

馬總統親身鞏固臺、梵邦誼

President Ma Consolidate Taiwan(R.O.C) and Vatican Diplomatic Relations

張家麟 (Chang, Chia-Lin)

真理大學宗教文化與組織管理學系教授

壹、梵蒂岡新任教宗，臺、梵邦交問題又浮上檯面

梵蒂岡教宗聖本篤十六以身體不適為由，於今（2013）年3月1日閃電辭職；教廷緊急召集全球各地擁有票選新任教宗的樞機主教於羅馬開會，投票結果，跌破專家眼鏡，首次選出拉丁美洲的伯格里奧（Jorge Mario Bergoglio）樞機主教為新任教宗，聖號「方濟」。

總統馬英九除了於第一時間拍電祝賀外，並在同年3月19日方濟教宗就職典禮，協同夫人周美青連袂前往慶賀，表達中華民國對梵蒂岡的重視、善意與祝福，期盼兩國邦誼永固。

每當梵蒂岡更迭主人，就有敏感的記者詢問，臺、梵邦交是否可能生變？

貳、梵、「中」三角關係的利益，決定臺、梵邦誼

事實上，臺、梵邦交可否維繫，與新任教宗自由主義的親民形象無關，也與其外交部的幕僚主張「親中遠臺」關係不大。反而與臺、梵、「中」三角關係的互動，所產生的利益孰輕孰重緊密關聯。當臺、梵間的利益遠低於梵、「中」間的利益，則臺、梵邦誼容易出現鬆動；反之，臺、梵的利益比梵、「中」利益重要，則臺、梵邦誼鞏固。

臺、梵、「中」、三角關係，如果從表象來看，梵、「中」間的利益遠高於臺、梵間的利益。中國大陸擁有教廷心目中廣大的「禾場」，大陸約有上億的基督徒，是教廷在全球最重要的「宗教市場」之一。與臺灣相比，只有約四十萬的天主教徒，教廷當然會選擇大陸而遠離臺灣。

然而，梵蒂岡在1949年撤出大陸後，至今無法返回經營其廣大的天主教徒「處女地」。雖然教廷想以宣教、服務信徒之名，重返大陸，擴張其在亞洲的勢力，拼湊教廷在全球的最後一張拼圖。但是，教廷要進入大陸宣教，始終只是理想，並非一蹴可及。

參、中共堅持愛國的民族主義與主權完整，拒絕梵蒂岡進入大陸

教廷如能突破「中國民族主義」與主權完整的關卡，或許可能重返大陸。中共政權自從建政以來，就以民族主義之名，反對「外來」基督宗教在大陸自由傳教。認為大陸境內天主教徒及基督教徒，必須各自組成「中國天主教愛國會」及「基督教三自愛國教會」。中共拒絕梵蒂岡及其麾下全球天主教會，對大陸境內教會任何援助與干預。中共以「定人」、「定區」、「定點」、「定時」的「四定」原則管理宗教，即只有陸籍的神職人員，在自己所屬區域的教堂、寺廟中，於合適的宗教祭(禮)拜時間宣教；排除外國人來大陸傳教的可能性。

中共更進一步的管理教會方式是以「自傳」、「自養」、「自治」為「中國天主教愛國會」組織信條。其意義是由陸人自行傳教，拒絕洋教士來大陸宣教；自行募款供養教會，拒絕梵蒂岡或其他外國教會財務支援大陸境內教會，進而壟斷控制大陸天主教會；及由大陸教徒透過教會組織，自行「選拔」神父、主教或樞機主教，不接受梵蒂岡為大陸天主教會拔擢宗教領袖。

「中國天主教愛國會」的基本立場，象徵「中國民族主義」的愛國精神表現與主權完整。梵蒂岡在全球的宣教、建立教會、為教會拔擢主教與樞機主教、辦學與設醫院等宗教自由，無法在大陸境內複製。簡言之，大陸為了維護國家安全與主權完整，不理會全球自由國家給梵蒂岡宣教的「特殊利益」。

肆、教廷曾經主張迂迴進入大陸宣教

在此前提下，梵蒂岡要進入大陸宣教，或是為境內天主教會「選聖」，難度甚高。因此，在前兩任教宗若望保祿二世只好退而求其次，於1984年大聲呼籲，希望臺灣及海外華僑的天主教徒，當作梵蒂岡進入大陸的「橋樑」，成為大陸教友的「橋樑教會」，赴陸宣揚天主教的福音。部分臺灣與香港天主教人士，在教宗的呼籲下，經由神職人員以「合法」方式進入大陸，作「違法」宣教，協助大陸地區宣教或培訓其神職人員，組織其教會。然而，在中共政權強力的取締外籍神職人員下，「橋樑教會」成員在大陸宣教相當艱辛，且影響力有限。

伍、聖本篤十六教宗曾期待梵、「中」建交

2005年，前任教宗聖本篤十六即位，教廷想換個方式進入大陸。當時教廷外長勞耀樂（H.E. Most Rev. Msgr. Giovanni LAJOLO）曾表示，梵、「中」建交時機已經成熟，願意將梵蒂岡駐臺北的大使館移至北京。然而這項期待，也在中共堅持國家主權完整的主張下，無疾而終。

梵蒂岡希望經由梵、「中」建交，就可派遣其麾下的教會組織，至大陸宣教、建立教會及選拔主教與樞機主教。但是，大陸並未同意建交，拒絕梵蒂岡認為理所當然的宗教自由。因此，梵蒂岡頂多以「宗教交流」之名，與大陸政府打交道。

陸、「中國天主教愛國會」是中共政權的小夥伴

況且，大陸扶植其境內的「中國天主教愛國會」，早就與中共政權形成親密的「大小夥伴」關係。雖然文革10年，大陸境內天主教教會與其他宗教組織皆遭受迫害；直到1982年中共黨中央「關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策」文件頒布後，重新恢復傳統5大宗教自由。「中國天主教愛國會」也在中共政權庇護下，變成支持中共政權的「宗教性」愛國組織。中共政權透過國家組織力量，大力贊助「中國天主教愛國會」的神學院與教會

組織。經由神學院神職人員的養成教育，培育具有「強烈愛國主義」且「神學涵養」俱佳的天主教神學院學生，將之拔擢為三自愛國教會的神父；其中，長期表現忠黨愛國的資優神父，又可能被提拔為主教，甚至更上層樓，成為樞機主教。這些天主教會領袖，得到中共提拔，也向其政權靠攏。

中共運用對「中國天主教愛國會」及神學院的「人事權」與「財務支配權」，牢牢掌握該這兩個天主教組織。中共黨政宗教主管對神學院學生的「教育權」，在神學教育中，貫輸忠黨愛國教育，擁護黨國；及對「中國天主教愛國會」神人員的「人事考核權」，就可控制大陸境內的天主教界的菁英，再由這些菁英控制天主教徒。

當然中共並非片面支配「中國天主教愛國會」，它也必須給教會利益，換取「中國天主教愛國會」向其效忠。中共給予「中國天主教愛國會」的宣教特權，它與大陸的佛教、道教、基督教與伊斯蘭教等合法宗教團體一樣，聯合「寡占」大陸境內的宣教利益。中共用政治力量排除全球各國宗教人士或組織進入大陸宣教的作為，讓大陸土地上13.5億人民成為5大宗教組織的潛在信徒。形同中共給予5大宗教組織「庇護」，換取其「效忠」的利益交換；兩者之間成為「恩庇主義」的「大小夥伴」關係，中共像「恩主」的大夥伴，5大宗教組織則像「侍從」的小夥伴。

柒、「中國天主教愛國會」聯手中共政權，抵擋梵蒂岡進入大陸

就「中國天主教愛國會」、中共與梵蒂岡的三角關係來看，「中國天主教愛國會」只要認同中共統治，向其效忠；毋須得到梵蒂岡的協助，就可輕易擁有大陸廣大「禾場」。因此，「中國天主教愛國會」自然樂與中共政權合作，其利益遠大於與梵蒂岡合作的利益。它與中共結成強有力的合作關係，視中共為「老大哥」，就可擁有中共給予的種種特權。「中國天主教愛國會」為了維護在大陸的利益，就須與中共政權聯手，抵擋梵蒂岡教廷的進入大陸，不容其利益被梵蒂岡取代。

而梵蒂岡欲進入大陸，勢必突破「中國民族主義」與國家主權的障礙，也要和「中國天主教愛國會」相互競爭。因為，「中國天主教愛國會」是合法教會組織，已經擁有在大陸的宣教、人事、財務資源等利益，勢必不願將此既得

利益輕易拱手讓給梵蒂岡。

捌、中共拒絕梵蒂岡的「越南模式」

在聖本篤十六教宗時期，曾經「委曲求全」的提出「越南模式」。當時越南政府逕行宣告其境內的主教、樞機主教的人選，梵蒂岡破天荒同意越南政府的作為，只是形式上任命越南境內的主教或樞機主教。形同越南政府擁有實質「選聖」權力，表面上尊敬梵蒂岡的任命權。

當梵蒂岡向大陸提出越南模式，若被其採用；此時臺、梵關係，則可能生變。還好，中共仍然堅持國家主權完整，由中國天主教愛國會自行選拔主教或樞機主教人選，再經由黨政機關同意任命，拒絕梵蒂岡的形式任命。除非中共重新定義大陸「主權完整」的內涵，中共向梵蒂岡讓步，則梵、「中」建交就可能浮出檯面。

不過，梵、「中」關係正常化，除了考量上述因素外，也應該思考兩岸關係和解的結構性變因。

在扁政府執政時期，兩岸關係處於緊張對峙的情勢，中共在堅持國家主權完整下，也不願接納梵蒂岡對它頻頻示好。此時，梵蒂岡也只得選擇臺灣，照顧臺灣境內的天主教徒與天主教區。

玖、兩岸關係和解有利臺、梵邦誼

2008年馬英九總統就任，兩岸關係大幅改善，馬政府用「外交止戰」的國家戰略，停止與大陸在國際社會互挖邦交國，而達成「和善外交」的顯著效果。至今為止，兩岸仍然存在默契，維持既有的邦交國。

當馬政府以其外交策略取代扁政府的「烽火外交」及「凱子外交」；再加上對大陸表達和解善意，實行「直航」，並與大陸簽署ECFA，兩岸關係呈現1949年以來前所未有的「大好境界」。

大陸也給馬政府回應，在胡錦濤時期，就以「讓利」臺灣，具體表達對臺灣同胞的友誼；現在新任領導人習近平上臺，已經再次強調要走前任領導人的道路，繼續深化兩岸關係。

當兩岸關係轉好，新任教宗上臺之際，大陸外交系統雖然再次發表「中」、梵關係正常化的前提為臺、梵先行斷交，再考慮「中」、梵建交的可能性。但是，這只是大陸的外交辭令，因為大陸也會盤算，是否要爭取「中」、梵建交，換取兩岸關係倒退？

儘管如此，臺灣不能高枕無憂；相反的，應該謹慎思考兩岸關係對臺、梵邦誼的影響。因為當臺灣無法滿足大陸未來的「政治談判」壓力與需求時，大陸對臺政策可能失去耐心，由鴿派轉向鷹派強硬政策，兩岸關係呈現惡化。此時，大陸可能在國際社會，再度壓縮臺灣的外交空間，逼迫臺灣屈服，走上談判桌；臺、梵斷交的可能性也就大幅度升高。

大陸十二屆「全國人大」、「全國政協」 一次會議綜評

Commentary on the First Session of the 12th NPC and CPPCC

吳仁傑 (Wu, Jen-Je)

大陸研究專家

中國大陸3月3至17日舉行十二屆「全國人大」、「全國政協」一次會議（「兩會」），主要審議政府工作、經社發展計畫、財政預算、最高法院與最高檢察院工作、「全國人大」和「全國政協」常委會工作等報告，以及國務院機構改革和職能轉變方案，並選舉新一屆政權中央（「國家」正、副主席，「全國人大」常委會、國務院領導成員與組成部門首長）及「全國政協」常委會，整體延續胡（錦濤）、溫（家寶）主政10年期間的精簡會風及「十八大」以來整頓政風等要求，如相關工作報告篇幅縮減、會議文件不發紙本、會期縮短（「人大」、「政協」各減少1天和2天）、與會代表和委員出行不擾民等，雖旨在落實「十八大」政策方針與高層人事部署，但仍有下列值予觀察重點：

壹、政府年度工作置重「穩增長、調結構、促改革、惠民生」

溫家寶3月5日在十二屆「全國人大」一次會議開幕式進行任內最後一次「政府工作報告」，雖以相當大篇幅析介過去5年工作成果，但亦坦言經社發展存在「不平衡、不協調與不可持續問題突出」、「經濟增長下行壓力和產能過剩矛盾加劇」、「企業生產經營成本上升和創新能力不足問題並存」、「產業結構不合理，經濟發展與資源環境矛盾日益尖銳，城鄉、區域發展差距和居民收入分配差距大」、「社會矛盾明顯增多，制約科學發展的體制機制障礙重

重」、「政府職能轉變不到位，部分領域腐敗現象易發多發」等難題，¹顯示留給新一代領導集體的資產雖大增，但包袱亦不輕。

其盱衡情勢建提年度GDP增長預期目標為7.5%，基此，提出要廣續實施積極財政和穩健貨幣政策，保持政策連續性與穩定性，增強前瞻性、針對性、靈活性，對年度工作則有4項「建議」，包括保持經濟持續健康發展、推動城鄉發展一體化、保障和改善民生為重點、深入推進改革開放。另針對外界關注的國防和對臺工作，強調要建設鞏固國防和強大軍隊，以維護國家主權、安全及領土完整，編列年度國防預算7,201.68億元（人民幣，下同），較上年增長10.7%；堅持中央對臺工作大政方針，全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎。²

盡管國內外研究機構普遍認為大陸今年GDP增長可望逾8%，但因歐美等主要經濟體經濟前景仍存不確定性，加之內部面臨增長下行、產能過剩、成本上升、創新不足等挑戰，故年度GDP增長預期目標延續2012年訂為7.5%，且強調要增強發展協調性，並將擴大內需做為長期戰略方針，一則爭取保持合理增長，為增加就業、改善民生提供條件，二則冀望將工作重心轉移至調整經濟結構和轉變發展方式，以提升增長效益。另城鄉收入差距雖自2010年起逐步縮小，但整體差距仍大，且「中國社科院」披露存在反彈風險，加上多個城市春節後陷入招工、就業雙難等結構性矛盾，故要求加大民生建設工作力度、深化收入分配制度改革，期能減少危穩因素。此外，2012年12月召開的「中央經濟工作會議」，提出要「深入研究全面深化體制改革的頂層設計和總體規劃，明確提出改革總體規劃、路線圖、時間表」，³此次再強調深化改革開放，預期今秋舉行的十八屆三中全會將延續十二、十四、十六屆「三中全會」前例，以完善經濟體制改革為主題，提出改革總體規劃與路線圖。

另國防與對臺工作非屬政府職權，故「政府工作報告」相關部署基本延續「十八大」政治報告內容及其後主管領導有關講話，其中較值關注的年度國防預算編列近7,202億元，較上年執行數增長10.7%，宣稱主要用於增加高新武器裝備研發、推進部隊後勤基礎設施、部隊維持費、加強反恐維穩與搶險救災等

¹ 溫家寶，「政府工作報告」，人民日報（北京），2013年3月19日，第2版。

² 溫家寶，「政府工作報告」，第2-3版。

³ 「中央經濟工作會議要求明確改革路線圖時間表」，新華月報（北京），2013年第1期（2013年1月1日），頁6-7。

非戰爭軍事行動能力建設，增幅雖不及前兩年之12.7%、11.2%，但首逾7,000億元，雖宣稱不會因此威脅其他國家，但整體戰力的提升恐將引發周邊國家疑慮；對臺方面證諸新任國臺辦主任張志軍3月22日在第十一屆「兩岸關係研討會」開幕式所言：「正確的方針政策沒有理由不堅持，行之有效作法不僅不會變，還會做的更好」、「在堅持既定方針前提下，也要根據兩岸形勢發展、順應兩岸民眾需求，提出新思路、展現新作為」，⁴預期今後一段時期（至少2014年我直轄市長選舉前）相關政策將在既有基礎上全面深化發展，其中較值關注者除擴大與綠營代表人士交往、對話外，今年對臺工作會議提出的「鼓勵兩岸學術界就解決兩岸政治問題展開對話」，料將是策進重點。

貳、新一輪國務院機構改革置重「職能轉變、理順關係」

中共十二屆「全國人大」一次會議通過之「國務院機構改革和職能轉變方案」，主要係圍繞轉變職能和理順職責關係穩步推進大部門制改革，主要重點包括：⁵

組成部門方面，撤銷鐵道部，將其擬訂鐵路發展規劃和政策行政職責劃入交通運輸部，另組建「國家鐵路局」承擔其他行政職責，組建「中國鐵路總公司」承擔企業職責；整合衛生部、「國家人口和計劃生育委員會」的計畫生育管理和服務職責，組建「國家衛生和計劃生育委員會」，原兩部委撤銷，另擬訂人口發展戰略、規劃及人口政策職責劃入「國家發展和改革委員會」。改革後，組成部門由27個減為25個。

直屬機構方面，整合食品安全辦、「國家食品藥品監管局」、「國家質檢總局」生產環節食品安全監管職責、「國家工商行政總局」流通環節食品安全監管職責，組建「國家食品藥品監督管理總局」；整合「國家新聞出版總署」、「國家廣電總局」職責，組建「國家新聞出版廣電總局」。改革後因機構增減各一，直屬機構總數不變。

部委管理的「國家局」方面，除上列組建「國家鐵路局」由交通運輸部管理外，另整合「國家海洋局」所轄海監、公安部邊防海警、農業部漁政、海關

⁴ 「國臺辦：路走對，兩岸只會更好」，旺報，2013年3月23日，第A2版。

⁵ 馬凱，「關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明」，人民日報（北京），2013年3月11日，第2版。

總署海上緝私警察等隊伍和職責，重新組建「國家海洋局」，仍由國土資源部管理，並以「中國海警局」名義開展海上維權執法，接受公安部業務指導；整合「國家能源局」、電監會職責，重新組建「國家能源局」，仍由「國家發展和改革委員會」管理。改革後因機構增減各一（增「國家鐵路局」、減「國家食品藥品監管局」），總數不變。

直屬事業單位方面，撤銷電監會，故機構總數減一。

議事協調機構方面，設立高層次議事協調機構—國家海洋委員會，負責研究制定「國家」海洋發展戰略，統籌協調海洋重大事項，具體工作由「國家海洋局」承擔。

此係改革開放以來國務院第七次機構改革，亦是繼2008年後再次啟動大部門制改革，與此前相較，最大不同是改革方案名稱首次納入「職能轉變」，而非僅是「機構改革」，且相應提出職能轉移、下放、整合、加強的要求和重點，⁶凸顯落實職能轉變決心；另在機構調整方面，將鐵道部鐵路發展規劃和政策擬定行政職責劃入交通運輸部，組建「國家衛生和計劃生育委員會」、「國家食品藥品監督管理總局」、「國家新聞出版廣電總局」，整合海上執法隊伍重新組建「國家海洋局」，以及納入電監會職責重新組建「國家能源局」等，均可視為大部門制改革的進一步嘗試，但此前網路熱議的大文化部、大能源部、大金融部甚至「國家體改委」等並未出現。

此次改革最值關注者是裁撤鐵道部、重新組建「國家海洋局」，在前者方面，大陸鐵路系統係參照前蘇聯模式組建，實行半軍事化管理，擁有相對獨立的司法、教育、醫療系統，且完全封閉運行，被稱為「鐵老大」，⁷既是行業主管部門，又是鐵路運輸企業，由於重大安全事故頻傳、運能與運量矛盾突出、虧損連連（2012年資產負債率達61.81%），⁸自1990年代起改革呼聲不斷，但阻力極大，2011年溫州動車事故、原鐵道部長劉志軍涉貪遭查處後，以政企分開為主的改革才順利啟動。但此次改革僅是開端，正如學者所言若未能打破壟斷、開放競爭，則僅是「形式分開」，且隨公路、鐵路、航空全數劃入交通運輸部，如何整合與平衡發展亦是一大挑戰。⁹

⁶ 馬凱，「關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明」，人民日報（北京），2013年3月11日，第2版。

⁷ 「鐵路政企不分，改革阻力重重」，大公報（香港），2013年3月11日，第A7版。

⁸ 「原鐵道部資料」，文匯報（香港），2013年3月15日，第A12版。

⁹ 「鐵路總公司掛牌，註冊資本逾萬億」，文匯報（香港），2013年3月15日，第A12版。

另大陸擁有一點八萬餘公里海岸線，管轄海域近三百萬平方公里，有5部門具有海洋管理權，包括隸屬「國家海洋局」的「海監」（專責海上維權）、農業部的「漁政」（以護漁為主）、公安部邊防局的「海警」（維護近海治安）、海關總署的「緝私」（取締非法貿易）、交通運輸部海事局的「海巡」（船舶管理、事故調查與救援），¹⁰維權力量分散、效能不高、能力不足，且重複建設嚴重，加之近年周邊海域爭端不斷，是以「十八大」提出建設海洋強國目標後，乃進一步將執法力量整合，除主要在近岸港區活動、主要以船隻管理和事故應處的「海巡」未納入外，其餘4隻隊伍合併進重新組建的「國家海洋局」，並統一以「中國海警局」名義活動，有助加大維權工作力度，共軍將領即不諱言：此舉「可為外交和軍事鬥爭提供更大迴旋餘地和有為空間，形成準軍事力量和海軍梯次配置，更有效維護海洋權益」。¹¹

參、政權中央領導換屆體現整體性新老交替意涵

本次「兩會」選舉議程，「全國政協」於3月11日、「全國人大」在14日至16日間舉行，前者選出中央政治局常委俞正聲任主席，副主席包括杜青林等23名，¹²較上屆少兩名，其中中共黨籍11名、非共人士12名，連任7名、新任16名，除代表無黨籍的帕巴拉·格列朗杰、香港前特首董建華外，全數在70歲以下；八大民主黨派和「全國工商聯」中，包括規模較小的致公黨主席萬鋼、臺盟主席林文漪和「全國工商聯」主席王欽敏，以及較大的民進副主席羅富和、民革副主席齊續春、民盟副主席陳曉光、民建副主席馬培華、農工黨副主席劉曉峰任全國政協副主席，九三學社主席韓啟德因已任「全國人大」副委員長兩屆，本屆轉任全國政協副主席；11名中共黨籍副主席，除第一副主席杜青林為中央書記處書記、第二副主席令計劃為中央統戰部長，其餘由中央、地方或國企正省部級領導轉任，代表回族與壯族者循例由寧夏區政府主席（王正偉）、廣西區政府主席（馬飆）出任。

「全國人大」領導成員方面，中央政治局常委張德江任委員長，副委員長

¹⁰ 「新聞背景：五執法部門各司一職」，大公報（香港），2013年3月11日，第A5版。

¹¹ 「中國海上執法維權，準軍事力量不可缺」，大公報（香港），2013年3月12日，第A12版。

¹² 包括杜青林、令計劃、韓啟德、帕巴拉·格列朗杰（藏族）、董建華、萬鋼、林文漪（女）、羅富和、何厚錫、張慶黎、李海峰（女）、蘇榮、陳元、盧展工、周小川、王家瑞、王正偉（回族）、馬飆（壯族）、齊續春（滿族）、陳曉光、馬培華、劉曉峰、王欽敏23名。

計有李建國等13名，¹³名額與上屆相同，連任3名、新任10名，中共黨籍8名、非共人士5名，全數未超過68歲；8名中共黨籍者，除第一副委員長李建國為政治局委員、王勝俊由最高法院院長轉任，其餘均為正省部級領導調升，本屆少數民族部分僅藏族、維吾爾族各一位，主係蒙古族已有楊晶出任中央書記處書記兼國務委員，另5名非共人士為規模較大民主黨派主席。¹⁴

國家主席援例由總書記習近平兼任，另副主席由政治局委員李源潮擔任，此職位係1998年以來首次由政治局委員而非擔任中央書記處常務書記的常委兼任，會否成為政局常委減為7名後偶數屆次「全國人大」換屆會議的國家副主席職務常態，¹⁵仍待持續觀察。

國務院部分，政治局常委李克強、張高麗分任總理、常務副總理，政治局委員劉延東（女）、汪洋、馬凱為副總理，楊晶（蒙古族，兼國務院秘書長）、楊潔篪、常萬全（兼國防部長）、郭聲琨（兼公安部長）、王勇5名為國務委員，10名領導成員中新任7位；另國務院經新一輪機構調整後，組成部門由27個減為25個，相較領導層大幅換血，新任部委首長僅9名，¹⁶致平均年齡偏高。

綜觀從十八屆一中全會迄至此次「兩會」換屆選出政權中央領導人事，使新一屆黨政高層人事布局明朗化，雖然各領域權力配置基本維持穩定，但在政治局常委由9名減為7名後亦有所調整，25名政治局委員中，中共中央由上屆7席增為8席（總書記習近平、中央書記處常務書記劉雲山、中紀委書記王岐山、中央政法委書記孟建柱、中辦主任栗戰書、中組部部長趙樂際、中宣部部長劉奇葆、中央政策研究室主任王滬寧），減少分管意識形態政治局常委，增加中辦主任、中央政策研究室主任；國務院由6席減為5席（總理李克強、常務副總理張高麗，副總理劉延東、汪洋、馬凱），排名第一國務委員改由中央書記處書記兼任；「全國政協」僅主席1人具政治局委員身分，而排名第一副主席改由中央書記處書記兼任；國家副主席改由政治局委員專任，新增1席；另共軍與「全

¹³ 包括李建國、王勝俊、陳昌智、嚴雋琪（女）、王晨、沈躍躍（女）、吉炳軒、張平、向巴平措（藏族）、艾力更·依明巴海（維吾爾族）、萬鄂湘、張寶文、陳竺。

¹⁴ 包括民進嚴雋琪、民革萬鄂湘、民盟張寶文、民建陳昌智、農工黨陳竺。

¹⁵ 奇數屆次因要培養總書記接班人，故仍以出任中央書記處常務書記者兼任可能性較高，如1998年的胡錦濤、2008年的習近平。

¹⁶ 依序為外長王毅、防長常萬全、「國家發改委」主任徐紹史、「國家民委」主任王正偉、監察部長黃樹賢、財長樓繼偉、國土資源部長姜大明、商務部長高虎城、「國家衛生和計畫生育委員會」主任李斌（女）。

國人大」維持各兩席，地方仍為6席（4個直轄市和廣東、新疆黨委書記）。

另分析中共自「十八大」至「兩會」人事安排，屬黨和國家領導人者在各黨換屆時須在68歲以下（含民主黨派），¹⁷且依年份計算；中央委員會層級則限定63歲，並以7月為界，即1949年7月以前出生者不進入中央委員會，¹⁸7月（含）以後出生者則可，另因年齡因素未規劃進入中央委員會者一般不再連任國務院組成部門首長或在黨代會後的連動調整中不會獲選為一線正省部級領導（中央部委首長或省級黨委書記、省長），但「十八大」後至本次「兩會」換屆間卻出現4位非十八屆中央委員會成員出任省長或連任部委首長情況，¹⁹由於相關系列人事安排原應為規劃性作為，上述情況似凸顯以習近平為首的新領導集體人事安排思維不同於前任。

肆、結語

綜觀本次「兩會」延續「十八大」進行領導人整體性新老交替，有關工作安排雖依據「十八大」部署的大政方針，但亦見新人新風新政，如更為開明、更加務實、突出簡樸等，尤其以「習、李」為首的新世代歷經「文革」耽誤學業、多具下鄉勞動經歷、普遍擁有研究所學歷、所學專業由理工轉向社會科學，加之多具個性化施政作為，不僅對現存問題有更深刻認識，思考、應對問題觀點與方式亦不同於其前任，由習氏「十八大」主政後首赴廣東考察高調宣示賡續改革開放，繼之提出要制訂改革總體規劃和路線圖觀之，系統性深化改革或將成為施政重點，值與關注。

另本次國務院機構改革延續上次以大部門制為主，方案雖於「兩會」通過，但各部門「三定」（定職能、定機構、定編制）規定6月底前方能完成，新部門組建工作則可能更晚；本次改革因仍屬階段性，從力度觀之，欲達成十七屆二中全會提出的2020年建成較完善「中國特色社會主義」管理體制目標難度不低。

此外，「兩會」選出新一屆政權中央領導班子後，中共進行一波幅度頗大省部級人事調整，一方面補足原任者上調任職所遺空缺，另方面係配合國務院

¹⁷ 唯一例外是臺盟主席林文滄，其為1944年9月出生，2012年底該黨換屆時恰為68歲。

¹⁸ 如原商務部長陳德銘、住房和城鄉建設部長姜偉新、國務院僑辦主任李海峰、原鐵道部長盛光祖。

¹⁹ 包括新任上海市長楊雄、四川省長魏宏，及連任住建部部長姜偉新、央行行長周小川。

機構改革進行相應調整，主要以穩定為主，新任者年齡普遍較高，故未來省部級領導人事維持1-2年穩定後將再因原任者屆退開始出現較大規模調整，預期屆時「60後」將漸成為升遷主體。

大陸國臺辦人事異動評析

Comments on the Personnel Reshuffle of Taiwan Affairs Office

蔡逸儒 (George W. Tsai)

中國文化大學中山與中國大陸研究所教授

2012年11月，在中共「十八大」之後就一再傳出大陸國臺辦人事將會有所異動，國臺辦主任王毅的何去何從一直是臺灣關切的重點。除此而外，國臺辦3位副主任，孫亞夫、葉克冬及鄭立中由於屆齡的關係，一般認為也將隨著告退，或是轉戰其他單位，繼續為兩岸關係貢獻心力、發光發熱。

壹、王毅出任外交部長

關於王毅的動向，由於王毅出身外交系統，曾任大陸外交部黨委書記、副部長及駐日大使等重要職務，早先各界已研判，王毅應該會重返外交系統。當時盛傳他可能出任外交部長一職，如果情況更好，或能如其所願，他或有可能成為國務委員，接掌戴秉國的位子，但是其中存有變數和其他的競爭對手。

另外一種說法是，由於王毅擔任國臺辦主任一職的5年期間表現極為突出，他和臺灣政界、學界及企業界建立良好的關係，對臺灣民間社會也有深入的了解，對於涉臺事務掌握的相當精確，處理兩岸和平發展問題，從經濟的ECFA到社會層面的各種交流建立良好的成果，由於他的無可取代性，所以也有留任可能。

至於前述3位副主任，每人分管不同業務，有人專管文教研究，有人處理經貿新聞，有人兼管黨政交流，3人都因久經歷練，和臺灣交手經驗豐富，對於大陸對臺政策、臺灣的政經發展、國際因素的熟悉程度非常準確，但是基於限齡關係，3人將先後離職，但應會轉往其他涉臺機關或研究單位繼續發揮影響力。

2013年3月，大陸全國人大召開，完成大陸的政府改組。一如預期，習近平、李克強分別出掌國家主席及總理一職，王毅隨後也出任大陸外長一職，並旋即陪同習近平往訪俄羅斯及非洲友邦，而其前任外長楊潔篪則升任國務委員，將來兩人之間的分工與磨合，似有若無的競合關係確實是外界關注的焦點。

有關王毅出任大陸外長一事，海外有人將其稱為超級部長，由於其視野高超、身段柔軟、處事積極、應對有道，有人將其與周恩來當年的風範相比擬，對他有相當高的期望。由於臺灣特別關心國際空間問題，王毅兼具涉臺及外交經驗，所以有人也聯想到王毅未來對臺灣的國際參與是否會有不同的作法，但未有定論。

貳、國臺辦角色扮演

坦白的說，大陸涉臺人事異動當然會對其對臺工作產生某種程度的影響，但大家必須有一基本認識，不管是誰出任國臺辦主任或副主任，其能夠影響、改變的幅度有其一定的限度，大家既不必貶低某人的影響力，但也不必過分誇大個人的因素。其實，兩岸關係的先天局面、彼此內政及國際因素都會制約個人的影響程度。

比如說，即使位高權重如歐巴馬、習近平及馬英九，他們也未必能夠隨心所欲的改變兩國或兩岸關係。如果從一到十來說，一是雙邊關係水乳交融、打成一片，十是兩岸兵戎相見，關係破裂，雙方領袖能夠著力、調整的不過是介於四與六，或至多三到七的程度。事物的發展規律未必會隨某人的主觀意志或異動而轉移。

另外一個現成的例子是，辜振甫與汪道涵兩位先生，當年兩人分別出任海基、海協兩會負責人，當時大家都認為是難得的人選，兩人確實在兩次辜汪會談中也扮演關鍵性的角色，有人認為簡直無可取代，但等到兩人先後離世，接任的陳雲林及江丙坤同樣把事情辦的有聲有色。在歷史的巨輪下，每個人都是渺小的。

再以大陸的對臺大政方針來說，不管是誰擔任國臺辦主任或副主任一職，其迴旋、改變的分寸一定得服從國家的整體戰略目標：和平發展、追求統一。政策目標是由國家主席、中共中央對臺工作領導小組所決定，國臺辦對其下級

是個政策指導單位，但對中共中央來說，國臺辦及其領導仍然只是一個執行、督導單位。

參、張志軍接國臺辦主任

在對原則性的問題有了初步的了解之後，我們再來看看王毅去職、幾位副主任將在今年或明年先後離任，及新任主任張志軍所可能產生的影響。張志軍出任國臺辦主任一職確實讓外界跌破眼鏡，臺灣方面事前所知不多，也難理解其人事任命的原由，但這種權力政治（power politics）運作本來就屬於難解之事，不足為奇。

張志軍也曾擔任過大陸外交部黨委書記、副部長，但由於從來沒有經歷過涉臺事務，也正由於這個原因，外界認為其3位副手將不會一起離任，至少將必須有人協助其早日進入狀況。由其最近在福建平潭出席海研中心的研討會，基本上照著稿子發言，迴避與會臺灣學者深談的機會看來，其未來施政風格仍然有待觀察。

至於孫亞夫、鄭立中及葉克東的何去何從，孫亞夫雖然出任廈門大學臺灣研究中心主任一職，但其將專責海研中心職務應為確論，恐怕仍將長居北京，鄭立中與臺灣各界關係深厚，遍行臺灣所有鄉鎮，確有過人之處，至於葉克冬恐怕也不至於立刻退出舞臺，仍會有所作為。3人動向值得關注，但對大局影響實屬有限。

肆、「胡規習隨」是慣性

我們由上到下，談完了人，接著再從大到小，來論事情。坦白的說，在中共高層改組，國臺辦人事異動之後，若說大陸的對臺政策短期內就會有很大的變化，這只是膚淺的看法。凡是學過中共鬥爭手法的人都知道，中共原則的堅定性和策略的靈活性，北京抓大放小的特性、不急功近利、看遠不看近的特殊時間觀念都值得各界留意。

首先，習近平出掌國家大權，重點工作在於鞏固權力、全面控制局勢。既然過去幾年兩岸關係在中央的集體領導、和平發展的主軸下發展的相當順利，習近平當然沒有必要在掌權之初就來處理毫無迫切性、運行良好的兩岸問題。

張志軍初任國臺辦主任，業務還不熟習，若要他立即有大開大闢的作法豈不有點強人所難，不切實際？

其次，從過去的經驗來看，江澤民、胡錦濤一貫遵循中共對臺「一個中國」、「一國兩制」，追求國家統一、反對臺獨的政策，直到全面掌握國家機器，黨、政、軍大權之後幾年，才分別提出屬於自己的細緻性、操作性對臺主張，如1995年的「江八點」和2008年的「胡六條」，習近平恐怕依然如是，負責執行的張志軍更當如此。政策的轉變要有一定的醞釀、調整時間。

伍、兩岸循序漸進、先經後政

就以大陸海研中心去年在雲南騰衝舉行第十屆兩岸關係研討會的主題「鞏固深化、再創新局」，今年在福建平潭第十一屆主題「穩步推進、全面發展」為例來看，北京方面在主觀上確實想要全面發展兩岸關係，但客觀上也知道必須穩步前行，知道只有不斷擴大深化雙方關係才能有所突破。北京其實有其理性務實的一面，其對臺政策不像某些人想像中那樣的雜亂無序。

部分臺灣學者及媒體素來喜歡用括約的說法來形容北京的對臺政策，比如說以商圍政、以民逼官、以經促統，或中共對臺鬥爭一手軟、一手硬，軟的更軟、硬的更硬，或兩手皆硬，強調中共將對臺施加更大壓力，要求進行政治談判等等。這樣概約性敘述的好處是比較容易讓一般人了解，但其缺點則是太過全稱的說法容易失去準頭，對於細節掌握的不夠精確。

表面上看來，新人新政當然期望有所突破，中共確實希望兩岸早日進行政治對話，甚至進入政治談判。北京對臺灣過去幾年來只經不政的作法確實有些不以為然，但是務實的大陸當局其實理解，以臺灣當前的政治氛圍，和國際可能干預的程度，馬英九政府在這方面能走多快、走多遠確實是個疑問，北京並沒有好高騖遠及太多不切實際的想法，行穩致遠仍是王道。

充其量而言，北京目前的重點仍是希望在循序漸進，先經後政，或既經且政的前提下，全面發展雙方關係，透過兩岸智庫先行就政治對話、政治談判等相關問題進行研究，目的不是要立刻解決問題、促成談判，而是要發掘問題，釐清困難，透過廣開言路，累積互信，創造機會，尋找共識，逐步開創推動兩岸關係進一步發展的新的動能。

陸、全方位的接觸

具體來說，兩岸之間目前已有各種各樣的論壇，國共論壇、海峽論壇、滬臺論壇、京臺論壇、企業家論壇等等不一而足，這些渠道或許扮演了一定程度的溝通功能。由於論壇種類繁多、特性不同、重點有異，跡象顯示，大陸未來或許會希望把這些各別的論壇活動辦的更為具體，讓有關結論能夠充分落實。這是值得大家關注的地方。

僅就筆者所知，在最近的平潭會議中，有關召開和平論壇的觀點似乎有可能成為大陸今後推動對臺工作的一大重點。和平論壇是於去年的國共論壇中正式提出，如今大陸新任國臺辦主任張志軍及其下屬公開及私下多次重提此事，並有意將其賦予更大的重視，提升到更高的戰略高度加以處理，其中似有蹊蹺，大家不妨加以留意其後續的可能發展。

經查，有關兩岸和平論壇的主張確實不是由大陸方面主動提出，但含有深意，北京認為，兩岸都可以設定題目，每次針對特定的主題深入交換意見，下次再換另一個題目，看看那些該談、那些還沒有談，有系統的具體提出一些該做、可做的事情，看看雙方究竟是有那些共識，那些歧見，又要如何處理等等。未來發展值得重視。

其實，若中共的角度來看，兩岸目前透過各種方式和管道開了這麼多年的會，許多的事情都討論好多次，但雙方都沒有系統性的談出一些具體的東西出來。北京期望，兩岸都把事情按照大、中、小，重要性列出一個序列，一項一項來談，看看那些是可以先做，那些必須後做，做的成、做不到的原因，負責主管單位及列出時程，而這才是一個負責任的態度及作法。

除此而外，國臺辦新領導階層如何處理和民進黨之間的關係也是一個觀察指標。過去中共高層一再拒絕與民進黨進行黨際互動，要求民進黨放棄分離主義主張，否則中共將拒絕和其進行對話與接觸。但大陸學者也曾指出，北京從過去的反對、拒絕、放棄，到目前願和只要不主張臺獨的民進黨人進對話，這似乎意味著北京也在與時俱進，或認知臺灣終將再度政黨輪替，不把希望完全放在國民黨身上一樣。

嚴格說來，與其說國臺辦高層人事異動會對兩岸關係產生巨大影響，筆者反而認為，影響兩岸關係的最重要因素是臺灣內政的變化。馬英九總統當前民間聲望低落，國內政局紛擾，經濟成長乏善可陳，貪腐問題層出不窮，核四公

投、年金改革面臨很多挑戰，即使國民黨政府想要大開大闢的在兩岸關係上有所突破，但客觀環境將會侷限馬總統的揮灑空間。

退一萬步來看，北京國臺辦或許有自己屬意、想要積極推動的事情，但臺北方面，馬英九除了關心自己的民調和未來的選舉之外，如要反映民意，馬政府主要關心的仍然是臺灣的國際活動空間及大陸潛在的軍事威脅。即使北京想要建立兩岸軍事互信，推動政治談判，再往和平協議方向發展，但馬政府可能一來無力為之，二來美方也未必同意。在這些事情上，國臺辦領導能夠做的事情其實相當有限。

整體看來，至少在未來相當一段時間之內，國臺辦的新領導班子還是將會採取向南走、向下沉的作法，從政治到經濟到社會到文化，從治安到宗教到體育到科技，多管道、多層次、多面向的全面和臺灣各界發展關係、從事交流，宣傳方面則是要持之以恆的要做到「入島、入心、入腦」，和中小企業、中南部、中下階層民眾博感情。短期內，成立兩會辦事處，中長期內若能實現兩岸文化教育協議已屬不易。

柒、結語

最後，筆者要強調的是，國臺辦的人事變化只是一個引子，問題的癥結仍在雙方最高領導人的心態與意願，有了意願總能找到解決問題的辦法。既然習近平在最近曾經多次提到所謂的「中國夢、復興夢」，我們有理由相信，新的國臺辦領導班子也可能會在這個問題上投注相當多的資源與心力，嘗試建構兩岸命運共同體的概念，希望臺灣從上到下也能在中國夢的建構過程中扮演一定的角色。

如果北京的結論是希望臺灣成為中國文明復興過程中的一個主要參與者及貢獻者，至於臺灣是否能夠或願意在大陸成長、復興的過程中，扮演正面、積極的角色，用自己成功的政、經發展經驗協助大陸由和平崛起走向文明崛起，相信自己的成就是兩岸中國人共同的驕傲，這就牽涉到國家的自我定位與認同問題，完全與國臺辦人事異動毫無關聯。臺灣及兩岸關係的何去何從，雙方都有很大的責任。

從習近平訪問俄羅斯的「合腳論」 看「中」俄關係

Commentary on Sino-Russian Relations: "A Shoe That Fits"
Interpretation of Xi Jinping's Visit to Russia

郭武平 (Kwo, Wu-Ping)

南華大學歐洲研究所專任教授兼所長

壹、前言

中國大陸國家主席習近平於3月22日展開全面接班後首度的國事出訪，第一站是俄羅斯的首都莫斯科，接著24日往非洲坦桑尼亞、南非、剛果共和國訪問。習近平除在克里姆林宮同俄羅斯總統普京舉行會談外，也和俄總理梅德維傑夫、俄杜馬主席納雷什金會面。習與普京的會談議題廣泛，涉及全球安全事務以及「中」俄經軍能源合作議題，會談結束後雙方元首發表「關於合作共贏、深化全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明」，簽署批准二十多項經貿合作文件，22日晚間並共同出席俄羅斯「中國旅遊年」開幕式。23日習近平除在莫斯科國際關係學院發表演講，參觀俄羅斯國防部之外，還出席大陸六大紀念館建館啟動儀式，並會見俄羅斯漢學家和學習漢語的俄國學生等活動。

各界對習近平此行的焦點除了首次出訪選擇俄羅斯受到全球矚目外，東道主普京在全球媒體鎂光燈下，更為習近平和夫人彭麗媛舉行隆重歡迎儀式，大陸第一夫人彭麗媛的穿著舉止受到國際媒體高度關注，其形象一改以往世人對大陸的刻板印象，不但是習近平此行意外收穫，對崛起中的大陸全球威望政策無形中亦增添相當助力。國際間對「中」俄互動的焦點，還是集中在「中」俄戰略協作夥伴關係，尤其是雙邊軍事、能源經貿的合作議題。其中，習近平在莫斯科國際關係學院發表演講強調：每個國家有自己的道路，選擇自己的政治

制度，別的國家不能干涉他國內政，主權和領土完整，「鞋子合不合腳，自己穿了才知道」的「合腳論」，更成為全球焦點話題，也引起大陸網民一陣熱議。

貳、緊密的「中」俄戰略協作夥伴關係

回顧「中」俄雙方關係史，尚未有任何一個時期像現今大陸與俄羅斯的關係如此緊密。冷戰後全球戰略環境面臨重大變遷，美國的一超獨霸與北約的東擴，促使「中」俄雙方在國家生存發展上彼此相互需求，將彼此戰略夥伴關係推向前所未有的高點。從1989年戈巴契夫訪問北京後，「中」蘇關係開始走向正常化，雙方高層開始展開互訪。俄羅斯在冷戰結束初期實行「親西方」外交政策，希望藉以得到西方的經濟援助，惟西方各國的經濟援助始終是口惠而實不至。俄羅斯面對美國的一超獨霸與北約東擴壓力，於1993年提出「俄羅斯聯邦對外政策構想」，開始調整其親西方的外交政策，強調俄在獨立國協地區的特殊利益與發展穩定的俄「中」關係，俄羅斯的外交政策逐漸朝向東西方並重的「雙頭鷹外交政策」，拉攏東方以制衡西方成為俄羅斯主要的外交策略，雙方的外交關係開始熱絡，高層會晤頻率增加。自1996年「中」俄發展戰略協作夥伴關係開始，到2001年雙方簽訂《中俄睦鄰友好合作條約》並成立「上海合作組織」，其後，在緊密的「中」俄戰略協作夥伴關係下，「中」俄領導人有了定期會晤機制並經常互訪會面。2010年雙方元首即已進行2次互訪6次會面，創下歷年來雙方元首會面的高峰。普京第三度就任俄羅斯總統後，於去（2012）年6月5日首次出訪就選擇北京，並發表《中俄關於進一步深化平等信任的中俄全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》，進一步規劃發展未來10年「中」俄關係。

近20年大陸國力快速成長強勢崛起，俄國也逐漸從蘇聯解體的挫敗中復甦，前者擁有高度增長的經、軍實力，後者則有核武和豐富能源礦藏天然資源，雙方透過史無前例的軍事合作、聯合軍演等緊密的戰略協作夥伴關係，在國際政治上聯手反制超強美國，已形成一股不容忽視的力量。「中」俄合作潛力大，互補性強，大陸已連續3年成為俄羅斯第一大貿易夥伴，在世界經濟復甦乏力的大背景下，俄羅斯的「經濟之帆」乘上快速發展的「中國之風」，雙方

的軍經實力與緊密的戰略協作夥伴關係成為全球焦點。

參、大陸面對的國際環境與挑戰

習近平接班後面對的國際環境，主要呈現在全球戰略層次的大國競合關係，尤其是緊繃的「中」美關係；其次是東北亞和東亞地區，最嚴重的當然是朝鮮半島的核武發展和釣魚臺爭端所生持續緊張的東北亞及「中」日關係；東南亞方面與菲律賓、越南等國，由南海之爭引發雙邊關係的緊張，還可能出現局部的軍事衝突；西南面則有印度持續積極加強軍備的挑戰壓力；大陸的西北面雖似穩定，但俄羅斯無時無刻不在防範大陸北方勢力的擴張；歐洲距離雖稍遠，但是全球化的政經新世界，歐洲的經濟變局隨時都會造成對全球的衝擊。

習近平抵達莫斯科機場發表講話就指出：在深刻複雜變化的當今世界，「中」俄雙方對人類和平與發展的崇高事業承擔著更大責任。在美國重返亞太的戰略影響下，對雙方利益和亞太局勢產生不確定的影響。在大陸與周邊國家之間的領土爭端中，美國已插手其中，構建遏制大陸的包圍圈。同時，美國在敘利亞、伊朗、土耳其等國的動作頻頻，並借北約東擴、反導系統部署，對俄羅斯亦形成戰略威脅。面對美國的圍堵挑戰，「中」俄加強戰略合作可以有效制約美國的霸權主義。

長期以來大陸提出的發展政策，仍強調「機遇和挑戰並存，機遇大於挑戰」的「和平與發展」主軸，也就是戰略上是防守型的，戰術上不排除一定的進攻性。目前大陸內部一種主流看法，認為習近平仍將沿承鄧、江、胡的基本對外戰略思維，即所謂堅持戰略機遇期的和平發展，為大陸經濟發展創造和平的外部環境，同時意識形態上堅持大陸的傳統，與西方國家和而不同、鬥而不破。但是由於大陸國力的增強和國際地位的提升，在外交層面上會表現得更自信和更強硬。

肆、習近平訪俄成果

要瞭解習近平此行訪俄成果，可以從全球與國家安全戰略、能源經貿的合作以及雙邊軍事合作來觀察。首先是全球與國家安全戰略，習近平訪俄前夕於

3月19日公開表示，此次訪俄凸顯雙方特殊的夥伴關係，這種特殊夥伴關係體現在戰略上的共同利益，即建立多極世界。在「中」俄雙方發表的聯合聲明中特別提到：「在涉及對方主權、領土完整、安全等核心利益問題上相互堅定支持。」根據日本主流傳媒報導顯示，對習近平訪俄強調「主權核心利益」的解讀，可能是俄「中」針對與日本有主權糾紛的北方四島和釣魚臺爭議採取聯合一致立場。習近平強調「中」俄關係是世界上最重要的一組雙邊關係，更是最好的一組大國關係。一個高水平、強有力的「中」俄關係，不僅符合「中」俄雙方利益，也是維護國際戰略平衡和世界和平穩定的重要保障。

習近平訪俄期間除與普京簽署《〈中俄睦鄰友好合作條約〉實施綱要（2013年至2016年）》外，也與俄方簽署重大的能源協議相互諒解備忘錄。未來大陸將取代德國，成為俄羅斯天然氣最大進口國家，雙方確定的長期供氣合同為期30年，自2018年開始每年向大陸供氣量為380億立方米，視協議可增加到600億立方米。俄羅斯對大陸石油供應量亦將增加3倍，達到每年4,500至5,000萬噸，期限為25年，而且大陸國營石油公司可持有俄國油田股份，由大陸提供20億美元的貸款予俄羅斯最大原油生產商Rosneft。習近平稱這些能源協議為重大「突破」，普京則稱習近平此行將產生「長期、歷史性的結果」。但是最終具有法律約束效率的合同將在6月才簽署，顯示雙方在能源價格爭議上還沒達成最後協議，有關後續合同簽署值得持續關注。

在軍事合作方面，根據大陸官方媒體報導，在習近平這次訪問前夕，「中」俄剛簽署兩份重大軍售框架協定，大陸將向俄購買4艘先進的「拉達級」AIP潛艇和24架俄製蘇-35戰機，這是時隔近10年後「中」俄重大軍事技術交易合作的重大突破。大陸選擇此時購買俄製蘇-35戰機，雖然是因四代機還不能服役而看中蘇-35較為先進的雷達和全面作戰能力，但也算是給習近平與普京兩人見面一份大禮，對未來雙方軍事技術合作將具有指標性意義。此外，習近平是第一個參觀俄國武裝力量行動管理中心的外國領導人，習近平對陪同參觀的俄國防部長紹伊古表示，他參觀俄國防部說明彼此將加強軍事、政治和戰略方面的合作。習近平還總結稱：此次訪問達到目的，取得的成果遠遠超出預想。

伍、「合腳論」引起的焦點熱議

習近平於23日上午在國立莫斯科國際關係學院發表第一次公開演講指出：和平、發展、合作、共贏成為這個世界時代潮流，冷戰時期的集團對抗不復存在，各國和各國人民應該共同享受尊嚴，共同享受發展成果，共同享受安全保障。世界各國不分大小，都必須尊重其他國家獨立選擇其發展道路的權利，任何國家都不能單獨主宰世界，也不應干預他國事務，他強調：「鞋子合不合腳自己穿著才知道，一個國家的發展道路合不合適，只有這個國家的人民才最有發言權。」的「合腳論」，要求他國尊重大陸選擇的發展道路，擺明向西方國家釋放勿干預主權的訊息。

冷戰後，美國的一超獨大對外戰略，促動「中」俄發展成緊密的戰略協作夥伴關係，在國際事務上「中」俄並經常聯手出擊，習近平強調的「合腳論」，所指為何自然是不言而喻。但立刻引來大陸網友一陣熱議，有人說：不合腳的鞋子，還要堅持穿，這才是最痛苦的。也有說連言論都沒自由，談鞋子太奢侈。其實，俄國與大陸一樣都曾試行社會主義道路，企圖帶給人民幸福，可惜蘇聯試行了74年以失敗告終，中共還在「具中國特色的社會主義道路」上摸索前進。俄羅斯普京總統採行威權統治「可控式民主」，大陸則持續在中共一黨專政體制下，都自認是穿著最合適的鞋。假如習近平希望在任內實現中華民族偉大復興夢想，要實現國家富強、民族振興、人民幸福的「中國夢」，在改革道路上，除需面對政治體制改革工程外，更應該優先解決嚴重的貪腐和貧富懸殊問題，因為貪腐和貧富懸殊是絕不適合穿在全世界任一個國家人民的腳上。

陸、「中」俄關係仍存許多障礙

儘管習近平強調「中」俄間的特殊夥伴關係，甚至就如香港文匯報社評所說：「中俄互為最大鄰國，都是主要新興市場國家，都是維護世界和平、安全、穩定的重要力量。兩國在涉及中東和北非局勢、朝核和伊核等重大國際問題都有共同立場，在聯合國、上合組織、二十國集團、亞太經合組織、金磚國家等國際性組織內存在廣泛的合作空間。中俄鞏固戰略合作關係，符合兩國的最大利益。兩國高度互信，尊重相互利益，在核心問題上相互支持，是全面的、真正的夥伴關係。」但是雙方關係還是不斷顯示出緊張的跡象，尤其是面

對快速變遷的國際環境，兩個相鄰大國都在同時尋求崛起，不可避免地會形成地緣戰略的擠壓。

目前大陸是俄羅斯的第一大貿易夥伴，俄羅斯卻只是大陸的第十大貿易夥伴，而且還是扮演原材料供應地角色，瑞典智庫認為，這種失衡的關係將會導致「中」俄戰略夥伴關係的崩潰。「中」俄雖然有「世代友好永不為敵」的倡議，但就像Zbigniew Brzezinski所說：「中俄戰略協作夥伴關係基本上就是個口號」。因為當大陸國力崛起，生產總值（GDP）是俄羅斯的4倍，軍費是俄羅斯的兩倍，軍力有可能超越俄羅斯，「中俄關係就像是在熊抱及微笑背後，藏著不信任及懷疑的心」，尤其是近年大陸已能自主研發生產航母、東風21、41飛彈、殲15殲31等先進武器。俄國人憂心大陸崛起，擔心中國人仍認為俄國侵占其固有領土，加上大陸13億人的人口密度130人/平方公里，遠高於西伯利亞的5人和遠東區的1.2人/平方公里。大陸龐大的人口、對資源的大量需求以及軍力的擴張等因素，都將成為「中」俄間不信任的主因。這些不信任心理，包括：聖彼得堡「波羅的海明珠」計畫爭議；俄國政府聲稱俄國不會出現「中國城」；中國人參與開發俄羅斯遠東地區是一種「威脅」；圖們江地區開發計畫爭議；俄抵制大陸在中亞投射軍事的存在；俄在沒有大陸加入的區域組織如獨聯體、集體安全條約組織，鞏固其在中亞的地位和影響力；俄出口武器給越南並參與越南在南海的油氣開採；俄對大陸軍事技術合作設限以及能源價格爭議等就足以證實。這些爭議中，雖然在習近平此行部分有局部性突破，但仍需檢視後續軍事技術、能源價格之簽約與交貨結果。

柒、結語

習近平未來還有10年的任期，如無意外，與普京將會有長達10年的重疊交往，此行是兩人10年重疊互動的第一步。在當前美國重回亞洲的全球戰略下，預期習近平與普京二人仍將持續維繫現有「中」俄戰略協作夥伴的緊密關係，尤其是透過上合組織展現出來的雙方軍演與戰略合作關係。唯「中」俄關係成分中，戰略關係遠多於經社和人文合作等實質關係，習近平的新人新政，需要突破一些實質的「中」俄關係，尤其是爭議中的軍經能源合作議題，以走向名副其實的「中」俄戰略協作夥伴關係。

隨著大陸國力的崛起，尤其是已成為全球最大貿易國後，許多國家紛紛調整對大陸的外交戰略，其中尤其是美國的重返亞太大陸和日本引發釣魚臺問題最為典型，目前連越南、菲律賓等國也開始對大陸採取防範心態。面對這種前所未有外交形勢的變化，大陸需要新的外交戰略思維去調整因應。從國家發展道路觀之，不論是「和平發展」或「和平崛起」，對內提供多數人民都願意穿的「鞋子」，對外營造和平穩定的外部環境，還是最有利於大陸持續發展邁向大國之路。但是當大陸成為全球大國後，也應比以前擔負起更多的大國責任，真正發揮「你中有我、我中有你」的互助互利平等協作精神，希望這也是習近平未來10年的自我期許。

中國大陸「維穩」經費高漲與強化社會穩定之努力

The Increase of Mainland China's Budget for Maintaining Stability
and Its Efforts to Enhance Social Stability

汪毓璋 (Wang, Yuh-Woei)

中央警察大學教授兼國境警察學系系主任

壹、前言

2013年3月，在「人大」開幕前，媒體再次依據大陸財政部公布之預算報告，解讀大陸之「維穩」費用已高達人民幣7690.8億元，較去年增加8.7%，並評論維穩費用之預算已是連續3年超過軍費。然而早在2011年4月6日，新華網就已發出題為《捏造「中國維穩預算」缺乏基本常識》一文，反駁法廣中文網之《維穩開支超軍費-中國猶如警察國家》評論文章，指出該文「完全是無中生有、張冠李戴」。在2012年兩會期間，人大發言人李肇星亦指責西方媒體「偷換概念」，表示中國大陸沒有維穩經費，且「公共安全」支出的內容含蓋廣，包括「支持地方特別是中西部地區化解政法機關基礎設施建設債務，提高公共服務和社會管理能力。加強基層監管部門食品檢驗檢測能力建設，促進保障食品安全」等。

貳、普遍認知公共安全經費就是維穩經費

新華網在2011年發表之駁斥專文，指出「公共安全」和「維穩」根本就不是一個等同的概念。「公共安全」的範圍含蓋公共衛生、公共交通、建築安全等諸多領域，這些領域以保護人民群眾生命、健康和公私財產安全為目的，是社會生活中必不可少的部分。「公共安全」支出雖含蓋公安、消防、緝私等

諸多領域，但並非「維穩」那麼單一。且公共安全支出與財政收入增長協調發展，隨著大陸經濟實力的壯大、人民對於公共安全的需要不斷增長，因此，公共安全支出當然穩步提升。且強調除了美國、法國以外，大多數國家此等支出都超過軍費開支；又如果以公共安全支出與軍費比例而論，大陸不及德、英、日、澳、俄。

大陸官方與外界對於「維穩經費」認知上之差異，反映出「公共安全」經費是否可以簡化為「維穩經費」？因此，涉及了「公共安全」的定義？「公共安全」的範圍？「公共安全」的界限？「公共安全」的預算依據等問題。這些問題大陸自己的說法也不一致，且若再檢視各省市自治區公布的財政預算報告也不盡相同。而本段概僅從預算依據與項目內容之角度來加以說明。

在大陸財政部收入支出分類中，「公共安全」屬於功能分類，因此各級財政預算中必須體現，雖實踐中常有被架空及實施不到位，但也有依環境變化需求而大量投入的情況。根據《2013年中央本級支出預算表》，「公共安全」被分為公安、檢察、法院、司法行政、武裝警察和緝私警察及其他等六類。但2012年中央財政預算支出分類，還包含食品安全等。且北京市、上海市公共安全的預算內容亦不一致；內蒙古等地的公共安全預算則與國防預算合一；安徽、貴州等省區財政廳局長的預算報告卻沒有涉及「公共安全」類別，更無具體的財政預算數字；重慶、四川等地則將該預算併入到「公共服務」；青海省剛察縣政府則將「公共安全」又分解到十大類近百小類中。

此等現實，反映出由於現行《預算法》及其實施條例和各地的配套法規中，對預算報告的內容和格式規範並沒有嚴格要求，因此各地報告項目和範圍不一致或只是形式已是必然發展。且相關預算之法規中，並沒有「公共安全」的明確定義和範圍，導致理解上中央與地方出現編列預算上之差異，因此因地制宜亦不足為奇。但各地財政報告中，即使缺少「公共安全」預算的具體內容，但應該都有依據，只是未公開而已。且早在1980年代，大陸的財政預算中就已開始列有「公共安全」的預算。到了2008年，該預算中公、檢、法、司的預算已被單列成為政法經費。且一般言，公安、法院和司法之經費常常是占「公共安全」支出的三分之二左右，而這些部門之工作均與「維穩」有關。因此，在現實與認知上公共安全開支被視為維穩費用已被廣泛接受。

且回溯早在2010年6月9日之新華網轉載《光明日報》一篇題為《「天價

維穩」的無底洞有多深？》的文章中，就援引了《社會科學報》指出，「2009年以來，地方政府的工作重心發生了質的變化，由『發展是第一要務』變成了『發展是第一要務，維穩是第一責任』。……權威數據顯示，2009年維穩財政預算執行情況令人震驚：全國內保費用達到5140億元，已接近軍費的數額，中央公共安全支出增幅達47.5%。」接著又引述各地近年來紛紛成立之「維穩辦」、「綜合治理辦」、「應急辦公室」等機構，以致維穩費猛增，而質疑天價維穩何時休。

參、發展引發之社會矛盾與群體事件亟待解決

今（2013）年3月5日，大陸總理溫家寶在第十二屆「人大」一次會議上最後一次做政府工作報告中稱，大陸社會矛盾明顯增多，教育、就業、社會保障、醫療、住房、生態環境、食品藥品安全、安全生產、社會治安等關係群眾切身利益的問題不少，部份群眾生活困難；制約科學發展的體制機制障礙較多；政府職能轉變不到位，一些領域腐敗現象易發多發。如此種種使近幾年來，大陸民怨四起，群體事件風起雲湧，大陸社會矛盾激化到一觸即發，如在火山口上。且早在2011年之「兩會」期間，溫家寶就已經表示：「民眾反映強烈的問題尚未根本解決」。其中包括高物價及房價、「攸關食品安全及貪污猖獗」及政府違法徵地拆遷等諸多重大問題。對收入懸殊及貪腐等日益擴大連串議題，在大陸已造成「很大民怨」。

民怨累積一定程度就會爆發，根據《瞭望》雜誌公布的統計，大陸的「群體事件」已由2000年的4萬起增加到2009年的11萬起，到2010年又增加到28萬起。參與的人數平均增長17%，由2000年的一百六十三萬多人，增加到2009年的五百七十二萬多人，其中百人以上的群體性事件由3,200起增加到八千五百多起。而2011年初，上海交通大學之研究報告顯示，大陸在2010年平均每5天就有1宗震撼全大陸的社會性事件，這個數字比2009年增加20%，另外，過去這種震撼全大陸的社會性事件，多半都發生在中部或西部等比較落後的地區，2011年已經擴展到沿海比較富庶的地區。且社科院統計數據顯示：全大陸群體事件，2010年有12.7萬起，2011年23萬起。每年群體事件的參與人數約有五百多萬人，群體事件近半是因拆遷。據統計，從1955年到2011年，全大陸超過1千萬人

被勞動教養。

這些群體事件常是針對貪官及受冤民眾在投訴無門的情況下，由民間抗議演變成針對大陸政府部門的襲擊以宣洩對當局統治的不滿。雖然這些事件最後概是靠武力鎮壓和輿論強力掩蓋使之平息，但也都造成民眾傷亡、被迫教養及累積對政府的怨恨為代價。因此，2012年7月，平息廣東「烏坎事件」的中共廣東省委副書記、政法委書記朱明國在全省政法系統領導幹部大會上指出，一些地方和領導幹部片面理解「穩定壓倒一切」，認為平安就是「不出事」，對一些苗頭性問題視而不見，能捂則捂、能壓則壓；對歷史遺留問題和矛盾採取「擊鼓傳花」做法，只要不在我任上出事就「OK」；對群體性事件應對失當，要麼亂扣帽子、加劇衝突，要麼喪失原則、一味妥協。這種維穩不是和諧維穩，而是強制維穩，甚而產生新的不穩定因素。致隱含維持社會穩定發展必須另謀解決方式之思考。

肆、深入基層與各行業之維穩體制運作

1980年代初，鄧小平指出，安定團結是發展經濟實現現代化的一個前提，並強調「穩定壓倒一切」。初期是以維護社會治安、打擊犯罪處於首要地位，到了1990年代末，由於企業改制破產等問題引發的矛盾十分突出，關注民生、維穩促和諧成為主基調。在此背景下，以維護社會穩定為目的的協調機構，維護穩定工作辦公室應運而生。領導部門包括1991年3月21日，成立之「中央社會治安綜合治理委員會」；1998年3月27日，成立之「中央維護穩定工作領導小組」；及2000年5月11日設立在公安部之「中央維護穩定工作領導小組辦公室」。

此維穩體制由上而下緊密結合，以政法系統為中樞，延伸至公安、法院、信訪等機構，在基層遍設維穩綜治網點。居於中樞的是「中共中央政法委員會」並以「中央維護穩定工作領導小組」為最高權威，其下還有綜治委等機構，統管公安、法院、檢察院、國家安全部等政法機構。且省、自治區、市級、縣級、甚至民間公司均有維穩辦公室、鄉鎮與街道也有綜治維穩中心。2011年10月，「中共中央社會治安綜合治理委員會」改名為「中共中央社會管理綜合治理委員會」，從大陸全國人大、全國政協，到最高法院、最高檢察

院，從公安部、國安部到民政部、衛生部、財政部、鐵道部、文化部，武警和解放軍總政治部、總參謀部，再到國家發改委、國新辦、國家信訪局、全國總工會等，幾乎含蓋了所有的部門。

而維穩體制成立20年以來，雖然中央政法委提出社會矛盾化解，社會管理創新，廉潔公正執法等「三項重點工作」。且「維穩」重點轉變為構建社會維穩網路，並探索新的維穩模式。但社會矛盾的凸顯，群體事件的不斷發生，引發執政者對「穩定壓倒一切」社會治理思維的反思。2011年3月之第十一屆「人大」第四次會議上，又強調應加強和創新社會管理，努力維護社會公共安全，促進社會的和解和穩定。

伍、習李體制化解社會矛盾之努力方向

習李體制接班的中共「十八大」之前，為了維持社會穩定及爬梳安全治理新途徑，有三項欲奠下後續努力的維穩思維，第一、強調源頭防治、綜合治理，圍繞產生不穩定因素的深層次原因，將維穩從社會表層擴展為深入社會深層的系統治理；第二、強調維護民眾權益與維穩的一致性，並提出正確區分兩類不同性質的矛盾，以糾正近年來「為維穩而維穩，維穩而不穩」現象，明確了「維穩為民生」的關係；第三、強調嚴格依法按政策辦事，並特別要依靠群眾，從基層化解矛盾問題。

2013年1月7日，大陸「全國政法工作會議」以電視電話會議形式舉行，總書記習近平強調「全力推進平安中國、法治中國、過硬隊伍建設」、「努力讓人民群眾在每一個司法案件中都能感受到公平正義」。並以推進勞教制度、涉法涉訴信訪工作、司法權力運行機制、戶籍制度等之「四項改革」作為未來政法工作重點，換言之，「平安中國」、「法治中國」之目標，可以藉由此四項改革途徑來努力達成。

2013年2月，中央政法委書記孟建柱在第4期《求是》雜誌上，撰文指出，「無論是推動發展、維護穩定，還是創新管理、提升服務，法治都是最可靠的手段。偏離法治軌道，不僅不能從根本上解決問題，反而會引發新的矛盾」。隱含要不同以往之以行政手段維穩的剛性高壓，轉換成落實以法治為主之維穩作為。

3月26日，總理李克強在國務院廉政工作會議上強調，要完成好持續發展經濟、不斷改善民生、促進社會公正三大重點任務，必須著力建設創新政府、廉潔政府、法治政府。綜整此等政策談話與接續欲落實防腐之行動，均凸顯法治精神在依法治國新階段的重要作用，且以科學、民生、法治為導向的社會管理模式正成形中，並以「堅持法治國家、法治政府、法治社會一體建設」維持穩定。

陸、結論

不論「公共安全」經費是否等同於「維穩經費」？或是將「公共安全」經費下發給強力打擊部門，就認知為是打壓社會反對力量等？均反映出在資本主義與共產主義不同範疇下展現出不同名詞卻詮釋相同，及接續應對作為分歧致批判與反駁之現象。且亦可從政治、社會、經濟及發展、治理等不同角度進行解讀，但脈絡不同、觀察指標不同，自然就有不同觀點。然而內部穩定重於一切各國皆然。

中國大陸在沒有適合發展前例可資參考下而不得不然之「摸著石頭過河」及「能抓老鼠就是好貓」作法，自然產生了未有配套之混亂與短期利得但卻可能凸出矛盾，而付出社會不穩定之長期代價。習李體制剛浮現，標榜法治主導，但是在政左經右主軸不變致無法澈底解決發展帶來之階層平行發展，因而在致力維穩及最終可能仍須強力打擊的情況下，經費相對提高也是必然，然效果仍待觀察。

對兩岸建立軍事互信機制近程階段 之分析與建議

An Analysis and Proposition of Short-Term Measures for Building
Mutual Military Confidence across the Taiwan Straits

王官德 (Wang, Guan-De)

國防醫學院通識教育中心兼任助理教授

摘 要

軍事互信旨在化解敵意、消弭誤判，避免走向軍備競賽，是兩岸關係穩定和發展的重要因素。長久以來，兩岸受制於「一中原則」的政治枷鎖，在醞釀建立互信機制的過程中，出現「盍各言爾志」的現象，始終未能產生太多的交集。在近程階段，兩岸宜以「九二共識」為基礎，雙方「擱置主權，求同存異」，從政治敏感性較低的互信措施做起，慢慢磨合彼此的合作關係和累積政治互信，方能逐步建構、落實兩岸軍事互信機制。

關鍵字：軍事互信機制、「一中原則」、「九二共識」

壹、前言

臺灣與中國大陸分離迄今超過60年，歷經半個世紀以上的對立與隔閡，過去由於種種歷史因素與政治糾葛，臺灣海峽曾數度成為潛在的戰爭熱點。面對全球化國際競爭壓力紛至沓來的嚴酷現實，「以談判代替對抗，以合作代替敵對」，遂成為不可抵擋的世界潮流，為確保臺海及整個亞太地區的穩定、和平與發展，兩岸允宜盡棄前嫌，積極推動和解與合作。

目前，兩岸之間並沒有軍事互信機制，藉以防止突發的擦槍走火意外。儘管多年來雙方領導人和學者相繼拋出相關議題與建議，但軍事互信、交流談論多年，似乎總是「雷聲大，雨點小」。去年11月，胡錦濤在「十八大」政治報告中再提出商談建立兩岸軍事安全互信機制的主張；今年3月13日，國防部對外公布「四年期國防總檢討」（Quadrennial Defense Review，簡稱QDR）報告時強調：建立兩岸軍事互信機制不宜冒進，應採保守態度，¹距離雙方達成具體共識仍相去甚遠。本文旨在爬梳相關報導，分析兩岸在軍事互信機制上的理解差異與意圖分歧，並進一步探討近程階段幾個可能面臨而要先解決的重要問題，嘗試從中尋找突破口，就建構初步兩岸軍事互信機制之達成提出些許管見。

貳、建立兩岸軍事互信的沿革

「軍事互信機制」（Military Confidence-Building Measures, MCBMs）²是蘇聯在1950年民主與共產兩大陣營對立嚴峻局勢下首先倡議。1975年包括美、加在內的35個國家建立「歐洲安全暨合作會議」，成為冷戰期間溝通安全事務的最重要平臺，並於1995年元月結束會議型態轉為國際組織——「歐洲安全暨合作組織」（OSCE），有效緩解敵對陣營的緊張關係。

1979年元月，為配合鄧小平「和平統一」的統戰政策，大陸「全國人大」常委會發布《告臺灣同胞書》，首先提議兩岸透過商談結束軍事對峙狀態。此

¹ 吳明杰，「舉北韓為例看兩岸互信 國防部：停戰協定 說撕就撕」，自由時報，2013年3月14日，第A1版。

² 「軍事互信機制」又稱「信心建立措施」，首見於1975年的歐洲安全暨合作會議所達成的「赫爾辛基最後議定書」（Helsinki. Final Act）。主要概念為：敵對雙方透過軍事交流與即時資訊互換、例行查證等規定，增加對彼此決策機制與戰略意圖的瞭解，避免因誤判對方意圖而造成意外戰火。

後，兩岸開始醞釀建立軍事互信機制，歷經數個領導世代，仍無法圓滿達成。

迄2005年，時任國民黨主席連戰赴陸展開「和平之旅」，在「連胡會」中，就兩岸應建立「軍事互信機制」取得基本共識。2008年5月臺灣政黨再度輪替；同年12月胡錦濤在紀念《告臺灣同胞書》發表30周年座談話上，呼籲協商正式結束兩岸敵對狀態，宣告著兩岸關係即將邁入軍事交流的階段；2010年的大陸「國防白皮書」也首次將軍事安全互信機制納入其國防政策之中。

在中共「十八大」政治報告中，胡錦濤明確地提出「商談」建立兩岸軍事安全互信機制，成為近期對臺的指導思想和工作重點。由於無論是國民黨或民進黨執政，都曾將建立兩岸軍事互信機制列為重大防務政策，尤其在馬政府主政下兩岸關係日漸緩和之際，理應水到渠成。惟目前的現況不但是停滯不前，我方甚至有轉趨保守之勢，顯示兩岸在軍事互信的理解上存有諸多差異(如表1)，必須假以時日，透過循序漸進的溝通、釋疑，化解彼此之間的認知歧見與對立。

表1：現階段兩岸對「軍事互信機制」概念上的差異

區分	臺灣觀點	中國大陸觀點
用語	兩岸軍事互信機制	兩岸軍事安全互信機制
目標	減少意外與誤判所造成的軍事衝突	建立政治互信，創造和平統一的條件
前提	國內先達成共識，且必須在「一中各表」原則下的「九二共識」基礎上進行	接受「一個中國」原則下的「九二共識」
談判定位	兩個政治實體的談判	不是「國與國」間的談判
美國角色	美國能夠積極參與並成為兩岸簽署協議的保證人	美國不得介入
核心議題	大陸應先降低對臺軍事部署	美國應減少對臺軍售
談判時機	時機尚未成熟	抓緊當前的「戰略機會」

資料來源：作者自行彙整

參、建立兩岸軍事互信的內容與階段

學者普遍認為兩岸軍事互信機制可以達成以下4個功能：(一)減少因誤判及意外而引起武裝衝突的風險；(二)在發生危機時，提供消弭危機的方法；(三)提

供兩岸軍事建立海上救難與其他人道救援的合作模式；(四)有助於兩岸軍方降低緊張與強化互信。³從歐安會議和國際間信心建立措施之實踐經驗，以此來規劃兩岸軍事互信機制，可作如下思考：⁴

一、宣示性措施

宣示性措施是針對問題表達本身的立場，兼具象徵與實質之意義。主要包括尊重現有的邊界與現狀、尊重雙方主權的完整、避免武力威脅、互不干涉內政、和平解決衝突。

二、透明性措施

透明性措施旨在公布軍事動態資訊，去除雙方不必要的猜忌與敵意，減低危機發生之機率。內容涉及出版國防白皮書、交換軍事訊息、預先告知軍事演習、互相觀察軍事演習、參加聯合國傳統武器登記、公布軍事活動行事曆等。

三、溝通性措施

一般而言，溝通性措施係指熱線設置、高層定期溝通對話、通訊與查證網路設置、軍事人員與機構交流、定期區域安全對話或會議建制、危險軍事意外通報制度、衝突防制中心與諮商性機制之設置等。其目的在透過電話通報、人員溝通、會議磋商等方式，以化解彼此歧見，減少因誤解而產生之風險。

四、限制性措施

限制性措施內容包括限制大規模的軍事演習、演習的次數、武器部署的種類，以及裁減邊境的駐軍與軍備、發布非軍事區或者建立緩衝區、戰略武器和飛彈互不瞄準對方、不參加對方的軍事同盟、建立非核區、禁止雙方使用大規模的殺傷性武器。

五、查證性措施

查證性措施係指許可對方派遣觀察員直接觀察軍事演習、當場查證軍事活動，和開放空中監偵與攝影，以查證軍事資訊及其政策的可信度，避免對方錯誤的情報與判斷，而產生危安事件。

六、規範性措施

³ Bonnie S. Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures," *paper presented at the Confidence-Building Measures-Successful Cases and Implications for the Taiwan Strait*, Taipei, 2008, p.268.

⁴ 參考林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」，載於臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，「信心建立措施(CBMS)與國防」學術研討會(臺北：臺綜院，1999年6月)，頁4-6；郭臨伍，「安全信心建立措施與兩岸關係」，*戰略與國際研究*(臺北)，第1卷第1期(1998年1月)，頁91。

海上軍事遭遇行為準則或磋商機制、不率先使用核子武器協定、戰略武器與導彈互不瞄準原則等，都是規範性措施的要項內容。

七、綜合性的安全措施

綜合性的安全措施泛指經濟合作、人權保障、毒品走私防制、共同打擊海上犯罪、海上搜索與救難、天災相互援助與動員、共同維護海洋生態、共同科學研究計畫等。

在軍事互信發展階段上，克蘭普(Michael Krepon)認為應採漸進方式。在第一階段「避免衝突」(conflict avoidance)；第二階段「建立信任」(confidence building)；第三階段「強化和平」(strengthening the peace)。⁵ 基此，國防部對軍事互信機制之規劃，在前部長李傑時期的「國防白皮書」區分近程、中程和遠程3個階段，先互通善意、存異求同；再尋求建立規範、穩固互信；遠程則是終止敵對、確保和平。⁶

2011年7月出版的「國防100問」書中，揭櫫了國防部依循政府現階段「先經後政、先急後緩、先易後難」之政策指導，配合兩岸協商進程與議題，進行相關規劃與整備，循序推動。⁷ 國內學者王高成等人建議，在第一階段應以建立非傳統安全合作為優先；第二階段為增進兩岸軍事安全瞭解，以學術交流為主；第三階段為降低敵意及避免因意外衝突。⁸

共軍將領羅援把軍事互信視為和平發展大框架中的重要組成部分，提出了「四先四後」原則，即「先議後談、先易後難、先週邊後核心、先二軌後一軌」。⁹ 華府智庫戰略暨國際研究中心資深研究員葛來儀(Bonnie Glaser)則具體指出，兩岸可先由單方面的透明性措施、軍事作戰約束和宣示作為等開始，再擴展至雙方面的措施，如軍事交流、設置軍事緩衝區等。¹⁰

依現況而論，兩岸開展軍事互信尚處於一個初始階段，雙方還在觀察、試探與磨合，具有限制性及強迫性的信心建立措施，短期內並非一蹴可及。宜從

⁵ Michael Krepon, *Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, (Washington DC: The Center for Strategic & International Studies, 1995 3ed), pp.4-13.

⁶ 國防部主編，*中華民國93年國防報告書*（臺北：黎明文化公司，2004年，初版），頁71至73。

⁷ 國防部，*國防100問*（臺北：國防部，2011年7月），頁19。

⁸ 王高成等，*臺北論壇政策建言書(國防篇)*（臺北：臺北論壇，2012年3月），頁16至17。

⁹ 「深度剖析兩岸軍事互信之迷思、誤解以及出路」（2009年9月2日），2012年5月8日下載，《鳳凰博報》，<http://peterq.blog.ifeng.com/article/3146692.html>。

¹⁰ Bonnie S. Glaser, "Military Confidence Building Measures: Averting Accidents and Building Trust in the Taiwan Strait," *American Foreign Policy Interests* (London), Vol.27, No.2(2005), pp. 98-100.

爭議性低、執行容易的作為開始著手，先議論、後協商，才能找到真正得以實施和操作的切入點。

肆、建立兩岸軍事互信的現存困境

務實而言，軍事互信機制雖不是臺海和平的萬靈丹，但卻也是避免兩岸相互毀滅、降低戰爭風險的「消炎劑」或「緩衝機」。¹¹臺灣基於確保本身安全，大陸為促進統一，雙方都有建立軍事互信機制的意願，美、日等國亦樂觀其成。儘管內外環境均有利於兩岸建立軍事互信機制，但檢視其現存的困境與制約因素仍多。

一、臺灣內部統獨爭議

臺灣民主化的過程中，「本土臺灣意識」和「現狀臺灣意識」同時成型。前者以臺灣主體為核心，主在追求臺灣在國際社會之平等且獨立。後者強調「臺灣優先」的重要性，重視現狀和平的程度，高於主權議題的訴求。¹²對於軍事互信機制，綠營學者主張真正的核心是主權領土不可侵犯，不但是互信機制的前提、也是目的，¹³並不認同國民黨政府以模糊主權的「九二共識」為基礎之大陸政策。

2012年總統大選，馬總統主打「九二共識」，以689萬1139票順利連任成功，但「英嘉配」也得到609萬3578票，得票率為45.63%。顯示在兩岸政策上仍持續對立、分歧，臺灣分離(臺獨)意識和勢力，對內仍有一定的民意基礎和影響政局的能力。勝選後的國民黨政府，不可能完全忽視此一事實，而逕自與大陸簽定軍事互信機制。

二、兩岸缺乏政治互信

大陸軍事科學院曾深入研究東、西德的軍事互信，發現關鍵不在於軍事透明，而在「信任」。¹⁴缺乏政治互信與戰略保證(Strategic assurance)，是目前推動兩岸軍事互信機制的關鍵障礙，更何況中國戰略傳統並未將軍事互信

¹¹ 蘇進強，「兩岸軍事互信機制的虛與實——沒有互動就沒有互信，沒有互信就沒有安全」，新世紀智庫論壇(臺北)，第26期(2004年6月30日)，頁11。

¹² 楊永明，「臺灣民主化與臺灣安全保障」，臺灣民主季刊(臺北)，第1卷第3期(2004年7月)，頁1-25。

¹³ 林濁水，「互信機制 喊爽而已 前提：主權平等互重」，自由時報，2005年5月5日，第15版。

¹⁴ 「兩岸談軍事 政治敏感互信最難」，中國時報，2008年3月6日，第A17版。

納為軍事文化的一部分。¹⁵共軍如向臺灣展現透明，等於也向與我有軍事合作關係的美國公開，甚至某種程度上限制其往太平洋發展之行動，導致許多論述皆淪為空談，許多措施也無法逐步推動。

「互信」事涉雙方，大陸在意的是臺灣對於「一個中國」的承諾，一再強調「臺獨」就意味著戰爭。而臺灣重視的是迄今大陸仍未調整對臺軍事部署，亦未改變其《反分裂國家法》得採取「非和平方式」處理兩岸問題的條文。學者蘇進強更用「槍口前的玫瑰」來形容「軍事互信機制」的脆弱性。¹⁶

再從歷史經驗的角度觀察，1945年10月，國共兩黨簽署《雙十協定》，旨在結束國內分裂局面，但兩軍對戰略要地的衝突，在談判期間從未中斷，最終擴大成全面內戰。1951年5月，藏人在武力威脅之下與大陸中央簽訂《十七條協議》，並未曾稍歇共軍對藏人的壓迫。上情，導致部分臺灣民眾談虎色變，認為不可能依賴一紙和平協議，抑或軍事互信機制就能確保安全。

三、「一中原則」的要求

大陸所主張的「軍事安全互信機制」，與我方倡議的「兩岸軍事互信機制」，其目標並不相同。就北京立場而言，推動兩岸軍事安全互信的政治目標為：鎖定「一中原則」、正式結束內戰狀態，和排阻美國對臺軍售，最終達成實現國家完全統一，¹⁷因而提出「一中、反獨、促統」等3個條件。而臺灣則強調透過建立軍事互信發展出可預測、沒有意外的行為準則，視此一機制為達到安全目的工具，為兩岸和平穩定發展的基礎，堅持不能把「一中原則」作為前提。

「軍事互信」名為軍事，實為高度而敏感的政治議題。由於軍事互信機制涉及「國與國」的協議，北京擔心如果兩岸簽訂軍事互信機制，不啻在政治上承認雙方是「國與國」的關係。¹⁸對於建立軍事互信機制的基本立場是：「自家人吵架為什麼要鄰居來插手？」¹⁹並不允許任何國家在主權領土問題上進行干

¹⁵ 例如，兵家孫子說：「兵者，詭道也。故能而示之不能，用而示之不用，近而示之遠，遠而示之近。」便是一個典型例子。

¹⁶ 李志德，「立院公聽會 兩岸軍事互信機制 近期不可行」，聯合報，2000年6月24日，第13版。

¹⁷ 李毓峰，「中共推動兩岸軍事安全互信機制之評析」，全球政治評論(臺中)，第34期(2011年4月)，頁71-95。

¹⁸ 丁樹範，「少了一中 軍事互信 一廂情願」，聯合報，2005年5月3日，第15版。

¹⁹ 「李際均建議：兩岸共同協防南海 維護固有疆域」(2009年11月15日)，2012年5月8日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/3/6/5/101136530.html?coluid=7&kindid=0&docid=101136530>。

預。²⁰但兩岸要進入政治對談的其中一個條件是取得美、日等重要國家的支持，我方並希望美方能夠積極參與，成為兩岸簽署和平協議的保證人，將臺灣的安全問題與地區安全情勢連結在一起，使得談判軍事互信機制成為現階段不現實的期待。

四、影響美國戰略利益

美國在兩岸軍事互信機制的角色微妙，雖關注臺海和平與穩定，卻不樂見兩岸邁向終極統一。冷戰時期，臺灣是防堵共產勢力向外擴張第一島鏈的中心環節；2005年在《美日安保條約》架構下，臺海問題曾被列入「共同戰略目標」（common strategic objective）。目前，美方在重返亞洲（pivot to Asia）政策下，支持的是一個「不統」的臺灣和大陸商議軍事互信，避免雙方誤判，防止危機升級，卻難以接受兩岸由軍事互信延伸至政治領域，進而改變既有的地緣戰略格局。此外，也擔心我國軍事透明化後，臺美間的軍事聯繫和主戰裝備性能，乃至與美軍有關的戰術戰法，恐有外洩之虞。²¹

伍、近程階段相關問題探討

在建構軍事互信機制的過程中，兩岸有其迥異的政治立場，卻也有事務性的實際需求，以至於探討相關議題的論文，可說是連篇累牘，不可勝數。本文謹針對未來兩岸建立軍事互信近程階段中，可能面臨而要先解決的幾個重要問題，論述如下：

一、兩岸軍事交流互訪

2002年6月底，軍系前立委周正之、李鳴皋等6位退役將領參加在北京召開的「從中日甲午戰爭，看中國海權的發展」軍事戰略學術研討會。大陸軍方由多名將級高階將領，以及隸屬總參智庫的多位涉臺專家學者與會，雙方針對如何建立兩岸軍事互信機制等議題，首度展開政策性對話。²²

2009年11月，在臺北召開的「兩岸一甲子學術研討會」，兩岸軍政學界首次就軍事互信等敏感議題公開交流，即便雙方各持立場，針鋒相對，但已經站

²⁰ Gurtov Melvin, *China's Security: The New Role of the Military* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1998), p.234.

²¹ 元樂義，「兩岸軍事互信 不能自外於美國」，*中國時報*，2009年5月11日，第13版。

²² 王銘義、呂昭隆，「將領對話 兩岸軍事交流悄然啟動」，*中國時報*，2002年7月17日，第1版。

在一起，進行坦誠的交流對話。²³

2010年4月初，新同盟會會長陸軍退役上將許歷農率領23位臺灣退役將領訪問北京，受到包括共軍退役上將等二十餘位大陸軍方高層接待，在座談會上並達成兩岸儘速建立軍事互信機制的共識。²⁴同年5月，在臺北召開的「中山、黃埔、兩岸情」論壇上，來自兩岸三地及美加地區的黃埔校友、眷屬，紛紛對兩岸如何建立軍事互信機制，進而簽署和平協議提出建言。²⁵

在現役軍人交流部分，2006年美軍太平洋司令法倫（William Fallon）曾出面邀請兩岸軍方參加「亞太安全研究中心」（Asia-Pacific Center for Security Studies）在夏威夷舉行的軍事論壇，國軍對此態度積極並表達參加意願，惟共軍卻反應冷淡並排拒參與，造成雙方在國共內戰後首度進行軍事交流的契機破局。²⁶

2009年太平洋美軍司令吉亭（Adm. Timothy J. Keating）亦公開表示，為降低臺海的緊張，他願意邀請兩岸軍事官員到夏威夷面對面會談，對於美方的出面斡旋，共軍依舊興趣缺缺。²⁷

從正面的角度而言，上述「增信釋疑」的退役將領交流，不論其性質是退役將領的情感聯誼，或體制外的討論對話，甚或是大陸對臺的統戰作為，都可累積不少的對話經驗與互信。同時，也顯示兩岸現役軍人交流的時機尚未成熟，以及共軍認為「兩岸的軍事交流，是兩岸之間的事情」²⁸，不容外人置喙的立場。

共軍認為兩岸軍事互信從兩岸退役將領開始，不存在軍事涉密、不受限制。²⁹且先行「二軌對話」，有助於凝聚共識，製造氣氛，可降低官方談判過程

²³ 「旺報：兩岸針鋒相對，但已經站在一起」（2009年11月16日），2012年5月8日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/3/7/8/101137804.html?coluid=9&kindid=5450&docid=101137804&mdate=1116113746>。

²⁴ 「許歷農率47顆星登陸推動軍事互信」（2010年4月15日），2012年5月8日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/9/0/2/101290252.html?coluid=3&kindid=12&docid=101290252>。

²⁵ 「古銑賢：加快建立兩岸軍事互信機制」（2010年4月11日），2012年5月8日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/1/8/4/101318418.html?coluid=98&kindid=2996&docid=101318418&mdate=0515232856>。

²⁶ 吳明杰，「美意落空 共軍拒與臺軍事對談」，中國時報，2006年7月12日，第A13版。

²⁷ 王宗銘，「美軍方願促成兩岸軍方夏威夷會談 國防部：沒有收到訊息」（2009年2月19日），2012年5月8日下載，《今日新聞網》，<http://www.nownews.com/2009/02/19/11490-2411091.htm>。

²⁸ 「軍事互信可從學術交流做起」（2009年4月16日），2012年5月8日下載，《工商時報》，<http://tw.myblog.yahoo.com/sunponyboy-IDF/article?mid=18137&prev=-2&next=-2&page=1&sc=1>。

²⁹ 馬靜、張昕，「大陸軍方盼速建兩岸軍事互信機制」，文匯報(香港)，2011年3月6日，第A10版。

中對兩岸關係的衝擊。惟「民間性、體制外、非正式」的對話管道，政府部門或可樂觀其成，並視之為擴大兩岸交流層面的試金石，但包括國共論壇在內，都不是政府授權的單位，不受約束，就容易引起負面的揣測與爭議。

二、建立危機處理熱線

早在上世紀50年代，大陸和蘇聯建立起元首之間的直通電話（「熱線」），但遲至2008年3月雙方國防部才直接通話。2003年美國提出與大陸建立國防部層級直通電話的動議，遲至2008年4月「中」美雙方國防部長才首次通話。不過，對韓國和日本分別提出要求，希望能與大陸在相應軍區建立某種形式的直通電話，據悉仍停留在研議階段，³⁰顯見共軍的保守審慎心態。

「中」俄、「中」美建立熱線都是為增進彼此的互信，進一步推動兩軍關係的發展，但在層次和性質上並不完全一致，前者是為了深化雙方國防部長和總參謀長年度互訪機制、總參謀部的戰略磋商，和兩軍的人員交流、培訓等戰略協作夥伴關係；而後者則是為強化防務磋商、國防部工作層會晤、海上軍事安全磋商、人道主義救援和軍事環保領域的交流，為雙方防務部門和軍隊領導人處理突發性事件，並就共同關心的問題交換意見，提供一個對話平臺。

我方欲建立之兩岸軍事熱線的性質，與1963年6月美國和蘇聯在日內瓦簽署的機制較為接近，旨在建立相互軍事演習通報熱線，以避免不必要的刺激與過度反應。目前，兩岸軍方尚未建立起多種機制化的務實性交流與合作，連防務磋商都未啟動，互信程度不足，欲建立軍事熱線，尚言之過早。

三、劃分海峽中線

「海峽行為準則」，是參考冷戰時代美國與蘇聯、美國與大陸的「行為準則」，以及東協國家與大陸欲擬的「南海行為準則」，目的在避免雙方軍機、軍艦遭遇時，因為誤判而擦槍走火，而主要的關鍵議題則是海峽中線的規範。無論是共軍船艦直接南北穿越臺海，或是繞行臺灣東部海域，甚至大規模共軍戰機飛越臺海壓迫中線，都可能因雙方誤判而發生誤擊事件。未來，兩岸不排除發生類似2001年「中」、美軍機，在南海上空擦撞的偶發性衝突（accidental conflicts）。而類似越線事件，正是軍事互信機制首先要處理的問題。

³⁰ 羅錚，「中俄中美兩國兩軍互信達到新的水準」，*解放軍報*（北京），2008年4月15日，第12版。

所謂「海峽中線」是兩岸間一條虛擬的界線，又被稱為「戴維斯線」，³¹其實是個抽象名詞。建立此線之作用，旨在藉以保持海峽兩岸軍民飛機、船隻互不越線，以緩和兩岸緊張情勢，而形成的一種慣例。過去兩岸為防止衝突，雙方各有非常嚴格的交戰規定（ROE），仰賴彼此高度的自我約束與克制，多年並未衍生出難以收拾的事端。

2003年下半年，民進黨因為選舉釋放一些激烈的說辭，造成兩岸之間關係緊張，從那個時候開始，共軍的飛機開始越過臺灣海峽中線。³²由於它既不是國界，也不是經雙方認定的勢力範圍，完全沒有條約或國際法的效益，如不審慎處理，容易引發衝突危機。

從技術上來說，建立互信的實施涉及劃分實施的地理範圍，這範圍可能會變為國界，而與國家主權疆界有關。換言之，欲劃分海峽中線現階段有其不可跨越的限制，必須繞道而行。「海峽中線」的問題，似可參考大陸對澳門與內地水域管理「習慣控制線」之做法，使用「兩岸原有的習慣水域管理範圍」（簡稱為「習慣管理水域」），來代替「海峽中線」，就可求同存異地解決其中的棘手問題，爭取共創雙贏。³³

四、撤除對臺飛彈

軍事互信機制多半建立在兩個或多個實力伯仲之間的國家，而兩岸「敵大我小」的態勢，先天就阻礙互信機制的成形。由於兩岸軍事實力不對等，且大陸未放棄武力犯臺，故國防部在推動兩岸軍事互信機制上，首將要求大陸撤除對臺飛彈，以展現促進臺海共榮共利的誠意。³⁴2008年12月，馬總統在美國《華盛頓時報》發表《Peace Plan, China and Taiwan》專文，也特別呼籲大陸應認真考慮撤除對臺部署的飛彈。³⁵

³¹ 「臺海中線」概略是在北緯27度、東經122度至北緯23度、東經118度的直線連線。最早由當時美軍太平洋司令部軍官戴維斯，於1951年依據「中（臺）美共同防禦條約」單方面劃定，故又稱為「戴維斯線」。傅應川，「中美戰略角力下的兩岸軍事互信」，2011年2月28日，旺報，第C5版。

³² 「兩岸軍事互信機制的構建與問題」（2008年10月），2012年5月8日下載，《中國評論月刊》，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/zpykpub/docDetail.jsp?docid=21614>。

³³ 上述說法，來自1999年12月20日澳門回歸當日發布的《國務院令第二七五號令》，其附件「澳門特別行政區行政區域範圍文字表述」。「富權：由海峽中線切入商談兩岸軍事互信機制」（2011年7月26日），2012年5月8日下載，《中國評論新聞》，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=35&docid=101778305&page=3>。

³⁴ 吳明杰、林晨柏，「國防部：兩岸軍事互信 首要中共撤彈」，中國時報，2008年6月4日，第A4版。

³⁵ Ma Ying-jeou, "Peace Plan: China and Taiwan," *The Washington Times*, 25. Dec. 2012 update, <http://www.washingtontimes.com/news/2008/dec/12/peace-plan/>。

對此，前大陸國防大學政委趙可銘聲稱：「導彈不是針對臺灣民眾，而是針對少數的臺獨分子和外來干涉勢力」；撤除飛彈或不瞄準是很容易解決的問題，只要在「一中原則」下，大家坐下來談。³⁶大陸國防部新聞發言人耿雁生則表示：兩岸可在討論建立軍事互信機制時，再談撤導彈的問題。³⁷

上述的回應與官方聲明實屬本末倒置，因為臺灣要的是大陸以撤除導彈展現善意，才願意和它展開政治談判，進而討論建立軍事互信機制的問題。但由於大陸認為飛彈是防止臺獨的最佳武器，因此提出「一中」前提下可撤飛彈，這種我政府絕對不可能同意的原則，把問題踢回給臺灣。³⁸

撤除飛彈其實是個「偽命題」，因為「機動化飛彈，即使撤了，還是能再運回來」，轉移這些導彈在軍事層面並無實質意義。³⁹姑且不論飛彈部署可以機動，在雙方未談判前就要求全面撤飛彈，可能性並不高。再者，對臺導彈超過1000枚，達到象徵意義上的撤除容易，大規模撤離則有難度。但若大陸願意聲明轉移這些導彈，使臺灣人民感受到北京當局釋出的善意，確實有助兩岸軍事互信機制的達成。

必須指出的是，導彈涉及共軍的戰略意圖，大陸極有可能以導彈不是用來對付臺灣，而是另有戰備需求為由，搪塞我方一廂情願的要求。設若臺灣如果只討論撤除飛彈，萬一成真，反而可能會為臺灣帶來「假性安全」，造成心防的鬆懈。⁴⁰換言之，即使大陸願意撤除飛彈，也只是促進兩岸談判的一個環節，更重要的是消除大陸對臺動武的意圖。

五、美國對臺軍售問題

「中」、美關係最敏感、最核心的部分是臺灣問題，其中最引人關注的是美國對臺軍售問題。美國對臺軍事援助的目的有二：一是藉由軍售來調節兩岸軍力的發展，使之保持平衡，以降低軍事失衡所引發軍事衝突的可能；二是藉由臺灣的軍事防衛，以嚇阻大陸武力犯臺的軍事企圖。⁴¹同時也能為美國軍工

36 汪莉娟、李春，「兩岸軍事合作 撤飛彈？還提不到議程上」，聯合報，2009年3月6日，第A13版。

37 陳凱生、萬家維，「對臺撤飛彈？耿雁生：在軍事互信下可討論」（2010年7月31日），2012年5月8日下載，《今日新聞網》，<http://www.nownews.com/2010/07/31/11490-2631507.htm>。

38 「大陸國防部：一中前提下可撤飛彈」（2010年7月30日），2012年5月8日下載，《今日報導》，<http://www.herald-today.com/content.php?sn=1949>。

39 羅添斌，「『臺灣承認一中勝過50萬大軍』中方狂言 我學者反駁」，自由時報，2009年11月15日，第A2版。

40 許紹軒，「撤飛彈換互信？學者質疑不切實際」，自由時報，2009年1月20日，第A2版。

41 劉慶祥主編，兩岸和平發展與互信機制之研析（臺北：秀威資訊科技公司，2010年6月），頁38。

複合的企業，帶來龐大的商業利益。從臺灣角度觀之，臺美軍售的維持，是保障臺海和平穩定與軍力動態平衡的重要支柱。但大陸卻始終認為：臺灣從美國獲得的武器裝備越多，越先進，「臺獨」勢力越猖狂，發生戰爭的可能性就越大。⁴²

美國對臺海兩岸的政策最高原則，就是和平壓倒勝於一切。既不願見大陸的強大崛起對臺灣造成更具威脅性的發展，也不支持臺灣分離主義的趨勢導致兩岸緊張。⁴³依據美國《臺灣關係法》規定：將(will)而非應(shall)對臺提供防禦性武器，顯示在軍售上對美行政部門不具強制力，而美臺軍售至今不變，根基是在美國對臺灣堅定的「政治承諾」。

北京一直單方期待透過兩岸軍事互信，促使美國終止臺灣軍售關係，一旦臺灣選擇逐步與大陸進行政經融合，美方勢必會調整其對臺軍售政策，如此一來將影響到對我軍售的質量和軍事合作的層次。

陸、近程階段作法建議

構建兩岸軍事互信曾是馬總統第一任的競選承諾，然而受到國內政治現實、兩岸關係進程，以及以美國為主的外部因素制約，在2012年當選連任後立場有所調整，實難以回應中共「十八大」的對臺政策訴求。

就現況而言，無論是兩岸簽署和平協議或是建立軍事互信機制，對於臺灣來說都有相當大的難度。但「和平協議」雖與政治有關，並不同於「政治協議」，更不同於「和平統一」；建立軍事互信雖有難度，但不宜止於善意的口頭宣示。在具體作法上，由於兩岸都強調「先易後難、循序漸進」，近程階段我方理應朝強化凝聚國內共識、擱置主權爭議和尋求共同利益等方向持續努力，營建各方互信利基；並從涉及軍事安全周邊的相關事務著手，先接觸、交流，累積良性互動後再協商。

一、凝聚臺灣內部共識

臺灣在自由、民主環境蘊育出多元化與多樣性，具有相對成熟的公民社

⁴² 趙小卓、楊竹山，「美對臺軍售緣何如此固執？」，*兵器知識*(北京)，2005年第5期（2005年5月），頁17-20。

⁴³ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C: The White House, 1995),p.19.

會。2011年底馬總統在「黃金十年，國家願景」最後一場記者會中，提出未來洽簽兩岸和平協議的構想，主張在《中華民國憲法》的架構下，維持「不統、不獨、不武」的現狀，同時設下「民意高度支持、國家確實需要、國會監督」3項前提。⁴⁴總統大選國民黨勝選，相當程度代表選民想要穩定的兩岸關係，是「九二共識」路線的勝利。⁴⁵

凝聚共識雖是老生常談之語，卻是停止內耗，為臺灣爭取最大機會的不二法門。正如馬總統所言，無論對支持「臺獨」或支持統一者來說，中華民國都是最大公約數，都可包含於「九二共識」和「一中各表」之下。⁴⁶蔡英文在參選總統時，說出：「臺灣就是中華民國」，「中華民國是臺灣」的言論；去年底謝長廷訪問大陸時，提出向「一中」架構移動的「憲法各表」，以及近期民進黨派人參加「臺北會談」，顯示民進黨內不是「逢中必反」，臺獨主張也並非鐵板一塊。執政的國民黨，應將各政黨的大陸政策主張因素都加以解析出來，予以包容吸納；民進黨與臺聯亦應積極參與政府的大陸政策，如此才能促進國內政黨政治長期、良性的互動。

二、擱置主權爭議

建立軍事互信，開展軍事交流，涉及到兩岸安全和主權問題的核心戰略利益。歷來，政治人物和學者對兩岸關係定位，存在諸多分歧(詳如表2)，如從主權角度而論，兩岸建立軍事互信機制並不樂觀。兩岸關係錯綜複雜，北京當局雖一方面否認中華民國存在，聲稱中共是中國唯一代表；另一方面又希望中華民國能模糊存在，以代表臺灣和大陸的臍帶關係。因此，出現一些創造性的模糊空間，可說難以避免，甚至還有其必要。

表2：歷年來兩岸關係定位論點

論點	倡議者	內容
一國兩制	鄧小平	兩岸是一個國家，兩種制度
一中各表	國統會	「一個中國」，兩岸各自表述
兩國論	李登輝	兩岸是特殊的「國與國」關係
一中共表	包宗和	「一個中國」，共同表述，兩岸現階段相互承認，再共議整合模式

⁴⁴ 錢震宇等，「洽簽和平協議 馬提十大保證」，聯合報，2011年10月25日，第A2版。

⁴⁵ 陳東旭、錢震宇，「『中華民國』就是臺灣的主流民意」，聯合報，2012年1月15日，第A5版。

⁴⁶ 左正東，「和平發展 兩岸關係基石」，中國時報，2011年5月23日，第14版。

一中三憲	張亞中	兩岸各有一部憲法，再簽署對彼此具約束力的協議或第三憲法
一中兩國	新黨	兩岸是「一個中國」，兩個中國人國家
一邊一國	陳水扁	兩岸是兩個主權獨立的國家，互不相關
兩個中國	卜睿哲	中華人民共和國統治中國大陸，不能否定中華民國自1912年以來存在的事實
一國兩府	楚樹龍	兩岸是「一個中國」下兩個互相承認的中央政府
一國兩區	吳伯雄	一個中華民國，兩個地區
兩岸一國	賈慶林	「一個中國」架構的核心是大陸和臺灣同屬一個國家

資料來源：增修自王光慈，「兩岸關係論點」，聯合報，2011年6月23日，第2版。

從北京的立場考量，軍事互信因具有高度敏感的政治意涵，必須把議題放在「一中」前提上，即使這個「一中」是模糊的。從時間序列觀察，大陸對於「一中」的定義有逐漸鬆動的趨勢，已從過去主從關係的「舊三段論」，調整至對等關係的「新三段論」。⁴⁷2008年3月，當時「中」美雙方領袖胡錦濤與小布希在電話中表示：「九二共識雙方承認只有一個中國，但同意彼此的定義不同」，被媒體解讀為承認「一中各表」。⁴⁸在中共「十八大」報告中，胡進一步提出：「希望雙方共同努力，探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係，作出合情合理安排」，某種程度默認「互不承認主權，互不否認治權」的現況，同時保留未來朝向「主權宣示重疊、憲政治權分立」發展的彈性和空間。

此外，部分學者也認為透過軍事與政治問題操作中的暫時分離，兩岸在軍事安全領域的敵對，可以先於政治問題得到相當程度的緩解甚至中止；兩岸軍事安全互信機制可以在政治對立結束以前建立。⁴⁹兩岸軍事互信機制，「不一定需要與和平協議綁在一起」。⁵⁰「軍事互信機制」不是政治談判的目的或結果；反而是藉「軍事互信機制」的交流平臺，為政治談判建構和平環境。⁵¹

我政府主張的「九二共識」，可說是臺灣面對當前兩岸和平與發展時期的

⁴⁷ 中共對「一個中國」的「舊三段論」為：「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部份，中華人民共和國政府是中國唯一合法的代表」。2000年7月13日，中共為打破僵局由錢其琛提出「一中」的「新三段論」，修正為：「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬於一個中國，中國的主權和領土不容分裂」。參閱黃嘉樹、劉杰，兩岸談判研究(北京：九州出版社，2003年10月)，頁61。

⁴⁸ "Chinese, U.S. presidents hold telephone talks on Taiwan, Tibet," 2012年12月25日下載，《Xinhua News Agency》，http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/27/content_7865209.htm。

⁴⁹ 參見史曉東，「結束戰爭理論視野下的兩岸建立軍事安全互信機制問題探討」，臺灣研究(北京)，2012年第1期(2012年1月)，頁1-7。

⁵⁰ 許紹軒，「兩岸國防建立互信 從聯合打擊海盜開始」，聯合報，2012年3月26日，第13版。

⁵¹ 傅應川，「臺北會談回響—為建立軍事互信跨出第一步」，旺報，2012年12月14日，第C5版。

最佳戰略選項。國民黨重新執政兩岸關係改善後，北京站在務實立場，在擱置主權爭議前提下，只談「九二共識」，少說「一中」原則，⁵²「江陳會」才能達成多項協議。在「十八大」中，中共將「九二共識」列入政治報告，展現出務實的面向，習近平被喻為「知臺派」，想必未來對臺工作將更朝向「寄希望於臺灣人民」方面進行。換言之，兩岸如能真正落實「擱置爭議，正視現實」，在「九二共識」這個「創造性模糊」的默契下，逐步建立互信與了解，進而展開軍事對談與交流並非不可能。

三、尋求共同利益

共同利益是指構成利益關係的各個主體之間，有利益相互重疊或吻合的部分，並體現出不同主體對利益的分享，而以合作代替對抗是尋求臺美「中」關係共同利益的關鍵。歷經1996年臺海飛彈危機，大陸對臺政策已從「促統」轉向「防獨」，除非不得已並不願意動武；而國人普遍對統獨爭論帶來的內部對立，以及外部緊張感到厭煩；國際社會，尤其是美國則期望臺海維持安定。基此，馬總統「不統、不獨、不武」的主張是現階段調和國內共識，平衡臺美「中」三方共同利益，推動兩岸和平發展的基礎。

學界的主流觀點認為臺美關係必須先鞏固，才能進一步探討兩岸建構軍事互信機制的議題。⁵³就美國的基本立場而言，支持臺海兩岸建構有意義的軍事互信機制，其主要原因在於避免兩岸因意外或誤判發生軍事衝突，而被迫捲入其中。⁵⁴事實上，我政府的「三不」與美方對兩岸的基本政策—「分而不獨，和而不統」若合符節，不會讓「臺獨」拖美國下水，也不必擔心臺灣與大陸過從甚密。為維持、平衡和華府及北京等距良好關係，政府不但派金溥聰駐美，袁健生接任國安會秘書長，強化美臺溝通管道與大陸政策透明度，在釣魚臺事件中也未出現「兩岸聯手抗日」的情事。

共同利益往往不是即時可見，必須審時度勢有所作為，才能獲致成果。兩岸對軍事互信機制的出發點和戰略思考儘管並不一致，但都有維護臺海地區和平與穩定的利益需求。兩岸要建立軍事互信雙方都必須妥協，不能侵犯對方的底線。對於臺灣來說，和平不能等於統一；對於大陸來說，和平不等於獨立，

⁵² 蘇起，鄭安國主編，「一個中國，各自表述」共識的史實(臺北：國家政策研究基金會，2002年)，頁V。

⁵³ 夏宜嘉、謝游麟，「析論兩岸信心建立措施中之美國因素」，*國防雜誌*（桃園），第26卷第4期，（2011年8月），頁37-52。

⁵⁴ Bonnie S. Glaser, *Building Trust Across the Taiwan Strait: A Role for Military Confidence-building Measures*, (Washington D.C.: CSIS, 2010), p.ix.

因而「不武」必須是雙方在「不統」、「不獨」的基礎上所進行的和平承諾。

在建構兩岸軍事互信過程中，與「囚徒困境」(prisoner's dilemma)理論⁵⁵缺乏互信的情境相類似，在對雙方都有利時合作也是極其困難，使得原本可以雙贏的非零和博弈，最終可能以雙輸收場。大陸若能從更務實的角度重新審視主觀之利益衝突，在思維上從「反獨促統」轉為「和平發展」，雖不能立即改變長期以來的主權爭議，卻能迎合當前各方的「和平紅利」，快速明顯的提升兩岸的和平指數，有助於化解「中國威脅論」的困擾，營造其和平崛起的國際環境。反之，如果無法跨出「不武」的關鍵步伐，形成一種無法逆轉的格局，一旦民進黨重新執政，勢必面臨更多的艱難挑戰。

四、整合退役將官交流

兩岸軍事交流，據瞭解依國防部的初期規劃，未來是先由剛退伍的軍官進行接觸，接著依文職官員、低階軍官、高階軍官的方式進行。⁵⁶在兩岸退將交流方面，目前以「黃埔同學會」、「中華戰略學會」、「中央軍事院校校友會」，以及新成立的「中華孫子兵法研究學會」和「中華經略國防協會」最為積極，然各社團組織龐雜，各自為政，面臨資源整合與政府授權等問題。

兩岸軍事交流或互信機制的建立，並不能仰仗退役將領的民間參訪來達成。過去退將參訪聯誼與歷次學術研討會中，雖多次談及兩岸軍事互信議題，但由於未獲得政府官方授權，所言僅是停留在建議層面，且均屬個人行為。在深化兩岸軍事領域交流對話的進程中，退役將領「第二管道」必須制度化，才能從「高談闊論」提升至經過授權下的對談，真正為建構兩岸軍事互信機制鋪路。

五、從人道救援著手

克勞塞維茨認為：「戰爭無非是政治通過另一種手段的繼續」。⁵⁷在理論上，軍事服從政治，戰略服從政略，兩岸軍事互信機制的建立，係從屬於政治的工具性作為。但軍事互信機制是兩岸政治互信的核心議題，在政治協商停滯不前時，不妨逆向思考，採行以先軍後政的方式，反其道而行。

軍事互信問題涉及到雙方的安全利益，最內層的核心戰略利益，事關雙方的安全主權問題，不易協商讓步；第二層重要戰略利益，尚有迴旋餘地；最外層的一般性(人道主義)戰略利益，是一個普世價值，具可操作性，可以進行探討

⁵⁵ 參閱蔡瑋，中共的涉臺決策與兩岸關係發展(臺北：風雲論壇出版社，2000年3月)，頁137-138。

⁵⁶ 吳明杰，「陳肇敏：兩岸軍方可循序會談」，中國時報，2008年10月29日，第A5版。

⁵⁷ 翁明賢主編，新戰略論(臺北：五南圖書公司，2007年8月)，頁41至42。

和合作。⁵⁸

人道主義戰略利益，這個層面包括人道主義救援，搶險救災、搜救、海難事件的救急，以及海上反海盜、反恐怖主義。事實上，在2003年至2009年間，兩岸共同協調參與之海難搜救案件共計有117件；⁵⁹臺灣「穩發161」號漁船，曾被大陸在亞丁灣執行護航任務的艦艇接護，⁶⁰只是欠缺官方正式協商。儘管非傳統安全議題建立互信，並無助於降低大陸對我之軍事威脅，卻可累積彼此合作經驗，形成良性迴圈，為和平協議紮下堅實的基礎。

六、兩岸合編抗日戰史

兩岸軍方共同的歷史記憶是「抗日」，但國共在抗戰時期所發揮作用的評價分歧較大，而此差異則可成為兩岸未來開展軍事交流對話之窗口。⁶¹行政院前院長郝柏村曾在「緬懷抗戰，回復歷史真相」乙文中呼籲大陸當局，回復抗戰歷史的真相。⁶²馬總統也指出，海峽兩岸在對日抗戰的認知上，曾有很大的落差。在兩岸和解的此刻，兩岸歷史的詮釋也應該能夠和解、還原真相。⁶³換言之，兩岸軍方學者能否擺脫政治意識形態，回復抗戰歷史的原貌，是近期提升軍事交流的重要指標。

大陸對於建立兩岸軍事互信的訴求中，過去曾具體建議可合編「抗日史」。⁶⁴在抗日戰史論述部分由於雙方較有交集，從各項議題難易程度與共識觀之，合修戰史確屬較具可操作性者。據報導，1999年於日本東京舉辦的「中國近代軍事歷史研討會」上，兩岸的抗日史學專家為捍衛真相，曾群起反駁日本右翼的謬論，一起「共同抗日」。更重要的是，能從抗戰歷史中吸取經驗，看清「合則兩利，分則兩傷」的歷史規律，避免重蹈歷史的覆轍。⁶⁵

⁵⁸ 「深度剖析兩岸軍事互信之迷思、誤解以及出路」。

⁵⁹ 郭俊良等，「兩岸海上搜救體系通力合作之研議」，*臺灣海事安全與保安研究學刊*(基隆)，第1卷第2期(2010年4月)，頁31。

⁶⁰ 「大陸在亞丁灣護航艦艇接護臺灣漁船」，2012年5月8日下載，〈《中華人民共和國外交部》〉，http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/cgb/zcgmzyvsx/fz/1206_33/xgxw/t659328.htm。

⁶¹ 馬振坤，「探討中共對兩岸建立軍事互信機制之策略」，*中共研究*(臺北)，第44卷第9期(2010年9月)，頁110。

⁶² 郝柏村，「緬懷抗戰，回復歷史真相」，2012年12月25日下載，〈《國家政策研究基金會》〉<http://old.npf.org.tw/Symposium/s94/940725-5-NS.htm>。

⁶³ 蘇永耀、邱紹雯，「詮釋抗日戰史 馬籲對岸實話實說」，*自由時報*，2011年7月8日，第A6版。

⁶⁴ 元樂義，「羅援：合編抗日史軍事互信第一步」，*中國時報*，2009年11月24日，第A14版。

⁶⁵ 方輝，「兩岸合編抗日史引關注 在日本出現『國共抗日』」，2012年5月8日下載，〈《國際先驅導報》〉，<http://www.hrbtb.gov.cn/big5/news/view.php?id=5177>。

柒、結論

整體而言，軍事互信機制旨在化解敵意、消弭誤判，避免走向軍備競賽，是兩岸關係穩定和發展的重要因素。儘管，迄今兩岸在主權問題上仍存在分歧，結構性的矛盾並未完全改變，惟兩岸關係要想維持長久的和平穩定與繁榮，正式結束敵對狀態，促使軍事互信制度化、條約化是必經之路。現階段，欲建構兩岸軍事互信機制確有其窒礙難行之處，且時機尚未成熟到可以展開談判的地步，只能作為一個長期的目標來加以追求。

然而，政治僵局並不意謂著兩岸之間的信心建立，就完全沒有開展的餘地，仍應積極營造友善氛圍和有利環境，逐漸朝目標邁進。在操之在我部分，將取決於臺灣內部能否跨過黨派之分，凝聚國內共識，特別是民進黨能否調整對「九二共識」的政策主張，同時國民黨必須真正落實國會監督；在成事於人部分，關鍵在於大陸能否擺脫慣有的對抗思維，確實能做到「擱置主權，求同存異」。近程階段，雙方可從政治敏感性較低的措施做起，慢慢磨合彼此的合作關係，才可望在循序漸進情況下，逐步為落實兩岸軍事互信積累共識，創造條件。

中共中紀委書記選任之研析

An Analysis of CCDI Secretary Selection in Mainland China

李世明 (Lee, Shih-Ming)

台北海洋技術學院兼任助理教授

摘 要

中共定期改選中央委員與紀委，接掌黨政領導工作，此是觀察其人事、權力變化，極為重要的資料。學者通常關注於中央委員會委員、常委與總書記的選任，相對的紀委常委、書記選任，較被忽視。在中共政治體制上，中央委員與紀委都由黨代表選出，具有相同的任期和代表性，二者僅是分工不同，且依《黨章》規定紀委可監督黨內工作，因此對黨政機關運行，有極大的影響力。特別是中央紀檢查辦了政治局委員陳希同、陳良宇、薄熙來犯罪，獲得民眾好評。中紀委書記可統領全國紀檢工作，控制貪腐案件的立案與偵查，可能成為總書記工作的助力或阻力，故不可忽視其選任。

關鍵字：中央紀律檢查委員會、中央紀委書記、中央總書記、中央委員會

壹、前言

中共組織的設置原則與職權規定，是將中央委員、紀委交由全國黨代表選出，二者地位平行，以便於中央紀委監督中央委員的工作。¹中央紀檢基於《黨章》規

¹ 依據中國共產黨十八大修改之《黨章》第19條規定，黨的全國代表大會，定期選舉中央委員與中央紀律檢查委員。本文將中國共產黨紀律檢查委員簡稱「紀委」、中央紀律檢查委員會書記簡稱「中紀委書記」；紀律檢查委員會則簡稱「紀檢」。

定，職掌黨政官員政治與工作紀律，因此是具有實權的機關。1978年起，中共推動經濟改革開放，官員貪腐成為執政重大問題。故在中國大陸儘管有許多部門，自稱與反腐工作關係密切，但中共所認定的反腐機關，是共黨紀檢和政府監察組織。²且由於中共以黨領政的體制，1993年紀檢與監察機關合署辦公，紀檢自此又取代了監察機關的反腐職能。

貳、中央紀檢功能、沿革與設置

中共歷來藉紀檢工作維持共黨正常運行，鄧小平曾說：「中國出亂子，就在共產黨內部；而在共產黨內部，出問題就在腐敗問題上。」³1978年改革開放之前，紀檢工作偏重政治紀律檢查；之後，黨政官員貪腐問題日益嚴重，戮力於貪腐案件的查辦。⁴當中央紀檢立案調查政治局委員陳希同、陳良宇、薄熙來犯罪，並建議撤除黨政職務獲准，此對中共政局衝擊甚大，證實紀檢具有案件查辦的實權。

一、中央紀檢的功能

紀檢是對共黨組織和黨員，遵守黨的紀律情況進行監督、檢查，並對違反黨紀者執行紀律處理的職能機關。⁵這是該機關與其他機關的差異也是其設置的目的，故紀檢在共黨內部具有的功能是：（一）監督者：中共自認監督是維護共黨內部紀律的必要工作，也是防止和克服各種不良現象，發揚黨風的重要保障；（二）調查者：紀檢是中共《黨章》規定，承擔黨員和幹部違紀案件調查與處分的專門機構。至於中央紀檢則是全國最高紀檢機關，統領全黨紀檢業務，通常達中央委員層級的違紀案件，都由該機關立案調查。1993年紀檢與監察機關合署辦公，監察部長由中紀委副書記兼任，並接受中紀委書記領導，中央紀檢自此功能再度提升，可以監督全國的黨、政機關。

二、中央紀檢的沿革

中國共產黨自1921年7月成立，紀檢即負責該黨內部紀律檢查工作，其全國性工

² 中共與反腐工作相關的機關，包含：人大、法院、檢察院、公安、紀檢、監察、審計、媒體、公民社會等。過勇，*中國國家廉政體系研究*（北京：中國方正出版社，2007年1月），頁83。

³ 鄧小平文選（第三卷）（北京：人民出版社，1993年10月），頁313、380。

⁴ Senturia, J.J. *Encyclopedia of Social Science* (Vol.VI) (New York: The Macmillan Company & the Free Press, 1993), pp.23-25.

⁵ 趙清城，*紀檢工作*（北京：中共黨史出版社，2005年7月），頁2-4。

作體系在1949年形成雛型，較為完善則是在1978年。⁶有關中央紀檢之沿革，本文從其成立至2012年，所發生的重大事件，區分為不同時期，以便分析其歷任書記的選任要件。

（一）1921年7月至1927年6月

1921年7月中國共產黨成立，次年第2次全國代表大會，通過《黨章》內「紀律」專章。1927年4月，共黨設立第一個紀檢機關「中央監察委員會」，首任主席是王荷波。⁷

（二）1927年7月至1949年10月

1928年6月全國代表大會決議，取消「監察委員會」，成立「審查委員會」對財務進行檢查，黨紀交由黨員大會或黨部執行。⁸1938年9月，改設監察委員會辦理黨紀業務。1945年4月，又取消前設監委會，黨紀交由各級黨委直接掌管。

（三）1949年10月至1976年10月

1949年10月，全國性的紀檢組織建立，首任中紀委書記朱德，⁹中央紀檢定位在中央政治局領導下工作，是該局的一個工作部門。¹⁰1955年3月，高崗、饒漱石等人分裂共黨團結案，紀檢維護黨紀功能失效，中央改設「監察委員會」由董必武任書記，取代原中央紀檢。¹¹1966年毛澤東發動「文化大革命」，1969年7月撤銷中央監察委員會，並將善後工作交由中組部處理，紀檢工作全面停頓。¹²

（四）1976年10月至1987年11月

文革後中共十一屆三中全會（1978年12月），決議由陳雲擔任中紀委第一書記，¹³胡耀邦任第三書記，組成中央紀檢。1982年9月（十二大），選舉陳雲續任第

⁶ 中共11屆3中全會後，黨中央高度重視加強黨的制度建設，包括黨內監督的制度建設。金太軍等著，**政治文明建設與權力監督機制研究**（北京：人民出版社，2010年3月），頁440。

⁷ 中央監察委員會由10人組成，首任主席是王荷波，王員曾任第3屆中央委員、中央局委員（1923年8月）；1927年10月王員在北京被捕，同年11月被國民政府槍斃。中央黨校，**中共中央文件選集**（第1冊1921-1925）（北京：中央黨校出版社，1982年2月），頁4。

⁸ 該時期中央審查委員會由劉少奇等5人組成。中央檔案館，**中國共產黨第二次至第六次全國代表大會文件彙編**（北京：人民出版社，1981年12月），頁366；中央檔案館，**中共中央文件選集**（8）（北京：中央黨校出版社，1983年），頁705。

⁹ 朱德曾任共黨中央政治局委員、常委；中央書記處書記；中央軍委常委、副主席；國家副主席、中共中央副主席。中央組織部、中央黨史研究室，**中國共產黨歷屆中央委員大辭典**（1921-2003）（北京：中共黨史出版社，2004年11月），頁1146-1148。

¹⁰ 中央紀委宣教室編，**中國共產黨紀律檢查簡論**（北京：中國方正出版社，2002年1月），頁64。

¹¹ 王關興、陳揮，**中國共產黨反腐倡廉史**（上海：人民出版社，2001年3月），頁228；董必武曾任中央委員、政治局委員、常委；國家副主席。中央組織部、中央黨史研究室，**中國共產黨歷屆中央委員大辭典**（1921-2003），頁121-122。

¹² 王年一，**大動亂的年代**（河南：人民出版社，2005年9月），頁333-337。

¹³ 陳雲曾任中央政治局委員、常委、副主席；1937年在延安任中央書記處書記、組織部部長。中央組織部、中央黨史研究室，**中國共產黨歷屆中央委員大辭典**（1921-2003），頁82-83。

一書記，並建立紀檢組織「雙重領導」體制。¹⁴同時於《黨章》規定，取消紀委由同級黨委會選舉產生，改為黨代表大會選舉產生，提高了紀檢組織黨政地位和權威。¹⁵

（五）1987年11月（十三大）至1992年7月

「十三大」選出喬石任中紀委書記，¹⁶提出紀檢組織要發揮保護、懲處、監督、教育四項反腐職能，擴大了職權。紀檢強化查辦貪腐案件的職掌，中央紀檢主導貪腐案件的查辦工作。

（六）1992年7月（十四大）至2002年7月

「十四大」尉健行選任為書記，¹⁷1993年紀檢與監察機關合署辦公，自此紀檢履行共黨內部和政府監察兩種職能，監察機關由所在政府和上級紀檢組織雙重領導。¹⁸1997年9月（十五大），尉健行續任中紀委書記。1998年7月，中央政治局委員兼北京市委書記陳希同，因貪污案被判處有期徒刑16年。此是中央紀檢查辦貪污犯罪，黨政機關最高階幹部，從此在反腐的功能被彰顯。

（七）2002年7月（十六大）至2007年9月

「十六大」選出吳官正任中紀委書記，¹⁹自2002年起，中央紀檢、監察部試行，下級紀檢監察單位由駐在部門黨委雙重領導，改為紀檢直接領導。²⁰2003年8月，中央紀檢、組織部聯合成立，中央紀檢巡視小組定期巡視，紀檢主導反腐的職能再次確認。²¹2007年9月，中共中央同意中央紀檢立案調查陳良宇貪污，免去其上

¹⁴ 「雙重領導」是指依據中共《黨章》規定，中央以下的監督機關，不僅受同級黨委的領導，同時也接受上級監督機關的領導。趙清城，*紀檢工作*，頁102-109；中共中央文獻研究室編輯，*十二大以來（上）*（北京：人民出版社，1986年6月），頁87。

¹⁵ 中央紀委宣教室編，*中國共產黨紀律檢查簡論*，頁68。

¹⁶ 喬石曾任中央政治局委員、常委；中央政法委書記兼中組部部長（1982至1985年）、中央辦公廳主任、國務院副總理；中紀委書記兼中央政法委書記、中央書記處書記；全國人大委員長。中央組織部、中央黨史研究室，*中國共產黨歷屆中央委員大辭典（1921-2003）*，頁588-589。

¹⁷ 尉健行1985至1987年任中央組織部部長；1987至1992年任監察部部長；1992至2002年，先後先後任中央書記處書記、中央政治局委員兼北京市市委書記（1995至1997年）、政治局常委。中央組織部、中央黨史研究室，*中國共產黨歷屆中央委員大辭典（1921-2003）*，頁808-809。

¹⁸ 依據中共中央紀律檢查委員會、監察部，「關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢、監察機構設置的意見」，引自中紀發〔1993〕4號文件，1993年5月18日。

¹⁹ 吳官正是1978至2011年，中紀委書記唯一沒有中央組織部長經歷者，曾任「十五」、「十六」大中央政治局委員、16大政治局常委。中央組織部、中央黨史研究室，*中國共產黨歷屆中央委員大辭典（1921-2003）*，頁825-826。

²⁰ 2002年，中共中央、國務院將衛生部、國家發展和改革委員會等8個部門，進行派駐機構統一管理試點工作，通過試點取得成功經驗。中央紀檢欲擴大推行此制度，故對各部門在執行《關於對中央紀委監察部派駐機構實行統一管理的實施意見》中，有什麼問題和建議，要求及時報告中央。（2004年4月5日），2011年4月12日下載，*《人民網》*，<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Hc5QhI8Lcd4J:cpc.people.com.cn>。

²¹ 梅麗紅，「十六大以來中國的紀檢體制改革」，*學習時報*（北京），2007年4月8日。

海市委書記、中央政治局委員等職務，紀檢統領貪腐案件查辦的制度獲得確認。²²

（八）2007年10月（十七大）至2012年11月

「十七大」選任賀國強為中紀委書記，²³2008年4月，陳良宇因貪污遭判處有期徒刑18年定案，此後紀檢在黨政機關影響力更增。2012年4月，中共中央決定對薄熙來嚴重違紀問題立案調查，停止其任中央政治局委員職務，交由中央紀檢主導案件調查。²⁴

（九）2012年11月（十八大）起

「十八大」選任王岐山為中紀委書記，²⁵今（2013）年1月9日，中央紀檢秘書長崔少鵬，首次以電視直播的形式，通報紀檢查辦案件情況。包括中央政治局前委員薄熙來、鐵道部長劉志軍，山東、吉林副省長黃勝、田學仁等違法案件，都已移送司法機關處理。²⁶顯見自「十八大」起，紀檢對於貪腐案件的查辦，力度加強。

三、中央紀檢的設置

中央紀檢是中共最高紀律檢查機關，統領全國紀檢組織並向全國黨代表大會報告工作，《黨章》規定中央紀委的任期與中央委員相同。全國代表大會閉會期間，中央紀檢在中央委員會領導下工作，地方紀檢在同級黨委會與上級紀檢領導下工作。²⁷中央與地方的各級紀委，須經過黨代表選舉產生，反映出紀委在黨內的重要地位。此亦說明，紀檢組織已不是同級黨委會的工作部門，紀委是領導班子之一，直接向黨代表大會負責，具有選舉任用的正當性。

另依據《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》的規定，紀委發現同級黨委有違反黨紀情況，在黨委會不給予解決或正確解決時，必須據實向上級紀檢報告情況，否則就是失職。據此，地方紀委執行監督工作，可藉由通報上級紀檢達到目的，但對於中央層級的監督，中央紀檢似乎仍力有不逮。惟如前文所述自2002年

²² 馬滌明，「陳良宇案，中央再展現反腐敗決心」，澳門日報（澳門），2006年9月26日，第3版。

²³ 賀國強2002年11月（十六大），任中央政治局委員、組織部部長、書記處書記；2007年10月（十七大）任中央政治局常委、中紀委書記，歸為江澤民派系。中央組織部、中央黨史研究室，中國共產黨歷屆中央委員大辭典（1921-2003），頁204-205。

²⁴ 「中共中央決定對薄熙來同志嚴重違紀問題立案調查」宣告薄熙來停止擔任中央政治局委員，由中央紀檢對其立案調查。（2012年4月10日），2012年6月8日下載，《新華網》，http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jgvcL7iG_YUJ:news.xinhuanet.com。

²⁵ 王岐山2002年11月出任海南省委書記，次（2003）年4月調任北京市委副書記、市長。中央組織部、中央黨史研究室，中國共產黨歷屆中央委員大辭典（1921-2003），頁763-764。2007年（十七大）選任政治局委員、2008年出任國務院副總理，都是在胡錦濤任內晉升。王岐山岳父姚依林，隸屬陳雲派系，因此有太子黨背景與紀檢系統的關係。

²⁶ 徐尚禮，「薄熙來案已法辦中紀委首上電視通報」，旺報（臺北），2013年1月10日，第2版。

²⁷ 浦興祖，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，2005年2月），頁545。

起，紀檢監察單位由駐在部門黨委雙重領導，試行改為紀檢直接領導；2003年起，中央紀檢巡視小組定期至國家機關、地方政府巡視。可見紀檢組織的設置，獨立性逐漸增強，因而可避免工作遭受干擾。

中央紀檢是紀檢組織最高領導單位，但其內部分工、職掌、編制等並不對外公開，一直保有神祕的感覺。²⁸近年來該機關應媒體要求部分開放，得知其內部編制工作人員至2009年有八百餘人，各部門所編制的工作人員，依功能不同而人數不同。負責案件查辦之紀檢監察室共約三百五十人、案件審理室40人、巡視辦公室35人、信訪室50人，其餘325人配置在15個部門，每部門約二十至三十人。²⁹

參、中紀委書記之選任

反腐機構的形象及獨立性，從一開始就取決於首長的任命和解職，渠必須有最高程度的正直品格，以獲取民眾信任。³⁰2002年7月，中共中央印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，包含中央委員、紀委等領導幹部之選任，都適用此條例規定。³¹至於中央紀檢主要幹部，皆由中央紀委內部選出，中紀委書記1人主持中央紀檢全面工作；副書記、常委等數人，分管常務或某方面業務。

一、中紀委書記的選任

（一）選任過程

2011年7月，胡錦濤在中南海主持中央政治局常委和委員全體會議，確定「十八大」中央委員與紀委（兩委）人事準備工作和基本原則，並在常委會直接領導下，由專人負責人選的推薦、考察與提名工作。³²2012年11月，「十八大」全國黨代表和特邀代表二千三百多人，選出376名中央委員（含候補），和130名中央紀委。該

²⁸ 2007年9月20日（十七大前夕），中共中央首次同意對美聯、路透、新華社等二十多家中外媒體，開放中紀委辦公室，三十餘名記者踏進此反腐核心機構，掀起了它神祕的面紗。馬浩亮，「中紀委掀起神祕面紗」，大公報（香港），2007年9月21日，第4版。

²⁹ 「敞門去神祕，黨務公開加快」，新聞晨報（上海），2007年10月10日，第A2版；李世明，中共中央紀檢組織反腐功能研究-以偵辦陳良宇案為例，文化大學政治系博士論文，2008年，頁120-141。

³⁰ 反腐機構領導人的任命宜有法律規定，以確保是一個獨立又正直的人，反腐組織官員應與法官一樣享有工作權保障，除非無法勝任職務或行為不當，否則不能對其裁定免職。王森洋等譯，反腐策略：來自國際透明的報告（上海：譯文出版社，2000年4月），頁200-209。

³¹ 中共中央2002年7月，印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》其第4條規定：「本條例適用於選拔任用中共中央、全國人大常委會、國務院、全國政協、中央紀委會的工作部門或者機關內設機構的領導成員」故選任中央紀委者，大多具有省、部層級紀檢組織書記或組長的經歷，屬於國家高階幹部層級。

³² 張宿堂、秦傑、霍小光、李亞傑，「肩負人民重托開創美好未來，新一屆中共中央委員會和中共中央紀律檢查委員會誕生記」（2012年11月14日），2013年1月12日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/14/c_113691076.htm。

屆中央紀檢第1次會議，從中央紀委中選出常委19人，再由常委中選出副書記8人、書記1人，報中央委員會批准。³³自1982年「十二大」之後，凡舉辦中紀委書記的選任，均採用前述方式。

（二）選任規定

依據中共《黨政領導幹部選拔任用工作條例》的規定，擔任領導幹部必須先在年齡、學經歷符合要求，層級愈高則條件愈嚴格。中央紀委多屬省部層級副職首長，是國家高階幹部；³⁴中紀委書記依例由中央政治局常委兼任，對比為國家級正職幹部，屬公務等級第1級（最高層級）。³⁵中共1982年《憲法》，即規定全國人大常委會正副委員長、國家正副主席、國務院正副總理、國務委員等職務實施任期制，連續任職不得超過2屆。³⁶2006年8月，中共中央又下達規定，同一黨政職務的任期為2屆10年。³⁷至於中紀委書記的選任，除了須符合任期、年齡、學經歷條件，還有派系關係等諸多要件的考量。

二、歷任中紀委書記

1949年11月中央紀檢成立時，就規定中紀委書記由中共中央決定，地方紀委書記由同級黨委提名上級黨委任命。³⁸1978年「文化大革命」結束後，陳雲出任中紀委書記並修改《黨章》規定，紀委改由同級黨代表大會選舉產生，提高了紀委的地位和權威。

表1：1949至2013年中央紀檢（含監察委員會）歷任書記、副書記

時間	書記	經歷	副書記
1949.11-1955.2	朱 德	政治局委員、常委、副主席；中央書記處書記；中央軍委常委、副主席；國家副主席	王從吾、安子文、錢瑛

³³ 「中國共產黨十八屆中央紀律檢查委員會第一次全體會議公報」（2012年11月15日），2012年1月18日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/15/c_113697192.htm。

³⁴ 中共將國家公務員的級別，分為領導職務與非領導職務，共27個等級，級別與職務之間有一定的對應關係。其中：國務院總理為1級；副總理、國務委員，為2至4級；中央部長級、地方省級正職幹部，為4至8級；副職幹部，為6至10級。詳見《中華人民共和國公務員法》，2005年4月27日中華人民共和國主席令第35號，第16條規定；《公務員職務與級別管理規定》，中發〔2006〕9號，第12條規定。

³⁵ 根據1993年9月，中共中央組織部發布「關於中國共產黨機關參照試行《國家公務員暫行條例》的實施意見」，共黨中央政治局常委，比照國家公務人員等級第1級。

³⁶ 依據中國大陸1982年12月公布施行，與2004年3月新修改之《中華人民共和國憲法》第66、79與87條規定。

³⁷ 詳見《黨政領導幹部職務任期暫行條例》，中共中央辦公廳中辦發〔2006〕19號。

³⁸ 詳見《中共中央關於成立中央及各級黨的紀律檢查委員會的決定》，中央紀委紀檢監察研究所中央紀委紀檢監察研究所編，中國共產黨反腐倡廉文獻選編（北京：中央文獻出版社，2002年2月），頁15-16。

1955.3-1969.4	董必武	政治局委員、常委；中央政法委主任；國家副主席；全國人大副委員長	1955.3-1956.9時期：劉瀾濤、譚政、王從吾、錢瑛、劉錫五。 1956.9-1969.4時期：劉瀾濤、蕭華、王從吾、錢瑛、劉錫五。
1978.12-1987.11	陳雲	政治局委員、常委、副主席；中央書記處書記；中央政法委書記；中組部部長；全國人大副委員長；中央顧問委員會主任	1978.12-1982.9時期：鄧穎超、胡耀邦、黃克誠、王鶴壽、王從吾、劉順元、張啟龍、袁任遠、章蘊、郭述申、馬國瑞、李一氓等。 1982.9-1985.9時期：黃克誠、王鶴壽、王從吾、李昌、馬國瑞、韓天石。 1985.9-1987.11時期：王鶴壽、韓光、強曉初、韓天石、陳作霖。
1987.11-1992.10	喬石	政治局委員、常委；中組部部長、中央辦公廳主任、國務院副總理；中紀委書記兼政法委書記、中央書記處書記；全國人大委員長	陳作霖、李正亭、蕭洪達
1992.10-2002.11	尉健行	中組部部長、監察部部長；中央書記處書記；政治局委員兼北京市市委書記（1995至1997年十四大）、政治局常委（十五大）	1992.10-1997.9時期：侯宗賓、陳作霖、曹慶澤、王德瑛、徐青。 1997.9-2002.11時期：韓杼濱、曹慶澤、何勇、周子玉、夏贊忠、劉麗英。
2002.11-2007.10	吳官正	江西省、山東省委書記；政治局委員、常委	何勇、夏贊忠、李至倫、張樹田、劉錫榮、張惠新、劉峰岩
2007.10-2012.11	賀國強	福建省長、重慶市委書記；中組部部長、中央書記處書記；政治局委員、常委	何勇、張惠新、馬、孫忠同、干以勝、張毅、黃樹賢、李玉賦
2012.11-	王岐山	海南省委書記、北京市市長；國務院副總理；政治局委員、常委	趙洪祝、黃樹賢、李玉賦、杜金才、吳玉良、張軍、陳文清、王偉

資料來源：十七大之前資料，依據中央組織部、黨史研究室編，中國共產黨歷屆中央委員大辭典（北京：中共黨史出版社，2004年），頁1248-1262；「中國共產黨第十八屆中央委員會第一次全體會議公報」（2012年11月14日），2012年11月15日下載，《新華網》，http://www.news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/15/c_113697156.htm。

說明一：1978年至1987年，中央紀檢設第1、2、3書記，第1書記是紀檢組織最高領導人。本表1978年至1982年，中紀委書記排序為：陳雲、鄧穎超、胡耀邦；1982年至1985年，排序為：陳雲、黃克誠、王鶴壽；1985年至1987年，排序為：陳雲、王鶴壽、韓光。

說明二：1987年11月，「十三大」通過《黨章》部分條文修正案，中央紀檢改設書記1人、副書記若干人。此後，此架構沿用至今（2013年），本表所列第1位中紀委副書記，即是首席副書記。

從表1所示自1949至2013年，中央紀檢、監察委員會的書記，分別是：朱德、董必武、陳雲、喬石、尉健行、吳官正、賀國強與王岐山。在毛澤東主政下，朱德與董必武所掌機關，只是黨委會的一個工作部門，工作自主性較差，待1978年陳雲掌理紀檢組織，逐漸建立出基本的選任及工作制度。

三、中紀委書記選任條件

中共十一屆三中全會（1978年）以來，根據改革開放的需求，中共中央高度重視黨的制度建設，除將中紀委書記改由全國黨代表選任，並提升其工作職能。1978年，陳雲選任中紀委第一書記，在與鄧小平等集體領導下，³⁹逐漸建立幹部選任的規定與條件。

（一）必要條件

- 1.任期限制：依據中共1982年《憲法》，以及《黨政領導幹部職務任期暫行條例》規定，同一黨政職務的任期，為2屆10年。
- 2.年齡限制：中共不曾頒布政治局常委和國務院正副總理「70歲劃線退離」的文件。因此「70歲劃線退休」的不確定性，直到「十六大」才完全消失，成為中共高層人事去留的重要慣例。⁴⁰
- 3.資格限制：隨著任期與年齡界限的制度逐漸建立，中央政治局常委由政治局委員選任，已成為循序漸進的慣例與規定。⁴¹

有關中紀委書記選任的加分條件，筆者從前文所述與表1資料，彙整歸納出一些脈絡。其中，紀檢與組織部門都負有幹部監督的職掌，且中組部部長擔任中央反腐

³⁹ 共黨的集體領導體制，最初是毛澤東、劉少奇、周恩來、朱德、任弼時共5人，任弼時死後改由陳雲加入，「八大」時鄧小平再加入成為6人。鄧小平文選（第三卷），頁309。

⁴⁰ 寇建文，**中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移1978-2004**（臺北：五南圖書，2005年1月），頁131、154；楊光斌，**中國政府與政治導論**（北京：中國人民大學，2003年8月），頁40；Shi-ping Zheng, "The New Era in Chinese Elite Politics," *Issues and Studies*, (NCCU Press, Vol.41, No.1, March 2005), pp. 190-198.

⁴¹ 「十四大」時鄧小平為了安排政局，提拔朱鎔基、胡錦濤、劉華清為政治局常委，此後進入政治局常委者，需先擔任一屆政治局委員或候補委員，再也沒有人能越級晉升。寇建文，**中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移1978-2004**，頁213-214；當中共的領導班子成員更替時，新任政治局常委，由符合年齡要求的前一屆政治局委員或候補委員中挑選，形成「循序漸進、按部就班」階梯式生涯發展規律。寇建文，黃霽芝、潘敏，「制度化對中共精英甄補之影響：評估『十七大』政治局的新人選」，**東亞研究**（臺北），第37卷第2期（2006年7月）頁12-13。

敗協調小組副組長（組長是中紀委書記）；⁴²此外1978至2013年，僅吳官正、王岐山沒有中組部部長與書記處書記的經歷。顯然組織部工作與中紀委書記之間具有相關性，因此表2針對二者的關聯性，並結合中央總書記進行比較分析。

表2：1978至2013年中共中央委員、紀委與組織部的領導

中央總書記	中紀委書記	中央組織部長（副部長）
鄧小平1978.12-1992.10 （1904.8-1997.2） 1978至1992年黨政最高 集體領導與決策人	陳雲 1978.12.-1987.11 （1905.6 - 1995.4）1937年 在延安任中央組織部長；七 大中央政治局委員、書記處 書記；八大政治局常委、中 共中央副主席；十一、十二 大政治局常委、中紀委書 記；十三大中央顧問委員會 主任	胡耀邦 1977-1978 宋任 窮 1978-1982（1909.7- 2005.1）十二大政治局委員 喬石 1982年-1985年 尉健 行 1985-1987（1987-1992 監察部長）宋平 1987- 1990（1917.4-）十三大政 治局委員、1989年6月任政 治局常委（何勇1986-1987 中組部副部長；1987-2012 中央紀檢幹部）
胡耀邦1980.2-1987.1 （1915.11-1989.4） 十一、十二大總書記	趙紫陽1987.1-1989.5 （1919.10 - 2005.1） 十三大總書記	呂楓 1990-1994 （1927.2-）十三大中央紀 委、十四大中央委員 張全 景1994-1999（1931.12-） 十四大時還不是中央委員 曾 慶紅1999-2002（1939.7-） 十五大政治局候補委員； 十六大常委、書記處書記、 黨校校長
1989.6-1992.10，改為 中央政治局常委集體領導	尉健行1992.10-2002.11 （1931.1-）十三大中央委 員；十四大政治局委員、書 記處書記；十五大常委； 十四、十五大中紀委書記	賀國強 2002-2007 （1943.10-）（趙洪祝 1947.7-，1994-1998中央紀 檢辦公廳主任；2003-2007 中組部常務副部長）
江澤民1992.10-2002.11 （1926.8-） 十四、十五大總書記	吳官正2002.11-2007.10 （1938.8-）十五大政治局委 員；十六大常委、中紀委書 記	李源潮 2007.10-2012.11 （1950.11-）十七大政治局 委員、書記處書記
胡錦濤2002.11-2012 （1942.12-） 十六、十七大總書記	賀國強2007.10-2012.11 十六大政治局委員、書記處 書記；十七大常委、中紀委 書記	

⁴² 姜來，「中共加強反腐敗-賀國強李源潮領銜」，大公報（香港），2008年2月14日，第4版。

習近平2012.11- (1953.6-) 十八大總書記	王岐山2012.11-(1948.7-) 十七大政治局委員；十八大 常委、中紀委書記	趙樂際2012.11-(1957.3-) 陝西省委書記、十八大中央 政治局委員、
------------------------------------	--	--

資料來源：十七大之前資料，依據中央組織部、黨史研究室編，**中國共產黨歷屆中央委員大辭典**（北京：中共黨史出版社，2004年）；「中國共產黨第十八屆中央委員會第一次全體會議公報」（2012年11月15日），《新華網》。

說明：表2列入中央組織部副部長何勇、趙洪祝2人，需再結合表1所示中紀委首席副書記，十六、十七大是何勇，十八大是趙洪祝，且自十六大起，中紀委首席副書記取代中紀委書記，兼任中央書記處書記，中央總書記可藉由中紀委首席副書記控制中央紀檢，顯見2人的重要性。

（二）加分條件

1. 組織部經歷：紀檢制度於1978年逐漸建立後，迄2013年中紀委書記，陳雲、喬石、尉健行、吳官正、賀國強與王岐山，僅吳官正、王岐山沒有中央組織部長的工作經歷。此顯示曾任中組部長者，具有幹部監督的工作經驗，是接任中紀委書記有利的加分條件。⁴³

2. 派系關係：（聚焦於歷任中紀委書記與中央總書記的關係分析）

（1）陳雲（任期1978.12-1987.11），曾任中央組織部長、書記處書記、中共中央副主席，任內主導建立紀檢工作現行制度。⁴⁴另在中央政治局內部分工，除主管紀檢業務，還分管相近的政法工作，文革之後與鄧小平共掌實權。⁴⁵1977年胡耀邦擔任中組部部長，1978年推薦胡耀邦出任中紀委第三書記，強化了紀檢與組織部門的關係。

（2）喬石（任期1987.11-1992.10），1982至1987年，先後擔任中央辦公廳主任、組織部部長、國務院副總理、書記處書記（總書記胡耀邦）、政治局委員；1987年升任政治局常委、中紀委書記，是「中選群」培植人才，⁴⁶陳雲（82

⁴³ 陳雲自1978年建立紀檢制度，從其經歷顯示在組織與紀檢系統紮根很深，仍保有強大派系關係，故研判具有中央組織部工作資歷者，易於接任中紀委書記或副書記職務。例如：楊繼繩，**中國改革年代的政治鬥爭**（二版）（香港：天地圖書有限公司，2011年10月），頁6中所述「在國民經濟管理、幹部組織系統，陳雲派系樹大根深，一呼百應。」；何頻、高新，**中共「太子黨」**（香港：明鏡出版社，1996年7月），頁163-164中所述「陳雲的實力集中體現在組織、紀檢系統、經濟領域，生活簡樸，對中共組織與紀檢系統的掌握，能與鄧小平抗衡。」

⁴⁴ 張明，**黨的紀律檢查工作總論**（安徽：音像出版社，2005年6月），頁13-15。

⁴⁵ 陳雲在1934年（六屆五中全會）當選中央政治局委員、常委，1937年任中央書記處書記、組織部長，1956年任中共中央副主席（毛澤東推舉）；而鄧小平7屆五中全會才補選為政治局委員，1956年任中央書記處總書記，顯見陳雲在共黨中央的職務升遷，較鄧小平為早。1980年，鄧小平在「黨和國家領導制度的改革」文中，就大力推動集體領導與分工負責相結合的制度，紀檢工作由陳雲負責。**鄧小平文選**（第二卷）（北京：人民出版社，1994年10月），頁341。

⁴⁶ 中選群指1980至1987年代，中共中央選拔的接班群，候選人需經過中組部篩選、考察，書記處討論通過，總書記胡耀邦拍板，第一代元老鄧小平、陳雲確認。崔武年，**我的83個月**（香港：高文出版社，2003年9月），頁88-159。

歲)卸任中紀委書記,經由副書記李一氓推薦接任。⁴⁷因喬石較江澤民早進入中央政治局任常委,曾成為江選任「十四大」總書記的競爭對手,「十五大」渠73歲退休前,先對其派系人員尉健行,擔任常委兼中紀委書記進行條件交換。⁴⁸

(3) 尉健行(任期1992.10-2002.11),1984年受到時任中央組織部長喬石的欣賞,自全國總工會黨組副書記,調至中組部擔任副部長。1985至1987年,再接下喬石的部長職務,成為胡耀邦人事參謀,歸屬於胡耀邦、喬石派系。「十四大」喬石退出中紀委書記職務,改任全國人大委員長,推薦其接任「十四」、「十五大」中紀委書記職務。⁴⁹

(4) 吳官正(任期2002.11-2007.10),吳官正「十二大」進入中央委員會,「十五大」時已任政治局委員,「十六大」被選任常委兼中紀委書記。⁵⁰惟中紀委書記在「十六大」前均兼管政法工作,吳官正出任時改由羅幹擔任,顯示該職務已遭分權。除此之外,依慣例由中紀委書記兼任的中央書記處書記,亦改由副書記何勇出任,說明其書記職權的變異。⁵¹

(5) 賀國強(任期2007.11-2012.11),「十六大」由重慶市委書記調任中組部

⁴⁷ 柳宏為,「李一氓與喬石的忘年交」,《鐵軍雜誌》(南京),2011年10期(2011年10月),頁38-39;陳雲1978年推薦李一氓任中紀委副書記,1981年又推薦渠擔任國家古籍整理小組長,顯示對其工作的信任,《陳雲文選》(第三卷)(北京:人民出版社,1995年5月),頁290。筆者另查閱中央組織部、中央黨史研究室,《中國共產黨歷屆中央委員大辭典》(1921-2003)與新華網資料,陳雲、李一氓、喬石簡歷,三人都有在上海從事特工的工作經歷。

⁴⁸ 楊開煌,《新政-胡錦濤時代的政治變遷》(臺北:海峽學術出版社,2007年5月),頁126-127;喬石與江澤民不和,江澤民辦公室主任曾慶紅運用太子黨、上海幫勢力,協助江澤民將喬石鬥爭擊敗。李成,「十六屆中委會人事構成及其權力的均衡」,收錄於丁樹範主編,《胡錦濤時代的挑戰》(臺北:新新聞文化,2002年12月),頁31。

⁴⁹ 尉健行「十五大」遞補喬石職務,印證了喬石人退下但「影子」留著的說法,顯示其曾主管之紀檢、政法系統,仍留有代理人在政治局內進行操控。許麗卿,「中共選出跨世紀3巨頭」,《聯合早報》(新加坡),1997年9月20日,第6版;美國學者認為江澤民不願意選用喬石黨羽尉健行接任中央紀委書記,該機構負責監督黨內反貪污行動的落實,變成黨內3個最高指揮中心的領導人。波姆(Richard Baum),「江澤民掌權-十五大與其後續發展」,收錄於田弘茂、朱雲漢著,《江澤民的歷史考卷》(臺北:新新聞文化,2000年12月),頁38-41。Richard Baum, *Reform and Reaction in Post-Mao China: The Road to Tiananmen* (UCLA Press, 1991), pp. 33-39。

⁵⁰ 李成,「十六屆中委會人事構成及其權力的均衡」,頁38;「十五大」時有6位省級領導,曾在吳官正手下工作過,葉非比,「9名政治局常委顯現派系利益妥協痕跡」,《陸委會大陸情勢季報-政治》,2003年1月,頁7-9。「十五大」政治局委員在「十六大」時,年齡低於68歲的8人進入常委會(包含吳官正出任中紀委書記),但江澤民將曾任組織部長的候補局委曾慶紅,取代擔任社科院院長的李鐵映,筆者研判此是常委68歲退休的共識,以及高層政治妥協的結果。

⁵¹ 中共「十三至十五大」時,中紀委書記都兼任中央書記處書記,「十六大、十七大」時,改由首席副書記何勇出任,顯示其獲胡錦濤的信任,成為總書記掌握紀檢、監察系統的得力助手。何勇1940年10月生,1986年任中央組織部副部長;1987年任監察部副部長;1998年任中央紀委副書記兼監察部長;2002至2012年任中央書記處書記,中央紀委會副書記,在紀檢、監察系統工作二十餘年。中央組織部、中央黨史研究室,《中國共產黨歷屆中央委員大辭典》(1921-2003),頁201。

長、政治局委員，據悉是江澤民的決定。另與賈慶林有福建共事的背景，且接任曾慶紅中組部部長職務，故被歸為江系。「十七大」升任常委兼中紀委書記，可以看出江系提攜的力量。⁵²由於中央紀檢主導貪腐案件的立案、查辦，故傳出因包庇江澤民及其從屬官員貪腐行為，遭到中央紀檢副書記的圍剿。⁵³

(6) 王岐山（任期2012.11-），「十六大」（2002年11月）任海南省委書記，2003年4月調任北京市長，「十七大」後擔任政治局委員兼國務院副總理，都是胡錦濤任內晉升。除此之外，⁵⁴王岐山是姚依林女婿被歸為「太子黨」，雖非胡錦濤「團派」，但姚依林是陳雲嫡系，與習仲勳接近胡耀邦、俞正聲親近鄧小平的關係仍有距離。王岐山不屬江澤民或習近平的派系，接任中紀委書記，排除了「上海幫」張德江、劉雲山與張高麗，此是胡錦濤「十八大」較佳的選擇。

綜觀，文革後歷任中紀委書記與中央總書記的選任，隱含二者分屬不同派系的關係。陳雲安排喬石監督趙紫陽，喬石指派尉健行牽制江澤民，江澤民則由賀國強掣肘胡錦濤，形成微妙的派系制衡。

肆、中紀委書記選任的規律

2006年起，中共省級紀委書記突破由同級黨委會提名的慣例，改由中央紀檢提名、選任。⁵⁵此顯示紀檢工作獨立性與職能再度增強，且由於中紀委書記領導全國紀檢工作，故成為各派系極力爭取的職務。從前文中紀委書記選任的條件，檢視「十八大」中紀委書記的選任，再結合表1、表2的歸納，萃取分析後，可獲知「十一大」至「十八大」中紀委書記選任的規律：

一、重要條件

⁵² 許志嘉，「中共十七大的幾點觀察」，**銘傳一週**（臺北），第685期（2007年11月26日），頁2。2007年，吳官正、何勇立案查辦上海市書記陳良宇（上海幫成員）貪腐弊案，陳良宇被判刑18年，江澤民為保護派系利益，「十七大」推薦賀國強接任中紀委書記。

⁵³ 中紀委副書記何勇、張新、馬駁、張毅、孫忠同，2010年9月致政治局文件揭發中紀委問題：「十七大中紀委3年積壓的特大案件一百一十多宗，大案件五百五十多宗，待處理案件一千四百多宗。賀國強對舉報省部層級或以上高官違紀違法信件，3年批復不到30份；對舉報已離退休的前政治局常委、政治局委員濫權貪瀆，從未批復處理意見。」黨中央因此成立中央紀委工作領導小組，由吳邦國兼任組長，成員有賀國強、李源潮、何勇、馬駁等，削弱了賀國強中央紀委書記的權力。羅冰，「賀國強中紀委內遭圍攻」，**爭鳴雜誌**（香港），第397期（2010年11月），頁8-10。

⁵⁴ 張良編著，**中國六四真相**（第三版）（香港：明鏡出版社，2001年4月），頁1054、1062；何頻、高新，**中共「太子黨」**，頁168；楊繼繩，**中國改革年代的政治鬥爭**（二版），頁14-15。

⁵⁵ 梅麗紅，「中國紀檢體制5年變革」，**學習時報**（北京），2007年4月18日，第3版。

- (一) 工作資歷：中共《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第7條第2項，規定：「任縣級以上領導職務，應當具有在下一級，兩個以上職位任職的經歷。」因此，具有2個省級或部長級的領導歷練，是服眾的最低標準，⁵⁶若有國務院部長與多個省的工作經驗更佳。
- (二) 工作實績：1982年9月，中國共產黨廢除黨主席的職務（改為總書記），並明定政治局常委會為核心領導。⁵⁷自此政治局常委會轉為分工集體領導模式，各常委權力與職務具有關聯性。⁵⁸因此，具有反腐工作實績和執政形象清廉的領導幹部，易獲支持而選任。
- (三) 派系關係：雖然前述條件都具影響力，但傳統的派系關係，仍發揮極大作用。中紀委書記的選任，中共高層會依慣例進行協商，現任中央總書記通常掌握人事資源及提名建議權，故與其是同派系或是可接受的派系幹部，能讓其放心提名，此是極大的因素。⁵⁹

二、選任規律

- (一) 政治局常委兼任：前文研判，中共選任政治局常委的年齡、資格等必要條件，會依慣例成為制度。故能成為常委候選人者，必須是政治局委員、67歲以下者。⁶⁰「十八大」政治局常委候選人，排除習近平、李克強已任常委，薄熙來被紀檢移送法辦，符合前述條件的政治局委員，共有表3所列8人。

表3：「十七大」中央政治局委員選任「十八大」中紀委書記條件分析

姓名	生年	「十七大」委員兼任職務	現（兼）職	學歷	「十七大」前經歷	派系
王岐山	1948年7月	國務院副總理	政治局常委；中央紀委會書記	大學歷史系	海南省委書記、北京市長；十五大候補中委；十六大中委。	太子黨

⁵⁶ 所謂省級領導是指，省委書記、省長、省人大常委會主任的經歷。薄智躍，「中共十七屆政治局候選人：從地方菁英到權力核心」，收錄於陳德昇主編，中共十七大政治精英甄補與地方治理（臺北：INK印刻出版有限公司，2008年2月），頁153、181。

⁵⁷ 鄧小平文選（第三卷），頁6。

⁵⁸ 寇建文作，中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移1978-2004，頁227。

⁵⁹ 薄智躍，「中共十七屆政治局候選人：從地方菁英到權力核心」，收錄於陳德昇主編，中共十七大政治精英甄補與地方治理，頁207-208。

⁶⁰ 本文採用政治局常委68歲退休，67歲續任的慣例進行取捨。黃季寬，「中共十八大人選展開大佈局」，中央社（臺北），2011年2月7日；陳德昇，「中共政治繼承轉型與精英甄補與地方治理策略」，收錄於陳德昇主編，中共十七大政治精英甄補與地方治理，頁12、54。

劉雲山	1947年7月	中央宣傳部部長	政治局常委；中央書記處書記	大學黨政管理	十四大候補中委；十五、十六大中央委員；十六大政治局委員。	上海幫
劉延東	1945年11月	國務委員；中央港澳工作協調小組副組長	政治局委員；國務院副總理	博士政治學	中共統戰部長、政協副主席；十五大候補中委；十六大中央委員。	團派
李源潮	1950年11月	中央組織部部長；中央書記處書記	政治局委員；國家副主席	博士科學社會主義	江蘇省委書記；十六大候補中央委員、中央反腐敗協調小組副組長。	團派 太子黨 上海幫
汪 洋	1955年3月	廣東省委書記	政治局委員；國務院副總理	碩士管理科學	國務院副秘書長、重慶市委書記；十六大候補中央委員	團派
張高麗	1946年11月	天津市委書記	政治局常委；國務院常務副總理	大學經濟系	山東省委書記；十五大候補中央委員；十六大中央委員。	上海幫
張德江	1946年11月	國務院副總理；重慶市委書記	政治局常委；第十二屆全國人大常委會委員長	大學經濟系	吉林、浙江、廣東省委書記；十四大候補中委；十五、十六大中央委員；十六大政治局委員。	上海幫
俞正聲	1945年4月	上海市委書記	政治局常委；第十二屆全國政協主席	大學導彈工程	國務院建設部長、湖北省委書記；十四大候補中委；十五、十六大中委；十六大政治局委員。	太子黨

資料來源：中央組織部、黨史研究室編，*中國共產黨歷屆中央委員大辭典*（北京：中共黨史出版社，2004年）；陳德昇主編，*中共十七大政治精英甄補與地方治理*（臺北：INK印刻出版有限公司，2008年）；十七大政治局委員簡歷，引用《新華網》人事資料。

說明：「團派」班底有兩項標準作為檢視的依據：（一）1980至1990年代，曾服務於共青團的中央或省級領導；（二）擔任中央或省級共青團幹部時，正好是（或至少部分是）胡錦濤擔任共青團常任書記或第一書記時。「太子黨」指家族中有黨國元老，或父輩在黨政系統擔任要職，有直系血親或姻親者。「上海幫」主要指江澤民於上海與中央掌權時期，網羅具上海地區背景重要官員，以及在中央機關工作，追隨其權力者。⁶¹

⁶¹ 陳德昇，*中共十七大政治精英甄補與地方治理*，頁25；Cheng Li, "The 'Shanghai Gang': Force for Stability or Cause for Conflict," *China Leadership Monitor*, (Stanford University, No.2, December 2001), http://media.hoover.org/documents/clm2_CL.pdf。

「十八大」政治局選任結果，常委人數由9人減為7人，委員則維持25人，中紀委書記仍由政治局常委兼任。此種政治慣例或規律，⁶²確立了中央紀檢與中紀委書記在黨政機關的地位。除此之外，從表2歷任中紀委書記黨政工作資歷可見，「十一大」至「十八大」選任中紀委書記者，必須先具備政治局委員的資歷。

(二) 領導工作歷練：將表3人選的經歷，對比表1、表2中紀委書記經歷，其中劉雲山、劉延東沒有省級領導工作歷練，原研判出任該職機會甚低，選舉結果驗證了此一規律。王岐山能選任中紀委書記，因已有海南省委書記、北京市長的領導工作經歷，故地方領導工作歷練，亦成為選任中紀委書記的重要指標項目。另從表1，歷任中紀委書記領導工作經歷，可見自「十五大」（1997年）起，選任中紀委書記必須具備地方領導工作歷練。

(三) 與組織系統關係：1978至2012年，中紀委書記僅吳官正、王岐山二人，沒有在中央組織部工作的資歷。且二人擔任中紀委書記時，首席副書記何勇與趙洪祝⁶³，具有中央組織與紀檢機關領導幹部資歷（請見表2，註解51、63）。此規律顯示，中央紀檢與組織部關係密切，中組部長、副部長可能接任中紀委書記或副書記。除此之外，從表1歷任中紀委書記與副書記人選，可見自「十一大」至「十八大」中紀委書記，並沒有從副書記升任者。此顯示共黨組織系統，未將中紀委書記建立培訓制度，中紀委副書記不是培訓晉升的人選。

(四) 派系與輩分考量：在派系方面，「十八大」時「團派」李源潮、汪洋原被看好選任常委，且可能接任中紀委書記，但二人都未進入常委會，坊間認為此是胡錦濤失守。⁶⁴筆者則以表3的政治局委員分析，張德江、俞正聲、劉雲

⁶² 自1978年紀檢制度逐漸建立，中紀委書記至「十八大」（2012年），一直由中央政治局常委擔任。「十四大」時（1992年）因1989年6月天安門事件，政治局常委加入軍委會副主席劉華清（任常委時已76歲），中紀委書記改由政治局委員出任。但「十三大」中紀委書記喬石續任常委，其職務「十四大」雖改任人大委員長，對其派系尉健行與紀檢工作仍有影響力。故研判中紀委書記由政治局常委出任是常態，「十四大」的特例是因六四天安門事件為穩定政局，且喬石續任常委並推薦其派系人員接任中紀委書記。除此之外，陳希同、陳良宇與薄熙來等政治局委員違紀案件，宜由具有政治局常委資格的中紀委書記主導查辦，方能有層級節制的效能。

⁶³ 趙洪祝1947年7月生，1992年進入中央紀檢，1994至1998年任中央紀檢辦公廳主任；2003至2007年任中紀委常委兼中央組織部常務副部長；2008至2012年任浙江省委書記（前任習近平），詳見「趙洪祝同志簡歷」（2012年11月15日），2012年11月16日下載，《新華網》，http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vlDgIh9s_IwJ:news.xinhuanet.。依據「中國共產黨第十七屆中央委員會第一次全體會議公報」，中紀委副書記排序前3為：何勇、張惠新、馬駁。何、張二人「十八大」屆齡退休，馬駁（1948年7月生）排名第3，年齡又比趙洪祝少1歲，卻未獲選中央紀檢首席副書記，應是習近平選擇趙洪祝且兼任中央書記處書記。

⁶⁴ 香港報刊指稱李、汪二人，因涉及紀律問題未進入常委會。劉子威，「七常委之爭驚心，太子黨力壓團派」，明鏡月刊雜誌（香港）第34期（2012年11月），頁33-39。

山、王岐山與張高麗五人，擔任中央委員或政治局委員的時間，比李、汪二人早。「十八大」常委會的安排，高層為求黨內穩定，減少2名常委，⁶⁵政治局委員論資排輩考量，故有李、汪二人遺珠之憾。

從邏輯上講，胡錦濤會選擇讓自己放心的中紀委書記，但在「十八大」常委中，張高麗⁶⁶、張德江⁶⁷被歸為江系成員；俞正聲⁶⁸雖屬於鄧小平家族關係，但擔任上海市委書記接近江系。王岐山不是「江澤民、習近平派系」，且習近平多年來一直努力經營與胡錦濤的關係，習近平主政胡錦濤似無不安之處。⁶⁹所以王岐山雖非「團派」，但胡錦濤任內晉升渠為海南省委書記、北京市市長，胡同意渠出任中紀委書記，此是「較佳」的選擇。⁷⁰

基於王岐山無法明確歸類於某一派系，且無重要中央紀檢領導工作經歷，因此必須觀察其任內，中紀委首席副書記的派系關係。例如：「十六」、「十七大」中紀委書記（吳官正、賀國強）並非中央總書記（胡錦濤）派系人員，但中紀委首席副書記（何勇）確是胡系人員。中央總書記藉由將中紀委首席副書記，晉升為中央書記處書記，實際掌控了中央紀檢組織。習近平亦可藉由「十八大」中紀委首席副書記（趙洪祝），曾在中央紀檢的工作經歷與人脈，實際掌控中央紀檢。

⁶⁵ 李菁羽，「十八大未來走向，權力集中、全面維穩」，聯合報（臺北），2012年11月16日，第2版；學者寇健文在「解析中共十八大」座談會，指出：十八大政治局常委過渡性質濃厚，可以看出胡錦濤對19大的人事佈局；常委由9人減為7人，代表大陸政治體制正面發展，對政法系統進行制衡。翟思嘉，「中共19大胡錦濤影響大」（2012年11月16日），2013年1月11日下載，《中央通訊社》，<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iK0S2MzbSO8J>。

⁶⁶ 張高麗1970至1985年在石油系統工作，獲得曾慶紅認同，1985至2001年在廣東省工作，又與賈慶林、江澤民互動良好，被歸為江系成員。李成，「中國領導層的中期角逐：加速備戰2012省級負責人」，布魯金斯研究所，（2010年3月）頁16-27；「探討中共十八大政治局常委會派系平衡問題」（2010年9月24日），2012年1月20日下載，《遠景基金會網》，<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lskQixLzQ7gJ:www.pf.org>。

⁶⁷ 張德江1995年出任吉林省委書記、1998年轉任浙江省委書記、2002年升任政治局委員兼廣東省委書記。中央組織部、中央黨史研究室，中國共產黨歷屆中央委員大辭典（1921-2003），頁1011-1012。自1995年起，張德江在江澤民任內職務快速升遷，坊間將其歸為「江系」有其背景因素。夏寒冬、程恭義，「張德江是江澤民鐵桿追隨者」（2012年3月4日），2013年1月11日下載，《明鏡新聞網》，http://www.mingjingnews.com/2012/03/blog-post_5580.html。

⁶⁸ 俞正聲父親黃敬（即江青前夫俞啟威）曾任天津市委書記、第一機械工業部部長，1984至1985年出任「中國殘疾人福利基金會」副理事長（鄧小平之子鄧樸方所管），歸屬鄧小平家族關係的太子黨成員。高原鵬，俞正聲和他的家族（香港：明鏡出版社，2009年11月），頁15-18。

⁶⁹ 習近平父親習仲勳與胡耀邦友好，胡耀邦曾任中央共青團第一書記，與團系關係密切。由冀，「中共十八大：聚集權力過渡的政治理論與習近平掌軍前景」，收錄於徐斯勤、陳德昇主編，中共十八大政治繼承：持續、變遷與挑戰（臺北：INK印刻出版有限公司，2012年5月），頁254。

⁷⁰ 《紐約時報》曾評論，王岐山當選中紀委書記出乎預料，但他的金融界關係，有利調查貪腐；《華爾街日報》也評論，王岐山做為一個經濟、金融專家，是解決問題的高手，顯示中共加強治理貪腐的決心。范榮靖，「席近平主導，政治局常委減為7人的決心」，遠見雜誌（臺北），第318期（2012年12月），頁109-110。除此之外在「十九大」時，胡錦濤派系仍保有李源潮、汪洋，選任中紀委書記的優勢，此是胡系在資歷與派系整體考量下，最有利的選擇。

總結，從「十一大」至「十八大」的中紀委書記選任及其規律，歸納分析後，可以獲得以下結論：具有中央政治局委員及地方省級領導工作經驗，是選任中紀委書記的必備要件；中紀委書記與中央總書記培訓不同，中紀委副書記職務不是升任中紀委書記的歷練；擁有中央組織部部長經歷，是晉升中紀委書記、副書記的加分條件，此3項要件逐漸成為中紀委書記選任的制度化考量。至於派系方面，中紀委書記與中央總書記分屬不同派系，似乎是一種原則性的考量。⁷¹

伍、結論

總體來看，中共的權力繼承仍決定於高層協商，外界因此對中紀委書記的選任多種猜測，不足為怪。1982年9月，中共廢除黨主席改為總書記制，並明定政治局常委會為中央核心領導，自此中共邁入集體領導模式。若中共堅持共黨領導的體制不變，紀檢組織將是《黨章》所規定，監督黨內工作唯一常設機構，凸顯出其工作的重要性與職權的獨特性。又基於中共政治體制不採用西方分權制衡制度，因此黨權大於行政、立法與司法權，能對黨委書記產生監督能力者，僅剩下黨的紀檢組織。本文從中央紀檢的職能、沿革與發展分析，可以證明在實施集體領導體制後，中紀委書記對中央總書記工作影響力，日益增加。復從歷任中紀委書記的選任結果，得知除了具備基本條件之外，若與剛離任中央總書記、中紀委書記派系相關者易出任，此可做為觀察中紀委書記選任派系的重要指標。

⁷¹ 詳如本文「參、中紀委書記之選任」頁13的結論分析。「十八大」中紀委書記王岐山與中央總書記習近平，雖都歸類於「太子黨」成員，但二者並無友好、密切關係的顯現。矢板明夫，習近平，共產中國最弱勢的領袖（臺北：天下雜誌，2012年9月），頁183。本文註解63亦說明，中紀委首席副書記趙洪祝派系關係，較親近中央總書記習近平，與王岐山關係不密切。

涉毒恐怖主義對上海合作 組織治理能力之衝擊

Narcoterrorism Impact on Governance Capability in the Shanghai
Cooperation Organization

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊研究員

摘 要

後賓拉登時期恐怖主義危害，不僅與毒品犯罪產生質變，成為新興跨境犯罪與全球治理難題。上海合作組織在美軍與多國維和部隊撤出阿富汗之後，將對此新興危害與區域治理，產生更重要之角色與作用。本文重新認識涉毒恐怖主義危害，論述傳統毒品犯罪模式與規模正在改變之情勢。進而，借鏡國際反恐緝毒合作經驗的侷限性，說明大陸與上海合作組織，在應對行動上可能受到之衝擊；另如何提高國際反恐與緝毒執法合作之效能，則可藉由區域安全的研究，同時瞭解國際社會對安全情勢之論述趨勢，反而更有助提升各自國家與國際接軌之影響力。

本文旨趣在於尋找可供政策應用的立論，其中緝毒、反恐執法部門，若透過非傳統安全政策倡議，逐步與他類領域展開標本兼治合作途徑，不僅可以超越傳統執法之既定侷限，同時也有助於提升自身職能，從而降低因為合作而擔心本身權威被取代之疑慮。防制涉毒恐怖主義跨境犯罪，除了有形的執法合作與軍事行動的治標途徑，還必須同時審度治本之道。亦即，國際社會對於處理阿富汗問題與跨境犯罪危害，在政治現實路線與追求經濟實惠之同時，若能進一步考量重建阿富汗市場經濟、法制體系與糧食安全的善良治理議題，將更有助於國際社會合作治理之穩定度與責任感。

關鍵詞：上海合作組織、涉毒恐怖主義、跨境犯罪、非傳統安全、後賓拉登時期

* 編輯部按：本文部分內容曾以書面論文方式發表於第七屆兩岸四地警學研討會。

壹、前言

涉毒恐怖主義（Narcoterrorism）在1983年首度使用時，係指販毒者使用暴力影響政府或阻撓政府取締毒品買賣之行為，尤其是中南美洲地區。現今，則包括了恐怖組織利用毒品販運，籌措資金、發展組織甚至衍生出來的跨境犯罪。¹美國於2001年在阿富汗發動反恐怖主義軍事行動以來，阿富汗問題已將中亞情勢複合成恐怖運動－暴亂－毒品犯罪相互循環的涉毒恐怖主義。相較於傳統安全威脅，涉毒恐怖主義更具危害性與衝擊力。尤其在2014年美國與多國維和部隊陸續撤出阿富汗之後，涉毒恐怖主義將持續衍生高危害性之跨境犯罪，勢必對傳統的全球防制毒品犯罪能力造成衝擊。研究鄰近區域安全情勢，不僅有助於提升我國在國際合作打擊跨境犯罪的效果，更可以擴展公共外交（Public diplomacy）之政策應用空間。

貳、問題描述與應用範疇

上海合作組織所處的地緣位置，不僅連結著整體東半球的安全情勢，尤其美國在阿富汗發動反恐怖主義軍事行動以來，更使該區域的問題擴及全球，與全球權力平衡以及安全情勢產生相互聯繫，而且也牽動不同行動者在該區域的複雜衝突與實際利益。該區域情勢之所以越加引人注目，不僅是國際恐怖主義、民族分裂主義、宗教極端主義「三股勢力」上的政治、民族、文化衝突問題；其實，中亞各國在脫離前蘇聯後，內部羸弱的政治、經濟與法制因素，更加重問題衝突的程度，甚至衍生跨境的複合型犯罪。

2001年美國專注在阿富汗進行反恐軍事行動，不僅因此忽略防制擴散、跨境犯罪非傳統安全危害，以及重建當地善良治理（Good governance）能力，²甚至因為阿富汗經濟與法制因素不足，而伴隨興起非法鴉片經濟（Illegal opiate-economy），成為新興的跨境安全威脅。³新興毒品經濟不僅難與恐怖

¹ Amy Zalman, "Types of Terrorism: A Guide to Different Types of Terrorism," last visited October 11, 2012, *Terrorism Issues*, <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/tp/DefiningTerrorism.htm>.

² Stan A. Taylor, "The role of intelligence in national security," in Alan Collins ed., *Contemporary Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 313.

³ Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice," *Asian Survey*, Vol. 49, No. 1, January/February 2009, p. 35.

分子運動、暴亂（Insurgency）⁴、組織犯罪區分，而且彼此的策略與建構資源已越加相似。由於，上海合作組織之中亞四國成員哈薩克（Kazakhstan）、吉爾吉斯（Kyrgyzstan）、塔吉克（Tajikistan）、烏茲別克（Uzbekistan），與觀察員阿富汗（Afghanistan）、印度（India）、伊朗（Iran）與巴基斯坦（Pakistan），在市場經濟與法制體系上，普遍缺乏健全而善良治理的條件，從而易於誘發出阿富汗之鴉片經濟。因此，各類行動者為控制鴉片路線與地域，乃競相持有、販運武力，甚至在境外衍生出分配網絡的組織犯罪，進而成為跨境危害，影響包括大陸與周邊區域之政治穩定。這些利益不僅助長阿富汗官員貪腐，也是塔里班（Taliban）與暴亂團體藉機製造與阿富汗政府、多國部隊衝突，藉以保護或脅迫農民植栽鴉片罌粟（Opium poppy）。其從中所牟取利益，除了再組建發動突襲、暴亂行動之外，也從事提煉販運鴉片（Opium）、海洛因（Heroin），進口先驅化學物質（Precursor chemicals）⁵與武器、人口販運，以及洗錢犯罪。

顯然，阿富汗問題已將中亞情勢複合成「恐怖運動－暴亂－毒品犯罪」的相互循環流程。⁶據估計僅2008年塔里班與反政府武力，因保護鴉片罌粟植栽獲利在5至7,000萬美元之間；其餘各地軍閥（Warlords）、毒販、暴亂團體，因毒品製造與販運所得約二至四億美元。⁷2011年阿富汗鴉片產值，更較2010年成長高達133%，而全球毒品價格卻升高，交易更形熱絡。⁸

⁴ 暴亂（Insurgency）樣態包括即席/簡易爆炸裝置（Improvised explosive devices, IED）、槍/砲擊（Gun fire）、突擊（Operation）、對陣激戰（Pitched battle）、空中突襲（Air strike）、車載即席/簡易爆炸裝置（Vehicle borne improvised explosive devices, VBIED）、火箭襲擊（Rocket attack）、伏擊（Ambush）、地雷（Landmine）。“CAPS Monthly Country Report: Afghanistan, September 2009,” (September 2009), last visited October 11, 2012, *《International Centre for Political Violence and Terrorism Research》*, p. 19, <http://www.pvtr.org/pdf/Monthly%20Reports/Afghanistan-September09.pdf>。

⁵ 先驅化學物質，係指可供製造毒品之原料，依其特性分為二類，一類係指參與反應並成為毒品之化學結構一部分者，二類則為參與反應或未參與反應並不成為毒品之化學結構一部分者。參見經濟部工業局，「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」（2008年6月10日），2012年10月11日下載，*《經濟部工業局》*，<http://www.moeaidb.gov.tw/external/ctrl?PRO=law.LawView&id=1839>。

⁶ “Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium,” (October 2009), last visited October 11, 2012, p. 101, *《United Nations Office on Drugs and Crime》*, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf。

⁷ “2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros,” (February 27, 2009), last visited October 11, 2012, *《Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs》*, p. 1, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116520.htm>。

⁸ “UNODC chief and President Karzai of Afghanistan discuss national and regional counter-narcotics action,” (May 29, 2012), last visited October 11, 2012, p. 101, *《United Nations Office on Drugs and Crime》*, <http://www.unodc.org/afghanistan/en/frontpage/2012/unodc-chief-and-president-karzai-of-afghanistan-discuss-national-and-regional-counter-narcotics-action.html>。

2014年美國與多國部隊撤出阿富汗後，勢必衝擊上海合作組織對中亞區域安全的治理能力。當地新興跨境犯罪存在著值得重視與研究的範疇包括，一是阿富汗問題本身即係研究主題，其中鴉片經濟、貪腐行為與暴亂行動，以及毒品、洗錢、人口、武器販運之跨境複合型犯罪，正逐步對周邊與全球構成空前危害，並將向臺海與亞太區域外溢，屆時我國亦無法置身事外。其次，阿富汗毒品企業集團（Afghan narco-cartels）的發展趨勢，也可成為新興的跨境犯罪研究議題。因為，毒品企業集團不僅將毒品植栽、提煉、販運與通訊、洗錢複合為多樣的產業流程，持續衝擊阿富汗內部、周邊國家與全球安全情勢，同時也改變毒品犯罪之傳統模式與規模，直接考驗國際反毒合作與治理能力。⁹第三，毒品注射之血液病毒感染，亦使全球面臨愛滋病擴散與治理手段更加複雜之難題。¹⁰即使美國調整反恐怖主義戰略，將外向型精準打擊軍事行動，轉向內部防制恐怖主義，卻不代表涉毒恐怖主義危害已經消失。反而，正是因為美國軍事反恐行動之勝利進而轉型，以及全球恐怖主義活動能力相對弱化時，恐怖主義質變為涉毒恐怖主義，才更有利於降低全球對恐怖主義之注意力，讓恐怖主義重新取得再襲擊行動之能力。

可見，未來反恐怖主義與毒品防制，並非單純的軍事打擊或執法行動，而可能涉及跨部門且多範疇與國際合作之創新。若欲有效應對易變的涉毒恐怖主義，情報、軍事與偵查、審判機關，必然要與他部門進行跨界合作與全球政策倡議。同理，我國亦可將國際反毒合作拓展到公共外交範疇。值得關注的則是，此政策應用之前提，顯然需要對區域安全情勢加以研究，瞭解國際對安全情勢論述之趨勢。

參、阿富汗新興涉毒恐怖主義危害情勢

一、阿富汗內部治理條件疲弱

阿富汗於1826年受英國殖民統治，自第一次世界大戰後才脫離獨立，1979年又遭受蘇聯入侵，2001年成為美國反恐怖主義軍事行動戰場。數百

⁹ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros,” pp. 1-2.

¹⁰ “World Drug Report 2010,” (June 2010), last visited October 11, 2012, p. 47, *United Nations Office on Drugs and Crime*, http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf.

年來為反抗外來勢力，即進行鴉片罌粟植栽，以籌資購置武器。阿富汗歷經戰亂與人民爭鬥，軍閥、民兵割據並與毒梟、貪腐共生，加以欠缺合法的中央政府與禁止植栽鴉片罌粟的行動效能，從而成為建立與維繫強勁非法鴉片經濟的關鍵條件。¹¹可見，如何重建阿富汗民主經濟之善良治理與綜合安全（Comprehensive security）條件，已成為內部治理之必然前提。然而，阿富汗安全惡化情勢，卻又讓其內部陷於「貪腐－毒品－暴亂」相互的循環流程中。因為，阿富汗當地的經濟活動，並不足以刺激經濟成長，主要所依賴的全球援助、投資，卻又多耗費在行政管理成本上，難以落實到地方與危險區域。所以，即使外援不斷投入，也將因為政府效能問題，又陷入「貪腐－毒品－暴亂」相互的循環。¹²亦即，當阿富汗缺乏自由市場機制、公正法制體系之善良治理條件時，反而使得政府效能更加惡化。尤其，高層官員對外援的貪腐行為，更令美國歐巴馬政府（Barack H. Obama administration）質疑阿富汗總統卡扎伊（Hamid Karzai）政府，是否仍足以做為可信的合作夥伴。¹³

阿富汗組織犯罪型態，以在地的小規模團體或幫派為主，但同時交叉存在於合法與非法的經濟體系，在政府與暴亂團體衝突之間尋求生存空間。由於，阿富汗長久以來的內外衝突、經濟艱困、官員貪腐問題，使得組織犯罪與武器氾濫相伴隨，加劇了組織犯罪的殘暴行徑。包括向競爭對手、不合作官員以及全球安全援助部隊，進行自殺炸彈襲擊；組織犯罪甚至與塔里班以及暴亂團體相互勾結，建立資金、武器、人力夥伴關係，以反抗政府進入其等勢力範圍。反蘇聯入侵的青年「人民聖戰組織」（Mujahedin），在戰後則轉型成軍閥，為爭取生存空間同時經營合法與非法事業，甚至從事有組織犯罪。由於鴉片罌粟植栽、毒品販運，直接攸關軍閥之利益，而這些利益因各地方條件差異，使得軍閥存在著不同運作型態。一種是與塔里班運動相互整合型，其次是即將被塔里班所征服或邊陲化者，第三則是與反塔里班聯盟展開聯合作戰。其中第三種型態軍閥，在政府體制與全球多國部隊中，都有一定影響力。涉及或依賴非

¹¹ Matthew Lacouture, "Narco-Terrorism in Afghanistan: Counternarcotics and Counterinsurgency," *International Affairs Review*, Vol. 17, No. 2, Fall/Winter 2008, pp. 3-4, <http://www.iar-gwu.org/node/39>.

¹² Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice," pp. 34-36.

¹³ "U.S. Options and the Karzai Brothers," *Research and commentary*, (November 2, 2009), last visited October 11, 2012, 《The Brookings Institution》, http://www.brookings.edu/opinions/2009/1102_afghanistan_felbabbrown.aspx.

法利益的高、中階與基層政府官員不僅受其影響，即使阿富汗國家安全會議（Afghan Security Council）高階官員亦無法倖免；在全球反毒壓力下，軍閥仍憑藉其反塔里班聯盟作用，從事毒品販運亦有恃無恐。¹⁴甚至已經衍生成官員與集團、幫派犯罪複合體之「黑幫國家」（Mafia state）。¹⁵

二、改變毒品生產與規模條件

阿富汗反毒與反暴亂效能不彰，存在著結構性與社會因素。在社會因素上，據估計阿富汗使用毒品、鴉片者各約九十二萬、十五萬人，海洛因成癮者5萬人，靜脈注射者7,000人；若從寬推論該人數應超過200萬人，占全國人口8.2%以上。¹⁶阿富汗植栽鴉片罌粟者，約二百四十萬人（2007年曾達330萬人），占全國人口9.8%。植栽面積從2001年7,606公頃，倍增到2007年最高19萬3,000公頃，2008年產值約三十四億美元，占阿富汗國民生產毛額163億美元的20%。¹⁷2008到2009年期間因氣候因素、農作物可耕率上升與治理、安全條件改善，使鴉片罌粟者種植面積微降為12萬3,000公頃，但鴉片膏（Opium gum）僅減產10%，阿富汗仍係全球最大鴉片罌粟植栽區，即使再偏僻也較農作物易於收購，而鴉片產量更占世界90%。¹⁸2010年阿富汗鴉片罌粟種植面積已占全球種植總面積的63%。2011年全境鴉片罌粟植栽面積為13萬1,000公頃，92%集中在南方與西南省分。¹⁹然而，2010 年全球鴉片產量曾從2009年7,853公噸降至4,860公噸，其主要原因是阿富汗鴉片產量因鴉片罌粟植物病蟲害所致。2011年阿富汗的鴉片產量，固然會因此小幅下降或者至少總體鴉片罌粟種植保持低水準穩定。但若全球鴉片產能回歸平均水準，2011年阿富汗之鴉片產量仍可能出現增加情形。²⁰

¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, “Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium,” pp. 105-106.

¹⁵ Moisés Naím, “Mafia state: organized crime take office,” *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 3, May/ June 2012, p. 101.

¹⁶ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros,” p. 10.

¹⁷ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros,” pp. 1&8.

¹⁸ “2010 International Narcotics Control Strategy Report-Volume I: Drug and Chemical Control”, (March 1, 2010), last visited October 11, 2012, p. 94, *《Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs》*, <http://www.state.gov/documents/organization/137411.pdf>.

¹⁹ “2012 International Narcotics Control Strategy Report,” (March 7, 2012), last visited October 11, 2012, p. 91, *《The U.S. Department of State》*, <http://www.state.gov/documents/organization/187109.pdf>.

²⁰ “World Drug Report 2011,” (June 2010), last visited October 11, 2012, p. 14, *《United Nations Office on Drugs and Crime》*, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/WDR2011-web.pdf>.

事實也顯示，阿富汗鴉片產能出現增強趨勢，不僅在2011年全球鴉片產量計達7,000公噸中，阿富汗的鴉片產量增加了61%，從2010年的3,600公噸增加到2011年的5,800公噸。²¹而且，還出現價格上揚供給持續增加之反功能現象，因為除了2010年阿富汗植物病蟲害影響鴉片罌粟種植，促使鴉片價格急劇上漲之外，同時又誘發東南亞自2010年到2011年之間，鴉片罌粟種植面積增加16%，由4萬1,000公頃擴大到4萬8,000公頃。東南亞種植鴉片罌粟之面積，較2006年以來增加一倍。緬甸更成為阿富汗之後的世界第二大鴉片罌粟種植與鴉片生產國，2011年的鴉片罌粟種植面積增加達14%，占全球鴉片產量9%。²²顯見，阿富汗問題已經改變傳統毒品生產與規模條件。

三、考驗國際反毒合作與治理能力

阿富汗植栽鴉片罌粟問題，不僅其內部因素會刺激外在植栽增減關係，甚至出現鴉片產量增加，同時價格又上揚之現象。²³顯示市場供需與價格波動因素，並不足以決定阿富汗鴉片產能與獲利，再因阿富汗社會生活水準低、官員待遇微薄，政府缺乏控制與課責能力，而且法制匱乏、執法無能，從而導致反毒官員之貪腐難以追訴，貪腐從地方警察、官員，向各層級延伸到總統卡札伊兄弟，更助長非法鴉片經濟與暴亂滋生。²⁴阿富汗於塔里班執政時期，雖然在1988年即參加《聯合國禁止非法販運麻醉藥品與精神藥物公約》（1988 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance），並於2000年頒行嚴格的禁毒法令，但並未對鴉片罌粟植栽與海洛因製造，採取有效政策行動。

事實上，難以對阿富汗政府具體課責實踐禁毒之問題，從2001年卡札伊取代塔里班以來依然如故。一方面是由於阿富汗並未與美國簽署反毒執法條約，使得全球對其課責能力不足；再者，阿富汗政府也未積極組訓緝毒人員與更新檢驗、採證設施。雖然，美國自2001年進駐以來，即積極協助阿富汗建立反毒偵查、鑑識與審判體系，但隨著外界注意力逐步消磨，阿富汗政府之反毒效能

²¹ The U.S. Department of State, “2012 International Narcotics Control Strategy Report,” p. 91.

²² “World Drug Report 2012,” (June 2012), last visited October 11, 2012, p. 2, *United Nations Office on Drugs and Crime*, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf.

²³ United Nations Office on Drugs and Crime, “World Drug Report 2012,” pp. 75-76.

²⁴ See “U.S. Options and the Karzai Brothers,” (November 2, 2009), last visited March 20, 2013, *The New York Times*, roomfordebate.blogs.nytimes.com/.../us-optio... - .

已更為低落。²⁵即使阿富汗政府組建18萬4,700人的安全部隊，²⁶但貪腐與教戰問題依然，而且裝備不足，也未能予以快捷有效的訓練與投入安全行動，同時也使安全部隊傷亡率攀高。即使考慮模仿伊拉克反恐經驗，徵召民兵進行反暴亂行動，但該等民兵事後卻有轉換成地方軍閥之顧慮。²⁷從而，讓鴉片做為籌措暴亂之經費，暴亂又轉而促使鴉片罌粟植栽與毒品、武器販運。

顯然，阿富汗內部善良治理條件之不足，暴露出國際反恐、緝毒行動，雖然取得軍事優勢，卻仍未與當地政府與社會建立互信，讓阿富汗人在國際力量與塔里班之間徘徊不定。即使美國與盟國為因應2014年撤離後之當地安全需求，加強訓練阿富汗安全部隊，然而由於彼此長期互信不足，不僅當地受訓之安全部隊，遭排外勢力與塔里班滲透，轉而對多國部隊甚至訓練教官，發起「綠對藍襲擊」（Green-on-blue attack）事件。甚至發生檢審機關同情恐怖暴亂分子，或因受賄而給予移監、縱容其等對外聯繫。同時，一般官員也不信任美國與盟國之反恐決心，認為美國與塔里班正尋求妥協，以儘速終結阿富汗反恐戰爭。²⁸顯見，有形的反恐、緝毒治標行動，仍然同時需要善良治理的務本途徑，才能彰顯國際反毒合作效果與治理能力。

肆、全球應對能力仍受相對侷限

自美國在阿富汗發動反恐軍事行動以來，進駐之軍事任務部隊，係由美國與北大西洋公約組織主導，聯合10個會員國與40個非會員國的「國際安全援助部隊」（International Security Assistance Force, ISAF）10萬4,905人，²⁹以及由美國主使包括58國之「永久自由行動」（Operation Enduring Freedom, OEF）。國際安全援助部隊主要在擔負和平維持與重建的後衝突任

²⁵ Liana Sun Wyler and Kenneth Katzman, “Afghanistan: U.S. Rule of Law and Justice Sector Assistance,” (November 9, 2010), last visited October 11, 2012, p. 34, *《Congressional Research Service》*, http://assets.opencrs.com/rpts/R41484_20101109.pdf.

²⁶ “International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures,” (October 8, 2012), last visited November 22, 2012, *《North Atlantic Treaty Organization》*, <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>.

²⁷ Lacouture, “Narco-Terrorism in Afghanistan,” p. 4.

²⁸ Mujib Mashal, “Shadow of the infiltrator, The U.S. military may fear turncoat Afghans, but a more systematic subversion is at work,” *Time*, October 15, 2012, pp. 16-17.

²⁹ See “War in Afghanistan: 2001 – present”, last visited March 20, 2013, *《Wikipedia》*, [en.wikipedia.org/.../War_in_Afghanistan_\(20...-\)](http://en.wikipedia.org/.../War_in_Afghanistan_(20...-)).

務（Post-conflict setting），而永久自由行動部隊則在實際執行反恐軍事行動。³⁰

多國部隊相較於塔里班大約三萬六千武裝人員與其他暴亂、恐怖組織共約八至十萬人，在人員與裝備上取得絕對優勢。然而，即使多國部隊聯合阿富汗安全部隊達28萬9,605人，³¹迄今卻未能改善安全惡化問題。原因包括，一是協同問題，因為多國部隊與阿富汗軍警，對於是否採取堅壁清野協同作戰策略認知不同。多國部隊為避免人員與平民傷亡，傾向改採空中打擊策略。此策略固然可以發揮挫敗暴亂、恐怖組織效果，但同時卻造成無辜平民與財產的更大損害。³²其次，由於多國部隊仍採傳統作戰部署，缺乏對非傳統戰爭的認知，難以有效應對高隱匿性、復甦快、韌性強或位處國境邊陲之打擊對象。³³而且，國際安全援助部隊即使在2005年起參與部分反恐、緝毒軍事行動，但仍係支援性角色或提供情報分享，北大西洋公約組織才是下達指令者。再者，許多禁毒與緝毒行動，仍有賴美國緝毒局（The U.S. Drug Enforcement Administration）指揮。所以，國際安全援助部隊、北大西洋公約組織與美國緝毒局，在反毒與反暴亂的人力、資源以及命令效能上並不充分而對稱。加以阿富汗安全惡化、貪腐問題，全球反毒與反暴亂行動越強勁，當地官員反而更對毒品視若無睹，因為可以藉此掩飾非法鴉片經濟而更加貪腐。³⁴從而，即使全球合作反毒行動可使得鴉片罌粟種植減少，海洛因進入市場量縮，但阿富汗仍保有1萬2,000噸鴉片庫存之能力，足供全球2.5年非法鴉片製劑所需。³⁵

事實上，全球合作反毒行動不僅存在彼此意願與能力不相對稱問題，甚至也未必全然符合當地情境，從而讓阿富汗政府面臨內外交迫壓力。彼此合作行動既出現如何協同之問題，還包括各自仍存在官僚地盤之爭（Bureaucratic turf wars），不願讓渡既有權威職能，導致干涉、抗拒合作；組織制度定位困

³⁰ Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice," p. 31.

³¹ "International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures"

³² Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice," p. 33.

³³ "CAPS Monthly Country Report: Afghanistan, September 2009," (September 2009), last visited October 11, 2012, p.9, *International Centre for Political Violence and Terrorism Research*, <http://www.pvtr.org/pdf/Monthly%20Reports/Afghanistan-September09.pdf>.

³⁴ Lacouture, "Narco-Terrorism in Afghanistan: Counternarcotics and Counterinsurgency," pp. 9-11.

³⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, "World Drug Report 2010," p. 43

難，影響合作效能；專業人力資源與知識應用不對稱。³⁶從而，2001年以來聯合國投入的後衝突重建或人道救濟，迄今仍未實際履行；國際安全援助部隊行動，則集中在首都喀布爾（Kabul）或部分區域重心，一般社會人民未能充分受惠。再者，多國部隊雖然宣稱對阿富汗進行人道救濟，但實際上仍以盟國利益與人員安全為最高政治與戰略考量，當地人民生命財產安全，卻成為外來武力的犧牲品。³⁷阿富汗政府與外部勢力之間，不僅彼此各有政治與戰略考量，而且空中打擊策略反而傷害當地人民生命財產。³⁸從而，使得全球反恐與緝毒合作，自始以來即讓彼此陷於不安全的兩難困境（Insecurity dilemma）。³⁹待2014年美國與多國部隊撤出阿富汗後，不僅塔里班勢力將產生質變，成為未來新興危害之變數。而且，縱使天然因素影響鴉片罌粟耕種，或因種植人口、家庭轉作農牧而減少，但依2008與2009年氣候問題之調查經驗判斷，天然與人為因素，未必能改變鴉片罌粟較農牧產品易於收購與庫存之特性。⁴⁰顯然，當鴉片罌粟便於交易的特性繼續存在，或社會務農意願、能力不足時，更會伴隨塔里班勢力產生質變成涉毒恐怖主義。

涉毒恐怖主義與跨境犯罪相複合，不僅對應著後賓拉登時期恐怖組織離散化之趨勢，也使得涉毒犯罪更為分流化與隱匿，從而轉移、淡化信奉伊斯蘭教義者，種植鴉片罌粟、販運毒品之罪惡感。同時，又得以調整使用爆炸之傳統恐怖襲擊手段的消極觀感，進而吸引組織外部之同情、支持。再者，涉毒恐怖主義雖非對生命財產造成明顯而立即之危害，但卻凸出毒品對西方國家之高強度危害，包括威脅人員身體健康、誘發地下經濟，甚至造成官員貪腐與襲擊執法人員，從而發揮腐蝕西方國家社會之目的。涉毒恐怖主義將令人改變對跨境犯罪之傳統認識，亦即過去以為該犯罪具有制式階層組織、自鄙為社會邊緣群體，人們通常都將之視為公部門執法問題，在防制犯罪上缺乏社會參與空間與效能感。而今，涉毒恐怖主義不僅會應用科技改變組織模式，且自視為上層社

³⁶ Nora Bensahel, "International perspectives on interagency reform," (January 2008), last visited October 11, 2012, pp. 6-7, *RAND Corporation*, <http://www.rand.org/pubs/testimonies/2008/RAND-CT289.pdf>.

³⁷ Alex J. Bellamy and Nicholas J. Wheeler, "Humanitarian intervention in world politics," in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 532.

³⁸ Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice," p. 33.

³⁹ Richard Jackson, "Regime security," in Alan Collins ed., *Contemporary Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 189.

⁴⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, "World Drug Report 2010," pp. 253-255.

經人士足以對政治、法律、經濟政策產生影響，進而經營慈善事業、傳播媒體以左右視聽。⁴¹甚至對合法企業滲透（Infiltration of legal business），從事大規模武器與戰略資源買賣。⁴²

伍、衝擊上海合作組織區域治理能力

一、地緣複雜因素隱蔽合作治理效能

阿富汗問題外溢效應，存在著地緣關係的相互作用條件。因為，與阿富汗跨境相比鄰的普什圖族（Pashtuns）、俾路支（Baluchi），不僅成為最直接又高隱密的毒品販運聯結關係，而且主要的毒品轉運國或目的地－印度、巴基斯坦、伊朗（以上三國為上海合作組織觀察員）、中亞地區、波斯灣，都由此源族（Diaspora）網絡與「哈瓦拉」（Hawala）隱密組織，而進一步衍生成物資走私、人口、武器販運組織犯罪。尤其，年約650億美元的毒品非法交易，其中90-95%更透過源族網絡與企業經營方式，轉換成合法資產。⁴³加以阿富汗出境檢查站，由於官員貪腐，使得毒品緝獲率僅1%。出境檢查問題，之所以在阿富汗與巴基斯坦邊境更為嚴重，主要係因為兩國高山峻嶺邊境有長達110公里未設置官方檢查站，而部族與前塔里班政權同為普什圖族，從而使該區阿富汗南部國境赫爾曼德省（Hilmand），成為植栽鴉片罌粟最大產區與提供最大宗販運海洛因途徑，更有助於植栽勞力流動與提供機動性海洛因工場。而鄰近塔吉克、烏茲別克的北方省巴德赫尚（Badakshan）、塔哈爾（Takhar），則加上地理崎嶇、隱密因素，更有助於毒品販運。⁴⁴尤其，烏茲別克係唯一與中亞各國都相比鄰的國家，其獨具中亞核心地緣輻湊關係，正好成為阿富汗毒品轉往俄羅斯與歐洲販運之途徑。

二、政治現實利益侷限合作治理能力

由於上海合作組織中亞四國，自脫離前蘇聯以來，仍在學習如何成為獨立

⁴¹ Naím, “Mafia state: organized crime take office,” p.102.

⁴² Jeanne Giraldo and Harold Trinkunas, “Transnational crime,” in Alan Collins eds. *Contemporary security studies* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 431

⁴³ United Nations Office on Drugs and Crime, “Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium,” pp. 7&18-20.

⁴⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, “Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium,” p. 61.

自主國家，其等發展則不必然採取西方民主法治途徑。塔吉克是最貧窮的封閉型高山國家，尤其需要應用全球勢力，其為反恐武力之進駐，則引發為區域安全議題；烏茲別克擁有豐富戰略能源，可在美國、俄羅斯、伊朗、歐洲與南亞，取得相對自主的外交空間，其軍事、科技能力與人力資源令周邊國家最感不安；哈薩克具有核武能力，採西方民主法治市場經濟發展途徑，然官員貪腐與領導階層徇私，卻侷限其發展能力；吉爾吉斯經濟條件落後，並受南北對立、民族分化困擾，需藉全球援助與安全保護。⁴⁵中亞四國內部治理條件不足與彼此不確定的戰略關係，不僅必須嘗試與國際強權、大國展開平衡交往，以獲取國際提供安全保障與利益承諾。⁴⁶對於應對阿富汗涉毒恐怖主義，也出現彼此合作意願與行動能力不相對稱問題，從而加劇了該犯罪情勢與外部因素的相互作用。

三、糧食安全成為合作治理務本之道

阿富汗在經歷美國反恐軍事衝突後，為人類安全與發展帶來新的挑戰，反應出糧食不安全（Food insecurity）之多重複合性課題。它不是單純的如何維持生命基本營養的問題，而是指涉到人們凝聚力、能力與發展範疇。反恐軍事衝突造成人們流離失所、尋覓糧食與工作，不僅使得糧食供給不良更加惡化，而且糧食價格之波動，農牧生產者卻未享實惠。再者，水資源不安全，不僅複合氣候變遷因素，造成乾旱、水澇相對極端危害，既影響灌溉、破壞地力與基礎設施，甚至雪害也經常對糧食安全構成不確定威脅，著實衝擊占全國80%之農村人口生計。⁴⁷阿富汗水與糧食安全之所以相互複合，除了本身生產因素不安全特質之外，主要係其不安全因素聯繫著與周邊國家敏感的跨境效應，包括水資源、糧食市場與危害外溢風險。⁴⁸依據英國全球風險評估公司Maplecroft研究，全球197個國家中計有索馬利亞、北韓、緬甸等10國被列為糧食極端風險國，阿富汗與鄰國巴基斯坦以及南蘇丹、海地等7國，則列在糧食高度風險

⁴⁵ Paul J. Bolt, Su Changhe, and Sharyl Cross, *The United States, Russia, and China: confronting global terrorism and security challenges in the 21st century*, (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2008), pp. 139-140.

⁴⁶ Yu Bin, "Succession, SCO, and Summit Politics in Beijing," *Comparative Connections*, Vol. 14, No.2, September 2012, pp. 7-8, http://csis.org/files/publication/1202qchina_russia.pdf.

⁴⁷ Paula Hanasz, "Afghanistan's Food and Water Security Challenges," (August 19, 2011), last visited October 11, 2012, pp. 4-5, *Future Directions International*, <<http://www.futuredirections.org.au/files/FDI%20Strategic%20Analysis%20Paper%2019%20August%202011.pdf>>.

⁴⁸ Hanasz, "Afghanistan's Food and Water Security Challenges," pp. 6-7.

國。⁴⁹

聯合國世界糧食計畫署（The UN World Food Programme, WFP）指出阿富汗因受暴力衝突危害與天然災害，有超過800萬人失去足夠糧食供給，其中超過700萬人需要糧食救濟。2011年計畫提供730萬人糧食援助，但受限於籌措經費不足，僅能提供數月援助。2012年則計畫投入4億美金，雖然計畫與需求存在落差，仍未因此中斷糧食援助，而是調整援助對象之優先順序，包括以婦女與子女養育，以及受暴力衝突危害與因天然災害失去農牧生產條件者為優先援助對象。南部坎達哈省與海曼德省，因反恐軍事衝突約二千五百個家庭逃離家園，仍無法直接獲得糧食援助，而當地難民與弱勢群體也更需要糧食援助。隨之進入冬季，東北部巴達赫尚省（Badakhshan）之雪害，所伴隨之道路中斷，將迫使糧食供給不足。糧食價格上揚，基礎設施與市場交易規範不足，不僅直接威脅阿富汗糧食安全，更引人關切的是弱勢農民與家庭將無法因應糧食安全問題。⁵⁰

美國國際開發總署（The U.S. Agency for International Development, USAID）饑荒預警網絡（Famine Early Warning Systems Network, FEWS NET），評估阿富汗除巴達赫尚省之外，施作糧牧之天然條件並不匱乏，2012年灌溉水資源仍維持在年均需求之上，足供小麥、棉花、稻米與畜牧之用，甚至可減少進口糧食依賴。⁵¹然而，這些有利條件卻存在著資源豐沛與不公平擴大引發政治衝突的「資源詛咒」（Resource curse）困境。一方面是因反恐軍事衝突，造成農村流離失所與累計超過10萬人的巴基斯坦跨境難民，從而加劇阿富汗東、南與中部省份糧食不安全。再方面，市場體系不公平擴大，農牧虧損造成借貸不易，糧食供需失調刺激市場糧價上漲。⁵²「資源詛咒」困境凸顯資源豐沛與不公平擴大的糧食不安全，基本上也就是生產力、生產方式與生產關係

⁴⁹ “Human rights complicity is principal ESG investment risk in the BRICs - Maplecroft ESG Risk Atlas and Calculator,” last visited October 11, 2012, 《Maplecroft》, http://maplecroft.com/about/news/esg_risk_atlas_calculator.html.

⁵⁰ “Afghanistan: Bleak outlook for food security in 2011,” (December 29, 2010), last visited October 11, 2012, 《*Integrated Regional Information Networks*》, <http://www.irinnews.org/Report/91473/AFGHANISTAN-Bleak-outlook-for-food-security-in-2011>.

⁵¹ “Afghanistan food security outlook: June 2012,” last visited October 11, 2012, pp. 1-2, 《*Famine Early Warning Systems Network*》, http://www.fews.net/docs/Publications/Afg_FSOU_June_%202012_final.pdf.

⁵² “Afghanistan food security outlook: October 2010 to March 2011,” last visited October 11, 2012, pp. 2-3, 《*Famine Early Warning Systems Network*》, http://www.fews.net/docs/Publications/Afghanistan_OL_10_2010.pdf.

上的矛盾。亦即，當社會務農意願、能力不足時，更會伴隨塔里班勢力產生質變成涉毒恐怖主義。

阿富汗貧困與糧食不安全相互聯繫之特性，使得村民權利意識與履行政治權力之能力相對匱乏。塔里班以受壓迫與無產者自居迫使村民合作，村民卻又失去土地耕作之自由與權利，甚至得依賴種植鴉片罌粟來換取收入。⁵³加以，在金融體系不完備情況下，村民所依賴之現金流通又與非正式匯兌並行。正因為村民權利與權力缺乏安全網絡保障，乃更加易於誘發貪腐。顯見，阿富汗全面與長程性之重建，既需要完善金融、法制體系，也必須健全糧食安全與市場機能。⁵⁴因為，糧食不安全經常複合著民主失敗、政治抗爭、貪腐、暴亂、自治區/群體暴力（Communal violence）與內戰（Civil conflict），亦即糧食不安全既係暴力的肇端，同時又是暴力衝突之結果，彼此循環成一種衝突困境（Conflict trap）。暴力衝突導致糧食不安全、營養攝取不公平與饑荒，糧食不安全與暴力衝突之所以存在恆久關聯，主要是受到市場機能與政治法律制度脆弱之衝擊影響。⁵⁵從而，當正式制度難以保持安全常態運作時，毒品販運與貪腐賄賂之非法經濟乃更為猖獗。不僅2009年阿富汗鴉片銷售額即達28億美元，並以25億美元賄賂官員，而且也使得塔里班與當地以及國際犯罪組織產生毒品販運企業集團（Drug cartels）。2014年美國與多國部隊撤出後，識者更對阿富汗糧食安全與戰後重建效果感到憂慮。⁵⁶阿富汗糧食不安全複合涉毒恐怖主義，也對鄰國巴基斯坦與中亞國家造成區域外溢效應，甚至已經滲透到距阿富汗2,000公里之遙的印度糧倉旁遮省（Punjab），危害青壯年健康，影響當地生產能力與發展條件。⁵⁷顯然，解決糧食不安全，才是防制鴉片罌粟與毒品販運治本之道。

⁵³ The Council on Foreign Relations, “Salvaging Governance Reform in Afghanistan,” Policy Innovation Memorandum, No. 16, July 27, 2012, p. 2, <http://www.cfr.org/afghanistan/salvaging-governance-reform-afghanistan/p27778>.

⁵⁴ Henk-Jan Brinkman and Cullen S. Hendrix, “Food insecurity and violent conflict: causes, consequences, and addressing the challenges,” (July 2011), last visited October 11, 2012, p. 13, *《World Food Programme》*, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp238358.pdf>.

⁵⁵ Henk-Jan Brinkman and Cullen S. Hendrix, “Food insecurity and violent conflict: causes, consequences, and addressing the challenges,” p. 20.

⁵⁶ “Afghanistan: running on drugs, corruption and aid,” (May 10, 2010), last visited October 11, 2012, *《Revolutionary Association of the Women of Afghanistan》*, <http://www.rawa.org/temp/runews/2010/05/10/afghanistan-running-on-drugs-corruption-and-aid.html>.

⁵⁷ Maplecroft, “Human rights complicity is principal ESG investment risk in the BRICs – Maplecroft ESG Risk Atlas and Calculator”

陸、對大陸安全情勢造成衝擊

一、與阿富汗涉毒恐怖主義外溢存在地緣條件

上海合作組織係大陸第一個發起成立之國際組織，而僅與阿富汗局部相鄰的大陸，何以成為阿富汗涉毒恐怖主義擴張的外部條件。原因之一是彼此間有長達76公里的無人設施國界，而且邊境向來存在著完備小型路徑，有利於毒品販運。其次，大陸對物資相對匱乏的中亞國家發揮替代效果，成為提供阿富汗各類金屬、生活必需品的重要途徑。第三，更關鍵的先驅化學物質，經大陸在新疆緝獲發現，80%以上朝向阿富汗販運；由於阿富汗缺乏製造海洛因所需之醋酸酐（Acetic anhydride），而在巴基斯坦楠格哈爾省（Nangarhar）查獲之醋酸酐，也幾乎係準備轉運阿富汗。

跨境犯罪組織甚至利用大陸與巴基斯坦自由貿易的途徑，透過海、空運，將相關物資與先驅化學物質輾轉進入阿富汗。⁵⁸具體跨國犯罪方式，乃係利用大陸、巴基斯坦、吉爾吉斯、哈薩克四國聯運協議原則性免查驗規範，從事毒品販運。其中個案即發生於2011年8月1日，一部從巴基斯坦進入大陸紅其拉甫關卡之貨車，準備轉運至吉爾吉斯，行程約為一千五百多公里。然而，貨車內裝載之大米，重量僅6,975公斤，總價卻只值1,395美元，如此長途載運獲利顯然不敷成本，從而引起大陸海關人員懷疑。經沿途掌控，乃在該貨車出境前，將犯罪嫌疑人與車輛悉數緝獲。經查驗發現一批高純度海洛因，總重量達到590.96公斤。此案成為中共建政以來，一次查獲數量最大之海洛因毒品走私案件。若進而在大陸銷售，非法價值將超過數億元人民幣。⁵⁹

再者，阿富汗北方民兵，即陸續渡過曾是大陸、阿富汗與塔吉克共同邊界之噴赤河（Panj River），綁架塔吉克幼童遂行勒索。雖然，幼童被不明究理釋回，卻反應後賓拉登時期與美國即將自阿富汗撤軍，對區域安全影響之高度不確定性。一方面，可以說明民兵組織在利用此不確定性，測試鄰國邊境管制

⁵⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, “Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium,” p. 76.

⁵⁹ 「神秘的運米車」（2012年7月5日），2012年10月11日下載，《中國網路電視台》<http://big5.cntv.cn/gate/big5/news.cntv.cn/china/20120705/117722.shtml>。

能力；再方面，則用為毒品、人口與武器販運犯罪牟利。⁶⁰顯見，涉毒恐怖主義不僅通過中亞、北高加索地區，進入俄羅斯與歐洲。值得注意的是，在後賓拉登時期，透過塔吉克之新關途徑，將對大陸、哈薩克構成直接危害。

二、傳統跨境犯罪藉以轉變運作型態

阿富汗情勢衍生的涉毒恐怖主義，其危害性不僅因為植栽鴉片罌粟與毒品非法交易規模，也伴隨貪腐、跨境組織犯罪、武器買賣、恐怖襲擊暴亂與愛滋病擴散，在全球非傳統安全領域上造成新興危害。阿富汗供給全球毒品之數量，自1990年代起，即逐步取代東南亞金三角，不僅鴉片供應量超過全球所需之30%，僅2006至2009年之1萬2,000公噸產量，即可滿足全球兩年之消耗量；而且，世界毒品交易90%來自阿富汗，金額達650億美元。⁶¹此新興危害之所以也對全球安全構成危害，主要是因為鴉片隱密性高、緝獲率偏低。在2007至2008年期間，阿富汗海洛因轉運國，雖然在緝獲率上有提升，但阿富汗之緝獲率僅2%，中亞各轉運國為5%、俄羅斯4%，歐洲地區甚至低於2%。加以非法所得洗錢容易，毒品交易650億美元中，僅5~10%需經由非正式金融體系洗錢，其他則藉合法貿易與金融體系完成洗錢。⁶²值得注意的轉變情勢，乃是涉毒恐怖主義新興危害之強弱，未必只能從全球合作緝毒能力來判斷。因為，阿富汗海洛因向外販運之目的地與數量，不僅出現新延伸點與增長趨勢，而且個人販運案件，不僅就近透過大陸新疆地緣關係而逐步上升，甚至產生新的販運路線，藉以轉變傳統運作型態。例如，阿富汗進入奈及利亞之高質量海洛因，即經由貿易方式從廣東進入大陸，⁶³同理，阿富汗毒品販運，亦可經由正常貿易途徑進入臺灣與亞太地區。

三、對中亞現實外交路線面臨必要調整

2014年美國與多國部隊撤出後，固然上海合作組織對中亞區域安全亦將產生新的影響。然而，該組織主、次要成員與觀察員以及新興對話夥伴，彼此或為展現其對中亞財政影響力、鞏固戰略資源安全、拓展經貿利益，甚至藉以地緣政治牽制鄰國或境內恐怖主義勢力。然而，正因為主要成員彼此利益的分殊

⁶⁰ Michael Schwartz, "Afghan chaos spreads to neighbors," *The New York Times* (Printed by United Daily News in Taiwan), July 19, 2011, p. 4.

⁶¹ United Nations Office on Drugs and Crime, "World Drug Report 2010," p. 42.

⁶² United Nations Office on Drugs and Crime, "Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium," pp. 7-9.

⁶³ United Nations Office on Drugs and Crime, "World Drug Report 2010," p. 147.

化與經濟力量擴張帶來之影響，不僅令次要成員有所疑慮，而且也未必與其等所企盼的獲得戰略安全允諾相互對應。這不僅將影響未來的反恐緝毒合作，也會衝擊上海合作組織擴員之凝聚力與運作效能。⁶⁴尤其，阿富汗與巴基斯坦，更會直接面臨塔里班對其等之政治權力挑戰，以及未來經濟發展之難題。然而，有相當影響力之大陸，卻又難以遠距馳援。⁶⁵大陸雖然在中亞具有多重利益，但仍保持獨立自主的和平外交政策，維持中亞穩定與自身領土完整（新疆維穩）傳統安全核心利益，既不採取武力介入反恐怖主義，亦對美國之戰略軍事行動保留評論。⁶⁶大陸仍一貫宣示其「不干涉他國內政」、「不採取武力介入」、「遵守聯合國機制」之現實路線，卻著力於對中亞之經濟投資利益，在政治付出與經濟報酬上顯得不相對稱，反而會更加引起中亞國家與國際社會之疑慮。⁶⁷

柒、結論

大陸鄰近之阿富汗不安全情勢，使得恐怖主義向毒品犯罪質變為涉毒恐怖主義，並與跨境犯罪所產生之多重危害，不僅成為全球特殊而空前的複合性安全威脅，並衝擊大陸第一個發起成立之國際組織「上海合作組織」的危機應對與綜合治理能力。尤其，當鴉片罌粟便於交易的特性繼續存在，或者社會務農意願、能力不足時，仍將會伴隨塔里班勢力產生質變成涉毒恐怖主義。未來該組織在應對跨境犯罪上，除了傳統的軍事、情報、執法合作之外，顯然需要對當地糧食生產關係安全、市場機制與法制建設，創新更多善良治理途徑。

涉毒恐怖主義說明跨境犯罪已經轉變成綜合安全議題，情報、執法與軍事等公部門，未必能單方面充分應對。公部門參與跨部門與多領域之非傳統安全合作倡議，不僅固有權威與職能不會被取代，甚至更有助於傳統職能之創新。

⁶⁴ Yu Bin, "China-Russia Relations: Between Geo-Economics and Geo-Politics," *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 13, No. 3, January 2012, p.6, http://csis.org/files/publication/1103qchina_russia.pdf; "China-Russia Relations: Succession, Syria ... and the Search for Putin's Soul," *Comparative Connections*, Vol. 14, No. 1, May 2012, pp. 4-5, http://csis.org/files/publication/1201qchina_russia.pdf.

⁶⁵ Harsh V. Pant, "Afghanistan's Post-NATO Future," *YaleGlobal Online*, May 18, 2012, p. 3, <http://valeglobal.yale.edu/content/afghanistan-post-nato-future>.

⁶⁶ Zhao Huasheng, "China and Afghanistan: China's Interests, Stances, and Perspectives," (Mar 26, 2012), last visited October 11, 2012, pp. 1-3&7, *Center for Strategic and International Studies*, <http://csis.org/publication/china-and-afghanistan>.

⁶⁷ Yu Bin, "Succession, SCO, and Summit Politics in Beijing," p. 6.

涉毒恐怖主義將令人改變對跨境犯罪之傳統認識，未來任何國家欲提高國際反恐與緝毒執法合作之效能，不僅可藉由區域安全的研究，同時瞭解國際對安全情勢之論述趨勢，將更有助提升各自國家與國際接軌之影響力。

大陸做為上海合作組織主要成員國，在2014年美國與多國部隊撤出阿富汗前後，必然將在涉毒恐怖主義跨境犯罪上，發揮積極能動之角色與作用。然而，目前所採取之政治現實路線，未必能讓將來國際社會展開合作政策時，得到明確性與穩定感。防制涉毒恐怖主義跨境犯罪，除了有形的執法合作與軍事行動的治標途徑，還必須同時審度治本之道。亦即，在政治現實路線與追求經濟實惠之同時，考量重建阿富汗市場經濟、法制體系與糧食安全的善良治理議題，將更有助於國際社會合作治理之穩定度與責任感。

全球化語境下中國大陸文化「走出去」 戰略分析

The Analysis of CPC's "Going-Out Strategy" of the Chinese Culture
in the Context of Globalization

黃健群 (Huang, Chien-Chun)

國立政治大學東亞研究所博士候選人

摘 要

經濟全球化是否會產生同質化／一體化的「全球文化」？有3種觀點：一是超全球主義觀點，強調經濟一體化造成的全球消費市場會形成「全球文化」；二是批判論觀點，認為「全球文化」僅是西方文化帝國主義的侵略；三是調合論觀點，視全球化下的文化為多維度的流動。作為文化全球化的批判論者，中共自「十六大」後建構了文化「走出去」戰略，以國家／文化事業、市場／文化產業「兩條腿」推動文化「走出去」，並希望透過掌握國際話語權在國際社會建立「文化中國」形象，同時消除國際社會「中國威脅論」和「妖魔化中國」的宣傳，以因應中國大陸和平崛起。但對於「單一全球文化」一向採取批判論觀點的中共，在強調透過國家／文化事業推動文化「走出去」，以促成全球文化的多元性時，呈現的是調合論的觀點；另一方面，中共強調透過市場／文化產業讓「中國」符號在全球文化市場被消費／接受／認同時，又呈現出文化超全球主義的觀點。由此可知，中共雖然作為「單一全球文化」的批判論者，然而，卻會因為國家／市場的不同面向，以靈活的態度，策略性的參與全球化。

關鍵字：全球化語境、中共文化論述、文化「走出去」、國際話語權

壹、前言

2011年10月，中共召開「十七屆六中全會」，會中除了討論中國大陸文化體制改革及文化發展的方向，並強調要積極實施文化「走出去」戰略。這是中共繼「十四屆六中」、「十七大」後再一次集中討論關於「文化」的問題，因此特別值得關注。¹事實上，中共自2002年「十六大」即確定了文化「走出去」的戰略；2011年「十七屆六中全會」，中共也強調以文化改革發展「增強國家文化軟實力，弘揚中華文化」。換言之，隨著大陸經濟的崛起，中共希望透過文化「走出去」，增強大陸的國際話語權。

中共為何要推動文化「走出去」？中共推動文化「走出去」的戰略及其目標又是為何？經濟全球化下不同文化之間的流動、衝突和融合日漸頻繁的此刻，中共如何可能達成文化「走出去」的戰略目標？本文先就全球化下文化流動的幾個不同觀點進行梳理；其次，闡述中共在全球化語境下的文化論述；再者，說明中共推動文化「走出去」的歷程和挑戰；接下來，討論中共文化「走出去」的全球化意涵；結語部分，評述中國大陸成為文化強國的可能性。

貳、全球化下的文化流動：同質化或異質化？

自20世紀90年代以來，大陸各界開始對全球化議題的關注和討論，然而，由於全球物理論的龐雜，不同視野對於全球化下的文化現象即有不同的觀點，而基於各自觀點的不同，對於全球化下的文化現象即有不同的回應。

媒體理論大師麥克魯漢(Herbert Marshall McLuhan)認為，全球化就是指資訊克服空間障礙在全世界自由傳遞形成的「地球村」(global village)；²自由主義經濟學派則認為，全球化是資源在全球範圍內的自由流動和配置；左翼學者則認為所謂的全球化，其實就是資本主義的全球化或資本主義的全球擴

¹ 中共「十七屆六中全會」召開後，大陸文化部即刻於同年11月發布了「文化系統深入學習全面貫徹黨的十七屆六中全會精神實施方案」，還在其官方網站上製作了一個「文化部學習貫徹十七屆六中全會」的專題網頁。除此之外，2012年2月中共中央辦公廳、國務院辦公廳還共同印發了「國家『十二五』時期文化改革發展規劃綱要」，提出了未來5年大陸文化改革發展的10項主要目標，其中包括推動中華文化走向世界、提升國家文化軟實力和國際競爭力等等。

² 麥克魯漢強調媒體科技會造成時空的壓縮，因而形塑一個全球社群，參見McLuhan, M., *Understanding Media*(London: Routledge),1964,p.930。

張；以羅馬俱樂部(the Club of Rome)為主的學派則提出全球化就是全球問題意識和全球共識的達成；³而在界定上，全球化可被視為一個多向度過程，其在理論上創造一個單一的世界，但又是統一和多樣並存；且全球化是一個不平衡發展、衝突過程，也是一個觀念更新和範式(paradigm)轉變的過程；在全球化定義中，應該強調的是權力關係、背景和話語，這樣才能展現全球化過程的立體性和複合性。⁴但是，若從方法論和知識論兩個範疇來探討全球化這個概念，就必須建立出一個以「全球」作為論述中心的方法論，跳脫單一的時間／空間因果序列觀念，認知到全球化下的世界已經是一個實體疆界／虛擬疆界、歷時性／共時性並存的世界，並了解全球化不是給定、既予的客觀形成現象，而是人類具體實踐下的產物，更重要的，是以「全球」取代「國家」，把全球當成一個整體的社會來看待。⁵

換言之，對於全球化不同角度的認識／理解，致使所謂的全球化概念，並不一定被理解為以經濟全球化為主導的資本主義擴張。然而，即使因為政治立場、思考方式、文化背景等方式而導致對全球化認識／理解的差異，但是，資本符號的全球流動及其所帶動的全球意識，仍是全球化基本的形態。在這樣的基礎下進一步思考，全球化對文化領域的影響為何？資本符號的全球流動，是否會造成越來越趨於一體的全球文化？或者會遭遇到「在地者」採取什麼樣的策略反抗？同質化／一體化的「全球文化」究竟會不會出現？

全球化不僅是一種延伸的世界意識，更牽涉到人們如何思考世界、並如何有機會參與世界的一種複雜的轉變過程，⁶然而，有關全球化的討論還是可以被歸納為3種基本立場：一者秉持全球主義的觀點，認為全球化是當代重要且無可避免的社會過程，無論是政治、經濟或是文化都更加成為全球網絡的一部分；第二種立場則是站在傳統主義者的角度，將全球化視為一個不必然發生的過程，畢竟區域化的現象持續增加，民族國家的力量也仍然強大，他們主張民族國家經濟依舊扮演重要角色，同時也否認文化在任何意義下會是全球性的問題。相對於以上兩者來說，還有一種立場秉持了轉型主義的主張，試圖在全球

³ 胡元梓、薛曉源主編，*全球化與中國*（北京：創世文化事業出版社，2001年10月），頁2-3。

⁴ 楊雪冬，*全球化*（臺北：揚智文化事業股份有限公司，2003年6月），頁13-20。

⁵ 李英明，*全球化下的後殖民省思*（臺北：生智文化事業有限公司，2003年5月），頁27-30。

⁶ Nick Knight, *Imagining globalisation in China: debates on ideology, politics, and culture* (Northampton, Mass.: E. Elgar, 2008), p.118.

主義者和傳統主義者之間尋找一條中間路線。⁷對此，本文將以上3種基本立場進一步延伸為樂觀論者、批判論者與調合論者3種不同的全球化觀點，⁸作為分析中共文化「走出去」戰略的架構。

一、樂觀論者：文化將趨向同質化／一體化

全球化的樂觀論者、也就是文化的超全球主義者認為，在被跨國資本和符號建構成的全球市場中，民族國家再也不能限制資訊的流通，消費者可以在全球市場中自由的選擇。也就是說，文化領域在全球化下代表的即是全球文化市場的開展，在自由競爭的原則下，訊息、科技、產品能夠以全球為範圍自由流動；同時，全球文化市場中的主體，是眾多掙脫民族國家疆界的消費者，全球文化市場有利於消費者的自我實現；而在全全球文化市場中，任何事物都可以轉變成商品，也必須通過市場機制的檢驗，世界上不同文化的存續，也必須視其於全球文化市場上的競爭結果而定；更重要地是，在市場的邏輯下，被消費者認同的生活和生命才是美好的，普世化(universal)的全球文化是可以期待的。⁹換句話說，伴隨著電視、網路等資訊科技的發達，以及越來越無邊界的自由貿易，文化以符號／產品的形式透過市場，自由的在全球流動，對全球化樂觀論者來說，文化內容、價值觀將日漸趨同；即便是在地／民族／特殊的文化，在全球化下歷經越來越多對話／衝突／融合之後，終會形成一種高度同質性的「全球文化」，通常這類型的論點以「麥當勞化」(McDonaldization)來總結全球化所帶來的世界各地文化的同質化，強調現代性的展現形式是資本主義關係全球傳布所帶來的普同形式。¹⁰

二、批判論者：文化的全球化下是一種文化帝國主義

全球化的批判論者認為，所謂高度同質性、立基於市場的「全球文化」，事實上並沒有歷經對話／衝突／融合的過程，現存高度同質性的「全球文

⁷ Chamsy El-Ojeili & Patrick Hayden, *Critical theories of globalization*(New York: Palgrave Macmillan, 2006), pp.14-15.

⁸ John Tomlinson在討論全球現代性是否會導致「全球文化」時，提出3種不同觀點：第一種是將「全球文化」出現視為一種夢想的烏托邦主義者；第二種則將「全球文化」視為被特定霸權文化主導的文化帝國主義，是一種夢魘；第三種則強調立基於國家但卻又跳脫國家主義、更細膩考察全球化下文化景況、跳脫「全球文化」是否產生的二元對立懷疑觀點。本文借用John Tomlinson的分類概念，將全球化下的文化現在分為「樂觀論」、「批判論」及「調合論」。有關「全球文化」可能產生與否的3種觀點討論，參見John Tomlinson，鄭榮元、陳慧慈譯，*文化與全球化的反思*（臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2007年9月），頁87-120。

⁹ 房思宏，*全球化*（臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年11月），頁99-108。

¹⁰ Jan N. Pieterse, *Globalization and culture: global mélange*(Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2009), p.51.

化」，其實是西方國家以強大經濟、軍事力量為基礎所建構單一文化。

（一）全球化是以西方為中心

就全球化批判論者的理解，文化的全球化是西方強勢國家挾帶著強大的軍事、科技力量，所進行的文化宰制(cultural domination)或說是文化霸權(cultural hegemony)；批判論者甚至認為，從基督教的十字軍東征開始，西方對外的擴張就已經開始；而這個以西方為中心的全球化，隨著國際情勢的變化，在文化上逐漸從西方化轉變為美國化。¹¹

全球化批判論者認為，由於缺乏在地的歷史與記憶，再加上個體真實的生命體驗無法被認識／理解，因此全球化下的個人／在地／民族往往抱著濃厚的懷舊與懷鄉(nostalgia)情緒，反抗以消費為基礎的文化全球化；批判論者同時認為，消費文化的移植輸入並不是一個平等的對話，而是一種霸權與優勢方式的文化殖民(cultural colonization)；且在資本流動所建構的全球化市場中，優勢或已發展國家／地區，對邊陲或發展中國家／地區文化主權的剝奪，正是一種「文化帝國主義」(cultural imperialism)。

簡單來說，批判論者認為，對於全球化下文化現象的討論必須放在實際的歷史脈絡及全球結構中理解，不能以「去歷史」的方式理解複雜的文化現象；同時，必須認識到不同地區、民族文化的特殊性無法為空洞的全球化力量所取代，因此，不同文化脈絡下的主體無法被化約成消費者對待，當然，文化全球化的批判論者即反對以經濟邏輯解釋文化現象，強調生活世界中的豐富意涵。¹²再進一步來說，批判論者認為，現今的全球化立基於西方中心論，隱含文化霸權和種族優越論，更是美國至上論和文明衝突論，對批判論者來說，全球化可以說就是西方化、甚至就是美國化，而這樣的「可口可樂殖民主義」(Coca-Colonization)，¹³必定遭遇到在地／民族的抵抗。

（二）抵抗全球化：建構東方論述

對全球化批判論者來說，所謂的全球化其實就是西方文化殖民的一套話

¹¹ 俞可平認為，由於美國對於世界其他開放國家，包括西方國家在內，都有不可抗拒的影響，因此「西化」在一定程度上即轉變為「美國化」。參見俞可平主編，*全球化：西方化還是中國化*（北京：社會科學文獻出版社，2002年5月），頁21-22。

¹² 房思宏，*全球化*，頁109-120。

¹³ Rob Kroes, "American Empire and Cultural Imperialism: A View from the Receiving End" in *Rethinking American History in a Global Age*, Thomas Bender, ed. (Berkeley: University of California Press, 2002), pp.295-313.

語，是西方的文化策略和文化操作機制，而其所產生的結果是對東方國家或第三世界國家的文化控制，而這也正是薩伊德(Edward W. Said)「東方主義」(Orientalism)概念所表述的現象。

東方主義主要有幾個觀點：首先，認為世界的歷史是一個整體，而這個整體的歷史是由西方所帶動的，西方位於歷史進程的最前端，世界各地的歷史發展雖然不同，但是終就會回歸到西方的這一條路上，這是典型的西方中心主義下的論述；其次，西方將自己的文化視為歷史發展下最完美成熟的結果，刻意取消或忽略非西方世界的文化，並以此忽略文化之間的差異性，進而建構西方眼中「非西方」的「東方論述」。換句話說，西方殖民主義的文化策略，在方法論上是先驗地設定了東西方的劃分，東方是西方的陪襯／附庸，東方／西方呈現邊陲／中心的關係，東方必須在西方的審視下才能被發現／認同；因此，全球化下的非西方文化，要能被認同，就必須以符合西方視野的形態／規則／話語呈現。¹⁴而支撐東方主義的知識論，是建立在西方相對於非西方的現實權力操作上，是一種權力的操作和實踐；東方主義在西方中心論的左右下，通過殖民主義國家文化機構的支持，成為一種文化創作模式和規則體系，即是形成特定的制度化力量，對個體即產生無可避免的規約性，換言之，東方之所以被東方化，是西方基於經濟／軍事／文化上對東方的支配。¹⁵

對全球化的批判論者來說，雖然西方通過東方主義建構了一套東方論述，但批判論者認為，「東方」並非被動的接受西方的東方建構，而是會透過建構另一套論述來抵抗以西方為中心的全球化。

批判論者在抵抗西方為中心的全球化時，通常有幾種作法：第一種是採取「自我西方化」或自我殖民化的方式。這是依循西方現代化論述作為發展或進步的途徑，將西方模式視為一種發展的重要依據與指標，這種方式已經預設了一套含有西方中心主義的東方論述；第二種是採取「自我東方化」。東方會依據東方社會或東方傳統，建構出一套有別於西方、自我的東方論述，而這樣的論述透過國家機器落實在社會不同層面，並以強調本土化或傳統文化復興作為官方意識形態的正當性來源，因此，這種自我東方化的回應方式，容易走向文化保守主義，成為權力的擁有者操作權力的槓桿；第三種的回應方式，則是

¹⁴ 李英明，*全球化下的後殖民省思*，頁92-93。

¹⁵ 陶東風，*後殖民主義*（臺北：揚智文化事業股份有限公司，2000年2月），頁83-85。

「西方論述」的建構。即東方通過對西方的想像與認知，建構出一套「西方是什麼」的論述，換句話說，即是用與東方主義相同的邏輯或方法論將西方的文化視為同質或一體化，再對西方的文化進行化約的建構與認識，讓西方簡化成為一種方便東方認識的圖像，這種回應方式，則是蘊含了一套文化民族主義的思維。¹⁶

三、調合論者：多維度的文化流動

全球化下的文化究竟是會呈現高度同質性？亦或遭遇在地不斷的抵抗？全球化樂觀者和批判論者爭辯的論點在於：在全球市場一體化「文化疆界」毀壞的景況下，個體的生命體驗究竟會不會因為消費／體驗全球文化而抹殺舊有的記憶？或者，仍可在消費／體驗全球文化中強化對在地的認同？這兩種觀點都仍以全球市場為基礎來論述，都以經濟向度來理解／論述全球化，因而認為全球化下的文化，呈現同質／異質的二元對立。然而，調合論者認為，文化超全球主義者過度強調經濟向度的力量；且當世界意象系統不再是美國／西方國家可以單一操縱，而已是一個想像地景(landscape)的複雜跨國建構時，¹⁷批判論者將文化全球化視為西方中心主義下的論述／實踐，即成為一種誤解。

對調合論者來說，文化的全球化並非只是單元地呈現，文化全球化中的權力關係，也非化約如東方論述西方／東方的方式呈現。對調合論者來說，面對文化全球化，不同歷史／文化脈絡，甚至不同個體都有不同的認識及回應方式，權力的操作必須被更細膩地審視，本真式文化的同質／異質二分，是一種化約的認識，是忽略及消解了歷史／在地／不同文化脈絡／個體對文化全球化的轉化力量。因此，文化的多極化及多元化，與全球文化趨向一體，同時成為文化全球化的巨大悖論，日常生活與追求趣味的大眾流行文化，呈現了全球文化的一體化；而強調差異與多樣性的各地民族文化的興起，則體現了多元文化的樣貌。

從調合論者來理解，文化全球化呈現出一種既是「本土全球化」，又是「全球本土化」的對位式辯證圖像，而這樣的圖像是必須被放到不同的歷史情境中考察。且隨著全球文化的一體化，本土／地方／區域性的異質文化會越來越受到重視，而全球化和本土化互為表裡的新世界體系亦更快速地形塑，全球

¹⁶ 李英明，*全球化下的後殖民省思*，頁95-97。

¹⁷ Arjun Appadurai, *Modernity at large: cultural dimensions of globalization* (Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press, 1996), p.31.

文化和本土文化相互激盪後的辯證效應，則是全球文化疆域出現一種「非主導敘事」的「去領地化現象」。¹⁸進一步來說，全球化下的文化雖然以去疆界／去時空的方式呈現，但文化同質化與異質化對抗／對話的結果，反而會使得全球各地的在地者更加地關注本土的文化、族群和認同等問題，甚至建構一套更完善的本土化論述。¹⁹事實上，透過全球體系繁複連結的網絡，確實有越來越多源自於不同文化背景的符號，在文化疆界間穿梭流動，因而使得原本相對穩定、單純或僵化的在地文化，更加多樣化或者「混雜化」（hybridized）。²⁰

換言之，調合論者認為，在全球化浪潮的衝擊下，「去西方中心」或超越西方本位的全球化觀點將成為全球化時代的一種新視野，文化的全球化並非只是西方化或美國化，而是更多異質文化透過全球傳播媒體以更多元的方式展現，以及被人們接受／消費；在這樣的景況下，任何主體／個人都很難宣稱可以獨占或代表某種文化，任何異質文化將以各種各樣的形式被全世界的人所分享。也就是說，有別於超全球主義者所認知立基於全球消費市場全球一體化的文化全球化，以及批判論者認為文化全球化是文化帝國主義的文化殖民，以「全球」作為思考起點的調合論者認為，全球化是人類早已進行的活動模式，並非只是經濟的跨國流動，誠如全球化的過程本身即是多元性的，文化差異及民族國家的認同與特質，如何在全球化的過程中被型塑出來，仍有待討論，²¹因此，文化全球化是普遍／特殊、全球／在地之間的交互辯證，文化是多維度的流動，並非只是同質化／異質化的二元對立。

參、全球化語境下中共文化論述

中共在不同的歷史階段，對全球化有不同的理解／認識，而因此在不同歷史階段對全球化採取不同的觀點／態度，並建構不同的文化論述。

在中共建構的歷史論述，近代中國進入全球化的進程，大致可分為三個階

¹⁸ 陳重成，「全球視野下文化疆域的變與常：兼論當代中國社會的重構」，*遠景基金會季刊*（臺北），第7卷第4期（2006年10月），頁79-118。

¹⁹ 陳重成，「全球化語境下的本土化論述形式：建構多元地方感的彩虹文化」，*遠景基金會季刊*（臺北），第11卷第4期（2010年10月），頁85。

²⁰ Marwan M. Kraidy, "Hybridity in Cultural Globalization", *Communication Theory*, Vol.12 No.3, August 2002, pp. 316-339.

²¹ Jan N. Pieterse, *Globalization and culture : global mélange*, p.43.

段：第一個階段是從19世紀40年代到1949年中共建政。在這個階段，中共認為中國是從一個古老的文明中心，被迫納入由西方主導的全球化，中國淪為半殖民半封建社會，在西方強勢壓力下無法獨立自主，在全球化進程中屬於依附地位；第二個階段是1949年中共建政到1978年改革開放。在這個階段，中共認為，任何西方資本主義陣營的物質、思想、文化，會透過所謂的全球化「和平演變」大陸，也就是說，在中共認知，全球化是西方／美國主導的資本主義侵略；第三個階段則是從1978年改革開放、以至1992年確定市場經濟路線迄今。這個階段中共決定改革開放路線，除了加強與西方各國的接觸，並透過特區的開放、優惠政策吸引外國投資，加入國際分工格局中，同時，建立所謂的社會主義市場經濟體制與國際接軌，以積極的態度加入經濟全球化。²²在這三個階段的全球化過程中，中共面對不同的全球化情境，亦回應了不同意義的「西方」。

一、馬克思主義中國化：建構反西方的文化論述

在第一個階段，中共認為，所謂的全球化其實就是西方列強代表的西方帝國主義的侵略，而為了「救亡圖存」，中共將源自西方的馬克思主義中國化，建構一套屬於中國的革命論述。對中共來說，中國文化曾經是世界的強勢文化，但自清末鴉片戰爭以來，西方國家的船堅炮利迫使中國面臨所謂「三千年未有之變局」。中共認為，當時所謂「全球化」，即是西方帝國主義對中國的侵略，而中國面對帝國主義擴張的全球化衝擊，各界亟思救國之道，在各種不同思想交流激盪中，中國傳統文化被視為中國積弱不振的原因，源自於西方世界的各種救國思想，逐漸影響當時的中國思想文化。1921年建黨的中共，其建黨的理論基礎即是來自於西方的馬克思主義；然而，中共雖傳承自新文化運動和「五四」以來對中國傳統文化批判的精神，但並不代表中共對於其意識形態核心、外來的馬克思列寧思想毫無保留的接受。²³

²² 胡元梓、薛曉源主編，**全球化與中國**，頁16-19。

²³ 這可由兩方面來檢視：第一，雖然從中共所認可的毛澤東重要著作「湖南農民運動考察報告」中，雖然提到對以儒家為主的中國傳統文化，包括宗法制度、民間宗教等等，都應視為農民「革命」所要推翻的「封建思想」，然而，毛澤東在「革命」實踐的過程中，仍汲取中國文化中非正統的部分作為其「革命」論述的一部分，例如談論到太平天國的洪秀全如何將來自西方的東西本土化、中國化等等；第二，從毛澤東和黨內國際派關於馬克思主義如何用於實際中國「革命」的爭辯中可以看出，即使馬克思主義的目的是對資本主義、帝國主義的批判和反動，但並不代表中國「革命」的方式要毫無保留的照搬馬克思主義或俄國革命經驗，特別經過列寧東方化的馬克思主義。參見劉康，**文化 傳媒 全球化**（南京：南京大學出版社，2006年10月），頁5-8。

中共認為，馬克思主義雖然來自西方，但卻是批判西方資本主義的；然而，即使如此，中共還是必須透過中國化／本土化的過程，才能建構一套可供實踐的論述。因此，中共第一代領導人毛澤東之所以能在文化意識形態取得中國「革命」的話語權，就是他將中國文化中非正統、非主流、民間的一部分，以及源於西方卻批判西方文化的馬克思主義結合起來，以「新鮮活潑的、為中國老百姓喜聞樂見的中國作風和中國氣派」成功的將「馬克思主義中國化」；換言之，毛澤東一方面接受西方現代化話語中激進的部分，並結合中國文化非正統部分以進行「馬克思主義中國化」，而帶有中國特色的馬克思主義，相較於主張全盤接受、照搬西方馬克思主義及蘇俄革命經驗的國際派，顯然更容易被中國接受。²⁴

簡單來說，所謂馬克思主義的中國化，是指中共將來自於西方、卻批判西方的馬克思主義予以本土化，也就是將馬克思主義視為意識形態核心的價值理性，而中國實際「革命」經驗則被視為實踐的工具理性。在這個階段中共雖然反對西方列強入侵中國，但對源自西方的思想文化意識形態並非一味的拒斥，因此，可以這麼說，中共透過馬克思主義中國化，建構了一個反西方、但並不反西方文化的文化論述。²⁵

二、作為世界革命的中心：反西方／反西化／反中國傳統的文化論述

1949年中共建政到1978年改革開放，是中共面對全球化的第二個階段。在這個階段，中共承襲前一個階段對全球化的態度，但以更激進的態度反西方／反全球化、同時反西方文化，且對中國傳統文化也採取批判的態度。

事實上，中共建黨理論基礎來自馬克思主義，在文化策略上原本就強調文藝為政治／社會主義／工農兵服務。中共建政後，面對以美國為代表的全球資本主義力量，在文化策略上堅持反西化立場，以建立自身文化的主體性，同時以此對抗以美國為主導的全球化世界。文革時期，中共一方面提出「世界革命的中心轉移到中國」，將革命的矛頭指向「美帝」和「蘇修」，²⁶另一方面，中

²⁴ 李英明主編，中國大陸研究（臺北：巨流圖書公司，2007），頁425-427。

²⁵ 中共整理毛澤東在1949年建政前的講話，都提到中國不需排拒學習外國的文化，但要為中國所用：例如1940年「新民主主義論」提到，「中國應該大量吸收外國的進步文化，作為自己文化食糧的原料」，又「所謂『全盤西化』的主張，乃是一種錯誤的觀點。形式主義地吸收外國的東西，在中國過去是吃過大虧的」，而在1944年毛澤東「同英國記者斯坦因的談話」中也提到，「繼承中國過去的和接受外來思想，並不意味著無條件地照搬，而必須根據具體條件加以採用，使之適合中國的實際。」可見當時中共並不反對中國學習西方文化，而重點是要「為中國所用」。

²⁶ 劉康，文化 傳媒 全球化，頁4-5。

共以更激進的態度面對／處理中國文化中傳統的部分，從「批孔揚秦」運動開始，中國傳統文化被視為中國歷史停滯落後的最大因素，因此大陸需要破除包括思想、文化、風俗、習慣「四舊」，重塑一套以既反傳統封建、又反西化的中國文化論述。在這個階段裡，所謂的「中國文化」，是以革命話語為主調，無論是文學、藝術表演、音樂、歌曲，都是為了歌誦社會主義的優越性，以及揭露資本主義、帝國主義的腐敗及黑暗。在這個階段，除了一些革命歌曲，最著名的就是描寫中國人民在中國共產黨領導下進行武裝鬥爭和經濟建設，以及為了有別於帝王將相、才子佳人等傳統文藝、被視為文革典範的幾部樣板戲。

然而，即便後毛時期對文革進行歷史評價，將文革時的文藝視為「過左」的路線，但是，中共並未改變這個時期對全球化的態度，除了將全球化視為以西方為中心的資本主義擴張，也是第一世界對第三世界的宰割，並仍將西方文化視為帝國主義入侵的策略。²⁷在這個階段，中共採取「反全球化」的立場來抵抗並脫離西方主導的全球化進程，並試圖走出一條有別於西方的現代化道路，建構的是一個反西方／反西化／反中國傳統的文化論述。

三、「有中國特色」：反西化／重構中國文化的文化論述

1978年中共改革開放後，是中共面對全球化的第三階段。改革開放對大陸造成的影響是多方面的，當然也包括文化上的衝擊。80年代，由於對文革的反思及大陸重新與世界接軌，在文革時期遭到迫害的知識分子和少數改革領袖，對馬克思主義與毛澤東思想產生懷疑，因而先是從馬克思「異化論」中重新找回馬克思主義的人本精神，繼而轉向闡揚西方的民主觀念。但是，在80年代初期，西方觀念的輸入尚未形成巨大洪流之前，中共即以「反精神污染」及「反資產階級自由化」來鞏固其一貫反西化的文化論述；而到90年代初期的反「全盤西化」與反和平演變，都是中共在重新與資本主義接軌的同時，防止西方中心主義或西方主義制約所採用的文化意識形態策略，也是在既有全球化認知下所採取的回應方式。²⁸

對中共來說，文化的全球化是以西方為中心的文化殖民，然而改革開放後中共必須對全球化回應方式有所改變。中共將經濟和文化切割開來，在經濟上對大陸重新回到全球資本主義體系建構一套合理化論述；在文化上，中共仍對

²⁷ 張五岳主編，中國大陸研究（臺北：新文京開發出版股份有限公司，2003年7月），頁446-448。

²⁸ 李英明，中國：向鄧後時代轉折（臺北：生智文化事業有限公司，1999年8月），頁152-154。

全球化抱持著批判論的態度，在防止西化的同時重新建構中國文化。對中共來說，西方資本主義國家透過話語權的控制、文化產品的傾銷，以及意識形態滲透等方式影響開放後的大陸，²⁹甚至挑戰中共的權威，因此，中共一方面訴諸民族主義以強化大陸民眾對中國文化的認同，另一方面則從中國傳統文化裡重新汲取元素以建構「有中國特色」的文化論述。

整體來說，有關中共在全球化下文化論述的討論中，一直有所謂全球化究竟是一項客觀現實，亦或是主觀的、意識形態建構的爭論，³⁰但從以上的回顧可以發現，中共雖然因應全球化下不同階段對歷史的認識建構不同的文化論述，但這些論述實際上都只是反映當時大陸與西方／資本主義的關係。

表1 中共不同歷史階段文化論述內涵

文化論述內涵 不同歷史階段	全球化	西方國家	西方文化	中國傳統文化
第一階段 (1940-1949)	視為西方列強 入侵	對抗	接受來自西方的 馬克思主義	批判
第二階段 (1949-1978)	視為帝國主義	對抗	視其為精神污染	批判
第三階段 (1978-)	視其為以西方 為中心	在經濟方面合作	部分學習，但仍 視為文化霸權	有優秀的部分 採納

資料來源：作者自行整理。

²⁹ 在話語權控制方面，主要是指作為文化載體的語言、媒體和網路；在文化產品方面，包括來自西方的節日、電視影音、食品；在意識形態滲透方面，主要是指美國利用其強勢文化影響力，加強與發展中國家的教育及文化的交流，以此達到使其他國家的人民對美國產生好感的目的。並力圖以西方的政治觀、價值觀乃至思維方式影響、征服和控制這群人，進而影響整個社會，以此達到在意識形態和民族文化上認同「美國化」、「西方化」。參見關穎、邱旭冉，「全球化進程中我國文化安全面臨的挑戰及應對策略」，遼寧警專學報（大連），2012年第1期（2012年1月），頁5-6。

³⁰ Nick Knight, *Imagining globalisation in China : debates on ideology, politics, and culture* (Northampton, Mass. : E. Elgar, 2008), p.53.

肆、中共推動文化「走出去」的歷程與挑戰

大陸重新與資本主義體系接軌之後，中共開始思考在文化方面加強與全球體系對話，並希望透過中華文化「走出去」增加國際影響力。³¹這代表中共已經意識到大陸在融入經濟全球化體系的同時，文化上應扮演更積極角色的態度。中共始終將全球化視為兩面刃，希冀透過參與全球化的過程，獲得全球化的好處並避免全球化所帶來的問題，³²亦即對中共來說，希望迴避經濟全球化下經濟整合之外全球政治與文化整合的課題。³³

回顧中共推動文化「走出去」的歷程：1978年中共決定對外開放後，可以說是文化「走出去」的開始；1986年大陸「國民經濟和社會發展第七個五年計劃」制定了對外文化交流措施，並透過與其他國家實際交流參訪，即為文化「走出去」的具體實踐；同年中共「十二屆六中全會」中，中共指出文化領域對外開放要接受的不只是外國的先進科學文化，還包括精神文明，在強調文化「引進來」的同時，也代表中共文化「走出去」戰略的萌芽。2000年中共「十五屆五中全會」通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議」，除了提到「進一步擴大對外開放」，還強調「實施『走出去』戰略，努力在利用國內外兩種資源、兩個市場方面有新的突破走出去」，這是「走出去」作為戰略的開始；³⁴然而，2002年中共「十六大」，才是中共制定文化「走出去」戰略的開始。

中共「十六大」工作報告中，除了強調了文化在綜合國力的地位和作用，並提出以文化建設和文化改革推動社會主義文化發展，並強調「實施『走出

³¹ 中共推動「文化走出去」的主體究竟是「中國文化」亦或「中華文化」？細究中共相關定義，其認為所謂的「中國文化」是指1949年之後中華人民共和國成立後，於中國大陸發展出來的文化，這裡包括傳統的中國文化、受共產主義影響的文化等等；而所謂的「中華文化」，則是指傳統的中國文化，並不包括1949年中共建政後，所謂帶有中國共產黨文化的中國文化；中共文革時期，認為「中華文化」不如馬列主義，基本上是落後的，因此採取否定的態度；而文革結束後，中共才又重新將定義「中華文化」為「中國文化」的一部分。中共在各種官方文件提到文化「走出去」時，「中國文化」和「中華文化」常混用，例如文博會時提到的就是「中國文化」走出去；十八大時則是提「中華文化」走出去；然而嚴格來說，中共推動的「文化走出去」仍是以傳統的中國文化為主，亦即以「中華文化」作為「走出去」的主體，具體來說包括中國傳統的思想（孔孟）、戲劇（京劇）、藝術（國畫）等等；然而，中共提到「中國文化」走出去時，帶有更為強烈的民族主義色彩，中共認為其帶領下的中國，所創造形塑出來的文化，並不遜於西方文化，換言之，當強調「中國文化」走出去時隱含強調中共統治的優越性。

³² Nick Knight, *Imagining globalisation in China: debates on ideology, politics, and culture*, p.78.

³³ Martin J. Gannon, *Paradoxes of culture and globalization* (Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 2008), p.191.

³⁴ 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議」(2000年10月11日)，2012年1月16日下載，〈中國共產黨新聞網〉，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html>。

去』戰略是對外開放新階段的重大舉措」。³⁵也就是說，在思考擴大和鞏固經濟成果的同時，中共意識到「走出去」單靠經濟活動力量不夠、缺乏可持續性，因此「走出去」從「經濟層面」擴展到「文化層面」；2005年中共「十六屆五中全會」，除進一步強調「加快實施文化產品『走出去』戰略，推動中華文化走向世界」，其後通過的「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」中，則提到要「積極開拓國際文化市場，推動中華文化走向世界」，且「在更大範圍、更廣領域、更高層次上參與國際合作和競爭。……推動中華文化更好地走向世界，提高國際影響力」；³⁶2007年中共十七大，除了以專節提到要「推動社會主義文化大發展大繁榮」之外，還特別強調「弘揚中華文化，……加強對外文化交流，吸收各國優秀文明成果，增強中華文化國際影響力」；³⁷中共「十七屆六中全會」，則強調「推動中華文化走向世界」，並「增強中華文化在世界上的感召力和影響力，共同維護文化多樣性」，且「創新對外宣傳方式方法，增強國際話語權」，掌握話語權之後，不但能「增進國際社會對我國基本國情、價值觀念、發展道路、內外政策的瞭解和認識」，更重要地是，「展現中國大陸文明、民主、開放、進步的形象」。³⁸

綜合來說，中共推動文化「走出去」的戰略目標，除了追求民族國家文化和意識形態的全球競爭力，進而強化其綜合國力，並藉此掌握國際話語權。在具體工作方面，中共除了強調以文化產品和文化企業作為文化「走出去」的載體，並自2004年陸續頒布綱領性、指導性及專門性的政策，且透過專項發展項

³⁵ 中共「十六大」報告第四部分「經濟建設和經濟體制改革」共提出八點，第七點「堅持『引進來』和『走出去』相結合，全面提高對外開放水平」，其中提到為了因應經濟全球化和加入世貿組織的新形勢，必須透過擴大商品和服務貿易、吸引外商直接投資，以及實施「走出去」戰略。而這裡提到的「實施『走出去』戰略是對外開放新階段的重大舉措」雖是指「鼓勵和支持有比較優勢的各種所有制企業對外投資，帶動商品和勞務出口」，但在中共的論述中，文化走出去亦必須透過產業的模式，因此，中共視「十六大」為「走出去」戰略的開端，並由經濟層面延伸到文化層面。參見「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」（2002年11月17日），2012年2月27日下載，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/newscenter/xuexigc/wjbg.htm>。

³⁶ 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」（2005年10月11日），2012年2月16日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318.htm。

³⁷ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」（2007年10月24日），2012年2月12日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_6.htm。

³⁸ 對於中華文化走向世界，中共有其既定的方向，其甚至稱之為「文化走出去工程」。具體來說，包括主流媒體在海外設立分支機構，培育具國際競爭力的外向型文化企業和仲介機構，開拓國際文化市場。加強海外中國文化中心和孔子學院建設，鼓勵代表「國家」水準的各類學術團體、藝術機構在國際組織中發揮正面作用等等。參見「中共中央關於深化文化體制改革推動社會主義文化大發展大繁榮若干重大問題的決定」（2011年10月26日），2012年2月26日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/GB/16018030.html>。

目及資金的設置，有計畫、有系統的推動文化「走出去」；³⁹事實上，「十七屆六中全會」通過的「中共中央關於深化文化體制改革推動社會主義文化大發展大繁榮若干重大問題的決定」中，亦特別提出文化「走出去」的工作方向，內容包括「支援文化產品和服務走出去」、「支持重點主流媒體在海外設立分支機構」，並「培育具國際競爭力的外向型文化企業和仲介機構」以開拓國際文化市場，其他還有包括加強海外中國文化中心和孔子學院建設、設立中華文化國際傳播貢獻獎和國際性文化獎項等等；⁴⁰在「國家『十二五』時期文化改革發展規劃綱要」中，也列出「國際文化產品交易平臺建設」、「海內外中國文化中心建設」、「孔子學院建設」、「中華文化對外翻譯與傳播」，以及「扶持重點文化企業海外發展」等所謂「中華文化走出去工程」，⁴¹由這些工作可以看出，中共除了將「十七屆六中全會」視為推動文化「走出去」的新階段，亦透過這些政策的提出展現積極占領全球文化領域的企圖心。

中共透過「文化走出去工程」作為文化「走出去」的戰略，在具體操作方面，則以「十六大」以來啟動的文化體制改革作為提升大陸文化軟實力的政策工具。⁴²事實上，中共「十六大」提出的文化體制改革，將「文化」分為「文化事業」和「文化產業」，在界定上，認為文化事業具有公益性，應由國家支持，文化產業則應符合市場經濟規範。⁴³換言之，中共希望透過國家／文化事業、市場／文化產業「兩條腿」推動文化「走出去」，然而，由於國家主導下的文化活動通常靈活度較為不足，因此，考量到文化的特殊性及市場滲透性，文化產業成為中共推動文化「走出去」的重要載體，而中共即希望透過文化體

³⁹ 推動文化「走出去」是透過具體的政策和計畫在推進，簡單來說，大陸以廣播、影視、出版、表演藝術等文化產品為載體，透過各項政策的扶持及專項計畫推動文化輸出；然而，大陸學者指出，由於文化「走出去」是由政府所主導的，因此具有政策可操作性較弱、過程管理和效果監督缺乏，以及不具市場性等問題。參見鞠宏磊，「我國文化『走出去』動力機制研究」，*編輯之友月刊*（太原），2011年第11期（2011年11月），頁30-32。

⁴⁰ 「中共中央關於深化文化體制改革推動社會主義文化大發展大繁榮若干重大問題的決定」（2011年10月26日）。

⁴¹ 「國家『十二五』時期文化改革發展規劃綱要」（2012年2月16日）。

⁴² 中共推動文化體制改革主要分為三個階段：第一個階段是2002年「十六大」至2006年「中共中央、國務院關於深化文化體制改革的若干意見」出臺前，這是文化體制改革思想發展階段；第二階段為2006年「中共中央、國務院關於深化文化體制改革的若干意見」出臺到2007年十七大召開，這是文化體制改革思想理論化、系統化階段；第三階段為2007年十七大迄今，主要是文化體制改革思想深化階段。相關內容參見「十六大以來中央文化體制改革思想脈絡」（2011年10月17日），2012年2月26日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-10/17/c_122167832.htm。

⁴³ 「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」（2002年11月17日）。

制的改革加強其文化產業的國際競爭力，加強文化「走出去」的力度。

然而，由於大陸文化產業競爭力不強，因此，中共推動文化「走出去」仍面臨一些挑戰，主要包括幾個面向：第一，文化實力不足。中共認為，大陸雖然是一個文明古國和文化資源大國，但還不是一個文化傳播強國，文化的國際競爭力還處於相對劣勢，而例如文化企業實力不強、文化產品競爭力不夠，以致對外文化貿易逆差嚴重，以及對外貿易範圍不夠廣泛、結構不盡合理等等，都是造成中國文化國際競爭力不足；第二，文化貿易地位落後其他發達國家。大陸已作為世界第二大經濟體，但在國際上文化軟實力與經濟硬實力的影響力明顯有落差，其原因包括缺乏知名民族文化品牌、文化輸出政府色彩過濃、文化產品和文化服務的數量和品質還不符合國際需求，導致「文化入超」與「經濟出超」形成對比；第三，未善用文化資源大國地位。中共認為，大陸並未充分利用豐富的文化資源寶庫，從歷史文化大國向文化產業強國和文化旅遊大國轉變。同時認為，雖然具有中國元素的文化產品已被許多國家開發，但這國際文化競爭環境中，反而會造成文化資源流失的危機，且對中國文化產業造成競爭；第四，西方／國際文化競爭的挑戰。中共認為，以美國為主的西方國家，透過「薯片」（麥當勞）、「晶片」（電腦）和「大片」（電影）影響中國文化；中共強調，中華文化走向世界正處在初階段，大陸文化面臨「文化霸權主義」、「資訊殖民主義」、「網路文化殖民」及「數位鴻溝」等的挑戰，以美國為主的先進國家，在輸出文化產品取得高額利潤的同時，也輸出其政治觀念和文化觀，這不但會衝擊大陸文化產品的國際競爭力和影響力，還會致使大陸在國際間成為「文化弱勢」；第五，人才缺乏。除了上述因素，中共認為，在人才方面，不論是從質或量，大陸都還很缺乏，特別是缺乏具國際市場眼光的經紀人和操盤手、可將民族文化資源變為民族文化產品、品牌和名牌的創意者、生產者和資源整合者。⁴⁴

總的來說，中共以國家／文化事業、市場／文化產業「兩條腿」作為文化「走出去」的戰略，一方面以文化交流的形式擴大大陸的國際影響力；另一方面，則透過市場化機制讓更多文化產品走向國際，增加國際社會對中華文化的認同。對中共來說，推動文化「走出去」雖然還只是在初步階段，但「經

⁴⁴ 鄧顯超、孫蓮紅，「中國文化走出去面臨的挑戰」，*黨史文苑*（南昌），2011年第18期（2011年9月）頁56-58。

濟『走出去』，必然導致文化『走出去』，而文化『走出去』又是經濟『走出去』的最高形式」，⁴⁵隨著大陸經濟的持續成長，中共推動文化「走出去」將必更為積極，以此超越西方學者所謂的「全球性的在地生產」(the global production of locality)的層次，⁴⁶繼而進入全球化文化話語爭奪的場域。

伍、參與或抵抗？中共文化「走出去」的全球化意涵

中共改革開放以來的文化論述，建構在與「西方」的對話上。在不同歷史階段，中共以不同論述回應全球化，基本上中共對全球化下文化的同質化／一體化始終抱持批判論的觀點，而其批判的正是以西方／美國為代表的超全球主義。事實上，中共之所以不斷強調意識形態和思想教育的重要，就是認為全球化等同於西化，因此一方面必須以重建中國文化主體性來抵抗西方資產階級文化的滲透；另一方面，則透過文化「走出去」更積極的參與全球化，重新掌握中共在國際上的話語權，建構一個「健康的」全球化。

一、作為一種抵抗：中國文化的優越vs.西方文化的墮落

(一) 自我東方化—強調「中國特色」社會主義文化優越性

改革開放後，中共強調文化要「引進來」和「走出去」，但「引進來」西方先進物質或精神文化時，仍需維持中國文化的主體性。換言之，中共強調「加強對外文化交流，吸收各國優秀文明成果」目的，最主要是為了強化中國文化的體質以「增強中華文化國際影響力」，也就是說，「引進來」是為了「走出去」。

事實上，中共認為，中國文化相較西方文化具有優越性，更精確的說，「有中國特色」的社會主義文化是優於西方資本主義文化的。因此，雖然中共一方面認為「中國應該大量吸收外國的進步文化，作為自己文化食糧的原料」，並要向資本主義發達國家「學習先進的科學、技術、經營管理方法」，以及「其他一切對我們有益的知識和文化」，然而，另一方面卻再三強調在跟西方學習的時候，「繼承和發揚民族優秀文化傳統」，更重要的是「充分體現

⁴⁵ 此為大陸商務部副部長陳健2010年12月在第九屆「中國企業實施『走出去』戰略論壇」演講發言。參見陳健，「實施『走出去』戰略與融合當地文化」，*國際經濟合作月刊*（北京），2011年第1期（2011年1月），頁10。

⁴⁶ Arjun Appadurai, *Modernity at large : cultural dimensions of globalization*, p.189.

社會主義時代精神」；⁴⁷進一步來看，中共雖然不反對向西方學習，但更強調要繼承中國傳統優秀文化及體現社會主義精神，中國傳統文化傳承已久，難免產生「糟粕」，但基本上是優秀的，因此要從傳統文化中「取其精華」。⁴⁸

中共認為，當代中國文化的特徵就是「具傳承、重發展、講包容與愛和平」，且是在「繼承、弘揚傳統文化的基礎上，在以民族文化為主體」，並「廣泛吸收和借鑑外來優秀文化的過程中」形成的「中國特色」社會主義文化，⁴⁹而其中最重要的就是「重發展」。中共認為重發展的文化就是中國「先進」的文化，就是以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」、科學發展觀等中共意識形態為指導的文化，這樣的文化是一種能夠「為改革開放提供精神動力、弘揚民族精神、繼承和發揚中華民族一切優秀文化傳統、吸收國外一切優秀文化成果的文化」。⁵⁰

然而，在強調中國共 黨是中華優秀傳統文化的傳承者和弘揚者，又是中國先進文化的積極倡導者和發展者的同時，事實上，中共透過自我東方化建立有「中國特色」社會主義文化，不但已經走向文化保守主義的路，更是為中共在文化領域提供統治合理性和正當性的論述基礎。

（二）建構西方論述—強化資本主義腐朽思想及資產階級自由化的危險性

西方學者認為，經濟全球化包含諸多複雜課題，因此，即使當前幾乎每一個國家都受到經濟全球化影響，但是在文化上還是很難有單一的發展形式。⁵¹然而，中共卻認為，隨著經濟全球化浪潮，以西方為中心的文化不但會造成全球文化的同質化／一體化，且「資產階級腐朽思想」會造成大陸民眾的「精神污染」；更重要的是，來自「國際敵對勢力」不但會以強勢文化載體滲透，更進而「和平演變」大陸。

中共認為，當今世界文化領域主要存在社會主義文化、資本主義文化和封

⁴⁷ 為了推動「十七屆六中全會」精神，2012年2月，中共中央宣部和中央文獻研究室還出版「論文化建設—重要論述摘編」一書，其中摘錄毛澤東、鄧小平、江澤民和胡錦濤等有關文化建設的重要論述。上述資料整理自中共領導人關於「文化建設的基本方針」的言論，參見中共中央宣傳部、中共中央文獻研究室，「論文化建設—重要論述摘編（三）」（2012年2月22日），2012年3月3日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/17181678.html>。

⁴⁸ 郭建寧，「學習『決定』：傳承優秀傳統文化 發展中國先進文化」（2011年11月4日），2012年2月26日下載，《中國網》，http://big5.china.com.cn/policy/zhuanti/17jlzqh/2011-11/04/content_23821755.htm。

⁴⁹ 趙少華，「增強中華文化影響力 大力推動當代中國文化走出去」（2011年12月2日），2012年3月3日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/GB/16469652.html>。

⁵⁰ 「什麼是當代中國的先進文化」（2002年5月8日），2012年2月26日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/2072/2645/20020508/723940.html>。

⁵¹ Martin J. Gannon, *Paradoxes of culture and globalization* (Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 2008), p.169.

建主義文化3種形態，而西方資本主義體系內在蘊含的是自由主義、拜金主義、享樂主義、利己主義、極端個人主義等思想，⁵²而這些資產階級的「腐朽思想」將造成社會全面且深遠的負面影響；西方國家企圖要將根植於西方文化的「民主」、「自由」觀念和制度帶到大陸，而這樣的「資產階級自由化」，不但會衝擊中共領導的領導權，還會否定社會主義制度，進而影響中共領導的合法性和正當性。⁵³中共一再強調，雖然大陸經濟已逐漸崛起，但國際敵對勢力仍在「思想文化領域」對大陸實施西化及分化戰略，而由於大陸文化整體實力和國際影響力與國際地位還不相稱，「西強東弱」的國際文化和輿論格局尚未根本扭轉，⁵⁴因此中共強調大陸可以走現代化的道路，但絕不能走上自由化，資產階級自由化不但會「亡黨」，甚至會「亡國」。這樣的論述，明顯帶有文化民族主義的色彩。

歸納來說，改革開放後，為了奠定政權的正當性和合法性，面對西方／外來的文化，中共以自我東方化為基礎，透過重建「有中國特色」的中國文化，亦即強調中國本土／傳統文化的優越，來建構一套自我認識的話語；且在此基礎上，形成一套新的西方論述，也就是重新認識西方的方法，並依此重塑一套屬於「西方」的圖像，對「西方」進行化約的建構與認識，強調西方資本主義發展必然的墮落，並隱含中國文化／優越、西方文化／墮落的語境。

中共基於全球化下文化同質化／一體化的批判論觀點，透過自我東方化與西方論述的建構，對外用來抵抗改革開放後來自西方的壓力及影響力，對內則用來壓制任何對黨、對國家權威可能形成的挑戰，後鄧時期迄今，中共仍延續這樣的抵抗策略。然而，隨著大陸經濟的發展，中共希望積極推動文化「走出去」，從孔子學院的全球成立、全球祭孔活動及世界各國都在舉辦的中國文化節等來看，除了顯示中共在文化領域的積極性與擴張性，更突顯中共建構反西

⁵² 中共認為「資產階級腐朽思想」在政治領域表現為官僚主義、特權現象；在經濟領域表現為地方主義、權錢交易、唯利是圖、假冒偽劣、欺詐拐騙等現象；在思想道德領域表現為理想信念模糊、價值取向扭曲、國家意識淡薄、社會責任感缺乏，一些領域道德是非、善惡界限混淆，拜金主義、享樂主義、極端個人主義滋長，見利忘義行為時有發生；在社會生活領域，表現為胸無大志、苟且偷安的處世態度，僵化保守、不思進取的小農心理，測字算卦、求神拜佛的封建迷信活動，以及黃賭毒等現象等等。參見吳潛濤，「堅決抵制腐朽思想文化的侵蝕」（2010年7月6日），2012年3月7日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/12061151.html>。

⁵³ 雁翎、南東風，「經濟全球化背景下的我國文化安全淺析」，*解放軍藝術學院學報*（北京），2011年第2期，2011年2月，頁24。

⁵⁴ 胡錦濤，「堅定不移走中國特色社會主義文化發展道路，努力建設社會主義文化強國」（2011年10月18日），2012年2月28日下載，《求是理論網》，http://www.qstheory.cn/zxdk/2012/201201/201112/t20111228_132538.htm。

化論述的同時，積極參與全球化的企圖。⁵⁵

二、視為一種參與：透過全球化讓文化「走出去」掌握國際話語權

近一個世紀來，由於西方經濟發展發達，因此相較於東方形成強勢文化，在綜合文化國力方面仍是「西強東弱」。因此，中共認為，在全球化的發展進程中，東方／西方文化的失衡是現實存在的問題，而要改變這樣的狀況，就必須在發展經濟的同時進行文化建設。

與此同時，中共強調，對外進行文化交流時，要避免西方敵對勢力的思想文化滲透。中共認為，由於大陸已逐漸「和平崛起」，但仍有一些「國際敵對勢力」「處心積慮」要遏止大陸的發展，但那些敵對勢力認為單純依靠經濟、軍事等硬實力已無法壓迫大陸，所以加強對大陸意識形態的滲透，而這些意識形態的滲透是通過各種文化形式、利用各種文化載體來進行的，因此中共認為必須透過增強文化自覺和文化自信，以及壯大文化實力來因應，⁵⁶同時必須提升文化的生產力、傳播力及影響力，藉此讓夠讓中華文化「走出去」。

此外，中共強調全球化下各地方／民族／區域文化的共融共存，並透過文化「走出去」更積極的在文化領域參與全球化。中共認為，只有透過文化「走出去」掌握國際話語權，⁵⁷才能突破西方文化霸權的一言堂，在國際社會發聲。對中共來說，西方文化透過經濟全球化的擴張形成文化霸權，讓文化全球化失去原有的多元並存的色彩，東方／中國文化在單向度的文化全球化中失去了話語權，意味失去了替自己辯護的能力，因此，伴隨大陸經濟逐漸崛起、並在資本主義體系扮演越來越重要角色的此時，中共認為中國文化應該在全球化文化體系中扮演更重要的角色。

進一步來說，中共強調並不反對經濟全球化所帶來的文化全球化，但其認為，文化全球化應是以民族文化為基礎在全球範圍的流動及共享，文化全球化不能脫離民族文化而存在；因此，真正健全的文化全球化應該是各種文化的共

⁵⁵ 目前大陸已和世界上一百六十多個國家和地區進行文化交流，與145個國家簽訂政府間文化合作協定，與上千個文化組織保持著密切的合作。近年來，大陸在五十多個國家舉辦不同規模二百多個中國文化節、藝術節，然而，中共認為「國際社會對於當代中國文化的認知存在偏見與盲點」。參見趙少華，「增強中華文化影響力 大力推動當代中國文化走出去」（2011年12月02日）。

⁵⁶ 中共中央政策研究室副主任施芝鴻曾在黨刊「求是」雜誌中提到，文化改革發展機遇和挑戰並存，大陸要避免的是「國際敵對勢力」、「西方敵對勢力」透過文化滲透致使大陸產生例如蘇東劇變、中東「顏色革命」和西亞北非動盪等狀況。施芝鴻，「準確把握文化改革發展面臨的機遇和挑戰」，求是（北京），2011年第21期（2011年11月），頁35-36。

⁵⁷ 陳華昇，「中共推進『文化改革發展』策略之評析」（2011年10月20日），2012年2月20日下載，《財團法人國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/1/9846>。

存。中共認為，現今文化全球化形塑的東方／西方、落後／進步的語境，突顯的是全球化發展的失衡及西方的文化殖民，這種文化位階不平等的體現，正是西方強勢文化掌握話語權和文化霸權的結果，⁵⁸所以對中共來說，文化「走出去」是為了促成文化全球化的動態平衡，而這帶有文化全球化的調合論觀點，不但有別於中共一向對文化全球化的批判立場，事實上突顯了中共推動文化「走出去」的策略性。

陸、結論：成為文化強國或文化霸權？

中共自改革開放後重新與資本主義體系接軌，並將經濟／文化區隔開來，以經濟領域參與／文化領域抵抗的態度面對全球化；然而，隨著大陸經濟崛起，中共在文化領域的表現更為積極，在「十六大」後建構了文化「走出去」戰略，以國家／文化事業、市場／文化產業「兩條腿」推動文化「走出去」，並希望藉此調合、修正偏頗的文化全球化；同時，中共希望以文化體制改革強化軟實力，透過文化「走出去」在國際社會建立「文化中國」的形象，並掌握國際話語權與詮釋權，消除國際上「中國威脅論」和妖魔化「中國」等宣傳的影響，以因應大陸真正的和平崛起。

進一步來說，中共雖然企圖透過文化「走出去」更積極的參與全球化，但中共仍然認為文化的全球化是西方帝國主義的思想侵略，因此對於「全球文化」、或說全球化下文化的同質化／一體化抱持抵抗的態度。而中共透過自我東方化及建構西方論述，一方面策略性的從中國傳統文化中汲取中國元素以重新建構中國文化，並以「有中國特色」作為中國大陸社會主義文化的表徵；另一方面，則在強調社會主義精神文明優越性的同時，強化西方資本主義文化必然走向腐朽墮落，以及國際敵對勢力透過意識形態思想的滲透將亡黨亡國的論述，使得中共在推動文化「走出去」的同時，仍不免走向文化保守主義和文化民族主義。

值得觀察的是，對於全球化下的文化流動一向採取批判立場的中共，在建構文化「走出去」論述時，強調全球化下文化的多元性與包容性，呈現出某種

⁵⁸ 于忠偉，「文化全球化與中國文化面臨的挑戰和機遇」，湖北行政學院學報（武漢），2005年第3期（2005年6月），頁90-91。

程度的調合論觀點；而當中共提到要透過文化產業、文化產品讓文化「走出去」，並讓屬於中國的符號在全球文化市場被消費／接受／認同，這樣的論述又帶有文化超全球主義論的觀點。

由此可知，中共雖然批判全球化下的文化同質化／一體化，亦即對「全球文化」抱持著懷疑／批判的立場，然而，在強調必須透過文化產業推動文化「走出去」時，仍無法忽略全球文化市場的重要性。也就是說，中共透過國家／文化事業、市場／文化產業「兩條腿」在推動文化「走出去」、並企圖掌握國際話語權的過程時，將因國家／市場不同向度採取更為靈活的態度，策略性的參與全球化。然而，不可諱言，由多元文化並融的全球文化調合論觀點來看，文化流動／融合／雜交(cultural hybridity)的多維度與複雜性，使得中共在推動文化「走出去」、並希望維持「中國特色社會主義」文化純正性的同時，將面對更為複雜的課題，大陸走向文化強國的路，顯然還必須歷經一番挑戰。

史料

Historical Archives

赤匪概要（續四）

Report on Underground Activities of the Communist Party of China(V)

調查科特務組編*

Edited by KMT

十一、赤匪首要份子

姓 名	別 號	職 別	備 攷
朱 德		偽紅軍第一方面總（總）司令 兼一軍團總指揮	
賀 龍		偽紅軍第二軍團總（總）指揮	
彭德懷		偽第三軍團總（總）指揮	
曠（鄺）繼勛		偽第四軍團總（總）指揮	
季振同		偽第五軍團總（總）指揮	二十六路叛將現又被朱匪拘禁
陳立東		偽第六軍團總（總）指揮	
林 彪		偽第一方面東路總（總）指揮	
陳 毅		偽江西紅軍區總（總）指揮	
伍宗浩		偽一方面軍第一軍團長	
許繼慎		偽第一軍軍長	
祁開洪		偽第一軍副軍長	
孫德清		偽第二軍軍長	
黃公畧（略）		偽第三軍軍長	
周志琨	周子昆	偽第三軍軍長	
徐彥剛		偽第三軍軍長	
徐向前	徐象謙	偽第四軍軍長	
王 良		偽第四軍軍長	

* 1.隸屬中國國民黨中央執行委員會調查統計局。

2.本件為手抄本，全一冊，原件現存法務部調查局局史館。

3.「史料」之轉載以忠於原始文件為原則，對於內容之正確性未做鑑別，筆誤部分亦未校正。部分明顯錯誤處之研判，以括號楷體字標示；原件不清楚部分，以●標示。

4.本篇目錄與內文標題略有差異。

段德昌		偽第六軍軍長	
張逸雲		偽第七軍軍長	
李明瑞		偽第七軍軍長	
龔 楚	龔 初	偽代第七軍軍長	
李 燦		偽第八軍軍長	
李 傑		偽第八軍軍長	
項 明	項 英	偽第八軍軍長	
游雲程		偽代第八軍軍長	
伍中豪		偽第九軍軍長	
董用威		偽第九軍軍長	
方志敏		偽前第十軍軍長	
周建屏		偽第十軍軍長	
古道宗	古柏大存	偽第十一軍軍長	
羅炳輝		偽第十二軍軍長	
賀沈祥		偽第十二軍軍長	
游瑞軒		偽新十二軍軍長	
胡公冕		偽第十三軍軍長	
董振堂		偽第十三軍軍長	
周以籲		偽新十三軍軍長	
鄧子恢		偽第十四軍軍長	
何 昆		偽第十四軍軍長	
趙博生		偽第十五軍軍長	
左 權		偽第十五軍軍長	
陳伯鈞		偽第十五軍軍長	
陳資平		偽第十五軍軍長	
李實行		偽第十六軍軍長	
孔荷寵		偽第十六軍軍長	
劉德新		偽新十六軍軍長	
李幼軍		偽第十八軍軍長	
曾炳春		偽第二十軍軍長	
羅桂波		偽第二十五軍軍長	
楊岳斌		偽第二十六軍軍長	
曾正初		偽預備第三軍軍長	
劉鐵超		偽獨立二十軍軍長	
權廣義		偽第三十五軍軍長	
左詩讚		偽第三十八軍軍長	

十二、其他

（1）赤區中之兵工廠

偽鄂東北兵工廠——該廠原在鄂皖邊界之英山，可造「七九」步槍子彈及修理槍械。

偽贛東北兵工廠——該廠在贛東北橫峯之葛源，可造子彈及修理槍械。

偽鄂南兵工廠——該廠原在鄂南楊新之龍港，可造步槍子彈土槍土砲及修理廢槍。

（2）赤匪中之無線電機

赤匪中原有無線電機九架，大半是由上海購買去的，今年（二十一年）三月，第二十六路季振同部叛變，投匪帶去四架，現已有十餘架，但配置材料極感困難，人材亦甚缺乏，其分配的情形如左：

偽第一軍團中有兩架 偽第三軍團中有三架 偽第五軍團中有四架
偽鄂南赤區中有兩架 偽軍委會有一架 偽總（總）司令部有一架

（3）附錄偽紅軍優待條例 中華蘇維埃第一次全國代表大會決議案之一

紅軍在一九二七年革命失敗後，到現在的四年艱苦鬥爭中，在中國共產黨（黨）正確的領導之下，堅決的執行土地改革，反對國民黨軍閥，反對帝國主義，從豪紳地主階級手上奪回土地，建立工農兵蘇維埃政權，自己鍛鍊成強有力的紅軍，打破了帝國主義走狗國民黨（黨）軍閥三次大規模的進攻，這種為工農階級為蘇維埃政權英勇鬥爭的精神與勝利，是值得欽佩與稱揚的，現在革命在這蘇維埃階段中，更需要紅軍的擴大與鞏固，在長期的堅苦鬥爭去爭取一省或數省的首勝勝利，以達到建設蘇維埃的新中國，而完成紅軍在歷（歷）史上的階級任務，因此，紅軍戰士及其家屬，應得蘇維埃共和國的各種優待，大會特頒布下列優待條件：

- 第一條 凡紅軍戰士家，在蘇維埃區域內的，其本人及家屬均須與當地貧苦農民一般的平分土地房屋山林水池……。
- 第二條 凡紅軍戰士家，在白色區域者，以及新由白軍中過來者，則在蘇區內分得公田，由當地政府派人代耕。
- 第三條 紅軍中退伍士兵，不能服務准給長假者，准由紅軍公田內分配土地給他耕種，如有在蘇區住家者，其家屬仍分得土地。
- 第四條 紅軍戰士，在服務期間，無勞動力耕種之家中田地，或分得之公田，應由蘇維埃政府（區政府計劃，村政府執行）派人幫助全部耕種灌溉收穫工作，所派人工，每年不得少於五十工，紅軍戰士家中缺少勞動力的，應按其需要予以補助。
- 第五條 為要執行上述條例起見，特規定凡未在紅軍中服務者，應實行無代價的「優待紅軍工作日」，每人每月幫助紅軍家屬工作二天，時間與工作種

類，依紅軍家屬之要求而定。

- p>第六條 紅軍在服務期間，本人及其家屬，免納蘇維埃共和國之一切捐稅。
-
- 第七條 紅軍在服務期間，其家屬所居住之國家房屋，免納租金。
-
- 第八條 紅軍在服務期間，本人及其家屬，得享受國家商店百分之五減價的優待，當必需品缺乏時，有優先購買之權。
-
- 第九條 凡紅軍戰士，乘坐輪船火車費用，概由公家發給。
-
- 第十條 一切戲場，每月須有一次免費，歡迎紅軍看戲，平時票價減半。
-
- 第十一條 紅軍在服務期間，子弟讀書，免納一切用費。
-
- 第十二條 紅軍在服務期間，傷病休養時，應送到最適宜之休養所休養，在休養期間，一切費用由國家供給。
-
- 第十三條 在紅軍服務五年以上，年齡滿四十五歲者，自退職休養，國家補其終身生活，本人不願退伍者願繼續服務者，應得特別優待。
-
- 第十四條 國家設立殘廢院，凡因戰爭或在紅軍服務中而殘廢者，入院休養，一切生活費用由國家供給，不願居殘廢院者，按年給終身優卹費，由各縣蘇維埃政府，按當地生活情形而定，但每年至少五十元大洋。
-
- 第十五條 紅軍與家屬通信，由直屬機關蓋章，不貼郵票，可寄回家，紅軍家屬寄信到紅軍中，則由當地政府蓋章，亦不貼郵票，可寄到紅軍中機關中轉發，各級政府及紅軍機關，均應負責。
-
- 第十六條 凡紅軍戰士，在戰爭犧牲或在服務中因勞病故者，須照下列條例撫卹之：
-
- 1.凡死亡戰士，應將其死亡期間、地點、戰役、功績，由紅軍機關或政府彙集公佈。
-
- 2.死亡戰士之遺物，應由紅軍機關或政府收集，在革命歷史博物館中陳列，以表紀念。
-
- 3.死亡戰士，應由當地政府幫助紅軍機關收殮，並立紀念碑。
-
- 第十七條 凡紅軍死亡或殘廢者，其家屬優待辦法如下：
-
- 一、子女弟妹幼小的，由國家設立革命紀念學校，專門教育他們，並由國家維持其生活，直到滿十八歲由國家介紹職業為止。
-
- 二、父母妻子及幼小弟妹，由國家維持以相當津貼。
-
- 三、本條例之三、四、五、六、七、八等條，照舊有效。
-
- 第十八條 凡紅軍在服務期間，其妻離婚，必先得本人同意，如未得同意，政府得禁止之。

(全文刊完)