

臺資企業的兩岸悲情分析 ——由日月光併購案談起

時
評

Strategies to Refrain Restrictions on Investment in China:
Examples Starting from ASE Group

康榮寶 (Kang, Jung-Pao)

國立政治大學會計系副教授

壹、前言

最近臺灣的資本市場發生幾件個案，多數可能與法規中限制企業投資大陸有關。聯電／和艦案、聲寶轉投資企業瑞智案、廣達大陸轉投資事業晶門科技分拆在香港上市案、鴻海大陸轉投資事業富士康分拆風光在香港上市案、凌陽科技的減資與分拆案、凱雷集團併購日月光案、捷普併購綠點、渣打銀行併購新竹商銀、成霖轉投資事業成霖潔具在深圳中小企業板上市…這些案例看似具有不同的特性，但是目標卻多少一致，多少都可規避企業投資大陸的限制。所以，只要企業心存不軌，均可透過特定方式規避企業投資大陸限制的相關法規，且不受任何處罰。從這角度來看，這些案例所隱涵的法規規避效果對臺灣算是一個警訊，臺灣政府應當重視這個議題，仔細思考一些可能解決的方案與辦法。

臺灣與中國大陸的經貿關係密切，是不爭的事實。如何在不違背臺灣利益下，爭取兩岸經貿最大利益也是臺灣應追求的目標。在上述這些案例外，臺灣本來就存在許多未經經濟部投審會正式報備赴大陸投資者，這些臺商平日與臺灣經濟之間的關係本來就不夠密切，企業在長大成熟後，也多數赴香港或新加坡上市。例如，近日中國大陸的知名食品業臺商徐福記步旺旺的後塵赴新加坡上市；全球知名大陸傢俱廠順誠控股在香港上市；海螺水泥最近獲准在深圳中小企業板上市掛牌……這些企業將與臺灣的經濟漸行漸遠，臺灣經濟在國際化腳步下，難道不需要與這些大陸臺商存在較佳的聯結關係？

即便臺灣存在一些企業投資大陸的限制，可是企業為了生存或獲取更大利潤，會採用一些方法規避這些相關限制，例如，聲寶轉投資之瑞智公司，透過無特定投資標的特性之共同基金投資，規避投審會的審查機制。鴻海的富士康、廣達的晶門

科技、成霖的成霖潔具無非透過香港、中國大陸上市的方式，突破臺灣對企業投資大陸的限制，取得當地資金，俾發展當地市場。無論是企業減資方式或國際併購，形式上是財務策略，實質上可能與企業投資大陸的策略有關。

臺灣政府曾經考慮推動臺商回臺上市、國際板，未能如願，寧願放棄固有龐大資源的臺商，多少與意識形態有關。臺灣與中國大陸當局之間，無論是否採用民間機構對民間機構方式，或公部門對公部門間，均無法簽署與證券、銀行有關的兩岸合作監管諒解備忘錄，導致臺灣的證券業、銀行業無法順遂地赴對岸發展，其中部分原因也與意識形態有關。所以，當兩岸經貿關係與政治結合時，就會產生複雜的併發症，也就會產生渣打銀行併購新竹國際商銀案例。

本文以日月光的併購案為例，說明臺灣企業針對企業投資大陸限制所產生的規避行為，並且進一步探討這些規避行為對臺灣資本市場的政策意涵。

貳、日月光國際併購案

日月光財務部副總劉詩亮在今年11月24日於證交所進行重大訊息說明時指出，國際私募基金凱雷集團（Carlyle Group）已經向日月光公司提出，準備以一股39元的現金價格收購日月光的全部股權，若包括日月光所發行的可轉換公司債及員工的認股權證，此一收購案的價值將達新臺幣1,791億元左右，創下臺灣歷年最高的收購案金額。

由於日月光董事長已經同意凱雷投資提出的收購價格，亦將在「一定條件」之下加入凱雷的投資團隊，並擬將本身及家族所持有18.4%的日月光股權轉換為凱雷投資之股權，換言之，張家仍然間接擁有日月光的股權。一旦凱雷收購計畫獲得投審會通過，並向金管會申請公開收購後，凱雷即可自交易市場中開始收購其餘之股份，當收購股數超過50%，可召開股東會表決公司下市案，或是一旦收購股數超過75%，全球最大的封測集團將由臺灣的公開發行市場中消失。

日月光是全球第一大封測集團，2005年全球集團營收約861億元，全球市占率17%，2006年預估集團營收將超過千億元，其中來自臺灣廠區的產值約占7成。因此，一旦凱雷成功收購日月光，勢必對臺灣甚至全球封測產業產生極大衝擊。在全球各國專業封測代工產值之市占率中，臺灣以66億4,100萬美元規模，占全球封測代工總產值之43.7%，與排名第2的美國有將近30%的領先差距，可見臺灣在全球封測產業的龍頭地位。其中，又以日月光及矽品合計占臺灣產值近4成貢獻最大，若日月光自臺灣下市，並在海外成為外國上市公司，在公司國別概念基礎下計算之全球封測市占率，臺灣將足足少掉17%，全球封測產業龍頭的地位恐將不保。

從日月光這個併購案觀之，凱雷基金扮演資金提供者以及重新包裝的專業投資者角色。如果凱雷成功收購日月光，據媒體報導，由於凱雷本身亦擁有全球第二大封測廠Amkor的股權，致凱雷可能將日月光、Amkor以及今年9月份甫收購的Freescall旗下封測部門等合併，成為全球第一大的封測集團，且此集團所擁有的產能將超過全球40%以上的超大型封測集團。至於凱雷基金會將這個全球最大的封測集團規劃在那個證券市場上市，將都與臺灣證券市場無關。

未來在凱雷成功收購日月光之後，不但臺灣的半導體產業將失去近千億產值的控制力，雖然近期內日月光仍會以臺灣為主要基金，但是這些產值未來會如何在全球間移動，臺灣並無置喙的餘地。此外，包括日月光在內的全球最大封測集團將可肆無忌憚地投資中國大陸。所以，相對而言，可能目前日月光的投資者可以得到更大的利益、日月光企業本身可以得到進一步的發展機會，但是臺灣經濟本身多少會受到影響，甚至政府會減少相關的稅收。

參、企業投資大陸限制法規之評議

我國對於企業投資中國大陸存在許多限制，其中最被詬病者為投資大陸必須受企業淨值40%、30%、20%的限制。其次，若該企業屬上市／櫃公司，則其在臺灣境內募集的資金亦不得投資中國大陸。第三，臺灣企業所得稅採屬人兼屬地主義，且臺灣多未與貿易對手國簽訂租稅協定，致臺灣企業的國際布局往往會產生重複課稅的問題。

企業為了投資中國大陸，用盡各種方法規避這些限制。茲舉例說明如下：

◆企業為了完全規避臺灣投資大陸的相關限制，一不作二不休，以個人名義利用中央銀行的匯款額，將資金匯至海外並予投資中國大陸。

◆企業為了降低企業國際布局所產生的重複課稅問題，往往利用類似英屬維京群島等免稅天堂作為營運總部，再行投資中國大陸。

◆企業為了提高實質投資大陸上限，可能會採用作帳方式形式降低投資中國大陸數額，例如，會利用共同基金無特定投資對象方式、將中國大陸轉投資事業之動產掛在境外、或利用租賃方式減少帳面投資額、或在境外透過借貸將資金移轉大股東或其他事業再予投資中國大陸……這些方式無非在利用一些會計處理的特質，在帳面上降低投資中國大陸的數額，實質上以達到規避投資限制的法規規定。

◆企業將大陸轉投資事業分拆，獨立在第三地證券市場上市，目前最多的案例發生在香港。在這種方式下，大陸轉投資事業可以獨立在第二證券市場籌資，並且利用所籌集資金投資中國大陸，如此可完全不受臺灣相關法規的限制。

◆企業透過「減資」方式，大股東本身或透過股東間私下協議，將減資資金相對應投資中國大陸，因此這些協議投資可以不受臺灣相關法規的限制。

◆企業透過「國際併購」方式，以外資作為白手套，類似日月光案例，日月光可能在臺灣下市，再重新將日月光安排在其他證券市場上市，或透過外資併購方式將原來限制類投資產業改變成為可自由投資大陸的產業。

◆類似渣打銀行併購新竹商銀案例，由於臺灣的銀行業在無兩岸合作監管諒解備忘錄下無法投資中國大陸並且在中國大陸營運，且渣打銀行存在中國大陸營運平臺，因此，新竹商銀就可以利用外資銀行的身分在中國大陸投資並且營運。

從上述舉例說明有關臺灣企業規避投資限制的相關法規的方法中可知，臺灣企業為了規避這些法規的限制，利用各種方式進行規避。未來無論是採用「會計選擇」的彈性規避帳面淨值上限，或採用「財務策略」進行規避行為，未來將會層出不窮，且在獲利與企業發展的誘因下，將會產生持續性的創新行為。臺灣政府應當重新思考兩岸經貿開放的議題，才能真正扼止這些持續性創新，規避法規的限制。否則這些會計或財務創新，將使政府防不勝防，也因此會損傷投資者與銀行等債權人的權益。

對於臺灣的傷害，可能會產生下列說明的債留臺灣潮。例如，由於企業在兩岸間布局，無論是自有資金或是負債資金多數來自臺灣，無論在中國大陸的轉投資事業經營成功或失敗，都會損害投資者、債權人的權益。大陸轉投資事業的成功，企業為了自由化臺灣對投資大陸的限制可能獨立分拆在香港或中國大陸證券市場上市，如此可能會產生債留臺灣，甚至將臺灣營運、獲利縮小的現象，導致直接損害臺灣投資者與債權人。

在兩岸經貿關係鬆綁前，臺灣也應當儘快修改法規，適應臺灣企業全球布局的需求，例如，盡快與主要貿易對手國簽訂租稅協定，實施連結稅制。臺灣也應該善用全球其他地區的資源，例如，將臺灣上市／櫃公司的股票，透過臺灣優勢題材重新包裝在歐洲或美國重新上市掛牌籌資，將臺灣的經濟活動與國際資金、投資者間作最直接的連結，無論對臺灣的經濟安全、經濟繁榮、分散大陸投資注意力、直接與歐美品牌商間的互動均會產生直接的正面效應。

對於企業投資大陸的上限問題，政府不妨思考採用「榮譽式自我管理方式」，由於企業自行提議投資大陸的需求，透過上市／櫃公司資訊透明化的管道由投資者直接監管，若企業的提議投資大陸與事實不符，任何投資者均可透過團體訴訟機制要求民事賠償，逼迫企業守法守承諾。這種市場機制可能才能夠真正誘導企業投資大陸的正面動機。

越反越腐，腐而不「敗」

時
評

The More Anti-Corruption Measures the More Corruption Cases.
Corruption will not Stop in Mainland China

施哲雄 (Shih, Tse-Hsiung)

致理技術學院兩岸經貿研究中心主任

2006年9月25日上午9時，中共上海市委在上海展覽館舉行會議，中共中央組織部長賀國強在會上宣布中共中央的決定，認為根據中紀委的調查，陳良宇涉及上海市勞動和社會保障局違規使用社保基金、為一些不法企業牟取利益、袒護有嚴重違紀違法問題的身邊工作人員、利用職務上的便利為親屬謀取不正當利益等嚴重違紀問題，而免去陳良宇上海市委書記、常委、委員職務，停止其擔任的中央政治局委員、中央委員職務。陳良宇的被罷黜，開啟了胡錦濤時期另一場反腐敗鬥爭的序幕。

中共黨員幹部的貪污腐敗，並非始於今日，而是從政權成立之日起即已存在，其間只有程度的輕重之別而已。因陳良宇的層級較高，所以此案備受矚目，事實上目前中共黨員幹部大小貪污腐敗的現象極為普遍，大陸民間流傳著以下的說詞：「將中共處級以上的幹部排成一行，個個槍斃，可能會有冤枉的，但隔一個槍斃一個，肯定會有漏網的」，即極為貼切地反應這種現象。

比較大陸改革開放之前和之後的貪污腐敗現象，就可發現改革開放前因大陸經濟的發展長期陷於停滯狀態，整個社會處於貧困落後，物質極為缺乏的窘境，中共黨員幹部即使有心想貪，大多只是多吃多占，貪污的金額也十分有限。但改革開放後，隨著大陸經濟體制從計畫經濟轉變到市場經濟，國有企業的改革，都市化速度的加快，各項工程的興建，金融與價格的改革，以及對外的開放，與各國交往日益頻繁等改革政策，提供了貪瀆掠取的可乘之機，同時隨著經濟的快速發展，可作為貪污標的物也大為增長，在改革開放後，大陸社會瀰漫著「一切向錢看」、「笑貧不笑娼」的奢靡風氣，更助長了中共黨員幹部的貪念，其貪污的金額，動輒以百萬、千萬計，如果是大案，則更高達百億、千億之譜。

目前大陸腐敗現象已發展到相當嚴重的程度，存在著以下幾種特徵：

首先是公款吃喝，超級享受。中共黨員幹部不少抱持著「不貪污、不受賄，吃吃喝喝有何罪」、「不能成為萬元戶，也要吃出個萬元肚」的心態，大肆搞吃喝，吃的講求「滑頭滑腦、縮頭縮腦、沒頭沒腦」的「三頭三腦」（即指鰻魚、甲魚、螃蟹），飯桌上端出來的是「雞鴨魚鵝趕下臺，王八烏龜爬上來」的局面，喝的是名酒、洋酒，坐車講究外國進口車，形成「不管什麼級，都要坐奧迪，不管有沒錢，定要買豐田」的攀比風氣，住房要進五星級賓館。這些歪風助長了大陸官場的揮霍逐年上升，想煞也煞不住，據香港《爭鳴》雜誌的報導，在2006年「兩會」召開的前夕，中共國務院總理溫家寶曾在一次中央高層會議上，披露了一份關於黨政、國家機關幹部職務消費情況的調查報告：

2005年公款招待費：3千餘億元；使用、購買公車開支：3千3百餘億元；出國考察、休假開支：2千5百多億元。

溫指出：用公款在四、五星級賓館消費，占了五成，境外人士占四成三。每年更換公車達50多萬輛，進口轎車有五成由政府、國家事業機構購買。

另據中共國務院研究室的一份內部報告透露：2001年以來，黨政部門、國家事業機關的職務消費，年達7,000多億元，每年以12~15%的成長率增加；2004年、2005年，已達到9,000多億元至10,000億元。全大陸主要145個大中城市中，三星級以上的酒店、賓館（餐飲）、高級夜總會、桑拿浴室，年營業額約為7,000億至8,000億元，其中，公款消費占2,200億至2,500億元，私有企業機構支付招待黨政、公安、國家事業機關官員的費用為2,500億至3,000億元。

官員乘用的公車約370萬輛，車輛超標、違規使用（按行政級別）達317萬輛。每年有530萬人次至570萬人次的官員出境、出國公幹，年花費400億至420億美元。

其次是涉案人員眾多，案情錯綜複雜。每一個腐敗案件一暴露，經挖根掘蔓的調查，都會發現涉案人員一大串，案情曲折，一條線索往往又牽出一連串案件，呈現有組織的作案現象。大陸《瞭望》週刊曾報導，近年來，法人作案、集體違法違紀案件上升，窩案、串案增多，有些案件往往是幾人、幾十人甚至上百人共同作案。比如：一、有組織騙稅。有關機關開出假納稅證明、假銷售發票，騙走國家稅收。二、有組織走私。大陸各地都出現有公權力機關參與或暗中協助、保護有組織的走私案件，湛江、北海的海關關長都曾涉案，廈門的遠華案等都是有組織走私的典型案列。三、有組織造假。大陸社會曾以「除了騙子是真的，其餘都是假的」的說詞，來描述偽、劣、假、冒商品猖獗的現象，在取締偽劣假冒商品時，常因有中

共公權力機構的暗中支持而難於進行。四、有組織索取。以單位的名義來弄權勒索或者索取賄賂。五、有組織的侵占。這主要表現為對國有資產的侵占，先把國有資產變成團體資產，再把團體占有的資產收入變成個人的收入，也就是先「化大公為小公」，然後再「化公為私」。

第三是腐敗主體的多樣化。以前搞腐敗的大多是經濟部門和黨政權力部門的人，而目前幾乎擴大到中共所有的部門都有腐敗的現象。文教、軍事、執法等部門，一向被視為是「清水衙門」，本是代表社會的價值、公平、正義和秩序，如今亦一一淪陷了，可以說是「貪污腐敗成系統」（前北京市市委書記陳希同的諧音，他因貪污被判刑入獄）。一、文教部門的腐敗。有些學校為了創收，把學生當作「搖錢樹」，向他們亂收費或高收費，有些甚至變相出售文憑；個別專家在擔任評審時，接受宴請、禮物乃至賄賂；有些碩、博士生導師在招生時，有意洩漏考題，或在閱卷時做手腳，以招收親友、上司的子弟，或者招收能為自己帶來利益的人；一些刊物的掌管者，不是以文取質，而是側重發表關係戶的文章，發表黨政官員的文章，發表給自己送禮行賄及對自己有用的人的文章。二、軍事部門的腐敗。中共是靠槍桿子而建立政權的，所以政權成立後，軍人除享有較高的社會地位外，在物質方面中共也給以許多特別的照顧，所以大陸人民，特別是貧困地區的農村青年，都希望能夠參軍。但現在大陸有些部隊在招兵時出現以權謀私的腐敗現象，想要入伍當兵，必須先請客送禮，找老鄉、找熟人，做好關係，找到後門，才能如願以償。至於高級將領的貪污腐敗程度，亦不下於一般黨政的高級官員，中共海軍副司令王守業，因貪污1億6,000萬元，包養5名情婦，被中央軍事法庭一審判處死緩，就是一個典型事例，此案還涉及少將4名、大校7名，其中5名已被責令退伍，6名被降級處分。三、執法部門的腐敗。「衙門八字開，沒錢無勢莫進來」，這是中國自古以來對執法部門腐敗現象最傳神的形容。改革開放後，大陸公安、法院、檢察這三大執法部門的貪腐現象，隨著經濟的發展而日趨嚴重，這不僅表現為不少執法人員徇私枉法，拿法律作交易，不能公平執法，而且表現為個別執法人員與犯罪分子沆瀣一氣狼狽為奸，成為他們的「保護傘」。大陸《瞭望》週刊曾發表一篇文章敘述，「近年來，老百姓對社會治安狀況惡化極為不滿，以致用『警匪勾結』這樣的偏頗尖銳之詞來發洩不滿」。1996年7月3日，當時擔任中央政法委員會副書記羅幹，在會議上也直言不諱地說：「現在有些地方治安問題嚴重，犯罪團伙橫行而又長期得不到解決，或多或少都與當地執法部門中的有些人有牽連」。前中共總書記江澤民也指出：「司法腐敗是最大的腐敗」，「是滋生和助長其他腐敗的重要原因」。

中共領導人對貪污腐敗所導致的最終後果是相當清楚，毛澤東在中共中央遷到河北省平山縣西柏坡時，曾問當地農民，為什麼李自成進入北京後不到一個月的時間又必須離開北京？農民回答說是因為吳三桂引清兵入關，毛澤東說，這不是主要原因，主要原因是李自成的農村兵進入城市後就腐敗。有鑑於此一歷史經驗，當中共中央在1949年3月底要前進到北京時，毛澤東提出絕不要做第二個李自成的口號，告誡黨員幹部必須嚴守紀律不能腐化，然而中共黨員未能緊記前車之鑑，一進城就腐化，迫使中共在1952年進行一場反貪污、反浪費、反官僚主義的「三反運動」。鄧小平也曾告誡中共全黨：「不懲治腐敗，特別是黨內的高層的腐敗現象，有失敗的危險。」江澤民更以「三個葬送」概括腐敗所造成的危害，他說：「腐敗現象是侵入黨和國家機關健康肌體的病毒，如果我們掉以輕心，任其氾濫，就會葬送我們的黨，葬送我們的人民政權，葬送我們的社會主義現代化大業」。

從中共三位領導人的言論，不難看出中共領導人對貪污腐敗的危害有高度的認知，因此想方設法要防止貪污腐敗，透過整黨整風「四清運動」、「三個代表」、「三講」等政治思想，在黨內從中央到基層都設立「紀律檢查委員會」，同時中共的高層領導人也一再強調他們反腐的決心，前中共國務院總理朱鎔基就發出反腐的豪言壯語，他準備100口棺材，1口準備留給自己萬一因反腐遭遇不測時使用，其餘99口準備留給貪官污吏使用，現任的中共國務院總理溫家寶也強烈的宣示，如果不能剷除貪污腐敗，他就下臺。

50餘年來中共雖一再地從事反腐鬥爭的運動，也槍斃多位高層的貪官污吏，企圖以這種殺雞儆猴的嚴厲手段以遏制貪污腐敗的氾濫，但成效極為有限，實際所呈現的是「屢禁屢犯，屢屢禁屢屢犯」的現象，而且有越演越烈的趨勢，腐敗者仍大有人在，腐敗者仍在腐敗，在不少單位和部門，廉潔政治還只是人們的沉重期盼和美好的願望。《中國青年》有一篇文章說，「腐敗在不斷的反對中不斷蔓延，這已經是個不爭的事實。」1997年第5期《新華文摘》轉載一篇魏明倫的文章，寫道「反腐敗號令久矣，為何老是雷聲大，雨點小？反來反去，腐敗現象反而每況愈『上』！真奇怪，為什麼腐而不『敗』呢？」

古今中外不管是那一個國家，無論實行那一種體制，都存在著貪污腐敗的問題，腐敗的形成雖有不同，但卻具有一個共同的根源，即對權力的濫用。但是，在不同國家或同一個國家不同體制條件下或體制轉軌的不同階段上，腐敗作為公共權力濫用的具體表現方式又具有不同的特點，大陸學者胡鞍鋼教授對於大陸改革開放後貪污腐敗日益猖獗的原因，歸納為以下四點：一、共產黨在長期執政過程中缺乏有效的權力制約；二、在經濟轉型過程中，各類腐敗活動異常活躍；三、改革以

來，大陸政治生活發生的另一重大變化，就是黨或政府內部利益化或利益分化；四、改革以來中國政治機器運作的收入相當部分來自預算外和制度外收入，使政府和公共機構腐敗具有制度化的特點。

胡鞍鋼教授所列舉的這四大原因，確實是大陸貪污腐敗變成一個久治不癒的頑症，特別是第一點，更是道出腐敗產生的最根本原因所在。英國19世紀著名歷史學家阿克頓勳爵早已指出：「權力趨於腐敗，絕對的權力趨於絕對的腐敗」，世界各國共產黨一旦掌握政權，毫無例外都實行一黨專政，全部權力完全掌握在共產黨手中。托洛斯基早在1936年所著《被背叛的革命》一書中指出，前蘇聯共產黨在奪取政權後即形成一個墮落的腐敗特權集團；前南斯拉夫副總統吉拉斯也在所著《新階級》一書中描繪南斯拉夫共產黨的腐敗情形。這兩個國家最終都走上覆亡的命運，其原因雖多，但根源還在於貪污腐敗。

1945年8月，毛澤東在延安回答民主人士黃炎培提出的共產黨人跳出中國歷史上治亂興衰的「周期率」這一問題時，雖提出要依靠民主來防止政權的腐敗，但政權成立後大陸在中共一黨專政下，豈有真正的民主，在權力缺乏監督又過於集中的情況下，大陸貪污腐敗日益嚴重，成為難於治癒的頑症也就不足為奇了。

為了遏止貪污腐化的盛行，中共當局想盡各種辦法反腐，最近大陸社會出現一首「反腐敗『四不』」的順口溜，從其內容反映了中共當局提出的各種防腐措施：

有嚴密可行的制度，使人不能貪；

有冷酷無情的懲罰，使人不敢貪；

有相對豐厚的薪酬，使人不必貪；

有及時嚴格的教育，使人不願貪。

這一反腐的「四不」措施如能真正落實，對貪污腐敗的蔓延多少能發揮遏止的作用，但最多只能治標而無法治本，只要中共不放棄權力獨享的一黨專政，讓大陸社會能有真正的民主，發揮監督的功能，大陸貪腐將會永遠存在，而且會愈演愈烈，最終走上敗亡之途，仍然無法跳脫中國歷代治亂興衰的「周期率」。

2006年APEC河內會議評析

時
評

The 2006 APEC in Hanoi

江啟臣 (Chiang, Chi-Chen)

東吳大學政治系助理教授、臺灣經濟研究院國際處代處長

自1989年成立，亞太經濟合作（APEC）會議今年已堂堂邁入第十八屆，而第十四次的APEC非正式經濟領袖高峰會亦於2006年11月19日在越南河內閉幕，21個經濟體的領袖並共同發表「河內宣言」。今年APEC河內會議內容廣泛，涵蓋WTO杜哈回合談判、河內行動計畫、人類安全相關議題、經濟與技術合作、APEC改革，以及亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific）的倡議等，可說對APEC日後的發展有關鍵性的影響。

壹、河內會議重要成果

一、貿易與投資之自由化

首先，在WTO杜哈回合談判停滯下，促使WTO復談被視為是當前APEC在經貿上最迫切、優先的任務。並由領袖發表個別宣言（stand-alone declaration），呼籲儘快突破現在的僵局，完成談判。雖措辭堅定強烈，但乏實質內容，也未宣示相關集體行動。

其次，在區域貿易安排與自由貿易協定（RTAs/FTAs）上，高品質、一致性、透明化與全面性的RTAs/FTAs仍是APEC努力的方向，而且在範例措施（model measures）的擬定上已有進展，目前已完成6章（市場進入、技術貿易障礙、透明、反傾銷、爭端解決、政府採購與合作）的範例措施訂定，並期望在2008年前能完成所有章節，同時被普遍接受。

同時，在歷經兩年的討論後，APEC部長與領袖在今年正式將APEC企業諮詢委員會（ABAC）所提之「亞太自由貿易區」倡議列為APEC的長期目標。APEC領袖

亦指示其官員必須針對區域進一步經濟整合與將FTAAP列為長期目標一事做進一步的研究，並於2007年提交領袖會議。可以預見，FTAAP將是APEC議程上的重要議題。

此外，茂物目標（即實現區域內貿易和投資自由化）仍是APEC的核心要務，尤其是隨著2010年的到臨，為確保2010年茂物目標的達成，今年APEC在去年釜山路徑圖（Busan Roadmap）的基礎上通過「河內行動計畫」（Hanoi Action Plan），具體提出落實釜山路徑圖之方法措施、時間表與相關能力建構計畫。在金融合作層面，除歡迎國際貨幣基金（IMF）近來的改革作法外，亦強調金融穩定對區域持續經濟成長與發展的重要性。而隨著知識經濟在APEC區域的深化與廣化，智慧財產權的相關議題與倡議亦在會議上受到注意與討論。

二、人類安全（human security）

APEC人類安全議題緣起於2001年的911恐怖攻擊，該年APEC領袖破例發表反恐宣言，自此安全議題開始在APEC議程中發展。2003年爆發的SARS傳染病進一步使APEC不敢輕忽安全對經濟的衝擊與影響。但為避免爭議與敏感，APEC 2003年開始以「人類安全」的名義協調各會員體在安全方面的合作。發展至今，APEC對於人類安全的處理，大致著重在反恐安全、貿易安全、衛生安全、緊急應變，以及能源安全五大面向。

今年河內會議不脫此五大面向，在反恐方面，強調消滅恐怖主義團體的決心、降低大規模毀滅性武器（WMD）所帶來的威脅，以及防止合法金融與商業體系遭恐怖分子濫用。在貿易安全方面，宣布供應鍊安全（total supply chain security）為明年優先議題、強調改善飛行安全與食物安全的決心，以及鼓勵區域移動安全警示系統（Regional Movement Alert System）的擴大運用。在衛生安全方面，承諾加強在HIV/AIDS的各種合作，並期在2010年之前完成聯合國所宣示的標準。在緊急應變方面，強調執行禽流感預防與應變行動計畫的決心，亦希望與私部門合作共同確保商業、貿易與服務在遭遇緊急事故時的持續性。在能源安全方面，鼓勵對能源部門的投資與強化跨境的能源交易，並期望發展更乾淨能源與增加能源使用效率的政策。

三、社群建構（community building）

除持續強調經濟與技術合作對確保公平成長與共享繁榮的重要性外，APEC領袖今年亦再度指出教育及能力建構在APEC議程上的優先性。而為強化APEC在此方面的合作與成效，APEC於去年成立「支援基金」（support fund）。目前澳洲、韓國、美國、中國，及我國已先後對該基金提供捐款。

最後，為達成APEC的各項目標，領袖們皆強調APEC必須往更有效率與結果導向的方向改革，也將APEC改革列為明年的優先議題。另外，隨著APEC當年暫緩增加會員的禁令即將於明年屆滿，與APEC組織相關的會員擴大問題也在會議上有所著墨，目前已有不少國家（包括印度、巴基斯坦、斯里蘭卡、巴拿馬、哥斯大黎加等）表達有意申請成為APEC會員。不過，是否放寬會員數額仍必須等到明年的討論而定。

貳、河內會議之特色與意涵

一、確立短中長期的自由化目標

在WTO杜哈回談判無限期停滯與區域內RTAs/FTAs氾濫所產生的成本壓力下，美國等經濟體今年在河內會議上力挺企業界的提議，推動FTAAP的構想。雖部分會員體有不同意見，最後妥協先將FTAAP列為長期目標，而將WTO的復談視為短期目標，而茂物目標的完成則列為中期目標。換言之，未來關於FTAAP的討論，將成為APEC推動自由化的新戰場。將來關於FTAAP的相關工作可能包括：成立小組評估其可行性、確立成立FTAAP的核心準則、甚至FTAAP與既有茂物目標或東協自由貿易區的關係等。

二、區域金融議題的重要性提升

金融議題的重要性提升，顯現在兩方面：首先，由於反恐議題的需要，金融反恐的重要性在宣言中兩度被提及。其次，領袖們注意到在IMF進行討論，透過建立新的區域流動性機制，以防止金融危機再現。這本係越南在今年財長會議中的主報告內容之一，並未被納入財長會議聯合宣言。此議卻被領袖們提及，殊堪玩味。

三、APEC 改革日漸加溫

APEC自2003年展開改革之研議，今年美、澳為首所倡議的APEC改革方案可說獲致重大進展，決定強化國際秘書處，但在「設置任期制的執行長以強化秘書處角色」一事上，遭到某些會員體強烈異議，致整個改革方案的核心目標落空。不過，明年在澳洲主辦年會的情況下，該國可能更積極推動強化秘書處之建議。APEC是否得以維持較鬆散、由下而上的決策與運作模式，有待觀察。

四、美國對 APEC 的再度重視，與東亞主義分庭抗禮

鑑於東亞區域主義在貿易、金融等方面的發展，美國為避免遭東亞國家排擠，於亞太進一步整合、FTAAP、APEC商務旅行卡等議題上，以及多個不同層級的會

議，宣示APEC的重要性。美國國務卿萊斯甚至在對企業領袖的公開演講上以「美國對APEC的願景：由合作到共同體」為題，主張APEC應成為亞太經濟共同體而非只停留在經濟合作。姑且不論想法可行與否，此宣示頗有與東亞共同體分庭抗禮之意味。但美國的關注勢將為APEC的發展帶來新的活力，甚至是具體合作上的突破。

五、中國影響力有增無減

隨著中國經濟的發展，及其與東協國家經濟整合的進行，外交、安全方面的合作，加上此次越南對中國在APEC會議上的禮遇，及中國越南雙方關係的進展，不難看出中國在APEC影響力有增無減。中越雙方亦在此次會議期間簽署了「兩廊一圈」（two economic corridors, one belt）的合作備忘錄，並決定加強雙邊經貿關係，預計在2010年的提高雙邊貿易量至150億美金。同時中國也將支持越南爭取2008-09的聯合國安理會非常任理事國的席位。更重要的是，在中越發表的雙邊聲明內容中，越南除表支持一中政策外，更宣告支持中國統一與《反分裂法》，並反對任何形式臺灣獨立，越南同時同意不與臺灣發展官方關係。

參、APEC 未來的發展趨勢

APEC的未來發展一直都是會員體關注的焦點，近來APEC內外環境的變化，尤其是區域貿易協定與自由貿易協定的擴散、WTO杜哈回合談判的停滯與前景，以及區域內新的變數如東亞高峰會的舉行、東協（ASEAN）決定在2015年達成經濟共同體目標等，可說讓各經濟體開始擔心APEC未來的發展與角色。不過，儘管APEC面臨了許多的問題與外在的挑戰，但其作為亞太地區唯一正式的合作機制仍有其比較利益與優勢。首先，APEC具有得天獨厚的地理優勢，其地理區域橫跨太平洋兩岸，為目前連結太平洋兩岸的唯一官方合作組織。其次，APEC具有組織運作上的特性，比起許多單一目標的組織而言，APEC的彈性與務實其實使其更有能力處理許多區域的議題（諸如貿易便捷化、經濟暨技術合作、人類安全）。例如，APEC可以即時地處理高層級的政策對話與協調。此外，APEC仍然是惟一且積極與私部門整合的政府間合作。換言之，APEC實際上仍具有不可取代性。

整體而言，在可預見的未來，APEC其實仍不至於被其他區域架構所取代，不過在本次河內會議後，有下列幾項發展趨勢值得關注。

首先，如美國經濟學家柏格斯登所道：「自1998年起，APEC貿易自由化的倡議可說無一倖存」，反而有賴WTO多邊貿易自由化的發展。只是WTO新回合談判

至今充滿不確定性，加上雙邊FTA/RTA的快速擴散，APEC茂物目標與進程受到嚴重挑戰，加上2010的逼近，如何重拾貿易自由化與便捷化的舊擔，凸顯便捷化的優先性，將是APEC未來的核心要務。而FTAPP作為APEC經濟整合的長遠目標又該如何與既有的茂物目標內容結合，甚至調整APEC的調性（如開放性區域主義）恐怕是APEC即將面對的新課題。

第二，當自由化及便捷化涉及的不只是邊境事務，而是更為複雜的境內（behind the border）政策與管理機制時，各經濟體的經濟結構、政治制度、政策管理，甚至社會體系都將深深影響APEC整體的經貿自由化與便捷化。如何透過能力建構改善各項境內治理工作與機制，以因應自由化與便捷化的目標，營造有利的商業環境，達到永續發展，將成為APEC的新方向。

第三，在反恐議題的發展與帶動下，經濟與安全的連動與關係已成為當今APEC合作議程的要項，尤其隨著非傳統安全威脅的擴散與不確定因素的增加，在缺乏其他相關區域合作機制的情況下，將來APEC在人類安全方面的合作似可能持續與擴大。

第四，專業部長會議增加、領袖會議流於形式。如今從貿易、金融部長會議，到運輸、電信、能源、觀光、中小企業、海洋、衛生、礦業部長會議等皆在APEC架構下召開過，幾乎各部會首長皆有機會參加APEC會議。而且召開頻率也有增加之趨勢，原因在於透過專業部長會議的對話與政策協調，更有助於實質問題的解決與政策的合作。反倒是領袖會議雖發表宣言，但已逐漸流於形式或宣示效果。

第五，ABAC（企業部門）積極性與影響力的提升。隨著多邊貿易自由化的牛步化，亞太區域RTAs/FTAs的氾濫，與反恐措施的增加，ABAC開始擔心企業的利益將因此受影響，或經營成本增加。近來開始積極提出相關倡議（如FTAAP, TPBA），並獲APEC重視。APEC改革的內容也正思考提高ABAC在APEC過程中的地位。

中非合作論壇： 中共強化援助非洲的平臺抑或取得非洲重要能源的工具？

時
評

Forum on China-Africa Cooperation: Platform for Strengthening
China's Assistance to Africa or Instrument of Securing
Important Energy Resources?

嚴震生 (Yen, Chen-shen)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

壹、背景介紹

今年是中國大陸和非洲發展外交關係50週年，北京政府宣布2006年為「非洲年」，而最能代表非洲年的莫過於在今年11月3日至5日於北京舉行的第三屆「中非合作論壇」（Forum on China-Africa Cooperation）的部長級會議暨首次的高峰會議。在中國大陸的48個邦交國中，有41國的國家元首或政府首長參與此次峰會，是中共和非洲發展外交關係以來最重要、規模最為龐大的一項多邊會議。會中通過《中非合作論壇北京峰會宣言》（Beijing Declaration of the Forum on China-Africa Cooperation）¹和《中非合作論壇—北京行動計畫（2007至2009年）》（Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan, 2007-2009）²、成立「中國—非洲聯合工商會」、並宣布建立中非新型戰略夥伴關係（new type of strategic partnership）。

中共國家主席胡錦濤在峰會的開幕大會上，宣布了對非洲國家的八項優惠措施，包括（一）加倍對非洲援助規模；（二）向非洲國家提供包括優惠貸款及優惠出口買方信貸的各式信貸50億美元；（三）成立總額5億美元為鼓勵中國企業到非洲投資的中非發展基金；（四）援助建設非洲聯盟會議中心；（五）免除和中共有外交關係的所有非洲重債窮國和最不發達國家的政府無息貸款債務；（六）進一步向非洲開放中國市場；（七）在非洲國家建立3到5個境外經濟貿易合作區；及（八）為非洲培訓各類人才、建立農業技術示範中心及抗瘧中心、援助醫院及農村學校；增加非洲留學生獎學金的名額。

¹ 全文詳見《中非合作論壇北京峰會宣言》（全文），http://big5.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/node_7004738.htm。

² 「北京行動計畫：規劃中非未來3年互利互惠合作」，http://www.focacsummit.org/zxbd/2006-11/05/content_5200.htm。

溫家寶總理也在隨後舉行的第二屆「中非企業家大會」(Conference of Chinese and African Entrepreneurs)上，對胡錦濤的宣示做了更進一步的說明。為落實中共政府對非洲務實合作的新措施及全面提高雙方合作的內涵，他提出以下的幾個具體建議：(一)擴大中非貿易規模；(二)加強中非投資合作；(三)提高對非援助水平；(四)促進中非企業合作；及(五)增加對非人才培養。同時他特別強調中共對非洲的援助是「真誠的、無私的、不附帶任何條件的³。」

從此次元首峰會的規模和各項優惠措施的宣布來看，中共當然更站穩其第三世界領導人的地位，同時也強化了它與非洲國家的緊密關係。除了實質的優惠外，它不以民主、人權或治理做為提供援助的前提，讓非洲國家可以在沒有條件的情況下，獲得必要的援助，使後者在美歐等傳統外援來源之外，有另一個選擇。中共政權藉著此善意，也獲得了政治及經濟的重大利益，特別是穩定了未來來自非洲的石油進口。從中國大陸和非洲國家的角度來看，「中非合作論壇」是中共強化對非洲援助的平臺；但歐美國家卻持不同的觀點，認為這是中共取得並掌控非洲能源的工具；對中華民國而言，「中非合作論壇」是北京推動其三光政策⁴，壓縮臺灣國際空間的手段之一。

貳、中非合作關係的回顧

在對非洲援助方面，中國大陸與該地區發展援助關係已超過40年。前中共總理周恩來在1963年12月展開2個月的非洲10國訪問時，與馬利共和國在1964年發表聯合公報，提出「中國對外經濟技術援助八項原則」(Eight Principles Governing Chinese Foreign Economic and Technical Aid)⁵。這些是抽象的原則而非具體的援助計畫，它們是以中共在1955年「萬隆會議」(Bandung Conference)所揭櫫的外交最高指導綱領

³ 「溫家寶：加強中非合作促進互利共贏」，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-11/04/content_5290230.htm.

4 北京政府在1998年11月提出的「三光政策」包括(一)把臺灣邦交國挖光、(二)把臺灣的國際政治生路堵光、及(三)把臺灣與中共對等的籌碼擠光。

5 這些原則包括(一)中國政府一貫根據平等互利的原則對外提供援助，從來不把這種援助看作是單方面的賜予，而認為援助是相互的；(二)中國政府在對外提供援助的時候，嚴格尊重受援國的主權，絕不附帶任何條件，絕不要求任何特權；(三)中國政府以無息或者低息貸款的方式提供經濟援助，在需要的時候延長還款期限，以儘量減少受援國的負擔；(四)中國政府對外提供援助的目的，不是造成受援國對中國的依賴，而是幫助受援國逐步走上自力更生、經濟上獨立發展的道路；(五)中國政府幫助受援國建設的項目，力求投資少，收效快，使受援國政府能夠增加收入，積累資金；(六)中國政府提供自己所能生產的、質量最好的設備和物資，並且根據國際市場的價格議價。如果中國政府所提供的設備和物資不合乎商定的規格和質量，中國政府保證退換；(七)中國政府對外提供任何一種技術援助的時候，保證做到使受援國的人員充分掌握這種技術；及(八)中國政府派到受援國幫助進行建設的專家，同受援國自己的專家享受同樣的物質待遇，不容許有任何特殊要求和享受。

「和平共處五項原則」（Five Principles of Peaceful Coexistence）為基礎⁶。

1982年底，前中共總理趙紫陽訪問非洲11國時，提出了中國與非洲國家發展經濟與技術合作的四項原則⁷。相對於近20年前的「中國對外經濟技術援助八項原則」，趙紫陽的倡議雖然仍是原則性質，但部分已有了具體的方向。1996年5月，中共前國家主席江澤民訪問非洲6國（肯亞、衣索匹亞、埃及、馬利、納米比亞、及辛巴威），提出與非洲關係的五點建議⁸。同時，為了構築長期穩定的中非友好合作框架，江澤民乃倡議成立「中非合作論壇」，作為中共與非洲的新關係，此倡議在4年之後獲得實現。

「中非合作論壇」於2000年在北京成立後，原先的定位是負責外交、對外貿易和國際合作或經濟、社會事務的部長級會議。在2003年於衣索匹亞舉行的第二屆部長級會議中，北京派出了超過部長層級的國務總理溫家寶與會，清楚地表明對此會議的重視。今年舉行的應是「中非合作論壇」的第三屆部長級會議，不過在去年舉行的第四屆「中非合作論壇」資深官員會議中達成了新的決議，將此論壇提升到國家元首的層級，因此才有今年的首屆元首峰會。元首峰會的舉行，代表中共已開始擁有和歐美國家透過對非洲的援助或優惠，競逐在該地區的政治及經濟影響力。不過，更為重要的考量則是非洲蘊藏豐富的石油能源。

參、非洲石油和中國大陸能源安全

中共自改革開放以來，經濟成長快速，工業生產及民間消費之能源需求大量提升，能源供應來源的穩定及持續，對維持其經濟發展具關鍵性作用。石油是最具代表性的基礎能源，中國大陸雖然過去也有相當數量的石油生產，並曾出口賺取外匯，但在90年代開始因本身油源的逐漸枯竭及經濟發展後需求的激增，自1993年起成為石油產品的淨進口國，此後其進口能源的需求就不斷增加。2003年，它首次超

⁶ 這五項原則分別是(一)有平等的國家權力、(二)互不侵略、(三)互不干涉內政、(四)有平等權利，互利互惠、及(五)和平共存。

⁷ 它們分別是(一)中國同非洲國家進行經濟技術合作，遵循團結友好、平等互利的原則，尊重對方的主權，不干涉對方的內政，不附帶任何政治條件，不要求任何特權；(二)中國同非洲國家進行經濟技術合作，從雙方的實際需要和可能條件出發，發揮各自的長處和潛力，力求投資少、工期短、收效快，並能取得良好的經濟效益；(三)中國同非洲國家進行經濟技術合作，方式可以多種多樣，因地制宜，包括提供技術服務、培訓技術和管理人員、進行科學技術交流、承建工程、合作生產、合資經營等等。中國方面對所承擔的合作項目負責守約、保質、重義。中國方面派出的專家和技術人員，不要求特殊的待遇；(四)中國同非洲國家進行經濟技術合作，目的在於取長補短，互相幫助，以利於增強雙方自力更生的能力和促進各自民族經濟的發展。

⁸ 這五項建議分別是(一)真誠友好，彼此成為可以信賴的「全天候朋友」；(二)平等相待，相互尊重主權，互不干涉內政；(三)互利互惠，謀求共同發展；(四)加強磋商，在國際事務中密切合作；及(五)面向未來，創造一個更加美好的世界。

越日本，成為僅次於美國的世界第二大石油進口國。中國大陸的進口石油主要仍然是來自中東地區（超過四成），但這個地區具高度不穩定性，因此北京政府當然想要分散進口來源。轉向非洲爭取更多的石油進口，遂成官方的既定政策。

中共藉著貿易協議、外債免除、援助計畫、及外交支持等各項作為，強化與非洲產油國的關係。崔大偉和畢建海在美國重要期刊「外交事務」的論文中指出，北京政府積極鼓勵國營石油企業努力爭取和出產石油及天然氣的非洲國家在探勘及供應的協議⁹。

中國大陸自漠南非洲進口的石油主要來自安哥拉、蘇丹、剛果、奈及利亞、赤道幾內亞、及加彭等國。在蘇丹的石油集團中，「中石油」（China National Petroleum Corporation）持有45%的股份，而蘇丹出口的石油中，有一半是以中國大陸為市場；「中海油」（China National Offshore Oil Corporation）在今年年初投資27億美元，收購奈及利亞外海一處油田45%的股份；4月份，胡錦濤訪問奈及利亞，並宣布要投資40億美元於該國的石油及基礎建設後，「中石油」獲得了4個油田的探勘及優先開採權。「中海油」的投資，讓中共取得這些儲量達11億桶原油中近5億桶的儲量。在2009年這些油田每天產量達到17萬桶的高峰時，「中海油」每天可獲得的產量將近8萬桶。

在中國大陸最大石油供應國的安哥拉方面，「中石化」（China Petrochemical Corporation）在今年6月透過安哥拉國家石油公司合資企業，獲得了幾個近海油田合計約30億桶蘊藏量20%至40%不等的股權，並預備在明年正式生產，「中石化」每天將增加10萬桶左右的權益產量。另外，「中石化」與安哥拉國家石油公司簽署協議，投資30億美元興建一座每天可以處理20萬桶原油的煉油廠，對未來2年，該國每日產量由目前130萬桶增加一倍的目標之達成，有相當的助益。

至於蘊藏量豐富的赤道幾內亞（石油蘊藏量超過30億桶、天然氣儲存量約400億立方公尺），目前每天石油產量近40萬桶。該國政府為了對打破美、法公司獨霸的局面，刻意引進中國大陸的石油公司與其對抗。基於這項考量，今年2月中海油乃得以透過其下的非洲有限公司與赤道幾內亞的能源礦物部和其國家石油公司簽訂合同，取得該國南部海域區塊油田的探勘及開採權。

從上述三個實例來看，中國大陸在非洲取得能源的企圖心相當旺盛，也有非常積極的作為。雖然「中非合作論壇」並不見得完全是建立在能源安全的考量下，但不可否認的是北京政府絕對有意透過此援助機制，來強化他與非洲的關係，確保其

⁹ David Zweig and Bi Jianhai, "China's Global Hunt for Energy," *Foreign Affairs*, Volume 84, Number 5 (September/October 2005): 25-38.

石油來源的無虞。

除了中共之外，英、法兩個傳統和非洲有殖民關係的歐洲大國持續與這個地區保持密切的援助合作。世界唯一強權的美國儘管和非洲並沒有歷史淵源，但也在後冷戰期間採取較為積極的外交經貿政策。亞洲的日本，除了既有對非洲的經濟援助外，並受託於聯合國而與非洲國家有固定的互動。如今「中非合作論壇」的成立和層級的提升，當然會對這些既有機制形成挑戰。

肆、西方國家與非洲發展援助關係的機制

前英國首相布萊爾在宣布2005年為非洲年之前，就先成立「非洲委員會」（Commission for Africa）¹⁰，完成了「我們共同的利益」（Our Common Interest）報告¹¹，並利用去年英國擔任歐盟輪值主席及舉辦世界八大工業國高峰會議的機會，要求西方世界未來提供250億至500億美元，協助非洲脫離貧困之後的又一項援助非洲的行動。此外這份報告還要求八大工業國提供包括完全免除非洲債務、移除貿易壁壘、及以補助取代貸款等優惠措施。

除了這份報告外，英國還可以透過大英國協（British Commonwealth）的機制，和18個非洲會員國有所互動。雖然大部分非洲會員國都是前英國的殖民地，但1995年卻有喀麥隆及莫三比克兩個非英語系的國家加入。每2年舉行一次的國協政府領導人會議（Commonwealth Heads of Government Meeting）是這個組織的最高權力機構，近年來較為重要的決定是1991年通過的哈拉雷宣言（Harare Declaration）。在此宣言中，國協首次放棄過去不干涉內政的慣例，確定推動民主及善治（good governance）為新的基本原則。在經濟方面，國協優惠（Commonwealth Preference）提升會員國間彼此進行貿易的意願。不過，國協會員國經貿方面的合作，並不如一些區域組織具有實

¹⁰ 此委員會在首次會議中，就訂定了以下的目標：（一）利用英國為八大工業國及擔任歐盟輪值主席為平臺，尋找建立富裕非洲的新想法及行動；（二）支持非洲現有的成功機制，特別是「非洲發展新夥伴關係」（Nepad）及非洲聯盟（African Union），確保其目前工作能達成目標；（三）協助當前國際社會對非洲的承諾之履行；（四）對21世紀的非洲及其多元文化提供嶄新及正面的觀點，挑戰對其不公的認知並促成改變；及（五）透過傾聽非洲人的聲音來瞭解並協助非洲人願景的實現。

¹¹ 對非洲國家而言，此項報告建議（一）改善治理，對人權應有更高的尊重，也應更努力對抗貪腐；（二）持續已有相當進展的民主轉型；（三）提供學童6年義務教育；（四）改善醫療體系，包括訓練更多的公衛工作者及訂定國民所得的15%為最終的醫療公衛預算目標；（五）鼓勵非洲區域內的貿易；（六）多加利用外援於港口、道路、機場等基礎建設上；（七）更多照顧孤兒及弱勢孩童；及（八）將目前現有可灌溉的土地增加1倍，以生產更多的糧食；對西方國家方面，此報告要求（一）將援助金額提高1至2倍，若是可能在2010年以前每年增加250億美元，隨後每年增加500億美元；（二）完全免除非洲的外債；（三）以補助取代貸款；（四）移除貿易壁壘、終結非洲亦同樣出口產品如棉花及蔗糖的補貼；（五）提高對抗愛滋病的經費；（六）將非洲貪腐領導人存在西方銀行的贓款，還給非洲各國政府；（七）每年提供30億美元資助維和部隊的運作，並阻止武器進入非洲；及（八）未來10年中，每年提供5億美元資助非洲的大學。

際成效，英國也不能藉此組織展現其對國協53國中超過三分之一的非洲國家的各項善意，因此布萊爾首相才會在2004年決定成立非洲委員會，專門研究非洲的問題，並在英國於2005年擔任歐盟輪值主席及舉辦八大工業國的高峰會議時，讓非洲成為議程的焦點。

類似國協的集會間距，非洲與法國元首會議（Conference of Heads of State of Africa and France）近年來也是每2年舉辦一次。不同的是，這項會議的創始主張來自塞內加爾桑戈爾（Leopold Senghor）及尼日總統裴瑞（Hamani Diori），原先是希望建立一個法語為主的國協（Commonwealth à la française），但在1973及1975年的兩次會議中，僅有非洲的10多個法語國家參與。隨後，葡語非洲國家受邀為觀察會員，並在1981年正式成為「非洲與法國元首會議」。在觀察會員和正式會員的差異廢除後，會員國的數目快速成長到30多國。1996年在布吉納法索首都瓦加杜古（Ouadadougou）舉行的元首會議中，首次邀請除了利比亞及蘇丹兩個受聯合國制裁以外的所有非洲國家與會，正式成為法國與非洲全面發展關係的重要平臺。隨後的幾次會議分別在巴黎（1998）、喀麥隆首都雅恩德（Yaoundé）（2001）、巴黎（2003）、及馬利首都巴馬科（Bamako）（2005）舉行。儘管這些會議的形式意涵遠遠超出其實質意涵，但是4、50個國家元首的聚集，並對非洲地區的重要議題發表共同聲明，仍具有相當程度的指標作用。

在美國方面，為增進它與撒哈拉沙漠以南非洲國家之政經關係，柯林頓政府在1996年時即擬議並向國會提出「非洲成長暨機會法」（African Growth and Opportunity Act，簡稱AGOA），希望透過貿易優惠措施，協助促進漠南地區對美之出口，藉以帶動經濟發展和創造就業機會¹²。此案經美國行政部門及國會參眾兩院不斷的協調折衝及修正，終於在2000年5月獲得通過，並經柯林頓總統簽署，正式成為法律，自同年10月1日開始實施8年，至2008年9月30日止。

AGOA係針對增進與撒哈拉沙漠以南非洲國家之政經關係而立法，以期維持並促進非洲地區之穩定及發展，建構有利於美商從事貿易及投資之政經環境，維護美國在非洲之政經利益，使美國能在21世紀在非洲地區與其前殖民宗主國之歐洲各國共享在非洲地區之政經利益。對非洲國家而言，目前是美國單向給予漠南非洲國家貿易優惠，但AGOA第116條則期許該法之最終目標，在與AGOA受惠國家簽署互惠之自由貿易協定。由於AGOA成立後，至少創造出15萬以上的工作機會，讓許多非

¹² 若要是加入 AGOA，非洲國家必須滿足下列條件：(一)市場經濟、(二)法治及政治多元化、(三)移除美國貿易暨投資的壁壘、(四)保護智慧財產權、(五)對抗貪腐的努力、(六)脫貧政策的執行、(七)逐漸提升的醫療看顧及教育機會、(八)人權暨工作權的保障、及(九)童工現象的根除。

洲國家受益，因此美國參議院已在2004年6月通過延長效期至2015年為止。

日本則是在既有的援助管道之外，全力支持1991年聯合國大會所通過非洲開發新綱領（New Agenda for the Development of Africa），在1993年和聯合國及全球非洲同盟（Global Coalition for Africa）合辦了第一屆東京非洲開發國際會議，簡稱TICAD，來自非洲48國、13個援助國、10個國際組織及41多個觀察國近1千位代表通過了「非洲開發東京宣言」（Tokyo Declaration on African Development），針對政治經濟改革、民間部門的開發、區域合作及整合、亞洲經驗與非洲發展、及國際合作的議題，提出主張，強調非洲國家在國際社會的支持下，應對其本身發展具有主體性。

1998年的第二屆東京非洲開發國際會議出席極為踴躍，總共有80個國家及40個國際組織與會，會中通過了「東京行動綱領」（Tokyo Agenda for Action），勾勒亞非合作的相關層面，並提供實際行動的藍圖。去年在紀念萬隆會議50週年時，前日本首相小泉純一郎（Koizumi Junichiro）宣布成立網路的「東京非洲開發國際會議交換」（TICAD Exchange），來協助亞非間的各項商業合作。每5年召開一次的第四屆「東京非洲開發國際會議」將於2008年舉行，日本政府剛巧也要籌辦八大工業國的高峰會，屆時日本將會仿效英國，在此高峰會中以援助非洲的相關議題為重要焦點。

我們無意否定西方國家誠心援助非洲脫離貧困的善意，也絕對相信部分國家行為背後有其歷史的包袱。誠然，非洲地區的經濟成長和社會安定，對國際社會有正面的意義；它的政治穩定及衝突的弭平，亦可降低。不過，不可否認地，事實就是如果非洲地區沒有蘊藏豐富的石油及各種稀有金屬，這些先進工業國還會不會如此積極地設立各項援助的機制，就不無疑問。

伍、對我國外交的衝擊

自60年代初期雙方展開各項援助計畫以來，我國與中共在非洲的外交競逐已超過40年。非洲國家曾是我方賴以維繫聯合國安理會席次的重要票源，但也是最終讓中共取代我國席次的推手。自我國退出聯合國後，非洲地區的邦交國就不斷流失，最低落的80年代末期時，僅有南部非洲的馬拉威、史瓦濟蘭、和南非3個國家和我維持外交關係。

1990年代初期，我國政治民主化及經濟高度發展後，亟思在外交方面有所突破，特別是希望能夠重返國際組織。臺灣不單是有能力，也有高度的意願藉著各項援助，在非洲方面再度出擊。在經過外交人員的努力衝刺下，1990年代中期，我國在非洲地區建交方面有新的斬獲（1990年4月賴索托、1990年5月幾內亞比索、

1991年7月中非共和國、1992年6月尼日、1994年2月布吉納法索、1995年7月甘比亞、1996年1月塞內加爾、1997年5月聖多美普林西比、1997年8月查德、1997年8月賴比瑞亞），使得在80年代末期在此地區曾一度僅剩下3個邦交國的窘境，在1997年年底時多達11個時，較為舒緩。

不過，在江澤民出訪非洲並提出「中非合作論壇」的構想後，中共的這項新倡議似乎已達到防堵我國建立新的邦交國之目的。我國在非洲地區邦交國的數字曾有5年是維持8個（1998—2003），但相較於1990—1997年間曾建立了10個邦交國的外交突破亮麗成績，我國不但沒有再增加任何新邦交國，還在2003年開始有所流失。該年10月我國失去賴比瑞亞，2005年10月塞內加爾轉向北京，查德則是在今年8月蘇貞昌院長出訪前，宣布與我國斷交。一時之間，我國在非洲的邦交國數目僅剩下5個。在此情況下，中共透過「中非合作論壇」提供非洲國家的各項優惠，及此會議層級的提升，當然會衝擊到這些國家維持與我國外交關係的意願。

2000年在北京舉行的首屆「中非合作論壇」部長級會議時，我國邦交國的馬拉威及當時尚有外交關係的賴比瑞亞曾派觀察員與會。在今年的元首高峰會議前，我國全力固盤，但仍傳出邦交國可能與會的消息。不過，由於北京政府堅持「一個中國」原則，因此若是友邦想要出席這項會議，有可能是因必須和我國斷交的高代價，而最終作罷，也讓我外交工作人員鬆了口氣。不過，這幾個邦交國是否有藉此機會，要求我國提高援助金額、擴大援助項目，就不得而知了。

陸、結 論

「中非合作論壇」與美國的AGOA及「我們的共同利益」最大不同之處，就是北京政府所採取的政經分離態度，並不像後兩者會要求受惠國改善人權、深化民主、及打擊貪腐等所謂的善治（good governance）表現，溫家寶總理強調中共對非洲的援助是真誠而不附帶任何條件的，在此情況下，非洲一些無法滿足善治條件的國家，仍然可以取得必要的外援，讓中國大陸得以擴大它在非洲的力量，直接衝擊美國及傳統殖民母國的英國及法國在此地區的影響力。

此外，雖然美國和中國大陸這兩大強權都積極透過援助或優惠來強化與非洲的雙邊關係，但不可否認地是兩者皆另有經濟安全的考量，就是希望能掌握非洲蘊藏豐富的石油能源。若和其他各國都已是經濟水準極高的已開發工業國相比，中國大陸已仍是開發中國家的身分就展開對非洲的援助計畫，其政治和經濟企圖心實不可小視。

最後，在中國大陸經濟快速成長的今日，它能提供非洲的各項優惠及援助是相

中非合作論壇：中共強化援助非洲的平臺抑或取得非洲重要能源的工具？

當全面性質的。我國能夠為非洲做的工作，如公衛醫療服務的擴大、基礎建設的發展、農業生產的提升、留學生獎學金的提供等，對岸也都能夠做，且可以有更大的規模。雖然大陸對非洲的紡織品及其他廉價家用商品的出口，對非洲的在地新興工業造成很大的創傷，導致成千上萬工人的失業，已經和過去帝國主義的行徑相似，但因中國長期以第三世界國家自居，並在各樣的宣示上表明同一陣線的立場，讓非洲國家領導人相當受用，因此還是願意強化和中共的關係。反觀我國對非洲的援助除了外交和人道的考量外，幾乎完全沒有經濟的利益，但國內政治領袖卻鮮少將臺灣視為第三世界的一部分，經常僅想和歐美等先進國家打交道，並未重視開發中國家的各項議題。若是我國不能改善這種自視甚高、缺乏「團結弱小民族」的封閉心態，在經濟優勢逐漸消失的今天，要維持非洲的邦交及突破中共的封鎖，將是極為艱鉅的挑戰。

明修棧道抑或暗渡陳倉？ 臺資銀行前進中國的途徑與挑戰

To Go Publicly or Secretly? The Ways and the Challenges
for Taiwanese Investment Bank in China

張華維 (Chang, Hua-Wei)

國立政治大學東亞研究所碩士研究生

摘要

面對各國銀行競逐中國金融市場的現況下，臺灣的銀行業也是紛紛摩拳擦掌，想盡辦法試圖參與這塊大餅。在兩岸經貿互賴程度提高的情況下，臺資銀行有著同文同種的競爭優勢，但是礙於兩岸法規的限制下，臺灣的銀行現今仍無法直接從代表處升格為分行，也因此無法直接在中國大陸展開銀行業務的工作。本文試圖從國際貿易理論的觀點來看臺資銀行在中國大陸卡位時，所受到其他國家與時間的影響衝擊之程度。本文也觀察到外資銀行參股中國的模式經驗，而臺資銀行目前使用借道香港進入中國大陸此另闢蹊徑的替代方案也是值得探討的要點。

關鍵字：臺資銀行、外部規模經濟、參股、兩岸經貿

壹、前言

「當中國改變世界」一書從法國人的角度來看中國，他們相對於美國人對中國的崛起是較樂觀，他們在國際關係的多邊主義有別於美國的單邊主義，希望加強與中國的國際合作。在經濟上積極希望投資中國，作者認為解釋中國經濟起飛單單用過去的「雁行理論」或是「亞洲四小龍」的成功經驗來解釋是不適用的，因為中國的市場之大，幅員也如此遼闊¹。書中也提醒法國要加速歐洲一體化的進程，加強創

¹ Erik Izraelwicz著，姚海星、斐曉亮譯，當中國改變世界（臺北：高寶，2006年），頁94-97。

新與教育這樣才能夠與中國、美國勢均力敵，免於淪為被淘汰的命運²。《世界是平的》一書也不斷提醒世人要注意中國與印度的崛起，要加強教育，作者也認為世界變平後，美國出現了人數（理工專業人才）、雄心與教育水平的與其它國家落差³。在這些暢銷書中，我們可以了解到，世界的改變如此快速，中國的廣大市場全世界都在注意，而如何在這塊土地上擁有自己的營業據點，本身就得有雄厚的實力與更深入的市場調查。

兩岸經貿關係的深化，使得臺灣對大陸的出口依存度也加深，而中國在2006年12月11日即將解除對外資銀行金融的限制，外資銀行如花旗、匯豐、淡馬錫等紛紛進入參股中國的行列以進行卡位戰。無論外資銀行使用參股或是設立分行的策略，他們的積極舉措已經造成臺資銀行的壓力，臺資銀行在升格為分行方面，由於政治因素的干擾，使其在大陸升格為分行遙遙無期，這也使得臺資銀行不得不採取其它途徑卡位。

本文希望能夠了解兩岸經貿整合深化下，臺資銀行西進的機會與侷限；H-O模型與外部規模經濟理論是否能解釋目前外資銀行與臺資銀行進入中國卡位的現況？外資銀行使用的參股方式，是否臺資銀行也可以仿效？臺資銀行在不能升格為分行的窘境下，是否有更好的途徑可以突破此一局面？

本文先從兩岸經貿的整合現況開始分析，進而探討WTO對中國金融環境的影響，再從兩岸法規的比較來理解彼此制度上的差異，再用國際貿易理論來檢視外資銀行進入中國的現況，接著敘述匯豐銀行進入交通銀行的個案研究來理解外資參股的途徑是否適合臺灣，最後從富邦銀行繞道香港的實例來探討臺資銀行無法升格分行的另一西進方式。

貳、兩岸經貿的整合現況

兩岸貿易的相互依存度從歷年看來已經是逐漸增高，以陸委會的估算數字為準（表1），臺灣對大陸的貿易依存度已經從1990年的4.23%，增加到2006年2月的19.69%，而同時期大陸對臺灣的貿易依存度也從1990年的4.47%，上升到1996年的8.21%，再下降到2006年2月的5.47%。雖然比過去1990年高，但是已經比1991年低。相較而言，在出口市場的相互依賴程度上，臺灣對大陸的依賴程度較高，從1990年的6.54%上升到2006年2月的27.93%，可說是上升幅度相當高。而反觀大陸

² 同前註，頁306-320。

³ Thomas L. Friedman著，楊振富・潘勛譯，*世界是平的*（臺北：雅言文化，2005年），頁222-268。

對臺灣的出口依存度在1990年為1.23%，到2006年2月為2.82%，與臺灣比較起來上升幅度不大。再從進口依存度來看，臺灣從過去1990年只有1.40%，上升到2005年2月的11.00%。大陸對臺灣的進口依存度從過去1990年的8.24%，上升到2006年2月的8.42%，可看出大陸對臺灣的進口依存度上升幅度不高。

表1 1990年以來兩岸貿易相互依賴程度統計比較

單位（Unit）%

年度	大陸對臺灣依賴程度			臺灣對大陸依賴程度		
	出口依存度	進口依存度	貿易依存度	出口依存度	進口依存度	貿易依存度
1990	1.23	8.24	4.47	6.54	1.40	4.23
1991	1.57	11.75	6.35	9.79	1.78	6.17
1992	1.32	13.09	7.05	12.84	1.55	7.55
1993	1.20	13.46	7.71	16.99	1.43	9.24
1994	1.54	13.85	7.55	17.15	2.17	9.93
1995	2.08	14.71	8.02	17.40	2.97	10.36
1996	2.03	14.93	8.21	17.63	2.97	10.79
1997	2.14	15.77	8.11	18.08	3.41	11.03
1998	2.24	14.16	7.39	17.62	3.91	11.00
1999	2.32	12.86	7.16	17.22	4.07	11.00
2000	2.49	11.18	6.60	16.46	4.42	10.67
2001	2.22	9.88	5.88	19.05	5.47	12.79
2002	2.45	10.68	6.36	23.30	7.04	15.89
2003	2.51	9.28	5.79	25.43	8.61	17.70
2004	2.83	8.72	5.69	26.83	9.95	18.72
2005	2.64	8.53	5.37	28.36	11.00	20.04
2006 1-2月	2.82	8.42	5.47	27.93	11.00	19.69

註：大陸對臺灣出口比重係指大陸對臺灣出口金額占大陸出口總額之比重，餘進口、進出口比重類推。

資料來源：兩岸經濟統計月報，行政院大陸委員會，第159期。

以經濟的角度來看，從表1可明顯瞭解到我國對大陸的依賴程度是逐年升高。雖然世界的經濟是全球化，但是有著同文同種的優勢，臺商發展經濟選擇在中國大陸絕對是符合其比較利益的。但我們是要防止中共對我國經貿產生強大的磁吸效應，還是放手讓臺商自由到大陸經商，的確對政府來說是件相當棘手的事情。在全球產業鏈的形成之下，臺灣、大陸與歐美形成各司其職的分工模式，歐美行銷、臺灣設計、大陸生產的形態已經逐漸出現。從全球化的格局來看兩岸經貿關係，早已經不能單從個別國家的獲利來看，因為很多臺商到中國去投資所獲得的利益仍舊是臺灣的利益，而當如果兩岸發生戰爭而臺灣停止生產，此事件所造成的影響已經不是只有兩岸經濟受損的問題，而是全世界的經濟都會遭受衝擊。

而從政治的角度來看，臺灣的兩岸經貿政策，在一路發展下，始終爭議不斷。而兩岸經貿問題共識難以形成的原因，分別有學理援引的爭議（經濟理論是否可以無條件應用在兩岸之間）、事實認知不同（對中國市場的看法）、關於風險偏好的差異（民間企業與政府）與意識形態的堅持⁴。

而臺商的大舉西進，使得臺灣對中國出口的速度加劇，而臺商對融資的需求也更加熱烈，而根據2004年簡永光的研究，臺商的大陸公司，因為受限於中國大陸的法令，不易直接利用臺灣的OBU⁵的授信與融資，但可以利用第三地公司的名義，在臺灣取得授信，再以對大陸公司進行交易融資的支援。在礙於兩岸現階段的法令，簡永光建議臺商在大陸就地取得授信並獲得融資，應該著重提升本身大陸公司之債信，並且符合當地之「產業政策」之鼓勵項目。其次，臺商在挑選陸方合夥人以及協議夥伴必須非常慎重。在關於銀行的方面，臺資銀行的登陸，可以使銀行服務品質提升，但臺資銀行對臺商融資的授信條件方面並不會因此由難轉易，也就是說「服務效率」的加強並不同於「授信標準」的鬆綁⁶。

參、WTO 對中國金融環境的影響

中國自從2001年12月11日加入世界貿易組織（WTO）以來，金融業可以享有5年的過渡期。也就是說，到2006年12月11日之後，中國必須完全開放金融業，實行無差別的國民待遇。

在中國原訂的承諾外，還有將個別外資參股中資銀行的比例從15%提高到20%（2003年12月5日）、減少外資銀行分行營運資金的檔次和數量要求、允許外資銀行從事衍生性金融商品業務、允許外資銀行從事保險公司外匯資金境外運用的託管業務與對外資銀行在西部和東部地區設立機構和開辦業務的申請，中國銀行業監督與管理委員會審理時設立專案管道，在同等條件下優先審批等五項額外的開放措施⁷。

雖然中國的金融市場體系建設取得初步成效，但仍存在層次結構不豐富、品種結構不合理、市場相互分割以及市場基礎和制度不健全等問題，還有待進一步發展與完善⁸。

⁴ 傅豐誠，「兩岸經貿政策共識難成之因」，*經濟前瞻*（第104期，2006年3月），頁48-52。

⁵ 即國際金融業務分行（Overseas Banking Unit）。

⁶ 簡永光，「大陸臺商境內與境外籌資之探討」，*臺灣金融財務季刊*（第5輯第3期，2004年9月），頁37-52。

⁷ 楊凌，「WTO開放外資進入，對中國金融業之影響」，*臺灣經濟研究月刊*（第338期，2006年2月），頁91。

⁸ 李庭輝、劉世安，「中國入世以來金融環境的改革與發展」，*臺灣經濟研究月刊*（第338期，2006年2月），頁86-87。

而中國在面對入世開放的挑戰下，外資參股中國產生了一連串的辯論。中共官方本身鼓勵引進境外戰略投資者，由於在2004年與2005年外資大量參股中國國有股份制銀行（如交通銀行、浦東銀行等）與三大國有銀行（工商銀行、建設銀行、中國銀行），造成2005年末期中國國內銀行界的爭論。主張「國有銀行賤賣論」的基本觀點是資產賤賣，外資獲利與喪失金融控制權；而反對「國有銀行賤賣論」觀點者認為國有銀行沒有賤賣與不會威脅金融安全的問題⁹。

中共在《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》中提出要積極推進國有商業銀行綜合改革，通過加快處置不良資產、充實資本金、股份制改造和上市等途徑，完善公司治理結構，健全內控機制，建設具有國際競爭力的現代股份制銀行。合理確定政策性銀行職能定位，健全自我約束機制、風險調控機制和風險補償機制。加快其他商業銀行、郵政儲蓄機構等金融機構改革。穩步發展多種所有制金融企業，鼓勵社會資金參與中小金融機構的設立、重組與改造。完善金融機構規範運作的基本制度，穩步推進金融業綜合經營試點。推進金融資產管理公司改革。完善保險公司治理結構，深化保險資金運用管理體制改革¹⁰。從此可以看出中共官方也相當重視金融業發展之狀況，不過規劃與實際面對的問題是否能夠完全配合2006年12月11日全面開放的期限則仍有待時間觀察。

肆、兩岸金融法規的比較

一、兩岸通匯等業務直接往來問題

(一)臺灣方面

行政院金融監督管理委員會在2005年3月3日修正發布的《臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法》，其中第2條規定：「臺灣地區銀行海外分支機構、國際金融業務分行、經中央銀行許可辦理外匯業務之銀行（以下簡稱指定銀行）及中華郵政股份有限公司，經主管機關許可，得與外商銀行在大陸地區之分支機構、大陸地區金融機構及其海外分支機構、大陸地區法人、團體、其他機構及其海外分支機構、個人為金融業務往來¹¹。」

(二)中國方面

1.大陸現行對外金融機構法律規範，主要以中國人民銀行在2001年12月修正頒

⁹ 王浩，「外資併購中國銀行業之爭論」，*臺灣經濟研究月刊*（第338期，2006年2月），頁96-101。

¹⁰ 人民日報，2005年3月16日，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4208451.html>。

¹¹ 陸委會，<http://www.mac.gov.tw/big5/law/cs/economy/36-1.htm>。

布的《外資金融機構管理條例》為主。其他相關配套法規主要有：《關於在華外資銀行設立分支機構暫行管理規定》（1996年1月）、《外國金融機構駐華代表機構管理辦法》（1996年4月）、《外資金融機構管理條例實施細則》（2002年2月）等。

2. 2002年7月，中國人民銀行總行批准大陸商業銀行與臺灣商業銀行建立代理關係，並開始兩岸直接通匯，兩岸的直接通匯業務從此開始。唯在某種程度上尚未擺脫間接往來模式：

- (1) 臺灣的銀行的OBU與總行的會計帳戶是獨立的，與當地金融體系是相分離的。（辦理境外金融業務）
- (2) 國內仍間接通匯：只有在大陸投資的臺灣企業與個人，在OBU內設有帳戶，才能進行兩岸直接通匯。
- (3) 目前通匯還只能使用外幣。

二、兩岸互設金融機構問題

2001年6月26日修正公布《臺灣地區與大陸地區金融業務往來辦法》，開放臺灣銀行赴大陸設立代表處。在中國大陸設立銀行代表處儘管不能經營實質性的銀行業務，但可以提供臺商諮詢服務，協助解決融資問題，並且可使國內銀行瞭解授信客戶在大陸投資經營的情況，確保授信債權。

(一) 政策法規的限制

大陸2002年2月1日開始實施的《外資金融機構管理條例》第50條規定，臺灣地區的金融機構在大陸地區設立和營業的金融業務機構，比照適用本條例。

臺灣地區的銀行至今只能到大陸設立代表處，而沒有辦法在大陸升格為分行。

(二) 大陸有關條件的限制

1. 經營資格：按照《外資金融機構管理條例》的規定，申請者必須前一年資產不得少於200億美元，並且在境內設立代表機構2年以上。且每設一家分行必須撥付1億人民幣的營運資金、資本適足率不得低於8%，開業3年以上並連續獲利2年，以及分行營運資金的30%必須以中國人民銀行指定之資產形式存入（參見表2）。外資銀行若要申請人民幣業務，其最低註冊資金及營運資金要求更高，註冊資本由3到10億人民幣，而營運資金則為1到6億不等，這些規定使得外資銀行進入中國銀行產業之進入門檻與成本非常高，而外資銀行目前只能在特定城市提供特定服務，在業務範圍受限制的情況之下，其存、放款之市占率僅占0.4%及0.1%，不僅與國有商業銀行差距甚遠，也不及中國股份制商業銀行，以及農村信用合作社¹²。

臺灣銀行數量多，規模小，達到200億美元標準的為數不多，特別是1990年代開放民營銀行後成立的新銀行，更無一家符合這一條件¹²。

表2 大陸外資金融機構設立條件及經營限制

	獨資銀行	中外合資銀行	外國銀行分行
資本額	1.最低註冊資本為3億元人民幣等值之自由兌換貨幣。 2.實收資本不能低於註冊資本的50%。		由所屬總行無償撥給，不少於1億元人民幣等值的自由兌換貨幣作為營運資金。
人民幣業務申辦基本條件	在大陸境內開業3年以上，而且要有連續2年獲利。		
申請資格	1.申請者在大陸境內已經設立代表機構2年以上。 2.申請者提出申請前一年年末資產不能少於100億美元。 3.申請者所在國家或地區有完善的金融管理制度。 4.申請者為金融機構。	1.申請者在大陸境內已經設立代表機構。 2.申請者提出申請前一年年末資產不能少於100億美元。 3.申請者所在國家或地區有完善的金融管理制度。 4.合資雙方均為金融機構。	1.申請者在大陸境內已經設立代表機構2年以上。 2.申請者提出申請前一年年末資產不能少於200億美元。 3.申請者所在國家或地區有完善的金融管理制度。

資料來源：根據大陸《外資金融機構管理條例》內容整理。

2.分行經營業務方面：據《外資金融機構管理條例》的規定，外資分行必需在大陸開業3年，並連續2年營利，才能經營人民幣業務。這樣，臺灣銀行赴大陸至少要5年後才能經營人民幣業務。

我財政部已經批准了10家銀行在中國設立辦事處，其中中國大陸批准了彰化銀行、華南銀行、合作金庫銀行、中信銀行、世華銀行、土地銀行與第一銀行等7家，分別為北京2家（合作金庫銀行與中信銀行），上海3家（世華銀行、土地銀行與第一銀行），江蘇昆山1家（彰化銀行），深圳1家（華南銀行）。由於銀行赴中國設立辦事處已經將滿2年，將進一步衍生出獨資銀行、外銀分行與合資銀行問題。但是，由於中國在審批規則中，對外方合資者之資格，訂有必須符合其所在國之證券監管機構及須與中國銀行業監督與管理委員會簽訂證券監管合作諒解備忘錄之限

¹² 孫明德，「因應WTO開放中國國有商業銀行的改革與前景」，臺灣經濟研究月刊（第338期，2006年2月），頁104。

¹³ 鄧利娟，「兩岸入世後金融交流與合作問題的探討」，WTO架構下的兩岸經貿關係學術研討會論文集（臺北：遠景基金會，2002年），頁109-125。

制；而銀行、保險業，除了總資產門檻（銀行業不少於200億美元；保險業不少於50億美元）之外，也涉及中國對臺灣銀行、保險監管制度之認可，目前即使臺灣銀行業、保險業在中國大陸境內設立代表處已經有2年以上的經驗，但是未來能否設立銀行或設立外資保險公司，仍是值得觀察的課題¹⁴。

伍、國際貿易理論下外資銀行進入中國的卡位戰分析

外資銀行比臺灣更早進入中國設立分支機構，臺灣原本有著同種文化、同種語言的競爭優勢，但是隨著時間的推移，是否此種競爭力會逐漸喪失？以下藉由國際貿易理論的Heckscher-Ohlin model（以下簡稱H-O模型）與外部規模經濟來分析。

一、從外部規模經濟效應分析

假設在其他條件不變下，當一國產業具有外部規模經濟時，由於擁有專業供應商（specialized suppliers）、勞動市場聚集效應（labor market pooling）、知識技術外溢（knowledge spillovers）等原因，提高了生產的效率，而大規模生產將降低其生產成本。如此將造成一個顯著的循環，累積的技術也使該國產業具有比較利益，因此不管該國的資源條件是好是壞，強大的外部經濟將日益鞏固既有的產業間貿易。無論如何，即使他國有潛力能以更低成本生產相關產品，但因剛開始生產的成本高於已具有規模經濟的國家，所以早先投入某項產業進行大規模生產的國家，仍較具優勢得以持續大規模生產。

茲舉瑞士與泰國之生產手錶為例說明如下：假設手錶的生產成本為其產量的函數，瑞士生產手錶的平均成本以 AC_{SWISS} 標示，而泰國則以 AC_{THAI} 表示， D 為世界手錶需求，而瑞士或泰國均能滿足此一需求。假定生產手錶具有外部規模經濟，但由於各國手錶產業均由許多完全競爭的廠商所組成，因此個別廠商內部並無規模經濟，市場完全競爭將促使手錶價格等於其平均成本。假設泰國的工資低於瑞士，故泰國的成本曲線位於瑞士的下方，此即意味在任何產出水準下，泰國可以製造價格較瑞士低廉的手錶。假設歷史因素讓瑞士早一步建構手錶產業，國際手錶市場起初均衡點位於圖1中的點1，此時瑞士年產量為 Q_1 而價格為 P_1 。如果讓泰國介入手錶的生產並占有國際市場，則市場均衡點將會移至點2。由於泰國早先並未生產手錶（ $Q=0$ ），所以泰國的個別廠商一開始進入市場時所面對的生產成本為 C_0 ，如圖1所示，該成本大於瑞士生產手錶的價格 P_1 。因此，雖然泰國具有提供低廉手錶的潛力，但是捷足

¹⁴ 蔡宏明，「臺灣經貿發展對兩岸經貿互動之影響」，遠景基金會季刊（第7卷第2期，2006年4月），頁301。

先登的瑞士卻能在產業中維持其優勢地位。因此，在此例中決定何國應生產何種產品時，歷史因素扮演了重要的角色¹⁵。

以臺資銀行與外資銀行的比較來看，臺資銀行屬於擁有同文同種的比較利益，因此可以降低很多的交易成本。但是，隨著外資銀行不斷地進入中國且設立分行，而臺資銀行進入緩慢，甚至還停留在代表處的階段，在競爭時間的速度上臺資銀行顯然居於弱勢，假定外資銀行在中國設立分行且其金融機構已經形成外部規模經濟，那臺資銀行後來進入中國可能其本身優勢無法發揮，且很難與其他對手國競爭。

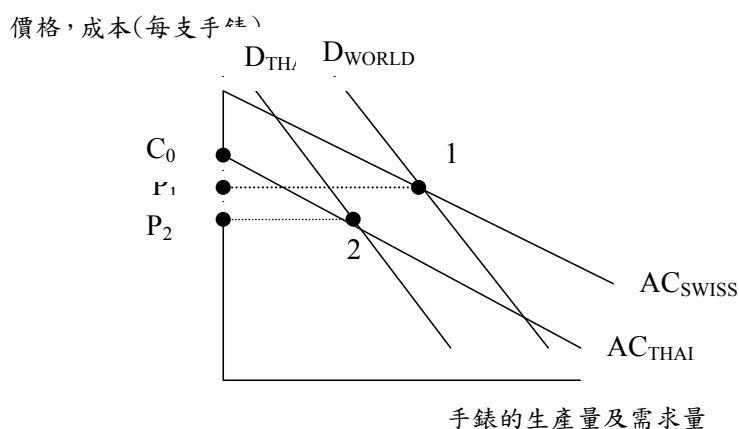


圖1 外部規模經濟與貿易

資料來源：Paul R. Krugman and Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 7th ed, p.141.

二、從 Heckscher-Ohlin model 分析

當一個國家擁有的某種生產要素稟賦比其他生產要素多時，我們說這個國家是這種要素豐富的國家，則此一國家傾向生產相對上密集使用該國豐富要素的產品。這個結論就是貿易上H-O模型理論：一國傾向出口那些密集使用該國豐富要素的財貨。在理想的H-O模型中，國際貿易將使勞動、資本等生產要素均等化。實際上，因為資源稟賦的差異過大、貿易障礙和國際間生產技術的差距，完全的要素價格均等化是不存在的。H-O模型顯示，比較利益受到國家資源（要素稟賦的相對豐富程度）及生產技術（用來生產不同財貨的要素密集度）的影響。一國的要素稟賦影響

¹⁵ Paul R. Krugman and Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 7th ed. (Boston, MA: Addison-Wesley, 2006), pp. 136-142.

一國的生產可能組合，「要素供給變動使得生產可能曲線偏向擴張的現象」是解釋稟賦差異如何導致國際貿易的關鍵。一國的生產可能曲線偏向密集使用該國要素稟賦相對豐富的產品，資本/勞動稟賦比例較高的國家，生產資本密集財較為有利，反之，勞動/資本稟賦比例較高的國家生產勞動密集財較為有利。假設瑞士的資本/勞動稟賦比例較泰國為高，則瑞士是資本相對豐富的國家，應該出口資本密集財；而泰國勞動/資本比例較瑞士為高，是一勞動相對豐富的國家，應該出口勞動密集財。也就是說，就H-O模型而言，一國將傾向出口那些密集使用本國豐富要素的財貨。假設製錶業須投入資本與勞動力二種生產要素，以前面所舉之瑞士及泰國生產手錶為例，假設生產手錶是勞力密集產業，則泰國生產手錶具有比較利益¹⁶。再從臺資銀行與外資銀行的比較利益來看，臺資銀行相對於外資銀行具有進入中國市場較低交易成本與同文同種的優勢。

三、理論之比較

依規模經濟與國際貿易理論分析，使外資銀行維持進入中國金融市場優勢的是一由於外資銀行早先進行設立分行，之後規模經濟的效應（報酬遞增）及累積的技術降低了生產與交易成本，使得外資銀行有優勢。因此，雖然臺資銀行具有較低的交易成本與同文同種優勢，但因其初期進入中國市場的生產成本仍然較外資銀行為高，除非臺資銀行財力雄厚可以渡過初期進入市場的虧損，或者由國家給與廠商進行出口補貼，否則難以進入此一市場。

依Heckscher-Ohlin model分析，使臺資銀行擁有進入中國市場優勢的是一由於臺資銀行擁有銀行業需密集使用的資源稟賦（同文同種）。H-O模型不探討規模經濟效應及技術累積所產生報酬遞增的問題，所以，臺資銀行因具有同文同種優勢而擁有進入中國市場的比較利益。

四、理論與實際的對話

從上述的外部規模經濟與H-O模型兩種理論來看，或許外部規模經濟的理論能夠解釋中國在長期的銀行業開放的競爭狀況。但是，這一理論仍無法解釋目前外資銀行先於臺資銀行進入中國的實際情況。因為目前中國對外資銀行的限制頗多，經營範圍有限，無法達到群聚效應，即使參股中國國有銀行，仍得面對這些銀行金融體制的問題，因此可能必須使用「制度」為中介或許更能解釋外資銀行無法搶占目前中國市場的現況。

¹⁶ Paul R. Krugman and Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 7th ed. (Boston, MA: Addison-Wesley, 2006), pp. 50-83.

根據2004年袁明仁的研究，外資銀行開拓市場受挫的主要原因包括：目前多數外資銀行還不能從事人民幣存款業務，資金儲備有限，在很多情況下需要同業拆借，如果短期拆借，則成本高且風險大；而長期與銀行間進行拆借，則沒有獲利的空間。其次，中國銀行業競爭激烈，中資銀行加快了金融改革和創新的步伐，特別是各種貸款成長迅猛。由於外資銀行在大陸面臨經營規模太小的問題，因此，外資銀行要真正被大陸客戶所認可，還需要假以時日¹⁷。

陸、外資銀行參股中國的經驗—以匯豐銀行（HSBC）入股中國交通銀行為例

從先前章節所探討的理論下可知假如臺資銀行不加緊腳步採取進入中國金融市場的策略，那臺資銀行可能在長期下會有在中國市場邊緣化與競爭力難以敵過外資銀行的處境。因此臺資銀行除了在中國設立辦事處以等待升格為分行的模式之外，也有運用繞道的模式，從香港進入中國市場。而本節所要探討的是另一種目前外資企業所使用的熱門模式—參股中國的銀行之途徑，此種方式不若在中國設立分行的門檻如此高，且中國可以利用外資銀行的先進經驗與管理能力，強化其銀行的競爭力與效率。反之，外資銀行可以藉由中國本地銀行的人際網絡與客戶資源經營獲利，也可以搶先攻占更多的內地市場。因此本文以匯豐銀行參股中國交通銀行為例，了解外資銀行參股的過程，以此來了解此一途徑的優缺點。

一、交通銀行起源

交通銀行於1908年成立，是中國本土銀行之先河。民國建立以後，成為經營一般銀行業務的商業銀行。自1958年開始，除香港分行繼續營業外，中國內地的交通銀行併入中國人民銀行與中國建設銀行。中國改革開放後，1986年7月24日，中國國務院決定重新組建交通銀行，總部設在上海。經過8個月的籌備，1987年4月1日交通銀行正式對外營業，為中國第一家國有股份制銀行，總部在上海¹⁸。

二、匯豐銀行參股過程

在WTO的壓力下，中國政府決定開放本國銀行引進外資銀行參股，利用外資技術與管理加快中資銀行的改造，於是交通銀行從2001年開始進行財物重組、資產評

¹⁷ 袁明仁，「大陸外資銀行競爭力及經營戰略分析」，*臺灣金融財務季刊*（第5輯第3期，2004年9月），頁63。

¹⁸ 交言，「百年交行從頭越一寫在交通銀行百歲誕辰之際」，*中國金融*（2004年第9期，2004年），頁46-47。

估。交通銀行也從多家銀行投資者選取了渣打與匯豐兩家銀行進行深入調查以確定其中一家為參股者。交通銀行在選擇了匯豐銀行後，經過中國銀行業監督管理委員會的同意，交通銀行在2004年3月與匯豐銀行進行排他性談判。但是在2003年末，交通銀行按五級分類仍有12.63%的不良貸款（NPL），屬於很高的比例，因此匯豐銀行要求首先解決不良貸款。之後，交行以帳面價值50%的價格向信達資產管理公司出售414億人民幣的可疑類貸款。經過此次的財務重整後，交通銀行的不良貸款比例降為3.43%¹⁹。

匯豐控股有限公司入股交通銀行在2004年8月6日完成。根據協定，匯豐以「香港上海匯豐銀行」的名義入股交行，入股比例為19.9%，持有77.75億股，投資總金額為人民幣144.61億元²⁰。對於交通銀行而言，這項投資不僅使自身的深化股份制改革取得了突破，更關鍵的是，交通銀行走過了財務重組和引進外資兩個歷程之後，接著就是於2005年6月赴香港上市²¹。交通銀行在香港成功公開上市，成為首家在中國境外上市的內地商業銀行（IPO）²²。

隨著交通銀行的參股完成，中國也希望改善四大國有銀行，因此在2004年8月與9月由國有獨資改組為股份有限公司，以便上市及引進資金²³。

三、交通銀行之股東

以持股狀況來看，截至2005年9月30日，交通銀行總股本為458.04億股，其中流通股（H股）為230.64億股，占比為50.35%；非流通股為227.40億股，占比為49.65%。下表為擁有交通銀行5%以上權益公司持股數和持股占比情況：

表3 交通銀行5%以上權益公司持股數和持股占比情況

序號	股東名稱	股份數	占比（%）
1	中國財政部	9,974,982,648	21.78%
2	香港上海滙豐銀行有限公司	9,115,002,580	19.90%
3	社會保障基金理事會	5,555,555,556	12.13%
4	香港中央結算（代理人）有限公司	5,186,064,500	11.32%
5	中央匯金公司	3,000,000,000	6.55%

資料來源：交通銀行網站<http://www.bankcomm.com/jh/cn/info.jsp?c=1141115023100&lang=>

¹⁹ 李路陽，「交通銀行彰顯生命力」，國際融資（2005年第9期，2005年），頁10-12。

²⁰ 人民日報，2004年8月6日，<http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1040/2691969.html>.

²¹ 人民日報，2005年6月23日，<http://hm.people.com.cn/BIG5/42274/3492564.html>.

²² Initial Public Offering (IPO) 即初次公開發行公司股票首度在股市中公開買賣。

²³ 同註12，頁104。

經過筆者的研究，其實，除了香港上海滙豐銀行有限公司為外資進入交通銀行以外，其實中國財政部、社會保障基金理事會、香港中央結算（代理人）有限公司、中央匯金公司皆為國有參股，而外資銀行參股中國國有商業銀行是不能超過20%。因此外資銀行仍無法大量控制中國國有銀行。以下簡述上述除中國財政部外其它股東的基本資料：

(一)香港上海滙豐銀行有限公司

香港上海滙豐銀行有限公司於1865年3月及4月分別在香港及上海成立，是滙豐集團的始創成員及其在亞太區的旗艦，也是香港特別行政區最大的註冊銀行及三大發鈔銀行之一。滙豐集團是世界最大的銀行及金融服務機構之一。該行及各附屬公司透過設在亞太區20個國家和地區的600多間分行和辦事處，以及在全球另外5個國家所設的20間分行和辦事處，為世界各地需要理財服務及財富管理的客戶提供全面的個人、工商與企業銀行及有關之金融服務。該行及各附屬公司共聘用約50,800名職員，其中34,400名是該行僱員；於2005年12月31日，綜合資產達26,730億港元。香港上海滙豐銀行有限公司是滙豐控股有限公司的全資附屬公司，後者是滙豐集團的控股公司。滙豐集團在全球76個國家和地區設有約9,500個辦事處，資產達15,020億美元²⁴。

(二)社會保障基金理事會

2000年8月，中共中央、中國國務院決定建立「全國社會保障基金」，同時設立「全國社會保障基金理事會」，負責管理運營全國社會保障基金。其實中國中央政府集中的社會保障資金，是中國國家的戰略儲備，主要用於彌補中國今後人口老齡化高峰時期的社會保障需要。根據2001年12月13日公布的《全國社會保障基金投資管理暫行辦法》規定，全國社會保障基金的來源包括中央財政預算撥款、國有股減持劃入資金、經國務院批准的以其他方式籌集的資金、投資收益、股權資產等。全國社會保障基金理事會也為中國國務院直屬正部級事業單位，是負責管理營運全國社會保障基金的獨立法人機構。其主要職責是：管理中央財政撥入的資金、減持國有股所獲資金及其他方式籌集的資金、選擇並委託全國社會保障基金投資管理人；負責全國社會保障基金的財務管理與會計核算，定期編制財務會計報表，起草財務會計報告；定期向社會公布全國社會保障基金的資產、收益、現金流量等財務情況。根據財政部、勞動和社會保障部共同下達的指

²⁴ 「香港上海·豐銀行有限公司2005年報及結算表」，2006年3月6日，http://www.hsbc.com.hk/hk/chinese/about/pdf/2005report_chi.pdf。

令和確定的方式撥出資金；承辦國務院交辦的其他事項²⁵。

(三)香港中央結算（代理人）有限公司

中國財政司司長在1999年發表財政預算案演說時公布，香港證券及期貨市場會進行全面改革，以提高香港的競爭力和迎接市場全球化所帶來的挑戰。根據改革方案，香港聯合交易所有限公司（聯交所）與香港期貨交易所有限公司（期交所）實行股份化並與香港中央結算有限公司（香港結算）合併，由單一控股公司香港交易及結算有限公司（香港交易所）擁有。三家公司於2000年3月6日完成合併，香港交易所於2000年6月27日以介紹形式在聯交所上市²⁶。

(四)中央匯金公司

中央匯金投資公司，簡稱匯金公司，是中國目前最大的金融投資公司，2003年12月16日註冊成立，註冊資金3,724.65億元人民幣，性質為國有獨資。匯金公司雖然名為公司，但有觀點認為它仍是政府機構，由於國家資產管理委員會不負責管理金融類國有資產，所以匯金公司被認為是「金融國資委」。此外，動用國家外匯儲備用於國有企業因制度和機制的原因產生的虧損，也遭到部分學者專家的質疑，在程序上也有如吳敬璉等中國學者認為匯金公司應取得人大財經委的授權²⁷。

柒、臺資銀行繞道香港進入中國的實例

根據商景明2006年的研究，外資銀行進入中國有獨資銀行、合資銀行、外國銀行分行、參股中資銀行與中資銀行展開業務合作等5種方式。借鏡外國銀行經驗，獨資銀行與合資銀行的發展已經呈現停滯狀態。與中資銀行展開業務合作亦缺乏實質意義，臺資銀行西進中國僅存設立分行與參股中資銀行等2種模式。然而，臺資銀行已在中國設立屆滿2年的代表處，因受政治因素干擾而導致升格分行延遲甚久；援引富邦金控公司所借道香港的迂迴模式、無須具備兩岸金融監管機關已經建立溝通機制的條件，亦是我國銀行西進中國的另一可行策略²⁸。

根據李紀珠2004年的研究，中國為了挽救香港的經濟，與香港在2003年6月29日簽署了CEPA（更緊密經貿關係安排），其間允許給予香港金融機構比其它外資

²⁵ 「社保基金會簡介」，社會保障基金理事，<http://www.ssf.gov.cn/web/Column.asp?ColumnId=1>。

²⁶ 「香港交易所資料」，香港交易所，http://www.hkex.com.hk/exchange/history/history_c.htm。

²⁷ 「中央匯金投資有限責任公司」，維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/E6%B1%87%E9%87%91%E5%85%AC%E5%8F%B8>。

²⁸ 商景明，「從外銀經驗探索我國銀行的西進策略」，臺灣金融財務季刊（第7輯第1期，2006年3月），頁55-70。

機構更容易進入中國金融市場的條件及優惠措施。以銀行為例，香港申請經營人民幣業務只要2年；且只要1年以上的上市公司皆可以適用CEPA的優惠。而由於香港金融機構較臺灣起步早，亦享有與大陸共同語言、文化先天優勢，因此，使得赴大陸發展起步已晚的臺資金融機構，更顯急迫，除積極要求政府加速開放臺灣金融機構赴中國發展外，更尋求透過香港已享有CEPA的方式，進入大陸市場²⁹。

富邦金控2003年9月8日宣布，以每股3.68港元現金之對價，公開收購阿拉伯銀行集團持有之香港港基國際銀行55%股權。據指出，富邦金控擬收購港基國際全部股權，總收購總值預估達43.14億港元（折合新臺幣近190億元），約為港基國際銀行淨值之1.16倍³⁰。財政部也在2004年11月12日核准富邦金控收購香港港基銀行申請案³¹。

富邦金控副董事長蔡明忠在2006年5月1日表示，富邦銀行（香港）已取得大陸與香港緊密經貿關係安排（CEPA）資格，可以到大陸申請辦事處，也可以用參股方式，相對有彈性。但是他認為臺灣金融業者參股中國四大國有銀行與全國性的股份制銀行（例如華夏、民生、浦東發展、深圳發展）幾乎不可能，因為四大國有銀行投資金額都是10億美元起跳，只有花旗、淡馬錫等國際性金融集團有能力。城市商業銀行比較適合臺灣金融業者參股或整併，因為本錢較小、風險也較低。他也指出，目前兩岸面臨共同監理的難題，大陸銀監會很堅持金融監理不能透過白手套，這是專業堅持，但同樣面臨國臺辦的壓力，一如兩岸在談判觀光、航運等，也期望透過民間機構出來擔任白手套；我方曾研究是否可委託會計師、律師等到大陸為金管會執行金融檢查，以擺脫共同監理的問題³²。

蔡明忠在2006年5月12日談及富邦金在大陸市場的布局計畫時表示，要等兩岸金融政策都可配合時，才可能開展，現在多談都是無益。至於富邦（香港）子銀行可適用中國與香港更緊密經貿關係安排（CEPA）登陸營運一事，蔡明忠說，富邦比其他金融集團有比較大的彈性，但是能不能實現，「也不是操之在我們，我們只能盡力而已」³³。

富邦金控已鎖定入股福建省三家城市商業銀行中的其中一家，雙方並已達成入股默契，福建地方政府對臺資入股當地銀行持樂觀態度。據了解，富邦金控鎖定的

²⁹ 李紀珠，「大陸開放金融市場對兩岸金融業的機會與挑戰」，*臺灣金融財務季刊*（第5輯第3期，2004年9月），頁9。

³⁰ 吳雯雯，「富邦金收購港基銀行55%股權」，*聯合報*，2003年9月9日，第A13版。

³¹ 吳雯雯、葉慧心，「藉港銀進大陸 富邦金收購港基 財部核准」，*聯合報*，2003年11月13日，第C3版。

³² 蔡靜紋，「蔡明忠：富邦金取道香港登陸 差臨門一腳」，*經濟日報*，2006年5月2日，第A2版。

³³ 葉慧心、蔡靜紋，「富邦金參股陸銀目標鎖定」，*經濟日報*，2006年5月13日，第A2版。

對象是福州市商業銀行或廈門市商業銀行，但富邦金必須等政府開放國銀參股大陸銀行後，才能展開入股計畫³⁴。

繼富邦銀收購香港港基銀行後，中國國際商銀考慮在泰國併購當地銀行，看中的是占泰國GDP七成規模的華人市場。本國銀行受限無法登陸開拓市場，業者逐臺商而居，積極在越南、印尼等臺商轉戰的東南亞地區成立據點。國內因銀行過多，殺價競爭，獲利能力反而沒臺商聚集的海外地區亮眼。不過開拓海外市場非易事，尤其申請程序繁複，有一定的資本額門檻，中國國際商銀投資銀行部總經理黃森義表示，礙於兩岸法令，國內銀行無法到大陸做生意，銀行必須找替代方案，例如往其他國際市場走，然而到國際發展有前提，除了需有一定規模，海外經營效率才是勝負的關鍵³⁵。因此，以富邦銀的經驗，是否能成功進入中國參股或設立分行仍然有待時間的檢驗。

捌、結 論

兩岸貿易的相互依存度從歷年看來已經是逐漸增高，相較而言，在出口市場的相互依賴程度上，臺灣對大陸的依賴程度較高，以經濟的角度來看，在全球產業鏈的形成之下，臺灣、大陸與歐美形成各司其職的分工模式，歐美行銷、臺灣設計、大陸生產的形態已經逐漸出現。而從政治的角度來看，臺灣的兩岸經貿政策，在一路發展下，始終爭議不斷。而兩岸經貿問題共識難以形成的原因，分別有學理援引的爭議（經濟理論是否可以無條件應用在兩岸之間）、事實認知不同（對中國市場的看法）、關於風險偏好的差異（民間企業與政府）與意識形態的堅持。

中國到2006年12月11日之後，必須完全開放金融業，實行無差別的國民待遇。中共在《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》中提出的方向可以看出中共官方也相當重視金融業發展之狀況，不過規劃與實際面對的問題是否能夠完全配合2006年12月11日全面開放的期限則有待觀察。有關兩岸金融法規的限制，臺灣銀行至今只能到大陸設立代表處，而沒有辦法在大陸升格分行，且臺灣銀行數量多，規模小，達到200億美元標準的為數不多，特別是1990年代開放民營銀行後成立的新銀行，更無一家符合這項條件。

從外部規模經濟與H-O模型兩種理論來看，或許外部規模經濟的理論能夠解釋中國在長期的銀行業開放的競爭狀況。但是，這一理論仍無法解釋目前外資銀行先

³⁴ 陳慧敏、王茂臻，「富邦金入股福州銀 靜待東風」，*經濟日報*，2006年6月12日，第A3版。

³⁵ 何旭如，「中銀考慮到泰國進行購併」，*工商時報*，2006年6月12日，第A8版。

於臺資銀行進入中國的實際情況。因為目前中國對外資銀行的限制頗多，經營範圍有限，無法達到群聚效應，即使參股中國國有銀行，仍得面對這些銀行金融體制的問題，因此可能必須使用「制度」為中介或許更能解釋外資銀行無法搶占目前中國市場的現況。

經過筆者研究交通銀行參股的狀況，除了香港上海匯豐銀行有限公司為外資進入交通銀行以外，其實中國財政部、社會保障基金理事會、香港中央結算（代理人）有限公司、中央匯金公司皆為國有參股，而外資銀行參股中國國有商業銀行是不能超過20%。因此外資銀行仍無法控制中國國有銀行。

臺資銀行西進中國大陸僅存設立分行與參股中資銀行等2種模式。然而，臺資銀行已在中國設立屆滿2年的代表處，因受政治因素干擾而導致升格分行漫長；援引富邦金控公司借道香港的迂迴模式、無須具備兩岸金融監管機關建立溝通機制的條件，亦是臺資銀行西進中國大陸的另一可行策略。

國土安全的社會實現觀點

A Social Practice Notion of Homeland Security

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊特約研究員

摘 要

本文係以美國國土安全政策經驗為主要借鑒對象，除了說明安全政策的社會實現條件之外，也在探索為什麼制度創新的時機，是與安全觀點的轉變有較直接關聯的原因。進而，再具體提出務實的國土安全觀點，其中除了包括創造政策目標與優勢的宏觀層面之外，也涉及微觀層次的制度設計考量、綜合治理機制與建構制度資產等面向。本文以為，再完美的安全制度，不僅必須考量安全措施與公民權益間的平衡原則，甚至公私部門間的夥伴、互惠關係，也會決定政策施行的良窳。

關鍵字：國土安全、反恐怖主義、綜合治理、安全產業

壹、前 言

自總統府今（95）年5月20日正式公布我國首部的「2006國家安全報告」（以下簡稱「安全報告」），到8月國防部公布「中華民國九十五年國防報告書」（以下簡稱「國防報告」）以來，有關國土安全的實體與心理安全威脅議題，顯然已經成為我國當前重要的安全政策議題。

雖然，國土安全是安全政策議題的重要環節，但還多停留在政策宣示、學術探討或片面引介國外作為的層次。因而，對於該政策如何能與社會實現相結合的觀點，應該值得進一步來探索。

貳、我國國土安全的範疇

「安全報告」不僅強調國家安全包括政治、軍事等傳統安全外，也進而將安全威脅因素歸納為海域、外交、財經、人口、族群認同、國土、資訊、中共對我遂行「三戰」（「法理爭奪、輿論較量、心理攻勢」的法律、輿論、心理三戰威脅）等等非傳統面向，從而還針對這些威脅提出對應的安全策略。而此報告特殊之處，就在於把全球安全情勢與我國當前所受到的傳統與非傳統安全威脅，及其相互影響的關係做出政策宣示，同時也在因應政策順位上，做出財經、兩岸、國防、海域安全、外交等等排序，並吸取先進強國的相關經驗作法。

而「安全報告」除了上述應有的政策意涵之外，也具有爭取社會輿論支持的特殊作用。因為，它不僅在說明國家安全業務範圍增多之外，也凸顯如何因應中共崛起以及不對稱安全威脅日增的挑戰。換言之，未來國家安全政策的施行，不再只是政府部門傳統的任務，它更需要具體的社會實現條件，而且牽涉到更廣泛的國土安全範疇。例如，除了在形態上包括脆弱的國土安全環境、疫災與生物恐怖襲擊、重大基礎與維生設施以及國家領導階層遭受中共精準打擊等等不同的實體威脅之外，也涉及危害發生後如何重建與復元社群認同（resilient community）的非實體安全層面。「安全報告」也舉出我國存在著不安的族群關係、分歧的國家認同與多重的信賴危機等等，對於重建與復元社群認同具有威脅作用的因素。

隨後的「國防報告」，也由全球安全情勢揭示了前揭的政策意涵，彰顯出國軍在新國家安全戰略中朝向「國土安全網」轉型的趨勢。除了傳統的國土防衛軍事任務之外，也涉及跨部門綜合治理的社會支援任務，例如災難救援（天然與技術或人為緊急事件救援）、治安維護（反恐制變與穩定社會秩序以及防制偷渡、毒品、走私等跨境犯罪）、環境保護（資源回收再利用、公害污染防制、生物多樣性維護、環境永續發展）。同時，「國防報告」也為社會實現創造條件，不僅以全民支持、參與國防的理念形塑社群認同，而為因應國土安全上新的不確定環境變化，也在國防工業合作、軍民通用科技、國防資源釋商、營地整體規劃、社會支援任務等不同層面上，尋求適應與創新能力。

面對這些新的國土安全範疇，不僅將讓政府持續扮演關鍵性角色，一方面要推動《海洋法》、《國土計畫法》、《行政院組織法》等相關法案，成立專責資訊安全單位、完善各種國土上的天然或人為災難應變機制。再方面也要考量需要在何種的具體社會實現條件下，國土安全議題才可以被各界有效的理解。因此，新的社

會實現觀點必須更加注重安全情勢判斷的真實性，以及該真實性與政策角度、施行方法之間所能發揮的實際作用。因此，政策的效度就如同一種社會實現的特質或能力，只能在與一定的目的和環境的關係中加以有效測量、解釋。可見，社會實現的觀點不外涉及制度創新的時機，與政府與社會之間的社群關係。然而，有關國土安全體制的研究，目前仍以美國經驗為主要借鑒對象。

參、借鑒美國經驗

一、國土安全原初的民防概念

美國國土安全政策與理念的濫觴，一般是以冷戰時期美蘇核武對抗為其背景的，當時隸屬於國防部的聯邦民防管理局（Federal Civil Defense Administration）與國防動員辦公室（Office of Defense Mobilization），即分別扮演統籌因應蘇聯攻擊與社會動員任務，而後者的另一項緊急事態防備職能（functions）則於隨後獨立出來，在白宮改設緊急事態防備辦公室（Office of Emergency Preparedness），專責處理天然災害。在這段期間美國的經驗給予世人兩項寶貴資產，其一就是如何履行國家保衛職能，因為戰爭形態與威脅程度的改變，使得政府與民間建構出安全需求的共同交集，國家安全必須在社會實現條件的配合下，才更能整合國力因應危害。其次，就是民防體制不僅為國土安全政策內容與社會公共安全意識提供基本概念，而且也為日後的演進方向與國土安全觀點有所區隔。因為，民防主要是在因應戰爭危害與戰力上的維護，它的主要工作是在防空、保密防諜與社會動員；而國土安全的範圍不僅涵蓋戰爭期間，也涉及平時緊急事態、突發事件的處理與國土防衛，以及更深層的社群認同重建與復元等等不同範疇。

二、朝向處理緊急事態事件的概念轉折

然而，這些資產也是建立在許多經驗教訓之上的，因為美國在經歷了重大的天然災害襲擊時，不僅出現應對危害的政策效能不足，而且聯邦與地方政府、軍方與民防部門之間，權責不清、職能平行或重疊與資源浪費的問題，都讓地方政府深受其害。從而，這些經驗也就成為尋求制度創新的重要動力，在出現成立整合應對與防制危害專責機構的呼聲中，乃於1979年在卡特總統任內建立了直接對總統負責的聯邦緊急事態管理局（Federal Emergency Management Agency）。此管理局成立後，隨之竟強化了雷根政府在美蘇核對抗下的軍備支出與民防職能，甚至將國家安全領域朝外太空星戰計畫方向發展。然而，陸續發生的紐約州愛渠（Love Canal）地表與地下水廢棄物污染、三厘島（Three Mile Island）核外洩與古巴難民潮危機等等影響國內

外視聽的重大緊急事件，雖然並非美國國土遭受軍事或核武之外來襲擊，但識者已對該管理局究竟應以外向型的國防安全或內向型的緊急事態事件處理，作為其施政優先順位提出質疑，甚至也因為該管理局對前揭重大緊急事件反應遲鈍與應對不力之現象，導致批判聲浪四起，要求檢討該管理局存廢問題。

三、政策制度創新與經驗教訓

伴隨著前揭問題，反而給予隨後的柯林頓政府改革創新的機會，它們不僅將聯邦緊急事態管理局結構重組，注重業務培訓，也在災害救助、風險評估與預警防制上採用新技術。同時，也更加重視資訊透明化、政府公共關係與跨部門聯繫的綜合治理（comprehensive governance）觀念之推動。歷經一番改革後，果然在1993至1994年的美國中西部大水災與加州地震中，展現出卓越的應對能力，並重新贏得社會對政府的信任感。當然，柯林頓政府之所以獲得良好的聲望，一方面是因為冷戰結束的國際情勢，讓美國暫時失去共黨國家襲擊的威脅，才得以順勢將該管理局施政優先順位轉為內向型的緊急事態事件處理。其次，則是綜合治理觀念確實為國土安全政策創造了社會實現的條件。因為，資訊透明化、政府回應力、法制建設、參與管道開放與社會團體擁有對政策公平的影響力等等善良治理（good governance）方式，不僅獲得國會與輿論的支持，也讓風險管理、防災應變與重建復元的現代公共安全管理觀念內化到社群生活經驗中。同時，也因著這些社會條件的實現，創造出政府高度聲望、提升該管理局影響力，與強化公共安全管理在各州政府地位的多贏局面。

可見，國土安全政策方向的調整確實有助於執政基礎的鞏固，然而任何可行的政策都具有兩面性，尤其在自由民主開放的美國社會，對政策的支持與批判更是經常相互伴隨著的。政策的兩面性，其實也可以視為知識理論與政策執行長期存在的一種錯置（dislocation）現象，因為許多政策的制定與執行，並非完全根據理性判斷或科學研究方法所建立的知識理論，而是源自於決策與官員的偏好或利害考量。所以，前揭的政策多贏局面也因為偏好或利害的因素，終究難以跳脫政策兩面性的規律而遭受批判。

最直接的經驗教訓，乃是反恐政策與現實錯置的現象。因為，美國國會針對1995年奧克拉荷瑪市（Oklahoma City）爆炸案與日本東京地鐵毒氣事件，雖曾於1996年完成反恐立法，要求政府部門增加反恐作為。但是直到2001年發生911恐怖襲擊事件，美國國會、媒體與學術界，才發現政府防範恐怖襲擊的準備不足，各聯邦政府反恐機制過於粗放散落，彼此之間亦欠缺整體聯繫職能，而情報、治安機關資源亦難於分享整合且法律與授權不足。於是乎最令世人矚目的美國反恐防禦與攻

擊行動以及相關設施，終究因為美國內部反恐政策與情報運用的問題，而一時無用武之地。同時，也對政府綜合治理能力構成嚴重的挑戰，對於如何處理緊急事件的組織與職能等議題，也再度興起反省的聲浪。

因此，美國政府乃依《國土安全法》（Homeland Security Act）在2003年3月將聯邦緊急事態管理局等等分散在各部門與聯邦直屬的22個機構，整合起來成立了國土安全部（Office of Homeland Security）¹，處理反恐政策政府綜合治理上的問題，以強化政府危機管理與緊急應變能力。同時並草擬法案送請國會通過，交由布希總統簽署《美國愛國者法》（USA PATRIOT），成為美國打擊恐怖活動的法律授權基礎。該法不僅確立情報治安機關在反恐政策中的定位，對情報機關互動與資源分享整合亦給予規範化，且賦予反恐執法者的通訊監察權、向金融交通機構要求恐怖分子資料之揭露權與強化移民管制等等非一般法制所能規範的特別措施，其旨趣就是要讓政府行政與情報部門，在據此執行反恐行動與人權保障中找到平衡點。該法也促使情報工作方式進行調整，反恐在情報任務中的比重增加，不僅進行人力資源開發調配、提高情報蒐集技術與分析能力的創新投入等等，也在進一步做為反恐軍事行動計畫及其防禦的動因。

肆、可供參酌的國土安全職能考量

由以上的經驗看來，雖然美國的公共安全管理體制晚近才起步，但不論在政策制定、知識理論與實踐經驗等諸多層面上，都可做為全球學習的典範。因此，選擇美國經驗當然具有代表性與普遍性的雙重意涵。而今，在美國公共安全管理體制中，除了國土安全部的反恐恐怖主義職能是體現在國家安全戰略層次上之外，其實聯邦緊急事態管理局也成為管理全國公共安全事務的重心。

一、國土安全部、聯邦緊急事態管理局的任務與職能關係

茲透過渠等的職掌內容敘述，即可以進一步說明它們在國土安全政策與社會實現層面上的作用：

(一)依《國土安全法》第101條規定國土安全部的任務（missions）為：

1.總論—主要任務為—

A. 預防美國境內的恐怖襲擊；

B.減少美國面對恐怖主義的脆弱性（vulnerability）；

¹ “Homeland Security Act of 2002”, in *The Department of Homeland Security*, available at http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf, Title I.

- C.當美國境內遭受恐怖襲擊時，應將損害降到最低，並協助從襲擊中復元；
 - D.履行劃撥給國土安全部所有部門的職責，包括承擔處理自然與人為危機（natural and manmade crises）和緊急事態預案編製的所有責任；
 - E.要確保與國土安全部所屬部門和保護國土非直接相關的功能不被削弱或忽略，但國會通過特別明確法令許可時不在此限；
 - F.要保證美國全面的經濟安全，不會因旨在保護國土安全的工作、行動和計畫而被削弱；
 - G.監控非法毒品交易與恐怖主義的聯繫，協調各方面工作以切斷這種聯繫，同時致力於阻斷非法毒品交易。
- 2.在調查與起訴恐怖主義任務上，與聯邦、州、地方的執法部門具有應對能力（responsibility）。

顯然，從形式上看來，國土安全部的職掌是內向型的，主要在處理反恐行動所衍生的實際問題。然而，實質上它又能發揮功能性的作用，因為它並不自我侷限在支持性的任務範疇而已，它還涉及防制恐怖主義與跨境犯罪的情報運用與執法互助等等積極性職能。另外，結合國土安全部與聯邦緊急事態管理局兩者的任務與職能內容，也都可以歸納出值得世人學習的美國緊急事態處理經驗。因為，它們的經驗不僅僅侷限於一般的常見的緊急事態應對能力（responsibility），還包括緩和事態衝擊的能力（mitigation）與重視防備工作（preparedness），以及講求實體重建與非實體並重的復元（recovery）工程，例如風險管理與重建社群認同等。甚至於，其職掌也包括對於處理緊急事態並非直接相關的部門整合與確保²。

因為，職司軍事、情報反恐行動的國防部，與防制、審理恐怖犯罪的財政、司法部等相關的政府部門，以及其他更多相關的非政府組織，雖然並非處理緊急事態的專責部門，但只要對國土安全具有支持職能的部門或資源，國土安全部都可依其職掌進行有效的整合運用，而其整合職能也可以體現在聯邦緊急事態管理局主導制定的聯邦應對計畫（Federal Response Plan）。所以，在2004年12月即由國土安全部公布了首部的國家應對計畫（National Response Plan）。而該計畫則是由對緊急事態具有支持職能的32個聯邦與相關部門，所共同簽署的協議，旨在應對可能演變為影響全國性的突發事件（incident of national significance）³。

² Edwin Meese III, James Jay Carafano, and Richard Weitz, "Organizing for Victory: Proposals for Building a Regional Homeland Security Structure", in *The Heritage Foundation*, January 21, 2005, available at <http://www.heritage.org/Research/HomelandDefense/bg1817.cfm>.

³ "National Response Plan", in *The Department of Homeland Security*, available at <http://www.dhs.gov/xprepresp/committees/editorial-0556.shtm>, pp.3-4.

(二)依《國土安全法》第507條規定聯邦緊急事態管理局的職能（functions）：

1.總論—聯邦緊急事態管理局的職能包括：

A. 履行《斯塔福災難救濟與緊急事態救援法》（簡稱《斯塔福法》）（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）⁴所定的權責；

B. 為實現其任務，減少生命和財產損失，保護國家免遭各種危害（hazard），要領導與支持國家實施基於綜合與風險考量的緊急事態管理計畫（comprehensive risk-based emergency management program）——

a. 緩和災害：方法是採取持久的行動，減少或去除對人民與財產遭受各種危害及其後果的長期風險；

b. 制定規劃：建立緊急事態管理專業，實現對任何危害有效的防備、緩和、應對以及復元；

c. 實施應對：方法是採取緊急事態行動，通過配置緊急事態裝備與供給，與撤離有受害顧慮者，以及對需要者提供食物、飲水、臨時庇護與醫療服務，並修復急要的公共維生服務系統；

d. 實現復元：通過社區重建，使個人、企業與政府能夠自行運作，恢復正常的生活，保護他們免於未來的危害；

e. 提高效率：通過協調有關緩和災害、規劃編製、應對和復元工作來實現。

2. 制定聯邦應對計畫 (Federal Response Plan)

雖然，上揭已經清楚說明聯邦政府在處理緊急事態上的地位與作用，但依美國實際的經驗而言，地方政府除了有正常處理緊急事態的當然權責之外，它們也希望透過該管理局的機制，讓兩者有更好的運作關係。因此，它們也逐漸建構出講究務實與注重功能性的行為規範，所以如何判斷彼此的行動標準，就端視風險（risk）、災難（disaster）、危害（hazard）、突發事件（incident）、緊急事態（emergency）規模與危害演變程度，及其所涉及的部門及其部門應對能力而定，當然各部門的專業習慣也是必須得到尊重而且繼續遵行。

二、注重先期防備敏感度與政府應對效能的均衡關係

事實上，國土安全部與聯邦緊急事態管理局的任務內容，也為公共安全管理

⁴ 1998年頒行的《斯塔福法》旨在界定重大災難（major disaster）的法律意涵，它包括風災、水患、乾旱、地震、地形變動，或不明原因的爆炸、突發事件與恐怖襲擊。同時也在規範聯邦政府對遭受災難（包括風災、水患、乾旱、地震、地形變動，或不明原因的爆炸、突發事件與恐怖襲擊）者提供援助的程序，並對總統的決策權與地方救援權限以及需要聯邦介入的程序做出規定。

領域建構出社會脆弱性（social vulnerability）的綜合性概念。由於，脆弱性的概念可以說明為什麼緊急事態的處理效能，經常會受到社會實現條件的差異而產生不同的評價。這主要是因為緊急事態的處理效能，不僅與社會暴露在危害狀態下的程度或易受影響的特性（susceptibility）有關，而且也與重建與復元社群認同的能力強弱相關。因此，脆弱性的概念即在描述緊急事態先期防備的敏感度，同時也是判斷政府應對效能的重要參考指標。所以，它是同時具有經驗與規範意涵的概念，是先期防備敏感度與政府應對效能的一種均衡關係。

然而，處理緊急事態的經驗與能力上雖然是可以被控制的，但是當涉及心理認同、社會期待與權力利害等價值規範判斷因素時，也就可能會出現比較難以控制的情形。例如，2005年8月在美國東南部墨西哥灣沿海地區發生的卡崔娜颶風（Hurricanes Katrina）襲擊事件，即驗證了再完美無瑕的公共安全管理體制，也都會面臨前揭難以控制變數的難題。因為，卡崔娜颶風帶給美國的衝擊不僅是傳統層面的油價上漲、聯邦政府財政赤字擴大、金融市場動盪與失業率上升等衝擊。同時，也因為政府應對能力不足與錯估社會脆弱性相互激化的關係，導致該颶風演變為影響全國性的突發事件⁵。所以，隨即興起質疑政府因出兵伊拉克造成救災應對能力遲緩之外，社會輿論也出現各種反戰聲浪，對小布希政府領導聲望更是造成嚴重的衝擊。另一方面，則是政府低估了該地區暴露在颶風危害程度與城市發展、生態條件脆弱易受影響的特性，從而更加激化了敏感的族群意識與社群認同危機，導致社會貧富矛盾加劇與治安成本增加等深層問題，而且也反應在2006年期中選舉小布希政府挫敗的現實上。

顯見，卡崔娜颶風對美國政治、經濟與社會的衝擊，並不亞於911恐怖襲擊事件，而其中最主要的轉折與差異，乃因為人們的安全需求和認知，與安全政策的社會實現條件都是可變動的。因此，如何透過美國的經驗，建構可供吾人參酌的國土安全觀點，應該是比較務實的途徑。

伍、創造國土安全的社會實現條件

一、創造符合國家內外情勢需求的安全政策與優勢

由於有形的武力行動與強化的安全措施，易於引導人們將反恐怖主義議題等

⁵ Tom LaTourrette and Ed Chan, “Prepare for Disaster”, in *The RAND Corporation*, September 27, 2005, available at <http://www.rand.org/commentary/092705UPI.html>.

同於打擊恐怖主義（combat terrorism）的層次。然而，各國在經歷911恐怖襲擊事件以來的反恐經驗之後，不僅逐漸重視反恐行動與自我的國土安全政策需求，也會依社會實現條件來調整反恐行動。所以，有形的武力行動，其實也可以轉向結合偵蒐科技與情報工作的精準打擊，以有效節約、調整軍費支出。同時，反恐行動也可以擴及情報、反情報與執法等等的謀略作為與國際合作行動，也就是所謂的反對（防制）恐怖主義（anti/counter terrorism）層次。因為，反對（防制）恐怖主義層次的觀點，更可以展現反恐戰略的空間，一方面有助於區隔應對伊斯蘭教社會與恐怖主義、恐怖組織與恐怖極端分子之間的差異，以縮小打擊面擴大爭取面，讓反恐政策選項增加；再方面，也有利於各國的內政需求考量與國際合作的權宜空間。

雖然，美國出兵伊拉克的軍事反恐行動，成為2006年期中選舉小布希政府失利的重要因素，然而國際間許多既豐富又細緻的合作或衝突，仍然與反恐機制有相當關聯，美國在反制恐怖主義的整體努力與創新上也並未終止。除此之外，還有一項不可忽略的議題，就是有關安全政策制度創新時機的研究。因為，許多經驗都顯示，制度創新的時機未必是在危害或戰爭發生的當下，或是在有計畫、有步驟的按部就班中得到創新，而且組織科層嚴謹的政府或軍事部門，也會有意想不到創新表現⁶。例如，在冷戰結束到911事件之間，美國國防部即默默發揮主導科技、資訊與工業部門，投入軍事作戰之創新與研發，並成功運用在日後的反恐精準打擊行動上，更造就無人能出其右的高科技作戰能力與新興安全產業⁷。可見，真正有效的創新，反而是在觀念與認知或社會實現條件發生變動時。因為，在此條件下的創新，才能充分發揮政策主導、社會倡議、危害防備等等實質效能。

二、務實的政策目標與全球交往策略

以我國目前仍非恐怖主義攻擊目標的情形看來，我國反恐行動顯然應著重在內向型的防制恐怖主義國土安全層面上，而非有形的武力反恐行動層次。所以，如何防制恐怖主義的根源問題，理應成為我國反恐行動的優先政策選項。雖然防制工作無法立即展現成效，但卻有助於我國在國際反恐行動上，發揮意想不到又可合理預期的成效。因為，其方法簡單到只要就地取材，也就是說以緩和貧富兩極分化、種族歧視、移民問題等勤修內政的方式，就足以讓我國的反恐美譽垂範全球，因為這

⁶ James Jay Carafano and Dana R. Dillon, “Winning the Peace: Principles for Post-Conflict Operations”, *Backgrounders*, no. 1859, June 13, 2005, pp. 1-2, available at <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=792799>.

⁷ James Jay Carafano, "Sustaining Military Capabilities in the 21st Century: Rethinking the Utility of the Principles of War", *Heritage Lecture*, no. 896 September 6, 2005, pp. 2-3, available at <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=82373>.

些綜合治理問題就是恐怖活動的根源問題，也是目前遭受恐怖襲擊國家亟待解決的難題。相較之下，我國在處理恐怖活動根源問題上確實較其他國家來得容易，吾人應善加利用此社會實現條件，以在主導、倡議、防備等反對（防制）恐怖主義層面上贏得國際社會的尊重。

三、制度設計需考量社群認同與善良治理機制

美國固然針對反恐行動與非傳統安全威脅，律定了無人能出其右的法令與體制，但在既存的執政困境與行動適法性問題下，卻又無礙於它做為主導國際情勢的強國。其實，這是與美國政府與非政府部門之間，共同形塑的社會實現互動經驗有相關的。因為，美國人創造出來的社群認同價值體系，有一種超越朝野、黨派之爭的資產，它不僅讓國家政策成為公共事務，也闡揚了美國多元主義及其參與型民主的政治傳統。所以，在《國土安全法》中，即充分體現了如何為安全政策創造社會實現條件的制度設計。它不僅對於資訊透明化、政府回應力、法制建設有所規範，更確保了參與管道開放與社會團體擁有對政策公平的影響力等等善良治理的機制。所以，即便美國小布希政府陷於困境，但這份資產與制度，讓世人無法抹煞美國之所以成為國際超強的事實，否則，將會讓美國在國際上的優勢逐步被侵蝕，失去即時校正朝負面發展方向的機會。

而國土安全部為創造具體的社會實現條件，除在部長辦公室（Office of the Secretary）下設立公民權利與自由辦公室（Office for Civil Rights and Civil Liberties）與私部門辦公室（Private Sector Office）之外，也針對情報在政府與私部門之間的運用，特別成立情報分析與基礎設施保護司（Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate）⁸。該等辦公室所要發揮的職能如下：

- (一)公民權利與自由辦公室：對國土安全部工作發生公民權益侵害行為之審查與評估，並就促進公民權益與國土安全議題，研提法案與政策建議，以發揮政府與社會溝通的作用。
- (二)私部門辦公室⁹：為國土安全部與企業界、非政府部門提供直接協商溝通與處理實際問題的管道，倡議國土安全與公私部門間的夥伴關係。而其所發揮的政策對應職能包括：扮演聯邦相關部門對私部門造成衝擊時的活性界面；整合聯邦科技研究、學術機構與相關基金會以及私部門，共同創新國土安全產業（security industry）技術；協助私部門確保重點基礎設施安全能力；協同產業部

⁸ Homeland Security Act of 2002, Sec. 211

⁹ “Private Sector Office”, in *The Department of Homeland Security*, available at http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0876.shtm.

門共同防制、應對恐怖襲擊；其他與國土安全要素相關的諮詢工作。

(三)情報分析與基礎設施保護司：對來自政府情報、安全機構與私部門，有關威脅國土安全的情報與資訊分析工作，評估重點基礎設施遭受襲擊的脆弱程度。

四、建構制度創新的特有資產

值得注意的是，儘管國土安全部成立後，雖然仍遭受多方批評，但卻無礙於制度的持續創新。因為，在應對反恐與國土安全需求的監測及入口控制（Surveillance and Access Control）、生物反恐（Anti Bio-Terrorism）、資訊及網路安全（Information and Network Security）等安全產業上，美國的創新能量與市場商機仍將持國際之牛耳。而且，前揭制度設計為國土安全政策與情報工作找到社會實現的條件，也就是在所謂的情報社群（intelligence community）機制中，不僅讓公私部門有跨界、跨部門與科際整合的平臺，而且也應對綜合治理層面的實際問題。

由情報社群的機制看來，美國並不刻意將情報工作區隔為內外勤或主流與邊陲之分，也未把公私部門的職能截然分開看待。美國之所以能將情報運用效能極大化的資產，正誠如「911委員會報告—美國遭受恐怖襲擊國家委員會最終報告」所闡述的，是由於他們對各種資料與研究的珍視，那怕是某些政治哲學觀、不同主題的分析性論文或具體的戰略策略專報分析，儘管未必即時發生作用或表現在績效數量上，但經由一些想像力的運用，卻可彌補官僚機關能力之不足，甚至發揮弭患於無形的功效¹⁰。另外，識者最關切的如何避免情報分析出現誤判的問題，專家研究也發現，除去政治干擾因素之外，對於如何歡迎、鼓勵由不同的觀點與可變的假設，來營造出一種競爭的環境，則將是情報分析與運用最優化的重要憑藉¹¹。

五、道德、法制與社會衝擊平衡原則

固然，有形的安全制度與措施是實現國土安全的必要條件。其實，它還需要非實體層面的社群認同為其充分條件。所以，在前揭制度設計中，特別將安全措施對道德、法制與社會所造成之衝擊納入政策分析，這也就是所謂的道德、法制與社會衝擊（Ethical, Legal, and Social Impact, ELSI）平衡原則¹²。因為，如何在促進公共安全與保障公民權益中取得互惠與平衡，才能讓政策更具有社會實現的條件。可見，未

¹⁰ 趙秉志等譯，911委員會報告—美國遭受恐怖襲擊國家委員會最終報告（北京：中國人民公安大學出版社，2004），頁353-359。

¹¹ “Guiding Principles for Intelligence Reform”, in *The Center for Strategic and International Studies*, available at http://www.csis.org/0409_IntelReformPrinciples.pdf.

¹² “Son of ELSI(Ethical, Legal, and Social Impact): New Interactions between Bioscience and the Humanities and Social Science”, in *ISHPSSB 2005 Meeting at the University Guelph*, <http://www.ishpssb.org/ocs/viewsessionabstract.php?id=45>.

來務實的國土安全政策，政府不再只是扮演傳統的國土防衛或緊急事態處理角色，它應該涵容更豐富的職能。它不僅是優質的政策、法案與制度的制定，還包括公私部門之間的綜合治理、對相關學理論點的珍視等等社會實現條件的整合與創新。所以，在該《國土安全法》中乃針對職能（functions）做出具體的定義。由於它是界定在權威、權利、特殊利益、免除（危害）、規劃、活躍、職責、應對能力等相關功能的實現上，所以已非單純的「功能」文字意義¹³。更真確的說，國土安全的社會實現職能，是可被視為政府新的核心競爭力（a new core competence of government），值得永續精進¹⁴。

陸、結 論

吾人在探討國土安全政策時，首先會面臨制度創新時機的議題。本文以為，應該超越創新是在戰時應急或平時有計畫變遷的迷思。因為，事實上安全觀點的轉變，才是最有利的創新時機，它不僅可以為吾人發揮主導、倡議與防備的多重政策效果，而且也有助於創造公私部門多贏的局面。

其次，判斷政策施行之良窳，除了審視其政策、法制與制度設計的必要條件之外，還要考量具體可行的社會實現條件。其中即包括了建構綜合治理機制與制度資產。而本文以為，再完美的安全制度，也要考量安全措施與公民權益間的平衡原則，並對緊急事態先期防備的敏感度與政府應對效能間的均衡關係，應該進行充分的評估。

總體而言，透過制度安排建構公私部門間的夥伴、互惠關係，培養情報工作與社群認同意識，都可以為國土安全政策創造超越族群、黨派與階級差異的社會實現空間，讓政策聯貫性與制度創新繫於不墜。

¹³ Homeland Security Act of 2002, Sec. 2. Definitions.

¹⁴ James Jay Carafano, "Missing Pieces in Homeland Security: Interagency Education, Assignments, and Professional Accreditation", October 16, 2006, <http://www.heritage.org/Research/HomelandDefense/em1013.cfm>.

美日高峰會及其對安倍外交之影響

專題研究

The Bush-Koizumi Summit and its Impact on Abe's Diplomacy

孫國祥 (Sun, Kuo-Hsiang) 陳仲志 (Chen, Chung-Chih)

遠景基金會副研究員

遠景基金會研究助理

摘 要

2006 年 9 月 25 日，日本首相小泉純一郎卸下首相職務，並在其卸任前訪問美國，與美國總統布希舉行雙邊高峰會談。在會談中，美日雙邊除總結小泉外交路線為「後小泉」時期美日關係奠基外，最重要的成果便是雙方發表的共同聲明，強化「世界範圍的美日同盟」。此外，小泉此行在北韓核武、綁架人質、中韓關係、伊拉克重建、日本入常等議題上，與美國達成一定共識與立場。小泉路線隨著安倍出任日本首相後獲得延續，但在實際作為上亦有所調整。安倍的「自主外交」以「官邸強化」為基礎，形成首相主導國安外交政策上的強勢作風，強調日本在強化美日同盟關係之際，亦將致力與亞洲鄰國修好，特別是與中韓的關係。因此，安倍在上任後積極修補日本與中韓關係，甚至一改往例，以中韓為就任後首次出訪國家，以凸顯其修補關係的決心。安倍的外交作為，可說以美日高峰會的外交成果為基礎，並因勢利導，轉向對日本有力的方向發展。因此，本文主要目的在評估美日高峰會及其對安倍外交政策之影響。本文主旨則為，即便安倍被視為是小泉路線的繼承人，但其未來將在小泉路線的基礎上開創「安倍外交」，建構日本成為一個美麗的正常國家。

關鍵詞：美國、日本、美日同盟、安倍晉三

壹、前 言

日本首相小泉純一郎 (Junichiro Koizumi) 於 2006 年 9 月 25 日卸下首相職務，並在其卸任前，於 6 月 27 日至 7 月 1 日訪問加拿大與美國，展開其「結業之旅」。在此行中，他於 28 日先會見加拿大總理哈伯 (Stephen Harper)，而其後與美國總統布希

在小泉與布希的雙邊會談中，除對北韓飛彈試射、核開發及綁架事件等問題上，再次確認美日兩國的合作立場外，美日雙方還發表共同聲明，強化「世界範圍的美日同盟」¹。此行乃自小泉2001年4月就任首相以來，第一次正式訪問美國，並為「後小泉」時期的日美關係建立基調。美日發表的共同聲明是2001年6月以來的第一次，美日在過去5年來發展戰後以來最強固的雙邊關係，小泉是最重要的推動者，他利用任內的最後訪問，進一步穩固兩國的關係。此次訪問及會談也是布希感謝小泉多年追隨的最後舞臺，唯會談的象徵色彩更大於實質意義。

隨後，2006年9月20日的日本自由民主黨（自民黨）總裁選舉，如預料般地由呼聲最高的內閣官房長官安倍晉三（Shinzo Abe）贏得選舉（選舉結果如表1），安倍並於26日在參眾議院獲得過半數的支持，成為日本第90任（第57位）首相²。然而，被視為小泉接班人的安倍，其外交政策是否受到此次美日高峰會結果之影響，以及對於小泉親美的外交政策路線是否有所調整，是令人關注的焦點。因此，本文主要目的在評估美日高峰會及其對安倍外交政策之影響。對此，本文將分別針對此次峰會之特點、成效加以探討，並結合自民黨黨魁選舉結果，探討在「後小泉」時期，安倍對外交政策走向之主張，藉以分析此次美日高峰會對「後小泉」時期之安倍外交政策之影響。本文主旨則為，即便安倍被視為是小泉路線的繼承人，但其未來將在小泉路線的基礎上開創「安倍外交」，建構日本成為一個美麗的正常國家。

候選人姓名	安倍晉三	谷垣禎一	麻生太郎
國會議員票	267	66	69
地方黨員票	197	36	67
總計	464	102	136

2 安倍晉三在參眾兩院分別贏得過半數選票，成為首位戰後出生，也是戰後歷任最年輕的首相。安倍在眾院贏得339票，在參院贏得136票，均超過半數，並反映出其支持者不只來自其所屬的自民公明兩黨執政聯盟。張芳明，「安倍晉三獲選第90任日本首相」，**蕃薯藤新聞**，2006年9月26日，<http://news.vam.com/cna/international/200609/20060926363358.html>。

貳、美日高峰會之特點

繼故首相小淵惠三（Keizo Obuchi）的1999年訪美之後，小泉是7年來第一次正式訪美的首相。小泉此次訪問美國，係其最後且首次正式的訪問美國。日本媒體稱2001年小泉出任首相後的政治為「小泉劇場」，因為其中有過多次與執政黨內的爭執，也有過無數次的與在野黨針鋒相對的較量，隨著9月20日的改選結果，小泉劇場即將落幕，對美日關係亦有其影響。

由於小泉卸任在即，作為其任期內最後一次對美國的訪問，布希總統為了答謝亞洲盟友5年來的「傾力相助」，也在訪問行程中刻意安排，欲為兩者的「緊密關係」留下某些政治遺產。因此，小泉對美國的訪問，被認為展現美日同盟的重要象徵色彩。除較韓國總統盧武鉉（Roh Moo-hyun）在訪美禮儀上提升一級的總統親自迎接之外，布希還為小泉在白宮舉行正式晚宴。布希上任後，迄今為止在白宮國宴廳僅舉辦過5次正式晚宴，其款待的貴賓不是盟友就是準盟友³。雖然小泉就任日本首相以來已經6次訪美並13次與布希總統會面，但正式訪問還是第一次。儘管小泉首相不是國家元首，但此次布希以相當於國家元首的規格接待小泉，小泉下榻的地方也安排在接待國賓的總統迎賓館。30日，布希夫婦還親自陪同小泉，乘坐總統專機「空軍一號」前往位於田納西州的美國搖滾巨星「貓王」普雷斯利（Elvis Presley）的故居「玫瑰園」。此次布希親身作陪參觀「貓王」故居，也可謂是對小泉配合美國，尤其是布希政策的一種感謝⁴。由於以往日本的決策總是「太少太晚」，但小泉卻表現超出華盛頓預期的「更多且更快」，使得小泉此次出訪雖然被定調為告別訪問，但在與布希總統的會晤之中，亦凸顯下列特點：

一、展現小泉對內與對外風格的特殊性

小泉對日本第一盟友的訪問，作為一名暴發戶式的改革家，他的政治遺產似乎是要向人民保證，即他已擊敗了曾統治日本的舊式幕府政權派系。最近日本進行一

³ 「小泉『謝幕之旅』：這個句號不太圓」，新華網，2006年7月3日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-07/03/content_4786717.htm。

⁴ 小泉與布希此次在貓王故居的互動，請見“President Bush Visits Graceland with Japanese Prime Minister Koizumi”，*The White House*, June 30, 2006, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060630-6.html>；“President Bush and Prime Minister Koizumi Participate in Photo-Op with Mrs. Bush, Priscilla Presley, and Lisa Marie Presley”，*The White House*, June 30, 2006, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060630-11.html>。

項民調，在戰後首相中，小泉人氣名列第二，排在吉田茂（Yoshida Shigeru）之後⁵。小泉的首相任期也特別的長，排在佐藤榮作（Sato Eisaku）、吉田茂後面，名列第三。小泉任期長，在日本民眾中有很高的支持率。即便不久就要卸任，小泉依然保持50%左右的高支持率，在其他首相任職時期十分罕見⁶。

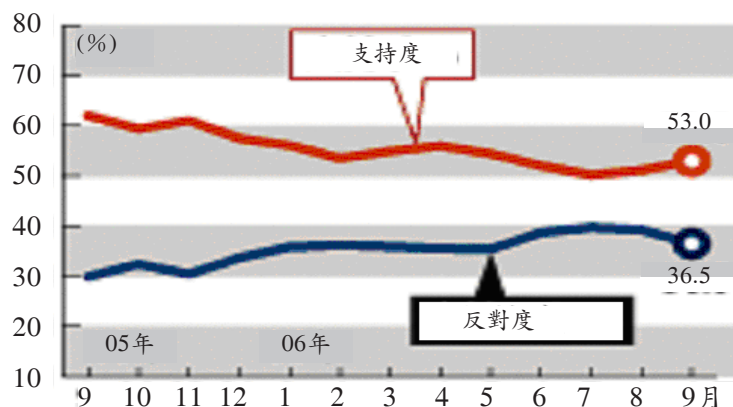


圖1 小泉內閣施政滿意度（2005年9月－2006年9月）

資料來源：「小泉内閣支持率の推移」，讀賣新聞，http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6100/img/cab_approval200609.gif.

二、訪美前日美主要障礙獲得解決

儘管美軍駐日本沖繩基地的規模和人數正在縮小和減少，但美國和日本的軍事關係和海上聯盟卻逐漸更加緊密。例如，2006年6月9日，美日兩國官員舉行會晤，討論華盛頓號（USS George Washington）核動力航空母艦替換小鷹號（USS Kitty Hawk）傳統動力航母計畫⁷。6月14日，橫須賀市市長蒲谷亮一（Ryoichi Kabaya）表示，「既然已經沒有部署傳統航母的可能性，我們需要面對現實，將部署核動力航母視為勢在必行。」美國駐日本大使希弗（J. Thomas Schieffer）則表示：「我們十分

⁵ 「小泉對華外交七大過」，新華網，2006年9月18日，http://news.xinhuanet.com/globe/2006-09/18/content_5103796.htm。

⁶ 「小泉内閣の平均支持率は56%、歴代2位」，讀賣新聞，2006年9月14日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6100/news/20060914it14.htm>.

⁷ “Nuclear-Powered U.S. Aircraft Carrier To Be Deployed to Japan”, *USINFO.STATE.GOV*, October 28, 2005, <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/Oct/28-609368.html>; “Ambassador Schieffer meets with Yokosuka Mayor Kabaya”, *Embassy of the United States in Japan*, November 10, 2005, <http://tokyo.usembassy.gov/e/p/tp-20051110-77.html>.

認真地對待我們對保衛日本和維護地區和平與安全的承諾。確保能將我們最強的海軍力量部署在前沿是該承諾的一部分。」美國將「全力保持美國核動力航母無瑕疵的安全紀錄⁸。」希弗大使表示，美國政府「將繼續傾聽並認真考慮當地居民和政界領導人對該部署計畫的意見」，「美國十分珍視橫須賀市和其他接待美國駐軍社區的友誼和款待⁹。」

另一方面，日本在小泉訪美前夕和美國就牛肉恢復進口日本原則上達成協議，被視為是小泉訪美的一項禮物。日本已派遣專家前往美國，對美國國內35處相關設施進行事前檢查，只要沒有發現問題，美國牛肉可望快則7月下旬恢復進口日本，解除1月下旬以來近半年的禁令。小泉甚至在與布希會面前的華盛頓晚宴上特別點了牛排，主動表示對美國牛肉的支持，致使布希特別對於日本能重新進口美國牛肉表示感謝。

三、新保守主義者希冀確立小泉政治遺產

6月26日，《標準周刊》（Weekly Standard）建議，日本首相小泉純一郎訪美時，美日兩國應擬定一個協助臺灣參與國際活動的方式。文章建議臺灣將國際參與和政治脫鉤，不要著重主權議題。而美日可協助臺灣參加反恐、反毒、國際衛生、防止武器擴散、打擊組織犯罪等國際活動。文章表示，民進黨政府尋求與日本保持密切的關係，但對日本存戒心，主張臺灣與中國大陸經濟整合的國民黨主席馬英九一旦執政，將向中國靠攏而排斥日本。文中認為此將危及美日安全同盟保護臺灣的基礎¹⁰。

四、小泉並未在美國國會兩院發表演說

報導指出，美國原先欲邀請小泉在美國參眾兩院聯席會議上發表演講，這也是美國給予外國領導人的最高榮譽之一，日本官員行前致力要讓小泉發表演說，雖然1954年11月時任日本首相吉田茂在美國參議院發表過演說，1957年6月、1961年6月岸信介（Kishi Nobusuke）和池田勇人（Ikeda Hayato）首相又分別在美國參議院和眾議院發表過演說，但在日本首相中，在參眾兩院聯席會議上發表演說的卻尚無一

⁸ “Fact Sheet on U.S. Nuclear Powered Warship Safety”, *Embassy of the United States in Japan*, <http://tokyo.usembassy.gov/e/tp-20060417-72.html>.

⁹ 「美國歡迎日本橫須賀市長宣布接受核動力航母」，美國國務院國際信息局，2006年6月15日，<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-chinese&y=2006&m=June&x=20060616141418cagnoud0.0307886>.

¹⁰ Joshua Eisenman & Josh Rogin, “Two-Headed Monster: America and Japan Need to Settle on One Policy towards Taiwan”, *The Weekly Standard*, June 26, 2006 <http://www.taiwandc.org/wstand-2006-01.htm>.

人。但最終，小泉還是放棄了演說的機會¹¹。

參、美日高峰會之成效與影響

一、美日高峰會之成效

小泉此行除展現前述之特點外，更重要地是，小泉在此次高峰會中，不僅總結其任內對美外交的成就，同時更為繼任者留下外交上的遺產。在此次高峰會中，日本獲得之外交成效如下：

(一)美日發表《日美新世紀同盟聯合聲明》，建構並強化普世價值與共同利益

小泉與布希舉行高峰會談後發布《日美共同聲明》，此乃日美兩國時隔10年後再次發表共同聲明。上次日美發表共同聲明是前美國總統柯林頓（William J. Clinton）於1996年4月訪問東京時與時任日本首相橋本龍太郎（Hashimoto Ryutaro）一起簽署的¹²。新的共同聲明《日美新世紀同盟》（The Japan-U.S. Alliance of the New Century）明確寫入「世界中的日美同盟」的內容，重申以「共同價值與利益」為基礎的日美同盟擴大到「全球規模」，兩國合作範圍將超過傳統的安全領域藉此向世界宣揚日美同盟的國際意義。小泉表示「為打擊國際恐怖主義、處理核武器和導彈擴散等國際社會所面臨的課題，日美兩國要在全球範圍攜手合作、共同對應」。在象徵式的聲明中兩位領袖表示，美日夥伴是「歷史上其中一個最成熟的雙邊關係」。聲明表示，雙邊政治、經濟和軍事聯盟為亞太地區的穩定帶來貢獻¹³。日美兩國元首在此次會談表達強固的同盟關係，如同小泉會後所言：「與日美關係同等重要的國家一個也沒有¹⁴。」

(二)日美緊密關係並不會產生與中國的矛盾

宣言就與中國一道保持地區穩定達成共識。在談及地區安全時，聲明稱日美之間牢固的合作將為保持東北亞地區的和平與穩定作出貢獻，同時日美樂見中國的蓬勃發展，歡迎中國在保持東北亞地區和平與穩定方面發揮作用¹⁵。

¹¹ 同註3。

¹² 美日聯合聲明內容，請見“JAPAN-U.S. Joint Declaration on Security- Alliance for the 21st Century”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, April 17, 1996, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>.

¹³ 同註1。

¹⁴ “President Bush and Japanese Prime Minister Koizumi Participate in a Joint Press Availability”, The White House, June 29, 2006, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060629-3.html>.

¹⁵ 同註1。

(三) 日美共同面對北韓問題

美日雙方向北韓發出如果發射導彈「將成為重大問題」的警告，強烈要求北韓停止導彈發射的有關活動。此外，雙方還確認在解決北韓綁架問題、核問題方面加強合作，並就將該等問題作為7月中旬召開的G8聖彼得堡峰會的議題達成了一致。布希在與小泉會談後聯合舉行的記者會上表示，他和小泉都同意向北韓領袖金正日，就該國的核武器和傳聞中的長程導彈試射傳遞一個明確的資訊，即北韓如果試射導彈將是「不可接受的」。布希表示，金正日「有義務」將他的計畫通知其他國家，北韓方面應當向國際社會闡明在導彈彈頭上裝載了什麼，以及發射的目的和意圖。布希也譴責北韓綁架日本人來訓練該國的間諜，這在日本是個令人極為激動的議題。小泉表示，可以採用不同的策略來勸阻北韓試射導彈，如果北韓方面果真試射導彈，就應當向北韓施加各種壓力。布希表示，聯合國可能是其中一個途徑，並暗示這也是個機會進行導彈防衛工作¹⁶。

(四) 雙方在其他問題上的部分共識

就伊朗問題而言，日本希望與美國和其他關注此議題的國家合作¹⁷。就美國協助印度發展民用核設施較受爭議的議題上，小泉似乎拒絕給與布希徹底的支持，表示日本正在檢閱此議題。小泉表示對於派兵伊拉克支援美國，也將在陸上自衛隊撤退後，擴大航空自衛隊的支持範圍，並繼續印度洋上的海上自衛隊支援。小泉表示美日將加強美日在日本入常議題的合作，強調美日在全球對反恐、人權議題的一致¹⁸。另外，布希簡單提到有需要向緬甸施壓使該國民主化，小泉表示同意在此議題上與美國合作。另外，有報導指出，由於會前美國透露不會像上次一樣提及靖國神社參拜問題，因此小泉以主動的姿態提及靖國神社問題，批評中國在靖國神社問題上做文章，從而停滯兩國關係，重申日本態度永遠開放，隨時都能與中國進行元首會談。

(五) 小泉對美外交總結與定調

美日在此次峰會後發表的共同聲明，帶有濃厚的對美外交總結的意味，也成為後小泉時代美日關係的指標。共同聲明強調兩國在自由人權民主的共同價值觀及全球規模的同盟關係，小泉在峰會後的聯合記者會重申日本最重視對美關係。小泉的對美外交並非沒有反彈，國內反對者指摘他過份依賴美國，牽就美國，失去日本外交的自主性，而且對亞洲外交並未給予應有的重視，將一些外交課題留給後任。但

¹⁶ 同註14。

¹⁷ 同註14。

¹⁸ 「日美高峰會發布『新世紀美日同盟』宣言」，臺灣日本綜合研究所，2006年6月30日，<http://www.japanresearch.org.tw/hotnews-4411.asp>。

小泉的對美政策也贏得許多人的高度肯定。此次「小泉與布希版」共同聲明在深化日美同盟的世界範圍重要性基礎上，更加強調「自由」、「民主」等兩國共有的價值觀。

二、美日高峰會之影響

除了前述的成效之外，更重要地是，美日高峰會亦對美日兩國未來關係產生本質上的影響，並可歸納為下列五大面向：

(一)內政上：親美的民族主義仍會持續

日本人民對小泉首相有比較高的評價，原因在於他當政期間日本經濟出現較大、較長時間的好轉。日本是在小泉當政期間走出泡沫經濟崩潰的低潮，經濟上的回復，讓日本國民有了信心，很多人將經濟本身的規律性的回復過程，視為是小泉領導能力所導致，對小泉的支持多年來並未出現太大的衰退。然而，日本經濟的回復過程，也出現日本社會從平均化向兩極分化轉變的現象，小泉執政時的改革，讓日本貧富兩極分化愈益顯著。因此，現任日本首相安倍晉三，在其宣布爭奪自民黨總裁時，便開始將縮減兩極分化趨勢，當成重要選舉口號。團結在安倍周圍的自民黨國會議員，響應的正是該口號¹⁹。美日在過去3年來發展了戰後以來最強固的同盟合作關係，小泉是最重要的推手。被看好的多位小泉後繼人選雖在對亞洲政策有不同意見，但在對美日同盟關係都一致表示重視，後小泉時代的美日外交料將不會有重大變動，但小泉和布希心意相通的情誼在美日領袖中可能不易再現。

(二)外交上：同盟地位達到前所未有的高度

日美領袖發表的題為「新世紀的日美同盟」的共同聲明表示，兩國擁有共同的普世價值觀、擁有共同的利益，肩負共同應對亞太地區安全環境變化帶來挑戰的責任。顯然，提升和擴展同盟關係是美日兩國出於自身利益的共同需求。因此，新世紀的日美同盟就是要將日美兩國的軍事合作擴大到全球範圍。當然，布希此次破格接待小泉的用意，除了表示安撫和贊賞之外，還希望對小泉繼任者產生示範作用，希望如小泉一般配合美國。

美日強化雙邊同盟關係的同時，雙方亦凸顯美日關係中的「中國因素」，強調「合作利用」。聯合聲明表示，「日美雙方應合作利用中國的活力，維護東北亞地區的和平與安寧。」該言顯現布希主導、小泉配合的取向，亦即布希政府將中國定位為「利害相關者」（Stakeholder），該概念在美國已經逐漸深入各部門對北京的立場。美國國內對於因小泉接連參拜靖國神社而惡化的中日關係的擔心有所增加，

¹⁹ 陳言，「謝幕前的小泉劇場」，中新社，2006年7月15日，<http://61.135.142.194:89/gate/big5/www.gs.chinanews.com.cn/news/2006-07-15/1/43846.html>。

美方似曾透過不同渠道向日本暗示和提醒，日中關係良好與否，關乎美國在亞洲的利益。但是，小泉基於國內政治和個人因素的需要而堅持己見。因此，美方定調的「合作利用中國的活力」新話語，可能是對「小泉型」鄰國外交的巧妙勸阻和具有舒適度的牽制²⁰。

(三)經濟上：美日經濟增長夥伴關係的加強

2006年6月29日，美國貿易代表（United States Trade Representative）史瓦伯（Susan Schwab）在第五份「提交領導人的報告」（Report to the Leaders）²¹公布之際指出，日本推行的規制改革有助於日本經濟復甦和增進美日商貿關係，但日本應進一步做出努力。然而，「美日規制改革與競爭政策倡議」內容廣泛，旨在開闢一個雙邊論壇，透過規制改革促進經濟增長。另外，6月29日，美國國務院（U.S. Department of State）協同日本經濟產業省（Ministry of Economy, Trade, and Industry）發布2006年美日投資倡議（Investment Initiative）報告。該報告是根據「美日經濟增長夥伴關係」中的投資倡議所起草。報告對小泉首相鼓勵外國對日本直接投資表示讚賞。美國歡迎日本政府承諾「採取具體措施減少外國對日直接投資領域的障礙」，同時，國務院表示，「兩國政府一致認為，公眾對外國直接投資（FDI）的看法意義重大，兩國分別在日本和美國進行了廣泛交流，提供有關投資環境的資訊²²。」

(四)軍事上：日本對美軍重新部署盡力配合

過去5年來的美日關係寫下兩國戰後迄今最佳的一頁。小泉對布希最大的支持莫過於反恐作戰，尤其是美國對伊拉克的出兵。伊拉克戰爭發生後，日本更創下戰後先例，派遣自衛隊前往戰區提供後援。美日在小泉和布希執政之下，經過3年的協商，於2006年5月完成駐日美軍重新部署的最終報告，成為駐紮全球美軍重新部署的重要一環。使得兩國的安保合作關係在面對中國的快速擴軍及北韓的核武飛彈威脅下邁進新階段，並建構戰後最強固的安保合作態勢。

²⁰ 「小泉外交的『贏利』與『債務』」，新華網，2006年7月3日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-07/03/content_4785641.htm。

²¹ 該年度報告對布希與小泉於2001年6月提出的「美日規制改革與競爭政策倡議」（U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative）進行評估。該倡議是「美日經濟增長夥伴關係」（U.S.-Japan Economic Partnership for Growth）的一項內容。報告全文及相關探討請見“Fifth Report to the Leaders on the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative”，Office of the United States Trade Representative, June 29, 2006, http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/Japan/Regulatory_Reform_Initiative/asset_upload_file441_9597.pdf; “Fact Sheets: Fifth Report to the Leaders on the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative”，Office of the United States Trade Representative, June 29, 2006, http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2006/asset_upload_file445_9596.pdf。

²² 報告全文請見“U.S.-Japan Economic Partnership for Growth: U.S.-Japan Investment Initiative Report 2006”，U.S. Department of State, June 29, 2006, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rpt/68428.htm>。

對於諸如美國軍方提出派核動力航空母艦代替駐紮在橫須賀基地的「小鷹號」常規型航母的計畫，美方提出許多理由與保證，獲得日本政府的同意。日本接受美國核動力航母的進駐亦有與美國利益相符之處，亦即確保美軍在東亞地區的戰鬥能力，進一步加強日美軍事整合。日本目前在安全保障方面的不確定因素主要有北韓的導彈威脅、中國軍事力量的增強及日俄關於北方四島的問題。日本單憑自身的力量難以應對該等挑戰，因此有必要讓駐日美軍保持較強的戰鬥力。此外，美國在橫須賀部署核動力航母還具有在臺海問題上牽制中國的意圖²³。

(五) 歷史上：歷史問題逐漸捲入美日關係之中

就歷史面向而言，靖國神社問題國際化導致日本在亞洲外交上無法與美國相輔相成，因而該問題在小泉此次訪問中如影隨形。小泉抵達美國當天，《時代》周刊發表題為〈小泉來訪：日本民族主義對布希的亞洲日程〉乙文中表示，日本在參拜問題上的態度，不但削弱其自身的可信度，進而還削弱美國在亞洲的影響力。2005年11月在日本京都會談，布希在該次高峰會談中問及日中關係。2005年，小泉曾為自己辯解，唯有中國和韓國批判參拜問題。現在就連日本最信賴的美國輿論也在靖國神社問題上對小泉有所評論。由此可以看出，隨著美國的介入，使靖國神社問題有從區域化轉為國際化的發展²⁴。

目前，美國政府顧慮到美日關係，對日本在二戰的戰爭犯罪批判比較消極，但美國國會中有一批參加過第二次世界大戰的議員，他們之中要求日本正確認識戰爭責任的呼聲很高。靖國神社問題是可能令美國付出重大損失的問題，首先，由於美日的緊密合作關係，使美國在日本與中國的論爭中處於一種利害共有的位置。美國不願看到十分重要的對中關係因中日政治關係的惡化而面臨風險。其次，靖國神社問題會引發美國與日本的直接爭執，改裝後的靖國神社「遊就館」，主張二戰時日本在政治和道義上的正當性，對歷史的篡改是對美國的直接挑戰²⁵。因此，小泉訪美帶來與美國有關的「歷史問題」，亦即「遊就館」（Yusyukan）問題，「遊就館」暗示美國要對第二次世界大戰負責，而非日本。美日也有歷史問題，該問題暗指美國迫使日本進入二戰，如此情形似乎愈來愈強。推動這種觀點並不符合日本的利益，美日需要就歷史問題進行一次更全面的討論。美國學者和官員已多次公開批評日本政要的靖國神社「遊就館」歷史觀。

²³ 「日本為接受美核航母進駐掃清最後障礙」，新華網，2006年6月23日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-06/23/content_4737159.htm。

²⁴ 同註20。

²⁵ 「原五角大樓官員：小泉參拜靖國神社有損美利益」，新華網，2006年6月26日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-06/26/content_4749619.htm。

總言之，小泉當政的6年中，日美領袖的私人關係之密切，甚至超過了1980年代的中曾根康弘（Nakasone Yasuhiro）與雷根（Ronald Wilson Reagan）的程度。小泉是美國最忠實的朋友。2003年伊拉克戰爭剛開始，他就堅定地站在美國一邊，表示了對美國的無條件支持。「戰後日本沒有用武力來解決國家之間的紛爭」，這是日本外交官喜歡說的話，這是事實。日本法律規定不能派兵出國作戰，但小泉還是在戰後向伊拉克派出部隊。美國對小泉的評價特別的高，原因在此²⁶。日美關係相信會持續發展與深化，然而取向的快慢與深淺，仍受到包括中共軍力發展方向及北韓問題所影響。

肆、後小泉時期日本外交政策走向蠡測

小泉於卸任前夕，在8月15日的終戰紀念日前往靖國神社參拜，此為其上任後第六次也是最後一次參拜靖國神社²⁷。小泉此次選擇於終戰紀念日參拜靖國神社，不僅實現其對日本人民的承諾——「一定會在任期期間於終戰紀念日參拜靖國神社」，以凸顯其「無信不立」的政治性格外，更重要地是，此次參拜為1985年以來，首位現任首相前往參拜，因而引發中共與韓國的嚴重抗議²⁸。

一、自民黨總裁選舉候選人對中國態度各異

小泉所留下的燙手山芋，連帶地影響爭取自民黨總裁職務的候選人外交政策取向。後小泉時代公認有望角逐首相的候選人，是被簡稱為「麻垣康三」的麻生太郎外相、谷垣禎一財相、福田康夫前官房長官、安倍晉三官房長官等4位。其中，麻生外相和安倍官房長官都被認為是小泉路線繼承人，對北韓和中國政策都屬於強硬派，而福田康夫前官房長官則比較溫和並稍微傾向中國。根據《朝日新聞》5月2日發表後小泉時代合適人選的民調，安倍官房長官支持率為45%，福田前官房長官為20%，麻生外相為3%，谷垣財相為2%，因此「安倍對福田」的架構已經形成²⁹。

²⁶ 同註19。

²⁷ 小泉前五次參拜時間分別為：第一次參拜為2001年8月13日、第二次參拜為2002年4月21日、第三次參拜為2003年1月14日、第四次參拜為2004年1月1日、第五次參拜為2005年10月17日。

²⁸ 前次以現任首相身份參拜靖國神社的是中曾根康弘，他於1985年8月15日的終戰紀念日參拜靖國，受到中韓等國非議，其後整整長達21年的時間，均無首相在其任內於終戰紀念日赴靖國參拜。任子慧，「日本首相小泉完成參拜靖國神社公約」，大紀元時報，2006年8月15日，<http://www.epochtimes.com.tw/bt/6/8/15/n1421652.htm>。

²⁹ 蔡錫勳，「旭日東昇的日本」，中華歐亞基金會研究通訊，第9卷第6期，2006年6月，http://www.fics.org.tw/publications/monthly/paper.php?paper_id=1103&vol_id=121。

然而，隨著福田的宣布棄選，使局勢轉為三雄鼎立的局面³⁰。雖然此次大選關係著後小泉時期日本未來走向，但安倍、麻生與谷垣3人仍屬同室操戈。在總裁競選期間，3人針對小泉時期的內政作為著墨有限，但在外交政策方面，特別在中日關係與靖國參拜問題³¹上，3人提出了不同的見解，希望能藉此有所區隔。

當選呼聲最高的安倍，在外交政策方面，他表示將採取明確的強勢外交方針，在強化日美同盟關係的同時重視和中韓兩國建立信賴關係。同時，在影響中日關係最為關鍵的參拜靖國神社的問題，安倍表示參拜靖國神社的問題不應成為外交問題而被外國的意見左右。安倍認為，日本應該要維持和其他國家的高層交流，不過很不幸的是，中共一再以靖國神社的問題，作為拒絕雙邊高峰會的理由，對此，安倍痛批中共大錯特錯。同時，安倍在靖國神社參拜問題上態度曖昧，9月10日由日本記者協會舉辦的候選人辯論會上，安倍被迫問到是否參拜靖國神社問題時，表明參拜乃個人信仰問題，他不會進行對靖國神社進行公式參拜³²。

對中國態度亦相當強硬的麻生，其對中國的態度與靖國神社問題的處理上，與安倍有所不同。由於麻生擔任外相的原因，使其認為中日之間的僵局可以透過雙邊直接對話溝通來改善。例如其於7月間便曾與中國外長李肇星會晤，對李肇星改善中日關係的主張頗感贊同，也因此認為「當有問題時雙方會面越多，問題就會解決得越好。」但在靖國神社問題上，麻生則認為政府應重新審查靖國神社的宗教法人團體地位，將其變成由國家參與管理的機構，以便政治領導人再去參拜的時候不會引起爭議。同時，政府在干預時就不再是干預宗教事務，從而為將甲級戰犯的靈位從神社中移出鋪路。然而麻生給人的強硬印象過於深刻³³，麻生的言論，使得中國常常

³⁰ 「日自民黨公告總裁選舉 安倍等三人報名角逐」，蕃薯藤新聞，2006年9月8日，<http://news.yam.com/cna/international/200609/20060908292123.html>。

³¹ 此次總裁選舉中，靖國參拜問題罕見成為主要爭論所在，「自民總裁選、『靖國』參拜が最大争点に浮上」，讀賣新聞，2006年8月5日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6600/news/20060805ia01.htm>。

³² 蕭辛，「安倍晉三競選日相 提『美麗日本』構想」，大紀元，2006年9月1日，<http://www.epochtimes.com.tw/bt/6/9/1/n1441458.htm>；夏明珠，「安倍批中共為靖國神社干擾兩國高層交流」，蕃薯藤新聞，2006年9月4日，<http://news.yam.com/bcc/international/200609/20060904271797.html>；另外，有關安倍的競選政綱，請見「政權構想『美しい国、日本。』」，ようこそ！ 安倍晋三(しんぞう)です（安倍個人官方網站），2006年9月1日，<http://newtop.s-abe.or.jp/Members/admin/abe2006.pdf/download>。

³³ 「日本外相麻生表示期待能儘快與中國外長再次會晤」，新華網，2006年8月2日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-08/02/content_4910277.htm；「日外相成小泉內閣首個公開鼓吹『中國威脅論』閣僚」，新華網，2005年12月23日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-12/23/content_3958679.htm；「日外相麻生太郎放厥詞 為參拜靖國神社出歪招」，新華網，2006年6月24日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-06/24/content_4743340.htm；「日外長美化侵略言論 中國表示強烈憤慨」，聯合早報網，2006年2月6日，http://www.zaobao.com/special/china/sino_jp/pages3/sino_jp060206.html；另外，有關麻生的競選政綱，請見「總裁選に向けた政策『日本の底力』」，麻生太郎オフィシャルサイト（麻生個人官方網站），2006年8月21日<http://www.aso-taro.jp/lecture/talk/060821seisaku.pdf>。

加以嚴厲抨擊作為回應，也使中國對其所釋出的善意多所保留。

相較於安倍及麻生的強硬作風，被視為日本政壇「鴿派」代表的谷垣，其競選綱領十分具體鮮明，強調日本首相不能經常與鄰國領導人舉行會談是十分反常的。在小泉於終戰紀念日參拜靖國神社後，他直言，首相參拜靖國神社是日本與中韓關係改善的主要障礙，應將14名甲級戰犯的靈位移出靖國神社。谷垣表示若當選將不會參拜靖國神社，同時日本應迅速修補與中韓這兩個最重要鄰國之間「異常糟糕」的關係，如此才符合三方的利益。谷垣認為，日本需要重新構築日本在亞洲的外交，建立「亞洲熱線」，與鄰國的領導人可以定期相互聯繫。同時，谷垣還間接批評了安倍「過於注重日美關係」的態度，表示「僅有良好的日美關係無法解決所有問題³⁴。」由前述分析可歸納三人主要論點如表2。

表2 安倍、麻生、谷垣對日中關係及靖國參拜態度比較

	安 倍	麻 生	谷 垣
日中關係	強化日美同盟關係的同時與中國建立信賴關係。	中日僵局可透過雙邊直接對話溝通來改善。	建立「亞洲熱線」，與鄰國領導人定期相互聯繫。
靖國參拜	始終不願正面回應。	應重新審查靖國神社的宗教法人團體地位，將其變成由國家參與管理的機構，以免引起爭議。	應將14名甲級戰犯的靈位移出靖國神社，若當選將不會參拜靖國神社。

資料來源：作者自行整理。

二、安倍的外交政策主張

在選舉後期，小泉曾暗示其對安倍的支持³⁵。即便如此，被視為小泉接班人的安倍則在接受富士電視臺的訪問時說：「即使我有意繼承小泉的風格，我也辦不到，我無可避免地會展現出安倍風格³⁶。」及至候選人公告之後，小泉更是公開表態

³⁴ 「日本財相承諾不參拜 與亞洲國家首腦建立熱線」，星島環球網，2006年7月28日，http://www.singtaonet.com:82/euro_asia/t20060728_288290.html；「日本候選首相的中國觀：安倍鷹派論讓中國不安」，中國社會科學院，2006年9月28日，<http://www.cass.net.cn/file/2006092881331.html>；另外，有關谷垣的競選政綱，請見「『活力と信頼の国家』を創る ～『絆』の社会を目指して～」，谷垣さだかずホームページ（谷垣個人官方網站），2006年8月30日，<http://www.tanigaki-s.net/seiken-kousou.html>。

³⁵ 張芳明，「日相小泉暗示自民黨總裁選舉支持安倍」，大紀元，2006年9月1日，<http://www.epochtimes.com/b5/6/9/1/n1441602.htm>；事實上，早在2005年底時，小泉便敦促安倍出馬角逐自民黨總裁一職，請見「小泉勸進安倍競逐黨魁」，中央日報，2005年12月14日，[wcdn.com.tw/daily/2005/12/14/text/941214h7.htm](http://www.wcdn.com.tw/daily/2005/12/14/text/941214h7.htm)。

³⁶ 張佑之，「安倍晉三：接任首相將展現不同於小泉的風格」，蕃薯藤新聞，2006年9月1日，<http://news.yam.com/afp/international/200609/20060901260828.html>。

支持安倍成為其繼任者³⁷。使原本支持度遙遙領先的安倍，再加上小泉指名繼承的加持下，果然如預期般贏得選舉。安倍的勝選，代表著「小泉－安倍」路線的勝利，但如前所述，安倍表示上任後將「走自己的路」，使其外交政策主張可說備受各界關注。在外交人事方面，由前任外務大臣，同時也是安倍競選總裁時的對手麻生太郎留任該職³⁸。安倍也在就職及施政講話中，除規劃未來新內閣的施政重點外，更同時揭櫫未來日本的外交路線——「自主外交」。本文自安倍的就職及施政講話中，梳理出「自主外交」的內容要點如下³⁹：

(一) 首相決策功能的強化與擴大

安倍在向國會的施政報告中，提出希望能重組並強化首相官邸的指揮機能，此舉主要目的在於透過強而有力的政治領導，迅速決定外交與安全保障的國家戰略，同時，希望能謀求提高官邸的情報蒐集機能。對安倍而言，其首相官邸機構改革計畫的首要內容便是仿效美國，建構日本版「國家安全會議」。主要具體作為分別為強化安全保障會議（安保會議）職能及擴大內閣官房功能。

就強化安保會議而言，過去只是在批准外務省和防衛廳等中央省廳早已商定的政策，但安倍對此感到不滿⁴⁰。對此，他任命小池百合子擔任負責國家安全保障的首相輔佐官⁴¹，負責籌畫、創設日本版的「國家安全會議」，推動強化現行安全保障會議的機能。同時增加專職工作人員，藉此加強首相官邸的集權，獨攬外交和軍事等領域的決策大權⁴²。

就擴大內閣官房功能而言，安倍準備將人數增加至5人，分管外交與安全保障

³⁷ 「小泉首次公開表態稱支持安倍接任日本首相」，人民網日本版，2006年9月10日 <http://japan.people.com.cn/BIG5/35469/35472/4798589.html>。

³⁸ 安倍新內閣閣員名單，請見「安倍內閣 閣僚等名簿」，首相官邸ホームページ（日本首相官邸），<http://www.kantei.go.jp/jp/meibotou.html>。

³⁹ 有關安倍就職及施政講話，請見「安倍內閣總理大臣記者會見」，首相官邸ホームページ（日本首相官邸），2006年9月26日，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/26press.html>；「內閣總理大臣談話」，首相官邸ホームページ（日本首相官邸），2006年9月26日，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/26danwa.html>；「第165回国会における安倍内閣總理大臣所信表明演説」，首相官邸ホームページ（日本首相官邸），2006年9月29日，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>。

⁴⁰ 「『安全保障會議』強化へ、日本版NSC目指す…安倍氏」，讀賣新聞，2005年9月25日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6600/news/20060925ia01.htm>。

⁴¹ 有關小池百合子的經歷，請見「內閣總理大臣補佐官（國家安全保障問題担当）」，首相官邸ホームページ（日本首相官邸），<http://www.kantei.go.jp/jp/abedaijin/060926/23koike.html>。

⁴² 「補佐官5人に拡充、官邸の機動力重視…米を参考」，讀賣新聞，2006年9月27日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6900/news/20060926itw5.htm>。李中邦，「復古的安倍能將日本帶向『新』的未來？——兼論臺日關係」，臺灣日本綜合研究所，<http://www.japanresearch.org.tw/special-33.asp>；「安倍政權が本格始動・『官邸主導』手探り」，NIKKEI NET，<http://www.nikkei.co.jp/news/main/im20060927AS3S2700727092006.html>。

等工作⁴³。為實現首相官邸主導政策制定，安倍將改變由各省廳向首相官邸派人的做法，而改為自己親自任命數十名內閣官房的審議官和參事官。同時，安倍上臺後將首先在內閣官房增設「官邸特命室」，由5至10名工作人員組成，負責研究和制定首相交辦的外交、軍事和經濟政策⁴⁴。與此同時，安倍還考慮在內閣官房設立一個首相直接管轄的「對外情報機關」，負責在日本國內蒐集外國的政治和軍事等方面情報。安倍改變現況的構想，出於自民黨所提出的情報機關改革構想報告，安倍認為，作為國家戰略的一環，有必要檢討諜報活動的重要性，加以擴大有關方面的機制。同時，他還認為，只有蒐集好情報，才可以樹立好外交、防衛政策⁴⁵。

「官邸強化」成為安倍實現其「安倍主義」的具體武器，不僅凸顯安倍在國安外交政策上的強烈主導企圖外，更成為其建設心中美麗國家的根本。

(二)美日同盟的強化

作為小泉外交路線的繼承人，在對美關係上，安倍的看法與小泉相符，安倍主張強化日本與美國的同盟關係，但也會致力與亞洲鄰國修好，並且更進一步提出設置日本總理官邸與白宮能夠經常性進行溝通架構的結構，使以兩國同盟為基礎的雙邊信賴關係更為牢固。關於駐日美軍重編問題，安倍則認為應該繼續維持美軍駐日所帶來的遏阻力，但同時亦考量住民觀點，減輕地區負擔，並積極地聽取來自沖繩等地的民間反應。安倍表示，政府未來將竭盡全力地致力於地區振興，並將切實地解決相關問題。此可看出安倍再強化美日同盟關係的同時，亦不忘回應來自地方的需求。

(三)與中韓關係的改善

小泉雖然在外交上主張「美日關係越牢固緊密，日本與中國、南韓，亞洲國家和國際社會建立良好關係的可能性就越大」，但事實並非如此，美日關係越牢固緊密，日本與週邊及亞洲國家的關係卻並未如小泉所預期般的改善，反而有逐漸惡化

⁴³ 「安倍氏、政務の官房副長官を5人に増員検討…政権構想」，讀賣新聞，2006年8月21日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6600/news/20060821i201.htm>。

⁴⁴ 「官邸主導強化へ始動『チーム安倍』体制に轉換」，共同通信社，2006年9月21日，http://topics.kyodo.co.jp/feature29/archives/2006/09/post_202.html；「內閣官房の參事官以上を政治任用に…安倍總裁が方針」，讀賣新聞，2006年9月24日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6600/news/20060923i216.htm>；「安倍打造『日本白宮』 謀當『強權首相』」，中國評論新聞網，2006年10月2日，<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1002/2/1/8/100221822.html?coluid=1&kindid=0>。

⁴⁵ 情報機關改革構想早在安倍擔任自民黨幹事長便已提出，自民黨內也鼎力支援安倍的情報機關方案。今年6月，黨內委派前外長町村信孝成立檢討如何強化國家情報機制的小組，請見「『日本版CIA』檢討 安倍氏」，產經新聞，2006年8月24日，<http://www.sankei.co.jp/news/060824/sei016.htm>；自民黨對情報機關強化的討論，請見「國家の情報機能強化に関する検討チーム」，自由民主黨，2006年8月24日，<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2006/pdf/seisaku-016.pdf>。

之趨勢。因此，安倍上臺後，便強調中國與韓國是日本重要的鄰國，日本與中韓兩國在經濟及其它廣泛的領域形成了前所未有的密切關係。同時，安倍認為日本與中韓兩國信賴關係的強化對亞洲地區和整個國際社會都是極為重要的，以面向未來的態度為能夠坦率地進行協商，相互間的努力是重要的。因此，安倍在就任之初，便積極規劃出訪中韓等國，展現其修補關係的決心。

(四) 北韓核武與綁架人質問題的解決

對安倍而言，其在北韓問題上一直屬於強硬派，他不僅是被綁架到北韓的日本受害者團體的熱烈支援者，更主張以施壓的強硬態度對付北韓。安倍在施政演說中表示，不解決綁架問題則不可能實現與北韓的邦交正常化，為推進有關綁架問題的綜合對策的實施，安倍在新內閣中指定由內閣官房長官專門負責北韓綁架日本人質問題，並且還任命了負責綁架日本人問題的首相輔佐官一職，這說明他將親自處理北韓綁架日本人問題，表現出將對北韓採取強硬政策。在進行對話與施加壓力的方針之下，繼續以被綁架者全部生存為前提，強烈要求北韓讓所有被綁架者歸國。同時，關於北韓的核導彈問題，安倍主張將繼續謀求日美緊密合作，有效地利用六方會談場合，以解決朝核問題為目的。此亦反應安倍在北韓問題上，仍延續小泉路線的基調，但安倍的態度可說更為強硬。

(五) 加強與亞洲國家關係

安倍與小泉在外交路線之間的差異，主要在於小泉認為「日本和美國的關係遠比日本和其他亞洲國家重要」，而安倍則在小泉的主張之外，更加強調維護與週邊國家關係的重要。因此，除中韓之外，與日本有領土爭議的俄羅斯，也是安倍尋求關係和解的國家。安倍強調，俄羅斯也是日本的重要鄰國。日俄關係的發展惠及兩個國家，其潛在的可能性是很大的。為此，日本政府將繼續努力不懈致力於兩國間領土問題的解決。

除俄羅斯之外，日本亦積極強化與東協尋求進一步的合作關係。主要原因便在於日本在小泉時期與東協國家的關係發展有限，甚至屢為中國從中作梗⁴⁶。安倍上臺後，為扭轉此一不利趨勢，便呼籲尋求與東協加強合作。同時，安倍認為日本作為亞洲的民主主義國家，將開展與澳大利亞、印度等具有共同基本價值觀國家的領導人級別的戰略對話。

⁴⁶ 中國在2005年東協高峰會中，勾起東南亞國家對日本二次大戰的記憶，技巧地讓東協國家拒絕日本提議的東協加六的主張，採納中國和南韓的東協加三的議案，讓日本在東協高峰會上受挫。林文政，「小泉與阿扁」，自由電子報，2005年12月28日，<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/dec/28/today-f2.htm>。

(六)伊拉克戰後復興構想

日本在伊拉克戰後復興重建問題上，除了與美國加強合作外，並透過派遣陸上自衛隊與航空自衛隊參與人道復興支援行動。同時，日本透過民間團體與政府開發援助，繼續對伊拉克的復興提供援助。

(七)透過修憲以增加對世界和平的貢獻

安倍曾公開說：「修憲或制訂一部新憲法將是政治日程上的事。」換言之，安倍所欲建構的美麗國家，是一個強而有力的國家⁴⁷。但如何能爭取國際間對修憲的支持，安倍認為，基於大量殺傷性武器及導彈的擴散、與恐怖主義進行鬥爭等國際形勢的變化及武器技術的進步，以及國際間對日本對國際貢獻有很高的期待，為日美同盟有更為有效的機能，為維護和平等種種因素的考量，日本政府實有必要按個別具體的情況，認真地進行研究現行任何場合對憲法所禁止的集團自衛權的行使是否適當？安倍此舉在於希望日本能透過對反恐戰爭與大規模毀滅性武器擴散等國際間重要安全議題貢獻更多心力以爭取國際間對其修憲的支持，同時更突出日本希望成為對國際和平有貢獻的「正常國家」，而非被誤解為軍國主義復辟的「軍事大國」。

(八)繼續爭取成為安理會常任理事國

對安倍而言，成為正常國家除了修憲之外，更重要的便是爭取在聯合國中刪除敵國條款，讓日本能成功地成為安理會常任理事國，此不僅為其競選政見⁴⁸，及至安倍出任首相後，安倍更將其落實為政策目標。安倍強調，日本加入聯合國已50年了，並認為日本必將很好的盡到其責任，以成為安理會的常任理事國。為使在二戰後成立的聯合國，變成為與21世紀相適應的聯合國，日本將以成為常任理事國為目標，並繼續為聯合國的改革而努力。

(九)其他外交政策主張

除前述主要外交政策主張外，安倍在就職演說中還強調未來日本在關於反恐怖對策特別措施法期限的延長等，將努力與國際社會合作，防止並根除恐怖主義及有組織的國際犯罪。同時，安倍將以其所主持的海外經濟合作會議為主體，實施戰略性的政府開發援助。此外，在能源問題方面，原油等資源價格在持續上漲，安倍指出日本政府未來亦將努力確保穩定的能源資源供給。

⁴⁷ 「安倍登場小泉謝幕 中日關係仍難樂觀」，中國評論新聞，2006年9月22日，<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1002/1/5/2/100215212.html?coluid=0&kindid=0>。

⁴⁸ 「安倍推動日本『入常』讓日發揮外交領導作用」，人民網日本版，2006年9月15日，<http://japan.people.com.cn/BIG5/35469/35474/4821604.html>。

從安倍的外交政策主張，可以看出其不脫小泉所定調的外交路線，不過在做法上卻有所調整，茲綜整如表3。

表3 小泉與安倍主要外交議題看法比較

個別主張 主要議題	小泉（美日高峰會）	安倍（就職、施政演說）
美日同盟	「世界中的日美同盟」。	強化日美同盟，致力與亞洲鄰國修好。
中韓關係	日本態度永遠開放，隨時都能與中國進行元首會談。	強調中、韓是日本重要的鄰國，在經濟及其它廣泛的領域形成了前所未有的密切關係。
北韓問題	確認美日對北韓問題的姿態，強調彼此在北韓綁架、導彈、核問題上的共同立場。	不解決綁架問題則不可能實現與北朝鮮的邦交正常化。繼續謀求日美緊密合作，有效地利用六方會談以解決朝核問題為目的。
伊拉克重建問題	將在陸上自衛隊撤退後，擴大航空自衛隊的支持範圍，並繼續印度洋上的海上自衛隊支援。	除與美國加強合作外，並透過派遣陸上自衛隊與航空自衛隊參與人道復興支援行動，並結合民間團體與政府開發援助，繼續對伊拉克重建提供援助。
反恐問題	強調美日對反恐、人權議題的立場一致。	努力與國際社會合作，防止並根除恐怖主義及有組織的國際犯罪。
入常問題	加強美日對日本入常議題的合作。	日本必將善盡其責，以成為安理會的常任理事國。並以此為目標，繼續為聯合國的改革而努力。
其他議題	為打擊國際恐怖主義、處理核武器和導彈擴散等國際社會所面臨的課題，日美兩國要在全球範圍攜手合作、共同對應。	強化首相決策機能、改善與亞洲國家關係、實施戰略性的政府開發援助、確保穩定的能源資源供給。

資料來源：作者自行整理。

三、安倍訪問中國大陸的破冰之旅

為實現修補中韓關係的政策主張，安倍早在競選之際便已向中國方面試探出訪或會晤的可能⁴⁹。安倍出任首相後，在不到兩天的時間內，安倍便致電盧武鉉商討適當的會晤時機⁵⁰。除韓國之外，更值得關注地是，安倍也積極地推動爭取訪問中國的

⁴⁹ 中央社，「日報指安倍晉三11月與胡錦濤舉行會談」，*亞洲時報*，2006年9月8日，http://www.atichinese.com/index.php/index.php?option=com_content&task=view&id=21839&Itemid=36。

⁵⁰ 「安倍首相、来月訪韓・首脳会談で調整」，*讀賣新聞*，2006年9月29日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6900/news/20060929it05.htm>。

可能。10月1日，日本方面便表示安倍將於8日出訪中國，並先後會晤胡錦濤、溫家寶等中共領導人，9日訪問韓國，同時會晤南韓總統盧武鉉。值得注意的是，8日是中國共產黨十六屆六中全會的開幕日，中國選在黨最重要期間安排領袖會談極為特別，反應出中國想利用安倍政權誕生的機會改善日中關係⁵¹。

安倍在出訪時機的考量上，亦凸顯出其基於內政與外交方面需求。首先，就內政方面而言，由於安倍出任自民黨總裁之後，即將於10月22日面臨大阪及神奈川地區國會眾議員補選，日本國內一般均將此視為2007年參議院改選的前哨戰，為求勝選，安倍希望能夠透過外交的成功出訪，來爭取國內選民的支持。畢竟，對安倍而言，若於11月亞太經合會期間才與中韓領導人會面，勢必無助於10月底的補選，萬一自民黨於該次選舉失利，則勢必影響安倍的發言份量。故從內政考量上，安倍希望將出訪提前到補選之前，主要便希望透過成功的外交出擊，影響國內選民的支持⁵²。

其次，就外交方面而言，由於小泉在過去任內六度參拜靖國神社，使日本與中韓兩國關係失睦，安倍上任後，若能透過出訪中韓來化解此一僵局，將有助於其政權之穩固，同時亦可緩和日本與中韓近來的緊張氣氛。對此，安倍刻意將出訪中韓排在美國之前，與過去日本領導人上任後首先訪問美國的傳統有所不同，由此更加凸顯安倍希望改善中日關係的迫切願望⁵³。值得注意的是，安倍將中國排在南韓之前，更給足中共面子，滿足中共的老大心態。從前述的行程安排可以看出，安倍此行在時間的安排上可說相當周嚴謹慎，內外兼顧。

安倍出訪中國，在雙邊關係重要議題的討論上，本文從相關談話與聯合公報的內容梳理出，日中此次高層會晤可說象徵意涵大於實質利益，茲分述如下⁵⁴：

⁵¹ 「8日に日中首脳会談 安倍首相が訪中」，共同通信社，2006年10月1日，http://topics.kyodo.co.jp/feature32/archives/2006/10/post_30.html。

⁵² 方德豪，「為何安倍急於會見胡溫？」，亞洲時報，2006年10月5日，http://www.atchinese.com/index.php?option=com_content&task=view&id=23079&Itemid=110。

⁵³ 邱震海，「安倍訪華 中日能否達成共識」，太陽報，2006年10月6日，http://the-sun.orisun.com/channels/news/20061006/20061006012827_0000.html。

⁵⁴ 有關安倍訪華之概要，請見「安倍內閣總理大臣の中國訪問（概要）」，外務省，2006年10月8日，http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/cn_kr_06/china_gaiyo.html；日中聯合公報內容，請見，「日中共同プレス発表」，外務省，2006年10月8日，http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/cn_kr_06/china_kpress.html、「中日發表聯合新聞公報」，中華人民共和國駐日本大使館，2006年10月8日，<http://www.china-embassy.or.jp/chn/xwdt/t275284.htm>；安倍對外記者會，請見「中國訪問に関する内外記者会見」，首相官邸ホームページ（日本首相官邸），2006年10月8日，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/10/08chinapress.html>；安倍與胡錦濤會談，請見「胡錦濤會見日本首相安倍晉三」，中華人民共和國駐日本大使館，2006年10月8日，<http://www.china-embassy.or.jp/chn/xwdt/t275287.htm>；安倍與溫家寶會談，請見「溫家寶總理與日本首相安倍晉三舉行會談」，中華人民共和國駐日本大使館，2006年10月8日，<http://www.china-embassy.or.jp/chn/xwdt/t275283.htm>。

(一)臺灣問題重申立場

對中共而言，安倍長期被視為「親臺派」議員⁵⁵，雖然臺灣問題並非目前日中關係的重要問題，但安倍此行訪問時，據中共官方表示，在談到臺灣問題時，胡錦濤希望日本能堅持一個中國原則，妥善處理臺灣問題。溫家寶要求日方恪守一個中國政策的承諾，支持中國的和平統一大業。安倍回應表示，日方將繼續按日中聯合聲明處理臺灣問題，這一立場沒有改變，日方堅持一個中國政策，不搞「兩個中國」、「一中一台」，不支持「臺獨」，反對單方面改變臺海現狀。

(二)靖國神社參拜低調處理

安倍訪問中國的最大政治阻礙，就是靖國神社參拜問題。如今安倍能順利訪問，代表日本與中國之間已有相當默契。值得注意的是，胡溫等人對此問題均在與安倍會晤時強調「本著『以史為鑒、面向未來』的精神，正確認識和對待歷史問題。不再發生傷害戰爭受害國人民感情的事。」「保持中日關係長期穩定健康發展，必須按照兩國達成的共識，妥善處理靖國神社問題，消除影響兩國關係的政治障礙。」溫家寶甚至還希望安倍能「言必信，行必果」，並表示「這是推動中日關係向前發展的重要保障」，暗示中日雙方對此已有一定共識。

(三)北韓問題爭取共識

安倍在出訪中國之前，北韓以宣布試爆核武對外恫嚇，由於聯合國已經決議對北韓進行經濟制裁，日澳等國已開始有所回應，對此，安倍此行在北韓問題上，與中共在聯合公報中達成協議，亦即日中願與有關國家，根據六方會談共同聲明推進六方會談進程，通過對話與協商，共同合作致力於實現朝鮮半島無核化，維護東北亞地區的和平與穩定。但就在安倍離開中國之際，北韓進行了核武試爆，引起國際社會一片譁然。而北韓試爆核武，意外地促使了中日韓三方站在同一立場。中共外交部立刻發表嚴正聲明，堅決反對北韓悍然實施核試⁵⁶。安倍與盧武鉉認為，北韓強行實施核試是不能容忍的事情，聯合國和有關國家有必要通過意見協調，共同的應

⁵⁵ 安倍被視為「親臺派」議員主要有以下幾個原因，首先，安倍所隸屬的「森派」，派閥領袖森喜朗與臺灣關係密切，森派過去對中國一直不太友好，甚至森喜朗在下臺前還力促李登輝訪日。森派的前身，是日本「臺灣幫」的鼻祖——岸派。其次，就傳統的政治資金來源和固定的票源地而言，安倍出身的山口縣與臺灣有著長期的貿易關係，先後出過岸信介、佐藤榮作、安倍晉太郎等親臺政要。第三，就家世淵源而言，安倍的祖父為岸信介，外叔公是佐藤榮作，父親為安倍晉太郎，渠等亦採取親臺立場。「勾搭陳水扁密會李登輝 日本高官到臺灣搗鬼」，人民網日本版，2003年12月31日，<http://japan.people.com.cn/2003/12/31/20031231105953.htm>。

⁵⁶ 「中華人民共和國外交部聲明」，中華人民共和國外交部，2006年10月9日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t275346.htm>。

對此一重大事件，並同時同意韓美日之間保持緊密地協商機制促使相互協助關係⁵⁷。北韓的核試爆，反而提供日本在修補中韓關係上的表現機會。

(四)東海問題強調和解

中日雙方近年針對東海油氣田的開發可說衝突不斷，安倍此行在聯合公報中就東海油氣田開發問題提出「和平解決、共同開發」的立場，中日雙方在聯合公報中表示，為使東海成為和平、合作、友好之海，應堅持對話協商，妥善解決有關分歧；加快東海問題磋商進程，堅持共同開發大方向，探討雙方都能接受的解決辦法。

(五)強化中日交流合作

為緩和中日間的緊張，在聯合公報中，中日雙邊在政治、經濟、安全、社會、文化、國際及區域事務等領域促進各層次交流與合作。

四、安倍訪問中國大陸的可能影響

根據前述情勢發展，本文研判安倍此次訪問中國大陸之行對未來日中臺三邊關係可能影響如下：

(一)中日關係的蜜月期至少延長至2007年初

對安倍而言，鑑於2007年的參院改選，安倍勢必透過外交上的成果來換取國內選民對其政黨的支持。因此，在可預見的未來，不論是亞太經合會或是東亞高峰會，日本勢必以爭取中日韓三國雙邊或三邊領導人會晤作為宣傳。更有甚者，安倍此行藉由爭取中共領導人赴日訪問的方式，形成外交上的「安倍劇場」來爭取民意支持。對此，我政府應評估中日蜜月期對臺日政經關係可能影響，俾及早因應。

(二)凸顯胡錦濤對日外交手段較江澤民柔軟

相較於江澤民在外交上的僵化，胡錦濤可能繼續以「軟的更軟，硬的更硬」手法操作中日關係。例如安倍此行可能在靖國參拜問題上釋出善意，爭取赴中訪問的機會，而中共方面亦借力使力，透過答應來訪的方式凸顯中共在外交上的手法較以往更為柔軟。而安倍此行在安排上可說作足了面子給中共，讓中共領導人在安倍訪中一事上更有下臺階來加以回應。

(三)「和諧社會」思想的國際化緩和中日關係

自2006年以來，胡錦濤便大力推動「和諧社會」的概念，尤其中共十六屆六中全會便是以「和諧社會」為主題。落實在外交上，則形成以「和諧地區」為基礎，向外擴張為「和諧亞洲」，進而推廣成為「和諧世界」，中共企圖以「和諧外交」

⁵⁷ 王長偉，「盧與安倍宣布：聯合國等共同對應核試」，蕃薯藤新聞，2006年10月9日，<http://news.yam.com/bcc/international/200610/20061009419821.html>。

來呼應「和平崛起」。安倍的來訪，使中日能以雙邊共同戰略利益為基礎，構建更高層次的「戰略性互惠關係」，不僅有助於中日兩國關係的緩和，朝向「和諧地區」發展，更可作為中共「和諧外交」的宣傳樣版。

(四)中日啟動共同歷史研究建構史觀

中日雙方此次在聯合公報中載明強調未來將啟動共同歷史研究，對我國而言，由於兩岸尚處分裂分治狀態，對1949年以後的歷史觀與歷史定位見解亦有不同。若中日透過共同歷史研究獲致共識，將對我國在中日近代史的史觀詮釋權上居於弱勢，對於我國之國際與歷史地位可能產生不利影響。

伍、結 論

作為布希最忠實的外交夥伴，小泉在卸下首相一職前，到美國進行其最後也是首次「正式」訪問，為小泉5年多來以「日美同盟」為外交政策中心的外交路線作一總結，同時也為「後小泉」時期美日關係奠基。小泉此行最重要的成果，便是與美國發表共同聲明，強化「世界範圍的美日同盟」。同時，小泉在北韓核武問題、綁架人質問題、中韓關係、伊拉克重建問題、日本入常問題等議題上，與美國取得一定的共識與立場。

但小泉執政的5年來，在外交上所遺留的並不全然是資產，相反地，小泉在外交上主張「美日關係越牢固緊密，日本與中國、南韓，亞洲國家和國際社會建立良好關係的可能性就越大」，但事後可見，儘管美日關係越牢固緊密，但日本與週邊及亞洲國家的關係卻並未如小泉所預期般的建立良好關係，反而有逐漸交惡之趨勢。小泉路線的延續與否在自民黨總裁選舉中成為一大議題，有意角逐該職者紛紛表態，其基本的共通點均在強調維持美日同盟的重要性，主要差異便在於對中日關係與靖國神社參拜的態度有所不同。

隨著安倍的勝出，使得其未來外交政策路線備受各界關注。雖然安倍被各方視為是小泉路線的繼承人，但其就任之後，從其就職演說及相關外交作為觀之，可以發現雖然安倍在外交上延續了小泉路線的方向，但作為上可說採取相當務實的調整，「走自己的路」。對安倍而言，其以美日高峰會的外交成果為基礎，並因勢利導，轉向對日本有力的方向發展。相對於小泉對美日同盟的重視，安倍在外交上提出了「自主外交」的口號，期待藉此讓日本能成為其政綱所揭櫫的「美麗國家」。

為達此一目標，安倍在外交政策上的主張，以強化首相決策機能為首要，「官邸強化」成為安倍實現其「安倍主義」的具體武器，除凸顯安倍積極想主導國安

外交政策外，更成為其建設心中美麗國家的基礎。同時，安倍主張強化美日同盟關係，但也將致力與亞洲鄰國修好，特別是在中韓關係上，因為彼此間互動關係密切，而關係的良窳，亦連帶影響東亞地區的和諧與否。除中韓外，日本亦希望能與俄羅斯、澳洲及東協國家交好。在日本的鄰國中，關係較特殊的便是北韓，安倍以其強硬的態度指出不解決綁架問題則不可能實現與北韓的邦交正常化。

除修補關係，與鄰為善之外，值得注意的是，安倍在外交上亦凸顯日本在國際間的貢獻角色，安倍指出在反恐議題、防止大規模毀滅性武器擴散、伊拉克重建等議題上，日本尋求與國際社會的密切合作，並積極貢獻心力參與其中。但其更重要的目的，在於希望藉此能爭取國際社會的認同，肯定日本的付出與貢獻，進而支持日本成為聯合國安理會常任理事國。

要爭取入常，中共的支持與否可說相當重要。因此安倍在上任後積極修補日本與中韓關係，甚至一改往例，以中韓為就任後首次出訪國家。不過，此次安倍出訪中國，中共方面接受其來訪，雙方可說各有所圖，外交和解事小、內政宣傳事大。此次安倍將會晤時間提前到10月初，可說主要受到國內政局的影響。對安倍而言，其必須從「中日關係」此一難解困境下手，透過出訪中國大陸，以及爭取中共領導人到東京訪問的方式，形成外交上的「安倍劇場」，一方面鞏固政權，另方面爭取選民支持，贏得2006年10月的眾院補選及2007年的參院選舉。

同樣地，胡錦濤此次大膽地接受安倍來訪，亦有其內政方面的考量。一方面，胡錦濤可藉此展現其與江澤民在外交上更為靈活柔軟。在安倍釋出善意爭取赴中訪問之際，中共亦借力使力，展現「既往不咎」之大國氣度，凸顯胡錦濤在外交上並不如江澤民般僵化。另一方面，胡錦濤希望透過安倍來訪作為中共「和諧外交」的最佳宣傳樣板，與「和平崛起」相呼應。從中共傳媒大力宣傳安倍來訪，光環甚至蓋過六中全會，便可推測此可能經過中共高層授意加以擴大宣傳。

對我國而言，此次安倍訪中有兩大議題值得我方持續密切關注。首先，就「硬實力」的政治外交而言，日方此次針對臺灣問題的發言內容，雖不脫美方所劃定的範圍，亦即「堅持一個中國政策，不搞『兩個中國』、『一中一臺』，不支援『臺獨』，反對單方面改變臺海現狀」，但未來若中共採取武力統一的方式，「單方面改變臺海現狀」，基於前述所示，是否意味日本亦有權介入，表達反對的立場？其次，就「軟實力」的歷史文化而言，中日雙方同意於年內啟動中日學術界共同歷史研究，這對我國將是相當重要的影響，換言之，由於兩岸所處的分裂現況，在歷史觀及歷史定位上亦有不同，中日間若展開共同歷史研究，將使我國的歷史觀與定位有被邊緣化之虞。該如何因應日中雙邊共識可能對我國造成的不利影響，值得有關當局深思。

從不歧視原則論中國大陸成立「臺商法庭」之可行性

The Feasibility of Establishing a Court for Taiwanese-Owned Industries Disputes: from a Non-Discriminative Perspective

鄭富霖 (Cheng, Fu-Lin)

中華經濟研究院 (WTO 中心) 分析師

壹、前言

近年來中國大陸經濟快速成長，吸引全球企業競相投資，而由於語言、文化與地利之便，中國大陸已成為臺商對外直接投資最大的地區。根據經濟部投資業務處於今（2006）年8月4日之統計顯示，從1991年起算，經濟部核准核備臺商前往中國大陸投資的總件數為34,971件，投資金額達508.19億美元，占臺灣對外總投資比重之52.32%，已超過臺灣對外總投資比重的一半。

伴隨大量經貿投資而來的是臺商在中國大陸所遭遇的人身安全與經貿糾紛，根據海基會經貿處統計，自1991年至今年7月，海基會協處臺商經貿糾紛案件總件數為1,620件，其中960件為人身安全事件，579件為臺商投訴的財產法益事件，當然可想而知，應有更多未曝光的人身安全與經貿糾紛事件發生。

因此，7月底即有媒體報導，不少臺商向國臺辦抱怨，大陸部分地方法院審判不公，法官不了解涉臺法律，希望中國大陸能設立「臺商法庭」，專責臺商與臺商間、或臺商與大陸合夥間的經濟糾紛。最高人民法院、檢察院內部規劃成立對臺小組，專責統籌涉臺各類法律案件，地方各級法院和檢察院也將相應成立臺商案件小組，自中央到地方「一條龍」處理大陸臺商投資糾紛¹。

從該報導之內容觀察，所謂的「臺商法庭」是一種比較有效、快速解決臺商經貿糾紛案件的司法程序，理論上對臺商有利，但歐商、美商或日商等其他國家的廠商沒有獲得相同的待遇，因此似有牴觸盛行於目前各種國際投資經貿協定中之「不

¹ 「保障臺商權益，最高兩院擬設對臺小組」，中國大陸評論通訊社，2006年7月27日，網址為：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1001/7/9/1/100179175.html?coluid=7&kindid=0&docid=100179175>。

歧視原則」之虞。據此，本文即從「不歧視原則」之觀點，研究此種「獨厚臺商」之司法程序是否符合中國大陸對外之國際承諾以及相關問題²。

貳、「臺商法庭」可能的意義、適用對象與範圍

所謂「臺商法庭」，目前尚無具體規定可以得知其意義、適用對象與範圍，惟顧名思義，應指負責審理臺商在中國大陸因經貿投資而生爭端之法庭。根據目前所得資料觀察，「臺商法庭」將是隸屬於人民法院下的一個特別審判庭，其可能的法源依據為《中華人民共和國人民法院組織法》第24條第2項規定：「中級人民法院設刑事審判庭、民事審判庭、經濟審判庭，根據需要可以設其他審判庭」，而根據該法第27條第2項與第31條第2項規定，高級人民法院與最高人民法院亦可設置其他審判庭。

就臺商之「投資」爭端方面，目前處理臺商與當地企業或人民所生與投資有關爭議之主要法律規範為《臺灣同胞投資保護法》第14條與《臺灣同胞投資保護法實施細則》第29條，綜言之，當事人應先行協商或調解，若協商調解不成，可以依據事前或事後的仲裁協議提交中國大陸的仲裁機構仲裁，當事人未於事前或事後達成書面仲裁協議者，可以向人民法院提起訴訟。而關於臺商與當地政府所生投資有關爭議之主要法律規範為《臺灣同胞投資保護法實施細則》第28條之規定：「臺灣同胞投資者、臺灣同胞投資企業、臺灣同胞投資企業協會認為行政機關或者行政機關工作人員的具體行政行為侵犯其合法權益的，可以依照國家有關法律、行政法規的規定，申請行政復議或者提起行政訴訟。」

就臺商之「貿易」爭端方面，中國大陸目前並無處理臺商與當地企業或人民所生與貿易有關爭議之特別規定，因此應依照中國大陸境內之民商法規與當事人雙方契約條款處理此種爭端，因此原則上臺商亦可以向人民法院提出訴訟。而關於臺商與當地政府所生貿易有關爭議，主要法律規範為其最高人民法院所頒布之《最高人民法院關於審理國際貿易行政案件若干問題的規定》，其第2條規定「人民法院行政審判庭依法審理國際貿易行政案件」，臺灣出口商則依其第11條規定準用此項規定。

據此，若中國大陸日後成立「臺商法庭」，將可能整合上述與臺商經貿投資有關的各種審理程序。應注意者，「臺商法庭」並不是國際仲裁法庭，其仍隸屬在中

² 限於篇幅，本文僅討論與投資經貿有關之財產法益問題，與臺商人身安全有關之問題不在討論之列。

中國大陸國內的司法程序之中，處理私人與私人之間以及私人與政府之間的爭端，至於「國家對國家」之爭端，應不屬於「臺商法庭」所能審理之範疇。

參、不歧視原則之意義

所謂「不歧視原則」(Non-discrimination)，主要包括最惠國待遇原則(Most-Favored Nation，簡稱MFN)與國民待遇原則(National Treatment，簡稱NT)兩者，是現代自由貿易原則下相當重要的兩個概念。

所謂最惠國待遇原則，是指當一個國家給予另外一個國家任何投資或貿易上的利益或優惠時，此種利益或優惠應同時給予任何獲得最惠國待遇的其他國家。最惠國待遇原則常見於現代的國際經貿協定之中，包括全球性的世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)、區域性貿易協定(Regional Trade Agreements, RTAs)、雙邊性的自由貿易協定(Free Trade Agreements, FTAs)與雙邊投資條約(Bilateral Investment Treaties, BITs)等。例如，WTO的關稅暨貿易總協定(GATT)第一條規定：「…任一締約國對來自或輸往任一其他國家之任一產品所給予之任何利益、優惠、特權或豁免，應立即、無條件給予來自或輸往其他所有締約國之同類產品」；我國的《中華民國與巴拿馬共和國自由貿易協定》第10.03條第1項亦規定：「在有關投資之設立、收購、擴充、管理、經營、營運、銷售或其他處置方面，在相同情況下，締約國一方對締約國他方之投資人，應給予不低於非締約國投資人之待遇。」現代國際間各種投資經貿協定適用普遍最惠國待遇原則之目的，主要在於防止個別國家享有特殊優惠地位，確保各國的平等待遇³。

而所謂國民待遇原則，係指外國人或外國產品享有與本國人或本國產品相同的待遇。例如，GATT第三條第四項前段規定：「任一締約國輸入其他締約國之產品時，就影響其國內銷售、推銷、購買、運輸、分配及使用之各種法律、規章和規定所享受之待遇，不得低於本國生產之同類產品所享有之待遇；……」；我國《中華民國與巴拿馬共和國自由貿易協定》第10.02條第1項規定：「在有關投資之設立、收購、擴充、管理、經營、營運、銷售或其他處置方面，在相同情況下，締約國一方對締約國他方之投資人，應給予不低於對本國投資人之待遇」以及絕大多數的BITs，均有類似的規定。最惠國待遇原則與國民待遇原則都是在自由貿易原則下之

³ 黃立、李貴英、林彩瑜，WTO國際貿易法論，臺北：元照，2004年3月三版，頁76。

重要概念，強調的是競爭條件的平等。

肆、「臺商法庭」與「不歧視原則」之關聯性

如上所述，根據目前的規劃，「臺商法庭」將由對涉臺法律較為熟悉的中國大陸法官擔任審判人員，適用較為快速的審理程序，期能迅速、有效解決臺商經貿投資爭端，同時確保判決的品質。因此，原則上「臺商法庭」的設置是給予臺商的一種「司法程序上之利益或優惠」。然而，此種優惠並未同時給予其他外國廠商或投資人，因此可能產生的問題是：中國大陸成立「臺商法庭」是否會抵觸「不歧視原則」，違背中國大陸對外之國際承諾？此問題有兩個部分需要釐清，其一為中國大陸對外的國際承諾之中，哪些涉及「不歧視原則」？其二為「不歧視原則」除適用於「實體上權利」之外，對於「程序上權利」是否亦有其適用？

一、最惠國待遇原則

(一)WTO規範

WTO是目前規範國際貿易事項最主要的國際組織，中國大陸於2001年底加入WTO，因此WTO之規範對其具有拘束力。GATT第一條是WTO有關貨品貿易最惠國待遇原則之規定，已如前述；除此之外，《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）第二條以及《與貿易有關之智慧財產權協定》（Agreement on Trade-Related Intellectual Properties, TRIPS）第四條亦有類似之規定。

不過，GATT、GATS以及TRIPS協定的最惠國待遇原則，一般認為其規範範圍僅及於貨品貿易、服務貿易以及與貿易有關智財權之「實體性權利」，例如關稅的減讓、服務市場的開放或智財權的實質保護，而不適用於「程序性權利」，以往WTO的爭端解決實務亦從未發生此類問題，因此目前的WTO最惠國待遇原則無法解決「臺商法庭」所衍生的差別性程序待遇問題。

此外，值得一提的是，WTO《與貿易有關之投資措施協定》（Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMS）亦與國際投資有關⁴，不過此協定只有就國民待遇原則與數量限制原則加以規定，並無有關最惠國待遇原則之規定，因此亦無法解決「臺商法庭」所引起的最惠國待遇原則問題。

(二)雙邊投資條約

如前所述，WTO下之TRIMS協定並未針對投資事項的最惠國待遇原則作出規

⁴ GATS的服務提供模式三「商業據點呈現」亦屬於投資範疇。

範，因此，關於因投資而生之最惠國待遇問題，目前國際間主要國家均是藉由雙邊投資條約（BITs）來提供最惠國待遇的保障。例如，中國大陸的《中華人民共和國和日本國關於鼓勵和相互保護投資協定》第2條第2項規定：「締約任何一方國民和公司，在締約另一方境內，關於投資許可和與投資許可有關的事項，享受不低於第三國國民和公司的待遇。」即為適例。

最惠國待遇原則是否適用於「臺商法庭」所生之「程序性權利」問題，同樣地在雙邊投資條約中引發爭議。不過，與WTO不同的是，世界銀行轄下之「國際解決投資爭端中心」（International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID）曾就此程序性爭議作出兩次仲裁判斷⁵。

在2000年的Maffezini v. Kingdom of Spain爭端案件中，原告阿根廷投資人Emilio Agustin Maffezini在西班牙的Galicia地區投資設廠生產化學產品，因故與西班牙政府發生投資爭端，原告直接向ICSID請求仲裁，被告西班牙主張：根據阿根廷與西班牙兩國所簽訂雙邊投資協定之規定，投資人應先向西班牙國內法院尋求救濟，若經過18個月仍未能解決，始得向ICSID請求仲裁。西班牙遂以原告「未用盡國內救濟手段」為由予以拒絕。

原告並未否定上述事實與條文規定之存在，轉而根據阿根廷與西班牙雙邊投資協定中最惠國待遇條款之規定，引用智利與西班牙的雙邊投資協定，該協定允許投資人不須先用盡國內救濟程序即可直接向ICSID請求仲裁，同時阿根廷與西班牙雙邊投資協定的最惠國待遇條款並無任何例外或保留規定，因此原告得直接向ICSID請求仲裁。但被告則復以「最惠國待遇原則僅適用於實體事項，而不包括程序或管轄權事項」加以為抗辯⁶。

本案ICSID之仲裁人認為，從文義解釋角度觀之，雖然阿根廷與西班牙的雙邊投資條約第4條第2項的最惠國待遇條款並未明文規定爭端解決程序亦有其適用，但該條項規定“In all matters subject to this Agreement, this treatment shall be no less favourable than that extended by each Party to the investments made in its territory by investors of a third country.”係廣泛地針對「本協定所有事項」（In all matters subject to this Agreement）而制定，並未做任何限制；從比較法觀點來看，有一些BITs已將爭端解決程序納入最惠國待遇的適用範圍；此外，從歷史的發展來看，早期的領事裁判權（consular

⁵ 本文限於篇幅，只介紹其中Maffezini v. Kingdom of Spain一案，但後來的Tecmed v. Mexico一案仲裁人亦引用Maffezini案之見解，謹此說明。

⁶ Maffezini v. Kingdom of Spain, Decision of the Tribunal on Objections to Jurisdiction, para. 41, January 25, 2000.

jurisdiction) 以及其他域外法權 (extraterritorial jurisdiction) 都被認為是保護貿易商的重要 (essential) 權利, 即便在嚴格意義下, 爭端解決程序不屬於通商航海條約中貿易與投資實體事項 (material aspect) 之一部分, 但爭端解決程序對於渠等所欲保護的權利之保障, 仍然相當重要⁷。因此, 仲裁人最後同意原告之主張, 原告得直接向 ICSID 請求仲裁⁸。

若以此案之仲裁判斷為據來檢驗中國大陸的相關條約, 《中華人民共和國和日本國關於鼓勵和相互保護投資協定》第4條規定: 「締約任何一方國民和公司在締約另一方境內, 為行使和維護自身的權利, 在請求或接受法院審理和向行政機構提出申訴的權利方面的待遇, 不應低於該締約另一方給予其國民和公司或第三國國民和公司的待遇。」明確地允許訴訟程序亦有最惠國待遇原則之適用, 則一旦中國大陸單獨為臺商設立「臺商法庭」, 日商亦可要求中國大陸比照辦理, 否則中國大陸將會違反其與日本投資保護條約之承諾。不過, 此為中國大陸與其他國家所簽訂之雙邊投資條約中, 相當少見的規定。

至於其他常見之規定, 例如《中華人民共和國政府與澳大利亞政府相互鼓勵和保護投資協定》第3條第3項前段: 「締約一方應始終在其領土內, 給予投資和投資有關活動的待遇, 包括第8條中的補償, 第10條中的轉移, 應不低於給予任何第三國國民的投資和投資有關活動的待遇, ……」, 所謂的「投資和投資有關活動的待遇」反而比「本協定所有事項」之用語更難確定其範圍, 條約文字有很大的解釋空間。

綜此, 本文認為獨厚臺商的「臺商法庭」極有可能牴觸中國大陸對外所簽訂的雙邊投資條約最惠國待遇原則之規定。

二、國民待遇原則

在上述結論之前提下, 本文假設若中國大陸以「臺灣為中國大陸之一部分」為由, 辯稱「臺商法庭」與最惠國待遇原則無關, 則上述問題將轉變為「臺商法庭」是否亦有國民待遇原則之適用? 從貿易層面觀察, GATT第3條、GATS第17條、TRIPS第3條以及TRIMS第2條雖均有國民待遇原則之規定, 但一般認為WTO的國民待遇原則亦僅適用於「實體性權利」, 無法解決「臺商法庭」所生之「程序性權利」問題; 而在雙邊投資條約中, 以上述《中華人民共和國和日本國關於鼓勵和相互保

⁷ Maffezini v. Kingdom of Spain, para. 54.

⁸ 仲裁人作出此判斷時, 同時表示如果締約方係基於公共政策考量而有特別的規定, 則最惠國待遇條款的適用應該受到必要的限制, 但在本案中, 仲裁人認為並無公共政策考量的問題。Maffezini v. Kingdom of Spain, paras. 57-64.

護投資協定》第4條規定為例，該條同時適用最惠國待遇原則與國民待遇原則，日本依然可以主張中國大陸違反國民待遇原則。當然，如此解釋將我國矮化為其地方政府，基於維護我國主權之最高原則，我國應拒絕此種法律解釋。

伍、結 論

隨著臺商在中國大陸的貿易及投資金額與規模的成長，臺商在中國大陸所遭遇的人身安全與經貿投資糾紛事件亦逐年上升，面對中國大陸目前司法體系之諸多缺點，可以理解臺商對中國大陸成立「臺商法庭」專責審理與臺商有關案件之殷殷期盼。根據目前的規劃，「臺商法庭」的成立對臺商而言，固然具有快速、有效解決爭端並確保裁判品質之優點，然而在這全球化的時代，一國的國內政策或多或少都要考量其國際義務。對中國大陸而言，設立「臺商法庭」時，很有可能違反其在雙邊投資條約下的不歧視原則，因此未來「臺商法庭」是否可以順利成立，仍有待觀察；另一方面，臺商亦應瞭解，若中國大陸利用「臺商法庭」制度將我國矮化為其地方政府，我國官方立場應是明確予以反對。總之，「臺商法庭」制度牽涉諸多國際法理論與國際政治之考量，值得我國官方與民間予以持續密切關注。

中共公安機關強制戒毒工作概述

The Public Security Organization's Drug Abuse Prevention and Treatment Enforcement in the P.R.C.

郭崇武 (Kuo, Chung-Wu)

本刊編輯委員

摘要

禁毒反毒已是全世界問題，若對吸毒者的戒毒工作成效佳，可以減少吸毒人數，進而降低毒品等相關犯罪，除維護治安，也可保護人民身心健康，因此禁吸戒毒工作已成各國政府禁毒政策的重中之重。中共戒毒工作體系包括所謂「三位一體」的自願戒毒、強制戒毒和勞教戒毒，其中以公安機關設立的強制戒毒所內執行的強制戒毒工作為主，本文係以：中共近年來加強戒毒工作；強制戒毒的性質、任務、特性和強制戒毒所的運作；強制戒毒工作執行概況；強制戒毒的方式、藥品與過程；中共執行強制戒毒工作問題等，來說明其執行情況與成敗得失。

關鍵詞：《強制戒毒辦法》、《強制戒毒所管理辦法》、復吸、戒斷鞏固率

壹、前言

毒品具有成癮和累進性，吸毒者毒品量除愈用愈多外，為找毒品所為犯行，更嚴重影響治安。單以兩岸情形來看，至2005年底，臺灣地區監所關了3萬6,000名毒犯（含觀察勒戒及強制戒治，中共稱為強制戒毒），6成的受刑人因毒品而犯罪，且累犯或再犯超過8成¹。中國大陸登記在冊吸毒人數78萬5,000人，其中2,334個行政縣市區有海洛因成癮者70萬人²。禁毒反毒已是全世界問題，若對吸毒者的戒毒工作

¹ 羅如蘭，「毒癮爆發滋 政府快失控」，中國時報（臺北，2006年6月5日），第A7版。

² 「毒品形勢依然不容樂觀」，人民公安報（北京，2006年6月23日），第2版。

成效佳，可以減少吸毒人數，進而可降低毒品等相關犯罪，除維護治安，也可保護人民身心健康，因此禁吸戒毒工作已成各國政府禁毒政策的重中之重。

1990年底，中共七屆全國人大常委會十七次會議通過《全國人民代表大會常務委員會關於禁毒的決定》（以下簡稱為《禁毒的決定》）第8條規定：吸食、注射毒品成癮的，予以強制戒除，進行治療、教育。1995年初施行的中共國務院《強制戒毒辦法》（以下簡稱為《戒毒辦法》，共22條）第1條明定：為了教育和幫助吸食、注射毒品成癮人員戒毒，保護公民身心健康，維護社會治安秩序，根據《禁毒的決定》，制定本辦法，以消除毒品危害開展禁吸戒毒工作，教育挽救吸毒者。中共國務院新聞辦公室於2000年6月公布的《中國的禁毒白皮書》（以下簡稱為《白皮書》）強調，中國大陸是從國情出發，採取多種辦法幫助吸毒者戒除毒癮，一、對吸毒成癮者，送到由各級政府統一建立由公安機關（部）負責管理的強制戒毒所強制戒毒（戒毒辦法第3條），並制定有《強制戒毒所管理辦法》（以下簡稱為《管理辦法》）；二、對強制戒毒後又吸毒者（中共稱為復吸，我方稱為繼續施用毒品），送司法部門（部）管理的勞動教養所強制戒毒；三、對不宜收入強制戒毒所及自願者，在醫療單位（衛生部）開辦自願戒毒，已初步形成強制、勞教、自願三位一體的戒毒工作體系；大陸另有把戒毒者回歸社會後，由相關機關團體和家庭幫忙和教育戒毒，稱為幫教戒毒，唯多在防止復吸，不列入戒毒工作體系之中。但因吸毒者有9成根本不想戒毒，只能在公權力下強制戒毒，故以強制戒毒為主體³。

貳、中共近年來加強戒毒工作

中共一直未把吸毒者定位為罪犯，國家禁毒委員會副秘書長陳存儀曾表示，由於吸毒者具有病人、違法、受害三重身分，且大多數都是青少年，如果把吸毒行為都定為犯罪，可能牽涉面會很寬⁴。因此對吸毒者未立刑罰制裁措施，《刑法》未定有吸毒罪，僅《禁毒的決定》第8條規定：吸食、注射毒品的，由公安機關處15日以下拘留，可以單處或者並處以2,000元（人民幣，下同）以下罰款；還可予以強制戒除，進行治療、教育，係採強制戒毒等治安措施進行處罰。

所謂強制戒毒是指對吸食、注射毒品成癮者，在一定時期內，經由行政措施對其強制進行藥物治療、心理治療和法制及道德教育，使其戒除毒癮（《戒毒辦法》

³ 田軍、于海斌，「強制戒毒之路」，人民公安半月刊雜誌（11期，2003年），頁10。

⁴ 王門門，「禁毒法有望年底出臺 吸毒是否犯罪尚無定論 去年全國破獲毒品犯罪案4萬5,000起」，法制日報（北京，2006年6月23日），第1版。

第2條)。何者需要強制戒毒由縣級公安機關決定(《戒毒辦法》第5條)。期限為3至6個月,期滿仍未戒除毒癮者,所方可報原作出決定的公安機關批准,延長期限,但不超過1年(《戒毒辦法》第6條、管理辦法第37條)。

中共多年來實行「禁吸、禁販、禁種、禁製—四禁併舉」的禁毒工作方針,但越禁越厲,因此從2003年起把「禁吸」列為戒毒工作的「馬車之轅」,做為「四禁」首要⁵。經近1年的籌劃,《國家禁毒委員會2004-2008年禁毒工作規劃》於2004年5月發出,其中主要目標之一是提高吸毒者戒斷鞏固(不復吸)率,遏制毒品的滋長蔓延,提出新措施有:推廣一些地方試辦戒毒康復農場等經驗以提高實效;利用現有資源開闢康復場所,設計勞動康復專案,提高吸毒者勞動技能等戒毒⁶。同年6月10日,國務院總理溫家寶至湖北省武漢市強制戒毒所考察時指示,開展對吸毒者的「大普查、大收戒、大幫教」行動;既要借鑑國外成功的經驗,又要結合實際研究適合國情、中西醫結合的科學戒毒方法,幫助吸毒者脫離毒海⁷。6月20日,國家禁毒委員會主任周永康於全國禁毒工作會議中表示,教育挽救吸毒者是解決毒品濫用、減少毒品社會危害的重要措施;要緊抓吸毒者「發現、戒毒、康復和鞏固」的四個環節,各地、各有關部門探索建立集強制脫毒、身心康復、融入社會功能於一體的戒毒康復新模式,解決海洛因成癮戒斷鞏固難、復吸率高的問題,減少吸毒者⁸。

中共由2005年4月起更開展所謂「禁毒人民戰爭」;6月22日,公安部禁毒局副局長劉躍進、國家禁毒委員會副秘書長陳存儀強調,「禁毒人民戰爭」加強禁吸戒毒工作,開展對吸毒者的三大行動(推進戒毒康復農場建設、落實幫教措施、提高戒斷鞏固率⁹)。而今(2006)年中召開的全國禁毒人民戰爭聯席會議部署2006至2007年推進「禁毒人民戰爭」的任務和措施,規定派出所、監管、禁毒、法制、勞教等部門要抓緊抓好吸毒者普查核查、收戒治療、康復鞏固、融入社會等工作,實現「無失控海洛因成癮者和解決復吸問題取得突破性進展」目標¹⁰。

⁵ 張晶,「新時期毒品問題走向思考」,《人民公安報》(北京,2003年4月10日),第7版。

⁶ 張濤,「指導今後五年禁毒工作的綱領性檔國家禁毒委負責人就5年禁毒規劃答記者問」,《人民日報》(北京,2004年7月16日),第14版。

⁷ 賀勁松,「溫家寶在考察禁毒工作時指出依靠科學 預防為主 切實加強禁毒工作」,《新華網》(北京,2004年6月7日)。

⁸ 張耀宇、霍志堅,「周永康在全國禁止毒品工作會議上強調:大力加強禁毒工作 有效解決毒品問題 為全面建設小康社會創造良好社會環境記」,《人民公安報》(北京,2004年6月24日),第1版。

⁹ 「去年破獲毒品犯罪案件4萬5,000起 抓獲嫌犯5萬8,000名」,《中國法院網》(北京,2006年6月22日)。

¹⁰ 張弘,「深入推進全國禁毒人民戰爭聯席會議強調打好禁毒人民戰爭的總體仗聯手仗」,《人民公安報》(北京,2006年7月15日),第1版。

參、強制戒毒的性質、任務、特性及強制戒毒所的運作

強制戒毒的性質是由公安機關設立強制戒毒所，強制採用戒毒治療與教育結合方針，遵循「依法、嚴格、科學、文明管理」原則，達到「管理規範化、治療醫院化、教育學校化、康復勞動化、環境園林化」目標下，對吸毒者在一定時期內，進行生理脫毒、心理矯治、適度勞動、身體康復和法律、道德教育（《戒毒辦法》第13條；《管理辦法》第2及3條）。其目的是消除毒品的社會危害，挽救吸毒者。

強制戒毒任務是教育和幫助吸食、注射毒品成癮者戒除毒癮，保護公民身心健康，維護社會治安秩序（《戒毒辦法》第1條）。

強制戒毒的特性：一是治療性，對戒毒者強制進行藥物和心理治療。二是教育性，對戒毒者在一定時期內對其強制進行法制和道德教育。三是行政性，根據省級人民政府的統一規劃和本行政區域內實施強制戒毒的實際需要，經縣級以上人民政府批准設置，由公安機關主管，衛生部門、民政部門予以配合，依法實施強制戒毒。四是強制性，凡符合條件的吸毒者，經縣一級公安機關作出決定後，入所戒毒（《戒毒辦法》第2至第5條）。

強制戒毒必須在公安機關強制戒毒所內進行，《白皮書》中表明，強制戒毒所是教育挽救吸毒者的特殊學校。基此，公安部於2000年4月起施行7章53條的《管理辦法》，以加強和規範強制戒毒所的管理，保障強制戒毒工作的順利進行。還詳定：入所；教育、管理；醫療、康復；生活、衛生；出所等常規管理制度。對設置、人員配備、民警條件、執法行為，及對戒毒者的管理、教育和治療作出要求。也對戒毒者的權利及必須遵守的規範有所規定。

肆、強制戒毒工作執行概況

1990年《禁毒的決定》雖規定要對吸毒者強制戒毒，但主要是在各醫院進行，並無強制性。遲至1995年初，中共國務院才根據《禁毒的決定》制定《戒毒辦法》，明定強制戒毒定義，提出強制戒毒所的名稱，並確立強制戒毒由公安機關主管，開始大量成立，至1998年達到高峰。唯因管理政出多門，使強制戒毒所成效不佳，公安部乃於1997年成立監所管理局（以下簡稱為監管局），專責包括強制戒毒所和安康（也有稱警星）醫院等5所一院的管理督導工作。之後2年進行調查和整頓，2000年4月，公安部施行《管理辦法》，使強制戒毒制度建成¹¹。

¹¹ 田軍、于海斌，「強制戒毒之路」，人民公安半月刊雜誌（11期，2003年），頁7-8。

監管局下設強制戒毒所和安康醫院工作指導處；在地方設有省級監管處或總隊—地級市監管處、局或支隊，強制戒毒所和安康醫院則設於包括縣級（原則設於地級市內，縣級則設於毒品危害嚴重及吸毒者眾多的縣）以上人民政府公安機關，不得與任何單位、個人合資開辦，床位不能少於60張（《管理辦法》第4條）。強制戒毒所設於可以容納自願戒毒的安康醫院中，按照《管理辦法》的規定進行隔離管理；自願戒毒醫療者，參照衛生部的有關規定管理。相對的，強制戒毒所也可以接收自願戒毒者，按上述規則分開管理（《管理辦法》第47條）。

監管局成立後，針對強制戒毒所設置混亂、管理不善、執法不嚴等問題，開展撤銷、併建清理整頓工作，使所數由1988年的696個減少到2002年583個，但床位由95,505張增至116,054張。2000年11月更制定《強制戒毒所強制戒毒所等級評定辦法》，2年進行一次分成3等級的評定工作，由所方工作和目標；民警的職責；戒毒治療、康復和教育的成效來評定。2001年首次評定出12個一級所，2003年增加10個。2002年編寫《強制戒毒所醫療工作手冊》、《戒毒人員教育讀本》規範醫療和教育工作¹²。自認強制戒毒所不再是限制人身自由的場所，而是重塑健康體魄的醫院和矯治畸形心靈的學校¹³。如廣東省深圳市公安局強制戒毒所利用教育界加大輔助教育，來醫治心靈創傷，培養健全人格¹⁴。

至2004年底，大陸有29個省、自治區、直轄市設有強制戒毒所516個、床位約14萬張，從1991起至2004年底，累計收治戒毒者約251萬人次¹⁵。2005年，全國戒斷鞏固3年以上戒毒者11萬6,000人，比2004年增加2萬8,000人¹⁶。

伍、強制戒毒的方式、藥品與過程

強制戒毒所對戒毒者應當採取對症藥物治療措施，不得使用未經審批准許臨床使用或者試用的戒毒藥品，據中共相關毒網頁介紹強制戒毒所在生理脫毒階段常用的藥物脫毒方法有：一、逐日減少用藥量法。二、選用依賴性低、作用時間長的鎮

¹² 張耀宇、于海斌，「關注強制戒毒專題1—親情我們也嚮往」，人民公安報（北京，2003年6月3日），第1版。

¹³ 張耀宇、于海斌，「關注強制戒毒專題2—拯救生命與靈魂的特殊醫院」，人民公安報（北京，2003年6月4日），第1版。

¹⁴ 張耀宇、于海斌，「關注強制戒毒專題3—真情鋪滿通滿春天的路」，人民公安報（北京，2003年6月5日），第1版。

¹⁵ 于海濱，「我國的強制戒毒」，檢察日報（北京，2005年6月27日），第B1版。

¹⁶ 「11萬6,000人戒斷鞏固3年以上 2005年禁吸戒毒戰役取得明顯成效」，人民公安報（北京，2006年6月21日），第1版。

痛藥物，逐日減少並限制用量替代法。三、給安眠藥度過戒斷症狀反應高峰期的類似冬眠法，但有一定危險性。四、以中藥輔助脫毒治療的中醫療法。五、在脫毒過程當戒斷症狀高峰出現時，合用中西藥法。

常用的戒毒藥物大致類別有：一、最常用美沙冬Methadone；二、丁基原啡因Buprenorphine；三、非鴉片類藥物；四、生物鹼類藥物（Scopolamine）；五、部分精神藥物；六、中藥，採中藥強制戒毒是大陸特色之一，品牌相當繁多，但效果都不好，如規模最大的雲南省昆明市強制戒毒所自創「六二六」膠囊來脫癮，但對復吸者效果遞減，且整個復吸率仍高達8成¹⁷。

但按國際標準是「生理脫毒易，心理戒毒難」，因此強制戒毒工作先為戒除生理依賴，隨後和主要工作則在戒除心理依賴，中共的強制戒毒工作過程大體也循此模式，據衛生部藥政管理局於1993年發布的《鴉片類成癮常用戒毒療法的指導原則》表明，完整的戒毒過程應包括生理脫毒、心理脫毒和善後輔導，即必須經過脫毒—康復—回歸（準備重新步入）社會3個階段：第一階段是脫毒期（我方名稱為生理解毒期）。為減輕吸毒停掉毒品後出現的戒斷反應，給予戒毒以藥物治療或控制其出現的戒斷反應，在3至6個月內可解決生理上的依賴性。第二階段是康復期（我方名稱為心理復健戒治期）。脫毒後，對毒品的渴求和稽延性戒斷反應仍持續很長時間，所以進行康復治療，以鞏固脫毒效果，克服心理依賴。第三階段是回歸社會期（我方名稱為社區復健期），以重點幫助戒毒者重返社會做好各方面準備，如教他們如何社交、求職、處理家庭關係和應付生活中的壓力等，激發其抗拒毒品的覺悟與決心¹⁸。以上後二階段時間長達3至5年或甚至更長，但戒毒者在強制戒毒所內戒毒最長只有1年，絕大多數戒毒者在3個月內就被放出，與標準的3年3個月至5年6個月相差甚遠，要戒毒者戒斷身癮都不可能，遑論戒除心癮。

由於康復期長，且重視消除心理依賴，才能降低復吸率。《管理辦法》第21至22條規定：強制戒毒所應根據戒毒者的實際情況，開展法制、道德、形勢、政策、吸毒危害等教育。可採取集中講課、個別談話、社會幫教、親友規勸、現身說法等形式進行。聽廣播、看電視、讀書報、參觀學習、編演文藝節目等活動來活躍生活。第36條規定：應安排經脫毒治療的戒毒者開展有益於身體康復的文藝體育活動；在安全前提下，可在所內安排參加適度的勞動。強調管教、醫護專業技術民警必須要：建立信任和溝通；進行教育促進態度轉變；激發親情、友誼、懊悔、內疚

¹⁷ 同註11。

¹⁸ 田軍、于海斌，「強制戒毒之路」，人民公安半月刊雜誌（11期，2003年），頁6。

等情感；激發責任、道德、義務等高級社會情感¹⁹。

由於第二階段要參加生產勞動，對此監管局自2003年中要求各地強制戒毒所改封閉戒毒模式用勞動鍛煉，來重塑戒毒者健康積極的人生理念、心理定位和生活模式²⁰。各地方公安監管部門也都被授權試行不同的戒毒康復辦法，如雲南省昆明市等強制戒毒所創建勞動康復農場；江蘇省南京市強制戒毒所加大重返社會幫教；廣東省深圳市公安局強制戒毒所，對戒毒者進行技術培訓和心理矯治²¹。

陸、中共執行強制戒毒工作問題

中共在《白皮書》中自認制定《戒毒辦法》、《管理辦法》，由強制戒毒所執行強制戒毒，在所內實行「規範化、等級化」管理，採用「教育、感化、挽救」方針，實行「依法、嚴格、科學、文明」管理。對戒毒者進行安全科學戒毒治療，進行法制和道德教育及行為矯正訓練。學習科學文化知識，開展文體活動。參加生產勞動，既增強體能，又掌握謀生技能，所得用來改善生活條件。

不過事實是否如此？國家禁毒委辦公室某官員曾指出，現有立法對戒毒機構的設置、強制戒毒期限的設定和費用的支付等規定，已不能適應並規範禁毒工作的實際²²。雲南警官學院禁毒系主任張義榮曾表示，現在的戒毒方式還在粗放及缺少有力措施階段²³。2004年7月下旬，國家禁毒委員會、北京大學和中國國禁毒基金會舉辦以「戒毒康復的理論和與實踐」為題的2004年禁毒論壇，雖多肯定戒毒治療康復方式仍以強制戒毒為主，但提出更多的問題和弊端：強制戒毒受經濟利益的左右；法規的滯後；管理的混亂；缺乏專業人才；對吸毒者難以定性；管理和治療程度低；不重視個體的不同情況與需求；戒毒資源無法整合等²⁴。經整理上所述說法後，中共的強制戒毒工作和強制戒毒所存在的問題如下。

¹⁹ 秦護福，「在戒毒中的重要作用——淺談非生理戒斷因素」，*人民公安報*（北京，2003年1月13日），第7版。

²⁰ 張耀宇、于海斌，「關注強制戒毒專題4——生命和靈魂的再生」，*人民公安報*（北京，2003年6月6日），第1版。

²¹ 「中央和地方各級財政投入9億元 強制戒毒所插上『金翅膀』 全國27個強制戒毒所被評為一級所」，*人民公安報*（北京，2004年3月22日），第1版。

²² 「以人為本轉變禁毒立法理念」，*法制日報*（北京，2006年6月21日），第2版。

²³ 杜萌，「取代傳統毒品趨勢明顯 量刑標準模糊困擾執法 新型毒品犯罪催促立法疾行」，*法制日報*（北京，2005年6月28日），第8版。

²⁴ 邵清澄、于洋，「推動建立戒毒康復長效機制——2004年禁毒論壇綜述」，*人民公安報*（北京，2004年7月29日），第6版。

一、戒毒體系應重構

強制戒毒是中共戒毒體制的主體，但在多年實作後，吸毒人數有增無減，既沒能挽救吸毒成癮者，也未能遏制吸毒蔓延趨勢，因此強制戒毒制度在戒毒體系中的地位應否調整，已討論很久。加上自願、強制和勞教戒毒各自為政，而自願戒毒還無法律依據，阻礙戒毒工作的發展，都需要考慮改變。

從2004年5月發出的《國家禁毒委員會2004-2008年禁毒工作規劃》看出已開始轉向，並朝正式立法前進，2006年8月召開的十屆全國人大常委會二十三次會議開始審議《禁毒法》草案，由報導可知對強制戒毒部分的重點有：鑑於吸毒規模不斷擴大，強制戒毒的措施需要進一步完善，為有效降低復吸率、提高戒斷鞏固率，經研究後，把吸毒行為定性是違法但也是病態行為，乃對戒毒強制措施的適用和管理作出新規定，當自行（原自願）戒毒無效時，應採取隔離（原強制）戒毒和強制矯治（原勞教）戒毒措施：一是界定應當接受隔離戒毒吸毒者的範圍，明定隔離戒毒的期限為3至6個月，根據戒毒的需要，經隔離戒毒場所協商隔離戒毒決定機關同意，隔離戒毒的期限可以延長至1年。二是對公安機關隔離戒毒的管理措施作規範。三是對被解除隔離戒毒後又重新吸毒的以及在隔離戒毒期間脫逃的人員，實行強制性教育矯治戒毒。四是被解除隔離戒毒和強制性教育矯治戒毒的人員，3年內不得脫離戒毒社會幫教²⁵。強調要維護戒毒者的權益：隔離戒毒場所管理人員不得體罰或者侮辱戒毒者。戒毒者參加生產勞動，應當支付勞動報酬。隔離戒毒場所應當根據性別、年齡、患病等對戒毒者實行分別管理。對吸食鴉片和非鴉片類毒品的戒毒者，應當有針對性地採取不同的治療措施等。吸毒者如有以下情形之一，將被送入隔離戒毒場所戒毒：多次注射吸毒；戶籍所在地或者現居住地不具備社會幫教戒毒條件；拒絕社會幫教戒毒；在社會幫教戒毒期間再次吸毒。吸毒人員有急劇戒斷症狀、本人願意接受隔離戒毒的，經公安機關同意，可以進入隔離戒毒場所隔離戒毒²⁶。

二、強制戒毒未能減少復吸率及提高戒斷毒癮鞏固率

強制戒毒的期限最多不超過1年，有些所甚至縮短至1或2個月，故不可能在如此短的期限內戒除毒癮，至多只能暫戒生理毒癮，這種並非完整的戒毒過程，結果必然是復吸率很高。《管理辦法》第43條規定：強制戒毒期滿經檢驗已生理脫毒者可出所。可見強制戒毒目的僅在生理脫毒，至於是否心理脫毒，並非檢驗強制戒毒

²⁵ 吳坤、吳宇卓，「禁毒法草案開始審議 立法支持打一場禁毒戰爭」，法制日報（北京，2006年8月22日），第6版。

²⁶ 楊維漢、田雨，「關注禁毒法草案」，人民公安報（北京，2006年8月26日），第4版。

是否真正成功的標準²⁷。因此監管局負責人曾坦承強制戒毒後復吸率後太高是一大問題²⁸。更甚者是收期截止，強制戒毒所就急丟給家庭或勞教戒毒所，致使不僅復吸率高，犯罪率更高²⁹。

大陸學者曾調研分析復吸高的原因：一是經脫毒治療消除生理依賴後，心理依賴現身，使不顧一切找毒，是復吸主因。二是缺乏信心和毅力。三是毒品已摧殘精神、銷蝕靈魂。四是毒品易得與輕易可接觸到吸毒人群。五是家庭教育缺失使戒毒太遲或不完整。六是禁毒網不完整，政府戒毒工作只有公安、衛生和司法少數收戒機關中少數人參加，且財力不足；至於事前的預防，和事後的幫教，大部分是口號和紙上作業而已。七是吸毒者不受刑事處罰，受戒時有飯和藥吃，最多不過是較不自由或要勞動，連帶就使吸毒和製販毒不絕³⁰。

當前中國大陸強制戒毒工作的難題是不論採取何種戒毒方式，均存在急性脫毒後的高復吸率。其次為吸毒者採用何種戒毒方式？在於是否被公安機關抓獲，而公安機關決定處罰僅根據其被抓獲的次數，包括教育罰款後放走，送強制或送勞教戒毒，未能考慮毒品種類、使用方式、時間長短、吸毒者社會文化背景和人格特徵等，而這些是決定採取何種戒毒方式的指標。另強制戒毒迴避毒癮戒斷必有的高復吸率現實，陷入片面追求減少復吸和提高戒斷鞏固雙率的迷思中，強制戒毒注定只能治標³¹。因此有大陸學者建議，戒毒工作評價應改為：毒品的使用情況、醫療與健康狀態、社會心理功能水準、工作情況、違法犯罪活動、復吸頻率與嚴重性等，而這些看法在《禁毒法》中已多少被採用³²。

三、中共推行雲南戒毒勞動康復農場模式，以解決強制戒毒錢不夠用問題

《戒毒辦法》第15條和《管理辦法》第41條規定：戒毒者在強制戒毒所的生活費、治療費要另行收取，標準由各省級公安廳、局根據當地實際情況協商物價部門制定，由本人或者家屬承擔，每月必須交數百元不等；若負擔不起，可酌情減免，無力交納，費用則由其戶口所在地派出所出具證明，所方擬定預算計畫，報請當地財政部門解決。但實務運作時，多數強制戒毒所經費和戒毒者的最低生活標準沒有保障，生活費、治療費都要戒毒者自掏腰包，但因大部分戒毒者已被家人遺棄而無

²⁷ 劉金鵬，「簡論我國現行戒毒體系的進一步完善」，福建省法學會網頁，2006年3月27日。

²⁸ 同註18。

²⁹ 同註23。

³⁰ 李雙其，「福建省吸毒者吸毒原因調查報告——基於對240名吸毒者的全面調研」，中國刑事法雜誌（中國檢察理論研究所主辦，2004年第1（總第67）期），頁109-110。

³¹ 同註22。

³² 郝偉，「我國吸毒現狀、相關問題與對策」，中南大學精神衛生研究所，人民網，2004年07月24日。

法繳出，費用就轉嫁到公安機關和地方政府，使強制戒毒工作除面臨「錢」不夠，甚至赤字的問題；更逼使不少所只好收戒不到3個月就放人，吸毒者不停地收放，使禁吸戒毒工作走進死巷³³。

鑑於吸毒者在強制戒毒所進進出出，使禁吸戒毒工作走不通，逼使各級公安部門不斷設計籌錢的辦法，最終還是動到《戒毒辦法》第13條規定：強制戒毒所可以安排戒毒者參加適度的勞動，但應根據收益情況，發給適當報酬；也就是戒毒者自付所需費用。雲南省公安廳黨委於2002年9月在全省強制戒毒所管理工作會議上決定推行禁吸戒毒工作由所謂「外迴圈」轉「內迴圈」，把強制戒毒所創辦成戒毒農場，「挖潛擴容，實行滿員收戒」；延長戒毒期限至1年，更對以注射方式吸毒者增加戒毒康復時間。但同時必須解決的是收戒這麼多吸毒者經費何來？只好用「勞動康復，以勞養戒」方式解決，雲南省86個戒毒所設價值高的生產項目，使之可持續生存和發展³⁴。

中共和雲南感到最驕傲的樣板是雲南市保山市騰衝縣公安局強制戒毒所戒毒康復農場，該所場收戒隨時處於超員狀態，由於7成以上吸毒者無法交納生活費、治療費，造成戒毒者越多、赤字越大，運轉越困難。自省公安廳推行戒毒康復農場管理模式，讓社會面吸毒者無失控管理，使達到滿員收戒部署後，於2003年3月建成戒毒勞動康復農場，先後設立採石場、寶石加工廠、與臺灣商人合辦電子原件加工廠、生豬養殖廠、蔬菜園、園林苗圃、汽車修理廠，工人當然全是戒毒者，除實現戒毒者「勞動自養」目標，所方也走出「以勞補所、養所、興所」之路，緩解經費不足，解決限制戒毒工作的老、大、難問題，減輕財政壓力和家庭負擔，使在安心戒毒情況下達到勞動康復目的，提高戒斷鞏固率，並為出所後謀生打下基礎³⁵。

數年來，雲南「外轉內」戒毒康復農場「勞動康復，以勞養戒」方式推展至各地，山西、廣西、海南、寧夏回族等省、自治區相繼跟進³⁶。但也不是沒有問題，如海南省三亞市公安局禁毒支隊支隊長鄭廷認為，僅靠小規模的手工加工所得，很難養活自己，且建設資金仍太少，難成生產規模和水準³⁷。可見仍難脫缺錢的老問題。因此有大陸學者建議，戒毒工作經費保障關係戒毒工作能否順利，應力爭建立各級

³³ 同註22。

³⁴ 孫大虹，「中國禁毒前沿禁毒戰略四大轉變—專訪雲南省禁毒委秘書長、省公安廳副廳長孫大虹」，雲南省禁毒委員會網頁，2006年6月19日。

³⁵ 「騰衝縣公安局強制戒毒所走『農場式』康復之路的探索與實踐」，雲南省禁毒委員會網頁，2005年6月14日。

³⁶ 同註20。

³⁷ 楊燕生，「脫癮—勞動—康復 海南省施行戒毒新模式」，法制日報（北京，2006年7月6日），第8版。

政府、企事業單位、家屬或吸毒個人的多重戒毒經費保障體制，擴大戒毒經費的來源才是正道³⁸。更重要的是，中共為解決財源問題，讓強制戒毒所把工、農、林、牧等產業全包，讓強制戒毒變成強制勞動，可以賺的錢都要賺，還美名化為戒毒康復，就不無把戒毒者當成廉價勞工壓榨之嫌。

四、強制戒毒所管理仍未規範化、等級化

中共對強制戒毒工作執行、強制戒毒所管理一直強調要「規範化、等級化」，《戒毒辦法》第10條、《管理辦法》第7條規定：強制戒毒所工作人員管理嚴禁打罵、體罰和侮辱。《管理辦法》第14條規定：應當建立嚴格的管理、教育制度，寓教於管，管教結合。《管理辦法》第20條規定：應當教育戒毒者遵守《強制戒毒人員行為規範》和所內各項規章制度，服從管理，配合治療，接受教育。《管理辦法》第23條規定：對戒毒者的日常生活實行規範化管理。管教民警應直接管理，有針對性地做思想工作；醫護人員應隨時掌握治療和身體康復情況。唯監管局負責人曾坦承，強制戒毒所的問題：一是一些所草率辦所，設施簡陋、警力不足、無醫療器械、無場地及環境髒亂。二是有些所管理不善、低水準建設，管教民警量少質差，缺少培訓，把體能、軍事訓練與心理康復混為一談，甚至等而下之僱用保全；大部分醫護人員是臨時聘用，忽略治療、康復、教育的職能³⁹。尤其面對戒毒反復所致的挫折，管教民警和醫護人員失去信心，就有「只有當兵的，沒有退伍的」之說；更糟的是對戒毒者產生負面情緒，認為他們毫無希望，任其自生自滅⁴⁰。可見強制戒毒所尚未真正納入「規範化」管理。

另《戒毒辦法》第4條、《管理辦法》第8條規定：各級人民政府應將強制戒毒所的基本建設投資和經費，列入基本設計畫和財政預算。從1988年開始開展「等級化」管理，2000至2003年，中央和地方各級財政投入9億元用於強制戒毒所新建、遷建、擴建、改建和裝備等硬體建設⁴¹。之前和之後則未見投入經費，可見大部分（二級及三級）強制戒毒所硬體建設難以增強和改善，「等級化」管理只做好如深圳、武漢、昆明等市一級所的樣板功能。

五、強制戒毒所購買、使用和管理戒毒藥品問題重重

《戒毒辦法》第11條規定：強制戒毒所使用戒毒藥品必須依照有關法規的規定

³⁸ 姚建龍，「我國現行戒毒體系的反思與重構」，上海華東政法學院網頁，2000年4月2日。

³⁹ 辛紅，「打造一個真正健康的環境——全國強制戒毒所清理整頓綜述」，法制日報（北京，2001年8月4日），第2版。

⁴⁰ 同註32。

⁴¹ 同註21。

執行。但由於大陸整體條件的限制，各種戒毒措施並沒有到位⁴²。加上戒毒藥品量大是利之所在，因而各種戒毒藥品應運而生。直到2005年中前，強制戒毒所戒毒藥品購買、使用和管理問題重重：有的所使用未經主管部門批准的藥物；有的所使用非法推銷的未經主管部門審批或研製的藥品；省級業務指導部門對藥品的購買、使用和管理缺乏監督，致使過多過濫，且效差價昂。監管局、國家食品藥品監督管理局乃自2005年8月至2006年初在強制戒毒所內分階段進行戒毒藥品的清理整頓，決定今後：(一)自行研製的藥品，須經所在省級食品藥品監督管理部門批准，報公安部備案，只能在所內使用。(二)未經二局合批，任何單位和個人不得擅自將戒毒藥品引進臨床試用。(三)省級業務指導部門要對購買、使用戒毒藥品統一監管。(四)須嚴按照規定購買、使用戒毒藥品，不得從非法管道購買，不得自購或使用廠家推銷的藥品。(五)不得以任何理由和形式作戒毒藥品的宣傳廣告。(六)戒毒者生理脫毒期間，必須根據不同健康情況以戒毒藥物脫毒，嚴禁其他方式脫毒⁴³。但是否有所改善，則有待觀察。

柒、結 語

戒毒難在心癮，其困難是受生活方式、生活習慣、生活環境、思維方式、價值取向、心理健康等綜合影響造成⁴⁴。因此中共的強制戒毒工作充其量只能幫助生理脫毒，要心理脫毒及戒斷毒癮，是在回歸社會後，需要自己的決心及社會（尤其是家庭）的長期持續關注才能重生⁴⁵。

由中國大陸登記在冊吸毒者從1990年的7萬人增至2005年的約79萬人，及高達約9成的復吸率、僅能維持約1成的戒斷鞏固率，證明以強制戒毒為主之多重戒毒方式並存的戒毒體系還存在諸多不足和弊端⁴⁶。因此中共亟尋可行及有效之道，即將通過的《戒毒法》中對戒毒體系和工作都有所變革，其內容和作法值得注意，而是否能藉此打贏「禁毒人民戰爭」，有待後續長期觀察。

⁴² 同註32。

⁴³ 翟永太，「公安部、國家藥監局將開展強制戒毒所戒毒藥品清理整頓工作」，人民公安報（北京，2005年7月22日），第1版。

⁴⁴ 王宇，「給他們一個重新生活的支點」，法制日報（北京，2006年6月21日），第2版。

⁴⁵ 田軍、于海斌，「強制戒毒之路」，人民公安半月刊雜誌，第11期，2003年，頁13。

⁴⁶ 同註39。

第一屆海峽兩岸法學論壇紀實※

特
稿

Documentary of the First Stage of Jurisprudential Forum in Cross-Taiwanstrait

廖正豪 (Liao, Cheng-Hao)

前法務部部長

一、會議名稱

海峽兩岸法學論壇（第一屆）：兩岸貿易及投資保護

二、主旨

為促進兩岸法學與法制建設之發展，增進兩岸對於法制相關政策之瞭解及運用，由臺灣海峽兩岸法學交流協會、財團法人向陽公益基金會、廖正豪辦公室，與大陸海峽兩岸法學交流促進會共同發起，在大陸及臺灣每年輪流主辦之海峽兩岸法學論壇，作為兩岸高層對話之重要機制，積極推動兩岸交流，並就兩岸法律理論與實務以及兩岸交流衍生之相關問題，務實謀求解決之道。

三、方法

以每年定期輪流舉辦研討會及在各地區不定期座談會之方式，結合兩岸相關專家、學者、民間代表、主管行政人員、民意機關代表等，共同為兩岸之整體利益及長遠發展，互相交換意見，會後並將會中所發表之論文及研討會之意見，集結成冊，公開發行，並提供有關決策部門參考。

四、主辦單位

（一）臺灣地區

主辦單位：海峽兩岸法學交流協會、廖正豪辦公室

※ 國共經貿論壇後，兩岸交流衍生之臺商投資保護問題、共同打擊違法犯罪問題、執業資格考試與臺籍人士就業問題、臺商融資與兩岸貨幣直接清算機制問題等，已成為政府與民間相關機構必須面對與企謀解決之重要議題。廖前部長以其法學專業，結合兩岸相關產官學者，舉辦「海峽兩岸法學論壇」，預為擘劃，深具意義，故特商請撰文以餉讀者。

協辦單位：向陽公益基金會、刑事法雜誌社基金會

(二)大陸地區

主辦單位：海峽兩岸法學交流促進會、中國法學交流基金會

協辦單位：中國法學會、中國臺商雜誌社

五、辦法

(一)日期

1.會議期間

2006年11月5日（星期日）至7日（星期二）

2.參訪期間

2006年11月8日（星期三）至9日（星期四）

(二)地點：北京飯店

(三)議題

分組研討規劃2分組，6項專題，「兩岸投資保護組」設「臺灣同胞投資保護相關法律問題」、「兩岸共同打擊違法犯罪問題」及「執業資格考試與臺籍人士就業問題」3項專題。「兩岸貿易與金融環境組」設「兩岸貨幣直接清算機制問題」、「兩岸避免重複納稅問題」及「臺資中小企業融資問題」3項專題。6項專題分3場次研討，每場次有兩項專題同時進行，除各該專題之主持人、主講人及與談人外，與會來賓於每場次之兩個專題中任擇一場參與研討，並不受組別之限制。

六、參加人員

(一)臺灣方面：有廖正豪、陸潤康、楊朝祥、許嘉棟、盧仁發、顏世錫、洪德旋、曾勇夫、李高朝、劉展華、汪雅康、賴來焜、郭政權、周天瑞、馬凱、蔡志弘、潘維大、姚思遠等知名政界、學界、實務界代表，以及臺商協會長鄭榮文、何希灝等共35人。

(二)大陸方面：有中國法學會會長韓杼濱、原司法部部長蔡誠、原國臺辦副主任唐樹備、原司法部副部長劉陽、司法部副部長張蘇華、國臺辦副主任葉克冬、中央政法委辦公室主任魏建榮、中國警察協會主席田期玉、原公安部副部長蔣先進、全國人大法工委副主任卞耀武及各級司法、稅務、律師、科技、商務、財經、社科、金融、銀行、公安等部門首長暨各相關議題之專家學者及臺商協會會長與代表計101人。

七、廖正豪於開幕典禮之致詞

今天，第一屆海峽兩岸法學論壇在北京飯店隆重舉行，正豪從3年多前開始倡

議，其間經過多方協調溝通、調研規劃，終於實現了多年來的一個理想。正豪以一個原始的倡議者、不斷奔走協調的推動者以及本次論壇的共同主辦者身分，特別感到激動與感恩。對於本次論壇的召開，在此要表達熱烈的祝賀；對於各位領導、各位嘉賓、各位朋友的參與，表達衷心的歡迎、敬佩與感謝；尤其要對負責本次論壇整個籌備工作的海峽兩岸法學交流促進會理事長、副理事長暨全體工作同仁不眠不休、辛勤工作，以及會辦單位中國法學交流基金會、協辦單位海峽兩岸法律問題研究會、《中國臺商》雜誌社等單位的協助，表示十二萬分的感謝！

正豪自辭卸公職以來，全心投入教育及公益工作，矢志服務民衆、造福人群，並經常奔走兩岸，推動交流合作（其中最盛大者為4年前自西安法門寺迎請釋迦牟尼佛指舍利赴臺巡禮），並積極接觸臺商協助解決臺商問題，對於兩岸關係及臺商問題，有相當程度的瞭解，認為（一）兩岸交流及相互瞭解仍嫌不足；（二）兩岸制度及法令建設仍有欠缺；（三）大陸部分涉臺單位及人員之觀念及處理臺商事項之作法有待加強；（四）臺商對大陸政策、社會、法令、制度之認知不夠，以致誤蹈法網，甚且血本無歸，或身陷囹圄，令人鼻酸。正豪認為要解決兩岸投資及貿易問題，基本上應該以法學為基礎，從制度及法令面著手，才能成功。這也是正豪執著多年，努力促成本論壇的目的所在。因此，本論壇應肩負以下的任務：

- （一）加強兩岸法令及制度的交流工作。
- （二）兩岸法令、制度建設的提議。
- （三）兩岸投資及貿易保護法令政策建立的建議。
- （四）兩岸投資及貿易保護執行的督促與建議。
- （五）推動兩岸問題及臺商相關問題的講習及諮詢服務。
- （六）協助兩岸投資及貿易爭端之仲裁調處。

總之，兩岸之間仍存在許多問題，亟待解決，海峽兩岸法學論壇本於法學的立場，能做及該做的事情很多。正豪期盼經由本次論壇的召開，為我們日後的工作奠定良好的基礎。所謂「好的開始是成功的一半」，今天我們已經踏上穩健、堅實的第一步，讓我們共同為兩岸的交流合作開展歷史的新頁，為兩岸投資及貿易保護創造美麗光明的篇章。

八、廖正豪於閉幕典禮之致詞

第一屆海峽兩岸法學論壇經過了兩天熱烈的討論，在與會各位領導、各位專家學者、臺商協會會長、臺商代表，以及各位嘉賓精彩的發言指教之下，獲得了豐碩而寶貴的成果。同時，就論壇的各項主題，提供了解決的方向和做法，對於各位熱

心的指導和協助，正豪在此要向各位表達最高的敬意與謝意。

本次論壇匯集各方意見，有許多要繼續努力的具體方向。

關於兩岸投資保護：

- (一)臺灣投資保護相關法律問題，建議1.立法決策層面，應該擴增法律涵蓋範圍，並修正為臺商保障法。2.執行層面，應將規定落實。3.徵收部分，應切實依照法律規定。4.對臺商人身安全之保障，應修正做更明確之規定。5.臺商被拘捕者，應切實依照法律規定，通知家屬，並同意由家屬探視。6.公、檢增設專門部門，法院增設臺商專業法庭，處理涉臺案件。7.兩岸恢復制度化協商，並簽訂臺商投資保障協定。
- (二)兩案共同打擊犯罪問題，建議1.交換犯罪情資。2.協助調查案件。3.分享扣押犯罪不法所得。4.承認執行對方刑事裁判。5.設立專責機構。6.促請兩會儘速復談。7.建立區際刑事司法協作機制。8.增闢罪犯遣返途徑等。
- (三)執業資格考試與臺籍人士就業問題，建議1.從政策面放寬執業資格考試及臺籍人士之就業。2.援引港澳模式，改善此一問題。3.開放臺灣律師對臺商提供刑事辯護以外的民事訴訟或國際投資案件服務。

關於兩岸貿易與金融環境：

- (四)兩岸貨幣直接清算機制問題，建議1.參採香港或澳門模式或先民間後官方之作法，開放銀行人民幣兌換新臺幣之業務。2.簽訂兩岸貨幣清算的協議。3.建立完善的配套措施。4.加強兩岸金融市場聯繫，完善人民幣與新臺幣定價機制。5.加強兩岸貨幣管理當局監管合作交流，共同維護兩岸穩定健康的金融秩序。
- (五)兩岸避免重複納稅問題，建議1.加強兩岸學術機構交流，共同推動開展兩岸學術機構交流，共同推動開展兩岸避免雙重徵稅與防止偷漏稅的工作。2.參考香港澳門之模式，簽署兩地避免雙重徵稅之安排。3.繼續推動及研究兩岸避免雙重徵稅的協議。
- (六)臺資中小企業融資問題，建議1.由政府設立基金提供臺商中小企業融資之保證。2.政府政策上及財政上支持銀行就其擔保或貸放所產生之風險及利率差額或實行補貼。3.簡化貸款之條件等。

本屆論壇開幕時，正豪曾經提到：「好的開始就是成功的一半。」現在第一屆論壇將要圓滿閉幕了，正豪要再提出：「坐而言，不如起而行。」「會議的結束，就是行動的開始。」兩句話來跟大家相互勉勵。也期盼各位多予指導、協助及支持，會議閉幕之後，正豪建議我們應該很快推動以下的工作：

- (一)儘速彙整會議實錄，將各位發表的論文、在大會的發言、討論的意見，尤其是

具體的建議意見，彙編成冊，分送與會各位，並分送有關部門參考、辦理，並予以追蹤。

(二)規劃分期、分區舉辦座談會或研討會，進一步發現問題與謀求解決對策，提出具體建議。初步可考慮在環渤海、長三角、珠三角、大西部等地選擇適當時間、地點舉行。

(三)對涉臺部門及相關涉臺工作人員，以兩岸關係、對臺政策、相關法令規章（以臺商投資保護法及施行細則為中心）、人員及業務交流與相關事項為內容，辦理講習、研討或訓練，以期齊一觀念與做法，適切溝通或處理臺商問題及兩岸事務。

(四)提供臺商、臺眷以及即將赴大陸投資人士之諮詢、顧問，或給予必要之協助。

(五)辦理臺商、臺眷以及即將赴大陸投資人士有關大陸政治、社會、法令、制度，風俗民情之講習或訓練，使臺商人人知法、守法而不致觸法。

正豪之所以提出以上具體建議，而且認為能做的事項就應該儘快規劃、推動，主要是希望兩岸交流的工作能順利向前推進。更期盼今後主辦及協辦單位更為緊密合作，共同解決臺商及兩岸來往的一些問題。尤其希望我們論壇的舉辦能發揮積極、有效的作用，讓論壇一年比一年更好，每年都呈獻出最好的成果給大家。

九、展望

近年來，大陸對臺灣方面釋出許多優惠政策，然而具體的落實卻需要進一步的觀察，這其中牽涉到兩岸作法上、觀念上的落差，因此使得眾多大陸臺商經常求助無門。我認為臺商所面臨的問題，必需從中央的觀念及政策努力，因此推動第一屆海峽兩岸法學論壇之召開。會中所提出六項議題，均為長時間針對各單位調研之結果，論壇之論文及結論，亦將送交各相關主管單位參考，並於日後持續服務、追蹤、考察。臺商的境遇需要更多的關心與協助，這也是我日後將致力的工作。

大陸開放外資設立銀行 對我金融政策產生影響之分析

The Impact of China Freeing its Foreign Bank Investment
Policy on Taiwan's Financial Policy

吳宗憲 (Wu, Chuang-Hsien)

政治大學公共行政研究所博士候選人

今年11月9日立法院內政委員會在國親多數優勢以及主席無盟立委蔡豪的強行表決下，初審通過兩岸人民關係條例第36條修正草案，將現行金融保險證券期貨機構赴大陸投資事項，由禁止類改為許可類。若完成三讀，金融業只要經過金管會許可，即可登陸設立分支機構或參股中國大陸銀行。立法院此舉可視為對臺商及銀行業者積極發展大陸市場的壓力之回應，政府對此發展卻抱持極為負面態度，表示在兩岸未簽訂監理制度情形下，銀行赴陸投資將影響臺灣的金融穩定。在兩股勢力相互抗衡的狀況下，未來政策將朝開放方向發展，抑或持續採取緊縮立場，將影響兩岸產業局勢及國內經濟發展，值此之時，大陸通過《中華人民共和國外資銀行管理條例》，又將會對國內相互抗衡的兩股力量產生何種影響，種種問題均值吾人探討。本文將分就上述幾項問題予以分析。

壹、國內各界對開放我銀行赴大陸投資政策之立場

一、產業界期待我銀行能赴大陸營業

傳統製造業者表示，由於陸資企業可透過人脈關係在稅費與貸款上取得優勢，但我廠商向陸資銀行融資，貸到的款項卻會被大打折扣，因此期待臺資銀行赴大陸營業¹。春雨公司總經理李明晃便表示，臺商若無法獲得本國銀行支持，被迫和駐在香港的外資銀行打交道，不但錢被人賺，而且因企業無法取得有利的條件，也影響到企業的競爭力²。相反地，巨大集團發言人許立忠則認為，臺灣銀行與臺商在臺灣

¹ 「銀行登陸，真有這麼急？」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。

² 「做好配套，風險不會太高」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。

的母公司有長期合作關係，信賴與配合度提升，自然能獲得較便利、優惠的對待³。因此，將臺資銀行生意拱手讓人，是業者不樂見的事情⁴。

半導體業者則表示，半導體廠傾向資本市場募資，而非向銀行貸款，但仍期待銀行在匯款或財務作業上的協助⁵。

二、金融業者促政府放寬規定

金鼎證券總裁張平沼表示，政府不要把企業想得太笨，金融業登陸不會是將錢「流」到中國大陸，渠等登陸的主要目的是為了做臺灣的生意⁶。

彰化銀行副總經理張明文表示，政策如往鬆綁前進，彰銀一定會去申請，第一銀行副總經理蔡憲宗同樣認定「好事一樁」，富邦金控總經理龔天行表示，樂見政策往開放方向發展，但修法完成前不會偷跑⁷。臺灣銀行董事長許德南表示樂觀其成⁸，國泰金控策略長李長庚說，不少銀行在臺灣的業務已經面臨發展瓶頸，赴大陸投資會產生更大的投資效益⁹。

而細節的做法，兆豐金控發言人謝劍平建議，應該開放一些大型金融機構過去，小型業者並沒有登陸的迫切性，並且，開放後重點是建立資金透明度¹⁰。

三、國民黨立委持開放立場

國民黨立委李紀珠表示，為避免坐失進入中國市場良機，讓金融業可以直接登陸，在中國設立分行或參股中國銀行，對服務臺商與活絡臺灣金融，有絕對正面意義¹¹。

四、民進黨立委態度分歧

民進黨立委蔡其昌、黃偉哲、郭正亮等均連署有關解除銀行業赴大陸投資限制之兩岸人民關係條例36條修正案¹²，但民進黨立委王塗發卻痛批此為「賣臺條款」，違反經續會兩岸金融監理機制必須對等協商精神，在缺乏金融監理備忘錄（MOU, Memorandum of Understanding）的保障下，未來發生金融擠兌風暴，臺灣將受

³ 「再拖下去，恐怕面臨淘汰」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。

⁴ 「市場肥美，何必拱手讓人」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。

⁵ 「銀行臺商皆得利」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。

⁶ 薛孟杰、譚淑珍，「蘇揆：銀行登陸先簽金融監理備忘錄」，工商日報，臺北，2006年11月11日，A2版。

⁷ 薛孟杰、鄧若寧、孫彬訓，「金融業登錄採許可制」，工商時報，臺北，2006年11月10日，A1版。

⁸ 陳怡慈、陳一珊，「西進設子行，14家磨刀霍霍」，中國時報，臺北，2006年11月10日，B1版。

⁹ 孫中英，「金控銀行業，一片歡迎聲」，聯合報，臺北，2006年11月10日，A4版。

¹⁰ 謝劍平，「幫臺灣錢找出路」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。

¹¹ 施曉光，「金融業開放登錄，立院初審通過」，自由時報，臺北，2006年11月10日，A4版。

¹² 黎珍珍，「立院初審通過，銀行登陸解禁」，中國時報，臺北，2006年11月10日，B1版。

¹³ 施曉光，「金融業開放登陸，立院初審通過」，自由時報，臺北，2006年11月10日，A4版。

傷害¹³。另前國策顧問黃天麟表示，如果連金融都到中國去，臺灣投資越來越少，到最後不得不走上終極統一¹⁴。

五、政府堅持必須簽訂監理協議

陸委會認為，「唯有在可以有效管理風險的前提下，才能執行金融開放政策」，這是政府無可推卸的責任。而「要對國內銀行大陸分支機構進行有效監理，關鍵問題是兩岸必須協商建立金融監理制度，讓我方金融監理單位能夠對國內銀行大陸分支機構行使管轄權，進行有效監管」¹⁵。

由以上分析得知，正如其他兩岸經濟交流的模式，對於銀行業者赴大陸投資一事，臺商與國內銀行均摩拳擦掌、躍躍欲試。國、親兩黨與政府則一如往常，仍陷於開放與安全的爭執當中，惟此次銀行赴大陸投資壓力更甚以往，致部分執政黨立委亦抱持開放態度。依此發展態勢，銀行赴大陸將不會是開放與否的問題，而只是時間早晚的問題。

貳、大陸開放外資投資銀行之規範

就在國內為了是否開放銀行赴大陸投資而爭執得沸沸揚揚之時，中共為了履行加入WTO時的開放外資銀行之承諾，將於12月11日起實施《中華人民共和國外資銀行管理條例》，該條例中與我銀行業者有關之重點有如下：

- 一、第8條規定：外商獨資銀行、中外合資銀行在大陸設立的分行，應由總行撥付不少於1億元人民幣的營運資金。外國銀行分行則應由總行撥付不少於2億元人民幣的營運資金。
- 二、第9條規定：擬設外商獨資銀行的股東、中外合資銀行的外方股東或擬設分行、代表處的外資銀行所在國家或者地區當具有完善的金融監督管理制度，並且其金融監管當局已經與國務院銀行業監督管理機構建立良好的監督管理合作機制。
- 三、第10-11條規定：設外商獨資銀行、中外合資銀行，提出申請時資產不得少於100億美元。而設立分行在提出申請時資產則不得少於200億美元。
- 四、第72條規定：香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區的金融機構在內地設立的銀行機構，比照適用本條例。國務院另有規定的，依照其規定。

¹⁴ 鄭琪芳，「黃天麟痛批，亡國立法」，自由時報，臺北，2006年11月10日，A4版。

¹⁵ 行政院大陸委員會，第134號新聞稿，2006年11月17日。

參、該規範通過後對外國及我銀行產生之影響

一、在目前規範下外資銀行赴大陸投資須通過嚴格限制

大陸官方向來只希望外資站在「協助」立場，而非「主導」立場。因此在該規範中，對外資設下了重重的限制，以設立分行為例，外資銀行分行營運資金的30%，應配合大陸銀監會指定的生息資產形式，在本土註冊需達10億元人民幣門檻，分行只能接受企業客戶和單筆存款100萬元人民幣以上之個人客戶¹⁶。另外，欲設立外商獨資銀行、中外合資銀行，提出申請時資產不得少於100億美元。而設立分行在提出申請時資產則不得少於200億美元（有關設立分行與子行的比較整理如下表）。這些條件對外資而言都是極為嚴格的限制，除非是超大型的跨國金融組織，否則欲前進大陸都是難上加難。

外銀在大陸設立子行與分行的條件

類 別	申 請 條 件
子行	● 外資申請成立子行前，必須在大陸已設立代表處、申請前一年總資產不少於100億美元、資本適足率符合所在地區金融監管當局以及大陸銀監會規定。 ● 子行註冊資本達人民幣10億元以上。 ● 子行每新設一個分支機構的營運資金為人民幣1億元，外資提撥給各分支機構的營運資金總和，不得超過子行資本金額的6成。 ● 外資銀行分行在大陸設立子行3年後，且其中至少2年獲利才可申請經營個人人民幣業務。
分行或中外合資銀行	● 外資銀行在大陸設立分行前，必須在大陸設立代表處2年以上，申請前一年總資產不少於200億美元、資本適足率符合所在地區金融監管當局以及大陸銀監會規定。 ● 母行提供不少於人民幣2億元的等值自由兌換貨幣。 ● 獨資銀行、合資銀行需要單獨的註冊資本金，最低額度為人民幣3億元。 ● 獨資或合資銀行每增設1家銀行，申請人應撥付不少於人民幣1億元的等值自由兌換貨幣作為營運資金。 ● 包括擬設分行在內，申請人對其所有境內分行累計撥付營運資金總額不得超過其註冊資本的6成。 ● 外資銀行分行在大陸設立分行3年後，且其中至少2年獲利才可申請經營個人人民幣業務。

資料來源：大陸銀監會¹⁷

¹⁶ 賴錦宏，「臺商苦盼兩岸談判」，聯合報，臺北，2006年11月17日，A15版。

¹⁷ 同上。

二、在目前大陸規範下我銀行赴大陸須簽訂監理協議，惟有彈性處理空間

對此一新通過的規範，新光人壽駐北京代表處代表謝文龍表示，大陸開放外資投資銀行的政策，是為履行對世貿組織開放銀行業務的承諾，宣示意義較大，對臺灣金融機構實際受惠不大¹⁸。

另一外資銀行駐大陸代表則表示，大陸公布的新版外資銀行管理條例，規定臺資銀行不論以分行、子行或參股登陸，兩岸都必須建立一定程度的金融監理合作，因此幾可斷言臺資銀行在2008年前都不可能成功登陸經營人民幣業務¹⁹。

然而，針對簽定金融監理合作乙事，雖然大陸規定外資以子行、分行或參股方式進入大陸市場，都必須經過金融監理協議，但因為在條例第72條規定，臺、港、澳的金融機構比照適用本條例，但「國務院另有規定的，依照其規定」，因此為我銀行登陸留下一個方便之門。李紀珠委員便表示，對岸官員指出若國臺辦能與我方達成具體協議，臺資銀行登陸面臨的兩岸金融監理問題，會比其他外資銀行有更多的彈性²⁰。

肆、該條例對我政策可能造成的影響

一、我銀行進入大陸布局之急迫感將稍微紓緩

由大陸公布的外資銀行管理條例看來，由於對外資進入大陸投資銀行設下層層限制，因此外資赴大陸投資之幅度及強度均將縮小，故我業者原先所估計外資進入大陸後將對我銀行造成之排擠效應或可稍減。連帶地，我銀行進入大陸卡位布局之急迫感亦將稍加紓解。並且因為國內銀行業者不易達成赴大陸設立子行的規範，因此原來積極希望突破兩岸條例第36條之限制而赴大陸設立子行的壓力將紓緩許多。

二、銀行要求政府盡速與大陸簽訂監理協議的壓力將增加

雖我業者將不致因外資大幅進入大陸投資銀行而喪失市場，但我銀行業者基於國內消費金融業務的緊縮以及對臺商貸款的優勢，仍將持續積極規劃進入大陸投資之事宜，而因該條例規範無論設立分行、子行或參股投資，均需簽訂監理協議，而大陸方面特別對我銀行赴陸投資採較彈性做法，因此，可預料我銀行業者未來要求政府應盡速與大陸就簽署金融監理協議的壓力，將逐漸提高。

¹⁸ 「做好配套，風險不會太高」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。

¹⁹ 王茂臻，「好球帶縮小，國銀勝出難度高」，經濟日報，臺北，2006年11月17日，A6版。

²⁰ 王茂臻，「臺港澳銀行登陸，彼岸留巧門」，經濟日報，臺北，2006年11月17日，A6版。

伍、結論：思考以複委託制儘速簽訂兩岸金融監理備忘錄

在我政府亟需與大陸方面談判簽訂金融監理協議的壓力下，中共當局基於種種政治考量，始終迴避與我主管機關就建立金融監理制度進行協商；部分業者及特定人士與大陸方面私下溝通所提出各種協商擬議，迄今也未成為中共官方宣布的正式立場。難保中共方面不會藉此壓力再次祭出「一中原則」作為談判前提。事實上，該條例第72條，便是將臺灣與香港、澳門視為同一特區地位的設計。

面對臺商及國內銀行業者的壓力，政府必須積極規劃朝簽訂兩岸監理機制以及清算制度的方向邁進，否則國內銀行營收將持續下滑，影響經濟甚鉅。但為避免談判中被中共所矮化，筆者贊成東華大學教授高長所主張，建議政府可以採取變通的方式，例如以複委託給銀行公會或是其他民間團體與對岸進行談判²¹。

²¹ 高長，「兩岸簽署金融監理可採複委託制」，經濟日報，臺北，2006年11月13日，A12版。