

時評

# 兩岸關係的回顧與展望

## A View of the Cross-Strait Relationship

張五岳 ( Chang Wu-Yen )

淡江大學國際事務與戰略研究所副教授

在外在國際格局變遷暨兩岸雙方內在政經社轉型的雙重制約下，回顧 2003 年的兩岸關係，雖然在年初的農曆春節包機取得了重大的進展，而備受各界期待。惟在去年春季由於 SARS 風暴的襲擊，促使兩岸民間各項交流近乎中止，此不僅為自 1987 年開放探親交流以來所未見；而雙方官方從國際場合到對內宣導，措詞強烈相互批判，使得原本互信基礎薄弱的兩岸關係難以開展。雖然在夏季之後隨著 SARS 的遠離，兩岸開始逐次恢復各項民間交流，但在臺灣選戰的加溫、公投議題的提出，胡溫體制的逐次掌權、及反對臺灣進行公投的激盪…等因素，不僅使得今年農曆春節包機無疾而終，也得兩岸關係氣氛緊繃，不僅成為兩岸媒體競相報導的焦點，也成為美日等國際社會觀注的焦點。回顧 2003 年，展望 2004 年的兩岸關係能否伴隨著大選的落幕回歸到基本面？甚而因應兩岸內在權力紛擾逐次落定而有新的作為呢？

兩岸關係始終是影響我國家安全的一項關鍵性因素，這不僅涉及兩岸的軍事平衡問題，也牽涉到兩岸的政治互動，經貿交流及社會層面的交互影響。事實上，兩岸關係也事關複雜的美、中、臺戰略三角關係及美國對華政策與我對美政策。而大陸政策之拿捏也無不與我國家安全密切相關。一般認為 2004 年將是兩岸關係互動的關鍵時刻，因為不論就國際的政治經濟的變遷制約，抑或兩岸雙方內在政治經濟社會的鉅變投射，乃至兩岸三通等各項交流的開展…都將使兩岸關係發展充滿著變數與挑戰。在臺灣的政治民主化與本土化緊密相繫，中共民族主義與軍事威嚇高舉，以及美國希望兩岸任何一方不得改變現狀，在大選前及選後如何正視內外挑戰，開創穩健兩岸關係，自是 320 後臺灣的執政團隊與在野黨派均應務實面對、刻不容緩要務。

事實上，從去年中共對臺最高決策機構——中共中央對臺工作領導小組的改組，暨今年江八點九週年的紀念講話，即可窺出當前中共對臺政策。在對臺小組改組中，最值得注意的，是副組長一職係由賈慶林擔任，與中共中央辦公廳主任政治局候補委員王剛的加入。由於長期以來對臺工作都由主管日常事務工作的副組長負責，依慣例大都由外交系統的副總理出任，此次改組，改由政協主席賈慶林出任，具有如下意義：對臺工作層級的提高，由於副組長一職大都作為出面會見臺灣各界的國家領導人，以賈慶林身兼政治局常委，亦顯示對臺工作層級的提高。賈慶林從1985年至1996年長達十年在福建工作的經歷，而福建省係與臺灣關係最為密切的省份，若說其為最了解臺灣情況的領導人，亦不為過。一般認為，賈慶林與黃菊係為江澤民一手提拔的親信，外界傳言其以身涉遠華案卻能高升，主要與江澤民力挺有關，賈慶林的江系色彩較曾慶紅亦不遑多讓。而王剛的加入也多少體現出胡溫等新的領導班子也將中央書記處的系統納入，以王剛身兼中共中央書記處書記、中共中央辦公廳主任、中央直屬機關工委書記，王的加入亦凸顯新的領導班子對臺政策的重視及體現集體領導的風格。此種集體武領導風格顯然與1995年後江澤民、錢其琛兩人認可即可拍板定案作風有所不同。

一般認為當前中共領導階層決策的戰略目標在於：維持經濟的持續增長，以及有效掌控內部所衍生的諸多矛盾。對臺政策的戰略目標亦從屬於此一最高戰略目標下，是以「和平統一與一國兩制」仍為新舊領導班子處理所謂臺灣問題的戰略目標，「江八點」仍然為對臺政策基調。中共領導階層不希望臺灣問題干擾與影響到其國家發展——全民奔小康的總目標。而胡溫等中共新的領導班子在對臺政策的操作上主要係以「三個寄望」與「和戰」兩手策略，所謂三個寄望：即寄望於美國政府，寄望於臺灣人民，與寄望於自身實力。所謂和戰兩手策略乃是積極以外交孤立、武力武備來防獨反獨；以進一步推動經貿社會交流來促統。期望以和戰兩手策略戰術的運用經由三個寄望以落實對臺政策。

面對2004年臺灣總統大選，中共最為關切者莫過於臺灣是否假藉公民投票的民主自決形式行挑戰「一個中國」，進行分裂國家之實。吾人認為當前影響中共對臺政策決策考量因素主要為：胡溫曾體制下中共對臺政策的決策位階與優先次序，中美關係的友好互動關係與能否經由美國對臺施壓，中共是否總結經驗記取兩次臺灣大選教訓，以及臺灣內部泛藍與泛綠的民調實力對比。如果中共高層胡溫曾體制權力漸次穩定，中美關係發展穩定而美國能反對臺灣進行和平公投舉辦，且大選前泛藍仍然領先泛綠，則中共基於以往經驗教訓，應不至於在選前採取激烈的強硬作為。反之，如果選前泛綠大幅領先泛藍（領先原因來自公投議題

發酵)，且美國又無力防止臺灣藉由公投體現臺灣主權意涵，則中共可能不待選後而亦有可能在選前採取強硬威懾動作以求死馬當活馬醫，雖然此種發生機率不大，但亦不能排除。是以，面對此次大選，中共除了言詞上反獨促統與透過美國施壓外，應不會有讓人意外之舉。一般認為，中共對臺政策可能作為是在選後而非選前。面對臺灣舉行防衛性和平公投，決定中共反應主要繫乎：並不完全在於公投議題設定的方式？事實上美國的立場態度與承諾（能否有效對臺施壓）更是中共考量的重點，當然臺灣民眾對此議題的看法也是中共密切注意的標的，因為中共擔心一旦臺灣打開公投這個潘朵拉的盒子邁出第一步，未來隨時都有可能促使統獨公投浮上檯面？當然中共也時時刻刻在注意到臺灣藍綠民調的差距？以作為對臺施壓的重要考量。

面對臺灣的和平公投舉辦，中共在江八點九週年紀念活動中則將其定調為，改變臺海現狀危害區域和平的挑釁性作為。事實上，中共除了擔憂民進黨不斷藉公投制憲之名行臺獨分裂之實，不斷挑戰一個中國的紅線之外；對於泛藍也支持公投、也喊出修憲，甚而也喊出一邊一國、王金平院長稱不再談九二共識一中各表，也不排除臺獨選項…中共亦認為這顯示出藍綠對兩岸關係的立場差異已經縮小，中共認為為了總統大選，臺灣各種政治勢力都將國家主權列為可以討論的議題，反應島內政治生態發生了深刻的變化，兩岸經濟關係越走越近，而政治關係卻是漸行漸遠。在大陸方面時時刻刻關注臺灣的選情發展中，面對無論是其認為綠軍的臺獨行徑或者藍軍自失立場的不負責任作為，雖然讓中共深表不滿與憂慮，但其亦了解到在選前不宜過度明白介入干預臺灣選舉，以免重蹈歷史的覆轍。吾人認為胡溫等新領導班子目前在中共在對臺問題上，戰略上「政經一體」，以經促政，戰術上與策略上強調「政經分離」，已為對臺政策的戰略與策略，因此一手積極透過國際施壓〈以美、日、歐盟、亞洲國家為主〉並透過積極武備製造兩岸緊繃氣氛將臺灣塑造成麻煩製造者；另一手則奢言政經分離，寄望於經貿交流與推動兩岸三通。期望以反獨促統策略以推動對臺政策。

相較於 2000 年臺灣總統大選，中共並未做好民進黨執政的思想準備工作。一般認為 2004 年中共應已做了民進黨執政的思想準備，與民進黨執政後長期鬥爭的準備工作。目前中共雖然對陳總統已經定性，但尚未定調。如果選前兩岸關係緊張，選後民進黨仍為年底立委選舉加溫，繼續推動具有主權分離意識的公投制憲，則中共對臺政策可能就此定調。除了可能關閉兩岸協商對話，不須等待 2006 年即可能採取強烈的文攻武嚇。反之，如果選前兩岸關係相對穩定，或是選後陳總統仍遵守四不一沒有，則中共亦可能會務實的面對臺灣新局，使兩岸在

政經分離訴求下用複委託機制下進行三通談判亦屬可能。2004 年大選如果泛藍獲勝，中共雖然較為放心，但顯然仍需一段觀察期，中共亦深知，在泛藍當選後首先乃致力於 520 政權交接，繼而協調年底立委選舉，兩岸關係在年底立委選前，及在泛綠轉為反對黨的強烈制約下，顯非當務之急，亦難有作為。事實上，兩岸關係無論是領導人基於自身權力基礎考量；抑或基於民眾利益所繫，以及雙方在「民族」與「民主」認知上所存在巨大差異，確實為今後兩岸關係的發展增添變數。展望新的一年，雙方如果不能記取歷史教訓擱置零和的政治歧見，改以人民為主體的思維開展非零和的兩岸關係。今年內的兩岸關係在開春之際，固然可以有樂觀的期待，但在諸多因素的制約下可能非待年底立委選後難有具體作為。2004 年雖是兩岸關係關鍵的一年，希望不要再是口水多過汗水的一年。

時評

# 胡錦濤訪法與「中」法臺三角關係

## Hu's Visit to France and Paris-Beijing-Taipei Relations

張台麟 (Chang Tai-lin)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

中共國家主席胡錦濤於1月26日至29日對法國進行正式訪問，期間除了與席哈克總統會談並共同舉行記者會之外，同時也應邀在國民議會發表演講，另外特別由哈法漢總理陪同至南部參觀空中巴士的製造廠，可說是受到相當的重視與禮遇。1月27日，席胡兩位簽署中法聯合公報，其中強調在面對新世紀國際形勢複雜的變化，兩國將深化中法「全面戰略夥伴關係」，以建立更安全、更尊重多樣性及更團結的世界。不過，由於席哈克總統在國宴中公開宣稱反對臺灣公投，且批評此舉是一項「嚴重錯誤」的這種罕見的政治語言，因而造成國際傳媒的焦點以及臺法關係的緊張。

### 一、當前中共與法國的關係

近年來中共與法國重要人士的高層互訪日益密切。2003年1月，法國外交部長戴維爾班 (Dominique de Villepin) 為洽商總理訪華與伊拉克問題就訪問過北京，前總統季斯卡 (Valéry Giscard d'Estaing) 曾於4月2日至3日訪問大陸，總理哈法漢 (Jean-Pierre Raffarin) 則於4月25日至26日訪問大陸並簽署空中巴士採購議定書，國防部長艾里歐瑪女士 (Michèle Alliot-Marie)、外貿部長盧斯 (François Loos)、財經及工業部部長梅爾 (Francis Mer) 及文化部長阿拉岡 (Jean-Jacques Aillagon) 等人也都相繼訪問中國大陸。另一方面，中共國家主席胡錦濤於去年6月1日曾赴法國艾維昂在八大工業國高峰會議中與法國總統席哈克舉行雙邊高峰對話。此外，法國也將自10月1日起到明年7月訂為「中國文化年」並舉行一系列的活動 (法國將在巴黎設立中國文化中心，中共也要同時在北京設立法國文化中心)，而大陸也將在2004年10月舉辦「法國文化年」，顯示出雙方關係在加強全面合作關係上的努力與進展。

事實上，此次胡錦濤訪法主要係依據 1997 年 5 月 16 日席哈克總統訪問中國大陸並與江澤民所簽署的「建立全面夥伴關係」聯合聲明的原則與架構下而進行的高層互訪（每年至少一次的雙邊領導人對話以及一次的外交部長對話）。此外，為了慶祝中法 1964 年建交四十週年以及推動法國舉辦的「中國年」系列活動，兩國也刻意選擇了此一重要時機。

90 年代初期，受到法國對臺軍售的影響（拉法葉艦及幻象戰機兩次重大軍售案都是於密特朗總統任內且同時由社會黨執政時決定），法國與中共的關係相當微妙且緊張，特別是法國在大陸的經貿利益受到嚴重的抵制與排擠，為此許多財團也向左派聯合政府表達強烈的不滿。1993 年 3 月，右派贏得國會大選取得執政權並形成第二次「左右共治」，隔年 4 月右派巴拉杜總理（Edouard Balladur）便迫不及待地訪問大陸並簽署一項「聯合公報」，自此雙方關係開始改善。值得一提的是，其中一段「法方承諾未來將不再出售任何軍武給臺灣」也是相當粗糙且對臺灣非常不利的言詞。1997 年 5 月的聯合聲明很清楚的了解席哈克總統希望與中共加強關係的外交政策取向，但是，6 月間的國民議會改選中，右派失去了執政權，造成法國第三次「左右共治」的局面，在此情形下，所謂「全面夥伴關係」的推動多少受到影響。2002 年 5 月及 6 月間，右派席哈克總統及哈法漢總理相繼贏得總統連任及國會多數，若沒其他特別變數，右派政府應可有五年完整的執政期間，如此將有利於法國在推動全面夥伴關係的連續性與整合性。在此有利的環境下，我們看到自 2002 年 9 月起，隨著朱鎔基總理訪法、11 月李嵐清副總理訪法以及去年雙方的互訪可以看出兩國在發展全面夥伴關係的架構下已有不錯的成效。此次席哈克總統對臺灣不友善的言詞基本上反應出法國當前的外交政策取向。

至於在雙邊經貿方面，2003 年法、中的經貿互動呈現明顯成長的發展。根據法國海關統計，該年 1 到 10 月的雙邊貿易額為 147 億歐元，比 2002 年同期 122 億歐元增長了約 25%。其中法國對大陸出口的主要產品有：航太設備、電氣設備、汽車零件、機械設備、醫藥產品及鋼鐵製品等；而法國從大陸進口的產品有：辦公設備、資訊產品、體育用品及玩具、服裝、皮革製品及塑膠產品等。2002 年，中、法雙邊貿易額達 148 億歐元。另外，在投資案上，法國近年來也相當積極，目前以每年平均十億美元的成長。根據統計，今年 1 月到 7 月法國在華直接投資項目 86 個，比同期增加 6.17%，目前法國在中國大陸投資的大項目主要有神龍汽車公司、大連西太平洋玉米公司等。

二、未來中共與法國關係發展及對我之影響

1月27日席胡「聯合聲明」中指出，「面對新世紀國際形勢深刻和複雜的變化，中法兩國同意，在繼續貫徹1997年聯合聲明的基礎上，鞏固、發展、充實中法全面戰略夥伴關係」。基於此，雙方同意在「共同致力於加強多邊關係，維護集體安全」、「促進全球問題的解決」以及「深化作為中歐關係重要內容的中法雙邊關係」等三大面向具有共識並加強合作。值得一提的是，雙方將在聯合國的維和行動中發展合作，另外，也要在戰略對話架構下成立軍控和防擴散工作小組以加強在軍控、防擴散以及敏感性物質出口管制方面的合作。進一步而言，如果未來法國與中共在軍事交流上持續發展則可能會對我國與法國的軍方合作產生一定的影響，尤其是在法國與中共目前也積極呼籲歐盟取消對中共的武器禁運等問題的同時，未來的發展應密切注意。

隨著大陸經貿力量的提升，法國非常重視也希望藉用自己先進的科技與產品積極在大陸市場占有一塊大餅，但直到2002年為止，受限於「左右共治」的特殊政局，造成此項政策在推動上的相關制衡。近來法國對大陸的積極態度顯示了法國領導人士對中國大陸政經角色的重視，而現階段席哈克總統以如此低姿態的策略來討好中共以爭取廣大的商機，似乎是採取「人權與政經分離」的策略，也難怪此種作法引起在野黨及國際人權團體的所謂「雙重價值標準」批評。

法國是聯合國安理會的常任理事國，除了宣示歐洲整合的重要與共同外交國防的目標之外，並一向反對冷戰時代的兩極對立或目前美國所執行的霸權單邊主義，並持續推動獨立自主的國防外交政策，這個策略基本上是與中共所強調的建立多極化世界、尊重並發揮聯合國及安理會的角色等外交原則是一樣的。其次，美伊戰爭中，法國以反戰龍頭姿態出現，面對美、英的軍事力量與國際影響力，法國也承受了相當大的壓力，若干時候幾乎招架無力，因此希望極力拉攏中共的力量避免居於孤立的態勢。再者，法國是目前其軍事部署與投射能力及於亞洲之唯一歐洲國家，特別是南太平洋地區，面對與美國、澳洲、紐西蘭的緊張甚至於不友好態度，法國希望能拉攏中共這個老朋友（兩國於1964年1月27日正式建交）。此外，近年來，法國與中共的經貿關係日益密切，成長幅度相當高。雙方在交通、航太、能源、環保、農業及食品加工等有愈來愈多的合作。如此的發展對我國而言多少會產生排斥的作用。由這個角度而言，席哈克總統所發表不利臺灣的言論似乎有脈絡可循，也難怪法國學者要撰文批評席哈克的外交過於現實且粗糙，而臺灣也是國際政治現實下的犧牲品。

就未來中共與法國關係走向而言，我們知道，席哈克總統及其夫人一家對中國與日本文化非常喜好且有相當程度的了解。對中國而言，席哈克及右派人士認

為，大陸這個廣大市場不可忽視且必有其商機，應該積極爭取，至於有關人權、民主的問題只要能持續改善就好，高層的會面中對人權或西藏敏感問題只要點到為止，不需過於強調或渲染，以免影響雙方關係的發展。此次席哈克的「彎腰外交」可說為法國財團在空中巴士、京滬高鐵以及核能電廠的重大採購的爭取上營造了有利的機會。至於社會黨、共產黨的左派人士則認為基本人權與民主法治是普世的原則與價值，大陸的大餅及兩國的雙邊利益雖然重要但也不能忽略對此項原則的追求與堅持。2002 年 5 月，席氏當選連任，同時右派在國民議會的改選中也大獲全勝，席氏在任命哈法漢出任總理的同時也結束了五年的「左右共治」。就法國政治制度而言，若無重大變數，席哈克及右派政府將繼續執政至 2007 年 5 月的總統大選為止。由此觀察，席哈克總統與哈法漢總理將會有較多的時間及更大的空間積極推動與中共的全面戰略夥伴關係（特別是軍事方面的合作非常值得觀察），因此，雙方未來的關係發展應會更為密切。但是，在此情況下，我國與法國關係的發展則必會受到壓縮，這是對我較為不利之處，如何思考未來的因應之道是當務之急。



時評

# 人才培養與中共國家總體發展

## The Improvement of Human Resources and China's Grand Development

寇健文 ( Kou Chien-Wen )

國立政治大學國際關係研究中心第三所助理研究員

過去二十多年來，中共依循鄧小平「政左經右」、「讓一部分人和地區富起來」的觀點，建構出「不均衡發展」的治國方略。這個「不均衡發展」的策略確實達到促進經濟發展的目標。然而，「不均衡發展」策略帶來嚴重的後遺症。勞工失業、城鄉差距、貧富不均、區域發展失調、貪污腐敗等等問題已經嚴重威脅社會穩定與經濟持續發展，成為中共不得不重視的問題。有鑑於此，2002年中共十六大報告提出「全面建設小康社會」、「三個代表」、「三個文明協調發展」。2003年十六屆三中全會更要求健全社會主義市場經濟，逐步改變城鄉二元經濟結構，促進區域經濟協調發展。這代表新的治國方略——「均衡發展」——已經出現。要有效維持經濟發展、解決社會問題，必須先有充沛優質的人才。因此，中共中央、國務院12月19日至20日在北京召開全國人才工作會議，胡錦濤在會上發表重要講話，並於2003年12月26日發表《中共中央國務院關於進一步加強人才工作的決定》（以下簡稱《人才工作決定》）。希望透過提升人才隊伍的質與量，解決上述問題，並因應經濟全球化後來自國際的競爭壓力。

胡錦濤在講話指出，人才問題是黨和國家事業發展的關鍵問題。實施人才強國戰略是利用戰略機遇期、因應國際競爭、全面建設小康社會的必然要求，也是增強黨的執政能力、鞏固黨的執政地位的必然要求。胡錦濤指出，當前和今後一個時期，加強和改進人才工作重點要抓好四個方面：第一，著眼人才總量增長和素質提高，加強人力資源建設。第二，完善人才工作的體制和機制。第三，以培養高層次人才帶動整個人才隊伍建設，促進各級各類人才協調發展。黨政人才、企業經營管理人才、專業技術人才將是我國人才隊伍的主體。第四，配合國家重

大發展戰略的實施，開發和配置人才資源，促進人才資源和經濟社會發展相協調。圍繞科教興國、可持續發展、西部大開發、振興東北地區等老工業基地等戰略的實施，吸引、調配和補充重點人才。最後，胡錦濤在講話中另行指出，必須堅持黨管人才原則，切實加強實施人才強國戰略的組織領導。

全國人才工作會議結束一周後，中共發布《人才工作決定》，主軸與胡錦濤講話重點相同，而且更細緻地陳述中共未來的人才政策走向。《人才工作決定》總計有 11,000 餘字，共羅列了 8 大綱要，23 條。整體而言，《人才工作決定》可分為三個主要的內容。第一部分的內容即第一綱要，提出實施人才強國戰略是本世紀中共最緊迫的根本任務。目前中國人才的數量與素質尚不足以達到社會發展的需求，特別是高層次、高技能、複合型人才十分短缺，人力市場機制亦不完善。為了將中國由人口大國轉化為人才資源強國，必須充分開發國內及國際兩種人才。做好培養人才、吸引人才以及用好人才三個環節，特別是黨政人才、企業經營管理人才和專業技術人才三類人才。以促進發展為出發點，優先發展科學教育、促進人力結構調整。依照城鄉發展、區域發展、經濟社會及國內外發展的需要，進行人才的重新配置及合理分布。強化人才工作的環境與機制，使得人力資源的配置依市場需要而定。

第二部分的內容包含第二綱要到第七綱要，闡述厚植人力資源所需完成的具體任務。包括：

以能力為核心、加強人才培育工作：加快建設現代國民教育體系，統籌城鄉教育、進一步加強農村教育，全面普及九年義務教育，積極發展高中教育，並加速建設世界一流大學及重點學科。同時加速建立終身教育體系，形成學習型社會，並繼續做好選派人才出國培訓的工作。

改革與創新，形成科學的人才評鑑和使用機制：建立以能力及業績為主的科學性評鑑機制，強調透過實際檢驗來完善人才評鑑機制。在黨政人才方面，以群眾意見做為考核政黨人才的標準。企業經營管理人才的評鑑則重在市場及出資人的認可，特別是針對國有企業的考核。專業技術人才則以社會及業界的認可作為評鑑基準，打破專業技術職務終身制。此外，推進企業經營管理者市場化、職業化，並在事業單位推行聘任制及崗位管理制度。

建立和完善人才市場體系，促進人才合理流動：遵循市場規律，促使企業通過市場擇才，以及人才依據市場需求就業。推進政府人事體制的改革，施行「管辦分離、政事分開」。引導國有企業改變用人的機制，並參與市場競爭。此外，促進人才合理流動，消除人才流動中的城鄉、區域、部門、行業、身分、所有制

等限制，並引導人才往西部地區、基層及艱苦地區等發展。

以鼓勵和創造為目的，加強對人才的有效激勵與保障：完善分配與激勵機制，建立足以反應工作職責、業績、能力、年功等因素的公務員工資制度。同時結合事業單位體制改革和人事制度改革，逐步建立各類行事業單位特色、表現單位績效、分級分類管理的事業單位薪資制度。在「分類指導、分步實施」基礎上，進一步改善國有企業經營者年薪制。同時，建立健全的現代產權制度，依法保護智慧財產權。

重點加強培養高層次人才：培養中高級領導幹部、優秀企業家和各領域高級專家是人才計畫的重點。政治幹部培養的核心是加強思想政治建設及執政能力建設為核心；企業家的培訓以提高戰略開拓能力及現代化經營管理水準為重點；高級專家的培養則著重於創新能力及科學精神。不論中央或者省部，都必須建立量多、質精、專業的後備幹部，並且加強吸引留學和海外高層次人才工作，持續施行「支援留學、鼓勵回國、來去自由」的方針。同時，依據需要，引進國外的人才。

推進人才資源整體開發，實現人才工作協調發展：人力資源開發必須與社會經濟情勢同步發展，促使人才在不同城鄉、區域、產業間合理分布。進一步振興東北、西部和民族地區的建設，逐步提高這些地區人才的收入，並提出優惠政策鼓勵其長期留在區內發展。此外，非公有經濟組織人才、高技能人才、農村實用人才，以及青年等人才的培訓也是人力資源開發的重點。

第三部分的內容即第八綱要，主張黨管人才原則。在大力培養各類高層次人才的同時，繼續堅持黨管人才。人才工作必須由共產黨總攬全局，進行協調分配，再由各部門密切配合，把優秀人才聚集至共產黨各級組織中。各級黨委和政府必須把人才工作視為一項重大而緊迫的戰略任務。堅持「黨總攬全局、協調各方」，發揮黨委領導核心作用，形成黨委統一領導，組織部門牽頭抓總，有關部門各司其職、密切配合，社會力量廣泛參與的新格局。

總結胡錦濤講話與《人才工作決定》的內容來看，其影響與意義表現於三個方面：第一、中共將人才培養視為國家總體發展的基礎。人才培育工作將受到重視，特別是高層次人才的培養。中共將積極推動建立世界一流大學及重點學科、獎勵海外留學而後學成歸國服務等計畫。此外，為求均衡區域發展，西部等偏遠地區、農村地區人才的培育也將成為中共施政的重要方向。第二、若《人才工作決定》的內容得以落實，未來人力資源的流動將取決於市場因素，人才可以更自由地流動於各行業、城鄉、區域之間，甚至國內外之間。第三、人才將面臨更大

的市場競爭考驗。目前大陸高校擴招已造成部分應屆畢業生無法順利就業，此數字並逐年上升。未來更多的高層次人才進入中國的人力市場之後，市場競爭將更形激烈。不僅於此，隨著中國加入 WTO，外國人才也將隨之進入中國的人力市場。這波因外資引進所引起的人力熱潮，也將帶給中國本土的人才及人力市場更大的壓力。

時評

# 伊拉克重建與以、巴「路線圖」 和平方案

## Iraqi Reconstruction and the Israeli-Palestinian “Road-Map” Peace Proposal

李登科 ( Lee Deng-Ker )

國立政治大學國際事務學院院長

### 一、前言

去年5月1日，美國總統小布希宣布，美國與其盟邦對伊拉克海珊政權的「主要戰鬥任務」已經結束，美國和其盟國在這場戰爭中已經獲勝，下一個階段是協助伊拉克重建。在同一天，美國國務卿鮑爾奉命前往中東，展開推動「路線圖」和平方案，希望促使以色列與巴勒斯坦達成最後的和平協議。

根據布希政府最初的規劃，美軍在主要戰鬥結束後，大部分的美軍將可在去年秋天以前返國，僅留下三至四萬人即可應付安全問題。另外，國務院也預估，在一年內即可完成重要的伊拉克重建工作。而根據「路線圖」和平方案，一個擁有臨時疆界與主權性質的巴勒斯坦國，將在2003年年底以前建立。

到底美國在重建伊拉克上是否已達到預期的目標？是否遭遇困難？以色列與巴勒斯坦是否仍繼續支持「路線圖」和平方案？本文的目的即在扼要探討這兩個問題。

### 二、伊拉克重建成果與難題

#### 重建成果

美國重建伊拉克有兩個目標，一個是奠定伊拉克的民主基礎，另一個是重建伊拉克的基礎建設。在協助伊拉克建立民主政治並將政權轉移給伊拉克人民方面，美國原來的方案包括七個步驟，分別是：成立臨時的伊拉克政府、決定如何草擬憲法、開始治理伊拉克、草擬憲法、批准憲法、經由選舉產生新政府、以及美國將伊拉克統治權移交給伊拉克新政府。美國原來並未明確表示這七個步驟需

要多少時間，但在德、法等國的壓力及伊拉克民眾不滿的情況下，後來確定將在2004年2月底以前，完成憲法草擬工作，2004年6月30日成立新政府並正式將政權移交給伊拉克新政府。

迄目前為止，伊拉克在美國協助下，已完成走向民主政治的前四個步驟，但如何產生伊拉克臨時國會來批准新憲法，卻陷入困境。

在重建伊拉克的基礎建設方面，美國在推翻海珊政權後，立刻展開這項重建工作，包括修護道路、橋樑、港口、機場、醫院、學校、飲水、垃圾處理、排水、石油生產以及電力等等。完成這些重建工作可能需要數百億甚至超過一千億美元，而美國的答案是運用伊拉克龐大的石油蘊藏量，加上美國及國際間的援助。

經過九個多月的努力，美國在重建伊拉克的基礎建設上，已獲得不少具體的成果，包括恢復大部分的電力供應，巴斯拉港重新開放、巴格達機場與巴斯拉機場恢復使用、恢復糧食供應系統、所有的大學恢復上課、修復若干橋樑與道路、恢復石油輸出以及修護部分學校校舍等等。另外，美國也協助伊拉克發行新的貨幣，建立新的伊拉克警察武力。儘管有許多成果，不過難題也不少。主要的難題包括安全秩序無法建立、重建經費不足、以及人力短缺等。這些難題的存在，也導致重建工作無法達到預定的目標。

#### 重建難題

##### 建立民主政治難題

如何產生伊拉克臨時國會議員俾批准新憲法，是迄目前為止，成立伊拉克新政府的最大難題，而且不易解決。美國的規劃是由伊拉克各地區以「幹部會議」(caucus)的方式推舉代表，組成伊拉克臨時國會進行批准憲法工作。這項設計獲得庫德族及遜尼派的支持，但遭到什葉派的強烈反對。什葉派的精神領袖希斯塔尼(Ali-Sistani)堅持以直接民選產生制憲臨時國會議員，認為直接民選才是真正的民主。庫德族及遜尼派則無法接受直接民選的方案。

庫德族及遜尼派擔心，一旦實施直接選舉，什葉派將完全掌控臨時國會並主導新憲法的制定，因為什葉派佔伊拉克人口總數的60%。庫德族尤其擔心，如果讓什葉派完全主導制憲，未來伊拉克可能無法採取聯邦制，而庫德族的自治地位極有可能被剝奪。

為打破僵局，美國已請求聯合國秘書長派遣一個評估小組到伊拉克，評估伊拉克是否有可能舉辦直接選舉。

##### 重建伊拉克基礎建設難題

無法建立及維持安全秩序。從美軍於去年3月20日對伊拉克展開軍事攻

擊，到同年5月1日結束主要戰鬥行動為止，陣亡的美軍只有138人。然而從去5月1日到今年2月6日，在戰鬥中陣亡的美軍竟達253人。除美軍以外，其他盟邦的軍隊、外交官，以及聯合國駐伊拉克的人員等等，也都遭受到不同類型的武裝攻擊，並造成相當傷亡。由於安全秩序無法維持，美國不但不能按原定計畫自伊拉克撤退美軍，美國的盟邦也大都不願派兵協助維和工作。少數盟邦，例如日本與韓國，雖然答應出兵，卻一再托延派兵日期，理由是伊拉克境內的安全狀況不良。

重建經費欠缺。伊拉克擁有全世界第二的石油蘊藏量，每日的產量據估計可高達五百萬桶。如果伊拉克能大量生產並輸出石油，重建經費的著落即無問題。不過伊拉克的石油生產設施過於老舊，無法大量生產。另外安全問題又導致北邊的石油難以經由油管輸出。其結果是，目前僅能由南方的巴斯拉港輸出，而且平均每日僅達一百五十一萬桶，還不到去年2月戰爭爆發前的一百七十三萬桶。

在無法輸出更多石油的情況下，美國只好自己負擔更多的經費，同時要求各相關國家贊助。去年10月23日，美國在西班牙馬德里召開伊拉克重建會議，各國承諾的款項，僅有一百三十億美元，美國則承諾二百億美元，總共三百三十億美元。這個數目當然不夠重建所需的經費，因此美國不得不派遣前國務卿貝克至各重要的伊拉克債權國，要求這些債權國取消伊拉克的債務。貝克的努力獲得若干成果，但債權國的要求也不少。

人力不足。重建伊拉克的基礎設施需要大量的人力，美國原企盼其盟邦及國際組織，特別是聯合國，能派遣大量人員協助重建。但是伊拉克境內安全秩序無法維持，不僅讓許多國家不敢派遣人員赴伊拉克，原先已派有人員駐在伊拉克的國際組織，包括聯合國、世界銀行等等，還被迫將人員撤出。

### 三、以色列與巴勒斯坦的「路線圖」和平方案

「路線圖」方案的主要內容。

美國於擊敗海珊政權後，立即提出以、巴「路線圖」和平方案，希望能一舉促使以、巴雙方締結和平協定，結束長達五十餘年來的流血對抗。

「路線圖」和平方案包括三個階段。在第一個階段，巴人必須重組安全部隊，終結暴力並解散巴人激進組織。同時，巴人應組成新政府，並制定新憲，修改選舉法規，然後舉行公平自由的選舉。在另一方面，以色列應結束屯墾活動，釋放被囚禁的巴人，撤出自2000年9月28日起佔領的巴人土地，拆除2001年3月以後設立的屯墾區，以及解除邊界封鎖等。

「路線圖」第二階段預定在巴人各項選舉結束後展開，主要是在 2003 年年底以前建立一個具有臨時疆界及主權性質的巴勒斯坦國。第三個階段是在 2004 年初召開國際會議，磋商最敏感的爭執，包括巴勒斯坦難民返鄉權、以及耶路撒冷地位等問題，至於以、巴永久國界，則將於 2005 年確定。

「路線圖」推動的情形。

美國趁戰勝海珊政權，提出「路線圖」方案，以、巴雙方都表示支持，但以色列附加不少先決條件。2003 年 5 月 25 日，以色列正式表示接受，同年 6 月 29 日，巴人的各主要武裝組織，包括哈瑪斯、真主黨及法塔，都宣布與以色列停火三個月至六個月。接著以色列開始從加薩走廊及伯利恆撤軍，同時並釋放數百名被囚禁的巴人。就在各方都對「路線圖」的進展感到樂觀的時候，「路線圖」竟告擱淺。

以色列認為「路線圖」所以無法再推動，主要是巴勒斯坦政府未能阻止巴人對以色列進行武裝暴力攻擊，以及未能解散所有的激進組織。巴勒斯坦則抨擊以色列未完全釋放所有被拘禁的巴人，另外以色列也不願意繼續撤軍。去年 9 月 6 日，巴人總理阿巴斯請辭總理一職，以、巴「路線圖」方案也跟著停滯不前，而雙方的流血對抗則一再重演迄今。

#### 四、結語

伊拉克重建工作不但攸關美國的國際聲望與影響力，而且也與中東地區的穩定與否，尤其是以、巴的衝突，息息相關。如果伊拉克重建工作能順利進行，美國將有更大的資源與威望來推動以、巴「路線圖」和平方案。各相關國家，也比較願意協助重建伊拉克及敦促以、巴接受「路線圖」。如今伊拉克重建工作陷入困境，「路線圖」和平方案也失去方向，情勢的演變的確讓各方難以預料。由於總統大選日益迫近，或許最焦急的人，正是美國布希總統。



## 專題研究

# 資訊時代的國際關係圖像： 以 Internet<sup>1</sup> 為例

## Map of International Relationship in Information Age: Take Internet as An Example

魏澤民 ( Wei Tse-Min )

光武技術學院講師

林志昶 ( Lin Zhi-Ching )

國立政治大學大陸經濟社會法制碩士學分班

### 摘要

後冷戰時代各國面對的是更為複雜的國際情勢，國際政治的變化主要表現在「世界權力的變革」和「權力性質的變化」。過去，對一個大國的考驗，是其在戰爭中的實力，而今天，實力的界定不再是強調軍事力量與征服。技術、教育和經濟增長等因素在國際權力的競逐中，正變得日益重要。在冷戰時期，東、西方對抗的軸心是硬權力（軍事競賽、核子嚇阻），特別是大國使用軍事權力來平衡國際體系的實力地位。而現實主義者強調的正是硬權力的作用。然而隨著冷戰的終結，資訊科技的昂揚發展，資訊網路（Internet）作為一種軟權力，在國際關係中的作用也正日益凸顯。在資訊網路全球化的浪潮下，所有國家被迫要學會通過新的權力源泉來實現國家目標，即操作全球相互依賴、管理國際體系結構、共享人類文化價值。這種新的權力源泉就是軟權力（Soft Power）。而其性質是無法用傳統的地緣政治學來解釋評估的。本文即是嘗試以國際關係理論中的軟權力理論為框架，來分析資訊時代的網際網路對國際關係圖像所產生

<sup>1</sup> 資訊網路又稱網際網路：即指 Internet，乃利用數位技術，將所有知識以 0 與 1 的字串表達，藉由電腦、電子通信之結合來完成傳播、溝通工作。網際網路不只是電子、光纖（fiber optic cables）、資訊傳輸（data transmissions）等以光速傳播的系統，亦有如電話系統一樣。只不過 Internet 是藉由電腦、數據機等系統運作的。一般所說的資訊高速公路、虛擬世界、超文本都是網際網路系統。換言之，網際網路是一種集合眾系統的系統（a system of systems）。

的影響。

關鍵詞：資訊網路、國際關係、國際政治、軟權力、網路社會

## 壹、前 言

網路社會學者柯司特（Manuel Castells），在其著作網路社會之崛起（*The rise of the network society*）一書中指出，資訊科技革命的出現，經複雜的科技與社會之間的互動，而使人類社會產生重大的社會變遷。冷戰結束後，美國的部門與全球經濟以及世界地緣政治（*world geopolitics*）形成互動，使資本主義經歷一種全球化的重組，以資本主義化的（*capitalist*）與資訊化的（*informational*）面向擴充發展，並落實了一種新的生產、傳播溝通、管理與生活方式。整體而言，這種形式以資本主義與國家主義（*statism*）為生產模式，輔以工業主義與資訊主義為其發展模式，而形成了一種所謂的「資訊資本主義」（*informational capitalism*），藉分散形式的新興網路，使全球化資本愈來愈集中化。同時，這樣的發展也使國際分工模式重新改組，以日本為主導的亞太地區形成新的核心，與美國、歐盟共同成為各自獨立而相互連結的三大強權（*triad power*）。

由資訊科技的進步所引發對民族國家和全球事務活動方式的革命，已將人們帶入繼農業時代、工業時代之後人類歷史發展的第三個時代，即資訊網路時代。在資訊網路時代，資訊科技實力也已變成影響國際關係中力量對比格局變化的關鍵性要素。資訊科技發展水準與創新能力高低是評估一個國家綜合國力強弱的主要標誌。可以這麼說，誰具有資訊科技領域的壓倒優勢，誰就能對世界經濟、國際事務擁有決定性的發言權和主導權。在國際關係理論的發展過程中，針對資訊網路發展的全球化趨勢，軟權力（*Soft Power*）理論，正在凸顯其影響力。按照前美國助理國防部長約瑟夫·奈伊（*Joseph S. Nye, Jr*）和羅伯特·基歐漢（*Robert O. Keohane*）的看法，所謂的軟權力指的乃是影響他國意願的能力與無形的權力資源，如文化、意識形態和政治制度等領域的力量。在資訊革命與國家安全（*The Information Revolution and International Security*）一書中，奈伊（*Nye*）更宣稱，若能將軟權力與資訊革命結合起來，可以幫助我們遏制衝突，使我們能夠抑制處於對立緊張地區人們之間仇恨的擴散，提供對付煽動種族衝突的替代方法，以及有助於推動民主政體的發展。因此，本文首先針對資訊時代的國際關係軟權力理論進行論述，進而分析資訊時代的網際網路對國際關係圖像所產生的影響。

## 貳、資訊時代的國際關係理論：軟權力理論

權力論一直是西方國際關係學的一個核心理論。冷戰結束前後國際關係發生深刻的變化，給權力理論注入了新的內容。20 世紀 90 年代以後出現的軟權力概念正是這一個變化的反應，至今仍在蓬勃發展當中。

### 一、軟權力概念的提出

1990 年，奈伊（Nye）發表兩篇文章和一本專著世界權力的變革（*The Transformation of World Power*）、軟權力（*Soft Power*）和必要的領導—正在變化著的美國權力的性質（*Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*）<sup>2</sup>，是最早在學術界討論資訊科技發展對國際關係的影響，並系統地提出和闡述了軟權力概念，其基本內容是：

冷戰後各國面臨著更為複雜的世界，國際政治的變化主要表現在「世界權力的變革」和「權力性質的變化」。過去，對一個大國的考驗是其在戰爭中的實力，而今天，實力的界定不再強調軍事力量和征服。技術、教育和經濟增長等因素在國際權力中正變得日益重要<sup>3</sup>。在冷戰時期，東西方對抗的軸心是硬權力（軍事機器、核威懾力等），特別是大國使用軍事力量來平衡國際體系的實力地位。現實主義強調的也是硬權力的作用。而現在，隨著兩個超級大國全球軍事對抗的消失，經濟、文化因素在國際關係中的作用越來越突出，在世界變革的情況下，所有國家，要學會通過新的權力源泉來實現其目標：即操作全球相互依存、管理國際體系結構和共享人類文化價值<sup>4</sup>。而這種新的權力源泉就叫做軟權力（*Soft Power*）。基本上，軟權力的新形式在後冷戰時代凸顯其重要性，特別是在文化、教育、大眾媒介等方面，軟權力的性質是無法用傳統的地緣政治學來解釋和評估的<sup>5</sup>。

何謂軟權力（*Soft Power*）？軟權力一般被界定為包括三方面的要素：即價值標準（西方的自由、民主和人權）；市場經濟（自由市場經濟體制及其運行體制）；西方文明（文化、宗教）等影響。奈伊在「軟權力」（*Soft Power*）一文中指出，國際政治性質的變化使那些無形的權力更顯重要。國家的凝聚力、世界性文化和國際機構的重要性進一步增強。軟權力的重點在社會的相互溝通和文化思想的交互作

<sup>2</sup> Joseph Nye, "The Transformation of World Power", *Dialogue*, NO.4, 1990; "Soft Power", *Foreign Policy*, Fall 1990; *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*, Basic Book-Harper Collins Publishers, 1990.

<sup>3</sup> Joseph Nye, "Soft Power", *Foreign Policy*, Washington: Fall 1990, pp.153-155.

<sup>4</sup> Joseph Nye, "The Transformation of World Power", *Dialogue*, NO.4, 1990, pp.23-25.

<sup>5</sup> *Ibid.* p.26.

用，強調社會聯繫、經濟相互依存和國際組織機制對國家的影響<sup>6</sup>。關於文化與權力的關係，中共學者王滬寧教授曾作過精闢的分析。他強調文化不僅是一個國家政策的背景，而且是一種軟權力，可以影響國家的行為<sup>7</sup>。

後冷戰時期，權力的展現由過去的對抗型權力向合作型權力轉折：奈伊（Nye）指出，今天的經濟和生態問題涉及許多互利成分，只能通過合作才能解決<sup>8</sup>。因此，軟權力是一種「合作型」權力，而硬權力是一種「對抗型」權力。目前，「軟合作權力」（soft cooptive power）和「硬強制權力」（hard command power）並存，兩種權力同樣重要<sup>9</sup>。基本上，軟權力的來源主要有二：文化和經濟。以美國為例，一方面，美國的文化和民主為軟權力提供了低代價、高效益的源泉；另一方面，以跨國公司迅速發展為特徵的世界經濟也給軟權力注入無窮的源泉。因此，奈伊（Nye）認為，美國比任何其他國家擁有更多傳統的硬權力資源，並擁有意識形態和制度上軟權力的資源，借此維持它在國際體系中相互依存新領域中的領導地位。

另外，從國際關係理論自由主義與現實主義兩大流派的角度來看，吾人認為現實主義主張較趨近於硬權力的論述，而自由主義的主張較趨近於軟權力的論述。但是，軟權力應是硬權力的延伸和補充，不應過分強調兩者的分歧：兩者應可以互補。互補性是軟權力和硬權力最顯著的特徵，它們是一個問題相輔相成的兩方面<sup>10</sup>。這一軟、硬結合的權力觀更有助於反應和考察後冷戰國際關係的現實。

## 二、「軟權力」概念的發展

自 90 年代初美國社會預測學家艾文·托夫勒（Alvin Toffler）所著權力的轉移（Power shift）一書的出版，掀起資訊對社會影響的討論熱潮之後，在資訊革命浪潮的衝擊之下，軟權力概念得到充分的發展。其研究重點轉為資訊時代的軟權力的性質和特徵。儘管在 1990 年奈伊曾提出過權力已超過「資本密集」階段，但他未能對這一變化進一步研究。這一情況在 1996 年以後有了明顯的改觀。

1996 年，奈伊和威廉·歐文斯（William Jr. Owens）在外交季刊（Foreign Affairs）上發表題為「美國的資訊優勢」（America's Information Edge）的文章，率先提出資訊權力（Information power）的概念。之後，奈伊等人又繼續發表一些影響頗大的文章，推動軟權力理論概念的擴散和發展<sup>11</sup>。這方面的主要內容是：

<sup>6</sup> Joseph Nye, "Soft Power", pp.156.

<sup>7</sup> 王滬寧，「作為國家實力的文化：軟權力」，復旦學報（社科版），1993 年第 3 期。

<sup>8</sup> Joseph Nye, "Soft Power", p.157.

<sup>9</sup> Joseph Nye, "The Transformation of World Power", p.33.

<sup>10</sup> Ibid, p.34.

<sup>11</sup> 1996 年以後關於「軟權力」的主要文章有：Joseph Nye and William Owens, "America's Information Edge"

資訊革命克服了傳統的成見，視資訊為權力的觀念迅速傳播開來。同時，隨著資訊技術的發展，資訊權力逐步滲透到政治、經濟、文化、社會各個領域，在權力分析上的傳統束縛正在被衝擊<sup>12</sup>。到 21 世紀，資訊技術可能會成為權力最重要的來源之一<sup>13</sup>。

奈伊 (Nye) 認為，在科學技術飛速發展的世界，資訊成為國際關係的核心權力，資訊權力作為軟權力的核心，正日益影響國際事務的變革<sup>14</sup>。硬權力和軟權力將同時存在，但在資訊時代，軟權力的作用和影響會明顯增強<sup>15</sup>。

權力就其來源說可以分為資源權力 (resource power) 和行為權力 (behavioral power)<sup>16</sup>，傳統的鑑別辦法是重資源權力，輕行為權力。然而，資訊革命正影響著這一種權力結構<sup>17</sup>。這裡的資訊主要指商務資訊、戰略資訊和文化資訊，使別人或別國同意或接受我方的價值取向和制度安排，以產生我方希望的行為，軟權力就成功了。

在資訊網路時代的條件下，軟權力強調的是吸引力 (attraction) 而不是強制力 (coercion)。吸引力意指文化意識形態的無形力量<sup>18</sup>。軟權力應界定為在資訊網路時代，一國通過自身的吸引力，而不是強制力在國際事務中實現預想目標的能力。

奈伊 (Nye) 等人斷言，誰能領導資訊革命，擁有資訊權力的優勢，誰就宰制別人，並在未來世界格局中據主導地位。例如美國擁有強大的軍事力量和經濟實力，同時也占有資訊權力的優勢，表現為在蒐集、處理、利用和傳播資訊方面的條件、能力和手段領先於世界其他國家。總的來說，奈伊 (Nye) 認為美國在資訊權力上的優勢展示在以下四個方面：幫助共產主義國家實現民主轉型；防止新的但較弱的民主國家出現解體；預防和解決地區衝突；對付國際恐怖、國際犯罪和環境

---

(1996); Robert Keohane and Joseph Nye, "Power and Interdependence in the Information Age" (1999); Joseph Nye, "Hard Power, Soft Power" (1999).

<sup>12</sup> Joseph Nye and William Jr. Owens, "America's Information Edge", *Foreign Affairs*, March-April 1996, pp.20-21.

<sup>13</sup> Robert Keohane and Joseph Nye, "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs*, September-October 1998, pp.75-76.

<sup>14</sup> Joseph Nye and William Jr. Owens, "America's Information Edge", pp.21-23.

<sup>15</sup> Joseph Nye, "The National Interest in the Information Age", *Foreign Affairs*, July-August 1999, p.56.

<sup>16</sup> 所謂資源權力是指擁有資源與你所想要達到的結果的能力聯繫在一起，而行為權力可分為軟權力與硬權力，硬權力是指能夠讓別人去作其通過獎賞和威嚇都不會去作的事情的能力，不論是經濟上的紅蘿蔔，或是軍事上的大棒。而軟權力是一種獲得想要的結果的能力，它是一種通過吸引力而不是控制力達到目標的能力。

<sup>17</sup> Keohane and Nye, "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs*, September-October 1998, pp.78-79.

<sup>18</sup> Joseph Nye, "Hard Power and Soft Power", *The Boston Globe*, August 6, 1999, pp.65-67.

污染，以及防止具有大規模毀滅力武器的擴散。

### 參、資訊網路對國際關係的影響

從本質上講，資訊網路仍是一種資訊交流的媒介；它是人們取得聯繫、實施交流的手段和工具，也是人們採集資訊、傳遞信息、積累知識的工具和載體。資訊網路的特點，與其他一些交流手段或媒介大有不同（參閱表一）。由於資訊網路正不斷地拓展新的活動空間，在這個數位化空間裡，人們利用資訊網路這種新的溝通方法相互聯繫，逐漸形成新的行為方式、思想意識和社會規範，進而使得全球政治、經濟和生活各方面也隨之產生了巨大的變革。具體來說，資訊網路對傳統意義上的政府權威、民族意識、地域分界和國家主權，勢必產生強大的衝擊，也相應地將對國際關係和世界格局產生影響。在資訊網路發展全球化的潮流影響下，以往的資本主義生產消費模式有了轉變，知識力量取代了工業力量；知識經濟取代了工業經濟，資本與貨幣透過資訊網路空間來流通，市場的實體化限制被取消，不需要再依賴實體的國家為依託，而直接可以透過虛擬的網路空間來進行交易。這代表，過去我們所認知的空間觀念需要再重構。國際政治學上的地緣政治觀念需要再加以重新詮釋，在資訊網路發展的影響下，地緣政治的空間觀念已不再是由實體的空間觀念為出發點，而是取決於在不同向度的考量下一個國家所在的「位置」；這個位置與所在的地理環境與環境大小沒有一定的關聯性。所以一個國家可以同時具備多種身分，可以同時是核心與邊陲，不同的時空、不同面向下，沒有絕對的核心與邊陲觀念。

換言之，華勒斯坦（Wallerstein Immanuel）的世界體系理論隨著資訊網路全球化的發展而被擴充。核心—邊陲—半邊陲的連結關係仍然存在，只是由傳統的三維向度轉為多維向度；一個地理位置上的蕞爾小國可以是區域或科技核心，一個幅員廣闊的國家卻也有可能處於資訊落後的相對邊陲的位置<sup>19</sup>。因此，伴隨著資訊網路全球化時代的來臨，擁有資訊科技的優勢不僅是世界各國競相角逐的重點，更可在國際政治舞台上發揮影響力。

表一 資訊網路與其他交流手段的比較

	交流內容	傳遞速度	受眾人數	反饋狀況	空間受限情況	信息量	信息存貯情況	可否積累知識

<sup>19</sup> 李英明，重構兩岸與世界圖象（臺北：生智出版社，2003年），頁105。

直接交流	聲音，形象	即時	個別，少數	即時反饋	受限	小	不存貯	否
書籍	文字，圖片	慢	較多	很少反饋	受一定限制	較小	存貯	可
報紙雜誌	文字，圖片	較快	較多	少量反饋	受一定限制	較小	存貯	可
電話	聲音	即時	個別	即時反饋	受限較少	小	可以存貯	否
廣播	聲音	即時	很多	少量反饋	受限很少	較小	可以存貯	否
電視	聲音，圖像	即時	很多	少量反饋	受限很少	大	可以存貯	否
資訊網路	文字，聲音， 圖像軟件	即時	很多	即時大量 反饋	受限很少	大	存貯	快速積 累

資料來源：劉繼南主編，大眾傳播與國際關係（北京：廣播學院出版社，2003年），頁58。

### 網路的影響力衝擊傳統的層級式組織

當前一個不爭的事實是，資訊網路已經成為各種利益集團（包括非政府組織）的主要輿論宣傳工具之一。其目的是在民眾中擴大影響力，向政府施壓。因此，資訊網路不僅是經濟全球化和建立世界新秩序的手段，也可能成為顛覆新秩序的有力武器。誠如美國蘭德公司（RAND）分析師阿爾吉拉（John Arquilla）所強調，資訊網路發展已超越層級式組織。影響力正從傳統層級式政府手中，移轉到願意採用具延展性網絡架構的非國家行為身上<sup>20</sup>。另外值得引起注意的是，一些恐怖組織或是許多國際非政府組織（INGO）也成為網路的積極使用者，來換取更多的國際同情和支援；或作為通信聯絡的主要工具，許多個人開辦的網站已經擁有數額龐大的用戶，影響力難以估量。例如，在1998年1月17日深夜，一個名不見經傳的美國人就通過自己的個人網站和電子郵件把美國總統克林頓和萊文斯基之間的醜聞向全世界披露。這則消息很快引起轟動，最後釀成政治事件，險些將美國總統拉下台，這樣的事情不勝枚舉。因此可以這樣說，在網路上，所有的網路使用者都是平等的，都有權力和能力在網上發布資訊，擴大影響力。如果動用國家權力來壓制這些團體甚至個人，就會受到國內，乃至國際上同一利益集團的強烈關注甚至抗議。

其次，政府對資訊的控制力隨著網路的發展呈下降趨勢。在資訊網路成為現實之前，世界各國的人們想要瞭解國外的資訊，幾乎都只能經由本國的傳統媒體諸如電視、廣播、報紙、雜誌等等。這些媒體有權決定哪些資訊應予以傳播，哪些資訊不予傳播，哪些資訊在人為改造後傳播給公眾。即使是在號稱新聞輿論自由的國家，

<sup>20</sup> John Arquilla and David Ronfeldt, "A New Epoch and Spectrum of Conflict," in John Arquilla and David Ronfeldt, eds., *In Athena's Camp: preparing for Conflict in the information Age*, Santa Monica, Calif.: Rand, 1997, p.5.

資訊在媒體上的傳播也是受到國家的嚴格管制和監視的。這種「資訊篩檢程式」的社會職能使得普通民眾平常所接受的實際上是有導向的，受過篩選的資訊。而資訊網路的出現改變了這一切。在這個神奇的網路世界中，用戶可以得到各種各樣的資訊，既有經過加工處理編輯刪改的，也有來自第一線，沒有經過以特定意識形態為背景的技術處理的，當然還有各種虛假資訊。目前除了個別國家外，世界上的絕大多數國家都進入網路化組織<sup>21</sup>，隨著網路使用者們獲取資訊能力的增強，這一新發展使傳統意義上的政府受到極大的挑戰。

#### 國家主權的弱化

網路以其虛擬化的特性，將世界各地的不同利益的人群重新劃分，並將他們不分地域、最大限度地連接在一起。網路使用者甚至可以組成自己的「虛擬政黨」（virtual party）或「虛擬集團」（virtual group），原先還有人計畫在網上建立「虛擬國家」（virtual state）和「虛擬政府」（virtual government）<sup>22</sup>。現在，這種「虛擬國家」已經出現在各種名目繁多的線上遊戲當中，每天有數以萬計的網路使用者通過一個個線上遊戲，生活在自己的「國家」中，過起了「雙重身分」的生活，甚至可以在網路中舉行的婚禮，接受同時有來自全世界的上萬名網友的參與。

在網路社會，任何獨立的人在網路上都是對等的主體，他們不分地域，不分時區，生活方式和思想觀念不受其母國機制的制約，他們使用著品牌各異，性能差不多的電腦和上網設備，運用著由美國微軟公司開發的作業系統，甚至操持著以英語為主流的語言彼此交流，最後必然會形成相似的生活習慣和趨同的價值觀念。長此下去，他們對本國民族文化的歸屬感會淡化，國家的界限隨之模糊，國家權力被削弱成為不可避免。例如，在對電子商務的徵稅和立法等問題上，儘管各國有不同的利益，不同的打算，但是電子商務的規則卻只有在全球範圍內才能解決，這就需要各國通過磋商，實現利益的再分配。

<sup>21</sup> 基本上，網路化組織有三種特色：第一，通信與協調未受限於正式律定之水平或垂直的關係，而是依據任務隨時改變。同樣的組織關係經常屬於非正式性的，乃根據組織需要而改變親疏關係。第二，內部網路通常由組織與外界個人的連結加以補強，而連結的範圍跨越了國界。第三，內部與外部的連結並非經由官僚體系命令而形成，而是依據分享的價值與規範，以及相互的信任。參閱 Monge, Peter, and Janet Fulk, "Communication Tehnology for Global Network Organizations", in Gerardine Desanctis and Janet Fulk, eds., *Shaping Organizational Form: Communication Connection, and Community*, Thousand Oaks, Calif.: Sage 1999.

<sup>22</sup> 虛擬國家或虛擬政黨，並不是沒有存在，根據筆者在網路上的瀏覽，有一個虛擬國家的網站，網站內列有約 100 個國家，從虛擬的國家、政黨、城鎮、到分區獨立的行政區皆詳細羅列。典型的案例要數虛擬南斯拉夫國（Cyber Yugoslavia），其第一部憲法中規定任何世界上同情南斯拉夫遭遇的人士，原則上都可申請成為這個虛擬國度的公民，持有虛擬南斯拉夫國的護照並且無須改變他們原有國籍。參閱 <http://members.tripod.com/rittergeist/>.



網路的普及可以使一個國家的政府隨時置於大眾和其他國家政府、非政府組織的監督之下，它的內政與外交的透明度越來越高，受到的牽制和約束也隨之增大。同時，由於目前電腦和網路設備只有極少數國家和地區才能生產，操作軟體更是被以微軟為首的幾大公司所壟斷，所以大部分國家在網路技術的軟硬體上對於技術壟斷國存在著嚴重的路徑依賴，在制定網路運行規則上更是位卑言輕，處處受制於人，從而造成國家主權的弱化。因此，我們可以這樣說，一個新的名詞「資訊主權」（Information sovereignty）已經產生，而且在新的世紀，一個國家只有維護好本國的資訊主權，才能談得上維護好國家的主權，換言之，國家主權的概念已經悄悄地發生了變化，資訊主權應當包含其中，國家主權的外延進一步豐富和擴大了，不僅囊括了太空、陸地和海洋，甚至包括了虛擬空間。網路也使各國間相互滲透和依存增強，一國的國內政策，很快會波及開來，影響到其他國家，所以在資訊網路時代下，國家主權的部分弱化已在許多國家成為事實。

此外，網路的發展更是使原本就具有超國家性質的跨國公司如虎添翼，有利於它與其他非政府組織一起成為和民族國家並行的國際主體。因此可以這麼說，在資訊網路時代下，全球意識超越主權和民族意識的進程也明顯加快。

#### 網路犯罪活動對國際社會安全和穩定產生威脅

##### 網路的發展為病毒的傳播創造了條件

幾年前在全球肆虐的「CIH」病毒記憶猶新，這種由臺灣的年輕人陳盈豪編製的病毒程式由於能夠直接攻擊電腦硬體，所以給各國電腦造成了巨大損失。而 2000 年 5 月 4 日，一種來自菲律賓的名為「我愛你」（I love you）的電腦病毒更是通過電子郵件傳播開來，兩天就已侵襲全球約 4,500 萬台電腦，造成了高達上百億美元的損失，幾乎相當於 1999 年全年電腦病毒所造成的 121 億美元損失，有人將這場浩劫形容為「網路恐怖主義」（cyberterrorism）<sup>23</sup>。在網路普及前，電腦病毒的傳播途徑主要是通過軟碟，然而現在，電子郵件、下載資源、甚至是有些網頁等等都成為傳播病毒的便利途徑，令人防不勝防，加上全世界每天都有上百種病毒產生，而且幾乎都可以通過網路傳播開來。

##### 網路成為駭客的天堂

2000 年 2 月 7 日至 9 日，美國雅虎、亞馬遜、電子港灣等 8 大網站遭到歷史上最嚴重的一次駭客（hacker）襲擊，直接經濟損失達 12 億美元。美國為此發誓要將

<sup>23</sup> 所謂的網路恐怖主義（cyberterrorism），係指網際網路空間和恐怖活動的結合，對資訊、電腦系統、電腦程式和資料進行有預謀、有政治動機的攻擊，而此種攻擊導致次國家團體或秘密人員以暴力對抗非戰鬥人員目標。

這些駭客繩之以法，當時的美國總統克林頓還專門在白宮召集有關專家對此進行研究，甚至請來了一些駭客做顧問。目前全世界現在約有 20 多萬個駭客網站，專門負責研究開發各種最新的駭客技巧，並負責傳播。每當一種新的襲擊手段產生，一周內便可傳遍世界，危害極大。駭客們有的是為了炫耀自己的電腦「天賦」或者以正義的仲裁者自居，有的是故意搗亂或為了竊取錢財，也有些是為了竊取政治、軍事、商業秘密。此外，還有一些駭客受政府和社會團體的網羅，專門針對敵對國家進行攻擊。例如，2003 年的 9 月初，中共駭客入侵我國政府網站事件，顯示中共是有計畫、有系統地在網路上布建「網軍」的企圖，以進行網路實戰的操演，意欲刺探我政府網站的防護機制，藉機植入木馬程式，適時再破壞網站或竊取資料。其實，兩岸在虛擬網路世界中的較勁，早已刺刀見紅，以 1999 年為例，因為「兩國論」的效應，中共駭客對我國發動七千兩百餘次的網頁入侵，其中侵入成功次數更高達 165 次。這樣的數據早已顯示，中共不僅是有計畫，有系統的對我發動資訊攻擊，更是希望以資訊技術驅動之資訊戰來造成實體或虛擬系統的實際破壞，利用病毒電腦（computer viruses）、蠕蟲（Worm）或電磁脈衝炸彈（Electric magnetic pulse bombs, EMP），以永久摧毀（消除）或攪亂（欺騙）資料，來造成對我經濟之損失<sup>24</sup>。

#### 網路恐怖分子的肆虐

恐怖分子們在加強宣傳攻勢，使活動國際化的同時，也積極利用從網路上獲得的知識和資訊來改進他們的武器和裝備。任何有上網經驗的人都知道，從網上不僅可以獲取如何製造汽車炸彈的方法，甚至可以尋找到製造出一顆原子彈的所有資料和圖紙，所缺乏的僅僅是原料而已。此外，恐怖分子若結合駭客，襲擊電腦網路，所製造的社會恐慌及成本亦難以估計。因此，加強國際間的合作，打擊網路犯罪已成為當務之急。為此，八國集團（G8）於 2000 年 5 月在巴黎舉行會議，會議期間與會者最關心的就是資訊安全、電子貿易和欺詐行為、電腦病毒等問題，並希望能合作追捕網路犯罪分子。另外，像是「九一一」恐怖攻擊事件，也有充分的理由相信，網路是當時恐怖分子聯絡的主要工具。

#### 經濟網路化加劇全球經濟發展的不平衡

國際格局，從根本上講，就是各國綜合國力競爭對比形成的相對穩定的態勢。20 世紀 80 年代，美國與日本、西歐的實力對比曾一度拉近，幾乎形成「三足鼎立」的局面。但進入 20 世紀 90 年代後，美國借助高科技，特別是資訊技術產業的發展重振雄風，把歐洲和日本拋在後面。在資訊網路技術飛速發展的今天，發達國家憑

<sup>24</sup> 魏澤民，「我資訊大國，無資訊戰網」，聯合報（臺北），92 年 9 月 5 日，第 15 版。

藉技術手段在國際間進行技術壟斷、技術殖民和技術霸權，發展中國家的地位進一步下降。美國著名未來學家托夫勒（Toffler Alvin）在權力的轉移（Power shift）一書中便指出，世界已經離開了依靠暴力與金錢控制的時代，未來世界政治的配方將控制在「資訊強權」的手裡，他們會使用手中掌握的網路控制權、資訊發布權，達到暴力與金錢無法達到的目的<sup>25</sup>。

網路經濟的出現促使衡量一國綜合國力的標準開始變化

一個國家資訊能力的強弱，直接決定了這個國家在國際上的競爭力 and 未來發展的潛力。資訊技術是繼工業革命之後推動全球經濟發展的又一重要動力。按照常規，資訊技術的發展有助於縮小全球貧富差距、促進經濟普遍增長、廣泛提高生活水準，實現人類的共同繁榮。但是截至目前為止，情況並未像人們所期待的那樣，而是在朝相反的方向發展。全球網路經濟的發展加劇了國際經濟中的兩極分化現象。因此，過去衡量一國綜合國力的標準，也需要重新估量。

網路的發展造就「數位鴻溝」現象

1999 年底，聯合國曾呼籲，將網路視為全球公益的有效工具，認為網路應當是全人類的共同財富。但是到目前為止，包括網路在內的通過資訊技術和知識創新來創造價值的「新經濟」依然是一種「富國的特權」，大多數發展中國家迄今仍處在「資訊貧困」之中，被「數位鴻溝」（digital divide）分隔在另一邊<sup>26</sup>，最終有可能進一步被排斥到全球經濟的邊緣。在全世界已經上網的 3.32 億人當中，在非洲的不到 1%；在接入網路的電腦中，屬於發展中國家的不到 5%。發達國家占全世界人口的比例只有 16%，但是上網的人數卻占全球的 90%。在世界上最貧窮的撒哈拉沙漠以南的非洲地區，只有 0.3% 的人口有機會接觸到網際網路，是與網際網路連接程度最低的地區。而人口僅 500 萬的芬蘭擁有的網際網路接入線路的數目卻超過了整個拉丁美洲，美國紐約市的接入網路線路超過了整個非洲大陸。資訊的「貧富」差距，在未來的網路空間裡，不僅不會縮小，反而有增大的可能，隨著電子商務的普及應用，網路本身當然會繼續以加速度發展，但它也像一隻看不見的手，重新分配著人間有限的財富，把不發達國家及窮人繼續推向艱難的境地。根據聯合國最新發布的報告指出，因為缺乏資金、技術和基礎設施，許多發展中國家在資訊時代已經處於更加落後的狀態，窮國與富國之間的「數位鴻溝」正在日益加劇<sup>27</sup>。

<sup>25</sup> Toffler Alvin, 周敦仁譯, 權力變移 (重慶: 四川人民出版社, 1991 年), 頁 5-6。

<sup>26</sup> 所謂的數位鴻溝 (digital divide) 是指, 資訊富有者和資訊貧困者之間存在的鴻溝, 表現在不同的國家間或國家區域資訊發展, 對於資訊和通信技術應用程度的不同以及創新能力的差別造成的資訊落差、知識分隔等問題。

<sup>27</sup> Rainer Tetlaff, 吳志成譯, 全球化壓力下的世界文化 (南昌: 江西人民出版社, 2001 年), 頁 45-48。

### 網路成為資訊強權的重要工具

資訊網路的出現，使地球變成了「村落」。借助網路技術，資訊實現了在全球更方便、快捷的流動，而且這種流動直接就是哲學、宗教、文化、藝術、道德等等意識形態的傳播、交匯和碰撞。它給不同國家之間的跨文化傳播提供了前所未有的方便和迅捷的資訊交流渠道，營造著人類歷史在空間上最為廣闊的文化圈，人們在資訊的共創、共用的過程中，從意識形態上走向趨同。世界幾乎融為一體，各種文化、思想在網路中相互碰撞，有助於促進世界不同文化間全面、公正的相互理解，並孕育著新的文化，充分體現了網路媒介的超國界傳播。因此，可以肯定地說，網路創造了跨文化傳播的新時代。但是，世界各國的經濟基礎的差別，也必然造成資訊資源的差別。資訊資源的不對稱，必然造成資訊流通的不對稱。因此，奈伊才會指出，在核威懾和常規威懾的意義已發生變化的今天，資訊優勢已成為一種新的威懾力量，它不僅能使美國繼續保持在盟國中的領導地位，也能遏制其他大國。在瞬息萬變的世界上，他們利用網路控制資訊的能力，已成為國際關係中的一個不穩定因素。

發展中國家由於發達國家通過網路進行的文化侵略而面臨保護本土文化與維持世界文化多樣性的艱巨任務。由於網路的發展在國家與國家之間是不平衡的，因此，文化之間的溝通並不像我們所想像的那樣，傳統大眾傳播媒體時代的國際傳播的不平衡格局在網際網路上依然存在。例如中共就認為，網路基本上還是從屬於美國霸權，網路的基本價值主張也是以西方為中心的。發展中國家的電子化政治組織和政治參與常常會被那些美好但不一定符合國情的理念所牽引。有不少人擔心，英語已經成為網路霸權的幫兇，伴隨電腦長大的年輕一代會越來越多地疏遠自己的母語，從而造成本國民族文化的失落，最後出現一種聲音，即「全球化等同美國化」。

從世界範圍來看，發展中國家缺乏向世界其他國家清楚地闡明自己國內事務的渠道。很多發展中國家雖有自己的新聞機構，但很少能把國內資訊傳到國外。國外得到的關於他們的消息大多來自西方國家。網路上來自發展中國家的聲音更少。並且，由於網路作為跨文化傳播最有效的媒介這一點沒有被充分認識，發展中國家目前沒有能夠充分利用資訊網路傳遞自己的聲音，幫助自己獲得廣泛的國際社會的理解。

在當今世界，資訊是一種決定性的戰略資源，需要在國際範圍內交流，但發展中國家對發達國家的資訊過分依賴會潛藏著危險：經濟和文化資源得不到很好保護，資訊自主權受到嚴重危害。由於經濟發展水準不同、文化不同、意識形態不同，造成各國都有自己獨特的國家利益，同時現存的國際秩序是一個不平等的秩序，某

些國家由於能實際支配更多的資源（包括資訊資源）在國際秩序中處於更有利地位，因此，像對中共而言，失去對本土文化的保護的結果，是失去保護自己經濟和社會穩定的最大屏障。面對來勢洶湧的外來文化的侵略，如何保護本土文化，維持世界的多元文化，已成為中共當局關注的焦點。

資訊戰已成為戰爭的新形式

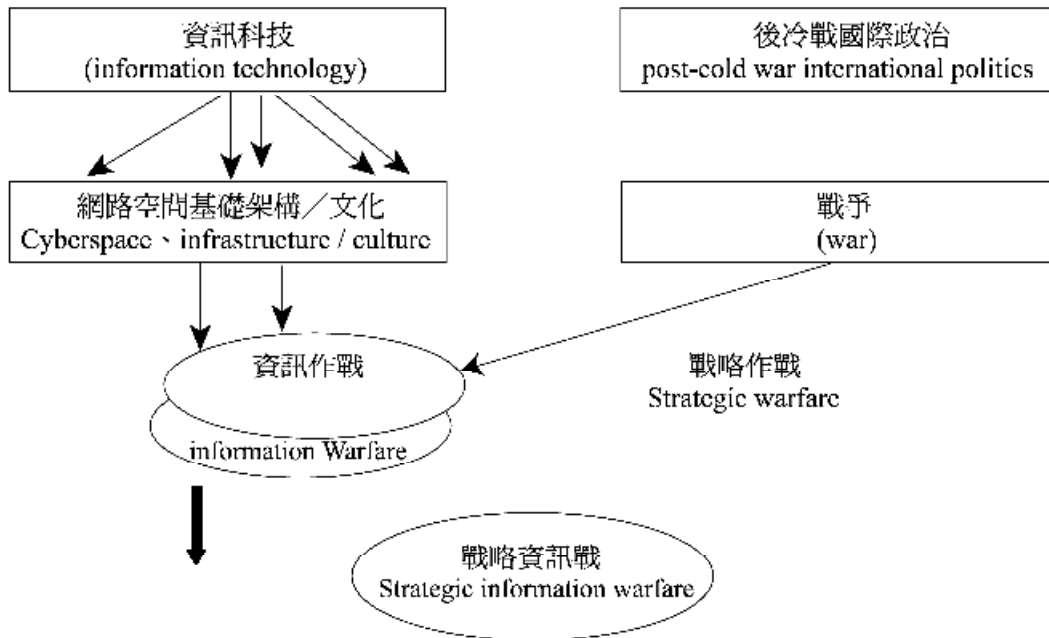
在 1999 年的科索夫戰爭中，以美國為首的北約為一方，以及南聯盟和一些反戰駭客為另外一方，通過網路爆發了一場資訊戰。所謂資訊戰就是利用電腦網路系統獲取敵方情報，破壞敵方系統，提高己方的軍事和情報能力。美國軍事界早有人預測資訊戰將成為未來戰爭的主要形式，甚至把網路戰爭當作國家安全最可能受到的挑戰來考慮。1996 年，美國蘭德（RAND）公司出版戰略資訊戰（Strategy Information Warfare）一書，描述資訊戰乃是一種動態發展的產物，資訊戰一詞現正加速地運用於更廣泛的資訊時代「作戰」觀念。這種新興的作戰觀念直接關聯到一種情況，即現行發展迅速的網路全球化趨勢，可能會顛覆過去傳統作戰的方式，亦即是說，資訊戰已經衝破以往固有的邊界觀念。因此，針對此一新興作戰領域，蘭德公司將之稱之為「戰略資訊戰」<sup>28</sup>。

所謂戰略資訊戰，在本質上乃是動態發展中的資訊戰與後冷戰時期「戰略作戰」兩種觀念之結合（見圖一）。這亦即是說，資訊科技的發展，帶動網路空間基礎架構與文化，電腦網路之興起與其特性，已經將資訊戰推向新境界。而後冷戰時期，面對資訊科技的發展，新的戰略威脅與新的戰略弱點也同時浮現（如電腦網路威脅與弱點）。準此，將以網路空間基礎架構加上後冷戰時代戰略形式特點，就是戰略資訊戰。

每一個國家，基本上，都擁有若干實質的資訊基礎資源，包括複雜的管理系統和網路設施，用以管制電力、資金流通、空中交通、油料以及資訊有關物品。就概念上來說，若潛在的敵人企圖運用資訊戰技術去破壞上述系統，資訊戰就必然是一種戰略資訊戰。換言之，講得通俗一點，戰略資訊戰就是通過破壞或操縱電腦網絡上的資訊流通的辦法，對敵人的電話網、油氣管道、電力網、交通管制系統、國家資金轉移系統、各種銀行轉移系統和衛生保健系統等實施破壞，以達到戰略目的。

圖一 戰略資訊戰示意圖

<sup>28</sup> Roger C. Colander, Andrew S. Riddle, Peter A. Welcomed, *Strategic information Workface: a new face of war* (CA; Rand Company: 1996), p.11.



資料來源：Roger C. Molander、Andrew Riddile、Peter A. Wilson eds., *Strategic information Warfare: a new face of war* (RAND, 1996), p.2.

總的來說，美國蘭德公司出版的戰略資訊戰一書告訴我們，隨著資訊科技的不斷發展，以資訊為核心的新型態戰爭已儼然成形，誰擁有資訊主導權與制資訊權，將是資訊時代的大贏家。總結來說，戰略資訊戰，具有下列特點：

低進入成本 (Low entry cost)

戰略信息戰的一個最具本質性的特徵就是低進入成本。這亦即是說戰略信息戰並不像傳統武器科技需要大量經費或由國家來主導。在資訊技術不斷更新發展的時代，能夠擁有專業資訊系統知識與處理重要網路連接的能力，才是戰略資訊戰的必要條件<sup>29</sup>。

傳統邊界的模糊 (Blurred traditional boundaries)

由於有各式各樣的敵人、武器和策略，因此，實在很難分辨出外在或內在的資訊戰威脅和行為之來源。職是之故，在資訊社會中，公用和私用網路互聯，軍用和民用網路互聯，各國之間的網路都已聯為一體，各類網路用戶數量極大，你很難搞清楚攻擊是來自國內還是國外，也很難搞清楚某次攻擊究竟應算是犯罪活動，還是戰爭。準此，以傳統方式來區分（公家與私人利益、戰爭與犯罪的行為）以及地理

<sup>29</sup> Roger C., Colander, Andrew S. Riddle. Eds., *OP. cit.*, pp.17-18.

分界線（如國與國之間的疆界），基本上，都會因為資訊網路的相互連結而錯綜複雜<sup>30</sup>。

#### 認知處理（Perception management）之擴大

資訊技術的日新月異，可能會大為增強欺敵作為與資料竄改作為之能力，從而促使政府對安全相關方案尋求政治支持之工作甚感困難。尤其在資訊戰領域上，存在著高度不明確和不確定性的情況下，政府為因應可能的資訊戰攻擊，所採取的任何管制行動，都已使政府認知處理角色擴大<sup>31</sup>。

#### 戰略情報（Strategic intelligence）的挑戰

傳統式情報蒐集與分析方法，在因應戰略資訊戰情報挑戰上之用途可能極為有限。在資訊戰時代，你可能不知道你的敵人是誰、意圖是什麼、能力有多大。由於資訊戰的低進入成本與邊界模糊不清，情報機關在提供當前和未來的威脅的及時和可信的情報方面將面臨極大困難。傳統的戰略情報蒐集是把注意力集中於若干特定的國家，但現在，種種非國家實體，如非政府組織、國際犯罪集團等，也有可能構成威脅，因此順應戰略資訊戰的發展，也應該將上述非國家實體列入戰略情報蒐集的對象之中<sup>32</sup>。

#### 戰術警報與攻擊評估（Tactical warning and attack assessment）面臨挑戰

由於戰略信息戰的防衛及進攻術極為精密與多樣化，因此，結果是你可能不知道你已經受到攻擊、誰在攻擊、怎樣攻擊。現在的通訊網絡、數據管理系統和系統控制都極為複雜，有些事故可能是由於操作、偶然故障或自身系統設計錯誤引起的，因此，如何將這些與敵人的資訊戰破壞相區別是個極其困難的任務。另外，完全有可能系統是在長達數年的「戰場準備」過程中被滲透或損害的——敵人可以在你的軟體或硬體中設置「邏輯炸彈」（Logic bomb）<sup>33</sup>，平時完全正常，到關鍵時刻用一個特殊指令啟動，便會破壞你整個系統。職是之故，我們可以清楚知道，在目前仍無適切的戰術預警系統，可以分辨戰略資訊戰攻擊行為和其它網路空間活動行為，這頗值得我們警惕<sup>34</sup>。

#### 建立和持續聯合作業之困難（Building and sustaining coalitions）

依靠聯合作業，可能會增大所有合作夥伴之安全體系，易於招致戰略資訊作戰

<sup>30</sup> Ibid, pp.19-21.

<sup>31</sup> Ibid, pp.22-23.

<sup>32</sup> Ibid, pp.24-26.

<sup>33</sup> 邏輯炸彈（Logic Bomb），基本上是一種精密病毒程式，在植入一段時間後會毀掉電腦或整個網路的程式與資料。

<sup>34</sup> Ibid, pp.26-27.

攻擊，而給予敵人一種相當大的戰略優勢。例如，已開發國家依靠行動通訊網絡，很可能使那些國家的電話通信高度地易於招致損害。在資訊變革之初期階段，其它領域（例如能源、金融、交通）也可能是脆弱之處，敵人可能會採取攻擊行為以破壞多國參與之聯合作業<sup>35</sup>。

#### 本土易招致攻擊（Vulnerability of the homeland）

誠如前述，資訊技術已使地理空間概念趨於模糊，戰場也已無前、後方之分。電腦網路系統可連線到的地方，都是潛在的戰場。現行的發展趨勢已顯示出，在資訊時代的國家，將日益仰賴複雜的網路管制系統，而這些系統亦將成為被攻擊的主要目標<sup>36</sup>。

總體而言，在上述對資訊戰這個總體概念的初步釐清之後，我們可以發現，資訊戰所涵蓋的範圍是相當廣泛的。誠如國防分析家黎比奇（Martin Libicki）所言，資訊戰此一名詞已經是「一種全包式的詮釋」<sup>37</sup>。這亦即是說，資訊戰不應只是將之定位在軍事層面，隨著資訊科技的發展，如果資訊戰要發揮概念上的作用，它就必須抓住以往一些名詞未涵蓋的層面。在理論上，資訊科技網路作業係立基於各作業點之間的相互連線，這些作業點可能是電腦位置、工作站或小型網路本身。因此，該網路強度主要係取決於其相互連線之程度，而不是取決於其個別作業點。就軍事方面來說，軍事網路本質（亦即相互連線之概念）顯然就是關鍵目標。準此，若我們進一步將概念性網路連線結構來區分資訊戰之意涵就可得出，資訊戰乃是專注於「軍事連線網路」和「社會連線網路」形式的戰爭。

因此，在可以預見的 21 世紀初的十幾年，世界各主要國家都將在以電腦網路、移動電話和電子郵件為代表的資訊高速公路上搶占「制網權」、「制資訊權」，通過網路來控制和左右資訊。這種全新的對抗領域可能以資訊技術領域的科技革命成果為基礎挑起新一輪軍備競賽，並由此開創「資訊戰爭」時代。

---

<sup>35</sup> Ibid, pp.28-29.

<sup>36</sup> Ibid, pp.30-31.

<sup>37</sup> Richard J. Harknett, *Information Warfare and Defense* (Parameters, US Army War College, 1996), pp.16-20.



## 肆、結 論

資訊網路作為一種軟權力，對於性質不同的社會所造成衝擊相信有所不同，然而資訊網路對傳統國際關係理論所造成的衝擊卻是顯而易見的。本文嘗試分析了國際關係理論中軟權力理論的特徵，羅列了資訊網路作為一種軟權力對國際關係圖像所產生的影響。基本上，資訊網路是人類社會一種嶄新的傳播媒體，但它又不只是一種傳播媒體，而是一種意義重大，影響深遠的工具，它不僅影響人類社會的許多方面，更澈底改變人類社會的面貌，尤其對於從事國際關係領域的研究人員來說，有許多緊迫性的問題值得我們研究和思索。

進入資訊網路時代的國際情勢，變的比以前更難捉摸，資訊網路在全球的逐漸被應用，已使資訊網路成為影響國際政治的新變項。具體來說，資訊的自由流通在全球網際網路發展中，已是擋不住的趨勢，因此，任何一個國家想對資訊網路上的政治異議與民主言論進行完全的封鎖，勢必將會遇到更多的困難與不可行。不過目前就資訊網路的發展，在經濟掛帥、政治主導與科技領軍的多重因素制約下，呈現出一種「發展」與「管制」的拉扯局面，這也是不爭的事實。截至目前為止，觀察家仍在努力估計這個新變項到底有多少的影響力，甚至對資訊網路怎樣改變國際政治格局的運作，也都在持續研究當中。不過總的來說，資訊網路確實對我們在從事國際關係研究時，提供一個新的視野、角度或方法。

## 專題研究

# 兩岸三通之發展與分析

## The Dynamics and Analyses of Direct Trading Relationships between Taiwan and China

蔡學儀 ( William Tsai )

醒吾學院國貿系專任助理教授

### 摘 要

自從兩岸開放交流以來，經貿愈來愈密切，依存度也日漸提高，但兩岸航運仍維持間接型態，造成時間及金錢無謂的浪費，且隨著大陸市場開放、勞工低廉，許多廠商紛紛外移到大陸去設廠、投資，而讓臺灣逐漸失去了原本所擁有鞏固國內經濟的機會、吸引外資的條件。再加上近年來的經濟不景氣，連帶影響到臺灣的發展，在此情況下各界人士紛紛尋求三通之路，希望解決經濟困局，而隨著加入 WTO 之後，兩岸「三通」的議題更成為兩岸關注的議題。本文將從三通的背景和發展過程著手，討論三通對兩岸經貿和臺灣發展的意義，並提出具體政策建議。

關鍵字：兩岸經貿、兩岸關係、三通、戒急用忍

### 壹、前 言

自從兩岸開放交流以來，經貿愈來愈密切，依存度也日漸提高，但兩岸航運仍維持間接型態，造成時間及金錢無謂的浪費，且隨著大陸市場開放、勞工低廉，許多廠商紛紛外移到大陸去設廠、投資，而讓臺灣逐漸失去了原本所擁有鞏固國內經濟的機會、吸引外資的條件。再加上近年來的經濟不景氣，連帶影響到臺灣的發展，

在此情況下各界人士紛紛尋求三通之路，希望解決經濟困局，而隨著加入 WTO 之後，兩岸「三通」的議題更成為兩岸關注的議題。

長期以來，政府一直將三通作為爭取兩岸對等地位的一個籌碼，因此政府對三通的談判遲遲未進行，對於國家主權的宣示與確立，是思考三通策略無可迴避的議題。就國家安全而言，兩岸存在互信不足之問題。想要三通並非說通就通，兩岸的問題不是一個單純的經濟問題，還包括政治、法律、社會及國家安全問題，講到政治上的問題，如通航為國內航線或是國際航線；而定位上的問題，是適用那一邊的法律或者是國際間的法律來處理糾紛等等。因此，三通後對臺灣在經貿、政治及國家安全三方面有何影響及改變，臺灣政府在這三層面的前提下是否提出些具體的對策，能使兩岸間的交流能夠真正達到全面性的開放，都應該深入思考。

為此，本文首先回顧兩岸經貿交流過程有關三通議題之變遷，藉此了解三通的背景，以深究其對兩岸經貿的意義。其次針對三通的 policy 內涵深入討論，並剖析政府過去幾年對三通所作的努力以及政策得失。最後則從經貿、政治、國家安全三個角度，分析開放三通對臺灣可能造成的影響，並提出具體政策建議。

## 貳、三通之背景與變遷

1978 年鄧小平上臺，在經濟上厲行改革、開放，同時也牽動中共對臺政策。1979 年元旦，中共全國人大常委會發表「告臺灣同胞書」，除了強調以和平統一取代武力解放之外，同時呼籲兩岸間應進行經濟交流，相互發展貿易，並提議開放兩岸三通（通郵、通商、通航）。自此之後，大陸領導人在歷次對臺政策聲明中，都以實現三通作為對臺工作的重點目標<sup>1</sup>。

為了落實中央對於推動兩岸經貿往來的指示，中共媒體「中新社」首先於「告臺灣同胞書」之後，塑造大陸應與臺灣互通有無、直接貿易的輿論。同年 5 月，中共國務院外貿部頒布「關於開展對臺灣地區貿易的暫行規定」，次（1980）年 6 月，商業部頒布「關於購買臺灣產品的補充規定」，提供臺灣商品在賦稅和價格方面的優惠，試圖擴大兩岸經貿交流<sup>2</sup>。

此外，為了尋求經濟開放所需的資金以及現代化的管理技術與經驗，中共在呼籲兩岸進行經貿往來之際，也積極吸引臺商前往大陸投資。1981 年 9 月葉劍英公開發表對臺政策（所謂葉九條），其中提到歡迎臺商回大陸投資並保障其合法權利與利

<sup>1</sup> 陳德昇，「兩岸三通的演進與影響」，政策月刊（臺北：61 期，2000 年），頁 2。

<sup>2</sup> 陳德昇，兩岸政經互動：政策解讀與運作分析（臺北：永業出版社，1994 年），頁 242。

益。

然而，中共對於鼓勵購買臺灣產品的政策在 1982 年 1 月突然發生急轉彎，中央決定限制直接採購臺灣布料、電器及建材等產品。同年 8 月，國務院通令指示，凡臺灣之產品、設備、出版等，不論自何口岸輸往大陸，均須事先經「國務院對臺工作小組辦公室」或各省市「對臺辦公室」批准，而且其中需詳細註明臺灣廠商地址、負責人姓名、產品規格、品質檢驗、運輸方法、轉運中介及通訊處等資料，藉以管制臺灣產品之進口<sup>3</sup>。不過這項突如其來的決定，在短時間內就被廢除。

針對中共試圖發展和臺灣之間的貿易往來，以及吸引臺商赴大陸投資，當時臺灣政府斥責中共「三通四流」的政策為「和平的謊言」，表示此舉主要是在鬆弛臺灣人的心防，為中共的軍事行動創造有利的條件，因此提出「不接觸、不談判、不妥協」三不政策，全面禁止兩岸三通和民間往來。1985 年政府頒布「對港澳地區轉口貿易三項基本原則」，重申禁止與大陸有直接通商、通航、通郵等商業行為和不得與大陸之機構或人員有來往。不過，政府同時宣布對轉口貿易部分採取「不干涉」原則。

然而，1980 年代末期，臺灣投資環境面臨重大改變，一方面土地價格飆漲、人力資源缺乏、工資成本高漲、勞工意識抬頭、環保意識高漲及治安條件惡化，導致企業經營的成本大大提高，另一方面則面臨了美國貿易制裁和臺幣升值的要求，再加上政治強人蔣經國先生的逝世，政治情勢逐漸轉而不安，這些等等都造成國內的企業不是紛紛轉業，歇業，就是開始轉赴海外投資。

相對地，大陸改革開放日見成效，龐大的市場機會，加上充沛的人力資源、低廉的工資、便宜的土地，尤其文化和語言極近相同，使得許多企業紛紛採取轉口方式和大陸進行貿易往來，或甚至轉向大陸投資設廠。

在這樣的環境下，政府的大陸政策也漸漸鬆動。1986 年 7 月起，行政院同意對大陸產品進口採「負面表列」的管理措施，准許輸入不危害國家安全和對相關產業無不良影響之產品。1987 年，政府更進一步宣布開放赴大陸探親，此舉不僅大大改善兩岸政治關係，也使兩岸經貿再進入新的階段。

為了因應兩岸經貿關係的新局，1987 年中共中央指示廣東和福建省籌組「對臺貿易辦公室」，全權負責對臺貿易及洽談技術事宜。同年 7 月，國務院公布施行「關於集中管理對臺灣省貿易的暫行辦法」，開始對臺灣地區進出口商品實行許可證管理制度，之後並分別於 1989 年 7 月和 1991 年 7 月，核准 68 家及 89 家大陸的貿易公

<sup>3</sup> 郭正亮，「兩岸三通的政治邏輯」，東吳政治學報（臺北：10 期，1999 年），頁 74。

司有權經營對臺進口產業。1988年7月，中共頒布「鼓勵臺灣同胞投資規定」，以民族情感為號召，加強吸引臺商赴大陸投資。

1989年3月，中共接著宣布臺商在大陸投資的相關優惠措施。同年5月，中共在福州和廈門設置臺商投資區，積極鼓勵臺商前往投資。接著國務院在1990年2月提出加強對臺貿易工作目標，要求相關單位擴大對臺貿易，強化對臺經貿管理與協調，積極吸收臺資以改善大陸的投資環境。對外經貿部並宣布提供臺商赴大陸投資的優惠措施。這些動作明顯透露中共企圖擴大對臺貿易和吸引臺灣赴大陸投資的企圖。

面對臺商在中共積極爭取下紛紛赴大陸設廠的事實，以及臺灣逐漸喪失國際競爭力的考量下，政府決定逐步放寬企業赴大陸投資，同時採取一系列措施來規範兩岸間的經貿交往活動。1988年8月，政府宣布兩岸間接貿易只要「不直接由大陸通商口岸出航、不直接與大陸進行通匯、不直接由臺灣公司進行接觸」即屬默許範疇。之後，政府開放得以間接進口至臺灣之大陸農工產品共50項，並逐步開放大陸原料產品進口。1990年底，政府更開放企業在大陸委託加工或生產的半成品，得以間接方式回銷臺灣，而對於臺商赴大陸投資方面，也逐步放寬。

1990年9月，經濟部訂定「對大陸地區投資和技術合作管理辦法」，開放臺商赴大陸地區從事間接投資或技術合作，雖然開放投資的範圍和資金有限，但已帶動臺商大陸投資的熱潮，臺商的投資金額逐年增加。隨即立法院又於1992年7月通過「兩岸人民關係」條例，這兩項法令成為政府開放企業赴大陸投資之初最重要的法源依據。

然而1993年之後，兩岸關係起了變化，中共在當年8月發表「臺灣問題與中國統一」白皮書，重申臺灣是大陸的一部分，引起政府強烈批判，1995年1月江澤民發表對臺政策八點主張（江八點）再度重申中共的立場，這些事件使得兩岸自1987年以來所建立的和平氣氛轉而緊張，連帶也影響到兩岸經貿的發展。之後政府於1995年通過「現階段兩岸關係發展」規劃案，決定以市場取向來發展兩岸的經貿關係，此時政府對兩岸經貿發展的態度已經轉為謹慎。

1995年6月李前總統訪問美國，引起中共極大不滿，並對臺灣展開一連串軍事演習，兩岸關係隨即跌入谷底，兩岸經貿關係也隨之惡化。同年李前總統在全國經營者大會中首度提到以「戒急用忍」處理企業赴大陸投資。翌年3月，臺灣進行首次民選總統，中共為了影響選情，再度發動對臺軍事演習，不僅企業赴大陸投資的意願一度出現倒退，同時也使得政府決心限制企業赴大陸投資。

1997年2月，經濟部邀請學者專家舉行大陸專案小組會議，討論審查企業赴大

陸投資新版辦法，限制企業赴大陸投資的上限和投資項目，這項政策即為「戒急用忍」政策。基本上，政府此時是希望「以政阻商」來反制中共在政治上的壓迫和經濟上「以商圍政」的企圖，避免使得臺灣失去兩岸關係對談的平等地位<sup>4</sup>。

面對政府對兩岸經貿漸漸採取保留的態度，中共卻依然積極推動兩岸經貿往來和三通政策。1996年8月中共頒布「臺灣海峽兩岸航運管理辦法」以及「關於臺灣海峽兩岸貨物運輸代理業管理辦法」，11月又公布「關於實施臺灣海峽兩岸間航運管理辦法有關活動的通知」，同時並開放福州、廈門兩港作為兩岸直航港口，這些動作都是中共方面為了加速兩岸直航所推動的方案。

2000年3月，臺灣首度出現政黨輪替，國內外輿論皆寄望民進黨新政府能夠廢除兩岸經貿限制，尤其因為兩岸關係稍微和緩，而新政府本身政治基礎薄弱，無法有效控制企業，在經營環境不斷惡化，政治衝突不斷，而政府又無法有效改善國內投資環境的情況下，企業赴大陸投資的態度比以往更加積極，如此也使得兩岸經貿政策的爭議達到高峰，企業界不斷呼籲新政府檢討戒急用忍政策的必要性。

為此，陳總統在上臺後試圖積極改善與中共的關係，首先陳總統在就職演說針對兩岸關係提出具體說法，表示「只要中共無意對臺動武，政府保證不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。」

之後，陳總統進一步在兩岸關係上表現積極主動的一面，2000年12月推動召開兩岸跨黨派小組第一次會議，作為全力推展改善兩岸關係的動力，並期望大陸與臺灣在相繼加入世界貿易組織（WTO）後，在協商方面能有進一步的發展。2001年1月1日，政府並開始試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區小三通，以「除罪化」及「可操之在我」為優先實施項目。惟由於兩岸缺乏相關協商，影響小三通實施成效，也尚未為「三通」及經貿關係正常化，發揮具體的促進作用<sup>5</sup>。

同時，陳總統為了展現改善兩岸經貿政策的決心，並在2001年7月邀集產官學界召開經濟發展諮詢委員會議（經發會），會前陳總統向媒體公開指出，兩岸經貿是必走的趨勢，只有積極開放、有效管理才能取代戒急用忍政策。會後，與會人士也針對兩岸經貿部分達成開放三通的共識。這一項發展在當時被視為確立陳水扁政府終止戒急用忍政策的決定<sup>6</sup>。

<sup>4</sup> 蔡學儀，「兩岸經貿關係之發展與突破」，共黨問題研究（臺北：27卷10期，2001年），頁44。

<sup>5</sup> 蔡宏明，「經發會結論是否落實三通」，國家政策論壇（臺北：2卷7期，2002年），頁140。

<sup>6</sup> 顏建發，「從政治經濟的觀點談加入WTO後兩岸三通的展望」，國際事務季刊（臺北：3卷2期，2002年），頁6-8。

2002年，政府決定進一步推動兩岸經貿往來，陳總統在該年1月美臺商會聚會上宣布，兩岸加入世界貿易組織（WTO）之後，將藉此機制，積極推動兩岸經貿交流，陸續開放大陸人士來臺投資及引進大陸專業人士來臺。當年8月，內政部公布《大陸地區人民在臺灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法》，為開放大陸資金來臺投資不動產和服務業提供法律基礎。

然而，陳總統對中共的善意以及在兩岸關係上的努力卻沒有得到善意的回應，中共不但在軍事上從不放棄武力犯臺的威脅，在國際上也持續打壓臺灣的外交活動，連今（2003）年臺灣在遭受SARS病毒肆虐，亟待加入世界衛生組織（WHO）同時，卻再度封殺臺灣入會申請案。面對中共一再要求政府必須接受「一個中國」原則或「一國兩制」條件，才願意恢復雙邊會談的無理要求，臺灣改善兩岸關係的決心逐漸消極，兩岸關係也再度陷入膠著，同時也使得兩岸經貿正常化和三通更為困難。

### 參、三通之內涵與發展

所謂「三通」，其狹義範圍係指單純的直接貿易、直接海空運輸、直接郵政及通訊關係。若就廣義範圍加以界定，則WTO規範之貿易行為包括商品、農業及服務市場的開放，應屬「通商的範圍」；其他相關之人員、資金、資訊的雙向直接往來皆屬「三通之範疇」。惟，一般而言，談論三通時多採取狹義的定義，具體內涵包括「直接通郵」、「直接通商」、「直接通航」三個部分。

通郵這部分因為不直接涉及兩岸人員交流和經貿往來，可能衍生的政治問題最少，需要兩岸法律保障的掛號函件和快捷郵遞，目前也還未引發爭議，僅有部分技術性問題，可以透過紅十字會或民間機構或航空與航運公司解決，因此臺灣對通郵這部分的開放較通商和通航主動，而且政策自主性高，過程中並未受到外力驅動，目前通郵方面等於接近直接通郵。

至於通商部分，因為涉及許多利益團體，因此備受爭議。過去兩岸通商是從轉口貿易開始，隨著大陸經濟改革開放，以及刻意吸引臺商前往投資，在臺灣投資環境日漸惡化的情形下，經第三地與大陸進行貿易或赴大陸投資的情形也越來越多，環境壓力使得政府終於開放兩岸經貿往來以及企業赴大陸投資，但因為兩岸持續存在的政治問題，使得政府仍然未能解除戒急用忍政策，兩岸之間的貿易和投資仍然必須透過間接的方式為之。

郭正亮認為，政府對兩岸通商政策的處理有三特徵，一是政府不敵市場力量，

往往被迫事後追認，管制能力、政策效果低，表面上是穩定逐步開放，其實是被經貿現狀推動向前。二是均為單方決策，都以國內法規範，至今仍無雙邊協商，而且並未就經貿議題展開談判，並無投資保障的雙邊協定，亦無經貿糾紛的處理機制，三是利益團體壓力大，政府路線和執行落差大<sup>7</sup>。

至於通航因為直接涉及兩岸人員和海空運輸工具往返，可能衍生的政治爭議也最為顯著。不管在臺港、臺澳、兩岸通航上，中共一直希望「以通促統」，試圖以通航談判導向政治議題，臺灣則力求「維持現狀，最小變動」，因此在通航方面以境外方式尋求突破，全力避開政治談判，導向技術解決。在兩岸通航政策的調整，政府自主性較低，不論是續航、航線、兩岸境外航運、航運談判，多是由外部壓力所致（例如臺商和外商），而非政府主動規劃、出擊<sup>8</sup>。

關於兩岸之間是否應該開放三通，多數主張的意見都是從經濟效益著眼。例如王永慶就認為，十年來大陸經濟改革已經獲致很好的成果，不僅整體經濟實力大幅成長，人力素質也快速提升。相對地，臺灣這幾年投資環境惡化，政治不安定，失業率攀高，以及外商撤資，經濟面臨發展瓶頸，國際競爭力大幅衰退，如果政府不能開放三通，讓企業能夠充分利用大陸的市場和資源，臺灣將難以保有競爭的優勢，同時也將迫使企業根移大陸<sup>9</sup>。

相反地，如果可以開放三通，將會為臺灣和大陸帶來實際受益。以兩岸直航而言，可減少兩岸零組件調度時間、縮短大陸廠零組件庫存期間、強化彈性分工並降低成本，並且有助於兩岸運輸、倉儲、批發、零售等商業領域之合作，提升臺商拓展大陸與全球市場的時效與效率，有利於國內外廠商將研發資源放置在臺灣，提升臺灣產業的研發實力。根據估計，開放兩岸直航每年在人員商務往來、貨物運輸時間和成本等總體成本上將可省下約三百億元新臺幣。

更重要的，如果宣布三通，其政治意義將非常重大，代表兩岸關係的突破，未來大中華經濟圈就不再只是個概念，很多企業也需針對大中華地區重新布局，對未來臺灣整體的發展也會產生重大的意義和影響，兩岸經貿勢必愈來愈密切，大陸將取代美國成為臺灣最重要的出口地區。

然而，顏建發認為，就經濟的層面來看，開放三通在技術方面並不是問題，但若考慮政治的因素，三通所引發的問題就顯得非常複雜。兩岸當局的政策立場非常明確，中共一直以來除了想藉由三通「以通促統」之外，更想進一步解構中華民國

<sup>7</sup> 同註3，頁89。

<sup>8</sup> 同註3，頁83-84。

<sup>9</sup> 王永慶，「臺灣經濟與兩岸關係」，國家政策論壇（臺北：2卷7期，2002年），頁23-25。



的國家認同，因此對於三通一向很積極。然而，臺灣在這個議題上著眼的是經濟效益，政府是想藉由三通強化本身的經濟體質，而不是尋求政治關係的建立，因此對於三通問題的顧慮顯然比較多<sup>10</sup>。

此外，政府在三通這個議題上，除了要避免落入大陸「一個中國」的政策陷阱之外，還必須注意國內的認同問題，因為一旦開放三通之後，兩岸人民勢必加速往來，臺灣人民將越來越沒有國家意識，這樣的發展將給予中共實現「一國兩制」有利的環境，對於臺灣的主體和自主性的維護造成威脅，而且國內的認同問題有可能進一步激化和對立，不利於政治穩定。

儘管國內對於開放三通與否一直存有爭議，但在過去十多年之內，政府基於經濟利益和民間壓力的考量，仍然在不妨礙政治利益的前提下，就兩岸之間的郵務、貿易、投資和交通往來，採取局部或技術性開放，以下就針對政府在通郵、通商和通航方面所付出的努力進行討論。

首先為兩岸通郵。通郵因為可能衍生的政治後遺症及可能引發的衝突最小，同時也很少引起爭議，因此發展最為順暢。自從 1988 年 4 月起，兩岸信件就以轉運方式開始往返，其中臺灣寄往大陸的普通函件，原委託中華民國紅十字會總會轉交，但自 1989 年 6 月起，改由郵局直接收寄，彙總後直封大陸。基於雙方不直接接觸的原則，普通航空函件係交由國泰和港龍這兩家航空公司轉運，寄達北京和上海郵局，而普通水陸函件則係由建恆輪船公司運抵香港郵政公司，再轉發大陸。這兩種郵遞方式仍堅守「通信不通郵」的間接原則。

基於雙方互不接觸原則，臺灣除了無法向大陸收取郵件到達費及郵件遺失補償費之外，民間郵遞機構同時難以覆行查證和賠償事宜。因此，1993 年 4 月辜汪會談時，兩岸簽訂「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」，兩岸正式開辦掛號函件。1994 年 11 月，海基、海協兩會又於南京商討開辦快捷郵遞，在不改變既有政策下，提高兩岸郵件的寄送速度。

至於通郵部分的電信往來也甚為積極。1997 年之前，兩岸通話需經由第三地電信局轉接，臺灣每年必須支付的轉接費用高達 5、6 億新臺幣之間。1997 年 1 月，中華電信和 33 個國家的 80 多個電信組織，共同投資興建「法新歐亞三號光纜」完成，順利完成兩岸間的光纜銜接，政府也將兩岸間接通話解釋中的「第三地」之內涵擴及為「國際纜線」。自 2 月起，兩岸通話改由兩岸分別租用國際纜線直接銜接通話，不再透過第三地電信局轉接，只須支付纜線租金，兩岸通話成本大幅降低。目

<sup>10</sup> 同註 6，頁 6-24。

前兩岸雖未開放直接通郵，但對此兩岸電信業務往來影響不大。

至於兩岸通商，可分為貿易和投資兩部分說明。早在 1985 年政府即對港澳轉口貿易改採「不干涉」原則，並於 1987 年 8 月，首度開放 27 項大陸農工原料間接進口。同年政府開放兩岸民間層次往來，兩岸關係步入新的階段。翌（1988）年，中共為了回應臺灣的善意，公布「鼓勵臺灣同胞投資的規定」，並於 1989 年於福建和海南設置「臺商投資區」。臺灣則在 1989 年 6 月，正式開放大陸產品間接輸入，隔年 8 月，進一步開放臺灣對大陸間接輸出產品，只對部分高科技產品加以限制。

1996 年 4 月，政府開放標有大陸地區標誌的海運貨櫃來臺。同年 7 月，擴大開放大陸產品進口，並從正面表列改採負面表列，大幅開放進口項目，從 2,900 餘項擴增為 3,900 餘項。8 月，開放大陸地區產品參加臺灣舉辦的國際商展。9 月，開放大陸經貿人士來臺受訓。10 月，准許部分大陸進口產品為「免辦簽證項目」。

自從兩岸經貿開放以來成長驚人，儘管受到 1995、1996 年中共對臺文攻武嚇以及政府戒急用忍政策的影響，兩岸經貿一度出現停滯和倒退的情況，但從 1979 年到 2000 年之間，其發展仍然相當驚人。1979 年臺灣對大陸出口金額為 0.22 億美元，到了 2000 年增加到 250.3 億美元，增加了 1,137.7 倍。在進口方面，1979 年臺灣自大陸進口金額僅 0.56 億美元，到了 2000 年增加至 62.23 億美元，增加了近 111 倍。至於貿易總額則由 1979 年的 0.78 億，增加到 2000 年的 312.53 億美元，增加了 405.9 倍。同時期世界上找不到其他任何兩個地區的貿易，可以有如此快速之成長<sup>11</sup>。

兩岸貿易蓬勃發展之際，臺商赴大陸投資的情形也迅速成長。1980 年代末期，中共積極改善投資環境的同時，漸漸有臺商把投資的觸角延伸到海峽對岸，政府也在 1990 年 9 月宣布「對大陸地區投資及技術合作管理辦法」，開放臺商赴大陸地區從事間接投資或技術合作，雖然開放投資的產業範圍和資金規模有限，但已經帶動臺商大陸投資的熱潮，臺商的投資金額逐年有所增加。

同年 10 月，政府又正式開放廠商經由第三地對大陸投資。1991 年 8 月，開放指定銀行辦理「大陸出口、臺灣押匯」業務。1993 年 3 月，規定金額超過 100 萬美元者，對大陸投資應經由第三地成立之公司進行。同年 4 月，開放臺灣地區銀行的海外分行得經許可，與大陸地區的外商銀行分行、以及大陸銀行的海外分行等機構往來。1994 年底，政府提出「亞太營運中心」計畫，包括成立「兩岸經貿特區」的構想，希望把大陸當作臺灣經濟發展的腹地，推動兩岸經濟合作。

然而，1995、1996 年爆發臺海危機，兩岸關係跌入低點，中共文攻武嚇的態度，

<sup>11</sup> 同註 4，頁 44。

讓政府對企業赴大陸投資變得更保守，同時宣布「戒急用忍」政策，限制企業赴大陸投資的上限和投資項目。即使 2000 年 3 月，臺灣首度出現政黨輪替，國內外輿論寄望新政府能夠突破兩岸關係，企業界也呼籲檢討戒急用忍政策，但受制於民進黨的意識形態，兩岸經貿政策並沒有太大改變，雖然在工商業開放兩岸經貿的壓力下，新政府曾提到將調整戒急用忍政策並開放兩岸三通，但迄今為止，這些都還只是在說說而已的階段。

政府對臺商赴大陸投資的實際狀況始終掌握有限，但累計 1991 年至 2000 年臺商對大陸的投資金額達到 171 億美元，若以中共官方的資料觀察，則更高達 261.6 億美元，平均占臺灣整體對外投資比重的 37.48%，顯示臺商赴大陸投資的驚人發展，以及臺灣對大陸市場的依存度偏高的事實，而臺灣赴大陸投資的型態，也逐從中小企業發展到大型企業，從勞力密集提升到資本密集和技術密集。

最後為兩岸通航。由於通航對於臺灣的安全性顧慮大於政治性，相較於通郵和通商，政府對於兩岸通航的考慮更為保守。1997 年臺灣正式開辦「境外航運中心」之前，兩岸通航大致以兩種形式進行：一是以普遍存在於臺灣和大陸沿海之間的非合法往來，二是以專案特許方式進行的活動，例如 1990 年 5 月，臺灣代表即以專案方式由中華奧會向外國航空公司租用包機，在第三地降落後，不換機而直飛大陸，參加當時的亞運。

臺灣最早對兩岸通航的規定，可以追溯及 1991 年 11 月所公布的「防止大陸地區投資經營船舶介入海峽兩岸通航管理辦法」，其規定在大陸登記註冊及在國外投資經營或租用營運的外籍船舶，均不得進入臺灣港口。但翌年 7 月，政府所公布「兩岸人民關係條例」，則對兩岸通航採取「全面禁止，特案許可」原則，只要經主管機關許可，臺灣的船舶、航空器及其他運輸工具得航行至大陸地區，但大陸船舶、航空器及其他運輸工具，仍不得進入臺灣地區，兩岸通航進入「單向」且「部分」開放階段。雖然當時中共提出「兩門對開，兩馬先行」（俗稱「小三通」）的建議，試圖突破臺灣對於兩岸通航的限制，但遭到政府拒絕。

1994 年，經建會主委蕭萬長提出「亞太營運中心」構想，並表示可在「國統綱領」原則下，規劃「境外航運轉運中心」，以貨不通關，人不入境方式擴大兩岸實質往來。同時經建會也規劃推動設立「兩岸經貿特區」，特區內將開放三通（先海後空），商品進出不受限制，並將允許包括船運、保險等中資企業在特區內設立營運據點，中資企業的白領勞工也可入境工作，且不限活動區域，廠商並可在特區外設加工區、保稅倉庫，從事大陸產品加工出口。

但當時中共對政府「境外航運中心」的構想並不表贊同，宣稱「堅決反對臺灣

當局把兩岸通航事務國際化的圖謀，反對任何外來勢力以任何形式插手兩岸通航事務，並堅稱「兩岸實現直接三通不應附加任何先決條件，不應設置任何政治障礙」。後來中共突然改變立場，表示願意在「一個中國，雙向直航，互惠互利」的原則下，促進兩岸航運事業的發展，並將兩岸航運界定為特殊管理的國內運輸。不過當時政府拒斥中共所提出的條件，表示即使接受中共所謂的「特殊航線」，但仍然堅持治權對等和兩岸通航國際化的原則，並要求開放外籍船舶的參與。

之後，因為華航與國泰的航權協定即將於 1995 年 4 月到期，而香港又將於 1997 年回歸中共管轄，與兩岸直航密切相關的臺港航權續約問題被迫提前談判。當時中共藉由收回談判權，企圖讓臺北直接與北京談判，但並沒有成功，臺港航權陷入膠著。不過基於經濟利益考量，後來兩岸透過民間的方式，在 1996 年 6 月，由臺灣航空業者所組成的代表團，與香港業者完成談判，簽署「臺港空運協定」，完成臺港航權談判，並讓長榮和港龍加入營運。同時，兩岸也完成臺灣和澳門之間的航權談判，經協商後以專案方式，特許中資持股 51% 的澳門航空公司，採取「換航班號，不換班機，一機到底」，由臺灣經澳門直飛大陸。後來臺港航線也比照臺澳航線不換班機的「準直航」模式，兩岸進入定點直航階段。

2001 年兩岸先後加入世貿組織，雙邊經貿關係進入新的局面，在 WTO 架構下，兩岸必須遵照國際規定開放並進行貿易往來，因此政府也必須對三通作出適度回應。2001 年 8 月，經發會曾就加入 WTO 與兩岸三通達成若干共識，其中對於「兩岸通郵」部分，政府提出增辦兩岸包裹、快捷郵件等業務，不過因雙方往來之交寄方式、郵資、禁寄品、查詢、補償等，涉及兩岸互動，須配合兩岸協商並完成必要程序後再予推動。至於電信往來部分，因兩岸直接通訊並無障礙，並可透過國際線纜及衛星通訊達成直接通訊的目標，所以沒有困難，不過交通部已針對兩岸架設通訊電纜進行評估規劃。

就「兩岸通商」部分，則將配合 WTO 規範，開放兩岸直接貿易，並考量降低大陸產品的貿易障礙，適度擴大開放大陸物品進口，同時研擬設立「兩岸經貿特區」，包括中正機場、小港機場貨運園區、高雄港和臺中港都將朝向自由貿易港區發展，使其具備單一窗口管理、區內貨物自由流通、廠商自主管理，以及國際和大陸商務人士在區內自由從事商務活動等四大機能。而國際和大陸商務人士進出自由貿易港區，原則上可享有七十二小時落地簽證及免簽證。

至於在「兩岸通航」部分，經建會建議在兩岸簽署「通航」協議之前，採取過渡措施以減少兩岸間接通航之不便，具體措施包括擴大「境外航運中心」範圍從高雄港到基隆港、臺中港及花蓮港等，同時開放大陸貨品以保稅型態「通關入出境」

後，再轉運至其他國家或地區。其次，政府將准許民間航運業者與大陸洽談航運業務合作事宜，外國籍航空公司亦依「臺灣地區與大陸地區民用航空運輸業間接聯運許可辦法」之規定，比照港龍和澳航模式，與大陸業者辦理間接聯運業務<sup>12</sup>。

總之，有關兩岸三通在通郵方面基本上已無太多的阻礙，通商方面，則在加入世貿組織後，亦依其規定做適當的調整與開放，同時也將朝設立自由貿易區方向推動，但直接通航卻始終沒有落實，主要的原因之一在於兩岸對於主權的認知差距過大所造成。政府對於三通一直有所保留，一方面是因為中共仍不承認兩岸「分治」的現實，如果貿然通航，將會落入中共「以通促統」的陷阱，而且在中共一直把兩岸航運界定為特殊國內航線的壓力下，臺灣也有被矮化為地方政府的嫌疑，另一方面，雙方敵對的意識並未降低，直航對臺灣存在著不容忽視的安全威脅<sup>13</sup>。

陳水扁總統上臺後曾提出「兩岸三通可以考慮授權民間談判」，該說法後來被政府澄清為「透過或委託民間，協助三通問題的談判」，且堅持「涉及兩岸公權力事務的談判，海基會仍是唯一的授權管道」，使得兩岸通航問題繼續陷於僵局。兩岸政府之間的政治歧見和對立，連帶也使得兩岸通商進程受到阻礙，推動自由貿易區的構想漸漸沉寂，即使戒急用忍政策也因為依舊繼續存在而受到爭議。

## 肆、開放三通對臺灣影響評估

由於三通涉及兩岸之間的政治歧異，在現實上還有許多問題尚待克服，不能貿然實施，使得該項訴求經過了二十餘年還未能實現。不過一旦政府宣布開放兩岸三通，將對臺灣的經濟、安全和社會造成影響。

就經濟而言，三通當中以直航對臺灣的影響最大。根據張五岳所公布的「兩岸三通之政經評估」指出，一旦開放兩岸直航，由於航程距離、時間的縮短，將可減少船隻營運成本及油料成本，且無須經第三地轉運也可免除轉口港埠費用。張引用中華經濟研究院之調查說明，在海運部分，直航後每年可節省約 14.56% 的運輸成本，在空運部分，兩岸往返節省的成本更高達 26.45%<sup>14</sup>。

此外，開放兩岸直航，可減少兩岸零組件調度時間，縮短大陸廠零組件庫存期間，強化彈性分工並降低成本。此外，直接通航有助於兩岸運輸、倉儲、批發、零

<sup>12</sup> 張五岳，「兩岸直接三通的政經評析」，經濟前瞻（臺北：83期，2002年），頁40-44。

<sup>13</sup> 陳德昇，「兩岸三通的演進與影響」，政策月刊（臺北：61期，2000年），頁2-4。

<sup>14</sup> 張五岳，「兩岸三通之政經評估」，政策研究系列專題 91002（臺北：中華歐亞教育基金會，2003年），<http://www.eurasian.org.tw/policy/policy.htm>。

售等商業領域之合作，提升臺商拓展大陸與全球市場之時效與效率。此種成本節約對已在大陸投資的臺商將有降低營運成本、節省往返時間的效益，有助於提高企業全球運籌效率。

至於三通對兩岸貿易與產業之影響方面，張五岳指出，在兩岸航運成本節約對兩岸貿易與臺灣出口的帶動效果下，臺灣總出口和總進口將分別增加 0.27% 和 0.52%，而對大陸的出口和進口將增加 5.36% 和 6.47%，其中飲料菸酒、紡織品、塑化及鋼鐵等資本及技術密集產業之產品大陸出口增加，但是對於電機及電子產品對大陸出口估計只增加 3.86%，並不顯著。而大陸礦產、成衣皮革及製品、紡織品、機械和電機及電子產品對臺灣之出口增加幅度大，進而衍生兩岸產業分工優勢變化。

同時，張亦引用臺灣經濟研究院的研究指出，完全開放大陸產品進口管制，對非耐久消費財、農林漁牧狩獵產品、食品加工業產品及機械設備等造成衝擊較大，其中對紡織成衣、運動用品、通訊及醫藥類等非耐久消費財部門之衝擊最大。

換言之，不同產業面對直航的利益與衝擊程度不同，直航固然使得許多產業因為比較利益的充分發揮而受益，但由於大陸產品與臺灣的同類產品之間經常存在兩成以上價差，使得國內農工產業擔心完全開放進口可能對臺灣產業帶來不利的衝擊。

至於開放兩岸三通對投資方面之影響，必須視兩岸經濟與產業基本條件，以及企業競爭條件與營運策略而定。張五岳指出，若兩岸開放三通，資訊電子工業維持在臺灣投資金額之比例會比其他產業高，至於民生工業（食品業、紡織業、成衣及服飾品業、非金屬礦物製品業等）由於在臺灣競爭力喪失，在開放三通後減少在臺灣投資，轉移到大陸設廠的意願會比較普遍。從這個研究結果可以知道，影響企業赴大陸投資最主要的原因不是為了運輸成本降低，而是市場需求因素。

即使開放兩岸三通有上述的經濟利益，但部分人士憂慮，一旦開放兩岸三通，雙邊貿易往來必然會比過去更加積極，隨著企業乃至產業的外移，將使臺灣資金外流，導致產業空洞化。

然而，產業空洞化必須視該國之出口商品結構是否開始落後而定，臺商到大陸設廠大多是工業、製造業這類勞力密集的產業，這類產業的外移並不會使臺灣的經濟空洞化，反而因為必須回頭向臺灣購買資本及技術密集程度較高的機器設備、零組件、半成品、原料等製品，帶動了中、上游產業的出口成長，提升製造業的產能，同時由於勞力密集產業外移，這對臺灣產業結構的改善與升級有相當大的助益。

其次，就先進國家發展經驗來看，海外投資不但沒有掏空國內的產業，反而藉由在海外廣布生產據點，使得經營彈性及競爭力大增，造就了許多跨國性的大型企業。而其中的關鍵即在於，這些國家政府提供了良好的環境與足夠的誘因，將企業

最重要的技術留在本國，同時亦不斷地研發創新而享有技術之優勢<sup>15</sup>。

由此觀之，臺灣現今競爭力的流失，絕非由於企業過度到大陸和海外投資所致，而是因為臺灣已經不再擁有過去良好的投資環境，其中最大的關鍵便在於政府投資政策不明，使企業信心不足，而且在企業外移的過程中，整體產業技術水準並沒有提升。因此臺灣的競爭力持續下降，經濟也面臨發展瓶頸。

因此，臺灣並不需要憂慮開放三通是否會引發產業空洞化的問題，相反地，因為臺灣擁有專業的勞工，而且在行銷、管理、國際能力和高科技方面都比大陸優越，地理位置又和大陸相近，語言文化同質性高，臺灣可以利用其自身的優勢，加上外商普遍憂慮大陸經貿和法律體制不健全所衍生的投資風險的情形下，運用兩岸三通所帶來的便捷性，積極爭取外商來臺投資或設立營運總部，使臺灣成為本國及外國企業前進大陸之重要跳板<sup>16</sup>。

至於另一個國人所關心的議題就是開放兩岸三通是否會危害臺灣的安全。張五岳在其之「兩岸三通之政經評估」指出，兩岸三通牽扯出國家安全意識的起源，最早始自於早年的三不政策。當時兩岸的政經氣氛都不夠成熟，臺灣的自信心也極端不足，從而使得國家安全成為一道鴻溝，阻絕了臺灣海峽所有可能的交流<sup>17</sup>。但隨著兩岸交流的開放，部分原本對國家安全有極大影響的行為，在兩岸開啟民間交流後，逐漸成為稀鬆平常的活動之一，足見兩岸直接往來和安全並沒有絕對關係。

一般而言，因為國防安全的理由反對三通的主要論點在於開放航空往來將使空防縱深大幅縮減，同時中共解放軍的戰鬥機也可能偽裝成民航機而侵入臺灣領空。部分人士甚至提出了所謂特洛伊木馬屠城記的觀點，認為如果解放軍偽裝成旅客，或是藏在貨艙中，將可長驅直入至機場等重要設施之中。

然而，張指出這些想法不僅似是而非，而且未臻實際，因為未來戰爭的型態將完全不同於現有的戰事，如果臺海發生軍事衝突，中共對臺的第一波攻擊幾乎不可能使用空降部隊或直接進行接觸戰，況且在兩岸關係穩定之時，軍事衝突的可能性也很低。而如果兩岸關係趨於緊張，空運的正常運行必將受到影響，政府也可利用斷航的方式來保障國家安全，或藉此對中共提出警示。因此，兩岸不通航，並不能保障臺灣的國防體系不受到威脅；同樣的，兩岸直航也不是影響國防安全的主要因素。

張提到，現今大陸船隻只要懸掛出第三國國家的國旗，經過第三地，途中不換

<sup>15</sup> 同註 12，頁 40-44。

<sup>16</sup> 吳進泰，「從經貿面看兩岸三通的問題」，政策月刊（臺北：61 期，2000 年），頁 4。

<sup>17</sup> 同註 14。

貨、不卸貨、不安檢，即可以到達臺灣的各個大港口卸貨，兩岸的海運上，福州、廈門和高雄港的境外航運中心直航，也已經進行了將近六年，而空運方面，中資所擁有 50% 股權的澳門航空、及超過 60% 的港龍航空的飛機，已經可以直接到達臺灣的中正與高雄國際機場，這證明開放兩岸三通不會對臺灣的國家安全造成影響，也沒有船舶與飛機航行視同國家領土及權力延伸的政治主權問題。因此目前不開放三通直航不是因為安全問題考量，而是政治因素。

至於一旦開放兩岸通航，在航權談判過程所涉及到的航線定位時，張五岳建議兩岸可以把兩岸航線界定為「特殊航線」，以避免直接觸即兩岸關係定位的政治問題，而使得談判失敗，而航權談判的機制可以迴避政府對政府的名義，也不一定要海基會對海協會這樣的方式，只要透過雙方可以接受的名義即可進行。

政府與人民對國家安全的疑慮主要係來自國內政治不穩定所致，而非完全來自兩岸是否三通，政府不應將兩岸三通和國家安全作太過緊密的掛鉤，過分強調開放三通將會影響臺灣國家安全的論點，以免造成日後一旦開放三通，讓民眾誤以為中共對臺灣已沒有任何安全上的威脅，失去心理防範，反而讓臺灣置身於真正的威脅當中<sup>18</sup>。

除了經濟和安全方面的考量之外，開放三通對社會的影響也在評估範圍當中。自 1987 年臺灣開放赴大陸探親後，臺灣人民到大陸觀光或設廠的情形相當普遍，可以說是往來頻繁，所以開放三通後對大陸的影響並不大。但由於臺灣目前對大陸人民來臺還是採取管制的措施，開放三通後，這項限制勢必要解除。開放大陸人民自由來臺，不僅可以帶動臺灣的觀光產業，或吸引大陸企業來臺投資設廠，也會對社會產生不少問題。首當其衝的就是交通、通信及衛生等方面的基礎設施環境的需求增加，假設這些相關的基礎設施條件不變，則大陸觀光客增加對臺灣居民原有的生活品質可能會造成衝擊。

其次，開放大陸人民自由來臺也可能引發的治安上的問題。根據日本及韓國的經驗，開放大陸人民入境觀光，雖然事先經過完整的規劃，但仍有大陸人民失蹤等問題產生。所以我們在考慮是否開放大陸人民來臺時，須防止大陸人民可能藉著來臺觀光而滯留不走，或是藉著來臺觀光之名而行非法打工之實，甚至在臺灣進行違法活動，威脅治安，而造成社會問題。

不過，上述的問題都可以經過慎密的規劃有效的解決。譬如當大量大陸觀光客來臺同時，必然會促進經濟成長，經濟收益將進一步推動公共投資，提升臺灣當地

---

<sup>18</sup> 同註 14。



相關基礎建設。至於治安的問題則可以透過總量管制、局部放行、管制簽證等措施，防範可能衝擊。倒是與大陸人民來臺相關的檢疫及衛生問題，比基礎設施排擠的問題更直接，今（2003）年臺灣和大陸、香港爆發 SARS 疫情的事件之後，可以預期檢疫及衛生問題將會成為未來政府規劃開放大陸人民自由來臺考慮的重點之一。

## 伍、結 論

1978 年中共領導高層更迭，鄧小平的務實主義取代毛澤東左傾激進路線，高舉改革開放致力大陸經濟建設，在經濟開放成為中共首要的施政目標之後，兩岸關係也隨之發生重大改變，「和平統一」取代「武力解放」，「一國兩制」成為中共對臺政策的最高指導原則，具體的政策之一便是「以商圍政」、「以通促統」，呼籲兩岸開放三通。在另一方面，隨著兩岸經貿往來越來越密切，企業基於經濟利益要求政府開放三通的訴求也越來越強烈，加上兩岸問題涉及統獨意識形態，使得三通成為臺灣內部爭議的問題。

就中共而言，兩岸三通對其經濟之影響並不大，同時還能獲得政治上的效果，但對臺灣而言，開放三通雖然可以帶來實際的經貿利益，卻容易涉及敏感的政治問題，產生新的政治爭議。此外，兩岸地理位置相近，運輸成本低，若政府未經適當規劃即全面開放三通，不僅將因大陸貨品進口衝擊國內農業及傳統產業，同時可能因為兩岸生產資源的流通更為便利，而加速部分產業外移，並造成國內資金外流、失業及土地閒置等社會和經濟問題。

因此，面對兩岸三通的議題，政府確實需要詳實謹慎的規劃，提出有效的方案，兼顧經濟發展與國家安全的利益。既然兩岸都已經加入 WTO，而且政府也希望在 WTO 架構下發展與大陸關係，即使中共主觀上不接受臺灣這種想法，卻符合臺灣的利益以及國際規範，以國際互動代替目前經貿開放的心態，是發展臺灣經濟和兩岸經貿最好的策略，如此三通就成為一條不可迴避的道路。

然而，政府在全面開放兩岸三通之前，應該以積極有效的政策改善國內投資環境，提升產業根留臺灣所需要的技術、設計、與行銷能力，如此才能真正維繫臺灣在國際上的競爭力，否則一味把大陸當作生產工廠，不求本身技術能力的提升，臺灣終究會被大陸所吞食。同時，為了避免開放三通之後，臺灣對大陸市場過度依賴，危害臺灣的經濟利益和安全，政府應該將兩岸經貿納入全球經貿關係的一環，並積極加強與大陸以外的經濟體系互動往來，追求臺灣對外經貿易關係平衡。

三通本身是策略而非目的，改善臺灣投資環境，強化臺灣本身的經濟競爭力，

這才是目的。要想維持臺灣的經濟安全和自主，又要充分利用大陸市場資源，作為維繫臺灣經濟發展的動力，確實需要全民的智慧。換言之，開放三通必須先強化臺灣經濟體質，把兩岸經貿調整為平衡的結構，並做好經濟安全、社會安全防禦機制。如果只是著眼於眼前所見到的經濟利益，未經規劃和準備就貿然開放兩岸三通，將使臺灣未蒙其利，先受其害。

專題研究

# 兩岸出版交流現狀及展望

## Current Situation and Prospect of Cross-Strait Publication Exchanges

吳宗憲 ( Wu Chuang-Hsien )

國立政治大學公共行政研究所博士生

### 摘要

兩岸出版交流涉及三方面的交流，首先是兩岸出版人員的參訪活動，其次是兩岸圖書進入對岸部分，最後則是兩岸出版業資金流動的業務合作。目前交流活動的形式大致可分為三類：第一類是以商業為主的版權貿易洽談會、第二類是以交流為主的出版交流聯誼會、第三類則是兩岸出版人士至對岸辦理圖書展覽。在允許對岸出版品進入境內販售部分，兩岸政策均朝向開放前進，在兩岸出版發行業務的合作方面，大陸雖至今仍未開放外資投資其出版業，惟迫於WTO規範壓力下，今年5月1日已開放外資投資其發行業。至於出版業務領域的合作上，兩岸業者已根據雙方的優勢發展出相互合作的模式，未來若能結合各自優勢向國際市場推展華文出版，當能使兩岸出版業者朝向互利互惠的方向邁進。

關鍵詞：兩岸出版、大陸出版品、出版交流、版權交易

### 壹、前言

兩岸出版交流涉及三方面的交流，首先是兩岸出版人員的參訪活動，其次是兩岸圖書進入對岸部分，最後則是兩岸出版業資金流動的業務合作。

在人員參訪方面，兩岸出版界交流自77年由我出版事業協會組團赴大陸參加書展開始，六年後(82年)大陸方由中國國際合作出版促進會組團首次來臺進行交流，隨著兩岸出版交流活動的累積，目前交流活動的形式大致可分為三類：第一類是以

商業為主的版權貿易洽談會、第二類是以交流為主的出版交流聯誼會、第三類則是兩岸出版人士至對岸辦理圖書展覽。

在允許對岸出版品進入境內販售部分，兩岸政策均朝向開放前進，我政府於兼顧學術需求、國家安全、文字政策、市場生態因素後，同意大陸大專專業學術用書進入臺灣銷售。而大陸方面以往並不允許我圖書進入一般書店，惟就種種跡象顯示本政策未來似有放寬趨勢。

在兩岸出版發行業務的合作方面，大陸雖至今仍未開放外資投資其出版業，惟迫於 WTO 規範壓力下，去年 5 月 1 日已開放外資投資其發行業，惟我業者對於是否進入大陸市場採取審慎保守態度。至於出版業務領域的合作上，兩岸業者已根據雙方的優勢發展出相互合作的模式，未來若能結合各自優勢向國際市場推展華文出版，當能使兩岸出版業者朝向互利互惠的方向邁進。

經過多年交流，大陸近年已逐漸務實地調整其出版政策，使兩岸出版朝向良性交流方向前進，惟兩岸出版業者在交流的過程當中，難免衍生某些問題，諸如：大陸圖書未經許可入臺販售、大陸業者侵害我版權、與我競爭爭取國際版權、藉交流活動矮化我地位等。上述問題我政府或已透過修正法規以為因應，或已提供資訊減少業者赴大陸投資之風險，惟治本之道，應係出版主管單位應與國內出版業者共同合作，思考強化國內出版產業之策略，方能維持我出版業之優勢。

## 貳、兩岸出版界交流現況

### 一、兩岸出版人員參訪

我出版界人員開始赴大陸地區參訪

77 年 10 月，由中華民國圖書出版事業協會組團參加上海舉行的「海峽兩岸圖書展覽」，是我出版業者首次赴大陸交流，也是兩岸出版界人員第一次面對面進行交流。至於在北京第一次正式、單獨、大規模公開展出，則是於 82 年 11 月在舉辦的「一九九三臺灣圖書展覽」，這批圖書書展結束後轉贈給北京大學圖書館關專室陳列，提供閱覽。

大陸出版界人員開始來臺進行參訪

大陸出版界人士開始來臺交流晚於我出版人員赴大陸交流，82 年 5 月以「中國國際合作出版促進會」會長許力以為團長的大陸出版代表團一行十二人來臺參加「兩岸圖書出版合作研討會」，是大陸方面第一次組團來臺交流，也是兩岸相隔四十多年

來第一次正式的研討會<sup>1</sup>。83年3月底，臺北舉行「一九九四大陸圖書展覽」，共展出大陸181家出版社的一萬八千餘種圖書，是大陸圖書首次在臺灣公開展覽，展出後全部圖書均贈國立中央圖書館<sup>2</sup>。

#### 兩岸出版業者固定辦理之大型互訪活動

隨著兩岸出版交流活動的逐步累積，交流的活動形式有趨於固定化的趨勢，目前兩岸出版業者固定的交流活動約有三項：

#### 兩岸合作出版洽談會

兩岸出版業者自78年起，連續每年均舉辦一屆「兩岸合作出版洽談會」，分別選擇在大都會如：深圳、桂林、杭州、青島、成都、昆明、長沙、臺北、北京等地舉行，洽談會功能基本上是業者版權洽談，屬商業性質會議（謹將歷年舉辦之兩岸合作出版洽談會列表說明附件一）。

附件一 歷年來兩岸出版業務洽談會匯整表

	時 間	地 點
兩岸合作出版洽談會	78年2月	深圳
兩岸合作出版洽談會	79年3月	深圳
兩岸合作出版洽談會	80年3月	深圳
兩岸合作出版洽談會	81年7月	桂林
兩岸合作出版洽談會	82年4月	杭州
兩岸合作出版洽談會	83年4月	青島
兩岸合作出版洽談會	84年4月	成都
兩岸圖書出版合作座談會	85年9月	北京
兩岸合作出版洽談會	86年8月	臺北
兩岸合作出版洽談會	87年4月	昆明
兩岸合作出版洽談會	88年6月、10月	內蒙古、長沙
兩岸合作出版洽談會	89年8月	北京
兩岸合作出版洽談會	90年5月	上海
回顧座談會	91年9月	北京

註：以上資料整理自陳恩泉、「十五年來的兩岸出版交流」，出版參考（北京：出版參考雜誌社，2003年3月中旬刊），頁10-11。

#### 華文出版聯誼會議

83年於臺北舉辦「兩岸圖書出版合作研討會」，兩岸出版界同意成立「華文出版聯誼會」，並於同年9月於北京舉辦的「兩岸圖書出版合作研討會」上，簽訂了「大陸、臺北、香港出版座談會紀要」，此後「華文出版聯誼會」分別於臺灣、香港及大

<sup>1</sup> 陳信元，兩岸大眾傳播交流與展望（臺北：銘傳管理學院大眾傳播學系主編，1996年），頁42。

<sup>2</sup> 同註1。

陸三地輪流舉辦，每年舉辦一次，討論的內容包括：著作權的保護、共同購買國際版權、共同打擊盜印、相互提供出版資訊、舉辦研討會及圖書展覽等事項，與前述兩岸合作出版洽談會之商業性質會議迥異，而是以促進兩岸三地的出版文化交流為主要目標（謹將歷年華文出版聯誼會議列表說明如附件二）。

附件二 歷屆華文出版聯誼會議匯整表

屆 別	時 間	地 點	主 題
第一屆華文出版聯誼會議	84年5月	香港	保護版權、加強交流
第二屆華文出版聯誼會議	86年8月	臺北	華文出版走向世界所面臨的問題
第三屆華文出版聯誼會議	87年8月	北京	兩岸三地如何進一步加強出版合作和開展圖書貿易
第四屆華文出版聯誼會議	88年7月	香港	兩岸三地保護版權與出版合作
第五屆華文出版聯誼會議	89年12月	臺北	新科技、新技術對華文出版帶來的挑戰和機遇
第六屆華文出版聯誼會議	90年8月	西安	迎接新世紀、開拓華文出版市場
第七屆華文出版聯誼會議	91年7月	香港	面向新世紀、努力開拓華文出版市場
第八屆華文出版聯誼會議	92年7月	澳門	（預計舉行）

註：以上資料整理自陳恩泉、「十五年來的兩岸出版交流」，出版參考（北京：出版參考雜誌社，2003年3月中旬刊），頁10-11。

#### 兩岸出版品展覽之人員互訪

兩岸出版品展覽通常伴隨著出版人員的互訪活動，而兩岸出版人士所參與對岸出版品展覽，可區分為兩類，第一類為兩岸單為對方辦理的書展活動，第二類為赴對岸參加對岸所舉辦的大型書展，包括國際書展以及大陸「全國」書展（謹將兩岸重要書展活動列表說明如附件三）。綜觀書展活動，有幾項重點值得觀察：

#### 大陸准許出版人員來臺參加國際書展

中共一向否認我主權地位，在其「對臺出版交流管理暫行規定」第九條中規定，未經許可不得參加臺灣所舉辦的國際性活動，惟近幾年來大陸已願意批准出版人員來參加我國國際書展的情形<sup>3</sup>，雖非組團來訪，但仍可見本項限制似乎有漸鬆綁的趨勢。

附件三 歷年兩岸重要書展匯整表

名 稱	時 間	地 點	性 質	備 註
-----	-----	-----	-----	-----

<sup>3</sup> 根據參與國際書展之大陸出版業者表示，渠等可透過申請來臺與出版社進行專業交流之名義，於書展期間來臺，在臺可順道參觀我國國際書展。

海峽兩岸圖書展覽	77年10月	上海	兩岸書展	兩岸隔絕四十年後首次民間出版交流
九三臺灣圖書展覽	82年11月	北京	兩岸書展	三百餘家臺灣出版社提供一萬五千種兩萬冊圖書展覽，會後捐贈北大圖書館
一九九四大陸圖書展覽	83年3月	臺北	兩岸書展	大陸一百二十多家出版社提供一萬八千多冊圖書參展，會後捐贈中央圖書館
臺灣地區教科書展覽	84年7月	北京	兩岸書展	展出我一百三十餘家出版社提供八千冊教科書，會後全部捐贈北京師範大學圖書館
一九九七大陸圖書展覽	86年8月	臺北	兩岸書展	近百家大陸出版社提供一萬三千冊圖書參展，會後全數捐送臺灣師範大學圖書館
大陸書展與回顧展	89年12月	臺北	兩岸書展	大陸一百餘家出版社提供一萬二千冊圖書參展，會後圖書贈與國父紀念館圖書館
一九九〇北京國際書展	79年	北京	國際書展	
一九九二北京國際書展	81年	北京	國際書展	
一九九四北京國際書展	83年	北京	國際書展	
一九九六北京國際書展	85年	北京	國際書展	
一九九八北京國際書展	87年	北京	國際書展	
二〇〇〇北京國際書展	89年	北京	國際書展	
二〇〇一北京國際書展	90年	北京	國際書展	九十年起北京國際書展改為一年一度
二〇〇一臺北國際書展	90年	臺北	國際書展	我臺北國際書展舉辦第十年，大陸九十年首次批准出版人員來臺參加，並未有圖書來臺參展
二〇〇二臺北國際書展	91年	臺北	國際書展	大陸出版界人士零星參加，亦未有圖書來臺參展
福州全國書市	91年	福州	全國書市	大陸全國書市已舉辦十二年，91年度我方第一次組團參加
桂林全國書市	92年	桂林	全國書市	(預計於10月舉行)

註：以上資料係作者自行整理。

我方人員赴大陸參加「全國書市」

中華民國圖書發行協進會、中華民國出版事業協會等出版業者 73 名，前 (91)

年 10 月 15 日至 24 日，赴大陸參加由廈門對外圖書交流中心辦理之「第十三屆全國書市」，大陸中央特別批准「臺版書徵訂會」，展陳我近兩年來出版之書籍<sup>4</sup>。此一舉動似有透過經濟利益矮化我出版界為大陸「全國」之一部分，究係統戰動機或商業動機並無法判斷。

#### 北京國際書展可能超越臺北國際書展

91 年第十屆臺北國際書展參展國家 47 國，參展出版社家數 1,015 家，總攤位數達 1,856 個。而當年北京圖書博覽會參展國家 40 國，攤位九百餘個。由規模上觀之，雖臺北國際書展規模仍大於北京國際書展，惟我業者表示「北京國際書展堪稱不折不扣的國際版權交易會，而臺北國際書展卻形同書展不像書展，書市不像書市的圖書拍賣會」<sup>5</sup>，漸失去作為我業者版權交易平台的功能。

#### 二、兩岸出版品交流狀況

##### 我出版品進入大陸地區交流

大陸「對臺出版交流管理暫行規定第三條」，境外書籍欲進入大陸地區應由專業書刊進口單位（目前以中國圖書進出口總公司、中國國際圖書貿易總公司、中國出版對外貿易總公司及中國教育圖書進出口公司為主要負責單位）按規定承辦，並且僅能於外文書店販賣。嗣雖 91 年起特別於福建地區開放閩臺書城<sup>6</sup>及廈門外文書店販賣我出版品<sup>7</sup>，惟畢竟非大陸一般書店均可販售。據悉目前聯經出版社以及天龍出版社已與大陸新華書店同盟談妥於書店內販售我出版品<sup>8</sup>，目前正由大陸出版總署審批中，若大陸官方同意於一般書店中販賣我出版品，無疑係近期之重要開放政策。

如前節所述，我圖書、期刊雖已於大陸舉辦之兩岸書展或國際書展中展出多次，惟截至目前為止，我出版品僅能供採購業者參觀訂購，一般民眾並不在同意參觀訂購之列，惟據我方參展業者表示，今年以後於大陸舉辦之「全國書展」，將准許向大陸民眾公開販售，倘上述所言屬實，亦將係大陸方面在管制我出版品政策上之一項突破。

##### 大陸出版品來臺交流

根據原「大陸地區出版品電影片錄影節目廣播電視節目進入臺灣地區或在臺灣地區發行銷售製作播映展覽觀摩許可辦法」（以下稱本辦法）之規定，大陸地區出版品雖得進入臺灣，惟並不得於市面公開銷售。而前（91）年 2 月份我業者於臺北國

<sup>4</sup> 聯合報（臺北），2002 年 10 月 27 日。

<sup>5</sup> 凌雲，「從兩岸國際書展看臺北國際書展的未來」，出版流通（臺北：農學社，2002 年 7 月），頁 2。

<sup>6</sup> 工商時報（臺北），2002 年 11 月 14 日。

<sup>7</sup> 民生報（臺北），2002 年 10 月 21 日。

<sup>8</sup> 中國時報（臺北），2003 年 1 月 18 日。



際書展業者公開販售大陸圖書，另問津堂書局之大陸出版品遭海關滯留，均曾引起輿論批評，嗣新聞局及本會在考量學術需求、國家安全、文字政策、市場生態等因素後，於 92 年發布修正辦法，開放大專專業學術用書得以來臺販售，滿足我民眾對於大陸資訊之需求，且根據本辦法，經許可在臺灣販售之大陸地區出版品，於展覽時亦均得於展售會場銷售<sup>9</sup>。

### 三、兩岸出版界業務交流狀況

#### 兩岸出版合作模式

不涉及國外版權之出版業務合作模式

#### 兩岸版權交易合作模式

經學者陳信元整理兩岸版權交易合作大致有如下幾種模式：

透過自由國家或地區的仲介商，間接取得大陸或臺灣作者、出版社對作品或出版品的授權。

透過海外學者引薦，簽訂授權契約。

直接與香港三家「中資」出版社（香港商務印書館、香港中華書局、三聯書店香港分店）洽談版權。

直接與作者聯絡取得授權。

透過設於北京的「中華版權代理總公司」或香港「中華版權代理公司」取得出版授權。

直接與大陸出版單位簽訂授權出版合同。

以上版權貿易形式中，前三種授權方式，由於業者獲利甚少，幾乎已經無人採用，而四至六種授權方式，仍居目前的多數，而兩岸版權交易所面臨的最大問題，係大陸作者或業者因不諳著作權法律，或刻意違規，造成同一著作重複授權的問題<sup>10</sup>。

#### 兩岸合作出版

近年來兩岸出版業者合作方式更進一步，已由單純買下版權的模式，轉向「兩岸合力創作」的方式轉變，因兩岸間有著不同的優勢，我方資金充足、管理模式健全，大陸則因專業人力充沛，因此兩岸合作出版多朝著「我方出資、大陸出力」的方向進行，此一模式可再細分為下幾項途徑：

以臺灣的出版社為主導，由臺灣作家撰文，請大陸畫家配插圖，這種方式以兒童圖書為主。

<sup>9</sup> 相關資訊可參考行政院大陸委員會網站，<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

<sup>10</sup> 陳信元主編，兩岸出版業者合作發行書籍之現況調查與研究（臺北：行政院大陸委員會，1993年8月），頁56-64。

在翻譯作品方面，臺灣出版社邀請大陸的作家寫稿或翻譯，以降低臺灣出版品的成本。

由臺灣出版社出錢，大陸出力，由大陸專家學者配合考古與發掘，進行研究、紀錄、整理，由臺灣的出版社出版。

有些在大陸成立研究室，出版社配合成立編輯室，對當地文化進行研究與寫作。

臺灣與大陸約定一個共同題目，分別邀請兩地作家撰稿，合作出版一系列叢書，共同分享臺灣、大陸及海外的版權<sup>11</sup>。

上述幾種合作方式，基本上版權仍屬我方，銷售對象則是以我民眾為對象，該出版品欲進入大陸地區販售必須以外文書方式進入，銷售量必然受到侷限。因此，我業者積極與大陸擴展另外一種合作方式—所謂的「協作出版」，即在取得大陸書號的情形下，使我作者所編寫之內容以大陸著作之形式而販售予一般大陸民眾。

大陸方面對於出版社設立嚴格管制，因此部分有意出版之科研、教學、機關、國營企業單位，便與大陸出版社協議，由有意出版之單位出資，掛出版社的書號正式出版。此方式便稱為「協作出版」。大陸方面之所以允許此一模式，最主要係為解決大陸出版品供需市場失衡、大陸稱之為「出書慢」的現象，大陸民眾近年因所得提高，對於教育及知識需求隨之提高，惟大陸出版社卻面臨資金、印刷、編輯等各方面資金及力量不足的現象，使得供需間有著相當的差距，為能解決出版社面臨的資源不足的狀況，大陸官方遂同意通過一定程序的審核，可以進行出版社與外單位的「協作出版」<sup>12</sup>。

我業者為拓展大陸市場，在目前大陸不允許外資經營出版社的情形下，「協作出版」方式無疑提供了一個權宜之計，惟我業者進行協作出版時，應注意切勿介入違法的「買賣書號」行為，以免徒增不必要的損失。

取得外文書籍之中文版權後轉予對岸

目前國外出版社對於中文版權的處理方式，通常是一權兩賣（大陸、臺灣）、甚至三賣（香港），藉此取得最大的利潤。以往因大陸對於國外出版品有所管制，外文書籍不易進入大陸銷售，相較我閱讀者眾，故我業者常可取得中文國際版權。惟近年來大陸積極吸收國外資訊，一本授權翻譯書在大陸可印個上萬冊，相較下臺灣往往只有三千本數量，大陸業者便據此優勢，向國外爭取中文國際版權。如此一來，若我出版業者欲取得該書版權，便必須向大陸方面購買，無論在出版經濟效益或者

<sup>11</sup> 同註 10，頁 69-71。

<sup>12</sup> 同註 10，頁 75-76。

知識流通的角度上，主導權均落入大陸之手。

#### 合作向海外推動華文出版

兩岸出版各擅勝場，臺灣在出版經營管理的效率、靈活的思維與做法以及市場機制的經驗優於大陸，而大陸方面則在專業人才與廉價人力上較占優勢，若能結合兩岸的力量，一方面可與歐美出版集團一較高下，另一方面亦可避免兩岸爭奪有限的華文市場產生零合賽局現象。長遠來說，華人文化圈的經濟蓬勃成長使得華人文化已漸在國際間嶄露頭角，惟目前兩岸合作向國外推動華文出版尚未受到關注，是未來值得大力推動的目標。

#### 兩岸發行業務合作模式

大陸地區報紙刊物分銷業務向不准由外資經營，惟為了履行大陸加入世界貿易組織（WTO）之承諾（中共承諾零售市場將在入世一年後開放，批發市場在入世三年後開放），中共於 92 年由外經貿部以及新聞出版總署聯合頒布了《外商投資圖書、報紙、期刊分銷企業管理辦法（以下稱《辦法》）》，並於 5 月 1 日起開始施行<sup>13</sup>。

在《辦法》宣布之前，外資便已積極地以合資方式投入大陸出版批發零售市場，以全球最大出版集團德國貝塔斯曼集團為例，該公司於 1995 年便已進入大陸布局，以合資方式與中國科技圖書公司合作，成立了上海貝塔斯曼文化實業有限公司，目前已有超過 150 萬會員加入所成立的讀書俱樂部。並且在上海成立了貝塔斯曼商業服務有限公司，展開專業的物流服務。

香港則以 TOM.COM 集團及泛華科技集團對大陸經營著力甚深。前者與大陸三聯書店合資經營圖書發行、圖書編輯、圖書連鎖店服務等，合作年期超過二十年。後者則與人民日報合資成立大華媒體服務責任有限公司，主要從事報章、雜誌書籍的分銷業務<sup>14</sup>。

本《辦法》宣布之後，外資將可獨資於大陸經營圖書出版品的分銷業務，各大出版企業均展現躍躍欲試的企圖，據報導目前搶得第一時間向大陸官方申請經營許可證的外商包括了德國的貝塔斯曼公司、英國朗文培生集團、劍橋大學出版社、美國麥格羅希爾出版公司、日本白洋舍、新加坡的泛太平洋有限公司等七家國際出版機構<sup>15</sup>。

相較於外資積極介入此一市場，國內出版業者對於進軍大陸出版零售批發市場卻顯得保守許多。除了《辦法》頒布前就已經與大陸合資成立「上海世紀秋雨物流

<sup>13</sup> 聯合報（臺北），2003 年 4 月 5 日。

<sup>14</sup> 銘報，2003 年 4 月 18 日。

<sup>15</sup> 民生報（臺北），2003 年 5 月 22 日。

公司」的「秋雨物流」以外，誠品、金石堂、聯經、時報、城邦集團、農學社等對於這塊市場都還是保持觀望的態度，而維持以版權交易為主的經營模式<sup>16</sup>。究其原因，一是臺灣地區書業資本規模相對較小，無法達到《辦法》中所要求經營連鎖書店的規模，另一方面，即便在大陸地區開設書店，販售港臺及外文書仍須透過大陸當局批准的進出口公司為之，並無法顯示該書店係臺灣經營者經營之特色。最後，因為近年來國內出版業經營成績不佳，多數書店並無餘力向外發展。因此，相較於外資的積極，我方業者相形保守許多。

## 參、兩岸出版交流衍生問題

### 一、大陸圖書來臺銷售事宜

如前所述，根據本辦法修訂前之規定，大陸地區出版品不得於市面公開銷售。惟 91 年 2 月份我業者不顧政府規定，於臺北國際書展業者公開販售大陸圖書，引起輿論批評政府箝制言論自由之聲浪，惟新聞局及陸委會在考量開放大陸出版品確能滿足學術需求之情形下，同時兼顧國家安全、文字政策、市場生態等因素後，已於 92 年 4 月 8 日發布修正辦法，放寬大陸大專專業學術用書得以來臺販售，未來新聞局將授權本地出版公、協會辦理大陸圖書進口臺灣銷售之許可事宜。

### 二、大陸利用國內出版人口爭取外國出版商機

大陸挾大量成長的廣大閱讀人口，近年來積極爭取外文書籍之中文國際版權，此一策略將影響我出版業者營運以及我國內知識界獲取各種專業知識來源，為避免此狀況嚴重影響我業者利益及民眾「知」的權力，我相關出版業者應整合個別出版社，透過出版公、協會與大陸方面進行研討，尋找可行的解決之道。

大陸近年來閱讀人口日增，亦積極拓展與外國出版商合作之機會，國外出版業者與大陸版權交易日益頻繁，拿每年一度的北京國際書展與我臺北國際書展作比較，我國際書展雖規模仍較北京國際書展龐大，惟因外國業者參與不若以往踴躍，漸失去版權交易平台的功能，反觀大陸，版權交易卻漸趨熱絡，以此趨勢觀之，不久將超越我方。此一問題政府與業者恐必須預為之謀。

### 三、大陸透過出版交流「以商逼政」

大陸去 91 年 10 月於福州辦理「第十三屆全國書市」，特別批准辦理「臺版書徵訂會」，展陳我近兩年來出版之書籍，我業者見此書市為一銷售良機，顧不得該活動

<sup>16</sup> 銘報，2003 年 4 月 18 日。

是否有矮化我方情形，仍組團參加。國內出版業目前漸趨蕭條，而大陸地區出版市場卻正蓬勃發展，為避免我出版業者成為大陸「以商圍政」的工具，當務之急恐怕除振興我國內出版業市場外，別無他途。

#### 四、大陸業者侵害我版權之情形

雖然中共近來在強大的國際壓力下，對於完備著作權保護的法制工作亦投入較大心力，增訂「知識產權海關保護條例」，修訂「著作權法」，並於修訂的刑法中列有「侵犯知識產權罪」專章。惟徒法不足以自行，大陸地區幅員廣大，蒐證時形成先天的障礙，加以中共司法體系運作效率不彰，使得我業者權利受侵害時投訴無門。目前國內出版業者較常遭遇到的侵權行為，除包括前述「重複授權」狀況外，尚包括不法業者的「盜版」情況。據業者表示，因前述蒐證困難及司法體系的效率低落等因素，國內出版業者或作家遭受大陸侵權時，多半選擇私下和解解決，訴諸大陸司法途徑者寥寥可數，較為知名之案例諸如：劉墉、席慕容、瓊瑤均曾選擇向大陸司法途徑尋求解決，惟因審判工作曠日費時，且獲賠償之金額不高，保護我業者之效果有限。

## 肆、兩岸出版交流展望

### 一、大陸出版交流工作漸趨務實

大陸以往與我進行出版交流，多以政治性考量凌駕專業性考量，除不准大陸出版業者來臺參加我舉辦之「國際」書展以外，大陸民眾欲獲得我方出版物，亦必須透過層層管制，我書籍欲進入大陸地區，除了必須由少數特定的進出口公司進口外，亦只能於外文書店販賣，而我赴大陸展覽之書籍僅允許大陸出版商參觀，一般民眾不得接觸。惟經多年交流，大陸方面漸趨務實，雖不同意出版業者組團來臺參加國際書展，惟以個人方式來臺參加已不再禁止，而我出版物也在我業者努力之下，慢慢突破大陸方面禁令，如今我圖書除可於大陸外文書店販售外，福建地區尚可於特定的閩臺書城以及廈門臺灣書城販售，聯經出版社目前正透過新華系統向中共官方申請許可，希望未來我圖書得以在新華書店開闢臺版書專區販售。日後於大陸舉辦之全國書市，亦可能破天荒允許我書籍對一般民眾展覽。相信未來兩岸在出版界持續良性交流之下，應能促使大陸方面開放言論自由及對我資訊之封鎖。

### 二、我政府出版交流措施更具策略性

目前政策僅部分放寬大陸地區大專專業學術用書來臺販售，主要原因係因本案除須考慮學術需求外，另需同時考慮國家安全、文字政策、市場生態等因素，為落

實民間自我管理之精神，乃將辦理大陸圖書進入臺灣銷售事宜，授權本地出版公、協會辦理。本項政策之實施，應可紓解我學術界對大陸專業學術資訊之需求，未來政府仍將持續關注民間需求，在權衡公共利益及兩岸關係之情形下策略性調整我出版交流政策。

### 三、我政府必須有效提昇出版界商機

兩岸出版交流當中我方以往所具有之優勢，似乎有漸漸流失的趨勢，此趨勢似乎與我國內出版業近年來疲弱不振有密切關係，為免我優勢持續流失，出版主管單位似須提供一套更有效之發展策略，只有強化我出版業優勢方能與大陸「以商逼政」之策略相抗衡。而我出版業者更須體認我出版界目前所面臨的問題，包括版權交易機會的流失、對大陸出版環境資訊的缺乏、對大陸侵害我版權造成損失的求償等，唯有相互合作透過本地出版公、協會的集體力量共商對策，方能取得出版業界最大利益。

專題研究

# 中共能源政策初探

## Introduction to China Energy Policy

陳俊清 (Chen Chun-Ching) 鍾 堅 (Chung Chien)

苗栗縣竹南國中理化教師

國立清華大學專任教授

### 摘 要

能源、環境、經濟是否協調發展，將是影響一國能否持續經營下去的關鍵，而中共人均擁有能源不足，能源資源分布不均，石油缺口不斷擴大，有其先天上的困難，中共若要成為未來超級大國，則須依賴後天的幫忙，也就是根據中共本身情況，制定符合自己的能源及環境政策，讓石油、天然氣、煤炭、電力等各種能源都有其發展策略，中共能源結構一直以煤為主的畸形消費型態、鬆散管理、技術落後，造成嚴重環境問題，更應加緊制定環境保護政策及相關法規，以彌補日益嚴重的環境污染；能源、環境、經濟相互協調發展，將來中共才有可能一躍而成為世界經濟強國之列，否則一切都只是空談。

關鍵詞：能源供需、油氣策略、環境議題、環境政策

### 壹、中共能源進展

經過五十年來的努力，使得中共能源快速發展，已從能源短缺到基本上供需平衡，國民經濟、社會發展也跟著突飛猛進；中共能源之所以能夠適應國民經濟和社會發展的需要，主要表現在下列五個大方向：

#### 一、能源生產快速增加

50 至 90 年代生產的總量快速成長，由 1952 年的 0.49 億噸標準煤至 2000 年的

10.9 億噸標準煤<sup>1</sup>，2000 年的能源總生產量是 1952 年的 22.47 倍，相較於 1952 年，年平均成長為 6.56%。而 2000 年的原煤生產總量達到 9.98 億噸、原油 1.63 億噸、天然氣 277 億立方米、發電量 224 億度<sup>2</sup>；其他太陽能、風能、地熱等新能源也都有新的進展。

## 二、能源消費結構逐漸優化

中共能源消費已從原煤集中逐漸分散到其他形式的能源，煤炭消費比例逐年下降，其他優質能源比例則持續上升，但基本上能源利用還是向煤傾斜。1957 年煤炭消費量占總消費量為 92.3%、1980 年逐漸降至 72.2%、2000 年再降至 67%<sup>3</sup>，其中在 1990 年時曾因石油需求上升而使煤炭供給出現緊迫，以至於煤炭消費比重再度上升，之後隨著優化能源結構政策積極推行，煤炭比重又呈現持續下降趨勢；石油、天然氣、水電及其他能源（核電、風能、太陽能）所占比例則是由 1957 年的 7.7% 上升到 2000 年的 33.0%<sup>4</sup>。潔淨能源的迅速發展、優質能源比重的提高，為中共能源利用效率的提高以及環境保護發揮極大的作用。

## 三、現代化的能源生產，技術水平更上層樓

中共依靠自己研發的能源科學技術，能滿足自產 400-500 萬噸／年大型煤礦井和洗煤場的需要，開掘一千公尺深的礦井，並掌握整套綜合防治煤礦自然災害的配套技術，某些領域已達到世界主要產煤國的水準，並且煤炭工業也已具備設計、施工、裝備及管理千萬噸級露天煤礦和大中型礦區的能力<sup>5</sup>；而石油工業方面，已形成從探勘開發地面工程建設到裝備製造的完整體系；電力工業發展也已進入以大機組、大電廠、大電網、超高壓和自動化主要特徵的新階段。

## 四、市場化程度不斷提高

煤炭價格已經開放，無論是運輸、生產、銷售都已經全面進入市場。石油、天然氣工業與石化工業通過重整，加工利用、內外貿一體化，原油與相關產品價格都與國際市場接軌，至於電力工業已經確立了「廠網分開、競價上網、健全合理的電價形成機制」改革目標，中共能源工業管理改革順利的推動，造成市場化的進展，以期適應全球經濟化。

2002 年 1 月 7 日在中共全國建設工作會議上，國務院建設部部長汪恕誠指出：「2003 年中國將全面開放市政公用市場，允許國內各種資本和海外資金參與市政公

<sup>1</sup> 「能源生產總量及構成」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/ndsj/zgnj/2000/G01c.htm>

<sup>2</sup> 閻長樂，2001 中國能源發展報告（北京：中國計量出版社，2001 年 12 月），頁 3。

<sup>3</sup> 「能源消費總量及構成」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/ndsj/zgnj/2000/G02c.htm>

<sup>4</sup> 同註 2，頁 3。

<sup>5</sup> 閻長樂，中國能源發展報告（北京：經濟管理出版社，1994 年 10 月），頁 50。



共設施建設，各地企業可以自由參與市政公用企業的經營」。這個意味著 2003 年後中國城市的公共運輸交通、供電、自來水、供熱、污水及垃圾處理將告別國家集體壟斷局面，回歸社會市場供需，當然中共訂定了管理規則，即特許經營制度；由政府授予得標企業一定時間範圍內，對某項得標公共行政事項進行特許經營<sup>6</sup>。

特許經營有它的規則，包含招標、管理及經營、委託者（政府）與受委託者（企業）等相關規定，各地政府將依據這些規則決定政府與企業間（獨資、合資、合作經營）的權利義務，進而提升公共建設的行政效率。

#### 五、節能工作成效顯著

在 1977 年以前的中國大陸，完全沒有節能的觀念，可謂是「無節能目標的歷史時期」<sup>7</sup>；1978 年後，中共把能源問題列為經濟發展戰略重點，節能的觀念開始萌芽，節能工作也漸漸地在推動，能源消費及生產彈性係數始出現小於 1 的情況（一般而言，在經濟發展的初期階段，能源消費及生產彈性係數大於 1，即能源消費及生產增長率大於經濟成長率；發展至後來較高經濟水平階段，能源消費及生產彈性係數小於 1，即能源消費及生產增長率小於經濟成長率），中共明確地提出「開發與節約並重」方針，突顯節能工作與開發能源一樣重要，俗話說：「開源節流」，廣開來源、節省支出，使能源利用獲得最大的經濟效益。80 年代之後中共在節能方面取得下列的成就：降低能源總消費增長速度和產值能耗；重點產品能耗降低；節能的技術和基礎建設獲一定成效；獲取環保效益；節能技術進一步發展。節能工作的成效優劣，直接影響能源供需問題，從另一角度來看卻也關鍵地影響著環境品質<sup>8</sup>。

雖然中共節能有長足的進步，但仍然存在了一些深層的問題。能源品種結構分布不合理，煤炭用於終端消費比例太大，而天然氣、風力等潔淨能源所占比重過低。技術水準不夠，潔淨煤技術與應用落後。能源利用效率相較世界其他先進國家仍有相當大的差距，無法滿足持續發展要求。

<sup>6</sup> 中國經營報，「告別壟斷市政公用市場全面開放」，中國能源網，<http://www.china5e.com/news/zonghe/200301/200301140102.html>

<sup>7</sup> 同註 5，頁 238。

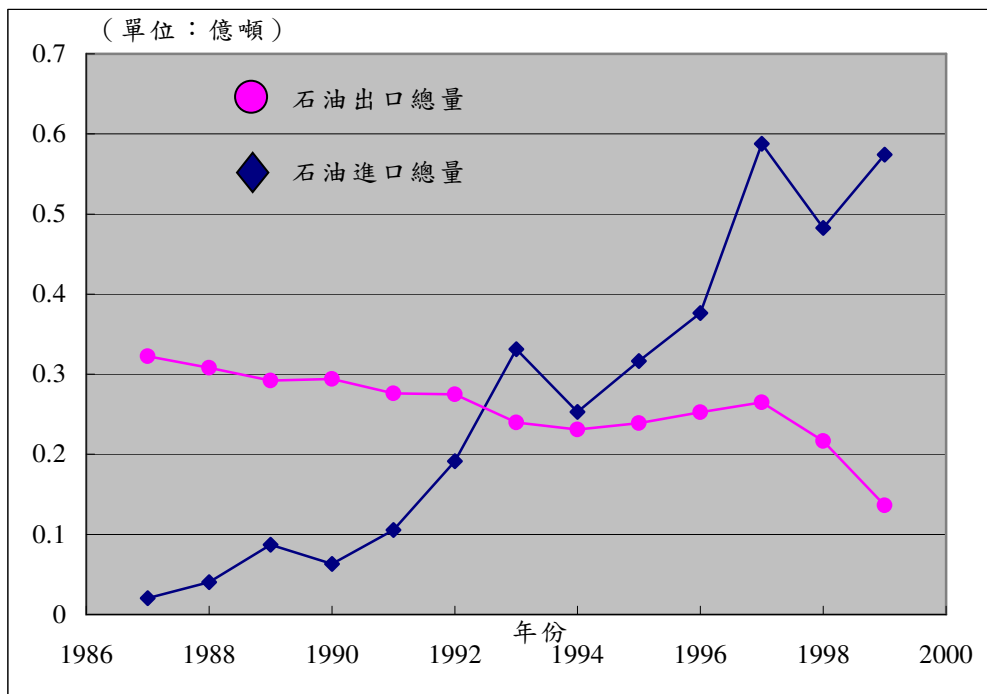
<sup>8</sup> 同註 7，頁 239-240。

## 貳、中共能源供需分析

### 一、油氣市場

#### 中共石油供需市場

中共在 90 年代經濟快速躍進，造成中共能源自給自足的態勢發生了重大變化，石油供給無法應付日益急速增長的需求趨勢，終至於 1993 年需求大過於供給，因而需要從國外進口。「八五」時期以來中共石油產量的年增長率約為 1.7%，消費年增長率為 4.9%，消費遠超過於供給石油量；近十年來，因油氣探勘投入不足，新增的石油儲量無法滿足，基本上入不敷出，由於 1999 年中共原油產量為 1.61 億噸，其中出口 0.14 億噸，但耗用消費 2.11 億噸，缺口需靠進口 0.57 億噸填補，如圖一所示。之後勘探沒有新發現也沒有重大技術突破，石油產量更沒有明顯成長<sup>9</sup>，並且在 1990 年之後消費呈現高斜度的增長，供需出現嚴重落差的局勢愈見明顯。中共國內



圖一 中共石油進出口趨勢  
作者自行整理

<sup>9</sup> 「中國石油進口趨勢及應對措施」，中國能源信息網，  
[http://11000.energy-china.com/energy/thesis/moreInfo\\_thesis.jsp?title=中?石油?口??及??措施](http://11000.energy-china.com/energy/thesis/moreInfo_thesis.jsp?title=中?石油?口??及??措施)

石油產量無法滿足境內市場需求，以至於增加進口石油量，從 1990 年的 0.06 億噸至 1999 年的 0.57 億噸<sup>10</sup>，石油進口年成長率高達 24.7%，未來石油市場的供需反差愈演愈烈，原油缺口將不斷擴大，中共所存在的能源安全問題就愈大。

80 年代中共國內生產總值（GDP）一直在微幅成長，邁入 90 年代後經濟成長快速，GDP 增長幅度巨大，在 1997 年之後受到亞洲經濟風暴連帶影響，有減緩趨勢，1990 年 GDP 為 1.9 兆元人民幣，1999 年 GDP 為 8.2 兆元人民幣<sup>11</sup>，1990-1999 年平均增長 16%，成長速度驚人。同期石油消費年平均只增長 4.9%，資料顯示 90 年代，中國大陸的能源彈性值減小，即每單位能源的生產力正在提升當中。

在「十五」期間，中共經濟專家預計中共經濟年成長率以 7% 左右的速度增加，預計在「十五」後十年，經濟發展將以更快的速度增長，在經濟增長刺激之下，石油消費量將會隨之上揚，根據已有資料 2000 年石油消費量 2.1 億噸<sup>12</sup>，預計西元 2000 年後推十至二十年未來石油消費年增長率為 3%，則 2010 年需求為 2.8 億噸、2020 年將達 3.6 億噸，需求增長的彈性不大<sup>13</sup>。若勘探依然沒有新發現或重大技術突破，產量依舊沒有辦法明顯提升，根據目前資料，若 1998 年生產量為 1.6 億噸，依最低原則，之後生產量每年均採 1.6 億噸來估計，則 2010 年將約有 1.2 億噸的石油缺口、2020 年約有 2.0 億噸的供需缺口，中共石油進口依存度逐年上升，受制於外人的被動地位將是中共高風險的主要能源安全問題。

#### 中共天然氣供需市場

雖然中共在 90 年代經濟快速成長，能源需求量大增，但是天然氣的探勘、開發、利用比例上仍然過低，以至於生產量及消費量部分都是呈現過低的狀態；天然氣生產量從 1989 年的 140 億立方米到 1999 年的 243 億立方米<sup>14</sup>，生產增長空間 103 億立方米，而天然氣消費部分從 1989 年的 143 億立方米到 1999 年的 241 億立方米<sup>15</sup>，消費增長 98 億立方米，如圖二所示；在 1989 年至 1999 年間，中共天然氣的供需基本上是平衡的，在初級能源消費結構比重很低，僅占 2.5%<sup>16</sup>，中共對於國產天然氣勘探、開發及燃氣電廠建設不足，也沒有向外引進天然氣源，在意義上來說是對潔淨的天然氣重視不夠。

<sup>10</sup> 「1987 年—1999 年全國原油及石油製品進出口統計」，中國能源信息網，

<http://oil.energy-china.com/energy/shiyouszsy/qgtj/symy/symynr/625/20020328/648.html>

<sup>11</sup> 「國內生產總值」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/ndsj/zgnj/2000/C01c.htm>

<sup>12</sup> 同註 2，頁 1-4。

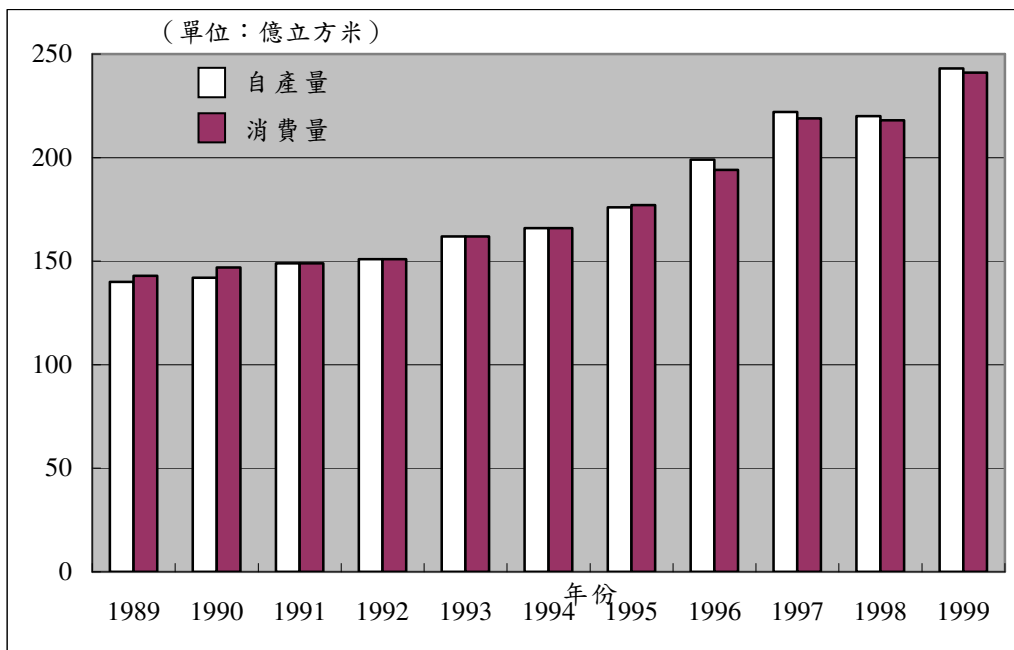
<sup>13</sup> 同註 9。

<sup>14</sup> 經濟部能源委員會，國際能源統計（2000 年 11 月），頁 178-179。

<sup>15</sup> 同註 14，頁 190-191。

<sup>16</sup> 同註 2，頁 4。

但是隨著大量燃煤的空氣污染壓力，改變能源結構消費比例好讓天然氣能源利用效率提高。天然氣探採技術提升、成本降低影響，調整能源安全結構、以氣代油，以及中共天然氣勘探、開發、利用都比較低的多種因素，造成「十五」以後天然氣將大量使用，中共當局預估 2010 年的能源結構目標將是天然氣上升至 4%、煤炭占 67%、石油占 21%、其他能源占 8%<sup>17</sup>。



圖二 中共 1989-1999 年天然氣供需情形

作者自行整理

今後十年，在上海、深圳等經濟發達地區的能源需求及生活用能消費不斷擴張下，天然氣需求將會擴大，根據阿塞德里特公司所做的預測，2010 年中國大陸天然氣需求為 1,373 億立方米左右，與中共潛在、可生產的產量相比還有差距，缺口可達 615 立方米的天然氣；而在 2015 年時，缺口將超過高達 769 億立方米<sup>18</sup>。而這些部分的缺口就須有賴於進口天然氣及液化石油氣（LPG）來補充。而主要天然氣的消費供應來自於：國內西氣東輸；進口俄羅斯東西伯利亞地區天然氣；海外進口液化天然氣；近海自產氣田供氣；煤層氣的開發供應。

<sup>17</sup> 東南亞阿塞德里特公司，「全球關注中國天然氣、液化天然氣、液化石油氣」，中國能源信息網，<http://www.china5e.com/dissertation/naturalgas/0097.htm>

<sup>18</sup> 同註 17。

### 油氣全球化策略

目前中共正處於工業化階段，依照一般經濟發展進程規律，重化工業將成為中共的主流工業，但是這類工業卻是屬於高耗能工業，所以能源供應的穩定及安全，將成為經濟發展成功與否的基石。面對強國石油集團公司在國際間的石油壟斷，以及為了順利能推動相關產業發展，預判中共可能採取下列措施：

#### 加強與中東國家的外交關係

中東地區擁有豐富的石油資源，是世界產油主要的集中地，根據所取得的資料，1999年中東蘊藏量總計6,736.5億桶，中東地區石油蘊藏量占全世界比重為65.1%<sup>19</sup>，具有重要的戰略意義，各國無所不用其極、竭盡所能與該地區國家打好關係；假使關係無法打入該地區，就用技術、資金甚至動用軍事、外交，來爭奪石油的資源，其中最明顯的就是美國。美伊戰爭、波斯灣戰爭、建立阿富汗親美政權等，都是美國強權石油擴張的產物。雖然中國大陸本身的石油蘊藏量有2,249億桶，在1999年的探明蘊藏量為第十位<sup>20</sup>，但石油人均能只有180桶／人，世界人均能為1,602桶／人，只有世界石油人均能的10.87%，遠低於世界平均水平。石油資源嚴重不足，致使中共早在1993年成為石油淨進口國；中共在經濟高度成長下的今天，儼然成為進口大國，穩定石油來源供應就是中共的重要政策之一，而中東是世界主要產油地區，中東產油國家擁有主動權，有權決定賣油給誰及賣多貴，其次，以生產成本來看，中國大陸因地理環境複雜、開採困難、石油企業負債偏高、公司冗員過多，大陸陸上油田直接成本約10.4美元／桶、大陸海上油田直接成本約13.26美元／桶，中東原油之直接成本普遍小於5美元／桶，由中東地區運往中國華南地區運輸成本在1美元／桶以下<sup>21</sup>，無論以長遠穩定供應或以經濟成本來看，中共唯有與中東產油各國打好交道，建立穩固互惠關係，才能使石油能源安全立於不敗之地，這將使中共勢必要與中東地區產油國家有所接觸，所以從國際情勢上來看，中共與中東的互動良窳就成為關鍵所在，這也是國際熱門注目焦點之一，這將挑戰北美經濟強權；未來世界石油爭奪局勢中，中共將是影響世界重新布局的重要關鍵。

#### 加強與中亞及俄羅斯的經濟貿易關係

在90年代初，中亞裏海附近地區發現豐富石油、天然氣的消息不斷，有人稱它是「第二個中東」，油氣資源豐富，約占全世界蘊藏量的15%，裏海地區國家都是中共的友好國，假如中共和哈薩克斯坦在裏海至中哈邊境跨國油氣管的合建能夠實

<sup>19</sup> 同註14，頁74-75。

<sup>20</sup> 同註14，頁72-73。

<sup>21</sup> 趙志凌，「大陸與中東能源合作之發展與影響」，能源季刊（第29卷第3期，88年7月），頁5。

施，並與國內西氣東輸管線相接軌，將使裏海油氣進入大陸東部的廣闊市場。再假如環裏海油氣管線能夠實現，俄羅斯、亞塞拜然、伊朗、土庫曼以及烏茲別克甚至是中東伊拉克的油氣，都可藉由國際連通管線進入中國大陸的市場，可減少從中東經印度洋及南中國海運回中國大陸遠洋航線的風險。

俄羅斯西伯利亞地區石油、煤、天然氣的資源富饒，俄羅斯具有 486 億桶的石油儲量，占全世界 4.7%，天然氣蘊藏量更是居於世界各國之冠，有 48 兆立方米<sup>22</sup>；中國大陸未來能源布局除了從西部引進裏海區域的油氣外，亦可從東北導入俄羅斯西伯利亞的油氣資源。

中共與俄羅斯、中亞各國不僅具有油氣資源的互補性，且具有得天獨厚地緣的經濟優勢，加上有良好政治關係作為基礎，合作優勢是明顯易見的。俄羅斯及中亞國家油氣資源潛力巨大，今後十年間將是世界焦點所在。兩方合作不僅是中共的需要而且也是中亞國家的需要，中共近來經濟飛快發展，對油氣需求逐年增加，對於中亞國家來說，中共有潛在的巨大消費市場；而對於中共來說，將解決油氣供給集中化的風險度，做到合作對象多元化、管道多渠道化，加快彼此的經貿發展，以經濟合作方式，不僅可促進相互之間的經濟發展，也會更鞏固彼此間的邦誼。

#### 共同開發南沙油氣資源

在地緣政治上南沙群島位處一個重要的軍事戰略位置，掌握遠東戰略航線；在能源經濟方面，中共評估南海及南沙群島擁有豐富的油氣資源，整個南中國海石油蘊藏量有 2,130 億桶，天然氣蘊藏量 57 兆立方米，其中南沙海域石油蘊藏量 453 億桶，天然氣蘊藏量 25 兆立方米。南海及南沙石油將分占目前世界蘊藏量的 20% 及 4.4%<sup>23</sup>，在天然氣方面更是豐饒，此地區有 60-70% 碳氫石化能源是天然氣<sup>24</sup>，南海及南沙天然氣將分占目前世界蘊藏量的 33.7% 及 15.2%。

中共目前正在積極發展經濟當中，穩定和平發展是主流的態勢，對於南沙群島策略，「擱置主權、共同開發」是中共的既定政策也是應該採取的態度，以鞏固正高速起飛的經濟實力。有了經濟實力將可以培養一支更強勢的軍事力量，很多例子可以證明，強大軍事力量是談判桌上的主要王牌，講話才有分量，目前中共與印尼、菲律賓、馬來西亞、越南等國在南沙有主權糾紛，如果加上扯進主權糾紛外的第三國，情形將愈形複雜，更需要強大經濟、軍事實力作為堅強後盾。

中華民族的特性一直是個溫和的民族，在歷史上也鮮少有侵略他人之事，但是

<sup>22</sup> "CASPIAN REGION", *National Geographic Society*, Washington, D.C., May 1999.

<sup>23</sup> "South China Sea Region", Energy Information Administration, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/schina.html>

<sup>24</sup> 同註 23。

能源這個重要的物資，可能會使這個史實發生改變，就拿日本來說當初受美國封鎖、能源禁運，不得不偷襲珍珠港啟戰，替自己造成高危險情境<sup>25</sup>，中共應記取歷史教訓，世界油氣資源有限，將來在油氣資源極端缺乏情況下，爆發激烈衝突將在所難免，目前中共已占領南沙群島中的八個島，在島上部署相關工事建築，以宣示主權，也為將來南海（資源及戰略位置）爭奪戰做準備。

#### 石油供應管道多元化

中共對中東地區進口石油的依存度從 1992 年 35.5% 上升至 1997 年 47.31%，已接近總進口量的一半；自亞太地區進口依存度，從 1992 年 59.1% 下降至 1997 年的 26.54%<sup>26</sup>，乃因亞太地區資源有限，產量逐漸減少，僅能再使用 17 年，未來可能會持續的下降。相對地，其他地區石油進口勢必會上揚，中東地區未來還可使用 92 年，變成是中共進口優先選擇（依目前石油消費速度，世界油藏還可再挖 42 年）。但能源安全問題不得不考慮，尤其中東地區衝突、戰事不斷，穩定供給容易受到影響，中共應會加強中亞、俄羅斯及北非等地區的石油進口以及試著打入南美產油國，使來源儘量分散化；同時陸地、海上運輸並重，減低風險度，也可建立石油儲備制度、改變能源消費結構、以氣代油、提高能源利用效率等相關政策，使石油穩定供應來提供經濟快速成長。

#### 推行「走出去」的開發戰略

在「向廣東提供液化天然氣」國際投標案，澳大利亞的西北殼牌獲標，它帶給中共的啟示是：廣東採購天然氣有 140 億美元的訂單，西北殼牌集團、英國石油公司（BP）在印尼的東固氣田、卡塔爾與埃克森美孚合資集團三家同抬競標，最後由西北殼牌集團奪得。這次殼牌集團拿到訂單，有許多考慮的因素，如價錢、氣田所在位置等均具競標力，其中最重要誘因是中國海洋石油總公司得入股西北殼牌，這也是澳大利亞第一次允許外國政府入股本國企業。這事件我們可以看得出來，中共從害怕太過依賴國外能源供應商，轉而成為供應商的股東，就是化被動局勢為主動地位，使中共不易受控於他人。中共也正與英國石油公司洽談入股東固氣田集團事宜<sup>27</sup>；中共積極實行「走出去」政策，拓展國際合作探勘開發，入股海外公司，如此，將會使中共的油氣供應更穩健更安全。

#### 建立石油儲備

<sup>25</sup> 比爾艾摩特，「中國急於翻身」，臺灣日報（臺北），92 年 4 月 7 日，第 2 版。

<sup>26</sup> 同註 21，頁 8。

<sup>27</sup> 「從中海油海外入股看中國對外能源戰略」，中國能源信息網，  
<http://www.energy-china.com/energy/shiyou/ztbd/hwqd/zghy/nr/1766/20030130/22831.html>

石油儲備是穩定供求體系、平抑油價、保障國家能源安全的一個手段，先進國家都會制定石油安全存量措施，以期石油供應突然中斷之後，能對國家社會的衝擊降至最低。中共因沒有石油儲備，進口量缺乏彈性，所以在高價時無法減少買進、低價時無法增加買進，嚴重影響石油價格成本，容易受到國際油價波動影響。

國際能源機構認為，石油供應中斷量達需求量的 7% 就是能源安全的警戒線，為了應付石油能源中斷危機，經濟強國都已做好石油儲備項目，而一般石油戰略儲備更進一步以 90 天用量為安全存量值<sup>28</sup>（亦即約年需求量的 25%），若以前述前瞻供需資料估計，在 2010 年中共石油的需求量將達每年 2.8 億噸，石油需進口約 1.2 億噸，按 90 天計算則需要有 0.3 億噸的石油安全儲備量。目前因對外依賴性高，又沒石油儲備策略，中共認知到唯有儘早做好石油儲備措施，使國際油價波動衝擊消費市場降至最低，才能為自己多一分安全保障。

## 二、煤炭市場

### 中共煤炭供需市場

在「九五」期間，中共煤炭消費市場供過於求，1996 年煤炭年生產達最高峰，年產量為 13.97 億噸<sup>29</sup>；由於受到亞洲金融風暴影響，1997 年後需求呈現急遽下滑，在「九五」期間，需求從 1996 年 14.5 億噸下降至 1999 年的 12.4 億噸<sup>30</sup>，煤炭需求年平均下降率為 3.8%，如圖三，煤價嚴重回落，煤炭行業經濟情勢嚴重惡化。為了適應市場變化，穩定煤價，採取減產，使庫存量減低，關閉非法和布局不合理的煤礦等決定，至 2000 年底共關閉全國各類小煤礦有 4.73 萬處<sup>31</sup>；相關措施實施後，使得 1999 年的產量降至 10.45 億噸，年平均下降率為 7%，使得煤炭生產下降陡勢超過煤炭消費下降速度；由於大量煤炭庫存囤積，從市場熱絡度來看，煤炭供給仍然高過於需求。

中共煤炭供需向來都是自給自足，不求他人，即使出口也都控制在每年 0.2 億噸以內，但是在「九五」時期，是中共歷史上出口量增長率最快的時期，從 1996 年的 0.29 億噸增加到 2000 年的 0.55 億噸<sup>32</sup>，年增長率高達 13.7%，中共的煤炭出口大增，一方面可擴大占據國際煤炭市場份額，另一方面也可消耗中共國內煤炭庫存（至

<sup>28</sup> 「石油戰備是能源安全戰略核心」，中國能源信息網，

<http://www.energy-china.com/energy/report/tactic/tacticnr/1083/20020911/15457.html>

<sup>29</sup> 林唐裕，「中國能源供需及未來發展方向探討」，臺灣綜合展望（臺北：臺灣綜合研究院，2003 年 3 月 10 日），頁 16。

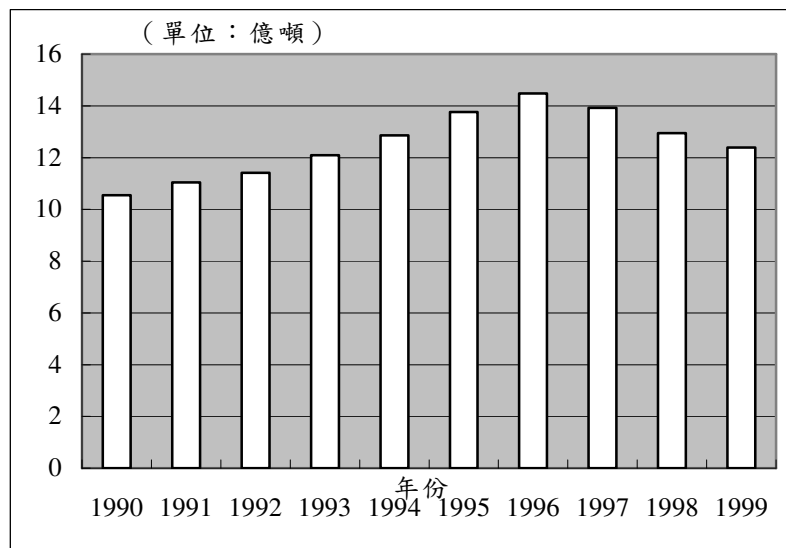
<sup>30</sup> 同註 2，頁 4。

<sup>31</sup> 同註 2，頁 126。

<sup>32</sup> 同註 2，頁 129。



1999 年底，仍有 1.74 億噸的煤炭社會庫存<sup>33</sup>），使供過於求的窘境得以解除。中共煤炭出口以亞洲為主要地區，總計占了中共總出口量的 80%，其中日本、韓國、臺灣（經第三國轉口）分別位居前三位<sup>34</sup>。探究其原因，有幾個現象：一、東亞經濟發達、能源需求大、但能源相對缺乏；二、主要是供需航距短，運費相對節省，而運費又占煤炭價格中相當大的比例，以至於對日本、韓國、臺灣及東南亞國家煤炭出口量與日俱增；三、日本、韓國為打破澳大利亞對其市場的壟斷，阻止國際煤炭價格繼續上揚，調整其煤炭進口結構，轉而進口鄰邦中共煤炭。



圖三 中共煤炭消費量

作者自行整理

「十五」以後，隨著國民經濟快速發展及工業結構調整，中共整體來說能源需求量是上升的，增加的趨勢呈緩和增長。但能源消費結構改變，較清潔能源的天然氣、石油、水電、核能等需求速度加快，而煤炭占初級能源的比重下降。因火力發電需求仍大，冶金、化工等工業持續穩定發展，對煤炭需求持續增加；另一方面民生用能則轉向天然氣、液化石油氣、電能等，使得煤炭需求量逐步減少，估計 2010

<sup>33</sup> 「當前大陸重要產業政策」，大陸工業發展季報（中華經濟研究院，民國 89 年 3 月），<http://www.cier.edu.tw/cq/CO20-3.HTM>

<sup>34</sup> 「中國外貿新亮點：煤炭出口大幅成長」，中國能源信息網，<http://coal.energy-china.com/energy/coal/jjsc/mtjck/mtjcknr/1590/20020712/11948.html>

年煤炭需求量僅增長到 13 億噸、2015 年則緩慢增長到 13.5 億噸<sup>35</sup>。

### 煤炭全球化戰略

發揮產煤大國優勢，積極推動煤炭出口

中共在煤炭產量上是世界第一位，2001 年產量為 14.6 億噸<sup>36</sup>，占世界比重 27.7%，但因為中共本身初級能源消費結構以煤為主體，中共的煤炭向來都是自產自用為原則，後因新的能源政策出爐，從能源安全及環境保護等方面考量，應大幅減低煤炭在初級能源消費中的比重。且美國與西歐等煤炭出口國則因面對成本日益上升及環境污染壓力，出口將逐漸萎縮。此外，亞洲煤炭需求量大，中共占有地理上的優勢，海運距離短，運費相對便宜，以至於價格上具有很高的競爭力。因為中共為產煤大國、自身煤炭需求緩和、其他主要煤炭出口國出口量下降，再加上地理位置接近煤炭進口國等優勢，預估中共煤炭出口潛能很大，有機會提高國際間的煤炭份額，2001 年中共煤炭出口 0.86 億噸，創歷史新高，一躍成為世界第二大煤炭出口國<sup>37</sup>，形成中共對外貿易的一大亮點，若依此趨勢繼續發展下去，中共將掌控本世紀世界煤炭資源的主動地位。

### 實施煤炭「走出去」戰略

在亞洲，印度經濟成長率僅次於中共，1997-2001 年印度的年經濟成長率均在 4% 以上<sup>38</sup>，相對的煤炭需求一直在持續成長中且愈來愈大。但因印度本身煤礦質與量的先天不足，且煤炭政策後天失調，以至於企業想利用物美價廉的進口煤炭；而中共占有地利，煤價低廉，將有效降低印度企業生產成本，中共也可賺進外匯。中共將可供其所需，印度也可得其所需，使彼此成為經濟互惠夥伴。

亞洲的煤炭消費國主要為日本、韓國、臺灣，分別占亞洲消費的 32%、31%、18%<sup>39</sup>；長久以來澳大利亞煤炭壟斷著日本、韓國等國市場。為阻止國際煤價一直飆高，這些消費大國轉而進口中共煤炭，進而迫使國際煤價回落。另一考慮因素則是成本，煤炭運輸幾乎依賴海運，相對於澳大利亞，日本、韓國等亞洲煤炭輸入國從中共進口煤炭來的近且便宜許多。運輸時間短、成本便宜，造成澳大利亞失去一部分亞洲市場份額，使得中共煤炭在國際煤炭市場份額提升。中共與日本、韓國等國

<sup>35</sup> 同註 2，頁 134。

<sup>36</sup> “Table 2.5 World Coal Production, 1992-2001”, Energy Information Administration, <http://www.eia.doe.gov/emeu/iea/table25.html>

<sup>37</sup> 「穩占國際市場還需煤炭企業加強動力」，中國煤炭資源網（2003 年 2 月 20 日），[http://www.sxcoal.com/chinese/file\\_show.asp?stype=17&f\\_id=4738](http://www.sxcoal.com/chinese/file_show.asp?stype=17&f_id=4738)

<sup>38</sup> “India Economic performance”, Asian Development Bank, [http://www.adb.org/Documents/Reports/Annual\\_Report/2001/ind.asp](http://www.adb.org/Documents/Reports/Annual_Report/2001/ind.asp)

<sup>39</sup> 同註 2，頁 129。

之間的經貿關係應會加強穩固，互蒙其利，共同發展，使東亞成為未來世界主要經濟區域。

未來中共煤炭貿易放眼週邊，進軍世界亞太地區可期。可藉著更新、採購高容量船型規模，使用好望角型船（載重 17 萬噸）成為主力貨輪，占運煤船隊的九成以上，這樣大量運輸煤炭將有效降低成本，有利於中共煤炭推銷至海外。中共應認知到只有建立寬鬆的國際環境，減少豎立敵人、多交國際朋友，方有助於其經貿發展，中共也應認知未來是經濟競合的時代，誰擁有強勢的經濟，就擁有世界的主導權。

### 三、電力市場

#### 中共電力供需市場

中共在 70 年代就開始缺電，到了 1975 年從區域性缺電到全國性缺電，限制著中共企業及經濟發展，有「以電定產」的怪現象，給中共國民經濟上帶來鉅大的損失。中共自 1979 年實施改革開放政策以來，中共電力工業逐步推行電力市場化的改革，引進技術、外資，電力發展方面得到顯著的成效，進而使中共開始邁入「大電廠、大電網、高電壓、高自動化」階段，朝向「全國聯網」目標邁進。

中共電力供應發展到 1996 年已經超越日本，成為世界電力供應第二大國，僅次於美國<sup>40</sup>；該年中共裝機容量及發電量各為 2.8 億瓩、1.2 兆度，中共發電裝機容量從 1952 年 0.02 億瓩發展到 2000 年的 3.2 億瓩，年平均增長率為 10.9%，1952-2000 年發電量從 0.007 兆度至 1.4 兆度，年平均增長率為 11.3%，成長快速、世界罕見。惟從電源結構來看，仍然以火力發電為主要重心。「九五」時期火力發電裝機容量維持約 75% 左右的比重，發電量則占全國總發電量 80% 以上，水電裝機容量及發電量比重分別約為 25% 及 20%，核電相應比重分別約為 0.66% 及 1.2%<sup>41</sup>。2000 年時，中共人均年淨用電量為 999.6 度、世界人均年淨用電量為 2,433 度，相較之下，中共整體用電情形離世界水平還有相當的差距。

中共發電用能源在初級總能源（電力加動力）中所占的比重愈來愈高，1980 年為 18.6%、1990 年 23.8%、1995 年 29.4%、再上升至 2000 年的 38.8%<sup>42</sup>，而發電用煤炭占全國煤炭產量比重，從 1980 年為 18%、1990 年 25.1%、1995 年 33.1%、上升至 2000 年的 60.9%<sup>43</sup>。「九五」時期發電用煤占全國煤炭產量比重上升極大，基於改變這兩樣能源利用結構的政策，將有利於中共能源效率的提高和每單位國內生產總

<sup>40</sup> “Table 6.3 World Total Net Electricity Generation, 1980-2001”, Energy Information Administration, <http://www.eia.doe.gov/pub/international/iealf/table63.xls>

<sup>41</sup> 同註 2，頁 149。

<sup>42</sup> 同註 2，頁 154。

<sup>43</sup> 同註 42。

值能耗持續下降。

持續多年的電力供需緊迫已經解除，目前也有效改善制約國民經濟與人民生活的瓶頸；而全力加速企業發展，全國大部分地區電力都可以提供國民經濟及社會發展需要，甚至有些地區呈現供過於求的現象。然而，剩下少數部分偏遠地區仍有缺電問題，中共當局已加緊建設中，以期達致全國電氣化、全國現代化的目標。

#### 大中華電力策略

##### 西電東送

中共能源資源主要分布於西部，東部能源相對稀疏不足，分布極不平均，大部分能源消費地區位於東部，造成利用效益上很不經濟，西部水電資源蘊藏量約 5.6 億瓩，占全國的 82%，可開發水電資源約 2.7 億瓩，占全國 72%。西部已探明煤炭儲量為 3,882 億噸，占全國已探明可採儲量的 39%<sup>44</sup>。中共占有優勢的水力及煤炭，產地均位於西部，消費卻遠在東部沿岸，有天資優賦、後天失調之憾；西電東送將為這個難題解套，充分利用西部資源轉為電力，輸送到東部消費地區，提供清潔、低廉、高效的電源。

西電東送不僅對能源分布不均可進行解套，並可附加鉅大的經濟效益，對東部沿岸電力需求、穩定供應，產生很大的助力，更可帶動西部地區開發，使西部地區得天獨厚的自然資源獲得啟動資金，增加西部地區就業、稅收、財政收入等，改善西部基礎設施及投資環境，加快西部經濟成長，以期縮小中共東富西貧差距。

##### 全國聯網

目前中共電力系統主要由華北、東北、華東、華中、西北、南方、川渝七個跨省份的電網以及山東、福建、新疆、海南、西藏等五個個別省份電網構成，全國聯網大體完成，中共已投資 6,000 億元人民幣，以期在「十五」時期結束後，除新疆、西藏、海南三個省份電網外，實施全國電力聯網，形成全國統一、自由競爭、規範有序的電力市場。

實施全國聯網不僅只是經濟效益的發揮，安全意識更是一個重要意涵；全國聯網有著電力資源優化配置、水火電互補運行、互為備用、緊急事故相互支援，調節餘缺等優點。世界各國也都有大電網實施聯網的措施，臺灣本島更是如此，這也是電網發展進程的一個重要步驟。中共正在加快發展中，全國聯網重要性對於中共經濟發展、社會現代化有著決定性的關鍵地位。

<sup>44</sup> 「全國聯網，現實與必然」，中國能源信息網，

<http://210.82.117.122/energy/power/ztbd/qglw/qglwbt/qglwnr/1435/20020719/12538.html>

## 參、中共環境議題

### 一、中共環境現狀

中共從 1978 年改革開放後，工業化步伐快速，能源需求急速上升，1999 年中共能源消費量已占全世界的十二分之一，其中工業占 60%、生活使用占 28%、運輸占 7%、商業占 5%<sup>45</sup>，1990 至 1998 年生活居住的能源消費相較其他部門來說，呈現最大幅度的增長。工業部門能源消費總上升量為最多，卻也造成十分嚴重的環境污染；工業鍋爐使用接近三分之一的中共煤炭消費能源，工業上使用引擎所需電力，也超過全中共電力消費的 60%，電力當然是由於火力、水力及核能發電而來，其中火力發電占了 81%，而發電用煤占煤炭比重為 42.1%<sup>46</sup>。羊毛出在羊身上，回歸問題的核心，中共工業部門能源利用極大比例還是在煤炭，工業勢必產生嚴重的二氧化碳排放量；中共整體二氧化碳排放量從 1980 年開始就開始呈現增長趨勢，到 1998 年成長了約 70%，其中工業部門成長近兩倍之多<sup>47</sup>。

### 二、中共研議中的能源政策

#### 積極改變能源結構、加速能源優質化

中共能源消費結構的不合理性，在世界各國中相當突出，石油、天然氣使用水平偏低，而煤炭比重相當的高，中共在能源消費上已面臨後無退路的地步，應積極邁向能源優質化，改變自古以來以煤為消費重心的失衡發展，加強石油進口及核電比重並使來源多元化，分散風險，穩定供應。目前天然氣的探明率還很低，加強探勘、開發，儘速提供西氣東輸，使沿線能源消費轉而趨向天然氣，進而推向全國，以及輸電代替運煤、發展潔淨技術等措施，使能源結構進一步優質化，不僅熱效率提升、成本降低，同時也減緩長久以來所造成的環境壓力。

#### 利用煤礦優勢，發展清潔技術

目前中共仍有煤炭的優勢，但是燃煤產物又是強大的大氣污染源，造成酸雨及生態浩劫。如何趨利避害，將是一個重要的課題。在此前提下，潔淨煤技術發展就顯得非常重要，而經洗煤廠煤炭洗選之後的潔淨煤，單位質量之熱量相對提高，熱效率提升、成本降低，也將大大降低環境的污染。另外也可以利用豐富煤礦資源，採低價策略，加強對外出口貿易，賺取外匯，以換取本身較為弱勢的石油、天然氣

<sup>45</sup> “China: Environment Issue”, Energy Information Administration, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/chinaenv.html>

<sup>46</sup> 同註 41。

<sup>47</sup> 同註 45。

資源，使煤炭資源發揮到極致。

#### 以輸電代替運煤

中共還可利用巨大煤炭資源優勢，在煤炭產地建構以煤為主力的火力電廠，建築聯外電力網路，以高優質能源—電力取代低效率、高污染的煤炭，提升工業用電及居民生活用電比重，減少燃煤，這也是環境壓力下有利措施之一。另外無形中節省運煤成本，減少運費及人力，亦無庫存問題，大大提升經濟效益。從長遠的經濟及環保觀點看，將是中共應該會積極推行的重點，應儘速加快西電東送及全國聯網，使全國各地都有電力供應，改變消費型態，將有助於中共現代化的進程。

#### 以貿易盈餘彌補森林赤字

中國大陸森林生態因酸雨破壞嚴重，為避免進一步擴大，中共要積極推行森林保育、減少木材生產量，增加進口木材及加工品。1998 年全國木材生產量為 5,680 萬立方米，比 1996 年少了 1,030 萬立方米，下降了 15.35%。根據木材需求，增加木材進口量，對於木材及木製品降低關稅或實施零關稅，暫時關閉中共本身森林市場，使中國大陸林木能休養生息，慢慢復育，恢復原有的生態環境<sup>48</sup>。另一方面應實施大規模的植樹造林運動，政府投資生態環境建設，開放相關工程市場，使外資湧入，讓市場擁有競爭機制，以提升效率。另外鼓勵農民和社會集資承包、合作投資荒山荒地，種植樹草，規劃成經濟林木，推行退耕還林，以工代賑，配合生態建設規劃發展生態農業。

#### 關閉高污染工廠及企業

中共有太多污染源來自工廠及企業，對於經濟規模較低、污染嚴重的火力電廠，進行機組更新或逕行關閉。強制改善現有工業用及居民取暖用鍋爐裝置，達到環保標準。加強查緝違法私有小煤窟，禁止民眾使用私有小煤礦產出的高硫煤。逐漸淘汰有鉛汽油，強制汽車使用無鉛汽油。國家重大治污工程，一律對外公開招標，引進國外成熟治污技術，對污染嚴重的各類企業強期限期改善，視污染程度，吊銷其執照或強制性關閉高污染排放工業。以上各項措施要確實進行，各項努力成果都是關鍵所在，如果政策推行得當，將替中共在國際間建立起新的良好形象。

#### 利用課稅，減低環境壓力

中共應採取相關課稅政策，以降低環境污染壓力，如實施低污染產品進口就課徵低關稅或零關稅；高污染設備則課以較高的稅額，以及實施排放污染加重稅。訂定工業及居家等各不同等級的排放稅率，收集排放資料，課以稅額，且不定時作抽

<sup>48</sup> 胡鞍鋼、王亞華，「從生態赤字到生態建設：全球化條件下中國的資源和環境政策」，中國能源網，  
<http://www.china5e.com/dissertation/environment/0084.htm>

查。若嚴重至超過法規排放標準，將課以罰金或吊銷其營業執照、勒令其停業，讓「製造污染者付費」的觀念落實在此政策上，將其收益規劃於環境生態保育計畫內，植樹造林，清除大氣污染，取之於林、用之於林，生生而不息。

#### 引進外資、開放環保市場

目前中共環保市場發展規模過小，主要係因政府壟斷，無法引進先進技術及大量投資金額；今後需要積極鼓勵國外公司投資，導入高科技技術並實施低稅率引進環保設備，使之成為競爭市場，藉以提升品質及效能。中共治理污染有何實質上的效益呢？根據專家研究，中國大陸如果在環保投資額占 GDP 比重達到 3.1%，其減少污染的節約效益將高達 GDP 的 114%，加大投資環保比重直接帶來較大的環保效益，間接地也帶來經濟效益。以 1998 年資料，中共環保投資僅占 GDP 的 0.7%<sup>49</sup>，對於上述投資比重仍有很大一段路要走，加快開放腳步、引進外資，勢必將會為中共環保市場注入一股新血，將有效改善日漸增長的環境壓力。

#### 發展環境保護區域性國際合作

環境已成為全球性的問題，任何一國都不能推卸責任，中共正處於發展中的經濟大國，也是一個能源消費大國，所負環境責任相對地較大。與先進國家積極合作，溝通交流相關環境保育及減排污染成功經驗，共同開發新的節能技術，提高能源利用效率。若能共同制定國際條約，訂定規則，由締約國間互推理、監事國，推動國際環保事務，如有違約，不惜抵制違約國產品。這有賴於理、監事國強而有力的鐵腕及全世界的環保意識力量，利用群眾壓力予於約束。京都議定書因美國的獨霸而流局，將來中共經濟崛起及相關大國如法國、俄羅斯、德國等非親美國，將替未來新條約維護，提供一股新勢力。中共在控制及削減二氧化碳及二氧化硫的排放方面已做了相當的努力，但是仍然不夠，需繼續做減排努力。中共作為環境大國，還需與各國保持密切交流，不論為自己本身或為全球環境努力，對中共而言都將是利多於弊。

---

<sup>49</sup> 同註 46。

## 肆、結 論

中共能源供需議題及相關環境問題的減緩或解決，有賴於政策的有效制定、確實施行及人民與企業的配合，才會使經濟繁榮、能源供需、環境保護三方面得以相互協調發展。中共需要的能源供需政策主要有下列幾點：在油氣全球性策略方面，打好與中東主要產油國的外交關係；加強與中亞及俄羅斯的經濟貿易夥伴關係，拓展國際友好關係可以使得中共在國際能源供應來源更加穩定、安全，以達成互惠目的；應使石油供應管道多元化，平均分散風險，也要推行「走出去」戰略，在境外找油氣，加大中共自己石油公司在海外石油股權力度，合作開發，共同獲利；

採取石油安全保險措施，建立起石油儲備，若能源供應來源中斷，以期將國防、經濟、生活所受的衝擊降至最低；實施煤炭走出去戰略，發揮產煤大國優勢，積極推動煤炭出口，使減緩以煤為主的畸形能源消費結構，並賺取外匯；改善部分地區缺電及用電情況，儘速完成全國聯網，利用西部強大資源，西電東送，以期達成東部經濟強烈的能源需求，另一方面也使得西部得以開發、建設，西電東送對中共整體發展而言，可說是一石二鳥之策。

中共環境壓力的減緩，則需要環境相關政策的推動，採取的措施應為：改變能源結構；發展清潔煤技術；輸電代替運煤；貿易盈餘彌補森林赤字；關閉高污染產業；課徵環境污染稅額；開放環保市場；區域合作等主要環境政策。有用的政策也需要有效的執行，加上人民有環保意識的配合。當前中共主要問題在於人民環保意識相對於其他二者比較不足，需要加以宣導，從小教育，深植環保與節約觀念。

能源、經濟與環境能否協調發展，決定了一個國家是不是能持續經營下去的關鍵，世界各國無一能逃脫如此宿命安排。中共正面臨著能源短缺、環境壓力限制著經濟成長速度，今後將會愈來愈明顯，這能源資源不足與環境污染儼然已成為中共發展主要困境。中共的解決途徑有賴於適當政策及有效執行，才會使得「人盡其才、物盡其用」，充分利用物資最大效益及人力最大發揮，開發與節約能源並重。另外需考慮環境問題、減少污染排放，加強生態環境建設，能源、經濟與環境相互協調發展，促進中共整體現代化，中共未來才有可能躍上世界經濟強國之列，否則一切都只是空談。



專題研究

# 當前國際共產主義運動述評

On Activities of International Communism

朱言明 ( Chu Yen-Ming )

國立中興大學進修部主任

## 摘要

東歐變天、蘇聯解體、資本主義經濟全球化後，這個世界並未變得更美好、更和諧，西方工業發達國家與亞、非、拉丁美洲開發中國家的貧富差距愈益兩極化，即或前者本身的貧富差距也愈益拉大，故而世界仍充滿動亂不安。

在 1950-1980 年代，共產主義勢力曾掌控全球三分之一的人口與四分之一的土地；在 1991 年之前，全球共黨組織之數目高達 180 個，1992 年之後，萎縮剩下不到 100 個，且絕大多數之力量都微不足道，幾乎均改走議會路線，放棄武裝革命手段，從而成為合法政黨。

世人所關心者，馬克思主義有否可能東山再起？若能師馬克思之意，可說是左派、中間偏左或中間派（如民主社會主義……）的理念；棄馬克思之法，即反對極左（如列寧、史達林、毛澤東時代曾推動或所實施的經濟政策）的意識形態，世界或許會較美好與和諧些。

關鍵詞：毛派游擊隊、左派革命軍、反美統一戰線、勞動力價值學說、剩餘價值學說、資本積累資本積聚論與資本集中學說

## 壹、前言

馬克思與恩格斯於 1848 年 2 月在倫敦共同發表了那篇震驚歐美資本主義國家的《共產黨宣言》，開場白言道：一個怪影在歐洲遊蕩著，什麼怪影？——共產主義是也<sup>1</sup>。相當的聳人聽聞。最後結語則說：共產黨人認為隱瞞自己的觀點和意圖是可鄙

<sup>1</sup> 馬克思恩格斯全集（第四卷）（北京：人民出版社，1965 年 10 月），頁 465。

的事，我們公開向世人宣布，用暴力手段推翻全部現存的社會制度，俟無產階級（工人）專政後，我們所獲得的將是整個世界<sup>2</sup>。馬、恩則一對工人採激將法，二則給予他們巨大的誘因與憧憬，故而自此之後，歐洲各地爆發了大大小小的工人起義或暴動，但都被收平。

約 69 年之久，全球第一個共黨政權終於在俄國建立，其後俄共的領導者列寧創辦了第三國際（又名共產國際）（按：馬克思為第一國際起草成立宣言和共同的章程；恩格斯則指導成立了第二國際），用以推動全球的共產主義運動，並帶動了各地共產革命運動的高漲，建立了不少共黨政權。

再過 74 年，蘇聯竟然解體，全球仍由共黨統治如中共……等少數幾個國家在此前後都實施了改革開放政策，致有謂：世界運行至此，意識形態之對立已經終結；實情恐不盡然如此。資本主義經濟全球化，世界走向以功利掛帥後，懷念馬克思的理想道德色彩或重拾其經濟理論探討研究以冀社會更具公平的人愈來愈多。

最明顯的例子莫過於 20 世紀即將結束之際，英國的路透通訊社對經濟學者們作了項問卷調查：讓他們圈選三位心目中過去幾個世紀來對經濟發展最具影響力的人，結果依序是凱恩斯、亞當斯密與馬克思<sup>3</sup>。時至今日，何以有不少學者仍青睞馬克思？誠如孫中山先生所言：「師馬克思之意。」<sup>4</sup>師者，師法，即效法也。在資本主義經濟全球化之今日，工業先進國家一味地追求經濟成長，以營利為目的；共產主義則追求社會公平、正義，強調犧牲奉獻；若能將兩者加以融合折衷，必有助世界更和諧。事實上今日各國共產黨也幾乎都如孫中山先生所言「棄馬克思之法」（放棄暴力革命、流血鬥爭來奪權的作法）<sup>5</sup>，改用和平手段，走議會途徑。

<sup>2</sup> 同註 1，頁 504。

<sup>3</sup> 中國時報（臺北），民國 88 年 12 月 25 日，第 6 版。

<sup>4</sup> 國父全集（第一冊）（臺北：近代中國出版社，民國 78 年 11 月），頁 156。

<sup>5</sup> 同註 4。孫中山先生的原語是「師馬克思之意則可，用馬克思之法則不可。」

## 貳、最盛時期概況<sup>6</sup>

在二次大戰前，全球只有一個共黨國家——蘇聯，但至 1950 年代初，歐、亞兩洲的共產政權則達到了十三國，分別是：蘇聯、蒙古、東德、波蘭、捷克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞、南斯拉夫、中共、北韓、北越等。

1959 年 1 月，卡斯楚領導的武裝革命推翻了由美國支持的巴蒂斯塔政權，1961 年 4 月，由美國支持的古巴流亡軍向古巴豬灣進兵，擬推翻卡斯楚，結果遭到失敗，卡斯楚向蘇聯尋求援助，並宣布走社會主義道路。1962 年，將三個革命組織合併成古巴社會主義革命統一黨，1965 年改名古巴共產黨，執政迄今。

從 1950 至 1980 年代，國際共產主義運動如日中天，除前述的各共產政權外，值得提及的犖者大者如下：

一、北越共產黨於 1975 年 5 月占據南越，後宣布全國統一，將國名定為越南社會主義共和國。

二、寮國於 1975 年 12 月廢除君主專制制度，改國號為老撾人民民主共和國，宣稱自己是社會主義國家，由人民革命黨（寮國共產黨）一黨專政，且為唯一合法政黨。

三、阿富汗在蘇聯扶持下，1979 年 8 月成為社會主義國家，人民群起反抗，12 月，蘇軍入侵阿富汗，直至 1989 年 2 月蘇聯軍隊撤出阿富汗，結束社會主義政權。

四、智利於 1970 年舉行大選，社會黨領導人阿葉德同共產黨等組成左派人民陣線贏得執政，厲行馬克思主義與國有化政策，1973 年時方被右翼軍人發動政變推翻。

五、尼加拉瓜桑定民族解放陣線於 1979 年 7 月至 1990 年 4 月統治尼國，實施了蘇聯列寧與史達林式的社會主義或共產主義制度。

在非洲，由 1970 至 1990 年間，安哥拉、莫三鼻克、剛果共和國、衣索匹亞、布吉納法索等五個國家，均曾由信奉馬列主義的政黨統治過。

1970 年代中期，當北越併吞南越統一全國之後，共產黨人掌控了全球三分之一

<sup>6</sup> 全球共黨活動概況所參閱的資料包括：

2002-2003 年世界知識年鑑（北京：世界知識出版社，2002 年 12 月）。

中共中央對外聯絡部編，各國共產黨總覽（北京：當代世界出版社，2000 年 1 月）。

北京師大等五校共同編寫，國際共產主義運動史（上、下二冊）（長春：吉林人民出版社，1978 年 11 月）。

葉宗奎等編著，國際共產主義運動簡史（北京：中國人民大學出版社，1987 年 7 月出版，1995 年 3 月第四次印刷）。

的人口與四分之一的土地。

## 參、今日亞洲共黨存在情況<sup>7</sup>

### 一、仍在執政者

中國（中華人民共和國）共產黨，現有黨員 6,694 萬多，為全球第一大政黨（2002 年底止）。

北韓（朝鮮民主主義人民共和國）勞動黨，現有黨員 400 多萬。

越南（越南社會主義共和國）共產黨，現有黨員 250 萬人。

寮國（老撾人民民主共和國）人民革命黨，現有黨員 7 萬 8 千多人。

### 二、一些較為重要的共黨組織

日本共產黨：是日本的第三大在野黨，在在野勢力中僅次於民主黨與社會民主黨，早年是「歐洲共產主義」（主張走議會路線贏得執政後來實現理念）的成員。

菲律賓共產黨：早年主張以暴力革命、流血鬥爭來奪取政權，從而被宣布為非法組織。後來分裂，部分接受安撫，部分仍主張武裝鬥爭，建有「新人民軍」在呂宋島中部活動，菲政府表示已敞開大門願與他們談判。

尼泊爾共產黨：1991 年尼泊爾開放民主選舉，1994 年，尼共贏得執政，成立共黨政府，但一年後即下臺。1998 年尼共分裂為馬列主義派（新的）與聯合馬列主義派（原有的）。現聯合馬列主義派（又稱馬列主義統一共產黨）為議會最大反對黨。

塔吉克共產黨：為塔國第二大政黨，僅次於執政的人民民主黨。

印度共產黨：信奉馬列主義；1960 年代分裂出一支印度共產黨（馬克思主義派），現這支成為其國內最大的左翼政黨。

約旦共產黨：是該國二十個合法政黨中的一個。

哈薩克共產黨：1991 年成立，1994 年登記，是「獨立國家國協」（蘇聯解體後，除波羅的海三小國直接獨立並加入聯合國外，其餘的原十二個加盟共和國則組成此一鬆散的聯邦）共產黨聯盟之成員，在國會上下兩院均有席次。

吉爾吉斯共產主義者黨：1992 年登記，現為該國最大政黨。

黎巴嫩共產黨：1970 年初與約旦、伊拉克、敘利亞等國共產黨組成了反對以

<sup>7</sup> 亞洲各國共黨組織與活動情況所參閱的資料包括：

同註 6 之部分。

世界共運百年風雲（北京：中國檔案出版社，1997 年 10 月 1 版，1998 年 3 月第二次印刷）。

楊元恪、陳剛主編，1989 年以來東歐中亞政黨嬗變（北京：中共中央黨校出版社，1993 年 1 月）。

2003 年世界年鑑（臺北：中央通訊社，民國 91 年 12 月）。

色列的「共產主義行動組織」，並取得黎國的合法地位。

敘利亞共產黨：分為巴格達派與費薩爾派兩個組織。

斯里蘭卡共產黨。

以色列共產黨。

### 三、共產黨的變化

解散或停止活動者：柬埔寨共產黨（波布領導的馬克思主義派赤棉於 1981 年 9 月解散）、緬甸共產黨、泰國共產黨（自認為現階段搞武裝鬥爭奪權不具備客觀成功條件）、馬來西亞共產黨、巴基斯坦共產黨、阿富汗祖國黨、巴勒斯坦人民黨……。

質變後現仍執政者：蒙古人民革命黨（1990 年放棄馬列主義，1996 年大選敗北，結束了長達七十五年的共黨統治，惟 2000 年再度奪回政權，它已轉型為類似歐洲實行民主社會主義的中間偏左政黨）。

更改名稱、質變，現仍執政者：土庫曼民主黨（原名土庫曼共產黨）。

### 四、在共產主義運動中曾盛極一時的：印尼共產黨

1965 年時黨員人數達 400 萬，自以為條件成熟，實則錯估了形勢，9 月 30 日發動政變，但奪權失敗，史稱九三〇事件，從此被宣布為非法組織，並遭全面取締。1999 年，瓦希德總統欲撤銷對共黨之黨禁命令，遭國會（人民協商會議）反對而作罷，絕大多數印尼人民均堅決反共。

## 肆、今日歐洲共黨存在情況<sup>8</sup>

### 一、東歐變天：指一黨專政的共產黨全數淪為在野黨，甚或解散

解散者：波蘭共產黨（統一工人黨），1990 年 1 月解散。原波共領袖克瓦希涅夫斯基組織成立波蘭社會民主黨，並任黨主席，1995 年克氏當選波蘭共和國第三任總統，2000 年再度連任。

仍維持原名：匈牙利社會主義工人黨（匈牙利共產黨），在議會內無議席。（部分人士脫黨組建了匈牙利社會黨）。

<sup>8</sup> 歐洲各國共黨組織與活動情況所參閱的資料包括：

同註 6、註 7 之部分。

周新城等著，蘇聯東歐國家的演變及其歷史教訓（合肥：安徽出版社，2000 年 9 月）。

張蘊嶺主編，東歐劇變與世界格局（北京：社會科學文獻出版社，1999 年 2 月 2 版）。

張澤等主編，國際共運的起伏發展（天津：社會科學出版社，1991 年 8 月）。

中華人民共和國外交部政策研究室編，中國外交—2002 年（北京：世界知識出版社，2002 年 7 月）。

王曉民主編，世界各國議會全書（北京：世界知識出版社，2001 年 1 月）。

新世紀全球百科全書（臺北：貓頭鷹出版社，2001 年 5 月）。

更改名稱且質變：

東德共產黨（統一社會黨）更名為民主社會主義黨。雖淪為在野黨，但在大肆革新後，兩德統一竟成為今日東柏林最得民心的政黨。

保加利亞共產黨，1990年4月改名為保加利亞社會黨，6月大選獲勝，繼續執政，1991年10月淪為在野黨，1994年又組閣並執政，1997年再淪為在野黨，現為保國第二大黨，僅次於民主力量聯盟。

阿爾巴尼亞共產黨（勞動黨）：1991年6月更名為社會黨，淪為在野後，1997年贏得總統選舉，現任政府成立於2002年2月，是由社會黨等組織聯合政府。

分裂：捷克斯洛伐克共產黨分裂分子：

捷克和摩拉維亞共產黨，在議會中仍有一定席位。

斯洛伐克民主左翼黨，為斯國之執政黨，係聯合執政。

解體：南斯拉夫共產黨（共產主義者聯盟）於1991年南國一分为五（南斯拉夫聯盟、斯洛維尼亞、克羅埃西亞、馬其頓、波斯尼亞和黑塞哥維那等五個共和國）後更名為南斯拉夫社會黨，2000年9月下旬大選，社會黨下臺，2002年3月，南斯拉夫更改國名為「塞爾維亞與蒙特尼哥羅」，南斯拉夫從此在地圖上消失，成為歷史名詞，南斯拉夫社會黨亦自動更名為塞爾維亞社會黨。

終止活動者：羅馬尼亞共產黨。羅共頭子希奧塞古夫婦於1989年12月被處死後，由原羅共幹部為主成立了數個政黨如：社會民主黨（現為議會第一大黨）、大羅馬尼亞黨（現為議會第二大黨）、社會主義勞動黨。

## 二、蘇聯解體

蘇聯總統戈巴契夫於1985年3月上任後鑑於世界潮流所趨，乃推動改革的新思維，實施民主化、多元化，從而在國際上贏得一致好感，1990年獲頒諾貝爾和平獎。但譽滿天下者，謗亦隨之，國內則不幸造成分裂，1991年8月19日，以副總統為首的傳統派發動政變，不到三天即被救平，歸功於俄羅斯總統葉爾欽的反擊。事後戈氏除辭去蘇共總書記之職務外，並宣布解散蘇聯共產黨中央委員會，葉爾欽及部分加盟共和國的領導人則取締蘇共組織、終止蘇共活動……，此刻之蘇共，猶如過街老鼠，12月25日，蘇聯正式解體，蘇共亦壽終正寢，走入歷史。

## 三、一些較為重要的共黨組織

法國共產黨：1920年12月為要求加入第三國際，從而自社會黨中分裂出來，在國會中有若干席次。現法國是由多數派的社會黨聯合了共產黨、綠黨及一些獨立左派，共組聯合內閣。

義大利共產黨與義大利重建共產黨：義共曾為西方民主國家的第一大共產

黨，1991年後更名為左翼民主黨。反對更改名稱者則退出另組重建共產黨（或稱共產主義重建運動）。兩者在國會中均有議席，其中左翼民主黨是第二大政黨，僅次於力量黨；重建共產黨則是第五大政黨。

西班牙共產黨：與法國共產黨、義大利共產黨共同創設過「歐洲共產主義」。現為西國第三大政黨，迄今仍有相當力量，僅次於執政的人民黨，再次為社會主義工人黨（或稱工人社會黨，在1982-1995期間執政長達十三年）。

希臘共產黨：現為希國第三大政黨，僅次於執政的泛希臘社會主義運動及新民主黨。

葡萄牙共產黨：現為葡國第三大政黨，僅次於執政的社會黨，再次為社會民主黨。

俄羅斯聯邦共產黨：1990年6月方成立，宣稱自己是代表勞動人民的黨，所謂勞動人民指的是：工人、農民、知識分子。其推出的候選人雖兩度角逐總統失敗，力量卻不可小覷，他是國家杜馬第一大黨，擁有最多的國會議員席次。

白俄羅斯共產黨：今日白國的最大政黨，宣稱自己是蘇聯共產黨執政時期白俄羅斯共產黨的繼承者。白國另有白俄羅斯共產黨人黨，是一極左政黨，仍堅持馬列主義和蘇維埃制度。

烏克蘭共產黨：烏國國會第一大黨，卻未能有效整合左翼力量，致1994及1999年兩次總統大選均未上榜。

其它：奧地利共產黨、比利時共產黨人聯盟、丹麥社會主義人民黨（由丹麥共產黨分裂出來）、德國的共產黨、芬蘭共產黨、盧森堡共產黨、瑞典左翼黨（原名左翼黨）——共產黨人，1990年後去掉共產黨人字眼）、瑞士勞動黨（原名瑞士共產黨）、聖馬力諾重建共產黨。

## 伍、今日中南美洲共黨存在情況<sup>9</sup>

### 一、仍在執政者：古巴共產黨

卡斯楚總統統治古巴已超過四十五個年頭，現年老力衰，古巴或古共未來會有何種變化與發展，值得觀察。

### 二、曾由信奉馬列主義的政黨執政或統治者

智利曾由社會黨、尼加拉瓜曾由桑定民族解放陣線統治過外；蓋亞那合作共和

<sup>9</sup> 同註8。

國人民進步黨信奉馬克思主義，1992 年上臺執政，1997 年及 2001 年均由其提名之候選人當選總統，現已轉向，放棄馬列主義，改走自由市場經濟道路。

### 三、一些較為重要的共黨組織

巴西共產黨：1962 年從巴西的共產黨中分裂出來，全力支持左派工人黨候選人魯拉當選總統。

智利共產黨：原名社會主義工人黨，1922 年改稱現名迄今，曾與阿葉德總統時代的社會黨聯合執政。1999 年曾推出候選人參與總統大選，得票率為 3.19%。

瓜德羅普共產黨：原為法國共產黨海外省支部，1958 年脫離法共。

宏都拉斯共產黨：與古巴共產黨關係至為密切。

委內瑞拉爭取社會主義運動：係由脫離委共的人士所組成，主張將採馬克思理論應加以革新。

厄瓜多爾共產黨。

祕魯共產黨（團結）。

多明尼加共產黨。

墨西哥社會主義人民黨。

巴拉圭共產黨。

尼加拉瓜共產黨。

牙買加共產黨。

### 四、共產黨的變化

解散或停止活動者：瓜地馬拉勞動黨、薩爾瓦多共產黨。

放棄馬列主義，質變，改建成新黨者：巴西的共產黨改名社會主義人民黨、墨西哥統一社會黨改名為墨西哥社會黨、哥倫比亞獨立革命工人運動。

黨名未變，卻不再堅持暴力革命，從而成為合法的政黨；或如較早時期信奉「歐洲共產主義」的各共產黨，走議會路線：今日多數的共產黨。除前面所云一些較為重要的共黨組織外，尚有烏拉圭共產黨、阿根廷共產黨……等。



## 陸、今日非洲、北美洲、大洋洲共黨存在情況<sup>10</sup>

### 一、曾經信奉馬列主義執政的政黨

安哥拉人民解放運動：1970年代執掌政權後，實施馬列共產主義統治，1976年古巴出兵安哥拉，1990年起又宣布放棄馬列主義，改行民主社會主義與多黨制，1991年古巴撤回其駐軍。

剛果共和國勞動黨：1969年底成立，執掌政權後，宣布實施馬列主義和一黨專政，1990年底放棄，推動多黨制度，1992年舉行總統大選失利，淪為在野黨，1997年10月方又重新贏回執行權。

莫三鼻克解放陣線黨：1962年成立後即將自己定位為馬列主義的先鋒黨，1977年起在蘇聯支持下實行一黨專政，1989年後方宣布放棄馬列主義並實施多黨政治。

埃塞俄比亞（另譯衣索比亞）：1977年2月門格斯圖中校發動政變奪取政權，至1991年5月被推翻止，實施過馬列主義，古巴亦曾派軍駐在該國，1994年6月大選後放棄了馬列主義。現由人民革命民主陣線實施所謂的一黨主宰、多黨參政的政治體制。

布吉納法索：原名上伏塔共和國，1984年改為現名。1960年脫離法國獨立後即政變頻傳，1974年後實施過馬列主義一黨專政，直至1990年方推動政治多元化。

### 二、現仍存在的共產黨

南非共產黨：雖不是執政黨，卻是南非共和國執政黨（南非非洲人國民大會，簡稱非國大）的重要政治盟友，非國大的領導階層中竟有近三分之一是南非共產黨員。是今日非洲最大的共黨組織。

蘇丹共產黨：1989年6月，蘇丹發生軍事政變，蘇共被取締後即轉入地下活動。

摩洛哥進步與社會主義黨：原名摩洛哥共產黨，二次大戰期間成立，現為全國二十六個政黨中的一個。

賴索托共產黨：1961年成立。

加拿大共產黨：二次大戰期間曾派白求恩醫生赴中國大陸共黨占領區工作。現力量極小。

美國共產黨：力量極小，主張通過和平手段進行鬥爭。

---

<sup>10</sup> 同註8。

澳大利亞共產黨（馬列）：力量極小。

紐西蘭共產黨：力量極小。

## 柒、中共終將質變

今日全球僅存的五個共黨執政國家中，全賴中共為首扛起了所謂的社會主義大旗於不墜。中共之所以能屹立不搖，則係歸功於二十五年前鄧小平毅然決然的推動了改革開放政策。

中共第十六大於 2002 年 11 月 8 日至 14 日在北京舉行，江澤民在首日政治報告中再提「三個代表」，表示這是對馬列主義毛思想鄧理論的繼承和發展；另提到「企業家」的地位，雖不令人意外，但強調「他們是工人階級隊伍的壯大和素質的提高」卻非比尋常。閉幕當天，大會通過修改黨章，開宗明義指出：「中國共產黨是中國工人階級的先鋒隊，同時是中國人民和中華民族的先鋒隊，是中國特色社會主義事業的領導核心，代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表中國最廣大人民的根本利益。」時代在變、環境在變、潮流也在變，中共為期能適應生存與持續發展，致不停的在調整、在轉變。

事實上，共產黨人將「無產階級」的定義或解釋，也不斷的在調整、在轉變：

- 一、馬克思所謂的無產階級是工人。
- 二、列寧所指的無產階級則擴大為工農群眾。
- 三、毛澤東的無產階級再擴大為工農兵大眾。

中共在文化大革命（1966-1976 年）發起初期，被鬥爭的對象稱為黑五類（地主、富農、反革命分子、壞分子、右派分子），後又增加了四類（叛徒、國特、走資派、知識分子），毛將知識分子打成臭老九。

四、鄧小平的無產階級除工農兵外，再增加知識分子，鄧的解釋是：他們是從事「腦力勞動」的工人階級，一般的工人只是從事「體力勞動」為主。知識分子從此翻身。

五、江澤民、胡錦濤的無產階級，除工、農、兵、知識分子外，這次十六大，則再增加了私營企業主或企業家們。早在江澤民時代（1990-2002 年）已有四十萬的私營企業主、企業家以走後門的方式加入共產黨，中共只是睜隻眼、閉隻眼，時至今日，則是正式修改黨章，允許私營企業主可以入黨，依江澤民所提三個代表的說法：私營企業主或企業家是「代表著先進的生產力」，也是從事「腦力勞動」的工人階級。「工人階級」的範圍愈來愈廣，「無產階級」的解釋或定義也愈來愈寬。

量變（現有 6,694 萬多黨員，號稱全球第一大黨）之後，終將質變（按字義解釋，真正的無產階級是一無所有，沒有任何財產的人，但今日的中共黨員，逐步的、漸多的，成為新的有財有產、有權有勢的特殊階級），已是指日可待之事矣。

1995 年，中共中央組織部還發通知，堅拒私營企業主加入共產黨，因為他們的屬性是資產階級。今依江澤民的說法，中共是「代表先進文化的前進方向」，必須：尊重勞動、尊重知識、尊重人才、尊重創造；如此一來，私營企業主、企業家、資本家、個體戶、銀行工作者、演員、歌唱家、藝術表演者、各行各業的服務業者、計程車司機……；只要付出了勞動、知識、服務，都是無產階級，中共除了要尊重「勞力者」外，也必須尊重「勞心者」。江澤民又說，一切合法的勞動收入、還有包括非勞動收入（諸如利潤、各種租金、利息、投資股票、債券），都應受到保護，早年視「利潤」為「剩餘價值」，是資本家或商人（即通稱的資產階級）對勞動者（無產階級）的剝削，今已完全改觀。江澤民並強調「海內外各類投資者的創業活動，都應受到鼓勵」，以往將這些人看作是「買辦」、「洋奴」資產階級，現也不復存在，反之，三資企業（外人獨資企業、中外合資企業、中外合作企業）最為蓬勃發展，為中國大陸帶進了或提供了大量的外資與商機。

中國共產黨業由無產階級政黨逐漸變為包含士農工商，尤其是工商分子在內的資產階級政黨。經濟改革之後，「黨」的性質也在改變，政治改革也終將是遲早之事。

仍由共黨統治的國家中<sup>11</sup>：

寮國於 1986 年 11 月第四次全國代表大會時，提出了經濟體制改革，並要積極改善投資環境以吸收外資。

越南於 1986 年 12 月第六次全國代表大會後，經濟的改革開放政策逐步開展。

古巴於 1991 年 10 月第四全國代表大會時，制定了改革開放政策，吸收外資，允許小私有制……。

北韓例外，在經濟方面仍堅持自力更生，獨立自主的原則，實行「建立社會主義自立民族經濟」的路線。

## 捌、殘存的共黨游擊隊或左派革命軍

時至今日，全球只剩極少數的共黨游擊隊或左派革命軍，他們是：

一、尼泊爾毛派共黨游擊隊

---

<sup>11</sup> 同註 6 之。

1996 年成立後，即不時的對政府機關、警察單位……進行武裝攻擊，截至 2002 年底止，至少造成五千多人死亡，聲稱是受到毛澤東思想的影響，欲在尼泊爾進行土地改革，並要求廢除君主政體、召開人民代表大會、制定新憲法，近時較為重大之事件是 2002 年 11 月 15 日深夜，又攻擊了警察局……等有關單位，有一百餘人死亡（含游擊隊員在內），尼國政府已表示願與他們和談<sup>12</sup>。

## 二、菲律賓共產黨（馬列主義）的新人民軍

菲共馬列主義派主張用武裝鬥爭和統一戰線，走農村包圍城市的道路，從而在 1969 年 3 月於呂宋島中部建立了新人民軍武裝力量，並展開游擊活動。1992 年菲政府讓菲共合法化，即在法律上成為合法政黨，菲共卻拒絕接受，致與政府的衝突仍存在著。新人民軍在 1993 年時有一萬多人，1998 年剩七千多人<sup>13</sup>。

2003 年 3 月底，菲律賓又爆發武裝衝突，政府軍擊斃了 20 名反政府軍<sup>14</sup>。

## 三、哥倫比亞左派革命軍

1998 年 11 月，哥倫比亞總統為安撫前共黨游擊隊——現稱左派革命軍或革命武裝部隊，特與之談和，將一塊與瑞士面積相等的地區讓給他們，以冀換得和平，但 2002 年初，政府軍與游擊隊談判破裂，雙方爆發了軍事衝突，政府軍收回了聖維森特鎮，它是左派革命軍所控制的五個主要城鎮中最大的一個<sup>15</sup>。哥國除形成國中有國的奇特現象，一如當年的中共在陝北特區，有自己的軍隊與邊區政府外，從此國無寧日。

單是 2003 年 8 月上旬，左派革命軍即發動了三起汽車炸彈攻擊事件，除造成人員傷亡外，財物損失亦重大<sup>16</sup>。哥國政府稱他們是恐怖組織。設在倫敦的「世界市場研究中心」按照「世界恐怖主義指數」的研究結果，特在 8 月中旬發布在未來十二個月內將遭受恐怖攻擊的國家，風險名列全球第一的就是哥倫比亞<sup>17</sup>。

時至今日唯一有能力對共黨游擊隊或者左派革命軍提供援助者非中共莫屬，但事實上今日的中共作為又給人昨非今是的感受。

中共宣稱高舉馬克思列寧主義毛澤東思想的大旗，所謂毛澤東思想，在軍事方

<sup>12</sup> 參閱：

中國時報（臺北），民國 91 年 10 月 6 日，第 10 版。

中國時報（臺北），民國 91 年 10 月 13 日，第 10 版。

中天電視新聞（臺北），民國 91 年 11 月 16 日夜間新聞報導。

<sup>13</sup> 參閱各國共產黨總覽，前揭書，頁 88-99。

<sup>14</sup> 年代電視新聞（臺北），民國 92 年 3 月 30 日夜間新聞報導。

<sup>15</sup> 聯合報（臺北），民國 91 年 2 月 25 日，第 12 版。

<sup>16</sup> 中央日報（臺北），民國 92 年 8 月 12 日，第 8 版。

<sup>17</sup> 聯合報（臺北），民國 92 年 8 月 18 日，第 14 版。

面特別強調「武裝鬥爭」、「槍桿子出政權」。緣於 1927 年 4 月 12 日，蔣介石在上海發動清黨運動，有成千上萬的共產黨人被消滅<sup>18</sup>，8 月 7 日，中共中央在漢口召開緊急會議，毛在會中發言時明確指出：「以後要非常注意軍事，須知政權是由槍桿子中取得的。」毛當時並當選為中央臨時政治局候補委員，但他謝絕了一些同志要他留在中央工作的建議，反而表示「我要上山去結交綠林好友，去農村開展土地革命鬥爭。」<sup>19</sup>中共從而在井崗山建立基地，在江西贛南搞游擊活動。

俟 1949 年 10 月，中共奪取政權後，毛把美國當成頭號敵人，要打倒美帝、消滅資本主義，但毛知道，光憑中共根本無力對抗美帝，故要儘可能地聯合國際上受到美國侵略、壓迫的國家，組成反美統一戰線，這就是要聯合整個亞洲、非洲、拉丁美洲的人民一起來反對美國，要大力支援各國人民反對美帝國主義<sup>20</sup>。此一時期，毛澤東不但鼓勵東南亞和各國共黨游擊隊的暴動，並且呼籲全世界受壓迫的人民勇敢起來反抗政府或執政者。故在毛時代，援外是重要政策，尤其是東南亞、非洲及一些信奉馬列主義的政黨均是其援助之對象。

但今日中共的外交方向已完全改弦更張，例 2002 年 7 月，尼泊爾國王賈南德拉前往中國大陸訪問，在與中共國家主席江澤民會晤時，江氏親口承諾：絕不會支持尼國境內的毛派共黨游擊隊，並譴責他們顛覆政府的行為，直如恐怖分子的行徑<sup>21</sup>。令人覺得不可思議。一葉落而知秋，對菲共新人民軍及哥國左派革命軍更不可能予以支援矣。全球唯一有能力援助各國共黨或左派游擊隊的中共政權，竟與他們保持距離，甚或劃清界線，此誠時代在變、環境在變、潮流也在變，這二十多年來，中共本身確實起了相當大的變革，毛澤東槍桿子出政權、農民革命、人民戰爭，已不適應今日世界之形勢。現全球的共產黨絕大多數都具有合法地位，走議會路線，透過選舉贏得執政來實現理念，才是正途與上策。

## 玖、結 論

全球的共黨組織數目，1991 年之前與 1992 年之後，有相當的差異，變化如下表：

<sup>18</sup> 依中共的說法，1927 年的清黨運動，被殺死的共產黨員有四萬多人。原有黨員接近六萬人，1927 年底時剩下一萬餘人。劉吉主編，中國共產黨七十年（上海人民出版社，1991 年 6 月），頁 161。

<sup>19</sup> 轉引自：柴宇球主編，毛澤東大智謀（上卷）（北京：中國檔案出版社，1998 年 3 月），頁 104-106。

<sup>20</sup> 葉自成，新中國外交思想：從毛澤東到鄧小平（北京：北京大學出版社，2001 年 6 月），頁 186-187。

<sup>21</sup> 聯合報（臺北），民國 91 年 7 月 12 日，第 11 版。  
中國時報（臺北），民國 91 年 7 月 15 日，第 11 版。

	亞 洲	歐 洲	中南美洲	北美洲	非 洲	大洋洲	合 計
國 家 數	49	44	33	2	53	14	195
1991 年之前 共黨組織數目	40	60	50	2	10	7	約 170
1992 年之後 共黨組織數目	25	40	20	2	5	4	100 約

註：黨名不一定叫做共產黨，有些稱工人黨、勞動黨、人民黨、人民革命黨……等不一而足，雖稱信奉馬列主義，但彼此間有很大差別，在經濟體制的主張上，幾乎都已質變，以中共為最。在政治體制上，除少數仍堅持共產黨一黨專政外，絕大多數接受行多黨制，走議會路線，以早年歐洲共產主義的義共、法共、西共、日共為例，主張透過選舉，而非暴力革命奪權。1992 年後，舊的共黨組織剩下約 80 個，只湧現出新的共黨組織約 20 個。例如蘇聯，原只有一個蘇聯共產黨（蘇共），但其解體前後，原名加盟共和國的共黨組織又以獨立個體出現，數目自然就增加了

表面上看全球仍有約一百個共黨組織，但絕大部分實力都微不足道，世人所關心者：馬克思主義有否可能東山再起？

套用中共領導者之一李鐵映的話說：「儘管 20 世紀末期發生了蘇聯解體、東歐劇變，但這並不能說明歷史就此轉向，更不表明社會主義已經失敗，這只是社會主義實現過程中出現的一個小波折。」<sup>22</sup>鄧小平則曾說過：「我堅信，世界上贊成馬克思主義的人會多起來，因為馬克思主義是科學的。」<sup>23</sup>

今日資本主義經濟全球化後，有關馬克思的經濟學說，不論大家看法如何？但他強調犧牲奉獻之精神，為弱勢團體發聲、為貧窮百姓代言，的確發人深省。諸如：  
一、勞動力價值學說

謂勞動力的價值量係取決生產人數的生活資料所必須的社會必要勞動時間，亦即是說勞動神聖，只有勞動才能創造出價值。臺灣在股市狂飆的時代，造就了不少股市大戶；樂透彩發行後，一夜致富成億萬富豪者也大有人在；社會上充斥著投機心理、好逸惡勞，幻想一步登天，粗重的活沒人願幹，謀職則盼錢多事少離家近，致社會上充滿貪婪自私、急功好利。

馬克思指出：「勞動生產力愈高，生產一種物品所需要的勞動時間就愈少，凝結在該物品中的勞動量就愈小，該物品的價值就愈小。相反地，勞動生產力愈低，生

<sup>22</sup> 菲爾德·卡斯特羅（即卡斯楚）著，王玫等四人譯，全球化與現代資本主義（北京：社會科學文獻出版社，2000 年 11 月），李鐵映總序部分。

<sup>23</sup> 鄧小平文選（第三卷）（北京：人民出版社，1993 年 10 月），頁 382。1992 年 1 月 18 日至 2 月 21 日在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點。

產一種物品的必要勞動時間就愈多，該物品的價值就愈大。可見商品的價值量與體現在商品中的勞動的量成正比。」<sup>24</sup>亦即是說勞動力的價值的多寡，係按勞動的量、所投入勞動時間的長短來衡量，體力勞動（如工人、農夫）和腦力勞動（如大學教授、科學家）時薪相等，即勞動力的價格相等（勞動力價值用貨幣形式表現出來謂之勞動力價格），亦即工人做工一小時與大學教授上課或研究一小時，工資是一樣的。這雖然造成如大陸順口溜所言：搞原子彈不如賣茶蛋，操手術刀不如拿剃頭刀。但馬氏強調知識愈高、能力愈強者，就更應該抱持犧牲奉獻的精神來為人服務，仍是鏗鏘有聲。

## 二、剩餘價值學說

這是馬克思論證資本家及商人是靠剝削工人與消費者來積累其剩餘價值（即利潤），這剩餘價值是由工人的剩餘勞動（即非必要勞動或稱額外的勞動）所創造出來，最後卻被資本家給無償占有了。馬克思說資本主義的生產方式就是「生產剩餘價值或賺錢，是這個生產方式的絕對規律……勞動力的出賣條件不管對工人怎樣有利，都要使勞動力不斷地再出賣，使財富作為資本不斷地擴大再生產。」<sup>25</sup>

馬克思指出資本家及商人為了多得剩餘價值，通常的作法包括：提高產品或商品的售價、延長工人的工作時間、減少工人的工資。雖然孫中山先生曾提出美國福特汽車公司的作法（降低產品或商品的售價、縮短工人的工作時間、增加工人的工資）加以駁斥。唯不必諱言，兩人都犯了以偏概全的誤謬，亦即都只見樹未見林。

馬克思一生最痛恨兩種人：資本家、商人，源於其對剩餘價值的研究。時至今日，以臺灣為例，對工人及消費者訂有《勞動基準法》與《消費者保護法》，用來維護兩者的權益，但還是無法完全免除被剝削的事實，致工人抗爭運動層出不窮，消費者權益受影響依舊不斷發生。

## 三、資本積累資本積聚論與資本集中學說

這是馬克思最具先見之明，對世人也最具震撼性的研究發現。首先，資本主義的生產本質就是不斷的追求剩餘價值，資本家就靠著賺取剩餘價值來積累其財富；繼之，資本家將所積累的財富再轉化為資本，使生產的規模再擴大，從而資本總額積聚後，愈積愈多；最後大資本家以兼併方式吞食小資本家，形成所謂的汽車大王、鋼鐵大王、石油大王、塑膠大王……，資本逐漸集中在少數大資本家或今日的財團手中，這是資本主義生產與發展的必然結果，世界上形成兩大階級：大資產階級（或資產階級）與無產階級。俟貧富差距懸殊後，共產革命必不可免，窮人會起來革富

<sup>24</sup> 馬克思恩格斯全集（第二十三卷）（北京：人民出版社，1972年9月），頁53-54。

<sup>25</sup> 同註24，頁679。

人的命，再將其財產朋分與共。

1999 年 7 月，聯合國發布的一份報告指出：全球最富有的三個人其財富加起來之後，竟超過三十五個國家六億人口國民所得的總和；再者，全球最富有的前 200 個人所擁有的資產加起來後，竟超過全球 41% 人口所得的總和<sup>26</sup>。與馬克思所言，非常吻合。

2002 年 2 月，「世界經濟論壇」年會在紐約舉行，參加者包括來自全球一百多個國家的政要、名流在內，達三千人，場內的發言多在強調經濟全球化是如何如何的重要，然而在場外則有勞工團體在示威、抗議、批評道：經濟全球化的結果只是少部分已開發與工業發達國家得利，開發中國家則受到不公平剝削，世界的貧富國家差距愈益兩極化<sup>27</sup>。

微軟公司創辦人，也是全球首富比爾蓋茲 (Bill Gates) 在會中心有所危的言道：「如果有一群人認為這個世界對他們不公平，則他們會很容易產生對全體人類而言極為危險的仇恨。」<sup>28</sup>

靠馬列主義起家的中共，推動改革開放後二十多年來，沿海與內地之間、城市與農村之間，貧富差距愈益懸殊。2002 年時，大陸社會最富的前 20% 的人，他們的財富占全國財富的 51%；反之，最窮的後 20% 的人，他們的財富僅占全國的 4%；全國人口當中有 3.5%，一年的收入平均達二萬元人民幣，但高達 50% 以上，竟不到二千元人民幣<sup>29</sup>。致民眾之反應一如順口溜：「辛辛苦苦三十年，一朝回到解放前。」，對改革開放後所造成貧富差距的更加擴大至感不滿，中共以共產革命得取天下，卻也可能終結在共產革命手中。無怪乎鄧小平指出：「中國要警惕右，但主要是防止左。」

30

在日本享有「經營指導之神」美譽的船井幸雄於 2002 年 9 月應邀來臺訪問，以「資本主義的終結與轉型」為題發表演講時指出：「過去以資本主義和市場經濟為主，企業強調利己與競爭，這種經濟思維雖曾促進全球經濟的繁榮與發展，但因充滿了矛盾，與宇宙萬物不能和諧，現資本主義已逐漸走入末路。從日本的經泡沫瓦解、九一一恐怖攻擊事件後美國必須以戰爭來攻擊反對資本主義的國家以維持其資本主義掛帥的地位，由這種種的脫序狀況來看，資本主義正在崩潰。」<sup>31</sup>當資本主義

<sup>26</sup> 中國時報 (臺北)，民國 88 年 7 月 13 日，第 13 版。

<sup>27</sup> 中國時報 (臺北)，民國 91 年 2 月 2 日，第 10 版。

<sup>28</sup> 聯合報 (臺北)，民國 91 年 2 月 5 日，第 11 版。

<sup>29</sup> 中央日報 (臺北)，民國 92 年 3 月 10 日，第 6 版。

<sup>30</sup> 同註 23，頁 375。

<sup>31</sup> 聯合報 (臺北)，民國 91 年 9 月 6 日，第 7 版。



經濟全球化高唱入雲之際，船井幸雄之言有如暮鼓晨鐘。

2002 年 10 月，巴西大選，左派的工人黨候選人魯拉獲得大勝，成千上萬民眾湧上街頭大肆慶祝，盡情揮舞著工人黨的紅白兩色旗和共產黨的鐵錘鐮刀旗，巴西共黨全力支持魯拉<sup>32</sup>。拉丁美洲三十三個國家中，除古巴為共黨執政外，委內瑞拉、厄瓜多爾、巴西則由左派執政。

資本主義經濟全球化之後，極左的馬克思主義並非沒有可能捲土重來，這是值得美國、西方工業發達國家去深思的。但若能師馬克思之意，可說是左派、中間偏左或中間派（如民主社會主義、孫中山先生的民生主義……）的理念；棄馬克思之法，即反對極左（如列寧、史達林、毛澤東代曾推動或所實施的經濟政策）的意識形態，世界或許會較美好與和諧些。

---

<sup>32</sup> 聯合報（臺北），民國 91 年 10 月 29 日，第 11 版。

## 法律與法制

## 評述中國大陸《價格法》

## An Evaluation on the Price Law in Mainland China

胡祖舜 ( Hu Tzu-Shun )

行政院公平交易委員會企劃處科長

自改革開放後，中國大陸的經濟體制產生了「質」的變化——由高度管制經濟漸次轉變成市場經濟。為適應此一轉變，中國大陸陸續發布了相關的法令，例如：《反不正當競爭法》（1993）、《消費者權益保護法》（1994）、《廣告法》（1995）及《價格法》（1997）等。惟因「價格」是市場經濟運作順遂與否的重要指標，《價格法》的訂定自然對中國大陸整個市場法律機制產生了重大的影響。本篇文章將先行簡述《價格法》的沿革與內容，同時亦與臺灣地區現行的相關法令，尤其是《公平交易法》中對價格形成的規範，做一比較，最後則為結語。

## 壹、中國大陸《價格法》

## 一、《價格法》的沿革

中國大陸有關市場價格的法律機制，濫觴於 1963 年國務院頒布的《關於物價管理的試行規定》。在改革開放後，國務院又於 1982 年通過《物價管理暫行條例》，雖然初步的將價格工作導引至法制的軌道上，但該條例仍具有濃厚的行政管理色彩。1987 年，國務院發布了《中華人民共和國價格管理條例》，成為在《價格法》正式立法前，規範中國大陸價格制度的主要依據。在中國大陸十四大報告中指出，價格改革是市場發育和經濟體制改革的關鍵，應當根據各方的承受能力，積極建立以市場價格形成為主的價格體制。於是，1997 年 12 月 29 日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十九次會議通過《中華人民共和國價格法》，並自 1998 年 5 月 1 日起正式施行，成為調整中國大陸價格關係的基本法律制度及其他一切價格法規的依據。

## 二、《價格法》的內容

《價格法》計有總則、經營者的價格行為、政府的定價行為、價格總水平調控、價格監督檢查、法律責任及附則等 7 章 48 條。僅依序說明如下：

#### 總則

第 1 章第 1 條揭示了制定價格法的目的，在於規範價格行為，發揮價格合理配置資源的作用，穩定市場的價格水平，保護消費者和經營者的合法權益，促進社會主義市場經濟健康發展。

為了健全宏觀經濟調控，中國大陸乃逐步實行主要由市場供需所形成價格的機制，亦即，大多數商品和服務價格實行市場調節價，極少數商品和服務價格實行政府指導價或者政府定價。

所謂市場調節價，是指由經營者自主制定，透過市場競爭形成的價格（按《價格法》第 3 條第 2 項指出，經營者是指從事生產、經營商品或者提供有償服務的法人、其他組織和個人）。政府指導價，則指由政府價格主管部門或者其他有關部門，按照定價權限和範圍規定基準價及其浮動幅度，指導經營者制定的價格。政府定價，乃指由政府價格主管部門或其他有關部門，按照定價權限和範圍制定的價格。

#### 經營者的價格行為

除依照《價格法》規定適用政府指導價或政府定價外，商品價格和服務價格實行市場調節價，由經營者依法自主制定；經營者定價，應當遵循公平、合法和誠實信用原則，以及生產經營成本和市場供求狀況而定。第 11 條則明確界定經營者進行價格活動時，享有以下權利：

自主制定屬於市場調節的價格。

在政府指導價規定的幅度內制定價格。

制定屬於政府指導價、政府定價產品範圍內的新產品的試銷價格，特定產品除外。

檢舉、控告侵犯其依法自主定價權利的行為。

經營者銷售、收購商品和提供服務，應當按照政府價格主管部門的規定明碼標價，註明商品的品名、產地、規格、等級、計價單位、價格或者服務的項目、收費標準等有關情況。另經營者不得在標價之外加價出售商品，不得收取任何未予標明的費用。依據「關於商品和服務實行明碼標價的規定」所稱明碼標價，是指經營者收購、銷售商品和提供服務按照本規定的要求公開商品價格、服務價格等有關情況的行為。

對於不正當的價格行為則在第 14 條條列，經營者不得為之：

相互串通，操縱市場價格，損害其他經營者或者消費者的合法權益；

在依法降價處理鮮活商品、季節性商品、積壓商品等商品外，為了排擠競爭對手或者獨占市場，以低於成本的價格傾銷，擾亂正常的生產經營秩序，損害國家利益或者其他經營者的合法權益；

捏造、散布漲價信息，哄抬價格，推動商品價格過高上漲的；

利用虛假的或者使人誤解的價格手段，誘騙消費者或者其他經營者與其進行交易；

提供相同商品或者服務，對具有同等交易條件的其他經營者實行價格歧視；

採取抬高等級或者壓低等級等手段收購、銷售商品或者提供服務，變相提高或者壓低價格；

違反法律、法規的規定牟取暴利；

法律、行政法規禁止的其他不正當價格行為。

仲介機構提供有償服務收取費用、經營者銷售進口商品、收購出口商品，均應遵守《價格法》的規定。

政府的定價行為

第 18 條指出下列商品和服務價格，政府在必要時可以實行政府指導價或者政府定價：

與國民經濟發展和人民生活關係重大的極少數商品價格；

資源稀缺的少數商品價格；

自然壟斷經營的商品價格；

重要的公用事業價格；

重要的公益性服務價格。

國務院價格主管部門和其他有關部門，按照中央定價目錄規定的定價權限和具體適用範圍制定政府指導價、政府定價；其中重要的商品和服務價格的政府指導價、政府定價，應當按照規定經國務院批准。省、自治區、直轄市人民政府價格主管部門和其他有關部門，應當按照地方定價目錄規定的定價權限和具體適用範圍制定在本地區執行的政府指導價、政府定價（按第 19 條規定定價目錄由國務院價格主管部門制定，省、自治區、直轄市人民政府以下各級地方人民政府不得制定）。市、縣人民政府可以根據省、自治區、直轄市人民政府的授權，按照地方定價目錄規定的定價權限和具體適用範圍制定在本地區執行的政府指導價、政府定價。

另外為提高政府價格決策的科學性、全面性，減少盲目性、片面性，使定價更加符合實際，第 23 條規定，制定關係群眾切身利益的公用事業價格、公益性服務價格、自然壟斷經營的商品價格等政府指導價、政府定價，應當建立聽證會制度。聽

證會相關規定則列於「政府價格決策聽證辦法」中。

#### 價格總水平調控

價格調控的目的，是使價格結構合理化、價格水平升降幅度適度化。依據《價格法》政府可以建立重要商品儲備制度，設立價格調整基金，調控價格，穩定市場。為適應價格調控和管理的需要，政府價格主管部門應當建立價格監測制度，對重要商品、服務價格的變動進行監測。政府在糧食等重要農產品的市場購買價格過低時，可以在收購中實行保護價格，並採取相應的經濟措施保證其實現。當市場價格總水平出現劇烈波動等異常狀態時，國務院可以在全國範圍內或者部分區域內採取臨時集中定價許可權、部分或者全面凍結價格的緊急措施。

#### 價格監督檢查

第 34 條規定政府價格主管部門進行價格監督檢查時，可以行使下列職權：

詢問當事人或者有關人員，並要求其提供證明材料和與價格違法行為有關的其他資料；

查詢、複製與價格違法行為有關的帳簿、單據、憑證、文件及其他資料，核對與價格違法行為有關的銀行資料；

檢查與價格違法行為有關的財物，必要時可以責令當事人暫停相關營業；

在證據可能滅失或者以後難以取得的情況下，可以依法先行登記保存，當事人或者有關人員不得轉移、隱匿或者銷毀。

此外，政府部門價格工作人員不得將依法取得的資料或者了解的情況用於依法進行價格管理以外的任何其他目的，不得洩露當事人的商業秘密。另《價格法》也鼓勵各組織（消費者組織、職工價格監督組織、居民委員會、村民委員會以及消費者等）對價格行為進行社會監督，新聞單位亦有權進行價格輿論監督。任何單位和個人均有權對價格違法行為進行舉報。政府價格主管部門應當對舉報者給予鼓勵，並負責為舉報者保密。

#### 法律責任

經營者不執行政府指導價、政府定價以及法定的價格干預措施、緊急措施的，責令改正，沒收違法所得，可以並處違法所得五倍以下的罰款；沒收違法所得的，可以處以罰款；情節嚴重的責令停業整頓。

經營者因價格違法行為致使消費者或者其他經營者多付價款的，應當退還多付部分；造成損害的，應當依法承擔賠償責任。

經營者違反明碼價規定的，責令改正，沒收違法所得，可以並處五千元以下的罰款。

經營者被責令暫停相關營業而不停止者，或者轉移、隱匿、銷毀依法登記保存的財物的，處相關營業所得或者轉移、隱匿、銷毀的財物價值一倍以上三倍以下的罰款。

地方各級人民政府或者各級人民政府有關部門違反本法規定，超越定價權限和範圍擅自製定、調整價格或者不執行法定的價格干預措施、緊急措施的，責令改正，並可以通報批評；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分。

#### 附則

國家行政機關收費是指政府機關向特定事物實施特定管理、提供特定服務收取的費用，是特殊的價格形成。因此《價格法》對此有原則性的規範，提出應當依法進行，嚴格控制收費項目，限定收費範圍、標準。鑒於有其特殊性，內容比較複雜，需清楚規範，因此，由國務院另行制定具體管理辦法。但利率、匯率、保險費率、證券及期貨價格、適用有關其他法律、行政法規之規定，不適用於《價格法》。

#### 三、其他相關規定

依據《價格法》，2003年6月18日中國大陸國家發展改革委員會以3號令形式發布《制止價格壟斷行為暫行規定》，明確規定價格壟斷的涵義，列舉價格壟斷行為的各種態樣，並提出制止價格壟斷的相應處罰規定。暫行規定已自2003年11月1日起正式施行。

暫行規定所指的價格壟斷行為，是指經營者經過相互串通或者濫用市場支配地位，操縱市場調節價，擾亂正常的生產經營秩序，損害其他經營者或者消費者合法權益，或者危害社會公共利益的行為。由此可見，價格壟斷行為僅限於經營者自主製定的市場調節價格，因為只有經營者自主制定，通過市場競爭形成價格，才有相互串通，協商一致，實行價格壟斷的問題。對於政府定價或政府指導價則不在規定的調整範圍內。

暫行規定中列舉的價格壟斷行為，主要有兩種形式：其一是指經營者相互串通，通過協定、決議或協調等方式，操縱市場調節價格，態樣有：

- 統一確定、維持或變更價格；
- 通過限制產量或者供應量，操縱價格；
- 在招投標或者拍賣活動中操縱價格；
- 其他操縱價格的行為。

其二是經營者憑藉其市場支配地位，以低於成本的價格傾銷，或者以採取回扣、補貼、贈送等手段，變相降價、達到排擠和損害競爭對手的目的，以及價格歧視和牟取暴利。

除《制止價格壟斷行為暫行規定》外，《價格法》實施五年以來，中國大陸中央亦先後頒布了十三個配套法規、規章：

- 《價格違法行為行政處罰規定》；
- 《關於制止低價傾銷行為的規定》；
- 《關於商品和服務實行明碼標價的規定》；
- 《國家計委和國務院有關部門定價目錄》；
- 《價格行政處罰程式規定》；
- 《價格違法行為舉報規定》；
- 《禁止價格欺詐行為的規定》；
- 《國家計委價格規章及其他規範性文件清理結果目錄》；
- 《政府制定價格行為規則》；
- 《重要商品和服務價格成本監督暫行辦法》；
- 《政府價格決策聽證辦法》；
- 《食鹽價格管理辦法》；
- 《價格監測規定》。

在資本主義的市場經濟中，政府均尊重市場價格機能，甚少針對市場價格形成制定特別法律規範。依名稱觀之，中國大陸的《價格法》似以政府力量主導價格形成，在該法相關條款中亦不排除此可能性，但《價格法》及其較重要之配套法規《制止價格壟斷行為暫行規定》中若干條款，仍有相當程度的尊重市場經濟的意涵：

濫用市場支配地位：暫行規定第五條至第八條。

聯合串通：《價格法》第十四條、暫行規定第四條。

約定轉售價格：暫行規定第五條。

在一般民主國家裡，上開之規定多出現於各國的競爭法中，在臺灣則稱為《公平交易法》。因此，在下一節中將就中國大陸《價格法》、《制止價格壟斷行為暫行規定》之相關規定與臺灣《公平交易法》做一比較。

## 貳、與臺灣《公平交易法》的比較

各國競爭法的存在目的，在於保護市場價格由供需方決定，不受外力不當干擾，臺灣的《公平交易法》自不例外，對以下訂價行為視為違反：

獨占事業禁止行為：對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更。（第十條第一項第二款）

聯合行為之禁止：有競爭關係之事業間以合意方式共同決定商品或服務的價格。(第七條第一項、第十四條)

約定轉受價格：事業對於其交易相對人，就供給之商品轉售與第三人或第三人再轉售時，應容許其自由決定價格。(第十八條)

茲以表列方式相互比較中國大陸《價格法》、《制止價格壟斷行為暫行規定》與臺灣《公平交易法》的相關規定：

中國大陸《價格法》或《制止價格壟斷行為暫行規定》	臺灣《公平交易法》相關條文規範	備 註
<p>價格法 第十四條 經營者不得有下列不正當價格行為： 相互串通，操縱市場價格，損害其他經營者或者消費者的合法權益；</p> <p>在依法降價處理鮮活商品、季節性商品、積壓商品等商品外，為了排擠競爭對手或者獨占市場，以低於成本的價格傾銷，擾亂正常的生產經營秩序，損害國家利益或者其他經營者的合法權益；</p> <p>捏造、散布漲價信息，哄抬價格，推動商品價格過高上漲的；</p> <p>利用虛假的或者使人誤解的價格手段，誘騙消費者或者其他經營者與其進行交易；</p> <p>提供相同商品或者服務，對具有同等交易條件的其他經營者實行價格歧視；</p>	<p>第十四條 事業不得為聯合行為。 第十九條第一項第四款 以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭、參與結合或聯合之行為。</p> <p>第十條第一項第一、二款 一、以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。 二、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更。</p> <p>第十九條第一項第三款 以脅迫、利誘或其他不正當之方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為。</p> <p>第二十四條 除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。</p> <p>第十九條第一項第三款 以脅迫、利誘或其他不正當之方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為。</p> <p>第十九條第一項第二款 無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為。</p>	<p>本條款事涉事業間的水平與垂直聯合行為。</p>



<p>採取抬高等級或者壓低等級等手段收購、銷售商品或者提供服務，變相提高或者壓低價格；</p> <p>第四十七條 利率、匯率、保險費率、證券及期貨價格、適用有關其他法律、行政法規之規定，不適用本法。</p>	<p>第二十四條 除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。</p> <p>第四十六條 事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不牴觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定。</p>	
<p>制止價格壟斷行為暫行規定</p> <p>第四條 經營者之間不得通過協議、決議或協調等串通方式實行下列價格壟斷行為： 統一確定、維持或變更價格； 通過限制產量或者供應量，操縱價格； 在招投標或者拍賣活動中操縱價格； 其他操縱價格的行為。</p> <p>第五條 經營者不得憑藉市場支配地位，在向經銷商提供商品時強制限制其轉售價格。</p> <p>第六條 經營者不得憑藉市場支配地位，違反法律、法規的規定牟取暴利。</p> <p>第七條 經營者不得憑藉市場支配地位，以排擠、損害競爭對手為目的，以低於成本的價格傾銷；或者採取回扣、補貼、贈送等手段變相降價，使商品實際售價低於商品自身成本。</p> <p>第八條 經營者不得憑藉市場支配地位，在提供相同商品或者服務時，對條件相同的交易物件在交易價格上實行差別待遇。</p>	<p>第十四條 事業不得為聯合行為。</p> <p>第十八條 事業對於其交易相對人，就供給之商品轉售與第三人或第三人再轉售時，應容許其自由決定價格；有相反之約定者，其約定無效。</p> <p>第十條第一項第四款 其他濫用市場地位之行為。</p> <p>第十條第一項第一款 以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。</p> <p>第十條第一項第四款 其他濫用市場地位之行為。</p>	<p>約定轉售價格之行為。</p> <p>此為賣方濫用市場力的行為。</p>

## 參、結 語

綜合上述，中國大陸《價格法》立法目的雖在規範價格行為，使其發揮合理配置資源的作用。但在此亦願指出兩點《價格法》中若干值得我們注意之處：

### 一、政府介入的時機

在市場經濟體制下市場失靈（market failure）時，政府方行介入市場運作。《價格法》第 18 條列舉之各事項雖為市場失靈，本無厚非之處，惟仍以國營事業為經濟活動主體、深具高度管制經濟色彩的中國大陸，此一條款好似賦予中國大陸當局「空白支票」可依其所好隨時的介入市場運作。

### 二、價格監督單位

消費者組織、職工價格監督組織、居村民委員會及新聞單位等有權對價格進行監督，此乃價格法第 37 條的規定。惟中國大陸《價格監督規定》中，僅規範縣級以上各級人民政府之價格監督，非政府組織如何進行價格監督以及權利義務，確未有任何規定。

1989 年到 1991 年共產體制的崩潰，引發了所謂的「轉型經濟體」（transition economy）向市場經濟的過渡。這種轉型可以一次完成，即所謂「大震撼」（big bang）：一次廢除所有市場交易行為中的政府控制與命令。另一個作法是採取漸進式的過渡。從蘇聯及東德轉型的經驗得知，漸進式的過渡所須支付的社會成本或較低，我們樂見中國大陸的轉型，但所有的轉型都不可能一次到位。

法律與法制

# 中共人民法院組織與職掌概述

## The P.R.C. Court's Organization and Duty

郭崇武 ( Kuo Chung-Wu )

本刊編輯委員

### 壹、前言

中共的人民法院是公、檢、法、司體系中的法院系統，行使國家審判權（人民檢察院行使國家檢察權，公安機關和司法部行使國家行政權）。最高人民法院是與國家主席、國務院、中央（國家）軍委和最高人民檢察院平行的機關，均向最高國家權力機關全國人民代表大會及常設機關全國人大常務委員會負責；至於各級人民法院的工作都必須接受同級人大的監督。但最重要的還是人民法院必須服從中共黨的領導，不能以審查獨立成因為名排斥黨紀委在政治思想上的領導。

### 貳、人民法院的性質、任務、基本原則和制度

按中共《憲法》第一百二十三條規定，人民法院是國家的審判機關，獨立行使審判權——代表人民行使，這是其性質，也是其職能。

人民法院的任務是審判刑事和民事案件，並通過審判活動，懲辦一切犯罪分子，解決民事糾紛，以保衛無產階級專政制度，維護社會主義法制和社會秩序，保護社會主義的全民所有的財產、勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，保護公民的人身、民主和其他等權利，保障社會主義革命和建設事業的順利進行。另用其全部活動教育公民忠於社會主義祖國，自覺遵守《憲法》和法律。

中共宣稱各類、各級人民法院審判工作主要堅持的基本原則為：一、依法獨立審判；二、公民在適用法律上一律平等；三、公開審判；四、被告有權獲得辯護；五、使用本民族語言文字進行訴訟。

至於人民法院審判工作的基本制度是：一、兩審終結制度，即一個案件經過兩級人民法院的審判，即告終結。二、合議制度，第一審案件，由審判員或者審判員和陪審員組成合議庭進行；但簡單的民事案件、輕微的刑事案件和法律另有規定的案件，可以由審判員一人獨任審判。三、審判委員會制度，審判委員會制度既是各級人民法院設立的審判工作的組織，又是進行審判工作的一種制度，任務有：討論重大的或者疑難的案件。總結審判經驗，討論分析審判工作中出現的新情況、問題，檢查執法情況，提出該院審判工作中改進辦法。討論其他有關審判工作的問題。審判監督制度，即對已發生法律效力的判決、裁定，發現確有錯誤，依法重新進行審判。迴避制度，即審查計判人員如與正在審理的案件有利害關係，不參加或者退出審理活動。

### 參、人民法院的組織與職權

人民法院的組織體系是：最高人民法院、地方（普通）各級人民法院及包括各級軍事、鐵路運輸、海事等法院在內的專門法院（附中共人民法院及所屬組織體系表），實行四級二審終審制，因此設置其特點是多級原則。

#### 一、最高人民法院

最高人民法院（以下簡稱高法院）是最高審判機關，行使國家最高審判權，同時監督地方各級人民法院和專門人民法院的工作。院長由全國人民代表大會選舉和罷免，每屆（五年）任期與全國人大相同，連續任職不能超過兩屆，並向全國人大負責和報告工作。副院長、審判委員會（在體系內的各級、各種人民法院均設立，是由院長主持的本院最高的審判組織，負責總結審判工作經驗，討論重大的或者疑難的案件和其它有關審判工作的問題，是領導集團，而非法律執行機構）委員、庭長、副庭長、審判員，由全國人大常委會根據院長的提請任免。高法院具有與國務院同等的地位，即只對全國人大和全國人大常委會負責。

現任院長、首席大法官蕭揚，重要黨職有中共十六屆中央委員、中央政法委員會委員、中央社會治安綜合治理委員會副主任、該院黨組書記。副院長有一級大法官曹建明（常務副院長兼該院黨組第一副書記）、姜興長（該院黨組第二副書記）、李國光、沈德詠、萬鄂湘（民革中央副主席）、黃松有、江必新等人；中共中央紀律檢查委員會派駐該院紀檢組組長李玉成；政治部主任蘇澤林兼機關黨委書記；（以上諸人均為高法院審判委員會當然成員）。根據《法官法》的規定，法官分首席大法官、大法官、高級法官、法官四等十二級，高法院院長為首席大法官；高法院副院長、

審委會委員，各省、自治區、直轄市高級人民法院院長為大法官，分一、二級；高級法官分四級有三萬餘名，法官分五級有十八萬餘名（至 2002 年底資料）。

主要職權有：

監督地方各級人民法院和專門人民法院的審判工作。

審判全國性的重大刑事案件和全國範圍內有重大影響的民事、經濟、行政案件及它認為應當由自己審判的第一審案件；

審判不服高級和專門人民法院的第一審判決或者裁定的上訴或抗訴案件。

對各級人民法院已生效的判決和裁定，如發現確有錯誤，有權提審或者指令下級人民法院再審；

負責核准死刑案件和授權高級人民法院核准部分死刑案件；

對於在審判過程中如何具體運用法律問題作出司法解釋；

負責管理各級人民法院的設置和人員編制等司法行政工作，並決定海事法院的設置或者變更、撤銷，規定海事法院管轄區域的劃分及審判機構、辦事機構的設置。

依據《人民法院組織法》規定，高法院設刑事審判庭、民事審判庭等，並根據需要可以設其他審判庭。已完成機關機構改革，加強審判業務機構，對非審判業務機構進行較大較高度的精簡，其人力比約七成二對二成八；另為適應經濟全球化和加入世界貿易組織及大陸對外開放不斷擴大，海事海商及涉外、涉臺港澳的商事案件大量增加，改革了該院審判庭的設置，特重大民事審判格局（設立四個民事審判庭），把經濟（知識產權）、交通運輸納入民事審判範圍，建立所謂刑事、民事、行政三大審判體系，現有九庭、二室，庭室名及職掌如下：

立案庭：對高法院辦理的各類案件進行立案。其中，對高法院受理的各類第一、二審案件，死刑復核案件以及請示案件，最高人民檢察院（以下簡稱最高檢）按照審判監督程式提出的抗訴案件，領導和領導機關批辦轉辦的各類申訴、申請再審案件，不服高級人民法院裁判的知識產權、海事、行政、執行、賠償申訴和申請再審的案件登記立案後轉有關庭（辦）處理。審查不服高法院生效裁判的各類申訴和申請再審案件，審查不服高級人民法院復查駁回、再審改判的刑事、民事（不含知識產權、海事等）申訴和申請再審案件，認為申訴無理的，予以駁回；符合立案條件的，移送審判監督庭審查處理。審查處理未經高級人民法院復查、再審的不服基層人民法院、中級人民法院、高級人民法院刑事、民事（不含知識產權、海事等）申訴和申請再審的案件。對其中少數符合立案條件的，移送審判監督庭處理。

審查處理未經高級人民法院復查、再審的不服基層人民法院、中級人民法院知識

產權、海事、行政、執行、賠償申訴和申請再審的案件。對其中符合立案條件的，移送有關庭（辦）處理。處理非訴來信、採訪。審理管轄爭議案件。處理司法救助申請事宜。對高法院審理的各類案件進行審限流程管理。

本庭和審判監督庭係法院體制改革後所新設立，以確立立審、審監、審執「三個分立」的機制。

刑事審判第一庭：審判危害國家安全罪、危害公共安全罪、侵犯公民人身權利民主權利罪、妨害社會管理秩序罪、危害國防利益罪、軍人違反職責罪等第一、二審案件，復核死刑案件。審理相關的涉外內審案件。審理涉外移管案件。審理相關的因特殊情況在法定刑以下判處刑罰的復核案件；審理因特殊情況假釋的復核案件。處理相關的死刑喊冤案件。審查死刑備案材料。辦理相關大案要案的協調、指導事宜。指導全國法院的減刑、假釋工作。

刑事審判第二庭：審判破壞社會主義市場經濟秩序罪、侵犯財產罪、貪污賄賂罪、瀆職罪等第一、二審案件，復核死刑案件。審理相關的因特殊情況在法定刑以下判處刑罰的復核案件。處理相關的死刑喊冤案件。辦理相關大案要案的協調、指導事宜。

民事審判第一庭：審判第一、二審有關婚姻家庭、勞動爭議、不當得利、無因管理等傳統民事案件，房地產案件（包括房屋買賣、租賃、預售、按揭、開發合同案件，土地使用權出讓、轉讓合同案件，建築工程承包合同等案件）；不動產相鄰關係案件，鄰地利用權案件以及其他不動產案件（包括山林、水利、草原、灘塗、鐵路、機場、公路、橋梁、港口、堤壩等不動引起的案件。涉及以房地產及其他不動產為抵押的合同，其性質以主合同性質確定）；農村承包合同案件；自然人之間、自然人與法人、其他組織之間的合同、侵權案件。審理申請撤銷相關仲裁的案件。

審理適用特別程式的案件。辦理相關的申請復議案件。審批高級人民法院相關案件延長審限的申請。指導人民法庭工作。

民事審判第二庭：審判第一、二審國內法人之間、法人與其他組織之間的合同糾紛和侵權糾紛案件，審判第一、二審國內證券、期貨、票據、公司、破產等案件。審理申請撤銷國內仲裁的案件。辦理相關的申請復議案件。審批高級人民法院相關案件延長審限的申請。

民事審判第三庭：審判第一、二審著作權（包括電腦軟體）、商標權、專利權、技術合同、不正當競爭以及科技成果權、植物新品種權等知識產權案件。審查處理不服高級人民法院生效裁判的知識產權申請再審案件以及少數立案庭移送的不服基層人民法院、中級人民法院生效裁判的知識產權申請再審案件。辦理知識

產權申請復議案件。 審批高級人民法院知識產權案件延長審限的申請。

民事審判第四庭： 審判第一、二審海事案件。 審判第一、二審法人之間、法人與其他組織之間的合同和侵權涉外、涉港澳臺案件；審判第一、二審證券、期貨、票據、公司、破產等涉外、涉港澳臺案件；審判第一、二審信用證案件。 審查申請撤銷、承認和強制執行國際仲裁裁決、外國法院判決的案件。 審查有關涉外仲裁條款效力的案件。 審查處理不服高級人民法院生效裁判的海事申請再審的案件及少數立案庭移送的不服中級人民法院和海事法院生效裁判的海事申請再審的案件、海事行政案件和有關海事扣船執行案件。 審批高級人民法院相關案件延長審限的申請。

值得一提的是，中共強調，在審理涉臺民事案件時，要根據「一國兩制」的基本原則，通過民事訴訟，增進臺胞對中共司法制度的瞭解，推動兩岸關係的發展。2002年3月，高法院施行「關於涉外民商事案件訴訟管轄若干問題的規定（共七條）」，分對涉外，涉臺地區與涉港、澳特區民商事案件的管轄法院、案件類型、審判監督等作出規定。適用：涉外合同和侵權案件；信用狀糾紛案件；申請撤銷、承認與強制執行外國法院民商事判決、裁定的案件。

行政審判庭： 審判第一、二審行政案件和行政賠償案件。 審查處理立案庭移送的不服高級人民法院生效裁判的行政申訴案件及少數立案庭移送的不服基層法院、中級人民法院生效裁判的行政申訴案件。 審判最高檢按照審判監督程式對下級人民法院作出的行政生效裁判提出抗訴的案件。 審查行政機關申請強制執行案件。 審批高級人民法院行政案件延長審限的申請。

本庭內另有高法院賠償委員會辦公室： 依法辦理應由本院賠償委員會受理的國家賠償案件。 審查處理不服高級人民法院賠償委員會決定的賠償申訴案件及少數立案庭移送的不服中級人民法院賠償委員會決定的賠償申訴案件。 辦理賠償委員會日常事務，執行賠償委員會決定事項。

審判監督庭： 審判最高檢按照審判監督程式對下級人民法院作出的刑事、民事（不含知識產權、海事等）生效裁判提出抗訴的案件；審判最高檢按照審判監督程式對本院各類生效裁判提出抗訴的案件；審判高級人民法院按照審判監督程式改判死刑，報請本院核准的刑事案件；依法核准因被告人在死緩考驗期內故意犯罪，應當執行死刑的案件。 審查處理本院已經發生法律效力、經立案庭審查認為符合立案條件的各類案件；審查處理經高級人民法院復查駁回或者再審改判，仍繼續向本院申訴、申請再審，經立案庭審查認為符合立案條件的刑事、民事（不含知識產權、海事等）案件；審查處理雖未經高級人民法院復查、但立案庭認為原審裁判符

合立案條件的少數刑事、民事（不含知識產權、海事等）案件。 審查處理院領導、領導機關交辦的，不服本院生效裁判的各類案件，以及下級人民法院生效裁判的刑事、民事（不含知識產權、海事等）案件。 審批高級人民法院民事再審案件延長審限的申請。

執行工作辦公室： 執行高法院一審生效法律文書及法律規定應當由高法院執行的其他生效法律文書，必要時組織或參加下級法院重大疑難案件的執行工作。

辦理當事人對高級人民法院在執行過程中作出的拘留、罰款決定不服，按照民訴法的規定向本院申請復議的案件。 審查、監督立案庭移送的當事人或案外人提出的各級人民法院執行案件過程中存在違法執行或消極執行問題的執行案件。 協調處理法院間在跨省（自治區、直轄市）執行過程中發生的爭議案件；協調處理執行過程中突發的暴力抗法事件；協調處理高級人民法院報送的執行法院與公安、檢察、工商、銀行、稅務、海關、部隊等有關部門或其他執法機關在執行過程中發生衝突的案件。 組織全國法院統一的執行行動。

研究室： 辦理審判委員會會務，開展總結審判經驗的調研及辦理其他有關審判工作的事項。 起草司法解釋及有關組織、協調、編纂等工作。 起草綜合性文件、報告。 負責司法統計。 負責宏觀調查研究工作。 參與立法活動，研究、徵集對法律、法規、規章草案的意見。 對下級人民法院和有關部門提出的法律適用問題進行答覆。 辦理或協調辦理涉港、澳、臺的法律事務。 指導少年法庭工作。 辦理人權方面的事務。

而在非審判業務機構為局（九）、處（二十）級，因資料不全，已知有：辦公廳、司法行政裝備管理局、外事局（以上單位統一負責司法行政工作）；政治部（下設法官管理部門、組織人事部、警務部，對法官、司法行政人員、法院系統人民警察實行分類管理）；紀檢部門；國家法官學院；法律研究所；人民法院出版社；人民法院報；人民司法雜誌；影視中心；中國法院網。

## 二、地方各級人民法院

地方各級人民法院分三級： 省、自治區、直轄市高級人民法院； 省、自治區（按地區）、直轄市內和省、自治區轄市、自治州設立中級人民法院； 縣、市、自治縣、市轄區基層人民法院。地方各級人大選舉和罷免本級人民法院院長，根據院長的提請任免同級人民法院副院長、審判委員會委員、庭長、副庭長、審判員。省、自治區、直轄市的人大常委會，根據主任會議的提名，決定省、自治區內按地區設立和在直轄市內設立的中級人民法院院長的任免。

高級人民法院



在省、自治區、直轄市設立。審理法律規定由它管轄的第一審案件；下級人民法院移送審判的第一審案件；對下級人民法院判決和裁定的上訴案件和抗訴案件；人民檢察院按照審判監督程式提出的抗訴案件。

#### 市級中級人民法院

在省、自治區內按地區（盟）；直轄市內；省轄市、自治區轄市和自治州內設立。審理法律規定由它管轄的第一審案件；基層人民法院移送審判的第一審案件；基層人民法院判決和裁定的上訴和抗訴案件；人民檢察院按照審判監督程式提出的抗訴案件；監督轄區內基層人民法院的審判工作。

#### 縣級基層人民法院

在縣、自治縣、市和市轄區內設立，另可在本轄區範圍內設立人民法庭。審理第一審案件，但法律另有規定的案件除外；處理不需開庭審判的民事糾紛和輕微刑事案件；指導人民調解委員會的工作。

### 三、專門人民法院

專門人民法院是設在特別部門或者對特定案件設立的審判機關，目前有軍事、鐵路運輸、海事等三種法院。

#### 軍事法院

設置軍（基層級）軍事法院（包括軍級、兵團級、海軍艦隊和大軍區空軍軍事法院等）；大軍區級軍事法院（包括大軍區、海軍、空軍和共軍總直屬隊軍事法院等）；共軍軍事法院。審理：現役軍人、文職幹部和在編職工的刑事犯罪案件；高法院授權審理的刑事案件；在作戰區和戒嚴區，由統帥部、高法院授權審理的刑事案件；還依法審判違反軍人職責的犯罪案件；民事案件由地方人民法院受理。

#### 鐵路運輸法院

在鐵路沿線設置一百八十個鐵路運輸中級法院（鐵路管理局所在地）和基層法院（鐵路管理分局所在地），設立刑事審判庭、經濟審判庭和執行庭等機構。審理由鐵路公安機關偵破、鐵路檢察機關起訴的發生在鐵路沿線的刑事案件；與鐵路有關的經濟糾紛案件。鐵路運輸中級法院審判工作的監督和上訴案件的管轄，由所在地的省、自治區、直轄市高級人民法院負責。

以上現行鐵路司法體制最大的問題就是司法分割（受鐵道部門控管、跨越行政區劃的困境），使司法公正難以保障、案件管轄易起爭端、法律適用不統一、人事任免與權力機關脫離、國家法制不統一，因此改革呼聲乃起，有部分法律學者建議，在鐵路系統建立在由高法院和最高人民檢察院統一領導下的三級三審垂直司法體制，澈底脫離鐵路企業，及結束地方司法機關跨行政區域管轄的現象。

### 海事法院

在大連、天津、青島、上海、武漢、廈門、廣州、海口、寧波、北海等十個沿海或內河港口城市設置海事法院。審理法人、公民之間，法人、公民同外國或地區法人、公民之間，外國或地區法人、公民之間的一審海事、海商案件。其審判工作的監督和上訴案件的管轄，由所在地的省、自治區、直轄市高級人民法院負責。

## 肆、結 語

依照《人民法院組織法》第四條規定，人民法院依照法律規定獨立行使審判權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。但中共至今仍要求建設一支「政治堅定、業務精通、作風優良、司法公正」的法官隊伍，其中並未提到獨立審判的字眼。此外，中共審判權不能獨立並引起爭議和詬病的先天缺陷，就是各級人民法院的審判委員會制度，其問題有三：一、不親自審案，但對重大或疑難案件卻有決定權，其正確性值得懷疑。二、不親歷審判過程而做出判決，使法律規定的公開審判原則流於空談。三、做出判決的判決書只簽署合議庭成員名字，卻不見審判委員會成員的名字，是種權責不一致的作法，有問題時容易產生互相推諉，這樣如何避免判決不公及司法腐敗等現象？另審判委員會成員幾乎就是各該級人民法院黨組成員，目的就是確保審判權牢握在忠於黨的法官手中，由此證明，人民法院一定不能「自外」於中共的黨。

中共人民法院組織體系表

