

中共「全國人大」「政協」 11屆1次會議評析

時
評Analysis of the 1st Session of the 11th National People's
Congress and CPPCC

張淳翔 (Chang, Chun-Hsiang)

中國科技大學通識教育中心助理教授

壹、前言

今年（2008）年初的大雪災、物價持續上漲的壓力、即將到來的北京奧運，似已說明3月召開的兩會：全國人大與政協，除了是新一屆的成員組成之外，更充滿了挑戰與不確定。中國大陸黨政機構的換屆改選，從地方到中央歷時2年完成選舉，此次人大會議也是第一次有農民工當選為全國人大代表，在選舉過程和代表功能方面似有新的發展。此屆兩會雖無法律案審議，但國務院的大部制改革，為重要的機構改革之一環；相關的政府人事案在中共17大時已大體確定，惟仍需經由全國人大會議行使同意權。胡錦濤關於兩岸關係的談話，似乎預留下兩岸復談的彈性空間。兩會閉幕前西藏示威遊行的衝突，更成為溫家寶記者會中的熱點議題。中國大陸兩會的會期儘管不長，但做為各種觀點之匯集平臺，實有其重要性。民眾與媒體所注目的每年3月，代表委員齊聚北京的年度盛會，是否真能解放思想、獨立議政，成為不負人民所託的人民代表？

貳、換屆改選

經過30年的「改革開放」之後，中國大陸的「權力機關」，從基層的地方人民代表大會到全國人民代表大會，已然出現不同的景象。有學者指出，各級人民代表大會的強化已使中國大陸的治理呈現一種「網絡模式」與「磨合形

態」。¹

但是改革的幅度仍是小碎步的漸進開展，此次換屆改選中，基層的人民代表大會已經出現上萬名的自薦參選者，在現行的選舉制度限制之下，縣級以下地方人大直接選舉，省人大和全國人大則由下一級人大間接選舉。以目前中國大陸經濟社會發展現況，實有條件進行全面的直接選舉，並應修改選舉法開放自薦參選者的組織競選方式，結構性地改革選舉制度。

新一屆的人民代表大會產生了新的代表，以投票率而言似乎符合社會主義的高度參與，但由於競爭性的不足，多數選民其實並無法充分行使選擇的權力，而具備較強烈的權利意識、參政意識的自薦參選者，亦不容易當選為人大代表。²

在這樣的大環境之下，有農民工當選為全國人大代表格外引人注目。令人好奇的是這3位農民工，是因為維權還是其他的特殊表現，終於獲得選票而得以進入國會殿堂？可以確定的是，10屆全國人大5次會議關於11屆全國人大代表名額和選舉的決定，規定了「在農民工比較集中的省、直轄市，應有農民工代表」。從而選舉出3位農民工：朱雪芹、胡小燕、康厚明，分別來自上海、廣東和重慶。以胡小燕為例，廣東省人民代表大會的做法是：先分配一個名額給農民工，再把這個名額交給省總工會，由其負責提名人選。省總工會先發文給幾個農民工比較集中的市工會，接著再發通知，要求廣州，深圳，東莞，佛山，惠州等農民工比較多的市，由市工會去「物色人選」，然後再提名推薦給省總工會，省總工會集中研究後報2個人選給廣東省人民代表大會，最後由胡小燕當選。

農民工從此成為全國人民代表大會的「界別」之一，亦即代表的廣泛性係來自於「取樣式」的職業身分，而非反映選舉過程中的選民偏好。雖然如此，這3位代表的產生對於農民工的政治參與仍具有相當的助益。「弱勢群體」在全國人大會議中有了起碼的代言人，選舉國家主席的選票中也不乏農民工代表的神聖一票。農民工代表作為制度改革的一環，主要採用了浙江義烏等地在2001

¹ Ming Xia, *The People's Congresses and Governance in China: Toward a Network Mode of Governance* (New York: Routledge, 2007).

² 張淳翔，高度參與下的有限抉擇：中國大陸基層選舉研究（臺北：自行出版三民經銷，2007）。

至2002年的創新，由地方人大先進行改革試點，經過一段時間的經驗積累之後，上升為中央的制度變革。如此的改革路徑似乎可將不確定的風險管控至最小的範圍之內，但從另一角度觀之，改革的效益亦顯得並不突出。

而來自34個「界別」的2,000多位新一屆政協委員，在兩會期間的列席參政議政，有時反而頗能激盪出更多的火花，有些外國媒體甚至評論：「中國的政治變得十分有趣了」。

參、議場內外

兩會代表委員的議政參政發言，今年除了順口溜之外還出現了一些「大炮委員」。「2006年中國女首富」玖龍紙業董事長張茵，以及新希望集團董事長劉永好均為政協委員，也都對於《勞動合同法》提出應修法的建議。張茵批評新《勞動合同法》增加企業投資成本和帶來風險，所以在政協會議上提出「繼續完善勞動合同法」的提案。具體的內容包括取消「簽訂無限期合同」，改為簽訂3至5年有期限的勞動合同。劉永好則表示，《勞動合同法》的實施，將使一些用工規模大的產業，成本上升約40%。資方背景的政協委員提出修法的建議，追求更大利潤的動機似乎可以理解，但《勞動合同法》畢竟為三審通過的重大立法，短期內應不致修法。³反而是另一位委員關於「釘子戶是造成房價上漲的主要因素」，導致網路上一片撻伐之聲。

有些政協委員在討論會上對政府官員嗆聲：「不要扯遠了，請直接回答問題，就說你知道還是不知道，具體該怎麼辦？」中國京劇院國家一級演員孫萍就相關議題指責教育部長周濟：「堂堂一個教育部的部長，竟然用這樣的話來回覆我們，太不負責任了！」議場上的詢問似已踏出監督的第一步，若能配合媒體追蹤報導，影響力更是不容小覷。但孫萍的話音剛落，一聲怪怪的「咳嗽聲」卻出現在議場之中，年紀較大的「咳嗽委員」似在提醒：「別再說了、別再說了」，有些批評的意見或許就如此被「和諧」了。

另一個案例是擬在山東濟寧興建的「中華文化標誌城」，坐落在曲阜孔

³ 關於立法程序的討論可參閱趙建民、張淳翔，「從群眾路線到有限多元：中國大陸立法聽證制度之發展」，中國大陸研究（臺北），第50卷第4期（民國96年12月），頁37。

府、孔廟、孔林一帶，經國家發改委批准，但120名政協委員聯名反對興建，緊急向大會提交提案。網路上也是反對立場居多，有網友甚至表示：「孔子很傷心，孟子很難過。」反對興建的政協委員們怒斥這一項目是「文化造假」、「打著文化名義破壞歷史遺產和傳統文化環境」，「原本就是打文化牌子搞地方經濟」、「這個提案帶有炒作性質，你們記下我的話，我也不怕」。面對眾多反對聲浪，兼有人大代表身分的濟寧市長張振川仍堅持：「標誌城肯定要建。」如果兼任人大代表的地方官員人數仍然居高不下的話，或許有一天會出現列席的政協委員質詢人大代表的畫面。

湖北的全國人大代表葉青則是質疑財政部報告，並對預算審查的方式表達不滿。以10屆全國人大歷次會議來看，葉青表示：「政府工作報告，包括計畫的報告和財政的報告，在前3年都是要在大會上宣讀。總理的報告讀一上午，之後是紀委主任和發改委的主任讀，之後是財政廳的廳長讀。經過這幾年的改革，全國的預算報告和計畫報告都不讀了。」人大會議連形式上的預算審查都有所弱化，又如何能夠控制政府機構和人員的膨脹和浪費？甚至代表人民來監督公共財政呢？有些學者則是指出上海惠南鎮的「預算民主」、「點菜工程」，以及廣東、浙江等地的預算審查方式已有所改進，或許在進一步總結經驗之後，亦能上升成為全國人大審查預算之參考。

議場外有時比議場內更為熱鬧，有些記者甚至將今年兩會前夕的特色稱為「公開信年」。例如要求「成立公民監政會，徹底清除貪污腐敗」的公開信；上海馮正虎呼籲人大代表資訊公開化；北大教授商德文發表致中南海公開信，要求民主化、軍隊國家化；范子良在致胡錦濤、習近平的公開信中，呼籲為「六四」事件平反、宣布法輪功為合法，釋放所有因言獲罪和修煉法輪功的「在押人犯」；中國民主黨前副主席高洪明公開致信人大，要求平反「六四」事件、平反法輪功冤案等。中國大陸公民可以發表公開信、可以透過網際網路「向總理提問」，但是要成為兩會議場中的提案和建議則又是另一回事，就如同期望西藏代表團的20位全國人大代表討論高度自治，在目前仍然是不切實際的。

肆、大部制改革

此次兩會的議程中並無重大法律案的審議，「國務院機構改革方案」是惟一令人期待的重大議案，大部制（部門體制）改革被寄望於縮減政府規模、整合政出多門的部門設置。

全國人大代表、上海嘉定區委書記金建忠就對「多頭管理」感到困惑：「一頭豬，餵養、運輸，歸農業部門管；屠宰歸農業部門、質檢部門管；流通領域歸工商、食藥監管局管；防疫歸衛生部門管。而且，不同部門標準不一。像瘦肉精標準，衛生部和農業部的標準不一樣，農業部的標準要高20多倍。」

此次機構改革是改革開放以來的第六次，顯示這個老問題似乎具有一定的循環性。中共17大確立「深化行政機構改革方案」後，開始徵詢專家學者的意見，由國家行政學院和社科院進行專題研究，並於中共第17屆二中全會審議通過「國務院機構改革方案」。早先人們預期的「大運輸」、「大能源」、「大金融」、「大文化」部門並未出現，國務院下屬的28個部委也未能精簡至20個以下。最後通過的改革方案內容是：國務院新組建工業和信息化部、交通運輸部、人力資源和社會保障部、環境保護部、住房和城鄉建設部；組建國家能源局，由國家發展和改革委員會管理。國家食品藥品監督管理局改由衛生部管理。改革後，除國務院辦公廳外，國務院組成部門設置為27個，比改革前減少一個。改革涉及調整變動的機構15個，正部級機構減少4個。

如果此次機構改革是僅止於改善「執政能力」思考之下的行政改革，無疑又是令人失望的。但若能深化為以民主政治為目標的政治體制改革，在強化政府的政治責任方面可能或有貢獻。例如大部制改革中提出的決策權、執行權、監督權三種權力適度分離制約，對於責任政治的形成應有一定的助益。而大部制改革中的決策機制，若能改變以往「稟議制」傳統，採用「諮詢委員會」或「審議會」模式，亦可使積重難返的部門利益問題得到緩解。

「國務院機構改革方案」，最後在多達117張反對票及99張棄權票下通過。代表和委員的抨擊不少，但是對於改革方案的影響卻有限，或許全國人大及其常委會亦應構思，配合國務院的機構改革強化全國人大的9個專門委員會，方能有效監督行政部門，並使其負起相對應的政治責任。

伍、兩岸關係之展望一代結語

兩會期間適逢中華民國第12任總統大選前夕，中共官方對於臺灣的選舉顯得格外低調，有意地避免干預性言論的出現。但是中國大陸國家主席胡錦濤在3月4日出席全國政協的民革、臺盟、臺聯聯組會時，對兩岸關係發表了重要的政策性談話。

胡錦濤強調，「實現兩岸關係和平發展，基礎是堅持一個中國原則，目的是為兩岸同胞謀福祉，途徑是深化互利雙贏的交流合作。我們要繼續促進兩岸人員往來和經濟文化交流，繼續推動兩岸直接『三通』進程，也要繼續努力爭取恢復和進行兩岸協商談判」。

胡錦濤並指出，「實現兩岸關係和平發展，要靠兩岸同胞共同努力。無論是過去、現在還是將來，13億大陸同胞和2,300萬臺灣同胞都是血脈相連的命運共同體。我們真心誠意關心臺灣同胞，充分考慮他們的願望和要求，切實維護和照顧他們的正當權益。凡是對臺灣同胞有利的事情，凡是對維護臺海和平有利的事情，凡是對促進祖國和平統一有利的事情，我們都會盡最大努力做好。我們將始終如一地履行對臺灣同胞作出的承諾，既不會因局勢的一時波動而有任何動搖，也不會因少數人的蓄意干擾而有任何改變。我們要最廣泛地團結臺灣同胞，團結的人越多越好。只有實現大團結，才能促進兩岸關係大發展」。

無論是在「九二共識」的「一中各表」下進行協商談判，還是依據2005年連胡公報五大願景中的「兩會復談」，上述談話與2006年被「終止適用」的國家統一綱領，並無根本性質的衝突，例如「兩岸應摒除敵對狀態，並在一個中國的原則下，以和平方式解決一切爭端，在國際間相互尊重，互不排斥，以利進入互信合作階段。」

所以兩岸僵局的化解是否在於外交上的打壓？或是導彈的恫嚇？在互惠交流階段，這些均為應協商解決的重要議題，如果中國大陸今年的經濟發展能達到溫家寶總理訂下的指標：「國內生產總值增長8%左右，居民消費價格總水平漲幅控制在4.8%左右」，大陸經濟發展對於臺灣應仍有一定的吸引力。但是觀察新任的中國國家副主席習近平，國務院副總理李克強，習、李做為第五代領導人，將於2013年接替胡錦濤和溫家寶的位子。以評議與年齡劃線的方式挑選接班人，或許也需要相當的政治智慧，但對應於中華民國的政治發展過程中自

主性的提升，中國大陸自身民主法治的落實以及對於人權的切實保障似乎才是兩岸關係大發展的關鍵所在。

總統大選後兩岸關係之觀察

時
評

An Observation on the Cross-Strait Relations after
R.O.C.'s Presidential Campaign in 2008

王正旭 (Wang, Cheng-Hsu)

致理技術學院國際貿易系助理教授

引爆臺灣人民激情與理性交織的總統大選，已於3月22日落幕，馬英九、蕭萬長以221萬票的差距擊敗謝長廷、蘇貞昌，當選中華民國第十二任總統、副總統。在此次選舉過程中，大陸政策與兩岸關係無疑是箇中主軸，雙方陣營互有交集與歧異點，尤其在「兩岸共同市場」和「一中市場」上的論爭，延伸了攻防戰線，卻也因此讓選民擺脫以往僅重視政黨傾向、候選人特質，更為關注競選者的政策內涵。

此外，入聯、返聯公投未過關，對中共而言，可謂「化險為夷」。然而，公投結果並非中共國臺辦發言人李維一的一句「臺獨不得人心」就可解釋帶過，畢竟此次總統大選分量太重，壓縮了加入或重返聯合國議題討論的空間。

馬、蕭的當選，意味新政府將大幅揚棄陳水扁總統以一邊一國、正名、入聯等方式，採取和中共對抗的路線。反之，則新舊併陳地既強調「九二共識」、「不統、不獨、不武」的基本立場，也創設了活路外交 (modus vivendi) 和兩岸共同市場的嘗試性思維，希冀把兩岸關係形塑在合作大於對抗的軌道上，為活絡臺灣經濟注入一定的動力。

然而，兩岸關係極為複雜，在經過了20年的試探互動後，雙方似乎仍未找出一條趨同途徑。倘若把馬、蕭的當選，視為兩岸關係和緩甚至正面開展的寄託，固為情勢使然；惟諸多不可忽視的現實因素，依舊橫互在兩岸和平互動的介面上，頻生枝節，使得理想與現實間產生難以磨合的困境，有待化解。這包

括了：

第一，謝長廷、蘇貞昌獲得的544萬票，讓馬、蕭銘記在心。固然無法證明這500多萬選民反對馬、蕭的大陸政策，而且國民黨目前掌握立法院與多數縣市，形同「完全執政」，但是超過四成的反制力量絕對不可小覷。質言之，內部整合與大陸政策是兩條交纏線，在無法取得多數共識，至少把內部反對疑慮降至最低前，在避免政策失效拖累政權鞏固的前提下，馬、蕭的大陸政策應該會如履薄冰，而非恣意遂行。至於「連胡會」所達成的共識，國、共過去3年的互動機制，以及「國共經貿論壇」、「國共農業論壇」的延續前景等，會與馬、蕭執政並轡而行，還是帶來不同程度的決策壓力，端賴府、院、黨權力協調結果而定。目前看來，黨對黨的溝通機制，會採「以黨輔政」的角色繼續存在。

第二，馬、蕭主張，兩岸可以在「九二共識」基礎上，以互不否定的模糊立場，重啟中斷8年多的海基會與海協會協商機制。事實上，胡錦濤在3月上旬政協分組會議的講話，以及日前與小布希總統的電話交談中均表示，如果臺灣方面承認「九二共識」，兩岸復談將可望實現。因此，「九二共識」作為復談敲門磚的功能，即將成真。不過，「九二共識」的內涵，究竟是北京主張的「兩岸都堅持一個中國」，抑或臺北強調的「一個中國，各自表述」，至今並無定論。也就是說，「九二共識」只能被定位為促進復談的工具角色？還是要先釐清、還原該共識的內涵，以免再生解釋定義上的困擾？由於事涉國家現狀描述與終局路徑，臺灣內部對此一直有異見爭論，故這將是新政府信誓旦旦宣稱儘快推動雙邊協商之前，必須解決也無可迴避的問題。

第三，胡錦濤主張，兩岸在「九二共識」基礎上，什麼問題都可以談，包括結束敵對狀態議題。然而，馬英九態度堅定且重複地表示，兩岸要簽署和平協議，前提是中共必須先行撤除瞄準臺灣的飛彈部署。如果說，結束敵對狀態是和平協議的一部分，甚至與和平協議劃上等號，那麼馬、蕭要求中共撤彈的主張，勢必衝擊中共「不能放棄以武力解決臺灣問題」的既定思維，當然也讓中共以武嚇獨的力量大幅驟減。由於臺灣民主選舉不能保證國民黨永久執政，解放軍能否接受這種近乎自廢武功的作法，提供領導當局去和臺灣換取一個4至8年不獨不武的操作空間，仍大有疑問。

第四，依照馬、蕭的藍圖，兩岸經貿關係正常化與建構共同市場，是激活臺灣經濟的兩個關鍵步驟。馬、蕭強調兩岸經貿關係正常化，表示其體認到目前的確有許多「不正常」的現象，因此主張一系列的開放或鬆綁措施，包括週末包機、直航、大陸觀光客來臺、取消赴陸投資40%上限、開放銀行赴大陸設立分行、承認大陸高等院校學歷、允許陸資來臺等。至於共同市場，牽涉面向極廣，不僅臺灣本身，即使在大陸內部都還有不同的觀點在激盪，具體實像尚難以勾勒。由於這些積極措施引發許多疑慮，因此馬、蕭不斷澄清，將不會開放大陸勞工、農產品來臺，不會允許持大陸學歷來臺應考證照，陸資來臺也只能購置商辦大樓以免造成住房高漲，影響民眾購屋。這些說法，均是為了保障臺灣本土就業和商品、住房市場不被侵占。由此觀之，即使馬、蕭的兩岸經貿政策造成高度的信心面，卻也引來廣泛的疑慮面，如果再加上政治、外交領域無法獲得中共的善意回應，經濟的效能恐將大打折扣，甚至衝擊民眾對其執政的信賴度。

第五，為了挽救臺灣備受打壓的國際生存空間，馬、蕭主張以活路外交模式解決。在此思維下，改採較靈活或臺灣內部可以接受的名稱例如中華民國、臺灣、中華臺北（Chinese Taipei）等，以重要的國際經衛組織包括世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）、世界衛生組織（WHO）為首選，爭取先以觀察員的身分加入，繼而成為正式會員。對此，中共重申只要在兩岸同屬一中前提下，「盡量採取各種措施為臺灣同胞在經貿、衛生、文化等領域的對外交往活動提供方便。」問題在於，先求部分參與，是臺灣的策略；只能部分參與，是中共的底限，然而這裡所謂的「方便」，並不包含成為正式會員，這和臺灣絕大多數人民的期待是有極大落差的。更何況，馬、蕭主張「返聯公投」只是國民黨長期努力的一部分，即使重返聯合國非一蹴可及，但依舊會不懈努力，這種說法，恐還會令中共有「野火燒不盡，春風吹又生」的警惕。

此外，馬、蕭就任後，兩岸在邦交國的爭取上是否維持零和鬥爭？諸多蕞爾小國會否因為兩岸和緩而見風轉舵倒向北京？中共為了讓馬、蕭對內「好交代」，會刻意採取外交休兵，停止金援，甚至忍痛讓出幾個無足輕重的國家與臺灣建立正式外交關係？各種不同的想定劇本（scenario）都可以測試未來兩岸

政府互動互信的溫度。而臺灣人民歷經李登輝到陳水扁十餘年的「拼外交」洗禮，已經對於國家主權和國際空間的爭取，觀念根深蒂固；這樣的民意訴求，一方面可能成為馬、蕭應對中共的籌碼，反過來也會成為雙方謀求進一步發展的掣肘。

第六，國際社會對於此次選舉結果將為兩岸關係帶來和緩前景多表樂觀。惟馬、蕭強調，作為一個「負責任的利害關係者」（Responsible Stakeholder），必須下定決心承擔自身防務，購買必要的防衛性武器，也希望能與美國就簽訂自由貿易協定（FTA）或「綜合經濟合作協定」（Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA）一事，再啟商議，這讓未來的臺、美、中三邊關係，仍舊保留了許多合縱連橫的想像空間。至於支持美日安保、與東協簽訂FTA、強化和歐盟國家交流、支持臺海與東亞非核化等，無一不和中共相關。即使大多是臺灣單方面宣示，或操之在臺灣，中共在於己無損的評估下可能選擇沈默略過，但某些議題，例如和東協簽訂FTA一事，中共終究無法置身事外，仍須應對。

第七，選舉期間，西藏發生了20年來最嚴重的社會動亂，中共派遣軍警逕行鎮壓。針對溫家寶在人大記者會上的說詞，馬英九先生回以「蠻橫無理、自大愚蠢、自以為是」，並提出可能抵制北京奧運的論述。現距離奧運舉行僅剩不到5個月，中共正緊繃神經，全力防堵可能影響奧運正常安全舉行的事端，但西藏問題卻還是個燙手山芋。雖然馬先生後來又強調會謹慎思考抵制奧運一事，倘若西藏情勢繼續惡化，臺灣新政府將如何處理，亦頗令人玩味。

綜上所述，吾人固然可以高度期待未來4年的兩岸關係發展，可以邁向一個相對和緩，迥異於過去8年緊繃的狀態，但又不免讓人必須冷靜觀察，理性面對。可以這麼說，馬、蕭的大陸政策對中共而言是有高度挑戰性的，尤其在維護中華民國主權地位、開拓國際生存空間、強化臺灣國防力量方面，和發展臺灣經濟的比重相較，也是不分軒輊的。因此，如馬英九先生所強調，必須傾聽綠營群眾的聲音；必須把臺灣與香港、西藏切割，因為臺灣人民選出自己的總統，顯示獨立主權的存在。這樣的說法，明顯標示著馬、蕭的執政視野，在兩岸關係這一環，是從臺灣內部出發，毫無討價還價的空間。

本文以為，中共自大選後非常謹慎低調，當是在觀察臺灣內部權力轉移、分配的結果，臺、美之間的互動（如馬先生訪美事宜），以及五二〇就職演說

的內容後，才會有通盤政策出臺的動作。雖然總統選舉和兩項公投的數字，是中共最滿意的結果，但不可否認的，自「兩國論」問世至今，中共對臺系統側重反獨，對於兩岸關係的正向發展，已較生疏。如果說，中共面對馬、蕭的執政路線，在期待中仍帶有聽言觀行的猶豫，臺灣新政府對中共的回應，又何嘗不是如此？經過8、9年的僵持，兩岸恐還需要一段時間「摸著石頭過河」相互試探，重新建立起雙邊的互信，兩岸關係或可回春。

從湯唯遭封殺看中國的主旋律影視業

時
評

The Ban of Filmstar Tang Wei and China's Mainstream
Melody Films and Dramas

張裕亮 (Chang, Yu-Liang)

南華大學傳播管理系副教授

去年以演出李安導演的《色戒》女主角一夕爆紅的大陸演員湯唯，日前傳出遭到中國廣電總局全面封殺，有關其宣傳報導甚至廣告都被要求停止，目前正在各電視臺播放的廣告也被要求撤下。消息傳出，輿論嘩然。其中，據說廣電總局要求連「封殺令」都不得報導，最引發爭議。

報導指出，中國廣電總局對湯唯的「封殺令」主要集中在三點：

1. 所有廣播電視新聞、專題、文藝、廣告、直播等各類節目，從現在起一律不得報導、炒作與湯唯有關的任何事情。
2. 對湯唯為聯合利華旁氏拍攝廣播影視廣告，廣播電視播出機構尚未與有關單位簽署有關廣告協議者，不得簽署與播出。已經簽署廣告協議者，能退簽的須立即堅決退簽。正在播出的廣告，儘快安排播完，不得安排重播，不得續簽協議。對湯唯拍攝的其他廣告，不要簽署協議，也不要播出。
3. 此事要以電話專項部署方式進行，不得報導，炒作此事。

由於此事正值中國人大、政協「兩會」召開期間，根據媒體向廣電總局求證，該局副局長張海濤表示，「湯唯本人是個好演員，她不是只靠脫衣出名的演員，本身她的演技也不錯，為藝術獻身也沒有錯。這件事確實是『對事不對人』，我們需要討論的是『湯唯現象』，『一脫成名』這會給青少年一個負面影響」。

不過，《色戒》在大陸境內播映時，所有裸露鏡頭已悉數刪除，所以如果認為廣電總局是以湯唯「一脫成名」，而高舉道德大纛，藉此殺一儆百，則廣電總局不單不應禁止報導封殺事件，還應大張旗鼓宣傳，才能起到以警效尤的作用。因此，據傳廣電總局是以該片扭曲抗日史實，歌頌漢奸，侮辱愛國烈士，嚴重踐踏民族尊嚴，就極有可能是湯唯遭到封殺的原因。

如果後者說法成立，那麼觀察的重點就應該將《色戒》置於90年代以來中國主旋律影視產業的格局中。

1989年六四鎮壓後，中國對外面臨了以美國為首西方國家展開的圍堵，對內則統治的合法性基礎遭到空前的挑戰。在此種內外局勢交迫下，迫使北京當局發動「反西方和平演變」宣傳，嚴厲抨擊西方國家主流傳媒長期來對中國的「妖魔化」。

在此種情形下，如何藉由電視、電影這類有別於書面文學作品，無需依賴觀眾的識字能力，歷來都是人民群眾喜聞樂見的藝術形式，從中灌輸愛國主義，就成為90年代中國官方加諸於影視業重要的使命。事實上，中國政府即要求影視工作者「不要僅僅認為自己只是個文藝工作者，應該認識到首先是黨的新聞工作者，其次才是影視傳媒的文藝工作者」。

在電視劇產製方面，從1991年到1997年，黨和政府有關部門召開了幾十次相關工作會議和研討會議，多次重申電視劇的理論規範和輿論導向，表現了對電視劇的強勢調控和管理能力。早在1992年舉行的全國電視劇題材規劃會議上，時任國家廣播電影電視部副部長的王楓代表部黨組，作了題為《認清形勢 科學規劃 強化管理 多出好劇》的報告，號召電視藝術家要遵照《在延安文藝座談會上的講話》的精神。

再者，基於對電視劇的重視，政府電視主管部門往往會根據「政治氣候」的變化，採取多項行政和導向手段，來保證中央與省級電視臺在黃金時段，播出表達主旋律意識的國產電視劇。例如，因應2007年底中共十七大的召開，國家廣電總局下令從當年2月起至少8個月內，所有地方電視臺的衛星電視頻道在黃金時段，一律要播出符合官方意識形態的主旋律電視劇。亦即描寫中共革命鬥爭史、領袖人物及民族精英人物傳記及道德倫理的劇集。

在電影產製方面，從1992年主旋律電影的初次繁榮，1996年「9550」工程

的實施，1999年中國國慶系列主旋律影片的集中生產，2002年迎接十六大電影創作和國際化策略，都是電影創作和主流意識形態同構和呼應的重要階段，同時在這些階段都相應取得主旋律電影創作的巨大收穫。

在中國官方高度重視主旋律影視生產的情形下，大體上這些影視作品，可分成下列三種形態：

首先，強化中國共產黨建黨以來的重大革命歷史事件題材，藉此重新召喚民眾對政權的認同。

為了加強對重大革命歷史電視劇的管理和規劃，中共中央書記處於1987年批准成立重大革命歷史影視創作領導小組。1992年和1997年，中共還召開兩次全國重大革命歷史題材影視創作工作會議。由於黨中央的直接領導和關注，重大革命歷史電視劇取得重大成就。例如，《開國大典》、《大決戰》、《開天闢地》、《周恩來》、《中國命運的決戰》、《開國領袖毛澤東》、《西藏風雲》、《長征》、《延安頌》、《日出東方》、《新四軍》、《激情燃燒的歲月》等電視劇，都成為每年不可或缺的，同時也是大陸各類電視劇獎項的得主。

至於重大革命歷史題材的電影，同樣在數量與規模上呈現迅速發展。1991年紀念中國共產黨建黨七十周年，1995年紀念世界反法西斯戰爭勝利五十周年，1999年紀念中華人民共和國成立五十周年，形成三個出片高潮，八一電影製片廠先後推出的《大決戰》、《大轉折》、《大進軍》，李前寬、蕭桂雲執導的《開國大典》、《重慶談判》，丁蔭楠的《周恩來》、吳子牛的《國歌》，陳國星的《橫空出世》等都是這類作品的代表。

其次，以共產黨幹部和社會公益人物為題材，塑造為各界學習的「典型人物」樣板精神。

中共宣傳工作中有一句名言：「榜樣的力量是無窮的。」因此，「典型人物」的塑造一向是中共傳媒宣傳的重點，也是社會主義政權標榜道德崇高的基礎。標榜「典型人物」的著名影視作品，包括了《孔繁森》、《離開雷鋒的日子》、《中國月亮》、《軍嫂》、《一棵樹》、《少年雷鋒》、《夫唱妻和》、《故園秋色》、《長城向南延伸》、《鐵人》、《百年憂患》、《有這樣一個民警》、《鐵市長》、《走出空白》、《牛玉琴的樹》、《農民的兒

子》、《溝裡人》、《一個醫生的故事》、《省委書記》、《難忘歲月—紅旗渠的故事》、《人間正道》等。

由於伴隨90年代起市場化的迅猛浪潮，官方權威話語相對弱化，因此這些影片大都不再將劇中的主人翁塑造成全知全能的英雄，也不再賦予過去那種頂天立地、叱吒風雲的形象，而是用倫理情感的訴求取代意識形態的灌輸。這些影片裡刻劃的主人翁，包括共產黨幹部、勞動模範、擁軍模範的性格、動作、命運和行動的環境，事實上都以倫理情感為中心而被感情化，並不直接宣傳政府的政策、方針，也儘量避免出現政治立場，而是通過對克己、犧牲奉獻、集體主義和鞠躬盡瘁倫理精神的強調，來對觀眾進行愛國主義和集體主義的社會化召喚，從而強化國家意識形態的凝聚力和合法性。

明顯的，這些90年代的主旋律影視作品，凸顯出中國當局在面臨統治合法性基礎破產時，試圖藉由螢光幕上這些「想像的族群」，建構社會主義政權道德的迫切感。中國當局明確地希望透過主旋律影視作品，再現這些典型人物任勞任怨、兢兢業業的政治信念、道德品質、價值觀念，試圖將他們塑造為當代大陸社會的政治和道德榜樣，以說服和引導大陸民眾認同現實權威和自我的社會位置。

第三、從中國近現代歷史事件、人物、中國古典文學、古代歷史典籍找尋題材，藉此強化中華民族的認同，以及凝聚中國國族的想像。

這類以歷史人物為題材，如《孔子》、《司馬遷》、《楊家將》、《林則徐》、《詹天佑》等，或者以歷史事件為題材，如《北洋水師》、《太平天國》等。在這些影視作品中，往往提供了一個直接出場或者不直接出場的西方帝國主義「他者」，來界定中華民族這一「想像的社群」。同時，用中國文化的歷時性輝煌來對抗西方文化的共時性威脅，用帝國主義對近代中國的侵略行為，來暗示西方國家對現代中國的壓迫，用愛國主義的歷史虛構來加強國家主義的現實意識。可以說，在歷史題材主旋律影視作品中，歷史的書寫被巧妙地轉化為對現實政治意識形態建構的背書。

從90年代中期起中國即已進入國家資本主義階段的情況下，中國影視業是中國傳媒最早走向市場化，也是最成功的產業。由於有利可圖，中國影視業吸引大量的業外資金，以及各類民營影視公司、企業集團投入經營，從而形成了從投資資金、製作機構、生產類型、交易發行、廣告經營，相當完備的市場結構。

既然現階段的中國政治經濟發展模式，是採行國家資本主義，中國影視業

自然也是在國家資本主義制度下運作，因此資本主義下的影視生產、消費和播映方式，也開始出現在中國影視產業體制上，這也是目前商業化電影、電視劇相當走紅的情形。但是社會主義國家機器的作用並沒有弱化，相反的它在主導整個影視產業體制，依然扮演舉足輕重的角色，這就使得中國影視業必須高舉主旋律的大纛。

從90年代以來中國官方高度重視主旋律影視業的情形看來，《色戒》的劇情明顯悖離了此一主調。《色戒》劇中描述一群流亡香港的愛國學生為了謀刺汪偽政府的特務頭子（由梁朝偉飾演的易先生），不惜犧牲自己的女同學（由湯唯飾演的王佳芝），歷經艱辛險阻，最後卻功敗垂成，甚至集體走向死亡的噩運。

《色戒》劇情論述既未加強革命歷史教育，也無塑造典型人物，更遑論凝聚中國國族的想像，最「糟糕」的是竟然漢奸倖存，愛國志士殞命。這也怪不得據傳中共某高階官員，在看完《色戒》後力斥該片歌頌漢奸，是極差勁、不入流的電影，廣電總局竟然讓該片在大陸上映，實在是錯誤的決定。

拉薩 314 事件之評述

專題研究

The Comment on “14 March Issues in Lhasa”

楊開煌 (Yang, Kai-Huang)

銘傳大學公共事務學系教授

摘要

「拉薩 314 事件」是自 1989 年 3 月拉薩動亂以來，在藏人地區最嚴重的動亂事件，綜合各方的信息來看，此一事件應該是經過細心策劃，有組織的事件，目的在於利用北京奧運，全球矚目中國之際，來突顯「藏獨」的訴求；此一事件，其實可以區分為動亂「事件」與「治藏政策」兩大部分，中共的作法是以「事件」中部分藏胞的暴力性來淡化或掩飾其「治藏政策」的錯誤；而達賴喇嘛及其流亡組織則以中共「治藏政策」中某些過失合理化事件中的暴力，而西方國家在「香格里拉」情結的影響下，也很少將「事件」與「治藏政策」分別對待，本文基本的設想在釐清「事件」的事實，同時也從事件發生的原因討論中共的「治藏政策」所呈現的問題。

關鍵字：「拉薩 314 事件」、「治藏政策」、達賴喇嘛及其流亡組織、「香格里拉」情結

壹、前言

當北京把大陸境內最可能破壞奧運的「三股勢力」（宗教極端勢力、民族分裂勢力和國際恐怖勢力）的主要注意力放在「東突」恐怖組織之際，意想不到的反而是北京當局相對有把握西藏地區，特別從拉薩市區發生了騷動最終形

成了外界矚目的藏區動亂事件，形成了一波對北京奧運的衝擊。¹北京當局的制式反應是立刻要求外國媒體、外國人離開藏區，²雖然中共官方也作了後續的現場報導，然而基本上是以宣傳代報導，³而且給人一種掩飾真象，欲蓋彌彰的刻板印象；許多西方的媒體或組織對北京與西藏的關係上，原本就是仇視共產主義，同情達賴喇嘛和西藏流亡組織，因此碰上此一事件，就抱持一種見獵心喜的態度（在某種意義上，這是媒體的性格和特質）去「找」素材作報導，⁴結果必然以論代述；至於西藏流亡組織則利用了中共封鎖消息之便，在其官方網站上作了許多的報導，但是比對之下，流亡組織報導方式，也都是以自己的立場作宣傳，並不全面，也不公正；以致於讀者很難單從一方的資料中，知悉完整事件的過程；從而在評價上，必然回歸自己的原持立場，沒有公允的結論，此種缺乏公允結論的衝突事件，不論發生幾次，對所有相關的當事各方都沒有促使警惕和反省的作用；反而因為各自擁有信眾，特別是此次的「314事件」從事件爆發之後，在大陸的內部動亂，雖然已在控制下漸趨平靜，但在世界各地的藏人仍然抗議不斷，企圖影響北京奧運的開幕式；而各地的華人也同樣地舉辦遊行示威，抗議西方媒體在拉薩「314事件」報導的扭曲和作假，也強調反對「藏獨」，雙方沒有交集，從而強化原來的盲點和偏見，終有可能成為形成未來，更大悲劇產生根源；因此清楚釐清真相，才是真正分清責任歸屬的基本功課。

貳、爭辯

此次拉薩的騷動事件究竟固何而起呢？從西藏流亡組織所公布的西藏3月10日之後大事記來看，則拉薩的騷動事件是應從3月10日算起，他們說「拉薩哲蚌寺500名僧人和平請願，被當局軍警毆打、使用催淚彈等，有50-60名僧

¹ 宗政探，「敏感的西藏問題終於提前爆發了」，2008年3月15日，<http://www.peacehall.com/forum/200803/boxun2008a/433453.shtml>。

² 「『最後一名』西方記者離開拉薩」，2008年3月20日，http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_7300000/newsid_7307700/7307777.stm。

³ 「拉薩騷動目擊者：暴徒自郊外運入兇器」，http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/2008_3_18_16_36_17_887.html。

⁴ 「西方一些媒體再次欺騙了世界」，2008年3月20日，<http://blog.tibet.cn/user1/15823/archives/2008/44540.html>。

人被抓；並且將寺院圍困至今，停止供水、關閉周邊飯館，使得寺院僧眾生活陷入困境。大昭寺前有14名沙拉寺僧人舉西藏國旗抗議，被當局員警毆打、逮捕，許多藏人目睹慘景，哀求員警住手，但有3位藏人為也被逮捕。」另外在青海省海東藏族自治州（安多華隆縣）德查寺僧眾舉行和平遊行，被當局軍警驅散。及青海省海南藏族自治州（安多貴南縣）魯倉寺僧眾舉行和平遊行，被當局軍警驅散。⁵而中共官方的看法也是以3月10日算起，但是他們說「3月10日下午，拉薩市哲蚌寺約300餘名僧人無視國家法律及寺廟有關管理制度，企圖衝入拉薩市區製造事端。被執勤人員勸阻後，多次進行衝撞，漫罵毆打我執勤人員，氣焰十分囂張。當日，10餘名沙拉寺外地學經人員在大昭寺廣場打出「雪山獅子旗」，呼喊「西藏獨立」等口號。」⁶從以上的報導我們能得到的印象是：3月10日拉薩哲蚌寺有300-500名僧人希望到拉薩市去遊行，而遊行的目的，應該是去聲援10餘名由外地在沙拉寺學經的，當日在大昭寺所發起的政治性示威請願。而中共的執勤人員企圖制止此一遊行事件，因而雙方發生衝突。同時當日在青海的德查寺和魯倉寺也有僧人企圖遊行，均被阻止。

3月11-13日西藏流亡組織的說法是「拉薩色拉寺600僧人和平請願，被當局軍警毆打、使用催淚彈等，有僧人被抓；並且將寺院圍困至今，停止供水、關閉周邊飯館，使得寺院僧眾生活陷入困境。沙拉寺周邊許多民眾趕至寺院，哀求武警勿要虐待僧眾。12日拉薩哲蚌寺兩位僧人割腕，沙拉寺僧人絕食抗議。13日拉薩甘丹寺數百僧人、曲桑寺150多尼眾欲赴拉薩市和平請願，被當局軍警圍困至今。拉薩著名的三大寺院被當局關閉。」⁷

而中共的說法為「3月11日至13日，個別寺廟部分僧人繼續聚集，呼喊反動口號，把我維護秩序的工作人員的克制視為軟弱，投擲石塊，潑灑石灰、開水，致使幾十名執勤員警和幹部受傷，多人重傷。哲蚌寺3名僧人還用刀具自傷肢體並互相拍照，企圖掩蓋真相，混淆視聽。」⁸

⁵ 「西藏3月10日之後大事記」，西藏之頁：即時新聞，<http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0803/index.html>。

⁶ 「達賴集團破壞西藏社會穩定註定要失敗」，2008年3月17日，http://news.xinhuanet.com/video/2008-03/17/content_7805425.htm。

⁷ 「西藏3月10日之後大事記」，西藏之頁：即時新聞，<http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0803/index.html>。

⁸ 「達賴集團破壞西藏社會穩定註定要失敗」，2008年3月17日，http://news.xinhuanet.com/video/2008-03/17/content_7805425.htm。

從以上的報導來看，其實我們只能知道雙方持續僵持，而西藏僧人採取了更激烈的抗爭。因此衝突也愈演愈烈。

3月14日是雙方衝突最嚴重的一天，西藏流亡組織的說法是「上午，拉薩小昭寺近百僧人遊行抗議連日來對哲蚌、沙拉等寺院的鎮壓，被當局員警阻攔和毆打，引發藏人民眾憤怒，隨後爆發數萬民眾的大規模抗議，有過激事件發生，當局大量軍隊入城鎮壓，中午2點時，近400多名僧俗群眾舉多面西藏國旗，沿人民街高喊「西藏獨立」、「達賴喇嘛萬歲」、「還我宗教自由」等口號，到縣委、縣政府及公安局門前和平遊行，直到晚上被當局軍警武力驅散。3月15日拉薩被當局調來的正規軍隊控制，展開全面搜捕行動，據可靠消息至少有600人被抓。全城戒嚴，並繼續宵禁，層層軍警戒備森嚴。3月16日拉薩城內的一些區域還在發生抗議，當局軍隊鎮壓抓捕，據可靠消息至少有300人被抓。」

而中共的說法是「3月14日，滋事活動進一步升級。一些暴徒開始在拉薩八廓街聚集，暴徒們呼喊分裂口號，大肆進行打砸搶燒活動，並暴力衝擊公安派出所、政府機關，搶劫銀行、商鋪、加油站、市場等。據初步統計，暴徒在拉薩市已造成包括3所中小學在內的22處建築物被燒，數十輛警車和民用車輛被焚毀，致使10名無辜群眾被殺死、燒死，公安民警、武警戰士重傷12人，其中2人生命垂危，國家和人民群眾財產遭受很大損失。」到16日，參與打砸搶燒事件的不法分子紛紛落網，一些不法分子在法律震懾和政策宣傳攻勢下，紛紛投案自首。從17日起，西藏自治區和拉薩市的主要黨政機關、企業事業單位正常上班，高校、中小學校正常開課。據西藏自治區有關部門介紹，截至21日，拉薩已有183名參與打砸搶燒事件人員投案自首。⁹

根據以上的資訊來看，雙方對事實的描述差距很大：例如在人數方面，流亡組織稱「數萬民眾」，而北京方面稱「一些暴徒」；在行為方面，流亡組織稱「有過激事件發生」，而北京在這一方面花了很大的篇幅來詳述；在15、16兩天流亡組織強調，軍隊抓人和抗議依舊；而北京強調的是不法分子投案自首和恢復正常。由於14日當天的情形，其後的報導比較多，因此，真相也相對比較清楚：按美國有線電視新聞網（CNN）的報導說：「目擊者稱大約有近千名

⁹ 「拉薩『3·14』打砸搶燒事件真相」，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/22/content_7837535.htm。

群眾以石塊或水泥塊擲向公安部隊和軍車，迫使他們退回」¹⁰而這些抗議者絕非和平示威，而是以暴力破壞和焚燒漢人以及漢人開設的商店，也有藏人的店和人也被打、砸、搶、燒的。15日以後，大批武警進駐之後，拉薩市區的秩序開始恢復，中共一方面開始號召自首，一方面開始搜捕不法分子。至於以後再傳出的騷亂，大概都是拉薩以外的藏人聚集區。

參、疑問

以上雙方的說法綜合來看，有三大疑問：一是事件的本質，是藏民不滿中共的「治藏政策」，而發生抗暴事件或是一場追求「西藏獨立」的政治動亂；二是事件的過程，究竟是喇嘛和平抗議受阻，繼而以武力抗爭或是經由海外的藏人組織精心策畫的早有預謀暴動；三是如果此一事件是經過策畫，則事件的指使者會是誰，達賴喇嘛及其流亡組織或是其他藏人的海外團體。

第一，事件的本質：簡而言之，如果「314事件」是藏民不滿中共的「治藏政策」而引起的動亂，則是中共的過失；反之，如果是一場追求「西藏獨立」的政治動亂，則西方各國雖有心贊成，也只能暗中協助，不能公開支持。按中共官方的說法，指出「（2007年）在美國的「藏獨」組織提出了「西藏人民大起義」構想。達賴集團高層一起進行研究，達成一致意見，認為2008年是實現「西藏獨立」的最後一次機會，決定利用奧運會前的「有利時機」，在境內藏區全力動員組織鬧事。…2008年1月4日、1月25日，7個「藏獨」組織在印度新德里召開新聞發布會，公布《「西藏人民大起義運動」倡議書》，並在100多個網站上傳播。」¹¹而且在該文中詳細羅列自2007年5月以來達賴流亡組織及其他海外藏人組織的相關決定，是以利用「北京奧運會前的有利時機，在境內藏區全力動員組織鬧事」。來吸引全球的注意，因為2008年「是一次最後的機會」，中共的說法就是為了證明「314事件」是一場追求「西藏獨立」的政治動亂事件。至於達賴喇嘛及其流亡組織對於這些指控，則由對外發言人達瓦才仁稱「他不知道『西藏人民大起義運動』是否等同於一些海外激進藏族人權人士

¹⁰ Tibet in turmoil as riots grip capital, http://www.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/03/14/tibet.unrest/index.html?eref=rss_world。

¹¹ 「達賴集團操縱『西藏人民大起義運動』內幕」, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/01/content_7900919.htm。

和團體所發起的「西藏人民起來」的倡議。」但他辯解道「這一西藏流亡政府既無參與也沒有干涉的活動，也並非一個組織縝密的暴力行動。」是否在西藏境內傳播，他說「這種事情不需要有人指使，很多藏人都在做，像這些散發、演講、資訊的傳播等等，說是什麼情報網絡，我認為是無稽之談。」至於中共官方所稱的「境內藏人網上稱呼達賴喇嘛代號，則只是網路語言，否則根本傳不上去。這完全是資訊的傳播、言論自由、思想表達傳播。」¹²

從達瓦才仁的說法來看，可以確定的是海外藏民組織確有《「西藏人民大起義運動」倡議書》，而且在西藏境內散發，以及在資訊傳遞上使用暗語等，這就說明瞭「314事件」的本質，確實是一場「分裂與反分裂」的鬥爭。亞洲時報也認為「目前可以肯定的是，在3月10日解放軍開入西藏49周年，有藏人手持象徵藏獨的「雪山獅子旗」上街，因此事件應是跟藏人有獨立的訴求無疑。」¹³然而，每年的3月10日在拉薩幾乎都有喇嘛以某些方式，響應紀念1959年的武裝反共事件，而今年之所以特別引起藏人的參與，除了有北京奧運的因素之外，應該說與中共的治藏政策多少存有直接的關係，上引的亞洲時報在同一篇文章中引英國（經濟學人）雜誌說「自張慶黎在2006年上任西藏自治區書記一職後，下令厲行一條過去一直存在，但沒有嚴格實施的法令，不許學生，幹部及其家屬從事一切宗教活動。又據報導，張慶黎下令在寺院推動「愛國教育」，部分內容是要逼喇嘛譴責他們奉為精神領袖的達賴。《經濟學人》又指出，張慶黎下令嚴禁擺掛1999年出走的噶瑪巴活佛的肖像。似乎，強硬的宗教政策，不單無助社會和諧，反而在奧運前夕引爆事端，為國家添煩添亂。」¹⁴而《西藏日報》3月30日報導，西藏自治區民族宗教事務委員會主任丹增朗傑職務被免職，這是3月14日拉薩發生騷亂事件以來的首次人事變動。外界認為「丹增朗傑遭免職，既可能是跟當地近月厲行一些措施激起民怨有關，但也可能是別的問題。」¹⁵另外，個人以為去年青藏鐵路通車之後，漢人進藏謀生、旅遊的人數增加，至使藏人的相對失落感增加，加上有心人士的挑撥，因此很容易產生「排

¹²「公安部『舉證』達賴集團策劃騷亂，流亡政府駁斥」，<http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0804/index.html#080402.3>。

¹³「西藏動亂的『羅生門』」，http://www.dwnews.com/gb/MainNews/Opinion/2008_3_26_3_58_30_638.html。

¹⁴「西藏動亂的『羅生門』」，http://www.dwnews.com/gb/MainNews/Opinion/2008_3_26_3_58_30_638.html。

¹⁵方德豪，「溫家寶呼籲達賴『運用影響』說明瞭甚麼？」，2008年3月31日，http://www.atchinese.com/index.php?option=com_content&task=view&id=48155&Itemid=110。

漢」的情緒；換言之，就事件的本質而言，應該說是以追求「西藏獨立」是主要的，而中共的治藏政策，特別是在藏的地方幹部的作風是事件得以擴大的重要原因。

第二，是事件的過程：藏族女作家茨仁唯色（獨立中文作家王力雄的妻子）在他的blog網站中稱「必須要從3月10日說起，甚至必須要從每年的3月10日說起。而中國官方媒體絕口不提3月10日之後發生的事情；更絕口不提當局出動全副武裝的軍警對手無寸鐵的僧侶們做了什麼。」¹⁶唯色的看法是如果「314事件」，從3月10日開始理解，則是一場中共動手在先，喇嘛們被迫自衛而藏民前來伸援的抗暴運動；然而按中共官方對3月10日的事件在3月17日的新華網就已經提及，同一日西藏自治區主席向巴平措在中共國務院新聞辦公室召開的新聞發布會上，也說「追溯這一事件的發生，實際上在3月10日就已有一些不法分子非法聚集鬧事。這些不法分子不聽公安幹警勸阻，呼喊「藏獨」口號，衝撞、謾罵並用棍棒、石塊、匕首暴力攻擊執勤民警。」¹⁷所以差別「不在於中國官方媒體絕口不提3月10日」，而是在3月10日當天大昭寺、哲蚌寺的喇嘛，想上街遊行呼應海外藏胞的「和平挺進西藏行動」，並要求「西藏獨立」時，受阻於中共的公安武警，邏輯地推論兩造之間，必然發生衝突，之後中共的公安武警逮捕滋事喇嘛，並包圍大昭寺、哲蚌寺不允僧人外出，之後2天衝突仍然延續，並且在哲蚌寺有3名僧人自殘而且互相拍照，¹⁸因此，拉薩街頭出現喇嘛被殺的謠言，到14日就暴發大規模的打、砸、搶、燒的暴動。不過在3月10日當天在拉薩哲蚌寺發生的事件不是孤立的，因為同一天在中國境內外也發生多起類似事件，據達賴流亡組織的官方網頁稱：

安多（青海省海東藏族自治州）化隆縣德查寺中共的20多名工作人員進行了阻止僧人抗議，但是德查寺的60多名僧人高舉達賴喇嘛畫像，高呼西藏獨立。

西藏安多拉卜楞（甘肅省甘南州夏河縣）張貼有很多西藏獨立的標語，地方公安銷毀了標語。

¹⁶ 「3月14日之前發生了什麼？」，2008年4月1日，<http://woeser.middle-way.net/?action=show&id=420>。

¹⁷ 「西藏自治區主席就拉薩打砸搶燒事件答中外記者問」，2008年3月17日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/17/content_7808998.htm。

¹⁸ 「中國鎮壓西藏爆衝突」，2008年3月15日，<http://www.peacehall.com/forum/200803/boxun2008a/433404.shtml>；紀碩鳴，「西藏喋血背後溫和路線被邊緣化」，*亞洲週刊*，22卷12期，2008年3月30日，頁30-33。

西藏康甘孜（四川省甘孜州）張貼西藏獨立的標語，並舉行了抗議中共事件。

安多（青海省海南藏族自治州）貴南縣魯倉寺137名僧人，215名民眾舉行和平遊行，被當局軍警驅散。¹⁹在中國境外「藏青會」等組織舉行了「和平挺進西藏行動」啟程儀式，從印度達蘭薩拉出發向西藏行進，後被印度警方阻止。²⁰

從兩造的報導來看，事件的起因確實是從3月10日開始，按美國華盛頓郵報的說法是「哲蚌寺僧人當日遊行進入拉薩市，高喊『西藏獨立』口號，打著『藏獨』旗幟，警方迅速予以驅散，並逮捕了15人。這是中國政府對這類分裂活動的一貫反應。但抗議沒有平息。11日，員警又阻止了沙拉寺僧人示威。12日去往幾個寺廟的道路被封鎖，旅遊者被告知寺廟將進行維修。12和13日總體平靜。14日早晨，可能是聽說有喇嘛被員警毆打，一小股喇嘛的示威演變成種族暴亂。」²¹我們可以比較確認，此一事件必然是事先組織周延，精密策畫的行動，印度尼赫魯大學俄羅斯與亞洲問題研究中心教授阿倫·莫漢蒂也持同樣的觀點，²²以一般常識判斷，一場從印度擴及到甘肅的抗議，而大家同時在一天起而行動，則必是有一個資訊管道以知會各方，齊一行動、這絕非臨時起意的即興之作；所以不論是「先鎮後暴」，或是「先暴後鎮」的是非爭執；就變成沒有意義。因為雙方均有預謀，換言之，暴動必然發生，特別是海外藏胞方面，企圖以行動引起國際注意的用心下，「314事件」的發生就是必然的事。

第三，事件的策畫者：中共從事件一開始就咬定達賴喇嘛及其流亡組織是幕後的指使者，反之，達賴喇嘛及其流亡組織除了全面否認之外，甚至將部分的暴動，指為中共軍人假扮喇嘛所製造，以便為鎮暴尋找合理藉口，在此一爭論上，西藏流亡組織的說法是矛盾的，因為流亡組織的網站也說「隨後爆發數萬民眾的大規模抗議，有過激事件發生」，所以根本沒有「軍人假扮喇嘛」之

¹⁹ 「西藏3月10日之後大事記」，<http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0803/index.html>。

²⁰ 「達賴集團操縱『西藏人民大起義運動』內幕」，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/01/content_7900919.htm。

²¹ 「華盛頓郵報：目擊西藏可怕的一天一場示威如何變成暴亂」，2008年4月3日，中國西藏資訊中心，http://info.tibet.cn/news/xzxw/szfl/t20080403_301951.htm。

²² 「印度專家撰文指拉薩事件是有計劃暴力行動」，http://news.xinhuanet.com/video/2008-04/03/content_7911216.htm。

必要，²³再則中共在北京奧運舉辦之際，既不可能也不必要自製事端，自找麻煩；至於「藏青會」從該組織的宗旨、主張以及中共所提出的證據，應該是比較充分地證明瞭他們是此次事件的策畫者，但是「藏青會」聯絡秘書長貢秋雅沛否認了「藏青會」參與拉薩暴亂。他說，如果他們有能力、也做了此事，他們會驕傲地承擔，「很遺憾，我們沒有這分榮耀」，因為「藏青會」成員都被列入黑名單，他們有想法、有動機，但進不去西藏。²⁴然而個人以為「『藏青會』成員進不去西藏」絕對和策畫、組織無關，何況按貢秋雅沛的邏輯「在拉薩街頭示威者喊的口號，是喊『西藏獨立』而非『中間道路』」，則更證明此次事件的策劃者、組織者是「藏青會」。

反之，以中共認定是達賴喇嘛及其流亡組織是「314事件」的幕後的指使者，其所提出的證據中，比較有說服力的主要有二：一是在去（2007）年5月，達賴集團在比利時布魯塞爾舉行「第五屆國際聲援西藏組織大會」，達賴「流亡政府」首席噶倫（相當於「總理」）桑東出席會議，會議通過《戰略計畫》，決定啟動抵制「奧運會運動」計畫。同時為實施「西藏人民大起義運動」；二是「藏青會」等組織舉辦了兩期培訓班，而「西藏人民議會」副議長嘉日多瑪去授課，宣講「西藏人民大起義運動」的宗旨和目的，傳授實施暴力恐怖活動的具體方法。三是在「3.14」拉薩事件發生當天，達賴稱：「這些抗議是西藏人民對當前統治方式的刻骨仇恨情緒的發洩。」另外「自由西藏學生運動」負責人在培訓班上鼓動學員說，達賴喇嘛是「大起義」的精神領袖、激勵力量，引導著這次行動。²⁵當然沒有人可以排除達賴喇嘛及其流亡組織，與「藏青會」「藏婦會」等激進團體之間，扮演黑白臉的可能性，然而站在中共統戰策略或是追求和諧社會的立場，理應加以區分，分別對待，何況上述的可靠確證，對指控達賴喇嘛而言，也只是間接證據，而且只證明「314事件」的發生與達賴喇嘛的流亡組織有關但未必一定是主謀者。我們相信中共中央不可能不瞭解實情，因此，中共緊咬達賴喇嘛作為主謀者的做法，要麼是一種策略的運用，要求達賴喇嘛負責，所以溫家寶才在寮國訪問時呼籲「達賴喇嘛運用影

²³「過時照片被移花接木 達蘭薩拉成謠言中心」，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/03/content_7910401.htm。

²⁴「敬達賴 藏青會仍倡獨」，聯合報，2008年4月4日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR1/4286503.shtml>。

²⁵「達賴集團操縱『西藏人民大起義運動』內幕」，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/01/content_7900919.htm。

響力，停止西藏暴力活動」，²⁶如果達賴喇嘛真正阻止了西藏暴力活動，便可以證明過去達賴喇嘛是在玩兩手策略，反之中共也可以以「西藏暴力活動」尚未平息而拒絕與達賴喇嘛會談，這是一種「造出優勢的談判位階」的作法。否則就是被地方的藏、漢族強硬派幹部所把持，提供不完全的資訊，使得中央受到蒙閉，總之，中共在此一事件中，將所有的責任完全怪罪於達賴喇嘛一人的說法，是無法說服外人的，因此國際上的反應基本上都先要求中方克制，繼而鼓勵談判。

肆、國際回應

「西藏議題」原本就是西方國家用以牽制中國的棋子之一，因此，3月10日拉薩的寺廟僧侶和中共公安武警發生衝突之後，西方政要就有所回應：

◆3月12日美國國會眾議院議長南茜·裴洛西在國會網站上發布公開聲明，強烈譴責中共使用暴力逮捕並關押在西藏展開和平示威的僧人。

◆14日美國國務院說，美國駐中國大使蘭德利用與中國官員會面的機會，敦促中國當局在拉薩保持克制。白宮還呼籲北京尊重西藏文化，並再次強調了美國政府希望中國和達賴喇嘛對話的立場。

◆歐盟國家的領導人敦促中國克制和尊重人權。

◆15日美國國務卿賴斯呼籲中國政府在處理抗議問題時保持克制，並且釋放關押的僧侶和其他抗議者。

◆16日美國白宮發言人表示，北京政府應尊重藏傳文化及多種族社會，對衝突感到遺憾，總統布希一貫認為，北京需要與達賴喇嘛對話。

除美國之外，各國領導人也紛表關注。德國總理默克爾表示憂心，呼籲北京與達賴喇嘛對話，真正解決西藏問題。法國外長庫什內表示，歐盟領袖已經向中國表達，希望北京政府保持克制。日本官房長官町村信孝表示，關心西藏人權問題，希望雙方保持自制，避免混亂擴大。印度外交部發表聲明，對西藏的暴亂及有無辜民眾喪生表示悲痛，呼籲透過對話解決問題。

不過，歐盟斯洛文尼亞輪值主席說，27國集團還沒有在是否發表一項聯合

²⁶ 方德豪，「溫家寶呼籲達賴『運用影響』說明瞭甚麼？」2008年3月31日，http://www.atchinese.com/index.php?option=com_content&task=view&id=48155&Itemid=110。

聲明方面達成一致意見。他說，3天之內，歐盟將發表一分主席聲明。歐盟的主席聲明的政治級別稍遜於27國聯合聲明。斯洛韋尼亞外長表示，歐盟正在就西藏問題的一項聲明舉行磋商。

印度政府也對西藏的局勢表示關注。澳大利亞外交部和日本外務省發表聲明，對西藏暴力事件表示關切。

聯合國：應保障言論集會自由。聯合國人權事務高級專員路易絲·阿伯在日內瓦表示，中國政府應該容許西藏示威民眾行使言論自由和集會自由的權利，避免在維持安全的時候使用過度的暴力。

美國「華盛頓郵報」發表社論說，中國政府在處理西藏最近爆發的示威活動的時候，應該尊重中國憲法賦予西藏人民的自由權利。社論還呼籲國際社會對中國政府施加更大的壓力。

17日報導，澳大利亞總理陸克文星期一敦促中國政府在西藏目前的局勢上採取克制的立場。他在下月對中國進行訪問時會向中國領導人闡述澳大利亞對中國人權問題的關注。

19日消息，義大利外交部副部長維爾內帝今天代表政府約見中共駐義大利大使孫玉璽，正式要求中共當局避免使用武力鎮壓西藏的示威抗議人士，同時要堅持尊重人權，包括言論自由、集會及和平表達個人意見的權利。

英國首相布朗星期一在英國議會表示，歐盟領導在上周，一致關切西藏發生的流血抗暴運動。並發出要求中共當局克制以及不要使用暴力的呼籲，此外也呼籲持不同立場的兩方儘快進行對話。

19日教皇當眾說，他一直在關注西藏的不安定局面。

20日美國非常關切西藏的情勢，萊斯在19日已經跟中國外長楊潔篪通電，美國敦促中國自制，並與達賴喇嘛接觸進行對話。當然美國也希望西藏各界也都要自制，遠離暴力。

21日德國經濟合作與發展部部長維克措雷克宣布，由於正在發生的西藏事件，決定取消原定於五月分舉行的兩國政府間的會談。

以諾貝爾和平獎得主魏瑟爾（Elie Wiesel）為首的26位諾貝爾獎得主，20日在美國發表聯合聲明，呼籲中國停止鎮壓西藏的遊行示威民眾，同時與西藏精神領袖達賴喇嘛展開對話。

21日美國眾議院議長南茜·佩洛西一行抵達印度北方西藏流亡政府所在地

達蘭薩拉。她說：「如果世界各地熱愛和平的人們不站出來疾聲反對中國當局在中國和西藏的鎮壓行動，我們就失去了在人權問題上發言的道德權威。」，「西藏的局勢是對世界良心的一個挑戰。」

日本首相福田康夫東京時間21日晚，就中國西藏自治區首府拉薩發生的騷亂事件表態稱，「希望胡錦濤主席（預定5月上旬）訪日時問題已經得到解決」。

福田首相同時表示，「如果有必要」在與胡錦濤會談時也與可能提出有關西藏局勢的「各種意見」。

3月22日報導，歐洲議會主席波特林表示，中國鎮壓西藏抗爭浪潮後，如果避不與西藏流亡精神領袖達賴喇嘛對話，那麼抵制北京奧運會就「名正言順」。

3月23日報導，法國政府外交部發言人德薩紐週五向媒體表示法國政府目前所擔心的是如何瞭解西藏事件的真相，如何獲得與事件相關的所有的資訊。法國呼籲中國政府立即向外界開放西藏，尤其是使外國媒體能夠自由的出入西藏瞭解報導事件的真相。

德國外長施坦因曼爾在接受德國媒體採訪時敦促中國政府將西藏事件透明化，施坦因曼爾表示：阻止外國觀察人士進入西藏只會使中國的形象受到損害。我們要知道西藏究竟發生了什麼。

日本政府發言人町村信孝表示，日本希望達賴喇嘛與北京雙方能夠在無條件的背景下展開對話。

24日報導，美國國務卿賴斯敦促中國重新考慮對西藏的政策，與西藏精神領袖達賴喇嘛舉行會晤。

25日法國總統薩科齊昨天首次在西藏問題上打破僵局，公開呼籲中國國家主席胡錦濤在處理西藏問題時保持克制，以便通過對話的方式結束西藏的暴力。

27日報導，捷克共和國總統克勞斯宣布將不會出席北京奧運會。他沒有解釋理由，但表示自己的行動不應該被看成是對北京鎮壓西藏抗議行為的懲罰。

29日歐盟再次重申，對中國西藏自治區內發生的事件表達強烈關注。歐盟對所有暴力行為表示譴責，並對死難者表示尊敬。

4月4日27位美國聯邦參議員昨天聯名致函中國國家主席胡錦濤，呼籲中國

尊重西藏人權，並鼓勵直接與達賴喇嘛對話，和平解決西藏危機。

以上的資訊全數是由「西藏之頁」網站中，整理出來的西方國家的回應，大致而言，在西方陣營的主要國家都講話了。他們的呼籲有四大重點：

第一是呼籲中方自制，允許藏人有示威的權利。

第二是呼籲北京與達賴喇嘛談判、對話，和平解決西藏危機。

第三是呼籲中方開放媒體赴西藏和其他藏族地區自由採訪。

第四是表示要抵制「北京奧運」的開幕典禮。

上述的西方政界的反應應該說是意料之中，十分制式的回應，然而，此一回應的背後明顯地存在著若干邏輯的謬誤：

第一，在任何社會公民權利都是相對的，基於此假如示威者有示威的權利，則相對而言，政府和警察也必然維持社會正常運作的權利，因此所謂的「自制」必須是對雙方的而非單方的，所謂「自制」是以法律為準，因此，假如哲蚌寺的僧人是為了上街訴求「西藏獨立」，以目前中共政權的本質而言，此一衝突就肯定是哲蚌寺的喇嘛所預知的，應該也是西方的政客和媒體所預知的，換言之，西方政客和媒體所呼籲的自制和權利，其背後的真正意圖應該是，中國必須允許西藏有獨立和分裂的權利。否則西方必須同時譴責「藏青會」和自由西藏學生會等激進團體的暴力主張，言論與行動。

第二，呼籲北京與達賴喇嘛談判，此一呼籲的本身就暗示不談判的責任在中方，那麼西方何以堅持不談判的責任在中方呢？因為中方在雙方的會談上設置了條件，然而從談判的目的來看，談判必然是為了解決問題，不是為了談判而和平表演，達賴喇嘛方面也有條件，一是高度自治，一是大西藏；這兩個部分達賴喇嘛的作法是不以前提為名的前提，則此一前提為何？一是中共承認民族自治區政策的失敗，二是漢人承認占領了藏人三分之一的領土，這是達賴喇嘛及其流亡組織解決西藏問題的誠意嗎？從中方的立場來看，達賴喇嘛及其流亡組織既無和平談判解決歧見的誠意，是否談判的責任就不在中方，所以說與達賴喇嘛談判的大門是敞開的，只要有解決歧見的誠意，隨時可以啟動，而表示誠意，當然有些動作要作，而非只是口惠而實不至。

第三，開放媒體赴西藏自由採訪，理論上也十分合理，但在西方呼籲的背後代表對中方媒體的高度不信任，當然中共媒體的職責是宣傳，是政權的化妝師，但是在當前的網路與手機的時代，中共的媒體可能報導部分的事實，但還

不敢像以往一樣竄改、偽造；然而從事實的角度來看，任何媒體所能呈現的都是部分事實，而不可能是全部，因為任何媒體和個人都有自己的立場和成見，因此西方這種處處自以為是，自命正確的心態本身就是一種成見；而且西方媒體的習慣是放大反對者的聲音，此一作法常常會使得反對者被虛擬放大而過渡膨脹，以「314事件」為例，對若干西方媒體肯定是一個上天賜予的反華大禮，必然大加宣染，而少數激烈的藏人如果有西方媒體的吹捧，其為害性必然大大提高，這對局勢的穩定和北京奧運的順利推動，都是負面的因素；當然媒體立足不同的角度，不同視野對當局也可以產生反思、警惕也有助於糾正政客的官僚主義心態，整飭官風，揭弊防腐，所以官媒之間如何互動，完全取決於事件，並沒存普世的準則。

第四，以抵制北京奧運開幕式來對中共施壓，雖然不是以政治去直接干預體育，但是仍是以政治為由去懲罰與政治無關的體育盛事，顯然北京奧運開幕典禮是北京奧運的一部分，坦白說提出政治歸政治，體育歸體育的西方人，但是希望以人權為目的、為藉口提供北京承辦2008奧運機會，到如今以「拉薩314事件」為要挾，其實西方政客的動機，一直都是政治而非體育，而且解釋權一直在西方國家，果如此，西方國家何妨公開以國際政治主宰體育的事實，然而縱使如此，奧運一直都不是由國家主辦，而是由城市主辦，則藏人在中共政權、在拉薩及其他藏人動亂地區的法律作為，與北京市何干？與北京奧運何干？反而奧林匹克運動會是國際共同的大事，西方各國可以縱容「藏青會」和自由西藏學生會等激進的暴力團體恣意破壞嗎？海外藏人即使有不同的政治訴求也無權以國際奧運作為破壞的對象，西方政客如果可以縱容則又何必去譴責慕尼黑事件呢？兩者之間只是程度的不同，本質是一樣的。

「西藏問題」對西方國家的某些人士而言，一直存在著一種「香格里拉」情結，（代表那是一塊「人間淨土」「人間天堂」，是失落的地平線，特別是絕大部分西方人士沒有去過西藏，然而也正因為去不了，反而存有一種孺慕之情；同時在地緣戰略上又是世界的「第三極」，如今在中國的控制之下，故而對西藏就有一種不願割捨，也不甘割捨的情結）因此，不論是政治需要，或是媒體需要，只要西藏有事，對西方的某些人士就是機會，就是舞臺，自覺或不自覺地表現反華的立場，不過從事「藏獨」運動的藏胞，也千萬不要以為西方政客是天然的盟友，「藏獨」對西方政客而言，只是反華的工具性盟友，在這

一部分從事「藏獨」運動的藏胞應該多研究後冷戰的東歐，顏色革命之後的中亞諸國。或許可以認清西方政客的真面貌。

伍、中共治藏政策的反思

以「拉薩314事件」的處置而言，中共政權或許有其全局的考量，但是為什麼中共歷年在西藏投入如此大的心血，特別是集高科技和大投資於一身的青藏高原鐵路的通車，短短不到2年拉薩和其他藏區就發生如此大規模的動亂，按中共官方的報導此次的動亂不同於以往，至少有以三點十分值得深思：

第一，此次的動亂是在全大陸從中央到地方大力支藏多年之後，所發生的大動亂，這是否代表了中共多年的治藏指導思想是值得商榷。

第二，這是第一次有西藏自治區以外的藏胞聚集區參與動亂。此一意義直指的是中共的治藏政策，否則他們如何能被煽動呢？

第三，是此次的動亂除了喇嘛在拉薩地區，還有一般的藏胞參與動亂。此一意義可能代表了治藏的官僚集團，以及在拉薩的藏、漢民族關係的緊張。

從治藏指導思想而論：簡單地說，藏族是中國境內的「宗教民族」，在改革開放以前，中共以政治取代宗教此一作法當然是錯誤的；改革開放以後，中共改以經濟取代宗教，或以現代化取代宗教，但是對藏族這樣一個虔誠的宗教民族而言，一方面他們對經濟和物質供應的需求慾望不高；另一方面經濟價值也完全不能和宗教給人的精神滿足感相比擬，他們認定簡單樸實的生活，其餘的部分就奉獻給寺廟，這是他們認定的生命之價值和意義的來源；換言之，以經濟投入的方式並不一定是藏胞真正的需求，是以漢人的觀點來看西藏的需要，在西藏之頁的網站中有篇文章提出「上世紀八十年代早期，作為謹慎的緩和緊張關係措施的一部分，中國政府允許流亡的達賴喇嘛的使團訪問拉薩，當時共產黨的幹部曾經告誡當地居民不要對他們曾經的主人扔石頭或吐口水。但是幹部們所看到的一切讓他們目瞪口呆、無地自容：西藏首府拉薩的居民們把使節們團團圍住，下跪、哭喊並抓住他們的衣襟傾吐他們心中的不滿。這一事件表明，共產黨沒能夠也不願理解藏人以及他們對他們的神王的崇敬。」²⁷又說

²⁷ Benjamin Kang Lim, 「中國依然難解藏人意願」, 2008年3月31日, <http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0803/index.html#080317.10>。

「中國試圖通過加大公共設施的投資贏得西藏人的心，卻發現西藏人不知好歹…政府每年投資數十億人民幣希望獲得那裏的穩定…但是金錢買不來穩定。」²⁸ 這些說法代表了中共「治藏政策」的指導思想出現偏差，客觀而言，經濟的投入基礎建設的投資絕對不是無用的，但是這些絕不可能取代宗教，取代西藏的傳統文化，中共拼命攻擊西藏的傳統來對比現在，不論結果如何都彰顯的是漢人的觀點，以漢人為西藏的救世主，則投入越多，對藏人而言，就可能是失去越多，這就是中共感覺是盡力在保護西藏宗教和文化，但是藏胞的看法大大不同的根本原因。當然這並不是說，西藏不需要現代化，而是說西藏的現代化是必須以西藏的文化和宗教為主體的現代化，有西藏的文化和宗教特色的現代化，以藏人為本的現代化，才是西藏地區可持續發展的現代化。

從治藏政策而論：目前中共的治藏政策主要表現為兩條，一是控制管理，一是輸血補貼，這兩種政策就是標準的兩手策略：一手硬一手軟，一手威嚇一手賄賂；這種策略的有效性必須建立在兩手可以配合，相輔相成才能奏效；然而從上一段的分析來看，由於中共可以給的不是藏胞認為最急迫的，也就是說軟的一手對藏胞而言並不起決定性的作用；於是中共的治藏政策就變成長期主要依賴的是控制管理的一手。其結果西藏的穩定是靠管制，而軟的一手只提供中共治藏的政績宣傳之用；由於控制管理背後代表的是信任的欠缺，因此，管理的幹部能信任的藏族幹部就十分有限，長期以來，中共的治藏政策就很難聽到真正的民意，因而治藏的政策就不容易作到「民主決策」「科學決策」，決策不能真正為民設想，不能真正有利於民，結果在統治上就更依賴控制管理，形成了惡性循環；至於軟性的政策，雖不是藏胞亟需，但在西藏也創造了很多機會，藏胞不去利用，自然吸引附近省分的漢人，漢人移入自然減少藏胞的機會，對藏胞而言，是漢人移入搶了藏人的機會，對漢人而言，是藏胞自己不把握機會，於是藏、漢的矛盾由是加深加巨，軟的一手，名為補藏實則補漢，補得越多引起的不滿越大；這應該是中共中央所始料未及的。

從治藏幹部而論：自從中共建政之後，所培養的治藏幹部大體分為藏、漢兩類，而漢族幹部又包括了調藏幹部和援藏幹部兩類。在藏族幹部部分基本上有相當的比例是原來的農奴（差巴、堆窮）階級，即藏胞中的無產階級，此一

²⁸ Benjamin Kang Lim, 「中國依然難解藏人意願」, 2008年3月31日, <http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0803/index.html#080317.10>。

階級翻身成為幹部，必然是擁護共產黨，仇視達賴集團的，他們會反對達賴集團的回藏，以免為他們的地位構成挑戰的心態，是可以理解的；另外在漢族幹部而言，不論是調藏或是援藏其基本心態是「五日京兆」，將西藏視為跳板，年限一到，就活動調回內地，在此心態下，統治階級的作為不求長遠，只求當下；只盡義務、不知進取；只管自己的政績，不問藏胞有無實效，只求任內無事，不求藏漢和諧，難怪援藏政策不能真正湊效，西方人指出「藏人幾乎沒有受益於經濟增長。他們沒有進入國家機構網路，幾乎不能參與社會生活，只能靠低報酬的工作勉強度日。他估計，打工仔普遍每月只能掙三十至一百歐元，而政府職員每月可以獲得四百歐元。」²⁹當年胡耀邦也發現類似的問題，所以提出「免稅、放開、走人」的政策原則；一些觀察人士認為，這次西藏動亂的主要原因之一是經濟不平等，尤其是在西藏經濟發展中藏人分享不到應有的果實，藏人和漢人之間的貧富差距越來越懸殊，這種情況也使外國投資者對這個地區望而卻步。³⁰一旦有事就會採取便宜的壓制，將責任推給海外，而非耐心的疏導與化解。

總之這些幹部的心態決定了中共治藏政策的最終效果。中共當局如果真正想要測試其治藏政策的真正反應，則不妨將在內地試行的「協商式民主」，在西藏找些鄉鎮試行一下，真相立刻浮現。

總之，從此次藏族地區的動亂，代表中共的治藏政策確有不盡完善之處，那麼中共就應該從科學發展的角度，加以檢視查找不足才能永續發展。

陸、結論

「拉薩314事件」對北京政權和中國人而言，確實是令人沮喪和憤怒的事，北京的沮喪，是因為「中央每年對藏的援助是不是『都丟到雅魯藏布江去了？』」³¹這是八十年代初胡耀邦赴藏考察之後的感嘆，沒想到從胡耀邦時代的5、6億增加到如今的百餘億元，藏人仍被境外藏人所煽動；中國人的憤怒，是

²⁹ 「藏人沒有受益於經濟增長」，2008年3月25日，<http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0803/index.html#080317.10>。

³⁰ 「西藏經濟不平等為動亂原因之一？」，2008年3月25日，<http://www.xizang-zhiye.net/b5/xzxinwen/0803/index.html#080317.10>。

³¹ 胡耀邦治藏方略的啟示」，2008年4月3日，http://www.boxun.com/hero/200804/lipinwenji/2_1.shtml。

因為從現代第一屆奧運會於1896年在希臘雅典舉行以來百餘年，中國人才爭取到在自己的土地上，舉辦一次奧林匹克運動會，這是何等重要的大事，「藏青會」等海外少數團體竟然蓄意破壞，因此，必然是帶來民族主義的反彈。所以大家會支持北京對事件的處理；然而北京當局必需在事件冷卻之後，科學地反思自己的政策，建構一個促進藏漢和諧的新政策；而達賴喇嘛及其流亡組織和海外藏胞，也需要理性思考行動的效果，事實上如果流亡海外的藏胞組織真相信他們的作為是為了真理，則機會肯定不只一次，如果相信西方政客的援助是真正為了西藏的獨立，則機會也不會只有一次，反之在西方政客的鼓動之下，以海外藏胞為馬前卒，去干擾一場與政治無直接相關的國際體育盛會，反而將一場原本有理的抗爭，最終有可能草草收場，或是以悲劇告終，相信必不符合發動者的初衷。

流亡藏人的民主實踐—— 2006 年西藏流亡政府第 14 屆議會 與第 9 屆噶廈首席部長選舉觀察

專題研究

Exiled Tibetan's Democracy—
The 2006 Election of Exiled Tibetan Government

蘇嘉宏 (Su, Chia-Hung)

輔英科技大學教授、達賴喇嘛西藏宗教基金會顧問

摘要

以達賴喇嘛為精神領袖的西藏流亡政府，雖然以「政教合一」制度聞名，但印度的流亡藏人社會以持續將近半世紀的「定期選舉」方式，進行行政機關與立法機關的換屆，民主政治早已穩定運作。由於流亡藏人社會並不具備西方民主國家的政治文化或條件，一般選舉概念中的政黨和政黨提名候選人的機制尚不成熟，除了青年會、全國民主黨之外，流亡藏人社會已無其他任何以某種政治理念為內涵所組建、運作的政治組織，所以西藏流亡政府的選舉制度是先以「預選」來進行「全民提名」，再根據預選結果進行「複選」，以先後兩次投票方式產生正式選舉結果。流亡藏人施行直接選舉的過程幾經轉折，但一直都以達賴喇嘛為「訓政導師」，在達賴喇嘛主導下實現流亡藏人社會的民主化。第 14 屆西藏人民會議選舉結果有下列特色：預選和正式選舉並無太大變化、西藏青年會高階幹部多人當選、新而年輕的議員當選超過三分之一、「新難民」與第二代流亡藏人同時能獲得認同而當選、競選過程轉為公開積極。內閣首席部長則是一場沒有任何競爭的選舉，仍由聲望崇隆的桑東仁波切連任，他明確地指出，如果他當選，除了繼續原有的政策而外不會有其他的變化，這包括在政治上將會繼續推動與北京政府的和談在內。

關鍵詞：達賴喇嘛、西藏流亡政府

壹、「朝向『自由民主』：流亡藏人長期的民主實踐與挑戰」

2005年6月6日，西藏流亡政府選舉委員會宣布第14屆議會與第9屆噶廈首席部長（內閣總理）換屆改選的日期，在中印關係迅速變遷與新一回合達蘭莎拉與北京的和談進行中，印度的流亡藏人社會仍然以持續將近半世紀的「定期選舉」的方式，進行行政機關與立法機關的換屆選舉工作，整合並執行其內部的多元意見，在流亡中實踐民主。達賴喇嘛回憶說：「……（還在西藏）當時對於制度應該向什麼方向發展？雖然沒有清晰的概念，但卻非常明確地知道對當時我們所有的制度、差役和法律體系等許多制度必須要進行改革，而且也相信這一切是能夠實現的。然而由於和中國人在一起而一直難於施展，如果按照他們（中共）的觀點進行改革則顯得過分的極端，而根據藏人的願望做出適合藏人的改革，則又有中國方面的阻礙，如此這般的幾年時間就過去了。到了1959年流亡以後，剛開始把時間全部傾注在想辦法送流亡藏人到比較涼爽地方去生存的事情上，一年多以後才開始在延續具有300餘年歷史的西藏甘丹頗章政權之法統基礎上，為了將政權性質改革成現代民主制度而做了很多的努力。這次（指前一屆）確定首席內閣部長這個目前西藏流亡政府的最高領導職位將要通過人民直接投票選舉的方式產生，對此決定人民表現極為重視，選舉非常順利，現在已經確定桑東仁波切當選，非常好。通過多年來不斷地積累經驗，堅定地走向民主的道路，現在已取得了實質的成果，為此我要特別向桑東仁波切表示祝賀。」¹本文針對西藏流亡政府行政機關噶廈和立法機關西藏人民議會的最近一次的換屆選舉進行實地訪問，引用書面資料主要由西藏流亡政府外交暨宣傳部提供，聚焦於選舉過程以及與此相關的其他議題加以分析，提供事實以利學界定位此際西藏流亡民主化的進境，也對其面臨的挑戰給予更多關注。

¹ 達賴喇嘛在桑東仁波切第一次當選內閣首席部長的就職儀式上發表的「新內閣要不斷地創新」講話，西藏流亡政府外交暨宣傳部翻譯、提供。

貳、流亡藏人社會的政黨政治

一、「預選/全民提名」與「複選/正式選舉」

由於印度的藏人流亡社會並不完全具備西方民主國家的政治文化與環境條件，一般選舉概念中的政黨和政黨提名候選人的機制尚不成熟，所以西藏流亡政府不得不在選舉制度上設計以兩次投票方式進行，先以「預選」來進行「全民提名」，再根據「預選」結果進行「複選」，產生「正式選舉」結果。之所以會如此規定是由於流亡社會主觀、客觀的特殊情勢，和與此相適應而產生的選舉制度所決定的。也就是說，議會「預選」結束後，根據西藏流亡政府選舉法第49條的規定，在正式公布候選人名單之前，為了給被選民在「預選」中推薦出來的候選人做出參選或退選的決定，應給予他們60天的時間以確定是否接受選民的推薦來競選下一屆的議會議員。如此一來，議會和噶廈的換屆都要先後分別辦理兩次選務工作，這使得為數不多的政府部門工作人員在一次換屆選舉期間內，理論上至少要辦理四次選舉工作，負擔繁重，預算吃緊的同時所需經費也過於龐大。

西藏流亡政府選舉委員會在公告中指出：「雖然有各方面的意見指出，基於減少開支以及從選舉部門與選民的方便著想，希望議會選舉和政府噶廈首席部長的選舉能夠同時進行；但是，根據選舉法規，首席部長的選舉必須在130天內完成，而議會選舉則規定在預選結束後和公布候選人名單之間以及到正式選舉為止中間必須間隔60天以上。因此，議會選舉與首席部長的選舉無法同時進行。」西藏流亡政府至今完全沒有因為減少工作或節省經費的考慮而停辦、減辦選舉，在選舉制度上堅持實踐民主理想。

根據西藏流亡政府選舉委員會公布的日期，西藏流亡政府第14屆議會議員的「預選」於2005年9月11日進行，首席部長的「預選」於2005年12月22日進行，議會和首席部長的「正式選舉」同時在2006年3月18日進行。但是，到了2005年9月27日，在議會預選結束後不久，西藏流亡政府選舉委員會舉行記者招待會，對首席部長的選舉日期做出了變更，根據當時選舉委員會的說法，由於十二月份是流亡藏人紛紛外出經營毛衣貿易的時候，為了保證更多的人參加首席部長的預選，各流亡藏人定居點都要求變更選舉時間，因此做出決定，議會

正式選舉日期不變，首席部長的預選日期延後，改在3月18日與議會正式選舉同時進行，而首席部長的正式選舉則改在2006年6月3日進行。

二、換屆選舉的「登記選民」與「投票率」

第14屆西藏人民議會選舉的「登記選民」為82,620人，實際前往投票的人共計有43,202人，投票率52.29%。有關內閣首席部長的選舉結果，因為是「一人一票，不分地區」；因此，其登記的選民數等於議會選舉中選民登記總數82,620人減去各「教派」的選民（僧尼）登記總數12,120人（1,919+1,303+819+7,790+289），這是因為他們同時也在西藏三區各個「地域」選區登記，也就是說，僧尼在議會選舉中有投「教派」和「地域」候選人的兩次投票權，但在首席部長選舉中只能投一次票所以只有70,500人。議會議員選舉和內閣首席部長選舉的「登記選民」人數不一，顯然在議會部分基於西藏歷史傳統與宗教文化給予僧尼保障席次與衍生投票機會，這種「政教結合」的議會席次分配與西方民主國家強調的「政教分離」原則不同，但除反應西藏特有的歷史文化之外，在流亡社會中具有團結全體藏人、提高政治合法性基礎的意義。

這次的內閣首席部長選舉，在「預選」中投票人數是37,421人，「正式選舉」中投票人數為32,205人，「正式選舉」中投票率僅僅只有45.68%。桑東仁波切得票在「預選」中是30,924張，「正式選舉」時是得票下滑到29,216張，但「正式選舉」中得票率卻高達90.72%。在2001年的選舉中，桑東仁波切的「正式選舉」得票是29,000張，得票率是84.54%；因此，這一次桑東仁波切的實際得票數目和得票率都比第一次高，而「正式選舉」中投票率偏低，只有45.68%甚至未能過半，這一方面是因為「議會正式選舉」與「內閣首席部長初選」同時舉行，這時以「二合一」方式同時辦兩種選舉，投票率仍然甚高，而且一致；但是，後來「內閣首席部長正式選舉」卻是單獨舉行，這時候夾著初選超高得票率的氣勢，桑東仁波切人望和政聲極高，初選時已經明確顯示他囊括絕大部分選票，領導地位根本無人可以挑戰，因此流亡藏人對於已經預先知道確定結果的「首席部長正式選舉」自然就比較沒有意願再次投票，從而使得投票

率偏低。²

三、流亡藏人社會政黨政治仍極不發達

根據西藏流亡政府提供的統計數字，流亡印度的藏人難民總數達到111,200餘人，其中包括在流亡中出生的第二、三代難民。³這11萬多藏人分散在印度、尼泊爾、不丹的70餘個藏人定居點，在如此分散居住的西藏流亡社會中，雖然已經擁有全國民主黨等「政黨」或青年會等「準政黨」的組織，但就整體而言，政黨政治仍極不發達。

根據在採訪中受訪者的介紹，青年會成員有近3萬人，其中有很大的比例是只會說藏語、印度方言和受印度英文教育成長的流亡中出生的新一代藏人，他們的最主要宗旨就是追求「西藏獨立」，青年會將自己定位為「整個西藏民族尋求獨立的代表組織」，而不是「代表某種意識形態或某一階級、集團利益為

2 一、第 14 屆西藏人民議會「初選」結果統計

票源	衛藏	康區	安多	寧瑪	噶舉	薩迦	格魯	苯教	美加	歐洲	總計
選民登記	42,788	18,357	4,136	1,892	1,217	781	7,762	242	2,804	2,252	82,231
實際投票	21,548	9,041	2,030	1,427	523	572	3,172	191	1,112	708	40,324
投票率百分比	50.36	49.25	49.08	75.42	42.97	73.24	40.87	78.93	39.66	31.44	49.04
被推薦候選人	1,709	930	414	53	29	73	355	18	109	50	3,740

二、第 14 屆和近幾屆西藏人民議會「正式選舉（複選）」結果統計

第 11 屆議會選舉											
地區	衛藏	康巴	安多	寧瑪	噶舉	薩迦	格魯	苯教	美加	歐洲	總計
登記選民	32,144	11,762	1,941	1,096	611	511	3,763	177	636	1,253	53,894
實際投票	19,899	7,354	1,317	907	338	360	1,552	161	413	579	32,880
投票率%	61.91	62.53	67.84	82.76	55.32	70.45	41.24	90.96	64.94	46.21	61.01
第 12 屆議會選舉											
登記選民	35,134	17,526	2,775	1,632	531	569	7,888	363	1,982	1,253	69,653
實際投票	20,763	10,715	1,540	1,366	485	418	3,987	154	792	482	40,702
投票率	59.10	61.14	55.50	83.70	91.34	73.46	50.55	42.42	39.96	38.47	58.44
第 13 屆議會選舉											
登記選民	35,680	16,015	3,014	1,758	841	565	7,288	160	2,330	1,500	69,151
實際投票	21,551	10,373	1,837	1,153	646	472	4,405	135	714	431	41,717
投票率	60.40	64.77	60.95	65.59	76.81	83.54	60.44	84.38	30.64	28.73	60.33
第 14 屆議會選舉											
登記選民	42,868	18,420	4,156	1,919	1,303	819	7,790	289	2,804	2,252	82,620
實際投票	22,899	10,149	2,003	1,376	798	497	3,171	213	1,272	824	43,202
投票率	53.42	55.10	48.20	71.70	61.24	60.68	40.71	73.70	45.36	36.59	52.29

資料來源：西藏流亡政府選舉委員會提供，(2006年3月)

³ 西藏流亡政府外交暨宣傳部編印，「第十四世達賴喇嘛」，第 65 頁。但是，這個數字應有低估的可能，實際數字可能達到 13 萬人。

其訴求的政黨」，因此並不做為政黨或團體參加議會選舉，但對現行的議會選舉制度也沒有提出挑戰。

另一個正式註冊的政黨是全國民主黨，全國民主黨的成立也是基於達賴喇嘛的主張、推動而成立的，達賴喇嘛在八十年代末多次提出：「在發展民主的過程中，我們西藏是否也應該引進政黨民主制度？」等相同的議題。在經過印度流亡藏人社會長時間的討論後，因為當時並沒有一個成熟的團體或個人出面組建政黨，所以由青年會帶頭協助，召集流亡社會中各個階層持不同意見的人相聚會商討論、籌建政黨。最後，經過多日討論，與會者先確定要正式成立一個政黨，然後再為此已經確立的建黨目標討論新政黨的黨綱。雖然，全國民主黨是一個符合達賴喇嘛期待的政黨，但這樣一個不是經由人民自發組成等自然過程形成的政黨，並不具備歷史的、政治的草根聯繫，體質上仍嫌先天不足，所以除了在成立初期曾經短暫造成一定的媒體轟動效應之外，實際上很難在流亡社會中產生直接影響。因此，其成員即使在最興盛的初創時期也只有幾千人，而且大部分都僅僅是「註冊黨員」，平時經常參與活動的積極黨員則更少，故在流亡社會中的影響很小。全國民主黨黨主席噶瑪秋佩是衛藏選區的議員，雖然一直當選連任，但得票一般都不高，上一屆為第6名，這一次的換屆選舉則是敬陪末座；而且根據訪談得知，其實他的當選的主要因素還是靠他的個人魅力，政黨和政黨的資源並非他能連任的主因。除了青年會、全國民主黨之外，流亡社會已經沒有其他任何值得一提的以某種政治理念為內涵所組建、運作的政治組織。

參、西藏流亡社會的選舉制度

一、流亡藏人施行直接選舉的過程

由於沒有政黨來推舉、提名候選人和推動競選活動，流亡社會的選舉制度其實並非一般西方國際社會所習見的由政黨提名候選人競選方式的選舉，而是從1959年末達賴喇嘛第一次在印度會見流亡藏人時，應其指示，由流亡印度的西藏人民從依「西藏三區（衛藏、康巴、安多）」之別各自推選出兩名代表，並在1960年9月2日正式組成西藏人民議會。由此以來，西藏人民議會議員一直都根據「三區」分別由「三區當地人民」投票選舉產生的制度就一直沿用至今，過程中除了增加議員名額、增加宗教

派別議員名額等之外，並無任何實質的改變。

西藏流亡政府內閣的產生經歷了幾個轉折，流亡初期一直都只是由達賴喇嘛直接予以任命；從九十年代初開始，改為由達賴喇嘛提出大約14名以上的候選人名單，然後由議會從中選出7人組成西藏內閣，首席內閣部長則由當選的內閣成員通過選舉產生。印度流亡藏人的民主化一直以達賴喇嘛為「訓政導師」，他很早就對由他提出候選人名單的產生方式內閣表示不滿，為了落實政黨政治與直接選舉制度，達賴喇嘛雖然很早以前就一再提出組建政黨以建立政黨政治的主張，並曾經強力支持西藏共產黨、西藏全國民主黨等政黨的成立、發展，無奈由於藏人的政治文化因素，政黨政治迄今仍不能成為西藏流亡社會的政治主流主體，因此內閣候選人的產生方式一直都是在廣泛徵詢各方面意見後由達賴喇嘛提名，經西藏人民議會推舉的方式產生。

在12屆議會的最後一次會議期間，達賴喇嘛在議會發表講話時正式提出候選人由卸任內閣部長、議員以及各民間團體負責人共同通過選舉產生的想法，議會經過討論，決定採用「由人民直接通過選舉產生候選人」的方式。2001年1月30日，西藏流亡政府選舉委員會公布了第13屆議會各地區候選人的名單，其中康區候選人的名單之中沒有曾在第12屆議會康區得票最高，而且一直擔任議會議長的桑東仁波切。⁴桑東仁波切在受訪時表示：已經當了兩屆共10年的議員，他自己覺得他可以盡力或需要做的事情已經做了，10年中沒有做到的事情，以後再繼續當議員也不會有什麼結果；因此，宣布不參加議會選舉。

2001年3月15日，西藏流亡政府的第12屆西藏人民議會的最後一次會議在達蘭莎拉召開，這次議會的議程主要是討論通過西藏流亡政府2001年到2002年的預算，然後再討論其他的問題。⁵2001年3月16日下午4點，達賴喇嘛照例前來議會發表演講，達賴喇嘛在演講中再次提到西藏流亡政府的內閣首席部長應該由人民直接選舉產生的問題，這個議題達賴喇嘛以前曾提過，而且也經過了議會的討論，議會當時討論的結果是「維持現有的體制」，即「由達賴喇嘛提名後由議會選舉產生」，而達賴喇嘛在這次的講話中再次提出這個問題顯然是對以前議會做出的決定不認同或不滿意。因此，議會就分成3個小組討論達賴喇嘛的講話，3月20日，各小組將討論的結果報告呈交議會。議會經過對上述3個小組提出的各種意見的討論，最後由議長任命包括議會副議長和3個小組之秘書長等議員的小組，負責草擬修改草案。

⁴ 候選人名單參見「知識」月刊，西藏流亡政府外交暨宣傳部發行，2001年2月號。

⁵ 參見「知識」月刊，西藏流亡政府外交暨宣傳部發行，2001年3月號。

會議最後一致通過了起草小組擬定的「流亡藏人憲章」修改草案，將首席部長的選舉方式做了改變，並修改了「流亡藏人憲章」中所有有關的條款，使原來的政府所有部長候選人都由達賴喇嘛提名，議會選舉產生的方式，改為由人民自由投票提出候選人名單，然後根據得票多少產生不超過3人的候選人，再通過人民直接投票從中選舉產生首席部長，然後由首席部長提出其他部長的候選人名單經議會多數通過即可。⁶

2001年3月31日，13屆議會的選舉投票正式舉行，但這一屆議會已經沒有了選舉政府部長的權力。2001年4月20日，西藏中央選舉委員會發出了首席部長預選公告，公告確定了首席部長的選舉過程和時間。根據法定的選舉程序，在規定的時間內，西藏流亡政府選舉委員會公布了預選的結果，得票順序為：1.桑東仁波切·羅桑丹增，康區久巴（現雲南省迪欽州），身分為卸任議會議長，得票31,444票。2.久欽圖登南嘉，康區德格人（現四川省甘孜州），卸任首席部長，得票3732票。3.嘉洛敦珠，安多達澤人（現青海省海東地區），卸任部長，得票2,304票。4.嘉日·洛周堅贊，康區娘榮人，（現四川省甘孜州）卸任部長，得票330票。5.哲童丹增南嘉，拉薩人，卸任部長，得票104票。⁷公布以後，正式參選的只有桑東仁波切和久欽圖登南嘉2人，期間雖然曾進行過了幾次競選辯論，但由於辯論會不過是闡述一些政治理念而已，並沒有相互批評指責或辯論的情況發生，只是「行禮如儀」而已。正式投票以後，桑東仁波切當選，9月5日，桑東仁波切在達賴喇嘛座前宣誓就任。⁸

⁶ 參見「知識」月刊，西藏流亡政府外交暨宣傳部發行，2001年4月號。

⁷ 參見「知識」月刊，西藏流亡政府外交暨宣傳部發行，2001年6月號。

⁸ 參考西藏通訊（總第33期、2001年5-6月號）報導：西藏流亡政府首席部長候選人選舉結束，5月29日西藏流亡政府選舉委員會宣布了西藏流亡政府首席內閣部長的預選結果。5月12日，西藏流亡社會全體藏人投票選舉西藏流亡政府首席內閣部長，這是西藏流亡社會首次由人民直選首席部長，由於西藏流亡社會缺乏政黨，有關候選人的產生方式一直困擾著西藏流亡社會的民主進程，這次的選舉是根據達賴喇嘛的建議，經十二屆議會最後一次會議通過的對「西藏流亡憲章」中有關內閣部長選舉的規定後進行的，根據有關規定，預選是由人民自由提名他們中意的候選人名單，結果得票最多的前幾位將成為首席內閣部長的正式候選人。根據選舉委員會公布的預選結果，前西藏人民議會會長桑東仁波切的票最多，得票占總票數的81%，其次是前西藏流亡政府首席部長杰欽圖旦和前首席部長嘉樂頓珠等人。據選舉委員會消息，正式的選舉將在7月29日舉行。其後，西藏流亡政府選舉委員會於2001年8月發布消息指出，前人民議會議長桑東仁波切以84.54%的得票率當選為西藏流亡政府第一位直選產生的首席部長（噶倫赤巴）。桑東仁波切的競選對手是西藏流亡政府前首席部長久欽圖旦，他獲得其餘11%的選票。選舉產生的新部長將在九月底宣誓就職，他將是西藏歷史上第一位由人民直選產生的首席部長。這次選舉是7月29日同時在印度、尼泊爾、不丹、美國、歐洲等國的西藏流亡藏人區進行的。根據人民直接提名的候選人得票順序，西藏流亡政府選舉委員會於4月29日宣布了五名候選人名單，其中除前西藏人民議會議長桑東仁波切和前西藏流亡政府首席部長久欽圖旦而外，其他候選人均已退出選舉。根據「流亡藏人憲章」的有關規定，當選的首席部長應該在今年九月份向屆時召開的議會會議提出3-7名內閣（噶廈）成員名單，經西藏人民議會55%以上通過後報西藏政教領袖達賴喇嘛批准即可正式生效。內閣任期為五年。

二、2006年西藏流亡政府與西藏人民議會的換屆選舉

為了解決產生候選人的問題，西藏流亡政府就將選舉分為「預選」和「正式選舉」兩個階段。在預選中，選民領到的是完全空白的選票，選民可以依其自由意願填寫一定限額的自己所支持、推薦的候選人名字（三區地區議員10名，宗教議員2名），因為個人聲望德養崇高和其他諸多原因而被提名、推薦出來的候選人人數很多，由於藏人名字重複的現象實在太多，因此還要進一步加註所支持、推薦的候選人的籍貫、目前的住址等「人別資料」。預選投票結束後，選舉委員會將會根據「得票順序」確定應當選名額三倍以上的人員名單，在60天的期限內，徵詢這些被人民提名、推薦者的意見。整個選舉過程中幾乎很少有公開的競選活動，因此一些自己並沒有競選意願的人，也可能因為德高望重等因素而在他本人不知情的情況下被人民提名、推薦出來，故而前述這60天就是那些獲得提名、推薦者自己要做出是否參選決定的法定猶豫期間。

根據《選舉章程》第49條的規定，不管當事人決定參選或退出選舉，都應向自己所屬的地方選舉委員會做出說明；決定參選者還要呈交自己的簡歷，然後由地方選舉委員會審查參選者排除屬於被「流亡藏人憲章」剝奪了選舉權者，具有合法參選資格，然後呈報位於達蘭莎拉的中央選舉委員會，並在60天以後做為正式候選人隨同他們的簡歷加以公布。地方選舉委員會還要組織人力進行宣傳，力求讓每一個藏人都了解候選人的情況，而且正式候選人的人數不得少於應當選名額的一倍。對此，流亡政府的選舉章程明文規定：「一、在進行正式選舉的60天之前，選舉委員會應在當地的報章媒體公布不少於應當選人數一倍以上的候選人名單以及自我推薦為候選人的名單和他們的簡歷、候選人的標記等。二、選舉委員會公布的候選人名單，要責成地方選舉事務所在所屬各選區進行廣泛宣傳，務使選民能夠記住各候選人名字，在人口密集處應張貼宣傳。」所以，為候選人進行宣傳為選舉委員會的「法定義務」，完全不是一般民主國家中通常依法規定辦理選務的行政機關應該嚴守「行政中立」。

根據以上的法定程序，2005年11月8日，西藏流亡政府中央選舉委員會舉行新聞發布會，公布了第14屆議會議員預選結果，根據所公布的結果，按得票順序排列的候選人名單，西藏三區的議會候選人各有50名、各教派候選人各有10人、歐洲地區10名候選人，美國與加拿大兩地5名候選人。另據統計，在本次預選選舉中衛藏最高選票數為8,406票，多堆為6,272票，多麥為1,038票；四大

教派之一的格魯派最高選票數為659票，噶舉為213票，薩迦為298票，寧瑪為1,294票，苯教為80票；歐洲地區最高選票數為175票；美國與加拿大最高選票數為412。

雖然沒有政黨政治的直接介入運作，選票其實仍然會明顯集中在一些人身上，這種來自各個定居點、散居點的選民共識是流亡社會的穩定力量。根據選舉章程規定，上述人員必須在60天內做出是否接受提名、推薦參加第14屆議會選舉的決定，2006年1月17日，西藏流亡政府中央選舉委員會在刪除退出選舉者名單後正式公布了第14屆議會的候選人名單，其中衛藏和康巴各21名候選人、安多20名候選人、各教派都是各4名候選人、歐洲4名候選人和美加地區2名候選人。緊接著經過再一次投票後，同年4月19日，西藏流亡政府中央選舉委員會公布了第14屆議會的正式選舉的結果，約三分之一的議員是第一次當選。

另外，達賴喇嘛已經宣布將不再行使「直接任命3名議員」的權力，對於由達賴喇嘛直接任命3名議員的初衷是議員一般都是在社會上影響比較大的社會活動家，他們在政治上有比較強烈的政治熱情，但卻並不能期待他們一定了解教育、衛生和學術界等各個專業領域的事項，而特定領域的專業人士要想成為一個廣為整個流亡社會所知者是並不容易，因之為了能夠讓議會有這些專業領域的代表和意見，就由達賴喇嘛在教育、衛生和學術界等領域直接任命3名議員。許多熟悉西藏流亡政府的人士認為，過去這個規定在流亡社會的運用應該是比較成功的，通過達賴喇嘛的直接任命，對流亡社會的上下階層流動、領域交流等方面起了正面作用，例如：目前的內閣首席部長桑東仁波切在流亡社會的人望是無人可以比擬，但在最初，他能成為議員則是由於達賴喇嘛的直接任命，否則他到現在為止的身分都可能僅僅只是一個高僧或高級佛學院的院長，無法從宗教領域跨足到政治領域。與此相同者尚有現任教育與衛生部長圖登龍瑞，根據採訪所了解，他原來也只是一個學校中令人敬佩的教師，後由達賴喇嘛直接任命為議員，在議會中繼桑東仁波切之後當選為議長，並在2000年被桑東仁波切在其議長任上延攬入閣，成為在西藏流亡政府傑出能幹的部長之一。雖然有達賴喇嘛直接任命3名議員的方式為很多有抱負，但是無意願、無財力參與競選活動的人士提供了一種參與的途徑，但由於達賴喇嘛主動認為、堅持這種方式並不符合民主原則，而從此正式放棄了，但西藏人民議會並沒有跟進修改憲章，因此達賴喇嘛仍有直接任命3名議員的權力，達賴喇嘛在必要時在法律上還

可以繼續行使，但一般都認為，今後應該不會再做此種安排。

肆、選舉結果分析

一、第14屆西藏人民會議

(一) 預選和正式選舉並無太大變化

對照預選和正式選舉的結果，在衛藏和安多地區各10名當選議員全部都是預選中的前10名，這說明預選和正式選舉期間選民的取捨立場其實並沒有發生太大的變化。即使在康區的10名當選議員中，除了預選排名第八者在正式選舉中落選，而是由預選中名列第13名的德瓦倉多杰旺德名列第10名入選而外，其他九名在預選中也都在前10名當中。宗教議員中，寧瑪派和格魯派是選民最多的兩個教派，其議員也比較穩定，都是上一屆議員連任，而且在預選中也排名第1名、第2名，噶舉派當選者的得票在預選中則排名第4名和第1名，薩迦派當選議員在預選中的排名也是第1名和第4名，苯教當選議員在預選中的排名是第3、第4名。美國當選議員在預選中排名第1，歐洲當選議員在預選中排名第3和第5名。這些預選結果與正式當選名單幾乎沒有出入。

(二) 新而年輕的議員當選超過三分之一

和上一屆議會議員對照，本屆議會中至少有15名「新面孔」（衛藏地區：才丹諾布、杰諾才旺、伊喜朋措。康巴地區：色達次成、多杰旺德、玉仲、秋俊旺秀、格桑堅參。安多地區：才仁玉仲、色達次成烏色、伊喜卓瑪。噶舉派的噶瑪伊喜塔森、薩迦派的才仁波、苯教的格西墨朗塔森。歐洲的索南朋措。），即使未計入上屆議會中為達賴喇嘛直接任命，這次是直接投票當選的達瓦才仁，因而至少有超過三分之一的議員是新當選的，上一屆議會的淘汰率高達33%，這些新當選的議員絕大部分都是三十、四十歲左右的青年、壯年。根據西藏流亡政府的官員介紹，在印度的流亡藏人社會十餘萬人中，僧人和學生約有6萬多人，僧人中的絕大多數都是青年、壯年，加上已經投入工作的新一代社會青年，第14屆議會的選舉可以說是標誌著流亡社會新生代開始走向政壇和決策階層的前奏。

(三) 「新難民」與第二代流亡藏人同時能獲得認同而當選

新生代的藏人大部分雖然都是在印度接受教育的，但其實更不乏八十年代

以後才剛從西藏流亡出來的青年知識分子（例如：色達次成、索南多嘉、格桑堅參、恰札拉莫嘉、丹增貢波、色達次成烏色、才仁波、白日·吉梅旺嘉、格西·默朗塔辛、格西·雍仲堅參等），比例約近四分之一，遠遠超過選民中新難民的人口比例。這個現象表明流亡社會的政治接班序列中，不僅在年齡上已經開始在新舊交替，而且那些主要是在中國大陸統治下的西藏接受教育的新難民，能夠完全融入流亡藏人社會獲得相當廣泛的認同。

（四）西藏青年會高階幹部多人當選

代表西藏三區的議員大多有青年會、婦女會、同鄉會或教育界、文化界的背景，並沒有一般西方社會代議政治中常見的階級、財團利益的代表。在政治立場上，其中令人關注的是雖然西藏流亡政府宣稱達賴喇嘛的「中間道路」解決西藏問題的方案獲得絕大多數西藏人民的支持，但在這次新當選的議員中，在這個問題上比較有自己獨特看法的上屆西藏青年會的會長才丹諾布、副會長噶瑪伊喜、秘書長秋俊旺秀全部都當選（其中噶瑪伊喜在上一屆議會就於補選時當選）。上一屆的西藏青年會曾經組織過許多活動，包括向西藏境內的和平挺進活動，在德里的絕食與自焚等等，他們都是第一次參選並且都以較高的排名當選，對照堅決主張西藏獨立的全國民主黨前任主席伊喜朋措這次也是新當選，現任主席也連任成功，這一方面意味著印度流亡藏人社會政治菁英的世代交替、新舊傳承正在有條不紊地默默進行之中，但同時也因為他們選擇的政治立場顯然是日漸與北京疏離，其中的政治氣氛在「後達賴喇嘛時代」中的發展趨勢是很值得深思的。

（五）競選過程轉為公開積極

由於西藏傳統的謙和文化使然，一般老一輩的藏人即使希望能夠當選卻通常不會自己跑出來競選，只是被動地等著人民選擇自己，或者最多也就是在暗中使勁，很少公開出來競選或呼籲人民投票給自己。但是，2006年的這一次換屆選舉就明顯不同於以往，參選者的年輕化應該是主要原因；年輕人不畏懼地公開表現出接受、參與競爭的態度，在觀察選舉的過程中，我們不僅看到有很多自發組織的青年團體提出各自的候選人名單，製作張貼簡單的競選標語，而且還看到一些候選人也公開拜票。

康巴選區的色達次成和格桑監參是幾年前剛從西藏流亡到印度的青年，他們在競選過程中不僅四處打電話，而且兩個人還自己湊了上萬盧比，印製了

幾千份兩人的文宣，在各個流亡社區，尤其是在康巴人聚居的定居點張貼。另外，嘉日卓瑪、秋俊旺秀、伊喜朋措等人更是印製「高檔美觀」的競選文宣，貼遍所有的流亡社區，在這些人當中，除了嘉日卓瑪是資深的議員之外，其他都是初出茅廬的新手，但卻都一炮打響，不僅全部當選，而且色達次成更是在康巴選區中排名第3，與排名第2的貢秋只差五張票，顯然大多數流亡藏人都相當能夠接受青年的熱情、開放作風。

儘管有了前述這種越來越公開的競爭，但是西藏流亡政府的議會選舉還是和以前一樣，更多的只是一種「等待」。至於「賄選」等惡質選風，更是聞所未聞！很多流亡藏人也都很務實地認為這種局面可能不會維持太久，隨著老一代藏人逐漸淡出流亡社會的政壇，和越來越多的新生代走上前臺，用不了多久，通過激烈的競選活動爭取人民的支持應該會成為流亡社會選舉文化的主流。

（六）達賴喇嘛完全不介入選舉

2006年10月5日早晨，達賴喇嘛從位於上達蘭薩拉的宮邸前往西藏人民議會，在第14屆西藏人民議會正副議長的迎請下，達賴喇嘛進入西藏人民議會大廳發表了演說，這是達賴喇嘛首次對第14屆西藏人民議會的訪問。達賴喇嘛在演說中，首先肯定了流亡藏人在過去的數十年所取得的成就，並呼籲議會全體成員再接再厲，更上層樓；達賴喇嘛對西藏流亡政府的民主狀況作了簡要的總結，並對未來有關問題進行了指導。根據當時西藏通訊記者的報導，達賴喇嘛演說之前首先詢問了有幾位是新議員，有幾位是連任的？由新任議長噶瑪卻一加以介紹本屆議會的議員狀況。⁹看來達賴喇嘛對於競選活動既未介入，選舉結果這「世俗政務」也並未事先仔細全盤掌握，這一點經過訪問其他西藏流亡政府人士也獲得證實；達賴喇嘛是流亡藏人民主化的領導者，卻不是一個政治事務與權力的掌控者。

二、內閣首席部長

2006年4月10日，西藏流亡政府中央選舉委員會正式向外界公布了2006年3月18日流亡藏人投票直選第2屆西藏流亡政府內閣首席部長（噶倫）的結果，中央選舉委員會主管扎西平措在新聞發布會上宣布：

⁹ 資料來源：西藏之頁，西藏即時新聞，2006年10月05日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0610/index.html#061005.1>。

(一) 在第2屆西藏流亡政府首席部長初選中共產生了166名候選人，中央選舉委員會將前六名列入競選名單中。

(二) 其中，現任西藏流亡政府首席部長的桑東仁波切獲得30,934票，占總投票數的82.66%；前西藏流亡政府首席部長久欽圖丹獲得2,604票，占投票總數的6.96%；前西藏流亡政府首席部長、達賴喇嘛二哥嘉樂頓珠獲得488票，占投票總數的1.30%；西藏兒童村總負責人杰尊白瑪女士獲得477票，占投票總數的1.27%；達賴喇嘛駐美特別代表嘉日洛周堅贊獲得368票，占投票總數的0.98%；第13屆西藏人民議員吾見多杰獲得177票，占投票總數的0.47%。

(三) 第二次直選西藏流亡政府首席部長的預選註冊人數為72,771人，37,421人參加了投票，這也是14屆西藏人民議會正式選舉的選民數與投票率。

同年6月3日，開始第2屆西藏流亡政府首席部長的正式選舉。從預選結果就可以很明確地看出，和第一次首席部長選舉一樣，正式的選舉仍然是一場沒有任何競爭的選舉。根據西藏流亡政府有關選舉的規定，首席部長的選舉不僅沒有在預選中如果已經有人的得票超過一定的比例就可以不需要再經過正式選舉就直接當選的規定，反而規定在正式選舉中一定要有兩名以上的候選人參選，否則該次選舉即屬無效。這樣在預選結果出現極為懸殊的差異時，就面臨沒有人有意願參加一場毫無獲勝希望的選舉窘境。

和第一次首席部長的選舉一樣，久欽圖丹主動扮演了這個角色，在第一次的選舉中，久欽圖丹就公開指出他參選是為了給流亡政府節省幾十萬盧比，因為如果只有桑東仁波切一個候選人參選，沒有久欽圖丹「陪選」，選舉就應該重新開始，而每舉行一次選舉的開銷一般都是幾十萬盧比，這次的選舉，仍然沒有人出來和桑東仁波切較勁，還是久欽圖丹出來，並在呈交的簡歷中說明是為了避免選舉無效而參選的。¹⁰因此，儘管選舉還是很認真地辦理，但其實完全是一種「過場」，誰都知道桑東仁波切篤定會當選，很多參加投票的選民僅僅是為了讓桑東仁波切贏的光彩一點而前往票站投票，結果也一如預料，7月1

¹⁰ 根據「西藏通訊」記者，2006年5月20日的報導，在西藏選舉委員會的組織之下，第2屆西藏流亡政府直選內閣首席部長（噶倫）候選人桑東仁波切和久欽圖丹在5月18日與民眾直接對話，並就各自獲選後的政治立場及行政政策等表述了自己的觀點。會中西藏流亡社區各非政府組織代表、民眾參加了這次對話活動，西藏流亡政府網絡電視、美國之音、自由亞洲電臺、挪威西藏之聲以及印度媒體等對這次對話會進行了詳細報道。在對話會上兩位候選人回答了民眾所提出的有關政治立場、行政管理政策以及藏漢問題的解決政策等問題的提問。資料來源：西藏之頁，西藏即時新聞，2006年5月20日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0605/index.html#060520>。

日，西藏流亡政府選舉委員會在向達賴喇嘛匯報選舉結果以後，根據達賴喇嘛的指示公布了選舉結果，根據公布的選舉結果，桑東仁波切得票占90.72%，另一位候選人得票不到10%。¹¹

桑東仁波切在競選中已經非常明確地指出，如果他當選，除了繼續原有的政策而外不會有其他的變化，根據桑東仁波切以往的政策，在政治上將會繼續推動與北京政府的和談，他在接受採訪時說，對和談，我們在堅持西藏民族應建立統一的行政實體，並根據中華人民共和國憲法施行民族區域自治的原則的同時，將會在其他方面儘可能地配合北京政府的立場。在教育上將會繼續推行以藏語文為主要教學語言的本土教育政策。在經濟上，除了已經完成的政府部門經營的企業全部私有化以及完善稅收和募捐制度一充實和累積資金的政策而外，在各農業定居點將繼續推動綠色農業，目前已經在很多定居點擴大了綠色農業的試點，效果良好，在採訪西藏流亡政府計畫委員會總負責人更秋宗珠時，他表示已經基本上完成了對流亡藏人綠色農業產品在印度和國際有關綠色食品鑑定部門的認證工作，未來的重點是怎樣將流亡藏人生產的綠色食品打入國際市場，因為只有這樣，才能讓流亡藏人農民經營綠色農業生產有利可圖。

桑東仁波切就職以後，雖然他擁有流亡藏人社會極高比例的支持，但面對自主性更加提高的西藏人民議會，可以預期未來在「行政與立法關係」方面的和諧互動，他將要付出更多心力。根據流亡藏人憲章規定，內閣首席部長提名的閣員（噶倫）人選若遇有議員反對時，就必須進行投票表決，而表決結果應有過半數議員的支持。第14屆西藏人民議會召開的第2次會議議程上，就內閣首席部長提名的內閣成員進行審核、表決；2006年9月30日，該次會議上，桑東仁波切提名了5位閣員，即西藏流亡政府駐英國辦事處代表格桑央吉、西藏流亡政府主席德里辦事處代表丹巴次仁、西藏流亡政府前教育與衛生部長圖丹龍熱、西藏流亡政府前財政與外交部長洛桑寧紮、第14屆西藏人民議會寧瑪派議員才仁平措，但由於有議員提出反對提議後，議會依憲章規定以投票方式對被提名的閣員進行表決，表決結果：除洛桑寧紮之外，格桑央吉、丹巴次仁、圖丹龍熱、才仁平措4人均達到了50%的支持票數而獲得通過，故僅由內閣首席部長和

¹¹ 根據西藏流亡政府選舉委員會於2001年8月發布消息指出，第一次選舉桑東仁波切的得票率是84.54%，久欽圖旦的得票率是11%。

這四位獲得通過的閣員組成西藏流亡政府新一屆噶廈（內閣）。¹²第13屆噶廈各噶倫工作安排如下：噶倫次仁平措擔任西藏流亡政府宗教部噶倫、噶倫圖丹龍熱擔任教育部噶倫、噶倫丹巴次仁擔任西藏流亡政府外交與新聞部噶倫、格桑央吉衛生部，其餘各部門均暫時由內閣首席部長親自負責。¹³（2007年10月新增三位噶倫，噶倫種秋額舟出任安全部噶倫、噶倫才仁頓珠財政部噶倫、噶倫班久才仁尚未就職，職務尚待安排。）

伍、結論：「管窺新一屆西藏流亡政府的政治任務」

達賴喇嘛領導的西藏流亡政府與印度流亡藏人社會的民主化，由於是達賴喇嘛以政教領袖極其崇高的地位主動推動，可能仍和一般學界所習慣認知的西方自由民主理論有所出入。用「自由的民主」、「不自由的民主」的一般學說來加以檢視流亡藏人社會的實際情況，不僅很難將政教領袖達賴喇嘛與其所領導的西藏流亡政府及「極權政治」做任何聯繫，也無法用「集體民主」來加以比擬。但是，除此之外，西藏流亡政府以「政教結合」為其特色，慈悲無私的西藏政教領袖達賴喇嘛既是藏傳佛教格魯派宗教上的上師，也是俗世上的甘丹頗章政權的領袖，這對於在此政治體系內部不同派別傳承、宗教信仰或意識形態的流亡藏人而持不同政治立場者來說，儘管少之又少，會否仍有違反政治多元主義的可能？其實仍應予以討論。

另外，在藏人流亡印度近半世紀期間，西藏流亡政府的民主化過程，一直是由達賴喇嘛所主動主導，與一般的政治體系民主化進程多源自於民間力量、在野力量挑戰的情況也完全不同，在這種過度依賴菁英領導的「訓政式民主」，其理當以公民為主體的政治文化也還有待發展。西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切在2006年的選舉中以高票獲得連任，這是第2次由人民直選產生的現任西藏流亡政府的第13屆內閣首席部長，任期為5年；第14屆西藏人民議會已於2006年5月30日在西藏人民議會大廳宣誓就職，在第14屆西藏人民議會第一

¹² 西藏之頁，西藏即時新聞，2006年09月30日，資料來源：<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0609/index.html#060930.2>。

¹³ 2006年10月5日，西藏流亡政府四位新噶倫中的在達蘭莎拉的三位噶倫（格桑央吉在英國未能抵達），在達賴喇嘛座前宣誓就職。西藏之頁，西藏即時新聞，2006年10月6日，資料來源：<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0610/index.html#061007>。

次會議上由內閣首席部長提交內閣成員名單，經議會通過後組成新內閣。2006年8月15日早晨8時30分，桑東仁波切在達賴喇嘛座前宣誓就職，正式開始了第13屆內閣任期。

桑東仁波切就任後特別立刻接見了媒體，發表了簡短的聲明表示：在新一屆任期內西藏流亡政府的政策方針不會有大的改變，將堅持以非暴力的中間道路原則為基礎，以和談的方式解決藏中問題。西藏境內的藏人是流亡政府的最大後盾，呼籲繼續支持和堅定信念。並表示：「對於中共最近的嚴批達賴喇嘛的行為表示震驚和不解。」¹⁴

同時，西藏流亡政府設法鞏固和發展流亡藏人在過去的流亡過程中取得的成績，其中重點是鞏固分布在印度和尼泊爾、不丹等國的70餘個藏人定居點，以便使這些定居點繼續成為在西藏境外長期推動西藏自由事業的基地。和許多發展中國家一樣，流亡藏人中的許多接受了現代教育的年輕人已經不肯滿足於父輩的生活環境和生存方式，因此，如何讓新一代年輕人在接受現代教育的同時又能夠吸引年輕人，從而繼續維持定居點的運轉等，就成為西藏流亡政府面臨的一個重要的問題。

桑東仁波切領導下的新一屆西藏政府將會繼續在西藏人民議會的監督下尋求與北京的和談，桑東仁波切有關藏漢和談的立場和處境已有多次相當正面期待的公開說明。根據西藏通訊2006年6月27日的報導，西藏流亡政府有關部門消息指出，西藏和談籌備小組從2006年6月30日起連續3天在達蘭莎拉召開「第11次會議」，就「藏漢和談」問題進行研討。當時甫於6月3日複選正式當選、尚未就新職（仍在前任期之中）的西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切、西藏流亡政府外交與宣傳部部長、達賴喇嘛私人辦公室秘書長等都出席了這次會議；顯然，各方面所高度關注的雙方接觸會談，對於西藏流亡政府一方而言，完全不受政府與議會換屆選舉的影響。¹⁵

¹⁴ 西藏之頁，西藏即時新聞，2006年08月16日，資料來源：<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0608/index.html#060816.2>。

¹⁵ 為期三天的西藏和談籌備小組第11次會議，從2006年6月30日至7月2日，在達蘭莎拉召開，會議期間對藏中和談問題進行了商討。西藏之頁，西藏即時新聞，2006年06月27日，資料來源：<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0606/index.html#060627>。2007年9月上旬，西藏和談籌備小組又進行了第12次會議，這之前，2007年6月29日到7月5日，達蘭莎拉與北京進行了第6次接觸會談。

中國貪腐問題與防治措施之檢視

專題研究

An Analysis of China's Corruption Issues and
Its Anti-Corruption Strategies Adopted

唐彥博 (Tang, Yen-Po)

崇右技術學院校長

摘要

隨著中共經濟的日益開放朝社會主義市場經濟方向前進，因而所產生的各種弊端，尤其是嚴重的貪腐問題，大案小案層出不窮，且像滾雪球似地一案比一案重且大。現階段中國領導階層已警覺貪腐問題的嚴重性，並將此一工作視為反腐敗鬥爭，具有長期性、複雜性與艱巨性，因反貪腐的重要性之影響層面有六項：(1) 國家發展全局；(2) 政權鞏固基礎；(3) 人民根本利益；(4) 經濟可持續性；(5) 社會公平正義；(6) 社會和諧穩定。中共雖然提出相關因應措施，試圖建立健全與社會主義市場經濟體制相適應的教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系。然而實施迄今，成效有限，貪腐問題依然嚴重。未來是否有效解決，值得吾人高度重視。

關鍵詞：反貪倡廉、貪污腐敗、貪腐印象指數、貪腐問題

壹、前言

權力能使人腐化，絕對的權力造成絕對的腐化。隨著中共經濟的日益開放朝社會主義市場經濟方向前進，因而所產生的各種弊端，尤其是嚴重的貪腐問題，亦如影隨形沿著人類歷史發展的軌跡進行著，絲毫不例外，且其嚴重性令人觸目驚心！中國大陸諷刺貪污受賄行為的順口溜流傳多且廣，例如：「貪官

污吏，滿天遍地；揮霍錢財，花天酒地；群眾吃苦，怨天怨地。」、「千里來做官，為了吃和穿；當官不發財，請我也不來。」¹中國貪腐情形在全世界國家之排行榜是名列前茅的、相當嚴重的，其中看不見無從知悉、統計的「犯罪黑數」更是無底黑洞，不勝枚舉。由於中共之貪腐問題極其嚴重，大案小案層出不窮，且像滾雪球似地一案比一案重且大。

有學者更描述現今中國貪腐問題嚴重情形，令人觸目驚心，他說：「中國當今的腐敗現象實屬歷史罕見。在整個中國大陸上，從大江南北到長城內外，從黃河上下到東北平原，從東南沿海到西北邊陲，到處都可以看到腐敗的醜行，到處都可以聞到腐敗的腥氣，到處都可以聽到百姓們痛罵腐敗的聲音。中國的腐敗，像蝗災一樣在中華大地上迅速蔓延，像蛀蟲一樣侵蝕著中國尚未崛起的軀體；中國的腐敗，絕不是官方所稱的『極個別現象』，而早已發展到全國的各個角落。腐敗的毒液，已滲入到各種機構及其層面。」²腐敗不除，國無寧日，民難不已！因此，當今中國大陸所面臨的首要任務應該是如何才能徹底地剷除社會腐敗問題。

2006年10月22日中國國家主席胡錦濤出席於北京舉行「國際反貪局聯合會第一次年會暨會員代表大會」開幕致詞時，他強調：「堅決懲治和積極預防腐敗，是中國政府的一貫立場。……反對腐敗是關係國家發展全局、關係最廣大人民根本利益、關係社會公平正義和社會和諧穩定的重大問題和緊迫任務。中國政府將繼續旗幟鮮明、毫不動搖地開展反腐敗鬥爭，以實現好、維護好、發展好最廣大人民的根本利益。」³由此可知，反對貪腐是中國政府的重大和緊迫任務。

至於如何反貪腐，中國當局提出防治貪腐措施，把反腐倡廉列為突出重點工作，試圖建立健全與社會主義市場經濟體制相適應的教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系。然而實施迄今，縱使中國領導人不斷三令五申，並進行反腐工作，但成效有限，貪腐問題依然嚴重。2007年3月16日，十屆全國人

¹ 魯文，當代順口溜（北京：中國檔案出版社，1998年10月），頁21-23。

² 「第一章 腐敗風潮席捲中國大地」，中國腐敗論，博訊文壇，http://www.boxun.com/hero/fubailun/5_1.shtml。

³ 「胡錦濤：中國反腐倡廉要懲防並舉 注重預防」，2006年10月24日，新華網，http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-10/24/content_5242016.htm。

大五次會議閉幕後，溫家寶總理在人民大會堂三樓大廳會見中外記者並回答記者提問時，便坦承「隨著發展市場經濟，腐敗現象接連不斷地發生，而且越來越嚴重，甚至涉及到許多高級的領導人。解決這個問題，首先還得從制度上入手。因為造成腐敗的原因是多方面的，其中最為重要的一點，就是權力過於集中，而又得不到有效的制約和監督。」⁴溫家寶一席話亦印證了，在政治裡權力使人腐化，絕對的權力造成絕對的腐化。

本文除了前言外，首先，概述貪腐之定義與防治貪腐之重要性。其次探討中國貪腐問題現況；再者，論述中國防治貪腐措施；最後，評述中國貪腐之防治措施，並提供建言。

貳、貪腐之定義與防治貪腐之重要性

一、貪腐之定義

「貪腐(corruption)」一詞與拉丁字「corruptus」同源，意指「罪惡意象 (image of evil)」，英文翻譯成中文名稱有異，有人翻譯為「貪污」，也有譯為「腐敗」或「腐化」。本文之貪腐即為貪污與腐敗之簡稱。由於在不同的國家和社會中，因政治民主化發展程度的差異，對於貪腐之定義亦有差別。

美國學者Michael Johnston對corruption所下的定義是「濫用在公務上的角色，從而破壞法律規範，以謀取私人利益之謂」。⁵其次，J.S.Nye則定義為「因為試圖替私人謀求一些財富或地位，而違反公務角色所賦予之正式責任的行為，或是該種行為觸犯了某些禁制擴大私人影響力的法規，皆屬貪腐」，⁶其定義範圍包括政治貪污、職務貪污及經濟貪瀆等範疇。

再者，學者Robert C.Brooks對貪腐所下的定義是「貪腐行為是破壞對某一種公共或民事秩序制度的責任，公共或民事秩序制度是普世利益優先於個別利益，為了個別利益而破壞普世利益，就是貪腐」。⁷Samuel P.Huntington則定義

⁴ 「溫家寶：權力過於集中缺乏有效監督是造成腐敗最重要原因」，2007年3月16日，人民網，<http://npc.people.com.cn/BIG5/28320/78072/78081/5480014.html>。

⁵ Johnston Michael, *Political Corruption and Public Policy*, America, Wadsworth Inc, Belmont, 1982, p.8.

⁶ J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *The American Political Science Review*, 41, No.2, June, 1976, p.416.

⁷ Robert C. Brook, *Corruption in American Politic and Life*, Dodd, Mead, New York, 1910, p.41.

貪腐是「政府官員為達到私己目的而違反公認之規範的行為」。⁸另外，國際透明組織(Transparency International)每年所公佈貪腐印象指數(corruption perception index, 簡稱CPI)中的「貪腐」係指「濫用公職謀取私利」(the abuse of public office for private gain)。⁹由以上定義觀之，貪腐之定義為違反法律規範行為，以權謀私；換言之，貪腐是指一個社會中握有權力者利用這種權力獲取私利的現象。

臺灣學者王鼎銘對「貪腐」以層次性解析為「貪污」及「腐化」二個層次，「貪污」再解析為「圖利」及「賄賂」二個次層面，較能有系統地描述「貪腐」的相關位置及因果關係。¹⁰

至於中國大陸，貪腐的定義是多元的，其中有一種定義是：「貪腐是指社會肌體的腐爛變質，其本質是社會公共道德及行為規範的退化和墮落。作為一種政治行為的貪腐，就是公共權力的非公共使用，就是以權謀私，既有經濟上的貪腐，也有思想上、政治上和社會上的貪腐」。¹¹另外，依據《中國共產黨大辭典》所下之定義，貪腐係指「黨政幹部利用職權違反法律、紀律或道德規範而背離既定的管理宗旨和目標的現象」。¹²依此定義，貪腐係由以下三種條件構成：（1）權力變質，即公共權力蛻變為私有權力，如以權謀私、假公濟私以及官倒現象等；（2）非法佔有，即將國家所有蛻變私人所有，或侵吞社會公共財富和他人財產，如貪污受賄、徇私舞弊、貪贓枉法等；（3）官員蛻化變質，成為某一群體或集團的代言人，或者生活上糜爛墮落，喪失了公職人員的基本品格。¹³

然而，也有大陸學者對貪腐一詞所作之解釋，分為廣義和狹義之界定。廣義之解釋，貪腐係指公職人員利用職務之便為實現其私利而違反社會公認規範的行為。這裡的公職人員是一個廣泛的概念，包括黨和政府機關、企業事業單位、各種社會團體和社會組織等公共單位的工作人員。狹義解釋，貪腐係指黨和國家機關中的工作人員，利用職權採取種種與國家法律、法規、制度和社會

⁸ Huntington Samuel P. *Political Order in Changing Societies*(New Haven: Yale University Press, 1968), p.59.

⁹ 國際透明組織，www.transparency.org。

¹⁰ 王鼎銘，「貪污腐化成因之實證分析」，發表於 2001 臺灣政治學會學術研討會論文（臺北：臺灣政治學會，2001 年 12 月 15 日），頁 4。

¹¹ 陸建華，中國社會問題報告（北京：石油工業出版社，2002 年 1 月），頁 113。

¹² 景杉主編，中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991 年 5 月），頁 274。

¹³ 同註 12，頁 274。

道德標準相違背的行為，為個人或小集團謀取私利，如官倒、貪污受賄、任人唯親、奢侈浪費、腐化墮落等現象。¹⁴

最後，嚴謹的界定，「貪污」與「腐敗」兩者在字義與內涵上有所差別，兩者不同處歸納如下：¹⁵（1）「腐敗」的概念橫跨體制敗壞與行為人舉止淪喪；而「貪污」之適用範圍限行為人之舉止淪喪；（2）「腐敗」為一政治性名詞，而「貪污」為法律性名詞。另外，有學者根據中國轉型期的特點對政治腐敗進行八種政治腐敗分類，詳見表1。至於貪腐之成因，學者歸納有：（1）行政組織及結構上的缺陷；（2）封閉的環境；（3）決策的偏差；（4）法令的繁多；（5）利益過於集中；（6）法令考量不夠周全；（7）行政作業程式繁複；（8）民主規範的欠缺；（9）人事制度的問題；（10）防制貪污規範不全；（11）缺乏強有力的肅貪機構。¹⁶

綜上所述，貪腐是指公職為實現其私利，違反法律制度或社會公認規範行為準則，利用職務之便，不正當的使用公共權力和資源，抑是破壞社會善良之風氣。

表 1 中國轉型期政治腐敗的類型劃分

劃分依據	具體分類		
	腐敗行為主體的性質和數量	個體腐敗	
腐敗行為主體的層級分佈	基層腐敗	中層腐敗	高層腐敗
腐敗行為的多發領域或部門	經濟領域	政治和行政	社會領域
腐敗行為的動機	因公型腐敗	徇私型腐敗	逐利型腐敗
腐敗行為的制度性成因	傳統型腐敗	過渡型腐敗	現代型腐敗
腐敗交易雙方得利情況	互惠型腐敗		勒索型腐敗
腐敗行為後果	輕微腐敗	一般腐敗	腐敗犯罪
人們對腐敗行為的寬容程度	白色腐敗	灰色腐敗	黑色腐敗

資料來源：何增科，「中國轉型期政治腐敗的類型、程度和發展演變趨勢」，香港中文大學中國研究服務中心，http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=142。

¹⁴ 周發源，「關於反腐敗鬥爭的思考」，湖南社會科學（長沙），2005年3月，頁56。

¹⁵ 林珮菁，「現階段中國大陸貪污問題及反貪法制之研究」，臺灣大學國發所碩士論文（2002年7月），頁4。

¹⁶ 宋筱元，「貪污發生原因之分析」，人力發展月刊，55期（1998年8月），頁16-24。

二、防治貪腐之重要性

總部設在巴黎的智囊機構「經濟合作與發展組織」(OECD)曾發表中國經濟綜合調查報告表示，貪腐猖獗正在威脅中共統治的合法性。經合組織發表的報告指出，中國普遍存在的嚴重貪腐正成為社會不滿的一個源頭，形成目前中國社會的主要不安因素，並對中共政權造成威脅。報告中特別強調，突顯了中國各地貪腐的複雜及廣泛程度，貪腐問題已對中國的經濟發展構成威脅，據估算貪腐造成的損失占中國國內生產總值3.0%到5.0%。人們對貪腐官員的不滿相當普遍，尤其是農村地區。¹⁷因此，貪腐一方面腐蝕了政府官員，敗壞了社會風氣，惡化了投資環境；另一方面還嚴重損害了政府的聲譽與威信，影響了改革聲譽和人民群眾對改革的預期，嚴重時將導致社會動盪，破壞一國經濟增長的可持續性，亦將對一國經濟產生毀滅性的影響，甚至衝擊到政權的穩定。

中國國家主席胡錦濤明確地指出：「腐敗現象是人類社會一個危害嚴重的痼疾，其存在有著深刻的歷史和現實原因。當今世界，隨著經濟全球化深入發展，一些腐敗犯罪呈現出有組織、跨國化的特點，這不僅影響有關國家政治、經濟、文化、社會的健康發展，也損害各國人民的切身利益。反對腐敗，是各國面臨的一項重大任務，也是國際社會面臨的共同課題。」此外，他又強調：「維護和平，謀求發展，促進和諧，是世界各國人民的共同願望。宣導廉政，反對腐敗，營造公平正義、清明廉潔、和諧穩定的良好社會氛圍，是實現國家經濟社會發展的必然要求，對促進世界和平與發展也具有重要意義。」¹⁸由此可知，貪腐之不治，將腐蝕國家政治之根基，減緩經濟之成長，阻礙健全社會之發展，甚至衝擊政權之穩定性。正因如此，中國領導人也再三強調，堅決懲治和積極預防腐敗，因它關係國家發展全局、關係最廣大人民根本利益、關係社會公平正義和社會和諧穩定。所以，反貪腐的重要性之影響層面可歸納為六點：（1）國家發展全局；（2）政權鞏固基礎；（3）人民根本利益；（4）經濟可持續性；（5）社會公平正義；（6）社會和諧穩定。

¹⁷ 「經合組織指貪腐猖獗動搖中共政權」，2003年10月5日，大紀元時報（香港版），<http://hk.epochtimes.com/5/10/3/9170.htm>。

¹⁸ 「胡錦濤：中國反腐倡廉要懲防並舉 注重預防」，2006年10月24日，新華網，http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-10/24/content_5242016.htm。

參、中國貪腐問題現況

在中國實施對外開放，對內搞活經濟之後，隨著經濟快速的成長和外來投資的加大，更伴隨各種權力下放進程的延伸，貪腐問題便滋生蔓延。在過去的數十年期間，被以各種方式揭露於公眾面前的貪腐案件數量、涉案官員數量、涉案中高級官員數量均在不斷上升，顯示出貪腐現象在中國社會裡不斷擴大，趨於嚴重化，貪腐的各種類型與特性也不斷推陳出新。中國現階段貪腐敗現象可謂五花八門，有一種概括把腐敗分為七種類型：拜金、拜物、聚寶、享受、徇私、徇情、貪色。¹⁹

中共官場的貪腐問題嚴重情形如何？依據中共官方的統計指出，2001年以後，每年貪腐大案件超過4萬件，平均每天至少109件，超過100萬人民幣的大案，在1993年有57件，但2000年以後，每年至少約1,300件，惡化23倍。再就2006年中央黨校、中宣部和社科院的聯合調查，在中國13億人當中，擁有個人資產超過5,000萬人民幣者有 27,310人，在這其中有超過一億元人民幣者有 3,220人，約佔九分之一。在這3,220人當中，高幹子弟佔了92%，遍及金融、外貿、股票、開發等領域，同時掌握大型工程案。此外，根據報導，外逃的處長級官員不少於4,000人，被貪污的金額高達1,913億美金，若與中國近幾十年年吸收的外資為6,500億美元相比，被貪官中飽私囊的金額高達將近三分之一。²⁰

根據國際透明組織(Transparency International)²¹的調查，在1995~1997年期間中國的貪腐印象指數(corruption perception index，簡稱CPI)²²排名在第50名以內，1995年還排名在第40名，當時貪腐情況還不太嚴重，但之後排名一路下跌，從

¹⁹ 陸建華，中國社會問題報告，頁114。

²⁰ 唐浩、張一靜，「投資中國六大警訊」，新紀元週刊，38期（2007年9月27日），頁28。

²¹ 國際透明組織成立於1993年，總部設在德國柏林，是國際上唯一專門致力於抑制貪污腐敗的國際性非政府組織(NGO)。該組織的發起人彼得·艾根(Peter Eigen)試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，從行賄、收賄兩大方向打擊貪腐，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量，一起為「更廉潔」的地球而努力。該組織已經在世界上85個國家成立了分會，希望透過其在世界各國分會，結合來自政府、企業正直廉潔人士，共同為制度的革新而努力。www.icjcp.moj.gov.tw/public/Attachment/icjcp/attach/反貪腐運動9404-2.doc。

²² 這個指標是基於大約10個覆蓋不同領域的調查的平均，在此基礎上進行由10到0的評分，得分越高表示腐敗程度越低。根據得分的高低一般被分為四個級別：清廉指數在8.0~10之間的國家基本上已經控制住腐敗，制度建設比較完善存在大量的腐敗機會，腐敗只是少數政府官員的個人行為；5.0~8.0之間的國家總體來說清廉狀況比較好，但仍然存在著一些容易滋生腐敗的領域；2.5~5.0之間的國家，總體來說它們的腐敗狀況比較嚴重，由於處於經濟、社會轉形期，社會發生著急劇的重大變革，存在著大量的腐敗機會，腐敗問題已經對這些國家的發展構成了嚴重的挑戰；0~2.5之間的國家中大部分的政治制度十分腐敗的，政府在反腐敗方面基本上無所作為，腐敗已經成為了一種社會風氣。

1998—2007年，中國的腐敗現象十分嚴重，尤其2005年排名更降至第78名，為歷年來最嚴重的一年。然而2006年與2007年貪腐問題略有改善，但依然相當嚴重，排名分別為第70名和第72名。（參見表2、圖1）由數據顯示，中國仍屬於世界上貪腐相當嚴重的國家之一。

表 2 1995 至 2007 年兩岸貪腐印象指數排名表

地區	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
臺灣	34	34	32	35	30	29	27	28	28	29	31	29	25
中國	72	70	78	71	66	59	57	63	58	52	41	50	40

資料來源：國際透明組織，www.transparency.org。

註：國際透明組織自1995年開始建構並公布貪腐印象指數，主要針對世界各國公部門貪腐情況進行評比。指數滿分是10分，分數愈高愈清廉。

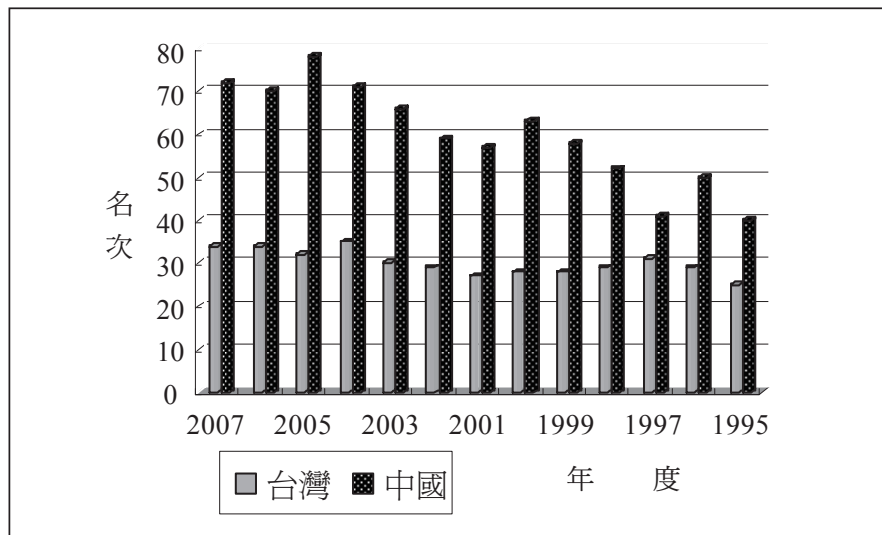


圖 1 1995 至 2007 年兩岸貪腐印象指數排名比較圖

資料來源：國際透明組織(Transparency International, TI)，www.transparency.org。

腐敗包括尋租型腐敗和資源流失性腐敗兩種。前者，中國政府擁有土地審批權，各級政府官員就利用手中的權利，控制土地的使用方向，為個人利益隨意減免地價，違規批地、更改建設規劃以及劃撥土地大量非法進入市場等，

大搞權錢交易；少數地方政府甚至運用行政手段，強圈耕地，暗箱操作，土地批租已經成為一些地方滋生腐敗的溫床。後者，資源流失性腐敗的收入直接來源於國有資源，如國有資產流失、各類稅收和公共支出流失等。改革開放後，隨著放權讓利改革的不斷進行，國有企業經營人員的經營自主權不斷擴大，國有企業經營人員從經營國有企業中獲得的私人利益也不斷增加。對於中國的改制企業來說也存在這種情形，據統計，到2000年底，51%的改制企業（30,140戶）逃避銀行貸款本息1,851億元，占改制企業貸款本息的32%（總額為5,792億元），占當年GDP的2.07%。²³

以現在的中國社保制度為例，企業及人民要將社保基金交給各地方政府來管理，而實施結果卻出現極端貪瀆腐敗情形，不少官員個人違法挪用資金來謀取私利，從表3得知，多個省市地區黨委書記或官員涉案，其中以上海市委書記陳良宇最為引人矚目，全部涉案貪官超過50人，挪用社保基金34.5億元貸給了與黃菊妻子密切的福禧公司；另有10億元違規放給了陳良宇兒子陳維力擔任總經理的華聞上海公司之控股公司。陳良宇為一些不法企業主謀取利益、袒護有嚴重違紀違法問題的身邊工作人員、利用職務上的便利為親屬謀取不正當利益等嚴重違紀問題。由此可知，中國官場官官相護、以權謀錢、以公濟私、貪腐弊案連連。

總之，現階段中國黨政官員貪污腐敗嚴重程度加劇，各領域中不乏有人競相以崗位之便或社會關係之利來謀私，導致社會綱紀廢弛、行為規範混亂、是非善惡界限含糊。在社會裡已經造成了各種嚴重的後果，其中之一就是嚴重敗壞了社會風氣，社會公平正義嚴重失序。

肆、中國防治貪腐措施

中國大陸改革開放初期，貪腐問題被稱為「嚴重的經濟犯罪活動」。在司法上處理的定位是「經濟案件」，打擊和懲治的政策舉措也陸續出臺，直到1988年才在官方文獻中第一次出現「腐敗」。而直到1993年，才正式開始部署反貪腐的各項工作，推動迄今，中國各省、市（區）制定出許多件關於加強領

²³ 馬凱主編，十一五規劃戰略研究（上）（北京：科學技術出版社，2005年10月），頁258-259。

表3 近年中國重大的社保基金貪瀆案件一覽表

時間 (年/月)	省市地區	非法挪用侵佔金額 (百萬人民幣)	貪瀆內容與懲處情形
2002/9	海南	20	因詐騙農村社會養老保險金2,000萬元，原海南達龍實業有限公司總經理龍泉潤被判死刑。
2004/3	山西太原	76.59	挪用社保基金7,659萬元，金融詐騙涉案金額近1.8億元。
2006	雲南紅和	60	雲南省紅河州原民政局局長羅理誠挪用6,000餘萬元農村養老保險金。
2006	河南濮陽	24.59	縣勞動和社會保障局挪用下崗職工養老保險金和生活費，修建辦公大樓及勞動培訓中心；另勞動保障局以減免企業應繳870多萬元養老保險費為代價換取六輛轎車使用權。
2006	黑龍江阿城	9.18	阿城市社保局將918萬元借給企業用做流動資金和擔保利息。
2006	浙江溫州	6	溫州市勞動保障局計財處挪用社保基金炒股。
2006	四川眉山	12.45	眉山市青神縣政府擠佔挪用社保基金。
2006	湖南益陽	0.69	益陽市大通湖區北州子鎮黨委政府作假套取社保基金。
2006/5	河北	38.17	河北省電力工司社保中心原基金管理員秦援非挪用社保基金炒股。
2006/6	上海市	4,450	以上海黨委書記陳良宇為首，全部涉案貪官超過50人，挪用社保基金34.5億元貸給了與黃菊妻子密切的福禧公司；另有10億元違規放給了陳良宇兒子陳維力擔任總經理的華聞上海公司之控股公司。
2006/11	湖北公安縣	25	公安縣委原副縣長楊政法挪用社保基金炒股。
2006/11	廣州市	700	前廣州市勞動保險公司經理劉雨宏因涉嫌違規審批社保基金7億餘元非法運營，造成損失5.2億元，被控濫用職權。
2006/11	浙江金華	89	前金華副市長盧福祿挪用社保基金（一說為託管金），由金信信託（現改名為浙商證券）投入股市炒股。
2007/4	四川綿陽	60	社保官員挪用6,000多萬元，共有8名官員被「雙規」。二名在雙規期間內自殺身亡。
2007/5	寧夏	393	寧夏社保基金的管理存在政策執行不嚴格、管理監督不規範，甚至侵佔挪用基金等嚴重違法違紀問題，共涉及社保基金3.93億元。
2007/9	深圳蛇口	40,000	蛇口工業區職工的社會保險養老金長期黑箱作業，招商局、蛇口工業區的官員和中國平安保險公司肆意挪用和侵佔400億人民幣，金額遠超過陳良宇案。

資料來源：童文薰，「從『勞動合同法』新制上路----看中共的盤算（3）」，新紀元週刊，第54期（2008年1月17日），頁64。

導幹部廉潔自律方面的規定、通知、決定等，例如2007年，最高人民檢察院修訂頒布了重特大瀆職侵權犯罪標準，有利於從嚴懲處瀆職侵權類犯罪，對政府機關工作人員會起到更好的警示作用。

從改革開放以來，中國反腐倡廉歷程基本上可區分為三個階段：（一）第一階段，從十一屆三中全會至十三屆四中全會。這一階段，中共中央作出了一系列反腐倡廉重大決策和部署：恢復、重建了黨的紀律檢查機構；認真糾正群眾反映強烈的不正之風問題；開展了以打擊走私、套匯、貪污受賄等嚴重經濟犯罪活動為重點的專項鬥爭；用三年時間對黨的作風和組織進行全面整頓，推動全黨「一手抓改革開放，一手抓懲治腐敗」。（二）第二階段，從十三屆四中全會至十六大，逐步探索適合中國基本國情的有效開展反腐倡廉的基本路子。此一期間，明確把反腐敗鬥爭作為黨的重要任務和各級紀檢監察機關的重點工作；逐步建立健全反腐敗領導體制和工作機制；確立了領導幹部廉潔自律、查辦違紀違法案件、糾正部門和行業不正之風的反腐敗三項工作格局；在十五大以後提出了「標本兼治、綜合治理」的方針，加大治本的力度。（三）第三階段，十六大以來，黨中央把反腐倡廉工作融入經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設和黨的建設中，在堅決懲治腐敗的同時，進一步加大預防腐敗工作力度，試圖「走出了一條中國特色反腐倡廉道路」。²⁴現階段中共防治貪腐措施可歸納下列四項：

一、建立懲治和預防腐敗體系

中共第十六屆三中、四中全會都提出，要「建立健全與社會主義市場經濟體制相適應的教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系」。2005年1月，中共中央正式頒布實施《關於建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要》，明確提出了懲治和預防腐敗體系建設的指導思想、基本原則、主要內容和工作目標。《綱要》要求，充分發揮反腐倡廉思想教育的基礎性作用，築牢拒腐防變的思想道德防線；大力發展社會主義民主，調動黨員群眾支持和參與反腐倡廉的積極性；穩步推進制度創新，提高反腐倡廉的制度化、法制化水準；切實加強對權力的制約和監督，形成有效防範腐敗的機制；

²⁴ 「2008 中國檢察機關反腐倡廉戰略揭秘」，2008 年 1 月 14 日，長興新聞網，<http://cxnews.zjol.com.cn/cxnews/system/2008/01/14/010305391.shtml>。

認真執行黨風廉政責任制，全面形成反腐倡廉的整體合力。²⁵

中共自十六大以來，胡錦濤總書記對黨風廉政建設和反腐敗鬥爭高度重視，他多次在中央紀委全會及中央黨校上發表重要講話，深刻闡述了事關黨和國家工作全局的一系列重大問題，要求各級黨委充分認識反腐敗鬥爭的長期性、艱巨性、複雜性，強調要把反腐倡廉建設放在更加突出的位置。例如，2006年12月25日中共中央政治局召開會議，聽取中央紀律檢查委員會2006年工作彙報，分析當前黨風廉政建設和反腐敗工作形勢，研究部署2007年黨風廉政建設和反腐敗工作。中共中央總書記胡錦濤主持會議時強調，全黨要進一步統一思想，深刻認識黨風廉政建設和反腐敗鬥爭的長期性、複雜性、艱巨性，堅持反腐倡廉戰略方針，適應中國特色社會主義事業總體布局的要求，把反腐倡廉工作融入經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設和黨的建設之中，推進懲治和預防腐敗體系建設，拓展從源頭上防治腐敗工作領域。要堅持標本兼治、綜合治理、懲防並舉、注重預防的方針，突出重點，繼續抓好領導幹部的教育、監督和廉潔自律，繼續抓好大案要案查處，繼續抓好糾正損害群眾利益的不正之風，繼續抓好源頭治理、推進體制機制創新，以更堅決的態度、更有力的措施、更扎實的工作，深入開展黨風廉政建設和反腐敗鬥爭。要大力發揚求真務實、真抓實幹的精神，大力提倡艱苦奮鬥、勤儉節約的風氣，加強思想道德教育和黨紀國法教育，加強對科學發展觀貫徹落實情況的監督檢查，加強對各項反腐倡廉規定落實情況的監督檢查，促進社會主義和諧社會建設。²⁶

再如，中共中央總書記胡錦濤2007年1月9日在中央紀律檢查委員會第七次全體會議上，以及2008年1月15日在第十七屆中央紀律檢查委員會第二次全體會議上，均強調當前黨風廉政建設和反腐敗鬥爭任務仍然艱鉅，準確把握黨風廉政建設和反腐敗鬥爭面臨的形勢和任務。²⁷胡錦濤強調，開展反腐倡廉工作要突出重點，當前要下大氣力抓好以下四個方面的工作。第一，必須進一步抓好領導幹部教育、監督和廉潔自律。要從思想道德教育這個基礎抓起，不斷夯實廉

²⁵ 「十六大以來中國特色反腐倡廉道路取得顯著成效」，2007年9月10日，新華網，http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2007-09/10/content_6697188.htm。

²⁶ 「胡錦濤主持政治局會議 部署黨風廉政建設和反腐敗工作」，2006年12月25日，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-12/25/content_5530240.htm。

²⁷ 「胡錦濤在十七屆中央紀委二次全會上發表重要講話：強調加強以完善懲治和預防腐敗體系為重點的反腐倡廉建設，努力為發展中國特色社會主義提供有利條件和堅強保障」，2008年1月16日，人民網，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/6778815.html>。

潔從政的思想道德基礎、築牢拒腐防變的思想道德防線。要認真執行黨內監督各項制度，抓好領導幹部廉潔自律，切實解決領導幹部廉潔從政方面存在的突出問題；第二，必須進一步抓好大案要案查處。要始終保持懲治腐敗的強勁勢頭，依照黨紀國法，堅決查處各類違紀違法案件，堅決懲處腐敗分子；第三，必須進一步抓好糾正損害群眾利益不正之風的工作。要堅持把解決損害群眾利益的突出問題作為黨風政風建設的工作重點，著力解決當前群眾反映強烈的嚴重侵害群眾利益的問題；第四，必須進一步抓好反腐倡廉工作體制機制創新。要抓住正確行使權力這個關鍵，建立健全結構合理、配置科學、程式嚴密、制約有效的權力運行機制，加強對制度執行情況的督促檢查，堅決維護制度的權威性和嚴肅性。²⁸

二、改進黨風加強反腐倡廉建設

十六大以來，中共中央頒佈實施了《中國共產黨黨內監督條例（試行）》，修訂發布《中國共產黨紀律處分條例》、《中國共產黨權利保障條例》和《中共中央紀委關於嚴格禁止利用職務上的便利謀取不正當利益的若干規定的通知》等黨內重要法規，以改進黨風，並加強反腐倡廉建設。中共中央總書記胡錦濤2007年10月15日在十七大政治報告中毫不諱言地承認，黨的工作與人民的期待還有不小差距，前進中還面臨不少困難和問題，突出的其中之一是，一些基層組織軟弱渙散；少數黨員幹部作風不正，形式主義、官僚主義問題比較突出，奢侈浪費、消極腐敗現象仍然比較嚴重。同時，他也強調，堅持黨要管黨、從嚴治黨，貫徹為民、務實、清廉的要求，以完善懲治和預防腐敗體系為重點加強反腐倡廉建設。胡錦濤提出全面推進黨的建設的六項工作之一，切實改進黨的作風，着力加強反腐倡廉建設。要堅持群眾路線，真誠傾聽群眾呼聲，真實反映群眾願望，真情關心群眾疾苦，多為群眾辦好事、辦實事，做到權為民所用、情為民所繫、利為民所謀。以求真務實作風推進各項工作，多幹打基礎、利長遠的事。加強調查研究，改進學風和文風，精簡會議和文件，反對形式主義、官僚主義，反對弄虛作假。宣導勤儉節約、勤儉辦一切事業，反對奢侈浪費。全黨同志特別是領導幹部都要講黨性、重品行、作表率。堅決懲治和有效預防腐敗，關係人心向背和黨的生死存亡，是黨必須始終

²⁸ 「胡錦濤在中紀委七次全會上發表重要講話」，2007年1月9日，新華網，http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2007-01/09/content_5583241.htm。

抓好的重大政治任務。嚴格執行黨風廉政建設責任制。堅決糾正損害群眾利益的不正之風，切實解決群眾反映強烈的問題。堅決查處違紀違法案件，對任何腐敗分子，都必須依法嚴懲，決不姑息。²⁹

現階段中國全國檢察機關反貪腐作為的主要方向是：突出查辦大案要案；重點查辦發生在領導機關和領導幹部中的貪污賄賂、失職瀆職等犯罪案件，查辦官商勾結、權錢交易和嚴重侵害群眾利益的犯罪案件；集中查辦群眾反映強烈、案件多發的行業和領域的職務犯罪案件。根據中國最高人民檢察院2003年1月至2007年11月的統計顯示：全國檢察機關這一期間共立案偵查國家工作人員職務犯罪案件178,405件207,935人，其中貪污受賄10萬元以上、挪用公款百萬元以上的案件34,939件，縣處級以上國家工作人員13,790人。其中大案、要案比例分別從2003年的46.8%和6.3%，上升為2006年的54.2%和6.8%，2007年1至11月的58.1%和6.5%。此外，在這一期間，偵查商業賄賂案件19,573件；偵查瀆職侵權案件34,726件41,686人；抓獲在逃職務犯罪嫌疑人4,456人，追繳贓款贓物及非法所得263億多元。³⁰甚至法院對於貪污受賄犯罪情節重大者亦處於死刑，如2007年12月初，吉林省白城市中級人民法院審理作出判決，東北高速原董事長張曉光因犯貪污、受賄、巨額財產來源不明等5宗罪被判處死刑，緩期兩年執行。由以上資料顯示，中國最高人民檢察院近幾年來查辦的貪污受賄犯罪案件，無論大案或要案均有增加趨勢，亦說明政府部門查處違紀違法案件的用心。

三、完善制約和民主監督機制

胡錦濤在十七大政治工作報告中也強調，要發展社會主義民主政治，要健全民主制度，豐富民主形式，拓寬民主管道，依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，保障人民的知情權、參與權、表達權、監督權。同時，完善制約和監督機制，保證人民賦予的權力始終用來為人民謀利益。落實黨內監督條例，加強民主監督，發揮好輿論監督作用，增強監督合力和實效。（參見表4）

²⁹ 胡錦濤，高舉中國特色社會主義偉大旗幟為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥——在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告（北京：人民出版社，2007年10月），頁5、54-55。

³⁰ 「2008中國檢察機關反腐倡廉戰略揭秘」，2008年1月14日，長興新聞網，<http://cxnews.zjol.com.cn/cxnews/system/2008/01/14/010305391.shtml>。

表 4 「十七大」政治報告中有關發展社會主義民主政治與防治貪腐之主要內容

項 目	內 容
<p>擴大人民民主，保證人民當家作主。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要健全民主制度，豐富民主形式，拓寬民主管道，依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，保障人民的知情權、參與權、表達權、監督權。 2. 支持人民代表大會依法履行職能，善於使黨的主張通過法定程式成為國家意志；保障人大代表依法行使職權，密切人大代表同人民的聯繫，建議逐步實行城鄉按相同人口比例選舉人大代表。 3. 支援人民政協圍繞團結和民主兩大主題履行職能，推進政治協商、民主監督、參政議政制度建設；把政治協商納入決策程式，完善民主監督機制，提高參政議政實效。 4. 堅持各民族一律平等，保證民族自治地方依法行使自治權。推進決策科學化、民主化，完善決策資訊和智力支援系統。加強公民意識教育，樹立社會主義民主法治、自由平等、公平正義理念。
<p>發展基層民主，保障人民享有更多更切實的民主權利。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人民依法直接行使民主權利，管理基層公共事務和公益事業，實行自我管理、自我服務、自我教育、自我監督，對幹部實行民主監督，是人民當家作主最有效、最廣泛的途徑，必須作為發展社會主義民主政治的基礎性工程重點推進。 2. 要健全基層黨組織領導的充滿活力的基層群眾自治機制，擴大基層群眾自治範圍，完善民主管理制度，把城鄉社區建設成為管理有序、服務完善、文明祥和的社會生活共同體。
<p>全面落實依法治國基本方略，加快建設社會主義法治國家。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要堅持科學立法、民主立法，完善中國特色社會主義法律體系。 2. 加強憲法和法律實施，堅持公民在法律面前一律平等，維護社會公平正義，維護社會主義法制的統一、尊嚴、權威。推進依法行政。 3. 深化司法體制改革，保證審判機關、檢察機關依法獨立公正地行使審判權、檢察權。 4. 尊重和保障人權，依法保證全體社會成員平等參與、平等發展的權利。
<p>壯大愛國統一戰線，團結一切可以團結的力量。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要貫徹長期共存、互相監督、肝膽相照、榮辱與共的方針，加強同民主黨派合作共事，選拔和推薦更多優秀黨外幹部擔任領導職務。 2. 牢牢把握各民族共同團結奮鬥、共同繁榮發展的主題，保障少數民族合法權益，全面貫徹黨的宗教工作基本方針，發揮宗教界人士和信教群眾在促進經濟社會發展中的積極作用。

<p>加快行政管理體制改革，建設服務型政府。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政管理體制改革是深化改革的重要環節。 2. 要抓緊制定行政管理體制改革總體方案，著力轉變職能、理順關係、優化結構、提高效能，形成權責一致、分工合理、決策科學、執行順暢、監督有力的行政管理體制。健全政府職責體系，完善公共服務體系。 3. 加快推進政企分開、政資分開、政事分開、政府與市場仲介組織分開，減少和規範行政審批，減少政府對微觀經濟運行的干預。 4. 加大機構整合力度，探索實行職能有機統一的大部門體制，健全部門間協調配合機制。
<p>完善制約和監督機制，保證人民賦予的權力始終用來為人民謀利益。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確保權力正確行使，必須讓權力在陽光下運行。 2. 要堅持用制度管權、管事、管人，建立健全決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制。 3. 落實黨內監督條例，加強民主監督，發揮好輿論監督作用，增強監督合力和實效。

資料來源：「胡錦濤強調，堅定不移發展社會主義民主政治」，2007年10月15日，新華網，http://news.xinhuanet.com/video/2007-10/15/content_6883543.htm。

據概略統計，自十六大以來，中央紀委、監察部共制定或修訂法規和規範性檔160多件，會同有關部門起草制定40多件，地方和部門起草1,000多件。這些黨內條規和法律法規的頒布實施，為反腐倡廉法規制度建設奠定了基礎。還有一系列黨風廉政和反腐敗法規制度正在抓緊制定之中，將於今後陸續頒布實施。反腐倡廉法規制度建設已經或正在實現六個方面的重要轉變：（1）即對反腐倡廉要靠法制的認識由中央大力宣導向全黨形成共識轉變；（2）法規工作目標由單項零散的規劃向完整配套的法規制度體系轉變；（3）法規工作重心由側重懲治向懲防並舉、注重預防轉變；（4）法規工作方法由被動應急向主動應對轉變；（5）法規工作內容由側重制定新法向立、改、廢、釋並舉轉變；（6）法規工作局面由主要依靠紀檢監察機關抓向全黨動手抓法規制度建設轉變。³¹

四、成立「國家預防腐敗局」

中共中央、國務院配合反腐倡廉戰略方針，以及履行《聯合國反腐敗公約》而採取的重大舉措，特別於2007年9月成立「國家預防腐敗局」。該局屬於國務院直屬機構，其主要職責有三：一是負責全國預防腐敗工作的組織協調、

³¹ 「十六大以來的反腐倡廉建設」，2007年9月18日，新華網，http://news.xinhuanet.com/theory/2007-09/18/content_6744018.htm。

綜合規劃、政策制定、檢查指導；二是協調指導企業、社會團體、仲介機構和其他社會組織的防治腐敗工作；三是負責預防腐敗的國際合作和援助。³²中共成立國家預防腐敗局，試圖從源頭上預防和治理腐敗的重大舉措，打破了以往的反腐格局，使反腐機制更趨於科學性。然而，北京理工大學教授胡星斗表示，「中國政府近年一再強調以『教育、制度、監督』三位一體方法，杜絕腐敗，成立預防腐敗局的策略是正確的，但如何預防，成效多少，就很成疑問。該局隸屬國務院，而非如香港廉政公署般直接向行政長官負責，獨立性亦備受質疑。」胡星斗認為，內地要預防及根治腐敗，就要建立三個制度：一是新聞監督制度，傳媒可以如實揭露腐敗行為；二是保護舉報人制度，民眾揭發官員腐敗不被追究；三是財產申報及實名制度，實現官員資產透明化。³³

中國除了成立「國家預防腐敗局」外，目前中國全國各級檢察機關均設立反貪污賄賂局，反貪腐工作人員達到36,000餘名。綜觀中國反貪腐作為有五方面經驗：（一）建立反貪偵查一體化機制，增強反貪偵查的整體效能；（二）加強調查研究和資訊交流，組織查辦發生在重點領域的貪污賄賂犯罪案件；（三）加強偵查裝備現代化建設，提高反貪偵查工作的科技含量；（四）加強反貪偵查隊伍專業化建設，提高偵破貪污賄賂犯罪案件的能力；（五）加強國際反貪合作，共同打擊跨國貪污賄賂犯罪。³⁴

伍、結論

中共中央領導人無論胡錦濤或溫家寶已充分體認反貪腐工作的重要性與迫切性，尤其近幾年來更將此一工作視為反腐敗鬥爭，具有長期性、複雜性與艱鉅性，未來勢必把反腐倡廉工作更融入黨的建設、政治建設、經濟建設、文化建設和社會建設之中，同時試圖建立健全教育、制度、監督（三位一體）並重的懲治和預防腐敗體系建設，並從四大面向著手：思想道德教育、體制機制創新、不正之風糾正和大案要案查處，力求標本兼治、綜合治理、懲防並舉、注

³² 「國家預防腐敗局掛牌」，2007年9月14日，星島日報，<http://www.kungfuboard.com/forums/showthread.php?t=43660>。

³³ 「國家預防腐敗局掛牌」，2007年9月14日，星島日報，<http://www.kungfuboard.com/forums/showthread.php?t=43660>。

³⁴ 「反腐：各國在行動 中國數萬反貪專職者剿腐敗」，2006年10月25日，新華網，http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-10/25/content_5246839.htm。

重預防（參見圖2）。從中國紀檢機構、監察機構、檢察機構、審計機構投入反貪腐的大量人力物力而言，反腐敗的力度和成本應是相當龐大的，但貪腐事件仍層出不窮。高官的貪污腐敗已經從開始的生活腐化性貪腐發展到貪婪攫取性貪腐。比較著名的重大貪腐案件，例如上海市委書記陳良宇、北京副市長劉志華、天津市檢察院檢察長李寶金、安徽副省長何閩旭、江蘇省人大常委會副主任王武龍、山東省委副書記兼青島市委書記杜世成、國家統計局長邱曉華等等。

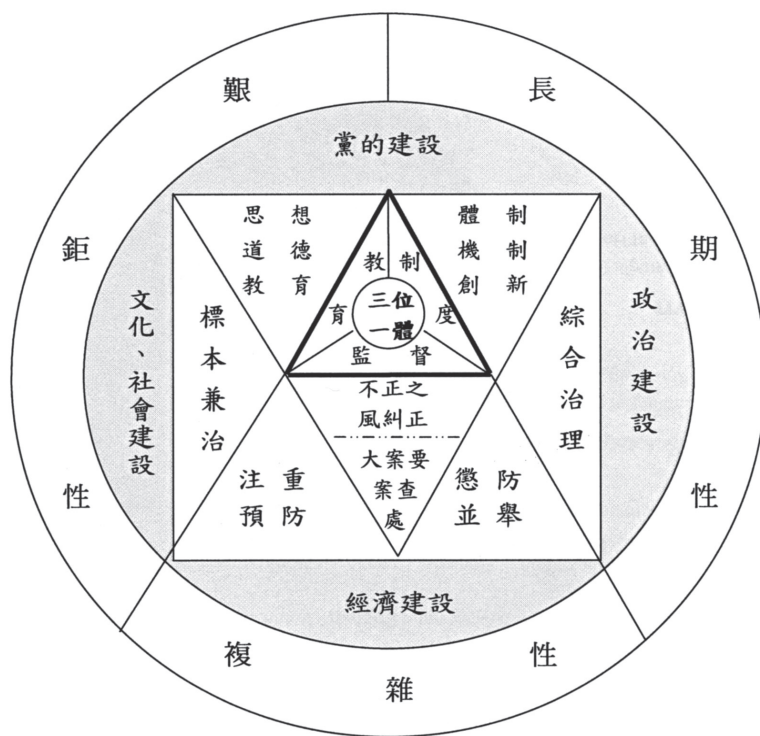


圖 2 中共反貪腐工作重點與方針

資料來源：作者研擬。

貪腐現象的層出不窮發生和蔓延之最根本的原因在於現行體制中種種弊端的作用，遠遠甚於為克服此種弊端而擬定的措施，有大陸學者指出：「在權力實際上得不到有效監控、民主參與制度不完善的情況下，政治體制存在著諸

多缺口和漏洞，對腐敗行為既不能防範於未然，也不能嚴懲逾其後，在反腐敗鬥爭中，甚至不免陷入腐敗份子、腐敗機關反腐敗的尷尬局面中——自然是腐敗之風愈演愈烈。」³⁵更何況「上有政策，下有對策」，有些地方反腐敗要看領導，且形成共犯結構，官官相護，正如順口溜所言：「反腐敗要看風頭，看來頭，看領導點頭、搖頭、還是皺眉頭。」「腐敗不能不反，不能真反，不能大反。」「（反腐敗像火車進站）吼得兇，進得慢，馬上就到站。」³⁶

根據美國華盛頓時報報導，中國貪腐問題已致命地影響大陸經濟發展，以及侵蝕共產黨執政之根基，甚至傷及美國、日本和外國投資者。³⁷因此，中共若欲有效地解決貪腐問題，領導階層應加速推動政治體制改革，因為中國現行政治體制仍以中國共產黨為主，一黨獨大，其他小黨影響力極為有限，欠缺不同政黨、媒體與人民有效的監督，故貪腐問題層出不窮。所以，縱使中共領導人胡錦濤在十七大政治報告中，強調發展社會主義民主政治之內涵，且採取一些防治措施，但受限於既有政治體制，其反廉倡腐的成效勢必有限，值此之故，未來在改革過程中，應本著民主政治的基本要義：（一）以民權為依歸，達全民政治之實——主權在民、全民政治；（二）以平衡為機制，收分工制衡之用——權能區分、五權分立；（三）以權限為劃分，享因地制宜之效——均權制度、地方自治；（四）以法治為準則，謀全民社會之福——自由秩序、民主效能；（五）以政黨為組織，發良性競爭之功——政黨政治、民主政治。惟有如此方能有效地遏止貪腐現象。

³⁵ 陸建華，中國社會問題報告，頁 136。

³⁶ 魯文，當代順口溜，頁 24-25。

³⁷ Richard Halloran, "Chinese Corruption," *The Washington Times*, December 2, 2007, <http://www.washingtontimes.com/article/20071202/COMMENTARY/112020007/1012>。

近年中共在非洲外交戰略軟權力 運用之觀察

專題
研究

Observation on the Soft Power Exerted in China's Recent African
Foreign Strategy

廖德智 (Martin Liao)

亞東技術學院通識教育中心兼任講師

摘要

近日科蘭滋克 (Joshua Kurlantzick) 魅力攻勢：中共軟權力如何改變世界 (Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World) 一書問世後，曾引起海內外人士熱烈討論，有關中共近年來在外交戰略之軟權力運用與影響再度受到全球矚目。

本文就 2003 年來，在中共「和平崛起」、「和平發展」與「和諧世界」口號下，以宏觀角度以中共外交戰略對非洲之軟權力的運作加以檢視，並提出個人觀察心得。本文認為，在國際體系內正在崛起的中國大陸，不斷地運用軟權力於外交領域，以確保達成邁向世界強國之目標。中共對非洲各國的軟權力運用，雖略具成效，却引發國際輿論的批評，未來仍無法避免；同時，對中華民國在非洲外交已形成重大衝擊，深值檢討改進。

未來 10 年，中共與美國在非洲的競逐成為中共能否達成世界強權目標的重大考驗與前哨戰！

關鍵詞：非洲、外交戰略、軟權力、和平發展

壹、前言

近日科蘭滋克(Joshua Kurlantzick)所著魅力攻勢：中共軟權力如何改變世界(Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World)一書問世後，曾引起海內外人士熱烈討論，有關中共近年來在外交戰略之軟權力的運用與影響再度受到全球矚目。

事實上，中共自「改革開放」以來經濟成長快速，漸由亞洲政治強權轉變為經濟強權。¹1993年英國倫敦「國際戰略研究所」曾發表類似評估報告：「至2010年中共將成為世界最強大的經濟大國」。²在中共政治與經濟實力日益強大之際，有關「中國威脅論」與「大國崛起」問題不斷在國際間討論，中共對此先後以「和平崛起」、「和平發展」及「和諧世界」做為宣示性的回應，並據以做為未來重要國家發展方向及外交戰略。

在科蘭滋克書中曾以緬甸為例：中共新移民潮，經貿成長，華文熱，中共援助計劃及大量現代中國城市文化輸出，所有「軟權力」(soft power, 另有人譯為軟實力或柔性權力)因素正不斷在聚集。甚至他在書中坦承中共軟權力運用在其它各地相當成功，其對外之文化與經濟影響力足以取代美國地位。³

科蘭滋克著作所以引起各國關注，主要為中共在外交戰略調整下，不斷運用軟權力，不久的未來中共國力足可匹敵世界強權--美國。中國威脅(The Rise of China)作者威廉·歐佛(William H. Overholt)認為，中共對經濟成長所採取的措施出乎一般人所預料，在工業方面，先發展輕工業再發展重工業；另外，中國大陸軍隊裁減兵力，與鄰國和平共處，此種外交與經濟配合的運用為中共歷史上所僅見。⁴此點，引發筆者對中共在外交戰略上的研究動機，想了解近年來正在崛起中的中共在外交戰略上軟權力的運用是否不斷增強？中共除了經貿與外交配合措施之外，還使用其它何種軟權力工具？中共最近少談「和平崛起」，不斷對外宣稱「和平發展」並強調「和諧世界」，其背後是否會進行實質性的

¹ *Newsweek*, November 15, 1993, p.12.

² 黎健，「評大陸經濟波動及其影響」，中國大陸研究（臺北：政治大學國關中心，1993年7月），頁41。

³ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007), p.107.

⁴ 威廉·歐佛(William H. Overholt)著，鄭正鈐、湯明麗譯，中國威脅(The Rise of China)（臺北：智庫，1995年），頁5。

「爭霸」活動？

中共在2003年開始正式提出「和平崛起」後，為了避免刺激其他國家，近年來中共重要領導人於國際間不斷宣揚「和平發展」與「和諧世界」之外交理念，持續配合國家建設所需的能源與經貿活動，積極展開外交活動。

所謂「軟權力」原由美國哈佛大學教授奈伊（Joseph S. Nye）在80年代所提出，他將國力區分成「硬權力」（hard power）與「軟權力」（soft power）。前者是指有形的權力要素，如軍事力量；後者指無形要素，如同一國以其制度、文化、政策上的優越性或道德性，以展現其吸引力。雖然文化價值為軟權力的核心，但仍須透過外交政策加以支持。新自由制度主義者重視「軟權力」，認為軟權力愈來愈重要，國家利益獲得與「軟權力」的強化密不可分。奈伊認為政府力量來自三方面：軍事力、經濟力及軟權力，其內涵包括魅力（attractive）與議題設定（agenda setting），國家透過各式各樣的外交手段、滲透其價值、文化、政策及制度，使對手國家朝向其所期盼的方向行動。在國際政治中他主張「軟權力」可與「軍事力」、「經濟力」並列為重要力量，一國政府可同時運用「軟」、「硬」權力以獲取國家最大利益。⁵

中共認為國家和平崛起符合中共的戰略利益，軟權力既是推動中國和平崛起的重要因素，也是衡量和平崛起的重要指數，具有權力所不能及的特殊作用，中共要實現和平崛起離不開軟權力的培養和運用。⁶

因此，在現階段中共「崛起」或「發展」之際，於國際政治舞臺上，其軟權力的運用與外交戰略密不可分。

國際關係研究途徑種類繁多，其目的在先提出問題所在，進而評估並採取適用的理論。政治學方法論大師黎法特（Arend Lijphart）在文中提到，一般理論一經案例獲得驗證，不僅可增進理論解釋與運用能力，亦可使吾人了解有些理論難以解釋的原因所在。⁷本文主要在探究中共在外交戰略之軟權力運用，並透過國際體系理論研究以中共在非洲外交戰略之軟權力運用做為案例。

⁵ 楊名豪，「軟權力：世界政治的成功之道」，2007年11月24日，中華歐亞基金會（研究議題）網頁，<http://www.fics.org.tw/issues/subject1.asp?sn=1795>。

⁶ 宋效峰，「試析中國和平崛起中的軟權力因素」，求是（北京），第2005卷第8期，2005年8月，頁76-79。

⁷ Arend Lijphard, "Comparative Politics and Comparative Method," *American Political Science Review*, Vol.65, No.3 (September 1971), pp.689-691.

對中共而言，對非洲外交政策不僅為了原物料及石油需求，更有外交戰略上考量以追求全球霸權地位、與臺灣相關的統一問題之處理。⁸因此非洲將是考驗中共軟權力能否獲得持續運用的重要地區。⁹

本文以非洲做研究案例，筆者認為非洲對中共在外交上具有重大意涵：（一）非洲為中共油源及部分礦產重要來源地區，亦為中共產品重要外銷地區；（二）中共對非洲除建立「中非合作論壇」平臺外，近年大量經濟援助非洲國家，並予以免除外債及培訓人才等，對非洲影響層面日益擴大；（三）非洲為中共與美國相繼爭取或積極影響的地區，去年5月中共宣布，將捐贈1億5,000萬美元在衣索匹亞首都迪斯阿貝巴興建非洲聯盟新總部，美國國防部在10月在非洲設立「非洲軍事指揮部」(The United States Africa Command, AFRICOM)，¹⁰在中共對非洲國家影響日深之際，未來美國與中共在非洲的競爭將日益尖銳；（四）非洲國家一向為聯合國支持中共「大票倉」所在，在兩岸日形激烈的外交競逐中，非洲國家已成為支持中共的重要力量；（五）中共領導人曾說，把握「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎」，¹¹筆者認為其分別屬於中共之近、中、長期外交工作重點，非洲終將成為發展中國家之重要基礎。未來中共是否能順利成為世界強權，在非洲外交戰略的成敗將是一大關鍵。

本文研究時間自2003年起至2007年止，在研究架構上，首先對問題加以陳述並對相關用詞加以定義，其次在討論國際體系與中共外交戰略關係，再論中共在非洲外交戰略之軟權力運用，包括外交平臺建構、石油外交及其它相關軟權力運用。最後，筆者就研究觀察結果加以歸納並做出結論。相關文獻以中國大陸或香港第一手文獻、美國及臺灣相關研究文獻為主。本文認為，於國際體系內正在崛起的中國大陸，不斷運用軟權力於外交領域，以確保達於邁入世界強國之林目標。

⁸ He Wenping, "The Balancing Act of China Africa Policy," *China Security*, Vol.3 (Summer 2007), p.24.

⁹ He Wenping, "The Balancing Act of China Africa Policy," p.28.

¹⁰ 郭崇倫，「中國在非洲的新殖民主義」，中國時報，2007年11月20日，F5版。另外，美國「非洲軍事指揮部」設置係基於未來非洲在經濟、戰略價值及反恐任務需要設置該單位，2007年11月10日，<http://www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp>。

¹¹ 「新階段的中國外交」，2007年10月22日，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2007-10/22/content_6920351.htm。

貳、國際體系與中共外交戰略

從國際政治角度看，國家對外行動係在國際體系內進行，因此，一個國家的外交戰略與國際體系有關。

一、國際體系與外交戰略

「國際政治」係指國際行為者當中在某一時空所產生的互動關係。「國際體系」為一結構性概念，主要在描述某種持續而具規則性的互動模式。

具體而言，國際體系為二個以上國家經由互動而形成一種有秩序的狀態。國際體系與國家之間互動關係密切，在國際體系下研究如何形成外交互動關係，以凱普蘭（Morton Kaplan）最具代表性，他認為國際體系會對國家角色產生制約。另外，郝思迪（Holsti）提出看法，他認為國際體系對各國之制約關係表現在各國領袖對自己國家角色之體認。另外，國家的外交政策不同為國家利益不同所致。¹²

何謂「外交」？國家為達成國家目標，維護世界和平與安全，運用政治、經濟、文化、心理與軍事等所有國力，在國際社會所進行的組合與互動行為即為外交。¹³美國李爾齊（Charles O. Lerche Jr.）教授稱：「外交是為了達到國家目標與維護國家利益與其他國家發生關係時所採取的路線與決定。」¹⁴其特質有三：（一）整體性政治行為：包含在內政上建立一個自動調節的社會體系，發展為全民政治，在國際體系中創造有利形勢，維護國家利益與世界和平；（二）國家戰略之執行：依國家戰略指導，制訂政策與目標，即外交政策與目標；（三）以和平做為主要運作方式：有節制地使用權力處理國際事務，化解衝突以達成合作關係。¹⁵質言之，外交戰略可為國家戰略的一部分，其範圍較外交政策為廣，在戰略思維與戰略構想下，外交政策得隨時加以調整。

外交政策與國際體系關係密切，一國的外交政策決策取決於該國內在與外在的權力資源。在不同的國際體系下，國家所處內外環境不同，其外交政策可能因國際體系不同調整。

¹² 詳見 Morton A. Kaplan, *Systems and Process in International Politics* (New York: John Wiley & Sons, 1957), p.21.

¹³ 李正中，*國際政治學*（上冊）（臺北：中正，1991年），頁114。

¹⁴ 李正中，*國際政治學*（上冊），頁114。

¹⁵ 李正中，*國際政治學*（上冊），頁114。

二、崛起中的中共外交戰略

前面提過，國際體系對國家角色會產生制約，在中共國力持續成長之際，在其對內、外環境交互影響下，國際體系對中共國家角色的影響不言可喻，任何國際行為動見觀瞻，或引起關注，或引發批評。在中共領導人的認知中，未來如何持續發展將面臨重大關鍵時刻與挑戰，此點對中共外交戰略自然會產生影響。

2002年冬天，胡錦濤出任國家主席不久，鄭必堅在一次隨行出訪美國行程中，曾被美國國務卿賴斯問及在中共國力不斷增強之際如何計劃運用，現場瀰漫著緊張氣氛，美國視中共為一種威脅使他感受深切。¹⁶之後，中共「和平崛起」之說應運而生。

從「和平崛起」到「和平發展」過程看，「和平崛起」首次正式出現是在2003年11月3日鄭必堅在博鰲亞洲論壇演講中所提出，他認為在現今的時代條件下，中共只能選擇奮力和平崛起，即爭取和平的國際環境追求自我發展，以自己的發展來維護世界和平。12月10日，中共國務院總理溫家寶在美國哈佛大學演講明白指出中共選擇「和平崛起的發展道路」，12月26日，中共國家主席胡錦濤在毛澤東110週年誕辰座談會上強調，要堅持和平崛起的發展道路及獨立自主的和平外交政策。2005年中共更發表中國的和平道路白皮書，從中共重要領導人先後出現類似講話及對外重要文件看，「和平崛起」已成為中國大陸為新的國家戰略。

2004年3月中共10屆人大2次會議記者會中，溫家寶總理與外交部長李肇星分別闡述「和平崛起」含義及對國際社會的影響。溫家寶對此詮釋為：（一）充分利用世界和平大好時機努力發展和壯大自己；（二）中國崛起重點應放在自己的力量上，依賴廣大國內市場、充足勞動力及資金，及改革開放機制創新；（三）中國崛起離不開世界，必須堅持對外開放政策，在平等互利基礎上與世界各友好國家發展經貿關係；（四）需要長時間甚至幾代人的努力奮鬥；（五）中國崛起不會妨礙、威脅任何人，中國現在不會稱霸，即使未來強大亦

¹⁶「中國研究員縱論『中國和平崛起』」詳見 <http://blog.roodo.com/jefflee1982/archives/484430.html> September 14, 2005。鄭必堅曾任中共黨校副校長及中國改革開放論壇理事長。另外，鄭必堅於2002年隨中共領導人出訪美國，感到美國對中共未來發展持有疑慮，回國後針對國際間「中國威脅論」及「中國崩潰論」，經一年時間與中共20多位學者共同研究而來。見「中國研究員縱論『中國和平崛起論』的誕生和發展」，2004年4月23日，新華網，<http://www.xinhuanet.com/>。

不會稱霸。李肇星指出，中國發展最大特點為和平發展，不走過去殖民主義列強的路，中國和平發展給鄰國、給全世界帶來的不是障礙、威脅，而是機遇。¹⁷

中共「機遇」說，對內可喚起國內意識，迎頭趕上世界強國，對外可減輕中共崛起所帶的國際壓力與阻力。「機遇」為中共面臨關鍵時刻與挑戰之際，在國際體系內所產生外交戰略之認知與思維。

中共在2005年發表該白皮書為中共第一次對內對外政策整體上的政策白皮書，為中共首次以文告形式有系統地闡述中共的和平發展道路，除表達堅持既定道路外，同時提出與今後繼續走該戰略方針和政策措施。其主要背景與目的為：對內，中共在改革開放後取得相當成就，但仍處於社會主義初級階段；對外，不斷營造有利於中共崛起的國際環境。因為中共認為國際環境複雜多變，恐存在足以影響和平發展不穩定因素。¹⁸

另外，在2005年4月，中共國家主席胡錦濤參加雅加達「亞非峰會」，在講話中提到，亞非國家應「推動不同文明友好相處、和平對話、發展繁榮，共同構建一個和諧世界」。同年7月，胡錦濤在訪蘇聲明中提及「和諧世界」；9月，胡錦濤在聯合國總部發表演講，全面闡述「和諧世界」內涵。2006年8月在中共召開外事工作會議中，胡錦濤正式提出「和諧世界」外交政策方針。原由江澤民所推動「大國外交」戰略由胡錦濤所主導「和諧世界」外交戰略所取代。¹⁹

所謂「和諧世界」要點為：「改變衝突思路」、「共建和平與和諧的國際社會」；建設和諧世界理念為實踐國際關係所提出一種全新的模式，對於建設更加美好的世界具有非常積極的獨創意涵。該方針主張，以非意識型態和非對抗方式進行對話，進而尋求國際問題解決途徑；強調國際關係行為應採取理性、道德和規範的行動。²⁰

在中共崛起之際，國家重要領導人多方對全世界闡述其外交理念與價值，除了改善自我形象外，主要在爭取和平環境以追求國家發展。亦為新的國際體

¹⁷ 「『中國和平崛起論』的誕生和發展」，2007年10月23日，中國網，http://www.china.com.cn/zhuanti/115/hpdl/txt/2006-02/16/content_6125477.htm。

¹⁸ 「和平發展，中國的必由之路」，人民日報專訪中共現代國際關係研究院教授岳曉勇（白皮書起草參與人），2007年10月21日，中國政府入口網，http://www.gov.cn/zwhd/2005-12/23/content_134719.htm。

¹⁹ 施子中，「從『大國外交』到『和諧世界』--- 中共外交戰略之轉變」，*展望與探索*（臺北），第5卷第1期，2007年1月，頁8。

²⁰ 施子中，「從『大國外交』到『和諧世界』--- 中共外交戰略之轉變」，*展望與探索*（臺北），第5卷第1期，2007年1月，頁8。

系下的認知與反應。

回顧過去，對中共而言，中國大陸在「11屆3中全會」決定從「階級鬥爭」走向「改革開放」，在中共發展取得成果，進一步邁向世界強國之際，在國際間不想受到任何阻礙，更不容「中國威脅論」成為崛起的致命傷與絆腳石。²¹

近年來，中國大陸對非洲轉趨積極介入，不僅呈現出其對非洲大陸的企圖心與令人不安的目標，而且有關爭取能源、貿易及地緣戰略利益之議題更不斷地浮現。從中共對非洲政策的持續與變遷中，吾人可精確地判斷出中共對非洲關係之戰略考量。²²

參、中共非洲外交戰略軟權力之運用

一、外交戰略與軟權力

前面提過，中共對非洲外交政策不僅為了原物料及石油需求，中共對非洲外交戰略更涉及全球地位的追求與中國統一相關問題之處理。

10年前中共對非洲的影響仍屬有限，近年來中共已悄然地與非洲精英建立政經關係，其中與非洲40國以上簽訂有經貿協定，並與許多國家發展軍事關係，其對非洲的影響力大增。²³以上的發展，筆者認為主要在於中共對非洲運用權力的結果。對中共而言，非洲地區將是未來中共能否持續提升其軟權力的一大考驗，從中共外交戰略之軟權力之運用來看，非洲具有代表性。

中共從美國經驗做借鏡、近年國際經驗與教訓及傳統歷史文化中獲得對軟權力的學習與運用。（一）美國經驗與借鏡：二次世界大戰後，美國國力成長而為世界超強，但目前呈現衰退狀。奈伊教授提出「軟權力」之說，使中共引以為借鏡，希未來中共強大後不致重蹈覆轍。所謂軟權力包括三方面：文化、政治價值觀、外交手段。簡言之其為吸引力，良好形象與信用，給予人們好感，以柔軟身段或柔性力量來達成目標；（二）近年來的國際經驗與教訓：以南中國海為例，中共為了南海主權曾多次對外用兵，並與菲律賓等國發生軍事

²¹ 近年中共認為美國大事渲染「中國軍事威脅論」、「中國經濟威脅論」、「中國環境威脅論」、「中國能源威脅論」等多個版本的「中國威脅論」層出不窮。見李勇，「中國外交面臨的新挑戰」，大公評論，2007年10月3日，<http://www.takungpao.com/news/07/10/03/LTB-803737.htm>。

²² Li Anshan, "China and Africa: Policy and Challenges," *China Security*, Vol.3, No.3 (Summer 2007), p.70.

²³ Joshua Eisenman and Joshua Kurlantxick, "China's Africa Strategy," *Current History* (May 2006), p.219.

衝突。2005年中共與菲、越兩國同意共開發具有爭議的南中國海。²⁴顯然，中共已學習到經驗與教訓。中共認為在21世紀初為中共「戰略機遇期」此期間可以大量投入國家建設，認為機不可失，尤其在崛起之際更應與人為善，不為天下先；（三）傳統歷史文化的影響：中共人民大學哲學學院教授張立文指出：「和合思想」是中華民族自我發展和追求和諧生活的精神支柱。並說：「和而不同」是中國傳統「和合思想」的重要內容。另外，中國人的傳統信念「遠親不如近鄰」的「和睦外交政策」，其目的在「睦鄰、安鄰、富鄰」。

換言之，中共軟權力運用固然受到奈伊的啟發，在思維上仍不免受到過去歷史經驗與中國傳統文化的影響。

「軟權力」為近年來國際關係研究的一個重要課題。美國學者奈伊及其相關著作，例如1990年發表於外交政策(Foreign Policy)刊物的文章中曾討論軟權力，具有相當代表性。從國際關係理論分析，軟權力主要是以新自由主義國際理論為基礎；該理論強調，國際關係的持續和平穩定，往往奠基於相關行為者之間以建立共同價值體系與文化觀念。因此，國際間行為者能夠相互理解，拉近彼此歧異，擴大彼此往來，甚至採取相同的制度，共同參與國際組織活動，如此可化解彼此可能之衝突，進而形成國際和平與穩定秩序。因此，強調「價值、理念」之軟權力逐漸成為雙邊外交是否可以持續穩定發展的重要因素。進入後冷戰全球化的時代，傳統上崛起國家依賴軍事力量不斷擴張領土的作法似已不可能實現。軟性權力強調「影響力」，例如中共國力崛起後中共對東協影響力就從經濟、軍事逐漸移轉至政治與文化。²⁵

中共的軟權力內涵較奈伊為廣，科蘭滋克認為軟權力在軍事與安全領域以外無所不包，其中不僅包括「大眾文化」(popular culture)及「公共外交」(public diplomacy)，更包涵了具有強制性的經濟與外交層次，如經援與投資，參與雙邊

²⁴ 2005年3月，中共、菲律賓和越南簽署「在南中國海協議區聯合海洋地震工作協議」，開啟實踐「擱置爭議，共同開發」新政策。此為中共政府展開一系列外交，積極促成南海地區合作開發的成果。根據協定，未來三年內，三國之國有石油公司將聯合勘探，探明該海域的地質結構和油氣儲量。蓋鑫民，「大國能源外交解析」，2005年9月20日，新華網，<http://news.sina.com/xinhuanet/index.html>。事實上，中共面對無法以武力解決南海諸島主權問題，南海諸國紛紛引進國際列強勢力共同開發，以達制衡中共為目的，中共才同意以合作開發代替衝突。然而，在中共「擱置爭議，共同開發」聲明下，去年12月間中共宣佈設立三沙市，意圖進一步掌握西沙、中沙、南沙諸島及周邊廣大海域，引發周邊國家緊張。

²⁵ 楊鈞池，「日本的『柔性外交戰略』」，2007年2月23日，東北亞研究中心網頁，<http://www.japanresearch.org.tw/china/scholar-108.asp>。

組織等，此即奈伊所稱「軟硬兼施」(carrots and sticks)。²⁶透過該權力工具的運用，中共憑藉此種力量以大幅改善形象。

筆者試著對中共軟權力定義為，一個國家不斷透過價值、理念之闡述，以國家利益與未來發展為考量，採取多面向、多層次、或明或暗方式對軟權力工具加以運用，以塑造良好國際形象及擴大國際影響力。換言之，軟權力重點在於影響目標國，依據發動國的思維、價值觀、行為模式及國際秩序等運作，使目標國的作為符合發動國的利益。

相關軟權力的運用方面，包括文化與教育，經貿與經援等工具，可透過正式或非正式外交管道加以推動，以達成國際形象塑造及所謂「和平發展」之目的。筆者發現，中國大陸在非洲軟權力的運用，其面向無所不包，含石油外交、經貿與文化，甚至提供人力資源培訓及醫療服務等項目，不一而足。受限篇幅，僅就外交平臺建構、石油外交及其它相關軟權力運用分別論述。

二、外交平臺的建構

據中共官方說法，中國大陸以「維護和平、謀求穩定、促進發展」之願望，為進一步加強中非在新形勢下的友好合作，共同應對經濟全球化挑戰，根據部分非洲國家建議而成立「中非合作論壇」。中共政府倡議召開中非合作論壇北京2000年部長級會議，認為該論壇為中共與非洲友好國家集體磋商與對話平臺，亦為南南合作下發展中國家間之合作機制。其特點為：（一）務實合作：加強磋商、擴大合作；（二）平等互利：政治對話與經貿合作並舉。即透過合作以達促進彼此共同發展的目的。²⁷中非合作論壇成立以來，先後舉行部長級會議並發表重要文件。（如附表1）

事實上，中共國內的改革開放、經貿關係取代意識形態的考量、重新建立第三世界領導人地位、及孤立臺灣，是北京決定成立「中非合作論壇」的主要因素。²⁸

該論壇的成立對中非關係的推展確實產生效果。如2006年11月召開中非合作論壇，北京曾將它譽為「1949年建政以來，規模最大、規格最高的外交盛會」，其中有48個國非洲國家出席該論壇，其目的除了要展現其日益強大外交

²⁶ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*, p.6.

²⁷ 中共外交部中非合作論壇，2006年10月15日，中國外交部網頁，<http://www.focac.org/>。

²⁸ 嚴震生，「『中非合作論壇』部長級會議之研析」，臺灣非洲區域論壇（非洲觀點），2003年11月25日，http://www.africa-taiwan.org/fast_tw/perspectives/index.php。

實力外，更凸顯出中共爭奪全球資源的企圖。在論壇會議，中共再三闡述其和平發展與外交原則，並提出各項有助於解決非洲急迫問題的援助，以爭取非洲國家向心與好感。

對此，國內學者曾提出警告，中國大陸對非洲進行免債及援助的能力大增，我國在非洲邦交國數目漸少，在非洲的外交值得擔心。²⁹ 近日馬拉威與我國斷交，我國相關單位與重要決策人士對此不能掉以輕心。

除外交互動外，中國共產黨與部分非洲國家進行政黨交流活動。³⁰

三、石油外交

非洲國家對中共的石油供應，表面上看似為經貿關係，但從過去數年中共與非洲的互動內涵看，不難發現在石油交易的背後存在諸多中共軟權力的運用。

中共石油消費在2003年首度超過日本成為僅次於美國位居全球第二位，其進口石油依賴程度達32%。未來10至15年中共將成為東北亞和亞洲地區第一大石油消費國，直逼全球石油消費國之首的美國。³¹ 2004年中共石油進口超過1億噸，其石油對外依存度已達30%以上。³²

中共大陸受到波灣戰爭的啟示，相當重視石油安全。中共對外石油依存度一直不減，未來長期、穩定、充足、安全與價格合理的石油供應，不僅影響中共的經濟發展，甚至影響到中共未來崛起之路。

中共國家發改委能源研究所所長周大地認為，石油安全是中共構建全球和平發展戰略的一部分。其所謂「安全」，首重經濟安全，不使油價影響或波及

²⁹ 此為國內非洲研究專家嚴震生於七年前所提出的看法，詳見嚴震生，「中非合作論壇，臺灣必須注意」。原我在非洲邦交國有：布吉納法索 (Burkina Faso)，馬拉威共和國 (Republic of Malawi)，聖多美普林西比民主共和國 (Democratic Republic of Sao Tome and Principe)，史瓦濟蘭王國 (Kingdom of Swaziland)，甘比亞共和國 (Republic of The Gambia) 5 國。2008 年元月馬拉威與中共建交同時與我斷交，主要係受中共優勢條件因素影響，深值我國檢討。

³⁰ 2007 年 7 月 20 日，中共中央組織部副部長王東明對衣索匹亞進行友好訪問，顯示中國共產黨與該國人民革命民主陣線 (埃革陣) 有多年交流合作關係。詳見「梅萊斯：中國和平崛起對埃塞俄比亞 (衣索匹亞) 和非洲是好事」，2007 年 7 月 21 日，新華社，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2007-07/21/content_692132.htm

³¹ 「中國能源外交如何出招」，華夏周刊 (北京)，第 37 期 (2004 年 9 月 29 日)，<http://big5.huaxia.com/zk/2004-37.html>。另以中共汽車成長與石油消費看，2006 年中共私人汽車超過 2,000 萬輛，至 2030 年中共汽車銷量將有 6,200 萬輛，為全球第三大汽車市場。預測中共在 2010 年汽車油消耗占當年石油需求 43%，至 2030 年將成長至 70%。詳見陳如中，「再見了，便宜的石油？！」，中國時報，2007 年 10 月 18 日，頁 B1。

³² 張永勝，「論中國對外戰略中的石油問題」，中共中央黨校博士論文，2006 年 5 月 1 日，中國博士學位論文全文數據庫，<http://www.cnki.com.cn/grid20/detail.aspx?filename=2006152618&dbname=CDFD2006>

經濟發展，其次為一旦出現戰爭情況下的安全。³³因此，石油安全與中共外交相關。

一般認為，中共實行多元化能源戰略，以求分散風險，尤其是國際政治與安全風險。其目的不僅在能源問題上避免受制於他國，而且更為了能夠左右逢源。近年中共在外交上高舉「和平、合作和發展」旗幟，與世界多數國家建立新型「夥伴關係」或「戰略關係」，此與中共石油外交關係密切。

隨著中共建設與汽車業發展需求，中共漸成為世界石油消耗國，近日國際石油售價不斷高漲，中國大陸自然會感受到石油供應的緊迫性。目前，中東、中亞、南美、中共東海及南海以及非洲為中共力爭石油的地區。非洲石油儲量已探知為全世界儲量的8%，其中尼日、利比亞及幾內亞為該地區最大供應國家。其中70%生產線集中在北非西部的幾內亞灣（Gulf of Guinea）一帶，其所生產石油含硫量低，該地區具有重要戰略地位。³⁴據美國國家情報理事會（US National Intelligence Council）預測，至2015年美國25%的石油將仰賴非洲石油輸出。³⁵換言之，未來美中兩國在非洲油源的爭奪戰已無可避免。³⁶

有大陸學者認為石油問題對中共外交戰略的影響為：（一）對中共國家利益的拓展與深化；（二）促進中共與外部世界相互依存關係；（三）使中共的安全問題更為複雜。其中為解決石油安全途徑為：（一）和平途徑；（二）合作途徑；（三）仍需將反對霸權主義置於突出地位；（四）大力推動石油外交；（五）必要的軍事準備。³⁷可見中共的外交戰略在能源或石油安全之解決途徑上，除大力推動石油（能源）外交外，在對非洲的外交行動將採取「和」、「戰」兩手策略，如反霸與合作，和平外交與軍事行動交互運用，亦屬中共對重要石油輸出地區運用軟權力在外交上。

³³ 董鑫民「大國能源外交解析」，2005年9月20日，新華網，「中共在能源上有不安全感，並對外交造成影響」，見成報（香港），2007年3月7日。

³⁴ Chietigj Bajpae撰，「非洲成中美能源爭奪新戰場」，亞洲時報（香港），2005年10月15日，<http://www.atchinese.com/>。

³⁵ Barry Schutz & Paul Michael Withbey, "American Oil Policy Initiative Group," from *National Energy Policy Report Office of Vice President Richard Cheney*, May 15, 2001, p.6.

³⁶ 由於中共「中海油公司」企圖併購美國加州「聯合石油」(Unocal Corp.)的舉動，美國國會通過「2005年國家能源政策法」時，提出附加條款，要求能源部與國防部、國土安全部進行聯合調查，針對中共能源需求擴張對美國產生的影響，進行評估。最後中共未能成功。中共大陸與美國爭油之戰早已開打，美國早已有所警覺。見戰略安全研析月刊（臺北），國立政大國關中心、國防大學戰略研究中心，第6期，2005年10月，頁28。

³⁷ 戰略安全研析月刊（臺北），國立政大國關中心、國防大學戰略研究中心，第6期，2005年10月，頁28。

中共現階段對石油（能源）外交的認知為「多元化、合作、共贏」：它是多層次全民外交工作，不僅是一種國家行為、國家領導人、外交部決策與執行，而且包括石油公司的談判。中共石油外交的目標具有多元化，要從中東、俄羅斯、中亞、拉丁美洲等地區進口，在方式上亦為多元化，如買現貨與期貨，開採油源、修管線等。在國際合作方面，範圍廣泛，如石油開採、開發、加工、節能等，從合作中可取得技術，對相對落後國家亦可提供技術援助。在共贏方面，於國際合作中，彼此安危與共，認為合作關係為互利、共贏的環境。³⁸

中共在非洲軟權力運用下，採取技術合作、投資等各項工具交互使用，以達成其戰略目標。

安全獲取石油或能源為中共對非洲外交戰略上重要一環。尤其，10年來在中國大陸對蘇丹的努力下，中共大陸石油集團已成功取得該國石油集團的股份，該國出售給中共石油占該國之64%，其數量則接近全中國大陸石油進口量一半。³⁹

近日，中國大陸全面性在非洲積極找礦產，納米比亞、迦納、剛果、馬利等地均有中共地質及探勘人員進出，中海油（中國海洋石油公司，簡稱CNOOC）已證實在奈及利亞、安哥拉、赤道幾內亞、查德、加彭、阿爾及利亞等國油藏甚豐，正準備搶油。

目前中共與蘇丹關係良好，美國總統布希對蘇丹境內衝突仍有賴中國大陸協助，⁴⁰說明在中共石油外交戰略下已累積不少能量，中共在國際的角色日益重要，亦說明在軟權力運用上已獲致相當成果。總括而言，中共不斷透過價值、理念之闡述，以國家利益與未來發展為考量，採取多面向、多層次、或明或暗方式對軟權力工具加以運用，以塑造良好國際形象及擴大國際影響力，其目的在營造有利於中共發展與建設的國際環境。

筆者認為石油外交已成為中共外交戰略之軟權力運用的範圍與手段。長期

³⁸ 「『中國能源外交的三個關鍵字』，中共國際問題研究所中共能源戰略研究中心主任夏義善專訪」，2007年10月23日，見中華人民共和國駐休士頓總領事館網頁，<http://houston.china-consulate.org/chn/xwgd/t226239.htm>。

³⁹ Howard W. French, "Chinese Leader to Visit Sudan for Talks on Darfur Conflict," *New York Times*, January 25, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/01/25/world/asia/>.

⁴⁰ 針對蘇丹西方達富爾 (Sarfur) 衝突，在胡錦濤訪非之前，美國總統布希仍想借重中共與蘇丹關係加以斡旋。為多年來中共在外交戰略軟權力運用結果，不僅取得蘇丹石油輸入，對達富爾事件處理中，中共更有籌碼可用。

以來，中共在國際間多方給予非洲國家（尤其是供油國）支持與奧援，非洲各國對中共的觀感及信賴，顯然較西方各國為佳。

四、其他軟權力工具之運用

（一）文化與教育

中共一改過去「批孔揚秦」等方式對中華文化的摧殘，近年開始於國際間發揚中華文化，並推廣華語文教學及提供相關師資培訓計劃。中共自從公開宣稱「和平發展」後，其外交政策的核心目標已轉變，行銷一項觀念---中共不會去威脅他國，於是中共領導人以「中華文化非洲行」名義出國訪問非洲。

2005年12月起中共首度在肯亞興建孔子學院，並收受學生，未來計劃在5年內在國外蓋100座以上孔子學院，非洲地區不例外。另外，中共推動華語教學，並對較為貧窮國家給予協助建學校，或贈送學校電腦設備，以利中華文化推動。

至2006年11月止，華語教學在非洲不斷升溫，據中共國家漢語國際推廣領導小組辦公室統計，已向非洲國家派遣華語教師計210人次，現有20個官派華語教師分布在11個非洲國家，孔子學院在非洲達6所之多。突尼西亞教育部在2003年決定設華語共同課，供高二學生開始選修。埃及教育部下令將華語列為中學第二外語，有14所大學開設中文系。⁴¹另外在肯亞、南非和莫三比給等許多非洲國家大學均設有中文課程。

另外，中共援外青年志願者赴衣索匹亞（中共稱埃塞俄比亞）服務團於2006年中非合作論壇北京峰會前夕出發，迄今為止，其派遣第一支服務隊為期1年，為規模最大的援外青年志願者服務團，亦為中共承諾3年內對非洲300名青年志願者之首批派遣。⁴²

從軟權力觀點看，此舉對未來中非兩地將產生深遠的影響。

（二）經貿與經援

有關中共與非洲貿易，在1956年，其貿易額僅1,200萬美元，2005年增至397億美元。2006年中非高峰會議中，中非簽訂了19億美元的合同。⁴³去年中非

⁴¹「非洲興起漢語熱，漢語將成中學第二外語」，2007年10月15日，華夏經緯網（北京），<http://big5.huaxia.com/wh/whxx/2006/00534762.html>。

⁴² <http://internal.big5.northeast.cn/system/2007/10/29/051029616.shtml>。

⁴³ 陶文釗，「中國外交態勢新特點」，2006年11月8日，大公網（香港），<http://www.takungpao.com:82/news/06/11/08/LTB-647571.htm>。

貿易額為550億美元，預估在2010年非洲將成為中共大宗原物料及石油進口地區，為居中共貿易夥伴第三位。⁴⁴

至今，中共對非洲直接投資額累計達11.8億美元，並有800多家企業在非洲落戶。中國人在非洲人數越來越多，安哥拉境內有2至3萬人，其中多半為年輕人，多為國營公司的員工或相關技術人員，生活簡樸，此與歐美人士暫住五星級飯店不同，給予當地人民的觀感自然不同。⁴⁵

近日胡錦濤出訪非洲後，中共官方稱免除了非洲33個窮國債務，並稱胡錦濤非洲之旅增加中共30億美元新債。⁴⁶由軟權力運用看，對非洲國家可達塑造形象，擴大世界影響之功效。

中共對外經援方面，全國人代會審查預算報告草案中顯示，2007年中共在外交經費支出為320億元人民幣，較2006年增長37.3%。意味著中共將更積極、廣泛地參與國際事務。並顯示中透過外交系統對非洲國家進行大量的經濟援助。

在提供建設方面，過去50年間中共對非洲900個基礎建設提供超過440億美元的援助。2005年提供非洲50多國援助達9億5,000萬美元。⁴⁷從其財政狀況看，2006年中共中央財政在外交支出為168億，其中82億元用於對外援助，其中有97%左右已完成計劃。⁴⁸在多方面的經援項目中包括對非洲國家給予免債（息）計劃。

另外，中共近年對非洲28個最不發達國家之商品輸出中國大陸予以零關稅待遇，以擴大非洲對中共的出口。⁴⁹在金融方面，2007年非洲開發銀行集團理事會年會在上海召開，為1964年以來首次在亞洲舉行年會，該理事會現有77個成員國，包括53個非洲國家和包括中共在內的24個非洲以外國家，中共與非洲各國之金融體系的建立與交流已着手進行中。

近日，啟動中共企業到非洲投資的「中非發展基金」，其中在2007年計畫為非洲國家培訓各類人才5,000名（2004年至2006年中共已為非洲國家培訓各類人才1.26萬人）；對15個非洲國家派遣45名高級農業技術專家；為33個瘧疾疫

⁴⁴ Tim Johson, "China brings gifts to Africa," *Boston Globe*, January 31, 2007, http://www.boston.com/news/world/asia/articles/2007/01/31/china_bringing_gifts_to_africa/.

⁴⁵ 「家寶明展開非洲七國訪問，將簽一系列合作協議」，中國通訊社（香港），2006年6月16日。

⁴⁶ 「家寶明展開非洲七國訪問，將簽一系列合作協議」，中國通訊社（香港），2006年6月16日。中共對非各國之免債數字並未公開，並稱免除債務無任何條件。此舉實遠超過吾人對「金元外交」之想像。

⁴⁷ 姜聞然，「中國與非洲的能源關係迅速發展」，2006年7月16日，BBC中文網，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_5180000/newsid_5186000/5186026.stm

⁴⁸ 成報（香港），2007年3月7日。

⁴⁹ 文匯報（香港），2006年11月2日。

區嚴重的非洲國家提供藥品，並設立10個瘧疾防治中心。⁵⁰中共與非洲國家在人力資源開發、教育、文化、農業、醫療衛生等領域的合作也全面展開。

從中共對非外交戰略軟權力的運用看，雖初具成效，然而在當地亦遭受到不少批評。如中共在尚比亞擁有銅礦公司，其勞工及環境條件甚差，曾引起當地媒體的質疑，曾在當地發生工安事故（50個工人傷亡），引起當地工人抗議，事後有一些尚比亞人民將抗議的目標指向首都盧色加(Lusaka)之中國商店，⁵¹可見當地人民排華情緒仍然存在。

對蘇丹關係中，中共重要石油公司在該國投資達100億美元，已威脅到該國經濟，並輸出軍火給蘇丹。2004年達富爾(Darfu)大屠殺事件首次被媒體報導後，中共阻擋聯合國對該國之制裁行動。此舉，美國伺機大肆批評中共。中共縱容達富爾種族滅絕暴行，與其奧運口號「同一個世界，同一個夢想」形成極大的諷刺。⁵²至2007年，西方人權團體開始關切該事件，甚至有民間體育團體，研擬以抵制北京奧運為手段強迫中共對此讓步。非洲重要人士對中共保持沈默之立場表示質疑。中共對蘇丹經過3年支持後於去年春派遣特使劉貴今訪問達富爾難民營，此時，中共才公開催促該國允許維和部隊進駐首都喀土木(Khartoum)。⁵³

有關國際間各國對中共與非洲關係之輿論批評，中共對此顯得相當敏感，不時予以回應或解釋。近日，中共外交部先後與英國、歐盟及法國就非洲問題舉行會商，⁵⁴說明非洲問題的複雜與嚴峻。對中共而言，美國將是對非洲影響力最大的國家。未來，中共仍會以柔軟身段與美國會商有關非洲問題，以營造有利建設發展的國際環境。

在國際體系內，正在崛起的中國大陸，不斷地運用各項方式以消除對非關係的阻力與障礙，以確保崛起之路順暢無礙。

⁵⁰ 「2007年6月29日中共非洲事務特別代表劉貴於歐中非三方研討會中透露」，2007年11月3日，<http://www.focac.org/chn/hxxd/fhxxd/t335855.htm>。

⁵¹ Joshu Kurlantzick, "Into Africa," *The Boston Globe*, June 3, 2007, http://www.boston.com/news/globe/ideas/articles/2007/06/03/into_africa/.

⁵² 黃崑義，「中國石油戰略與對非關係」，*展望與探索*（臺北），第5卷第9期（2007年10月），頁20。

⁵³ Joshu Kurlantzick, "Into Africa," *The Boston Globe*, June 3, 2007, http://www.boston.com/news/globe/ideas/articles/2007/06/03/into_africa/。劉貴今為中共資深外交官，熟諳非洲事務，曾歷任中共駐津巴布韋大使、外交部非洲司司長和駐南非大使等職。2007年5月10日正式被任命為首位非洲事務特別代表。

⁵⁴ 「2007年6月、11月中共分別與英國及歐盟、法國舉行非洲問題會商」，見中共外交部網頁 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjzg/fzs/xwlb/default.htm>。

伍、結論

據一項國際性問卷調查結果，在全球22個國家的人民間對中共看法上較美國與蘇聯更具正面，2004年11月至翌年元月問卷調查顯示，中共所以受到尊重係由於經濟上的成就，世界上大多數國家仍希望中共追求軟權力。⁵⁵中共在外交戰略是否因此而到影響而改變，筆者未敢斷言。然而，中共大舉運用軟權力於外交戰略顯然在國際間受到歡迎，可爭取到較為正面的形象，在累積一些成果後，中共的軟權力運用呈現出多層次、多樣化與多面向之現象。

未來從中共原物料及能源需求、產品行銷、國家利益、中共國力發展、國際角色及兩岸競逐看，非洲一直是中共外交上極為重要的一環。從中共外交戰略看，近年來，其對軟權力的運用已初具成效。「中非論壇」為全面性外交平臺的建立，結合多層面的軟權力活動，可謂多層次、多面向、明暗與軟硬交互使用，並結合官方外交活動，以擴大功效。相對於中華民國而言，目前在非洲僅存四個邦交國應如何因應，值得關切。⁵⁶

中共排山倒海的對非洲進行貿易投資，西方國家批評為「新殖民主義」。

然而，利之所在，弊亦隨之而生，主要為國際上對中共諸多批評，如中共在非洲「新殖民主義」之批評等。另外，中共對蘇丹「達富爾屠殺事件」因石油利益而喪失立場，有違自稱「和諧世界」外交戰略「以非意識型態和非對抗方式」之對話及「理性、道德和規範」的行動，實質上係以確保自己國家利益為目標。眼見國際批評浪潮日益高，籌辦奧運在即，不得不對國際批評予以正視或加以妥協。⁵⁷

未來，在中共對非洲全面性外交及實質影響下，勢必與美英等國產生或明或暗的國際權力爭逐，其非洲外交戰略之軟權力活動將會受到國際批評。

儘管中共在崛起，並提出「和平發展」與「和諧世界」口號，在中共對外關係上仍不斷提出「反霸」口號。胡錦濤在2004年於巴西講話中強調「永遠站

⁵⁵ 該問卷係一國際問卷公司 (GlobeScan) 與國際政策意見調查 (International Policy Attitudes, PIPA) 合作下由美國馬里蘭大學所主辦的一項計劃。見“China is seen more favourably than US or Russia”，2005年7月3日，BBC 電子報，http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2005/03_march/07/china_poll.shtml。

⁵⁶ 馬拉威與中共建交，我國外交部隨即在2009年元月14日宣佈與馬拉威斷交，目前我國在全世界邦交國僅有23國。

⁵⁷ 劉貴今對此提出辯護：「把達爾富爾問題同2008年北京奧運會掛鉤，完全是對奧林匹克精神的褻瀆，是混淆視聽的無稽之談！」，文匯報（香港），2007年7月30日，<http://paper.wenweipo.com/2007/07/30/NS0707300001.htm>。

在發展中國家的一邊」，隔一年，他與巴西、印度、墨西哥及南非領袖會面，儼然以發展中國家的領導國自居。⁵⁸在中共全球性「反霸」之下，中國大陸容易取得發展中國家之領導地位，足以與美國相抗衡，中共的反霸立場一直未變。⁵⁹

中共邁向世界強國的發展目標並未「和平發展」及「和諧世界」口號提出而改弦易轍。在軍事發展方面，如遠洋航艦的建立、航天探測等活動未曾稍減。在中共「和平發展」與「和諧世界」的背後，實暗藏著「爭霸」的身影。

展望未來，中共對非外交戰略將以石油安全供應及防止美國過度介入非洲為目標，在軟權力運用上，對國際輿論的批評感到相當敏感，除力求化解之外，對非洲各國則採取更多樣化的軟權力工具以對。

從宏觀的國際角度觀察，2年後中共將取代美國成為非洲最大貿易國，美中貿易摩擦不可免；7年後，美國未來在非洲石油輸入比重將達到25%，中共與美國在石油的爭奪戰將更形激烈；美國設置「非洲軍事指揮部」、中共輸出軍火予非洲國家及在捐贈興建「非洲聯盟新總部」，於非洲政治、經濟、外交、軍事及區域合作上，未來與美國的衝突實在難以避免。

此外，我國在非洲僅存的少數邦交國應如何繼續成為我國外交上重大考驗。有賴對中共在非洲外交戰略之軟權力運用加強了解，並思考重新建構具有前瞻宏觀的外交戰略以為因應。

本文從國際體系理論出發，以宏觀角度檢視中共外交戰略於非洲在軟權力之運用，經多方論述與驗證符合本文主旨：在國際體系內正在崛起的中共，不斷運用軟權力於外交領域，以確保達成邁向世界強國之林目標。

未來10年，具有軟權力特質的中共對非外交戰略之運用勢必有增無減，將與美國在非洲形成尖銳的外交競逐關係，中共能否順利達成該目標將是一大考驗，亦成為中共與美國爭取世界霸權的前哨戰！

⁵⁸ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*, p.52.

⁵⁹ 「六〇年代以來，中共對外關係一直存在『反帝』立場」，見 George T. Yu, "China's Failure in Africa," *Asian Survey* (California: Berkeley), Vol 6, No.8 (August, 1966), p.462.

附表1 中非論壇會議名稱、地點、議題、重要文件及會議結果

時間	會議名稱	會議地點	會議議題	重要文件	會議結果
2000.10.10-12	第一屆部長級會議	中共北京	1.向21世紀應如何推動建立國際政治經濟新秩序 2.如何在新形勢下進一步加強中非在經貿領域的合作	1.《中非論壇北京宣言》 2.《中非經濟和社會發展合作綱領》	共舉辦四個專題研討會，分別涉及中非投資與貿易，中、非國家改革經驗交流，消除貧困與農業發展，教育、科技與衛生合作等領域
2003.12.15-16	第二屆部長級會議	衣索匹亞首都亞的斯亞貝巴	相互支持，加強磋商，協調立場，深化合作。	《中非合作論壇---亞的斯貝巴行動計劃（2004至2006年）》	中共政府在《亞的斯貝巴行動計劃》承諾
2006.11.3-4	第三屆部長級會議	中共北京	友誼、和平、合作、發展	中非合作論壇北京行動計劃（2007-2009年）	為中非合作論壇北京峰會準備
2006.11.4-5	中非合作論壇北京峰會	中共北京	友誼、和平、合作、發展	《中非合作論壇北京峰會宣言》	通過《中非合作論壇—北京行動計劃（2007至2009年）》

筆者繪製。參考資料：中共外交部中非合作論壇，詳見<http://www.focac.org/>。

中共成立國家預防腐敗局之評析

法
與
律
制

An Analysis of China's National Bureau of Anti-Corruption

鄧馨華 (Teng, Hsin-Hua)

中央警察大學犯罪防治學系博士生

壹、前言

中共中央、國務院於2007年5月決定成立國家預防腐敗局，9月，該局成立，被視為是推進懲治和預防腐敗體系建設的一項重要措施。強調設立此一國家級預防腐敗專責機構，確立「標本兼治、綜合治理、懲防並舉、注重預防」反腐倡廉方針，達成部署建立健全懲治和預防腐敗體系的任務，並顯示「預防腐敗」在反腐倡廉建設中的地位和作用越來越重要，然而該機構成立背景，所能發揮功能及職責，值得加以探究。

貳、中共國家預防腐敗局成立背景及其職權

一、成立背景

中共致力於黨風廉政建設和反腐敗工作，由來已久，中共十六屆三中全會提出「建立健全與社會主義市場經濟體制相適應的教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系」。十六屆四中全會，更進一步發展「標本兼治、綜合治理」的反腐倡廉方針，加速建立健全懲治和預防腐敗體系。

2000年8月，檢察系統首先成立職務犯罪預防部門，主要還是以案件偵辦為主要職責，因此側重的是案件偵辦之後的個案預防，而非全面且有系統地預防犯罪。

2005年初，中共中央頒布《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要》，並提出「標本兼治、綜合治理、懲防併舉、注重預防」反腐敗方針，將反腐敗提升至國家戰略層次。

此外，第58屆聯合國大會於2003年10月通過《聯合國反腐敗公約》，彙集世界各國反貪腐經驗，提出「預防和偵辦並重」原則，強調在打擊貪腐的同時，要綜合運用行政、立法及司法等多種手段來預防腐敗。2005年10月，中共十屆全國人大常委會審議並批准該公約，因此，設立專門預防腐敗機構就成為中共履行《聯合國反腐敗公約》的一項必要措施。

2007年1月中共中央紀律檢查委員會（以下簡稱為中央紀委）召開第七次全體會議，中共中央總書記胡錦濤強調，開展反腐倡廉工作要突出重點，其中要做好的工作之一是進一步做好反腐倡廉工作體制機制創新。9月，國家預防腐敗局終於正式成立。

二、職責及功能

國家預防腐敗局係在監察部加掛機關銜牌，職責主要有三項：（一）負責全國預防腐敗工作的組織協調、綜合規劃、政策制定、檢查指導；（二）協調指導企業、事業單位、社會團體、仲介機構和其他社會組織的防治腐敗工作；（三）負責預防腐敗的國際合作和國際援助。不是專責辦案機關，亦未被賦予對公民的財產進行凍結、對公民採取強制措施等強制權力，主要許可權是負責監察部依據中共《憲法》、《行政監察法》，享有檢查權、調查權、建議權和行政處分權等四權中的建議權，可以對國家行政機關違反國家法律、法規和政策的行為，向有處理權的機關提出處理建議；將在具備相關條件後，研究建立官員財產申報制度。

其次，國家預防腐敗局之成立，主要是希望加強反腐宣傳及教育，同時進行制度的建設、機制體制的創新，以及在反腐敗上做好四個方面工作：（一）加強對幹部的教育，使黨員領導幹部自覺增強廉潔自律；（二）加強制度建設，提高反腐倡廉工作的制度化水準；（三）加強對權力運行的制約和監督，包括對貫徹落實國家政策、法律法規情況進行監督；（四）加強反腐敗國際合作，履行《聯合國反腐敗公約》所規定的義務。

中央紀委副書記、監察部部長兼國家預防腐敗局首任局長馬馥表示，該局

將以加強對權力運行監督制約為重點，採取措施防止權力濫用，並認為該局之成立，可以發揮四種有利功能：

（一）有利於協調各部門預防腐敗的相關工作，形成預防腐敗的整體合力

國家預防腐敗局首要的職責是負責全國預防腐敗工作的組織協調、綜合規劃、政策制定、檢查指導。隨著改革的深入，有些根本性、綜合性的從源頭上預防腐敗措施，需要多個部門協同配合才能有效實施，該局可以在其中發揮組織協調作用，促進目標的實現。

（二）有利於拓展工作領域，形成社會預防腐敗局面

工作範圍除涵蓋黨和國家機關外，還將企業、事業單位以及社會團體、仲介機構等各類社會組織納入統一協調、綜合指導的範圍，拓展預防腐敗的工作領域和覆蓋面，可增強預防腐敗工作整體效果。

（三）有利於增強預防腐敗能力，提高工作的專業化水準

成立國家預防腐敗局，如同成立一支專門的隊伍，能夠長期專注於預防腐敗工作。經由採集、分析有關資訊，建立反映廉政狀況的指標體系，深入腐敗高風險的領域和部位，建立腐敗預警機制，推動制定、實施預防腐敗的法規制度和政策措施，進行組織協調和監督指導，從而提高預防腐敗的前瞻性、科學性、針對性和有效性。

（四）有利於加強預防腐敗的國際交流與合作

貪污腐敗是國際社會共同面臨的課題。經由於國際交流與合作來預防和打擊貪腐，是國際社會的共識。成立國家預防腐敗局是履行《聯合國反腐敗公約》規定義務，亦向全世界展示中共黨和國家預防腐敗的決心和措施，對今後開展預防腐敗的國際合作，將產生影響。

除此之外，該局更要以加強對權力運行監督制約為重點，採取四項措施防止權力濫用：（一）加強對預防腐敗工作全局性、戰略性問題的研究，增強工作的針對性、主動性。領會、準確把握國家預防腐敗局的職責和定位，建立必要的組織協調機制，儘快正常運行；（二）經由深化改革，從源頭上解決腐敗問題。對一些腐敗易發多發領域和環節，安排各方力量開展專題調查研究，提出治本對策建議；（三）加強預防腐敗政策研究，創新和完善預防腐敗的各項

制度。推動制度的落實，逐步實現預防腐敗工作的規範化和法制化；（四）集思廣益，群策群力，逐步形成各部門通力合作，齊抓共管，社會共同參與預防腐敗的局面。

參、評析

一、避免與最高人民檢察院職務犯罪預防廳職能重疊

雖然中共最高人民檢察院下已設有職務犯罪預防廳，其中有兩項是「對國家機關工作人員職務犯罪預防工作進行研究、分析並提出職務犯罪的預防對策和檢察建議」及「研究、制定職務犯罪預防工作細則、規定」。但大陸法律與法制學者多強調，職務犯罪預防廳之職能與國家預防腐敗局職能並未重疊，因為國家預防腐敗局是國家層面的專門預防腐敗機構，而職務犯罪預防廳是內設機構。職務犯罪預防是檢察機關公訴權與監督權相關層面的一部分，並不能負擔整個國家的預防體系。而國家預防腐敗局預防職能的外延顯然要比職務犯罪預防廳廣，但並不能完全取代職務犯罪預防。因此二部門已避免職能重疊。

中央紀委常委、監察部副部長兼國家預防腐敗局副局長屈萬祥表示，國家預防腐敗局不直接承擔各部門各單位業務範圍內的預防腐敗工作，係支持和配合各部門各單位開展工作。並強調該局職能中有一項：「協調指導企業、事業單位、社會團體、仲介機構和其他社會組織的防治腐敗工作」，被形容是「最有特色」的職能。畢竟，過去從來沒有一個專門機構負責反腐敗工作。但是，腐敗並不僅僅發生在黨政機關、公共領域和公職人員當中，也會發生在非公領域、私營機構及其工作人員中。在這方面，國家預防腐敗局職責明確，顯現要深化預防腐敗工作。

二、取法香港廉政公署防制之功能

香港殖民政府於1974年成立廉政公署，英文為 The Independent Commission Against Corruption。依照字面文意係獨立反腐敗委員會，是香港專門打擊腐敗的獨立執法機構。多年來，廉政公署積極參與預防、打擊腐敗的國際合作與交流，成效獲得國際社會一致認可。

經過數十年的發展，廉政公署已成為香港法律和政治上強大力量的象徵。國際透明組織過去數年「全球腐敗印象指數」排行榜中，香港始終位居亞洲第

二位，僅次於新加坡。廉政公署工作有效打擊腐敗，確保香港特區政府行政機關廉潔且高效，營造出良好的社會環境，從而吸引大批國際投資者，促進香港的經濟發展。

廉政公署之所以能夠有效打擊遏制腐敗，與組織制度密不可分，採取肅貪、反貪、防貪「三管齊下」打擊腐敗。設有執行處、防止貪污處及社區關係處等三個處，行使調查、預防和教育三項職能。其中，執行處受到較多關注，是最重要部門，負責所有涉及違反《防止賄賂條例》、《廉政公署條例》及《舞弊及非法行為條例》等行為的調查工作。該處在香港各區設有辦事處，接受市民檢舉，然後蒐集證據、調查案件。防止貪污處主要負責研究政府部門、公共機構和私營機構的工作方式和程序，找出容易產生腐敗的漏洞，範圍包括公共採購、人事管理、執法、合同管理、發照及管理調控等多個方面，就預防腐敗問題提出建議，設計出最佳的解決方案，並且加以落實，以減少腐敗行為可能出現的機會，從而有效地堵塞腐敗的機會和漏洞。社區關係處負責教育市民，認識腐敗的危害，進行反腐倡廉宣傳，號召市民支援反腐敗工作，並深入社區推動社會各界積極採取預防措施和參加各種活動，提倡社會道德教育和正義觀念的培養。定期為公務員舉行預防腐敗培訓，並與公務員事務局聯手推行「公務員廉潔自律計畫」。一方面加強與市民聯絡，掌握民情；另一方面經由網路、報紙、講座、書籍、海報、電視片等大眾傳媒方式和學校教育，使群眾認識到腐敗的危害性和嚴重後果。

國家預防腐敗局之成立，明顯受到香港廉政公署之影響。雖然，廉政公署職司肅貪、反貪、防貪三項工作，但國家預防腐敗局對於貪污腐敗犯罪並沒有如司法警察調查案件之權限，兩者在組織及功能上似有不同。然而，就「預防貪污腐敗」而言，兩者均係透過制度之設計，希望能達到全面預防效果，目標及作法是相近。因此，有些學者認為該局沒有「查案權」，即判定其與香港廉政公署殊異，此種見解似嫌武斷。畢竟，國家預防腐敗局首要職責是「負責全國預防腐敗工作的組織協調、綜合規劃、政策制定、檢查指導」，而非專責辦案。該局的獨立性體現在預防腐敗的組織協調上，其他機構不得擅加干預，雖然沒有具體個案查處權，但經由安排協調，可以將重要線索交由有關部門查處，仍可發揮預防腐敗之功效。

三、編制特殊功能尚待觀察

國家預防腐敗局列入國務院直屬機構序列，在監察部加掛牌子下設辦公室，作為辦事機構，承擔國家預防腐敗局的日常工作。行政編制30名中20名從中央紀委、監察部已有行政編制中劃轉。同時該辦又是中央紀委、監察部內設的預防腐敗室，由國家預防腐敗局專職副局長兼任主任。在目前中央紀委、監察部合署辦公體制下，既有利於集中統一指揮，形成工作合作力量，又可避免機構重複，收到減少編制，節約行政成本的效果。這是國家預防腐敗局編制的特殊之處，即「中央紀委、監察部、國家預防腐敗局合署辦公，三塊牌子，一套人馬，由中央紀委統領」，是新形勢反腐行動下的「中央紀委模式」。但因中央紀委在反腐敗的強勢地位，加上國家預防腐敗局實際領導者就是中央紀委。因此，由原來的一批人員，身兼數職來從事反腐敗任務，是否真能達到設立之初所預期目標，尚待進一步觀察。

中國大陸知識產權罪概述

法
與
律
制

A Brief Introduction to China's Intellectual Property Crime

黃郁文 (Huang, Yu-Wen)*

政治大學法律系博士生

摘要

本文先介紹中國大陸《刑法》保護知識產權罪之立法目的，及法制面上知識產權罪之立法沿革，再就《刑法》有關知識產權罪之規定作介紹與分析。由於知識產權罪尚屬新興犯罪類型，實務上就該罪之解釋適用仍屬陌生，故最高人民法院和最高人民檢察院就審判和檢察工作中如何具體運用該法的問題做出《最高人民法院、最高人民檢察院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》，使法院與檢察官便於認事用法。最後針對該罪之爭議問題整理相關學說見解，並提出修正建議以供參考。

關鍵字：知識產權罪、《中華人民共和國刑法》、侵害著作權罪、情節嚴重

壹、前言

知識財產亦即人類智慧的結晶，是人類精神上之創作成果，宏碁集團創辦人施振榮先生曾於1992年提出「微笑曲線」理論，用以說明產業附加價值之高低。而微笑曲線的兩端即產業附加價值最高處，分別是品牌與智慧財產，亦即投入智慧財產及品牌行銷等領域才能為企業帶來最大利潤。並建議臺灣未來產

* 感謝匿名審查委員提供的寶貴意見。

業的發展走向應集中精力往附加價值更高的曲線兩端發展，將低附加價值的產業予以空洞化，加重高附加價值產業的比重。¹其實品牌就是企業之商標為大眾知悉後之成果，亦為智慧財產之展現，是以創造智慧財產已成為企業獲利之道，更是一國競爭力的體現，故各國無不鼓勵創造智慧財產以維持本國企業利益，並以法律加以保護智慧財產權者之地位。中國大陸亦體認若不能築起保護知識產權（即智慧財產權）之高牆，將使外國企業對產業進駐卻步，故其亦努力編織保護知識產權之法網，其中對侵犯知識產權者科以刑罰即為保護網之一部。1997年3月14日八屆全國人大五次會議通過修訂完成《中華人民共和國刑法》（以下簡稱為稱刑法），並於1997年10月1日起施行。於第3章「破壞社會主義市場經濟秩序罪」之第7節中專節規範「侵犯知識產權罪」，作為對侵犯知識產權者之最嚴厲打擊手段。本文即以《刑法》中知識產權罪作為研究課題，簡介大陸學者與司法實務對知識產權罪之解釋與適用，以對該罪有初步認識。

貳、以刑罰保護知識產權之目的

何謂侵犯知識產權罪？學者認為是指違反知識產權法規定，未經知識產權所有人許可，非法利用其知識產權，侵犯國家對知識產權的管理制度和知識產權權利人的合法權益，情節嚴重的行為。²亦即未經知識產權所有人同意而為之知識產權的非法利用，不僅侵犯權利人之合法權益，尚會損害國家經濟秩序與經濟增長，不單是侵犯個人法益，國家法益亦受波及。

學者主張以刑罰保護知識產權之目的有：一是把目光投向法律保護的權利人，保障權利人的利益，以便提供一種制度環境，使他們的聰明才智能夠得到私人回報，有取得經濟利益的可能，從而促使他們生產更多的知識資產並將它提供給社會，從而使社會也同時取得利益；其二是從一個國家的角度來理解，經濟增長取決於知識的增長，科技和文化的進步將會提升一個國家的生產率，促進一個國家生產的物品的總量和人均值的增長，知識產權法對知識資產的生產和利用提供一種法律制度，從而也將促進一個國家的經濟增長。因此，可以

¹ 施振榮，品牌經營與管理（臺北：經濟部智慧財產局，2007年2月），頁27-29。

² 王仲興編著，刑法學（修訂版）（廣州：中山大學出版社，2000年）頁381。

把知識產權刑法保護的對象，即知識產權犯罪的客體分為兩個方面：一是知識產權權利人的利益；二是知識產權法律制度和管理制度、市場經濟秩序和國家經濟增長。³

參、侵犯知識產權罪之刑法法律體系之建立過程

中國大陸對於侵犯知識產權行為之科刑，原是於相關之各個知識產權法律中訂定刑罰規定為處罰依據，於1997年修正《刑法》時，始將原本散落於各單行法規中有關侵犯知識產權之刑罰規定集中規範於《刑法》法典中，知識產權刑法保護的法律體系建構歷程如下：⁴

1979年7月6日公布、1980年1月1日起施行的《刑法》對侵犯知識產權犯罪的規定只規定假冒商標罪一個罪名，即第127條規定之違反商標管理法規，工商企業假冒其他企業已經註冊的商標行為，對直接責任人員，處3年以下有期徒刑、拘役或者罰金。

在此期間，關於知識產權的法律也相繼出現，先後製定和頒布《商標法》、《專利法》、《著作權法》等法律、法規。這些法律中規定相關的侵犯知識產權的犯罪，如《商標法》第40條規定：「假冒他人註冊商標，構成犯罪，除賠償被侵權人的損失外，依法追究刑事責任。偽造、擅自製造他人註冊商標標識或者銷售偽造、擅自製造的他人註冊商標標識，構成犯罪，除賠償被侵權人的損失外，依法追究刑事責任。銷售明知是假冒註冊商標商品，構成犯罪，除賠償被侵權人的損失外，依法追究刑事責任」；《專利法》第63條規定：「假冒他人專利，情節嚴重，對直接責任人員比照《刑法》第127條的規定追究刑事責任」；第64條規定的與專利有關的洩漏國家重要機密罪和第66條規定的有關國家從業人員徇私舞弊的犯罪，這是中國大陸第一次將假冒他人專利的行為入罪化，而1990年製定之《著作權法》，則沒有侵犯著作權犯罪的規

³ 梁華仁、朱平，知識產權犯罪若干問題的探討，政法論壇（中國政法大學學報），2000年第1期，頁57。

⁴ 以下有關知識產權刑法保護的法律體系建構歷程均引自邢曼媛，「論知識產權的刑法保護」，山西高等學校社會科學學報，第19卷第6期，2007年6月，頁89-90。相關論述可參考程璞，「中國大陸智慧財產權刑事保護立法之嚴格」，刊於劉江彬、陳美章編，兩岸智慧財產權保護與運用，2002年7月，頁27以下。

定。

1993年2月，《全國人大常委會於關於懲治假冒註冊商標犯罪的補充規定》對假冒註冊商標罪進一步規範。首先，確立侵犯商標權的犯罪行為包括未經註冊商標所有人許可，在同一商品上使用與其註冊商標相同的商標行為；銷售明知是假冒註冊商標之商品行為；偽造、擅自製造他人註冊商標標識或銷售這種標識的行為。其次，規定單位犯罪的刑事處罰原則，即對單位判處罰金，並對直接負責的主管人員和其他直接責任人員追究刑事責任，並提高法定刑，將最高刑度提高至7年有期徒刑。最後，規定國家從業人員利用職務進行包庇等瀆職行為的處罰方法。從此至《刑法》修訂前，該「規定」成為認定和懲罰假冒註冊商標犯罪刑事司法的法律依據。

1994年7月5日，第八屆全國人大常委會通過《關於懲治侵犯著作權的犯罪的決定》，是刑事立法上首次對侵犯著作權罪作規範，因為侵犯著作權罪既沒有在《刑法》典中規定，也沒有在《著作權法》中規定，所以該決定是《刑法》修訂前認定和懲罰著作權犯罪的唯一法律依據。首先該決定確立侵犯著作權罪的主觀要件係以營利為目；其次明確規範本罪之構成要件為：未經著作權人許可，複製發行其文字作品、音樂、電影、電視、錄像作品、計算機軟體及其他作品之行為；出版他人享有專有出版權的圖書之行為；未經錄音錄像製作者許可，複製發行其製作的錄音錄像之行為；製作、出售假冒他人署名的美術作品之行為；銷售侵權複製品之行為等。

之後於1997年3月14日，全國人民代表大會頒布修訂《刑法》，在第3章第7節，專門規定「侵犯知識產權罪」：包括假冒註冊商標罪、銷售假冒註冊商標的商品罪、非法製造、銷售非法製造的註冊商標標識罪、假冒專利罪、侵犯著作權罪、銷售侵權複製品罪和侵犯商業祕密罪。⁵該次修法係將上述散落在附屬《刑法》、單行刑事法律中的各個侵犯知識產權罪加以集中，並使其更加完備。當然如此集大成之修法對於司法實務者而言，在法律適用上亦更為簡便與明確。

⁵ 最高人民檢察院、國家科學技術委員會於1994年4月6日合發《關於辦理科技活動中經濟犯罪案件的意見》中即已展開對商業祕密的保護，第5條規定：對非法竊取技術祕密，情節嚴重，以盜竊罪追究刑事責任。並將技術祕密解釋為：不為公眾所知悉，具有實用性、能為擁有人帶來經濟利益或競爭優勢，並為擁有人採取保密措施的技術信息、計算機軟體和其他非專利技術成果。

肆、知識產權罪之規定與適用

雖然中國大陸已於《刑法》典中規定知識產權罪，但因該罪於仍屬新興犯罪型態，就其構成要件之適用與操作，實務上尚屬陌生，對此最高人民法院和最高人民檢察院2004年11月就審判和檢察工作中如何具體運用該法的問題，作出《最高人民法院、最高人民檢察院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》⁶（以下簡稱為解釋）。以下即分就法律規定與法律解釋加以介紹。

一、假冒註冊商標罪

（一）《刑法》第213條規定：「未經註冊商標所有人許可，在同一種商品上使用與其註冊商標相同的商標，情節嚴重，處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金；情節特別嚴重，處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金。」

（二）定義：係指未經註冊商標所有人許可，在同一種商品上使用與其註冊商標相同的商標，情節嚴重的行為。⁷

（三）所謂假冒是指以假充真的行為。而商標是指商品生產者或經營者為了使自己所生產或經營的商品與他人所生產或經營的同類商品相區別，維護自己商品的信譽，而在商品上使用的文字、圖形或其組合的一種標記，而註冊商標則係指經過商標局註冊的商標。⁸「同一種商品」之認定應以國家有關部門頒發的商品分類為準，不能以人們的習慣分類為標準。⁹

（四）「解釋」第1條將此詳加解釋為未經註冊商標所有人許可，在同一種商品上使用與其註冊商標相同的商標，具有下列情形之一，屬於《刑法》第213條規定的“情節嚴重”，應當以假冒註冊商標罪判處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金：

1. 非法經營數額在5萬元¹⁰以上或者違法所得數額在3萬元以上；
2. 假冒兩種以上註冊商標，非法經營數額在3萬元以上或者違法所得數額在

⁶ 《最高人民法院、最高人民檢察院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》自2004年12月22日起施行，是為懲治侵犯知識產權犯罪活動，維護社會主義市場經濟秩序，根據刑法有關規定所作。

⁷ 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁382。

⁸ 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁382。

⁹ 張明楷，刑法學（下）（北京：法律出版社，1997年），頁668。

¹⁰ 係指人民幣。本文所載之罰金數額單位均為人民幣。

2萬元以上；

3.其他情節嚴重的情形。

又依「解釋」，具有下列情形之一，屬於《刑法》第213條規定的“情節特別嚴重”應當以假冒註冊商標罪判處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金：

1.非法經營數額在25萬元以上或者違法所得數額在15萬元以上；

2.假冒兩種以上註冊商標，非法經營數額在15萬元以上或者違法所得數額在10萬元以上；

3.其他情節特別嚴重的情形。

(五)「解釋」第8條謂《刑法》第213條規定的“相同的商標”是指與被假冒的註冊商標完全相同，或者與被假冒的註冊商標在視覺上基本無差別、足以對公眾產生誤導的商標。(惟學者認為所謂註冊商標相同，是指名稱相同的文字商標、圖形相同的圖形商標、名稱圖形都相同的組合商標。因而商標不同，甚至商標相似，都不能構成本罪。)¹¹而《刑法》第213條規定的“使用”是指將註冊商標或者假冒的註冊商標用於商品、商品包裝或者容器以及產品說明書、商品交易文書，或者將註冊商標或者假冒的註冊商標用於廣告宣傳、展覽以及其他商業活動等行為。

(六)又實施《刑法》第213條規定的假冒註冊商標犯罪，復銷售該假冒註冊商標的商品者，依「解釋」第13條，應當依《刑法》第213條的規定，以假冒註冊商標罪定罪處罰。而實施《刑法》第213條規定的假冒註冊商標犯罪，又銷售明知是他人的假冒註冊商標的商品者，依「解釋」則構成數罪並罰。

二、銷售假冒註冊商標商品罪

(一)《刑法》第214條規定：「銷售明知是假冒註冊商標的商品，銷售金額數額較大，處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金；銷售金額數額巨大，處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金」。

(二)定義：是指銷售明知是假冒註冊商標的商品，銷售金額較大的行為。本罪侵害的客體是國家對商標的管理制度和他人註冊商標的專用權。由於行為人將假冒他人註冊商標的商品銷售給消費者，在客觀上支持他人假冒註冊商標的行為，同流合污，導致假冒他人註冊商標的犯罪活動猖獗，因此對明知

¹¹ 王仲興編著，刑法學（修訂版）（廣州：中山大學出版社，2000年），頁382。

而銷售假冒註冊商標商品的行為也必須予以嚴懲。¹²「假冒註冊商標的商品」是指未經註冊商標所有人許可，使用與其註冊商標相同的商標的同一種商品。¹³

（三）「解釋」第2條將此詳加解釋為銷售明知是假冒註冊商標的商品，銷售金額在5萬元以上，屬於《刑法》第214條規定的“數額較大”，應當以銷售假冒註冊商標的商品罪判處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金。

又依「解釋」，銷售金額在25萬元以上，屬於《刑法》第214條規定的“數額巨大”，應當以銷售假冒註冊商標的商品罪判處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金。

（四）「解釋」第9條謂《刑法》第214條規定的“銷售金額”是指銷售假冒註冊商標的商品後所得和應得的全部違法收入。又依「解釋」，具有下列情形之一，應當認定為屬於《刑法》第214條規定的“明知”：

1. 知道自己銷售的商品上的註冊商標被塗改、調換或者覆蓋；
2. 因銷售假冒註冊商標的商品受過行政處罰或者承擔過民事責任、又銷售同一種假冒註冊商標的商品；
3. 偽造、塗改商標註冊人授權檔案或者知道該檔案被偽造、塗改；
4. 其他知道或者應當知道是假冒註冊商標的商品的情形。

三、非法製造、銷售非法製造的註冊商標標識罪

（一）《刑法》第215條規定：「偽造、擅自製造他人註冊商標標識或者銷售偽造、擅自製造的註冊商標標識，情節嚴重，處3年以下有期徒刑、拘役或者管製，併處或者單處罰金；情節特別嚴重，處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金」。

（二）定義：係指偽造、擅自製造他人註冊商標標識、銷售偽造、擅自製造的註冊商標標識，情節嚴重的行為。¹⁴

（三）所謂商標標識是指在商品或在商品的包裝上使用的附有文字、圖形或其組合所構成的商標圖案的物質實體。而商標標識又分為已註冊標識和未註

¹² 陶駒駒主編，中國新刑法通論（北京：群眾出版社，1997年10月），頁681-682。

¹³ 張明楷，刑法學（下），頁673。

¹⁴ 王仲興編著，刑法學（修訂版），2000年，頁383。

冊標識兩種，本罪侵犯的是註冊商標標識。¹⁵又本罪須發生在商標權的保護期限內，否則不能構成犯罪。¹⁶

(四)「解釋」第3條將此詳加解釋為偽造、擅自製造他人註冊商標標識或者銷售偽造、擅自製造的註冊商標標識，具有下列情形之一者屬於《刑法》第215條規定的“情節嚴重”，應當以非法製造、銷售非法製造的註冊商標標識罪判處3年以下有期徒刑、拘役、併處或者單處罰金：

- 1.偽造、擅自製造或者銷售偽造、擅自製造的註冊商標標識數量在2萬件以上，或者非法經營數額在5萬元以上，或者違法所得數額在3萬元以上；
- 2.偽造、擅自製造或者銷售偽造、擅自製造兩種以上註冊商標標識數量在1萬件以上，或者非法經營數額在3萬元以上，或者違法所得數額在2萬元以上；
- 3.其他情節嚴重的情形。

又依「解釋」，具有下列情形之一，屬於《刑法》第215條規定的“情節特別嚴重”，應當以非法製造、銷售非法製造的註冊商標標識罪判處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金：

- 1.偽造、擅自製造或者銷售偽造、擅自製造的註冊商標標識數量在10萬件以上，或者非法經營數額在25萬元以上，或者違法所得數額在15萬元以上；
- 2.偽造、擅自製造或者銷售偽造、擅自製造兩種以上註冊商標標識數量在5萬件以上，或者非法經營數額在15萬元以上，或者違法所得數額在10萬元以上；
- 3.其他情節特別嚴重的情形。

四、假冒專利罪

(一)《刑法》第216條規定：「假冒他人專利，情節嚴重，處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金」。

(二)定義：係指假冒他人專利，情節嚴重的行為。學者認為在專利權已經終止或被宣告無效後，仍然使用原專利標記或專利號的行為亦構成本罪。¹⁷

¹⁵ 學者認註冊商標標識包括：一、是在商品上或者商品包裝、說明書及其他附著物上所標明的『註冊商標』字樣或者註冊商標標示及註冊標示。二、是在商品或包裝物品上印刷的註冊商標圖形，即註冊商標的文字、圖形或者其組合的圖樣。三、是經商標局核准註冊或能起到商標作用的商品特定名稱及外觀裝潢部分。王仲興編著，刑法學（修訂版），頁383。

¹⁶ 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁383。

¹⁷ 張明楷，刑法學（下），頁674。惟本文以為在專利權已經終止或無效後，專利權已不存在，則被假冒之客體亦不存在，應不能構成本罪，只是是否構成詐騙罪的問題而已。

(三)「解釋」第4條將此詳加解釋為假冒他人專利，具有下列情形之一，屬於《刑法》第216條規定的“情節嚴重”，應當以假冒專利罪判處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金：

- 1.非法經營數額在20萬元以上或者違法所得數額在10萬元以上；
- 2.給專利權人造成直接經濟損失50萬元以上；
- 3.假冒兩項以上他人專利，非法經營數額在10萬元以上或者違法所得數額在5萬元以上；
- 4.其他情節嚴重的情形。

(四)「解釋」第10條謂實施下列行為之一，屬於《刑法》第216條規定的“假冒他人專利”的行為：

- 1.未經許可，在其製造或者銷售的產品、產品的包裝上標註他人專利號；
- 2.未經許可，在廣告或者其他宣傳材料中使用他人的專利號，使人將所涉及的技術誤認為是他人專利技術；
- 3.未經許可，在合約中使用他人的專利號，使人將合約涉及的技術誤認為是他人專利技術；
- 4.偽造或者變造他人的專利證書、專利檔案或者專利申請檔案。

五、侵犯著作權罪

(一)《刑法》第217條規定：「以營利為目的，有下列侵犯著作權情形之一，違法所得數額較大或者有其他嚴重情節，處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金；違法所得數額巨大或者有其他特別嚴重情節，處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金：

- 1.未經著作權人許可，複製發行其文字作品、音樂、電影、電視、錄像作品、計算機軟體及其他作品；
- 2.出版他人享有專有出版權的圖書；
- 3.未經錄音錄像製作者許可，複製發行其製作的錄音錄像；
- 4.製作、出售假冒他人署名的美術作品。

(二)定義：係指以營利為目的，侵犯著作權，違法所得數額較大或者有其他嚴重情節的行為。¹⁸

¹⁸ 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁385。

(三) 複製是指以印刷、複印、臨摹、拓印、錄像、翻拍等方式將作品製作一份或多份的行為。發行是指為滿足公眾合理需求，通過出售、出租等方式向公眾提供一定數量的作品複印件。複製發行指行為人以營利為目的，未經著作權人許可而實施的複製、發行或者既複製又發行其文字作品、音樂、電影、電視、錄像作品、計算機軟體及其他作品的行為。又本罪須同時具備複製和發行行為。出版則是指把作品編輯加工後，經過複製向公眾發行的行為。¹⁹

(四) 「解釋」第5條將該罪之構成要件詳加解釋為以營利為目的，實施《刑法》第217條所列侵犯著作權行為之一，違法所得數額在3萬元以上，屬於“違法所得數額較大”；具有下列情形之一，屬於“有其他嚴重情節”，應當以侵犯著作權罪判處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金：

1. 非法經營數額在5萬元以上；
2. 未經著作權人許可，複製發行其文字作品、音樂、電影、電視、錄像作品、計算機軟體及其他作品，複製品數量合計在1,000張（份）以上；
3. 其他嚴重情節的情形。

又依「解釋」，以營利為目的，實施《刑法》第217條所列侵犯著作權行為之一，違法所得數額在15萬元以上，屬於“違法所得數額巨大”；具有下列情形之一，屬於“有其他特別嚴重情節”，應當以侵犯著作權罪判處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金：

1. 非法經營數額在25萬元以上；
2. 未經著作權人許可，複製發行其文字作品、音樂、電影、電視、錄像作品、計算機軟體及其他作品，複製品數量合計在5,000張（份）以上；
3. 其他特別嚴重情節的情形。

(五) 「解釋」第11條謂以刊登收費廣告等模式直接或者間接收取費用的情形，屬於《刑法》第217條規定的“以營利為目的”；而《刑法》第217條規定的“未經著作權人許可”，是指沒有得到著作權人授權或者偽造、塗改著作權人授權許可檔案或者超出授權許可範圍的情形；另透過訊息網路向公眾傳播他人文字作品、音樂、電影、電視、錄像作品、計算機軟體及其他作品的行為，應當視為《刑法》第217條規定的“複製發行”。

¹⁹ 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁385。

(六) 又實施《刑法》第217條規定的侵犯著作權犯罪，又銷售該侵權複製品者，依「解釋」第14條應當依照《刑法》第217條的規定，論以侵犯著作權罪。實施《刑法》第217條規定的侵犯著作權犯罪，又銷售明知是他人的侵權複製品者，則構成數罪併罰。

六、銷售侵權複製品罪

(一) 《刑法》第218條規定：「以營利為目的，銷售明知是本法第217條規定的侵權複製品，違法所得數額巨大，處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金」。

(二) 定義：係指以營利為目的，銷售明知是第217條規定的侵權複製品，違法所得數額巨大的行為。²⁰

(三) 「解釋」第6條將該罪之構成要件詳加解釋為以營利為目的，實施《刑法》第218條規定的行為，違法所得數額在10萬元以上，屬於“違法所得數額巨大”，應當以銷售侵權複製品罪判處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金。

七、侵犯商業祕密罪

(一) 《刑法》第219條規定：「有下列侵犯商業祕密行為之一，給商業祕密的權利人造成重大損失，處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金；造成特別嚴重後果，處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金：

1. 以盜竊、利誘、脅迫或者其他不正當手段獲取權利人的商業祕密；
2. 披露、使用或者允許他人使用以前項手段獲取的權利人的商業祕密；
3. 違反約定或者違反權利人有關保守商業祕密的要求，披露、使用或者允許他人使用其所掌握的商業祕密。（第1項）明知或者應知前款所列行為，獲取、使用或者披露他人的商業祕密，以侵犯商業祕密論（第2項）。本條所稱商業祕密，是指不為公眾所知悉，能為權利人帶來經濟利益，具有實用性並經權利人採取守密措施的技術訊息和經營訊息（第3項）。本條所稱權利人，是指商業祕密的所有人和經商業祕密所有人許可的商業祕密使用人（第4項）」。

(二) 定義：指侵犯商業祕密，給商業祕密的權利人造成重大損失的行為。²¹

²⁰ 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁385。

²¹ 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁385。

(三) 本罪之商業秘密，學者認為也包括技術秘密，而技術秘密是指專利技術以外的有著工業上的生產技術、秘訣或產品配方，其本身不具獨立性和整體性，而需依附於某項專利或依附於某項商業秘密，而權利人則指商業秘密的所有人和經商業秘密所有人許可的商業秘密使用人。²²又所謂「經濟利益」係指積極的經濟利益，即能使權利人增加財產或者財產上之利益。²³

(四) 「解釋」第7條將該罪之構成要件詳加解釋為實施《刑法》第219條規定的行為之一，給商業秘密的權利人造成損失數額在50萬元以上，屬於“給商業秘密的權利人造成重大損失”，應當以侵犯商業秘密罪判處3年以下有期徒刑或者拘役，併處或者單處罰金。而給商業秘密的權利人造成損失數額在250萬元以上，屬於《刑法》第219條規定的“造成特別嚴重後果”，應當以侵犯商業秘密罪判處3年以上7年以下有期徒刑，併處罰金。

(五) 又「解釋」第12條將“非法經營數額”解釋為行為人在實施侵犯知識產權行為過程中，製造、儲存、運輸、銷售侵權產品的價值。已銷售的侵權產品的價值，按照實際銷售的價格計算。製造、儲存、運輸和未銷售的侵權產品的價值，按照標價或者已經查清的侵權產品的實際銷售平均價格計算。侵權產品沒有標價或者無法查清其實際銷售價格，按照被侵權產品的市場中間價格計算。多次實施侵犯知識產權行為，未經行政處理或者刑事處罰，非法經營數額、違法所得數額或者銷售金額累計計算。

八、相關規定

(一) 對於單位違犯本節之罪者，《刑法》第220條規定單位犯本節第213條至第219條規定之罪，對單位判處罰金，並對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依照本節各該條的規定處罰。依「解釋」第15條規定，單位實施《刑法》第213條至第219條規定的行為，按照本解釋規定的相應個人犯罪的定罪量刑標準的3倍定罪量刑。

(二) 又明知他人實施侵犯知識產權犯罪，而為其提供債款、資金、帳號、發票、證明、許可證件，或者提供生產、經營場所或者運輸、儲存、代理進出口等便利條件、幫助，依「解釋」第16條規定以侵犯知識產權犯罪的共犯議處。

「解釋」之效力，依《最高人民法院關於司法解釋工作的若干規定》第2條

²² 王仲興編著，刑法學（修訂版），頁385。

²³ 張明楷，刑法學（下），頁678。

規定院在審判工作中具體應用法律的問題，由最高人民法院作出司法解釋；第4條規定最高人民法院制定並發布的司法解釋，具有法律效力。可知司法解釋亦為法院審判依據之一。又具有普遍效力的司法解釋是由最高人民法院和最高人民檢察院就審判和檢察工作中如何具體運用法律的問題所作成。²⁴《刑法》修訂後，有關侵犯知識產權犯罪的司法解釋在定罪量刑上扮演非常重要的角色。雖然它不是刑事立法，但是作為法律的規範性檔案與《刑法》一樣具有相同的法律效力，²⁵ 故在理解知識產權罪之《刑法》規定時，不能忽略同具法律效力之「解釋」規定。另外，2004年9月14日，最高人民法院發布『關於進一步加強知識產權司法保護的通知』，²⁶強調要「運用多種刑罰手段同侵犯知識產權犯罪作鬥爭，法律規定應當併處罰金或者沒收財產，要堅決判處罰金或者沒收財產；法律規定可以併處罰金或者沒收財產，一般也要判處罰金或者沒收財產。」亦即要用盡刑罰制裁手段來嚇阻知識產權犯罪。至於該通知對於各級法院之拘束力如何，因其並非「司法解釋」，故形式上應不具法律上效力，惟實務上是否確實遵行該通知，則須為實證研究後才能判斷。

伍、關於知識產權罪之學說討論

一、知識產權罪之主觀構成要件

中國大陸刑法學界一般認為，知識產權犯罪的主觀構成要件是故意，過失不構成本罪。又知識產權罪的故意就認識要素而言是要求行為人必須對犯罪對象的

²⁴ 張明楷，刑法學（上）（北京：法律出版社，1997年），頁33。又《全國人民代表大會常務委員會關於加強法律解釋工作的決議》第2條規定：凡屬於法院審判工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民法院進行解釋。凡屬於檢察院檢察工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民檢察院進行解釋。最高人民法院和最高人民檢察院的解釋如果有原則性的分歧，報請全國人民代表大會常務委員會解釋或決定。

²⁵ 邢曼媛，論知識產權的刑法保護，山西高等學校社會科學學報，第19卷第6期，2007年6月，頁90。又1998年12月17日，最高人民法院公布《關於審理非法出版物刑事案件具體應用法律若干問題的解釋》；2001年4月8日，最高人民檢察院和公安部合發《關於經濟犯罪案件追訴標準的規定》；2004年12月21日，最高人民法院和最高人民檢察院公布《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》都是對侵犯知識產權罪的定罪量刑的數額標準作出規定。惟根據「解釋」第17條的規定，前兩個司法解釋中有關侵犯知識產權犯罪的內容不再適用。對此詳見邢曼媛前開相同著作。

²⁶ 中華人民共和國最高人民法院民事審判第三庭編，知識產權審判指導與參考（第九卷）（北京：法律出版社2005年5月），頁31。

性質與對自己行為的性質有認識。²⁷按《刑法》第15條第2項規定「過失犯罪，法律有規定的才負刑事責任」。而知識產權罪之條文中並未見過失犯之相關規定，是知識產權罪僅處罰故意犯應無疑義，況過失侵犯他人知識產權者，主觀上未帶有侵害他人權利及妨害經濟秩序之敵意，亦不符合本節欲打擊特意侵權行為人之本意，且過失犯亦可因受民事求償得到教訓，進而謹慎行事，鑑於刑罰之最後手段性與謙抑性，本文亦贊同不對過失犯課以刑罰之立法。

二、侵犯著作權罪之目的

「解釋」第11條雖對以營利為目的作了界定，但學者以為仍不夠周延和嚴謹。其表示未透過刊登收費廣告而免費向公眾提供作品之行為模式，雖嚴重侵犯他人著作權，卻無法依現行法律處罰。為打擊盜版侵權，應透過立法刪除以營利為目的作為侵犯著作權罪的歸責條件。因為以營利為目的實際上是從加害人角度考量，只將犯罪範圍限定在經濟活動領域內，排除大量應受刑罰處罰的嚴重侵犯權利人的行為，不利於對被害人的保護。²⁸本文以為基於《刑法》之謙抑性及最後手段性，是否要不論動機目的為何而對任何侵犯著作權之行為都科以刑責，仍有待商榷，畢竟課以民事上之賠償責任亦不失為一抑制違法行為之方法，但不容否認的是多數侵害著作權之行為常僅是行為人貪圖便利及自利之行為，特別是在現今網路無遠弗屆的社會，數秒間即能發生數以萬計之網路使用者所為非為營利而侵害著作權行為，權利人因此喪失之利益難以估計，故僅針對以營利為目的之侵害著作權行為科以刑責，似對著作權人保護不周，有必要就非為營利而侵害著作權行為之應罰性及需罰性再為檢討。

三、完善刑事訴訟模式

中國大陸現行刑事法對知識產權犯罪一概實行國家追訴主義的模式，學者以為如此一來不但剝奪當事人自我選擇的權利，又浪費大量的司法資源。其主張刑罰作為維護社會秩序之利器，具有最後手段性。即使在動用刑罰的時候，國家也不應該完全地控制、壟斷這種權力，而應有一定的靈活性，給當事人留下一定的選擇空間，故提出自訴為主、公訴為輔的模式，將侵犯知識產權罪納入到親告罪

²⁷ 梁華仁、朱平，「知識產權犯罪若干問題的探討」，政法論壇（中國政法大學學報）第1期，2000年，頁59-60。另可參考柏浪濤，「銷售假冒註冊商標的商品罪研究」，載於刑事法判解（第八卷）（法律出版社2005年5月），頁27-28。

²⁸ 蕭乾利，「知識產權刑事保護的貢獻與立法完善—解讀《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》」，財經政法資訊04期，2006年，頁58。

的範圍，給予知識產權權利人尋求法律救濟的更大自由選擇空間。只對情節十分嚴重或者嚴重危及國家利益的行為，才由檢察機關代表國家主動提起公訴。²⁹本文亦贊同此見解，畢竟知識產權罪所保護之法益雖包含國家經濟秩序、競爭秩序等公益，但亦包括私人權利之維護，故對較輕微之知識產權罪，應不須強制逕由國家提起公訴，可規定為告訴乃論之罪而交由私人判斷追訴與否。

四、情節嚴重之標準

學者認為對於知識產權犯罪這類犯罪而言，由於其侵害客體、罪過形式和內容的統一性、犯罪活動領域的趨同性，以情節嚴重作為統一的犯罪構成的描述性要件有其必要性。這樣就能比較合理、科學地解決知識產權犯罪的刑事立法、司法的統一性與協調性問題，維護法律公正。³⁰惟本文以為以情節嚴重此一不確定法律概念作為《刑法》構成要件，恐有違反罪刑法定原則之虞，因行為人無法於行為前預知自己的行為是否構成情節嚴重，而對情節嚴重所為之「解釋」雖具法律效力，然該「解釋」是從事司法實務工作者在適用法律時之依據，應不可當作一般人民需遵守之法律規定。又《刑法》於「侵犯知識產權罪」一節大都係以情節嚴重與否作為是否該當侵犯知識產權既遂罪之標準，此與我國在《著作權法》或《商標法》上有關侵害著作權或商標權之刑罰立法不同，依我國《著作權法》或《商標法》規定，只要行為人完成法律所規範之構成要件行為或發生構成要件結果，即該當法律所規定相關刑罰規定；而在《刑法》方面則是要求行為人侵犯知識產權的行為須發生情節嚴重的結果始為犯罪既遂，如此的立法規定與我國《刑法》中有關具體危險犯之規定類似。惟立法者要求某種犯罪需有具體危險才既遂之規定理由係因該犯罪所規範之行為通常不會對特定法益造成一般性危險，故法官在為個案審理時，須就具體事實逐一判斷行為是否已對該罪所保護之法益造成具體之危險，若果真存有具體危險時始為犯罪既遂。但在知識產權之侵害方面，行為人之偽造、重製、假冒等行為一經完成，權利人的知識產權就立即受到侵害，若要求尚須達到情節嚴重的程度始為犯罪既遂，恐造成以刑罰嚇阻犯罪之

²⁹ 同前註，頁 59。又本文學者尚提到知識產權作為特殊的民事權利，包括財產權和人身權。但在現行刑事附帶民事訴訟中，對於被害人因犯罪行為遭受精神損失而提起附帶民事賠償或者在該刑事案件審結後被害人另行提起精神損害賠償訴訟，法院卻不受理。意味利用刑事程序雖能更有力地遏制侵權行為，但權利人卻面臨被迫放棄要求被告承擔精神損害責任的權利，連要求對方賠禮道歉都成為不可能。從這一點講，《刑法》對精神權利的保護不如民法，而這對受害人來說是不公平。

³⁰ 梁華仁、朱平，「知識產權犯罪若干問題的探討」，政法論壇（中國政法大學學報），第 1 期，2000 年，頁 62-63。

效果大打折扣，應有再為檢討之必要。

五、假冒註冊商標罪與銷售假冒註冊商標的商品罪

學者認為銷售假冒註冊商標的商品罪之行為主體不包括在該商品上假冒註冊商標的犯罪人。因為假冒註冊商標的犯罪人銷售自己假冒註冊商標的商品者，屬於吸收犯，只成立假冒註冊商標罪，不另成立本罪。³¹所謂「吸收犯」係指一種構成要件類型，是立法者在某個構成要件中已將另一個構成要件行為規定在其中，例如殺人罪之於傷害罪。³²銷售假冒註冊商標之行為，不一定包含自己假冒註冊商標之行為，至於行為人為銷售假冒註冊商標的商品而先為註冊商標之假冒行為，假冒而後銷售其前後應為兩個行為，且兩行為間具有方法結果之牽連關係，應為類似於我國已廢除之牽連犯，而非吸收犯才是。

陸、結語

兩岸加入WTO後，對智慧財產權的保護是否完善成為國際關注的焦點。本文贊同中國大陸1997年修正《刑法》時，將原本散落於各智慧財產權法典之刑罰規定整合規定於《刑法》典之修法行動，雖然行為人原則上不得以不知法律為由而阻卻刑事責任，惟若刑罰法律體系過於龐大複雜，要求一般人民一一檢視自己行為是否違反各部法律實強人所難，而《刑法》為一國之基本刑罰規定，人民可藉由《刑法》典知曉何種行為是犯罪而不可為，故若能將處罰規定集中於單一《刑法》典，人民將易於知悉如何措其手足，亦有利於法制度的推行。

法律有時窮，要寄望透過完備之制度規範，達到對智慧財產權全面性之保護，實際上確有其困難性，除因目前科技發展迅速，造成一般人民極易進行侵害智慧財產權之行為外，廣泛而少量的智慧財產權侵害行為，不但難以掌握、發覺，即使為受害人發現，亦可能因考量侵害行為所造成之損害不大，而殆於追究，凡此種種，均使規範面與社會實態有所落差，或許透過教育、宣導，讓人民充分瞭解到尊重及保護智慧財產權之目的，進而使人民自發不為侵害智慧財產權之行為，才是真正斷絕侵害智慧財產權行為根本之道。

³¹ 張明楷，刑法學（下）（北京：法律出版社，1997年），頁673。

³² 許玉秀，刑法的問題與對策，（臺北：春風煦日出版社，2000年11月），頁275。