

「零八憲章」的意義與影響

The Meaning and Implications of “08 Charter”

寇健文 (Kou, Chien-Wen)

國立政治大學政治系副教授

2008年12月10日，中國大陸幾位民間人士為了紀念「世界人權宣言」發表60周年，由劉曉波等人聯合起草「零八憲章」，並由303位中國各界人士首批簽署，其要旨在促進中國大陸的民主化進程，並改善人權狀況。該憲章的內容觸及中共當前政改的許多「禁區」，內容高度敏感，引起中共當局對於簽署憲章的人士進行監控、審訊與逮捕。即便如此，在該憲章發布的兩周多內，陸續有六千六百多人公開簽名連署「零八憲章」，足見中國大陸海內外人士對於推進中共體制民主化的渴望。

六十年來，「世界人權宣言」已經得到世界各國的共同認可，成為保護人權和人類尊嚴的綱領文件。在這個氛圍下，中國大陸303位學人利用紀念世界人權宣言60周年的機會，簽署了「零八憲章」，呼籲中共推動政治改革和保障人權，儘快建立自由民主憲政的政治體制，以順應世界局勢。這些簽署的學者來自不同領域，包括大學教授、企業家、律師、記者、作家、維權領袖等。較知名的人士包括作家劉曉波、沙葉新、劉逸明和戴晴，天安門母親運動的發起者丁子霖，趙紫陽的前秘書鮑彤、著名憲政法學家張祖桦和「21世紀經濟報導」的記者王光澤。

「零八憲章」開篇就呼籲中共未來的政改必須順應民主化的世界潮流。憲章提到，今年是中國立憲100周年，民主牆運動30周年以及中國簽署「公民權利和政治權利國際公約」10周年，民主的普世價值已經逐漸被中國人所認同。雖然中共當局對於保障人權的態度，從早期的否定人權進步至現今已為人權立

法，但仍停留在規範的法律文字層次。在實際的執行上，中共以穩定政權為考量，認為人權保障不能觸及政權穩定。憲章認為中共堅持威權統治，拒絕民主改革，才是導致腐敗、官民敵視、群體事件激增、經濟畸形發展、人治盛行等政治、經濟、社會各種問題的根源。因此，「零八憲章」重申自由、人權、平等、共和、民主、憲政等理念，並提出十九項提議，都是當今民主政治的根本主張。

第一項到第七項涉及黨政體制的根本改革：第一、修改憲法：任何個人、團體和黨派不得違反憲法的精神，刪除現行憲法中不符合主權在民原則的條文。第二、分權制衡：構立分權制衡的政府，保證立法、司法、行政三權分立。第三、立法民主：各級立法機構由直選產生。第四、司法獨立：司法應超越黨派而不受任何干預，並應設立憲法法院，建立違憲審查制度，儘早撤銷嚴重危害國家法治的中共黨內各級政法委。第五、公器公用：實現軍隊國家化，包括警察在內的所有公務員應保持政治中立。第六、人權保障：設立對最高民意機關負責的人權委員會，任何人不受非法逮捕、拘禁、傳訊、審問、處罰，廢除勞動教養制度。第七、公職選舉：全面推行民主選舉制度。

第八項到第十三為公民權的保障。第八、城鄉平等：廢除現行的城鄉二元戶籍制度。第九：結社自由：將現行的社團登記審批制改為備案制，並開放黨禁。第十、集會自由，包括和平集會、遊行、示威和表達自由。第十一、言論自由：包括言論、出版、學術自由，制訂「新聞法」和「出版法」，開放報禁，廢除現行「刑法」中的「煽動顛覆國家政權罪」條款。第十二、宗教自由：禁止以行政立法管理宗教活動，廢除宗教團體必須經登記始獲合法地位的事先許可制度，改以備案制。第十三、公民教育：取消帶有濃厚意識形態色彩的政治教育與政治考試。

第十四項至第十九項涵蓋經濟、社會、兩岸、轉型正義等領域。第十四、財產保護：設立對最高民意機關負責的國有資產管理委員會，推進土地私有化。第十五、財稅改革：建立權責明確的公共財政制度構架和運行機制，並建立各級政府合理有效的財政分權體系。第十六、社會保障：建立覆蓋全體國民的社會保障體制。第十七、環境保護：明確落實國家和各級官員的責任，並發揮民間組織在環境保護中的參與和監督作用。第十八、聯邦共和：維護香港澳門的自由制度，並通過平等談判與合作互動的方式尋求海峽兩岸和解方案，在

民主憲政的架構下建立中華聯邦共和國。第十九、轉型正義：包括為政治迫害的人士平反與賠償，釋放所有政治犯和良心犯，成立真相調查委員會來查清歷史事件的真相。

這十九項改革建議多數直接衝擊中共現行政治體制。第一項到第七項改革建議呼籲引入三權分立的架構，並主張政黨應該退出司法、軍隊等國家機構，無疑是否定一黨領導。中共近幾年來進行許多政改，包括基層選舉、黨內民主、行政機構整併與職能調整、增加黨內監督機制，但這些改革均未觸及一黨領導的大原則。「零八憲章」提改革的意涵，直接否定中共近三十年進行的「鳥籠式政改」。第八到第十六項的要旨是保障公民權，以避免公民在行使權力時，受到國家機關以任何藉口進行的非法干預。此外，憲章對於當前中共面臨的環保問題亦有關注，提議必須從增加官員的問責以及引入民間團體的力量來解決。另外，憲章還為中國未來的發展提出長遠的建議，認為必須建立聯邦體制，解決兩岸問題，以及顧及轉型正義的公平。

「零八憲章」所提出的十九點改革主張，所涉及的層面宏大，引起中共當局的高度關注，對於這些簽署憲章的人士進行大規模監控、詢問、逮捕。劉曉波等人原定於2008年12月10日舉行論壇，並發表中國「零八憲章」，不過因為當局的逮捕行動而終止，但憲章則順利在當天發表。此後，中共對「零八憲章」採取全面封殺的作法。有報導指出，張祖桦和劉曉波和一些異議人士近日都遭到警方的監視、干擾甚至是拘留，連張祖桦家中的電腦、現金和信用卡都被沒收了。劉曉波被刑事拘留，張祖桦隨後則獲釋。參與簽署者的上海維權律師鄭恩寵也遭三名公安從家中帶走，目前情況仍不明。

2008年12月25日自由亞洲電臺報導，主管意識形態的中宣部日前向各媒體發出通知，要求嚴格把關，不准採訪「零八憲章」簽署者或刊登他們的文章。而只要是曾簽署憲章的人士，中共有關部門都打電話去瞭解狀況，甚至上門查詢。中共也嚴格管制網路訊息，任何轉載「零八憲章」的部落格文章都被刪去。

「零八憲章」所產生的影響可分為幾個層面來看。首先，是海內外的自由派人士對於該憲章的擁護與支持。香港市民遊行支持「零八憲章」和要求釋放劉曉波，余英時、哈金、陳一諮、方勵之、胡平、宋永毅、蘇曉康、萬潤南、王丹等多位著名人士也給予這個行動的支持，簽署的人數不斷增加。國際

社會也對於中國大陸的民主發展表示關心。國際特赦組織去年12月22日發表聲明稱，該組織擔心中國將要以嚴重的罪名起訴劉曉波，促請中國馬上釋放劉曉波。國際文化名流150多人聯名致函中共總書記胡錦濤，要求釋放劉曉波，停止傳訊。

但也有一些中國大陸學者對對憲章的價值提出不同意見。法理學者蕭瀚公開對憲章文本逐條分析，提出理性質疑。他表示他之所以沒有簽名，就是因為憲章本身還存在著太多不夠理性的因素。他認為既然憲章已經是一個政治行動，就應該考慮它在社會各界最大程度的可被接受性，但憲章所表達的憲政民主法治理念在現有形勢下，其可操作性等於零。憲章對於當前的中國大陸形勢而言，不是改良方案，而是革命方案。社科院憲政學者劉山鷹則認為，完全立足在「華盛頓共識」的「零八憲章」之內容並非是創新，拉美、日本以及很多發展中國家都在反思和拋棄憲章所提出的發展模式，事實上新的「北京共識」正在全球許多地方形成，中國模式正在被很多發展中國家借鑑，以應付現在的金融危機。「零八憲章」所提出的內容，只是80年代末期蘇東、拉美等國家走過的道路，但歷史證明其發展模式是走不通的。

中共中央目前對「零八憲章」並無直接回應，胡錦濤在改革開放三十年的講話，也沒提到任何創新的政治改革，顯然高層對於「零八憲章」採取冷處理的態度。中共的宣傳部門則趁著國際人權日的機會，對於中國大陸的人權發展做了一些闡述。中國國務院新聞辦公室主任王晨在接受「人權」雜誌採訪時表示，中國的人權事業已經取得歷史性的進步，政府比以往都更加重視人權，尤其是人的生命權和發展權，各項權利也不斷發展和得到保障。不過他也承認中國的人權存在很多不足，需要不斷發展進步。在中國外交部網站上，一篇關於中國簽署「公民權利和政治權利國際公約」的文章說，「中國政府認為，人權的普遍原則應當得到尊重，但人權的普遍性必須與各國的具體情況相結合。保障和促進廣大人民的生存權和發展權至關重要」。中共官方仍堅持走「中國式」的人權發展，在生存權高於公民權的前提下，西方的個體式人權概念，在短期內恐怕很難為中共政權所接受。

這種人權觀念是和2005年「中國的民主政治建設」白皮書、2007年「中國的政黨制度」白皮書中，對中國民主政治與政黨制度的論述相當一致——「民主是人類政治文明發展的成果，也是世界各國人民的普遍要求。各國的民主是由

內部生成的，而不是由外力強加的。」「中國的多黨合作既不同於西方國家的兩黨或多黨競爭制，也有別於有的國家實行的一黨制」。

整體來說，「零八憲章」反映了部分中國大陸海內外知識分子對於中國民主化與人權議題的關懷。憲章的內容反映了西方自由民主為精神，揚棄了中共對於「中國式政改」的主張。中共在推行政改二十多年後，不少知識分子認為「中國式政改」已經走到一個死胡同，中共至今無法解決貪腐、貧富差距、環保等議題。這些知識分子認為唯有推行民主憲政，才是中國大陸未來的出路。從某種意義來說，「零八憲章」的內容是中國大陸「自由主義」學者的思想結晶，是以西方自由主義為主軸的改革藍圖。但憲章是否真的獲得所有知識分子的贊同，仍有待觀察。許多「新左派」的學者並不認為憲章有確實的可行性，其內容頂多是將蘇歐的改革模式舊調重提，而這個自由式民主的改革路徑早已被歷史證明為行不通的。

中共對於「零八憲章」則採取嚴格防制的態度。即便中共允許知識分子有一定的言論自由，但絕不允許這些言論衝擊一黨專政的地位。從這個意義來說，中共的政改是有前提的，絕不允許指導思想的多元化，其改革主軸仍圍繞在「一個中心，兩個基本點」的路線，呈現出「後極權發展型國家」的政權型態。此外，從胡錦濤在2008年末的一系列講話中，僅提到要發展經濟，卻鮮少提及有意義的民主改革，顯見「零八憲章」的訴求根本不為中共高層所重視。中共當前的施政目標是繼續發展經濟來增加政權合法性，而不是進行民主改革。可以預期的是在未來幾年，中共對於民主人士的監控與打壓不會減少，「零八憲章」的訴求只能成為「自由主義」知識分子的國家發展藍圖，而絕不可能進入中共的施政綱領。

評中國2008年 「中央經濟工作會議」

Remarks on the 2008 Central Economic Working Conference of China

童振源 (Tung, Chen-Yuan) 國立政治大學國家發展研究所副教授

王國臣 (Wang, Guo-Chen) 國立政治大學國家發展研究所博士生

中國政府中央經濟工作會議於2008年12月8日至10日在北京舉行，當時正值中國經濟受到國際金融海嘯衝擊的發作期。本文將先說明中央經濟工作會議召開時的中國經濟情勢，繼而分析中央經濟工作會議的政策決議內容，第三則對中央經濟工作會議的政策進行評估，最後則是結論與展望。

壹、中央經濟工作會議召開背景

在去年11月份公布的數據當中，中國第三季經濟成長率為9%，10月的消費增長率為22.0%、投資增長率為24.4%、淨出口增長為29.8%。似乎國際金融危機對中國經濟發展毫無影響。事實上，中國經濟在10月以後已經急凍，讓中國領導人憂心忡忡。以下將從中國經濟總和需求（消費、投資、淨出口與政府支出）說明中央經濟工作會議召開時的中國經濟情勢。

從消費面來看，去年10月的消費與上年同期相比（同比）增長率為22.0%，已經較上月下降1.2個百分點。11月的消費信心指數下降到90.2，同比下降5.8，是三年來的最低點。同時，11月製造業經理人採購指數僅為38.8%，同比大幅下降27個百分點，與10月份相比，再降5.8個百分點，創歷史新低。

在投資方面，去年10月的投資同比增長率為24.4%，增速與上月相比下降4.6個百分點。工業生產增長率迅速滑落已經預先反應整體投資的趨勢。中國工業生產增長率已經連續4個月下滑，從去年6月的16%折半到10月的8%，11月再

降到5.4%，扣除春節因素，創七年來新低，甚至可能是1990年以來的最低點。其次，根據當時一項對中國主要產業的企業調查，除了少數企業會在今年度增加投資之外，其他80%的企業普遍會減少20-30%的投資。這些對今年經濟成長都是相當嚴重的警訊。

在淨出口部分，去年10月的貿易順差同比增長29.8%，11月的貿易順差同比增長52.5%。儘管中國貿易順差不減反增，但是中國出口卻急遽減少，造成出口部門的勞動失業激增與收入大幅減少。中國出口每波動1個百分點，將影響中國18-20萬人的就業。除了春節因素之外，從2002年初以來，中國出口都持續以兩位數增長。去年10月中國出口同比增長19.2%，但11月卻急遽逆轉為同比下降2.2%，是近十年來單月首次下降。事實上，11月的出口新訂單指數只有29點，比10月份再跌12.4點，同比下降45.9個百分點，創歷史新低。由於進出口數據與實際的訂單會有幾個月的落差，這個趨勢必然嚴重影響今年的出口成長。

在政府支出方面，過去6年中央財政收入平均年增長率為21.2%。由於過去幾年經濟增長都相當強勁，所以中央預算赤字從2002年占GDP的3%一路下降到2007年0.4%，顯示財政收入足以因應財政支出的需求。然而，去年10月份全國稅收首次出現0.3%負增長，這是自1996年以來首度出現負增長，而11月份的增長率竟然進一步惡化為負9%。

除了實體經濟受到嚴重衝擊，中國資產市場也處於急速萎縮階段。自2007年11月以來，中國房產景氣指數已經連續13個月下滑，回到1997-98年亞洲金融風暴時期的低點。從去年8月以來，中國房屋銷售價格便逐月下滑，至12月末，房地產價格大約回落2個百分點，已連續五個月下滑，創歷史最大跌幅。此外，上海股市則從2007年10月的5,955點最高位一路狂跌到2008年11月底的1,871點，跌幅高達66.9%，蒸發市值將近15兆人民幣。

總而言之，當中國政府在去年12月召開中央經濟工作會議時，國際金融海嘯對中國經濟造成嚴重衝擊，包括消費、投資、出口、財政收入、房地產與股市都呈現明顯衰退的趨勢。以下便分析中央經濟工作會議的政策決議內容，以瞭解中國政府因應國際金融海嘯的經濟政策。

貳、中央經濟工作會議的政策決議內容

雖然中央經濟工作會議是例行性會議，但是在國際金融海嘯侵襲下，中國政府的決策備受矚目。中國國家主席胡錦濤在會議中明確指出，今年經濟工作的目標是「保增長、擴內需、調結構」；特別是，胡錦濤強調，保持經濟平穩較快發展是首要任務。以下將進一步說明中國政府在中央經濟工作會議當中對於國際金融海嘯形勢的判斷與提出的因應政策。

首先，中國政府認為國際金融海嘯已經對中國實體經濟造成強烈衝擊；而且，這場金融危機尚未見底，對實體經濟的影響正進一步加深，其嚴重後果還會進一步顯現。因此，中國政府判斷經濟運行存在四大風險：經濟下行壓力加大、企業經營困難增多、農業穩定發展與農民持續增收難度大、金融潛在風險增加。不過，中國政府強調，中國經濟發展的戰略機遇期仍存在，不會因為這場金融危機而發生逆轉，所以中國政府將會保持改革開放的總體政策格局。

其次，中國政府強調保持經濟平穩較快發展是首要任務，達成目標的手段有二：擴大內需及加快發展方式轉變與結構調整。更具體而言，中國政府將實施積極財政政策與適度寬鬆的貨幣政策，是2003年以來的第一次政策轉變；保障農產品供給與促進農民持續增收；加快發展方式轉變與推進經濟結構戰略性調整；深化改革開放以提振市場信心；解決就業問題和社會安全保障以確保社會穩定。

第三，中國政府明確指出，去年下半年以來，國際經濟環境急轉直下，國內經濟困難明顯增加。因此，中國的宏觀調控政策的首要任務從「保持經濟平穩較快發展、控制物價過快上漲」調整為「擴大內需、促進經濟增長的政策措施，全力保持經濟平穩較快發展。」中國政府判斷，中國經濟總體均衡從供不應求，轉變成供過於求。

參、中央經濟工作會議政策評估

中國金融機構因持有美國次級房貸相關金融商品而造成約49億人民幣的損失；相對於去年底，中國全部銀行業的淨資產高達3.8兆人民幣，這些損失對中國銀行業的衝擊應該不大。因此，國際金融海嘯對中國經濟的衝擊主要發生在

貿易部門。在中央工作會議之後，去年12月的中國出口同比仍下降2.8%，較11月下降2.2%的跌幅再擴大0.6個百分點。

非常清楚地，中國政府強烈感受到全球金融海嘯對中國經濟增長的殺傷力。中國經濟增長率已經連續六季下降，從2007年第二季的11.9%滑落到去年第二季的10.1%與第三季的9.0%，再大幅滑落到第四季的6.8%。從2007年第二季到去年第四季，中國經濟增長率跌幅達到5.1個百分點。因此，短期內要恢復經濟增長的動力必須倚賴擴大內需方案，長期則是透過經濟體制的改革以提升經濟效率。

整個會議的結論不斷強調要實現今年經濟工作的目標和任務，「核心是提高宏觀調控的應變能力和實際效果」；這就是強調擴大內需的重要性。事實上，早在去年11月5日中國總理溫家寶便表示要採取「積極的財政政策與適度寬鬆的貨幣政策」，明確發出政策轉向訊息。隨後，11月9日中國政府宣布兩年內要投入四兆人民幣振興經濟。今年中國政府已經計劃實施2,800億人民幣的財政赤字，並且陸續頒布13項稅收減免優惠政策，規模達到3,000多億人民幣。

不過，全國財政收入劇降將讓中國擴大內需的財源必須舉債因應，進而限制擴張性財政政策的力道。按照中國國家發展和改革委員會的估計，4兆人民幣投資計畫只能提升GDP年成長率1個百分點。今年初中國國家資訊中心預測，如果沒有擴張性財政與貨幣政策的支持，2009年中國經濟成長率可能降到5%的水準。如果中國希望明年經濟能維持8%的增長率，預算赤字將從去年的1,800億急速膨脹到今年高達9千億到1.2兆，約占GDP的3-4%。這將嚴重衝擊到中國財政的穩定，不是中國政府所樂見。

其次，從去年9月底到12月底，中國人民銀行共調降3個百分點的法定存款準備金率，釋放大約1.1兆人民幣資金；短短一百天，中國已經五次降息，共調降一年期存貸款利率各1.89與2.16個百分點，創11年來最大降幅。受到政策激勵的效果，廣義貨幣供給M2的增長率從11月的14.8%攀升到12月的17.8%，表示政策已經初步展現成效。但是，消費與投資的增長率仍持續減緩。11月消費同比增長率20.8%，比上月下降1.2%；12月同比增長率為19.0%，比上月再下降1.8%。11月投資同比增長率23.8%，比上月下降0.6%；12月同比增長率為22.3%，比上月再下降1.5%。

中國政府保增長的目的無外乎希望促進就業與維持社會穩定。雖然中國官

方的城鎮登記失業率大約維持在4.0%，但是根據中國社會科學院在去年12月公布的調查報告，去年城鎮實際失業率已經達到9.4%。而且，去年畢業的559萬大學生當中，就業率不足七成，預估到去年底未能就業的畢業生將達到150萬人左右，失業率超過12%。再者，去年12月已經有400萬農民工因為失業而提前返回農村，但是仍有很多農民工在失業的情況下留在城市，將對城市的社會穩定帶來壓力。

中國每年需要創造的城鎮就業機會高達2,500萬人。在全球金融海嘯的肆虐之下，去年中國已有6.7萬家規模以上的中小企業相繼關廠，造成670萬人失業。中國社會科學院預估，即使今年經濟增長率達到8%，城鎮失業率仍會提高到將近10%，而且會有650萬名左右的大學生需要找工作。如果中國經濟無法達到8%，城鎮失業問題將會更加棘手。

肆、結論與展望

在中央經濟工作會議中，中國政府已經體認到國際金融海嘯對中國經濟的嚴重衝擊。關於2009年中國經濟成長率的預測，世界銀行在去年12月下修為7.5%；國際貨幣基金會（IMF）在2008年7月預測為9.8%，11月預測調降為8%，到了12月15日再下修為5%。根據IMF在2008年中與年底對中國經濟成長率的預測差距，國際金融海嘯對2009年中國經濟成長率的衝擊為負4.8%。

因此，中央經濟工作會議決議要「擴內需」（短期政策）與「調結構」（長期政策）以「保增長」。雖然中國政府提出四兆的擴大內需方案，而且預計實施大規模的減稅計畫，但是預算赤字太大可能危及中國財政穩定。因此，今年中國經濟要維持8%的經濟增長率困難度相當大。今年1月19日溫家寶表示：「今年是新世紀來中國經濟最困難一年。」1月29日溫家寶再強調：「這場金融危機給中國經濟造成較大衝擊，今年經濟要實現8%的目標，是異常困難。」看來，中國又要陷入保八的經濟成長率保衛戰。

事實上，「保增長」的最重要目的是要「維穩定」，即快速經濟增長將提供充分就業機會以維持社會穩定。今年中國就業形勢較突出的問題包括農民工返鄉與大學生就業。去年與今年，將有數百萬農民工回流到農村和小城鎮。此外，今年大約有650萬大學生畢業，每四個學生便有一個找不到工作。這些就業



問題都會形成嚴重的社會穩定問題。根據中國官方統計，2006年各類群體事件6萬餘起，2007年上升到8萬餘起。「保增長」與「維穩定」將考驗中國政府的應變能力。

中共海軍亞丁灣護航的 戰略意義與影響

The Strategic Meaning of China's Sending Battleships to Guard the Sailing Security in the Gulf of Aden

王高成 (Wang, Kao-Cheng)

淡江大學國際事務與戰略研究所所長

中共於去年12月26日決定派遣三艘海軍艦隊赴非洲的亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務，以維護其商漁船的航行安全。所派遣的船隻為隸屬於南海艦隊的「海口號」和「武漢號」兩艘驅逐艦，以及「微山湖號」補給艦，從海南三亞基地啟航前往目的地。由於這是自1949年中共建政以來首次派遣海軍進行遠洋護航行動，格外引人注目，也具有高度的政治、經濟與戰略意涵。

首先，中共派遣軍艦的目的在於護衛其經濟利益。中共自1978年進行經濟改革以來，經濟規模迅速成長，每年維持約8%至10%的成長率，目前已是全球第四大經濟體。隨著經濟的成長，其與全球各地區的經貿互動也大幅增加，自中國大陸進出口的貨物在全球不斷地運輸流動。例如，以上海港為例，2006年已與二百多個國家和地區的五百多個港口有業務往來。中共的發展模式相當依賴對外的貿易，貨物的進出口占其國民生產總額的比重相當高，目前已是全球第三大貿易國家。非洲與中東地區亦是其經貿來往的重點地區，近年來更積極加強與非洲國家的政經互動關係，經貿往來的情形持續增溫。在當前中共仍以經貿發展為其國家發展的最重要目標下，來往於索馬利亞海域的中國籍船隻若被劫持，將影響其實質的經貿利益，有必要加以護衛。據中共常駐聯合國代表張業遂指出，去年以來已有7艘中國籍或中資外籍船隻遭索國海盜綁架，顯見中共船隻確實在此海域遭受攻擊與損失。作為一個經貿大國，中共勢不能容忍其船隻與貨物遭到海盜劫持，必須採取實際有效的行動排除此一威脅，以維護自身的經濟利益。

第二，中共欲藉此護衛其石油安全。隨著其經濟的成長，中共對於能源的需求亦日益加重，目前已是全球第二大石油消費國，由於自有產油的不足，自1993年起即成為石油輸入國家，至2007年石油的進口依存度已高達68%。目前中共石油進口的地區，中東地區占45%，非洲地區占31%，亞太地區（主要為東南亞）占4%，合計自非洲經中東，再至東南亞地區而至大陸的石油共占其進口總量的80%。因此確保亞丁灣及索馬利亞海域的航道安全，對於中共石油運輸與能源供應安全也具有重大的意義。中共目前遠洋護衛石油運輸的能力仍十分有限，成熟的遠洋海軍能力尚未建立，主要運油線仍依靠美軍的巡弋以維護安全，但已注意到此一問題的嚴重性。一方面已在自中東地區至大陸的運油航線上，建立所謂的「珍珠鏈」據點，與航運所經過的友好國家如巴基斯坦、斯里蘭卡、孟加拉、緬甸、柬埔寨等國合作建立或取得重要港口的使用權，以強化運油的安全。另一方面則積極建立遠洋的海軍力量，包括自俄羅斯引進與自行研製的大型水面戰艦與潛艦，近期也向外釋出訊息，將發展航母以作為其遠洋海軍的重要戰力。

第三，中共欲展現一個負責任的大國形象。誠如中共國防部發言人黃雪平指出，中國派艦護航，體現中國積極履行國際義務的誠意，展示負責任大國的形象，以期對該海域的和平與安全將發揮作用。海盜的劫掠行徑為國際間所共同譴責，且此次對索馬利亞海域海盜的打擊，已透過聯合國安理會決議，呼籲各國共同合作消弭此一威脅。中共近二十年來綜合國力迅速的崛起，業已引起周遭國家與美歐等國的疑慮，所謂的「中國威脅論」已廣泛在國際間傳播，中共對此一直加以駁斥，並以和平崛起與和平發展的說法對外澄清，以表明中共為一負責任的崛起大國。此次中共的出兵正可顯示其服從聯合國安理會的決議，善於履行國際社會成員的責任，具有國際上的合法性與正當性。中共解放軍總參作戰部海軍作戰局長馬魯平說，中國軍艦護航是為中國船舶和人員提供安全保障，並維護世界糧食計畫署運輸人道物資的安全。若中共能順利執行打擊海盜的責任，與護衛該海域的航海安全，亦可展現其國力，有助於提升其負責任的大國形象。

第四，藉機逐步發展遠洋海軍。隨著全球化的發展，與中共對於外貿經濟的愈加倚重，中共近年來愈加重視海洋的權益，已從一個純陸權的國家轉而成為一個海陸並重的國家。為維護海洋的利益，中共已積極發展其海軍的力量。

其海軍的戰略從改革開放前的近岸防禦，轉型成為近海防禦，未來將向遠洋海軍發展。根據其自身的規劃，中共希望能於2010年掌控位於西太平洋第一島鍊內的水域，在2020年控制第二島鍊內的水域，在2050年前建立強大的遠洋海軍的實力，以在全球進行海權的投射與行使。中共雖有此一發展目標及計畫，在落實過程難免引起周遭國家及美歐等國的疑慮，因此極為謹慎。此次派遣海軍至海外執行護航動作，一方面是護衛自己的船隻，一方面則是遵行聯合國的決議，並為維持公共的利益，理由光明正大，較不會引起他國的側目。此一行動正如日本海上自衛隊於2001年藉由支援美國的反恐行動而派軍至印度洋執行任務，中共亦可藉此將其海軍的巡弋範圍擴展至非洲與中東地區，向其發展遠洋海軍的目標跨出審慎的一步。

第五，藉機進行對臺灣與國際的政治統戰。經過索馬利亞海域的船隻也包括臺灣籍的船舶，也可能招致海盜的襲擊。在臺灣受限於國際的客觀條件，未必能派遣自己的海軍至該海域進行護航，中共則可藉機伸出援手，一併護衛臺灣籍或臺商擁有卻掛他國國籍的船隻，以爭取臺商及其家屬的好感，進行統戰的工作。中共海軍作戰局長馬魯平即對外表示，中國軍艦執行護航時，如果「中國臺灣」船舶航經該水域遇到危險，護航艦隊肯定會給予救助，他說：「目前兩岸正在協商一個最快捷、最有效的信息申報渠道。」今年1月12日中共海軍在亞丁灣展開第二次護航行動，四艘被護航船隻即出現來自臺灣的「宇善號」，創下兩岸分隔六十年來頭一回。中共有意藉此兩岸關係正迅速改善之時，擴大海外合作範圍，由其軍艦在海外護衛臺灣的船隻，以營造兩岸友善的氣氛，積極爭取臺灣的民心。此外，中共一方面反對臺灣派軍艦護航，但在接受臺灣船籍要求護航時又可對外宣稱是在護衛自己國內的船隻，中共官員即對外宣稱是保護「中國臺灣」的船隻，以凸顯一個中國的原則，臺灣則是中國的一部分，用以向國際及臺灣宣示其對臺灣的主權。

第六，建立與美軍的合作關係。中共於去年10月美國決定售予臺灣6項高性能的武器後，即停止了多項與美國的軍事交流以示抗議。美軍對此甚表遺憾，並希望兩軍的交流與合作能儘早恢復。在聯合國通過維護索馬利亞海域安全的決議後，中共對外表示有意配合此一決議時，美國立即表示歡迎。美軍太平洋地區司令吉亭尤其反應積極。他對外表示如果中共派軍至索馬利亞海域巡弋，美軍將提供必要的協助，項目可能包括情報的提供與聯合搜救或搜捕行動，以

利中共任務的執行。中共派軍至索馬利亞海域護航，雖不以恢復及強化與美軍的交流為主要目的，但仍可藉此以發揮相同的效益。

綜合而言，中共此次派軍艦至索馬利亞海域進行護航任務，係經過深思熟慮後所做出之決議，此舉有利於維護其自身的經濟與能源安全，展現負責任的大國角色，遵守聯合國的機制而行動，並為國際社會增進公共利益，有助於提升其國際形象，降低中國崛起威脅論。藉此擴大中共海軍巡弋的範圍，在海外進行實兵操作，為其發展遠洋海軍而鋪路，並可向臺灣及國際進行統戰，確立一個中國的原則。中共進行此一護航行動，並不會引起美國的反彈，相反地，由於美國仍深陷於伊拉克與阿富汗境內打擊恐怖主義的行動中，無法專注於應付索馬利亞海域的海盜，中共能出手協助共同打擊此一地區的海上犯罪行為，維護此一地區海域的航行安全，對於美國及其它國家皆有利，自是表示歡迎，也符合美國將中共導引成為負責任大國的期望與戰略利益。

對於臺灣而言，中共此次派遣海軍護航，獲得相多實質的利益，此乃其邁向全球大國地位的必然作為，未來隨著中共國力的持續崛起，在國際上的角色也必然吃重，其海軍也將具備全球巡弋的能力，對於我國的能源運輸航線將構成威脅。對此，臺灣不須採取負面的角度加以看待，在兩岸關係和緩下，中共的強大與崛起未必是我們的威脅，也不是臺灣憑一己之力能加以阻撓，我們一方面需維持一定的實力以護衛自身的安全，另一方面也可以加強兩方在海外的合作，以增進臺灣在海外的經貿與運輸安全。藉由此一海外安全維護的合作，亦可提升雙方的互信與善意，反過來增進雙方的關係，維繫兩岸的和平與安全。

兩岸新關係的臺灣大戰略

Taiwan's Grand Strategy for New Cross- Strait Relations

初國華 (Chu, Gwo-Hua)

國立政治大學中山人文社會科學研究所博士

摘 要

隨馬英九的總統大選勝利，兩岸關係似乎又進入新的發展期。馬英九就職演說的政策意涵應被視作新政府未來的施政指導，該演說透露的訊息，其國家行為趨向與構想為何？它又如何使兩岸關係跨入嶄新時代？臺灣新政府將以何種方式或策略，緩和過去兩岸關係的緊張與潛在危機？等等，本文從臺灣大戰略角度，明析臺北當局的戰略構想內容，並從策略管理「SWOT模型」定位該戰略構想的優點、缺點、機會與威脅。SWOT分析可導出策略定位與差異化的基礎，在這基礎上，對兩岸間的臺灣戰略應有清晰化掌握，本文係將就職演說中的五項戰略內涵：臺美關係優先性、兩岸和平歷史機遇期、九二共識基礎的兩岸協商、臺灣國際空間協商、兩岸同屬中華民族的和解休兵論等，定位出SWOT的基本架構，並論述最佳策略與最劣策略之所在。

關鍵詞：兩岸關係、臺灣戰略、SWOT、九二共識

壹、前言

臺海兩岸關係是東亞最重要的議題之一，它兼具歷史性以及當代政治層面的重要性。¹兩岸關係對臺灣的國家安全、經濟發展、對外關係乃至國內政治都有關鍵影響，對東亞和平安全及世界局勢在「後冷戰時期」是否穩定也息息相關。²由於兩岸長期對峙被外界視為最具戰爭危險的地點，因此有關「兩岸問題研究」也就因緣際會成為顯學。³2006年以來，兩岸關係頗有「山窮水盡疑無路、柳暗花明又一村」的感覺，這是既夾雜危機亦有契機、有較勁亦有交流、有敵意亦有善意、有挑戰亦有突破的辯證發展關係，而臺灣內部則出現「政府冷、民間熱」、「藍統熱、綠獨冷」、「朝冷、野熱」的兩極現象。⁴

2008年3月22日，隨馬英九的總統大選勝利，兩岸關係似乎又進入新的發展期。就如馬英九就職演說指出的「兩岸關係將跨入一個嶄新時代」。事實上，馬英九的當選將使兩岸關係從過去的低盪僵局、「冷對抗」或「冷和」走向建設性與制度化的兩岸關係，這似乎是國內外對臺灣新政府的評估、期待與理性預期。基本上，馬英九就職演說的政策意涵應被視作新政府未來施政的指導方向，然而該篇演說透露的訊息中，其國家行為（state behavior）趨向與構想為何？它又如何使兩岸關係跨入嶄新的時代？臺灣新政府將以何種方式或策略緩和過去兩岸關係的緊張與潛在危機？等等，本文將從臺灣大戰略角度，明析臺北當局的戰略構想內容，並從策略管理「SWOT模型」論述該戰略構想的優點、缺點、機會與威脅。

貳、臺灣大戰略及其內涵

一、臺灣戰略的緣起

¹ 田弘茂、朱雲漢編，江澤民的歷史考卷（臺北：新新聞，民國89年，初版），頁202。

² Yu-Shan Wu, "Taiwan in 1994: Managing a Critical Relationship", *Asian Survey*, Vol.35, No.1, January 1995, pp. 61-69.

³ 石之瑜，家國之間：開展兩岸關係的能動機緣（北市：新臺灣人基金會，民國92年，初版），頁281。

⁴ 宋鎮照，「從兩岸政經策略與立場看2007年發展趨勢」，*展望與探索*，第5卷第1期，2007年1月，頁1。

陳一新指出，馬英九總統在就職演說中，提出臺北的大戰略構想⁵有五點⁶：

(1)臺灣將美國視為最重要友邦。因此臺北的當務之急是與華府重建互信，並加強雙方安全與貿易合作；(2)臺灣也將中國大陸視為最重要的經貿夥伴。因此把恢復兩岸談判機制以及海基會與海協會復談列為優先要務；(3)針對臺美關係，臺北是以兩岸關係改善的進度為權力運作槓桿，並以智慧財產權執行、美國醫療品、農產品與武器進口等，作為與華府談判的籌碼。臺北希望能與華府在臺美自由貿易協定上重啟談判。另方面，也希望取得美國的安全保障並發展更緊密的臺美軍事合作；(4)針對兩岸關係，臺北則以臺美安全與臺美經貿關係為後盾，並以臺灣可能再度「政黨輪替」作為與北京交涉的工具與籌碼。臺北希望能有助化解其在東亞經濟整合的邊緣化危機。希望在北京同意下成為「東南亞國協」的經貿夥伴，並能在國際空間上尋求突破；(5)臺北新戰略思維的基本操作方式是將臺美關係與兩岸關係交互為用相輔相成，從華府取得安全保障而從北京獲得經貿利益。⁷

然而，本文依「就職演說」原文而提出略有不同的五項戰略思維內涵如下：(1)臺灣將美國視為最重要友邦⁸；(2)兩岸和平的歷史機遇期⁹；(3)九二共識基礎的兩岸談判¹⁰；(4)臺灣的國際空間協商¹¹；(5)兩岸同屬中華民族的和解休兵論。¹²上述內涵主要是在處理與化解兩岸關係多年來的緊張與潛在危機性，這也

⁵ 所謂戰略是具有高層次的技術 (technology) 取向的，它是以一些技巧 (statecraft) 或途徑來達到某些國家目的或目標；在功能上，戰略或技術可克服國家既有資源所帶來的限制與瓶頸。See Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice* (New York: Freeman and Company, 1989), p.76。基本上，國家戰略是指國家為求生存與發展所運用的策略與計畫之總和。

⁶ 陳一新，「兩岸開啟大戰略」，中國時報，2008年6月6日，版A22。

⁷ 陳一新，「兩岸開啟大戰略」，中國時報，2008年6月6日，版A22。

⁸ 就職演說原文為，我們要強化與美國這一位安全盟友及貿易夥伴的合作關係，信守相互的承諾。

⁹ 就職演說原文為，海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，共同開啟和平共榮的歷史新頁。以「不統、不獨、不武」理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽現狀。以世界之大、中華民族智慧之高，臺灣與大陸一定可以找到和平共榮之道。

¹⁰ 就職演說原文為，繼續在「九二共識」基礎上，儘早恢復協商並秉持「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求兩岸共同利益的平衡點。兩岸走向雙贏的起點是經貿往來與文化交流的全面正常化，讓兩岸關係跨入一個嶄新的時代。

¹¹ 就職演說原文為，未來也將與大陸就臺灣國際空間與兩岸和平協議進行協商。臺灣要安全、要繁榮、更要尊嚴。唯有臺灣在國際上不被孤立，兩岸關係才能向前發展。我們注意到胡錦濤先生最近三次有關兩岸關係的談話，分別是3月26日與美國布希總統談到「九二共識」、4月12日在博鰲論壇提出「四個繼續」、以及4月29日主張兩岸要「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」。

¹² 就職演說原文為，兩岸不論在臺灣海峽或國際社會都應和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。兩岸人民同屬中華民族，本應各盡所能齊頭並進，共同貢獻國際社會，而非惡性競爭、虛耗資源。兩岸問題最終解決的關鍵不在主權爭議，而在生活方式與核心價值。臺灣真誠關心大陸十三億同胞的福祉，由衷盼望中國大陸能繼續走向自由、民主與均富，為兩岸關係的長遠和平發展，創造雙贏的歷史條件。

符合「國內政治」與「區域政治」的期待與呼籲，然而，其戰略基礎則奠基於美國的「世界警察」角色與東亞區域的權力均衡，亦即此篇演說的戰略思維是將兩岸關係鑲嵌於「國際因素」的政治權力結構。然而，本文研究只針對該戰略思維的內涵作闡述與評估。

二、臺灣戰略的內涵

國家為求生存發展其行為總是具有目的性與計畫性的，亦即國家指向特定目標的行為總會採取特定的策略。¹³基本上，國家行為的策略取向已涵具戰略構想的成份。克勞塞維茨將戰略定義為，如何使用戰爭手段以達戰爭目的學問；李德哈特則定義為，使用以及分配軍事工具以達成目標的藝術。其實，戰略可分為多種層次，至於傳統意義的戰略則是指軍事戰略（Military Strategy），這是具有總體性的規劃屬性。然而綜觀歷史，戰略的意義總是隨時代而有所調整與改進，也有人稱之為國家戰略或總體戰略，但孫子兵法始計篇提到「夫為戰而廟算勝者得算多也，為戰而廟算不勝者得算少也」，這表示戰略在古代就已涉入政治層面，這是因為古代的元首除了是政治領袖之外也是國家武力的領導人。¹⁴以下茲對2008年臺灣「五二〇總統就職演說」的五項戰略思維內涵提出說明：

（一）臺美關係優先性

雖然美臺之間沒有正式外交關係，但臺灣對美國的政治與安全利益是重要的，且臺灣的政治或國際地位仍是美國對外政策的主要議題。¹⁵美國長久以來一直是中華民國的盟邦、國際友人或利害關係者（stakeholder）。在後冷戰時期的國際權力結構，世界超強的美國其維持區域性甚至世界性的權力平衡，攸關美國的國家利益與霸權地位。就新現實主義（neo-realism）觀點而言，權力平衡是維持國際和平的有效手段。亞太地區的權力平衡體系，主要是以美國所領導的雙邊協防條約的架構為主（表1）。此外，澳洲與印尼、英國與菲律賓所締結的國防合作協議，也加強「泛美國雙邊協防」的有效性與穩固性。從霸權穩

¹³ R. Phillips, "Prior Behavior As an Explanation of Foreign Policy", in Maurice A. East, Stephen A. Salmore, Charles F. Hermann ed. *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Beverly Hills, London: SAGE Publications, 1978), p.162.

¹⁴ 2008年6月9日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/戰略>。

¹⁵ Kerry Dumbaugh, "Taiwan-U.S. Political Relations: New Strains and Changes", *CRS Report for Congress*, October 10, 2006, <http://fpc.state.gov/documents/organization/74903.pdf>, p.1.

表1 美國與亞太國家的防衛關係

日本	美日安保條約
南韓	美韓共同防禦條約
臺灣	1979年，臺灣關係法
菲律賓	美菲共同防禦條約
澳紐	美澳紐公約（ANZUS）
泰國	1951年，美國共同安全法
新加坡	1990年，美新後勤設施使用諒解備忘錄
汶萊	1994年，美汶防禦合作諒解備忘錄

資料來源："US Defense Ties with East Asian States," The Straits Times, April 16, 1996, p.37

定論（Hegemonic stability theory）觀之，霸權（hegemony）如美國者不但欲維持國際權力平衡，其本身也是世界體系公共財（public goods）的提供者，例如1996年臺海飛彈危機，美方就因戰略〈確保航道通行自由〉、聲望〈亞太領導地位鞏固〉及意識型態〈保衛民主臺灣〉等等考量，出兵臺海以維區域穩定與和平。¹⁶其次，自90年代中期以來，美國對日本、臺灣、東南亞與南亞的安全政策與軍事協防已幫助相關國家的繁榮與發展，同時也促進區域間的和平與穩定。¹⁷

美國對臺海的區域和平堅持是基於美國的國家利益考量，在1950與1960年代，美國對臺利益主要在安全方面，它視臺灣為圍堵共產主義擴散的前進基地。¹⁸當美臺斷交後，美國在臺利益則主要在貿易、經濟與非官方關係。經由「臺灣關係法」，華府亦承諾其在臺灣的安全關切者的或協防者的角色，美國的主要關切乃在維持西太平洋的和平穩定、臺海安全與有限軍售臺灣等等，這是維護美國在此地區經濟與軍事利益的要件。¹⁹另方面，就地緣政治觀點，中國的迅速崛起必然對東亞安全形勢產生影響與衝擊，²⁰中國大陸自改革開放後連續30年的高速經濟增長，已使中國成為區域性甚至世界範圍的經濟強國與政治大

¹⁶ 李銘義，「兩岸關係的美國因素」，中國事務，第6期，2001年10月，頁96。

¹⁷ Thomas J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster?", *International Security*, Vol.31, No.1 (Summer 2006), p.94.

¹⁸ "Baker Supports US Policy of Strategic Ambiguity on Taiwan", *The Straits Times*, April 19, 1996, p.2.

¹⁹ Joseph Nye, "Relations with China A Critical Challenge for the U.S.", *AIT, EPF306*, December 13, 1995, p.3.

²⁰ 「中國和平崛起對周邊各國的深遠影響」，2007年1月11日，《美國之音》，http://www.stnn.cc:82/ed_china/200702/t20070201_454765.html

國。²¹當中共崛起為全球性大國，它的活動範圍與影響將越來越大。²²因此，不論就臺灣的安全考量、區域間的權力平衡、美臺的傳統邦誼或現實國際環境，美國都是臺灣最重要的「國際因素」與安全保障者。此即，演說文所稱「我們要強化與美國的合作關係也要珍惜兩國的情誼與信守相互的承諾」。因此，演說文有視「美國因素」為臺灣戰略的基石之一。

（二）兩岸和平的歷史機遇期

21世紀的後冷戰時代是兩岸關係和平發展的歷史性機遇期。對臺灣而言，這主要是由幾項因素所共同促成的，即大陸內部因素與國際的整體結構。就國際環境的結構與氛圍，當今中國大陸崛起為世界強權，它和1970年代尼克森總統訪問的中國已有很大不同。²³2005年，美國助理國務卿佐立克（Robert Zoellick）首次提出，希望中國在國際體系成為利害關係人（responsible stakeholder）²⁴。大陸學者孫亮指出，從美國政府角度，一個「負責任的利益攸關方」應具有幾重含義：一、中國已融入世界經濟和政治體系必須為體系內的角色作出相應的定位；二、中國是當前國際制度的受益者，體系的順利運轉符合中國利益；三、作為利益攸關方的中國需擔負一定的責任，不能僅扮演搭便車（free-rider）的角色，而需為國際體系付出代價。²⁵事實上，近來來中國大陸已越來越融入國際體系的和平運作與氛圍。

次就兩岸和平歷史機遇期的中國本身而言，中國已從專制的意識型態國家轉向廣泛基礎的國際交往（international engagement）。晚近，學界指出後冷戰時代共產國家的轉型，往往成為「協商威權主義」（consultative authoritarianism）、「半多元威權主義」（quasi-pluralistic

²¹ 「中國崛起對世界格局的影響」，2005年5月8日，《中國經濟時報（北京）》，http://news.yonghua.net.cn/htmldata/2005_05/2/15/article_355412_1.html，頁3。

²² William H. Overholt, *The Rise of China: How Economic Reform is Creating a New Superpower* (New York: W.W. Norton & Co, Inc., 1996); Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict With China* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1997); 丁永康，「中共建構國際政治經濟新秩序分析」，中國大陸研究，第43卷第5期，2000年5月，頁46。

²³ Kerry Dumbaugh, "Taiwan-U.S. Political Relations: New Strains and Changes", *CRS Report for Congress*, October 10, 2006, <http://fpc.state.gov/documents/organization/74903.pdf>, p.1.

²⁴ 對此詞的翻譯，中國外交部譯為「負責任的利益攸關方」。類似利害攸關的概念，英國布雷爾（Tony Blair）當選首相後，曾號召英國人建設「利益攸關者的經濟體(a stakeholding economy)」，指稱經濟體系不應只是互不相干的個人作爭鬥和漁利的無情戰場，而應是能尊重所有參與者的需求、彼此承擔責任的有機整體。請閱孫亮，「外交辭令的涵義」，21世紀經濟報導，2006年4月24日，<http://www.nanfangdaily.com.cn/jj/20060428/pl/200604240112.asp>，頁2。

²⁵ 孫亮，「外交辭令的涵義」，頁3。

authoritarianism)、「制度化多元主義」(institutionalized pluralism)、「官僚多元主義」(bureaucratic pluralism)等等，中國是往行政管理普遍化、現代國家與企業關係的統合主義(corporatism)等型式的國家結構轉型。²⁶佐立克指出，從1980年到2006年，來比較中國大陸，它是一個更為開放的社會，這些進展可用一個術語來概括就是自由化(liberalization)。²⁷基本上，中國的轉型可用三個相互關連且互補的名詞來形容：現代化、政治改革與全球化。事實上，大陸已不像過去的中國，根據一項大型的亞洲民調顯示，對大陸持正面評價的高達48%，而對美國的正面評價才只有25%；在美國本土，對中國有正面評價的高達59%，認為「中國經濟威脅論」的僅24%，認為「中國軍事威脅論」的只有15%。就在最近的澳洲民調，對中國持正面評價的達69%，對美國正面評價的也只有58%。²⁸

就歷史進程而言，中國自1978年改革開放以來，它正邁向由強人領導轉化到集體領導、由革命建國轉化到專業治國、由強國意識轉化到大國意識、由行政改革轉化到政治改革、由「經濟偏右」與「政治偏左」轉化到經濟自由與政治民主等的辯證發展與演進。²⁹中國大陸本身由於意識型態壁壘的模糊化與國際交往的熱絡，相較於前世代的領導人而言，當今中共領導人是以務實利益為導向的愛國主義(nationalism)者。其次，自「十六大」以來，中共的對外政策已由「反霸」走向維持國際的和平與發展，這已影響中國的外交政策包括G-8、伊拉克、北韓核議題等等，這使中國的對外關係更具合作性與節制性，此種轉變表現在中美關係或對其他主要國家或對區域事務處理都是如此，只是中國對臺灣的立場則改變甚少。³⁰事實上，中國在「後天安門時代」的改革主義曾提出一個論題是「互依與利益」，現在中國大陸的主流意見都認為開放門戶的必要性，而將內部的經濟改革與外部的「互依」作密切連繫，也認同加入區域性與

²⁶ Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogden, *Comparative Politics: Nations and Theories in a Changing World*(New Jersey: Prentice-Hall, 1996), pp.227~228.

²⁷ Henry Hyde, "Chinese resurgence," hearing of the house international relations committee, May 10, 2006, <http://www.ait.org.tw/en/news/currentissues/060510-ChinaResurgence.asp#top>

²⁸ "U.S.-China Strategic Dialogue", Conference organized by the Center for Contemporary Conflict, U.S. Naval Postgraduate School and the Pacific Forum of the Center for Strategic and International Studies for the Advanced Systems and Concepts Office of the Defense Threat Reduction Agency, Honolulu, Hawaii, August 1-3, 2005.

²⁹ 姜新立，「後社會主義中國發展轉型論」，東亞季刊，第30卷第2期，1999年夏季號，頁35。

³⁰ Weixing Chen and Yang Zhong, *Leadership in a Changing China*(New York: Palgrave Macmillan, 2005), p.133.

世界性經濟組織的重要。³¹在整體上，中共的外交原則是以和平為基調，不在國際當頭，然後等待自身綜合國力能在多極化世界佔有一席之地，亦即中共的外交仍服務於「四個現代化」來增加中共的綜合國力。³²這種「絕不當頭」的國際行為傾向，可由後冷戰時期中共在聯合國動用否決權的次數來印證。自後冷戰時期以來，中共在聯合國安理會僅只使用否決權一次，為各常任理事國之中使用否決權次數最少者。³³

另外，中共處理臺灣問題的態度，應會把單純的政治與意識型態問題轉化為現實發展為考量的出發點。就目前情況而言，中共更加以內部的情勢與發展需要來思考與處理「臺灣問題」，並做為政權統治正當性的論述基礎，例如在「十六屆六中全會」的《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，即反映如何以構建和諧社會做為「推進祖國統一大業，堅持走和平發展道路」的部署方向，這種部署不僅可觀察中共對外行動的切入點，甚至未來中共的政策路線調控也都與中共的涉臺工作產生實質的關連。³⁴因此，不論就國際間的和平潮流與預期，或中國內部經濟發展帶來的意識型態與體制轉變，都將導致中國大陸國家行為與政治文化（political culture）的和平傾向，這都是兩岸關係和平發展歷史機遇期的保證基礎。

相對於兩岸關係的嶄新時代，過去一段時間兩岸關係曾處於嚴重分歧與對立。國外學者指出，在亞洲，冷戰仍然凍結著臺灣海峽，³⁵美國學者也認為，自上世紀90年代中期後，臺海潛在的衝突性一直存在，臺海兩岸應「面對面」來定義雙方的未來關係³⁶以降低兩岸衝突的可能性，與維持區域或世界性的和平與穩定。前民進黨黨主席許信良表示，希望臺灣不要將對岸中國當作敵人，希望

³¹ Thomas W. Robinson, "Interdependence in China's Post-Cold War Foreign Relations", in Samuel S. Kim ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* (U.S., Colorado: Westview Press, 1998), p.202.

³² 閻學通，「國際環境及外交思考」，現代國際關係，1999年，第8期，頁10。

³³ 該次否決權的使用，事實上僅只是表達中共的立場，而對國際政局並沒有實質影響。中國該次使用否決權是因瓜地馬拉自1991年起，連續四年幫助臺灣在聯合國發表「重返聯合國」言論，中共為表達反對立場，便於1997年1月10日投票否決聯合國安理會授權在瓜地馬拉部署軍事觀察員的提案，但不久瓜地馬拉便許諾遵守聯合國2758決議案，將來不與其他國家聯合提出使臺灣獲得聯合國成員資格的決議。中國於是投票同意聯合國1094號決議，授權安理會向瓜地馬拉派遣155名聯合國軍事觀察員。請閱 王杰，大國手中的權杖（北京：當代世界，1998），頁433。

³⁴ 黃秋龍，「中共第十六屆六中全會之評析」，展望與探索，第4卷第11期，2006年11月，頁5。

³⁵ Larry M. Wortzel, "The Political-Military Dimension of U.S. Policy Toward Taiwan", *Heritage foundation*, October 21, 2002., <http://www.heritage.org/press/events/ev071007a.cfm>, p.2.

³⁶ William A. Callahan, *Contingent States: Greater China and Transnational Relations* (Minneapolis, M.N.: University of Minnesota Press, 2004.), p.296.

緩和緊張的兩岸關係以避免不必要的戰爭與衝突。³⁷基本上，兩岸和平的歷史機遇期，主要代表兩岸之間的軍事力量不應再扮演國家互動的主要角色，這意味兩岸間安全困境（security dilemma）的降低與互信應該增加，也意味雙方政府須轉而採取其他手段，如經由經濟相互依賴或操縱跨國行為者等等措施來達到國家目的。³⁸其次，在兩岸間，中國經由改革開放已走向「仁慈威權主義」；而臺灣也經由多次「修憲」走上民主國家體制。因此，當今兩岸關係不但是制度與朝代的轉換也應是集體心態（collective attitude）或「世界觀」的過渡，這都是兩岸和平歷史機遇的主觀心理建設。

（三）九二共識基礎的兩岸協商

兩岸的協商與談判，自1993年「辜汪會談」建立制度化協談管道以來，其後續性談判協商過程總是糾纏於「一中爭議」，³⁹而這又與「九二共識」⁴⁰有密切關係。因此，九二共識成了當今兩岸談判與協商的主要攻防點。⁴¹前海基會董事長辜振甫指出，由於兩岸對「一中定義」有爭議，因此，1992年的「香港會談」中兩岸達成共識，不談有爭議的問題，將有爭議的問題擱置，先就事務性問題溝通，以務實態度處理兩岸事務。辜振甫指出，海基與海協的兩會會談以及簽署協議的成果，顯示兩岸經過40年對立，終於體認和平解決爭議的珍貴。辜振甫強調，兩岸要和平解決爭端，協商是必經途徑，制度化協商管道更是不可或缺的基石。90年代，兩岸累積二十餘次的協商經驗是值得慶幸也是難能可

³⁷ 中國時報，2004年11月14日，版6。

³⁸ 宋學文，「小國外交政策的理論基礎」，收錄於周世雄編，兩岸政治外交總體檢（北縣：河洛圖書，1998年），頁138。

³⁹ 就臺灣立場，「國統會」於1992年8月1日，就「一中」涵義定義為「海峽兩岸均堅持一個中國原則，但雙方賦予涵義不同」此即「一中爭議」或「一中各表」的起源，亦為國民黨所指「九二共識」的根源，之後並成為臺灣與中共商談「一中」問題的基礎。1992年「香港會談」能形成「九二共識」，就因為是「沒有共識的共識」。此因雙方認為沒有辦法達到「一中」共識，就擱置下來而各自對「一中」加以表述。請閱初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，政治大學中山所博士論文，2007年6月，頁195。

⁴⁰ 「九二共識」是用于概括海峽兩岸在1992年「香港會談」就「一中問題」及其內涵進行討論所形成見解及體認的名詞，其核心內容是「一個中國，各自表述」。在「九二香港會談」當時，臺海兩岸並沒有使用「九二共識」一詞，且「九二共識」沒有任何的文書契約也未列入正式的會議記錄，只是雙方為促成會談成功的一項共識性「默契」。事實上，「九二共識」是2000年4月，民進黨在總統大選獲勝後，國民黨移交政權之前，由當時陸委會主委蘇起創造並公布的。蘇起表示，他提出「九二共識」在以模糊性的概念讓各方的意見都有交集，以便利兩岸關係的解套與發展。這使國民黨主張的「一個中國、各自表述」、民進黨的「各自表述」與中共的「一個中國」等不同觀點有共同的重疊區域。蘇起說，以「九二共識」取代與包裝「一中各表」主要基於中共不喜歡「各表」，而即將執政的民進黨無法接受「一中」。因此，蘇起自創「九二共識」是為「兩國論」之後，嚴峻的兩岸關係解套。請閱初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，頁194~195。

⁴¹ 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，頁191

貴的。⁴²

前海基會副秘書長石齊平也指出，臺海雙方的矛盾就是主權問題。理論上，這問題在短期內無解但雙方也不必要劍拔弩張或兵戎相見。為了避免硬碰硬兩敗俱傷，雙方應相互營造一個緩衝地帶，就像過去彼此摸索出來的默契，而對「一中」模糊性的確認與保留各自的詮釋空間，使雙方各自約束言行，知所節制並相互尊重。至於緩衝地帶則須事先進行對話與溝通，以免造成不必要的疑慮與誤解。⁴³其實，唯有會談協商才能減低兩岸緊張，並促使亞太地區的和平與穩定。⁴⁴就九二共識模糊精神的實際操作，前海協會常務副會長唐樹備指出，兩岸「分裂分治」的現實說法，大陸尊重臺灣，但雙方應於事務性商談中避開這個用字與說法，即臺灣不提「分裂分治」，大陸不提「一國兩制」，則雙方才易達成協議。唐樹備表示，他與前海基會副董事長焦仁和在商談劫機犯遣返問題時曾有共識，即雙方均不應把一方的政治主張透過協議強加於另一方。在這觀點下，臺灣希望能體現兩岸分裂分治的現實部分，大陸尊重臺灣；但這事情在會談時也不會被提起，雙方則努力找出共識文字，如此協議才能盡快達成。⁴⁵

中國國民黨指出，兩岸關係發展與臺灣總統大選息息相關。隨著兩岸在2005年後的軍力失衡，兩岸的危險性將升高，國民黨主張以九二共識為基礎作為推動兩岸關係的原則而其具體作法有：⁴⁶

1. 推動臺灣相關港口成為自由貿易港。
2. 推動兩岸簽定自由貿易協定。
3. 儘速完成兩岸直航，實施貨物及人員的海空直航。空運部分採「空中安全走廊方式」以確保國家安全。
4. 為能留住廠商根留臺灣，將擴大開放大陸地區工業原料與半成品進口以利用兩岸生產優勢。
5. 開放大陸觀光客來臺觀光。

⁴² 辜振甫，「九二精神與兩岸復談」，中國時報，2000年8月1日，版2。

⁴³ 石齊平，新中國：廿一世紀海峽兩岸的出路（北市：工商時報，1996年），頁24。

⁴⁴ 葛健生，「美國在兩岸復談中所扮演的角色」，共黨問題研究，第27卷第11期，2001年11月，頁6。

⁴⁵ 民眾日報，1994年2月3日，版3。

⁴⁶ 國家政策研究基金會，「九二共識與兩岸關係」，2004年6月5日，《中國國民黨全球資訊網》，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/093/CL-C-093-065.htm>，頁2。

6. 開放全球及大陸企業商務人士與幹部來臺洽商、受訓、參與研發活動。
7. 推動臺灣成為亞太籌資中心。

雖然在九二共識下的兩岸協商，臺灣仍有可能面對中國的外交與談判優勢。因此，臺灣應採取更為主動的協商談判態勢與策略，方能提升我方籌碼與增加合作的可能性。同時，臺灣也須加強內部的溝通與凝聚並建立朝野互信，使一致對外的政策底線與共識，共同維護臺灣人民利益與區域間的繁榮與發展。

(四) 臺灣的國際空間協商

中國大陸有關臺灣的國際空間論述，中共前總書記江澤民在「十六大」政治報告中指出，「在一個中國前提下，什麼問題都可以談：可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談臺灣地區在國際上與身份相適應的經濟文化社會活動空間問題，也可以談臺灣當局的政治地位等問題」⁴⁷。兩岸從早期的「一中代表性」爭奪演進到90年代以來，兩岸對臺灣國際空間的外交戰，使臺灣國際空間的議題成為兩岸關係潛在衝突的關鍵點之一，也是阻礙兩岸關係正常化與制度化的主要因素之一。

在臺灣方面，自1980年代以來，臺灣爭取國際空間的政策表現為以「務實外交」為所展現的相關活動如「加入聯合國運動」、「元首外交」、「渡假外交」及「金援外交」等等。據臺灣的官方說法，務實外交的最佳寫照是「做應做的事，不計較名稱」，它有幾個內涵：(A)面對現實：我政府承認臺海兩岸的分治現實，並認為我與中共互為對等政治實體，在統一之前應各自擁有國際空間；(B)為所當為：我方推動務實外交，不因中共打壓而自我設限，臺灣要走出去；(C)靈活務實：我方推動務實外交，在手段上要力求靈活因應，因時、因地而制宜並採行「出席即存在」的務實作法，不計較形式與名稱，只要能平等參與，享有相同權利及尊嚴，亦不堅持意識型態，只要能互惠互利發展國際關係；(D)平行三贏：我政府推動務實外交，係放棄零和遊戲規則，不挑釁或刺激中共，願與中共平行參與國際組織與活動，並願與其他國家發展友好的互利關係，而對其與中共的交往只要不損及我方權益則不過問，用以創造三贏局面。⁴⁸

⁴⁷ 「江澤民在十六大談對臺政策」，大陸情勢雙週報，第1400期，2003年11月1日，http://www.youngkmt.orh.tw/content/HTML/Periodical/MainLand/20030128_20_5203.html，頁2

⁴⁸ 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，政治大學中山所博士論文，2007年6月，頁214。

基本上，務實外交的宗旨在追求中華民國的國際地位，同時並不排斥中共的國際地位。然而，依中共的「一中原則」則反對「兩個中國」、「一中一臺」和「一國兩府」，進一步也認為臺灣所謂的務實外交便是企圖從國際上得到助力以達臺獨目的。依中國的官方說法，目前兩岸關係之所以緊張正是由於臺灣當局推行務實外交造成的。從1993年起，臺灣當局開始「四處出擊」推動務實外交、鼓吹「中華民國在臺灣是個主權獨立國家」、對外軍購明顯升級、元首外交不遺餘力等等，皆證明當前兩岸的政治僵局是臺灣當局推行務實外交的結果。⁴⁹然而，站在臺灣的立場，中華民國自1912年即已成立，中華民國自應有相關的國際關係與權利，其與中共認知的歧異之處，應是未來兩岸協商與談判的重點之一，並也是兩岸共同發揮智慧以獲得雙贏之所在。

綜上所述，臺灣的國際空間爭議確實是兩岸間的主要爭議點。因此，就職演說也將之視為戰略想定的對象。事實上，臺灣的國際空間問題可以是李登輝時代推動「對等政治實體」的「假議題」⁵⁰也可以是馬英九時代嶄新兩岸關係的實質協商內涵，以及臺灣新政府的施政願景。總之，該議題的相關影響在中共方面已上綱至黨代表大會的政治報告，在臺灣則成為政黨政治攻防與民意輿論的焦點之一。

（五）兩岸同屬中華民族的和解休兵論

演說文指出，兩岸不論在臺灣海峽或國際社會都應和解休兵。因此，臺灣新政府所追求的兩岸關係除了國際社會的外交休兵之外，臺海間的和平與非戰也是焦點。事實上，截至2006年底，兩岸間的貿易總額累計已突破六千億美元，大陸已成臺灣第一大出口市場和最大的貿易順差來源地；2003年至今，兩岸春節包機已四度飛航，兩岸客運包機的節日化也已實現；大陸方面對10多種臺灣水果實行的進口零關稅，兼之兩岸兩會已簽署「四項協議」等等，這些客觀的事實都成為兩岸關係和平與穩定的基礎，⁵¹也是兩岸和解休兵論的既有條件（given condition）。

「兩岸同屬中華民族」的用法是演說文最大的特色與最有意義的論述。兩岸長期的對立性，從早期的軍事對抗與對峙、相互否認與攻訐到「一中

⁴⁹ 郭錫嘏，「兩岸關係低溫期之探索」，共黨問題研究，第22卷第9期，民國85年9月，頁9~11。

⁵⁰ 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談：辜汪會談個案分析」，頁256。

⁵¹ 「兩會新華視點：2007 兩岸關係機遇與挑戰並存」，2007年2月27日，《新華網（中國）》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2007-02/27/content_5779651.htm，頁2

代表權」爭奪、「一中新三段論」的兩岸同屬一個中國，則兩岸同屬中華民族的用法自是兩岸關係演進的新里程碑，這是兩岸間就過去爭議的回應（response）與演進（evolution）所作的教訓總結與結果，也是未來促進兩岸新關係的基石。然而，不論是臺海間或國際間的休兵都涉及安全議程的關心與考量。事實上，當今國際潮流安全分析的核心原則是國家防禦政策必須支持經濟發展，⁵²則兩岸同屬中華民族論除提升兩岸的經濟交流之外，也能滿足兩岸和平環境的安全需要。畢竟，戰爭的引起經常是因領導人相互誤判對方的意圖（intentions）且也有可能是因高估自身的力量。⁵³總之，兩岸同屬中華民族論在認同與建構的過程中，除降低彼此的誤判性也代表兩岸遠離戰爭的意圖而願意走向共同的和平與雙贏。

兩岸同屬中華民族論的提出是有其客觀的形勢基礎，因為不論臺灣海峽經濟整合的密切程度如何，但在政治上與1993年相較，臺灣似乎都與中國較疏遠。一般而言，兩岸間的衝突威脅在最近十年間都比過去來的高而嚴峻。⁵⁴就區域穩定與國際觀感而言，處在新世紀此一既衝突又合作的時代，臺灣應扮演國際的「合作者」而非「麻煩製造者」，這應尋求與中共或相關的地區國家針對各項議題進行對話與合作。⁵⁵其次，兩岸同屬中華民族論是將政治與經濟既整合又分離的作法，前監察院長王作榮指出，目前兩岸不必強力對抗造成立即的危機，這對臺灣較為有利。如此，臺灣既能在政治上與中國大陸擁有相對的獨立地位，經濟上又可利用大陸市場的成長性與規模性。⁵⁶雖然，兩岸關係很重要但臺灣更應把自己視為是世界的一部分，從更大的視野來規劃臺灣的未來與戰略，海峽兩岸遲早會充分整合，就算現在只有經濟整合較為成功，但未來勢必在國際化與全球化的趨勢下擴及更多的領域與面向。⁵⁷

⁵² David Shambaugh, "China's Transition Into The 21ST Century: U.S. And PRC Perspectives", *U.S. Army War College*, July 29, 1996, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/p.2>.

⁵³ David M. Lampton, "The United States and China: Competitors, Partners, or Both?", Delivered at U.S. Foreign Policy Colloquium George Washington University, June 4, 2004., p.3.

⁵⁴ Thomas J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster?", *International Security*, Vol.31, No.1 (Summer 2006), p.94.

⁵⁵ 包宗和，「評亞太經合會柯江會晤後的兩岸關係」，共黨問題研究，第25卷第9期，民國88年9月，頁1。

⁵⁶ 王作榮，「務實外交應就此打住」，經濟建設，第40卷第1期，1998年，頁32。

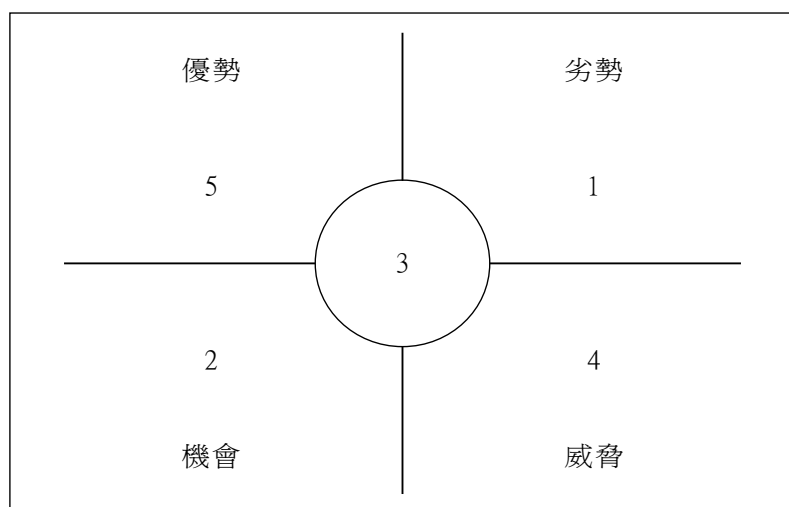
⁵⁷ 奈思比（Naisbitt），「海峽兩岸遲早整合」，聯合報，96年6月29日，版B2。

參、臺灣大戰略的SWOT模型分析

SWOT分析原屬企業管理學（Business management）的策略管理範圍，但其精神或意涵也應適用於國家政治、財經、國防、外交的策略擬定與評估工具。SWOT模型是本文引為臺灣大戰略的分析工具，這是一種對內外環境的優劣勢分析，亦即分析自身與對造（other party）或環境的優勢（strength）、弱點（weakness）、機會（opportunity）、威脅（threat），故以上述四項變數的縮寫SWOT稱之。⁵⁸基本上SWOT分析可導出策略定位與差異化的基礎，在這基礎上，對於兩岸間的臺灣戰略應有清晰化的基本掌握。然而，本文分析之目的係將上述五項戰略內涵排列出具有相關意義的模型，並指出「最佳策略」與「最劣策略」之所在，茲定義與排列如下：

- 1、臺美關係優先性
- 2、兩岸和平歷史機遇期
- 3、九二共識基礎的兩岸協商
- 4、臺灣國際空間協商
- 5、兩岸同屬中華民族的和解休兵論

圖一 台灣大戰略的SWOT模型



資料來源：自作整理

⁵⁸ 周郁崙，「淺談策略管理程序：S.W.O.T分析」，2000年4月，《生產管理與研發設計》，<http://www.filaweaving.org.tw/silk/documents/32/g322601.htm>，頁2

事實上，從李登輝時期「對等政治實體」的兩岸關係到陳水扁的8年執政，臺美關係都不會是劣勢甚至是優勢與機會之所在。然而，在九二共識的兩岸協商之際，臺美關係有可能成為兩岸在「談判桌」上的劣勢或弱點，這因不同的執政時期與判斷差異也是造成臺海和解與否的微妙問題。因為，就臺灣立場而言「臺美關係優先性」雖是重建臺美互信的要務與重中之重，但就中共的協商觀點，這是臺灣所處的劣勢與弱點。據基歐漢（Robert Keohane）指出，國家行為的理性選擇（rational choice）必基於動機（incentives）與限制（constraints）。⁵⁹因此，臺美關係由優勢走向弱點是因目前兩岸間有協商的動機與意願，然而「擱置爭議」素來是兩岸協商「模糊精神」的要義，故擱置臺美關係讓它繼續處於優先性，但依圖一的模型重點應是加強「和解休兵」的優勢。在實際的操作上，仍應是「兩手抓，兩手硬」，這是相對小國臺灣的「限制」，即使華府或中共在面對兩岸間的複雜情勢時也都是應用雙元（duality）的兩手策略來因應，或增加政策彈性與迴旋空間。

臺灣大戰略的構想主要是以「九二共識基礎兩岸協商」為執行與運作核心，亦即其餘戰略構想的實現是經由九二共識基礎的兩岸協商，過去的兩岸協商在臺灣內部曾產生疑慮與「恐共」心理，而使部分民意引歷史經驗來阻撓兩岸協商，但現今九二共識兩岸協商之所以可行是因目前的國際環境下，臺海兩岸同時處於難得的和平性歷史機遇。依上述模型的優勢解釋，臺灣應充份發揮兩岸同屬中華民族的和解休兵論，進而突破「臺灣國際空間協商」的傳統瓶頸，這是臺灣在面臨two-levels game 情境下，同時滿足「國內掣肘」與「外部中共」的平衡操作。

就SWOT模型而言，優勢加機會之處總是最佳策略之所在，而劣勢加威脅也往往形成最劣策略或最不利狀況的可能。最佳策略是積極進取的方向而最劣策略則是應謹慎因應的地方。因此，臺灣大戰略的最佳策略方向，應是「兩岸同屬中華民族的和解休兵論」與「兩岸和平歷史機遇期」的加總與乘數效果；而臺灣大戰略的最劣策略應是「臺灣的國際空間協商」與「臺美關係優先性」的非協調性激化與片面優先性。基本上，優勢的地方總是力量的泉源，處此全球化時代不論就經濟競爭或地緣政治考量，兩岸同屬中華民族的和解休兵論，在

⁵⁹ Robert Keohane, "The demand for international regimes", in Stephen Krasner ed., *International Regimes*(US: Cornell University Press, 1983), p.145.

和平機遇期的歷史之窗（window of opportunity）有可能成為臺灣的優勢選項。然而，就該模型的理論意涵，SWOT中最重要的是S，只要有競爭優勢與實力，當外在環境有利時固可擴大國家利益而臻極大化；但當環境不利時，則可能只是限縮此極大化過程或程度，但卻可藉由主動出擊以延伸競爭優勢來掌握環境中的機會，⁶⁰或可累積優勢力量並減低不利的衝擊。

肆、結 論

21世紀，國際體系進入後冷戰時代，國際政治環境與氛圍既有所變遷也有所延續。國家間為了確保安全，因此彼此間的權力平衡仍將持續，但在此同時，國際間的交往則更密切，且全球緊迫問題仍需國際的通力合作。因此，既競爭又合作的相互依存關係，將是後冷戰時代國際體系的特質。⁶¹就國際環境層面而言，國際體系的新權力結構使各國同時面臨新的機會與限制。面對國際環境的變動，國家須要適應、調整甚至重構其對外的政策與作風，並發展與研擬新的指導原則與有效的行動策略，如此方能有效達成國家目標，並鞏固生存、發展與繁榮。⁶²

兩岸關係作為人類歷史獨特且尚在發展中的事例，尚難有現存的理論能平穩的處理，從規範面到經驗面的各種問題。展望未來，臺灣問題仍將是中美關係、中日關係以及與其它亞洲國家甚至是世界上相關國家所重視的議題。⁶³就臺灣而言，唯有從更大的格局來看兩岸關係，並重視實質問題改善而不是名義上的關係，則兩岸的良性互動才可能早日實現。⁶⁴前民進黨主席許信良就兩岸關係提出鄭重呼籲，現階段應以政經分離方式，可不必要求中國承認臺灣為政治實體。許信良強調，這種改善與中國經貿關係的務實作法才能緩和國際壓力。臺灣在國際壓力下的上策是，主動改善與中國的緊張關係。⁶⁵事實上，臺北和北京都在思考建立一種不觸及兩岸最終狀態的協商但需顧及兩岸的長期穩定架構，

⁶⁰ 湯明哲，策略精論（北市：天下文化，2003年），頁92。

⁶¹ 宋學文，「小國外交政策的理論基礎」，頁127。

⁶² 宋學文，「小國外交政策的理論基礎」，頁121。

⁶³ Weixing Chen and Yang Zhong, *Leadership in a Changing China* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p.145.

⁶⁴ 林佳龍，「中共十六大後的兩岸關係展望」，新世紀智庫論壇，第20期，2002年12月30日，頁120，<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/20/20-14.pdf>，頁3。

⁶⁵ 自由時報，1997年9月1日，版2。

這應是馬總統的臺灣大戰略所欲達成的目標。另方面，中共總書記胡錦濤於最近釋出對臺的「六點聲明」，則臺灣的大戰略更應借力使力，充分把握兩岸間的和緩機遇而達雙贏的兩岸關係。

兩岸新形勢下簽署雙向 投資保障協議之分析

An Analysis of Reciprocal Investment Agreement Across the Taiwan Straits

李允傑 (Lee, Jack Yun-Jie)

國立空中大學公共行政系教授
國家政策研究基金會顧問

摘 要

兩岸三地的特殊政經關係，使得兩岸經貿交流關係經常受制於政治情勢，讓原本單純只屬於經濟領域考量範疇的經貿往來，經常籠罩在兩岸政治的不明朗狀態的陰影下。

國民黨重新執政後的經濟戰略是藉由開放兩岸連結全球經濟，開放陸資來臺是馬蕭施政重點；兩岸間的經濟交流將從單向投資轉為雙向投資，兩岸投資保障協議成為迫切議題。因此，本文從兩岸投資、經貿交流的歷史背景及軌跡出發，繼而探究在兩岸經濟新形勢下，簽署「兩岸投資保障協議」之必要性以及其未來的可能方向與途徑，尤其是針對爭端解決、投資待遇、資金進出及財產安全保障、友好通商協定等進行探討，希望有助於將來兩岸制度性協商的議程討論。

關鍵詞：兩岸經貿、雙向投資保障協定(BIT)、兩岸投資保障協議、友好通商協定(FCN)

壹、前 言

海峽兩岸過去一直處於政治敵對狀態，經濟貿易幾乎完全終止。在兩岸隔絕30年後的首次接觸，始自1979年，中國大陸為了經濟發展，採行「對內改革、對外開放」的經貿政策，積極的引進外商投資，擴大對外貿易，當然，所謂外商包括臺商在內。然而，兩岸三地的特殊政經關係，使得兩岸經貿交流關係經常受制於政治情勢，讓原本單純只屬於經濟領域考量範疇的經貿往來，經常籠罩在兩岸政治的不明朗狀態的陰影下。臺商赴大陸投資及經貿往來不能單純的從經濟面來考量，對於政治面的考量經常伴隨著牽動臺商的投資意願以及投資策略；因此，臺商在大陸經貿往來及投資的風險也就相對提高，風險提高讓臺商在大陸的投資經常有處於不確定狀態的感受，因此如何保障臺商在大陸經貿往來及投資的地位，便相形重要。

另一方面，國民黨重新執政後的經濟戰略是藉由開放兩岸連結全球經濟，開放陸資來台是馬蕭施政重點；兩岸間的經濟交流將從單向投資轉為雙向投資，兩岸投資保障協議成為迫切議題。¹因此，本文從兩岸投資、經貿交流的歷史背景及軌跡出發，繼而探究在兩岸經濟新形勢下，簽署「兩岸投資保障協議」之必要性以及其未來的可能方向與途徑，尤其是針對爭端解決、投資待遇、資金進出及財產安全保障、友好通商協定等進行探討，希望有助於將來兩岸制度性協商的議程討論。

貳、兩岸投資、經貿交流的歷史沿革及現況

一、兩岸投資、經貿交流的歷史沿革：

從1949年以後，海峽兩岸之間貿易往來可分為三個階段：²

(一) 第一階段：隔絕階段（1949～1978）：

在這一時期，因為兩岸的政治、軍事呈現尖銳的對立狀態，所以直接貿易是呈現中斷現象，而且藉由香港的間接貿易也不多，而兩岸的貿易主要是以大陸的商品輸入臺灣為主，其中以中藥材為最大宗，相對的由臺灣輸出至大陸的

¹ 李允傑，臺灣政局與兩岸關係（臺北：海峽學術出版社，民96），頁3-4。

² 沈丹陽，對台貿易手冊（廈門：中國對外貿易出版社，2001），頁51-53。

商品以建材、合成纖維及紡織品等為主。

(二) 第二階段：恢復發展階段（1979～1987）：

中共中央於1979年1月1日全國人大常委會提出了「發展貿易，互通有無，進行經濟交流」的倡議，之後又陸續加強對兩岸交流的原則，向臺商釋出善意，並且在1982年1月由鄧小平提出對台的方針：和平統一，一國兩制。在這樣的氣氛之下，部分臺商遂受到吸引而進入大陸投資，不過因為我方政府對此抱持消極的態度，並未解除相關的限制，所以兩岸之間的來往是採用間接貿易的方式在進行。在這個時期，因為大陸方面持續開放，並且提出諸多優惠條件吸引外商，所以兩岸間接貿易的金額有逐年增加趨勢。

(三) 第三階段：蓬勃發展階段（1987～1995）：

1987年7月15日臺灣宣布解除戒嚴，隨後又宣告終止動員戡亂時期，並且進一步放寬兩岸交流的限制。政府有鑑於兩岸貿易活動的頻繁，我方對大陸的政策方向遂由過去的限制轉為控制、管理，並且制定許多相關辦法、條例來規範臺商，打破以往消極的態度。

而在大陸方面則持續推動兩岸的經貿交流。1988年7月國務院發布了「關於鼓勵臺灣同胞投資的規定」，同時外經貿部也提出了促進兩岸經貿交流的五項原則：直接雙向、互惠互利、形式多樣、長期穩重、重義守約，之後又有更多、更細部的辦法條例被制定，希望能加強兩岸的經貿交流。不過在1989年時，中國大陸發生六四天安門事件，在當時環境不明確的情況下，使得許多外資撤離或持觀望態度，事件結束之後才又恢復兩岸經貿交流的熱況。這時期的政策由過去單方面的推動轉變成雙方都投入，大大促進了兩岸的投資，使之呈現蓬勃發展的狀態。

(四) 第四階段：降溫之後又再度加速發展的階段（1995～2002）：³

自從1995年李登輝總統訪問康乃爾大學後，中共就不斷向美國提出抗議，甚至對臺海進行飛彈試射。使得當時兩岸關係陷入非常嚴重的低潮，對臺商造成很大的心理壓力和投資風險。飛彈危機使得臺灣的金融與資金運作受到打擊，對臺商的資金調度造成不利的影響。故本來1995年初仍然熱絡的大陸投資風潮因而降溫，臺商紛紛將大陸投資的計畫暫做擱置。

³ 林賢光，「探討臺商企業赴大陸投資之環境與遭遇困難——以長江三角洲高科技產業為例」，國立交通大學科技管理研究所碩士論文（民91），頁15。

1997年大陸官方開放國際金融業務分行辦理大陸地區間接匯款業務，使兩岸之間資金流動更加簡便；此外，也重新修正「在大陸地區從事投資與技術審查原則」，放寬對大陸投資的種種限制，臺商對於進行大陸投資重新恢復熱情。但至1998、1999年，當時經濟情勢處於金融風暴後的復甦期，臺商對大陸投資的熱度也趨緩。直至2001年，臺商到大陸投資的情況又呈現爆發性成長。

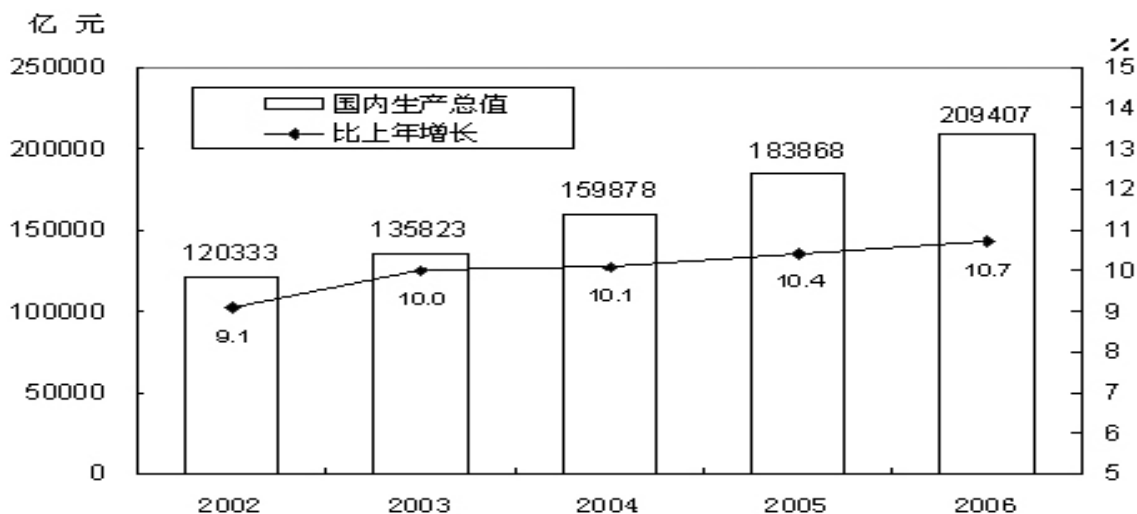
二、兩岸經貿現況（2003～迄今）

自2003年迄今，由於全球化（globalization）的結果，網際網路科技的發達，帶動了這個世界腳步的脈動不斷的加快；因此，也讓競爭及投資的環境和策略瞬息萬變，似乎是速度決定了一切。而自2003年以至迄今的兩岸投資、經貿在這四、五年間是否有相對的變化，是否能跟上世界的脈動與速度，還是仍在原地打轉，以下本文就針對這四、五年間的變化做一探討。

首先，要了解這四、五年來，兩岸投資、經貿是否跟隨著世界的脈動而有變化，有必要先了解這四、五年來中國大陸在經濟方面的進步景況。美國總統布希在2006年1月31日的國情咨文中表示「裝備我們的國家從事競爭，這是我們所有人共同的目標」，在動態的世界經濟中，「我們正遭遇如中國和印度的新競爭者，這導致不確定。」。⁴由布希總統的這段談話，很明顯的美國已將中國大陸視為經濟上的勁敵，長久以來擁有經濟霸權的美國，都已開始擔心中國大陸會超越美國，進而取代美國成為新的經濟霸權。為什麼布希總統會有這樣的憂慮？我們從中國大陸2007年2月28日發布的「中華人民共和國2006年國民經濟和社會發展統計公報」中可見端倪，中國大陸2006年國內生產總值209,407億人民幣，比去年增長10.7%（見圖1），又中國大陸自從2001年加入WTO以來，進出口貿易正以驚人的速度成長，出口在2002年成長了21.8%，2003年成長了37.1%，2004年成長了35.7%，2005年成長了23.2%，2006年成長了23.8%（見圖2），中國大陸的經濟在務實中穩定成長，在過去的26年裡做到年經濟成長率超過9%，⁵這也就是為什麼美國布希總統要上緊發條，提醒美國民眾要裝備國家，從事競爭，因為他看到了中國大陸長足的進步。

⁴ Richard H. K. Vietor著，李隆生、張逸安譯，*How Countries Compete*（國家競爭力）（臺北：聯經，2007），頁1。

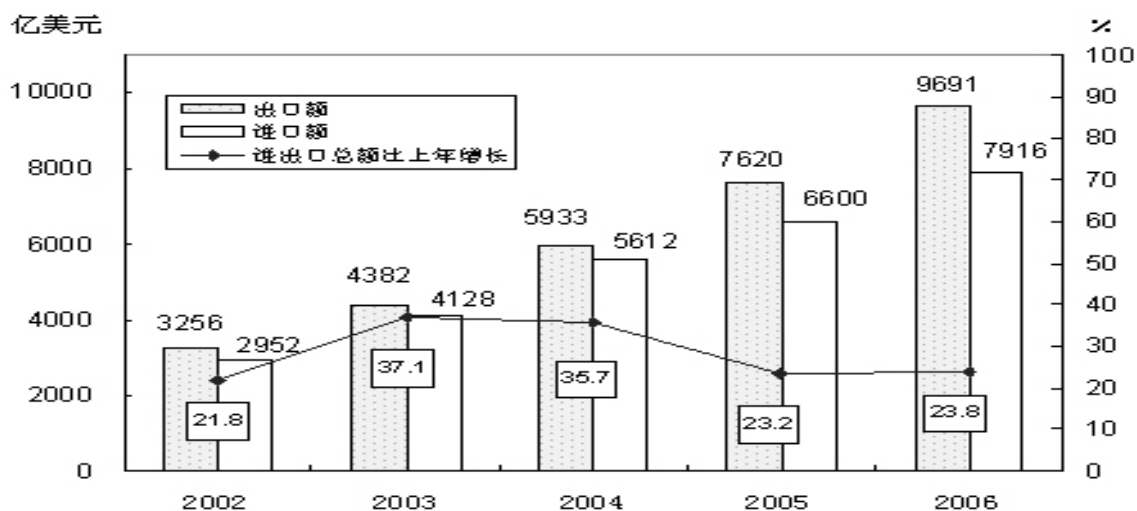
⁵ Richard H. K. Vietor著，李隆生、張逸安譯，*How Countries Compete*（國家競爭力）（臺北：聯經，2007），頁76。



資料來源：中華人民共和國國家統計局

<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/>

圖1 2002-2006年國內生產總值及其增長速度



資料來源：中華人民共和國國家統計局

<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/>

圖2 2002-2006年進出口總額及其增長速度

相較於臺灣經濟成長率，自2002~2008年平均僅為4.4%，是中國大陸2002~2008年經濟成長率平均值10.28%的一半不到（見表一）。過去幾年臺灣對大陸開放政策仍傾向於保守，實行鎖國政策，讓政治因素主導了經濟市場，因此導致經濟環境惡化。臺灣其實沒有本錢再封鎖自己。2005年外國人對中國

表一 臺灣、中國大陸經濟成長率一覽表

年 度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
台灣經濟成長率	4.6%	3.5%	6.2%	4.2%	4.9%	5.7%	1.87%
中國大陸經濟成長率	9.1%	10%	10.1%	10.4%	11.1%	11.9%	9.9%

資料來源：作者製作，數據來自經濟部統計處

<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/GNWEB/Indicator/Indicator01.aspx?rptcod=A01>

說明：2008年臺灣經濟成長率為行政院主計處2008年11月預估數據。

的直接投資已經逼近6,000億美元，臺灣若不加速採取更開放、更宏觀的經濟思維，參與中國經濟的快速發展，將難以在這場全球經濟競爭中保持臺灣的優勢。國民黨重新執政後的經濟戰略是揚棄鎖國，藉由開放兩岸連結全球經濟，兩岸間的經濟交流將從單向投資轉為雙向投資。兩岸雙向投資保障協議乃成為兩岸新形勢下應加以重視的協商課題。⁶

參、簽署「兩岸雙向投資保障協議」之必要性

為什麼要推動簽署「兩岸投資保障協議」？其必要性為何？本文從了解雙邊投資協定（Bilateral Investment Treaty，BIT）之相關概念，國際趨勢與兩岸關係和國內政、商界之意見等方面來加以論述。

一、BIT之相關概念

二次世界大戰後，即有多邊投資協定之倡議，惟當時並不獲得各國共識，雙邊投資協定(BIT)乃逐漸興起。雙邊投資協定一開始只在經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，OECD）國家間簽訂，然後擴及至OECD國家與亞洲、非洲、及中東歐國家間簽署，至1980年代初期開始，則有大量BITs在非OECD國家間簽署。累計至1997年底，全球共約完成簽署1630種雙邊投資協定，其中約三分之二是在1990年代簽署。而單單在1997年這一年就簽署320份投資協定，而這320份協定的三分之一是由開發中國家彼此間所簽署的，可見世界各國越來越重視國際直接投資（Foreign Direct Investment，FDI）之助益，過去50年全球BITs之成長概況如表二。

⁶ 高孔廉、鄧岱賢，「兩岸經貿新展望——開放的臺灣，和平的兩岸」，國家政策研究基金會國政研究報告（臺北：國政基金會），頁1-2。

表二 1960年代以來全球已開發國家簽署雙邊投資協定(BITs)概況

數量	1960s	1970s	1980s	1990s
全球各國簽署BITs之總數量	75	166	385	1310
已開發國家間簽署BITs之數量	72	153	322	818

資料來源：聯合國貿易暨發展委員會。

近年來，各國為了促進投資，避免雙重課稅協定亦逐漸受到重視，累計至1996年6月，歐盟國家共完成740份以上的避免雙重課稅協定之簽署，而這些協定基本上是參照OECD版本及美國版本，前者大都為已開發國家間所採用，後者則大都為已開發國家與開發中國家間所採用。此外，部分已開發國家(如德國、法國、澳洲、紐西蘭、加拿大、歐盟等)已與其主要貿易夥伴簽署競爭政策，討論彼此間競爭政策與投資、貿易相關性，不過協定內容並不具約束力或課予義務，然可將其視為各國間擴大合作以處理國際經貿交流的第一步。

各國因為和平及經濟發展之必要，都竭誠歡迎跨國公司前往投資，且同時為了維護國家主權及經濟發展的立場，所以皆尋求簽署雙邊投資協定(BIT)，因為BIT有助於建立穩定的、可預期性、透明化、長期性的投資環境，同時有益於國際直接投資的增多，且其亦為各國政府接受國際投資的表率，所以各國政府都大力簽署BIT以鼓勵吸引國際直接投資。⁷

二、國際趨勢與兩岸關係

在全球化經濟緊密接觸的情況下，任何一個國家再也無法置身於世界地球村之外，國與國之間的貿易關係與依存度越來越緊密，而緊密的同時，國與國之間的爭端相對地也會層出不窮，因此在國際經濟貿易組織之下都有一個解決爭端的機制存在。臺灣於2002年1月1日加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)，成為該組織第144個會員，除了享有會員國應有的權利及應負擔的義務之外，更希望當臺灣與世界貿易組織的其他成員發生爭端時，能夠藉由WTO所設的爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)來保障臺灣應有的權益，或當WTO其他會員國以不正當手段進行經貿投資措施，造成我方經貿利益損失時，可以予以制約。

⁷ 陳彥佑，「中國雙邊投資保障協定與臺商投資保護法令之比較研究」，國立中正大學律學研究所碩士論文(民95)，頁90-93。

中國大陸在2001年加入世界貿易組織（World Trade Organization，WTO），與臺灣一樣都是WTO之會員國。因此臺灣與中國大陸、香港、澳門之間的經貿依存度更加深化。如今兩岸同時加入WTO，當發生爭端糾紛時，雖可經由WTO下的DSB來排解；然而一旦走向需由DSB來仲裁臺海兩岸經貿糾紛，由於涉及兩岸間敏感複雜的主權爭議，反而延宕仲裁時程，使得DSB的途徑可行性似乎不高。

國際經濟組織，如國際貨幣基金（International Monetary Funds，IMF）、國際復興（暨）開發銀行（IBRD，簡稱World Bank）、經濟合作發展組織（OECD）、世界貿易組織（WTO）等，並不將爭端事項提交國際法庭管轄，因國際法庭在負責裁判爭端國間的是非與責任程度，經常需耗時數年時間始能處理完畢；復以國際法庭之法官對於國際公法雖極為專精，但未必對國際經濟法有所涉獵及掌握，更使這些國際經濟組織不認為應將投資經貿爭端事項送請國際法庭處理，基於這樣的考量，這些國際經濟組織，於是各自設計特有的爭端解決程序。

各個國際組織下所設之爭端解決機制，有一基本要求，即須符合國際法上之「用盡當地救濟原則」。所謂用盡當地救濟原則，是指受有損害之外國人或外國公司，在提出國際訴訟之前，應先行利用損害發生地國所有可能之司法救濟管道；若損害發生地國之政府，並未提供應有之法律管道與法律協助，形成否認正義（denial of justice）之事實，則受有損害之外國人或外國公司之母國即可向國際法院提起訴訟。⁸

海峽兩岸雖同時為WTO會員國，當發生經貿爭議事件時，可透過WTO下之DSB來解決爭端；惟兩岸之間並沒有一較完善的當地救濟原則可為救濟。兩岸之間關於彼此的投資保障，並沒有簽署任何正式保障協定以解決投資貿易所發生的爭端、糾紛，雖然中國大陸單方發布臺灣同胞投資保護法，然而該法中並未實質明確保障臺商投資的內容，其中規範「臺灣地區的公司、企業，其他經濟組織或者個人在大陸投資」為「國內投資」，臺灣並未擁有對等的談判地位，所以只要一有爭端事件出現無法解決，只得申請國際仲裁。在今日甚麼都講究速度的時代，申請國際仲裁緩不濟急，故而「臺灣同胞投資保護法」仍不

⁸ 陳筱蕾，「論世界貿易組織架構下建立兩岸貿易諮商與爭端解決機制」，東吳大學法律學系研究所碩士論文（民92），頁17-18。

足以保障臺商之地位。

無論兩岸政治情勢如何變化，從臺商前往大陸投資貿易件數及金額來看，兩岸經貿關係正方興未艾的展開，臺商投資設廠的第一選擇仍為大陸。依據行政院陸委會、經濟部統計資料顯示，兩岸經貿重要指標，以2000年及2007年做比較，兩岸貿易金額（含香港）由457.2億美元增加到1,302.4億美元，成長幅度達2.8倍；臺灣對大陸貿易順差金額由285.4億美元增加到705.6億美元，成長2.5倍；對大陸（含香港）出口金額占總出口額比重由24.4% 增加到40.7%，成長1.7倍；赴大陸投資金額由171.03億美元增加到648.69億美元，成長3.8倍；赴大陸投資金額占對外投資金額比重由33.9% 增加到60.7%，成長1.8倍；赴大陸投資個人（人數）由23,076人增加到39,426人，成長1.7倍；赴大陸投資企業（家數）由7,205家增加到8,909家，成長1.2倍；兩岸旅行人次由322.5萬人增加到494.8萬人，成長了1.5倍。

依據經濟部投審會實際統計資料顯示，截至2008年9月為止，臺灣共有36,928件投資案件登記赴大陸投資，投資金額高達七百多億美元。97年1-9月份核准對中國大陸投資件數為390件，較上年同期減少34%，核准投資金額為68億8,272萬4千美元，則較上年同期增加8.18%，投資件數減少，金額卻增加，這是因為投資規模擴大，每件投資金額大幅增加所致。

自1991年累計至2008年5月為止，對大陸投資占我整體對外投資比率高達55.92%，光2008年1~5月五個月即高達65.76%，大陸已成為我對外投資金額最多的地區。中國大陸已經成為我國企業主要的生產基地。

由以上所述，不管從國際趨勢潮流或者兩岸經貿關係之依存度來看，兩岸經貿關係互補互利，理應加強經貿合作，甚至走向更高形式的整合，以提升兩岸人民的福祉。在這之前，兩岸擱置政治性障礙，在務實互惠的前提下簽署「兩岸投資保障協議」乃為當務之急。

三、臺灣政、商界之意見

自1991年開始，臺灣政、商界便不斷有人提出要和大陸簽署雙邊投資保障協定的意見。希望經由簽署雙邊投資保障協定而促進經貿交流蓬勃發展，避免兩岸衝突的有效協商新局。政府官員曾經提出的意見與政策主張及商界對此議題的反應列如下表三、表四：

表三 臺灣政府官員主張雙邊投資保障議題一覽表

時間	人士或團體	主張（發言地點）
1991.04	海峽交流基金會 高級主管	著手蒐集「兩岸投資協定」的租稅、資本、外銷、雇用比例等資料。
1994	海基會秘書長 焦仁和	促速簽兩岸投資保障協議。
1994.11	陸委會主委 黃昆輝	促兩岸簽署投資保障協議。
1995	經濟部長 蕭萬長	優先催生兩岸投資保障協議。
1995	陸委會副主委 高孔廉	陸委會重視臺商投資保障議題，下次會談時將列為優先議題。
1995	經濟部長 江丙坤	兩岸關係永遠不會低潮，將續推動臺商投資保障協議。
1999	經濟部次長 許柯生	我方希望越早簽定投資保障協定越好。
1999	經濟部長 王志剛	保護臺商，兩岸應簽投資保障協定。
2000	總統參選人 陳水扁	積極推動雙方簽定投資保障協定，並互設貿易代表機構。
2000	總統參選人 連戰	兩岸應簽署臺商投資保障協定。
2001	經濟部長 林義夫	提議簽訂兩岸投資保障協定。
2001	前陸委會主委 蘇起	大陸入世後臺商面臨競爭衝擊，呼籲政府早日與大陸簽定投資保障協定以維護臺商競爭優勢。
2004	陸委會主委 吳釗燮	我盼與大陸協商項目，包括貨幣清算協定、投資保障協定。
2005	國民黨主席 馬英九	把更緊密經貿關係安排CEPA，再加上投資保障協定，構成經濟合作發展協議，長遠希望能達成自由貿易區，或者成為共同市場。
2005	親民黨主席 宋楚瑜	提出六項臺商建議向胡錦濤爭取，包括貿易便捷化、臺商子弟學校、臺商投資保障協定。

⁹資料來源：（陳彥佑；2006）

⁹ 陳彥佑，「中國雙邊投資保障協定與臺商投資保護法令之比較研究」，國立中正大學律學研究所碩士論文（民95），頁167-168。

表四 臺灣商界人士主張雙邊投資保障議題一覽表

時間	人士或團體	主張（發言地點）
1994.08.09	經濟部委託外貿協會作大陸投資廠商調查	簽署投資保障協定亦列入大陸臺商關切重要事項，惟多數臺商體認兩岸因主權問題不易簽訂，另對大陸履行協定不具信心。
1995.02.10	全國工業總會理事長高清愿	臺商迫切需要投資保障，不能再拖，建議由陸委會直接授權工商界去和大陸對口單位談，談妥再由海基會出面簽訂協議，速度可以快一點。
1995.04.25	臺灣工商建研會，北京	臺商保障協定若早簽，臺商投資大陸有安定作用。開創兩岸經濟之未來座談會。
1996.02.03	全國工業總會理事長高清愿	會談重點將置於簽訂投資保障協定，以確保臺商在大陸投資的權益。
1996.03.26	工商協進會理事長辜濂松	兩岸應努力簽訂兩岸投資保障協定及稅制條約，以保障臺商的權益。
1996.08.29	全國工業總會理事長高清愿	兩岸工商團體可就兩岸投資保障協定等政策性議題進行溝通，並向兩岸當局提出政策建議。
1996.09.05	中日集團董事長林坤鐘 全國工總理事長高清愿	兩岸協商難開展，工商團體可扮演積極角色，就兩岸投資保障協定等議題先進行協商，再將結果交給政府相關單位做決策的參考。工總做的將是幕僚工作。
1996.09.05	中日集團董事長林坤鐘 全國工總理事長高清愿	有人主張運用臺灣經濟實力作為促進大陸改革、轉變的積極性力量，因此整合臺商組織發揮臺商影響力，訂定投資保障協定等，是該戰略的重要手段。
1997.11.12	工商企業聯合會理事長許勝發	問題主要圍繞在兩岸何時恢復協商、促進臺商投資保障協定簽訂及兩岸三通（戒急用忍後，工商團體赴北京首訪。）
1998.07.01	全國工業總會大陸臺商調查	大陸臺商最想對政府提出的三大優先建議，依序是准許國內銀行到大陸設分行、開放三通、兩岸簽署投資保障協定。
2001.02.07	中國臺商發展促進協會，25位臺商會長	「新五四宣言」四項訴求之一為：一、拋開意識型態，簽訂臺商投資保障協定。
2001.07.16	六大工商團體、工商協進會理事長辜濂松，經發會會前會	建議兩岸簽訂和平條約及雙邊投資保障協定，形成企業長期經營的保障。出席者：辜濂松、全國工業總會理事長林坤鐘、全國商業總會理事長王令麟、工業協進會理事長李成家、中小企業協會理事長戴勝通及電子電機公會理事長許勝雄。台積電董事長張忠謀及臺灣經濟研究院院長吳榮義。
2001.07.30	臺灣區電電工會理事長許勝雄	經發會前，匯集會員廠商意見，提出振興經濟、發展產業建言書中有：簽訂兩岸雙邊投資保障協定等重要建言。

2002.02.15	燿華電子董事長張平沼	兩岸政府在政策上多加配合，簽署臺商投資保障協定。兩岸企業高階經營實踐經驗分享系列演講。
2004.01.27	前東莞臺商協會會長張漢文	十大訴求包括：兩岸簽訂投資保障協定。50多位臺商協會會長連署。
2004.03.30	全國工業總會臺商大陸投資問卷調查	臺商最希望兩岸優先協商處理事項，前三名為兩岸直航、兩岸簽訂投資保障協定、在大陸設立辦事處解決臺商問題。
2004.05.25	臺灣區電電工會理事長許勝雄	建議兩岸政府坐下來，洽談「雙邊租稅保障協定」、「雙邊投資保障協定」等。
2004.06.03	上海地球村環保技術公司總經理陳咸華	因兩岸未簽訂投資保障協議，讓他對在大陸從事BOT建設沒有太多信心。
2005.02.16	臺灣區電電工會理事長許勝雄	兩岸的雙邊投資保障協定等問題不宜一拖再拖。（臺商春節聯誼餐會）
2006.02.18	中華兩岸文化經濟協會理事長廖萬隆	臺商12項訴求中包含有與大陸協商簽訂臺商投資保障協定。（保障臺商權益立院公聽會）

¹⁰資料來源：（陳彥佑；2006）

臺灣商總為了瞭解臺商在大陸投資布局可能面臨「重大事件」問題時，會使用什麼管道及資源來解決爭端？在2007年針對上市櫃公司進行「中國大陸投資爭端解決機制調查」問卷結果顯示，在大陸協助臺商投資糾紛處理滿意度，僅23.08%選擇滿意，選擇差強人意為70.66%，相對不滿意度僅1.99%來說，滿意度遠大於不滿意度，但高達7成的臺商選擇差強人意表述，仍有待大陸官方的努力爭取認同。臺商在面對投資糾紛及爭端時，有42.24%表示不容易與大陸官方（包括公安、工商局及稅務機關等部門）溝通，對大陸官方法治觀念的認知有90.35%的臺商表示普通和薄弱，另外對大陸官方有無處理爭端解決的能力問題上，有將近76.94%回答視案件類型和視爭端當事人雙方背景而定。

由以上所摘錄之問卷結果顯示，臺商在遇到糾紛時，大型上市櫃公司尚且需面對法律制度解釋不一之障礙，更何況未上市櫃公司，他們的處境應是更為艱難。更重要的是，開放陸資來台後，臺灣對於陸資的相關保障規範，諸如：投資項目或產業別、雙重課稅、資金進出及財產安全保障、子女就學、就醫等相關配套措施也都應通盤考量，因此簽署「兩岸投資保障協議」之必要性更加突出。

¹⁰ 陳彥佑，「中國雙邊投資保障協定與臺商投資保護法令之比較研究」，國立中正大學律學研究所碩士論文（民95），頁169-171。

肆、關於「兩岸雙向投資保障協議」的方向與途徑

兩岸經貿交流過程中無可避免經濟糾紛的發生，至目前為止，官方尚未協商研討解決之途徑，是故雙方目前仍以其單方法規處理涉台經濟糾紛。例如，大陸有「全國人大常委會」審議通過的《臺灣同胞投資保護法》第14條、《涉外經濟合同法》第37條及第38條、《中外合資經營企業法》第14條、《中外合作經營企業法》26條以及國務院頒布的《關於鼓勵臺灣同胞投資的規定》第20條等規定。

一、關於兩岸雙向投資權益保障的重點內容

由以上所述觀之，當兩岸之間發生爭端、糾紛，皆由單方法規進行仲裁、協調、調解、訴訟，並沒有一套雙方共同認可簽署的爭端解決機制，其公平性及效力的強度易受質疑。因此雙方若能擱置政治性的阻礙，在務實、互惠的前提下，共同尋求並簽署一解決爭端的機制來保障臺海兩岸的經貿投資，尤其當發生兩岸經貿糾紛案件需經仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，都可在協議中加以規範。過去常發生臺商企業等不到仲裁機制走完就倒閉的問題，因此未來兩岸投保協議應清楚載明仲裁流程與期限，以增加效率、減少爭議性。

當然，雙邊的投資保障協定並不是只針對爭端的解決，其內涵尚有透明化原則、代位求償、投資待遇、徵收、戰爭、叛亂、暴動及損害賠償；投資資本及收益的匯出、緊急危難條款、鼓勵和促進條款、代表定時會商權、更優惠條件適用、生效條款等等之問題，上述關於雙邊經濟貿易的問題大致已涵蓋在內，對兩岸來說，比較關鍵的內容，除了投資爭端與解決之外，還包括：

(一)投資待遇：締約任一方對於締約他方之投資者在其領域內之各項投資，應給予不低於其給予本國國民或任何第三國投資者待遇。

(二)徵收、戰爭、叛亂、暴動及損害賠償：締約任一方除為公共目的並給予補償外，不得採取徵收措施。締約一方投資者在締約他方投資，因締約他方發生戰爭、武裝衝突、革命、緊急狀態、判亂、造反或暴動而遭受損失，相關投資者應獲得之有關償還、賠償或其他解決辦法、待遇，不得低於在相同情況下，締約他方給予本國國民或任何第三國投資者待遇。

(三)投資資本及收益之匯出：締約任一方之投資者有權自由匯出其資本及收

益（資本收益、盈餘、利息、股息、特許使用費或其他收費均屬之）。

（四）代位求償：締約一方之投資人，其投資經過締約他方核准後，締約他方承認締約一方得對於合於本協定所定之投資予以保證；於本協定所定之特定風險發生時，如締約一方政府或指定代理機構賠償該國投資人後，代位取得該投資人在締約他方所有之資產貨幣、債權或其他財產之權利。並取得因此等權利而產生之權利主張或提起訴訟之代位權。

臺灣所以遲遲無法與重要經貿往來國家簽訂自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）或參與東亞區域經濟整合，源於兩岸政治上的對立。由於兩岸政治上的對立以及國際政治環境的現實，使得縱如軍事、經濟強權之美國，亦不願承擔得罪中國大陸的風險而與臺灣簽訂經濟利益相對有限的台美FTA，進而使臺灣期望藉由台美簽署FTA，吸引美國以外的臺灣重要經貿夥伴與臺灣簽署FTA的策略無從發揮功效¹¹。如今，兩岸關係出現難得的歷史機遇，兩岸簽署「兩岸投資保障協定」或類似協議可做為日後兩岸共同參與亞太經濟區域整合的前導，將來雙方建立綜合經貿合作架構，乃至於「大中華市場」的目標必將水到渠成。

二、關於資金進出及財產安全保障

臺商赴大陸投資、設廠，對於融資管道及債權保障需求殷切，然由於海峽兩岸法令上的限制、大陸金融環境等等之因素，臺商在大陸的融資管道並不通暢，債權保障存在著不確定性，多數的臺灣中小企業常感資金調度的困窘。臺商對大陸近年來的投資型態逐漸轉變為資金密集、技術密集以及內銷導向之多元產業型態，由於投資型態的轉變，臺商對於尋求融資的管道以及資金調度方式的需求，更加冀求能多元化。長期以來臺商資金的主要供給者，大部分都來自於臺灣的總公司、臺灣銀行的貸款或向臺灣股票市場的投資者募集而來，高度依賴臺灣資金的情況下，不但對臺商企業本身的資金調度運用產生不利的影響，同時也加深資金過度流向大陸的疑慮。因此如果臺商能在大陸就地融資或籌措資金，使臺商募集資金多一管道，臺商募集資金困難的情況便能迎刃而解。

臺灣自90年代以後對大陸的貿易依存度高，臺商大量將資金從臺灣移往

¹¹ 林淑娟，「WTO規範架構下兩岸簽署自由貿易協定問題之法制探討」，國立高雄大學法律學系研究所碩士論文（民96），頁169。

中國大陸，而這些資金皆是臺商自臺灣的銀行貸款、股票市場集資籌措而來，這些資金都是投資大眾的血汗錢，讓臺商帶往中國大陸投資，其可能帶來的風險，必須好好規劃周全的風險管理機制以及建立投資資金進出、財產安全保障機制，以積極協助降低臺商投資風險，避免發生投資資金有去無回。如何降低臺商赴大陸投資發展可能導致的資金進出風險，及臺商的財產、生命安全的保障，是兩岸應審慎評估、仔細規劃的課題。

另一方面，將來陸資開放來台，也可能會有類似的問題與風險。尤其在張銘清事件與陳雲林會長所遭遇的抗爭事件之後，未來陸資與陸商勢必對臺灣的政治環境產生不確定感。¹²因此，陸資也有資金進出、財產安全保障的需要，將來協商簽定「兩岸投資保障協議」，納入資金進出及財產安全保障，乃為協議之重要項目。¹³

本文主張兩岸可以參考通商友好協定（Freedom, Commerce and Navigation Treaty, FCN）的精神，在雙方建立正常經貿關係後，先以總體性雙邊經貿議題解決框架問題。過去臺灣與美國洽簽的「中華民國與美利堅合眾國友好通商航海條約」，或美國與中國大陸於1979年簽署的「美中貿易關係協議」（The US-China Trade Relations Agreement）都屬於 FCN，都是先以總體性經貿原則確立雙方有關投資、貿易與航運原則，至於其他技術性、詳細雙邊談判，嗣後再由各專業領域代表談判，依照輕重緩急與協商議程循序處理。FCN協議通常包括：¹⁴

（一）投資者入境、旅行保護與居留。

（二）投資者個人基本自由權（涉及是否遭受歧視-法律檢視），此涉及人的流動。

（三）投資者的待遇標準，是否遭受歧視？是否符合最惠國待遇（Most-Favored-Nation Treatment, MFN）原則？因WTO也有相關的MFN原則，規範本地國是否會對投資者徵收財產？此涉及投資者是否安心投資無虞。

（四）投資者的財產保護與尊重（WTO國際規範規定外國投資產業不可隨意遭受沒收）。

¹² 李允傑，「中國四萬億拼經濟對臺灣的啟示」，國家政策研究基金會國政評論（民97），頁1。

¹³ 李允傑，「兩岸簽署金融MOU的問題與影響」，國家政策研究基金會國政研究報告（民97），頁1。

¹⁴ 柯春共，「從國際經濟整合探討兩岸自由貿易之建構」，國立中山大學大陸研究所碩士論文（民92），頁205。

(五)管理及經營企業權利。

(六)外匯管制與資金移轉。

(七)投資者稅收待遇。

(八)爭議處理與管轄。

由以上 FCN 模式協議內容窺見投資者的財產、生命安全保障，資金移轉、進出的管控，稅收待遇，爭議處理等等問題，是從事國際貿易投資往來最基本、也是最重要的規範，然而由於兩岸經貿往來所涉及之問題相當龐雜，除了要解決兩岸經貿關係的主要原則問題，有關經貿往來議題協商的內涵，或可參考 FCN 模式之協議內容，做為將來兩岸簽署「兩岸投資保障協議」的範本。

由於臺海兩岸貿易依存度高度密切，逐年累積龐大投資與貿易額，因此伴隨著發生投資與貿易的摩擦也日益增加。由於臺灣非聯合國成員，無法適用「國際投資爭端解決公約」的多邊條約，因此，國際投資有關多邊的國際法律保障措施與仲裁，殆難適用於臺商在大陸的投資案件。故臺商在大陸的投資保障相對顯得薄弱，財產、生命隨時處在不確定的風險狀態，對於資金只能進不能出，將危及企業的生存；因此，簽署「兩岸投資保障協議」實乃刻不容緩。

過去有部分大陸官方或學者對此有不同意見，認為應延遲討論此項問題，因為時機未到，且開放陸資來台的時間甚短、數量不多，無法預知我政府如何對待陸資，應俟一段時間後，看臺灣政府如何對待陸資，再決定是否與我簽訂雙向投資保障協議。然而，中共國台辦重要智囊清華大學台研所所長劉震濤在 2008 年底兩岸（國共）經貿論壇上指出：「兩岸應該通過兩會的渠道簽訂一個『兩岸投資保障協議』，這個協議內容應該體現出保障兩岸同胞的『雙向』投資特性」。劉所長並主張兩岸「應該簽定一個『避免雙重課稅』的協議，確保雙方投資利益的最大化，……。這個協議大陸臺商呼聲甚高，過去條件不成熟，現在兩會已恢復制度化協商機制，應該有條件簽訂這個協議了」。¹⁵

2008 年 11 月 4 日，海基、海協兩會就 2009 年協商的重點進行了磋商，決定重點協商的經貿議題包括：簽署投資保障協議、避免雙重課稅、強化經貿糾紛調處機制等。這說明了兩岸間簽署雙向投資保障協議的時機已經成熟。

兩岸共同簽署「兩岸投資保障協定」或類似協議，代表的是兩岸已將經濟

¹⁵ 劉震濤，「對兩岸雙向投資權益保障問題的探討」，第 4 屆兩岸經貿文化論壇，上海，2008 年 12 月，頁 6。

超越於政治歧見之外，願意嘗試彼此共謀經濟發展的利益，而將臺灣的技術、資金與國際行銷經驗與中國大陸廣大的土地、充沛的勞動力與豐富的自然資源結合在一起，共同合作增強彼此的競爭力。如此一來，兩岸經濟發展的成就，將傲視國際，也更加確立兩岸關係長遠的和平發展。

基於上述分析，本文建議應將「兩岸雙向投資保障協議」納入第三次江陳會談的議程。同時，為求規劃周延務實，兩岸經貿的主管部門在談判前應先各自與國內業者溝通意見、整合共識，或者公開徵求意見稿，以博採眾議，使兩岸協議更務實、周延、可行。

伍、結論與展望

由以上所述觀之，當兩岸之間發生爭端、糾紛，皆由單方法規進行仲裁、協調、調解、訴訟，並沒有一套雙方共同認可簽署的爭端解決機制，其公平性及效力的強度易受質疑。臺灣與大陸官方簽署投資保障協議，是臺商長久以來的願望。只是兩岸經貿往來二十年間，這項議題遲遲沒有進展。現在，兩岸關係撥雲見日，進入了嶄新的「風和日麗」階段；另一方面，未來陸資來台的配套措施，如投資產業別、避免雙重課稅、財產安全保障、陸商就醫、安置的相關問題，也需要明確的規範。因此，兩岸雙向投資保障協議也就水到渠成地做為兩岸制度性協商的重要議題。

兩岸之間簽署「雙向投資保障協議」（BIA）取代「雙向投資保障協定」（BIT）可避免敏感的主權爭議，目前兩會已有共識在2009年將「兩岸投資保障協議」納入2009年的協商重點。雖然如此，大陸方面部分學者認為關鍵在於臺灣的開放陸資來台政策是否切實可行。他們認為，「臺灣方面從2001年就開始規劃與調整大陸企業赴台投資事宜，但遲遲無法取得實質成果的主要原因就在於很多政策僅限於規劃階段，或是限制過多，使得所謂的開放政策缺乏可操作性，失去實際意義」。¹⁶因此，臺灣方面主管機關應同時在「陸資來台」與「雙向投資保障協議」的政策規劃與執行上，努力加一把勁。

兩岸之間若能擱置政治性的阻礙，在務實、互惠的前提下，共同尋求並簽

¹⁶ 李非、湯韻，「海峽兩岸雙向投資的方式和領域」，第4屆兩岸經貿文化論壇，上海，2008年12月，頁3。

署協議來有效保障臺海兩岸的經貿投資，相信以現在兩岸經濟的依存度及互補性，定能在此前提下，共同尋求參與區域或國際經濟組織的運作，建立一個大中華經濟合作圈，創造雙贏的局面。

2008年5月20日臺灣政權再次輪替，馬英九總統強調堅持兩岸開放政策，迅速恢復中斷十年的兩岸對話，推動「經濟解嚴」，計畫修改二十六項涉及兩岸的法令，全面鬆綁經貿限制，吸引台資回流，放寬大陸資金及專業人士來台，以打造臺灣成為「亞太資產管理及籌資中心」等平台，振興臺灣經濟。面對新政府的新作為，兩岸政治走向和緩，資金在兩岸必然加速流動。為因應兩岸經濟交流新形勢，本文建議在第三次江陳會談納入「兩岸投資保障協議」做為重要議題，為兩岸經貿交流往前推進一步，共謀兩岸人民福祉；共創兩岸和平發展、互利雙贏的契機。

中共陸軍當前與未來 發展之研究

PLA's Present and Future Development

翟文中 (Chai, Wen-Chung) 大同大學和平與安全研究中心研究員

蔡欣容 (Tsai, Hsin-Jung) 大同大學和平與安全研究中心助理研究員

摘 要

中共軍事現代化的發展，係當前國內外戰略社群關注的焦點。由於中共綜合國力不斷提升，其軍事部門獲得了比過去為多的資源，使其能不斷地引進高科技武器，從而提升其作戰能力與戰鬥效能。然而，多數針對中共軍事議題的研究，多將焦點置於海空軍與二砲部隊，忽略了對人民解放軍陸軍的研究。本文主要係透過對中共陸軍有系統地分析，對其當前與未來發展獲得較為全盤性的瞭解與認識。

關鍵詞：中共陸軍、積極防禦、人民戰爭、中共陸軍現代化

壹、前 言

近年來，中共軍事現代化衍生的各項議題，已成為安全學者與軍事觀察家關注的焦點。隨著中共軍事能力不斷擴張，各國政府亦審慎檢視其對區域安全可能形成的衝擊，美國係最具代表性國家，美國國會要求軍方應定期就中共軍力現況提出報告，俾能做為其制定國家安全相關政策的參考。然而，在這為數眾多的官方文件與學術研究中，多在討論中共海軍、空軍與二砲部隊的現有能力的未來發展，對中共陸軍相關議題的討論則是相對地有限。這種現象固然源自中共陸軍的兵力投射能力有限，亦反映出其在未來臺海衝突中可以承擔的角

色有限。即令如此，由於中共陸軍係中共成立最早、人數最多且長期在軍事決策階層擁有最大影響力的軍種，故其在軍事現代化的過程中不致受到高層冷落或是友軍排擠。¹1991年波灣戰爭後，中共軍方在參酌英美聯軍作戰經驗並設想未來可能作戰場景後，遂針對組織、準則與訓練方式進行了相當程度的調整，經過多年來的不斷持續努力，中共陸軍已具倍於往昔的合同與機動作戰能力，使得其在未來遂行國土防衛與維持內部穩定上將扮演更積極角色。本文主要目的係透過對中共陸軍過去與當前發展的說明，對其未來的可能走向與整體能力進行探討，為求分析的精確與周延，本文將對涉及中共陸軍的各項議題，諸如軍事戰略、作戰指導、兵力結構與軍事現代化等議題進行研析，期使國人對中共陸軍的整體面貌能有更宏觀的認識，並盼做為我國國防部門從事戰略規劃與國防建軍的參考。

貳、中共的軍事戰略與作戰指導

截至目前為止，中共軍方並未公開發布官方版的「軍事戰略」，然而透過歷年來毛澤東等中共黨政軍高層對軍事戰略的論述與說明，不難瞭解中共軍事戰略的內容與重要組成。1955年4月，毛澤東在中國共產黨中央書記處會議明確指出：「我國的戰略方針是積極防禦，絕不先發制人」。1956年3月6日至15日，中央軍委在北京召開擴大會議，對如何保衛中共的戰略方針和國防建設等重大議題進行了廣泛的討論。會議期間，國防部長彭德懷在「關於保衛祖國的戰略方針和國防建設問題」的專題報告中指出：「為了有效防止帝國主義的突然襲擊，保衛人民革命和國家建設成果，保衛國家的主權、領土完整和安全，在未來的反侵略戰爭中，採取的戰略方針應是防禦的，但絕不能採取『消極防禦』，必須以『積極防禦』做為保衛社會主義祖國的戰略方針」。其後，中共面對的國際環境與戰爭型態雖有變化，其軍事戰略未逸離「積極防禦」這個基礎，這種情況迄今仍未發生改變。²在《2006年中共的國防》白皮書中，中共亦

¹ Cortez A. Cooper III, "'Preserving the State': Modernizing and Task-Organizing a 'Hybrid' PLA Ground Force," quoted in Roy Kamphausen, and Andrew Scobell, *Right Sizing the People's Liberation Army: Exploring the Contours of China's Military* (Carlisle, PA: US Army War College, 2007), pp.237-8.

² 李德義，「毛澤東積極防禦戰略思想的歷史發展與思考」，*軍事歷史*，2002年第4期，頁51；朱紅勤，「毛澤東的國防建設思想芻議」，*國際關係學院學報*，2004年第5期，頁69。

再次重申：「貫徹積極防禦的軍事戰略方針。立足於打贏信息化條件下的局部戰爭，著眼維護國家主權、安全和發展利益的需要，做好軍事鬥爭準備」。³

「積極防禦」這個名詞，首見於1930年12月10日中共中央下達給紅軍的訓令中。⁴隨著毛澤東在中國共產黨領導地位的確立，在其不斷地將理論與實踐相互參證下，「積極防禦」得能發展成一個體系完備的戰略思想。「積極防禦」的基本原則包括了：(1)後發制人：堅持戰略上的自衛原則，當敵以優勢兵力首先發動攻擊時，就把戰略上的內線、持久、防禦與戰役、戰鬥上的外線、速決、進攻緊密地結合起來，消耗其有生力量。待優劣形勢轉換後，再將戰略防禦導向戰略反攻和進攻，擊敗進犯之敵；(2)誘敵深入：有計畫地放棄一些地方，引誘敵人至預定地區予以殲滅的作戰方式。這是處於被動、防禦、不利地位的軍隊，為避免決戰、保存戰力所採取的一種有效戰法。這種戰法可使敵方增加消耗、分散兵力，陷於不利態勢，己方卻可利用有利條件，集中優勢兵力，以逸待勞，各個殲滅敵軍。⁵確切地說，「積極防禦」係以攻守結合，以達防禦目的，並為後續的反攻與進攻創造機會。⁶

然而，隨著境內經濟建設持續開展，中共軍方在1980年代揚棄了「誘敵深入」概念，「後發制人」遂成為「積極防禦」的主要意涵。⁷近幾年來，中共採取「遠戰速勝、首戰決勝」作為戰略指導，⁸積極防禦過去強調的「戰略防禦、戰略僵持、戰略反攻」至此似乎已價值不再。⁹在可預見未來，當中共擁有較當前為優的兵力投射能力時，「積極防禦」戰略中的攻勢成份勢將大於守勢成份。¹⁰尤有甚者，隨著國內外政軍情勢的不斷演變，「積極防禦」戰略亦將如往

³ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2006年中國的國防白皮書，參見http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-12/29/content_5546516_3.htm。

⁴ 劉庭華，「積極防禦戰略與軍事鬥爭準備」，軍事歷史，2003年第6期，頁50。

⁵ 中國人民解放軍國防大學主編，「戰爭、戰略分冊」，中國軍事百科全書（北京：軍事科學出版社，1993年4月），頁251至262。

⁶ 丁樹範，中共軍事思想的發展：1978-1991（臺北：唐山出版社，民國85年9月），頁118。

⁷ 1980年10月，中共改變了「誘敵深入」與「積極防禦」並列作為戰略方針的表述，鄧小平明確地表示：「我贊成『積極防禦』四個字。因為隨著經濟建設發展，我國已經有了相當家業，若把敵人放進來打，不利保存戰爭潛力，掩護全國轉入戰時體制」。參見楊燕華，「鄧小平『積極防禦』戰略思想與中國的和平崛起」，軍事歷史研究，2004年第4期，頁19。

⁸ 國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國93年國防報告書（臺北：三民書局，民國93年12月），頁51。

⁹ 丁樹範，中共軍事思想的發展：1978-1991，頁131。

¹⁰ 蔡明憲、翟文中，「中國軍事現代化對亞太安全的影響」，蒐錄於國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心，中國研究國際研討會論文集（臺北：國家實驗研究院科技政策與資訊中心，民國95年12月），頁1-35。

昔般做相應的調整。¹¹因此，即令中共未來仍以「積極防禦」做為軍事戰略，惟其內涵已與毛澤東時代提出的概念大相逕庭，在捍衛國家利益與追求軍事優勢的前提下，未來中共極可能以「先制攻擊」取代「後發制人」，這種發展將對「積極防禦」戰略是否適用未來戰爭形成嚴苛挑戰。

人民戰爭是毛澤東軍事思想的重要組成，亦是指導中共軍事鬥爭的基本理論，¹²其內容包括了：(1)堅決依靠人民；(2)建立一支人民的軍隊；(3)建立鞏固的革命基地；(4)以武裝鬥爭為主與其他鬥爭形式相配合；(5)實行主力兵團、地方兵團和游擊隊、民兵三結合的武裝力量體制；(6)運用靈活機動的戰略戰術。¹³由於人民戰爭置重點於在強敵面前保存自己、發展自己，並強調敵我力量轉化的要求，為了完成這種轉化，必須創設條件陷敵於不利或使自己的力量超過敵人，達到最後消耗和瓦解敵人的目的。因而，客觀上祇能實行「積極防禦」並反對「消極防禦」。¹⁴就此觀之，「積極防禦」和「人民戰爭」在理論上和實踐上是相互依存的，「積極防禦」戰略係建立在「人民戰爭」的基礎上，惟有透過人民戰爭作戰指導，方能達成「積極防禦」戰略目標。¹⁵

毛澤東過世後，中共軍方開始對其軍事思想進行部分修正。1977年，粟裕提出「現代條件下的人民戰爭」概念，強調運動戰、進攻戰、速決戰及陣地戰的重要作用。¹⁶翌年3月，鄧小平指示中共軍方對「現代條件下的人民戰爭」進行研究，至此中共軍方沿用數十年的人民戰爭作戰指導出現轉變，惟其內涵尚未逸離毛澤東軍事思想的範疇，可將其視為一種妥協下的產物。¹⁷嚴格而論，中共軍方非要放棄而是繼續堅持「人民戰爭」作戰指導。1991年發生的波灣戰爭，再次使中共軍方體認到「人民戰爭」的作戰指導有其侷限性，在對這場戰爭進行了大量分析研究後，中共軍方獲得了許多嶄新的觀念，並在此基礎上進行打高技術戰爭的新戰法演練。¹⁸1993年初，中共國防和軍隊建設的指導發生了

¹¹ 2005年12月，中共中央黨校學習時報一篇文章指出：自1949年以來，中國的軍事戰略方針一直是「積極防禦」。不同時期，「積極防禦」內容有所不同，而且根據情勢變化不斷發展之中。參見夏立平，「積極防禦的中國軍事戰略」，學習時報，2006年6月1日，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/1060925.htm>；曲儉，「中國的軍事戰略變化」，廣角鏡月刊，2006年2月16日至3月15日，頁33。

¹² 中國人民解放軍國防大學主編，「戰爭、戰略分冊」，頁65。

¹³ 中國人民解放軍國防大學主編，「戰爭、戰略分冊」，頁67至69。

¹⁴ 郭偉濤，人民戰爭論（北京：解放軍出版社，1992年2月），頁235。

¹⁵ 張澤民，「試論毛澤東積極防禦戰略思想」，新鄉教育學院學報，2004年第17卷第3期，頁1。

¹⁶ Ellis Joffe, *The Chinese Army After Mao* (Cambridge: Harvard University Press, 1987), p.77.

¹⁷ 沈明室，「改革開放後共軍軍事思想的轉變」，共黨問題研究，1995年第21卷第6期，頁70至74。

¹⁸ 梅林，「中共軍隊對高技術戰爭的認識」，中共研究，1997年第31卷第7期，頁58。

戰略性轉變，由過去應付一般條件下局部戰爭向打贏現代技術特別是高技術條件下局部戰爭轉變，在軍隊建設上，要「由數量規模型向質量效能型、人力密集型向科技密集型轉變」。¹⁹2003年美國發兵攻打伊拉克，中共目睹美軍利用資訊優勢主宰戰場，快速癱瘓敵人取得戰爭勝利，遂將作戰指導進一步地由「打贏高技術局部戰爭」轉變成「打贏信息化條件下一體化聯合作戰」。²⁰

這些年來，中共在軍事戰略與作戰指導上的演變，使若干分析家認為，人民戰爭即將走入歷史。然而，在諸多修正的解放軍準則中，人民戰爭仍被視為現代戰爭致勝之道。²¹尤有甚者，中共部分領導階層對未來戰爭的看法屬「人民戰爭派」，認為21世紀可能爆發世界大戰，中共可能再度遭到敵國入侵，²²由於人民戰爭的正義性、群眾性、基本戰略和制勝規律沒有改變，中共藉由人民戰爭的有效實踐可戰勝一切入侵之敵。²³就中共軍方觀點言，人民戰爭做為一種戰爭組織形式，其作用大小與軍事技術高低沒有必然聯繫，人民戰爭不是與低技術戰爭相對應的概念……。人民戰爭的巨大力量係以綜合國力以及平戰結合、軍民結合、戰爭行動與非戰爭行動結合的形式予以釋放。²⁴這種種因素的交互作用，將使人民戰爭作戰指導持續地對中共的軍事現代化形成影響。換言之，中共軍方若無法提出新概念取代『積極防禦』與『人民戰爭』，就必須針對當前時空條件賦予此兩者嶄新意涵，方能為其軍事準備與軍隊建設提出明確的指引。

¹⁹ 李松竹與程森成，「我國國防後備力量應從數量規模型向質量效能型轉變」，當代經濟，2006年第3期（下），頁7；蕭裕聲，「黨的三代領導集團與人民軍隊現代化建設」，西安政治學院學報，2000年第13卷第1期，頁86；熊光楷，「論世界新軍事變革趨勢和中國新軍事變革」，外交學院學報，2004年第76期，頁15。

²⁰ 楊志恆，「中國地面部隊兵力整建趨勢之研析」，臺灣安全與陸權發展學術研討會論文集（臺北：中華民國國防政策與戰略研究學會，2007年5月），頁28。

²¹ Dennis J. Blasko, "The 2007 Report on the Chinese Military: The Top 10 List of Missing Topics", *Joint Force Quarterly*, Issue 47 (4th quarter 2007), p.49.

²² Michael Pillsbury, "PLA Capabilities in the 21st Century: How Does China Assess Its Future Security Needs?", in Larry M. Wortzel ed., *The Chinese Armed Forces in the 21st Century* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1999), pp.111-116.

²³ 尚金鎖，「高舉鄧小平理論偉大旗幟把建設有中國特色的現代化國防事業全面推向21世紀」，軍事歷史研究，2001年第2期，頁8。

²⁴ Blasko, "The 2007 Report on the Chinese Military: The Top 10 List of Missing Topics", *Joint Force Quarterly*, Issue 47 (4th quarter 2007), p.50.

參、中共陸軍的組織沿革與軍隊建設

1921年7月1日，中共共產黨成立，篤信「槍桿子出政權」的共產黨，建黨初期並未建立軍隊。直到6年後，這種情形才發生了根本改變。1927年8月1日，隸屬國民革命軍第四軍的朱德、葉挺、賀龍、周恩來與劉伯承等人，率兵3萬在南昌暴動並宣布成立革命委員會，這一天日後成為中共軍隊的創立紀念日，此即「八一建軍節」的由來。其後，這支部隊遭到國府軍隊追剿，四處流竄至井岡山時，遂與暴動失敗落腳該處的毛澤東相遇，兩部合而為一。1928年4月，毛澤東為黨代表、朱德為軍長的「中共工農第四軍」成立。²⁵隨著共軍勢力日漸擴張，國民政府對其進行5次圍剿。1934年10月，毛澤東放棄江西基地流竄至陝北延安，此即中共指稱的「2萬5千里長征」。共軍流竄初期，有30萬之眾，經長途跋涉抵達延安時，僅餘3萬餘人。²⁶中日戰爭期間，當國民政府忙於抗戰無暇他顧時，共軍卻利用此機會大肆擴張本身實力。1945年，中共已擁有正規軍90萬與民兵250萬人。國共內戰期間，共軍改稱「中國人民解放軍」，其先後編成西北、中原、華東、東北等各野戰軍，這些野戰軍在1949年1月，又改稱為第一、第二、第三、第四等各野戰軍。²⁷中共建政初期，中共已發展成為一支擁有500萬兵力的軍隊，除少部分的技術性軍兵種外，陸軍地面部隊為其主要組成。²⁸

中共陸軍係在民兵的基礎上組建而成，建立初期其對軍隊專業與正規作戰並不重視。因此，中共建政後開始改造共軍使其成為一支現代化的部隊，用以因應未來反侵略戰爭的需求。1950年代至80年代中期，中共陸軍完成了步兵、砲兵、裝甲兵、工程兵、防化兵、通信兵與鐵道兵等兵種的整編與組建。隨著各兵種機關的相繼成立，中共陸軍專業兵種數量不斷擴大，武器裝備不斷更新，逐步由步兵為主發展成為諸兵種合成的部隊。²⁹1984年4月，根據鄧小平新

²⁵ 平松茂雄著，黃壁川與楊鴻儒譯，中國人民解放軍（臺北：英瑞企業股份有限公司，民國83年10月），頁2至3。

²⁶ 平松茂雄著，黃壁川與楊鴻儒譯，中國人民解放軍，頁3。

²⁷ 平松茂雄著，黃壁川與楊鴻儒譯，中國人民解放軍，頁5。

²⁸ 蕭裕聲，「黨的三代領導集團與人民軍隊現代化建設」，西安政治學院學報，2000年第13卷第1期，頁82。

²⁹ 楊貴華與陳傳綱編著，共和國軍隊回眸—重大事件決策和經過寫實（北京：軍事科學出版社，1999年1月），頁59。

時期軍隊建設指導思想戰略轉變的指示，共軍開始組建機械化集團軍。³⁰1987年，特種兵的數量首次超過步兵的數量，中共陸軍整體能力獲得進一步提升。³¹1986年10月，中共陸軍組建了航空兵部隊，經過多年發展，到了1990年代中期，部分陸軍集團軍已編配有直升機大隊。³²1994年，中共陸軍集團軍中特種兵的編制比超過66%，特種兵的充實與各兵種的結合，使集團軍擁有倍於往昔的火力、突擊力、機動力、防護力與快速反應能力。³³當前，中共陸軍的發展趨勢係朝提高技術性兵種方向前進，³⁴期能成為一支「均衡陸軍」（balanced army），故其應置重點如下：(1)增加砲兵、裝甲兵、工程兵、化學兵及特種部隊，使陸軍兵種間發展能夠平衡；(2)增加在火砲、坦克、直升機與反坦克裝備等領域的研發，使其具有現代化的作戰能力；與(3)增進合同和機動作戰能力，例如直升機部隊的整建與引進先進的運輸機與裝甲戰鬥車輛。³⁵由於中共陸軍的任務在捍衛國家主權（依其定義應包括臺灣與南中國海），而非建立一支類似美國的跨洋兵力投射型陸軍，故其軍事現代化的目標應當不難實現。³⁶

中共陸軍現有兵力130萬人，部署於廣州、南京、濟南、瀋陽、北京、蘭州與成都七大軍區，編成18個集團軍。³⁷若依作戰任務區劃，廣州與南京兩軍區以攻臺作戰為首務；瀋陽軍區負責俄羅斯及朝鮮半島邊防任務；成都軍區職司印度、緬甸與越南邊防任務；蘭州軍區以防範中亞國家及邊境恐怖組織為主；北京軍區主在拱衛京畿；濟南軍區為戰略預備隊，兼具拱衛京畿之責。³⁸中共陸軍的主戰兵力包括40餘個師、43個獨立旅，支援部隊則有42個砲兵、高砲與防空師或旅、特戰部隊以及偵察、直升機、工程、通信、化學防禦、電子作戰與高技術單位。³⁹1990年代，中共每個軍區皆組建了一支為數約千人的特戰部隊，這

³⁰ 陳輝，「走向現代化的中國陸海空三軍」，黨史博覽，2004年第1期，頁30至31。

³¹ 蕭裕聲，「黨的三代領導集團與人民軍隊現代化建設」，頁85。

³² 林長盛，解放軍的武器裝備（香港：明鏡出版社，1996年3月），頁83。

³³ 蕭裕聲，「黨的三代領導集團與人民軍隊現代化建設」，頁87。

³⁴ 趙潯生主編，高技術對軍事的影響（北京：兵器工業出版社，1997年8月），頁154。

³⁵ 陳梓龍，「中共『十五』期間國防政策與軍隊建設之探討」，戰略與國際研究，2001年第3卷第2期，頁20。

³⁶ Lieutenant Colonel Dennis J. Blasko (U.S. Army, Retired), "Chinese Army Modernization: An Overview", *Military Review*, September-October 2005, p.69.

³⁷ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2006年中國的國防白皮書，參見http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-12/29/content_5546516_4.htm。

³⁸ 國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國九十五年國防報告書（臺北：國防部，民國95年8月），頁63。

³⁹ *The Directory of PRC Military Personalities* (Honolulu: Serold Hawaii, Inc., 2004), quoted in Dennis J. Blasko, "Chinese Army Modernization: An Overview", p.70.

支部隊可以傘降、機降或渡海等不同方式進行部署，可用來執行突襲與長距離偵察等任務。⁴⁰1996年起，兩棲作戰成為中共陸軍的最主要訓練科目，中共在沿海省份建立了4個大型的兩棲訓練基地。2000年至2005年間，中共陸軍近1/4的機械化師與旅部隊，曾接受相當程度的兩棲作戰訓練。⁴¹此外，為了有效執行攻臺作戰任務，中共陸軍組建了兩個兩棲機械化師，這在各國陸軍中相當地罕見，在在顯示其軍事準備的對臺針對性。⁴²

中共陸軍最令外界關切的，係其快速反應部隊的發展。1984年，中共為了因應現代戰爭需求與應付周邊區域衝突，遂將濟南軍區第54集團軍第162摩托化師改編成中共首支的快速反應部隊。其後，經過有計畫的擴編，中共陸軍快速反應部隊的組成包括了2個集團軍（第31集團軍與第54集團軍）、2個摩托化步兵師、7個團級的特種作戰大隊與19個營級的特種兵偵察大隊。⁴³近年來，中共陸軍接收了諸多自製的新式武器與裝備，如自走砲、主戰坦克、裝甲人員運兵車、攻擊直升機、戰術防空飛彈與多管火箭系統等。此外，中共電子與航空工業集團亦對其提供了電腦、衛星與微波通信、光纖網路、夜視鏡、跳頻無線電、戰場監視系統與無人飛行載具等裝備，⁴⁴加上由俄羅斯引進的IL-76與MI-17兩型運輸機，此將有效提升中共陸軍的機動能力與戰鬥效能。⁴⁵值得關切的，中共在1990年代末期，將南京軍區的1個砲兵旅改編成首支的短程導彈旅，其後在廣州軍區組建了第二支短程導彈旅。⁴⁶在此同時，中共陸軍隸屬中央軍委會節制的集團軍級快速反應部隊，其部分單位亦部署了1個戰術導彈營，編配至少10部的M族機動飛彈發射車。⁴⁷時至今日，中共陸軍早已脫離昔日小米加步槍的游擊武力型式，其完整的兵種編組與強大的火力投射能力，使其逐步發展成為一支兼具戰術與戰略屬性的機動打擊部隊。

⁴⁰ Blasko, "Chinese Army Modernization: An Overview", p.70.

⁴¹ Blasko, "Chinese Army Modernization: An Overview", p.72.

⁴² 目前，中國陸軍擁有的兩個兩棲機械化師，分別為廣州軍區第42集團軍第124師與南京軍區第1集團軍第1師，參見「港報：廣州確編有兩棲機械化師」，<http://tw.epochtimes.com/bt/5/1/8/n774088.htm>。

⁴³ 龔建強，「中共快速反應部隊——陸軍之部之研究」，國防雜誌，2002年第18卷第2期，頁85。

⁴⁴ Blasko, "Chinese Army Modernization: An Overview", p.72; Dennis J. Blasko, "PLA Ground Force Modernization and Mission Diversification: Underway in All Military Regions", quoted in Roy Kamphausen, and Andrew Scobell, *Right Sizing the People's Liberation Army: Exploring the Contours of China's Military* (Carlisle, PA: US Army War College, 2007), p.311.

⁴⁵ 張聖岱，「中共近年引進外國主要武器裝備與相關技術」，聯合報，民國85年9月23日，版9。

⁴⁶ Blasko, "PLA Ground Force Modernization and Mission Diversification: Underway in All Military Regions", p.306.

⁴⁷ 陳東龍，中共軍備現況，頁120。

肆、中共陸軍的未來走向：機會與挑戰

為了因應未來戰爭需求，打贏高技術或信息化條件下局部戰爭或一體化聯合作戰，中共軍方的作戰指導應具備以下幾項特色：(1)重視聯合作戰；(2)加強反空襲作戰；(3)有限戰爭下的快速反應作戰；(4)戰區作戰；(5)發展「非對稱」(asymmetric)作戰能量；(6)注重運動戰及作戰指揮自動化。⁴⁸欲求實踐上述各項戰爭指導，中共陸軍的未來發展必須具有彈性的準則、戰略機動能力、適應性與模組化的編組(tailorability and modularity)與遂行軍力展示至局部戰爭的寬廣能力。因此，未來中共陸軍極可能對現有軍區編制進行調整；指揮架構亦將進行必要精簡，旅級編制單位可望增多。此外，為了因應未來戰爭需求，中共陸軍必須強化部隊建設、改革後勤體制以及發展先進武器。由於，中共陸軍數量龐大，全面性的軍事現代化短期內可能無法實現，加上除執行傳統軍事任務外，尚須有效執行傳統內部控制活動，諸如災害救助與協助武警對公眾滋擾活動進行鎮壓等。⁴⁹這些不同面向需求，使得中共陸軍在現代化過程中面臨了較其他國家地面部隊更多的挑戰，其必須在滿足內部控制與符合作戰需求間尋求微弱平衡，方能在政治領域獲得更多的支持。

蘇聯解體後，中共陸軍雖未如海軍與空軍般，由俄羅斯引進大量的先進武器與載臺，但亦由其獲得相當數量精良裝備，計有：(1)T-80U主戰坦克：根據詹氏裝甲與火炮年鑑的報導，1993年後期，中共向俄羅斯購買了200輛T-80U主戰坦克，該批坦克於1995年交付中共；⁵⁰(2)BMP-3步兵戰車：1997年8月，俄羅斯雜誌「軍事檢閱」一篇文章的插圖中，刊有中共軍官位於BMP-3步兵戰車進行指揮的照片，此筆交易雖未獲得官方證實，惟從其自力研發的ZBD97型步兵戰車的構型進行研判，中共陸軍當已引進了此型俄製步兵戰車；⁵¹(3)BMD-3

⁴⁸ 孟樵，探索中共二十一世紀的軍力（臺北：全球防衛雜誌社有限公司，民國90年3月），頁74至81。

⁴⁹ Cooper III, "Preserving the State: Modernizing and Task-Organizing a "Hybrid" PLA Ground Force", quoted in Roy Kamphausen, and Andrew Scobell, *Right Sizing the People's Liberation Army: Exploring the Contours of China's Military*, pp.249.

⁵⁰ Christopher S. Foss, ed., *Jane's Armour and Artillery, 1996-1997* (Coulsdon, England: Jane's Information Group, 1996), p.79.

⁵¹ Colonel-General Valentin Bodanchikov, "Training of Military Personnel in Russian For Foreign Armies", *Military Parade*, July and August 1997, p.65, quoted in James R. Lilley and David Shambaugh, eds., *China's Military Faces the Future* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1999), p.173; 「笑談新曝光的中國步兵戰車新型砲塔」, <http://mil.jschina.com.cn/Get/TOP81/05311549245.htm>.

空投步兵戰車：此型步兵戰車為1兩棲步兵戰車，可由IL-76重型運輸機進行空投，中共擁有此型步兵戰車後，將可大幅提升其兵力投射的能力；⁵²(4)野戰防空飛彈：包括SA-15（Gauntlet）與SA-19（Grison）兩型機動防空飛彈，由於其皆屬自走式防空飛彈系統，加上偵測與接戰皆以自動化進行，不僅能防禦直升機與低空飛機，亦可對精準武器、無人飛行載具、巡弋飛彈與部分彈道飛彈進行防禦，並可配合S-300防空飛彈共同部署，將大幅提升中共陸軍的野戰防空能力。⁵³

除上述各項主戰裝備外，中共陸軍尚由俄羅斯接收了其他次要系統，計有旋風（Smerch）多管火箭系統（multiple-launch rocket system, MLRS）、2S23 Nona-SVK自走式迫擊炮、Kitolov-2雷射導引炮彈與施米爾（Shmel）單兵油氣彈等。⁵⁴這些裝備的引進雖不致改變中共陸軍的整體結構或是立即提升其戰鬥效能，但藉由「小圈卓越」（pocket of excellence）的方式，仍可重點提升其「拳頭部隊」的兵力投射能力，並採漸進方式由點至面逐步地完成中共陸軍的全面性現代化。雖然，1980年代至1990年代初，中共獨力開發了主戰坦克、步兵戰鬥車、裝甲人員運輸車與自走榴彈砲等各式種戰鬥車輛，惟就世界級標準言，其仍落後先進國家一個世代。⁵⁵因此，就硬體面向言，中共陸軍現代化的完成，有賴俄羅斯持續提供其各式先進的武器系統與載臺。在可預見未來，中俄間的軍事合作關係可以期待，在雙方意欲聯手對抗美國情況下，中共不但可以利用俄羅斯做為對抗西方的籌碼，⁵⁶尚可藉共同對抗美國與西方為由，要求俄羅斯提供更先進的武器與裝備，用以提升中共陸軍作戰能力。

另一方面，中共陸軍未來在軟體建設上亦面臨了諸多挑戰，這些因素將對中共陸軍的現代化計畫形成相當程度制約。首先，1980年代，中共開始進行四個現代化時，國防現代化置於四個現代化之末，中共軍方遲至1990年代方有較

⁵² 「中國空降兵發展歷程及趨向」，<http://hk.huaxia.com/zt/js/05-075/2005/00365300.html>。

⁵³ James R. Lilley and David Shambaugh, eds., *China's Military Faces the Future*, pp.174-175; Nikolay Novichkov, "Russian Arms Technology Pouring into China", *Aviation Week and Space Technology*, May 12, 1997, p.73.

⁵⁴ 1995年，中共向俄羅斯購買了10,000具「施米爾」單兵火箭油氣彈，配備空降部隊以及特種部隊，參見李明蒼，「美、俄、中（共）三國對油氣彈發展與運用概況及我應採取之因應之道」，陸軍學術月刊，2002年第445期，頁53；James R. Lilley and David Shambaugh, eds., *China's Military Faces the Future*, pp. 176-178.

⁵⁵ 宇垣大成原著，陳朝南譯，「中共裝甲部隊的現況與問題」，國防譯粹，第29卷第7期，頁11。

⁵⁶ Michael Pillsbury, *China Debates the Future Security Environment* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2000), pp.174-5.

多經費用以進行現代化的相關計畫。⁵⁷隨著中共經濟實力日趨茁壯，此一政策始起了根本性的轉變。2002年，江澤民在「十六大」報告中指出：「建立鞏固的國防是我國現代化建設的戰略任務，是維護國家安全統一和全面建設小康社會的重要保障。堅持國防建設與經濟建設協調發展的方針，在經濟發展的基礎上推進國防和軍事現代化」。⁵⁸就此觀之，未來解放軍在國防現代化的進程中，將獲得更多的政治奧援與經費挹注，這對中共軍方來說是相當正面的發展。由於中共當前係一發展中的國家，各個面向皆須經費從事建設，即令政府高層對國防現代化大力支持，但未來軍方所能獲得的經費可能不如其所預期，這將使得中共軍事現代化的進程因而延後甚或必須做出相當程度妥協。對中共陸軍言，雪上加霜的，係其必須與海空軍及二砲部隊進行資源競爭，鑑於在未來可能出現的衝突場景中，地面部隊在戰鬥中不再擔負主要地位，這種嶄新戰略環境將對中共陸軍的傳統任務與角色形成嚴重衝擊。⁵⁹

其次，人員專業不足係中共陸軍必須解決的另一難題。由於軍事專業與科技知識的不足，中共陸軍的戰力發揚受到了限制，無法有效因應未來高技術條件戰爭的需求。當前，中共陸軍雖持續強化聯兵訓練，用以提升兵種間的協同作戰能力，並不斷與海軍及空軍進行空中機動與兩棲登陸等操演，期能有效提升聯合作戰能量。然而，中共陸軍缺乏專業聯戰指揮官的情形依然相當嚴重。⁶⁰2000年起，瀋陽軍區指派了170名軍官至海空軍與二砲部隊進行交織訓練。⁶¹這項計畫由於範圍有限，對全面提升中共陸軍的聯合作戰能力效果不大。隨著中共對軍事專業化要求的不斷地提高，廢除政委與政工系統係其未來必須處理的議題，此兩者長期以來被視為穩定國家與軍隊的重要支柱，但對中共軍隊執行現代戰爭的效率與效能形成嚴重阻礙。⁶²總結而論，當前中共陸軍具有的聯合作

⁵⁷ 對此，鄧小平曾指示：「...四個現代化，其中就有一個國防現代化計畫...但是，『四化』總得有先有後，軍隊裝備真正現代化，只有國民經濟建立了比較好的基礎才有可能...我們經濟力量強了，就可以拿出比較多的錢來更新裝備，可以從國外買，更要立足於自己搞科學研究，自己設計出好的飛機，好的海軍裝備和陸軍裝備，先把經濟搞上去，一切都好辦，現在就是要硬著頭皮把經濟搞上去，就這麼一個大局，一切都要服從這個大局」。相關說明參見鄧小平，「在軍委擴大會議上的講話」，1985年4月，引自，鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社，1993年），頁129。

⁵⁸ 《人民日報》，2002年11月18日，轉引自劉定昌與王毅，「學習貫徹『十六大』精神，全面推進新世紀國防和軍隊現代化建設」，軍事歷史研究，2003年第1期，頁3。

⁵⁹ Dennis Blasko, "People's Liberation Army Ground Forces: Moving into the 21st Century", *Chinese Military Update*, Vol.1, No.2 (July 2003), p.8.

⁶⁰ Blasko, *PLA Ground Force Modernization and Mission Diversification: Underway in All Military Regions*, p.338.

⁶¹ Cooper III, *'Preserving the State': Modernizing and Task-Organizing a "Hybrid" PLA Ground Force*, p.258.

⁶² Arthur Ding, "The Chinese Military to Build Up a Unified Command System?", *Chinese Military Update*, Vol.1,

戰能力與實際戰鬥需求，存有相當大的落差。

最後，中共地面部隊戰力落後西方國家的最主要因素，其一係財力與資源有限；其二係多年來持續將重點置於核武開發與回歸至人民戰爭的兩個極端，對傳統武力的現代化並未給予應有的重視。⁶³此外，由於中共陸軍各部隊間發展不均，機械化、半機械化與信息化不同型式的兵力同時存在，這對中共陸軍全面進行現代化將構成嚴苛挑戰。⁶⁴2000年12月11日，江澤民在軍委擴大會議上講話時指出：「…我們必須乘國家加快經濟和社會信息化發展之勢，在加強軍隊機械化建設的同時，加快軍隊信息化建設。如果按部就班地在完成機械化建設任務後再進行信息化建設，就會坐失良機，無法趕上西方發達國家軍隊的建設步伐。當然，如果放棄機械化建設，把建設重點全面轉向信息化，也不符合我們的國情與軍情，可能欲速而不達。要致力於武器的電子火控系統和作為戰場神經中樞的指揮自動化系統的建設，同時對現有武器裝備進行信息化改造，以信息化帶動機械化，最大限度地發揮後發優勢，努力爭取我軍現代化的跨越式發展」。⁶⁵雖然，中共軍方期望藉由機械化與信息化的複合式轉變，做為軍隊跨越式發展用以完成現代化的目標，惟由於部隊間技術落差甚大，甚難在準則、編裝與訓練方式上發展出一套共通標準，對其兵種間的戰力整合形成相當不利影響。

伍、結 論

中共陸軍係以小米加步槍起家，隨著軍事現代化的開展，其已由輕裝部隊為主的軍種，逐步地朝向火力強大的重裝部隊過渡。近年來，中共雖將軍事現代化的重點置於海空軍與二砲部隊的發展，但對陸軍的現代化建設卻未偏廢。由於中共係一陸權國家，其擁有數量甚多的陸疆鄰國，未來與鄰國發生陸上衝突的可能性仍高。加上未來的臺海衝突中，即令中共的海空軍取得優勢，欲求取得對臺戰爭最後勝利，仍須藉由實兵佔領方能達成，中共陸軍在未來臺海戰

No.2 (July 2003), p.12.

⁶³ 傅寶真，「從德國建軍模式論中共軍事革命的艱辛歷程」，中華軍史學會會刊，2005年第10期，頁247。

⁶⁴ Blasko, "PLA Ground Force Modernization and Mission Diversification: Underway in All Military Regions", p.339.

⁶⁵ 江澤民論有中國特色社會主義（專題摘編），中央文獻出版社2002年版，第458頁，轉引自劉定昌與王毅，「學習貫徹『十六大』精神，全面推進新世紀國防和軍隊現代化建設」，軍事歷史研究，頁9。

爭中仍將扮演著相當重要的角色。隨著科技進展與政治要求的改變，中共陸軍在國家安全與軍事戰略中的角色亦將不斷精進。

由於中共陸軍數量龐大，無法進行全面性現代化，故祇能藉「小圈卓越」組建「拳頭部隊」途徑，逐步提升其整體的作戰能力。當前，中共陸軍的戰力已倍於往昔，未來隨著其遠距打擊能力、天基感測系統與指管通情資監偵系統的整合，其將成為一支具全維作戰（full-dimension）能力的地面部隊。藉由先前分析可知，中共陸軍的未來發展仍然受到諸多因素制約，例如經費短缺、人員素質不佳與裝備存有技術落差等因素。然而，在可預見未來，中共陸軍將透過擷取西方先進科技與作戰概念，用以提升並強化其在各個領域的作戰能力。換言之，未來這支具快速反應、兵力投射與特種作戰能力的地面部隊，將可有效地對中共周邊區域遂行兵力投射，或在危機萌芽初期進行適切反應，成為中共當局展現政治意圖與遂行軍事戰鬥的有效工具。

北京人民廣播電台制度變革

The Reform of Radio Beijing Corporation

張裕亮 (Chang, Yu-Liang)

南華大學傳播學系副教授兼系主任

摘 要

1949年中共建政後，由於廣播的播送可幅射至遼闊的農村，廣播電台對於中共新政權傳達政令、動員人民群眾，長期起到「傳聲筒」的角色。然而伴隨著90年代中國經濟改革的快速進展，大陸城市民眾對於實用性、服務性、消費性信息的迫切需求，使得廣播電台逐步揚棄傳達政令、動員人民群眾的角色，轉而強化民生信息的播送。

本研究目的即在於了解，作為大陸廣播業歷史悠久的北京人民廣播電台，在經營制度、編播制度以及所有制變革上，究竟經歷了何種變化？北京台在經歷了這些制度變革後，如何從改革前的「傳聲筒」逐步演變成「黨營信息電台」？

關鍵詞：中國大陸廣播 北京人民廣播電台 制度變遷

壹、前 言

中國共產黨在1940年12月30日於延安成立延安新華廣播電台，這是其政權所轄的第一座廣播電台¹。延安新華廣播電台的誕生，對於經歷兩萬五千里「長征」，在陝北喘息初定的中共來說，標誌著向廣大「國統區」的發聲，同時也

¹ 劉幼琍、呂郁女，「中國大陸廣播電視事業」，中國大陸大眾傳播事業及其管理概況（臺北：行政院新聞局編，2001年），頁242。

重新聯繫起一度與共產國際的隔絕。

1949年，中國共產黨進駐北平後，立即接收了國民黨遺留下的北平廣播電台。同年2月北平新華廣播電台開始播音。1949年3月25日，延安新華廣播電台隨黨中央由鄉村遷進北平，改為北平新華廣播電台繼續播音，開始具有全國性中央台的規模；而原北平新華廣播電台則改名為北平人民廣播電台，作為地方性的廣播電台。同年8月，兩台在組織上合併，分別稱為北平新華廣播電台第1台、第2台。然而在政權成立前夕，又改稱為北京新華廣播電台第1台、第2台，直到1949年12月5日兩台分別稱為中央人民廣播電台（以下簡稱中央台）以及北京人民廣播電台（以下簡稱北京台），直到今日。²

由於廣播的播送可輻射至遼闊的農村，廣播電台對於中共新政權傳達政令、動員人民群眾，起到「傳聲筒」的角色。為此，1949年6月5日，中共中央成立了中央廣播事業管理處，領導並管理全中國的廣播事業。³同時，廣播電台家數也從1949年的49座，1952年第1次全國廣播工作會議召開時的72座，增加到1965年的87座。⁴同時，早在1948年中共中央宣傳部發布的「對新解放城市中原有之廣播電台及其人員的政策決定」，就決定「新中國之廣播事業，歸國家經營，禁止私人經營」。⁵因此中共建立政權以後，廣播電台全部歸國家所有，是屬於國有國營的廣播電台。

在廣播制度建構上，從建政到文革結束，中央到地方一直都實行局台合一的體制，各級廣播部門屬於同級政府管理，其宣傳業務工作直接受到同級黨委宣傳部的領導，廣播部門同時承擔廣播宣傳和廣播事業管理雙重的職能和任務。⁶局台合一的體制可說是將廣播電台作為政府直屬機構的體制發展出來，電台成為廣播管理部門的一個組成部分，廣播廳局長或副局長往往也兼任中央電台或是各地方人民電台台長一職。⁷

既然當時電台是作為傳達政令、動員人民群眾的角色，因此聽眾的需求絕非其播送考量。電台長期來採取「我播你收」、「我說你聽」的單向傳輸方

² 趙玉明，中國廣播電視史文集（北京：中國廣播電視出版社1993年），頁211。

³ 劉愛清、王鋒，廣播電視概論（北京：中國廣播電視出版社，1997年），頁69。

⁴ 趙玉明，中國廣播電視史文集，頁96—101。

⁵ 朱夏初、王福順，中國廣播電視學（北京：中國廣播電視出版社，1990年），頁77。

⁶ 趙玉明，中國廣播電視史文集，頁97。

⁷ 「中國人民廣播事業年表」，2007年7月28日，《廣播之友》，<http://zuji.51.net/bcl/guokan/dashi.htm>。

式，不僅忽略聽眾的需求，文革期間聽眾一度還淪為受訓斥者、受專政者。⁸同時，文革期間廣播電台的節目內容單調，形式枯燥，概念化、口號化的問題十分嚴重。適合聽眾多種需求的知識性、欣賞性、娛樂性的廣播節目，都作為「封、資、修」的東西予以取締，很多優秀的中外作品也都遭到禁止，因此廣播文藝節目有很長一段時間只有反覆播送語錄歌，和少數被作為階級鬥爭、路線鬥爭教材的歌曲。⁹

伴隨著90年代中國經濟改革的快速進展，大陸城市民眾對於實用性、服務性、消費性信息的迫切需求，使得長期來扮演「傳聲筒」的電台開始改弦易轍，逐步揚棄傳達政令、動員人民群眾的角色，強化民生信息的播送。

特別是近年來大陸「有車族」族群以及乘車族群的大量湧現，迅速形成了規模龐大的特殊聽眾群。2005年大陸私家車保有量超過1200萬輛；據大陸專家估計，2010年大陸私家車保有量可能超過2000萬輛。¹⁰這群白領聽眾群以及私家車車主聽眾群，由於具備強大消費能力，使得廣播聽眾市場價值大為提升，同時對於廣告主和廣告公司而言，是一股不容忽視的市場力量。

在此種情形下，大陸廣播業在遵循改革成本最低的原則下，從經營制度、編播制度，逐步推進到所有制變革，而其中表現最為亮眼，當屬2007年廣告位居大陸廣播電台首位的北京台。本研究目的即在於了解，作為大陸廣播業歷史悠久的北京台，在經營制度、編播制度以及所有制變革上，究竟經歷了何種變化？北京台在經歷了這些制度變革後，如何從改革前的「傳聲筒」逐步演變成「黨營信息電台」？

貳、經營制度變革

文革結束，特別是1978年底11屆3中全會以後，大陸廣電業進入發展的全盛時期。1982年廣播電視部成立，隨後廣播電視系統改變長期實行的廳（局）台合一體制，在職能上分工，部、廳、局主要負責宣傳和事業管理，由廣播電台和電視台直接承擔宣傳任務。¹¹

⁸ 朱夏初、王福順，中國廣播電視學，頁698。

⁹ 趙玉明，中國廣播電視史文集，頁113。

¹⁰ 黃學平，2005年中國廣播研究報告（廣州：山東電子音像出版社，2006年），頁19。

¹¹ 錢蔚，政治、市場與電視制度－中國電視制度變遷研究（鄭州：河南人民出版社，2002年），頁28－29。

1983年新成立的廣播電視部在第11次全國廣播電視工作會議中議決，鑑於「2級辦」廣電的政策已不再適應形勢需要，決定實施「4級辦廣播、4級混合覆蓋」政策。所謂「4級辦廣播」是指除了中央和省（直轄市、自治區）2級辦電台以外，凡是具備條件的省轄市、縣，也可以針對當地需要和可能開辦廣播電台，主要轉播中央和省的廣播節目外，有條件的也可以播出自辦節目，覆蓋該縣、市。¹²「4級辦廣播、4級混合覆蓋」的方針實施後，各級政府在經濟利益的驅動下，紛紛投資建設廣播電台。

在此同時，由於中國經濟從80年代開始，從計畫經濟體制逐步向市場經濟體制轉軌，廣播業運作所需的設備、器材、能源和服務的價格都放開由市場決定，成本逐年飆升。而廣播電台卻成倍增長，1985年為213座，1988年翻一番達到461座。新聞從業人員總數也相應地增長，1990年超過35萬人。廣電業的經費支出在1985年為17.8億元，1989年更超過30億元。由於政府已經難以承受對廣播業迅速膨脹的財政補貼，商業化成為擺脫財政困境的唯一選擇。¹³

由於大陸廣播業制度建構的邏輯，是在明確所有制後，依序建構編播制度與經營制度，因此80年代大陸廣播業走上市場化的邏輯，則依照改革成本的大小，反過來從經營制度推進至編播制度，以迄於所有制變革。

一、廣告營收

國家廣電總局自從將2003年定為廣播發展年後，大陸廣播電台的廣告經營收入明顯提升，當年北京、廣東、上海等發達城市的廣告收入都超過1億元。其中，北京台創收近3億元，在大陸廣播廣告市場中保持領先地位。2004年整個北京台經營收入則以4億多元的收入超過了中央台的2.98億元，成為大陸廣播電台廣告收入第1。¹⁴2005年北京台以廣告收入4.21億元的成績穩居第1，其他廣告經營額超過2億元的電台有中央台、廣東台、上海台等。其中值得注意的是北京台

¹² Zhongdang Pan & Joseph Man Chan, "Building a Market-based Party Organ: Television and National Integration in China," in David French & Michael Richards eds., *Television in Contemporary Asia* (London: Sage Publications, 2000), p. 237; 劉幼琍, 「中國大陸廣播電視事業—兼談大陸廣電集團化與數位化的發展與政策」, 行政院新聞局編, 中國大陸大眾傳播事業及其管理概況 (臺北: 行政院新聞局, 2004年), 頁252—253。

¹³ 陳懷林, 「試論壟斷主導下的大陸廣播電視商業化」, 何舟、陳懷林, 中國傳媒新論 (香港: 太平洋世紀出版社, 1998年), 頁243。

¹⁴ 帥燕, 「2004廣電業回顧及2005年展望」, 2004年12月27日, 《人民網》, <http://www.people.com.cn/BLG5/14677/35928/37732/3054806.html>。

在具體增幅上，年增長率已經超過了40%，獨占鰲頭。¹⁵2006年大陸廣播廣告收入超過億元的電台達到17家之多，比2005年的12家增加了40%。另外，在過億元的電台中，省級電台算是占了絕大多數。¹⁶從表1可看出，北京台雖然只是省級電台，但2007年廣告營收甚至已超越國家級的中央台，獨占鰲頭。

北京台此種省級電台所以能夠在廣告營收表現如此亮麗，主要是北京市民對日用品、電信產品、銀行、保險產品等大量需求，致使商家選擇快速便捷、相對價廉、高頻率重複傳送的廣播廣告，幫助廣告主達到有效的廣告傳播效果。¹⁷

更值得關注的是，近年來隨著中國都市化的發展快速，私人擁有的汽車數量增加，移動人口也相對增加，收聽廣播的人口數量也為之急劇增多。如北京台交通電台在2003年廣告收入為1.5億元，創造了大陸廣播單頻的收入之最。¹⁸

二、重視收聽率

近年來大陸廣播業廣告量快速發展，帶動了廣告主對聽眾收聽率的重視，廣播廣告的經營實際上就是在「經營」聽眾，也等於是在「賣」聽眾給廣告商。¹⁹因此，廣告經營者要研究廣播聽眾群體，分析聽眾特徵，找到與客戶共同

表1 2007年大陸廣播電台廣告收入排序

排序	電台名稱	廣播廣告收入(億元)
1	北京人民廣播電台	5.6
2	廣東人民廣播電台	3.89
3	上海人民廣播電台	3.47
4	浙江人民廣播電台	2.6
5	深圳人民廣播電台	2.4
6	江蘇人民廣播電台	2.36
7	中央人民廣播電台	2.35
8	河南人民廣播電台	1.7
9	山東人民廣播電台	1.55
10	湖北廣播電視總台	1.41

資料來源：「2007全國廣播廣告收入十強」，2008年2月13日，《中國廣播調查網》，<http://www.bpes.com.cn/qwfb/view.asp?id=35>。

¹⁵ 黃學平，2005年中國廣播研究報告，頁176。

¹⁶ 黃彩虹、李勝，「2006中國廣播廣告市場盤點」，2007年6月11日，《中國廣播網》，<http://www.bpes.com.cn/scfx/view.asp?id=16&page=2>。

¹⁷ 黃學平，2005年中國廣播研究報告，頁174。

¹⁸ 帥燕，「2004廣電業回顧及2005年展望」，2004年12月27日，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BLG5/14677/35928/37732/3054806.html>。

¹⁹ 北京大學文化產業研究所國家文化產業創新與發展研究基地，中國文化發展產業年度發展報告2006，頁218。

的「利益點」，才能較好地將電台或節目的廣告時間推銷出去。在這樣的情況下，擁有較高的收聽率也等同於有較高的廣告利潤，因此廣播收聽率受到大陸廣播業高度重視。

對收聽市場的競爭態勢進行分析時，最常用的指標就是「市場份額」。市場份額指的是在特定時間內收聽某一頻率或節目的人數，占同一時段所有收聽人數的百分比，也就是特定時段內某頻率的收聽率占所有頻率總收聽率的百分比。市場份額的多寡能夠在一定程度上反應出某一頻率競爭力的強弱，也可對某一收聽市場的競爭格局有大致了解。²⁰

從北京市廣播市場份額可以發現，2006年北京市10歲以上的625.6萬廣播人口中，每天都收聽廣播約有445.1萬人，占71.1%，可見北京市擁有相當高的收聽率。²¹同時，2006年北京廣播業的市場份額主要集中在中央台、北京台的競爭。其中，北京台具有絕對優勢，占據北京市廣播收聽市場69.3%左右的份額。其次，中央台占據了16.90%的份額，可看出這兩大電台瓜分了北京市廣播市場的96.8%。²²

2007年北京市到達率²³排名前10名的廣播頻道，北京台交通廣播、北京台新聞廣播、北京台文藝廣播、北京台音樂廣播、北京台首都生活廣播、北京台體育廣播，分別位居日到達率、周到達率的第1（第1）、第2（第4）、第3（第2）、第5（第3）、第6（第7）、第8（第10）。見表2。

表2 2007年北京地區到達率排名前十名的廣播頻率

電台名稱	日到達率	排名	周到達率	排名
北京人民廣播電台—交通廣播	12.9%	1	23.3%	1
北京人民廣播電台—新聞廣播	7.0%	2	12.0%	4
北京人民廣播電台—文藝廣播	6.4%	3	13.9%	2
中央人民廣播電台—中國之聲	5.2%	4	9.8%	5
北京人民廣播電台—音樂廣播	5.0%	5	12.4%	3
北京人民廣播電台—首都生活廣播	3.5%	6	8.4%	7
中央人民廣播電台—音樂之聲	3.4%	7	8.6%	6
北京人民廣播電台—體育廣播	2.2%	8	4.2%	10
中央人民廣播電台—文藝之聲	2.2%	9	5.8%	8
中央人民廣播電台—都市之聲	2.0%	10	5.1%	9

資料來源：「2007年2月3大城市收聽TOP10」，2007年6月6日，《中國廣播網》，<http://www.bpes.com.cn/qwfb/view.asp?id=17>。

²⁰ 北京大學文化產業研究所國家文化產業創新與發展研究基地，中國文化發展產業年度發展報告2006。

²¹ 中國廣播電視年鑑2006（北京：中國廣播電視年鑑社，2006年），頁247。

²² 黃學平，2006—2007年中國廣播研究報告（北京：中國傳媒大學出版社，2007年），頁17。

²³ 日到率指的是反應平均每天的廣播聽眾規模。周到達率指的是反應一周內收聽電台的聽眾規模。

北京台交通廣播之所以能夠在日到達率、周到達率同樣排名第1，主要是拜賜經濟快速發展，私家車普及程度大幅提升。2005年大陸私家車擁有量超過1200萬輛，專家估計至2010年可能超過2000萬輛。²⁴「有車族」族群以及乘車族群，形成一個規模龐大的特殊聽眾群。特別是對於北京市上下班極易堵車的大都會來說，堵車現象導致駕駛人士高度依賴廣播電台播送及時、準確的交通路況。

三、組建廣播媒體集團

1998年，中共中宣部一號文件通報了關於組建廣播電視集團的精神，在《1998年廣播電影電視工作要點》第5條中提及，按照現代企業制度的要求和集團思路，對企業進行改革、改組，擴大股份制試點，推進廣播影視集團化進程。同年9月18日，國家廣電總局又發出《關於組建廣播影視集團審核問題的通知》，進一步明確了組建廣播影視集團的思路，從此大陸廣電媒介集團化發展快速。有了政府政策上的支持，大陸廣電媒介集團化發展開始進入實踐階段，進而於1999年6月無錫成立了全中國第1家廣電集團—無錫廣播電視集團。²⁵無錫廣播電視集團的成立，也標示了大陸廣電集團化正式開始。至此之後，上至中央，下至省級、市級廣電部門，紛紛在自己轄區內以廣播電視單位為核心，開始組建廣電集團。到了2000年12月27日，中國首家省級廣播影視集團—湖南廣播影視集團正式掛牌成立。²⁶

2001年5月28日，北京北廣傳媒集團成立，旗下包括了北京電視台、北京有線電視台、北京人民廣播電台、北廣傳媒城市電視有限公司、北廣傳媒影視有限公司、北廣傳媒移動電視有限公司、北廣傳媒數位電視有限公司、北京紫禁城影業有限公司、北京音像公司、北京廣播電視報社、北京影視城、北京鼎視數字電視傳媒有限公司、北京瑞特影音公司、北京北廣傳媒投資發展公司、北京歌華有線電視網絡股份有限公司、北京歌華文化發展集團、北京中北電視藝術中心有限公司、北京電視藝術中心、中華世紀運管中心，是北京地區1家大型傳媒文化企業，隸屬北京市委宣傳部直接領導。²⁷

²⁴ 黃學平，2005年中國廣播研究報告，頁43。

²⁵ 鄧文卿，「轉型期中國廣電集團化發展的政策分析」，2007年3月22日，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/22114/44110/75857/5507589.html>。

²⁶ 劉成付，中國廣電傳媒體制創新（廣州：南方日報出版社，2007年），頁112。

²⁷ 「組織結構」，2007年12月26日，《北京北廣傳媒集團網》，<http://www.bamc.com.cn/group/frame.asp>。

（一）跨地區經營

以北京北廣傳媒集團為例，公司旗下的公司大多集中在北京地區，也就是說大陸廣電集團跨地區經營並不是相當發達。這也顯示出現階段大陸廣播影視集團化發展，仍偏向以行政區域劃分的「塊」狀為取向。

1999年國家廣電總局根據國務院辦公廳發布的《82號文件的954號》提到，凡經國家廣播電視行政部門批准的同一地區，同時設立的有限廣播電視台和無線電視台，應合併為同一播出實體。此外，國家廣播電影電視總局在2000年所公布《關於廣播電影電視集團化發展試行工作的原則性意見》，也提到廣電影視集團只能由中央和省（自治區、直轄市）廣播影視部門和單位組建，省會城市、計畫單列市和市（地）一級不能單獨組建集團。²⁸換言之，大陸廣電媒體集團化的政策還是著重在區域性的劃分，特別是中央和省的發展趨勢，這也更加深了中央和省級競爭上的優勢。

現行大陸廣播體制，屬於雙重領導，條塊結合以塊為主模式，受限於區域的限制。但對於廣播業來說，要打破區域性發展問題，則必須建立獨立的全國性或是地區性的廣播網。²⁹跨區域廣播網可謂是廣播業發展的中期目標。

以北京台為例，北京台音樂廣播採用虛擬型組織方式來共享節目資源，邀請廣東電台音樂台、山東交通音樂台、浙江電台音樂調頻等16家電台，共同組成全國音樂廣播網。³⁰全國音樂廣播網是由一台採訪、節目錄製與多地區播出方式，提高各個成員台的節目質量。這種合作方式可以整合各個專業台，進而提高同一類型電台專業化程度，相對也降低了成本。舉例來說，北京音樂台製作的中國歌曲排行榜是北京音樂台最具品牌價值的節目，全國音樂廣播網成立後，該節目也可在成員台中播出。³¹此外就廣告發展來看，廣播網的廣告客戶同時可在廣播網覆蓋範圍內播放廣告，間接提升廣告效益。

北京台經濟頻道於2001年和北京旅遊局共同發起的全國旅遊廣播網，共有14家電台及旅遊行業共同參與，播出覆蓋範圍占全中國面積的1/3。旅遊廣播網的建立，提升了這種以旅遊資源與媒體、媒體與媒體之間的互動形式，對旅遊市場或是廣播產業經營都具有積極作用。2002年，北京台經濟頻道和上海東

²⁸ 劉幼琍，「中國大陸廣播電視事業——兼談大陸廣電集團化與數位化的發展與政策」，頁271。

²⁹ 宋建武，中國媒介經濟的發展規律與趨勢（北京：中國人民大學出版社，2005年），頁545。

³⁰ 劉斌，中國廣播產業制度創新（北京：中國傳媒大學出版社，2005年），頁218。

³¹ 劉斌，中國廣播產業制度創新，頁134。

方電台財經頻道聯合製作的「中國財經60分」節目，也是標榜以「中國財經協作網」為基礎向全國推行。³²

由於各家電台盈利能力差異較大，加上經營效率的不同，唯有通過跨區域廣播網的成立，各種資源在一定的區域內相互流通，才能替大陸廣播業創造了區域市場環境，以因應市場的變化。通過節目或是廣告等市場的相互覆蓋，為跨區域的合併提供機會，也加速了跨地域媒介集團的組建。

(二) 跨行業經營

大陸廣播業的主要收入是以廣告經營為主，但是光靠廣告收入來維持生存有其風險，必須依靠多種產業和多種經營方式來運作，而跨行業的經營模式則可以突破經營格局。³³廣電媒體集團化後，可經由跨行業經營的整合，開拓內部資金來源，尋求更多的盈利管道，以降低投資風險。

所謂的跨行業就是通過組建一些大型的媒介集團，通過兼併重組，發展集約經營，形成合理的組織結構，充分發揮自身優勢，經營與媒體相關行業的業務。³⁴目前北京北廣傳媒集團跨足其他行業程度較不發達，除了所屬的北京北廣傳媒投資發展公司、中華世紀運管中心以外，旗下公司幾乎都是和傳媒相關的行業。

(三) 跨媒體經營

跨媒體經營可說是媒體市場發展到一定程度後必然出現的經營方向。由於不同媒體行業的業務領域、產業鏈出現交叉重合，進行跨媒體經營可以帶來規模效應和範圍經濟，降低總成本，並滿足不同媒體企業追求利潤最大化的共同目標。³⁵若從廣播產業來看也是如此，當廣播媒體市場發展到一定程度時，為了要開拓新市場、擴大業務範圍，在尋求更多的資金來源前提下，降低生產成本，此時廣播產業的跨媒體經營必然產生。

北廣傳媒數位電視有限公司隸屬於北京北廣傳媒集團有限公司，是由北京電視台、北京廣播公司、北京歌華有線電視網絡股份集團、北京歌華文化發展

³² 宋建武，中國媒介經濟的發展規律與趨勢，頁548。

³³ 「跨行業經營—新廣播媒體的新嘗試」，2006年8月16日，《浙江互動廣播網》，<http://big5.zjol.com.cn:86/gate/big5/iptv.zjol.com.cn/05iptv/system/2006/08/16/007812897.shtml>。

³⁴ 朱虹，「中國廣播影視業的改革與發展」，2005年10月29日，《北京歌華文化發展集團》，http://www.worldartmuseum.cn/content/8/371_1.shtml。

³⁵ 謝新洲，「我國跨媒體經營戰略分析」，2005年8月22日，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newmedia/2005-08/22/content_3388763.htm。

集團共同組建合成。該公司是北京地區唯一獲得國家廣電總局許可開辦數位有線電視業務的營運主體，負責北京地區數位電視的整體規劃與全面開發。這也可看出北京北廣傳媒集團未來將朝向數位化發展的趨勢。

參、編播制度變革

根據制度變遷理論，制度變遷的進程是達到最終邊際成本與邊際效益相等為止，性質上是一種自下而上，從局部到整體的演進過程。³⁶大陸廣播業改革從經營層面入手，逐步深入編播制度，最後才觸及所有權的改革。因此，北京台在經歷了成本較低的經營制度變革後，改革途徑也進入到改革成本較高的編播制度。

一、製播分離

為了體現大陸廣播電台作為「傳聲筒」的角色，便於黨國對於輿論的控制，建政後各類廣播節目的籌劃、採集、編排、製作、播出，均由總編輯（台長）獨立負責。³⁷製播合一有利於製作部門可以完全按照播出的計畫，要求進行節目的產製，避免製作和播出由不同單位控制帶來的協調問題。³⁸

大陸廣播業在製播合一制度下，從資本市場（國家供給）、生產市場（電台自辦）、流通市場（自產自銷）、播出市場（電台）、調查市場（電台自行解決），整個模式基本上都是由電台以縱向一體化模式壟斷，行業以外的資本或是人員根本無法進入。³⁹

大陸廣播業在經歷了刊播廣告、重視收聽率、組建廣播媒體集團的同時，在廣播製播制度上也出現變化。2005年8月，國家廣電總局發出《關於進一步加強廣播電視頻率管理的通知》，在掌握主要領導幹部任免權、重大事項決策權、資產配置控制權、宣傳內容終審權的前提下，廣播電台可將音樂、科技、教育、娛樂等節目製作節目、廣告代理經營經務剝離，組建公司運作。⁴⁰2006年全國廣播影視局長會議提到，國家廣電總局直屬中央3台，除新聞、社會訪談類

³⁶ 王躍生，新制度主義（臺北：揚智文化公司，1997年），頁82—88。

³⁷ 朱夏初、王福順，中國廣播電視學，頁78—79。

³⁸ 劉成付，中國廣電傳媒體制創新，頁132。

³⁹ 劉斌，中國廣播產業制度創新，頁170。

⁴⁰ 黃學平，2005年中國廣播研究報告，頁6。

型節目外，文藝、教育、科技類節目，都可逐步實行製播分離制度，實行節目市場招標採購，豐富節目資源，提高節目品質、降低製作成本。⁴¹

北京台旗下的北京交通台在實行廣播節目製播分離改革時，從電台內分離出一些人員成立創藝聲媒製作公司，專門從事節目製作公司。創藝聲媒製作公司起初製作的廣播節目全部歸北京交通台所有，之後轉變為交通台購買創藝聲媒製作節目，並且開始銷售廣播節目。目前創藝聲媒公司以北京為公司總部，業務範圍包括全中國。⁴²

二、廣播頻率專業化

廣播電台專業化又可稱做為「頻率專業化」，是指廣播電台按照市場細分，對所屬不同廣播頻率進行分工製播節目的運行方式。換言之，專業化就是將廣播電台拆分成好幾個專業頻率，各個頻率在對相關獨立資源進行整合的基礎上，形成一套統一具有相對獨立風格的頻率資源⁴³。

國家廣電總局將2003年定為「廣播發展年」，具體作為是省級以上的電台都必須按照頻道專業化要求，推出具有特色專業頻率的品牌，目的則是提升廣播收聽率。⁴⁴由於廣播節目頻道競爭激烈，廣播節目勢必逐漸朝向分眾化與多樣化來區分目標聽眾，藉以提高收聽率，相對的專業台也應運而生。廣播專業台的建立主要是因應頻率專業化發展，鎖定目標聽眾，進行有目的具針對性的傳播，以符合聽眾口味與興趣，提高聽眾的忠誠度與滿意度。

北京台頻率專業化的過程，從模仿到專業定位，一共經歷了4個不同階段。第1階段是從1990年至1992年，北京台開始模仿珠江台組建經濟台，此為北京台系列台建設的開始。第2階段是從1992年至1994年，北京台開始組建新聞台、交通台、文藝台、教育台、兒童台等系列台，這一階段主要成果是專業系列台的建置。第3階段是從1994年至2001年，此時各系列台發生業務重疊等問題，北京台開始調整和規範各系列台的專業特色和業務範圍。第4階段從2001年開始，主要是專注目標聽眾群的建設，也就是專業化深入發展階段。這階段最主要目的

⁴¹ 黃勇，2006年中國廣播影視發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2006年），頁203。

⁴² 北京大學文化產業研究所國家文化產業創新與發展研究基地，中國文化產業年度發展報告2006，頁207—208。

⁴³ 宋建武，中國媒介經濟的發展規律與趨勢，頁521。

⁴⁴ 「回顧2003年廣播發展年」，2004年2月2日，《中華廣告網》，<http://www.a.com.cn/cn/mtvj/mtdcyj/2004/02/0402mtvj.htm>。

是除了「音樂台」、「交通台」之類，一開台就將原本沒有明確目標聽眾群的電台，成功使之對象化、專業化，取得高社會效益與經濟效益⁴⁵。

根據北京台的調查發現，新聞台主要是以一般的職工和離退休職工為主，經濟台是以高學歷男性和自由職業工為主，教育台以女性占有較高比例，生活台以初中文化程度聽眾為主，交通台則是以50歲以下的專職司機與有車族為主，文藝台則有56.2%的女性聽眾，音樂台則以30歲以下族群為主，其中以大、中學生最多。⁴⁶

總之，北京台對於頻率專業化發展提出了一些鮮明的口號：「寧要1萬有效聽眾，也不要10萬隨意收聽的聽眾」；或者是「『有權的有錢的』，京城開車族群和乘車群體」等。這些口號也為北京台廣播頻率專業化定位做了清晰的註解。⁴⁷

三、廣播節目專業化、分眾化與多樣化

廣播專業台的建立使得大陸廣播業競爭愈加激烈，為了要吸引更多的受眾，各家專業台開始對受眾進行細分與定位，進而推出具有特色與優勢的節目內容。⁴⁸

在大陸廣播電台推動專業台的過程中，北京台是最具代表性的電台。北京台專業頻率概念，主要是以節目內容專業化為主要方向。例如，北京音樂台以音樂及相關新聞內容為主，根據不同年齡、層次聽眾習慣的不同，在不同時間安插不同類型的節目，節目內容反應出要新、要多、要能滿足各種族群的需求。也就是說，音樂電台需具備有現代音樂、輕音樂、流行音樂、電子音樂等普遍性的音樂，還要有能反映地方特色的音樂或是古典音樂等類型音樂。⁴⁹

北京音樂台在節目安排選取上，針對特定族群安排節目，如早上通勤時段，多為輕音樂或是流行音樂類型，例如：「早點音樂夥伴」、「音樂旅行」、「動聽生活」等，晚間8、9點則是廣播收聽率的另一個高峰時段，安排上則選取較具大眾化、流行性的「中國歌曲排行榜」、「全球華語歌曲排行榜」，到了晚上11點則為年輕族群準備的「DJ之夜」。除此之外，對於喜愛具

⁴⁵ 鄧忻忻，動力與困窘：中國廣播體制改革研究（北京：中國經濟出版社，2006年），頁180。

⁴⁶ 劉斌，中國廣播產業制度創新，頁166。

⁴⁷ 鄧忻忻，動力與困窘：中國廣播體制改革研究，頁181。

⁴⁸ 劉斌，中國廣播產業制度創新，頁121。

⁴⁹ 周鴻鋒，傳媒產業經營與管理（北京：經濟管理出版社，2003年），頁172。

有地方特色、古典音樂或是老歌的受眾，也特別安排了「俄羅斯風情」、「古典也流行」、「音樂文學筆記」以及「金典時刻」等。簡言之，北京音樂台在節目安排上，是以滿足不同類型受眾的各種需求來做調整，節目類型安排上也較具專業性與多樣化。

隨著中國都市化快速發展以及移動人口的增多，北京台改革過程中除了北京音樂台之外，就屬北京交通台最具代表性。北京交通台節目播出形式，是以珠江經濟台「大板塊+主持人+直播」形式的翻版。北京交通台的「一路暢通」，就是以男女主持對播，插播聽眾發來的短訊播送歌曲，主要內容是以發送北京市內交通訊息為主線，而主持人的話題和聽眾發送的短訊也都圍繞路況展開報導。⁵⁰簡言之，北京交通台是以路況信息作為交通台最具特色的欄目，從早上7點至夜間11點貫穿各個節目。交通平峰時間平均15至20分播報一次路況，交通尖峰時間則是隨時插播，而且每隔30分由交通民警直播全市範圍內的總體路況，做路況提示。⁵¹對於北京市而言，北京交通台對於北京開車族的影響力不同小覷。

肆、所有制變革

1997年8月1日中國國務院發布《廣播電視管理條例》，其中規定「廣播電台、電視台不得出租、轉讓播出時段」、「廣播電台、電視台需由縣以上地方人民政府廣播電視行政部門提出申請，經國務院廣播電視行政部門審查批准後，方可籌建」以及「國家禁止設立外資經營、中外合資經營和中外合作經營的廣播電台、電視台」。⁵²

至於外資是否可以進入傳媒業，根據1990年中國國務院公布的《外資企業法實施細則》，將新聞、出版、廣播、電視、電影，列為禁止設立外資企業的行業。2001年《外資企業法實施細則》經過修正後，雖然不再具體列明禁止或限制外商投資的行業，但是該細則將第4條、第5條合併，修改為：「禁止或限制設立外資企業的行業，按照國家指導外商投資方向的規定及外商投資產業

⁵⁰ 王宇、金夢玉，廣播新聞報導與節目創新研究（北京：中國傳媒大學出版社，2006年），頁27。

⁵¹ 劉斌，中國廣播產業制度創新，頁122。

⁵² 「中華人民共和國國務院令」，2007年3月10日，《國家廣電總局》，<http://www.sarft.gov.cn/manage/publishfile/19/683.html>。

指導目錄執行。」至今仍有效的《外商投資產業指導目錄》是1998年開始實施的，其中將新聞業和廣播電視業列為「禁止外商投資」的產業，而出版業則被列為「限制外商投資」的產業。⁵³

從上述規定可以得知，大陸廣播業目前仍是一個限制性或壟斷性的行業，同時不得吸收業外資本，包括境外資本；而這意味著目前大陸仍未開放廣電資本市場。然而在大陸廣播業廣告市場激增，2006年大陸廣播廣告額已達59億人民幣的情況下，⁵⁴自然引起業外資本、境外資本積極介入廣播業市場。而從廣播電台本身出發，同樣也具備強烈的動機，希望吸引各種業外資本，甚至境外資本，以擴大廣播集團規模。

目前雖然業外資本不能直接投資傳媒，不能涉足傳媒核心的宣傳業務，但並不表示業外資本與所有傳媒相關行業無緣。任何傳媒只要將其經營性業務，如廣告、發行、節目製作等，從宣傳業務中分離出來，組建經營性公司，就可以透過經營性公司的形式與業外資本合作。⁵⁵

2005年頒發的《國務院關於非公有資本進入文化產業若干決定》曾提到，鼓勵支持非公有資本進入廣告、電影電視劇製作發行、廣播影視技術開發運用、電影院和電影院線、農村電影放映等；允許非公有資本投資參股廣播電台和電視台的音樂、科技、體育、娛樂等方面的節目製作，電影製作發行放映領域的文化企業，但這類文化企業國有資本必須控股51%以上。⁵⁶

在成立合資公司部分，北京台所屬的北京廣播公司是按照中國國家文化體制改革，和廣播影視行業相關政策要求成立的公司，為北京台全額投資的國有獨資公司。⁵⁷目前北京廣播公司旗下有多家控股子公司，其中北京台與鳳凰衛視控股有限公司於2004年9月3日，以跨區域廣播廣告經營項目為主軸正式合作。由於北京台是中國內地年營業額最高的廣播機構，在廣播節目製作、廣播市場營運上具有豐富的經驗。至於鳳凰衛視則是在香港上市的國際領先華語衛星電視媒體，擁有先進的營運機制和品牌資源，在2004年前2季的盈利近8300萬港

⁵³ 何清漣，霧鎖中國－中國大陸控制媒體策略大揭密（臺北：黎明出版社，2006年），頁280－282。

⁵⁴ 中國廣播電視年鑑2007（北京：中國廣播電視年鑑社，2007年），頁53。

⁵⁵ 錢蔚，政治、市場與電視制度－中國電視制度變遷研究，頁88。

⁵⁶ 張曉明、胡惠林、章建剛，2006年中國文化產業發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2006年），頁165。

⁵⁷ 中國廣播電視年鑑2006，頁42。

幣。雙方合資共同成立的北京同步廣告傳播有限公司，主要是由北京台與鳳凰衛視分別持有55%和45%的股份。成立這個公司，意在結合雙方的節目資源和資金優勢，拓展中國國內廣播廣告等經營合作市場。⁵⁸目前北京同步廣告傳播有限公司已成為中國內地營業額最高、廣播經營資源最豐富、品牌最突出的專業化廣播媒體經營機構。⁵⁹

北京台除了投資北京同步廣告傳播有限公司之外，還投資愛爾貝思公司。愛爾貝思公司是由北京音樂台與德國瑞梅蒂公司共同合資組建的公司，由中國控股51%，總經理由德國人出任，目標是專門經營北京音樂台的廣告，並代理經營衛星網的廣告業務。⁶⁰

另外，北京廣播公司所投資的子公司還包括北京藍火花音樂文化傳播有限公司、北京中歌嘹亮音樂文化傳播有限公司、北京悅龍數字廣播傳媒科技有限公司、北京翔龍廣視文化傳媒有線公司、時代文廣文化傳媒有限公司和北京交廣汽車俱樂部有限公司等。⁶¹

目前大陸廣播業的一些相關子公司大多是採取股份制的合資公司，真正上市的公司案例較少。但就其所屬的廣電集團投資部分，已經從股份制轉制到上市公司，逐步朝向擴大投融資管道，達到上市融資藉以吸取國內外資金。

在近年來中國文化體制改革的過程中，中共中央和廣電管理部門提出了一系列有關融資方面的新政策，大力推動廣播影視企業股份制和上市融資，改變國有獨資的單一所有制。其中，最有業務優勢的北京歌華有限電視網絡股份有限公司的上市業績最理想，從2001年和2004年一共募集融資了25億元。⁶²

北京歌華有線電視網絡股份有限公司在1999年9月成立之時，就改制為企業，由北京歌華文化發展集團聯合北京廣播公司、北京青年報業總公司、北京有線全天電視購物有限公司、和北京出版社發起組建而成。北京歌華文化發展集團將其淨資產價值27,356.8萬元的設備投入股份公司，按65.614%的折股率折為17,950.16萬股，占總股份的94.47%。⁶³

⁵⁸ 謝新洲，「我國跨媒體經營戰略分析」，2005年8月22日，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newmedia/2005-08/22/content_3388763_1.htm。

⁵⁹ 中國廣播電視年鑒2005（北京：中國廣播電視年鑑社，2005年），頁300。

⁶⁰ 劉斌，中國廣播產業制度創新，頁134。

⁶¹ 中國廣播電視年鑒2006，頁42。

⁶² 張曉明、胡惠林、章建剛，2006年中國文化產業發展報告，頁165。

⁶³ 謝耘耕，傳媒資本運營（上海：復旦大學出版社，2006年），頁76。

北京歌華有線電視網絡股份有限公司於2001年2月正式在上海證券交易所掛牌上市（證券代碼：600037），募集資金12.5億元人民幣。歌華有線是北京市政府批准的唯一一家建設、經營以及管理北京有線網的單位，擁有北京市有線網的全部所有權，對於北京市有線網的經營發展有著完全獨立的自主權。⁶⁴到2002年歌華有線先後完成10個遠郊區線有線電視網絡的收購，率先在中國實現「一市一網」。⁶⁵

伍、結 論

從制度變遷理論觀點言，諾斯認為制度變遷的誘制性因素是創新集團期望獲取最大的潛在利潤，也就是既有的制度安排（institutional arrangement）中存在著外部利潤（收益）。諾斯並認為，外部利潤並不一定必然導致制度變遷，因為制度變遷涉及到成本問題，只有通過制度創新可能獲取的潛在利潤大於獲取這種利潤而支付的成本時，制度創新才可能發生。⁶⁶

改革開放後，大陸廣播業所以從黨國化的結構，逐步推進到改革開放後的經營制度、編播制度，以迄所有制度變革，主要是既有的制度安排存在著外部利潤，因此部分扮演創新集團角色的廣播電台，預期制度創新可能獲取利潤大於支付成本，由下而上自發性的推動。

在此種情形下，北京台的制度變遷，同樣也是從成本最小的經營制度變革著手，從恢復播出廣告、重視收視率，以迄於組建廣播媒體集團。透過這些進程，可以看到北京台在經營方面呈現諸多變革，例如北京台廣告額在2007年已迅速成長為5.6億元，居大陸廣播電台之冠。同時，作為2001年成立的北京北廣傳媒集團成員，北京台開始朝跨地區、跨行業與跨媒體經營方面著手。

為了吸引聽眾的青睞，北京台旗下的北京交通台實行廣播節目製播分離改革，從電台內分離一些人員成立創藝聲媒製作公司，專門從事節目製作，並且開始銷售廣播節目。同時，北京台也實施頻率專業化，旗下的新聞台、經濟台、教育台、生活台、交通台、文藝台、音樂台都各有其特定訴求聽眾，如同

⁶⁴ 謝耘耕，傳媒資本運營。

⁶⁵ 黃勇，2006年中國廣播影視發展報告，頁292。

⁶⁶ Douglass North著，劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就（Institutions, Institutional Change and Economic Performance）（臺北：時報出版社，1994年），頁111—124。

該台為頻率專業化提出的口號：「寧要1萬有效聽眾，也不要10萬隨意收聽的聽眾。」

北京台專業頻率的改革，使得節目內容呈現專業化、分眾化與多樣化，進而提高聽眾的忠誠度與滿意度。例如，北京音樂台在節目安排選取上，就針對不同聽眾需求調整，節目類型安排自然也較具專業化與多樣化。

在此種情況下，2007年北京市到達率排名前10名的廣播頻道，北京台交通廣播、北京台新聞廣播、北京台文藝廣播、北京台音樂廣播、北京台首都生活廣播、北京台體育廣播，分別位居日到達率、周到達率的第1（第1）、第2（第4）、第3（第2）、第5（第3）、第6（第7）、第8（第10）。這些現象說明，對廣大的北京市民來說，北京台已成為其日常生活不可或缺的綜合信息台。

至於北京台在所有制變革上，該台與鳳凰衛視共同組建的北京同步廣告傳播有限公司，已成為中國內地營業額最高、廣播經營資源最豐富、品牌最突出的專業化廣播媒體經營機構。同時，北京台除了成立合資公司以外，也開始推動股份制以及上市融資。1999年改制為企業的北京歌華有線電視網絡股份有限公司，就是由北京歌華文化發展集團聯合北京廣播公司、北京青年報業總公司、北京有線全天電視購物有限公司、和北京出版社發起組建而成。

雖然北京台在所有制上已出現多項變革，藉此尋求更大的資金來源，但是並無強烈誘因，進一步要求黨國當局完全開放業外資本與境外資本投資廣播業，因為這無異將龐大的廣告市場與別人分享，勢將嚴重損及該台目前享有壟斷下的驚人廣告利潤。

淺談國際刑事司法互助之實踐 — 兼談兩岸共同打擊犯罪*

The Execution of International Legal Assistance on Criminal Matters

宋耀明 (Song, Yaw-Ming)

理律法律事務所合夥人及資深顧問

壹、國際刑事司法互助之目的

國家司法公權力的執行，包括偵查、起訴、審判及刑事判決的執行均受限於國界，但犯罪行為並不受國界的影響，若無法使司法公權力跨越國界，則犯罪人將可任意遊走於不同法域之間，國際刑事司法互助的目的就是要打破國界的限制，使得犯罪無法逃遁於國家疆界的限制。

貳、國際刑事司法互助之範圍

國際刑事司法互助之範圍，可分為以下三個層次：

一、犯罪人引渡

讓犯罪後逃亡海外的犯罪人回國接受偵查、審判。

二、偵查程序中之司法互助

包括刑事司法文書的送達、在外國取得證人的證言證物、解送在外國拘禁之人至本國作證、協助取得人或證物所在之資訊、在外國執行搜索及扣押等。

三、外國刑事判決之執行

通常一國不執行他國的刑事判決，但由於反毒及防制洗錢的國際相關公

* 本文為宋耀明律師於2008年12月11日在法務部調查局演講之摘要

約，執行他國有關犯罪所得財產沒收之刑事判決中，成為重要的國際趨勢。此外，外國人（或本國人）於本國（或於外國）犯罪遭判決有期徒刑，由於文化、語言上差異，監獄於管理上面臨相當程度困難，受刑人也往往遭受不符合人權之處遇，因此如何讓外國人回到其本國執行有期徒刑，或者兩國之間如何透過約定交換執行中之本國受刑人（及俗稱之「換囚」），也成為司法互助之範圍。

參、引 渡

一、引渡的本質

引渡為一政治決定與司法決定之綜合程序，一國將逮捕之人犯送到國外，係司法主權的的禮讓，涉及國家外交問題；但他國逃犯之逮捕、移送，是司法程序，所以說引渡是政治及司法決定的綜合程序。依我國《引渡法》之規定，其程序為：

請求國檢察機關→請求國司法部長→請求國外交部長→被請求國外交部長→被請求國司法部長→被請求國檢察機關→被請求國法院→被請求國司法部長。

引渡程序中為何牽涉政治問題？最淺顯的說明是許多國家在決定是否同意引渡時，會先考慮請求引渡國是否有死刑的處罰，被請求國如果沒有死刑，同意引渡可能將使被引渡人被判死刑可能不符合被請求國的人權價值，理論上來說司法是中性的，不應考慮請求國的法律規定是否符合人權價值（協助他國司法上請求就好），但請求國的法律規定是否符合被請求國所立的人權價值，就是政治的決定。

二、常見之《引渡法》基本原則

通常《引渡法》係基於以下原則而制定：

（一）規定可引渡犯罪種類（extraditable crimes）：並非所有犯罪都可以引渡，原則上必須是重罪，限於一定之罪名。

（二）雙方可罰原則（dual criminality）：被引渡人所犯之罪必須在雙方都構成犯罪，假設通姦在美國不構成犯罪，即使在我國構成犯罪，亦不可引渡。又如智慧財產犯罪，在我國構成犯罪，在國外則不盡然構成犯罪，在不符合雙方

可罰的前提下，不可能啟動引渡程序。

(三)一事不再理原則 (non bis in idem)：請求引渡犯罪已經被請求國司法機關認定無罪、認定有罪判處罪刑、已赦免，則不予引渡。

(四)合目的性原則：除經被請求國同意或被引渡人在程序或刑罰終結後自願停留，否則請求國不可以追訴處罰引渡請求以外之犯罪。

(五)請求國不得將被引渡人引渡至第三國：例如國際罪犯美國自我國引渡後，巴西亦向美國請求將該人引渡到巴西受審，如此將違反請求國不得將被引渡人引渡至第三國之原則。

(六)以雙方訂有引渡條約為前提：大部分國家需以引渡條約存在為前提，我國《引渡法》基本上在處理外國請求我國引渡情形，而且不以與我國訂有引渡協定為前提。

由上述引渡之基本原則，可知在發動引渡時，最重要的觀念是「知己知彼」。曾有調查局欲發動自紐西蘭引渡某外逃經濟罪犯，雖然在引渡請求書中詳細臚列構成我國《刑法》規定之事實，但最終無法使得紐西蘭同意引渡。這個過程中有兩個最大的瑕疵：第一、紐西蘭的法律規定同意引渡必需請求國與紐西蘭訂有引渡條約，在我國與紐西蘭沒有引渡條約的前提下，紐西蘭根本不可能同意引渡，這是用我國《引渡法》去了解外國的引渡程序，這是犯了「知己不知彼」的錯誤；第二，在上述引渡請求書中雖然詳細臚列構成我國刑法規定之事實，但卻缺乏該行為是否構成紐西蘭犯罪之描述，縱使排除第一個障礙，可能仍然無法讓紐西蘭了解逃犯之犯罪，如發生在紐西蘭，是否也構成紐西蘭刑法下犯罪，增加雙方需要進一步溝通的結果，也沒有盡到「知彼」的功夫。因此進行國際刑事司法協助必須知己知彼，才能有效達成引渡之目的，也才不會事倍功半。

三、我國《引渡法》基本原則—外國請求我國引渡之要件：

我國《引渡法》為1954年制定，其間經歷一次1980年之修正，主要在規範外國請求我國引渡之程序，與其他國家《引渡法》同時規定本國請求他國引渡程序大有不同。關於我國請求他國引渡相關規定是遵循以下原則：

(一)被引渡人在請求國領域內犯罪或在第三地犯罪。

(二)所犯之罪為雙方可罰。

(三)所犯之罪依據我國刑法係非最重本刑為一年以下有期徒刑之罪。

(四)被引渡人需非我國國民。

(五)所犯之罪需非軍事、政治、宗教性犯罪。

(六)被引渡人未因同一犯罪已經被我國司法機關認定無罪，或認定有罪判處罪刑。

(七)被引渡人需非因他案繫屬我國法院（司法機關）。

四、我國司法機關如何依據引渡法司處理引渡請求

並無文獻顯示我國曾處理他國之引渡請求，所以《引渡法》中之程序規定尚未經實證之考驗，純依《引渡法》之規定，我國司法機關處理引渡請求應遵循下列程序：

(一)檢察署接受法務部發交案件，先行拘提羈押逃犯。

(二)檢察官訊問，告以被引渡人請求引渡內容，最長24小時。

(三)案件併同逃犯移送法院。

(四)法院審理並命逃犯60日內答辯。

(五)逃犯得選任辯護人。

(六)法院定期日言詞辯論。

(七)法院5日內製作決定書。

(八)自收到逃犯答辯書30日內應終結。

(九)決定書送交檢察署轉法務部。

五、我國請求外國引渡

也並無文獻顯示我國曾請求其他國家引渡逃犯成功案例，我國如將來欲啟動引渡請求，應注意以下事項：

(一)需先確認該外國啟動引渡是否係以引渡條約為前提

我國《引渡法》並不要求請求我國引渡的國家與我國訂有引渡條約，此與多數國家要求請求引渡國須與被請求國訂有引渡條約大不相同。因此引渡請求之發動需先確認被引渡國是否要求我國與該國訂有引渡條約，否則可能徒勞無功。

(二)引渡所憑之《引渡法》或引渡條約規定之要件為何

一般各國之《引渡法》均依據上述「雙方可罰」等原則而制定，故發動引渡請求時，必須先了解被請求國對同意引渡所規範之要件為何。

(三)引渡以外其他機制

引渡是一個耗費時間、金錢的程序，國際間不乏引渡進行逾10年仍未引渡成功案例，既然引渡程序之目的是在使外逃的罪犯接受司法程序，故應考慮所有可達到相同目的卻更經濟的方法。普遍為國際間採行的措施是遣返程序。

六、引渡之替代—遣返

因為引渡耗時、浪費金錢又具政治性，不易達成，引渡以外之其他機制即為司法機關可以取得對外逃罪犯實際管轄之最重要方法。最常見的「法律上」方式是遣返（這裡稱「法律上」方式，是因為國際上一國協助他國逮捕逃犯並將之解送回到本國，有許多實例是不依照法律所定方式。有時甚至是警察直接在其本國進行逮捕後，在本國將逃犯解交他國警察，直接一起返回外國），即《入出國及移民法》第36條所稱之「強制驅逐出國」。遣返實際上是較引渡更常被使用的機制，因為引渡程序過於繁瑣耗時，遣返可憑兩國行政機關之合作即完成人犯移交，受各國司法機關的青睞。

（一）我國法律所定得遣返原因

依據《入出國及移民法》，我國得以對外國人進行強制驅逐出國之原因，包括（其他詳見入出國及移民法第36條規定）：

- 1.在我國或國外有犯罪紀錄。
- 2.入國後發現護照失效、簽證失效。
- 3.居留許可遭撤銷或廢止。
- 4.永久居留許可遭撤銷或廢止。

由於強制驅逐出國係一種行政處分，原則上應如同一般行政處分，有訴願、行政訴訟救濟之管道，尤其行政處分應經司法審查，此為一般民主國家採行之原則。但因為行政救濟程序原則上並無阻止行政處分執行之效力，對於遭驅逐出境之外國人，於其進行行政救濟或訴請司法審查時，遭驅逐之效果已然發生，救濟可能已顯無實益。

（二）目前我國要求他國將外逃罪犯遣返之模式

我國因追緝外逃罪犯，請求他國遣返該外逃罪犯之實例倒是很多。我國請求外國遣返外逃罪犯之通常程序為：

- 1.依據護照條例第19條規定，先經司法或軍法機關通知外交部，由外交部先廢止原核發護照之處分，再由外交部或駐外館處註銷其護照。
- 2.護照一經註銷，護照上簽證即失所附麗，該外國可加以驅逐出境。

3.遣返時由執法單位安排接人。

4.不適用在外國已因各種原因取得國籍或居留身分之人，因為該等人士有其他法律上原因可在外國居住或停留，例如朱婉清，王又曾，金紀玖等，我國曾極力試圖使美國將渠等遣返，但均未成功。

七、互助遣返案例

(一)美國電子工程師W A Kimmick在美國佛羅里達州涉嫌殺死前妻，被法院以二級謀殺罪通緝在案，於2004年2月18日遭遣返。

(二)刑事局2004年2月28日自美國遣返在美因毒品及勒贖案服刑完畢之張以昌（殺人通緝犯）及在美因綁架案服刑假釋之徐明驊（偽造文書通緝犯）。

八、兩岸刑事互助－「金門協議」下的遣返

1990年9月12日由兩岸紅十字會（陳長文及韓長林）簽署，僅處理遣返程序，對象為違法入境及刑事犯，以馬祖及馬尾（或金門及廈門）為交接點，以紅十字會專用船運送，由民用船引導。

在「金門協議」後，我國遣返非法入境大陸偷渡客無計其數；大陸遣返我國外逃之大陸罪犯案例則有：

- 2000.12.7遣返楊光南。
- 2006.4.28遣返張錫銘黨羽唐榮宏。
- 2006.8.8遣返詐欺集團成員等11人。
- 2007.1.25遣返衛豐運鈔車搶案主嫌李漢揚、李金瓚。
- 2007.5.30遣返邱姓等六名詐欺嫌犯。
- 2008.2.28遣返前中興銀行總經理王宣仁等25人。
- 2008.9.25遣返電話詐欺嫌犯5人。
- 2008.10.22遣返6名詐欺通緝犯。

「金門協議」只能涵蓋逃亡刑事犯及違法入境者，當時所考慮的刑事犯是僅在臺灣（或大陸）犯罪但外逃至大陸（或臺灣）之情形，並未考慮所犯之罪牽涉兩個法域均有管轄的問題，因此其後發生的劫機犯及隨機乘客之遣返問題，給「金門協議」帶來挑戰。因劫機犯觸犯萬國公罪，我方當然不能放棄管轄權，另外在政治意涵上，將劫機犯遣返，將引發臺灣是中國大陸管轄之一部分之疑慮，中國大陸亦有相類似疑慮，最後採人機分離、劫機犯與乘客分離處理模式，並成為兩岸的共識。近年發生之劫機案例包括：

- 1993至94年，大陸南方、廈門、國際、四川、浙江、北方、福建、西南等航空公司民航客機，分別遭大陸地區人民劫持來臺達12次。
- 1997年劉善忠劫持遠航至大陸案。

肆、刑事偵查程序中之刑事司法互助

刑事案件偵查程序中之國際司法互助，包括協助送達、協助搜索、協助扣押、協助訊問證人、協助確認人或物之所在、解送拘禁中之人接受訊問、協助安排證人至他國作證、提供情報等。

一、在偵查程序中之國際司法互助一般採取之原則

引渡中所提到的原則在國際刑事司法互助中都有適用：

(一)雙方可罰原則（dual criminality）。

(二)僅協助於特定犯罪。

(三)政治犯罪不協助。

(四)請求國訴訟程序嚴重違反人權。因為各國訴訟程序上的差異，近來國際社會上大多以請求國的相關程序，是否會將對象判處死刑為標準。例如我國與瑞士的司法協助，我國政府即承諾不判處相關人等死刑。

(五)一罪不兩罰（non bis in idem – the principle of double jeopardy）

(六)符合特定目的原則。

二、《臺美刑事司法互助協定》簽訂之背景

《駐美國臺北經濟文化代表處與美國在臺協會間之刑事司法互助協定》（以下簡稱臺美刑事司法互助協定）是我國第一個也是目前唯一的刑事司法互助協定。在該協定簽訂前，「人」大多以遣返方式處理，至於「事」則依靠工作情誼，互相交換情資等。《臺美刑事司法互助協定》簽訂的遠因是黃廣潔案。黃廣潔擁有雙重國籍，是美國司法單位所認定西岸販毒集團重要成員，在臺灣犯罪服刑中，美國希望能夠將其引渡，但我國礙於《引渡法》中「國民不引渡」原則，無法同意引渡，當時我方甚至願意在與美國簽定引渡及司法互助協約情形下，例外准許國人引渡，畢竟大多國家的《引渡法》都沒有國民不引渡原則。但因為引渡協約牽涉較高層次的政治問題，無法立即到位，但黃案突顯臺美欠缺正式司法互助機制的問題。至於我國，則是福明輪案，福明輪為我

國陽明海運貨輪，自西班牙航行至加拿大途中，發生菲籍船員指控我國船上人員將羅馬尼亞籍偷渡客投海事件，因為我國籍船長等管理人員在船抵達加拿大時，遭加國警方拘捕，拘捕之原因則係因為羅馬尼亞啟動與加國的司法互助協約及引渡協約，形成羅馬尼亞及我國管轄權爭議，我國因為與加國沒有司法互助協約，行使管轄過程處處碰壁，進而產生與外國訂定刑事司法互助協約作為開始的想法。

三、《臺美刑事司法互助協定》之法律位階

司法院大法官會議第329號解釋：「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締結之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」《臺美刑事司法互助協定》因為涉及「國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力」，故經過立法院以條約案處理，與法律有相同位階。

四、《臺美刑事司法互助協定》中的重要原則

(一)合於目的原則：協定第2條第4款、第8條第1項、第12條第2項。

(二)以雙方可罰為例外：協定第2條第3項規定：「在請求方所屬領土內受調查、訴追或進行司法程序之行為，不論依受請求方所屬領土內之法律規定是否構成犯罪，除本協定另有規定外，都應提供協助。」所謂之「本協定另有規定」，即協定第4條第1項第4款所規定，請求國如為第15條搜索扣押協助之請求，其所涉行為在受請求方所屬領土內不構成犯罪者，受請求方得拒絕協助。

(三)受請求國有權因安全、公共秩序或重要利益而拒絕協助：第4條第1項第2款。

(四)受請求國之調查優先：第6條第4款。

(五)人民在《憲法》下權利之保護：第11條及第12條。

(六)因司法協助取得之證據具有證據能力：依第9條取得之證言及證據、依第10條取得之文書、依第15條搜索扣押取得之證物在經一定具結或宣誓之程序，以提供該證言或證據之額外可信性保證時，直接規定具有證據能力。

伍、財產沒收與分享

國際間為打擊販毒相關犯罪，對毒販之犯罪所得先後有「United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances」、「United Nations Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters」及「Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters」等公約，約定一國協助他國扣押及沒收販毒所得以防制洗錢，我國雖非相關國際公約締約國，但《臺美刑事司法互助協定》中，率先即與美國約定犯罪財產扣押、沒收、分享的互助。

陸、刑事司法互助之實踐

與美國簽訂刑事司法互助協定，另外一個重要的意義，就是藉由美國嚴謹的刑事訴訟程序，作為檢討我國相關刑事訴訟程序的指標。在臺美司法互助協定簽署過程中，美方提出很多刑事訴訟制度中重要的觀念，其後也納入協定的條文，希望這些刑事訴訟制度上重要的觀念未來不是只存在於協定內，而能成為我國《刑事訴訟法》的規定。

一、應請求採取證言必需逐字記載，否則將影響其證據能力

我國的筆錄仍停留在只記載大意的程度，這對當事人、受訊問人權益有重大影響。

二、請求取得對方官方記錄：證物接續保管原則（chain of custody）（協定第10條）

美國對於證據之保管訂有嚴格程序，由其重要的是保管、交接的程序必需非常謹慎，證物保管流程不能中斷，我國如能採取相同嚴格標準，就不會發生證據遺失、煙毒犯尿液遭掉包等荒謬事件。

如與我國未簽署協定之外國，得否請求司法互助，我國執法機關在無法律基礎下得否提供協助（例如瑞士請求我國提供特定人之帳戶資料及收入情形等），此舉可能有洩密之虞，蓋在無法律的依據下，將特定人之帳戶及收入資料提供給外國，其情形與資料洩露給第三人無異，所以必須有法律基礎允許我國執法或司法機關提供與他國司法協助。

《臺美刑事司法互助協定》簽署後，依據法務部網站資料，迄94年10月16日止，我方美方協助15件，美方已執行完成9件；美方請求我方協助24件，我方已完成16件。其他國家如瑞士請求我國提供陳前總統及家屬職業收入存款等資訊。

至於我國請求外國提供司法協助部分，如前所述，目前與我國簽定刑事司法互助協定的只有美國，因此我國請求外國提供司法協助，要看該外國對於提供我國司法協助有無法律機制。固然許多國家制定有刑事司法互助法，但是都要求請求協助的主體必須是「國家（State）」，我國因為外交處境特殊，妨礙許多國家依據內國法的規定對我國提供協助，例如加拿大的刑事司法互助法就規定請求協助的必須是國家（Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act第6.(1)條規定：「Where there is no treaty between Canada and another state, the Secretary of State for External Affairs may, with the agreement of the Minister, enter into an administrative arrangement with that other state providing for legal assistance with respect to an investigation specified therein relating to an act that, if committed in Canada, would be an indictable offence.」）。然而，最近的一些發展，似乎在各國法律限制適格的請求方必須是國家的前提下，露出一點曙光。最近，拉法葉艦案及陳前總統的洗錢案，我們似乎得到瑞士的司法協助，取得在瑞士銀行特定帳戶的資料。在吳思材的巴紐金援案中，新加坡也提供提供協助，雖然瑞士（瑞士Federal Act on International Mutual Legal Assistance in Criminal Matters規定，在互惠原則下，瑞士可以提供他國刑事司法協助）和新加坡法律亦要求得發動請求的主體需為「外國」。這種發展無疑對我國請求外國提供司法協助是有利的。

柒、《臺美刑事司法互助協定》後之重大進展

前面說到，在與我國沒有簽訂刑事司法互助協定的國家，如果要直接請求我國提供司法協助是有障礙的，因為我國並沒有任何法律基礎可以同意提供外國司法互助。在《臺美刑事司法互助協定》簽訂時，我們就發現這個問題，所以在協定簽署後，法務部積極的推動修改《洗錢防制法》相關規定，增列外國在無互助協定情形下可因洗錢犯罪請求我國提供司法協助：

- 一、2003年先修目前第14條第3項直接沒收規定。
- 二、2003年先修目前第15條第2項之財產分享。
- 三、2007年再修目前第16條第2項之司法協助。

捌、未來方向

畢竟《洗錢防制法》中所提供的司法協助範圍，僅限於與洗錢有關的犯罪，為了擴大我國對其他國家的司法協助，進而驅使外國提供給我國更多的司法協助，我國應參考上述瑞士、加拿大等國家，制定範圍更廣的刑事司法互助法。

玖、目前我國與中國大陸進行司法互助的困境

不論政治上如何詮釋，在現有法律架構下，臺灣與大陸關係難以用國與國關係定性，這從兩岸關係條例與其他處理國與國的法律衝突關係法律併存的事實可得到印證（我國法從不把中國大陸當作外國，對大陸地區人民也不視為外國人），因此未來即使有國際刑事案件互助法，但「外國」主體無從適用於中國大陸。目前即便有《洗錢防制法》中司法互助之規定，但《洗錢防制法》中請求主體為「外國政府」，則就法律面到言，亦無從適用於中國大陸。相對的，除了兩案簽署超越「金門協議」的司法互助協議，我們也無從依據任何既有的大陸法律請求對岸提供司法協助（其實，已經「回歸」的香港和澳門，與大陸進行司法互助仍存在許多障礙），因此，目前除特殊情況之遣返，不論請求大陸進行搜索、訊問、採證所得證據，均因欠缺法律依據而無從進行，故協助僅止於情資交換。

至於人犯遣返問題上，因為大陸沒有規則可循，所以「非正式的溝通」就很重要，能否提供必要的資源以獎勵對方查緝與逮捕，是對方決定發動與否之重要因素。其次經驗告訴我們，謹慎選擇協助機關，也很重要。例如，在人犯遣返的問題上，雖然牽涉的相關單位有公安部、國臺辦及海協會，但是遣返的前提是「逮捕」，這是公安部門的權限，因此如何取得公安單位的協助，往往是雙方合作成敗的關鍵。

「整合理論之新功能主義」 模式建構兩岸刑事司法 合作可能性—毒品犯罪為例

Constructing the Possibilities of Cross Strait Cooperation on
Criminal and Judicial Issues under Neo-functionalism
of Integration Model— Fighting Drug-related Crimes as an Example

黃錫璋 (Huang, Hsi-Chang)

行政院海岸巡防署專員

摘 要

2008年我國政府政黨輪替後，兩岸關係和緩，然而在兩岸毒品犯罪卻著墨不深，本文嘗試以「整合理論」中的「新功能主義」尋找出兩岸都能接受的合作模式，並提出兩岸共同打擊犯罪的建議。

關鍵字：毒品犯罪、跨境犯罪、整合理論、新功能主義

壹、前 言

由於政府逐年開放的海洋政策，加上臺灣特殊地理環境因素，海岸線長、漁港多，基於便民、不擾民的原則下，安檢勤務多採目視、抽檢方式，以免影響漁民入港漁獲拍賣價格。上述現象造成有利走私毒品，漁船走私遂成為毒梟運毒最常見的管道。惟欲根絕兩岸海上毒品走私，僅靠單方面努力無法竟全功，端賴兩岸通力合作。如何在建立「兩岸共同打擊犯罪」目標下，以兩岸海上毒品走私為例，提出兩岸刑事司法合作的建議，是本文研究目的，並嘗試以社會科學中的「整合理論」觀點分析兩岸司法互助的可能性。

貳、兩岸毒品犯罪定義、運毒管道與現狀

兩岸政府咸認毒品的濫用嚴重影響社會秩序，國家安全與經濟發展及國民身心健康，因此莫不竭盡全力防範，並將毒品列為法定違禁品；我國《毒品危害防制條例》第2條第1項所稱毒品，指具有成癮性、濫用性及對社會危害性之麻醉藥品與製品等。第2項規定毒品依其成癮性、濫用性及對社會危害性分為四級。依據《毒品危害防制條例》：第4條所稱毒品犯罪係指製造、運輸販賣毒品。第5條意圖販賣持有毒品。第6條以強暴、脅迫、欺瞞或其他方法使人施用毒品。第7條引誘他人施用毒品。第8條轉讓毒品。第10條施用毒品。第11條持有毒品。而大陸地區自2008年6月1日起實施之《禁毒法》，所稱毒品，是指鴉片、海洛因、甲基苯丙胺（安非他命）、嗎啡、大麻、古柯鹼及其他國家規定管制能使人成癮癖藥品均納入毒品範圍。《禁毒法》第59條至第69條列出禁種、禁製、禁販、禁吸之「四禁」管制措施，諸如走私、販賣、運輸、製造毒品、非法持有或種植毒品，引誘、教唆、欺騙、強迫他人進行毒品犯罪，或容留他人吸食、注射毒品等行為。而其相關行為亦被列為犯罪行為，作為查緝犯罪行為之依據。

一、兩岸運毒方式與管道

我國查獲毒品走私種類，以海洛因及安非他命為大宗(如表一)，其中海洛因來自「金三角」，多由東南亞國家或直接進入大陸後，再走私來臺，而安非他命多由潛逃大陸之毒梟結合東南沿海各省管道設廠製造後，再伺機走私入境，其走私模式雖有「漁船走私、貨櫃走私、夾帶走私、空中人球」之分，惟私梟基於降低風險及走私數量限制之考量，一般均以漁船及貨櫃走私方式為主，常見海上走私方式如下：

表一 我國歷年查獲毒品種類表

單位：公斤

類別 地區	合計	第一級毒品			第二級毒品					第三級毒品		第四級毒品		
		合計	海洛因	嗎啡	合計	MD MA	大麻	安非他命	安非他命 成品	合計	愷他命	合計	甲基鹼	麻黃鹼
2003年	8,482.1	532.9	532.6	0.2	7,326.5	405	121	3,980.5	2,811.8	622.7	600	--	--	--
2004年	8,548.0	650.5	644.5	0.1	6,769.1	303	38.7	3,165.5	3,238.0	625.0	613	503.4	363	--
2005年	13,133.4	341.9	341.1	0.1	5,229.0	141	45.4	1,728.6	3,300.1	443.7	441	7,118.8	835	371

2006年	1,992.7	204.4	203.5	--	214.1	2.6	28	181.4	0.1	1,046	827	528	7.5	338
2007年	1,658.9	136.7	135.4	--	259.8	17.9	22.3	124.2	95.5	882.3	670	380	4.1	369

資料來源：法務部調查局2007年毒品犯罪防制工作年報

- (一) 海上接駁裝卸私貨。
- (二) 以快艇走私。
- (三) 海上丟包。
- (四) 利用船筏近岸搶灘。
- (五) 以漁貨掩護逃避檢查。
- (六) 改造漁船裝設密窩。
- (七) 海上工作船舶走私。

就運毒路徑而言，大部分經由海上而來，尤其臺灣四面環海之地理環境及受漸趨開放海洋政策之影響，更加助長此種運毒的便利性。如果兩岸各自單向防堵，實難有效遏阻海上毒品走私。由實務偵查案例分析，毒販大多以觀光或商務考察名義至大陸，與大陸毒販在雲南或廣東、福建接洽，多經東南沿海利用漁船走私來臺，主要路線如下：¹

- (一) 緬甸>昆明>廈門>臺灣
- (二) 緬甸>越南>香港>金三角>大陸西南>臺灣
- (三) 泰國>廣東>香港>澳門>臺灣
- (四) 雲南>四川>(空運或路運)福建、廣東沿海>香港>臺灣
- (五) 菲律賓>廣東>香港>澳門>臺灣
- (六) 金三角>泰國>臺灣
- (七) 福建、廣東沿海>臺灣
- (八) 北韓>大陸>香港>澳門>臺灣>日本
- (九) 福建、廣東沿海>香港>臺灣>日本

二、兩岸緝毒現狀

兩岸因地緣關係，且隨著兩岸民間互動頻繁，毒品犯罪關係密切且持續增長，根據福建省公安廳統計，福建從1991到2006年，共偵破涉臺毒品犯罪案件

¹ 張忠龍，「海峽兩岸犯罪之問題研究—以打擊毒品犯罪為例」，淡江大學大陸研究所碩士論文(2001年6月)，頁63-64。

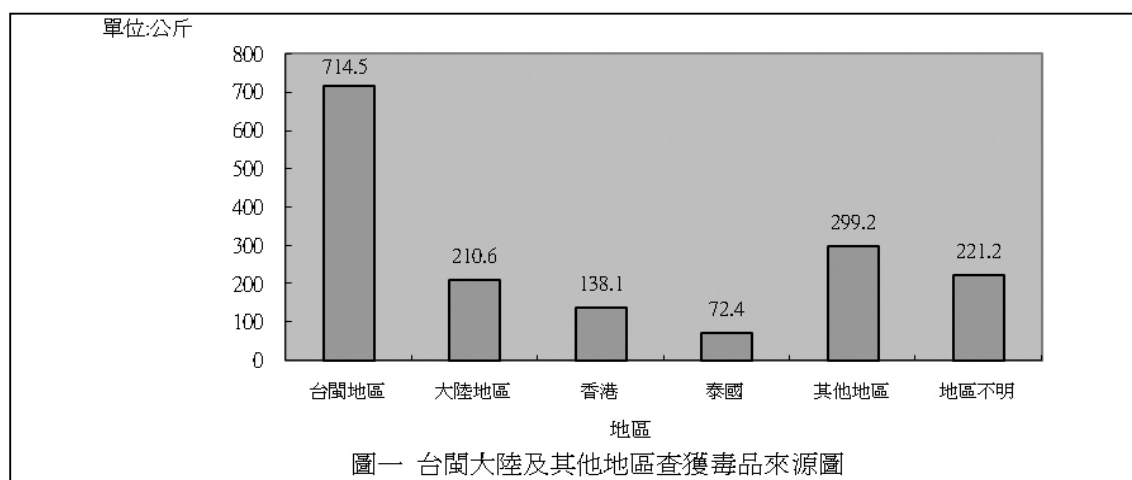
153件，犯罪嫌疑人335名，查獲各類毒品2萬1,138公斤。以廈門市為例，從2001到2005年查獲兩岸毒品犯罪數量占整體數量80%以上。根據「2007年法務部調查局毒品犯罪工作年報」統計數據分析，歷年查獲第二級毒品約占有毒品的40-60%，²而毒品來源方面以2007年為例（如表二），毒品來源地區係由各查獲機關依毒品包裝或走私來源地區或毒犯之自白判別統計，並不專指原始生產地區，如無法判明則列入地區不明欄；地區不明欄亦包括毒犯街頭交易或持有施用等，被緝獲其毒品來源無法判明之資料（如圖一）。大陸加上臺閩地區占有總數約60%³（如圖二），故實有必要對於兩岸共同打擊毒品犯罪之可行對策，進行研究與分析，並提供可行之建言，作為兩岸政府未來反毒合作的參考。

表二 2007全國查獲毒品來源地區

單位：公斤

	合計	第一級毒品	第二級毒品	第三級毒品	第四級毒品
臺閩地區	714.5	11.0	79.6	385.6	238.3
中國大陸	210.6	7.8	26.7	119.7	56.4
香港	138.1	0.7	19.3	45.5	72.7
泰國	72.4	72.4	--	--	
其他地區	299.2	35.7	0.6	262.9	
地區不明	221.2	6.3	133.7	68.6	12.7

資料來源：法務部調查局2007年毒品犯罪防制工作年報

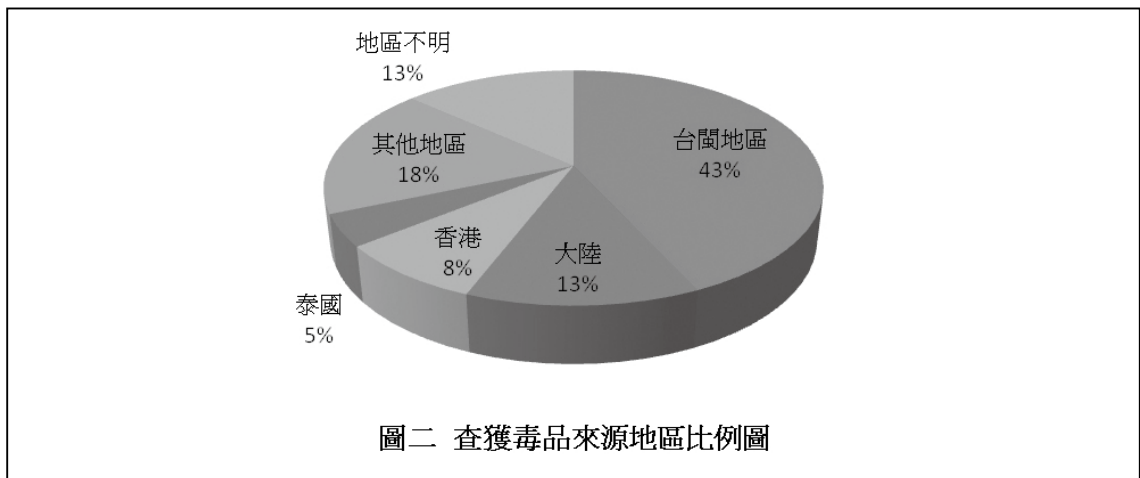


² 法務部調查局統計2007年全年查獲各級毒品合計221.2公斤，二級毒品133.7公斤。

³ 法務部調查局，2007毒品犯罪防制工作年報，2007年6月，頁74。

參、兩岸查緝毒品犯罪問題分析

雖然兩岸不斷致力於毒品查緝及反毒工作且成果豐碩，但是從犯罪統計學的研究面向觀之，仍有不少國外學者研究認為毒品及性侵犯罪等的「犯罪黑數」（dark figure of crime）⁴仍高於其他類型犯罪，不能單純從犯罪統計中加以實證或據以推論。⁵目前兩岸涉及諸多因素使毒品犯罪之「犯罪黑數」更是居高不下，探究其原因如下：



一、「金門協議」涵蓋面不足

隨著「兩岸包機直航、陸客來臺觀光」等措施開展，民間交流互動將日益頻繁，海上走私及非法入境等等犯罪勢必增加，而「金門協議」僅限於兩岸違反有關規定進入對方地區人民、刑事犯及嫌疑犯之遣返作業，對於處理海上犯罪模式、犯罪情報交換、兩岸執法人員共同合作打擊犯罪及司法互助之規定並未達成協議，無法遏止兩岸毒品走私。

二、情資聯繫時效性不足

依「金門協議」規定犯罪情資聯繫、傳達，主要經由兩岸紅十字會、海基會及大陸海協會函電往返。而犯罪查緝如同戰情轉變稍縱即逝，故時效上常緩不濟急，致使打擊犯罪效果大打折扣，對治安維護有重大影響。

⁴ 林山田認為，犯罪黑數又稱為犯罪未知數，即未為眾所周知或未受刑事司法機關所追訴及審判之犯罪，也是一種隱藏的犯罪。

⁵ 蘇哲蘭等人（Sutherland et al., 1974: 25）在其「犯罪學」一書指出，犯罪統計因各種主客觀條件限制，是所有統計中最感困難與不可靠的統計。

三、個案處理的犯罪偵查模式

兩岸犯罪緝毒偵查協助，仍以個案處理為主，且大都透過非正式管道協調，產生許多不確定性，如未能建立通案之處理模式，缺乏一定準則可資遵循。兩岸緝毒工作偵辦上盲點存在已久，諸如送達刑事訴訟文書、毒品鑑定書、訊問犯人、證人與鑑定人或證物交付等尚未取得解決之道。雖然兩岸面對毒品問題均持積極正面處理態度，惟中共當局在毒品個案協力配合度，與我國的偵查方式仍有相當落差。⁶在政府推動下，藉由中華民國刑事偵防協會、中央警察大學及警察學術研究學會等單位透過參訪及舉辦學術研討會，使兩岸具警察身分人員交流並建立情誼，在個案協助上，期能有所突破並漸趨多元。⁷

四、未建立兩岸刑事司法互助

刑事司法互助可以兼具懲處罪犯及預防犯罪功能，在一般國與國或地區與地區間，可以透過引渡等司法互助方式解決司法或罪犯問題，但是兩岸刑事司法不單是法律問題，更是兩岸互動問題，中共認為兩岸警方合作必須在「共同打擊犯罪」的目標下進行，惟兩岸法令上諸多差異，使得兩岸合作充滿高度不確定性與複雜性。

肆、「整合理論」對兩岸刑事司法合作及共同打擊犯罪的適用性

兩岸執法人員對於兩岸刑事司法合作及共同打擊犯罪可說是殷殷期盼，但因諸多因素導致兩岸刑事司法合作受到限制，兩岸對這一個問題似乎是處於「零和遊戲」（Zero-Sum-Game Theory）當中。如何在雙方共同打擊犯罪目標下，建立雙方可以接受的模式，本文認為「整合理論」（Integration Theory）與「零和遊戲」理論最大的不同，在於它是強調用和平而非武力解決的方式，來完成兩岸不同族群或不同意識形態的地區之間的融合，或是國與國、地區與地區間的經濟及治安的整合工作。因此希望能利用「整合理論」觀點，研析兩岸刑事司法合作及共同打擊犯罪以「新功能主義」為基礎，發展兩岸的整合等相關問題的可行性。以介紹「整合理論」的起源、概念、研究途徑、派別及相

⁶ 行政院大陸委員會，兩岸防制犯罪概況，2006年5月，頁7。

⁷ 侯友宜，「兩岸共同打擊犯罪工作執行現況與未來展望」，兩岸四地犯罪學暨犯罪防治學術研討會論文集(桃園：中央警察大學，2004年5月)，頁5。

關學者的論述等，並試圖自其中分析「新功能主義」對於兩岸刑事司法合作及共同打擊犯罪的可行性。

一、「整合理論」(Integration Theory)

1950年代西方學術界開始研究區域整合，是受到兩個趨勢影響：一是美國系統性社會科學研究的興起；一是西歐各國為了建立一個統一的歐洲大陸所做的政治努力，亦即完成西歐的整合。⁸自此研究「整合理論」的學者有了一個「實驗體」及可供遵循的方向。

「整合理論」是研究國家間「在一個特定的地理區域之內，把個別的組織和社區合併成為一個較大的單位」達成「政治社區」(political community)最終狀態的過程。⁹

「整合理論」的研究途徑分為：一、「過程」的分析，海斯(Ernst B. Hass)認為是有關行為者透過此種「過程」，將放棄某些權力，發展新方法與新技術，來解決共同的問題和互相間的衝突。¹⁰在此互動的、多面向的「過程」中，國家或其他政治單位，將逐漸獲致一種集體決策的能力，並可對其會員國進行權威性的價值分配。¹¹二、「狀態」的分析，奈伊(Joseph S. Nye)、杜意奇(Karl W. Deutsch)認為整合是研究一群居住在同一疆域內的人們，經過長時間的努力後，獲致互相信賴的社區意識(Sense of community)「狀態」，以及夠強大和夠普遍的制度和實踐，足以在長時間內，保證區域內的人民對「和平改變」有可靠的期待。¹²

二、「新功能主義」(Neofunctionalism)

「整合理論」的主要派別有三：「功能主義」(Functionalism)、「新功能主義」(Neofunctionalism)與「聯邦主義」(Federalism)，三派主要歧見在於整個整合架構該如何運作，政治整合及經濟整合的優先順序應該如何的排列，本文考量兩岸打擊犯罪適用性，僅介紹「新功能主義」作為整合基礎。

⁸ Ernst B. Hass, "The Study of Regional Integraion : Reflection on the Joy Anguish Pretheorizing", *International Organization*, Autumn 1970, p.607.

⁹ Trevor Taylor, et al. 著，鈕先鍾譯，國際關係中的學派與理論(臺北：政府商務印書館，1987年5月)，頁327。

¹⁰ 同註25，頁610。

¹¹ Fred M. Hayward, "Continuities and Discontinuities between Studies of National and International Political Integration : Some Implication for Future Research Efforts", *International Organization*, Vol .24 autumn, 1970), p.999.

¹² Karl W. Deutsch, S. A. Edinger, et al., *Political Community and the North Atlantic Area : International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton University Press, 1957), p.5.

「新功能主義」整合的主要因素必須視相關政府、政黨與利益團體的意向而定，但因政治因素依舊左右整合過程的順利與否，因此「新功能主義」重點在分析整合過程政治力所扮演的角色。

「新功能主義」認為國與國的整合，最先是經由經濟、科技的交流，並由於「外溢效果」（Spillover Effect）¹³不斷升高合作的層次，甚至犧牲一部分國家主權，換取國家更大的利益，此種整合的結果產生了新的「政治體」，這個「政治體」是一個共同決策的機制。

「外溢效果」是由Ernst B. Hass提出的概念，「外溢」概念又分為兩個次級概念：一是「功能外溢」，係指一個特定功能範圍所建立的良性合作，基於與其他事務範圍存有事理性得聯結關係，而將促使其他範圍內的整合。二是「政治外溢」，是經濟精英及社會利益團體透過學習過程而期待整合深化所帶來的利益和福祉，對政府施壓，進行「政治共同體」的完成。林柏格及薛令果（S.A.Scheingold）對「外溢效果」提出修正，並以「溢回」（Spill Back）的概念說明整個整合的過程不會一直順利呈線性擴張，有時會停滯或拉回。¹⁴霍福曼（S.Hoffmann）認為整合較容易在「低層政治」（Low Political）相關議題上推動，如治安、經濟、文化、農業、科技、環保等具有共同利益議題上的合作。

「新功能主義」指出整合過程不是「只進不退」，整合的過程重點依舊在於人的因素，即官僚體系、利益團體和輿論媒體等菁英是否支持整合。當「政治體」間的「低層政治」流量日漸增加時，相關的配套措施是否隨之調整或增訂？當越來越多的利益團體進入交流活動，必定會產生贊成與反對等不同的意見，許多「低層政治」的議題被政治化，於是開始碰觸到「高層政治」，整合困難度於焉升高。此時，官僚體系等政治菁英對整合結果的成敗占極重要的地位，「新功能主義」認為解決的方式是將整個整合時間拉長，因為隨著時間的消逝及交流的持續，官僚體系、利益團體和輿論媒體等菁英的認知逐漸產生

¹³ 「外溢效果」是由Ernst B. Hass所提出的概念，「外溢」概念又分為兩個次級概念：一是「功能外溢」、二是「政治外溢」。「功能外溢」係指一個特定功能範圍所建立的良性合作，基於與其他事務範圍存有事理性得聯結關係，而將促使其他範圍內的整合。「政治外溢」則是經濟菁英及社會利益團體方面透過學習過程而期待整合深化所帶來的利益和福祉，因此他們對國內政府即超國際組織施壓，依此方式進行「政治共同體」的完成。

¹⁴ L. N. Lindberg & S. A. Scheingold, "Alternative Model of System Change", in *Europe Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Engelwood Cliffs, N.J.: Inc., 1970), pp.135-140.

變化，透過「量變」產生「質變」，最終將導致人們觀念的轉變與制度的創新。

「新功能主義」強調「民意」對於整合過程的重要性，杜意奇（Karl W. Deutsch）認為整合的過程是一種各「政治體」間彼此相互適應「學習的過程」（A Learning Process），在此過程中，整合活動就像一條學習的曲線圖一樣，時而上升，時而下滑。為求維持整合曲線持續上升，進而達到政治整合目標，官僚體系及政治菁英必須尋求人民的支持。¹⁵

本文對「新功能主義」關於各「政治體」的主權在「低層政治」交流越來越頻繁下無意間流失，結果致使「高層政治」的決策權共同體化的假設存疑。誠如克勞斯（Claus Giering）的觀點：各國利益分歧是國際整合受挫的原因，國家利益的基本考量，促使各民族國家謀求長期確保獨立自主的決策權，尤其帶有「高層政治」的外交及安全政策的決策權。另外，主張整合的社會菁英及經濟利益團體未必就能對實現的目標達成一致性的協議。協議未成，則對技術官僚決策者的施壓及要求亦無從產生。¹⁶霍福曼認為，經濟範圍整合是可行，然而只要無法確立共同的政治目標，也不願意建立必要的配套措施，整合將是不可能。

20世紀以來，由於經濟與科技快速發展，國家與國家之間依存關係日深，但是都強調各國之間的合作；強調經由「和平」的方式來使新的政治系統更有凝聚力。而且那些樂於參與整合的國家與人民之所以表現出結合行為，是因為他們對整合結果存有共同好處，讓人民過更好生活的期待。¹⁷

兩岸政治歧見所引發的爭議是兩岸治安交流癥結所在，雖然各界主張對主權問題暫時擱置，但到實際事務性協商仍然免不了「主權歸屬的爭議」。如不先妥善處理主權等「零和」性質的議題，兩岸各自的民眾、利益團體、政治菁英等未能在國內達成共識，進而形成兩岸共同的政治目標，則整合會受到阻礙，霍福曼的「溢回」現象將會產生。事實上，自20世紀90年代兩岸開始經貿交流以來，雙邊往來與日俱增，直到政治歧見發生才停滯不前，兩岸現階段正符合霍福曼所說的「溢回」現象。

¹⁵ Karl W. Deutsch, S. A. Edinger, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton University Press, 1957), p.279.

¹⁶ 參閱Claus Giering: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat*, Europa Union Verlag, Bonn 1997, p.69~72.

¹⁷ 鄭樟雄，「國家主權評析兩岸整合模式」，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文(2002年)，頁19。

不論是經濟、政治及社會的整合，兩岸民眾必須先產生「社區意識」，增加彼此間信任感，雙方都願意在「一個中國，一國兩制」上各自讓步。¹⁸其次是兩岸該如何化解主權上的爭議，使大陸看得見未來融合的可能性，同時我國又能保有的應有的主權，使兩岸從「零和」轉變為「整合」。

米特蘭尼對解決政治歧見爭議的看法認為：整合是一個過程，此一過程持續擴大技術面合作到無可爭議的功能範圍，達到緩和政治衝突的目的。整合可從各自退讓一步化解彼此的歧見著手，並認為透過「網絡原則」¹⁹可以化解主權的爭議，並以「新功能主義」做為手段，達到一種新形態的兩岸互動。雙方先做「低層政治」議題的交流，經過「溢出」之後，因為雙方對於主權爭議已有共識，「高層政治」的整合會隨著時間的消逝及彼此的瞭解而產生「社區意識」，兩岸的整合大致就可完成。

三、「新功能主義」建構「跨境合作」

跨越兩岸的毒品犯罪，涉及兩個或兩個以上的地區或國家，不同地區的法律制度亦不相同，這都影響跨境犯罪的釐清及相關防治對策的擬定、執行及評估。²⁰本文認為兩岸基於社會治安穩定的需要，在兩岸主權等意識形態未改變前，可參考「整合理論」中的「新功能主義」模式，建立起兩岸對共同合作防制兩岸跨區犯罪問題的一個可行方向。

從社會控制機制（social control mechanism）面向，我國的社會控制體系，要與大陸的社會結構，在兩岸社會之整體系統產生聯結，亦即兩岸之政治體、經濟體和刑事司法體系之結構要做連結。如此，兩岸的犯罪現象，才可能產生結構性控制，兩岸內部社會控制機制才能平衡發展，²¹即兩岸社會之整體系統控制，必須要共同協力兩岸跨區犯罪防制，方能奏效。

從犯罪實務面向，跨國犯罪係國際刑事司法界常用語，是指跨越國境的犯罪行為。依據聯合國訂定打擊跨國有組織犯罪公約第3條第2項，凡有下列情形

¹⁸ 高朗，「從整合理論探索兩岸整合的條件與困境」，在包宗和、吳玉山主編，爭辯中的兩岸關係理論（臺北：五南圖書出版股份有限公司，1999年），頁67。

¹⁹ 孟維德，「海峽兩岸人口走私活動之實證研究」，發表於第十屆公共安全學術研討會，「情報、法制與國家安全」論文集（桃園：中央警察大學，2005年11月），頁34。

²⁰ 孟維德，「海峽兩岸人口走私活動之實證研究」，發表於第十屆公共安全學術研討會，「情報、法制與國家安全」論文集（桃園：中央警察大學，2005年11月），頁34。

²¹ 劉勤章，「兩岸跨區犯罪防制機制之功能分析—論重建構『兩岸刑事司法協助』」，發表於2008年警學與安全管理研討會（臺北：政府警察學術研究協會，2008年6月），頁354。

之一者，均為該公約所稱之組織犯罪的跨國類型：

- (一) 在超過一國以上國家實施的犯罪。
- (二) 雖在一國實施，但其準備、策劃、指揮或控制的實質性部分發生在另一國的犯罪。
- (三) 犯罪在一國實施，但涉及在一國以上國家從事犯罪活動的有組織犯罪集團。
- (四) 犯罪在一國實施，但對於另一國有重大影響。

但是兩岸刑事司法合作使用「跨國」兩字對日漸和緩的兩岸局勢顯然敏感。基於上述因素，援引學者謝立功主張，使跨境犯罪²²或大陸趙秉志等學者主張使用跨地區犯罪²³的概念，使兩個不同司法管轄權的地區，均可依照各自法律進行刑事處罰及犯罪查緝合作，似乎是一個具體可行方案。

兩岸間政治歧見雖有和緩趨勢，但是上層的政治議題短期間仍難有所突破，兩岸必須體認「資源分享、經濟共榮」的區域分享共識下，才能將毒品犯罪的犯罪率及再犯率降低。兩岸協商應以低層政治（Low Political），²⁴透過跨境合作（或稱跨區合作）的手段達到遏止毒品犯罪之目的。

跨境合作在未來兩岸事務性協商接受程度將高於跨國合作。Houston·J 研究發現「在拒絕接受某理論及相關政策的原因中，『意識形態』可能是最強而有力的因素，一個社會所帶有的意識形態，可以促成公眾接受或拒絕某犯罪原因理論及其犯罪控制對策。」²⁵依經驗，兩岸協商只要觸及治權部分，就會因為政治歧見因素而爭論不休。近年，港澳地區已有具學術地位的官員倡議「一體化」概念，²⁶此與本文「整合理論」所闡述內容大致相同，僅在於譯名不同。販毒集團亦利用兩岸此種矛盾，趁機利用兩岸法律衝突邊緣游走於兩岸，或在兩岸犯罪資訊與刑事案件偵查、刑責追溯尚未充分溝通合作，形成漏洞，遂行其

²² 謝立功，「兩岸跨境犯罪及其對策」，收錄於刑事政策與犯罪研究論文集（七）（臺北：法務部，2004年），頁172。

²³ 趙秉志、錢毅、赫興旺，跨國跨地區犯罪的懲治與防範（北京：中國方正出版社，1996年1月），頁3-4。

²⁴ 霍福曼（S.Hoffmann）亦認為整合較容易在「低層政治」（Low Political）的相關議題上推動，例如治安、經濟、文化、農業、科技、環保等具有共同利益議題上的合作較易進行。

²⁵ Houston, J. & Parsons, W. W. "Criminal Justice and the Policy Process", Chicago, IL: Nelson-Hall Publisher, p.251.

²⁶ 黃少澤，澳門特別行政區檢察院助理檢察長，北京大學法學博士。認為「一體化是在一定區域內，足夠強大的和廣泛傳播的、確保長時期內其居民之間的變化能和平進行的共同體意識、機制及實踐的實現。所以，機制性和制度性要求是構成一體化的核心因素，制定共同的政策和制度規範，實現組織體系內超越主權或治權的協調和管理。」，海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會論文集（香港，2007年10月），頁38。

犯罪，而跨境合作實是防堵販毒分子利用兩岸執法漏洞最佳的途徑。

本文引用「新功能主義」認為國與國的整合，最先是經由經濟、科技的交流，並由於外溢效果（Spillover effect）不斷升高合作的層次，甚至犧牲一部分國家主權，換取國家更大的利益，此種整合的結果產生新的政治體，這個政治體是個共同決策的機制。若兩岸能擱置政治層次較高的主權爭議，不去爭論國際刑事司法互助或國內刑事司法互助，先從低層的治安方面整合，以「兩岸跨區犯罪防制機制」著手，相互尊重兩岸的全部事實，才能走出雙方零和的困境。

伍、研究發現及政策建議

社會治安問題與政治意識形態關聯性不高，但卻極易腐蝕及破壞兩岸社會安全與秩序，毒品戕害兩岸四地人民健康及社會治安甚鉅，應該將其列入跨境犯罪防治最重要的一環，唯有促進兩岸執法機關間合作查緝與情資交流，始能降低毒品走私的犯罪黑數並遏止海上毒品走私的發生。兩岸執法機關的合作已有相當時日，但是除了金門協議外，主要仍靠著兩岸治安機關所積極建立的互信基礎及民間組織維繫，隨著兩岸敵對政治氣氛逐漸降低，兩岸事務性協商隨時有開展可能。未來關於兩岸共同打擊犯罪處理方式，提出建議如下：

一、兩岸互設治安連絡處（中心）

兩岸關係的解凍與交流的開放，必然會對兩岸犯罪型態產生變化與影響，乍看之下，開放互設治安連絡處（中心），似乎有助於兩岸治安死角的消弭，但是在樂觀的預測背後，仍可能帶來負面社會衝擊，必須做好各種危機處理的準備。另兩岸警方全面性互動及接軌的過程中，其實不宜，也不應走向「香港警察化」的道路，而應導向全球化與國際刑事司法合作布局的軌道上。所以在探討互設治安連絡處（中心）可能性之際，政府必須顧及因兩岸關係政治立場互異所可能帶來的衝突，必須有完整配套的國家安全機制作為緩衝。

共同打擊犯罪雖然是兩岸治安機關最大公約數且互利互惠的議題，然而實務上卻缺少更深入、更寬廣的官方合作方法，使得現今共同打擊犯罪侷限於選擇性、有限度、缺乏積極主動的作為，尤其當偵辦跨境毒品走私集團，往往因彼此聯繫不足而喪失即時破案契機。兩岸必須基於「平等協商、善意溝通、積

累共識、務實進取」精神，互設治安連絡處（中心），來改善兩岸治安。

二、設立「聯繫窗口」建立情資交流

就現行兩岸有關司法形式協助聯繫事項，係經由兩岸兩會中介辦理，但為求專責效率，應透過「江陳會談」協商後，各自設立「聯繫窗口」，但要透過治安連絡處（中心）派駐之聯絡官，定期會晤，交換傳遞犯罪情資，合作協調查緝行動，針對爭議事項建立共識，並鼓勵從事兩岸實務交流及對相關刑事司法學者專家參與。

由於兩岸在金馬地區與東南沿海省份合作已行之有年，且「聯繫窗口」機制運作順暢，建議兩岸將此經驗與共識逐步推展至其他沿岸各省及內地省份，以收共同打擊犯罪之效。

三、兩岸刑事司法相關法令常態化

由於長時間兩岸分治，彼此的社會制度、生活方式及思維模式均有所差異，官方交流遲至最近才積極展開，所以兩岸近年來衍生的諸多問題，無法以一般單純涉外法律事件處理。面對近來兩岸關係丕變，兩岸兩會「制度性協商」內容、議題應先針對兩岸刑事司法等基本法令常態化，同時司法機關在處理兩岸法律事件時，應思考且正視兩岸常態因素的存在，以保障兩岸人民權益；其次，兩岸在諸多的犯罪範圍的界定上明顯有所不同，兩岸對跨域性的重大犯罪問題，都有相關法令予以規範，但對犯罪行為的要件、處分標的及懲罰刑度等有所差異，導致犯罪集團可以擇地犯罪，兩岸應做某種程度的增修或廢除罰則及罰度，以掌握犯罪集團的趨勢及脈動。

四、促進兩岸執法人員互訪增加情誼

兩岸應以多面向、多層次的交流互訪增進雙方情誼，並以學術研討會及實務座談會等方式，改進兩岸共同打擊犯罪所面對窒礙難行之處。兩岸執法人員如先了解雙方執法理念、管理目標與策略、司法警察權內涵，再對執法規範、執勤方式、教育訓練內容，可以大大降低誤解，而產生衝突。

零八憲章*

2008年12月10日公布

編輯部按：中國大陸幾位民間人士，為紀念「世界人權宣言」發表60周年，由劉曉波等人聯合起草「零八憲章」，並邀大陸各界人士簽署。其要旨在促進中國大陸的民主化。本刊特請寇教授健文於時評專欄撰文研析其意義與影響，為服務讀者，特將該「憲章」全文刊出，俾利參閱。

一、前言

今年是中國立憲百年，《世界人權宣言》公布60周年，「民主牆」誕生30周年，中國政府簽署《公民權利和政治權利國際公約》10周年。在經歷了長期的人權災難和艱難曲折的抗爭歷程之後，覺醒的中國公民日漸清楚地認識到，自由、平等、人權是人類共同的普世價值；民主、共和、憲政是現代政治的基本制度架構。抽離了這些普世價值和基本政制架構的「現代化」，是剝奪人的權利、腐蝕人性、摧毀人的尊嚴的災難過程。21世紀的中國將走向何方，是繼續這種威權統治下的「現代化」，還是認同普世價值、融入主流文明、建立民主政體？這是一個不容迴避的抉擇。

19世紀中期的歷史巨變，暴露了中國傳統專制制度的腐朽，揭開了中華大地上「數千年未有之大變局」的序幕。洋務運動追求器物層面的進良，甲午戰敗再次暴露了體制的過時；戊戌變法觸及到制度層面的革新，終因頑固派的殘酷鎮壓而歸於失敗；辛亥革命在表面上埋葬了延續2000多年的皇權制度，建立了亞洲第一個共和國。囿於當時內憂外患的特定歷史條件，共和政體只是曇花一現，專制主義旋即捲土重來。器物模仿和制度更新的失敗，推動國人深入到對文化病根的反思，遂有以「科學與民主」為旗幟的「五四」新文化運動，因內戰頻仍和外敵入侵，中國政治民主化歷程被迫中斷。抗日戰爭勝利後的中國再次開啓了憲政歷程，然而國共內戰的結果使中國陷入了現代極權主義的深淵。1949年建立的「新中國」，名義上是「人民共和國」，實質上是「黨天下」。

* 資料來源：2009年2月9日下載，《多維新聞網》，http://www.dwnnews.com/big5/MainNews/Forums/BackStage/2008_12_9_0_53_49_851.html。

執政黨壟斷了所有政治、經濟和社會資源，製造了反右、大躍進、文革、六四、打壓民間宗教活動與維權運動等一系列人權災難，致使數千萬人失去生命，國民和國家都付出了極為慘重的代價。

二十世紀後期的「改革開放」，使中國擺脫了毛澤東時代的普遍貧困和絕對極權，民間財富和民眾生活水平有了大幅度提高，個人的經濟自由和社會權利得到部分恢復，公民社會開始生長，民間對人權和政治自由的呼聲日益高漲。執政者也在進行走向市場化和私有化的經濟改革的同時，開始了從拒絕人權到逐漸承認人權的轉變。中國政府於 1997 年、1998 年分別簽署了兩個重要的國際人權公約，全國人大於 2004 年通過修憲把「尊重和保障人權」寫進憲法，今年又承諾制訂和推行《國家人權行動計畫》。但是，這些政治進步迄今為止大多停留在紙面上；有法律而無法治，有憲法而無憲政，仍然是有目共睹的政治現實。執政集團繼續堅持維繫威權統治，排拒政治變革，由此導致官場腐敗，法治難立，人權不彰，道德淪喪，社會兩極分化，經濟畸形發展，自然環境和人文環境遭到雙重破壞，公民的自由、財產和追求幸福的權利得不到制度化的保障，各種社會矛盾不斷積累，不滿情緒持續高漲，特別是官民對立激化和群體事件激增，正在顯示著災難性的失控趨勢，現行體制的落伍已經到了非改不可的地步。

二、我們的基本理念

當此決定中國未來命運的歷史關頭，有必要反思百年來的現代化歷程，重申如下基本理念：

自由：自由是普世價值的核心之所在。言論、出版、信仰、集會、結社、遷徙、罷工和遊行示威等權利都是自由的具體體現。自由不昌，則無現代文明可言。

人權：人權不是國家的賜予，而是每個人與生俱來就享有的權利。保障人權，既是政府的首要目標和公共權力合法性的基礎，也是「以人為本」的內在要求。中國的歷次政治災難都與執政當局對人權的無視密切相關。人是國家的主體，國家服務於人民，政府為人民而存在。

平等：每一個個體的人，不論社會地位、職業、性別、經濟狀況、種族、膚色、宗教或政治信仰，其人格、尊嚴、自由都是平等的。必須落實法律面前人人平等的原則，落實公民的社會、經濟、文化、政治權利平等的原則。

共和：共和就是「大家共治，和平共生」，就是分權制衡與利益平衡，就是多種利

益成分、不同社會集團、多元文化與信仰追求的群體，在平等參與、公平競爭、共同議政的基礎上，以和平的方式處理公共事務。

民主：最基本的涵義是主權在民和民選政府。民主具有如下基本特點：（1）政權的合法性來自人民，政治權力來源於人民；（2）政治統治經過人民選擇；（3）公民享有真正的選舉權，各級政府的主要政務官員必須通過定期的競選產生；（4）尊重多數人的決定，同時保護少數人的基本人權。一句話，民主使政府成為「民有，民治，民享」的現代公器。

憲政：憲政是通過法律規定和法治來保障憲法確定的公民基本自由和權利的原則，限制並劃定政府權力和行為的邊界，並提供相應的制度設施。

在中國，帝國皇權的時代早已一去不復返了；在世界範圍內，威權體制也日近黃昏；公民應該成為真正的國家主人。祛除依賴「明君」、「清官」的臣民意識，張揚權利為本、參與為責的公民意識，實踐自由，躬行民主，遵奉法治，才是中國的根本出路。

三、我們的基本主張

藉此，我們本著負責任與建設性的公民精神對國家政制、公民權利與社會發展諸方面提出如下具體主張：

- 1、修改憲法：根據前述價值理念修改憲法，刪除現行憲法中不符合主權在民原則的條文，使憲法真正成為人權的保證書和公共權力的許可狀，成為任何個人、團體和黨派不得違反的可以實施的最高法律，為中國民主化奠定法權基礎。
- 2、分權制衡：構建分權制衡的現代政府，保證立法、司法、行政三權分立。確立法定行政和責任政府的原則，防止行政權力過分擴張；政府應對納稅人負責；在中央和地方之間建立分權與制衡制度，中央權力須由憲法明確界定授權，地方實行充分自治。
- 3、立法民主：各級立法機構由直選產生，立法秉持公平正義原則，實行立法民主。
- 4、司法獨立：司法應超越黨派、不受任何干預，實行司法獨立，保障司法公正；設立憲法法院，建立違憲審查制度，維護憲法權威。儘早撤銷嚴重危害國家法治的各級黨的政法委員會，避免公器私用。
- 5、公器公用：實現軍隊國家化，軍人應效忠於憲法，效忠於國家，政黨組織應從軍隊中退出，提高軍隊職業化水平。包括警察在內的所有公務員應保持政治中立。消除公務

員錄用的黨派歧視，應不分黨派平等錄用。

- 6、人權保障：切實保障人權，維護人的尊嚴。設立對最高民意機關負責的人權委員會，防止政府濫用公權侵犯人權，尤其要保障公民的人身自由，任何人不受非法逮捕、拘禁、傳訊、審問、處罰，廢除勞動教養制度。
- 7、公職選舉：全面推行民主選舉制度，落實一人一票的平等選舉權。各級行政首長的直接選舉應制度化地逐步推行。定期自由競爭選舉和公民參選法定公共職務是不可剝奪的基本人權。
- 8、城鄉平等：廢除現行的城鄉二元戶籍制度，落實公民一律平等的憲法權利，保障公民的自由遷徙權。
- 9、結社自由：保障公民的結社自由權，將現行的社團登記審批制改為備案制。開放黨禁，以憲法和法律規範政黨行為，取消一黨壟斷執政特權，確立政黨活動自由和公平競爭的原則，實現政黨政治正常化和法制化。
- 10、集會自由：和平集會、游行、示威和表達自由，是憲法規定的公民基本自由，不應受到執政黨和政府的非法干預與違憲限制。
- 11、言論自由：落實言論自由、出版自由和學術自由，保障公民的知情權和監督權。制訂《新聞法》和《出版法》，開放報禁，廢除現行《刑法》中的「煽動顛覆國家政權罪」條款，杜絕以言治罪。
- 12、宗教自由：保障宗教自由與信仰自由，實行政教分離，宗教信仰活動不受政府干預。審查並撤銷限制或剝奪公民宗教自由的行政法規、行政規章和地方性法規；禁止以行政立法管理宗教活動。廢除宗教團體（包括宗教活動場所）必經登記始獲合法地位的事先許可制度，代之以無須任何審查的備案制。
- 13、公民教育：取消服務於一黨統治、帶有濃厚意識形態色彩的政治教育與政治考試，推廣以普世價值和公民權利為本的公民教育，確立公民意識，倡導服務社會的公民美德。
- 14、財產保護：確立和保護私有財產權利，實行自由、開放的市場經濟制度，保障創業自由，消除行政壟斷；設立對最高民意機關負責的國有資產管理委員會，合法有序地展開產權改革，明晰產權歸屬和責任者；開展新土地運動，推進土地私有化，切實保障公民尤其是農民的土地所有權。
- 15、財稅改革：確立民主財政和保障納稅人的權利。建立權責明確的公共財政制度構架

- 和運行機制，建立各級政府合理有效的財政分權體系；對賦稅制度進行重大改革，以降低稅率、簡化稅制、公平稅負。非經社會公共選擇過程，民意機關決議，行政部門不得隨意加稅、開征新稅。通過產權改革，引進多元市場主體和競爭機制，降低金融准入門檻，為發展民間金融創造條件，使金融體系充分發揮活力。
- 16、社會保障：建立覆蓋全體國民的社會保障體制，使國民在教育、醫療、養老和就業等方面得到最基本的保障。
- 17、環境保護：保護生態環境，提倡可持續發展，為子孫後代和全人類負責；明確落實國家和各級官員必須為此承擔的相應責任；發揮民間組織在環境保護中的參與和監督作用。
- 18、聯邦共和：以平等、公正的態度參與維持地區和平與發展，塑造一個負責任的大國形象。維護香港、澳門的自由制度。在自由民主的前提下，通過平等談判與合作互動的方式尋求海峽兩岸和解方案。以大智慧探索各民族共同繁榮的可能途徑和制度設計，在民主憲政的架構下建立中華聯邦共和國。
- 19、轉型正義：為歷次政治運動中遭受政治迫害的人士及其家屬，恢復名譽，給予國家賠償；釋放所有政治犯和良心犯，釋放所有因信仰而獲罪的人員；成立真相調查委員會，查清歷史事件的真相，釐清責任，伸張正義；在此基礎上尋求社會和解。

四、結語

中國作為世界大國，作為聯合國安理會五個常任理事國之一和人權理事會的成員，理應為人類和平事業與人權進步做出自身的貢獻。但令人遺憾的是，在當今世界的所有大國裡，唯獨中國還處在威權主義政治生態中，並由此造成連綿不斷的人權災難和社會危機，束縛了中華民族的自身發展，制約了人類文明的進步——這種局面必須改變！政治民主化變革不能再拖延下去。

為此，我們本著勇於踐行的公民精神，公布《零八憲章》。我們希望所有具有同樣危機感、責任感和使命感的中國公民，不分朝野，不論身分，求同存異，積極參與到公民運動中來，共同推動中國社會的偉大變革，以期早日建成一個自由、民主、憲政的國家，實現國人百餘年來鏗而不捨的追求與夢想。

