中共「十一五」經建規劃評析

時評

Review of Mainland China's "Eleventh Economic Plan"

高 長（Kao, Charng） 蔡依帆（Tsai, Yi-Fan）
東華大學人文社會科學院院長 東華大學公共行政研究所碩士班學生

中國大陸第十屆全國人民代表大會第四次會議，批准了《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》（以下稱《十一五規劃》），該項規劃是未來五年中國大陸經濟社會發展的行動綱領，特別強調「經濟增長方式轉變」與「和諧發展」兩大核心內容。顯示出胡、溫體制對於目前大陸經濟增長中重大問題高度的重視，調整經濟增長的結構和保證經濟發展中的社會安定已成爲未來發展的重要方向。從日前（2006年3月）中共國家發展和改革委員會所公布的指導原則、主要目標和實施機制來看，可歸納出《十一五規劃》的六大重點，分別是擴大國內需求、優化產業結構、節約資源保護環境、增強自主創新能力、深化改革開放與以人為本推動發展。

首先針對「擴大國內需求」部分。根據大陸學者的研究，在2004年宏觀調控之後，大陸經濟增長方式的缺陷已經明顯的暴露出來，是一種高投入、高消耗型的粗放型增長，經濟增長的不可持續性和高昂的社會成本，使增長方式轉變的迫切性越來越強。工業製成品大量出口，外貿依存度持續上升，出口導向型戰略被推向極致；國內消費增長對經濟的拉動作用始終難以提升，第三產業發展明顯滯後。因此《十一五規劃》提出了改變經濟增長方式的戰略，把擴大國內需求，特別是消費需求作為基本立足點，促使經濟增長由主要依靠投資和出口拉動向消費與投資、內需與外需協調拉動轉變。不過，對大陸當局而言，如何從機制和體制上壓縮投資需求擴張，以避免重複投資、生產過剩的問題加劇，另一方面還要促進消費需求成長，這都是落實《十一五規劃》最具挑戰的課題。

其次是「優化產業結構」方面。《十一五規劃》特別提出了兩個重要的量化指標：一是服務業增加值占國內生產總值比重和就業人口占全社會就業人口比重分別

較當前提高3個和4個百分點；二是研發經費支出占國內生產總值比重增加到2%。把調整經濟結構作為主線，促使經濟增長由主要依靠工業帶動和數量擴張帶動，向3次產業協同帶動和結構優化升級帶動轉變。這方面較值得注意的是，如何提高消費與服務業的發展，因為在適當控制經濟增速、轉變經濟增長方式的政策環境下，投資增速將受到一定程度的抑制，如何提高國內消費對經濟增長的推動力與提升服務業的比重，是今後大陸產業結構調整中另外一個重要環節。

第三是「節約資源保護環境」方面。過去20多年來，大陸當局刻意追求經濟快速成長，有意或無意地選擇了高投入、高消耗、低產出的發展模式，在資源消耗、生態環境破壞方面，可說是付出了沉重的代價，透過《十一五規劃》提出資源利用效率的4個具體指標：一是單位國內生產總值能源消耗降低20%左右，二是單位工業增加值用水量降低30%，三是農業灌溉用水有效利用係數提高到0.5，四是工業固體廢物綜合利用率提高到60%。這些預設的目標若能達成，過去追求經濟成長不惜盲目投資、犧牲資源環境為代價的不當行為，可望獲得改善。

第四是「增強自主創新能力」。《十一五規劃》把增強自主創新能力作為國家戰略，認為促使經濟增長要從依靠資金和物質要素投入，轉向主要依靠科技進步和人力資本帶動。這意味著大陸要從過度依賴資金、自然資源和環境投入，以量的擴張實現成長，轉向更多依靠高素質人力和技術進步，透過提高效率達成經濟成長。有關產業發展的規劃，強調要強化自主創新能力，努力開發具有自主智財權的核心技術，改善關鍵技術依賴國外進口的問題，增強產業國際競爭力。從另一方面來說，提升自主創新能力可說是轉變經濟成長方式的關鍵配套因素。

第五為「深化改革開放」。中國大陸針對經濟體制運行機制依然存在的問題，《十一五規劃》具體提出要在行政管理、國有企業、財稅、金融、科技、教育、文化、衛生等領域的改革和制度建設等方面有所突破，市場監管能力和社會管理水平要明顯提高。同時，針對新時期對外開放面臨的新形勢，提出對外開放與國內發展要更加協調，開放程度達到新水平，到2010年貨物貿易、服務貿易進出口總額分別達到2兆3仟萬億美元和4仟億美元的目標。從另一角度看，落實這些構面的各項改革，對於大陸經濟結構之調整必將造成影響。

最後是「以人為本推動發展」。這是整個《十一五規劃》中特別突出的一項，也突顯胡、溫體制的施政特色，除了強調經濟成長，更強調要讓人民群眾共享改革發展的成果，把提高人民生活水平作為根本出發點，從偏重於增加物質財富，轉向更加注重人的全面發展和經濟社會的協調發展等。在規劃中的工作項目包括「加強基本公共服務」，如針對義務教育、公共衛生、社會保障、減少貧困、防災減災、

公共安全等領域；另外還有「改善城鄉居民生活水平」，反映要縮小城鄉居民收入差距的意圖，同時也要改善居住、交通、教育、文化、衛生和環境等方面。可以發現，未來有關就業、教育、衛生、公共安全等人文和社會指標，勢將受到大陸當局更多的關注。

綜觀《十一五規劃》的重點，儘管其發展戰略思維，仍然依循鄧小平「發展是硬道理」的論點，但是特別強調要以「科學發展觀」統領全局，提出轉變經濟成長方式、強化自主創新能力、走新型工業化道路、促進區域協調發展、加強和諧社會建設等工作重點，已凸顯未來中共的經濟發展模式較過去將有所不同。不過，據北京「經濟參考報」報導，十一五規劃期間，中國將面臨10項重大的經濟社會考驗。這10大考驗正與《十一五規劃》所欲解決的問題相呼應，如社會公平問題凸顯、資源環境約束加劇、城鄉差距仍在拉大、體制障礙亟待突破、對外開放之外部壓力明顯加大、創新能力遭遇瓶頸、區域間協調發展難度高、民主政治尚待發展、社會結構治理問題以及反貪肅賄任務艱鉅等。

以社會公平議題為例，按較低標準計算，中國大陸農村還有貧困人口2,600多萬，城市最低生活保障對象接近2千萬人，使得十一五規劃時期在加快經濟發展的同時，更需讓越來越多的人切實感受到分配的公平性。此外，在城鄉差距方面，城鄉居民家庭人均可支配收入比，在2000年為2.8：1，到2004年時，加大成為3.2：1，城鄉居民在教育、醫療等方面享有的公共服務差距更為突出，城鄉二元結構矛盾還很尖銳。十一五規劃時期尚需要解決這個問題，否則農村凋敝、農業衰弱、農民富不起來，不但經濟難以長久繁榮，甚至影響社會安定。

國際間對《十一五規劃》的評論則著重在2個方面，一是提高農民收入問題；二是解決生態環境惡化問題。關於農民收入問題，有人認為，農村居民人均收入從1989年的602元，上升到2004年的2,936元，增長了388%，是一大進步，但是農民卻有不同看法，認為收入沒有增加，因為農民有自己的算法，他們是把收入折算成糧食。以1989年每斤糧食的平均價格為0.30元計算，602元人民幣相當於2,007斤糧食；以2004年每斤糧食的平均價格為1.5元計算，2,936元人民幣只相當於1,957斤糧食。以糧食收入計算，農民的收入確實沒有增長。而生態環境日益惡化的問題，現在國際上對中國經濟的評價是，中國的高速經濟增長是以犧牲生態環境品質為代價。據世界銀行估算，20世紀90年代中期，中國每年僅空氣和水污染帶來的損失占GDP的比重就達8%以上，和每年GDP增長速度8%相抵銷，實際的社會經濟增長率基本上為零。

綜上所述，大陸經濟持續快速成長，受到世界各國所矚目，不過，其背後隱藏

著經濟結構失調的問題，卻也令人關注。過去一段時間，事實上大陸當局已注意到且已採取各種政策試圖加以改善，奈何成效有限。此次胡、溫體制提出《十一五規劃》，可以發現其重點仍然圍繞在改善經濟結構失調問題上，譬如「轉變經濟成長方式」主要係針對產業結構失調問題，「建立和諧社會」則是針對區域、城鄉發展差距、所得分配不公問題。因此，嚴格而言，從問題導向來看，《十一五規劃》比起過去的5年規劃來說，增加的新意不多，換言之，大陸當局訂定的《十一五規劃》傾向保守，但由於胡、溫體制被認為具務實、親民的特色，此規劃背後的意圖可能是在凸顯追求改善經濟社會結構，達到其所設定數字化的目標與決心，就此而言，《十一五規劃》仍然受到高度的期待。

最後，對於在大陸投資的臺商而言，針對大陸當局提出的《十一五規劃》，值得關注的重點有2，首先是關於區域發展之規劃。在《十一五規劃》內容中，大陸當局引入功能區概念，重新劃分經濟區域版圖，考慮的區域規劃重點是跨省之間的經濟合作。長江三角洲、京津冀地區、成渝地區以及東北老工業基地等四個區域成為重點關照的對象。預料這些地區將獲得北京中央更多的資源挹注及特殊的政策。成渝地區成為《十一五規劃》區域發展的重點區，對於加快西部開發、建設和諧社會的政策，具有重大的宣示意義，大陸學者預測，未來成渝地區將是繼珠江三角洲、長江三角洲、環渤海灣經濟圈後的另一個經濟成長極，如此發展將有助於改善區域發展失衡問題。其次是解決「三農」問題，建設新農村。大陸國內消費需求近年來的表現不佳，主要問題出在農村居民消費能力差，《十一五規劃》若能落實，對大陸當局而言，提升農民消費購買力與穩定農村民心，可收一石兩鳥之效。農村消費市場之未來發展，值得關注。

評中國「反思改革」論爭

時評

A Critique of the Debates of "Reflection on Reform" in Mainland China

姜新立（Chiang, Hsin-Li）
國立中山大學榮譽教授、佛光人文社會學院未來學研究所教授 / 所長

一、今春最受注目的問題

中國大陸今年春季最值得海內外研究「中國問題」的學者專家注視的問題不是人大、政協「兩會」的召開，而是有關「反思改革」的論爭，因為這場論爭持續至今已經白熱化，不但中共官方、學界人士加入論爭，而且大陸人民也全民上網表達意見。依我觀察，這場論爭不因中共最高領導人近來關於堅持改革論述的定調、定位與解讀而問題告一段落；相反，中共當局如果不針對這次「反思改革」的論爭慎思、明辨、找出問題的癥結所在，並做具體的處理與解決，則這場論爭恐怕還要持續下去，中共未來的「改革」要想順利和深化可能有困難，絕不是胡錦濤說一句「要毫不動搖地堅持改革方向」，就可將問題帶過。

二、中國改革已到十字路口

中共「改革開放」的政策與道路是鄧小平經過文化大革命的災難而對毛澤東的「自力更生」、「鎖國」、「窮過渡」的「社會主義建設」路線的反思而做新的選取、替代並決定實踐的，俗稱「改革開放」是中國的「第二次革命」。為此，鄧後的中共揚棄了毛澤東的教條式的社會主義革命路線，轉型進入一個新發展階段，我稱它為「後社會主義」（Post-Socialism）階段。

當「改革開放」的政策道路底定後，要怎麼走，確實是個大問題，因為中共並無此種「發展經驗」，其實全世界共產國家也無此一經驗模式，只好「摸著石頭過河」。「摸著石頭過河」當然問題重重，萬一摸不到石頭，或將爛樹頭當石頭，則改革的涉水之路就走不下去，甚至有溺水之虞，為此中國大陸由1981年起到現在，前後發生三輪大爭論。第一次是十二屆三中全會前後（1981~1984）；第二次是第十

四大前後（1989~1992）；第三次是2004~現在。每次論爭的內容重點均有所不同，但大問題是一樣的，此即如何讓「改革」能順利地走下去。

中共經過27年的改革開放實踐，中國大陸在經濟上雖然問題仍多，但的確發展起來了，今天它是世界上第三大經濟國。然而，中共的「改革」以「社會主義市場經濟」為模式，它是在社會主義公有制基礎上進行有計畫的商品經濟運作，這種發展模式在馬克思主義的政治經濟學裡也找不到，所以中共才提出「摸著石頭過河」，其實即「試行錯誤途徑」法。然而，「社會主義市場經濟」本身是個矛盾體，社會主義講求公有制、中央計畫；市場經濟講求私有制、自由放任，兩者加在一起，必然矛盾，如此構築的一條發展道路，必然涉及「姓資」、「姓社」問題，鄧小平內心當然清楚矛盾所在，但他是實效主義者，只准實踐不許爭論。就是因為「社會主義市場經濟」有內在矛盾，又不許爭論，走了27年，當然問題一大堆，終於徘徊在十字路口上，今後何去何從，不反省檢討及總結經驗是不行的，故才有「反思改革」。

三、百家爭鳴反思改革

參與這次「反思改革」論爭有來自中共官方的理論工作者、政治評論者，如前人民日報副總輯周瑞金（即「皇甫平」），有國務院研究發展中心的著名經濟學家吳敬璉，有北京大學教授沈維迎、清華大學教授孫立平，有廣大的「大陸網民」，可謂是一場介於政治、政策、路線、知識、思想與發展階段取向的百家爭鳴式反思改革大論爭，難怪引起海內外學者專家及政治觀察家們的注目。

皇甫平在反思改革中首先透露大陸有一批反改革、逆潮流勢力，他們是「老近衛軍」、「反資派」、「教條派」，他們指稱過去20多年的中國改革是由「西方新自由主義經濟學」主導，執行的是一條「機會主義路線」，或「資產階級自由化的改革路線」；他們甚至認為「取消計畫經濟，實行市場化」就是「改變社會主義制度，實行資本主義制度」。我稱這批人為「改革否定派」或「保守主流派」。其實他們是藉「改革」=「改變社會主義制度」來掩飾因「改革」所遭遇到的權力喪失及利益受損，因為在舊共產主義體制下是權力的專有者、利益的獨占者，如今「改革」是「放權」與「讓利」，他們損失大了，當然要藉「反思改革」來反對改革或否定改革，並趁機對其喪失的權力和受損的利益進行反撲。皇甫平明白說，這股反勢力是當前大陸「改革」的「主要阻力」。

第二股反思改革力量來自學術研究界及政治評論界，我稱他們為「改革反思派」，也就是西方學者所稱的中國的「新保守主義」，因為不論是從政治面還是知

識面都很認真的對待「改革」，堅持改革路向，主張漸進主義。這股反思力量又分兩個層次：一是「官方改革派」，皇甫平是代表，他除了對近來胡、溫的堅持改革的論述作「政治正確」的解讀外，也為中共的「改革」作辯護，否認中共的黨政各級幹部是「既得利益集團」，強調大陸所有的人，「包括弱勢群體在內，都是改革的既得利益者」，這個「利益」不僅指經濟收入，而且指政治自由度，個人權利發展等。他還進一步指出，現在的反思改革重點應放在正確對待並解決市場化改革中產生的新問題，例如：教育、醫療、住房等3大民生問題，以及國有資產流失、貧富差距過大等問題，認為這些問題均涉及「利益格局的調整」問題，其問題根本所在是「市場化改革不夠，而不是市場化過頭」，這都是明智之論。他最後終於把問題說的更明確，「市場化改革」就是要真正建立完善的社會主義市場經濟體制，而且需要下列各體制與之「配套」：政府行政管理體制、政治體制、法律體制等等。此已將中共下一階段的「改革」如何配套問題明白點出。

第2層次我稱為「學界改革派」，吳敬璉是主要代表。他在反思改革中首先提出2個基本原則：其一是「不能完全以經濟學思維來設計改革方案；其二是要「正確對待改革的質疑之聲」，亦即「改革需綜合考慮各種專業性意見或民間非專業性、直觀性意見」。由於吳氏是名經濟學家，他對反思改革所提的如下專業性意見也就特別值得重視：

㈠在一些關鍵領域內的改革，如大型國有企業股份化改制、壟斷行業管理體制和產權制度改革、基本經濟資源的市場化配置等，由於障礙重重，致使改革緩慢。

㈡現代市場經濟正常運轉所必須的「法制環境」還未能建立。

㈢政府必須提供的教育、基本社會保障等公共服務未加強反削弱。

㈣傳統社會經濟體制粗放增長方式難以向集約增長方式轉型。

這真是由專業角度點出了前一階段改革的主要缺失，這些問題實際涉及到社會主義體制與市場經濟結構間的矛盾問題。社會主義體制的價值取向重在「治理」，市場經濟體制重在「服務」，以一個治理型的中共政府，要完成服務型的市場經濟，只有進行體制上結構性的改革才能解除以上矛盾。

至於大陸人民的反思改革就更開門見山了，北京網民高聲疾呼要立刻進行政治體制改革。如果經濟改革是為了完善「有中國特色的社會主義」的「下層建築」，則政治改革是調整其「上層建築」，上下兩層建築如果不能辨證底統一起來，則以社會主義市場經濟為「生產方式」機制要想未來「建設創新型國家」便很難出現。

四、必須進入政治改革

為什麼政治體制改革那麼重要與迫切？因為社會主義政治體制產生了吉拉斯所說的「新階級」。這個紅色新階級為了權力與利益獨占，必然使「改革」脫離原來的運行軌道，進而使「改革」淪為此一特殊利益集團的專利。人民的嘆息意見如下：這種「改革」已背棄初始的全民契約，變成一種不受監督，不受約制，不需要全民共識的官僚壟斷體制。因此大陸人民的反思改革普遍性意見結論是：「任何不涉及政治體制的改革必然是畸形的改革」。這句話合乎辨證唯物主義，因為他強調「上層建築」（政治）必須與「下層建築」（經濟）作辨證地互動。

確然「改革」對一個已經進入「後社會主義」階段的中國而言，無疑是中共乃至13億人民的主流核心價值。經過這場反思改革，要拿出具體的措施與作為破除改革阻力，解開改革矛盾，深化改革力度，中共除了再次強調堅持改革並全力推動改革外，似乎應由反思改革中認識到改革的阻力究在何方，改革的關鍵是在何處，然後由「改革」的大戰略著手，全方位進行改革，不必理那「新自由主義」或「新保守主義」的論辯，也不要管那「姓資」、「姓社」問題的爭論，應以階段論及政治改革為下一階段思考起點，朝著中國要發展、要創新型國家、新型社會、新型農村的方向去改革，必然會為中華民族帶來新的前途。

這次大陸各界對反思改革的論爭，無疑將會對中國未來的走向產生重要影響。如果只單獨強調深化改革，不僅可能動搖廣大中國人民的共識，而且也將導致改革的推動者所未預料的效果；如果「改革」向後倒退，甚至退向舊體制，誠如清華大學教授孫立平所言，中國將「更沒有出路，甚至是一場災難」。看樣子，經過這一場「反思改革」，中國的改革不但不能停止，而且要進入下一階段—政治體制改革，對於下階段的改革要格外慎重、精緻地規劃。

海峽西岸經濟區評析

時評

Analyzing the Economic Zone on the West Side of the Taiwan Straits

郭瑞華（Kuo, Jui-Hua）
本刊編輯委員

壹、前　言

在今（2006）年3月中共全國人大、政協「兩會」期間，海峽西岸經濟區議題一再被炒熱，一方面是中共國務院總理溫家寶在「政府工作報告」中，再度提出「支持海峽西岸和其他臺商投資相對集中地區的經濟發展」，確定為未來中共對臺政策的重點工作，並正式列入「國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」（以下簡稱十一五規劃綱要）之中；另一方面則是出席「兩會」的代表、委員透過提案，以及媒體大幅報導，刻意凸顯了福建對臺工作的特殊性，希望爭取更多、更寬的優惠政策，以利福建的經濟發展。依據中共福建省委頒布的《海峽西岸經濟區建設綱要（試行）》，所謂海峽西岸經濟區是「以福建為主體，涵蓋周邊區域，對應臺灣海峽，具有自身特點、自然集聚、獨特優勢的區域經濟綜合體」，主要以福州、廈門、泉州為中心，北起浙江溫州，包括浙南溫州、金華、麗水地區；南至廣東以東，包括粵東汕頭、潮州地區的臺灣海峽的海域與陸地。中共福建當局推動海峽西岸經濟區建設，一方面是為發展自身的經濟，提升綜合競爭力；一方面，希望藉以發揮對臺優勢，積極促進閩臺的經濟整合。由於該項規劃案涉及中共對臺工作，值得吾人予以關注。

貳、提出背景

在當前國際經濟發展環境下，不論是跨國境或是1國之內，經濟區域化似乎已成為一種趨勢。其目的是在經由不同地域的重組與合作，透過區內產業的互補、

資源共享、共建市場及政策的對接，可以大幅提升區域的綜合實力。在中國大陸沿海，目前形成所謂增長三極的經濟區域：珠江三角洲、長江三角洲、環渤海區。珠江三角洲以廣東省為主體，長江三角洲以上海市、江蘇省、浙江省為主體，環渤海區以北京市、天津市、山東省、河北省、遼寧省為主體，在大陸沿海11個省市中，除廣西省被納入西部大開發中，福建省竟被忽略了。尤其是福建南北分別與珠江三角洲和長江三角洲相鄰，在兩大高度發展的經濟區塊擠壓下，福建被稱作是「啞鈴的中間」，兩頭大，中間小。根據大陸學者陳新研究，福建的總體經濟實力與兩地相比，存在明顯差距，福建與江蘇、上海、浙江、廣東等相比，經濟規模和可支配的地方財政收入，居五省市之末，不及江蘇、上海的二分之一，只有廣東的四分之一。外向度方面，福建出口額只有江蘇、上海的二分之一，廣東的七分之一；福建在工業、科技競爭，吸引外資也都處於相對弱勢。由於彼此面積不同、人口數不同，以此相較，並不一定客觀。但以2004年人均地區生產總值來比較，福建為17,218元（人民幣，下同），江蘇為20,705元，廣東為19,707元，浙江為23,942元，上海為55,307元（上海依照設籍人口，其他地區係依常住人口計算）；顯然，福建還是居5省市之後。事實上，過去福建吸引了不少外商投資，但是近幾年在珠江三角洲和長江三角洲的快速發展與追趕下，當地外商漸有北移趨勢。而前述兩地以及環渤海區，都喊出「一體化」的口號，從市場、人才、交通等層面，建立整合的區域經濟體，這些都對福建造成更大的長期發展壓力。此外，現階段中共又大力推動「西部大開發」、「振興東北」、「促進中部崛起」等區域經濟發展政策，為此，1位福建官方人士稱，「省裡越來越意識到，外面提起福建的事情越來越少，福建可以拿來說事的不多」。漸漸地，福建當局和民眾都意識到福建有「落後」，甚至遭到「邊緣化」的危險。

因應上述危機意識，2003年底中共福建省委、省政府決定提出福建發展新定位——構建海峽西岸經濟區的戰略，並逐步成形（詳如下表）。

海峽西岸經濟區戰略構想演進

時　間	內　　容
1995年	中共福建省委、省政府提出的「建設海峽西岸繁榮帶」構想。
2003年底	中共福建省委、省政府決定提出福建發展新定位——構建海峽西岸經濟區的戰略。

2004.1.17-23	福建省第10屆人民代表大會第3次會議通過《福建省人民代表大會關於促進海峽西岸經濟區建設的決定》
2004.3.7	福建省出席第10屆全國人大第2次會議代表陳慧珠等30多名代表聯名建議案——《把建設海峽西岸經濟區列入國家區域發展目標》，正式提交大會。
2004.7	由全國政協副主席羅豪才率領的全國政協常委視察團於5月赴閩考察後，向召開的第10屆全國政協常委會第6次會議提交了視察報告，希望加快海峽西岸經濟發展、擴大兩岸經濟合作與交流。
2004.9.9	「閩臺經貿合作與海峽西岸經濟區建設研討會」在第8屆中國投資貿易洽談會上舉行。
2004.8.7	中共福建省委舉行第7屆第7次全體（擴大）會議，省委代書記盧展工進行題為《樹立和落實科學發展觀，推進海峽西岸經濟區建設》的報告。會中，討論《海峽西岸經濟區建設綱要（徵求意見稿）》。
2004.11.15	福建省委頒布《海峽西岸經濟區建設綱要（試行）》，以及《關於發展壯大中心城市的若干意見（試行）》、《關於加快產業集聚培育產業集群的若干意見（試行）》兩項配套措施。
2004.12.16	福建省政府發布《關於貫徹落實海峽西岸經濟區建設綱要的若干意見》。
2005.10	中共第16屆5中全會通過「中共中央關於制定福建省國民經濟和社會發展第十一個五年規劃建議」，首次將「海峽西岸」的概念列入中共中央的文件。
2005.11.5	福建省委第7屆10次會議通過「中共福建省委關於制定福建省國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」，針對海峽西岸經濟區進行全般建設規劃。
2006.1.12	第10屆福建省人大第4次會議通過「關於福建省人民政府工作報告及〈福建國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要〉的決議」
2006.3.14	第10屆全國人大第4次會議通過「國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」的決議，將支持海峽西岸經濟發展正式納入規劃中。

資料來源：作者根據媒體資料整理。

中共福建當局推動建設海峽西岸經濟區的戰略部署、總體目標，在加強區內交通、資訊、能源等基礎建設，促進生產資源的傳遞、整合，推動城市化進程，進一步提高產業要素集中度和整合效率，以吸引更多的境內外資金前往投資，加速工業化，發展高新技術產業，建設成與珠江三角洲、長江三角洲對接的經濟圈。然而，福建當局深知建設海峽西岸經濟區的構想，如果僅從自身角度提出，地方色彩、地方利益太明顯，實難獲中央政府的支持。唯有藉由與臺灣隔海相望的獨特區位，凸

顯福建在促進「祖國統一」大業的進程中所能發揮的積極作用，才有可能獲得中央政府的關愛。中共福建省委在有關十一五規劃中，特別強調「推動海峽兩岸區域經濟融合互動」，「把福建建設成為促進統一的前沿平臺」，即說明了海峽西岸經濟區的對臺政策意涵。今年1月12日至16日，中共中央總書記胡錦濤到福建視察，並會見部分臺商，由於正值中共十一五規劃開始之際，就普遍被解讀為此行係在顯示對福建當局推動海峽西岸經濟區的重視與支持。

參、前景分析

不過，中共福建當局逐步實施海峽西岸經濟區戰略構想時，勢必亦將面臨一些亟待思考和解決的問題。

首先，中共雖已將海峽西岸經濟區列入「十一五規劃綱要」中，但未來中央政府會給予福建地方政府何種政策和財政支持，仍在未定之數，甚至不排除口惠而實不至。因為從中央政府立場出發，它雖然會注意到個別區域的經濟發展問題，更需要考慮到國家經濟的整體均衡發展。現階段中共當局所關注的是在中西部地區的發展問題，從「西部大開發」、「振興東北」、「促進中部崛起」等政策的推動，在在需要龐大的財政支出，中央政府是否願意再提撥鉅款扶持處於大陸經濟前沿的福建省？吾人頗有疑問。此外，各個區域為追求本身的經濟發展，都希望中央政府給予特殊政策支持，比如審批權的下放、稅率優惠等等，結果形成各個區域的特殊政策都一樣，政策一點也不特別。換言之，福建當局推動海峽西岸經濟區的過程中，可能求人不如求己。耐人尋味的是，中共國務院剛在3月19日公布的「國務院2006年工作要點」中，就未觸及海峽西岸經濟區議題，這是否意味，有關工作的推動，實際上只能仰賴福建地方當局自行設法，頗值得探究。

其次，就理論而言，成為經濟區域需要兩個要件，一是核心城市，二是腹地。目前最有條件成為海峽西岸經濟區核心城市的是福州和廈門，泉州次之。三者如何進行協調發展、功能分工，避免重複建設和無序競爭，是福建當局必須深思之處。另外，就腹地而言，海峽西岸經濟區雖以福建省為主體，但也涵蓋浙江、江西、廣東部分省域。目前除廣東省委書記張德江表明，全力支持之外，其他兩省意願不明。未來，4個省域所屬市縣如何建立一個合作聯動的機制，加強相互間的溝通和協調，其實也是刻不容緩之事。另外，核心城市輻射範圍必須依靠其經濟總量與實力，如果福州、廈門經濟實力不足，如何吸引浙南、贛南、粵北成為其腹地？

三者，在中國大陸內部，最常被提起和比較的經濟區域是所謂的增長三極：珠江三角洲、長江三角洲、環渤海區。至於其他哪一區域有希望成為中國大陸第四增

長極？不僅東北三省有信心，以武漢為核心的中部區域也有企圖心去爭取。然而，最有條件成為第四增長極，其實應該是福建省及周邊區域。但是，其有一前提，必須與臺灣達到經濟整合，才有其可能性。據中共福建省委書記盧展工指出，2003年長江三角洲的江、浙、滬的經濟總量加起來3,300多億美元，珠江三角洲的港、澳、粵3個加在一起的經濟總量是3,300多億美元，臺灣和福建總量加起來也是3,300多億美元。依此數據來看，閩臺兩地經濟整合後，經濟實力相當驚人，勢將能與珠江三角洲、長江三角洲成三足鼎立之勢。然而，上述要成為事實，必須充分改善兩岸關係，始有可能。無可諱言，兩岸關係是一個政治問題，政治問題不解決，想要在經濟層面獲得突破，實無可能的。

從上述角度分析，海峽西岸經濟區的前景似不容樂觀；但是，如果從福建官民上下一致，所展現的雄心壯志，試圖就此一搏，這個角度來看，海峽西岸經濟區似乎又大有可為。因此，吾人也不能輕忽其未來的發展，以及對臺灣可能產生的影響。

肆、涉臺工作

從一些數據看來，閩臺兩岸交流非常密切，中共中央給予福建的對臺特殊政策確實發揮了一些效果。不過就臺商投資而言，與廣東、上海、江蘇相比，福建又遜色不少。1980年代，福建藉由地緣及人文關係優勢，曾吸引大批臺商前往投資，但其後卻停滯了，不僅是因福建三面環山、一面環海，相對封閉和獨立的地理環境，使它與大陸內地經濟交往偏少，在整個中國經濟版圖上的地位受到影響所致。另一重要因素是當地軟體環境不盡如人意，政府部門服務意識薄弱，欠缺配套服務，形成「重招商、輕安商、重引進、輕服務」的現象。因此，福建雖有血緣相親的優勢，但隨著新一代臺商逐漸年輕化，這優勢逐漸被淡化，因為目前臺商投資重視的是投資環境的好壞，所以福建想依靠親情招商，已經難以為繼。近年，福建當局為改變投資劣勢，以及凸顯對臺工作的的優勢地位與重要性，不斷地改善軟硬體環境，也陸續推動一些新措施、新優惠政策，期望吸引臺商、外商的青睞。目前看來，似乎已有些成效。此外，在「兩會」召開期間，一些福建籍的中共全國人大代表與政協委員聯署提案，建議國務院給予福建省「先行先試」的政策，試辦與臺灣籌組「閩臺自由貿易區」，比照港澳CEPA對臺灣產業進軍福建優先開放。「中國國民黨革命委員會」（民革）也與福建代表聯合提案，建議將福建定位為「對臺試驗區」，將「試驗區」建設成「入出境手續便捷區」、「兩岸事務交流常態區」、「兩岸政治、對臺事務談判區」等等。雖然，上述這些都只是紙上建議案，還不到

具體層次，不過就中共對臺政策意涵來看，其將臺灣「地方化」的意圖相當明顯。換言之，吾人關注海峽西岸經濟區發展能否成功，是否會成為臺灣經濟發展的競爭者之餘，還須注意中共將臺灣「香港化」的意圖。

「冰點」復刊　靈魂不再

時評

Bingdian（Freezing Point）was Allowed to Re-open, but Only a Shell Left

張裕亮（Chang, Yu-Liang）
南華大學傳播管理研究所助理教授

1994年創刊，一向以刊載反應社會現實，關注底層民生和抨擊腐敗現象的中國青年報「冰點」周刊，今年初被北京當局下令停刊。但是迫於國內外輿論壓力，「冰點」在短短停刊1個多月後，已於3月1日復刊。不過在2位負責編務的李大同、盧躍剛雙雙被免職後，刊物原有批判精神已大不如前。

「冰點」被整肅的主要原因，外界與中國官方的說法，都指向與刊載中山大學哲學系教授袁偉時發表的「現代化與歷史教科書」一文直接相關。袁偉時的文章討論教科書如何影響中國年輕一代的觀念：「20世紀70年代末，在經歷了反右、大躍進和文化大革命三大災難後，人們沈痛地發覺，這些災難的根源之一是『我們是吃狼奶長大的』。20多年過去了，偶然翻閱一下我們的中學歷史教科書，令我大吃一驚的是，我們的青少年還在吃狼奶！」

至於什麼是「狼奶」，袁偉時指出，中共制定的歷史教科書傳達的意識形態，就是讓年輕學子無法認清歷史真相的「狼奶」。袁偉時並總結中國歷史教科書呈現的理路：一、現有的中華文化至高無上；二、外來文化的邪惡侵蝕了現有文化的純潔；三、應該（或可以）使用政權或暴民專制的暴力去清除思想文化領域的邪惡。

中國官方則認為，袁偉時的文章「現代化與歷史教科書」，極力為帝國主義列強侵略中國罪行翻案，嚴重違背歷史事實、新聞宣傳紀律，傷害中國人民的民族感情，損害中國青年報的形象，造成惡劣的社會影響。質言之，中國當局認定袁偉時的文章挑戰官方界定的民族主義詮釋權。而刊載這篇文章的「冰點」周刊，則明顯與90年代以來中國傳媒大力宣傳民族主義話語的潮流背道而馳。

經歷1989年六四事件的政治嚴冬後，中國傳媒界在處理政治議題上如履深淵，

擔心稍有不慎會賈禍上身。但是，緊隨著1993年北京競逐2000年奧運主辦權敗北，以及1997年香港回歸，大陸傳媒發現報導頌揚民族主義的議題，既可以從中獲得利潤，又是中國官方鼓勵的行為。

特別是六四事件後，中國面臨以美國為首西方國家的圍堵。為了有效反制，中國當局開動所有宣傳機器，發起「反西方和平演變」攻勢。這種攻勢誘發了中國思想界建構民族主義的想像空間，1996年由一群年輕大學生執筆的「中國可以說不」，以及由學生和記者合撰的「妖魔化中國的背後」，都成為轟動一時的暢銷著作。其後，陸續問世的「中國還是能說不」、「中國為什麼說不」、「中國何以說不」等系列書籍，不僅掀起一波波討論民族主義的煽情高潮，更讓出版這些書籍的出版商荷包滿滿。

在此種情形下，面臨財政營運壓力的中國傳媒當然不落人後，跟進炒作民族主義。這些傳媒販售的民族主義，主要是使用愛國主義的官方話語或者民粹式民族主義的民間話語。例如，在97香港回歸以及北京申奧成功時，人民日報、新華社等中央一級傳媒大肆報導在中國共產黨的領導下，中國洗刷了百年來列強侵略的恥辱，更取得國際間的輝煌成就。或者，在中國駐南斯拉夫大使館被炸事件中，人民日報國際部所屬的環球時報大幅刊載，將殉職的數位記者描述成捍衛中國民族主義的英雄，發行量為此急遽飆升，更吸引其他報紙倣效。

再者，報載中共中央電視臺已從上月底起在中央電視臺黃金時段播映「施琅大將軍」電視劇。外界分析，大陸此時播映此部電視劇並不意謂著官方對臺政策將更加強硬，與陳水扁日前「終統」也沒有直接關係。但這部歌頌中央政府武力收復臺灣的電視劇，將使更多民眾了解臺灣與大陸密不可分的歷史聯繫，堅定大陸民眾在必要時以非和平手段維護國家統一和領土完整的決心和信心。

據了解，這齣長達37集的大型歷史電視連續劇，是由中國國家廣電總局重點扶持的「重大歷史題材」作品，全劇從籌備到拍攝歷時五年，投資2,000多萬元人民幣，由中央電視臺與福建省廣播影視集團等聯合攝製。導演與演員方面，則主要由解放軍相關製片廠與演員擔任。此種情形說明，製播宣傳中國民族主義商品節目已經成為中國傳媒最熱衷的投資，不僅符合官方愛國主義話語的論述，在言論尺度上安全無虞，同時深具市場性，是獲取利潤的最佳途徑。

相較於主流中國傳媒販售民族主義大行其道，敢於向北京當局嗆聲，同時能夠從反思的角度，倡導理性民族主義的「冰點」周刊，顯然就「不識大體」。「冰點」一向敢於刊登民眾關心的社會問題，以及抨擊中共官僚體制存在貪腐弊端，例如章貽和的「往事並不如煙」、龍應臺的「甚麼是文化」等敏感內容。雖然在一定

程度上挽救了母報「中國青年報」持續下滑的銷售量，但是「冰點」的直言作風也屢屢遭到北京當局點名批判。

去年6月1日，在北京當局慶祝反法西斯戰爭勝利60周年紀念日前夕，「冰點」刊載了「平型關戰役與平型關大捷」一文，真實紀錄了面對民族危亡，國共兩黨密切合作、相互配合、浴血奮戰的歷史場景。與傳統宣傳官方愛國主義話語的傳媒不同，「冰點」首次在媒體上客觀真實報導了國民黨將士在這場戰役中犧牲數萬人的歷程。

之後，在連、宋相繼訪問大陸結束之際，「冰點」又發表了臺灣作家龍應台長篇文章「你可能不知道的臺灣」，介紹了臺灣幾十年的變化和發展。儘管這些文章仍有未盡周延之處，但是卻已背離中國官方的「主旋律」，也就是揚棄利用中日關係與臺灣統獨問題來煽動狹隘的民族主義。「冰點」以真實話語大膽揭露遮蓋在官方愛國主義話語下的歷史實情，自然引來中共中央宣傳部的無情圍剿。

另外，去年11月18日，中共黨中央隆重召開中共前總書記胡耀邦誕辰90周年紀念會，政治局常委曾慶紅代表黨中央對胡耀邦一生的事跡、人格作了充分闡述，並受到人民群眾的熱烈歡迎。中宣部卻禁止媒體發表紀念胡耀邦的回憶文章，規定只許轉載新華社通稿，不允許有自選動作。然而，「冰點」卻在12月7日刊登胡啟立的長篇回憶文章「我心目中的耀邦」，引起熱烈迴響，海內外中文傳媒紛紛轉載，無數網友發帖表示被文章感動的熱淚盈眶。對這一篇引發社會熱烈迴響的文章，中宣部竟打電話到「冰點」興師問罪，指責報社違反「沒有自選動作」的規定。

與「冰點」同屬主張理性民族主義的傳媒，例如南方都市報、南方周末、南方窗、新京報、中國新聞周刊等，經常邀請一些思想較為開放的知識分子撰寫時評。這些「異議」傳媒身處邊緣位置，卻敢於提供知識分子討論、批評的開放空間。同時，為了躲避中國官方的嚴密圍剿，這些傳媒也開始利用網路論壇作為迂迴倡導言論自由的場域，挑戰官方的愛國主義話語。

事實上，「冰點」停刊除了凸顯中國當局不容任何傳媒挑戰官方定調的民族主義話語之外，相當值得注意的是「冰點」周刊主編李大同尋求體制內翻案，以及透過網路獲取聲援的措施，對未來中國當局整頓傳媒的方式，也投下一些變化的因素。

「冰點」被迫停刊後，主編李大同和副主編盧躍剛並未保持沈默，而是第一時間在網路上發表公開信，並接受美國之音、自由亞洲電臺採訪，披露事件經過。李大同並向中央紀律檢查委員會提交申訴書，控告中宣部有關負責人下令「冰點」停刊，要求中紀委調查事件，允許「冰點」復刊。據了解，李大同在申訴書中，批

評中宣部主管報刊宣傳的常務副部長吉炳軒，在沒有憲法和任何法律依據下，下令「冰點」停刊，嚴重違反中共黨章，並粗暴地踐踏憲法。

李大同強調，作為中國共產黨員有義務也有權利向上級組織反映情況，這是符合中共黨章和黨內系列準則條例規定的。中共黨內明確規定，黨員對黨的決議和政策如有不同意見，在堅決執行前提下可聲明保留，並可將意見向黨的上級組織直至中央提出，可提出請求、申訴和控告，並要求有關組織給予負責的答覆。李大同表示，相信有關部門絕不會打擊報復，而「冰點」復刊後，作為主編的他仍會堅持該刊的一貫作風。

李大同這項尋求體制內翻案的大動作，立刻引來北京輿論界的高度關注。包括毛澤東前祕書李銳、前人民日報總編輯胡績偉、前新華社副社長李普等13位北京知識界資深人士連署發表公開信，聲援「冰點」復刊。公開信強調：一、中宣部應就「冰點」事件向中央提出書面報告，深刻檢討，汲取教訓，撤銷中宣部「閱評小組」。二、全面恢復「冰點」周刊，不得秋後算帳。三、儘快出臺「新聞保護法」，廢除一切惡性管制新聞的辦法，保障新聞媒體的職業權利。同時，李大同也在網站上徵集聲援，短短2天內就獲得175新聞界、知識界、法律界朋友的簽名。自由亞洲電臺與德國之聲也對此事件詳加報導。

面對海內外輿論的巨大壓力，使得標榜建設「和諧社會」的胡溫政府有所顧忌。中共高層因此在3月1日同意「冰點」復刊，但李大同、盧躍剛被免職。同時作為「整改期間」復刊的條件，「冰點」復刊後首期必須刊登文章批駁袁偉時「現代化與歷史教科書」一文。至於積極主張封殺「冰點」的中共團中央書記趙勇則調離北京，改任中共河北省委常委，不僅沒有晉升為副省長或省委副書記，甚至也沒有當上掌握實權的市委書記，這對已經是副部級幹部的趙勇明顯屬於「被貶」。中共中央在將李大同和盧躍剛打入冷宮的同時，也將趙勇「發配」到河北，說明試圖在支持與反對「冰點」事件的各勢力間維持平衡。

如同香港大學新聞及傳媒研究中心中國傳媒研究計畫主任錢剛指出，位於北京東直門內南小街海運倉二號的中國青年報，在1956年與2006年相距半個世紀，在同一院落中，發生了2個歷史性事件。前者是該報記者劉賓雁發表的特寫「在橋樑工地上」和「本報內部消息」，1年後被打成「右派」；後者是該報「冰點」周刊被停刊整頓，正副主編李大同和盧躍剛被撤職。

錢剛指出，今日重讀劉賓雁當年發表的「本報內部消息」，不禁會為歷史的循環往復而震驚：「某大城市的黨報，在思想僵化、唯領導之命是從的總編輯和明哲保身的總編室主任領導下，脫離實際，索然無味。年輕記者編輯們想要改變辦報方

針的努力一再受挫。終於有一天，當報紙實行新制度，不再主要靠公費訂閱而面向讀者零售時，危機暴露無遺，發行量驟跌，人們不要看這張報紙。」

「冰點」事件經歷的過程，看來與半個世紀前中國青年報遭受的命運頗為相同，這也令人擔心北京傳媒恐將更為緊縮，而對胡溫政府「和諧社會」抱持高度期望的中國知識界則不免大為失落。

專題研究

國際要求人民幣升值動因之研究
──國際政治的觀點

The Rationale behind International Request for Raising the Value of Renminbi (RMB)
-From the Perspective of International Politics

鄒文豐（Tzou, Wen-Feng）
國立政治大學東亞研究所碩士研究生

摘　要

本研究在於嘗試透過國際政治視角的探討，來瞭解以美國為首的國際勢力為何持續透過許多不同的管道，動用許多方式，一再呼籲人民幣應該升值，其背後目的究竟是為了經濟因素，抑或尚有政治原因存在？本研究也試圖藉由此層面的分析，進一步瞭解以國際政治的觀點能夠如何來詮釋人民幣匯率的議題。經由對於中國匯率制度以及1985年「廣場協議」對日本經濟的影響等探討，本文認為，以美國為首的西方國家之所以會要求人民幣匯率升值，事實上是出於遏制中國的戰略考量，而不僅是為了要處理與中國貿易往來間的大量逆差問題。另外，以國際政治的角度來看待人民幣匯率升值的經濟議題，也能提供更全面的思考空間。

關鍵詞：人民幣匯率、國際貿易、廣場協議、國際政治

壹、前　言

中國自1978年展開「對內改革，對外開放」的經濟政策以來，儘管期間曾經歷一些政治波折[1]，但總體而言，中國大陸的經濟發展到目前為止已經獲得相當的成

[1] 除了1989年天安門民運外，與改革開放有關的政治波折，最早有1978年的「衝破個人崇拜，打破兩個凡是的僵固思想」；1992年鄧小平南巡的「衝破計畫經濟崇拜，解決姓社姓資的問題」；1997年「衝破所有制崇拜，解決姓公姓私的問題」等。中國大陸經濟改革開放所面臨的政治問題多為意識形態上的左右交鋒，而至最近則又有「左傾回潮」的趨勢出現。關於這些事件的過程請見馬立誠、凌志軍，**交鋒**（臺北：天下文化出版社，1998年）；凌志軍，**變化**（臺北：時報出版社，2003年）。

果，也就是中國改革開放的經濟政策已被證明是一條正確無誤的發展路徑。

長期以來，中國央行也就是中國人民銀行，對於人民幣採取「固定匯率」的方式，人民幣盯住的是美元匯率的升貶，多年來一直維持在8.28元人民幣兌換1美元的匯率，亞洲金融危機後，要求人民幣升值的國際輿論呼聲越來越高。出現此聲浪的原因在於，2002年起，緊跟美元的人民幣名義有效匯率隨著美元走弱，對歐元和日圓分別貶值了14.4％和4.7％，如果考慮通貨膨脹因素，對美元、歐元、日圓此國際三大貨幣的實際匯率則是分別下降了2.8％、16.5％、5.2％，在此同時，中國的國內生產毛額（Gross Domestic Product，GDP）、對外貿易和吸收外資量都保持了強勁的發展趨勢，而世界主要工業國家的經濟復甦卻顯得舉步維艱[2]。在這種背景下，從先進工業國家到一般仰賴出口的國家，莫不感受到中國出口貨物的強大壓力，例如美國，也將中美間巨大的貿易逆差歸罪於人民幣長期以來的固定匯率，因此關於人民幣升值的討論再度成為國際矚目的焦點。

事實上，最近幾年人民幣除了對主要貿易伙伴的名義有效匯率升值13.9％，實際有效匯率升值21.5％外[3]，2005年7月21日，中國央行已宣布人民幣不再盯住美元，而改以參照國際多種貨幣，實行浮動匯率的制度，並且對美元升值2.1％，中國人民銀行行長周小川對此匯率改革表示：「中國經濟有足夠的靈活性去適應更自由地兌換人民幣[4]。」直到2006年2月14日為止，人民幣兌換美元的匯率價格已衝破8.05的整數關卡，以8.0458兌換1美元作收，總計人民幣自匯改以來升值了2.85％[5]。似乎中國方面也準備回應國際輿論呼聲，而開始要進一步貼近自由經濟市場的要求，在人民幣匯率的問題上鬆手。

就經濟學的基本原理告訴我們，外國貨幣與本國貨幣的兌換比例即為匯率，匯率下跌代表外國貨幣的價值下降，也就是本國貨幣的價值上升，此種現象稱為本國貨幣的升值，反之的情形則稱為本國貨幣的貶值，而本國貨幣升值有利於外國貨物進口，貶值則有利於本國貨物出口[6]。關於人民幣匯率最常被討論的核心議題即環繞在此原理上。

而探討人民幣匯率問題，以此原理出發，大致上可分為幾個切入的面向。首先是人民幣該不該升值的問題，站在中國國內的立場，有學者認為人民幣升值有利於

---

2 張憶東，「人民幣升值，衝擊全球經濟」，**錢雜誌**（第203期，2003年9月），頁50。
3 國際貨幣基金（International Monetary Fund，IMF）統計資料。轉引自張憶東，「人民幣升值，衝擊全球經濟」，**錢雜誌**，頁51。
4 童振源，「人民幣將再升值？」，**中國時報**（臺北：2005年11月7日），時論廣場版。
5 連雋偉，「人民幣升破8.05漲勢仍強」，**工商時報**（臺北：2006年2月14日），兩岸財經版。
6 張清溪等，**經濟學—理論與實際（下）**（臺北：翰蘆圖書出版社，2000年），頁308。

中國大陸廣大的消費者，也能改善中國大陸的貿易條件，所以人民幣應該升值[7]；也有學者認為，人民幣升值將有可能造成中國社會因為經濟和出口減緩，而造成大量失業的問題，且中國的金融改革尚未完成，所以不應該讓人民幣升值[8]。其次，以國際貿易的角度來說，有論者指出，中國出口貨物價格低廉是全球通貨緊縮的原因之一，人民幣長期採取固定匯率與其有直接關連，故人民幣應該升值[9]；另外卻也有看法表示，先進國家壓迫人民幣升值，但若進而使中國降低進口成本，對各國與其貿易往來問題根本沒有幫助[10]。

由以上列舉的幾項學界討論可以得知，人民幣匯率的問題所牽涉的層面相當廣泛，對於此議題尚存有很大的討論空間，不過，除了就經濟層面的影響來作分析評估外，國際政治的觀點也是不可缺少的一個視角，特別是在探討人民幣升值的動因時，對於國際勢力為何要迫使人民幣升值，必須有深入而全面的研究，才能對於有關人民幣匯率的問題有完整的瞭解。針對此，有論者就以國際政治的觀點指出，先進工業國家，特別是美國，之所以要迫使人民幣升值，其根本目的就是在於想解決中國與其爭奪國際霸權的問題[11]，也就是說，人民幣升值不僅只是經濟問題而已，更是國際政治的問題。

因此，本研究動機即在於透過國際政治視角的探討，來瞭解以美國為首的國際勢力為何持續透過許多不同的管道，動用許多方式，一再呼籲人民幣應該升值，甚至完全採取浮動匯率，以符合自由經濟的要求，其背後目的究竟是為了經濟因素，抑或尚有政治原因存在？另外，本研究也試圖藉由此層面的分析，進一步瞭解以國際政治的觀點能夠如何來詮釋人民幣匯率的議題。

貳、中國的人民幣匯率問題

一、1978年後中國經濟發展與人民幣匯率問題

1978年12月中共召開第十一屆三中全會，以鄧小平為首的中共第二代領導階層高舉「實踐是檢驗真理的唯一標準」的口號，指出「必須堅決按照經濟規律辦事，

7 張清溪，「民族主義與人民幣升值」，**大紀元時報**（臺北：2003年10月28日），時事評論版。

8 鄔思道，「人民幣升值背後的陰謀」，**新青年一財富**，http://news.xinhuanet.com/world/2003-08/20/content_ 1034688.htm.

9 此為日本前財政大臣鹽川正十郎在2003年2月於七大工業國（G7）財長會議上的發言。**北方網**，「日本財長鹽川正十郎要求人民幣升值」，http://economy.enorth.com.cn/system/2003/02/24/000512622.shtml.

10 此為美國學者沈卡爾（Oded Shenkar）的看法。轉引自「美學者：2020 中國經濟超越美國」，**中國時報**（臺北：2005年2月10日），大陸新聞版。

11 羅竹平，「美國為何要人民幣升值」，**中國時報**（臺北：2005年12月1日），時論廣場版。

重視價值規律作用」，展開「對內改革，對外開放」的經濟政策，自此中國大陸開始了以市場為取向的經濟體制改革[12]。到1970年代末為止，中國實行了近30年的計畫經濟，全國仍有80％的人口住在落後貧困的農村中，超過2億5千萬的人生活在絕對貧窮線之下[13]，不過經過長達27年的改革開放之後，中國大陸的經濟發展成果舉世共睹，以購買力平價法（Purchasing Power Parity，PPP）來看，2004年中國占全球GDP的13％，僅次於美國；中國也是世界第三大出口國，僅次於美國和德國；同時，中國已成為外國直接投資（Foreign Direct Investment，FDI）最大的接收國[14]。除此之外，中國也是新興的世界市場，中國在2004年的進口成長率達35.8％，占世界進口成長量的三分之一[15]，中國已經與美、日、歐盟、東協等並列為世界經濟支柱。中國經濟呈現出驚人的繁榮景象，至2005年10月，中國的經濟平均成長率維持在9％左右，而GDP達到了106,275億元人民幣，貿易進出口總額從2003年的8,512億美元擴增到2005年9月的10,245億美元[16]，由這些數據就可以看出中國經濟在改革開放後所展現的成果。

然而在中國經濟發展突飛猛進的同時，卻也連帶的產生許多問題，其中有關於中國社會因為經濟過熱所產生的不均與矛盾，也有國際上對於中國未來經濟發展的疑慮，許多經濟本身以及其所引發的社會問題都深深牽動著國際社會以及中國政權的穩定，人民幣與美元匯率問題即為其中一項引起國際關注的議題。這些問題包括經濟方面的能源問題、智慧財產權問題、貿易傾銷問題、人民幣匯率問題、發展過熱問題、通貨緊縮問題、國企改革問題、區域發展不均問題等；而與經濟相關的社會問題則有貧富差距問題、民工問題、失業問題與因經濟發展所引起的官民衝突問題等。其中，人民幣問題之所以重要，是由於中國國際經濟地位的上升，以及其國際戰略角色的轉變，使得人民幣匯率的升貶與各國的國家經貿，乃至於戰略利益息息相關，加上中共本身也相當擔心因為人民幣匯率升貶所引發一系列關於國際熱錢流入中國金融市場、通貨緊縮繼續惡化，與因出口競爭力減弱所造成的國內失業壓力等牽涉到國際金融與國內政權穩定的重大問題[17]，更使得人民幣匯率成為當前國際

---

12 **人民網**，「中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報」，http://www.people.com.cn/GB/shizheng /252/5089/5103/5205/20010428/454803.html.

13 林毅夫等，**中國經濟改革與發展**（臺北：聯經出版事業公司，2000年），頁Ⅶ。

14 美國商業部經濟分析局（U.S. Bureau of Economic Analysis，BEA），http://www.bea.doc.gov/bea/dn/home /gdp.htm.

15 2004年中國統計年鑑，http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/yb2004-c/indexch.htm.

16 轉引自童振源，**中國大陸經濟分析2005年年報**（臺北：遠景基金會，2005年12月），頁1-3。

17 童振源，「中國匯率政策的兩難：實質固定匯率或貨幣政策自主」，童振源編，**人民幣匯率：經濟與戰略分析**（臺北：遠景基金會，2004年），頁46-51。

矚目，也是中共必須審慎處理的一項經濟議題。

二、中國的人民幣匯率政策及其影響

匯率的決定方式就是所謂的匯率制度，大致上可區分為固定匯率制度（Fixed Exchange Rate System）、純粹浮動匯率制度（Pure Floating Exchange Rate System）與管理浮動匯率制度（Managed Floating Exchange Rate System）等3種[18]，而以此衍生的匯率制則在名稱上略有差異。在傳統的計畫經濟之下，中國的人民幣匯率始終是由其中央銀行所嚴格管制的，根據不同時期的經濟政策需要，人民幣匯率也經過了幾個不同階段的調整，分別是[19]：

1. 1949年～1952年：單一浮動匯率制；
2. 1953年～1972年：單一固定匯率制；
3. 1973年～1980年：以「一籃子貨幣」（a Basket of Currencies）計算的單一浮動匯率制。
4. 1981年～1984年：官方匯率與貿易外匯內部結算價並存；
5. 1985年～1993年：官方匯率與外匯調劑價格並存；（與上一階段稱為「兩個匯率雙軌制」）
6. 1994年以後：以市場供求為基礎的單一浮動匯率制。

中國自1978年展開改革開放之後，為了發展經濟與鼓勵企業出口，其匯率換算制度從單一匯率制轉為雙重匯率制，而其運用「外匯留成制」為基礎，調節市場發展，對於促進企業出口、維持外資企業的外匯收支平衡，與中國央行調節貨幣流通產生了有利的作用；但另一方面，此雙軌制也造成了中國外匯市場混亂以及外匯黑市長期存在的問題。1993年11月，中共十四屆三中全會通過「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，要求相關單位改革現有的外匯體制，建立以市場供需作為基礎、有管理的浮動匯率制度和統一規範的外匯市場，並逐步使人民幣成為可兌換的貨幣[20]。12月，中共國務院頒布「關於進一步改革外匯管理體制的通知」，採取了配合上述要求的一系列措施，包含取消外匯留成，實行結售匯制、健全外匯交易市場等[21]；自1994年起，人民幣的官方匯率與外匯調劑價格正式

---

18 同註6，頁317。

19 **中國人民銀行網站**，「人民幣匯率制度」，http://www.pbc.gov.cn/huobizhengce/huobizhengcegongju/huilvzhengce/renminbihuilvtizhi.asp.

20 **人民網**，「中國共產黨第十四屆中央委員會第三次全體會議公報」，http://www.people.com.cn/GB/shizheng /252/5089/5106/5179/20010430/456508.html.

21 **人民網**，「中華人民共和國對外經濟法律法規彙編」，http://www.people.com.cn/zixun/flfgk/item/dwjjf/falv /3 /3-2-03.html.

並軌，中共官方並聲稱其「開始實行以市場供求為基礎的、單一的、有管理的浮動匯率制」[22]。不過事實上，中國自1994年開始，在人民幣匯率上採取的是盯住美元的實質固定匯率制度（a de-facto fixed exchange rate regime），也就是常稱的「固定匯率」，並維持在1美元兌換8.28元人民幣的匯率[23]。

就經濟學理論而言，一國匯率的高低對於其商品的輸出入、投資，乃至於國際收支都將有很大的影響，當本國貨幣貶值時，輸出的貨物就能得到較好的價錢，相反的，若升值則有利於貨物的進口；投資也是一樣的情形，例如國際債券的買賣，本國貨幣貶值時有利於賣出，而升值時則有利於購入[24]。對人民幣匯率來說，由於其採取的是固定匯率，因此重點並不在於人民幣與其他貨幣的兌換匯率，而是在於人民幣實際應有的價值。國際上以購買力評價法、實質均衡估算法（Real Equilibrium）與國際收支平衡（Balance of Payments）估算法等3種方式計算人民幣匯率的結果，皆認為人民幣處於被低估的狀態，差別只是在於程度的高低[25]；一般認為，在這樣的情況下，各國就會覺得在與中國的貿易往來上將嚴重的影響本身的利益，特別是中國的製造業興盛，各國對於人民幣的固定匯率政策因此有許多聲音出現。但維持人民幣匯率的穩定對於中國而言卻是性命攸關的問題，因為中共政權的維持有賴於經濟的持續發展，而這與中國的商品出口有直接而緊密的關連；此外，中國社會要能安定就必須要控制失業率，倘若中國的製造業蕭條，造成大量失業，引發社會動盪的結果也將威脅到中國政權的安危。人民幣匯率政策影響的層面之廣泛可見一斑。

三、國際對人民幣升值的要求

目前中國已是世界第三大貿易國與第六大經濟體，經濟全球化的結果使得中國必須融入到國際經濟體系當中，然而如此卻將造成一體兩面的結果，一方面世界對於中國經濟將有一定的影響力，另一方面，透過經濟結構調整，中國經濟的發展以及相關政策也將對於各國經濟產生有利抑或不利的結果。以人民幣匯率問題來說，2002年之後，由於中國累積了大量的貿易順差和外匯儲備，各國又認為人民幣被嚴重低估，因此以美國為首的國家，另外還有日本與歐盟各國，就開始在各種國際場合向中國施壓，表達其對於人民幣應該升值的態度。這些國家對於中國的不滿大致上分為兩部分，一是認為中國的匯率制度將使國際貿易不公，二是認為中國的廉價

22 同註18。
23 童振源，「人民幣匯率之國際政治經濟分析」，**問題與研究**（第44卷第6期，2005年12月），頁134。
24 同註6。
25 關於經濟學者以不同方式對人民幣匯率的估算請參閱童振源，「人民幣匯率之國際政治經濟分析」，**問題與研究**，頁134-135。本文重點為探討國際要求人民幣匯率升值的動因，故在此處僅以估算結果加以說明。

產品對他們大量傾銷，形成他們與中國之間的大規模貿易逆差，還連帶造成通貨緊縮[26]。

故各國對於人民幣匯率皆有共同的一項要求，就是要人民幣升值，各國對中國匯率政策的官方立場與宣示如下：

㈠美國：美國財長史諾（John Snow）在2003年5月的八大工業國（the Group of Eight，G8）財長會議中首次對人民幣升值問題表示：「中國政府應確實考慮放寬人民幣波動區間，美國鼓勵這樣的作法」；當年9月，史諾在中國更直接對中國施壓，要求其放寬人民幣匯率浮動區間與推動貿易自由化；到了2005年11月，美國總統布希（George W. Bush）訪問中國前夕，史諾則說：「中國承諾將讓市場供需決定人民幣匯率，我們必需給他們機會履行承諾。」2004年1月時，布希也曾直接要求中國必須要處理其貨幣問題[27]。

㈡日本：同樣也是透過其財相在國際會議場合要求人民幣升值，2003年9月時，日本財相鹽川正十郎與美國財長史諾共同發表聲明：「要求中國擴大人民幣匯率變動幅度，以促使人民幣實質升值」[28]。

㈢歐盟各國：歐洲央行行長特里謝（Jean Claude Trichet）與歐洲多國財長皆多次要求中國放寬人民幣匯率的浮動區間，讓人民幣升值，而歐洲委員會主席普羅迪（Romano Prodi）更曾經點名表示：「中國的人民幣政策為新保護主義」[29]。

中共對國際關於要求其人民幣匯率升值的呼聲，所採取的態度是審慎因應，甚至可說相當低調。先前提過，周小川在2005年11月布希訪問中國前說：「中國經濟有足夠的靈活性去適應更自由地兌換人民幣」；事實上，早在4月，他就曾表示：「改革人民幣匯率既要考慮內部改革的壓力，也要顧及國際壓力。如果外在壓力增強，會迫使我們加快改革步調[30]。」這表示中國在國際輿論壓力下，將一面說服國內反對力量，一面逐步的在其控制下調整人民幣匯率，但調整匯率對於中國以及國際而言卻非絕對的利益分明，也就是或許將對中國有利，或許是對國際有利，也有可能是雙贏的結果。

---

26 轉引自童振源，「人民幣匯率之國際政治經濟分析」，**問題與研究**，頁145。

27 轉引自童振源，「人民幣匯率之國際政治經濟分析」，**問題與研究**，頁145；「史諾盼人民幣出現更彈性承諾，但波幅有限」，**大紀元**，http://www.epochtimes.com/b5/5/11/18/n1124258.htm。

28 連雋偉，「人民幣保衛戰，中國貿易政策預期多項讓步」，**工商時報**（臺北：2003年9月3日），版2。

29 邱輝龍，「G7將要求人民幣擴大波動幅度」，**中國時報**，（臺北：2003年9月16日），版B2。

30 同註5。

參、中國的前車之鑑—廣場協議

一、1980 年代日本的經濟榮景與日本威脅

二次世界大戰結束之後，美國對日本展開一連串的經濟體制改革，例如企業的股份制與資本主義經濟，日本在美日安保同盟的庇護下得以全力的發展經濟，以其原本就具有的經濟與工業基礎，加上當時在亞洲發生的韓戰及越戰，美國將許多軍工製造廠轉移到日本，藉由各項軍需相關產業的刺激，日本經濟開始復甦，使得日本在戰後的經濟成長率從1952年時的負0.4％逐步躍升到1969年的10.8％，而後到1987年每年皆維持在平均5％上下的經濟成長水準[31]。美國在改革日本經濟體制的同時，也將一些具有美國特色的工業生產模式輸入到日本，其中最著名的就是汽車工業，而這也帶動了日本在經濟模式與生產技術上的轉變，之後日本的GDP以年平均10％高速增長，並持續了18年之久，直到1973年第一次石油危機爆發時為止。日本經濟當初得以快速成長，仰賴的是與國際間高度的貿易往來，藉由向各國輸出各種先進設備，賺取大量的利潤，而美國又給予日本許多優惠的貿易條件，更使得日本獲得不少實質利益[32]。

到1980年代初期，日本已成為當時國際上數一數二的經濟強國，同時也是美國最大的貿易逆差來源，平均逆差高達400億美元；日本在各項具有指標性的產業領域都大幅領先美國，例如汽車、家電、半導體與生產設備等，「日本第一」的口號喊的震天價響，日本也掀起了一股「購買美國」的熱潮，許多企業紛紛前往美國置產，連在美國具有精神象徵意義的洛克斐勒中心（Rockefeller Center）也為日本三菱集團收購，但在此舉之後，美國卻逐漸興起了一股反日浪潮，「日本第一」的口號變成「日本威脅」，原因在於美國驚覺到日本經濟成長已經超出美國所能掌握的範圍，甚至有美國人將洛克斐勒中心被收購一事稱作為「第二次珍珠港事件」，自此，在1980年代中期以後來自於美國的壓力和國際經濟環境變動的影響下，日本經濟發展的道路開始轉為崎嶇難行。

二、美日廣場協議的簽訂過程

在經歷了1970與1980年代的經濟高速成長後，日本以出口貿易導向為主體的經濟已發展成僅次於美國的世界第二大經濟體，全球各地無處不見日本製造的產品；

---

31 金森久雄，**日本經濟入門**，陳合良、詹明瑛譯（臺北：經濟部國際貿易局，1990年），頁5-9。

32 關於日本產業的發展與出口貿易成長過程請參閱金森久雄，**日本經濟之基本知識**，陳鵬仁譯（臺北：經濟部國際貿易局，1990年）。

1985年，日本取代美國成為世界最大的債權國，也因此引起了以美國為首的西方國家所關注。美國當時認為，倘若繼續放任日本經濟力量擴張，終將會威脅美國的全球利益，而美國許多企業與國會議員紛紛開始要求美國政府必須要採取因應措施，包括干預外匯市場使美元貶值等作為在內，目的是要挽救美國的製造業，並且後來美國政府之所以開始行動，有很大一部分原因則是為了維持其全球利益與霸權地位[33]。

美國最主要的因應方式就是拉各國一同干預國際外匯市場，因為美國所持的理由為：「美日貿易逆差的主因就是日圓被低估，日本政府必須讓日圓與美元脫鉤，並升值到應有的水準[34]。」1985年9月，美國、日本、英國、法國、西德等5個先進工業國家的財長和央行行長在紐約廣場飯店（Plaza Hotel）舉行會議，會中達成五國聯合干預外匯市場，使美元對日圓、馬克等主要貨幣貶值，並解決美國鉅額貿易赤字的決議，稱之為「廣場協議」（Plaza Accord）；在協議中，各國皆正式同意其經濟政策必須相互協調，而且必要時需共同干預外匯市場，以維持匯率的穩定[35]。協議簽訂後，這幾個國家就開始聯合干預國際外匯市場，他們對美元的拋售動作引發了市場上投資者的積極跟進，終於致使美元大幅貶值，相對之下的結果，就是世界主要貨幣對美元的匯率均有不同程度的升值，到1988年為止，英鎊對美元升值了37.2%，法郎對美元升值了50.8%，馬克對美元升值了70.5%，日圓對美元匯率的更是持續攀升；在協議簽訂前，美元兌換日圓的匯率都在1：250的上下波動，但到了1985年底，此匯率已經達到1：200的位置，且日圓在此後的10年之間也都持續著升值的趨勢[36]。

三、廣場協議對日本經濟的影響

事實上，在當今世界裡，幾乎沒有一個國家的央行是完全置身於外匯市場外，而聽任市場供需來決定其匯率的，各國若非偶而或經常藉助於央行的干預性操作，以緩和匯率的波動幅度，就是採取將其貨幣與某種重要外幣或一籃子貨幣間的兌換率，盯住某個固定水準上的作法[37]；「廣場協議」的簽訂代表的就是各國共同干預匯率在一定的範圍內波動。在協議簽訂前，日本對外收支盈餘呈現大幅增加的狀態，

---

33 持相似論點的有羅竹平，「美國為何要人民幣升值」，**中國時報；中國貿易救濟信息網**，「專家提醒人民幣勿蹈廣場協議覆轍」，http://www1.cacs.gov.cn/new/ztbd/rmb/zglc/zglc03/zglc1031-1.htm；**新浪網**，「警惕美國的第二次陰謀」，http://book.sina.com.cn/yinmou/2003-09-01/3/16580.shtml。事實上，中國有許多學者皆對美國存有此項懷疑。

34 柏格斯登 (Bergsten, C. Fred)、克萊因 (Cline, William R.)，**美日經濟問題**（臺北：經建會，1989年）。

35 同註6，頁324。

36 張舒英，「廣場協議後的日圓升值及其對日本經濟的影響」，**學習時報**（北京：2003年11月10日），版2。

37 同註6，頁317。

1982、1983與1984年，日本的收支盈餘分別為68.5億、208億和350億美元，其中貿易盈餘絕大部分是來自於美國，同期對美國的貿易盈餘分別為121.5億、181.8億和330.8億美元。而在協議簽訂後，雖然日圓迅速升值了86.1%，但日本對外的收支盈餘仍然繼續快速增加，僅到1992年，日本的收支盈餘已經達到1,175.5億美元，而貿易順差也已經增加到1,066.3億美元，在外匯儲備方面，日本也由1984年協議簽訂前的263.1億美元逐年增長到2003年的5,551億美元，美國當時期望透過日圓升值來抑制日本出口的策略可說並未成功[38]。此原因在於，日本的出口商品幾乎都是工業製成品，且在石油危機後，日本的商品結構開始偏重於高技術、附加價值高等高科技產業製成品，在國際上對此類商品有一定程度的需求，並不因日圓升值而有所改變；另外，也因為日本的產業轉型，使得對於原物料的進口比重降低，加上日圓升值，在成本控制上反而是有利的。

不過，日本經濟從此開始走向蕭條卻也是事實。以國際貿易因素來說，日圓升值不可避免會造成日本出口商品價格上揚，而影響到國際市場需求，進一步就會衝擊到日本國內其他相關產業，形成對日本經濟成長的抑制；另外，國際廉價的勞力密集商品也會藉由進口有利的途徑大量進入日本，對於日本尚未轉型完成的產業殺傷力很大；日圓匯率升值也會造成國際金融市場對於日圓的炒作，使得日本股市開始處於不穩定的動盪狀態[39]。儘管日本政府從1986年開始展開了一系列挽救日本經濟的措施，如調降利率、擴大公共投資規模等，但是卻由於原有產業結構下的日本經濟成長已趨於飽和，在收益預期心理的影響下，大量資金流入股市和房地產市場，成為日後日本經濟泡沫化的主因，這是國際經濟因素影響國內經濟發展的例子。「廣場協議」對日本經濟產生正面或負面的影響見仁見智，但不可否認的是，作為一個關鍵的轉折點，簽訂協議後的日本僅能維持與其他大國「同為」經濟強權的地位，而非國際上「單一」的經濟霸權。

肆、人民幣升值的國際因素

一、人民幣升值能否解決中國貿易問題

經過十幾年之後，日圓兌換美元已經升值了150%，成為現在美元對日圓1：100上下的水準，不過從當初美國所持「美日貿易逆差的主因是日圓被低估……日圓應升值到應有的水準。」的理由來看，日圓升值對於減少美日貿易逆差並沒有幫

38 同註36。
39 同註32。

助，日本對美國貿易順差從當時的300多億美元逐年遞增到最近的750億美元，美日貿易逆差與1985年時對照，反而擴大了50%以上。所以，雖然幣值匯率對於進出口貿易的順差逆差有一定程度的影響，與失業等其他衍生問題也有相關，但是根本關鍵仍在於各國國內的產業型態與經濟結構，是不是能適應互動日益密切的國際經濟環境，在經濟高度全球化的今日，這個道理依然適用。

2004年美國經常帳赤字高達6,600億美元的歷史新高點，占美國GDP的5.7%，而中美貿易逆差在當年達到1,620億美元，就占其經常帳赤字的四分之一，同樣的情形也出現在許多先進工業國家中。美國國內因此有學者提出，正是因為中國當局刻意低估人民幣幣值，企圖以此方式在貿易上獲取優勢，卻影響到其他國家製造業的發展[40]；不過，事實上就中美貿易本身而言，造成大量逆差與美國國內失業問題的根本原因另有其他，匯率只是表面的問題而已。

可以分為三部分說明中美之間的貿易問題[41]。首先，中國出口到美國的商品有許多僅是在中國國內製造，而經由中國出口的，那是因為在全球產業分工的體系下，許多亞洲企業將生產線紛紛移往中國，就中國本身產品在美國市場的占有率來說，中國產品市場占有率擴充的部分則是原本其他亞洲國家產品的市場，並不是中國產品在美國市場大舉擴張占有率。其次，來自中國的產品多屬於勞力密集型產業的製成品，儘管到目前為止美國國內仍有勞力密集的傳統產業存在，但美國國內的失業人口多為中上階層的技術人員。第三，中國對外貿易成長最快的是加工貿易的部分，國內附加價值較低，較不會影響就業問題。對於其他與中國有大量貿易逆差的國家而言，其實也都是類似的情形。

因此，倘若人民幣升值，並不一定就能解決中國和美國等先進工業國家的貿易問題，事實上，對中國與國際經濟而言，也是互有利弊的。以中國來說，人民幣升值獲利最大的就是國內的消費者，另外也可以改善中國的貿易條件、平衡進出口，以及減緩巨量外匯儲備嚴重影響政府貨幣政策實施的情形[42]；但人民幣若升值幅度過大，將會加劇中國通貨緊縮的狀況，甚至將陷入與日本相同的經濟衰退狀態，假使再造成失業問題，則很有可能危及中國政權。就國際而言，人民幣升值可以緩和美元等主要貨幣的貶值趨勢，維持先進工業國家的產業競爭力，不過中國的金融體系

40 華而誠，「人民幣升值能否解決中美貿易逆差」，辜樹人譯，**天下雜誌**（323期，2005年5月），頁26-28。

41 以下的觀點來自於華而誠，「人民幣升值能否解決中美貿易逆差」，辜樹人譯，**天下雜誌**，頁26-28；「人民幣升值是布希的政治需要，中國成了替罪羊」，**粵港資訊日報**，國際新聞版；張憶東，「人民幣升值，衝擊全球經濟」，**錢雜誌**，第203期，頁50-52。

42 同註6；連雋偉，「觀察其結束漲幅將放開？」，**工商時報**（臺北：2006年2月14日），兩岸財經版。

長期以來就處在風險控制能力貧弱的狀態，如果因為匯率問題引發的一系列中國的經濟、社會問題，對於國際經濟而言絕對是另一場風暴。

二、人民幣匯率升值與國際強權的意圖

中國的經濟仍然在快速成長。2005年前三季的經濟成長率分別是9.5％、9.5％、9.4％；GDP則為106,275億元人民幣；農業糧食生產達到9,600億斤；全國國有企業和年產品銷售收入500萬元人民幣以上的非國有企業的完成增加值為56,906億元人民幣，較去年同期增長16.3％；國家總收入為24,000萬億元人民幣，較同期增長16.7％；全社會固定資產投資為57,061億元人民幣，較同期增長26.1％；社會消費品零售總額為45,081億元人民幣，較同期增長13％；而進出口貿易總額則達到10,245億美元[43]。這些數據所呈現出的就是目前中國經濟發展現況的榮景，在未來的相當時間內，雖然中國經濟與社會仍存在有許多足以造成重大影響的潛在問題，但中國經濟發展的未來前景看好，而其經濟力量也依舊不可輕忽，透過參與國際社會的過程，中國無可避免的將會受到國際經濟的影響，但另一方面，也代表中國在國際經濟上將扮演舉足輕重的角色，中國已然是國際社會中的一個經濟強權。

911事件之後全球戰略環境已經產生極大的變化，儘管美國仍為當今世界的唯一超強，但是在部分國家之間試圖與美國分庭抗禮的趨勢也已隱然成形。除了少數明顯和美國處於對立狀態的國家，如北韓、伊朗之外，東協各國、拉丁美洲國家，乃至於以中國、俄羅斯為首的上海合作組織等，都有意無意的將美國排除在其對話機制之外，在這樣的情況下，由美國主導的國際經濟體系在未來勢必將面臨相當程度的挑戰，如此威脅的將是西方資本主義國家的實質經濟利益。而中國崛起自然就成為國際強權間所矚目的一個焦點，中國也被美國視為是最有可能挑戰其霸權的國家之一[44]，中國藉由其「大國外交」與「睦鄰、安鄰、富鄰」等的外交政策，不惜資本與區域國家建立友好而密切的關係，以求在區域中扮演舉足輕重的角色，但並不刻意成為區域領導者，避免區域國家產生反感，而能使區域國家成為其在國際上的支持力量[45]；另外，中國也積極在國際上發展其「獨立自主」的外交路線，不理會這些國家是否為美國或其他大國所喜好，只要符合國家利益，中國皆能與之維持良好

43 同註16。

44 關於美國維持其超強霸權的作為，可以參考丁永康，「冷戰後美國的大戰略：建立單極霸權體系之挑戰」，**美歐季刊**（第13卷第2期，1999年6月），頁161-180。

45 中共當前的外交政策作為可以參考梁正邦，「當前中共外交政策走向」，**國防雜誌**（第19卷第6期，2004年6月），頁109-118；高朗，「後冷戰時期中共外交政策之變與不變」，**政治科學論叢**（第21期，2004年9月），頁19-48；林正義，「中國在東南亞的崛起」，**中國時報**（臺北：2004年12月2日），政治新聞版。

的關係，中國的國際影響力就是在這樣的過程裡獲得相當的成長。

既然人民幣匯率升值並不一定就能解決當前中國與國際間經濟與貿易逆差的問題，那麼美國、日本、歐盟等國不停強烈要求人民幣匯率升值的原因為何呢？最重要的就是他們要維持既有的國際金融秩序，避免中國從所屬區域開始建立起以其為首的經濟體系，甚至將這樣的體系向外擴大，從而威脅到西方先進工業國家的利益，簡單的說，就是要處理中國試圖以經貿途徑挑戰國際霸權的問題。911事件後美國在其全球反恐戰爭中必須要尋求中國的奧援，特別是在聯合國安理會、朝鮮核武問題等方面，但這並不表示美國就一定對中國有所退讓，相反的，美國藉由其反恐戰爭，正逐漸的對中國展開遏制的作為[46]，原因在於中美之間仍有很深的戰略不信任與歧見存在，或許就短期而言美國是在試圖改善中美關係[47]，但就目前美國對中國的戰略布局來看，美國對中國還是有很強的戒心。以國際關係理論來說，修正型強權與現狀型國家對於國際權力平衡的影響仍有相當的辯論空間，然而中國在經濟方面的崛起已是不可否認的事實，對於此，中國是否將對美國或是世界造成威脅的學界爭論更是熱烈，目前只能說，若中國遵循和平發展與不稱霸的原則，繼續與世界各國維持良好關係，那麼或許包含美國在內的其他國家就不會將中國視為威脅[48]。但以中共政權的性質看來，正由於其並非普世所能接受的民主政體，在其決策過程不透明的狀況下，無論中共官方如何向外宣稱其和平的發展方針，各國還是會對中共存有不信任感，所以對中共採取不同層面、不同程度的遏制措施，並試圖影響其政權發展，成為國際強權必然的選擇，迫使人民幣升值只是手段之一而已。

伍、結　論

本文首先探討的是中國的人民幣匯率問題，開始先以1978年中國實行經濟改革開放政策做為起點，敘述中國經濟發展的成果及其人民幣匯率問題的起因，隨後則是說明中國的匯率政策以及國際間主要經濟強國對於人民幣匯率所提出的要求。正由於中國經濟發展的成功，使其國際經濟地位日趨重要，因此人民幣匯率的升貶和

46 董立文、唐開太，「美國的對華戰略調整與兩岸關係」，中華歐亞基金會改革開放論壇編，**反恐戰後的美中關係與臺海局勢**（臺北：大屯出版社，2003年），頁171-208。

47 相關的論點有許志嘉，「911事件後美國對中國政策的調整」，**問題與研究**（第42卷第3期，2003年6月），頁79-99。另外，美國副國務卿佐立克（Robert Zoellick）在2005年9月的一篇政策宣示中提到：「希望中國做一個『負責任的合夥人』（a responsible stakeholder）」，就是在表示當前美國的目標是要與中國在相關的國際議題上共同合作。傅建中，「美國希望中國『和平發展』」，**中國時報**（臺北：2005年11月21日），大陸新聞版。

48 宋興洲，「中國崛起：修正型強權或現狀型國家」，**全球政治評論**（第11期，2005年），頁19-60。

相關的貿易問題自然為各國所重視；而中國當前的匯率政策是「固定匯率制」，基於美日等國認為人民幣被低估，嚴重影響其貿易利益，因此即強烈要求中國開放人民幣匯率的波動區間。

其次本文以日本在1985年接受「廣場協議」為例，說明日本自二次世界大戰之後，經濟發展曾經創下輝煌的榮景，但卻也因此引來美國對其的不滿與擔憂，藉由和另外3個先進工業國家聯合，與日本共5個國家簽訂「廣場協議」，決定各國共同干預匯率，並且使美元對英鎊、法郎、馬克、日圓等國際主要貨幣貶值，以解決美國鉅額貿易赤字的問題，但在協議簽訂後，日本經濟就開始走向頹勢，儘管日本仍然是世界上主要的經濟強國，但卻無法進一步成為世界的經濟霸權，而當初美國聲稱所要處理的美日貿易逆差問題，事實上並未隨著協議簽訂而獲得解決。

最後，本文進一步探討人民幣匯率升值是否真的能夠達到美日所稱，要改善中國對外貿易條件，減少國際與中國貿易往來逆差的目的，不過，以中美間的貿易往來為例，中國對美國輸出的產品有相當部分是其他國家透過中國製造的，且中國的產品多為勞力密集產品，對於美國所稱的貿易問題其實影響不大，也就是雖然人民幣升值對於國際與中國而言，都是各有利弊的，但是人民幣升值，不一定能解決中國與國際間的貿易問題，那麼國際主要的經濟強國之所以會大力壓迫人民幣匯率升值，必有其原因存在。

本文認為，中國在國際經濟上已經扮演舉足輕重的角色，但由於中共政權並非普世認同的民主政體，其對外戰略作為都將為各國所憂慮，擔心有朝一日將成為世界的威脅，並且現有的國際強權也必須要捍衛本身的利益，避免崛起的中國改變現有的國際經濟秩序；因此，以世界超強美國為首的西方國家，才會對中國採取既遏制又與之接觸的策略，一方面防止中國有足夠的力量來影響國際秩序，另一方面則希望能藉此促使中共政權往民主的方向發展，而迫使人民幣匯率升值，則為其中的一項戰略，不僅是為了要處理與中國貿易往來間的大量逆差問題。最後，本文嘗試以國際政治的角度來看待人民幣匯率升值此經濟議題，期望藉由這樣不同的方式，能夠提供此議題更全面的思考空間。

專題研究

非傳統不對稱安全威脅初探

A Preliminary Study of Asymmetrical Security Threat

張祥山（Chang, Hsiang-Shan）
稻江管理學院兼任講師

摘　要

隨著國際關係的發展，以及資訊化、全球化所帶來的衝擊，國家安全不再侷限於軍事，國家安全威脅來自於更多非軍事層面，凡是可能影響國家主權行使、政治制度、傳統文化、生活方式，以及國家賴以生存的一切有形、無形力量，皆可視為國家安全威脅。因此未來的戰爭與戰場將是一場「戰場與非戰場、戰爭與非戰爭、軍事與非軍事的多重式樣」的「超領域組合」與「超手段組合」的「不對稱戰爭」，他的戰場空間擴大了，前後方模糊化了，也多元化了。而「不對稱戰爭」除強調避開對己不利的決戰正面，更積極尋求「開闢第二戰場空間」，此「第二戰場空間」即是非傳統不對稱安全威脅肆虐的舞臺。

關鍵詞：國家安全、不對稱戰爭、非傳統安全、安全威脅

壹、前　言

「不對稱」（Asymmetry）一詞經常被運用在物理、化學、資訊等科學領域中，尤其在60年代以後，「不對稱科學理論」有如雨後春筍，不斷的被發現來解釋一些自然科學現象，例如：不對稱性的「流體鑲嵌模式」（Fluid Mosaic Model）被用來解釋細胞膜結構，從此展開細胞生理學的新里程，而同時期出現的化學上的「不對稱結構學」經生命科學研究者的不斷研發，終在2001年獲得了諾貝爾化學獎，其貢獻是新世紀中生物科技最重要的呈現；2001年人文學科中的「不對稱性資訊」理論也獲得了諾貝爾經濟學獎，「不對稱觀念」再度從學術上發皇，也成為解釋人文價

值的新邏輯。又例如：「兩岸關係」也是一種「臺小中大」的不對稱關係，而震驚全球的美國「911恐怖攻擊事件」更是一場新世紀的「不對稱戰爭」（Asymmetric Warfare）。可以說，這是個「不對稱的年代」，「不對稱的年代」所呈現出的是一個「測不準」的「不確定性」[1]。而「不確定性」是戰爭中最活躍的因素之一，敵我雙方的戰爭指導中，如何增進有利於我，不利於敵的因素，或減弱乃至消滅有利於敵，而不利於我的因素，亦即創造戰爭指導規律中的常規與非常規的原則，帶給敵方的不確定性，而使其發生誤判或失誤的結果，這就是「不對稱戰略」[2]。中共學者喬良、王湘穗所寫的「超限戰」，提出了「超限組合」、「劍走偏鋒」等新戰法，亦正是一種「不對稱」的戰爭。「不對稱戰爭」並非今日才出現，在西方，從1415年的亞金科特戰役中，配備大弓的英國步兵擊敗精銳的法國騎兵起，就有「不對稱戰爭」；近如，南美洲、古巴及車臣的游擊隊，北愛爾蘭的恐怖分子等等，都是在打「不對稱戰爭」，幾乎世界上所有的戰爭都是「不對稱戰爭」，然而「911恐怖攻擊事件」發生後，「不對稱戰爭」才再度受到世人的重視，再度變成流行的詞彙[3]。

隨著科技、資訊傳輸能力的發達，以及日益深化的全球化趨勢，在在對安全事務與現存的威脅造成重大影響，因此「不對稱安全威脅」（asymmetrical security threat）乃應運而生。此種威脅自1990年以來，已日趨明顯，使得西方國家及其相關國家安全機構面臨非傳統的威脅態勢，此種威脅不見得會使國家面對重大傳統戰爭的危險，但其所帶給國家的危險卻不亞於傳統戰爭，甚至有過之。不對稱安全威脅或以數種方式展現，或其本身就是目的，抑或是達成目的的手段，此等威脅在戰略上的影響，是利用一般民眾的恐懼心理，削弱其對政府的支持，破壞政府威信與盟邦關係；在戰術上的影響，是可能迫使一國改變方針或策略；亦可能使用恐怖活動造成危急狀況，對經濟進行破壞，挑起民眾反政府行為及進行有組織的犯罪活動，這些都是極具殺傷力、毀滅性的安全威脅，它的手段可能是傳統的，也可能是非傳統的，亦可能是無所不用其極的[4]。對應於傳統的軍事威脅，非傳統的不對稱安全威脅，將是新世紀國家安全威脅來源的主軸。

---

1 林碧堯，「這個不對稱的年代」，**自由時報**，民90年10月30日，第15版。
2 李際均，**軍事戰略思維**（北京：軍事科學出版社，1998年2月，第2版），頁82-83。
3 **聯合報**，民90年10月5日，第13版。
4 高一中譯，「不對稱威脅相關情報的蒐集」，**國防譯粹月刊**（臺北：國防部史政編譯局，民90年3月1日），頁72-73。

貳、新世紀戰爭與戰場

「戰爭」與人生而俱來，可以說一部人類活動歷史，就是一部人類的戰爭史。不論「個人、團體或國家之間，往往因為價值觀念和利益的不同，產生歧見；由歧見產生糾紛；由糾紛演變成對抗；再由對抗演變成衝突和對決，這種衝突和對決就是戰爭（war）。」再從國際關係和權力政治的角度來看，戰爭就是「國際社會內主權國家間或集團國家間、或整合區域間、或國家內部，在政治、軍事、經濟、心理等綜合權力的關係和互動中，產生的一種以軍事權力為主或以非軍事權力為主的衝突、對決行為，其目的在促進各自國家的、或集團國家的、或整合區域的、或國家內部政治團體的利益和目標[5]。」因此，利益的衝突是戰爭的根源。「戰爭是不同的人的組織集團之間，由於利益上（經濟因素）或基於某些利益上的統治觀念和統治方式上（政治因素）的分歧，並以極端的形式、武力，解決這種分歧的一種社會政治現象[6]」，而各個主權國家間為排除威脅利益的因素或維護利益的存在，經常是處於一種戰爭狀態，所以霍布士（Hobbes）也認為，國際關係基本上是一種戰爭的狀態。因為戰爭不僅包含戰役，或是戰鬥行為，並且指的是一段期間，在此期間，充滿著以戰鬥作為競爭的慾望，因此，戰爭本質非僅指實際的戰役，而是指一種明顯的戰備意圖，且不能於此時期中提出相反的保證，謂之「戰爭時期」，其餘皆屬和平時期[7]。簡言之，戰爭是國家或組織集團為了利益的衝突而動員所有的人力、物力、財力、智力，以求國家生存的戰鬥行為，其本質為一種威力作用，旨在令敵屈服於我之意志[8]。克勞塞維茨也認為，戰爭是一種強迫敵人遵從我方意志力的行動。力為了對抗對方的力，也就用藝術和科學的發明來裝備基本身……。所以力，就是戰爭的工具、戰爭的手段[9]。前述之「力」，不論是人力、物力、財力、智力等等，其實就是國力的綜合運用，所以戰場上的作戰能力也是有賴社會、後勤及科技層面的能力，而此等能力均相互關聯，以社會力為其基礎[10]，這社會力就是國力的一部分。因此國力的綜合運用決定了戰爭的進行與戰爭的成敗。

---

5 孔令晟，**大戰略通論—理論體系和實際作為**（臺北：好聯，民84年10月31日），頁47-48。

6 丁樹範，**中共軍事思想的發展**（1978-1991）（臺北：唐山，民85年9月），頁59-60。

7 Robert O.Keohane & Joseph S. Nye, JR.著，趙春山譯，「國際互賴與整合」，**國際政治學**，政治科學大全，第八卷（臺北：幼獅，民72年4月），頁460。

8 馬少雲，**戰爭哲學**（臺北：商務印書館，民64年12月，3版），頁11-12。

9 克勞塞維茨著，鈕先鍾譯，**戰爭論全集**，上卷（臺北：軍事譯粹社，民69年3月20日），頁110。

10 Michael E.Howard, "The Forgotten Dimensions of Strategy", *Foreign Affairs 57,* No.5 （Summer 1979）, pp.975-986.

托佛勒（Toffler）夫婦在「戰爭與反戰爭」（War and Anti－War）書中提出「第三波」（The Third Wave）理論，認為戰爭的演進可分3個波段，第一波戰爭是農業革命所帶來的文明，第二波戰爭是工業革命的文明，第三波戰爭則為科技文明所帶來的知識戰爭[11]。在不同的「波」與「文明」型態下，托佛勒認為人類正從第一波與第二波的戰爭型態，走向第三波以「知識」為基礎的新戰爭時代，而新的高科技知識包括有資訊技術、新材料、新能源、生物技術和海洋技術等，這些不僅改變了人類的生活，更引起了軍事領域方面的革命性變化，不僅創造了財富，卻也製造了戰爭，人們工作的方式，也反映了發動戰爭的方式[12]。易言之，在科技知識變化中，其革命性的進步影響著社會的每一個面向，科技的進步，並非要改良既有的軍事手段，但軍事手段的改良卻是每一科技革命的必然結果[13]。中共也有雷同的看法，認為，一切戰爭現象都與當時的社會物質生產狀況相關聯，並隨著各個歷史時期生產方式、社會政治結構的發展而發展。換言之，科學技術的發展影響武器的創新，進而決定戰爭的進行、形式與前景。又認為，二次大戰以來，在軍事上有極大應用價值的科學技術是資訊與電子技術、新材料技術、生物工程技術、新能源技術、航天技術、海洋開發技術[14]。由此可見，科技知識對未來戰爭型態的衝擊是顯而易見的。18世紀以前，作戰時主要考量的是敵我雙方的永久堅固陣地，以爭取有利位置。19世紀則因內燃機的發明與鐵路交通的出現，開啟了部隊機動作戰的思潮，使部隊走出戰壕，以追逐敵人有生戰力為目標。一次大戰前後，造船技術的提升及飛機被用來作軍事用途，使工業先進國家擁有越洋遠程作戰能力，戰場範圍乃隨之擴大了。二次大戰末期，原子彈的問世，改寫了戰爭局面，迄今變化幅度仍在明顯增加中（如表1）[15]。此外，俄羅斯軍事理論家斯利普琴科將軍也以戰爭中所使用的武器裝備，來劃分人類歷史上的戰爭型態有6種（如表2），即：第一代冷兵器戰爭時代；第二代火藥火器戰爭時代；第三代火槍火炮戰爭時代；第四代機械化戰爭時代；第五代核威脅戰爭時代（尚未實戰）；第六代資訊化戰爭時代，初期以精確導引武器為主戰兵器，以高效率資訊處理為基本的高技術戰爭，最終則以「制資訊權」成為能量釋放的主要型態，戰場型態才正式跨越到第六代戰爭時代。因為資訊科技所帶來的第三波新戰爭時代的來臨，新的戰場觀念、戰法觀念、作戰效益觀念和勝負觀

---

11 Alvin and Heidi Toffler, *War and Anti-War*（Little Brown, 1993）, pp.61-79.

12 翁明賢，**突圍—國家安全的新視野**（臺北：時英，2001年11月），頁329-330。

13 Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies:Military Technology and International Relations*,（Hampshire: St. Martin's, 1987）, p.19.

14 丁樹範，**前揭書**，頁29-30。

15 李安復、宋炳剛，**e化部隊—未來國防武力**（臺北：時英，2001年8月），頁241-242。

念應運而生，攻城掠地的作戰方式將會減少，只占不戰的警告式、懲罰式、示威式，深入腹地打點的「外科手術」式，以軟打為主的資訊封鎖式、壓制式、破壞式等非傳統作戰方式將居於重要地位，其手段也包含了情報戰、電子戰、心理戰、經貿戰、突擊戰、生化戰、外交戰等等方式[16]。不論是以科技知識或武器裝備的劃分來分析戰爭型態，它都說明了「科技」對戰爭方式的影響。1991年的波灣戰爭，因為美國大量使用高科技武器，加上不同於往昔的作戰方式，使得該次以資訊科技為基礎的戰爭，型態成為世界戰史上的重要里程碑，終將成為未來戰爭的趨勢，在未來戰場上，似乎也難以量的優勢取代質的差異，這是一場屬於高技術條件下的戰爭型態，對各國軍事思想產生很大的影響。

表 1　戰爭型態演進軌跡

型　態		陣　地　戰	機　動　戰	資　訊　戰
目　的		消耗敵軍	殲滅敵軍	癱瘓敵軍
戰例	古代	布匿克戰爭	亞歷山大→凱撒	蒙古軍
	近代	一次大戰	二次大戰	波灣戰爭
導　因		工業化	機械化	數位化

資料來源：扶台興，「國軍兵力結構與臺海安全」，**資訊時代兵力規劃理論與實務**（臺北：國策研究中心，1996年1月），頁193。
轉引自：李安復、宋炳剛，e**化部隊—未來國防武力**（臺北：時英，2001年8月），頁242。

表 2　戰爭型態的歷史演變

戰爭型態	冷兵器戰爭	火藥火器戰爭	火槍火炮戰爭	機械化戰爭	核戰爭	資訊化戰爭
起始年代	13 世紀以前	17 世紀	19 世紀	20 世紀	20 世紀中葉	20 世紀末
武器系統	刀、矛、劍、弓、拋石機	滑膛槍、鐵絲網	機槍、火炮、炸彈	戰車、飛機、無線電	導彈、核試驗	C4I 系統、導引武器磁電化
主要能源	體能	物理能	化學能	熱能	核能	輻射能
戰術	方陣隊形、城牆、盔甲騎兵	線式隊形、堡壘防禦	散兵隊形、戰壕、野戰工事	閃擊戰、總體戰	核威懾靈活反應	空地一體、精確打擊
特點	大規模人力的集中	大規模人力與火力集中	強火力陣地攻堅	機動火力、防護一體	大規模毀滅	控制資訊

資料來源：王凱，**數字化部隊**（北京：解放軍出版社，1999年），頁4。
轉引自：李安復、宋炳剛，**前揭書**，頁12。

[16] 同前註，頁11-24。

除了前述「科技」影響了戰爭型態的改變外，其實，隨著冷戰後安全形勢的演變，安全威脅來源多元化後，各國為了因應這種多元化的安全威脅，其所採取的防範措施勢將由不同的政策決定，並受到科技發展、經濟與社會政治的情勢所影響，導致未來的戰爭將會是正式戰爭（formal war）、非正式戰爭（informal war）與灰色地帶戰爭（gray area war）的組合[17]。所謂「正式戰爭」就是傳統的兩個敵對國軍隊間的對抗。「非正式戰爭」則指涉交戰的雙方，有一方為非國家實體，如叛亂組織、恐怖分子等，它的目標或在訴求獨立或在要求政策的改變等等。而「灰色地帶戰爭」則是指涉傳統作戰與組織性犯罪的混合，這種敵人之威脅性甚高，或運用暴力，或結合政治鬥爭、種族衝突等恐怖活動，以達其目的[18]。被認為是新世紀第一場戰爭的美國911恐怖攻擊事件」，便說明了因為安全威脅來源多元化後的戰爭型態之改變，這場「新戰爭」的目標不再是軍事勝利，而是透過這一種恐懼和恨意的散播，取得政治權力，它是一種「政治加上犯罪」的「新戰爭」，既沒有疆界，也不同於過去敵我分明的「舊戰爭」[19]，也是一場敵我實力不對稱的「不對稱戰爭」，應驗了「超限戰」一書中所說的「任何非戰爭行動都可能是未來戰爭的新構成因素」，其「手段無所不備、信息無所不至、戰場無所不在」，更「意味著一切武器和技術都可以任意疊加；意味著橫亙在戰爭與非戰爭、軍事與非軍事兩個世界間的全部界限統統都要被打破；還意味著已有的許多作戰原則將被修改，甚至連戰爭型態與戰爭法也需要重新修訂[20]。」

歸結上述，未來新世紀的戰爭與戰場，將是一場高科技的戰爭、一場資訊戰爭，也將是一場「戰場與非戰場、戰爭與非戰爭、軍事與非軍事的多重式樣」的「超領域組合」與「超手段組合」的「不對稱戰爭[21]。」它的戰場空間擴大了，立體化了，前後方模糊化了，也多元化了，如此一來，總體戰（Total War）與聯合作戰（Joint Operation）將成為未來主要的戰爭型態與戰場主要形貌[22]。

---

17 Steven Metz著，謝凱蒂等譯，**21世紀的武裝衝突：資訊革命與後現代戰爭**（臺北：國防部史政編譯局，2000年），頁53-110。

18 同前註。

19 江靜玲，「新戰爭無國界，硬碰硬無了時」，**中國時報**（民90年9月15日），版4。

20 喬良、王湘穗，**超限戰**（北京：解放軍文藝出版社，1999年9月），頁6-7。

21 同前註，頁205-213。

22 沈明室，「評中共『超限戰』」，**共黨問題研究**（第26卷第3期，民89年3月），頁52-54。

參、不對稱戰爭的理論意涵

二次世界大戰以後，國家安全與國防（national defense）可說是同義詞，指涉保護國家之人民與領土免於受到外來攻擊或威脅；然經過冷戰的衝擊，國家安全的涵義，不再是狹義的軍事國防，而是必須兼顧到涉及國家重大利益與國際和平事件的所有軍事與非軍事層面問題，因此「國家安全」必須以威脅為考量，面對各種新型態的威脅，這些威脅可能不惜任何代價，採取各種非傳統、不正規的手段，來達成其特定目的，911恐怖攻擊事件與越戰等等就是最好的例證。再加上國際社會全球化趨勢日益深化，科技資訊的發達不可同日而語，「不對稱」形勢充斥於各種面向，因而國家也必須運用各種武力與非武力的方式來達到國家安全的目標，如此一來，提供了「不對稱戰爭」手段發揮的舞臺，也形成了「不對稱戰爭」思維發展的結構性背景。因此後冷戰時期以來，「不對稱戰爭」思維成了美國國家安全戰略論述中的熱門議題，1989年美國學者Martin van Creveld所著*Technology and War from 2000 BC to the present*即已提到不對稱作戰的觀點，例如：依賴武器的一方，很可能會被舊式武器打敗；游擊戰、恐怖主義的次傳統性戰爭方式，係以建立局部或暫時的優勢以再度攻擊；避實擊虛為古老以來最佳的戰術等等，這些觀念與「不對稱戰爭」的概念有其邏輯上的相通處[23]。另外，1996年美國的「2010聯戰遠景」（Joint Vison 2010）、1997年的「4年期國防總檢」（QDR）與「國家軍事戰略」（NMS）中，均曾提到「不對稱戰爭」的概念[24]，美國「1998年戰略評估」（Strategic Assessment 1998）第11章中更多所討論，認為美國高科技的威力，將迫使對手國發展各種不對稱反制手段，期以削弱或擊敗美國軍事優勢[25]。因此，基本上，美國所謂的「不對稱戰爭」理論是以科技為基礎，強調運用高科技武器優勢，與敵人實施不對稱作戰。然而，科技僅是其中的一環，也因為忽視了全方位、多面向的手段運用，才會有「911恐怖攻擊事件」的發生。那麼，什麼是「不對稱戰爭」？根據美方說法，約有下列數種：

一、指避開敵人的優點所遂行的作戰，亦即以我方的相對優點來對付敵人的相對弱點[26]。

---

23 翁明賢，「我國新世紀的不對稱國防戰略思維」，〈http://www.kmtdpr.org.tw/4/56-9.htm〉& 巫乾煌，「『不對稱戰爭』理論與實務之研究」，國防大學國防管理學院國防決策科學研究所碩士論文，民90年5月21日，頁45。

24 高一中譯，**挑戰美國：美國會被打敗嗎？**（臺北：國防部史政編譯局，民88年11月），頁14-15。

25 **美國1998戰略評估**（國防部史政編譯局譯印，民88年3月），頁265。

26 高一中譯，**前揭書**，頁1。

二、對稱作戰的典型做法是鋼鐵對鋼鐵的緩慢消耗戰，不對稱作戰則避開了傳統的部隊對部隊的戰鬥，不對稱作戰主張採用非傳統或非常規的方法，以本身的優點來對付敵方的弱點[27]。

三、不對稱作戰是不同軍力間的戰鬥，其中一方軍力尚未完成防禦準備時，即遭攻擊，尤其具有極端致命性效果[28]。

四、指運用新科技以劣勢戰勝優勢的戰爭[29]。

五、「非傳統」一詞，其所使用的手段，係異於敵對雙方大部隊運用戰略、戰術、武器等方式，膠著在戰場上相互對抗的傳統戰爭，因此它常被用來定義不對稱戰爭[30]。

六、不對稱作戰係一套作戰模式，目的在使敵人喪失優勢，進而集中心力，利用敵方弱點，而非投入與敵正面交鋒的傳統作戰[31]。

七、敵人很可能試圖使用不同於美國軍事行動慣常模式的方法，來利用美國的弱點以智取勝，或逐漸削弱美國的力量[32]。

八、不對稱的敵人，利用較差的戰術或戰力用以對抗美國的弱點，逐漸削弱美國的國力，以不對稱效果來達成其戰略目標[33]。

九、憑藉著意想不到的技術或創新的方法，利用對手的弱點，使用意料之外或非傳統手段達到以智取勝或逐漸削弱對手力量[34]。

十、新世紀的國家安全戰略（A National Security Strategy for a New Century）認為「不對稱戰爭」是「利用我們的弱點，用非常規的手法來躲開或逐漸削弱我們的力量」[35]。

此外，中共亦有類似「不對稱」之概念，例如：1994年羅有禮等合著之**高技術局部戰法探索**指出，應運用辯證論的觀點，全面、系統的加以分析，弄清自己的優勢所在，遂行「以劣勝優」的戰爭作為。1999年2月喬良、王湘穗的**超限戰**一書，闡述了「非均衡」的概念，「非均衡」作為一條原則，是「偏正律」在「超限戰」

---

27 **美國1998戰略評估**，頁15。
28 “ASMMETRIC WARFARE : IS THE ARMY READ?” <http://www.amsc.belvoir.army.mil/asymmetricwarfare.htm>
29 Ibid.
30 Ibid.
31 高一中譯，前揭書，頁222。
32 McNair Paper 62, “The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the next QDR”, *November 2000*.
33 Ibid.
34 Ibid.
35 Ibid.

中主要的一個支點，其要義是沿均衡對稱的反思路，去展開作戰行動，一些窮國或弱國以及非國家性的戰爭主體，在面對強國時，即採取了非均衡、非對稱的戰法，不與大國面對面硬抗，而是用游擊戰、恐怖戰、持久戰、網路戰等方式與之周旋。以及1999年10月解放軍報提出的「不接觸戰的對策與思考」，不正面硬碰硬的對抗。王保存的「世界新軍事革命」，指出「對稱」與「不對稱」兩種作戰都要兼顧等等，這些觀點，均屬反傳統的、反規律的逆向思維[36]。可以說，中共「不對稱戰爭」的意涵，也是指涉用不對稱手段、不對稱力量和非常規方法所進行的作戰[37]。

綜上所述，「不對稱戰爭」，基本上，敵對雙方都是在避開對方強點，減少正面衝突機會，進而尋求攻擊對方的弱點，創造我方優勢。易言之，「不對稱戰爭」即在「運用包含傳統及非傳統戰爭手段，以我方之強點，針對敵方特定弱點，實施出其不意攻擊，藉以削減敵實力或擊敗敵國，創造有利我方形勢，獲得預期之政治目的[38]。」

世界上大多數國家由於受到美國主流思想之影響，對於「不對稱戰爭」手段之使用導向約可分三類[39]：

一、科技導向：軍事強國往往從科技角度來衡酌「不對稱戰爭」，而處劣勢科技實力的小國，只有在其他面向以「不對稱」手段來反制強敵，因此，大規模毀滅性武器與資訊作戰便成為「不對稱戰爭」型態；尤其是資訊科技的不對稱所造成的威脅，勢將成為未來「不對稱戰爭」的主流。

二、文化導向：戰略思考時，往往以我方思維模式衡量敵方的價值觀，此時易陷入「文化盲區」的情境，而導致「不對稱」的結果。

三、心理導向：劣勢的一方如能在敵方內部取得心理戰優勢，破壞敵方的內部安全，則將在「不對稱戰爭」中獲取勝利；因為實體的行為可以預防，但心理的趨勢卻無法掌握。

因此，不論從美方的「以科技為基礎」或中共的「以劣勝優」的「不對稱戰爭」意涵來看，基本上，「不對稱戰爭」可分「科技」與「非科技」兩大類（如表3）[40]。不論是「科技」或「非科技」的「不對稱戰爭」，西方學者認為，「未來的

---

36 李黎明，「美國對新世紀中共戰爭思維之假設：『不對稱戰爭』概念之發軔」，**共黨問題研究**（第26卷第3期，民89年3月），頁18-26。

37 「呼喚不對稱軍事理論研究」，**解放軍報**，2000年12月19日。

38 陳勁甫等合著，「『不對稱戰爭』原則對我國軍事戰略發展之探討」，2000**國家安全戰略情勢評估：不對稱戰略思考與作為學術研討會第三場議題論文**，淡江大學國際事務與戰略研究所主辦，民89年3月25日，頁71。

39 陳勁甫等合著，**前揭文**，頁75-76。

敵人可能會將低科技裝備與文化導向的策略結合起來以遂行不對稱作戰」，中共的「超限戰」正是這種軍事思維，其書中所列的24種戰法（如表4），即是一種運用加法組合的「不對稱」戰法，例如，美國針對賓拉登採取的對策就是，恐怖戰＋情報戰＋金融戰＋網路戰＋法規戰；波灣戰爭中，對伊拉克採取的是，常規戰＋外交戰＋制裁戰＋法規戰＋媒體戰＋心理戰＋情報戰等，這些都是多管齊下的「不對稱」戰法，「超限戰」可說是結合以及反制了「科技與非科技」的不對稱戰爭思維[41]。

表 3　不對稱戰爭類型比較

戰爭導向	內容解釋	作戰方式與武器	備註
以科技為導向	從科技的角度看不對稱戰爭。	認為新概念武器如：雷射武器、微科技武器、高能微波武器等所謂神奇武器是遂行不對稱戰爭的最佳方法，資訊優勢比海空優勢重要，資訊嚇阻與核子嚇阻同等重要。	例如美國係依賴精密的科技克服後勤上的限制，並以強大火力造成的不對稱來對抗敵人之兵力。
以非科技為導向	文化、思想、組織等的不對稱手段，亦是應思考的方向。不對稱作戰的弱點在敵人可能利用西方文化與政治體制的基本法則來對付西方國家。	利用媒體摧毀敵方心理 利用文化差異拖延戰爭 利用民族特性與道德衝突爭取勝利。	

資料來源：1. Michael Pillsbury. “China Debates the Future Security Environment.” http://www.ndu.edu./inss/books/pills2.htm#CDFch6（2000）
2.Charles J.Dunlap,“Asymmetrical Warfare and the Western Mindset”in *challenging the united states symmetrically and asymmetrically can America be defeated?* ed. Lioyd J. Matthews（Washington DC: Strategic Studies Institute, July 1998）.

轉引自：潘同偉，「『超限戰』思想與中共國防戰略之研究」，南華大學亞太研究所碩士論文，民90年5月9日，頁51-52。

40 潘同偉，「『超限戰』思想與中共國防戰略之研究」，南華大學亞太研究所碩士論文，民90年5月9日，頁51-52。

41 潘同偉，**前揭文**，頁52-54。

表4 「超限戰」的24種戰法與運用

事例 / 戰法	美國對賓拉登的策略	北約國家針對南聯盟科索沃危機	波灣戰爭	香港政府金融保衛戰	臺灣大量印製人民幣偽鈔的做法
軍事戰法					
原子戰					
常規戰		▲	▲		
生化戰					
生態戰					
太空戰					
電子戰					
游擊戰					
恐怖戰	▲				
超軍事戰法					
外交戰		▲	▲		
網絡戰	▲				
情報戰	▲		▲		
心理戰			▲	▲	
技術戰					
走私戰					▲
毒品戰					
虛擬（威懾）戰					
非軍事戰法					
金融戰	▲			▲	▲
貿易戰					
資源戰					
經援戰					
法規戰	▲	▲	▲	▲	
制裁戰			▲		
媒體戰			▲	▲	
意識形態戰					

資料來源：喬良、王湘穗，**超限戰**（北京：解放軍文藝出版，1999），頁156-157。
轉引自：潘同偉，「『超限戰』思想與中共國防戰略之研究」，南華大學亞太研究所碩士論文，民90年5月9日，頁53-54。

「不對稱戰爭」的手段是無所不用其極的，凡是為改變敵方意志所運用的足以扭轉戰場情勢或戰爭結局或政治目標之完成的戰略、戰術、戰法、武器、人員等等，而用以削弱敵方優勢之作為，均屬之。它是有形手段與無形手段的綜合運用，手段是多樣化的、多面向化的，常見的形式有[42]：

一、方式的不對稱：使用與對手不同的作戰概念，如游擊戰或其它非傳統、非正規的作戰方式。

二、科技的不對稱：科技優勢者較科技弱勢者勝算機率高。

三、組織的不對稱：正規部隊遭遇網狀且非階層式組織的非正規部隊屬之。

四、意志的不對稱：基於戰略需要，使用敵方因道德和法律的觀點而不會採取的行動，使敵方付出高代價及高風險。

五、毅力的不對稱：和意志的不對稱相關，它包含了文化上的要素，在不同文化的衝突中，尤其是雙方對於「時間」的期待，或採速戰速決，或採拖延戰術，敵我雙方即因文化上對時間期待的差異，而有不同的對比結果。

六、規範的不對稱：亦與意志的不對稱相關，敵我雙方有不同的道德或法律規範時，就會出現規範的不對稱，急功近利者常使用反規範手段的不對稱戰法。

歸結起來，西方認為「不對稱戰爭」有如下三個特點[43]：

一、以實擊弱：適度發揮自己的優點，找出敵人的弱點、雙方的差距所在，再以己之強攻敵之弱，即可取得優勢地位與所期望之政治目標。

二、發揮統合戰力：科技優勢的軍力得以發揮功能，須賴各層次科技的系統結合成熟運作，故密切組合人員與武器系統，有效整合各軍種作戰力量是必須的。同時，執行作戰行動時，正確合理計算及戰力部署運用，加上協同一致，即可發揮聯合作戰能力，創造出有利的態勢。

三、低損失、高效果：目前民主國家的戰爭思維對傷亡較以往敏感，故希望藉由科技的優勢來獲得戰爭的結果，在此一前提下，戰力較優勢的一方可運用「不對稱戰爭」有利之局面，在未接觸對方的情況下，對其弱點給予致命的打擊，使對手屈服。

此外，中共對於「不對稱戰爭」的特性亦有相近的看法，惟較之西方看法更具未來前瞻視野，它認為「不對稱戰爭」的特性約有如下四點[44]：

---

42 Metz Steven and Johnson Ⅱ Douglas V., "Asymmetry and U.S. military strategy: Definition, background, and strategic concepts", *January 2001*.轉引自：巫乾煌，前揭碩士論文，頁41。

43 陳勁甫等合著，**前揭文**，頁73-74。

44 「科索沃戰局對共軍之啟示」，2000**年中共年報**（臺北：中共研究雜誌社，2000年6月），頁104。

一、減低傷亡、重創敵方：「不對稱戰爭」能在不接觸對方的情況下，予敵致命打擊，使敵無還手機會，更無從後發制人，而將風險與損害降至最低，故「零風險」將是「不對稱戰爭」發展的趨勢。

二、依賴高科技發展：「不對稱戰爭」帶有明顯的知識化戰爭的特質，係以技術的發展，尤其是以高科技發展為基礎。

三、資訊戰成為主流：「不對稱戰爭」須有完善的全球預警偵查情報系統，因此，依靠的是資訊戰的優勢，資訊戰將成未來「不對稱戰爭」的主流。

四、多維化程度提高：強調軍種間的有機結合，天、空、地、海、電等力量多維一體，戰場多維化趨勢日益明顯。

綜上，「不對稱戰爭」的思維與行動在於以傳統或非傳統的形式，運用各種正規或非正規的手段與軍事能力，使實力強大的對手出乎意外，而致進退失據，措手不及，無法依照既定計畫實施行動[45]。「不對稱戰爭」涵蓋了技術、文化與心理等不同面向，各種不同形式的「不對稱」戰法，其目的並非僅單純擊敗敵人的軍力，而係在癱瘓敵人的指管系統，瓦解敵人的戰鬥意志，攻擊敵方民眾的精神與意志，從而在根本上瓦解國家戰爭機器的運作[46]。可以說，「不對稱戰爭」是一種思想、一種概念[47]。不僅強調避開對己不利的決戰正面，更重視遠離此一戰場空間，積極尋求「開闢第二戰場空間」。而所謂「第二戰場空間」，指涉了傳統野戰戰場之外的任何空間，如：後方城市、重要戰略設施、戰略要地、社會結構、資訊網路，甚至包括文化、社會、心理結構的空間[48]。

肆、不對稱性的本土安全威脅

此「第二戰場空間」即是非傳統的不對稱性本土安全威脅肆虐的舞臺，根據中共空軍大校喬良、王湘穗的「超限戰」中所提出的生化戰、恐怖戰、網絡戰、情報戰、心理戰、金融戰、媒體戰等等軍事、非軍事及超軍事戰法，皆可能成為非傳統不對稱本土安全威脅的來源與方式，它的目的均是在敵對國本土內部製造威脅與不安，甚且瓦解其戰力，腐蝕其國力，成為己方一股隱藏於敵人內部，可作裡應外合的攻堅武器，使己方能達到「不戰而屈人之兵」的最高戰略目標。易言之，這個

45 高一中譯，**前揭書**，頁222。

46 張哲銘、翟文中，「中共發展『非對稱武力』對我國國防安全影響之研究」，**戰略與國際研究**（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，1999年7月，第1卷第3期），頁167。

47 高一中譯，**前揭書**，頁5。

48 李黎明，**轉軌—變遷中的戰略思維**（臺北：時英，2001年8月），頁235。

本土內部的安全威脅即包含了前述有關後方城市、戰略設施、社會結構、心理結構等等所謂的「第二戰場空間」。更明白的說，近年來，由於一些屬於「非國家型武力」（non-nation forces）的組織，例如：宗教狂熱、跨國犯罪、種族衝突、排外運動、恐怖謀殺、跨國販毒與從事武器擴散的各類經濟組織，以及人權迫害、難民流動、生態破壞等等所形成的「次國家型威脅」（subnational threats）、「非國家型威脅」（anational threats）及「超國家型威脅」（metanational threats）在在打破了傳統上以「國家型軍隊」為主要威脅型態的思考模式[49]。本質上，這些「次國家型威脅」、「非國家型威脅」及「超國家型威脅」就是屬於「非傳統的不對稱性的本土安全威脅」範疇。它們都具有一些共同特性，學者德列夫（Terry Terriff）等人即認為[50]：

一、大多數非傳統本土安全威脅非以國家為中心，而是由次國家（sub-state）或跨國家（trans-state）為主體或因素（actors or factors）所形成。

二、大多數非傳統本土安全威脅不侷限在特定地區，且散布面廣，又多面向、多樣化、多層次，不易圍堵遏制。

三、大多數非傳統本土安全威脅難以單純依賴傳統軍事手段或國防政策作有效處理，軍隊雖具一定程度之影響力，惟仍應經由適當之非軍事手段加以因應。

四、大多數非傳統本土安全威脅均會或多或少危害到國家利益與個人安全福祉。

另外，第三世界國家的本土安全威脅卻主要係來自國家建構過程中，政府所面臨來自內部之領土、制度、族群、政權爭奪的各種權力、利益的保衛鬥爭，例如，政權合法性的爭辯、族群衝突對立、自由法治的維護，以及國際社會環境的壓力，與各種跨國性的安全威脅等等。而其安全威脅的認定，有時並非政府，而是統治菁英，其目的不在為民造福，而在鞏固、保衛其政權或既得利益[51]。這就是為什麼安全威脅常隨不同的政治菁英、政府或國家在不同的時空環境下，產生不同的認知，且經常被決策者合理化其所採政策或作為之藉口的原因。

其次，非傳統不對稱本土安全威脅，不僅是未來不對稱性戰爭中所謂「第二戰場空間」所發展的產物，其實，也與國際環境變遷有密切關聯。冷戰結束以後，由於東西方的政治經濟往來頻繁，人員、資金、物品加速了流通，各國經濟貿易日

---

49 翟文中、蘇紫雲，**新戰爭基因**（臺北：時英，2001年5月），頁103。

50 Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, 1999, pp.115-116.

51 Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Lynne Rienner, Boulder, CO,1995, p.9. 轉引自：張中勇，「臺灣海峽非傳統性安全威脅之評估」，**戰略與國際研究季刊**（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，第3卷第4期，2001年10月），頁3。

益自由化，加上資訊科技的進步，國際間的商旅活動、資訊傳遞與各種國際互動益加頻繁，致全球化迅速拓展及深化，再加上，部分國家政風腐化，官員貪污，包庇不法事件頻生，導致國家功能式微，執法不彰，社會控制力減弱，間接助長了非傳統安全威脅來源滋生蔓延的重要因子，例如跨國組織犯罪、國際販毒走私、人口販賣、恐怖暴力、經貿衝突等等國際社會所共同關切的安全議題[52]。基本上，這些非傳統本土安全威脅所呈現的是來源多元化、類型多樣化、形式多變化、本質多面向、領域多層次，所以此等非傳統本土安全威脅不僅是影響到社會秩序、人民的生活福祉，亦且甚至引發、衍生或被敵對勢力趁虛加以利用，而惡化成為危及國家存續與安全、繁榮之威脅[53]。

根據學者德列夫（Terry Terriff）研究，當代非傳統本土安全威脅以環境安全、經濟安全、跨國犯罪與人口移動等為主[54]。美國「東亞暨太平洋地區安全戰略」報告也指出，非傳統安全威脅有恐怖主義、環境品質惡化、傳染病、毒品走私、能源的控制與安全、區域金融危機等[55]。英國「詹氏情報評論」（Jane's Intelligence Review）更指出，當今十種非傳統安全威脅為族群衝突、宗教摩擦、恐怖主義、使用生化放射性武器、小型輕武器擴散、人口偷渡與買賣、毒品走私、海上暴力、組織犯罪，以及部分國家仍處於貧窮、生活品質低劣狀態[56]。據此，並結合前述的「超限戰」特性與不對稱戰爭的意涵，加以歸納分類，新世紀非傳統不對稱本土安全威脅不外是恐怖主義活動、媒體戰、資訊戰、情報戰、跨國犯罪等類型。其中，根據美國「新聞周刊」在1997年關於「21世紀安全威脅來自何方」的民意調查顯示，32%的人認為來自恐怖主義[57]。因此，恐怖主義活動可說是非傳統不對稱本土安全威脅之首。

伍、結　語

隨著過度膨脹的全球化趨勢，國家職掌的逐漸私有化，以及日新又新、急速發展的資訊革命等，在在對國家安全事務造成重大威脅與影響，由於各個主權國家承

---

52 William J. Olson, "International Organized Crime: The Silent Threat to Sovereignty," *The Fletcher Forum of World Affairs,* Vol.21, No.2, Summer/Fall 1997, pp.65-80.

53 張中勇，「臺灣海峽非傳統性安全威脅之評估」，**戰略與國際研究季刊**，頁7。

54 Terry Terriff, et al., Security Studies Today, pp.115-168.

55 美國「東亞暨太平洋地區安全戰略」報告，**亞太安全譯文彙輯（Ⅲ）**（臺北：國防部史政編譯局，民88年7月），頁48-54。

56 Rohan Gunaratna, "Terrorist Threats Target Asia", *Jane's Intelligence Review*, July 2000, pp.39-41.

57 牛莒光，「由911事件思考臺灣的安全威脅」，**清流月刊**（臺北：清流雜誌社，民90年11月號），頁13。

受、反制、抗衡或加諸敵對國之威脅與影響的國力不盡相同，因此「不對稱安全威脅」（asymmetrical security threat）因國而生，在此種威脅環境中，世界將面臨更多的低強度衝突，能力不足的國家為了生存，產生了不對稱戰略思維，選擇了不對稱作為，最基本的不對稱作戰型態，是以本身的相對優點來對付敵人的相對弱點[58]。1991年1月美國攻擊伊拉克的「沙漠之狐」作戰，是現代首次顯現的「不對稱戰爭」典型，它是以美國相對科技武器力量的「不對稱」壓倒而擊敗對手。而2001年「911恐怖攻擊事件」，則為弱勢對手運用了時、空上的「不對稱」優勢，奇襲式的攻擊美國，「不對稱戰略」正是此次事件的理論意涵之最佳運用，這代表了未來戰爭型態的初現端倪[59]。

「911恐怖攻擊事件」告訴我們，世界已進入「超恐怖時代」，這個時代的特色是強國不強，弱國不弱，強國也可以挨打，弱國未必打得到[60]。中共空軍大校喬良、王湘穗在渠等所著「超限戰」一書中即明白指出：超限戰就是「超越一切界線和限度的戰爭」，「這種戰爭意味著手段無所不備，信息無所不至，戰場無所不在」，新的戰爭原理是「用一切手段，包括武力和非武力、軍事和非軍事、殺傷和非殺傷的手段，強迫敵方接受自己的利益」，「所有非戰爭行動都可能就是未來戰爭的新的構成因素」，未來戰爭的作戰方式，可歸結為信息戰、精確戰、聯合作戰，以及非戰爭軍事行動；所謂「非戰爭軍事行動」就是維和、緝毒、平暴、軍援、軍控、救災、撤僑、打擊恐怖活動等；而廣義戰爭尚包括「非軍事戰爭行動」，他包含了貿易戰、金融戰、新恐怖戰、生態戰、心理戰、走私戰、媒體戰、毒品戰、網路戰、技術戰、虛擬戰、資源戰、經援戰、文化戰、國際法戰等等。

因此，未來21世紀的戰爭型態將是「一場沒有疆界」的「新戰爭」，而政治加上犯罪的「新戰爭」是很難消滅的[61]。基本上，上述所謂的「非軍事戰爭行動」，就國家內部安全而言，就是一種國家本土安全犯罪偵防工作；執行國家本土安全犯罪偵防工作，不論就戰略決策層面、政策方針、工作技術或者組織、設備、人力等層面，抑或所針對的敵對國、敵對組織、或跨國犯罪組織，乃至任務的執行者，在在所顯示的敵對雙方亦是處於一種不對稱狀態，是一種不對稱性的本土安全威脅，是一場不對稱性的國土安全保衛工作，當然也是一種不對稱戰略思維的運用。

---

58 Kevin A. O'Brien & Joseph Nubaum, "Intelligence Gathering on Asymmetric Threats," *Jane's Intelligence Review*, 10/2000。

59 李黎明，「911一役啟動新世紀戰略思潮」，**中國時報**，民90年9月15日，第15版。

60 關中，「911事件對美外交政策的影響」，**中央日報**，民90年10月17日，第9版。

61 江靜玲，「新戰爭無國界，硬碰硬無了時」，**中國時報**，民90年9月15日，第4版。

專題研究

從孤雛到夥伴：臺灣在後冷戰中日臺三邊關係中的角色提升

From Outcast to Partner: Taiwan's Emerging Role in China-Japan-Taiwan Triangle in the Post Cold-War Era

莊文一（Jhuang, Wen-Yi）

財團法人兩岸交流遠景基金會研究助理、國立臺灣大學政治研究所碩士生

摘　要

兩岸關係從來就不只是中國與臺灣之間的課題。美國雖然是影響兩岸關係最重要的第三國，但日本在後冷戰時期的新戰略布局也牽動著兩岸關係的發展。本文從戰略三角的途徑出發，試圖解釋後冷戰時期的中日臺三邊關係。本文發現，冷戰後期，中日臺關係受到中日蘇、美中蘇戰略三角的制約，此時中日臺三邊結構為中日友好的婚姻型三角，臺灣的角色淪為孤雛，1972年臺日斷交即由此而來。後冷戰時代由於蘇聯瓦解，中日共同敵人消失，雙邊關係由內生因素決定，中日從友善轉為敵對，而臺日關係在內、外部關係的影響下，交往日趨緊密。本文推論，中日臺三邊關係正朝臺日親善的婚姻型三角發展，臺灣首次有機會擺脫冷戰時期的孤雛角色，甚至有可能提升兩個層次成為夥伴（partner）。並且從民進黨政府的動向得證本文推論，臺灣正努力提升自身角色，以期聯日抗中。但本文研究也指出，臺灣想要真正實現臺日親善的婚姻型戰略三角，尚有許多困難須克服，必須是在日本無法與中共國力（主要是指軍事實力）相抗衡並且日本不能彈性處理中日關係的情況上才有可能發生。

關鍵字：婚姻形戰略三角、孤雛、夥伴、冷戰後期中日臺三邊關係

壹、前　言

關於戰略三角（strategic triangle）的研究起源於冷戰時期美、中、蘇三邊又抗衡又合作的歷史經驗，並隨後被學者引介到其他個案研究中。戰略三角理論頗適合兩岸關係研究，因為兩岸關係從來就不只是中國與臺灣的問題，很明顯的，美國在兩岸關係中扮演舉足輕重的角色，所以學界在引用戰略三角理論時，多半集中在美、

中、臺三邊關係的討論[1]。而冷戰時美、中、臺小戰略三角，一直受到美、中、蘇大戰略三角制約，直到蘇聯瓦解後，莫斯科向內退縮，大戰略三角的崩潰（collapse）讓小戰略三角脫離了前者的制約而有彈性的變化。

日本作為東亞的區域大國，但戰後特意發展經濟力量而外交上追隨美國路線的結果，使日本在東亞的政治影響力遠不如經濟實力，不過就總體而言，日本仍是東亞大國。冷戰結束，蘇聯瓦解的結果就是東亞出現了一定程度的權力空缺需要填補，又適逢中共改革開放，開始邁向區域強權之路，中日關係也開始出現新的變化。臺灣方面總體而言，在李登輝主政期間，積極發展對日關係，想拉攏日本抵抗中共。2000年政黨輪替後，這樣的意圖更加明顯。同時日本國內要求成為正常國家的呼聲日高，在外交戰略上增加更多的自主性與能動性，於是中日臺的互動能以戰略三角來解釋了。本文問題意識，在於利用戰略三角理論途徑解釋後冷戰以來日本因素如何影響兩岸關係，而至今三國的互動屬於何種戰略三角結構，藉此理解民進黨政府強調對日外交在兩岸關係上的戰略意涵。

本文結構如下：第一節為前言，論述本文背景以及問題意識；第二節將簡短回顧戰略三角理論；第三節則說明冷戰後中日臺三邊關係的變遷與發展，並以戰略三角解釋；最後則是簡短的結論。

貳、戰略三角的理論整理

首先開宗明義，界定何種型態之三組雙邊關係，始能稱為戰略三角。

戰略三角，顧名思義，探討的是三方行為者的角色以及對應而來的結構（三方關係），而根據此派理論之代表Lowell Dittmer在其兩篇有關戰略三角研究之論文中，對於何謂戰略三角的適用定義，就整體而言，第一個應用前提就是必須要有三個主權獨立的行為者，並且在戰略上有相當的密切性。第二個前提即是，任何一組雙邊關係都會影響到其他兩組雙邊關係[2]。至於如何認定某國即為戰略三角之成員國？

---

1 此類作品繁多，如吳玉山，**抗衡與扈從：兩岸關係新詮**（臺北：正中書局，1997年）；Yu-Shan Wu, "From Romantic Triangle to Marriage? Washington-Beijing-Taipei Relations in Historical Comparison", *paper presented at the 33rd Sino-America Conference on Contemporary China,* Institute of International Relations, Taipei, May 27-28, 2004.；包宗和、吳玉山編，**爭辯中的兩岸關係理論**（臺北：五南出版，1999年）；涂志堅，**柯林頓總統時期美中臺戰略三角互動之研究**（臺大政研所碩士論文，2001年）等等。

2 Lowell Dittmer, 1981. "The Strategic Triangle: The Elementary Game-Theoretical Analysis" ,*World Politics* 33(4): 490-491.

Dittmer以構成規範（rule of entry）來界定之[3]。構成規範主要有三點，包含主、客觀，但Dittmer認為主觀比客觀重要。第一，三國主觀認定彼此各處於一個三角架構，各國處理對手國關係時會考慮第三國；第二，若某國的政治軍事實力可以讓他在三角架構中任意選擇某國而無需顧慮時，該國完全適合成為戰略三角成員身分；第三，在三角中的雙邊關係不能為穩定且持續的同盟關係，否則無法轉換戰略三角之型態。

Dittmer並對戰略三角的運作提出兩點規範：第一，各成員最好能同時與兩國交好，最壞則是避免同時與兩國交惡。第二是各成員皆避免其餘兩國交好，換言之，己方利於與他方合作或另外兩方敵對，不利於與他方對抗或與另外兩方合作[4]。

除上述適用前提外，戰略三角理論的關鍵概念包含行為者間的關係、行為者的角色以及結構類型三者，以下便逐一討論。

首先是行為者之間的關係。依照第一項討論前提，戰略三角的行為者是主權獨立的行為者，依傳統國際關係中的定義，此行為者就是國家。而兩國關係究竟是敵對或友好，主要可從兩國間在安全、經濟以及其他剩餘領域中是否有合作的可能來判斷，但由於一個國家中不同領域的利益有時會相互衝突，所以現實情境中，兩國關係很難說全面友善或全面敵對，這在臺日對中國的關係中更明顯。但為求分析方便，本文將行為者的關係限縮於政治與安全上的意涵，概分為敵、友兩類，若是敵對就以負號（－）表示，友善就以正號（＋）表示。

任何兩個行為者之間的關係是由「內在因素」（Endogenous factors）和「外在因素」（Exogenous factors）所決定[5]。依吳玉山教授（1997）的定義，所謂的內在因素是指兩行為者彼此在安全、經濟和意識型態領域內的相互作用會對彼此的關係造成影響。內在因素因為包含了各種不同的國家利益，所以彼此間不一定相合。外在因素是指兩行為者間的關係受到第三方和這兩行為者之間個別關係的影響。也就是另外兩組雙邊關係對第一組雙邊關係的影響，這包括三種「延伸關係」（derivative relation），以A、B、C三行為者為例（附圖1），延伸關係指的是本國（A）對他國（C）的態度是由本國和第三國（B）之間的關係來決定。第一種延伸關係是「敵人的敵人是朋友」（即負負得正）[6]；第二種是「朋友的敵人是敵人」（正負得負）[7]

---

3 Lowell Dittmer, “The Strategic Triangle: A Critical Review” ,in Ilpyong J. Kim ed, *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union* (New York: Paragon House Publisher, 1987).pp.29-33.

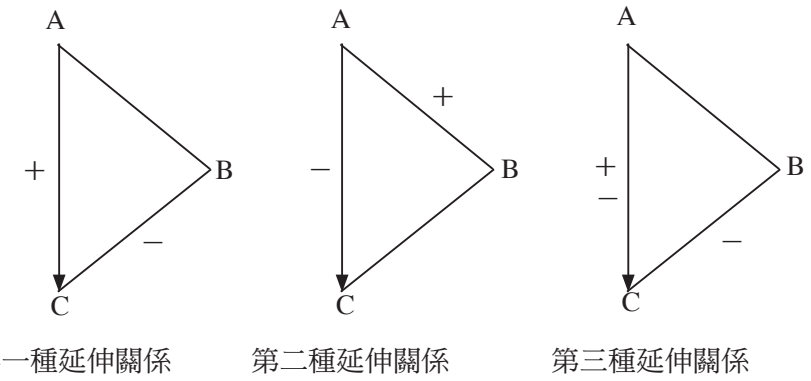
4 Lowell Dittmer, 1987, pp.33-36.

5 吳玉山，**抗衡或扈從：兩岸關係新詮**（臺北：正中，1997年），頁173。

6 先假設A-C之間的內在關係是中性，所以A-C的關係全由外在關係來決定，第一種延伸關係就是因為A-B是敵人，再加上B-C也是敵人，所以A-C就變成朋友來共同對抗B。

7 同理可證，由於A-B是朋友，但B-C是敵人，所以A-C就變成敵人。

；第三種延伸關係有兩種類型，都是關於對敵人的朋友的態度。從心理上來說，對敵人朋友的關係應該就是敵對，但在國際關係上冷靜計算後會有不同的結果。如果敵人之友力量薄弱，或是冥頑不靈，則適宜對之採取敵對或制裁態度，也就是「敵人的朋友是敵人」；但如果敵人之友具備相當實力，或是態度上有若干彈性，則應該加以拉攏來瓦解對手的聯盟，即「敵人的朋友是朋友」[8]，此時本國(A)就處於樞紐地位。



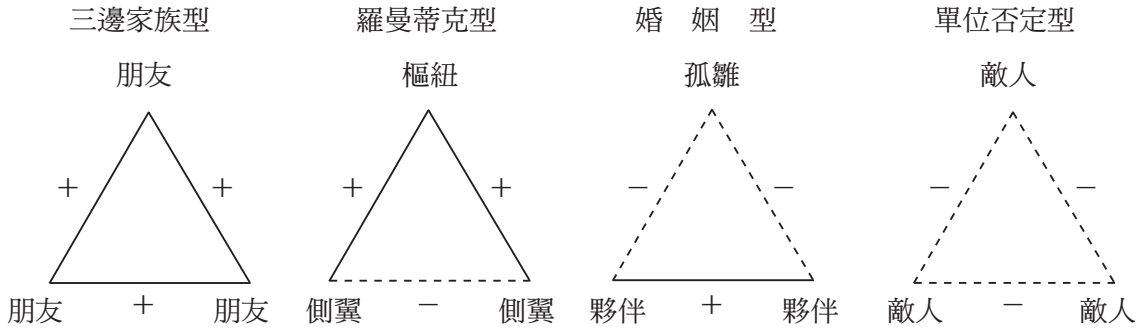
附圖1　戰略三角的三種延伸關係

資料來源：吳玉山，**抗衡與扈從：兩岸關係新詮**（臺北：正中，1997年），頁176-177。

接下來探討戰略三角可能出現的結構類型。Lowell Dittmer（1981）將賽局（game）的概念引入戰略三角研究中，而吳玉山教授（1997）又以正負號代表雙邊親善與敵對的關係[9]，所以戰略三角可依相互友善或敵視的不同而分成四類：第一是三邊家族（Ménage a trois）型，也就是三邊關係全為正；第二為三邊關係全負的單位否決（Unit-Veto）型；第三種就是三邊關係兩正一負的羅曼蒂克（Romantic）型以及三邊關係兩負一正的婚姻（Marriage）型。因著三方四種結構的出現，在結構中的行為者會有六種角色扮演，分別是樞紐（pivot）、朋友（friend）、夥伴（partner）、側翼（wing）、敵人（foe）與孤雛（outcast/pariah），其優越順序如前排序。結合結構與行為者角色的整理，所呈現的圖形如附圖2之表示。

8　同註5，頁175-176。
9　同註5，頁175。

出於理性考量，處於不利地位的行為者會有提升角色的動機，因為身處不同角色而能獲取的利益差距明顯。包宗和教授（1999）進一步將三角模式運作化，分別給予前述角色「效益得分」，以數學關係來表達角色順序[10]。在上述4種戰略三角類型中，關係友善部分給＋1分，關係敵對部分給－1分，這裡的＋1或－1分是指相對位置之兩方所獲得的效益。一個賽局的效益得分計算方式是：自己與另外兩方雙邊效益的加總，再減掉另兩方間之雙邊效益。依據其計算方式，從「孤雛」到「樞紐」依效益得分從低到高，一共可以分為4級：樞紐(＋3)＞朋友、伙伴(＋1)＞側翼、敵人(－1)＞孤雛(－3)，如表1。並且根據效益的偏好，推論出角色提升的途徑，為附圖3。角色提升方法是增加親善關係或者是離間另外兩方。由此可知，就行為者角色考量而言，最佳情況是享有樞紐之地位，因為樞紐可以擺盪在兩側翼之間，誘使兩翼為了博得樞紐青睞而給於本身利益。但樞紐只可遇而不可求，因為要當樞紐必須符合兩個從第三種延伸關係出發的兩個條件，第一，樞紐必須具有一定實力，如此才能抗拒側翼的要脅。第二，樞紐態度必須靈活，如此與任一翼發展親善關係都比較容易[11]。



附圖2　戰略三角的4類結構與6種角色

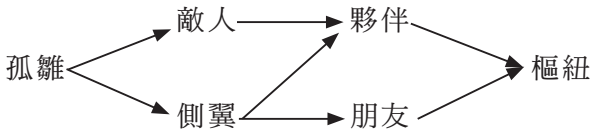
說明：實線表示友好，虛線表示敵對。
資料來源：整理自Lowell Dittmer, 1981: 485-516。

[10] 包宗和、吳玉山編，**爭辯中的兩岸關係理論**（臺北：五南出版，1999），頁339-359。
[11] 同註5，頁177-179。

表 1　戰略三角角色偏好及效益得分

結構類型	扮演角色	行為者偏好（吳玉山）[12]	效益得分（包宗和）[13]
羅曼蒂克	樞紐（pivot）	1（2個友善關係）	3＝【1+1-（-1）】
三邊家族	朋友（friend）	2（2個友善關係）[14]	1＝1+1-1
婚姻	夥伴（partner）	3（1個友善關係）	1＝【1+（-1）-（-1）】
羅曼蒂克	側翼（wing）	4（1個友善關係）	-1＝【1+（-1）-1】
單位否決	敵人（foe）	5（0個友善關係）	-1＝【-1+（-1）-（-1）】
婚姻	孤雛（outcast）	6（0個友善關係）	-3＝【-1+（-1）-1】

參考資料：涂志堅，唐欣偉，「從總體觀點看柯林頓時期的美中臺戰略三角」，**遠景季刊**（第2卷第2期，2001年4月），頁172。



附圖3　戰略三角的角色提升通則

資料來源：包宗和，1999，頁346。

參、後冷戰時期中日臺三邊關係

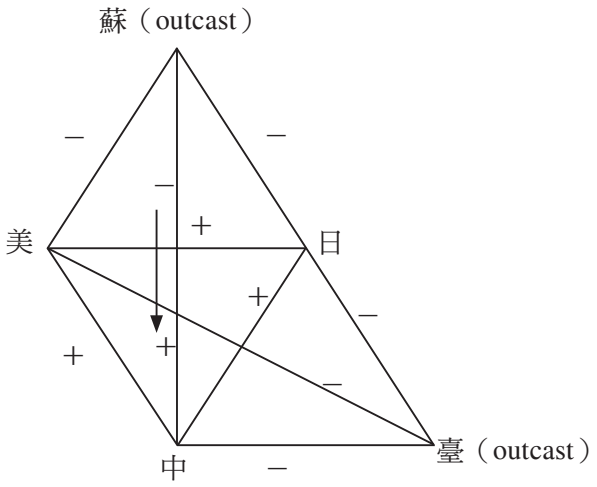
對於任何三角關係的觀察方法，本文採用吳玉山教授的分析順序，第一先確定各個由內部因素決定的雙邊關係；第二再觀察外部因素和延伸關係，決定三角的結構與各個行為者的角色；最後再察看處於不利地位的行為者是否有提升角色的行為[15]。

在觀察冷戰後中日臺三邊關係前，讓我們以簡短篇幅描述1970年代後期到1990年間的中蘇日和美中蘇三邊關係，因為冷戰期間的中日臺三邊關係一定程度的依附於上述2個三邊關係。日本由於歷史與地緣政治因素，再加上意識型態對立，向來具有「恐俄症」，所以日蘇的內在關係一向敵對。而1960年代後中共從親蘇反美路線轉變成反蘇反美的「雙反」路線，中蘇關係從親善轉為敵對。美國在尼克森與季辛吉的策劃下，展開了以占據樞紐角色為前提的戰略三角策略，於是1972年尼克森訪

12　同註5，頁183。
13　同註10，頁343-344。
14　吳玉山教授認為，在戰略三角中，另外兩方的友好可能對自己不利，因為可能出賣我方。所以三邊家族型下的朋友其友善關係數目只能算兩個。
15　同註5，頁183。

問北京，中美關係從原先毛澤東強調的「雙反」政策轉變成和緩對峙的局面，美蘇方面在1970年代初期也朝低盪（detente）方向前進。但1970年代後期蘇聯勢力大幅擴張，美國不能堅持樞紐角色，於是向中國靠攏，於1979年與中共建交[16]，至此蘇聯在美中蘇、中蘇日戰略三角中均為孤雛（outcast）。這樣的解釋，不僅合乎1970年代後期美國對蘇政策的實況，也符合中共自己對於1970年代「中美日聯手抑蘇」戰略的詮釋。然而80年代初期開始，中蘇關係改善，中國成為美蘇中以及中日蘇三角關係的樞紐（pivot），國際地位提升，並且各從美蘇日獲取不少利益，例如美與中簽訂「八一七公報」、中國的北方威脅減緩可以專心發展內政、日本從1979年開始提供中共巨額日圓貸款（到2000年總計206億美元，僅次印尼，是日本第二大經援國）等等。

面對美國東亞戰略布局的轉變，日本也調整與中共的關係以期從中得到最大利益，於是早在1972年便與中共建交，希望聯中以抗蘇[17]。由於中共一向不放棄對臺灣的主權要求，臺灣從1970年代開始便同時成為美中蘇以及中蘇日戰略三角關係下的犧牲品，在美中臺以及中日臺三邊關係中均成為孤雛（outcast）的角色，而在結構類型上，中日臺關係屬於婚姻形三角（中日友善，兩岸敵對，臺日敵對）。這樣的推論，頗符合1970年代美臺、臺日相繼斷交的歷史現實。附圖4為1970年代後期到1990年的中日臺、美中蘇、中蘇日、美中臺4個戰略三角下的三邊關係。



附圖4　1970年代後期—1990年美中蘇日臺間的4個戰略三角關係

資料來源：作者自繪

16 同註5，頁192。

17 金熙德，「中美日俄關係的調整趨勢與中日關係」，**日本學刊**（第六期，1998年），載於CCJRS中日關係研究中心網頁，http://www.cass.net.cn/chinese/s30_rbs/ch-ccjrs/ch-lwzmre.htm。

一、後冷戰時期的中日關係發展

蘇聯解體，冷戰結束，美中蘇以及中蘇日戰略三角因為蘇聯潰縮而解體，中日臺三邊關係不需再受上述戰略三角制約而開始調整，國際局勢的激烈變化直接影響了中日關係的穩定。如前文獻回顧所述，戰略三角中的任一雙邊關係均由外在因素與內在因素決定，內在因素是指雙邊之間在安全、經濟、意識型態等所謂的國家利益領域內的相互作用，外在因素就是此雙邊關係受到此兩方行為者與第三者個別關係的影響。蘇聯瓦解的意義在於中日雙邊關係原本結構性的內在衝突由於共同敵人蘇聯的消失而被突顯。以前日本需要聯中抗蘇，讓蘇聯成為孤雛以確保日本的安全利益。但冷戰後中國作為防止蘇聯南下的「萬里長城」的戰略價值在日本決策者方面明顯變質，由於缺乏新的戰略基礎，冷戰後的中日關係隨之進入不穩定期[18]。影響中日關係的內生因素較重要的有兩國的歷史問題（包括靖國神社參拜、歷史教科書問題）、臺灣問題、釣魚臺問題以及能源問題[19]，而六四天安門事件的發生以及中共的處理方式也讓日本民眾反感，日中關係就是從1989年開始惡化（如附圖5所示）。

此外中國改革開放後強勁的經濟發展與日本自1991年持續的景氣低迷呈現巨大的反差，2001年中日間還出現激烈的貿易摩擦[20]，因此日本再也不能自信滿滿的自認是引導亞洲經濟成長的「雁頭」，並警戒於中國大陸迅速崛起的國力，因而產生「中國威脅論」並在日本國內獲得大批學者的共鳴[21]。其具體表現為1990年代開始對中共的「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）改採年度審查方式，藉此抑制中共發展速度，而2004年下半年日相小泉與中共總理溫家寶藉東協會議的會談，就日本對中國政府開發援助的問題的尖銳對話，更激起雙方社會的不滿[22]。跟著時序推移至2005年，中日關係溫度計仍繼續向下探底，新舊紛爭更趨激烈，兩國關係愈加疏遠，終於在2005年4月份中國大陸因教科書問題而爆發長達近月的大規模反日示威運動，雖然表面上看來是民間自發的抗議運動，但日方亦有不少主流媒體認為中共有意識地放縱甚至鼓動人民進行此一運動[23]。雖然2005年被稱

---

18 馬雲，「中日關係：回顧與展望」，**內蒙古民族大學學報**（第30卷第2期，2004年4月），頁80。

19 Denny Roy, “Stirring Samurai, Disapproving Dragon: Japan’s Growing Security Activity and Sino-Japan Relations”, *Asian Affairs, an American Review*, vol.31, No.2, 2004, pp.86-89.

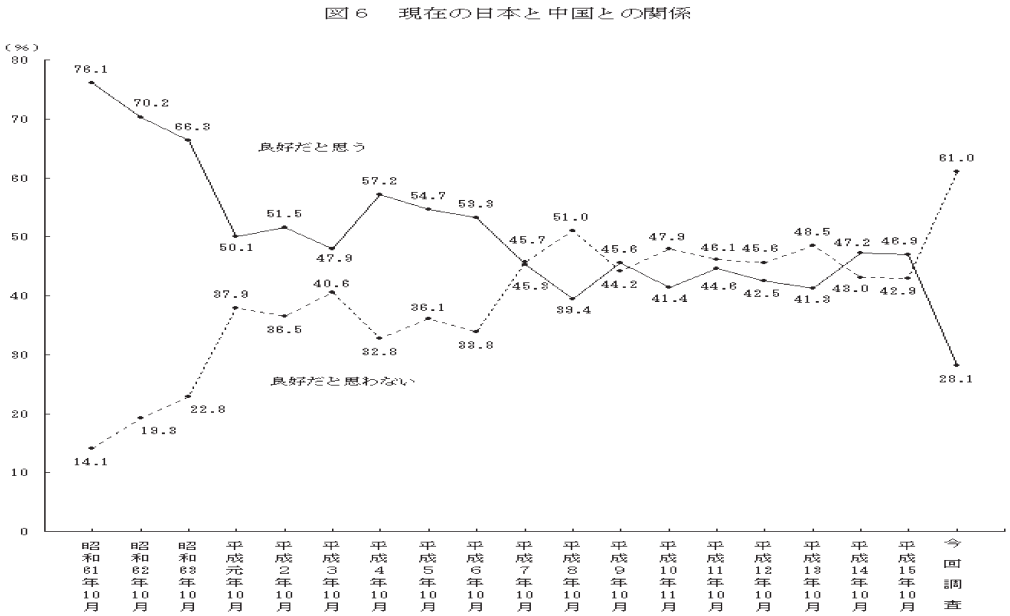
20 「60項日本產品 中共課特別關稅」，**經濟日報**，臺灣，2001年6月22日，第11版。

21 何思慎，「中國威脅論與新世代中日關係初探」，**中國事務**（第七期，2002年1月），頁43。

22 「產經：日擬停止對中ODA中國則暗示要索取戰爭賠款代替日對中外交恐面臨大幅轉換」，**自由時報**，臺灣，2004年12月4日，第10版。

23 關於此次反日運動之前因後果與日本主流媒體觀點，請參見**讀賣新聞**2005年4月11日之記事，http://www.yomiuri.co.jp/editorial/news/20050410ig90.html；**朝日新聞**2005年4月11日記事，http://www.asahi.com/paper/editorial20050411.html。

為中日關係惡化如斯，在2006年初的現今仍未見中日關係和緩局勢，3月底日方宣布今年度將停止對華「日圓貸款」（即日本對華之官方發展援助，ODA）。這代表原訂於本年度實施的對中日圓借款可能無法執行。此事件之原因，乃因中日在東海油氣田等問題上陷入僵局，自民黨決定對中國採取強硬姿態所致[24]。因此中日關係就內在因素而論後冷戰以來的中日關係發展，並不若冷戰時期（特別是80年代）如此友好。



附圖5　1986年（昭和61年）以來的日中關係調查

——————————— 表示民眾認為不良好
---------- 表示民眾認為良好
資料來源：日本內閣府2004年「外交に関する世論調査」，
http://www8.cao.go.jp/survey/h16/h16-gaikou/index.html。

二、後冷戰時期的臺日關係發展

另一方面，中日關係的疏遠讓臺日關係有了改善的空間，其原因就是兩岸長久以來的敵對關係。臺灣對日本而言是一個具有特殊關係的國家，臺灣曾是日本殖民地，殖民統治到今日對臺灣的各方面產生了深遠影響。並且，雖然中日之間曾發生

24 「擱置貸款　日中關係達冰點」，**中國時報**，臺灣，2006年3月24日，第17版。

戰爭，但蔣介石與日本淵源甚深，與日本軍政界人士也有穩固的聯繫，建交後中日全面關係也發展的頗為迅速[25]。如此內在因素所發展的關係應是友善的，但由於受到冷戰後期國際因素的制約，日本必須與臺灣斷交換取與美政策一致以及聯中制俄的戰略利益。冷戰後臺日互動開始擺脫制約，90年代開始，由於李登輝本人特別的對日情感、臺日間經、社、文的高流通性以及高同質性[26]，再加上中日關係惡化等種種因素綜合之下，臺灣加強對日外交工作，希望將臺日關係從經貿外交邁向安保外交，戰略目的為「聯日抗中」[27]。而日本也因為中日關係疏遠而刻意製造日臺接近的現象，臺日關係似乎逐漸脫離「政冷」現象。以下就從民間交流、日本官方發言、重要人士交流三方面證明之。

民間交流方面，1972年斷交後臺灣赴日者之身分為「無國籍者」，但近年來臺人赴日已能直接在中華民國護照上簽證，這等於在法律上間接承認中華民國依然存在[28]。而去年（2005）臺灣更是取得赴日觀光永久免簽證的傲人成績。因為對於有正式關係的中韓兩國，日本尚未放鬆簽證的限制，臺日之間並無邦交，此法案卻獲得參議院一致贊成，兩相對照之下，此舉之政治意涵頗耐人尋味。

日本官方發言方面，內閣開始出現稱臺灣為一個「國家」的言論，例如1993年細川護熙內閣的小澤一郎公開宣稱臺灣是一個國家，這是日本內閣閣員首次稱呼臺灣為「國」[29]；而最近2006年，小泉純一郎內閣的外務大臣麻生太郎更是強調臺灣是個「具有民主主義以及自由主義經濟的法治國家」，並且要好好思考「經濟以外的臺日關係發展」[30]，此舉當然引起中國方面的強烈抗議。

重要人士交流方面，1990年7月當時立法院副院長劉松藩訪日，創下臺日斷交以來訪日層次最高的紀錄，臺日政治關係開始恢復與改善。此外，1995年村山內閣

---

25 有關此段臺日發展史，請參見松本彧彥，**臺灣海峽の懸け橋に**（東京：三彌井書店，1996）。

26 從1990年到2004年，日本為我國進出口貿易總額第二大國，貿易總額達583,636,657,910元，佔歷年總貿易量的18.145%，僅次美國。資料來源：經濟部經貿統計數據（2004年11月），http://cus93.trade.gov.tw/FSC3/FSC3040R.ASP?rptName=FSC3040R&typ=A&BYEAR=199001&EYEAR=200411&USER_ID=。

27 廖書賢，「後冷戰時代的日臺關係：從經貿外交到安保外交的10年」，**逢甲人文社會學報**（第7期，2003年11月），頁225-228。

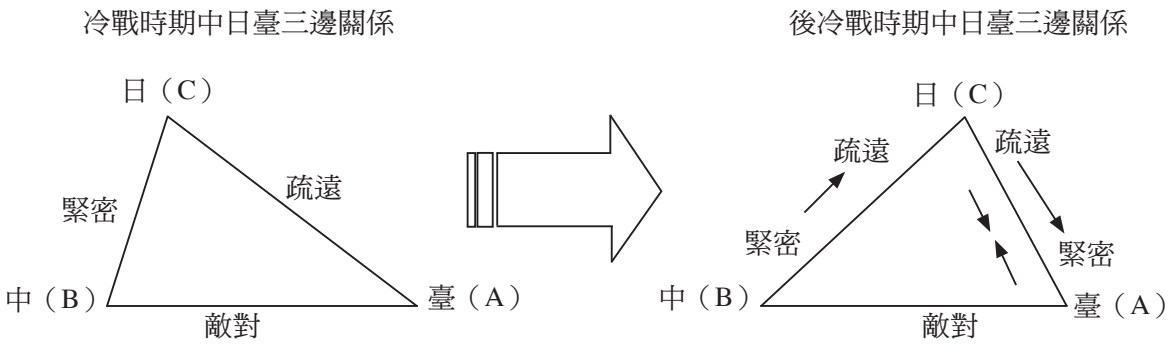
28 何思慎，1999，頁215。

29 「臺灣為日本最鄰近之國」，**自由時報**（1993年11月28日），第2版。

30 原文為「……いわゆる議会制というか、いわゆる選挙によって党首がとか大統領がとかいう形できちんと交代をしていくという民主主義と言われるものはかなり成熟しておりますし、経済の面におきましても間違いなく自由主義経済というものを信奉し、法治国家でもありますし、いろんな意味で日本等と価値観を共有している国だと思いますんで、私どもとしてはこういったところときちんとした関係で、経済以外の面でという面もいろいろ考えにゃいかぬところなんだと思っておりますけれども。」請參見2006年3月9日日本參議院預算委員會第八號文件。

時期李登輝訪日風波也讓當時中日關係降至冰點，雖然最後改派徐立德訪日，但大陸學者多認為此事件「是中日邦交正常化後日本政府在臺灣問題上嚴重損害中日關係的重大事件，是日臺政治交往進一步密切的重要標誌[31]。」

若以戰略三角理論解釋，可以看到臺灣意圖藉此機會將角色從孤雛提升為夥伴，希望將中日親善的婚姻型三角扭轉成臺日親善的婚姻型三角。整理上述關於中日臺三邊內部、外部關係的設定及延伸關係，可以得到附圖6。



附圖6　後冷戰中日臺三邊關係

資料來源：作者自繪

附圖6裡，臺灣為本國，也就是A，中共為B，日本為第三國C，臺灣與日本的關係取決於中日關係與兩岸關係。冷戰後期，臺日關係受到中日親善以及兩岸關係敵對的影響，於1972年斷交，臺日關係此時為疏遠狀態。此時中日臺三邊結構為中日友好的婚姻型三角，臺灣的角色淪為孤雛。後冷戰時代由於蘇聯瓦解，中日共同敵人消失，內生因素影響雙邊關係，中日關係從友善轉為敵對，所以臺日關係在外部關係的影響下，由疏遠逐漸轉變成友好。從這裡可以看到中日臺三邊關係有朝臺日親善的婚姻型三角發展的傾向，而臺灣首次有機會擺脫冷戰時期的孤雛角色，甚至有可能提升兩個層次成為夥伴（partner）。

後冷戰以來臺日關係升溫的具體表現，除了上述從臺日雙邊互動角度出發所提到的民間交流緊密熱絡、官方發言似有意無意試探中共「一中原則」底線、臺日雙邊重要人士交流層級提高等三大方面以外，美日同盟體系將臺灣以及臺海問題的態度亦然。1996年發表的「美日安保共同宣言」中對於「周邊有事」的模糊處理原則

[31] 楊運忠，「日臺關係進入重視政治交往的新階段」，**日本學刊**，（第3期，1996），頁26；雷慧英，「大國意識下的日本對臺政策的調整」，**臺灣研究集刊**，（第3期，2003），頁64；孫云，「試析兩岸關係中的日本因素」，**世界經濟與政治論壇**，（第4期，2001），頁54。

被認為涵括臺灣在內，並且「再確認的美日同盟主要是保持臺灣海峽的普遍戰略穩定的工具[32]。」 此後更進一步的是2005年召開的「美日安保二加二會談」。雖然這次美日安保共同聲明的重點不是臺海問題，而是駐日美軍重編組的加速化、包含沖繩基地在內的負擔減輕方案以及希望北韓能重回六方會談（Six-Party Talks），但其共同聲明中，除關切並呼籲北韓放棄發展核子武器外，並首次將臺海和平問題列入兩國共同戰略目標。若將此一明確的訊息置於臺日中三邊關係的互動中檢視，對臺日關係的進一步緊密自然有其意義[33]。

2000年政黨輪替後，臺灣意圖強化臺日關係，提升自身在中日臺戰略三角中地位的努力更加明顯。這樣的跡象可以從府院高層一再強調「臺日應加強軍事交流」、「臺日應建構安全同盟」或是「中共崛起給臺日帶來壓力」此類報導中得到佐證。表2是「2000年到2005年9月有關臺日關係的重要新聞標題」，透過對新聞資料的收集排列，我們或許更可以明確觀察到執政黨正理性的努力提升角色，方法就如戰略三角理論所揭示的，不外乎增加臺日間親善關係（例如高層互訪、要求建立同盟關係）以及離間中日關係（向日強調中共崛起對日不利）。

表 2　2000年到2005年9月有關臺日關係的重要新聞簡目[34]

時　　間 新聞來源	簡　　目
2000/4/1 自由時報	阿扁：無意就職前訪美、臺日關係更要提升　接受美聯社專訪　指美不應延後決定對臺軍售案　接見日國會議員　強調雙方共同語言就是亞太和平
2001/1/12 臺灣日報	專訪駐日代表羅福全　安全利益　臺日關係共同基礎　李登輝訪日不會造成任何政治上實質意義　很不幸中共過度介意
2001/1/22 自由時報	謝長廷：民進黨仍重視臺日關係　兩國還有發展空間　將以老幹新枝的方法　維持及發展更新的交流
2001/4/27 自由時報	羅福全：李登輝訪日　臺日關係加分　日本政界紛表關心並提供高度禮遇　是李前總統訪問成功關鍵
2001/9/1 中國時報	陳總統：亞太軍事同盟　臺灣不該缺席　接見日眾議員　期待日政府維持東京、臺北、北京等距三角關係　並促改善臺日關係
2002/9/28 中國時報	斷交30年羅福全：新臺日關係　追求共同利益　要求日本制定「臺灣關係法」不合時宜　雙方應拓展「第二軌」及促進官員互訪等彈性外交

32 R.F .Drifite, *Japan's Security Relations with China since 1989,* Curzon Pr Published, London; New York, 2003, pp163-170.

33 有關聲明全文，請參見美國國務院所發布之聲明稿 "U.S., Japan Urge North Korea to Return to Six-Party Talks", 2005年2月19日，http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2005&m=February&x=20050219191839ikceinawza0.9822504&t=is/is-latest.html.

34 搜尋的資料庫為「中央社剪報系統」，http://210.69.89.131/cnaweb/frame.asp。以及「聯合知識庫」，http://udndata.com/library/。

2002/10/11 中國時報	國慶東京酒會　日政要到場　眾議院議長、國土交通大臣致詞　顯示臺日關係緊密
2002/11/8 自由時報	扁不滿日政府看中國臉色　指臺日關係目前處於真空狀態　應強化政治交流
2003/1/13 自由時報	內田勝久：臺日關係正往好的方向推進　交流協會臺北事務所所長接受日媒體專訪表示　日本有必要提高與臺灣之間的政策對話層級
2003/11/7 自由時報	拓展臺日關係　邱義仁有信心　日本正面臨中國崛起壓力　臺灣若能務實面對　形勢大好
2003/11/9 中國時報	外交政策論壇　邱義仁：現為發展臺日關係好時機　指日本軍國主義未有復甦基礎　且區域戰略位置日益重要　我應務實面向未來
2003/12/26 自由時報	森喜朗拜會總統　暢談臺日亞事務　訪臺獲我高規格禮遇　總統昨設宴款待　今與李登輝餐敘　但兩國都低調　避談相關行程　臺日關係　想像空間大
2004/5/2 自由時報	臺日關係　未來四年會更好　日高層感受我國用心　兩國高層互動頻繁 總統520就職　可能由前產經大臣平沼赳夫率團
2004/5/22 自由時報	珍惜臺日關係　扁盼建立同盟關係　分別接見石原及交流協會理事長高橋雅二　表示演說內容透過管道傳達日本政府
2004/10/4 中國時報	游揆呼籲：臺、日、美應發展價值同盟關係　透過「美日安保條約」與「臺灣關係法」合作平臺　三方進一步建立「安全對話管道」　邱義仁指「七二體制」不應再成為臺日關係正常化障礙
2004/11/20 聯合報	扁：中共潛艇侵日 我給情資 接見日交流協會透露 國防部「尊重總統說法」 私下說「Ｓ一二Ｔ反潛機發現的」
2005/2/2 聯合報	羅福全：我應切入與日共同利益 斷交以來 關係最好時刻 應重視長遠發展 臺灣安保角色 即不引發兩岸戰爭
2005-06-01 中央日報	美日安保分擔　臺海朝鮮聚焦　「二加二」諮商　下月先完成協議　臺海危機對策列兩國防衛合作重點
2005/7/7 聯合報	扁談七七 不提日本 痛批中共 發表紀念專文 大談中國威脅 形容臺日「60多年前曾是敵對雙方，今天已成為合作夥伴」
2005/8/6 聯合報	赴日 永久免簽證
2005/9/12 聯合報	扁賀小泉 臺日關係穩定發展 許世楷指我將續推動兩國安保對話
2005-09-13 聯合報	陳唐山：小泉對臺友善
2006-10-13 自由時報	日學者催生　日臺關係法　盼一年內實行　類似美臺「臺灣關係法」　東京財團預定月底向小泉建言　臺日斷交33年來的「七二體制」重新檢討
2006-1-14 聯合報	穩定亞太和平　扁盼臺日建立準軍事同盟　接見亞太議聯日本議員　促兩國提升實質關係
2006-3-27 臺灣日報	日外交藍皮書　催化日臺關係　強調中國通過反分裂法後　日本有必要多注視日臺關係
2006-3-28 自由時報	海軍今起大操演　臺美日安保防線串連

資料來源：中央社剪報系統，http://210.69.89.131/cnaweb/frame.asp
聯合知識庫，http://udndata.com/library/，作者自行整理

肆、結　論

透過戰略三角途徑檢視後冷戰的中日臺三邊關係，我們發現中日臺三邊關係一旦擺脫了蘇聯此一外部因素，中日關係即受到內部關係如歷史認識問題、領土糾紛、東海油源爭奪、日本在亞太新戰略上增加了自信心（new assertiveness）與能動性以及中共崛起造成日本壓力而呈現不穩定狀態，於是中日臺三邊關係有逐漸往臺日親善的婚姻形三角關係推演的趨勢，而臺灣也首次有機會從冷戰後期以來的孤雛提升為夥伴。前總統李登輝看到了這個機會，努力拓展臺日關係，臺日關係也從李登輝時期升溫。2000年政黨輪替後陳水扁政府更加努力向日本示好（court），希望保持直線前進的臺日關係而將北京排擠到中日臺三邊關係的邊緣（edge，也就是孤雛的角色），以期真正實現臺日親善的婚姻型三邊關係並進一步建構美日臺三邊親善關係，從先前整理的平面資料也能證成這套推演。

但臺灣是否真能順利從孤雛提升到夥伴？筆者認為臺灣在邁向夥伴之路上尚有一定困難。臺灣處於現今仍在變化當中的中日臺三角關係裡，較可能實現的是側翼而非夥伴的角色。理由有3：第一，從附圖3「角色提升的通則」可知，孤雛要提升到夥伴必須同時轉變2項條件，亦即臺日關係轉為親善以及中日關係轉為敵對，這比單純改變一項條件晉升一級困難。

其次，若仍以戰略三角途徑檢視日本的戰略選擇，可以推導出日本的最佳選擇應該是樞紐的角色，亦即在不使中日成為明顯的敵對雙方下，改善臺日關係，讓日本在兩岸之間都享有特別利益。因此日本的作為應該是減緩中日緊張關係，並且避免中共內部動亂影響到日本的安全[35]。日前小泉在日本新年之際未前往參拜靖國神社，理由就是顧慮北京反彈，進而影響今年接下來的中日重要交流活動[36]。另一方面，中國目前並不想與日本關係決裂，畢竟中國發展上需要日本大量資金的挹注[37]。而且大陸首次超越美國成為日本最大的貿易夥伴，日本五分之一的貿易額來自與大陸的往來[38]。換言之，日本對於兩岸關係的戰略思考應是一方面盡力和緩與中國關係緊繃的態勢（儘管只能有限和緩），一方面在可能的範圍內積極回應來自臺灣的

35　同註18，頁89。

36　「參拜靖國神社　小泉新年未行動　考慮北京反彈　慎選時機　4月8月10月都敏感　年底有可能」，**中國時報**，臺灣，2005年1月4日，第14版。

37　同註18，頁90。

38　「大陸成為日最大貿易伙伴　政治冷經貿熱　日中貿易量超越美國　佔五分之一貿易額　中方希望日商發揮政治影響力」，**中國時報**，臺灣，2005年1月27日，第11版。

善意，替臺日關係增溫。更理論性地說，從戰略三角理論觀點視之，日本臺海兩岸政策實質上的調整乃是由於日中雙邊近年來內在結構性因素的摩擦而漸趨惡化，日臺關係受到日中關係以及兩岸關係的影響而逐漸增溫所致。再以戰略三角理論解釋日本行為，若日本為國際體系中一理性之行為者，面對中國分裂的歷史難題，對於兩岸角色的認定，應會試圖模糊其對臺灣地位之態度，一如吉田茂曖昧的「兩個中國」政策[39]，並於臺日中三邊關係中試圖讓自己成為樞紐，亦即在擺盪在兩岸之間，日本在兩岸之間享有最大利益。後冷戰時期國際因素制約力大為減少下，日本更是可以根據自己的國家利益，制定更具彈性的針對臺海問題的兩岸政策。

第三，臺灣本身並沒有成為樞紐的能力，也無此意願。如果也以戰略三角理論審視臺灣的行為，若臺灣真按照戰略三角的規律，則應該是尋求本身成為樞紐，及同時改善本身與中日兩國的關係，並期待中日交惡。但以臺灣本身的國家實力而言，並無法與中日兩國相比，且在三國互動關係中，臺灣的動向受其他兩國影響的程度較大。再者，從1995年飛彈危機後，兩岸關係江河日下，直到現今政府間並無有效實質互動，臺灣政府也因國內因素並無意改善與大陸關係。換句話說，兩岸關係從1995年之後就呈現「冷和」局勢[40]。

由上述三點觀之，臺灣想要連跨兩級晉身到夥伴的角色，真正的實現臺日親善的婚姻型戰略三角，必須是在日本無法與中共國力（主要是指軍事實力）相抗衡並且日本不能彈性處理中日關係的情況上才有可能發生。目前中臺日關係的進展，正如邱義仁所言，「中共也強調中日關係要更面向未來，目前可謂看兩岸誰的調整步伐比較快（指對日態度）[41]。」

---

39 陳肇斌，**戰後日本の中國政策**，（東京：東京大學出版會，2000），頁7-76。

40 Bates Gill, Chin－hao Huang, "MORE STRAIT TALK: TEN YEARS AFTER THE TAIWAN MISSILE CRISIS", *The Jamestown foundation,* Volume 5, Issue 22 (October 25, 2005), http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=408&issue_id=3505&article_id=2370388。

41 「外交政策論壇　邱義仁：現為發展臺日關係好時機　指日本軍國主義未有復甦基礎　且區域戰略位置日益重要　我應務實面向未來」，**中國時報**，臺灣，2003年11月9日，第13版。

中國《治安管理處罰法》評析

法律與法制

An Analysis and Evaluation on the Law of the People's Republic of China on Public Security Administration Punishments

謝立功（Hsieh, Li-Kung）

中央警察大學教授兼國境警察學系主任、移民研究中心主任

壹、前　言

1957年10月22日，中共國務院制定公布了《治安管理處罰條例》，1986年9月5日，第六屆全國人大常委會第17次會議通過《治安管理處罰條例》，1994年5月12日由第八屆全國人大常委會第7次會議作出修正，並重新公布施行，此為中國大陸公安機關處理一般社會治安案件的主要處罰依據[1]。但隨著經濟的快速發展、社會的變遷、價值觀的多元化，使社會治安呈現出諸多新狀況、新問題、新挑戰。該條例已不能適應依法治國的需要，不能適應公安機關維護社會秩序、履行治安管理職責的需要，也不能適應保護公民合法權益的需要，因此迫切需要進行全面的修改、補充和完善[2]。同時為了實現法制統一，與《刑法》、《行政處罰法》、《行政復議法》及《行政訴訟法》等法律相銜接，並與其他法律、法規協調，乃在《治安管理處罰條例》的基礎上進行修法。2005年8月28日第十屆全國人大常委會第17次會議通過《中華人民共和國治安管理處罰法》，該法自2006年3月1日起開始施行。

貳、立法背景

中國大陸制定《治安管理處罰法》之原因有五[3]：

一、原《治安管理處罰條例》之範圍過窄。該條例規定的違反治安管理的行為只有8

1 Available:http://aixin.njmu.edu.cn/Law/002fzxw/200402/3401.htm1（2006.3.12.）
2 Available: http://legal.people.com.cn/GB/42731/4151535.html（2006.3.25.）
3 Available:http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2941976.htm1（2006.3.12.）

大類76項，而十幾年來新出現的應當給予治安管理處罰的違法行為大量增加。

二、原《治安管理處罰條例》之處罰種類偏少。原《治安管理處罰條例》只規定了警告、罰款和拘留三種處罰方式和沒收、訓誡、具結悔過等相關措施。面對紛繁複雜、形式多樣的違反治安管理行為，這三種處罰方式已無法適應當前及今後治安管理的需要。如對當前普遍存在的單位違反治安管理的行為，原條例就沒有相應的處罰規定。

三、原《治安管理處罰條例》之處罰幅度偏小。原《治安管理處罰條例》實施以來，隨著大陸經濟的發展，城鄉居民收入有了較大幅度的增加。而原條例規定的1元至200元（人民幣，下同）的罰款已經明顯偏低，對違反者無法產生教育懲戒作用。

四、原《治安管理處罰條例》之處罰程序過於簡單。原條例僅就傳喚、詢（訊）問、取證、裁決等程式性內容作了原則規定，對案件管轄、證據種類、違法物品的扣押等辦理治安案件的基本程序均未涉及，亟待作出規範。

五、原《治安管理處罰條例》與其他法律不協調。原條例的諸多規定，與近年相繼頒布或修訂的一系列與治安管理處罰有關的法律不相協調，給公安機關的執法帶來了一定的困難。因此必須對原條例進行修改，以協調其與相關法律間的衝突。

參、主要內容

《治安管理處罰法》係由《治安管理處罰條例》修正而來，即將「條例」修改為「法」，其內容原為總則、處罰的種類和運用、違反治安管理行為和處罰、裁決與執行、附則等五章共45個條文，修正後計總則、處罰的種類和適用、違反治安管理的行為和處罰、處罰程序、執法監督、附則等六章共119個條文。該法規定了五大類238種違反治安管理的行為，較原條例增加了百餘種違反治安管理的行為。《治安管理處罰法》之主要內容分述如后：

一、主管機關

國務院公安部門負責全國的治安管理工作。縣級以上地方各級人民政府公安機關負責本行政區域內的治安管理工作。（第7條）

二、處罰種類：（第10條）

㈠警告。

㈡罰款。最高限額為5,000元。

㈢行政拘留。分為1－5日、5－10日與10－15日三種（第23條以下），合併執行最長不超過20日（第16條）。

㈣吊銷公安機關發放的許可證。

㈤附加適用限期出境或驅逐出境（針對外國人）。

三、強制措施：（第 11 條）

㈠收繳。指毒品、淫穢物品等違禁品，賭具、賭資，吸食、注射毒品的用具以及直接用於實施違反治安管理行為的本人所有的工具。

㈡追繳。違反治安管理所得的財物，追繳退還被侵害人；沒有被侵害人的，登記造冊，公開拍賣或者按照國家有關規定處理，所得款項上繳國庫。

四、處罰例外

㈠不滿14歲者不予處罰，但應當責令其監護人嚴加管教；已滿14歲不滿18歲者從輕或減輕處罰。（第12條）

㈡精神病人在不能辨認或者不能控制自己行為的時候違反治安管理的，不予處罰，但應當責令其監護人嚴加看管和治療。（第13條）

㈢盲人或又聾又啞者從輕、減輕或不予處罰。（第14條）

㈣有下列情形之一者，減輕處罰或不予處罰：情節特別輕微；主動消除或者減輕違法後果，並取得被侵害人諒解；出於他人脅迫或者誘騙；主動投案，向公安機關如實陳述自己的違法行為；有立功表現。（第19條）

㈤有下列情形之一者，從重處罰：有較嚴重後果；教唆、脅迫、誘騙他人違反治安管理；對報案人、控告人、舉報人、證人打擊報復；6個月內曾受過治安管理處罰。（第20條）

㈥有下列情形之一者，應當給予行政拘留處罰，但不執行行政拘留處罰：已滿14歲不滿16歲；已滿16歲不滿18歲，初次違反治安管理；70歲以上；懷孕或哺乳自己不滿1歲嬰兒。（第21條）

㈦違反治安管理行為在6個月內未被公安機關發現，不再處罰。（第22條）

五、違反治安管理的類型

㈠擾亂公共秩序。（第23－29條）

㈡妨害公共安全。（第30－39條）

㈢侵犯人身權利、財產權利。（第40－49條）

㈣妨害社會管理。（第50－76條）

六、處罰程序

分調查、決定與執行三階段。（第77－111條）

肆、立法特色

一、擴大違反治安管理行為的類型

將民眾反映強烈的若干行為納入治安管理處罰，例如製造噪音或者以其他方式干擾鄰里生活、飼養動物干擾他人正常生活、以賣淫為目的的招引嫖客、投放虛假的危險物質擾亂公共秩序、擾亂重大活動期間治安秩序、擾亂球賽、散布謠言、偷窺偷拍他人、塗污公物等行為。該法共有238種違反治安管理行為之類型，其不僅涉及社會生活各種不同領域，且與一般民眾關係非常密切。

二、增加處罰的對象

原條例規定的治安管理處罰僅針對個人，該法將單位違反治安管理的，對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員依照該法的規定處罰。其他法律、行政法規對同一行為規定給予單位處罰的，依照其規定處罰。

三、宣示對人權保障與人格尊嚴之重視

該法第5條規定：實施治安管理處罰，應當公開、公正，尊重和保障人權，保護公民的人格尊嚴。而對於某些特定違法行為人，例如未成年人、盲人、聾啞人，可以從輕、減輕處罰或者不予處罰，以及70歲以上的老年人、懷孕或者哺乳自己不滿一周歲嬰兒者，不執行行政拘留處罰，均體現出對人的尊重與關懷。

四、強調嚴謹的證據法則

該法第79條規定：「公安機關及其人民警察對治安案件的調查，應當依法進行。嚴禁刑訊逼供或者採用威脅、引誘、欺騙等非法手段收集證據。以非法手段收集的證據不得作為處罰的根據。」此係明文採納一般在刑事偵查上適用的證據法則精神。同時為了提升辦案品質減少錯誤，該法第93條規定：「公安機關查處治安案件，對沒有本人陳述，但其他證據能夠證明案件事實的，可以作出治安管理處罰決定。但是，只有本人陳述，沒有其他證據證明的，不能作出治安管理處罰決定。」此類似刑事證據法則上，當事人之自白不得作為唯一證據，必須有其他證據方能處罰。以上兩條文，可見其強調採取較為嚴謹的證據法則。

五、建立正當法律程序

該法要求在作出治安管理處罰決定前，應當告知處罰的事實、理由及依據，當事人有權陳述和申辯，公安機關在聽取違反治安管理行爲人的意見後，應當進行復核。當作出治安管理處罰決定，應製作治安管理處罰決定書。第98條規定對於作出吊銷許可證及處2,000元以上罰款的處罰決定前，應當告知違反治安管理行爲人有權要求舉行聽證，若當事人提出時，應當及時依法舉行聽證。第102條規定：被處罰人對治安管理處罰決定不服的，可以依法申請行政復議或者提起行政訴訟。第107條則規定被處罰人不服行政拘留處罰決定，申請行政復議、提起行政訴訟的，可以向公安機關提出暫緩執行行政拘留的申請。公安機關認爲暫緩執行行政拘留不致發生社會危險的，在提出符合條件的擔保人或保證金後，行政拘留的處罰決定暫緩執行。由此可見，該法已將正當法律程序精神納入規範。

六、完善執法監督

針對社會現實需求必須擴大執法機關的處罰權限，但也必須有效控制防止其濫權。在處罰幅度方面，該法較原條例之裁量權為小。在處罰程序方面，該法較原條例更為細緻。此外，該法明確規範執法人員的迴避、傳喚、詢問等制度；在進行檢查時，不得少於兩人，並應出示工作證與相關檢查證明文件。該法「執法監督」專章，要求公安機關及其人民警察應當依法、公正、嚴格、高效辦理治安案件，文明執法，不得徇私舞弊，且禁止對違反治安管理行為人打罵、虐待或者侮辱。若違反上述規定，應依法給予行政處分或追究刑事責任。同時也包括對直接負責的主管人員與其他直接責任人員給予相應的行政處分。

伍、影響分析

《治安管理處罰法》大幅增加違反治安管理行為的類型，由負面角度觀察，一方面顯示中國治安惡化，另方面令人擔心公安權力更大，是否會增加其濫權機會。若由正面角度分析，象徵中國大陸法制開始走上軌道，且列明違法行為的具體內容，反有助防止公安濫權。由於該法係由公安機關受理報案、控告、舉報或者違反治安管理行爲人的主動投案，以及其他行政主管部門、司法機關移送的違反治安管理案件，也由公安機關負責調查；處罰則由縣級以上人民政府公安機關決定（警告、500元以下的罰款可由公安派出所決定）；對被決定給予行政拘留處罰的人，由作出決定的公安機關送達拘留所執行，且人民警察也可能當場收繳罰款。因此，該法能否達到預期之立法目的，除在於權力的制約和對人民權利的保護與救濟外，具體而言恐更與公安機關執法之態度與技巧密切相關。

另該法也有若干法條文不無商榷之餘地，例如違反治安管理之行為依刑法規定構成犯罪者，依法追究刑事責任，尚不構成刑事處罰者，由公安機關依照該法給予治安管理處罰[4]。此種條文使得刑事與行政不法之界限模糊，也可能造成執法者裁量空間過大，易讓民眾心生僥倖，心存以為即使違反也只是輕罰之錯誤期待。具體而言，例如將國際社會甚為重視之偷渡（非法移民）行為，列為妨害社會管理的行爲，即便暫不論其是否應完全納入刑法之規範[5]或批判其立法方向脫離現實[6]，其中有關協助組織或運送他人偷渡的行為，最重之處罰不過15日拘留與5,000元罰款[7]，恐成為間接鼓勵之誘因。而為偷渡者提供條件者，最重之處罰為10日拘留與2,000元罰款，偷渡者最重之處罰更僅5日拘留或500元罰款[8]，其對上述行為人預期可獲得之報酬，完全不成比例，對遏阻上述行為幾乎產生不了任何作用。甚至造成大陸地區人民誤解，以為單純偷渡來臺或至其他國家情形，可能只是關5天或罰500元。類似情形尚有與公共危險罪有關的製造、買賣、儲存、運輸、郵寄、攜帶、使用、提供、處置爆炸性、毒害性、放射性、腐蝕性物質或傳染病病原體等危險物質的行為（第30條），盜竊、損壞、擅自移動使用中的航空設施，或強行進入航空器駕駛艙的行為（第34條），損毀或擅自移動鐵路設施、設備、機車車輛配件或安全標誌以及在鐵路線路上放置障礙物，或故意向列車投擲物品的行為（第35條），與電腦犯罪有關的侵入電腦資訊系統，或對電腦資訊系統功能進行刪除、修改、增加、干擾，造成電腦資訊系統不能正常運行，或對電腦資訊系統中存儲、處理、傳輸的資料和應用程式進行刪除、修改、增加，或故意製作、傳播電腦病毒等破壞性程式，影響電腦資訊系統正常運行等行為（第29條），與毒品犯罪有關的非法種植罌粟不滿500株或者其他少量毒品原植物，或非法買賣、運輸、攜帶、持有少量未經滅活的罌粟等毒品原植物種子或者幼苗，或非法運輸、買賣、儲存、使用少量罌粟殼（第71條），非法持有鴉片不滿200克、海洛因或甲基苯丙胺不滿10克或其他少量

4 第2條：「擾亂公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身權利、財產權利，妨害社會管理，具有社會危害性，依照《中華人民共和國刑法》的規定構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不夠刑事處罰的，由公安機關依照本法給予治安管理處罰。」

5 1997刑法有關妨害國（邊）境管理罪共6條文。大致而言，情節較嚴重者方處以刑責，輕微者論以行政罰。

6 國際社會憂慮偷渡與有組織犯罪及人口販賣密切相關，2000年聯合國曾通過打擊跨國有組織犯罪公約，並特別針對偷渡問題列出補充議定書。

7 第61條：「協助組織或者運送他人偷越國（邊）境的，處10日以上15日以下拘留，並處1,000元以上5,000元以下罰款。」

8 第62條：「為偷越國（邊）境人員提供條件的，處5日以上10日以下拘留，並處500元以上2,000元以下罰款。偷越國（邊）境的，處5日以下拘留或者500元以下罰款。」

毒品，或向他人提供毒品，或吸食、注射毒品，或脅迫、欺騙醫務人員開具麻醉藥品、精神藥品（第72條），教唆、引誘、欺騙他人吸食、注射毒品（第73條）等行為。按上述行為之不法本質與行政罰應屬質的差異而非量的不同，故應論以刑罰而非行政罰。因此，該法看似鉅細靡遺非常週延的列出200餘種違反治安管理的行為，但實質上許多行為或應以刑法規範更為合理，也更能達成維護社會治安秩序，保障公共安全，保護公民、法人和其他組織的合法權益之立法目的[9]。

9 第1條：「為維護社會治安秩序，保障公共安全，保護公民、法人和其他組織的合法權益，規範和保障公安機關及其人民警察依法履行治安管理職責，制定本法。」

法律與法制

評臺灣產品在中國大陸所遭遇的地理標示問題

The Challenge of Geographic Indication Faced by Taiwan's Products in China

鄭富霖（Cheng, Fu-Lin）
中華經濟研究院（臺灣WTO中心）輔佐研究員

壹、前　言

隨著海峽兩岸逐步開放，經貿往來持續活絡，許多臺灣遠近馳名的商品亦受到中國大陸民眾之喜愛，其中有些產品已與臺灣地名連結而具有相當之知名度，例如古坑咖啡、麻豆文旦、阿里山高山茶、池上米、金門高粱、臺灣啤酒以及新竹米粉等等著名之農產品。在今（2006）年1月中旬，許多報章媒體紛紛報導臺灣七處著名的產茶地名（梨山、凍頂、溪頭、杉林溪、日月潭、阿里山及玉山）在中國大陸境內遭到搶註商標，其中「梨山」、「日月潭」以及「阿里山」之商標為臺灣業者所註冊。此事亦引起農委會、陸委會等相關部會之重視，除委託海基會向對岸表達關切外，並且召開會議予以因應[1]。事實上，關於這種與地名結合而形成特定品質形象的產品，除了一般所熟知之商標註冊外，世界各國亦使用所謂「地理標示」（Geographic Indication）制度加以保障，針對葡萄酒與烈酒的地理標示保護則更為周延[2]。然而，地理標示與商標雖具有某些相同的特徵，但其本質、內涵與功能仍有所差異，其法律效果亦不相同。因此，本文首先將闡述地理標示之意義，說明地理標示與商標之差異，其次介紹中國大陸的地理標示制度，最後就此事件之爭點與臺灣業者以及政府可以採取之因應作法，提出看法。

1　例如以下網路新聞，「臺灣茶商標遭註冊，陸委會將循世貿途徑解決」，**中央社**，2006年1月19日，網址為http://times.hinet.net/news/20060119/polity/9c1da7f91f4c.htm。

2　限於篇幅，本文不另介紹葡萄酒與烈酒的地理標示規定。

貳、地理標示之意義及其與商標之差異

一、地理標示之意義

在許多國際協定與國內法規中，與「地理標示」一詞類似之用語頗多，例如「產地標示」、「來源名稱」（original of names）、「原產地名稱」(appellation of original)，「來源標示」（indication of source）等，每個名詞之意義不盡相同，限於篇幅，無法予以詳析[3]，而因我國現為世界貿易組織（以下簡稱WTO）之會員，我國國內法規《地理標示申請證明標章註冊作業要點》以及中國大陸之《商標法》亦繼受WTO之規定，因此本文將採取WTO下之《與貿易有關之智慧財產權協定》（以下簡稱TRIPS協定）所使用之「Geographic Indication」定義論述之，合先敘明[4]。

根據TRIPS協定第22.1條規定，所謂地理標示，係指「為辨別一商品係產自一會員之領域，或其領域之內之某一地區或地點之標示，而該商品的特定品質，聲譽或其他特性主要係歸因於其地理來源者。」從以上定義可知申請地理標示必須滿足三項要件：

㈠地理標示具有辨別商品真實產地來源之功能：該產地之範圍理論上並無限制，在WTO概念下可以大至一個國家或獨立關稅領域，例如法國白葡萄酒，亦可以小至一個地區或地點，例如金華火腿、金門高粱或池上米，重點在於商品與該地理名稱必須具有真實的關聯。

㈡該產品須具有特定的品質、聲譽或其他特性：各國主管機關對此應有相當之裁量權。不過，若地理標示制度可以順利推行，對於具地方特色產品將來品質管理與產品形象之提升，將會有相當程度之助益。

㈢該商品特定的品質、聲譽與特性本質上係「歸因於」（be attributed to）特定的地理位置：例如，臺東的池上米乃因池上鄉位在海拔250～293公尺的地方，日夜溫差大，稻米生長期長，米質特色可以完全發揮，同時水質清澈、甘美無污染，農民慎選優良稻米品種等因素，故能創造良好之白米品質[5]。

---

3 詳參中華經濟研究院，「我國實施WTO與貿易相關智慧財產權協定（TRIPS）對國內智慧財產權發展之影響及未來配合國際智慧財產權發展的因應策略」，**經濟部國貿局委託研究案**，2003年11月，頁7-11。

4 中國大陸《商標法》則以「地理標誌」稱之。但有趣的是，中國大陸之《集體商標、證明商標註冊和管理辦法》卻又以「地理標誌」稱之，用語上並不統一。本文於引述其條文規定時，則以其原有之譯文為準。

5 http://library.taiwanschoolnet.org/cyberfair2003/C0334950068/knowrice/a7.htm.

二、地理標示與商標之差異

在許多國家裡面，地理標示雖然是以證明商標、團體商標、或證明標章之形式加以保護，但其與商標本質上仍有所不同。商標的主要目的之一在於表彰產品之生產者，藉之與其他生產者之產品有所區隔，讓消費者不致對於產品之來源產生混淆，亦即在區分「甲生產者」與「乙生產者」之不同，其本身並不具有表彰該產品地理來源之功能。商標權是一種私權，為商標權人所獨占，其可排除非權利人使用相同或近似之商標。

地理標示則不然，如前所述，其保護目的係在表彰該商品的特定品質，聲譽或其他特性與其地理來源之關聯，讓消費者得以辨別「甲地」與「乙地」產品之不同，而其不同是由於地理環境因素所致。此外，地理標示雖亦被認為私權，所有權專屬於申請人所有，但其使用權卻具有「共用性」，生產者只要符合該地理標示所需之要件，即有權利申請使用該地理標示，而非僅限於特定之個人方能使用，申請人自己反而不能使用該地理標示從事業務行為，例如我國《商標法》第72條第3項即規定「前項申請人係從事於欲證明之商品或服務之業務者，不得申請註冊。」除使用權之外，地理標示尚有「禁止權」，係指使用權人可以同時禁止其他地域範圍生產者以及本地不符合相關要件之產品生產者使用該地理標示，具有所謂的「排他性」。

參、中國大陸之地理標示制度

中國大陸目前與保護地理標示有關的規定頗多，主要有《商標法》、《反不正當競爭法》、《產品質量法》、《原產地標記管理規定》和《消費者權益保障法》。其中《商標法》以及根據《產品質量法》所制訂的《原產地域產品保護規定》是主要的規定，《原產地標記管理規定》、《反不正當競爭法》和《消費者權益保障法》則居於輔助的地位，因此中國大陸的地理標示保護規定可謂採取雙軌制。以下簡述《商標法》及《原產地域產品保護規定》之規定。

一、商標法

中國大陸之《商標法》第16條第2款規定：「前款所稱地理標誌，是指標示某商品來源於某地區，該商品的特定質量、信譽或者其他特徵，主要由該地區的自然因素或者人文因素所決定的標誌。」此項定義與TRIPS協定大致相同。

其次，《中華人民共和國商標法實施條例》第6條第1項規定：「商標法第16

條規定的地理標誌，可以依照商標法和本條例的規定，作為證明商標或者集體商標申請註冊。」由此可知，中國大陸是以證明商標或集體商標之方式管理地理標示。另，同條第2項規定「以地理標誌作為證明商標註冊的，其商品符合使用該地理標誌條件的自然人、法人或者其他組織可以要求使用該證明商標，控制該證明商標的組織應當允許。」此即彰顯出前述地理標示所具有的「共用性」。此外，根據本條項規定，地理標誌亦得以集體商標加以註冊，其商品符合使用該地理標誌條件的自然人、法人或者其他組織，可以要求參加以該地理標誌作為集體商標註冊的團體、協會或者其他組織；不要求參加該團體、協會或者其他組織的，也可以正當使用該地理標誌，該團體、協會或者其他組織無權禁止。

再者，其主管機關「國務院國家工商行政管理局」於1995年3月1日公布《集體商標、證明商標註冊和管理辦法》，正式將地理標示制度列入管理，此辦法於2003年4月17日修正發布，並於同年6月1日起實施。根據該辦法第4條至第6條之規定，申請人必須具有監督該證明商標或地理標誌商品所證明的特定商品品質的能力，還應當附送管轄該地理標誌所標示地區的人民政府或者行業主管部門的批准文件。

二、原產地域產品保護規定

根據中國大陸《產品質量法》第1條之規定，《產品質量法》主要之立法目的為加強對產品質量的監督管理，提高產品質量水平，明確產品質量責任，保護消費者的合法權益以及維護社會經濟秩序；同法第5條則規定禁止偽造或者冒用認證標誌等質量標誌以及禁止偽造產品的產地。為此目的，1999年7月，中國大陸通過《原產地域產品保護規定》，8月17日開始實施，以國務院轄下之「國家質量技術監督局」為主管機關（後改制為「國家質量監督檢驗檢疫總局」），在其轄下成立「原產地域產品保護辦公室」，負責受理原產地域產品標誌的審核與註冊，而申請人則限於由各省、市、直轄市之質量監督局組織有關地方的質量技術監督行政部門、行業主管部門、行業協會和生產者代表所成立的「原產地域產品保護申報機構」。《原產地域產品保護規定》第2條規定：「本規定所稱原產地域產品，是指利用產自特定地域的原材料，按照傳統工藝在特定地域內所生產的質量、特色或者聲譽，在本質上取決於其原產地域地理特徵，並依照本規定經審核批准以原產地域進行命名的產品。」

綜觀該項保護規定之內容可發現：其「原產地域產品」之定義與其《商標法》第16條之定義甚為接近卻又不盡相同，法規內容亦頗多重複，除有疊床架屋之嫌外，不管是在主管機關之管理權限、所有人的權利形成、市場實際的使用等方面，都將不可避免地發生重疊、衝突與混亂，令業者無所適從。不過，對臺灣業者而

言，本規定並無允許外國人申請原產地域產品保護之規定，因此臺灣產品應不適用本規定。

肆、問題分析與因應對策

如前所述，地理標示與商標之間雖具有某些相同之特徵，但其本質上仍有所差異，本次臺灣產茶地名遭註冊商標事件亦同時牽涉到商標與地理標示保護之問題，兩者有所交集卻非完全重疊，因此在法律上亦需作不同方式之處理。以下茲分為兩點敘述之：

一、商標註冊

㈠縣級以上地名問題

中國大陸之《商標法》第10條第2項規定：「縣級以上行政區劃的地名或者公眾知曉的外國地名，不得作為商標。但是，地名具有其他含義或者作為集體商標、證明商標組成部分的除外；已經註冊的使用地名的商標繼續有效。」在臺灣素有盛名的「臺灣啤酒」，即被認定屬於縣級以上行政區劃地名而遭中國大陸當局駁回商標註冊之申請。從法律角度觀之，此項規定應屬合理，因為縣級以上行政區域地名屬於通用名稱，亦不具特別顯著性，為避免造成消費者之混淆誤認與不公平競爭，原則上不得註冊成為商標，況且中國大陸本地的廠商亦同受此項限制，並沒有差別待遇。因此，此問題最大的爭議應不在於法律規範，而在於兩岸複雜難解之政治關係，以目前之情勢觀之，似乎尚未能找到有效解決之方式。

㈡表彰不實產地導致公眾誤認之問題

中國大陸目前此種與臺灣地名連結之商標，有可能違反TRIPS協定第22.3條之規定：「商標包含表彰不實產地之地理標示或由該地理標示所組成者，若在該會員國內使用此地理標示於該商標指定使用之商品，本質上將致公眾誤認該商品之實際產地者，該會員應基於國內法規依職權，或據利害關係人之申請，不准此等商標之註冊或評定其註冊無效。」同時，中國大陸《商標法》第16條第1款亦規定：「商標中有商品的地理標誌，而該商品並非來源於該標誌所標示的地區，誤導公眾的，不予註冊並禁止使用；但是，已經善意取得註冊的繼續有效。」因此，雖然理論上，中國大陸的廠商使用含有臺灣地名之商標，「有可能但不必然」有「致公眾誤認該商品之實際產地」之情形而構成不得註冊商標之事由，但臺灣業者還是應該積極委託律師在這種商標公告期間提出異議、或根據其《商標法》第41條規定，於該商標註冊後，請求其「商標評審委員會」裁定撤銷該註冊商標，而後再申請商標註冊，

以維自己之權益。

二、地理標示註冊

除了商標之外，其實臺灣業者若想要進一步避免臺灣地名被大陸廠商所濫用，較理想之方式應是透過地理標示之註冊，排除其他地區之業者使用該地理名稱。舉例來說，池上鄉公所可以向中國大陸當局申請註冊「池上米」之地理標示，往後非臺灣池上地區所產之白米將不能在中國大陸境內使用「池上米」做為米類產品的地理標示或是商標。惟，有以下幾點值得注意：

㈠臺灣產品必須先在臺灣取得地理標示的保護

根據TRIPS協定第24.9條規定：「原產地境內未獲得保護或已停止受到保護的地理標示，或於該國已不使用的地理標示，本協定並不課以保護之義務。」中國大陸之《集體商標、證明商標註冊和管理辦法》第6條第2項亦規定：「外國人或者外國企業申請以地理標誌作爲集體商標、證明商標註冊的，申請人應當提供該地理標誌以其名義在其原屬國受法律保護的證明。」換言之，倘「池上米」並未在臺灣本地註冊地理標示之證明標章，則中國大陸亦沒有義務在其境內對於「池上米」給予地理標示之保護，因此臺灣產品必須先在臺灣取得地理標示的保護。然而可惜的是，目前臺灣境內僅有臺東池上鄉公所向智慧財產局申請兩件「池上米」的地理標示在案，本件所涉7處產茶地名迄今尚未被申請註冊地理標示。我國政府實應正視此問題，儘速鼓勵與協助各地具證明商品或服務能力的政府機關、團體或法人與當地生產者合作，申請地理標示供業者使用，如此不但可以推廣地理標示制度，同時更可以保障業者在臺灣的證明標章權，並有助於解決臺灣業者前進大陸所面臨的商標註冊問題，可謂一舉三得。

㈡現有商標有可能善意取得權利，臺灣業者宜加速地理標示之註冊

根據TRIPS協定第24.5條規定：「商標之申請或註冊係屬善意，或商標專用權係因善意使用而取得，且合於下列情形之一者，依本節規定所採行之措施，不得因該商標相同或近似於地理標示，而損及此商標註冊之資格或有效性，或商標使用之權利：(a)適用此等規定之日期係在會員依第六篇實施之前；或(b)在該地理標示於原產國受保護之前取得。」根據上述(b)款規定，倘中國大陸廠商註冊之商標在該地理標示於原產國（我國）受保護之前已經善意取得者，其他會員（中國大陸）無義務給予原產國地理標示之保護[6]。中國大陸之《商標法》第10條第2項後段「已經註

6 此見解亦為WTO「歐體-農產及食品之商標及地理標示保護」一案爭端解決小組報告所採取解，WTO Doc. WT/DS174/R, para. 7.614.

冊的使用地名的商標繼續有效」亦應同此意旨。換句話說，臺灣業者除了可證明大陸業者非屬善意取得，而請求撤銷該註冊商標外，更應加速申請地理標示的註冊，以免越來越多的臺灣地名被中國大陸廠商善意使用取得商標。

㈢註冊在前之商標與註冊在後的地理標示有共存（co-exist）的可能

在WTO「歐體—農產及食品之商標及地理標示保護」一案（指控國為美國與加拿大）中，爭端解決小組認為TRIPS第17條（商標權之例外）賦予會員選擇是否允許共存之權利[7]，例如歐盟法規即允許在某些條件下，後註冊之地理標示可與先註冊之商標共存。中國大陸《商標法》第10條第2項後段所謂「已經註冊的使用地名的商標繼續有效」是否即為針對此旨而設，語意上並不清楚，尚有待進一步之研究。不過，縱使中國大陸廠商得繼續使用該含有臺灣地名之商標，臺灣業者亦可另行於中國大陸登記地理標示後，以這七處產茶地名之地理標示行銷其產品。

㈣「當地救濟用盡原則」是我國政府在WTO下提出控訴之前提

另有一問題是，我國政府可否一經發現中國大陸廠商違法註冊含有臺灣地名之商標，即可馬上使用WTO爭端解決機制對中國大陸當局提出控訴？目前WTO對此雖未有明文規定，惟實務上會員間之爭端皆遵守「當地救濟用盡原則」(exhaustion of local remedies)，亦即，必須先由我國業者在中國大陸用盡民事或行政救濟手段而仍然無法解決爭端後，始有由政府出面利用WTO爭端解決機制之可能。因此，所謂「先自助而後人助之」，臺灣業者仍應先主動採取法律救濟途徑。

伍、結　論

隨著社會之進步，無體財產權已逐漸為人所熟悉，然相較於商標，「地理標示」對於我國業者尚屬較為陌生之概念。我國因國際政治之因素，長期以來無法充分參與國際之事務，本次臺灣7處產茶地名其中4處遭中國大陸廠商搶先註冊商標一事，除了彰顯具地方特色之臺灣產品廣受中國大陸民眾歡迎外，實係反映出我國業者尚未體認地理標示之重要性。本文除了分析地理標示與商標之不同以及中國大陸之地理標示制度外，針對此次事件我國應有之因應對策，認為就臺灣業者之角度而言，其可一方面委請律師向中國大陸「商標評審委員會」申請異議或裁定撤銷含有臺灣地名之商標，另一方面可善用我國地理標示制度以用之向中國大陸當局申請地理標示之保護；就我國政府之角度而言，一方面應儘速協助我國廠商在中國大陸進

7 WTO Doc. WT/DS174/R, para.7.688.

行法律救濟途徑，另一方面應敦促各級政府研究具地方特色之產品申請地理標示之可行性並予以執行，最後再考慮是否有必要利用WTO爭端解決機制對中國大陸提出控訴。我政府機關在委託海基會向對岸表達關切之餘，似應趁此機會加速國內地理標示制度之推廣，讓具有外銷優勢之臺灣產品得以受到較周延之智財權保護，以維我國業者權益。

法律與法制

論中共《刑法》管制刑之規定

The Punishment of Control of PRC

王重陽（Wang, Jong-Young）

本刊特約研究員

摘　要

中共改革開放後，兩岸間除了經濟及人才的交流不斷外，其法律的相互借鑑也時有所聞，《刑法》係規範犯罪行為及法律效果之法律規範，為打擊及預防兩岸犯罪所不可或缺之工具，兩岸關於刑罰的種類，死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役等兩岸都明文加以規定，唯管制刑之規定為中共《刑法》所特有，且於外國刑罰制度所未聞，本文擬從管制刑的沿革、執行機關、內容及解除等方面加以介紹，並探討管制刑的存廢及未來發展。

關鍵詞：管制、緩刑、剝奪政治權利、社區矯正

壹、前　言

海峽兩岸人同種、書同文，地理上僅隔一水，有相近的典章制度及生活習慣，但於1949年後因戰爭及政治上的阻絕，兩岸遂各自在不同的社會制度上，發展出不同的法律制度，而中共改革開放後，兩岸間除了經濟及人才的交流不斷外，其法律的相互借鑑也時有所聞，而《刑法》係犯罪行為及法律效果之法律規範，為打擊及預防兩岸犯罪所不可或缺之工具，有必要對其刑罰制度加以認識，其中兩岸刑罰種類的比較上，死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役等兩岸都明文加以規定，唯管制刑之規定則為中共《刑法》所特有，該法在第38條至41條對管制的期間、管制的執行機關、管制的內容、管制期間的勞動報酬及管制的解除等作了具體之規定。係外國刑罰制度所未聞，有進一步了解之必要。

貳、中共《刑法》管制刑規定之沿革

中共《刑法》管制刑制度，最早源於1943年在陝西、甘肅一帶建立陝甘寧政府時期的「回村執行」之刑罰方式，即透過群眾對於犯罪人的言行，加以教育改造。但發展完備成為制度之一環，則是在中共取得政權後才開始，尤其在1951年後的鎮反運動中，管制刑被大量運用在反革命分子的改造上，用以箝制反革命分子的言論及思想，因此管制刑早期的主要目的係處理與中共政治立場及思想不一致的社會人士。管制刑作為刑罰的方法，則首見於1952年4月中共中央人民政府公布之《中華人民共和國懲治貪污條例》，該條例中明文將管制刑列為刑罰之一，對貪污金額較小之收賄罪、行賄罪及介紹賄賂罪等，得宣告刑期為1至2年之管制。1952年7月中共公安部公布《管制反革命暫行辦法》，其中對於管制的對象、內容、期間及監督執行等作了更詳盡的規定，依《管制反革命暫行辦法》，其適用對象係歷史反革命分子其罪行嚴重程度尚未達到必須逮捕判刑，此外管制同時宣告剝奪政治權利，其管制期間最長為3年，而管制刑除了經由法院宣判外，其批准權屬於縣級以上公安機關，在這個階段的管制刑一方面是刑罰之一種，經由人民法院判決宣告之，另一方面亦是公安機關的行政強制措施，同時具有刑罰與行政刑罰之性質。遲至1956年11月16日中共全國人大常委會通過《關於反革命分子的管制一律由人民法院判決，交由公安機關執行》規定，其中規定「今後對反革命分子和其他犯罪分子的管制，一律由人民法院判決，交由公安機關執行。」至此管制刑僅具有刑罰之性質，並交由司法機關判處宣告之[1]。之後司法實踐除將管制刑用於反革命之犯罪外，也逐漸擴大適用到竊盜、詐欺等普通刑事犯罪，1979年7月《中華人民共和國刑法》正式將管制列為5種主刑之一，並規定刑期及適用之具體內容[2]，於1997年《刑法》的修正

1 陳學寧，論管制刑，載於**公安部管理幹部學院山西分院學報**，1999年第4月期，頁33。

2 中共1979年《刑法》
第三章　刑　罰
第二節　管　制
第33條　管制的期限，為3個月以上2年以下。管制由人民法院判決，由公安機關執行。
第34條　被判處管制的犯罪分子，在執行期間，必須遵守下列規定：
㈠遵守法律、法令，服從群眾監督，積極參加集體勞動生產或者工作；
㈡向執行機關定期報告自己的活動情況；
㈢遷居或者外出必須報經執行機關批準。
對於被判處管制的犯罪分子，在勞動中應當同工同酬。
第35條　被判處管制的犯罪分子，管制期滿，執行機關應即向本人和有關的群眾宣布解除管制。
第36條　管制的刑期，從判決執行之日起計算；判決執行以前先行羈押的，羈押1日折抵刑期2日。

中，則進一步對管制刑的內容加以修正，擴大其適用範圍，為目前《刑法》所規定之內容。綜合管制刑的發展，係源於不具刑罰色彩之社會矯治，其後過渡到同時具有行政及司法色彩之公安管制及司法管制，最後才形成刑罰的手段，而適用對象初始於政治犯，之後亦擴及於輕微之刑事罪犯，目前中共《刑法》中除了最後三章之賄賂罪、瀆職罪及軍人違反職責罪外，計86個條文規定管制得為刑罰的方法。

參、中共《刑法》管制刑之內容

一、意義

管制刑係指經由中共人民法院之判決，對犯罪行為人不施以監禁處分，而以一定期間之人身自由限制代替之，並剝奪一定政治權利，交由公安機關管束和群眾監督的一種刑罰方法。管制之特徵為不予監禁、自由的限制及一定期間的限制。所謂不予監禁係指不將罪犯送往監獄、拘留所、勞改隊等剝奪自由之場所，讓罪犯繼續留在社會上生活，避免留下在監執行的烙印；所謂限制自由係指罪犯雖然不用進入監獄等場所，但畢竟是犯罪之人，與一般大眾有異，必須限制其人身自由以示懲戒，並經由人身自由限制之不愉快，促其反省與悔改而達到刑罰之目的；所謂一定期間係指管制刑的執行仍有期間的限制，但非永久性的限制而與終身自由刑作為區別。因此自由的限制為管制刑的最大特徵，亦是管制刑研究的重點[3]。

二、管制期間

中共《刑法》第38條規定「管制的期限，為3個月以上2年以下」，同法第69條規定「判決宣告以前一人犯數罪的，……但是管制最高不能超過3年，」管制刑雖然未在監所執行，但因涉及人民之人身自由，必須要有期間的限制，而在數罪併罰的情形時，更將執行期間的上限規定為3年。此外依中共《刑法》第41條規定「管制的刑期，從判決執行之日起計算；判決執行以前先行羈押的，羈押1日折抵刑期2日」，判決前之羈押因完全剝奪犯罪嫌疑人之自由，與管制刑只限制行為人之自由有別，所以以羈押1日折抵管制刑期2日。

三、管制內容

中共《刑法》第39條規定「被判處管制的犯罪分子，在執行期間，應當遵守下列規定：㈠遵守法律、行政法規，服從監督；㈡未經執行機關批准，不得行使言

3 趙秉志主編，**兩岸刑法總論之比較研究**，五南圖書出版有限公司，民國87年9月，頁693。

論、出版、集會、結社、遊行、示威自由的權利；㈢按照執行機關規定報告自己的活動情況；㈣遵守執行機關關於會客的規定；㈤離開所居住的市、縣或者遷居，應當報經執行機關批准。」分述如下：

㈠遵守法律、行政法規，服從監督。依本款規定被判處管制刑的罪犯，在執行期間必須遵守全國人民代表大會及其常務委員會制定之法律及國務院發布之行政法規，並服從公安機關、所在單位和群眾組織的監督。

㈡未經執行機關批准，不得行使言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由的權利。本款係指被判處管制刑之罪犯，在執行期間，未經公安機關的批准，不得行使上述中共憲法所保障公民的自由，不得任意發表言論、不得接受採訪及進行演講、不得組織或者參加集會、遊行、示威等活動。總之，個人表現之自由受到嚴格的限制。

㈢按照執行機關規定報告自己的活動情況。被管制罪犯活動情況的掌握是執行機關監督考察的重要工作，其立法目的認為透過罪犯活動的掌握以了解他們的思想狀況，以便採取應對措施加強對罪犯之改造。公安機關可以根據實際狀況，要求罪犯定期或不定期向公安機關報告其活動情形，包括日常生活及工作活動等狀態。

㈣遵守執行機關關於會客的規定。鑑於罪犯克制能力較一般人為薄弱，為確保管制刑對罪犯的矯治功能，避免被管制的罪犯受到不當的誘惑而犯罪，執行機關可根據罪犯的實際狀況，對罪犯的會客範圍、會客時間、地點等作出限制的規定，如未經批准禁止或限制會見外國或有犯罪傾向的人士等。

㈤離開所居住的市、縣或者遷居，應當報經執行機關批准。管制刑係以限制人身自由為處罰的方法，因此對於罪犯活動範圍加以限制乃當然之理，一般而言，罪犯只能在自己居住之縣、市內活動，如果有離開之必要，也必須得到公安機關的批准，倘若其離去或遷徙足以影響其監督或考察者，公安機關得駁回其申請。

四、管制刑之執行

管制刑經人民法院宣判後，交由公安機關執行，即由罪犯居住地之公安派出所執行，至於罪犯所在之單位（機關）或者基層組織則係參與監督或協助執行，因此公安機關為負責並實際執行之單位。又國家公務人員被判處管制者，其職務自然被撤銷，並辦理開除，若原機關同意繼續留用者，可安排參加勞動或臨時性工作[4]。同

[4] 祝銘山主編，**中國刑法教程**（北京：中國政法大學出版社，1998），頁153。

條第2項規定「 對於被判處管制的犯罪分子，在勞動中應當同工同酬」係以法律明文之方式，宣示對被管制罪犯之不歧視原則，必須對於勞動予以公平的對待，大陸學者認為本項之規定可以爭取被管制罪犯之家屬及社會的同情，也不影響其家庭生活，充分體現人道主義之精神，有利於罪犯之教化與改造[5]。

五、管制刑之解除

中共《刑法》第40條「被判處管制的犯罪分子，管制期滿，執行機關應即向本人和其所在單位或者居住地的群眾宣布解除管制。」由於管制刑僅限制個人之人身自由，對於罪犯並不予以監禁，而是由公安及所在機關或居住地群眾對其監督，因此管制期滿後，必須對罪犯之本人及進行監督的群眾明確的宣示解除管制，以停止群眾對其生活之監督和回復其人身自由。又附加剝奪政治權利者，應當同時宣布恢復政治權利。

肆、中共管制刑之具體執行

一、執行機關的組成與監督

依中共《刑法》第38條第2項規定「被判處管制的犯罪分子，由公安機關執行。」，《中共刑事訴訟法》第218條規定「對於被判處管制、剝奪政治權利的罪犯，由公安機關執行。」因此公安機關為管制刑的執行機關，然公安機關與群眾監督如何區分，其《刑法》及《刑事訴訟法》則未規定，要參考「公安機關對被管制、剝奪政治權利、緩刑、假釋、保外就醫罪犯的監督管理規定（1995.02.21）」（下稱管理規定），其中規定對於管制罪犯的監督管理，由縣（市）公安局、城市公安分局負責組織實施（管理規定第2條），至於縣（市）公安局、城市公安分局則進一步指定罪犯居住地的公安派出所具體負責監督考察，罪犯居住地街道居民委員會、村民委員會或原所在單位協助進行監督（管理規定第8條）。另「公安部關於管制、拘役、緩刑、假釋、監外執行、監視居住的具體執行辦法的通知（1979.12.28）」（下稱具體執行通知）規定在實際工作中，可以組織所屬公安派出所、公安特派員或者有關單位的保衛組織，由治安保衛委員會具體執行。為了貫徹群眾路線，對於每一個被判處管制的罪犯，應組成3或5人的群眾監督改造小組，在治安保衛委員會的領導下，負責監督被管制罪犯遵守管制規定，促使其認罪悔改，成為守法的公民。且管制只限於被判處管制的罪犯本人，不得株連其家屬、親友

5 陳學寧，論管制刑，載於**公安部管理幹部學院山西分院學報**，1999年第4月期，頁35。

（具體執行通知 一、管制第㈠點）。公安機關雖然負責管制刑的執行，但其上級監督機關則係人民檢察院（管理規定第7條）。此外在組成的時間點上，公安機關於收到人民法院的管制判決後，應當及時組成監督考察小組，建立被監督管理罪犯檔案，並制定和落實監督管理的具體措施（管理規定第4條）。若公安機關批准罪犯遷居時，原執行的公安機關應當向遷入地負責執行的公安機關通報罪犯的情況，並將監督考察資料移送（管理規定第5條）。

二、執行之方式與解除

管理規定第9條規定「負責監督考察被管制、剝奪政治權利罪犯的公安機關，應當按照人民法院的判決，向罪犯及其原所在單位或者居住地的群眾，宣布其犯罪事實、被管制或者剝奪政治權利的期限，以及罪犯在執行期間必須遵守的規定」，具體執行通知一、管制第㈡點「對於被判處管制的犯罪分子，應當進行認罪服法教育，並且定期組織群眾評議」。管理規定第10條則規定「公安機關應當向被判處管制的罪犯宣布，在服刑期間必須遵守下列規定：㈠遵守國家法律、法規和公安部制定的有關規定；㈡積極參加生產勞動或者工作；㈢定期向監督考察小組報告自己的活動情況；㈣遷居或者離開所居住區域時必須經公安機關批准；㈤遵守公安機關制定的具體監督管理措施。」被管制的罪犯在執行期間應遵守之規定內容，中共《刑法》第39條之規定與管理規則第10條之內容有明顯不同，首先中共《刑法》僅規定「遵守法律、行政法規，服從監督」，而管理規則進一步規定，服從內容擴及於公安部制定之有關規定，亦即罪犯除了要遵守國家法律、法規之一般規定外，更要遵守公安執行機關所制定之規定；其次中共《刑法》第39條第1項第2、4款之規定，在管理規定中並沒有明文，相反地在管理規定第12條關於罪犯被判處剝奪政治權利者，明文禁止罪犯擁有言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由等權利；再者，管理規定要求「積極參加生產勞動或者工作」，其規定之內容亦超出《刑法》第39條之規定；至於罪犯之活動報告義務、公安之遷徙批准權等要求，中共《刑法》與管理規定並無二致，惟具體執行通知進一步規定在管制期間，外出或者遷居時，必須報經執行機關批准，外出2日以內者，可以向執行機關委託之治安保衛委員會請假；外出3日至10日以內者，應當經過執行機關所屬的有關公安派出所、公安特派員或者所在單位的保衛組織批准，至於遷居者須報經執行機關批准（具體執行通知一、管制第㈢點），至於管理規定要求罪犯遵守公安機關制定的具體監督管理措施乃執行管制當然之理，無庸贅言。管制執行期滿，公安機關應當通知本人，並向群眾公開宣布解除管制，解除管制的，應當發給『解除管制通知書』，其中被附加剝奪政治權利的，應當同時宣布恢復政治權利（管理規定第14條規定）。

三、管制執行新趨勢

中共於2003年7月10日發布「最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部關於開展社區矯正試點工作的通知」，其中將判處管制刑的罪犯納入社區矯正的範圍，而所謂社區矯正指將符合社區矯正條件的罪犯置於社區內，由專門的國家機關在相關社會團體和民間組織以及社會志願者的協助下，在判決、裁定或決定確定的期限內，矯正其犯罪心理和行為，並促其順利回歸社會之非監禁的刑罰執行。主要針對罪行輕微、主觀惡性較小者如未成年犯罪、社會危害性不大的初犯、過失犯或者經過監管改造、確有悔改表現而不致有危害社會之虞者，施以非監禁之社區矯正措施。通過多種形式，加強對社區服刑人員的思想教育、法制教育、道德教育，以矯正其心理和行為。 司法行政機關組織有關單位和社區基層組織，同時會同公安機關執行對社區服刑人員的監督考察，街道、鄉鎮司法所要具體承擔社區矯正的日常管理工作，在社區矯正工作中，公安機關似乎僅配合司法行政機關對社區服刑人員的監督考察，與過去負責罪犯刑罰之執行不同。目前中共以北京、天津、上海、江蘇、浙江和山東等省（市），進行社區矯正工作的試點，對社區矯正工作的具體內容、方式、流程等仍處於發展的階段，有待觀察，但堅持對嚴重刑事罪犯予以嚴厲懲罰，對罪行較輕的罪犯進行社區矯正，最終目標係建立具有中國特色的刑罰執行制度。

伍、中共管制刑之辨異與分析

一、管制刑與緩刑

管制刑為中共刑罰種類中主刑之一種，而緩刑則為中共刑罰具體適用之一環，兩者當然存在本質上的差異，因此將緩刑與管制刑相比較，無非從緩刑期間罪犯所受到之限制與執行緩刑機關之運作與考核為出發：

㈠緩刑期間之限制：

中共《刑法》第75條規定「 被宣告緩刑的犯罪分子，應當遵守下列規定：㈠遵守法律、行政法規，服從監督；㈡按照考察機關的規定報告自己的活動情況；㈢遵守考察機關關於會客的規定；㈣離開所居住的市、縣或者遷居，應當報經考察機關批准。」與《刑法》第39條規定相比較，差別僅在言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由權利等的限制，其他規定除了用語的些微差異外，並無不同。

㈡執行機關之運作與考核

依中共《刑法》之規定，被宣告緩刑的罪犯，在緩刑考驗期間內，由公安機關考察，所在單位或基層組織配合辦理（中共《刑法》第76條），至於執行機關的組成與監督、執行方式與解除條件及方法、是否納入社區矯正的範圍等作法，依前開管理規定、具體執行通知及「最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部關於開展社區矯正試點工作的通知」的說明，管制刑與緩刑之處遇或執行並無不同。至於罪犯在考核期間內其違反公安機關之監督管理規定者，依《刑法》第77條第2項之規定，被宣告緩刑的罪犯，在緩刑考驗期間內，違反法律、行政法規或公安部門有關緩刑的監督管理規定，而情節嚴重者，應當撤銷緩刑，執行原宣告刑。惟受管制刑宣告之罪犯，違反監督管理規定時，該如何處理，中共《刑法》並無明文，僅於管理規定中明文應為行政處罰（管理規定第13條）。

二、管制與剝奪政治權利

剝奪政治權利根據中共學者的解釋係指剝奪罪犯參與國家管理和政治活動權利之刑罰方法[6]，詳言之，剝奪政治權利係剝奪選舉權和被選舉權、言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由的權利、擔任國家機關職務的權利、擔任國有公司、企業、事業單位和人民團體領導職務的權利（中共《刑法》第54條）。依中共《刑法》第34條規定，剝奪政治權利為附加刑之一種，用以補充主刑的適用。管制刑為主刑之一，而剝奪政治權利則為從刑之一，兩者亦存在本質上的差異，理論上應具有不同之刑事目的，惟剝奪政治權利之規定中，有關剝奪言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由的權利（中共《刑法》第54條第2款）與管制刑的限制內容相同，差別在於前者係由人民法院於判決時宣告剝奪之，後者則是非經執行機關的批准不得行使。又剝奪政治權利除了公法上的權利遭到剝奪外，在執行期間，必須遵守法律、行政法規和國務院公安部門有關監督管理之規定並服從監督（中共《刑法》第58條第2項），至於具體之執行規定，與管制刑的執行並無太大的差異。

三、管制刑與保安處分

保安處分乃基於社會保安的必要性，在刑罰制裁外對行為人施以具有司法處分性質之保安措施，其方式有感化教育、監護、禁戒、強行工作、強制治療、保護管束、驅逐出境等[7]。以我國為例，有犯罪之習慣或以犯罪為常業或因遊蕩或懶惰成習而犯罪者，得於刑之執行完畢或赦免後，令入勞動場所，強制工作（我國《刑法》

6 蔡彰主編，**中國刑法讀本**（北京：人民法院出版社，2000.01），頁132。
7 林山田著，**刑法通論（下）**（臺北：自版，2002），頁536。

第90條[8]）。18歲以上之竊盜犯、贓物犯，有犯罪之習慣者或以犯竊盜罪或贓物罪為常業者，得於刑之執行前，令入勞動場所強制工作（我國《竊盜犯贓物犯保安處分條例》第3條）。而受感化教育、監護、禁戒、強制工作等保安處分者，按其情形得以保護管束代之（我國《刑法》第92條），保護管束，應按其情形交由受保護管束人所在地或所在地以外之警察機關、自治團體、慈善團體、本人最近親屬、家屬或其他適當之人執行之（我國《保安處分執行法》第64條）。其中強制工作之保安處分與中共《刑法》修正前第34條規定之「……積極參加集體勞動生產或者工作」內容近似，而在保護管束方面，同樣不執行監禁處分，而是將行為人交由特定機關或人士監督、考核，所以中共學者亦認為管制刑與我國保護管束制度類似[9]。

四、管制刑之存廢爭議

中共學者基於以下理由認為管制刑並無存在之必要：㈠管制刑的形成背景為中共政權建立初期，用以控制政治立場不一致之政治犯，現今環境已和過去不同，管制刑沒有繼續存在的理由；㈡管制刑與拘役同為主刑之一種，且係比拘役更輕微之刑罰方法，但罪犯判處拘役可以宣告緩刑，相反地判處較輕的管制，則無法宣告緩刑；㈢改革開放後，人員流動日趨頻繁，舊有基層群眾組織管理能力下降，使管制刑的執行流於形式；㈣管制刑的存在造成緩刑制度的缺陷；㈤管制刑不夠嚴厲，無法對罪犯形成威嚇[10]。至於認為管制刑仍然有存在必要者，大多認為這是中共刑罰所獨創之制度應予保留，並未作深入之研析。

五、管制刑之法理分析

管制刑為中共刑事法中引以為傲的制度，為具有中國特色的刑罰，雖然在1997年的《刑法》修正時引起存廢之爭議，但經過小幅修正後仍予以保留，惟參照相關規定似乎仍存在一些法理上的疑義。

㈠中共《刑法》第39條第1項第1款規定罪犯在執行期間應遵守法律、行政法規並服從監督，其中遵守法律、行政法規不僅為罪犯在執行期間要遵守，一般人即使沒有犯罪，亦要遵守國家法律與行政法規，將規範一般大眾的法律命令置於管制內容中，似乎多餘。

---

8 我國《刑法》第90條業於94年2月2日修正公布並自95年7月1日施行，其修正條文如下「有犯罪之習慣或因遊蕩或懶惰成習而犯罪者，於刑之執行前，令入勞動場所，強制工作。」

9 付胥宇，「臺灣保護管束制度介評」，載於**廣西政法管理幹部學院學報**（第19卷第2期，2004年3月），頁120。

10 李維，「論管制刑的存與廢」，**廣西法學**（2期，1995年1月），頁16-19；陳學寧，論管制刑，載於**公安部管理幹部學院山西分院學報**（第4月期，1999年），頁34。

㈡中共《刑法》第39條第1項第2款規定未經執行機關的批准，不得行使言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由等權利，綜觀管制刑所適用之罪名，除了貪污賄賂、瀆職及軍人違反職責罪外遍及中共《刑法》分則各章節，顯示管制刑適用對象有其一般性，與初期用以處理政治立場不同之政治犯不同，今對於竊取他人財物之竊盜犯，施以言論自由之限制，是否足以達到刑罰之目的，其手段與目的是否相當實有疑問，因此本款自由權利之限制應予調整。

㈢中共《刑法》第39條第1項第4款規定執行期間應遵守執行機關關於會客的規定，從《刑法》報應思想出發，罪犯的權利與自由固然要受到剝奪或限制，惟單純會客限制是否能滿足避免罪犯再次受到誘惑而犯罪的目的，恐亦值得思考，人與人間的交流，除了面對面的交談外，亦有透過其他方式為之者，如信件、通聯或電報等，直至最近網際網路發達，視訊漸趨成為主流，僅限制傳統會客之規定，能否勝任《刑法》所賦與之期待，有進一步思考的空間。至於同條項第5款執行機關對於居住遷徙之批准權，也非罪犯專屬之限制，因為中共城鄉間居民的遷徙，根據中共戶籍管理制度，亦受到限制[11]，與一般百姓相較，罪犯的居住遷徙限制似乎並不明顯，難以發揮威嚇及教育之效果。

㈣中共《刑法》對於罪犯在執行期間應遵守之規定林林總總計5款之多，姑且不論其規定內容當否，也不論公安機關之執行能否周全，倘若罪犯毫無悛悔之意，執意違反上開規定及公安機關之監督者，其違反之效果如何，《刑法》及其他相關規定並沒有明文，基於罪刑法定，違反者顯然不能受到比管制刑更嚴厲之處罰，進一步言，如果罪犯刻意忽視管制刑之規定，則管制刑形同沒有宣告，管制期滿公安機關亦僅能依法宣告解除管制，與緩刑或假釋等規定相比較，更顯現管制刑規範之不足。

㈤管制刑在法律規定的不足及社會環境的變遷下，其存在的價值屢屢受到質疑，不少中共學者建議廢除管制之立法[12]，惟如果廢除管制刑之立法，是否有其他制度可以替代管制，亦即當行為人犯罪情節，足以為管制刑之宣告時，可否以其他刑事制裁制度取代之，分析如下：首先在刑期的規定方面，管制刑為3個月以上2年以下，介於拘役和有期徒刑中間，因此在刑期的取代上，可以拘役和有期徒刑替代之；其次，關於罪犯權利的限制，中共《刑法》規定管制期間應遵守之5款規定與同法緩刑之4款規定，其差別僅止於「未經執行機關批准，

11 國安民，「中國大陸戶籍制度改革初探」，**共黨問題研究**（第28卷第5期，民國91年5月），頁11-19。
12 韋華、徐小平，「建議取消管制刑罰」，**檢察實踐**，2001年3月，頁54；雷富春，「論廢止管制刑」，**呂梁高等專科學校學報**（第15卷第4期1999年12月），頁20-21。

不得行使言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由的權利」之規定，又本款規定係限制罪犯之言論表現自由，屬於人民政治權利的範疇，而參考中共《刑法》第54條第1項第2款「剝奪……㈡言論、出版、集會、結社、遊行、示威自由的權利」之規定，其內容與管制規定完全相同，顯然以宣告剝奪附加刑的方式，亦足以達到管制刑之目的；最後違反公監督管理規定之後果，比較緩刑宣告撤銷及假釋撤銷之法律效果，似乎執行原刑期或未執行完畢之刑期，對罪犯的威嚇性顯然較大，足以敦促其遵守監督或考核規定，從刑罰的執行效果上來看，緩刑或假釋比管制更能夠達到立法者的目的。因此中共目前管制刑之規定，要不是規定的不完善，要就是完全可為其他刑罰執行所取代，所以管制刑的存在有再思考的必要。

㈥綜合以上說明，管制刑似乎有立法和執行上的障礙，因此中共放棄過去以群眾組織對管制罪犯之監督管理，而改採社區矯正的方式進行，公安機關不再是執行機關，而是配合司法行政機關對社區服刑人員的監督考察，目前試點地區正根據各社區之特性，逐漸形成社區矯正的具體內容、方式及流程等，倘若社區矯正施行得以成功，或許能為目前功能不彰之管制刑，注入新的生命與注解。

陸、結論與借鑑可能

管制刑為中共刑罰體系主刑之一，係限制自由刑，為中共刑罰制度上的獨創，惟根據有關研究指出，管制刑的功能正因社會變遷而逐漸萎縮，茲以上海市為例，根據市人民檢察院的統計，1999年全市各級人民判處管制刑的罪犯為47人，2000年判處管制刑的人數為24人，2001年1到10月亦僅25人，占刑事案件之比例微乎其微，部分地區甚至沒有判處管制刑罰[13]，顯然實務與刑法規定存在相當程度的落差，其主要原因在於社會環境的快速變遷及刑罰規定內容不精確所致，有待進一步的修訂，至於中共近來將宣告管制刑之罪犯納入社區矯正之一環，則係對既有管制刑罰內涵的補充，不失為一進步且文明的立法嘗試，不僅保存既有中國特色的刑罰制度，更能吸收外國罪犯處遇先進的觀念，足證中共立法者的用心。中共學者認為我國《刑法》中沒有管制刑的立法，係立法上的缺漏，必須借鑑中共之立法[14]，或許中共學者因為不諳我國《刑法》規定之全貌，也或許中共學者對本身的管制規定認

13 程建宸，「上海市非監禁刑和自由刑監外執行的現狀與對策研究」，**犯罪研究**（2003年第2期），頁48。

14 趙秉志主編，**兩岸刑法總論之比較研究**（臺北：五南圖書，民國87年），頁695；付胥宇，「臺灣保護管束制度介評」，載於**廣西政法管理幹部學院學報**（第19卷第2期，2004年3月），頁120。

識不足，其實中共管制刑之規定已無適用之市場，否則何來以社區矯正修正管制刑之執行，對市場經濟成熟及人民自由權利高漲的我國而言，更無移植之可能，中共學者之建議失之偏頗。相反地，兼顧罪犯的矯治及其人力的運用才是目前刑罰修正的重點，目前我國《刑法》中關於緩刑的修正，在緩刑宣告中命犯罪行為人向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供40小時以上240小時以下之義務勞務（我國《刑法》第74條第2項），另外在刑事訴訟法中關於緩起訴處分之規定，亦得要求被告為上開內容之行為，惟在《刑法》中關於刑罰的種類上並未增加社區勞動的類型，能否在此方面繼續觀察中共社區矯正實踐的狀況，並參考我國目前刑罰執行的現狀，建立具有本土特色之刑罰制度。

論壇

美近公布「年度威脅評估報告」之研析

The Analysis of U.S.'s Annual Threat Assessment

汪毓瑋（Wang, Yuh-Woei）

警察大學教授兼恐怖主義研究中心主任

2月2日，美「國家情報首長」內瓜朋特（John D. Negroponte）在參院「情報委員會」提出年度威脅評估證詞，內容涵蓋國際議題之國際恐怖主義、大規模毀滅性武器擴散、全球傳染性疾病等非傳統安全威脅，例如中亞之政治貪腐與社會不公等可能導致如索馬利亞與阿富汗等失敗國家模式，而打開恐怖分子與犯罪活動擴張之大門；及傳統以地緣戰略為主軸、含中共在內之區域國家發展之傳統安全威脅等之報告，例如中東之敘利亞、黎巴嫩、埃及、沙烏地阿拉伯與巴勒斯坦之「阿馬斯」，南亞之印度與巴基斯坦，俄國，拉美之委內瑞拉、波利維亞、海地，東南亞之印尼、菲律賓與泰國，非洲之賴比瑞亞、蘇丹、奈及利亞等之發展情勢；並強調全球經濟擴展，使伊朗、沙烏地阿拉伯、俄國與委內瑞拉等重要能源產出國，增加了在地緣政治上之影響力，謹析陳如次。

壹、內容特點

一、變遷加劇導致情報工作須面對更多處理對象

恐怖主義戰爭是美國首要優先事項，也引導當前情報圈之轉變。而全球化之結果，其科技可用來生產大規模毀滅性武器、造成政治不穩定、中共之浮現成為新興中的強權、聖戰士運動之擴散。致情報圈要更警惕、要預先注意與預作準備，且所鑑定、追蹤與分析之對象，包括了敵對之民族國家、恐怖主義團體、擴散之網路組織、外國人社群、有引吸力的個人、毒品走私者及極具威脅性的流行性感冒等。

二、全球聖戰理念持續擴散且回教派系論辯影響未來發展

在對抗全球聖戰士之威脅已有一些顯著之進展，然聖戰士仍尋求推翻視為是

「叛教者」國家，且欲消除美國在回教世界的影響力；而大多數回教國家遲緩的經濟、社會與政治變遷，已持續助長全球聖戰士運動。而此運動是分散，且可區隔為3個不同類型之團體與個人：第一且最重要的就是「蓋達組織」，雖已變形但卻是有豐富資源的組織。該組織之核心要素仍在巴基斯坦與阿富汗邊境，策劃與準備對美國本土與其它鎖定目標進行恐怖攻擊；欲以伊拉克之聖戰作為朝向全球回教王國之踏腳石，並聚焦於埃及、敘利亞、約旦、黎巴嫩、沙烏地阿拉伯、波灣國家與以色列。

第二、其它遜尼派之聖戰士團體，有一些與「蓋達組織」有關，有一些卻沒有。這些團體對美國之威脅較小，但是對美國聯盟與海外利益之威脅卻不斷增強，且已擴大能力與影響以執行在其傳統領域外之多元或是大量傷亡之攻擊。這些團體包括了「伊斯蘭祈禱團」（Jemaah Islamiya），「回教聖戰聯盟」（Islamic Jihad Union），「利比亞回教戰鬥團」（Libyan Islamic Fighting Group）及聚焦於喀什米爾衝突的巴斯基坦人之軍事團體。第三、自我成長之「蓋達組織」產物的網路組織與分支，其產生反映攻擊性之聖戰士利用某些回教社群之挫折與無力，且導致一種非集中式與分散運動之浮現，例如倫敦地鐵爆炸案等，較難掌握且造成情報蒐集之嚴重挑戰。

回教極端與溫和分子間之論辯，將會影響未來恐怖主義環境之發展、美國重要聯盟內部之穩定，及相關政府對於整個回教世界之外交政策。而全球聖戰士之暴力行動、回教國家內部增強之改革需求，亦刺激了此等辯論。一般而言，回教人士已更警覺其回教認同會導致政治行動主義之增強，但是此非意味是走向極端化之訊號。大部分之回教徒拒絕極端主義者之訊息與全球聖戰士之暴力議程，而事實是回教徒已為自由、公平與法治之民主原則背書，且欲以宗教信仰之角色建立其社群之更佳未來，這些趨勢之持續發展就能增長對付聖戰士運動之機會。

三、伊阿重建困難且伊朝核武等問題亦須各國合作解決

若伊拉克政治與安全環境穩定，則聖戰士將會失敗且其中少數會離開而在全球從事戰鬥；極端之遜尼聖戰士與遜尼民族主義分子已公開衝突；且暴力分子不可能建立任何持續性之領土控制。而阿富汗面對持續之暴力攻擊、建立中央政府能力與擴展其授權、軍閥主義及毒品犯罪普遍之4項關鍵性挑戰，但是塔立班與其他的軍事好戰者不能夠停止民主進程。

大規模毀滅性武器是美國與其聯盟的第2項主要威脅，且國際管控體係之嚇阻邏輯不適用於流氓政權與恐怖主義團體。雖判斷伊朗尚沒有核武且尚未生產或取得必要之放射材料；但伊朗藉與亞洲擴大貿易之多樣外交作為，以化解外部對其

之孤立；伊朗對於所選擇之什葉派團體提供指導、訓練與武器，支持「真主黨」（Hizballah）、「巴勒斯坦回教聖戰」（Palestinian Islamic Jihad）及在波灣、中亞與南亞等各地恐怖主義團體。而北韓可能真的擁有核武。

四、正視中印新興力量與中共競爭實力之崛起

全球化是導致全球秩序重整的一個新趨勢，就是世界的經濟動力與能量已轉到大亞洲（greater Asia），主要就是中國爆炸式之經濟成長已吸引了世界各國前往投資與設廠。而尋求安全能源供應，亦成為中共與印度之外交政策重點，且為了尋求油源與天然氣，中共可能會支持伊朗、敘利亞與蘇丹等國家，而造成美國家安全風險或外交政策之挑戰。

在某些觀點上，中共可能會成為美國之堪與匹敵競爭者。中共軍事現代化計畫已穩定增加其軍力投射能力，其當前之外交政策焦點是鄰近國家，包括了東南亞與中亞，且開始增加在非洲與拉美之駐留。並希望藉由其經濟之蠶食，增加政治影響力與避免對其崛起之反作用。從2005年3月通過《反分裂國家法》後，中共對臺灣之語調已較不激動，並與臺灣之反對黨接觸、設計經濟上之提議以贏得臺灣人民之支持，但仍拒絕與民選之執政黨互動。另中共之失業與農村之不滿等仍是重大挑戰，而須要解決困難之經濟與法律問題，改善教育體系、減低環境惡化及藉由打擊貪腐以改善治理等。因此中共崛起可能會因為系統性之問題與共產黨拒絕政治參與之要求而受阻，凡此均可能造成內部之嚴重不穩定，且影響對外政策之有效推動。

貳、顯示意義

一、盼強化情報效能但亦必須平衡民權與安全之相互影響

因應廣範圍威脅之危機處理過程中，情報之預防與先制角色已更重要。此不但迫使情報圈須不斷依安全需求而調整體制與工作，亦已不斷衝擊市民社會賴以發展之民權保護等議題。此可由范高德（Russ Feingold）與洛克菲勒（John D. Rockefeller IV）等議員於聽證會時，雖肯定情報圈之相關努力與證詞，但質詢焦點亦集中近期洩密與所謂竊聽等安全與自由兩難之事件，且反映政黨製造議題之選舉訴求。

二、從伊阿焦點漸轉防制其他亞洲與地方性自發恐怖活動

美已基本評估伊拉克與阿富汗之衝突短期雖不會完全消除，但是恐怖主義之威脅應已不成氣候。除欲藉此持續區隔分離主義與恐怖主義之不同，進而根據不同之戰略設計加以因應外；將會不斷強化所具體點名恐怖組織活動之東南亞、中東、中

亞與南亞等國家反恐措施，而可預見美與該等國家相關合作與資源挹入將會不斷增強。且會持續鼓勵回教社群區隔恐怖主義與回教不同理念，而進行長期意識形態鬥爭。

三、傳統與非傳統安全威脅併重且重視議題與地緣之結合

報告評估之威脅內容，涵括全球聖戰士、伊阿重建、擁有大規模毀滅性武器相關國家、與浮現中之強權等，此與以往每年之國家安全威脅評估內容類似，可見長期來美國並未因國際反恐與更多資源之投入，就忽略中共等國家之威脅，及欲採取相應之反制措施。此外，對於能源議題有較以往更多關注，且將當前能源市場競逐之戰略安全議題嵌入傳統之地緣戰略考量，而反映此議題涉及之利益複雜，不會鬆手。

參、美國因應安全威脅之戰略

一、以「轉型外交」處理國際政治相關議題與國家互動之挑戰

強調基於平等夥伴關係與民主價值主軸，提出與各國人民直接互動、協助發展與良好治理，重新強化與新增之歐、亞等既有之戰略聯盟互動，持續挹注大量經費協助伊、阿重建、並籲國際共同解決伊朗與敘利亞之藉機滲入與相關威脅，且藉由經貿上之「千禧年帳戶」、國際上之共同援助倡議，安全上之擴增「北約」在歐洲與歐亞事務更大參與，而能因應來自全球化產生之非傳統安全威脅，進而擴增國際民主社群之發展，以長期化解衝突及預防可能之軍事鬥爭。

二、藉由明確反恐戰略及國防武力重塑以有效因應大範圍衝突

除了推動回教社群合作，提出明確之彈性與動態之「伊拉克勝利之國家戰略」，以3個整合軌道與8個戰略支柱定出取得勝利3階段。以新的「恐怖主義戰爭之全國軍事戰略計劃」（NMSP-WOT），聚焦於恐怖活動涉及之9大領域及建立評估反恐成效之機制。透過「四年一次國防檢討」（QDR）設立「海軍陸戰隊特種作戰指揮部」，擴大特戰部隊與建立新的消除來自流氓國家或恐怖分子之大規模毀滅性武器單位，強化遠征戰鬥力量與改編部隊為更輕便、更致命、更持續與更靈敏，並發展河戰能力（即指內陸河流、湖泊戰爭）及廣光譜系醫藥反制措施，以對付生化恐怖病菌威脅。

三、軟硬兩手策略因應中共挑戰但亦厚實反制其可能逆轉措施

定位中共只是「經濟夥伴」，且在「防備」（hedge）思考之基軸下，推動與中

共之「利益相關參與者」角色，以解決在國際、區域與雙邊互動層面上所面臨之問題與威脅；樂見國會之美、中次級團體各項強化瞭解其發展與增進互動之倡議。並藉由民主共同價值與利益重新開創與印度之「全球夥伴關係」，強化與日本之經濟安全合作與重新部署含戰備調整在內之「針對性」的亞太戰略，透過與南韓之「聯盟夥伴關係戰略協商計劃」（SCAP）維穩合作與防阻分歧影響美政策推動，重啟與印尼之安全與軍事對話，而促中共成為正面發展力量。

肆、臺灣應有之政策思考

一、應採行新的、更多樣化之外交作為

非傳統安全威脅加諸既有之地緣戰略競爭，更彰顯外交必須完善運用其工作所需的現代科技，且有方法的突破中共打壓，及能夠與不斷增加民主的發展中國家建立更好的互動與溝通。因此對於海外之官方據點，外交部必須進行全面性之需求評估，而能增加國家代表與地區專家，且應加強那些可以經由電子郵件、視訊會議及國際旅行來加以有效支持之據點。針對當前更開放、分散、個人更有責任與通訊能力提升之時代，外交部亦必須思考分散之外交活動，以避免集中於單一、容易鎖定地點之對象，因此除了首都外，其他城市亦可藉由商業、農業等之互動來加以掌握。

此外，應有技巧的整合與善用國內與國際「非政府組織」（NGOs）所擁有之資訊與專家，而盼在國際政治與立法層面之過程或結果中，規劃推動有利臺灣爭取更大國際空間之政治論辯、議題設定、立法及決策影響等在內之國際公眾參與力量，且能透過相關之國際行事標準設定與結合各國之國內輿論向該國政府施壓，以凸顯臺灣作為國際成員所遭受中共打壓之不合理性。進而能在聯合國體系內，發揮該等組織作為現存不完善國際社會行為之批判來源，並能強化同情臺灣之氣氛，致自然增強反對中共所設計《反分裂國家法》論述之理念，而能永續發展有利臺灣之宣傳與協助管道。

二、有效預警、且彈性因應之情報工作

為了有效維護國家安全達成情報預警，首重在於如何能夠因應不斷變動之國內、外安全環境，因此情報體制必須靈活且有適時自我調整之能力，才能夠隨時進行環境變化下之危險評估，並依據不同之多方來源威脅，擬定出有效之反制措施，且同時亦可發揮主動攻擊之效。因此要能常態性的「及時」提供各種作決策所需要

之「有效」資訊，並能適時分發給「必要」執行任務之各決策單位運用；且要有強大、多來源之蒐研工作能量，才可能創造出與國外情報合作之更多條件，進而經由國際情報交流以拓展「情報外交」並不斷擴大國際活動空間，才能增進國家最大利益。

三、順勢美中競合、擴及區域爭取助力

美對中共之「經由議題之單邊施壓，進而擴展為區域結盟之多邊包圍」策略運用已漸成形；此亦反映出中共已不斷「擴大周邊外交且輔以強國合作，進而檢討國際行事規則」而欲加以反制之作為，致雙方此種「合作中有衝突、爭議中有妥協」之關係特點仍將持續。因此臺灣亦須從兩岸擴及於區域層次以尋求運作空間。例如美欲以「六方會談」嘗試開拓新的雙邊與多邊關係，此種彼此力量制衡與型塑利益糾結之策略或可利用，致兩岸政策設計應及於日本、印度與南韓之利益，而促該等國家不得不共同關切，且亦製造其可介入並發揮影響之機會，而符合制衡中共區域強國發展之戰略。