

中國大陸「十二五規劃」評析

An Analysis of China's "Recommendations of the Twelfth Five-Year Plan"

李英明 (Lee, In-Ming)

中華科技大學副校長

中共「十七屆五中全會」於今（2010）年10月15日至18日召開，提出「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議」（簡稱「十二五規劃」），並於10月27日公布全文。而中國大陸「十二五規劃」（2011～2015）即將於明年開始，對於中國大陸而言，此一時期是因應澈底擺脫世界金融危機衝擊的關鍵時期；而對於我們而言，則是兩岸關係進入後ECFA時代的重要時期。全面評估分析中國大陸「十二五規劃」對於我們理解掌握未來中國大陸經濟發展，制定未來兩岸經貿政策，甚至臺商未來在大陸的布局，都是有所助益的。

多年來，中國大陸的經濟增長，相當程度是通過出口持續擴張，並且不斷擴大出口規模來維持的，這是一種以出口為導向的經濟增長模式。這種經濟增長模式在世界金融危機爆發，外部需求下滑，國際貿易量萎縮的衝擊下，面臨是否能夠持續下去的瓶頸。這一兩年來，中國大陸對於這種經濟增長模式進行反思，並且作出一個重大的轉向，企圖使經濟增長模式從出口導向轉向以內需拉動為主的模式。這種反思和轉向很具體的反映在中國大陸的「十二五規劃」之中，並且強調會有效擴大中國大陸內部需求，特別是消費需求，以降低經濟成長和對於外部需求的過度依賴。

由於中國大陸是貿易依賴度高的經濟體，因此，受世界金融危機的衝擊不小；據資料顯示，中國大陸從2008年第四季至2009年第三季，其進出口下降

幅度都在兩位數以上；¹這麼大的下降幅度，主要乃因世界金融危機導致全球性的外部需求減少，國際貿易融資困難以及以反傾銷為主的各形各色的貿易保護主義的抬頭。為因應這種外部需求減少的嚴峻局面，中國大陸從 2009 年，就積極著手拉動內部需求，特別是消費需求。其中引人注目的是：（一）實施家電下鄉、汽車下鄉以及摩托車下鄉的政策，給予此類相關產品補貼；（二）持續實施從 2005 年開始的「萬村千鄉」計畫，在農村廣設農家店及配送中心，提高農村消費；（三）持續擴大信用消費。²

大陸「十二五規劃」把持續擴大內需，列為經濟發展的戰略方向；並且，要使民眾消費率提高 5%，民眾消費占 GDP 比重超過 40%，每年平均帶動民眾費增加約一兆三千萬億元。³

而與這個戰略方向相配套的拉抬消費需求的政策，主要有以下幾個方向：（一）提高人民的收入，其主要內容包括提高最低工資，增加農民收入，公務員加薪，調高綜所稅的起徵點；（二）加速完善社會福利制度，擴大公共服務，使民眾的預防性儲蓄（precautionary saving）下降；（三）持續擴大信用消費，並發展消費金融。⁴

「十二五規劃」的主要參照點，是世界金融危機；如果我們說，「十二五規劃」是世界金融衝擊制約下的產物，應不為過。而據中國大陸的分析與認知，在世界金融危機之後的初期階段，全球經濟復甦無法再通過歐美日這些發達經濟體來帶動，其原因有以下幾點：（一）發達經濟體已經是成熟經濟體，消費需求以及市場開發皆有限，增量有限；（二）工業化已經到極致，城鎮化已經普遍完成；（三）人口老化並且人口出現負成長現象；（四）新能源技術臨推廣的瓶頸。⁵

因此，必須靠包括中國大陸、印度、巴西、俄羅斯、墨西哥、印尼、越南、韓國等國家或地區在內的新興經濟體，來扮演啟動全球經濟復甦的主引

¹ 鄭新立主編，國際經濟分析與展望（2009-2010）（北京：社會科學文獻出版社，2010 年），頁 98。

² 臺灣區電子工業同業公會著，新興產業覓商機：2010 年中國大陸地區投資環境與風險調查（臺北：商周編輯顧問，2010 年），頁 47。

³ 臺灣區電子工業同業公會著，新興產業覓商機：2010 年中國大陸地區投資環境與風險調查，頁 79。

⁴ http://www.fidelity.com.tw/news/pdf/201009_China_Focus_Fund-RSP3.pdf。

⁵ 臺灣區電子工業同業公會著，新興產業覓商機：2010 年中國大陸地區投資環境與風險調查，頁 172-173。

擎，其主要原因有以下幾點：（一）新興經濟體的工業化和城鎮化，都尚未完成，仍處在現在進行式中；（二）工業化需要技術、資金、人力的投入，帶動許多產品的消費，可以拉動經濟復甦；（三）城鎮化需要基礎設施投入，從而形成由基礎設施材料所牽動的產業鏈；（四）城市人口較農村人口消費能力大；（五）新興經濟體的工業化和城鎮化是十分巨大的市場，但是對這個巨大的市場投資，卻必須從發達經濟體引進並輸入資金、技術，特別是先進的、節能的和環保的技術；而這樣一來，就可以為發達經濟體的資金和技術找到出路，並且帶動他們的經濟增長，以及促動世界的經濟復甦。⁶

基於以上的認知和思維，「十二五規劃」把加速城鎮化和工業化也列為經濟發展的戰略；希望藉由加速城鎮化和工業化的策略，而帶動巨大的市場需求，啟動經濟增長的內在動力，從而也帶動世界經濟的復甦，讓中國大陸在後金融危機時代，可以在全球經濟復甦中扮演主引擎的作用，確保大陸在未來全球經濟中的主要角色。

不過，加速城鎮化和工業化，主要著眼點也是在於拉抬內需市場，特別是消費需求。而與拉抬消費需求相關連的是如何降低民眾的儲蓄率。大陸民眾的預防性儲蓄模式相當明顯地突出；根據 2010 年 3 月 9 日，匯豐銀行（HSBC）所發布的「匯豐保險亞洲調查報告」指出，大陸民眾將每月收入的 45% 用於儲蓄，並且有 69% 的受訪者表示，儲蓄不夠。⁷

如果要降低民眾的預防性儲蓄率，必須通過政府增加完善的健康照顧、醫療保險、健保或退休金等的公共支出，才能明顯奏效。據研究指出，若政府在民眾健康照顧上，每花一元人民幣，就會使民眾增加兩元的消費。⁸基於這樣的認知和思維，「十二五規劃」把完善社會保障和擴大公共服務以改善民生及擴大內需，也列為經濟發展戰略之一。

其實，大陸民眾儲蓄率居高不下，與大陸的投資管道不夠暢通，資本市場仍不夠成熟健全有關。中國大陸目前雖然已經有非常熱絡的股票和債券市場，

⁶ 臺灣區電子工業同業公會著，*新興產業覓商機：2010 年中國大陸地區投資環境與風險調查*，頁 173-174。

⁷ 臺灣區電子工業同業公會著，*新興產業覓商機：2010 年中國大陸地區投資環境與風險調查*，頁 73。

⁸ Kai Guo and Papa N'Diaye, "Determinants of China's Private Consumption: An International Perspective" International Monetary Fund (IMF), *Working Paper*, April 2010, p.12.

但其規模相較於大陸的人口數仍相對較小，資本市場不夠成熟，會迫使民眾寧願將錢存在銀行，以求安心和穩定感；未來若要進一步刺激消費，必須發展資本投資市場，使其更趨健全和成熟，並使匯率自由化。⁹以資本投資市場的健全成熟為主，輔以信用消費以及消費金融體制的推動和建立，大陸民眾的消費力才會真正全面地被拉抬起來。

要拉抬中國大陸民眾的消費力，當然與前述提高人民的可支配收入最直接相關；但是，除此之外，與改變服務業在大陸產業結構的比重，也有密切的關連性。大陸服務業占 GDP 的比重偏低，在 2009 年約為 42.6%，相較於低收入、中等收入與高收入國家，其服務業占 GDP 的比重都要來得低；因此，在「十一五規劃」（2006～2010）期間，特別是自 2009 年起，便一直想要調整產業結構來拉抬服務業占 GDP 的比重，未來「十二五規劃」期間，這仍是中國大陸經濟政策的主軸之一。據研究統計指出，服務業僱用的勞動人口增加後，會促使一般民眾的所得上升，以及消費能力增加；在另一方面，因投入服務業的人力質的提升，使消費者更有意願花錢去購買高品質的服務，又更進一步地促使消費的增加。¹⁰

中國大陸從「九五計畫」¹¹以來，如同其他國家長期的做法一樣，都採取了「增長優先」的經濟發展戰略。在這種「增長優先」戰略思維的預設下，幾乎都是認為經濟增長可以不斷地持續下去。這種經濟發展戰略的基本缺陷，是以犧牲環境和資源來換取經濟成長；因此，在追求經濟成長的同時，人類為此付出慘重的代價，使環境生態惡化，不可再生資源短缺。

經濟增長不可能是沒有極限的，它除了會受到人口增長、糧食供應、資本投資等因素的制約外，還會深深地受環境污染和資源消耗的影響。在經濟增長有極限的前提下，人類如何使經濟發展持續下去，這個問題從上世紀 80 年代中期以後，便開始受到重視。而經濟可持續發展這個概念在九十年代和綠色經濟結合起來，並且以推動綠色計畫做為可持續發展的重要戰略。¹²進入 21 世

⁹ Kai Guo and Papa N'Diaye, *Working Paper*, p.11.

¹⁰ Kai Guo and Papa N'Diaye, *Working Paper*, pp.10-11.

¹¹ 2006 年「十一五規劃」之前，均為「計畫」。

¹² 臺灣區電子工業同業公會著，*新興產業覓商機：2010 年中國大陸地區投資環境與風險調查*，頁 120-121。

紀，綠色經濟成為國際經濟論述的主流話語之一，而在 2008 年 10 月，聯合國環境規劃署（UNEP）倡議，希望世界各國能向綠色經濟模式轉變。2007 年開始於美國的世界金融危機，對世界經濟造成重創，使得人們對於傳統的「增長優先」的經濟發展模式進行更深的反思，從而也進一步認識到，綠色經濟是實現可持續發展的必經之路。聯合國環境規劃署的倡議，可以說是這種反思的具體反映。而從 2009 年以來，世界主要國家和地區，包括美國、中國、德國、歐盟等在內，為了因應世界金融危機的經濟刺激方案中，相當大的比例都涉及到綠色投資和打造綠色經濟。¹³

因此，如何拉抬綠色投資比重，打造綠色經濟，從 2009 年以來，已經成為國際政治經濟領域主流的強勢話語，而這種趨勢的發展也具體反映在各國或地區的經濟政策或規劃之中，中國大陸的「十二五規劃」也具體反映這種國際政治經濟領域的現實趨勢發展，並且把促進節能減碳和生態環境保護為重點的綠色投資做為經濟發展的戰略。在這種經濟發展的戰略導引下，大陸在「十二五規劃」期間，整體產業發展，其重點之一將著重於新能源、新技術、新材料在內符合綠色屬性的新興戰略產業，創造「低碳出口」的產業群聚，以降低歐美等地區國家對中國大陸實施「碳關稅」的風險。

在出口導向的經濟增長模式的制約下，從「九五計畫」一直到「十一五規劃」期間，大陸的進出口呈現明顯失衡，出口過高，進口相對緩和；此外，在這種模式的制約下，也使得大陸各方面結構失衡現象持續發展，其中諸如城鄉發展差距、貧富差距、區域間差距等，最為引人注目；而要拉抬民眾消費，就如上述最直接的就是提升民眾可支配收入，其中關鍵的是增加農民收入，而這就涉及到貧富差距，城鄉差距，區域差距的縮小，以及經濟發展如何均衡運作的問題。這樣的反思意識也反映在「十二五規劃」之中。

在世界金融危機的衝擊下，中國大陸「十一五規劃」出現了斷裂，因為從 2008 年，特別是 2009 年以來，中國大陸的經濟政策主要就在因應世界金融危機，一些必要的措施政策，如刺激消費，拉抬內需，降低對出口的依賴等，早已啟動；「十二五規劃」更加全面的延續了這個因應軸線。

¹³ 臺灣區電子工業同業公會著，新興產業覓商機：2010 年中國大陸地區投資環境與風險調查，頁 120-121。

此外，從「九五計畫」追求經濟增長以來，刺激中國大陸制定五年經濟計畫的重要因素，是全球經濟因素，亦即外部性的全球經濟邏輯，成為影響中國大陸制定五年經濟計畫的主軸。這種格局在「十二五規劃」中表現的尤為突出。

當然，新的五年經濟計畫的形式，在某種程度上是對先前經濟計畫的反思；「十二五規劃」的產出，一方面固然是奠立在對「十一五規劃」的反思上；但另一方面，更是基於對世界金融危機的因應上；而且世界金融危機所引發的危機意識壓過對「十一五規劃」的反思意識。

從上面的說明可知，中國大陸從「九五計畫」以來，就已經進入全球化經濟環鏈之中；歷經「十五計畫」、「十一五規劃」期間，這種格局更加明顯；如今中國大陸已經是一個可以產生經濟外溢效果（spillover effect）的經濟體，其進出口、消費力道、儲蓄率、內需強度、資金進出、內部區域經濟關係，都會影響世界經濟的運轉。

而「十二五規劃」所確立的方向，將不只是中國大陸未來五年的經濟發展方向，其趨勢有可能貫穿未來「十三五規劃」期間；亦即「十二五規劃」所確立的方向，則不只會產生五年的中期效應。這是政府在制定對大陸的經貿政策以及臺商在中國大陸的投資布局，必須審慎注意並妥為因應的重點。

習近平增補為中共中央軍委 副主席評析

An Analysis of Xi Jinping Appointed as Vice Chairman of
the Central Military Commission, Communist Party of
China

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)

本刊研究員*

壹、前言

中國共產黨第十七屆中央委員會第五次全體會議（簡稱十七屆五中全會）於今（2010）年10月15日至18日在北京舉行，全會由中央政治局主持，會中除審議通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議」，並決定增補中央政治局常委、國家副主席習近平為中央軍事委員會（簡稱中央軍委）副主席。此一人事調整，已被外界視為習近平繼胡錦濤之後，即將成為中共黨和國家最高領導人的明確信號，顯示中共已完成對第五代的黨政軍接班布局，因此頗富政治意涵，值得重視。然而，站在臺灣的立場，吾人更關注習近平未來接任中共中央總書記、國家主席，以及中央軍委主席後，如何開展對臺政策。

貳、完成接班布局

自從習近平被選為中共中央政治局常委後，一般以為他是中共內定繼胡錦濤之後的下一任中央總書記，將成為中共第五代最高領導人。因此，習近平進入中央軍委，應無疑問；惟去（2009）年的中共十七屆四中全會上，習近平未

* 作者同時為臺北海洋技術學院兼任助理教授。

能仿效胡錦濤接班模式，在四中全會進入中央軍委，為接班做準備。¹以致在本次十七屆五中全會習近平能否順利進入中央軍委，備受外界關注，並據此作為研判中共權力接班是否穩定的指標。主要是因為習近平若要在 2012 年中共十八大成為接班人，必須要有一定的黨政軍領導經歷，若延後進入中央軍委，導致任職時間短，難以在軍中建立人脈威望，對接班勢必不利，甚至出現變數。

中共在江澤民之前，第一代和第二代領導人毛澤東、鄧小平都是經由激烈的權力鬥爭成為最高領導人。但在江澤民之後，為了避免權力競爭，遂針對接班人選拔和權力過渡，逐步形成一定的慣例：先提早確定一位五十多歲的最高領導人候選人，將其提拔為中央政治局常務委員會的一員，並賦予黨政軍職位，讓其積累充足的執政經驗，再依次移交最高黨權、國家元首和最高軍權給他。

現任中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席胡錦濤是鄧小平欽點的隔代接班人，1992 年在中共十四大晉身中央政治局常委、中央書記處書記，之後相繼擔任中央黨校校長、國家副主席，並在 1999 年十五屆四中全會成為中央軍委副主席。然後，在 2002 年 11 月中共十六大出任中央總書記，2003 年 3 月擔任國家主席，2004 年 9 月成為中共中央軍委主席，完成黨政軍大權集於一身。

可以看出，習近平正是複製胡錦濤接班前的晉升模式，經歷相同職務。習近平於 2007 年 10 月中共十七大升任政治局常委、中央書記處書記，之後出掌中共中央黨校校長，2008 年 3 月擔任國家副主席，本次十七屆五中全會又成為軍委副主席。由於中央軍委副主席一職是邁向中共最高領導人的重要關卡，也是「絕對保證」；因此，習近平在有了中央軍委副主席職位的加持後，於 2012 年十八大接班的勢態和地位更加穩固，幾乎可以確定將繼胡錦濤之後，擔任中共總書記、國家主席和軍委會主委之要職，接掌中共黨、政、軍大權。同時，這項人事增補，最大的意義是向外界宣告中共的權力接班布局已告完成，政局穩定可期。

¹ 去（2009）年中共十七屆四中全會原按慣例，規劃安排習近平進入中央軍委任副主席，以便他熟悉軍務，做接班準備。事後傳出他主動致函中央，謙稱到中央工作時間不長，還不具備承擔新工作的能力和條件為由謙辭，獲胡錦濤等人同意。

預計習近平將於 2012 年秋天的中共十八大先接任胡錦濤交卸的中央總書記職位，並於 2013 年 3 月的十二屆全國人大一次會議上接任胡錦濤卸下的國家主席，成為中共最高領導人；惟中央軍委主席一職，胡錦濤是否循江澤民交出軍委主席往例，延後 2 年交棒給習近平，則是未知數。

在習近平幾乎已確定接替胡錦濤後，現任中央政治局常委、國務院常務副總理李克強，未來接替溫家寶擔任國務院總理，也幾成定局。就中共十七大之前政治形勢而言，同屬「團派」的李克強才是胡錦濤首選的接班人，誰知半路殺出程咬金，前中央總書記江澤民、國家副主席曾慶紅及軍方老幹部等支持習近平，結果胡錦濤妥協，根據黨內民主，透過副部長級以上高層黨員的投票，由習近平勝出。因此，過去幾年，外界對於習近平未來是否是胡錦濤接班人，一直有疑問。如今，習李分掌黨政幾成定局，可以預期的，未來習李體制將依循目前的胡溫治理模式運作下去。

參、未來對臺走向

習近平做為中央總書記、國家主席、中央軍委主席胡錦濤的接班人，未來勢必循例接管軍隊、外交和國家安全工作，換言之，也勢將主導中共對臺政策，因此，值得先予以評估。

事實上，中共對臺政策有變與不變之處。政策可分為原則、策略、作法。政策原則通常具有「一貫性、延續性」，如國家要統一及一個中國原則，不會因中共領導人更迭而改變。政策策略，如統一方式，毛澤東時期先是主張武力解放，其後轉為以和平解放為先，但不放棄武力；鄧小平時期提出和平統一、一國兩制，但不放棄武力；江澤民時期，基本上對此蕭規曹隨；胡錦濤主政後改提和平發展。至於解決時程，中共領導人先是不急、先擺著，到了 1990 年代開始有急迫感，2002 年後強調不怕拖。在政策作法上，則每一個領導人依據內外情勢，尤其臺灣內部政經變化，而有不同作法。

因此，預判習近平主政後，首先仍將繼續堅持一個中國政策原則。無論是毛澤東或是鄧小平時代，或是繼任者江澤民，還是中共第四代領導人胡錦濤，均一再表明，一個中國原則乃是中共對臺政策的最高指導原則，不能改變、不能放棄。在此情勢下，做為第五代接班人的習近平等人豈敢擅自改變或放棄一個中國原則。惟一個中國內涵，是否有更彈性的解釋，甚至對中華民國的地位，是否抱持較為寬容的態度，則值得觀察。

其次，習近平在對臺工作上初期似較難創新。自毛澤東、鄧小平權威領導的時代結束後，中共每個最高領導人都行使越來越少的個人權力，在重大決策上亦被迫去尋找共識，不能也不敢獨斷獨行。因此，就習近平未來的角色，雖然在對臺政策上有較大發言權，但以其溫和個性，以及避免捲入派系漩渦，未來，習李體制在「外無戰功、內無治效」的初始階段，對臺工作自然講求依循既有政策，較難有創新性。

三者，隨著中共在綜合國力的表現，在國際政治、經濟方面展露前所未有的影響力，國際地位大幅提昇，甚至在兩岸關係上也日漸掌握主導權，官員、民眾越來越充滿民族自信心，以致產生兩方面影響：一是在國際事務與美國、歐、日，以及其他國際組織上，取得更大的發言權，一些大國為遷就中共，難免在某些事務有犧牲臺灣的可能，例如軍售問題；一是在兩岸關係互動上表現驕氣，把對臺灣的讓步當作是一種施捨，這種心態平常不會展露，但在兩岸關係進程上不如中共的意時，極可能顯現。從習近平在墨西哥會見華僑時批評少數外國人對中國事務說三道四的姿態，²可以看出此一隱憂，也可以瞭解中共領導人隱藏內心的涉外態度。

四者，是習近平面對挑戰者的應對手腕。習近平是在黨內民主的呼聲下，成為胡錦濤接班人，其關鍵有三：第一、習近平一路從縣委副書記做起，由基層逐漸爬升，資歷無人能敵；第二、習近平受到拔擢，雖與江澤民、曾慶紅有關，但其並沒有明顯派系色彩；第三、習近平是中共元老習仲勛之子，在老一代革命家的餘蔭下，得到較多黨內幹部的信任。在此情形下，習近平在中共十八大順利接班後，仍有可能在施政作為上受到其他同僚的挑戰與掣肘。習近平一般給人印象是溫和謙遜，穩重踏實，善於團結合作；他在地方任職期間與其他領導基本和睦，對於長者予以尊重。未來，習近平是否能充分扮演協調者角色，亦攸關中共對臺施政作為。假如他具有胡錦濤的才能，同時讓其他同僚折服，則在對臺策略與工作，將可展現其意志，而有一番作為；反之，則將保守以對，以免多做多錯。

最後，有利於兩岸正向互動的是，習近平的地方歷練有助於認知臺灣民眾

² 習近平於 2009 年 2 月 11 日在墨西哥會見華僑時，批評少數外國人對中國事務說三道四：「有些吃飽了沒事幹的外國人，對我們的事情指手畫腳。中國一不輸出革命，二不輸出饑餓和貧困，三不去折騰你們，還有什麼好說的。」

想法。習近平的歷練，主要在臺海對岸的福建省，歷任廈門市副市長、中共寧德地委書記、福州市委書記、福建省委副書記、福建省省長等職務，達 17 年之久；其後擔任中共浙江省委書記、上海市委書記。這三個省市，都是臺商相對聚集較多的地方，讓習近平結識不少臺商朋友。習近平主政時期，有關涉臺政策，特別是招攬臺商部分相當有作為，也受到好評。³不管是與臺商接觸，或是接待臺灣訪客，習近平多少從中，掌握瞭解臺灣民眾有關兩岸關係的看法。從這一點看來，或許習近平未來的對臺政策，將更加的務實。

肆、結語

總之，今次習近平增補為中共中央軍委副主席，顯示中共人事布局不再是不按牌理出牌，而是越來越有可測性。同時，未來在習李執政時代，中共已經步入穩定期的集體領導體制，也將進一步鞏固。至於有人預測，以習近平為首的中國第五代領導班子的執政風格，勢必不同於過去，他們將擺脫過去一律不公開和神秘主義的作風，與時俱進，比過去更加開放；是否成真，尚待觀察。至於習近平雖然是「知臺派」，但其對臺政策未來能否調整，吾人雖有所期待，但也不能過於寄望其個人身上，畢竟他還是要受既有的共產黨慣性所制約。

³ 習近平在浙江省委書記任內，曾擔任該省對臺工作領導小組組長一職，亦顯示其相對地較重視該地區的對臺工作。

從臺資銀行獲允設立分行 看兩岸金融交流

Permission for Establishing Taiwanese Banks Branch
Offices in China and Financial Interaction across the
Taiwan Strait

聶建中 (Nieh, Chien-Chung)

淡江大學財金系教授

壹、緒論

2008 年臺灣二次政黨輪替，自該年下半年以來，馬蕭政府「開鎖治國」理念引領國人走向「大三通」新紀元，兩岸於是開展各項合作與協商會談。於此間，臺灣的銀行業者即殷切盼望雙方能儘早簽署金融監理備忘錄（金融 MOU），乃至積極爭取納入兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的早收清單之中。經過多次的協商，2009 年 4 月下旬的第三次江陳會，雙方對於兩岸金融合作達成初步協議，同意儘快對簽署金融 MOU 進行協商，此一共識，終在 2009 年 11 月 16 日完成金融 MOU 的正式簽署，並於 2010 年 1 月 16 日開始生效。金融 MOU 的簽署效率，其過程之快，顯見國內金融業者對兩岸金融互動的殷切需求。金融 MOU 的簽署除了建立與大陸經濟貿易合作的法理基礎外，更可藉由與中國大陸的經貿特殊關係，吸引更多的國際經貿合作與投資機會，而兩岸之金融交流，勢必越顯活絡。

兩岸簽署金融 MOU 之後，臺灣銀行業可謂是取得進入中國大陸銀行業市場的「入場券」。然而，依照大陸的《外資銀行管理條例》規定，即使臺灣的銀行在金融 MOU 正式生效後並日後順利升格為分行、子行，其間多項金融業

務，還需取得 ECFA 談判中「市場准入」許可，方能爭取到經營中國大陸金融業務的優惠。

「兩岸兩會」歷經五次的江陳會，¹眾所矚目的 ECFA 順利於 2010 年 6 月 29 日雙方完成簽署，並於 9 月 12 日形如「蛋孵金雞」似的讓 ECFA 正式生效。在兩岸關係漸趨好轉的氛圍下，民間與投資大眾更持續關切並期待後續的第六次江陳會，合理性的預期著兩岸未來關係的更加緊密及更多利多訊息的釋出。

兩岸銀行業互動往來之限制，在歷次江陳會談的 ECFA 早收清單協議中，逐步得到放寬。² 2010 年 9 月，在大陸地區商業銀行首次來臺申請設立分支機構的中國銀行和交通銀行向金管會遞交來臺設立代表人辦事處申請書之同時，大陸銀監會與臺灣金管會同步宣布，接受土銀、合庫、一銀、華銀、彰銀及國泰世華六家，在大陸升格為分行的臺資銀行申請。而於 9 月 16 日，土銀、合庫、一銀、及彰銀四家臺資銀行已取得大陸核准設立分行，華南銀行和國泰世華亦已於 10 月 13 日獲審核通過（中信銀亦在取得金管會之核准後向大陸銀監會送件備審）；至此，自 2002 年以來，搶先布局至大陸申設辦事處多年的七家臺資銀行，都將在中國大陸升格為分行，經營中國大陸市場的部分金融業務，兩岸銀行業之互動往來，算是開啟了劃時代的重要新里程碑。

貳、兩岸銀行業差異性比較

兩岸的經貿、投資往來，自 1979 年大陸經濟走向改革開放路線之後，歷經了試探、穩定、成長等階段，近年來，隨著彼此互動的增加，兩岸在經濟關係的發展上更加的密切，而作為經濟血脈的金融議題，理應隨著經貿規模、觀光旅遊及文化交流的擴大而增加需要，提供更多的金融與貨幣服務。然而，兩岸銀行業各有其發展歷程與歷史包袱的不同，而顯現當今兩岸銀行業間規模大小、金融業務、政策方向……等之諸多差異，在兩岸金融交流互設分行，或進行金融交流業務下，其間公平性、合理性、效率性、乃至互利性的考量，都應先對兩岸銀行業間之差異性有個初步的瞭解。

一、無法避免的時空差異

¹ 「兩岸兩會」係指臺灣「海峽交流基金會」及大陸「海峽兩岸關係協會」；「江陳」乃指海基會董事長江丙坤及海協會會長陳雲林。

² 目前，依 ECFA 早收清單協議，兩岸銀行互設辦事處滿 1 年，即可申請設立分行。

相對於臺灣僅有商業銀行與專業銀行即可提供所需的金融服務，中國大陸由於地域廣大與人數眾多，其銀行體系，有四大類型銀行來滿足中國大陸各式不同的金融需求。³然而，大陸銀行的資產集中度極高，其資產規模獨大的四大國有銀行（中國工商銀行、中國銀行、中國建設銀行及中國農民銀行），主要以貸放款於國營企業（SOEs）及基礎建設為主，而其運作機制主要為中國政府操作政策的工具。因此，大陸銀行業長期存在著嚴重的不良債權（NPLs），其影響導致銀行獲利偏低。⁴

另外，單純就兩岸銀行業資產規模而言，臺灣之銀行業規模與大陸的銀行相去甚遠。根據英國《銀行家》雜誌 2009 年所公布的大陸與臺灣銀行資產規模前十強之報導，大陸第一強的中國工商銀行資產規模比臺灣第一強的臺灣銀行高出約十三倍之多，⁵亞軍的中國銀行與兆豐國際商銀間相差約十六倍，同為第三的中國建設銀行與中國信託銀行間更存在有 22 倍的資產規模差距，即便第十強的上海浦東銀行，其資產規模也為臺灣第一強臺灣銀行的 1.7 倍。

資產規模之外，存放款利差亦為兩岸銀行經營的重要差異，以 2009 年第二季為例，大陸與臺灣存放款利差分別為 3.15% 及 1.11%。由於存放款利差為銀行經營的主要獲利來源，此項兩岸銀行業間所存在的極大差異點，最少目前為臺灣銀行業者積極向大陸布局的一大因素考量。

另外，中國大陸挾經濟快速成長之勢，伴隨其國際地位之躍升，與各國貿易依存度愈來愈高，吸引世界級金融機構進駐的可能性亦較高。以政策面來看，臺灣在金融體制上，相對較於穩定，累積經驗較豐富；大陸由於共產集權，體制多由中央主導，相形之下政令變化快速。在市場開放程度上，礙於政府與法規的限制，大陸民眾無法直接投資海外市場，因此兩岸在金融交流的合作機制上，必須經過徹底周全的協商，明訂彼此規則才能創造互惠雙贏、共利共榮的兩岸新契機。

二、金融水準此消彼長的隱憂

³ 中國大陸四大類型銀行分別為：四大國有商業銀行（SOCBs）及政策性銀行、股份制銀行（JSCBs）、城市商業銀行（CCBs）、及信託投資公司（TICs）四者。

⁴ García-Herrero, Gavilá, and Santabárbara (2009) 就針對大陸體系獲利性偏低進行研究，發現以私人民營為主的股份制商業銀行的獲利能力高，中國銀行業整體獲利偏低主要是受國有體系銀行的影響。

⁵ 目前，中國工商銀行資產規模亦為世界第一。

臺灣由於經濟開發較早，其金融產業的各項發展遠較大陸先進許多。臺灣的銀行、證券及保險事業，擁著豐富的發展經驗，無論是在人才的培訓、業務的拓展、金融的技術、商品的創新、風險的控管、企業的連結、乃至經營管理的能力以及相關法規制度的建立……等，都具有一定的水準，更配套以存款保險以及中小企業信用擔保等機制體系的建立，對金融業的穩定發展及國家經濟的永續向前，都能發揮一定的成長貢獻。尤其是臺灣的金融自由化、國際化及金融改革的經驗彌足珍貴，甚至歷經數次金融危機的處理經驗，無論是政策擬定單位或金融機構業者，都能從容應變臺灣金融產業之發展、轉型與提升。

大陸銀行業市場以傳統存貸業務為主，投資市場未開發，導致儲蓄率極高，國有銀行依舊存在不良債權過高問題，相較之下，金融業的開放程度以及金融業的成熟度，臺灣都較優於大陸。然而，中國大陸銀行業雖然在金融人才、金融技術、管理經驗、商品創新……等種種，尚不及臺灣銀行業之水準，但挾其經濟的快速成長，金融業務需求與日俱增。為迎合中國大陸的經濟快速成長，各項金融業務如雨後春筍，增加快速，端看近 20 年來大陸金融產業的發展，其成長速度令人咋舌。中國更於近些年間，致力推展人才挖掘與培訓政策（積極尋覓「海歸」就是其中例子），並無論著手自西方或臺灣，中國大陸金融業者四處取經，不斷學習金融技術並積極於新金融商品的研發推展，眼見其金融成長速度之快，雖目前綜觀其銀行經營，其差異臺灣尚有段距離，但不然想見其不久的來日，將對臺灣整體金融水準造成強大競爭壓力，甚至可能超越。

參、利基與風險

隨著金融 MOU 及 ECFA 的陸續簽署及生效，以及 2010 年 3 月 16 日金管會所正式發布「兩岸金融三法」，臺灣銀行業、證券及期貨、保險業皆摩拳擦掌，蓄勢待發，為登陸設立機構擴展業務而積極備戰。

銀行業屬最貼近民眾之金融機構，若以 SWOT 分析，臺灣銀行業赴大陸所可能面臨的優勢、機會、劣勢、威脅分別將包括：

- （一）優勢：文化相近語言相同、專業人才素養高、客服服務品質佳、金融專業技術優、產品開發與創新強、資訊網路技術強、風險管理制度較完備、中小企業貸款經驗足；
- （二）機會：爭取人民幣業務、臺商企業市場龐大、大陸存放利差大、儲

蓄率高、消費金融市場大、個人理財財富管理商機大、金融整合策略、策略聯盟；

(三) 劣勢：時機落後外資銀行、進入後據點數量設限、銀行規模較相對小、缺乏對陸資企業之了解、大陸徵信取得不易；

(四) 威脅：外資銀行競爭、匯兌風險、資金外流隱憂、專業人才出走、金融技術移轉、監管市場不明確、信用體系不完善的信用風險、政治風險、大陸政府政策不確定性、兩岸政治與主權等問題。

以上，優勢及機會可謂為臺灣銀行業登陸之「利基」；劣勢及威脅則為臺灣銀行業登陸之「風險」。在兩岸金融交流日趨緊密之當下，臺灣銀行業者欲登陸經營金融業務，勢必應深入剖析登陸後所將面臨的「利基」與「風險」，亦即所將面對的商機與挑戰。若能知己知彼，則勝算在握矣！

肆、結論

形如「蛋孵金雞」，金融 MOU 也好、ECFA 也罷，其洽簽過程，從個別研究、共同研究、協商、簽署、到國會通過，乃至實質生效實施，是個冗長又複雜的過程，其間經歷多少次的激烈辯爭、克服多少反對聲浪的巨大杯葛、並要安撫不斷的紛亂與阻擾。時間運轉，而今，一切過程都已記載為歷史，金融 MOU 及 ECFA 都已簽署並生效，市場准入、早收清單……期待再期待、爭取再爭取，終於，中國銀監會先後批准了臺資銀行在大陸升格為分行的申請，包括土銀、合庫、一銀、彰銀、華銀及國泰世華，而中信銀亦將跟進。此外，金管會正檢討鬆綁國銀必須在經濟合作開發組織（OECD）國家營運 5 年以上才能申設大陸分行的規定，一旦放寬，包括台新銀、中華開發銀等業者將可望受惠。另有包括兆豐銀行、玉山銀行、臺灣銀行於 2009 年核准在大陸設辦事處，如今幾近屆滿 1 年，業在積極準備送件設立分行。臺灣中小企銀亦於最近經金管會核准赴大陸設辦事處，下一步步入申設分行的腳步必將加緊。綜合上述，臺灣各潛力銀行趁兩岸金融交流勢不可檔之際，積極爭取大陸金融業務之動作頻頻，可見一斑。

總之，兩岸金融交流日趨緊密之當下，秉足「利基」之優勢與機會，臺灣銀行業登陸自有其獲利商機；然而，「風險」之劣勢與威脅，卻隨影隨行的相伴於臺灣銀行業登陸之左右。因此，臺資銀行獲允設立分行的登陸經營策略，宜在維持自身財務健全之下，徹底做好風險控管的「戰戰兢兢、步步為營」的經營之道。

美元貶值引發亞洲各國貨幣 捍衛戰評析

An Analysis of Asia Currency War Driven by US Dollar
Depreciation

傅豐誠 (Fu, Feng-Cheng)

育達商業科技大學大陸經貿中心主任暨中華經濟研究院特約研究員

「我們正處在一場國際匯率戰爭之中，全球貨幣正普遍走軟。這對我們構成了威脅，因為它削弱了我們的競爭力。」這是巴西財政部長曼特加在 10 月下旬向其國內工業界領袖的抱怨性發言，由於目前很多新興市場國家面臨的狀況和巴西類似，此番言論立即引發全球關心國際貨幣戰發展的熱烈討論。巴西的目前情況是大量的外資流入，引發匯率升值，國內的通貨膨脹壓力增加和資產價格上漲，升值使得巴西在國際貿易上開始喪失競爭力，而可能的資產泡沫和通貨膨脹給貨幣政策和金融監管帶來極大挑戰。如果未來外資出現反轉，資金由流入轉為流出，伴隨的資產泡沫破裂和經濟停滯，可能給巴西經濟帶來沉重的打擊。

壹、依賴出口振興經濟是貨幣戰的根源

上述巴西的困局，是東亞出口導向經濟政策難以為繼的側面插曲，也是 2008 年金融海嘯帶來的後遺症。面對金融海嘯，以美國為首的世界主要國家央行，聯手採取寬鬆貨幣政策挽救金融危機，注入龐大數量貨幣活絡因流動性不足之實體經濟，使得世界經濟重返復甦之路。截至目前為止，全球前六大高所得經濟體——美國、日本、德國、法國、英國及義大利中，沒有一個國家今（2010）年第 2 季度的 GDP 恢復到 2008 年第 1 季度的水準，它們正蒙受長期

需求匱乏之苦。同時，供應過度的信號也十分明顯，美國與歐元區的核心通貨膨脹率已經降至 1% 左右，通貨緊縮正在向它們招手。因此，這些國家希望實現出口拉動型的經濟增長，不論貿易逆差國（美國）和順差國（日本、德國）都是如此。

整體來看，經濟大國要擴大出口，減少經常帳赤字（或增加順差），只有要求經濟復甦情況良好的新興經濟體減少經常帳順差（甚至出現赤字）不可。目前，經濟復甦動能最佳的地區是中國大陸，2010 年前 3 季的 GDP 增長率仍高達 10.6%，累積的外匯存底高達 2.65 兆美金，自然而然成為先進國家施壓的頭號目標。作為世界最大的經濟體美國，兩年來雖然增發貨幣達 1.7 兆美元之鉅，利率水準業已調低至 0.25% 的超低水準，但經濟復甦力道不如預期，尤其失業率接近 10%，經常帳中之貿易逆差一直沒有持續性的改善，美國國會對人民幣升值施壓的呼聲一直不斷。

類似的場景在 25 年前也發生過，1985 年 9 月，法國、西德、日本、美國與英國政府在紐約的廣場飯店（Plaza Hotel）舉行會議，達成共同誘導美元貶值的協定。日圓匯率至此開始飆升，嚴重損害了日本出口競爭力，加上美國強迫其削減經常帳戶盈餘，日本選擇了規模龐大的貨幣擴張，而不是亟需的經濟結構調整。隨後產生的泡沫，造成日本由 1980 年代的「日本第一」到 1990 年代的「失落的十年」，從此陷入長期的蕭條。今天，美國仍然懷有同樣的想法，但這一次的情況有所不同，關注焦點已不再是日本這樣恭順的盟國，而是下一個全球超級大國——中國大陸，鑑於日本經驗及本身發展的考量，中共在人民幣匯率政策上和美國經常針鋒相對，不願輕易妥協。

貳、匯率本質與其深遠的影響

在討論各國匯率衝突之前，讓我們先思考一下匯率的本質。基本上，匯率是兩種貨幣之間的相對價格。和兩種商品之間的比價不同，匯率的變動，會影響所有用這兩種貨幣計價商品的相對價格，其範圍包括金融產品、貨物及勞務。因此，匯率的變動對一個國家的資產價格、通貨膨脹及進出口，都會產生影響。如果一個國家的貨幣貶值，這個國家的資產（如房地產和股票）就會變得便宜，出口商品也會更便宜，進口商品則會變貴。隨之而來的是對資產需求的上升，從而推高資產價格；出口的需求會上升而進口會下降，進而導致國家的對外盈餘增加；進口價格的升高最終會體現為國內價格水準的上升，造成進

一步的通貨膨脹。

匯率的變動不只是單方面影響一個國家的經濟活動，由於匯率是兩種貨幣的比價，發生的影響歷來都是跨國界的。一旦匯率變動，當一個國家的資產變得便宜，從而價格會走高，那就意味著另一個國家的資產變得更貴，以致價格會走低；如果一個國家的出口增加、進口下降、外貿盈餘增加，則意味著另一個國家的進口增加、出口下降、外貿赤字變大；如果一個國家面臨的是通貨膨脹壓力，那另一個國家則面對通貨緊縮風險。因此，貶值通常會產生「以鄰為壑」的後遺症。

為沖銷美元貶值的效果，亞洲出口導向國家如臺灣、日本、南韓的央行競相讓其貨幣貶值，以提振出口；出口大國中國大陸雖面臨美國要求人民幣大幅升值之壓力，仍然繼續維持人民幣匯率緩慢調整的基調；當愈來愈多國家把本國貨幣貶值當作提振經濟手段時，這種競相貶值趨勢出現就會導致國際經貿難以平衡。尤其是作為世界市場核心的美國出現需求不足，也想擴大出口提振經濟之際。

參、匯率非國際金融收支平衡之唯一因素

根據美國國際金融研究所的預測，今年淨流入新興國家的外來私人資金將達到 7,460 億美元，扣除這些新興國家淨流出的 5,660 億美元私人資金，淨流入私人資金 1,800 億美元，再加上新興國家有 3,200 億美元的經常帳盈餘以及若干的官方資金流入，最終新興國家仍將出現 5,350 億美元的外部收支盈餘。理論上經常帳盈餘必須以資本淨流出加以平衡，調整過程將通過提高匯率方式進行。最終，新興國家將出現經常帳赤字，由來自高收入國家的私人資金淨流入，為這種赤字買單。

事實上，在過去強勢美元時代，美國的經常帳赤字靠資本流入彌補與平衡。現在美元匯率轉弱，經常帳赤字未減，流入美國資金減少，必須靠其擁有之國際鑄幣特權發鈔彌補，進而促使美金更趨貶值。以目前情況而言，要靠新興國家貨幣升值，或是增加資本流出來平衡國際收支，是不切實際的。除非能找到從高所得國家向新興國家的巨額淨資本流入的方法，全球經濟不會有一個穩健的結構。如果要求全球最大、且最成功的新興經濟體——中國大陸，來充當最大的資金淨輸出國，這種情況就算會發生也是不可持續的。顯然的，要從國際金融層面進行全球調整的路子是難以進行的，貨幣戰在某種程度上是難以避

免的。

肆、美國近期量化寬鬆政策的影響

11 月初美國期中選舉，執政之民主黨因經濟不振慘敗，如何振興經濟並降低失業率，成為執政必須即刻面對之要務。美國聯準會日前通過第二次貨幣量化寬鬆措施，預定在明（2011）年 6 月前收購 6,000 億美元的公債，相當於每月多發行 750 億美元，意圖以此舉刺激企業及民眾貸款，進而創造就業及活絡經濟。這種政策背後的結果是，債券收益率應該會下降，美元應該會貶值，股票和大宗商品等高風險資產的價格應該會上升。這正是金融海嘯時期實施第一輪貨幣量化寬鬆期間發生的情況。美聯準會的債券購買計畫於 2008 年 11 月首次公布後的 12 個月內，股市上漲 29.5%，黃金價格上漲 44.5%，高收益債券價格上漲 16.6%，美元匯率重挫 12.6%。

相對亞洲出口導向國家而言，可能產生三方面的衝擊：

第一，新一輪量化寬鬆會推升全球商品價格，這不僅歸因於資金流入大宗原料物資，同時還與商品生產商提高以美元計價有關。然而，由於推出新一輪定量寬鬆政策的原因是由於美國經濟復甦力道不足，而需求低迷及前景不確定性則會產生壓低商品價格的反作用力。因此，對進口原料加工出口國產生成本上升但產品價格難以轉嫁之困難。

第二，使得原本已充裕的流動性增多，從而刺激投機資金進一步流入新興市場，導致這些市場的貨幣政策操作複雜化，並會引發資產泡沫。由於中國大陸資本帳戶是封閉性的，故流入的投機資本有限。不過，資本流入導致其國內資產泡沫，並令貨幣供應管理工作複雜化的風險相對提高一些。但相對其他開放外資的亞洲國家，可能會出現一些不同程度的外資管制措施。

第三，定量寬鬆政策將推動美國長期利率下降，各國與美國利差擴大會吸引熱錢流入，從而限制各國貨幣政策的獨立性。不過，根據一般經驗顯示，利差並非驅動投機資金流動的主要因素。貨幣升值預期、房地產市場及股市的獲利等，才是吸引熱錢流入的首要考慮。基本上，央行進一步升息將有助於控制房地產市場和股票市場，亞洲各國央行不可避免要動用升息工具來阻止熱錢流入。

定量寬鬆政策將導致美元進一步貶值，從而令國際匯率變得不穩定，還可能引起其他國家採取報復行動，從而導致貨幣衝突演變成貨幣戰爭。至於新一

輪定量寬鬆導致美元貶值從而引發新的貨幣戰爭，這方面明顯存在諸多不確定性。但是，由於市場普遍預測到聯準會購買國債的規模，因此，這一決策的影響很可能已經反映在市場走勢之中。如果美元繼續貶值，各國將在不削弱本國貿易加權匯率¹的情況下為本國貨幣提供進一步升值的空間，這種策略會將貨幣糾紛加劇，也會傳遞到貿易摩擦中。

伍、調整經濟結構才是釜底抽薪之策

全球經濟在金融海嘯後缺乏進一步增長的力道，世界各國都面臨一個簡單和一個困難的選擇。簡單的選擇是在有限的全球經濟中獲取更大的份額，從而保持本國的增長；而困難的選擇則是真正修正全球經濟中阻礙增長部分，從而使得全球經濟重新走上正軌，本國也在這個過程中受益。從 1930 年代經濟大蕭條後的貿易保護主義戰爭，到現在不斷貶值本國貨幣的貨幣戰，都是採取簡單解決方法的思維。對美國和亞洲而言，最終的目的都是要保護本國的出口和就業，而不去管本國的政策是否會對別的國家的出口和就業造成負面影響。

但真正困難且能治本的選擇是全球經濟結構的調整。特別是中美雙方均必須體認，美國靠借債和消費，大陸靠投資和出口，都不是長期可持續的增長模式。要改變長期經濟結構矛盾，絕對不是寬鬆貨幣或調整匯率就可以竟其功。這其間必然要經歷痛苦的結構調整過程。對中國及亞洲出口導向國家而言，結構調整必然會出現資源從出口行業向內需市場行業的轉移，其間一定會伴隨著企業倒閉和人員失業；對美國而言，多工作、少消費、少借債則是必須的改變，多工作意味著美國人的退休時間可能必須延長，少消費及少借債意味著各種福利必須裁減。這些改革都存在巨大的政治阻力，能夠被落實的機會很小，要談經濟轉型困難重重。

歸根究底，貨幣戰只是反映當前全球經濟結構不平衡的困局，各國如果不去嚴肅面對深層的結構性問題，只想以貶值來紓緩自己的困境而無視他國反應，最後所有國家都只會在這場註定沒有贏家的戰爭中互相傷害，並殃及像巴西這些無辜的池魚。

¹ 指根據一國各貿易夥伴的相對貿易量，給它的幣值進行加權，來評估該國貨幣是否堅挺的一種方法。「貿易加權匯率」，2010 年 11 月 8 日下載，〈google〉，<http://www.iciba.com>。

北韓權力繼承及其對東亞地區之影響

North Korea's Political Succession and Its Implications for East Asia

劉德海 (Liou, To-Hai)

國立政治大學外交系教授兼國際事務學院 WTO 研究中心主任

今年 (2010) 9 月底北韓勞動黨舉行代表大會選出金正日 (Kim, Jong-Il) 僅 26 歲的三子金正恩 (Kim, Jong-Un) 為黨中央軍事委員會副委員長，金正恩的職位僅次於金正日，成為名符其實的接班人，無異正式揭開金氏王朝第三代世襲的序幕。同時，黨代表大會還選舉金正日、金永南、崔永林 (Choe, Yong-Rim)、趙明祿、李英浩 (Ri, Yong-Ho) 為黨中央政治局常委。其後，在金正恩以黨中央軍委會副委員長身分出席 10 月 10 日的勞動黨建黨 65 周年的閱兵大典時，更例外地邀請外國媒體記者現場直播閱兵，使金正恩首度出現在世人眼前，三代世襲不僅已然成形，且已對世界公開。在不到半個月的時間內如此大張旗鼓地迅速完成權力轉移的接班布局凸顯出金正日的健康狀況惡化，隨時有撒手人寰的可能性，金正日在出席中央報告大會已呈現病態，右手手掌拍左手手掌時，左手無力地垂了下去，所以他急著在走之前安頓好政局，確立金正恩為北韓第三代領導人。這與 1974 年金日成將金正日內定為接班人的作法大異其趣，內定後 6 年內都沒有將其公諸於眾。即使在 1980 年將接班人金正日公開之後，軍權的正式移交也是在 10 年之後的 1990 年才開始。

值得注意的是，金正日任命其妹妹金敬姬 (Kim, Kyong-Hui) 為黨政治局委員及妹婿張成澤 (Jang, Seong-Taek) 為黨政治局候補委員和中央軍委委員

是有意要妹妹與妹夫輔佐年輕資淺閱歷少的金正恩。目前擔任輕工業部長金敬姬這次也同時與金正恩獲任命為大將的第三個頭銜。此外，被任命為黨政治局委員的人民軍總參謀長李英浩被認為是金正恩親信，這一切彷彿是個精心策劃的權力繼承的人事布局。然而，未來政局是否穩定的關鍵是金敬姬與金正恩姑姪二人是否能相處和諧，金敬姬是否能克制自己的權力慾望，扮演稱職的監護人角色而不讓金正恩有被架空或被主控的負面感覺；而金正恩是否願意事事聽從姑姑、姑父兩人的指令處理國事，也會影響未來。據悉金敬姬性格強硬，金正恩雖沉穩但好強，兩人是否能心無芥蒂、和平相處將是關鍵。在金敬姬被直接提拔為政治局委員的同時，張成澤僅被任命為政治局候補委員和中央軍事委員會委員，¹而今現年 68 歲身為國防委員會副委員長的張成澤已被認為是北韓國內僅次於金氏父子的掌有實權的關鍵人物，為金正恩接班體制的支柱力量。他是否能抑制野心，專心輔弼金正恩亦尚不得而知。這三人是否能同心協力共治北韓將是未來金正恩政權穩定與否的關鍵，三人如果不和，就有宮廷政變的可能。如金敬姬與張成澤聯手操控金正恩，轉變成強勢垂簾聽政，使金正恩變為光緒。金正恩若不甘示弱，有可能會與軍方攜手（據悉人民軍總參謀長李英浩就是他的愛將）終結其姑姑、姑父的攝政，自己當家。這種宮廷鬥法早在 1973 年就有先例，金正日就是取代其叔父金英柱的勞動黨組工部部長一職，成為其父親的接班人。

朝鮮半島與兩岸關係、南海領土紛爭常被認為是東亞政治的三大熱點，而兩韓關係則堪稱是目前碩果僅存的唯一熱點。今年 3 月所發生天安艦擊沉事件就曾一度出現兩韓劍拔弩張，戰事一觸即發的緊張局面，同時也導致東北亞局勢出現類似冷戰時代的兩極對抗，即美國領導的美、日、韓對抗中共所主導的中、俄、朝。南韓與美國在該事件後大幅加強軍事聯盟，決定將原定於 2012 年完成的韓美戰時作戰指揮權移交時間推遲至 2015 年。7 月起韓美兩國在日本海與黃海舉行一系列大規模聯合軍演。而日本因民主黨鳩山政府上臺而疏遠的日美關係也因菅直人政府擔心北韓對日武力威脅而與美國修好，而另一方面，北韓與中共關係因共同的戰略利益而愈趨緊密，而俄羅斯也明顯的倒向此

¹ 「吳克列虎落平陽，和張成澤較勁中慘落下風」，2010 年 9 月 30 日下載，《韓國中央日報中文網》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100930/138/2e25w.html>。

一陣營。

北韓擁有著強大的軍力，不僅有核武和一千多發彈導飛彈，且有約一百二十萬兵力，包括超過十萬以上的特種部隊、七百名以上的專業電腦駭客等非對稱戰力以及七百多萬後備軍力，軍事規模居全球前五。南韓保守派認為北韓偵查總局主導的天安艦擊沉事件，韓國反朝鮮組織「開放北韓電臺」稱攻擊天安艦乃金正恩策劃，參與行動的偵查總局局長金永哲等 6 名北韓潛艇隊員獲封「英雄」，懷疑目標是要為金正恩樹立威信，為未來接班鋪平道路。因此認定未來金正恩政權將會是個激進政權；因而主張北韓隨時有可能對南韓採取進一步的挑釁行為，應隨時保持戰備與強化武力與韓美同盟，便是最好的例證。因此，未來金正恩的接班順利與否及其動向都將對亞太的和平與安定有著不可忽視的影響力。尤其是首當其衝的南韓最感惴惴不安，認定天安艦擊沉事件是北韓所為的李明博政府生怕北韓的權力轉移會使北韓政局不穩甚至崩潰或淪為中共的附庸國，也憂心金正恩當權後會為了政權穩固更窮兵黷武，如進行進一步挑釁或進行第三度核試爆等。因此，在甫於華府結束的第 42 屆韓美安保協議會的協議內容裡首度使用「北韓的不安定事件」一詞，力圖透過《戰略企劃方針》鞏固韓美之間的合作體系俾利因應北韓權力繼承所可能衍生出的變局。²今年 9 月南韓紅十字會向北韓提供了 5,000 噸大米、1 萬噸水泥、300 萬個杯麵、價值 100 億韓元的醫藥品等水災救護物資。³高麗大學國際系客座教授朴英哲建議韓、中、日簽署 FTA，形成自由貿易區，不僅可以緊密聯繫在一起，也會使北韓對中國的重要性大幅減弱。⁴

不過，迄今金正日安排接班的過程中表現得尚稱理性，他一方面在勞動黨舉行代表大會前夕先訪中獲得北京的諒解與支持後，又分別對美國與南韓表示善意，在今年 5 月聯合國安全理事會發表譴責天安號沉沒事件的主席聲明後，北韓強調願意經由六方會談推動無核化的努力，並希望能夠重返六方會談以對華府示好。同時又對南韓有一連串不尋常的和平攻勢，最近不僅歸還拘留的南

² 「朝鮮加快權力移交的動向非比尋常」，2010 年 10 月 11 日下載，《韓國中央日報中文網》，http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=detail&art_id=52745&category=002005。

³ 「社論：焦急等待會面，糧食與核問題」，2010 年 11 月 1 日下載，東亞日報，<http://china.donga.com/big/srv/service.php3?bicode=080000&biid=2010110147688>。

⁴ 「韓教授：韓中日簽 FTA 北中關係會疏遠」，2010 年 9 月 21 日下載，朝鮮日報，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/09/21/20100921000006.html。

韓漁民，還主動提出分散家庭見面的提議，兩韓因而得以舉行李明博就任以來的首度分散家庭的團聚。兩韓也已召開軍事會談。而且值得注意的是，最近不斷有消息報導北韓有意進行經改，並加速強化與中共間的經貿合作，如光是10月一個月就有12個北韓市級與省級高官訪問訪問中國東北，參觀食品、化學與農產品工場，尤其是6月剛受到金正日提升為北韓總理的崔永林更在11月初訪問中國東北的黑龍江哈爾濱與吉林長春，參觀電子、醫藥企業與農業研究中心等。崔永林被視為是未來金正恩政權的主要得力助手。⁵

在此同時，據悉今年6月北韓公布計畫，把羅津—先鋒（羅先）打造成國際物流、出口加工和金融業的世界級經濟貿易區和現代化的美麗港口文化城市，將羅先市劃分為中心區域、倉平地區等6個區域的開發計畫。今年5月金正日訪中後，傳出中共曾經援北韓此一計畫。北韓已在今年1月把羅先市升級為特別市，甚至有消息指出張成澤在主導羅先市的開發工作。具體建設計畫是在中心區將建金日成銅像和紀念館等公共建築，和羅先港相鄰的昌平地區將建成住宅區，安州地區打造成酒店、銀行和百貨商店等林立的金融中心，西山地區將有40層的綜合寫字樓等多座高樓拔地而起。車站地區將以羅津站為中軸在左右兩側建輕工業工廠。另一方面，中共方面正致力於搞活羅先港計畫，以連接東北琿春和羅先港的道路建設。據悉每年從中國東北地區運往中國南方的糧食、煤炭和木材等物資可能達五百萬噸。如果中國替代鐵路改走羅先港向工廠密集的南部運送東北資源，則每噸能節省10美元，每年能節省5,000萬美元的運費。中國東北地區生產的產品出口時也會方便地使用羅先港。⁶

此外，在金正日訪中不到兩個月，中共國家主席胡錦濤即在派使參加9月勞動黨65週年建黨大會時，向北韓方面邀請金正恩訪問中國大陸，凸顯出北京已接受金正恩是北韓未來的最高領導人。⁷再者，北韓突然閃電撤換駐中共大使，恰好是金正恩甫被確定為接班人之後，有可能是金正恩在黨代表大會確定其新領導層核心後，試圖構建新的領導班子與強化北京的關係。前任大使

⁵ “N.K. premier in China for economic ties”, November 4, 2010, 《The Korea Herald》, <http://www.koreaherald.com/national/Detail.jsp?newsMLId=20101103001014>。

⁶ 「北韓計畫開發羅先 打造第二個『新加坡』」，2010年11月5日下載，朝鮮日報，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/11/05/20101105000006.html。

⁷ “Hu invites new NK leadership to China”, October 12, 2010, 《The Korea Herald》, <http://www.koreaherald.com/national/Detail.jsp?newsMLId=20101012000535>。

崔炳寬曾先後兩次擔任北韓外務省領事局長，新任大使池在龍則是勞動黨國際部副部長出身，是正統的勞動黨核心人物，池在龍的上任顯然是為了增進與中共交流。更何況，池在龍被認為不僅獲得金正日的信任，且又是北韓勞動黨行政部長張成澤的親信的雙重身分。⁸

另一方面，南韓分析家也指出，最近北韓的外交體系也出現知美派崛起的現象，可見北韓除強化與北京關係外，亦有意改善與華府的關係以制衡來自北京操控北韓的可能。

總之，迄今北韓的權力的繼承公開化後，北韓方面迄今所表現得是柔性外交大於傳統的戰爭邊緣的外交特徵，試圖同時與中、美以及南韓改善關係。但仍不可排除在未來因未獲韓美正面回應後改採激進手段。南韓也藉機與北韓改善關係以便在北韓出現變局時便於因應，尤其是憂心中共日益增加的在北韓的影響力。因為天安艦事件凸顯出南韓與中共在戰略安全上的矛盾，南韓尤其憂心因中國崛起而引起東北亞的動盪。北韓權力繼承所衍生問題的嚴重性已超越天安艦事件與核武問題，⁹金正恩政權的崩潰更可能使北韓淪為北京的附庸。若果真如此，將會牽動整個亞太地區的戰略結構與政治板塊，值得吾人密切關注。

⁸ 「北韓閃電更換駐中國大使」，2010 年 10 月 25 日下載，朝鮮日報，
http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/10/25/20101025000024.html。

⁹ 「是時候重啟韓朝對話了」，2010 年 10 月 15 日下載，《韓國中央日報中文網》，
http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=detail&art_id=53071。

兩岸文化認同的詭辯與 兩岸關係的未來

The Prospect of Cross-Strait Relations under Different
Cultural Identity Trends

劉文斌 (Liu, Wen-Bin)

本刊研究員*

摘 要

中共建政初期，以不斷的「去中國化」作為其政權合法性與穩定性的基礎，而臺灣自二戰後由國民政府接收以來，卻不斷的以「中國化」作為政權合法性的基礎；在時移勢異後，大陸卻因為對內統治及對國際情勢的需求，而不斷的中國化，臺灣卻也為對內獲取選票，而不斷的去中國化。臺灣在 2008 年政黨再度輪替後，可能再度朝中國化方向轉變，兩岸對於文化認同的轉變各自造成內部如何看待海峽對岸住民的態度轉變，對兩岸關係有巨大影響，如何面對與處理，是兩岸無從迴避的嚴肅課題。

關鍵詞：文化認同、文明衝突、兩岸關係、中國化、去中國化

壹、前 言

民進黨政府執政後期，為炒作特定的政治氣氛，以協助選舉而進行一系列

* 作者同時為輔仁大學、醒吾技術學院兼任助理教授。

「正名」運動，如 2006 年把中正機場改臺灣桃園機場，行政院會於 2007 年 1 月 16 日通過將國立故宮博物院組織條例修正案，修正成為國立故宮博物院組織法，原條文第 1 條，有關國立北平故宮博物院與中國古代文物等文字敘述改為「國內外」，¹明顯有將中國視為外國之意涵，隨後又有改中國石油成為臺灣中油公司、將中華郵政改成臺灣郵政、中國造船公司改為臺灣國際造船公司、中正紀念堂改稱臺灣民主紀念館，甚至準備將我駐外機構也逐步改名，同時在教科書編排上亦不斷的以去除有關中國部分內容；因臺灣整體政治氣氛使然，甚至衍生出當時的國民黨主席馬英九認為或許再度執政之後，可將中國國民黨改名之說法，²成為如「臺灣國民黨」等更加本土的名稱；這些作為，曾引起臺灣內部政治氣氛的尖銳對立，及國際社會與中共的嚴重關切，也造成兩岸關係的緊張；2008 年政黨再度輪替，臺灣已不再強調推動去中國化政策，甚至反而致力「再中國化」，明顯的，這些政策的改變都將直接影響兩岸關係的形貌。

雖然「正名」所涉及的是偏重於將中華民國法統的去除，有論者認為應是「去中華民國化」，與一般所言將中華文化改變以利臺灣獨立的「去中國化」意涵意義上不盡相同，但若依據學者卡爾漢（Craig Calhoun）的觀點，民族或民族主義的形塑，約略可以分成原生論（primordality）與建構論（construction）兩類，前者著重在民族的形成是基於相同的血緣、文化、生活地域、宗教等等，後者強調基於特殊理由不斷的建構而成，兩者論述各有所憑、各有依據。其中建構論者更認為，文化有其共通性，因此原生的認同可以不斷的被跨越，³如自家庭到同族到同一地區、到同一個國家、到一個大陸（洲）甚至是跨越全球的一個宗教，而所謂民族的傳統（tradition）也可以不斷的被創造；⁴普爾（Ross Poole）則進一步主張，文化（包含語言、政治符號、歷史、文學、音樂、流通的錢幣、流行的運動、電視新聞等）與生活型

¹ 曹宇帆，「林曼麗：故宮組織條例修正 無涉去中國化」，2008 年 7 月 1 日，大紀元，<http://news.epochtimes.com/b5/7/3/21/n1653017.htm>。

² 鄭文正，「馬：若執政 可改黨名」，聯合報，2007 年 1 月 22 日，第 A1 版。馬英九改名之說，在各方壓力下改變成，強調國民黨「只有改革問題，沒有改名問題」，沒有打算要改名，他個人也不贊成改名，請參閱：李祖舜，「馬調整說法 『黨無改名問題』」，聯合報，2007 年 1 月 23 日，第 A4 版。

³ Craig Calhoun, *Nationalism* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997), pp. 30-33.

⁴ Calhoun, *Nationalism*, p. 33.

態，幾乎決定了民族的認同；⁵而史密斯（Anthony D. Smith）則認為民族主義幾乎是一種文化的組成型態，其中包含意識形態、語言、神話、象徵與意識，⁶而其核心就是文化；⁷文化認同不僅影響個人的觀點，現代國家的設立更以文化的認同為依據。⁸因此，改變文化的認同就可能改變民族的認同，改變民族的認同，就可能改變代表民族的政治符號，就可能改變一個政治實體的地位；反之，亦然。

也因此，主張臺灣應該獨立的民進黨政府，推動「去中華民國化」不僅是在去除中華民國的政治符號，割裂臺灣與中華民國的關係，實際上更以「去中華民國化」作為「去中國文化」的一環，而「去中國文化」最終目的是「創造另一個文化與另一個民族」，這個新的民族當然就是指與「中華民族」對立的「臺灣民族」。所以，為建立臺灣民族以利追求臺灣獨立的作為，可簡單的以「去中國化」加以形容，其反面，就是讓臺灣住民認同中華文化的「中國化」。

「中國化」或「去中國化」以是否擁護中國傳統文化作為核心的呈現；臺灣自二次大戰結束歸還中華民國政府，由兩蔣時代的中國化，經李登輝政府與民進黨政府的去中國化，及國民黨重新執政後再推動中國化，而大陸則經歷建政初期復以文革時期的去中國化，到近期的中國化，兩岸經歷不同的文化認同過程，建構出不同的兩岸關係，本文就是依此為基礎，檢視兩岸各自對中國傳統文化態度與政策，及對兩岸關係的影響。

貳、大陸「去中國化」與臺灣「中國化」

依據柏曲（Anthony H. Birch）的觀點，在民族發展的過程中，各小族群團體（ethnic and culture group）在工業化、都市化、交通發達、傳媒發達等等因素的綜合影響下，會融合入主族群團體，最後發展成支持特定政治組織型態

⁵ Ross Poole, *National and Identity* (London and New York: Routledge, 1999), pp. 13-14.

⁶ Anthony D. Smith, *National Identity* (Nevada, University of Nevada Press, 1991), p. 91.

⁷ Smith, *National Identity*, p. 47.

⁸ Poole, *National and Identity*, p. 119, p. 122.

的大群體；⁹在一盤散沙上無法建立起國家已是通論，因此為建國而提倡民族主義就成為必然的趨勢，¹⁰縱使如號稱民族大熔爐的美國，建國之初亦不能排除以「白昂格魯撒克遜新教徒」（WASP, White Anglo-Saxon Protestant）文化為主導，做為民族想像基礎，¹¹在統一文化上建立起民族國家（nation-state）是有意獨立建國者的首選，¹²而民族國家與非民族國家的凝聚力可如表一呈現：

表 1 民族國家與非民族國家的控制與能力比較表

態樣	民族國家	非民族國家
價值觀	民族主義者價值觀：獨立、團結、聲望、全民、福利	對各自認同的初級團體（primary group）福利熱中
內部的挑戰：沒有危機	普通而正常的控制；功利的控制	普通而正常的控制；功利的控制
內部的挑戰：有危機	普通而積極的控制；具民族主義象徵者可有效操做	高壓；特殊認同等同威脅；具（民族）象徵性的操作沒有效果
外部的挑戰	國家的能力高：決策自由度高；自發動員；奉獻犧牲；同仇敵愾	國家的能力低：決策自由度低；靠高壓手段動員；無法同仇敵愾；內部團體有與敵人私通之虞

資料來源：Martha L. Cottam and Richard W. Cottam, *Nationalism & Politics: The Political Behavior of Nation States* (Colorado: Lynne Rienner, 2001), p. 159.

因此，政權的存在必須依賴內部共同的文化認同（至少不能太過多元至分崩離析），並透過共同文化形塑統一的民族，同時在統一的民族情感上，建立起符合該民族需求的政權，如此才能有助於國家的鞏固。兩岸為了政治鬥爭及

⁹ Anthony H. Birch, *Nationalism and National Integration* (London: Unwin Hyman, 1989), pp. 36-37. 當然也有特例，如加拿大的魁北克就是在相容過程中發現彼此的差距而追求獨立。

¹⁰ Christopher Hughes, *Taiwan and Chinese Nationalism* (New York: Routledge, 1997), p. 7.

¹¹ Calhoun, *Nationalism*, p. 57.

¹² Calhoun, *Nationalism*, pp. 69-70.

各自鞏固自身的政權，對於中國傳統文化的態度與政策也採行不同的立場：

一、大陸

中共在以馬列主義為師之後，因提倡共產主義，甚至以打破資本主義的文化霸權（hegemony）為最根本作為，使得中共自建政之初，就不斷的去中國化積極投入國際主義，¹³同時藉此徹底推翻當時中國化所依附的資本主義政權（國民黨政府與外國勢力），並在文化大革命時達到高潮；中共大有放棄中華民族認同而將中華民族改造成世界公民的企圖；檢視文化大革命的作為，可理解中共去中國化政策的內涵：

自 1966 年 5 月起至 1976 年 10 月，前後約十年的時間，是為大陸的「文化大革命」，¹⁴對於大陸社會、政治、經濟等各個層面的破壞極為鉅大。

中國共產黨中央委員會於 1966 年 8 月 8 日，通過「關於無產階級文化大革命的決定」，認為：社會主義革命的新階段的當時，所開展的無產階級文化大革命，是一場觸及人們靈魂的大革命，是社會主義革命發展的一個更深入、更廣闊的新階段。共產黨認為資產階級雖然已被推翻，但是仍然企圖用剝削階級的舊思想、舊文化、舊風俗、舊習慣，來腐蝕群眾征服人心，力求達到他們復辟的目的。無產階級恰恰相反，必須迎頭痛擊資產階級在意識形態領域裏的一切挑戰，用無產階級自己的新思想、新文化、新風俗、新習慣，來改變整個社會的精神面貌。¹⁵隨後，林彪於 1966 年 8 月 16 日，在「慶祝文化大革命大會」上，號召紅衛兵「大破一切剝削階級的舊思想、舊文化、舊風俗、舊習慣」，紅衛兵遂高舉將世界改造成為「非常無產階級化、非常革命化」的極端口號，開始「破四舊」行動，¹⁶同時展開「立四新」活動，企圖徹底摧毀被中共指為與舊勢力結合的中華傳統文化。基於此，中共文化大革命既是「文化的

¹³ 依據「中國共產黨章程（1956 年 9 月 26 日八大通過）」主張「黨努力發展和鞏固我國同以蘇聯為首的和平、民主、社會主義陣營各國的友誼，加強無產階級國際主義的團結，學習世界共產主義運動的經驗，支持全世界共產主義者、進步分子和勞動人民促進人類進步的奮鬥，以『全世界無產者，聯合起來！』的國際主義精神教育自己的黨員和人民」，2010 年 9 月 15 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content_2391956.htm。

¹⁴ 依據中共 1981 年 6 月 27 日中國共產黨第 11 屆中央委員會第 6 次全體會議通過的「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，指文化大革命的起迄日期，是 1966 年 5 月至 1976 年 10 月。

¹⁵ 「中共中央關於無產階級文化大革命的決定」（2000 年 11 月 12 日），2010 年 9 月 15 日下載，《sina 新聞中心》，<http://news.sina.com.cn/c/144490.html>。

¹⁶ 嚴家其、高泉，中國「文革」十年史（北京：中國問題研究出版社，1986），頁 57。

革命」也是「思想的改造」，¹⁷在實際行動上則表現於：¹⁸

(一) 對古書古物的焚毀

文革開始後對古書與古文物大量焚毀；在中共「肅清資本主義社會反動思想及封建思想的出版物」口號下，早在 1950 年代就大量將古書焚毀或刪改，文革開始後，更在「破四舊」的口號下，下令將「不符合毛澤東思想」的書籍全數清除，民間如藏有四書、五經等古書，也被指為「有封建舊色彩」，必須全部搜出予以銷毀，文革期間所毀棄的古書數量多到無法計數。

除紅衛兵大量破壞古蹟古物，連解放軍也以「就地取材」、「自力更生」等名義大規模拆毀長城，將長城磚塊移作軍營建設，人民公社甚至將長城磚塊移作羊圈等經濟建設使用。江青等高幹對於其他古文物的搶奪，亦斑斑可考。

(二) 對歷史人物的清算

如指興學的武訓是「地主的奴才」，稱孔子思想是「封建思想」，在中共十大閉幕後，通令大陸各單位必須普遍設立「批孔小組」或「批孔辦公室」，以批孔影射林彪，要求將批鬥林彪的政治運動與批孔運動相結合；¹⁹對未符合無產階級標準的歷史英雄如岳飛、文天祥、包拯、海瑞等進行清算。

(三) 對古典文學的批判

中共認為古典文學，既含有「封建主義思想」，又含有「資產階級思想」，必須加以批判，其範圍頗廣，舉凡小說、散文、詩詞等無所不包，如批判西遊記、紅樓夢、水滸傳、歐陽修的「醉翁亭記」及其他著名古詩詞等。

但隨著時空環境的改變，卻又捨「去中國化」而就「中國化」，讓傳統中國文化為中華人民共和國所利用。²⁰此部分待下節討論。

二、臺灣

回顧過去，顯然臺灣自日本統治結束後，經歷國民政府遷臺著手中國化，讓在相當深度與廣度上已日本化的臺灣住民認同中華文化，同時為鞏固中華民

¹⁷ 汪學文，*中共文化大革命史論*（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，1989），頁 304。

¹⁸ 汪學文，*中共文化大革命史論*，頁 388-398。

¹⁹ 中共內部權力鬥爭，導致林彪於 1971 年 9 月 13 日乘飛機出逃墜機身亡，中共遂對林彪及其同黨展開查抄工作，認定林彪推崇孔孟思想，與當時文化大革命政策相違背。1974 年 1 月 18 日，毛澤東親批，同意中共中央轉發《林彪與孔孟之道（材料之一）》，引發「批林批孔」高潮。江青和四人幫其他成員，並將對林彪的批判導向批判周恩來，指周恩來為「現代大儒」，藉此實行另一波政治鬥爭。

²⁰ Wener Meissner, "New Intellectual Currents in the People's Republic of China", in David C. B. Teather and Herbert S. Yee ed(s.), *China in Transition* (London: Macmillan Press, 1999), pp. 19-20.

國在臺灣的基礎，而進行中國化運動如：推行反共抗俄總動員運動，及蔣中正發表「民生主義育樂兩篇補述」等重要作為，在中共文化大革命爆發後，更以政府的力量推動國家文化建設，²¹以發動復興中華文化運動予以反制。

在 1966 年，大陸發動狂熱的文化大革命方酣之際，國民政府決定推動「中華文化復興運動」以資對抗，定國父誕辰紀念日為中華文化復興節，1967 年起更成立中華文化復興運動推行委員會，由當其之總統蔣中正擔任會長，並在全省設立分支機構，全力推動中華文化復興運動，²²當時推動中華文化復興運動的具體成就，有：「出版中華文化叢書 107 種，編印古籍今譯 33 種，出版《中國之科學與文明》中譯本 15 冊，出版《中華科學技藝史叢書》共 16 種，出版《中華文化復興叢書》18 集」、「舉辦文藝的研究與各種講座」、「興建一百多處圖書館、音樂廳、文化中心（此項應屬於後文建會時期）」、「推廣民俗藝術，特別是提倡國劇」、「提倡書法繪畫藝術」、「獎勵孝行與好人好事」等。²³

蔣中正對於中華文化復興運動推動，其真正目的在於：「要憑藉我們民族傳統之人本精神和倫理觀念，來喚醒這一代人的理性良知，以建立反共鬥爭堅強的心理基礎和精神動力，成為澈底消滅共產邪惡思想，摧毀匪偽政權的利器」，²⁴顯然當時在臺灣推動中華文化復興運動，是著重在一方面保存中華文化在臺之存續，一方面藉以在臺教化民眾認同中華文化，轉而成為支持中華民國，並支持中華民國對中華人民共和國鬥爭之動力。

比較當時海峽兩岸對於中華文化的態度，可以發現：

- (一) 臺灣是極力維護中華文化，其針對性是對抗大陸的文化摧毀活動。
- (二) 大陸則極力摧毀與改變中華文化，同時也是針對性的清除國民黨政府

²¹ 齊光裕，**中華民國的政治發展：民國三十八年來的政治變遷**（臺北：揚智，1996），頁 177。

²² 請參閱：「在中與西、傳統與現代之間」，2010 年 9 月 15 日下載，
<http://www.gio.gov.tw/info/taiwan-story/culture/down/3-3.htm>。

²³ 齊光裕，**中華民國的政治發展**（臺北：揚智，1996），頁 177-178。

²⁴ 臺灣省新聞處編印，**教育發展與文化建設**（臺中：臺灣省政府新聞處，1990），頁 413-414。認為蔣中正推動中華文化復興運動的三個含意是：（一）中華文化復興運動的發起就是三民主義思想向大陸更積極、更全面的進軍。（二）中華文化復興運動，實際上就是三民主義實踐運動，即要在人本精神的基礎上致力於倫理、民主和科學的現代化國家建設。（三）中華文化復興運動，就是要憑藉我們民族傳統之人本精神和倫理觀念，來喚醒這一代人的理性良知，以建立反共鬥爭堅強的心理基礎和精神動力，成為澈底消滅共產邪惡思想，摧毀匪偽政權的利器；更為抑制世界赤禍，挽救世界文化危機的途徑。

所留下的舊社會「資本階級餘毒」。

由於當時兩岸的關係針鋒相對，因此，兩岸對於中華文化的態度，也是完全相反且針鋒相對。

參、兩岸對中國文化態度的翻轉

中共過去以去中國化與傳統的中國，尤其是國民黨政府所統治的中國劃出界線；但時移勢異，中共自江澤民任總書記起（1989 年），卻逐漸回復傳統中國文化，不斷的中國化，意圖一方面在內政上以傳統中國儒家文化抵抗西方文化的入侵，並藉儒家文化營造民族主義使國家團結，²⁵在對臺問題上建構「兩岸血濃於水」的基礎；但臺灣卻在 1988 年接替蔣經國出任總統之李登輝與民進黨政府主政下，進一步以去中國化與大陸劃出界線，意圖在臺灣內部形塑有別於大陸的文化，在兩岸問題上建構兩岸是兩個國家的基礎。然而，2008 年在國民黨再度執政後，再度以「中國化」取代「去中國化」政策，使得兩岸兩黨的鬥爭與臺灣內部國、民兩黨的政策分歧，有了可明確理解的脈絡。

兩岸面對中華文化的態度的轉則，約略可分述如下：

一、臺灣

支持臺灣獨立者一般認為，臺灣文化與大陸「中華文化」有很大的差別，臺灣文化包含有閩粵沿海文化、中國中原文化、原住民文化、外來西班牙文化、荷蘭及日本文化成分，不是純粹的中華文化也不是中華文化的支流，而是摻有中華文化的大熔爐文化，²⁶為了臺灣的獨立建國，當然必須確立臺灣的文化獨特性。自李登輝主政時，就陸續推動以「社區總體營造運動」或「鄉土教學」等為名的本土化運動，目的在強調臺灣本土精神重現。

舉例來說，臺灣在民國 80 年代初即大幅投入經費協助各地方政府推展鄉土教育，1993 年國民小學課程標準、1994 年國民中學課程標準中更將鄉土教學明定為正式課程，以增進學生對鄉土文化的認識；並培養鄉土活動的興趣，

²⁵ Meissner, "New Intellectual Currents in the People's Republic of China", p. 18.

²⁶ 請參閱：張燦塗，「文化：臺灣問題的根源」（2003 年 2 月 28 日），2010 年 9 月 15 日下載，《獨立建國論壇》，<http://www.wufi.org.tw/george/uncultr.htm#04>。

激發學生愛家、愛鄉、愛國情操。²⁷要求各級政府協助持續推動鄉土教育的〈國民中小學鄉土教育實施要點〉，也明確標示鄉土教學的目標是：²⁸一、增進鄉土文化的認識，並培養保存、傳遞及創新的觀念。二、培養鄉土活動的興趣，激發學生愛家、愛鄉、愛國情操。三、培養鄉土問題的意識，養成主動觀察、問題解決的能力。四、落實鄉土教育的推展，尊重多元文化，並促進社會和諧。五、建立鄉土語言聽說讀寫的基本能力，能有效應用鄉土語言。六、提升欣賞鄉土文學作品的的能力，體認鄉土文化的精髓。其中鄉土教育目標的第二項標明：「培養鄉土活動的興趣，激發學生愛家、愛鄉、愛國情操」，最能凸顯鄉土教學、重視臺灣文化的特殊性與特定的政治目的的糾結狀況，明顯的指出，讓臺灣文化的提倡與臺灣獨立建國成為一體的兩面。「外省人臺灣獨立促進會」（簡稱「外獨會」GATI）已故會長廖中山，也曾公開表示：推動臺灣獨立運動與建立新臺灣文化運動不可偏廢，「外獨會」認為，推動臺灣獨立運動是臺灣獨立建國的硬體建設，新臺灣文化運動是臺灣獨立建國的軟體工程，兩者必須同步進行，²⁹以落實並加速臺灣與中國大陸的分離，使臺灣成為真正獨立的國家。

民進黨於 2000 年執政後進一步認為，必須從文化、教育、宣傳等多個教化途徑，潛移默化地改變臺灣人民對國家認同的方向，才能達成臺灣獨立的結果，³⁰舉其要者，如 2000 年 5 月 20 日陳水扁總統在就職演說中，就特別標明臺灣文化與中華文化區隔的重要：「讓立足臺灣的本土文化與華人文化、世界文化自然接軌，創造『文化臺灣、世紀維新』的新格局」，³¹明顯的將臺灣文化與中華文化作出區隔，力求臺灣文化的自行發展。而另一個明顯例證，是採用「漢語拼音」或「通用拼音」的爭辯，主張採用「漢語拼音」者，認為將有

²⁷ 「立法院教育委員會第四屆第四會期報告」（2000 年 10 月 30 日），2010 年 9 月 15 日下載，《教育部全球資訊網》，http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=674。

²⁸ 請參閱：「教育部推動國民中小學鄉土教育實施要點」，2008 年 7 月 1 日下載，《教育部國教專業社群網》，<http://teach.eje.edu.tw/data/kunda/2001571449/%B8%EA%AE%C6%A4%BB.htm>。

²⁹ 廖中山，「臺灣人民的族群關係與國家認同——兼評『一個中國政策』的荒謬」，臺灣主權論述資料選編編輯小組編，《臺灣主權論述資料選編（上）》（臺北：國史館，2001），頁 214。廖中山係 1992 年 8 月 23 日在臺北成立主張臺灣獨立的「外省人臺灣獨立會」前會長。

³⁰ 石齊平，「從九二共識到九二精神」，蘇起等主編，「一個中國，各自表述」——共識的史實（臺北：國家政策研究基金會，2002），頁 101。

³¹ 「臺灣站起來，代表著人民的自信和國家的尊嚴」，2010 年 9 月 15 日下載，《陳總統網站》，<http://www.taiwanpresident.org/page3.htm>。

助於臺灣與國際接軌，臺灣才不至於被國際化或全球化的浪潮淘汰，但主張「通用拼音」者，卻認為採用「通用拼音」，才能與大陸作出區隔讓臺灣獨立於中國大陸之外。³²民進黨政府主張採用「通用拼音」。

有學者總結民進黨政府執政第一年的文化建設作為，認為陳水扁總統自就職以來，以籌組「臺灣文化資產中心」、「臺灣歷史博物館」、「臺灣美術館」、「臺灣民族音樂中心」、「臺灣傳統藝術中心」、「臺灣文學館」等有形機構，藉以推動臺灣各地文化傳承、加強臺灣歷史教育、創造臺灣文字等工作，以落實推動文化臺獨。³³其後也不斷的推動去中國化作為，如：2003 年 9 月 6 日，國中歷史教材納入「舊金山和約」和「中日和約」等臺灣主權未定論內容；2003 年 9 月 20 日，高中課程綱要先研讀臺灣史；明朝中葉後改列為世界史；2003 年 9 月 22 日，將臺語、客語、原住民語同列為國家語言；2003 年 9 月，外交特考廢考中國近代史，改考臺灣近代史；2003 年 9 月，國家考試以閩南語出題；2003 年 10 月，本土考試委員提出考科以四種語言命題，³⁴雖然有些作為僅止於研議階段，就因爭議過大而暫停，但這種企圖從沒中斷，且有部分已實行，如：經考試院會通過自 2004 年起，將高考三級、普考分試的所有「中國」、「中外」、「中西」等應考科目名稱，都必須將「中國」的名稱改為「本國」，將「中西」、「中外」等名稱改為世界，引起外界政治聯想與爭論。³⁵

時至 2007 年行政院長蘇貞昌進一步裁示修訂故宮組織條例，將「中國古

³² 劉文斌，*臺灣國家認同變遷下的兩岸關係*（臺北：問津堂，2005），頁 225。

³³ 郭俊次，「『文化臺獨』與『臺獨文化』：一個政治的觀點」，海峽兩岸關係研究中心編，*中華文化與兩岸關係論文集*（北京：海峽兩岸關係研究中心，2001），頁 332-333。郭俊次認為，陳水扁在執政的第一年就做了：一、培養地方優質新文化。二、落實「臺灣文化薪傳」。三、振興臺灣地方「產業文化」。四、整合「地方文化」資源。五、創造「地方文化」新貌。六、精進「地方鄉土文化」。七、落實文化「下鄉」。八、建立「社區」文化。九、充實地方文化經費。十、正視「地方流行文化」。十一、倡導「客家文化」。十二、研究「臺語文化」。十三、探討「臺灣生態文化」及「離島生態文化」。十四、加強口述「臺灣史」。十五、重視「臺灣藝術文化」。十六、推動「臺灣新文化」。十七、成立「臺灣文學系」。十八、加強「本土語文教學」。十九、創立「臺灣文字」。二十、活用「臺灣博物館」等工作。陳水扁為加強「文化臺獨」的作為，更在其主政的第一年中，做出如下的政策推動：一、籌組「臺灣文化資產中心」。二、籌組「臺灣歷史博物館」。三、籌組「臺灣美術館」。四、籌組「臺灣民族音樂中心」。五、籌組「臺灣傳統藝術中心」。六、籌組「臺灣文學館」等。

³⁴ 「陳水扁政府去中國化爭議事件匯整表」，*聯合報*，2003 年 12 月 5 日，第 A2 版。。

³⁵ 黃雅詩，「高普考科名 全面去中國化」，*聯合報*，2003 年 12 月 5 日，第 A1 版。

代」改為「國內外」，³⁶教育部網站「成語典」甚且公布「三隻小豬」、「睡美人」、「狐狸與烏鴉」、「國王的新衣」、「楚門的世界」、「奧賽羅」等為成語，引發國內輿論對於這些童話故事用語是否為成語爭議，而當時教育部長杜正勝進一步公開反對使用成語及典故，並稱「成語這個東西會讓人思想懶惰、頭腦昏鈍、一知半解」，並直言「用成語是國文教育的失敗」等，引發外界認為教育部在執行去中國化的非議，³⁷隨後 2007 年上半年開始使用的新版高中歷史第二冊《中國史》用詞大翻修，《本國史》改稱《中國史》，過去慣用的「我國」、「本國」、「大陸」等用詞，全改為「中國」；清末具革命正當性意涵的「起義」，如武昌起義、廣州起義等，一律改為中性用語的「起事」，內容並加入兩岸分合和統獨議題，統編本時期冠在孫中山之前的「國父」一詞、以及提到國父、孫中山先生時，前面空一格以示尊敬，也全從新版教科書中消失。中國歷史中漢朝「征伐」或「征討」匈奴，改為「攻擊」匈奴；「秦始皇併滅六國，統一天下」中的「統一天下」刪除。「黃花崗七十二烈士」史蹟刪除，「三民主義統一中國」則被指為是「歷史口號」等等。³⁸更被反對者強烈認為，這是教育部主導以教科書審查方式要求去中國化的結果。³⁹到 2007 全年至 2008 年總統大選前，更進入各國營事業的「正名」高峰期，「去中國化」的脈絡明顯易辨。

二、大陸

面對臺灣不斷的去中國化，過去因為信仰馬克思主義而不斷去中國化的中國大陸，卻在近幾年不斷的中國化，也意圖藉中國化加強與臺灣的歷史牽連，防堵臺灣獨立，其重要的作為如：

為強調臺灣與中國在歷史上的關聯，並且反制臺灣「去中國化」，近年來更積極編修臺灣文獻史料，2007 年 11 月 12 日時任國臺辦副主任葉克冬在《館藏民國臺灣檔案匯編》出版座談會上說，臺灣文獻史料出版工程可以用來揭穿臺獨分子歪曲、抹煞臺灣與「祖國」大陸政治、經濟、社會、歷史、文化

³⁶ 陳東旭，「臺北故宮 修改組織條例北京學者：又搞去中國化」，**聯合報**，2007 年 1 月 19 日，第 A17 版。

³⁷ 薛荷玉，「杜正勝：用成語是教育失敗」，**聯合報**，2007 年 1 月 25 日，第 A11 版。

³⁸ 韓國棟，「高中歷史課本大翻修、統獨來了國父沒了」，**中國時報**，2007 年 1 月 29 日，第 A1 版。

³⁹ 「臺大幅修改高中歷史課本 橘營：杜正勝篡改歷史」（2007 年 1 月 29 日），2010 年 9 月 15 日下載，**《人民網》**，<http://tw.people.com.cn/BIG5/14812/14875/5341055.html>。

關係的種種謊言，充分證明了世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，13 億大陸同胞和 2,300 萬臺灣同胞是血脈相連的命運共同體；揭示了兩岸同胞同根同源，過去、現在、未來都同榮辱、共命運的事實。臺灣文獻史料出版工程，預計收集自明代至 1949 年檔案史料，總體規劃為 600 冊。分成 300 冊《館藏民國臺灣檔案匯編》，200 冊《明清宮藏臺灣檔案匯編》、50 冊《民間遺存臺灣文獻選編》、50 冊《海外遺存臺灣文獻選編》，陸續出版，全部項目計劃於 2009 年底完成。⁴⁰

中共不僅在臺灣問題上以文化對文化的對抗作為反制臺灣獨立的手段，中共內部也對於中國傳統文化的傳承極力維護，如大陸官方每年大額出資搶救如今流落海外的中國歷代國寶；大陸各地新成立的國家博物館需要陳列文物，也往往以「億」為單位四處收購珍寶；在大陸一片文物收藏的風潮下，許多大陸收藏家在各地拍賣會上，競標時不惜一擲千金、面不改色的買回中國骨董，⁴¹大陸這些作為，主要是依據 1989 年加入的聯合國教科文組織「關於禁止和防止非法出口文化財產和轉讓其所有權的方法的公約」，以及 1995 年「關於被盜或非法出口文物的公約」等之精神，以追索、國家購買、民間購買以及捐贈等方法，設法尋回目前流落異域的至少有一千萬件，主要分布在英國、法國、美國、日本等國家的中國文物（包括書法、繪畫、青銅器、陶瓷、雕塑、甲骨、典籍等各類珍品）。⁴²中共在內部提倡原本反對的傳統（儒家）文化，是意圖利用傳統儒家統一、道德、和諧、忠君愛國、尊重社會階層等思想，穩固中國共產黨在大陸的統治，彌補中國共產黨意識形態在社會快速變遷中的不

⁴⁰ 「《館藏民國臺灣檔案匯編》揭『臺獨』謊言」（2007 年 11 月 13 日），2010 年 9 月 15 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/book/2007-11/13/content_7061214.htm。

⁴¹ 藍孝威，「經濟此消彼長大陸天價尋寶 臺灣趁勢撈錢」，聯合報，2007 年 1 月 30 日，第 A13 版。例如 2004 年底，上海保利拍賣 530 多件水墨油畫，7 成以上的畫作來自臺灣收藏家，成交率達 8 成 7，成交金額逾人民幣 5 千萬（約合新臺幣 2 億元）。大陸方面為了搶救國寶，出手相當大方，例如被譽為中國法帖之祖的北宋淳化閣帖，當中有三卷是王羲之書法專卷，上海博物館在 2003 年 9 月時，斥資 4 百 50 萬美元（約合新臺幣 1 億 5 千 2 百 10 萬）買回，創下中國文物成交中的全球第 2 高價。2002 年底，北京中貿聖佳以 2 千 9 百 99 萬人民幣（現約 1 億 1 千 5 百萬臺幣）的「天價」拍出米芾的「研山銘」。此外，1985 年間，一名美國骨董商在加州無意發現清朝圓明園的牛、猴、虎首銅像，每尊銅像 1 千 5 百美元（現約 4 萬 7 千臺幣）低價購得 3 尊獸首，經輾轉拍賣流傳，具中共軍系色彩的北京保利集團最後以 3 千 3 百 17 萬港元（現約 1 億 3 千 5 百萬臺幣）購回牛、猴、虎 3 獸首，身價暴漲萬倍。由於這股「搶救國寶」導致的飆漲風，隨著大陸經濟崛起，不斷吸引「海外遺珍」回流中土。不僅臺灣收藏家攜帶珍寶登陸拍賣，大陸的拍賣公司和文物商店，近年來也主動出擊，頻頻跨海來臺挖寶。包括：鴻禧美術館、喜來登飯店董事長蔡辰洋經營的寒舍等等，都是大陸文物界人士訪臺的指定參觀尋寶的地點。

⁴² 大陸新聞中心，「追討海外文物 中共鎖定美英」，聯合報，2007 年 2 月 1 日，第 A13 版。

足；依估算，僅至 2006 年初就有高達 500 萬小學生在課堂上學習孔家思想，18 所以上的重點大學開設孔子哲學思想課程，對於孔子思想的提倡比過去 10 年都要多，而 10 年前對於孔子哲學與思想的提倡仍是大陸的一個禁忌，⁴³現在中國大陸對儒家思想的熱度更有增無減；⁴⁴縱使中共是基於政治因素的考量，對於孔子思想作選擇性的使用，但這種作為，對於中國傳統文化的維持與復興可以想像其力度。

由兩岸對於中國傳統文化的態度，在 1949 年至 2008 年間，呈現臺灣由「日本化」轉向「中國化」再轉向「去中國化」方向，而大陸則自「中國化」轉向「去中國化（馬克思化）」再轉向「中國化」方向發展，其情況如圖 1：

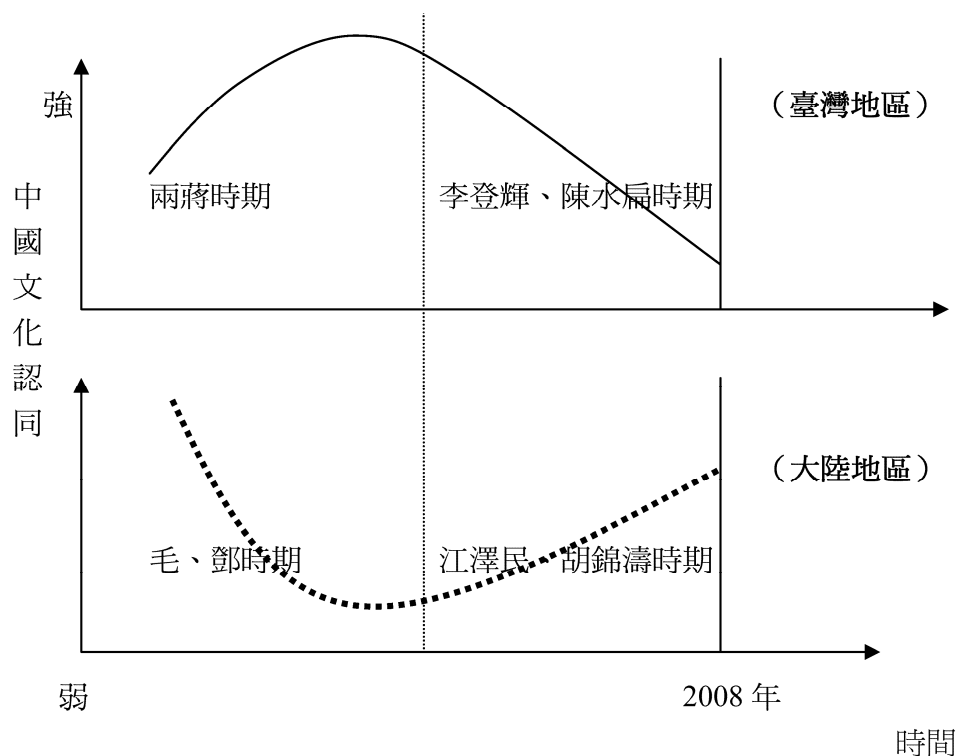


圖 1 兩岸對中國文化態度走向（1949 年～2008 年）

資料來源：作者自行製作

說明：■■■■■■■■ 大陸對於中國文化的認同

————— 臺灣對中國文化認同曲線

⁴³ Benjamin Robertson and Melinda Liu, "Can the Sage Save China?" *Newsweek* (New York), 2006.3.20, pp. 21-23.

⁴⁴ Jonathan Spence, 'Confucian Ways: Transcript', in Reith Lecture- 60th anniversary of the BBC 4 radio, last visited SEP., 15, 2010, **BBC home**, <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2008/transcript1.shtml>。

中共不僅基於其內部政治穩定的需要，及與文化臺獨的對抗，而在內部提倡中華文化，尤其是中國大陸在快速變富有後，共產主義意識形態已不能滿足人民的需求，不得不求助於民族主義，以避免分崩離析。⁴⁵學者賀斯（Ernst B. Haas）強調相通的文化才足以構成一個民族國家，而賀斯認為文化所指的是一套有系統的意識形態、符號、團體（association）與行為及溝通的規則（ways），⁴⁶在國境內強調文化的統一性使有助於國家內部的團結，⁴⁷這種論點早已被中共執行無庸置疑。中共除了在大陸內部提倡傳統文化以鞏固統治地位外，也加強在國際傳播傳統中國文化，以提振中共的「軟國力」（soft power），增強中共在國際上的影響力。

在中共國勢日強後，面對西方國家所設定的國際秩序，也興起挑戰的意圖，⁴⁸有部分大陸學者就認為，以美國為首的西方發達國家憑其政治、經濟、軍事和科技的強大優勢，推行霸權主義、強權政治，極力把西方文明變成其他國家行為的楷模，宣揚西方的自由民主價值觀念，力圖把「西方文明」變成全世界的「普遍文明」，因而引起與開發中國家的衝突，且冷戰結束後，這種衝突情勢仍不斷擴大，西方國家在冷戰後更加注意運用文化力量，為其戰略目標服務，加大文化投入，強化其文化的擴張力和吸引力。從發展趨勢看，國際關係中軟國力的競爭在新世紀裡將長期延續下去，⁴⁹中共為了扭轉這種西方文化霸權（hegemony）態勢，也提倡以中國傳統思維、價值體系、中國文化的世界觀於全球，以利中共全球戰略作為鋪陳，因此，中共在全球傳揚中國文化就成了必然的選擇。

中共「十一五」時期文化發展規劃認為：「在複雜的國際環境中，要贏得國際競爭，不僅需要強大的經濟實力、科技實力和國防實力，同樣需要強大的文化實力。我們必須增強憂患意識，加快發展文化事業和文化產業，激發民族生命力，增強民族凝聚力，提高民族創造力，在國際競爭中占據制高點，掌握

⁴⁵ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive* (New Haven and London: Yale University Press, 2007), p. 23.

⁴⁶ Ernst B. Haas, *Nationalism, Liberalism, and Progress* (New York: Cornell University Press, 1997), p. 39.

⁴⁷ 請參閱 Haas, *Nationalism, Liberalism, and Progress* 一書中第 3、4、5、6、7 章有關英國、美國、法國、德國及日本個案研究中，提倡文化統一造就國家統一的過程。

⁴⁸ Kurlantzick, *Charm Offensive*, p. 23.

⁴⁹ 郭隆隆，「軟國力競爭國際關係中的新動向」（200 年 12 月 20 日），2010 年 9 月 15 日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/channel2/18/20001220/356485.html>。

主動權」，⁵⁰對外文化交流，則主張「拓展對外文化交流和傳播管道。充分利用各種資源，創新文化『走出去』的形式和手段，吸收借鑒世界各國優秀文化成果，提升我國文化產品的影響力和競爭力，積極推動中華文化面向世界、走向世界」，⁵¹顯見中共在全球推動中華文化的戰略企圖；中共對外傳揚中華文化最顯著的跡象就是於 2004 年起在全球各國，成立以教導華語與中國文化的「孔子學院」，截至 2009 年底，已在 88 個國家和地區建立了 282 所孔子學院和 272 個孔子課堂，另持續有數十個國家提出申請辦理中。2009 年，在全球各地共開設各類漢語課程九千多班次，註冊學員 26 萬人，比 2008 年增加 13 萬人，舉辦各種文化交流活動七千五百多場次，參加者達三百餘萬人，是 2008 年同期的 2 倍。⁵²推動孔子學院各類課程，是中共提升「軟實力」的一個重要途徑。而兩岸關係也無法自外於中共軟國力提升作為的影響。

肆、兩岸文化認同拉鋸對兩岸關係的影響

在冷戰結束後東西陣營兩極對抗的態勢已經瓦解，意識形態的東西衝突不再，連以經濟發展不均的南北衝突，也逐漸淡化，全球再也不能用單一的意識形態劃分東西陣營，或用經濟因素劃分南北陣營，⁵³西方學者韓廷頓（Samuel P. Huntington）甚至認為，美國前國務卿季辛吉（Henry Kissinger）曾說美國、蘇聯、日本、歐洲、中國及可能的印度等六個強權，係分屬五個不同的文明（civilization），現在可能要加上伊斯蘭文明的競逐才更加周延，且新的世界局勢，已形成地方衝突以族群衝突為基礎，國際間衝突以不同文明為基礎的局勢，⁵⁴依據韓廷頓文明衝突的思維謀式，認為往後國際態勢的衝突將形成如下態勢，如圖 2：

⁵⁰ 「國家『十一五』時期文化發展規劃綱要」（2006 年 9 月 13 日），2010 年 9 月 15 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/13/content_5087533.htm。

⁵¹ 「國家『十一五』時期文化發展規劃綱要」（2006 年 9 月 13 日），2010 年 9 月 15 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/13/content_5087533_8.htm。

⁵² 「孔子學院總部」，2010 年 10 月 13 日下載，《國家漢辦/孔子學院總部》，http://www.hanban.edu.cn/node_7446.htm。

⁵³ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996), p. 33.

⁵⁴ Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, p. 28.

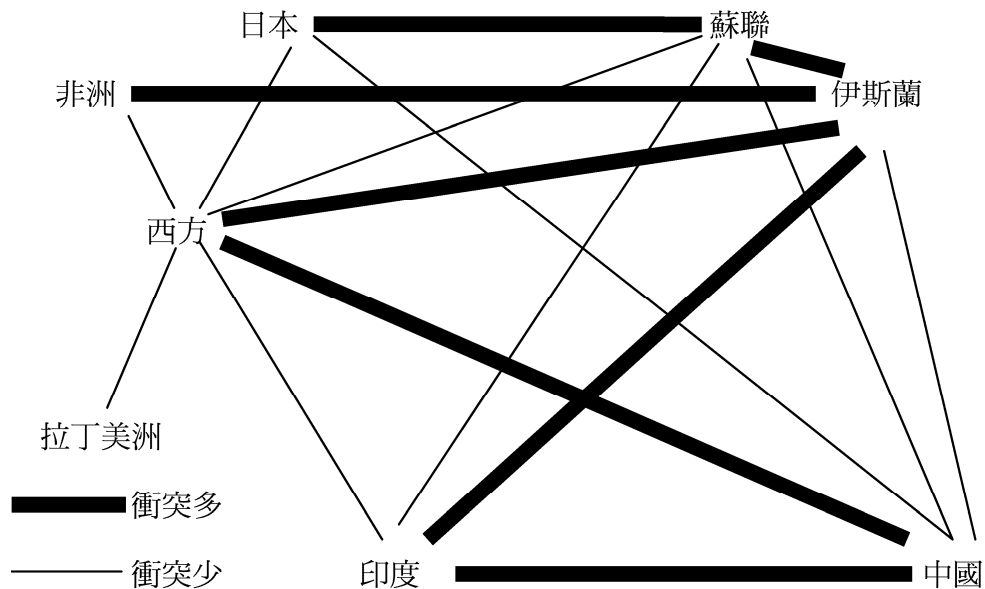


圖 2 全球政治文明關係

資料來源：Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996), p. 245.

若臺灣在文化的認同上不斷的去中國化，因臺灣並不屬於伊斯蘭文化、印度文化、蘇聯東正教文化、拉丁美洲文化或非洲文化之一，或有同屬關係，依據實際觀察發現，臺灣的文化建設或文化認同方向僅有在傳統中國文化基礎上依靠日本文化，或依靠以美國或歐洲為軸心的西方文化一途，中國與西方文化衝突多，與日本文化衝突比較少；臺灣在文化認同上，自李登輝政府中期至陳水扁政府階段以去中國化為要務，主政者以追求臺灣獨立為主要施政軸心，故不論臺灣去中國化後加入與中共嚴重衝突的（西方）集團，或偏向與中共衝突相對較少的（日本）集團中，臺灣都無法倖免的在國際範疇上與中共發生衝突；臺灣若持續去中國化，使臺灣民眾逐漸認同本身不是中華民族，而大陸卻持續恢復中國化，加深中國大陸人民認同自身為中華民族，那麼於政治對立的氛圍中，在地區範疇兩岸也難以避免衝突。

當前兩岸關係可分為六個層次加以說明，就是所謂政治、軍事、外交等硬的一面，與經貿、文教與政黨等軟的層面，過去的發展情勢是硬的愈硬、軟的

愈軟，⁵⁵但中共目前卻是軟的更軟、硬的也軟，雖然如此，但運用牽涉主權比較強烈的政治、外交與軍事領域在國際間困住臺灣獨立的企圖並未改變，反而利用兩岸關係的緩和，加強文教、經貿與政黨間的緊密關係，拉攏臺灣的民心。

文化當然屬於文教領域之一環，文化更有延續性，不易與過去文化的傳承斷裂而無中生有，⁵⁶在兩岸都無法完全清除中華文化遺緒的現在，以中華文化作為牽制臺灣獨立的作為，必然成為中共重要的手段，而過去中共對臺文化交流的策略是：一、對臺灣政府與人民進行既爭取又鬥爭的工作；二、爭取臺灣內部「愛國統一」力量，主要包括主張兩岸立即統一的人士；三、以民促官，藉著兩岸交流中發生的不便，促使臺灣地區人民壓迫政府與中共進行政治性談判，而中共對臺文教交流策略的最終目標就是要建立以「中華人民共和國」為「祖國」的統一中國。⁵⁷

檢視近年來實際入境臺灣從事文教專業交流人數，可印證中共對臺文化聯繫作為的指標，如圖 3 的趨勢。

圖 3 所呈現的就是，94、95、96、97、98 及 99 年前兩季，大陸從事文教交流實際入境臺灣人數呈增長趨勢，97 年第 1 季稍降，顯與總統副總統逼近，中共管制申請入境臺灣人數有關。而 99 年兩岸關係更形密切，且兩岸交通更加便利後，中共實際入臺進行文教交流人數陡升，似乎已成無法避免的趨勢。

中共不斷的加強與臺灣的文教交流，顯然是中共當前對臺工作的重點，而臺灣接受中共逐步增加的文教交流人員，縱使主張臺灣獨立的民進黨政府執政，也無法阻擋兩岸文化交流增加的潮流，在國民黨再度執政後，這種趨勢更形明顯。

⁵⁵ 蘇起，*危險邊緣：從兩國論到一邊一國*（臺北：天下文化，2003），頁 66。依據國內學者蘇起的分類，兩岸關係可以有：軍事、外交、政治、經濟、文化五個層面，其中政治面全由政府主導，軍事、外交幾乎亦由政府主導，是屬於硬的一面，而經濟、文化屬於軟的一面，在臺灣由民間主導，在大陸則仍受政府節制。但筆者以為，自 2005 年中起，國民黨主席連戰、親民黨主席宋楚瑜、新黨主席郁慕明相繼前往大陸與胡錦濤會面後，使得兩岸關係「軟」的部分必須加上政黨交流一項，讓兩岸關係區分為硬的是：政治、軍事、外交；軟的則是：經貿、文化與政黨交流等幾個層面，才足以更加週延的描繪目前兩岸關係。當前馬英九政府更將國、共兩黨交流平臺視為兩岸交往第 2 管道，更凸顯政黨交流在兩岸關係中的重要地位。

⁵⁶ Haas, *Nationalism, Liberalism, and Progress*, p. 327.

⁵⁷ 蘇起、張良任主編，*兩岸文化交流：理念、歷程與展望*（臺北：陸委會，1996），頁 50。

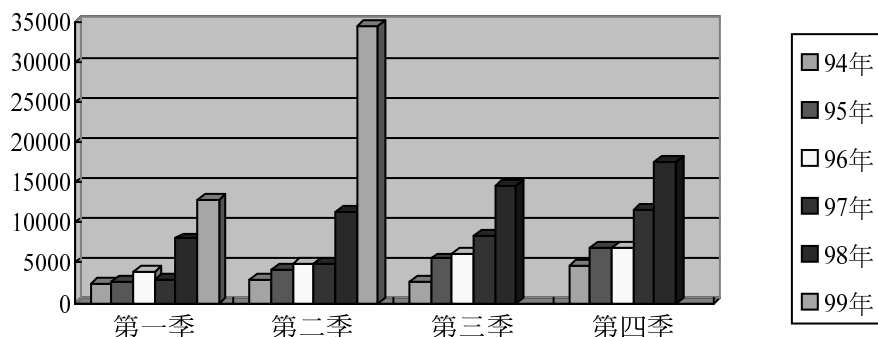


圖 3 大陸地區文教專業人士實際入臺

從事文教交流活動統計圖（民國 94 年至 99 年第 2 季）

資料來源：「兩岸文教交流統計」，2008 年 6 月 27 日，行政院大陸委會，<http://www.mac.gov.tw/>。

文化的認同決定一個人的世界觀，提供人們一套記憶與期望、過去與未來，文化認同決定了一個人是誰，文化認同對於一個人何去何從具有重要決定力量，⁵⁸而文化又占據民族是否存在的關鍵地位，但僅有民族的存在並無法預知何時或在何處會成為一個國家，甚至根本就不會成為國家，也因此，由民族轉成國家的問題，就純是政治問題了。⁵⁹

臺灣文化內涵與傳統中國文化的要素雖然無法切割，如信仰、倫理觀念與生活習性等等，但不可否認的是兩岸百餘年來的分離，加之日據時代的殖民化教育以及過去十餘年來臺灣強烈的本土化訴求，臺灣人民將會愈來愈少認同「中國文化」，而以認同「臺灣文化」替代。⁶⁰臺獨主張的興起，更讓臺灣內部圍繞文化認同的爭論，成為尖銳的政治和社會化問題，而臺灣內部的文化認同問題，直接關係著國家的認同；⁶¹大陸則希望利用文化認同拉近兩岸關係，讓臺灣更容易併入大陸，完成大陸「統一」的歷史使命。

在政治因素的大蠱下，李登輝政府中期以後及民進黨政府，意圖改變憲

⁵⁸ Poole, *National and Identity*, p. 119.

⁵⁹ Smith, *National Identity*, p. 99.

⁶⁰ 王笛，「臺灣大眾文化的淵源及其流變」，盧漢超主編，*臺灣的現代化和文化認同*（NJ：八方出版社，2001），頁 99-100。

⁶¹ 陳勇，「變天後的臺灣，變化中的臺灣：文化認同，食品文化」，盧漢超主編，*臺灣的現代化和文化認同*，頁 275。

法、國旗、國號完成所謂「法理臺獨」卻又不容易實現，乃退而求其次不斷以去中國化，在文化、社會、教育等方面，先建立臺灣人民的「心理臺獨」；⁶²中共對臺政策則加強主張，5 千年的中華文化是維繫兩岸的精神紐帶和實現兩岸和平統一的基礎之論述。⁶³2008 年國民黨再度執政，對於致力於保衛「中華民國」政治符號的國民黨，其終止去中國化，甚至轉成中國化政策應可以被理解，文化的逐步契合，也代表著族群的逐步融合，兩岸或許因此將無法以不同的文化與不同的民族作為兩個獨立政治實體的區隔基礎。

但兩岸持續的保持某種敵對立場，尤其是中共至今從不放棄武力犯臺企圖，是眾所周知的事，總統馬英九甚至透過國際媒體提出中共先撤飛彈，兩岸再和談的主張，⁶⁴就算中共無法於短期內滿足臺灣要求，至少也必須對飛彈部署及兩岸和平協議的簽署採取「凍、減、談、撤、簽」五大步驟，⁶⁵才能符合當前一片緩和的趨勢。但中共卻於 2008 年 6、7 月間，將臺灣當面的廈門、龍田和汕頭等防空飛彈基地，由原本射程分別約 80 和 100 公里的 S-300PMUI 和 II 型，改換裝成射程超過 200 公里的 S-300PMUIII 型，將整個臺灣空域都包含在其攻擊範圍內，⁶⁶中共中央軍委副主席徐才厚，也公開表示，儘管馬英九主政，但雙方的敵對關係並未消除，對臺軍力暫時也不會降低，⁶⁷中共對臺武嚇的態勢顯然並沒有改變，兩岸的鬥爭態勢也沒有完全消除。

⁶² 「社論：『法理臺獨』碰壁，『心理臺獨』猛燒！」，聯合報，2007 年 2 月 2 日，第 A2 版。

⁶³ 「張銘清：中華文化是實現兩岸和平統一的基礎」，2010 年 9 月 16 日下載，《中共國務院臺灣事務辦公室》，http://www.gwytb.gov.cn/gzyw/gzywl.asp?gzyw_m_id=1216。

⁶⁴ 「馬：先撤飛彈再談和平協議 北京對臺領導小組換新」(2008 年 6 月 6 日)，2010 年 9 月 16 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com.au/b5/8/6/6/n2144888.htm>。

⁶⁵ 李仲維，「撤對臺飛彈 張榮恭首提『凍減談撤簽』五步驟」，2008 年 7 月 2 日下載，中國評論新聞網，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1006/1/0/3/100610375.html?coluid=7&kindid=0&docid=100610375>。

：國民黨政策會副執行長、大陸事務部主任張榮恭提出，所謂先撤飛彈在和談，是一種概念性的說法，沒辦法定義出撤到什麼地步才叫撤飛彈，因此未來兩岸在這個議題上可以採取「凍、減、談、撤、簽」五大步驟。所謂凍，就是大陸方面先凍結飛彈增加的數量；所謂減，就是大陸方面視兩岸交流的情況，主動減少對臺的飛彈數量；所謂談，就是兩岸開始針對對撤彈問題進行談判；所謂撤，就是一邊談判，一邊撤彈，但大陸不一定要把飛彈數字撤到零的地步；最後是簽，就是兩岸簽署和平協議，這也是最後的目標。

⁶⁶ 吳明杰，「直航前夕 共軍對臺飛彈換新」，中國時報，2008 年 7 月 2 日，第 A6 版。

⁶⁷ 陳世昌，「中共軍委副主席：對臺灣軍事力不會降低」，聯合報，2008 年 7 月 3 日，第 A13 版。

伍、兩岸關係的展望

從兩蔣提倡中華文化作為與中共鬥爭，爭取中華民國正朔地位的手段，到李前總統與民進黨執政時期推動去中國化政策，⁶⁸目的在將中華民國與其所依附的中華文化去除，為否定 1911 年建於中國大陸的中華民國這個政治符號作出準備；2008 年國民黨再度執政，中華民國政府對於中國傳統文化態度又有極大的轉變。馬英九總統於 2008 年 5 月 20 日就職典禮的演說中，強調「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」。⁶⁹同年 5 月 28 日，國民黨主席吳伯雄在北京與中共總書記胡錦濤會談時強調「兩岸同胞同屬中華民族」，⁷⁰執政黨與政府領袖顯然都以「中華民族」作為施政與改善兩岸關係的重點；且國民黨總統、副總統候選人選前提出的文化政策白書也強調「政治問題可以暫置一旁，從文化、學術、思想、歷史以及學生交流交換開始，逐步培養兩岸人民互信互重基礎。臺灣輸出公民社會經驗與價值，誠摯協助促進中國大陸的社會進步，以互信互利維護臺海和平」，但也提倡臺灣文化的重要性，如：「重點培育本土文化優勢，成立『公共電視閩南語製作中心』及專屬頻道使臺灣成為全球優質閩南語文化的輸出中心」、「發起華人世界的『臺灣獎』，臺灣以其不同於中國大陸的海洋特質及開放精神，發起華人世界的『臺灣獎』，促進華人世界的價值交流」、「以文化為大使，創設『文化外交基金』」及「設置境外『臺灣書院』」等政策，⁷¹以彰顯與大陸有所區隔；但其主軸仍是兩岸同文同種，雖有區隔但不見鬥爭。如 2009 年 5 月，新聞局局長蘇俊賓對外公開表示，兩岸合拍電視劇政策最快將開放試辦一

⁶⁸ 前總統李登輝推動一系列本土化運動，先讓臺灣民眾身分證上取消祖籍地登載，針對外省第二代推動「臺灣人認同」，再以地方意識或鄉土意識，讓臺灣全體住民的文化認同與中國文化脫離，陳水扁時代，則增加強度推動這種作為。請參閱：劉文斌，*臺灣國家認同變遷下的兩岸關係*，頁 175-176、頁 220-234。

⁶⁹ 「中華民國第 12 任總統馬英九就職演說」（2008 年 5 月 20 日），2010 年 9 月 16 日下載，《總統府》，http://www.president.gov.tw/2_special/2008_0520p/speech.html。

⁷⁰ 「中共中央總書記胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談」（2008 年 5 月 28 日），2010 年 9 月 16 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/tw/2008-05/28/content_8273062.htm。

⁷¹ 「馬蕭文化政策」，2008 年 7 月 1 日，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/particle-4118-11.html>。

年；⁷²經過兩岸合作催生的兩岸合編中華大辭典線上版，將於 2011 年年底前正式啟用，以統合兩岸的用語與意義；⁷³陸生三法（大學法、專科學校法及兩岸人民關係條例）於 2010 年 8 月 19 日修訂通過後，不僅使兩岸大學教育交流獲得進一步確保，更使兩岸必須面對是否簽訂「教育交流與合作協議」問題，讓兩岸文教交流更進一步緊密；⁷⁴又如中共文化部長蔡武，於 2010 年 9 月間率團來臺灣，參與「2010 年兩岸文化論壇」，蔡武在會中提出四點意見和建議：一是凝聚共識，推動兩岸文化交流制度化；二是深化交流，共同推動中華文化的傳承與發展；三是搭建交流平臺，不斷拓展交流領域；四是加強產業合作，增強兩岸文化產業的國際競爭力。強調全方位推動兩岸文化交流與合作，為增進兩岸同胞的相互了解與認知，為推動中華文化在海峽兩岸的傳承與發展貢獻自己的力量。⁷⁵會中與會者建議，應該簡化行政手續、放寬法規限制、落實智慧財產權保護、互設辦事處擴大合作機制，並共同致力文化遺產的保護與再利用，藉由兩岸優勢互補，打造國際影響力；⁷⁶蔡武更希望進一步推動兩岸文化合作能簽署像 ECFA 一樣的文件，⁷⁷讓兩岸的文化交流制度化進行。兩岸文化交流，與相互契合的政策林林總總，不一而足，且不斷加深、加廣。

依此趨勢，在國民黨再執政後，不僅極力中止民進黨的「去中國化」政策，「中國化」政策也被再推動。這種趨向與中國大陸回復中國傳統文化認同的方向相同。如圖 4 所示：

⁷² 「臺新聞主管機構擬對兩岸合拍電視劇開放試辦一年」（2009 年 5 月 14 日），2010 年 9 月 16 日下載，〈《你好臺灣》〉，http://www.hellotw.com/twdxs/sszj/200905/t20090514_453126.htm。

⁷³ 張德厚，「劉兆玄：中華大辭典明年底啟用」（2010 年 9 月 6 日），2010 年 9 月 16 日下載，〈《中時電子報》〉，<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,50204474x132010090600777,00.html>。

⁷⁴ 李建興，「陸生三法通過後招收陸生措施」（2010 年 8 月 26 日），2010 年 9 月 16 日下載，〈《財團法人國家政策研究基金會》〉，<http://www.npf.org.tw/post/3/8000>。

⁷⁵ 吳濟海、李凱，「2010 年兩岸文化論壇在臺舉行 武劉兆玄等出席」（2010 年 9 月 6 日），2010 年 9 月 16 日下載，〈《國際在線》〉，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb1.cri.cn/27824/2010/09/06/5311s2980966.htm>。

⁷⁶ 江昭倫，「兩岸文化論壇閉幕 與會專家提出寶貴建言」（2010 年 9 月 6 日），2010 年 9 月 16 日下載，〈《中央廣播電臺》〉，http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?id=1&id2=1&nid=257502。

⁷⁷ 郭政蘭、劉正慶，「蔡武：推動兩岸文化協議」（2010 年 9 月 5 日），2010 年 9 月 16 日下載，〈《msn 新聞》〉，<http://news.msn.com.tw/news1844003.aspx>。

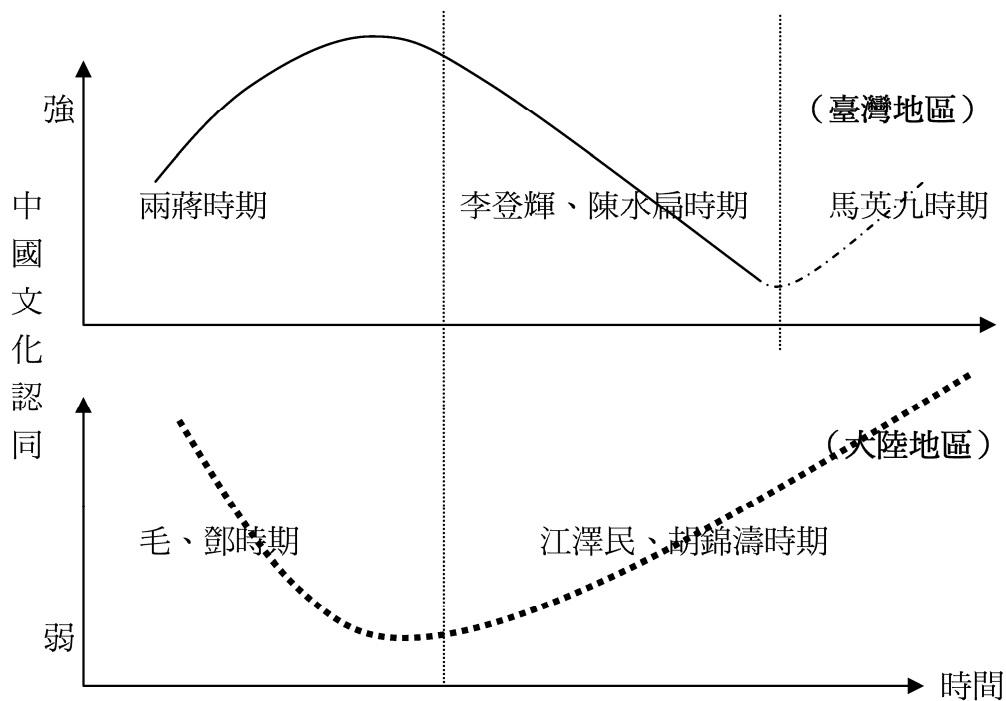


圖 4 兩岸對中國文化態度走向（1949 年迄今）

資料來源：作者自行製作

說明：●●●●●●●● 大陸對於中國文化的認同
 ————— 臺灣對中國文化認同曲線
 - - - - - 臺灣對中國文化認同曲線預判

政治學的基本構想稱，國家的構成要素是政府、土地與人民；就兩岸的對峙而言，土地隔海分立，政府則各有政治信仰與制度安排，而人民則牽涉及族群與文化認同，三者相互糾葛，遂發展出不同時期不同面貌的兩岸關係。

但仔細分析卻會發現，兩岸在政府、人民與土地的要害糾葛問題：

一、土地的分隔可輕易以政治體制涵蓋化解分離困境：

如美國之於阿拉斯加、夏威夷，臺灣之於澎湖、金、馬。

二、人民對於族群認同問題，可以文化認同的改變而化解或降低紛爭。

三、政府的結構與運行問題，至今仍未能有效要解決。

三個層面中，土地問題係因應政治問題而轉變，若政治問題解決土地問題自然水到渠成，人民分隔的問題，則因文化遺緒不易去除，文化相互滲透無法阻擋趨勢，加上國民黨再度執政，在其統一為終極目標的政治運作下，兩岸對

於中國文化認同的轉趨同一已成當前趨勢，文化所決定的民族或族群衝突因而降低，使得兩岸關係當前的對峙關鍵，就集中在不同政府的運作與安排問題。

再更進一步將 1949 年兩岸分治以來所呈現的兩岸關係爭議主軸，呈現如下：

- 一、兩蔣與毛鄧階段，大陸去中國化，臺灣中國化，兩岸政治制度安排並不相同，形成兩岸族群與政治制度同時爭鬥。
- 二、李（登輝）陳（水扁）與江（澤民）胡（錦濤）階段，大陸中國化，臺灣去中國化，兩岸政治制度安排亦不相同，形成兩岸族群與政治制度同時鬥爭。
- 三、馬（英九）胡（錦濤）階段，兩岸同時中國化，形成族群鬥爭逐步化解，餘留政治制度競爭。

臺灣以自由、民主、法治（rule of law）自詡，大陸在國際局勢壓力與引誘下，也必需學習不斷的朝民主、法治、自由方向挪移；⁷⁸大陸要獲得臺灣人民的信任，唯有加速趕上甚或超越臺灣的政治制度安排，以獲取臺灣主流民意的支持，臺灣為保有更高水平的生活，也唯有更精進現有的政治制度安排，才能獲得臺灣主流民意的支持。

國民黨再度執政，在文化上已明顯停止去中國化，共產黨也持續中國化，使得在文化認同鬥爭暫時結束，兩岸人民的民主素養及政治制度的競爭，顯然將成為兩岸關係可見未來發展的主軸。

⁷⁸ Jennifer Kibbe, Richard Rosecrance and Authur A. Stein, "Conclusion", in Richard Rosecrance ed., *The new Great Power Coalition—Toward a World Concert of Nations* (Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2001), p. 376.

俄羅斯「東方-2010」軍事演習的 成果與影響

Russia's "Vostok-2010" Military Drills: Results and
Impact

林經緯 (Lin, Ching-Wei)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士候選人

摘 要

俄羅斯號稱史上最大規模的「東方-2010」(Восток-2010)戰略戰役演習，於2010年6月29日至7月8日在俄西伯利亞軍區、遠東軍區及日本海舉行。演習兵力達2萬人，使用70架各型飛機、2,500項各式武器和特種裝備、三十多艘各類艦艇，由俄軍總參謀長馬卡羅夫大將指揮，在18個演習場內實施演練，設置2萬個目標，演習成功落幕，也引起美日關注。演習為驗證俄羅斯軍事改革成效，也啟動新一波軍事改革，同時也觸動中俄敏感邊境安全議題。

關鍵詞：東方-2010、聯合戰略司令部、物資技術統一保障系統、俄羅斯軍事改革

壹、前 言

去(2009)年9月8日至28日，1萬2,500員俄羅斯與白俄羅斯官兵參加「西方-2009」(Запад-2009)演習，動員兩國60架戰機、40架直升機、220

輛戰車、470 輛裝甲車、230 門大炮和數艘戰艦參加。¹兩國參演軍隊主要就共同消除外力入侵武裝衝突和自然災害、進行戰略嚇阻、確保聯盟國家安全等項目展開大規模演練。演習期間，俄軍指揮機構和部隊進入白俄羅斯領土，進行兩軍聯盟作戰演練和導彈發射演習。俄羅斯國防部宣稱演習是防禦性質，目的在保障東歐地區的戰略穩定；但是，俄國媒體評論認為是針對北約。²演習全程令波羅的海三國和波蘭陷入恐慌，北約方面曾表示嚴重抗議。³「西方-2009」落幕不久，俄羅斯又緊接於 6 月 29 日至 7 月 8 日在俄西伯利亞軍區、遠東軍區及日本海舉行號稱史上最大規模軍演「東方-2010」（Восток-2010）戰略戰役演習。此次演習與「西方-2009」演習有何異同？成果如何？是否具有特殊意涵？影響所及層面為何？本文逐一探討。

貳、演習經過及成果

一、演習想定及階段

俄軍以「東」（Восток）為代號的軍事演習起自 2002 年，每年均在俄國東半部亞俄地區舉行，驗證俄軍年度訓練成效，並負有反恐演訓性質。不過，逐年規模擴大，部分演習代號亦有變動，例如「機動-2004」（Маневр-2004）演習、⁴「貝加爾-2006」演習（Байкал-2006）。⁵2008 年「東方-2008」（Восток-2008）演習，則由西伯利亞軍區及遠東軍區 8 千人及 650 項各式武

¹ 謝榮，「俄白『西方—2009』大規模聯合軍事演習結束」（2009 年 9 月 28 日），2010 年 7 月 16 日下載，《央視網》，北京，<http://big5.cctv.com/gate/big5/news.cctv.com/world/20090930/100582.shtml>。

² 寧遠，「俄白『西方—2009』模擬北約入侵」（2009 年 9 月 12 日），2010 年 7 月 16 日下載，《青年參考》，北京，http://qnck.cyol.com/content/2009-09/12/content_2849911.htm。

³ 「北約發言人：北約對俄白軍演感到擔憂」（2009 年 11 月 18 日），2010 年 7 月 16 日下載，《俄新網》，莫斯科，http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_duiwai/20091119/42637529.html。

⁴ 該演習主要演練項目為俄空軍第 61 空軍集團軍先後出動 50 架各類軍民用運輸機，從俄歐洲領土部分向遠東空運演習部隊，包括一個海軍陸戰隊登陸突擊連、一個空降兵連和一個營級機械化戰術聯隊共八百多人及一百多輛戰車、裝甲車等全部武器裝備。航程最遠達 9,000 公里，以驗證俄軍遠程投送能力。郭建國，「俄軍『機動—2004』多兵種遠端空降演習結束」（2004 年 6 月 30 日），2010 年 7 月 19 日下載，《國際在線》，北京，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/3821/2004/06/30/622@215160.htm>。

⁵ 此次演習首次聯合聯邦安全局、內務部與俄羅斯聯邦民防、緊急情況與消除自然災害部（МЧС России）在俄遠東地區的部隊，在統一指揮下遂行反恐任務。“На востоке россии начались крупные учения "байкал-2006"”，(June 30, 2006), Retrived July 20, 2010, 《Известия》，Moscow, from <http://www.izvestia.ru/news/news109986>.

器裝備，演練防制恐怖分子襲擊遠東地區船舶及能源輸送管線。⁶今年舉行「東方-2010」戰略戰役演習，宣稱是 1992 年迄今規模最大，如果回顧以往歷年演習過程，本次演練項目可謂集過往「東」系列演習課目大成，俄軍將已往個別演練過課目，綜合在本次演習中檢驗俄軍戰備訓練成效。

演習想定概略為：俄國內部具備武裝力量的敵人實施恐怖行為，以破壞在西伯利亞，貝加爾和遠東地區穩定情勢，並意圖侵占俄羅斯聯邦在外貝加爾和遠東地區的領土及建立政權。依據情報研判後，俄國防部下令所屬，打擊侵犯之敵，恢復當地秩序。在演習第一階段，各部隊受命後，利用鐵路運輸或行軍實施遠程機動，以抵達指定地點完成集結，部隊機動期間需加強警戒防敵遊擊襲擾。在第二階段，俄軍各部隊分組，從俄羅斯中部地區和烏拉爾地區經由航空運輸、鐵路運輸或獨立行軍運動至任務目標區，航空兵經由空中加油獨立完成飛行。在第三階段，敵人越過邊境向遠東地區及外貝加爾地區發起攻擊，俄軍採取守勢構築防禦陣地擊退敵人進攻，造成重大人員傷亡，並伺機轉取攻勢。在第四階段，地面部隊在海、空軍密切支援下，採取攻勢擊敗入侵之敵，並恢復俄羅斯邊境秩序與安全。⁷

二、演練課目及重點

參演單位在陸軍為西伯利亞軍區及遠東軍區的新編成獨立摩步旅，空軍派遠程航空兵和前線航空兵部隊參與，海軍以太平洋艦隊為主，北方艦隊和黑海艦隊為輔，空降兵、航太兵和戰略火箭兵部隊配合參演。除國防部直屬部隊及其軍事指揮機關外，內務部、聯邦安全局、聯邦警衛局、聯邦民防、緊急情況與消除自然災害部則派行動組和作戰分隊參與，總參演兵力約為二萬人。⁸演習使用 70 架各型飛機、2,500 項各式武器和特種裝備、三十多艘各類艦艇，由俄軍總參謀長馬卡羅夫大將（Николай Макаров）指揮，在 18 個演習場內實施演練，設置 2 萬個目標，其中包括 11 個兵種聯合靶場、3 個空軍和防空兵

⁶ “Начальник генерального штаба РФ подвёл итоги учений «Восток-2008»”, (August 1, 2008), Retrived July 20, 2010, 《**Чита.Ру**》, Chita, from <http://www.chita.ru/news/15039/>. “На учении “Восток-2008” наращивается обстановка”, (2008), Retrived July 20, 2010, 《**Оружие России**》, Moscow, from <http://www.arms-expo.ru/site.xp/049057054048124051050048053.html>.

⁷ Алексей Гайдай, “Театр комедии военных действий. За кулисами учений «Восток-2010»”, (July 17, 2010), Retrived July 22, 2010, 《**Завтра**》, Moscow, from <http://www.zavtra.ru/cgi/veil/data/zavtra/10/869/41.html>.

⁸ Владимир Мохов, “Испытания нового облика” (July 7, 2010), Retrived July 20, 2010, 《**Красная звезда**》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/07_07/1_01.html.

靶場、4 個海上靶場。

陸軍重要演練課目包括，由西伯利亞軍區及遠東軍區各一個新編成的獨立摩步旅聯合聯邦安全司法單位部隊執行打擊非法武裝團體任務，協同空中支援、火力支援及空降特種作戰，演練遠程機動、渡河、攻擊、防禦、布雷、伏擊和快速反應等課目。⁹

在海軍演練部分，以俄軍太平洋艦隊為主力。6 月 29 日，北方艦隊旗艦「彼得大帝」號（Петр Великий）巡洋艦，黑海艦隊旗艦「莫斯科」號（Москва）導彈巡洋艦和太平洋艦隊旗艦「瓦良格」號（Варяг）導彈巡洋艦一同進入日本海，俄海軍三大艦隊旗艦同時亮相，頓時成為各界關注焦點。太平洋艦隊登陸艦、潛艦、反潛艦、快速導彈艦艇和輔助船艦完成集結，海軍陸戰隊和海軍航空部隊都完成待命。演習 10 天期間，海軍各式艦艇及部隊演練反潛、布（掃）雷、兩棲登陸作戰及實彈射擊空中、海上、水中及陸地目標。¹⁰在此次海軍演練中，有兩項重點，一是「瓦良格」號發射 P-500「玄武岩」（П-500 Базальт 4М-80）超音速反艦導彈，¹¹而「彼得大帝」號巡洋艦則發射 P-700「花崗岩」（П-700 Гранит 3М-45）超音速反艦導彈，¹²均擊中 300 公里外模擬航空母艦的靶船。¹³另一項重點是 7 月 6 日，俄軍不顧日本方面的抗

⁹ Виктор Худолеев、Александр Тихонов, “100 мишеней для профессионалов”, (July 1, 2010), Retrived July 20, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/02_07/1_01.html. Виктор Худолеев, “Всей мощью огня”, (July 7, 2010), Retrived July 20, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/07_07/1_06.html.

¹⁰ Андрей Гавриленко, “Флот держит экзамен”, (July 2, 2010), Retrived July 20, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/02_07/2_03.html. “ОСВ «Восток-2010». ВМФ России отрабатывает задачи учения «Восток» в Японском море”, (July 1, 2010), Retrived July 20, 2010, 《Военное обозрение》, Moscow, <http://www.siliyan.ru/archives/6562>.

¹¹ P-500 型 Bazalt 飛彈，軍用編號 4М-80，是一種火箭衝壓發動機推進的超音速反艦飛彈，最大射程 550 公里，極速 1.7 馬赫，可裝備 350kT 當量核彈頭或是 1,000 公斤高爆彈頭，威力超過美軍艦載的魚叉或戰斧巡弋飛彈，是攻擊美國航艦的利器，只要一枚就足以重創美國尼米茲（Nimitz）級航艦。“P-500 Bazalt 4K-80”, (2000), Retrived July 20, 2010, 《The Federation of American Scientists (FAS)》, Washington, DC, from <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/theater/ss-n-12.htm>.

¹² P-700 型 Granat 飛彈，軍用編號 3М-45，北約代號為 SS-N-19，被稱為船難（Shipreck）飛彈，可裝備 500kT 當量核彈頭或是 750 公斤高爆彈頭。SS-N-19 採用慣性／指揮修正與主動雷達導引，進行超視距攻擊可利用衛星或艦載的 Ka-25B 直升機的資料鏈路進行中繼導引，可在 700 公里外摧毀大型航母。“P-700 3М-45 Granat”, (2000), Retrived July 20, 2010, 《The Federation of American Scientists (FAS)》, Washington, DC, from <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/theater/ss-n-19.htm>.

¹³ 周峰, “俄『東方-2010』軍演檢驗了什麼?” (2010 年 7 月 9 日), 2010 年 7 月 19 日下載, 《中國軍網》, 北京, http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/jsyxw/2010-07/09/content_4255509.htm。

議，在雙方有主權爭議的南千島群島（日本稱擇捉島）實施兩棲登陸軍事演習，俄海軍陸戰隊及特戰部隊約一千五百人和二百輛戰車參演。¹⁴

空軍演練項目以空中支援作戰為主，Su-24、Su-25、Su-27、Mig-31、Tu-22M3、A-50 空中預警機，以及 Mi-8 和 Mi-24 直升機均完成演習賦予的任務，共有大約七十架不同類型軍機參演。重要演練課目有：遠程航空兵 Su-24M 和 Su-34 戰鬥轟炸機從歐俄部分沃羅涅日（Воронеж）、利佩茨克（Липецк）和莫羅佐夫斯克（Морозовск）的駐地機場起飛，首度連續橫越俄國領空 8 千公里，進行空中加油後中途不落地，進行空中支援任務後即返回駐地。¹⁵Tu-22M3 遠程戰略轟炸機發射導彈成功實施精準攻擊靶場目標。¹⁶An-12 電戰干擾機、Su-24 和 Su-34 進行電子戰。Mi-8 直升機支援獨立摩步旅機降濱海邊疆區機場，IL-76 軍用運輸機載送 600 名空降兵成功在卡列爾卡角（Мыс Клерка）執行空降作戰。¹⁷

防空兵演練部分，由 2 個防空導彈旅利用鐵路運輸及自行能力（達 2 百公里），遠程機動 3 千公里，從阿勒泰邊疆區（Алтайский край，鄰近哈薩克）機動到外貝加爾邊疆區（Забайкальский край）與布裡亞特共和國（Республика Бурятия）的傑連巴靶場（Телемба）集結，在電戰激烈攻防干擾環境下，使用可由防空兵及空軍防空部隊雙重射控的新式系統，發射 S-300

¹⁴ “Осу «восток-2010». Морской десант тоф вышел в море”, (July 3, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Военное обозрение》, Moscow, from <http://www.silivan.ru/archives/6582>. Константин Лобков、Андрей Гавриленко, “С моря на берег - и в жаркий бой...”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/07_07/2_01.html. Виктор Худолев、Александр Тихонов, “100 мишеней для профессионалов”, (July 1, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/02_07/1_01.html.

¹⁵ “Фронтовые бомбардировщики, участвовавшие в учениях «Восток-2010», вернутся в места дислокации”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from <http://center.rian.ru/army/20100707/82123412.html>. 「參加『東方-2010』軍演的前線轟炸機將返回基地」（2010 年 7 月 7 日），2010 年 7 月 19 日下載，《俄新網》，莫斯科，http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_anquan/20100707/42829033.html。

¹⁶ “Бомбардировщики-ракетоносцы ту-22м3 в ходе учений “восток-2010” успешно поразили цели на полигоне восточный”, (July 9, 2010), Retrived July 22, 2010, 《ВПК》, Moscow, from http://vpk.name/news/41321_bombardirovshikiraketonoscyi_tu22m3_v_hode_uchenii_vostok2010_ushpeshno_porazili_celi_na_poligone_vostochnyii.html.

¹⁷ Дмитрий Андреев、Виктор Худолев, “Горит «восток» зарею новой”, (July 3, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/03_07/1_01.html. “ОСУ «Восток-2010» Начало активной фазы учения «Восток-2010»”, (July 3, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Военное обозрение》, Moscow, from <http://www.silivan.ru/archives/6553>.

與 Buk-1M 防空導彈系統擊中不同高度及速度的 15 個敵空中目標，敵假想目標由空中目標模擬系統「薩曼」（Мишенный комплекс Саман-М, 9Ф841）及各式無人機擔任，包括 Tu-141「雨燕」低空戰役戰術無人偵察機（Ту-141 Стриж Оперативно-тактический разведывательный БПЛА）、Tu-300 新型戰役戰術無人偵察機（Ту-300 Коршун Оперативно-тактический разведывательный БПЛА）。¹⁸

另外，此次演習不僅驗證作戰部隊，也探索勤務支援部隊功能在俄羅斯未來軍事改革應依循的方向。俄羅斯鐵路部隊維護演習部隊遠程機動順利，後勤部隊維修各式武器裝備發揮功效，都面臨嚴厲考驗亟需解決許多問題。¹⁹俄國防部在演習期間，也大力宣傳部隊伙食外包及改善野戰營區生活設施，增添沐浴、洗衣、餐飲設備展示提供媒體採訪。²⁰

三、演習成果

演習期間，俄羅斯總統梅德韋傑夫（Дмитрий Анатольевич Медведев）曾登上「彼得大帝」號巡洋艦，視導海軍的演練課目，並召集會議表示肯定此次演習表現的專業與效率，重申俄軍需要新武器裝備，認為此次演習展現俄國解決亞太地區問題的能力，俄軍必須做好準備，以確保俄羅斯在亞太地區的安全。²¹俄國防部長謝爾久科夫（Анатолий Сердюков）指出，「東方-2010」戰略戰役演習是俄國防部 2009-2011 年為期 3 年的重大演訓的第二階段，「西方-2009」、「高加索-2009」（Кавказ-2009）、「拉多加-2009」（Ладога-

¹⁸ “Зрк “Бук-1м” и С-300 успешно провели стрельбы на учениях “восток-2010””, (July 3, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from, http://rian.ru/defense_safety/20100703/251975835.html. Леонид Хайремдинов、Александр Пинчук, “Сражение над телембой”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/07_07/3_02.html. Владимир Мохов, “Испытания нового облика”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/07_07/1_01.html.

¹⁹ Олег Владыкин, “И в поле хочется комфорта”, (July 2, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Независимая газета》, Moscow, from http://nvo.ng.ru/realty/2010-07-02/1_ty1.html.

²⁰ 俄國防部宣稱今年將提供約三十四萬軍隊伙食外包，包括各俄軍軍事院校，軍事醫療設施，已先行試辦。Нина Доронина, “Гражданка в казарме”, (July 15, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Российская газета》, Moscow, from <http://www.rg.ru/2010/07/15/reg-dvostok/ucheniya.html>.

²¹ “Осу «восток-2010». Президент медведев на борту таркр «петр великий» наградил героев и оценил учения”, (July 4, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Военное обозрение》, Moscow, from <http://www.siliyan.ru/archives/6592>. 「俄總統：東方-2010 演習證明俄能夠保障自身安全」（2009 年 7 月 5 日），2010 年 7 月 22 日下載，《俄新網》，莫斯科，http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_anquan/20100705/42826636.html。

2009) 一系列演習是已經舉行的第一階段演習，2011 年還有最後的綜合演訓「中央-2011」(Центр-2011) 演習，²²這些演訓都在驗證俄國軍事指揮管制結構改革成效的可行性。²³俄軍總參謀長馬卡羅夫大將在一篇「『東方』的朝霞」(Заря «Востока») 講詞中指出，演習任務旨在檢驗在新指揮管制編組結構下，各偏遠孤立的地區內不同軍兵種及不同單位應變作戰能力。²⁴由俄國軍政首長的言論顯示，經由演習應該已達成驗證俄國軍事指揮管制結構改革的目的，並且提高參演軍官和士兵的訓練素質和從班級到營級的戰術協調能力。同時，也對 1 年役期義務役徵兵制度及當前俄軍戰力有所評估。²⁵基本上，應該是達成俄國防部預期目標；但是，透過演習是否也凸顯俄軍現存的問題？

首先，俄國軍事評論者都對俄軍在指管新結構下展現的戰力及專業新形象表示稱許，例如：俄軍西伯利亞軍區新編成獨立摩步旅經由工兵架設 2 座浮橋及 4 條潛渡通道強渡鄂嫩河(Онон)，7 小時遠程機動 500 公里。²⁶俄海軍三大艦隊旗艦齊聚日本海，兩棲登陸擇捉島，展示俄國海軍雄風猶在，耀武揚威以博取國內及國際聲望。演習過程中，俄軍也使用部分新裝備與技術，例如：重型噴火系統(тяжелые огнеметные системы)、煙霧泡沫遮蔽特種車(машины аэрозольной маскировки и маскирующие пенные покрытия)、反偵察虛擬電戰技術、欺敵充氣式雷達站等假目標及戰場電戰干擾攻防戰術運用等。²⁷但是，俄軍目前使用主要武器裝備大多是 1980 年代的陳舊裝備，新式

²² “Стратегические учения “центр-2011” учтут обстановку в центральной азии”, (July 14, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from http://rian.ru/defense_safety/20100714/254664634.html.

²³ “Таких крупных учений, как “восток-2010”, в РФ еще не было - сердюков”, (July 3, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from http://rian.ru/defense_safety/20100703/252018010.html.

²⁴ Леонид Хайремдинов, Александр Тихонов, “Заря «Востока»”, (June 29, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/06/29_06/1_01.html.

²⁵ “Осу «восток-2010». Президент медведев на борту таркр «петр великий» наградил героев и оценил учения”, (July 4, 2010), 《Военное обозрение》.

²⁶ “機械化步兵旅在『東方-2010』軍演中成功強渡鄂嫩河”(2010 年 7 月 5 日), 2010 年 7 月 22 日下載, 《俄新網》, 莫斯科, http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_anquan/20100705/42826457.html。
“Бригада форсирует онон”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/07_07/1_02.html。
“Мотострелковая бригада на учениях “восток-2010” форсировала реку онон”, (July 5, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from http://rian.ru/defense_safety/20100705/252223349.html.

²⁷ “Аэрозольная маскировка и аутсорсинговая картошка”, (July 6, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Российская газета》, Moscow, from <http://www.rg.ru/2010/07/06/reg-enisey/vostok.html>。Андрей Бондаренко, Виктор Худолеев, Сергей Роша, “«Восток-2010»: Мозаика боя” (July 6, 2010), Retrived

武器和軍事設備占全軍比例在 1980 年代為 40%，到 2005 年下降到 10-12%，2010 年只有 5%，俄國國防部宣稱要在 2015 年達到 30%。²⁸此次演習俄軍摩步旅 T-72 戰車在潛渡鄂嫩河，就曾在 4 公尺河底熄火，²⁹顯示裝備老舊直接影響戰力，全面大幅換裝已經刻不容緩。³⁰

在陸軍方面，演習中出現指揮通信管制失聯，軍情無法正確迅速傳遞，各級指揮所未能迅速擬定應變計畫，展示的野戰後勤生活設施，演習官兵並未全員享用，外包伙食同樣被質疑經不起戰時考驗。³¹在海軍方面，俄海軍在此次演習臨時編組的艦隊，包括 2 艘導彈巡洋艦及 3 艘反潛艦，被認為是目前足以抗衡亞太地區美日海軍的組合。俄國軍事評論員認為俄國面臨強大的中國與有領土爭議的日本，未來三十年亞太地區勢必為俄捲入爭端的多事地區，主張俄太平洋艦隊應該配置航空母艦，才能有效因應亞太爭端。³²

在空軍方面，此次演習凸顯俄空軍缺少足量的空中加油機與新型軍事運輸機及預警機，各式戰機及轟炸機也缺少空中加油裝置，不利執行遠程空中支援任務。³³至於，俄國防部未成功招募專業士兵，義務役士兵役期僅有一年，影響各部隊訓練成效，快速整併各軍事院校，導致軍中人才流失等問題也一一呈現。³⁴

July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/06_07/2_01.html.

²⁸ 據統計，在 2004-2008 年俄國購置 36 枚洲際彈道導彈白楊 - М (Тополь-М)、兩個營的戰術伊斯坎德爾導彈 (Искандер)，兩個營的防空導彈系統 S-400，150 輛 T-90 戰車，700 輛裝甲戰鬥車，20 門自行火炮，1 架戰略轟炸機 Tu-160，3 架 Su-34，30 架直升機，1 艘柴油潛艇，2 艘護衛艦，13 艘小型船隻和輔助船隻。在 2009 年，購買了 49 架新 (含升級) 飛機，31 架直升機，304 輛裝甲車和 20 門大砲。依俄軍目前換裝速度看來，短期內難以立即改善。Владимир Валерьевич Евсеев, “Реалии: Вс, реформа этапы военной реформы: Что впереди?”, (July 16, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Независимая газета》, Moscow, from http://nvo.ng.ru/realty/2010-07-16/4_reform.html.

²⁹ Евгений Шальнев, “Комбриг — всему голова”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/07/07_07/1_08.html.

³⁰ “Озеров: Учения “восток” должны скорректировать госпрограмму вооружения”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《ВПК》, Moscow, from http://vpk.name/news/41327_ozеров_ucheniya_vostok_dolzhnyi_skorrektirovat_gosprogrammu_vooruzheniya.html.

³¹ Алексей Гайдай, “Театр комедии военных действий. За кулисами учений «восток-2010»”, (July 17, 2010), 《Завтра》.

³² Илья Крамник, “Восток-2010: Действия объединенного флота”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from <http://en.rian.ru/analysis/20100707/159728960.html>.

³³ Илья Крамник, “Восток-2010: Проблемы военно-воздушных сил”, (July 8, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from <http://en.rian.ru/analysis/20100708/159738146.html>.

³⁴ Илья Крамник, “К чему готовится российская армия: Размышления после учений”, (July 9, 2010),

參、演習的影響

去年「西方-2009」演習震動波羅的海國家及波蘭，今年「東方-2010」戰略戰役演習規模龐大，同樣引發美日關注。³⁵不過，「西方-2009」演習是俄羅斯與白俄羅斯兩國聯盟作戰演習，與「東方-2010」演習定位在反恐及邊境安全上有所不同，更有兩棲登陸澤捉島敏感演練項目，益發顯示此次演習有許多重要意涵。在國際上，傳遞俄羅斯在東亞的地位不容忽視的訊息，宣示俄國有能力在亞太地區遂行維護國家利益，「東方-2010」演習期間，俄外交部長拉夫羅夫（Сергей Викторович Лавров）7月2日在伯力（Хабаровск）召開的遠東社會經濟發展會議上表示：亞太地區的安全形勢不容樂觀，北韓核武問題、俄日領土爭端以及恐怖主義，都是俄羅斯安全利益所面臨的威脅。顯示亞太地區在俄羅斯外交戰略中的比重正在上升。正如同俄總統梅德韋傑夫所說：演習展現我們解決亞太地區問題的能力。³⁶在國內，藉演習表達俄國政府有能力確保俄遠東偏遠地區安全，不受非法移民及恐怖事件侵害，為2012年在海參崴舉行亞太經合會高峰會的安全背書，³⁷以弭平俄遠東地區長久滋生的「中國威脅論」，維護俄羅斯中央政府威信。除了上述重要意涵，此次演習也產生幾項重大深遠的影響：

一、在軍事改革方面

在軍事改革上，俄國防部從2009年開始裁減軍隊，至2016年將從120萬減至100萬，縮減軍官員額20萬，從35萬減至15萬，其中裁減上校階軍官從2萬5,665員減至9,114員，將官員額從1,107員減至877員；裁減75%軍事機關組織，從9萬9,950個減為2萬5,000個。整併軍隊從精銳部隊著手，減併基幹部隊為全員全裝實兵部隊，共改編為86個旅，並更新武器裝備，提升部隊戰力至全戰備，更改原有軍區-軍-師-團的架構，改為戰略司令部（Оперативно-Стратегическое Командование）-作戰指揮部（Оперативное

Retrieved July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from <http://rian.ru/analytics/20100709/253190587.html>.

³⁵ 「消息人士：美及亞太各國關注『東方-2010』軍演海上部分」（2010年7月6日），2010年7月22日下載，《俄新網》，莫斯科，http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_anquan/20100706/42827812.html。

³⁶ 「俄總統：東方-2010演習證明俄能夠保障自身安全」（2009年7月5日），《俄新網》。

³⁷ “Большая поездка медведева по дальнему востоку”，(July 4, 2010), Retrieved July 22, 2010, [Вестни.Ru](http://www.vesti.ru/doc.html?id=374264), Moscow, from <http://www.vesti.ru/doc.html?id=374264>.

Командование) -旅 (Бригада) 的架構。³⁸

去年「西方-2009」演習及本次演習均在驗證新型態的俄軍指揮管制體系是否能發揮預期戰力。7月6日，俄羅斯總統簽署「建立4個聯合戰略司令部」(О создании в России вместо 6 военных округов 4 объединенных стратегических командований (ОСК)) 命令，原先以為「軍區」會保留改名為「戰略司令部」，現在正式名為「西部」、「南部」、「中部」及「東部」(ОСК)，其編組如下：³⁹

1. 「西部聯合戰略司令部」(ОСК "Запад")：合併原莫斯科軍區與列寧格勒軍區，加入北方艦隊和波羅的海艦隊，司令部設在聖彼得堡 (Санкт-Петербург)。
2. 「南部聯合戰略司令部」(ОСК "Юг")：合併北高加索軍區、黑海艦隊，司令部設在頓河畔羅斯托夫 (Ростов-на-Дону)。
3. 「中部聯合戰略司令部」(ОСК "Центр")：合併伏爾加河沿岸和烏拉爾軍區與西伯利亞軍區西部部隊 (以貝加爾為界)，司令部設在葉卡捷琳堡 (Екатеринбург)。
4. 「東部聯合戰略司令部」(ОСК "Восток")：合併遠東軍區與西伯利亞軍區東部和太平洋艦隊，司令部在伯力 (Хабаровск)。

俄羅斯成立的聯合戰略司令部意圖建立跨軍種指揮體系，指揮官將負有軍事指揮權及行政權，避免令出多門，緩不濟急，破舊立新，立意良深。不過，現行俄國空軍仍然掌握對戰略性空中進攻力量和戰略空運力量的指揮權，海軍仍然掌握艦隊遠洋作戰的指揮權，聯合戰略司令部還保留有軍區所固有的軍事行政功能，還對所屬陸軍部隊行使行政管理權。顯示未來俄軍指揮管制結構職權，仍有許多待釐清與規定。

此次演習也促成俄軍建立「物資技術統一保障系統」(систем материально-технического обеспечения)，由國防部副部長布爾加科夫 (Дмитрий Булгаков) 大將負責。經由這次演習也驗證原有後勤部隊及鐵道部

³⁸ “Таких крупных учений, как “восток-2010”, в РФ еще не было - Сердюков”, (July 3, 2010), 《РИА Новости》.

³⁹ “Президент медведев упразднил в россии деление на военные округа”, (July 14, 2010), Retrived July 22, 2010, 《NEWSru.com》, Moscow, from <http://www.newsru.com/russia/14jul2010/voenokruga.html>.

隊能力，⁴⁰未來除提升鐵道部隊搶修橋樑隧道能力外，也將在每個軍配屬一個保障物資技術旅（Бригад МТО Материально-технического Обеспечения），做為俄軍聯合後勤的開端。⁴¹

7 月 14 日，俄軍總參謀長馬卡羅夫大將也宣布俄軍將建立「輕型」（легкие）、「中型」（средние）、「重型」（тяжелые）三種態式「旅」級部隊，「重型」旅配置履帶車輛，「中型」旅配置裝甲運兵車，「輕型」旅配置裝甲車，「輕型」旅由於沒有跑遠程的重裝備，因此更具機動性，⁴²這也是為適應現代戰爭及反恐需要，爭取時效快速應變下的必然改革。此次演習啟動俄羅斯另一波重大軍事改革，係延續 2009 年裁減軍隊、軍官，裁併軍事院校、機關及重新編成旅級部隊等措施，⁴³關係俄軍重建指揮管制結構、更新軍隊型態及換裝新式武器裝備的關鍵階段，以上改革將牽動俄軍現代化成敗，導致俄國國力興衰的樞紐，影響亞太安全與穩定至關重要。

二、觸動中俄敏感邊境安全議題

本次演習除引發日本抗議演習區域在南千島群島外，⁴⁴也觸動中俄間敏感的安全議題。解放軍副總參謀長侯樹森中將⁴⁵由空軍副參謀長乙曉光、總參作戰部副部長王津、國防部外事辦公室副主任慈國巍及駐俄武官朱達等陪同一行 6 人，應俄國防部邀請於 7 月 3 日至 6 日赴俄，觀摩西伯利亞軍區俄軍在鄂嫩河實施渡河實兵演習，並參觀西伯利亞軍區訓練中心，也會見俄軍總參謀長馬卡羅夫交換意見。⁴⁶但是，解放軍並未能全程參與觀摩俄軍機動及陸、海、空

⁴⁰ Анна Потехина、Марина Елисеева, “Железнодорожники не подвели” (June 22, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Красная звезда》, Moscow, from http://www.redstar.ru/2010/06/22_06/1_05.html.

⁴¹ “Реформу армии проверят маневрами”, (June 28, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Независимая газета》, Moscow, from http://www.ng.ru/regions/2010-06-28/6_army.html.

⁴² “Минобороны россияв этом году начнет формирование "легких" бригад”, (July 14, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from http://rian.ru/defense_safety/20100714/254698060.html.

⁴³ 裁撤師級部隊（每師 8,000 至 1 萬 4,000 人，指揮官編階少將），新編旅級部隊（每旅 4,500 到 6,500 人，指揮官編階上校）。“Реформирование вооруженных сил рф”, (December 1, 2008), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from <http://www.rian.ru/infografika/20091201/196479368.html>.

⁴⁴ “Japan against russian military drills on disputed kuril island”, (July 7, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》, Moscow, from <http://en.rian.ru/world/20100707/159717619.html>.

⁴⁵ 侯樹森歷任解放軍汽車第 15 團團長、陸軍第 23 集團軍副參謀長、副軍長，瀋陽軍區聯勤部部長，瀋陽軍區參謀長等職。2009 年 7 月，晉升解放軍副總參謀長。「晉陞跨度罕見 侯樹森直接晉陞副總參謀長」（2009 年 7 月 7 日），2010 年 7 月 22 日下載，《中國評論新聞網》，北京，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/1/5/2/101015259.html?coluid=0&kindid=0&docid=101015259>。

⁴⁶ 李曉偉，「侯樹森副總長觀摩俄羅斯『東方—2010』演習」（2010 年 7 月 6 日），2010 年 7 月 25 日下

與防空部隊各項演練，引發中共媒體議論。⁴⁷雖然，俄軍總參謀長馬卡羅夫曾一再宣布，這次演習並不針對其他任何國家，演習只是為了檢驗在發生軍事衝突時俄軍增援俄遠東偏遠地區部隊的能力。⁴⁸但是，俄國獨立報（*Независимая газета*）則一再評論表示懷疑假想敵是意有所指，⁴⁹大陸媒體則直接評論認為是針對中共而來。顯然，中俄邊境任何軍事行動（含演習），都會牽動雙方安全顧慮，引發各界議論。

7月14日，演習結束一週，俄軍總參謀長馬卡羅夫罕見的對此次演習邀請烏克蘭、中國而未邀其他國家觀摩提出說明，他強調「東方-2010」演習主要目的是對俄軍隊改革成果進行階段性的驗證成效，並未刻意隱瞞演習實情，因此，除了中國與烏克蘭外沒有邀請其他國家的觀察員。馬卡羅夫還解釋邀請中國與烏克蘭觀察員參加軍演的原因：解放軍總參謀部代表是以「盟友」身分參加軍演，「以免他們產生軍演針對某人的疑慮」（Представители Генштаба КНР присутствовали на учении как союзники, "чтобы у них не возникало вопросов, против кого оно (учение) направлено".）；至於邀請烏克蘭原因是由於俄烏關係大幅改善，而且烏克蘭打算按照俄軍的模式建軍，俄國防部長因此邀請烏克蘭，由烏克蘭副總參謀長薩篤夫斯基中將（Григорий Садовский）率團赴俄。⁵⁰馬卡羅夫稱中國為俄國的 союзник，同為俄國官方媒體的「俄羅斯新聞社」（РИА Новости）依字原義翻譯為「盟友」，「俄羅斯之聲」（Голос России）則依中俄現況翻譯為「戰略夥伴」，其間差異耐人尋味。如果不是解放軍副總參謀長侯樹森對俄軍渡河作戰印象深刻記憶猶新，而且「東方-2010」演習俄軍展現實力啟人疑竇，使中國對演習的針對性產生疑慮，何勞馬卡羅夫鄭重聲明？

載，《中國軍網》，北京，http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/2010-07/06/content_4253651.htm。

⁴⁷ 「俄媒稱『東方—2010』演習針對中國遠東威脅」（2010年7月6日），2010年7月25日下載，《國際在線》，北京，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb1.cri.cn/27824/2010/07/06/541s2910716.htm>。

⁴⁸ “Большая поездка медведева по дальнему востоку”，(July 7, 2010), 《Вести.Ру》。

⁴⁹ “Опять без противника?”，(July 2, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Независимая газета》，Moscow, from http://nvo.ng.ru/concepts/2010-07-02/2_red.html. “Сердюков не велел устраивать войну двух армий”，(July 9, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Независимая газета》，Moscow, from http://nvo.ng.ru/forces/2010-07-09/2_red.html.

⁵⁰ “Украину и китая пригласили на учения "восток-2010" в виде исключения”，(July 9, 2010), Retrived July 22, 2010, 《РИА Новости》，Moscow, from http://rian.ru/defense_safety/20100714/254711232.html.

先前不久，中俄雙方正為中國仿製俄式武器裝備爭議不休，莫斯科克里姆林宮下令研究「中國成功出口軍備的現象」（феномене успеха китайских экспортеров），⁵¹顯現俄國領導高層關切中國仿製俄式軍備出口，重視之情溢於言表。在此之前，中國「跨越-2009」軍事演習號稱是「建軍以來首次大規模的跨區實兵檢驗性演習」，⁵²同樣受到俄國國內倡議中國威脅論的學者，例如俄羅斯政治與軍事分析研究所（Института политического и военного анализа）副主任赫拉姆欽（А. Храмчихин）等的抨擊，認為「跨越-2009」演習目標就是針對俄羅斯，中國武力解決臺灣問題後，箭頭就會指向俄羅斯，中俄將難免一戰。⁵³俄國此次演習又觸動中俄之間安全議題的敏感神經，對中俄雙方自詡的互信或許又產生影響。

肆、結 語

俄羅斯建軍以來，雖然繼承前蘇聯龐大軍力，卻無強大經濟支撐，面臨必須改革的命運。俄國軍事改革歷經三任總統，從葉爾欽到普亭曾經實施多個方案未果，自新任國防部長謝爾久科夫上任，更換新總參謀長馬卡羅夫後，雷厲風行，裁汰冗員，調整指管結構。依循實驗編裝、演習驗證評估、修正頒布實行等程序，逐次裁減軍隊，縮減軍官員額，減併基幹部隊為全員全裝實兵部隊，更新武器裝備，提升部隊戰力至全戰備，建立「戰略司令部—作戰指揮部—旅」的新三級指管架構。並在演習驗證評估後，建構 4 個聯合戰略司令部跨軍種指揮體系，組建三種型態「旅」級部隊及俄軍聯合後勤的「物資技術統一保障系統」。以上每一項改革，無不影響俄軍現代化成敗，攸關俄國興衰至鉅。

俄軍以軍演驗證改革成效，並修正改革方案。原先「西方-2009」演習是假定北約入侵，實施俄羅斯與白俄羅斯兩國聯盟作戰演習，迄今「東方-

⁵¹ Илья Азар, “Наглеет восток”, (July 8, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Газета.Ru》, Moscow, from http://www.gazeta.ru/politics/2010/07/08_a_3396043.shtml.

⁵² 黎雲, 「『跨越—2009』: 一場貼近實戰的大練兵」(2009 年 8 月 11 日), 2010 年 9 月 21 日下載, 《中華人民共和國國防部》, 北京, http://news.mod.gov.cn/action/2009-08/11/content_4024141.htm。

⁵³ “А. Храмчихин: Китай готовится к войне. С кем?”, (October 14, 2009), Retrived September 21, 2010, 《Republic.com.ua》, from http://republic.com.ua/opinion.php?id_show=14067.

2010」演習定位在俄軍遂行反恐作戰及邊境安全治安應變上，更有兩棲登陸南千島群島敏感演練項目，凸顯俄國意圖藉軍演展現其有能力及決心，迅速在亞太地區維護俄國利益。

俄羅斯軍方流傳一個笑話，指稱如果解放軍攻擊改革後的俄軍，最大的問題不在粉碎俄軍，而是在遼闊的西伯利亞及遠東地區如何找到俄軍。⁵⁴雖然純屬戲謔之詞，也代表俄軍部分人士未必看好俄羅斯軍事改革前景。不過，此次「東方-2010」演習，雖然俄軍武器裝備陳舊，但在新的指揮管制體系下，所顯現的高昂士氣，為各方媒體所確認。「西方-2009」、「東方-2010」戰略戰役演習，是俄國防部 2009-2011 年為期 3 年的重大演訓的前兩個階段，2011 年還有最後的綜合演訓「中央-2011」演習。新一波軍事改革方案已隨演習結束而頒布施行，研判應該在明年「中央-2011」演習中檢驗，俄國軍事改革真正全貌，仍須在明年演習完成後，才能窺其全豹，探其究竟。改革成敗關係國家興衰，俄國自當排除萬難全力投入，以確保改革成功。

此次「東方-2010」演習，演練邊境反恐作戰課目，牽動中俄敏感邊境安全議題。雖然，俄軍總參謀長兩次發表聲明，以澄清疑慮；中俄官方也都審慎節制，風波迅速平息，未再擴大。不過，因演習引發雙方的疑慮，進而影響中俄互信的程度，以及兩國未來如何修補，均值得後續嚴密觀察。

⁵⁴ Ника Светлая, “«Восток-2010»: Как мы готовимся к войне”, (March 29, 2010), Retrived July 22, 2010, 《Новая Бурятия》, Moscow, from <http://newbur.ru/news/documents/246>.

評論大陸《人民調解法》的頒布

Comments on the People Mediation Law of the PRC

許光泰 (Hsu, Kuang-Tai)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

壹、前 言

今（2010）年 8 月 28 日，中國第 11 屆全國人大常委會第 16 次會議通過《人民調解法》，並將於 2011 年 1 月 1 日施行，這個規定性質上屬於「法律」位階，相較於 1989 年由國務院頒布的《人民調解委員會組織條例》，在性質上僅是「行政法規」而已，提高位階理當視為對於人民調解制度的重視，實際上，舊法規經過 20 年的實踐，的確已不合時宜，大陸為了因應中國社會的快速變遷，這期間也公布了不少新的規定，也做了不少新的試驗，這些新規定和經驗在在需要專門法律加以吸收和確認，對法制的統一和尊嚴也有幫助。

檢視這部法律，除了保留人民調解原有的群眾性、自治性、民間性和不收任何費用之外，為了讓人民調解制度發揮更多減少訟源的功能，也嘗試建立新型多種形式人民調解組織，除了村（居）民委員會、企業管（事）業單位設有人民調解組織外，鄉鎮、街道、社會團體或者其他組織根據需要也可以設立人民調解組織（34 條），這些調解組織可以主動調解（17 條），基層人民法院和公安單位認為適宜通過調解方式解決糾紛的，也可以在受理前告知當事人申請調解（18 條），體現調解優先原則；調解原則除了要求及時之外，也可以「就地進行」（21 條），讓調解制度運作更靈活便捷。此外，外界比較關注的是，到底人民調解協議的效力有沒有解決，以及人民調解協議的司法確認制度是否有建立，這些問題直接影響到人民調解制度能否發揮定紛止爭、減少訟源的可

能。大陸的確用心良苦，期待社會能夠更穩定和諧，只是能否如願，能否讓人民調解制度浴火重生，將人民調解推向另一個發展的里程碑，值得研究。

貳、回魂藥方？浴火重生？

人民調解制度是屬於非訴訟解決糾紛方式，其特點在於該組織設置成本低廉，到處都有，調解可以迅速便捷，也不傷紛爭當事人感情，而且還是免費，在功能上的確可以視為化解糾紛的第一道防線，減少興訟，因此從 1954 年開始就在各地普遍建立，相對於訴訟方式的費時、費力、耗錢，甚至疲於奔命，的確優點很多，也難怪自誇為「東方經驗」。根據大陸司法部副部長郝赤勇今年 9 月 12 日的談話，目前全國有人民調解組織 82.4 萬個，調解員有 494 萬人，多年來調解的糾紛都保持在數百萬件，僅 2009 年就有 767.6 萬件，調解成功率達 96%，當事人反悔起訴到法院約占 0.7%，被法院判決維持原調解協議的近 90%。郝赤勇的談話似乎充滿樂觀，因為從調解成功率來算，2009 年總共化解了 736.8 萬件社會矛盾，等於訴訟案件減少 736.8 萬件，人民調解實在功德無量。只不過從另一個制度來看，20 世紀的 80 年代，調解和訴訟的比例大都維持在 10：1 以上，有時還高達 12：1，甚至 17：1，可以說人民調解在這個時期算是得到真正的發展，但是到了 2000 年之後，兩者的對比已經變成 1：1，進入低谷期，大陸還有學者甚至形容處於「幾近頹廢的邊緣」，這些數字的對比關係和學者的觀點所代表的意義在於，人民選擇以調解方式來解決糾紛的件數明顯急速萎縮，寧願選擇成本較高的訴訟方式，似乎人民調解不再受到人民青睞，也因此是否可以解讀《人民調解法》的頒布是為了讓人民調解制度起死回生的回魂藥方，應不為過。

其間的轉折頗耐人尋味，探究原因，大陸學者大都認為是社會環境變化所致，也跟調解協議效力不夠有關，有的學者還認為和調解員無薪酬、無辦公經費保障有關，這些原因當然都直接、間接造成人民調解的社會功能相對弱化，為化解這些原因，這次《人民調解法》的內容多有規定，如「國家鼓勵和支持人民調解工作，縣級以上地方人民政府對人民調解工作所需經費，應當給予必要的支援和保障」（6 條），其實在 2007 年 7 月大陸司法部和財政部早就公布了《關於進一步加強人民調解工作經費保障的意見》，明確規定司法行政機關

指導人民調解工作經費、人民調解委員會補助經費和人民調解員補貼經費業已列入財政預算。至於調解協議，《人民調解法》也確立了司法確認制度，亦即「雙方當事人認為有必要，可以自調解協議生效之日起 30 日內共同向人民法院申請司法確認，人民法院應當及時對調解協議進行審查，依法確認調解協議的效力」（33 條）。因此，在立法上能夠解決的，《人民調解法》也大都解決了，只是從此就能樂觀以對嗎？人民調解的社會功能相對於司法系統弱化，能夠把責任推給社會環境變遷嗎？

所謂社會變遷，持這種看法的觀點，主要是指過去在計畫經濟時代，個人服從組織，人人都是單位人，受到單位嚴格控制，單位內的人民調解組織也把調解單位內的糾紛作為責任來承擔；這種觀點拿來論證 20 世紀 80 年代人民調解的發展處於高峰狀態是可以接受的，只不過大陸現在已經不再是計畫經濟時代，早已走向市場經濟，單位制度已經逐步式微，是否因此可以直指是導致人民調解功能不彰？恐怕是似是而非。原因在於，持續在走市場經濟，而且還在繼續加強深化中，並沒有走回頭路的跡象，按照上述觀點，那大陸在面對強大市場經濟的當下為何又要通過《人民調解法》？再多的規範或者新法也無法抵擋市場經濟的潮流，人民調解制度是注定要土崩瓦解的，單單靠《人民調解法》就想讓人民調解制度浴火重生，邏輯明顯不通，可以肯定的說，持這種觀點並無多大意義。

思考重點在於，為什麼 20 世紀 90 年代末人民調解逐步走下坡？並且從 2000 年以後和司法訴訟制度等量齊觀，人民寧願選擇司法訴訟來解決糾紛而不再選擇人民調解的途徑，真正原因是什麼？社會變遷的另一個觀點認為和人民的權利意識抬頭有關，普法工作已經出現成效。換言之，從 1985 年開始的普法工作迄今已經 20 多年，成果豐碩，已經大幅提高了人民的法律意識，人民對維護自身的權利大都已經樹立依法解決的觀念，等於說寧願相信司法的公正性、強制性和權威性，相對地也無異宣告缺乏權威性、強制性的人民調解制度破產死亡，是否人民調解制度的優點、特點經過多年法制教育的結果卻正好是致命傷，這筆帳可以算到法制教育的頭上嗎？更重要的是，法制教育的推行連中國領導人都要帶頭學習，政府也誓言要建設法治國家，以修憲方式來強烈表態，這種趨勢發展下去，那人民調解制度恐怕要掉入永無翻身的絕境，如何解釋現在大陸又為何要通過《人民調解法》呢？顯然法制教育的成效影響到人

民調解制度功能的發揮，看起來應該只是表面上的原因，應該還有不易察覺的原因所造成。

普法工作發揮成效是令人高興的，只是為什麼普法工作會意外扼殺人民調解制度呢？人民調解制度是透過說服、教育、疏導等方式來自願達成調解協議，這些方式往往遵循以和為貴的原則，不傷和氣又能解決問題，相對於司法訴訟是一種個人對個人對立競爭的遊戲，改革開放所帶來的正是這種個體意識、自主意識的抬頭，說穿了改革開放所改革的、所開放的，也正是私有意識，不再是過往的集體意識，例如在農村所謂的個體、家庭承包，承包結果除了上級國家和集體外，其餘皆歸自己所有，個體工商戶也是如此，國營企業的改革不也是朝向自主經營、自負盈虧、自我積累、自我發展嗎？改革開放所強調的正是這種自我意識，區別彼此的意識，其實就是私有制的敗部復活，而人民調解是以和為貴的非對抗式的糾紛解決方式，兩者本質上格格不入。問題在於大陸政府強調法制，要建設成為法治國家，處處強調要以法律為依據，政府要依法行政，人民要依法維權，如此普法之餘忘了大膽吸收借鑑西方資本主義生產方式和管理方法的背後，正是以個人為本位、個人為基礎的法律主義和訴訟中心主義，這既成為大陸當今社會的主流思想，人民調解想要逆流而上，其困難度是可想而知的，解決唯一方法就是在矛盾對立中尋求統一，看能否保有人民調解特有的自治性、民間性的同時賦予權威性和強制性，真正讓調解協議發生法律效力。

參、爭訟何時了？真能了？

如何使人民調解協議獲得司法保障，如果是讓人民調解制度走出死陰幽谷唯一方法，大陸經過多年的實踐應該早已知道問題之所在，如何銜接根本不是問題。人民調解協議的效能不能充分發揮就在於調解本身的效能本來就不高，需要依靠當事人自願履行協議，不像民事訴訟調解協議具有強制執行力，經過人民調解所達成的協議只能視為當事人意思表示一致而已，是契約、是合同，協議本身只能當作是項證據而已，毫無執行力，這種本質上的差異在碰到當事人反悔或者拒不履行時更為明顯。因此如何讓人民調解協議也能夠具有執行力，是眾所周知解決糾紛的辦法，為此，大陸也曾經在 2002 年由最高人民法

院下達《關於審理涉及人民調解協議的民事案件的若干規定》，開宗明義第 1 條就指出「經人民調解委員會調解達成的、有民事權利義務內容，並由雙方當事人簽字或者蓋章的調解協議，具有民事合同性質。當事人應當按照約定履行自己的義務，不得擅自變更或者解除調解協議」，如果當事人向人民法院起訴，請求履行、請求變更協議、或者請求確認協議無效，人民法院都要受理（第 2 條），以簡易程序處理即可（第 11 條）。

這個規定明確調解協議具有民事合同效力，算是初步解決長期以來所困擾的調解協議效力不足的問題，只是真的有解決問題了嗎？真的算是銜接了嗎？是不是已使無執行力的調解協議轉變為有執行力了呢？當然沒有，因為這個司法解釋並沒有為司法機關確認調解協議設置更合理、更簡易的程序，當事人想要獲得人民法院的認可仍需啟動訴訟程序，才能夠取得具執行力的民事調解書。而所謂的簡易程序只是排除了《民事訴訟法》第 122 條、124 條和 127 條的限制而已，並不要求立即審理，也可以另定日期審理（第 143 條），也只要在立案之日起 3 個月內審結（第 146 條），其實程序並不簡易，在面對已經雙方當事人自願達成協議的調解內容，理當認定是屬於並無爭議的協議，如果還需要啟動簡易程序，多少還是會造成司法資源的浪費，並不經濟。

這次《人民調解法》也在上述最高人民法院規定的基礎上確定了調解協議「具有法律約束力」（第 31 條），也允許當事人對於「調解協議的履行或者調解協議的內容發生爭議」時，向人民法院提起訴訟（第 32 條），至於如何銜接、如何取得司法確認，也允許「雙方當事人認為有必要的，可以自調解協議生效之日起 30 日內共同向人民法院申請司法確認，人民法院應該及時對調解協議進行審查，依法確認調解協議的效力」（第 33 條第 1 款），如果「人民法院依法確認調解協議有效，一方當事人拒絕履行或者未全部履行的，對方當事人可以向人民法院申請強制執行」（第 33 條第 2 款）；相反地，如果「人民法院依法確認調解協議無效的，當事人可以通過人民調解方式變更原調解協議或者達成新的調解協議，也可以向人民法院提起訴訟」（第 33 條第 3 款）。這些規定是否確保了調解協議取得司法保障呢？大陸司法部副部長郝赤勇指出，上述新規定表示人民法院對人民調解工作強有力的支持，也是重要的司法救濟和司法保障手段，對於維護人民調解的公信力，提高司法效率，有效維護當事人的合法權益具有重要意義。新法新規定是否真的如郝赤勇所言係人民法院對人

民調解工作強而有力的支持呢？

上述第 33 條第 1 款的新規定重點有 3 個，其一是「自調解協議生效之日起 30 日內」，其二是當事人要「共同」為之，其三是要求人民法院要「及時」對調解協議進行審查，仔細想想，為什麼要長達 30 日之久呢？為什麼要求當事人要「共同」為之呢？並把已經並無爭議的調解協議的司法確認責任推給當事人呢？要求「及時」處理又是指多快速呢？能夠比簡易程序更簡易快速嗎？相對於上述最高人民法院的規定，《人民調解法》看似有解決問題，但似乎又不想解決問題，前已述及，大陸經過多年的實踐應該早已知道問題之所在，現在卻又躊躇不前，原因在那裡？大陸大可就近參考臺灣的《鄉鎮市調解條例》第 26 條、27 條的規定，直接要求人民調解委員會將調解協議移送人民法院審核，經核定的民事調解協議即具有民事確定判決相同的效力。其中原委，頗耐人尋味，大陸考量的應該不止是如何銜接而已，是不是還考慮到立即銜接的成本過大問題，例如執行難的問題。如果簡單地立即賦予人民調解協議具有執行名義，是不是會因此加速扼殺已經奄奄一息的人民調解制度？因此，應該不是大陸政府不願意解決人民調解協議無效力問題，應該是不為也，大陸思考的重點應該是儘量讓人民調解發揮的第一道防線功能，在不得已情況下才讓司法系統來承接增加責任。

肆、結 論

《人民調解法》的頒布，代表大陸仍然強調調解優先的原則，亦即人民調解只是解決社會糾紛重要的方法而已，但並非是唯一方法，因此，如何和其他多種糾紛解決方法相互銜接，大陸也由最高人民法院在 2009 年 7 月通過《關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見》，此意見主要在於促進各種糾紛解決機制的發展，而不獨厚於人民調解機制，此其一。其次，《人民調解法》終究每年還是調解了數百萬件的糾紛，即便相對於以訴訟方式來解決糾紛的功能已經逐步喪失，其功還是不可沒，也因此大陸還是儘量在各個環節想盡辦法健全其制度，這次《人民調解法》的確有不少新的規定，應該有助於人民調解制度免於如中國學者所擔心的「幾近頹廢的邊緣」。

中國大陸《行政訴訟法》實施 20 周年之回顧與展望

A 20 Year Retrospective and Look at the Future Prospect
for Implementing the PRC's Administrative Procedure Law

國安民 (Kuo, An-Min)

醒吾技術學院東亞暨兩岸經貿研究中心主任

壹、前言

大陸於 1989 年立法通過《行政訴訟法》，並於 1990 年 10 月 1 日正式生效施行。該法實施迄今甫屆 20 載，在落實過程中，雖存在諸多問題待解，惟不容否認，《行政訴訟法》之制頒與確立，扭轉長期以來「官貴民賤」觀念，不僅對人民權利自覺意識提升起關鍵作用，更對大陸法治建設產生至深且鉅之影響。

另方面，一個國家是否建立完善行政訴訟制度通常是衡量該國民主與法治發展重要指標。現代國家由於社會事務之增加，需更多行政權力管理多元化行政事務。相對地，為避免因行政權力不當擴張損及人民權益，制約行政程序並予以法制化是邁向現代社會民主法治之必然趨勢。準此，本文就大陸《行政訴訟法》之發展脈絡、立法背景、面臨挑戰與未來展望提出研析，藉供參考。¹

¹ 參見《中華人民共和國行政訴訟法》，2010 年 10 月 25 日下載，《人民網》，
<http://www.people.com.cn/BIG5/shehui/8217/34712/2603515.html>。

貳、立法起源與沿革

就法制面言，中共具行政訴訟概念相關法規肇基於建國之初。1949 年 9 月 21 日，第 1 屆中國人民政治協商會議通過《中國人民政治協商會議共同綱領》，其中第 19 條：「人民和人民團體有權向人民監督機關或者人民司法機關控告任何國家機關和任何公務人員的違法失職行為。」同年 10 月 20 日，中央人民政府委員會批准《最高人民法院試行組織條例》，規定在最高人民法院設立行政審判庭。

儘管中國行政訴訟觀念發軔甚早，但相當長一段時間，因受威權體制影響，諸多條文形同虛設，不具任何意義。80 年代初，大陸社會經濟發生根本性變化，民主意識漸次抬頭。1982 年 12 月 4 日，第 5 屆全國人大第 5 次會議修訂憲法（簡稱「82 憲法」），其中第 41 條第 1 款即因應民智漸開趨勢，明訂公民「對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利」。

「82 憲法」雖提供行政訴訟憲法基礎和依據，但當時仍未見專屬之行政訴訟法律。因此，許多行政案件係根據 1982 年 3 月 8 日制頒之《民事訴訟法（試行）》審理。該法第 3 條第 2 款：「法律規定由人民法院審理的行政案件，適用本法規定。」質言之，在《行政訴訟法》頒布前，法院審理的行政案件是依附於《民事訴訟法》，並無相關行政程序。儘管如此，法院可審理法律所規定的行政案件，多少象徵大陸已概具行政訴訟制度雛型。

事實上，80 年代初期，大陸已有部分法律可對行政機關不當行政作為向法院提訴訟規定。1980 年 9 月頒布之《中外合資經營企業所得稅法》及 1981 年 12 月頒布之《外國企業所得稅法》等法律即為顯例。據中共官方統計，至 1989 年 3 月，計有一百三十多項法律和行政法規規定公民、組織對行政案件可向法院起訴。1986 年至 1989 年 3 月底，最高人民法院和地方各級人民法院陸續建立一千四百多個行政審判庭，大量行政案件審理累積經驗，為《行政訴訟法》之制定創造條件，也逐步朝向專業化與規範化邁進。

1989 年 4 月 4 日，第 7 屆全國人大常委會第 2 次會議終於通過《行政訴訟法》，並於 1990 年 10 月 1 日正式生效實施。對中共而言，該法律之頒布具劃時代意義。誠如大陸華東政法大學沈福俊教授生動地刻畫：此法通過並實施

「無疑是在中國這塊古老的土地上空響起一聲驚動天地的春雷……對整個社會所帶來的震動是無法比擬的。」²自此，大陸全面建立可與民事訴訟及刑事訴訟相提並論之行政訴訟制度，並確立了行政訴訟依法起訴和法院對行政行為司法監督原則，樹立行政制度里程碑。

參、立法目的與內容

任何法律之制定與修正，與社會變動息息相關，互為因果。全球民主化浪潮與改革開放逐步施行，使中國大陸政經環境產生巨幅變革，新舊秩序交錯與社會轉型，連帶使人民對政治民主化產生更多期盼。凡此，催生了大陸《行政訴訟法》。據悉，在起草制定《行政訴訟法》時期，大陸學界曾興起一場「控權」或「保權」，還是「既要保權又要控權」爭論。最後頒布之《行政訴訟法》總則第 1 章第 1 條明訂「保護公民、法人和其他組織的合法權益，維護和監督行政機關依法行使職權」的立法宗旨，與這一階段理論爭論有密切的關聯。該法制頒布目的涵蓋三方面：(1)法院得以及時、正確的審理行政案件；(2)監督行政機關依法行使職權；(3)保障公民、法人和其他組織合法權益。由條文字義看，三方面目的似乎同等重要，但實際上，在一個法治國家，行政權力理當受公民權利的制約。因此，《行政訴訟法》將「維護」行政機關依法行使職權列為宗旨之一，相對忽略保障公民、法人和其他組織合法權益，此亦是學界所詬病之處。

具體內容方面，大陸《行政訴訟法》計有 11 章，共 75 條。其主要內容涵蓋：(1)確立行政訴訟法之立法宗旨；(2)明訂行政訴訟受案範圍，規定公民對 9 項具體行為不服者可提出行政訴訟及 4 類不予受理案件；(3)確立被告對具體行政行為的合法性負責舉證制度；(4)規定程序制度，明確載明起訴、受理以及審判程序制度；(5)規定行政審判的依據是法律，行政法規、地方性法規及規章；(6)規定依法審判制度，確立對合法行為的維持判決，對主要證據不足，適用法和法規錯誤，違反法定程序、超越職權、濫用職權的撤銷判決，對

² 沈福俊，「大陸行政訴訟制度—沿革、現狀與展望」，湯德宗、王鵬翔主編，四岸四地法律發展（上）：違憲審查與行政訴訟（臺北：新學林出版社，2007 年 9 月 1 日），頁 360-361。

不履行或者拖延履行法定職責行為的限期履行判決，以及對顯失公正行政處罰的變更判決制度。同時，也對管轄、當事人、執行、行政侵權賠償責任，以及涉外行政訴訟等問題作了規定。

肆、《行政訴訟法》施行面臨之挑戰

毋庸置疑，《行政訴訟法》頒布具有法制建設里程碑意義，一定程度象徵著「人治時代」的終結及「法治時代」的開始。然而，該法實施 20 年來，隨著內外宏觀環境變遷，在許多面向已不符時宜，效果日漸衰微。僅舉較突出數端如次：

一、「以黨代政」制約司法審查

行政訴訟主要體現在行政權與司法權之平衡與制約，其間，若人民權益受不當行政權力侵犯時，人民可透過行政救濟機制抗衡俾維護其合法利益。在此前提下，執政黨的權力自必須排除在司法權、甚至行政權之外。然而，中共「以黨領政」與「黨政不分」是不爭事實與傳統，在黨權大於行政權的科層體制下，大陸共產黨對司法審查的不當介入與干預案例屢見不鮮。

究其根本，中共黨委領導人職權高於行政領導人的特殊體制安排是問題主要根源。在此結構下，如黨委領導人法治觀念較強、且奉公守法、廉潔不阿，司法機關自能依法行政。然而，黨委領導人不廉潔、不公正，缺乏法治觀念、甚至與訴訟當事人有關聯，法院自然無法透過司法審查來制約行政權之濫用。因此，行政訴訟走出困境的對策之一實乃擺脫共產黨對司法審查的不當干預，實現司法審查權之獨立。

二、司法權受制於行政權

中國大陸行政訴訟體制採「一元制」結構，即行政案件與其他案件均歸普通法院管轄，但在普通法院中設行政審判庭專事行政審判之責。在審級制度上，由於大陸設四級普通法院，故行政審判採遵守級別管轄規定的兩審終審（二級二審）制。

按法律規定，行政案件係由普通法院負責審理。然而，在體制安排上，法院係按行政區劃分設置，行政審判法官選任與晉升均面臨同級地方政府壓力，為避免得罪行政權力部門，法院及法官的積極性自然不高。此一科層結構衍生

的另一問題是，司法機關之人事管理權、財政經費權、裝備設置權等均受制於可能「被告」之行政機關手上，行政權高於司法權的結果，對行政部門之審判權當然弱化。因之，「法院不願審」、「匯報再受理」、甚至「有罪不敢判」等運作不順暢棘手問題之產生實乃可預期之結果，司法公正和獨立根本難以落實。

三、審判組織不健全

在行政審判組織結構方面，根據行政訴訟法第 46 條：「人民法院審理行政案件，由審判員組成合議庭，或者由審判員、陪審員組成合議庭。合議庭的成員，應當是 3 人以上的單數。」換言之，大陸的行政訴訟審判組織結構均為 3 人以上單數組成合議庭。行政訴訟第一審合議庭成員除審判長應由審判員擔任外，其他合議庭成員可以是來自社會的非司法人員一陪審員。

儘管規定明確，但大陸行政審判組織相當不健全。據統計，限於經費與人力，基層法院行政審判庭尚未達到合議庭者 3 人以上單數要求者占 40%，「一人庭」或「二人庭」情況相當普遍；更有甚者，有些基層法院行政審判庭與其他審判庭合併，根本未見獨立建制。再者，行政審判人員素質偏低亦是問題核心，有高達 65% 左右審判人員不具大學學歷，在知識結構與審判作風上出現執法不專業、執法混亂、違法行政等現象，均引發諸多爭議。

四、行政訴訟受案範圍過窄

《行政訴訟法》受案範圍過於狹窄亦是外界抱怨重點之一。大陸行政訴訟案件受理範圍採概括加列舉方式列於第 2 章第 11 至 12 條。以第 11 條第 8 款列舉為例：「行政機關侵犯其他人身權、財產權的」，才能提起行政訴訟。按此，其他重大權利如受教育權、就業權等，則不在法院的受案與保障範圍內。百姓面對不在法律規範之權益受損只能自認倒楣。其中知名案例為 2002 年底，深圳公民陳林因身高不足 1.50 米，與公務員資格失之交臂。但陳林認為，招考公務員設置身高限制是對矮個子們就業權的侵犯，於是將「剝奪自己國家公務員資格」的深圳市人事局、國稅局告上法院，但法院不予受理。當時輿論一片嘩然，一般咸認此係《行政訴訟法》不周延的結果。³

雖中共最高人民法院於 2000 年針對此漏洞公告《關於執行〈中華人民共

³ 「專家建議修改行政訴訟法暢通『民告官』管道」（2008 年 11 月 18 日），2010 年 10 月 29 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/legal/2008-11/18/content_10373600.htm。

和行政訴訟法〉若干問題的解釋》，擴大行政訴訟範圍，但仍有大量行政行為、行政事實不在可訴範圍，其結果對諸多違法行政行為束手無策，法律威信大大被削弱。因此，要求擴大行政訴訟受案範圍，並進一步擴大到人身權、財產權以外的其他權利，形成司法權與行政權抗衡、制約始終是修法要求之重點。

五、調解制度爭議

《行政訴訟法》第 50 條規定：「人民法院審理行政案件，不適用調解。」行政訴訟不得調解。其立法初衷是為了防止行政機關放棄權力，向相對人妥協，或行政機關拿權力作交易，以致損害公共利益。一般咸認，其用意雖好，但過於僵化，並不符合行政審判實際。從國外情況看，美國、德國、日本等國的行政訴訟制度中都有調解制度之設。從社會效果看，如能化解的矛盾，協調當然比判決方式更好。因此，行政訴訟中運用調解是大勢所趨，修改行政訴訟法時應當增加這一規定。至於有人所擔心的公共利益受損風險問題，可以通過法官在調解過程中發揮主導作用，來確保公共利益的彰顯。

六、法院變更裁決權權限待擴大

《行政訴訟法》第 54 條：人民法院只有在行政處罰顯失公正情況下才可判決變更。亦即，對行政機關的具體行政行為只能作出維持、撤銷或部分撤銷的決定。在這種情況下，行政訴訟無法完成「司法程序是保障公民、法人和其他組織合法權益的最後一屏障」之目標。更體現不出行政訴訟保護公民、法人和其他合法權益的司法價值。

伍、未來展望——代結語

大陸《行政訴訟法》施行至今已滿 20 年，過去一段時間，法界人士與學者對制度問題提出多重改革建言。就民主與法治建設而言，中共《行政訴訟法》的實施為人權保障樹立正面開端，然而，《行政訴訟法》基本前提是：行政機關能獨立行使法定職權，並透過訴訟制度確保人民合法權益受到充分保障。在此前提下，中共必須嚴肅看待並解決「黨政不分」、「以黨代政」之舊習與沈疴。在體制上，為避免行政干擾，大陸似宜考慮裁撤基層法院、中級法院和高級法院的行政審判庭，而師法臺灣設獨立的行政法院，確保法院依法獨立

公正審判。畢竟，對一個行政權占優勢的中國大陸，首當建立組織上和職能上完全獨立的司法審查制度。此外，在提升司法人員素質，大陸官方在相關配套上仍有很大努力空間。

回顧中共《行政訴訟法》在實施歷程中，許多因規定不完善而顯現之問題一一浮現。對此，大陸「最高人民法院」曾兩度發布系統性解釋以資彌補，但仍無法根本性解決問題。因此，面對新環境之挑戰，大陸《行政訴訟法》在黨政定位、司法體制、審判組織、乃至條文結構、章節排列、訴訟類型上勢須作大幅度、大範圍之修法。如此，方足以更全面保障人民權益，確保國家行政權之合法行使。

《新疆維吾爾自治區民族團結 教育條例》析探

An Analysis of the Racial Unity Education Ordinance in
the Xinjiang Uygur Autonomous Region

劉燈鐘 (Liu, Teng - Chung)

劉志峰 (Liu, Chih-Feng)

國立政治大學法學博士

中華大學科管碩士

現任康寧醫護暨管理專科學校副教授

現任鹿峰國小總務主任

摘 要

目前中國大陸有關民族團結教育的法律、法規，在中央與地方各級行政區等層級中，除新疆維吾爾自治區一地頒布《新疆維吾爾自治區民族團結教育條例》外，其他各級政區的人大及其常委會均無訂定類似法規。新疆地區之所以制定此條例，主要是該地區的特殊、複雜環境所致，兼之 2009 年「7·5 事件」造成重大傷亡與損失，地方當局為促進民族團結所特別訂定的法規，希藉此帶來新疆社會的長期和諧、穩定和發展。本文以該自治區的民族團結教育法規為例，探討該地區此項法規的立法經過、條例主要內容，並對此一特定背景因素制定的法規予以評析。

關鍵詞：新疆、民族區域自治、民族團結、民族立法

壹、前 言

民族團結，是中國處理民族問題的根本原則，也是其民族政策的核心內

容，¹被視為各民族人民的生命線所在，是不斷前進發展和取得勝利的基本保證。²但目前中國大陸在民族團結教育的立法方面，全國人大及其常委會制定的憲法和民族區域自治法等相關法律條文，僅約略論及民族團結的原則；至於國務院所頒布的命令、文件和白皮書等規定，亦未詳盡規定有關的內容。而省級地方（含市、自治區）的地方性法規涉及該方面，僅新疆維吾爾自治區一地而已，其他各省級地區的人大及其常委會，均無此項法規的制定，該法規殊值分析探討。

貳、立法原因、經過

新疆地區的《新疆維吾爾自治區民族團結教育條例》（以下簡稱《條例》），於 2009 年 12 月 29 日，經該地區第 11 屆人大常委會第 16 次會議通過，並於次年（2010 年）2 月 1 日起施行。該條例是中共政權成立以來，全國第一個有關民族團結教育方面的地區性法規，條例全文共計 6 章，條文 41 條。促成此項法規的立法因素與經過情形如下：

一、立法原因

新疆是多民族聚居的地方，目前該地區有 53 個民族，人口總數達 2,130 萬人，其中人口數較多的民族有：維吾爾族 983 萬人，占 46.1%；漢族 836 萬人，占 39.2%；哈薩克族 151 萬人，占 7.1%；回族 95 萬人，占 4.5%；柯爾克孜族 19 萬人，占 0.9%；蒙古族 18 萬人，占 0.9%，該地區少數民族合計 1294 萬人，占 60.8%。³大陸對於民族自治地方⁴的治理，在其民族區域自治法、「中國的民族區域自治」白皮書和國務院實施《中華人民共和國民族區域自治法》若干規定等法規和文件，⁵都有各項相關規定的記載。

¹ 「中國的民族政策與各民族共同繁榮發展」白皮書，參閱：國家民族事務委員會，**中國民族年鑑 2009**（北京：中國民族年鑑社，2009 年），頁 23。

² 趙鐵鎖、蕭光文，「中國共產黨民族團結政策的歷史考察」，**中國延安幹部學院學報（延安）**，2010 年第 2 期（2010 年 3 月），頁 54。

³ 新疆維吾爾自治區地方志編輯委員會，**新疆年鑑 2009**（烏魯木齊：新疆年鑑社，2009 年），頁 1。

⁴ 目前，中國大陸已建立 155 個民族自治地方，包括 5 個自治區、30 個自治州、120 個自治縣。此外，並建立 1173 個民族鄉。參閱：國家民族事務委員會，**中國民族年鑑 2009**，頁 9。

⁵ 中華人民共和國民族區域自治法，於 1984 年 5 月通過，並經 2001 年 2 月修正；「中國的民族區域自治」白皮書，於 2005 年 2 月由國務院公布；國務院實施《中華人民共和國民族區域自治法》若干規

對於新疆地區的民族問題，國務院曾發表「新疆的歷史與發展」（2003 年 5 月）、「新疆的發展與進步」（2009 年 9 月）兩部白皮書，述明該地區從西漢開始，即成為中國多民族國家不可分割的組成部分，並說明中共建政以來的各項快速進步情形。然據地方當局指稱，目前影響新疆穩定的民族問題依然存在，並把矛頭指向三股勢力。⁶何謂「三股勢力」？據新疆社科院馬列主義毛澤東思想研究所副所長何運龍指稱，指的是宗教極端勢力、民族分裂勢力和暴力恐怖勢力。⁷因此，為維護該地區的穩定與發展，公民要「反對民族分裂，加強民族團結，維護國家統一」，並視為是神聖職責和光榮義務。

由於新疆諸多錯綜複雜問題，因此歷代以來，該地區較之其他省級行政區不穩定。中共建政迄今已發生多次動亂，僅在 1990 年至 2001 年的 12 年間，至少有二百多起事件發生，⁸平均而言，每月都會發生多起動亂。近 3 年來較重大的事件有：2007 年 1 月，破獲東突厥斯坦伊斯蘭運動基地；2008 年初，偵破疆獨主導的劫機案；同年 8 月，喀什發生恐怖攻擊事件；2009 年 7 月，烏魯木齊發生大規模的動亂。另據統計，目前全球至少有 52 個「疆獨」組織，除散布在新疆境內外，境外主要分布在美國、德國和土耳其等國家。⁹由此可見，涉及該地區的穩定問題，除需考量內部的複雜因素外，尚需酌量國際詭譎的外部因素。

以 2009 年的「7·5 事件」為例，中共公開指出，它是境內外「三股勢力」大肆炒作，造成打砸搶燒的暴力犯罪，也是西方反華勢力長期縱容、支持境內外「三股勢力」，對新疆進行分裂破壞活動的總積累。¹⁰據官方統計，該

定，於 2005 年 5 月國務院第 89 次常務會議通過。

⁶ 「烏魯木齊『7·5』事件不影響中國民族團結大局」，2010 年 11 月 9 日下載，《中國頻道》，<http://china.rednet.cn/c/2009/07/21/1795403.htm>。

⁷ 何運龍指出，「宗教極端勢力」，是指打著宗教的旗號、披著宗教的外衣，在宗教的名義掩蓋下、傳播極端主義思想主張、從事恐怖活動或分裂活動的社會政治勢力。「民族分裂勢力」，是指從事對主權國家構成的世界政治框架的一種分裂或分離活動的團體或組織。「暴力恐怖勢力」，則是針對無辜的、廣大的、不確定的人民群眾，通過使用暴力或其他毀滅性手段，製造恐怖，以達到某種政治目的的團體或組織。「三股勢力」，2010 年 11 月 9 日下載，《互動百科》，<http://www.hudong.com/wiki/%E4%B8%89%E8%82%A1%E5%8A%BF%E5%8A%9B>。

⁸ udnbkk51，「新疆恐怖事件與疆獨活動邊緣化」，2010 年 11 月 9 日下載，《泰國世界日報新聞網》，http://www.udnbkk.com/article/2008/0806/article_40118.html。

⁹ 元樂義，「新疆情勢牽動中亞獨立運動」，2010 年 7 月 22 日下載，《苦勞網》，<http://www.coolcloud.org.tw/node/43278>。

¹⁰ 新疆自治區黨委統戰部，「新疆自治區深入開展民族團結教育」，中國統一戰線（北京），2009 年第 9 期

事件至少有 197 人喪生，超過 1,600 人受傷，甚至有些組織指出傷亡數是官方公告的數倍之多，¹¹至於經濟損失與影響更是難以計數，對社會穩定和民族團結亦造成重大傷害。

該起事件的發生，促使當地人大常委會意識到維護新疆穩定和民族團結的重要性，除通過「關於依法嚴厲打擊嚴重暴力犯罪，堅決維護民族團結和社會穩定決議」的文件外，並成立民族團結教育條例起草小組，來制定相關法規，將其納入法制化、規範化、日常化管理的正軌。自治區人大常委會法制工作委員會副主任李建新不諱言指出，該起事件的發生，對當地民族團結教育納入管理有「必要性和緊迫性」。¹²顯見，制定民族團結等相關法規，對該地區的領導階層有急迫性。

二、立法經過

新疆當局為推動當地的民族團結教育，在形式和內容具有經常、集中、正面和典型等特色。¹³有關其立法的提議，雖在「7·5 事件」發生前即有人倡議訂定，但毫無疑問地，該起事件對此項法案的制定有催化作用。至於何時啟動此項地方性法規的制定，據新疆維吾爾自治區人大常委會主任艾力更·依明巴海於 2009 年 7 月 19 日接受新華社訪問時表示，自治區人大常委會已加快與反分裂鬥爭相適應的地方立法工作，為該地區反分裂鬥爭，打擊暴力恐怖犯罪提供法律支援。¹⁴證明此事件發生不久後，當地人大部門即著手該項法案的立法事宜。

對於此條例草案的研擬，則由自治區人大常委會法制工作委員會主導，該單位於同年 8 月初，召集民族宗教外事華僑工作委員會、自治區黨委宣傳部、自治區人民政府民族事務委員會（宗教事務局）等單位組成起草小組，開始草擬條例內容初稿。初稿完成後送交自治區有關廳局、社會團體、高等院校等四

（2009 年 9 月），頁 23。

¹¹ 劉燈鐘，「新疆『7·5 事件』的民族衝突背景與影響」，*展望與探索*（臺北），第 7 卷第 8 期（2009 年 8 月），頁 9。

¹² 李建新，「民族團結教育極需納入法制化軌道」，2010 年 11 月 9 日下載，〈*今日新疆網*〉，<http://www.jrxjnet.com/zhengce/jiedu/201001/2209.html>。

¹³ 房若愚，「新疆民族政策與民族團結教育工作的發展歷程」，*新疆地方誌*（烏魯木齊），2006 年第 2 期（2006 年 3 月），頁 48-51。

¹⁴ 毛咏、羅驍兵、袁曄，「新疆：自治區人大主席表示將加快反分裂地方立法」，2010 年 11 月 9 日下載，〈*中華人民共和國中央人民政府*〉，http://www.gov.cn/jrzq/2009-07/20/content_1369532.htm。

十多個單位，和各州市人大常委會徵求意見，並多次與自治區人民政府有關部門、高級人民法院和人民檢察院、法學專家和立法諮詢專家討論、修改，始形成《自治區民族團結教育條例（草案）》。¹⁵

該條例（草案）的初次審議，於 2009 年 11 月 23 日的自治區 11 屆人大常委會 15 次會議進行，會中聽取法制工作委員會關於條例（草案）的說明。該單位在條例（草案）說明時指出，新疆人民應「更加認識到各族共同繁榮和國家長治久安，離不開各族人民思想和感情上的和諧融洽，離不開確實有效的宣傳教育，通過立法對民族團結教育工作進行調整和規範，使之成為各族幹部群眾共同遵守和執行的行為準則十分必要。」¹⁶亦即，針對此項議案進行立法是必然的抉擇。

同年 12 月 29 日，《自治區民族團結教育條例（草案修改稿）》經自治區人大常委會 16 次會議決議，獲得多數同意通過。¹⁷法案通過之次日（12 月 30 日），自治區人大常委會辦公廳舉行新聞發布會，就貫徹條例進行動員、安排部署。為深切表達推動該條例的意志和決心。地區人大常委會主任艾力更·依明巴海於會議中強調，各級人大及其常委會要採取多種方式，加強對條例的宣傳學習和推動實施。自治區黨委常委蕭開提，依明提出要求，各級黨委和政府要正確把握民族工作規律，不斷提高解決民族問題的能力，通過宣傳教育活動，激發各族幹部群眾的愛國熱情；¹⁸可見當地領導人對實施此條例之重視。

歸納上述，該項條例的研議、制定，主要是新疆的特殊與複雜環境所致，兼之去年「7·5 事件」造成重大傷亡與損失，地方當局為促進民族團結所特別制訂的法規。

¹⁵ 條例初稿完成後，曾於 9 月中旬，自治區人大常委會副主任張國梁率隊至伊犁州等地調研時，聽取各界對條例初稿的意見和建議。又在 9 月 26 日，自治區第 4 次地方立法調研會中聽取各界對條例初稿的意見，並就徵求意見稿向自治區黨委匯報。王英，「自治區將立法保障民族團結教育實效」，2010 年 11 月 9 日下載，《新疆維吾爾自治區總工會》，http://www.xjzgh.org.cn/Article/news_view.asp?newsid=2009。

¹⁶ 馮瑾，「自治區人大常委會審議『民族團結教育條例（草案）』將立法保障民族團結教育工作」，2010 年 11 月 9 日下載，《烏魯木齊信息港》，<http://www.ucatv.com.cn/html/news/6/200911/24-73144.html>。

¹⁷ 在常委會的 45 名組成人員中，贊成 44 票，反對 0 票，棄權 0 票，未按表決器 1 票。吳亞東，「新疆：深化民族團結教育有了法規保障」，2010 年 11 月 9 日下載，《中國普法網》，http://www.legalinfo.cn/index/content/2010-01/30/content_2043178.htm?node=7863。

¹⁸ 吳迪，「『自治區民族團結教育條例』2010 年 2 月 1 日起實施」，2010 年 11 月 9 日下載，《新疆天山網》，http://www.tianshannet.com.cn/news/content/2009-12/31/content_4682646.htm。

參、立法原則

對中共而言，愛國主義是民族團結的思想基礎。¹⁹綜觀條例的內容亦處處可見愛國主義的精神，條例指出它是為鞏固和發展平等，團結、互助、和諧的社會主義民族關係，促進各民族共同團結奮鬥、共同繁榮發展。並根據《憲法》和《民族區域自治法》及有關法律、法規，結合該自治區實際情形而訂定。（第 1 條）亦即該條例的制定，主要是服膺中國共產黨的民族政策，並考量當地的發展特性，冀達到最大的民族利益。

在條例的適用方面，各單位與團體在推動民族團結教育活動時，包括自治區行政區域內的國家機關、社會團體、企業事業單位、城鄉基層組織、社區和其他組織及公民，都要接受條例的規範。另外，駐疆的人民解放軍和人民武裝警察部隊，在推展該類教育活動，亦應參照條例辦理（第 2 條、第 40 條）。由此可知，新疆當地的所有組織和人民均應遵守該條例的規範，即便是身分特殊的解放軍和武警亦然。

至於「民族團結教育」的定義，依條例第 3 條規定，是指對公民進行以愛國主義教育為核心內容的學習民族理論、掌握民族政策、普及民族團結常識、樹立民族團結意識、履行維護民族團結義務、增強維護民族團結責任的教育。質言之，該教育主要是學習民族有關之理論、政策，進而以促進民族團結為目的的教育。

因此，在推展民族團結教育活動時，應當堅持「因人施教、正面教育、注重實效、與時俱進」的原則，使維護「民族團結、社會穩定、祖國統一」，成為各族人民的「共同意志和自覺行動」。各族人民亦應牢固樹立 3 個「離不開」的思想和 5 個「互相」，²⁰來和睦相處，達到「始終同呼吸、共命運、心連心」。條例並規定，推展民族團結教育，是全社會的共同責任，接受該教育是公民依法享有的權利和應盡的義務（第 4 條至第 6 條）。藉此以達到深入民心，內化成每個人日常生活的重要部分。

¹⁹ 姜麗華，「論黨的民族團結及其政策實踐」，吉林省社會主義學院學報（長春），2010 年第 1 期（2010 年 1 月），頁 22。

²⁰ 3 個「離不開」，是指「漢族離不開少數民族，少數民族離不開漢族，各少數民族之間也相互離不開」。個 5「互相」，則指「互相尊重、互相信任、互相學習、互相幫助、互相合作」。

對於相關單位的職責，條例特別規定，縣級以上人民政府應加重其責，尤應加強對該工作的領導，將其納入社會發展總體規劃，並納入精神文明和公民道德的建設，做為考核、驗收創建精神文明單位的重要內容。另該級政府應推展民族團結進步事業，並突出其實踐性、時代性，以適應各族群眾利益關係發展變化，使其內涵豐富、活動創新，來增強民族團結的 3「力」²¹（第 7 條）。顯見，縣級以上的各級人民政府，才是該行政區內推動政策的主導者和最重要的推手。

至於獎懲方面，縣級以上民族團結教育的領導機構，對在該類活動中有顯著成績和重大貢獻的單位、個人，應當給予表彰、獎勵。²²對於不利於民族團結的言行，條例作出禁止性規定，破壞行為要承擔法律責任。依條例規定，任何單位和個人不得散布不利於民族團結的言論，不得收集、提供、製作、發布或者傳播不利於民族團結的信息，不得實施破壞民族團結、煽動民族分裂的行為（第 8 條、第 9 條）。條文僅原則性規定，並未予以明確規範獎懲，得另依其他相關法規、決議，獎懲有功及受懲人士始有法律依據。

肆、機構與職責

對於各部門、行業推展該工作的具體職責，依條例第 10 條規定，縣級以上民族團結教育的領導機構，主要職責如下：

- （一）宣傳、貫徹黨的民族政策和國家法律、法規；
- （二）制定和組織實施民族團結教育規劃；
- （三）組織、指導、督促和檢查民族團結教育工作；
- （四）協調解決民族團結教育工作中的重大問題；
- （五）總結和推廣民族團結教育經驗，表彰民族團結教育先進單位和個人；
- （六）民族團結教育工作的其他事項。

²¹ 3「力」，是指「感召力、親和力、影響力」。

²² 以 2008 年 9 月召開自治區第五次民族團結進步表彰大會為例，大會表揚模範單位 118 個、個人 247 名。參閱：新疆維吾爾自治區地方誌編輯委員會，**新疆年鑑 2009**，頁 393。另前 4 次共表揚模範單位 822 個、個人 1,370 名。參閱：辛軒，「團結和諧促發展——自治區民族團結教育工作綜述」，**今日新疆**（烏魯木齊），2008 年第 5 期（2008 年 5 月），頁 13。

另各相關的國家機關、社會團體等單位，亦應承擔相應之職責，歸納如下表：

表 1 各民族團結教育機構與職責一覽表

機 構		職 責	依據
國家機關社會團體		負責本單位、本部門、本系統的民族團結教育工作。	第 11 條
企業事業單位		應當結合本單位特點，通過靈活多樣的形式，組織開展民族團結教育活動。	
鄉（鎮）、街道、村（居）民委員會、社區		應當從實際出發，有針對性地加強本轄區內村（居）民和流動人口的民族團結教育工作，充分利用城鄉基層組織和社區的有效平臺，把民族團結教育工作做到千家萬戶。	
行政主管部門	教育	應當將民族團結教育內容納入教育規劃，組織編寫適用於大中專院校、中小學的民族團結教育教材。加強對教師隊伍的民族團結教育培訓，明確教師在民族團結教育中的責任，發揮教師在學校民族團結教育中的主導、示範和表率作用。學校應當加強學生的民族團結教育工作，並將民族團結教育列入教育教學計畫，融入國民教育的全過程，貫穿學生成長成才的各階段，推動黨的民族理論、民族政策和國家法律、法規進課堂、進教材、進頭腦。	第 12 條
	文化	應當加強對文化市場的監督管理，充分運用文藝創作演出、博物館文物展覽、非物質文化遺產展演展示、群眾文化活動、文化信息資源分享和圖書閱讀等載體，廣泛開展以民族團結教育為主題的文化活動。文學藝術團體、院校應當創作體現時代精神，展示各民族平等團結互助、和諧相處、共同發展進步的文藝作品。	第 13 條
	新聞出版	應當對涉及民族團結教育內容的書籍、刊物進行審定，不斷推出反映民族團結進步的優秀出版物。加強對書刊	第 14

		編輯、印刷、出版、發行和音像電子出版製作、網絡出版以及出版物市場的監督管理。	條
司法		應當做好民族團結教育法律、法規的宣傳工作，將憲法、民族區域自治法以及涉及民族團結方面的法律、法規列入普法規劃和年度普法計畫，引導各族群眾自覺遵守國家法律，學會運用國家法律維護自身的合法權益，做知法守法的公民，堅決同各種違反國家法律、破壞民族團結和社會穩定、製造民族分裂的行為作鬥爭。	第15條
人力資源和社會保障		在會同有關行業主管部門、社會組織編製繼續教育規劃、職業培訓和務工人員培訓計畫時，應當有民族團結教育內容，並將其納入考核範圍。	第16條
民族宗教事務		應當組織開展民族團結進步創建、表彰活動，做好民族團結創建活動的檢查、驗收工作，發現典型、總結典型、弘揚典型，使民族團結進步模範的先進事蹟廣為人知、深入人心，發揮各類先進典型作用，用群眾身邊的人和事教育群眾，帶動群眾積極參與民族團結進步事業。並應當做好宗教人士及信教群眾的民族團結教育工作，發揮愛國愛教宗教人士的作用，把民族團結教育活動開展到宗教活動場所，開展到信教群眾中。	第17條
工商		應當做好對企業、個體工商戶的民族團結教育工作。禁止在名稱登記、商標註冊、廣告發布以及其他商業性活動中出現不利於民族團結的內容和行為。	第18條
社會團體	工會	應當發揮聯繫各族職工的橋樑、紐帶作用，做好職工群眾的民族團結教育。	第19條
	共青團	應當重視做好青少年的民族團結教育工作，結合青少年特點組織實施寓教於樂的各類民族團結教育活動。	
	婦聯	應當發揮婦女在社會和家庭中的作用，做好婦女和家庭成員的民族團結教育。	
	工商聯	應當指導、督促各商會做好民族團結教育工作。	

報紙、廣播電影電視、經濟和信息化等主管部門	應當發揮媒體的社會宣傳和輿論引導作用，發揮互聯網、手機等新興媒體的優勢，積極開展民族團結法律法規、民族團結教育重大活動和民族團結教育典型事蹟的宣傳報導，創作生產具有民族團結教育內容的專題報導、廣播影視節目和信息網絡視聽節目，刊播民族團結教育公益廣告，營造良好的輿論氛圍。	第 20 條
鐵公路、民航、衛生、旅遊、商務等部門	應當把民族團結教育活動開展到機場車站、商場醫院、街道廣場、旅遊景區等視窗行業和公共場所，創造良好的社會環境。	第 21 條
哲學、社會科學教育研究機構	應當做好對民族團結理論和重大實踐成果的研究，為民族團結教育提供科學理論指導和支持。	第 22 條

資料來源：自治區民族團結教育條例第 11 條至第 22 條條文

由表 1 可知，為規範和強化各部門在民族團結教育中的作用，條例規定各個相關部門的法定職責。依條例規定，學校應將民族團結教育列入教育教學計畫，融入國民教育的全過程，推動黨的民族理論、民族政策「進課堂、進教材、進頭腦」。至於幼稚園方面，也應當對學前兒童進行適合其特點的民族團結教育。此外，禁止任何人利用學校講臺、講壇等場地散布不利於「祖國統一、民族團結、社會穩定」的言論。²³

除教育系統外，國家機關和社會團體負責本單位、本系統的民族團結教育工作，民族宗教部門應發揮愛國愛教的宗教人士作用等。至於鄉鎮街道、文化、新聞出版、司法等行政主管部門和工會、共青團等社會團體，與報紙、廣播、網絡等媒體，都應在其職權範圍內，廣泛推展有針對性的民族團結教育。

伍、內容與方式

民族團結教育的主要內容，依條例第 23 條規定，歸納如下：

²³ 教師如散布民族分裂主義言論，依「自治區實施『中華人民共和國教師法』若干規定」第 26 條規定，由所在學校、其他教育機構或教育行政部門給於行政處分或解聘；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

- (一) 馬克思主義的 5「觀」教育：馬克思主義國家觀、民族觀、宗教觀、歷史觀、文化觀的教育；
- (二) 4「意識」的教育：國家意識、公民意識、法律意識和中華民族意識的教育；
- (三) 3「主義」的教育：愛國主義、集體主義、社會主義的教育；
- (四) 理論、政策、制度與法規的教育，即：黨的民族理論、民族政策、宗教政策、國家民族區域自治制度，以及國家法律、法規的教育；
- (五) 4「認同」的教育：對偉大祖國的認同、對中華民族的認同、對中華文化的認同、對中國特色社會主義道路的認同的教育；
- (六) 2「共同」的教育：各民族共同團結奮鬥、共同繁榮發展的教育；
- (七) 3「歷史」的教育：新疆歷史、民族發展史、宗教演變史的教育；
- (八) 1「維」3「反」的教育：維護祖國統一，反對民族分裂勢力、反對宗教極端勢力、反對暴力恐怖勢力的教育；
- (九) 尊重「民風」的教育：尊重各民族風俗習慣的教育；
- (十) 有關民族團結教育的其他內容。

針對上述的教育內容，各單位在推展該類活動時，應當講求實效、要 3 個「貼近」，並採取 4 個「相結合」的方式進行，來增強教育活動的 4「力」（第 24 條）。²⁴冀透過貼近與相結合的途徑，以達到最大的教育成效。

對於教育活動的方式，依條例規定可採取多元形態進行，方式有：主題徵文、知識競賽、報告會、演講會、座談會、圖片展覽、壁報、文藝演出、專題輔導等形式以及利用互聯網、遠端教育、電化教育等傳播手段進行。至於每年 5 月的自治區民族團結教育月，條例亦正式立法規定。並規定每年的民族團結教育月應當確定主題，推展系列活動，做到以月促年。（第 25 條、第 26 條）

事實上，自 1983 年以來，自治區將每年 5 月定為民族團結教育月，迄今已連續辦理 28 屆。各機構、單位活動辦理的方式不盡相同，以今年（2010 年）博州質量技術監督局的活動為例，該局先成立民族團結教育工作領導小組，組長由黨組書記擔任，副組長由局長和副局長擔任，成員由州局機關各科

²⁴ 3「貼近」，指要「貼近實際、貼近生活、貼近群眾」。4 個「相結合」，是指「採取集中教育與經常教育、重點教育與普及教育、理論教育與實踐教育、學習先進典型與弘揚先進精神相結合」。4「力」，是指「吸引力、感染力、影響力和說服力」。

室負責人和縣市局長、直屬單位負責人組成，再將宣傳活動分三階段進行。²⁵另阿克蘇地區則分主題宣傳、文化和教育三方面，並將其細分為 20 個項目。

²⁶各個活動辦理的方式雖有不同，但活動的訴求則有高度一致性。

歸納言之，上述條文雖對內容與方式規定，並規定反對民族分裂，加強民族團結，維護國家統一，是所有公民的職責、任務。但因條文並沒有明確、詳盡的執行內容，故尚待在執行時完善規劃。

陸、保障、監督與法律責任

有關民族團結教育的工作經費，條例明白規定應由人民政府編列預算。依條例第 27 條規定，縣級以上人民政府應將此項工作經費，編列於本級政府的財政預算，以確保該教育工作的正常推動。至於編列經費的多寡，視各地區的財務狀況和重視程度而定，以巴州為例，去年（2009 年）投入 5 萬元進行 5 個專項課題，來推展該項工作的進行。²⁷以此觀之，每一專項平均分配至每人的經費仍是相當不足。

對於負責機構的機制建立和考核方面，依條例規定，縣級以上民族團結教育的領導機構，應當建立健全該工作的有效機制，以保障該工作廣泛、深入、持久地推展。同時，為落實推展成效，條例並規定，該工作實行領導負責制，作為領導班子、領導幹部考核的一項重要內容（第 28 條、第 29 條）。顯見，各機構的領導人要承擔推動成效的重任。

至於教師與教材方面，依條例規定，縣級以上民族團結教育領導機構應當重視師資隊伍的建設，加強對該教育專、兼職師資力量的培訓。另自治區的領導機構負責確定民族團結教材，教育、文化、新聞出版等部門按照各自職責，負責維吾爾、漢、哈薩克、蒙古、柯爾克孜等民族語言文字教材的編譯、出版、發行工作（第 30 條、第 31 條）。目前該地區各級學校在校生的民族人數

²⁵ 本站編輯，「關於深入開展第 28 個民族團結教育月活動的通知」，2010 年 11 月 9 日下載，《新疆質量技術監督局—新質信》，<http://www.xjnewqi.gov.cn/ips/article.asp?articleid=32304>。

²⁶ 劉寶升，「在地區地稅系統民族團結教育工作會議上的講話」，2010 年 11 月 9 日下載，《阿克蘇地區地方稅務局》，http://www.aksds.gov.cn/article/2010/0531/article_3786.html。

²⁷ 郝永文，「巴州中小學深入開展民族團結教育工作『五融合』構築民族團結基石」，2010 年 11 月 9 日下載，《新疆天山網》，http://www.tianshannet.com/news/content/2010-01/15/content_4715177.htm。

及百分比，如下表：

表 2 新疆各級學校在校生的民族人數及百分比

	普通高校	中等職校	普通高中	普通初中	小學	特殊學校	幼稚園	成人中學
少數民族	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)
	84,641 (36.6%)	98,510 (46.7%)	160,238 (38.3%)	660,992 (62.1%)	1,304,441 (64.8%)	3,286 (59%)	212,302 (53.7%)	1,227 (100%)
漢族	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)
	146,330 (63.4%)	112,491 (53.3%)	258,463 (61.7%)	403,857 (37.9%)	707,563 (35.2%)	2,288 (41%)	182,950 (46.3%)	0 (0%)

資料來源：新疆維吾爾自治區地方誌編輯委員會，**新疆年鑑 2009**（烏魯木齊：新疆年鑑社，2009 年），頁 352。

由表 2 可知，該地區少數民族學生人數眾多，因此充實師資隊伍和編列適合閱讀的民族教材，有其實際需求和學習的必要性。

有關活動地點方面，除學校及辦公處所等地外，尚可利用其他適合地點進行。條例亦規定，推展民族團結教育活動可利用愛國主義教育基地、博物館、革命歷史紀念館（址）、烈士陵園等場所進行，有條件的地方可以建立民族團結進步教育基地、示範單位（第 32 條）。據統計，目前新疆地區有各級愛國主義教育基地合計 251 個，其中國家級 3 個、自治區級 45 個、地州級 83 個、縣級 120 個²⁸等處所可資利用。

至於領導機構監督方面，條例亦規定，應當建立年度考核制度，並訂定考核評估辦法，加強對民族團結教育的監督檢查。此外，任何單位和個人有權對該教育工作存在的問題，向有關單位提出批評和建議，並有義務對破壞民族團結的言行予以制止和舉報。任何單位和個人不得洩露舉報內容，不得打擊報復舉報人（第 33 條、第 34 條）。以此項條文規範，來確保該機制的正常運作。

對於國家機關、社會團體、企事業單位、社區和其他組織不履行職責，條

²⁸ 蘇清霞，「新疆命名 21 個單位為自治區級愛國主義教育基地」，2010 年 11 月 9 日下載，《新疆天山網》，http://www.tianshannet.com/news/content/2008-12/02/content_3535947.htm。

例明確其應承擔的法律責任。依條例第 35 條規定，上述機關、團體、組織有下列情形者，由縣級以上民族團結教育領導機構通報批評，並責令限期改正；拒不改正的，由縣級以上人民政府有關部門和相關單位取消其相關榮譽稱號、評先評優資格；情節嚴重的，由其所在單位或者上級主管部門依照有關規定，對直接負責的主管人員和其他責任人員有下列情形者，應予以處置。

- (一) 不按規定建立民族團結教育目標管理責任制的；
- (二) 民族團結教育考核不合格的；
- (三) 弄虛作假騙取榮譽稱號的；
- (四) 對幹部、職工及其他公民針對民族團結教育活動提出的建議和批評不予重視的；
- (五) 不及時妥善處理影響民族團結矛盾和問題的；
- (六) 接到影響和破壞民族團結違法行為舉報後，不依法調查處理的；
- (七) 其他違反本條例規定的。

若違反上述規定，出現不利於民族團結言行者，條例特別規定，應當由其所在單位或者上級主管部門或者村（居）民委員會批評教育，責令改正；屬於國家公務人員，由其所在單位或者上級主管部門依法給予行政處分。至於散布不利於民族團結的言論，收集、提供、製作、發布或者傳播不利於民族團結的信息，破壞民族團結、煽動民族仇恨、製造民族分裂，違反治安管理秩序，依法給予治安管理處罰；如構成犯罪，則依法追究刑事責任（第 36 條、第 37 條）。冀以此條文的規範，來杜絕任何人員、單位出現不利民族團結的言行。

至於相關部門、人員的職責，條例亦規定，縣級以上人民政府有關部門、相關單位及其工作人員，在民族團結教育管理工作中，怠忽職守、弄虛作假、濫用職權的，由其所在單位或者上級主管部門給予批評教育，責令改正；情節嚴重的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分（第 38 條、第 39 條）。至於違反本條例應當給予行政處罰的其他行為，可按照其他法律的規定，由有關部門分別給予處罰。

至於當事人對處罰決定不服，可否提出復議，則條例未有任何規定。至於其他相關法規的復議規定，亦不盡相同。例如《新疆維吾爾自治區社會治安綜合治理條例》、《新疆維吾爾自治區信息化促進條例》未有任何復議的規定；但《新疆維吾爾自治區廣播電視管理條例》則有明確規範，依其第 43 條的規

定，當事人對處罰決定不服，可以在收到處罰決定之日起 15 日內，向作出處罰決定機關的同級人民法院或上一級機關申請復議，也可直接向人民法院起訴；逾期不申請復議、不向人民法院起訴、又不履行處罰決定的，做出處罰決定的機關可以申請人民法院強制執行。²⁹亦即，當事人雖有權提出申復、起訴，但決定的機關可依法定職權執行。

柒、法規評析

一、具強烈政治宣示意義

為解決新疆的複雜民族問題，該地區率全國之先制定此項條例，自有其特殊的歷史意義。中共官方亦對此倍為推舉，視其是在自治區黨委的領導下，常委會組成人員和社會各方面共同努力的結果，是集體智慧的結晶。³⁰並指其是從該地區團結穩定的現實需要出發，對各方面工作都做出具體規定，內容全面、重點突出，具有很強的針對性和操作性。³¹從該條例內容觀之，自始至終都強烈充斥政治宣示的意涵。

至於扮演當地宣傳喉舌的媒體，亦紛以政府傳聲筒角色自居，以新疆日報為例，將該條例譽為「標誌該地區民族團結教育工作，正式納入法制化的軌道，為進一步深化該教育提供有力的法制保障，對於不斷推進民族團結進步事業，鞏固和發展社會主義民族關係，維護自治區長治久安具有極為重要的意義。」³²其他各媒體的言論，發言亦都遵循既定的統一口徑。

二、民間對法規評價不一

以民間百姓角度視之，則不似官方齊一的論調，呈現較多元的看法。雖然大多民眾以政府政策為馬首，但仍有當地民眾認為，該條例較象徵性，缺乏約束力。³³在認知上，官民之間有很大的不同，以學者為例，並非所有均認同該

²⁹ 其他法規亦有規定可向作出處罰決定機關的同級人民法院或上一級機關申請復議，也可直接向人民法院起訴。例如：依《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》第 30 條規定，在 15 日內期限內提出。

³⁰ 毛咏，「將民族團結教育納入法制化軌道」，2010 年 11 月 9 日下載，《新疆日報網》，<http://www.xjdaily.com/news/comment/xjrbplywz/393892.shtml>。

³¹ 馬敏，「新疆第 28 個『民族團結教育月』傳遞各民族心聲」，2010 年 11 月 9 日下載，《新華網新疆頻道》，http://www.xj.xinhua.org/2010-05/20/content_19838029.htm。

³² 新疆日報評論員，「將民族團結教育納入法制化軌道」。

³³ 海藍，「新疆立法散布及煽動不利民族團結的言論有罪」，2010 年 11 月 9 日下載，《自由亞洲電臺粵

條例，有些學者甚至持相反意見，他們認為制定該條例，主要為當局打擊新疆網民及民眾的言行提供法律依據。³⁴

大陸學者賀衛方則認為管束與民族團結教育，並非解決新疆民族危機的良策，他認為不應該通過這種立法，更重要的是應當通過經濟政策的調整，民主制度的建設，人權的保障，才能緩和民族情勢。³⁵顯見，對於此條例的頒布，各界存有不同的解讀聲音，對日後的執行必會因認知差距，甚或因此而引起更大的衝突。

三、制訂法規過程匆促

就其立法進程而言，從該條例的草擬、討論、審議到通過，僅費時 5 個月左右，立法速度較其他法案快很多。一般而言，新疆人大及其常委會的立法議案，雖然各個法案所需時間各有不同，但通常都達一年以上，甚至有些法案耗時達十餘年以上，以《自治區自治條例》的制定為例，該條例從 1980 年開始草擬，歷經數十次的反復討論，³⁶迄今已歷 30 年的光陰，法案通過之日尚不可知。此次，該條例匆促的立法過程，不僅易出現法規的不完備，日後甚至會因法規疏失而影響其法的嚴肅性和政府的威信。

四、法規內容不夠詳實

就內容觀之，條例雖對民族團結教育的原則、機構職責、內容與方式、保障措施、法律責任等做出規定，但都不夠詳實。同時應避免成為僅是表現當局態度的法律。³⁷上述條文僅原則性規定獎懲，並未予以明確規範，需依其他相關法規、決議補強，始能進行獎懲。

以電視臺（站）播放妨害民族團結的節目為例，必須依《新疆維吾爾自治區廣播電視管理條例》第 39 條的規定，由縣（市）以上廣播電視行政部門給予警告、停播、追繳違法所得、沒收播映設備，可處以 2,000 元至 50,000 元罰款，並可建議直接責任人員所在單位或者上級主管部門對其給予行政處分，並

語》，http://www.rfa.org/cantonese/news/china_xinjiang-12312009093720.html/story_main?encoding=traditional。

³⁴ 海藍，「新疆立法散布及煽動不利民族團結的言論有罪」。

³⁵ 丁小，「新疆地方立法收緊言論資訊自由 學者評並非往民族團結正道」，2010 年 7 月 12 日下載，《自由亞洲電臺普通話》，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/xinjiang-12312009105130.html>。

³⁶ 劉燈鐘，「改革開放以來中國大陸民族自治區人大立法權之研究—以新疆維吾爾自治區為例」，政治大學中山人文社會科學研究所博士論文（2007 年 5 月），頁 324。

³⁷ 海藍，「新疆立法散布及煽動不利民族團結的言論有罪」。

依《中華人民共和國治安管理處罰條例》處罰和追究刑責。另利用信息網絡提供、製作、發布或者傳播虛假、有害民族團結的信息，則依《新疆維吾爾自治區信息化促進條例》第 41 條的規定，由縣級以上人民政府信息化主管部門責令改正，對單位處以 3,000 元以上 30,000 元以下罰款，對個人處以 200 元以上 3,000 元以下罰款，並依法追究其他刑責。

另以網絡營運和使用單位為例，若對網上傳播的信息未進行嚴格審查，導致違法情事出現，則依《新疆維吾爾自治區信息化促進條例》第 43 條的規定，由縣級以上人民政府信息化主管部門責令改正，可處 3,000 元以上 30,000 元以下罰款；情節嚴重的，由有關部門依法吊銷經營許可證或停止其使用網絡系統；構成犯罪的，依法追究刑責。上述懲處標準，概由有權之行政與司法部門依相關法規執行。

五、應修正相關配套法規

為適應本條例的頒布，相關法規中的《新疆維吾爾自治區創建民族團結進步模範單位、爭當民族團結模範個人活動管理辦法》、「關於依法嚴厲打擊暴力犯罪，堅決維護民族團結和社會穩定的決議」、《新疆維吾爾自治區社會治安綜合治理條例》、《新疆維吾爾自治區義務教育實施辦法》、《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》、《新疆維吾爾自治區信息化促進條例》等其他相關法規、決議，對於執行與獎懲等各項規定均宜全盤重新整體檢視。

例如，應著手修改 1997 年開始執行的《新疆維吾爾自治區創建民族團結進步模範單位、爭當民族團結模範個人活動管理辦法》，在評選標準、條件與管理、獎懲辦法等方面均必需修正，以承擔相應的相關責任；並依照「關於依法嚴厲打擊暴力犯罪，堅決維護民族團結和社會穩定的決議」規定，對違反規定者予以嚴懲。

針對上述法律責任的規定，有大陸學者認為，該條例雖有政治整合作用，但沒有條文細節，執行不容易，但對網民及一般民眾的言論，仍可發揮阻嚇作用。³⁸此觀點，對該條例之意義與功能，具有一矢中的之價值。

捌、結 論

³⁸ 海藍，「新疆立法散布及煽動不利民族團結的言論有罪」。

誠然，該條例雖被新疆日報譽為「是自治區黨委、人民政府高度重視民族團結工作的重要體現，是民族工作法制化的重要進展，也是貫徹落實黨的民族政策重要舉措。」³⁹但如何保證法律、法規在本行政區內的實施，則是自治區各級政府、人大及其常委會的重要職責。因此，各級政府除要將其納入社會發展總體計畫中，全區各族幹部則要做民族團結的模範。

此外，人大及其常委會要採取各種方式，加強對條例的宣傳和推動實施。各級人大代表、常委會組成人員則要肩負光榮使命和政治責任，認真履行職權，積極向各族群眾宣傳主要規定，動員和引導其緊密和團結在黨和政府周遭，自覺維護民族團結和社會穩定。⁴⁰以天山區人大為例，該單位為求學習條例的精神與內容，要求所屬做到「4 個結合」，⁴¹以達到全面學習和貫徹條例的目標。

在學校方面，從 2010 年春季新學期起，新疆地區中小學全面開設民族團結課程，其教學內容納入小學、初中、高中和內初班、內高班測試與考試範圍，中小學考試以全國統編的教材為主，實行單獨命題、統一考試；內高班納入政治和歷史的考試科目中，比重占 30 分；內初班則納入語文或漢語的考試科目中，比重占 20 分。⁴²此外，有些學校則積極引導各族學生走「9 同」之路，⁴³來營造民族和諧的校園文化。上述類此做為不一而足，其目的只有一個，就是避免新疆地區的民族分裂，並藉此帶來該地區的民族團結和長期穩定。

雖然地方當局努力落實各項措施，中央亦對此表示大力支持。但事實上，新疆當局除制訂該條例外，更應全面思考治疆的政策，尤其是修正相關的配套做為。若無法真正對症下藥，則法規的施行效果必大打折扣，希藉此條例帶來民族團結的意圖恐將落空，該地區社會的真正和諧、穩定更為遙不可及。

³⁹ 新疆日報評論員，「將民族團結教育納入法制化軌道」。

⁴⁰ 新疆日報評論員，「將民族團結教育納入法制化軌道」。

⁴¹ 「4 個結合」，即：把學習條例與學習黨的民族政策、推展第 28 個民族團結教育活動月活動相結合；與意識型態反分裂鬥爭教育相結合；與學習雙語相結合；與加強機關文化建設相結合。羅曉麗，「天山區人大學習貫徹『新疆維吾爾自治區民族團結教育條例』做到 4 個結合」，2010 年 11 月 9 日下載，〈新疆天山網〉，http://www.tianshannet.com.cn/gov/content/2010-05/07/content_4958300.htm。

⁴² 張健健，「全疆中小學新學期將開民族團結課」，2010 年 11 月 9 日下載，〈烏魯木齊在線〉，http://www.wlmqwb.com/2852/201001/t20100131_1033548.shtml。

⁴³ 「9 同」，即：「歌舞同臺、睡覺同舍、進餐同桌、娛樂同享、語言同學、學習同步、節日同慶、校園同護、困難同渡」。zhaoya，「新疆：民族團結教育走上法制化道路」，2010 年 11 月 9 日下載，〈中國清真網〉，<http://www.muslim.net.cn/2010/0205/33902.html>。

「人類安全」對兩岸關係發展之啟示 ——以莫拉克颱風為例

The Development of Cross-Strait Relations Inspired by
“Human Security” — A Case Study of the Morakot
Typhoon Disaster

秦 俊 (Chin, Chuan)

國立臺灣大學國家發展研究所博士候選人

摘 要

本文首先剖析全球化背景下「人類安全」概念之內涵，以及如何成為當前安全研究領域的重要一支，並逐漸被各國政府及國際社會重視，而將之落實於政策；其因在於以人為本的「人類安全」概念，有助於突破傳統國家安全觀所面臨之「安全困境」，故從「人類安全」概念中，嘗試找出當前深受各方關注且對人類環境及福祉影響深遠的氣候變遷議題，探索是否可跨越兩岸主權及意識形態的鴻溝，並做為促進兩岸和平及合作的橋樑。依此，以重創南臺灣的莫拉克颱風為例，發現國際及中國大陸均不吝給予各項援助，一方面顯示各方合作因應極端氣候已頗具共識，並初步驗證「人類安全」確實能有效突破「安全困境」，進而有助兩岸擺脫傳統國家主權觀之窠臼圍限，並引導兩岸關係朝和平互助、永續發展、合作治理方向邁進。

關鍵詞：人類安全、氣候變遷、兩岸關係、莫拉克颱風、安全困境

壹、前 言

後冷戰時代，威脅人類安全問題出現顛覆以國家為中心、以非傳統安全為重點等特色，並凸顯以「國家」為中心的傳統國家安全觀的窘困。1994 年聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）發表《人類發展報告書》（*Human Development Report, HDR*），¹首次提出「人類安全」（human security）概念，以「人」為中心的新安全觀成為各國為因應全球化及全球治理的重要依據，如加拿大、日本、澳大利亞及歐盟等先進國家紛紛積極投入相關人類安全之理念與政策探討，以「人本思維」做為該等國家施政之優先議題；聯合國等國際社會紛紛設立相關機構，而反恐、糧食、氣候、衛生等攸關人類安全議題，如今更成為重要國際會議之商討重點議程。

相較於聯合國及歐美國家對於人類安全議題的鑽研，臺灣的起步明顯較慢，相關議題之研究與機構之設立亦不多見，²孰不知此種軟實力（soft power）建設，不僅可增進人民安全與福祉、開展安全社群對話、彰顯臺灣中小型國家的國際地位與影響力外，更有助於縮小兩岸政治認同鴻溝。當前兩岸關係雖獲得改善並逐步擴大交流，但仍存在互信不足、意識形態對峙、貧富發展差距、安全疑慮等問題，制約兩岸關係進一步發展；惟人類安全議題，對於共存於全球化背景及同文同種的兩岸人民言，卻是必須共同面對與解決的。

「人類安全」概念是否有利於突破兩岸間政治僵局，則須先釐清其意涵。依據「聯合國發展計畫署」對於人類安全的定義，顯得過於龐雜、無所不包，很難將之明確界定，³若將所有俾利人類「免於恐懼、免於匱乏」的利益福祉

¹ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (New York: United Nations, 1994), pp.22-33。該報告揭櫫人類安全包括經濟安全（economic security）、糧食安全（food security）、健康安全（health security）、環境安全（environmental security）、個人安全（personal security）、社群安全（community security）、政治安全（political security）七大內容。

² 迄今臺灣尚無專業研究人類安全的機構，有關人類安全的專書，僅有施正鋒主編，*人類安全*（臺北：國家展望文教基金會、臺灣心會共同，2004）。期刊部分，則有張中勇，「兩岸在人類安全中合作的願景」，*警學叢刊*，第 32 卷 6 期（2002 年 5 月），頁 157-181；蔡育岱，「從『國家』到『個人』：人類安全概念之分析」，*問題與研究*，第 47 卷 1 期（2008 年），頁 151-188。研討會，主要有 2001 年 9 月臺綜院舉辦的「人類安全與二十一世紀的兩岸關係研討會」，以及 2003 年 10 月國家展望文教基金會與臺灣心會舉辦的「人類安全」研討會等。總的來說，臺灣在「人類安全」的研究僅屬起步階段。

³ Shahrbanou Tadjbakhsh / Anuradha M Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*. (NY: Routledge, 2008), pp. 41-47, 59-68; Gary King/ Christopher J. L. Murray, "Rethinking Human Security", *Political Science*

涵括於人類安全，如此討論可能又過於鬆散；本文以 2009 年 8 月臺灣遭受莫拉克風災為例，強調「人類安全」概念中有關因應氣候變遷之環境安全（environmental security）、環境治理、安全治理等已成為當前探討國際關係的熱門議題，⁴凸顯當前日益頻仍之極端氣候現象，將導致「公共悲劇」（tragedy of the commons）後果，⁵再依此共同應對氣候變遷議題，盼對良性推進兩岸關係發展及突破傳統國家主權觀之「安全困境」具有啟發意義。

貳、人類安全：概念與內涵之累現

一、「人類安全」之內涵

冷戰時期，在現實主義與傳統主權國家觀的基礎上，各國積極維護及爭取國家利益，軍事安全為主要考量，從國家利益的角度去制定安全及發展政策為主流，主權國家成為安全研究的主要指涉對象。隨著冷戰結束與國際關係理論研究的變化，安全研究日益豐富，涵蓋政治、經濟、社會、軍事、心理、法律、科技等多元學科，⁶且是國際關係的重要核心領域；⁷逐漸由現實主義觀點的「戰略研究」（strategic studies），強調減少武力使用的「和平研究」（peace research），擴大深化而出現「女性主義安全研究」（feminist security studies）、⁸「後結構主義安全研究」（post-structuralist security studies）、⁹「哥本哈根學

Quarterly (Winter 2001-2002), pp. 585-610；林碧炤，「全球化與人類安全」，收錄在《人類安全與二十一世紀的兩岸關係研討會論文集》（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001），頁 13-14。

⁴ Elke Krahmann, "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict*, Vol.38, No.1, 2003, pp. 5-26.

⁵ 「公共悲劇」係由美國經濟學家 Garret Hardin 於 1968 年在 *Science* 期刊所提出，強調過度開發地、濫砍森林、過度捕撈等，都是公共悲劇典型例子，所謂悲劇係因每個理性人都知道資源將因過度使用而枯竭，但卻對阻止事態惡化而感到無能為力，故抱持及時撈好處的心態，致進一步加劇環境或事態的惡化。人類環境遭受安全威脅，包括公共的土地、水域、空間等。Garret Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, Vol.162, No.3859, 1968, pp. 1243-1248。

⁶ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., eds., *Contending Theories of International Relations* (New York: Longman, 2001), p. 636.

⁷ Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James, and Patrick M. Morgan, *Security Studies Today* (Cambridge: Polity Press, 1999), p.1.

⁸ 女性主義安全研究，強調既通過軍事功能、亦透過非軍事功能，支持國家安全政策，而占支配的男性角色支撐軍國主義的安全政策。

⁹ 後結構主義安全研究，採取語言分析的方法論，強調主權及安全只是政治實踐的產物，批評國家中心主義約制其他安全客體的可能。

派」(the Copenhagen school)、¹⁰「綜合安全」(comprehensive security)、¹¹「批判安全研究」(critical security studies)、¹²「人類安全」(human security)等,「人類安全」研究所指涉對象,便已由國家擴大至個人及個人組成的社群(參見表 1)。

表 1 安全研究領域之比較

研究角度	指涉對象	研究範圍	認識論及方法論
戰略研究	國家	軍事力量	實證主義
和平研究	個體、社會、國家	以軍事為主導	實證主義
女性主義研究	女性、個體	廣泛	後現代結構主義
後結構主義研究	個體、集體	廣泛	解構主義、語言分析
哥本哈根學派	集體與環境	廣泛	言語行為分析
批判安全研究	個體	廣泛	批判理論
建構主義研究	個體、社會	廣泛	理念主義、整體主義
人類安全研究	個體	廣泛	經驗主義、建構主義

資料來源：莫大華，**建構主義國際關係理論與安全研究**（臺北：時英，2003）；Barry Buzan，「論非傳統安全研究的理論架構」，**世界經濟與政治**，2010 年第 1 期。

後冷戰時期以來，傳統國家主權觀受到挑戰，非國家、超國家組織蓬勃發展，人類福祉遠過個別國家單獨利益的認知逐漸受到重視，尤其在全球化浪潮下，單獨國家利益為主要考慮的思維出現變化，新的訴求乃是從人類整體利益的角度去尋找解決安全、發展等問題的方法，而安全威脅類型亦由軍事安全、經濟安全而轉向至涵蓋面更廣的人類安全（參見表 2）。

哥本哈根學派，由建構主義觀點提出「複合安全」理論，強調安全不過是一種特殊類型的政治，反對將安全解釋理想化的作法，提出不應當擴展安全外延，而應朝非安全化方向努力。

¹¹ T. Akaha, "Japan's Comprehensive Security Policy: A New East Environment", *Asian Survey*, Vol 31, No.4, 1991, pp. 324-340.

¹² 批判安全研究，透過對傳統安全研究本體論上的國家主義、認識論上的客觀主義、方法論上的實證主義的理論批判，強調解放、個體安全重於國家安全。

表 2 安全種類之比較

安全種類	指涉對象	威脅種類	核心宗旨
人類安全	以「人」為本	經濟、糧食、健康、環境、人身、社群、政治安全威脅	確保人類免於匱乏及恐懼
非傳統安全	個人、社會、世界，強調非國家行為體	來自國家或非國家行為體之政治、經濟、恐怖主義等安全威脅，或國家內部及非直接性安全威脅	藉由國際合作及全球治理，應付跨國性安全威脅
傳統安全	以「國家」為本	主要來自其他國家的軍事、政治威脅	維護國土及主權完整，確保民族自由、社會秩序、人民安全

資料來源：筆者編製

「人類安全」(human security) 概念廣受重視係受到全球化趨勢浪潮，以及 1994 年「聯合國開發總署」出版《人類發展報告》之後開始。¹³該報告提出人類安全具有普世性、互賴性、預防性及以人為本等基本特色，並強調「人類安全所關切者並非武器，而是人們的生命與尊嚴」，¹⁴「人類安全」關心人類如何生存、選擇他們生活方式，如何在競爭、衝突與合作的環境中進行互動；依此人類安全旨在考慮如何免於匱乏、免於生活上種種威脅。該報告將「人類安全」分成七大項，涵蓋了經濟安全、糧食安全、健康安全、環境安全、個人安全、社群安全、政治安全，呼籲各國採取有效措施，協助個人解決衛生、教育等生存威脅，並推動具體方案，確保個人享受經濟成長等發展果實。

「人類安全」研究之背景為全球化，而全球化是人類社會的綜合命題，既

¹³ *Human Development Report 1994* (New York: United Nations, 1994), pp. 22-33; "Redefining Security: The Human Dimension", *Current History*, Vol. 94, 1994, pp. 229-236.

¹⁴ *Human Development Report 1994*, p. 22.

是一個政治命題，又是一個經濟命題；既是一個文化命題，又是一個倫理命題，舉凡貧富不均、金融危機、恐怖活動、跨國犯罪、傳染疾病、極端氣候等，突出當前人類面臨的安全威脅與以往大相逕庭。¹⁵全球化浪潮使得非傳統安全問題突出，而非傳統安全、綜合性安全又突出傳統國家安全觀可能陷入的「安全困境」，¹⁶因為主權國家雖提供個人安全，但又擔心遭受其他國家威脅而持續添購武器裝備，此等作為不僅掉入武器競賽泥淖，且同樣被視為安全挑釁，進而導致個人安全威脅陷入循環悖論。據此，「人類安全」研究由以國家安全為核心的傳統安全觀，逐漸擴大涵蓋社會發展與人類福祉（參見圖 1），有助擺脫舊有安全思維。

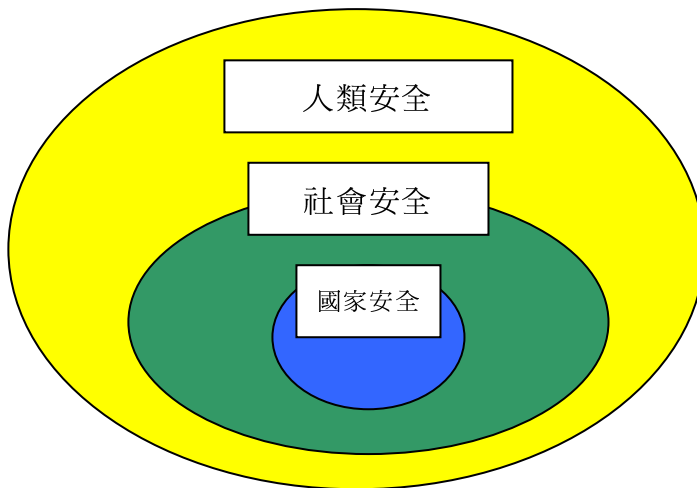


圖 1 人類安全與國家安全間關係

資料來源：筆者編製

然而，迄今「人類安全」定義雖太過模糊，但已逐漸成為當前「實證主義」安全研究的主要方向。¹⁷究其因，係「人類安全」概念能有效跳脫以傳統

¹⁵ Shahrbanou Tadjbakhsh / Anuradha M Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*. (NY: Routledge, 2008), pp. 13-19.

¹⁶ John Herz, "Idealist internationalism and the security dilemma", *World Politics* 2, 1950, pp.157-180; Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), p. 23.

¹⁷ 陳牧民，*國際安全理論—權力、主權與威脅*（臺北：五南，2009），頁 33。

國家主權觀為核心的「安全困境」，得以解決主權國家對個人的剝奪、突破兩岸對傳統主權觀的執著與限縮；掌握國家機器的兩岸政府，若能落實人類安全，不僅不會剝奪分享國家機器的權力，且有助增強其執政合法性，並為兩岸關係發展創造新契機。「人類安全」其實與國家安全具有互補性，而「人類安全」攸關人權、環保、人類發展等指涉範圍亦有相當的重疊性，畢竟其關注核心均在確保人類免於匱乏、免於恐懼，依此進行互利與合作，將俾利兩岸關係持續朝和平發展前進。

二、「人類安全」之累現

儘管「人類安全」概念，在定義、範圍及做為分析單位之效用上至今仍有不少爭論，¹⁸但學者仍將「人類安全」視之為「追求安全概念上之大躍進」。¹⁹「人類安全」經由聯合國提出之後，現在已經成為國際安全的討論重點之一，聯合國亦成為當前推動人類安全的最重要發動機，並設立「聯合國人類安全信託基金」(United Nations Fund for Human Security)，²⁰以及成立「人類安全網」(Human Security Network)、²¹人類安全委員會(Commission on Human Security)。²²

在個別國家方面，加拿大特別把「人類安全」當作外交政策的優先領域(niche diplomacy)，並在其外交部下成立「全球議題局」(Global Issues Bureau)，處理環境、人權、孩童、人道、衝突預防、和平建立等事項，²³推動簽署反殺傷性地雷的《渥太華公約》；²⁴積極藉由國際多邊舞臺，合作應處人

¹⁸ 加拿大外長羅伊德·奧克斯沃西(Lloyd Axworthy)曾經表示，由於「人類安全」包含太廣，若將其視為安全與外交政策之構成概念，並不是一個有用的作法。

¹⁹ Hans van Ginkel and Edward Newman, "In Quest of 'Human Security'", *Japanese Review of International Affairs*, Spring 2000, p. 59.

²⁰ 該基金係經由日本政府挹注，於1999年在紐約設立，旨贊助聯合國機構推動相關人類安全計畫；迄今已逐漸拓展至東協ASEAN、東協區域論壇ARF、亞太經濟合作會議APEC、亞太安全合作理事會CSCAP等。

²¹ 該組織係由加拿大倡議於1999年5月設立，目前會員包括瑞士、奧地利、希臘、愛爾蘭、挪威、荷蘭、哥斯大黎加、智利、馬利、約旦、泰國、斯洛維尼亞等國。

²² 該委員會由前聯合國難民委員會之日本籍專門委員緒方貞子(Sadako Ogata)及諾貝爾經濟獎得主阿馬地亞·沈(Amartya Sen)推動成立，旨在推廣人類安全概念，並研究擬定具體的因應行動計畫。

²³ David M. Malone, "The Global Biz: What Gives?" in Maureen Appel Molot, Michael Hart and Martin Runder eds., *Canada Among Nations 1999: A Big League Player?* (Canada: Oxford University Press, 1999), p. 197.

²⁴ Key obligations outlined in the Antipersonnel Mine Ban Convention, "Antipersonnel Mine Ban Convention", last listed Oct. 20, 2009, http://www.mineaction.org/misc/dynamic_overview.cfm?did=23.

類安全威脅，從中得以展現與發揮加拿大中等國家的優勢及影響力。

日本則更重視人類安全中免於匱乏的自由，1998 年前首相小淵惠三（Keizo Obuchi）在訪問越南時，提出將人類安全做為外交政策的重要部分，推動在聯合國建立「人類安全信託基金」，2003 年由日籍緒方貞子所領導的「人類安全委員會」向聯合國提出《今日人類安全》報告（*Human Security Now*），²⁵成為日本推進人類安全之重要參考依據，政府與智庫並積極舉辦相關人類安全之國際會議。日本政府更在 2004 年外交藍皮書中闡述，以「人類安全」觀念推動對外關係，其官方發展援助（Official Development Assistance, ODA）便是反映人類安全的最具體表現。

西歐和北歐國家雖然沒有明白的採納「人類安全」，但它們的外交政策所追求的目標實際上和人類安全是相同的，如歐盟便在其第二支柱「共同外交及安全政策」負責處理相關人類安全業務。²⁶2004 年 9 月由歐洲各國官員及學者組成的「歐洲安全能力研究小組」（Study Group on Europe's Security Capabilities）正式提出《歐洲人類安全理念》報告（*A Human Security Doctrine for Europe*），²⁷聲稱軍事力量難以應付當前國際社會複雜的新安全威脅與挑戰，主張加強人道干預及奉行多邊主義，並強調與美國以國土安全為重，採取先發制人及戰爭消除安全威脅的方式不同，歐盟主張的新安全理念係以「人類安全」為重，反對戰爭。²⁸

臺灣位處的亞太地區，地區內除日本外，又以東協對「人類安全」概念最為重視，東協於 2009 年 3 月第 14 屆高峰會簽署《東協共同體（2009-2015）的路線圖》宣言（*Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community 2009-2015*），²⁹擬於 2015 年將東協轉變成為有如歐盟一般

²⁵ “Human Security Now”, Final Report of the Commission on Human Security, last listed Nov.11, 2009, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>. 該報告提出 10 項政策建議，包括保護暴力衝突下的人民、保護人免於武器擴散、支持遷徙民眾的安全等。

²⁶ 盧倩儀，「發展中的『人類安全』概念及其在歐盟非法移民問題上之適用」，*問題與研究*，第 46 卷第 4 期（2007 年），頁 36。

²⁷ “A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities”, last listed Nov. 12, 2009, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

²⁸ 李小君，「論美國和歐盟在核不擴散戰略上的分歧與合作」（2006 年 1 月 26 日），2009 年 11 月 5 日下載，〈中國國家原子能機構〉，<http://www.caea.gov.cn/n16/n1223/75767.html>。

²⁹ “Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community (2009-2015)”, last listed Nov. 12,

的政治經濟共同體，將包括東協政治安全共同體、東協經濟共同體、東協文化共同體三大支柱，並提出落實包含糧食安全、健康衛生、疾病防治、災難救助等「綜合安全」（comprehensive security）目標，其內涵與「人類安全」概念相吻合。

「人類安全」概念逐漸對國際社會、個別國家的輸出與輸入項產生重大，進而牽動菁英決策與個人對利益的追求，主要還是受到 2001 年美國遭受「911」恐怖攻擊事件影響，國際安全環境丕變，強調合作反恐之非傳統安全成為全球或區域安全研究之重要課題；接續 2003 年爆發 SARS 傳染疫病、2004 年南亞大海嘯等自然災害，地球暖化日趨嚴重，且面臨極地冰融加速及因應「後京都議定書」時期等，³⁰促使國際社會及各國政府，無不加大力度研究如何防制疫病衛生、有效應對氣候變遷問題。

尤其中國大陸、印度、巴西等新興發展中國家的崛起，世界格局朝多極化發展，非國家行為體地位與影響力的不斷提升，以及處理環境保護、人權、疫病、跨國犯罪、武器擴散等複雜多端之全球性問題，「地球村」、「全球公民社會」、「全球治理」等成為各方共識，因應氣候變遷等全球性議題則須仰賴全球治理，其方式係透過各國政府、跨國機構、全球公民社會，經由磋商合作、化解衝突、增進共同利益；而使公共利益最大化的良治（good governance），便是全球治理的最佳表現，是全球化進程的邏輯結果，是國際建制有效性的必要條件，亦是確保人類福祉的重要基石。

參、「人類安全」之省思

一、「人類安全」概念待充實運用

「人類安全」概念發展迄今，在理論與政策上均面臨諸多問題。首先，

2009, <http://www.aseansec.org/22331.htm>.

³⁰ 1996 年「政府間氣候變遷委員會」（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）預估，若欲在 21 世紀末將二氧化碳濃度穩定控制在工業革命前的兩倍（550 ppmv），則全球排放量必須削減一半，但自 1992 年簽訂《聯合國氣候變遷綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）後，全球二氧化碳濃度仍不斷上升，促使 1997 年 12 月再日本京都舉行的第三次締約國大會（COP3）簽署《京都議定書》（Kyoto Protocol），對 2012 年前發達國家減排溫室氣體的種類、減排時間表和份額等做出具體規定；2009 年 12 月在哥本哈根舉行第 15 次締約方大會，商討 2012 年《京都議定書》到期後因應氣候變遷之安排，並簽署不具法律約束力的《哥本哈根協議》。

「人類安全」一詞過於廣泛而含糊，定義上不夠明確，聯合國在 1994 年的《人類發展報告書》中將之分為七大類，但涵蓋範圍過大，恐失去分類意義；寬鬆的運用或探討，雖有助政策宣示及外交遂行，但勢必增添學術研究之認同問題政策議題之落實成效。

再者，咸認「人類安全」仍缺乏紮實的理論論述框架，此為一新的安全規範，且現有的國際關係典範，尚難就安全研究領域，提供一全面有效的理論。如古典現實主義雖有觸及個人，但其宗旨在於企圖藉由人性，詮釋國家的行為；新現實主義雖強調安全相關研究，但仍側重於結構因素與軍事安全；新自由主義雖強化人權觀及民主認同，但仍置重點於國際建制；哥本哈根學派、批判性安全研究、女性主義、建構主義等，雖重視非國家行為體作用及非物質因素，但仍著重於解構及反思，迄難提出有效改善安全研究的辦法。³¹因此，「人類安全」概念亟需更進一步的對話與研究途徑，以利「人類安全」得以深入探討與推廣。

二、「人類安全」彰顯互利以突破主權限制

全球化趨勢逐漸讓傳統的國家主權觀（national sovereignty）受到質疑，³²尤其在跨國機構、超國家組織如雨後春筍般誕生後，「絕對主權」、「互賴主權」，「硬主權」、「軟主權」，³³「經濟主權」、「資訊主權」，以及「主權相對論」、「國家主權弱化」、「全球治理」等概念之探討大行其道，絕對主權觀受到強大挑戰。反瞻兩岸關係發展進程，相關主權爭議係兩岸關係迄今難獲重大進展的主因，若仍以西發利亞（westphalia）體系以降之傳統國家主權概念應處兩岸主權爭議，勢必難有突破；唯有擱置僵化的絕對主權觀，採取互利、合作的務實途徑，積極為兩岸人民共創雙贏局面。

「人類安全」概念即在彰顯以人類利益福祉為基本價值，推諸古今、東西文化，則天人合一、環境保護最能彰顯以人為本的安全思維；若套用於國際關係，則「綠色理論」（green theory）、³⁴「環境安全」等恰能與「人類安全」

³¹ Harald Huller, "Security Cooperation", in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage Publications, 2002), p. 385.

³² U.Beck 著，孫治本譯，*全球化危機—全球化的形成、風險與機會*（臺北：商務印書館，1999 年），頁 180。

³³ 李英明，*全球時代下的臺灣和兩岸關係*（臺北：生智，2001 年），頁 48-49。

³⁴ 包含生態社會學、生態女性主義、生態後現代主義、深層生態學等。參考 Robyn Eckersley, "Green

有著不錯的聯結，其核心宗旨係以人為本，試圖解決來自自然環境或人類文明的威脅，尤其強調人與自然環境的和諧，試圖藉由跨國界及跨學科之探討與合作，以有效解決不受疆界限制、又與地緣政治相關的環境威脅，相關議題包含氣候變遷、水資源與空氣污染、居住遷徙、生態環保等問題，與人類生存發展有著密不可分的關係；³⁵其中當前又以氣候變遷（climate change）議題最受國際社會的關注及重視，已成為近年來聯合國、國際社會、重要國際會議活動的核心議題之一。

據此，藉由「人類安全」概念，為地緣政治、環境治理及歷史文化有著密不可分關係的臺灣與中國大陸之間，積極展開「人類安全」領域的各項對話與溝通討論；再由政府部門及政治菁英們領導倡議，推動兩岸在「人類安全」領域的合作，包括尋求在「氣候變遷」等議題上架構出兩岸具體合作、對話平臺；依此，得以積累海峽兩岸人民及政府的合作意願與共識，並在互利雙贏基礎上深化合作認同及有效推進各類「人類安全」領域合作，進而形成文化、制度面的「路徑依賴」（path-dependency），³⁶而此路徑似乎正是有助於兩岸擱置主權爭議，擺脫古典「安全困境」的可行途徑。

肆、個案分析—莫拉克颱風

根據聯合國「政府間氣候變遷委員會」（IPCC）2007 年的報告，本世紀末全球將增溫攝氏 1.8-4 度，海平面將上升 18-59 公分；³⁷依此臺灣及南太等島國，將遭海水吞沒而成為氣候難民；³⁸英國牛津能源研究所及紅十字會公布的《2001 年世界災難報告》，1975-2001 年因氣候變遷遭受影響的人口增長 1 倍，且以亞洲、大洋洲最多；³⁹《2003 年世界災難報告》中，臺灣通報 3,616

Theory”，in Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, eds., *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (London: Oxford University Press, 2007), pp. 247-265.

³⁵ Miriam Lowi and Brian Shaw, *Environment and Security: Discourses and Practices* (London: Macmillan 2000), pp. 84-100.

³⁶ 運用新制度主義內涵，重點置於在中間層次的制度性安排，並視之為影響政治行為的重要變數，強調重點並非擺在宏觀的國家制度或微觀的個體政治行為。

³⁷ IPCC, *IPCC Fourth Assessment Report*, last listed Feb.22,2010, <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wg1.htm>.

³⁸ 「《±2℃》臺灣是全球第一批氣候難民」，*中國時報*，2010 年 2 月 22 日，第 A3 版。

³⁹ Benito Muller, *Equity in Climate Change: The Great Divide*, London: Oxford Institute for Energy Studies,

人死於災難，遠超過 1983 至 1992 年的 909 人。⁴⁰另環保團體「德國監測」（Germanwatch）發表的「全球氣候風險指數」，列舉 1990 至 2008 年最受極端氣候影響的 10 個國家（參見圖 2），與我比鄰相依中國大陸排名第 10，⁴¹其可能帶來的衝擊不容小覷。

Global Climate Risk Index 2010 (covering 1990-2008)

Source: Germanwatch and Munich Re NatCatSERVICE®

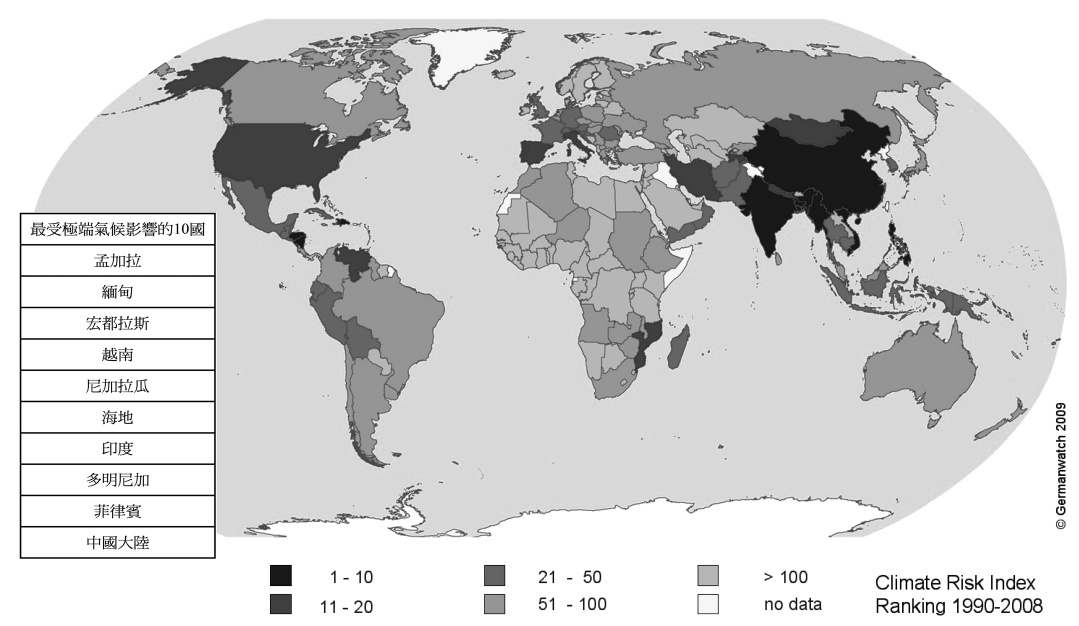


圖 2 全球氣候安全指數（1990-2008）

資料來源：《GERMANWATCH》，<http://www.germanwatch.org/klima/cr2010map-highres.jpg>。

佐證內政部消防署的統計資料，颱風是臺灣天然災害中造成最大災害，⁴²以 2009 年 8 月 8 日臺灣遭逢莫拉克颱風為例（又稱「88 水災」），造成總計

EV31, September. 2002.

⁴⁰ 「十年來世界災難報告」，last listed Nov.20, 2009, <http://portal.921erc.921emt.edu.tw/news/default.asp?mode=show&cuid=1BUE03F7046&category=%B7s%BB%D6%BB%BC>。

⁴¹ 「全球氣候風險指數（global climate risk index 2010）」，last listed, Sep.20, 2010, <http://www.germanwatch.org/klima/cr2010map-highres.jpg>。

⁴² 「天然災害損失」（2009 年 7 月），2009 年 11 月 5 日下載，《內政部消防署》，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y07-07.xls>。

634 人死亡、農林漁牧業逾新臺幣一百六十四億元損失，⁴³不僅重創南臺灣國土，更震撼國內經濟發展及政局穩定，但從國際與兩岸在應對莫拉克風災此等重大自然災害時，顯有合作互助的共識。

一、國際反應

(一) 高度關注及深入報導

1. 國際媒體親赴災區報導：美、日、歐等國際重要傳媒多聚焦我政府救災及傷亡情形，包括紐約時報、美聯社、華爾街日報、CNN、BBC 等特別派遣記者親赴臺灣南部災區深入報導，除對我災情深表哀悼外，尤其關切對馬政府領導威信之影響。
2. 對我政府救災應急能力多有評論：馬總統於 2009 年 8 月 18 日召開中外記者會後，國際媒體仍持續對我政府在救災應變、環境保護、重建經驗等能力，予以高度關注。

(二) 各方主動伸予援手：截至 2009 年 8 月 31 日止，總計共有 85 個國家（包括 23 個邦交國、62 個非邦交國的官方及重要民間友人）對我國表達慰問關切及提供援助，其中計 44 國提供捐款、13 國捐贈救援物資，並有美國、日本、韓國、歐盟及聯合國「人道事務協調廳」（OCHA）派遣專家協助救難及進行勘災評估，捐款總額計逾新臺幣三億八千五百萬元。⁴⁴

1. 美國：國際開發總署（USAID）派「災害協助暨支援計畫」協調人李比（Ron Libby）來臺勘災；捐款 25 萬美元予臺灣紅十字會，以及捐贈 120 卷防水塑膠布、10 萬 5 千顆淨水氯錠等；派遣船塢兩棲運輸艦，運載海龍重型直升機、海鷹直升機及出動 C-130 運輸機運輸救援物資。
2. 日本：外務省及國際協力機構（JICA）派員來臺勘災及評估災後重建工作，即刻援助我 1,000 萬日圓（最快宣布國家），8 月 17 日再追加提供 5,000 萬日圓之緊急無償資金及 5,000 萬日圓救援物資援款，總合約

⁴³ 「人命傷亡及農林漁牧損失」（2009 年 9 月 16 日），2010 年 3 月 5 日下載，《行政院災害防救委員會—中央災害應變中心》，<http://www.cy.gov.tw/morakot/ndppc/ndppc.html>。

⁴⁴ 「莫拉克颱風國際援助情形」（2009 年 8 月 20 日），2009 年 8 月 20 日下載，《中華民國外交部》，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/mp?mp=1>；「莫拉克颱風八八水災國外救援統計」（2009 年 9 月），2010 年 10 月 20 日下載，《921 震災重建基金會》，<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/88pdf/A8801FOREIGN.html>。

新臺幣三千五百萬元。

3. 歐盟：執行委員會主席巴羅佐致函馬總統慰問災情，並捐贈一批淨水劑；歐盟輪值主席國瑞典 8 月 17 日派遣勘災小組及 5 名專家來臺勘災。
4. 其他
 - (1) 新加坡：C-130 運輸機載運價值 5 萬新元（約新臺幣一百一十四萬元）物資與藥品抵臺。
 - (2) 加拿大：捐助 5 萬加元（約新臺幣一百六十萬元）及 280 萬個淨水錠。
 - (3) 澳大利亞：澳政府捐贈 20 萬顆淨水氯錠、5,040 個消毒水專用水桶及 100 臺手動消毒機。
 - (4) 韓國：南韓外交通商部捐助 12 萬美元，朝野政黨及民間機構追贈 1,000 萬韓幣。
 - (5) 以色列：200 臺淨水機及 2 套輸水設備。
 - (6) 瑞典：淨水劑第一批 6,912 瓶、第二批 4,608 瓶。
 - (7) 聯合國「人道事務協調辦公室」（OCHA）8 月 24 至 28 日派遣 3 名專家抵臺協助評估後續防災及重建工作，並公布「莫拉克颱風災情報告」。

二、中共反應

（一）展開綿密宣傳報導

1. 媒體專欄密集報導：新華社、人民日報等自莫拉克颱風襲臺後持續報導相關災情，表現出對災民之同理心，以及提供對臺賑災援助之意願與實際情況，以華夏經緯網為例，8 月 10-28 日有關災情報導，便有 70 則，8 月 10 日至 9 月 13 日有關重建報導，更達 170 則；⁴⁵另中國臺灣網、臺海網、海峽導報開闢關懷臺灣災情專欄（欄），並與廈門紅十字會共同發起臺灣災後重建募款工作，突顯大陸對臺灣災情的重視程度。
2. 回報汶川地震臺灣給予之關懷：大陸網民熱議此次臺灣災情，正面表態

⁴⁵ 楊開煌，「88 水災後兩岸關係」（2009 年 10 月 20 日），2009 年 12 月 25 日下載，《和平論壇》，http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webitem_no=2045&webno=333333315。

意見，⁴⁶例如「想想我們大地震時，臺灣慷慨解囊，我們是應該做些什麼」、「臺灣怎麼說都是同胞，捐款吧」、「臺灣同胞在汶川地震發生後 12 小時即發起捐款，⁴⁷大陸也想捐款給臺灣受災同胞，以表示大陸同胞對臺灣的回報之意」等。

3. 對臺部門審慎回應：國務院臺灣事務辦公室於 8 月 19 日由發言人范麗青特別召開臨時新聞發布會（每年 7、8 月為停開期間），說明中國大陸各項救援行動，並向外界澄清與說明各項疑慮與問題。

（二）對臺災情展現極大關懷

1. 黨政表達慰問：8 月 10 日中共中央臺灣事務辦公室致函中國國民黨中央黨部、海協會致函海基會，以及全國臺聯、臺盟中央發出「致臺灣鄉親的慰問信」，強調對臺灣遇難同胞及家屬表達哀悼之意，願提供必要援助。胡錦濤藉由 8 月 19 日接見立委高金素梅所率領的臺灣原住民代表團時強調：兩岸都是一家人，將繼續向臺灣提供救災援助，支援臺灣做好災後重建；並表示過去一年多來，兩岸關係實現了歷史性轉折，取得一系列重要成果，這符合兩岸同胞的根本利益，是人心所向，大勢所趨；衷心希望兩岸同胞更緊密地攜起手來，為實現中華民族的偉大復興而共同努力奮鬥。⁴⁸
2. 派員來臺關切災情：國務院臺灣事務辦公室綜合局局長（兼海峽兩岸交流協會副秘書長）馬曉光 8 月 18-20 日率國務院臺灣事務辦公室經濟局處長于紅、新聞局秘書李麗麗及海峽兩岸交流協會秘書部成員王江岩來臺，關切臺灣南部在莫拉克風災受損情形，期間會見海峽交流基金會副董事長高孔廉，強調只要臺灣需要的，大陸將竭盡全力予以幫助。⁴⁹

⁴⁶ 多數從兩岸同胞民族情感角度討論援助臺灣災情，惟亦有負面情緒性觀點，如「好像受災的地區是臺獨的大本營，捐了以後他們也不一定感謝」、「我們自己也受災了，我們的人均收入是多少？哪輪到我們（大陸）這些窮鬼去資助他們（臺灣），如果要捐，寧願捐給受災的福建與浙江」。

⁴⁷ 臺灣對 2008 年汶川地震，官方宣布啟動 2 階段協助支援四川重建工作，新臺幣 20 億元；臺灣民眾對大陸災區捐款與援助物資，折合約新臺幣 26 億元，合計新臺幣 46 億元。旺報，2009 年 8 月 18 日，第 A3 版。

⁴⁸ 「胡錦濤會見高金素梅率領的臺灣少數民族代表團」（2009 年 8 月 19 日），2009 年 8 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/photo/2009-08/19/content_11912805.htm。

⁴⁹ 「國臺辦就臺灣莫拉克風災舉行專題發布會」（2009 年 8 月 19 日），2009 年 8 月 20 日下載，《中新網》，<http://www.chinanews.com.cn/tw/news/2009/08-19/1825424.shtml>；「高孔廉副董事長接見海協會馬曉光副秘書長，感謝大陸方面的援助」（2009 年 8 月 19 日），2009 年 8 月 20 日下載，《海基會》，

3. 提供金援物資：8 月 18 日首批空運援臺物資在北京啟運直飛高雄，國務院臺灣事務辦公室主任王毅、海峽兩岸交流協會會長陳雲林等出席啟運儀式；王毅表示無論是日前或日後重建階段，只要臺灣民眾所需要的援助，大陸均將儘快傾力提供，並已連繫好民用的 Mi-26 型直升機，隨時可赴臺救援。⁵⁰
4. 報導與宣傳：舉行大型賑災晚會：東方衛視聯合江蘇衛視、浙江衛視、湖南衛視、深圳衛視、天津衛視等電視媒體，於 8 月 20 日舉辦大型名為「跨越海峽的愛心—大陸同胞援助臺灣莫拉克颱風受災同胞」賑災晚會，並共計募得逾人民幣三億一千萬元。⁵¹

三、以「人類安全」為主軸的省思

本次國際媒體雖對我政府救災能力給予罕見的嚴厲批評，但仍不吝對我因莫拉克颱風引發南臺灣重大災情，給予及時的關懷與援助。美國國務院發言人克勞里（Philip Crowley）2009 年 8 月 17 日表示，派遣美軍赴臺係人道救援性質，勿需事先知會北京，北京政府對美軍行動亦未表達異議；⁵²判北京政府係考量當時兩岸關係已轉趨穩定，且體認「人類安全」概念有助拉近或拉攏臺灣人民情感，致其願意擱置兩岸主權爭議，而對臺灣自然災害伸出關懷協助之手。

觀諸 1999 年臺灣「921 大地震」後，當時中共總書記江澤民亦在 21、27 日便透過新華社表達慰問與哀悼，稱願意提供一切可能援助，國務院臺灣事務辦公室緊急通知各地臺辦提供返臺之臺胞一切必要協助。⁵³四川爆發大地震

<http://www.sef.org.tw/ct.asp?xItem=65109&ctNode=4570&mp=42>。

⁵⁰ 「王毅：大陸赴臺救災直升機『沒有軍方背景』」（2009 年 8 月 18 日），2009 年 8 月 20 日下載，《中新網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/5/0/7/101050719.html?coluid=7&kindid=0&docid=101050719>。馬總統 9 月 7 日在「八八水災全國追悼大會」致詞時，特別感謝所有參與救災的國軍、宗教團體、志工以及國人同胞慷慨解囊，並特別感謝全球 85 個國家的捐助，中國大陸各界捐款已逾新臺幣五十億元，是所有外來捐款中最大的一筆。「馬總統：大陸捐款逾 50 億 展現民族感情」（2009 年 9 月 7 日），2009 年 9 月 7 日下載，《中廣新聞網》，<http://n.yam.com/bcc/china/200909/20090907222998.html>。

⁵¹ 「陸 6 衛視聯播賑災晚會 募得人民幣 3 億 1 千萬」（2009 年 8 月 21 日），2009 年 8 月 21 日下載，《NOWnews》，<http://www.nownews.com/2009/08/21/162-2494981.htm>。

⁵² 「美國務院：美軍赴臺屬人道救援 無需知會中國」（2009 年 8 月 18 日），2009 年 8 月 18 日下載，《中央社》，<http://n.yam.com/cna/international/200908/20090818600818.html>。

⁵³ 「江澤民表哀悼 願提供援助」（1999 年 9 月 22 日），2009 年 11 月 10 日下載，《中時電子報》，http://forums.chinatimes.com.tw/report/921_rebuild/88092241.htm。

後，我政府人民亦主動給予即時、溫暖的援助。對高唱「以人為本」的胡、溫政權而言，88 水災對臺賑災援助係屬應然作為；先不論其統戰宣傳有否奏效，但明顯得見「人類安全」概念的確成功橫越臺灣海峽的政治鴻溝，未來兩岸若能依此逐漸積累共識並找出具體合作事項，如共同因應極端氣候及展開救災等安全治理等領域合作，便具有極大可行性與互利合作潛力。

四、兩岸合作之對策建議

首先，安全概念及其落實隱含著權力關係、制度、文化 3 個關聯面向，⁵⁴而在權力關係上，北京及臺北政府就必須要能揚棄傳統的國家安全觀、國家主權觀，如此才能將「人類安全」的保障能力做為綜合國力的重要組成部分，進而建立兩岸「人類安全」共識，合作因應氣候變遷問題，共同推動「綠色革命」、「低碳經濟」，共同治理兩岸環境安全。如美國前副總統高爾拍攝「不願面對的真相」(An Inconvenient Truth) 一片，⁵⁵引發國際社會對地球暖化、氣候變遷議題的關注，並成為當前國際社會合作應對之焦點議題，高爾與聯合國「政府間氣候變遷委員會」(IPCC) 並因此而榮獲諾貝爾和平獎殊榮。

因此，應由兩岸政府領頭，結合專家、學者，並藉由對話交流機制，儘速建立臺灣、中國大陸有關氣候變遷領域之權威數據，不再引用或依賴國際數據，以展現兩岸政府合作因應氣候變遷之重視及意願；再依此讓兩岸人民深刻體認，因應當前全球之極端氣候已可能變成常態，對個人、兩岸、區域、全球人類均有著深刻影響，若要根本解決問題，須倚賴政府與全民徹底落實節能減碳等措施。

制度上，主要在於兩岸各自機關政策之調整，以及兩岸交流互動上制度面合作。就我方言，除成立「災害防救委員會」、「節能減碳推動委員會」及策立「國家節能減碳總計畫」外，可考慮成立跨部會「國土發展及環保監測中心」，構建國家緊急救難機制及運作模式，並研擬設置「因應氣候變遷委員會」，結合產官學界功能及發揮整合氣候、地理、水文等領域交流平臺。

在兩岸交流合作方面，可藉由定期之兩岸兩會磋商，就「人類安全」概念及合作因應氣候變遷議題交換意見，先由專業性、功能性、低階政治層面等

⁵⁴ 陳牧民，〈國際安全理論—權力、主權與威脅〉，頁 45。

⁵⁵ 「An Inconvenient Truth」(2009 年 10 月 13 日)，2010 年 1 月 10 日下載，《不願面對的真相—中文官方網站》，<http://www.uip.com.tw/ait>。

領域尋求具體合作，例如進一步拓展兩岸綠能科技及產業交流合作，以及颱風、乾旱、季風、沙塵暴等即時氣候預報，進一步有效應對極端氣候的來臨，可選擇兩岸都市在推動「節能減碳」、「低碳經濟」之試點合作，或在國土發展及城鄉配置上加強交流合作，將重要政經設施遷移至地勢較高的安全地區等；⁵⁶再逐步擴大兩岸共同參與聯合國氣候變遷綱要公約（UNFCCC）的共識，有效彰顯兩岸政府及民間在應對極端氣候之全球治理機制上，做出積極正面的貢獻。

文化上，須由兩岸政治菁英對「人類安全」概念創造共同主流看法，深化合作互利思維，發揮人飢己飢、人溺己溺精神。據此，促進兩岸政府、社群、人民在「氣候變遷」等人類安全議題上，強化合作依賴共識，營造共創兩岸人民福祉的內外環境。最重要的是，儘管大陸有倡議「綠貓」說、實施「綠色發展戰略」、⁵⁷做到「綠色崛起」，⁵⁸當前臺灣行政院亦宣示 2010 年為「節能減碳年」、策立「國家節能減碳總計畫」十大標竿方案等，⁵⁹但首要在於相關政策能否落實、人民能否身體力行，而關鍵便在有否讓政府雷厲風行、社群高度關注、人民切身實踐的文化環境。

伍、結 語

身處全球化、全球治理年代，若仍以舊思維、舊途徑，是無法有效解決人類在氣候、糧食、疫病等領域面臨複雜多端的安全威脅，唯有在多元、合作、

⁵⁶ 「臺學者疾呼／抗極端氣候」（2009 年 9 月 15 日），2010 年 1 月 10 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/9/9/15/n2657189.htm>。

⁵⁷ 胡鞍鋼，**中國：新發展觀**（杭州：浙江人民出版社，2004），頁 290-306。

⁵⁸ 胡鞍鋼，**中國崛起之路**（北京：北京大學出版社，2007），頁 61-63。

⁵⁹ 「國家節能減碳總計畫」十大標竿方案，包括「健全法規體制」、「改造低碳能源系統」、「打造低碳社區與社會」、「營造低碳產業結構」、「建構綠色運輸網絡」、「營建綠色新景觀與普及綠建築」、「擴張節能減碳科技能量」、「推動節能減碳公共工程」、「深化節能減碳教育」及「強化節能減碳宣導與溝通」。在方案政策引導下，研提推動「能源稅條例」立法、「打造低碳城市」、「降低發電系統碳排放」、「推動產業節能減碳」、「推動節能減碳生活社會運動」、「推動綠能產業旭升方案」、「建構綠色無接縫公路運輸系統」、「推動建築物節能減碳標示制度」、「建構永續低碳公共工程規範及機制」、「推動能源國家型科技計畫」、「教育部暨所屬機關學校全面落實節能減碳計畫」、「全民節能減碳溝通宣導計畫」等重點項標竿型計畫，以建構節能減碳路徑。（2010 年 3 月 4 日），2010 年 3 月 5 日下載，《行政院全球資訊網》，<http://www.ev.gov.tw/ct.asp?xItem=67202&ctNode=1435&mp=1>。

開放、互賴框架下才能畢其功。觀諸國際暨中國大陸對我此次遭逢莫拉克颱風之反應作為，國際社會雖對我救災多有批評，但給予之高度關懷與援助亦屬罕見，凡此均有利以此超越政治糾葛，引導兩岸及對外關係的開展。雖然「人類安全」概念尚無完整理論架構，但在確保人類免於匱乏及威脅上提供了有效應對之道，並有助於引導兩岸關係朝和平共存、合作治理、永續發展方向前進。

莫拉克颱風重創南臺灣，凸顯「人類安全」概念中有關氣候問題的嚴重性及重要性，加速對氣候變遷領域之研究，儘速制訂因應氣候變遷之相關政策，包括減緩（mitigation）與調適（adaptation）措施實乃刻不容緩；另顯示兩岸在合作因應氣候變遷所引發之人類安全問題上，具有較高共識利益、較小分歧矛盾，故政府得以「人類安全」（human security）做為基本國策與國家總目標，以此策立新安全觀、新發展觀，強調以民為本、以蒼生為念的執政理念方針，超脫藍/綠、民主/專制區隔，建構創新完善的緊急應變機制，並積極開展非傳統安全之國際合作，落實良治及確保人民生存發展無虞。

證諸極端氣候引發特大災難日益頻仍，新世紀未滿 10 年便已發生印度大海嘯、美國卡崔娜颶風、臺灣莫拉克颱風、海地與智利地震等重大災情，中國大陸更是連年遭逢雪災、旱澇等自然災害，惟天災無情，人間有愛！兩岸若能以「人類安全」為基石之大愛，正是認同世界村、縮小歧異、落實「Chinwan」的核心價值；以「人類安全」為基石、以合作因應「氣候變遷」為平臺，有助於跨越兩岸意識形態鴻溝，進一步開展氣候變遷及救難減災合作，進而擺脫傳統國家主權觀之囿限，進而達成突破「安全困境」，落實兩岸「良治」目標。

追求兩岸和平、促進民眾福祉，靠的絕對不是船堅炮利，更不是經濟誘拉或政治統戰，而是在於「人類安全」概念的落實。據此，當前兩岸儘速磋商應對氣候變遷等相關合作治理問題，確實是互利雙贏的極佳機遇。就讓兩岸人民一道大喊：我們不僅不要成為氣候變遷的第一批難民，更要攜手扮演合作抗拒氣候變遷的全球先鋒！

兩岸文化交流中對簡體字的省思

Reflections on Simplified Chinese Characters for Cultural
Interactions across the Taiwan Strait

唐麟蒂 (Tang, Lin-Di)

本刊研究員

壹、前言

2010 年 9 月 2 日，大陸文化部長蔡武率 44 位相關文化官員，來臺進行 7 天的訪問行程，這是繼 1998 年大陸科技部長朱麗蘭之後，首位訪臺的大陸國務院部會級官員。蔡武的訪臺，意味著兩岸又重新走上一個交流的高峰。

此次蔡武來臺，主要是參加「2010 兩岸文化論壇」，他到臺行程的第一天就要求先去參觀中研院史語所收藏的甲骨文，當一個有文化底蘊的人看到人類文明的瑰寶時心中能夠不悸動嗎？相信他心中必有深沈的感悟。

就在蔡武來臺前夕，馬總統於 9 月 1 日接受聯合報的專訪談到：歐盟的統合主要是德、法兩國的覺悟，兩國打了兩百年的仗，最終了解到世仇宜解不宜結，願意放棄各自引以為榮的貨幣成為歐洲共同市場的核心。兩岸同文同種，德法經過戰禍知道不能再仇恨下去，兩岸的大方向也應是朝向兩岸和平發展。

事實上，自馬總統上任以來大幅改善兩岸關係，將兩國論以還，兩岸陷於戰危兵凶波濤之中的關係拉回到可以用協商取代對抗、用和解消弭衝突，僅是 2010 年 1 月至 8 月就有 108 萬陸客訪臺，兩岸正在譜寫人類關係歷史的新頁。因為越南的統一是靠武力、兩德的統一是靠外力、兩韓目前正是鬥多於和，而今海峽兩岸，能由民間的啟動，用和平的方法在找一個雙方都能接受的最大公約數；2010 年兩岸文化論壇就是文化領域和解的一個里程碑。

文字是文化的根基，在文化的遞傳過程中，文字永遠屬於首要的承載地位，是談兩岸文化交流的領域中一定會碰觸到的地方。全球華人書同文的歷史中斷於 1956 年，臺灣通行正體字代表重視五千年中國歷史和文化的傳承，大陸通行簡體字，著重於便利社會大眾的實際需要，兩者各有產生的歷史背景。客觀性的理解、讓步、通融，讓時間解決才是最好方法。臺灣和大陸都必須學著用同情的理解來看待對方，互留餘地。像不久前大陸已將六個不合情理的簡體字恢復為正體字，走出了修正的第一步，而我們這裡馬總統所倡的「識正書簡」意求同氣連枝能否對兩岸文化的靠攏有助呢？本文即是將中國文字簡正體的前途作一個研判。

貳、中國文字本乎象形與會意

人與人之間表情達意的方式雖有很多種，例如面部表情、肢體的動作、聲音、符號、語言、文字等。但只有符號和文字才能超越時空，放諸四海，傳於百世，也因為這個利器，人類才能交換和累積智能促成進步。

世界上很多民族都有其獨特的文字，例如埃及的聖書字，蘇美人的楔形文，西雙版納的東巴文，但要論淵遠流長能幾千年來一脈相承，在實用之外還具美的特質，能單獨成為一門藝術的例如書法，可能只有中國漢族所創的中國文字了。

中國文字的總數，代有增減，累積到現今已超過五萬字（見中文的辭典所收），¹比起西方語文動輒數十萬字（像英文中 1884 年問世的 Oxford English Dictionary 牛津大字典現收有一百萬字，一般常用的藍登書屋 Random House 大字典約有四十萬字）已經算是少的；而中文常用字更少，中文打字常用字只有三千多個單字，一般高中畢業生，認識的字還不到三千字，就已足夠閱讀文獻資料和表達意思，那是因為中文有一個使用的系統，例如「肉」字學會了，加上「牛」字就是牛肉，加上「羊」字就是羊肉。不似英文，牛肉是一個字，羊肉又是另一個字。再加上中國文字中的會意字本源於圖畫，充滿了生活的描

¹ 康熙 49 年（公元 1710 年）所編字典，世稱康熙字典，收四萬七千零四十三字。大陸 1990 年出版漢語大字典，收字五萬四千六百七十八個字。

述與實物的描述，遠非其他文字所能及，例如「安」字是屋子內有了女人，「家」字是房子內有代表食物的豬。「舟」字是船結構的樣子，「田」字是耕地阡陌的景象，「裹」字是用衣服包住果子，「上」字是東西在平面之上，「下」字是東西在平面之下。²這種因描述生活而畫的圖象字，也讓我們可以連接到另一個時空的思緒，透過這種圖象設計的字，我們還可以了解古早的社會型態，和當時人類的生活方式，像甲骨文很多字出於女性獨有經驗，使我們明白女性的社會地位舉足輕重，例如：初、終、經、斷、都是取自女性織布經驗。³這些象形和會意的字，使初識字的人很容易入門理解中國文字所要表達的意涵。

參、中國文字演進歷程

在距今三千多年前，河南安陽小屯村出土的甲骨文是中原最早的完整文字系統，雖說陶文比甲骨更早。新石器時代的陶文，又稱之「記號陶文」，有別於裝飾圖案，每個圖象有其意義，是刻記在祭祀用的陶器上，幫助先民記憶某些祭祀資料的，但只是零星的文字，例如在一個山形之上畫一個圓形的圈，現考據為「旦」字。到甲骨文時代則已能表達完整句子的意義，現被學者認出的字已達一千多個。⁴

在仰韶文化、馬橋文化、龍山文化出土的陶器、銘文之上，除了「甲骨文」還有「篆書」，還有「蝌蚪文」、「金文」，中國的歷史如此悠久，幅員如此廣大，若不是秦始皇規定書同文、車同軌，不單是方言百家齊放，文字也會是百家齊放的。從甲骨文演化成篆文、再演變而來的隸書，之所以被稱為隸書，是因為在秦朝「隸」是獄官（司法人員）中職位最低階的承辦人，是僅比「皂」高一級的文書官，秦朝刑法嚴峻官書煩冗，貴族、官吏都養一批專業隸人，彼時無紙、文字要一筆一劃的刻在竹簡上，相當費時費工，非得養有專人

² 段玉裁注，許慎，**說文解字**（臺北：臺灣藝文印書館出版，民國 55 年 10 月第 11 版）。

³ 許進雄，**中國古代社會—文字與人類學的透視**（臺北：臺灣商務印書館再版，2008 年 11 月 20 日）。

⁴ 現存甲骨文 15,000 片，計有 4,500 字，已經被認出的字占三分之一，「甲骨文的發現與研究」（2008 年 7 月 16 日），2010 年 9 月 17 日下載，**《華夏經緯網》**，
http://big5.huaxia.com/ytsc/zywh/gzhl/2008/07/1043414_3.html。

從事此工作不可，隸人所刻劃的文字稱隸書，沿傳至今，其結構的美麗、複雜、玄妙受到舉世公認。是中華文明的瑰寶，也承載了中華民族的文化。

千多年來隸書再演變成楷書、行書，絕大部分形體相同都是活的文字，我們因之可以看懂二千年前的紀錄，文化得以延續和傳承；現今西方文明，就因為文字來自音節，若不是另學拉丁文，就看不懂羅馬帝國時代的文獻了。文字有了隔閡，徒增文化的斷層自是毋庸置疑。

肆、民初與中共推行簡體字沿革

1949 年 10 月中共取得政權後，為表示一個新的朝代開始，除了改國號、國旗、國歌外，另一件文化上的大事就是在 1952 年 2 月 5 日成立「中國文字改革研究委員會」（簡稱「文改會」），⁵從事簡化漢字。「文改會」的主任委員吳玉章，字樹人，在中共建政初期，是個位尊望重的人物，與董必武、林伯渠、謝覺哉被共黨尊稱四大老。他 1903 年留日，為同盟會重要成員。1912 年與蔡元培、李石曾在北京成立留法儉學會（勤工儉學會前身），後又在重慶開辦留法勤工儉學預備學校，鄧小平即為該校 1918 年第二屆入學的留法學生。吳玉章曾於 1913 年參加過國父孫中山領導的「二次革命」，1925 年加入中國共產黨，1927 年參加共黨建政前的第一次、史稱「八一南昌起義」的武裝革命。⁶失敗之後轉赴蘇聯，最後到了延安，他在延安開始推動新文字運動，主張先要簡化漢字，最終要走上拼音文字。吳玉章當主委後，於 1955 年在全國政協會議提出《關於漢字簡化問題》報告，其構想是初期只簡化一千多個常用字，之後是新舊文字並用作為過渡。

中共教育部語言應用研究所退休研究員、90 年代曾出版《簡體字源》乙書的李樂毅說：新中國成立後，毛澤東多次發表支持漢字改革意見，指示「漢字要走世界文字共同的拼音方向，而在實現拼音之前必須簡化漢字，以利目前的應用」。因此「文改會」在當時一方面進行漢字的簡化工作，另一方面也在積極進行拼音化的各項準備工作，以便最終推出中文的拼音文字。在當時，漢字

⁵ 中國文字改革研究委員會的沿革，參見江迅，「神州出現恢復繁體字呼聲」，*亞洲周刊*，第 23 卷第 12 期（2009 年 3 月 29 日），頁 54。

⁶ 鄧榕，*我的父親鄧小平*（臺北：地球出版社，1993 年 9 月 18 日），頁 45。

簡體化實際上是拼音化的準備和權宜之計。據李樂毅所述；1958 年「文改會」將「漢語拼音方案」送給國務院總理周恩來審閱時，原來的標題是「漢語拼音文字方案」，是周恩來劃掉了其中的「文字」兩字，才使得拼音方案沒有變成拼音文字。

另據廣東中山大學曾憲通教授告訴記者帥彥；為實現漢字最終的拼音化，60 年代中共還在山西省萬榮縣進行過拼音文字的試點，即用拼音完全替代漢字。在全縣組織了各種學習班和培訓班，進行拼音文字的推廣。萬榮縣還創辦一種拼音報，這種報紙完全採用拼音文字，沒有漢字字形。不過試點並不成功，幾年之後拼音文字在萬榮縣的試點被終止，拼音文字在全國的推廣工作當然也就沒有展開。⁷到後來，「文改會」已完全放棄不談漢語拼音文字了，只剩下漢字簡化的工作。

1956 年 2 月 1 日，中共國務院頒布「漢字簡化方案」決議，共簡化 515 個漢字和 54 個偏旁，在《人民日報》公布，正式向全國推行。

企圖簡化文字本是國家貧窮戰亂階段為了推廣教育的權宜手段，中共工農兵無產階級的革命成功，為適應廣大的、新的，文化貧民出身的領導階級，必須降低識字難度。其實文字是歷史累積的文化，文化越深入越不可能簡化，等到一個社會經濟發達、教育普及之後，人們自然就會朝深化、繁化發展，並且看不起過於簡單的文化；這就如同美國人不管多霸氣，但到了歐洲就自然而然有了矮半截的感受。企圖簡化最能代表文化的文字，這個構想在基本上就是不對的，因此很快的就有不少知識分子對漢字簡化提出異議。1957 年中共發動反右鬥爭，對漢字簡化提出異議的知識分子已概稱「臭老九」，又再予以批判和迫害，大陸知識分子對漢字簡化的質疑自此終止，成為一言堂的世界。1977 年 12 月 20 日，中共又頒布「第二次漢字簡化方案」除了公布簡體字 848 個外，還精簡漢字的數量，將同音字併為一用，例如將「腐」簡為「付」、豆腐即豆付，「舞」簡為「午」、跳舞為跳午，「幫」簡為「邦」，幫忙為邦忙，「髮」簡為「發」，秀髮為秀發，由於過度簡化，為簡而簡，又加上人為新造了很多字，引發混亂；到 1986 年 6 月就自行廢除「二簡字」。《人民日報》、

⁷ 見「用簡體字，還是用繁體？歷史上一直是個問題」（2009 年 3 月 23 日），2010 年 9 月 17 日下載，《鳳凰網》，<http://www.wuunion.com/bbs/forum.php?mod=viewthread&tid=1901>。

《解放軍報》對停止試用這批簡字公開的解釋是：「第二次漢字簡化方案是草案，是試用，試用並不等於正式推行。現在草案已進入修訂的階段，大規模的試用可告一段落，所以報刊上就停用了」。同年 10 月，中共國務院重新發表「簡化字總表」，共收錄了 2,235 個簡化字，⁸到 2009 年 8 月頒發「通用規範漢字表草案」，共收了 8,300 個中國字，內中整合了歷年來大陸官方公布的各套簡化字，現成為大陸最新的漢字規範。⁹

如果說 1965 年開始的文化大革命是中國文化的大浩劫的話，那麼漢字的簡化就是中國文字的大浩劫，將漢字六書結構分明的狀態，錯亂它、混淆它，搞得驢非驢、馬非馬，簡化規則中，有取用偏旁的、有局部刪除的、有草書楷化的、有同音並用的、有符號代替的、有重新造字的，以致打開大陸版書籍，如僅摘取一個句子時常使人不知所云。例如「喝了白干（乾）也是白干（幹）」、「余（餘）年不多」，簡體字中又包括了姓氏，姓氏代表宗族的根源，當傅先生變成付先生，蕭小姐變成肖小姐，迫使人民數典忘祖。

中國字的美是包含了意的體會，例如國家的「國」字，代表疆域之內的口內，有一定人口的「口」字，有保衛人民武器的「戈」字，有團結統一的「一」字，改成簡體字後國變成国，疆域內只剩一塊玉了。不知道意義何在？例如工廠的廠字簡體成厂，裡面甚麼都沒有還成什麼廠呢？愛必須要有心，不管是男女之情、父子之情、對陌生人的情誼，都要有心，才能叫愛。簡化後沒有了心的爰字，變成是以「爪」、「一」、「友」三部分合成。「爪」之意本義為握持，引申為扶持，「一」為保護之意，爰字其意境實不如有心的愛字蘊義深遠，而吃麵變成了吃面、想到咀嚼一張人臉就想吐了。

《晉書 衛恆傳》引衛恆的《四體書勢》說：「秦既用篆，奏章繁多，篆字難成，即令隸人佐書，曰隸字，漢因之。獨符、印璽、幡信、題署、用篆。隸書者篆之捷也。」秦朝篆隸並用，到西漢武帝劉徹執政時（公元前 140 年）隸書已是官方規定的正體字，結構已臻完美。民國 9 年新文化運動主將之一的錢玄同在北大文學院院長陳獨秀所辦的《新青年》雜誌第 7 卷第 3 期發表《減省漢字筆劃的提議》乙文，是近代漢字簡化運動的真正開始；在錢玄同之前，

⁸ 王進祥、岳喜平編著，**正編簡體字手冊**（臺北：原色文化出版社，2009 年 8 月），頁 21。

⁹ 「通用規範漢字表」，2010 年 9 月 17 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%80%9A%E7%94%A8%E8%A6%8F%E7%AF%84%E6%BC%A2%E5%AD%97%E8%A1%A8>。

1909 年（宣統元年）清末學者陸費逵亦曾在《教育雜誌》創刊號發表過《普通教育應改用俗體字》乙文，但未造成回響或運動。錢玄同為中共原子彈之父錢三強的父親，錢玄同身處清末民初中國飽受列強欺負的時代，相信國富民強要重視西方文明的科技，從年輕起他就對古書懷疑，認為大都是神話，凡事要拿出證據來，常自署別號為「疑古玄同」。彼時甲骨文尚未被考據出來，¹⁰錢玄同不相信中國歷史曾有過夏、商朝，曾與另一著名學者顧頡剛在通信討論中，認同「刻在青銅器上的禹字不是人名，是在刻一條大蟲」、「中國可信的歷史應從周朝算起」。¹¹1908 年錢玄同 21 歲與魯迅師事革命元老章太炎，留日回國後錢玄同任北大教授，終生因懷抱愛國情操又受西方文化影響而積極為新文化運動吶喊，從背景來看，這樣的一個積極要西化強國的民族主義者，為匡運濟時而主張減化漢字筆劃是其來有自的。五四運動之後，文字改革已成為新文化運動的一個重要部分，被提升到重要的位置，除了錢玄同之外，陳獨秀、羅家倫，傅斯年、趙元任、郭沫若、瞿秋白、黎錦熙、蔡元培、茅盾、魯迅、胡適等新文化運動的旗手都有類似的觀點，即——文字改革的方向最終就是漢字要拼音化與西方接軌。其中魯迅的倡言尤為激進，他曾表示「漢字不滅、中國必亡」。毛澤東掌政權後會支持吳玉章的簡化漢字運動，應該與他曾任職北大圖書館員、接承過五四運動思想的流風遺緒有關。

民國 24 年（公元 1935 年）2 月，蔡元培等二百位教育界知名人士，共同發起「推行手頭字運動」，其所謂手頭字就是簡體字。原通行於平民社會的簡體字，都是用在帳簿、當票、小說、唱本上面，蔡元培在《推行手頭字緣起》乙文中說：「我們日常有許多字，手頭上大家這麼寫，可是書本上不這麼印，我們主張把手頭字用在印刷上，省掉記憶兩種字體的麻煩，使文字比較易識、易寫，更能普及到大眾」，同時發表的手頭字字彙有三百字，其為文重點是要使文字易寫易識普及識字率。雖經教育部通過，¹²但是這種改革卻遭到當時另

¹⁰ 清光緒二十五年 1899 年，一生研究金石文字的學者、國子監祭酒王懿榮，在中藥舖買來的藥材中，看到一些骨骸殘片上有硬物刻劃的明顯符號，基於對古代金石文字長期的收藏與研究，很快辨識出這是比古青銅器上鐫刻的銘文還要早的文字。八國聯軍王懿榮投井殉難，其學生劉鶚繼續老師的研究，1903 年彙編了第一本甲骨文拓本「鐵雲藏龜」，到 1917 年王國維寫「殷卜辭中所見先公先王考」乙文，正式破解甲骨文為商朝文字。

¹¹ 見 1923 年 5 月 25 日錢玄同與顧頡剛討論古史的文章，「答顧頡剛先生書」，收入《古史辨》（臺北：明倫出版社，民國 59 年 3 月），頁 63。

¹² 經蔡元培等發起後，蔣介石責成任教育部長的王世杰進行漢字簡化。1935 年 8 月 21 日，王世杰以教育

一派人的強烈反對，以簡體字有礙中國文化而使當時的行政院，訓令教育部暫緩推行簡體字。¹³直到 1949 年 10 月 1 日中共建政後簡體字才又死灰復燃。

伍、大陸最近對簡體字的反思

孔子寫《易繫辭》說：「聖人有以見天下之賾，而擬諸其形容，象其物宜」。摹擬事物的形容、顯示事物的關係，是漢字「六書」構造形義的原則，也是大多數漢字生成的本原。文字本是記錄語言的符號系統，若記錄的是音節就變成拼音文字，而語言是會變遷很大的，新的事物不斷出現需要新的語言為之定名，所以英文字典不斷的加厚。象形文字卻有共同的恆定性，一個字一個條理，一個字一個智慧，一個字一種人文，有著豐富的文化內涵，儘管大陸以國力為後盾，使簡體字被聯合國列為官方文字，但正體字依然通行於廣大的華人社會，香港回歸多年還是沿用正體字，香港人奉行的是「寫正識簡」，北京若想以行政力量強改香港人用簡體字恐怕比改變香港的民主思潮還要難。

2009 年大陸西安市政府開始推廣「認識繁體字運動」訂出「每人認識五百個繁體字」標準，同時又推動每人須認識九百個英文單字，這兩項併行的認字運動被大陸報紙解讀為「提升文化水平」。¹⁴我們知道英文是強勢國際語言，追求國際化少不了它，但西安不可能將正體字和國際化掛勾，卻為什麼要推行認識正體字呢？應該說：西安為文化古城，在這之前舉辦的古城文化節，使之體認到想要提升文化水平不能不學繁體字，而具體回應了一項文化潮流。即 2008 年 3 月，大陸天津地區的全國政協委員潘慶林和文化政協委員宋祖英、郁鈞劍、黃宏、關牧村等共 21 位政協委員，在全國政協會議上共同提案「建議全國用十年時間，分批廢除簡體漢字，恢復使用繁體字」。¹⁵

潘慶林提出的理由是：

一、五十年代簡體漢字時，做得太粗糙了，違背漢字的科學性與藝術性。

部名義簽署頒布《簡體字表》，共收入簡體字 324 個。

¹³ 1936 年 2 月 5 日，國民政府考試院院長戴季陶以簡化漢字破壞了中國文化為由，促請蔣介石以行政院名義下了一道「暫緩推行簡體字」命令。

¹⁴ 記者李立德報導，聯合報，2010 年 7 月 16 日。

¹⁵ 中央社，「大陸教育官員指簡體字相關規定並未調整」，2010 年 10 月 5 日下載，《自學書院》，<http://www.self-learning-college.org/forum/viewtopic.php?t=356>。

二、以前認為繁體字難寫難認，比不過西方拼音文字的書寫速度，電腦普遍後，再繁瑣的字打起來都是一樣速度。

三、臺灣仍用繁體字，大陸也用繁體字，有利於兩岸統一。

其實在潘慶林與宋祖英等聯名提案之前，大陸教育界、學術界早已開始討論這個問題。電腦網上眾口紛云，究竟是否該恢復呢？

贊成恢復正體字的著眼點在：

一、是文化的傳承，不識繁體無以讀古書，會增加解讀經典的難度。

二、恢復繁體字有利於兩岸統一。臺灣全面使用繁體字並稱其為正體字，還要為其申請非物質文化遺產，給大陸方面造成了壓力。

三、是傳播交流，文字不僅僅只是個記錄符號，在海外華人圈都在使用繁體字時，不用繁體字不能與臺港澳以及日韓各國溝通（日本人也寫漢字書法）。只有恢復繁體字才能讓大中華有凝聚力。¹⁶

大陸現有十三億人口，不識字的人有 1.16 億，占全世界文盲的 11%，僅次於印度的 15.1%。當初簡化漢字主要目的都擺在掃盲，今天文盲的成因證實與漢字的簡繁毫無關係，中共的漢字簡化方案，一開始就是在特殊的歷史和政治背景下產生的，是伴隨著救亡圖存，或急功近利的思想推進的，並非出自文字本身演化的規律，少數簡體字是從古代就有的，約定成俗後無法廢除殆盡，就算被廢除將來也會再出現，像虫（蟲）、从（從）、众（眾）、体（體）都是自古就有的簡化字，隨時代需要自然產生和自然淘汰，若是為簡化而全面的將漢字簡化，就違背了這個自然律。像某些被簡化與合併成簡體字的，如「云」、「須」、「后」並不能取代「雲」、「鬚」、「後」，不然就會有這樣的怪文：「后（後）來，站在張皇后后（後）面的趙云（雲）云：鬚須（鬚）長后（後）比較好看。」

從歷史來看，拉丁文分裂成歐洲各國的文字，而幅員廣大的中國沒有分裂，全靠文字的精美、統一，而歷代文字不是沒有混亂過，例如王莽的新朝為了迷信陰陽五行的力量，依五行生剋造了些怪字，但因正體字的結構有六書的原理作依據，錯謬容易糾正，歧出容易歸併，形聲義三者關聯的極為精妙，所以各地方的手頭字、俗寫字、方言字都只好接受優勝劣敗的淘汰。文字的統合

¹⁶ 「恢復繁體字」，互動百科詞條，www.hudong.com。

是知識學理方面的對或不對的問題，不是政治上讓不讓步的問題，是子子孫孫長遠利益的問題，不是國家武力上誰比較大的問題，更不能積非成是、或少數服從多數。正體字既然是唯一的一條串起古典中國和現代世界的文化通道，而且要進入真正的中國古典世界，就避不開正體字。今天大陸的文、史、哲包括中醫科系，都得為學生加開古代漢語課程，以便學生用正體字研究古籍；證明大陸推動，繼五四運動發起人為啟迪民智而倡導的手頭字，已成為歷史的誤會，是一個在被列強欺辱後、必須求變的時代所造成的悲劇，在文化的解釋權上，註定為最後的輸家。五十年代在大陸推行簡體字的同時，臺灣師範大學教授潘重規就在《臺灣新生報》上發表過反對簡體字意見，他說：「文字是民族文化的命脈，是千萬世人的公共遺產，不容許一世代的一部分人專橫獨斷」。臺大教授胡秋原則主張：「簡體字只可在個人書寫上流行，不可在學校教育、機關文書中推廣。」¹⁷他該算是現今香港民眾「寫正識簡」的先驅吧。

除了政協委員潘慶林等人提出廢簡意見外，目前大陸在新一輪漢字簡繁之爭中，廢簡派的代表是剛去世的北大教授季羨林，擁簡派的代表是河南大學教授王立群。擁簡派的王立群針對潘慶林廢除簡體字提案，分別於 2010 年 2 月 3 日和 3 月 4 日在網路上發表反駁意見：

- 一、「文改會」的漢字簡化工作是負責任的，是眾多漢語研究專家的成果，絕不能說成粗糙。
- 二、目前國民教育體系的小學識字教育，是手寫而非電腦輸入，即使是用電腦輸入，手寫也是不能廢棄的，無論在中國或者在外國，所有簽名都必須是手寫的，所以電腦無論如何發達，手寫漢字永遠不可能廢止。只要手寫，速度就輸於拼音文字。
- 三、海峽兩岸的統一是大勢所趨，實現兩岸統一的根本在於中國內地自身的繁榮強大。¹⁸

在上個世紀時，中共成立的「文改會」是國務院下的直屬機構，由國務院直接領導。當初成立時有 23 名委員，季羨林是活得最久，唯一活到重新面對

¹⁷ 古遠清，「略論冷戰時期（1949-1979）兩岸文學的互動」，*傳記文學*（臺北），總號 578 號、第 97 卷第 1 期（民國 99 年 7 月），頁 31。

¹⁸ 「簡化字不能輕率廢除——二論繁簡字之爭」（2009 年 3 月 4 日），2010 年 10 月 5 日下載，《王立群個人 blog》，http://blog.sina.com.cn/s/blog_4a61db900100cbqr.html。

正簡之爭的學者，作為漢字簡化工作參與者，他走了半世紀，又回到重新思考對錯之岔點上。2009 年 2 月 4 日《揚子晚報》刊登一篇訪問季羨林的報導中說，季羨林表示：中文的繁體字包含了中國文化的眾多信息，當追求效率不是簡化的理由時，漢字簡化並不科學，當年簡化漢字帶來諸多遺憾，他擔憂國學因此步入歧途。

陸、結 語

回顧中國歷史上早期三個簡體字產生的高峰，都是戰亂或是民生凋零的時代，第一個高峰期在魏晉南北朝，第二個高峰期在唐末五代，第三個高峰期是清末的太平天國。由於簡體字只能用來達成漢字傳遞生活功能的最低層，不能達成傳達精緻文化的高層功能，所以說簡體字是戰亂的產物，是貧窮的象徵，是懶省的託體。今天大陸已告別了腳踏車、四合院，代之高速公路、高樓大廈，當經濟復甦，人民要看「百家論壇」、要看「文化視點」富而求禮的時代來臨時，中共的政權勢必要跳出政治的包袱，正視這問題。大陸從大躍進運動開始（1975 年）到文革，推行了很多措施，企圖用政治打破諸多規律，但事實證明不僅徒勞無功，且還禍遺子孫，例如土法煉鋼無法打破科學規律，抓麻雀無法打破食物鏈規律，人民公社吃大鍋飯不能打破倫理的規律，批孔揚秦無法打破文化的規律，而簡體字能打破文字進化的規律嗎？

年輕時看到中共的簡體字和進行文化大革命，總會想到一句詩「徒看絕艷連根盡」，對文化的被摧殘感到哀傷不已；近些年，卻看到中共總理溫家寶屢次在國外訪問或國內接見重要來賓時，極喜引述古文經典或古典詩詞；過去江澤民在訪問美國時也談詩說文以「言志」，若他們未對經史子集有一定程度的涉獵，要想即席踐文是不可能的事。春江水暖鴨先知，江、溫兩位的表達方式說明了古典文學的根過去沒有被刨盡，未來更不可能被滅絕。中國的文字改革與五四新文化運動本出一源，從清末到民初的屈辱記憶，讓中國知識分子認為：要國家強大定要啟蒙民眾消滅文盲，在日本學醫的魯迅看到同胞的無知與愚昧，憤而棄醫從文就是一個例子。由於漢字不能像拼音文字那樣簡易可用語言記事被認為是教育文盲的障礙，故五四之後五四運動的舉旗人，都倒向「先要簡化漢字、最後要拼音化與世界接軌」的那一邊。但是，今天文化、學術與

政治的分野已開始清晰，中共拍攝「大國崛起」已展示一個新的思維方向，豐厚的文化才是國家強大的指標，因為只有文化軟實力才是穿越世代的智慧。歷史上的強權之路，向來以武力完成霸業，但硬實力沒有軟實力的文化作支撐，出於武力也必毀於武力甚至頃刻瓦解，中國要如何免於這種歷史規律呢？共產主義在中國實驗失敗，所以才改口稱現在實行的是「具有中國特色的社會主義」，現西方資本主義暴發金融風暴危機，又不足取法資本主義的軌跡，今後中國回歸傳統文化，找尋古老的智慧，成為崛起的必然選擇，也才對中國的永續發展有利。

正體字是通往中國文化的臍帶，兩岸在過去的簡繁之爭中，各行其事，經過兩岸六十多年的分治實驗後，臺灣一個中學生可以隨意進入古典文學和古文物中遨遊，直接與二千年前的文化對談、掌握直接的意思。若說數億的大陸人口認識簡體字是一個人口數量比較下的優勢，那麼目前單是臺灣的出版界每年有四萬六千種正體字的出版物，不但在人書比例上遠超過對岸，而且這些人都是具有開闊性歷史文化視野基礎的人，這就是臺灣文化上的優勢。馬英九總統於 2007 年 12 月揭示「識正書簡」的觀念，他說：在書寫時為求方便，即便是符號，只要能讓人看懂並無不可，但漢字正確說法該稱為正體字，他打算把正體漢字向聯合國申請為世界遺產。當有一天正體的漢字被全世界認同是世界文化遺產時，大陸的簡體字勢將會隨著武力大國、經濟大國、文化大國的步伐，逐步被自己淘汰掉。