

北韓核武爭議的緣起及解決之道

時評 The Origin of and Solution to the North Korea Nuclear Dispute

林秋山 (Lin, Chiou-Shan)

慶熙大學政治學博士、中國文化大學教授

壹、前言

北韓在美國國慶日試射數枚彈道飛彈，引發美、日、韓等國強烈指責，並積極謀求對策。正當聯合國安全理事會通過有限度制裁北韓決議案之際，不意7月17日竟傳出北韓最高領導人金正日已頒布「戰時動員令」，要求所有軍人取消休假，做好備戰工作，一般平民也被限制不得任意遷徙云云。稍後則指出這僅是悄悄地在軍方和民間的緊急網路流傳而已，並未公開發布，雖作若干澄清，但並未完全否認其事。從上述事實，我們不難看出大家對北韓情勢的感受。北韓情勢何以出現如此僵局，如何化解，讓我們來作一個歷史性的回顧。

貳、地理位置重要 為兵家所必爭

朝鮮半島位於東北亞的一隅，是日本西進的跳板，是俄國勢力向太平洋延伸的出海口，是中國大陸安全保障的前哨，自古以來即為周邊國家衝突的火藥庫。小時候家喻戶曉的民間故事書—薛仁貴征東，1592年的壬辰倭亂，1876年的江華島事件，1882年的壬午軍亂，1884年的甲申政變，1894年的中日甲午戰爭，1904年的日俄戰爭，1950年所爆發的韓戰，都說明其位置的重要性及其一舉一動都與周邊國家有密切關係。

韓國和中國的歷史關係悠久，遠的可追溯到4,300餘年前箕子到朝鮮建國，漢設四郡，近的，諸如部分韓國人之奉明為正朔，清朝時代兄弟之邦與君臣之約，中華民國對韓國臨時政府的特別支持，使得朝鮮官方文書謂韓國古有小中華之稱，可見雙方關係之密切。

辦選舉之南韓成立自由民主的政府，大韓民國在1948年8月遂先行成立，9月朝鮮民主主義人民共和國亦在蘇俄的扶持下成立，使得南、北韓的分裂從軍事性的權宜措施走向政治性長期化的結果，蘇俄對分裂韓國覬覦之深之久，由此可見。

伍、北韓發動韓戰 諸多背景因素

南、北韓分別成立政府後，雙方人民還是可以自由來往，並無太大敵意，當時的韓國政治領袖，有人堅決主張非組織統一政府不可，有人認為無妨先分別成立政府再謀求統一，這可說韓國式的統獨之爭。分裂後的土地面積北韓大於南韓，人口南韓多於北韓，軍經實力北韓優於南韓。1949年因國、共內戰，中華民國政府從大陸撤退到臺灣，這似乎給北韓領導人金日成一些啟示和鼓勵，中國共產黨能，朝鮮的共產黨為什麼不能？讓金日成有藉戰爭統一韓國的想法。

根據蘇聯所公開有關韓戰的機密檔案的說法，金日成有了以武力統一韓國的想法後，為尋求蘇聯的支持而拜訪史達林。史達林同意金日成的構想，但要求在發動戰爭之前一定要得到毛澤東的同意。金日成到大陸看毛澤東，說明他在南韓潛伏了2、30萬間諜，只要一聲令下可以南、北夾攻，一舉擊潰南韓，美軍既已撤離不可能因此又派兵重回到南韓作戰。毛澤東說，你要「解放」南韓，我有什麼理由反對？並表示給予精神和物質的支持，金日成返回北韓後，終於擇定1950年6月25日揮兵南下，發動韓戰，造成今日局面。

陸、南、北韓關係 從對峙到和解

韓戰因聯軍的參戰及中國的「援朝志願軍」而形成僵局後，先由印度，再由蘇俄建議而達成停戰協定。停戰後的雙方關係，在1950年代北韓展開和平攻勢，李承晚亦表示不放棄北進統一，是互相叫囂、零星衝突的對峙時期。1960年代南韓在朴正熙發動軍事革命取得政權後，確立了「先建設、後統一」的政策目標，並於中期後政經實力開始超越北韓，是冷戰時期。1970年光復節，朴正熙在演說中建議南、北韓應作善意的競爭，互相開放，讓人民自由選擇，得到北韓善意的回應，於翌年舉行南、北紅十字會談；72年經由政府正式會談而發表七·四共同聲明，表示排除外力的干預，謀求民族自主統一，並架設熱線電話直通南北，於板門店設立南北聯絡事務所；73年朴正熙並發表「大統領對有關和平統一外交政策的特別聲明」，表示暫時性的承認北韓，願意同時進入聯合國，並同時改善其與中、蘇的外交關係，惜因在日本綁架金大中事件引起北韓不滿而中斷接觸，到1979年10月朴正熙被弑身

亡才又恢復，這10年可說是接觸的時代。

朴正熙被弒後，雙方都有很大改變，有了更積極接觸。1984年9月南韓漢城京畿一帶發生空前大水災，北韓表示善意，提供值美金3,000萬元之食物、水泥、衣料、藥物等各種物資賑災，並訂定合營法，採取「宥和策」，新設「對外聯絡部」，翌年雙方互派離散家族故鄉訪問團和藝術公演團訪問對方。金日成還說他晚到訪東歐10年，大有悔不當初之意，而南韓因主辦86年漢城亞運會和88年漢城奧運會，極需營造和平氣氛，雙方積極展開經濟合作會談、體育會談、國會議員會談等各種會談，89年還舉行高位層（即總理）會談，前後長達3年，於90年簽署「南北和解、不可侵、交流和合作協議書」，2000年6月金大中前往北韓和金正日舉行高峯會，宣示謀求和平統一的決心。並以維持現有政經社會體制、組織聯合政府為目標。

柒、2000年統一說 重創北韓信心

改善南、北韓關係的各種會談進展看起來滿順利的，但樂極生悲，南韓主辦88年漢城奧運會獲得空前成功，真是佳評如潮，名利雙收，氣勢如虹，使韓國的國際地位節節升高。同時，東歐國家紛紛改弦易轍，放棄共黨專政，改採自由民主體制，柏林圍牆崩塌，東西德統一，共黨政權真有窮途末路之感。這時韓國又陸續與前蘇聯和東歐國家建立外交關係，92年更與北韓有血盟關係的中國建交，整個局勢對南韓非常有利，大有統一南北韓之勢。這時南韓又高喊公元2000年前韓國就會統一，南韓所謂的統一當然是指南韓統一北韓而言，不會是北韓統一南韓，也就是說北韓政權將會消失，會被消滅，這就當時情形看來是有其可能性的。

同一時期，國際媒體又大量報導北韓發生嚴重飢荒，已餓死300萬人，金正日面臨眾叛親離、軍紀渙散的困局，難保不自我崩潰，甚至說他罹患羊癲瘋、酒精中毒，可能已經不在人世云云。面對這種情勢，北韓為求自保、為求延續政權，保障既得利益，只好冒險、甘冒天下大不諱，採取最廉價、最有效、最快速的方法，即發展核子武器以挽回劣勢，以求能與南韓並存、相抗衡。

捌、保障北韓延續 解決核武危機

自1991年起至98年止，個人曾8次前往北韓參觀訪問，包含外型已完工，內部未隔間裝潢之100餘層的柳京大飯店，及其他數棟4、50層的觀光飯店。這些觀光飯店之動工興建大都始於80年代，與前述北韓賑濟南韓水災、訂合營法開放外人投

資，採「宥和策」緩和南北韓關係，新設對外聯絡部加強對外聯絡工作等等，益能印證其確有開放改革之意，但因內外情勢的變化為保障政權之安全、延續，而不得不推遲或延緩其步伐，這當為北韓發展核武，引起國際間愛好自由和平國家撻伐，製造朝鮮半島情勢緊張最主要的原因，因此解決的最好方法是保障其政權之安全，保障其政權之存續。

個人在上述期間訪問北韓時，曾多次參訪其農場、養雞場、養豬場、養魚場、養羊、養兔、養牛……等場地和相關設施，並與負責員工和官員交換意見，且兩度率領我國有關農、漁、畜牧業學者專家和技術人員前往參訪，研商改進方法。大家均認為只要北韓方面能不固守成規，改變若干觀念和作法，其糧食不足問題其實應該不難解決，也應該不是太難的問題。

玖、結語

由於北韓對聯合國安理會的有限度制裁案反應激烈，聲色俱厲，有些人擔心韓戰會不會再度發生？如就當年發生韓戰的諸多背景因素看來，現在實無再度爆發戰爭之理由。而且無論就北韓的統一政策，建立一個形式上統一，而實質上維持南、北韓各自的政經體制和生活形態而言，或南韓暫時性的兩個韓國、統一大業交由後代子孫處理的統一政策而言，均不宜輕啟戰端，因為戰爭的結果可能改變現狀，自不應輕言戰爭。

再就列強對朝鮮半島的政策而言，均以維持朝鮮半島的安定與和平為首要目標，所謂安定就是不要變化，就是維持分裂的現狀，而和平就是不要發生戰爭。因此如無特殊理由或事故，韓戰是不應該再度發生的。

好貓也抓不到老鼠： 政治改革需要宏觀理論

時
評

Good Cats Are Not Enough: Calling for a Macro
Theory of Political Reform

石之瑜 (Shih, Chih-Yu)

國立臺灣大學政治系教授

皇甫平復出江湖，援引越南共產黨的政治改革經驗，探索中國共產黨政治改革的可能方向。不過，照目前這個談法，有些零碎，如果是為了引起注意，則無可厚非，但深入談政治改革，還需要集思廣益發展更宏觀的思維。

談政治改革有三種方式，一種方式是政治學界最流行的，就是根據西方某種政治體制與規範，測量中國落後的差距，擬定拉近的進程。這種方式不顧及中國的現實與需要，充其量只能產生南橘北枳的不適應。

第二種可以稱為中國特色模式，凡是見到什麼感覺還不錯，就先探討一下，試點一下，摸著石頭過河。鄧小平的改革開放屬於這種模式，皇甫平追隨之。然而，政治改革比之前的經濟改革更為浩瀚複雜，起碼不像經濟改革那樣，可以明確地以提升效益為指標，因而能直率的主張，能抓耗子的都是好貓。即使政治改革好像很必要，但是目標是民主、穩定、公平、參與、效率或其他方向，並不明確，就算訂出一個目標，這個目標的內涵也仍然眾說紛紜。

政治改革不同於經濟改革之處，就在於前者必須有某種理論引導。比如20年前推動村民自治，如今遭遇瓶頸，有人認為是黨政關係沒有理順，也有人認為是文化素質不到位，還有人相信只是政策問題。到底問題何在，好像與改革理論家自己的興趣或經驗有關。實際上，從任何角度切入，都可能看到某種問題，但因為角度不同，人人都是理論單幹戶，討論起來一團漿糊，好像雞同鴨講。

理論界的混沌與政策界的茫然呼喚著第三種政治改革模式，亦即結合前兩種模式，既效法政治學家從宏觀掌握中國政治的性質，但不照搬西方作為參照標準，又重視中國特色，但避免單打獨鬥，搞獨門祕訣。

根據當前中國政治傳承的人治文化，與數十年來以黨領政的現實，在民主價值日益受到重視的時代，可以歸納目前出現的改革議題為三個層面。第一個層面是關於政治體系的構成，這裡涉及的問題包括黨與人民的關係、中央與地方關係、主要民族與少數民族的關係與兩岸關係。這些關係都面臨變動，因此衝撞了國民對中國整體的認同。在這個層次上的變革，波及所有人，也影響中國國家的政治性質。

其中最根本的問題，是黨與人民在國家構成上的主從關係。邏輯上人民是國家最高的主權所在，但在實際政治上，如何確保人民的主權？如何看待人民對黨領導的高度期盼與黨對自己的高度期許？如何理解人民在黨領導範圍之外的自發行為或抗爭行為？三個代表理論與保先教育雖然虎虎生風，但都是想從黨內部自我優化，來延緩對黨民關係的探討，也就造成在處理其他幾個國家構成問題時，黨的位置在幕前幕後忽隱忽現，也就限制了理論界針對中央與地方關係、民族關係、兩岸關係的性質，進行直接探討。

表 1 中國大陸政治改革的三個層次

政治改革的層次	改革項目例舉
第一層次：國家的構成	黨與人民的關係 中央與地方關係 主要民族與少數民族的關係 兩岸關係
第二層次：制度與結構	統權與治權的關係 黨政關係 黨軍關係 議政關係 司法獨立性 區域自治的裁量權 民主黨派
第三層次：人民的參與	選舉 上訪 參加政黨 幹群關係

第二個層面是政治制度與政治結構，包括統權（國家主席）與治權（國務院）的關係、黨政關係、黨軍關係、議政關係、司法獨立性、區域自治的裁量權、民主黨派等問題。關於三權分立是否符合國情的辯論屬於這個層次。如果在上述第一個層次的問題獲得有效共識之前，就想要在第二個層次推動改革，將會缺乏堅固的基礎。故不論是在討論黨政關係、議政關係或司法獨立時，大家必須先對於國家構成

的性質有相當程度的同意，否則任何政治結構有關的辯論，往往會因為隱藏了地方情緒、民族情緒、台獨情緒而無法開誠布公的獲得溝通。

目前浮上檯面的政治結構問題已經不少，較為外界注目的是人民地表大會制度的更新。與其說是更新，不如說是氣氛與風格的轉變，確實許多代表表現出的積極性勝過10年前，對政府人事與政策介入的程度有所提升。然而進一步的改革始終提不出來，因為一連串涉及到第一層面的問題沒有答案——在人民代表大會到底如何接受黨的領導？在黨之外另行串連組織的空間有多大？尤其是以專業與民族身分為基礎的串連？在共產黨與民主黨派之外組織競選的可能進程有沒有？

第三個層面是人民對政治的參與，主要包括選舉（人大代表、政府領導與黨幹部）、上訪、參加政黨、幹群關係等等。同理，假如結構問題沒有獲得有效處理之前，試圖在政治參與層面進行改革，往往事倍功半。比如，在村民自治20年的歷史中，因為黨政關係不能釐清，有的村委會倒掛在黨支部之下，有的黨組織渙散影響村民參與，至於那些被認為成功的典範中，往往竟是村書記帶頭經商致富，村組織倒掛在企業之下，則所謂自治徒托空言。

第三代領導人接班以來，人民參與的熱情有所增加，然而這是出自於幹部個人寬容的執政風度，與人民感受切身的生活問題嚴重程度居多，而並非出自於人民參與機會的普遍提升。的確，人民代表大會的性質如果不重新定位，黨對政治遂行領導的結構不加以調整，人民無論是透過選舉活動或其他管道的的政治參與，就難以藉由制度化而深化。

皇甫平援引的越南經驗中，看似爆炸性的是關於黨領導幹部的差額選舉，這先是屬於人民參與政治的問題。如果所謂黨內選舉也動員一般國民參加，就進一步成為黨政關係的議題，改革所涉及的層次也提升一級。然而，假如不先處理宏觀層次的問題，總書記的選舉就不能避免民族身分的動員或地方勢力的合縱連橫，更因為不能回答總書記與國家主席這兩個角色之間存在的是什麼關係，反而成為反映國家構成問題的所在，並不能真正成為民主化的機制，反而成為動搖國家穩定構成的導火線。

從這樣的宏觀視野出發，政治改革理論有一個初步的方向，即層次愈高的問題，愈需要取得共識，否則低層次的選舉範圍擴大化，或中間層次的人民代表大會制度改革，都只能產成有限效果，甚至還會成為問題所在。臺灣的政治改革就是如此，因為國家構成問題不能解決，則所有涉及司法獨立與權力制衡的制度變革，都淪為國家構成問題發洩的場域，除了挫傷結構與制度，更造成國家構成本身的意識崩潰。皇甫平大膽探索政治改革的熱情可嘉，但是政治改革不同於開放改革，通過宏觀理論掌握改革層次，循序漸進，應是大陸政治改革的較適途徑。

中共四級黨委換屆評析

時
評

Analysis of Reshuffling Four Tiers of Local Officials of CCP

張執中 (Chang, Chih-Chung)

開南大學公共事務管理學系助理教授

對中共而言，當前最牽動廣大幹部情緒的，無疑是四級黨委換屆。本次換屆將自下而上進行，先從鄉鎮開始，然後到縣、再到市、然後才到省。預計在地方黨委的換屆中，今年下半年完成14個省（區市），明年上半年完成17個省（區市）。這一涉及17萬地方領導幹部的「進留轉退」，是明年「十七大」召開前的一項重要工作，其中新任或續任的省級領導人絕大部分將成為十七大中央委員與主席團成員，部分菁英也將進入政治局，甚至政治局常委會，成為下一代接班人。這不僅決定未來胡溫路線的推動、中央與地方政府的關係以及新世代菁英之訓練，短期影響在於中央領導的鞏固，長期影響則是中共的執政能力。因此，對胡溫領導而言，本次大規模換屆的規劃特徵，其挑戰與障礙為何？除了晉升更多追隨者到重要職務上，是否還有其他目標？地方領導人「進留轉退」門檻在哪裡？其結果將如何反映及影響高層派系生態等，都成為未來觀察的標的。

一、梯隊接班

本次換屆是自1978年以來第三次大規模換屆，隨著實施「幹部年輕化」與「梯隊接班」，使領導班子成員年齡呈現「多層次分布」，年齡、教育與任期也成為幹部新陳代謝的重要機制，其目的在於改變地方統治菁英的素質，得以適應不斷變化的政治環境。

1980年代中期，鄧小平為解決幹部老化的問題，提出「中央顧問委員會」的構想，以期幹部領導職務「從終身制走向退休制的一種過渡」。這些構想反映在《關於建立老幹部退休制度的決定》，明確黨政領導幹部的退休年齡，省、部級正、副首長、黨委書記，以正職65歲，副職60歲為界，司、局級一級幹部則以60歲為界。

同時配合黨政領導幹部的「年輕化」與「集體接班」，以及鄧小平提出的幹部「四化」（革命化、年輕化、知識化、專業化）方針，也體現在「十二大」黨章的修正內容。在實踐中逐漸形成了中央領導70歲左右退休，省部級官員65歲離崗，副部及地廳級官員60歲退休，超過50歲一般不再提拔為縣級領導等一系列制度或慣例。

1992年9月，中共頒布《關於加強黨的建設，提高黨在改革和建設中的戰鬥力的意見》，具體規劃出各梯隊年齡梯次配置：在1993年換屆後，省級黨政領導班子平均年齡要保持在55歲左右；50歲以下的幹部，在省級黨委領導班子中，一般要有3人，政府領導班子中要有2人；其中45歲左右的，黨委和政府領導班子中至少各有1人。1998年中組部頒布《1998—2003年全國黨政領導班子建設規劃綱要》，規劃了3個梯隊的接班藍圖，省級領導班子到2003年換屆時，要形成60-55-45歲幹部構成的梯次配備；在知識層面，縣級以上領導班子成員須具大專以上學歷，省級領導幹部則應具大學以上學歷。至「十六大」前後，中共在縣、處級至省部級的領導幹部已作好3個梯隊接班的部署，31省市書記平均年齡也降至57.9歲。

中共在本次換屆持續推動「幹部年輕化」與「梯隊接班」，並在十六屆四中全會及《2001-2010年深化幹部人事制度改革綱要》明確提出「實行黨政領導幹部職務任期制度」，並進行試點。另依據中組部提出《2004—2008年全國黨政領導班子建設規劃綱要》，中央、國家機關部委和省級地方黨政領導班子，地市、縣級地方黨政領導班子要分別保持以55歲左右、50歲左右和50歲以下幹部為主體的梯次配備。特別是中組部發出《關於進一步加強縣（市、區、旗）黨政正職隊伍建設的意見》，提出「縣級黨政正職以45歲左右，大學本科以上學歷者為主體」，使45歲高學歷幹部未來將成為大陸縣級官員主體。

二、「三減」改革

本次換屆一大特徵在於多數地方領導人將卸職，不僅是因為屆齡，還包括落實十六屆四中全會提出的地方黨委領導班子配備改革目標，包括「減人」—精簡黨委班子職數；「減層」—減少副書記職數；以及「減線」—擴大黨政交叉任職比例。自十六大以來，由省委書記兼人大主任已成為一重要特點。而新的規範擬在省級領導班子形成「一正三副」的新格局，即3名副書記之中，1位兼任省長，1位兼任紀委書記，1位則分管黨務工作，省級黨委必須由11至13個成員組成。而縣一級黨委班子則形成「一正兩副」，即書記1名，政府首長兼任副書記以及專職副書記1名，並針對黨政業務設8名常委。

不過，至2006年6月，全國31省市自治區中，有近一半的省份超過前述規定的

數目，目前只有河北、安徽、福建、海南與寧夏形成「一正三副」的新格局，這也意味未來有近三分之一的副書記必須離開崗位。但另一方面，按中央組織部規定，省級領導人以65歲劃界，新任候選人不得超過63歲，副書記與常委則以63與60歲劃界，新任候選人則不能超過61歲與58歲。現任省級領導人除天津市委書記張立昌外，其餘年齡皆未越界。而全國135個省委副書記，只有9位達到63歲，253位省級常委，只有14人達退休年齡，在全國419位省級常委中，包括書記與副書記，只有25人達到退休年齡。這也意味絕大多數現職省級領導班子還未到達退休年齡，使中央計畫精簡省委總數的目標變得困難。相較於省級，區縣一級多數亦超過2位副書記，將面臨比省級政府更大的裁減壓力。加上前述縣級黨政隊伍45歲之規定一公布，一些年齡超過45歲的幹部開始為犯「年齡錯誤」而發愁。縱使文件上要求避免在年齡與學歷搞「一刀切」，但不可否認符合前述條件的年輕幹部將獲得更多機會。

在鄉鎮層級，如安徽省蕪湖市通過鄉鎮村合併、機構編制精簡，實行鎮黨委書記、鎮長「一肩挑」，黨委、政府班子成員交叉任職，使全市三縣鄉鎮黨委班子減少超過一半。此外，湖南省在2006年換屆過程中，各地普遍實行鄉鎮黨委設書記1名、副書記1名（兼任鄉長），書記鄉（鎮）長「一肩挑」的另設1名副書記。全省2,171個鄉鎮，共有副書記2,362人，比換屆前減少5,631人，副書記職數精減逾七成，平均每個鄉鎮只有1.1人。鄉鎮黨委成員按經濟與人口情況，不超過5-7名，換屆後黨委委員12,945人，比換屆前減少4,528人，平均每個鄉鎮黨委班子成員6人，比換屆前減少2人。黨委班子平均年齡36.4歲，比換屆前降低2歲，30歲及以下年輕幹部所占比例達到14%，比換屆前提高3.8%；大專以上學歷者占86.9%，比換屆前提高9.1%。問題是，地方領導班子「減層」與「減人」後，人到哪裡去？依據中共中央黨校《學習時報》的文章指出，當前不少幹部面臨兩個主要困境，一是風險焦慮，二是公平焦慮，這也被人們稱之為「屆末現象」。扣除晉升者外，若一味轉進人大政協，無異加深外界對此二機構「二線」與「養老院」之觀感；而市場經濟的發展，亦提供這些幹部「轉換跑道」，進入企業之機會，但如此也衝擊黨內「三年兩不准」之規定以及屆末幹部「權力期權化」（即利用現有權力，期約退職或退休後財權利益的貪腐現象）之動機。尤其多數省級黨委並未達到退休年齡，而縣鄉黨委則更年輕化。雖然多數都遠低於組織部規定的界限，但面對這一大規模精簡措施，關係到自身利益的幹部們心態難免複雜，可能在某個層級面臨反抗而停滯，無法如組織部所規劃在換屆過程中「思想不散、秩序不亂、工作不斷」。

三、幹部考評

胡錦濤上臺後，以「和諧社會」取代「三個代表」，試圖調整江時期的GDP掛帥所造成的發展失衡，因此重提「集體」思想，小局服從大局，要求地方與中央一致。但如何維護中央政令統一，以維護發展大局，特別是「和諧社會」的目標與沿海經濟發達地區的利益如何取得平衡？比如地方認為中央搞「一平二調」而試圖以「打擦邊球」的手法，反映出對中央政策立場的保留。胡溫這一「以人為本」的施政綱領能否確切落實，也要看胡溫能否建立一批忠實的追隨者。因此，在操作層次上，除按部就班地分批進行學習動員，如「保先運動」，並且在《黨政領導幹部選拔任用工作條例》（以下稱《選拔條例》）規定黨政領導資格須經過黨校與行政學院或組織部門認可的培訓，5年內累積3個月以上培訓，透過這樣的規定，有利於對領導班子進行再教育。

另一方面，中央亦可建立幹部考核標準，依此標準制訂「十一五」時期的人才規劃，這體現在中央組織部長賀國強明確提出的，提拔幹部的新標準，將不僅看GDP增長等「政績」，還要看群眾對執政滿意度的「民心」。為改變地方領導幹部重短期效果、輕長遠發展的「政績工程」與「形象工程」之傾向，新的考評辦法，通過引入群眾滿意度等新指標，包括民主測評、民意調查、實績分析、個別談話和綜合評價5個基本環節，其中GDP增長等可量化的經濟指標，可作為實績分析的考核重點，但更多涉及幹部執政能力和執政效果等無法量化的內容，則整合到民意調查環節中，通過群眾滿意度來進行全面檢驗，增加群眾評價選拔領導幹部的管道，以防止考核工作的失真造成幹部「帶病上崗」。再者，《選拔條例》亦規定縣級黨政領導資格包括5年以上工齡與2年以上基層工作經歷；縣級以上領導職務則須有下一級2個以上職位任職經歷，副職升任者須有2年副職工作歷練。這樣的考評模式讓候選人的優勢不再限於社會地位，黨組織背景、甚至貧窮落後區域的工作資歷對候選人可能更重要。而這樣的標準被學者認為更有利於「團派」成員。如李成教授認為目前團派幹部多地方與黨職經歷；另一方面，團派成員無論在省級或基層也多具有年齡上的優勢。不可避免地，換屆的結果將使胡與團派的影響力更為強大。即使仍必須與其他派系分享權力，但可以預測的是，未來10到15年，團派菁英將成為統治階層的主力。

四、未來挑戰

自鄧小平在1980年《黨和國家領導制度的改革》中提出健全幹部的選舉、招考、任免、考核、彈劾、輪換等制度以來，黨政幹部選拔任用制度的改革一直在

不斷調整，形成了選舉、任命、競聘等多種形式的選拔黨政幹部制度。不過，由於是在任命制的框架下進行改革，把一些屬於選舉制的要素納入任命制的框架內，兩種制度力的衝突就隨處可見。包括目前在黨內只有「自上而下」地由組織提名候選人這一渠道，黨員和黨代表尚不能聯名提出候選人；除黨總支和支部實行直接選舉外，甚至連基層黨委包括各部門的機關黨委，也幾乎都實行間接選舉，除委員、常委的選舉是差額外，書記、副書記一般是等額選舉。再者，黨的各級地方領導幹部（包括行政領導幹部）全都由上級黨委「自上而下」地提出和確定候選人或推薦人選，形成所謂「下派參選指標」，並且強調必須實現上級黨委的意圖，讓選舉制往往變相為任命制。特別是選舉產生的幹部在任期內調整過頻，這不僅突出表現在換屆前夕對幹部，特別是書記、副書記大量調動和委派，而且還表現在換屆之後不久和任期內也經常調動和委派。如果選舉產生的幹部在任期內頻繁調動、交流，無異於對選舉的否定或對選舉結果的改變，也意味少數領導決定幹部的選拔任用一直是幹部制度的最大弊端。

如前所述，本次四級黨委換屆結果的影響，短期在於中央領導的鞏固，長期則是共黨未來的執政能力。在派系利益上，胡的和諧路線與團派官員結合，有助其科學發展觀與「和諧社會」的推動。但學者也關注，大陸除了面臨龐大的社會壓力，同時也處於全球化的現實，矛盾的需求關係對中共領導階層來說必須面對與解決，使菁英組成具有多樣性，否則難以應付內外挑戰。在這前提下，中共未來菁英甄補的管道應該更為開放，而非當前黨管幹部的傳統思惟。

兩岸直航的現況及省思

時
評

Current State of Direct Cross-Strait Transportation and Introspection

林 光 (Lin, Kuang) 周淑敏 (Chou, Su-Ming)

國立臺灣海洋大學院長教授

中華海運研究協會理事

兩岸直航一直是國內各界重視的焦點，但是至目前為止，兩岸直航的情勢發展卻仍然不是相當樂觀，且礙於兩岸政治關係，迄今還是沒有任何一個可行的方案或折衷性的政策來突破目前兩岸直航的僵局。雖然現階段已有許多改善或折衷的通航辦法及建議提出，唯不難發現此議題還是處於民熱官冷的現象，所以大部分的民間企業或團體仍在觀望之中。由於全球經濟活動的自由化，在資訊無國界及分秒必爭的現代經濟環境中，在兩岸無法直接通航的情況下，必須以間接方式來進行運送，除了無法縮短運送的時間及減少運輸的成本外，更進而影響到臺灣的競爭能力，因此各界對於兩岸通航的需求更顯日益殷切。

臺灣自1970年代的十大建設開始，全面性強化基礎建設，進而造就了當時的臺灣經濟奇蹟；1990年代起，大陸則憑藉著人力及天然資源的優勢，加上廣大的內需，開始吸引了國際著名企業之注目，紛紛赴大陸投資設點，自此大陸經濟開始崛起，並蓬勃成長。為因應當時經貿等各方面的需求，1997年4月兩岸開放試點直航與境外航運中心，臺灣方面開放高雄港，中國大陸方面則開放廈門與福州港。兩岸試點直航模式所節省的時間及運輸成本，是相當顯而易見的。2005年5月14日起，境外航運中心指定的港口從高雄擴及基隆，兩岸只要是權宜輪或是登記在國外的貨輪，皆可在同一航次中停靠臺灣三港及大陸任一港口，這項措施，雖然有助於兩岸直航的發展，但也間接造成國輪流失的現象，許多船公司紛紛改掛權宜船籍或直接登記外國船籍。另一方面這項政策限制『權宜輪』、『登記在國外的貨輪』以及『國際貨載』才準適用，所以『兩岸間的進口貨及轉口貨』，則仍需灣靠第三地，這對於積極布局於兩岸分工的業者，實質上的經濟效益有限，這也是未來兩岸協商急需突破的關鍵點。2006年6月份，兩岸宣布即將開辦兩岸4項包機，分別為『專

案貨運包機』、『一年四節節日包機』、『緊急醫療包機』及『特定人道包機』，在各主要項目的開放內容及運作上面，雙方仍需進一步的溝通及協商，以消弭雙方認知的差異及歧見。另在飛行的航路上，透過香港飛航情報區、琉球或仁川飛航情報區中轉，雙方仍有不同的歧見及考量因素，這也是兩岸未來需要協商的重點。雖然，對於兩岸直航雙方需要克服的問題相當複雜，然而兩岸的民眾針對兩岸通航在經濟方面所能帶來的利益，大都抱持肯定及正面的看法。

臺灣當局認為兩岸直航牽涉的層面甚廣，諸如：「航線定位」、「外國航運公司參與兩岸航運的問題」、「直航港口之選擇」、「船舶懸旗」、「航政監理（船舶及船員證照之承認與查驗）」、「開放方式」、「避免重複課稅」及「分支機構之設立」等相關問題及細節，皆需事先謹慎規劃完整的配套措施。另外，還要審慎評估兩岸通航後，臺灣經濟對大陸市場依賴度將大幅提升，進而導致臺灣產業空洞化；社會安定及治安；疫病防治；大陸人民來臺定居、工作、通婚及教育等所衍生的社會及經濟問題。當然，所有社會及經濟問題，若能作事前謹慎評估及預防，透過兩岸協商，在誠信的原則之下，這些問題都是可以得到解決。但是，在大陸將「兩岸直航」視為「一個國家內部的事務」，並主張「一個中國」原則及「一國兩制」，而臺灣當局則認為「兩岸直航」屬「國際航線事務」。所以，『兩岸直航』涉及到飛機及船舶的國籍、懸旗、證照承認、航權談判、航政監理等主權問題時，就轉變成「國際航線」或是「國內航線」上的意識形態問題。為了避免這個敏感的議題並尋求突破現狀，兩岸開始對『第三條航路』進行協商，不再定義國際或國內航路，甚至除了考慮依循之前航路之外，雙方也不排除新闢航路來解決此複雜並具高度爭議性的議題。希望透過兩岸溝通及協商，能對此問題找出解決之道。

兩岸協商一般可歸納為「海基海協」、「境外航運中心」、「香港海運協商」、「小三通」、「民間對民間」、「政府對政府」及「WTO」等七種模式。由於兩岸通航涉及執政黨政府的兩岸政策及所行使之公權力，兩岸通航關鍵點還是在於主權認知及意識形態。所以即使由臺灣與對岸以「民間協商」模式進行各項建議及溝通，進而提供當局許多意見及各種可行方案，然而實際上所收之成效仍然不彰。針對試點直航、兩岸包機、逐步放寬大陸人士來臺的標準及限制等政策，在兩岸互動日殷及全球激烈競爭的今天，業界面臨速度(時間)及成本(金錢)的雙重壓力下，這些折衷措施已不敷目前企業界的需求。國際航商對於全球航線的安排，原本就已多元化，尤其航運競爭激烈，國際航商在追求獲利、效率及營運目標等的多重考量下，選擇對自己最有利的航線運作，以在商言商的觀點來看，這也是無可厚非。以目前的現況來看，我們不難發現，國際知名航商在開闢新航線時，已經逐

漸增加灣靠大陸其他港口，這個趨勢及現象，主管機關應該主動面對並著手規劃因應策略，如果主管機關再不正視此問題並尋求其他配套措施來因應此現況，不僅臺灣的主要國際港口會有『弱化』的危機，進而將嚴重影響臺灣的整體競爭力。『時機』的掌握相當重要，過了適當的時機再開放任何政策，實際上的助益已經不大，木已成舟時，將很難再挽回任何頹勢。

綜觀兩岸直航及發展方向，除了審慎評估兩岸完整之基礎設施及所有配套措施之可行性，所有政策更應該秉持客觀及平等互惠原則進行全面性的溝通及協商。綜合相關文獻及報導，兩岸直航可以朝下列幾個方向思考：

- 一、針對兩岸的主要國際商港、港埠、航道、主要道路、高速公路、鐵路、機場，作全面性的規劃，以期架設分工明確、功能互補的運輸網絡，讓海、陸、空複合運輸作最有效率之銜接，以提升兩岸運輸效率。也唯有健全並落實兩岸運輸的基礎建設，才是真正奠定經濟繁榮之基石。
- 二、建立及實施便捷迅速之兩岸通關電子化措施，加速所有資訊正確及快速的回應，並簡化通關流程，提高通關效率以加速兩岸通關速度，藉由全面改善並簡化所有的操作流程及成本，才能吸引國際航商，提升兩岸航運之國際競爭力；
- 三、整合並評估兩岸的資源及各自具備之優勢因素，避免資源的閒置與浪費，讓所有的資源可以獲得最佳的配置及運作，以提升兩岸的經濟實力及競爭力。

以目前的現況來看，因兩岸的領導階層針對政治或其他經濟社會問題各有不同的考量，在無法產生共識的情況下，進而導致目前兩岸通航及相關議題面臨無法動彈之僵局。即使是兩岸當局在政策的宣達上，紛紛不停地釋出許多利多的資訊，但是，如果沒有具體的政策及可實行的方案，也是徒勞無功。回歸問題的本質，只要『兩岸直航』提升到政治層次的意識形態問題時，兩岸直航的協商就瀕臨破局的邊緣。所以如何定義並協商所謂的『第三航線』，將是未來兩岸協商單位的一大挑戰？另外，如何突破這一場『兩岸賽局』，臺灣的未來將走向『國際化』或是『被邊緣化』？這不僅攸關『兩岸』未來的『競合』發展，更是考驗著兩岸當局者的智慧。其實，民間的聲音及協商，畢竟祇能作為執政的參考依據，回歸本質，還是需透過『官方』的『正式協商』，並以兩岸和平與繁榮為前提的考量下，才能讓兩岸直航問題，得到真正的解決。

青藏鐵路與中共

Quinhai-Tibet Railroad & China: Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA) between Tibet and Central Government

朱言明 (Chu, Yen-Ming)

國立中興大學國際政治研究所教授

摘要

繼長江三峽大壩澆築完畢，中共又建成一令世人刮目相看的鉅大工程：青藏鐵路，完工並通車營運。

由孫中山，經毛澤東，至鄧小平……，幾代人的夢想，今日終於實現，對中共而言，具有相當意義與價值。青藏鐵路通車，基本上在加快經濟發展，為開發大西部又取得一項進展與成果，另在政治上、軍事上，也都起一定的作用。

為中共謀，宜採敦親睦鄰政策，使建青藏鐵路的負面影響減至最低，即宜加強對邊疆少數民族（如藏族）宗教、文化之保護；對中南半島及南亞國家，加強經貿合作外，以大待小惟仁，方能使四方敬重。

關鍵詞：全面對外開放、統合意識形態、加快經濟發展、鞏固中國邊防

壹、前言

秦始皇滅六國統一天下後，便廣修馳道，俾朝廷的政令可以直達地方與邊區，使中國達到真正的大一統。

1949年10月，中共建政，毛澤東為建立一個真正統一的新中國，致對交通運輸業的建設不遺餘力，其中又以鐵、公路為最。

1954年12月，康藏公路（雅安—拉薩，全長2,255公里）、青藏公路（西寧—拉薩，全長2,100公里）正式通車；1957年10月，新藏公路（葉城—噶大克，全長

1,179公里)亦建成通車，在當時的時空環境下，確實不易。

1958年7月，中共動工興建蘭青鐵路（蘭州—青海的西寧，全長216公里），1959年9月建成。1974年，中共又決定修建青藏鐵路（西寧—西藏的拉薩，全長1,956公里），1979年，青藏鐵路第一期工程的西寧至格爾木段814公里鋪軌完成，1984年通車營運；2001年6月，青藏鐵路第二期工程的格爾木至拉薩段1,142公里開工興建，今（2006）年7月1日，正式通車營運，這是繼長江三峽建壩（1994年12月動工興建，全長2,309公尺，2006年5月澆築完畢，全部工程預計2008年完成，是全球第一的水利樞紐）後，又一令世人刮目相看的宏偉工程，對大陸的未來發展具有相當重要的意義。我國人與世人宜如何看待它？中共又應有何種作為？

貳、實現了孫中山先生的實業計畫在青康藏高原上建築鐵路之宏志

孫中山先生係在一次世界大戰結束後完成《實業計畫》一書，原名是The International Development of China，即國際共同來開發中國。本書又名經濟建設計畫，共分成六大計畫，33個部分，其中第四計畫有6個部分，而其第五部分便是規劃高原鐵路系統，欲在青康藏高原上建築16條鐵路線，長11,000英里，約等於17,600公里。

中共推動改革開放後：

一、在中共建黨 60 週年前夕，1981 年 9 月公開對外報導

(一)30年來在中國大陸西南已建成6條鐵路幹線，長達4,200公里，大大超過了孫中山先生（實業計畫）的設想。實業計畫對鐵路建設係立足於國際共同開發，但中共對西南鐵路的建設，從設計到施工，從資金到設備，都是自立更生，獨力完成¹。

(二)孫中山先生當年關於西北鐵路之設想，其未竟之業，中共已經實現²。

二、孫中山先生提出要在人煙稀少，氣候惡劣的青康藏高原上修築有 10 多條鐵路組成的龐大的高原鐵路系統，是否有此必要³？

就表面數字而言，至2004年底止，大陸鐵路營業里程為74,407.7公里，加上複

¹ 文匯報，香港，1981年9月11日。

² 文匯報，香港，1981年9月23日。

³ 中外近代歷史上的改革（北京：中共中央黨校出版社，1991年3月），頁292。

線里程23,841公里⁴，合計為98,248.7公里，離實業計畫的目標16萬公里（含複線）尚有一段距離。

就實質內涵而言，相距不遠，甚至可謂超過矣。

(一)孫中山先生在其《實業計畫》的序言中已指出：「此書為實業計畫之大方針，為國家經濟之大政策而已。至其實施之細密計畫，必當再經一度專門名家之調查，科學實驗之審定，乃可從事。故所舉之計畫，當有種種之變更改良，讀者幸勿以此書為一成不易之論⁵。」其理至明。

(二)外蒙古已於民國35年元月，脫離中華民國而獨立。

實業計畫規劃的總長度為76,000英里（加上部分鋪設雙軌，共約100,000英里，即約160,000公里），若扣除青康藏高原的11,000英里，再扣除外蒙古的7,000英里，則為58,000英里，約等於92,800公里（含複線雙軌）。

孫中山先生肯定未至青康藏高原上勘察過，故其坦言：「余之所為計畫，材料單薄，不足為具體之根據，不過就鄙見所及，貢其粗疏之大略而已⁶。」惟他欲開發與建設青康藏地區的用心，是值得國人佩服的。中共今日建成青藏鐵路，也稱得上實現了孫中山先生的遺志，就如他說實業計畫「果能逐漸實行，則中國不特可為各國餘貨消納之地，實可為吸收經濟之大海洋⁷。」誠如2004年10月初英國《經濟學人》週刊指出：2004年全球平均的經濟成長率達5%，是過去20年來成長最快的，主要拜美國與中國大陸之賜⁸。2004年時，按匯價計，中國大陸已是全球第六大經濟體，但若按購買力平價計，則已是全球第二，僅次於美國，超過日、德、英、法矣。再者，全球的資金源源不斷的流入中國大陸，各地的投資也湧入中國大陸，更加加速中國大陸的發展⁹。這都是當年孫中山先生的遠見，中國只要對外開放，實施其實業計畫，則小而中國，大而世界，均受其益。

參、完成了毛澤東時代所喊出各省、市、自治區通鐵路，社社隊隊通公路的願望

毛澤東時代，中國大陸有29個省、市、自治區（21省、3市、5自治區），現

⁴ 2005年中國統計年鑑（北京：中國統計出版社，2005年9月），頁551、560。

⁵ 國父全集（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國70年8月1日再版），第一冊，頁507-508。

⁶ 同前註，頁509。

⁷ 同前註，頁514。

⁸ 轉引自中國時報，臺北，民國93年10月4日，A2版。

⁹ 聯合報，臺北，民國94年12月23日，A13版。

則有33個省、市、自治區（加上海南省、重慶市、香港特別行政區、澳門特別行政區）。

1950-1952年經濟恢復時期，其交通建設的首要工作係儘量搶修國共內戰時期遭到破壞的鐵、公路，冀能恢復戰前的水準，同時因參加抗美援朝而獲得俄國的援助進行建設新的鐵、公路。

1953-1957年第一個五年計畫時期，交通建設的方針是「直、專、高」（垂直領導、專業系統、高標準現代化），對鐵、公路的建設是全力進行。康藏公路、青藏公路、新藏公路均在此一時期建成。在農村方面，由土地改革（耕者有其田）到農業合作化運動，全部改造完成；在城市方面，由沒收國民黨官僚資本，改造成社會主義國有國營經濟到對私人資本主義工商業的改造，亦全部改造完成。

1958年，毛澤東發動三面紅旗（建設社會主義總路線、大躍進、人民公社），要超英趕美，欲使中國大陸儘快地「過渡」到共產主義社會，當時的口號「共產主義是天堂，人民公社是橋樑」，在食、衣、住等方面，均由人民公社負責，即人民公社管吃、管穿、管住，行的方面，在交通建設上要求「各省、市、自治區間通鐵路，社社（人民公社）隊隊（生產大隊）間通公路」，以互通有無，調配資源供需，方克滿足人民生活所需，達成共產大同世界。

1956年，中共國務院下的鐵道部所屬之第一勘測設計院已對青藏鐵路進行勘測設計，1958年5月動工，1959年9月第一期工程由西寧至格爾木段修建完成。

文革時期，在打、砸、批、鬥下，加上四人幫對經濟、交通部門的破壞，致交通機構也瀕於瓦解狀態，幾無交通建設政策可言。

文革後期，1973年毛澤東與來訪的尼泊爾國王比蘭德拉會晤時談到「青藏鐵路修不通，我睡不著覺¹⁰。」在毛指示下，這年11月26日，中共原國家建委方在北京召開了青藏鐵路線協作會議，而後黨中央、國務院領導多次作重要指示，要求加快工作進度，爭取提前完成¹¹。直至今（2006）年7月正式通車營運，西藏自治區終於通了鐵路，惟已相隔48年，即幾近半個世紀方實現當年願望。

一個國家或地區，其鐵路、公路……等交通運輸網建設的愈密集，其經濟發展程度就愈高，人民也就能夠享受更高的生活水平與更好的生活方式。

毛澤東當年的理念，就如同2006年5月22日，西藏流亡在外的精神領袖達賴喇嘛在印度北部山區達蘭沙拉的行宮接受香港《亞洲週刊》專訪〈西藏往何處去？〉

¹⁰ 新華網，2005年10月15日。<http://www.china.com.cn/chinese/sy/999124.htm>.

¹¹ 新華社，2001年6月29日。<http://www.china.com.cn/chinese/2001/Jun/42012.htm>.

指出：1950年代初期，毛澤東是對共產主義真正信仰，而且努力地去實踐，他的動機目的都不錯，邏輯性也很強，但其主要的問題是方法過於粗暴。……現在中國在改變，中華人民共和國一直在發生變化，共產黨也在變。達賴喇嘛更指出：漢藏友好的話，一定可以互補有無，藏人可以給漢人精神食糧，而漢人可以給藏人食物¹²。今日青藏鐵路通車，除了完成毛澤東的願望，也可以印證達賴喇嘛的看法，當然達賴喇嘛還是有隱憂，他毫不諱言指出，現在的中共，除了向錢看，還是向錢看，沒有目的¹³。青藏鐵路通車，對西藏的弊害也會隨之而來。

肆、鄧小平所規劃的第二個大局、第三步走的發展戰略： 開發大西部又向前邁進了一步

鄧小平推動改革開放政策，是有計畫、有目標的循序漸進，俾臻於成功之路，為此，他規劃了兩個大局與三步走的發展戰略，冀能按部就班，以漸而進。

兩個大局是指¹⁴：

第一個大局是東部沿海地區要加快對外開放，使這擁有2億人口的廣大地帶較快地先發展起來，先富裕起來，生活先行好起來，從而帶動、激勵和幫助中西部內陸地區的人們也富裕起來，最終達到全國共同富裕，中西部內陸要顧全這個大局。

第二個大局是反過來，東部沿海地區發展到一定程度的時候，要拿出更多的力量來幫助中西部內陸地區之發展，屆時東部沿海地區也要服從這個大局。

如何才能讓東部沿海和這些地區的人先行發展富裕起來？一要打破造成共同落後、共同貧窮的平均主義；二要採用一些資本主義的作法，加速發展生產力。

東部沿海先富的地區與人，如何幫助中西部內陸貧困地區與人富裕起來？多繳納利稅、所得稅和技術移轉等方式，讓中西部內陸有足夠資金和技術去開發。

開發中西部內陸時間？20世紀末開始。

三步走的發展戰略是指¹⁵：

就是三階段的發展理念，即：

¹² 亞洲週刊，獨家專訪達賴喇嘛，「西藏往何處去？」，亞洲週刊（香港：亞洲週刊出版社，2006年6月18日），頁31-35。

¹³ 同前註，頁35。

¹⁴ 參閱鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1994年10月第2版），頁152。參閱鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年10月），頁111，149-150，155，277-278，364，374。

¹⁵ 參閱鄧小平文選，第2卷，前揭書，頁237。參閱鄧小平文選，第3卷，前揭書，頁77，88，109，117，212，224。

第一階段：從1981到1991年，實現國內生產總值（Gross Domestic Product-GDP）比1980年翻一番，人均國內生產總值由250美元上升至500美元，解決人民的溫飽。

第二階段：從1991到2000年，使國內生產總值在1990年的基礎上再翻一番，人均國內生產總值達到800-1,000美元，人民生活達到小康水平。

第三階段：從2001-2050年，要在第二階段戰略目標的基礎上，再翻兩番，人均國內生產總值達到4,000美元，達到中等發達國家的水平，人民的生活也比較富裕，基本上實現了現代化。

在2000年時，人均國內生產總值為7,086元人民幣¹⁶，換算成美金折合856美元，可以這麼說，第一個大局已經實現；三步走的發展戰略，第一步與第二步也已經完成。

全大陸，唯獨西藏尚未對外經濟開放，交通不便是重要原因之一，無三資工業企業，無任何外商投資，致西藏是最貧窮、落後地區之一。若不對外經濟開放與開發，絕對會影響第二個大局與第三步走的發展戰略，當務之急先從建設鐵路、公路、民航……，其間客貨運量最大、經濟效益最著者，當屬鐵路運輸。

在青藏鐵路通車前，2004年底時，西藏表面上有公路42,203公里，但等級路（包括高速公路、一級公路、二級公路）僅長10,131公里，尚無高速公路與一級公路；其餘的32,072公里全屬等外路¹⁷，受氣候季節影響，經常無法通行。故而青藏鐵路的通車，對開發西藏、對鄧小平所規劃兩個大局三步走的發展戰略，具有正面意義與絕對價值。

伍、展現了中共的科技實力

青康藏高原上要不要建鐵路？從孫中山到毛澤東、鄧小平，答案都是肯定的。

青康藏高原上能不能建鐵路？就值得辯證、討論，畢竟難度太高，能否克服？令人懷疑。

美國的火車旅行家保羅·泰魯在《遊歷中國》一書中寫道：「有崑崙山脈在，鐵路就永遠到不了拉薩。」以及瑞士的一位權威隧道工程師指出，欲穿越崑崙山的岩石和堅冰，根本是不可能的任務¹⁸。青藏鐵路大部分處於生命禁區和凍土區，是以幾乎所有的外國專家們認為要在此處修建鐵路是不可能的，畢竟這是世界工程史上

¹⁶ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁51。

¹⁷ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁551。

¹⁸ 新華網，2005年10月15日。<http://www.china.com.cn/chinese/sy/999124.htm>。

從未經歷過的艱難¹⁹。

中共的工程與科技人員論證青康藏高原上能否建築鐵路，除非能克服與解決三大世界性的技術難題即：

- 一、高原上多年凍土的施工技術問題；
- 二、高原上缺氧威脅施工者生命安全問題；
- 三、高原上野生動物是否受影響而面臨存亡絕續的生態環境能否保護問題。

為此，1974年中共聚集了全大陸1,700多名科技人員在青海，展開青藏鐵路「科技大會戰」，進行討論、辯證，結論是停建，因²⁰：

- 一、文革已使國民經濟到了崩潰邊緣，修建此一鐵路國力無法承受。
- 二、上述三大世界性的技術難題難以解決。

文革結束，鄧小平復出，推動改革開放，強調科教興國，俟總體經濟實力不斷成長，科技研發亦不斷創新，停建的兩個原因已能克服時，1983年鄧小平指示續修青藏鐵路。

青藏鐵路穿越了世界上最複雜且長達550公里的多年凍土區，中共科技人員主要採取三種措施解決凍土問題：對於不穩定凍土區的高含冰量地質，採取以橋代路辦法，全線以橋代路橋樑達156.7公里；對於地質複雜地段，線路儘量繞避；設計新型路基結構，包括片石層路基、碎石邊坡、熱棒路基、通風管路基、遮陽篷結構、鋪設保溫板等。至2004年10月，通過對凍土工程3個凍融循環週期的觀測數據分析研究，已經驗證青藏鐵路凍土工程措施對保護凍土凍結狀態和減少路基變形效果明顯，具有很強的抵禦未來氣溫變化影響的潛在能力²¹。

青藏鐵路海拔4,000公尺以上的地段占全線85%左右，高寒缺氧，風沙肆虐，紫外線強，自然疫源多，被視為人類生存極限的禁區。當在海拔4,600多公尺的崑崙山隧道施工時，人人背著5公斤重的氧氣瓶，邊吸氧邊工作，在海拔4,905公尺的風火山隧道施工時，先建成製氧站，將氧氣輸入。共建有17座製氧站，配置了25個高壓氧艙，在強有力的醫療保障體系下，累計接診了45.3萬多病人次，無1人死亡，創造了高原醫療史上的奇蹟²²。

另因受空氣稀薄，氣候嚴寒乾旱，生態系統中物質循環和能量的轉換過程緩慢，致本區生態環境十分脆弱，長期低溫和短促的生長季節使寒冷地區的植被一旦

¹⁹ 同前註。

²⁰ 同前註。

²¹ 新華網，2004年10月14日。<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/qztljs/680096.htm>。

²² 新華網，2005年7月28日。<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/qztljs/926809.htm>。

破壞，恢復十分緩慢，而且會加速凍土融化，引起土壤沙化和水土流失。為使對青藏高原環境的影響得到有效控制，中共特採取了五大措施：包括(一)對高原、高寒地表植被，(二)對自然保護區和珍稀瀕危野生動物資源，(三)對高原湖泊、濕地生態系統，(四)對高原凍土環境和沿線自然景觀等的保護，(五)嚴格控制污染物排放，保護鐵路沿線環境²³。

陸、將使西藏對外開放，從而達成全面對外開放的目標

鄧小平一手主導於1978年底召開的中共十一屆三中全會確立了對內經濟改革與對外經濟開放的基本政策。

推動改革開放政策迄今已有27年之久，依中共的說法經歷了三個發展階段²⁴：

第一階段：1978年12月—1984年9月，是改革的起步階段，改革的重點在農村，同時在城市進行擴大國有企業經營自主權的試點，並創建了經濟特區。

第二階段：1984年10月—1991年12月，是改革的展開階段，改革的重點在城市，國有企業是整個改革的中心環節，價格改革是關鍵。改革由經濟領域擴展到科技、教育……等社會各個領域。

第三階段：1992年初—迄今，是初步建立社會主義市場經濟體制階段，改革的重點是制度創新，主要是進一步擴大和發展市場、建立現代企業制度、構建新的宏觀調控體系。前兩階段猶同打破舊體制、拆除舊大廈，本階段則是創建新體制，建立新大廈。

改革開放政策對西藏而言，依中共官方出版的《中國統計年鑑》資料所示，至2004年底止，西藏面積雖佔全國八分之一，但耕地面積僅佔全國的0.28%²⁵。幾乎微不足道；再以各地區全部國有及規模以上非國有工業企業工業增加值和增長速度，以2004年為例，全國的工業增加值為54,805.1億元，其中西藏僅有14.4億元，也僅比2003年的12.4億元增加了2億元，增長率14.1%²⁶，在全國排名也是最末。故而改革開放後，西藏並未獲得較多的實質益處，西藏的人均國內生產總值（GDP）2004年時為7,779元人民幣²⁷，相較於全國的人均國內生產總值10,501元人民幣²⁸，確實

²³ 新華網，2004年10月6日，<http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/673478.htm>。

²⁴ 李爾華等編著，*中國改革開放20年大事記*（鄭州：中州古籍出版社，1998年12月），中國社會科學院院長李鐵映寫的總序。中國改革開放20年叢書共16冊。

²⁵ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁447。

²⁶ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁489。

²⁷ 2005年西藏統計出鑑（北京：中國統計出版社，2005年8月），頁21。

²⁸ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁51。

低了許多。

由於大陸對外是採漸進式、逐步的開放過程，由點→到線→再全面。2000年起進行西部大開發，則是屬全國性對外開放的標誌，依次說明如下²⁹：

- 一、開放經濟特區：深圳、珠海、廈門、汕頭、海南。
- 二、開放沿海：長江三角洲、珠江三角洲、閩南三角地區、遼東半島、膠東半島，包括11個省、直轄市、自治區，40個省轄市、292個縣市。
- 三、開放長江的沿江城市。
- 四、開放沿邊：共開放了13個邊境經濟合作區。
- 五、開放內陸省會城市：至今除拉薩外，已對外開放了所有的省會城市。

今日中國大陸，唯獨西藏尚未對外開放，致《中國統計年鑑》公布的不論是外商直接投資（Foreign Direct Investment-FDI）或外商其他投資（Foreign Other Investment-FOI），西藏都是零³⁰。青藏鐵路通車後，吸引了大批的臺灣及外國人士搭乘進藏，但須事先向西藏方面申請、辦理進藏確認函（即入藏證），相當不便。是以西藏自治區官員已指出，未來西藏一定會對外開放，現正研擬對境外人士更開放的措施，以利臺胞及外國人士入藏觀光、旅遊、經商、投資³¹。唯有如此，大陸才能達成全面性對外開放的目標。

柒、促進西藏經濟發展

青藏鐵路的通車，它的作用與功效是多方面的，當然是以經濟為主。

一、開發礦產與林產資源

西藏已經勘察出的礦物種類達101種之多，其中鉻和銅的儲量位居大陸首位；發現的礦產地有2,000多處，中共的專家估計，西藏礦產資源潛在的經濟價值在1兆元人民幣（約合4兆新臺幣）以上，隨著西藏地質勘察工作的深入，數字將會再增加，甚至可能翻倍。青藏鐵路通車後，如果西藏的礦產資源在符合環保的前提下能得到有效、正規的全面開發，則在5到10年內可望產出100億元人民幣以上的礦業產值，將是對西藏具有造血功能的最大產業³²。

另外西藏有鹽湖2,000多處，面積達60,000平方公里，鹽湖中的礦產高達10幾種，僅日喀則地區的大札布鹽湖，其潛在的開發價值就高達數千億元人民幣。由於

²⁹ 參閱劉相平，*經濟全球化與兩岸經貿關係*（北京：社會科學文獻出版社，2005年12月），頁74-77。

³⁰ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁647。

³¹ 聯合報，民國95年7月6日，A14版。

³² 聯合報，民國95年7月17日，A13版。

西藏各種礦產資源富集區，基本上屬於經濟落後地區，是以礦產資源的開發，當可以為縮小西藏經濟發展水平的地區差異作出貢獻³³。

近些年來，中國大陸由於修築鐵路、公路、機場……，建設新的城鎮、住宅，或對樹木濫砍濫伐，或水土保持不良，致農地、森林之面積不斷減少。

5個少數民族自治區（廣西壯族、寧夏回族、內蒙、新疆維吾爾族、西藏藏族）仍保存著相當數量的原始森林面積占全國森林面積的42.2%，森林蓄積量則占全國森林蓄積量的51.8%³⁴，其中又以青康藏高原為最，位在青藏鐵路沿線，配合著現有10,131公里長的等級公路³⁵，將可有效的開發林業資源。

二、調配經濟，提高藏人的生活水平與改善他們的生活方式

由於西藏現有的公路運輸能力有限，而且運輸成本也較高，因此，區內外的貨務交換，不可能出現較大幅度的增長，從而限制了西藏經濟的增長後勁，中共根據往年西藏的GDP數據顯示，西藏經濟的增長越來越取決於進出西藏的貨運量，是以青藏鐵路建成後，運輸的瓶頸制約將被打破，進出西藏的貨物量將會大幅度提升，運輸的成本也將大幅度降低³⁶。屆時內地所生產的各種食、衣等日常生活必須品透過青藏鐵路而進入西藏。

三、增加旅遊觀光收入

根據統計資料，西藏在「九五」期間（按：指1996～2000年）及2000～2001年間，海內外遊客的年增長率約為20%，海內外遊客給西藏帶來的人均直接收入約為1,100元人民幣。以此為基礎，將2006～2010年之遊客人數年增長率按30%計，則2010年可望達到528.24萬人，西藏因提供旅遊的直接收入可達58.11億元人民幣³⁷。

四、未來發展前景遠大

青藏鐵路通車後，依中共的說法，爭取在未來10年內再建三條支線，分別是：拉薩至林芝，拉薩至日喀則，日喀則至亞東，屆時青藏鐵路和這三條支線將形成一個大Y字型，總長將達2,000多公里，中國大陸將與南亞次大陸接壤的錫金、不丹、印度等組成西南邊陲最大的自由貿易區，這一構思一旦實現，對西藏的經濟和社會將會有很大的躍升³⁸。

³³ 蘭州晨報，2005年10月17日。<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/chwls/1000001.htm>。

³⁴ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁43。

³⁵ 2005年中國統計年鑑，前揭書，頁551。

³⁶ 同註33。

³⁷ 同前註。

³⁸ 中國時報，民國95年6月28日，A14版，白德華專題報導。

捌、在政治、軍事上的作用

就中共而言，幸虧其在1954年建成康藏及青藏兩條公路，1957年又建成新藏公路，使解放軍、軍車、武器、彈藥能運輸進入西藏，致1959年3月10日西藏由政教領袖達賴喇嘛發動的反共革命抗暴運動，不久即被救平，達賴只得逃離西藏，流亡印度，當時西藏全部人口不過120萬，中共則從此在西藏駐防了7萬軍人；也因為如此，1962年10月，中共與印度在西藏邊境爆發了軍事衝突，中共宣稱是「印度軍隊越過中印邊境東、西段雙方實際控制線，向中國邊防部隊發動進攻，中國西藏、新疆邊防部隊在忍無可忍、退無可退的情況下，被迫進行自衛反擊作戰，取得了中印邊境反侵略戰爭的重大勝利³⁹。」即幸虧有了這幾條公路，使中共在對外作戰時，裝備、械彈、軍需能迅速供應無缺，從而擊敗敵人。中共另又宣稱：「中印邊境自衛反擊戰……它融軍事、政治、外交鬥爭於一體……毛澤東說，這是一場軍事政治仗，或者叫作政治軍事仗⁴⁰。」亦即政治與軍事是糾合在一起，先進行政治協商或外交談判，軍事則為其後盾，政治外交均不克解決問題時，便訴之武力。

有道是：

- 一、外在的客觀環境可以影響、改變、決定一個人的內心主觀意志。
- 二、時間可以改變一切，時間也可以醫治一切。
- 三、沒有永久的朋友，也沒有永久的敵人，只有永久的利益。

1976年7月，滇藏公路（雲南下關—西藏芒康，全長716公里）建成通車，進入西藏又多了一條通路。中共興建青藏鐵路，跨越世界屋脊，是世界上海拔最高、線路最長的高原鐵路，西方輿論稱它「堪與長城媲美」⁴¹。

中共宣稱青藏鐵路的修建，將結束西藏自治區不通鐵路的歷史，進一步改善青康藏高原的交通條件和投資環境，促進西藏資源開發和經濟快速發展外，「對加強內地和西藏的聯繫，促進藏族與各民族的文化交流，增進民族團結，造福沿線人民，將發揮重要作用⁴²。」意即青藏鐵路的修建也具有相當重要的政治作用。

青藏鐵路通車前夕，2006年5月22日，達賴喇嘛在印度接受香港《亞洲週刊》專訪時公開答覆道：「我的立場全世界都知道，我不尋求西藏獨立，我們所在乎的是西藏的宗教文化和環境保護。」，並稱「我不反共」。他提到第一次到臺灣時，

³⁹ 中國軍事科學院歷史研究部著，中國人民解放軍的七十年（北京：軍事科學出版社，1997年7月），頁541。

⁴⁰ 同前註，頁547。

⁴¹ 新華網，2005年10月15日。<http://www.china.com.cn/chinese/sy/99914.htm>。

⁴² 新華社，2001年6月29日。<http://www.china.com.cn/chinese/2001/Jun/42017.htm>。

對國民黨的連戰說：「我不反共」，連戰則說：「我反共」，達賴對記者說：「現在連戰可以去北京，不反共的我反而去不了⁴³。」達賴，甚至連戰，主觀意志都受到外在客觀環境的變化而改變了。

當然達賴想回西藏，想至山西五臺山朝聖，中共不讓他回去，依西藏自治區黨委副書記土登才旺於2006年7月在公開的記者會上指出：達賴說一套，做一套，他在海外47、8年來，並未改變西藏獨立的立場，他現在採取的是不合作、軟對抗的方式，將境外從事的破壞活動，影響到內地，但他的基本立場並沒有真正改變⁴⁴。

中共國家主席胡錦濤於2006年7月1日在青海格爾木車站舉行慶祝青藏鐵路建成通車典禮上說：「對青、藏兩省區加快經濟社會發展，改善各族群眾生活，增進民族團結和鞏固中國邊防，都具有重大意義⁴⁵。」事實上，從反面言之，北京的國際問題專家則表示，青藏鐵路使中國的戰略地位提升，確實引發印度及東南亞家一些疑慮、緊張、不安⁴⁶。除了中印邊界衝突外，1979年2月，中共在廣西、雲南的邊防部隊又對越南發動懲罰戰爭，記憶猶新，強鄰虎視，焉能心安？

玖、對藏人而言，利弊皆有，得失相伴

天底下做任何一件事，有利就有弊，有得就有失，要做還是不做，必須權衡利弊得失：利大於弊，得大於失，當然就去做；反之，弊大於利，失大於得，當然就不做；就中共建築青藏鐵路而言，經過論證，利絕對大於弊，得絕對大於失。至於弊或失為何？

一、高原環境保護問題

一如臺北《中國時報》所作的專題報導指出，青藏鐵路是人類歷史上首次以現代化鐵路方式進入4,000公尺的高原區，面對鐵路「侵入」與大批遊客「凝視」所衍生的環保衝擊，將超乎人類的經驗與想像。鐵路營運後，雖然沿途各無人車站、警示標誌等採用太陽能變電運作，以減少燃油、燃煤所產生的廢氣，就連過去常見沿鐵路排放的人類廢棄物，也不准排放，全部由原車回收處理，中共此舉，包括臺灣學者都相當肯定大陸官方在努力做好各項環保措施的用心，但通車後大量遊客

⁴³ 同註12。

⁴⁴ 中國時報，民國95年7月6日，A7版。

⁴⁵ 自由時報，臺北，2006年7月2日，A7版。

⁴⁶ 中國時報，民國95年7月5日，A13版及7月6日，A13版。

進藏勢必對高原環境會造成傷害⁴⁷。中共在推動改革開放後，工業的三廢（廢水、廢渣、廢氣）污染環境嚴重，連帶使農業生態環境亦受污染，始作俑者則是人，肇因於1.道德變化，狂熱的拜金主義，不僅使人缺乏公德心，也忽略了對環境質量的熱愛。2.消費增長，製造過多廢棄物，破壞了生物的多樣性，也破壞了自然景觀。3.行為短期化，急功近利，對環境的破壞更是明顯⁴⁸。青藏鐵路進藏對高原環保的危害將是可以預見的。

二、複雜脆弱的高原動植物生態受影響問題

由於青康藏高原海拔高、溫差極大，整個生態系統十分脆弱，根本經不起人為破壞，許多高原土壤層厚度僅有1~2公分，遭受破壞後需數萬年才能復原，青藏鐵路的興建環評報告也指出遭破壞的植被若要重新恢復，時間至少要60年以上。中共為避免鐵路切斷藏羚羊等野生動物遷移路線，更在西西里、羌塘等自然保護區內設置了33個野生動物通道，冀能將鐵路對當地動物的生態影響降至最低⁴⁹。問題是當人類、遊客們公德心缺乏，私心作祟之下，每每會逾越規範，雖說「勿以善小而不為，勿以惡小而為之」，每見各地的古蹟名勝，常見遊客在上題名留念，塑膠袋、保特瓶隨意丟棄……，每以惡小而不以為意，對環保、生態保護都造成傷害，若在青康藏高原上也如此，後果就更加嚴重矣。據中共說法，現西藏每天新增3、4千名遊客，全年新增40萬，對大量遊客帶來的環境破壞，卻沒有足夠的估計⁵⁰。

三、會造成社會風氣腐化、治安惡化，崇尚拜金與物質享受

就如達賴喇嘛指出：「鄧小平時代，以經濟為中心，經濟取得很大的發展，但也產生出很多弊端，例如出現貧富懸殊；不管白貓黑貓，抓住老鼠就是好貓，但現在黑貓愈來愈多了，而且是最黑最壞的黑貓。如果要我選擇，我寧願選擇毛澤東重視精神境界的理念。」又說：「如果從資本主義和社會主義兩者去作比較，我是支持社會主義的⁵¹。」

臺北《中國時報》記者在青藏鐵路通車後，沿線採訪並駐足拉薩，撰寫〈物慾衝擊聖城，拉薩前景質變？〉一文指出：「走過拉薩最著名的夜店一條街八爾庫路，暗巷裡穿出的紅衣女子，更像來自湖南、四川的淘金妹，夜色中，拉薩不像拉薩，更像頹廢迷失的城市……網吧，的吧，慢搖吧！酒拿，桑拿，保健館，更不說那富麗堂皇的俱樂部……簡直就像北京、上海夜生活的翻版……雪域高原的聖城，

⁴⁷ 中國時報，民國95年6月29日，A14版，林克倫的專題報導。

⁴⁸ 林其屏，**全球化與環境問題**（南昌：江西人民出版社，2002年7月），頁157-172。

⁴⁹ 同註47。

⁵⁰ 中國時報，民國95年7月4日，A11版。

⁵¹ 同註12。

何時變得那麼時尚？在青海湖畔，親眼目睹了三步一跪、五步一叩，前往布拉達宮朝聖的虔誠信徒……外來者和虔誠信徒，在西藏刻劃了截然不同的兩個世界⁵²。」確實令人又喜又憂，成就了西藏的物質享受，但精神上的失落或許更多。

拾、實事求是的評價青藏鐵路——代結論

共產黨人做事，每每將辯證法與唯物主義相結合，就成辯證唯物主義，毛澤東指出這就是「實事求是」（但毛做事，有時又全憑自己的主觀意志，違反客觀的實際事實，例實施人民公社即是）。其過程是：先瞭解外在客觀環境（外部聯繫）→再在內心建立概念（內部聯繫）→最後做出推理與判斷。毛特別強調：沒有調查就沒有發言權，你說的話缺乏根據時，就不算數、也不可靠。

一如中共建政初期，對於長江三峽是否建壩？早建好還是晚些建？技術上行得通嗎？對整體國民經濟是否有益？共集合了400多位的專家、學者，經過了長達40年的反覆論證，做出的結論是：建比不建好，早建比晚建有利，技術上是可行的，對整體國民經濟的效益是良好的，終於1994年12月14日動工興建，俟2008年工程全部完成時，具有發電、灌溉、防洪等多重效益，當然缺失也是有，如不少古蹟會遭淹沒，約百萬居民要遷徙，對生態與環境會遭受影響……等。

建成了青藏鐵路，在政治上具統合意識形態之功能，加強統治，減少分離主義；就經濟上而言，可開發沿線及周邊資源，調配經濟，提高人民生活水平；於國防及軍事上，可更加鞏固西南邊陲。

但建成了青藏鐵路，也增加了不少西藏人的疑懼，傳統的西藏文化肯定抵擋不住大漢文化的入侵，大量漢人，尤其是商人、淘金客入藏，會造成社會風氣腐化，再來治安也會逐漸的惡化……。對邊陲小國如尼泊爾、不丹，甚至印度，都會產生不安。

不過也不必認為青藏鐵路短期即可帶來翻天覆地的經濟效益。

首先，必須坦言，誠如中國時報記者白德華指出：「雖說從連接全大陸及南亞市場看，青藏鐵路的建成對西藏經濟都具加乘效果，但由於幅員廣大，運輸體系脆弱，加上當地市場還未成熟，市場意識相對缺乏，要建成一個具有能力與世界資本市場打交道的西藏，恐怕還是個遙遠的夢。儘管如此，青藏線建成已為西藏現代化邁出第一步，這應是無可置疑⁵³。」誠哉斯言。

⁵² 中國時報，民國95年7月16日，A13版，白德華專題報導。

⁵³ 中國時報，民國95年6月28日，A14版。

今日中國大陸又確如2003年11月，現任國務院總理溫家寶在接受美國The Washington Post（華盛頓郵報）專訪時指出：大陸很大，人口很多，經濟不發達，發展不均衡；況且人口13億是個很龐大的數字，用乘法算，一個很小的問題乘以13億，都會變成一個大問題；反之，用除法算，一個很大的總數除以13億，都會變成一個小的數目⁵⁴。此誠不虛。表面上看，在2003年底時，中國大陸鐵路總長度達73,000公里，名列全球第3，僅次於美國的141,961公里及俄羅斯的85,542公里⁵⁵。但若以平均每平方公里所擁有的鐵路密度及平均每人所擁有的鐵路長度而言，排名就在中段了，致今日大陸鐵路運輸能力仍無法滿足日益增加客、貨運輸量的需求，即鐵路的基本建設長度仍然不足。更何況在如此廣袤的青康藏高原上，僅有一條長不到2,000公里的青藏鐵路，未來肯定無法滿足客、貨運輸需求而成為制約當地經濟繼續成長的因子。孫中山先生在青康藏高原上規劃要建10多條鐵路，困難度太高，數量或許多了些，但不是全然沒有道理。

從《鄧小平文選》及有關談話中看得出其思想體系內帶有濃厚的中華傳統文化氣質，復次，江澤民也多次強調「五千年中華傳統文化是維繫中國人的精神紐帶，要繼承與發揚」，坦言之，都回歸了儒家思想，既是如此，為中共謀：

以德服人，方能四方歸順。改革開放後，總體國力不斷上升，西方國家又興起「黃禍」之說；青藏鐵路通車，南亞各國內心是五味雜陳，擔心中共對外擴張。孟子說：「以力假仁者霸，以德行仁者王，以力服力者，非心服也；以德服人者，中心悅而誠服也。」（公孫丑篇·上）

以大待小唯仁，方能守天下。孟子說：「惟仁者為能以大事小，以大事小者，樂天者也，樂天者，保天下。」（梁惠王篇），雖然大陸有新疆獨立運動、西藏獨立運動，只要中共在民生日漸富裕後，行民主法治，尊重民權，猶如古時行仁政，新獨、藏獨自會消弭於無形。



取材自：中國時報95.6.28，A14版，並加以補充。

⁵⁴ 轉引自中國時報，民國92年11月24日，A13版。

⁵⁵ 2005年國際統計年鑑（北京：中國統計出版社，2005年10月），頁282。

འགྲེལ་ཐོག་ལེན། : 達蘭莎拉與北京的接觸會談

འགྲེལ་ཐོག་ལེན། : The Dialogue between Dharamsala and Beijing

蘇嘉宏 (Su, Chia-Hung)

輔英科技大學人文與社會學院教授

摘 要

2002年9月、2003年6月和2004年9月，流亡印度的西藏政教領袖達賴喇嘛派出代表團先後三次到中國大陸訪問，這是最近10年來尚屬僅見。前面兩次被定位為「破冰之旅」，但第三次訪問，雙方碰觸到較為實質性的議題。2005年6月底，雙方代表在事先不對外公開的情況下悄悄在瑞士會面；2006年2月，達賴喇嘛的代表完成了第五次與北京的接觸會談，這也是第四次到中國大陸的訪問。雙方雖然仍在「西藏歷史的認識」、「整個藏族地區的統一問題」、「會談的順序或方法」等方面還存在著基本分歧，但對這五次的接觸會談，流亡藏人行政中心認為：「對話趨於穩定頻繁」、「與北京對話有進展」。流亡藏人行政中心堅定以「中間道路」解決藏漢問題，對接觸會談保持「一貫性」不尋求多重途徑的接觸管道，在事情沒有結果之前維持保密，以確保接觸會談的既有成果，明確要求流亡藏人在中國國家領導人出訪期間不得抗議，在年度的「三·一十」紀念活動中明令禁止政府人員參與，而西藏流亡政府規定改稱為「流亡藏人行政中心（central tibetan administration）」，凡此種種都是努力表現善意和創造環境，通過接觸、會談解決問題，並「在中華人民共和國的框架範圍內尋求實現真正的自治，我們不尋求獨立！」

關鍵字：達賴喇嘛、中間道路、流亡藏人行政中心、西藏自治

壹、འགྲེལ་ཐོག་ལེན། : 接觸會談的重新啟動

達蘭莎拉與北京最近幾年重做接觸會談，雙方積極建立互信，並採取緩和雙方關係的具體措施。達賴喇嘛主張「中間道路」¹，放棄西藏獨立，追求三區藏族統一

¹ 詳參閱中間道路簡介（達蘭莎拉：西藏流亡政府外交與新聞部提供，出版日期不詳），共36頁。

的西藏在中華人民共和國憲法架構下維持自治地位。雙方當然還存在著諸多歧異，但達蘭莎拉與北京的接觸會談正朝著一個正確的方向前進，目前雙方已經舉行過五次的會談，未來應當還會繼續就西藏自治問題進行持續性的對話。

作者針對雙方接觸會談的過程與歧異，特別於2006年3月訪問印度達蘭莎拉，除在藏曆新年傳召大法會期間，晉見 達賴喇嘛外，並採訪流亡藏人行政中心內閣首席部長桑東仁波切，包括流亡藏人行政中心外交暨宣傳部秘書長達波·索南諾布在內的參與接觸會談的一些相關人員，同時流亡藏人行政中心外交暨宣傳部另翻譯、提供與接觸會談有關之重要文件，主要著重在介紹達蘭莎拉這一方的觀點。

本文分別以達蘭莎拉與北京稱呼接觸會談的雙方，目的在於不希望引起兩岸或藏漢任何一方之政界、學界的不悅或誤解。本文以 འབྲེལ་ཕྱིན་པ།（音：哲模，zhe moi）²為題，特別強調新一回合的互動仍是接觸、會談，並非和談、談判，雖然未來的期待相當樂觀，但現階段仍不宜對五次互動加以過度解讀。本文除引用資料原件用語或行文所需之外，一律依西藏流亡政府規定，改稱「西藏流亡政府」為「流亡藏人行政中心（central tibetan administration）」。

貳、雙方上一回合接觸（1978年至1993年）

隨著中國大陸內部局勢的穩定發展，西藏問題同樣地也引起中國領導人的特別關注；1978年底，駐香港的新華社社長李菊生通過其友人主動與達賴喇嘛的二哥嘉樂頓珠進行聯繫，兩人並且在1979年1月會晤。當時，李菊生轉達了鄧小平邀請嘉樂頓珠到北京討論解決西藏問題的願望，1個月以後，受到達賴喇嘛知情委任，嘉樂頓珠以私人身分前往北京。這一次是自1959年雙方嚴重對峙以來的第一次接觸，並由此開啟了此後將近30年以接觸會談的方式解決西藏問題的歷史新頁。

在嘉樂頓珠與鄧小平會晤時，鄧小平表示，百聞不如一見，我們歡迎住在世界各地的西藏流亡人士，為了解西藏的真實情況而前來西藏；他還說，除了獨立，其它任何問題都可以討論解決。1979年到1980年間，北京先後接待過來自達蘭莎拉的第三批考察團，第四批也已經預定於次年4月前往，但由於內地藏人對達賴喇嘛的代表熱烈歡迎和信仰熱忱等完全出乎北京的意料之外，因之1980年8月6日，北京以「氣候寒冷，未做好接待準備」為由拒絕接受考察團再次前來。在第四批考察團被拒之

² 藏文 འབྲེལ་ཕྱིན་པ། 兩字，根據藏漢大字典原意即「接觸、聯繫」、「討論、協商」，使用 འབྲེལ་ཕྱིན་པ། 兩字來界定目前達蘭莎拉與北京接觸會談的階段，作者曾在訪問西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切時當面就此請益，並獲得肯定答覆。

前，雙方還曾就「設立辦事處」、「向西藏各學校派遣流亡藏人充當老師」等議題進行了交涉³。但是，北京同時也改變了主意，北京顯然已經從原來的立場上後退了很多，雖經再三交涉，教師最終還是未能進入西藏，也未能在拉薩或北京設立任何辦事處，而第四次考察團（也是雙方上一回合接觸的最後一次）是在5年後的1985年才被允許低調前往西藏，達蘭莎拉提出的一些建議也全都遭到北京的拒絕。與此同時，雙方這一回合的接觸會談也開始就西藏有關的議題進行討論，現任首席部長桑東仁波切在受訪時表示，當時達蘭莎拉與北京的接觸和會談內容都比較缺乏連貫性⁴。

第一回合接觸、會談的期間後段，西藏逐漸進入相對於文革期間顯得寬鬆的政治環境，拉薩開始連續發生藏人針對一些不盡如人意的現實情況上街遊行示威，並立即遭到壓制，1989年3月北京宣布對拉薩實施戒嚴，緊接著就發生了1989年的「六四」天安門事件，1992、1993年又發生一連串蘇聯解體、東歐共產國家民主化的浪潮，北京的態度有了很大的變化，一切轉趨退卻、消極！1989年的「六四」天安門事件事後，達賴喇嘛公開表明了對天安門學生的支持，譴責了北京對他們的鎮壓，雙方的關係由此降到谷底，雖然這項情勢的發展令人感到極其沮喪，但是達賴喇嘛仍積極尋求妥協與合作，在班禪轉世問題上達賴喇嘛提出希望與北京進行合作，1991年10月在美國耶魯大學發表講話時表示願與北京官員一起前往西藏。同年12月，總理李鵬出訪德里，達賴喇嘛表示願與他會晤，但這一切都遭到了拒絕。同樣，西藏方面雖然一直對接觸、會談充滿期待，但似乎也並沒有做好充分的準備，十世班禪喇嘛圓寂以後，北京通過中國佛教會邀請達賴喇嘛時，不知何故？達賴喇

³ 達賴喇嘛，致鄧小平函，1981年3月23日，流亡藏人行政中心（原稱西藏流亡政府）外交暨宣傳部翻譯、提供。達賴喇嘛在信中說：「根據嘉樂敦珠最近與北京接觸的結果，我們已派出3個考察團前往西藏。第四個預計於今年4月啟程。雖然北京已同意從印度派出50名教師前往西藏各學校任教2年，並在拉薩開設聯絡辦事處以利雙方接觸，但嘉樂敦珠最近接獲從香港新華社傳來的以下函件：一、有關第四個考察團的事，目前尚未定案。我們不久後將會透過香港或是中國駐新德里大使館做出回應。二、雖然我們原則上同意在拉薩設立聯絡辦事處，以及派遣教師等事，但開設聯絡辦事處之事最好暫緩。我們應該透過香港或是中國駐新德里大使館進行接觸。三、老師們在印度生長，享受良好的設施，他們在目前各種物質貧乏的西藏生活時將遭遇種種不便，這可能有害於他們的士氣。因此我們建議教師團的事也暫緩實施。部分老師目前可暫時派往中國國內的民族學校，然後再逐步進入西藏。（後來我們收到中共駐新德里大使館的信，表示第四考察團今年內暫不考慮。）以下是我們對上述事務的立場：一、我們同意今年內不派第四考察團，以及暫時不在拉薩開設聯絡辦事處。二、關於教師入藏事宜，由於教師們都已經瞭解西藏各學校的困難情形，這既不會降低他們的士氣，更不會妨礙他們的工作。最重要的，是派遣教師進入西藏的宗旨就是要提升居住在艱困環境中學生的教育標準。我們希望你能重新考慮這件事。老師們將只專注於教育事務而不會從事任何的政治活動。因此沒有必要擔心這件事。」

⁴ 蘇嘉宏採訪整理，「訪談西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切」，部分內容摘要為「中藏接觸求互信，美印不插手」，登載於《聯合報》，2006年4月20日，第A13版；全文如附錄。

2002年9月，達蘭莎拉與北京之間恢復了中斷近10年的直接對話；迄今為止，雙方一共舉行了五次對話，最近一次是在2006年2月。

接觸會談	時 間	訪問地點	訪問團成員	說 明
1.	2002年9月	北京、拉薩、貢波（林芝）、日喀則、成都、上海、北京等地	嘉日洛周堅贊 格桑堅贊 達波·索南諾布 布瓊才仁	<ul style="list-style-type: none"> ●在訪問團中，嘉日洛周堅贊是達賴喇嘛的「特別代表」，達賴喇嘛駐歐洲特別代表格桑堅贊是「代表」。 ●會見包括阿沛·阿旺晉美、統戰部部長王兆國、統戰部副部長李德洙等人。 ●參觀性質，並未舉行實質性的會談。
2.	2003年5月底至6月初	江蘇、浙江、雲南藏區迪慶等地	嘉日洛周堅贊 格桑堅贊 達波·索南諾布 布瓊才仁	<ul style="list-style-type: none"> ●會見統戰部部長劉延東、副部長朱維群和副秘書長等高層幹部。 ●參觀，仍未舉行實質性的會談；第一、二次都被定位為「破冰之旅」、「投石問路」，但已經打破雙方中斷10年的不接觸僵局。
3.	2004年9月	廣東、湖北和四川藏區甘孜等地	嘉日洛周堅贊 格桑堅贊 達波·索南諾布 布瓊才仁	<ul style="list-style-type: none"> ●會晤中國統戰部部長劉延東、朱維群和中國民族委員會的有關負責人。 ●第三次前往，雙方開始對一些問題進行探討。
4.	2005年6月底至7月初	中國駐瑞士大使館	嘉日洛周堅贊 格桑堅贊 達波·索南諾布 布瓊才仁 才嘉	才嘉為流亡藏人行政中心駐臺灣機構達賴喇嘛西藏宗教基金會董事長
5.	2006年2月	廣西桂林等地	嘉日洛周堅贊 格桑堅贊 達波·索南諾布 布瓊才仁	<ul style="list-style-type: none"> ●2月15日到23日之間訪問中國。 ●2月22號訪問桂林市期間，與中共統戰部副部長朱維群就「實質性問題」舉行一整天會談。

任命了前噶倫嘉日洛周堅贊和秘書長格桑堅贊為接觸會談代表，因此政府已經確定除了通過他們2人外，將不會通過其他人與中國進行聯繫。這次，2人都被允許成行，而2名助理由於必須在短期內選任，還要考慮中國方面的反應，因此任命了經達賴喇嘛任命、原為接觸會談小組成員的達波索南和布瓊。一般而言參加接觸會談的任何人選都必須經過達賴喇嘛的直接任命。

3. 曾有人質疑他們4人的簽證問題，他們的簽證和一般外國人前往中國旅遊時的簽證是一樣的，是一次性的，為期1年，中英兩種文字，除了各自的姓名、出生地表明是西藏之外，有簽證中文本和英譯，諸位議員如想看可以呈獻。有人問是否有邀請信，為了恢復中藏間的聯繫，是我方首先提出希望前往，因此沒有邀請函，只有一個說明根據你們的意願，某某和某某可以於某某時前來的文字。
4. 他們在出發前不僅拜見過達賴喇嘛接受開示，而且政府也根據以往的慣例交待了需要把握的原則文件，其中除了說明4人前往的主要目的是「重新恢復和維持中藏間的聯繫」，要盡可能地避免引發矛盾和對立外，其他內容還包括要求特別代表重申達賴喇嘛不追求西藏的獨立以及堅定不移地尋求接觸會談解決西藏問題；要反覆說明需要接觸會談的是有關600萬西藏人民的問題，而不是達賴喇嘛個人的問題；同時要解釋西藏政府的基本原則是正義、非暴力和正確的民主。在和西藏人接觸時，要求特別代表說明接觸會談解決後，未來的西藏所有事務都要由在西藏的西藏人承擔起主要的責任，這點在達賴喇嘛的未來政治指導中已經明確規定。同時也要求特別代表在不承認西藏在歷史上是中國一部分，以及西藏三區必須要統一等問題上，必須表現出西藏政府是無法退讓的。
5. 他們訪問的地區包括北京、拉薩、貢波（林芝）、日喀則、成都、上海，然後再返回北京。對上述這些地區的訪問都是由中國政府決定和安排，代表團並沒有得到表明想去或不想去或指定前往某地等意願的機會。會見的人包括阿沛·阿旺晉美、統戰部部長王兆國……（名單略）等，並與他們進行了較深入的交談。他們的主要感覺是這次中國政府不管是接待和交流看法等，與80年代西藏代表團前往時相比較有著很大的區別，雖然講話的內容沒有很大的改變，但表達方式上已經沒有了在會議上訓話的那種架式，而是用和善、談心的方式表達。
6. 對這次訪問的成果問題，由於這次的訪問沒有出現任何的意外，而且對未來繼續保持聯繫等也是明確的，因此應該說成果是顯著的。

7.有關未來的工作方向，中國方面表示：這次中方冒著很大的風險允許特別代表訪問北京和拉薩，我們認為這是非常大的善意表現，未來如果繼續保持聯繫，就看你們怎樣做出回應，如果你們也表現出像我們已經表現過的那樣的善意，則我們還可以繼續保持聯繫和尋求接觸會談⁷。

(二)西藏流亡政府努力表現善意和創造環境

桑東仁波切正式向西藏人民議會表明，決定從現在開始到2003年6月左右，在此期間我們要為表現出善意的回應和創造良好的環境做出很大的努力。這種表現善意和創造環境的努力，其中最早的機會出現在2002年10月份江澤民訪問美國等國時期，流亡藏人要設法表現出善意的回應，並要求在國際社會和流亡社會中的所有工作都以為接觸會談創造有益的條件和環境為重點，並竭盡所能地防止出現不利於這一切的意外。桑東仁波切正式地、公開地懇求西藏人民議會全體議員為此盡力，肯定會大有助益。但是，桑東仁波切也認為：「如果我們再繼續將時間一味地延續下

⁷ 西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切向西藏人民議會（第十三屆四次會議）口頭匯報特別代表訪問中國大陸的情況，2002年9月28日，流亡藏人行政中心（原稱西藏流亡政府）外交暨宣傳部翻譯、提供。在桑東仁波切向西藏人民議會做出解釋的同時，達賴喇嘛的特別代表嘉日洛周堅贊也發表一份書面聲明，聲明指出：「我和格桑堅贊這次前往中國和西藏有2個任務：第一是和中國領導人之間重新建立關係，為未來在我們之間舉行面對面的談判創造良好的環境；第二是向中國領導人說明西藏政教領袖達賴喇嘛為了解決西藏問題而提出的互利的中間道路。我們在訪問期間為完成以上特別任務和消除彼此的疑慮、增加信任進行了最大努力。我們在這次訪問中的所有情況向西藏政教領袖達賴喇嘛作了匯報。在過去的許多年裏，西藏政教領袖達賴喇嘛為了恢復和中國領導人的聯繫進行不惜的努力。這次中國政府表現積極邀請代表團，對此西藏政教領袖達賴喇嘛表示歡迎，對恢復關係表示滿意。並教導，以新建立的關係為基礎尋找雙方能接受的出路而繼續努力。我和格桑堅贊及兩位助理於2002年9月9日抵達北京。在北京、拉薩和其他地區會晤了各層領導，而且他們介紹了西藏發展建設項目的實施。特別是被藏人領導們的熱忱和能力所感動。而且，他們對西藏發展方面所作的努力表示贊賞，同時呼籲對西藏獨特的宗教、文化、語言等的發展也負起同樣的責任。另外，他們介紹非常重視保護西藏環境，對此問題我們也表達了我方的看法。我們在藏人領導中會晤了全國政協副主席阿沛·阿旺晉美、西藏自治區人大主任、副書記熱地、西藏自治區政府主席、副書記列雀、西藏自治區統戰部部長桑珠、四川省政協副主席阿成等。我們參觀了拉薩的大昭寺、羅卜林卡、噶丹寺、扎什淪布寺、江孜八閩佛塔等。由於我們在西藏的停留時間較短所以沒有機會和廣大的西藏人民進行接觸。我們還參觀了中國的成都、上海和北京等地。這些地區已得到了很大發展，並參觀了這些地區的佛教聖地。在北京時我們會晤了中國政協副主席、中央統戰部部長王兆國先生，民委主任兼統戰部副部長李德洙等，並和他們在友好的氣氛中沒有任何拘束的進行了交流。在我們的會談中有關和達賴喇嘛進行談判方面，他們重提了中國以前的立場。我們說明了達賴喇嘛以談判方式解決西藏問題的立場等。中國領導人對我們的意見非常重視，並進行了沒有任何保留的進行了交流，對此我們表示贊賞。我曾在80年代到北京和當時的中國領導人進行過會晤，比起當時的中國領導人感覺現在的中國領導人邁向了開放。這次接待我們的是中國統戰部，安排訪問的還有西藏自治區、四川省、上海等的各級政府部門。對他們的接待和提供方便表示感謝。我們盡量想方設法創造了藏中關係新篇章的基礎，我們知道這一切的目的不可能在相互接觸一次就會有良好的結果，對此各方面要繼續努力。首席部長桑東仁波切和噶廈（內閣）噶倫對我和格桑堅贊的這一工作的支持和幫助深表感謝。這次的所有情況向噶廈作了匯報。」，流亡藏人行政中心（原稱西藏流亡政府）外交暨宣傳部翻譯、提供。另參考，**西藏通訊**，總第41期，2002年9-10月號，資料來源：<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/41/index.html>。

藏問題的解決有善意的表現，因此，做為回應，也要求流亡藏人和支持西藏的團體在同年10月底江澤民訪問美國時不要舉行示威遊行等抗議活動¹¹。其後，只要有中國領導人出國訪問，噶廈都會發出類似的呼籲，這幾乎已經在最近幾年內成為「慣例」，其目的就是希望近期的進展不被破壞，而且由於達賴喇嘛公開表示不尋求西藏獨立的立場，因此也不希望支持者呼喊西藏獨立的口號。2006年4月，胡錦濤訪美並與小布希會談，西藏流亡政府再一次發表正式聲明，明確要求服從西藏流亡政府領導的海外流亡藏人、國際支援西藏團體和達賴喇嘛的信徒支持者，在中國國家主席胡錦濤訪問美國期間不要舉行抗議活動。西藏流亡政府發表的聲明表示：「中國國家主席胡錦濤即將對美國進行訪問，在訪問期間，流亡藏人和西藏問題的支持者，請不要舉行抗議活動，勿對胡錦濤的訪問造成不便¹²。」

(六)西藏流亡政府在年度的「三·一十」紀念活動中明令禁止政府人員參與

西藏流亡政府也為創造良好的接觸會談環境而釋放了一系列的友好姿態，例如：2003年2月5日，西藏流亡政府向轄屬各部門、駐外機構、定居點官員等發出通知，要求全體成員不得做出任何有礙接觸會談的行為，在3月10日的紀念活動中，禁止政府工作人員參與遊行示威，呼籲人民不要採取焚燒人像、國旗或衝擊中國駐外機構等激烈行為，凡是政府所屬部門組織的紀念活動，都必須保證口號、標語、媒體報導等都要符合政府為尋求接觸會談而創造良好環境的既定政策，桑東仁波切在幾乎所有有關接觸會談的講話或採訪中都不斷地呼籲人民配合，達賴喇嘛在2006

¹¹ 呼籲書指出：「親愛的西藏同胞及西藏的朋友們：最近一段時期裡我們在與中國領導之間重建接觸的工作有了正面的發展。如你們知道，特別代表嘉日洛周堅贊和代表格桑堅贊從200年9月9日到24日訪問了北京和拉薩，並會晤了中國政府的高層領導和要員。他們返回後向達賴喇嘛和噶廈匯報說，與中國有關領導人有了鼓舞人心的交談。這對我們的關係翻開新篇章，並為通過對話解決西藏問題而開始建立接觸帶來了一線希望。達賴喇嘛歡迎北京以正面的姿態接待我們的代表團，並對能重建接觸表示非常喜悅。他要求噶廈和他的兩位特別代表充分利用這一新的機會，繼續為建立對話而努力。噶廈最近向西藏人民議會報告了最新的發展情況，我們向議會提出，作為我們對中國政府方面的正面態度的反應，從現在起到2003年6月的這段時間，為了與中國政府建立新的接觸，我們將極力建造有利的氣氛。為此，我盼望所有西藏人和朋友們能與我們合作。在10月份中國國家主席江澤民將訪問美國和墨西哥。過去，藏人和西藏的支持者在世界各國利用中國領導人員來訪之機，舉行和平示威活動表達他們的願望，這種活動的宗旨之一是鼓勵中國領導，對達賴喇嘛所倡導的和談解決西藏問題做出積極的反應。現在有跡象顯示中國領導人也許願意與我們開始商談，我們可以通過江澤民主席訪問的機會觀察中國政府的反應。我呼籲所有西藏人和朋友們在這次江澤民主席訪問美國和墨西哥期間不舉行示威抗議活動。這是我們非暴力鬥爭中的關鍵時期，遍及整個世界的西藏運動能夠步調一致、站在統一的立場上是極為重要。現在國際社會面臨恐怖主義、暴力及戰爭的威脅之時，這將是一個尋求對話、提倡非暴力及愛好和解的堅強姿態。」，流亡藏人行政中心（原稱西藏流亡政府）外交暨宣傳部翻譯、提供。

¹² 資料來源：自由亞洲電臺記者石山報導，「西藏流亡政府呼籲不抗議胡錦濤訪美」，2006年4月9日，<http://www.rfa.org/mandarin/shenrubaodao/2006/04/09/xicang/>。

等問題上浪費時間，直接提出達賴喇嘛和西藏流亡政府以及流亡藏人將不尋求任何一己的利益，因為達賴喇嘛早在1992年公布的綱領性文件「西藏未來政治道路與憲法要旨」中表明西藏問題解決以後，他將不會在西藏政府或其他任何政治位置中擔任職務，現有的西藏流亡政府將會被解散，西藏的管理工作將繼續由境內藏人擔負主要的職責。達蘭莎拉直接將問題導向核心，即「藏族在中華人民共和國憲法框架範圍內的未來權益」問題。

第三次代表團回來以後，特別代表嘉日洛周堅贊在發表聲明的記者會上表示，雙方進行了坦率、但融洽的會談。嘉日洛周堅贊說：「北京方面坦誠地對我們表述對西藏問題的看法，我認為這是一件好事情。會談就像治療傷口，如果不把傷口裡的膿擠出來，就不利於傷口的癒合；因此，會談中我方也坦率地表達自己的見解。」嘉日洛周堅贊說，他認為這次和北京的會談是真正開誠布公的一次，也是討論問題最詳細的一次。雖然，這次會談在真正意義上還不是談判，但對將來繼續深入討論解決西藏問題奠定基礎，具有重大意義。

西藏流亡政府的聲明說，達蘭莎拉跟北京在一些重大問題上還有深刻分歧，有些甚至還是根本的分歧，雙方都認識到有必要進行更具體的討論，以縮小這種分歧。嘉日洛周堅贊說，解決西藏問題是一個十分複雜的過程，不能急於求成，需要時間和耐心。速戰速決地了斷分歧對西藏來說不一定是好事，解決問題要穩步前進。

顯然，北京也對這一次的會談感到滿意，2004年10月21日中國外交部部長助理沈國放向澳大利亞政府談到了有關達賴喇嘛特別代表不久前對中國的訪問。澳大利亞廣播公司報導說，沈國放表示，達賴喇嘛特別代表的訪問不但有用而且很受益。第三次訪問回來後，西藏流亡政府擴大了原有的接觸會談籌備小組的規模，並在噶廈秘書處設立了一個專門的辦公室¹⁴。其後，接觸會談籌備小組至今已經先後召開了

¹⁴ 目前達蘭莎拉還沒有專門負責接觸、會談的單位，但有一個名為「漢藏會談工作小組」，是類似諮詢的非常設小組，常設的部門是在內閣秘書處轄屬一個設置有2個人組成的辦公室，負責一些文件的保存和傳達等具體工作。有關會談的具體情況是由內閣首席部長和外交暨宣傳部部長直接負責。這個「漢藏會談工作小組」的成員包括：1.達賴喇嘛個人的「特別代表」：嘉日·洛周堅贊。2.達賴喇嘛個人「代表」：格桑堅贊。3.國際聲援西藏中心幹事：布瓊才仁（嘉日·洛周堅贊助理）。4.西藏流亡政府外交暨宣傳部秘書長：達波·索南諾布。5.西藏流亡政府駐臺灣代表（臺灣達賴喇嘛西藏宗教基金會董事長）：才嘉。6.西藏流亡政府駐南美洲代表：才旺彭措。7.西藏流亡政府駐美國代表：扎西旺德。8.西藏流亡政府駐德里代表：丹巴才仁。9.前西藏人民議會議員：麥穎·公保措（女）。10.西藏流亡政府計畫委員會主任委員：貢秋宗珠。11.西藏流亡政府外交暨宣傳部聯合秘書長（中文部門負責人）：達瓦才仁。此外，內閣首席部長、達賴喇嘛辦公室秘書長丹增格傑、達賴喇嘛侄子私人英文秘書丹增達拉、西藏流亡政府安全部秘書長俄舟、西藏流亡政府外交暨宣傳部部長洛桑寧札、外交暨宣傳部另一位秘書長桑沛等一般都會因為目前職務的緣故而列席與會。桑東仁波切談到這個工作小組成員的挑選，其中一些是之前就已經是成員的，我並不清楚前屆內閣是依據什麼挑選的，在我的任內補

六次會議，而第三次訪問之前則舉行過三次會議，雖然有關特別代表與中共接觸會談的進展情況與接觸會談籌備小組的會議情況一直不予公開，但從這些相對地相當頻繁的會議次數或許可以估計會談已進入重要階段。

肆、雙方主要分歧與整合展望

一、雙方主要分歧

綜合上述，五次「代表團」的工作重點，明顯地集中在「接觸聯繫」、「維持關係」和「解釋中間道路」；而「不尋求獨立」、「在中華人民共和國的框架中實行自治」的「中間道路」，由於北京方面至今依然對達賴喇嘛的誠意缺乏信任，認為西藏問題敏感、危險，仍將「中間道路」視為「變相間接獨立」。北京迄今公布7個關於西藏的白皮書，北京駐外使館或其他單位在駐在國當地都用極大的篇幅談西藏問題，達蘭莎拉深知建立互信是一個重要的問題。從第五次接觸會談以後的新聞簡報加以分析，雙方顯然已經觸及了問題的核心，而且雙方都表現出了較大的分歧，這些主要的分歧何在？

桑東仁波切接受訪問時介紹雙方存在以下的分歧：「會談中彼此的主要分歧或互動中最大的困難所涉及到的問題，比方說：

- (一)對達賴喇嘛究竟是否放棄了尋求獨立的認知存在差距：我們一直尋求與中國政府通過接觸、會談解決問題，並「在中華人民共和國的框架範圍內尋求實現真正的自治，我們不尋求獨立！」，我們認為這一立場是非常明確的，但北京卻認為達賴喇嘛依然是一個分裂主義分子，認為他沒有停止進行分裂活動，認為我們在有意識地將西藏問題國際化。在這一問題上，我們之間的分歧是對達賴喇嘛究竟是否放棄了尋求獨立的認知存在著一些差距。
- (二)整個藏族地區的統一問題：我們認為不論是從民族、語言、宗教、傳統和人民的期望，以及地理環境等方面，整個西藏民族地區都應該是統一在一起的。因此，我們認為中華人民共和國做為一個各民族共和的國家，就不應該繼續遵從滿清和國民黨時期推行的「分而治之」的政策，而是應該在民族平等的前提下，讓西藏民族統一，共同維護自己民族的特性和利益，如果藏族分散不能統

充了幾個，一個是扎西旺德，他現在是駐美國代表，當時是駐德里的代表，這是因為我們必須時時和印度政府溝通，因此選了他。還有丹巴才仁，他原為外交暨宣傳部秘書長和前任噶倫，經驗豐富。貢秋宗珠對西藏的農牧區有很深的研究，另外就是達瓦才仁和公保措，都精通中文，這一點很重要，同時公保措還具有婦女和安多前議員的身分，這樣可以從不同角度對會談的具體問題提供意見。

員不能實現統一的行政區域管理，而是分散在不同的行政區域內，則事實上是不能履行這些權利的，也不可能實現真正的民族區域自治，更不符合規定民族區域自治制度的本意，是不會有結果的，是故藏人要求統一的行政區域管理不僅是合理、合法的，而且也是當初規定民族區域自治制度的本意。否則，事實上自治區和省還會有什麼區別？

- (三)藏族是中華人民共和國55個少數民族中的一個民族，而且是一個聚居在西藏高原這塊特殊地理環境下有著特殊文化與宗教的民族，他們不應該被區別對待，使一部分人可以享有或行使自治的權利，一部分人則沒有或事實上不能行使自治的權利。而且，做為少數民族，要想保護自己的民族特性和宗教、語言、文字，必須要有一定的人口基數，沒有一定的人口，就不易延續和發展民族文化，讓民族文化和民族特性有別於博物館中的保護方式而能夠活生生地存在於西藏，就必須要有一定的人口，沒有這樣的人口和真正自治的環境，保護和發展西藏民族以及民族特性等不過是畫餅充飢，不會有實際效果的。實現民族統一與自治不僅是西藏人民的意願和權利，而且也是維護西藏民族特性與文化延續發展所必須的²⁰。

其實，江澤民在提出3個條件時，也並沒有說西藏自古以來是中國的一部分。而且在採訪中，一些西藏流亡政府官員也都認為，這僅僅是雙方對歷史地位的看法問題，看看世界上的其他國家，歷史上同屬一個國家而現在成為兩個或更多國家的例子很多，同樣歷史不同的國家現在成為一個國家的也不少。因此，歷史地位對現代國家的定位並不具有關鍵性，而且也不會真正成為解決現實問題的障礙，因為西藏方面並沒有否定目前和未來中國對西藏的主權。而且，如果會談成功，無疑會更進一步加強這一立場的合法性。何況，西藏流亡政府方面表示將會完全配合北京為避免未來西藏從中國分離而採取的任何法律或其他的行為。但他們同時也承認，如果中國政府不想通過接觸會談解決西藏問題，則歷史定位問題很可能會成為拒絕會談的理由。

四、對達賴喇嘛究竟是否放棄了尋求獨立的認知存在差距

北京方面對達賴喇嘛是否放棄尋求西藏獨立仍有疑慮，這個問題其實是接觸會談的基礎，西藏流亡政府顯然也意識到這一點，達賴喇嘛在接受媒體採訪時指出：「由於中共強烈懷疑，認為我這樣說最終目的是要追求獨立。因此一聽到說整個西

²⁰ 蘇嘉宏採訪整理，「訪談西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切」，部分內容摘要為「中藏接觸求互信，美印不插手」，登載於《聯合報》，2006年4月20日，第A13版；全文如附錄。

藏文化宗教要統一起來，他們馬上感到不安和驚惶。所以只有中共相信未來西藏沒有分裂的可能和風險，中共才能消除恐懼和不安。藏人宗教文化的統一才能得到中國政府的理解，只要中國政府一天懷疑達賴喇嘛要追求獨立，就一天會對這些問題感到不安和驚恐²¹。」

因此，達賴喇嘛不僅在周遊世界的過程中，每次談到西藏的未來，都要不厭其煩地反覆強調他完全不尋求獨立的立場。在每年都要發表的「三·一十」講話中，達賴喇嘛更是一再強調他不尋求獨立的立場。在2005年的「三·一十」講話中，達賴喇嘛再次強調：「我還要再次向中國領導人聲明，只要是我負責西藏的工作，我都將繼續持守中間道路的立場，不追求獨立，並尋求留在中華人民共和國的框架範圍內。我相信這樣可以給西藏人民帶來長遠的經濟發展利益，世界的不同地區對此都表現了支持的態度，認為這現實而又合理，同時也符合漢藏民族的共同利益²²。」

據了解，兩位特別代表第一次前往中國時，他們的使命就是建立接觸和解釋達賴喇嘛不尋求獨立的立場。桑東仁波切上臺後，不僅強調不尋求獨立的政策和立場，而且採取一系列的政策，其中包括尚未取消西藏流亡政府的稱呼，但要求政府部門在英文中一般只能使用「藏人行政中心」的概念等都是針對這一點的。達賴喇嘛和西藏流亡政府的努力成果是明顯的，現在，全世界不會有多少人懷疑達賴喇嘛不尋求獨立的誠意。同樣，幾次會談的舉行表明中國政府對達賴喇嘛不尋求獨立的立場也有一定程度的接受。

其實，很多西藏流亡政府的官員認為這個問題看似重要，實際上仍然是虛的。一方面，達賴喇嘛已經多次在國際正式場合表明不尋求獨立的立場，眾目睽睽，不容背棄自己的誠信；另外一方面，如果接觸會談成功，達賴喇嘛返回西藏，成為中華人民共和國的公民或領導人，這本身就是對達賴喇嘛不尋求西藏獨立的最好註解和最有力的證明。

五、西藏三區或整個藏族地區的統一問題

西藏三區或整個藏族地區的統一問題，很多西藏流亡政府的官員認為其實這才是問題的真正核心。乘坐飛機由臺灣向歐洲、印度或尼泊爾方向飛行，旅客可以從飛機上的螢光幕中看到喜馬拉雅以東、以北地區是一塊拔地而起的巨大高原，這個高原的多數地區在衛星地圖上顯示為白色，看上去仿佛一個被白雪所覆蓋的大片山

²¹ 達賴喇嘛接受香港「開放雜誌」編輯蔡詠梅的採訪，「放棄獨立與西藏未來——『開放』專訪西藏政教領袖達賴喇嘛」，資料來源：西藏之頁，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/hhdl/fangwen/kaifang.html>。

²² 「西藏政教領袖達賴喇嘛在西藏三十一自由抗暴四十六週年紀念集會上的講話」，資料來源：西藏之頁，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/hhdl/3.10/46.html>。

權在軍事等方面進行談判，17條協議完全出乎意外，有關協議的核心要等阿沛回來聽取他的報告並經過討論後再說²⁴。」9月24日到26日，西藏民眾大會全體會議討論17條協議，由於協議已經不可能被否定，因此，根據民眾大會的建議，噶廈向中國政府提出3個問題，並表示在得到中國方面的書面回覆後，即向北京發出擁護協議的電報。當時，噶廈提出的3個問題是：「一、軍政委員會和軍區司令部的職權。二、政治、經濟、文化得到一定發展後，西藏全區的統一問題。三、多麥地區歸屬西藏管轄的問題²⁵。」張經武對西藏地方政府提出的問題除了重複中國政府的政策之外，並未做出任何回覆。對西藏全部統一問題，張經武表示要由在青海、甘肅、四川、西康藏族人民投票決定，只要他們贊成即可，但目前初獲解放，一切尚未就緒，而且其他藏區解放早，工作進展快，現在還不能談統一²⁶。據說中共副總理陳毅參加西藏自治區籌備會議時，也曾提到過所有藏族地區統一的問題，但卻一直沒有下文。

雖然如此，整個西藏民族統一於一個行政體系內顯然是達賴喇嘛和西藏流亡政府必然要爭取的目標，達賴喇嘛放棄西藏獨立而尋求自治的路線被稱為「中間道路」，根據西藏流亡政府外交暨宣傳部編製的小冊子「中間道路簡介」，其中介紹「中間道路」的要點提到：西藏流亡政府將不尋求獨立，而是將西藏三區的所有藏族都置於一個統一的政治實體中。這一政治實體必須具有名副其實的民族區域自治自主的地位。

2001年9月5日，桑東仁波切第一次當選西藏流亡政府內閣首席部長（噶倫赤巴、總理）的就職演說中評價達賴喇嘛的功績時，其主要一條就是：「中共入侵西藏時將西藏三區的政治和社會組合成一體。在過去的42年中組建了西藏三區認可的西藏人民議會，在西藏流亡政府的組織中給予了西藏三區平等的權利。在和中共談判中也始終保持西藏三區無法分開的條件。另外，在放棄西藏獨立而尋求西藏名副其實的自治中也爭取了西藏三區的統一。這些都是非常重要的功績，我們必須要紀念這些正義事業。不要陷入欺騙與謊言是非常重要的。」

達賴喇嘛在接受媒體訪問時，談到了他尋求整個西藏統一的原因，他說：「我們並不使用『大西藏』或『小西藏』這樣的概念，我們只說在西藏宗教和文化的範圍內，西藏文化衰敗和滅亡之可能。因此要建立統一的管理體系，阻止這種衰敗或者衰亡，並使其得到維護和發展。因為這些地區宗教文化正在衰敗，當地人民有恢復和弘揚這些文化的意願。在這些地區應該讓他們得到統一的保護和弘揚。……」

²⁴ 「和平解放西藏日記選」，**西藏文史資料選輯**，第一期，頁147-148。

²⁵ 「和平解放西藏日記選」，**西藏文史資料選輯**，第六期，頁279-280。

²⁶ 達拉朋措扎西著，**人生的經歷**（達蘭莎拉：西藏圖書館，1995年），第二冊，第84頁；中文譯文引自**中共對藏政策與策略**，頁25。

在中華人民共和國的憲法中規定許多地方為自治區、自治州、自治縣等，因為這些地區有不同的民族文化和宗教構成，所以要自治，但它未規定這些自治的權利要置於統一的保護下。如果說我只對現在西藏自治區以內的藏人宗教和文化給予關心，而對自治區以外的西藏宗教和文化置之不理，將會有甚麼樣的結果呢？所有的藏人都對我抱有很大的期望，把一切希望寄託在我身上，如果我說，自治區以外的我不管，結果會怎樣？就像一個國家內，一部分我管，一部分我不能管，結局會怎樣？如果我是追求獨立的，說原來西藏政府直接統治的地區要獨立，那麼自治區以外的地方我就不會管²⁷。」

達賴喇嘛還說：「如果我追求獨立，那其他地區，比如康巴、安多我就不管，因為不屬於直接統治範圍。以長江（指長江上游通天河金沙江段）為界，長江以東我就不管。但是，我現在說的是我們要留在同樣的一個國家裡面，中國範圍內，也就是一個中華人民共和國內，在這樣前提下我只關心一部分，對其他抱有同樣期望的人置之不理的話，那絕對說不過去，不合理，沒法解釋。我並沒有說我要當西藏或西藏政府的領導，我在流亡的社會中已經讓民選的政府去組織，我已處於半退休狀態。如果有一天我們能夠返回西藏，我將在宗教文化上竭盡全力服務，但是決不會去從事政治活動。同樣地中國如果在宗教文化方面有需要，我都會竭盡全力，但決不會從事政治活動。」

當然僅僅統一是不夠的，還必須要施行自治，這點則是中華人民共和國憲法規定的權利。根據中華人民共和國的憲法，達賴喇嘛提出的整個西藏統一施行自治的理由不論是從文化、經濟、地理、氣候、民族或當地人民的認同心理等各個角度來分析，正如達賴喇嘛在這次的「三·一十」講話中指出的那樣無疑是合情合理的，但是從中國政府的角度而言，面對將二百多萬平方公里的土地（雖然70%以上無人居住的雪山荒漠）交給西藏人自治，能否以平常心對待，雙方能否實現「退一步海闊天空」的境界，從而為漢藏民族贏得永久的和諧相處的堅實基礎，實在是考驗著雙方領導人的胸襟和智慧。

伍、結 論

達蘭莎拉與北京最近從2002年以來重新展開新的一回合接觸會談，雙方迄今為止共舉行五次的會談（四次在中國大陸，一次在瑞士），但是也僅止於接觸、會

²⁷ 達賴喇嘛接受香港「開放雜誌」編輯蔡詠梅的採訪，「放棄獨立與西藏未來——『開放』專訪西藏政教領袖達賴喇嘛」，資料來源：西藏之頁，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/hhdl/fangwen/kaifang.html>。

談，雙方仍在試圖建立互信，尚未進入談判、和談的實質階段，西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切對此具體指出目前情況是「 Dialogue not negotiation ! 」。

達蘭莎拉與北京雙方互動的歷史過程，經常受到國際環境與內部政情演變的牽制影響，從這一回合的接觸會談看來，雙方的態度都相當積極，不僅現有的外在環境十分平靜，雙方內部也發展得十分穩定，各方的意見整合得相當成功，胡錦濤即將在十七大開展一個自己的時代，達賴喇嘛一如既往地主張和平的中間道路，桑東仁波切也剛剛以壓倒性多數獲得連任內閣首席部長的初選，雙方內外情勢都有利於發展達到另外一個更高階段的和談或談判。

另外，這新的一回合接觸、會談中更看到了一些積極面。達賴喇嘛的特別代表發現北京的領導人們比過去更願意聽取他們的看法，態度溫和，尤其是桑東仁波切和五次訪問團中的成員對中共統戰部長劉延東等人的印象一直都非常好。過去至今，達蘭莎拉盡力回應北京的要求創造出有助於接觸、會談的環境；相反地，北京也應該為接觸、會談創造良好的氣氛，不必要再對達賴喇嘛抱持負面態度。雖然，雙方各有自己的立場，但雙方也都堅持以接觸、會談來加以解決，這應是一個可以帶來長久和平的正確方向。

北京確實有一些意見認為，只要達賴喇嘛圓寂，西藏問題就會消失。這種想法未免過於簡單，也非常危險；因為就如同阿拉法特去世，巴解喪失領導中心，問題不僅完全沒有迎刃而解，以巴衝突只有更加不穩定。而一旦沒有達賴喇嘛的領導，北京就失去一個可以解決西藏問題具有戰略高度之「單一對話窗口」，而達賴喇嘛在西藏文化的歷史與宗教的特殊地位，一旦他選擇轉世而去，不僅目前得來不易的接觸、會談成果可能不保，甚至會嚴重到危及藏漢關係。

達蘭莎拉很明顯地與雙方之前中斷10年的上一回合接觸、會談要更加謹慎，維持雙方互動良好氣氛的苦心和實際作為，處處可見。從達蘭莎拉在新的這一回合始終固定訪問團成員此點觀之，達蘭莎拉試圖努力保持接觸會談的一貫性，顯然之前的一些正面、負面的經驗對達蘭莎拉而言，毋寧都是有非常重要影響的。過去嘉樂頓珠確實扮演過非常重要的角色，但在這一回合，桑東仁波切受訪時表示：「嘉樂頓珠在初期是會談的代表，後來他來到噶廈擔任部長，現在已經退休，因此在西藏流亡政府中已經不再擔任任何職務，也沒有任何相應的責任。同樣，對會談等事情，也已經不負有任何的責任。當然，嘉樂頓珠由於長期負責這些事務，因此我們會聽取他的意見；同時，他以個人身分也有一些推動接觸、會談的活動，但由於他已經退休，因此達賴喇嘛或西藏流亡政府並沒有交付他任何的任務或請他負責任何

中國大陸加入 WTO 後智慧財產權之發展 —以「國家知識產權戰略」為例

專
題
研
究

The Development of Intellectual Property in China after
Joining the WTO: A National IPR Strategy

魏利祝 (Wei, Li-Chu)

中國文化大學中山學術研究所博士候選人

摘 要

當今科技創新日新月異，知識經濟興起，經濟全球化、資訊化進程速度加快，智慧財產權的創造、利用和保護，成為促進國家經濟發展的重要因素。目前，許多國家都在實施或著手制定與智慧財產權相關的發展戰略，增強國家在國際經貿活動中的競爭力。中國大陸在加入 WTO 後，無論站在順應國際潮流，或是促進國家產業轉型的思考上，加強對智慧財產權的保護，並進一步從中獲得利益，成為中國制定「國家知識產權戰略」主要動力。有鑒於兩岸經貿發展競爭中，屢屢發生智慧財產權糾紛，適逢大陸制定「國家知識產權戰略」，本文擬將「知識產權戰略」在中國大陸的發展作一分析，以說明中國近年來所進行智慧財產權的相關工作，並檢視大陸產、官、學、研界，對「國家知識產權戰略」所關注的焦點及規劃方向，藉以提供我政府相關單位及企業與民間，正視在兩岸貿易往來中，攸關智慧財產權的保護措施及發展策略。

關鍵字：智慧財產權、知識產權戰略、TRIPs、保護

壹、前 言

隨著科學技術的日新月異，「知識」已越加成為企業乃至國家競爭優勢的主要來源，知識密集產品和服務，在國際貿易中的地位也日顯重要。據聯合國相關機構統計，國際間技術貿易總額1965年為30億美元，1985年為500億美元，到20世紀90年代已超過1,000億美元。1995年資訊技術產品出口貿易為5,950億美元，

超過了農產品貿易，30年間增加了190多倍¹。1995年世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱WTO）成立，將原先關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱GATT）所規範貿易範圍從貨品貿易，延伸到服務貿易及與貿易有關之智慧財產權（Intellectual Property Rights）²。至此，智慧財產權的保護、運用與發展在世界貿易活動中，占有舉足輕重的地位。

智慧財產權的本質是一種經濟和商業權利³。是故，無論是站在順應國際潮流，或是思考促使產業轉型上，如何加強對智慧財產權的保護，並進一步從中獲得利益，是世界各國在國家發展政策中所必須面對的。目前，許多國家都在實施或著手制定與智慧財產權相關的發展戰略（strategy），以強化智慧財產權的創新、保護與利用，確保國家在國際經貿活動中的競爭優勢。

智慧財產權的範圍，依據世界智慧財產權組織（World Intellectual Property Organization，以下簡稱WIPO）⁴公約界定，可包括下列幾種權利：一、文學、藝術及科學上之發現；二、演藝人員之表演、錄音與廣播；三、人類在各領域之發明；四、科學上之發現；五、工業設計；六、商標、服務業所使用之標章、商業名稱及營業標記；七、不公平競爭之防止；八、其他於產業、科學、文學及藝術領域範圍內，由人類智慧所產生之權利⁵。

而「戰略」則為一系統結構，它包括戰略思想、目標、途徑、方案、政策法規、動態調節等。戰略思想主要是做整體考量，屬於觀念範疇，是形成戰略的前提，決定戰略的整體方針。戰略目標是順著戰略思想所指引方向的實現目標，它應符合實際與歷史發展趨勢。戰略途徑是指為實現戰略目標所選擇的有效路徑。戰略方案則是實現戰略目標而採取的方案、手段等⁶。

至於大陸所制定的「知識產權戰略」⁷，是指基於智慧財產權所具有的技術、法律、經濟整合概念之特點，運用它可以提高企業市場占有率，刺激技術創新，並成

¹ Keith E. Maskus, *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC, 2000, pp.73-79.

² 智慧財產權（Intellectual Property Rights）係指在一定的條件下給予發明創作之人的權利；係一種社會契約（social contract），通常給予創作人在一段有限的期間內，禁止他人在未經授權的情況下使用該創作之權利。

³ Commission on Intellectual Property Rights (CIPR), *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*, London, 2002, p.5.

⁴ 世界主要國家認為處理國際智財事務，有必要成立專責組織以管理相關之公約，於是在1967年正式成立「世界智慧財產權組織」。亦即在國際間正式場合上第一次使用「智慧財產權」這個用語，就是在WIPO公約中，<http://www.wipo.int/treaties/en/convention/index.html>.

⁵ 參見世界智慧財產權組織公約，第二條第八款，<http://www.wipo.int/treaties/en/convention/index.html>.

⁶ 陳美章，「對我國知識產權戰略的思考」，*科技與經濟*（第17卷第1期，2004年1月），頁9-10。

⁷ 「知識產權」為大陸專門用語，即為所稱「智慧財產權」。

為支持企業發展的一種動力⁸。也就是運用智慧財產權法律保護制度，充分維護自身的合法權益，獲得和保持競爭優勢，並遏止競爭對手透過不當方式搶占市場，所進行的全局性謀略，目的除了謀求經濟效益最佳化，同時可以健全和完善知識管理體系，激勵智慧財產權創造、保護、轉化與應用，進而提高知識創新能力和國際競爭力，推動經濟社會持續發展。

中國大陸加入WTO國際組織前後，無論在既有智慧財產權相關法律上的修改，或制定新法，皆展現出對智慧財產權保護與創新的努力。適逢大陸制定「國家知識產權戰略」，本文擬將此一發展進程作分析，以瞭解中國近年來所進行智慧財產權的相關工作，並檢視大陸產、官、學、研界對「國家知識產權戰略」所關注的焦點及規劃方向，藉以提供我方政府相關單位及企業與民間，正視大陸近年來在智慧財產權的發展，以利兩岸貿易往來中，攸關知識產權的保護措施，特別是農業技術投資及高科技企業技術的相關協定。

由於本文研究對象為中國大陸的「知識產權」，即臺灣所稱智慧財產權，為提高文章閱讀性，涉及大陸相關政令用語時，將以引號加以標示。另有涉及專業用語，包括「集成電路布圖設計」（即積體電路布圖設計）、「互聯網」（即網際網路）、「計算機軟件」（即電腦軟體）等，亦同樣以引號標示方式處理，以凸顯名詞表達之差異性。

貳、WTO 架構下大陸智慧財產權的發展

一、WTO 與 TRIPs

WTO成立於1995年1月1日，其前身是成立於1948年的GATT。GATT從1948年至1994年間，共舉行8回合談判，其中在第七回合（東京回合）與第八回合（烏拉圭回合）談判內容中，涉及到仿冒品的貿易，將不利於國際間和諧經貿關係，因此把智慧財產權相關問題列入議題中。東京回合，首次把反冒牌商品貿易納入會議議題；烏拉圭回合談判之內容則包括貨品貿易、服務貿易、智慧財產權與爭端解決等，並形成了一個《與貿易有關的智慧財產權協定》（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，以下簡稱TRIPs），這使得智慧財產權與貿易產生了關聯。同時在該回合談判中決議要成立WTO，這也使GATT多年來扮演國際經貿論壇之角色，轉化成為實質之國際組織。相較於GATT，WTO除了具有國際

⁸ 馮曉青，**企業知識產權戰略**（北京：知識產權出版社，2001年9月），頁41。

組織之獨立法人人格外，所規範的範圍較大，對各會員間產生爭端所作之裁決具有實質拘束力，可使WTO所轄各項國際貿易規範得以有效落實與執行。WTO協議的範圍包括：《貨品貿易多邊協定》（Multilateral Agreements on Trade in Goods，簡稱TRIMs）、《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade In Services，簡稱GATs）及TRIPs，共計15個協議，加入WTO之會員必須同時接受所有的協議。其中於1996年1月1日開始生效的TRIPs，為現行國際上與貿易有關的智慧財產權保護的公約中，最完整之單一多邊協定⁹。

TRIPs包含WTO若干基本原則，如所設定的「最低保護標準」（minimum standards），各WTO會員國或區域組織得自由制定更嚴格的保護措施¹⁰；第3-4條所述有關「最惠國待遇」（most-favored-nation treatment）¹¹、「國民待遇」（national treatment）¹²，並在第65-67條中提及對開發中、低度開發國家的過渡性措施（Transitional Arrangement）等。

在內容方面，以WIPO公約為基礎，整合國際上現有的主要與智慧財產權相關的公約及條約。包括在工業財產權的保護上所引用的《巴黎公約》（Paris Convention, 1883）；在文學及藝術作品保護方面引用的《伯恩公約》（Berne Convention, 1886）；在表演、錄音及廣播等的方面所採用的《羅馬公約》（Rome Convention, 1961），再加上《關於積體電路智慧財產權條約》（the Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits, 1989）¹³。

TRIPs協定下定義了二類的智慧財產權，一為著作權及相關權利（鄰接權），另者為工業財產權，包括商標、地理標誌、工業設計、專利、積體電路布圖設計（Layout-Designs (Topographies) of Integrated Circuits) 及為公開資訊的保護（Protection of Undisclosed Information）及對授權契約上違反競爭行為之管理（Control of Anti-Competitive Practices in Contractual Licences）等方面¹⁴。在這樣的架構中，相較於WIPO

⁹ TRIPs凸顯WTO對國際智慧財產權保護的強化，雖然在WTO前已有巴黎公約和伯恩公約，但關鍵在TRIPs可借助WTO國際爭端解決機制，進行具有拘束力之裁決。

¹⁰ 馮震宇，「WTO架構下智慧財產權的發展與變革」，月旦法學雜誌（第29期，1997年10月），頁45-46。

¹¹ 「最惠國待遇」指一會員給予任一其他會員之任何關於智慧財產保護方面之利益、優惠、特權或豁免權，應立即且無條件地給予所有其他會員。即在對外關係上須對來自所有會員之貨品給予同等最優惠待遇。

¹² 「國民待遇」即在對內關係上則須對自會員進口之貨品給予與本國貨品同等待遇。西元1883年，11個工業國家在巴黎簽訂「工業財產權保護公約」（The Intellectual Convention for the Protection of Industrial Property），即所謂的巴黎公約（Paris Convention）；各締約國同意就工業財產權給予「國民待遇」，並提供最低的保護水準。

¹³ TRIPs第3條。相關內容請參見http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-TRIPs.pdf。

¹⁴ TRIPs第35到40條。相關內容請參見http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-TRIPs.pdf。

為了加入WTO，遵循TRIPs協議和主要相關的國際公約，政府陸續修改《專利法》、《商標法》、《著作權法》、《計算機軟件保護條例》、《專利法實施細則》，制定《集成電路布圖設計保護條例》，並發布《關於審理專利糾紛案件適用法律問題的若干規定》。2002年修改《商標法實施條例》和《著作權法實施條例》，發布《關於審理商標民事糾紛案件適用法律若干問題的解釋》和《關於審理著作權民事糾紛案件適用法律若干問題的解釋》，為解決「互聯網路」功能變數名稱爭議，根據相關法律、行政法規及《中國互聯網路功能變數名稱管理辦法》的規定，在2002年制定《中國互聯網路資訊中心功能變數名稱爭議解決辦法》。另外，2001年7月北京在獲選為2008年奧運舉辦國家後，立即於2002年制定《奧林匹克標誌保護條例》，同年4月起施行。2003年頒布《馳名商標認定和保護規定》、修定《集體商標、證明商標註冊和管理辦法》等行政規章，及《馬德里商標國際註冊實施辦法》。為了實施智慧財產權海關保護，促進對外經濟貿易和科技文化交流，維護公共利益，在2004年3月起施行新修定的《知識產權海關保護條例》及實施辦法²⁰。在同年11月為了保護有關國防的發明專利權，確保國家秘密，便利發明創造的推廣應用，促進國防科學技術的發展，適應國防現代化建設的需要，新修定《國防專利條例》。在今（2006）年3月，國務院針對智慧財產權的保護公布《保護知識產權行動綱要（2006年—2007年）》，特別強調對盜版、商標侵權的打擊²¹。

總結大陸有關智慧財產權現行法律，包括《專利法》、《商標法》、《著作權法》、《反不正當競爭法》及《計算機軟件保護條例》、《集成電路布圖設計保護條例》、《植物新品種保護條例》等專門性法律、法規和《民法通則》、《刑法》、《合同法》等基本法律中的相應部分，以及《科學技術進步法》、《促進科技成果轉化法》等相關法律，及相應的與相關的行政規章、地方法規等等。在加入WTO後，大陸透過相關法令的設置與修定，以實際行動對TRIPs所規範會員國有關保護智慧財產權，及有效執行相關法令等方面展現具體成果。

²⁰ 根據《中華人民共和國知識產權海關保護條例》第2條，所稱知識產權海關保護，是指海關對與進出口貨物有關並受中華人民共和國法律、行政法規保護的商標專用權、著作權和與著作權有關權利的保護。

²¹ 「國務院辦公廳印發《保護知識產權行動綱要（2006年—2007年）》，人民日報，北京市，2006年4月27日，第2版。

畫》。美國智慧財產權戰略的主要內容，可分為三部分²⁵：一是根據美國國家利益和企業的競爭需要，完善各項相關法令。除在專利法、版權法、商標法等與智慧財產權相關法律不斷進行修改，擴大保護範圍。近年來，隨著生物、資訊及網路技術的發展，將一些新興技術形式不斷納入保護範圍，企圖對本國智慧財產權進行全面性保護²⁶。二是國家加強調整智慧財產權利益關係、加強轉化創新成果方面的立法²⁷。三是在國際貿易中，加強智慧財產權保護²⁸，如推動TRIPs的簽署²⁹，通過其綜合貿易法案的「特殊301條款」，迫使競爭對手加強對美國智慧財產權的保護³⁰，根據觀察，美國政府在智慧財產權整體戰略中，不僅是公共政策的制定者，也充當干預者，同時又承擔談判者的角色³¹。

日本智慧財產戰略發展對中國則有更具體的啟示：一是日本政府將相關戰略提升到國家層級，為提高國家產業競爭力，宣告「智慧財產立國」，頒行《知的財產戰略大綱》作為智慧財產管理、保護、運用之基本政策方針，公布「智慧財產基本法」，明訂智慧財產之創造、運用，應作為日本發展產業經濟競爭力之國家戰略目標，並宣示中央及地方政府、學術研究機構以及產業界，需各自發展智慧財產之職責；二是政府高度重視，設置以首相為部長的智慧財產戰略本部，建立一個橫向溝通與協商、統整、分工的機制；三是根據國家發展階段，適時調整國家專利戰略³²；四是為落實其戰略部署，日本明令政府各部門在實施智慧財產戰略中的職責。

另外，同為發展中國家，韓國在智慧財產戰略的制定和實施上，亦對大陸造成實

²⁵ United States Patent And Trademark Office (USPTO), *The 21st Century Strategic Plan*, Washington DC, 2003, pp.5-12.

²⁶ 如將網路行銷模式等列入專利保護範圍，在功能基因方面，美國專利申請已達4,000多項，顯然占有智慧財產權優勢。

²⁷ 自1980年的《拜杜法案》到1986年的《聯邦技術轉移法》以及1998年的《技術轉讓商業化法》，1999年美國國會再通過《美國發明家保護法令》，使美國大學、國家實驗室在申請專利，加速產、學、研結合，及創辦高科技新技術企業方面發揮更大的主動性。2000年10月參、眾兩院再通過《技術轉移商業化法案》，進一步簡化歸屬聯邦政府的科技成果運程式。

²⁸ 楊起全、呂力之，「美國知識產權戰略研究及其啟示」，*中國科技論壇*（2004年第2期，2004年3月），頁102。

²⁹ TRIPs強調保護外國人在本國的智慧財產權，即「國民待遇」原則，從而為美國人創造智慧財產權全球利益最大化。

³⁰ 當一個國家被列為「重點國家」之後30天內，美國貿易代表必須根據「特別301條款」對這個國家進行調查，直至訴諸貿易制裁。

³¹ 崔傳，「美國知識產權戰略特點及對我啟示」，*國際技術經濟研究*（第7卷第3期，2004年7月），頁22-25。

³² 「日本：由科技立國轉為知識產權立國」，*法制日報*，北京市，2003年12月7日，第3版。2003年7月，智慧財產戰略本部制定第一個「智慧財產推進計畫」，2004年5月27日公布《智慧財產推進計畫2004》，2005年6月則公布《智慧財產推進計畫2005》，做為日本智慧財產推動之方向。

質的影響，特別是在自主技術和引進技術的智慧財產管理，尤其具有參考價值³³。韓國智慧財產權的發展，是以提升韓國的知識創造力和智慧財產權競爭力作為目標，從修改法律制度、強化執法、發展優質的行政管理、促進專利的應用和商業化、擴大智慧財產創造的社會基礎，以及加強國際合作等方面，做出符合國情、順應社會需要、展現韓國特色的智慧財產權制度與具體政策。在2004年3月韓國智慧財產權局公布了《智慧財產權管理：願景和目標》計畫³⁴，該計畫旨在促進韓國智慧財產權的創造、保護和利用，並確定韓國今後智慧財產權管理的方向和任務。

二、中國大陸「省市級」的「知識產權戰略」

在大陸主要外向型省、市中，由於與國際間貿易頻繁，為了吸引外商投資、營造良好的智慧財產權環境，對打擊侵權、保護創造成果尤為重視，業已由地方政府匯集相關單位、人力資源，依照各地發展優勢，訂定省市級「知識產權戰略」，對各省市智慧財產權的保護、創造、發展做出具體的規範，茲以上海市與深圳市略做說明³⁵。

上海市自古就是中國的商業大城，也是對外貿易的第一口岸，做為中國第一大都市，上海有必要擺脫加工型城市的定位。2000年4月原上海市專利管理局更名為上海市「知識產權局」，由事業性質調整為行政機關，為適應市場經濟競爭需要，逐步建立符合市場經濟規律和國際規則的智慧財產權工作機制。在2002年上海市開始著重有關智慧財產權的工作，全市專利申請量逐月遞增，其中以「在職務中」為申請單位³⁶在申請專利比重中達82.5%，高於全國平均水準43%。申請總量超過14,310件，首次位居全國第一³⁷。這顯示上海市逐步走向重視原創，重視自主知識產權³⁸，和智慧財產權的發展與保護。

上海市政府於2004年9月所提出的《上海知識產權戰略綱要》為中國第一個由

³³ 姜桂興，「韓國知識產權管理與知識產權戰略探析」，*科技與經濟*（第18卷第5期，2005年5月），頁36。

³⁴ The Korean Intellectual Property Office, Korea's IPR Administration: Vision & Goals, March, 2004, http://www.kipo.go.kr/kpo/eng/ip_sys/file/vision_goals.pdf.

³⁵ 除了上海市、深圳市外，尚有2005年1月《武漢市知識產權戰略綱要（2005～2010年）》、2005年7月《山東省知識產權戰略綱要2005-2010》、2005年12月《蘇州市知識產權戰略報告》。

³⁶ 專利申請人可以「非在職中」及「在職務中」作為申請分類。其中「在職務中」又可因工作性質不同分為：大專院校、科研機構、工礦企業、機關團體。2002年工礦企業（14,310件）為事業單位申請在職務（16,466件）申請中，占了86.9%。

³⁷ 上海市知識產權局，上海市歷年專利申請統計表，http://www.sipa.gov.cn/detail.asp?doc_id=3213.

³⁸ 大陸對「自主知識產權」有特定的含義，這就是由中國人依法獲得的知識產權。無論其智力勞動成果是由中國人自己完成的，還是由中國和任何外國人合作完成的，只要是知識產權掌握在中國人的手裏，就被視為是大陸的「自主知識產權」。

地方政府制定的《知識產權戰略綱要》。目標是到2010年世界博覽會在上海舉辦時，確立上海保護智慧財產權的制度環境能與世界接軌，將上海建設成創新活力強勁、要素市場齊全、轉化管道暢通、智慧財產權保護有力、智慧財產權人才集聚、智慧財產權運作機制完善的國際大都市。該《綱要》除有包含專利、商標、版權、「集成電路」布圖設計、植物新品種等明確的主要分類目標，也特別強調對於智慧財產權的創造、保護、運用和人才培養的工作方向³⁹。

近年來，深圳市智慧財產權工作在專利、商標、版權、集成電路布圖設計、商業秘密等方面的產出量快速增長。2004年，全市專利申請達14,918件，授權的專利達到7,737件，已經成為全國的第三大城市，知名品牌也是在全國排在第二位。PCT國際專利申請躍居全國第一，全市專利申請中企業所占職務發明比例高達98.3%。2005年，深圳專利申請又創新高，到達了20,940件，授權的專利也達到8,983件。迄今為止，深圳累計專利申請超過78,000件、註冊商標超過56,000件，企業自主創新能力越來越突出，高科技產品出口占到外貿出口的45%，對於「出口依存度」⁴⁰較高的深圳市，智慧財產權保護尤為重要⁴¹。

《深圳市知識產權戰略綱要（2006—2010年）》在2006年1月1日起正式實施。此《綱要》主要以擴大智慧財產權保護作為戰略的核心，從智慧財產權創新能力、維權保護、環境條件、經濟貢獻四個方面提出了20項定性、定量的分類指標。同時，在智慧財產權保護、創造、利用、人才、合作、普及等環節全面展開相關工作，以「全社會、全方位、全過程」實施有關智慧財產權的戰略，全面建設智慧財產權強市，促進深圳市從「速度深圳」到「效益深圳」，「深圳加工」、「深圳製造」到「深圳創造」的戰略轉型⁴²。

肆、「國家知識產權戰略」的形成

中國大陸制定「國家知識產權戰略」，壓力並非僅來自國際間。來自國內許多專家學者一再提出，中國大陸經濟端賴其對能源、物資高度消耗及高度污染，與

³⁹ 詳細內容請參見：上海市知識產權局，《上海知識產權戰略綱要（2004-2010年）》，2004年9月，http://www.sipa.gov.cn/zhengcefagui.asp?doc_id=1378。

⁴⁰ 出口依存度，即大陸所稱「外向度」，是一國（地區）在一定時期內（通常是一年）的出口總額與國內生產總值的比值，該值愈高代表該國（地區）對出口的依存度愈高。

⁴¹ 統計數據來源：深圳市知識產權局，<http://www.szip.org/tjsj.html>。

⁴² 深圳市知識產權局，《深圳市知識產權戰略綱要（2006-2010年）》，2006年1月1日，<http://www.szip.org/gzdt/cqdtgl2006-01-16.html>。

使用廉價勞動力的方式，將難以維持持續增長，因此，轉型勢所必然。他們認為制定「國家知識產權戰略」，將有助於促進經濟結構調整和增長方式的轉變。再則，在與國外貿易過程中，涉外智慧財產權官司不斷，且付與外國公司的智慧財產權相關費用越來越高，顯然大陸企業對於運用智慧財產權制度參與國際市場競爭，仍有準備和經驗不足的現象，為提高中國企業應付國際經濟貿易糾紛的能力，亟需制定「國家知識產權戰略」。此外，大陸部分省市，業已依照各地發展優勢，訂定省市級「知識產權戰略」，對各省市智慧財產權的保護、創造、發展做出具體的規範，這也使「國家知識產權戰略」的建構更顯迫切與需要。

一、「國家知識產權戰略」的提出

2002年，大陸「國家知識產權局」開始醞釀制定「知識產權戰略」。2004年初，提出了一個初步框架。但在同年6月，由「國家知識產權局」召開專家座談會，來自各界的專家學者認為，該一框架內容以專利為主，且侷限於該局的工作管轄，範圍顯然過於狹隘，因此提議將戰略位階提高到國家層次⁴³。

2004年7月，國務院副總理吳儀聽取「國家知識產權局」有關制定「國家知識產權戰略」的工作彙報後，國務院即給予明確批示，由「國家知識產權局」與20多個部門進行溝通，共同制定「國家知識產權戰略」。

2005年1月，「國家知識產權戰略」制定工作領導小組成立，由副總理吳儀擔任領導小組組長，國務院副秘書長等人擔任副組長，領導小組成員涵蓋國務院23個部門的主要負責人。同時，成立「國家知識產權戰略」制定工作領導小組辦公室（以下簡稱「知戰辦」），作為領導小組的日常辦事機構，並負責戰略制定的具體工作⁴⁴。6月30日，「國家知識產權戰略」制定工作領導小組召開第一次會議，研究《制定國家知識產權戰略工作方案》和《國家知識產權戰略綱要提綱》等文件，自此，有關中國「國家知識產權戰略」制定工作正式啟動。

大陸的「國家知識產權戰略」內容包括20個「專題」和一個「總綱」，即「20+1」戰略。「總綱」是指總體性的綱要，由「國家知識產權局」負責領導制定。「總綱」下分成20個「專題」，「專題」涉及專門領域，按性質分配至國務院各相關部門。包括加強對智慧財產權的保護，對智慧財產權的執法效力，及對智慧

⁴³ 王長勇，「中國知識產權保護如逆水行舟」，*財經*（2005年第21期，2005年10月17日），http://sme.sina.com.hk/cgi-bin/news/show_news.cgi?type=trade&date=2005-10-17&id=211362。

⁴⁴ 「國家知識產權戰略制定工作領導小組辦公室」設於國家知識產權局，主任由該局局長兼任，主要職責請參見「國家知識產權戰略制定工作簡介」，<http://www.nipso.cn/jianjie/default.asp>。

財產權人才的培養，提高社會智慧財產權的意識等各方面。負責「專題」的部門⁴⁵，分別成立「專案小組」，然後再設立「專家組」，由各部門相關主管擔任組長。

二、「國家知識產權戰略」綱要的起草工作

2005年8月，「國家知識產權局」召開「國家知識產權戰略綱要」研究方案專家諮詢會，主要研究「綱要」的起草工作，討論基本框架、主要內容和進度安排等事項。此次會議中，與會學者專家們強調，要依中國的實際情況制定戰略，保護固然重要，更要注重創造、實施、管理。在內容上除了專利、商標、版權、商業秘密等，攸關民間文化保護、生物安全等也應納入其中。針對個別發達的城市可以提出「知識產權立市」，例如上海等市所頒布的「知識產權戰略」。同時，因應當前所處於加速工業化階段，技術發展進入了「自主創新」⁴⁶和引進技術相結合的時期，以「國家知識產權戰略」與發展階段相互配合，以期達到提高國家競爭力之效果⁴⁷。

2005年9月，大陸各省知識產權局局長會議在北京討論有關「國家知識產權戰略」的基本定位，制定「國家知識產權戰略」的指導思想、主要原則等問題。11月，「國家知識產權戰略」制定工作領導小組召開專題研究《任務書（草案）》的集中審定會，並在12月召開第一次「國家知識產權戰略」制定學術研討會，就20項「專題」廣徵各方意見⁴⁸。

另外，為充分借鑒國際智慧財產權相關經驗，「知戰辦」於今（2006）年1月在北京召開「國家知識產權戰略制定駐華使團意見聽取會」，邀請駐華使團參加。美國、日本、挪威、澳大利亞、捷克、泰國、韓國、孟加拉等國駐華使館派員與會，針對中國「知識產權戰略」制定工作提出了建議⁴⁹。

2月底「知戰辦」推展戰略制定實體研究工作，舉辦「知識產權戰略」制定國際研討會，由綱要組和20個專題組近200名專家參加研討會。日本、英國、澳大利亞、美國等國家和WTO、「第三世界網路」等國際組織和非政府組織的專家，分別就日本《知的財產戰略大綱》制定、實施與發展的關係、智慧財產權理論與實踐的

⁴⁵ 相關部門包括：知識產權局、質檢總局、商務部、工商總局、中醫藥局、科技部、資訊產業部、國務院發展研究中心、中國社科院等20多個單位。

⁴⁶ 「自主創新」在大陸的解釋是擁有「自主知識產權」的創新，更嚴格的說是掌握核心技術的創新。更在2006年，中共中央提出了加快建設創新型國家、全面提高自主創新能力，作為「十一五」的發展目標。

⁴⁷ 「時代呼喚國家知識產權戰略」，人民日報，北京市，2005年8月25日。第14版。

⁴⁸ 國家知識產權戰略制定工作領導小組辦公室，國家知識產權戰略制定工作第一次學術研討會，2005年12月20日，<http://www.nipso.cn/gzdt/default.asp>。

⁴⁹ 國家知識產權戰略制定工作領導小組辦公室，國家知識產權戰略制定駐華使團意見聽取會，2006年1月13日，http://www.nipso.cn/gzdt/t20060113_64090.asp。

最新發展、智慧財產權戰略與保護等專題提出討論。除了專題報告外，中外專家也互相切磋在「國家知識產權戰略」制定中的相關問題。各國專家提出戰略制定工作中，需要遵守的國際規則、善用國際條約中可利用的靈活性，確保智慧財產權發展與保護的平衡，以及戰略實施可能面臨的困難等問題⁵⁰。

伍、制定中的「國家知識產權戰略」

智慧財產權制度是激發創新意識、資源最適配置、推動技術轉移和促進高科技產業化的重要制度。目前，中國涉及智慧財產權管理的職能部門分屬十幾個，商標權由國家工商行政管理總局負責，著作權由「國家版權局」管理，專利權由「國家知識產權局」負責，唯有在對外交流時，涉及到智慧財產權才由「國家知識產權局」統一負責。為此大陸在制定「國家知識產權戰略」時，即將該戰略定位一個整體性的工具，而非智慧財產權工作系統的發展戰略，這意味著，「知識產權戰略」將成為在經濟、科技領域中，繼「人才發展戰略」、「科教興國戰略」、「可持續發展戰略」之後的重大戰略，最終的目的在提高國家競爭力和國家綜合國力。

一、「國家知識產權戰略」的目標

中國制定「國家知識產權戰略」，主要在求大幅度提高自主創新能力和國家核心競爭力，適應經濟全球化和智慧財產權規則國際化發展趨勢。「知戰辦」副秘書長武曉明在「第九屆國際科技產業博覽會知識產權論壇」上，針對關於「國家知識產權戰略」的基本目標，做出明確的說明，該戰略已訂定在2020年前建設中國為世界智慧財產權中等強國，以世界智慧財產權強國為最終目標，並以此促進經濟社會整體發展。在具體目標部分歸納為下列幾個層面：(一)法制環境層面：完善智慧財產權法律法規和政策體系，營造良好的法治和政策環境；(二)行政管理層面：建立起完整的智慧財產權工作管理體系，提高受理、審查、管理和保護智慧財產權的能力與水準；(三)創新實用層面：提高創新能力和運用智慧財產權制度參與市場競爭，尤其是國際市場的競爭，建立智慧財產權資訊檢索和分析平臺；(四)社會教育層面：提高社會全體的智慧財產權意識。同時在基本目標中也期許中國對國際智慧財產權事務產生影響力，確實維護中國根本利益、經濟安全和國家主權等⁵¹。

⁵⁰ 國家知識產權戰略制定工作領導小組辦公室，知識產權戰略國際研討會，2006年3月1日，http://www.nipso.cn/gzdt/t20060301_65535.asp。

⁵¹ 「國家知識產權戰略」制定開始進入實體研究後期，2006年5月28日，http://big5.cnave.com:8080/news/viewnews.php?news_id=3238&year=2006。

二、「國家知識產權」的戰略途徑

在制定和實施「國家知識產權」戰略時，學界提出應當著眼於智慧財產權的創造、運用、保護、人才、制度的過程，而不應侷限於保護⁵²。透過創造、運用、保護間的整合機制，以未來技術商品化的應用策略為思考方向，積極促進研發、創造，並透過保護機制與法制環境，在人才與制度相配合的環境中，達成提高國家競爭力的目標。

- (一)在創造方面，智慧財產權原在鼓勵創造為出發點，因此，戰略的制定不僅要鼓勵企業進行創造發明，積極營造良好的政策環境和有效的激勵機制，也可以在產學研相結合的技術創新體系中，進行聯合提升創造研發成果。
- (二)在運用方面，主要就是將智慧財產權轉變成財富。幫助企業有效率地進行技術移轉與授權，即鼓勵研究機關在研究過程中，與應用單位聯繫一起，促使研究成果轉化成實際的經濟效益。可以根據地區、行業、企業的實際狀況，選擇優勢重點，集中有限的資金、人才和技術資源，使核心技術和關鍵技術得以獲得成果。
- (三)在保護方面，不僅要保護本國的智慧結晶，也要維護他國的合法利益。健全智慧財產權保護體系，需要制定完善法律並加強保護執法，面對日趨激烈的國際競爭，如果保護的司法和執法工作不夠，對企業和發明人、創造人的創新都是打擊，從而削弱整個國家的競爭力，也不利吸引國外尖端研發機構。
- (四)在人才方面，需加強智慧財產權人才的培養。培養一批研究能力強、精通智慧財產權業務、熟悉國際規則的高層次人才。同時也要加強政府行政管理人才的專業技能，並且鼓勵企業界建立培育體系，進行教育與培訓高級智慧財產權相關領域專才。尤其需把培養各種層次的智慧財產權人才工作，列入推展「國家知識產權」戰略的重要途徑。例如專利人才就包括專利行政管理人才、專利司法審判人才、企業專利管理人才、專利審查員、專利仲介諮詢服務人才等⁵³。
- (五)在制度方面，除了完善的行政體制，提高社會全體智慧財產權保護的意識和觀念，形成尊重智慧財產權、崇尚創新文化的社會風氣，更要凸顯目前智慧財產權工作的重要性，鼓勵企業和科技人員掌握和運用智慧財產權制度，努力提高

⁵² 包海波，「發展中國家的知識產權戰略及其對我國的啟示」，毛澤東鄧小平理論研究（第11卷第8期，2004年8月），頁74。

⁵³ 劉平，吳玲，「企業經濟知識產權戰略實施的人才工程—專利實務人才需求與培養」，企業經濟（第17卷7期，2005年7月），頁116。

納入國內相關法律的保護範圍⁶⁰，例如中國宣紙等藝術紙，因為具有獨特性，蘊藏著巨大的經濟價值。但與其他大部分發展中國家相同，中國長期忽視對傳統知識的保護、開發和利用，造成傳統知識的大量流失。因此，在戰略中應該透過訂定專門法加強進行保護，並且積極融入國際傳統知識智慧財產權保護，整合中國豐富的傳統知識資源，使傳統知識真正成為中國的創新之源，對國家利益提供有效的貢獻⁶¹。

陸、結 論

綜觀大陸「國家知識產權戰略」的發展，先是受到歐美先進國在貿易上的刺激，及國際相關協定的約束，處於被動的地位，在加入WTO後，轉向冀望以智慧財產權作為發展經貿的工具，而有制定發展戰略的構想。WTO的目的即在規劃一個公開、公平與不受扭曲的競爭體系，以確保公平、自由的貿易條件。其會員中有四分之三以上為開發中或低度開發國家，或如中國大陸過去屬於非市場經濟，而正進行轉型至市場經濟的國家者。雖然在這類會員中以往普遍相信，國家經濟成長及產業發展最重要的關鍵，在於國內市場的穩定，及逐步向工業化轉型，因而在貿易政策上，趨向保護國內市場。然而今多數開發中國家也開始意識到，必須在國際貿易環境中獲得利益，於是願意加入WTO開放國內市場，與國際間進行平等貿易。

大陸加入WTO後，在智慧財產權的相關法律制定方面，雖然依照相關協定修定各項法令規章，並宣示打擊不法侵權行為，執行相關的保護政策，企圖改善國際貿易關係，惟問題出現在執行層面不夠徹底。大陸多以行政措施處理侵權行為⁶²，通常處以微量的罰鍰，及彌補因侵權行為所造成的損失。如此在行政處分不足，且提起刑事訴訟的門檻甚高情況下，對執行保護智慧財產權產生困境⁶³。因此，藉由「國家知識產權戰略」的提出，大陸若可以針對加強執法力度，並且加強推動保護智慧財產權意識，促使行政機關及地方層級機關相關承辦人員，確實體認智慧財產權保護的意義，及其配合執行的重要性，同時加強司法審判人員專業能力。從執法層面確實執行，進而推展到智慧財產權創新、運用等層面，不僅可收立竿見影之效，達到

⁶⁰ 周林，「對制定中國知識產權戰略的幾點建議」，*科技與法律*（第17卷第1期，2005年1月），頁32。

⁶¹ 滕飛，「傳統知識的知識產權保護戰略思考」，*國際技術經濟研究*（第8卷第2期，2005年4月），頁32。

⁶² 「知識產權的行政保護措施有哪些？」，2005年6月6日，http://www.gov.cn/banshi/2005-06/06/content_4285.htm。

⁶³ 經濟部國貿局，*中國大陸加入WTO之經貿體制面承諾及對我之影響*，2004年7月5日，頁18。http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT900&report_id=66062。

促進經濟社會整體發展，及世界智慧財產權強國的目標，對於彼岸的臺灣而言，更可以確保臺商在中國大陸進行投資、貿易與銷售等活動時的相關權益。

因此，本研究認為即將公布的「國家知識產權戰略」，無疑是中國大陸在加入 WTO 後對於智慧財產權工作中，最重要、最具體的推動力量。它可能關係到中國大陸產業能否順利升級、總體經濟是否健全發展、在國際上貿易活動能否更為強勢、在科技創新的能力上是否也能有質的提升。在制定和實施「國家知識產權戰略」之際，也將同時確認智慧財產權工作的重要性，促使智慧財產權制度的擴展，對中國大陸當前市場經濟秩序和鼓勵創新制度的建立有實質上的效益，這也是值得我政府及相關企業關注的焦點。

中國大陸《刑法》洗錢罪之 立法演進與評析

法律與法制

Introduction and Comment: The Criminalization of
Money-Laundering in China

黃元冠 (Huang, Yuan-Kuang)

法務部檢察司檢察官

今(2006)年中國大陸《刑法》進行大規模的修正，6月29日由第十屆全國人民代表大會常務委員會(以下稱全國人大常委會)第二十二次會議通過。其中受人矚目的是擴大所謂「洗錢罪」之前置犯罪範圍，在《刑法》第191條中增列，對貪污賄賂犯罪、破壞金融管理秩序犯罪、金融詐騙犯罪等三種類型的所得及其產生的收益，進行洗錢行為者，均構成洗錢罪。

壹、中國大陸洗錢行為罪刑化之立法歷程

一、1990年毒贓洗錢行為之罪刑化

中國大陸於1988年12月20日簽署加入「聯合國禁止非法販賣麻醉藥品和精神藥物公約」，該公約要求締約國應將明知財產是毒品犯罪所得，而故意隱瞞或掩飾其真實性質、來源之行為，規定為國內法之犯罪。為履行國際公約所要求之國內立法義務，並因應隨著經濟改革開放以來，毒品犯罪日益嚴重，毒品犯罪者運用各式途徑清洗黑錢之情形氾濫，1990年12月第七屆全國人大常委會通過《關於禁毒的決定》，第4條明確規定：「掩飾、隱瞞出售毒品獲得財物的非法性質和來源的，處7年以下有期徒刑、拘役或者管制，可以並處罰金。」這是中國大陸首次將掩飾犯罪所得之洗錢行為規定為犯罪，然並未正式使用「洗錢」一詞，也僅限於管制毒贓之洗錢行為，對其他犯罪之洗錢行為犯罪化待進一步的立法。

二、1997年《刑法》正式納入洗錢罪

中國大陸於1997年對原本制定於1979年的《刑法》進行大規模的修正，蓋係條

文過於簡略，許多條文內容模擬兩可，且體系紊亂，適用上已產生諸多疑義，加上實行改革開放後，貧富差距日益懸殊，允許私營經濟、外資投資的結果，到1996年底已批准高達28萬件外資入境申請案，金額更已達到1,772億美元。隨著金融市場與國際之接軌，跨國地下金融管道亦相應蓬勃，其中相當部分實質上即可能是進行洗錢行為。然而，因為《刑法》之落後，遲未管制此類洗錢行為，反而導致社會衝突加劇，累積許多社會不滿的怨言。而許多新型態之犯罪行為更是發展迅速，刑罰亦有加重之必要。因此，1997年《刑法》第191條，正式在《關於禁毒的決定》之基礎上，將洗錢行為罪刑化，明確規定明知為毒品犯罪、黑社會性質的組織犯罪、走私犯罪等三種類型的犯罪之違法所得及其產生的收益，而予以掩飾、隱瞞其性質或來源者，為洗錢罪。

貳、中國大陸《刑法》洗錢罪之前置犯罪範圍

一、國際公約建議

「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」、「聯合國反腐敗公約」均要求各國應將洗錢罪的規定適用於範圍最廣泛的前置犯罪，此二個重要國際公約，中國大陸並已分別於2000年12月12日及2003年12月10日簽署。而且，依照「打擊清洗黑錢財務行動特別組」（以下稱FATF）所提出之40項建議之第一項，各國應盡可能將洗錢罪之前置犯罪應及於所有的重大犯罪，而所謂「前置犯罪」至少應包括，各國法律所列之重大犯罪，或最大刑責1年以上有期徒刑之罪，或最低刑責6個月有期徒刑以上之罪。

我國雖非聯合國會員，然仍積極配合國際社會之要求，早1997年即於《洗錢防制法》第2條明訂，洗錢罪係對重大犯罪所得之財物或財產上利益進行洗錢行為。而同法第3條，即依照FATF之建議，採取聯合法則。一方面定義所謂「重大犯罪」，係指最輕本刑5年以上有期徒刑以上之罪；另一方面，亦明確於法文中指定許多雖未達最輕本刑5年以上有期徒刑之罪，而本質上屬於應管制其洗錢行為之重大犯罪，亦屬於洗錢防制法第3條所謂之重大犯罪。

然中國大陸卻遲未至少採取門檻法則，即以一定刑度以上之罪作為認定為洗錢罪之前置犯罪，其主因乃是《刑法》之刑罰普遍較各國為重。倘採用國際公約或其他國家之門檻，勢必導致其《刑法》中絕大多數之犯罪都會成為洗錢罪之前置犯罪，對於現階段防制洗錢之架構與績效仍有待加強之前提下，當局認為倘將洗錢罪之前置犯罪無限擴大，反在現階段會造成防制洗錢之力量分散，更達不到懲治洗錢

之目標。

二、2001 年增訂恐怖活動犯罪為前置犯罪

相較於國際公約或國際組織之建議，1997年《刑法》191條洗錢罪之前置犯罪範圍顯得十分狹窄，仍僅限對於毒品犯罪（即刑法分則第6章第7節之12個罪名）、黑社會性質的組織犯罪（即刑法第294條）、走私犯罪（即刑法分則第3章第2節之10個罪名）等三種類型的犯罪之違法所得及其產生的收益，而予以掩飾、隱瞞其性質或來源者，始認為該當洗錢罪。

嗣2001年9月11日美國紐約世貿大樓與華盛頓五角大廈遭到恐怖分子攻擊，全世界掀起反恐怖主義的風潮，聯合國隨即通過發表第1,373號決議，要求各國取締和懲罰資助恐怖主義活動之行為。中國大陸並於2001年11月14日簽署聯合國「制止向恐怖主義提供資助國際公約」。為了懲治國際恐怖主義之蔓延，並履行國際義務，第九屆全國人大常委會於2001年12月通過增設資助恐怖活動等罪名，並在《刑法》191條中增列「恐怖活動犯罪」（即刑法第120條）亦屬於洗錢罪之前置犯罪，使得洗錢罪之前置犯罪增加為四類。除此，該次修法一併提高單位犯洗錢罪之法定刑，對於情節嚴重的單位犯罪，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，可以處5年以上、10年以下有期徒刑，依此修訂內容，自然人犯洗錢罪之刑責與單位犯洗錢罪之直接負責的主管人員之刑責是一致的，最高都將面臨10年以下有期徒刑。

三、2006 年增訂貪污及金融犯罪為前置犯罪

儘管如此，2001年《刑法》之四類前置犯罪之範圍仍遠不及於國際標準，法律面上所處罰的犯罪對象範圍仍有限，使得大量的洗錢行為得不到應有的懲罰，形成現行規定與社會期待存有非常大的落差。尤其對外開放的程度逐步提高，跨國資金移動成為可能，貪污犯罪、金融犯罪更是充分利用金融電子化或地下通匯管道等各式便利途徑進行國內及國際洗錢，據統計，在中國大陸一年所洗錢之金額可能高達2,000億人民幣，相當於經濟總量之2%，可見洗錢活動之猖獗。然而，事實上自1997年《刑法》制訂洗錢罪以來，有長達7年之期間，甚至不曾查處任何洗錢犯罪，僅於2004年曾在偵辦其他案件中意外查獲1案，較之經濟發展，其查緝案件的數量，更凸顯中國大陸洗錢防制之立法面及執行面均有待大幅度的革新。

事實上，從事貪污或金融犯罪者，多是身為擁有專業知識之白領階級，採取複雜之洗錢方式來掩飾犯罪所得更顯得容易，司法偵查機關本即不易追查此類專業的犯罪途徑。從中國大陸近年來的諸多個案中觀察，政府官員、金融機構人員將犯罪所得以洗錢方式取得合法外觀之個案層出不窮，而之前《刑法》洗錢罪未將貪污犯

罪、金融犯罪列為洗錢罪之前置犯罪，形同助長政府官員及金融人員犯罪，連帶造成貪污腐敗之惡性循環。再者，更因為外逃非法資金之數量持續增加，使得社會大量財富流失境外，嚴重影響經濟之整體發展。況且，中國大陸既然已簽署「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」、「聯合國反腐敗公約」等相關國際公約，過去限縮前置犯罪之作法，已經明顯違反國際公約，並與國際立法趨勢衝突。為履行國際公約義務，並因應日益嚴重的貪污犯罪、金融犯罪之犯罪問題，6月29日第十屆全國人大常委會終於通過增訂貪污賄賂犯罪、破壞金融管理秩序犯罪及金融詐騙犯罪等三類犯罪均屬於洗錢罪之前置犯罪，使得《刑法》191條洗錢罪之前置犯罪類型增加為七種。

參、中國大陸《刑法》洗錢罪之要件

一、客觀構成要件

FATF將洗錢之方法，區分為處置（placement）、多層化（layering）及整合（integration）等三個階段，然而事實上，此三個階段並無順位或區分關係，任何一個階段都可能是從事洗錢之方法，也有可能直接進入多層化或整合階段，且多層化及整合階段亦可能並存，犯罪者會依照其洗錢之金額、自身能力及資源，從事任何企圖改變其財產真實性質的偽裝行為，以達到阻礙犯罪追查的目的。

中國大陸《刑法》第191條，則對於何謂洗錢行為，有明確的規定，其形式有五類：（一）提供資金帳戶，即為從事洗錢前置犯罪之犯罪者，提供銀行帳戶帳號，以達到轉移犯罪所得資金之不法目的。（二）協助將財產轉換為現金或金融票據，指協助犯罪者將犯罪所得財產，轉換為現金或匯票、本票、支票等金融票據，或將現金通過投資方式，進入證券市場、票據市場，以合法之外觀轉換為金融票據。（三）通過轉帳或者其他結算方式協助資金轉移，所謂其他結算方式，是指票據承兌、匯兌、委託取款等，以幫助犯罪者掩飾犯罪所得資金之來龍去脈，模糊其非法本質。（四）協助將資金匯往境外，指以各種方法將犯罪所得財產轉移到境外銀行，並用他人名義或假名義存入該帳戶，或將犯罪所得換成外幣後購買外國資產。（五）以其他方法掩飾、隱瞞犯罪的違法所得及其收益的性質與來源等。前四種洗錢方式，著重於犯罪者利用金融機構從事洗錢行為。然隨著社會發展，許多新形態之洗錢活動逐漸出現，諸如：將犯罪所得變易為貴金屬、珠寶、不動產或甚至變換為無形的服務提供等行為，即可以適用第5項規定

但中國大陸《刑法》將洗錢之行為予以明確化固然清楚，較之國際公約之有

關規定，卻仍顯得過於狹隘，立法技術上亦不夠科學。蓋犯罪行為之態樣本隨著社會經濟之發展、科學技術之演進，而逐漸變化，法文本應簡化、抽象，唯有透過司法實務的具體操作，再將法律用詞之涵攝範圍界定。觀之《刑法》洗錢罪的設計方式，掛一漏萬的結果，反而可能限制了罪刑化之洗錢行為之多樣性及適用可能。尤其條文內容均採用「提供」、「協助」等限制性概念，更從根本上排除許多不同態樣的洗錢行為或是從事毒品犯罪、黑社會性質的組織犯罪、恐怖活動犯罪和走私犯罪之正犯，使得僅限於「協助」實施洗錢行為者才構成洗錢罪。

二、主觀構成要件

中國大陸《刑法》191條洗錢罪規定，洗錢罪之行為人需「明知」所掩飾或隱瞞者，係洗錢罪之前置犯罪的所得及其產生的收益，並認識到該行為是法律所禁止之行為。因此，構成洗錢罪之主觀要件必須是「明知」，不具備此構成要件，就不能成立洗錢罪。

然所謂「明知」之範圍為何？中國大陸刑事司法實務，已屢次就此做出解釋。1992年12月11日，最高人民法院、最高人民檢察院之《關於辦理竊盜案件具體應用法律的若干問題的解釋》已提到，「明知」不能僅憑被告之口供，而應根據案件的客觀事實予以分析，只要證明被告知道或應當知道是犯罪所得的贓物。此外，1998年5月8日，最高人民法院、最高人民檢察院之《關於依法查處竊盜、搶劫機動車案件的規定》第17條；2000年11月17日，最高人民法院之《關於審理破壞森林資源刑事案件具體應用法律若干問題的解釋》；2002年7月8日，最高人民法院、最高人民檢察院之《關於辦理走私刑事案件適用法律若干問題的意見》第5條第2款；2004年12月22日，最高人民法院、最高人民檢察院之《關於辦理侵犯知識產權刑事案件具體應用法律若干問題的解釋》等規定及解釋中，均明確指出，《刑法》之所謂「明知」是指知道或應當知道而言。因此，《刑法》第191條之明知，即指行為人必須「知道」或「應當知道」所掩飾或隱瞞者，係毒品犯罪、黑社會性質犯罪、恐怖活動犯罪、走私犯罪、貪污賄賂犯罪、破壞金融管理秩序犯罪、金融詐騙犯罪的所得及其產生的收益。而「應當知道」，即指有充足之理由和根據推定行為人應當知道是前置犯罪所得及其產生之利益。

然而，以「明知」作為洗錢罪之主觀要件不免失之過窄，其舉證難度更是阻礙成罪之可能性。且要求行為人主觀上必須「明知」，並出於掩飾或隱瞞之目的，已限縮行為人必須是直接故意，而排除了間接故意，乃至過失構成洗錢罪之情形。雖然荷蘭、瑞典等歐陸國家已陸續採取過失洗錢罪之立法例，但國際間仍不普遍，亦迭生爭議。但為達到打擊洗錢之目標，並符合國際公約之規定，至少無論直接故

意或間接故意均應當構成洗錢罪。因此，中國大陸《刑法》在洗錢罪之主觀要件部分，仍存有修正之空間。

肆、中國大陸防制洗錢之展望

洗錢行為之防制，根據各國執法的經驗與國際公約的規範，不僅牽涉司法偵察機關之執法權源，更牽動各國之金融監理及外匯管制措施，勢必要有一套兼顧執法規範、金融監理等面向之法規，始得以齊備。而中國大陸有關洗錢之管制法規，仍散見於各處，迄未整合成一套完整的反洗錢法。因此，單憑《刑法》洗錢罪之罪刑化及前置犯罪類型之增加，恐仍不足以遏止洗錢行為之氾濫。尤以中國大陸在過去幾年中調查洗錢罪案例上呈現幾乎空白，反而暴露其洗錢行為之猖獗，以及立法部門和執法機關對此現象之遲滯與忽視。不過，近年中國大陸為求儘早符合國際公約之要求，已逐步朝向符合國際標準之執法規範前進，更積極參與國際組織，研修反洗錢法。固然相較於龐大的國家規模與金融體制，其防制洗錢之改革速度雖仍有待加強，但由我國絕大多數之洗錢犯罪案例均與中國大陸相牽連來看，其反洗錢的一舉一動，均將牽動我國任何防制洗錢之各項措施與因應，自應持續關切對岸洗錢防制業務之發展。

大陸地區《機動車交通事故責任 強制保險條例》之初探

法律與法制

An Overview of the PRC's "Compulsory Liability Motor
Vehicle Insurance Act"

羅俊瑋* (Lo, Chun-Wei)

國立政治大學風險管理與保險研究所博士班研究生

摘 要

2003年10月28日，大陸地區全國人大通過《中華人民共和國道路交通安全法》。該法第17條規定：國家實行機動車第三者責任強制保險制度，設立道路交通事故社會救助基金，具體辦法由國務院規定。這是大陸地區第一次以法律規定機動車強制責任保險制度，於2004年4月實施。於2006年3月公布機動車交通事故責任強制保險條例，該條例於2006年7月正式實施。本文係就大陸地區機動車交通事故責任強制保險條例加以介紹，並就兩岸之間對於汽車強制責任保險制度之不同比較說明。

關鍵字：強制汽車責任保險、機動車交通事故責任強制保險、兩岸法制比較

壹、前 言

利用汽車，為現代人類生活所必須。於享受汽車之便利，應思考其所帶來之負面影響。汽車肇事所造成之損害，無論人身體傷或財物毀損亦屬十分巨大，對於損害發生後，落實受害人權益之保障，謀求救濟管道，有效降低汽車事故所帶來之不幸，不容忽視。如何建構完整之汽車交通事故受害人保障體系，便成為各國法制所需面臨之共同課題。

* 本文承蒙匿名審查人之指正，特此感謝。

我國《強制汽車責任保險法》於1996年立法院通過，於2005年再行修正。大陸地區近年來因採改革開放政策，使得經濟大幅成長，私人所擁有之機動車輛數亦隨之大幅增加。2003年全國人大通過《中華人民共和國道路交通安全法》（以下簡稱道路交通安全法）。該法第17條規定：「國家實行機動車第三者責任強制保險制度，設立道路交通事故社會救助基金，具體辦法由國務院規定。」這是大陸地區第一次以法律規定統一機動車強制責任保險制度，該法於2004年4月實施。其並於2006年3月公布機動車交通事故責任強制保險條例，該條例於7月正式實施。

本文係就大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》加以介紹，並就兩岸之間對於汽車強制責任保險制度之不同加以比較說明。

貳、汽車交通事故之特性

汽車事故可歸納具如下之特性：

一、造成事故之活動係生活所必要

汽車之發明，帶給人們生活上之便利，對經濟之發展更有所助益。利用汽車之行為本身，已成為人們維持生活所必須，深獲倚賴。

二、事故發生之大量性

汽車現已成為家戶之基本配備，而汽車普及率及數量攀升，或可視為邁入現代文明社會之表徵，但卻必須面對汽車交通事件大量化之事實。

三、事故所致損害之嚴重性

交通事故發生之頻繁，造成人身及財產上之損害嚴重，對於整體社會資源實屬嚴重性之侵蝕。對於不幸遭逢汽車事故之個人及家庭，其影響之程度更是嚴重。

四、肇事調查之困難性與專業性

汽車交通事故往往發生於一瞬間，有時甚難明確斷定事故發生之原因為何。加上肇事調查本身即需倚賴專業之技術及設備，若本身條件之不足或外力之介入，則難維持其客觀性及公平性。對遭不幸之受害人，欲透過事後救濟管道填補其損害之希望更無法實現¹。

¹ 徐明水，「汽車交通事故損害賠償與強制汽車責任保險之交錯」，國立臺北大學法學系碩士班碩士論文，2002年7月，頁5-6。

參、大陸地區機動車強制責任保險制度建置之歷程

大陸地區改革開放後，1991年《道路交通處理辦法》頒布，部分地區通過地方機動車強制保險制度。截至2004年，有24個省、自治區、直轄市實行機動車強制責任保險制度。

大陸地區在《道路交通安全法》實施前，中央和部分地方已有法規要求機動車所有人須購買機動車第三者責任險。其中央層次的立法過程如下：

- 一、1981年7月，公安部制定《城市輕便摩托車和輕便摩托車駕駛員管理的暫行規定》，規定申請駕駛輕便摩托車者應投保強制責任保險。
- 二、1984年2月，國務院制定《國務院農民個人或聯戶購置機動車船和拖拉機經營運輸業的若干規定》，規定農民個人或聯戶經營運輸機動車船和拖拉機應投保強制責任保險。
- 三、1988年6月，建設部等制定《建設部、公安部、國家旅遊局關於印發城市出租汽車管理暫行辦法的通知》，規定申請經營出租車業務的單位和個人應投保強制責任保險。
- 四、1989年2月，公安部制定《對所有在華外國人的機動車輛實行第三者責任強制保險公告》，規定所有在華外國人的機動車輛應投保強制責任保險。
- 五、1989年5月，公安部制定《臨時入境機動車輛與駕駛員管理辦法》，規定臨時入境的機動車輛應投保強制責任保險。
- 六、1992年9月，國務院制定《國務院辦公廳關於加強對拖拉機運輸交通管理的通知》，規定用拖拉機從事運輸應投保強制責任保險。
- 七、1995年4月，殘疾人聯合會制定《大陸地區殘疾人聯合會、公安部、建設部、勞動部、民政部、國家工商行政管理局關於加強對殘疾人專用機動車運營管理的通知》，規定從事運營的殘疾人應投保強制責任保險。
- 八、1995年9月，交通部制定《中華人民共和國出入境汽車運輸管理規定》，規定從事出入境汽車運輸的車輛承運者應投保強制責任保險。
- 九、1995年9月，交通部、計委制定《汽車租賃業管理暫行規定》，規定申請經營汽車租賃業應投保強制責任保險。
- 十、2001年4月，體育總局制定《全國汽車運動管理規定》，規定參加比賽或活動的車輛應投保強制責任保險。
- 十一、2003年10月，國務院制定《道路交通安全法》，規定國家實行機動車第三者責任強制保險制度，該法於2004年4月正式實施。於2006年3月公布《機

動車交通事故責任強制保險條例》，該條例於2006年7月正式實施。該法計五章，包括總則、投保、賠償、罰則、附則，46條條文。

肆、大陸地區法制介紹與兩岸法制之比較

一、強制投保與承保

(一)強制投保

1.大陸地區制度

《道路交通安全法》第17條規定，國家應實行機動車第三者責任強制保險制度。《機動車交通事故責任強制保險條例》第2條規定：「在中華人民共和國境內道路上行駛的機動車的所有人或者管理人，應當依照《道路交通安全法》的規定投保機動車交通事故責任強制保險。機動車交通事故責任強制保險的投保、賠償和監督管理，適用本條例。」第20條規定，機動車交通事故責任強制保險的保險期間為1年，但有下列情形之一的，投保人可以投保短期機動車交通事故責任強制保險：(1)境外機動車臨時入境的；(2)機動車臨時上道路行駛的；(3)機動車距規定的報廢期限不足1年的；(4)保監會規定的其他情形。

人民解放軍和武裝員警部隊在編機動車，參加機動車交通事故責任強制保險的辦法，由人民解放軍和武裝員警部隊另行規定。機動車所有人、管理人未按照規定投保機動車交通事故責任強制保險，由公安機關交通管理部門扣留機動車，通知機動車所有人、管理人依照規定投保，處依照規定投保最低責任限額應繳納的保險費的2倍罰款。機動車所有人、管理人依照規定補辦機動車交通事故責任強制保險的，應當及時退還機動車²。

同條例第43條規定：「機動車在道路以外的地方通行時發生事故，造成人身傷亡、財產損失的賠償，比照適用本條例。第4條規定：國務院保險監督管理機構（以下稱保監會）依法對保險公司的機動車交通事故責任強制保險業務實施監督管理。公安機關交通管理部門、農業主管部門應當依法對機動車參加機動車交通事故責任強制保險的情況實施監督檢查。對未參加機動車交通事故責任強制保險的機動車，機動車管理部門不得予以登記，機動車安全技術檢驗機構不得予以檢驗。公安機關交通管理部門及其交通警察在調查處理道路交通安全違法行為和道路交通事故時，應當依法檢查機動車交通事故責任強制保險的保險標誌。」

² 《道路交通安全法》第98條規定。

2. 兩岸法制之比較

兩岸就汽車強制責任保險之投保義務人，均有以汽車之所有人或管理人為投保義務人，二者並無太大之差異。臺灣軍用汽車於非作戰期間，應投保強制汽車責任保險，大陸地區人民解放軍和武裝員警部隊在編機動車參加機動車交通事故責任強制保險的辦法，則由解放軍和武裝員警部隊另行規定。

又大陸地區法中對未投保汽車強制責任保險之機動車所有人或管理人，除可處規定投保最低責任限額應繳納的保險費的2倍罰款，其並可由公安機關交通管理部門扣留機動車，其處罰較臺灣為嚴厲。

(二) 保險人

1. 大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第5條規定：「中資保險公司經保監會批准，可以從事機動車交通事故責任強制保險業務。為了保證機動車交通事故責任強制保險制度的實行，保監會有權要求保險公司從事機動車交通事故責任強制保險業務。未經保監會批准，任何單位或者個人不得從事機動車交通事故責任強制保險業務。」

未經保監會之批准，非法從事機動車交通事故責任強制保險業務，則可由保監會加以取締；其構成犯罪者，依法追究刑事責任。尚不構成犯罪的，由保監會沒收違法所得，違法所得20萬元以上的，並處違法所得1倍以上5倍以下罰款；沒有違法所得或者違法所得不足20萬元的，處20萬元以上100萬元以下罰款。第37條規定：「保險公司未經保監會批准從事機動車交通事故責任強制保險業務的，由保監會責令改正，責令退還收取的保險費，沒收違法所得，違法所得10萬元以上的，並處違法所得1倍以上5倍以下罰款；沒有違法所得或者違法所得不足10萬元的，處10萬元以上50萬元以下罰款；逾期不改正或者造成嚴重後果的，責令停業整頓或者吊銷經營保險業務許可證。」

2. 兩岸法制之比較

兩岸對於得以經營汽車強制責任保險之保險人資格均有一定之限制。大陸地區法中只限於中資保險公司經保監會批准，方得經營此項業務。因此，外資或中外合資的保險公司於大陸地區不得經營汽車強制責任保險之業務。就大陸地區之規定觀之，其係採取保護其本國之財產保險業之模式，然在我國則已完全加以開放。

二、限額無過失責任制度

(一) 大陸地區制度

《道路交通安全法》第76規定：「機動車發生交通事故造成人身傷亡、財產損失的，由保險公司在機動車第三者責任強制保險責任限額範圍內予以賠償。超過責任限額的部分，按照下列方式承擔賠償責任：1.機動車之間發生交通事故的，由有過錯的一方承擔責任；雙方都有過錯的，按照各自過錯的比例分擔責任。2.機動車與非機動車駕駛人、行人之間發生交通事故的，由機動車一方承擔責任；但是，有證據證明非機動車駕駛人、行人違反道路交通安全法律、法規，機動車駕駛人已經採取必要處置措施的，減輕機動車一方的責任。交通事故的損失是由非機動車駕駛人、行人故意造成的，機動車一方不承擔責任。」

《機動車交通事故責任強制保險條例》第3條規定：「本條例所稱機動車交通事故責任強制保險，是指由保險公司對被保險機動車發生道路交通事故造成本車人員、被保險人以外的受害人的人身傷亡、財產損失，在責任限額內予以賠償的強制性責任保險。」

機動車交通事故責任強制保險在全國範圍內實行統一的責任限額。責任限額分為死亡傷殘賠償限額、醫療費用賠償限額、財產損失賠償限額以及被保險人在道路交通事故中無責任的賠償限額。機動車交通事故責任強制保險責任限額由保監會會同國務院公安部門、國務院衛生主管部門、國務院農業主管部門規定。」

(二)兩岸法制之比較

兩岸強制汽車責任保險，均採限額無過失責任原則。大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》之賠償範圍包含財產損失，但我國法中並未包含財產之損失。至於大陸地區法中就死亡傷殘賠償限額、醫療費用賠償限額、財產損失賠償限額以及被保險人在道路交通事故中無責任的賠償限額，因其子法尚未確定，故現今無從得知。又據《道路交通安全法》第23條規定觀之，加害人有無過失之賠償限額似有不同，然於我國法中無論加害人有無過失，其賠償限額均為相同。相較之下，大陸地區之立法模式值得加以參酌。

三、直接賠償請求權

(一)大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第31條規定：「保險公司可以向被保險人賠償保險金，也可以直接向受害人賠償保險金。但是，因搶救受傷人員需要保險公司支付或者墊付搶救費用的，保險公司在接到公安機關交通管理部門通知後，經核對應當及時向醫療機構支付或者墊付搶救費用。因搶救受傷人員需要救助基金管理機構墊付搶救費用的，救助基金管理機構在接到公安機關交通管理部門通知後，經核對應當及時向醫療機構墊付搶救費用。」

(二)兩岸法制之比較

於《機動車交通事故責任強制保險條例》第31條規定：「保險公司可以向被保險人賠償保險金，也可以直接向受害人賠償保險金。」其是否即為請求權人之直接賠償請求權之規定？從其文義觀之，似無法獲得肯定之答案。

而從其母法《道路交通安全法》第76條觀察，似亦無法得到請求權人有直接請求權之規定。然就汽車強制責任保險之立法目的³，係為保障機動車道路交通事故受害人之方面觀察，大陸地區法似應對此加以修改，明定受害人之直接請求權，以保障受害人之權益。

四、不健全保險關係下之保險保護

(一)契約不得隨意終止

1.大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第11條規定：「投保人投保時，應當向保險公司如實告知重要事項。重要事項包括機動車的種類、廠牌型號、識別代碼、牌照號碼、使用性質和機動車所有人或者管理人的姓名（名稱）、性別、年齡、住所、身份證或者駕駛證號碼、續保前該機動車發生事故的情況以及保監會規定的其他事項。」

保險公司不得解除機動車交通事故責任強制保險合同；但投保人對重要事項未履行如實告知義務者除外。投保人對重要事項未履行如實告知義務者，保險公司解除合同前，應當以書面通知投保人，投保人應當自收到通知之日起5日內履行如實告知義務；投保人在上述期限內履行如實告知義務者，保險公司不得解除合同。第15條規定：「保險公司解除機動車交通事故責任強制保險合同的，應當收回保險單和保險標誌，並書面通知機動車管理部門。」

投保人不得解除機動車交通事故責任強制保險合同，但有下列情形之一的除外：(1)被保險機動車被依法登出登記的；(2)被保險機動車辦理停駛的；(3)被保險機動車經公安機關證實丟失的。

機動車交通事故責任強制保險合同解除前，保險公司應當按照合同承擔保險責任。合同解除時，保險公司可以收取自保險責任開始之日起至合同解除之日止的保險費，剩餘部分的保險費退還投保人。

2.兩岸法制之比較

³ 《機動車交通事故責任強制保險條例》第1條規定立法目的為保障機動車道路交通事故受害人依法得到賠償，促進道路交通安全。

就投保人據實說明義務之規定，兩岸法律之規定大致相同。對於保險人終止保險契約之事由，我國係包含投保人違反據實說明義務，及投保人未依約定交付保險費等兩項。而大陸地區法中對於投保人為盡據實說明義務，其係規定可以解除契約，而就未交付保險費是否得解除契約，則未予以明定。

又投保人解除保險契約之理由於我國法中尚有：被保險汽車因所有權移轉，且移轉後之投保義務人已投保本保險契約致發生重複投保情形。大陸地區法對此無規定。

(二) 暫時性保險金

1. 大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第31條規定：「保險公司可以向被保險人賠償保險金，也可以直接向受害人賠償保險金。但是，因搶救受傷人員需要保險公司支付或者墊付搶救費用的，保險公司在接到公安機關交通管理部門通知後，經核對應當及時向醫療機構支付或者墊付搶救費用。因搶救受傷人員需要救助基金管理機構墊付搶救費用的，救助基金管理機構在接到公安機關交通管理部門通知後，經核對應當及時向醫療機構墊付搶救費用。」

保險公司賠償保險金或者墊付搶救費用，救助基金管理機構墊付搶救費用，需要向有關部門、醫療機構核實有關情況的，有關部門、醫療機構應當予以配合。

2. 兩岸法制之比較

臺灣《強制汽車責任保險法》就暫時性保險金額給付之規定⁴，於大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》並無相同之規定。大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》第31條，僅限於因搶救受傷人員需要保險公司支付或者墊付搶救費用時，經核對應當及時向醫療機構支付或者墊付搶救費用。因搶救受傷人員需要救助基金管理機構墊付搶救費用的，救助基金管理機構在接到公安機關交通管理部門通知後，經核對應當及時向醫療機構墊付搶救費用。兩岸法律相較之下，則以我國法律規定為佳，可以提供受害人更多之保障。

五、無漏洞之保護

(一) 補償基金之建立

⁴ 《強制汽車責任保險法》第35條規定：「因汽車交通事故死亡者，請求權人得提出證明文件，請求保險人暫先給付相當於保險給付二分之一之金額。因汽車交通事故殘廢者，請求權人得提出證明文件，就保險人已審定之殘廢等級，請求保險人暫先給付其保險金。保險人應於請求權人依前二項規定提出證明文件之次日起十五日內給付之。保險人因可歸責於自己之事由致未在期限內為給付者，自期限屆滿時起，應按年利一分給付遲延利息。保險人暫先給付之保險金額超過其應為之保險給付時，就超過部分，得向請求權人請求返還。」。

1. 大陸地區制度

《道路交通安全法》第75條規定：「醫療機構對交通事故中的受傷人員應當及時搶救，不得因搶救費用未及時支付而拖延救治。肇事車輛參加機動車第三者責任強制保險的，由保險公司在責任限額範圍內支付搶救費用；搶救費用超過責任限額的，未參加機動車第三者責任強制保險或者肇事後逃逸的，由道路交通事故社會救助基金先行墊付部分或者全部搶救費用，道路交通事故社會救助基金管理機構有權向交通事故責任人追償。」

《機動車交通事故責任強制保險條例》第24條規定：「國家設立道路交通事故社會救助基金（以下簡稱救助基金）。有下列情形之一時，道路交通事故中受害人人身傷亡的喪葬費用、部分或者全部搶救費用，由救助基金先行墊付，救助基金管理機構有權向道路交通事故責任人追償：(1)搶救費用超過機動車交通事故責任強制保險責任限額的；(2)肇事機動車未參加機動車交通事故責任強制保險的；(3)機動車肇事後逃逸的。救助基金的具體管理辦法，由國務院財政部門會同保監會、國務院公安部門、國務院衛生主管部門、國務院農業主管部門制定試行。」

《道路交通安全法》第75條規定：「醫療機構對交通事故中的受傷人員應當及時搶救，不得因搶救費用未及時支付而拖延救治。肇事車輛參加機動車第三者責任強制保險的，由保險公司在責任限額範圍內支付搶救費用；搶救費用超過責任限額的，未參加機動車第三者責任強制保險或者肇事後逃逸的，由道路交通事故社會救助基金先行墊付部分或者全部搶救費用，道路交通事故社會救助基金管理機構有權向交通事故責任人追償。」

2. 兩岸法制之比較

我國《強制汽車責任保險法》有財團法人汽車交通事故特別補償基金之設立⁵，於大陸地區稱為道路交通事故社會救助基金，其組織為何型態，待其管理辦法訂定後方可得知。

又大陸地區道路交通事故社會救助基金墊付之原因，與我國特別補償基金補償之原因⁶不同。其特殊之處在於，可以墊付搶救費用超過機動車交通事故責任強制保險責任限額者。

(二) 基金的來源

⁵ 《強制汽車責任保險法》第38條規定：「為使汽車交通事故之受害人均能依本法規定獲得基本保障及健全本保險制度，應設置特別補償基金，並依汽、機車分別列帳，作為計算費率之依據。前項特別補償基金為財團法人；其捐助章程及基金管理辦法，由主管機關會同中央交通主管機關定之。」

⁶ 《強制汽車責任保險法》第40條規定。

1. 大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第25條規定救助基金的來源包括：(1)按照機動車交通事故責任強制保險的保險費的一定比例提取的資金；(2)對未按照規定投保機動車交通事故責任強制保險的機動車的所有人、管理人的罰款；(3)救助基金管理機構依法向道路交通事故責任人追償的資金；(4)救助基金孳息；(5)其他資金。

2. 兩岸法制之比較

就基金之來源⁷規定而言，《機動車交通事故責任強制保險條例》規定包含：對未按照規定投保機動車交通事故責任強制保險的機動車的所有人、管理人的罰款。此點規定實值參考。兩岸基金之來源，似應增加對於違反道路交通安全規定所施加處罰罰款之部分。否則，現行基金來源之大宗為所有投保人所繳交之保費所提撥，然大部分之投保人均係絕少違反交通管理之相關法令而發生事故者，形同對於大部分守法人民之懲罰，似有所不公。

六、經營方式

(一) 無盈無虧經營方式

1. 大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第6條規定：「機動車交通事故責任強制保險實行統一的保險條款和基礎保險費率。保監會按照機動車交通事故責任強制保險業務總體上不盈利不虧損的原則審批保險費率。保監會在審批保險費率時，可以聘請有關專業機構進行評估，可以舉行聽證會聽取公眾意見。」

2. 兩岸法制之比較

兩岸就強制汽車責任保險之經營均採無盈無虧⁸方式經營。

(二) 保險費計算

1. 大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第6條規定：「機動車交通事故責任強制保險實行統一的保險條款和基礎保險費率。…保監會在審批保險費率時，可以聘請有關專業機構進行評估，可以舉行聽證會聽取公眾意見。」

保險公司的機動車交通事故責任強制保險業務，應當與其他保險業務分開管理，單獨核算。保監會應當每年對保險公司的機動車交通事故責任強制保險業務情

⁷ 《強制汽車責任保險法》第39條規定。

⁸ 舊《強制汽車責任保險法》第42條規定，經營本保險採取無盈無虧方式。

況進行核查，並向社會公布；根據保險公司機動車交通事故責任強制保險業務的總體盈利或者虧損情況，可以要求或者允許保險公司相應調整保險費率。

被保險機動車沒有發生道路交通安全違法行爲和道路交通事故的，保險公司應當在下一年度降低其保險費率。在此後的年度內，被保險機動車仍然沒有發生道路交通安全違法行爲和道路交通事故的，保險公司應當繼續降低其保險費率，直至最低標準。被保險機動車發生道路交通安全違法行爲或者道路交通事故的，保險公司應當在下一年度提高其保險費率。多次發生道路交通安全違法行爲、道路交通事故，或者發生重大道路交通事故的，保險公司應當加大提高其保險費率的幅度。在道路交通事故中被保險人沒有過錯的，不提高其保險費率。降低或者提高保險費率的標準，由保監會會同國務院公安部門制定。

2. 兩岸法制之比較

兩岸就強制汽車責任保險之保險費計算，均採從人從車⁹因素。

伍、其他規定

一、保險人續保通知義務

(一) 大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第19條規定：機動車交通事故責任強制保險合同期滿，投保人應當及時續保，並提供上一年度的保險單。

(二) 兩岸法制之比較

於我國新修訂之《強制汽車責任保險法》第15條規定保險人之續保通知義務¹⁰，大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》則無類此之規定，其僅要求於機動車交通事故責任強制保險合同期滿，投保人應當及時續保。相較之下，則以我國法律之規定為佳。

二、給付期限

(一) 大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第28條規定：「被保險機動車發生道路交通事故的，由被保險人向保險公司申請賠償保險金。保險公司應當自收到賠償申

⁹ 《強制汽車責任保險法》第45條第3項：「保險費率之訂定，以兼採從人因素及從車因素為原則。但得視社會實際情形擇一採用之。」

¹⁰ 《強制汽車責任保險法》第15條規定。

請之日起1日內，書面告知被保險人需要向保險公司提供的與賠償有關的證明和資料。第29條規定：保險公司應當自收到被保險人提供的證明和資料之日起5日內，對是否屬於保險責任作出核定，並結果通知被保險人；對不屬於保險責任的，應當書面說明理由；對屬於保險責任的，在與被保險人達成賠償保險金的協定後10日內，賠償保險金。」

(二)兩岸法制之比較

由前所述，大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》並未採行第三人對保險人之直接請求權之規定，因此其請求權人為被保險人。請求權人請求賠償所需之資料，我國法係由主管機關以行政命令加以規定公告¹¹，大陸地區法律則係由保險公司自收到賠償申請之日起1日內，以書面告知被保險人提供與賠償有關的證明和資料。

又保險人賠付之期間，我國法為交齊相關證明之次日起15日內給付之。大陸地區則規定保險人於收到證明和資料之日起5日內，對是否屬於保險責任作出核定，並結果通知被保險人；對不屬於保險責任的，應當書面說明理由；對屬於保險責任的，在與被保險人達成賠償保險金的協定後10日內，賠償保險金。

我國法對於保險人因可歸責於自己之事由致未在前項規定期限內為給付者，自期限屆滿之次日起，應按年利一分給付遲延利息，大陸地區對此則未規定。相較之下，以我國法之規定為佳。又我國法規定請求保險給付之權利及未經請求權人具領之保險給付，不得扣押、讓與或提供擔保。大陸地區之法律則無類此之規定。

三、交付保險標章之義務

(一)大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第12條規定：「簽訂機動車交通事故責任強制保險合同時，投保人應當一次支付全部保險費；保險公司應當向投保人簽發保險單、保險標誌。保險單、保險標誌應當注明保險單號碼、車牌號碼、保險期限、保險公司的名稱、地址和理賠電話號碼。被保險人應當在被保險機動車上放置保險標誌。保險標誌式樣全國統一。保險單、保險標誌由保監會監製。任何單位或者個人不得偽造、變造或者使用偽造、變造的保險單、保險標誌。」

上道路行駛的機動車未放置保險標誌的，公安機關交通管理部門應當扣留機動

¹¹ 《強制汽車責任保險法》第25條：「保險人於被保險汽車發生汽車交通事故時，依本法規定對請求權人負保險給付之責。保險人應於被保險人或請求權人交齊相關證明文件之次日起十五日內給付之；相關證明文件之內容，由主管機關會商相關機關(構)訂定公告之。保險人因可歸責於自己之事由致未在前項規定期限內為給付者，自期限屆滿之次日起，應按年利一分給付遲延利息。第一項請求權人請求保險給付之權利及未經請求權人具領之保險給付，不得扣押、讓與或提供擔保。」

車，通知當事人提供保險標誌或者補辦相應手續，可以處警告或者20元以上200元以下罰款。當事人提供保險標誌或者補辦相應手續的，應當及時退還機動車。第41條規定：偽造、變造或者使用偽造、變造的保險標誌，或者使用其他機動車的保險標誌，由公安機關交通管理部門予以收繳，扣留該機動車，處200元以上2,000元以下罰款；構成犯罪的，依法追究刑事責任。」

(二)兩岸法制之比較

大陸地區對於道路行駛的機動車未放置保險標誌的，公安機關交通管理部門應當扣留機動車。此處罰規定為我國¹²所無，其處罰較為嚴厲。

四、保險人不負責任

(一)大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第21條第2項規定：「道路交通事故的損失是由受害人故意造成的，保險公司不予賠償。」

(二)兩岸法制之比較

就保險人不負保險責任之制度，我國¹³與大陸法制之規定大致相同。然我國就請求權人有數人，其中一人或數人有故意或從事犯罪之行為者，保險人應扣除該一人或數人應分得部分之餘額，給付於其他請求權人。大陸地區則無此規定。

五、代位權

(一)大陸地區制度

《機動車交通事故責任強制保險條例》第22條規定：「有下列情形之一的，保險公司在機動車交通事故責任強制保險責任限額範圍內墊付搶救費用，並有權向致害人追償：1.駕駛人未取得駕駛資格或者醉酒的；2.被保險機動車被盜搶期間肇事的；3.被保險人故意製造道路交通事故的。有前款所列情形之一，發生道路交通事故的，造成受害人的財產損失，保險公司不承擔賠償責任。」

(二)兩岸法制之比較

《機動車交通事故責任強制保險條例》第22條規定之原因所造成之損害，保險人僅於強制保險責任限額範圍內墊付搶救費用，而有代位權，非如我國法¹⁴保險人仍

¹² 《強制汽車責任保險法》第19條規定。

¹³ 《強制汽車責任保險法》第28條：「受害人或其他請求權人有下列情事之一，致被保險汽車發生汽車交通事故者，保險人不負保險給付責任：一、故意行為所致。二、從事犯罪行為所致。前項其他請求權人有數人，其中一人或數人有故意或從事犯罪之行為者，保險人應將扣除該一人或數人應分得部分之餘額，給付於其他請求權人。」。

¹⁴ 《強制汽車責任保險法》第29條規定。

應負給付責任後再行代位請求。相較之下以我國法之規定為佳。

又因前開原因，發生道路交通事故的，造成受害人的財產損失，大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》規定保險公司不承擔賠償責任。

陸、結 論

大陸地區《機動車交通事故責任強制保險條例》對於數車事故應如何處理、保險給付之權利是否得扣押、讓與或提供擔保、社會安全給付是否得扣除、請求權主體為何、其順位如何、投保人重複訂立保險，投保人或保險人是否得撤銷生效在後之保險契約之權利等事項，並未若我國法制有完善之規定，又其保險金額至今亦未見公布。大陸地區於2006年3月公布機動車交通事故責任強制保險條例，並於7月實施，但相關配套之子法，現大陸地區均尚未制定公布，因此其機動車交通事故責任強制保險制度之運作，仍有待其相關機關制定實施規定加以配合。

蛻變中的日本防衛政策

—北韓之飛彈威脅 VS. 日本之「先制攻擊」論

論
壇

Japan's Security Policy in Transition:
North Korean Missile Threat VS. Japanese "Preemptive Attack" Discourse

林賢參 (Lin, Hsien-Sen)

日本青山學院大學國際政治學博士

壹、前 言

北韓於2006年7月5日凌晨起，連續試射包括射程1,300公里、可涵蓋日本全國之「盧洞」飛彈在內共7枚飛彈。對此，日本防衛廳長官額賀福志郎於9日表明：當證據顯示出敵國已準備進行攻擊時，依據現行憲法之解釋，日本是可以基於自衛之目的，對該敵國之軍事基地展開先發制人的「先制攻擊」(preemptive attack)，並期待執政黨(自民黨與公明黨)內部能夠針對是否引進此等武器裝備進行檢討¹。

此一「敵國基地先制攻擊」論，不但在日本國內引發違憲與否之爭論，南韓政府更強烈抨擊此論點是暴露日本侵略主義本質之狂妄發言，以及在為邁向軍事大國作準備²。不過，南韓之情緒性發言，模糊了問題的焦點：日本正在凝聚防衛政策轉換之國內共識。

本文認為，由於國際戰略環境之轉變，以及不願意永遠背負戰爭責任之日本新世代之抬頭，已創造出日本國內尋求擺脫戰後體制、重新建構一個「普通國家」之時勢。而規範日本不保有戰力、放棄戰爭之憲法第9條，以及由該條所衍生出的「專守防衛」原則，即成為變革的主要對象。但是，日本國內對憲法第9條之修正，以及該如何修正，仍欠缺足夠的共識，則是個不爭的事實。

不過，以下兩點因素，卻為日本國內形成此一共識，帶來有利契機。其一，在911事件之後，美國積極改變世界戰略，屬於其中一環的日美同盟機制與日美兩軍

¹ 產經新聞，2006年7月9日，網路版。

² 朝日新聞，2006年7月11日，網路版。

依據此一見解，在法理上，日本是可以基於自衛之需要，對敵國基地展開防衛性攻擊，只是其本身並未部署執行此一任務之武器，而是將此任務委由美軍判斷與執行。

不過，1959年3月19日，防衛廳長官伊能繁次郎在眾議院答詢時卻指出，「擁有可攻擊或威脅他國之攻擊性武器，不符合憲法之本意」，首度表達出日本不能部署攻擊性武器之見解。其次，1972年10月31日，首相田中角榮在眾議院答詢時更表明，在「專守防衛」原則下，「即使是基於防衛之所需，也不能對敵國基地實施攻擊，只能限定在我國領域之內，以及其周邊地區實施防衛」⁹。此外，1981年3月19日，防衛廳長官大村讓治在參議院表示，所謂「專守防衛」，是指「依據憲法精神所採取的被動性防衛戰略，在受到對方武力攻擊之際，才開始使用防衛力量，其使用態勢亦僅止於自衛所需之必要最小程度，而所保有之防衛力量，亦只限於自衛所需之必要最小程度」¹⁰。

在此一原則下，美軍扮演「矛」、日本自衛隊扮演「盾」之日本防衛態勢，一直被沿用至今。例如，被視為是日美同盟「再定義」之一環，於1997年9月新修訂的「日美防衛協力指針」即規定，日本在實施彈道飛彈防禦時，是否對敵國飛彈基地進行攻擊，必須由美軍考量實際狀況後再決定¹¹。不過，在北韓屢次操弄「危機邊緣」策略後，被定位在不引進攻擊性武器，且將戰場限制在日本本土與其周邊之「專守防衛」原則，即面臨了重大考驗。

參、北韓之試射飛彈，開發核武與日本之反應

1993年爆發之北韓開發核武危機，於翌年10月，在美日韓等國提供輕水爐發電設施等援助之條件下，北韓同意凍結核武開發計畫。在此次危機當中，日美雙方曾研擬對應危機之沙盤作業。他們發現，一旦朝鮮有事，在現行法律體制下，日本將無法提供美軍有效之支援，而此一狀況將危及日美安保體制之存續。在此一認知之驅動下，促成前述「日美防衛協力指針」之修訂¹²。不過，北韓方面仍持續秘密進行

⁹ 同註7。

¹⁰ 軍事研究，2006年6月號，江口博保，「日本防衛の基本問題を論ず(6)」，第2章「專守防衛を論ず」，その1「戰略・戰術の視點からの專守防衛考」，頁163～171。

¹¹ 「日米防衛協力のための指針」(新ガイドライン)，西原正・土山實男共編『日米同盟Q & A100』，亞紀書房，1998年，資料II，條文，頁273 - 275。

¹² 秋山昌廣，日米の戰略對話が始まった：安保再定義の舞臺裡，亞紀書房，2002年，頁241 - 243。根據曾參與日美協議之作者說明，1996年3月，中共在臺海試射飛彈之危機，並非制訂新指針之原因。

¹³ 朝日新聞，1999年3月4日。

飛彈與核武之開發。

1998年8月31日，北韓以飛越日本上空之方式，試射射程（1,500公里以上）涵蓋日本全國之「大浦洞1型」彈道飛彈。翌年3月3日，防衛廳長官野呂田芳成在眾議院答詢時指出，「所謂發生武力攻擊之場合，既非是指我國有受侵害之虞時，亦非是實際上已遭受到攻擊之後，而是指敵國已著手準備進行攻擊時」、「在已別無其他手段足以防禦導向飛彈之情形下，攻擊敵國之導向飛彈基地，在法理上是可行的」¹³。不過，或許是因為傳統彈頭所能造成的損害有限，此一答辯並未引起輿論與政治菁英之注意與討論。

2002年10月16日，美國國務院發布新聞指出，北韓當局已在月初，向赴平壤訪問之助理國務卿凱利承認，其仍持續在進行提煉濃縮鈾等核武開發計畫¹⁴。其後，北韓為爭取有利之交涉籌碼，接連操作重新啟動提煉鈾元素作業、宣布退出「防止核武擴散條約」（NPT）等「危機邊緣」策略。

針對此一問題，日本內閣官房副長官安倍晉三於19日表示，北韓「已經部署100枚專為攻擊日本之飛彈，如果這些飛彈安裝核武彈頭，將對日本構成重大威脅」¹⁵。換言之，對日本而言，北韓之飛彈威脅已升高為核武威脅。根據『朝日新聞』在11月初所做的輿論調查顯示，對於北韓開發核武問題，有73%的受訪者回答感到「非常不安」，而回答「有點不安」的比率亦有22%¹⁶。此外，『讀賣新聞』在翌年3月所做的輿論調查亦顯示出，分別有60.7%與31.1%的日本民眾對北韓核武問題感到「非常不安」與「有點不安」¹⁷。其後，雖然美國在中共仲介下與北韓進行交涉，但仍然有超過九成的日本民眾對此感到不安，並且有62.3%的民眾認為此一交涉無法解決問題¹⁸。

此一北韓威脅認知，不但促成日本政府做出參與美國開發與部署飛彈防禦系統（BMD）之決定¹⁹，更讓日本政治菁英質疑「專守防衛」之適用性，並提出「先制攻擊」論。2003年1月24日，防衛廳長官石破茂在眾議院答詢時，對於前述野呂田所提出之「著手」論解釋稱，「當對方表明要把東京化為火海，並開始為飛彈裝填燃料、架設發射臺時，即可視為已經著手要進行武力攻擊」²⁰，足以構成日本行使自

¹⁴ 朝日新聞，2002年10月17日、夕刊。

¹⁵ 朝日新聞，2002年10月19日、夕刊。

¹⁶ 朝日新聞，2002年11月5日。

¹⁷ 讀賣新聞，2003年3月25日。

¹⁸ 讀賣新聞，2003年4月21日。

¹⁹ Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., chapter 5.

²⁰ 朝日新聞，2003年1月24日。

²¹ 朝日新聞，2003年3月28日。

衛權之要件。3月27日，石破茂在參議院答詢時指出，如果要引進對敵國基地進行精準攻擊之有限度攻擊能力，不需要變更憲法解釋，也不違反「專守防衛」原則²¹。

4月底，由日本跨黨派議員所構成的「安保護議員協議會」與美國智庫「傳統基金會」，在華府共同舉辦「日美安保戰略會議」。當時擔任自民黨「黨三役」之一的政務調查會長額賀福志郎，在代表日方發表演講時表示，以目前的「專守防衛」原則，「在對方動手之前，（日本）什麼都不能做，屆時只能袖手旁觀國民之犧牲」，因此，他強調，日本應該建構足以防衛日本安全與維護國際正義之「自主性防衛戰略」²²。

其次，最令人注目的是，以制訂符合時代需求之新國家安全戰略為號召、由自民黨籍88名、民主黨籍79名、及其他黨籍6名等共173名跨黨派國會議員所組成的「確立新世紀安全體制年輕議員聯盟」之動作。6月24日，該聯盟在150名成員出席之情形下召開大會，並發表緊急聲明指出，北韓退出NPT體制、試射彈道飛彈、並公開揚言開發核武等挑釁舉動，已經嚴重威脅到日本與東北亞區域之和平與穩定，要求政府重新構築符合時代需求之「專守防衛」思考，並引進在情況急迫下可以對敵國基地發動「先制攻擊」之武器裝備²³。根據該聯盟代表、自民黨籍參議員武見敬三之說明，引進此等裝備是嚇阻北韓之有效手段²⁴。

而此次北韓連續試射飛彈後，率先提出「先制攻擊」論的是，有近半數國會議員加入前述超黨派議員聯盟之民主黨憲法調查會長枝野幸男。枝野於7月8日上午，在討論北韓飛彈之電視節目上表明，「真要防衛日本，只有在對方進行攻擊前，先摧毀其飛彈基地」、「以精準攻擊的方式摧毀對方飛彈，不違反專守防衛」²⁵。翌日早上，外務大臣麻生太郎亦在電視上表示，「如果是核彈頭飛彈要對準日本發射，我們總不能等到受到傷害之後再有所動作吧？」²⁶。首相小泉純一郎雖然對此表示，日本無意對他國發動「先制攻擊」，但也強調，「為避免對方產生攻擊日本將不會遭到抵抗之錯誤認知，有必要維持獨自的嚇阻能力」²⁷。而民主黨主席小澤一郎，雖然表現出慎重的態度，但該黨幹事長鳩山由紀夫則表示，「當對方攻擊日本之意圖

²² 寶珠山昇，「專守防衛戰略，等の見直し」、郷友，10月號卷頭「今月の視點」，<http://www.rosenet.ne.jp/~nb3hoshu/SenshuboeiMinaosiWash.200305.html>。

²³ 該聯盟代表參議員武見敬三之個人網頁，http://www.takemi.net/news/20030703/20030703_1.html。

²⁴ 朝日新聞，2003年7月3日。

²⁵ 朝日新聞，2006年7月8日12:08，網路版，<http://www.asahi.com/>。

²⁶ 日本放送協會（NHK）、日曜討論，2006年7月9日09:00~10:00（現場播出）。

²⁷ 產經新聞，2006年7月18日01:07，網路版，<http://www.sankei.co.jp/>。

²⁸ 朝日新聞，2006年7月11日21:03，網路版，<http://www.asahi.com/>。

明顯時，攻擊其基地是屬於專守防衛之行動」²⁸。

在此一議題引發朝野熱烈討論後之7月13日，外務省智庫「日本國際問題研究所」公布題為「日本的飛彈防衛」之研究報告²⁹。該報告所提出對應飛彈攻擊之構想當中，即包括以軍事手段預先阻止飛彈發射之「攻勢防禦」。該報告認為，在BMD無法完全攔截來襲飛彈之情形下，萬一漏網之飛彈係配備核武或生化武器彈頭，勢必將造成己方極為慘重之破壞。因此，只要符合情況急迫、別無其他手段、必要最小程度等自衛之三項要件，日本有權對敵國飛彈基地發射臺，以及其他相關之指揮、通訊、情報、管制、電腦等C4I設施進行「先制攻擊」。該報告建議，日本政府應預先規劃，萬一美軍陷入諸如中東等戰場無法抽身，或是美國政府基於政治因素無法實施對敵國基地之「先制攻擊」時，日本必須自行擔負起預先排除威脅之防衛構想。

肆、結語

根據Thomas U. Berger之研究指出，戰後日本國內所形成的「反軍國主義」(antimilitarism)，將日本的防衛政策侷限在憲法第9條以及「專守防衛」原則之藩籬內³⁰。而戰後所締結的日美同盟體制，在提供日本之安全保障之同時，也扮演著將日本軍國主義封閉在魔瓶內部之「瓶塞」功能。而「敵國基地先制攻擊」論之提起，正象徵著「反軍國主義」的社會化與制度化規範力量之消退，以及日美同盟之質變。

「反軍國主義」是戰後餘生之日本人，在對侵略戰爭之反省過程中所誕生的社會規範。但是，在經過一甲子的世代交替後，新世代的日本菁英與一般國民，不認為他們應該持續背負戰爭責任，導致「反軍國主義」對防衛政策之規範力量逐漸消退。同時，具有明顯反日民族主義傾向之中共崛起，以及動向難以捉摸之北韓開發核武所可能帶來的威脅，升高了新世代的日本人之不安，不但加速「反軍國主義」力量之消退，且衍生出重視現實的國家安全利益與權力政治之現實主義傾向³¹。

²⁹ 同註8。

³⁰ Thomas U. Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*, Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press 1998.

³¹ 前美國白宮國安會日本部資深主任 Michael J. Green，以「半推半就之現實主義」(Reluctant Realism)來形容此一傾向。Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, New York: Palgrave, 2001。其次，Daniel M. Kliman 則將其定位為「悄悄地接近之現實主義」(Creeping Realism)。Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., chapter 3.

³² Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., p.103.

另一方面，由於美國在亞太區域相對優勢之減弱，導致美國必須增加同盟國日本在安全防衛上之任務分擔。在此一背景下，日美雙方於2003年1月，開始展開有關駐日美軍重新整編與日美雙方任務分工之協議，並且在今年5月初達成共識。本文認為，利用北韓威脅以落實日美同盟任務分工之協議，並強化日本之自主性防衛戰力與增加在同盟架構內之角色扮演，正是「先制攻擊」論之背後動機。就結果而言，日美雙方各自之戰略轉換，是「魚幫水，水幫魚」的關係。

一部分日本政治菁英，期待透過強化日美防衛合作關係，以解消對外來威脅之不安。同時，也有一部分政治菁英，企圖搭美國改變戰略之便車，讓日本成為雄踞東亞一端之軍事大國。而追求「普通國家」之自主性防衛政策，則是他們的共同目標。諷刺的是，誠如Daniel M. Kliman所言，北韓之「危機邊緣」策略所引發日本國內之「北韓恐怖症」，為建立「普通國家」之勢力提供了絕佳的機會³²。不過，逐漸蛻變中之日本防衛政策，在可預見的未來，仍然不會超出日美同盟之架構。亦即，美國雖然要借重日本自衛隊之傳統戰力，但是在日本核武裝問題上，其所扮演的「瓶塞」機制依然會持續運作³³。

³³ 東京大學教授高原明生於7月28日，在日本知名的中共研究智庫「財團法人霞山會」所舉辦之定期午餐演講會上亦表示，防止日本進行核武裝，依然是美國對東亞政策之一項課題。