

壹、國際情勢發展與評估

國際情勢觀察總結

劉復國（國立政治大學國際關係研究中心副研究員）

壹、二〇〇四年重大國際情勢發展及未來趨勢研判

1. 美國總統大選：布希總統連任成功贏得選戰，不僅表示選民支持其政策主張，且共和黨在國會兩院中均獲過半多數席位，此對布希總統未來推動政策將為極大助力，而對於世界政治局勢及經濟發展均有穩定持續的作用。此次大選在美國國內因為雙方陣營使用尖銳言詞互批，引發對於社會基本價值的辯論，導致美國社會支持共和黨或民主黨的嚴重分野。
2. 恐怖主義：恐怖主義仍是國際社會中的主要挑戰之一，也是美國對外關係中的政策重點，當前國際社會中反恐行動已經附加上反擴散成為反恐安全政策重點；年來蓋達組織的首領奧薩瑪·賓拉登依舊逍遙法外，其所策動各地的恐怖活動依舊活躍，例如：俄羅斯小學人質綁架案、馬德里爆炸案、雅加達澳洲大使館爆炸案均嚴重威脅著區域與個別國家安全。東南亞地區持續受到恐怖活動的威脅，區域內恐怖組織與蓋達組織間的掛勾始終是各國政府安全上的隱憂。
3. 石油漲價：二〇〇四年國際經濟最重大變遷應是國際原油價格史無前例的高漲，高油價及原物料價格上揚帶動通貨膨脹壓力，其中因為中國經濟蓬勃發展對能源及原物料需求大增，使市場需求大增刺激價格上揚，東亞通貨膨脹率亦相對升高。
4. 美元貶值：由於市場上對美國預算及貿易赤字的憂慮、並在預期布希政府不會干預外匯市場的心理下，美元自去年九月起相對於歐元貶值百分之十二，長期間可能有利於美國經濟體質；但是對於東亞各國相對於美元均有升值的壓力，另由於預期人民幣將逐漸鬆脫釘住美元的匯率政策，東亞主要貨幣也呈升值趨勢。
5. 伊拉克戰爭：二〇〇四年的伊拉克仍舊充滿血腥與混亂，美軍陣亡人數已超過一千三百人，伊境內反美的反抗勢力採取汽車爆炸恐怖攻擊方式製造混亂局面，並採心理上的攻勢將擄獲人質砍頭的畫面拍攝後傳送至國際媒體；伊國臨時政府仍堅持於二〇〇五年初如期進行民主選舉，其結果將會對中東地區產生深遠影響。
6. 亞洲民主選舉：二〇〇四年亞洲民主發展有指標性的進展，許多國家包括日本、南韓、台灣、菲律賓、印尼、馬來西亞、印度、阿富汗…均舉行重大選舉，都是以和平方式移轉權力，為亞洲未來發展奠定穩定的基礎，雖然亞

洲各國間在民主進程上各有不同目標與不同發展階段，但民主化確實已成為區域間普世價值。

7. 自然災害：二〇〇四年八至九月間，美國佛州及東南各州連續慘遭四個颶風襲擊，計有一一七人喪命實屬百年來罕見；十二月二十六日南亞及東南亞大地震所造成海嘯大災難，迄今死亡人數已經上達十五萬餘人，史上罕見的國際聯合救援行動已經展開，大型救災、援助、重建計劃將會持續若干年。全球大型自然災害的頻仍，已迫使國際社會必須思考未來因應之道。
8. 阿拉法特死亡：阿拉法特曾經是巴勒斯坦的象徵，他曾經在一九九〇年代初期力促與以色列和談，為此獲頒諾貝爾和平獎；但是稍後他又被視做鼓吹巴人爭取獨立建國以炸彈恐怖攻擊以色列的暴力行動首領。雖然他的生命劃下句點，中東長程和平之路卻才正開始，他的病終或許標示著以恐怖暴力抗爭路線的終止，巴以或許可以從此開啟和平的新契機。
9. 蘇丹的危機：蘇丹持續二十一年的內戰仍未終止，去年國際社會嚴厲譴責蘇丹政府對黑人所進行的種族滅絕殘殺，尤其是針對蘇丹政府支持 Janjaweed 阿拉伯民兵對黑人所進行大規模殘殺、強暴及縱火的犯行，預估約有超過三萬居民慘遭殺害，並有超過一百二十萬人民無家可歸，這是繼十年前盧安達種族滅絕慘劇後的另宗嚴重犯行，國際社會仍無法終止悲劇持續。
10. 歐盟制定新憲法：歐盟在六月二十五日通過新憲法草案加速統合的腳步，重組歐盟法律架構，大幅簡化決策程序，希望從經濟貨幣統合逐步邁向政治聯盟；而對外方面，新憲法草案宣示參與全球政治決心，並展現將在國際上扮演積極角色的企圖心。

貳、影響台灣的國際趨勢

1. 布希總統連任與亞洲政策：布希總統的第二任期將要如何設定亞洲政策？將會是影響台灣對外關係的關鍵因素，特別是其個人的政治意志將會主導發展，如何恢復台美間的互信問題將會是台灣對外的主要工作。
2. 中國反分裂國家法與反獨攻勢：十二月十七日中國在台灣立委選後一週啟動推動反分裂國家法的立法程序，立刻在台海情勢中投入一劑變動的因素，中國雖考量需要具有穩定台海的國內法律機制，作為對台鬥爭的利器，但是新情勢的出現對於充滿變數的台海情勢不飭增添緊張氣氛。
3. 美中台互動：美中過去一年來互動頻仍，雙方高層領袖頻頻互訪，並對台灣催化獨立的傾向認係具有改變現狀的可能性，雙方逐漸在互動中採取制止台獨同一聲調的做法，值得政府特別注意此趨勢的發展。
4. 東協與中國簽訂自由貿易協定：東協國家和中國於十二月二日簽訂自由貿易協定（FTA），將形成一個擁有十八億人口的龐大自由貿易區，雖然含有政治與經濟戰略考量，經濟上對台灣勢必造成衝擊，預估台灣國內生產毛額

(GDP) 將衰退 0.05%，約 47 億美元，而政治上，將會使台灣對東協更加隔絕。

5. 李顯龍訪台及後續發展：新加坡總理李顯龍七月曾在副總理任內以私人身分秘訪台灣，隨後引發北京強烈不滿，一連串杯葛新加坡政治動作，使新加坡無可避免捲入兩岸問題；之後，星政府官員陸續在國際場合上發言反對台灣獨立，並嚴詞警示台灣的做法，已使台星密切關係籠上一層陰影，對台灣外交言，星政府的公開宣示已經反應區域內國家普遍看法與憂心，這將是二〇〇五年台灣應該努力因應的重點之一。
6. 中國經濟影響力向外延伸與能源安全的重要性：中國經濟力的提昇在去年間更展現在其對外經濟外交的成果上，不僅在東亞甚至遠至拉丁美洲，中國預備向拉丁美洲國家大量進口原物料，並進行投資基礎建設及貿易合作，可能變動傳統中拉美國家與美國貿易依存的關係，一方面顯示中國急切需求能源原物料資源的供給，另一方面其經濟擴張至拉美國家有可能對台灣地區內邦交國產生壓力。
7. 日本頒布新的防衛計劃綱要：日本於十二月十日頒布「新防衛計劃綱要(New National Defense Program Outline)」及「中期防衛整備計劃(Mid-term Defense Program)」，這是日本首次調整自第二次世界大戰以來高度設限的安全政策，主要在於使自衛隊能夠成為更具有快速反應能力的武力，以因應突發的威脅與緊急的海外任務。而調整的目的是以嚇阻對日本安全直接的威脅、及減低對日本的威脅來界定其安全政策，日本首次將中國與北韓視為對日本安全主要的威脅。

參、評估台灣在國際社會的機會與政策建議

1. 加強台美間有效的溝通，建構雙邊多元對話機制，儘快恢復雙邊互信關係。
2. 針對軍購案的進行，期望政府展現積極的效力與決心，促成朝野儘速進行理性協調取得共識，回應美國善意，展現我防衛自我的決心。
3. 憲政改革案將是考驗政府遵守維持現狀信諾的關鍵，政府應以多數民意為依歸，以全民共識為基礎來推動憲改。
4. 中國已在二〇〇四年加大國際上反獨力道，配合經濟與外交力量聯合國際社會上重要國家及集團力量嚴密封鎖台灣的出路，政府宜從外交與政治戰略縱深籌措新戰略以因應中國加大的外交封鎖網。
5. 在安全面向上，應確實深化與美、日等安全利益相共鄰近國家的合作關係，建構多面向的合作機制。

美國總統選舉

鄭端耀（國立政治大學國際關係研究中心研究員）

壹、選舉結果

2004年美國總統選舉結果揭曉，現任總統布希（George W. Bush），亦是共和黨總統候選人，擊敗民主黨總統候選人凱瑞（John F. Kerry），當選為下屆美國總統。布希在這次總統選舉共獲得286張選舉人票，超過當選門檻（半數以上）270張選舉人票，凱瑞只獲得252張選舉人票；布希獲得51%普選票，凱瑞則只獲得48%普選票；還有，布希共獲取5,965萬選民支持，較凱瑞的5,615萬選民，多出350萬，而且布希是歷屆當選為美國總統當中，至今獲得最多選票的總統（其次為1984年的雷根總統，計5445萬），並較2000年布希當選為總統的5,045萬，多出920萬選票。

如果進一步觀察，這次美國總統大選結果，還具備下列特色：第一、布希選舉結果較預期為佳。選前根據各項民調指標顯示，兩者狀似旗鼓相當、不相上下，甚至許多認為選情對凱瑞較有利，因為美國經濟狀況不佳、數百萬選民喪失醫療保險、伊拉克情勢持續紊亂、以及民主黨選民呈現少見的團結景象。然而，選舉的結果卻呈現相反結局，讓民主黨選民感到驚訝與迷惑。第二、共和黨不僅持有白宮，而且繼續保有在國會兩院多數黨的地位。在這次國會選舉，共和黨小有斬獲，參議院增加4席，從原有的51席增加至55席（半數50席）；眾議院也增加4席，從原有的228席增加至232席（半數218席）。共和黨國會選舉的勝利，讓布希政府取得全國性多數執政的基礎。第三、選舉結果顯示雙方壁壘分明、幾乎形成「民主」、「共和」兩大政治區域版圖的對立形勢，整個的東北部、大湖區、和西太平洋沿岸屬於民主黨地區，而整個的南部和中西部地區屬於共和黨。在2000年總統選舉時，東北部的紐罕普什爾州（New Hampshire）支持共和黨，中西部的新墨西哥州（New Mexico）支持民主黨，但在這次選舉均轉向對方陣營，讓整個區域版圖形成「清一色」特色。第四、由於此次總統選情緊繃，再加上雙方陣營皆全力動員，使得選民投票率呈現大幅增長現象，達到近60%。一般而言，美國選民投票率不高，在總統大選也只維持在50%至55%之間，這次選舉投票率能達到近60%，已算是相當好的結果。

貳、勝選原因

這次布希勝選無法以一般採用的施政表現和政策主張觀點來解釋。從各方面跡象顯示，布希政府過去四年的表現差強人意，曾引起多方的不滿和批評。經濟上，成長趨於緩弱、失業率向上升高，而且布希政府的財政狀況，引來更多憂慮和關切，2001年政府財政盈餘2000億，2004年財政赤字4000億美元，同時貿易赤字持續上揚，2002年4180億美元，2003年4965億美元，2004上半年2877

億美元。伊拉克問題上，已成為布希施政最大的負債，從 2003 年 4 月伊拉克戰爭結束後的 18 個月至選前為止，美軍死亡人數超過千人，伊國內部持續動盪不安，甚至近乎失控狀態。對外關係上，布希政府處於後冷戰時期以來，美國前所未有的國際孤立狀態。布希單邊主義的作風讓國際社會逐漸和美國疏離，伊拉克問題的紛爭使得美國和傳統的西歐盟邦處於對立形勢，並與聯合國關係跌落到冰點。此外，根據選前多份民調顯示，選民對布希任內表現，如果不是負面反應，也至少是正負參半。

然而，布希的勝選卻可從長期美國政治發展和短期選戰策略運用，獲得較明確答案。實際上，以美國長期政治發展的角度觀察，有多種跡象顯示，對共和黨較為有利。首先，就政黨認同言。傳統上，認同民主黨選民都遠在共和黨之上，但至 1990 年代雙方逐漸拉近，根據選前民調，認同民主黨和共和黨的選民幾乎一樣，雙方呈現 34:33% 比例。須知道共和黨選民投票率向來較民主黨為高，當兩黨選民認同相當時，此對共和黨有利。

其次，就地域發展言，過去三十年，美國人口持續從東北部和中西部，轉向南部和西部。1990 年代全美人口成長最快的前十州，幾乎全在南部和中西部地區。以 2000 年選舉布希當選的政治版圖為基準計算，在經過人口普查後的調整，布希在 2004 的選舉可自動增加 11 張選舉人票。因此，該項地域發展亦對共和黨較為有利。

再其次，就政治意識形態發展言，保守主義在 1970 年代開始發展，並在 1980 年代雷根大力推動後，至今仍未歇息。保守主義倡導的小政府、市場經濟、州權至上、和個人向上力獲得多數白人認同，而且它強調的維護傳統社會價值、家庭道德規範、和宗教信仰，和南方和中西部州的社會價值觀相吻合。所以，很明顯的，共和黨從保守主義運動獲得重大政治利益。

此外，就美國人口結構發展言，美國人口正持續發生結構性的變化，亦即有色人種比例逐漸增加中。2002 年白 75.1%，黑 12.3%，西語族 12.5%，亞洲族 3.6%，印第安 1%。美國有少數種族向來較支持民主黨，就長期發展言，有色人種人口的增加，對民主黨發展較為有利。簡言之，綜合上述四項發展，至少就短中程觀之，對共和黨較為有利。

勿庸置疑，共和黨選舉策士對此發展知之甚詳。根據布希選舉主要幕僚 Karl Rove 在選後透露，早在 2003 年共和黨已針對美國政治發展的態勢，擬定競選的主要策略。首先，持續強化共和黨員的向心力和支持，在這方面以塑造布希強力領導和宣揚愛國主義為主。其次，爭取保守主義人士支持，在這方面以凸顯布希捍衛傳統社會家庭價值為重點。再其次，為爭取關鍵搖擺州的支持，共和黨在該些州建立廣大的社區基層組織，以教會和地方社團人士共組，動員共和黨選民投票，而且另一方面保守團體在該些地區廣闢當地電台的談話性節目，影響當地選民意見。

因此，事後回顧，在競選期間，包括三次辯論，布希似乎並不願意在政策議題多花時間，闡述他的主張與看法，卻花大半力氣反覆的進行「形象」塑造。布

希不斷質疑凱瑞是反覆無常的人，不足以擔任三軍統帥，而他則在過去四年展現強有力的領導。還有布希不斷刻畫凱瑞是極端自由主義者，而他則維護傳統價值，如反對墮胎、反對同性戀結婚、和反對幹細胞移植。此外，共和黨在 Florida、Ohio、Iowa 和若干北方州動員成功，不只為布希贏得選戰，而且大幅提高選民支持率。

參、未來走向

雖然這次美國總統大選屬於維持現狀的選舉，但對於布希總統和共和黨而言，則屬重大政治勝利，其中原因如下：(一) 布希雖在 2000 年當選為總統，但屬於「少數總統」(minority president)，他的普選票較高爾少 54 萬張，而且有關 Florida 州的計票和驗票的爭議一直不斷。此次勝選不僅確保繼續執政的機會，而且可擺脫長期以來少數總統的陰影。(二) 雖然布希普選票比例僅佔 51%，而且增長率只有 3%，但由於此次投票率達近 60%，大幅增加布希當選的總選票數，推高至 5,965 萬張，成為美國至今獲得最多選票的總統，有效增加布希的執政地位。(三) 在這次選舉，共和黨不僅繼續保有白宮，而且在國會參、眾兩院，和州長選舉，都持續維持多數的優勢。更甚者，能達到此種「全面性」現狀優勢的維持，則甚為難得，此是第二次大戰以來共和黨首次的「全國性」多數執政。

此外，這次選舉對美國政黨政治發展而言，具有相當程度的顯示性涵義，它透露共和黨勢力正在增長當中。根據美國選民團體結構分佈觀察。此次選舉共和黨的選民結構和 2000 年選舉時大致相當。基本上，男性、白人、已婚者、新教徒、經常上教堂者、高收入者、南部和中西部地區、居住鄉間、保守主義者、和共和黨員傾向支持布希。相對的，女性、少數族群(黑人、拉丁美洲裔、亞洲裔)，未婚，年輕人、猶太教徒、低收入者、東部和西部地區、居住大城市、自由主義者、和民主黨員傾向支持凱瑞。

不過，支持布希團體的支持率，和 2000 年相比較，大多數都呈現增長現象，如男性選民從 53% 增加到 55%，白人選民從 54% 升到 58%，已婚者從 53% 到 57%，和共和黨員從 91% 到 93% 等。相對照下，支持凱瑞選民團體，和 2000 年選舉比較，許多呈現縮減現象，例如女性選民對民主黨支持率從 54% 降到 51%，拉丁美洲裔從 67% 下跌到 58%，和大都市居民 71% 減至 60%。無疑的，這一增一減之間，拉開雙方間的差距。

還有，在這次選舉中，有兩個團體呈現逆轉跡象，一者是 60 歲以上的老年人，對於民主和共和兩黨的支持，從上次的 51:47 轉變至 46:54，老年人在雷根政府時期傾向支持共和黨，至柯林頓政府則轉向民主黨，此次選舉重返共和黨陣營。另一者是天主教徒，他們對民主和共和兩黨的支持，從上次的 49:47 轉變至 47:52，天主教徒在雷根政府時支持共和黨，柯林頓時支持民主黨，此次選舉又轉向共和黨。凱瑞本人是天主教徒，但是並沒有獲多數天主教徒的支持。簡言之，雖然兩黨的選民結構大致維持原狀，只有小幅度變動，但是共和黨的支持率則出現普遍性增長現象，擴大了共和黨的結盟基礎，有利共和黨未來發展。

歐洲聯盟

吳東野(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

壹、基本形式

一、2004年6月25日，歐洲聯盟 IGC 正式通過新憲法條約草案(Treaty establishing a Constitution for Europe；同年10月29日正式簽署)。這部憲法包括序言在內共四部份：第一部份闡明歐盟的定義和目標、基本權利、歐盟機構權責、規範民主生活及歐盟財政等；第二部份訂定基本人權憲章；第三部份涉及歐盟政策和功能；第四部份則屬一般與最終條款。此外，歐盟制憲充分呈現出其邁向國際政治強權的野心和走勢。

二、2004年的歐盟已循序漸進地擴大推展**共同安全暨防衛政策(CSDP)**，立法規範部份主要呈現於憲草第三部份第五標題 (Title V – The Union’s External Action)第二章(Chapter II – CFSP)的第二節(Section 2 - CSDP)，總計四條針對歐盟的安全與防衛政策確立規範與原則；¹實際運作情形則表現於英法德三國倡議成立九個由1500人組成的「快速反應戰鬥團體」(Rapid Response Battlegroups)，規定歐盟應提供必要的海空支援，確保這些部隊15天之內可以完成動員，並具持續30天執行軍事任務的能力。9月中旬荷蘭Noordwijk召開的歐盟國防部長非正式性會議中，25國也決定短期內成立「歐盟憲兵部隊」(European Gendarmerie Force)，專責維護區域安全與危機處理。該憲兵部隊初步規模為900人，由法、西、義、葡、荷五國組成，指揮總部設於義大利，計畫2005年開始運作。

三、歐盟新一屆**執委會(Commission)**於2004年11月18日經歐洲議會投票產生。出席的680名議員(議會總計732席)之中，449票同意，149票反對、82票棄權，通過以巴洛索(José Manuel Durão Barroso；葡萄牙前總理)主導組成的執委會新團隊。巴洛索非出身社會主義政黨(許多歐盟國家由社會黨執政)，曾經支持布希總統對伊拉克動武，未來在歐盟成員國間與歐美間將會扮演「經紀人」(broker)與「媒介者」(mediator)的角色。²巴洛索被選為執委會主席之後，雖曾公開反對過美國單邊主義和布希總統的傲氣(arrogance)，³但也強調與美國維持良性、合作與密切關係的必要性，他更支持歐盟積極而建設性的參與伊拉克重建。經濟政策方面，巴洛索相當強調提升歐盟的競爭力，力求依(2000)「里斯本戰略」(Lisbon Strategy)藍圖於2010年達到全球最具競爭的經濟強權。⁴

四、10月上旬(8-9)河內召開的第五屆亞歐會議，達成幾項重要成果：(1)通過「主席聲明」(Chairman’s Statement)、「更緊密經濟夥伴關係河內宣言」(Hanoi

¹ 四條分別是Article-210(ex Article 17 TEU)、Article 211(new；峰會與會員國權力關係)、Article 212(new；成立歐盟軍備、研究與軍力署)、Article 213(new；決策機制)。Article 214則被刪除。

² Tobias Buck, “Barroso puts emphasis on competitiveness,” *Financial Times*, August 20, 2004, P.4.

³ Anthony Browne, “Europe’s new chief attacks ‘arrogance of US’,” *Times (London)*, July 4, 2004.

⁴ 「里斯本戰略」堪稱歐盟對經濟、社會與環保改革的承諾，也是2000年3月里斯本峰會所設定的10年發展戰略，其最終目的是想把歐盟提升為全球最具活力與競爭力的經濟體。

Declaration on Closer ASEM Economic Partnership)及「文化與文明對話宣言」(ASEM Declaration on Dialogue Among Cultures and Civilisations)等三項決議

五、2004年影響國際強權互動關係及其全球安全戰略布局的關鍵因素，仍為歐美關係的走向。制憲後的歐盟需要加強國防現代化並維持與美國緊密的戰略結盟關係，短期內並無實力和美國爭霸。儘管歐盟因伊拉克問題與美國產生嫌隙，卻依然強調維繫與美國的戰略夥伴關係，而歐盟在布希總統連任後的戰略布局，似乎也有向美國傾斜的走勢。引起歐美關係漸行漸遠的主因，嚴格說是布希總統第一任期內的外交政策過於凸顯單邊主義(unilateralism)及其「先制攻擊」(pre-emptive strike)戰略，萊斯(C. Rice)女士接任國務卿之後，理應有助於改善大西洋兩岸關係。

貳、 主要演變

一、冷戰結束之後，歐盟基於國際現實政治發展之需，開始加速統合的腳步。制憲條約反映的只是，歐盟希望從經濟貨幣統合逐步邁向政治聯盟，並藉此改善長期受到輿論批評的「民主赤字」、「決策不透明」或「官僚治理」等問題，並強化歐盟的民主、效率、透明。這部憲法共分四部份(Part)、五個議定書及三項聲明，它賦予了歐盟單一法人的地位；換言之，歐盟憲草並非修訂而是取代以往的歐體條約及歐盟條約，也重組了歐盟的法律架構。憲草中所稱「未來的歐盟」，其實就是「現在歐盟與過去歐體的總合」。憲草更改了馬斯垂克條約的「三根支柱」內涵，並把歐盟的政策區分為對內及對外兩部份，其中對外貿易、對外援助、外交及安全等領域的議題皆列為對外部份。再者，憲草也大幅度簡化歐盟的決策程序，取消「合作程序」(cooperation procedure)並把原先的「共同決定程序」(co-decision procedure)改名為「一般立法程序」，建立歐盟立法必須完成三讀的體制(部長理事會與議會共同決定)。

二、歐盟新憲涉及「對外行動」(External Actions)的第二部份和第三部份，明白宣示了歐盟對全球政治「極大化其影響力」(maximize its impact)並「在國際舞台扮演積極角色」(play a positive role on the international stage)的強烈企圖心。根據新任執委會主席巴洛索建構的「歐洲遠景」(Europe's future)，歐盟除了想在十年內大幅提升其對外競爭力、改善歐洲公民生活品質及有效因應全球化發展趨勢之外，最終還是想把歐盟推向與美國平起平坐的國際強權。

三、歐盟新任執委會的任命過程，呈現出歐盟民主已跨入新的里程碑。巴洛索團隊幾經波折後，未來所肩負的任務也比過去更艱難也更重要。特別是，新執委會將從擬定政策規範轉而積極執行改革議程(positive agenda for change)。

總結巴洛索展望執委會的工作，重點將置於創造成長和就業的條件、促成各國分享繁榮與機會、塑造歐洲經濟發展的典範、強化歐洲民主運作、保障基本人權及反歧視等領域。整體而論，巴洛索想創建的「歐洲遠景」(Europe's future)，從其公布的改革議程來看，其實相當具有野心，其目的除了想提升歐盟對外競爭力、改善歐洲公民生活品質及因應全球化的趨勢外，最終還是想把歐盟推向與美國平起平坐的國際強權。

四、第七屆亞歐會議達成的「主席聲明」，內容涉及六項主題，包括強調深化政治對話；維繫更緊密的經濟關係；擴大與加強其他領域合作；闡述區域發展情勢；宣示持續亞歐會議進程及亞歐會議擴大成員國問題等。「河內宣言」明確提出建構更緊密經濟關係的願景，藉政策對話與協商、資訊和經驗交流、開拓務實

合作項目並推動區域合作與一體化，以提升亞歐在全球化進程中的角色。有關貿易投資領域的發展，宣言強調政策透明和政策協調的對話，探討採行有利於雙邊貿易與投資的措施。金融合作領域方面，宣言強調建立健全的金融體系，針對洗錢、金融恐怖主義、人口老化等問題強化資訊、對話與合作。能源合作方面，宣言主張在自願和商業化的基礎上，探討能源合作的可能性；另「河內宣言」也強調支持多邊貿易談判，並在開放性區域主義的發展趨勢下，增加企業界的交流。

至於「對話宣言」，它除了重申文化多樣性是人類的共同遺產外，尚提倡亞歐應採取包容、容忍、對話與合作的態度。(2)會議正式宣告接納 13 個新成員，包括歐盟 10 個新成員國及東協(ASEAN)成員寮國、柬埔寨和緬甸。亞歐會議成員目前已增至 39 個。(3)會議還通過一系列的合作方案；換言之，會議就亞歐間的經貿、投資、科技、資訊、技術、文化社會、公共醫療與教育培訓等領域，提出具體的合作構思。

五、布里辛斯基(Zbigniew Brezezinski)在美國總統大選之前曾經預測，如果布希連任成功而國務卿鮑爾又離職，它意味的必然是布希第二任的外交政策會更為保守而強硬。史考羅特(Brent Scowcroft)選前也指出，小布希總統的「單邊主義」固然為維護美國的全球領導地位，並防止任何挑戰美國的勢力興起，卻讓美歐關係大幅倒退。甚至柯林頓時期的國務卿歐布萊特女士於 2004 年 8 月 24 日 Stockholm 的一場演說中也特別強調，小布希第二任期內修補美歐關係非常重要。前述說法呈現的一項嚴肅議題是，歐洲盟邦內部反布希的氣氛依然濃厚，只不過美國總統選後雙邊需要維持表象的客套。

根據鮑爾在總統選後的說法，小布希總統確實有心改善對歐關係，但話裡也傳達了布希總統對攻擊性(aggressive)外交政策和單邊行動的堅持；換言之，鮑爾之語顯示了小布希連任後的領導風格不易改變，更不會輕易放棄他堅持的信念、原則和政策。這個假設如果成立，未來四年的歐美關係發展即使不會導致北約走向分裂，德法西等歐洲重要盟邦領導人與小布希間的互動，也會維持一段長時間的貌合神離。儘管如此，選後鮑爾訪問歐洲(參加「北約俄羅斯峰會」及「美歐(盟)部長會議」)，並安排布希明年二月間前訪歐盟，顯示美國確實有心改善對歐關係。特別是萊斯女士接掌國務卿及國務院的新人事布局，理應有助於緩和美歐雙邊戰略分歧。

參、潛在問題及可能影響

一、歐盟新憲法改變了部長理事會決策所需的「條件多數」(qualified majority)內涵；換言之，除了憲法另有其他規範，高峰會或理事會今後的決議，既需 55% 會員國支持，前述會員國也至少要代表歐盟 65% 的人口。運作上的差異在於，歐盟部長理事會不再採取輪值制度，而是由會員國選出主席(president)，任期兩年半(得連任)。未來的歐盟峰會(European Council)成員包括所有成員國元首(或政府首長)、理事會主席、執委會主席及歐盟外長(即執委會成員)。峰會每季召開一次，由主席召集，如果議程需要，各會員國(執委會主席)得請相關部長(執委會委員)列席，必要時主席也可以召集特別峰會。除憲法另有規定，峰會決議應採一致決。歐洲議會(至多 750 席)成為歐盟主要的立法機構，與部長理事會共同立法。至於執委會的最大變動在於，委員人數降至 15 席(包括主席、副主席兼歐盟外長)並採取輪流制。基於需要，執委會主席也可以從會員國中任命若干不具投票權的委員。前述歐盟決策機制的設計，可能會影響到歐盟的決策與行政效率，最起碼就 CFSP 而言，歐盟仍有賴「加強合作程序」(Enhanced Cooperation Procedure)，並

尋求會員國的共同立場(Common position)。

二、歐盟建軍方面，理論上它愈積極推動 CSDP，就愈可能導致美歐間的戰略分歧擴大；換言之，歐盟 2003 制定共同安全戰略，標誌的正是從長遠發展的角度，重新審視歐美關係。前述議題的最大影響，可能會導致歐盟(形式上)分裂成兩大陣營：一方是英義波為主體且支持美國的國家；另一方則是德法西為主的反美派。布希總統 2004 年 8 月間宣布將自德國大幅撤軍，同時計畫加強在東歐的前沿部署(被媒體稱之為「對歐出口戰略」[Exit Strategy for Europe])，就可能讓美國改變在歐洲傳統的「主要盟邦」(key alliances)。

其次，歐盟加強與俄羅斯發展戰略合作關係，雖未必完全與推動 CSDP 有關，但歐盟的 CSDP 必然導致與俄羅斯進一步深化雙邊關係。2004 年 8 月，俄羅斯 Sochi 舉行的法德俄高峰會議，不僅是美國對伊拉克動武後三邊的第三次峰會，更重要的是法德俄三方都意識到，美國的霸權正在侵蝕與威脅歐洲的利益。2003 年「經濟學人」(The Economist)雜誌曾經轉述美國官員的說法，強調美國對歐政策目標意在「分解」(decompose)；換言之，布希政府可能不很在意美歐是否重回傳統的大西洋夥伴關係，而是期望走向一體化的歐盟能夠「分而治之」。

三、在強大的壓力之下，歐盟新任執委會首要任務必然是設法脫離經濟停滯的困境，它需時至少好幾年，政府赤字和經濟成長趨緩問題，將會是巴洛索挑戰美國在全球經濟主導權的最大制約因素。巴洛索提過，他要推動自由市場改革，刺激歐洲消費、敦促會員國政府減少支出，並促進企業投資等，儘管如此他未來仍需面對對美外交、憲法生效、環保議題及與部長理事會互動等挑戰。

就各委員的分工來看，25 名委員當中有 7 位是「舊歐洲(15 個會員國)」的前朝元老，其他許多新成員在私領域(private sector)的歷練也相當完整，其對未來歐盟工業發展很可能提供更多的誘因，即便是負責競爭政策又曾受到議會質疑的荷蘭籍 Kroes，也會為歐盟未來的經濟發展提供助力，特別是主管歐盟內部市場政策的愛爾蘭籍 McCreevy，曾經擔任過愛爾蘭的社會福利部、貿易部、財部的部長，是當前愛爾蘭經濟發展蓬勃的功臣，今後對歐盟提升全球競爭力方面，也會也所助益。

芬蘭籍 Olli Rehn(前屆擔任企業和資訊安全委員)負責東擴業務顯示，未來歐盟東擴大門可能會愈來愈窄，申請加盟國家的條件已不止於完成歐盟交付的相關立法工作，歐盟會更加重視政策實際的執行面。Rehn 可能會爭取賦與執委會單方面取銷與執行不力國家的加盟談判(例如克羅艾西亞⁵)。進一步來說，東擴政策不會再成為新執委會的重點項目，原因是剛加入歐盟的東(中)歐及地中海國家，只為歐盟的 GDP 增加 4%，人口卻暴增 7500 萬，因此歐執委會的首要任務是加強前述新成員國的政經發展。

未來申請加盟的國家除 Croatia 之外，其他在未來十年都依然窮國，基於 ASEAN 增加寮國、緬甸與柬埔寨等三國後並無助於集團政經穩定的經驗，歐盟雖可能持續與羅、保、馬其頓等已滿足展開雙邊談判之條件，但過程未必會十分順利。新任執委會與前普羅迪(R. Prodi)團隊的不同之處在於，巴洛索團隊可能不會為了全歐統合而不惜代價。至於土耳其申請加盟問題，巴洛索團隊可能會推動歐盟國家公投決定，無論最終結果如何，也應由歐盟所有成員國共同承擔。

四、亞歐會議仍屬論壇性質。這次會議雖達成三項宣言，但仍僅止於陳述事

⁵ Croatia 人民不斷越界在歐盟國家工作，違反歐盟加盟前七年內不得入境工作的規定。

實和表達合作意願，對執行決議並沒有實質的約束力。亞歐會議成員儘管已擴增至 39 個，但因為不甚強調單一會員國間的關係，重視的是兩個區域間的合作，也因此會議的進程速度必然較慢；換言之，亞歐會議成立迄今雖已 8 年，僅建立了高層定期會晤的機制，各領域的合作機制仍顯得鬆散而無約束力，遑論很快建立增進合作效率的控管措施。當前亞歐皆須共同面對層出不窮的國際和區域問題（如反恐、非法移民、跨國犯罪、非傳統性安全威脅），若長期仰賴這個非正式性的高層對話平台，其實很難透過合作意願的宣示而有效地解決前述問題，亞歐會議需要的是建立制度化的合作機制。

以 2004 河內峰會曾討論到建立亞歐安全機制問題為例，它就存有難以突破的障礙。歐盟目前已分別與日本、中國、南韓、印度建立定期高峰會晤的機制，與東協也維持有部長級官員的會晤機制，但亞歐間卻始終無法建立安全合作機制。其間的因素很多且複雜，但主要還是東協與美國的反對態度。前者認為歐盟已參與東協區域論壇（ARF），不需要再建構功能重疊的安全合作組織，美國則不願因東亞與歐盟加強建立安全合作機制而影響其亞太戰略布局。

亞歐會議達成擴大成員的共識，基本上不乏政治妥協的意涵。緬甸軍政府未澈底改善人權之前，歐盟還是同意緬甸參與會議，它如同席哈克 2004 年 10 月（9-12 日）訪問中國時，（與其他西歐國家領導人做法相同）照例交給北京領導人一張要求釋放的政治犯名單，但中共並無正面回應，顯示人權問題已不構成歐中關係或亞歐關係的最大障礙。

亞歐會議的過程和成果來看，不能忽視法國與中國的角色。溫家寶在河內停留約 70 個小時期間，出席 40 場活動又頻與各國領導人會晤，還多次接受亞歐媒體的專訪。新加坡總理李顯龍在會議上呼籲亞歐國家反對台灣獨立，多少都與體驗北京的強烈決心有關。當然，北京的用心似乎想藉著深化與法國的戰略夥伴關係，為日後歐中建構戰略夥伴關係塑造條件，進而成為亞歐關係互動的典範。

五、根據鮑爾在總統選後的說法，小布希總統確實有心改善對歐關係，但話裡也傳達了布希總統對攻擊性(aggressive)外交政策和單邊行動的堅持；換言之，鮑爾之語顯示了小布希連任後的領導風格不易改變，更不會輕易放棄他堅持的信念、原則和政策。至於歐盟會如何調整對美關係或布希總統如何改善對歐盟邦關係，短期內可從幾個面向去觀察：首先是小布希總統 2005 年 2 月的歐洲行有何具體成效，歐盟是否因此對解除軍售中共禁令做出最終決定？其次，反恐依然是小布希總統第二任期所要面對的最大安全挑戰，因此歐洲盟邦對全球反恐的責任分攤及犧牲程度，可能是美方評估對歐關係的重要變數；第三，中東問題走向(尤指以巴和談)是歐盟檢驗 CFSP 的重要指標，布希總統目前似把焦點置於 2005 年 1 月 9 日的巴勒斯坦大選及後續以巴停火議題，歐盟則期望與美國共同協商建立中東未來的和平。

亞太選舉政治

林正義（國立政治大學國際關係研究中心主任）

壹、背景說明

二〇〇四年至少有六個亞太國家，舉行全國性大選。三月二十日，台灣進行總統大選及首次全國性公投；馬來西亞在三月二十一日，舉行第十一屆大選。四月十五日，南韓舉行第十七屆國會大選。菲律賓全國大選於五月十日舉行。七月十一日，日本舉行第二十屆參議院選舉。印尼則在四月五日舉行國會選舉，七月五日及九月二十日進行第一輪及第二輪總統首次直接民選。此外，十月九日澳洲進行國會大選；十一月二日，美國舉行總統、國會議員及州長等大選。部分選舉結果雖有爭議，但印尼總統首度直接民選、台灣首次進行防衛性公投、南韓總統盧武鉉遭罷免又復職，相較於歐洲國家對美國布希總統正反不一的評價，這些東亞國家民主選舉的結果，卻普遍為美國所歡迎。

貳、議題研析

在馬來西亞馬哈地之後，接任的巴達維總理領導由十四個政黨組成的執政聯盟國民陣線(國陣)與九個反對黨一起競選。國會選舉結果顯示下議院二一九議席中，國陣增加四十五個席位達一九七席，近百分之九十的席次，超過在上屆國會所占的78.2%。伊斯蘭教黨、民主行動黨、國民公正黨等三個主要反對黨共獲二十席，占總數的9.13%，遠低於上屆所占的21.8%。國民陣線在各州議會的選舉中，在五〇五議中至少取得四五二席，遠高於上屆州議會所佔的席次。

本屆大選是巴達維自二〇〇三年十月接任總理、國民陣線主席以來的第一次大選。巴達維上任後嚴厲肅貪，設立由社會公正人士組成的司法監督團，突擊檢查政府部門作業流程，減少繁文縟節，提高工作效率，並擱置一些耗費巨大而成效不高的發展工程計劃。巴達維所建立的「廉潔、高效、務實」政府形象，受到選民肯定。另一方面，巴達維對華文教育經費補助，也贏得華族中間選民的支持。反對黨在上屆大選時利用副總理安華事件，攻訐國民陣線而取得更多席次，在此次大選無法再發揮此一效應。最大的反對黨伊斯蘭教黨熱衷於伊斯蘭教原教旨主義，未能提出贏得民心的民生和經濟發展政綱。本屆大選結果將使巴達維在未來五年穩固執政，而釋放安華及與美國關係的修補，顯然使馬來西亞進入一個新的階段。

二〇〇四年三月十二日，南韓第十六屆國會通過對盧武鉉總統的彈劾動議案。四月十五日，在南韓國會大選中，開明我們黨在二四三個地區選舉中，在一二九個選區獲勝。韓國國家黨在一〇〇個選區、民主黨在五個選區、自民聯在四個選區、民主勞動黨在二個選區、國民統合二十一在一個選區、無黨派在二個選區獲勝。此一選舉的結果顯示盧武鉉復權有望，執政可望更為穩定。五月十四日，韓國憲法法院宣判，推翻國會對盧武鉉違反選舉法、親信受賄及經濟崩潰等的指

控，並從該日起恢復行使總統權力。

在得票率上，執政的開明我們黨獲得 38.3%，與最大在野黨（韓國家黨，35.8%）的政黨得票率、總席次差距均不大（一五二席 vs. 一二一席）。第三大黨民主勞動黨陡降為 13.1% 政黨得票率及議員總數十席。最大輸家是民主黨政黨得票率是 7.1%，只有九席議員。自民聯只獲得 2.8% 的得票率，未能達到獲得比例代表席位的標準 3% 或確保地區選區五個席位，未能獲得比例代表席位。金鍾泌因帶領的「自民聯」政黨得票比率過低，而未能進入國會。金鍾泌的落選與退出政壇，意味南韓老人政治、三金政治（金泳三、金大中、金鍾泌）時代告一段落。

在區域議員加上比例代表之後，開明我們黨在二九九席國會議員中佔有一五二席，比半數超過二席，而執政黨席次過半，是自第十一屆國會選舉（一九八一年）時，民主正義黨獲得半數以上議席之後，特定政黨首次確保國會半數以上議席。與台灣在二〇〇四年十二月十一日立法委員選舉結果相比較，國民黨、親民黨加起來為一一四席，也是超過半數二席，然而國親是在野黨，民進黨顯然沒有開明我們黨的運氣。南韓與台灣國會議員的新人比率之高十分類似。在南韓第十六屆國會選舉（二〇〇〇年）時，在二七三人中有一三四是政治新人，首次當選議員的比率為 49%。在第十七屆國會也是新人大增，政治新人共為一八七人，達到 63%。在台灣立委選舉中，有一二〇位立委連任成功，但有一〇五位是新委員，接近 50%。台灣女立委有四十七位，佔 21%，南韓女性國會議員三十九位，只有 13%，顯示台灣女性從政在比例高過南韓甚多。台韓國會大選的投票率卻十分相近，南韓第 17 屆議會選舉投票率為 60.6%，台灣約為 59.2%。

南韓國會議員選舉依仍顯示出地域情結很大。韓國家黨在釜山、大邱、慶尚南北道（東南部）佔絕對優勢，開明我們黨則在京畿道、全羅南北道（西南部）、忠清南北道（中部）、仁川、光州、大田佔有優勢。這與台灣南部支援民進黨抗衡台灣北部支援國親兩黨的現象有些類似。

相較於南韓、台灣大選開票的快速效率，菲律賓與印尼則過於緩慢。菲律賓全國大選於二〇〇四年五月十日舉行，六月二十日，菲律賓國會聯合檢票委員會公佈，現任總統阿羅約（Gloria Macapagal Arroyo）得票約一二九〇萬，領先競爭對手、著名影星波費爾南多（Fernando Poe）一一二萬張選票，而連任總統。菲律賓大選中死於選舉暴力者超過一百人，而反對陣營也指控選舉不公，然而，阿羅約的獲勝被認為有助於促進社會穩定和經濟持續發展。阿羅約在執政期間，致力於發展經濟、消除貧困，並打擊包括綁架在內的各種犯罪活動，使菲律賓的治安情況逐步好轉，經濟也步入發展的軌道。

同樣因總統不適任遭彈劾而上台的印尼女總統梅嘉瓦蒂（Megawati Soekarnoputri），在表現上就不如阿羅約。七月五日舉行的大選是印尼歷史上首次總統直選，在五位總統候選人中，民主黨候選人尤德約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）在一億一千九百萬有效選票中獲得 33.57%，位居第一，梅加瓦蒂則獲 26.6% 的選票，名列第二。由於兩人得票數均未超過半數，在九月二十日舉行第二輪投票。十月四日，印尼官方宣布第二輪投票的結果，尤德約諾獲得 60.62% 的選票，超過梅嘉瓦蒂的 39.38%，隨後年五十五歲的尤德約諾於十月二十日宣誓就職印尼新總統。尤德約諾的成功在於他的革新形象，他出身貧寒卻在軍隊中穩步提升，擔任政府要職，被視為廉潔的候選人，也貼近一般選民。許多選民認為梅嘉瓦蒂未能終結腐敗現象，經濟表現不佳。印尼順利完成總統直接選舉，說明它在民主化進展上跨出一大步，較馬來西亞、新加坡有過之而無不及。

與印尼同樣選民超過一億的日本，於二〇〇四年七月十一日舉行第二十屆參議院選舉。自民黨獲得改選席位四十九席，未達選前設定的五十一席。民主黨獲得五十個席位，朝下次眾議院選舉實現政黨輪替、取得權奠定基礎。與自民黨聯合執政的公明黨維持十席，在野共產黨減至四席，社民黨僅獲二席。改選後，執政黨參院席位為一三九席，在野黨為一〇二席。政治人物年金未納問題、年金制度改革方案、派遣自衛隊參加駐伊拉克多國部隊等問題，成為本次大選的最大爭議點。七月三十日，日本前國土交通大臣、執政的自民黨議員扇千景當選參議院議長，成為日本參議院第一位女議長。

民主黨和自民黨在促進日本走向普通國家、加強日本防衛力量方面有一致性，但民主黨上層對首相參拜靖國神社持有異議。民主黨在兩院不斷取得更多席位，在台灣議題上，民主黨與民進黨交流頻繁，原黨魁菅直人也曾支持台灣加入聯合國。相較於華人丘永漢、餘志遠、梅蘭參加日本國會議員競選，均遭挫敗，日籍台人蓮舫女士在激烈選戰中，首次當選參議員，成為日本民選議員史上的第一位華人獲勝者。

相較於其他民主國家的激烈選戰，新加坡領導人接班則順利許多。原總理吳作棟在辭職後，二〇〇四年八月十二日，李顯龍接任總理一職。李顯龍在就職之前訪問台灣，雖曾照會北京，但在中共強烈反彈之下，除了公開反對台灣獨立之外，也不斷在聯合國及亞歐會議上，呼籲各國反對台灣獨立的傾向。新加坡與中共因李顯龍訪台的齟齬也因此降低。

二〇〇四年十月九日澳洲舉行國會大選，選出一五〇席全部的眾議院議員，七十六席之中的四十名參議院議員。執政的「自由黨 (Liberal Party) - 國家黨 (National Party) 聯盟」得票率逾 52%，在野的工黨得票率接近 48%。在眾議院，「自由黨 - 國家黨聯盟」獲得八十七席，比原來多出四席；工黨由原先六十三席減為六十席。執政聯盟也可望贏得參議院過半席次。自由黨黨魁霍華德 (John Howard) 在一九九六年三月大選中獲勝出任總理，並在一九九八年十月、二〇〇一年十一月、二〇〇四年十月大選中蟬聯總理職務。

澳洲本屆國會大選的特點，除了霍華德四連任之外，經濟表現掩蓋了一般選民對恐怖主義威脅的陰影，選民因經濟成績亮眼而支援派兵參與伊拉克戰事的霍華德政府。工黨領袖雷善 (Mark Latham) 年紀只有四十三歲，敗選後宣稱要繼續競選二〇〇七年大選，及爭取確保工黨領袖的職務。

澳洲保守黨政府的勝利，顯示二〇〇三年支持美國出兵伊拉克的西班牙、澳洲及英國，不見得會像西班牙前總理艾茲納 (Jose Maria Aznar) 在選舉中失利。西班牙在由社會黨執政後，導致伊拉克駐軍的撤出。霍華德的勝利，說明支持美國出兵不是一項致命的因素。這對美國的反恐支援是一項有利的發展。

自二〇〇二年巴里島爆炸案以來，澳洲就自覺已成為國際恐怖主義組織攻擊的目標。二〇〇四年九月，澳洲駐雅加達大使館前爆炸案，更提醒澳洲選民此一恐怖主義的威脅。雷善及工黨反對美國入侵伊拉克。霍華德雖然認為澳洲與鄰邦關係十分重要，但美國、澳洲關係是國家安全的基石與核心。霍華德在強大國內反對之下，堅持派兵赴伊拉克是正確的決定，而澳洲駐伊拉克八五〇名軍隊，將持續停留到不需要為止。經濟議題是澳洲大選主要決定性因素。選民擔心工黨執政會影響到澳洲經濟的表現，而霍華德政府八年持續的經濟成長記錄，克服選民對他決定參與伊拉克戰爭的疑慮。

參、影響與觀察

在二〇〇四年許多亞太國家舉行大選後，相較而言，除泰國於二〇〇五年二月、日本於二〇〇六年舉行眾議院大選外，未來幾年會有較平靜的政治發展。除原有親美的台灣、日本、菲律賓之外，馬來西亞、印尼新政府也持續與美國改善關係。民主雖非不見得是與美國改善關係的主因，但美國對新興民主國家的援助，卻十分明顯。一般而言，東亞民主國家與倡議亞洲價值的國家相比較，前者大多與美國有雙邊的協防條約。

台灣陳水扁、菲律賓阿羅約總統連任成功，印尼總統梅嘉瓦蒂失敗。南韓總統盧武鉉在遭彈劾之後復職，並在國會取得過半數。陳水扁及民進黨則未能取得泛綠過半，維持政黨持續對峙的困局。在南亞海嘯侵襲之前，對美國、澳洲、泰國、印尼而言，反恐是最重要的挑戰。泰國南部三省的恐怖主義活動，使美、泰兩國的反恐合作增加。布希政府在二〇〇四年同意對印尼一筆五年合計四億七千萬美金的援助。在海嘯侵襲之後，美國對東南亞地區的經濟協助更加有著力點。

二〇〇五年，美國將開始由朝鮮半島撤出美軍，持續加強在琉球、關島的兵力投射能力；壓制北韓不再進一步發展核武；避免台海發生軍事衝突；在東南亞加強反恐合作，包括使海上航道暢通，免於恐怖主義組織攻擊。在東南亞遭受海嘯襲擊，將使美國、歐洲、日本、中共與東南亞國家共同合作度過難關。美國在麻六甲海峽提出「海事安全倡議」，隨著對印尼亞齊的重建援助，將更加介入東南亞的政經援助。美國與中共仍將在既有的誠摯、建設、合作三C關係上，加強各項機制的運作。美、日大力共同協助東南亞國家，多少平衡中共日益在東南亞崛起的力量。

東亞經濟

洪淑芬(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

壹、基本情勢

一、2004年隨著世界經濟，尤其是美、日、歐先進國家經濟的復甦和中國經濟的持續增長，東亞地區的經濟增長達7%，比2003年高1%以上，為1997年亞洲金融危機以來的最高水準。其高增長主因是出口的迅速增加（尤其美國為首的需求帶動），和高科技行業的周期性反彈，以及東亞固定投資支出的反彈等。

二、東亞各國啟動升息。自美國2004年6月30日首次升息後，該年共連續五次升息，使得聯邦儲備利率由40年來低點的1%，調升至年底的2.25%。亞洲各國因基準利率相較美國為高，所以升息不若美國快速，但除了韓國為了刺激國內投資，逆勢調降利息一碼，以及日本維持零利率以刺激逐漸復甦的經濟外，亞洲主要國家，如台灣、香港亦將利率由近年來的低點調升1碼，中國更是9年來首次採取緊縮貨幣政策，將基準貸款利率上調0.27個百分點。

三、亞洲貨幣升值。東亞貨幣2004年以來兌美元呈現大幅升值，以韓圓兌美元升值態勢最為快速，以年初至年底韓圓匯率兌美元最低1:1039，升值幅度達12.85%，兌美元匯率創亞洲金融危機以來的最高；而由於預期中國人民幣將逐漸鬆綁兌美元的釘住匯率政策，東亞主要日幣、台幣、新幣及港元也呈大幅升值的趨勢。

四、高油價及原物料價格上漲帶動通貨膨脹加速。東亞經濟對外部環境的依賴沒有根本改變，年初以來國際原油價格持續攀升加大了通貨膨脹的壓力。又中國近年來經濟蓬勃發展，使其對石油及各種原物料的需求大增，不僅推升石油及各種原物料的價格，更帶來東亞通貨膨脹率升高。最近幾個月的通貨膨脹率已有所減緩，特別是馬來西亞和菲律賓。估計，2004年整個亞洲地區的通貨膨脹率在3.7%左右。儘管如此，2004年東亞地區的主要經濟指數仍保持強勁，大多數國家上半年經常項目保持盈餘，外匯儲備繼續大幅上升，外債狀況好轉，個人投資開始回流。

五、區域經濟合作方面。一是2004年恰逢亞太經合組織成立15周年。二是東協第十次領袖高峰會於寮國首都萬象舉行。來自中國、印度、日本、南韓、澳大利亞和紐西蘭的領導人也參加了這次會議，各方並宣佈一系列貿易協議和談判計劃，顯示東協加強與亞太各國聯繫的願望。東協尋求與地區之外的夥伴國家實現貿易自由化，是本次東協高峰會的主題。

貳、主要演變

一、自 2002 年下半年開始，受先進國家經濟復甦、全球高科技行業週期性回升、地區內貿易活動加強的影響，東亞地區出口趨勢良好，投資也復甦。預估東南亞的經濟增速將達到 5.8%，其中印尼、馬來西亞、菲律賓和泰國的經濟增速將分別為 4.9%、7%、5.4% 和 6.4%。而中國和越南今年的經濟增速將分別為 9.2% 和 7.2%。新工業化經濟體將增長 5.9%，其中韓國增長 4.9%。日本的經濟增長率將達到 4.3%。台灣預計為 5.93%，明顯高於 2000—2003 年平均 2.58% 的增長水準，全年 GNP 為 3159 億美元，平均每人 GNP 13995 美元。

二、在過去兩年中，亞洲出口國大幅增加它們在中國進口中的份額，而美國和歐盟的份額卻相應下降，這變化尤其表現在機械和運輸設備領域。這意味著亞洲出口國對中國市場的依賴加大，但由於東亞各經濟體間日益增大的互補性，它們仍有能力進一步增加對中國的出口。

三、中國大陸實施宏觀調控。由於中國大陸近年來經濟過熱，為避免因經濟過熱產生如資產泡沫化、壞帳增加及通貨膨脹加速等隱憂，中國於 2004 年四月底開始實施宏觀調控，目前似乎經濟有逐漸降溫的現象，但幅度不如預期快速，大陸經濟是否如當局所期望的軟著陸值得觀察。

四、日本自谷底復甦。日本經濟經過 10 多年的產業結構性調整及金融改革，在 2004 年已見成效，包括連續十季以上的 GDP 正成長、失業率持穩、企業破產持續大幅縮減，而消費狀況亦見升溫。到 2004 年 3 月結束的 2003 財政年度，日本 GDP 增長達 3.2%，高於上年 1.1% 的增幅，也高於政府預測的 2%，是 1996 年來增長最快的一年。其中，四大因素支撐日本經濟增長：民間消費支出增長加快、通貨緊縮有所緩解、出口增長強勁、金融狀況有所好轉。

五、東協領袖會議上簽署的主要協議是加速建立東協自由貿易區（簡稱 AFTA）的進程。東協與中國簽署了《中國-東協全面經濟合作框架協議貨物貿易協議》及與此相關的《中國-東協爭端解決機制協議》。東協成員國同意加速消除 11 個優先部門的關稅，這 11 個部門包括了東協內部主要貿易部門的一半以上。東協成員國同意在 2007 年以前消除衛生服務、汽車和紡織品的關稅，這早於原先確立的目標日期 2010 年。然而，加速進程排除了敏感的農產品，如大米等。

繼中國之後，日本隨即與東協 10 國就雙方於 2005 年 4 月開始自由貿易談判事達成一致，東協還計劃與韓國簽署自由貿易協定。此外，中日韓也在就三國自由貿易安排開展聯合學術研究。

六、12 月 26 日的印度洋地震和海嘯造成印尼、泰國、印度、馬爾地夫、斯里蘭卡等一系列國家嚴重的人員傷亡和財產損失。旅遊業占泰國經濟的 6%，占馬來西亞經濟的 7%，印尼國內生產總值的 2% 也靠旅遊業拉動，除在短期內會打擊該地區旅遊業，因災難造成的損失基本局限在旅遊業，主要工業製造、金融

地區和港口設施未受破壞，因此將不會導致東亞整體經濟增長率降低。不過，若災後處置不力，如防疫措施不到位引起疾病擴散，也可能會加重經濟負擔。

七、受到油價高企等因素影響，世界經濟在 2004 年下半年放慢增長，世界銀行表示，全球油價的飆升將使東亞各新興經濟體 2004 年的石油進口費用增加約 250 億美元，2005 年的經濟增長率則因此降低 0.5 至 1 個百分點，其中韓國、泰國和菲律賓等國家受到的打擊將尤為嚴重。

參、潛在問題及影響

一、當前世界經濟增長前景雖然總體看好，但仍存在不少不確定性因素。從國際環境來看，由於美國貨幣政策明顯由“寬鬆”調整為“中性”甚至可能轉為緊縮，美國經濟擴張步調勢必減緩。日本、歐盟等先進國家經濟增長也不如預期，頻繁發生的恐怖襲擊活動、再加上國際油價高漲等因素，都有可能不同程度地影響世界經濟的穩定和持續增長，2005 年全球經濟增長動力趨軟。對於東亞經濟與金融市場亦將面臨更多挑戰，其中，中國人民幣是否重估、日本經濟是否減緩等都是投資人不能忽視的觀察重點。

二、美元下跌。美元可能的下跌甚至超過油價成為 2005 年的大事。由於美國的貿易逆差主要來自於東亞經濟，而東亞經濟不僅在出口市場上依賴美國，而且東亞經濟的各中央銀行積累了大量的外匯儲備，這些外匯儲備中大部分又被用於購買美國的國庫券。從短期來看，正由於東亞經濟和美國之間的這種貿易和投資格局穩定了美元下跌的趨勢並可能強化東亞區域經濟合作，進而使得世界經濟仍處於比較穩定的狀態，但是，從長期來看，這樣的格局給東亞經濟帶來了巨大的風險。

三、較高的油價的影響與通貨膨脹蓄勢待發。2005 年經濟增長的主要風險包括油價仍居高不下，亞洲石油生產量占全球的 11%，但消費卻占全球的 21%。因此，亞洲 44% 的石油消費依賴進口。再加上亞洲地區經濟增長又比別的地區快，所以易受石油危機的衝擊。

此外石油和美元有一個共同的特點：對通貨膨脹的潛在影響。2004 年油價引起物價上漲之後，消費者和企業可能很容易適應低通貨膨脹的回歸，但是，如果物價上漲超過 4%，債券投資者和消費者就會感到十分痛苦。預估，2005 年通貨膨脹將在 1.2% 到 4.4% 之間，東亞 2005 年經濟增長將會放緩，原因是各國通貨膨脹升溫以及美國利率進一步上升，這些均會打擊經濟發展。

四、目前，東南亞的經濟增長周期已達頂峰，但該地區可望實現軟著陸，只有菲律賓因於鉅額債務負擔下（公共債務將達到 GDP 的 128% 左右），如果全球貨幣政策趨緊及信用等級降低迫使菲律賓政府拖欠債務，2005 年下半年該國很有可能面臨嚴重的金融困難。

世紀海嘯造成的人命損失遠大於經濟損失，雖然事件對個別受災地區的經濟會構成較嚴重打擊，但對全球經濟影響輕微，未來全球經濟仍以中國及美國為主

導。像 2003 年的嚴重急性呼吸道症候群 (SARS)、2002 年印尼峇裏島大爆炸及約十年前的日本神戶地震，經濟經過重創後，都會出現反彈，在災難初期會打擊消費及商業活動，但透過政府採取有效的財政政策，如增加公共開支，經濟會在一年或以後復甦。

五、本次東協領袖會議雖顯示亞太各國越來越重視加強與東南亞國家的經濟聯繫。然而，東協當前的發展方向是否背離其創立時確立的深化區域內合作的目標，東協與集團之外的國家加強聯繫可能會使其內部一體化進程受到忽視。另外，東協未必有能力有效開展所有的自由貿易談判。中國要求加速亞太地區國家的一體化，來自中國的壓力可能將促使東協建立另一個論壇，集中關注東南亞地區之外國家的一體化。

六、中國的宏觀調控對東亞地區經濟會有怎樣的影響？目前，中國經濟變化對亞洲各國的影響主要是透過貿易渠道。正如中國經濟快速增長推動世界市場需求和價格上漲一樣，中國經濟的放慢也會透過同樣的傳導機制對世界及亞洲產生影響。但這種影響還取決於中國貿易夥伴的經濟特點、與中國貿易關係的特點及中國經濟放慢的原因等。

七、台灣在 2000 年以來的 4 年裏，經濟發展發生了轉折性的變化，幾乎各項經濟指標都低迷不振，經濟發展陷入罕見的困境。2004 年以來情況有所變化，總體經濟呈現反彈復甦的態勢。不過，在經濟復甦的背後依舊隱憂不小，台灣經濟發展能否真正走出困境還存在很大不確定因素。

東亞區域經濟合作的不斷深化以及由此引發的東亞經濟格局重組，台灣作為以外向為主導的海島型經濟，若無視世界市場的變局和區域經濟的重組，而想實現新一輪的經濟轉型幾乎是不可能的。從某種意義上說，目前的東亞地區經濟重組，在相當大程度上是圍繞著中國的發展而展開，台灣雖是被裹入此整合進程，但其已從中感受到了對經濟增長的促動力量——近年來持續從大陸獲得數百億美元的貿易順差便是最好的說明。

由於兩岸關係緊張，至今無法實現“三通”，不僅臺商不容易在兩岸間進行產業佈局，外商也不再看好台灣的兩岸跳板地位，近來年不少跨國公司已將原先駐臺的高層經理及其業務陸續移往香港、上海。俗話說，“形勢比人強”，台灣與大陸的關係是決定台灣能否在未來的新一輪變局中如何發展的關鍵因素。

表 1 亞洲主要國家經濟成長率

	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年 (f)
世界							(預估)
WEFA 估測值	2.4	3.2	4.1	1.5	1.7	2.8	4.2
中華民國	4.3	5.3	5.8	-2.2	3.9	3.3	5.9
美國	4.2	4.5	3.7	0.8	1.9	3.0	4.4
日本	-1.0	-0.1	2.4	0.2	-0.3	1.3	4.1
德國	1.8	1.9	2.9	0.8	0.1	-0.1	1.4
法國	3.4	3.2	3.8	2.1	1.2	0.5	2.5
英國	3.1	2.8	3.8	2.1	1.6	2.2	3.2
新加坡	-0.9	6.9	9.7	-1.9	2.2	1.1	8.1
韓國	-6.9	9.5	8.5	3.8	7.0	3.1	4.3
香港	-5.0	3.4	10.2	0.5	1.9	3.2	7.7
中國大陸	7.8	7.1	8.0	7.5	8.0	9.1	9.1
泰國	-10.5	4.5	4.8	2.1	5.4	6.8	6.3
馬來西亞	-7.4	6.1	8.9	0.3	4.1	5.3	7.1
菲律賓	-0.6	3.3	4.5	3.0	4.4	4.7	5.3
印尼	-13.1	0.8	5.4	3.8	4.3	4.5	4.7

亞太經濟合作會議轉型

彭慧鸞(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

壹、基本形勢

繼兩年前墨西哥主辦第十四屆亞太經濟合作會議之後，2004年智利成為第二個主辦亞太經合會的拉丁美洲會員體。反恐和北韓問題在美國總統的主導下成為本屆亞太經合會非正式領袖會議的首要議題。二十一個會員體領袖發表聯合宣言誓言促進貿易及投資自由化、推動多哈回合談判、支持自由貿易協定、反恐、打擊貪污、防範疾病擴散，以及支持俄羅斯及越南加入世界貿易組織。主要內容包括：

在反恐方面：1)重申恐怖主義是人類安全及經濟成長的威脅，確立集體反恐的決心。2)同意採取共同行動切斷恐怖份子在全球金融系統的金脈，包括打擊恐怖份子的資金來源和洗錢。3)支持 APEC 會員經濟體在 2008 年以前，完成 APEC 地區架設儀器判讀護照，以及發展先進旅客檢查警覺系統，加強空中旅行和其他公共運輸的安全。4)支持徹底遵守國際海事組織船隻以及港口安全新標準的行動。5)支持更嚴格的糧食進出口監督機制打擊任何生物恐怖攻擊。

在全球貿易方面：1)支持世界貿易組織透過會談，訂定對 148 個會員國具有約束力的條款，降低貿易障礙。2)遵守世界貿易組織談判代表在今年 7 月就農業補貼，以及進口關稅所達成的共識。3)呼籲世界貿易組織，在 2005 年 12 月香港舉行的下次部長會議之前，能有重大進展。4)支持俄羅斯和越南加入世界貿易組織。

在自由貿易協議方面：1)肯定雙邊(FTAs)和地區性的自由貿易協議(RTAs)，在貿易自由化上，所扮演建設性的角色，並且朝向 APEC 在 1994 年印尼茂物會議中，所設定的目標邁進--包括已開發會員國，在 2010 年以前達成自由貿易與投資的目標，而開發中會員國，在 2020 年以前達成相同的目標。2)同意為 APEC 會員國之間自由貿易協議設定標準。

在肅貪方面：1)支持 2005 年即將展開的打擊公共及私有部門的貪污行動。2)支持部長們批准及落實目前正在制訂中的聯合國肅貪公約。

在衛生方面：1)承諾共同防範愛滋病的擴散。2)敦促 APEC 會員國明年努力防制非典型肺炎、禽流感、大流行性感冒、肺結核、瘧疾和脊髓灰質炎等疾病，以防止這些疾病，在 APEC 地區造成威脅。

貳、主要演變

一、開啟「多哈回合」談判契機，重拾對 WTO 多邊架構的信心

WTO 的貿易自由化進程，接續 GATT 時期「烏拉圭回合」服務業貿易自由

化的多邊談判，在二〇〇一年十一月正式進入攸關已開發國家農業利益與開發中國家工業產品進口的「多哈回合」貿易談判。由於已開發國家和開發國家在農補貼問題上與工業產品市場開放的歧見，導致 2001 年 9 月在墨西哥坎昆「多哈回合」談判陷入僵局也直接衝擊會員體對 WTO 多邊架構的信心。

由於 WTO 的功能不彰助長了非多邊的自由貿易協定，如雨後春筍般快速增長。依據 ABAC 企業領袖會議的統計，目前已有 150 個區域經濟協定正在執行中，到 2007 年年底可能增加到 300 個。而「美洲自由貿易區」預計將在 2005 年之前完成。面對日益成形的區域主義與貿易壁壘，具跨區域論壇功能的 APEC 峰會肩負了振衰起蔽的重任。

二、美國透過反恐與肅貪行動綱領，凝聚亞太安全共識

隨著經濟全球化、貿易自由化與 APEC 經濟技術合作機制的共同努力，東亞地區的經濟發展與外交互動強化了「區域主義」的擴張趨勢。美國在後冷戰時期的霸權優勢與議題主導權正逐步流失中。九一一恐怖攻擊事件，以及所衍生的全球反恐議題，使美國重新獲得議題主導權，包括加強管制肩射飛彈的安全措施，以防範恐怖份子取得這類武器用來攻擊民航飛機，以及部長級會議提出有關保護糧食庫存及研發提升飛航安全的旅客警示系統等新反恐措施。尤其是對亞太地區包括印尼、菲律賓等回教恐怖行動威脅較嚴重的國家而言，反恐是美國與亞太國家現階段共識最高的政策議題。

據世界銀行的統計，每年因貪污所造成各國的經濟損失的金額超過一兆美元。APEC 國家支持聯合國肅貪公約的目的是提高公部門與私部門的營運透明度，斷絕不義之財的海外通路，進而改善會員體的制度與經濟體質，提升經濟效力並降低企業全球化經營的風險，共同防範類似 1997 年金融風暴的歷史重演。雖然，肅貪工作將涉及到的司法調查、人員訓練跨國合作等敏感問題，但是在 APEC 論壇機制下，充分達到建立共識的目的。

三、自由貿易協定納入 APEC 透明化與標準化之監督機制

雖然 APEC 在「茂物宣言」中形成 2010/2020 年 APEC 貿易自由化的共識，但是包括美國在內的許多 APEC 會員體都在競爭壓力下提早展開雙邊和區域自由貿易協定之談判或簽署。但是就實務面而言，未來不同協定之間的貿易糾紛仍然需要回到 WTO 的爭端解決機制中進行協調或仲裁。因此，在「ABAC」企業領袖高峰會的積極倡議下，APEC 峰會首次將「區域自由貿易協定」(Regional Free Trade Agreements, RTAs) 和「雙邊自由貿易協定」(Free Trade Agreements, FTAs) 正式列入 WTO 的自由化架構下檢視。希望透過 APEC 的透明化監督機制，降低 RTAs 與 FTAs 對 WTO 建制有效運作所造成的衝擊。

四、拉丁美洲運用 APEC 機制，積極展現環太平洋新興勢力的企圖心

受到地緣因素和產業結構的限制，拉丁美洲在 APEC 的重要性遠不及太平洋西岸的主要經濟體。但是自從二〇〇二年墨西哥成為拉美會員體第一個主事國開始，太平洋兩岸的經濟合作與交流獲得新的動力。從本屆 APEC 峰會的主題「一個大家庭，我們的未來」(One Community, Our Future)來看，包括主事國智利希

望透過 APEC 機制搭上亞太經濟成長列車。同時中國經濟的高速發展迫切需要尋求戰略資源供給地。為了鞏固「世界工廠」的地位，展現區域強權的外交實力，中國也積極南向與太平洋彼岸國家展開經貿外交戰略，積極進口秘魯水果、巴西的原物料與農產品、委內瑞拉的油、波利維亞的錫、智利的銅。對這些拉美國家而言，無論阿根廷的石油、智利的銅，還是巴西的鐵礦，不再只有輸入美國一途。中國對拉美的經貿外交間接影響到這些國家的傳統外交模式。使得拉美國家因著「南方」中國的換援，有機會擺脫長久以來對「北方」美國的依賴。

五、二〇〇四的 APEC 峰會為 APEC 會員體開拓新的議題領域

APEC 峰會在美國政府的強力主導下，早已從經濟合作論壇發展成為經濟安全合作論壇，也提供了亞太新興工業國家拓展外交關係的重要管道。APEC 創立以來的三大支柱—貿易自由化與便捷化、經濟技術合作、與促進商務，其中最重要工作之一是配合 WTO 推動「貿易自由化」。但是在會員體各自發展貿易協定趨勢下，APEC 需要的新的議題領域來凝聚共識。除了北韓核子擴散屬於傳統安全之外，反恐、肅貪、衛生、能源問題成為 2004 年峰會領袖所關注的議題。

新的議題提供會員體合作的新契機。聖地牙哥之行是美國總統布希在第二任勝選之後首次的多邊峰會，取得了反恐和重啟北韓六邊會談的共識，而中國國家主席胡錦濤則利用峰會會議期間展開南美經濟外交，一方面開拓南美的工業產品市場，另一方面也引進當地的能源和原材料。俄羅斯總理普汀借 APEC 為其能源外交為試金石，在 APEC 峰會蓄積經濟實力，韓國提議邀請北韓參加 2005 年 APEC 低層經濟合作會議，期待提高本身在北韓問題上的發言權。

參、潛在問題

2004 年是亞太地區政治經濟版塊重新洗牌的關鍵年，同時也啟動了 APEC 的轉型。由於已開發和開發中國家都已積極展雙邊與區域自由貿易協定談判，也打亂了「茂物宣言」所定下的自由貿易日程。在這一波浪潮中，中國所展現的經濟政治影響力，使她享有了亞太自由貿易區的核心國際地位。因此，在中國的強烈反對下，否決了由 ABAC 企業領袖會議倡議的亞太自由貿易協定(FTAAP)，也阻斷了台灣期望借 FTAAP 突破貿易壁壘的一線希望。

新的議題領域與發展逐漸將 APEC 推向政治化方向發展，這對兩岸關係之影響值得觀察。台灣在 APEC 的參與是否因為新的議題領域而提高原有國際地位？抑或基於兩岸關係低迷不振，「一個中國」問題反而成為中國經貿外交的政治籌碼。換言之而 APEC 的政治化將壓縮台灣的外交空間。而經貿外交將取代金援外交成為未來兩岸外交戰場上的主要競爭模式。

美中台關係

鄭端耀(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

壹、背景說明

二〇〇四年美中台三角關係起了重要變化，美台關係繼二〇〇三年十月台灣決定舉辦防禦性公投而引發美國不快，導至布希總統在十二月和中共總理溫家寶會談時，說出「反對任何一方片面改變現狀」後，即呈現明顯下滑的走勢。台灣大選過後，陳總統的五二〇演說，讓雙方緊張關係暫時獲得舒緩，但是為時不久，隨著立委選舉的展開，台北執政當局又公開倡議修改教科書、大幅修憲等同制憲、以及更改國徽和正名等具有高度敏感性的政治議題，引發華府不快，從十月起以美國國務卿鮑爾為首，說出「台灣不是主權國家，美國不支持台灣獨立」，十二月國務院發言人「外館及國營事業更名就是改變現狀」，以及副國務卿阿米塔吉「同意只有一個中國，而台灣是中國的一部份••台灣關係法並沒有規定美國必須防衛台灣」等重話，使美台關係跌落至前所少見的低點。

相對的，美中關係卻呈現持續向上的走勢，國務卿鮑爾多次提及，目前雙方關係是處於三十年來最好時期。過去一年，美中雙方保持密切溝通，和繁多的高層互訪，四月美國副總統訪問中國，強調美國堅持一個中國政策、不支持台獨、反對任何一方片面改變台灣海峽現狀。七月國家安全顧問萊斯訪問北京，和中共領導人在軍售和台灣問題有深刻對話。十月鮑爾訪問北京，這是他任內第三次訪問中國，也是最後一次。以及十一月美國總統布希和中國國家主席胡錦濤在智利首都聖地亞哥亞太經合會上舉行會談，胡錦濤表示「高度讚賞布希公開反對台灣當局單方面改變現狀的發言，並希望美方不向台獨發出錯誤信號」，布希表示「美方堅持一個中國政策，不支持單方面改變台灣現狀和宣佈獨立的言行，不會向台灣當局發出不一致的信號」。

此外，就兩岸關係而言，雙方在過去幾年持續的僵持對立不但沒有緩和，而且還因為二〇〇四年台灣兩次總統和立法委員選舉，所牽引起的高度敏感政治議題和台獨活動，讓中共產生極度疑懼，使得兩岸關係處於緊繃狀態。立委選後兩岸關係稍為緩和，但是並未放鬆，北京在十二月下旬提出的反分裂法的立法程序，讓未來兩岸關係更進一步蒙上陰影。

貳、政策分析

首先，就美台關係言，不論是台北或華府的觀察者都共同指出，目前雙邊關係最大的問題是「相互誠信」，如果處置不當，不排除雙邊關係將進一步惡化，

陷台北於孤立無援狀態。華府人士不理解為何台北當局執意孤行，全然不顧及美國利益與感受，不論美方如何的再三告知台灣，勿做任何改變現狀、刻意推動台獨的行動，但是台灣卻置若罔聞。有些華府人士直言此已不是溝通問題，而是台北不斷濫用美國對台善意，並且刻意對美方欺瞞說謊，不斷以國內政治為由，合理化一切衝撞兩岸關係，和操作台獨議題的選舉活動。

目前布希政府似乎對台北失去耐心與信心，不斷的透過公開喊話重擊台北，而且每一次的喊話都在貶低台灣的國家地位（Powell 所言台灣不是主權國家），壓縮台灣自主空間（Armitage 所言台灣是中國一部份），或淡化美國對台安全支持（台灣關係法下美國並無防禦台灣義務）。無疑的，這些發言是有意而來，而且是一次又一次的扼阻任何台灣主權論述的發展空間，展現布希政府在此問題的決心與清晰政策，也顯現華府不願意在台獨問題上被台北拉下水的斷然態度。

其次，就中美關係言，雙方目前處於穩定狀態，而且仍有後續發展空間。中美關係穩定的主要因素，在於雙方有其共同現實利益，美國須要中國在反恐和區域問題合作，經貿關係發展對雙方皆有利益，而中國以和平發展為目標，有意掌握未來二十年的戰略機遇期，無意挑戰美國在亞太地區的影響力。在台灣問題方面，中共強調反獨但不促統，只要台灣不走向法理台獨，中國並不急於統一，此點和美方有意維持台海現狀相符合，所以雙方在反獨具有共同政策利益。雙方對未來關係大都持樂觀態度，布希政府未來仍將以反恐和反擴散為主，雙方有共同合作的地方，而且只要中國持續穩定發展，以及美國須要借重中國之處，華府將以合作與交往為雙方關係的主軸。北京對華府近來反獨作為表示滿意，同時布希政府續任可以維持中美關係政策的持續性，不須再經歷磨和期的困擾，而且雙方已建立多層次的對話機制，可發揮溝通和危機處理作用。

台灣問題仍將是中美關係最重要的問題，如果處理得宜，雙方關係可能有進一步發展動力。在 2004 年 7 月美國國家安全顧問萊斯訪問中國前，北京對美國處理台灣作為表示不滿，但在經過萊斯訪問和中共領導人做深刻談話後，美方對中國立場似乎有清楚認知，亦即中國現階段是反獨而不促統，在反獨立場上中國絕不做任何退讓妥協，只要台灣不鬧台獨，大陸不急於改變現狀，此自亦不會影響美國的利益，美方顯然聽進中共的表態與關切，自此在反制台獨上做出較明確具體行動。

再其次，就兩岸關係言，中共對重返一九九二共識、一個中國原則至為堅持，此使得兩岸未來恢復對話可能性相當渺茫，而且反分裂法的提出更給雙方低沉關係多添負面變數。反分裂法目的是要改變中共處理台獨問題作法，化被動為主動，採取預防性策略，並達到先發制人效用，而且中共試圖以國內法來處理台灣問題，並以法律制裁措失對付台獨活動，將中共對台用武給予合理化與法制化。無疑的，台灣當局勢必無法接受反分裂法，而且在此反分裂法的陰影籠罩下，任何有意改善兩岸關係的提議都難以展開。我方目前對反分裂法並無有效著力點，但是應可透過美方發揮影響作用。雖然華府目前的態度是，此乃中國國內法，中國有權制定，但是仍關心該法的內容。我方可透過溝通管道向美方表達關切，必

要時動員美國會議員、媒體、和學者向美國施壓，指陳問題的嚴重性，以及重大明顯破壞現狀，促使美國政府向中共表達對該法內容的極度關切與有效溝通必要性。

參、評估建議

首先，針對美方高層官員不斷對我說重話，以及造成美台關係和我國家利益的傷害，實有立即的必要尋求和美國有效的溝通和理解。無疑的，我方當先去除美國對我台獨的疑懼，此是近來問題的根本，也是中共方面不斷以此向美國施壓的著力點，若此根本問題不能解決，讓美方感到心安，重新恢復華府對我的信任，則類似的事情將不斷發生，美台關係將落入低沉谷底，且不斷的遭受中共的制約，而無轉寰空間。

其次、應建立雙方定期的高層對話機制，除了可達到有效溝通目的外，還能化解雙方經常發生的混亂訊息。柯林頓政府時期，我方國安會祕書長丁懋時即曾和美方國安會建立高層對話機制，而且運作順暢，類似的模式於今觀之似更有其必要。此外、我政府對美工作應展現一致的訊息，與統一的政策說明，尤其須要約束執政成員，避免以個人行為批判美國政策，如在美國媒體公開刊登挑戰美國政策的作法，導致政府整體受到波及。

再其次、即是軍售與修憲案的處置，此已成為當前布希政府檢驗對台關係的標竿。軍售案象徵台灣對自我安全防禦的承諾，以及對美提供台灣安全協助的珍惜，美國朝野幾乎一致認為，這是台灣應付出的代價，如果立法院拒絕通過該案，後果由台灣自行承擔。修憲將考驗台灣執政當局是否將遵守承諾、維持現狀，美方多數皆能接受台灣政府架構內的重新調整，但如果以修憲之名行制憲之實，或有意創立新憲國家企圖，則表難以接受，尤其在當前美台互信降到低點之際，更對台北的修憲意圖感到懷疑。

此外，從亞太戰略發展觀之，鑑於中國快速經濟發展和地緣政治特殊性，亞太地區再度形成陸權與海權對抗形勢。中國目前已在大陸周邊地區，如韓國半島和東南亞地區，取得優勢的主導地位，即使是美國也不得不承認中國在該些地區的影響力。然而，基於中國力量的迅速升起，包括美國和日本在內的亞太國家卻感到驚恐，不得不重新思考對應策略，布希政府在亞太島弧國家重新部署，和日本朝向正常國家化發展，都是自然的反應。是故，從台灣所在的戰略位置，與美、日厚實的關係，實屬美日亞太安全聯盟的一環，我國應掌握此戰略環境的發展，進一步強化和美日的安全關係，包括加入 TMD 系統，此乃對我國最有利的區域安全安排，實無須耗費無益的政治言詞於台獨訴求，此不但製造台灣島內和兩岸關係的緊張，而且傷及我和美國關係。

日本

李明峻(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

壹、基本情勢

2004年是日本政治、經濟與防衛方面的重要年度。經濟因世界景氣回復而略有起色；政治則因國會大選而出現兩大黨的發展；防衛方面的改變更是顯著，除通過「有事三法」之外，更在反恐和海外派兵等問題上有重大突破。

首先，日本於7月12日舉行第二十屆參議院選舉，結果執政的自民黨贏得四十九席，最大在野黨民主黨獲得五席，公明黨、共產黨和社民黨分別獲得十一席、四席和二席，無黨派獲得五席。民主黨此次所獲議席比其所改選的三十八席增加十二席，成為此次參議院選舉的最大贏家，刷新在野政黨在參議院選舉中所獲議席的歷史紀錄。由於民主黨吸納選民投給在野黨的大部分選票，不僅增強其在日本政壇的分量，而且增強與自民黨抗衡的實力。這一結果顯示日本兩大政黨主導政壇的趨勢更加明朗。

其次，2004年是近年來日本經濟、貿易成長最快的一年，經濟成長高達5%左右，這是自1976年以來世界所經歷的最大一次財富推進運動，也就是說這種情景已經三年未曾出現。日本經濟成長強勁，當前全球生產和出口成長都已經達到近期的較高水準，是全球經濟實現穩定成長的動力。在生產方面，供給能力提高和利潤增加使生產成長較快；在需求方面，出口的快速成長帶動經濟復甦。2004年8月1日，WTO多哈回合談判終於在日內瓦達成多哈回合框架協議。另一方面，由於決策過程中的有效性和對象選擇的靈活性強，使得區域合作與雙邊自由貿易開始加速發展。2004年可稱為日本併購活動的突破年，日本2004年企業併購活動猛增42%，同時股票和股票相關融資活動也較10年來任何時期都多。主要收購要約包括三井住友金融集團(Sumitomo Mitsui Financial Group)主動向對手日聯銀行(UFJ)提出換股收購要約，而日聯銀行先前已宣佈打算與三菱東京金融集團(Mitsubishi Tokyo Financial Group)合併。不管日聯銀行與其中哪家銀行合併，都將創立全球資產最大的銀行。

在外交方面，當前日美關係正處於有史以來最好的時期，以往的「貿易磨擦」和「安保問題」均處於最融合的狀況。自反恐和伊拉克戰爭以來，日本已成為美國在亞洲最值得信賴的國家，布希總統與小泉首相合作無間，因此在布希總統的第二任期將更強化此一關係。特別是《日美安保條約》在逐步變成「世界性同盟」條約。日本政府過去將自衛隊和駐日美軍分擔作用比喻成「盾和矛」的關係，目前因美軍重新整編，包括以日本神奈川縣橫須賀基地為據點的美國海軍第七艦隊在內，美國陸海空軍的司令部機能都將向日本集中，美軍和日本自衛隊形成一體化，進而可能導致日本安全政策的轉變。美軍在日本的陸海空司令部機能集中，將導致美軍減少對日本本土的防衛合作，重新整編將視野擴大到存在潛在恐怖威脅的東南亞及中東等「不穩定弧」一帶，如此可能脫離規定駐日美軍活動範圍的

《日美安保條約》的「遠東條款」，日本由冷戰時期的「共產主義防波堤」，變成美軍「推進世界戰略的據點」。

另一方面，日中兩國雖因參拜靖國神社等問題而緊張，兩國領導人已有三年未能互訪，但2004年最顯著的變化是雙方軍事緊張惡化。由於一艘中國核子潛艇於11月10日涉嫌擅闖日本海域，使日中兩個亞洲大國間緊張關係升級，被認為是二次大戰後近六十年來兩國間最嚴重的軍事衝突。日本媒體對此事的反應強烈，表示：「日本完全有權要求北京就侵犯日本主權道歉，並要求北京今後不再發生類似事件」，此為戰後日本對中國最強硬的一次。

值得注意的是，日本防衛廳在研擬新「防衛計畫大綱」的內部會議中，假設中國攻擊日本的三種可能情況並檢討對策，這三個可能性分別是：「海洋資源權益的對立」、「釣魚台主權問題」與「遭到中、台紛爭波及」，顯見日本當局對「中國的威脅」有著強烈的戒心，並試圖防患未然。

相關爭議因東海發現大規模油氣資源而更趨複雜化。中國和日本現在都高度依賴進口能源，中國先前已因擅自在東海爭議性海域鑽井採氣而遭日本抗議，雙方才於10月就此在北京談判達成妥協。潛艇事件使兩國緊張關係首次延伸到軍事領域。以往由於擔心引起亞洲國家對其二次大戰暴行的記憶，日本總是迴避類似的對抗。然而，目前日本願意使用武力的強烈反應，顯示日本民眾日漸形成「日本必須勇敢對抗日益強大的中國」的共識。

北韓核武危機雖已告緩和，但核武問題以及「日人綁架事件」的拖延不決，使小泉內閣繼續日朝關係正常化談判的難度加大。小泉努力協調日美韓立場，並動員相關國家在六方會議上對北韓施壓，以換取北韓在「日人綁架事件」上做出妥協，但由於北韓以假人質或假骨灰欺瞞日本，使得雙方建交問題短期內不易突破。

貳、主要發展

基本上，日本政局在2004年大體保持穩定。小泉首相仍大打改革牌，保持和提升其銳意革新的形象，並利用執政三黨在國會的壓倒性優勢，維持對聯合執政的公明黨、保守新黨的有效調控，消除可能的民主黨與其他黨派整合帶來的衝擊，同時努力確保無人能挑戰自己的執政地位。然而，小泉支持率明顯滑落，而今年郵政民營化問題與五月份的東京都議員選舉將測試小泉的執政能力。無論如何，小泉最多在位至明年，因此自民黨內部的接班戰已經展開，而在野的民主黨也虎視眈眈希望奪取政權，日本政治今年將是轉變的關鍵。

其次，美國在調整駐日美軍的過程中，要求與日本加強聯合態勢，以對抗在太平洋海域活動日益頻繁的中國海軍。伴隨著軍事技術的迅速進步和軍事危機性質的變化，美國正在全球範圍內推進基地調整，但在東亞地區牽制中國是美軍全球戰略調整的目的之一。12月下旬在東京舉行日美准副部長級非正式協商時，美國具體指出中國正在擴大軍事存在的情況，稱中國海軍假想臺灣發生戰事，將核潛艇駛入日本近海到關島洋面，指出提高沖繩等美軍駐日基地對中國海軍的抵

制力勢在必行。另外，美國還從本土向關島追加部署轟炸機和艦艇，以及說明準備將美軍橫田基地(東京)的第5空軍司令部與關島的第13司令部合併等方案。

在外交方面，日美兩國要繼續進行緊密的合作和對話，努力提高日美安全體系的可靠性，構築起牢固的日美關係。小泉稱，面對國際社會的各種課題，日美兩國緊密合作並發揮領導作用極其重要。在日中關係上，日本政府與中國新領導集團之間正在發展面向未來的日中關係，日本與中國的關係是最重要的雙邊關係之一，日中經濟關係隨著貿易和投資的擴大而日益密切，特別是東亞高峰會與東亞共同體的發展，兩國將為解決亞洲地區及全世界面臨的課題而合作。此外，日本將發展以經濟方面為主的日俄關係，日本正確實地實施與俄羅斯簽署的「日俄行動計劃」，爭取解決北方四島的歸屬問題並締結和平條約。

參、潛在問題

日本政府的21世紀戰略為：(1)保證以日美安全條約為基礎的日美同盟關係。(2)保證日本在經濟領域的競爭力。(3)避免與周邊國家(包括中國、俄國等)的衝突。(4)加強日本的軍備，使日本具有應付局部戰爭的能力。在平成十六年的防衛白書中，日本指出目前中國軍力在量的方面雖然具壓倒性，但是在質的方面還是台灣佔優勢，但是「中國的軍事近代化以急快的速度在進步，不久的將來將在質的方面也勝過台灣。」。然而，最近的報告顯示2009年台灣與中國的軍力將會大逆轉，中國將會在台海兩岸的軍力中佔優勢，使日本政府對急速擴張軍力的中國不敢掉以輕心。

其次，雖然小泉改革的積極效應開始緩慢生效，但日本經濟仍面臨許多緊迫而又難以解決的問題。由於目前日圓升值幅度仍在日本政府控制下不致有大幅的變動，加以美國景氣依然強勁，因此以出口帶動經濟成長的模式可望持續。惟日圓升值壓力仍在，因此以出口為主的企業恐將遭受不利影響。另一方面，日本因為對美貿易依存度低，且所能採取的寬鬆政策相當有限，如早已採取零利率的貨幣政策，使利率已無可降空間，而財政赤字及政府債務占GDP比率皆遠高於其他工業國家，難以再行擴增，通貨緊縮現象似有改善之勢。

同時，雖然日本經濟在2004年有所起色，但展望2005年前景似乎籠罩在陰霾中，油價上漲和歐元對美元升值等使歐洲經濟面對眾多挑戰。由於全球開始進入新一輪升息週期，失業居高不下、經濟結構調整和美國雙高赤字，以及非傳統安全因素等問題依然突出，原油和原物料等國際市場初級產品價格仍將處於高位，2005年日本經濟增長將有所減緩。

當然，日本的修憲問題值得我們關注。在九一一事件與伊拉克戰爭之後，日本在反恐的名義下積極向海外派兵，緊隨美國進一步深化日美軍事同盟，並一步步突破和平憲法的限制，以期回歸「正常國家」。毫無疑問地，日本目前正處在逐步廢棄「和平憲法」的重新武裝過程中，但這並非日本主動想恢復軍國主義，日本的重新武裝難以超越日美安全保障的架構。換言之，無論其「國家戰略轉型」達到何種程度，日本仍將是依美國政治和軍事利益而行動，無法按照自己獨立的

政治意志行事，更不可能損害華盛頓的利益。

在國內政治方面，小泉與自民黨內派系的分歧正趨於擴大，相互之間的較量可能阻礙小泉經濟改革的順利實施，而民主黨在參議院選舉過程中進一步組合，日本政黨政治格局的走勢將更趨明朗化。40歲以下的自民黨和民主黨年輕議員中，對同一代人政治觀點的認可度明顯高於對本黨政策的認可度，尤其是在經濟和安保政策方面，兩黨的年輕議員普遍支持市場原則下的經濟運行體制和行使集體自衛權等主張。新生代政治家在政治主張上超越黨派的高度同質性，預示著保守主義潮流和民族主義勢力在日本政壇的興起，這將直接影響到日本未來的政治走向。

肆、對我影響

我國政治經濟一向與日本關係密切，日本的變化對我國極為重要。日本政壇的兩大保守政黨化與年輕化，事實上對我國是相對有利的。由於日本社會的全面右傾，使歷來批判我國的左翼文人聲音變小，不再盲目一面倒地親中，導致日本輿論界對我國顯然較前親善許多。

其次，日本經濟略有起色，對一向追隨日本成長的我國而言相對有利。隨著經濟全球化的發展以及我國外貿依存度的不斷擴大，我國經濟與世界經濟的聯繫愈加緊密，國際經濟環境對我國經濟發展的影響日益增加。我國經濟發展的國際環境在2005年依然比較良好。當然，國際油價能否高位回落、美元走勢以及其他不確定因素將會對我國經濟發展造成一定的負面影響。

同時，由於日本海域位於中國最大港口和太平洋之間，因此中國中國為求成為海洋大國，近幾年來不斷以軍艦和研究船隻侵入該海域，以尋求取得太平洋出入口的可能性。因此，日本防衛廳的新「防衛計畫大綱」，甚至內部的「防衛力檢討會議」最終報告書中，載明有關「中國可能攻擊日本」的假定，顯見日本當局對「中國的威脅」有著強烈的戒心。當然，中國想攻擊的對象是台灣而不是日本，因此日本當務之急是與美國合作協防台海，日本海上自衛隊和台灣海軍更應聯手協防台灣周邊海域的安全。防衛廳的報告書明載，「中國如認為使用軍事手段來解決國際問題可能會妨害自身發展時，中國也有可能對行使武力採取比較慎重的態度」，但是「中國不放棄一黨獨裁，堅持確保主權、領土，同時積極爭取擴大海洋權益」，則中國視狀況而使用武力是可能的。

此外，台灣的戰略位置對美、日兩國都極為重要，中國若奪取台灣，等於控制台灣海峽，也關係到日本通往東南亞及南海的海上運輸航路的安全，亞洲大陸與西太平洋之間失去安全屏障，更直接影響到美國，美、日兩國將更難取得資源，因此美日聯手協防台海，也是維護日本的國家利益以及美國在亞太利益所必須採取的行動。因此，日本當務之急是與美國合作協防台海，日本海上自衛隊和台灣海軍更應聯手協防台灣周邊海域的安全，並且確保美軍可以順利出動航空母艦前往台灣海峽應付緊急局勢。

朝鮮半島

蔡增家(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

壹、背景說明

在東北亞區域當中最主要的問題便在於北韓的核武問題，自從 2003 年 1 月北韓宣布退出「核不擴散條約」之後，利用多邊外交方式便成為解決北韓核武問題的最主要方式，在 2003 年由美國、中國大陸、俄羅斯、日本、南韓及北韓等六國所組成的六邊會談便是最主要的多邊會談機制，六邊會談自從 2003 年 8 月舉行第一回合的談判未能達成任何協議之後，在 2004 年最主要的發展便是分別舉行第二回合及第三回合的談判，但是在美國、中國大陸及北韓之間的認知歧見之下仍然未能達到任何共識。

貳、主要演變

1. 第二回合六邊會談

從 2003 年 12 月，南韓政府便開始推動舉行第二回合朝鮮半島六邊會談，北韓則重申呼籲採取「同步行動」來解決朝鮮半島的核武危機，並原則上同意和日本、俄羅斯、南韓、美國及中國舉行新一回合會談，這六個國家在去年八月間曾在北京舉行首次回合會談，但並未有具體結論。

於是這六個國家在 2004 年 2 月 27 日在北京舉行第二回合的六邊會談，在會談過程當中各國之間歧見仍然存在，北韓希望美國提供安全保證，並對這個貧困的共產國家提供經濟援助，華府則希望得到平壤完整而可供外界驗證的核子計劃內容。在核武問題方面，北韓希望它們的關切和美國的關切能以「一整套解決方式．．．基於同步行動原則」來處理，這是北韓的立場與原則性要求，雙方應同時放下槍枝，建立正常的國家關係以和平共存。但是美國認為北韓已經承認在執行秘密提煉鈾礦的計劃，這是違反一九九四年與美國簽訂的協定。

另外美國方面也指稱，在會談期間北韓揚言要進行核武器試爆，並宣稱平壤早已擁有核打擊能力，南韓認為這必須從北韓希望朝鮮半島無核化的關係聯繫來看，南韓政府解讀北韓的意思是：如果美國不能保證其不會對北韓發動攻擊，北韓將迫不得已進行核武器試爆。

在美國與北韓雙方的歧見之下，第二回合六邊會談雖然未形成協議，但仍是值得的，至少與會六國一致同意擇期繼續召開第三回合會談，而且六邊會談通過和平手段解決的希望尚且存在，正如南韓執政黨發表的聲明指出，六邊會談已經邁出了“和平解決朝鮮核武計畫問題的第一步”。

2. 第二回合六邊會談之後北韓與美國的相互攻訐

首先是北韓的態度，在第二回合六邊會談之後，北韓再度升高了對美國布希政府的批評，指責美國的軍事動作將破壞和平進程，北韓勞動黨所屬的勞動新聞並發表的一則有關《極度擺出強硬性和侵略性姿態的美國》為題的評論中指出，

美國在對伊拉克戰爭之後，已經將北韓視為下一個對付的目標，所以北韓的軍隊和人民唯有鞏固軍事防力量，來對應來自美國的侵略策動。

另外北韓勞動新聞並在以《美帝是反對朝鮮和平與統一的侵略勢力》為題的社論中指出：“美國政府在對愛好和平的北韓進行一種挑戰，並且鼓吹南北韓走上對立以及製造朝鮮半島緊張的情勢，企圖引發一場戰爭”。在這之前，北韓中央電臺也報導，美國於2月一個月當中，先後對北韓進行了200多次的偵察活動，這顯示是為了發動一項新的“北侵戰爭計畫”而施展的無謀的策動。最後北韓強烈批評美國已經完成了駐韓美軍重新署，其目的是在破壞南北韓之間的信賴關係，並進一步離間南北韓，最終是在實現掌握和支配東北亞地域的軍事力量。

其次是美國的態度，美國負責東亞事務的助理國務卿凱利3月15日在國會作證時表示，北韓很可能利用在與美國等國家進行六邊會談的同時，製造更多的核子武器。凱利在參院外交關係委員會上表示，美國雖然不清楚詳細的生產情形，「但北韓很可能正在持續進行，發展新的核裂變原料，而且可能擁有新的核子武器」。其實自從北韓核子危機在20個月前爆發以來，雖然北韓已經坦承完成了武器級鈾元素的製造，而且美國情報單位也評估，北韓擁有的核武數目已經從兩枚增加到至少8枚；但是像凱利這樣的布希政府高階官員居然公開承認北韓的核武數目已經增加，被外界認為十分的不尋常。

凱利說，自從2003年4月與北韓展開六邊會談以來，「很明顯的我們離達成協議還相當遙遠」。上個月在北京舉行的六邊會談中，美國提議一旦北韓宣布結束核子計畫，美國的盟邦願意立即提供能源協助，這項提案給予北韓3個月的準備期，以公開其核子計畫並接受美國情報單位的查證，之後美國願意給予北韓書面的安全保證，並且加入盟邦援助北韓的計畫，而兩國最終甚至可以關係正常化，但是北韓一直不願意給予正面答覆。

3. 第三回合六邊會談

2004年6月第三輪六邊會談又開始舉行，北韓提出打破僵局的具體辦法是「補償換凍結」，布希則授權美方談判代表提高價碼，表面看來好像解決北韓核問題有望，其實正好相反。北韓談判代表金桂冠所說的「補償換凍結」，立論根據是北韓的最終目標是朝鮮半島無核化，核計畫只是因應美國敵對政策的自衛措施，停止核計畫的前提是提出補償與安全保證。紐約時報二十三日的報導則說，只要金正日承諾「廢棄」核計畫，不僅每月上千噸的重油立刻到位，華府還會「暫時性的保證」不入侵北韓，不推翻金正日政權。

北韓與美國雙方在會前表態，正好凸顯兩造在凍結和廢棄、補償與保證之間的衝突，北韓的用意很明顯，不試驗和不生產核武，甚至停止和平用途的核能計畫都可以談，但得先滿足其補償條件，第一步是以恢復原油供應和增加糧援，交換朝方表明「凍結意向」，接著是北韓與美國簽訂互不侵犯條約，北韓正式凍結核計畫，待與美日建交後才停止試射和輸出導彈，最後一步是美國代建兩座輕水核電廠完工後，北韓再拆除核設施。

北韓的補償換凍結方案按部就班，稍不稱心就可以解除凍結，但這跟美方的主張卻是背道而馳，美方認為北韓核問題完全是平壤當局背棄日內瓦核架構協議

所引起的，北韓必須「徹底、可察查、不可逆轉地棄核」，才能談到補償和安全保證問題。

換言之，北韓與美國雙方只是各自表述，重申和強化自己的立場，絲毫沒有妥協的跡象，至少，在目前看來，布希授權談判代表提高價碼的前提仍是，金正日交出武器級鈾與鈾原料，並採烏克蘭或利比亞模式，運到第三國銷毀，北韓則早在十六日就放話說，若華府堅持要徹底銷毀朝方核設施，會談不會有任何結果，這表示，北韓的立場是，凍結可以談，棄核不必討論。在這種情況之下，六邊會談只是虛應故事，談出具體結果的可能性不高，不必寄予太大期望。

參、未來發展：第四回合六邊會談是否能夠順利舉行

2004年12月25日南韓政府表示，美國總統大選已經結束，目前正是舉行「第四回合六邊會談」的最佳時機，南韓外交部長潘基文在漢城市外交部舉行的國內外記者會上表示：美國總統布希在大選中曾公開承諾，將遵守透過舉行六邊會談和平解決北核問題的原則，所以為早日舉行第四回合六邊會談，將與南韓等參與國進行密切協商，潘基文並表示：包括南韓、美國、日本、中共以及俄羅斯等參與國，也都希望儘早在今年年底之前舉行第四回合六邊會談，而這卻必須仰賴北韓是否有復談的意願。

在北韓方面，北韓人民武力部副部長(金相益)，要求美國政府放棄對北韓的敵對政策之後，北韓也提出的參加六邊會談的條件包括：1. 美國改變對北敵對政策、2. 解決韓國的核物質試驗問題及 3. 「凍結換補償」原則等。美國政府立即回應強調：美國總統選舉已經結束，希望北韓接受建議，儘快的回到六邊會談的談判桌上，另外美國也排除與北韓舉行雙邊會談的可能性的同時表示，希望北韓在今年年內回到六邊(方)會談。不過，美國總統選舉以後，北韓人民武力部(相當於國防部)副部長金相益，最近出席在北京舉行的「東盟地區論壇」時強調：由於美國政府追求單邊主義和對北韓施以軍事威脅，致使北韓半島的和平秩序與穩定遭到破壞。由此可見，第四回合六邊會談仍然是遙遙無期。

東南亞

金榮勇(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

壹、東南亞選舉年

二〇〇四年可說是東南亞的選舉年：在五個有定期選舉的國家中，三國面臨政權保衛戰：從年初開始馬來西亞就熱烈展開競選活動，替新任總理阿不都拉做政治背書；五月份菲律賓的總統、國會以及地方民意代表和行政首長選舉，給艾若育總統的政績投一次信任票；隨後印尼分三次的國會與總統大選，從四月五日開始一直拖了半年才塵埃落定。再加上二〇〇五年元月所舉行的泰國國會選舉，真是從年頭就熱鬧到年尾。不過對於這些國家的執政者而言，過去數年執政的總檢驗，絕對是十分嚴苛，而且是好壞參半。

這其中境遇最好的是馬來西亞執政聯盟—包括馬來人的巫統 (UMNO)、華人的馬華公會 (MCA)、印度裔的印度國大黨 (MIC) 等主要政黨在內的國家陣線 (BN) 獲得大勝：在眾議院 219 席中贏得 198 席，也席捲 64% 的選票。這是馬來西亞選民對於極具爭議性的前總理馬哈迪自動讓位給現任總理阿不都拉的積極回應，也代表阿不都拉的溫和派政經政策與反貪污行動廣泛獲得馬國選民認同。相對的幾個主要反對黨幾乎潰不成軍：馬來西亞回教黨 (PAS) 只剩 7 席，華人的民主行動黨剩 12 席，而前副總理安華夫人 Wan Azizah Ismail 所組的 PKR 黨更只剩其個人當選國會議員。

五月十日的菲律賓總統和各級民意代表選舉，現任艾若育總統遭遇影劇界明星波爾及其他三位候選人的嚴厲挑戰，最後艾若育夫人有驚無險的以 40% 選票當選，高中都沒畢業的波爾能得到 37% 選票，顯示菲律賓的政治和經濟情況在艾若育總統任內沒有改善多少。要不是前任影星總統愛司特拉達因貪污案下獄拖累波爾，選舉到底鹿死誰手還很難說。這也可以看出菲律賓政治與經濟狀況不佳，任何人當選都會是很辛苦。至於在主要的國會參議院選舉中，24 席有一席選上副總統，14 席親政府，9 席是反對陣營。執政黨可以在國會中得到多數席次，起碼讓艾若育總統做事不會有太多掣肘。

至於印尼的國會選舉和隨後的二階段總統選舉，現任的梅嘉瓦蒂和所屬的印尼民主黨奮鬥派 (PDI-P) 都敗給戈爾卡 (Golkar, 蘇哈托總統時期的執政黨)、和軍方出身的總統候選人蘇斯洛 (Susilo Yudhoyono) 將軍。首先在四月的國會選舉中，上屆獲得三分之一選票的 PDI-P 這次只獲得 19.9% 選票，在國會 550 席裡贏得 109 席。Golkar 成為最大政黨：23.5% 選票和 129 國會席次。其他五個政黨各獲得 45 到 57 不等的國會席次。隨後在七月的總統大選時，蘇斯洛將軍大幅領先梅嘉瓦蒂總統。由於沒有候選人超過半數，二個多月後的第二輪選舉由蘇斯洛和梅嘉瓦蒂競逐，最後蘇斯洛以稍微超過 60% 的得票數贏得選舉。不過蘇斯洛所屬的民主黨 PD 在國會選舉時才贏得 57 席，只好拉 Golkar 等政黨組成聯合政府。至於聯合政府的運作是否順利，仍然有待時間的檢驗。

從菲律賓與印尼的總統選舉、可以看出民眾對於改善經濟環境的要求還是影響選票的最大考量。

貳、各國重要政經發展

七月中菲律賓政府宣佈從伊拉克撤回所有部隊，雖然只有形式上的五十餘名軍人，卻讓美國政府頗感尷尬。菲國政府的決定是為了挽回一名被伊拉克游擊隊所綁架人質的生命，這名卡車司機隨後被釋放。艾若育總統說明為什麼向綁架者屈服的原因，認為此人質代表高達八百萬在國外謀生的菲律賓人，菲國政府不願意為了迎合美國的意願而傷害苦難的菲律賓人。艾若育夫人此舉在菲國朝野引起普遍好評，尤其是被綁架者只是一位卡車司機，家裡還有八個小孩需要撫養。輿論大多讚揚政府的人性做法，民族主義者支持菲國政府沒有一面倒的支持美國的伊拉克政策，人質所屬鄉鎮的各個企業爭相提供工作機會和獎學金給這個家庭。從這事件中可以看出美國攻打伊拉克事件，在菲律賓以及東南亞地區所引起的軒然大波至今仍未平息。

泰國總理塔克辛的親緬甸軍政權言論引起美泰關係的降溫。由於塔克辛政府強烈支持美國攻打伊拉克，布希總統特別在二〇〇三年十月訪問泰國，並且宣佈將泰國列為「主要非北約盟邦」，雙方關係十分熱絡。然而塔克辛總理的勦毒行動過於粗暴，造成超過三千名毒販和幫派份子死亡，其中大多數是不合正當司法程序所殺害的。此舉引起國際人權組織的強烈批評。隨後泰國軍方在十月份鎮壓南部回教示威人士時也採取十分強勢與不合人權的做法，也讓美國在當地外交人員私下抱怨不已。還有塔克辛總理十二月訪問緬甸，回國後發言認為緬甸軍政府有合理與令人信服的理由持續囚禁民主運動領袖翁山蘇姬。這些言論與作為引起美國和泰國關係一陣緊張。但是誠如一位美國官員所說的，只要泰國支持美國的攻打伊拉克政策，美國都還可以暫時忍受。泰國政府的做法印證出美國在全球反恐大戰略之下，不得不把對其他國家的民主與人權標準往下拉，就如同冷戰時期一般。

馬來西亞最高法院在經過數年的拖延後，終於在九月二日以證據不足判決前副總理安華無罪，安華在入獄整整六年以後才獲釋。一般認為這是新總理阿不都拉沒有介入司法體系運作的結果，對於阿不都拉總理與馬來西亞的國際形象都有十分正面的助益。安華是前總理馬哈迪所一手提拔的繼承人，一直做到第一副總理。可是二人在處理東南亞金融危機的對策上有不同看法，而安華太急於接班的政治運作惹怒馬哈迪，以藉口安華的私德與貪污案件將其逮捕下獄，在獄中還引發獄卒刑罰使安華受嚴重受傷。這事件是馬來西亞獨立以來最惡名昭彰的政治案件，對馬來西亞國際形象與執政黨 UMNO 選民支持都有很嚴重影響，也間接導致馬哈迪在二〇〇二年中決定自行逐步退出政壇。現在新任總理於二〇〇三年十月底接任以後，自然不會去幫馬哈迪背黑鍋，干涉這件政治黑暗事件，安華也才有離開監獄的可能。

參、東南亞海嘯災情嚴重

十二月二十六日清晨發生於印尼蘇門答臘西部亞齊省的地震以及所引起的海嘯，在印度洋沿海各國造成嚴重傷亡：估計光是印尼就有超過十萬人死亡，加上斯里蘭卡超過四萬人，印度一萬人，泰國五千人，共計有十五萬七千人死於此次的地震跟海嘯中。還有高達數百萬人無家可歸，造成的經濟損失難以計數。國際社會很快展開救援與復建工作。不過對於數以萬計雙親死於災難的兒童而言，這些復建行動必須是長期而且需要國際社會密切合作，才能將損失降到最低。

更複雜的是亞齊省近年來一直鬧獨立，當地的游擊隊和印尼政府軍隊衝突不斷，造成超過數千人死亡，讓印尼政府頭痛不已。雅加達早就在亞齊省實施戒嚴令，外人不能隨意進入。現在國際社會救援物資大量進入此區域，卻發生政府軍和游擊隊暗中爭相私藏救援物資，以便在日後的軍事衝突中有足夠補給。倒楣的是那些嗷嗷待哺的受災民眾，也讓國際社會救援人員感嘆不已，不知道如何才能避免政治紛爭、又能有效幫助最需要的受災民眾。

南亞

柯玉枝(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

壹、基本形勢

2004 年的南亞地區最引起世人關注的事件當屬 12 月底發生的芮氏規模 9.0 的地震所引發的海嘯，這場天然災害共波及以南亞及東南亞地區為主的十個國家，其中印度、斯里蘭卡、印尼傷亡及受損情況最為嚴重，南亞馬爾地夫及泰國普吉島這兩個以觀光事業為主的國家與城市也在這場海嘯中受到重創。其次，2004 年 5 月印度人民黨在國會選舉中意外敗選，使「百年老店」國大黨在野八年後再度取得執政機會則是另一個抓住世人目光的重要議題。當然，印巴衝突持續出現緩解的氛圍是令人欣慰的發展方向。此外，南亞區域合作協會(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC，以下簡稱南盟)在 2004 年 1 月決定建立南亞自由貿易區(South Asia Free Trade Area, SAFTA)的決定，在一年的運作後雖然仍未出現亮麗成績，卻能創造出區域合作的氛圍。

不過，斯里蘭卡、尼泊爾的內戰問題則依舊呈現膠著，泰米爾猛虎組織(the Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE)依舊為追求泰米爾族自治而以暴力游擊行動來挑戰斯國政府的統治權威，尤其是庫馬拉東加(Chandrika Bandaranaike Kumaratunga)總統在 4 月 2 日的國會選舉中獲勝，渠對猛虎組織的鷹派觀點，加深斯國政府與猛虎組和談進程的難度。尼泊爾毛派游擊勢力(Communist Party of Nepal, CPN, Maoist)也依然持續自 1996 年起的游擊行動，以暴力方式來挑戰尼國的君主立憲制度。

貳、主要演變

一、印度國大黨贏得 5 月國會大選

印度國大黨(India National Congress)在 2005 年 4 月至 5 月間分四階段進行的國會選舉中贏得多數席次，重新取得執政機會，是相當出人意外的選舉結果。此次印度國會之所以提前改選導因於執政的印度人民黨(Bharatiya Janata Party)希望挾 2003 年秋天印度地方選舉印度人民黨大勝的優勢，一舉取得國會過半席次，但實際選舉結果卻出人意料，在 543 席經由選舉產生的席次中，就個別政黨表現來說，印度人民黨僅以 22.2% 的選票贏得 138 席，國大黨則以 26.8% 的得票率贏得 145 個席次；就選舉聯盟來看，印度人民黨所領導的全國民主聯盟(National Democratic alliance)合計以 35.3% 的得票率獲得 185 席，國大黨所領導的選舉聯盟雖然僅獲得 34.6% 的選票贏得 217 個席次。這次選舉的投票率僅為 57.9%，印度人民黨所領導的全國民主聯盟雖然總得票率高於國大黨及其聯盟，卻喪僅取得較少國會席次，此現象顯示印度人民黨的提名與競選策略的確出現一些問題。

印度尼赫魯大學(Nehru University)政治學者巴爾加瓦(Rajeev Bhargava)便將印度人民黨喪失執政權的緣由歸因於人民反對經濟改革收益在貧富階層之間的

分配不均。因為印度近些年來的經濟表現雖然頗佳，但是一般百姓卻沒有在印度人民黨政府所稱頌的經濟改革中獲得實惠，全國民主聯盟在競選過程中標榜「印度大放光芒」，稱經濟增長迅速，印度軟體工業世界第二等等宣傳，對一般選民來說卻像是畫餅，因為經濟增長並沒有實際提高社會底層百姓的生活水準，特別是在農村地帶，許多地方至今連水電和食品等基本生活必需品都沒有保障。其次則是瓦杰帕依(Ata Bihari Vajpayee)自己承認的有關攻擊前總理遺孀桑尼亞(Sonia Gandhi)的策略失當。

雖然印度人民黨在開拓對外關係上頗有斬獲，特別是印巴兩國開始進行和平對話。然而，基層選民關心的卻不是全國性的大政方針和外交政策，而是涉及到國計民生的具體事務，如水電、失業、教育、醫療、社會福利和道路交通等問題，在這些方面，全國民主聯盟在過去5年的執政成績可說是乏善可陳。

瓦杰帕依總理在獲知印度人民黨敗選結果後，旋於5月13日向總統卡拉姆(Aavul Pakkiri Jainulabidin Abdul Kalam)遞交辭呈，同月22日，印度史上首位錫克族總理辛格(Manmohan Singh)就任，國大黨在在野八年後再度執政。

表一 2004年印度國會(人民院)大選結果

Lok Sabha (House of the People): 20 and 26 april and 5 and 10 may 2004 (57.9 %) % 545

National Democratic

NDA 35.3 185

Alliance

- Bharatiya Janata Party	BJP	22.2	138
- Telugu Desam	TDP	3.2	5
- All-India Anna Diravida Munnetra Kazhagam	ADMK	2.3	-
- Janata Dal (United)	JD(U)	2.0	7
- Shiva Sena	SHS	1.9	12
- All India Trinamool Congress	AITC	1.7	2
- Shiromani Akali Dal	SAD	1.0	8
- Biju Janta Dal	BJD	0.9	11
- Nagaland People's Front	NPF	0.2	1
- Mizo National Front	MNF	0.1	1

INC and allies

INC 34.6 217

- India National Congress	INC	26.8	145
- Dravida Munnetra Kazhagam	DMK	1.9	16
- Nationalist Congress Party	NCP	1.9	9
- Rashtriya Janata Dal	RJD	1.9	21
- Telangana Rashtra Samithi	TRS	0.7	5
- Pattali Makkal Katchi	PMK	0.6	6
- Lok Jan Shakti Party	LJNSP	0.6	3
- Jharkhand Mukti Morcha	JMM	0.5	5

- Marumalarchi Dravida Munnetra Kazhagam	0.5	4	
- Muslim League Kerala State Committee	MUL	0.1	1
- Republican Party of India (A)	RPI(A)	0.1	1
- Jammu and Kashmir People's Democratic Party	JKPDP	0.1	1
Left Front	LF	7.6	59
- Communist Party of India-Marxist	CPI-M	5.5	43
- Communist Party of India	CPI	1.4	10
- Revolutionary Socialist Party	RSP	0.5	3
- All India Forward Bloc	AIFB	0.2	3
Bahujan Samaj Party	BSP	5.1	19
Samajwadi Party	SP	4.3	36
Janata Dal (Secular)	JD(S)	1.6	4
Rashtriya Lok Dal	RLD	0.6	3
Asom Gana Parishad	AGP	0.5	2
Jammu & Kashmir National Conference	JKNC	0.1	2
All-India Majlis-e-Ittehadul Muslimmen	AIMIM	0.1	1
Kerala Congress	KEC	0.1	1
National Loktantrik Party	NLP	0.1	1
Samajwadi Janata Party (R)	SJP(R)	0.1	1
Indian Federal Democratic Party	IFDP	0.1	1
Bjaratiya Navshakti Party	BNP	0.1	1
Sikkim Democratic Front	SDF	0.1	1
Loktantrik Jan Samta Party	LJSP	0.0	1
Non-partisans		4.2	4
nominated members		-	2

Source: rediff.com 資料轉引自 electionword 網站，<http://www.electionworld.org/india.htm>

二、印巴關係持續緩解

2004 年的印巴關係延續 2003 年 4 月以來的緩解氛圍，自今年 1 月以來，印巴兩國就共同關心的 8 個議題進行了交涉，並在交通、通訊、反毒品走私、互設領事、建立信任措施等方面達成了廣泛共識。印度五月大選後，雖然各方曾猜測，重新執政的國大黨是會改變前任印度人民黨政府試圖印巴關係的既定政策，不過辛格政府上任有關持續緩和印巴關係的實際作為，相當程度降低南亞成為核戰危險區的風險。

辛格政府上任後雖然些微放緩了促進印巴對話的速度，但是 9 月 6 日間巴基斯坦外長卡蘇里走訪印度，並與印度外長新格(K. Natwar Singh)就有關喀什米爾爭端和反恐等問題交換意見的外交行程則值得一提，因為在此次會談之前，巴基斯坦未再提起雙邊貿易發展要與喀什米爾問題之最終解決掛鈎的問題，印度方面也沒有再次強調所謂恐怖分子在喀什米爾越界滲透的問題。同月 24 日，印度辛格總理與巴基斯坦總統慕沙拉夫兩人在紐約高層會談，則更加突顯印巴兩國關係緩和的現象。兩國領導人更在會後共同聲明中不僅強調印巴兩國要繼續保持對

話，通過靈活務實、雙方都能接受的方式解決爭端，還表示雙方曾就修建一條從伊朗通過巴基斯坦到印度的跨國天然氣管道的議題進行討論。這個已由伊朗提出十幾年的老計畫卻在當下出現落實的跡象，在在彰顯印巴兩國緊張關係的趨緩。當然，前述的和緩氛圍不代表印巴兩國將會在短期間解決雙方針對喀什米爾主權的爭議，因為雙方對於如何安排喀什米爾前途歧見仍大，不過吾人可以確定的是，短期內印巴兩國再現 2002 年瀕臨戰爭衝突危機的機率不大。

三、南亞大地震與海嘯的影響

2004 年 12 月 26 日，印尼蘇門答臘外海發生規模達到芮氏 9.0 的大強震，並隨即引發襲擊 11 國的大海嘯，目前確定已罹難的人數為 1589,880 人。災後，世紀各國紛紛踴躍捐輸，除展開規模空前的救援行動，也承諾高達 80 億美元的捐款。目前各南亞海嘯災難捐款國已具體承諾 7 億 1700 萬美元，達到聯合國秘書長安南「緊急訴求」9 億 7700 萬美元的 73%。聯合國官員表示，在災難兩周後能得到國際社會如此捐款是史無前例的。未來，除了必須妥善因應疾病和飢荒的威脅外，若不能針對遭受海嘯重創的南亞地區迅速提供緊急援助以重建農業的話，各國將面臨鄉村人口外移的危機，至於重建所需的時間因各國情況不同而有差異，重建可能耗費的時間從 6 個月到 2、3 年不等。

表二 2004/12/26 南亞大地震與海嘯所導致的各國死亡人數

國家	斯里蘭卡	印度*	孟加拉	馬爾地夫	印尼	馬來西亞	緬甸	泰國	索馬利亞	坦尚尼亞	肯亞	總計
死亡人數	30,725	15,779	2	82	106,523	68	59	5,313	298	10	1	158,880

備註：*印度的數據包括失蹤與假定已死亡者 5628 人。斯里蘭卡的署率為確定死亡人數，失蹤待查者有 5903 人。

這場空前的天然災害重創了南亞及東南亞國家部分低區的觀光產業，其中以觀光產業維生的馬爾地夫在這場海嘯浩劫後，整體發展倒退了約 20 年。馬爾地夫政府首席發言人沙希德表示，這個擁有 30 萬人民的南亞島國原本以觀光業為主的南亞國家，在遭受海嘯襲擊後損失慘重，在全國 199 個有人居住的島嶼上，其中 53 個島上的建築承受了重創，另外，約 20 座島嶼的基礎建設「完全毀滅」。在一篇聲明中說，儘管該國並未遭受重大性命損失，但所屬土地卻已受到嚴重毀壞。保守估計重建費用需要 13 億美元，這是該國國內生產總值(GDP)的兩倍。斯里蘭卡東部、泰國的普吉島與馬來西亞的蘭卡威等著名的度假勝地的觀光產業也受到重創，濱海的旅館設施及基礎建設幾乎全毀，未受海嘯直接襲擊的部分則因遊客銳減而大受影響。

不過，由於海嘯襲擊的地區多非各國工業重鎮，而是觀光勝地，因之並未損害各國的工業設施，是故除馬爾地夫外，多數受災國家的經濟並未遭受嚴重衝擊。新加坡 Citigroup 的經濟學家表示，即使海嘯估計將使印度、斯里蘭卡、印尼、泰國等國蒙受依序為 65 億美元、5 億美元、26 億美元、54 億美元的損失，據 Citigroup 估計，僅會使印度、斯里蘭卡兩國 GDP 依序下修 0.4% 及 1.3%。香港標準渣打銀行(Standard Chartered Bank)則估計海嘯對泰國、斯里蘭卡、馬爾地夫的經濟影響分別是經濟成長下修 1%、2%、4%。另外，Morgen Stanley 與亞洲開發銀行(ADB)等機構也估計，由於多數國家觀光業的 GDP 貢獻度並不高，海

嘯對各國的經濟衝擊有限，甚至可能小於 2003 年的 SARS。

四、斯里蘭卡與尼泊爾問題

1. 斯里蘭卡

2004 年 2 月，庫馬拉東加總統為解決自 2003 年 11 月起的斯國政爭，宣佈自 7 日午夜起解散議會，並於 4 月 2 日提前進行議會選舉。斯國自 2003 年末爆發的短暫政爭之主要導因是庫馬拉東加總統與維克勒馬辛哈(Ranil Wickremesinghe)總理在有關政府同猛虎組織談判的立場歧異，庫馬拉東加總統指責總理在處理與猛虎組織議題的談判立場過於軟弱，遂終引發斯國政爭。

4 月 2 日的選舉結果對宣佈解散國會提前大選的庫馬拉東加總統而言，稱得上是一大勝利，也正式宣告結束斯國長達兩年半的總理與總統分屬不同政黨的政局分裂情況。在這次選舉中，由庫馬拉東加總統所領導的人民自由聯盟(United People's Freedom Alliance, UPFA)以 45.6% 得票率贏得 105 席，擊敗僅獲得 37.8% 的選票、獲得 82 席的前執政黨聯合國民黨(Ekshat Jathika Pakshaya, EJP / United National Party)，新任總理拉查帕克斯(Mahinda Rajapakse)旋於 4 月 8 日就任。不過，由於庫馬拉東加總統所領導的人民聯盟並未獲得國會過半席次，渠所推派的議長候選人古納塞卡拉在國會議長選舉中仍以 109 票敗給由在野勢力所推派的洛庫班達拉的 111 票，而區域性政黨塔米爾民族聯盟(Illankai Tamil Arasu Kachchi / Tamil National Alliance, TNA)則在這次選舉中獲得 22 個席次。

然而，由於庫馬拉東加總統有關政府與猛虎組織和談的政策態度較為強硬，和談進展有限，猛虎組織與斯國政府間的衝突依舊零星出現，猛虎組織雖在年底表示片面因為泰米爾人聚居的東北部地區遭受海嘯的嚴重摧殘與影響，而宣佈片面停火，不過從斯國拉查帕克斯總理到泰米爾地區的村落勘災時，當地部分居民不歡迎並抱怨政府救災不力，甚至棒打隨行官員及記者的公開表現來看，泰米爾族對斯國政府的不滿與不信任感仍舊不低。因之，短期內斯國恐仍難出現種族和解、內戰落幕的情況。

2. 尼泊爾

自 2003 年 8 月尼國停火協議在維持 7 個月後宣告破局，尼國政局再度陷入緊張，尼共也再度在尼國境內進行暴力與暗殺活動。2004 年 1 月中旬尼共還成功暗殺官派市長 Gopai Giri，致使尼國的地方選舉因安全理由而取消。2004 年 12 月尼共游擊隊又再度以包圍首都加得滿都，來展現其行動力。尼共的主要政治訴求是希望制定尼國新憲法，建立一個新的「民主的與穩定的」國家，擺脫君主統治。此點可從尼共在 2004 年 1 月中依據該黨在加德滿都 5 天集會後的結論所發表 9 點政治聲明中要求立即解散由君主所指派組成的政府、並恢復和平談判，再度得到證實。不過，由於現任尼國對於尼共的政治訴求並不願正面回應，終 2004 年，這場持續 8 年之久的內戰衝突情勢依舊，並已造成至少 11,000 人喪生。

參、潛在問題及影響

印度國大黨雖然在 2004 年獲得重新執政的機會，然而由於國大黨並未取得國會過半席次，必須與擁有 59 席的左派陣線合組聯合政府，不僅制約了辛格總理的施政空間，左派在某些議題上的予取予求，也使辛格總理時而被譏諷為是「橡皮總理」，而聯合政府運作不協調的情況更是時有所聞。

不過，2004 年印巴衝突持續緩解的現象就令世人欣慰了，瓦杰帕依政府在國會大選前，希望藉由加速推動印巴對話來爭取選票的政策企圖雖然並不是一個成功的競選策略，但是以為緩和印巴關係奠下基礎，國大黨辛格政府成立後續就改善印巴關係列為施政重點的具體做法，使印巴關係出現 2002 年以來的最佳狀況。若兩國在 2005 年能持續推動和平對話，將能成功地降低南亞出現核戰的危機。

2004 年 1 月在南盟峰會中成立的南亞自由貿易區在經過一年的運作後，仍未出現令人滿意的成效，世界銀行報告（2004 年 11 月出版）指出，南亞區域內貿易佔 GDP 構成比率仍舊相當低。不過，若印巴兩國的能夠在南盟的架構下，持續緩解雙邊既有的緊張關係，甚至大幅拓展雙邊貿易，屆時南亞自由貿易區的表現定會有別於當下。

2004 年斯里蘭卡與尼泊爾的內戰問題持續陷入膠著狀態。展望 2005 年，吾人不容對斯、尼兩國的情勢過度樂觀，若能維持現況而不惡化可能已是不錯的發展。另外，由於 2005 年尼泊爾舉行選舉，尼國政府軍雖表示有能力保證選舉可順利進行，然而渠等也承認即使政府軍力較叛軍來得佳，但若要徹底殲滅尼共游擊勢力，因為需耗費相當的財力、物力，則力有未逮。因此，短期來看尼國內部共黨遊擊暴力事件應仍會持續下去，長期來看，若尼國政府能夠承認共黨為合法政黨，尼國政情或許才可能有不同的進展。此外，現任尼泊爾國王 Gyanendra Bir Bikram Shah Dev 不願放棄權力，將政府組成方式回歸 1990 年憲法所規範的憲政機制，對於尼國政情穩定與民主政治發展也會造成不利影響。

拉丁美洲

柯玉枝(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

壹、基本形勢

2004 年的拉丁美洲情勢，總體而言，在政治情勢方面，除了位於加勒比海北部第二大島伊斯帕尼奧拉島東半部的海地因在 2 月爆發政變而呈現政局不穩的情況外，其餘國家的政治局勢大致如常，哥倫比亞的各國境內各反政府武裝組織依舊在各地進行反政府行動，烏里貝(Alvaro Uribe)自 2002 年上台迄今已躲過 18 次暗殺，甚至在 11 月美國布希總統訪問哥倫比亞時，哥倫比亞最大反政府武裝組織「哥倫比亞革命武裝力量」還曾計劃暗殺布希總統。其次，2004 年也是拉丁美洲的選舉年，不過不管是全國大選或地方選舉，均相當平順，其中烏拉圭出現史上第一位左派總統當選人，並終結近 150 年來的紅黨、白黨輪流執政的現象，突顯拉美國家選民日益成熟的民主素養。

在經濟情勢方面，延續 2003 年各國以復甦經濟為主的施政方針，拉美國家在 2004 年的經濟表現平穩，依據拉丁美洲與加勒比海經濟委員會(The Economic Commission for Latin American and Caribbean, ECLAC)在 12 月中旬發表的 2004 年拉美經濟報告所做的統計分析，2004 年拉美與加勒比海地區國家平均經濟成長率為 5.5%，外資投入金額為 290 億美元。不過，全區平均失業率仍為高達 10.7%，再加上增加的經濟成長分配不均，拉美國家過大的所得差距，以及難以解決的貧窮問題，依舊是各國政府共通的施政難題。而高失業率與貧窮問題所導致的社會問題，尤其是毒品走私、槍械氾濫、綁架、搶劫等暴力犯罪問題，則是令各國政府頭痛的社會問題。哥倫比亞烏里貝政府由於獲得 6.8 億美元的美國反毒援助—哥倫比亞計劃，在掃蕩毒品暴力犯罪與打擊反政府武裝組織行動上頗具成效，而相較穩定的社會則有利於哥倫比亞的經濟發展，也激勵超過百萬的先前因社會情勢不穩而出走外國的哥倫比亞人回國。

在區域經濟整合的發展上，拉美目前較具整合動能的南方共同市場在年底接受委內瑞拉、哥倫比亞、厄瓜多的加盟，不僅可擴大南方共同市場的經濟規模，若能成功運作，將可發揮強化南美洲國家的國家競爭力的正面效果，此外也可提升南美洲國家在參與美洲自由貿易區、世界貿易組織等國際經濟事務談判時的政治籌碼。

至於，諸如委內瑞拉因總統查韋斯(Hugo Chavez)於 8 月 16 日因面臨信任公投去留的政治壓力，以及繼而發生的中美洲國家政要貪污醜聞事件而甫於 9 月 15 日就任美洲國家組織秘書長之哥斯大黎加前總統羅德里格斯(Miguel Angel Rodriguez)因爆發貪污醜聞而被迫於 10 月 8 日辭卸任職尚未滿月的秘書長職位等，雖都曾佔據新聞版面，卻多只是短暫的政治議題，並未影響政局穩定。

貳、主要演變

一、海地政治危機

2004年2月5日海地反政府組織發動政變，要求時任海地總統亞里斯提德(Jaen-Bertrand Aristide)立即下台，並攻佔海地第4大城戈納伊夫(Gonives)。19日，反政府勢力在戈納伊夫宣佈獨立建國，並自行任命該陣線領導人為「總統」。22日，反政府武裝部隊繼續攻佔海地第二大城海地角(Cap-Hatien)，控制海地北部地區。23日，反政府勢力襲擊首都太子港郊區的警察局。25日，反政府勢力再度奪下北部的托爾蒂島之後，繼美國、法國、加拿大、墨西哥、英國、西班牙、智利等國外館紛紛發出撤離僑民訊息後，聯合國也要求所屬機構撤離非必要的機構人員及眷屬，亞里斯提德總統甚至也將其兩個年僅7歲及5歲的女兒送往美國，以躲避首都太子港可能被叛軍攻陷的危機。

海地是加勒比海地區的大國之一，與多明尼加共和國為鄰。國際社會對於海地政情動盪自然十分關切，其中尤以美洲國家領導者自居的美國最表關切，2月19日，國務卿鮑爾首度表示不排除讓亞里斯提德下台的可能性，20日以美國美洲事務的助理國務卿為首的國際代表團在會晤海地政府與反政府勢力後，提出海地「和平計畫」，希望成立一個包括亞里斯提德代表、反對派代表、及國際代表的三人委員會，由該委員會投票建立一個理事會，再由理事會任命一個海地各派都能接受的總理，以便削弱任期在2006年2月結束的亞里斯提德總統之權力。

亞里斯提德總統對於反政府勢力的態度原本相當強硬，渠曾在19日表示寧可戰死也不辭職下台的意圖，然而由於美國政府希望儘速穩定海地情勢的政策態度，美國與其他國家聯合提出海地「和平計畫」建議，對此，亞里斯提德因企需外界馳援而表示同意，不過由於反政府勢力反對，該和平計劃自無法落實。2月25日及27日，隨著法國、美國相繼改變態度，並提出亞里斯提德總統卸下總統職位，俾便迅速恢復海地穩定的政策要求，亞里斯提德總統被迫在29日辭去總統職位並流亡海外。而美、法、加拿大等國則在亞氏出亡外國後，決定陸續派遣多國部隊前往海地協助穩定局勢。

然而，亞里斯提德的辭職下台卻未能全盤緩和海地的混亂局勢，雖然曾任聯合國官員與海地外交部長的新總理拉托爾突耶(Gerard Latortue)在3月中旬被海地名人委員會委以重任，並在16日組織新政府，17日宣佈就職，但是支持被迫流亡的亞里斯提德總統之支持者，則成為海地當前混亂政情的主要導因。因此，聯合國安理會遂在4月30日通過第1542號決議，決定根據安南(Kofi Annan)秘書長的建議，成立一支8000多人（包括6700名軍事人員、1622名民事警察和文職人員）的聯合國海地穩定特派團，以便在多國部隊今年6月1日撤離海地後協助穩定該國的局勢。⁶不過，聯合國海地維和部隊的實際派遣人數迄今仍不及2

⁶依據該決議內容，安理會決定派遣維和部隊前往海地的理由為：由於維護海地的政治、社會和

分之1，海地情勢迄2004年底仍未完全走穩，近日甚至還爆發我國前往海地進行基建援助的工程師遭支持前總統亞里斯提德的政治勢力綁架的情況，治安敗壞可見一般。

二、烏拉圭 10 月大選

2004年也是拉美地區的選舉年，瓜地馬拉、薩爾瓦多、多米尼克、巴拿馬等中美洲及加勒比海地區國家，相繼透過公正的選舉過程建立新政府。南美洲烏拉圭在2004年10月31日烏拉圭總統選舉則更創下該國政治新頁，代表進步聯盟—廣泛陣線（Frente Amplio Encuentro Progresista Nueva Mayoría, EP，以下簡稱廣泛陣線）的候選人塔瓦雷·巴斯克斯(Tabare Ramon Vazquez Rosas)在第一輪投票中即以過半的得票率擊敗對手，當選烏拉圭第51任總統，巴斯克斯不僅成為該國歷史上首位左派總統，也終結該國長期以來一直由紅黨(Partido Colorado, PC)、白黨(Partido Nacional—Blancos, PN，又稱民族黨，National Party)兩個傳統政黨交替執政的政治生態。

此外，廣泛陣線在議會選舉中分別在參眾兩院贏得多數席位，若巴斯克斯能夠繼續發揮凝聚與協調競選聯盟的各政黨政治理念的功能，將可望在2005年3月上任後能夠成為一位「強勢總統」，否則由於廣泛陣線是由十多個巴拉圭各中間、左派、共黨、社會黨等政黨意識形態與理念不甚相同的政黨所形成的競選聯盟，執政後的政策協調問題將會是巴斯克斯總統上台後必須審慎處理的重要政治事宜。⁷

南美洲的左派政治勢力近幾年來陸續透過制度內競爭方式，參與全國選舉，並贏得執政機會，這些國家包括委內瑞拉、巴西等拉美主要國家在內。如今，左派勢力在烏拉圭政壇的出現，究竟是本地區政治意識開始朝左邊傾斜與移動的明

經濟穩定仍面臨諸多挑戰，而海地局勢將繼續對該國所在地區的和平與安全構成威脅，因而決定組建名為聯合國穩定特派團之維和部隊，以便在多國部隊於6月1日開始撤離後，接管維護當地和平的任務。其次，在維和部隊規模方面，該決議規定，穩定特派團將由6700名軍事人員、1622名民事警察和適當數量的文職人員組成，任期初步定為6個月。主要任務是保護海地的重要城鎮和道路、解除各派別的武裝及防止當地武裝派別從事暴力活動，以便為海地的政治進程提供安全的環境。特派團還將在保護人權、防治艾滋病、司法建設等方面向海地提供幫助。第三、該決議規定，多國部隊自6月1日起在一個月的時間內應完成移交工作，以避出現安全真空。決議還要求安南任命一位海地問題特別代表，負責協調聯合國各機構在海地的工作，並擔任特派團的領導。第四、該決議還敦促聯合國成員國、聯合國各機構及其它國際組織繼續為海地長期的社會和經濟發展，尤其是在實現穩定和脫貧方面提供幫助。

⁷ 此次烏拉圭全國選舉結果如下：(1)總統選舉部分，廣泛陣線推出的候選人Tabare Ramon Vazquez Rosas獲得50.4%的選票，白黨(PN)推出的候選人Jorge Larranaga獲得34.3%的選票支持，代表紅黨(PC)出馬競選的連任的總統Jorge Luis Battle Ibanez則僅獲得10.4%的選票。(2)國會選舉部分，廣泛陣線也贏得過半支持，在眾議院99席中掌握53席，白黨獲得34席、紅黨10席；在參議院31個席次中，廣泛陣線掌握17席，白黨10席、紅黨3席，獨立黨2席、其他1席。廣泛陣線由下列幾個主要政黨組成：Asamblea Uruguay (AU, centrist)、Confluencia Frente Amplio (CFA, Christian-democratic)、Corriente 78 (C78, progressive)、Movimiento de Participación Popular (MPP, extreme left-wing)、Partido Demócrata Cristiano del Uruguay (PDCU, left-wing Christian-democratic)、Partido Comunista del Uruguay (PCU, communist)、Partido de los Comunes (PdC)、Partido Socialista del Uruguay (PSU, socialist)、Vertiente Artiguista (VA, centrist)。

顯徵兆，還是受到各國對新自由主義經濟政策與美國當前相對忽略的拉美政策不滿所釀成的政治現象，則仍待持續關注。

三、回穩經濟情勢及南方共同市場的擴大

1. 不俗的經濟表現

拜美元疲軟與國際商品價格走揚的雙重激勵，2004年的拉美各國經濟表現果一如年初預料的結果，呈現強力走揚的趨勢，表一是拉丁美洲與加勒比海經濟委員會(ECLAC)針對本區主要國家的經濟成長所做的預測，2004年拉美國家的整體經濟表現不錯，中美洲國家受海地政變的拖累，經濟成長率(GDP)較2003年遜色，不過平均仍有接近3%的成長，墨西哥、哥斯大黎加、宏都拉斯、尼加拉瓜、巴拿馬等國的表現是中美洲與加勒比海地區經濟表現較佳的國家。在南美洲方面，阿根廷、巴西、委內瑞拉、烏拉圭、智利等國的經濟表現都相當亮眼。

表一 拉美主要國家經濟表現（單位：%）

國名/年度	2002	2003	2004a	2004b
中美洲與加勒比海地區 GDP 成長率				
墨西哥	0.6	1.2	3.9	4.1
哥斯大黎加	2.8	6.4	3.7	4.1
薩爾瓦多	2.1	2.0	2.0	1.8
瓜地馬拉	2.2	1.0	3.0	2.6
尼加拉瓜	0.7	2.2	3.5	4.0
宏都拉斯	2.6	3.5	3.5	4.3
巴拿馬	2.2	4.6	5.0	6.0
海地	-0.3	0.5	-2.0	-3.0
多明尼加共和國	4.3	-0.5	-1.0	1.8
古巴	1.2	2.5	3.0	3.0
南美洲地區 GDP 成長率				
阿根廷	-10.8	8.6	7.1	8.2
玻利維亞	2.7	2.4	3.3	3.8
巴西	1.5	-0.4	3.7	5.2
智利	2.0	3.3	4.8	5.8
哥倫比亞	1.6	3.7	3.7	3.3
厄瓜多	3.8	2.5	5.5	6.3
巴拉圭	-2.5	2.5	2.5	2.8
祕魯	5.4	4.1	4.2	4.6
烏拉圭	-12.0	2.3	9.5	12
委內瑞拉	-9.0	-9.3	12.0	18
加勒比海地區	-1.7	3.3	2.9	—
拉美暨加勒比海地區	-0.6	1.5	4.5	5.5

備註：2004a 的經濟成長預測時間為 8 月，2004b 的預測時間為 12 月。

資料來源：The Economic Commission for Latin American and Caribbean, ECLAC.

2. 南方共同市場規模的擴大

12月17日，巴西總統盧拉(Luiz Inacio Lula da Silva)、阿根廷總統季新尼(Nestor Kirchner)、巴拉圭總統杜華德(Nicanor Duarte Frutos)和烏拉圭總統巴耶(Jorge Batlle)在葡語意為「黑金城」的歷史名城貝洛奧里藏特(Ouro Preto)再度集會，10年前，南方共同市場4國在黑金城決定進行經濟整合，10年後，南方共同市場4國的現任首腦和智利、委內瑞拉等6個加盟會員國的總統又在貝洛奧里藏特發表聯合公報和聲明，宣示將進一步促進區域整合。⁸其次，為擴大南方共同市場的經濟規模，本次會議還決定正式接納委內瑞拉、哥倫比亞和厄瓜多3國為加盟會員國，使南方共同市場形成了「4+6」的組織形式。⁹

此外，本次會議還決定在2006年12月31日前建立南方共同市場議會，協調各國的政治和外交立場，藉以維護南方共同市場的整體利益。因為誠如巴西外長阿莫林所言，南方共同市場最大成果之一是與第三方談判時，可以運用一致的主張來維護整體利益和各自利益的需要。在與歐盟和美洲自由貿易區的談判中，南方共同市場便是運用一致對外的策略來維護成員國的共同利益。

從實質的經濟效應來看，隨著南方共同市場整合的逐步深化，南方共同市場各成員國的確逐漸浮現區域內貿易關係增溫的現象，南方共同市場4國間的貿易額在簽約當年僅51億美元，2003年已增加到200億美元。巴拉圭和烏拉圭向南方共同市場的出口比重分別從1993年的39.5%和42.4%增加到了2003年的60%。巴西對其他3國的出口從1993年的13億美元增加到2004年的80億美元。

參、潛在問題及影響

在政治問題方面，2004年海地政變所遺留的連串問題無疑是本地區各國政府在2005年必需持續著手解決的重要國際政治問題，海地能否在局勢穩定後進行總統大選，並順利穩定的該國政治情勢，是值得關注的問題。尤其是中共已經派遣人員加入聯合國海地維和部隊，是否會為及我國與海地的正式邦交，有待密切注意。在2005年本區的經濟表現預測方面，由於國際油價上漲，2005年的全球經濟成長率預估會較2004年稍差。(表二)

⁸南方共同市場草創之時僅是一個鬆散的區域組織，經濟實力不強，影響也十分有限。1994年「貝洛奧里藏特議定書」簽署後，南方共同市場採取了一系列加強合作的舉措。1995年在巴拉圭舉行的第八次會議決定協調宏觀經濟和貿易政策；1995年在烏拉圭舉行的第九次會議達成了《南方共同市場邁向2000年》文件；1997年的第12次會議決定建立關稅聯盟、消除內部貿易障礙；1997年第13次會議，通過了《蒙得維的亞宣言》，就成員國之間開放服務貿易進行談判；2000年召開的第19次會議則宣布對外實行共同關稅。

⁹南方共同市場正式會員國原有巴西、阿根廷、巴拉圭、烏拉圭等4個會員國，以及智利、玻利維亞、秘魯等3個加盟會員國。

表二 2005 年、2005 年美洲主要國家經濟表現

年度/ 國家	阿根廷		巴西*		智利		墨西哥		拉美全區	美國	全球*
	第三季	全年	第三季	全年	第三季	全年	第三季	全年	全年	全年	全年
2004	8.0%		6.1%	4%	6.8%	5.1%	4.4%	4%	5.1%	4.4%	4%
2005	—	4.5%	—	3.5%	—		—	2.5%	3.7%	3.7%	3.2%

備註：*巴西魯拉總統在其新年文告中表示，2004 年巴西全年經濟成長率為 5%，2005 年預估可達 3.5%，另據世界銀行網站資料，2004 年巴西經濟成長率為 4.7%。全球經濟成長預測值引自世界銀行。

資料來源：Gray Newman, “Latin America: Growing with uncertainty,” from Morgan Stanley, <http://www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20041208-wed.html>

我國的近半邦交國集中於中美洲地區，兩岸在本區的激烈外交競逐本就是存在的事實，2004 年 3 月 23 日，在我國 3 月總統選舉之後，中共便以超過上億美元的援助承諾，同我加勒比海邦交國多米尼克建交，近來，格瑞那達似也有意仿效多米尼克的模式，向中共傾斜。對於我國在南美洲的唯一邦交國巴拉圭中共也積極透過巴西、阿根廷等南方共同市場的會員國來遂行兩岸的外交爭奪戰。

2004 年中共與拉美國家的經貿關係較 2003 年呈現大幅躍進的現象，依據中共商務部統計資料（以 2004 年 1-11 月進出口貿易為分析基礎），巴西是中共第 10 大進口來源地、第 7 大貿易逆差來源地。2004 年 1-11 月中共與拉美地區的雙邊貿易額達 364 億美元，較 2003 年全年的 268 億美元，已增加 96 億的雙邊貿易額，2004 年全年的中共與拉美雙邊貿易額增加額度將可望突破百億美元，而中共在整體的拉美雙邊貿易中呈現逆差情況。¹⁰近來，中共為確保石油來源的穩定性，已經與委內瑞拉簽妥石油供應協定，而古巴近期發表發現億桶石油蘊藏的消息若屬實，則中共與拉美的經貿關係則將會更緊密。

中共利用各種政經手段，並透過南美地區多邊機制場合，遂行兩岸外交爭奪戰的不爭的事實，也是我國必須正視的事情。隨著美洲地區各個經濟合作機制的即將成立，姑且不論實際的經濟效益會有多大，誠如互賴理論所言，緊密的經濟合作關係將會對各國外交政策造成程度不一的影響。因之，如何化危機為轉機，正視並把握當前南美經濟情勢逐漸趨穩的現實，加速構建、深化我國與中美洲共同體、南方共同市場等區域組織的關係，是我國執政當局必須速謀對策的要務。

¹⁰ 2004 年 1-11 月中共對拉美出口額 163 億 5 千萬美元、進口 200 億 5 千萬美元，逆差 37 億美元，貿易逆差主要來自巴西(46.2 億美元)、阿根廷(23.4 億美元)、智利(17.6 億美元)、哥斯大黎加(4.2 億美元)、委內瑞拉 (1.5 億美元)。

非洲

嚴震生(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

壹、基本形勢

自一九九〇年代第三波民主化襲捲非洲地區以來，超過半數以上的非洲國家已經歷自由化(liberalization)和民主化(democratization)的民主轉型(democratic transition)，建立了基本的選舉民主(electoral democracy)，一些則完成了民主鞏固(democratic consolidation)，或是達到了自由民主(liberal democracy)的標準。不過，仍然有部份國家在民主化的過程中，出現了民主倒退(democratic reversal)的現象，甚至還發生了軍事政變(military coup)等非法取得政權的情形。此外，非洲的民主化進程並未化解該地區的族群矛盾和地域衝突，西非及大湖區(Great Lakes)許多國家的族群衝突和內戰持續發生，甚至出現了種族滅絕(genocide)的悲劇。

在經濟發展方面，冷戰結束讓以美國為首的西方國家無須再爭取結盟對抗蘇聯領軍的共產集團，逐漸忽略非洲地區。過去這個地區尚有機會在東西矛盾衝突中獲得經濟利益，但卻在九〇年代後因戰略考量不復存在，而遭到了邊緣化的命運。過去無條件的外援，開始以人權和善治(good governance)為是否持續提供的檢驗標準。外援和外來直接投資的數量未能如預期成長，已對非洲經濟前景有所影響，政治不穩定和內戰衝突、以及南部非洲愛滋病的嚴重情況，更對經濟發展造成負面的衝擊。

非洲地區的國際組織—非洲團結組織(Organization of African Unity，簡稱 OAU)在二〇〇二年改名為非洲聯盟(African Union，簡稱 AU)後，原先 OAU 所恪守的不干預原則已作了有條件的修正。AU 認為有戰爭罪行(war crime)、種族滅絕、及侵犯人類罪行(crime against humanity)等嚴重情況時，它可以在議決後進行干預。此外，AU 也較 OAU 有更多以民為主、尊重基本人權的主張，並明言譴責和拒絕政治暗殺、恐怖主義行為、顛覆行動、及非依憲法規定的政府更替，希望藉此對民主和人權的重視和維護，讓非洲在國際社會中獲得基本的尊敬。

貳、主要演變

非洲部份國家(馬拉威、南非、莫三比克、波札那、納米比亞、迦納)在二〇〇四年經歷了邁向民主鞏固的總統選舉，一些國家(蘇丹、象牙海岸、剛果民主共和國、烏干達、索馬利亞)的族群衝突及內戰情形仍然持續進行。過去曾經歷種族滅絕悲劇的盧安達及蒲隆地、和飽受內戰所苦的獅子山、賴比瑞亞、及安哥拉等國，雖然離自由民主和政治安定仍有一段距離，但至少已走出內部衝突的陰影，逐漸趨於穩定。

南非的姆貝基(Thabo Mbeki)總統一如預期，在四月的大選中獲得選民的再次授權；鄰國波札那的摩嘉(Festus Mogae)總統也因執政黨在十月底大選獲得國會

絕大多數席次(五十七席中的四十四席)後，經間接選舉獲得連任。迦納的卡富爾(John Kufuor)則是在十二月的總統選舉中順利擊敗對手，贏得第二任期。另一位贏得新任期的是自一九八二年就開始執政的喀麥隆總統畢亞(Paul Biya)，但這個中非地區的國家是否能完成民主鞏固仍值得懷疑。

馬拉威、莫三比克、和納米比亞則是在今年的大選中，選出了新的領導人，不過這些新總統代表的是原來的執政黨，並未發生政黨輪替的情形。納米比亞的開國領導人努菊瑪(Sam Nujoma)在三任總統任期後選擇退休，執政的西南非人民組織(South West Africa People's Organization，簡稱 SWAPO)推出同樣是元老級的土部長波韓巴(Hifikepunye Pohamba)出馬，獲得了壓倒性(超過七成五的選票)勝利。擔任莫三比克領導人長達十八年的齊沙諾(Joaquim Chissano)總統退休後，同屬執政黨—莫三比克解放陣線(簡稱 FRELIMO)的前內政部長葛布薩(Armando Guebuza)在大選中獲得六成四的支持，將在二〇〇五年開始其任期。馬拉威的總統選舉則較具爭議，莫魯士(Bakili Muluzi)總統欽定的接班人莫泰加(Bingu wa Mutharika)在多位候選人競爭的情況下，雖然殺出重圍獲得勝利，但僅獲得三成五選民的支持，引發選舉不公的抗議。不過，在和反對黨候選人交換內閣席位、達到妥協後，馬國政局已趨於穩定。

在族群衝突和內戰方面，二〇〇四年是盧安達種族滅絕悲劇十週年的紀念，雖然國際社會誓言不會再坐視類似情形發生，但蘇丹達佛(Darfur)地區卻又再爆發嚴重的族群衝突和殺戮，可是非洲聯盟和聯合國的調停努力，似乎無法中止悲劇的延續。象牙海岸的內戰雖因有法國派維和部隊從中介入，而沒有發生大規模的戰爭，但法國本身的中立性受到執政的葛巴保(Laurent Gbagbo)總統質疑，雙方甚至發生軍事衝突，使得象國局勢相當悲觀。

中非的剛果民主共和國雖然在二〇〇三年簽署了和平協議，名義上結束了五年的內戰並建立了過渡政府，但不單各個叛軍組織未完全融入國家軍隊，連預期該完成的解除武裝都無法順利進行。更嚴重的是，鄰國盧安達長期與叛軍唱和，不時入侵剛果的東部地區，使得人數嚴重不足的聯合國維和部隊捉襟見肘。卡畢拉(Joseph Kabila)總統承諾要在二〇〇五年舉行民主選舉，但是否能順利進行，不無疑問。

南部非洲各國的愛滋病情形相當嚴重，但至少各國已較過去更誠實地面對這個問題，南非更是開始為愛滋病患提供對抗的藥物。在國際油價飆漲的二〇〇四年，強化了幾內亞灣產油國(奈及利亞、喀麥隆、安哥拉、赤道幾內亞、聖多美普林西比等國)的重要性。

非洲伊斯蘭教人口比例相當高，加上經濟落後，人民貧困，很容易產生反美情緒。蘇丹過去曾是賓拉登的藏身地，鄰國利比亞的格達費長期與許多國際恐怖組織極為友善。北非的阿爾及利亞和東非的索馬利亞則是存在活動頻繁的恐怖組織，分別是阿國的伊斯蘭團體(Armed Islamic Group)和沙拉菲伊斯蘭傳教與戰鬥團體(Salafist Group for Preaching and Combat)，及索國的伊斯蘭團結組織(Al-Ittihad)。美國在肯亞和坦尚尼亞的大使館曾在一九九八年遭蓋達組織恐怖份

子炸彈攻擊，肯亞的渡假聖地蒙巴沙(Mombasa)在二〇〇二年十一月同樣也成為蓋達組織恐怖攻擊的受害者。

在原油需求孔急和積極防堵恐怖組織尋求庇護所和訓練基地兩大前提下，美國重新展開對非洲地區的重視，甚至是協助一些國家如茅利塔尼亞等建立反恐打擊部隊。在蘇丹方面，美國雖然不可能直接介入，但卻有提供人道援助，並向該國政府施壓，希望能化解達佛地區的人道危機。不過，由於美國在反恐行動中，需要蘇丹政府的積極配合，因此華府的壓力強度會有所調整。

參、潛在問題及影響

雖然二〇〇四年非洲的民主選舉最終都是在和平情況下落幕，但南非、納米比亞、波札那、莫三比克、和喀麥隆等國家一黨獨大的情況似乎根深蒂固，短期內不太有可能出現強而有力的反對力量或是政黨輪替的情形，是否會因此影響這些國家的民主鞏固，值得深思。

在族群衝突與內戰方面，象牙海岸的南北對峙有賴於法國的維和部隊，方能降低或免於雙方的直接衝突。不過這個殖民母國有太多的政治經濟利益及軍事戰略考量，要求其完全保持中立客觀並不容易。在法國維和部隊與象國政府軍隊發生衝突後，此維和安排是否應該持續，必須重新檢討。

聯合國或非洲組織的維和模式或許在公正性方面較無爭議，但從蘇丹和剛果的例子來看，成效顯然不彰。非洲地區各國資源原即相當缺乏，要維持地區性的維和部隊所費不貲。長期動亂的結果，當然會造成維和疲憊(fatigue)，讓願意出兵加入維和部隊的意願大大降低。國際社會必須在未來尋找出介於殖民母國和國際組織兩種維和形式間，最有效的新維和模式。

索馬利亞的無政府狀態和蘇丹的內戰，都讓恐怖份子在這個地區的活動不容易掌控；撒哈拉沙漠的天然屏障及該地區的貧窮落後則是查德、尼日、馬利、和茅利塔尼亞等國都有能成為恐怖主義滋生的溫床。西方各國若是想要防堵非洲地區成為國際反恐行動中的破口，就必須認真考慮提供適當的經濟援助，讓這些國家能夠透過經濟發展，消除貧困與對立衝突、建立較為安定的社會、降低恐怖主義的吸引力。

非洲國家在二〇〇一年就成立了非洲發展新夥伴計畫(New Partnership for Africa's Development，簡稱 NEPAD)，其目的乃是藉此平台讓非洲各國能夠獲得外援和有利的貿易條件，進而刺激各國的經濟成長和發展，以紓緩貧困。NEPAD 是非洲各國與八大工業國(G-8)及經濟合作與發展組織(Organization of Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD)協商的重要機制，美國及西方工業國家應正視此重要管道，讓經濟援助成為反制恐怖主義的有效利器。

獨立國協地區

王承宗(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

壹、背景說明

自 1991 年底蘇聯解體之後，同年十二月在阿拉木圖宣佈成立獨立國協，藉以代替蘇聯，暫時維繫前蘇聯地區內部的相關事宜。獨協屬於比較鬆散的、採取一致決和自由參加活動的組織；當時俄羅斯無力維持國協的發展與運作，其他成員國家對莫斯科持續抱持「離心力」作用，因此獨協的運作處於半停頓狀態。此外，波羅的海三國始終未參加獨協，喬治亞則於 1993 才決定參加。

按照區域劃分，俄羅斯、烏克蘭和白俄羅斯屬於斯拉夫地區，種族、宗教信仰和文化背景比較相同。不過烏克蘭一直對俄羅斯持有戒心，希望投入西方懷抱、加入北約，以抗衡俄國的同化吞併野心。白俄羅斯與俄羅斯已經建立共同體，雙方揭示的目標是建立共同的經濟、貨幣、軍事等各方面的融合，不過目前仍維持各自的國家主權。基本上，白俄羅斯的生存或生計，仰賴俄國的支援，包括預算援助。

外高加索地區三個國家，阿賽拜疆擁有豐富能源，屬於伊斯蘭教國家，經濟狀況比較穩定。亞美尼亞屬於基督教國家，與前者發生嚴重的領土爭執「卡喇巴赫」(Nagorno-Karabakh)。為此，亞美尼亞親近俄羅斯，謀求莫斯科的支持，包括俄方供應軍事設施。喬治亞則接近美國，成為美國在外高加索重要據點；美國持續提供援助，包括軍事援助和人員訓練。喬治亞與俄羅斯的關係相對欠缺信任感，一方面車臣叛軍掩藏於喬國境內，形同喬國包庇俄國分離勢力的狀態；二方面喬國內部的分離勢力（南奧賽特 South Ossetia，阿布哈齊亞 Abkhazia）企圖與俄羅斯境內的同族合併為統一的政治體，其結果必然造成喬治亞的領土分裂。

中亞地區自美國發生九一一事件之後，美國軍事勢力開始進入該區。中亞作為歐亞大陸軸心地區的戰略地位更為明顯，同時加劇來自各大國與國際組織的「關切」和涉入。區域內哈薩克和烏茲別克兩國相互「競爭」的情勢並未改變，而且同時努力擴大對區外大國的合作關係。

經濟方面，獨協國家經濟改革的方向大體相同：1. 將國有財產逐步私有化，2. 進行經濟結構改革和相關的社會改革，3. 實施對外經濟開放政策與吸引外來投資。獨協國家在蘇聯解體前後都遭到嚴重的經濟危機和衰退，國內總生產(GDP)在最嚴重時期曾經減少三分之一或半數左右。從九〇年代中期才開始逐漸由經濟谷底復甦。在最近數年呈現穩定成長趨勢，2004 年前三季獨協國家平均 GDP 成長率比前一年同期增加 8%。

貳、政策分析

獨協地區十二個國家（不包括波羅的海三國）的政治發展程度或水準不一。雖然大多數仍然朝向建立民主政治與法治社會為發展目標；不過目前普遍仍舊是

處於威權統治的形態。俄羅斯雖然是民選總統和國會，權力明顯集中於總統手中。白俄羅斯、土庫曼、哈薩克、烏茲別克和塔吉克仍然是一人「獨裁」。烏克蘭的總統選舉風波，暴露選舉舞弊事實和東、西烏克蘭的差異性仍未消除。

各國內部社會革新程度仍然不足，雖然建立「公民社會」是共同的目標。不過受到官僚行政體系阻礙、普遍貧窮、貧富懸殊、媒體缺乏自由等因素影響，距離目標仍然遙遠。獨協國家內部和相互之間存在著衝突程度不一的種族問題，影響國內的安定發展和與鄰國之間的和睦。俄羅斯的車臣獨立問題和帶來的恐怖活動，直接衝擊莫斯科和俄國南部地區民眾的人身安全與社會安全。

對外關係基本傾向與西方合作，和歐盟、北約、美國分別建立各種相應的合作方式，例如與北約的「和平夥伴關係」，同時接受來自西方和國際組織的援助與協助。比較異類的是土庫曼採取形同「鎖國」的閉關政策，白俄羅斯的執政者(A. G. Lukashenko)遭到歐盟的抵制，被美國和歐洲拒絕的訪客。

獨協國家的經濟仍然處於弱勢發展，雖然歡迎外資合作，不過國內還是存在保護氣氛；投資環境和優惠條件遠不如中國大陸與東歐國家。俄羅斯的對外開放程度有限，偏向於招攬大企劃、巨額投資的項目；與該國企業模式屬於集團、巨型企業相呼應。

參、觀察與評估

一、獨協地區國家未來若干年仍將繼續處於弱勢狀態，不論是政治、經濟或社會發展。以其龍頭國家—俄羅斯為例，俄國國內的貧富差距持續擴大，現金收入最多的 10% 居民與最少的 10% 居民，差距為 15.2 倍；2001 年差距為 10 倍。2004 年六月估計處於貧窮線（2004 第三季平均最低收入 85.12 美元，按匯率計算）之下的居民人數為二千九百八十萬人，佔總人口的 20.8%。個人平均分配的國內總產值(per capita GDP)按照購買力計算為 16,600 美元，到 2015 估計增加為 20,200 美元。俄羅斯官方預計，俄羅斯的中產階級人數將由目前的佔 20% 總人口，到 2010 年增為佔總人口的 50-60%。中產階級比例增大，可以視為該國政治、社會穩定發展的指標。獨協其他國家的發展基本上比俄羅斯要慢些、晚些。

二、經濟落後、政治缺乏足夠的民主和公開，加上存在種族問題，獨協地區隱藏著爆發衝突、暴亂的因素；特別是外高加索和中亞地區。在蘇聯解體後，該區域成為「真空」，歐盟、美國和北約以及周邊大國都表現一定程度的興趣，也都對區內國家提出各種協助和干預。2004 年九月，烏茲別克建議俄羅斯加入「中亞合作組織」，十二月正式加入；莫斯科同時正式爭取到在塔吉克設立軍事基地。跡象顯示，俄國雖然在九一一事件後容許美國勢力進入中亞，但不願意美國繼續擴張在中亞的影響力；從而採取積極態度涉入中亞，包括支持「上海合作組織」發展，與中共合作制衡美國和北約勢力。莫斯科改變了過去對美國的支持立場，俄美關係在 2004 年顯現某種不協調的氣芬。

三、俄羅斯對外政策和作為直接影響區域內國家的發展方向。在烏克蘭大選中明顯看到美國和俄國的影子，也看到烏克蘭對莫斯科的「離心力」。喬治亞的

種族問題和美國的軍事援助，激勵喬國加入北約尋求對抗俄羅斯的心願。莫斯科藉由獨協「集體安全組織」架構和雙邊協定強化與亞美尼亞的軍事合作。同時，俄羅斯加強本身的情報、安全系統，其另一含義就是擴大或積極恢復對區內國家的情報工作和合作關係。

四、俄羅斯採取與中國相同的「世界多極化」觀念，拒絕美國的獨霸立場。一方面拉攏歐盟國家，另一方面與中國擴大合作關係；採取主動的外交攻勢。在2004年十二月的石油股份出售問題中，隱約看到美國的「關切」和中國的進場採購。2005年下半年俄國和中國將在中國境內進行聯合軍事演習，無疑是雙方關係提升的具體象徵。2004年十月俄羅斯與中國完成最後邊界二個島嶼的劃分問題，俄方作出「讓步」，也顯示莫斯科願意加強與中國合作，改變往昔被動發展對中關係。顯示著俄羅斯重新評估其對外政策與作為，未來與美國的利益衝突可能會加大。

貳、中國大陸暨兩岸情勢發展與評估

中國大陸與兩岸情勢總結

陳德昇（國立政治大學國際關係研究中心第四所所長）

壹、基本情勢

2004年是中共總書記胡錦濤執政後，軍權獲正式移轉，以及逐步落實執政理念與強化執政能力關鍵的一年；外交則在經貿優勢與「和平崛起」思維運作下，積極參與國際社會，並主導區域經濟整合；經濟層面則以實施宏觀調控抑制經濟「過熱」為主軸，並獲致初步成效，但深層經濟結構與地方政府之矛盾仍有待化解；在社會問題方面，由於經濟發展失衡、所得與地區差距擴大所衍生之社會矛盾和衝突有加劇之勢，使中國大陸社會面臨轉型與穩定的雙重挑戰。

2004年的兩岸政治關係基本呈現一個冷淡、緊張、僵持，但未發生衝突的局面，不過雙方在經濟及社會層面的交流仍然相當熱絡。兩岸關係基本上仍處於互信基礎十分脆弱，以及「政治冷，經濟熱」的格局。

貳、主要演變

在政治方面，2004年9月中共召開「十六屆四中全會」，全會通過《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》、《關於同意江澤民同志辭去中共中央軍事委員會主席職務的決定》和《關於調整充實中共中央軍事委員會組成人員的決定》三個重要決議。中共提出加強黨的執政能力建設，反映了作為執政黨的中共，在缺乏制衡與法治背景下，面臨施政疏離民意與貪瀆腐敗惡化之嚴峻挑戰，因而必須以強化執政與廉政能力建設鞏固政權基礎；在軍委會人事改組方面，江澤民辭去軍委職務由胡錦濤接任，將有助於權力鞏固與接班運作加速進行。

胡錦濤接任中央軍委主席職務後，調整中央軍委、軍隊高層成員與大軍區級人事。中央軍委成員的擴大，特別是海、空、和二砲司令的加入，對中國軍隊的發展有重大意義。第一，此一佈局徹底改變過去以陸軍為主的組織架構。其次是中國軍隊中海、空軍和戰略導彈部隊扮演日益重要的角色。第三，強化中國軍隊整體，特別是邁向聯合作戰的能力。這對中國軍隊未來打「高技術條件下局部戰爭」有正面作用。第四，涉及中央軍委的未來角色。海、空軍，和二砲的加入，使中央軍委似有成為美國參謀聯席會議的趨勢。

2004年的中國外交，是以經濟外交為主要內容，夥伴外交為主要形式。惟在胡溫體制下，中國外交表現較過去更為主動積極，經濟成長對於中國外交行為的影響明顯。換言之，中國借助國內經濟高速增長的優勢提升國際影響力，中國被邀請加入西方七國財政部長和中央銀行行長年度集會即是實例。此外，中國和歐盟關係已有明顯進展，武器禁運未來將可能解除。在亞洲，中國推動區域經濟整合的努力已具成效，中國和東南亞國家正朝建立自由貿易區穩步發展。儘管中國與美國關係仍是外交重點工作，且雙方關係持續發展並體現共同利益，但在中日關係則面臨較大的挑戰與倒退格局。

在經濟方面，2004年4月下旬，中共積極採取之宏觀調控政策，主要目的在於抑制經濟「過熱」，並藉政策之運作調整產業結構，期實現「軟著陸」目標。中共現階段採行宏觀調控之措施主要包括：修正擴張性財政政策，採行適度從緊的貨幣政策；著力運用經濟槓桿與政策工具，兼採行政手段治理；調整土地管理政策，收緊地方政府土地使用權限；整治長三角地區與地方政府經濟失序作為；制止鋼鐵、水泥、電解鋁與房地產產業過度投資，但對服務行業與農業採取擴大與鼓勵投資之措施。中共現階段宏觀調控政策運作初步績效主要表現在：遏制投資過快增長、信貸增幅回落、基礎產品價格上漲獲抑制、農業增產、部份過熱行業增速明顯回落、消費市場穩中趨旺，以及對外貿易持續增長。不過，宏觀調控運作過程中仍存在油、電、煤、運嚴重短缺尚未解決、投資結構不合理，以及短期貸款收縮過緊，已影響企業正常的生產流動資金等問題。

在社會層面，大陸社會官民衝突事件不斷，以10月下旬最為嚴重。10月18日重慶市萬州縣發生「扁擔挑夫斷腿事件」；10月22日，安徽省蚌埠市發生萬名工人上街抗議、請願事件，全市交通停擺；10月27日，河南省會鄭州市中牟縣發生漢回暴動；10月27-31日，四川省雅安市漢源縣發生中共建政以來最大的官逼民反、集體衝擊政府事件，憤怒的農民和當地學生進行近十萬人遊行示威，衝擊縣政府，造成流血衝突。最後在胡錦濤、溫家寶直接過問下才暫息暴動。事實上，2004年城市拆遷與農村徵地引發民怨衝突，各地違規違法徵佔耕地、損害農民切身利益，已成為群眾反映最為強烈的焦點問題。

「爭取談、準備打、不怕拖」似已成為中共當前對台政策主要思維。中共現階段並嘗試透過「反國家分裂法」立法來為兩岸關係定調，防止台灣分離主義進一步發展，防獨重於促統確為當前中共對台策略主軸，北京蓄意奪回兩岸關係的主導權，有意自行界定台獨的意涵與行動，採取「聽我言、觀你行」的鬥爭手法。

參、影響與潛在問題

就中共政治權力變遷而論，江澤民辭軍委主席無論是出於自願或是被迫，他的影響力都將急速弱化。事實上，在九〇年代中期以後，中共領導人的權力來源已呈現明顯變化。隨著革命元老的凋零，政治魅力的重要性降低，職務權力的重要性則不斷增加。在此一背景下，掌握關鍵職務成為鞏固權力的必要過程。在可預期的未來，胡溫體制將進一步透過人事調整與政策落實，全面掌握接班安排與權力鞏固，中共菁英政治基本亦將朝制度化與法制化方向發展。儘管如此，胡錦濤仍將在政治民主改革訴求、軍權實質掌握、集體領導威望，以及外交瓶頸之突破面臨挑戰。

在經濟與社會情勢方面，中國政府的宏觀調控措施不會在短期內終止，地方諸侯不盡然會完全服膺中央宏觀調控政策。其次，中國利率仍有調升的空間，中國政府可能會多次緩步調升利率。但是，單純利率調升無法解決目前經濟「過熱」

的問題，人民幣匯率勢必進行適當調整。第三，如果中國政府不能有效遏制大量國際熱錢湧入中國，人民幣匯率調整可能在未來幾個月發生。此外，源自於政治腐敗與經濟轉型之社會矛盾仍將可能不定期爆發。

北京短期內在兩岸互動上最可能的作法是，在政治上持續對台北採取冷淡低調的態度，在外交上則仍然是孤立打壓。不過在經濟上將會加大力度，吸引台商台資，在「三通」問題上北京可能低調的技術性予以接受，但會避免台北藉此獲取政治利益。至於在社會文化方面的交流，則仍將積極的推動和強化。儘管如此，中國在政治、外交與經貿所展現之優勢，尤其是大陸經濟快速成長，以及區域經濟整合對台灣產生邊緣化效應，值得賦予更大的關注。

中國大陸政治與人事

寇健文（國立政治大學政治系助理教授）

2004年9月中共召開十六屆四中全會，全會聽取和討論政治局工作報告，通過《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》、《中國共產黨第十六屆中央委員會第四次全體會議關於同意江澤民同志辭去中共中央軍事委員會主席職務的決定》和《中國共產黨第十六屆中央委員會第四次全體會議關於調整充實中共中央軍事委員會組成人員的決定》。

在軍委會人事改組方面，江澤民辭去軍委職務，由胡錦濤接任。在這次軍委會人事改組中，胡錦濤可算是大贏家。江澤民依循「鄧小平模式」，以普通黨員擔任軍委主席兩年後交出軍權，由總書記胡錦濤接任。胡錦濤順利接掌軍委主席，達到鞏固權力前必經的「三位一體」（總書記、國家主席、軍委主席）階段。胡錦濤接任軍委主席之後，鞏固權力的工作將可加速進行，他的競爭對手將越來越難將他拉下馬來。可以預期的是，未來將會有更多胡錦濤的人馬受命擔任重要省部級職務。不過，這並不代表胡錦濤的權力可以無限擴張。由於新任領導人必須先花幾年時間培植自己的班底、建立自己的論述，最後又必須受限於「70歲劃線離退」的規定，他很難達到當年毛澤東、鄧小平的階段。因此，除非有特殊事件發生，改變原有權力結構，否則鞏固權力的胡錦濤也將受制於「多頭馬車」的格局。

同時，無論江澤民自願或是被迫交出軍委主席職務，這個例子確立軍委主席並非「終身制」，也建立總書記、國家主席、軍委主席「三位一體」的慣例，特別是建立軍委主席由總書記擔任的原則。因此十六屆四中全會公報指出「全會決定，胡錦濤任中共中央軍事委員會主席。全會一致認為，這有利於堅持黨對軍隊絕對領導的根本原則和制度，…」。

四中全會結束以後，許多幹部與媒體指出江澤民主動辭職有助於「黨對軍隊的絕對領導」，或是有助於高層領導新老交替的「制度化、規範化、程序化」。這個發展有助於中共權力轉移的制度化。

對於江澤民來說，不管他的辭職是出於自願或是被迫，他的影響力都將急速衰退。在1990年代中期以後，中共領導人的權力來源已經出現明顯變化。隨著革命元老的凋零，魅力權力的重要性降低，職務權力的重要性則不斷增加。在這種情形下，掌握關鍵職務成為鞏固權力的必要過程。當江澤民失去所有重要職務之後，他的非正式影響力缺少職務權力的保護，勢必進一步衰退。可預期的是，江澤民辭去軍委主席之後，上海幫的團結度也將迅速瓦解。多數上海幫成員恐將「各奔前程」，甚至轉與胡錦濤合作。

以上顯示，中共菁英政治確實朝制度化的方向發展，但仍有一些瓶頸有待突破。因此，我們認為中共菁英政治並未真正通過「制度深化」的最後考驗，不能排除現有制度化趨勢逆轉的可能性。首先，總書記是否受到「70歲劃線離退」約束仍不明朗，軍委主席則無年齡限制或任期限制的規定或慣例。由於胡錦濤將於2012年十八大時年滿70歲，我們認為未來五至十年將會是制度化是否涵蓋

黨與軍隊最高領導人的關鍵時期。

政治繼承的遊戲規則應該至少包括四個項目，分別是「領導人選派程序」（領導人的正常換屆改選程序，以及現任領導人任內死亡或不能視事時的代理人選派程序）、「領導人任期長短」、「領導人去職和罷免程序」，以及「有權認可上述過程的機構」。儘管中共在年齡限制與任期限制方面都有所進展，顯示「領導人任期長短」一項已經出現一些明確的發展趨勢，但其他三項都還沒有形成規定或慣例。江澤民、胡錦濤都是由革命元老密室協商產生，後者退出政治舞台後，「誰有權決定新一代領導班子核心的預備人選」、「透過什麼程序來挑選」成為中共權力轉移制度化的一大考驗。

再者，中共仍在摸索處理新舊領導人之間權力關係的制度設計。主要的原因在於中共雖然經歷制度建立者「退場」的過程，但「退場」的機制卻還沒有確立。這個瓶頸表現在三方面：第一、政治局常委在軍事事務的分工仍不夠明確。第二、當軍委主席是由前任總書記擔任的時候，新任總書記面臨是否能真正掌握權力的考驗。第三、雖然老人政治的影響力降低，但目前退休領導人仍可以透過其在現任領導班子中的代理人，或是其他管道發揮非正式影響力。

2004年9月的十六屆四中全會是中共菁英政治發展的一個重要里程碑，有助於中共釐清新舊領導人之間的權力關係，有助於建立領導人「退場」的機制。胡錦濤接替江澤民擔任軍委主席的例子具有許多重要意涵。第一、清楚地讓中共政治菁英認識到，權力來源已經轉由「職務權力」為主。第二、確立總書記擔任軍委主席的原則。這個原則符合中共「黨指揮槍」的原則，降低前任領導人對於新任領導人的威脅，也符合多數國家政軍領導人合一的原則——最高行政首長擔任三軍統帥。

除了政治繼承的制度化之外，另一個值得注意的重點是中共有意加速建立幹部責任制，加強打擊幹部腐敗問題。2004年1月舉行的十六屆中紀委三次會議，通過延遲多年的《中國共產黨黨內監督條例（試行）》。該條例將政治局委員及各級黨政一把手列為監督對象。中紀委三次會議公報、胡錦濤在會中發表的講話也強調加強監督各級主要領導幹部。同時，該《條例》建立追究薦舉幹部失當的措施。中國大陸近年來出現的腐敗案件中，有很多是集體貪腐案件。確立舉薦責任，使得幹部出事後要按一定的規範追究舉薦人的責任，有助於降低集體貪腐事件的發生。這些查緝大案、建立幹部監督機制的措施顯示中共希望確立權責相依的「高官問責制」。

反腐工作一方面涉及監督機制的制度化，與中共是否跳出亡黨亡國的危機有關，另一方面卻涉及權力鬥爭，與胡錦濤是否加速鞏固權力有關。反腐工作具有很強的正當性和合理性，連江澤民都承認幹部貪腐問題的嚴重性，各級幹部不能不支持。不過，當監督對象逐漸提高到政治局委員以上高官時，直接涉及權力鬥爭，可能會影響高層領導班子的穩定。胡錦濤、溫家寶、吳官正等人都是比較清廉的人，很少傳出親人涉及特權貪腐的情形。反觀江澤民、黃菊、賈慶林等屬於上海幫的領導人，或多或少都有本人或親人涉及弊案、特權的傳聞。在這種情形

下，將政治局委員以上高官納入監督對象，很容易引起他們的疑慮與抗拒。

總結以上探討，我們認為，在政治繼承以及反貪腐上，中共儘管取得部份成就，但仍面臨一些潛在問題。在政治繼承方面，我們認為如果中共能克服「最高領導人的年齡限制或任期限制」、「如何選擇新任領導人」、「如何定位新舊任領導人的權力關係」三大瓶頸，制度化將進一步大幅躍升。如果不能克服這三個瓶頸的話，中共菁英政治將很難完成制度化的歷程。在反貪腐上，領導人若不能將高層菁英納入追究的範圍，幹部責任制就無法建立。因此，胡錦濤如何在本身權力尚未鞏固的情形下，貫徹監督高幹，將會是反貪工作是否成功的最大關鍵。總之，未來五至十年將會是最關鍵的時期。

中國大陸軍事

丁樹範（國立政治大學國際關係研究中心研究員）

中國軍事現代化在二〇〇四年持續進行。其發展有幾個值得我們注意的層面。

壹、黨軍關係

首先是軍方高層人事調整。這項調整涉及基本的黨軍關係，及中國軍隊與政治的關係。在九月十六日至十九日召開的十六屆四中全會上，前中央軍事委員會（中央軍委）主席江澤民辭去主席職務，由總書記兼國家主席胡錦濤接任中央軍委主席職務。這使胡錦濤集黨、政、軍大權於一身。

胡錦濤一接任中央軍委主席職務後，就調整中央軍委及軍隊高層成員。在中央軍委方面，原總政治部主任徐才厚晉升為中央軍委副主席，原總裝備部長李繼耐接任總政治部主任。總裝備部長職務則由濟南軍區司令陳炳德繼任。此外，胡錦濤將海軍司令張定發，空軍司令喬清晨，和第二砲兵司令靖志遠晉升為中央軍委委員。此外，胡錦濤也於甫接任中央軍委主席不久，即晉升張定發和靖志遠為上將。

中央軍委主席的調整有重大的政治意義。那就是再度確認黨指揮槍的原則。二〇〇二年黨十六大上，江澤民除了保留中央軍委主席職務外，交卸了其他一切職務。這使中共黨指揮槍的原則受到質疑：因為江澤民只是一個普通黨員，卻擔任中央軍委主席，而胡錦濤身為黨的總書記卻只是軍委副主席。同時，江澤民無法出席黨的任何高層會議。這使黨指揮槍的系統難以運作。

胡錦濤接任中央軍委主席確認黨指揮槍的原則。以總書記和軍委主席的身份，胡可以將黨的決策在軍隊內部予以貫徹。何況，新的中央軍委成員中，胡是唯一的文人，其他都是現役軍人。胡的軍委主席身份可以串聯起黨和軍兩大體系。

中央軍委成員的擴大，特別是海、空、和二砲司令的加入，對中國軍隊的發展有重大意義。第一，其徹底改變了過去以陸軍為主的組織架構。其次是中國軍隊中海、空軍和戰略導彈部隊扮演越來越重要的角色。第三，強化中國軍隊整體，特別是邁向聯合作戰的能力。這對中國軍隊未來打「高技術條件下局部戰爭」有正面作用。第四，涉及中央軍委的未來角色。海、空軍，和二砲的加入，使中央軍委似有成為美國參謀聯席會議的趨勢。

除了調整中央軍委成員外，胡錦濤也快速調整大軍區級的人事。原任總參謀長助理的范長龍出任濟南軍區司令。原北京軍區參謀長常萬全晉升為瀋陽軍區司令，接替退休的錢國樑。原蘭州軍區政委劉永治出任總政治部副主任，接替退休的張樹田。劉永治的職務則由新疆軍區政委喻林祥晉升。這些人事調整顯示，胡似乎已經掌握軍隊。

在胡錦濤接任中國軍委主席前，江澤民先於六月晉升十五名軍官為上將。這

十五人是：副總參謀長葛振峰和張黎，總參警衛團團長兼中央警衛團團長由喜貴，總後勤部政委張文台，海軍政委胡彥林，軍事科學院院長鄭申俠，國防大學政委趙可銘，北京軍區司令朱啟，蘭州軍區司令李乾元，濟南軍區政委劉冬冬，南京軍區政委雷鳴球，廣州軍區司令劉鎮武和政委楊德清，武警司令吳雙戰和政委隋明太。

貳、軍事演習

中國軍隊於二〇〇四年進行多項大規模跨區演習。媒體報導，其海軍北海艦隊的支隊於七月時，從北海到黃海、東海再到南海，艦載直升機並在大風大浪中進行護航反潛演練，在與假想敵接近時，中共空軍進行大機群與敵機群對抗演練，有如戰爭爆發初期的海空遭遇戰。

其空降特戰兵也加以演習。從去年（二〇〇三年）到今年八月，其空降特戰兵橫跨東三省、中原、華南等地，持續在惡劣環境下進行高強度的對抗演習。演習特戰兵空降假想敵軍陣地後，面臨假想敵軍的圍堵追截，如何在追擊中作戰、求生存。此階段類似發動空降突擊作戰的前奏。

九月初南海艦隊的海軍陸戰隊在廣東汕尾進行代號「蛟龍二〇〇四」的實兵登陸作戰操演。九月下旬，其展開代號「鐵拳二〇〇四」軍事演習，參加軍演的解放軍機械化步兵師有坦克、步戰車、掃雷車、火箭砲、榴彈砲、武裝直升機、殲擊機（戰鬥機）、強擊機（攻擊機）等單位，共一萬多名官兵演訓。「鐵拳二〇〇四」期間曾演練了包括電子干擾與對方對抗在內的戰術。

中國也進行了作戰以外的其他相關演習。例如，後勤動員和防空襲演訓也陸續登場，福建省在七月底舉行組織民兵、動員民船的「海上支前保障演習」，擔負作戰時的海上偵察、運輸和船舶維修等支援前線演習。在「九一八」紀念日，大陸一百個城市同時鳴放空襲警報，提醒民眾要有憂患意識，注意任何可能的戰爭。

此外，中國海軍也試圖向遠洋推進。過去兩三年間，其海洋探測船曾經幾度到日本海域和台灣東岸外海進行各種水文探測。二〇〇四年十月到十一月時，中國「漢」級核子攻擊潛艇從青島出發後，南下通過日本的琉球本島與宮古島間後，到關島並繞行關島一圈。其後，在日本的石垣島進入日本水領海。這是中國潛艇第一次被發現接近關島。

參、「三戰」

「三戰」成為近一年來台灣與各國研究中國軍事的焦點。三戰是指法律戰、輿論戰、和心理戰。

中國的軍事決策機構，中央軍委，於二〇〇三年十二月修改了「中國人民解放軍政治工作條例」。雖然其修改的目的是「是深入貫徹『三個代表』重要思想和黨的十六大精神的重要舉措，是加強和改進政治工作的必然要求，是促進政治工作法制化、規範化的重要步驟」，但是，在修改的條例中增加了「開展輿論戰、

心理戰、法律戰」的內容。

法律戰要求共軍官兵學習瞭解國際法、武裝衝突法、懲治戰爭犯罪和相關法律，把握法律戰的根本目的、基本原則、作戰樣式和手段，闡明未來反侵略戰爭的正義性、合法性，充分發揮「先法後兵、兵以法行、兵止法進」的作用。「輿論戰」要求掌握新聞輿論，充分利用報紙、廣播電臺、電視臺，綜合運用網路、電子郵件、行動電話等現代技術手段，形成立體宣傳，給對手形成強大的輿論壓力。「心理戰」是採威懾與攻心手段，以瓦解敵心防。

中國的媒體報導，中國軍隊已針對三戰設立各種學習課程和工作單位。例如，在七大軍區成立心理戰試驗部隊；中國軍隊培訓的首批心理戰軍官已經分配到陸海空三軍任職；成立心理戰研究所；各種有關心理戰的教材陸續出版；西安政治學院成立了軍事法學教學研究中心、國際戰爭法研究所、軍事法學研究所；南京政治學院成立軍事新聞輿論課題組，並將輿論戰正式列為課程。

肆、軍事外交與透明化

中國軍隊和其他國家的軍事交流在二〇〇四年持續進行。和美國的軍事交流包括美國參謀聯席會議主席邁爾斯將軍(Richard Myers)，國防部主管政策的次長費斯(Douglas Feith)，美國第七艦隊及國防大學將官班分別於一、二月訪問中國。美中海上軍事安全磋商機制海空軍事安全工作小組會議於三月在北京舉行。美國總的國家安顧問萊斯，和美軍太平洋總司令法戈也分別於七月訪問中國。

中國軍隊和其他國家的軍事交流也密切。赴中國進行相關軍事訪問的國家包括新加坡、英國、法國、德國、印尼、澳洲、俄羅斯、泰國、津巴布韋、埃及、蒙古、芬蘭、挪威、哈薩克、日本、巴基斯坦、希臘、寮國、墨西哥、智利、馬來西亞、北韓、納密比亞、加拿大、匈牙利、吉爾吉斯、越南、烏拉圭、奧地利、瑞士、柬埔寨、及黎巴嫩等。

中國高層軍事領導人也赴許多國家訪問。其國防部長兼中央軍委副主席曹剛川曾赴印刷、巴基斯坦、泰國、法國、比利時、瑞士、和巴西訪問；總參謀長梁光烈赴俄羅斯、法國、英國、羅馬尼亞、美國、澳洲、和紐西蘭訪問；中國軍委副主席郭伯雄則赴俄羅斯、埃及、和南非訪問，並和俄羅斯簽署聯合軍事演習備忘錄；徐才厚在總政治部主任時訪問了墨西哥和古巴；熊光楷訪問了日本；陳炳德於濟南軍區司令時訪問了烏拉圭。其他尚包括廣州軍區司令劉鎮武，前總參謀長助理范長龍，副總參謀長錢樹根，及總政治部副主任袁守芳等人訪問了約旦、黎巴嫩、千里達、津巴布韋、越南、波蘭、捷克、斯洛伐克、及北韓等國家。

和外國軍事交流相關的則是共同軍事演習，但是，海上聯合演習以搜救和人道救援為主。中國海軍兩艘軍艦於三月在黃海和法國海軍兩艘軍艦進行演習，演習共八小時，共有七百人參加。演習科目包括旗語交流、隊形變換、航行補給、聯合搜救、艦載直昇機互降等。中法海軍演習被形容為中國海軍和外國海軍之間舉行的內容最為豐富、規模最大的一次聯合軍事演習。

中國海軍和英國海軍於七月在黃海海域舉行海上聯合搜救演習，並在演習時

邀請十五個國家的十六名駐中國海軍武官觀摩演習。中國海軍和澳大利亞海軍於十月，在青島附近的黃海海域舉行雙方首次的海上聯合搜救演習演習內容包括艦艇編隊通信演練，隊形變換，海上聯合搜救。

中國也在陸地上和其他國家進行聯合演習。中國和巴基斯坦軍隊，於八月在新疆帕米爾高原海拔四千三百公尺的高原上，進行代號「友誼二〇〇四」的反恐演習。此外，中國和印度的邊防部隊在西藏普蘭縣境內舉行聯合登山訓練活動。這些都顯示，中國意欲透過聯合演習形塑出溫和的國際形象，化解「中國威脅論」。

但是，和外國聯合演習的性質可能會改變。俄羅斯的國防部長伊凡諾夫近日指出，俄羅斯和中國軍隊二〇〇五年下半年將在中國境內地區進行各種形式的聯合軍事演習。俄羅斯將出動精銳的海空軍武器和裝備，包括潛艦和長程戰略轟炸機。然而，實際動用的部隊將不會多。媒體報導，中國希望瞭解俄羅斯如何空降機械化部隊。

中國也開始將其軍隊演習適度透明化。九月初，中國軍隊邀請四個國家的七名軍事觀察員，和五十二位中國國防大學的中外學員，到廣東兩棲作戰訓練基地，全程觀摩南海艦隊舉行的「蛟龍二〇〇四」實兵登陸演習。稍後，中國軍隊再度邀請十六個國家的軍事領導人和觀察員，及十三個國家的武官共六十餘位外國軍方人員，參觀濟南軍區在河南省確山訓練基地實施的代號「鐵拳二〇〇四」軍事演習，其內容是機械化步兵師級的實兵實彈演習。

中國更企圖透過閱兵建立起愛國情緒。中國駐香港部隊於八月一日在新界石崗營區舉行閱兵儀式，除慶祝建軍七十七年外，另外則是藉機對香港居民鼓吹愛國主義。於四月，中國海軍艦艇編對訪問香港。七月，中國駐香港軍隊開放赤柱、昂船洲、和石崗三個營區供香港居民參觀。

伍、制度化發展

中國軍隊制度化發展在二〇〇四年持續有進展。這特別是軍隊內部制度的建立和軍隊引用社會資源方面。在軍隊內部制度方面，中國軍隊實施了「中國人民解放軍裝備科研條例」，「軍隊醫療保障制度改革方案」，「中國人民解放軍院校教學工作條例」，進行了戰區聯勤改革以達到「三軍一體、通專一體」，「中國人民解放軍防空兵戰術演習教令」，「中國人民解放軍合成軍隊戰鬥裝備保障條令」，「全軍通用裝備成建制系統形成作戰能力和保障能力建設綱要」，「關於加強軍隊高中級幹部教育管理的若干規定」，及「軍人撫卹優待條例」等。這顯示，中國軍隊從各個層面強化作戰能力。

中國軍隊越來越強調和社會資源的結合，以全面提高其幹部素質。其空軍在全中國數千所普通中學招收飛行學員；二砲部隊則和北京科技大學簽約，由後者培養二砲的大學生和研究生；海軍工程大學和哈爾濱工程大學聯合培養海軍學員，為中國海軍培養專業技術軍官；清華大學成為中國軍隊培育後備軍官幹部的基地之一；中國海軍招收學士後飛行員，首批學員已完成訓練。

中國軍隊的目的是力爭經過一二十年的努力，擁有一支懂得資訊化戰爭指揮和資訊化軍隊建設的指揮軍官隊伍，一支善於對軍隊建設和作戰問題出謀劃策的參謀隊伍，一支能夠組織謀劃武器裝備創新發展和關鍵技術攻關的科學家隊伍，一支精通高新武器裝備性能的技術專家隊伍，一支能夠熟練掌握手中武器裝備的士官隊伍。人才戰略工程分兩個階段實施：：2010 年前使全軍人才狀況明顯改觀，作戰部隊人才建設大幅躍升；2011 年到 2020 年，實現人才建設大的跨越。

中國正從各方面持續快速的進行軍事現代化。其結果可能是，中國軍隊將持續向遠洋發展，使亞太地區內的國家更感受到他的崛起，使美國必須正視他的存在，其後果可能大幅台灣國際空間，乃至於台灣的軍事安全。

中國大陸外交新視角：石油外交

于有慧（國立政治大學國際關係研究中心助理研究員）

二〇〇四年的中國外交與過去類似：以經濟外交為主要內容，夥伴外交為主要形式。惟在胡溫體制下，中國外交表現較過去更加主動積極。經濟成長對於中國外交行為的影響可謂十分顯著，另一方面，經濟成長帶動能源需求爆增，目前中國是僅次於美國的第二大石油消費國，對於進口石油的依賴度日益上升，能源安全問題已為影響中國經濟發展、社會穩定的重要變數。

胡溫體制上台以來，爭取能源安全措施已超越經貿層次，成為中共外交上重要的戰略目標之一。石油外交的目的在藉由外交力量，廣覓油源，然而石油外交的影響利弊參半，對於中國能源安全的紓緩效果仍有待評估。本文將分三個部分觀察中國去年度石油外交的動態：第一部分將簡述當前中國面臨的石油安全問題；第二部分在分析去年度中國重要的石油外交活動與成果；第三部分係綜合研析中國石油外交的隱憂與前景。

壹、當前中國的石油安全問題

隨著中國經濟持續增長，能源安全問題日益突顯。能源安全的定義是「確保所需能源能在合理價格及在不犧牲國家重要價值與目標的情況下取得，且供應無虞」。不可諱言，石油已成為影響中國安全的重要因素，必須在外交乃至經濟政策上作出必要調整，以適應新的情勢變化。當前中國石油安全主要存在的問題如下：

一、進口石油比例逐年增加

中國固然為全球第六大產油國，惟隨著經濟成長，國內石油資源供應的成長速度已趕不上總需求成長，自一九九三年以來，中國已成為石油淨進口國，供需失衡情況持續擴大：二〇〇二年，進口石油占全國石油總消耗量的37%，二〇〇四年中國石油進口預估達一億噸，對外依存度躍升至40%。預估到二〇二〇年，進口石油更將占總石油消耗量的63-70%。未來中國的石油消耗量預估仍將持續成長，對於進口石油的擴大依賴即中國能源安全的主要威脅。

二、石油供應的穩定度問題

目前中國三分之二的石油自中東進口，而中東地區政治一向極不穩定，美國駐軍阿富汗及伊拉克後，不但在軍事及政治上影響力增加，亦對石油價格強力操控。另外，中國進口石油90%以上係透過海上運輸，海上運輸中又有90%是從國外租借和委託外輪承運，亦即中國的石油進口主要依賴水路，從波斯灣一路往東，到南亞、東南亞、及東亞，尤其是必經麻六甲海峽，在地緣政治上，這些區

域皆為傳統美國勢力影響範圍，美國傾向將中國視為未來的戰略對手，在此情勢下，自然增加中國石油安全的風險。

三、石油價格波動

由於中國對於進口石油的依賴度日增，國際油價波動對於中國經濟發展與社會穩定即構成某極大影響，油價上升對國內社會面臨通貨膨脹的壓力，對國家安全構成威脅。尤其去年國際石油價格飛漲，中國抵禦風險的能力即顯嚴重不足。

四、油源開發競爭激烈

世界石油資源爭奪日益激烈，境外資源空間逐步縮小，中國跨國公司對外直接投資時會受到西方跨國公司的擠壓和地方勢力的排擠。

貳、二〇〇四年中國的石油外交

有鑑於中國對於進口石油的依賴日增，石油價格波動及供應不穩，對中國經濟、社會乃至安全皆可能構成威脅。近幾年來，中國採取的反制對策主要可分作幾方面：一是計劃建立戰略儲油槽；二是海外油田直接投資；三是投資興建輸油管線；四是石油外交。石油外交更是實施前三項經濟戰略時最重要的戰略工具，因為國內生產的成長遠不及經濟成長對能源的渴求，中國必須選擇「走出去」，在全球範圍內開拓石油資源，尋求多元化的進口通路；藉由外交，中國得以建立與產油國特殊的雙邊關係，確保石油來源與價格的穩定。

一、二〇〇四年中國石油外交活動

胡溫體制上台，石油外交成為中國外交活動中格外引人注意的新方向。二〇〇四年初，胡錦濤的正式出訪歐非四國即可謂為能源外交鋪路，其中對非洲三國（埃及、加蓬、阿爾及利亞）的官式訪問尤其具有明顯的石油外交意圖；胡錦濤五月訪問哈薩克，簽訂中哈油管合作，與俄羅斯積極磋商「安大線」石油管線工程；緬甸總理欽紐訪問中國大陸，中緬輸油管問題是會談重點；蒙古總統訪問中國，主動邀請中國聯合開發蒙古境內的石油資源；博鰲論壇在七月間在伊朗舉行「亞洲能源論壇」，可謂中國展開「能源外交」在多邊場域的新嘗試；二〇〇四年九月與十二月下旬，委內瑞拉外長佩雷斯與總統查維茲分別訪問中國大陸，協商建設一條經哥倫比亞面向太平洋的輸油管道，以方便向中國運輸石油。十一月中，胡錦濤在參加 APEC 於智利舉行的高峰會之便，順道訪問巴西、阿根廷、及古巴，能源外交也是重點。

中共高層一系列與石油有關的出訪、拜會、談判等活動，顯示中國正以前所未有的頻率與力度進行石油外交。去年中共國家主席胡錦濤與總理多次高層出訪進行元首外交，與中國建立石油合作關係的包括：俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、埃及、加蓬、阿爾及利亞、越南、巴西、古巴等國，分別與中國簽訂石油供需或輸油管線建設計畫。

二、二〇〇四年中國石油外交的成果

事實上，中國的石油外交活動並非自二〇〇四年才開始，過去，中國把石油進口的重心放在中東，二〇〇三年，中國在伊朗投資的油井開發取得重大成果，惟為降低對中東石油的依賴，中國將二〇〇四年石油外交的主軸設定在「分散」，積極在中東以外的產油地區擴展新的能源合作機會，在開採與管線建置上，成果頗豐：

1. 中亞地區：

俄羅斯一向是中國在中東地區之外，最主要的石油外交對象。從胡錦濤上台以來，首次的官式出訪即為俄羅斯等上海合作組織成員國，乃至二〇〇四年九月總理溫家寶再度率團訪俄，顯示中國積極拉攏俄羅斯，最主要是為亟力爭取俄羅斯建造通往中國大慶油田的「安大線」輸油管線；然而，俄羅斯基於本身戰略利益，加上日本出面強力競逐，俄羅斯日前作出捨「安大線」而採取全段皆建在俄羅斯境內的「泰納線」。然而，中國雖然失去與俄羅斯合作的機會，卻在幾乎同時與哈薩克達成輸油管線建造計畫，兩國協議共同投資十億美元，建造阿塔蘇至阿拉山口全長 1240 公里的輸油管，可謂意外收穫。

2. 非洲：

二〇〇四年，中共國家主席排定的第一次官式出訪，並非為參加特定多邊會議而順道參訪，選擇非洲三個產油國，顯示（對非洲的）石油外交已被設定為二〇〇四年中國外交的重點。過去非洲在中國石油外交的重要性僅居第三，隨著中國與俄羅斯安大線計畫一再拖延未果，非洲已成為中國近期極為重視的石油外交區域。向加蓬、埃及、尼日利亞等國購買石油，皆從去年才開始，中國另外也與喀麥隆、新幾內亞等國簽署石油協定。其中加蓬由於與中國素來友好，可能成為中國在非洲能源戰略的新支點。

3. 東南亞

目前，中國 80% 的石油是經由麻六甲海峽運送。為擺脫對麻六甲海峽的依賴，中國除積極找尋陸路輸油的可能性之外，亦另研擬所謂的「印度洋航線」三方案：以巴基斯坦為中轉站的瓜達爾港方案目前正實施中；計劃中的「緬甸通道」則打算建設從中國雲南昆明，經緬甸瑞麗、曼德勒直至實兌港興建石油管道；泰國積極推行的「克拉運河」方案，甚為仰賴中國的挹注，但必須兩次中轉，目前中國仍在猶豫。

4. 中南美洲

中國在去年已經成為巴西出口原油的第三大地區，胡錦濤於去年底訪問時，決定投資十億美元與巴西合資建造一條在巴西境內的油管線路；在阿根廷，中國亦預備投入五十多億美元在海上探油；委內瑞拉總統訪問中國大陸，則與中國簽訂長期供油合約。

參、研析意見

在胡溫體制下，外交政策的重要性已不僅止於保持國內發展環境不受外在環境的不利影響，它更成為中國用以塑造對本身發展有利條件的工具。在十六屆四中全會中《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》文件中，中共將提高「應對國際局勢和處理國事務的能力」列為加強黨執政能力的五大任務之一，要求「充分利用有利因素，積極化解不利因素」，努力「變挑戰為機遇」。突顯中國外交戰略轉變：從「以經濟促外交」進入「以外交促經濟」。石油外交也是基於「以外交促經濟」策略下的產物。隨著經濟發展，中國對各種能源需求孔急，尤其是對進口石油的依賴，今年國際油價狂飆，對中國經濟皆造成極大威脅，如何能在國際廣闢油源、減少對中東進口石油的依賴、以及尋找在海路（主要是麻六甲海峽）運輸之外的輸送方式，即為去年中國石油外交的主要訴求。

二〇〇四年，中國元首外交出訪國，大多與能源生產相關，在拓展區域能源合作上，「縱橫東西」構想似逐漸成形，一方面推動東北亞能源安全合作，同時又將海外能源戰略重點轉至資源豐富的中西亞、非洲、甚至更遠的中南美洲地區。中國開始在非洲及至中南美洲尋油，也反映出中國在其週邊鄰國發展「陸運油源」政策的困境，安大線的推動不力，突顯為解決能源安全困境，不能單單依賴某些特定國家，必須廣結善緣，尋求各種可能的機會。

隨著中國本身經濟實力上升，提供經貿利益、減免外債或是與石油供應國維持某種軍事合作關係，是為獲取穩定油源經常必須付出的代價，然而此「多元化」戰術最大的缺點在於，透過雙邊關係的拉攏，中國必須提供各種「誘因」，卻往往事倍功半，在價格上未必能獲得優惠，在國際出現石油危機時，供應國更傾向哄抬油價。為避免受到供油國的挾制，中國一方面必須與包括中東在內等各產油國維持傳統友好關係，亦必須在美國與阿拉伯國家之間的紛爭中保持中立，且仍需參加「石油消費國俱樂部」，就油價問題向售油國家協商。

中國的石油戰略還面臨著其他國家的強力競爭。美國長期駐軍中東，就是希望將世界最新發現儲量最豐富的里海石油向西流，而非向中國的方向流。中國與哈薩克簽訂修建石油管道計畫，美國即竭力阻止國際金融機構貸款；中國計劃與俄羅斯簽訂從西伯利亞到大慶的油管工程，日本不惜出動現金援助，加上美國的幫口，安大線終究落空；南沙群島海域石油惹來東南亞多個國家虎視眈眈，美國也少不了暗中挑撥，以致於至今仍開發無期。中國為解決能源危機必須付出一定的外交成本，而這成本的形式尚因時而變。

另一方面，為擺脫石油輸送受制海路的陰影，開闢陸路管線是去年中國石油外交的重要工作，惟從中亞輸送至中國西部，本身尚存在必須面對新疆獨勢力的可能破壞問題。受制於上述各項困難，中國的石油外交固然實屬不得不為，卻並非一帆風順，仍存在不少潛在問題，有待進一步解決。

中國大陸經濟發展

童振源（國立政治大學國際關係研究中心助理研究員）

壹、2004 年前三季經濟情勢

2004 年前三季，中國經濟增長快速，第一季到第三季經濟成長率分別為 9.8%、9.7%、與 9.1%。前三季國內生產總值（GDP）93,144 億元，比去年同期（同比）增長 9.5%。其中，第一產業增加值為 12,561 億元，增長 5.5%；第二產業增加值為 51,631 億元，增長 10.9%；第三產業增加值為 28,953 億元，增長 8.5%。

在中央政策的支持下，糧食產量明顯增加。夏糧產量 2,021 億斤，增產 4.8%；早稻糧達到 642 億斤，增長 8.8%。在工業方面，前三季全國規模以上工業完成增加值 38,775 億元，同比增長 17.0%。其中，重工業增長 18.5%，輕工業增長 15.4%。此外，全國規模以上工業實現利潤 8,088 億元，同比增長 39.8%。

在收入方面，前三季城鎮居民人均可支配收入 7,072 元，扣除價格因素，實際增長 7.0%，增幅略低於去年同期水平。農民人均現金收入 2,110 元，實際增長 11.4%，增幅比去年同期提高 7.6%。在失業方面，九月底，城鎮登記失業人員 821 萬人，構成城鎮登記失業率 4.2%，比上年末下降了 0.1 個百分點。

在投資方面，前三季全社會固定資產投資 45,102 億元，同比增長 27.7%，分別比第一季與第二季回落 15.3%和 0.9%。其中，城鎮固定資產投資 38,028 億元，同比增長 29.9%。特別是，部分過熱行業投資增速明顯回落。其中，鋼鐵、水泥投資分別比第一季回落 65.5%和 43.4%；鋁業投資由第一季增長 39.3%轉為下降 6.5%；房地產開發投資增長 28.3%，比第一季回落 12.8%。此外，農林漁牧業投資增長明顯加快，前三季同比增長 21.4%，比第一季加快 21.0%。

在消費方面，前三季社會消費品零售總額 38,439 億元，同比增長 13.0%，扣除價格因素，實際增長 9.7%。其中，城市消費品零售總額 25,531 億元，增長 14.6%；縣及縣以下消費品零售總額 12,908 億元，增長 9.9%。

在價格方面，前三季居民消費價格（CPI）同比上漲 4.1%。其中，城市上漲 3.6%，農村上漲 5.1%。CPI 上漲主要是受到食品價格的影響；前三季食品價格上漲 10.9%，其中糧食價格上漲 28.4%。

在對外經濟關係方面，前三季進出口總額 8,285 億美元，同比增長 36.7%。其中，出口 4,162 億美元，增長 35.3%；進口 4,123 億美元，增長 38.2%；貿易順差 39 億美元。前三季外商直接投資合同金額 1,074 億美元，同比增長 35.6%；實際使用金額 487 億美元，增長 21.0%。9 月底，國家外匯儲備 5,145 億美元，同比增加 14.1%，比年初增加 1,112 億美元。

貳、經濟過熱的憂慮

2004 年第一季 GDP 同比增長 9.8%，但是 CPI 同比僅上漲 2.8%。在這樣的情況下，中國政府何以會產生經濟過熱的憂慮？甚至在 4 月以後堅決地採取經濟降溫政策？

當時中國政府對經濟過熱的憂慮主要來自投資增長過快。2001 年的投資率（資本形成占 GDP 比例）是 38.0%，2002 年是 38.4%，2003 年是 39%，已經接近 1992-1993 年中國經濟過熱的比例，但 2004 年投資率仍持續在上升。2004 年第一季的投資增長率高達 43%，遠比 2001 年的 12.1%、2002 年的 16.1%、及 2003 年的 26.7% 要快很多，幾乎是過去 25 年平均投資增長率 15% 左右的三倍。特別是，2004 年前二個月，在製造業 30 個行業中，投資增幅逾 100% 的竟有 16 個行業。特別是，鋼鐵工業投資增加 172.6%、建材行業增長 137.4%、水泥業增加 133%。

根據國務院發展研究中心的研究報告，中國經濟過熱的深層原因有二。一方面，產業結構劇烈變動導致市場供求出現新的失衡。新一輪經濟增長起源自居民消費升級帶動的房地產、汽車產業的迅速發展，對重化工業和能源運輸產業的需求很大，打破了各產業間原有的供需平衡。另一方面，體制缺陷導致盲目投資和低水平擴張，其原因為相關機制和規則不健全，經濟活動尤其是投資擴張的成本偏低。這背後潛伏著一系列體制缺陷，如政府干預過多，企業的投資主體地位不穩固，市場機制不健全，價格不能反應生產要素的稀缺性，及投資風險約束不到位等等。

2002 年平均 CPI 為負 0.8%，2004 年 3 月 CPI 維持在 3.0%，前後差距 3.8%。雖然 3.0% 並不高，但卻凸顯中國局部產業過熱的現象將更加惡化，在不久的將來可能會造成供過於求、引發另一波通貨緊縮。例如，2004 年以來，企業存貨一直呈上升態勢；9 月底，原材料存貨同比增長 29.4%，成品存貨增長 10.3%。根據中國官方的估計，2004 年第一季在建的鋼鐵專案全部完工之後，2005 年底中國至少有 3.3 億噸鋼材產量，不過鋼材需求量預計要到 2010 年才達到 3.3 億噸，鋼鐵業投資已超前五年。

此外，汽車的銷售額成長率已經從 2003 年的 70% 以上降低到 2004 年 6-7 月的個位數，9 月時已經降為負 4%，但是在中國的主要汽車廠仍在迅速擴建當中，未來將造成產能極度過剩與獲利率急劇減少。事實上，上半年汽車部門的存貨已經同比增長 28%；三季度汽車整車製造業利潤已經同比下降 33.6%。

更重要的是，投資急遽擴張集中在某些部門，而且由地方政府所主導，很容易造成盲目投資與重複建設。如果繼續放任投資快速擴張，有可能引發通貨膨脹或資產價格泡沫。這些投資建設在經濟成長放緩之後，很可能會成為銀行不良貸款，更加擴大目前就已經非常嚴重的金融風險。

參、宏觀調控政策

為了降低經濟過熱與金融風險，中國政府從今年4月以後全面採取宏觀調控政策。在財政政策方面，中國政府降低2004年積極財政政策的力度，財政赤字占GDP的比例從2003年的2.9%調降為2004年的2.5%。在貨幣政策方面，中國人民銀行於2004年4月11日宣布將存款準備率調高0.5%，從7%調高為7.5%。

然而，基於下列四個原因，中國政府希望主要透過行政手段抑制經濟過熱，而不是財政與貨幣政策。首先，中國政府擔心全面升息會影響經濟成長率，進而造成高失業率與危及社會穩定。

其次，目前中國的情況是產業投資嚴重失衡，少部分產業投資過熱，但是八成左右的商品仍處於供過於求的狀態。以升息的方式，將影響全部的產業投資，造成大部分產業通貨緊縮的狀況更加惡化。

第三，儘管第一季全社會固定資產投資增長43.5%，但是對農林漁牧業的投資卻只有增長0.4%，今年前兩個月甚至還是負增長。升息會讓農業的貸款更不容易取得，會使三農問題更加惡化。所以，中國此次宏觀調控的特點是「冷熱兼治」，遠比單純地冷卻經濟還要困難很多。

第四，在今年中，人民幣一年期存款利率為1.98%，美元一年期存款利率為0.5625%，利差已經達到1.4%。如果美國政府沒有調升利率，中國政府單方面升息將吸引更多的投機熱錢湧入中國投機套利，反而增加國內的貨幣供應。

從今年3月以來，中國政府主要採取以下五項行政措施對經濟降溫。首先，要求銀行加強貸款管理。銀監會要求銀行業加強貸款管理，對盲目投資、低水平擴張、不符合國家產業政策及未按規定程序審批的項目，一律不得發放新的貸款。此外，發改委點名房地產、鋼鐵、水泥、電解鋁、電力、城市建設與化工是主要過熱行業，要求金融機構不得貸款給不符合條件的新建或改擴建項目。同時，中國人民銀行下令四大國有商業銀行總行，收回投資過熱、遭點名的幾大行業貸款審批權，徹底降低貸款額度。

第二，限制土地開發。國務院要求制止亂佔濫用土地、嚴格審批管理建設用地、整頓各地開發區、與切實保護基本農田，以抑制固定資產投資過快增長。到10月中旬，中國政府撤併三分之二以上的全國各地6,015個開發區，核減開發區規劃用地面積2.4萬多平方公里。

第三，提高自備資金比例。國務院要求提高鋼鐵、電解鋁、水泥及房地產開發的固定資產投資項目的資本金（自備資金）比例，鋼鐵從25%提高到40%以上，水泥、電解鋁、房地產開發從20%提高到35%以上。

第四，全面清理投資項目。國務院要求各地區、各單位在六月上旬，對所有在建、擬建固定資產投資項目進行全面清理，包括鋼鐵、電解鋁、水泥、辦公大樓、及購物中心等投資項目。對於鋼鐵、電解鋁、水泥等投資過熱的行業，則全面暫停審批新的投資項目。

第五，要求地方政府控制物價。為了防止出現全國性的通貨膨脹，發改委要求地方政府在整體價格上漲超過一定限度的情況下暫停出台提價項目，包括運輸、電力和供水行業，以舒緩通貨膨脹壓力與冷卻過熱的經濟。

肆、2005 年中國經濟發展的展望

根據發改委的估計，2004 年中國經濟增長率預估為 9.5%，世界銀行與國際貨幣基金會的預估分別為 9.25%與 9%。至於 2005 年經濟增長率，發改委預測為 9%，世界銀行與國際貨幣基金會分別為 8%與 7.5%。雖然消費會持續旺盛，明年經濟快速增長的主要動力還是投資的擴張。

展望 2005 年，在短期之內，固定資產投資與通貨膨脹的增長速度恐怕都不會迅速緩和。特別是，短期內中國政府不會大幅度升息與升值，所以中國經濟既不會「軟著陸」、也不是「硬著陸」，而是「長著陸」，需要好幾年才會控制住投資與通貨膨脹的增長速度。在此調整過程中，經濟失衡情況將持續惡化、經濟泡沫化將繼續擴大金融體系風險；而且，時間愈長，中國未來需要付出的代價便愈大。

基於以上判斷，中國政府的宏觀調控措施不會在短期內結束，而且宏觀調控的手段會逐漸由貨幣政策與財政政策取代原有的行政措施。其次，中國利率仍有調升的空間，中國政府可能會多次緩步調升利率；但是，單純利率調升無法解決目前經濟過熱的問題，人民幣匯率必須進行適當調整。第三，如果中國政府不能有效遏制大量國際熱錢湧入中國，人民幣匯率調整可能在未來幾個月發生。

附錄：

中國經濟指標：2004 年 1- 9 月

		1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	
內部 經濟 指標	國內生產總 值	成 長 率 (%)			9.8	9.7			9.5		
	工業增加值	金額 (億 元)	3,3 44	3,70 9	4,26 4	4,37 0	4,30 9	4,60 7	4,40 8	4,54 4	4,81 2
		成 長 率 (%)	7.2	23. 2	19.4	19.1	17.5	16.2	15.5	15.9	16.1
	固定資產投 資	金額 (億 元)	8799			4090			3517		
		成 長 率 (%)	42.96			31.0			22.7		
	社會消費品 零售總額	金額 (億 元)	4,56 9	4,21 1	4,04 9	4,00 1	4,16 6	4,25 0	4,20 9	4,26 2	4,71 7
		成 長 率 (%)	11.8	9.2	11.1	13.2	17.8	13.9	13.2	13.1	14.0
	居民消費價格指數 (%)	3.2	2.1	3.0	3.8	4.4	5.0	5.3	5.3	5.2	
	貨幣發行成長率 (M2) (%)	18.1	19.4	19.1	19.1	17.5	16.2	15.3	13.6	13.9	

外部 經濟 指標	外匯儲備 (億元)	4, 15 7	4, 26 6	4, 39 8	4, 49 0	4, 58 5	4, 70 6	4, 83 0	4, 96 2	5, 14 5	
	外國直接投資 (億元)	40. 8 3	42. 3 6	57. 4 7	55. 5 1	62. 9 4	79. 7 2	45. 2	51. 5 6	51. 3 3	
	貿易均衡 (億元)	-0. 2	-78. 7	-5. 4	-22. 6	21	18. 4	20. 3	44. 9	49. 9 2	
	進口	金額 (億元)	357. 4	420. 3	463. 8	493. 8	427. 7	486. 5	489. 7	469. 1	508. 1
		成長率 (%)	15. 2	77	42. 8	42. 9	35. 4	50. 5	34. 2	35. 6	22. 1
	出口	金額 (億元)	357. 2	341. 6	458. 4	471. 2	448. 7	505	510	514	558
		成長率 (%)	19. 8	39. 5	42. 9	32. 4	32. 8	46. 5	33. 9	37. 5	33. 1

註釋：

註 1. 內部經濟情勢表格金額以人民幣為單位；外部經濟情勢則以美元計算。

註 2. 國內生產總值、工業增加值、固定資產投資與社會消費品零售總額最新資料為 2004 年 1-9 月，資料來源：中國國家統計局網站 (<http://www.stats.gov.cn>)。

註 4. 居民消費價格指數比較基準為去年同月，最新資料為 2004 年 9 月，資料來源：中國國家統計局網站，(<http://www.stats.gov.cn/>)。

註 5. 貨幣發行成長率 (M2) 及外匯儲備最新資料至 2004 年 9 月，資料來源：中國人民銀行 (<http://www.pbc.gov.cn/>)。

註 6. 外國直接投資、貿易均衡與進出口統計最新資料為 2004 年 1-9 月，資料來源：中國商務部網站(<http://www.mofcom.gov.cn/>)。

中國大陸經濟增長情勢

宋國誠（國立政治大學國際關係研究中心研究員）

壹、基本情勢

在經歷了連續 5 年的經濟緊縮之後，2003 年開始出現加速經濟增長的趨勢。2004 年中國大陸經濟運行的總體環境優於 2003 年，在國際環經濟好轉，預估世界經濟成長率將達 4%，世界貿易市場景氣復甦，投資與消費信心回穩，國際金融市場穩定等利多因素下，2004 年中國大陸經濟情勢基本上呈現「超前增長、微幅過熱」的態勢。預估經濟成長率將達成中央預定之 7% 的目標，甚至上調至 8%-9% 左右。在三大產業增長方面，第一產業增長 3%，第二產業增長 11.2%，第三產業增長 7.7%。之以上看 8%-9%，是因為 2004 年全大陸資本積累速度加快，社會全要素生產增長率超過 1978 年改革開放以來平均 3% 的水平，潛在生產能力達到 9%，高於 1997—2002 年 8.5% 的潛在增長水平。

目前，關於 2004 年中國大陸經濟增長率的推算，各方說法不一。美國投資銀行高盛(亞洲)銀行認為將達到 9.5%，並認為 1994 年將是中國大陸新一輪經濟增長周期的開始。摩根·史坦利則認為中國大陸經濟增長將趨於減緩，預估 2004 年將達 7.8%，2005 年將下調至 7.5%。國家信息中心發展研究部預估 2004 年經濟增長率將略低於 2003 年，達到 8.5% 左右。中國社會科學院經濟所則估計達到 8.5%—9% 之間。最樂觀的估計是瑞士銀行的統計，該行認為中共國家統計局關於經濟增長 8.5% 的統計是「刻意壓低」的，該行估計實際增長率將達 10%。

實際上，2004 年中國大陸經濟增長率將不會低於 2003 年，因為中國大陸 2003 年工業增長率高達 16.5%，以如此高額的增長，至少將拉高經濟增長率 7 個百分點。個人估計，認為 2004 年經濟增長低於 2003 年的說法，將無法解釋何以目前多數專家對可能的通貨膨脹壓力感到憂慮。實際上，在 2004 年結束之後，中國大陸有可能面臨新一波的通貨膨脹壓力。

就業問題依然是當前中國大陸經濟運行最為突出的問題，從 2004 年起的未來 5 年之內，中國大陸的新增勞動力將達到 5 千萬人，即使未來 5 年持續維持 9% 的高速經濟成長率，也僅能創造 700-800 的就業機會。2004 年，僅城市登記失業人口界高達 2200 萬人，顯示就業問題依然是中國大陸經濟發展過程的痛隱之處。

貳、主要演變

一、工業增長突出而強勁

在國有資產管理體制，投資體制的改革獲得成效，重工業化、城市化和市場化進程加快的條件下，工業增長率為全部經濟增長提供的貢獻明顯加大，2003 年工業增長的貢獻率已超過 60%，2004 年此一比率將進一加大。在工業增長中，電子通訊設備製造業、電氣、機械及器材製造業、交通運輸設備製造業、冶金、化工等五大行業的增長尤其迅速，其增長率占整個工業增加值的 50% 以上。

二、投資作用日趨明顯

2004年中國大陸的投資增長率已逼進30%，如此高額的投資增長率將為中國大陸經濟增長創造較大需求，並構成穩定增長的基本動力。一個明顯的特點是，在包括固定資產投資、技術改造投資、房地產投資在內的各項投資當中，以企業的設備更新投資居第一位，這顯示企業家和投資者，對中國大陸的經濟遠景充滿信心，具有良好的預期和較高的投資意願。在所有產業投資增長中，房地產投資最為耀眼，未來10年，房地產將成為中國大陸支柱性的熱門產業。

三、進出口貿易增長迅速

2003年中國大陸進出口貿易總額達8512億美元，較2002年增長37.1%，預估2004年中國大陸進出口貿易總額可能將突破1萬億美元，估計進出口總額已占GDP的60%以上。快速增長的原因主要是中國大陸加入WTO之後增加了外貿的成長空間，其次是民營經濟在出口貿易中的作用明顯加大，再其次是外商投資企業實現的出口貿易總額已經超過了全部進出口總額的50%以上，最後是中國大陸的勞工成本低廉，每年平均勞工成本僅有1200美元，相當於泰國的50%，印度的90%，低廉的勞工成本使中國大陸的產品具有很高的國際競爭力。

四、消費結構升級

2004年中國大陸消費需求再度強勁增長，其中尤其以消費結構的升級特別明顯，住房、汽車、旅遊、教育、文化等「高檔次」消費品需求明顯增加。改革開放初期，大陸人民的消費主要是解決吃飽、穿暖等基本需求問題，目前即使基本需求方面也都明顯升級，衣要穿名牌，食要吃綠色食物、健康食品。目前，中國大陸的汽車需求量全球第一，以行動電話擁有量來說，1989年中國大陸只有1萬部手機，到2004年已逼進3億部手機，

參、潛在問題與影響

一、物價上漲與通膨壓力

由於受到國際油價居高不下和社會總需求擴張的影響，2004年1至10月，作為價格先行指標的生產資料價格持續上漲，累計上漲了7.5%；居民消費價格總水平(CPI)，在1至10月中累計上漲0.8%。全年居民消費價格上漲將達2%—2.5%之間，若考慮到消費價格滯後反應因素，2004年結束後全國居民消費價格總水平將超過2.5%(這意味著相對於利率水平而言，個人定期存款收益已呈現負值)。儘管經濟實際增長水平尚未達到潛在增長水平，立即的通貨膨脹尚未出現，但中國人民銀行在《2003年中國貨幣政策執行報告》中已預先提出「通貨膨脹壓力加大」的警告。目前基於生產要素價格增長向消費領域的傳導效應還未完全顯現，但一旦傳導效應充分顯現，通貨膨脹的壓力將進一步顯現。根據國務院發展研究中心顯示，傳導效應的斷裂由要是因為行政主導的投資和國債帶動的投資的增加並非以市場為導向，這種斷裂效應極可能造成因為對生產過剩無法敏感察覺，而被迫重返通貨緊縮的局面。

二、人民幣面臨「雙重變值」的壓力

在中美貿易磨擦和反傾銷的壓力之下，人民幣升值問題在 2004 年中持續對經濟發展構成壓力。目前中共採取的是管理式的浮動匯率，但逐步放寬限制的作法，以及逐步減少一些產品的出口退稅率並增加進口等措施，以緩和人民幣升值的壓力。但是對內部而言，人民幣面臨貶值的壓力要甚於升值壓力，理由是銀行體系龐大的不良資產最終來是要由政府來「埋單」，這必然構成通膨壓力而導致人民幣貶值的威脅。

三、農民收入過低

2002 年中國大陸農民的平均收入是 2476 元，但是如果考慮到占農民總收入達 40% 以上的「非貨幣收入」，也就是農民自養、自植和自供的實物收入，再扣除農民的約占 20% 的再生產投資，農民的實際收入將比名義收入更為低落。農民收入的低落將造成廣大農村地區消費需求的不足，這種有效需求不足將長期成為經濟增長的制約因素。

四、經濟增長的消耗過大

依據統計，2003 年中國大陸消耗鋼材 2 億 6 千萬噸，是世界消耗總量的四分之一，除此之外，煤炭消耗 15 億噸，占世界總消耗量 30%，水泥消耗 8.2 億噸，占世界總消耗量 50%。在油電方面，目前中國大陸消耗世界 13% 的電力，消耗原油 2.5 億噸，但以中國大陸 GDP 僅占世界 1/30 來說，中國大陸的高耗性的經濟增長已成為世界性的負擔。

中國大陸宏觀調控運作與影響

陳德昇（國立政治大學國際關係研究中心第四所所長）

壹、基本背景

2004年4月下旬，中共領導階層胡錦濤與溫家寶積極採行經濟宏觀調控政策，期能抑制經濟發展「過熱」，並進行產業結構調整與經濟秩序整頓。大陸經濟「過熱」主要是政經體制因素，以及行政手段推波助瀾所形成。因此，以市場手段進行調控成效有限，嚴厲之行政手段，尤其是中央部委的強力行政措施，才遏制地方經濟「過熱」的發展趨勢，並取得初步成果。短期內中共仍將延續宏觀調控政策，並鞏固宏觀調控績效，以促進經濟與政治穩定發展。

貳、情勢演變

中國大陸現階段經濟「過熱」主要指：經濟出現投資的迅速增長，以及出現較高的通貨膨脹。另一個主要表徵是：經濟增長對能源和原材料的需求明顯擴增，最終面臨發展與成長「瓶頸」，終使得經濟增長難以為繼。此外，經濟「過熱」與成長不合理性尚表現在：資源使用效率偏低與嚴重耗損，導致經濟發展失衡。

2004年相關統計資料即顯示問題的嚴重性，其中包括：（一）經濟成長率偏高。2004第一季GDP高達9.7%；（二）全社會固定資產過度投資。2004第一季高達43%，成為近年固定資產投資高峰；（三）物價持續上揚。2004第一季全國居民消費價格上漲2.8%，年中約達5%；（四）貨幣供給與銀行風險偏高。2004年3月末廣義貨幣M2餘額為23.18萬億元，同比增長19.2%；全部金融本外幣貸款餘額17.9萬億元，同比增長20.66%。2003年大陸M2對GDP的比例已接近200%，顯示M2供應量佔GDP比重偏高。過大的M2顯示中國經濟發展中過多依靠銀行體系，風險集中度偏高；（五）鋼鐵、電解鋁、水泥過度投資、生產過剩危機，與能源短缺。2003年投資超常規增長的鋼鐵、電解鋁、水泥三大行業，投資分別增長96.6%、92.9%、121.9%。雖然中共當局已提出要遏制新的低水平重複建設，但2004年前兩個月，鋼鐵行業的投資增速提高到172.6%；（六）資源使用效率偏低，耗損嚴重。中國經濟運作基本仍是外延式增長，尚未完全擺脫「高投入、高耗損、低效率」的傳統模式。

中共採取之宏觀調控政策，主要目的在於抑制經濟「過熱」，並藉政策之運作調整產業結構，克服經濟「瓶頸」，進而促使經濟成長趨緩與控制通貨膨脹，達成「軟著陸」(soft landing)目標。換言之，中共不採取「一刀切，急煞車」的作法，以避免過度衝擊經濟穩定發展。中共現階段採行宏觀調控之措施主要包括：

（一）調整擴張性財政政策，採行適度從緊的貨幣政策，避免「大起大落」，

促進經濟穩定發展。

(二) 著力運用經濟槓桿與政策工具。中共當局除對特定產業，如鋼鐵、電解鋁、水泥與房地產融資進行風險管理外，中國人民銀行亦上調銀行存款準備率，進行公開市場操作，以抑制資金動能。此外，大陸金融當局亦於 2004 年 10 月底採取升息措施以鞏固宏觀調控成果。

(三) 兼採行政手段治理。針對中央對地方投資「過熱」行為屢禁不止，以及市場經濟調整手段的局限性，因此中共當局兼採行政手段整治。

(四) 積極整頓土地市場。為抑制特定行業發展與地區固定資產投資增長過速，遂展開土地市場治理整頓工作。尤其是宏觀調控施行半年後，土地管理政策更趨嚴格，展現中共當局積極整頓土地市場之決心。

(五) 整治重點地區。為達到「宏觀調控」的實質與重點效果，並積極監督地方政府因應作為，而對於地方經濟「過熱」的重點地區，尤其是長江三角洲地區進行督導與調控，期能落實政策。

(六) 「防熱」與「治冷」並重。此次「宏觀調控」措施中，控制部分行業投資過快增長，以及治理盲目投資和重複建設行業固是重點，但是對於加強農業和糧食生產等薄弱環節，以及有市場、具效益的產業和服務業皆提供必要的支持，避免產業結構失衡擴大，以及經濟出現嚴重衰退的局面。

基本而言，「宏觀調控」成敗主要是以最終實現「硬著陸」抑「軟著陸」作為檢定指標。根據「亞洲開發銀行」的界定，如果大陸經濟增長低於 7%、再次出現通貨緊縮，以及進出口增長低於 10%，即是「硬著陸」表徵。如果維持經濟增長在 7.5%-8.5%，通貨膨脹率維持在 3% 左右，進出口增長仍保持二位數，就是「軟著陸」目標達成。此外，經濟成長變動是否呈現「大起大落」之態勢，亦是衡量是否實現「軟著陸」之標準。

附表：中國經濟主要指標變動趨勢

單位：%

	2002				2003				2004		
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
GDP	7.6	8.0	8.1	8.2	9.9	8.2	8.5	9.1	9.7	9.7	9.5
投資	19.6	21.5	21.8	23.4	28.1	31.5	30.1	23.6	43.0	28.6	31.8
消費	8.4	8.6	8.7	8.8	9.2	6.7	9.7	9.1	10.7	14.9	13.2
出口	9.9	17.8	28.7	21.6	33.5	34.0	32.3	40.6	34.1	33.9	35.3
M0	8.2	8.3	7.8	10.6	10.3	12.3	12.8	13.7	13.4	9.6	12.1
M1	10.1	12.8	15.9	18.5	20.1	20.2	18.5	19.0	20.3	16.3	13.7
M2	14.4	14.7	16.5	16.6	18.5	20.8	20.7	20.3	19.2	16.2	13.9
零售物價	-1.5	-1.6	-1.4	-1.4	-0.2	-0.6	-0.8	1.2	1.4	3.3	4.4
CPI	-0.6	-0.8	-0.8	-0.7	0.5	0.4	0.7	2.7	2.8	4.4	5.3

中共當局的強力宏觀調控的政策運作，顯已對改革開放以來經濟自主權日增的地方政府產生利益矛盾與政治張力。其中不僅涉及地方保護主義、重大經濟利益，且存在腐敗行為與政治角力之運作。雖然中共當局掌控地方黨政人事權，以及採行調控行政手段的主導權，但是現實的經濟利益與理念矛盾則不易化解，甚而有升高之勢。

參、潛在問題與評估

儘管如此，中共現階段宏觀調控政策運作初步績效主要表現在：遏制投資過快增長、信貸增幅回落、基礎產品價格上漲獲抑制、農業增產、部份過熱行業增速明顯回落、消費市場穩中趨旺，以及對外貿易持續增長。不過，宏觀調控運作過程中仍存在油、電、煤、運嚴重短缺尚未解決、投資結構仍不合理，以及短期貸款收縮過緊，已影響企業正常的生產流動資金等。

就大陸經濟「過熱」的根源而言，主要是來自地方政府過度與盲目投資，其中不僅反映計畫體制與思維未根除，以及不合理的政績考察制度亦產生負面影響。換言之，地方政府市場機能不健全，且有強烈行政干預色彩的經濟運作，雖能有效率實現特定經濟目標，尤其是在經濟成長與外資吸收指標的達成，但是低水準的重複建設、資源耗損嚴重與使用效率偏低、短線與投機的加工業偏好、不計成本犧牲國家利益吸引外資、房地產炒作的泡沫經濟現象，皆使得經濟快速成長難以為繼。

必須指出的是，因行政因素造成之經濟「過熱」，亦必須以行政手段解決才能發揮效果。不過，在「宏觀調控」運作過程中衍生地方政府矛盾和對立，以及中央藉宏觀調控進行資源重分配，並期實現產業結構調整的目標，將因地方政府利益糾葛與抵制，而難以發揮實質效果。這是中共採行「宏觀調控」政策必須支付的政治代價，以及難以全面實現「宏觀調控」目標的原因。

在中共持續推動宏觀調控政策下，2004 年大陸經濟成長達百分之九以上之高成長率。雖然大陸經濟仍存在「硬著陸」之風險與爭議，但是 2005 年持續推動宏觀調控政策，且達成「軟著陸」的機會仍較大。至於宏觀調控政策執行力度與執行時程長短，則須視宏觀經濟指標變動，以及中央與地方部門關係理順的程度而定。

中國大陸國有企業改制的進程與成果

陳永生(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

壹、基本情勢

國有企業的改制，是中國大陸自經濟改革以來，最想要做的事，卻也是最困難的事。先是以「增量改革」的方式，以鄉鎮企業的崛起來帶動國有企業改革的動機；而後以加入 WTO 與國際接軌的方式，帶動國有企業改革的迫切性與必要性。近年來，國有企業本身已面臨必須改革的景況。由中小企業的改制開始，目前進行到「老、大、難」企業的改制，「振興東北」政策的產生與執行，正是中共對「老、大、難」國有企業進行改革的試點。國有企業改革牽涉到國有企業必須改制，改制的成功與否，與中國大陸未來的經濟發展關係密切。希望藉著改制，提升國有企業的競爭力，並促進中國大陸整體的經濟發展。但因國有企業所有者缺位的特性，使其在改制的過程中，常伴隨著國有資產的流失。因此，如何在改制的同時，能有效遏止國有資產的流失，成為現階段中共當局及各地方政府所面臨的重要課題。

貳、主要演變

正因「國有企業改革」的重要性，中共當局宣稱要深化國有企業改革的口號，幾乎每年都提上議程，「國企三年改革脫困」亦於 1998 年正式提出，各地中小型的國有企業陸續開始進行股份化，執行的成果是：國有企業數目的減少（由 1998 年的 23.8 萬戶降至 2003 年的 15 萬戶，減少 40%），職工人數也由 1998 年的 7804 萬人降至 2003 年的 4311 萬人，也減少了 40%。但是，國有企業的年度平均生產效率並未提升，反而是急速下降（見表一），從 1998 年的 0.9267 遽降為 1999 年的 0.5729，下降幅度為 38%，後來雖有回升，但相較於 1997 及 1998 年，差距仍是蠻大的。再者，國有資產的流失，尤其顯示在管理階層自賣自買的過程中，造就了少數人在一夜間成暴發戶的情形。資產流失問題的嚴重性，曾引起各界的矚目；國企改制策略的爭議，一直是焦點。

表一：中國大陸國有企業生產效率績效

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
效率	0.9602	0.9267	0.5729	0.7464	0.6697	0.6278	0.7185

一、組建專責機構—成立「國有資產監督管理委員會」

為能有效控制國有資產的流失，中共當局先是於 2003 年 3 月 24 日，正式成立中央級的「國有資產監督管理委員會」，作為國家出資人的代表，賦予其推動國有企業改革、監督與管理國有資產的任務。中央專責機構成立之後，地方上

亦陸續成立「國資委」，截至目前，省級的國資委已組建完成，市（地）級的「國資委」仍在組建之中。

二、制訂國有企業改制的相關法規

為使國有資產管理監督的執行於法有據，2003年5月發佈「企業國有資產監督管理暫行條例」、12月推出的「關於規範國有企業改制工作的意見」、2004年1月頒布的「企業國有產權轉讓管理暫行辦法」，以及8月發布的「關於企業國有產權轉讓有關問題的通知」等等，都成為國有企業改制的法源依據。

三、建立幹部考核制度及國有資產管理體系

在有了執行機構與基本法源之後，需要建立新的制度安排與新的遊戲規則，一方面要提高國有企業的經營績效以增加國有資產的價值；另一方面，要做好監督清查的工作，以保護國有資產的價值。2004年「國資委」初步建立了企業績效的評價體系，尤其是對中央企業負責人的建立了任期考核制度、簽訂經營業績責任書，並使企業經營者的業績和其薪資掛鉤，以增強經營者負起經營責任、創造利潤的動機。另外，「國資委」和省級「國資委」在2004年基本完成了對中央企業清產核資的工作，並實行新的「企業會計制度」、資產評估、產權登記、資產統計等工作，使國有資產基礎管理的體系初步形成。

四、推動企業股權多元化

「國資委」組建後，主要任務在於推動國有大型企業的股份制改革，2004年有中國航空集團公司、神華集團有限責任公司、東風汽車公司等14家企業改制設立了股份有限公司，涉及國有淨資產的價值約1200億元人民幣。其次，鼓勵具備條件的大型和特大型的中央企業境內外上市，實現股權多元化，如中國網通集團、中國電力國際發展有限公司等在境外首次公開發行股票並上市，中國電信、中國鋁業等境外上市公司增資擴股、發行可轉換債券，共募集資金折合人民幣463億元。此外，中國中央企業控股的境內上市公司有168家，股本總額占全部境內上市公司的33.8%；在香港上市的公司達53家，流通股本占香港全部上市公司流通股東的18.1%。

五、推動並監督企業治理結構的調整

「國資委」推動並監管國有企業兼併破產的工作，推進已改制企業完善公司法人治理結構，轉換經營機制，在8-11月間，「國資委」還會同了監察部、勞動和社會保障部、國家工商總局以及全國總工會，就各地區國有企業改制的問題，進行了大規模的督察，這樣的督察行動，對若干不規範的行為，總是會產生監督、嚇阻的效用。在「國資委」調研的過程中發現，廣東省、四川省及黑龍江省國有企業改制做得較好。

六、督導中央企業的經營

在年底時，「國資委」為要推動中央企業主業、輔業的分離，已明令公布第一批中央企業的主業，並要求它們把規模做大，聲稱「若不是前三就要重組」。另外，「國資委」推動中央企業（主要是中石油、中石化、及東風汽車）分離辦社會的職能，將學校與公安機關與企業分離，以明確企業經營績效的責任。

上述 2004 年國有企業改制的進程，是由「國資委」負責推動、監督並執行。雖然有時學者對「國資委」的做法有意見，但在 2004 年，透過「國資委」這個執行機構，國企改制的若干成果是具體可見的，故國資委主任李榮融在年底的新聞發布會上宣稱，「國資委」建不建是不一樣的。國企改制在 2004 年有實質的進展，這個結論獲得學者們的認同，只是改制進展的速度是否夠快？企業的經營績效是否能提升？國有資產流失的問題是否能解決？下崗失業的人口是否能獲得妥善處理？都仍是在未來得繼續處理的棘手議題。

參、潛在問題與影響

在國企改制的過程中，有人受益，也有人受害。受益者是若干因制度不規範而獲得利益的官員，或是中、小國有企業的管理階層，他們得利於財務審計的不嚴、資產評估的不確實、或以虛構虛增成本的方式轉移企業資產而獲利。或因產權市場未建立，產權轉讓的不規範、不透明、故意低估賤賣國有資產而中飽私囊。甚至有些地方出現內外勾結、違規審批、隱匿轉移、侵占私吞國有資產。這些贏家是因配套的制度不完善而從中獲利，但這些利益可能會因制度逐漸的建立而逐漸縮小。這些既得利益的官員將是未來國企改制的阻力。

國企改制的直接受害者，是因改制而下崗的職工。這批人數不少，且是弱勢族群，若不妥善處理，將影響社會的安定。因此，「國資委」在要求中央企業改制，辭退冗員的同時，也不得不對企業在改制過程中妥善安置職工、維護職工合法權益作出規定：凡涉及職工切身利益的重大決策，都要經職代會討論通過，大多數職工不同意的，不予實行。這樣的規定，無非是希望能將阻礙與衝突減至最低。此外，中央企業開展“送溫暖”的活動，據稱，目前已建立“送溫暖”的達基金達 5.81 億元人民幣，職工互助補充保險 9.13 億元，職工補充醫療保險 9.01 億元，建立困難職工檔案 26 萬多個。另外，幫助特別貧困的職工達 7.28 萬人，幫助 6 萬多個困難職工家庭享受當地“低保”，幫助 20.23 萬名下崗職工實現再就業，使 3.43 萬名困難職工解脫困境。這些社會福利所支出的費用，若能切實執行運作，或者可減低改制的阻力。但若無健全透明的財務制度，恐又成為少數官員貪污作假帳另一波的機會。

中國大陸進行國有企業改制的目的，是希望藉由改變國有企業體制的特質，以提升國有企業的競爭力。此目標能否達成，可從宏觀面與微觀面來看。就宏觀面來看，政府是出資人及監督者的角色，目前委派「國資委」擔任，由它扮演推動國有企業改革的角色，只是市（地）級的國資委機構仍有待建立。另外，政府的功能在於建構一個適合企業發展的宏觀環境，包括和產權相關的制度、司法系統、中介機構、律師制度、資產評估制度等等，政府管理的職能是否能更適當發揮，將關係國企改制的成功與否，因此，大陸宣稱 2005 年是改革年，政府管理體制的改革將是首要之務。至於微觀方面，企業本身的治理結構、技術水平、經營策略與管理、人才的聘用等等，都與企業的競爭力有關。透過改制的過程，不但使企業的股權多元化，更是使制度有所創新，以符合企業面對市場競爭的需

求。至於，完成企業改制比例的多少，並不必然代表其成果，潛在資產流失的問題，尚需更健全的法制來防堵。

中國大陸區域經濟整合發展與趨勢

趙甦成（國立政治大學國際關係研究中心副研究員）

壹、基本情勢

2004年11月底，中國大陸與東協簽署了象徵建立自由貿易區進程向前跨躍一大步的歷史性貿易協定——「中國-東協全面經濟合作框架協議貨物貿易協議」，中國大陸在亞洲地區尋求區域經濟整合的合作與建構，再度成為眾所矚目的議題。

中國大陸除對外積極與周邊國家進行經濟整合外，其國內的區域整合亦熾熱展開。除長江三角洲、珠江三角洲以及環渤海地區城市群已然成形外，西部、東北等地區亦在中央「協調發展」的政策下，逐步開發整合。其中尤為矚目的是，2004年6月泛珠三角地區所簽訂的「9+2」整合框架，將內地區域整合的觸角進一步延伸至涵蓋港澳在內的華南經濟圈，直接聯繫了內地與外部，突破了以往僅侷限於內地範疇的區域整合，揭示出中國大陸自新世紀以來「內外聯結」的區域經濟整合政策又開啟了新扉。

貳、主要演變

一、中國大陸與周邊國家的區域經濟整合

自中國大陸邁入了全球社會化(global socialization)發展以來，在多邊互動的經貿場域中，中國大陸先後參與了曼谷協定、世貿組織、與香港達成「更緊密的經貿關係安排」，(Mainland/Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA)、與東協簽訂「全面經濟合作架構」，預計於2010年建成自由貿易區、參與亞太經濟社會委員會、湄公河次區域開發項下的區域合作，以及開展與OECD經合組織的對話。2004年杪，中共和東協又進一步簽署了「中國-東協全面經濟合作框架協議貨物貿易協議」，承諾五年內逐步取消大部分貨物關稅，象徵建立東協加中共「10+1」自由貿易區的進程邁入新紀元。

未來中國大陸並將陸續納入日、韓兩國成立「10+3自貿區」、考慮建立「中國-香港-澳門自由貿易區」、以「上海合作組織」為基礎，進一步與中亞國家建立經貿合作。此外，籌建「東亞自由貿易區」、參與湄公河次區域經濟合作、圖們江開發計畫，以及與印度組建自由貿易區等均在醞釀中。

勿庸置疑的，中國大陸無論是加入世界貿易組織，抑或簽訂區域貿易協定與特定的經濟體進一步加強經濟聯繫，其最直接的動機皆源於經濟的因素。但不容忽視的是，藉由參與經貿組織以進一步獲取政治上的實質利益，亦為中共的另一考量因素。此外，值得強調的是，除了上述對外政經因素的考量外，中國大陸對外所參與的各類區域經濟整合，在對外行為的表象下，其背後實蘊含了與對內政經政策相互聯繫作用的深層思考。諸如藉加入世貿組織加速其國內改革，消除國內長期存在的地方保護主義，以及促進區域間的協調發展。其中尤以後者是中

國對外區域經濟整合行為中，具一定程度的影響因子。

長期以來區域經濟差距的擴大，一直是困擾中國經濟發展的難題。因此，北京當局乃發展出國內區域經濟發展與對外區域經濟整合相互聯結，以國內與國際鑲嵌的方式，來推動進行國內的區域經濟發展。質言之，中國區域經濟整合的發展，主要受到了國際和國內兩因素的影響，從而形塑出對內的區域發展與對外經貿整合政策間一種互為表裡、相輔相成的發展態勢。

二、國內區域發展與整合

在以往計畫經濟體制時期，中國大陸無論就區域發展政策，抑或在宏觀區域經濟的發展格局上，因各地區間缺乏自發性的橫向經濟聯繫，從而無從產生區域經濟整合之實。

自改革以來，一方面由於中共實施沿海和內陸的差別待遇，造成區域間發展上的差距；另一方面亦因地方分權化的影響，導致地方保護主義盛行，不利於全國經濟的發展。中共同務院乃自 1980 年以來，開始鼓勵各地方間應互相聯合促進發展。1984 年中共更進一步倡導區域間應大力發展橫向經濟聯繫。在中央政府的推動下，各地區間乃自發性的由下而上的組建了包括省（區）際間、省（區）毗鄰地區，以及省區內為主等三大類型的區域經濟合作組織百餘個。

儘管該些區域經濟組織具經濟整合的作用，亦對地方經濟發展有一定的積極意義。但因體制缺乏相應的行政支持，組織鬆散流於徒具形式，難以發揮區域經濟整合的實質功能。然而值得注意的是，近年來，隨著經濟全球化和區域化的發展，位於中國經濟較發達的東部地區的一些省、市，為因應經濟發展的需要，已意識到區域經濟合作的重要性，逐漸興起以大城市群為核心的經濟區。目前中國已有三個城市群逐漸成形，包括以上海為龍頭的長江三角洲地區，涵蓋了滬、蘇、浙兩省一市的 15 個城市或地區；以廣州為核心的泛珠江三角洲城市群，以及包括京、津、唐地區的環渤海大北京城市群。東部沿海地區這些城市群的興起，象徵著具實質意義的經濟整合，在經濟發展的需求下已應運而生。

東部沿海區域間競爭格局日趨明顯之際，2004 年 6 月泛珠江三角區域合作框架協定的簽署尤令人矚目。以廣州為核心，涵蓋廣東、廣西、四川、雲南、貴州、湖南、江西、福建及海南等內地九省和香港、澳門兩個特別行政區的「9+2」泛珠三角地區的區域整合，除了形成中國大陸最大的跨省經貿合作區域外，更突破了以往僅侷限於內地範疇的區域經濟整合，將中國大陸內外聯結的區域整合政策，賦予了更鮮明的詮釋。

泛珠三角地區九省面積直可與歐盟相比，但長期以來省際活動仍受貿易壁壘所限。因此「9+2」的簽署，一方面是回應急遽發展的長江三角洲所產生的挑戰，另一方面則旨在力圖在國內形成地區性的「共同市場」，以消除區域內阻滯產品和生產要素自由流動的各種體制障礙，充分發揮市場在區域之間資源配置的基礎性作用，以追求地區的經濟發展。姑不論泛珠三角整合的未來效益如何，它反映出的是現階段中國內部不斷升溫的區域經濟整合態勢。

值得關切的是，泛珠三角經濟整合中，包括了地處偏遠的中西部省分。這些

內陸省分雖各有盤算，但皆希望藉由參與區域整合以提振區內經濟發展。事實上，內陸地區亦曾於 2001 年倡議由長江沿岸 26 個主要城市組成「長江艦隊」的區域整合。基本上，中共當局在看待國內方興未艾的區域整合上，抱持了樂觀其成的態度。從北京當局在泛珠三角的整合過程中，所展現出正面積極的態度即可見一般。

回顧中共當局為縮小地區間的發展差距，近年來，對內先後推動了「西部大開發」與「振興東北」等政策。與此同時，對外則先後參與了多項區域經濟整合的舉措，包括加入世貿組織、CEPA、湄公河次區域經濟合作、與東協籌建自由貿易區等。探究該些政策，實蘊含著開創有利的內、外部條件，並在彼此間形成互為因果、相互促進的策略運用。

首先從創造內部條件而言，北京當局有鑑於當前大陸市場機制與體系尚未臻完善，而區域差距問題日趨嚴峻，乃試圖以國家的力量介入該些地區的發展，以提供有利於該些地區發展的內部條件。與此相呼應的是，中共亦積極參與和中國具地緣關係的區域經濟整合，以營造國內區域發展的外部有利環境。基本上，內部區域的發展，有助於吸引周邊國家以推進區域經濟整合的建立；而與周邊鄰國的區域經濟整合，又推進了國內區域的發展。簡言之，當前中國大陸區域經濟整合政策，具有國內-國際鑲嵌、內外聯結互為因果相互作用的特色。

參、潛在問題與影響

展望未來，由於中國經濟改革已逐漸邁入較艱鉅的階段，中國亟需維繫一安定繁榮的政經環境，以穩步推進改革。有鑑於區域經濟整合對內有利於中國的經濟發展，對外有助提升其在亞洲國國際的政經地位。因此中共對外仍將以國內國際鑲嵌的策略，持續推動國內外的區域經濟整合。

在國內方面，泛珠江三角洲經濟區的實踐，可謂是順應區域經濟協調發展的一種新探索。然而先聲奪人的「9+2」能否發揮其作用，仍有待進一步觀察。除了體制性、基礎設施，以及重複建設和產業趨同的障礙外，其中最大的爭論焦點乃在於能否在體制創新方面有所突破，而真正落實合作的收益？

至於在對外區域經濟整合方面，截至目前為止，中國大陸已建立了包括四個構面的基本架構：深化粵港澳貿易區，以 CEPA、ASEAN+1 以及 9+2 的區域經濟整合，聯結珠江三角洲的發展；建立東盟自由貿易區、參與湄公河次區域經濟合作，以促進西南地區的發展；籌建東北亞自由貿易區以帶動東北、環渤海地區的發展以及建構中亞自由貿易區，藉此促進西北與內陸地區的發展。預測中共未來仍將沿此架構繼續發展。

目前中國在與東盟的合作方面已邁出較大的步伐，發展已趨明朗。與日本、韓國以及東協的 10+3，已開展了領域廣泛的合作，並已建立了八個部長會議機制。但關係東北地區發展的圖們江計畫則障礙仍多，短期內應難有較大的進展。至於與中亞六國共同所建立的上海合作組織，成員國家雖建立了貿易投資便利化進程的備忘錄，未來有可能建立實質性的區域經濟合作組織，但各國間在區域經

濟合作以及主導地位問題上仍意見分歧，因此進一步的區域經濟整合仍存在著矛盾尚待解決。

最後，值得關切的是，自中國大陸提出與東盟建立自由貿易區，又於 2004 年對區域整合的動作頻仍，已引起各國對中共將藉由主導東亞合作，躍居世界政經舞台主角之發展跡象深感憂心。目前無論是域內外國家皆紛紛尋求反制之道，諸如日、韓亦籌組自貿區，其他域外國家如澳洲、美國與印度亦急於與東盟簽訂自由貿易區以遏止中國在東盟地區影響力的擴大。因此未來區域經濟整合將持續在東亞經濟板塊中出現。身處亞洲地區的台灣，在此波區域經濟整合的風潮中，應如何自處，值得吾人深思。

中國大陸教育協調發展的挑戰

王瑞琦（國立政治大學國際關係研究中心副研究員）

壹、基本形勢

二十世紀末，中共前國家領導人江澤民提出「全面小康」作為新世紀國家發展的方針。「全面小康」的定位是均富與協調發展，策略是以集中資源發展高新技術（台灣稱作高科技），一步跨越先進國家，因此又以「跨越式發展」名之。「跨越式發展」的時代所依賴的不再是解放生產力和發展生產力的辯證，而是人力資本的發展，並以提升人力素質與培育高層次人才為首要任務。承擔這項任務的教育發展政策有三個特質：

第一，強調質與量的同時並進。最明顯的就是高等教育自一九九九年國家的強勢主導之下，進入「跨越式」發展的時代，在量的方面以實現高等教育大眾化為目標，在質的方面，實施「985工程」，以建設世界一流大學為目標。

第二，強調教育區域的發展，區域發展的差距、教育機構的布局成為學界探討的焦點。

第三，改革開放以來，受到相對忽視的基礎教育，尤其是弱勢的農村小學教育，被列為新世紀教育發展中的第一要務。

貳、主要演變

2004年，高等教育與基礎教育，按「全面小康」的目標，持續發展，但是在策略上出現明顯的調整：

一、高等教育方面

二〇〇三年十二月底，對於新的一年，中共的教育部長周濟提出了兩個核心工作：一個是重點推進農村教育改革與發展；另一個是大力加高水平大學和重點學科設，預示了前幾年持續以兩位數字的比例成長的大學招生政策將暫告結束。

1. 大學招生方面

首先，去年本專科招生人數的成長比例回降至8%左右，中國大陸高等教育入學率達19%。相對的，曾因高等教育擴招大幅度萎縮的高職招生，比原來計劃人數多出30餘萬人。新的一年，本專科生成長仍在8%左右，碩士研究生招生預計成長15%，博士生2%。

值得注意的是，去年高考，農村考生人數首次超過城鎮，佔報考總數723萬人的55%。農村考生人數增長反映出，農村對教育的需求在擴大中，在未來10年內比例將會持續擴大。大陸學者指出，農村考生的錄取率與貧窮農村學生進大學的比例成長將是中國大陸城鄉教育差別縮小，以及城鄉二元化問題解決的重要指標。

自二〇〇三年，22所大學開展自主選拔錄取改革試點工作，自主招生人數占各校年度本科招生計劃總數的5%。過去一年中，試點的學校數持續擴大。在研究生教育方面，於二〇〇一年，以提昇公務人員，尤其是黨政主管素質，由24所菁英大學率先發展的公共管理碩士教育(MPA)持續擴大，二〇〇四年另增23所大學招收該類研究生。

2. 高等教育大眾化方面

自上世紀末以來連續三年擴大招生的過程中，中國大陸高等教育出現兩個新的發展趨勢。第一個是大學分校的設置與發展。據不完全統計，二〇〇三年25個省市舉辦獨立學院，共300多所，本科在校生人數達40多萬。去年的最新發展是，大學分校將朝獨立學院的方向發展，以大學四年本科為主，是一個介於公立高校與私立高校之間的一種新的辦學模式，將取代民辦大學承擔高等教育大眾化為主要任務。

第二個是大學城、新校區的建設與發展，不過由於眾多大學嚴重違規審批、非法圈占土地，以及負債累累，其適當性遭到強烈批評。二〇〇四年三月，西部大學城建設案率先遭到撤銷，大學城的發展正面對嚴厲的考驗。

第三，大學畢業就業困難，已成為現今高等教育發展中最大挑戰。大學校園中多了一個族群，稱作「校漂族」，就是一群畢業後暫不就業，逗留在學校的畢業生。近年，國家將每年六月學生第一次的就業率列為各大學績效考評的標準之一，令大學壓力備增。

第四，普通大學競相發展碩、博士生教育，爭取發升格，試圖擠入重點院校，並以研究型大學為發展之目標。此一趨同性發展的現象已遭到北大、人民大學等菁英大學校長的批評，是否因此而暫歇，還是持續，將是中央教育部控制力的一項重要指標。

3. 高等教育追求卓越方面

「985工程」二期建設規劃、「211工程」均繼續推進。自一九九八年二〇〇二年之間，由教育部與地方共建的32所菁英大學在高等教育金字塔的地位愈來愈確定。中國大陸大學追求卓越仍以造就諾貝爾級的大師為主要的動力。作為發展指標的北京大學持續其二〇〇一年成立的「元培班」(以蔡元培之名成立)，即以文、理兩類招生，至一年半到兩年之後方選擇專業方向。二〇〇四年又推動小學期制的試行，也就是暑期班(6月21日至7月25日)，提供通識課程(大陸稱之通選課)，以及專題課程。此外，更推出了「校長聽課制度」。

二、基礎教育

就基礎教育而言，所謂的均衡發展定位在「積極差別待遇」的模式，也就是採取承認區域差距，強調縮小差距的公平原則。

主要的措施之一是持續推動二〇〇二年五月起，將農村義務教育發展的職責從原先的地方政府提高至「以縣為主」的政策，並要求各縣確實做到「三個確保」，即確保教師工資按時足額發放、確保中小學公用經費、確保校舍建設和危房改造所需資金，通稱為「保工資、保運轉、保安全」。

其次，將發展的重心置於農村教育，召開了中共建政以來第一次全國農村教育工作會議，並由國務院發布文件《關於進一步加強農村教育工作的決定》，大幅度增加對農村義務教育的投入，在過去的一年當中，除一般性（工資）轉移支付、稅費改革轉移支付中用於教職工工資的資金外，另列專項經費，總額達100億元，比前一年的58億元增長72%。其中，以15億元和13.64億元分別推動「農村寄宿制學校建設工程」與「農村中小學現代遠端教育工程」，前者的建設含蓋955個縣，7730所學校的宿舍，可增加寄宿學生203萬人。

值得一書的是中央政府終於開始正視，並提出「以流入地政府為主，以公辦學為主」的政策，解決長期以來民工子女教育問題。二〇〇四年底，教育部長周濟宣稱，在新的一年里，教育部將實施基礎教育階段薄弱學校改造工程，促進基礎教育的均衡發展，並提出限人數、限錢數、限分數的「三限」政策，以之解決一九八〇年代以來重點高中招收「擇校生」的畸形發展。

參、潛在問題

一、在高等教育發展方面

首先，承擔大眾化重責的大學分校，由於其與老校之間產權關係與權責不清、缺乏健全的董事會制度，以及經費來源等問題，正面對著是否能成功轉型成為獨立學院，還是變成另類的民辦大學的考驗。

其次，自主招生試點持續擴大，為大學自主帶來了契機，但報考人數過多，使得一些學校在人力、財力上，有不甚負荷之感。另一方面，有關人情關係引發的招生腐敗的報導不斷，亦成為自主招生是否能夠持續發展的變數。

此外，大學招生人數雖以兩位數的比例成長，但是由於各地人均高等院校數量的差距，與上世紀末部屬大學劃轉成地方大學等變數，高等教育的擴張非但未能舒解升學競爭，反而衍生地區高考分數懸殊差距，與學生轉戶籍的問題。由於錄取分數差距與學生轉戶籍問題攸關考生的前途發展，受到強烈的質疑。當此之際，長年積非成是，藉由擴招政策，以錢換取入學資格的陋習，日益惡化。二〇〇四年秋季，著名的北京航空航天學要求學生以十萬元人民幣換取一張錄取通知書的事件爆發，再度引發批判。上述問題若不能有效解決，勢將激化近年逐漸浮起的有關國家教育資源的分配不均和教育機會均等的討論。

至於建設世界一流大學的願景，十一月，現任諾丁漢大學校長，原復旦大學校長楊家福撰文，對於各大學蓋大樓、改校名、合併並向綜合型大學轉型，以及提高研究生的比例等發展提出質疑，直言如中國大陸的大學長此發展下去，要成為世界一流大學，將是遙遙無期。大陸學界亦指出，基礎研究投資比例持續下降（其占研發經費的比例，從一九九〇年代的7.5%下降至5%）、客觀、公平的評價標準尚付之闕如，以及研究團隊素質仍待提升等，是中國大陸學術研究發展向上提升中的三個主要障礙。而近幾年，菁英大學與普通高校之間差距持續擴大，以及9所擁有20個以上國家重點學科的大學當中，7所在東部發展地區的失衡現

象，引起重視。菁英大學是否能夠持續獨享中央教育經費大餅面對考驗。

二、基礎教育方面

「以縣為主」政策依舊不能解決問題。主要原因在於大多數的縣財源有限，財政普遍困難，為配合中央政策，勢將導致在農村興辦社會保障等社會事業資金的擠壓。此外，由縣主導，至多只能緩解一縣之內教育上嚴重的“貧富不均”，無助於改變一市和一省內部以及全國範圍內的城鄉教育差距。因此，學者呼籲，應將負責的層級再提升至省與中央政府。政府投入大額經費建設農村寄宿，在解決農村中教育中兩大問題，高額的「學雜費」與學生厭學直接的效益甚微。至於教育官員所提出的限人數、限錢數、限分數的「三限」政策，學者並不領情，直言還不如應採取「三增」，即增加對薄弱學校的投資，增加對薄弱學校的優秀教師配備名額，以及增加對薄弱學校的優勢宣傳。

在中共以均富、協調做為新世紀國家發展方針之時，即等於承認非均衡發展的嚴重性。就中國大陸的教育發展而言，非均衡的問題並不僅止於區域的差距，更在於公平性，也就是教育機會均等的問題。自一九八〇年代以來，在窮國辦教育與效率的藉詞拖延之下，中國大陸的教育發展存在著眾多的積非成是的歧視與差別待遇。這些歧視待遇的現象，不但未得即時矯正，反隨著國家聚焦於卓越的追求與高層次人才培育的政策惡化。進入新世紀，中國大陸有愈來愈多的學者關注到數量龐大，經濟與社會地位卻飽受歧視的弱勢族群的教育，對於各種形式的學店行為，也愈來愈不能容忍。他們警覺到，農村兒童、流動人口或是民工子女在教育發展中無份，以及一些於改革之後所出現的學店現象，若再任令其惡化，勢將成為中國大陸社會發展的負債。

自一九九〇年代後期，中共即強調人本為基礎，提升國家競爭力。當時提出的人本說，主要是與硬體建設相區隔。進入新世紀，人本的定位正逐漸轉向對於弱勢團體的關懷，與社會中不公平的現象的關注。而教育機會的不公平已成為這個關懷與關注的焦點。此一發展趨勢，中共當局若不能正視，提出有效的措施對於基層的教育、處於金字塔底層的高等教育投入更多的心力與資源，勢將拖累菁英大學的追求卓越與整體人力素質提升的目標。

中國大陸社會情勢

江振昌（國立政治大學國際關係研究中心副研究員）

壹、基本形勢

- 一、一年來全大陸各地示威抗議與流血衝突不斷。
- 二、城市就業下崗問題依然無法解決。
- 三、城市拆遷與農村徵地因不公處理引發民怨。
- 四、從「民工潮」到「民工荒」。
- 五、扶貧問題首度出現「越扶越貧」，去年首度增加八十萬貧困人口。
- 六、能源浪費與能源危機同時出現，水電石油均告短缺。

貳、主要演變

- 一、示威抗議的社會動亂不斷。近期來大陸社會頻傳大規模動亂，受到國際媒體關注，去年十一月五日，美國《華盛頓郵報》援引中共刊物《瞭望》的官方統計說，中國在二〇〇三年發生約五萬八千起重大社會動盪事件，平均每天一百六十九百起，這個數字比二〇〇二年增加百分之十五，與十年前相比則增加七倍之多，「這些公開抗議導致的社會動盪，已對中國共產黨政權構成新的挑戰」。大陸社會官民衝突事件不斷，以十月下旬最為嚴重。十月十八日重慶市萬州縣發生「扁擔挑夫斷腿事件」，只因肇事者揚言自己是政府官員，數萬群眾包圍政府大樓，經上千武警鎮壓才平息衝突。十月廿二日，安徽省蚌埠市發生萬名工人上街抗議、請願事件，全市交通停擺。十月廿七日，河南省會鄭州市中牟縣發生漢回暴動，數千名漢族農民持棍塊，包圍回族村莊的集體械鬥流血事件。十月廿七日至卅一日，四川省雅安市漢源縣發生中共建政以來最大的官逼民反、集體衝擊政府事件，因不滿政府強制拆遷和官員黑箱作業，憤怒的農民和當地學生進行近十萬人遊行示威，衝擊縣政府，造成流血衝突。最後在胡錦濤、溫家寶直接過問下才暫息暴動。
- 二、就業形勢面臨長期困難。目前中國每年城鎮新增勞動力達到二千四百萬人，但每年新增的就業崗位最多僅九百萬左右，勞動力供大於求的矛盾十分突出。就業問題上存在的問題，主要係因國企改革需要釋放計劃經濟形成的大量冗員，而企業減員增效的結果是城鎮勞動力的供需失衡；其次，城鎮新增勞動力逐年增多，與市場經濟體制下企業競爭的優勝劣汰也導致失業增加，加上「入世」後，產業結構不斷升級、優化與轉型也引發大量的結構性失業；至於農業分離人員的增加，又進一步擴大城鎮的就業矛

- 盾。整體言，勞動力總供給遠遠大於勞動力總需求，導致就業難度加大。
- 三、城市拆遷與農村徵地引發民怨衝突。二〇〇四年第十六期北京〈半月談〉雜誌，發表一篇題為「征地侵權為何屢禁不止」的文章說，近年來，各地違規違法征占耕地、損害農民切身利益，已成為群眾反映最為強烈的焦點問題。文章說，去年以來由於征地侵權案件眾多、涉及面廣、地方保護嚴重，查處遭遇到空前的難度和阻力。更為惡劣的是，面對中央的三令五申以及失地農民的生存困境，一些地方和部門居然仍挖空心思、陽奉陰違，他們或者「未批先用，少批多用」，或者「此征彼用，征而不用」，更有鄉村幹部非法賣地，或是暴力強制、違規補償，不一而是。去年八月廿七日，新華網引述中共國土資源部官員的話說，「基層政府往往成為土地違法主體」，而四川漢源移民衝突事件正是典型案例。
- 四、從「民工潮」到「民工荒」。大陸內地的「民工潮」從一九八〇年代中後期一直持續到現在，每年約有九千萬農民離開土地進城打工或經商，但歷年來源源不斷的「民工潮」到去年卻首度出現「民工荒」。去年初在福建泉州傳出後，很快蔓延至大江南北，迄今福建、廣東、浙江、江蘇等沿海發達地區，都相繼出現民工短缺的現象，其中珠江三角洲製造業用工缺口高達二百萬人以上。
- 五、扶貧問題艱巨。去年五月廿六日，世界銀行在上海召開首屆全球扶貧大會，討論在世界範圍內消除貧困的問題。溫家寶在會上說，中國目前仍是人均收入水平較低的開發中國家，目前，大陸農村仍有近三千萬人沒有解決溫飽，城鎮有二千多萬人收入水平低於最低生活保障線，還有六千多萬殘疾人需要幫助，中國消除貧困的任務仍相當艱巨。
- 六、能源出現危機。去年夏天，中國的電力供應出現三千萬千瓦的缺口，導致中國面臨二十多年來最嚴重的電力危機；目前，中國有百分之七十的省份都存在電力短缺問題。七月下旬全大陸供電持續緊張，限電範圍進一步擴大，迄今共有二十四省市限電，其中以浙江、江蘇、山西、內蒙最為嚴重。為了緩解電力短缺問題，中國政府下令採取緊急措施，儘快向電力不足的地區運送煤炭。

參、潛在問題與影響

- 一、農民失地引發社會矛盾。目前中國約有四千萬失地農民，由於土地徵用補償安置費偏低及官員貪污，將造成社會矛盾和衝突。中國大陸近期的社會騷亂事件表現出一項新特點：政府與社會不公常是其引爆點。騷亂事件的直接起因可能比較單純和偶然，例如交通事故或者一般民事糾紛，然而事件卻很快發展到不可收拾的地步。有專家認為，這種現象表明大陸社會中弱勢群體多年來積壓的對失業下崗、貧富懸殊、官員腐化、搬遷補償不足、投訴無門、治安惡化等的強烈不滿，一下子找到了渲洩的機會。
- 二、收入差距進一步擴大。不同收入者之間、區域和行業之間的收入差距繼續

擴大，容易引發「民亂」。根據世界經濟發展和社會演進的一般規律，一個國家人均國內生產總值（GDP）從一千美元上升到三千美元的過程中，常因結構調整和社會轉型，很容易導致分配失衡、道德標準失範、失業頻仍、社會失序等問題，成為公共事故的高發期，而中國目前正處於這個階段。

- 三、城市發展失衡，加劇社會風險。中國目前的城市加速擴張，城市社會內部發展、失衡和社會分裂，以及城鄉差距的持續擴大，使得城市發展面臨整體性風險。從某種意義上說，城市正在成為落後鄉村包圍著的「孤島」，而且，這個「孤島」內部缺乏有機的整合。這種只重視經濟增長，而忽視社會發展的失衡對城市本身就是巨大的威脅。從總體上看，中國城市社會的風險具有人為風險特徵，許多災難性事件追究下去都能在體制上找到原因。
- 四、須從制度建構來解決危機。對於聚眾抗議事件，中共一向作法是鎮壓與疏導並重，依循「先定調、續鎮壓、再究責」的程序，例如胡溫對四川漢源事件直接過問，指示要以群眾利益為重和維護移民權益，在問題未解決前水電站不復工，同時不追查移民的聚眾責任，又免職漢源縣委書記。乍看之下，胡溫體制對民怨引發的危機處理極為平穩妥當，但從另一個角度看，會否產生「會哭的小孩有糖吃」效應，在治標不治本的情況下，會否為下一個更大的抗爭累積能量。以「親民」為號召，奉「全面建設小康社會」為圭臬的胡溫政權，面對大陸整體社會形勢的演變，恐怕還是得從「制度建構」著手，而非僅視為「危機處理」。否則，當重視弱勢的理想妥協於政治現實之下時，各種「期望升高所帶來革命」的史實，將是大陸「不可承受之重」。

附表一：近三個多月來大陸發生的民怨與警民衝突

時間	地點	經過與結果
2004/9月	福建省永定縣	因拆除縣城舊城區，住戶不滿補償金過低，拒絕遷出而多次與警方大規模衝突。
2004/9/14~10/30	陝西省咸陽市	紡織工人罷工長達七週，六千多工人兩度圍堵隴海鐵路。官方出動防暴警察。
2004/10/4	陝西省榆林縣	農民為了維護土地權益，從2002年12月起進行長達兩年多的抗爭，當地政府調動武警進村彈壓
2004/10/18	重慶市萬州區	一農民工進城時不慎扁擔撞及婦女，該女丈夫搶過扁擔打斷挑夫的腿，並揚言自己是政府官員，群情激憤，十萬農民學生包圍政府大樓，焚燒警車。
2004/10/22	吉林省長春市	市府近百名工作人員在經緯南路拆除一幢樓房時，遭附近四百餘名居民圍攻，導致五十多人受傷
2004/10/22	安徽省蚌埠市	紡織廠萬名退休工人上街抗議，佔據市區主要街道八小時，市區交通癱瘓。
2004/10/27~10/29	河南省中牟縣	回族司機開車不慎撞死漢人，被穿鑿附會成回漢衝突，引發數千名漢人與回民爆發集體械鬥事件。
2004/10/27~10/31	四川省漢源縣	民眾不滿政府強制拆遷及官員黑箱作業，十萬民眾走上街頭，衝擊縣政府，中央定性為「不明真相的移民大規模聚集事件」。
2004/11/3	雲南省昆明市	農民土地被非法徵收而集體抗議，發生警民衝突，九輛警車被推倒路旁。
2004/12/4	廣西欽州市	警察當眾毆打數名殘障街頭音樂家，爆發上千人警民衝突。民眾攻擊警車
2004/12/5	山西省萬榮縣	兩百多名建築工人為聲援遭拘禁的同僚，開卡車衝撞員警，兩警死亡。
2004/12/15~12/20	四川省瀘洲市	為了抗議國企破產、拖欠工資，某國企化工廠數千名工人阻路攔車，與近千名防暴警察衝突。
2004/12/25	廣東省東莞市	廣東公安打死偷車湖南籍少年，民工因積怨引爆警民衝突。

兩岸關係

蔡瑋（國立政治大學國際關係研究中心第二所所長）

壹、基本形勢

- 一、由於中國大陸內外應素及台灣選舉問題影響，儘管台灣政府當局多次釋出善意，但 2004 年的兩岸政治關係基本上處於一個冷淡、緊張、僵持，但未發生衝突的局面，不過雙方在經濟及社會層面的交流仍然相當熱絡。
- 二、選前，藍綠兩組候選人在兩岸關係上競開支票。連戰表示當選後將促成兩岸關係走向和解，擴大三通範圍，金廈地區非軍事化。陳水扁則稱將努力建立和平穩定的兩岸互動架構，擴大補助台商大陸就醫之健保給付及台商學校教育經費等等。選後，呂秀蓮一度表示兩岸進入準戰爭狀態，但隨後遭到總統府方面否認。行政院游院長提及兩岸恐怖平衡亦引來各界爭議。
- 三、520 陳水扁在就職演說中表示，過去承諾仍然有效，只要台灣二千三百萬人民同意，並經過民主程序，任何解決兩岸歧異的模式都不排除。後來在其他場合，陳水扁表示，由於中共的持續威脅，台灣應與太平洋民主國家建構安全同盟。在雙十國慶談話中，陳水扁強調中華民國就是台灣，台灣就是中華民國，提議兩岸雙方可以以九二香港會談為基礎復談，呼籲兩岸結束敵對狀態，建立軍事互信機制。十一月十日，陳水扁再度示好，但中共仍無正面回應。
- 四、年來，中共方面仍然堅持一個中國、和平統一、一國兩制的基本方針，侈稱盡最大的努力、最大的誠意追求和平統一，反對台獨，反對台灣假名主之名，利用公投、制憲等手段從事分裂活動。北京於 517 發表聲明，堅持「九二共識」為兩岸、兩會復談的基礎，而台獨活動則是當前台海地區和平、穩定的最大威脅，表示台獨沒有和平，分裂沒有穩定，要台北懸崖勒馬，以免玩火自焚，並威脅說中國人不怕鬼，不信邪等等。
- 五、北京主張，只要台北重回「九二共識」一切好談，其中包括結束敵對狀態，建立軍事互信機制，加強交流，互利共榮，以及台灣的國際活動空間等等。中共對於台灣的正名、制憲，以及陳水扁有謂中華民國就是台灣，台灣就是中華民國都嚴予批判，認為這是赤裸裸的台獨言論，是對台海和平與穩定的嚴重挑釁。2004 年底，中共有意定訂反國家分裂法，企圖藉此解構、嚇阻其眼中的所謂台灣分離主義活動。
- 六、由於 SARS 疫情擴散，中共打壓台灣加入世界衛生組織，擬定訂反國家分裂法，台灣民眾對中共的敵意升高，部分民眾雖然預期三通對台灣經濟或有幫助，但也擔心可能帶來的安全及資金和人才外流等負面效應。陸委會所委辦的民意調查結果顯示，台灣民眾主張獨立的比率雖然增加，

但仍有過半數以上的受訪民眾主張維持現狀，只有極少數的人同意接受中共的一國兩制或立即統一。

- 七、美國、中共、日本、法國、新加坡、歐盟、東協各界疑慮台北的分離主義發展方向，認為公投、修憲、正名恐有改變現狀之虞。美方對我公投動機尤持強烈懷疑態度，多次表示堅持一個中國的立場，反對兩岸任何一方片面改變現狀，美方擔心兩岸政府因為誤判而引發戰爭。華府樂見兩岸展開協商、對話，鼓勵台灣推動兩岸三通，但也堅持台灣必須展現自我防衛的決心。美國由國務卿鮑爾，副國務卿阿米塔吉，亞太副助卿薛瑞福以降，多次發表對台並非友好談話，如贊成兩岸和平統一，台灣不是主權獨立國家，美國沒有協防台灣義務，美國同意台灣是中國的一部分，並對台灣有關正名、制憲問題表達特定負面看法。

貳、主要演變

- 一、台灣總統大選中的防禦性公投問題，以及因為選舉結果所產生的爭議性問題，對美台與兩岸關係都產生相當程度的衝擊。北京對於台北的所有舉措都由負面加以解讀，北京已由過去後發先至的鬥爭策略轉為先發制人。北京對於三通態度已由過去的兩岸航線轉為國內航線，態度更見嚴苛。
- 二、選後，雖然台北重提兩岸應該排除一邊一國和一個中國爭議，建立溝通互信機制，並互派代表，以消極的降低緊張，積極的建立對話機制，呼籲中共在既有的基礎上來共同處理一個中國問題。但形格勢禁，由於雙方互信基礎蕩然，幾無實現可能。
- 三、爭取談、準備打、不怕拖似已成為中共當前對台主要思維。隨後中共並嘗試透過立法方式來為兩岸關係定調，防止台灣分離主義的進一步發展，防獨重於促統確為當前中共對台策略主軸，北京蓄意奪回兩岸關係的主導權，有意自行界定台獨的意涵與行動，採取聽我言、觀你行的鬥爭手法。
- 四、台灣政局不安、藍綠對決、民意分歧、族群撕裂提供了中共分化離間的更好機會。台灣選戰期間的激情言論激化了兩岸的互不信任，中共對於民進黨政府的所有善意均棄如敝履，而隨著台灣本土意識的進一步深化，台灣民意對中共也越呈負面看法。
- 五、國際社會對於兩岸關係的惡性發展更見關切，相關國家或明或暗勸阻兩岸雙方避免片面改變現狀，對於台灣的公投、正名、制憲頗有疑慮，要求雙方以區域安全與穩定為重。中共則以台獨為亞太區域安全的最大隱憂，贏得部分國家認同，台灣隱然之間有可能成為各國眼中的麻煩製造者。

參、潛在問題與影響

- 一、兩岸之間絕對缺乏互信已為定論，中共顯然無意與台北再有口舌之爭。北京一方面透過美國對台施壓，另一方面則是真心實意的做好必要的準備。換而言之，北京目前正在做最好的準備，最壞的打算，而 517 聲明已成現階段中共對台工作綱領，中共當前工作重點確實在於防獨重於促統，爭取談、準備打、不怕拖。兩岸局勢相當嚴峻。
- 二、鑒於台北事前對於中共推動反國家分裂法毫無所悉，台北只知中共目前正在對台採取法律戰、心理戰、宣傳戰，只知有統一法而未曾慮及反國家分裂法，而且是美國事後予以通知，此事似乎透露台北對於兩岸關係的掌握有待加強。另外，台灣認為 2005 年春天以後兩岸氣氛會更為良好，似乎也把問題看的過分簡單。
- 三、北京動輒把台灣民主發展的某些現象與台獨劃上等號，顯見中共對於台灣民主深化的認知仍然有待加強，而北京在國際上推動反獨促統活動，並將台獨與亞太區域安全和穩定掛鉤似乎漸有成效，美國、歐盟、東協相繼表態反對台獨，而其將台灣描繪成為麻煩製造者的企圖尤其值得台北謀求反制之道。台灣的國際宣傳有待加強。
- 四、中共業已表明立場、劃清底線、絕不妥協，北京在陳水扁 520 講話前發表重大聲明這就說明了中共對兩岸關係的已無過高期望，但仍希望台灣知所進退。中共對泛綠和陳水扁及民進黨政府固然沒有太多期望，但對泛藍也同樣並無好感，只要民進黨政府能夠接受一個中國原則，放棄台獨，北京當局也願意和其打交道。台北對此宜有理解。
- 五、關於兩岸復談機會的問題，鑑於台灣政治動盪可期，即使陳水扁對北京釋放重大友好訊息，但中共未必敢於積極有所回應。在今年三、四月前台灣政局或難穩定，五、六月間又將處理任務型修憲國代問題，到了下半年，等到修憲問題進入緊鑼密鼓階段，再加上年底的縣市長選舉政治旺季一到，兩岸關係中的變數更多。大家對於江八點十週年及雙方春節談話的所謂機會之窗或可不必有太高的期望。
- 六、北京短期內最可能的作法就是，在政治上持續對台北採取冷淡低調的態度，在法律上為可能動武預作準備，在軍事上持續對台灣進行備戰施壓，在外交上則仍然是孤立打壓，不過在經濟上將會加大力度，來吸引台商台資，在三通問題上北京可能低調的技術性予以接受，但會避免台北藉此攫取政治利益，至於在社會文化方面的交流則可能更積極的予以推動和強化。