

## 我國駐港、澳機構更名為 「臺北經濟文化辦事處」之意涵

The Implications of the Hong Kong and Macau Office Renamed  
“Taipei Economic and Cultural Office”

張仕賢\* (Chang, Shih-Hsien)

台北海洋技術學院通識中心助理教授

我國駐香港機構 45 年以來，以「中華旅行社」名稱，及駐澳門機構過去以「臺北經濟文化中心」，均自本（100）年 7 月 15 日起改名為「臺北經濟文化辦事處（Taipei Economic and Cultural Office）」。自 1949 年兩岸分治後，因香港與澳門分別隸屬英國與葡萄牙管轄，臺灣與港澳關係的交往遠較兩岸關係的發展來得密切。迄 1997 年及 1999 年香港、澳門先後歸還，由中共管轄。故中共對港、澳政策，以及港、澳對臺政策往往具有中共對臺政策的試驗或示範意涵。

2008 年馬政府上任後，兩岸關係急速升溫，港、澳從過去作為兩岸關係中介角色與功能已所剩無幾，因而臺港澳關係的重新界定刻不容緩。港、澳政府於馬總統上任後相繼提出有意改善並加強臺、港與臺、澳關係，惟因彼此間對提升雙邊關係的方式與互設對應機構的形式有不同意見，致此事幾次路轉峰迴。直至臺、港雙方於 2009 年成立「臺港經濟文化合作策進會」及「港臺經濟文化合作協進會」，經由彼此間緊密的互動、協商，加上澳門特區政府後發積極，終於促成我駐港澳機構同步更名，及港、澳特區政府來臺設置辦事處的歷史性突破。港、澳對臺新舉措不僅係 45 年來臺港澳三邊官方互動關係最大進

\* 作者為中華港澳之友協會秘書長、中華領袖菁英交流協會理事長。

展，對臺北與北京間未來雙邊關係發展，亦具有重大的意義與影響。

## 壹、我駐港澳機構名稱轉變

在香港部分，我國駐香港機構從民國 55 年起，名稱為「中華旅行社」。今（100）年更名為「臺北經濟文化辦事處」（Taipei Economic and Cultural Office）並於 7 月 15 日起生效。同時，我駐香港機構（香港事務局）的局長從過去在當地公開使用之中華旅行社總經理，改稱臺北經濟文化辦事處處長。

經濟部門派駐在港之「遠東貿易服務中心」及新聞局派駐之「光華新聞文化中心」，今年 7 月 15 日後亦以「臺北經濟文化辦事處」之「商務組」及「新聞組」為名在港執行業務，其在港登記之名稱仍可保留，以利業務之推動。

在澳門部分，則 1989 年以葡萄牙文登記為 Agência Comercial e de Turismo，1990 年方增列中英文名稱「駐澳門臺北貿易旅遊辦事處」（Taipei Trade & Tourism Office），1999 年因澳門回歸改名為「臺北經濟文化中心」。與香港同步，上（7）月 15 日更名為「臺北經濟文化辦事處」。

在兩岸關係新形勢下，臺灣與港、澳特區政府進行積極協商，臺灣駐港澳機構名稱得以採用「臺北經濟文化辦事處」，此名稱與臺灣無正式邦交駐外單位名稱相同。顯然港、澳特區政府對臺基調已揮別自 1999 年 7 月「特殊兩國論」提出後，兩岸關係急轉直下的陰霾，與港澳特區政府對臺政策寧左勿右之緊縮。

## 貳、我駐港澳機構實質功能提升

自 7 月 15 日以來，不僅臺灣駐港、澳兩地辦事處業務功能將包括促進臺灣與港澳間經貿、投資、金融、商務、文化、教育、觀光、科技、交通、運輸、醫療、公共衛生、食品安全等方面之交流合作。此外，派駐人員亦獲得優遇安排；港、澳特區政府同意提供臺灣駐港機構及人員各項執行業務上之相關便利禮遇措施，包括免徵薪俸稅、合理居留期限、免收簽證手續費、視業務需要進入機場及港口禁區接送我方重要官員或貴賓、使用禮遇通道或設施等。

在與香港特區政府聯繫方面，我國駐香港機構過去與港府的聯繫需要透過

港府的特定單一窗口，再由該窗口居間轉達、聯繫。目前駐香港機構則可依實務需要直接與港府相關部門直接聯繫，故其功能、服務績效及與港府關係較過去具有明顯提升。

## 參、臺港澳關係發展與挑戰

回顧臺港澳關係的發展歷程，長時間來處於極不對等的互動狀況，不僅我駐港澳單位名稱無法有效彰顯其性質意涵，也無法擔負起派駐地政府的對口單位；而港澳在臺亦無相對應的服務窗口。更何況港澳一直是兩岸交流互動的中介平臺，隨著兩岸關係的快速變遷，理當在新情勢下有不同的交往模式，因此這次臺港澳三邊關係的突破，可說是重大進展。

自馬政府執政以來推動兩岸和解、外交休兵以來，兩岸交流日益熱絡，然臺港、臺澳關係卻相對滯後，肇因於香港特區政府在處理臺港關係遵循「錢七條」。1995年中共前國務院副總理兼外交部長錢其琛發表《香港涉臺問題基本原則與政策》，簡稱「錢七條」；其中第六條規定，香港特區政府與臺灣政府間進行的官方接觸往來，必須報請北京批准。香港特區政府受限於此，與2008年12月31日胡錦濤所提出的「胡六點」所採取對臺政策積極態度有所相悖，使港、澳僅能作為兩岸對立時舒緩的中介角色，卻無法擔負起兩岸「先行先試」的試驗或示範角色，使港、澳特區政府在兩岸交流中有著邊緣化隱憂。是故，新舉措使我國政府機構派駐在北京政府轄下的港、澳的公權力得以名實相符運作，此對臺港、臺澳間的互動深具意義。

展望未來臺港澳關係發展，雖然我駐港澳單位獲得正名並實質提升其官方的功能與意涵，惟此僅係臺灣與港澳關係正常化的開始，雙方政府仍有許多未迨之處可進行加強與溝通，諸如臺灣赴香港免簽證議題、臺灣與港澳間學歷認證問題、臺港澳雙邊或三邊共同打擊犯罪等議題。

此外，面對港、澳特區政府的期待，我方政府若能配合駐港澳機構更名與地位提升，針對未來臺港澳關係發展方向與政策規劃加強著墨，例如深化臺港澳金融、旅遊、教育、文化等合作，推動自由貿易區等，將有助強化臺港澳對促進中國大陸進步的共同責任，亦有助化解互設機構的政治敏感性，讓實質關

係的提升有更大的空間。我駐港澳機構及未來港、澳駐臺機構的定位和功能，短期內暫勿賦予過多的政治意涵，此方為穩固與深化臺港澳關係發展長遠之道。

## 肆、我駐港澳機構更名對兩岸關係影響

在臺灣駐大陸各地機構方面，雖 2010 年臺灣在北京已設有「臺旅會」，然僅具旅遊功能。《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) 去年 9 月 12 日正式生效實施，轄下的經合會今年 2 月舉行第 1 次例會，下半年預計在大陸舉行第 2 次例會，針對 ECFA 中有關的兩岸交流事項進行全面盤點，目前經合會正在針對兩岸經貿團體互設辦事處進行協商。

ECFA 載明要「推動雙方經貿團體互設辦事機構」。今年 2 月兩岸經濟合作委員會(經合會)在臺北召開首次會議，已將兩岸經貿團體互設辦事處納入討論，雙方希望先以商業團體為優先推動對象。兩岸經合會目前正在協商經貿團體(如對外貿易協會、臺灣電機電子工會)互設辦事處，雖將是繼旅遊方面臺旅會和海旅會互設辦事處後，經貿方面兩岸互設機構的一大突破和進展，然此亦與我政府目前駐港澳機構等綜合性辦事處功能定位截然不同。

因此，隨著臺灣駐港澳機構的正名與強化，各界不僅對於臺港澳在旅遊、金融、海空運、會展、文創等產業進一步深化合作明顯期待。同時，在兩岸關係上，香港與澳門長期被視為北京對臺「先試行先」的地區，臺灣駐港澳機構的更名對未來兩岸互設機構可能具有深遠的意義與影響。

從臺港澳關係發展來看，我政府對九七與九九脫離殖民後香港、澳門的特殊定位，目的便係在支持香港與澳門地區的民主、自由和法治，希望港澳地區能夠向我國看齊，作為促進中國大陸政治民主化、經濟自由化及社會多元化的示範。儘管九七後香港、澳門作為兩岸經貿、文化、旅遊等關係的中介角色日益重要，惟因隨後面臨兩岸政治關係的惡化，港、澳特區政府在和臺灣的官方互動上事事要看北京態度，遂使雙邊關係陷入瓶頸。

今我駐港澳代表機構正名，已和很多非邦交國外館有相同的名稱，臺港澳互設辦事處且一併更名之舉，應是兩岸四地當局鋪設交流平臺的起步；亦為增進兩岸四地交流的政策表態，而進一步推動臺港澳交流的工作，則有賴於兩岸四地共同努力。

展望未來，臺港澳三邊關係與兩岸關係就如同人的雙腳，兩腳並進，才能向目標邁進；以往兩腳步伐未臻一致，使得兩岸四地的關係顛簸以行。今日臺港澳三邊關係的重大突破，不僅標誌著兩岸四地交流終將齊步邁前，更將是未來建構兩岸四地穩健交流的起點。

# 北京的「援藏」或「治藏」之評述

Comments on Beijing's Aid to and Governance over Tibet

楊開煌 (Yang, Kai-Huang)

銘傳大學公共事務學系教授

## 壹、問題意識

今年的5月23日是中共解放西藏60週年，由於西藏議題從中共建政之後，就一直是北京當局處理民族問題和宗教問題的重大挑戰，毛澤東在解放西藏後就高度重視西藏工作，頻頻指示西藏工委在藏工作，80年代之後，中共推行「改革開放」政策，其治藏政策也同時進行調整，西方社會逐漸有機會親歷西藏，於是他們就以西藏治理的情況，作為評量北京處理境內民族和宗教問題的指標。固然西方的指標評論中國事務未必公允，然而在全球化趨勢下，這些指標仍有其客觀意義，而且事關國家形象。因此，中共在慶祝西藏和平解放60週年之際，特別由國務院發表「西藏和平解放60年」白皮書，使用大量數字，來宣傳中共治藏一甲子以來的成效。

同時，此次慶賀西藏解放60週年的「中央代表團」，特別由習近平擔任團長，親自出席各項慶祝活動，與以往不同的是這次在慶典活動上，要求「隆重熱烈、務實節儉、安全和諧」原則，慶祝大會還將邀請萬名農牧民共同參與，要辦成是為老百姓辦實事的大慶，辦成民眾滿意的大慶。所以在活動安排上，要求向基層傾斜，以求全民共用。而「中央代表團」送去的「大禮」，也不同往昔，這次的禮物也以民生用品為主，如不銹鋼壓力鍋、太陽能手提燈。至於目前仍無電力供應的地區村（居）委會、學校、敬老院等，則贈送可攜式太陽能

電視機等，足見北京對西藏工作的用心。

不過，也就在北京當局高調、熱烈慶祝西藏和平解放 60 週年，宣揚自己的「德政」之際，海外流亡組織領袖達賴喇嘛趁此時赴美，美國總統歐巴馬又在白宮私下接見，<sup>1</sup>當然使北京大為不悅，不能容忍此種破壞氣氛的行動，所以強烈抗議美國的作法，也是可以料想的。

不過按中共白皮書的說法，從 1952～2010 年中共中央對西藏的財力補助達人民幣 3,000 億元，年均增長 22.4%。1994～2010 年，對口援藏省市、中央國家機關及中央企業分 6 批共支援西藏經濟社會建設專案 4,393 個，總投資 133 億元，共選派 4,742 名優秀幹部支援西藏的建設。<sup>2</sup>西藏和平解放 60 年，西藏地區確實有了翻天覆地的變化，但是我們以為北京最應該好好想一下的是，何以北京對西藏付出那麼多，但在藏胞心目中回報是否不成比例，更不用說海外藏胞和外國的反華集團，究竟問題何在？如何解決，我們以為只有在北京解決了此一問題，則其他海外和反華反共集團的「陽謀」也就無計可施了。

## 貳、民族治理議題之討論

在主權國家中，「民族問題」一直都是令人困擾的議題，因為不同的文化、習俗、價值、語言、文字要生活在一個限定的時空之間，彼此為了資源分配，先天就存在許多的衝突和矛盾，而且這裡又涉及情緒問題，所以更加複雜。從政治的角度來論，在國家的典範下，處理民族議題涉及理論、制度、政策和執行四個層面：理論是指對「民族」的認知和看法，民族與國家的關係，民族與民族的關係、對民族問題的認知等；而執政者所相信的民族理論會決定其政權所選定的制度，制度就包括了政權所建置的部門、法規、資源、權限等；制度建立之後，就是如何具體處理少數民族的議題，這就是政策，政策自有長期政策，短期政策，政策的特徵，是必需「與時俱進」，才能發揮效果；最後當然是執行層面，這就涉及人才、幹部的問題，用誰去執行，是民族共治，一族單

<sup>1</sup> 范登科，「藏學專家杜永彬 解析奧巴馬再次會見達賴喇嘛」（2011 年 7 月 23 日），《中國西藏網周末假日版》，[http://www.tibet.cn/holiday/zmft/201107/t20110722\\_1109442.htm](http://www.tibet.cn/holiday/zmft/201107/t20110722_1109442.htm)。

<sup>2</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，「西藏和平解放 60 年白皮書」（2011 年 7 月 11 日），《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2011-07/11/c\\_121652482.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-07/11/c_121652482.htm)。

治，都影響到少數民族對制度的評價及對政策的感受。

中共的民族理論的來源有二：一是馬、列主義，尤其是史達林的民族觀，所以開始的認知是從階級立場論斷民族，希望消滅民族差異轉而承認民族構成元素中也包含了歷史淵源、心理認同和宗教因素，因此承認民族議題的普遍性、長期性、複雜性、國際性和重要性。是以在制度、政策上都有轉變。二是中國傳統的華夷之辨，這一部分在中共的民族理論上，雖未明說，不過在中共的政策上，例如援助發展就是十分典型的中國傳統的濟弱扶傾的思維。在這些民族理論中，最為欠缺的因素是「尊重」和「學習」少數民族的文化，「尊重」其實是一種心態，在人與人的相處中，不論對方的年齡、性別、宗教、種族，我們都能從內心承認而且接受對方為一個「完整而獨立」的個體，立足同樣的位階互動，視為「尊重」，所以「尊重」也是對方的直接感受。表現在民族與民族之間，「尊重」決不止於法律的規定，感受尤其重要；而最能表現對境內少數民族的「尊重」，就是發掘、讚美、欣賞進而學習對方的優點，這就是為什麼如果漢族的領導，可以用對方的語言問候、祝福時比較容易受到被統治認同。簡言之，你認為我的文化中，是否有值得你「學」的；有，就代表了你是認真地理解，欣賞我的文化。如果你只是法律上規定「平等」的辭彙，而在歷史上否定我、醜化我，再多的援助，也只是代表你要改造我，而非尊重我。

民族區域自治制度：在中共的歷史中，曾經引用過列寧的主張「民族自決」；但列寧說：壓迫民族中的無產階級應當堅持「分離自由」，被壓迫民族中的無產階級則應當堅持「聯合自由」。<sup>3</sup>所以在革命時代，中共主張過少數民族自決，主張過族聯邦制；到建立政權，在「全國政協」會議協商後，最終：作出了在建立統一的中華人民共和國的前提下，實行「民族區域自治」的制度抉擇。此一制度如果配合適當的民族政策，則一方面可以維護國家統一，另一方面也毋須強行民族同化，所以是符合中國國情：既要民族團結，又要民族平等的一套民族治理的制度。白皮書說：「中國」所以實行民族區域自治制度，主要基於以下三個因素：一是中國在歷史上長期就是一個集中統一的國家，實行民族區域自治制度，符合中國的國情和歷史傳統。二是長期以來中國的民族分布

<sup>3</sup> 列寧選集，第2卷，頁868。

以大雜居、小聚居為主。從各民族的人口構成來看，漢族一直占全國人口的絕大多數，少數民族的人口占少數。中華人民共和國成立初期，少數民族總人口僅占全國總人口的6%。除西藏、新疆等個別地區外，大多數民族地區的少數民族人口比漢族都要少。少數民族人口雖然少，但分布區域很廣，超過中國陸地面積的一半以上。長期的經濟文化聯繫，形成了各民族只適宜於合作互助，而不適宜於分離的民族關係。三是自1840年鴉片戰爭以來，中國各民族都面臨著反帝、反封建、為民族解放而奮鬥的共同任務和命運。在共禦外敵、爭取民族獨立和解放的長期革命鬥爭中，中國各民族建立了休戚與共的親密關係，形成了漢族離不開少數民族、少數民族離不開漢族、少數民族之間也相互離不開的政治認同。這就為建立一個統一的新「中國」，並在少數民族地區實行民族區域自治奠定了堅實的政治和社會基礎。<sup>4</sup>

然而在具體的運作層面，具體表現為漢族任黨委書記，少數民族任區主席、人大主任，政協主席，在以黨領政的制度下，就變成「漢族作主，少數民族當家」的制度，其結果是作主不當家，當家不能完全作主，此種制度對少數民族、對漢族都不恰當。其一代表了對少數民族的不信任，因而當家少數民族幹部就不可能真正忠心國家，所以也不可能真正團結少數民族。其二對作主的漢族幹部而言，因為他們不是政策的實踐者，所以他的政治責任難以釐清。其三配合援助政策，更有助於區隔民族心理，不利於真正團結。

民族政策：歸結中共的民族政策的主線就是兩條：一是追求團結；二是體現民族平等。在追求團結上，中共的政策不外是兩條：一方面加強愛黨愛國的政治社會化政策，如透過教育、宣傳、藝術等途徑，強化民族政策的正確性以及其成效。但是在教育、宣傳的內容上，往往是貶抑少數民族的文化、歷史和風俗習慣；所以政治社會化的過程，明顯地表現出「大漢族的沙文主義」，其效果當然是適得其反。另一方面大力打擊「三股勢力」，<sup>5</sup>從事後嚴懲到事前預防，從國內嚴防到國際合作，全力防備，問題是暴力手段對付「三股勢力」必然難以收效，往往是越壓越反，越關越多，且越反越激烈。在體現平等上，則是加強經濟援助，加大教育投資，培養民族幹部，提高民族生活水準。特別是

<sup>4</sup> 「中國的少數民族政策及其實踐」白皮書（2004年6月11日），<http://www.china.com.cn/ch-book/shaoshu/shaoshu2.htm>。

<sup>5</sup> 即民族分裂主義分子、宗教極端主義分子、暴力恐怖主義分子。

自 1999 年實行「西部大開發」政策之後，中共在民族地區的投入更大、更驚人，問題在於：第一、現代化不是少數民族作主，而是漢民族作主，結果往往是揠苗助長。第二、由於漢民族有經驗，因此在現代化的過程中，往往漢民族先得利，所以現代化往往是漢人湧出，民族衝突也就不時發生。第三、現代化往往是漢人將自治區的資源抓出來，大大地破壞了少數民族地區的生態。第四、現代化過程中、帶來幹部的貪腐，貧富不均和相對剝奪感增加。第五、現代化過程使得少數民族地區從傳統原生社會，一夕要跨入現代化，帶來少數民族適應的困難，導至社會的不穩。總體來說，中共的民族政策不外軟、硬兩手，而事實上兩手都不見效。

政策執行：在少數民族地區推動和落實政策的幹部，可以簡單地區分為漢民族幹部及少數民族幹部兩類；在配置上，基本團結優先於平等的考量，所以是漢族幹部作主，少數民族幹部當家，少數民族幹部多半是在地發展，而漢族幹部則多以民族地區為跳板。一般而言，漢族幹部都有「五日京兆」的心態，因此，不願融入，不學語言，如果再加上作風、操守等問題，這樣的幹部，自然不易被少數民族所認同。少數民族幹部又存在三低現象，即政治素質低，文化素質低，心理素質低，並且在結構上少數民族幹部上少下多，當副職的多、當正職的少，虛的多（人大、政協）、實的少（黨政班子），黨政幹部多、企業經營管理者和科技人才少。總之，整體素質不高，難以適應改革開放和現代化建設不斷發展的要求。<sup>6</sup> 其他地區也應該是類似的情況。

## 參、以中共「援藏」60 年為例

此次慶賀西藏解放 60 週年，當然就中共而言，此一變化就是「援藏」60 年的成績。基本上是北京中央和大陸各省市分別「包養」西藏，準確地說：北京的「西藏白皮書」，其實是「援藏白皮書」。以「援藏」作為「治藏」政策的主要內容之一，其中充滿了目的和手段的矛盾政策。

首先，這是一項以不平等的作為去追求平等的結果：「援藏」乙詞的背後，意涵就是以富對窮，以先進對落後，甚至是以上對下的施惠性質的政策。這種

<sup>6</sup> 「中共雲南省委黨校黨建調研課題組，關於新形勢下少數民族幹部培養選拔問題的調查與思考」（2010 年 5 月 11 日），《政治學論文網》，<http://politics.csscipaper.com/china/nation/22167.html>。

單向的政策如果是短期作為，其目的只是協助渡過困難是不會有大問題，而且也可能有很好的效果。但中共的「援藏」幾乎是長期化政策，其目的在藏民的生活水準提高，以使藏族和漢族同胞生活水準相似，這就會變成以援藏來提高藏胞的生活水準，此一政策很容易出現一種揠苗助長的執行心態，結果主觀提供和客觀接受未必接頭，政策的執行可能短期有效益，長期無積累，事倍而功小。

其次，這是以輸血型的援助，期望達到造血型經濟的功能：「輸血」是用於急救，其成功的條件，在於血型相融，體質相似。而北京和各省、市的「援藏」項目，從北京和各省、市的主觀來看，可以說是一種「善意」，然而在文化落差、條件迥異的情況下，這些項目如果要能發揮其功能，必然只能不斷「輸血」，輸入資金、技術、人才，以維持項目的正常運行。所以少數民族地區對「輸血」經濟形成一種依賴；更有甚者，中央為了持續援藏的效益，也不得不依賴「援藏」政策，形成中央與地方政府，對「援藏」政策的雙重依賴，<sup>7</sup>而「輸血」經濟為的是使西藏地區能夠「造血」的初衷，則長期只能停留在口頭。

其三，以物質現代化的提升去滿足藏人對精神需要的追求：客觀而論，藏人也有物質生活的追求，但是在長期自然條件和宗教教義的薰陶感染之下，顯然藏族同胞對精神生活的要求是高於物質生活。而北京的「援藏」政策，恰恰只是在生活的物質層面，提供類似漢人的價值需求，並沒有尊重藏人的精神需求。因此，漢人的「善意」和需求出現越來越大的落差，誤會和誤解也越來越深。

其四，是政策結果造成「三個不滿意」：江澤民曾歸納中共的少數民族政策是「三個離不開」，<sup>8</sup>然中共的少數民族政策，卻造成「三個不滿意」。藏族不滿意：因為北京和各兄弟省、市的援助藏民不需要，而藏民想要的北京不理解，也無法給。漢族不滿意：因為漢人認為長期「無私」的援助，換來的是更多的不安、鬧事、動亂，造成國家負面的形象，尤其在「314拉薩」事件之後，此一情緒更強烈。少數民族之間彼此不滿意：由於援助的不公平、援助的先後，援助的項目，不可能相等，明明「穩定是福，是目標」，結果真正的「援助」的標

<sup>7</sup> 靳薇，「西藏援助與發展」（原載2011年7月12日，引自燕山大講堂114期），《共識網》，[http://new.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article\\_2011071239206.html](http://new.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011071239206.html)。

<sup>8</sup> 董立人，「“三個離不開”思想是民族團結之本」（2009年7月24日），《中國民族宗教網》，<http://www.mzb.com.cn/html/report/99770-2.htm>。

準，基於中央「維穩」的首要目標，援助的多寡、快慢，往往是根據鬧事的大小、出事的頻率，援助成為一種顛倒的獎勵制度，對少數民族幹部而言，造成「團結無獎勵，鬧鬧有好處」一種心態，反正少數民族幹部不可能離開少數民族地區，也不可能出任中央民委以外的重要職位，鬧不鬧事影響漢族幹部，不影響少數民族幹部。

民族政策本來就是高度複雜，難以滿意，援藏政策行之多年，事實證明，方法和目的是背離的，是以在治藏議題上，如何在執行上偏糾，政策上開放，尤其是尊重藏民的宗教和文化，相關政策邀請藏民參與討論，援助回歸救急本位，統治回歸治理，才能建立族群融和、社會和諧的新西藏。

## 肆、結論

自 2008 年迄今，中共的「民族自治區」陸續發生了「拉薩 314 事件」、「烏魯木齊 75 事件」、「511 內蒙古事件」及未在媒體曝光的「廣西壯族受辱事件」、「730 喀什惡性襲擊事件」、<sup>9</sup>「718 和闐事件」，這裡既有多年的老問題、歷史問題，也有新問題、現實問題。是以中共對境內少數民族的議題，確實是有必要認真檢討，而不是簡單地堅持軟、硬兩手策略，如果從理論上回歸公民對待；制度上鼓勵融合，獎勵通婚；政策上以分工的經濟創造彼此的需要，作為促進團結的動力；執行上回歸賞罰有制，大開少數民族幹部公平的仕途，才能經營出有「中國」特色的民族治理。

<sup>9</sup> 事件肇因廣西媒體一幅宣導預防犯罪的漫畫，要民眾注意壯族口音的人，引起壯族不滿，而聚眾抗議。

# 南海爭端之國際法觀點分析

An International Law Analysis on the South China Sea Disputes

王冠雄 (Wang, Kuan-Hsiung)

國立臺灣師範大學政治學研究所教授

## 壹、前言

南海局勢一向詭譎，所涉各方（包括中華民國、菲律賓、馬來西亞、汶萊、越南和中國大陸6方）不僅在政策上建構主張的基礎，更在法律上提供政策所需的支撐。然自從2010年7月23日，美國國務卿希拉蕊於越南河內的東協區域論壇（ARF）會議時發表「在亞洲公共海域的航行自由，以及在南海爭議上尊重國際法，符合美國國家利益……美國支持在不受脅迫的情況下，所有對南海宣誓主權的各造，透過外交程序，解決各種領土紛爭。我們反對任何主權宣誓國以武力威脅……」一語以來，南海局勢變化提升至一個令人關注的高點，而更令人擔憂者在於情勢惡化的可能性，然此應為吾人所不欲見到者。

一般對於南海情勢的分析多由國際關係的層面切入，然吾人無法忽略國際法在爭端過程中所具有的底層推動力。因此本文選擇若干具有指標性的國際法議題加以評析，俾能探見國際法在南海情勢發展中所具有的意義及內涵。

## 貳、U形線法律地位

前述美國國務卿希拉蕊對「航行自由」的關切，即是對於兩岸政府在南海主張U形線的疑慮和挑戰。所謂U形線係指我國政府於1947年所公布之「南

海諸島位置圖」中呈現由 11 條線段所圍出的海洋區域（如圖 1，唯需留意者為中國大陸於 1949 年後，已經刪除位於東京灣內的 2 條線段，是以中國大陸的說法為「九段線」），這 11 條線段由中越陸地邊界開始，進入並劃分東京灣、西部線段區隔西沙與南沙兩群島和越南之間的海域、西南線段區隔南沙群島與印尼納土納群島之間的海域、接著往南繞行包含曾母暗沙後往東北方向延伸，東南線段區隔南沙群島和波羅洲之間海域、並再向東北延伸區隔南沙群島與菲律賓巴拉望島之間的海域、接著通過菲律賓呂宋島西北外部海域、最終兩條線段劃分臺灣與菲律賓之間的巴士海峽。

以上為 U 形線的外在形式之描述，然而引發討論以及南海紛爭其他各方所關切者在於兩岸政府對於 U 形線的法律地位立場究竟為何？而這也是兩岸政府至今並未有明白表達論述的一個重要議題。

筆者認為由國民政府 1947 年所公告的「南海諸島位置圖」之圖名觀之，其原意上係在於公告南海海域中哪些島嶼屬於中華民國所擁有，亦即以 U 形界線劃分中外所屬島嶼的範圍，因此由 11 條線段所組成的 U 形線可以被認為是島嶼歸屬線。細觀 U 形線所座落的位置，正好是該線段兩側皆有島嶼或陸地存在的情況，且該線段就座落在兩側陸地的中間，可謂為現今海洋疆界劃界時所依據的中間線原則。同時，這些線段所使用的表達方式（亦即一般地圖中的「圖例」所欲表達者）與圖中其他國家間國界的表達方式相同，唯一的差異之處僅在於 U 形線由 11 條不連續的線段所組成，而圖中其他的國界線則為連續的線條。

除此之外，對於 U 形線的繪製依據可有另一觀察：座落於巴拉望島和婆羅洲西側的線段上方右側有一線段向東延伸，幾乎是以中間線的方式劃分了菲律賓和馬來西亞之間的海域。但是值得注意的是，菲馬兩國對於該部分的海域至今仍未達成劃界協議，則當時畫出此條線段的意義為何？若由當時的國際政治背景觀察，中華民國身為第二次世界大戰之後的戰勝國，又為東亞第一大國，其在鄰國的海域上主觀地給予界限的認定意見，似為極其自然之事。而另一更重要的意義在於，若將 U 形線與此條劃分菲馬兩國界線綜合觀察，則又可以理解當時畫出 U 形線的繪製原則係採中間線原則，這對於解釋 U 形線具有重大意義。

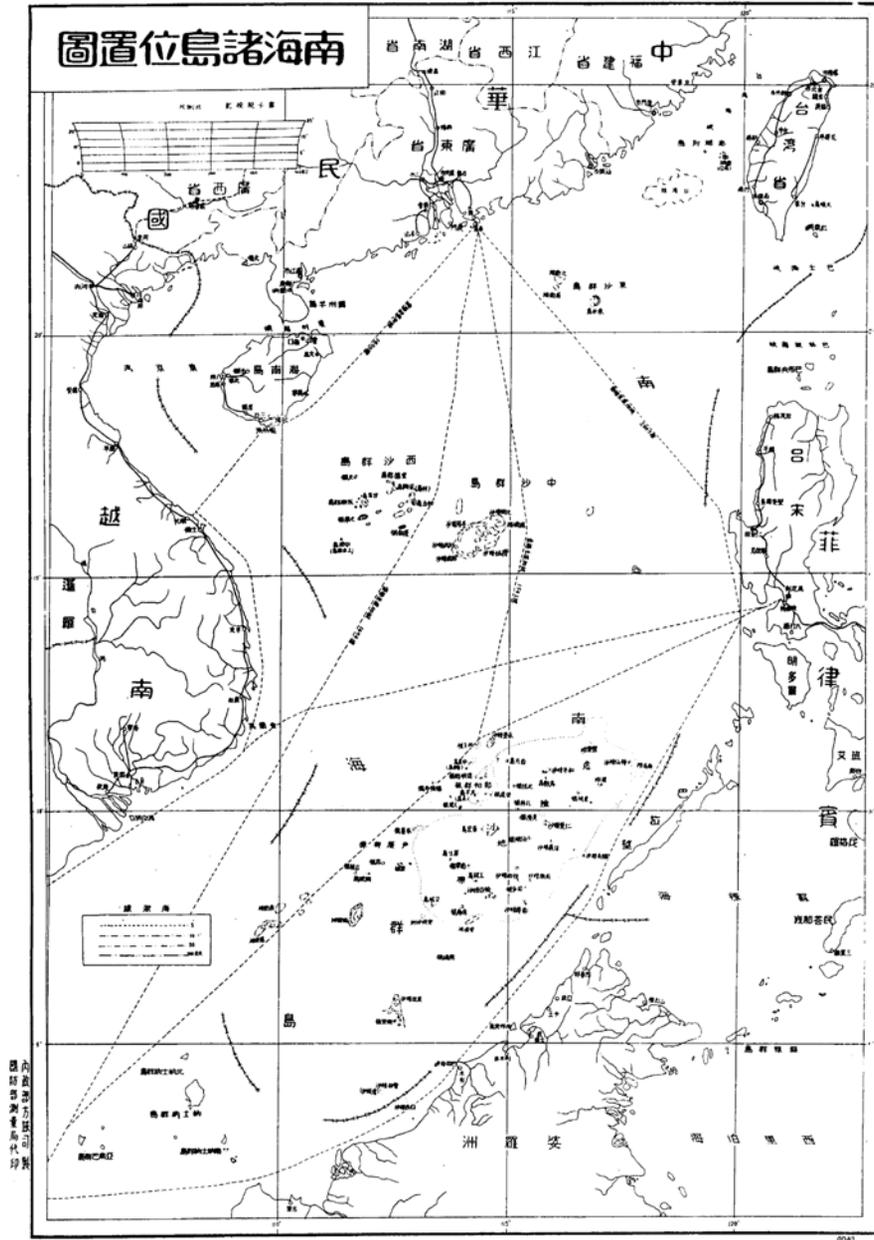


圖 1 中華民國政府於 1947 年所公告之「南海諸島位置圖」

由 11 條不連續線段所組成之 U 形線，在國際法上除了有前述「島嶼歸屬線」的意義外，另一值得留意的是「禁反言」(estoppel) 原則的應用，亦即當

事方不得否定其之前的陳述。此一原則在過去的國際法案例中多所適用，最著名者為 1933 年挪威與丹麥之「東格陵蘭島法律地位案」(Legal Status of Eastern Greenland Case)，該案所爭執之標的為格陵蘭島之主權，由於挪威外交部長曾經對於丹麥駐挪威公使有過支持丹麥對格陵蘭島地位的言語表達，致使常設國際法院認為，一國外交部長在其職權範圍內的發言應當拘束該國的政府，最終丹麥取得對於全格陵蘭島的法律主權。

中華民國政府於 1947 年公告此一「南海諸島位置圖」時，環繞 U 形線周圍的菲律賓、馬來西亞、汶萊和越南等國，並未對於中華民國此一國家行為提出任何抗議，由國際法的概念而論則為放棄其權利，更進一步論則是已經接受了當時中國政府對於南海諸島的歸屬主張，因此於今日重新提出對於 U 形線主張的挑戰，則明顯違背了前述「禁反言」原則。

### 參、島嶼主權歸屬之依據

近年來在南海爭端的發展過程中，中國大陸的種種作為往往會被指責為應當負責的一方。原因是在於過去的數十年中，兩岸政府對於南海島礁的政策態度往往視之為當然，因而在經營上並未投入足夠的努力，僅對於東南亞國家占領南海島礁或利用附近海域時提出口頭或書面的抗議，但缺乏實際的作為。兩岸政府此一保守作為，在當今的國際法發展過程中可能會限於不利的地位，原因在於國際法院在 2002 年印尼與馬來西亞對 Ligitan 與 Sipatan 島礁主權歸屬案和在 2008 年新加坡與馬來西亞對白礁島 (Pedra Branca) 的判決中，明白表示「有效控制」(effective control) 是決定領土主權歸屬的重要因素。

2002 年印尼與馬來西亞 Ligitan 與 Sipatan 案中涉及的兩個島礁各自面積僅為約 0.1 平方公里左右，但因位於西里伯斯海 (Celebes Sea)，婆羅洲東北部海岸外，又極為接近兩國陸地領土向海延伸的想像界線上，因此成為印馬兩國島嶼領土主權爭議的焦點。

雖然印馬兩國皆提出了相當份量的歷史證據以支持其論證，但是國際法院認為雙方各自的歷史主張尚不足以確立判決，因此法院檢視雙方所提之「控制能力」(effectivités) 的內容，亦即國家行為的實踐證據是否足以驗證該國實際的、延續的對該島嶼實踐國家權能，也就是國家對於爭議領土是否具有意圖和

行為表現以明白主張其主權。國際法院注意到遠在 1930 年之前，英國北婆羅洲公司就已採行某些措施控制採捕海龜和海龜蛋，這已然構成了重要的經濟活動之管制；此外，1933 年時，英國殖民政府在 Sipadan 島建立鳥類保護區、對在島嶼周圍水域捕魚之船舶設立證照登記制度、在兩座島嶼之上設立燈塔、以及觀光開發與管制觀光客等作法，均在實際上增強了馬來西亞對兩座島嶼的控制能力。基於以上所述有效控制的證據，國際法院判決馬來西亞擁有 Ligitan 與 Sipatan 兩個島礁的主權。

至於 2008 年新加坡與馬來西亞白礁島一案，其所涉及之白礁島是一個花崗岩島，於低潮時面積約有 0.8 平方公里，位於新加坡以東約 24 哩，馬來西亞柔佛州以南 7.7 哩處，由相對的地理位置觀之，該礁距離新加坡較遠。長期以來，新加坡與馬來西亞兩國對該島的主權歸屬即有爭執，雙方亦如同前案之當事方一般，提交國際法院許多國際協定或文件，以證明其擁有主權之依據，馬來西亞認為該國從十六世紀起就有管理白礁島的證據，因此其擁有主權係為必然。然而新加坡主張，白礁島一直是個無人荒島，新加坡以 1847 年起在白礁島設立燈塔為例，說明該行為係得到英聯邦政府的授權，乃是一種典型的主權歸屬占有行為。而自 1851 年新加坡建築完成並管理該島上燈塔後的一百三十餘年期間，馬來西亞從未向新加坡提出過該島主權歸屬問題，基於此，新加坡主張擁有白礁島的主權。

國際法院於其判決中指出，當事雙方行為的有關事實反映了雙方對於白礁島所有權的立場，然國際法院決定將在白礁島上建築燈塔一事視為重要的依據。特別是新加坡一方在白礁島上的設立及維護燈塔一事，於客觀上足以視之為主權行為的表現，相對而言，馬來西亞對於新加坡在島上開發的活動並無任何反應或抗議。基於此，法院得出結論，新加坡擁有白礁島的主權。

## 肆、島嶼的法律地位

以上所討論的兩個與國際法相關之議題，均脫離不了對於南海海域中島嶼的主張。然而在南沙群島中面積最大者為我國海巡署所駐守的太平島，但其面積僅為 0.49 平方公里，因此可見其他的島礁面積甚為微小。在此情形之下，占領這些島礁的目的及利益何在？易言之，當前國際海洋法對於島嶼的法律地位

有何規範與保障？

關於島礁的法律地位，可在 1982 年聯合國《海洋法公約》第 121 條中得知其規定：

### 第 121 條 島嶼制度

1. 島嶼是四面環水並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域。
2. 除第 3 項另有規定外，島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層應按照本公約適用於其他陸地領土的規定加以確定。
3. 不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層。

《海洋法公約》第 121 條第 1 項是對於島嶼外在判斷條件的中性描述，並不論及諸如人口多寡、面積大小、所在地理位置、或島嶼重要性等特定外在條件。就第 1 項中有關「四面環水」的敘述而論，此係指出了島嶼與大陸分離之狀態，而不論其為近岸島嶼或是遠洋島嶼。其次是「高潮時高於水面」的陳述，則顯然排除了低潮時露出海面但高潮時沒入海中之「低潮高地」(low-tide elevation) 的適用。而在「自然形成的陸地區域」之陳述上，則更進一步地排除了人工島嶼 (artificial islands) 在《海洋法公約》中被認定為「島嶼」的可能性，此外，「自然形成」的要件也排除了在低潮高地上所建築之燈塔或是其他設施成為島嶼的可能性，即使該類建築係永久性地高於水面。

第 2 項規定只要是符合第 1 項定義的島嶼，即可具有主張領海、鄰接區、專屬經濟區和最寬可達 350 浬大陸礁層的權利，而不論其面積或人口等因素，因此亦以中性之敘述為之，在解釋與適用上不致引發過多的爭議，相對而言，爭議最多者在於第 3 項的規定。但是此項之規定，卻是激發國家主張擁有島嶼的重要因素，因為一個面積微小的礁石若能主張成為島嶼，則能夠管轄的面積將有巨大的改變。且不論礁石的面積如何微小，僅依圓面積的計算為例，若以領海寬度 12 浬為半徑，其所涵蓋的海域面積即約有 1,550 平方公里，若能證明該礁石為島嶼，則可以 200 浬為半徑，所畫出的專屬經濟海域面積廣達 40 萬平方公里。因此，如何主張一塊小礁石能夠成為一個島嶼，即成國家政策的思考重點，而這也會直接觸及本條第 3 項規範內容之解釋與應用。

第3項的文字明白表示出島嶼可否擁有其專屬經濟區和大陸礁層，主要條件係取決於該島嶼是否能夠維持人類居住或其本身經濟生活。然則「維持人類居住（sustain human habitation）或其本身經濟生活（economic life of their own）」的定義為何？這在條約文字的呈現上，顯然相當地模糊。首先是第3項文字使用了「岩礁」（rocks）一詞，而非前述二項所使用的「島嶼」（island）。由條約的解釋原則觀之，應在刻意區分「岩礁」與「島嶼」所具備之效力，意即因為「岩礁」的外在條件不如「島嶼」，就使其法律地位的展現顯然較為低弱，進而需要限制其所能主張的權利內涵和範圍。然則，此種區分的界定標準何在？顯然「維持人類居住或其本身經濟生活」就成了判斷的標準和依據，易言之，即使是一塊岩礁，但是能夠維持人類居住和本身經濟生活者，其即可如同一般陸地，同等享有自基點基線向海一面所延伸的各種管轄海域。

因此，「維持人類居住或其本身經濟生活」一詞應該提供明確的規範，方可使之具有客觀判斷的基礎，不過事實顯非如此，因為無法由《海洋法公約》中得到對於這兩項標準的進一步規定或定義。

《海洋法公約》此一條款的規定無疑地留下廣大的解釋空間，特別是在擴大國家利益的主張時，任何國家在適當的情形下應會「合理地」解釋其所擁有的四面環海之陸地區域在事實上構成島嶼，並進而延伸主張島嶼周邊的海洋管轄區域，例如領海、鄰接區、專屬經濟區以及大陸礁層，這不僅是象徵著國家主權及管轄權利範圍的擴大，更是意味著隨之而來的龐大經濟利益。

在此考量之下，「維持人類居住」以及「本身經濟生活」兩點即成主要的關注焦點。就「維持人類居住」而論，若僅在表示人類的基本生活，則淡水的供應必不可缺，因此島嶼本身能否提供居住者足夠的淡水，應為主要的判斷依據。然而條約文字僅表示「維持」居住，並未觸及「如何維持」，是以在實踐上若出現以機械輔助獲得淡水（如海水淡化設備），或是定期以船舶運送淡水以及食物供應居住者，則此是否即符合《海洋法公約》的規定？甚至有學者主張，此種「維持人類居住」的狀態應該排除諸如駐軍等「非志願」性的居住或停留，而應強調在原始或自然情形下的居住狀態。

此外，「經濟生活」更是一個極具爭議性的文字。一般對於「經濟」此一名詞的理解，係指對於財貨（goods）與服務（services）的生產、流通、交換和消費等諸活動的總稱。若此一概念能夠被接受，則「經濟生活」當可解釋為受到

財貨與服務之生產、流通、交換和消費等活動影響的生活。現將焦點置於本條所探討的主題上，則是否能在岩礁上進行「經濟生活」將會影響到該岩礁能否主張擴充性海域管轄權之後果。就實務而論，此種假設可以容易達到，亦即在島上的居住者之間以物易物完成日常生活所需的消費，則「經濟生活」的要件就可成立。

至目前為止，由於文字上的模糊空間，使得吾人在區分島嶼或岩礁時，仍難在不同的見解與實踐中得到一致性的結論，亦即相當難以判斷某一特定的「岩礁」符合《海洋法公約》第 121 條第 3 項的規範，因而使其具備主張大陸礁層及專屬經濟海域的權利。甚至在許多的情形下，判斷的結果隨著不同的案例有著不同的結果。

## 伍、觀察

南海紛爭涉及許多國際法議題的爭論，本文僅就若干較具爭議性的議題提出討論。由 U 形線的法律地位、有效控制的實踐、島嶼制度的解釋等議題的分析，本文提出觀察如下：

- 一、近年來東南亞國家經常以 U 形線地位作為挑戰兩岸政府對於南海權利主張的標的，由於我國政府為 U 形線的提出者，應當把握此一機遇，建構我國的看法與法律架構，除了界定 U 形線的法律地位之外，還需架構出 U 形線內水域的地位。
- 二、加強我國在南海島礁的經營，特別是對於太平島，切勿因其距離臺灣本島遙遠，或支援投射不及等藉口，而有疏忽或放棄之意。加強我國在此一海域的執法作為，包含護漁作業、維護漁業資源、維持海道通航秩序等，應可避免未來若可透過國際司法體系解決爭端時，我國立場或主張會被完全忽略的可能性。
- 三、在南沙群島中，我國除實際管轄太平島之外，另有中洲礁亦在我國管轄之下。我國曾於 2004 年 3 月在該礁上以生態工法建立生態保育觀測亭，但於同年 7 月時因巨大湧浪而告沖毀，之後我國即無在該礁建立任何設施，僅有少數學者登礁研究。我國應當透過政府研究經費的投入，鼓勵在此進行相關學術研究，俾使此一島礁的政策價值能夠獲得提升。

# 大陸二三線城市限購將是短空長多

The House-Purchase Restrictions in Small and Mid-Sized Cities in China  
Has a Low Return in a Short Term and a High Return in a Long Term

張義權\* (Chang, Yih-Chuan)

臺灣大華不動產估價師聯合事務所所長

## 壹、前言

2011年7月12日大陸國務院召開的國務院常務會議，分析大陸當前房地產市場形勢，研究部署繼續加強調控工作。會議指出，大陸房地產當前存在的主要問題是：部分城市房價上漲壓力仍然較大，有的城市調控力度有所放鬆。保障性安居工程建設進展不平衡，有的地方開工率較低，社會資金投入保障性住房建設的措施不完善，工程質量、分配管理等方面還有待加強。

該會議認為，當前房地產市場調控正處於關鍵時期，必須堅持調控方向不動搖、調控力度不放鬆，堅定不移地抓好各項政策措施的落實，不斷鞏固和加強調控效果。並做出結論：

- 一、要嚴格落實地方政府房地產市場調控和住房保障職責。各地要從嚴把握和執行房價控制目標，進一步貫徹落實國務院確定的各項調控政策，房價過高的地區要加大調控力度，著力改善供求關係，促進房價合理回歸。
- 二、要完善相關政策措施，加大政府投入和貸款支持力度，確保2011年1,000萬套保障性住房11月底前全部開工建設。要以對歷史和人民負責的態度，切實抓好工程質量安全。建立健全公開透明的分配制度和退出機制，確保

\* 作者為行政院大陸委員會臺商張老師，並取得大陸資深土地估價師資格。

保障性住房分配公平公正、管理科學有序。

- 三、要繼續嚴格實施差別化住房信貸、稅收政策和住房限購措施，遏制投機投資性購房，合理引導住房需求。已實施住房限購措施的城市要繼續嚴格執行相關政策，房價上漲過快的二三線城市也要採取必要的限購措施。
- 四、要認真落實今年的住房用地供應計畫，確保保障性住房用地，加快普通商品住房用地投放。認真執行《國有土地上房屋徵收與補償條例》。
- 五、要規範住房租賃市場，抑制租金過快上漲。加強市場監測和監管，完善房地產市場信息披露制度。

會議結論一出，震撼整個大陸的二三線城市的房地產市場，不論房地產商、地方政府及購屋大眾，都在研究限購令對當地的房地產市場到底會造成什麼樣的影響？

## 貳、大陸一線、二線及三線城市的定義<sup>1</sup>

傳統上的「一線、二線、三線」，是指早年毛澤東時代的工業建設布局。當時一線指「京廣線（北京—武漢—廣州）」以東的沿海地帶。二線指「京廣線」以西，到「寶成線（寶雞—成都）」為止的中間地帶。三線指「寶成線」以西的西部地帶。

早年為了對抗「蘇修」，毛澤東把部分重工業搬遷到「大三線」，就是三線左右，及其南邊的省份，如陝西、四川、雲南、貴州等。這樣的安排，並不符合經濟規律與市場法則，唯提升了「山溝經濟」，也縮短了沿海與內陸的經濟差距。

今天的「一線、二線、三線」，主要用在劃分地區經濟水平的層次，但其分別指涉之區塊，與上述早年之分法大致相當。當前之「一線」，指沿海各省市，北從遼寧，南到海南，包括北京、天津、上海三個直轄市；這一線的經濟水準最高。「二線」等於「中部地區」，包括江西、湖南、湖北、安徽、河南、山西等省份。其中經濟上的重點城市為南昌、長沙、武漢、鄭州、太原等；這一線

<sup>1</sup> 張義權，「臺商張老師諮詢解答」（原載：臺商張老師月刊），2011年8月3日下載，《大陸臺商經貿網》，<http://www.chinabiz.org.tw/chang/monthly/132-200910/132-09.asp>。

的經濟水準次高。「三線」為一線、二線以外的廣大地區，包括西北、西南、東北內陸。其中經濟上的重點城市為重慶（直轄市）、成都、昆明、貴陽、西安、蘭州、烏魯木齊、哈爾濱等；這一線的經濟水準屈居老三。

該「一線、二線、三線」的概念，可供臺商作為開拓市場的順序。理論上是先立足一線，再依序幅射到二線、三線。但實際上，有些產業，一線已飽和，非直攻二線、三線不可，如勞力密集產業，或連鎖超商業等。其實，各個省份也可分別劃出自己的「一線、二線、三線」，如江蘇省，在大陸屬「一線」，但其省內，也另可劃出小範圍的這三條線，「蘇南」是一線，「蘇中」是二線，「蘇北」是三線。

## 參、「新國八條」的主要內容

二三線城市的限購令，主要是延續 2011 年初大陸國務院為調控房市所頒布的「新國八條」政策方針。探討二三線城市限購令之前，必須先探討「新國八條」的主要措施。

### 一、進一步落實地方政府責任

各城市人民政府要根據當地經濟發展目標、人均可支配收入增長速度和居民住房支付能力，合理確定地區年度新建住房價格控制目標，並於每一季度向社會公布。

### 二、加大保障性安居工程建設力度

加強保障性住房管理，健全准入退出機制，切實做到公開、公平、公正。

### 三、調整完善相關稅收政策，加強稅收徵管

調整個人轉讓住房營業稅政策，對個人購買住房不足 5 年轉手交易的，統一按銷售收入全額徵稅。加強對土地增值稅徵管情況的監督檢查，重點對定價明顯超過周邊房價水平的房地產開發項目，進行土地增值稅清算和稽查。

### 四、強化差別化住房信貸政策

對貸款購買第二套住房的家庭，首付款比例不低於 60%，貸款利率不低於基準利率的 1.1 倍。

### 五、嚴格住房用地供應管理

在新增建設用地年度計畫中，單列保障性住房用地，做到應保盡保。加強對企業土地市場准入資格和資金來源的審查，參加土地競買的單位或個人，必須說明資金來源並提供相應證明。

#### 六、合理引導住房需求

各直轄市、計畫單列市、省會城市和房價過高、上漲過快的城市，在一定時期內，要從嚴制定和執行住房限購措施。

#### 七、落實住房保障和穩定房價工作的約談問責機制

未如期確定並公布地區年度新建住房價格控制目標、新建住房價格上漲幅度超過年度控制目標或沒有完成保障性安居工程目標任務的省（區、市）人民政府，要向國務院作出報告，有關部門根據規定對相關負責人進行問責。

#### 八、堅持和強化輿論引導

引導居民從國情出發理性消費。

「新國八條」的頒布，主要是為了打壓一線城市房地產的漲風，不過頒布之後一線城市的漲勢固然受到壓制，但是二三線城市的房地產市場卻趁勢而起，漲幅甚至超過一線城市的漲幅，從而帶動大陸的消費者物價（CPI）的漲幅，使得大陸當局不得不出面來設法壓抑二三線城市房地產的漲幅。

## 肆、二三線城市限購令之由來

二三線城市「限購令」將原以一線城市為主的調控措施擴大至大陸二三線城市。根據2011年7月公布的大陸國務院常務會議內容顯示，大陸各地要從嚴把握和執行房價控制目標，房價上漲過快的二三線城市也要採取必要的限購措施。這表明，樓市宏觀調控並未達到監管房價的預期目標，二三線城市限購令的衝鋒號已經吹響。

該會議要求，應繼續嚴格實施差別化住房信貸、稅收政策和住房限購措施，遏制投機投資性購房，合理引導住房需求。已實施住房限購措施的城市要繼續嚴格執行相關政策，房價上漲過快的二三線城市也要採取必要的限購措施。

在政府對一線樓市採取限購、限售、限融資等調控政策的「打壓」下，房地產投資還保持著較高的增速，這是與開發熱點跟投資熱在發展潛力巨大的二

三線城市擴大蔓延分不開的。造成了部分地方房價飆升的局面。這或許是大陸政府在二三線城市也要推行限購令的因素之一。

根據「中國指數研究院」日前發布的2011年7月4日到10日期間大陸主要城市樓市成交量最新報告顯示，多數城市樓市成交量同比上漲，且漲幅較大。同時，據恒大、萬科等上市房企公布的上半年銷售數據，大部分房企第二季度銷售一路上升，整個上半年銷售金額和面積保持兩位數甚至三位數的增長。

樓市在部分二三線城市的過度「繁榮」與大陸政府的調控初衷「背道而馳」。對此，國務院常務會議強調，當前大陸房地產市場調控正處於關鍵時期，必須堅持調控方向不動搖、調控力度不放鬆，堅定不移地抓好各項政策措施的落實，不斷鞏固和加強調控效果。可見限購令並不是一個新政策，只是強調了一下二三線城市。這意味著大陸調控政策針對全國市場，並不僅僅只是針對一線城市，以打消一些人炒作二三線城市房地產的企圖。

## 伍、二三線城市限購令對房價之影響

「新國八條」的打壓措施主要以房價上漲過快的一線城市為主，二三線城市主張限購的只有少數。開發商普遍被一線城市限購令「逼退」至周邊二三線甚至四線城市，限購令意外成為這些城市的利多因素。

根據大陸房地產專業人士表示，一線城市執行限購政策效果明顯，目前房價上漲過快的主要集中在二三線城市。一方面這些城市本身具有一定的剛性需求，而另一方面則主要源於一線城市限購後的擠出效應。

根據大陸國家統計局2011年7月13日發布數據稱，今年上半年，全國商品房銷售面積為44,419萬平方公尺，同比增長12.9%，比2009年同期增長30.2%。「中國指數研究院」近日的數據顯示，多數城市樓市成交量同比上漲，且漲幅較大。

從區域來看，樓市的上漲區域已從一線城市轉向二三線城市。2011年上半年銷售額前10位的房地產企業，大部分銷售額來自於二三線市場的布局，而這些地方很多城市並未實施限購政策；二三線城市樓市過熱已經引起業界及相關部門重視。多位業內人士此前預測，樓市限購令的實施範圍可能會繼續擴大，

最主要的就是防止投資資金湧向二三線甚至四線城市。如果二三線城市新一輪限購令密集推出，有效抑制需求，打消市場預期後，將加速下半年房價下行趨勢。

二三線城市限購令實施之後，關於商品房銷售的問題，還是要看房地產宏觀調控的成效。總的來看，房地產調控還是取得了積極成效。第一，前期房地產價格過快上漲的趨勢得到了遏制，部分一線城市房地產價格還是出現了下降，大多數城市房地產的價格環比漲幅在繼續收窄，很多資料都反映出這樣的趨勢。第二，投機性，投資性需求也得到了遏制，銷售面積增速回落，有些城市成交量不高，也是這方面的反映。另外，在調控房價的同時，增加了房地產的供給，尤其是保障房建設力度的加大，這對增加以後房地產的有效供給，保證房地產價格的穩定會產生重要的影響。因此，預判下一階段大陸仍然會把物價的調控放在宏觀調控的首位，但是也要利用好經濟走穩的時機，利用好價格上漲的倒逼機制，加快結構調整和發展方式轉變。

# 近期美「中」軍事外交及 對臺影響評析

An Analysis of Recent U.S.- China Military Diplomacy and Its  
Impact on Taiwan

楊志恆 (Yang, Chih-Heng)

輔仁大學外語學院國際事務學程兼任副教授

## 壹、前言

今年5月15日至22日，中共中央軍委委員、總參謀長陳炳德，應美國參謀首長聯席會議主席穆倫的邀請，率領解放軍高層代表團訪問美國。這是今年1月胡錦濤訪美之後，美「中」雙方都有意恢復中斷一年多的軍事交流之重要訪問。根據中共國防部外事辦公室美大局局長黃雪平介紹，此次訪問是為落實胡錦濤主席和歐巴馬總統就發展兩軍關係達成的重要共識，進一步增進瞭解、加強互信、促進合作，推動建立21世紀第二個10年相互尊重、合作互惠的「中」美新型軍事關係。在陳炳德訪問之後，7月10日，穆倫也應陳炳德之邀，回訪中國大陸。從雙方這輪回互訪的行程安排內容來看，可以說都是空前的精心安排。美國開放F-22隱形戰鬥機、F-15戰鬥機等敏感性戰機給陳炳德參觀；中共也讓穆倫親自登上蘇愷27戰機。顯示出雙方都有意深化軍事交流內涵，並將今年作為美「中」軍事關係的轉變年。當然，陳炳德與穆倫的互訪，只是在營造兩國兩軍良好關係的氛圍，重點還是在討論雙方長久以來爭議的問題，特別是對臺軍售、《臺灣關係法》，以及南海、東亞區域涉及雙方戰略利益衝突的敏感性問題。對我國而言，由於中共高層訪問美國時都會提及軍售問題，因此，這輪回的美「中」高層軍事將領的互訪，以及往後兩國的軍事外交活動與發展，對我國安全之影響相當深遠，不得不特別予以關注。

## 貳、美「中」軍事互信增進中的盲點

5月18日陳炳德在美國國防大學發表《認真落實中美兩國元首重要共識推動兩國軍事關係新發展》的演講，在闡述中共對發展美「中」軍事關係的立場主張時提到：第一，尊重和照顧彼此核心利益與重大關切，而不是將自身的意志強加於對方。第二，增進戰略互信、加強對話溝通，而不是彼此猜疑。第三，以增進共同利益為內在動力，而不是謀求單方面的競爭優勢。從演講的內容可以看出，陳炳德雖然強調建立互信為基礎的新型美「中」軍事關係，但也隱含著批評美國霸權思維的不滿。這樣的情結，表面上即使增進雙方互信，也混雜著不信任的情愫。充其量也是現實主義的互信關係，能否會因彼此開放敏感性武器裝備給對方參觀，而有所改善？抑或只是藉著讓對方參觀，事實上是「寓威懾於參觀」之中？目前尚不明朗。不過，以雙方這次開放參觀的武器裝備內容屬空前來看，雙方雖對武器裝備仍有所保留，但也是一個新的起點。

5月19日至21日，陳炳德率高級軍事代表團，參觀訪問美軍位於加州的諾福克海軍基地。這是美國海軍在太平洋沿岸最大的戰略母港。美國開放F/A-18艦載機模擬航母起降和E-2預警機、MH-60直升機，陳炳德一行參觀了「格雷夫利號」和「科爾號」神盾級驅逐艦，接著搭乘直升機抵達陸軍第3機械步兵師野戰訓練場。該師是美國陸軍全球應急作戰力量的主力部隊之一，中共代表團考察了第2旅司令部作業。並觀摩F/A-18艦載機、阿帕契武裝直升機、M1A2主戰坦克、155毫米自行火炮和步兵的實彈射擊演習。且在有美軍重要的軍事設施的內利斯空軍基地聽取簡報，觀看F-22、F-15、A-10飛機和「捕食者」無人機展示。也前往美國陸軍最大的訓練基地歐文堡國家訓練中心，實地觀摩反恐作戰演練。受參訪的美軍單位主要負責人都熱烈歡迎陳炳德一行來訪。陳炳德表示，中方願與美方在相互尊重、合作互惠的基礎上，加強兩軍各領域交流合作，推動兩軍關係健康穩定發展。

穆倫訪問中國大陸時，中共也以高規格接待。7月12日，穆倫參訪濟南軍區空軍，穆倫登上中共自行量產的蘇愷27戰機，並向飛行員詢問座艙設備以及該機的最低飛行速度等問題。接著，前往杭州附近觀摩南京軍區陸軍步兵師機

械步兵團進攻行動指揮所演習。經由電子顯示幕觀摩完演習後，穆倫還參觀該師機動合成指揮和控制系統。隔天穆倫一行參訪潛艇部隊。雖然中共開放給穆倫參訪的內容不若美國的多且精，但一向保守作風的解放軍而言，穆倫已經可以感受到中共有意建立新型美「中」軍事關係的善意。穆倫接受訪問時公開表示，過去中共軍隊常被外界批評缺乏透明度，此次他的訪問已經在透明度問題上邁出了積極的一步。雖然美「中」兩軍關係最近才步入正軌，但雙方都在做著積極的努力，對兩國未來軍事交流增加了不少信心。

從陳炳德訪美、穆倫訪「中」的談話可以看出，雙方都釋放出善意。但這種善意未來是否能持續發展，以及對兩國敏感的政治性爭議問題，能否起正面作用？還有待觀察。畢竟，對解放軍而言，它是要效忠於黨、為國家利益服務。而美軍關注的並不僅是國家的利益，還包括亞太盟邦包括日本、韓國乃至於東協國家等的安全利益。從這個角度來看，目前兩國在兩位高層將領互訪帶頭，所推動的軍事外交，能否開創新型美「中」軍事關係，甚至外交關係？恐怕不宜過度樂觀。

## 參、美「中」對爭議性問題的立場與態度

根據中共國防大學教授朱成虎在陳炳德訪問美國之後，第一時間在人民網上表示：中共在軍事上的威脅，主要是來自於美國；他分析認為「『中』美關係在過去的一段時間出現了一種怪圈，那就是破壞、恢復、再破壞、再恢復，或者叫中斷、恢復、再中斷、再恢復。這種狀況的出現，主要責任在美方」。導致這種周期關係循環的「中」美軍事關係障礙，他認為主要有三：第一，美國對臺軍售；第二，美國2000年通過的《國防授權法》，每年發表「中國軍力報告書」宣染中共軍力擴張；第三，美國海、空軍在大陸沿海進行的逼近偵察。所有「中」美軍事交流的中斷，實際上都源於這三個問題，特別是美國對臺軍售。他指出，臺灣問題是中共的核心利益，美國對臺軍售，並依據《臺灣關係法》一而再、再而三地向臺灣出售大量的現代化武器裝備，這是干涉中國內政的行為，也是損害中國人民感情的行為，中共不得不做適當的反應。

事實上，不但陳炳德在美國國防大學的演說中，曾提到對臺軍售問題，在

穆倫訪「中」期間與中共軍委副主席郭伯雄會晤時，郭伯雄提到臺灣問題涉及「中」方核心利益，並敦促美方恪守「中」美三個聯合公報，不向臺灣出售先進武器，不給兩國兩軍關係造成新的損害。陳炳德會晤穆倫時也指出，當前，國際戰略格局、「中」美關係的定位以及兩岸關係都已經發生了歷史性的變化，美國軍政領導人要以新的思維，重新審視美國在臺灣問題上的政策，努力建立「中」美兩軍戰略互信，共同維護好「中」美關係合作和發展的大局。很明顯地，這一波的軍事交流重點，中共的態度就是要求美國放棄軍售臺灣政策，從而改變傳統的臺美關係，弱化《臺灣關係法》。

中共在 1980 年《臺灣關係法》生效以來，一直都反對美國對臺軍售，而且也很清楚美國國防部基於軍事戰略需要，是積極支持出售先進武器裝備給臺灣的立場；而美國國務院會基於美「中」關係發展實際需求，作最後的把關。過去，中共經常從國務院著手，牽制美國對臺軍售，這次推動美「中」軍事外交的舉動，看來是有雙管齊下的意義。當然，中共這樣的思維是以臺海關係為主軸，以為堵住美國對臺軍售，就可以解決臺灣問題。事實並不一定如此。

根據去（2010）年 10 月，美國國務卿希拉蕊在夏威夷發表「美國與亞太地區的關係」演說指出，過去兩年多來歐巴馬與她走訪這個關鍵地區的一大部分。在所到之處，推動一套總體目標：即保持和加強美國在亞洲太平洋地區的領導能力，改善安全，擴大繁榮，促進美國的價值觀。透過這些訪問和其他許多途徑，美國正在從事可被稱之為的「前進部署（forward-deployed）」外交；與區域性機構、夥伴和盟友，以及與民間本身接觸的步伐加快、範圍擴大，以便積極努力促進共同目標。事實上，這項被稱為美國重返亞洲的政策，主要也是針對中共擴張其政、經、軍三方面影響力所作的調整。目前，美國幾乎都與近年來跟中共關係緊密的國家，尤其是東南亞地區重新恢復軍事合作關係，對於預防中共的軍事威脅具有相當深遠的意義。

其實，美國對臺軍售，以及《臺灣關係法》只是東亞安全體系的一環，缺少臺美關係這一塊，東亞國家的安全會更不穩定，美國的東亞戰略會更不保。這是國際安全體系架構的問題，是中共要完整面對的問題，不是堵住臺美軍售管道，就可迎刃而解的簡單問題。事實上，除了這一輪的美「中」軍事外交外，今年中共軍方高層將領出訪次數與級別都是創新高。這也反映出今年中共也想與亞太周邊國家改善軍事關係的意圖。首先是中共副總參謀長馬曉天首次

參加「『中』美安全戰略對話」；緊接著是國防部長梁光烈首次率團參加新加坡舉行的「香格里拉亞洲安全對話」，這是10年來中共第一次派遣國防部長參加這個亞洲最大最高級別的安全對話；同時，首席副總參謀長章沁生在英國 IISS 發表演說闡明中共的安全政策。另外，副總參謀長魏鳳和也率團出席6月7日至8日在印尼泗水舉行的東盟地區論壇安全政策會議，並與各國代表就共同關心的安全問題交換意見。除此之外，梁光烈還利用這次參加「香格里拉亞洲安全對話」之便，先拜訪了菲律賓、印尼及新加坡，並與他們的國防部長對話。梁光烈與各國就南海問題交換了看法，重申了中共在南海問題上的原則立場，希望通過和平方式解決南海問題。根據中共及香港媒體的報導，儘管中共一再宣稱要和平方式解決爭端，不過，「因應爭端中國須做軍事準備」的論調也同時升高。這更凸顯出中共與美國軍事外交的重要性，蓋這些亞洲國家軍事規模都屬中小型，難與中共抗衡，最近也因南海問題，和美國越走越近。中共推動與美國軍事外交，是有助於化解東南亞國家結合美國，一起對付中共的態勢。

## 肆、美「中」軍事外交對臺灣的影響

其實，美「中」軍事外交直接提到對臺軍售問題，只是中共對臺策略的一環。最近大陸國臺辦主任王毅訪問美國，也提到對臺軍售問題。如果加上國務委員戴秉國及外交部長楊潔篪，最近向美國國務卿希拉蕊表達關注對臺軍售問題，那麼現在中共已經是解放軍、國臺辦、外交部三管齊下。這樣多重性的向美施壓，力道當然比過去要強勁，特別是新加入的軍事外交策略，它還有相當大的空間。此外，今年美「中」兩國在既有的「經濟戰略對話」架構中，又新設置「2+2副部長級」的「『中』美安全戰略對話」；這樣的架構自然要比過去單獨由中共外交部抗議，中共國防部片面宣布中止美「中」軍事交流的模式，更能影響美國對臺軍售的政策。

美國與中共軍事交流的動機並不全然是為了臺海軍事衝突而已。還包括美日同盟、朝鮮半島和平穩定、東海海域爭端、南海問題等，這些問題其實是環環相扣的連鎖問題。中共既想作為一個亞太區域軍事大國，自然也應該了解亞太地區鄰邦的感受，尤其是他們的安全威脅困境。美國推動與中共軍事外交，是要幫助鄰邦了解中共軍事、透明化軍事；反觀中共如果只是為了解決自己的

核心利益問題，那麼以目前中共核心利益問題與東亞國家有那麼多重疊之處，爭端就不容易解決。包括臺灣、越南、菲律賓以及日本等東亞國家，在無法像美國與中共展開軍事交流的情況下，只好更依賴美國來了解中共軍事。對這些國家而言，美「中」軍事外交越深化，是有助於了解中共軍事，有助於亞太地區的安全環境；當然，也會增強美國在亞太國家安全保障政策上的角色。

## 伍、結語

中共與美國現在是亞太地區兩個主要軍事大國，從 2000 年開始，新加坡推動的「香格里拉安全對話」，本來的目的就是要將這兩個軍事大國，以及亞洲國家的國防部長齊聚一堂，開啟多邊的軍事外交。今年，中共終於派出國防部長出席會議；在今年，美國與中共展開有史以來最深度的軍事外交。當然，這都歸因於中共態度的轉變，變得更容易親近。有這樣的轉變，亞太國家當然會認為可喜可賀；也對未來面對中共軍事力量的增長，不會誤判情勢而盲目軍備競賽。不過，亞太國家更期待的應該是：中共能藉著近期與美國的軍事外交，與亞太國家的多邊安全對話，了解到其不斷擴張的軍事力量，包括建造航母、隱形戰機乃至於太空衛星武器，對亞太國家們在安全威脅上的感受，這當然包括臺灣在內。如果近期的美「中」軍事外交，能夠讓中共軍方高層也體認鄰近地區的感受，那麼，今年更可以說是亞太地區邁向更和平穩定的關鍵年了！

# 我國立法機關對兩岸簽署協議 之監督機制探討

A Discussion about the Legislative Supervisory Mechanism for  
Cross-Strait Agreements

劉性仁 (Liu, Shing-Ren)

文化大學中山學術與中國大陸研究所助理教授

## 摘要

兩岸關係自馬總統就任以來，開啟一番新局面，而兩岸間各項具體協議的簽訂，更是扮演兩岸互動過程中之指導者的角色，因此兩岸所簽署各項協議之相關探討，便成為十分重要的議題。回顧兩岸事務自民國 82 年辜汪會談起至 99 年底展開之第六次江陳會，其間的過程常使我國行政與立法機關，針對兩岸各項協議之協商、簽訂、審議、適用等推動過程的國會監督方式與程度，爭執不休，進而影響朝野和諧及政治安定及兩岸關係之順利開展。本文主要研究目的便是隨著兩岸關係的突破，鑑於兩岸所簽署之各項協議日漸頻繁，使我國行政機關與立法機關之互動產生爭議，故特別從憲法及各項法律規範層面來探討，對於兩岸間的各項協議之簽署、審議、適用及監督方式，以期盼未來我國針對兩岸在各項協議簽訂時，在國內朝野的爭議能夠縮小，以達成「以臺灣為主，對人民有利」之發展目標；對於大陸當局來說，能夠清楚的認識兩岸各項協議在臺灣內部之行政與立法互動中的各項爭點，進而強化兩岸間彼此的認識。

關鍵詞：兩岸協議、行政機關、立法機關、國會監督

## 壹、前言

臺灣自 2008 年馬英九總統就任以來，使兩岸關係進入全新互動局面，由於互動關係的頻繁，使得兩岸間各項具體協議的簽訂有如雨後春筍一般，兩岸間各項協議更是扮演兩岸互動過程中的指導者角色，因此關於兩岸所簽署協議之各項議題探討，便成為十分重要的議題。

從馬總統上任後，兩會間的接觸頻繁，使海基與海協兩會已成功簽訂多項協議，而這些協議就在雙方的認知下，儘管兩岸間各項協議簽訂是那樣的順利及自然，但當兩岸所簽署之協議回到臺灣內部，便引發出許多爭議，在此背景下，為了使兩岸互動更加地正常與制度化，兩岸各項協議能夠充分發揮功效，因此探討兩岸間各項協議在臺灣內部間各項問題，便成為不可或缺，而兩岸間的協議在臺灣內部存在各式各樣、不同層面上的問題，本文僅針對兩岸所簽署之各項協議在我國行政與立法機關互動之關係作一探討，希望能透過各項規範之討論，使兩岸各項協議未來無論在臺灣或是在兩岸間，都能更加順利發展。

立法院院長王金平曾在 2008 年 6 月 26 日表示，兩岸事務在現今處境，不可能完全由一黨或一人主導，國會參與和監督很重要，且兩岸關係近日快速發展，監督機制卻不足，行政院應盡速提出「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理條例草案」到立法院審議。王金平更指出，兩岸事務不只是行政院與立法院的問題，既然要代表全民與對岸談判，若將來觸及主權議題，行政權可能處理全部的主權議題嗎？國會參與就很正當與重要。<sup>1</sup>的確，兩岸事務倘若沒有國會的監督，其正當性非但不足，更缺乏民意受治，畢竟立法代表民意要高於行政代表民意，國會監督兩岸各項事務自然無法避免。

2008 年 10 月 28 日王金平再針對兩岸事務發表談話，強調兩岸交流的每一步，都要獲得人民的認同，而兩岸事務經由國會監督，就能減少民意反對的阻力，如果行政部門要硬幹（略過國會監督），勢必激起「反動力量」。王院長更強調，雖然兩岸協議法制化的事項已交由行政部門研議，但一定要快，行政部

<sup>1</sup> 「王金平：行政院應速提兩岸協議草案」（2008 年 6 月 27 日），2011 年 1 月 3 日下載，《大紀元》，<http://hk.epochtimes.com/8/6/27/84254.htm>。

門若堅持不提案說不過去，行政部門施政不能只從「方便」的角度行事，要知道欲速則不達，如果行政部門處理兩岸事務時，未能從完備法制化的過程接受國會監督，「想硬要怎麼幹的話」，將激起反動力量，反而形成施政阻力。<sup>2</sup> 王金平這番談話，點出了在兩岸協議推動過程中，不只是存在著兩岸間的問題，在臺灣內部行政機關<sup>3</sup>與立法機關<sup>4</sup>間對於兩岸協議之權限分配角色探討，更有其必要性，而對於行政與立法機關的互動，這項議題更是日後政府在面對兩岸簽署各項協議時，所不得不正視之問題。

兩岸事務由於具有歷史特殊性與高度政治性，自民國 82 年辜汪會談起至 99 年底展開之第 6 次江陳會，行政與立法機關就兩岸各項協議之協商、簽訂、審議、適用等推動過程的國會監督方式與程度迭有爭議，影響朝野和諧及政治安定。

依照我國目前情況，關於政府職權分工，行政部門負責對外交涉與締約事宜，立法部門則就條約或協定內容進行審查，惟有部分主張認為國會監督權不應侵犯行政權之涉外職能；然以歐美先進國家之實踐經驗，在全球化時代下，國會積極監督行政部門涉外事務已是勢之所趨。兩岸關係固有其特殊性，惟相關協議在事實上為兩個政治實體間相互協商約定之事項，性質上係屬涉外事務，且其內容多為攸關重大社會或經濟利益分配之政策，甚或影響國家定位問題，故立法部門對於監督之要求實為行政部門不可迴避之課題。<sup>5</sup>

自第 6 次江陳會順利結束後，陸委會公布民調指出，有 72% 民眾支持透過制度化協商處理兩岸間的交流問題；超過半數以上民眾認為，兩岸關係變得比較緩和。根據陸委會過去公布的幾次民調，這次民眾支持兩岸制度化協商的比率，比兩岸 2010 年 6 月底簽署《經濟合作架構協議》(ECFA) 後於同年 7 月公布的民調達 79% 要略低，但比 2009 年 5 月公布民調達 69% 的支持度要高。此民調呈現出臺灣民眾對於兩岸制度化協商持續維持高度肯定，有 72% 民眾支持

<sup>2</sup> 「王金平：兩岸事務硬幹將激起反動力量」，自由時報，民國 97 年 10 月 29 日，第 A1 版。

<sup>3</sup> 本文所指的行政機關指的是行政院及其所屬部會之統稱，依憲法增修條文規定，行政院有向立法院施政報告之責任。

<sup>4</sup> 本文所指的立法機關指的是立法院，立法院是中華民國單一國會，依憲法增修條文規定，立法院有向行政院質詢及聽取施政報告之責任。

<sup>5</sup> 參見「〈兩岸協議推動過程行政與立法機關權限及角色之研究〉委託研究案公開徵求建議書之緣由」(2011 年 1 月 6 日)，2011 年 1 月 11 日下載，《行政院研考會》，<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4531168&ctNode=12555&mp=130>。

透過制度化協商處理兩岸間交流問題；也有近 62% 民眾認為，第 6 次江陳會簽署的兩岸醫藥衛生合作協議，有助於促進兩岸醫藥生技產業的發展。更有 75% 民眾支持政府繼續與對岸協商兩岸投資保障的議題，以確保民眾赴大陸投資的權益和人身安全。<sup>6</sup>

因此關於兩岸各項協議推動過程中，對於臺灣內部來說，行政與立法機關勢必扮演重要的角色，倘若行政完全主導，將缺乏民意的監督；倘若立法權擴張，勢必對行政權產生制約，對於兩岸協議之監督權，不僅有侵犯總統及行政院相關職權之虞，恐怕亦會透過院會質詢與監督的過程，洩漏兩岸協商機密，不利兩岸談判進行，衝擊兩岸交流及臺灣經濟發展，而立法監督的方式當然亦必須有所討論。

我國過去關於行政與立法間的互動關係，多在探討雙方分立的原因及造成的影響，多半結合實際的選舉結果，因此兩岸間之協議可以說是行政與立法對於政策角力的一項議題，但這還牽涉到究竟何黨在立院拿到多數席次？是否行政與立法由同一黨掌握多數？這些政治現實，都可能影響到「兩岸協議」的最終結果。

在我國憲政體制架構下，根據大法官釋字第 329 號解釋「兩岸協議」並非憲法所稱之「國際書面協定」（含條約、公約或其他名稱），故排除《憲法》第 63 條有關立法院以「條約案」審議兩岸協議之適用。另外《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 5 條第 2 項僅對兩岸協議的審議方式予以原則性規定，即兩岸協議內容如涉及法律之修正或應以法律定之者，應報請行政院核轉立法院審議，其餘則報請行政院核定後送立法院備查；《立法院職權行使法》第 7 條規定，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。綜觀憲法、法律與司法解釋，對於立法院對兩岸間協議之審查機制，實有討論的空間。

隨著兩岸關係的突破，鑑於兩岸所簽署之各項協議日漸頻繁，使我國行政機關與立法機關之互動產生爭議，本文特別從憲法及各項法律規範層面來探討，對於兩岸間的各项協議之簽署、審議、適用及監督方式，期盼未來我國針對兩岸在各项協議簽訂時，在國內朝野的爭議能夠縮小，以達成「以臺灣為

<sup>6</sup> 「民調：逾七成臺灣民眾支持兩岸制度協商」（2011 年 1 月 7 日），2011 年 1 月 10 日下載，《香港中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1015/6/3/6/101563667.html?coluid=46&kindid=0&docid=101563667&mdate=0107220333>。

主，對人民有利」之發展目標；對於大陸當局來說，能夠清楚的認識兩岸各項協議在臺灣內部之行政與立法互動中的各項爭點，進而強化兩岸間彼此的認識。

本文所採取的研究方法為文獻分析研究法及歷史研究法，透過文獻分析研究法，探討憲法及一般法律規範對於行政與立法機關，對於兩岸各項協議推動過程中的權限及角色之探討；更透過歷史研究法，探討兩岸各項協議的過去到現在的歷史發展。

## 貳、兩岸兩會會談之歷史回顧

要探討兩岸間之各項協議，首先必須先探討兩岸間過去會談的發展情況，透過這些會談的情況中，以對於兩岸發展產生較為清楚的認識及體會。（參見表 1）

在 1993 年第 1 次辜汪會談中，主要會談的成果為兩岸公證書查證協議、兩岸掛號函件查詢補償事宜協議、兩會聯繫與會談制度協議，以及辜汪會談共同協議四項事務性協議。而雙方主要將會談定位為民間性、事務性、經濟性與功能性。

在 1998 年「許張會談」，雙方商定「辜汪會晤」行程，並在隨後辜汪會晤中達成「雙方同意加強對話，以促成制度化協商的恢復」、「雙方同意加強推動兩會各層級人員交流活動」、「雙方同意就涉及人民權益之個案，積極相互協助解決」、「我方邀請汪道涵先生回訪，汪道涵先生同意在適當時機來臺訪問」等共識。

隨後在 1999 年 3 月汪道涵回訪第 1 次預備性磋商，雙方原則確定汪道涵同年秋天訪臺，時間五至六天左右。6 月汪道涵回訪第 2 次預備性磋商，並無成果產生。

迄 2008 年 5 月國民黨馬英九總統就任，才具體開展關係，6 月舉行第 1 次江陳會談，雙方主要針對：一、兩岸兩會正式恢復制度化對話協商機制；二、簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」；三、為未來兩會協商議題作了後續安排；四、為未來兩岸交流與合作提出方向；五、強化兩會對話及交流；六、陳雲林同意適時回訪。同年 10 月，舉行第 2 次江陳會談預備性磋商，確立兩岸空運、海運、郵政及食品安全 4 項協議文本

主要內容及架構與陳雲林來臺主要行程。11月舉行第二次江陳會談，其成果十分豐碩，包括：一、簽署「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」及「海峽兩岸食品安全協議」四項協議；二、針對前次2項協議進行檢討及提出改善方向；三、為未來兩會協商議題進行安排；四、確認兩會各層級人員制度化聯繫、交流方式，強化兩岸制度化協商機制。

2009年接下來第3次江陳會談，雙方更深化交流，簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸金融合作協議」與「海峽兩岸空運補充協議」3項協議，並對於陸資來臺投資議題達成共識。更針對兩會2008年簽署之6項協議執行情形進行檢討並提出改善方向。同時，持續推動兩會組團互訪之交流活動。

在2009年12月的第4次江陳會，更有許多具體成果，這些成果對臺灣民眾帶來很大的幫助，包括簽署「海峽兩岸農產品檢疫檢驗協議」、「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」、「海峽兩岸標準計量檢驗認證合作」3項協議。同時，針對兩會2008年以來簽署之9項協議執行情形進行檢討並提出改善方向；更對於兩會下階段優先協商議題達成共識；更持續推動兩會組團互訪之交流活動。

2010年6月的第5次江陳會談，兩會更跨出歷史性的一步，簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」與「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」兩項協議。並針對兩會已簽署之12項協議執行情形進行檢討並提出改善方向。同時對於兩會下階段優先協商議題達成共識；持續推動兩會組團互訪之交流活動。

在2010年12月，舉行第6次江陳會談，其中簽署「海峽兩岸醫藥衛生合作協議」，對兩岸投資保障議題也達成階段性共識。而此次重點在於檢討兩會已簽署協議執行成效；並建立兩岸協議執行成效檢討機制。更對於兩會下階段優先協商議題達成共識，加強並深化兩會會務交流。

綜上，這6次江陳會談，次次重要，成果豐碩，每一次都有其重點所在，也使得臺灣民眾的利益，一次又一次得到確保。從民國82年4月27日至29日（當時為國民黨執政），辜振甫、汪道涵雙方簽訂兩岸公證書查證協議、兩岸掛號函件查詢補償事宜協議、兩會聯繫與會談制度協議，及辜汪會談共同協議4項事務性協議開始兩岸進行的正式官方級會談，到後來進行的辜汪會談，及汪道涵回訪之預備性磋商；民進黨於2000年執政，執政8年兩岸並無任何會談，直至國民黨藉之馬英九總統就任後，前後6次江陳會談，其程序都是先進行預

備性磋商後進行正式磋商，並以此會談模式，創造出兩岸間的會談結果，而這些會談結果也引導著兩岸互動關係之發展。

表 1 兩岸歷次會談之總覽情況（1993-2010）

會談名稱	時間	地點	主題	主談人	成果
第 1 次辜汪會談	82.4.27~ 82.4.29	新加坡	雙方在經過多次預備性磋商後，將會談定位為民間性、事務性、經濟性與功能性。	辜振甫 汪道涵	兩岸公證書查證協議、兩岸掛號函件查詢補償事宜協議、兩會聯繫與會談制度協議，以及辜汪會談共同協議等 4 項事務性協議。
辜汪會談後續第 1 次事務性協商	82.8.28~ 82.9.3	北京	就「辜汪會談共同協議」所列之年度優先議題商談。	許惠祐 孫亞夫	因大陸方面要求加入經濟議題，且「只聽不談」，致無成果。
辜汪會談後續第 2 次事務性協商	82.11.2~ 82.11.7	廈門	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」及「兩會人員入出境往來便利辦法」。	許惠祐 孫亞夫	就上述議題首度實質協商
辜汪會談後續第 3 次事務性協商	82.12.18~ 82.12.22	臺北	1. 商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」及「兩會人員入出境往來便利辦法」； 2. 就「共同打擊犯罪」、「司法協助」、「智慧財產權」及「臺商保障」等議題交換意見。	許惠祐 孫亞夫	由於大陸方面迴避我方法律管轄權，致無結果。

會談名稱	時間	地點	主題	主談人	成果
第 1 次焦唐會談	83.1.31~83.2.5	北京	就如何落實「辜汪會談共同協議」及後續事務性協商問題進行會談。	焦仁和 唐樹備	1. 發表「焦仁和先生與唐樹備先生會談共同新聞稿」。 2. 確定「兩會商定會務人員入出境往來便辦法」。
辜汪會談後續第 4 次事務性協商	83.3.24~83.3.31	北京	就「非法入境」、「劫機犯」及「漁事糾紛」等議題續行協商。	許惠祐 孫亞夫	由於雙方對「焦仁和先生與唐樹備先生會談共同新聞稿」認知不一，致未達成協議。
辜汪會談後續第 5 次事務性協商	83.7.30~83.8.3	臺北	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」等議題。	許惠祐 孫亞夫	雙方充分交換意見
第 2 次焦唐會談	83.8.4~83.8.7	臺北	就兩會會務及事務性協商等議題進行會談。	焦仁和 唐樹備	發表「海基會與海協臺北會談共同新聞稿」。
辜汪會談後續第 6 次事務性協商	83.11.21~83.11.28	南京	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」、「擴大寄送公證書副本種類」及「快捷郵件」。	許惠祐 孫亞夫	擴大寄送稅務、病歷、經歷及專業證明等 4 項公證書副本。
辜汪會談後續第 7 次事務性協商	84.1.23~84.1.25	北京	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」及「快捷郵件」等議題。	許惠祐 孫亞夫	雙方充分交換意見
第 3 次焦唐會談	84.1.21~84.1.28	臺北	就兩會會務、事務性協商議題及兩岸交流事項進行會談。	焦仁和 唐樹備	雙方充分交換意見

會談名稱	時間	地點	主題	主談人	成果
許張會談 (兩會負責人商定辜汪會晤行程磋商)	87.9.22~ 87.9.24	北京	就辜汪會晤行程進行磋商。	許惠祐 張金成	雙方商定辜汪會晤行程。
辜汪會晤	87.10.14~ 87.10.18	上海、 北京	與汪道涵進行對話。	辜振甫 汪道涵	達成「雙方同意加強對話，以促成制度化協商的恢復」、「雙方同意加強推動兩會各層級人員交流活動」、「雙方同意就涉及人民權益之個案，積極相互協助解決」、「我方邀請汪道涵先生回訪，汪道涵先生同意在適當時機來臺訪問」等共識。辜振甫並於北京會見陳雲林、錢其琛及江澤民等人
第1次江陳會談	97.6.11~ 97.6.14	北京	就「兩岸包機」及「大陸人民來臺觀光」兩項議題進行協商。	江丙坤 陳雲林	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 兩岸兩會正式恢復制度化對話協商機制。</li> <li>2. 簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」。</li> <li>3. 為未來兩會協商議題作了後續安排。</li> <li>4. 為未來兩岸交流與合作提出方向。</li> <li>5. 強化兩會對話及交流。</li> <li>6. 陳雲林同意適時回訪。</li> </ol>

會談名稱	時間	地點	主題	主談人	成果
第 2 次江陳會談	97.11.3~ 97.11.7	臺北	協商兩岸空運、海運、郵政及食品安全 4 項議題及後續商談議題。	江丙坤 陳雲林	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 簽署「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」及「海峽兩岸食品安全協議」4 項協議。</li> <li>2. 針對前次兩項協議進行檢討及提出改善方向。</li> <li>3. 為未來兩會協商議題進行安排。</li> <li>4. 確認兩會各層級人員制度化聯繫、交流方式，強化兩岸制度化協商機制。</li> </ol>
第 3 次江陳會談	98.4.25~ 98.4.29	南京	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 協商兩岸共同打擊犯罪及司法互助、金融合作、定期航班及陸資來臺投資 4 項議題；</li> <li>2. 為兩會下階段優先協商議題進行安排。</li> </ol>	江丙坤 陳雲林	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸金融合作協議」與「海峽兩岸空運補充協議」3 項協議，並對於陸資來臺投資議題達成共識。</li> <li>2. 針對兩會去年簽署之 6 項協議執行情形進行檢討並提出改善方向。</li> <li>3. 對於兩會下階段優先協商議題達成共識。</li> <li>4. 持續推動兩會組團互訪之交流活動。</li> </ol>

會談名稱	時間	地點	主題	主談人	成果
第 4 次江陳會談	98.12.21~ 98.12.25	臺中	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 協商兩岸「農產品檢疫檢驗」、「避免雙重課稅及加強稅務合作」、「漁船船員勞務合作」、「標準計量檢驗認證合作」4 項議題；</li> <li>2. 為兩會下階段優先協商議題進行安排。</li> </ol>	江丙坤 陳雲林	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 簽署「海峽兩岸農產品檢疫檢驗協議」、「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」、「海峽兩岸標準計量檢驗認證合作」3 項協議。</li> <li>2. 針對兩會去年以來簽署之 9 項協議執行情形進行檢討並提出改善方向。</li> <li>3. 對於兩會下階段優先協商議題達成共識。</li> <li>4. 持續推動兩會組團互訪之交流活動。</li> </ol>
第 5 次江陳會談	99.6.28~ 99.6.30	重慶	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 協商兩岸「經濟合作架構」、「智慧財產權保護合作」2 項議題；</li> <li>2. 為兩會下階段優先協商議題進行安排。</li> </ol>	江丙坤 陳雲林	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」與「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」2 項協議。</li> <li>2. 針對兩會已簽署之 12 項協議執行情形進行檢討並提出改善方向。</li> <li>3. 對於兩會下階段優先協商議題達成共識。</li> <li>4. 持續推動兩會組團互訪之交流活動。</li> </ol>

會談名稱	時間	地點	主題	主談人	成果
第 6 次江陳會談	99.12.20~ 99.12.22	臺北	1. 協商兩岸「醫藥衛生合作」、「投資保障」兩項議題； 2. 為兩會下階段優先協商議題進行安排。	江丙坤 陳雲林	1. 簽署「海峽兩岸醫藥衛生合作協議」。 2. 對兩岸投資保障議題達成階段性共識。 3. 重點檢討兩會已簽署協議執行成效。 4. 建立兩岸協議執行成效檢討機制。 5. 對於兩會下階段優先協商議題達成共識。 6. 加強並深化兩會會務交流。

資料來源：作者自行整理自《海基會》，<http://www.sef.org.tw/lp.asp?CtNode=4306&CtUnit=2541&BaseDSD=21&mp=19>。

### 參、各項兩岸協議簽訂過程中的立法監督現況

在兩岸會談的過程中，自馬總統就任後，兩岸協議<sup>7</sup>過程中，關於多次江陳會談中對與大陸簽訂之具體各項協議，由行政院函送立法院，而立法院具體監督的過程，參見表 2。

針對第 1 次江陳會談，民國 97 年 7 月 8 日立法院院會決定：退回程序委員會重新提出；針對第 2 次江陳會談，皆為協商和再行處理，但迄今朝野都未協商；針對第 3 次江陳會談，則決議另定期審查，然而迄今未定期審查；針對第 4 次江陳會談，也尚未安排審查；至於 2010 年的第 5 次及第 6 次江陳會，也都沒有具體的結果。充分顯現國會監督成效不彰。

以目前我國憲政體制中，立法院是單一國會，立法監督就是國會監督，國會監督與立法監督同義；從多次江陳會談兩岸各項協議簽訂過程中的立法監督

<sup>7</sup> 本文所指涉的兩岸協議，乃係指兩岸間所簽署之各項協議而言之統稱，並非係指單次兩岸間所簽署之特定協議，在此說明。

中，可以得到結論為行政機關於法有據，根據現行的法律規範而簽訂兩岸各項協議，並函送立法機關，等待立法機關進行審查，行政機關並無疏失。至於立法機關能否將各項協議排入審查，恐怕還是要看朝野立委的態度，能否尋得一致性的共識，以對人民交代，而任何臺灣內部的結果亦都會牽引著兩岸間的互動，此外對於立法機關審查的方式，仍有探討及爭議的空間。

表 2 陸委會彙整江陳會各次協議送立法院具體監督情況表

制度化協商	協議名稱	法律依據 《兩岸人民關係條例》	行政院函送立法院	立法院監督過程
第 1 次 江陳會談	海峽兩岸包機會談紀要	第 5 條第 2 項「協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者…，內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後 30 日內報請行政院核定，並送立法院備查，其程序，必要時以機密方式處理。」	97.6.19 函請備查	97 年 7 月 8 日院會決定：退回程序委員會重新提出。(迄今尚未提出)
	海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議	第 5 條第 2 項	97.6.19 函請備查	
第 2 次 江陳會談	海峽兩岸空運協議	第 95 條「主管機關於實施臺灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入臺灣地區工作前，應經立法院決議；立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意。」	97.11.7 函請決議	1. 97 年 12 月 3、4 日內政、交通兩委員會聯席會議進行兩天審查。決議：均予同意。 2. 經 5 次提院會處理，均決議：協商後再行處理。(迄今未協商)
	海峽兩岸海運協議			

制度化協商	協議名稱	法律依據 《兩岸人民關係條例》	行政院函送立法院	立法院監督過程
	海峽兩岸郵政協議	第 5 條第 2 項	97.11.7 函請備查	1. 97 年 12 月 3、4 日內政、交通、衛環 3 委員會聯席會議進行兩天審查，決議：同意備查。 2. 經 5 次提院會處理，均決議：協商後處理。(迄今未協商)
	海峽兩岸食品安全協議			
第 3 次 江陳會談	海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議	第 5 條第 2 項	98.4.30 函請備查	98 年 6 月 10 日內政、司法及法制、財政、交通及經濟等 5 委員會會議審查，決議：另定期審查。(迄今未定期審查)
	海峽兩岸金融合作協議			
	海峽兩岸空運補充協議			
第 4 次 江陳會談	海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議	第 5 條第 2 項	98.12.31 函請備查	1. 98 年 12 月 30 日內政、經濟、財政、衛環聯席委員會進行專案報告。 2. 99 年 1 月 7 日院會決議：改交內政、經濟、衛環委員會審查。(尚未安排審查)
	海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議			
	海峽兩岸漁船船員勞務合作協議			

※ 關於第 5 次及第 6 次江陳會談，國會監督亦無具體的成果，顯見立法監督效果不彰。

資料來源：《陸委會》，網址 <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=85282&ctNode=6740&mp=111>。

## 肆、我國現行憲法及法律規範下之行政與立法間互動情況

憲法是國家的根本大法，更是規範政府機關組織權限之根本大法，當然憲法只是原則性的規定，具體規範仍是在各法律當中，因此針對行政與立法院互動之情形，在憲法原則性的指導下，其具體規範在各個法律當中。

針對立法院對於議案的審議，根據《立法院職權行使法》第7條規定「依據《憲法》第63條規定所議決之議案，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。」；關於第一讀會依照第8條規定「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，20人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。立法委員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。」，而第二讀會依照第9條規定「第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，15人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。」

又根據《立法院職權行使法》第10條規定「法律案在第二讀會逐條討論，有一部分已經通過，其餘仍在進行中時，如對本案立法之原旨有異議，由出席委員提議，25人以上連署或附議，經表決通過，得將全案重付審查。但以一次為限。」第10條之1規定「第二讀會討論各委員會議決不須黨團協商之議案，得經院會同意，不須討論，逕依審查意見處理。」至於三讀會依照第11條規定「第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，15人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，只得為文字之修正。第三讀會，應將議案全案付表決。」

此外，立法院與行政院之互動，根據《立法院職權行使法》第16條規定除了依《憲法》增修條文第3條第2項第1款向立法院提出施政方針及施政報告，依下列之規定：一、行政院應於每年2月1日以前，將該年施政方針及上

年7月至12月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於2月底前提出報告。二、行政院應於每年9月1日以前，將該年1月至6月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於9月底前提出報告。三、新任行政院院長應於就職後兩週內，向立法院提出施政方針之報告，並於報告日前3日將書面報告印送全體立法委員。立法院依前項規定向行政院院長及行政院各部會首長提出口頭質詢之會議次數，由程序委員會定之。

根據《立法院職權行使法》第17條規定行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，15人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。而根據第18條規定立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面質詢。前項口頭質詢分為政黨質詢及立法委員個人質詢，均以即問即答方式為之，並得採用聯合質詢。但其人數不得超過3人。政黨質詢先於個人質詢進行。由此可知，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，而立法院有聽取報告及質詢行政官員之權利。

倘若立法院對行政不滿，根據憲法及《立法院職權行使法》第36條，得向行政院長提出不信任案，立法院並將處理不信任案之結果，應咨送總統，以表達對於行政之最大不滿。而行政院根據《憲法》及《立法院職權行使法》第32條，得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可後，移請立法院覆議。又第33條及34條規定「覆議案不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查。全院委員會審查時，得由立法院邀請行政院院長列席說明」、「覆議案審查後，應於行政院送達15日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。」由此可知若立法院對於行政院之人事或政策不滿時，提出不信任案是一項對抗的方式；但行政院亦可就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可後，移請立法院覆議。但必須注意，如果覆議案審查後，以記名投票表決，如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；表示行政院仍要尊重以民意自居的立法院，而按照立院意志為之，此為尊重民意的表現。

因此，從《憲法》及《立法院職權行使法》之規範，可以看出對於行政與立法間的互動，都有清楚的規範。

## 伍、立法院對於各項兩岸協議監督之幾項問題探討

各項協議在兩岸間達成共識後，立法院對於協議之監督是屬必然的結果，那就必須探討立法院對於兩岸協議監督之情況，以便更清楚瞭解兩岸協議的效力。

行政院陸委會主委賴幸媛認為，兩岸協議明訂「簽署後雙方應各自完成『相關程序』，並以書面通知另一方，自雙方均收到對方通知後次日起生效」。<sup>8</sup>這裡所謂的「相關程序」，包括立法院審議，審議後通過才能生效，但兩岸協議是否等同於國際條約，兩岸協議之立院審查是否等同於立院有批准條約簽訂的權利，迄今仍有討論的空間。

此外，根據《兩岸人民關係條例》第5條第2項規定：「協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後30日內報請行政院核轉立法院審議；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後30日內報請行政院核定，並送立法院備查。」<sup>9</sup>從兩岸協議內容來看，其協議需送至立法院，其法源才有其效力。

依照憲法權力分立及相互制衡之憲政原理，國會的主要職權在於立法與監督，而行政機關則負責政策擬定與執行。因此行政院依憲法相關規定（憲法第57條、第63條、增修條文第3條等），以預算案、施政報告、備（質）詢等方式，接受國會監督，實屬必然。另外若根據民國92年修正通過《兩岸人民關係條例》第5條之規定，兩岸協議是依其內容是否涉及法律修正或應以法律規定而區分為送立法院審議或備查；由此可知，行政權負責兩岸協議的規劃與執行，國會則基於事後監督的角色，對兩岸協議進行審議或同意備查，對兩岸協議的監督已有明確的規範。

<sup>8</sup> 陸委會新聞稿引述賴幸媛的談話說：「兩會簽署或由兩會指定之代表簽署，相關協議並將依兩岸條例第5條的相關規定送立法院備查或審議」（2010年6月15），2011年1月11日下載，《陸委會》，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=84956&ctNode=6409&mp=1>。

<sup>9</sup> 《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第五條，2011年1月11日下載，《法源法律網》，<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT09.asp?lno=1-5.2&lsid=FL016528>。

立法院對於兩岸各項協議之監督，本屬自然，也應當如此，但倘若立法院擴大對於兩岸協議監督權力之評估，或是由於立法院怠惰行使協議內容之審查，而致使行政院無法推動各項政策，造成一事無成情況，那麼可能會產生幾項現象：<sup>10</sup>

### 一、有侵犯總統及行政院職權之虞

根據《中華民國憲法增修條文》第2條第3項規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」《國家安全會議組織法》第2條第2項亦規定「國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」有關兩岸關係事務，包括兩岸協議及兩岸政策推動均為總統職權。因此，立法院雖有監督行政院之權，惟其如欲制定法律要求兩岸協議簽署前需經立院審議，則恐使行政權無法順利開展。

### 二、公開審查恐洩漏兩岸協議機密，不利兩岸談判

兩岸雙方談判協商從對話、協商，以致達成共識、協議，需歷經長時間建立的互信與努力才得以完成，且兩岸關係甚為敏感，無論我國與對岸雙方對於協商內容皆持高度保密之態度。若兩岸協議簽訂前需先與立院協調或經立院審議，相關協議機密內容恐將外洩，如此將形成兩岸協商之阻礙，並衝擊兩岸互信，而不利兩岸談判進行。

### 三、無法適應兩岸政策時空環境差異

根據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第5條（即立法院對兩岸協議之審議之規定）係在民國86年5月14日增訂公布，當時增訂該條文主要考量乃為落實「戒急用忍」的大陸政策，緊縮大陸政策和兩岸經貿政策。但如今已過十年有餘，且現階段兩岸關係正處於融冰時期，加上政府為落實馬總統所提多項增進兩岸交流互動政策，正在朝開放兩岸交流之方向前進，若立法院在此時任意擴大監督兩岸協議之權，訂定《臺灣地區與大陸地區訂定協議處理條例》不能妥適的適應實際狀況，若有違兩岸互動、開放之情勢，恐破壞兩岸辛苦建立的和諧氣氛，而不利後續兩岸談判。

兩岸間重大協議當然應該經過立法院審議，但倘若立法院無法理性以對，

<sup>10</sup> 陳華昇、張孟湧，「立法院行政監督權之評析——以立法院擬加強兩岸協議監督權為例」（原載：國政評論，2008年6月25日），2010年4月6日下載，《國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/1/4379>。

甚至對於凡是與中國大陸有關之各項議題就反對，無法理性面對及進行內容實質審查，而進行意識形態之務虛排拒，此實非行政與立法間的問題，而是立法機關本身的問題。

故對於兩岸各項協議之行政與立法的互動與角力，就行政機關來說，覆議權是一項機會，完整周嚴的政策及議案，在報告及備詢時更可經得起立法院的質詢的考驗，更可讓全體人民公評；倘若行政院理虧，不只得不到民眾的信任與支持，就算提覆議，其結果亦有可能維持立院決議，立院對於議案的處理亦必須按照《立法院職權行使法》為之；但令人擔心的是，因為政黨立場與意識形態的作祟，而使許多對於臺灣人民有利的協議內容因此而耽擱，那實在是最大的不幸。

## 陸、結論

兩岸間各項協議不全然純是兩岸間的問題，也同時包含許多臺灣內部朝野間看法的歧異，具體的落實便是行政機關與立法機關之互動，因此本文特別從我國憲法及各項法律規範層面來探討，就是希望日後對於兩岸各項協議之簽署、審議、適用及監督方式，在內部朝野的爭議能夠縮小，行政與立法間互動能更順利；也希望對於大陸當局來說，能夠清楚的認識兩岸各項協議在臺灣的行政與立法互動中的各項爭點，進而強化兩岸間彼此的認識，考量到臺灣現實政治中的難處。

### 一、行政與立法機關的良性互動及健全的立法監督機制是必要的

我國憲政體制權力運作之主軸主要集中於行政權與立法權，憲政體制之真正實際操作即屬行政權及立法權二者，而兩主角適可形成我國憲政運行之主要戲碼，透過其二者間之彼此互動而牽動我國之政治、經濟、社會、文化等之發展，對於兩岸關係互動更是產生深遠的影響。

兩岸關係之任何互動，要簽署兩岸間各項協議必須靠相當多人的努力及時間，一次又一次的溝通方能達成；兩岸關係自馬總統就任以來，確實開啟一番新局面，而兩岸間各項協議的簽訂，更是扮演關鍵性的角色。

關於兩岸各項協議推動過程中，行政與立法機關勢必扮演重要的角色，倘若行政完全主導，將缺乏民意的監督，也缺乏民意即時回應之正當性；倘若

立法權擴張，勢必對行政權產生制約，對於兩岸協議之監督權，不僅有侵犯總統及行政院職權之虞，恐怕亦會透過院會質詢與監督的過程，洩漏兩岸協商機密，不利兩岸談判進行，而衝擊兩岸交流及臺灣經濟發展。此外，立法機關的監督的機制，亦應謹慎為之，應以避免造成行政機關的困擾及許多不必要的麻煩。

值此，兩岸事務若經由國會監督，當然會減少來自民意反對的阻力與正當性，法制化的過程更是不可缺少，畢竟立法機關要比行政機關更能代表民意，但立法機關也不能因為必須進行監督，就以政黨的利益及意識形態來主導一切，而不就兩岸各項協議中的內容進行理性實質之討論與監督，那麼就將失去國會監督原本良法美意之設計初衷，更無法因應及面對快速的兩岸局勢，及時與務實處理對臺灣多數民眾都有利益之事務性內容。

## 二、過去立法監督機制之檢討

早年於辜汪會談時期，立法院對於監督方式，可要求行政院函送立法院備查、或要求專案報告；倘若立法院對行政院表達最大的不滿，可以用不信任案提出來表達抗議。根據《立法院職權行使法》規定，立法院也擁有文件調閱權，並經司法院大法官釋字第 325 號及 585 號解釋確認其屬廣義立法權之一環。立法院為有效監督行政權，可要求政院提供相關文件以供實質審查，又依據《立法院職權行使法》第 48 條規定：「政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」此外，立法委員可要求行政院長及相關部會首長在立院進行施政報告，並接受質詢。民進黨於 2000 年至 2008 年間之執政時期，兩岸兩會處於停滯狀態，兩岸各項協議均無實質進展，而兩會並不參與實際的兩岸各項協議之簽訂工作，因此便不存在著立法監督機制的問題。

## 三、現行及未來立法監督機制之建議

自馬總統執政以來，行政院經評估及研議定調各項兩岸協議之內容，這些內容自應接受立院監督機制；然而由於兩岸所簽署之各項協議，既非條約案，亦非法律案，故只能比照「準條約案」的方式來特殊處理，以規避複雜難解的兩岸主權爭議。

惟究竟以何種方式來監督，實有探討的空間，是否應該成立特別小組來進

行實質監督亦有討論的必要；惟究竟係以包裹立法的方式或是逐條方式進行審理，恐怕利弊互見，以包裹的方式來監督一來恐為粗糙，二來恐怕無法達成監督的實質目的；但倘若以逐條方式表決，又難以避免朝野之間因部分條文的爭執而使得兩岸各項協議遲遲無法通過，究竟該如何取捨，恐怕執政當局必須謹慎因應思考。

#### （一）《兩岸訂定協議處理條例》確有通過必要

倘若立院通過該條例，便可使立法院能對兩岸之間涉及行使公權力與政治議題所簽訂的協議或各種文件，發揮更大的監督功能。其一將使立法院在協議簽署前的參與。包括主管機關應於事前與立法院秘密協商，以及立法院得經院會決議派員參與談判；其二立法院在協議簽署後的審議。凡涉及憲法或法律明定應以法律規定之事項，涉及現行法律之修正，涉及人民權利義務之事項，涉及國防、外交、財政、經濟利益之國家重大事項，以及其他立法院議決認定之國家重要事項等，均須經立法院審議。其他協議則應經行政院及主管機關核准，送立法院查照。其三、立法院審議兩岸協議，得經立法院院會決議提出修正意見或保留。此外根據權力分立精神，立法院的功能應在於事後審議與議決是否批准，而非事前介入或直接涉入談判過程，應屬較為妥當。

但是根據美國經驗，美國國會議員參與國際事務談判其實是慣例，眾議院議長甚至可以直接指派觀察員參與，有權接觸任何談判過程與談判資料。這是避免立法部門與行政部門對於政治決定不同軌的一個機制，而在臺灣，行政與立法間同不同軌則取決於選舉的結果，因此立委若想事前參與，恐怕還是在執政黨與立法院多數黨同一之情況下實施的機率較大。

#### （二）立委選舉的結果將左右監督兩岸簽署各項協議之效果

朝野在立法院席次的情況，倘若府院執政黨與立院中的多數黨同意，則兩岸各項協議要通過立法監督，相對來說難度較小；但倘若府院與立院中的多數黨不同意，那麼府院所決定之兩岸各項協議內容要通過立院審查，恐怕變數及挑戰便增加，難度也就較大，因此府院及立法院之政治生態，攸關兩岸簽署各項協議與立院監督間的難易程度，故立院選舉的結果將扮演一定重要程度的角色。

令人擔心的是，立法機關本身因為政黨利益及立場的表態，而導致兩岸間協議內容始終無法進入理性的審查過程中，對於行政機關所推動之各項成績，

則產生掣肘的效應。就以 ECFA 議題來說，立法機關監督倘若是都是對於政府行政機關角色的不信任，希望能夠透過立法機關監督的方式進行全盤修改檢討甚至是全面否決，而無法針對具體內容進行討論，恐怕將失去立法監督原本的初衷。

總之，可以確定的是，良性的行政與立法機關互動及健全的立法機關監督機制是必要的；至於立法機關究竟該以何種方式進行監督，恐怕妥適有效能的《兩岸訂定協議處理條例》的確有通過的必要性，從此條例中更能具體規範監督的程序、方式、備案及執行情況；更值得我們留意的是，朝野政黨在立院中的席次情況，這當然也會影響立院對兩岸各項監督之成效情況及順利與否，期盼未來我國針對兩岸在各項協議簽訂時，在國內朝野的爭議能夠縮小，以達成「以臺灣為主，對人民有利」之發展目標。

# 衝突或合作：東海油氣田 爭端之過去、現在與未來

Conflict or Cooperation: The Past, Present, and Future of the Dispute  
over the Oil-Gas Fields in East China Sea

陳怡君 (Chen, Yi-Chun)

國立成功大學政治經濟研究所博士生

王慶瑜 (Wang, Ching-Yu)

國立成功大學政治系副教授

## 摘要

延宕已久的「中」日東海油氣田問題雖然於 2008 年年中出現轉機，「中」日協議將爭議擱置，並發表東海共同開發協定。但 2009 年初，日本卻突然宣稱中共單方面破壞東海協定，使得東海的油氣田以及區域的合作與衝突問題，再度成為各方面關注的焦點。

本文試圖以地緣戰略理論與新自由制度主義探討將雙邊協議延伸至多邊協議，以促使區域合作的可能性。研究主題：在東海油氣田爭端中是否存在擴大參與者的利基，並藉由多邊協議之方式來解決問題？多邊協議制度框架的建立能夠發揮何種功用？旨在了解國家行為者的手段、資源、背景與整體戰略，以及由地緣戰略的角度來探討將東海石油爭端由雙邊衝突轉變為多邊合作的可能性。希望能夠理出東海油氣田爭奪戰的過去與現在動態發展過程，並且掌握東海油氣田協商背後的政經利益考量與脈絡關係，探討可否由雙邊的衝突轉為多邊合作的契機。

在該爭端中，因為基於地緣戰略，故存在著擴大參與者的利益基礎，僅憑中共與日本兩方協議並無法解決問題；因而多邊合作機制的建立更形重要。透過新自由制度主義思維，多邊協議機制不僅可以降低交易成本、監督各國、提供傳遞資訊，進而使爭端消弭或減少。此議題對臺灣不僅具有經濟利益，在地緣戰略上更具重要性，因此未來應更加重視。

關鍵詞：中日關係、地緣戰略理論、能源發展策略、新自由制度主義、區域同盟

## 壹、前言

自「亞洲海岸地區礦物資源聯合探勘協調委員會」(Committee for Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resource in Asian Offshore Area, CCOP) 調查報告後，東海油氣田問題逐漸成為中共與日本兩國之間的主要爭端。該案於 2008 年出現轉機，「中」日協議將爭議擱置，並發表東海共同開發協定。但於 2009 年初，得來不易的平靜卻又旋之遭到動搖，日本突然公開宣稱中共單方面破壞東海協定；2010 年初，日本再度聲稱，若中共持續強行在「中」日爭議的東海油氣田開採，日本政府將不排除採取司法手段，上告國際海事法庭。

2010 年 6 月 1 日，中共國務院總理溫家寶和時任日本首相鳩山由紀夫均同意就爭議多年的東海油氣田問題，正式啟動落實東海問題原則共識的政府間換文談判，並重新建立兩國總理熱線。同年 7 月 27 日，中共外交部邊界與海洋事務司司長寧賦魁與日本外務省亞洲大洋洲局局長齋木昭隆在東京舉行「中」日落實東海問題原則共識第一輪政府間談判。<sup>1</sup>但在同年 9 月，「中」日對於東海油氣田共同開發的對話也旋即有了轉變；首先是 9 月 7 日，發生了釣魚臺水域「中」日撞船事件。

9 月 17 日，日本公布新內閣後，新任外相前原誠司在東海問題上發表讓中共認為是具有挑釁意味的言論。<sup>2</sup>同月 19 日，又傳出日本打算將進入釣魚臺海域之中共「閩晉漁 5179 號」漁船船長的拘留期限延長，雖然後來日方在 24 日表示由於考量中日關係，決定釋放以「妨礙執行公務」為由而逮捕的該船長。「中」日一連串在東海的因應方針與互動使得東海油氣田問題再度成為各方關

<sup>1</sup> 會中表示，雙方在積極、坦誠、務實的氣氛中，就落實原則共識問題交換意見。雙方同意繼續共同努力，通過友好協商，逐步推進落實原則共識的進程，實現將東海建設成為「和平、合作、友好之海」的共同目標。詳細內容參閱：「中日舉行落實東海問題原則共識首輪政府間談判」(2010 年 7 月 27 日)，2010 年 12 月 15 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/9/4/8/101394810.html?coluid=151&kindid=0&docid=101394810&mdate=0727224446>。

<sup>2</sup> 表示會密切注視中共在東海油氣田的活動，一旦證實中共已開始鑽探活動，前原稱日方會「採取對抗措施」。詳細內容參閱：「新聞尋釁東海問題 中日領土爭端升級」(2010 年 9 月 19 日)，2010 年 12 月 28 日下載，《香港文匯網》，<http://paper.wenweipo.com/2010/09/19/CH1009190008.htm>。

注的焦點。<sup>3</sup>

史奈德 (Glenn H. Snyder) 認為，國際關係涉及國家之間的衝突與合作的行為。<sup>4</sup> 在全球化機制下，國家與國家、政府與政府之間，往往會產生區域衝突與合作的灰色地帶，而東海油氣田問題在東亞也顯現出此一癥結點。除中共與日本兩方的區域利益外，東海問題的本質亦與強國的地緣戰略有關，透過地緣戰略理論與新自由制度主義來探討雙邊衝突延伸至多邊協議以促使區域合作的可能性。

新的《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)，已逐漸為世界各國所接受，位處海洋地帶的臺灣，自然無法自外於該項規範，而順應潮流，研訂修改適當的法規，進而調整組織結構，發展新的海洋文化與思維，應是臺灣立足於海洋時代應有的作法。雖然臺灣的海洋事務與策略思維，在過去這些年，不斷的努力並累積些許的經驗，但是距一個海洋政策完善的海上國家，還是有一大段距離。在了解各個國家行為者的手段、資源、背景與整體戰略；以及由地緣戰略的角度來探討將東海石油爭端由雙邊衝突轉變為多邊合作的可能性後，或能夠認清東海油氣田爭奪戰的脈絡，亦掌握東海油氣田協商背後的政經利益考量與脈絡關係。

## 貳、「中」日東海爭端之背景因素與理論觀點

### 一、背景因素

根據「石油輸出國組織」(Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC) 的歷年油價資料顯示，油價從 1996 年的每桶 20.29 美元一路攀升，至 2007 年是以接近 100 美元的價格展現，2008 年更為高漲，達到 140.73 美元。面臨油價節節飆升，但油田資源的儲存量卻有限的狀況，石油安全與能源問題都逐漸成為全球性的重大課題。在全球政經領域中，擁有數量龐大的石油、天

<sup>3</sup> 2008 年 6 月中日政府同意暫時擱置爭議已久的東海油田中間線的問題，聯手開採東海油田的白樺油田 (春曉油田)，但是日本方面認為再進入洽談簽定合作開採條約時，中共卻顯示消極的態度，使談判陷入僵局。詳細內容參閱：「中方重申對春曉油田主權 反對日方共同開發」(2010 年 1 月 19 日)，2010 年 12 月 28 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/0/2/5/101202597.html?coluid=7&kindid=0&docid=101202597>。

<sup>4</sup> Snyder, Glenn H., *Alliance Politics* (New York: Cornell University Press, 1997).

然氣或是其他主要能源的蘊藏量，在某些層面上會比擁有強大的軍力來的有競爭力。由於未來高油價的能源價格時代對於經濟的衝擊愈來愈無可避免，對能源的依賴也愈來愈深，因此能源爭奪的戲碼也就層出不窮。

近年來中共的經濟成長快速，從 1993 年開始成為石油進口國，進口量自 1996 年的 1,348.5 萬噸、2003 年的 8,299 萬噸，一直持續增加到 2008 年的 17,888 萬噸，一期比一期增長。對於石油進口的依賴狀況愈來愈嚴重，在經濟逐漸起飛的時刻，開始了解到能源有其戰略性的目標和功能，也明白儲備的重要性。因此，尋找油田資源就成為極為重要的國家目標，也因為這樣的背景因素，在自家門前的東海油氣田就成為值得重視的觸角地帶。

對資源貧乏的日本而言，因受地緣位置影響，<sup>5</sup> 能源供給一直是國家主要的命脈。日本對增強己身能源的管道一直不遺餘力；挑起二次世界大戰的主因，也是因為想要建立大東亞共榮圈，使得建立一個能源供給運輸線的思維能夠成真，一旦如此，不僅可以獲得航道的控制權，更可以從東南亞輸入許多資源。此外，從日本努力向俄國索回北方四島，以圖擴大經濟海域的案例，也可窺探一二。對日本而言，這些能源開發所賦予的軍事價值及經濟利益都是不可或缺的龐大資源。

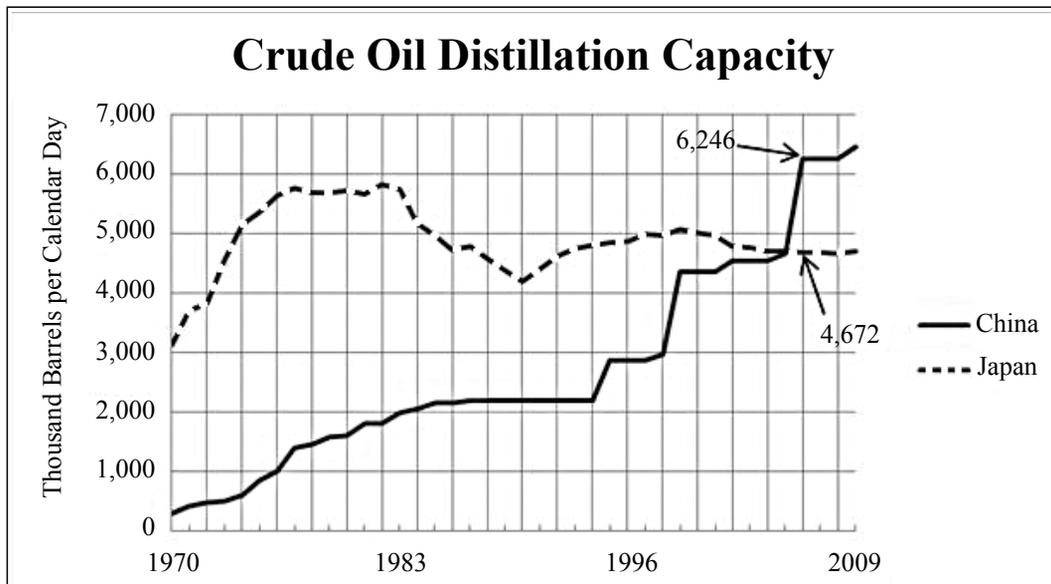
早在 1970 年代，國際能源署（International Energy Agency, IEA）即宣布東海海底可能蘊藏大量的油氣等資源。但因當時的「中」日兩國都還無技術及能力去開發東海油田，亦無力承擔為油田爭奪而挑起爭端。但在近年中共經濟成長數據的日益攀升，使得太平洋強權勢力重新分配的可能性增大，導致日本不得不對於中共威脅提起戒心。

相較於中共僅是對於石油能源依存度的上升，日本石油則幾乎完全依賴進口，如何獲得新能源，成為「中」日兩國的戰略方針，因此「中」日在東海油田爭奪的戲碼，也就逐漸呈現白熱化。而「中」日關切的動機與爭奪的手段，都會影響雙方在東海油田開發上的合作意願。

綜上而論，日本因受限於地緣與資源因素，亟需尋求獲取新石油能源；而中共自 90 年代以來對能源的需求節節高升，至 21 世紀逐漸躍升為世界能源需求大國，其石油需求量更超越日本（參見圖 1）。近年來中共除往西建立石油

<sup>5</sup> 日本為島國，南北長，東西窄，資源匱乏，陸地縱深很短，因此極欲以海洋空間彌補陸地空間的不足，且本土為火山列島，構成石油所需的微生物無法堆積。

管線擴增中亞石油進口外，向東方或東南方海域拓展能源亦是其戰略構想的一環。<sup>6</sup> 因此，兩國在鄰接的海域中發生衝突則是在此戰略下必然的局面。



資料來源：本圖依據美國能源情報署（Energy Information Administration, EIA）資料，由作者自行參考繪製而成，數據來源請參照：“Petroleum Refinery Capacity, All Countries”（2009），2010年12月28日下載，《Energy Information Administration》，<http://www.eia.doe.gov/pub/international/iealf/table36.xls>。

圖 1 「中」日石油需求量比較圖

## 二、理論觀點

地緣戰略理論是學者常用來分析東海問題的途徑之一，地緣政治產生於 20 世紀初，隨著二次大戰的落幕，新的政治版圖出現，以及冷戰時期，美蘇藉著地緣戰略理論來界定霸權戰略的憑恃；不管是外交、政治、經濟、軍事或是資源戰略等方面，都運用地緣的理論。地緣關係指的是世界上人群、種族的居住和民族與國家的分布，總是處於一定的地域環境之中，並以地緣要素為前提構成的人地相互作用的特殊關係，這種以地域為基礎所產生的特殊關係，統稱為「地緣關係」。

<sup>6</sup> 建立石油管線雖可以滿足需求，但仍需冒著被控制和威脅的風險。所以在自己的領海或經濟海域中擁有石油資源，才能保障自身能源需求持續獲得滿足與沒有後顧之憂。

如同 1988 年鄧小平所言：「世界總的局勢在變，各國都在考慮相應的新政策，建立新的國際秩序，世界上現在有兩件事情要同時做，一個是建立國際政治新秩序，一個是建立國際經濟新秩序」。<sup>7</sup> 在國際關係中，有所謂的「國際地緣關係」，是指國家之間包括距離、方位在內的地理關係；又是從國家之間的政治、經濟、軍事、文化等方面的根本利益來思考，所形成的雙方相互影響及作用的國家利益關係。<sup>8</sup> 從國家的角度而論，美國學者葛萊斯納（Martin Ira Glassner）對地緣政治的定義為：以全球體系為背景，探討國家權力之基礎及國際互動的本質。<sup>9</sup> 綜合以上思維，也即是說，地緣政治指的是國際政治權力依地理背景因素而去計畫的策略行為。

隨著 90 年代蘇聯解體，全球政治脈絡走向區域化的時代，各國為尋求發展的空間與和平的成長，均須依賴地緣政治在國際新秩序中取得版圖，因此地緣戰略理論成為各國制定政策的一項重要的依據。也即是說，就地緣政治的角度而言，分析的基本單位是國家，或者是由國家與國家間組成的團體憑藉著地理位置與資源，從而決定己身的利益發展和其力量的強弱。

因而以整體來看，東亞地區所面臨的政經制度問題事實上十分龐雜，且在資源、經貿問題上，中共與日本都扮演著極為重要的角色。由地緣政治的角度來看，東亞地區的這兩個國家，要爭奪東海油氣田這塊大餅，除卻資源因素，同時亦存在著地緣因素；學者們的看法如下。

例如，村田良平於「海洋決定日本的未來」一書中，即針對海洋與國際政治、經濟問題的關係，以及海洋對於日本的意義進行闡述，針對日本海洋外交的戰略提出意見。他認為，在國際海洋法的相關會議中，有許多條約是在未獲致明確結論的情況下所通過的，因此還存在著許多疑點。爾後必須密切關注各國在實際上會採取甚麼行動，以及將會建立甚麼樣的慣例。<sup>10</sup>

此外，濱川今日子在「中日的東海劃界問題」一文中則是以國際法的觀點來探討「中」日的東海劃界問題。濱川今日子指出，「中」日關係目前處於政冷經熱的狀態，而兩國之間一個懸而未決的問題，就是東海油氣田的開發問題。

<sup>7</sup> 「以和平共處五項原則為準則建立國際新秩序」（1988 年 12 月 21 日），2010 年 12 月 28 日下載，《中共中央文獻研究室》，<http://dxxp.chinaspirit.net.cn/page3/yihe.htm>。

<sup>8</sup> 沈偉烈，「關於地緣政治學研究內容的思考」，現代國際關係，第 7 期，2001 年，頁 58。

<sup>9</sup> Glassner, Martin Ira, *Political Geography* (Connecticut: John Wiley & Sons, Inc, 1993), p. 223.

<sup>10</sup> 村田良平，海が日本の将来を決める（東京：成山堂書店，2006 年），頁 299-300。

而此一問題的癥結點在於兩國對於海域劃界的看法不同。此篇文章以簡介的方式說明春曉油田、「中」日談判的經過，以及「中」日對於海域劃界的主張。接著闡述 1958 年與 1982 年《聯合國海洋法公約》的相關規定，並指出此公約並未對於海域劃界畫分出具體的依準，因此不易將「中」日海域的劃界問題與海洋法的條文互相套用，且綜合探討許多海洋紛爭的原則在東海油氣田劃界的適用性。<sup>11</sup>

日本著名的軍事評論家平松茂雄也於其 1993 年的《中共的海洋戰略》一書中，列舉出世界各大機構對於東海石油蘊藏量所作的評估報告，並探討中共在東海實施的初步調查、試掘狀況與進行情形，以及在開採技術上的演進，並闡釋中共的石油開發戰略。<sup>12</sup>

事實上，中共與日本東海油氣田問題也與國際合作議題相關。根據基歐漢（Robert Keohane）的說法，國際合作就是一國透過政策的協調過程來調整自己的行為，降低可能對他國造成的負面影響，以便回應他國的實際或是期望的偏好。<sup>13</sup> 儘管「中」日雙方在東海油氣田議題上的主張與立場有相當的分歧，但兩國都清楚的了解，若是此一問題不解決，則衝突與後遺症也會逐漸加深。如何取得最適平衡點的協商，是否由雙邊協議拓為多邊協議會有較好的解決策略？這應該是「中」日兩國必須努力解決的關鍵問題。

因此，新自由制度主義的思維是人們可以深入討論的另一方向。新自由制度主義認為分析的基本單位為國家，而國家是理性的行為者（rational actor），會設法透過各種方式來取得國家的最大利益。國家所決定的政策與行為也會以國家利益和安全做為最優先的考量。此外，新自由制度主義亦強調，各國之所以會採取合作機制，主要是為了降低交易的成本，很明顯揭露的是，合作也是一種理性行為的表現。<sup>14</sup>

所以在東海油氣田的談判案例中，透過地緣政治理論與新自由制度主義可以說明中共與日本雙邊合作與衝突背後的基本思維與連繫，進一步有利於掌握

<sup>11</sup> 濱川今日子，「東シナ海における日中境界画定問題 ---- 国際法から見たガス田開発問題 ----」，調査と情報，第 547 号，2006 年，頁 1-10。

<sup>12</sup> 平松茂雄，中国の海洋戦略（東京：勁草書房，1993 年），頁 106。

<sup>13</sup> Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New York: Princeton University Press, 1984), p. 116.

<sup>14</sup> Keohane, Robert O., "Neoliberalism and Institutionalism: A Perspective on World Politics", in Keohane, Robert O. eds., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp.1-20.

東海油氣田協商背後的政經利益考量與脈絡關係。以下以地緣戰略理論與新自由制度主義切入，探討東海石油問題由雙邊衝突轉變為多邊合作的可能性，以及多邊協議制度框架能夠發揮的功用，與對臺灣帶來的影響與意涵。

## 參、衝突：「中」日雙邊協議的侷限

東海是大陸東岸與太平洋之間的一個半封閉海，西接中國、東鄰日本的九州和琉球群島、北瀕韓國的濟州島和黃海，南以臺灣海峽與南海相通，總面積約為 75 萬平方公里。東海海底地勢由西北向南逐漸傾斜，直至沖繩海槽，地形地貌可分為大陸架平原、大陸坡、沖繩、琉球西側島坡。大陸架東部的沖繩海槽把大陸架和琉球隔開。沖繩海槽是東海一個特殊地理單元，而在地理、地形地貌和地質構造上，都具有把東海陸架、陸坡與琉球群島分開的明顯特徵。<sup>15</sup> 20 世紀 60 年代末，東海大陸架及釣魚臺周邊發現蘊藏豐富的石油資源以來，「中」日兩國間東海海底資源爭端浮出水面。1982 年《聯合國海洋法公約》正式生效後，雙方在東海海域大陸架劃界問題上的分歧日漸突出，爭端愈演愈烈。<sup>16</sup>

1961 年美國伍茲霍爾海洋學院地質學家埃默里（K. O. Emery）和日本東海大學新野弘通過二戰期間日美潛艇在釣魚島海域收集到的海底資料進行研究，發表「東海和南海淺水區的沉積物」一文，<sup>17</sup> 首次暗示東海海域的釣魚臺周邊地區可能蘊藏石油資源。<sup>18</sup> 1967 年，兩人又在「朝鮮海峽及中國東海的地層與石油遠景」研究報告中確認黃海、東海及南海大陸架藏有豐富的石油資源。1968 年在聯合國亞洲及遠東經濟委員會的資助下，埃默里和新野弘等美國、日本、韓國、中共以及臺灣的地質專家對東海和黃海進行實地勘測，在其後發表的技術調查報告（埃默里報告）（Emery Report）中明確指出「臺灣與日本之間的大陸

<sup>15</sup> 段明，「試論中日東海劃界爭端的解決」，廣西政法管理幹部學院學報，第 2 期，2006 年，頁 33。

<sup>16</sup> 朱鳳嵐，「『自然延伸』還是『中間線』原則 - 國際法框架下透視中日東海大陸架劃界爭端」，國際問題研究，第 5 期，2006 年，頁 20-25。

<sup>17</sup> 張東江、武偉麗，「論中日東海海域劃界問題及其解決 - 從國際法角度的研究」，世界經濟與政治，第 4 期，2006 年，頁 2。

<sup>18</sup> Niino, Hiroshi, and Emery K. O., "Sediments of Shallow Portions of East China Sea and South China Sea", *Geological Society of America Bulletin*, no. 5 (May 1961), pp. 731-762. 引自高橋莊五郎，尖閣列島紀事（東京：青年出版社，1979 年），頁 10。

架很可能是世界上最大的石油儲藏地之一。」<sup>19</sup> 一時間，國際石油公司紛紛聚焦東海海域，而石油資源極其短缺的日本、韓國等東海周邊國家和臺灣更是捷足先登，迫不及待地在東海大陸架上劃定石油採礦區。到 1970 年 9 月底，日本、韓國和臺灣等地分別與美國等國際石油公司在東海海域設定 17 塊採礦區，其中僅有 4 塊礦區未出現重疊，<sup>20</sup> 東海大陸架劃界爭端隨之浮出水面。

在 1974 年，日、韓簽署擱置大陸礁層主權爭議、共同開發東海北部石油的《日韓大陸礁層協定》。此一共同開發區位在「中」、日、韓 3 國之間大陸礁層的交匯處，面積約為八萬平方公里，西部已深入東海大陸礁層中部。<sup>21</sup> 中共政府對日、韓片面劃定東海海域作為共同開發區，認為是侵犯中共主權和海洋權益的行為，多次表示強烈抗議。《日韓大陸礁層協定》後來亦因中共的強硬態度而未能執行。中共與日本雖就東海油氣田問題展開 11 輪的會談，但爭端問題仍無實質上的進展。(參見表 1)

表 1 「中」日東海問題磋商

雙方主張與磋商結果 磋商次別	中共主張	日本主張	結果
第一輪磋商 2004.10.25	東海劃界問題應根據《聯合國海洋法公約》，透過談判求得公平解決。	提出東海「中間線」，中共應停止目前開發。	雙方同意，繼續透過磋商和對話尋求解決。
第二輪磋商 2005.5.30 ~ 2005.5.31	堅持「擱置爭議、共同開發」的立場，提出共同開發方案。	要求中共停止單方面的開採，並提供東海油氣田的地質資料以及其他與油氣開採相關的資料。	堅持透過對話、平等協商，妥善處理和解決東海問題。

<sup>19</sup> K.O. Emery et al., "Geological Structure and Some Water Characteristics of East China Sea and Yellow Sea", *UNECAFE/CCOP Technical Bulletin*, 1969, p. 3.

<sup>20</sup> Choon-ho Park, *East Asia and the Law of the Sea* (Seoul National University Press, 1983), p. 129.

<sup>21</sup> 水上千之，日本と海洋法（東京：有信堂高文社，1995 年），頁 119-142。

雙方主張與磋商結果 磋商次別	中共主張	日本主張	結果
第三輪磋商 2005.9.30 ~ 2005.10.1	共同開發範圍在「中間線」以東地區，不應包括目前正在此線以西開發的油氣田區。	共同開發範圍包括在東海中間線以西，中共正在開採的春曉、斷橋、天外天和龍井四個油氣田，並提出「中」日間召開部長級會談，敲定「中」日的共同開發。	同意加快磋商進展
第四輪磋商 2006.3.6 ~ 2006.3.7	堅持在「中間線」左側的中共領海獨自開發春曉油氣田，但同意共同開發中間線右側的海底資源。	要求共同開發在「中間線附近」的海底資源，包括中共的春曉油氣田。	雙方同意將有關共同方案提交各自的政府審議和考慮。
第五輪磋商 2006.5.18	南北兩個海域的北部海域共同開發的提案。	南北兩個海域的北部海域共同開發提案。日方考慮接受中共提出，共同開發東海北部海域的方案，要求提供特定詳細的海域，但東海南部海域，因涉及釣魚臺周邊海域，日本明確拒絕共同開發。	雙方努力尋求解決東海油氣田的主權問題。
第六輪磋商 2006.7.8 ~ 2006.7.9	提出將日方所稱的「中日中間線」北段的「龍井油氣田」附近海域以及南段釣魚島附近海域作為「中」日共同開發海域的建議。	「中日中間線」南段的共同開發海域雖然完全在中間線東側，屬於日本的專屬經濟區，但是位於北段龍井油氣田附近的共同開發海域可能跨越「中日中間線」。	雙方維持對話管道，改善兩國關係，提高兩國對話級別的可能性。雙方「同意設立一個對話的專家會議來討論相關的技術細節」，「還同意加強雙方海事機構的聯絡機制」。
第七輪磋商 2007.3.29	提出「擱置爭議、共同開發」，希望通過協商談判妥善解決有關問題。	希望通過協商談判妥善解決問題。	雙方在東海問題上有兩條重要共識，一是堅持共同開發的大方向，二是堅持通過對話協商妥善解決有關分歧。

雙方主張與磋商結果 磋商次別	中共主張	日本主張	結果
第八輪磋商 2007.5.25	主張在存在主權爭議的海域開展共同開發。	日方將提議把橫跨「中日中間線」的大面積海域作為共同開發的物件區域。	雙方將基於同年4月「中」日首腦會談期間達成的共識，力爭在秋季之前敲定共同開發方案。以及「中」日兩國領導人已經就堅持共同開發的大方向，加快東海問題磋商達成共識。
第九輪磋商 2007.6.26	主張共同開發不應包括春曉（日本名：白樺）油氣田周邊海域。	提議在跨兩國「中間線」的海域進行共同開發。	未能消除隔閡，未獲具體進展，也未提出新的正式提案。
第十輪磋商 2007.10.11	「共同開發」應在「中」日雙方有爭議的海域進行。目前中共在東海進行的油氣開發活動是在同日方沒有爭議的海域進行的，是中共行使主權權利的正常活動。	提議日方負擔中共已經開發的4個油氣田投資費用的一半，由此實現「共同開發」。	雙方對「擱置爭議，共同開發」沒有異議，但對共同開發海域範圍存有歧見。
第十一輪磋商 2007.11.14	願根據兩國領導人達成的五點共識的有關原則和精神，繼續推進磋商進程，為維護東海穩定，實現共同開發繼續作出建設性努力。	主張中間線共同開發等相關事項。	對共同開發海域範圍仍舊存有歧見。

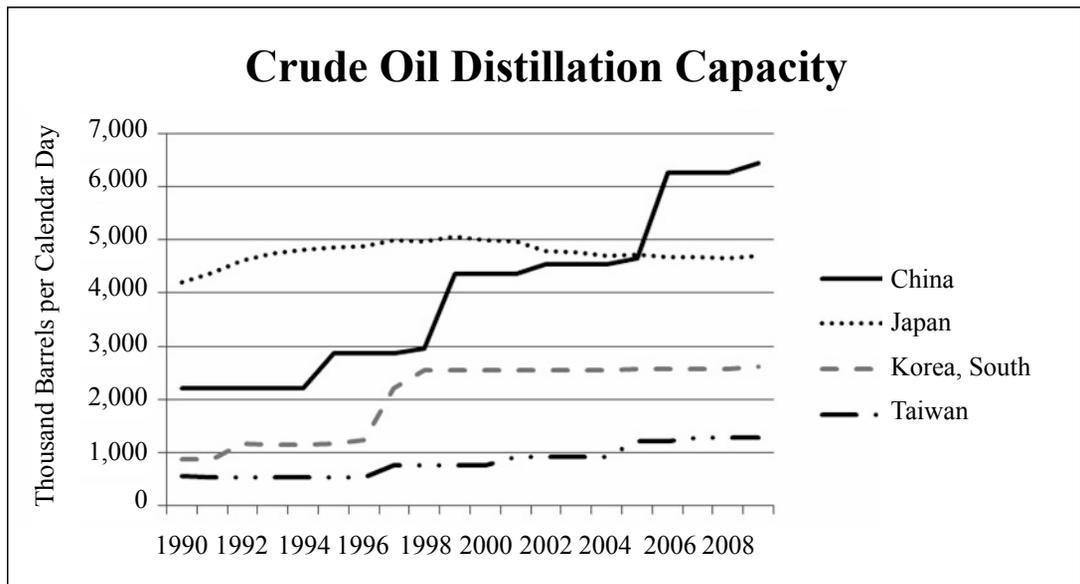
資料來源：筆者參照吳崑木，「中日東海能源開發爭端之研究」，中興大學國際政治研究所碩士在職專班論文（2007年）與報章資料修改彙整而成。

事實上，中共和日本雙方在大陸架劃界上的分歧主要為：中共堅持陸地領土「自然延伸原則」，宣布東海大陸架是中共領土的自然延伸，要求抵及沖繩海槽中心線，並認為沖繩海槽證明中共和日本的大陸架是不相連的，海槽可作為它們之間的天然分界線。日本主張採用「等距離線或中間線」劃分大陸架，並

認為海槽僅是兩國大陸邊緣延伸中偶然的凹陷，日本的 200 海浬大陸架要求不受影響。<sup>22</sup>

而這樣的衝突在表面上是中共與日本的爭奪戰，但從實質面深入而論，則是一個屬於美國、中共、日本、南韓和臺灣的地緣戰略問題（中共、日本、南韓、臺灣石油需求量參見圖 2）。因為中共向東發展之戰略轉而會威脅到美國在太平洋上的利益，美國不欲見到環太平洋地區之控制權單為中共或俄羅斯獲得或分享，這是一個潛在的問題因素。

而中共在東海也面臨著與南韓和日本的劃界問題，另外一方面，日本和南韓之間也需要劃界，同時三國在東海更存在確定三方劃界交叉點（tri-junction）的問題。且由於日本國內的政權頻頻更迭（參見表 2），當內部政權尚未穩固的



資料來源：本圖依據美國能源情報署 (Energy Information Administration, EIA) 資料，由作者自行繪製，數據來源請參照：“Petroleum Refinery Capacity, All Countries” (2009)，2010 年 12 月 28 日下載，《Energy Information Administration》，<http://www.eia.doe.gov/pub/international/iealf/table36.xls>。

圖 2 「中」日韓臺石油需求量比較圖

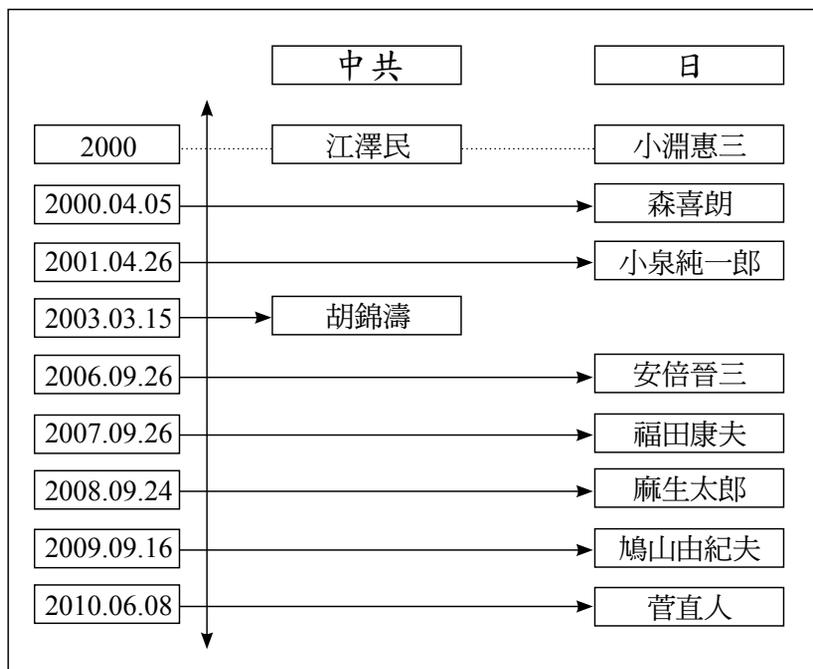
<sup>22</sup> 梁照詒，「從國際海洋劃界原則和實踐論中國 EEZ 與大陸架劃界問題—以黃海和東中國海劃界問題為中心」，國立臺灣大學法律學研究所博士論文（2006），頁 377。

狀況下，會遭受在野者不斷的操作激化的議題，因此就算「中」日有協商的動作出現，能否和平貫徹協商結果也具有一定的困難度。在這樣交錯複雜的問題下，如何能夠只有「中」日兩國協商？

雖然東海共同開發協定的產生，暫時有了合作的依據，但是仍有隱憂，這構成「中」日雙邊協議自身的侷限。第一、只注重此一協定，仍沒有考慮到周邊國家的策略選擇。第二、若僅以「中」日兩國的利益為基礎，則難以避免下述兩種可能情況，其一為中共會堅持自然延伸原則，強硬的自行開發，而此策略極有可能引發「中」日間實際的政經衝突與報復，也會因此引起美國的介入；另外一個可能性則是「中」日兩國協調了東海油氣田的共同實質開發計畫，但難以遏止南韓與臺灣的抗議。

為了將東海油氣田的問題達到澈底的處理，應由多邊協議的角度去進行構思。各國在維護國家利益的前提下，各自提出其政策主張來互相協調；雖然在技術、經費與分配比率方面以及在中共之「一個中國」政策下都有其複雜性，但是一旦多邊協議的架構形成，則東海油氣田的爭議就會有解決的契機。

表 2 2000 ~ 2010 年「中」日執政者一覽圖



資料來源：筆者自行整理繪製。

## 肆、合作：多邊協議機制

假若各國具備多邊協議的意願，下述問題是必須考量的重點，第一，以國家考量而論，國家間為何要合作，彼此的利益與衝突點可能會有哪一些？第二、多邊協議的合作機制能夠發揮那些功用？從地緣的角度觀之，東海油氣田問題牽涉之行為者（players）為：中共、日本（主要衝突方）、臺灣、南韓、美國（次要爭端方）。以下以中共、日本與美國三方作為主軸探討。

首先，國家間為何會出現多邊合作的動機？以經濟層面而言，石油需求的價格彈性很小，這可以從兩方面來說明：首先，必須判斷石油的性質為何？石油並非奢侈品，而是民生必需品。也就是說，它不會隨著價格的提升下降或是實質所得的多寡而降低對它的需求。石油雖然有許多替代品，但皆為次級的角色，其本身並無相對應的替代品可以取代。這意味著，就算當石油的價格上升，仍是無法促使購買者去購買其他的替代品來完全取代它。此外，探討需求價格彈性大小的另外一個因素是市場的規模。目前中共、日本主要的石油來源均為中亞、中東以及非洲，南韓與臺灣的石油來源亦同，因此石油的供給來源皆倚賴其他國家或地區。

這透露兩個重要的因素：第一，爭奪東海油氣田的「中」日以及和東海油氣田相關的周邊國，對於石油的需求大半都是無法自給自足，都必須透過國外進口得到滿足；第二，對於石油的需求都是向同樣的地區購買。從進口石油的依賴程度可看出對於東海油氣田需求的端倪，在這樣的背景之下，各國競相投入海域探勘工作變為必然的國家策略。如此一來，東海油氣田的問題就變得不僅僅是「中」日雙方的協議就可以解決的議題，勢必必須進入多邊協商討論，才能達到區域的平衡與穩定。

東海油氣田的問題逐漸浮出，所牽引出的深層政經結構卻有兩個矛盾。一是歷史矛盾，夾雜著族群、宗教、經濟、政治甚至統獨的因素；另一則是政治抵制與經濟懲罰等地緣政治方面所牽涉的關係。因此如何獲得合理的分配並且維持各國間的政經關係，制度平臺的建立就顯得極為重要，此平臺必須具備談判、協調行動、溝通與傳遞訊息、調節紛爭等功能。

要處理東海問題，可能的選擇有二：其一是中共採取強硬的政策，假使能迫使日本及周邊國接受，便能使中共獲致最佳利益。不過此舉的政治經濟風險相當大，假若日本不就範（可能性相當高），或在美國介入，與其他周邊國的強烈抗議抵制下，以硬碰硬對峙，終至多邊俱傷。其二是，各國坐下來好好討論合作的可能性及範圍。

針對協議中不可避免的衝突與合作議題，新自由制度主義者也提出可能化解的方式。新自由制度主義者同意國際體系是一無政府狀態，但也認為衝突是可以抑制與避免的；他們強調國際間合作的可能性，認為可以藉由國際行為體相互依存，透過建立國際體制（regime），從而產生制約作用，減低衝突可能，轉而加深合作的契機。關鍵在於國際社會中的各個行為者，共同創造條件，以達成合作。為避免「公共地的悲劇」（The Tragedy of the Commons）的結局，<sup>23</sup> 因此國家必須思考透過合作機制的建立來共享與分配資源。

因此一旦此多邊協議的機制建立，不僅可以降低交易成本、監督各個行為者，也可以提供談判與協商的平臺，使爭端的各方願意進行談判；並可以扮演著提供資訊與傳遞訊息的角色，使資訊透明化，且最重要的是，這個平臺機制可以用來監督各國的行動，使這些國家能確實的遵守承諾，在政策的選擇上能有所抑制與讓步。

在此多邊協議中，美國又扮演著一個特殊的角色。二次大戰後，日本的外交政策始終受到美國的影響。所以，儘管美國不是東海沿海國家，但美國的角色一直舉足輕重。為了在東海問題上獲得更多籌碼，日本希望美國進一步介入東海爭端，以便藉美日安保框架為日本爭取更多利益，包括將釣魚臺列嶼納入美、日對遏制中共的大框架下等等。

至於美國對於東亞的策略，則是與時俱移的有著不同的思維。在冷戰期間美國決策者的眼中，世界是兩極的，而非多極的。依美國的這種世界觀，是沒有所謂的美、日、「中」三角存在的空間；事實上，美國曾堅定地反對日本在研擬其對中共政策時想掙脫僵化的兩極架構的努力，<sup>24</sup> 但隨之而來的後遺症即是中

<sup>23</sup> 公有地是對所有行為者都開放的土地，其衝突的發生在於個體間均無限制的使用，這樣的狀況將會造成過度的耗盡地力。但每個個體均不願資源被耗盡，也同時擔憂自己被排除在資源使用者的行列之外，因此願意抑制自我獨占的欲望，透過合作來保障共同的利益，達成合作的機制。同理可證明多邊協議的可行性。

<sup>24</sup> Gerald L. Curtis，高一中、黃俊彥、葉采青譯，美日關係的新觀點（臺北：國防部史政編譯室，2002年），頁9。

共龐大經濟的壓力對日本所形成的制約，以及美國在沖繩駐軍所延伸的日本外交問題與策略，在在都衝擊著日本對「中」及對美的政策。

雖然 1980 年代因為貿易上的糾紛導致美日關係出現裂痕，日本國內湧起一陣反美的聲浪。雖然在軍事上，1990 年老布希（George H. W. Bush）的裁軍政策即顯示美國對於東亞的政策是顯現不干預的態度。但是柯林頓（Bill Clinton）一上任，即以強硬的姿態來處理美日貿易的問題，使得日本極度憂心美國將侵蝕日本的經濟。<sup>25</sup>

自 1993 年，美國提出「新太平洋共同體」（New Pacific Community, NPC）的主張，代表美國開始轉變對亞洲的策略，轉而逐漸重視。1995 年，美國主管國際安全的助理國防部長奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）提出「美國亞太安全戰略報告」（United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region, EASR），或稱奈伊方案（Nye Initiative），此時才使美國的亞洲策略明朗化。2002 年，美國副國務卿阿米塔吉（Richard Lee Armitage）<sup>26</sup> 所提出「阿米塔吉報告」（Armitage Report）中，闡明小布希對日的政策將走向「集體防衛」（Collective Defense），日本將在區域安全上襄助美國。2002 年因 911 事件，美日關係因反恐而熱絡起來。<sup>27</sup>

因此，在後冷戰時期，中共、日本與美國的關係有著微妙的牽連關係。有時日本必須與美國軍事同盟，才能有效的遏阻中共軍事方面的威脅；但經常又需要與中共合作，才能使經濟發展與美國制衡。但是在這樣合作的背景之後，隱藏的是日本無力選擇合作夥伴的窘境，只能依循著戰略政策的優劣而判斷。

對於「中」日東海油氣田的開發問題，美國十分重視，例如，2005 年 11 月美國國會政策諮詢機構「美中經濟安保調查委員會」（United States-China Economic and Security Review Commission, USCC）的年度報告指出，日本與中共在東海有發生軍事衝突的危險，「美國因與日本有同盟關係，將難以避免捲入這項衝突」。<sup>28</sup> 從地緣位置觀之，東海油氣田除涉及石油開發或經濟收益等經濟議

<sup>25</sup> Brown, Eugene, "The Debate over Japan's Strategic Future: Bilateralism Versus Regionalism", *Asian Survey*, no. 6 (June 1993), pp. 519-546.

<sup>26</sup> 1967 年自美國海軍學院畢業；1973 年退伍後任美國駐西貢武官處的武官；1975 年至 1976 年在美國國防部任職；1978 年起任參議員多爾（Robert Joseph "Bob" Dole）的助理；1980 年雷根（Ronald Wilson Reagan）競選總統時任高級顧問；1981 年至 1983 年任美國國防部亞太事務副助理部長；1983 年至 1989 年任美國國防部負責國際安全事務的助理部長；2001 年至 2005 年任美國副國務卿。

<sup>27</sup> Uriu, Robert, "Japan In 2002: An Up-and-Down year, but Mostly Down", *Asian Survey*, no. 1 (January 2003), p. 88.

<sup>28</sup> 張茂森，「美國會報告書 東海油田日中衝突導火線」（2005 年 11 月 12 日），2010 年 12 月 28 日下載，〈自由電子報〉，<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/nov/12/today-int4.htm>。

題外，軍事戰略議題亦為其中的重點。東海油氣田海域位處美國航空母艦航向臺灣海峽及南海的必經之地，中共為宣示油田主權勢必將派遣或部署軍力於該海域，此做法將對美國在西太平洋的戰略部署造成威脅。例如，日本《朝日新聞》指出，2007年9月中共人民解放軍的轟炸機曾在2天之內飛航東海油氣田上空40次以上，日本的自衛隊戰鬥機也因此緊急升空因應，自衛隊那霸基地也立刻出動F4戰鬥機支援。中共軍機與日本自衛隊戰鬥機對峙，雙方接近的最短距離甚至只有5公里。<sup>29</sup>

由於近年來中共對周遭各國的貿易進口量不斷提升（參見表3、圖3），逐漸對在亞洲各國現有的權力結構產生影響；而反觀美國對於亞洲地區的貿易進口量不斷下跌（參見表4、圖4），一直以來占據最主要經濟中心的地位下降。在全球經濟市場機制的發展下，美國一向以中心地位自居，對於東亞的戰略政策也不例外。因此綜合以上數據與因素顯示，若多邊協議真的成形，那麼可想見的是在協議中，美國會試圖介入此區域整合的安排協議。而美國的此股力量，也或許可成為雙邊協議轉為多邊協議的契機。因此在多邊協議的前提下，要解決東海油氣田問題，美國也是必須列入考量的行為者之一。同時，美國是否同時亦可成為調解爭端的第三方，調解「中」日之間的爭端，也可以成為後續持續關注的重點之一。

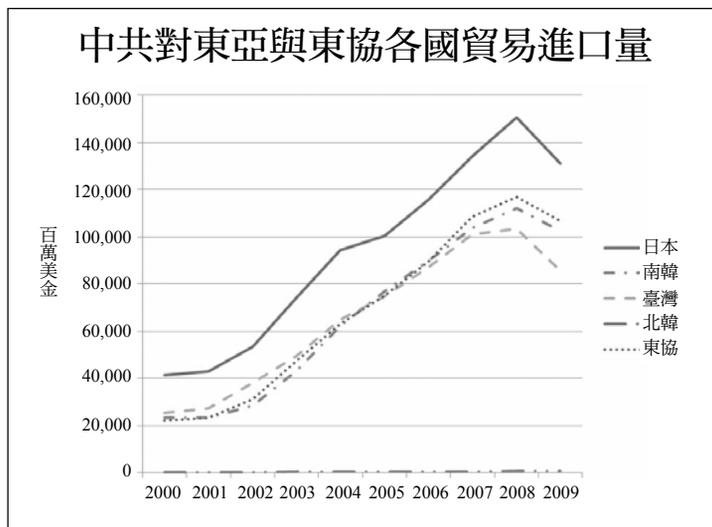
<sup>29</sup>「日媒指九月中國軍機頻現東海」（2008年1月1日），2010年12月28日下載，《大紀元電子報》，<http://epochtw.com/8/1/1/74212.htm>。

表 3 中共對東亞與東協各國貿易進口量數據

單位：百萬美金

年份 \ 國別	日本	南韓	臺灣	北韓	東協
2000	41509.7	23207.4	25493.6	37.2	22180.9
2001	42796.9	23389.2	27339.5	166.7	23229.3
2002	53466.0	28568.0	38061.4	270.7	31196.8
2003	74148.1	43128.1	49360.4	395.4	47327.7
2004	94326.7	62234.1	64759.3	585.7	62967.4
2005	100407.7	76820.4	74680.3	499.1	74994.2
2006	115672.6	89724.1	87098.6	467.8	89526.6
2007	133942.4	103752.0	101027.1	583.8	108385.8
2008	150600.0	112137.9	103337.9	760.4	117002.9
2009	130914.9	102545.1	85720.3	792.5	106749.0

資料來源：本表依據中共國家統計局資料，由作者自行繪製，數據來源參照：中華人民共和國國家統計局，「對外經濟」(2009)，2011年3月2日下載，《中華人民共和國國家統計局》，<http://219.235.129.58/reportYearQuery.do?id=2100>。



資料來源：本圖依據表 3 資料，由作者自行繪製。

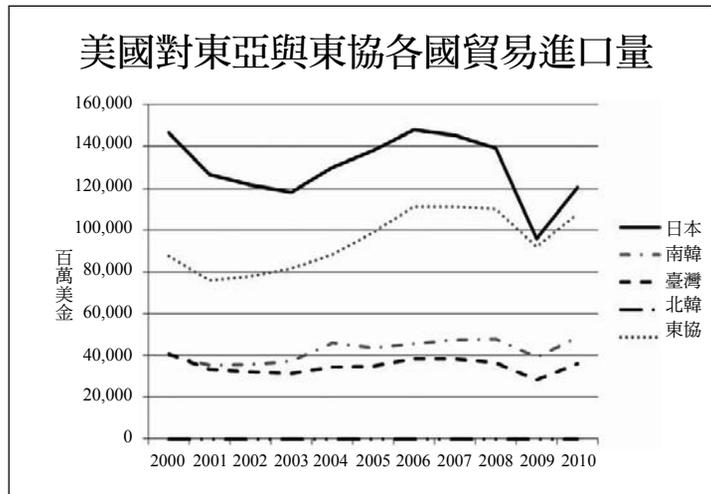
圖 3 中共對東亞與東協各國貿易進口量比較圖

表 4 美國對東亞與東協各國貿易進口量數據

單位：百萬美金

年份 \ 國別	日本	南韓	臺灣	北韓	東協
2000	146479.4	40307.7	40502.6	0.1	87473.7
2001	126473.1	35181.5	33374.3	0.0	75914.5
2002	121428.6	35571.7	32147.9	0.1	77983.1
2003	118036.6	37229.4	31599.4	0.0	81574.1
2004	129805.2	46167.9	34623.6	1.5	88257.3
2005	138003.7	43781.4	34825.8	0.0	98914.8
2006	148180.8	45803.6	38211.9	0.0	111200.5
2007	145463.3	47562.3	38277.6	0.0	111007.1
2008	139262.2	48069.1	36326.1	0.0	110141.1
2009	95803.7	39215.6	28362.1	0.0	92099.7
2010	120347.8	48859.6	35906.8	0.0	107770.9

資料來源：本表依據美國商務部人口普查局（U.S. Census Bureau）資料，由作者自行繪製，數據來源請參照：“Trade in Goods by Country”（2010），2011年3月2日下載，《U.S. Census Bureau》，<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/country.xls>。



資料來源：本圖依據表 4 資料，由作者自行繪製。

圖 4 美國對東亞與東協各國貿易進口量比較圖

## 伍、結論

以地緣戰略理論與新自由制度主義，探討「中」日兩國的地緣環境影響協議的可能性，相信在這個區域與大環境中，多邊協議的機制一旦建立，不僅可以降低交易成本、監督各個國家，也可以為各國提供談判與協商的場所，使爭端的各方能夠進行談判與協商；並可以扮演著提供資訊與傳遞訊息的角色，使資訊透明化。且最重要的是，這個平臺機制可以用來監督各國的行動，使這些國家能確實的遵守承諾，在政策的選擇上能有所抑制與讓步，使得不僅是資源可以共享，爭端也可隨之消弭或減少。

而相對臺灣而言，亦不能忽視東海油氣田問題的重要性，釣魚臺海域位處東海油氣田南端。1968年「聯合國遠東經濟委員會」(the UN Economic Commission for Asia and the Far East, UNECAFE)的「中共、東中國海與朝鮮半島的海底地層與石油展望」報告書指出釣魚臺群島可能藏有大規模的海底油田與天然氣油田。就經濟獲利而言，釣魚臺海域的地質屬於最容易積聚油氣資源的沉積盆地，海底蘊藏著豐富的石油、天然氣和可燃冰資源。據估計，石油儲量在740億桶到1,570億桶之間，又被稱為「海上中東」。<sup>30</sup>因此，臺灣在東海油氣田問題上，必須審慎的思考可能的因應政策。

此外，由地緣戰略層面觀之，釣魚臺海域位於東海與太平洋交界，一旦中共掌握該海域的控制權，將對臺灣軍事戰略部署造成嚴重威脅。因此，「中」日東海問題不僅是經濟問題，亦是軍事戰略問題；不僅牽涉到中共與日本雙方，亦與臺灣、美國之利益有關。而東海油氣田的主權問題，是否有可能從衝突取向的雙邊協議，走向合作取向的多邊平臺設置，或是產生類似六方會談的機制，則是未來可以持續關注思考與追蹤的重要議題。

綜言之，未來世界將是一個以經貿為主的全球化時代，世界局勢的發展，將由戰場走向商場，全球經貿活動將主宰人類的生活，而擁有海權能力與資源的國家，將優先取得經略海洋的權利。因此如何有效的遂行海洋政策，拓展海洋經濟，共同發展區域合作必是左右經貿全球化市場的重要因素。也即是說，

<sup>30</sup> 邱莉燕，「2009第一堂財經必修課 面對新中國」，遠見雜誌，2009年2月，頁116。

在整個東亞地區正朝向合作或一體化的背景下，各國的海洋政策若遵照《聯合國憲章》和《海洋法公約》的相關規定，以及與相關國家簽署的多邊條約或協定，那麼相信必然能以和平、理性的方式解決爭端。

# 探索中共太空攻勢作戰武器

## An Exploration on the Offensive Weapons of the PRC's Space Operations

林宗達 (Lin, Tsung-Ta)

國立臺灣大學政治學系博士候選人／國立臺灣大學政治學系兼任講師

### 摘要

中共對太空作戰武器之研究與發展超過 30 年以上，故不論在定向能武器或不定向能武器，或者是以傳統之飛彈作為攻擊太空衛星等武器之研發，均已有重大的突破與成就。

當前，較為令人關注的是，中共太空作戰的武器，不僅僅是具有摧毀強權太空資產的能力，更對美國當前正在發展的飛彈防禦，具有極為致命的破壞能力，致使如此先進之作戰武器，成為美國當前太空資產防護最為關注的對象。

關鍵詞：反衛星、定向能武器、不定向能武器

## 壹、前言

冷戰時期，美國和蘇聯進行太空軍備競賽，乃是舉世矚目之事，這兩個超級強權在研製太空軍備之能力，亦是其他國家所望塵莫及。然在冷戰結束之後，中共更加關注太空軍備之建構，並對多種太空作戰之攻擊性武器進行研究與發展，甚至測試，而有急起直追之趨勢。

依據美國學者 Ashley J. Tellis 研究指出，事實上，中共早從 1980 年代末期，即以投資數個可以阻絕敵人運用太空資源的科技，並已獲得相當之成果。<sup>1</sup> 的確，中共發展的阻絕敵人運用太空資源之太空作戰科技與其衍生的攻擊武器，已獲取足以令美國關注和必須採取相對因應措施之成就，然此包括定向能武器（directed energy weapons, DEW）和不定向能武器（non-directed energy weapons, NDEW）太空攻擊武器，以及反衛星（antisatellite, ASAT）飛彈、寄生星（parasitic satellite）、電磁砲（electrical/rail gun）等其他數種可用之於攻擊太空衛星的武器系統。中共研製這些攻擊太空武器所設定之目標，就是以攻擊美國衛星為主要對象。<sup>2</sup> 並且發展 ASAT 武力計畫，乃是「中共軍事太空戰略」（China's Military Space Strategy）之首要計畫。<sup>3</sup>

根據以往對此相關之研究，吾人以為當前美國研發與部署飛彈防禦，並非是促使中共發展太空軍備之唯一的原因。不過，可以確認的是，美國飛彈防禦之發展則必定會加劇中共加強太空軍備，尤其是在太空攻擊作戰武力之研究與發展的廣度與深度。因為美國將飛彈防禦與太空軍事作戰，幾乎是聯結在一起，飛彈防禦嚴重依賴美國太空衛星之指揮、通訊、偵察與預警等系統的支援，故亦可如此言之，如無美國太空作戰之支援，則美國的飛彈防禦，勢必將

<sup>1</sup> Ashley J. Tellis, "Punching the U.S. Military's 'Soft Ribs': China's Antisatellite Weapon Test in Strategic Perspective", *Policy Brief 51* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, June 2007), p.4.

<sup>2</sup> Lt. Col. James Mackey, "Recent US and Chinese Antisatellite Activities", *Air & Space Power Journal*, Vol. 23 Issue.3 (Fall 2009), p.84; Craig Covault, "China Seen as Growing Reconnaissance Challenge", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 153 No. 6 (7 August 2000), p.65; 高飛揚，「中共何故研製太空武器」，爭鳴（香港），總第 311 期（2003 年 9 月），頁 68-69；林宗達，「人民解放軍的太空戰」，中共軍事革新之資訊戰與太空戰（臺北：全球防衛雜誌社，2002），頁 218。

<sup>3</sup> Michael Krepon, "China's Military Space Strategy: An Exchange (Forum): Opening Pandora's Box", *Survival*, Vol. 50 No. 1 (February 2008), pp.157-158.

難以發揮攔截飛彈之防禦能力，而數千億的防衛計畫所建構的武器系統，即成為軍事裝飾之擺設。<sup>4</sup> 並且美國飛彈防禦是將攻擊性武器引進太空的始作俑者，從而導致美國之對手國進行相關的軍備建構作為。<sup>5</sup> 而中共在 2007 年 1 月所進行的 ASAT 測試，即是針對美國飛彈防禦之軍備建構的舉措之一，<sup>6</sup> 迫使美國必須更加關注和思考如何在 ASAT 的戰略環境下，維護其衛星與飛彈防禦系統的正常運作。<sup>7</sup>

對此，儘管中共在大力提倡太空軍備管制的新規範之下，或不便言明之處，然從後述之意圖以及安全乃是國家至關重要之事而論，中共強化太空軍備之攻擊作戰武力，已是國家安全要求下，不得不為之舉。以下即是要探究除受到世界各國所承認之美俄兩大太空強權外，另一個正在興起之太空強權—中共，其為進行未來太空作戰所做的各項太空攻擊武力之發展，而從定向能武器（DEW）、不定向能（NDEW）與其他的先進太空作戰武器三者論之。

## 貳、定向能武器（DEW）

立基於太空戰在未來資訊戰爭中的重要，故當前中共極力發展太空作戰之先制打擊武器，以摧毀或減弱美軍在第一擊的軍事攻防戰爭中，太空衛星之軍事作戰效用。在此之中，DEW 是中共目前較具發展潛力者。這種武器主要是利用高能量射束殺傷目標的新一代高科技武器，其具有特殊殺傷功能。綜觀而論，目前 DEW 最主要有以下三種：<sup>8</sup>

其一是高能雷射（high energy laser, HEL）武器。HEL 武器是以通過發射方向極強的高能雷射光束來擊傷或擊毀目標。然其主要的殺傷效應有三：其一是

<sup>4</sup> Loring Wribel, “BMDO, ‘3+3’, and the New Missile Threat”, *Stars Wars: US Tools of Space Supremacy* (London: Pluto Press, 2004), pp.85-104; Richard F. Mesic, “Countering Weapons of Mass Destruction and Ballistic Missiles”, Zalmay Khalilzad and Jeremy Shapiro eds., *United States Air and Space Power in the 21<sup>st</sup> Century* (Santa Monica, CA: RAND, 2002), pp.310-330.

<sup>5</sup> Dan Leaf and Dr. Philip Coyle, “Space Weapons or Space Arms Control”, *Los Angeles World Affairs Conference* (15 March 2005), pp.4-5.

<sup>6</sup> Geoffrey Forden, “After China’s Test: Time For a Limited Ban on Anti-Satellite Weapons”, *Arms Control Today*, Vol. 37 No. 3 (April 2007), p.19.

<sup>7</sup> David A. Fulghum, “New Colors of War”, *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 166 No. 24 (25 June 2007), pp.52-53.

<sup>8</sup> 熊鸞祥、熊延峰，「美軍重視發展定向能武器」，*現代軍事*，第 273 期（1999 年 10 月），頁 49-50；「電磁戰『神鞭』——微波武器」，*航天*，第 4 期（2000 年 4 月），頁 22。

燒蝕效應；其二為輻射效應；其三是雷射波效應。

其二為高強力微波（high-power microwave, HMP）武器。HMP 武器是指利用定向輻射微波束發射峰值功率達 100 兆瓦以上之微波作為殺傷目標之武器。基本上，HMP 的機械原理是利用大功率微波在物體內產生電效應、熱效應對目標造成殺傷破壞，用以干擾敵方武器系統之電子設備或燒毀其電子元器組件為功效者。

其三是粒子束武器（particle beam weapons, PBW）。PBW 是利用高能加速器所產生與發射出之高能粒子束（high energy particle beam）來殺傷目標的武器。PBW 的基本原理是利用高能強流粒子加速器將注入其中的電子、質子、各種離子等帶電粒子加速到接近光速，使其具有極高的能量，然後用磁場將它們聚集成密集高能束流，射向目標，透過其與目標物質發生強烈作用，以達毀傷目標之作用。其毀傷作用表現在三個方面：一是使目標結構材料汽化或融化；二為提前引爆目標中的引信或破壞目標中的熱核材料；三是使目標的電路被破壞導致電子裝置失效。

上述三種 DEW 之攻擊武器都是中共未來太空戰的主要武器之一，而以下即是對此發展之概略探究。

### 一、雷射武器

雷射武器在資訊戰中是非常特別的武器，它既是一種軟殺武器，亦是一種硬殺武器，而此二者之間的主要差別即在於其毀傷目標的程度和作用之差異。前者以毀傷目標物部分零件和破壞其部分作用，導致其資訊探測和傳輸功能的喪失，後者則是以摧毀資訊戰器具之目標物為主。中共近十多年來在研發雷射武器之技術方面，進展甚速，並且可以肯定的是，此型武器未來將會是中共在太空作戰的主力之一。

事實上，雷射武器中之 HEL 武器的發展已超過 40 年，而美國國防部至少在 1962 年時就對利用 HEL 作為反制彈導飛彈之武器，產生興趣，並著手研究與發展戰略應用雷射武器。1970 年美國的陸、海、空三軍把 HEL 作為戰術應用，轉移至戰場上，並且獲得一定的成就。然在 1983 年美國的「戰略防禦機先」（Strategic Defense Initial, SDI）已經把 HEL 武器的發展重點又置於戰略應用

上。<sup>9</sup>

現今美國正在計畫利用波音 747-400F 廣體客機所改良的載體，配備 HEL 武器，進行反彈導飛彈試驗，其最終的目標是在 12,000 公尺的高空，能擊落 300 公里外的來襲飛彈。<sup>10</sup> 而這種以雷射作為太空戰的武器，事實上，是目前所有 DEW 之太空攻擊武器中，發展最快，成就亦較為明顯的武器。1997 年 10 月美國曾經運用 HEL 對高度 425 公里的衛星進行 ASAT 試驗，這個試驗已經取得了部分的成功，並引起世界廣泛的注意。<sup>11</sup> 關於美國在此方面之進展，後有詳論。

美國發展這種 ASAT 的 HEL 武器，被認為是為控制太空、爭奪制天權和奪取空間優勢，創造軍事作戰更為有利的條件。<sup>12</sup> 然而，建立諸如美國之雷射作戰武力，從而運用此武力做為 ASAT 之武器系統，亦正是現今中共亟欲發展者。<sup>13</sup>

美國國防部認為中共當前正在大力發展雷射武器，其主要的目標很可能就是針對美國衛星之防衛缺陷而發展。蓋中共之主要目的就在於運用雷射來毀壞與傷害美國的各種監測、偵蒐和通訊衛星之電子和光學設備，使其無法為美國提供資訊。<sup>14</sup> 然此，亦即是中共在資訊戰與太空戰中之「致盲原則」。

事實上，中共對於雷射武器作為軍事作戰武器之運用，尤其是在太空作戰方面，可謂極為用心。依據美國學者 Tellis 對中共進行太空作戰之雷射武器之研究，主要有化學雷射（chemical laser）與固態雷射（solid-state laser）兩種。前者之化學雷射就是 HEL 武器，至於固態雷射則有高強力雷射（high-power laser, HPL）與低強力雷射（low-power laser, LPL）兩種。<sup>15</sup> 值得關注的是，固態雷射是中共目前雷射武器發展的主軸，並已著手規劃以地面機動車輛或基地作為雷射武器之作戰平衡之陸基雷射（ground-based laser, GBL），用以攻擊與摧毀敵對

<sup>9</sup> 章雅平，「激光武器將成為 21 世紀新一代主戰武器（上）」，中國航天（北京），第 249 期（1999 年 1 月），頁 43。

<sup>10</sup> 「能擊落導彈的巨型飛機」，航天（北京），第 2 期（1998 年 3 月），頁 25。

<sup>11</sup> 鄭治仁，「九天摘星—美國反衛星武器（下）」，兵器知識（北京），第 153 期（2000 年 7 月），頁 10。

<sup>12</sup> 遠俊，「美國激光反衛星武器發展淺析」，中國航天（北京），第 268 期（2000 年 8 月），頁 31。

<sup>13</sup> David A. Fulghum, "What's the Threat?", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 168 No. 11 (17 March 2008), pp.30-31.

<sup>14</sup> Robert Wall, "Intelligence Lacking on Satellite Threats", *Aviation Week & Space Technology*, Vol.150 No. 9 (1 March 1999), p.54; Ashley J. Tellis, "Punching the U.S. Military's 'Soft Ribs': China's Antisatellite Weapon Test in Strategic Perspective", *Policy Brief 51*, p.5.

<sup>15</sup> Ashley J. Tellis, "China's Military Space Strategy", *Survival*, Vol. 49 No. 3 (Autumn 2007), p.55.

國家之太空資產武器，而 HPL 之主要作戰攻擊目標，乃是擊毀敵對國家之太空飛機。<sup>16</sup> 至於 LPL 武器主要是標定破壞衛星之光學機件，目前中共規劃以車載 LPL 之方式，進行機動作戰，這對於破壞對手獲取資訊和必須藉此進行作戰之能力，具有相當大的破壞作用。<sup>17</sup> 這些 GBL 武器因為可以對攻擊目標進行不同程度的毀損程度，具有作戰彈性大之特點，已經成為中共反制太空武器的最愛，並為中共太空作戰之 DEW 中的最佳武器。<sup>18</sup>

事實上，美國國防部早在 1990 年代末之報告則顯示，中共人民解放軍之雷射武器已經具有毀壞衛星感應器的能力。<sup>19</sup> 解放軍深知美國利用各種衛星訊號連結成綿密的通訊網，用以指揮全球美軍的行動，而美軍的最大缺陷就在於這種通訊網，一旦遭受到破壞，戰力必然大為減損。<sup>20</sup> 另外，根據詹氏防衛週刊（Jane's Defense Weekly）所載，其實中共早在 1997 年 10 月，即曾用雷射來破壞兩枚美國已經廢棄的低軌偵察衛星。<sup>21</sup> 美國的軍事專家指出，中共研製的雷射武器，其水平已經可以與美國在 1997 年墨西哥州「白沙」飛彈試射場的「先進中性紅外線化學雷射」（Mid-Infrared Advanced Chemical Laser, MIRACL）之雷射武器相當。<sup>22</sup>

中共在發展雷射武器之能力與進展，讓美國既驚又懼，尤其是中共在 2007 年時，曾秘密地以雷射武器進行 ASAT 測試之後，使得美國空軍更加了解到面對中共諸如 LPL、HPL 和 HEL 等先進 ASAT 武器之發展，必須加緊對太空資產之防護，以為因應，否則後果將是不堪設想。<sup>23</sup> 因為，當前美國空軍坦承儘

<sup>16</sup> Ashley J. Tellis, "Punching the U.S. Military's 'Soft Ribs': China's Antisatellite Weapon Test in Strategic Perspective", *Policy Brief 51*, p.5.

<sup>17</sup> The Royal United Service Institute for Defence and Security Studies (RUSI), "PLA Modernization: Tactical and Strategic Weapons for the Taiwan Strait", *Chinese Military Update*, Vol.1 No.1 (June 2003), p.7; Ashley J. Tellis, "Punching the U.S. Military's 'Soft Ribs': China's Antisatellite Weapon Test in Strategic Perspective", *Policy Brief 51*, p.5.

<sup>18</sup> Ashley J. Tellis, "China's Military Space Strategy", *Survival*, pp.55-6.

<sup>19</sup> 「中共傳研發反衛星雷射武器」，聯合報，1998 年 12 月 7 日，版十三。

<sup>20</sup> 「中共全力研發雷射武器及監測器」，中國時報，2000 年 5 月 6 日，版十三。

<sup>21</sup> Paul Beaver, "China develops anti-satellite laser system", *Jane's Defense Weekly*, Vol. 30 No. 32(2 December 1998),p.18.

<sup>22</sup> 美國在 1997 年墨西哥州白沙「飛彈試射場」之 MIRACL，乃是美國以數十億美元所研製雷射武器，此種武器被置於設施相當於一座小型工廠，其燃燒化學物，以反射鏡聚集 1 兆瓦 2 公尺寬的雷射光束，可以在數秒鐘內摧毀近千公里外之衛星，為美國專門針對攻擊在防護能力甚為脆弱之太空衛星而設計之武器。Paul Beaver, "China develops anti-satellite laser system", p.18; Frank G. Klotz, "The Emerging Debate", *Space, Commerce, and National Security* (Council on Foreign Relations), January 1999, p.4.

<sup>23</sup> Michael Mecham and Army Bulter, "Satellite Looking", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 169 No. 22 (8 December 2008), p.48; Robert Wall and Douglas Barrie, "Missile Movement", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 164 No. 22 (29 May 2006), p.38.

管目前尚無一個國家擁有可以 GBL 損毀美國衛星之能力，但是，衛星面對未來 GBL 攻擊之防護力，還是相當脆弱，甚至可以說幾乎是無能為力。<sup>24</sup>

## 二、HMP 武器

微波（microwave）是一種高頻率電磁波，波長範圍在 0.01-1 公尺之間。微波可以用特殊的天線匯聚成方向性極強、能量極高的波束，而在空中以光速沿直線傳播。所謂 HMP 武器，所指的就是一種利用高能之微波束直接殺傷、破壞目標或使目標喪失作戰效能的新型武器。這種武器是美國在 1980 年代推動 SDI 的副產品。<sup>25</sup>

HMP 武器在未來太空作戰中之主要功用是運用電磁效應破壞衛星的電子設備使其喪失作戰能力。蓋微波武器產生電磁效應是指高功率微波在射向目標時，會在目標結構的金屬或金屬導線產生感應電流或電壓，這種感應電流或電壓會對目標上的電子元器件產生多種效應。這種效應是產生的感應電壓或電流通過天線、導線、電纜等各種入口進入目標電路，輕者使電路功能喪失，重者則燒毀各類電子元器件。<sup>26</sup>

當前美國可以巡弋飛彈配載 HMP 武器進行破壞電腦記憶體和電子設備的試驗，其有效的破壞距離在數十公尺至數百公尺之間，<sup>27</sup> 未來可利用此一武器攻擊敵方的 LEO 衛星，美國預計在 21 世紀初將會部署此型武器。至於俄羅斯亦可能在 2010 年之前部署各種配備 HMP 武器的飛行載具，實現對敵攻擊的能力。<sup>28</sup> 而中共則是緊追其後，不遺餘力地研發這種新型的高科技武器裝備。

根據 1998 年美國國防部提交國會的一份研究報告中指出，中共除了發展雷射武器作為毀傷美國衛星的武器之外，還可能已經在發展一種可以作為干擾美國衛星定位系統接收器設備之更為新穎的武器。<sup>29</sup> 若依各項資料和訊息研判，這種武器即是 HMP 武器。

實際上，中共對於 HMP 武器計畫之發展，已經有數十年的歷史，並且在 1990 年代，中共間諜竊取了不少美國關於發展 HMP 武器的資料。此外，中共

<sup>24</sup> Amy Butler, "Space Gap", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 168 No. 24 (16 June 2008), pp.29-30.

<sup>25</sup> 范偉，「微波武器：推窗而至」，*兵器知識*（北京），第 134 期（1998 年 12 月），頁 18。

<sup>26</sup> 范偉，「微波武器：推窗而至」，頁 18。

<sup>27</sup> David A. Fulghum, "Microwave Weapons Await a Future War", *Aviation Week & Space Technology*, Vol.150 No. 23 (7 June 1999), p.30.

<sup>28</sup> 薛祥、康海河，「21 世紀初的新概念機載武器」，*現代軍事*（北京），第 285 期（2000 年 10 月），頁 22。

<sup>29</sup> 「中共發展摧毀美國衛星武器」，*工商時報*，1998 年 11 月 4 日，版八。

更利用 1996 年美國柯林頓（Bill Clinton）政府對中共輸出超大型電腦的解禁，引進六百多部超大型電腦，將其用於進行 HMP 武器研發，此給予中共在研發 HMP 武器極大的優勢。<sup>30</sup> 西方的軍事專家認為更糟的是，中共可能已經從俄羅斯購得「手提箱炸彈」（suitcase bombs）之 HMP 武器。<sup>31</sup> 此等均有利於中共在 HMP 作戰能力之提昇與其相關技術之研發的能力。

凡此種種，在在顯示出中共在 HMP 作戰武力之研究發展的努力。美國國防部早在 1990 年代末即對外表示「解放軍正在努力發展 HMP 武器，以作為干擾和破壞敵人裝備中所含的電子線路（包含衛星的電子裝備），並且此新型的武器裝備，預定在 2015 年以前部署」。<sup>32</sup> 然就 2007 年美方學者研究指出，太空作戰之 DEW，除了中共的雷射武器之外，其先進的 HMP 武器，亦是美軍所必須注意與防範者，且中共可能在 2018 年之前，即會有重大的突破，可以將 HMP 武器用於攻擊衛星的太空作戰之中。<sup>33</sup> 20 世紀末與 21 世紀初之美方對此相關之研究報導，雖有數年之差距，然可透露出，中共的確在研製諸如 HMP 武器這種極具前衛性的武器，已經有了令人驚訝與不可忽視之成果。

### 三、PBW

PBW 是利用高能加速器所產生並發射出的高能粒子束，作為殺傷物體之武器。這種武器之基本原理是用高能強流粒子加速器，將注入其中的電子、質子、各種重離子等帶電粒子加速到將近光速，使其具有極高的能量，然後利用磁場將它們聚集成密集的高能束流，射向目標，經由其與目標物質發生相互作用達到毀傷目標的目的。<sup>34</sup> PBW 的毀傷作用表現在三方面：一為使目標結構材料汽化或融化；二是提前引爆目標中的引信或破壞目標中的熱核材料；三為使目標的電路被破壞導致電子裝置失效。<sup>35</sup>

相較於雷射武器而論，PBW 具有全天候作戰之特點。PBW 發射出去的粒子比光子具有更大的動能，且因其能夠穿透雲霧，故而受氣象條件之影響更

<sup>30</sup> Edward Timperlake & William C. Triplett II, "Target America: The Revolution in Military Affairs", *Red Dragon Rising* (Washington D.C.: Regnery Publishing, Inc., 1999), pp.131-132.

<sup>31</sup> Edward Timperlake & William C. Triplett II, "Target America: The Revolution in Military Affairs".

<sup>32</sup> 「中共研發攻擊美國衛星武器」，中國時報，1998 年 11 月 4 日，版十四。

<sup>33</sup> Michael Mecham and Army Bulter, "Satellite Looking", *Aviation Week & Space Technology*, p.48; Ashley J. Tellis, "Punching the U.S. Military's 'Soft Ribs': China's Antisatellite Weapon Test in Strategic Perspective", *Policy Brief 51*, p.5.

<sup>34</sup> 熊鸞祥、熊延峰，「美軍重視發展定向能武器」，現代軍事，頁 50。

<sup>35</sup> 熊鸞祥、熊延峰，「美軍重視發展定向能武器」，頁 50。

小。<sup>36</sup> 在現代的軍事作戰中，PBW 已經隨著 DEW 之出現，逐漸成為未來太空作戰中，最為重要的攻擊武器之一。軍事專家預測，未來此等武器將可部署在遠離目標的地方，但卻能快速又準確地打擊地球和近地空間之任何一點。立基於此，未來武器系統將是一種從地面發射的彈導式非核武器，和從太空發射的 PBW（還有雷射武器）組合而成的混合式武器系統。<sup>37</sup> 而這種未來太空戰的新型武器，事實上很早就受到中共的關注，目前亦已在積極研究此一武器的研製和作戰運用。

事實上，中共發展 PBW 理論早在 1970 年代已著手進行研究。1980 年代以後，隨著中共高能物理學頻頻取得進展，進度已有大幅加快之趨勢，近年來，中共的民、軍用高能物理的學術文章，更已經反應出其進展的長足進步。雖然，與美、俄相較，因為開發的時間和投資皆有差距，所以落後亦在情理之中。不過，由於中共在此方面之基礎理論和研究基礎相當紮實，故專家推測中共的 PBW 的進度可列入國際前 5 名。<sup>38</sup> 而深厚理論基礎和良善之研究，正是未來中共發展太空戰 PBW 的最佳後盾，並據此用之於對付美國的龐大衛星星座，而這確實是一個事實。據指出，中共已經在研發高能粒子束（high-power particle beam weapon, HPPBW）武器，作為攻擊美國衛星的重要武器。<sup>39</sup> 然直到目前為止，PBW 之研發進度與成就，亦是外界對中共所有 DEW 中，了解最少者。

### 參、不定向能武器（NDEW）——電磁脈衝彈（EMPB）

1961 年 10 月，前蘇聯在北極的新地島進行有史以來最大的高空核爆試驗，此次核爆炸的威力相當於數百萬噸黃色炸藥（trinitrotoluene, TNT）的威力，然此核爆炸所產生的電磁脈衝（electromagnetic pulse, EMP），足以讓美國裝置在阿拉斯加、北極的格陵蘭島以及 4,000 公里以外的電子通訊系統迅即失效，而中斷時間更長達 24 小時之久。隔年，美國則在夏威夷西南一千多公里外之太平洋上空 400 公里處，進行大約有 140 萬噸 TNT 威力之核爆炸試驗。同樣的，此次爆炸產生巨大的 EMP，亦導致 1,300 多公里以外之夏威夷的電子系統失靈，並造

<sup>36</sup> 「天戰—粒子束武器」，*航天*（北京），第 8 期（2000 年 8 月），頁 15。

<sup>37</sup> 「天戰—粒子束武器」，頁 15。

<sup>38</sup> 東旺，「中共核武器檔案」，*全球防衛雜誌*，第 185 期（2000 年 2 月），頁 95。

<sup>39</sup> “China reportedly working on new ‘Star War’ laser”，*China News*, 30 November 1998, p.1.

成輸電線的斷路開關發生短路現象。<sup>40</sup> 正因如此，故而在 1967 年的「外太空條約」(Outer Space Treaty, OST) 第四條中即有「不可在地球運行軌道附近，在月球或其他天體之上放置和建立核子武器或任何類型的大規模毀滅性武器」之規定。<sup>41</sup>

不過，在現代化的資訊作戰 (information warfare) 中，EMPB 這種屬於軟殺武器 (soft-kill weapon)，對太空衛星卻具有極大的破壞力。此主要在於不論是因核子爆炸或非核爆炸之電磁脈衝彈，均具有破壞雷達、通信系統或者是武器系統的軟體電子設備，但卻不會造成這些武器裝備硬體物件的損壞，更不會對武器裝備的操作員與平民造成殺傷作用。<sup>42</sup> 然此類型之武器，已是中共太空攻擊作戰之主力。

的確，中共的太空攻勢作戰武器，除了前述 DEW 之各項武器之外，事實上，人民解放軍還有一種相當前衛的太空作戰攻擊武器—EMPB，而此類型武器乃是屬於 NDEW。依據美國情報局官員指出中共正在將其所研製之 EMPB 用於反制先進太空偵察衛星的設備上，以阻遏這些衛星獲取資訊的能力。<sup>43</sup>

EMPB 對於擁有大量精密電子儀器與電腦系統作戰的美軍，實是一大威脅，然此亦是中共目前發展資訊戰中最具成就者，未來最有可能運用攻擊敵對國家之太空裝備的作戰武器。

學者林中斌即認為當前中共資訊戰的軟殺武器之中，解放軍對於 EMPB 的發展與運用最值得注意，因為這種武器可以在預定時間放出高功率 EMP，會嚴重地毀損沒有保護電子裝備之積體電路，讓對方的電腦和通訊系統失靈，軍事和指揮系統陷於癱瘓。<sup>44</sup>

然或有學者認為中共的 EMPB 是以核爆炸的 EMP 作為攻擊台灣的武器，但如此之舉，將會對台灣造成廣泛的傷害，並會使其經濟發展倒退 30 年。故而除

<sup>40</sup> 啟元，「傳聞中的殺手武器—打破電子脈衝的迷思」，全球防衛雜誌，第 254 期 (2005 年 10 月)，<http://www.diiic.com.tw/mag/mag254/254-44.htm>。

<sup>41</sup> Thomas Graham, Jr. and Damien J. LaVera, "The Outer Space Treaty", *Cornerstones of Security: Arms Control Treaties in the Nuclear Era* (Seattle, Washington: University Washington Press, 2003), p. 35.

<sup>42</sup> EMPB 乃是利用核爆炸或非核爆炸的方式，產生強大的電磁脈衝，摧毀來襲飛彈或者是破壞雷達、通信系統和武器系統中的電子設備。這種炸彈可在炸點附近產生極大的電磁場，該電磁場足以暴露在電導體，例如導線、印刷電路板上的導電線路上，形成數千伏特的短暫電壓，從而使電子設備中的晶體管、電容、電阻等元器件因受損而不能正常工作。朱麗華，「未來戰場上的新銳—電磁炸彈 (上)」，現代兵器 (北京)，總 256 期 (2000 年 4 月)，頁 22。

<sup>43</sup> Craig Covault, "China Seen as Growing Reconnaissance Challenge", *Aviation Week & Space Technology*, p.65.

<sup>44</sup> 「林中斌：應重視中第三波武力」，中國時報，1999 年 6 月 1 日，版十四。

非解放軍在用盡所有可能方式依然無法達成決定性的勝利之下，否則，解放軍不太可能運用之。因為使用核爆之 EMP 的攻擊方式，其所導致的政治和經濟代價太大。<sup>45</sup> 至於「乾淨」的 EMP 之核攻擊，有其困境之處。蓋因為此攻擊方式必須慎選攻擊高度，炸得過低，核爆炸會傷及無辜，炸得過高，EMP 會禍延至中國大陸內地和境外鄰邦。<sup>46</sup>

不過，上述之說法卻有值得商榷之處。此原因有二：一是中共戰術核武器小型化的成就，致使其運用 EMP 之核攻擊能力的提升。學者周力行即指出，由於中共目前在核彈小型化的目標下，核彈已可作為局部性戰術使用，並可以運用於 EMPB 之核攻擊在 20-25 平方公里的範圍內，此對敵之通訊電子設備及雷達等設施形成毀滅性的破壞；<sup>47</sup> 二為中共非核式的 EMPB 的研發。其實將中共 EMPB 之研製和攻擊限於核爆炸之 EMP 攻擊形式，乃是一個過時的想法和見解，事實上，早在 1999 年之際，林中斌即認為非核式的 EMPB 已經是中共現今正在積極研究和發展的重點項目之一。<sup>48</sup>

事實上，對付 EMPB 之攻擊方式，並非是毫無防護措施而不可防範者。因為 EMPB 所發出的 EMP 的強大電流，將會損毀或破壞精密的電子器材或裝備，但若要對這些精密的電子器材或裝備進行妥善的防護，以降低 EMP 的衝擊，並非是不可能之事。只不過，要進行如此防護設備之建構，乃是一項既昂貴又費力之作為。<sup>49</sup> 正因如此，必會大幅地減低美國對其衛星進行防護措施的可行性與普遍性。然未來中共若將 EMPB 與中共數種彈導飛彈或 SLV 進行結合，作為攻擊太空的衛星裝備，或者是運用在外太空進行小型核爆等方式對美國的太空資產進行攻擊，均可對美國的衛星群構成甚為嚴重損害與威脅。因此，中共運用 EMPB 作為太空攻擊作戰的武器，乃是美方甚為關切和注意。<sup>50</sup>

<sup>45</sup> 廖宏詳、張國城，「中共解放軍對資訊戰硬體建設的準備（下）」，全球防衛雜誌，第 189 期（2000 年 5 月），頁 95。

<sup>46</sup> 鍾堅，「電磁脈衝導彈的震撼」，尖端科技，第 179 期（1999 年 7 月），頁 81。

<sup>47</sup> 周力行，「中共跨世紀軍力發展之研究」，南華大學第一屆亞太學術研討會（嘉義：南華大學亞太亞研究所，1999），頁 39。

<sup>48</sup> 林中斌，「反制電磁脈衝 不可勝者守也」，聯合報，1999 年 8 月 13 日，版十五。

<sup>49</sup> Eric L. Haney and Brian M. Thomse 編著，國防部史政編譯室翻譯，「下一場戰爭的武器」，論 21 世紀戰爭：超越震撼與威懾（臺北：國防部史政編譯室，2010），頁 221。

<sup>50</sup> Ashley J. Tellis, "Punching the U.S. Military's 'Soft Ribs': China's Antisatellite Weapon Test in Strategic Perspective", *Policy Brief 51*, p.4. Jeffrey R. Barnett 原著，國防部史政編譯局翻譯，「引言」，未來戰爭：2010 年航太作戰之評估（臺北：國防部史政編譯局，1998），頁 xxiv。

## 肆、其他的先進太空作戰武器

事實上，未來中共可用之於攻擊太空資訊裝備之武器，並不僅僅止於 DEW 和 NDEW 兩大項武器，其至少還有寄生星、ASAT 飛彈以及電磁砲等多項武器。<sup>51</sup> 然而，此等先進之反太空偵測和導航裝備的作戰武器系統，儼然已成為中共對付美國龐大、精密和新進的太空衛星之重要的攻擊武力，而如此之武力有利於中共扭轉未來戰場之劣勢武力之地位，據此而戰勝優勢裝備部隊之局部優勢，並藉由擴展局部戰爭優勢至全面性之整體戰爭優勢的地位。<sup>52</sup> 故而以下所欲探究者，正是中共發展 ASAT 飛彈、寄生星與電磁砲等成果及其在太空作戰地位之概略。

### 一、ASAT 飛彈

就 ASAT 飛彈而言，FT-2000 型防空飛彈是中共重要的武力之一。此型飛彈雖然是中共人民解放軍主要用來對付電子干擾機和空中預警管制機（airborne control and warning system, ACWS）的防空武器。<sup>53</sup> 軍事專家或稱此型防空武器為全球反制電子戰機的第一種，其主要攻擊的目標為各型預警機、電子干擾機、電子偵察機和發出雷達波的飛機。<sup>54</sup> 但值得關注的是，FT-2000 防空飛彈亦可用之於反制低軌的衛星作戰方面。蓋中共現今雖將其軍事用途設定於反輻射武器（anti-radiation weapon），然亦可能將此用於攻擊衛星之武器。事實上，美國的官員即曾指出，中共的 FT-2000 飛彈亦是針對反制美國偵察衛星的武器和威脅之一。<sup>55</sup>

基本上，就軍事作戰用途而論，FT-2000 飛彈結合 EMPB 所構成的 ASAT 武器，或有可能在未來被運用在太空作戰中。不過，中共似乎有更多的飛彈選項，可用之於反制在太空之衛星。2007 年 1 月，中共進行的 ASAT 測試中，其所使用的並非是 FT-2000 防空飛彈，而是以配備終端導向彈頭之小型彈導飛彈

<sup>51</sup> 事實上，以飛彈作為反制衛星的主要武器，已經成為人民解放軍未來太空戰的主要武力。人民解放軍當前為求有效的反制美國大量的衛星裝備，其正在發展反衛星武器，這些武器包括從地面、空中及太空發射的各型飛彈以及雷射武器，此等武器主要是用來破壞偵查衛星上的光學儀器，使其無法傳遞軍事資訊給予美軍。廖宏祥，「臺海資訊戰爭的評估與展望」，*全球防衛雜誌*，第 180 期（1999 年 8 月），頁 59。

<sup>52</sup> Craig Covault, "China Seen as Growing Reconnaissance Challenge", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 153 No. 6 (7 August 2000), p.65.

<sup>53</sup> 「導彈防禦系統 中共也正在研發」，*中國時報*，1999 年 11 月 1 日，版十四。

<sup>54</sup> 「導彈防禦系統 中共也正在研發」，版十四。

<sup>55</sup> Paul Beaver, "China develops anti-satellite laser system", p.18.

(small ballistic missile)，作為其擊毀衛星武器之發射載具。<sup>56</sup> 這款 ASAT 飛彈是以中共二炮部隊所使用之東風二十一型 (DF-21) MRBM 為基礎而改良之 KT-1 (Kai Tuo Zhe-1, 擁有四節推進器)，此型飛彈具有良好之機動作戰彈性。然 KT-1 亦並非是中共唯一以彈導飛彈為基礎而研製之 ASAT 飛彈，除此之外，中共正在發展 KT 之 ASAT 飛彈系列，其中包括以東風三十一型 (DF-31) ICBM 為基礎而研製的 KT-2。KT-2 無論在 ASAT 之攔截器的酬載能力與攻擊範圍，均大幅超越 KT-1 的相關作戰能力，並且可以攻擊美國之 KH-11 偵察衛星。<sup>57</sup>

相對於中共正在研發的 DEW 和 NDEW 等先進 ASAT 武器而言，ASAT 飛彈對美軍低軌道衛星的威脅，亦是美國所不敢忽視者。而華府更坦白地承認，如若面對中共在 2007 年 1 月進行 ASAT 測試的武器，美國衛星的防護力還是相當脆弱的。<sup>58</sup>

## 二、寄生星

美國現今正在利用微電機系統 (micro-electromechanical system, MEMS) 科技，製造有指甲般大小的微機械人 (microbots)，再由運用 MEMS 的航空載具 (如遙控模型飛機) 或者海軍的艦砲，將這些微機械人送至敵方領域，此宛如寄生蟲之微機械人會爬進敵人的電子裝備中，並附著在這些電子裝備的內部，吸取電力以維持生命，當其破壞電力裝備的能源之後，這些充滿電力的這些寄生蟲將會尋找下一個目標。<sup>59</sup> 而這種 MEMS 同樣被運用於 ASAT 的寄生星，並且已經受到中共的重視。

中共的空間技術研究所一直在研究和發展先進的 ASAT 武器，而寄生星就是其最為主要的對象。當前中共已經發展出一種大量利用微電子和 MEMS 的 ASAT 武器—「寄生星」。這種「寄生星」之 ASAT 武器乃是投射至可寄放在敵方衛星上之微型衛星 (micro satellite)，其能在戰時根據相應的指令對敵方衛星進行干擾或摧毀。這種具有破壞敵方衛星之微型衛星的寄生星，其作戰對象擴及太空中的通信、預警、導航、偵察、雷達電子干擾等衛星，乃是未來資訊戰與

<sup>56</sup> "Asat Strategy", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 166 No. 5 (29 January 2007), p.94.

<sup>57</sup> Richard D. Fisher, "Space to Manoeuvre", *Jane's Intelligence Review*, Vol. 19 No. 3 (March 2007), pp.62-63; Richard D. Fisher, "Northeast Asian Missile Forces: Defense and Offense", *Jane's Intelligence Review*, Vol. 18 No. 11 (November 2006), pp.49-50.

<sup>58</sup> David A. Fulghum, "News Colors of War", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 166 No. 24 (25 June 2007), p.52.

<sup>59</sup> 寧博，「21 世紀新戰場：資訊戰爭」，全球防衛雜誌，第 165 期 (1998 年 5 月)，頁 50。

太空戰中最具破壞性的武器，而中共則是繼美、俄之後，擁有製造這精密 ASAT 武器的第三個國家。<sup>60</sup>

此外，軍事專家還指出，中共的 ASAT 寄生星是一種可以攻擊多種類型衛星的武器，蓋其攻擊衛星的範圍從低軌道到中高軌道，從軍用到民用，從單星到星座，甚至太空站和 SBL，都是其攻擊的目標。<sup>61</sup> 故而中共發展如此類型之 ASAT 武器，已經成為美國計劃在 2009 年建構之「天基太空監視系統」(space-based space surveillance, SBSS) 所甚為憂慮的太空威脅武器。<sup>62</sup>

### 三、電磁砲

電磁砲是由超高速炮和微型射彈所組成，作戰原理為利用電磁波、電磁能、電熱能與其他先進手段，將微型射彈加速至極高速度後射出，並藉此動能來直接撞擊和毀傷目標之新型武器。<sup>63</sup> 雖然電磁砲武器已經進入試驗階段，但其與實用階段尚有一段距離。<sup>64</sup> 不過，就軍事作戰而言，電磁砲之射彈具有輕量小型化、速度快、加速大、攔截目標能力強、經濟有效性佳等特點，因此，其既能夠部署地面的固定基地，亦可部署於太空之衛星之上，而用之於 ABM、ASAT 與反裝甲之作戰上。美國和以色列是研究電磁砲的最為先進的國家，除此之外，俄羅斯、英國、德國與澳大利亞亦都是積極研究電磁砲的國家。<sup>65</sup>

然而當前中共人民解放軍除了運用上述的武器系統作為太空戰武器之外，根據美國的中共專家之研究，電磁砲亦是中共現今正在發展，欲作為其外太空作戰的主要武器之一。<sup>66</sup>

軍事專家認為電磁推力是一種脈衝動力，它比火藥的推力大 10 倍以上，因而電磁砲可以把炮彈加速到高速，打破傳統炮彈出速度低於 2000 公尺／秒的界線，而且電磁推力能分布在發射裝置整個長度上，比火藥發射彈丸容易控制。

<sup>60</sup> 「中國研製反衛星新武器」，星島日報，2001 年 1 月 5 日，版十八；Lary M. Wortzel 原著，趙國棟編譯，「中國目光瞄準太空戰場」，國際展望（北京），總第 498 期（2004 年 9 月），頁 20。

<sup>61</sup> 應天行，「當前中共研發衛星的新重心『小型衛星』」，全球防衛雜誌，第 203 期（2001 年 7 月），頁 38。

<sup>62</sup> Army Bulter, "Space Gap", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 168 No. 24 (16 June 2008), pp.29-30.

<sup>63</sup> 中國國防信息科技編著，「新概念武器裝備」，2020 年的武器（北京：解放軍出版社，1999），頁 289；Neville Brown, "Radiant Warfare", *New Strategy through Space* (Leicester, London and New York: Leicester University Press, 1990), p.80.

<sup>64</sup> 張召忠，「新殺傷機理武器」，誰能打贏下一場戰爭（北京：中國青年出版社，1999），頁 154-155。

<sup>65</sup> 中國國防信息科技編著，「新概念武器裝備」，2020 年的武器，頁 289-290。

<sup>66</sup> Michael Pillsbury 原著，國防部史政編譯局譯，「對未來戰爭的預測」，中共對未來安全環境的辯論（臺北：國防部史政編譯局，2001），頁 360。

因此電磁炮可用作反坦克、反飛機和反飛彈武器。<sup>67</sup> 立基於此，故解放軍未來亦可運用此型武器，進行 ASAT 和作為防禦彈導飛彈攻擊的太空戰爭武器，以摧毀美國龐大的衛星星座。

## 伍、結語

從第一次大戰至今，科技優勢，深刻地影響戰爭的勝負，相同的，能否擁有科技的優勢，才是決定未來太空戰勝敗，軍隊存亡之最為重要的關鍵，掌控太空成為美國國家安全與軍事戰略的要項，而極其努力地進行相關軍事武力之建構。<sup>68</sup> 這是美國面對太空科技逐漸擴散與相對而來之威脅，所不可避免的必要之舉。<sup>69</sup> 然在此之中，中共太空作戰武力的發展，則被華府視為是美國最為嚴重的太空安全與國際政治地位之挑戰。因為中共對於阻絕美國運用太空資源之軍事作戰武力之發展，無論在多樣性、深度與廣度方面，均遠遠超越冷戰時期莫斯科所追求者，且當前中共每年花費在太空方面的經費約在 14 至 22 億美元之間，其所求者就是在掌控太空。<sup>70</sup> 中共的太空作戰武力之發展，不僅是針對美國在太空場域之軍事資源與相關作戰之運用，更重要的是藉此用以挑戰美國的霸權，特別是美國全球之軍事霸權的地位。<sup>71</sup>

雖然中共的太空作戰攻擊武力對美國的挑戰甚鉅，但美國這個世界第一等一強權，亦非只是徒有虛名。事實上，美國不僅在太空攻擊作戰擁有較強的科技優勢，即使在太空戰的科技防護上，亦較中共先進甚多，然此均可能會使中共想以第一時間攻擊美國的太空軍備之先發制人與以劣勝優之不對稱戰，來縮小雙方在傳統高科技武力上的嚴重落差，以及讓美國飛彈防禦系統反制中共飛彈武力之構想，難以實現。

就反制太空作戰（counterspace operation）之攻擊的軍事建構中，美國對於

<sup>67</sup> 高建亭，「迅速崛起的天軍」，21 世紀數字化的戰場建設（北京：軍事論文出版社，2000），頁 44-45。

<sup>68</sup> Stephen P. Randolp, "Controlling Space", Hans Binnendijk ed., *Transforming America's Military* (Washington, D.C.: National Defense University, 2002), pp.309-330.

<sup>69</sup> Trevor Brown, "Soft Power and Space Weaponization", *Air & Space Power Journal*, Vol. 23 Issue. 1 (Spring 2009), pp.67-68.

<sup>70</sup> Michael Krepon, "China's Military Space Strategy: An Exchange (Forum): Opening Pandora's Box", *Survival*, Vol. 50 No. 1 (February 2008), p.159.

<sup>71</sup> Eric Hagt, "China's Military Space Strategy: An Exchange (Forum): Mirror-imaging and Worst-Case Scenarios", *Survival*, Vol. 50 No. 1 (February 2008), p.164.

反制攻擊衛星之技術和防護能力，可說是相當重視，並在進入 21 世紀之後，其對控制太空的策略已逐步從反衛星為主，轉變為包括太空資產防護之更具全面性的太空系統攻防對抗，<sup>72</sup> 且投入大量的經費在提升太空資產的防護之上，以因應反恐戰爭與應付來自中共的軍事挑戰。<sup>73</sup> 尤其是在 2007 年 1 月，中共進行 ASAT 測試之後，美國認為外太空不再是其所能完全掌控之領域，故對此更加用心與用力，單是在 2008 年會計年度中，美國空軍即編列 113 億美元在衛星性能提昇與衛星防護之上，而 2009 年又編列 119 億美元於相同用途。<sup>74</sup> 因此，未來「中」美之間的太空攻防戰，儼然已經成為 21 世紀的強權軍備競逐的焦點。

---

<sup>72</sup> Bruce W. MacDonald, "Nature of China's Challenge and Threat", *China, Space Weapons, and U.S. Security*, pp.12-16.

<sup>73</sup> Craig Covault, "Advancing Milspace", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 160 No. 25 (21 June 2004), p.38.

<sup>74</sup> David A. Fulghum and Amy Butler, "Reassessing Space", *Aviation Week & Space Technology*, pp.27-28; Amy Butler, "Flat Space Budget for Pentagon", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 168 No.6 (11 February 2008), pp.30-31; Amy Butler, "Anti-Asat", *Aviation Week & Space Technology*, pp.28-29; Amy Butler, "Space for Change", *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 169 No.7 (18 August 2008), pp.38-39.

# 中共制訂新疆維吾爾自治區 宗教法規之現況析探

A Survey of the Religious Regulations in the Xinjiang Uygur  
Autonomous Region

劉燈鐘 (Liu, Teng-Chung)

康寧醫護暨管理專科學校副教授

劉志峰 (Liu, Chih-Feng)

鹿峰國小總務主任

## 壹、前言

大陸共產黨政府對於宗教信仰的態度，在「中華人民共和國」成立前訂定的《中國人民政治協商會議共同綱領》和 1952 年頒布的《中華人民共和國民族區域自治實施綱要》，與 1954 年的憲法都明確規定，公民有宗教信仰自由的權利；少數民族有發展語言文字、保持或改革其風俗習慣及宗教的自由。根據上述法規，人民有宗教信仰自由是毫無疑問，中共並宣稱，其對宗教信仰自由權利的法律保障，與有關國際文書和公約的主要內容基本一致。<sup>1</sup> 但對於宗教自由的認知，海峽兩岸則存在某種程度的落差，<sup>2</sup> 這些落差造成彼此各說各話，對宗教自由很難有一致的看法。

新疆地區由於長期以來的多民族、多宗教特性，兼之受國內、外因素的影響，導致該地區的宗教問題甚多，使得法制發展受到很大的挑戰，其中不乏其認定的非法宗教活動。如非法舉辦經文班，違規修建寺廟、教堂；利用宗教干預國家行政、教育、司法；成立非法宗教組織等。為解決這些問題和促進宗教

<sup>1</sup> 任杰，中國共產黨的宗教政策（北京：人民出版社，2007 年），頁 176。

<sup>2</sup> 國內學者廖劍峰指出，兩岸對宗教自由的認知存在落差，主要原因在於意識形態及維護政權穩定因素。參見：廖劍峰，「論中共宗教政策與管理」，*展望與探索*（臺北），第 8 卷第 12 期（99 年 12 月 15 日），頁 69。

發展，必須從其產生的根源著手，如能對症下藥，並制定相應的法律和政策，必能產生一定的作用。本文旨在說明中共政權如何藉宗教立法將維吾爾人「去伊斯蘭化」，以達到無神論政權對有神論之被統治者的控管。

宗教信仰雖為個人自由的領域，但宗教活動作為有組織的活動，應有其內部嚴格規範，甚至有時作為激進的運動介入公共政治，對其立法規範也就成為必要。宗教雖有其超脫世俗之神聖性，惟宗教發展仍與國家社會及人民生活息息相關，難以截然區隔。因此，如何在尊重宗教自由的前提下，兼顧國家社會整體發展，在法制上建立適用於宗教傳承及永續發展之法律，<sup>3</sup> 係現代社會極為重要課題之一。

在此前提下，如何確定符合國情的政教關係模式，妥善處理維護公共利益與保障信仰自由的平衡，是大陸對其宗教立法的重大考驗。<sup>4</sup> 由於新疆是多民族、多宗教並存的地區，宗教問題向來是影響穩定的重大因素。<sup>5</sup> 在歷史發展上，該地區經歷以佛教為主，到北疆佛教為主和南疆伊斯蘭教為主，<sup>6</sup> 迄今則以伊斯蘭教為主的多種宗教並存等不同階段。目前新疆地區的宗教概括為：信教群眾多、宗教活動場所多、宗教教職人員多、少數民族信教群眾多和宗教活動多之「五多」現象，<sup>7</sup> 致該地區的宗教立法不易。

據統計，現今該地區主要的宗教信仰，有伊斯蘭教、佛教、基督教、天主教、道教和東正教 6 個宗教，在全境 2,000 萬人口中，信仰上述宗教的信徒超過半數以上，茲就其信教的民族與人數，列表如下：

<sup>3</sup> 內政部，「宗教自由與宗教立法」，論壇實錄（臺北：內政部，99 年 7 月），論壇緣起，頁 1。

<sup>4</sup> 劉澎，「立法不能回避的問題——宗教立法的難點」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-12/01/content\\_178243.htm](http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-12/01/content_178243.htm)。

<sup>5</sup> 艾爾西丁·阿木都拉，「依法加強對新疆宗教事務管理的幾點思考」，實是求是（烏魯木齊），2009 年第 1 期（2009 年 1 月），頁 57。

<sup>6</sup> 伊斯蘭教為西元 7 世紀時阿拉伯人穆罕默德所創建，「伊斯蘭」意為「順服」，指教民必須順服唯一的神「安拉」的旨意。其教徒通稱「穆斯林」，原意為「順服者」，即順服於安拉旨意的人。該教大約在西元 10 世紀由波斯傳入新疆，在中國曾被稱作回教、清真教、天方教等，雖然傳入時間較佛教為短，但信奉的民族和教徒數較多。

<sup>7</sup> 木拉提·黑尼亞提，「新疆宗教問題研究動態」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-09/24/content\\_32082.htm](http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-09/24/content_32082.htm)。

表 1 新疆信仰宗教的民族與人數一覽表

宗教別	信仰的民族	信徒人數
伊斯蘭教	維吾爾、哈薩克、回、柯爾克孜、烏孜別克、塔塔爾、塔吉克、東鄉、撒拉、保安等民族	約一千多萬人
佛教	漢族、蒙古、藏族、錫伯族	約二十萬人
基督教	漢族	約三萬人
天主教	漢族	約三千多人
道教	漢族	約一百餘人
東正教	俄羅斯族	約一百餘人

資料來源：賈東海、米娟婷，「新世紀西部邊疆民族宗教問題對中國民族關係的影響」，2010年12月14日下載，《百度空間》，<http://hi.baidu.com/%D2%C1%C0%E7%BA%EC%C1%F8/blog/item/6ba408349c8a291991ef394c.html>。

表 1 所述，伊斯蘭教不僅在該地區信仰民族和人數多，約占總人口的 50% 左右，尤其在南疆和農村地區，居民信仰伊斯蘭教很普遍，據統計，具備遵從型宗教行為者占維吾爾族村民的 80% 以上；<sup>8</sup> 另青年的宗教信仰，仍以選擇信仰伊斯蘭教約占 60% 為最多，<sup>9</sup> 而且教派情況比較複雜。<sup>10</sup> 至於其他 5 教的信徒，其人數總和遠少於信仰伊斯蘭教，在宗教問題上相對單純許多。

在信仰方面，伊斯蘭教的六大信仰和五功，<sup>11</sup> 對教徒有很大約束力，宗教性對中國穆斯林民族特性影響至深。<sup>12</sup> 對於那些不遵守教規或對不信教者，常採

<sup>8</sup> 蔣力蘊，「當代新疆農村維吾爾族宗教行為分析」，2010年12月14日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://big5.xjass.com/mzwh/content/2009-02/23/content\\_60482.htm](http://big5.xjass.com/mzwh/content/2009-02/23/content_60482.htm)。

<sup>9</sup> 阿孜古麗·吾甫爾，「關於新疆青年宗教信仰現狀的調查與分析」，2010年12月14日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-08/01/content\\_26382.htm](http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-08/01/content_26382.htm)。

<sup>10</sup> 陳國光，「貫徹政策 依法管理——進一步做好新疆宗教工作的關鍵」，《新疆社會科學》（烏魯木齊），1996年第4期（1996年4月），頁53。

<sup>11</sup> 六大信仰指「信真主、信先知、信經典、信天使、信來世、信前定」。五功指「念、禮、齋、課、朝」：「念」是教徒要相信真主，經常念經祈禱；「禮」是要教徒面向參加禮拜，每日5次，每週五聚會（主麻）及每年兩次會禮「開齋節」和「宰牲節」；「齋」就是齋戒，也叫「封齋」、「把齋」，即每年伊斯蘭教9月，教徒每天從黎明到日落要戒除飲食和房事；「課」即天課，凡教徒在資產達到一定數量時，每年必須按規定的利率繳納天課；「朝」即朝覲，凡有條件的教徒，生平至少要去參加朝覲1次。參見：「新疆宗教演變情況」，2010年12月14日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-06/30/content\\_13820.htm](http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-06/30/content_13820.htm)。

<sup>12</sup> 吳雲貴，「中國伊斯蘭教面臨的國際環境」，參見：金澤、邱永輝主編，中國宗教報告（2008）（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁235。

取「六不主義」方式對待，<sup>13</sup>使不信教者感到孤立。從世俗法角度而言，伊斯蘭法與中共宗教法規之間是有很大的落差，這些落差需要透過立法的手段來加以整合。

目前新疆地方當局雖已加強宗教立法，對中共而言，該地區的宗教法制仍是相當脆弱，兼之當前新疆的宗教關係，因受國內、外因素的影響，當地的宗教問題眾多、複雜，其中不乏非法宗教活動，這些非法的宗教活動，常帶來許多負面作用。本文從該地區的法制沿革、內容加以探討，並針對其非法活動加以分析，冀思考其未來宗教法制發展的可行之道。

## 貳、法制沿革

### 一、改革開放前

各國宗教法制的差異頗大，主要是歷史、政治、民族文化傳統等因素所致。中共政權成立初期，由於新疆宗教問題的特殊性和複雜性，長期以來的傳統宗教信仰並未改變，維吾爾等少數民族仍維持全民信教。因此，中共中央和當地黨政機關除宣布尊重各少數民族宗教的政策，對於宗教組織制度、宗教上層人士的地位、職權均未改變，<sup>14</sup>並在省（區）政府設立宗教事務管理機構，及成立新疆伊斯蘭教協會。

由於馬克思主義宗教觀使然，自 1958 年起，新疆地方當局對伊斯蘭教和藏傳佛教等宗教，對其認定的特權和剝削制度加以改革，主要有：（一）廢除寺廟私設法庭、監獄和刑罰，干涉民事訴訟，擅自委派阿訇，給「口喚」，<sup>15</sup>歧視壓迫婦女，干涉婚姻自由和文化教育事業等；（二）廢除寺廟的生產資料所有制和高利貸、無償勞役等剝削制度；（三）不得利用宗教巧立名目強迫攤派、敲詐勒索群眾財物，廢除「烏守爾（糧食稅）、紮卡提（牲畜稅）」等宗教課稅；（四）不得強迫少年兒童念經和上經文學校，亦不得強迫青少年當滿拉、喇嘛，且喇嘛

<sup>13</sup> 即：見面不握手、有病不看望、有事不幫忙、過節不拜訪、死後不送葬、相互不結親。參見：中共新疆維吾爾自治區委組織部課題組，「關於正確認識和處理新形势下新疆宗教問題的調查報告」，馬克思主義與現實（北京），2001 年第 2 期（2001 年 2 月），頁 40。

<sup>14</sup> 任杰，中國共產黨的宗教政策，頁 61-62。

<sup>15</sup> 口喚含義為：命令、同意、反對、禁止、服從，源於伊斯蘭教 8 件原根。一般而言，晚輩外出要向老人討口喚，妻子回娘家探視父母並留宿娘家由丈夫給口喚，穆斯林該幹什麼不幹什麼都要尊口喚。參見：「鄯善回族禮儀習俗」，2011 年 3 月 4 日下載，《鄯善旅遊網》，<http://www.shanshantours.com/list.asp?id=842>。

有還俗的自由；(五) 廢除寺廟的封建管理制度，包括管家制度、等級制度、打罰制度和寺廟間的隸屬關係等，<sup>16</sup> 這是當權者把民族宗教世俗化的不當立法。

文革期間，當地宗教領域蒙受重大打擊，各級宗教部門相繼被撤銷，各宗教團體停止活動，寺觀教堂亦被查抄、關閉。文革結束以後，被廢止的宗教部門得以恢復，宗教活動場所亦重新開放，並恢復和成立自治區伊斯蘭教協會、佛教協會，各地州市和部分地區、縣（市）則相繼成立伊斯蘭教協會或佛教協會。

## 二、改革開放後

進入改革開放，中共對宗教領域的管理更為積極，中央印發《關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策》文件後，新疆地方當局為執行該文件，由自治區黨委發布《關於進一步認真貫徹執行中央（1982）19 號文件，正確處理宗教問題的通知》（1984 年 8 月）和《關於自治區宗教工作幾個重要問題的報告》（1988 年 4 月）等通知，強調要正確區分正常與非法活動以及不屬於宗教範圍的迷信活動界限，並加強黨和政府對宗教工作和活動場所的行政管理，做到有法可依，依法辦事。<sup>17</sup>

此後，新疆當地政府和人大常委會即根據上述文件和國務院規章要求，共制定 4 個地方行政規章和法規，這些法規除強調要「保障公民宗教信仰自由和正常的宗教活動」，文字並充滿愛國主義的精神，聲言要「維護祖國統一、民族團結和社會穩定」。列表如下：

表 2 新疆地區宗教規章、法規一覽表

法規名稱	制定目的	制訂機關	施行日期
新疆維吾爾自治區宗教活動場所管理暫行規則	為保障公民宗教信仰自由和正常的宗教活動，維護宗教活動場所的合法權益。	自治區人民政府	1988 年
新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定	為保障公民宗教信仰自由和正常的宗教活動，維護祖國統一、民族團結和社會穩定。	自治區人民政府	1990 年

<sup>16</sup> 劉仲康，「黨的宗教政策在新疆的實踐及基本經驗」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://big5.xjass.com/mzwh/content/2009-07/22/content\\_92963.htm](http://big5.xjass.com/mzwh/content/2009-07/22/content_92963.htm)。

<sup>17</sup> 郭泰山，「關於新疆民族宗教問題的一些新議」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-10/20/content\\_170244.htm](http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-10/20/content_170244.htm)。

法規名稱	制定目的	制訂機關	施行日期
新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定	為保障公民的宗教信仰自由和正常宗教活動，維護祖國統一，民族團結和社會穩定，發揮愛國宗教職業人員的積極作用，防止有人利用宗教進行分裂祖國統一、破壞民族團結、擾亂社會秩序和其他各種違法破壞活動。	自治區人民政府	1990年
新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例	為保護公民信仰宗教自由，維護正常的宗教活動，有利於對宗教事務的管理。	自治區人大常委會	1994年

資料來源：作者自行整理。

上述這些法規中，僅1994年頒布的《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》（以下簡稱《新疆宗教條例》），為自治區人大常委會所制定，是按照立法程序產生的第一個宗教事務法規，具有民主政治的「合法性」與「正當性」。細究該條例的條文內容，是當地3個行政規章（以下分別簡稱《新疆宗教場所規則》、《新疆宗教活動規定》和《新疆教職人員規定》）條文的濃縮，可視其為3規章的總結。

在該地區宗教法制建設過程中，亦加強相關的各項措施，主要如下述：

#### （一）加強宗教管理和建設

實施宗教事務的縣（市）、鄉（鎮）、村三級管理制度，<sup>18</sup> 同時根據條例要求，對各宗教活動場所展開登記工作，全區共登記宗教活動場所24,258處，其中正式登記的有22,071處，暫緩登記584處，不予登記334處；並對宗教活動場所進行年檢，年檢合格率有99.4%，<sup>19</sup> 並對教職人員進行普法教育、政治思想表現和知識考核；辦理「雙五好」表揚活動，<sup>20</sup> 藉此端正宗教活動場所及其管理組織，以建立更健全的法規制度。

<sup>18</sup> 郭泰山，「關於新疆民族宗教問題的一些新議」。

<sup>19</sup> 劉仲康，「新中國60年新疆宗教面貌發生了根本變化（二）」，2010年12月14日下載，《求是理論網》，[http://www.qstheory.cn/tbzt/jdzghhlsn/60ndfxl/200909/t20090916\\_11568.htm](http://www.qstheory.cn/tbzt/jdzghhlsn/60ndfxl/200909/t20090916_11568.htm)。

<sup>20</sup> 「雙五好」指的是「五好宗教活動場所和五好宗教教職人員的評選表彰活動」。1991年起，自治區在全區推廣伊寧市開展「五好宗教活動場所人士」活動經驗。此後，每年自治區和地、州、市、縣開展「雙五好」達標評比活動。自治區於1993、1998、2002年分別召開全區宗教界「雙五好」表彰大會，共表彰「五好宗教人士」382人，「五好宗教活動場所」225座。形成「縣級每年一次，地、州、市級每三年一次，自治區每四年一次」的評選表彰制度。參見：「新疆宗教政策和民族宗教信仰」，2010年12月14日下載，《新疆二域設計》，<http://www.xjcn.cn/xinjiang/zixun/200711/1585.html>。

同時，當地政府亦對該領域投入可觀的資金，尤其對信徒最多的伊斯蘭教更是投入巨資，例如：發行維吾爾、漢、哈薩克、柯爾克孜等文字的宗教經典和書籍、雜誌，總數已達到一百多萬冊；有些歷史悠久、影響較大、風格特異的寺廟被列為國家或自治區的重點文物保護單位，<sup>21</sup> 另許多清真寺亦被列入縣級以上重點文物，並多次由政府撥款修繕，僅 2008 年國家就撥款 3,300 萬元人民幣，用於艾提朵爾清真寺和香妃墓的修繕。<sup>22</sup> 冀對各項宗教事務的投入，來贏取信教者對其政權的支持和擁戴。

### （二）制訂相關民族宗教規章

主要是協調伊斯蘭教法與國家法律政策的關係，引導穆斯林服從國家法律，<sup>23</sup> 並制訂相關民族宗教規章，例如，自治區人大常委會通過制定的《新疆維吾爾自治區清真食品管理條例》，以示尊重食用清真食品民族的飲食習慣，並對違反條例規定者給予行政處罰的行為；如危害後果嚴重者，則依法追究刑事責任，冀加強對清真食品的管理，並規範該食品生產經營活動。

另對於少數民族因信仰而產生的傳統節日，當地政府亦頒布《新疆維吾爾自治區少數民族習慣節日放假辦法》，規定屬於伊斯蘭教的肉孜節和古爾邦節，<sup>24</sup> 是該地區少數民族的傳統節日，過肉孜節的各族幹部職工放假 1 天，其他各族幹部職工不放假；過古爾邦節的各族幹部職工放假 3 天，其他各族幹部職工放假 1 天。

### （三）頒布政策性宗教文件，

鑒於當地「恐怖活動」猖獗，重點地區推展的「嚴打」，新疆當局先後頒布《關於界定非法宗教活動的意見》、《關於進一步加強對地下學經人員管理的意見》、《關於加強朝覲事務管理的若干辦法的貫徹意見》、《關於做好少數民族領

<sup>21</sup> 金雲輝，新疆（北京：民族出版社，2000 年），頁 227。

<sup>22</sup> 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，國家民族事務委員會，中國民族年鑑 2009（北京：中國民族年鑑社，2009 年），頁 51。

<sup>23</sup> 行政院大陸委員會，大陸宗教現況簡介（臺北：行政院大陸委員會，民 85 年），頁 97。

<sup>24</sup> 「肉孜」就是「封齋」；即減食的意思，故肉孜節也叫「開齋節」，時間伊斯教曆的十月初。肉孜節這天，穆斯林一般很早起床，早祈禱後就可以吃一些東西，象徵齋月結束，然後出去團拜，互相擁抱問候，恢復朋友和親友之間的聯繫。穆斯林在這一天都穿節日衣服，喜氣洋洋，肉孜節不僅是齋月結束，而且是感謝安拉使他們信仰更加堅定，是和平歡樂的節日。「古爾邦」含有「犧牲」、「獻身」的意思，一般把這個節日叫「犧牲節」或「宰牲節」，在伊斯蘭教曆 12 月 10 日。穆斯林特別重視此節日，是日皆盛裝參加會禮，宰牲宴請親友、賓客，並與前來祝賀節日的其他各族人民一起，舉行豐富多彩的文藝聯歡，歡慶歌舞延續數日。參見：「肉孜節和古爾邦節是一回事麼？」，2011 年 3 月 4 日下載，《Baidu 知道》，<http://zhidao.baidu.com/question/50377279.html>。

導幹部聯繫清真寺工作的意見》、《關於宗教人士帶培塔里甫（滿拉）的意見》等政策性文件，來補充現行宗教法規的不足。

簡言之，改革開放以前，中共對新疆地區的宗教法制，主要是以黨和政府的文件、命令來執行；改革開放以後，黨雖居該地區宗教法制主導地位，但政府和人大常委會則根據需要制訂相關法規，這些政策、法律、法規，為日後新疆宗教工作的推行與法制化提供必要協助。

### 參、法制要點

目前新疆地區所依據的宗教法規，除全國性相關法規外，尚有當地人大常委會和人民政府制頒的法規，就其要點整理如下：

#### 一、宗教活動

自由、合法和正常三項要求，被中共視為宗教法規的精髓。根據《新疆宗教條例》第2至4條規定，公民有宗教信仰自由，任何機關、團體和個人不得強制公民信教或不信教，亦不得歧視信教或不信教的公民。宗教團體、活動場所的合法權益，教職人員正常的教務活動和信徒正常的宗教活動受法律保護，<sup>25</sup>宗教活動應當在憲法、法律、法規允許的範圍內進行。此外，並明文禁止宗教特權和剝削；不得破壞國家統一、民族團結、社會安定、損害公民健康和妨礙國家行政、司法、教育、婚姻。

另據規定，未經批准不得舉行跨地區活動，亦不得在宗教場所以外布道、傳教、宣傳有神論；已被廢除的宗教課稅、無償勞役、攤派勒捐、審理民事糾紛、歧視侮辱婦女、放「口喚」、派阿訇、欺壓教徒等制度，不得恢復。任何人不得以宗教負擔為藉口向群眾強收糧食、牲畜和財物。此外，政府取締看相算命、驅病趕鬼、請神降仙、消災祈雨、抽籤占卜、看風水、裝神弄鬼、妖言惑眾、騙錢害人等類，法律禁止的行為。<sup>26</sup>

#### 二、宗教團體

宗教團體依法推行宗教活動和教務，並接受政府宗教部門管理。根據法律

<sup>25</sup> 依據《新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定》第4條規定，信教群眾按照宗教習慣，在宗教活動場所內及在教徒自己家裏進行的一切正常宗教活動，如念經、講經、禮拜、封齋、祈禱、燒香、拜佛、彌撒、過宗教節日等，受法律保護，任何人不得干涉。

<sup>26</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定》第6至10條條文。

規定，欲建立新宗教團體，須經縣級以上政府審查同意，並向同級民政部門申請登記。另教務推行時，經國家、自治區批准後得開辦宗教院校；經自治州、市（地）政府批准，可以開辦經文班（點），培養教職人員。若未經核可，任何組織和個人不得私自開辦宗教院、校和經文班（點）。至於需要印製、出版或發行內部使用的經書、典籍和闡釋經典、教義、教規等宗教印刷品和音像製品，從國外攜帶宗教印刷品、音像製品或其他宗教用品入境，均應當按照有關規定辦理批准手續。<sup>27</sup> 亦即非宗教團體、個人則在禁止之列，未經批准不得印製、出版或發行宗教經籍和製品。

目前，新疆全境已成立自治區及有關地、州（市）、縣的伊斯蘭教協會或佛教協會、基督教協會和基督教三自愛國會，現有宗教團體 91 個、宗教院校 2 所。<sup>28</sup> 以新疆伊斯蘭教經學院為例，該校自 1987 年成立迄 2008 年底，已為全疆各地培養 489 名依麻目、哈提甫或宗教學校教師，並培訓宗教教職人員達二萬多次。此外，由各地（州、市）伊斯蘭教協會舉辦的經文學校、經文班和宗教人士代培訓的哈提甫有 3,133 名，大多數已擔任該教的教職。<sup>29</sup>

### 三、宗教活動場所

有關信徒的宗教活動處所，依據《新疆宗教條例》和《新疆宗教場所規則》規定，都須經縣（含）以上政府宗教部門批准、登記。未經批准，任何組織和個人不得隨意修建，若宗教場所終止、合併，亦應向原登記機關備案，其財產按照國家有關規定處理。依照現行規定，活動場所均在政府領導下，建立由信徒代表和教職人員參加的管理機構，成員須擁護政府領導，品行端正，有宗教知識、管理經驗和威信，及具有當地常住戶口身分，並由該地的信徒選舉產生，任期 1 至 3 年，可以連選連任。至於不適任者，信徒有權予以撤換或罷免，另在職國家幹部和工人身分者，依規定不得參加宗教場所的管理機構。

對於宗教場所的經營，依規定可自養企業、事業；出售宗教用品、藝術品和書刊；接受信徒自願的布施、奉獻、也貼或捐贈，但不得攤派；所得的財產、收入由該場所管理和使用，其他任何組織和個人不得占有或者無償調用。如場所欲改建或新建建築物，設立商業、服務業網點或者舉辦陳列、展覽、拍

<sup>27</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》第 21 至 25 條條文。

<sup>28</sup> 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50。

<sup>29</sup> 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 51。

攝電影、電視片等活動，必須徵求該組織和縣級以上政府的同意。

截至 2008 年底，全區有清真寺、教堂、佛道教寺廟等宗教場所約二萬四千八百座，<sup>30</sup> 其中清真寺最多，有 24,147 萬座；佛教（喇嘛教）寺廟 53 個；基督教教堂 33 座，活動點 153 個；天主教教堂 12 座，活動點 8 個；東正教教堂 3 座；道觀 1 座。<sup>31</sup> 其中伊斯蘭教的活動場所大多是 1980 年以後恢復和建立，又以南疆的密度較其他地區高，以喀什、和田地區的農村為例，平均每生產小組有一座小禮拜寺，每村有一座主麻寺（禮拜五做聚禮的寺），每縣有一座清真大寺。<sup>32</sup>

#### 四、宗教職業人員

伊斯蘭教的依麻目（阿訇）、哈提甫；佛教（喇嘛教）的和尚、喇嘛、活佛；基督教的執事、長老、牧師；天主教的執事、神父；東正教的牧師；道教的道士；以及各教主要以從事教職的其他人員，必須具備相應條件。依據《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 3 條規定，要擁護中共的領導、社會主義，熱愛國家，維護國家統一和民族團結，反對民族分裂主義；要服從政府領導，遵守憲法、法律、法令和政策，堅持獨立自主自辦原則，堅持宗教事務不受國外勢力的支配；與品行端正，辦事公道，具有較好的宗教修養，在信徒中有一定威望，能與宗教場所管理機構合作共事。尚要符合的條件是：（一）經縣以上宗教組織進行政治表現、思想品德、經文學識的考核，成績合格並領到合格證書者；或在宗教院校學習畢業，<sup>33</sup> 領取畢業證書者；（二）具有當地戶口，享有公民權利者。<sup>34</sup>

在聘任方面，擔任宗教職位的手續，目前的做法是：由寺廟教堂舉薦，名

<sup>30</sup> 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50-51。

<sup>31</sup> 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會，新疆年鑑 2009（烏魯木齊，新疆年鑑社；2009 年），頁 396。

<sup>32</sup> 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會，新疆年鑑 2009，頁 397。

<sup>33</sup> 新疆地區對培養伊斯蘭教執事人員的宗教學校教育，大都在寺院內進行，由寺院的阿訇、伊瑪目任教師。經文學校分為初級經文學校、高級經文學校、宗教職業學校 3 種。初級經文學校，是伊斯蘭教育最普遍的形式，任務是普及宗教知識。設阿拉伯文、《古蘭經》選段、宗教詩、宗教文選、宗教儀式等，注重背誦，學制 3 至 4 年。高級經文學校，亦稱經文大學，任務是培養高級宗教執事人員。設阿拉伯文法、波斯文法、古蘭經、古蘭經釋義、聖訓、伊斯蘭法學、伊斯蘭哲學、阿拉伯文學等，學制 7 至 10 年。低年級也稱經文中學，學完全部課程者可充當阿訇（寺院主持）、哈孜（宗教法官）等；未學完全部課程者充當伊瑪目。宗教職業學校，培養唱經者等初級宗教執事人員。除學習初級經文學校課程外，也學習阿拉伯文法、聖訓等，要求熟練背誦古蘭經選段，以便充任寺院的低級宗教職務，學制 4 至 6 年。參見：「新疆伊斯蘭經文學校教育」，2010 年 12 月 14 日下載，《大學百科網》，[http://www.upicture.com.cn/Knowledge/nPost/nPost\\_37827.htm](http://www.upicture.com.cn/Knowledge/nPost/nPost_37827.htm)。

<sup>34</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 3 條條文，2011 年 3 月 29 日下載，《博湖縣政府網》，<http://www.xjbh.gov.cn/xxgk/view.asp?t=8769>。

單經信徒討論，並取得多數人的同意；經宗教組織審查同意；報縣以上人民政府審查批准；宗教組織發給擔任宗教職業的通知書，始完成法定程序。在特殊情況下，經政府宗教部門同意，宗教組織可指定寺廟教堂的教職人員。<sup>35</sup> 非經此程序，其他任何組織和個人不得擅自向寺廟教堂委派、指定或撤銷教職人員。

此外，教職人員要遵守「十不」規定，分別是：不得進行反對中國共產黨的領導，反對社會主義制度，反對人民民主專政，反對馬列主義、毛澤東思想，危害社會治安、破壞國家統一和民族團結的活動；不得利用宗教干預國家行政、司法、文化教育、婚姻和計畫生育；不得強迫不信教的公民信教和參加宗教活動，對不信教、不參加宗教活動的公民不得歧視、排擠、壓制和打擊；不得進行危害信教群眾身體健康，侵犯公民人身權利、民主權利，妨害社會秩序、生產秩序、工作秩序和人民群眾生活秩序的活動；不得在寺廟教堂以外進行布道、傳教、宣傳有神論或者出售、散發宗教宣傳品；不得在任何場合宣傳「聖戰史」，煽動民族仇視；不得擅自開辦經文學校、經文班（或義工班），不得擅自培訓宗教學徒和向 18 歲以下的少年兒童灌輸宗教思想；不得向信教群眾攤派、勒捐，不得侵犯國家、集體、個人財產，也不得到外地進行募捐活動；不得擅自接待外國人和外國宗教組織的訪問、採訪，不得以任何方式向外國人、外國宗教組織索要財物；不得進行未經人民政府宗教事務部門批准的跨地區宗教活動；不得恢復已被廢除的封建特權和宗教壓迫剝削制度，<sup>36</sup> 違反上述規定，相關行政與宗教部門有權進行處置。

截至 2008 年，新疆有各宗教的教職人員約三萬人，其中伊斯蘭教的教職人員最多，約有二萬九千人；其他宗教的教職人員較少，佛教有 268 人，藏傳佛教有 260 人，基督教有 22 人，天主教和道教教職人員各 1 人。<sup>37</sup> 同時，為補助教職人員的生活開支，自 2006 年起擴大對其生活補助，截至該年底，享受生活補助的教職人員有一萬四千六百多人，各級政府財政共支付人民幣四千多萬元。<sup>38</sup> 此外，宗教界人士被安排擔任人代會、政協職務，擔任各級職務者有一千八百多人，<sup>39</sup> 以裝飾中共政權門面。

<sup>35</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 4 條條文。

<sup>36</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 5 條條文。

<sup>37</sup> 郭泰山，「關於新疆民族宗教問題的一些新議」。

<sup>38</sup> 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會，*新疆年鑑 2007*（烏魯木齊：新疆年鑑社，2007 年），頁 391。

<sup>39</sup> 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50。

## 五、涉外事務

在與境外宗教互動方面，依據法律規定，宗教團體在平等、互相尊重的基礎上，經國務院、自治區有關主管部門同意，可與國外宗教團體和宗教人士開展友好往來。對於宗教團體和宗教場所的民主管理組織接受國外宗教組織和個人的捐贈，則應按照國家有關規定辦理。宗教團體和宗教事務亦不受外國勢力的支配，應堅持獨立、自主、自辦的原則，實行自治、自傳、自養。<sup>40</sup>

至於外國組織和個人在自治區境內進行宗教活動，應按照《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》辦理。依目前做法，外國宗教信仰者可以到對其開放的宗教場所參加活動，但不得領拜和講經。此外，嚴禁外國宗教組織和人員在境內傳教和散發宗教宣傳品；宗教團體、院校和活動場所亦不得擅自同外國宗教組織交往，且不得留宿外國人。伊斯蘭教的信徒如欲前往國外朝覲，則由伊斯蘭教全國性宗教團體負責組織，自 1980 年以來，新疆赴沙特朝覲的人數已累計超過 5 萬人，近年朝覲人數保持在每年二千七百人左右。<sup>41</sup>

## 六、獎懲規定

在獎勵方面，依據法律規定，凡是增進民族團結、促進社會穩定和經濟發展做出貢獻的宗教團體、活動場所、教職人員，由縣級以上人民政府給予表彰或獎勵。在懲罰方面，對於違犯規定的教職人員，法律規定需視情節輕重，由宗教組織或縣（市）政府宗教部門給予批評教育，或處予勸告、警告、留用察看、取銷資格的處分，若觸犯刑律的違法犯罪分子，則交由公安、司法單位處理。至於宗教活動場所和團體違反規定，由縣級以上政府宗教部門視情節輕重，分別給予警告、停止活動、註銷登記的處罰；情節特別嚴重的，要提請縣級以上政府依法予以取締。

另侵犯宗教團體、教職人員和活動場所合法權益者，則由縣級以上政府提請有關單位查處。如當事人對懲處案不服，依各法律對不同性質案件的規定，一般多以當事人在接到處罰通知之日起 15 日內，可向作出處罰決定的機關的上一級機關申請復議；對復議決定不服的，可在接到復議決定之日起 15 日內，向法院起訴。此外，當事人亦可根據法律規定在接到處罰通知書之日起 15 日內，

<sup>40</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定》第 17 條條文。

<sup>41</sup> 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50。

直接向法院起訴。<sup>42</sup>

事實上，新疆宗教法規的內容，大多延用國家政策的相關規定，但做為少數民族人口眾多的大省，新疆地區對伊斯蘭教的規範，比中央和其他省級行政區規定詳細，但亦存在不少缺失，這些都是日後修法或制定新法時必須考量的。

## 肆、非法宗教活動

目前新疆地區的非法宗教活動，均較其他地區眾多與嚴重，就其因素、類型及取締情形，論述如下：

### 一、非法因素和類型

新疆非法宗教活動的產生，主要有國際和國內等 5 種因素所構成。<sup>43</sup> 事實上，這些非法宗教活動在各宗教中都不同程度地存在，但由於伊斯蘭教教義和全民信教的關係，該教的非法行為最為明顯，主要表現在：利用宗教干預國家行政、司法、教育、婚姻、計劃生育等；干擾宗教信仰自由；擅自修、擴、改建寺廟；未經政府主管部門批准印刷和銷售宗教書刊和音像製品；<sup>44</sup> 零散朝覲；<sup>45</sup> 成立非法宗教組織，非法進行「宣教」活動；恢復封建宗教特權和宗教課稅；鼓吹煽動婦女戴面紗、蒙面；接受國外宗教組織指令等方面。而此類非法宗教活動，從形式或內容言，主要有兩類型：

- (一) 不懂法律或法制觀念淡薄所造成，這類非法活動，通常違反《刑法》、《治安管理處罰條例》以外的其他法規，如《婚姻法》、《土地管理法》、《出版管理條例》、《集會、遊行示威法》以及《出版管理條例》、《集

<sup>42</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》第 26 至 30 條條文。

<sup>43</sup> 五種因素為：一、受國際因素的影響，特別是當代伊斯蘭復興運動影響，新疆非法宗教活動日益猖獗；二、社會轉型時期，國內經濟體制的變化，對信教群眾產生一定影響，導致宗教狂熱；三、經濟文化發展水平的差距及其落後性，導致一些群眾轉向宗教信仰，加入非法宗教活動；四、民族分裂主義分子和宗教極端分子利用宗教有意識地煽動宗教狂熱，妄圖使宗教問題政治化，政治問題宗教化；五、宗教立法滯後，對宗教事務管理的法律依據不完善，依法管理的力度不夠是造成新疆非法宗教活動出現的又一重要原因。桂全民、婁苗，「論新疆非法宗教活動產生的原因」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://big5.xjass.com/mzwh/content/2008-09/25/content\\_32180.htm](http://big5.xjass.com/mzwh/content/2008-09/25/content_32180.htm)。

<sup>44</sup> 近年來已被查獲的數百起非法書籍的偷運、銷售、發行案件中，被收繳的伊斯蘭極端主義思想內容的書籍多達幾十種、數萬冊。參見：阿比孜·尼亞孜，「當前新疆反分裂鬥爭與伊斯蘭教關係的幾個問題」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://www.xjass.com/mzwh/content/2009-03/10/content\\_63600.htm](http://www.xjass.com/mzwh/content/2009-03/10/content_63600.htm)。

<sup>45</sup> 依據《宗教事務條例》第 11 條、第 43 條規定，信仰伊斯蘭教的中國公民前往國外朝覲，由伊斯蘭教全國性宗教團體負責組織；擅自組織信教公民到國外朝覲的，由宗教事務部門責令停止活動，有違法所得的，沒收違法所得，可以並處違法所得 1 倍以上 3 倍以下的罰款。

會、遊行示威法》以及國務院頒布的《宗教場所管理條例》和新疆地區宗教事務管理的有關規定。

- (二) 利用宗教從事的非法活動，除違反上述各項法律外，並違反《治安管理處罰條例》。例如：伊斯蘭教極端主義具強烈的反政府和分裂傾向，在手段上採用激進的暴力恐怖，其骨幹分子多以年輕地下哈提甫為主，<sup>46</sup> 從 1990 年「4·5」巴仁鄉暴亂開始，即與國際恐怖主義活動相結合，製造一系列恐怖事件，直接影響新疆社會政治穩定和國家安全。<sup>47</sup> 其表現方式有：「拆橋」行動，<sup>48</sup> 公開拒捕，持槍進行武裝對抗；暴力恐怖活動手段凶殘，甚至不惜採用自殺攻擊手段。這類的非法行為，是目前新疆地方當局急欲嚴打的對象。

## 二、政府取締情形

對於非法的宗教活動，中共採取的策略是「露頭就打」，決不寬貸、妥協。根據統計資料，近十餘年破獲的較大分裂事件約二百多案，涉案人員達數千人以上，這些犯案者，中共官方指稱是伊斯蘭極端主義、民族分裂、暴力恐怖的「三股勢力」。<sup>49</sup> 中央及新疆當局雖對非法宗教活動嚴厲打擊，但仍無法將其完全消除，甚至有越來越難控制的情形。以 2008 年為例，全年共破獲「伊扎布特赫立爾 Hizb-iTahrir」（中文意為伊斯蘭解放黨）組織 23 個，逮捕 1,634 人；破獲「聖戰」培訓班 20 處，逮捕 202 人。<sup>50</sup>

對非法宗教的法律懲罰，目前的做法是，在法律適用方面，主要是以分裂國家罪，對宗教極端勢力為首分子定罪量刑；以煽動分裂國家罪，對宗教極端勢力為首分子定罪量刑；以組織、策劃、參加、實施恐怖活動組織罪，對恐怖活動組織者和實施者定罪量刑；以資助恐怖活動組織罪，對資助恐怖活動組織的行為定罪量刑。<sup>51</sup> 顯而易見，當地政府期透過大力「嚴打」的手段，來剷除

<sup>46</sup> 木拉提·黑尼亞，「新疆宗教問題研究動態」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-09/24/content\\_32082.htm](http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-09/24/content_32082.htm)。

<sup>47</sup> 努爾·白克力，「努爾·白克力在自治區幹部大會上的講話」，2010 年 12 月 14 日下載，《新華網》，[http://www.xj.xinhuanet.com/2008-09/11/content\\_14376020.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2008-09/11/content_14376020.htm)。

<sup>48</sup> 「拆橋」行動，是指通過暗殺宗教人士和黨的少數民族幹部，恐嚇少數民族幹部、群眾和宗教人士，切斷宗教界、少數民族群眾與政府之間的聯繫，以此壯大其活動的聲勢，削弱政府力量。參見：趙璇、高靜文，「新疆反分裂鬥爭的歷史回顧與經驗總結」，2010 年 12 月 14 日下載，《中華網》，[http://club.china.com/data/thread/1015/2718/40/90/4\\_1.html](http://club.china.com/data/thread/1015/2718/40/90/4_1.html)。

<sup>49</sup> 阿比孜·尼亞孜，「當前新疆反分裂鬥爭與伊斯蘭教關係的幾個問題」。

<sup>50</sup> 新疆維吾爾自治區地方誌編纂委員會，*新疆年鑑 2009*，頁 91。

<sup>51</sup> 何運龍，「新疆打擊宗教極端勢力治理非法宗教活動法律適用研究」，2010 年 12 月 14 日下載，《百度空間》，<http://hi.baidu.com/%C0%ED%C2%DB%D1%D0%BE%BF/blog/item/66323f773b4ad61cb151b97b.html>。

宗教人士主導的「恐怖活動」。

## 伍、法制評析

現今，新疆地區的宗教法制雖已逐步加強，但仍有許多要檢討與改善之處：

### 一、法規不完備、政策文件多

中國大陸迄今，並未有一部系統、完善的全國性宗教法律。目前各地區在宗教方面，所依據的全國性相關法規，主要由憲法、行政法規和國務院的部門規章所組成。新疆地區雖已制定《宗教事務條例》，但該條例失之簡陋，無法有效應付複雜的宗教現象。<sup>52</sup> 尤其維吾爾等民族在歷史上是全民信教，現今雖然有黨團員、幹部、教師，及一部分人已經不信教，但宗教活動已與其生活、生命相結合。一般信徒每天做 5 次禮拜、祈禱、念經，聽宣講伊斯蘭教的基本教義、教法及倫理道德思想。另一方面，每個人人生禮儀如名禮、婚禮、葬禮等，亦都依照宗教儀式舉行。因此，各類宗教法規越完備與詳實，對當地的社會和諧必有正面助益。

目前，自治區人大常委會所制定的宗教法規及其相關者，僅《新疆宗教事務條例》和《新疆維吾爾自治區清真食品管理條例》而已，當地處理宗教事務的依據，仍以政府頒定的行政規章和文件為主，但能完全適用該地區廣大伊斯蘭教徒，且為其樂於遵守的地方性法規確相當欠缺，因此，唯有加強適性的宗教立法事務，才能降低對伊斯蘭教的衝擊與傷害，並減少因此而產生的衝突和問題。

### 二、法律知識待提升、普及

新疆地區宗教法律知識的不足，存在已久，一般民眾和教職人員對法律常感陌生，甚至宗教人士參與培訓班仍無法得到解決。以 2001 年宗教人士培訓為例，參與培訓人員的資料顯示，在 2,000 名哈提甫（維吾爾語系）中，高等宗教院校畢業的 42 名，占總數的 2.1%；中等宗教院校畢業的 148 名，占總數的 7.4%；自學宗教（地下）的 1,810 名，占總數的 90.5%。文化結構統計顯示，相當於專科以上學歷的 42 名，占總數的 2.1%；高中文化的 168 名，占總數的

<sup>52</sup> 王磊，「新疆宗教事務法制建設面臨的障礙及其對策」，新疆社會科學（烏魯木齊），2008 年第 3 期（2008 年 3 月），頁 58。

8.4%；具有初中文化的 601 名，占總數的 30.05%；小學文化的 561 名占總數的 28.05%；文盲 28 名，占總數的 1.4%。<sup>53</sup> 此外，許多教職人員年高體弱，60 歲以上者超過三分之一，70 歲以上者超過五分之一，<sup>54</sup> 因此如何有效提升、普及法律知識，殊值各界共同高度關注。

### 三、教職人員與教徒守法意識低

依據法律規定，教職人員的職責有：愛國守法，遵從憲法，法律、法令和政策，並在寺廟教堂認真貫徹執行；遵守黨的宗教信仰自由政策，尊重公民信仰宗教的自由與不信仰宗教的自由；組織和帶領信教群眾進行正常的宗教活動，制止一切違法活動；教育信教群眾遵紀守法，維護國家統一、民族團結和社會穩定，宣導婚喪事簡辦，改革陳規陋習，樹立新風尚，為社會主義物質文明建設和精神文明建設作貢獻；積極參加愛國宗教組織和人民政府宗教事務部門召開的會議和組織的學習活動及社會活動；經常向愛國宗教組織和人民政府宗教事務部門報告寺廟教堂的活動情況，對出現的一些異常情況要積極主動協同有關部門妥善處置等，<sup>55</sup> 上述這些職責，都是新疆當局所要求的工準繩。

然而因諸多因素的影響，無法使該地區全部的教職人員扮演模範角色，使得該地區宗教法制的發展受到侷限。事實上，由於教職人員的地位是因社會文化的需求而存在，在現實生活中起著特殊的服務作用，包括受到現代學校教育的知識分子，都無法替代他們在老百姓日常生活中所扮演的角色。<sup>56</sup> 因此，教職人員更應以積極態度，帶領教坊群眾一起知法、守法。

## 陸、結論

中共法規指出，人民享有宗教信仰自由的權利，但也同時承擔擁護共產黨領導和社會主義制度，以及促進國家統一的任務。就目前該地區宗教發展來看，新疆宗教總體形勢良好，已初步開始走向規範化、法制化和程式化的軌道，宗教活動和宗教事務管理基本納入法制軌道，宗教界內部比較穩定，宗教

<sup>53</sup> 阿比孜·尼亞孜，「當前新疆反分裂鬥爭與伊斯蘭教關係的幾個問題」。

<sup>54</sup> 中共新疆維吾爾自治區委組織部課題組，「關於正確認識和處理新形勢下新疆宗教問題的調查報告」，頁 42。

<sup>55</sup> 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 5 條條文。

<sup>56</sup> 木拉提，「『十二五』規劃中新疆宗教工作需要重視和建設的三個問題」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，[http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-12/08/content\\_179533.htm](http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-12/08/content_179533.htm)。

的狂熱態勢得到遏止。<sup>57</sup> 衡諸事實，在宗教法制建設方面，新疆還存在許多問題，包括：宗教法律、法規還不健全；現行的法律、法規操作性較差，在實施過程中，未能充分發揮法律應有的權威作用；存在著有法不依、執法不嚴等情形。<sup>58</sup>

雖然《新疆宗教事務條例》被官方譽為是加強對宗教事務的管理，做好宗教界的穩定工作，促進自治區的社會穩定、經濟發展和宗教和諧，提供有力的法律保障。但顯然地，諸如許多合法與正常的活動未獲保護，而法律禁止的活動卻屢禁不止，例如不信教的自由得不到保障；煽動宗教狂熱，破壞社會生產、生活秩序；宣揚民間封建迷信活動，騙取錢財等現象。誠然，解決宗教問題要靠法治，但法治不是把法規、規章簡單法律化，該地區宗教法制還有很長的路要走。

事實上，新疆歷來的宗教、民族和政治是交織在一起，這個特點往往使很多矛盾糾結、甚而模糊不清。值得注意的是，該地區利用宗教搞分裂活動的現象，主要發生在單一的維吾爾族部分人當中，未見其他信仰伊斯蘭教的民族成分參與其中。然而非法宗教活動的存在，對新疆的社會穩定產生極大的威脅，因此，要打擊和制止非法宗教活動，必須從問題產生的根源入手，分析其產生的原因，並制定相應的法律和政策，才能真正解決當地的非法宗教活動，同時促進該地區的宗教法制正向發展。

<sup>57</sup> 中共新疆維吾爾自治區委組織部課題組，「關於正確認識和處理新形勢下新疆宗教問題的調查報告」。

<sup>58</sup> 桂全民、婁苗論，「新疆非法宗教活動產生的原因」。

## 史料

## Historical Archives

## 兩年來共匪在綏蒙地區活動概況（續二）

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

中央通訊局\* 綏遠室編擬

Edited by KMT

中華民國三十六年十二月十日

（六）票證種類及使用手續

第廿七條 征收貨物稅所用之票證如左：

- 一、票證共分五種，出境稅票、入境稅票、分（轉）運證、罰款收據、沒收私貨收據等。
- 二、以上票證均由稅務總局統一製定票據，由呂梁、雁門行署、綏蒙政府分別依樣印發所屬局卡使用（直屬區由總局發），其他各級稅局不得擅自印製。

\*1. 全稱為中國國民黨中央執行委員會秘書處黨員通訊局。

2. 本件為手抄本，全一冊，原件現存法務部調查局局史館。

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

第廿八條 填寫票證應照以下規定：

- 一、填寫稅票須按表上所列，逐項填清，務求清楚醒目。
- 二、用毛筆濃墨寫清數目字及月日，均用大寫，不得草率。
- 三、寫字不得塗改，如發生錯誤（尤其是數目字），應經負責人註銷作廢，於月終將廢票呈送總局，不許自行棄署。
- 四、納稅人認為稅票填寫不明，恐中途發生阻障時，應當場請求更改。

#### （七）稽查手續

第廿九條 稅務機關對當地所轄境內之商店、行棧居民，認為有施行稽查之必要時，得派員會同當地政府檢查，凡貨物帳目單據等均可驗查，無論公私，不得拒絕，但稽查人員須攜帶稅務總局之查驗證或本機關正式稽查文件，方得稽查。

第三十條 稽查人員執行職務，必要時，得持稅務總局之查驗證或正式檢查文件，向當地政府駐軍請求協助。

第卅一條 稽查人員如有利用職權受賄，包庇、偷漏或借論向商人勒索敲詐者，及商人有行使賄賂，勾通舞弊者，經發覺後一併送支法院懲辦。

第卅二條 對販運私貨隱瞞包庇偷稅或攜帶與隱藏其他違禁物品，不論公私人等均有告發之權。

第卅三條 告發緝獲、協助稽查，均有獎勵，此項獎勵依「緝私獎勵辦法」之規定辦理。

#### （八）罰款手續

第卅四條 運輸應稅貨物有左列情節之一者，除補稅外，應處以一倍至二倍之罰金，對處罰拖不執行者，送司法機關處辦。

- 一、應納稅貨物內夾帶違禁品者（貨物納稅放行），違禁品連同人犯送司法機關處辦。
- 二、用低稅率貨物隱藏高稅率貨物者。
- 三、運銷貨物一部或全部漏稅者。

四、塗改票證意圖偷稅者。

五、稅票證件有重用情事或經蓋驗章而未納稅者。

六、貨物件箱未經報驗而先行開折（拆）者。

七、貨票不符者。

第卅五條 違犯本細則兩件以上之行為者，得合併處罰。

第卅六條 凡貨物因違章被罰後，越期拖不交款或無力交款者，除將所扣貨物變價低（抵）補外，餘數發還，不足者令其補償。

第卅七條 運銷違禁貨物者，貨物沒收。

第卅八條 凡有下列情事之一者，除沒收貨物外，人送司法機關懲辦。

一、偽造稅票證章●（戳）記者。

二、暴力拒絕檢查及有涉及刑事範圍者。

三、抗不交稅並隱匿其所有貨物經查出者。

四、擅自運鉛毒品者。

第卅九條 本細則解報權屬於邊區行政公署。

第四十條 本細則自公佈之日施行。

### 晉綏邊區統一救國公糧徵收條例

民國三十四年十一月十日

晉綏邊區第五專署右南縣翻印

### 晉綏邊區統一救國公糧徵收條例

民國三十三年十月廿日財政字第四十號令頒佈

#### 第一章 總則

第一條 為確保戰時食糧供給人民負擔公平合理，並準備實行統一累進稅，特製定本條例。

第二條 統一救國公糧（以下簡稱公糧）就人民之收入與財產合併徵收，但人民之收入及財產在同一時期內不得重復徵收公糧。

第三條 凡晉綏邊區人民，除工商業者完納營業稅，不徵公糧外，其餘無論從事何種企業，除法令規定者外，均須遵照本條例完納公糧。

第四條 公糧每年徵收一次，徵收時應確實按照人民收入及財產適用此例計算，經徵人員不得冒計收入及財產，人民亦不得隱瞞及虛報。

## 第二章 戶口及人口

第五條 全戶人口不分大小一律計算，全戶僅有一口者以二口計。

第六條 有固定職業經年在外者，不計入其戶口內，但工商事業內無股份之職工、店員須計入其戶口內。

第七條 現役軍人在編制內之軍政民工作人員、經過登記備案之合作社工作人員、廠礦工人、僱農合作社工人，均得作為其戶內人口。

第八條 長工得作為其僱主戶內之全人口，半工得作為其僱主戶內之半口人。

第九條 貧苦無依、長年寄居親屬，得作為其寄居戶內之人口。

第十條 一戶財產及收入散佈於兩個縣境以上者，由其資產及收入所在地縣政府分別徵收之，但如其資產或收入分佈縣境以外，不超出三十里範圍，則由其資產收入所有者主管縣政府合併徵收之，有財產或收入而家不在本區境內者，以一人計算徵收之。

## 第三章 收入

第十一條 徵收公糧之收入不論為農業收入或其他收入，均折成小米計算徵收。

第十二條 各種收入因其所具性質及所付勞力之不同，為求人民負擔真正公平合理，計算時，給以不同的折合。

第十三條 農業收入中之糧食收入，不論何種穀物，一律以下例規定折米計算。

(一) 租入地與夥入地產糧，除交租（地租中租）外，按粗糧四成折米計算。

(二) 自種地產糧以粗糧五成折米計算。

(三) 租出地收租與夥出地分益，均按粗糧六成折米計算。有下列情形之一者與自種同：

甲、貧苦抗屬收租與分益。

乙、家無勞動力之貧苦孤兒、寡婦之收租與分益。

丙、收租與分益在一石米以下者，同時該戶總收入每人平均亦在一石米以下者。

第十四條 非農業收益以下列規定折算後再按當地市價折米徵收。

- （一）工資收入以二成折算，但打短工、工資月工、季工、半工工資及紡織、鐵礦、鍊鐵、熬●（硝）、硫●（磺）、製火葯等業工人之工資均不計收入。
- （二）農村中之紡織、鐵礦、鍊鐵、熬●（硝）、硫●（磺）、製火葯各業不徵公糧，其他礦工業之純收益以七成計徵。
- （三）農村中之攤挑小販、作坊，無論單營與兼營，均與農業合併計征公糧，其計算辦法如下：
  - 甲、其資本額在兩石米以下者不計收入。
  - 乙、其資本額在兩石零一升米以上，四石以下者，其純收益以五成計收入。
  - 丙、其資本額在四石零一升以上，六石以下者，其純收益以七成計收入。
  - 丁、六石米以上者以營業稅計征。
  - 戊、長年為備案之合作社服務（代合作社推銷成品、收購原料）之挑販經區級以上政府證明者，依本款規定復減半計算收入。
- （四）畜租收入在三石米以下者，房租、舖房租收入在一石米以下者，均免征其超過部份作為收入征收之。
- （五）在家庭副業中，畜養蠶蜂均免征，其餘（餘）副業收入全家在一石米以下者免征，超過者依下列折合征收其超過部份。
  - 甲、一石零一升以上，二石以下者以五成折計。
  - 乙、兩石零一升以上者以七成折計。
- （六）不正當之收入，如靠敵人勒索敲詐之類，按原收入計征。
- （七）出貸現糧現款之利息，以七成計算，但高利盤剝全部計征。
- （八）農村中之合作社，經縣以上政府批准備案取得證明文件者免征公糧。
- （九）經政府發給的獎金、償金、撫恤金、退職金，均不計征公糧（精簡人員在內），但其中有非上述資本者，只征其非獎金、非撫恤金等部份，其折扣亦依上述性質而定。

(十) 出賣林木之收入以五成計征，但出賣非林木之零星木材者，以副業論，販賣木材者以商業論。

第十五條 一戶有兩種以上應征收入者，依照本章規定，分別折合後合併計算征收之。

#### 第四章 財產

第十六條 正當生產事業之投資、債證券、畜養、礦山、住宅、舖房、用具、肥料均不計財產。

第十七條 土地、林材計財產。

第十八條 存糧存款以可能得利百分之三十計征。

第十九條 土地財產計征時，不依其財產之價值而依其生產量計，其計算法如左(下)：

(一) 自種地以其產量計算，且自種地產量每人平均在一石米以下者，其財產免征。

(二) 出租出夥土地之財產，依出租出夥土地之實際產量計算，但地主投資應事先扣除。

(三) 無論生荒、熟荒，凡地質太壞不能生產或能生產而本戶及一般民眾均力所不及者，或因情形特殊而不得已荒蕪者，均不計財產，不合本款規定者，依同等土地產量一成至五成計其財產。

第二十條 林木財產依其價值百分之一至百分之五計征。

第二十一條 典地、押地在典押期，其財產由承典押戶負擔，押山地認糧地為逃避負擔而以無貸價形式讓出之土地等之財產稅，均應由土地所有者負擔。

#### 第五章 比例及分數

第二十二條 收入以一斗米為一富力。

第二十三條 財產以五斗米為一富力。

第二十四條 每戶收入富力與財產富力合計為該戶之總富力，總富力由該戶人口數分除，得出該戶每人平均富力作為征收比例之計算標準。

第二十五條 每人平均富力未滿五個者，先征五個富力為起征額，五個富力以上

未滿六個富力者，征收比例為百分之一、六個至七個富力中間，每增加一富力加征比例百分之一、七至十一富力中間，每增加一富力加征比例百分之二、十一富（力）以上每增加一富力即增加比例百分之一，遞增至三十五富力征收百分之三十五，三十五富力以上，再不累進，列表如下：

每人平均富力征收比例							
5	1%	13	13%	21	21%	29	29%
6	2%	14	14%	22	22%	30	30%
7	3%	15	15%	23	23%	31	31%
8	5%	16	16%	24	24%	32	32%
9	7%	17	17%	25	25%	33	33%
10	9%	18	18%	26	26%	34	34%
11	11%	19	19%	27	27%	35	35%
12	12%	20	20%	28	28%		

第廿六條 每戶應征公糧分數以該戶總富力乘應征比列（例）得出之。

第廿七條 每分應征糧以全行政材（村）或自然材（村）應征公糧，按該材（村）應征總分數平均分攤之。

## 第六章 調查與評議

第廿八條 各級政府於接到上級所分配公糧應征數字後，應召集民意機關下級行政人員、民眾團體代表，依各區村之土地、產量、人口等情況進行民主討論，將應征總數適當分配給所屬各區村，必要時，各區公所接到上級分配數字後，召集各村上述有關人員民主討論，將應征公糧數目公平分配所屬各行政村及自然村。

第廿九條 為便負擔公平合理，各級政府應對人民之經濟實況進行調查登記，調查登記工作以自然村為單位，由村公所會同自然村幹部主持之。

第三十條 根據調查材料，先由自然村評議會評議，該評議會由自然村代表團，會同群眾團體及村民大會所選舉之評議組織之評議員人數相當，於代表團評定後之各戶收入富力與財產富力及應征分數，應向民眾公佈限期、征詢意見，民眾及民眾團體有充分根據認為評議不

公者，得申請重行調查與評議。

第卅一條 各自然村評定後之材料及其應征分數，經村公民大會正式通過，再向村公所彙報，送交村代表大會審定，為呈請區公所轉呈縣政府批准後，開始征收，縣區政府認為調查或評議不確實時，得予駁回，令其重新調查評議與決定。

第卅二條 業經調查評定之材料，除抄報區公所外，村公所志（必）須留存一部份妥為保管，新舊接替時，應視為重要公物，一併交代不得遺失。

## 第七章 征收與囤積

第卅三條 公糧征收每年一次，在當年秋收後行之，但夏收佔全年農產三分之一以上之地區得於夏收後預征一部份。

第卅四條 征收確定後，可按當地情形，分批向每戶收集若干（如每戶一斗及一斗以下者，完全收集），由自然村幹部負責保管，以備支用。出糧者不論定數多寡不得推延，其餘未囤集部份，即由出糧戶開具欠據代為保管，以備隨時撥用。

第卅五條 公糧征收以小米為單位，繳納其他糧食須按價折繳比率，由各縣按實際情形規定，並呈請專署核准轉呈行署備案，支糧折合應與收糧折合一致。

第卅六條 完納公糧之糧食以正糧為主，繳納雜糧，至多不得超過十分之二（前項所稱正糧指小米、黃米、小麥、●麥、豇豆、菜豆等而言）。

第卅七條 征收公糧一律以斗（容廿六斤米）計算，以斤征收，如繳納其他雜糧時，亦以斤折合。

第卅八條 統一公糧征收時，行署得將其總應征數之一部變價收款，變價收款之糧，數量由行署決定後，以命令行之。

## 第八章 獎懲辦法

第卅九條 對於公糧征收合乎下列標準之人民，得由該主管縣政府斟酌情形頒（頒）予獎狀或登報表揚。

（一）評議收入與財產公正無私，並協助政府完成征糧工作者。

（二）踴躍完納，而所繳納之糧食文屬純淨者。

第四十條 對於下列情節之民戶，由村公所呈請區公所轉呈縣政府，分別予以征辦。

- （一）隱瞞或以報財產收入，經查悉或評議指出，仍堅不承認，已取得證據者，除追征隱瞞或少報部份外，並應按情節之輕重，處以全部負擔數之百分之十至廿之加征。
- （二）所繳糧食中，故意夾雜砂石、糠皮、水浸者，除勒令換繳好糧外，得處以繳夾雜糧數之百分之十至卅之加征。
- （三）公開或秘密糾集村民，共同隱瞞收入或抗不繳納，經查確有實據者，除得處以百分之廿至三十之加征外，並得以妨害公務論罪。
- （四）已通知囤集，無故拖延不繳至二月以上者，除勒令速交外，得處以遲繳糧數之百分之五至十五之加征。

第四十一條 經征人員工作積極無私，著有成績者，由行署分別給獎，其有徇私、舞弊收受賄賂，不顧實（事）實，冒記產量，致人民負擔不公平或領導人民集體隱瞞，或知情而不舉發，致形成隱瞞，因而有碍征收之進行，經查確有實據者，均按照刑法瀆職、貪污各罪從重處罰。

第四十二條 本章各條有關司法部份送當地司法機關辦理之。

## 第九章 附則

第四十三條 每石公糧需征公草百斤（其他關於公草事項仍適用上年度公草征收保管支付辦法）。

第四十四條 游擊區或收復區情形特殊，必須有特殊規定者，另以命令補充之，或由專署呈請行署批准後行之。

第四十五條 有關各種特殊作物（如棉、麻、烟、鹽），各種特殊收入（如開荒、水利、牧、植）之獎厲（勵）已有特別規定者，從特別規定。

第四十六條 公糧支付辦法另定之。

第四十七條 本條例之施行細則另定之。

第四十八條 本條例修改及解釋之權，屬於行署，所有各項之規定，有不適合各地情形，必須加以變更者，須呈請行署批准後行之。

第四十九條 本條例自公佈之日起施行之，上年度之公糧條例細則即行作廢。

奸偽關於公糧征收情形

甲、綏蒙政府公糧征收暫行條例說明：

本條例是根據『晉綏邊區行政公署』所頒佈之民國三十四年修正之公糧征收條例，參照本地區實際情形略加修改製定。

『晉綏邊區』公糧征收條例，是實行多年，是真正實現負擔公平合理，為各階層所擁護，我綏蒙地區有大部新解放區，過去未按條例征收公糧，且兼幹部不定，一開始實行當有困難，由於晉綏邊區的經驗，如我們認真實行，是可以實行通的，故印發本年公糧征收條例，各縣征收公糧上的依據（民國三十四年十二月二十五日）

## 第一章 總則

第一條：為確保食糧供給，取消按社地平均攤派，使人民負擔了公平合理，為恢復促進綏蒙解放區生產發展，特製定本條例。

第二條：公糧就是人民的收入與財產合併征收。

第三條：人民之收入及財產在同一時期內，不得重複征收公糧，凡綏蒙區人民除城鎮工商業完納營業稅外，其餘無論從事何種事業，均須遵照本條例之規定完納公糧。

第四條：公糧每年征收一次，根據本條例計算實行計征。

## 第二章 戶及人口

第五條：全戶人口不分大小，一律計算，全戶僅有一口者，以二口計算。

第六條：有固定職業，經年在外者，不計入其戶內人口，但現役軍人、軍政民工作人員、各級學校教職員、郵務交通人員、廠礦工人、僱工合作社工作人及工商事業內無股份之職員、店員均得作為其戶內人口。

第七條：長工得作為僱主內之全人口，半工得作為僱主內之半人口。

第八條：貧苦無依、長年寄居親屬，得作寄居戶內之人口。

第九條：一戶財產及收入散佈於兩個區或村以上者，由該戶所屬區或村合併計算，統一征收其財產與收入，散佈於兩個縣境以上者，由其財產及收

入所在地分別征收之，但其財產及收入散佈於兩個縣境之交界、插花地區者，仍合併征收之其財產及收入，而家不在本邊區者，以一人計算征收之。

第十條：本條例實施中，因逃避負擔或兵役，故意分居者，仍按一戶征收之。

### 第三章 收入及財產

第十一條：征收公糧以小米三斗（即二十六斤或公糧斗）為單位計算。

第十二條：農業之收入以所種土地全年產量計征。

第十三條：土地財產之計征，不依財產的價值，而依其通常產量為標準。

第十四條：通常產量應依土地質量照顧、道路遠近、畝數大小等條件，並參照一般年成（五年）產量而確定，但貧苦抗幹屬、孤寡老弱、殘病無勞動力，或勞動，或其勞動不足之貧苦農民，或因生活逼迫，未能按時在自己地內耕作，致使產量特減者，得酌予減等。

第十五條：各種農業收入及財產，因其所具性質及所付勞動之不同，為求人民負擔真正公平合理，計算以不同之折合。

第一款：租入地與夥入地產量除交外（地租半租），按租糧四成折米計算。

第二款：自耕地產量，按五成折米計算，自耕地土地，每產租糧一石，增加財產米一斗，但貧苦農民為擴大生產而買入之土地，在耕種第一年內不計財產。

第三款：租出地收租與夥出地分益（投資除外），租糧按五成計算，租出地與夥地財產，因租率高低不同，計算適用左列規定：

甲、山地每產租糧一石，計財產米一斗。

乙、平地每產租糧八斗，計財產米一斗。

丙、水平地產租糧六斗，計財產米一斗。

上列規定如係貧苦抗幹屬、老弱孤寡、殘疾無勞動力，或無力自行耕種不得已出租出夥者，其財產減半計征，經政府農會調濟租給機關部隊之土地，其財產得減半計征。

第四款：典押地收入之計征與自種同，典押地財產計征，依左列規定：

甲、典押期不定或五年以下者，由出典、出押戶負擔。

乙、典押期在五年以上者，十年以內者，由出典、出押及與承典押進戶雙方各半負擔。

丙、典押在十年以上者，由承典押進戶負擔。

丁、以上甲、乙、丙項，因貧苦無力耕種而典出押出時，財產稅由承典押進戶負擔。

第五款：押出地、錢糧地、認糧出地、無地租土地之財產稅，均由土地所有人負擔，但無土地所有人，或土地所有人願出讓之土地，即視為耕種人的土地財產稅，由耕種人負擔。

第六款：輪息地、大歇荒地，其輪息或大歇年，僅計財產，不計收入。

第七款：荒地之計征，依左列規定：

甲、荒地、石坡、河灘及地質太壞，不能耕種之荒地，不計財產。

乙、可耕之荒地，按同等土地之產量酌計其財產之一半或全部。

丙、為避免負擔而故意荒棄之土地，依同等土地計算其財產及收入之一半至全部。

丁、上列甲、乙、丙項荒地，經開墾後，在免糧年限內，不論自開或他人所開，均不計財產。

因敵偽土匪騷擾或因疾病死亡在土地荒棄者，免征財產稅。

第八款：在地廣人稀地區，遺棄熟地，進行開墾者，關於開墾獎勵應扣除其所遺棄熟地之畝數。

第九款：林木財產以價值百分之一至百分之五計征，出賣林木之收入折半計征，但出賣非林木之零星木林，以副業論。

第十款：退伍榮譽軍人之撫卹糧及本人生產所得，自其退伍之年起，五年內免征公糧。

第十六條：農業以外之收益，依下規定折算後，再按當地市價折米計征：

第一款：工資收入以二成折算，但打短工，工資月工、季工、半工資及紡織、鐵礦、熬硝、硫磺、火藥、皮毛、製紙、煤炭等業工人之工資均免征。

第二款：農村之土、藍染房及製造鐵、木器具之獨立手工業者，純收入依五成折算。

第三款：紡織、鐵礦、鍊鐵、熬硝、硫磺、火藥、製紙等業免征公糧，煤業、磁業以其純收益六成計征，其餘之工礦廠坊之純收益以七成計征。

第四款：農村小商攤販、挑販及運輸之純收益以五成計算。

第五款：薪俸三成計征，小學教職之生活費免征。

第六款：家庭副業收入在一石米以下者免征，超過一石者，以六成計征，其超過部份畜養及蜂蠶者均免征。

第七款：房租收入在一石米以下者免征，其超過部份作為收入征收之。

第八款：出貸現款、現糧之利息以五成計征。

第九款：退役榮譽軍人之撫卹金及本人經營工商事業之所得收入免征，退伍軍人自退伍之年起，本人經營工商事業所得收入五年內免征公糧。

第十七條：各種合作之計征與免征，依左列規定：

第一款：各種生產合作社免征。

第二款：各種群眾合作社免征。

第三款：軍民合作社以其純收益五成計征，但群眾股金超過總金四分之一者，以四成計征；群眾股金超過總股金三分之一者，以三成計征；群眾股金超過總股金三分之二者，全部免征。

第十八條：凡蒙漢雜居地區蒙民，公糧減半征收，畜牧區蒙民免征公糧。

第十九條：個別富有之家庭，在土地及本章所列各種收入以外，擁有優厚資產蓄積者，得經評議，約計其資產米。

第二十條：一戶以兩種以上應收入之財產者，依照本章規定分別折合後，合併計算征收之。

#### 第四章

第二十一條：全戶總糧數內（本條及下一條之糧，均指小米而言），應拋除其全戶必要消費糧。

第二十二條：前項必要消費糧，不論長幼，每口五斗，全戶總糧數拋除必要消費糧外，無餘糧者免征，有餘糧者，依左列比例征收其餘糧部

份。(征收比例表附後)

第二十三條：每戶應征公糧分數，以該戶餘糧數乘應征比例得出之。

第二十四條：每年應征之糧數，以全行政村或自然村應征之糧數，按該村應征總分數平均分攤之。

征收比例表

餘糧數	征收率	餘糧數	征收率
一石以上未滿五石	百分之五	十二石五斗以上未滿十三石	百分之二十一
五石以上未滿五石五斗	百分之六	十三石以上未滿十三石五斗	百分之二十二
五石五斗以上未滿六石	百分之七	十三石五斗以上未滿十四石	百分之二十三
六石以上未滿六石五斗	百分之八	十四石以上未滿十四石五斗	百分之二十四
六石五斗以上未滿七石	百分之九	十四石五斗以上未滿十五石	百分之二十五
七石以上未滿七石五斗	百分之十	十五石以上未滿十五石五斗	百分之二十六
七石五斗以上未滿八石	百分之十一	十五石五斗以上未滿十六石	百分之二十七
八石以上未滿八石五斗	百分之十二	十六石以上未滿十六石五斗	百分之二十八
八石五斗以上未滿九石	百分之十三	十六石五斗以上未滿十七石	百分之二十九
九石以上未滿九石五斗	百分之十四	十七石以上未滿十七石五斗	百分之三十
九石五斗以上未滿十石	百分之十五	十七石五斗以上未滿十八石	百分之三十一
十石以上未滿十石五斗	百分之十六	十八石以上未滿十八石五斗	百分之三十二
十石五斗以上未滿十一石	百分之十七	十八石五斗以上未滿十九石	百分之三十三
十一石以上未滿十一石五斗	百分之十八	十九石以上未滿十九石五斗	百分之三十四
十一石五斗以上未滿十二石	百分之十九	十九石五斗以上	百分之三十五
十二石以上未滿十二石五斗	百分之二十		

### 第五章 調查與詳（評）議

第廿五條 各級政府於接到上級所分配公糧、應懲（征）數後，應召集民意機關、下級行政人員、民眾團體代表，依各區村之通常產量人口等情況，進行民主討論，將應懲（征）總數適當分配給所屬各區村，必要時，各區政府接到上級分配數字集（及）上數（述）各村有關人員民主討論，將應征公糧數目公平分配听（所）屬各行政村或自然村。

第廿六條 為使負擔公平合理，各級政府應對人民之土地情形及經濟實況進行調查，調查工作以自然村為單位，由區政府會同積極份子、公正人士、村幹部主持之。

第廿七條 根據調查材料，先由自然村詳（評）議會評議，該評議會由群眾團

體及村民之大會所選舉之評議員組織之，評議員人數以群眾工作基礎強弱、地區大小等條件決定，評定後之各戶收入、財產、糧數以及應征之數，應向民眾公佈，限期徵詢意見，民眾及眾團體有充份根據，認為評議不公者，得聲請重新調查評議。

第廿八條 各自然村評定後之材料及其他應征之數，經村公民大會正式通過，再鄉政府彙報送交村代表會審定後，呈請區政府轉呈縣政府批准後，開始征收，縣區政府認為調查評議不確實時，得予以駁回，令其重新調整、調查、評議與決定之。

第廿九條 業經調查評議之材料，除呈報區公所外，村公所必須留存一份妥為保存，前項材料在新舊接管時，應視為重要公物，一併交代，不得遺失。

（未完待續）