

兩岸銀行監理合作首次會談 成果研析

Analysing the Outcome of the First Cross-Strait Meeting on Banking Supervision

聶建中 (Nieh, Chien-Chung)

淡江大學財金系教授

李奇樺 (Lee, Chi-Hua)

華南金控資深專員

壹、前言

藩籬 60 餘載的兩岸關係，在 2008 年 2 次政黨輪替後政府「開鎖治國」的新兩岸思維下，展開了全新大格局新局面的漸進式交流互動。兩岸交流往來益顯便利、兩岸和平氛圍更加濃郁，兩岸的互動交流，自通郵、通商、通航……到即將開啟的「陸客自由行」，在在加深兩岸互動無法再走回頭路的交流願景。這其中，無論政治、經濟，乃至人本的各式雙向溝通往來，都絕對無法脫離由「金融」來作為疏通前導的最佳潤滑劑。因此，除了金融機構為擴大經營版圖、強化獲利商機而早早就已展開兩岸布局之外，政府相關部門亦積極進行兩岸間金融交流的各項談判與協議。自《兩岸金融監理合作備忘錄》(Memorandum of Understanding, MOU) 的談判、協議、簽署、生效，到 ECFA 各項有關金融議題及早收清單之研議，近 3 年來，兩岸金融之良性互動，引領臺灣邁向新一波金融進程與經濟發展的新契機，不但為臺灣未來金融願景與經濟成長產生積極推升作用，亦有助於兩岸關係走向互信互利、和平共榮的美麗願景。

金融機制以「銀行」機構為主體，2010 年兩岸間又陸續簽訂《海峽兩岸金融合作協議》、《海峽兩岸銀行業監督管理合作瞭解備忘錄》及《海峽兩岸經濟合作架構協議》等多項協議，打破過去桎梏兩岸銀行業往來的枷鎖，使兩岸銀行業者得赴彼岸正式展業，截至 2011 年 4 月底止，國內已有 6 家銀行（彰化銀

行、土地銀行、第一銀行、合作金庫、國泰世華銀行及華南銀行）在大陸設立分行及 7 家銀行（中信銀行、兆豐銀行、臺灣銀行、臺灣企銀、上海商銀、富邦銀行及玉山銀行）在大陸設立代表處；在對等原則下，臺灣亦同時核准 4 家大陸銀行（中國銀行、交通銀行、招商銀行及建設銀行）在臺灣設立代表處。在兩岸銀行業務往來日益密切之際，建構兩岸銀行監理機構制度化的定期會晤機制，俾利雙方得就市場進入、銀行業務經營、監理法規等金融議題進行意見交流，進而形成共識，促進兩岸銀行業的健全經營及維護金融市場穩定，就成為至為關鍵且急迫的需求。

貳、兩岸銀行監理首次會談

一、兩岸銀行監理首次會談的具體結論

為因應兩岸銀行業的健全經營及金融市場穩定機制所需，2011 年 4 月 25 日，兩岸金融主管高層於臺北 101 大樓，審慎隆重的召開「兩岸銀行監理合作」平臺的首次會議。該次會議由兩岸銀行監理機關首長（金管會主委陳裕璋及銀監會主席劉明康）共同主持，會後由銀行局長桂先農及銀監會國際部主任范文仲共同舉行記者會，說明此次會談所達成一些具體結論，包括：

- （一）確認「兩岸銀行監理合作平臺」之具體內容及運作機制。
- （二）確認雙方加強兩岸銀行監理技術層面之合作。
- （三）在兩岸銀行業互設分支機構及經營業務議題方面，大陸方面將針對金管會所反映的臺灣地區銀行業者意見，包括人民幣業務、設立營業據點、參股大陸地區金融機構等，以及 ECFA 早期收穫清單的承諾事項，如「綠色通道」、「一年獲利」及「大陸臺資企業」定義等方面，予以善意回應。
- （四）對於陸方所關切的陸銀在臺設立分支機構的國際經驗條件、分支機構的業務範圍、家數限制、參股及陸銀在臺分支機構人員往來限制等，臺灣方面將配合金融市場狀況積極考慮研議。
- （五）為利下階段兩岸銀行業協商事宜，雙方同意成立銀行業監理合作工作小組，儘速展開討論，俾配合 ECFA 服務貿易協議之協商進程。

二、兩岸銀行監理首次會談的突破及問題

在兩岸銀行監理首次會談前，國內銀行業者、媒體及一般大眾莫不期待藉由此次的會談，能為國內銀行業者爭取提早承做人民幣業務、擴大設立營業據點、開放參股大陸地區銀行及確認 ECFA 早期收穫清單的承諾事項等「讓利」優惠，但依據雙方會後聲明，除了在兩岸銀行監理部分取得較明確成果外，在業務開放部分較無具體進展，以致於會談實際的成果與預期目標出現相當程度的落差，究竟本次會談突破之處及面臨問題在哪裡？值得進一步探究。

（一）首次會談所取得之突破

1. 政治層面

過去兩岸官方正式層次的會談，為了避免陷入雙方主權認定的爭議，係透過非官方身分—臺灣海基會與大陸海協會來代行雙方主管機關進行會談的模式，而本次兩岸銀行監理首次會談係直接由兩岸銀行最高監理機關首長負責會談，跳脫過去海基、海協模式，並建立兩岸部長級的直接對話平臺，且為歷來雙方金融首長第一次正式會談，對兩岸會談制度的建立具有指標性意義。本次打破過去兩岸兩會會談模式，除了考量銀行監理的高度專業性外，另外係因銀監會屬性是大陸國務院直屬事業單位，並非國務院部委或機構組織，相較下政治敏感性較低，在大陸證監會、保監會與銀監會性質相似的情況下，未來兩岸金融業務—證券及保險的協商應會比照本次的模式進行。

2. 監理層面

本次會談確立了兩岸未來銀行監理在「日常聯繫」、「互訪交流」以及「現場檢查」等具體合作內容，前揭相關規範與目前大陸和其他國家簽署監管合作諒解備忘錄、建立高層互訪和磋商機制、實施跨境現場檢查等模式是相當一致的；同時，相關的合作內容也符合目前國際上通行的《巴塞爾協定》規定之跨國金融監理合作框架，有利於促進兩岸金融法律規範之協調，以確保對互設的銀行業金融機構實施有效監管。未來兩岸在銀行監管合作，將建構起資訊溝通和協同機制，以對銀行面臨的經營風險、機構申請和高階管理人員的任職資格等事宜，保持日常聯繫並隨時溝通監管意見，以保障兩岸銀行在彼岸的正常經營。

（二）首次會談所面臨之問題

1. WTO 架構

在本次會談前，國內提出開放提早承做人民幣業務、擴大設立營業據點、開放參股大陸地區銀行等「讓利」的優惠，而前述的「讓利」條件不僅超出大陸給予其他世貿組織（WTO）會員的待遇，也超出在去年所簽訂的 ECFA 服務業早期收穫清單的優惠待遇。在 WTO 架構下，大陸若對臺灣「讓利」，很可能招致其他 WTO 會員要求比照或控訴，而若將「讓利」的優惠納入 ECFA，雖符合 WTO 規範，惟服務業早收清單早已簽定，透過本會談增補或另訂新的早收清單，在 WTO 皆未有前例，勉強行之，恐引發爭議或其他風險。所以，有關金融准入優惠無法在本次會談解決，仍須在 ECFA 後續協商才可能會有所突破進展。

2. 港澳條件

本次臺灣規劃向大陸提出對於銀行登陸營運的相關「讓利」優惠條件，部分項目已超出 CEPA（大陸與港、澳「建立更緊密經貿關係的安排」）的優惠範疇，在港、澳地區已回歸大陸一國兩制的情況下，大陸銀監會勢必會考慮 CEPA 與 ECFA 間的對等性與平衡性，較不可能給予臺灣「讓利」條件超過港、澳的優惠待遇，使得兩岸在此部分洽談不易取得具體的進展。

3. 對等開放

大陸在改革開放後，經濟急速的發展，並快速累積其金融發展能量，目前大陸銀行規模遠超過臺灣，單一業者平均規模是臺灣業者的 10 至 15 倍，大陸銀行有高度意願，也有能力搶占臺灣金融市場。惟基於銀行業的高度敏感性，所以國內金管會對於大陸銀行的開放始終存有戒慎恐懼的態度，迄今並未給予大陸業者和外資銀行相同待遇。由於開放陸銀來臺與本國銀行赴陸優惠待遇相互關聯，以國內爭取兩岸經濟協議（ECFA）早收清單中的「綠色通道」分行優惠為例，臺資銀行業者不斷反映具體內容不明，由於早收清單的落實不涉及 ECFA 修訂等政策層面的談判，金管會遂希望經由平臺機制取得明確答覆；但當金管會提出後，大陸銀監會方面也反過來要求我方放寬陸銀來臺規定，包括國際經驗條件、在臺分行家數及參股等作為回應如此可知，一味地要求對岸給予臺灣「讓利」優惠，而無視於大陸銀行業者亦希望臺灣能履行 WTO 義務或至少降低對陸銀來臺的限制，對於兩岸的談判是相當不實際且不長久的。如何使對岸銀監會接受金管會提出兩岸銀行開放「實質對等」的策略，並權衡相互開放

與准入的得失，就成為兩岸監理機關必須解決的問題。

參、結論

兩岸銀行監理合作平臺首次會議已順利落幕，本次會談過程，誠如大陸銀監會國際部主任范文仲指出，目前兩岸銀行業赴對岸實際發展的情況就像是「一個運動，運動員已下場，但裁判還沒溝通，那風險是很大的」，當然也不利運動員發揮本身的實力，在透過此次會議由海峽兩岸的裁判長共同主持商討後，已達成裁判間對於建立監理平臺的初步結論，但除了裁判的因素外，還需要明確的遊戲規則，以激勵兩岸銀行的表現，此部分仍待雙方監理機關持續努力與持續的溝通；惟就整體而言，兩岸銀行監理合作平臺首次會議對於兩岸金融交流是深具歷史意義與實質意涵。

最後，觀察本次會談過程遇到的瓶頸與建議，就大陸對臺灣金融業務的開放而言，開放政策已從過去單向的「對臺讓利」，逐步調整為「互惠互利」，未來金融開放恐怕不易出現有大幅傾向臺灣的機會，兩岸金融談判也將進入 Give and Take 模式，並會提高未來兩岸金融開放談判的難度。是故，嗣後的會談協商國內的相關單位應對於對岸拋出的議題，進行審慎規劃並研擬回應之道，不能再以拖延、模糊對應。這也意味著國內相關主管機關對於兩岸金融開放的議題，應有通盤的規劃與完整的對策，並也應設定好國內金融發展的優先順序，唯有如此，對內才能厚植國內銀行向外發展的能量，並抵禦陸資銀行的攻城掠地，對外也才能有與大陸進行後續談判的依據，有效協助國內銀行對外布局發展。

2011 年大陸《刑法》修正案 取消 13 項死刑罪名之評析

Commentary on the Thirteen Death Penalty Charges Abolished by
Amendment of the PRC Criminal Code in 2011

許福生 (Hsu, Fu-Seng)

中央警察大學警察政策研究所教授兼所長

壹、大陸新政權成立後死刑罪名之變革

幾千年來死刑一直是中國自古刑罰體系中的主要刑種，有著深厚的文化基礎。1949 年大陸共產黨政權成立後，根據毛澤東的「保留死刑、少殺慎殺」的思想，死刑被延續下來。1979 年大陸頒行的第一部《刑法典》，表明還不能也不應廢除死刑的理念，而訂定了 15 條文 28 項死刑罪名，惟其中「反革命罪」便占一半以上；此外在死刑罪名中，除貪污罪外，其餘的罪名都要求在犯罪手法上具有暴力性或破壞性，如此的規範，就大陸當時的情況而言，可說在死刑問題上是比較受到節制的，因而多數大陸學者認為 1979 年《刑法》是實現了限制適用死刑的政策。

然而，1979 年《刑法》頒布不久，針對改革開放後嚴重經濟犯罪和嚴重刑事犯罪不斷的上升，立法機關便不斷地通過補充立法來增設一系列死刑罪名。根據大陸學者的統計，至 1997 年《刑法》修訂前，在 20 多個補充的刑事立法當中，共增設了 50 餘罪死刑，從而使死刑罪名達到近 80 個，也擴大適用到許多經濟犯罪和非暴力的危險社會管理秩序的犯罪，況且也出現一些絕對死刑的立法例，且在死刑的適用上，也存在著擴大的趨勢及程序簡略化。

1997 年《刑法》修正時，大陸許多刑法學者原希望立法機關能採納大幅取消死刑罪名的建議，然而立法機關考慮到當時社會治安的嚴峻情勢以及經濟犯

罪的嚴重情況，還不具備減少死刑的條件；因而，在這種「不增不減、大體保持平衡」的政策思想指導下，1997 年《刑法》修正仍有 47 條文規定 68 項死刑罪名。這樣的修正，相對於 1979 年的《刑法》，死刑罪名從原來的 28 項增至 68 項，且其中「破壞社會主義市場經濟秩序罪」這類非暴力犯罪占據第一位，如此也可看出 1997 年《刑法》修正，立法者將死刑的主要任務，從政治領域轉移到經濟建設等領域來，期盼藉由死刑的威嚇力來維持社會主義市場經濟秩序。然而，如此過多的死刑罪名，並包含太多非最惡劣的罪行，促使大陸在國際人權對話中經常處於遭受批評的局面。

貳、落實寬嚴相濟刑事政策取消 13 項死刑罪名

由於大陸刑罰體系存在著「死刑過重」的結構性問題，特別是《刑法》規定過多的死刑罪名，且在司法適用上又過於氾濫，而使得大陸《刑法》成為一部重刑法典，大大地妨礙刑罰功能的正常發揮。因此，2011 年 2 月 25 日大陸第 11 屆全國人民代表大會常務委員會第 19 次會議通過大陸《刑法》修正案（八），其中最受關注的便是大幅提高死刑門檻，取消 13 項經濟性非暴力犯罪死刑罪名包括：走私文物罪；走私貴重金屬罪；走私珍貴動物、珍貴動物製品罪；走私普通貨物、物品罪；票據詐騙罪；金融憑證詐騙罪；信用證詐騙罪；虛開增值稅專用發票、用於騙取出口退稅、抵扣稅款發票罪；偽造、出售偽造的增值稅專用發票罪；盜竊罪；傳授犯罪方法罪；盜掘古文化遺址、古墓葬罪；盜掘古人類化石、古脊椎動物化石罪。其中 9 項屬於《刑法》分則第三章（破壞社會主義經濟秩序罪）5 條條文設置的死刑罪名；一項屬於《刑法》分則第五章（侵犯財產罪）1 條條文設置的死刑罪名；3 項屬於《刑法》分則第六章（妨害社會管理秩序罪）2 條條文設置的死刑罪名。此次取消死刑罪名，相當於現行《刑法》死刑罪名總數的 19.1%，這也是自 1979 年大陸《刑法》頒布以來第一次削減死刑罪名，以更進一步落實寬嚴相濟的刑事政策。

寬嚴相濟的刑事政策是根據犯罪嚴重程度和犯罪人的危險性，來實行寬嚴相區別對待、寬嚴互濟、互補、寬嚴適度、側重寬緩。事實上，大陸的寬嚴相濟刑事政策，是基於對過去嚴打刑事政策和威嚇主義刑論的反思和糾正。1980

年代初期大陸處於改革開放轉軌時期，在經濟和社會呈現空前發展的同時，社會治理也在一定程度上處於「迷亂」的狀態，導致犯罪大幅增加，犯罪問題成為嚴重的社會問題。加之當時的執政當局缺乏足夠的治國經驗，所以寄望於嚴刑峻罰來扭轉嚴峻的犯罪情勢。在這樣的情勢下，大陸分別於1983年、1996年及2001年等多次實施「嚴打」政策，而死刑便成為嚴打政策下相當重要的工具之一。然而，歷次的嚴打只是取得了壓制犯罪的短期效應，長遠來看並沒有獲得良好的效果；另一方面，嚴打也常導致忽略人權保障並也促進民眾對犯罪的情緒化及非理性的反應，而與刑罰人道主義相抵觸。近年來，隨著樹立科學發展觀與推行建設和諧社會的理念，加上社會治安總體趨於穩定，在刑事法領域便開始提倡寬嚴相濟刑事政策。特別是在2006年10月召開的共產黨第16屆6中全會上，「實施寬嚴相濟的刑事司法政策」被寫入了「關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」中，表明貫徹寬嚴相濟刑事政策已經成為黨和國家既定的基礎方針政策，寬嚴相濟已經取代了嚴打，成為大陸新時期的基礎刑事政策。

參、朝向限制死刑之國際趨勢邁進

大陸此次《刑法》修正案取消13項死刑罪名，不只可解決部分「死刑過重」的結構性問題，還有利於增強法條的適用性，更可進一步落實寬嚴相濟的刑事政策及強化人權保障。況且取消的這些死刑罪名，均是非暴力的經濟性犯罪，都是近年來較少適用或基本未適用過，且經過慎重選擇的，有相當一部分死刑罪名適用非常少，有的是留而不用，有的甚至是從來沒用過，如「傳授犯罪方法罪」就是一個在司法實踐中從沒有適用過的例子，並不會對社會治安帶來嚴重不良影響。

然而，整體而言，幅度還是不足，步伐仍是緩慢的，畢竟取消的死刑罪名，都是近年來較少適用或基本未適用過的，死刑的適用上仍包括諸多非懲罰最惡劣罪行的罪名，如此確實不利其國際形象之提升以符合國際趨勢；因目前國際趨勢似有朝向限制死刑乃至於廢除死刑而行，如至2010年12月31日止，全世界保留死刑的國家只有58國，法律上或實務上廢除死刑的國家則有139

國；甚且亦無法有效積極促進國際刑事司法互助，因國際法上存在著有「死刑不引渡（或不移交）原則」。

的確，大陸現階段要完全達到廢除死刑或是大量減少死刑罪名還是不太可能，此乃減少死刑並不是一蹴可及，需要分階段的實施，因為它要考慮到社會的承受力和接受度，否則容易造成社會穩定度極大的衝擊，社會需要一個較長的時間來接受一部很少甚至沒有死刑的刑法。但是大量地減少死刑乃至於廢除死刑，不只可提升大陸國際形象，並可提高國際社會對於其每年眾多外逃嫌疑犯遣返大陸的意願；倘若大陸若持續保留大量的死刑規定，加上大陸政治上常介入審判，國際社會更不會隨意將犯罪嫌疑人遣返大陸，而這種結果必然也易造成大陸罪犯有恃無恐的外逃他國，反而不利於其犯罪追訴及社會正義之實現。

因此，就大陸現行法制發展上研析，大陸對死刑規定似有如下發展趨勢：第一，刑事立法已逐步在限制死刑適用，儘管緊縮範圍只限在較少適用或基本未適用過的非暴力的經濟性犯罪，尚未限於懲罰最惡劣罪行的罪名，惟已是朝向限制死刑的趨勢邁進一步。第二，司法實務上也逐漸在謹慎適用，且儘量營造出不任意宣判死刑及謹慎執行死刑氣氛，以減少暴虐之氣；對於不是罪大惡極的犯罪分子、可殺可不殺的犯罪分子，不判處死刑。第三，大陸執政當局已逐漸在創造和諧社會的諸條件，以能達到一個公開、包容、理性與互相尊重的社會。

最後，雖然中國大陸對於死刑態度的發展脈絡明顯，但對於減少死刑的法律規定及後續效應，則有待進一步觀察。

2011 年金磚峰會加上博鰲亞洲論壇 之新政治經濟意涵

The New Political Economy of BRICS Summit and Baou Asian Forum
in 2011

宋鎮照 (Soong, Jenn-Jaw)

國立成功大學政治系暨政經所教授

許菁芸 (Hsu, Chi-Yun)

國立成功大學政治系博士後研究員

2011 年 4 月的大陸海南島相當熱鬧活絡與顯耀，特別是 10 年「金磚」發展有成，加上第 10 年「博鰲亞洲論壇」之會議光芒，不僅讓海南島頓時成為世界經貿和外交關注的焦點，更讓中共在世界媒體舞臺上出盡鋒頭，逐漸展露領導地位。進一步而言，不僅象徵著金磚五國高峰會「南方」勢力的崛起，更是標註著亞洲經濟勢力崛起的關鍵年，讓中共從「南方」的海南出發，奠定中共成為世界南方經濟的新霸主。

2011 年 4 月 14 日，金磚國家 (BRICS) 領導人在大陸海南省三亞市舉行第 3 次會晤，中共、巴西、俄羅斯、印度、和南非世界主要新興經濟體的領導人相聚三亞，共商 5 國「面向未來、共享繁榮」的合作機會。而 4 月 15 日，博鰲亞洲論壇 2011 年年會也在海南省瓊海市博鰲鎮開幕，年會主題是「包容性發展：共同議程與全新挑戰」(Inclusive Development: Common Agendas & New Challenges)，主要由來自亞洲及世界其他地區的產、官、學界領袖共聚，就如何實現「包容性增長」這一全球性話題，尋求共同的解決方案。

這兩場重要國際盛會，中共以東道主的身分，搭建起「多邊外交」的大舞臺。正如巴西總統羅塞夫表示，世界秩序現在正面臨著重大改變，經濟全球化和多邊主義已促使原來國際關係中存在的一些霸權主義和單邊主義的做法必

須改變。這正是中共希望透過金磚五國峰會和博鰲亞洲論壇「二合一」的政經觸角，進行領袖峰會外交和多邊外交的重要管道與平臺，可以將中共所宣示的政經主張，順利拓展到全世界。畢竟「金磚五國」國土面積占世界領土面積近30%，人口占世界43%。2010年的5國國內生產總值約占世界總量的16%，而貿易額也占世界的15%，5國之間的貿易額達到2,300億美元。只要中共可以掌握亞洲經濟，進而透過「金磚五國」的南方合作，肯定可以和北方經濟進行全球較量與競爭。

因此，今年的金磚峰會與博鰲亞洲論壇幾乎綁在一起的真正用意，無非是反映出中國大陸和亞洲在世界經濟地位的具體提升，並透過「開放包容、共謀發展」的主軸訴求，也可以讓世人感受到一股大陸欲與其他各洲國家尋求合作、共享繁榮的強烈信息，來強化其在亞洲乃至於世界領導地位的潛在訴求。特別是中共國家主席胡錦濤出席金磚峰會時，強調應該立足當前、著眼長遠，堅持團結互信、開放透明、共謀合作發展，以建立永遠的「好夥伴」關係，正足以明示此意圖。

此外，從中共崛起到亞洲崛起，博鰲亞洲論壇在過去10年也見證了亞洲經濟突破，並為突破的進程提供重要的平臺服務。而且2011年也是中共加入世貿組織（WTO）的第10年，對博鰲亞洲論壇而言，中共融入世界，也分享了共贏的10年。在會中胡錦濤更以「推動共同發展、共建和諧亞洲」為題演講，強調亞洲繁榮是離不開中國大陸的，以及中國大陸永遠做周邊地區的好鄰居、好夥伴！很清楚地，此訴求正可以跟金磚峰會的專題演講內涵相互輝映。

基本上，「金磚」概念於2001年問世，而博鰲亞洲論壇也於2001年舉行成立大會。經過10年的發展，「金磚國家」已經從一個商業和學術概念，逐漸發展成為新興發展國家之間深化合作、加強協調的重要平臺。而「博鰲論壇」在這10年中，討論主題幾乎包含了近年來亞洲所有的經濟與政治問題，論壇雖以經濟問題為出發點，然而在中共強力主導的運作過程中，仍不難看出意圖利用論壇機制，有計畫地深入參與亞洲事務與運作，同時隨著亞洲區域整合日漸緊密與進程加速，更讓中共在區域經濟的地位日益重要。很自然地，由中共所主導的博鰲年會活動便備受世界矚目，特別是今年的「金磚」峰會碰到「博鰲」年會，讓三亞的喜來登酒店到博鰲的蘇菲特酒店成為國際新聞焦點走廊，也成

為國際與亞洲政經交流與對話的重要場域。與其說是巧合，不如說是中共的巧妙安排，一則凸顯中共釋放區域合作、經濟市場利益共享的善意，二則成就其在區域霸權上願意提供經濟利益、共擔危機和責任的善意領導角色。

任何政治現象與經濟現象的觀察、分析，都必須以主要行為者及其稟賦（endowment）為基礎，而政治現象與經濟現象的走向與發展亦都是行為者依照政治邏輯與經濟邏輯追求利益所產生。在此邏輯下，可以發現中共是博鰲亞洲論壇的主要行為者，也是金磚峰會領袖會晤機制的主辦者，從今（2011）年金磚與博鰲論壇的議程安排看來，中共本質上就在塑造一個亞洲跨國倡議網絡（advocacy networks）機制，聯合新興國家與其他亞洲國家，利用主導行為者的稟賦，將亞洲網絡中有形與無形的資源動員整合；除了倡議亞洲整體發展的價值外，更用來追求政治利益與經濟利益，也就是中共將自身認定的價值與對自身較有利的發展方向與規劃，架構在金磚峰會與博鰲亞洲論壇的動員過程中，並藉此引導亞洲區域發展方向。

觀察金磚峰會與博鰲亞洲論壇，雖以新興經濟體與亞洲各國經濟交流為名，實際上無非是大陸對亞洲進行「巧實力」（smart power）運作，以及國內政策宣示的操作平臺而已。尤其是博鰲亞洲論壇在最近幾屆的年會，儼然成為大陸宣示政策重點的一個非官方性質的國際論壇；這些政策重點，聚焦在中共對本身發展的期許與規劃、對亞洲發展的許諾，以及對內與對外發展戰略的交互運作，因而多少可以看出中共對於整個亞洲的地緣戰略布局藍圖。職是之故，此次博鰲亞洲論壇主題「包容性發展」與金磚峰會試圖與新興國家合作發展之走勢，都跟中共「十二五規劃」政策宣示緊緊地綁在一起，這也是大陸軟實力和巧實力的靈活應用。

在複雜的亞洲政經環境中，面對區域經濟合作於亞洲日趨重要之時，博鰲亞洲論壇以一個區域性的論壇形式，在「東協加一」、「東協加三」、「東亞高峰會」及 APEC 的體系外運作，實際上對於亞洲的政經環境、對於亞洲與世界的權力配置與發展，有一定程度的影響力。以下針對 10 年金磚與博鰲會議，拉出三條主軸來加以說明與分析，這也傳達著今年海南兩項盛會的重要意涵與訊息：一、「包容性發展」與中共巧實力應用

「包容性」是聯合國為落實 2000 年發展目標提出的一個重要理念。「包容

性發展」的提出，是在全球經濟衰退下，要重新思考「發展」的概念。而所謂的「發展」不僅指「經濟的成長」，還包括社會、教育、醫療等各個方面的共同發展，就是要通過高速以及可持續的經濟成長，極大化創造發展與就業機會，確保人民基本福利保障，以及在整個發展過程中人民能否公平參與和機會平等。這也是首次博鰲論壇將經濟發展的議題擴及到人類安全與女性參與議題，由此也可觀察到中共外交政策轉向非經濟議題之「巧實力」微妙轉變與應用。

1980 年代和 1990 年代，中共外交政策的總目標便是在外交事務上保持低姿態（low profile），避免危及內部的重建，進行韜光養晦式的沉潛戰略。自 2000 年起，中共外交政策起了重大轉變，開始把東亞視為具有帶動中共發展的潛力，可達成其的發展目標；因為中共認知的後冷戰國際政經格局，是美蘇對立瓦解，現實國際環境正走向「一超多強」的版圖。美國雖為唯一超強，但世界正走向多極化；另一方面，由於全球化的挑戰，冷戰終結後的經濟合作與安全諮商，在整個國際大環境中，讓「區域主義」的合作方式逐漸盛行。中共一方面與個別國家發展雙邊關係，另一方面則透過多邊運作的過程，積極提升正式的區域制度關係，以加強彼此間的合作。

在此同時，國際政經新格局的認知也挑戰了中共本身的外交政策與國際參與，1990 年代末「新安全觀」的提出，之後的「和平崛起」、「和平發展」的倡議，紛紛展現中共欲藉由自身日漸增長的實力介入相關區域經濟與安全事務的決心。2005 年胡錦濤首次提出「和諧世界」的論述，而「和諧世界」的定調，包含「和平共處五原則」、「獨立自主外交」、「新安全觀」、「和平崛起與發展」等外交原則的加總概念，進一步將亞洲戰略、和諧、穩定、安全連結在一起，並且與「睦鄰、安鄰、富鄰」三鄰外交政策相結合，進而與周邊大國進行對等的外交關係。整體來看，中共想塑造的其實是以中國大陸為核心的亞洲發展藍圖，意圖在國際社會上將中共崛起之概念，以巧實力的靈活使用，轉而成為一個「和平良善」的強權，以取得主導國際事務的機會。

二、金磚峰會與新興國家合作發展走勢

「金磚五國」峰會首次由大陸主辦，而且五國同是 2011 年聯合國安理會理事國，凸顯中共經濟實力增強後在區域經濟領域的角色日益吃重，並順勢運用論壇機制運籌多邊外交關係。「金磚五國」於 4 月 14 日在海南三亞市共同發表《三亞宣言》，宣言支持國際貨幣體系改革，以建立能提供穩定性和確定性的擁

有廣泛基礎的國際貨幣儲備體系，這一說法顯然表明支持削弱美元作為世界準貨幣的地位。雖然，國際輿論對於「金磚五國」的合作態勢，因著地緣政治的利益衝突表示存疑，但是中共想引此積極主導國際事務議題的想法，已牽動世界主要大國，尤其是美國的亞洲戰略布局，卻是十分明顯的意圖。

再者，中共在此次金磚峰會領導新興國家合作走向與全球經濟展望，也是博鰲亞洲論壇 2011 年會的熱議話題之一。在全球金融風暴尚未完全平息下，亞洲因為經濟復甦快速，在全球地位迅速上升，亞洲的任何問題都可能影響世界整體的發展。因此，全世界對亞洲，尤其是大陸崛起的領導地位有著隱然的期待與畏懼，中共作為亞洲，也作為世界崛起最快的國家，經濟規模已經成為世界第二大，亞洲國家和國際社會對大陸之區域霸權興起的趨勢，實已加緊重視。

最後，隨著日本遭遇地震、海嘯以及日益擴大的核輻射危機，使得亞洲國家和國際社會對日本的前途產生很大的擔憂，這無形中也降低了對日本在亞洲扮演領袖角色的期待。此消彼長，也就對大陸的亞洲政策更為關注，更加凸顯出胡錦濤在論壇中宣示「和諧發展」亞洲的「大亞洲主義」政策，更肯定中共在亞洲的領導地位。

三、中共「十二五規劃」政策宣示

2011 年也同是中共「十二五規劃」開局之年，此標記著大陸發展政策的轉變，讓中共從世界生產基地轉變成消費市場。在此背景下，博鰲亞洲論壇 2011 年的年會上設置了 23 個議題，除了包容性發展、新興國家議題外，大陸「十二五規劃」也是中共向亞洲、向世界宣示的經濟重點。

2010 年中共開始「十二五規劃」（2011-2015）的起草與制定，但是與之前之 5 年規劃情勢已大不相同。首先是金融大海嘯使得國際經濟勢力版圖有著重要改變：中共的國際地位提升，也加強了中共與各國家、區域和國際組織間的關係發展。這種變化直接影響到大陸的國際定位，也直接影響到中共經濟政策的定位。其二是國內形勢大變。中共出現的變革，不能只由計畫經濟進入市場經濟來區分，而要看到經濟體制和社會體制是否受到市場經濟深度影響。

因此，中共國家發展和改革委員會主任張平 4 月 15 日在博鰲亞洲論壇 2011 年的年會上解讀中共的「十二五規劃」，解釋今後 5 年中共經濟社會發展的重點任務：（一）進一步擴大國內需求，促進經濟平穩較快發展。（二）加快經濟結構的戰略性調整。（三）著力改善民生，建立健全基本公共服務體系。（四）建

設資源節約型和環境友好型社會，提高生態文明水準。(五)堅定不移推進體制改革，實施互利共贏的開放戰略。最終讓大陸培育以技術、品牌、品質、服務為核心的競爭優勢，並邀請各國參與中共「十二五規劃」發展，共用大陸繁榮發展所帶來的機遇與成果。

中共的 GDP 雖已經超越日本，成為全球第二經濟大國，但發展中的「三不」——「不平衡、不協調、不可持續」問題依然突出，這些問題都需要中共在「十二五」期間努力解決。亞洲開發銀行副行長 Greenwood Jr. 表示，中共當前的經濟社會發展存在三個方面的失衡，一是社會不平衡，二是收入不均等，三是環保失衡。中共經濟過度依賴出口；資源、勞動力等要素的投入及過度依賴投資。

中共的「十二五規劃」對上述問題提出解決方案，其中的關鍵，一是大力推動內需，一是加強創新調整經濟結構。大陸將推動經濟結構戰略性調整，擴大內需，保障和改善民生；推動科技創新和產業升級；推進經濟和社會協調發展，把促進基本公共服務逐步均等化，作為社會建設的重要任務。大陸強調未來 5 年將致力實施「走出去」戰略，引導各類企業到海外投資，而且將增加對亞洲和新興市場國家的投資，此項說明，也引起論壇中產官學界的重視與投資規劃。

中共透由博鰲亞洲論壇向世界宣示的「十二五規劃」中，也有意將「中共模式」的發展成功經驗，巧妙地挑戰西方強調經濟自由與政治民主的自由主義價值。由於中共在國際上擔任的角色日漸重要，所展現出的氣勢也日益增強，尤其在金融海嘯之後的新世局，似乎給中共帶來前所未有的自信，這樣的自信也使得自 2009 年下半年開始大力鼓吹「中國模式」，並積極鼓吹其他新興市場國家，強調這種經濟發展、政治控制與行政效率的發展道路，可成為其他開發中國家仿效的模式，並期待和其他亞洲國家聯合，競爭主導 21 世紀全球發展方向的話語權。

最後，博鰲亞洲論壇對臺灣的意義，正可以提供檢視兩岸經濟合作架構協議（ECFA）後的期中檢討與合作前景評估。對臺灣而言，透過 ECFA 的機制，如何面對中共「十二五規劃」商機，無疑是今年論壇兩岸企業會議的重點。面對中共未來 5 年將把擴大消費需求當作擴大內需的戰略重點，特別是在公共教育、就業服務、醫療衛生、住房保障等方面的民生工程發展，將有利於臺灣企

業的市場開拓。亦可以配合馬政府打造黃金 10 年的文化創新、環保、教育、醫療等優勢擴張。尤其是金融服務、核能發電、創意產業、生物科技等兩岸合作機會。很清楚地，博鰲亞洲論壇是臺灣企業獲取兩岸商機和政策資訊與協商討論之近距離接觸的重要平臺，進而可掌握大陸和亞洲的市場商機。在兩岸苦無制度化的經貿政策舞臺建制，博鰲亞洲論壇無疑扮演著此一關鍵性溝通的平臺橋樑，臺灣產官學各界豈能不加以重視！

中共外交戰略與金磚國家的擴展

An Analysis of China's Diplomatic Strategy towards Other BRIC Countries

王崑義 (Wang, Kun-Yi)

清雲科技大學中亞研究所兼任教授

要了解第三次「金磚國家」領袖會議的意義，必須從中共的外交戰略發展談起，才能真正理解其內涵。

中共外交戰略的建構是一個不斷延續的過程，從 1990 年代中期提出「大國外交」以後，中共的外交戰略即透過「論壇外交」和「訪問外交」，逐步的從過去「輸出革命」，轉向「輸出利益」的方針發展，這也是中共不再強調輸出共產主義意識形態為目標，而改由在「互助合作」的經濟基礎上，建立起「平等互惠」的目標，讓中共可以和各國共享國際經濟利益分配的原則上發展。

「論壇外交」本質上是建構各種不同的「論壇」，在各國進行多邊對話之中，並不做出「聯盟」的形式，讓中共的「不結盟政策」可以延續下去。而「訪問外交」則是由中共領導人，分赴各國進行雙邊的訪問，以強化中共與各國的外交關係。中共就是利用這兩種外交操作模式，逐步在國際社會建立起它的影響力。

而中共所採用的這兩種外交戰略，大致上又可以分成兩個面向操作，一是「北方外交戰略」，另一是「南方外交戰略」。

壹、中共的「北方外交戰略」

中共的「北方外交戰略」是以「大國帶動多邊主義」，並從「安全議題」逐

步走向「經濟議題」為取向。這個戰略是從 1996 年中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克 5 國所建立的「上海五國」開始，2001 年 9 月，「上海五國」在哈薩克的阿拉木圖舉行的高峰會中，正式宣布成立建立「上海合作組織」，並確定定期舉行領袖會晤。

2002 年 6 月，「上海合作組織」成員國在俄羅斯的聖比德堡舉行第二次的高峰會，並簽署《上海合作組織憲章》。憲章對組織的宗旨、原則、組織結構、運作方式、合作方向，以及對外交往來原則作了闡述，標誌著從國際法意義上得以真正建立起一個完整的國際組織。

2003 年 5 月，「上海合作組織」成員國在莫斯科舉行第三次高峰會，簽署《上海合作成員國元首宣言》，時任中共駐俄羅斯大使張德廣被任命為首任秘書長，2004 年 1 月「上海合作組織」秘書處在北京成立。

從 2004 年開始，「上海合作組織」啟動觀察員機制。同年 6 月在塔吉克舉行的「上海合作組織」第四次高峰會上，蒙古國獲得觀察員地位。2005 年 7 月，在哈薩克的阿斯塔納舉行「上海合作組織」第五次高峰會，並決定巴基斯坦、伊朗、印度列為觀察員地位。

可以說，「上海合作組織」的成立，是第一個由中共推動成立的國際組織，成員國也逐步在安全、軍事、經貿、文化、司法等各領域各層次的合作相繼展開，從 2001 年成立時簽署《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》。911 事件以後，「上海合作組織」成員國以加強打擊該地區的「恐怖主義、極端主義和分裂主義」三股勢力為中心的反恐合作，以後才又在各成員國的多邊經貿上促成相關領域的合作。

所以，「上海合作組織」在中共外交戰略的意義上，可以說是「以安全為主，以經貿為輔」的國際組織形式。

貳、中共的「南方外交戰略」

中共的「南方外交戰略」是由「小國推動多邊主義」，進而從經濟領域推動安全建構的過程。從 APEC 的成立，到東協的發展以及周邊大國持續推動的「東協十加三」、「東協十加一」、「東亞高峰會」、「中國—東協自由貿易區」、「博鰲

亞洲論壇」和「中非合作論壇」等，主要都是圍繞在經濟議題上的討論，再逐步擴及到安全領域的對話機制。

以「博鰲亞洲論壇」(Boao Forum for Asia – BFA)為例，它是第一個將總部設在中國大陸的國際會議組織，也是典型的由「小國推動多邊主義」所建構的一個經濟論壇，並由中國大陸認可與支持所建立的對話平臺。

「博鰲亞洲論壇」是由菲律賓前總統羅慕斯、澳大利亞前總理霍克及日本前首相細川護熙等人於1998年發起，他們倡議成立一個類似達沃斯「世界經濟論壇」(World Economic Forum – WEF)的「亞洲論壇」，並希望通過多層次、多渠道、多形式的地區合作與對話，有利於亞洲國家之間和澳洲國家間增進了解、信任和合作。「亞洲論壇」這一概念一經推出即獲得有關各國一致認同，中共也於1999年10月由當時擔任國家副主席的胡錦濤，在北京會見專程為「亞洲論壇」訪問北京的菲律賓總統羅慕斯和澳大利亞總理霍克後，決定支持這個論壇的成立。

2001年2月，「博鰲亞洲論壇」正式宣告成立。論壇的成立獲得了亞洲26個國家支持並共同擔任發起國，從2002年開始，每年定期在中國大陸海南島的博鰲召開年會。「博鰲亞洲論壇」所標榜的是一個非政府、非營利的國際組織，目前已成為亞洲以及其他大洲有關國家政府、工商界和學術界領袖，就亞洲以及全球重要事務進行對話的平臺。「博鰲亞洲論壇」也致力於通過區域經濟的進一步整合，推進亞洲國家實現發展目標。

雖然如此，中共卻不斷利用「博鰲亞洲論壇」，作為它推展自己國際關係新理念的場域。以2007年年會為例，中共全國人大常委會委員長吳邦國在年會中，提出希望在「政治上和諧相處、經濟上平等互利、安全上互信協作、文化上交流互鑑」的話語，並期待能透過論壇建立一個「新型亞洲」概念。

吳邦國也在開幕式的主題演講中表示，亞洲已經成為全球經濟最具活力和潛力的地區之一，是世界經濟發展的重要推動力量。亞洲的深刻變化，揭示人類社會進步的重要趨勢，展現著亞洲人民建設「和平亞洲、合作亞洲、和諧亞洲」的美好憧憬。吳邦國另外闡述，體現了中共近年來一直積極主張和推行的亞洲政策。中共領導人多次表示，積極促進亞洲的發展振興與和平穩定，是中國大陸政府一貫奉行的方針；和平、安全、合作、繁榮，是中共的亞洲政策目

標。

因此，中共雖然尚未將「博鰲亞洲論壇」轉化成安全機制，但它透過論壇宣揚新外交的理念，未來勢必形成中國大陸「拉亞脫美」的重要機構，特別是在經濟崛起之後，在它有更大的實力操作論壇時，「博鰲亞洲論壇」變成中共南方外交戰略的重要場域，應該是一種無法阻擋的趨勢。

參、中共「南方外交戰略」的擴展

從2008年全球受到金融海嘯衝擊以後，世界經濟情勢已經發生顯著的變化，最為引人注目的現象是，以往一直由單一「富國俱樂部」(OECD)主導世界經濟的時代，已經宣告結束，美國和歐盟等先進國家陷入經濟衰退，而新興國家則走到世界經濟的前臺，成為世界經濟發展的動力，而中共的「南方外交戰略」也趁此崛起。

以中共及巴西、俄羅斯、印度、南非(BRICS)崛起的新興國家，卻成了頗受矚目的國家。日前這五個「金磚國家」擴員後的首次領袖會議，在中國大陸海南島三亞舉行首次的聚首，就重大國際政治和經濟問題進行磋商，核心議題是加強對國際金融貨幣體系改革問題的協作方式，以作為2011年底在法國舉行的20國集團(G20)高峰會預做準備；同時對大宗商品價格波動、氣候變化、永續發展等問題，以及利比亞局勢等當前國際安全的焦點問題，多有涉及。

五國並承諾反對任何形式的貿易保護主義，擴大彼此間的貿易和投資，並重申一致支持俄羅斯在2011年加入世界貿易組織的努力；除簽署經濟、金融合作協議外，也推動「金磚國家」貨幣結算的進展，美元的國際貨幣地位面臨撼動，更凸顯「金磚五國」經濟體擬以強勁經濟成長、豐富天然資源、以及龐大內需人口等優勢，構成新興的國際議價集團力量。

畢竟，這五個「金磚國家」，是當前新興市場中最具代表性的國家。五國人口規模、經濟總量和貿易總量分別占全球的43%、16%和15%；2001年至2010年的10年間，五國間的貿易，以每年28%的速度成長，規模擴大了15倍。據IMF估計，未來五國在2014年對全球經濟成長的貢獻度將高達61%，成為推動世界經濟發展的重要引擎。

然而，當前新興經濟體的處境，仍十分微妙，「金磚國家」依然長期面臨五

大困難：一、是所得分配差距皆仍較大。二、是產業化程度仍然不高。三、是社會保障體系不完善。四、是通貨膨脹壓力都很大。五、是同受國際短期資本的衝擊。而且，也都還存在泡沫破裂的高度風險，也就是他們會出現沾沾自喜情緒、疏忽創新、話語權爭奪等問題。

儘管如此，中國大陸為了擴展它的「南方外交戰略」，中共外交部發言人姜瑜在2010年12月28日北京例行記者會上證實，中共作為「金磚國家」合作機制輪值主席國，與俄羅斯、印度、巴西一致商定，同意南非作為正式成員加入該合作機制。姜瑜說，中共國家主席胡錦濤已致函南非總統祖馬，邀請他出席2011年初在中國大陸舉行的「金磚國家」領導人第三次正式會晤。

事實上，「金磚四國」的概念被提出以後，2009年6月，四國領導人首次在俄羅斯葉卡捷琳堡舉行會晤，「金磚四國」由此演化成為一種經濟合作機制。2010年4月，第二次「金磚四國」高峰會在巴西召開，四國之間的合作更進一步。

伴隨「金磚國家」合作機制的逐漸形成，作為全球新興經濟體代表的「金磚四國」國際影響力也日益增強。根據國際貨幣基金組織2010年10月發布的《國際經濟展望》，按照市場匯率估算，「金磚四國」的GDP總量將從2008年占世界份額的15%上升到2015年的22%，屆時四國經濟總量將超過美國，同時四國的GDP增量也將占世界增量的三分之一。

正是因看到「金磚國家」合作機制的巨大發展潛力，南非作為南部非洲第一大經濟體，一直希望加入該機制。2010年以來南非政府即積極推動，南非總統祖馬從年初開始就對「金磚四國」展開遊說工作。他曾在2010年4月到8月份，接連訪問巴西、印度、俄羅斯和中國大陸。祖馬表示，與這些新興市場國家的合作會給南非的經濟增長帶來機遇。

南非《商業日報》認為，南非作為全球影響力最大的非洲國家加入「金磚國家」合作機制，可以更好地代表非洲國家的利益，為非洲經濟發展謀取更大的國際合作空間。

肆、「金磚國家」會「反西方」嗎？

然而，過去一段日子，「金磚國家」也被貼上「反西方」的標籤。因為在

法、英、美各國支持的利比亞設立禁飛區的聯合國表決中，中國大陸、俄羅斯、印度和巴西都投棄權票，這種「金磚國家在政治上對抗西方」的潛在趨勢，讓主導世界秩序半個世紀的歐美感到非常不安。但「金磚五國」來自世界各地，政治立場各不相同，很難成為一個可統一發聲的政治組織。此外，「金磚五國」中的所有國家都希望與美國搞好關係，這決定了「金磚國家」機制不可能成為一個反美、反西方的組織。

也有人認為，中共、俄羅斯、巴西、印度和南非五國參加的第三次「金磚國家」領導人會晤，五國在為發展中國家爭取「話語權」的同時，將尋求終結歐美國家對國際貨幣基金組織（IMF）和世界銀行（WB）領導權的壟斷地位。然而，「金磚國家」想推動歐美國家結束對這兩個國際機構長達 65 年的控制，恐怕不是一朝一夕可達成。

「2010 年中國的國防」： 仍有改進空間

China's National Defense in 2010: Falling Short of Expectations Again

丁樹範 (Ding, Arthur S.)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

中共國務院新聞辦公室於本（2011）年 3 月 31 日正式公布被外界關注已久的「2010 年中國的國防」。這是中共自從於 1998 年開始每兩年公布國防報告書以來第 7 個版本的報告，也是中共對軍方政策逐漸透明化作為的過程。

「2010 年中國的國防」和以前的版本相同，主要是介紹迄 2010 年底中共軍隊各個層面的活動狀況；這個報告和我國或美國軍方公布的「四年期國防總檢討」，說明未來建軍方向的重點不同。再加上，中共仍視自己為弱勢國家，面對強國必須以保密和意外以嚇阻強國；因此，「2010 年中國的國防」公布的資訊仍有限，外界不能對此報告寄望過高。

壹、拖延公布

在分析這個版本之前，人們可能好奇的是，為什麼這次的報告整整拖延了 3 個月才公布？而且，拖延到「全國人大」和「全國政協」兩會結束以後。什麼重大事故拖延了報告的準時公布？拖延的意義何在？

即使改革開放已進行 30 年，包括軍方在內的中共高層政治的透明度仍然不足。因此，對於這個問題只能進行合理的猜測。從正面角度來看，顯示中共軍方正做出重大政策調整，而跨越兩會則是巧合。至於重大政策調整是什麼？或許裁軍 80 萬是其中重點。

媒體於4月22日報導，中共中央軍委發表「2020年前軍隊人才發展規劃綱要」指出，解放軍將用10年時間從約二百三十萬人裁減至一百五十萬人，為此將培養一批因應網路戰等新型人才，並將首次允許海外人才加入解放軍。裁軍80萬誠然是重大政策，因為其涉及的不只是決定要裁哪些軍種的那些單位和部門，裁減以後的人力處理，和大規模就業安排等事宜，更涉及未來兵力結構的規劃。凡此，皆需要進行大量的計畫和全軍性討論。

然而，報告書卻隻字未提80萬裁軍事宜。既如此，報告書不必受到影響而應該可以如期出版；因此，負面的猜測就應運而生。這包括胡錦濤和部分高層軍事領導人對「18大」軍方人事安排沒有共識，習近平對某些議題有不同意見，乃至於高層軍事領導人面對「18大」的爭權奪利等，都使得報告的出版受到延宕。近日媒體對中共國防部長梁光烈的報導或許反映此複雜的人事衝突；梁光烈被報導主張清除軍中高層妻子兒女在國外的「裸官」。我們不知道梁光烈站在那一邊，他抨擊的對象是誰，但是這或許反映中共軍方高層面向黨「18大」的人事衝突。

除了人事議題外，部分政策可能有爭議而影響報告書的公布。例如，如何處理南中國海領土主權議題即有爭議，特別是印尼今年擔任「東協」輪值國主席，而可能在南中國海議題上推進具有約束力的南海行為準則。在此情況下，中共應如何因應內部不同部門之間或有爭議。這個政策爭議在加入「18大」的人事爭議後可能益發複雜。

貳、兩岸軍事互信

和「2008年中國的國防」版本相比較，這個版本有幾個特點。其一是在國防政策裡增加了和兩岸軍事互信有關的說法。其內容全文是：「兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題，以利於共同採取進一步穩定台海局勢、減輕軍事安全顧慮的措施。兩岸應在一個中國原則的基礎上協商正式

結束敵對狀態，達成和平協議。」這一段內容和胡錦濤於2008年12月31日在「紀念『告臺灣同胞書』發表30周年座談會上的講話」除了部分語句外完全一樣。

把和兩岸軍事互信有關的內容寫入報告書裡，固然表示中共軍方遵循胡錦濤的對臺政策概念，使得軍方和黨的對臺政策完全一致。然而，令人不解的問題是為什麼軍事互信議題未寫入「2008年中國的國防」？其實，「2008年中國的國防」是到2009年1月31日才公布，比往昔的12月31日已經晚了1個月。公布時間既然已經晚了1個月，則再用一些時間把胡錦濤於2008年12月31日講話裡有關兩岸軍事互信議題納入，構成完整的說明豈不更好？凡此，皆是難以令外人理解的。

在「2010年中國的國防」寫入胡錦濤有關兩岸軍事互信議題的意義何在？如前面觀察的，這表示中共軍方遵循胡錦濤的對臺政策概念，使得軍方和黨的對臺政策完全一致。這也可能提醒馬總統，兩岸不能只經不政，不處理兩岸間政治議題。這特別是如果馬總統2012年贏得連任以後，必須處理政治和軍事議題，因為，依照中共的說法，這是為了鞏固兩岸談判的政治基礎，深化兩岸和平發展，並更明確化「一個中國」的內涵。當然，最終目的仍然是為統一鋪路。

然而，把胡錦濤對臺政策概念寫入報告書裡不必然有重大實質意義。因為，在胡錦濤的講話裡兩岸軍事互信議題排在最後面，表示處理兩岸軍事互信議題的優先順序很低。而且，中共方面於2009年夏秋之際，曾設法推動處理兩岸軍事互信議題而不得。更何況，2012年臺灣總統選舉結束以後，能處理此議題的空間勢必受到壓縮。凡此，皆使報告書裡的兩岸軍事互信議題已不具有實質意義。

倒是有關中共軍方擔心在兩岸進入全面交流時的缺席說法值得我們注意。目前兩岸間除了政治和軍事以外已經展開全面性的交流，這可以從行政院所屬各部會皆已和中共的對口單位展開各種形式的交流，但是，唯獨軍方間的交流仍然闕如。這使中共軍方擔心在兩岸關係議題上完全沒有立足點，進而擔心可能逐漸失去對臺政策上的發言權。因此，中共軍方急於展開和我軍方的交流。

參、非戰爭軍事行動

在這個版本報告裡，中共軍方首度提出「非戰爭軍事行動」名詞，雖然其相關概念早已存在。報告說，「科學組織非戰爭軍事行動準備，針對面臨的非傳統安全威脅搞好戰略預置，加強應急專業力量建設，提高遂行反恐維穩、應急救援、安全警戒任務的能力」。

其實，在正式使用「非戰爭軍事行動」名詞以前，中共軍方已強調軍隊要因應「多樣化軍事任務」。這特別是於2008年春節冰災、春季四川汶川大地震和8月奧運會結束以後，中共軍方已陸續頒布許多相關的應急規定和方案。中共對「非戰爭軍事行動」的說明其實是對「非戰爭軍事行動」的範圍給予明確範圍和定義。

值得注意的是，報告透露了中共組建專業救災部隊。報告說，「2009年1月，中共組建以軍隊力量為主體的抗洪搶險應急部隊、地震災害緊急救援隊、核生化應急救援隊、空中緊急運輸服務隊、交通應急搶險隊、海上應急搜救隊、應急機動通信保障隊、醫療防疫救援隊等8支國家級應急專業力量，兵力規模5萬人。2009年7月，武警水電、交通部隊3.1萬人被納入國家應急救援力量體系。各軍區會同有關省（自治區、直轄市）組建省級應急專業力量。」

如果配合前述中共擬於10年內裁軍80萬，我們或許可以得知中共裁軍80萬以後人員處理的方向。改革開放固然造就中共成為世界第二大經濟體，但是也產生許多民怨，造成社會緊張和不穩。因此，中共過去裁軍的方向是把裁減下來的兵員調整成人民武裝警察（武警），使他們處理社會事件，避免六四事件中動員軍隊介入處理社會衝突。

依此模式，中共未來可能把裁減下來的人員組成兵力規模更大的應急專業部隊。鑒於各種極端氣候越來越頻繁，大規模天然災害越來越多，中共勢必需要逐漸擴大這個專業救援的部隊規模。這些部隊或可能成為武警部隊的一部分而成為專業的救災部隊，但是，也可能編在後備體系內，每年可能固定訓練，甚至演習幾次，使他們熟悉相關災難的救助，到真正災難發生時能迅速動員投入救災行動，這樣做的好處是寓兵於民，以降低養兵的成本。

肆、軍事互信

軍事互信是「2010 年中國的國防」的一個重點訴求。在該版本裡，軍事互信被列入國際安全項目裡。單獨列舉軍事互信，顯示中共對此議題的高度重视。其訴求是「中共堅持以增強政治互信為基礎，以促進共同安全為目標，遵循平等協商、尊重彼此核心利益和重大安全關切、不針對第三國、不威脅和損害他國安全穩定等原則，推動建立平等、互利、有效的軍事互信機制。」在軍事互信的範圍內，中共聲稱和許多國家進行戰略磋商與對話，及海上安全對話與合作。

然而，周邊國家對於中共是否能真的遵守承諾有所顧慮，特別是南中國海周邊的國家。中共於 2010 年擴大其核心利益的地理範圍，把南中國海列入，並且，擴大專屬經濟海域屬性的詮釋。再加上，中共快速軍事現代化，擬建立實力強大的軍事投射能力。同時，改革開放使得中共政治權力越來越分散化（fragmentation），最高領導人對包括軍隊在內的官僚掌控能力可能降低。這都使得周邊國家對於中共是否能真的遵守承諾有所顧慮。

伍、國防預算透明化

和以前的版本一樣，「2010 年中國的國防」並沒有對中共國防預算（官方的名詞是國防費）透露更多的資訊。在報告書裡，只強調人員生活費、訓練維持費、裝備費各占三分之一。也沒有說明其未來擬發展的武器裝備。中共一向的說法強調，全世界沒有一個國家會把所有的國防事務完全透明化；美國也有隱藏的國防預算，因此，中共不完全公布國防預算是站得住腳的。

中共的這個說法只對了一半。就透明化而言，基於權利義務關係，民主國家的納稅人有權知道他們的稅是被如何使用，因此，公部門有義務公布其施政作為，這才合乎以人為本的民主基本原則。更何況，透明化可以使社會檢驗預算使用的成本效益，而不致於被少數部門甚至個人壟斷。然而，中共的政治體制和民主國家不同，因此，視任何透明化的要求是帝國主義的陰謀，是洪水猛獸。

其次，中共的國防預算處理方式和西方國家的不同。西方國家的國防預算的確有些不透明或隱藏之處。但是，我們可以把散布於其他部門的相關預算綜合起來，就能比較正確的估算其國防預算。但是，中共的國防預算則不能。而且，西方國家的國防預算有比較詳細的分項目，從這些分項目可以明確得知他們擬發展的武器裝備的方向。但是，中共所公布的只是一個總數額，從來沒有詳細的分項目。

30 年的改革開放已使中共國力越來越強大。但是，也造成社會的不穩定，和周邊國家對中共越來越多的顧慮。為了區域的穩定與發展，也為了內部以人為本的和諧社會的建構，中共當局有需要對其包括國防議題在內的公共事務更透明化。

美國金融危機與國際貨幣美元信用 本位制基因併發症及其對策 ——2008 之後

A Study of the American Financial Crisis: The Innate Gene Complications of the
US Dollar Standard and its Countermeasures Since 2008

邱垂泰 (Chiu, Chui-Tai) *

國立雲林科技大學通識、世新大學通識中心兼任助理教授

摘要

美元除是國家貨幣之外，兼為國際貿易計價單位、價值標準、結算工具與儲備貨幣，「美元信用本位制」形成當前的國際貨幣制度，然而「崔芬兩難」是「美元信用本位」與生俱來的病灶，美元的發行流通是「主權信用」，而不是「黃金儲備」，2008 年美國爆發金融危機以來，美國經濟兩面受敵——內部經濟不振，外部美元霸權遭遇挑戰，由美、歐國家領導的國際貨幣基金組織，也因新興國家崛起，要求進行「份額與投票權」改革，其中尤以大陸「中國人民銀行」行長周小川於 2009 年 3 月提出「關於改革國際貨幣體系的思考」主張廣受重視。海峽兩岸在 2010 年 9 月簽訂《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) 後，帶來了和平，但對於臺灣的國際金融參與問題，也應該合理解決。

關鍵詞：美國金融危機、美元、國際貨幣基金組織、「份額與投票權」改革

* 國立臺灣大學國家發展研究所法學博士。

壹、前言

2010 年 11 月，為期兩天的 20 國集團（G20）領袖首爾高峰會，閉幕後發表《首爾宣言》（Seoul Summit Leaders Declaration），各國承諾避免從事競爭性匯率貶值（competitive devaluation）等等。¹而本屬首要議題，由美國提出的「 $\pm 4\%$ 的匯率管理機制」，則決定交由國際貨幣基金組織（IMF）協助制定，預計至遲到 2011 年上半年，才能正式提出。²本文研究動機是出自研究 2009 年 3 月底「中國人民銀行」行長周小川接連在人民銀行網站上於發表「關於改革國際貨幣體系的思考」等三篇文章，³引發國際討論。⁴該文主張「通過創造一種與主權國家脫鉤、並能保持幣值長期穩定的國際儲備貨幣，才能避免主權信用貨幣作為儲備貨幣的內在缺陷，是國際貨幣體系改革的理想目標」。即信心和清償力有矛盾的崔芬兩難是「黃金——美元制」、「美元信用本位制」與生俱來的基因病灶（innate gene），明眼人一看都知道，這完全是衝著美國來的；而該主張有可能實現嗎？

事實上，「中」美博弈過招早已開始，美國多年來對中國發動匯率戰，「匯率改革促進公平貿易法案」（Bill of exchange rate reform to promote fair trade），⁵壓迫人民幣升值，中共在巨額外匯存底中之 6、7 成持有美元，將遭受慘重損失的情況下，提議「超主權貨幣」、「強化可流通兌現清算版的特別提款權」或世界通貨（global currency），以資對抗，同時也獲得俄、歐盟聲援。

2008 年 9 月美國金融危機之後，接著希臘債務歐元危機爆發，在美歐先後都出現重大危機特定背景下，G20 成為討論國際金融體系改革的重要平臺，對

¹ “The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration” (November 12, 2010), 2010 年 12 月 3 日下載,《韓國首爾 G20 峰會網站 (G20 Seoul Summit 2010)》, http://media.seoulsummit.kr/contents/dlobo/E1.Seoul_Summit_Leaders_Declaration.pdf。

² 林建山,「中國 G20 峰會最大贏家」(名家觀點/經濟日報, 2010 年 11 月 14 日), 2010 年 12 月 4 日下載,《經濟日報網站》, http://edn.gmg.tw/column/viewpoint.jsp?f_seq_no=897。

³ 周小川,「關於改革國際貨幣體系的思考」(2009 年 3 月 23 日);「關於儲蓄率問題的思考」(2009 年 3 月 24 日);「改變宏觀微觀順週期性的探討」(2009 年 3 月 26 日)。2010 年 11 月 24 日下載,《人民銀行網站》領導周小川網頁, <http://www.pbc.gov.cn/publish/hanglingdao/25/index.html>。

⁴ Andrew Batson, “China Takes Aim at Dollar”, (March 24, 2009), 2010 年 11 月 24 日下載,《華爾街日報網站》, <http://online.wsj.com/article/SB123780272456212885.html>。

⁵ 該法案 2009 年 5 月由民主黨眾議員 Tim Ryan 等提出。美眾議院 2010 年 9 月 29 日以 348 比 79 的投票結果通過《匯率改革促進公平貿易法案》H.R.2378.Currency Reform for Fair Trade Act。

「中」、印、俄、巴金磚四國有利的局面就出現了。很自然的，國際社會貨幣制度調整問題浮上國際論壇，從法國總統薩科奇（Nicolas Paul Sarkozy）與英國前首相布朗（Gordon Brown），⁶再到周小川「關於改革國際貨幣體系的思考」專文，公開表示挑戰美元的霸權地位，成為國際關係緊張聚焦點。

貳、美國金融危機與美元霸權

一、美元霸權的形成與病灶

關於美元霸權（US dollar Hegemony, Financial Hegemony）問題，研究的著作與文章很多。⁷幾乎都要回溯 1944 年之時訂立「布列敦森林體系」協定成就霸業的故事，此故事廣為周知。⁸1944 年世界各國於美國新罕布夏州的布列敦森林舉行，英國代表凱因斯（John Maynard Keynes, 1883.6.5-1946.4.21）與美國副財政部長哈利·懷特（Harry Dexter White, 1892-1948）之爭，英國「凱因斯方案」對決美國「懷特方案」故事名聞遐邇。⁹對決結果，「懷特方案」獲勝，但其與生俱來的病灶就是國際金融學有名的崔芬兩難（Triffin Dilemma），¹⁰崔芬難題闡述對於布列敦森林體系自身存在先天缺陷，指出布列敦森林體系中，美國承擔著兩個基本職責，一是要保證美元按固定官價兌換黃金，以維持各國對美元的信心；二是要為國際貿易的發展提供足夠的國際清償力。然而這兩個問題，信心和清償力卻是有矛盾的，美元過少會導致清償力不足，美元過多則會出現信心危機。原因在於美國要持續不斷地向其他國家提供美元，只能讓自己的國際收支始終保持赤字，美元在這個體系中處於兩難境地，然而「布列敦森林協定」總算帶來了 26 年的穩定，直到 1971 年「尼克森震撼」（Nixon shock）。

美國總統尼克森在 1971 年 8 月 15 日採取連串經濟措施，包括片面取消

⁶ 按照 1944 年會議的方法，制定一個穩定 21 世紀國際金融的新的多邊協定。James M. Boughton，「一個新的布列敦森林體系？」，金融與發展季刊（IMF 出版，2009 年 3 月號），頁 44-46。2010 年 11 月 24 日下載，<http://imf.org/external/chinese/pubs/ft/fandd/2009/03/pdf/Boughton.pdf>。

⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Dollar_hegemony；或使用“financial hegemony”，“dollar hegemony”當作關鍵字到 google 檢索，可以到百萬張以上網頁。

⁸ 孫健、宋美麗，人民幣戰爭（臺北：海鵬出版社，2010 年 10 月），頁 62-66。

⁹ 何瓊芳，國際金融——全球金融市場觀點（臺北：三民，2009 年），頁 69-71；石贊，美元的詭計（臺北：時英出版社，2009 年 3 月），頁 29-45。

¹⁰ 何瓊芳，國際金融——全球金融市場觀點，頁 72。

美元直接兌換黃金，實際上終止了布列敦森林協定規範的黃金——美元掛鉤的國際金融交易體系，反而形成「美元信用本位制」的國際貨幣制度，美元霸權仍然延續。美國倚仗全球主要儲備貨幣發行國（即發行美元主權信用貨幣）的力量，讓「美元單邊主義」作法繼續暢行無阻。最具代表性的事例就是美國財政部長康納利（John Connally）奚落當時的 IMF 總裁法國籍施威澤（Pierre-Paul Schweitzer）的名言，¹¹ 他對憂心匯率的歐洲人士警告說：「美元是我們的貨幣，但卻是你們的問題」（It may be our currency, but it's your problem.）。¹² 從 1971 年「尼克森震撼」、「史密斯松寧協定」（Smithsonian Agreements）到 1976 年「牙買加協定」（Jamaica Agreement），反映世界各國經濟實力消長的匯率調整問題，始終困擾著以美元為計價標準、交易媒介、結算工具與儲值貨幣的國際社會。

二、國際貨幣制度演進史的簡單考察

由於自 1944 年起的營造的國際貨幣制度，是接受以美國代表懷特設計的懷特方案為準，但是周小川「關於改革國際貨幣體系的思考」一文直陳：「英國代表凱因斯的方案提出採用 30 種有代表性的商品作為定值基礎建立國際貨幣單位“Bancor”的設想，遺憾的是未能實施，而其後以懷特方案為基礎的布列敦森林體系的崩潰，顯示凱因斯方案可能更有遠見。」¹³「從布列敦森林體系解體後，金融危機屢屢發生且愈演愈烈來看，全世界為現行貨幣體系付出的代價可能會超出從中的收益。不僅儲備貨幣的使用國要付出沈重的代價，發行國也在付出日益增大的代價。危機未必是儲備貨幣發行當局的故意，但卻是制度性缺陷的必然」。¹⁴ 精確的點出關鍵問題，關於國際貨幣制度演進史的考察，¹⁵ 整理出表 1 以供參考，說明當前所面臨的問題。

¹¹ 康納利奚落 IMF 總裁皮爾——保羅·施威澤（Pierre-Paul Schweitzer）的名言，見 Allan H. Meltzer, *A History of the Federal Reserve*, Volume 2, (The University of Chicago Press, 2009), p.764.

¹² Meltzer, *A History of the Federal Reserve*, p764. footnote “It may be our currency, but it's your problem”, was Treasury Secretary John Connally's taunt when the U.S. unhooked the dollar from the gold standard in 1971, unilaterally rewriting the rules of world business in America's favor.

¹³ 周小川，關於改革國際貨幣體系的思考。

¹⁴ 周小川，關於改革國際貨幣體系的思考。

¹⁵ Frederic S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets* (Addison Wesley, 2003)，黃達業，林容竹編譯，貨幣銀行學（臺北：華泰，2004 年 9 月），頁 572。

表 1 國際貨幣制度演進表

時間	國際貨幣制度演進	制度特點
1880 年— 1914 年	金本位制度	1. 黃金充當國際貨幣，是國際貨幣制度的基礎； 2. 各國貨幣匯率由各自含金量比例決定。
1944 年— 1971 年	布列敦森林體系 (Bretton Woods system) 美元 - 黃金本位—固定匯率制	1. 成立國際貨幣基金組織 (IMF)； 2. 美元與黃金掛鉤，成員國貨幣和美元掛鉤，實行可調整的固定匯率制度； 3. 取消經常帳戶交易的外匯管制等。
1971 年 8 月 15 日	尼克森新經濟政策 美元本位制	1. 凍結、管制工資和物價； 2. 同意將美元平均貶值 10% 等。
1971 年 12 月— 1973 年	史密斯松寧協定 Smithsonian Agreements 美元信用本位—浮動匯率制	1. 美元對黃金貶值 7.89%； 2. 調整匯率平價； 3. 調整非儲備貨幣對美元的波動幅度； 4. 美國取消 10% 的臨時進口附加稅。
1976 年至今 2010 年 1985 年 9 月 22 日 1987 年 2 月	「牙買加協定」Jamaica Agreement 「廣場協定」 「羅浮宮協定」	1. 確認浮動匯率制； 2. 取消黃金官價； 3. 增加成員國的基金繳納份額； 4. SDR 可以自由交易 (？)。
2009 年 3 月 23 日提議 2010 年 11 月 7 日	● 新全球貨幣體系？ 「超主權儲備貨幣」？ Bretton Woods II ？	周小川提議創造超主權儲備貨幣「SDRs」。 世銀行長佐立克提出 Bretton Woods II 建議

說明：Robert Zoellick, “The G20 must look beyond Bretton Woods II” (November.7.2010) 2010 年 11 月 22 日下載，《金融時報網站》，<http://www.ft.com/cms/s/0/5bb39488-ea99-11df-b28d-00144feab49a.html>。

資料來源：1. 見黃達業，林容竹編譯，貨幣銀行學（臺北：華泰，2004 年 9 月），頁 572。
2. 作者自行整理。

參、美元遭遇挑戰——必須重新安排新政治經濟金融秩序

一、美國金融危機引發的變化

周小川發表「關於改革國際貨幣體系的思考」一文的主張關於「彼應以提高 SDR 作用，發展超主權儲備貨幣取而代之」問題。該文以層次結構井然，邏輯清楚的論述，提出取代美元本位之觀點，引起諸多討論。

關於改革國際貨幣體系問題，最樂觀的看法是諾貝爾經濟獎得主史蒂格利茲（Joseph Stiglitz）他表示：「作為新全球儲備貨幣系統的 SDR，應可在一年內逐步取代美元」，¹⁶ 但這講得太樂觀。而對於「超主權儲備貨幣能否終結美元時代」？答案看法各方有異。¹⁷ 中研院院士段錦泉直言不可行，理由是「從現實角度考慮，只要美國反對，建立一個單一的世界貨幣是不可行的」。段錦泉認為「準亞元」可行性遠大於「世界元」，世界貨幣既不必要也不可行，「準亞元」不是亞元，也不要變成亞元，亞元、世界貨幣也不可行，準亞元可以是包括東亞經濟體主要貨幣在內的一籃子貨幣，且無實體形式。¹⁸ 他又主張「準亞元必須成為有效的保值工具，準亞元能否實現，必須要有日本和中國的參與」。¹⁹

有人認為「終結美元時代知易行難」。²⁰ 並有認為：「首要任務是改造 IMF，增加包括中國在內的新興國家的投票權。首先，IMF 從成立以來，一直是美元霸權的最好詮釋者，無法承擔全球央行的職能。其次，IMF 在不改造的情況下，難以取得對全球貨幣供給的控制權。第三，IMF 根本無法對全球流動性的

¹⁶ 史蒂格利茲：「SDR 可在一年內逐步取代美元」（原載：鳳凰網財經，香港，2009 年 3 月 28 日），2010 年 11 月 24 日下載，《鳳凰網》，<http://finance.ifeng.com/money/forex/20090328/488964.shtml>。

¹⁷ 劉振冬、張莫，「超主權儲備貨幣能否終結美元時代」（原載：經濟參考報，北京，2009 年 3 月 27 日），2010 年 11 月 24 日下載，《經濟參考報》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/finance/2009-03/27/content_11081289.htm。

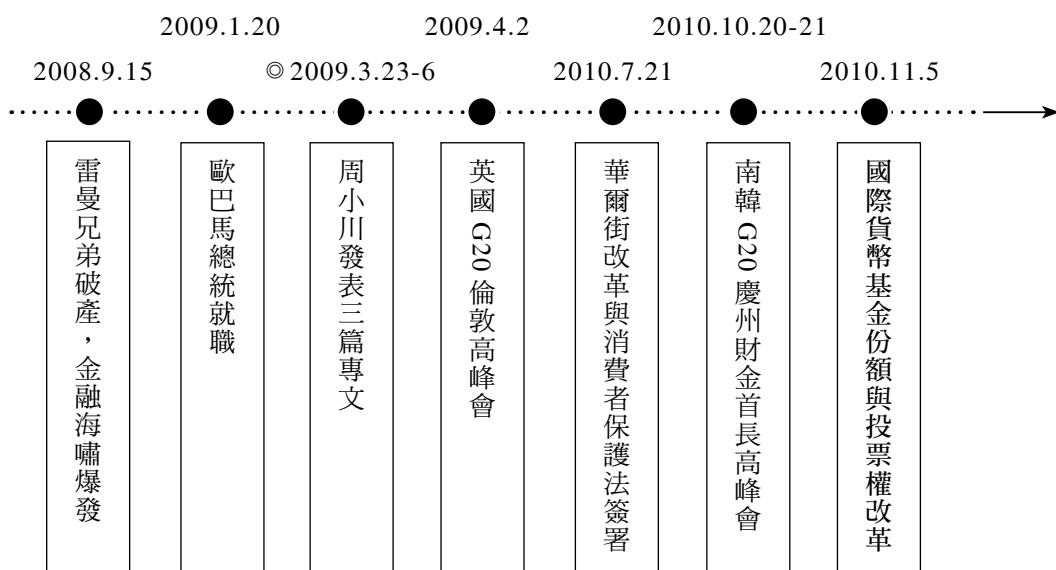
¹⁸ 段錦泉，危機中的轉機：2008-2009 金融海嘯的啟示（臺北：八方出版社，2009 年 7 月），第七章，頁 156。

¹⁹ 管中維報導，「推準亞元降美元依賴」，臺灣金融服務業聯合總會邀請臺灣中研院院士、新加坡國立大學風險管理學院院長段錦泉，以「跨越金融危機展望未來——談準亞元」為題發表演講，2009 年 9 月 3 日。

²⁰ FT 經濟事務評論員吳錚，「終結美元時代知易行難」（原載：《金融時報》中文網，2009 年 3 月 25 日），2010 年 11 月 25 日下載，《金融時報網站》，<http://www.ftchinese.com/story/001025450>。

供應進行配置，而且 IMF 無法合理配置全球貨幣供給。」²¹ 但這見解恰又呼應段錦泉院士的說法，現階段只要美國反對，則事無可為。問題的關鍵應該說是超主權儲備貨幣在什麼樣的框架下運作？如果還在 IMF 框架下運作的話，就回到 SDR 替代不了「美元信用本位制」問題。對美國而言，周小川的見解雖獲聲援，但並不足以撼動美元的霸權地位。

表 2 國際基金組織執董會批准意義深遠的治理改革——2010



資料來源：作者自行整理

二、重新安排新政治經濟金融秩序架構——G20

IMF 於 1945 年 12 月 27 日成立，與世界銀行（World Bank）為世界級的兩大金融機構，其職責是監察貨幣匯率和各國貿易情況，提供技術和資金協助，確保全球金融制度運作正常，其總部設在華盛頓。

²¹ 劉振冬、張莫，「超主權儲備貨幣能否終結美元時代」。

表 3 IMF 國際貨幣基金組織的簡介

成員國：187 個國家	總部：美國華盛頓特區
執行董事會：24 位執行董事，分別代表一個國家或一組國家 工作人員：約二千五百名工作人員，來自 158 個國家 總份額：3,280 億美元（截至 2010 年 8 月） 額外保證或承諾的資金（Additional pledged or committed resources）：6,000 億美元 承諾的貸款金額：2,000 億美元，其中，1,460 億美元尚未提取。 最大借款國：羅馬尼亞、烏克蘭、匈牙利 監督磋商（Surveillance consultations）：2010 會計年度結束——2010 年，120 個國家之中 111 個國家自願公布磋商報告（截至 2010 年 5 月 31 日） 技術援助：2009 會計年度在成員國提供的——181 人 設立宗旨：《協定》第一條闡明基金組織的主要目標：●促進國際貨幣合作；●促進國際貿易的擴大和平衡發展；●促進匯率穩定；●協助建立多邊支付體系；及●在具有充分保障的前提下，向面臨國際收支困難的成員國提供資金。	

資料來源：「國際貨幣基金組織一瞥」〈2010 年 12 月 10 日〉，2010 年 12 月 12 日下載，*《IMF》*，<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>。

從 G5 到 G7，再而 G8 到 G20，顯示了歷經戰後一甲子之後的國家經濟實力變化的結構。G5 五大工業國到（法國、德國、日本、英國和美國）到 G7（七大工業國，G5 加上義大利和加拿大），都是 IMF 排名前十大的出資國。直到 1997 年俄羅斯加入，變成八國集團（G8）。原先 IMF 都是由已開發國家進行決策，開發中國家的發言與決策權份量都極有限。²²G7 曾是世界貨幣體系最重要的領導集團。G7 最著名的活動是 G7 財長們在 1985 年 9 月 22 日簽署「廣場協定」（Plaza Accord）。許多人認為該協定是美國強加於日本，硬要日本接受的。但有一說是日本本身主動同意升值的，並不是中了美國陰謀，據當時參加者伏克爾（Paul Volcker）回憶說：「廣場會議最令人吃驚的事情是當時的日本大藏大臣竹下登主動提出允許日元升值 10% 以上，這大大出乎我們的預料」；竹下登說：「貶值 20%，OK」。²³之後於 1987 年 2 月按照「羅浮宮協定」（Louvre Accord）再次止停美元貶值。²⁴之後 G20 會員國間貨幣與美元匯率問題齟齬時

²² Joseph E. Stiglitz, *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability*, (Governance, Vol. 16, 2003), pp.111-139.

²³ 孫健，白全民著，*顛慄金融史*（臺北：海鵠文化，2009 年 4 月），頁 138；石贊，美元的詭計（臺北：時英出版社，2009 年 3 月），頁 195-197。

²⁴ 1987 年，G7 國家財長和銀行總裁在巴黎羅浮宮開會，會中一致同意在國內宏觀政策和外匯市場幹預兩方面加強緊密協調合作，保持美元匯率的基本穩定，史稱「羅浮宮協定」。

起，但還不到要澈底清盤攤牌的地步。

G20「二十國集團會議」於1999年12月16日成立，20國集團的成員包括阿根廷、澳大利亞、巴西、加拿大、中共、法國、德國、印度、印尼、義大利、日本、墨西哥、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、南非、韓國、土耳其、英國、美國，以及歐盟。²⁵20國集團的成員合起來約占全球GNP的90%和世界人口的三分之二，而崛起的「金磚四國」，理所當然被納入G20集團。

2005年時情形開始轉變，中國大陸即提出「發展中國家一直在要求改格IMF與世銀兩機構的治理框架，包括要求重新審核基金份額、擴大基礎投票權、增加發展中國家投票權比重、廢止少數開發國家事實上的否定權等訴求」。²⁶

然而，在這個問題上的疑難點是「改革決策機制，必須由現行的決策機制來決定。已開發國家不可能自願放棄在投票權等問題上的既得利益，這就決定了這方面的改革，很難在短期內取得實質性的進展。」²⁷到了2008年9月雷曼公司破產，金融危機發生，接著面臨美國總統大選熱季，很多問題就浮出檯面。2009年3月13日，國務院總理溫家寶在記者會上提出大陸就IMF增資問題的4點原則：「1. 改革結構，權利與義務相平衡；2. 各成員國依照份額共同承擔責任；3. 擴大其他國際金融機構採取多種融資方式進行融資；4. 從本國實際出發，本著自願的原則」表達立場。

三、中共的份額與投票權 2010 年大幅躍升

從表4：2010年11月5日之前的IMF配額（SDRs）與投票權，可以看出在IMF的187個成員國中，發展中國家的投票權約占43%，新興國家在IMF的份額，如中共（3.66%）、俄羅斯（2.7%）、巴西（1.38%）、印度（1.89%），遠小於四國GDP在世界GDP總量中的比例，相比之下，美國獨占的投票權高達16.79%。

²⁵ 歐洲聯盟不是主權國家，歐盟是代表輪值會議主席與歐盟央行 The European Union, who is represented by the rotating Council presidency and the European Central Bank, is the 20th member of the G-20. 2010年11月25日下載，《維基網》，http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx。

²⁶ 鄒加怡，「關於布雷頓森林機構改革的幾點觀察」（原載：世界經濟與政治月刊，中國社科院世界經濟與政治研究所出版，2005年第5期，頁1-11），2010年11月21日下載，《中國社科院世界經濟與政治研究所》，<http://www.iwep.org.cn/info/content.asp?infoId=1475>。

²⁷ 鄒加怡，「關於布雷頓森林機構改革的幾點觀察」，頁10。

表 4 2010 年 11 月 5 日之前的 IMF 配額 (SDRs) 與投票權²⁸

IMF 成員國	配額 (SDRs 百萬)	配額 (%)	董事	投票權 (票數)	投票權 (%)
澳大利亞	3,236.4	1.49	Wayne Swan	32,614	1.47
比利時	4,605.2	2.12	Guy Quaden	46,302	2.09
巴西	3,036.1	1.4	Guido Mantega	30,611	1.38
加拿大	6,369.2	2.93	Jim Flaherty	63,942	2.89
中共	8,090.1	3.72	周小川	81,151	3.66
法國	10,738.5	4.94	Christine Lagarde	107,635	4.86
德國	13,008.2	5.99	Axel A. Weber	130,332	5.88
印度	4,158.2	1.91	P. Chidambaram	41,832	1.89
義大利	7,055.5	3.25	Giulio Tremonti	70,805	3.20
日本	13,312.8	6.13	菅直人	133,378	6.02
韓國	2,927.3	1.35	Okyu Kwon	29,523	1.33
墨西哥	3,152.8	1.45	Agustín Carstens	31,778	1.43
荷蘭	5,162.4	2.38	A.H.E.M. Wellink	51,874	2.34
俄羅斯	5,945.4	2.74	Aleksei Kudrin	59,704	2.70
沙烏地阿拉伯	6,985.5	3.21	Ibrahim Assaf	70,105	3.17
西班牙	3,048.9	1.4	Pedro Solbes	30,739	1.39
瑞典	2,395.5	1.1	Stefan Ingves	24,205	1.09
瑞士	3,458.5	1.59	Jean-Pierre Roth	34,835	1.57
英國	10,738.5	4.94	A M. Darling	107,635	4.86
美國	37,149.3	17.09	T.Geither	371,743	16.79
委內瑞拉	2,659.1	1.22	Gastón Luzardo	26,841	1.21
其餘 165 國	60,081.4	29.14	Respective	637,067	28.78

資料來源：1. “IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance”, (*IMF Press Release*, No. 10/418, November 5, 2010), 2010 年 11 月 25 日下載,《IMF 網站》, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>。

2. 2010 年 11 月 25 日下載,《IMF 網站》, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/chi/quotasc.pdf>。

3. 2010 年 11 月 25 日下載,《IMF 網站》, <http://www.imf.org/external/chinese/np/sec/pr/2010/pr10418c.pdf>。

²⁸ 然而中文資料相對簡陋,中文版只有 5 頁,英文版說明有 62 頁。

中共因歷史原因於 1980 年 4 月恢復與 IMF 的關係，從 2001 年開始，在 IMF 的實際份額中，占到 2.98%，與加拿大並列第八位。在 2006 年 9 月的 IMF 新加坡年會上，IMF 特別增加中共、韓國、土耳其、墨西哥的份額和投票權，中共在基金組織的份額上升至 3.72%，位居第六。

大陸人行行長周小川 2009 年 3 月發表「關於改革國際貨幣體系的思考」、「關於儲蓄率問題的思考」、「關於改變宏觀和微觀順週期性的進一步探討」等三篇文章，獲得各種國際回響。美國總統歐巴馬在白宮記者會上回應周小川關於以新的 SDRs 取代美元作為國際間通用貨幣問題時說：「我不認為有新設全球貨幣的需要」(Obama sees dollar strong, no single world currency)。²⁹ 歐巴馬還表示：「目前美元非常強大，這是基於世界對美國經濟的未來有足夠的信心。美國財政部長蓋特納和美聯儲主席伯南克立刻隨聲附和，表示拒絕接受這種提法。」

針對周小川的國際喊話，「中國社會科學院」世界經濟和政治研究所國際金融研究中心(RCIF: Research Center for International Finance, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Science)研究員張明撰「中國對美元本位制說不」一文，進一步完整闡述分析，讓外界對周小川的立論有清晰的認知。³⁰

2009 年 6 月 1 日美國財政部長蓋特納(Timothy Geithner)於北京大學演講時說：「中國對全球經濟已經太重要了，不能在國際談判桌沒有一個用以幫助確定作為國際金融體系有效功能關鍵的政策的政策完整席位。」³¹

2010 年 10 月 21-22 日在韓國慶州(Gyeongju)舉行各國財長與央行總裁會議，會中周小川發言中強調：「IMF 改革的當務之急是，落實二十國集團峰會領導人承諾，在 2010 年 11 月的《首爾峰會》前完成份額改革」。³² 作為最大的發展中國家和最大的份額被低估國，中共在 IMF 中的份額和發言權得到大幅提

²⁹ Reporting by David Lawder, editing by Chris Wilson, "Obama sees dollar strong, no single world currency" (Washington, March 24, 2009), 2010 年 11 月 25 日下載，《路透社訊》，<http://www.reuters.com/article/idUSWAT01121120090325>。

³⁰ 張明，「中國對美元本位制說不——解讀周小川『關於改革國際貨幣體系的思考』」，RCIF Policy Brief, No. 09025, 2009 年 4 月 7 日。RCIF 是中國社科院世界經濟和政治研究所國際金融研究中心簡稱。

³¹ 蓋特納北京大學演講全文 "The United States and China, Cooperating for Recovery and Growth", 2010 年 11 月 10 日下載，見《美國財政部網站》，<http://www.treasury.gov/press/releases/tg152.htm>。

³² 見「首爾 G20 峰會」公報 (Seoul Summit Declaration) (2010 年 11 月 12 日)，2010 年 11 月 25 日下載，《韓國首爾 G20 峰會網站 (G20 Seoul Summit 2010)》，http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf，頁 8；王宙潔、苗燕，「G20 不打貨幣戰，中國 IMF 份額升至第三」(2010 年 10 月 25 日)，2010 年 11 月 21 日下載，《人民網》，<http://finance.people.com.cn/GB/13035461.html>。

升。2010 年 11 月 5 日 IMF 份額改革完成，改革內容見表 5。

表 5 2010 年 11 月 5 日 — IMF 份額與投票權改革前後對比（%）

	份額排名		份額比例		投票權比例	
	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前
美國	1	1	17.407	17.67	16.479	16.727
日本	2	2	6.464	6.556	6.138	6.225
中共	3	6	6.394	3.996	6.071	3.806
德國	4	3	5.586	6.110	5.308	5.803
法國	5	4	4.227	4.505	4.024	4.286
英國	6	5	4.227	4.505	4.024	4.286
義大利	7	7	3.161	3.306	3.016	3.154
印度	8	11	2.751	2.442	2.629	2.337
俄羅斯	9	10	2.706	2.494	2.218	1.714
巴西	10	14	2.316	1.783	2.218	1.714

說 明：依 IMF 決策程序，IMF 執董會將這項改革方案提交至理事會；理事會代表了所有 187 個成員國，份額增加的建議以及為了撤銷「指定執董」這一概念而對《協定》進行修訂的建議都必須得到理事會的批准。在理事會作出批准之後，份額增加和修訂《協定》的建議還必須經由全體成員國同意，這將需要很多國家的立法機構批准，成員國將盡最大努力在 2012 年年會之前完成這個過程。

資料來源：Andrew Tweedie, Sean Hagan, and Reza Moghadam, “IMF Quota and Governance Reform-Elements of an Agreement” (2010 年 10 月 31 日)，2010 年 12 月 12 日下載，《國際貨幣基金組織網站》，<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>，p.12。

肆、美元霸權內外受敵

在「國際政治經濟學」這門學科（International Political Economy）內容的「霸權穩定理論」（Hegemonic Stability Theory）關於霸權提供「公共財」（public goods）與「霸權興衰」見解，³³ 恰可說明美元所面臨的處境。

³³ Charles P. Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy :Exploitation Public goods and Free Riders”, International Studies Quarterly, Vol.25, No.2 (June, 1981), pp.242-254.; Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations. (Princeton : Princeton University Press, 1987), p.75.

一、美國經濟兩面受敵—內部經濟不振，外部美元霸權遭遇挑戰

第 44 任美國總統歐巴馬於 2009 年 1 月 20 日宣示就職，美聯儲主席柏南奇（Ben S. Bernanke）2009 年 3 月 18 日宣布以「量化寬鬆貨幣政策」（QE1）提振美國經濟。³⁴但截至 QE1 結束為止，美聯儲購買了 1.25 兆美元的抵押貸款支援證券、3,000 億美元的美國國債和 1,750 億美元的機構證券，累計 1.725 兆美元左右。歐巴馬 2009 年 8 月 26 日提名柏南奇續任，QE1 的成績被認為是把華爾街的金融業從破產邊緣拯救出來，但是美國總體經濟未見好轉，QE1 即於 2010 年 3 月結束。³⁵美國經濟目前仍復甦乏力，現在的情形就是崔芬難題破解了，可是沒有黃金儲備的美國「兩輪量化寬鬆貨幣政策」，在國際貨幣制度「美元信用本位制」的情形下，還是開動印鈔機，大印美鈔，圖謀解決高失業難題。

2010 年 11 月 4 日的美國期中改選結果公布，眾議院席次民主黨大敗，柏南奇於 2010 年 11 月 4 日宣布第 2 輪「量化寬鬆貨幣政策」（Quantitative Easing 2, QE2），³⁶引發了國際評擊。試想要是美國沒有爆發金融海嘯，美元的地位無可動搖，現今遭逢巨變，也因為沒有其它替代政策選項，只能以拖待變嚷叫嚷叫。

二、「國際政治經濟學」美元霸權穩定理論

所謂「金融霸權」（Financial Hegemony）是指「霸權國利用其軍事、政治、經濟的優勢和憑藉其金融實力在國際貨幣體系中占據主導地位，並將自己的意志、原則或規則強制在整個體系推行，從而獲得霸權利潤的行為」。³⁷那些管理貿易和貨幣的國際機制在經濟、政治和思想上一直是偏袒美國，這種機制憑藉美國的權勢建立，是反映美國利益，並不如美國的體系理論鼓吹者所說的那樣在政治上和經濟上是中立的。

關於霸權運行機制，國際政治經濟學引進的「公共商品」概念是：「霸主國或領導者有責任提供這三類公共商品，並承擔其全部成本。既然是公共商品，必然會存在『搭便車』（free rider）現象，霸權國必須在意識到此的前提下，毫不猶豫地支付因提供公共商品所需的一切成本。霸主國為使自己建立的國際體

³⁴ Federal Reserve Press Release, Release Date (January 28, 2009), 2010 年 11 月 21 日下載，《美國聯準會網站》，<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20090128a.htm>。

³⁵ 彭海斌，「QE1 到 QE2 美聯儲經濟刺激的亡命之路」（2010 年 11 月 7 日），2010 年 11 月 22 日下載，《每日經濟新聞》，<http://www.nbd.com.cn/newshtml/20101107/2010110723185082.html>。

³⁶ Federal Reserve Press Release (Nov 3, 2010), 2010 年 11 月 25 日下載，《美國聯準會網站》，<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20101103a.htm>。

³⁷ [美] 羅伯特·吉爾平 (Robert Gilpin)，楊宇光、楊炯譯，全球政治經濟學：解讀國際經濟秩序（上海世紀出版集團，2006 年版），頁 76。

系擴展到全球，就不能不以承擔成本費用的形式來作出自我犧牲。這既是霸權國恪守自由主義價值觀念的體現，也是取得主要大國對其『正統性』認同形成共同利益所必須的，美元作為實質的「國際通貨」、「國際準備貨幣」(reserve currency)，對於國際貿易是有貢獻的，³⁸ 現今問題是其霸權地位還可以擁有多久？

驗證當前美國「量化寬鬆貨幣」政策的運用，卻也未必是自我犧牲，美國反而可以利用「國際通貨鑄幣發行權」與「匯率貶值」雙重手段，來進行國際收支調節，反而使交易對手國叫苦不迭。

三、IMF 的決策權力結構—政治經濟分析

經濟實力增強將會加大政治影響力，如第二次世界大戰後的國際政經秩序由美、英國家為首的安排，即屬一實例。

全體新興經濟體在改革後持有份額將升至 42.29%。美國原持有 16.79% 投票權。美國將繼續擁有在 IMF 重大決策上的否決權，因為重大決策通過需要至少 85%。此種制度構思一票否決權，較之於聯合國五席常任理事國擁有安理會否決權的設計更是霸道。³⁹ 依此一設計，美國通過正式或隱性的權力對 IMF 進行滲透，使之成為美國維持和鞏固霸權地位的有力工具。⁴⁰

另一項引起關注的現象是依慣例，世界銀行總裁是由美國人擔任，因此，IMF 的總裁都是由歐洲人（歐盟推舉）擔任。但基金組織設有三位副總裁，其中，第一副總裁則一直是由美國人擔任。近年來，對此現象已出現抨擊意見。⁴¹

³⁸ Nouriel Roubini & Stephen Mihm, 陳儀譯，末日博士危機經濟學 (*Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*) (臺北：大塊文化出版，2010 年 8 月)，頁 323。

³⁹ 余鋒，「國際貨幣基金組織投票權分配制度及其改革：發展中國家的視角」(原載：環球法律評論，2009 年第 4 期)，頁 115-123)，2010 年 11 月 25 日下載，《上海政法學院》，http://kczx.shupl.edu.cn/download/20091114112714_211715624022.pdf。

⁴⁰ 李本，「國際貨幣基金組織份額制改革與中國的進路分析」(原載：法學論壇第 2 期，2010 年 3 月，第 25 卷，總第 128 期)，2010 年 11 月 25 日下載，《法律教育網》，<http://www.chinalawedu.com/new/16900a174a2010/2010108zhengji162123.shtml>。

⁴¹ 彭百顯，「國際貨幣基金組織的創設與體制—兼論臺灣與基金組織之關係」，新世紀智庫論壇，第 50 期 (2010 年 6 月 30 日)，頁 49 以下。

伍、結論

一、「美國會破產嗎？」還是「美國經濟何時復甦？」

美國金融危機併發美元危機，「美國會破產嗎？」，這涉及的重點在於，威脅美國美元霸權地位的關鍵是美國的巨額貿易與財政赤字問題。⁴²但美聯儲前主席葛林斯潘曾說過：「我們其實無需還債」（we didn't really need to pay down the debt）云云。⁴³但 2010 年 2 月 25 日美國國務卿希拉蕊在出席國會小組聽證時痛斥美聯儲前主席葛林斯潘的一番話，才露出馬腳，並使人們恍然醒悟。希拉蕊說：「我曾擔任參議院預算委員會成員，我清楚記得有一次我們舉行聽證，葛林斯潘來宣講為何增加開支和減稅，並說我們其實無需還債，在我看來簡直是一派胡言。」⁴⁴然而依據目前情形看來，葛林斯潘可能會是對的。

經濟復甦的前提就必須要有健全的金融，美國金融危機爆發以來，美國財政部與聯準會花費數以千億計的美元，使盡各種法寶，力求降低高失業率恢復活力與經濟復甦，但是經濟復甦的前提就必須要有健全的金融，「華爾街改革與消費者保護法」是否能發揮效用暨防弊又興利？答案可能還要數年才揭曉。可以預見的未來是美元貶值——全世界逐步呼籲建立超主權儲備貨幣來進行國際貿易結算——「超主權儲備貨幣成事不易」——「人民幣國際化需時很久」⁴⁵——「2020 年建設上海為國際金融中心」，⁴⁶可能還是做不到，美元在賴掉卸載一定比例債務之後——美國開發新產業——美國重振產業經濟——美元重新強大——美國重新崛起。

⁴² 鈕文新／特約撰稿人，「美國會破產嗎？」（原載：中國經濟週刊，第 43 期，2008 年 11 月 12 日），2010 年 11 月 25 日下載，<http://tw.mag.chinayes.com/Content/20081112/F1CA8E28662E486FA2BB2F9B2585EACE.shtml>。

⁴³ Reuters, "Hillary Clinton criticizes former Fed chairman Alan Greenspan's oversight", (February 26, 2010) 2010 年 12 月 8 日下載，《華盛頓郵報》（原載《路透社》訊），<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/25/AR2010022504958.html>。

⁴⁴ Reuters, "Hillary Clinton criticizes former Fed chairman Alan Greenspan's oversight" 2010 年 12 月 8 日下載 "It breaks my heart that 10 years ago we had a balanced budget, that we were on the way of paying down the debt of the United States of America," Clinton said. "I served on the budget committee in the Senate, and I remember as vividly as if it were yesterday when we had a hearing in which Alan Greenspan came and justified increasing spending and cutting taxes, saying that we didn't really need to pay down the debt -- outrageous in my view," she said.

⁴⁵ 孫健、宋美麗，第七章「人民幣走向世界暢想曲」，人民幣戰爭（臺北：海鵬出版社，2010 年 10 月），頁 241-277。

⁴⁶ 1992 年，中國共產黨的 14 大報告提出，「儘快把上海建設成為國際經濟、金融、貿易中心之一，帶動長江三角洲和整個長江流域地區經濟新飛躍」。2009 年 3 月 25 日《國務院關於推進上海加快發展現代服務業和先進製造業建設國際金融中心和國際航運中心的意見》。

這個預測未來形勢發展的公式，值得討論，並據以觀察國際政治經濟未來數年的變化。

二、IMF 新份額與投票權並沒有改革美國和歐盟的絕對控制力

已開發國家所讓渡出來的 IMF 投票權比重，並沒有從根本上改變美國和歐盟的絕對控制力。因為按照 IMF 的重大事項否決權制度，所有重大事項均須獲得 85% 的投票支持，而美國與歐盟的投票權比重都超過 15%，因此在事實上仍然擁有「一票否決」的權力。發展中國家與金磚四國所增加的投票權，形式重於實質。

中共的份額與投票權雖然大幅躍升，但並未超過日本，美國在 IMF 獨霸地位也絲毫未受動搖。這樣的投票權的份額決定公式，並未能適切反映新興國家的經濟實力，仍然會遭遇挑戰，需要再修正。

三、臺灣有無機會發揮金融國力？

臺灣經濟體有無機會發揮金融國力？臺灣多年來擁有高額的外匯存底，但是因兩岸歷史沿續下來的政治問題，中華民國自 1980 年退出 IMF，以致於行使相關國際金融經濟話語權的機會也不多。而兩岸關係自 2010 年 9 月 ECFA《海峽兩岸經濟合作架構協議》生效以來，兩岸互動氣氛較為和睦。現今形勢已轉換為中國要處理「人民幣國際化」與「經營上海成為國際金融中心」兩大問題，在只許成功，不許失敗的前提下，臺灣企、事業體在這大趨勢中可以擁有什麼機會？這是一個值得深思的問題。至於臺灣的國際金融參與問題，亦是值得積極開拓的方向。

四、美國金融危機是——轉捩點

隨著美國金融危機與美元量化寬鬆政策，「美元外匯存底」有變質成為「美國白條」的意味，打破「美元外匯存底迷思」已是不得不然。美國金融危機引起的併發症為原先東亞四小龍主要是依賴對美國出口的「出口替代」經濟成長模式要做重大調整。

在人民幣仍屬外匯管制下要爭取國際化過程中，如何與美國進行國際貨幣博弈呢？目前美國經濟處於經濟衰退期（recession），而中共經濟仍然不夠強大，現下中美博弈棋局，中美雙方如同圍棋棋局之陷入盤中盤整長考期一苦苦思索之中。對美國金融危機的總體診斷與對治的總處方，不是僅止於「華爾街改革與消費者保護法」而已，還有其它問題，例如美國製造業空洞化問題要解

決。美國金融危機必將帶來了美國深刻反思，⁴⁷ 例如諾貝爾經濟學獎得主史蒂格利茲教授和哈佛大學甘迺迪行政學院比爾米斯教授合著「三萬億美元的戰爭」一書，認為：「美國與全球金融危機是伊拉克戰爭後果長期蓄勢的最終爆發。」美國為何變成如此？如何繼續維持美國與美元霸權？美國將如何重振經濟？很多名家已相繼開出處方，美國要再充當「世界經濟發展的火車頭」，起碼還要有一段時間。而未來的國際貨幣制度調整，如寄希望於第二輪「布列敦秩序」（Bretton II），第二輪「布列敦秩序」將是多強博奕之局，而不僅是英美兩國博奕—兩國說了算。

五、人民幣成為國際儲備貨幣的估算

2006 年中共黨校教授張伯里於《百家講堂》演講「談科學發展觀與戰略機遇期」，提出一個「三個 5%」的說法，可以參考。

作為一個世界經濟大國（極），至少要具備兩個條件：一是要有相當巨大的國民經濟總量規模，其主要衡量指標是國內生產總值占世界生產總值的 5% 以上。二是要有相當密切的國際經濟聯繫，其一個重要衡量指標是對外貿易總額占世界貿易總額的 5% 以上；第三個重要衡量指標是本國貨幣，作為國際儲備貨幣占世界外匯儲備總額的 5% 以上。這「三個 5%」的兩個條件是世界經濟大國經驗的數字。若無如此巨大的經濟總量規模，就談不上其在世界經濟中的分量—世界經濟大國。這「三個 5%」按照三個國家或國家集團各自的情況看，美、歐、日本可謂當今世界經濟三極，中共在第三項都還遠不及日本。

表 6 作為一個世界經濟大國的條件—「三個 5%」指標

國家	國內生產總值占 世界生產總值	對外貿易總額	貨幣作為國際儲備貨幣 占世界外匯儲備總額
美國（美元）	29%	11%	66.4%
歐盟（歐元）	31%	39%	24.3%
日本（日元）	11%	6%	3.7%

資料來源：張伯里，「中國正接近世界經濟大國條件」（2006 年 8 月 24 日《百家講堂》：談科學發展觀與戰略機遇期），2010 年 12 月 10 日下載，《人民日報網站》，<http://theory.people.com.cn/GB/49154/49155/4735670.html>。

⁴⁷ Joseph Stiglitz and Linda Bilmes, “The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict”, (W. W. Norton & Company, 2008), preamble. 中譯為「三萬億美元的戰爭」，兩位作者觀點是怪論還是正論？需由讀者睿智判斷。另華盛頓郵報亦有專文評論。見 Joseph E. Stiglitz and Linda J. Bilmes, “The true cost of the Iraq war: \$3 trillion and beyond”, (Washington Post, September 5, 2010), <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/03/AR2010090302200.html>。

現在的人民幣雖已被接受為國際貿易的結算工具！但這只是起步而已，還必須讓持有者願意長期持有，人民幣才能稱為「國際儲值貨幣」，據 2009 年 IMF 統計的「全球外匯存底幣別比重」，人民幣甚至還未列入統計項。

綜觀世界金融發展史，一國貨幣若要成為國際貨幣，首先應成為貿易結算貨幣，其次成為市場投資者（指資本市場）經常使用並持有的投資貨幣，之後才能成為全球儲備貨幣，最終完成國際化進程。關於人民幣的國際流通使用，2009 年中國大陸在上海市和廣東省開始跨境貿易人民幣結算試點，2010 年 6 月再擴大範圍到北京、天津等 20 個城市。能如此才能開啟人民幣成為「國際流通」與「外匯儲備」貨幣之路，以美國 2008 年為分界點，國際經濟史將又開展了新篇章。

絲路的再興

— 中共西出策略的現況與未來展望

A Revival of the Silk Road: The Current Status and the Prospect for the PRC's Westbound Strategy

羅慶生 (Lo, Ching-Sheng)

淡江大學國際事務與戰略研究所博士生

摘要

絲路自古以來即為聯繫歐亞中國的重要貿易通道，16世紀後因海上航線的發現，逐漸被「海上絲路」取代而沉寂達四百餘年。進入21世紀後中共崛起，在掌握東南海運的貿易利益後，也期望打通西出的陸上貿易通道，絲路的概念於焉復活。此一構想雖然在2000年啟動「西部大開發」政策時即展開布局，然而直到2010年5月宣布建立喀什經濟特區，7月再提出打造「西部新十年計畫」，政策輪廓才逐漸明朗。中共西出策略的成功關鍵在交通，以產生輻射性的經貿效果，目前透過不斷努力已與中亞國家簽訂多個共建鐵路的協議。然而，複雜的民族情結與大國角力，限制中共經營中亞的企圖，要打通西出的貿易通道，中共仍有相當大繼續努力的空間。可預期的是中共在中亞的外交運籌將更頻繁，同時也將繼續刻意排除硬權力的運作，在安全議題上高度自制，而以經貿合作所帶來的經濟利益爭取中亞國家支持，以達到其西出的目的。

關鍵詞：西出策略、西部大開發、中亞、喀什經濟特區

壹、前言

絲路自古以來即為聯繫歐亞中國的重要通道，這條重要的貿易通道，雖然在 16 世紀因海上航線的發現逐漸被「海上絲路」所取代，然而在 20 世紀因鐵路運輸的發展而再度被重視，並引發地緣戰略的探討。¹ 進入 21 世紀後中共崛起，作為亞洲的新興的經濟體必須關切這個能通往歐洲的重要通道。在掌握海運的貿易利益，東部沿海的經濟發展已具成效後，中共企圖進一步打通陸上的貿易通道，絲路的概念於焉復活。

2009 年，中共中央領導人 6 月訪視黑龍江、7 月訪視雲南、9 月訪視新疆時即分別提出：黑龍江要「建成面向俄羅斯與東北亞開放的橋頭堡與樞紐站」、「把雲南建成面向西南開放的橋頭堡」、「新疆要成為向西開放的橋頭堡與樞紐站」等論述。² 2010 年 5 月，在北京召開的「中央新疆工作會議」，則決議要面向中亞、南亞、西亞的廣闊市場，在中共最西邊的城市喀什成立經濟特區，以「東引西出、向西開放」，「聯結內地、面向中亞」。具體目標是以「東有深圳、西有喀什」為號召，建設喀什為世界級的國際化大都市。³ 喀什雖然是絲路的歷史名城，目前僅是一個 32 萬人口的縣級城市。⁴ 隨後於 2010 年 7 月，在「西部大開發工作會議」上提出打造「西部新十年計畫」，準備首年即投資高達 6,800 億人民幣，投入主要為鐵路、機場擴建、新能源、水利和網絡建設等項目，⁵ 以進一步完善其境內交通網絡「五橫、四縱、四出境」的構想。

與此同時，中共也與巴基斯坦達成協議，將共建新疆直達阿拉伯海的鐵

¹ 英國地理學者麥欽德（Halford J. Mackinder）的論述是最經典也最引起爭議的觀點。麥氏在 1904 年提交英國皇家地理學會的「歷史的地理樞紐」論文中指出：「不要到這世紀終了，整個亞洲就都會遍布鐵路網，…這必然會變成一個巨大的經濟世界，而是海洋商業所不能達到的」。他的論述後來成為地緣戰略研究者的經典，並引發陸權、海權對立的爭論。林爾蔚、陳江譯 Halford J. Mackinder 著，歷史的地理樞紐（北京：商務印書館，2008 年第三次印刷），頁 70。

² 「南亞大通道啟程」（2010 年 8 月 2 日），2010 年 8 月 5 日下載，《瞭望觀察網》，<http://www.ascoremedia.com/ascor.php?id=1527&action=newsdetail>。

³ 「中央決定舉全國之力建設新疆設喀什經濟特區」（2010 年 05 月 21 日），2010 年 5 月 23 日下載，《中國新聞網》，<http://finance.jrj.com.cn/2010/05/2111237507266.shtml>。

⁴ 喀什市屬喀什地區。喀什地區除轄喀什市外還轄 11 個縣，面積 14.16 萬平方公里，是臺灣的 3.9 倍，地廣人稀，人口僅有 328 萬人（少數民族 91.97%）。2010 年 6 月 18 日下載，《新疆維吾爾自治區人民政府官網》，<http://www.xinjiang.gov.cn>。

⁵ 「西部大開發 胡溫：居優先地位」（2010 年 7 月 7 日），2010 年 7 月 7 日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50504151x112010070700198,00.html>。

路。這條鐵路由喀什通往巴基斯坦西北邊境赫韋利揚（Havelian），長 700 公里，再經由巴基斯坦的伊斯蘭馬巴德通往喀拉蚩港。⁶ 除此之外，2010 年 11 月初，中共、吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗及伊朗等國的交通部長或高級官員，在塔吉克首都杜尚別簽署《中伊鐵路建設初步協議》，將共建一條從新疆經塔吉克、吉爾吉斯、阿富汗到伊朗，而後在伊朗分南、西兩線，南線直達波斯灣，西線則往土耳其抵達歐洲，預訂 2011 年動工，總經費預估 43 億美金，完工後中國大陸通往歐洲的貨運成本將減少 5% 到 7%。⁷ 綜觀中共目前宣布的政策與資源投入，其透過進一步建設大西部以發展向西的陸上貿易企圖已明朗化，此即本文所謂的「西出策略」。而黑龍江與雲南雖同樣都扮演貿易橋頭堡角色，卻沒有經濟特區的設計，未獲得類似的資源投入，顯見中共更為重視西出的貿易通道。

中共「東引西出」的市場目標雖然包含中亞、西亞與南亞，但必須先連結中亞，發展與中亞的貿易，才能有進一步的發展。然相較在南亞有巴基斯坦、東南亞有緬甸等穩固盟邦的支持，中共連結中亞仍有相當大努力的空間。而一般探討中共對中亞的經營，多從國際政治或安全觀點，⁸ 探討地緣戰略意義、反恐合作與能源安全的爭取等。有從傳統地緣戰略觀點探討中亞地區對中共安全利益的影響，⁹ 或從軍事安全與打擊三股勢力（宗教極端主義、民族分裂主義及恐怖主義）探討上海合作組織中的中共角色，¹⁰ 亦有注意到中亞能源對中共發展的安全利益，申論中共的能源外交。¹¹ 然而中共經營中亞的模式並非以安全為主軸的硬權力，而是透過經貿合作與文化交流的軟權力運作。除了上海合作組織提供的國際互動平臺外，中共甚少插手中亞的安全事務。例如 2010 年 4 月吉爾吉斯政變，導致 5 月以後動亂加劇，俄羅斯總統即派特別代表，美國也派助理國務卿赴吉爾吉斯掌握狀況。中共雖有學者建議應考慮進行干預，以幫助吉爾吉斯

⁶ 赫韋利揚同時也是全長 1,200 公里中巴喀喇崑崙公路的起點。「中巴共建鐵路 直通阿拉伯海」，聯合報，2010 年 7 月 9 日，A13 版。

⁷ 「中伊鐵路直通波斯灣 明年動工」，聯合晚報，2010 年 11 月 22 日，A6 版。

⁸ 本文所運用的安全概念係指軍事與國際政治的傳統安全而言，並非綜合性安全概念。

⁹ 王桂芳，中亞戰略格局與中國安全（北京：軍事科學出版社，2004 年）。

¹⁰ 傅仁坤、張益銘，「中亞區域安全與上海合作組織的發展」，發表於：第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會論文集（中壢：清雲科技大學，2008 年 10 月），頁 298-315。

¹¹ 王崑義，「中亞能源外交」，發表於：大國與中亞能源政策學術研討會論文集（中壢：清雲科技大學，2007 年 9 月），頁 3-32。

實現和平，但中共卻展現高度自制，僅由外交部發表「深切擔憂」的聲明，暴動發生後除派機撤僑與提供救援物資外再無其他表態。¹² 這種自我克制的態度或許是要避免美、俄列強的疑慮，以降低經營中亞的阻力。中共透過經貿合作增進其作為大國的影響力，在東亞已取得必須重視的成果，學者稱為「不戰而主東亞」的中共大戰略。¹³ 中共已認知，透過經貿合作強化雙邊關係，將較安全合作更有吸引力與影響力。經貿合作與國家影響力之間，其實有相互增強的效果。

本文從經貿合作的觀點，探討中共從 2000 年起開始布局，在 2010 年明朗化的「西出策略」。由於本文為現況分析，為使分析資料具可信度，將儘量依據官方公布數據。然受限於官方正式統計的落後性，大多數只能取得 2008 年的數據，如此雖能呈現趨勢，但 2009 以後的現況則較為缺乏。同時，統計數據容易受到操作而美化，因此除量化分析外，筆者在 2010 年 8 月中、下旬曾親赴新疆的鐵路口岸阿拉山口與最大的公路口岸霍爾果斯，訪問當地包括貨運駕駛在內的基層實務人員，以瞭解當前中共與中亞貿易的實況與所遭遇的問題，使現況能進一步釐清。

貳、西出對中共的意義

中共「東引西出」的主要構想，是要在西部打通另一個貿易方向。事實上中共在規劃境內交通網絡建設時，即有「五橫、四縱，四出境」的構想，除東部沿海外，還要打通東北、西南與向西的貿易通道，作為中共地理位置中央的西部各省份，因而將扮演貿易腹地的角色。2000 年推動「西部大開發」政策後即為西出境的構想布局，直到 2010 年，才因再提出打造「西部新十年計畫」，並決心建設喀什經濟特區，使具體策略的輪廓明朗化。

中共近 30 年的經濟發展基本上是透過對外開放，亦即國際貿易，才取得重大成就。貿易的主要方向是透過東部的海運，因此東部沿海地區的發展遠高於西部地區。雖然中共也企圖開通向東北與西南的貿易，但只有打通向西的貿

¹² 「俄羅斯總統特別代表與吉爾吉斯斯坦總理會談」（2010 年 5 月 15 日）、「美國助理國務卿將前往吉爾吉斯斯坦晤商局勢」（2010 年 6 月 16 日）、「中國對吉爾吉斯斯坦局勢充滿憂慮」（2010 年 6 月 16 日），2010 年 6 月 18 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com>。

¹³ 「不戰而主東亞」的論述是林中斌 2004 年 11 月接受新加坡聯合早報訪問時所提出，登載 2004 年 11 月 7 日聯合早報。林中斌認為中國中共新的大戰略是用經濟力量配合文化力量，逐漸將美國的勢力擠出東亞。2010 年 7 月 2 日下載，《林中斌部落格》，<http://blog.yam.com/CPLin/article/28551769>。

易通道，才能真正帶動大西部的發展，向西經中亞可以抵達歐洲，如果能成功西出，就能同時擁有兩個主要的貿易方向，有機會取得經濟成就加倍發展的效果。因此，「東引西出」與「西部大開發」息息相關，互為主從，是西出策略的兩個政策面向。

一、中共西出的目的

中共西出的策略目的，一方面是利用西部省份的人力資源與工業設施，作為西出的發展腹地，以彌補包括新疆在內的中亞地區雖然天然資源豐富，但地廣人稀，工業發展落後的不足；二方面，帶動西部省份，因缺乏貿易誘因而長期落後的經濟發展，以解決資源往東南沿海移動，造成包括交通困境與所得不公的許多社會問題。2000年啟動的「西部大開發」政策，希望透過對西部地區基礎建設，及對企業所得稅減免等政策優惠招商引資，「到21世紀中葉，要將西部地區建成一個經濟繁榮、社會進步、生活安定、民族團結、山川秀美的新西部」，¹⁴但因缺乏出口貿易誘因而成效有限。以新疆為例，其生產總值在2008年達到4,203億人民幣，雖較2000年增加2.2倍，¹⁵但同一時期中共生產總值的增幅是3.1倍，且僅占當年中共整體生產總值302,853億元的1.4%，¹⁶新疆發展顯得落後。中共近年來日漸完善的鐵路網與高速公路網，雖然提供境內的便利運輸，但在距離東南沿海港口遙遠的西部設廠，對企業來說還需要更大的願景。而中共成立「喀什經濟特區」即要提供一個向西開放的發展願景，計畫的主要構想是預定提供人民幣1,000億元的財政支出建設新疆，以「聯結內地、面向中亞」、「東引西出、向西開放」，以17個國家一類口岸連結鄰近的中亞、南亞、西亞國家的13億人口，加快承接產業轉移，建設出口商品加工基地和商品中轉集散地。¹⁷以更具競爭性打入中亞以至南亞、西亞，甚至歐洲終端產品消費市場的條件，吸引企業投入。

二、中共西出的經濟圈

就概念而言，中共大西部所連結西出的經濟圈，如果逐漸擴充可區分為以

¹⁴ 國務院，《關於實施西部大開發若干政策措施的通知》（2000年12月27日），2010年6月20日下載，〈華夏經緯網〉，<http://big5.huaxia.com/zt/2000-07/509132.html>。

¹⁵ 新疆維吾爾自治區人民政府，「新疆的發展與進步」白皮書，2010年6月20日下載，〈新疆維吾爾自治區人民政府官網〉，<http://www.xinjiang.gov.cn/>。

¹⁶ 大陸2000年生產總值為98,000.5億元，2008年為302,853.4億元。統計局，「中國統計年鑑-2009」，2010年6月22日下載，〈中國國家統計局官網〉，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>。

¹⁷ 2010年6月18日下載，〈新疆維吾爾自治區人民政府官網〉，<http://www.xinjiang.gov.cn>。

下四個層次：

（一）新疆—中亞經濟圈

若將新疆連結中亞五國，所形成的新疆—中亞經濟圈就有 7,926 萬人口，566.8 萬平方公里面積。¹⁸ 與東南亞比較，土地大於東協十國的 448 萬平方公里，人口則不到東協 5 億 9,200 萬的七分之一，雖然資源豐富，唯經濟發展相對落後，但有長期發展的潛力。

（二）大中亚經濟圈

中共建立喀什經濟特區所勾勒的市場概念，是以新疆面向中亞、西亞與南亞的 13 億人口市場。此一大中亞經濟圈如可形成，就具有規模經濟的誘因，足以吸引世界級企業投入。

（三）亞洲—中國經濟圈

中共如果能透過新疆連結中亞、西亞與南亞，再透過雲南連結東南亞與南亞，中共就有兩條路線進入印度，有機會整合亞洲—中國經濟圈。這是一個包括中共與印度在內，結合中亞、西亞與東南亞，人口超過 31 億的超級市場。

（四）歐亞經濟圈

如果能透過中亞打通往歐洲的貿易通道，進一步連結歐亞兩大經濟體，則歐亞中共將有總面積 5,071 萬平方公里，人口 47 億，能源、資源豐富，同時擁有完整各級產業分工的巨大經濟潛力。中共也將因本身的經濟實力、廣大腹地與同時擁有海運及陸運的便利而蒙受利益，不僅經濟規模有機會超越美國，也有機會成為亞洲經濟整合的領導者，成為真正的經濟強權。

如果以同心圓的概念描繪以上的市場，其核心就在新疆與中亞。長期而言，整合亞洲—中國經濟圈並進一步連結歐亞，可以作為中共經濟發展的願景，但短期而言仍太遙遠。中共必須先能成功的連結中亞，發展與中亞國家的貿易，並以此作為突破口，才能談到進一步的發展。中共有意在距離新疆首府烏魯木齊 1,473 公里的喀什建立經濟特區，¹⁹ 即顯示其「透過新疆」、「連結中亞」的西出布局。

¹⁸ 2000 年的統計，新疆有人口 1,925.0 萬人，土地 1,664,900 萬平方公里。2010 年 6 月 17 日下載，《新疆維吾爾自治區人民政府官網》，<http://www.xinjiang.gov.cn/>。

¹⁹ 喀什市經 314 國道至烏魯木齊的距離。2010 年 6 月 18 日下載，《新疆維吾爾自治區人民政府官網》，<http://www.xinjiang.gov.cn/10013/10003/10011/10009/2004/10137.htm>。

參、中共透過新疆的西出布局

市場是貿易誘因，就中共建設喀什經濟特區所勾勒的願景，是要連結中亞西亞及南亞市場；但長期而言，則有連結整個歐亞中共的想像空間。如果中亞地區能有完善的陸上運輸系統以連結亞歐，將能有效降低運輸成本，而較低的運輸成本意味著貿易競爭力與經濟發展潛力。

一、中共與中亞經貿現況

中亞雖然是個經常使用的詞彙，但包含哪些地區並無一致觀點。中共官方定義是指中亞五國：哈薩克、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯和土庫曼。某些學者則從民族學的觀點，認為中亞是由伊朗的阿族人（亞塞拜然族）居住區和俄羅斯的突厥人（穆斯林）聚居區、東西伯利亞、蒙古東部、阿富汗北部，中國大陸新疆和西藏合圍的廣大縱深地區組成，或至少應包括俄羅斯南部地區。²⁰ 聯合國教科文組織則從文明發展的角度，認為中亞地區應包括阿富汗、伊朗東北部、巴基斯坦、印度北部、中國大陸西部、蒙古與中亞五國。²¹ 本文探討中共連結中亞的經營，所以採取中共官方的定義。

中共自 1992 年陸續與中亞五國建交後，即注意到中亞的經濟前景。不過最初是覬覦中亞的豐富資源，1990 年代中期起中共就多方設法取得哈薩克的油、氣資源，1997 年 9 月成功獲得了哈薩克部分油田的開採權。但在進入 21 世紀後逐漸轉變為經濟合作的概念，例如 2007 年 7 月，中共即與聯合國開發計畫署在蘭州共同主辦「新亞歐中橋區域經濟合作國際研討會」，以討論對中亞地區的經濟合作與開發。在中亞各國逐漸擺脫計畫經濟向市場經濟轉型的混亂，政治發展並趨向穩定後，雙邊貿易增加迅速。2002 年到 2008 年中共與中亞五國貿易增長狀況（如附表 1）。

²⁰ 「中亞」，2010 年 6 月 16 日下載，《中文維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%AD%E4%BA%9E>。

²¹ 徐文堪譯，聯合國教科文組織出版計畫，中亞文明史（北京：中國對外翻譯出版公司，2002 年 2 月），序言。

附表 1 2002-2008 中共與中亞五國貿易增長統計表

單位：億美元

國別	2002 年			2008 年			增長倍數		
	貿易總額	進口	出口	貿易總額	進口	出口	貿易總額	進口	出口
哈薩克	19.55	6.00	13.55	175.50	98.19	77.31	9.0	16.4	5.7
吉爾吉斯	2.02	1.46	0.56	93.33	92.12	1.21	42.4	63.1	2.2
烏茲別克	1.31	1.04	0.27	16.07	12.78	3.29	12.3	12.3	12.2
塔吉克	0.12	0.06	0.06	15.00	14.80	0.20	125.0	246.7	3.3
土庫曼	0.88	0.87	0.01	8.30	8.02	0.28	9.4	9.2	28

資料來源：作者自製，數據資料來自大陸商務部。2010 年 6 月 20 日下載，《中國商務部官網》，<http://ozs.mofcom.gov.cn/date/date.html>。

中共從中亞進口大宗為金屬礦石與原油。新疆口岸統計 2007 年進口物資 1,194.6 萬噸，其中中國—哈薩克間管道輸油進口 477.7 萬噸。²² 而隨著 2009 年 12 月中國—中亞天然氣管道的開通，天然氣進口也將大幅提高。

出口大宗則為工業機械、機電設備、建材、鋼材、焦炭等貨物。新疆口岸統計 2007 年出口 754.89 萬噸，較 2006 年增加 61.3%，而且是連續 4 年保持平均增幅 50% 的水準。²³ 雖然至 2009 年中共還不是中亞各國的最大貿易夥伴，但中亞的消費市場已充斥著愈來愈多的中共商品。例如中共對吉爾吉斯的出口，在 2007 年已占吉爾吉斯進口比重的 14.7%，²⁴ 僅次於俄羅斯。顯示中共與中亞五國經濟上的互補作用：中共需要中亞的能源與原料，而中亞則需要中共所製造的機器設備與終端產品。

對中共來說，經濟快速發展需要能源，目前主要來源為波斯灣國家，並需要透過海運運輸，然而這段航程長達 2 萬公里，並經過麻六甲海峽，麻六甲海峽因為淤積而愈來愈狹窄，經常因等待通過的船隻太多或沉船事故而造成阻塞延誤，因而有所謂「麻六甲困境」的說法。如果能從中亞就近取得，將遠比海運有利，也能有效分散能源需求的風險。對中亞各國而言，豐富的化石燃料與礦產也需要市場，距離最近且經濟發展快速的中共成為最具吸引力的買主，在

²² 「新疆口岸概述 - 2007 年新疆口岸運行情況綜合分析」(2008 年 9 月 4 日)，2010 年 6 月 20 日下載，《天山網》，http://www.tianshannet.com.cn/special/kouan/2008-09/04/content_2988583.htm。

²³ 「新疆口岸概述 - 2007 年新疆口岸運行情況綜合分析」(2008 年 9 月 4 日)。

²⁴ 聯合國統計司：「吉爾吉斯斯坦」，2010 年 6 月 19 日下載，《聯合國統計司官網》，<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Kyrgyzstan>。

化石燃料貿易上中共與中亞有雙贏的條件。然而 2007 年透過「中」哈石油管道進口的 477.7 萬噸，僅占中共當年石油進口量 21,139.4 萬噸的 2.3%，²⁵ 雙方的化石燃料貿易還有很大的成長空間。

就終端產品的消費而言，如果中亞能透過化石燃料與礦產的貿易而獲得財富，將刺激對通訊、電子與小商品等消費市場的需求，這方面中共擁有價廉與運輸便利的競爭優勢。互補作用使雙方經貿能更緊密的結合，中亞在中共對外貿易的比重快速增加，2008 年已較 2002 年增加 12.8 倍之多（如附表 2），相對於其他經濟區域，增長速度之快令人矚目。

附表 2 2002-2008 中共與主要地區貿易增長狀況表

單位：億美元

區域	2002 年		2008 年		貿易額 增長倍數	貿易比重 增減	備註
	貿易總額	占中共 貿易比重	貿易總額	占中共 貿易比重			
全中國大陸	6,207.68		25,616.32		4.1		
美國	971.81	15.7%	3,337.38	13.0%	3.4	-2.7%	
歐盟（15 國）	867.55	14.0%	3,873.18	15.2%	4.5	1.2%	
東北亞	1,470.78	23.7%	4,581.28	17.9%	3.1	-5.8%	含蒙古
東協	547.67	8.8%	2,311.17	9.0%	4.2	0.2%	
南亞、西亞	136.76	2.2%	1,070.46	4.2%	7.8	5.6%	
中亞 5 國	23.38	0.4%	299.90	1.2%	12.8	0.8%	

資料來源：作者自製，數據資料來自大陸商務部。2010 年 6 月 21 日下載，《中國商務部官網》，<http://ozs.mofcom.gov.cn/date/>。

二、新疆聯結內地的交通建設

中共「聯結內地、面向中亞」是透過新疆，以新疆作為「向西開放的橋頭堡與樞紐站」。新疆廣大的邊界與蒙古、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗、巴基斯坦七國相連，具有地緣優勢。人口 1,925 萬人，漢族以外的其他

²⁵ 2007 年大陸石油生產量 18,631.8 萬噸，進口量 21,139.4 萬噸，出口量 2,664.3 萬噸。進口量包括大陸飛機、輪船在國外加油量，出口量包括外國飛機、輪船在大陸之加油量。統計局，「中國統計年鑑 -2009」，2010 年 6 月 21 日下載，《中國國家統計局官網》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>。

民族為 1,097 萬人。²⁶ 複雜的多民族狀態雖然有種族衝突的可能性，但也有利於與中亞各國的交往與溝通。如果有完善的交通建設，包括空運、鐵公路運輸網的建設與石油、天然氣的輸送管道等以有效降低運輸成本，就能形成經貿發展的誘因。而經貿發展所帶來的富裕，如果能有社會政策的配套，對解決新疆的民族衝突將有助益，有機會形成正向循環而發揮多民族的優勢。

國際貿易採行的運輸模式是在時間與成本因素的雙重考量下，以包括航海、航空、鐵路、公路在內的多種工具搭配的聯合運輸，因此除了交通建設的硬體外，貨物運輸管理的軟體其實更重要。1990 年土西鐵路和蘭新鐵路在阿拉山口接軌，東起江蘇連雲港，西抵荷蘭阿姆斯特丹，經過中共、哈薩克、俄羅斯、白俄羅斯、波蘭、德國和荷蘭七個國家，全長 10,800 公里的新亞歐鐵路雖早已通車，但因中共鐵路為標準軌距，前蘇聯國家為寬軌，軌道寬窄不同，必須換軌而增加貨物再裝卸的成本，也降低鐵路運輸的效率，使貨主難以掌握流程，因而集貨能力有限而缺乏固定運輸班次。²⁷ 軟、硬體建設的不足，使中共通往歐洲的國際貿易，都寧願選擇海運或海空聯運。

（一）硬體建設

在交通建設的硬體上，2008 年底，中共已在新疆建設了 14.7 萬公里的公路，形成以烏魯木齊為中心，環繞準噶爾盆地與塔里木盆地，穿越古爾班通古特沙漠與塔克拉瑪干沙漠，連接南北疆的公路運輸網路。也相繼建成南疆鐵路、北疆鐵路以及蘭新鐵路複線等工程，新疆鐵路營運里程達三千多公里。²⁸ 2009 年底，公路建設增加到 15 萬公里。²⁹ 四條鐵路新線：精伊霍、烏精二線、奎北、烏准也竣工，蘭新鐵路第二雙線則已開工建設。同時完成天然氣「西氣東輸二線」新疆段工程，烏石化、獨石化、準噶爾盆地三條支線也在趕

²⁶ 2000 年之統計資料。2010 年 6 月 20 日下載，《新疆維吾爾自治區人民政府官網》，<http://www.xinjiang.gov.cn/>。

²⁷ 2010 年 8 月下旬，筆者訪察新疆阿拉山口，發現該地火車站雖設有國際客運的候車室，但鐵門深鎖，不見使用，也不見國際客貨運列車的時間班表。詢問當地人士，並沒有發車至歐洲的固定貨運列車。

²⁸ 新疆維吾爾自治區人民政府，「新疆的發展與進步」白皮書，2010 年 6 月 20 日下載，《新疆維吾爾自治區人民政府官網》，<http://www.xinjiang.gov.cn/>。

²⁹ 「交通部長李盛霖：新疆將成亞歐交通樞紐」（2010 年 6 月 2 日），2010 年 6 月 22 日下載，《中國評論新聞網》，http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/4/1/2/101341283_2.html?coluid=45&kindid=0&docid=101341283&mdate=0602101616。

工中。³⁰ 2010年8月，阿拉山口附近的博樂機場也已完工試飛。³¹ 而全長4,244公里，從連雲港至霍爾果斯口岸的連霍高速公路（編號G30），也在加緊趕工中，可望在2011年下半年全線通車。³² 這使中共內地經烏魯木齊聯結北疆的阿拉山口與霍爾果斯兩個重要口岸，都有高速公路、鐵路與機場等交通建設。至於南疆的喀什則已有鐵路與機場，未來隨著成為經濟特區的地位，不排除再規劃高速公路支線抵達喀什，以及擴建喀什機場的可能性。配合中共內地大多已竣工的鐵路與高速公路網，新疆聯結內地的交通硬體將逐漸完善。

（二）軟體建設

在貨物運輸管理的軟體上，近年來透過電腦與網路的高度發展與先進管理技術的引進，中共運輸流程管理效率也在逐漸改善中。2007年成立的中鐵聯合國際集裝箱有限公司，即是由七個包括中共、香港、德國、法國、以色列等國在內的鐵路、航運、空運公司所合資成立，在中國大陸擁有18個現代化鐵路集裝箱（即貨櫃）物流中心，提供多式聯運門及門（door to door）運輸。³³ 這使愈來愈多的企業考慮對歐貿易採用鐵路運輸，例如2008年10月具有全球領導地位的電腦大廠惠普公司選擇在重慶設廠，即著眼於2012年蘭渝鐵路通車後，從重慶發貨經蘭州、新疆、中亞到鹿特丹可望僅需16天，較從上海通過海運的36天節省超過一倍以上時間，也較一般慣常使用的海空聯運18天省時，成本也更低。³⁴

中共要成功的打通向西的貿易通道，除建設新疆為西出策略的樞紐外，還必須中亞本身也有發展貿易的條件，才能以同心圓的概念透過中亞向外延伸至大亞洲乃至於歐亞。中共西出依賴陸運，相對於沿海國際貿易主要運用自由航行的海運，還要面對遠較複雜的國際政治因素干擾，必須透過外交運籌才能打通順暢的貿易通道。在這方面，中共著力頗深。

³⁰ 新疆維吾爾自治區人民政府，「2009至2010年新疆經濟社會形勢分析與預測」經濟社會藍皮書，2010年6月20日下載，〈新疆維吾爾自治區人民政府官網〉，<http://www.xinjiang.gov.cn/>。

³¹ 筆者訪視阿拉山口時詢問當地人士，博樂機場正開始試營運。機場在阿拉山口往博樂的路上，距博樂市約十五公里，距阿拉山口約六十五公里。試營運階段僅開通博樂—烏魯木齊航線，並以人民幣280元低價促銷。

³² 連霍高速從連雲港至烏魯木齊除部分路段在繼續整修外，已基本完工；烏魯木齊至霍爾果斯段則在伊境內賽里木湖至果子溝一帶約百餘公里仍在施工中。筆者2010年8月中旬曾搭車從西安—蘭州—嘉峪關—烏魯木齊—阿拉山口—博樂，再至霍爾果斯，實地所見。當地人士盛傳，連霍高速將於2011年10月1日，配合「中華人民共和國」國慶日，正式全線通車。

³³ 2010年5月8日下載，〈中鐵聯合國際集裝箱有限公司官網〉，<http://www.crintermodal.com/cn/index.asp>。

³⁴ 「郭台銘、林百里為何闖內陸？」，商業周刊，1166期（2010年3月29日），頁94-97。

肆、中共連結中亞的布局

中亞自古以來曾因貿易需要而有完整的陸運系統，因此發展出相當燦爛的文明。但在海運發達後再無法獲得貿易利益，並因戰亂頻仍，以及 20 世紀共產主義的限制而發展停滯。長期的封閉，使中亞地區與現代文明接軌的程度相對落後，在經濟發展上仍屬於開發中地區。

一、中亞的經濟發展

中亞五國在 1991 年蘇聯瓦解後陸續獨立，逐漸脫離共產主義的羈絆向市場經濟靠攏。進入 21 世紀後經濟迅速發展，但因各國條件不同，發展程度也不同。2000 至 2008 年中亞五國經濟發展狀況比較如附表 3。

附表 3 中亞五國經濟發展狀況表（2000 至 2008）

國家	基本資料（2008 年）		2000 年經濟狀況		2008 年經濟狀況		增長倍數 （總產值）
	面積 （平方公里）	人口 （萬人）	總產值 （百萬美元）	人均所得 （美元）	總產值 （百萬美元）	人均所得 （美元）	
哈薩克	2724,900	1,552.2	18,292	1146.8	132,474	7,769.4	7.2
烏茲別克	447,400	2,719.1	13,759	548.2	25,712	948.3	1.9
吉爾吉斯	199,951	541.4	1,370	260.7	5,059	909.2	3.7
塔吉克	143,100	683.6	861	171.5	2,480	468.4	2.9
土庫曼	488,100	504.4	4,157	866.9	8,845	1,706.3	2.1

資料來源：作者自製，數據資料來自聯合國。2010 年 6 月 18 日下載，《聯合國統計司官網》，<http://www.un.org/zh/members/>。

除烏茲別克略低外，中亞各國 2000 年到 2008 年的經濟規模均有 2 倍以上的成長，哈薩克更成長達 7.2 倍之多。相對臺灣在這段期間僅成長 1.25 倍，³⁵顯示中亞地區經濟發展的活絡。中亞近年經濟能迅速發展，主要拜資源開發所賜，然而受限於交通不便與資金不足，仍有相當多資源尚待開發。如果運輸條件能進一步改善，又能解決大國角力的影響而引進資金進行開發，中亞將有更

³⁵ 臺灣 2000 年總產值為 326,205 百萬美元，2008 年為 406,616 百萬美元。2010 年 6 月 19 日下載，《中華民國主計處官網》，<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=14616&CtNode=3566&mp=1>。

好的經濟前景。

二、新疆聯結中亞的交通建設

中共與中亞貿易增加倍數雖然令人矚目，但主要是基期較低的緣故。2002年僅23.38億美金，占中共全球經貿比重的0.4%，2008年雖增加12.8倍到299.90億美金，仍僅占中共全球經貿比重的1.2%。對中共的西出策略而言，與中亞的貿易不僅有大幅成長的空間，且有進一步增強的必要，以結合成更緊密的利益共同體。雖然新疆聯結內地的交通正快速發展，但這只是「東引」部分，要「西出」面對中亞的聯外交通，則不能操之在己，必須依賴外交運籌才能達到合作共建與主導的目的。新疆聯結中亞的交通建設其實決定中共西出策略能否成功的關鍵，以下略述新疆聯接中亞的鐵路、公路、天然氣管線與石油管線等建設的發展。

（一）鐵路

鐵路運量與安全性高於公路，是長途陸運具競爭力的運輸方式，中共對此著力頗深，從烏魯木齊往阿拉山口、伊寧與喀什等重要的口岸城市都建有鐵路。與境外的聯繫，除新亞歐鐵路外，2006年11月，在聯合國亞太經社委員會平臺下，包括中共在內的18個國家簽署《泛亞鐵路網政府間協定》，以建設和聯通橫貫亞洲的鐵路網，進一步促進歐亞間的商業交流。該協定雖然在2009年6月生效，³⁶但因亞洲各國鐵路規格有窄軌、標準軌與寬軌的區別，整合並不容易，雖然如此，中亞鐵路的現代化已經開始，例如吉爾吉斯正在興建一條連接中共、吉爾吉斯和烏茲別克的鐵路，這條鐵路建成後將能釋出能源及礦物資源，並縮短通往歐洲市場的時間。³⁷哈薩克也在2009年8月宣布，將在2020年前投資365億美元改造鐵路設施，包括改造1.45萬公里鐵路，改建258個地面設施，購買1,512個機車、53,512節貨車車廂和1,982節客車車廂，以「保證後經濟危機時期經濟增長對交通運輸的需要」。³⁸而在2010年11月，中共與伊朗等所簽署的《中伊鐵路建設初步協議》，雖然細節還須在2011年六國在北京集

³⁶ 「中國簽訂的泛亞鐵路網政府間協定即將生效」（2009年6月9日），2010年6月25日下載，《環球財訊網》，<http://www.hqcx.net/news/content.jsp?id=89684>。

³⁷ 2010年6月吉爾吉斯的動亂，即有大陸記者關注動亂對這鐵路建設的影響。認為局勢如果長期不穩，則工程有可能無限期拖延下去。「聯合國為吉國籌五億援助 吉國再請俄出兵」（2010年6月20日），2010年6月25日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com>。

³⁸ 「哈薩克2020年前將投資365億美元改造鐵路設施」（2009年8月5日），2010年6月8日下載，《上海合作組織區域經濟合作網》，http://www.sco-ec.gov.cn/crweb/scoc/info/Article.jsp?a_no=190681&col_no=83。

會討論時才能釐清，然而中共若承諾負擔主要資金，則採用標準軌寬以連接中國大陸與歐洲的可能性並不排除。

（二）公路

新疆與相鄰中亞各國都有一個以上的公路口岸可通，但相對中共連霍高速公路的即將完工，中亞各國的公路建設較為落後。以霍爾果斯通往哈薩克首都阿拉木圖的公路為例，一位大陸的貨車司機就曾用「相當我國 6、70 年代的水準」來形容，以至 380 公里路需要開 8 個小時才能抵達。³⁹ 為改善中亞的公路運輸條件，2004 年 4 月，聯合國亞洲與太平洋經濟社會委員會 26 個成員國共同簽署《亞洲高速公路網政府間協定》，其中即有一條路線從上海經中亞國家和俄羅斯，抵達土耳其，之後再和通往歐洲的高速公路連接。該協定雖已在 2005 年 7 月生效，但受限於多國合作的複雜性，完工的時程還難以預期。

（三）天然氣管道

經過長期的努力，2009 年 12 月 14 日中國—中亞天然氣管道正式開通。這條天然氣管道西起土庫曼和烏茲別克邊境，穿越烏茲別克中部和哈薩克南部地區，在新疆霍爾果斯入境，全長 1,833 公里，而後與中共 5,000 公里的西氣東輸二線相連。⁴⁰ 2010 年 6 月 10 日，中國石油天然氣集團公司宣布，與烏茲別克國家油氣公司簽署天然氣購銷框架協議，烏茲別克將向中共每年供應 100 億立方公尺天然氣；除此之外，還有土庫曼的每年 300 億立方公尺。⁴¹

（四）石油管道

中共進口哈薩克原油原是透過鐵路運輸，2006 年輸送 191 萬噸。中—哈石油管道西起裏海邊，終點為中哈邊界阿拉山口，全長 2,798 公里，第一期工程完工後，2007 年即輸送達 477.7 萬噸，然僅占當年中石油進口量的 2.3%，還難以達到分散中共能源進口風險的目標。2009 年 10 月第二期完工後輸油量雖達每年 2,000 萬噸，⁴² 然而中共並不滿足，2010 年 6 月胡錦濤出席在烏茲別克首都塔什干舉行的上海合作組織年會後特意轉到哈薩克，希望能簽訂一項石油管道擴

³⁹ 筆者 2010 年 8 月下旬在霍爾果斯口岸，訪談一位貨車司機的說法。該趙姓司機經常運貨往來於烏魯木齊與阿拉木圖之間。

⁴⁰ 「中國直通中亞能源 土庫曼天然氣輸送管開通」（2009 年 12 月 14 日），2010 年 6 月 5 日下載，《雅虎新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/091214/19/1ww6t.html>。

⁴¹ 「中烏簽天然氣購銷框架協議 烏將年供 100 億立方米」（2010 年 6 月 10 日），2010 年 6 月 19 日下載，《中新網》，<http://big5.chinanews.com.cn:89/ny/news/2010/06-10/2334811.shtml>。

⁴² 「中哈原油管道二期一階段開始商業輸油」（2009 年 10 月 16 日），2010 年 6 月 20 日下載，《新華網》，<http://financenews.sina.com/chinanews/000-000-107-103/402/2009-10-16/0244481027.shtml>。

建協議，以提高中亞原油管道向中國大陸輸油的能力，⁴³ 然是否有具體成果，目前尚不為外界所知。

除了以上的交通建設外，另一個更具野心的構想是高速鐵路網。2010年3月即有中共學者提出建設高鐵穿越中亞以直達歐洲的建議。⁴⁴ 如果高鐵可維持350公里時速，從北京到倫敦只須36小時，不僅將使海運競爭優勢喪失，更對空運形成強力挑戰，有機會成功的連結亞歐經濟圈。但因鐵路通常被賦予戰略意涵，此一構想牽動列強在中亞地區國際政治的敏感神經，而引起西方媒體的高度重視。中共後來雖然否認，⁴⁵ 但在經營中亞有所成就後，不排除為未來發展方向。

三、中亞非交通因素的貿易障礙

中共要西出打通與中亞、南亞、西亞甚至歐洲的貿易，除了聯外交通部分須進一步改善外，還受限於其他非交通因素的障礙。這些障礙雖與交通建設無直接關係，但將增加包括時間在內的運輸成本而降低貿易競爭力。

國際貿易須透過物流系統提供門及門服務，每經過一次再裝卸，就增加運輸成本，就這方面而言，公路運輸的效率則較高。然而中亞的公路運輸要提供國際貿易的門及門服務，運貨車輛就必須穿越國界，又受限於國家主權與管理的效率。鄰近國家雖然可以透過兩國政府間協議來處理，例如中共與哈薩克已建立烏魯木齊與阿拉木圖間的經貿合作區，經過特許的運貨車輛可以往來兩地間，使烏魯木齊與阿拉木圖成為兩國貿易的貨物集散中心。然而要直接跨越多個國界，在中亞、西亞、南亞各國，甚至歐亞間直接進行公路運輸，目前仍缺乏機制。短期而言，跨國的長程貨運仍必須依靠鐵路，鐵路運輸從大陸到歐洲由於軌寬不同，必須經過多次再裝卸而增加運輸費用，而要整合鐵路軌寬，因牽涉各國內政，難度很高，就成本觀點反不如重新建築一條鐵路有利，因而中共與吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗及伊朗等國籌建的「中伊鐵路」將是個重要突破，對中共西出策略的成敗有高度意義。不過各國在2010年11月簽署的初步協議僅表達共同意願，攸關各國利益的細節部分，可能還要中共付出更多努力

⁴³ 「胡錦濤中亞之行可能將簽訂中哈原油管道擴建協議」（2010年6月4日），2010年6月6日下載，《路透社中文網》，<http://cn.reuters.com/article/CNTopGenNews/idCNCHINA-2428320100604>。

⁴⁴ 「中國高鐵通歐連亞已現藍圖」（2010年3月13日），2010年4月5日下載，《大公網》，<http://www.takungpao.com/news/10/03/13/ZM-1227662.htm>。

⁴⁵ 「高鐵直通歐洲大陸暫未規劃」（2010年5月17日），2010年5月25日下載，《雅虎新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100517/4/25s2l.html>。

與「讓利」才能達成。同時在複雜的國際政治與民族情結的陰影下，能否順利開工與完工，還要進一步觀察。

在管理效率上，中亞各國因國際貿易的經驗不足，相較海運興盛的國家低落許多。貨運進出各國都必須經過報關與驗關程序，驗關手續的繁瑣將使貨運耗時而增加運輸的時間成本。中共雖然可以提高本身的驗關效率，但仍受限於貿易相對國的效率。目前中亞各國的驗關效率甚低，以霍爾果斯口岸的哈薩克海關為例，貨物驗關通常要等 5-6 天，使得烏魯木齊到阿拉木圖的運輸時間從 24 小時，變成需一個星期。⁴⁶ 吉爾吉斯海關也有類似問題，新疆一家貨運公司的網站即表示，運貨從烏魯木齊到吉爾吉斯首都比什凱克約須 5-7 天。⁴⁷

除此之外，中共與鄰近中亞國家的貿易結構不平衡也增加運輸成本。以哈薩克為例，從哈薩克輸入的油、氣都從石油及天然氣管道，其他貨品除礦產外在大陸不具競爭力，因此大陸往哈薩克的貨車經常空車而返。⁴⁸ 雖然 2006 年簽署的《中哈 21 世紀合作戰略》中在經濟領域的合作上，已強調商品結構的多樣化，希望提高附加值產品的比重，以達到進出口的貿易平衡，⁴⁹ 但貿易的結構性因素短期內並不易改善。

由傳統安全的觀點，交通建設通常被賦予戰略意義，因此高度受國際政治的影響。中亞複雜的民族情結與大國角力，都可能限制中共在中亞或透過中亞所進行的貿易。雖然經過多年的努力，中共與中亞各國之間的敵意已逐漸淡

⁴⁶ 筆者於 2010 年 8 月下旬在霍爾果斯口岸訪談兩位貨車駕駛，據趙姓與鄭姓兩位貨車司機表示，從烏魯木齊到霍爾果斯約八百多公里，經連霍高速要開 15 個小時，一般都是傍晚起運，大約天亮後就到了霍爾果斯，然後等驗關。由霍爾果斯到阿拉木圖則有 380 公里，雖然路況較差，8 個小時即可抵達。然而驗關因為哈薩克海關的效率極低，往往要等 5、6 天，就算走後門，也要 3、4 天。驗關的延誤並非因貨物眾多的緣故，目前經過霍爾果斯口岸驗關的貨車並不多，依據車場王姓管理員表示，每天約僅 7、80 輛而已。

⁴⁷ 2010 年 6 月 22 日下載，《新疆亞龍國際貨運代理有限公司官網》，<http://yalongwuliu.cn.alibaba.com/athena/offerdetail/sale/yalongwuliu-1033596-288968817.html>。

⁴⁸ 筆者於 2010 年 8 月下旬在霍爾果斯口岸訪談兩位貨車駕駛時得知。並就個人於阿拉山口與霍爾果斯口岸的實際觀察，兩地的邊境貿易中心都僅見大陸產品，包括農產品、紡織品與小商品，哈薩克人採購後包裝運回哈薩克。而除了少許軍用品或錢幣等紀念品外，不見任何哈薩克商品。

⁴⁹ 「中華人民共和國和哈薩克斯坦共和國 21 世紀合作戰略」（2006 年 12 月 20 日），2010 年 6 月 30 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-12/20/content_5513564.htm。

化，但不信任感並未消除；以哈薩克為例，官員對中共人民還非完全友善。⁵⁰ 中共要打通西向的貿易通道，完善聯外交通設施與消除貿易障礙，仍必須透過外交運籌，妥善經營中亞。

伍、中共在中亞的外交運籌

中共要東引西出，在中亞或經過中亞進行貿易，必須透過外交運籌以爭取良好的經貿環境，再以深厚的經貿互惠關係形成利益共同體，進一步發揮影響力而打通順暢的貿易通道。這當然並非意味在此一階段，中亞的安全議題已退出中共的思維主軸，而是上海合作組織已提供中亞安全互動平臺，使中共能在經濟議題上投入更多資源。

一、上海合作組織的經濟功能

上海合作組織原本就是個安全組織，為因應冷戰結束後中亞各國脫離蘇聯獨立而與中共形成複雜的多邊關係，於是有上海五國（中、俄、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯）的元首會晤機制。而後在有關裁減邊界地區軍事力量及保持邊界安寧的談判所形成的區域論壇基礎上，1996年4月26日簽訂《關於在邊境地區加強軍事領域信任協定》，2001年6月15日再加上烏茲別克而成立上海合作組織，進一步加強各國的經濟合作，而具有穩定中亞地區的意義。

上海合作組織雖然強調安全與經濟的合作，但安全合作的功能卻高於經濟合作。僅有的正式機構，除北京的秘書處外，就是在塔什干的反恐中心，並曾經進行過多次以反恐為名目的軍事演習。中亞各國基於歷史因素，與俄羅斯的關係遠比中共密切，上海合作組織會員國除中共外，都是獨立國協集體安全組織（Collective Security Treaty Organization, CSTO）成員，在安全議題上俄羅斯因而較具主導性，例如2010年6月上海合作組織年會討論伊朗申請成為新會員案，事前就是由俄羅斯外交部門，透過媒體釋放出不會接受伊朗加入成為會員

⁵⁰ 筆者於2010年8月下旬在阿拉山口與霍爾果斯與基層實務人員的接觸經驗，即感受到這種不信任感的存在。進入阿拉山口時查驗證件相當嚴格，氣氛並不輕鬆。筆者因持臺胞證即被留置而由高階武警查詢來意，最後雖同意進入但要求不得靠近邊界，更不得任意照相。該高階武警表示，該地為邊防要地，外國人不能接近邊界。霍爾果斯的查驗雖不如阿拉山口嚴格，但當地人士也表示，哈薩克對中國人並不友善。一位哈薩克族裔的新疆人透露，他因工作所需必須辦理進入哈薩克的簽證，而烏魯木齊的哈薩克領事館所簽發的半年期多次簽證，居然要付出一萬元人民幣的手續費。

的消息。⁵¹ 然而對中共而言，上海合作組織只要能確保西方邊界的軍事安全與反恐合作，不至於受到新疆分離主義恐怖組織的牽制，即有助於對中亞的經營。因此，中共並不希望將上海合作組織發展成類似北約的安全組織，同時也設法避免西方國家對此有任何聯想或疑慮，⁵² 至少在短期而言，這對中共的發展並非有利。

在經濟合作的功能上，上海合作組織並沒有正式機構，只有非政府組織的銀行聯合體與實業家委員會。2006 年元首會議所簽署的《多邊經貿合作綱要》以及 2007 年的《聯合聲明》雖將油氣探勘、油氣管道建設、水力發電廠的建設納入合作項目，但仍是出於國家安全上的考量。因而要透過上海合作組織擴展多邊貿易，甚至建立「中亞自由貿易區」，在當代經貿整合的趨勢下並不排除其可能性，但受中亞複雜的國際政治情勢牽制，目前還相當遙遠。況且中亞的國際貿易，目前還是由俄羅斯主導，例如俄羅斯與哈薩克、白俄羅斯，即已成立關稅同盟，於 2010 年起生效。短期而言，中共還缺乏著力空間，只能透過雙邊的外交運籌，謀求與中亞各國的緊密互動，先尋求有效推動雙方的經貿合作。

二、中共在中亞地區的經營

基於歷史因素，俄羅斯對中亞五國深具影響力，因此中共在中亞地區的外交運籌必須從兩個層面探討，一個是中共對俄羅斯的經營，另一個則對中亞五國的經營。

（一）中共與俄羅斯的互動

中共期望與俄羅斯維持良好關係雖有其安全上的考量，但更積極的意義還是經濟事務。例如 2009 年 6 月胡錦濤訪俄慶祝中俄建交 60 週年，雙方簽署《相互通報彈道導彈發射條約》，但同時也批准《中國東北地區和俄羅斯遠東及東西伯利亞地區合作規劃綱要》；2010 年 5 月胡錦濤訪俄參加衛國戰爭（即第二次世界大戰）勝利 65 週年活動與俄國領導人會晤時，雖點出雙邊緊密協調對國

⁵¹ 「俄媒：上海合作組織拒絕伊朗入會」（2010 年 5 月 23 日），2010 年 6 月 5 日下載，《雅虎新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100523/16/265fq.html>。

⁵² 例如「中國現代國際關係研究院」中亞研究室副研究員徐曉天在 2010 年 6 月 12 日上合組織峰會結束後即為文表示：上合組織成立以來就始終受到西方的猜疑，擔心上合組織發展成為類似於北約的軍事政治集團，但實際上上合組織並無意對抗西方，因此 2010 年的上合峰會以開放透明的姿態邀請美國代表出席。並表示西方媒體對上合組織的擔憂也開始減弱。徐曉天，「上海合作組織塔什干峰會：乘勢而上穩步前行」（2010 年 6 月 12 日），2010 年 6 月 13 日下載，《中國網》，http://www.china.com.cn/international/txt/2010-06/12/content_20250920.htm。

際問題的共同立場，但更強調加強雙邊文化及經貿，特別是能源方面的合作。⁵³中共在安全議題上儘量配合俄羅斯，以換取俄羅斯在經貿議題上的合作。至少就經營中亞而言，如果不能化解俄羅斯的疑慮，在俄羅斯的抵制下將難以獲得成效。

中亞五國都是前蘇聯國家，政治與經濟上的長期互動，使俄羅斯對中亞五國深具影響力。目前除了土庫曼外，其他四國都是獨立國協成員國。土庫曼是因為採取中立政策，1995年12月獲聯合國大會通過為永久中立國，因此於2005年退出獨立國協，一般也認為這是土庫曼迄今未參加上海合作組織的原因。雖然中共與中亞五國的經貿成長快速，但至2009年止，俄羅斯還是中亞各國最大的貿易夥伴。中共強化中亞五國的經貿關係，將難免削弱俄羅斯影響力，尤其能源方面的掌握，因此容易引起俄羅斯的疑慮與抵制。中共與俄羅斯洽談「安大線」石油管道即曾受挫，顯見俄羅斯雖然想維持雙方的戰略夥伴關係，但並不樂見石油管道受制於中共。⁵⁴

為了發展與俄羅斯的關係，中共與俄羅斯互動頻繁，從中共與周邊主要國家2000年至2010年元首互訪的比較中（如附表4），可理解中共對俄羅斯的重視。以美、日做為中共最重要的貿易夥伴，及世界最大與第3大的經濟體而言，中共元首10年來僅出訪1次及2次，但出訪俄羅斯卻高達5次之多。

中共對俄羅斯著力甚深，不僅在國際政治、安全上尋求合作，並在此基礎上加強雙方經貿來往與文化上的互動，以達到相互依賴與彼此理解。「中」俄雙方貿易總額在2002年為119.27億美金，到了2008年達到568.30億美金，6年間成長4.8倍之多。⁵⁵在文化互動上，2006年中共辦「俄羅斯年」，2007年則俄羅斯辦「中國年」。2009年為中共進一步辦「俄語年」，2010年則為俄羅斯辦「漢語年」，企圖在此框架上增進雙方的文化互動。

⁵³ 「胡錦濤訪俄深化中俄關係」（2010年5月27日），2010年6月5日下載，《雅虎新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100527/53/26dz4.html>。

⁵⁴ 姜書益，「中哈油管的興建及其面臨的挑戰」，大國及中亞能源政策學術研討會論文集（中壢：清雲科技大學，2007年9月），頁5-6。

⁵⁵ 2010年6月16日下載，《中國商務部官網》，<http://ozs.mofcom.gov.cn/date/date.html>。

附表 4 2000-2010（統計至 7 月止）中共與周邊主要國家元首互訪比較表

國家	元首訪問次數		註記
	中共出訪	外國回訪	
俄羅斯	5	5	2000 年 7 月普京總統訪中共 2001 年 7 月江澤民訪俄 2002 年 12 月普京總統訪中共 2003 年 5 月胡錦濤訪俄 2004 年 10 月普京總統訪中共 2005 年 6 月胡錦濤訪俄 2006 年 3 月普京總統訪中共 2007 年 3 月胡錦濤訪俄 2008 年 5 月梅德韋傑夫總統訪中共 2009 年 6 月胡錦濤訪俄 2010 年 5 月胡錦濤訪俄
美國	2	3	2002 年 2 月布希總統訪中共 2002 年 10 月江澤民訪美 2005 年 11 月布希總統訪中共 2006 年 4 月胡錦濤訪美 2009 年 11 月歐巴馬總統訪中共
日本	1	3	2006 年 10 月安倍晉三首相訪中共 2007 年 12 月福田康夫首相訪中共 2008 年 5 月胡錦濤訪日 2009 年 4 月麻生太郎首相訪中共

資料來源：作者自製，數據資料來自新華社。2010 年 6 月 23 日下載，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com>。

（二）中共與中亞五國的互動與未來發展

中共對中亞五國的外交運籌，是強調睦鄰、安鄰、富鄰的周邊外交政策。例如 2004 年 6 月胡錦濤訪問烏茲別克在最高會議發表演講時，即以「強化睦鄰互信，開創美好未來」為題，以睦鄰、安鄰、富鄰的論述爭取烏茲別克支持。⁵⁶ 這雖然屬於外交辭令，但也的確表達出中共的期望，因為中共如果能做為中亞能源與資源的消費國，就能帶給中亞國家財富，而後創造出中亞的商品消費市場。

在取得俄羅斯的諒解或穩住俄羅斯後，中共即可與中亞五國的頻繁互動。中共在中亞的外交運籌相當努力，可從 2000 年至 2010 年中共與中亞五國元首互

⁵⁶ 「胡錦濤：睦鄰安鄰富鄰建言」（2004 年 6 月 17 日），2010 年 6 月 5 日下載，《華夏經緯網》，<http://www.huaxia.com/xw/dwjw/00212387.html>。

訪統計表中看出（如附表 5）。

附表 5 2000-2010（統計至 7 月止）中共與中亞五國元首互訪統計表

國家	元首訪問次數		註記
	中共出訪	外國回訪	
哈薩克	5	2	2003 年 6 月胡錦濤訪哈 2005 年 7 月胡錦濤訪哈 2006 年 12 月哈薩克總統訪中共 2007 年 8 月胡錦濤訪哈 2009 年 4 月哈薩克總統訪中共 2009 年 12 月胡錦濤訪哈 2010 年 6 月胡錦濤訪哈
吉爾吉斯	1	2	2002 年 6 月吉爾吉斯總統訪中共 2006 年 6 月吉爾吉斯總統訪中共 2007 年 8 月胡錦濤訪吉
烏茲別克	2	1	2004 年 6 月胡錦濤訪烏 2005 年 5 月烏茲別克總統訪中共 2010 年 6 月胡錦濤訪烏
塔吉克	2	3	2000 年 7 月江澤民訪塔 2002 年 5 月塔吉克總統訪中共 2007 年 1 月塔吉克總統訪中共 2008 年 8 月胡錦濤訪塔 2010 年 6 月塔吉克總統訪新疆
土庫曼	2	3	2006 年 4 月土庫曼總統訪中共 2007 年 7 月土庫曼總統訪中共 2008 年 8 月胡錦濤訪土 2009 年 12 月胡錦濤訪土 2010 年 4 月土庫曼總統訪中共

資料來源：作者自製，數據資料來自新華社。2010 年 6 月 25 日下載，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com>。

相較於其他四國，中共與哈薩克的互動最為頻繁，10 年間元首訪哈的次數達到 5 次之多，也遠超過哈薩克元首僅 2 次的回訪。中共重視哈薩克是因為該國不僅是中亞大國、中共在中亞最大的貿易夥伴，而且中國—中亞天然氣管道與中—哈石油管道，都經過哈薩克進入新疆。新亞歐鐵路，也是經過新疆的阿拉山口進入哈薩克，再進入俄羅斯以達歐洲。2008 年，經過中哈之間阿拉山口

口岸通關的貿易額超過中共與中亞貿易總額的 90%。⁵⁷ 哈薩克牽制了中共進入中亞的經貿命脈，使中共不得不重視。

哈薩克於 1991 年獨立後，如同所有前蘇聯國家，都因共產制度的突然崩潰而經歷過一段混亂時期，進入 21 世紀後，才因政治趨向穩定與逐漸融入市場經濟體系而好轉，中共與哈薩克的關係也因而進展迅速。2002 年 12 月雙方簽署《中哈睦鄰友好合作條約》，2003 年 6 月簽署《中哈 2003 年至 2008 年合作綱要》，2005 年 7 月簽署《中哈關於建立和發展戰略夥伴關係的聯合聲明》，2006 年 12 月簽署《中哈 21 世紀合作戰略》。在《中哈 21 世紀合作戰略》中，雙方曾表示，將努力使雙邊貿易額在 2010 年達到 100 億美元，在 2015 年達到 150 億美元。然而不到兩年的時間，2008 年即突破原設定於 2015 年達成的目標，達到 175.5 億美元。⁵⁸

雖然「中」哈雙方在良好的互動下，簽署一系列油、氣合作的協議，包括 2004 年 5 月簽署的《中哈阿拉山口原油管道建設基本原則協議》，使 1997 年開始構想的「中」哈石油管道專案得以正式進入實施階段；2008 年 11 月，再由中石油與哈薩克國家石油天然氣公司（以下簡稱哈國油）簽署《關於在天然氣及天然氣管道領域擴大合作的框架協議》；2009 年 10 月，由中共國家能源局局長與哈薩克能礦部部長簽署《中哈關於在油氣領域開展全面合作的框架協議》，中石油則與哈國油簽署《關於中哈原油管道二期二階段建設的框架協議》和《關於聯合開發烏裏赫套氣田的框架協議》。然而基於傳統敵意與仍普遍存在的不信任感，雙方的貿易環境仍有進一步改善的空間。

中共選擇喀什，而非阿拉山口附近的博樂或霍爾果斯建立經濟特區，⁵⁹ 除了位置上較接近西亞與南亞外，或許還有擺脫過度依賴哈薩克作為貿易進出口孔道的用意。目前阿拉山口是新疆最大的鐵路口岸，霍爾果斯是新疆最大的公路口岸，但兩者都是通往哈薩克。

⁵⁷ 2008 年透過阿拉山口岸通關的貿易總額比例如此之高的原因之一是「中」哈石油管道也經過阿拉山在阿拉山口岸通關，2008 年「中」哈石油管道已開始輸油。至於中國—中亞天然氣管道雖也是經過哈薩克入境，但並未經過阿拉山，如加計天然氣的輸入，阿拉山口岸通關的貿易比例將降低。唯中國—中亞天然氣管道在 2008 年尚未開始通氣。「新疆口岸概述」（2009 年 9 月 4 日），2010 年 6 月 20 日下載，〈天山網〉，http://www.tianshannet.com.cn/special/kouan/2008-09/04/content_2988583.htm。

⁵⁸ 新華資料，「各國概況—哈薩克斯坦」，2010 年 6 月 20 日下載，〈新華網〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/01/content_418793_3.htm。

⁵⁹ 筆者在 2010 年 8 月下旬赴伊犁考察，據當地人士表示，伊犁自治州政府正爭取成立經濟特區，地點可能在霍爾果斯或伊寧。

2010年起，哈薩克與俄羅斯、白俄羅斯所建立的關稅同盟已正式生效，俄哈關係既遠較「中」哈密切，因而中共依賴哈薩克作為中亞地區的主要貿易夥伴並不有利，也不易進一步擴增貿易總量。而從喀什不僅可以從中巴公路進出巴基斯坦，以連結西亞與南亞，還可以進出吉爾吉斯與塔吉克以連結中亞，不必非經過哈薩克不可。

相對哈薩克、烏茲別克較重視與俄羅斯的關係，吉爾吉斯還有美國勢力介入，美國與俄羅斯都在吉爾吉斯設立軍事基地。由於有複雜的民族衝突背景，給俄羅斯與美國政治角力的空間，2010年4月吉爾吉斯發生政變後持續動亂達數月之久，這將影響經濟發展，恐難達到2010年經濟增長率5.5%的預期目標。⁶⁰雖然吉爾吉斯面對美、俄的政治角力，意味著採取權力平衡策略的可能性，也就不排除吉爾吉斯樂見與中共關係的強化。而中共既在喀什建立經濟特區，強化與吉爾吉斯的關係將是必須的選項。因此雖然在過去十年，中共元首僅一次出訪吉爾吉斯，但在可預見的將來，出訪吉爾吉斯的次數將增加。至於土庫曼雖有龐大的化石燃料蘊藏，同樣遭列強覬覦，但因採中立政策，中共尚有著力空間。只是因貿易路線無論從哈薩克、吉爾吉斯或塔吉克進出，都必須經過烏茲別克，或是經國際政治情勢更複雜的阿富汗。中共發展經貿較優先的順序還是與新疆界邊的國家，然後才是烏茲別克與土庫曼。

塔吉克是哈薩克、吉爾吉斯之外另一個與新疆接壤的國家，且相對而言較重視與中共的關係。這是因為塔吉克是個貧困小國，地緣距俄羅斯遙遠，且隔著烏茲別克、吉爾吉斯與哈薩克等國。而中共是塔吉克周邊的最大國家，中共如不在塔吉克投資，塔吉克將缺乏資金開發，⁶¹因而必須尋求中共的協助與支持，這反使中共較不在意與塔吉克的關係。2010年6月下旬，塔吉克總統親自訪問新疆，而中共除新疆自治區黨委書記接待外，中央僅外交部部長助理陪同。⁶²這說明中共在中亞的經營的重點與選擇性。

⁶⁰ 2010年的經濟增長率為吉爾吉斯的官方估計。「中國對吉爾吉斯坦局勢充滿憂慮」(2010年6月16日)，2010年6月18日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com>。

⁶¹ 塔吉克戰略研究中心副主任沙法洛夫就曾表示，如果沒有中國大陸資金，塔吉克根本無法開採礦藏。「中亞大逐鹿 驅美趕俄 北京得利」，2007年12月17日，聯合報，A13版。

⁶² 「塔吉克斯坦共和國總統拉赫蒙對中國新疆進行工作訪問」(2010年6月20日)，2010年6月22日下載，《新疆維吾爾自治區人民政府官網》，<http://www.huaxia.com/xw/dwjw/00212387.html>。

陸、結論

中共自 1979 年開始改革開放後，在「以經濟發展為核心」的策略下，經過三十餘年的經濟高速成長已成為經濟強權之一，2008 年全球金融危機的檢驗更使中共的國際地位大幅提升，隱然已有與美國分庭抗禮之勢，使中共更加體會經貿發展的重要性。在東部沿海地區的經濟發展已有成就後，中共要尋求下一階段的發展，將眼光轉向西部是個合理的選擇。

從 2000 年啟動西部大開發政策開始，中共逐漸展開西出的布局，與中亞的貿易大幅增加，2002 至 2008 年增長達 12.8 倍之多，遠高於中共整體貿易增長的 4.1 倍。2009 年 9 月再明確宣示「新疆要成為向西開放的橋頭堡與樞紐站」，以加強新疆連結中亞五國，並向西亞、南亞地區開展輻射的貿易效果，甚至進一步串聯歐洲以連結亞歐。2010 年起，透過建立喀什經濟特區的「東引西出」，與打造「西部新十年計畫」的再出發，中共期望在大西部複製深圳經濟特區成功帶動東南沿海經貿發展的經驗，作為未來經濟持續成長的主要動能之一。在大量的資源投入下，中共將有機會逐漸打通中亞的貿易通道，絲路的再興並不是遙不可及的夢想。

從戰略的角度而言，中亞地理位置位於歐亞中國中央，如果以烏茲別克首都塔什干為中心，直線距離東距太平洋約五千公里，西距地中海三千多公里，南距印度洋則約二千公里。遠較透過海運，從中國大陸東南沿海經印度洋到地中海，超過 2.5 萬公里的運輸距離為近。中共的西出策略如果成功，將是經濟地理的重大位移，對中共乃至全球經濟的發展都影響深遠；中共願意投入大量資源即基於此一願景。而最具指標意義的作為將是歐亞高速鐵路，未來若能順利興建完工，1904 年麥欽德（Sir halford John Mackinder, 1861~1947）所提出「歷史的地理樞紐」論文中所描述的景況或許真有成真的可能，然而，也正因為如此，很容易導致美、俄等列強的疑慮，中亞的大國角力將限制中共的西出布局。可預期的是，中共在中亞的外交運籌將更頻繁，同時將繼續刻意排除硬權力的運作，在安全議題上高度自制，以消除大國疑慮，並以經貿合作所帶來的利益爭取中亞國家的支持。在結合成更緊密的貿易夥伴後，中共才有機會運用逐漸擴增的影響力，消除各種貿易障礙，打通經中亞連結西亞、南亞，甚至是歐洲的貿易通道，為中共的西出策略打下成功基礎。

從侵害他人債權之侵權責任評析 兩岸《侵權法》立法之異同

An Analysis of Similarities and Differences between the Responsibility
for Infringing Creditor's Rights Governed by Tort Laws across the
Taiwan Straits

程才芳 (Cheng, Tsai-Fang)

國立政治大學法律研究所博士候選人

摘要

侵害他人債權是否構成侵權行為是《民法》上長久以來的爭論問題，我國法院之實務見解受最高法院判例之影響，大體上均肯認侵害他人債權可構成侵權責任，惟就侵害他人債權究竟是構成《民法》第184條第1項前段、後段還是第184條第2項之規定，均僅以「得依侵權行為之法則」等語帶過，故我國學者就上開疑義，早期即已著墨甚多，並已形成共識；本文透過簡介侵害他人債權如何適用於我國《侵權行為法》，進而觀察大陸學者對此議題之意見，最後再比較兩岸《侵權行為法》立法上之異同及優劣，以其對本議題有充分之討論及瞭解。

關鍵詞：侵害債權、侵權行為、《中華人民共和國民法通論》、《中華人民共和國侵權責任法》

壹、概說

侵害他人債權是否構成侵權行為而應負侵權責任是《民法》上長久以來的爭論問題。在我國，實務上早在民國 18 年最高法院就曾對此一問題有原則性之意見（其後並形成判例），¹ 並深深影響其後之實務見解。² 總體而言，我國法院之實務見解受最高法院 18 年臺上字第 2633 號判例意旨之影響，大體上均肯認侵害他人債權可構成侵權責任，³ 惟亦因上開最高法院判例意旨僅載明「得依侵權行為之法則」，向第三人請求賠償，故隨後我國法院之實務見解並未明確區分侵害他人債權究竟是構成《民法》第 184 條第 1 項前段、後段還是第 184 條第 2 項之規定，均僅以「得依侵權行為之法則」等語帶過，或因最高法院見解之含糊，抑或是此議題向來是大陸法系學者討論重點，我國學者早期即對此議題著墨甚多，並已形成共識。而大陸民法典之建立因晚於其他大陸法系國家，故就此議題之討論亦較其他國家為晚，並深受其他國家包括我國學者之影響。本文第一部份先簡介侵害他人債權如何適用於我國《侵權行為法》，第二部分簡介大陸學者對此議題之意見，第三部分則從此議題出發，看兩岸《侵權行為法》立

¹ 最高法院 18 年上字第 2623 號判例意旨「債權之行使，通常雖應對特定之債務人為之，但第三人如教唆債務人合謀，使債務之全部或一部陷於不能履行時，則債權人因此所受之損害，得依侵權行為之法則，向該第三人請求賠償。」

² 最高法院 31 年上字第 891 號判例意旨「……上訴人如果明知被上訴人乙已受所有權之移轉，乘其未經登記，唆使被上訴人甲更行移轉於自己而為登記，致被上訴人乙受其損害，誠係故意以背於善良風俗之方法加損害於他人，依民法第一百八十四條第一項後段之規定，應負賠償責任。」、最高法院 44 年臺上字第 188 號判例意旨「以土地租賃權被不法侵害為原因，提起請求損害賠償之訴，須先就其主張之土地租賃權存在之事實，負舉證之責任，如不能證明有此項權利存在時，即不發生侵權行為之問題，自無損害賠償請求權之可言。」、最高法院 58 年臺上字第 1421 號判例意旨「債權人對於分配表聲明異議，並對於他債權人起訴雖受敗訴判決，但法律上既無該聲明異議人應賠償他債權人因此所受損害之明文規定，則該他債權人對於聲明異議人如請求損害賠償，惟得依民法侵權行為之法則辦理。」、最高法院 73 年台抗字第 473 號判例「債務人欲免其財產被強制執行，與第三人通謀而為虛偽意思表示，將其所有不動產為第三人設定抵押權者，債權人可依侵權行為之法則，請求第三人塗銷登記，亦可行使代位權，請求塗銷登記。」。

³ 惟我國司法實務之見解原則上仍排除債務人之債務不履行，債權人可依侵權行為向債務人請求損害賠償，參見最高法院 43 年臺上字第 752 號判例意旨「侵權行為，即不法侵害他人權利之行為，屬於所謂違法行為之一種，債務不履行為債務人侵害債權之行為，性質上雖亦屬侵權行為，但法律另有關於債務不履行之規定，故關於侵權行為之規定，於債務不履行不適用之」。

法上之異同，⁴最後再比較兩岸《侵權行為法》立法之優劣。

貳、侵害他人債權是否適用《侵權行為法》

一、我國法上侵權行為之類型

按《民法》第184條規定「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。」「違反保護他人之法律者，推定其有過失。」，此規定可認為係類型化之一般規定，概念上係繼受德國法及瑞士法而來，而我國學者採取德國多數學說及判例之態度，均認《民法》第184條所規定者，應屬三個不同類型之一般侵權行為態樣，亦即《民法》第184條第1項前段、後段及第2項之規定分別為三個不同之侵權行為請求權基礎，⁵並於民國88年4月21日之《民法》修正加以明確規定，⁶其中第一項前段之構成必須具備（一）加害行為、（二）行為為不法、（三）所侵害者為權利、（四）須有損害之發生、（五）加害行為與損害之間具有因果關係、（六）行為人須有故意或過失；第一項後段構成要件為（一）行為背於善良風俗、（二）故意加損害於他人、（三）侵害他人之利益；第二項構成之要件為（一）保護他人之法律的違反、（二）侵害他人之利益、（三）因果關係及過責之存在。⁷以下即就侵害他人債權是否構成侵權行為及所構成之侵權態樣為何討論之。

二、侵害他人債權之態樣

侵害他人債權之主要態樣有（一）侵害給付標的物導致債務人給付不

⁴ 因中國大陸之侵權責任法業於2009年12月26日經中華人民共和國第11屆全國人民代表大會正式通過頒布，並自2010年7月1日起施行，故本文係以中國大陸新公布施行之《侵權責任法》並參考2002年12月17日中國大陸官方公布之《民法草案》及各家學者之建議稿為論述之依據。

⁵ 我國民法學者多數均採此見解，參王澤鑑，民法學說與判例研究第五冊（臺北：1994年10月），頁217-218；朱柏松，「論不法侵害他人債權之效力（上）」，法學叢刊（臺北），第145期（1992年1月），頁53-74。

⁶ 按《民法》第184條於民國88年4月21日修正前之原條文為「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法加損害於他人者，亦同。違反保護他人之法律者，推定為有過失。」；參酌修法之理由「原條文第二項究為舉證責任，抑為獨立之侵權行為類型？尚有爭議，為明確計，爰將其修正為獨立之侵權行為類型，凡違反保護他人之法律，致生損害於他人者，即應負賠償責任。惟為避免對行為人課以過重之責任，增訂但書規定，俾資平衡。」，明確認定《民法》第184條之規定為三個獨立的侵權行為態樣。

⁷ 朱柏松，「論不法侵害他人債權之效力（上）」，頁61-62。

能或給付遲延（如多重買賣）；（二）侵害債務人人身導致給付不能或給付遲延，以上二者為英美法上所述之妨害他人履行債務（interference with a subsisting contract）；（三）引誘債務人違約，對債權歸屬之侵害，例如債權人於讓與債權後，復自債務人受領給付，致債權消滅。⁸

三、侵害他人債權是否得依《侵權行為法》救濟

侵害他人債權是否可得依《侵權行為法》救濟且應如何適用之，向來是大陸法系學者爭議之重點，採否定說之見解大致係以：（一）基於債權相對性原則，亦即債權人只能對特定之債務人請求為特定之給付，則於債權人未能受領給付時，亦僅能對債務人依債務不履行之規定請求救濟，故第三人縱加侵害，亦不發生義務違反之問題，自非不法；（二）債權並無公示程序，第三人無從知悉；（三）如允許債權人對第三人之侵害債權請求侵權行為之損害賠償，將無限制擴張第三人之損害賠償責任，對第三人而言顯非允當；（四）對於所有侵害債權之行為均課以侵權責任，顯有過度限制自由經濟之活動。而採肯定說之見解則以：（一）債權相對性原則僅係表示債權人不得向債務人以外之第三人請求契約上之權利，亦即債務人負有實現債權內容之積極義務，但並不影響權利之不可侵性；（二）債權仍具有價值且亦屬權利，侵害債權當然構成侵權責任；（三）侵權行為與債務不履行仍有可能同時存在，僅是發生競合問題，並不因債務不履行而排除侵權責任；（四）第三人侵害債權應負侵權責任係在第三人知悉且有故意之一定條件下始構成，並不會無限制擴張第三人之損害賠償責任且亦無過度限制自由經濟之活動。⁹

四、評析

由上開否定說與肯定說之爭論可知，侵害他人債權是否得依《侵權行為法》救濟之考慮重點並不在於債權相對性原則此種概念性之判斷，而應從立法政策上侵權法欲達到保護被害人之目的，及為維護當事人間活動自由之民法基本原則，兩者間如何衡平予以考量，如以衡平上開兩原則為基礎予以考量，應可獲得下列結論：

（一）侵害他人債權不以《民法》第 184 條第 1 項前段作為請求權基礎查因債權不像物權具有公示性，第三人在一般情形下實無從知悉他人間

⁸ 王澤鑑，民法學說與判例研究第五冊，頁 212。

⁹ 孫森焱，「論對於債權之侵權行為」，法令月刊（臺北），第 37 卷第 5 期（1986 年 5 月），頁 9。

之債權債務關係，如認過失侵害他人債權亦構成侵權行為顯有將加害人之責任過於擴大，而可能導致「動則得咎」之情形；再者，就本項所規定故意侵權之「故意」，凡行為人明知其行為之結果，及其行為有義務之違反下仍有意從事者，或縱非以一定結果的發生為目的，只要其行為有發生結果的可能，行為人能預見卻仍然從事行為者，¹⁰均構成本條項所規定之「故意」，則如甲雖明知乙與丙業已訂約，由乙將其某筆土地出售予丙，惟甲因公司營利需要（並非以損害丙為目的）故仍出高價要求乙與其訂約並辦理所有權移轉登記，此時如認丙可依民法第 184 條第 1 項前段請求甲負侵權行為責任，顯有過度限制當事人間之經濟活動。由上開說明可知，基於利益衡量及價值判斷，因債權不具公開性，且為維護當事人間經濟活動之自由，《民法》第 184 條第 1 項前段所稱之「權利」，應作目的性之限縮解釋，亦即應不包括債權在內，亦即故意或過失侵害他人債權，被害人應不得依本條項之規定請求加害人負損害賠償責任。

（二）侵害他人債權得依《民法》第 184 條第 1 項後段作為請求權基礎

基於利益衡量及價值判斷之衡平考量，《民法》第 184 條第 1 項前段實不宜作為侵害他人債權之損害賠償請求權基礎，故將債權排除於上開條文所規定「權利」之範圍外。惟債權具有價值且仍屬權利之一種，如果完全排除第三人侵害債權應負侵權責任，顯又對被害人不公，亦與《侵權行為法》之法規範目的不符。以二重買賣為例，出賣人將房屋所有權移轉予後買受人，致對前買受人給付不能時，就出賣人（債務人）而言應對前買受人負債務不履行之責任，後買受人縱明知出賣人與前買受人有買賣契約存在，雖無庸依民法第 184 條第 1 項前段之規定負損害賠償責任，惟如後買受人在買受該屋並受讓所有權，係出於故意損害前買受人目的之情形下仍無庸負侵權責任，亦有違侵權法保護被害人之目的，故應認於具備《民法》第 184 條第 1 項後段規定之「故意以背於善良風俗之方法加損害於他人」之要件下可得請求加害人負侵權之損害賠償責任，而所謂「故意以背於善良風俗之方法」，是屬不確定之法律概念。依據最高法院 55 年臺上字第 2053 號判例，違反善良風俗是指「廣泛悖反規律社會生活之根本原理」，亦即所有公平合理思考者之正當感受；¹¹一般而言所謂故意以背於善良風俗之故意應屬道德層次較高之「惡意」，亦即不僅須明知其行為之結果

¹⁰ 黃立，民法債篇總論（臺北：元照出版公司，1999 年 10 月二版），頁 245。

¹¹ 黃立，民法債篇總論，頁 273。

有侵害他人債權情形，尚須包括係以損害他人為目的故意之雙重故意，於個案考慮時仍應以平衡債權人之保護及第三人社會經濟活動自由為考量之重點。

參、大陸學者對於「侵害他人債權之侵權責任」之見解

因大陸民法典之建立晚於其他國家，故就侵害債權之侵權責任之討論直到90年代始進入熱烈討論階段，晚近學者更有以法經濟學之角度認為侵害債權制度有利於降低當事人之交易成本，提高經濟效率。¹² 作為肯定侵害他人債權應負侵權責任之理論依據，與其他大陸法系國家之學者不同者，中國大陸之學者在討論侵害債權制度時，深受英美法系國家過去之判例及美國侵權法整編（第二版）規定之影響，以下就大陸學者對於侵害債權之侵權責任之內容說明：

一、侵害債權之主觀要件

部分學者較明確的指出不僅須明知債權之存在，及該行為有致債權損害結果發生之可能性，還須有積極損害他人債權之目的，¹³ 但仍有部分學者就侵害債權之主觀要件，僅以須明知債權存在及明知該行為有侵害他人債權，¹⁴ 而排除須有積極損害他人債權之故意。（有學者是有意排除，另有部分學者之立論基礎不明，無法知悉是有意排除或是無意之疏漏）。

二、就侵害債權之違法性

有學者認為侵害債權之違法性主要是違反大陸之《民法通則》第5條及第7條之規定。¹⁵ 另有學者認為行為人以惡意串通、欺詐、脅迫、傷害、不正當競爭等非法手段侵害他人合同債權，始具違法性而構成侵權。¹⁶ 亦有學者認為違法性反應在過錯行為上，而民事上過錯行為不是單純指主觀狀態的過錯，而同時

¹² 王蓉珍，「關於在民法典中確立侵害債權制度之構想」，現代法學（北京），第26卷第5期（2004年10月），頁143-144。

¹³ 王蓉珍，「關於在民法典中確立侵害債權制度之構想」，頁144；陳朝相，「侵害合同債權的民事責任研究」，現代法學（北京），1998年5月，頁103；梁暎，「論侵害債權制度」，法學（北京），1997年第6期，頁31。

¹⁴ 盧文道、英振坤，「侵害合同債權的侵權行為」，法學（北京），1994年第9期，頁15；楊立新，「論多重買賣中的侵權行為及其民事責任」，河北法學（北京），1998年第1期，頁47；阮贊林，「保護債權人利益的重要手段」，法學（北京），1998年第8期，頁47；李鈺，「侵害債權制度若干問題之淺析」，河北法學（北京），1999年第3期，頁94；梁慧星，民商法論叢（北京，法律出版社，1997年），頁789。

¹⁵ 王蓉珍，「關於在民法典中確立侵害債權制度之構想」，頁144-145。其內容為「根據中國大陸民法通則第5、7條之規定，任何組織或個人都不得侵犯他人的合法民事權益，民事活動應當尊重社會公德。第三人侵害他人的合法債權違反了這些強制規定，因而具有違法性。」

¹⁶ 陳朝相，「侵害合同債權的民事責任研究」，頁103。

意味著行為人的行為違反了法律和道德，並造成對他人的損害，但過錯不限於違法行為，還包括大量的違反道德規範和社會規範的不正當行為。¹⁷ 較特別的是有學者以侵害第三人債權之要件既無明晰且固定之標準，則可參考英美法賦予法官於具體個案中審酌權限，亦即在個案判決中引入習慣、善良風俗等抽象標準，進行具體侵害債權行為之類型化。¹⁸

三、侵害債權的表現形式

就侵害債權之態樣，大陸學者所舉出之情形總體而言包括（一）第三人對債權之直接侵害，例如代理人免除債務行為，第三人受領債務行為，第三人將債權人之債權毀損、抵押；（二）第三人對債權之間接侵害，例如非法引誘、脅迫債務人違約，直接侵害債務人的財產、人身致債務人履行不能，與債務人惡意串通詐害債權等情形。至於第三人侵害合同締結（亦即要約人從發出要約時至收到受要約人之承諾時止這段期間，第三人以破壞雙方締約為目的，侵害受要約人承諾權之行為），因第三人所侵害者為要約人及受要約人之承諾權及將來利益，與債權不同，¹⁹ 故並不屬侵害債權之表現形式。

四、侵害債權之主體

大陸學者就侵害債權之主體有分成兩派意見，一認為侵害債權之主體僅限於債之關係以外之第三人，理由主要是債務人不履行債務縱有侵害債權之故意，亦為一種違約行為，應承擔違約責任，如認債務人亦應負侵權責任，將混淆債務不履行及侵權行為之界限；²⁰ 另有學者認為債務人亦可成為侵害債權之共同侵權行為之主體，²¹ 主要理由為債務人與第三人惡意通謀，共同造成對債權

¹⁷ 王利明，民法《侵權行為法》（北京：中國人民大學出版社，1993年），頁162。

¹⁸ 梅夏英、鄒啟釗，「論債權的相對性與不可侵性的關係」，煙臺大學學報（山東），2005年1月，頁18-23。

¹⁹ 馬俊駒、白飛鵬，「第三人侵害合同締結的侵權責任論綱」，法商研究（北京），2000年第5期，頁25。其立論內容為「（1）債的關係是當事人實現其經濟利益的手段，即債的關係之目的在於給付的結果而非給付本身。而欲締結合同的雙方當事人之間的關係，則僅僅是為了締結合同而存在，經濟利益的取得還需要通過下一個環節即合同之債的成立方可實現。（2）債的關係中，一方當事人享有債權，另一方當事人必相應負有債務，債權與債務嚴格對應。而欲締結合同的雙方當事人之間的權利義務則並不是一一對應。受要約人有承諾權，而要約人則僅有不隨意撤回、撤銷要約的義務。這與要約是單方意思表示，重在為對方設定權利的基本屬性相關，與合同所固有的雙方意思表示一致，為雙方設定權利義務的性質形成了鮮明的對比。（3）債權人的債權是請求權，而受要約人的承諾權則為形成權，二者的根本性質、行使方式有很大的差異。（4）債權人的債權可為雙方當事人合意取得，而要約人的承諾權則依法律規定產生，不受當事人約定的影響。」

²⁰ 王蓉珍，「關於在民法典中確立侵害債權制度之構想」，頁144；李鈺，「侵害債權制度若干問題之淺析」，頁93-94；陳朝相，「侵害合同債權的民事責任研究」，頁102。

²¹ 楊立新，「論多重買賣中的侵權行為及其民事責任」，頁27；梁昊，「論侵害債權制度」，頁32；阮贊林，「保護債權人利益的重要手段」，頁32；盧文道、英振坤，「侵害合同債權的侵權行為」，頁15。

人的損害，兩者之間因為共同的意思聯絡使其行為構成一個侵害債權的整體行為，應向債權人負連帶責任。

五、評析

- (一) 由上開說明可知，大陸學者對於侵害他人債權之侵權行為之要件，不論在主體、主觀要件及違法性上均有不同意見，應係 1987 年 1 月 1 日公布施行之《中華人民共和國民法通則》中並未明訂侵害債權之侵權責任，且不像我國民法侵權行為有規定三種列舉之概括條款，導致侵害債權之侵權責任在中國大陸民法典上尚無法有確定適用之構成要件而有見解不一且混亂之情形，惟大陸已於 2009 年 12 月 26 日正式通過《侵權責任法》，並於 2010 年 7 月 1 日起施行，於新公布施行之《中華人民共和國侵權責任法》第 6 條及第 7 條之規定，²² 已明訂侵權行為之構成要件，規定方式如同我國《民法》第 184 條第 1 項前段之故意或過失不法侵害他人之權利及第 184 條第 2 項之違法保護他人法律之侵權責任，故大陸學者日後對於侵害債權之侵權責任之討論，將不致因侵權責任構成要件不確定而導致學者意見不一且混亂之情形。
- (二) 大陸學者確立侵害債權屬侵權行為之主要理由係基於債權之不可侵犯性及防止不當競爭，惟從債權之平等性且不具公示性之性質及民法之重大功能在於維護當事人間之活動自由觀之，債權是否具有如同絕對權之不可侵犯性，實有疑問。又民事《侵權行為法》之規範目的應係在保護被害人，同時應考量當事人經濟活動自由之維護，至於不當競爭之防止，應屬特別法之規範內容（例如《公平交易法》等），大陸學者將防止不當競爭作為確立侵害債權之侵權責任之依據，亦與《民法》為普通法，原則僅作抽象規定之立法方式不符。本文以為，侵害債權之侵權責任之確立，應以保護債權人及維護當事人經濟自由活動為思考前提，而非以部門民法或債權之不可侵犯性此種概念法學之思考為前提。
- (三) 有大陸學者於討論第三人侵害合同締結的侵權責任時認為應採德國《民法》之立法模式即建立以「故意背於善良風俗加損害於他人」作為一般

²² 《侵權責任法》第 6 條及第 7 條分別規定「行為人因過錯侵害他人民事權益，應當承擔侵權責任。根據法律規定推定行為人有過錯，行為人不能證明自己沒有過錯的，應當承擔侵權責任。」、「行為人損害他人民事權益，不論行為人有無過錯，法律規定應當承擔侵權責任的，依照其規定。」

規定，²³ 而與其他大陸民法學者建議制訂列舉特殊侵權責任之立法模式不同，在大陸學者普遍認為應盡量擴大具體特殊侵權行為之立法，此見解較為獨特，亦值得贊同，惟此見解並未經 2009 年 12 月 26 日公布、2010 年 7 月 1 日施行之《中華人民共和國侵權責任法》所採納，故未列入該法之規定中，且該侵權責任法雖分別於第 5 章至第 11 章訂定特殊侵權責任之態樣，卻也如同我國《民法》之規定，並未將侵害債權列入特殊侵權責任之規定中，則中國大陸就關於侵害債權是否構成侵權責任，尚無法經由侵權責任法之訂定而獲得解決。

肆、兩岸《侵權行為法》立法及解釋論上之差異

一、兩岸《侵權行為法》之規範內容

在我國，有關侵權行為之立法模式是繼受德國《民法》採列舉三種概括規定之方式構成，即民法第 184 條第 1 項前段之侵權、第 1 項後段之背俗、第 2 項之違反保護他人之法律，而大陸 2010 年施行之《侵權責任法》，亦採行如同德國及我國之列舉概括規定之方式，惟該法並無如我國《民法》第 184 條第 1 項後段所規定「背於善良風俗」之侵權責任，則就侵害債權之侵權責任，大陸雖與我國及世界各國一樣均肯定第三人侵害債權亦可透過《侵權行為法》之規定求償，卻因無如我國《民法》第 184 條第 1 項後段所規定「背於善良風俗」之侵權責任，而使該法通過前，大陸學者討論此議題時，在適用要件上不明確甚至混亂之情形，於大陸《侵權責任法》通過後仍然無法解決，例如主觀要件之故意部分究竟是何種故意型態，或就違法性部分應如何認定，此種爭論如係適用我國《民法》第 184 條第 1 項後段之規定即全然解決，亦即故意係限於背於善良風俗之故意，另背於善良風俗即足以構成違法性。

二、中國大陸侵權責任法之檢討

（一）2010 年 7 月 1 日大陸施行之《侵權責任法》，其規範源於 2002 年 12 月 17 日人大會通過之《民法草案》，在該官方版之《民法草案》中，關於侵權行為之一般條款僅規定「由於過錯侵害他人人身、財產的，應當承

²³ 馬俊駒、白飛鵬，「第三人侵害合同締結的侵權責任論綱」，頁 30。

擔侵權責任。依照法律規定，推定侵權人有過錯的，受害人不證明侵權人的過錯；侵權人能夠證明自己沒有過錯的，不承擔侵權責任。沒有過錯，但法律規定應當承擔侵權責任的。應當承擔侵權責任。」並無關於「背於善良風俗」之侵權責任，惟大陸學者針對 2002 年官方版之大陸《民法典草案》中侵權責任法之修正另有提出建議稿，包括社會科學院法學研究所提出之《民法典草案建議稿》（梁慧星主導，下稱社科院版建議稿）、「中國人民大學」民商事法律科學研究中心提出之《民法典侵權行為編建議稿》（王利明主導，下稱人大版建議稿）、社會科學文獻出版社 2004 年 5 月之《綠色民法典草案》（徐國棟主編）及廈門大學法學院民商法教研室提出之《民法草案》修改意見稿，其中人大版建議稿、徐國棟主編之《綠色民法典草案》及廈門大學之《民法草案》修改意見均有將「背於善良風俗」之侵權責任列入規範中，²⁴ 與我國《民法》第 184 條規定之內容極為相似。另社科院版建議稿、人大版建議稿及徐國棟主編之《綠色民法典草案》均將侵害債權明訂為特別侵權行為之態樣，²⁵ 惟大陸官方版歷次關於《民法典》中《侵權責任法草案》之討論，均未參

²⁴ 人大版第 1 條【侵權行為一般條款】之規定為「自然人、法人和其他組織由於過錯侵害他人的身體、財產的，應當承擔侵權責任。違反保護他人的法律，侵害他人的人身、財產的，應當承擔侵權責任。但能證明其行為有過錯的，不在此限。故意以違背社會公共道德的方式侵害他人的民事權利或者合法利益的，應當承擔侵權責任。」徐國棟主編之《綠色民法典草案》第 1052 條規定為「任何行為導致他人受損害時，因自己的過錯致使行為發生的人應負損害賠償之責，法律另有規定的除外。任何違反法定義務的行為，違反習慣法上義務的行為，違反人類共同生活中的注意義務的行為，有悖於善良風俗的行為，都是過錯行為。」另廈門大學法學院之修改意見更逕行建議應在第 2 條後面增加兩個條文分別為【違反保護他人的法律的責任】「違反保護他人的法律，侵害他人的人身、財產的，應當承擔侵權責任。但能夠證明其行為沒有過錯的除外。」【悖俗侵權責任】「故意以悖善良風俗的方式侵害他人的民事權利或者合法利益的，應當承擔侵權責任。」

²⁵ 梁慧星主編之《民法典草案建議稿》於第 1575 條訂定【第三人侵害合同】「第三人以引誘、脅迫、欺詐等方式使合同一方當事人違反合同的，合同對方當事人有權請求該第三人賠償損失。」人大版本之建議稿於第 13 章商業侵權規定第 165 條【誘使違約】「惡意誘使合同一方當事人違約，給對方造成損害的，受害人有權請求侵權人承擔民事責任。債務人明知債權人的侵權故意，與加害人共同實施前款規定的行為的，應當與加害人承擔連帶責任。第 166 條【阻止債務履行】「以損害他人債權為目的，散布虛假信息或者採取非法手段阻止或妨礙債務人不履行債務，致使債權人的債權受到損害的，行為人應當承擔民事責任。」第 168 條【不正當競爭行為】「實施不正當競爭行為，對他人造成損害的，行為人應當承擔民事責任。」第 171 條【商業詐欺】「故意以違反善良風俗的方式欺詐他人，致受害人損害，受害人不能通過合同法獲得補救的，有權依據《侵權行為法》要求侵權人賠償損失。」第 172 條【妨害經營】「妨害他人正常經營活動造成損害的，受害人有權請求行為人停止侵害、賠償損失。」徐國棟主編之綠色民法典草案第 1569、1570 條規定「侵害他人債權的行為包括但不以如下行為為限：1. 第三人直接勸說、促使或引誘合同一方當事人違反其訂立的合同；2. 第三人為使債務人對債權人的義務履行成為不能或極為困難而與債務人締結和原合同不能相容的合同；3. 第三人對債務人施加肉體上或精神上的強制、脅迫，導致他不能自主、自由地行為，從而使他在客觀上不能履行合同。」「故意侵害他人債權的，行為人應承擔損害賠償責任。」

考學者提出之建議稿，將「背於善良風俗」之侵權行為列入侵權責任法之規範內，亦未就侵害他人債權明訂為特殊侵權行為之態樣，以致於就侵害他人債權之侵權責任於侵權責任法公布施行後適用上仍不明確且容易發生分歧，如《中國大陸侵權責任法》第6條規定「行為人因過錯侵害他人民事權益，應當承擔侵權責任。」在一物二賣或當事人因過失侵害他人債權之情形，適用上仍符合上開條文內容，惟此時如認構成侵權責任，將有過度限制當事人經濟活動自由而失衡平；關於上開適用上之疑慮，因大陸《侵權責任法》規範上之不足，僅得留待學者及司法見解之補充。

- (二) 關於侵害債權之侵權責任，有部分大陸學者建議以特別侵權行為之態樣規範；此種立法方式固然於適用上較具體明確，惟是否因此產生類型龐雜且未區分管制法與自治法目的之侵權，流於部門民法之思考。再者，明訂特殊侵權行為之態樣，立法上通常具有特殊目的，以我國《民法》特殊侵權責任為例，通常係將《民法》過失責任例外之規定明訂，例如推定過失、無過失責任或危險責任始將其訂入特殊侵權行為態樣，其餘之侵權行為態樣則留待一般條款解決即可。況且，將各種侵權行為態樣明訂於特殊侵權行為態樣，立法上固然是為使適用上更加具體明確，惟此種美意卻可能因條文內容不夠明確反而產生爭議，以社科院版建議稿為例，其就侵害他人債權之侵權責任僅於第1575條中規定「第三人以引誘、脅迫、欺詐等方式使合同一方當事人違反合同的，合同對方當事人有權請求該第三人賠償損失。」其中第三人之故意行為是否具有雙重故意之惡意，於條文中無法明確知悉（例如一物二賣之情形，第三人明知他人合同之存在，但為自己之利益高價引誘合同債務人違約另與其訂約，第三人之行為客觀上雖損害了債權人之債權，但主觀上僅具有知悉他人受有損害之故意，而不具有以損害他人債權為目的之故意，故應不構成對債權人之侵害債權行為）。另徐國棟主編之《綠色民法典草案》亦有相同情形，其中第1569條規定之侵害債權之行為第1項「第三人直接勸說、促使或引誘合同一方當事人違反其訂立的合同」，及第1570條之規定「故意侵害他人債權的，行為人應承擔損害賠償責任。」就主觀上第三人是否應具雙重故意不得而知，足見特殊侵權行為當初立法美意是為使

適用上更加具體明確，卻因條文規範內容不足產生反效果，反不如留待適用侵權行為之一般條款之規定即可。

伍、總結

侵害他人債權構基本上應構成侵權行為，惟在肯定之餘，如何界定侵害他人債權侵權責任之要件（尤其是在主觀要件上），以平衡被害人之保護與當事人活動自由之維護，向來為各國學說及實務界爭論之焦點。在我國，透過《民法》第 184 條第 1 項後段之解釋適用，幾已明確界定侵害他人債權之侵權責任。而在大陸，因過去民法通則規範內容之不足，侵害他人債權之侵權責任均僅止於學說上之討論，法律上如何適用，尚無確定之意見，大陸雖於 2009 年 12 月 26 日通過《侵權責任法》，並於 2010 年 7 月 1 日施行，惟該法並未參考學者所提出之《民法》草案修正建議稿，將「背於善良風俗」之侵權行為列入侵權責任之一般條款，亦未將侵害債權之侵權行為列入特殊侵權行為之態樣，故關於侵害債權之侵權責任於大陸《侵權責任法》公布施行後究應如何適用，仍因法條規範之缺漏，於適用上尚有疑義，或可參考部分大陸學者所提出採行英美法之模式，在個案中引入「善良風俗」之概念，作為判斷第三人侵害債權之判斷標準，²⁶ 如可將之形成為判例，或許與我國將「背於善良風俗」之侵權行為明文化之結果殊途同歸。

²⁶ 梅夏英、鄒啟釗，「論債權的相對性與不可侵性的關係」，頁 18-23。

中共積極參與聯合國維和行動探討

A Study of China's Active Participation in UN Peacekeeping Operations

章旦隆 (Chang, Tan-Lung)

中國文化大學政治研究所博士候選人

摘要

中共最初對聯合國的維和行動抱持懷疑態度及質疑其合法性，自 1980 年後開始轉變。中共解放軍第一次維和行動肇始於 1990 年，迄今已投入超過 17,000 名維和人員，並成為參加聯合國維和行動第十四大貢獻國，領先美、英、俄其他三個常任理事國；此舉反映北京務實權衡其外交政策，以相對低成本方式履行對聯合國、國際和平與安全所做的承諾，並藉此確保國家利益、提升國際影響力、形塑「負責任之大國」形象，另亦企盼藉由參與世界各地的維和行動，強化其在海外非戰爭軍事行動能力。

關鍵詞：維和行動、多邊外交、負責任大國、非戰爭軍事行動

壹、前言

中共自 1971 年獲取聯合國安理會席位後，逐漸接受多邊主義已成為趨勢。隨著經濟迅速發展與國際影響力的提升，瞭解參與國際建制有利其確保國家利益，遂積極擴大多邊外交活動；對聯合國維和行動的態度及參與立場的轉變可為重要例證。北京自 1990 年首次參加聯合國維和行動以來，截至 2010 年 12 月，累計已派出 17,390 人次維和官兵參與。¹

2008 年 4 月，中共國家主席胡錦濤在博鰲亞洲論壇表示「中國大陸積極參與國際維和地區事務，計派出維和人員上萬人次，是聯合國安理會 5 個常任理事國中派出維和人員最多的國家。」² 反映中共外交行為模式的轉型，維和行動已成為北京展現負責任大國形象的重要平臺，並以此表態願意接受國際規範、履行對國際和平與安全所做的承諾。本文試圖由聯合國維和行動在冷戰前後角色的轉型，探究中共在參與維和行動過程中，面對國際局勢的變化與內部外交思維的轉變，形成不同時期的維和發展歷程與行為模式，進而分析其潛在動機，實質意涵，並評估北京未來參與維和行動之走向。

貳、聯合國維和行動概述

聯合國維持和平行動（United Nations Peace-keeping Operations，簡稱 PKO、維和行動）依據官方定義，行動之目的是幫助受衝突的國家創造實現持久和平的條件，³ 成立的背景係針對冷戰期間，為彌補美蘇兩強癱瘓聯合國集體安全體系

¹ 根據中共國務院新聞辦公室 2011 年 3 月 31 日發表《2010 年中國國防白皮書》，內容指出截至 2010 年 12 月，北京共參加 19 項聯合國維和行動，計派出維和官兵 17,390 人次，9 名維和官兵在執行任務中犧牲。「（國防白皮書）2010 年中國的國防（全文）」（2011 年 3 月 31 日），2011 年 3 月 31 日下載，《國際日報網》，<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/475788>。

² 「堅持改革開放推進合作共贏——胡錦濤主席在博鰲亞洲論壇 2008 年年會開幕式上的演講」（2008 年 4 月 12 日），2010 年 12 月 1 日下載，《中華人民共和國外交部》，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/ldzyjh/t424797.htm>。

³ 維和行動並非聯合國成立之初設立，「維持和平」一詞亦未出現在《聯合國憲章》條文內容中；聯合國第二任秘書長達格·哈馬爾德（Dag Hammarskjöld）認為，關於維持和平的規定載於第六章「爭端的和平解決」與第七章「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應對辦法」，故可視維和行動屬「《聯合國憲章》第六章半」的範圍。2010 年 12 月 1 日下載，《聯合國維和行動網》，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/>。

運作，提供解決區域發生衝突爭端之處理模式與機制，避免美蘇兩強因各自利益直接介入而使衝突更加複雜化。

1948年5月29日，聯合國安理會通過第50號決議，決定向中東地區部署首支維和部隊，負責監督執行以色列與阿拉伯國家之間達成的停火協定；自此，維和行動開始登上歷史舞臺，其實際運作與發展，亦隨時間推移而逐漸形成制度。1988年，聯合國維持和平部隊並獲頒諾貝爾和平獎。⁴

冷戰期間的維和行動構成任務較為單一，目標亦較明確，此時期維和行動可視為傳統維和行動，基本形式區分為非武裝軍事觀察員組成的觀察團及派出維和部隊兩類。⁵前者旨在監督停火、撤軍或有關協定執行；後者則以確保停火、緩和局勢，開展預防性外交等。上述行動均必須取得衝突各方明示同意，且不得偏袒任何一方，維和行動在此時期仍屬非戰鬥部隊，僅在人員遭受攻擊的情況下，才可使用武器自我防衛。⁶自1948年執行「聯合國停戰監督組織」任務開始，迄1978年3月止，共計展開13次維和行動。⁷

隨著冷戰的結束，聯合國維持和平的戰略背景發生變化，國際關係不再以冷戰中兩個超級大國勢力範圍的劃分和爭奪為特徵，昔日被忽視的，如恐怖主義、武器控制、販毒、移民、人權等問題日益突顯，並成為國際關係中的主要議題，促使維和行動產生變化。

冷戰後開啟的新一代維和行動任務不僅包括傳統維持和平，且擴展至國家建設和人道主義救援方面，亦包括監督或組織選舉，協助裁減軍備和武器控制，協助憲法或司法改革的執行，重組和改革安全部門，參與行政管理等，統

⁴ Ann T. Keene, *Peacemakers: Winners of the Nobel Peace Prize* (New York: Oxford University Press, 1998).

⁵ 維和部隊指由聯合國安全理事會至少九票贊成（必須包括五個常任理事國，然如有一個常任理事國投反對票，即使該決議草案得到九票以上的贊成，亦不能通過。但常任理事國的棄權票不能阻止獲得九票以上的決議草案的通過。因此，倘五個常任理事國中，四個國家投棄權票，中共沒參加投票；在這次投票中，儘管五個常任理事國沒投一張同意票，但由於沒有反對票，決議仍獲得通過。）核准部署，並決定其任務授權的部隊，部隊只會配備簡單武器作自衛之用。2010年12月1日下載，《聯合國維和行動網》，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/>。

⁶ 此即傳統維和三原則，同意原則、中立原則與不使用武力原則。

⁷ 13次維和行動屬觀察團有6次，維和部隊有7次，行動時間最短近六個月的「聯合國黎巴嫩觀察小組」，最長的長達56年的「聯合國停戰監督組織」，迄今以巴衝突仍懸而未決；其中半數集中在中東地區，非洲1次、中南美洲1次、亞洲3次，目的均在尋求解決區域及國家爭端。陳進益，「聯合國維和行動演進與轉變」（2004年6月），2010年11月10日下載，《新世紀智庫論壇》，<http://www.taiwannet.org.tw/tforum/26/26-08.pdf>。

稱為多方位維和行動 (multi-dimensional)。⁸ 此時維和部隊的組成不僅包括軍隊，還包括警察和文職人員，維和行動的功能也由傳統的預防外交，衍生至介入內戰與全面重建當地和平。1992 年聯合國秘書長蓋里 (Boutros Boutros-Ghali) 發表《和平議程》(An Agenda for Peace)，總結兩代維和行動擔負之任務範圍，並指出維和行動歷經半世紀的活動演進，其範圍不斷擴大，已由初期「預防外交」概念，演進到「維持和平」(peacekeeping)、「製造和平」(peacemaking) 進而建構「重建和平」(peacebuilding)。⁹

自 1945 年以來，聯合國已部署 64 項維和行動，根據 2008 年聯合國發布「維和行動原則及準則」(United Nations Peacekeeping-Principles and Guideline)，指出視遂行任務的不同，可將維和行動概分為監督停火 (supervision of cease-fire)、預防性部署 (preventive deployment)、單一任務維和 (indicative tasks) 與綜合性維和行動 (integrated missions) 四種形態。¹⁰

目前聯合國在亞洲、非洲、歐洲和美洲正進行的維和行動有 15 項，¹¹ 截至 2010 年 10 月已有 115 個國家派遣部隊、軍事觀察員和警察等共計 99,508 人參加；¹² 另經費由聯合國從會員國會費中支出，¹³ 2010 年，承擔聯合國維持和平行動財政經費分攤的國家，美國、日本獨占鰲頭，中國大陸位居第七（如圖 1）。¹⁴

⁸ 聯合國維持和平行動部門於 2008 年發布「維和行動原則及準則」，內文第 21 頁指出鑒於國際環境轉變，冷戰後維和行動的類型與任務亦有所轉型。“United Nations peacekeeping-Principles and Guideline”(June 2008), accessed on 3 Jan 2011, 《United Nations peacekeeping》, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?url=/pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf。

⁹ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: UN Department of Public Information, 1992), p.20-21.

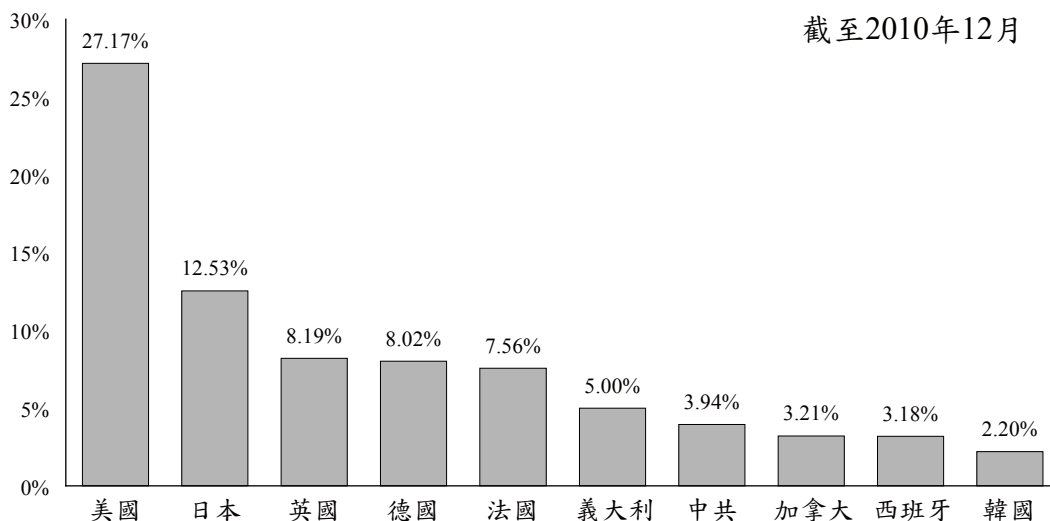
¹⁰ (1) 監督停火：早期維和行動採取的重要形式，包括停火觀察團、緊急部隊或軍事觀察團。(2) 預防性部署：指由聯合國在衝突發生前，派遣維和人員到某一地區抑制跨邊界的武裝攻擊或在一國境內防止敵對行動。(3) 單一任務：視具體需要設立，目標明確、任務針對性和操作的可控性是其突出特點。(4) 綜合性維和行動：冷戰後聯合國維和的主要方式，包括停火和其他軍事安排，並涉及各種民事任務，如對現有行政機構實行監督，支持經濟復興和促進社會公正等。

¹¹ “Current Operations”, accessed on 25 Nov 2010, 《United Nations peacekeeping》, <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/currentops.shtml>.

¹² “Monthly Summary of Contributors of Military and Police Personnel”, accessed on 25 Nov 2010, 《United Nations peacekeeping》, <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly06.pdf>.

¹³ 根據《聯合國憲章》的有關規定和長期形成的慣例，維和行動的經費主由聯合國從會員國會費中支出，並分為聯合國日常開支、國際法院開支和維和行動開支三個部分。

¹⁴ 「聯合國維持和平行動經費的籌措」(2010 年 2 月)，2010 年 11 月 20 日下載，《聯合國維和行動網》，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/financing.shtml>。



資料來源：「聯合國維持和平行動經費的籌措」，2011年1月5日下載，《聯合國維和行動網》，
<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/financing.shtml>。

圖 1 參與聯合國維和行動財政分攤前 10 名國

參、當前中共對外戰略目標

中共外交戰略建構，過去多以意識形態區分，毛澤東時期「一條線一大片」、「三個世界觀」；1980年代，鄧小平營造「和平與發展」，與美蘇大國保持等距，堅持反霸、不結盟、不搞對抗的國際戰略。「16大」後的胡溫體制，逐漸擺脫意識形態，開始以「國家利益」為對外戰略考量。

大陸有學者指出，隨著大陸經濟力量迅速攀升，內部社會價值觀和基本社會關係相應產生變化，確保政權維穩及國家領土主權完整核心利益下，「經濟第一」及「融入世界體系」之思維成為分析當代中共外交戰略的主要工具。¹⁵ 另有指出，國家利益會隨國家定位而調整，現階段中共國家利益以安全利益為優

¹⁵ 時殷弘，〈國際政治與國家方略〉（北京：北京大學出版社，2006年10月），頁192；時殷弘現任大陸中國人民大學國際關係學院美國研究中心主任。

先，政治、經濟、文化等利益次之。¹⁶而西方學者則提出一國依其對外目標本身具有的「價值」、完成該目標的「時間要素」，以及對體系中其他國家的「要求」三項標準，將本國外交目標區分為核心價值、中程目標和長程目標三類。¹⁷

從中共國務院新聞辦公室 2011 年 3 月 31 日發表的「2010 年中國國防白皮書」¹⁸內容表述，新時期的國防目標和任務係「捍衛國家主權和領土完整，服從服務於國家發展戰略和安全戰略」；顯見北京對外戰略核心目標在維護和擴展其國家利益，亦即確保內部經濟發展能有一個長期穩定的和平環境。

「2010 年中國國防白皮書」並指出面對複雜國際安全形勢，「堅持綜合安全、合作安全、共同安全的理念，奉行互信、互利、平等、協作的新安全觀……加強與主要國家和周邊國家戰略協作和磋商」，亦即北京試圖透過國際合作與對話解決爭端，採取「新安全觀」¹⁹為其當前處理國際安全的指導原則。

隨著大陸躍升為全球第二大經濟體，與世界經濟互動日益密切，為維護其在國際機制內的權益及彰顯作為一個大國之影響力，北京強化睦鄰外交並積極參與地區多邊合作。因而，大陸被學者認為：改革開放後之對外政策皆在強調其「硬實力」，目的在爭取有利經濟建設的國際環境；2005 年開始，對外戰略重點轉向提高「軟實力」，不再只追求自己經濟利益，並表態願為世界和平發展承擔責任。²⁰

2004 年 9 月，中共中央總書記胡錦濤在「16 屆 4 中全會」提出「積極參與有關國際事務和國際規則的磋商和制定」；2005 年，其以國家主席身分在聯合國成立 60 週年高峰會上發表「努力建設持久和平、共同繁榮的和諧世界」，繼之又拋出「和諧地區」、「和諧亞洲」之概念。²¹西方學者奈伊（Joseph Nye）²²、克蘭茲克（Joshua Kurlantzick）²³亦相繼指出中國大陸正憑藉「軟實力」逐步發揮其在

¹⁶ 閻學通，「中國國家利益總論」，許嘉主編，中國國家利益與影響（北京：時事出版社，2006 年 12 月），頁 5；閻學通現任大陸清華大學當代國際關係研究院院長。

¹⁷ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (N.J.: Prentice-Hall, 1994), pp. 6-9.

¹⁸ 「(國防白皮書) 2010 年中國的國防(全文)」(2011 年 3 月 31 日)，2011 年 3 月 31 日下載，《國際日報網》，<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/475788>。

¹⁹ 「新安全觀」最早是江澤民於 1993 年在日內瓦裁軍會議中正式提出之論述。

²⁰ 閻學通，「中國國家利益總論」，頁 7。

²¹ 2006 年 6 月 15 日，胡錦濤在「上海合作組織第六次元首峰會」致詞時提出共建「和諧地區」的概念，6 月 17 日參加「亞洲相互協作與信任措施會議」又提出共建「和諧亞洲」之概念。

²² Joseph S. Nye, "The Rise of China's Soft Power", *Wall Street Journal Asia*, December 29, 2005, http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1499/rise_of_chinas_soft_power.html, download in Mar 29, 2011.

²³ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Heaven: Yale University Press, 2007), pp1-289.

全球之影響作用，而最終目標除彰顯其所提「和諧世界觀」，並意圖構築一國際新秩序，有利其戰略機遇期順遂發展。

綜上所述，中共當前外交戰略目標將在維護國家利益、擴大對外影響力及構建新國際秩序下，進行「韜光養晦」與「有所作為」之交錯運用，而近年北京積極參與聯合國維和行動、亞丁灣海上護航、國際反恐合作等亦是在此思維下，以維護全球戰略穩定為由，擴大其國家政經利益，進而在應對國際事務上發揮其影響力。

肆、中共維和行動發展歷程

1950 年至 1960 年代間，中共因受意識形態制約，認為聯合國維和行動係西方國家干涉開發中國家內部事務的舞臺，因此，堅決反對所有類型的聯合國維和行動。1971 年，大陸正式取代成為聯合國的會員，對維和行動基本上仍持反對態度，直到 80 年代初期，改革開放後，其國內政治發生重大變革，外交政策亦相應進行調整，維和政策出現微妙轉變。²⁴ 1990 年至 2010 年 12 月，北京計參與 19 項聯合國維和行動（包括已結束任務 12 項與正進行中任務 7 項，見表 1），²⁵ 是目前派出聯合國維和部隊人數最多的安理會常任理事國。而中共參與維和行動歷程的立場變化，可依時間區分為四個階段。

一、參與立場變化

（一）1971 年～1980 年：反對、不參與

中共進入聯合國後的前 10 年，由於初涉多邊機制，對維和機制仍缺足夠瞭解和信任，並沒有完全轉變對聯合國維和行動反對及否定的態度。當時北京持「不干涉他國內政」的概念，因此，對聯合國安理會就 1973 年 10 月至 1979 年 7 月的「聯合國第二期緊急部隊」（Second United Nations Emergency Force）、1974 年 6 月組建「聯合國脫離接觸觀察員部隊」（The United Nations Disengagement Observer Force），以及 1978 年 3 月派遣「聯合國駐黎巴嫩臨時部隊」（United

²⁴ 1981 年 12 月 14 日，北京首度表示原則同意延長聯合國在塞普路斯的維和行動期限。

²⁵ 北京參與聯合國維和行動的執勤地點橫跨非洲地區的剛果、蘇丹、達富爾、莫三比克、蒲隆地、利比亞、獅子山共和國、西撒哈拉、衣索比亞、納米比亞，以及象牙海岸；亞洲太平洋地區的柬埔寨與東帝汶；中東地區的伊拉克／科威特、以色列／敘利亞、以色列／黎巴嫩；美洲的海地；歐洲地區的波士尼亞／赫塞哥維納以及科索沃。「（國防白皮書）2010 年中國的國防（全文）」（2011 年 3 月 31 日），2011 年 3 月 31 日下載，《國際日報網》，<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/475788>。

Nations Interim Force in Lebanon) 的決議，中共都沒有參加投票，²⁶ 並表示不承擔任何財政義務，不提供人員參與的「三不策略」。

(二) 1981 年～1987 年：有限度支持

80 年代中共伴隨「對內改革、對外開放」的戰略決策，對聯合國維和行動開始變化且有鬆動跡象。1981 年，北京首度表示原則上支持符合《聯合國憲章》精神的維和行動，並投票支持安理會第 459 號決議，即同意延長聯合國在塞浦路斯的維和行動期限，另表示從 1982 年 1 月 1 日起開始繳納攤款；這是中共第一次明確支持聯合國的維和行動。大陸代表在投票前宣布，鑑於「國際環境的變化和聯合國維和行動角色的轉變，自現在起，北京將積極考慮和嚴格遵循《聯合國憲章》宗旨與原則，有益於維護國際和平與安全，保護國家主權與獨立的聯合國維和行動。」²⁷

1984 年 10 月 15 日，北京正式表態支持符合《聯合國憲章》原則的維持和平行動，宣稱此種行動是聯合國維持國際和平與安全的有效手段之一；期間，雖沒有為維和行動提供人員支持，並對聯合國安理會絕大部分決議投棄權票。然中共對聯合國維和行動已從過去的不投票、不攤款、不參與政策，調整為區別對待、選擇性參與，且強調外交要為改革開放和現代化建設創造良好的國際和平環境服務。

(三) 1988 年～2000 年：區別對待、選擇性參與

此時期中共開始加大對多邊外交力度，漸進融入國際社會，並予正面肯定維和行動對解決國際爭端之貢獻；1988 年向聯合國提出申請加入「維持和平行動特別委員會」，²⁸ 並表達維持和平行動已成為聯合國維護國際和平與安全的有效手段，有助地區衝突緩和及爭端的和平解決，大陸願意對和平行動做出貢

²⁶ 「聯合國第二期緊急部隊」職能是在簽署 1974 年 1 月 18 日和 1975 年 9 月 4 日的協定後，負責監督埃及部隊和以色列部隊的重新部署情況，並派駐人員控制根據這些協定建立的緩衝區。「聯合國脫離接觸觀察員部隊」職能是維持以色列與敘利亞之間的停火，監督以色列部隊同敘利亞部隊脫離接觸，並對隔離區和限制區進行監督。「聯合國駐黎巴嫩臨時部隊」職責係證實以色列從黎巴嫩撤出，並協助黎巴嫩政府恢復對該地區的有效統治。

²⁷ 1981 年 11 月 27 日，中共常駐聯合國代表凌青明確表示：大陸準備對今後聯合國維持和平行動採取區別對待的靈活立場，並自 1982 年 1 月 1 日起開始繳納現存兩支中東聯合國部隊的攤款。「中國對聯合國維持和平行動的認知和參與」，當代中國史研究，2006 年第 6 期，頁 78-85。

²⁸ 「維持和平行動特別委員會」是根據 1965 年 2 月 18 日聯合國大會的 2006(XIX) 號決議設立的。委員會的職責是對所有與維和相關的問題進行全面的評估，並通過特別政治和非殖民化委員會(第四委員會)向聯合國大會報告。「維持和平行動特別委員會」，2011 年 1 月 3 日下載，《聯合國維和行動網》，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/cttee.htm>。

獻，獲聯合國大會一致通過，成為該委員會第 34 個成員，²⁹ 自此中共具有審核聯合國維和任務的權力。

1990 年 4 月，派出 5 名軍事觀察員參加中東的聯合國停戰監督組織，此係中共第一次參與維和行動派遣人員。³⁰ 1992 年 4 月，派遣 47 名軍事觀察員和 400 人組成的維和工程大隊赴柬埔寨，亦係第一次派遣正規部隊。³¹

總體而言，80 年代末期至 90 年代初期，北京參與維和有關審議和磋商，除 1997 年的瓜地馬拉行動外，³² 對聯合國安理會的決議以及所有維和行動都並未投否決票。另加大對參加維和之人員進行培訓，1998 年 8 月，中共公安部 and 外交部聯合向其國務院呈報《關於建議選派民事警察參加聯合國維和行動的請示》，並啟動維和民事警察培訓工作。³³

（四）2000 年迄今：積極支持、擴大參與

2000 年 1 月，中共向「聯合國東帝汶過渡行政當局」派遣 15 名民事警察執行特定任務，此係北京首次派遣民事警察參與聯合國維和行動；同年 9 月，中共國家主席江澤民在聯合國千禧年領袖會議的講話中表示：「維和行動是聯合國履行其維護國際和平與安全責任的重要手段之一。中國將一如既往支援聯合國，在維護世界和平與國家安全，以及解決各種全球性問題中發揮重要作用」。³⁴ 2001 年 12 月，北京正式成立「國防部維和辦公室」，統一協調和管理軍隊和警察參與聯合國維和行動的工作。³⁵

2002 年 1 月，中共正式指定建制的非作戰部隊參加聯合國維和行動第一級

²⁹ 1988 年 12 月 6 日在第 43 屆聯合國大會第 71 次會議上通過。「中國參加聯合國維和大事記」（2010 年 11 月 29 日），2010 年 12 月 3 日下載，《中國網》，http://big5.china.com.cn/news/txt/2010-11/29/content_21445564.htm。

³⁰ 「中國參加聯合國維和大事記」（2010 年 11 月 29 日）。

³¹ 1992 年 4 月至 1993 年 9 月，中共先後派遣軍事工程大隊兩批 800 名官兵，參加柬埔寨過渡時期聯合國權力機構的維持和平行動，這是中共政府派遣的第一支參加聯合國維持和平行動的部隊。

³² 北京認為瓜地馬拉支持臺灣重返聯合國活動，係損害中國主權和領土完整，故對聯合國計畫向瓜國派遣軍事觀察員投下棄權（聯合國第 1094 號決議案）。

³³ 中共已在毗鄰北京的河北省廊坊市建立亞洲最大的維和民事警察培訓中心。該中心建在「中國人民武裝警察部隊學院」內，占地 13.56 公頃，建設規模 17,000 平方公尺，總投資 1.6 億元。可以同時培訓 250 名學員，其中包括 50 名外國學員，成為亞洲最大、功能先進、設備齊全的維和培訓中心。

³⁴ 「江澤民主席出席聯合國千年首腦會議」（2000 年 11 月 7 日），2010 年 12 月 1 日下載，《中華人民共和國外交部》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjdt/wsrc/t8342.htm>。

³⁵ 「中國維和部隊」（2005 年 6 月 28 日），2010 年 12 月 1 日下載，《中國政府網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-06/28/content_10554.htm。

待命安排機制。³⁶ 2003年4月，中共維和部隊首次遠赴非洲，派遣175人組成的工兵連和43人組成的醫療分隊赴剛果。2004年9月，派遣維和警察和125人的建制防暴警察部隊赴海地，此亦為北京第一次向西半球和非建交國派遣維和人員。³⁷ 2006年3月，派出赴黎巴嫩的維和部隊；5月，派遣赴蘇丹的維和部隊，此係參加維和行動以來，持續時間最長的一次，迄今尚未結束。³⁸

2007年9月，中共「國防部維和辦公室」趙京民少將被任命為聯合國西撒哈拉公民投票團的部隊指揮官，首次出現維和行動的指揮官由中共軍人擔任。³⁹ 2009年11月，中共在其「國防部維和辦公室」主辦的「2009北京國際維和研討會」上宣稱，北京只參加聯合國主導的維和行動，未考慮參加多國或地區主導的維和行動，並表明其參與的合法性。⁴⁰

2010年1月13日，海地發生7.3級強烈地震，中共派出正在海地執行維和任務的維和警察前往人道救援；⁴¹ 也彰顯北京對非傳統安全思維之轉變。

二、參與特點

大陸迄今參加的19項維和行動中，只涉及三種類型的維和行動，即監督停火、單一任務維和，以及綜合性維和行動。其中參與最多的是綜合性維和行動，共10項；其次是單一任務6項；監督停火行動參與最少，只有3項。⁴² 迄今，北京從未參與聯合國的預防性部署（見表1）。

³⁶ 參加聯合國維和行動一級待命機制規定所派遣人員和裝備必須90天內部署完畢，並在聯合國需要的時候派遣1個聯合國標準工程營（525人）、1個聯合國標準醫療分隊（35人）和2個聯合國標準運輸連（各80人）；二級為60天；三級30天。參見：「中國維和部隊」（2005年6月28日）。

³⁷ 「中國維和警察：十年征戰，捍衛和平」（2010年8月17日），2010年11月20日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/68742/187710/191095/12464900.html>。

³⁸ 「中國參加聯合國維和大事記」（2010年11月29日）。

³⁹ 「趙京民：中國首位聯合國維和部隊高級指揮官」（2008年1月14日），2010年11月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/mil/2008-01/14/content_7415274.htm。

⁴⁰ 「2009北京國際維和研討會」係2009年11月19日至20日在中共國防部維和中心舉行，計來自聯合國、歐盟、非盟、東協、不結盟運動、紅十字國際委員會等6個國際組織、21個國家政府和軍隊代表參加。「中國國防部舉辦國際維和研討會」（2009年11月20日），2010年11月15日下載，《新華網》，http://www.mod.gov.cn/big5/reports/200911/whzx/2009-11/23/content_4106233.htm。

⁴¹ 「為了和平的犧牲：中國維和警察為世界和平作出重要貢獻」（2010年1月18日），2010年11月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2010-01/18/content_12827807.htm。

⁴² 綜合性維和行動係冷戰後聯合國維和的主要方式，不僅包括停火和其他軍事安排，而且還涉及各種民事任務，如對現有行政機構實行監督，建立並培訓新的警察部隊，核查尊重人權的情況，監督乃至組織大選，支持經濟復興和促進社會公正等。在某些情況下，維和行動的職能還擴大到扮演臨時行政機構的角色。聯合國在納米比亞、安哥拉、薩爾瓦多、柬埔寨和莫三比克部署，並在限定時期內完成此類行動。單一任務的維和特派團則係視具體需要設立，目標明確、任務的針對性和操作的可控性是其突出特點。如聯合國於1989年4月建立過渡時期援助團是為確保納米比亞在聯合國的監督和幫助下通過自由和公正的選舉，早日獲得獨立。趙磊，「中國參與聯合國維和行動的類型及地域分析」，當代亞太（北京），2009年2期（2009年2月），頁55-72。

表 1 中共參與聯合國維和行動的類型統計表（截至 2011 年 3 月）

已經完成的維和行動（共 12 項）		
中文名稱／英文簡寫	成立時間	維和類型
聯合國過渡時期援助團 （納米比亞／安哥拉）／ UNTAG	1989.4-1990.3	單一任務
伊拉克－科威特觀察團／ UNIKOM	1991.4-2003.10	監督停火
柬埔寨過渡時期聯合國權力機構 （柬埔寨）／ UNTAC	1992.2-1993.9	綜合性維和行動
聯合國莫三比克行動／ ONUMOZ	1992.12-1994.12	綜合性維和行動
聯合國賴比瑞亞觀察團／ UNOMIL	1993.9-1997.9	單一任務
聯合國波斯尼亞－ 黑塞哥維那特派團／ UNMIBH	1995.12-2002.12	單一任務
聯合國科索沃 臨時行政當局特派團／ UNMIK	1999.6-2008.7	單一任務
聯合國東帝汶過渡行政當局／ UNTAET	1999.10-2002.5	綜合性維和行動
聯合國獅子山特派團／ UNAMSIL	1999.10-2005.12	綜合性維和行動
聯合國衣索比亞－厄立特裏亞特派團／ UNMEE	2000.7-2008.7	監督停火
聯合國東帝汶支助團／ UNMISSET	2002.5-2005.5	單一任務
聯合國蒲隆地行動／ ONUB	2004.6-2006.12	綜合性維和行動
正在進行的維和行動（共 7 項）		
中文名稱／英文簡寫	成立時間	維和類型
西撒哈拉特派團／ MINURSO	1991.4	單一任務
聯合國剛果民主共和國特派團／ MONUSCO	1999.11	監督停火
聯合國賴比瑞亞特派團／ UNMIL	2003.9	綜合性維和行動
聯合國科特迪瓦行動／ UNOCI	2004.4	綜合性維和行動
聯合國海地穩定特派團／ MINUSTAH	2004.6	綜合性維和行動
聯合國蘇丹特派團／ UNMIS	2005.3	綜合性維和行動
非盟－聯合國達富爾混合行動／ UNAMID	2007.7	綜合性維和行動

說明：本表係以聯合國維和任務從事活動的性質進行區分。

資料來源：「已完成的維和行動」，2011 年 4 月 19 日下載，《聯合國維和行動網》，<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>；「正在進行的維和行動」，2011 年 4 月 19 日下載，《聯合國維和行動網》，<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>。

由表 1 可發現北京對聯合國維和行動仍採取謹慎、保守的態度，僅支援傳統維和行動，對非傳統維和行動較少參與；傾向參與「綜合性維和行動」，解決沒有外部勢力干擾的國內衝突。鑑於冷戰後，維和行動實際上已介入當事國的國內事務，對中共恪守主權原則形成挑戰；然權衡利弊，雖仍遵守不干涉他國內政之準則，只要當事國願意接受聯合國的維和行動，或提出請求支援，北京仍會出兵以展現其維持國際正義的形象。

有關中共派駐聯合國的維和人員比例，主要分為三大類，軍事觀察員、進駐任務區的維和警察，以及維和部隊。由三類維和人員派遣比例發現（見表 2），共軍人員自 2001 年派遣員額 1 員，到 2011 年 3 月派遣 1,888 員，相較觀察員與警察的數量，顯示未來派遣仍將以軍人為主力。⁴³ 然在提高維和能力投入方面，北京仍面臨制約因素，如人員培訓，尤其是關鍵語言；因而，斯德哥爾摩的「國際和平研究所」（Stockholm International Peace Research Institute）與布魯塞爾的「國際危機組織」（International Crisis Group）均曾專文指出「北京應加強維和人員的外語水平」。⁴⁴

觀察北京參與維和行動人數占聯合國維和總數，由 1997 年的 0.23%，到 2003 年始達 1%，2009 年底增至 2.28%；在整體聯合國維和行動中所占比例仍低，惟中共派遣人數明顯增長，顯示北京對聯合國維和行動已持正面態度。參證此時期北京對維和事務的投票意向，2000 年後呈現對維和行動的支援，除蘇丹與緬甸問題外，均贊成維和行動的成立與授權延長，⁴⁵ 亦呈現北京已漸熟稔國際社會遊戲規則，在國家利益最大化考量下，善用多邊機制，提升其國際話語權，相對呈現北京彈性處理有關「干預他國內政係侵犯主權」的認知，在此議題上與西方國家差距逐漸縮小。⁴⁶

⁴³ 趙磊，「中國參與聯合國維和行動的類型及地域分析」，頁 55-72。

⁴⁴ 中共雖在河北廊坊設立訓練基地，選拔、培養參與維和行動的官兵，惟在經費支援，人員訓練培訓能力，尚不能與西方國家相比，且英語合格的維和人員不足；大陸已針此弱點，加強對現有人員提供英語培訓，並與英國就提供維和人員英語培訓援助進行磋商，曾派遣代表前往愛沙尼亞參加英語培訓課程。
“China's expanding peacekeeping role” (Feb.2009), accessed on 15 Nov 2010, *《SIPRI policy Brief》*, <http://www.books.sipri.org/files/misc/SIPRIPB0902.pdf>; “China's Growing Role in UN Peacekeeping” (17 Apr 2009), accessed on 25 Nov 2010, *《International Crisis Group》*, Asia Report N166, http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/China_and_UN_Peacekeeping.pdf。

⁴⁵ 「聯合國安理會會議和行動」，2010 年 11 月 20 日下載，*《聯合國維和行動網》*，http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/pv/other_years.htm。

⁴⁶ 李俊毅，*變革與合作—中國參與聯合國維和行動之研究*（臺北：秀威資訊科技股份有限公司，2009 年 1 月），頁 100。

表 2 中共歷年維和行動參與率(1997-2011.3)

	軍事觀察員 中共 / 總數	警察 中共 / 總數	軍隊 中共 / 總數	總計 中共 / 總數	%
1997	48/1275	0/2885	0/16808	48/20968	(0.23%)
1998	49/923	0/2917	0/10329	49/14169	(0.35%)
1999	49/934	0/3068	0/9664	49/13666	(0.36%)
2000	47/1563	59/6662	0/25652	106/33877	(0.31%)
2001	51/1677	66/7685	1/34981	118/44343	(0.27%)
2002	51/1789	62/6907	2/35820	115/44516	(0.26%)
2003	60/1734	47/4795	281/32422	388/38951	(1.0%)
2004	65/1987	188/5487	647/49853	900/57327	(1.57%)
2005	81/2033	76/6374	751/59100	908/67507	(1.34%)
2006	76/2695	69/7799	1196/64846	1467/75340	(1.95%)
2007	69/2680	68/9643	1597/70892	1849/83215	(2.22%)
2008	64/2711	64/10629	1781/75378	2040/89559	(2.22%)
2009	54/2380	54/11517	1893/80265	2149/94397	(2.22%)
2010	53/2321	111/13970	1890/83899	2054/83818	(2.24%)
2011 (3月)	52/2239	96/14535	1888/82280	2036/82428	(2.24%)

資料來源：“Monthly Summary of Contributors of Military and Police Personnel”, accessed on 19 Apr 2011, 《United Nations peacekeeping》, <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/>.

伍、參與動機

隨著國際情勢變化與衡量大陸自身國家利益需要，北京對參與國際維和行動立場經歷多次轉變，主要是基於多重動機，包括希望獲得國際社會認同其為負責任的大國、透過參與國際事務增加影響力、藉由參與國際行動磨練共軍實戰經驗，以及保護其海外經濟利益等。

一、開展多邊外交，展現負責任大國形象

作為一個崛起中的世界大國，北京希望像西方大國一樣在國際事務中扮演重要角色，隨著改革開放後經濟力的直線攀升與國際影響力持續提升，瞭解接受多邊主義已是大勢所趨，對參與國際組織日漸積極，投入維和行動可為明顯例證。1981年，中共投票支持延長聯合國在塞浦路斯的維和期限，改變昔日將聯合國的維和行動視為干涉他國內政之立場，以呼應國際期望北京能向全球和平作出更多具體貢獻，又可在參與聯合國決策過程的多邊舞臺中，巧妙運籌自

身影響力，擴大國際發言權。另藉維和過程中的合作，增加與他國接觸以建立互信，並為中共融入到國際安全機制構建一個重要而有效的平台。⁴⁷ 鑑於近年「中國威脅論」聲音不斷出現，北京參與維和行動，亦可有效推展公共外交，向外形塑其愛好和平，以及獨立、自主、負責任大國的形象。

二、借鑑外國經驗，推進軍警現代化

北京認為參與聯合國維和行動係其開展軍事外交的重要內容之一，通過國際維和正當合法途徑與其他國家軍隊進行交流，有助瞭解先進國家武器裝備、編制體制、指揮管理、後勤補給，以及強化與其他國家軍隊在協調與協作方面的能力，另亦有助蒐集所在國兵要民情等多方資訊。此亦符合胡錦濤近年一再強調的，著眼有效履行新世紀新階段共軍歷史使命，努力推進國防和軍隊建設科學發展。⁴⁸

參加聯合國維和行動亦有助中共提高其派外警察人員素質，由於維和任務地區主要採用英、美等國的警察管理體制，作為現代警察管理體制的起源地，英、美等國已形成一套較為完備、科學、高效的警務管理體系。中共維和警察與其他國家的警界在國際規範下進行合作，有利其學習國外先進的警務管理經驗和的警務技術，⁴⁹ 並為日後開展國際警務合作奠基。

三、鞏固「一中」，確保海外利益

隨著冷戰結束，全球許多衝突地區都要求聯合國派出維和力量，其中有些國家對中共具重要的經濟和政治意義，並開始把參加維和行動當作對那些相關利益國家和地區施加政、經影響力之途徑，尤以非洲；如賴比瑞亞的木材，剛果民主共和國的鈾礦和蘇丹的石油，都擁有豐富的自然資源及中共經濟發展所需的原物料，北京派遣維和部隊到上述國家，除協助穩定當地情勢，並有利其護衛石油、原物料等經濟利益。⁵⁰

就政治層面看，北京的「一個中國」政策也是關係到是否支援維和行動的

⁴⁷ 唐永勝，磨合中的建構——中國與國際組織關係的多視角透視（北京：中國發展出版社，2003年版），頁69。

⁴⁸ 「胡錦濤在解放軍代表團全體會議上強調全面提高履行新世紀新階段我軍歷史使命能力」（2009年3月11日），2010年12月1日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/11/content_10992632.htm。

⁴⁹ 「中國維和警察：十年征戰，捍衛和平」（2010年8月17日），2010年11月20日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/68742/187710/191095/12464900.html>。

⁵⁰ “China’s Thirst for Oil” (9 Jun 2008), accessed on 10 Nov 2010, 《Crisis Group》, Asia Report Asia N153, http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/153_china_s_thirst_for_oil.ashx.

動機，通過維和有利其壓縮臺灣謀求擴大國際生存空間，並爭取這些國家「棄臺投中」，另亦可藉由增進與受援國之友誼，在政治互信的基礎上順勢推進雙邊經貿合作。1990年代，大陸在安理會對維和相關決議案，曾行使8次棄權，包含兩次對海地；兩次否決權，反對決議草案通過，分別是1997年瓜地馬拉及1999年馬其頓，臺灣之邦交因素應是北京考量的主因之一。⁵¹

隨著馬其頓於2001年、賴比瑞亞於2003年與我國斷交，且中共綜合國力不斷攀升，國際整體情勢對其有利，對維和行動投票態度亦開始轉變；2004年4月成立聯合國海地穩定特派團（MINUSTAH），中共投票贊成，並於同年9月派遣一支由125人組成的防暴警察，此係北京首次向沒有外交關係的聯合國成員國派遣維和人員，⁵²且迄今海地仍與我國維持邦交關係。

上述轉變顯示中共將維和當籌碼，旨在希望能對危機後出現的當地新政府施加影響，建立積極互動關係，另亦可避免遭國際社會非議大陸杯葛行為是意圖壓縮臺灣的國際空間，有損北京形象。布魯塞爾的「國際危機組織」（International Crisis Group）便曾載文指出，在臺灣邦交國中唯一獲得北京支援維和行動的是海地，由於海地始終未曾與臺灣斷交，但中共仍願派出維和部隊；究其因，除強化與海地政經關係，亦有潛在遏制臺灣意圖，一旦兩岸情勢生變，海地則輕而易舉成為大陸囊中物。⁵³

綜言之，中共鑑於政經力量的增長，需要保護其海外企業資產、僑民安全，以及保障能源來源和海上運輸通道的暢通；透過派遣維和人員赴當地國，協助穩定該區情勢將有利其在當地投資行為，附帶的亦爭取開發中國家確實認同其「一個中國」政策。

陸、結語

北京參與聯合國維和行動的態度，自50-60年代的旁觀譴責，70年代的冷靜觀察，80年代的選擇性參與，到90年代迄今的積極投入（「中共參加聯合國維和大事記」見表3），呈現出以聯合國為核心的中共多邊外交和對外安全政

⁵¹ 「聯合國安理會會議和行動」，2010年11月20日下載，《聯合國維和行動網》。

⁵² 「聯合國安理會會議和行動」，2010年11月20日下載，《聯合國維和行動網》。

⁵³ “China's Growing Role in UN Peacekeeping”, accessed on 25 Nov 2010, *《International Crisis Group》*, Asia Report N166.

策的歷史演進；積極參與維和行動既受到國際因素的影響，也與其國家角色定位、外交戰略，以及國內形勢變化密切相關。

由北京參與維和行動的演進歷程可發現，大陸雖為聯合國安理會常任理事國，但為避免招致國際社會指責其為擴張主義和侵略，昔日鮮少參與聯合國活動；然面對冷戰後國際局勢變化，以及國內改革開放後，對資源及原物料需求增加，必須強化在海外的政經活動與提升其安全角色。北京外交策略由初期漸進融入國際體系，朝謀劃構建國際新秩序邁進，並在和平且無威脅的維和活動外衣下，藉多邊外交模式，擴張其國際安全作業，不僅利己，亦證明其為負責任的國際要角，有助化解國際社會對北京參與聯合國維和活動的主因係為掠奪當地資源，而無視當地政府侵犯人權疑慮的負面形象。

其次，根據聯合國 2011 年 3 月維和行動統計，迄今刻正進行的仍有 15 項行動，其中非洲 6 項、美洲 1 項、亞太地區 3 項、歐洲 2 項、中東地區 3 項。⁵⁴ 現階段北京維和任務全聚焦在非洲的 6 項、美洲則派有維和警察駐海地（參照表 1），顯示與非洲互動係當前中國外交戰略重要一環。從政治上看，非洲目前有 7.48 億人口，56 個國家和地區，占聯合國會員國總數的三分之一；中國大陸和非洲加強合作，有利促進南南合作、強化在發展中國家領頭羊的角色，以及提升其在聯合國安理會內部的影響力。

表 3 中共參加聯合國維和大事記（1988 年迄今）

1988 年 12 月	第 43 屆聯合國大會同意中共加入聯合國維持和平行動特別委員會。
1990 年 4 月	中共首次向聯合國停戰監督組織派遣 5 名軍事觀察員，開啟參加聯合國維和行動的序幕。
1992 年 4 月	中共首次向「聯合國柬埔寨臨時權力機構」派出由 400 名官兵組成的維和工程兵大隊，開創北京首次已建制方式派遣部隊參加聯合國維和行動的先河。
2000 年 1 月	中共向「聯合國東帝汶過渡行政當局」派遣 15 名民事警察執行特定任務，此係北京首次派遣民事警察參與聯合國維和行動。
2001 年 12 月	中共正式成立「國防部維和事務辦公室」，負責統一協調和管理軍隊參加聯合國維和行動工作。

⁵⁴ “Current peacekeeping operations”, accessed on 19 Apr 2011, 《United Nations peacekeeping》, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>.

2002 年 1 月	中共正式加入聯合國第一級維和待命安排機制，承諾具備在接到聯合國派兵請求後，90 天內部署到維和任務區的能力。
2003 年 4 月	中共首次以建制方式派出維和分隊遠赴非洲剛果（金）特派團，參與聯合國維和任務。
2003 年 12 月	中共向聯合國賴比瑞亞特派團派出建制維和分隊。
2004 年 9 月	中共首度派遣維和警察和 125 人的建制防暴警察部隊赴非邦交國海地。
2006 年 4 月	中共向聯合國駐黎巴嫩臨時部隊派出建制維和分隊。
2006 年 5 月	中共向聯合國蘇丹特派團派出建制維和分隊。
2007 年 9 月	聯合國秘書長潘基文任命來自中共軍方的趙京民少將正式就任聯合國「西撒哈拉公民投票特派團」司令，成為首位擔任聯合國維和任務區高級指揮官之共軍。
2007 年 11 月	中共向聯合國／非盟達富爾混合維和任務區，派出多功能工兵分隊，係聯合國第一支進駐該區的維和部隊。
2009 年 6 月	中共國防部維和中心正式掛牌成立，首個維和專業培訓機構建成。
2009 年 6 月	中共與蒙古首次舉行代號為「和平使命—2009」的雙邊維和聯合訓練。
2009 年 11 月	首度由北京舉辦「2009 北京國際維和研討會」。
2010 年 1 月	我邦交國海地發生 7.3 級強烈地震，中共派出維和警察前往進行人道救援。

說明：本表係選擇自 1988 年迄今，中國參加聯合國維和行動中，首次出現或重要大事予以記載。

資料來源：「聯合國維持和平行動」，2010 年 11 月 20 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-04/02/content_810710.htm；「中共參與聯合國維和大事記」（2010 年 2 月 21 日），2010 年 11 月 20 日下載，《中國警察網》，http://www.cpd.com.cn/gbnewspaper/2010-02/21/content_1290558.htm。

經濟角度觀之，非洲石油資源豐富，有利中共獲得穩定油氣供應，以化解其能源進口相對集中在中東和東南亞地區，另近年北京力推「走出去」戰略，「中國石油天然氣集團」自 1996 年進入蘇丹投資，現已成為中共在海外最大石油生產基地。⁵⁵ 考量政經利益，未來，非洲仍是北京參與維和的重點區域。

再者，解放軍與公安部仍是當前中共兩大主要維和部隊派遣部門，迄今尚未正式派遣作戰部隊。聯合國副秘書長勒羅伊（Alain Le Roy）2009 年 11 月赴

⁵⁵ 「如何認識 21 世紀上半葉非洲在中國外交戰略中重要地位」，《西亞非洲》，2011 年第 2 期，頁 69-70。

北京參與「2009 北京國際維和研討會」時表示，中共維和部隊訓練有素、紀律嚴明、專業素質高，對世界和平與穩定做出傑出的貢獻，已成為聯合國維和行動的「關鍵因素」和「關鍵能力」，希望其繼續加大參加聯合國維和行動的力度；⁵⁶ 並指出北京派遣警察，軍事觀察員和醫療人員，但是作戰人員則幾乎沒有，建議增派作戰人員參加國際維和。

中共「國防部維和辦公室」副主任隗延偉大校亦表示，倘聯合國提出要求北京派遣維和作戰部隊，中共將根據國家防禦性國防政策、國際社會的反應、駐在國的意願等因素綜合考慮。因此，不排除未來中共考慮國際輿情，派遣作戰部隊赴維和地區執行任務。

最後，考量現實層面，即使北京願意為國際和平與安全承擔更大責任，但國際社會亦對其積極參與維和行動存有疑慮，未來如何在「負責任」與「中國威脅」兩者間拿捏仍是中共需要面對的議題。

近年共軍不斷提升應對非戰爭軍事能力，⁵⁷ 並結合外交戰略投入國際人道救援行動，相關作為如赴海地震災、亞丁灣護航等已獲國際社會正面肯定，鑑於彼等行動政治敏感度低，然對構建負責任大國形象極具助益，且展現共軍積極落實「三個提供、一個發揮」的歷史使命，⁵⁸ 更展現出中共是國際體系的參與者角色，今後將更加積極參與此進程，包括繼續承擔與國力相符的國際責任與義務。⁵⁹

伴隨綜合國力提升所帶來的自信，中共外交姿態已漸由「韜光養晦」朝向「有所作為」轉變，藉以彰顯「大國」地位，並扮演「負責任的領導角色」，亦體現其近年不斷對外宣稱欲構建「和諧世界」的具體實踐。在繼續加強大國外交、周邊外交、發展中國家外交的同時，並強化以聯合國為主的多邊外交。未來，參與聯合國維和行動在中共外交戰略、軍事戰略中的比重將不斷上升。

⁵⁶ 「2009 北京國際維和研討會舉行陳炳德會見聯合國副秘書長勒羅伊等外方代表」（2009 年 11 月 21 日），2010 年 11 月 15 日下載，《解放軍報》，http://www.mod.gov.cn/reports/200911/whzx/2009-11/21/content_4106242.htm。

⁵⁷ 「美智庫：解放軍正發展非戰爭軍事行動能力」（2010 年 1 月 23 日），2010 年 11 月 20 日下載，《環球網》，<http://mil.eastday.com/m/20100123/u1a4972953.html>。

⁵⁸ 2005 年 3 月 13 日，胡錦濤在第十屆全國人大三次會議解放軍代表團全體會議上發表講話，提出「三個提供、一個發揮」論述，意指軍隊要為黨鞏固執政地位提供重要的力量保證，為維護國家發展的重要戰略機遇期提供堅強的安全保障，為維護國家利益提供有力的戰略支撐，為維護世界和平與促進共同發展發揮重要作用。「確立新時期軍事戰略指導思想」（2008 年 12 月 22 日），2010 年 11 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/mil/2008-12/22/content_10543164_4.htm。

⁵⁹ 「戴秉國：中國的戰略意圖不像有些人想得那麼複雜」（2010 年 12 月 7 日），2010 年 12 月 8 日下載，《人民網》，<http://www.022net.com/2010/12-7/445642173316731.html>。

史料

Historical Archives

兩年來共匪在綏蒙地區活動概況

A Two Year Study of Communist Activities in Suiyuan and
Mongol Area (I)

中央通訊局 * 綏遠室編擬

Edited by KMT

中華民國三十六年十二月十日

兩年來共匪在綏蒙地區活動概況

- 一、兩年來匪竄擾情形及其目前盤據概況。
- 二、兩年來共匪割據政權之演變及現狀。
- 三、兩年來共匪之財政、經濟、金融決策及其實行情形。
- 四、目前共匪黨的組織及重要活動。
- 五、兩年來對群眾運動之決策及進行實況。
- 六、共匪與蘇聯、外蒙勾結情形。

*1. 全稱為中國國民黨中央執行委員會秘書處黨員通訊局。

2. 本件為手抄本，全一冊，原件現存法務部調查局局史館。

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

第一、兩年來匪軍竄擾之重要情形及盤據概況

（甲）竄擾情形

中共匪軍在抗戰勝利後，對綏蒙的企圖不外下列兩種：甲、奪取綏包與外蒙軍連成一氣，即所謂打通西北國際路線。乙、切斷第十一戰區的連絡綫，以掩護其將晉、冀、察三角地帶的主力輸送東北，下面就是中共匪軍總司令部，根據上述兩企圖所下的命令：

一、延安總部發出第二號命令如下：為配合蘇聯紅軍進入中國境內作戰，並準備接受敵偽投降我命令：

- （一）原東北軍呂正操部，由山西綏遠現地向察哈爾、熱河進展（呂正操為晉綏軍區副令（司）令員）。
- （二）原東北軍張學詩所部，由河北、察哈爾現地向熱河、遼寧進發。
- （三）原東北軍萬毅所部，由山東、河北現地向遼寧進發；現住河北、熱河、遼寧邊境之李運昌所部而（向）遼寧、吉林進發。

總司令朱德三十四年八月十一日八時特電

二、延安總部第三號命令：為配合外蒙古人民共和國軍隊入內蒙及綏、察、熱等地作戰，準備接收日蒙敵偽軍投降我令：

- （一）賀龍所部由綏遠現地向北行動（實際上賀龍部及聶榮臻部原地並未越過平綏綫）。
- （二）聶榮臻所部由察哈爾、熱河現地向北行動。

朱德八月十一日九時

三、總部第四號命令：為實施肅清同浦路沿綫及汾河流域敵偽軍，並準備接受敵偽軍投降與進入太原之任務，我令所屬山西的我軍統由賀龍指揮。

四、延安總部第五號命令：

為肅清中國境內交通要道之敵偽軍隊，並準備接受敵偽投降，我命令所有沿北寧路、平漢路……鐵路線及其他解放區一切敵佔交通要道兩側之中國解放區抗日軍隊統名，積極舉行反攻、迫攻，迫敵偽無條件投降。

在執行上項任務時：應克服一切困難，擊破前進路上一切敵偽之障礙，如遇抵抗，應抵、應堅決消滅之。

朱德三十四年八月十一日十一時

由於以上這些命令，中共匪軍在綏蒙邊緣上所作的軍事竄擾，其重要的共有三次，第一次為三十四年八月至九月間，爭奪清水河、歸綏、興何（和）之役，第二次為同年十月至十二月初之綏包攻城戰，第三次為三十五年九月間集寧會戰，茲將此三次竄擾經過情形分述如后：

一、清（水）河、歸綏、興和之爭奪戰

（一）部署

- （1）令騎兵旅康健民一部，配合二十七團馬興仁一部消滅。
- （2）騎兵旅康健民之另一部，進佔武川。
- （3）二十七團馬興仁之另一部，配合九團李方印部攻佔歸綏。
- （4）張達忠副司令員（塞北軍分區）率軍區直屬部隊，經清（水）河、和林直達歸綏。
- （5）許光達率步兵兩團，沿河北上向鐵路綫挺進。

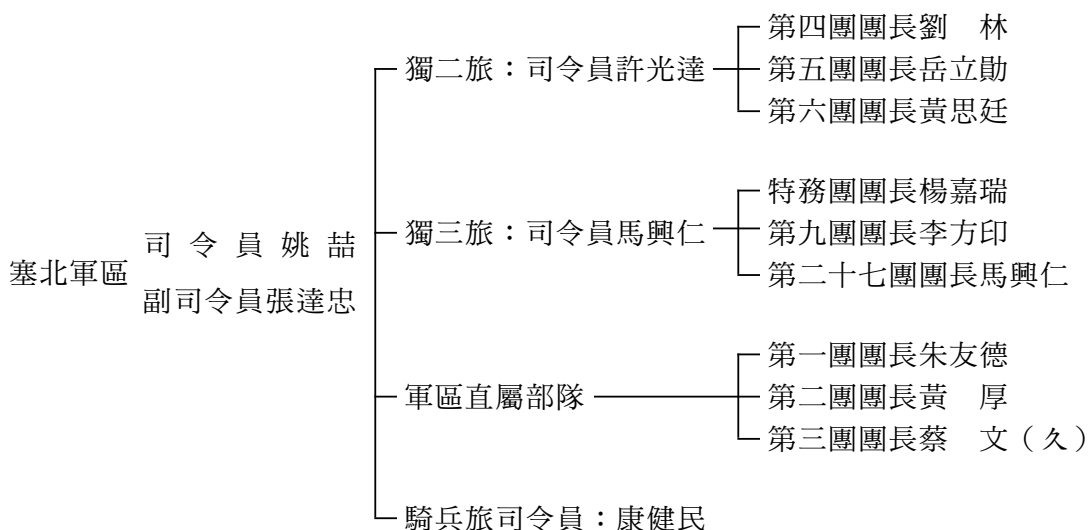
（二）企圖

據共匪中央給塞北區黨委的指示上所載：塞北區黨委的任務是爭取綏遠和外蒙打通關係，以便將來內戰起後有所幫助，在薩（薩拉齊縣）、固（固陽縣）一帶建立堅強拋（據）點（如一長堤），阻止傅部東進，使我部得順利向東北挺進，根據這一任務，原在大青山之二團（黃厚部）、三團（蔡久部）不能完成任務，特派九團（李方印）常駐綏西、騎兵旅（康健民）常駐綏中，另派二十七團（馬興仁）作為綏西、綏中之機動部隊。

（三）竄擾之兵力及人員配備：

此次竄擾之兵力及人員配備如下列各表：

清水河、歸綏、興和爭奪戰，共匪軍指揮系統表



清（水）河、歸綏、興和爭奪戰兵力表

軍區	部隊番號		主官姓名	兵力				備攻（攷）
				人員	步槍數	輕機槍數	重機槍	
晉綏軍區	獨二旅	旅 司 令 部	許光達					該旅所轄五、六團有亞五團、亞六團之稱，意即其戰鬥力與三五八旅之七一五團、七一六團相當，每團人數在抗戰勝利號稱三千人。
		第 四 團	劉 林	九〇〇	五〇〇	九	二	
		第 五 團	岳立勛	一三〇〇	一一〇〇	二八	四	
		第 六 團	黃思廷	一二〇〇	九〇〇	二二	四	
	獨三旅	旅 司 令 部	馬興仁					抗戰勝利後一二〇師之特務團及獨二旅之第九團、晉綏軍區二十七團調來綏遠，遂合成為後，並分為野三旅。
		特 務 團	楊嘉瑞	二〇〇〇	一五〇〇	二〇	擲彈筒一〇	
		第 九 團	李天印	九二〇	七四五	八		
		第 二 十 七 團	馬興仁	八二〇	七四〇	一二	迫砲四	
	塞北軍分區	司 令 部	姚 喆					塞北軍分區係姚喆所領導之游擊支隊所組成，原轄一、二、三團及騎兵旅，抗戰勝利後，一、二、三團併入騎兵旅，所餘步兵併入野三旅一二〇師騎一團，舊為該軍分區指揮。
		第 一 團	朱友德	一〇〇〇	九〇〇	一二	三	
		第 二 團	黃 厚	一一〇〇	八五〇	一四	四	
		第 三 團	蔡 久	九五〇	九五〇	一三	三	
		騎 兵 旅	康健民	一五〇〇	九〇〇	一〇		
		一二〇師騎一團（即老一團）	鄒鳳山	五〇〇	四五〇	一〇		

（四）戰鬥經過：

三十四年八月中共匪軍二十七團配合第九團，由馬興仁指揮，進抵歸綏時，我挺進第二縱隊郭長清部，當配合蒙軍包貴廷部予以擊退，而共匪軍之後續部隊獨二旅（由許光達指揮）在清（水）河復遭我挺進第二縱隊之堅強抵抗，致使其行動遲延及至該部進抵涼城後，復遇天雨，故未能及時趕進歸綏。因而我平綏綫，包頭至大同之接收遂告完成，而共匪軍攻佔歸綏，阻止我軍東進之企圖，亦告粉碎。我傅長官所屬各部，並相繼進駐武川、陶林、典（興）和，且到達商都，直至九月十二日獨二旅勾結蘇聯紅軍二十人，配合呂正操部二千人，始將清（水）和（河）攻佔，共匪軍之狂妄陰謀至此全部化為泡影。

二、綏包攻城之戰

共匪軍奪取綏遠之第一步計劃失敗，不久又置（布）了一個新陰謀，即：佔領平綏綫，與外蒙軍南下部隊取得連繫，以便與東北蘇軍打成一片（聶榮臻在張家口於部隊出發前，召集營級以上之指戰員所傳答（達）共匪命令語），而綏包之攻城戰亦正是共匪軍對我傅部之主力決戰，茲將其部署兵力及戰鬥經過分述如後：

（一）部署：共匪軍隊對攻佔平綏綫之部署如下：

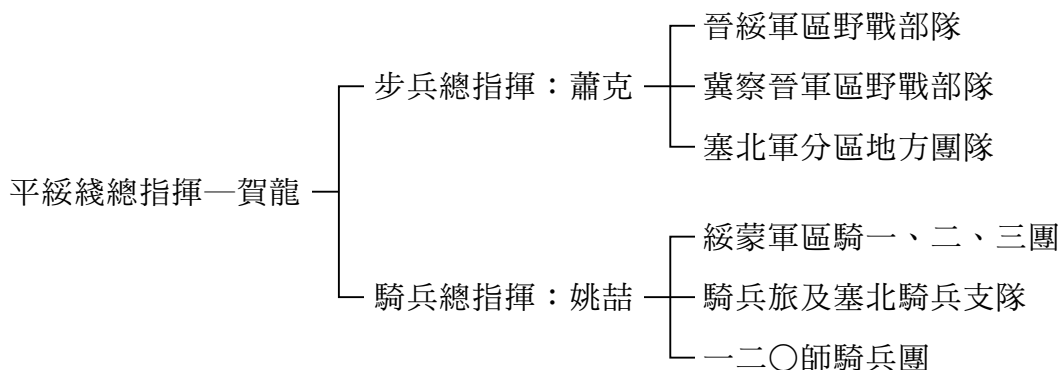
- （1）以賀龍為平綏綫之總指揮官，蕭克為步兵總指揮，姚喆為騎兵總指揮。
- （2）劉仲義為豐鎮、包頭間指揮官，聶榮臻為張垣、大同間指揮，許光達為昌宣間指揮官。
- （3）以賀龍所率之三五八旅、獨一旅及姚喆所屬之一、二、三團騎兵旅，劉仲義所屬之雁北支隊，各部集中全力消滅大同、歸綏間之傅軍主力後，再分兵進佔平綏全綫。
- （4）以聶榮臻所屬各部擊隕（潰）閻軍接收部隊及東北挺進軍，以確實掌握平綏鐵路中斷。

（二）企圖：當時我傅部主力均散佈於綏東及平綏鐵路，大同、歸綏間，故共匪軍當時之企圖：

- （1）以奇襲、夜襲方式，集中全力打擊我方精銳。
- （2）以大兵團切斷我方連絡補給綫，實施各個擊破，以擊我方主力。
- （3）佔據平綏綫上之大城市並挖（控）制全鐵路綫，以便於其往東北輸送主力。

(三) 兵力：當時共匪軍所使用之兵力，有如以下各表：

共匪軍在綏包之戰指揮系統表：



綏包奸匪兵力番號統計表：

番號	代號	主官姓名	兵力	武器					備攷
				步鎗	輕機	重機	迫砲	小山野砲	
第二一〇師	司令部	〇〇一	賀龍						第十二師除獨二旅已改編晉綏軍區第二軍分區盤據綏市南部，餘獨一旅、獨三旅。
	司令部	一〇一	高士毅						
	第二團	八〇二	楊一中	九五〇	六七〇	二四	一	一	
	第四團	八〇四	李光漢	八〇〇	五六〇	二三	一	一	
	第一團		周奇	八〇〇	五五〇	二〇	二	一	該旅現已改編，現為晉綏軍區第二軍分區。
	司令部	三〇六	許光達						
	第二七團	二〇一	邢忠	八〇五	七七〇	二四	三	二	
	第五團	二〇二	柴鳳	八〇〇	八五〇	二五	三	二	
	第六團		黃思廷	一二〇〇	九〇〇	二	四	二	
	司令部	一〇三	馬興仁						
	第三團	八〇三	張鳳蘭	八五〇	五八〇	二〇	二		
	第九團	八〇七	胡定發	九〇〇	六三〇	二〇	二	一	
	特務團		朱明清	一〇〇〇	七〇〇	二四	三	二	
	司令部	一〇八	張宗遜						
	七一四團	八〇五	劉伶	八八〇	六二〇	三〇	二		
	七一五團	八〇六	張少五	八五〇	六〇〇	二六	一		
	七一六團	八〇八	劉斌	九〇〇	六三〇	二八	二	山二	
	七一七團		陳維歐	八〇〇	四五〇	二〇	二	一	
	七一八團		陳光堯	八〇〇	四六〇	一四	一		
	七一九團		張中漢	七六〇	四〇〇	一〇	一		
小計			一一五六〇	八四七〇	三〇八	二六	一三	山四	

番號			代號	主官 姓名	兵力	武器					備攷
						步鎗	輕機	重機	迫砲	小山 野砲	
晉冀察軍區蕭克	第一軍分區	司令部	電話〇一	黃伯峯							
		第十五團		劉居義	六〇〇	三六〇	九				
		第十六團	三〇	孫祝漢	六五〇	四〇〇	一二	一	一		
		第十七團	三一	三尚榮	五五〇	三五〇	六	一	一		
		第十八團	三二	陳煥政	八〇〇	四八〇	四	二	一		
		司令部		王 ×							
		第二七團	七〇九		七〇〇	四二〇	六				
		第二八團	八〇一		七五〇	四五〇	八	二			
		第二九團	八〇二		八〇〇	四八〇	六	二	一		
		第三〇團	八〇三		七三〇	四四〇	四				
		司令部		蕭 克							
		第十九團	七〇一	王茂生	八五〇	五〇〇	二〇	二		小一	
		第二〇團	七〇二		八〇〇	四五〇	一四	三		小一	
		第二一團	七〇三	李 勸	七八〇	四三〇	一八	一		小一	
		第二十二團	七〇四		八二〇	五〇〇	一四	一			
	第十三軍分區	司令部		賀佩德							
		第二三團	七〇五		六〇〇	三〇〇	八	一	一		
		第二四團	七〇六		五五〇	二八〇	六	一			
		第二五團	七〇七	王 ？	六五〇	三五〇	七	一	二	小二	
		第二六團	七〇八		六〇〇	三二〇	七	一			
		小 計			一一二三〇	六五一〇	一四九	一九	七	小四	
	第六軍分區										
	第七軍分區	司令部		李 ？							原為十一旅
		第三一團	一〇三一		一〇〇〇	八〇〇	一二	五	二		
		第三二團	一〇三二	谷恒瀛	一二〇〇	九〇〇	一五	五	二		
		第三三團	一〇三三		八〇〇	四八〇	一四	五	二		
		第八十團			七〇〇	四二〇	一〇	五	二		第十二旅
	第八軍分區	司令部	〇一	賈榮珍							
		第三四團			九五〇	七五〇	一〇	一			
		第三五團			九〇〇	六〇〇	一二	一			
		第三六團			八五〇	五〇〇	一四	一			
	第十軍分區										
		小 計			六四〇〇	四四五〇	八七	二三	八〇		

番號			代號	主官 姓名	兵力	武器					備攷
						步鎗	輕機	重機	迫砲	小山 野砲	
晉冀察軍區最榮臻	冀晉軍區馬龍	第二軍分區									
		第三軍分區	司 令 部	王愛科							
			第 一 團	二二五	九〇〇	五五〇	一二	二	一		
			第 二 團	二二六	八五〇	五〇〇	一〇	一	一		
			第 三 團	二二七	張鳳南	九五〇	六〇〇	一四	二	一	
		第四軍分區	司 令 部	趙爾陸							原三〇團 原四七團 原四九團
			第 一 團		七〇〇	三五〇	一〇	一	一		
			第 十 團	吳定久	八〇〇	四〇〇	一二	二	二		
			第 六 團		七五〇	三八〇	八	一	一	一	
		第五軍分區									
		第十二軍分區									
		小 計									
	合 計				四九五〇	二七八〇	六六	九	七		
綏蒙軍區姚喆	騎兵旅	司 令 部	康健民								
		第 一 團	孔令甫	七〇〇	六〇〇	六					
		第 二 團	史建章	八〇〇	六五〇	八					
		第 三 團	曹開誠	七〇〇	六〇〇	九					
		第 一 團	黃 后	一〇〇〇	六二〇	九					
		第 二 團	李發英	七〇〇	四二〇	八					
		第 三 團	蔡 久	六〇〇	五〇〇	六					
		警 六 團	梁 ？	二〇〇〇	一五〇〇	三〇	八	一	野一		
		小 計			六五〇	四八七〇	七六	八	一	野一	
	總 計				四〇六四〇	二九〇三〇	六四〇	八五	三六	山野 八九 小二	

附記：一、本表係根據（據）最近一週內情報綜合而製。

二、原犯歸綏之匪係一二〇師之全部、冀察軍區之第一、九、十一、十三，四個軍分區及綏蒙軍區，共三十七個團，共二萬二千餘。

三、本月九日後，一二〇師除一部警備鐵道外，以主力及綏蒙軍區之騎兵旅包頭共約萬餘。

四、綏蒙軍區於十一軍分區灰日攻佔武川後竄往武川及大青山地區。

五、冀中軍區之第七、八軍分區及冀晉軍區之第三、四軍分區，均為最近來綏者，冀察軍區為增援歸綏者，冀中軍區似為增援包頭者。

六、總計犯綏奸軍共四十六個團，歸綏近郊者，晉察冀軍區之第一、七、八、九、十一、十三軍分區及許光達之獨二旅，一共二十一個團；西犯包頭者一二〇師之獨一、獨三、三五八旅及綏蒙軍區之騎兵旅共十二個團，台畢集結，待命西進及鐵道警備者，共九個團；竄大青山者，為姚喆之一二三團，旗下營者一個團。

（四）戰鬥經過：

共匪軍在阻撓國軍沿平綏綫東進之計劃慘遭失敗後，其為劫持綏蒙以打通國際路綫，並掩護（護）主力輸送東北計，故不惜發動此戰鬥，經過三、四十日，兵力幾用至傾巢之綏包攻城戰，戰爭開始起於十月初，當時我傅部國家（軍）業已進抵大同，而晉綏軍區、冀察晉軍區之共匪軍正積極向平綏綫西段之兩側集結，並不時運用卑劣手段，向我各綫接收國軍襲擊，如東西挺進軍騎五師之被襲等。至十月下旬，其各軍區之大軍業已集結完成，遂於二十三日起，以全力猛撲集寧及平綏沿綫之重要據點，計二十四日集寧失陷，五（二）十五日六、七日等日，卓資山激戰後撤守，三十日拂曉，其主力已迫近歸綏城郊，我傅部國軍於窺破共匪軍之陰謀後，為集中使用兵力起見，故亦密令各部於各別抵抗後均撤至歸綏近郊，而主力決戰遂於歸綏近郊開始。

十一月三日、五日，共匪軍需向城垣猛撲，經我反擊後，其主力之一部即開始西移，歸綏附近部隊遂亦採取圍困姿態，亘至十二月初雙方均無大接觸。

西移之主力由賀龍、蕭（蕭）克率領，六日進入薩縣，八日抵達包頭，當晚曾向包頭近郊猛撲，經猛撲三次，曾一度突入內城內，但均被我軍擊退，至此共匪軍以曠日持久及補給困難之故，將其部隊區分為四種：即

- （一）征集軍團：辦理征集粮秣、鞋袜（襪）等，及護送運輸事宜，由綏蒙政府所屬地方團體組成。
- （二）狙擊軍團：在綏垣東西兩面阻擊我軍向外發展，並控制交通綫，由冀晉軍區各部主力組織。
- （三）攻擊軍團：攻擊城垣，困擾重要城市，由晉綏軍區及冀察晉軍區主力組成。
- （四）遊（游）擊軍團：偷襲我軍，掠奪物資，搜集槍支，由綏蒙軍區所屬（主）力組成。

此種相持局面延至十二月六日，我寧夏兵團與包頭守軍會師後，共匪軍始開始潰退，至十八日歸綏近郊，各共匪軍業已肅已，二十日並收復集寧（旋又撤出）而綏包之戰亦告結果。

三、集寧會戰

綏包解圍後，共匪軍經我反擊，國軍曾一度挺進至集寧，旋因停戰令之限制，集寧豐鎮、卓資山等地，復陷入匪手。冀察晉軍區與晉綏軍區乃得從容

佈置，破壞同浦路與圍攻大同，以遂行其劫奪華北，並輸送大軍進入東北之企圖，此種企圖如使其順利達成，其對綏省之威脅自屬重大，故我傅部國軍於大同被圍，緊急萬狀之際，乃派部出援，共軍亦以我傅部國軍出擊關係，其整個戰局之得失，並估計其本身力量有一鼓殲滅我傅部國軍之可能，故動員晉綏軍區及冀察晉軍區之全部力量阻擊國軍之前進，茲將其當時部（佈）置兵力及戰鬥經過分述如后：

（一）部署：

共匪軍原計劃於會戰開始，先在卓資山與國軍相持一週，然後在集寧決戰，故在卓資山佈置，步（佈）置步旅死守，騎兵一旅往來策應，而將其主力佈置集寧周圍，當時計有三五八旅、獨一旅、獨三旅及冀晉察軍區第一軍分區之十四、十五、十六、十七等團，據守集寧，獨二旅據守卓資山，騎一團、步七團偏清支隊及第五軍分區、第十一軍分區、各遊雜部隊在涼城和林間虛張聲勢，以為牽制，另由內蒙古自治軍鄔拉吉闊喜部及海福龍等部，配合綏東各縣遊雜部隊出擊，四子王旗佯為攻擊武川，威脅歸綏，此為會戰初起，共匪軍部屬（署）之大略情形。

（二）兵力：

會戰初期，共匪軍參加戰鬥之兵力僅為晉綏軍區之三五八旅、三五九旅、獨一、二、三旅及綏蒙軍區之騎一、二旅，與晉冀察軍區第一軍分區十四、十五、十六、十七等團，後戰鬥至激烈階段，共匪軍並以冀晉軍區蕭克部及冀中軍區楊成武部增援，其使用兵力之番號、裝備、人事與綏包戰略同，茲不贅述。

（三）戰鬥經過：

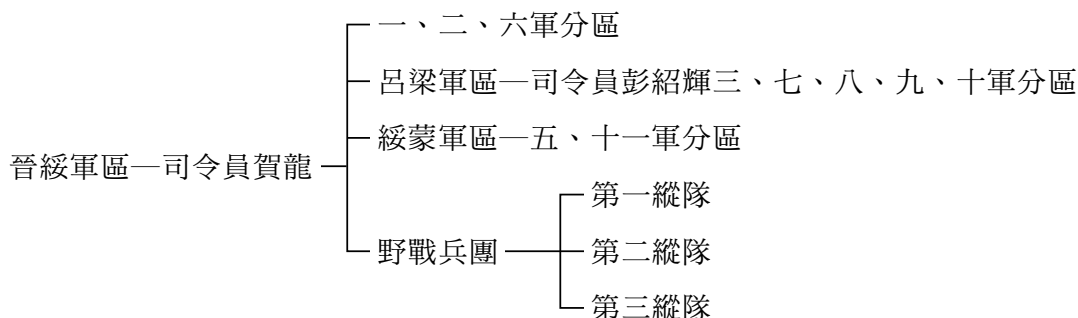
國軍於九月三日開始出擊，四日進抵卓資山，以雷霆之勢向卓資山共匪守軍猛撲，經一晝夜之激戰，卓資山完全光復矣。六日進集寧，八日始集寧之主力戰全部展開，國軍奮鬥至十三日，始收獲（復）集寧，而共匪軍在集寧周圍佈置之十一個野戰旅亦全部被國軍擊潰，十九日並收復豐鎮，使大同之圍告解，張家口旋即收復。

（乙）目前盤據情形：

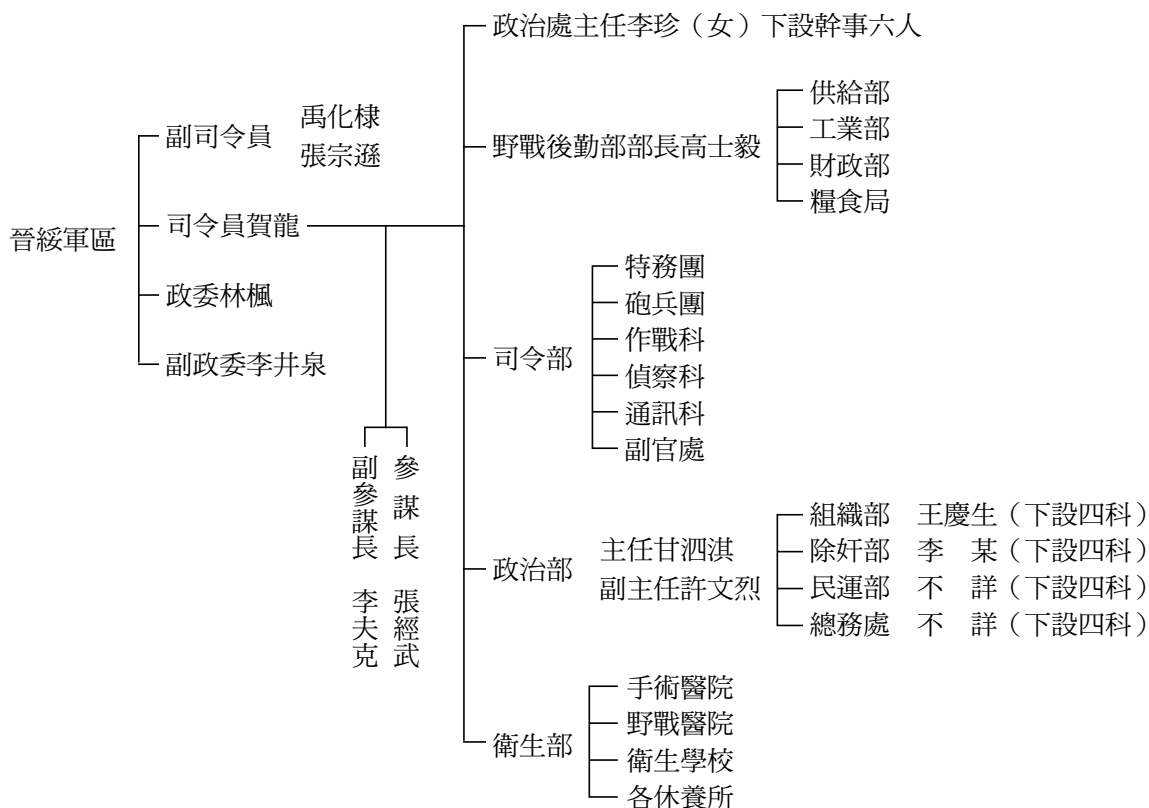
共匪軍在集寧會戰結束後，其在綏省所侵佔之各縣均經我傅部國軍次第收復，現邊緣區域雖不時有小股出沒，但均為零星散匪，其竄擾情形，無足輕重，其在鄰近綏省之共匪盤據地計有兩部，一為晉西北之綏蒙軍區，一為察北

之巴烏軍區。前者所屬共匪晉綏軍區，後者屬偽內蒙古自治政府，現將晉綏軍區、綏蒙軍區、巴烏軍區之組織情形及所屬各野戰軍，而不時在綏省邊境出沒者列表如后：

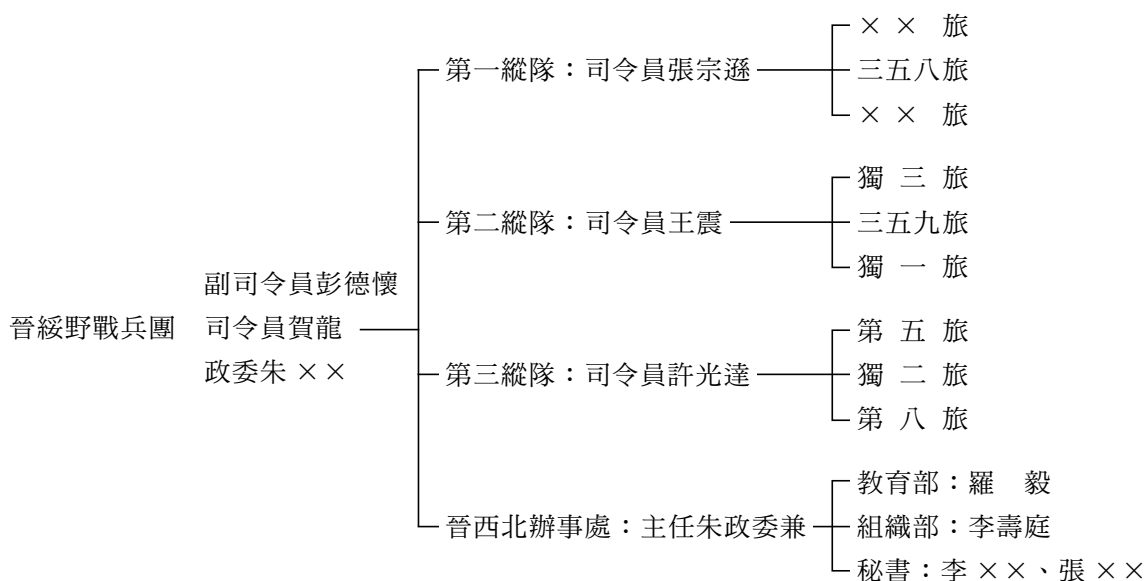
一、晉綏軍區指揮系統判斷表：



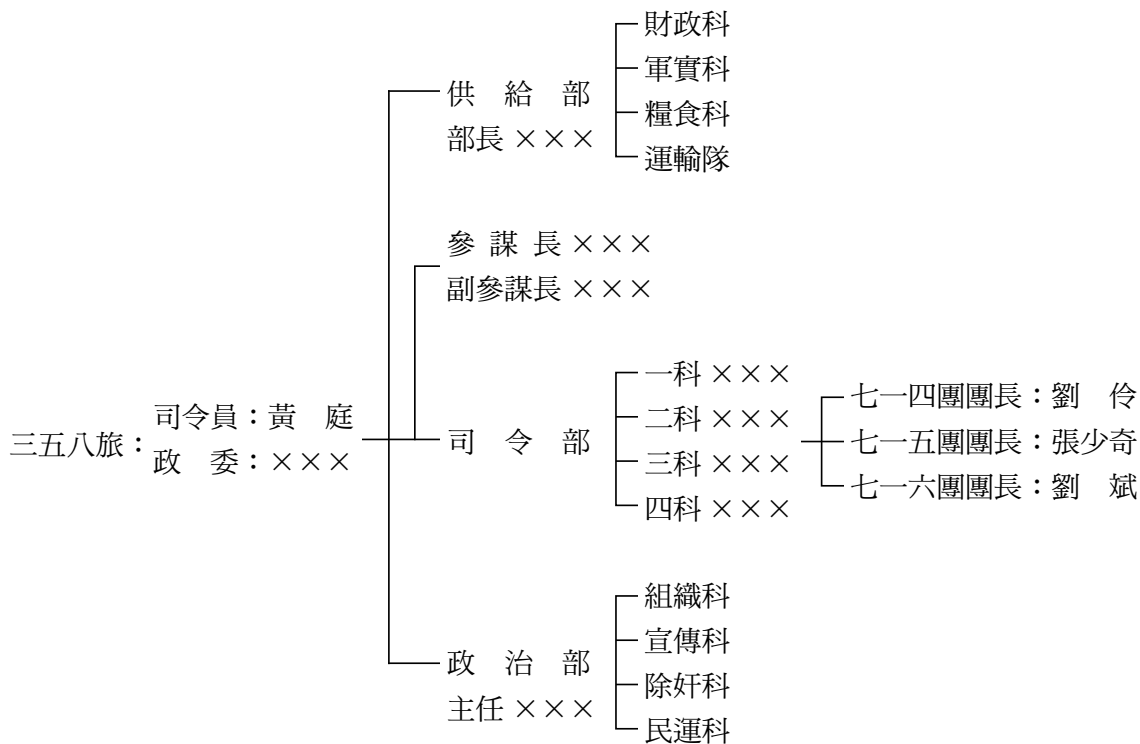
二、晉綏軍區組織人事調查表：

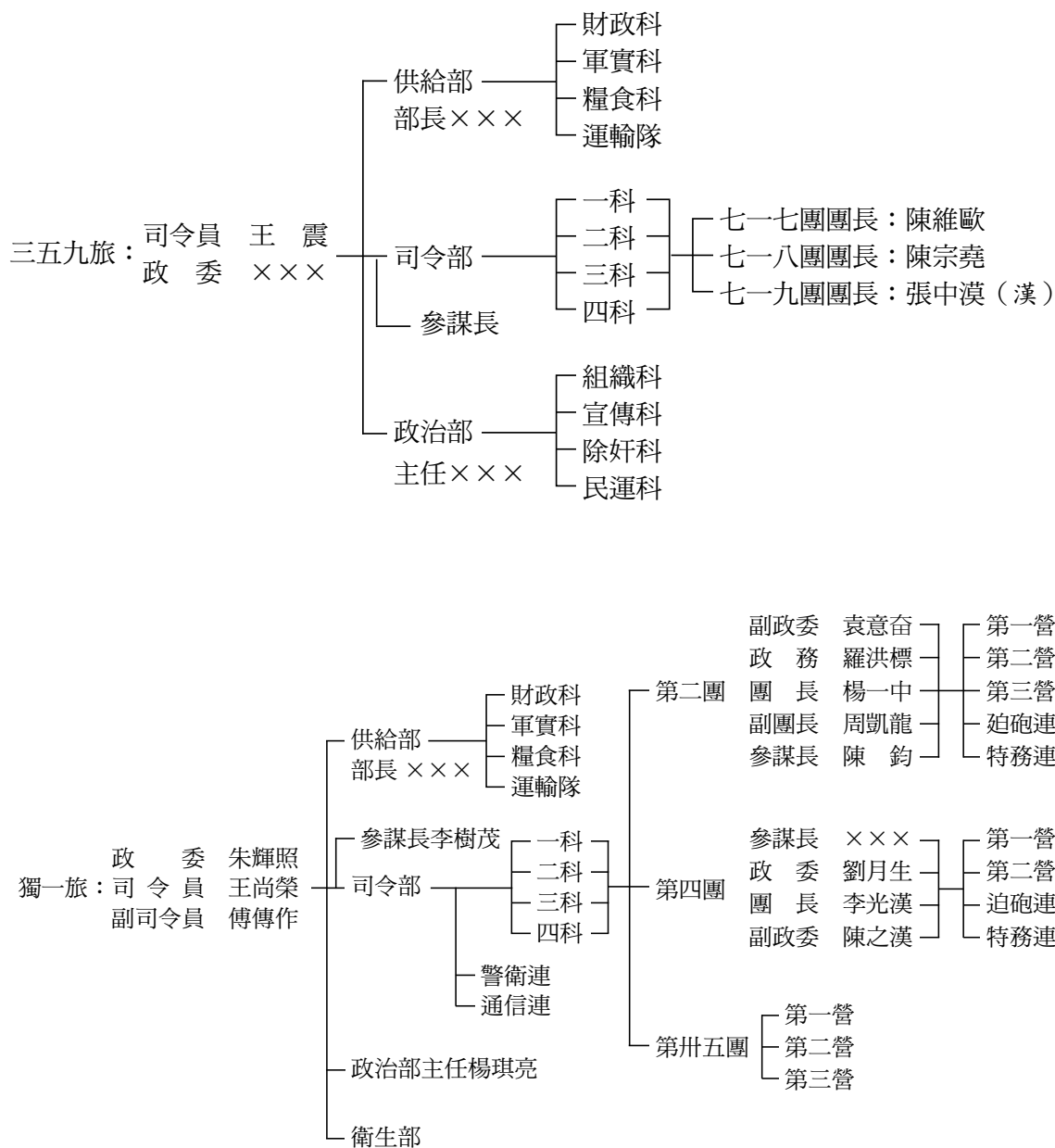


三、晉綏軍區野戰兵團組織情形調查表：

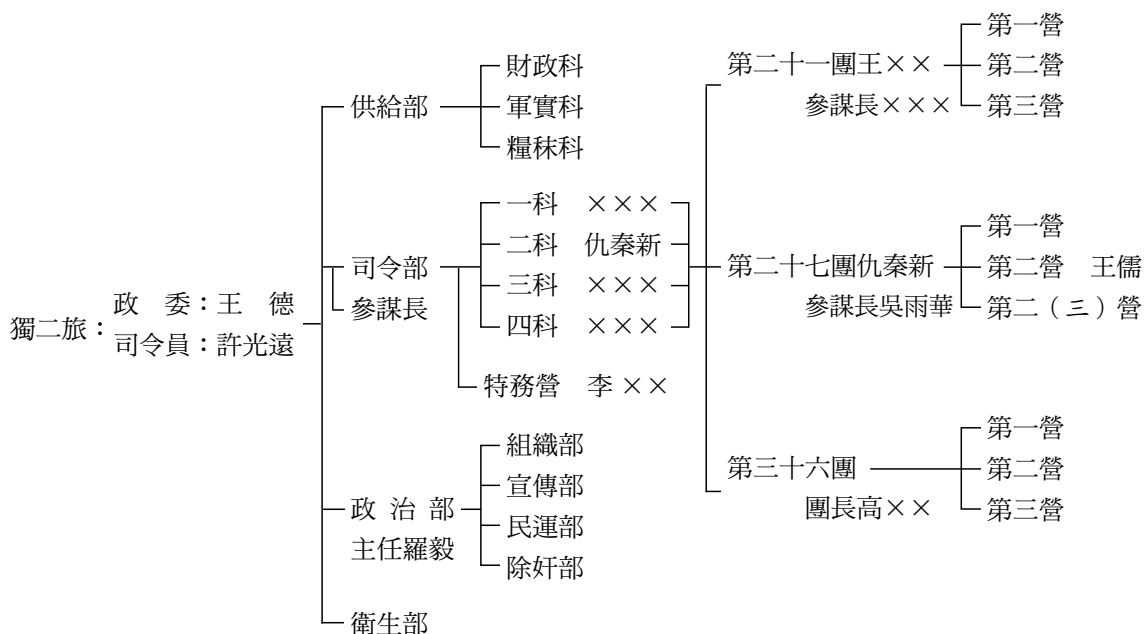


四、晉綏野戰兵團所屬各部隊組織人事調查表：

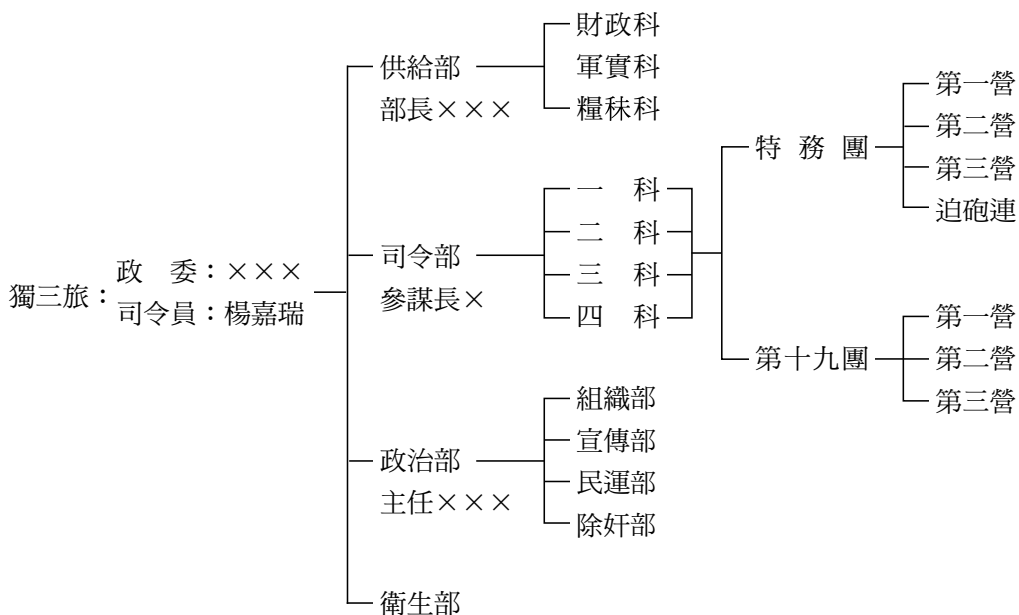




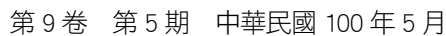
附記：該旅係冀中聯莊會組成轄一、二、三團，廿八年調冀晉察邊區，逃亡後大縮編為兩團，並將三五八旅七一五團歸該旅指揮，當時旅長為高士一，副旅長王尚榮，卅年調晉西北，卅二年將七一五團調陝北，另調七一四團歸該旅指揮，並經精簡，將二團縮為兩營，幾經戰鬥老兵傷亡殆盡，戰鬥力遠不如昔卅五團，係晉西北新兵團包頭戰役新調來。



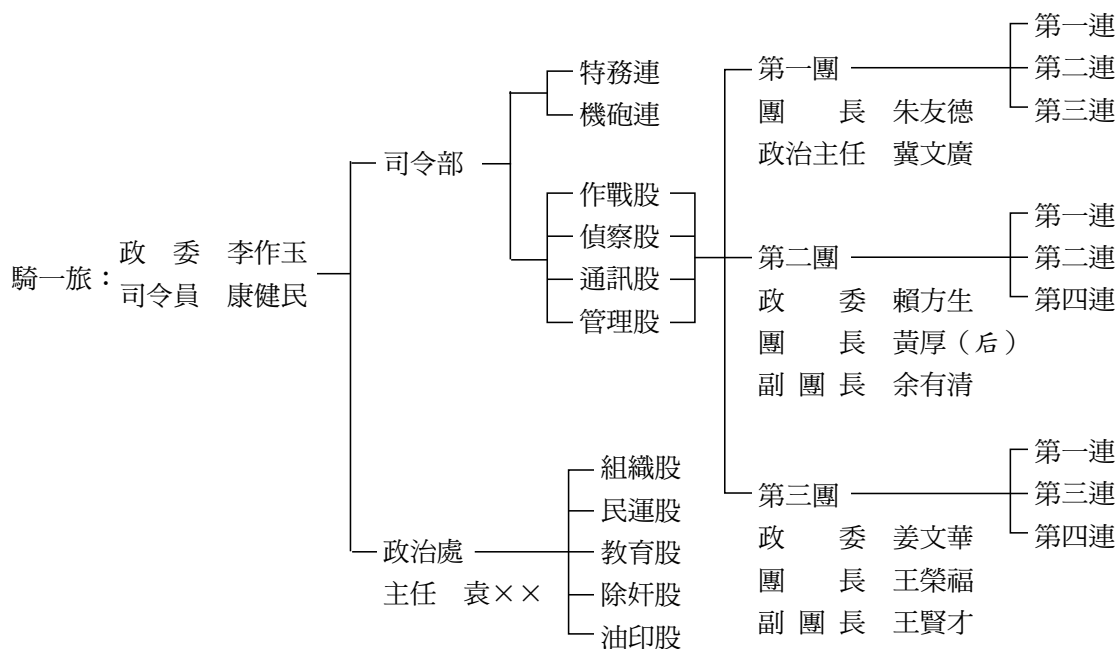
附註：該旅係彭德懷所屬獨二旅之前身，勝利後由該旅副司令員許光達升為司令員，所轄三個團係四、五、九團改組後組成。



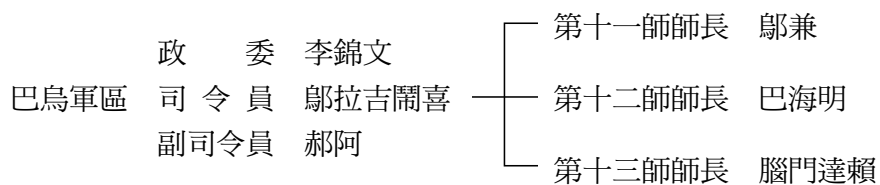
綏蒙軍區



六、綏蒙軍區野戰部隊組織人事調查表：



七、巴烏軍區組織人事調查表：



綏蒙政府令 財字第十一號
民國三十五年四月十五日
茲製定綏蒙政府契稅暫行章程公佈之
此令

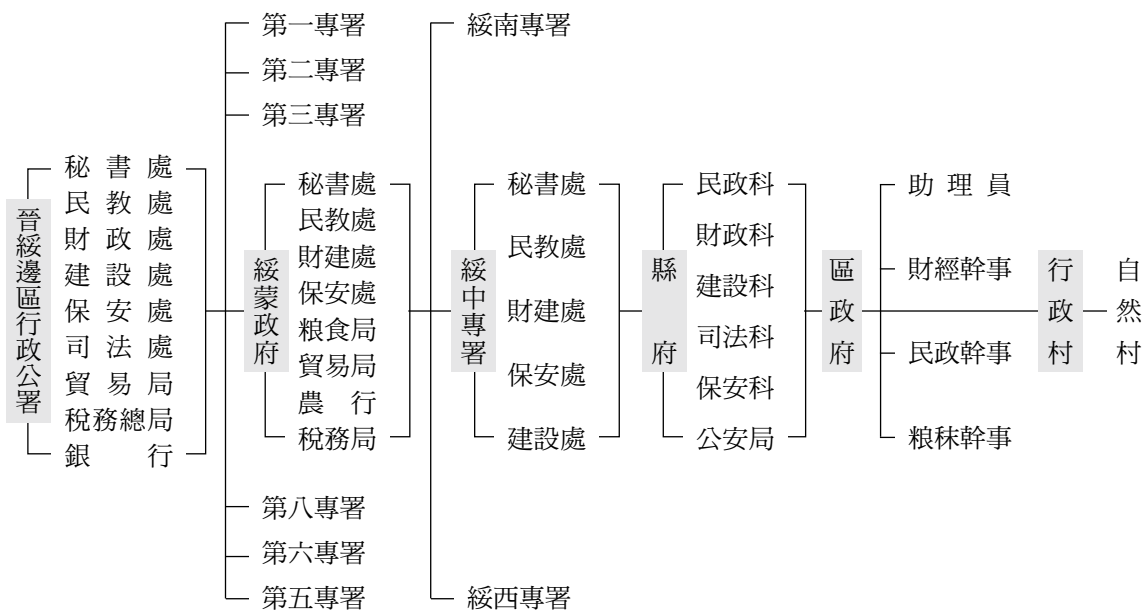
主 席 雲 澤
副 主 席 楊 植 霖
財建處長 黎 化 南
副 處 長 靳 崇 智
稅務局長 吳 廣 榮

共匪軍之野戰部隊，除康健民之騎兵旅常出沒綏省邊境外，其餘部隊均不常見至，各軍區之盤據地點計：晉綏軍區司令部常駐興縣，綏蒙軍區司令部常駐平魯，其所屬之第五軍分區司令部常在左雲、右玉間遊動，第（？）軍分區司令部常在平魯、右玉間遊動，內蒙古自治政府所屬之巴烏軍區曾一度進入我陶林屬沙窩子，現已北竄退入東蘇尼及阿布噶旂一帶，第五、第十一軍分區所屬步二團、新四團、步四團，騎兵大隊騎一團（即老一團）經常出沒清水河、和林邊境地區，遊擊散匪，如托和、清縣游擊隊出沒，和林、清（水）河間集涼縣游擊隊出沒，涼城、右玉、左雲遊（游）擊隊出沒，左右鄉間零星散處，實力均不足道。

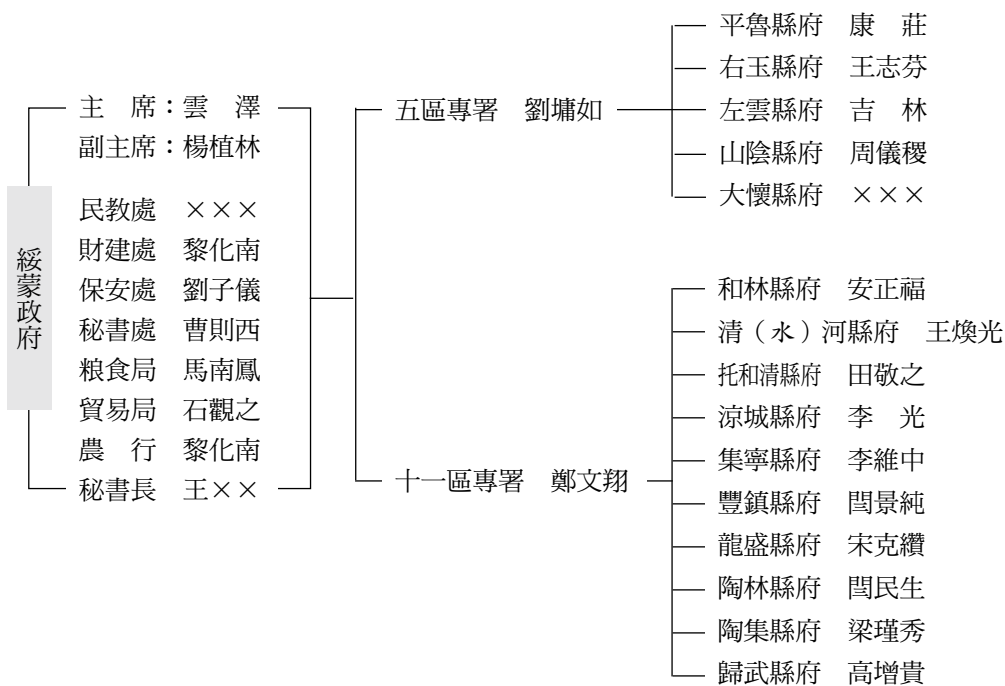
第二、兩年來共匪割據政權之演變及現狀

共匪軍在綏省之割據政權抗戰期間，名為塞北行署，當時其活動區域僅限於綏晉交界之鎗盤山（涼城屬）及托縣、和林轄境內山地。勝利後，其為劫據綏省並謀鼓動內蒙各旂叛離中央起見，曾將內蒙各旂之青年招訓數十人，並將其內蒙陰謀份子雲澤，委為內蒙領導人，於卅四年八月中成立綏蒙政府（原塞北行署即併入該項組織內），其下設三個專員區，即綏南署、綏西專署、綏中專署，綏包解圍後，該偽政府即在集寧正式行使職權，其區域計有集寧、豐鎮、興和、陶林、涼城等五縣分別設置，集寧、豐鎮、陶林、龍盛（即龍盛庄）、陶集、歸武、清（水）河、和林、托和、清興和涼城等縣政府及集寧、豐鎮等市政府，茲將其當時組織情形列表如后：

茲後經集寧會戰，綏東各縣相繼收復，綏蒙政府除雲澤一部，蒙人與東蒙自治委員會合併，另成立內蒙古自治政府外，其原有機構遂即無形取消，所有原綏蒙政府人員一部，歸由綏蒙軍區司令部領導（即由綏蒙軍區司令部代行行政上之職權），一部另組綏蒙聯合辦事處，主任鄭廷藍名義上是領導綏東各縣之游擊部隊及偽縣政府，實際上卻是共匪在我綏省地方之最高黨務領導機關，至晉西北之左雲、右玉及西蘇特尼旂經我先後收復後，共匪在綏省之割據政權，至此以完全為我摧毀。其原歸綏蒙政府所轄之第十一、第五兩專署，名義上雖仍存在，實際上已與第十一、第五軍分區合併為一，並已完全變為流竄性之軍事行動。



附註：綏包解圍後，綏西、綏中兩專署併行撤銷，改第十一區專署轄綏東各縣，晉綏邊區之第五專署（原屬塞北行署）亦劃歸綏蒙政府轄。



(未完待續)