

改革與重建：日本野田內閣的組成與施政

王文岳

（國立政治大學國際關係研究中心第二研究所博士後研究員）

壹、基本形勢

日本民主黨菅直人上任以來，重蹈前任首相覆轍，除了在經濟與對外關係上一再失分以外，在東日本大地震期間，一再隱匿災情，造成災情擴大，調度無方，失去國民信賴，對於民主黨政權的延續，形成嚴重打擊，內閣支持率掉到低點。面對在野自民黨的強烈批判，以及黨內各派系群起發難的局勢下，菅直人首相被迫在 8 月 26 日宣布下台，結束一年有餘的首相生涯。隨後，民主黨於 8 月 27 日進行黨代表（黨首）選舉公告，並決定於 29 日進行投票。面對東日本大地震發生以後的後續重建工作，出馬角逐民主黨掌魁的各方勢力紛紛表態，其中包括了人氣甚高的前外相前原誠司、前國土交通相馬淵澄夫、現任經濟產業相海江田萬里、農林水產相鹿野道彥等黨內實力派人物。

如果依照政治光譜區分，民主黨的主流派可歸類為前原誠司、菅直人與野田佳彥三大派系，而經產相海江田萬里則有小澤派與鳩山派的支持，至於鹿野道彥與馬淵澄夫則屬中間派。為了避免小澤派再起，主流派系早已擬訂黨魁選舉策略，協調彼此的選票。在 8 月 29 日民主黨召開兩院議員全體會議進行黨代表投票，第一輪選舉結束，無人獲得過半數的 200 張選票；其中，非主流的海江田取得 143 票，野田獲得 102 票。隨後，在同日進行的第二輪投票中，前原派轉而支持野田派的情形，使得在富士電視臺新首相人選民調僅獲百分之五支持率的野田佳彥，反而以 215 票對 117 票，擊敗小澤支持的海江田萬里。此一結果，顯示民主黨黨魁選舉的過程，仍然如同過往的自民黨，仰賴派閥政治的合縱連橫，交換政治權力。因此，在黨魁選舉獲得勝選的野田，除了必需在內閣組成上滿足各派支持者的需求，亦需修補選舉過程出現的黨意民意落差，使得施政上困難重重。

由於日本國民與政治決策缺乏足夠的連結，一旦政策表現不如預期，仍有重演人氣低落而導致下台的老劇碼。野田佳彥上任以後，也意識到內閣根基未固，政治風險仍在，因此，野田在內閣組成上，力求平衡。他在就任演說時，引用詩人兼書法家相田光男的詩作，自比為「泥鰍內閣」（どじょう内閣），希望透過低調實作的精神，繳出好成績。然而，日本坊間的評論家與政敵，卻給予野田內

閣種種不同的稱號，這些稱號多少反映了日本政治評論者看淡野田內閣的前景以外，也反映野田看守內閣色彩濃厚。果然，今年（2012）1月，在內閣聲望落，施政不力的窘境下，野田首相為了推動消費稅增稅改革與國土重建等議題，再度進行內閣改組，希望有所作為。頻繁的閣員更動已經成為日本政局的常態，影響了日本的國政推動。據此，本文就野田內閣的組成風格、施政方針，以及執政挑戰等面向，來說明日本近期的國政走向與對外關係。

貳、日本新內閣的組成與施政方向

野田佳彥出身於軍人世家，父親為陸上自衛隊自衛官，畢業於早稻田大學政治經濟學部，也是松下政經塾的第一期畢業生，在從事政治工作前，也做過家庭教師、都市媒體點檢員、私立教育相談所長、青年政治機構副幹事長等工作。1987年時，他以29歲的年輕新秀之姿當選千葉縣議會議員，1993年代表日本新黨當選眾議院議員，1996年角逐連任失敗，2000年代表民主黨當選眾議員，之後順利連任至今，現為民主黨花齊會的領袖。

野田於擔任菅內閣財務大臣時，強調財政重建優先，強力主張增稅，並且在對外關係上，採取強硬立場。在競逐民主黨黨魁之時，野田佳彥的支持度只有5%，最被看好的前外相前原誠司支持度高達53.6%，為了爭取主流派的支持，野田積極淡化增稅立場，表示要把重建經濟列為第一要務，並主張優先處理強勢日圓和通貨緊縮問題。當選以後，由於野田政治資歷不足，但在金融界人脈極廣，而且在日圓升值問題獲得在野黨自民黨高層的認可，然而，這並意味著朝野合作的可能性大增，在民主黨情勢低迷之際，自民、公明兩黨儘管在口頭鬆口，但是除非民主黨願意全面棄守政權公約，交由自民黨主導政局，否則大聯合政府的空間，仍然有待觀望。

在野田內閣的佈局上，野田內閣除了留任的鹿野道彥，細野豪志、蓮舫、玄葉光一郎等前朝大臣以外，也任命首前黨幹事長小澤一郎的親信輿石東擔任黨幹事長、前外相前原誠司擔任政策調查會長，至於國會對策委員長則由平野博文擔任。作為首相左右手職位的官房長官，則由野田派花齊會會長民主黨前幹事長代理藤村修出任，其他內閣職位，則啟用黨內派系二、三線的新人，展現野田風格。整體而言，野田內閣展現超派系格局，平均年齡為58.3歲，比民主黨執政後成立的鳩山由紀夫內閣的60.7歲與菅直人內閣的59.1歲相比更為年輕；此外，在成員組成上，也考量到黨內派系平衡，觀察者多認為野田內閣，可以降低黨內小澤派分裂的可能性，營造團結氣氛。

然而，值得注意的，野田內閣的年輕閣員並無法完全擔當大任。上台以後，常有發言不當情事。譬如，擔任野田內閣重建災後重責的經產大臣的鉢本吉雄，

甫上任一週，就因為福島災區視查的不當發言造成軒然大波，馬上辭職下台，以平息眾怒，而防衛相一川保夫與國家公安委員長兼綁架問題及消費者行政擔當山岡賢次也因國會問責，發言不當而遭到撤換，結果造成野田內閣於就任 4 個月後，再度進行小幅度改組。

在今年（2012）1 月的改組中，野田首相啟用前參院外交防衛委員長田中直紀接任衛防相，他亦是前外相田中真紀子的夫婿，此舉被視為意圖化解在野黨的反對之舉。國土交通副大臣鬆原仁則接任國家公安委員長。參院幹事長小川敏夫則入閣擔任法相。原外相玄葉光一郎等 12 名閣僚留任。至於廣受注目的行政改革擔當相蓮舫則由民主黨前幹事長岡田克也取代。岡田克也同時以副首相的位置兼任社會保障與稅制一體化改革大臣。由於岡田曾在菅內閣時期主持制度社會稅改一體化改革方案，更是為了推進消費稅增稅改革。然而，由於岡田克也是反小澤派大將，因此觀察者認為野田首相在施政不順的情形下，傾向啟用可信賴的盟友，以推動核心政策。

野田內閣核心施政方針

野田內閣上任以後，馬上得面對三月東日本大地震以後的政壇僵局，儘管新內閣甫一上任，獲得六成民眾支持，但是由於民主黨走勢看跌，大環境不利，面對經濟前景艱難、貨幣升值壓力、能源政策問題、災後重建與輻射污染等問題，野田內閣均需立即提出方法，交出成績，避免開高走低，成為短命內閣。據此，野田內閣在經濟上是否能夠恢復景氣，外交上是否能夠修正菅內閣面對中日與中俄的邊界爭議問題，並且改善與美國關係，即成為野田內閣存續的關鍵。

首先，在經濟政策上，由於具有財務大臣的背景，使得野田具有豐沛的金融界人脈，得以作為決策與政策協調上的助力，在競選黨魁期間，野田的主要政見，即強力主張抑制日圓升值，以復甦日本經濟，至於在降低財政赤字上，他則主張提高消費稅。此一主張原則上延續他擔任菅內閣財務大臣時期的主張，多數的學者亦支持此一政策方向。

抑制日圓升值是朝野共識，調升消費稅卻是富有爭議的政策，小澤派的前經產相海江田萬里，前國交相馬淵澄夫與前農相鹿野政道均表示強烈的反對意見，他們主張透過長期國債的發行，做為籌措重建資金的來源。倘若野田內閣在彌補赤字缺口的同時，延遲經濟的復甦，不但難以滿足人民的期待，也會成為黨內派系攻擊的焦點。日前，即有 9 名反對增稅的小澤派議員主張野田違反競選公約增稅，公開聲明離開民主黨。此舉也使野田內閣的支持率更為低落，影響其執政。在情勢不佳的情形下，野田內閣已將消費稅改革視為短期內最重要政策，力求有有限的執政時間內加速此一改革之推動。

其次，在財務問題上，野田則出乎外界預期，啟用來自受到大地震侵襲的宮城縣的安住淳擔任大臣。安住與在野的自民黨關係良好，對於亟於在國會推動立法的野田內閣來說，有所助益，其上任後要監督草擬第三套追加預算方案，為災後重建籌措經費，這也是日本自第二次世界大戰以來最大規模的重建計畫，安住淳的出現，除了被認為野田將在經濟和財政政策將強化主導以外，也顯示野田將災區重建作為其主要的施政目標。

第三，在對外關係上，民主黨上任以來，長期陷於經濟困局，使得在普天間美軍基地遷移、日俄北方領土爭議與中日釣魚台海域爭議等問題，始終無法有效解決。出身於松下政經塾的野田，過往的發言支持美日同盟作為日本外交的基石，但他也強調日本集體自衛權的重要性，對中立場則較鳩山與菅兩任內閣強硬。野田自身不但是民主黨「日臺議員友好聯盟」的會員，也是日本民主黨參眾兩院議員組成的「日臺安保經濟研究會」成員，由於「日臺安保會」成立於前總統陳水扁時代，日臺雙方官員曾多次透過該會舉辦懇談會，進行「非官方」接觸，討論安保問題，2008年3月臺灣舉行總統大選時，野田也曾率領民主黨觀選團來臺進行瞭解，大體而言，野田首相與臺灣甚有淵源。

近年來，由於日本首相的更迭頻仍，往往陷於權力鞏固而無暇外顧，新任外相玄葉光一郎 47 歲，和野田一樣均是畢業於松下政經塾的年輕政治家，長於地方政務，在外交上則缺乏經歷，在外交過往的發言，則一貫主張深化美日同盟。至於防衛大臣一川保夫則是一個親玄葉光一郎學習會的成員，與玄葉關係密切。在內閣改組中，一川保夫因為多次失言遭國會在野黨提出問責議案下台。而後續的田中直紀對於防衛事務的涉獵有限，因此，一般觀察者認為野田內閣在外交上仍然遵循既有框架，力求穩定。

以導致鳩山首相下台的沖繩美軍普天間基地遷移問題為例，野田內閣於就任以後，就召集內閣官房長官藤村修、外相玄葉光一郎與防衛大臣一川保夫等做出重大決定，恪遵日美兩國去年 5 月 28 號發表的聯合聲明，維持「縣內遷移」的原則，把基地遷移往名護市邊野古沿岸，並且重申美日同盟在亞太和平的重要性，也同意應顧及沖繩經濟的發展。今年 2 月的沖繩宜野灣市長選舉由自民、公明等政黨推薦的佐喜真淳當選，其立場傾向同意縣內搬遷，預計野田內閣將利用此一機會，解決普天間搬遷的僵局，以證明野田內閣對於美日同盟的重視。至於在南海問題上，在菅直人內閣後期，日本的外務省與防衛省多主張日本應積極介入，因此也促使美日澳與東協國家透過「東協區域論壇」，來牽制中國大陸於該海域的擴張，出身軍人家室的野田，預期在此一政策上將維持美日安保路線。對於美國大力推動的環太平洋戰略伙伴協議（TPP），儘管日本國內仍有反對聲浪，但以振興經濟為重的野田內閣，仍然力求排除歧見，表達加入 TPP 的意願，展現野田內閣對於美日關係的重視。

參、台灣面對日本新內閣的應有對策

首先，臺灣應系統性的建立對於民主黨的瞭解與研究，長期以來，臺灣對日本決策多依賴職業外交官人脈與民間人士訊息，然而，在民主黨高舉政治家主導的大旗之下，並且歷經小泉純一郎首相以後的歷年行政改革，日本的決策體制已逐漸傾向由政治家進行決策，顯見傳統的訊息來源已有所不足。針對近年日本政壇快速更迭，全面性而系統性的掌握資訊，除了可以強化我國對日本瞭解以外，對於我國政府妥善因應日本政局，亦有所必要。

其次，歷經民主黨三任首相，日本政壇出現兩大傾向，一是世代交替，二是政黨輪政。就前者而言，民主黨的內閣成員平均年齡一再下降，已出現世代交替，此一情形不唯見諸於民主黨，即使是自民黨亦有此一傾向。就後者而言，由近年日本政壇走向觀之，日本民眾對於政治領袖已經失去耐性，導致日本的政治領導出現更動頻繁的現象，可以預見未來政黨輪替的可能性大增。據此，我國對日關係也應有此認知，全面性，超黨派的建立黨政連繫，以鞏固雙邊關係。

第三，長期以來，臺日關係多半仰賴非官方渠道，透過國會議員或官員的互訪，維繫雙邊關係。然而，隨著區域整合的加速，合作關係的升級，雙邊的正式往來逐漸走向檯面化，我國政府積極推動制度性交流機制的建立，才能一舉深化雙邊正式關係。日前簽訂的《臺日投資保障協定》，就是個例子，除了讓我國與日本關係更為緊密以外，也有助於我國拓展國際空間，深化臺日關係，有助臺日企業共同前進中國大陸市場，並且可以作為範例，加速我國與星、馬、韓等地的 FTA 進度，可以說是兩國斷交以來的重大突破。野田首相本身對台甚為友善，在最近的國會質詢中，野田應國會議員質詢，特別對臺灣在東日本大地震之後的大量捐助與救援，公開表達感激之意。相對於菅內閣，野田內閣應會在不得罪中國的情形下，與臺灣維持友好關係。我國宜趁此時機，強化雙邊協調與合作。

希臘國債風暴對歐洲統合的影響與意涵

甘逸驊

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所副研究員)

問題背景

由希臘債務問題所引發的歐債危機，已為全球經濟發展投入不確定因素。從 2009 年底希臘所爆發的國債風暴開始蔓延，包括義大利、西班牙、葡萄牙、愛爾蘭等國，都陸續發生類似的問題，以致於影響到歐元區的經濟成長，甚至引發歐元區是否續存的討論。

事實上，雖然全球高度關注整體歐元區的走向，但是歐元區的主要問題仍在於南歐諸國，其中尤以希臘最為嚴重，因為希臘的債務過高，且非短時間內得以解決。2009 年希臘的債務危機發生後，歐盟與國際貨幣基金於 2010 年 5 月初，同意向希臘提供為期三年，總額共 1,100 億歐元的紓困方案，但也只能暫時停止希臘危機的惡化。到了今年，希臘另一次的債券在 3 月 20 日到期，總額高達 145 億歐元，如違約將造成歐元問世以來首度有成員國發生債務違約的狀況，但如果上述債務得以暫時註銷，則歐盟與國際貨幣基金將可以提供希臘政府償還這些債務所需的資金。因此，希臘必須爭取到第二輪的 1,300 億歐元的紓困金，以防止違約，但因仍須承諾部分條件，包括在雅典設立永久性監督計畫執行的機制，以力求即時掌握希臘政府財政決策的支出規模，及確保希臘以履行債務為優先要務，因此紓困方案有可能需等到五月份希臘重新大選之後才能定案，更增添了不確定性。

議題分析

有關歐債危機，無論是學界、政界或媒體都關注的一個問題是，為什麼佔歐元區國內生產毛額 (GDP) 區區 2% 的希臘，會造成這麼大的危機。歐債危機與 2008 年從美國開始發生的全球金融海嘯有本質上的差異，2008 年的美國金融危機如同急性病症，而歐債危機則像慢性疾病，雖然歐盟多次提出各種方案，但似乎無濟於事。2008 年的金融海嘯主角是投資銀行，歐債危機的主角卻轉換成俗稱「歐豬五國 (PIIGS)」的主權國家，其規模較 2008 年大 12 倍，如果處理不善，做為全球第一大經濟體的歐盟，有可能隨著南歐各國陷入衰退的困境，並因

而衝擊全球經濟。

歐債危機的根源，是在一個單一貨幣區域內，各成員的經濟結構與體質，無法隨著整合時間的增長而有所融合，過度的歧異加深了每個國家財政狀況的差異。歐洲北方與南方國家原本即已存在巨大的經濟體質差異，在歐元區實施後，此一狀況並未獲得改善，但短期的快速成長卻足以蒙蔽如此的缺陷。具有高度競爭力且勤儉自持的西北歐國家，強調高儲蓄率與低通膨，與較為鬆散又過度消費的南歐國家間的差距無法彌補，使得西北歐國家事實上補貼南歐國家以供其繼續消費。南歐各國的產業結構開始惡化，工業的規模不斷萎縮，成為淨進口國。

南歐國家加入歐洲統一貨幣的時機與條件並不成熟，造成今日的困境。固然南歐國家在加入之初享受到成長的好處，國際熱錢迅速湧入，形成一片榮景，人民生活水準得以提高，公共建設支出大增，連帶的也使得公務人員的待遇過於優渥，但畢竟這些國家經濟體質脆弱，當勞動生產成本不斷推升，而這些國家的人民又已習慣於仰賴政府的高福利政策，競爭力因而下降。

以希臘為例，在 2000 年到 2010 年期間，單位勞動成本就上升了 40%，但出口總額縮減 12%，使得其貿易逆差佔了國內生產毛額（GDP）的 10%。希臘並未善用經濟成長時隨之增長的投資與所得，以建立實體的經濟成長，反而造成一個高福利體系與消費過度的社會。希臘在新世紀以來的頭十年的經濟成長率約為 4%，在歐洲國家而言算是相當亮眼，但主要原因是過度的消費，其經濟增長的貢獻 90% 來自消費，以及 2004 年雅典奧運會的乘數效應。

歐元區財政危機的另一個主因是，區域內貨幣政策與財政政策的決策權分屬不同的角色，擁有單一貨幣的歐元區缺乏各國在財政政策的整合。當發生問題時，會員國無法藉由貨幣政策的彈性，例如貨幣貶值來保持競爭力。同時，歐元匯率的偏高也相對的提高了一些較不具競爭力的會員國的產出成本，因而降低其全球競爭力。

至於在希臘的債務問題方面，其長期的根源是政治文化。希臘長期以來依賴「裙帶」關係，其高度分裂與極化的政治使得改革之路更為困難。就連歐盟提出紓困方案的條件，希臘各黨派也無法達成共識。同樣地，希臘人民也還未做好遵守摺節方案的準備，大規模的示威群眾走上街頭，甚至希臘社會開始產生反德的情緒，因為德國認為希臘的問題對歐盟而言是個「無底洞」。希臘財長范尼塞洛也指控，歐盟提出苛刻的紓困方案條件，目的是將希臘趕出歐元區。希臘的反應進一步激化希臘和國際債權人間的對立。

未來走向

為防範希臘國債危機延燒到歐元區甚至影響全球經濟，包括歐盟執委會、歐洲中央銀行、國際貨幣基金的「三巨頭（Troika）」形成解決歐債危機的主要機制。此一機制要求希臘必須以擲節的方式，度過國債的危機。針對 2012 年到期的債務，希臘已經提出新的緊縮方案，包括降低 20% 最低薪資、另一回合的退休金縮減、減少 15,000 名公務人員員額，以降低赤字。希臘內閣於 2 月 18 日通過追加包括調降薪資與退休金以及 2012 年預算的追減案，總計 3.25 億歐元的擲節方案，以滿足歐元區財長會議所要求的最後一項條件，這項措施是總額 33 億歐元（占 GDP 的 1.5%，包括公共投資與軍事預算）擲節方案的最後的一部分，另需在六月前提交有關 2013-2015 年總計 100 億歐元的財政緊縮計畫。另外，如果希臘確實執行擲節方案，持有希臘債權的私有持有人將以債券交換方式參與減債，註銷 70% 的債務，待希臘經濟回穩後再回收部分債務，如此可使得總計 3,500 億歐元的債務減去 1,000 億歐元，儘管如此，希臘的外債占 GDP 的比例只能從今年的 160% 降到 2020 年的 120%。無論如何，希臘的債券危機至少得以獲得暫時的緩解。

由於歐盟與歐元區對於希臘危機採取了積極的手段，使得近來歐洲的財政狀況似有改善的趨勢。歐元區會員國最近成功標售歐元債券，使得銀行面對資金的壓力得以減緩。義大利於 2012 年 2 月成功標售 120 億歐元的公債，其殖利率也較低。其他國家狀況也有好轉的趨勢，各國出售公債的狀況良好，或至少得以避免陷入如同希臘的窘境。另外，美國經濟指標已有所改善，中國大陸與新興市場景氣僅溫和減緩，部份歐元區國家發生「無秩序倒債」或脫離歐元區的風險也已下降。

從長遠來看，以希臘債券風暴為重心的歐債危機，未來發展可能有較為樂觀與悲觀的兩個方向。從樂觀面來看，由於希臘問題的演變使得歐洲國家必須正視歐元區以致於歐盟整體的未來發展，亟思解決之道，包括不適任領導人的去留。在歐盟的壓力下，南歐國家終於開始正面面對政治人物不負責任的問題，原先具爭議性的政治人物，改由具經濟背景的高級技術官僚所取代，例如由曾擔任過歐洲央行副行長的帕帕季莫斯被任命為希臘臨時政府總理，而蒙蒂則取代貝盧斯科尼成為義大利總理。可以想見的是，如果債務危機尚不至於如此嚴重，或國際社會未對這些國家施以如此大的壓力，這些具民粹支持的領導人，或許還穩坐寶位。

另外，正如同歐洲統合進程的過往經驗，歐盟會員國試圖將危機轉化為機會。歐盟認知到此次歐債危機的主因之一，是歐洲國家的貨幣政策與財政政策分別掌握在聯盟與會員國的手中，造成兩者無法協調。為了彌補這個缺陷，歐元區

呼籲各國將財政預算限制寫入憲法，以期朝向財政聯盟方向發展。歐盟已制訂「財政條約」，嚴格規定政府債務應降至 GDP 的 60% 以下，並將「平衡預算法則」入憲，違反的會員國將受到歐洲法院的處罰。

然而，歐債危機仍存有高度不確定性，因此仍有向悲觀方向發展的可能。希臘的財政危機或許在短期內可稍微緩解，但也可能因為政府採取緊縮政策，減少公共支出，全國平均工資降低，影響國內消費，對於整體經濟的復甦將造成負面的衝擊。財政摺節措施造成歐元區周邊國家經濟衰退，使得這些國家將持續缺乏競爭力，且情況已蔓延到包括德法等核心國家。銀行體系紛紛藉出售資產及限制授信來降低槓桿比率，使得信用緊俏情況益發嚴重。

包括希臘的南歐國家即使完全依照歐盟與國際貨幣基金的要求執行摺節方案，包括減少支出、增加稅收，以降低預算赤字，但也可能因此造成經濟持續萎縮，因而負債與 GDP 的比例照樣升高，形成某種形式的「惡性循環」。以之前發生過財政危機的葡萄牙為例，在 2011 年 5 月獲得 780 億歐元的挹注之後，葡萄牙進行改革以符合歐盟與國際貨幣基金的要求，使得預算赤字得以降低三分之一，但葡萄牙的經濟在 2011 年萎縮了 1.5%，預計 2012 年將進一步萎縮 3%。希臘的整體經濟規模在 2011 年也縮小了 6%，今年將縮小 3%，最近的失業率高達 19%，投資則大幅縮減。這些國家仍將面對在摺節方案與經濟成長的困境中求取平衡的兩難。另外，對於整體歐元區而言，由於債信表現不佳，信貸評級機構陸續將歐洲國家的金融機構列入負面觀察名單，原因是各國主權信用質素下降，加上資本市場活動面臨挑戰，使得歐洲銀行業經營環境艱難。

另一個高度爭議的話題是，為了降低歐盟與其他會員國的負擔，如果讓希臘違約，甚至退出歐元區是否為一個明智的選項？歐元區債權人懷疑希臘遵守承諾的可信程度，因此開始要求希臘必須在嚴格遵守承諾的前提下才能提供援助；另一方面，希臘退出歐元區的代價可能比原本預想來得低，如此使得希臘棄用歐元的可能性大為升高。然而，讓會員國退出對歐元區與歐盟而言，具有非常高的政治風險，對於歐洲整合而言是一大挫敗，而對於希臘而言，退出歐元區意味著更大的失序狀態，希臘必須暫時採取外匯管制，達成複雜的債務重組，面臨希臘幣重貶以及通膨爆升的困境，可能造成更大的金融與經濟動盪。因此，歐盟其他國家與希臘本身都不太可能讓希臘退出歐元區成為事實。

希臘的退出也可能造成骨牌效應，迫使其他會員國採取同樣的措施，引發此一全球流通量第二大貨幣失序解體，並可能使得其他國家與跨國企業恐慌性拋售歐元，對全球金融信心的打擊，將空前嚴峻。根據估計，全球主要跨國企業獲利將減少 40%，國際股市指數將再下挫至少 30%，甚至全球國債、公司債會有四成以上的違約率。總而言之，歐元區的失序解體，將對歐元區甚至歐盟造成災難

性的後果。各會員國重新恢復各自貨幣的成本極為高昂，歐洲金融體系可能引發系統性的崩潰。

結語

以希臘為問題核心的歐債危機仍或無法於短時間內解決，有待希臘本身徹底改善其經濟與財政的體質，並且依賴包括歐盟與其他國際機制的協助。歐債危機的發生與蔓延無可避免的影響到歐洲統合的進程，但歐洲總在危機當中啟動再次統合的動力。歐債危機有可能仍將在危機聲中度過，主要原因是歐盟刻意增加對希臘的壓力以促使其改革，而希臘又需調和內部的歧見。然而，對於當初能夠將衝突與戰爭的歐洲轉化為和平的大陸，歐洲具有解決危機的智慧與勇氣，因此歐債危機的解決雖然曠日廢時，但應不至於造成全球性的災難。更重要的，歐盟可能藉由將貨幣政策與財政政策有效的整合，以進一步推動歐洲的統合。

對於臺灣而言，歐債危機的影響可分成間接與直接兩個層面。從間接的面向來看，中國大陸有意在歐債危機當中，擴大在歐盟與會員國間的影響力。在 2 月 14 日北京召開的第 14 次中歐高峰會上，大陸總理溫家寶明確表態，中國大陸願協助歐盟度過歐債危機難關。中國大陸未來可能透過增資歐洲金融穩定機制（EFSF）、歐洲穩定機制（ESM），以及投資歐洲政府債券等方式援歐，以便通過多種管道持有歐洲資產，增加對歐元債務的投資比重，並且獲致歐洲國家對中國大陸的信任與依賴，如此對於歐盟與中國大陸的雙邊關係具有相當程度的影響。

從直接的面向來看，歐債危機是否仍將持續與擴大，以致於影響到全球的經濟，則有待觀察。臺灣能夠預先防制的是先行檢視本身經濟的體質，以及強化台歐盟的雙邊關係。經濟危機時是考驗經濟體質最好的機會，也是進行改革的良機，臺灣的整體經濟體質或許較為健全，但仍有可從歐債危機當中學習的經驗，包括在稅制改革與福利政策的省思，以同時兼顧經濟發展與公平社會的建構。另外，歐洲的危機或許也是轉機，歐洲畢竟在經濟結構具有深厚的根基，臺灣需密切注意歐洲的發展趨勢，妥善運用歐洲衰退之後的復甦，加速拓展在歐洲的紮根工作，待歐洲經濟恢復動能後，就是臺灣深化與歐洲的最好時機。

311 大地震後的臺日雙邊實務關係的 展望與挑戰

石原忠浩

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所助理研究員)

一、前言

2008 年 5 月國民黨執政後的臺日關係，即使遇到日本歷史性的政權交替，也面臨到如聯合號事件的突發性事件的衝擊，但總體而言，雙邊以經貿、文化為中心的實務關係踏實地發展。

2008 年 9 月，馬英九總統對日本媒體召開記者招待會，將臺日關係定調為「特別夥伴關係」(Special Partnership)，表達持續地重視對日關係。接著，2009 年 1 月為了落實特別夥伴關係的相關政策，將該年訂為「臺日特別夥伴關係促進年」。該年，實務議題方面確實有進展，如實施臺日青少年度假打工制度、政治大學成立「當代日本研究中心」、駐日代表處成立「札幌辦事處」等。在既有的良好的雙邊關係的基礎下，2010 年 4 月亞東關係協會和交流協會，簽訂「2010 年強化臺日交流合作備忘錄」。臺日雙方根據該備忘錄，針對十五項的議題加強合作關係。

對臺日關係而言，2011 年是雙邊關係轉變的契機。3 月日本東北地區發生大地震，其所引發的大海嘯造成空前的災害，並且核能電廠輻射外洩事件讓日本社會面臨前所未有的危機。在此過程中臺灣政府與民間向日本表達溫暖的關懷，提供龐大的捐款、物質以及精神上的協助。對此日本政府與民間也充分地表達對臺灣的感謝，臺日之間對彼此的好感和連帶感大為提升。

在這些良好循環的趨勢下，具體的臺日實務關係也踏實地進展。最具代表性的是，2011 年 9 月簽署的臺日投資協議和 12 月交換公文的臺日航約協議。前者期待以後的臺日經貿關係，尤其是促進互相的投資、加強貿易關係。後者透過該措施期待臺日觀光交流，不僅雙邊能夠振興觀光業，也有助於雙方的互相理解。由於斷交後的臺日關係，主要以經貿和文化為主的民間關係來進行，在此問題意識之下，本文探討 2011 年 311 東北大地震後的臺日互動關係以及之後的臺日實務關係的展望和挑戰。

二、國民黨政權下的臺日關係的展開

2008 年馬總統上台後的臺日關係，由於馬總統曾經參與保釣活動，因而日本部分人士存有「馬是親中反日人士」的刻板印象，並且總統就職後不久所發生的聯合號事件後的一連串的對應，不但震撼日本各界，而且讓日本社會認識到國民黨政權和民進黨政權是不一樣的政權。當年 9 月，為了強調重視對日本關係，臺灣政府單方面宣布對日特別夥伴關係的構想，即使如此，臺灣高層對 2009 年 5 月發生的「齋藤事件」後採取的一連串措施，更讓日本方面更深刻地感受到國民黨政府的「反日姿勢」。

即便如此，臺灣政府將 2009 年定調為特別夥伴關係促進年的背景之下推動多方面的合作和加強關係，之後臺日關係逐漸改善，並回歸到正常交流的軌道。在此趨勢之下，2010 年 4 月臺日雙方依照亞東關係協會與交流協會強化經貿或交流事項之相互交流達成共識。15 個項目分別為「防災」、「共同打擊犯罪」、「出入境管理」、「海上安全」、「經貿」、「中小企業」、「環保」、「農漁業」、「觀光」、「地方交流」、「青年交流」、「媒體交流」、「文化交流」、「各領域的資訊交流」、「學術交流」。部分交流項目，如青年交流、學術交流、防災合作等已經落實或進展到相當的程度，達成具體的成果。

雖然當前政府對日關係採取比較低調的作法，但是從學術立場來看，似乎是具有突破性的政治關係之進展。由於臺日雙邊現任高官無法直接交流的狀況下，民進黨政權時期曾經企圖邀請現任部長或前首相級人士訪臺或接觸，卻遭到中國的嚴重打壓，大部分淪為失敗。反觀國民黨政府比較重視對中國大陸的合作關係，並重視對日美等無邦交國家的實務關係，因此海部俊樹、森喜朗、安倍晉三、麻生太郎等前首相人士能夠陸續訪臺，並且和臺灣高層見面。當然日本政要能夠訪臺的背景應該是兩岸之間存有某種程度的默契，即對中國而言，若臺灣在不違背一個中國原則的框架內進行對外活動，則不再打壓臺灣對外的政治關係的往來。總之，就對日關係而言，不謀求突破政治關係的國民黨政府能夠促成幾位前總理的訪臺，是相當有趣的現象。

三、2011 年的臺日關係的進展

2011 年的臺日關係在 311 東北大地震後展開良性的互動關係，並且在經貿關係方面，有投資協議、航約等一定的進展，進一步說明如下。

1. 東北大地震和臺日關係：慰問外交之展開

2011 年 3 月 11 日，日本東北地方發生大地震，不但引起大海嘯造成龐大的災難，而且福島縣的核能電廠事故更引起日本國民的恐慌。對此臺灣政府與民間

迅速地反應，第二天政府立刻決定提供一億臺幣的捐款，民間方面，17-18 日電視台也開設節目舉辦日本大地震的募款活動，馬總統伉儷親自上陣接聽民眾來電捐款，並且對日本表達哀悼和關懷之意。根據到 2011 年 9 月為止的統計，除了臺灣對日本的救援物資達到 560 億噸之外，捐款方面也有上述外交部捐出的一億臺幣、交流協會臺北與高雄事務所收到大約 11 億日圓的捐款，臺灣政府與民間共提供了 66.6553 億臺幣的協助。對此日本政府透過交流協會轉交向臺灣政府與民間表達感謝的公開信，野田總理也在國會表達對臺灣的感謝。

臺灣政府對日本賑災的態度進一步伴隨實際的行動。4 月中旬，以立法院長王金平為團長的臺灣慰問團訪日，在日本停留期間除了進行捐款的轉交儀式之外，並和麻生、鳩山等前首相見面、和日華懇談會的議員交換意見，因此在此訪問中，王院長指出賑災拉近了臺日關係。媒體也強調「地震外交」相當成功。接著，5 月王院長率領 14 名立委以及外交部、旅遊業者總共 200 名以上的大型觀光團訪問北海道。由於核電廠事故造成的輻射流言重創日本的觀光業，因此該訪問團在北海道各地受到了熱烈的歡迎。這些行為不僅鼓舞了日本社會的復興氣氛，並且讓日本人民更充分認識到臺日之間的友好關係。

這些互動關係可由民調公司對日本民眾進行的有關臺灣的民調中明顯地反映出來。表 1 的內容為 2009 年和 2011 年的調查之比較。

表 1 有關臺灣的意識調查的主要內容

民調問題	2009 年的回答		2011 年的回答	
您對臺灣感到親近？	感到	56.1%	感到	66.9%
	沒感到	43.2%	沒感到	33.1%
您認為當前臺日關係狀況如何？	良好	76.0%	良好	91.2%
	不好	11.3%	不好	8.8%
您對臺灣信賴嗎？	信賴	64.7%	信賴	84.2%
	不信賴	23.0%	不信賴	15.8%

2011 年的調查結果和兩年前的調查進行比較之下，對臺灣有親近感的回答增加 10.8%、對臺日關係的現況認為良好的人增加 15.2%、對臺灣感到信賴的人也增加 19.5%。雖然這些調查正臨發生大地震後臺灣民眾對日本表達關心和愛心的時刻，因此日本人對臺灣的好感普遍地偏高，但是內閣府每年定期進行日本對中國觀感的調查，認為沒有親近感高達 71.4%、認為雙邊關係不好也高達 76.3%，由這樣的結果來看，明顯地凸顯出臺日國民之間對彼此的好感。

7 月 14 日，臺日雙方為了協助日本的震災後的復興，在東京臺日雙方代表發表「支援東日本大震災復興、促進觀光—臺日厚重情誼倡議」。對此，駐日代

表馮寄臺強調：「今後將基於臺日厚重情誼倡議，盡力協助日本震災復興及促進觀光」。這項倡議是臺灣政府與民間對日提供龐大善款之後，協助日本進行震災後復興的具體表現，具體的內容如以下七點：（一）促進臺灣觀光客訪日。（二）日本農產品等之安全性宣導及促進臺日間進出口。（三）日方將邀請臺灣媒體相關人士訪日，以利直接瞭解日本堅定復興之過程與日本及農產品等之安全性。（四）促進青少年、教育、學術、地方交流。（五）雙方強化地震研究領域之合作。（六）雙方持續進行核能安全領域相關情資共享。（七）利用既有的協商機制加強臺日經貿合作。這些項目不僅鼓勵日本的復興，而且能夠維持或加強促進臺日的友好關係。

2. 簽署臺日投資協議

2011 年 9 月 22 日，臺日雙方代表簽署《臺日投資協議》。該協議的內容，由促進投資、保障投資、投資自由化三個部分形成，並且在該協議生效後，臺日兩國將同時給予對方投資人「國民待遇」及「最惠國待遇」，並保障投資資金能自由出入運用。對此協議，臺灣輿論認為，對外經貿關係而言是具有意義的進展，並且對臺日自由貿易協定的簽署抱持著高度的期待。日本國內也期待為了對抗日圓升值等外在因素，尋找國外生產據點之際，臺灣可作為有力的替代方案。

馬總統對此協議指出，「對臺日經貿交流具有重大意義，也是兩岸簽署『兩岸經濟協議』（ECFA）後，參與區域經濟整合的重要一步」。蕭萬長副總統也向日方表達「使得兩國關係更向前邁進，希望未來可進一步提升雙邊關係，加強在各方面的合作交流」。臺灣方面普遍地肯定此協議，同時期待以後的雙邊關係的發展。

3. 臺日航約條約

2011 年 11 月 10 日臺日雙方代表完成「臺日航約」修約換文程序。主要內容如下：（一）雙方不再限制指定營運定期航線的航空公司家數。（二）東京以外的日本各點「開放天空」，雙方在東京以外日本各航點往返臺灣各航點的航線不限班次，並且享有延遠任何航點的第五航權。（三）東京航線適量增班，臺灣的航空公司在東京成田機場可增加班次。（四）2013 年東京成田機場跑道容量預計每年達 27 萬班次時，東京往返臺灣各點的航班次數開放，不再設限。（五）取消包機限制，不定期客、貨運包機營運不再限制營運航空公司家數與班次數目。

外交部對此指出，雙方進一步邁入「開放天空」的時代，並且落實了「強化臺日交流合作備忘錄」及 2011 年 7 月臺日達成共識的「臺日厚重情誼倡議」之中「促進雙方觀光交流」的合作項目，將使臺日雙方國民旅遊更加便捷，觀光發

展更為蓬勃，並可促進貨物流通，提升經貿來往，為未來臺日雙邊關係之進一步發展營造更為有利之環境。

4. 日本要人訪臺

雖然當前臺灣政府對日政策的基調是以務實議題為主，但是在臺日關係中有所突破的前首相訪臺還是略需著墨。

首先，3 月前總理海部俊樹與從事臺日體育交流的關係者訪臺，與馬總統、王院長等政要見面。其次，5 月為了出席八田與一紀念園區啟用典禮，前總理森喜朗訪臺。最後，9 月為了出席安全議題的國際研討會前總理安倍晉三再度來臺。安倍前總理曾於 2010 年為了重啟飛航羽田和松山路線訪臺，也和馬總統會面。

當前的自民黨身為在野黨，或許因此和臺灣交流的約束變少，但是必須注意的是，國民黨政權對日關係的態度務實，不會消費臺日關係的進展，並且也不會挑戰日本對中國承諾的「一個中國原則」，因此日本方面比較能夠彈性的處理對臺關係。

四、以後的展望和挑戰

以大環境而言，由於馬總統的連任降低了兩岸關係的不確定性，因此可以展望繼續維持穩定的局面。對日關係方面，若依照既存的交流機制進行務實的交流，出現來自國內外干擾因素的可能性不高。在此前提下，歷經了 2011 年良好互動的臺日關係未來將如何進展呢？

短期來看，根據 2011 年 7 月臺日雙方達成共識的「支援東日本大震災復興、促進觀光—臺日厚重情誼倡議」的內容，尤其藉由今年即將實現的開放天空等新趨勢，應該會進一步推動、促進觀光交流。同時透過媒體、青少年的交流，不僅讓臺灣各界認識到日本社會的復興狀況，而且協助下一個世代的良好互動關係。臺灣民眾對 311 大地震所表達的關懷，證明了臺日關係並不是由一部分的「親日派」或「知日派」所掌控的，因此為了維繫既有的良好關係，同時增進下一個世代的交流，必須積極推動青少年交流。

中長期來看，經貿合作方面終極的目標無非是簽署經濟聯繫協定（EPA），但是考慮中日之間沒有簽署自由貿易協定的狀況下，臺日能夠先簽署 FTA 或 EPA 的期待確實不太實際。因此本人認為應首先著手進行企業界一直期待的租稅協定，其次是在 2010 年備忘錄中也提到的中小企業和環保、節能產業領域的合作，如此應該有助於克服臺日面臨的共通課題。

至於漁業問題，雖然臺灣政府一直堅持漁業問題和領土問題分開處理的態

度，但是雙方對此立場的分歧仍然有段距離，因此不容易重啟談判。即使如此，雙方必須認清海洋資源的有限性和永續發展的重要性，期待展開包含釣魚臺海域的漁業資源管理的總括性對話。

總之，當前的臺日關係必須透過既有的交流機制和共識，落實各項議題才行，雖然或許看起來不起眼，但是以長期的關係而言，將有助於累積踏實的交流 and 互信，進而有助於長期穩定的雙邊關係。

跨太平洋夥伴協定的發展與影響

吳玲君

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所副研究員)

一、基本情勢

2011 年亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, 以下簡稱 APEC) 於夏威夷舉行, 美國為了尋求重塑華盛頓在亞洲之力量, 在會議中的主要目標是推行一項廣泛的區域貿易協定, 希望將《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, 以下簡稱 TPP)¹ 擴展至 APEC 所有 21 個成員。美國主導 TPP 發展具有全球戰略的考量, 目的除了希望在亞洲經濟整合中扮演關鍵的角色, 更期待以此制衡中國與日俱增的影響力。目前美國已成功地遊說日本加入, 故成員國將擴大為十國, 其 GDP 規模將超越原來 APEC 會員國的二分之一, 未來將具有舉足輕重的地位。再則, 由於 APEC 屬於論壇性質的國際組織, 而 TPP 是透過協定簽署具法律效力的國際組織, 將具有更大的影響力; 此一協定的擴大有催化亞太經濟整合之效益, 無論對亞太區域及台灣自由貿易政策之意義皆不可忽視。

二、主要發展

1、TPP 本是太平洋兩岸的新加坡、汶萊、紐西蘭和智利等四國, 於 2006 年成立的一個經貿合作協定, 是目前唯一涵蓋太平洋兩岸, 並連接亞洲與美洲的自由貿易協定, 其明文開放給 APEC 成員或看法相近的經濟體在締約方同意下加入。TPP 成立之初並未受到國際社會注意, 但是當美國在 2008 年 9 月宣布加入後, 該協定開始引起各界關注。2011 年 11 月的 APEC 高峰會上, TPP 在美國支持下正式成為強化 APEC、推動亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia-Pacific, 以下簡稱 FTAAP) 的基礎。至於 TPP 協議的時間表, 美國商務部與國家安全事務代表的意見雖不一致, 但是可以確定的是 2012 年在美國總統歐巴馬追求擴張出口與創造就業等政策與尋求連任的氣氛下, 美國推動之企圖心與動力不會減弱。至 2011 年 12 月底年為止, TPP 已經歷 10 回合的談判, 第 11 回合談

¹ 最早的名稱為《跨太平洋戰略性經濟夥伴協定》(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP)。

判已於 2012 年 3 月 8 日在澳洲墨爾本(Melborune)舉行。而參與歷次談判的國家除了原始四國外，目前成員還有美國、澳洲、秘魯、越南、馬來西亞及日本。至今已加拿大、菲律賓、南韓及台灣表達參與 TPP 之意願，但印尼決定不參與 TPP 協商，而中國則以「未被邀請」為由，尚未明確表態。

2、在美國的積極主導下，2011 年 11 月 APEC 會議期間 TPP 談判成員達成了「TPP 協議大綱」(Outlines of Trans-Pacific Partnership Agreement)，其中主要包含：(1)全方位的市場進入 (Comprehensive Market Access)。將撤除關稅與其它貨品與服務貿易以及投資障礙；(2)完整的區域協議 (Fully Regional Agreement)。便捷 TPP 成員間生產與供應鏈的發展；(3)跨領域貿易政策 (Cross-cutting Trade Issues)。結合 APEC 與相關論壇的工作，在 TPP 中繼續探討法規一致性、競爭力與商務便捷度、中小企業、以及發展計畫等議題；(4)新的貿易挑戰。推廣貿易與投資之創新產品與服務，包括數位經濟與綠能技術，並確保 TPP 區域內具有競爭力的商業環境；(5)活化協議 (Living Agreement)。使其協議與時俱進，以解決貿易與新成員產生的新議題。

3、依據TPP協議大綱的內容，各談判小組已就相關議題之協議整合為法律條文，其中包括競爭政策 (Competition)、合作與能力建構 (Cooperation and Capacity Building)、跨境服務 (Cross-Border Services)、關稅 (Customs)、電子商務 (E-Commerce)、環境 (Environment)、金融服務業 (Financial Services)、政府採購 (Government Procurement)、智慧財產權 (Intellectual Property)、投資 (Investment)、勞工 (Labor)、法規 (Legal Issues)、貨品市場進入 (Market Access for Goods)、原產地規則 (Rules of Origin)、防檢疫措施 (SPS)、技術性貿易障礙 (TBT)、電信 (Telecommunications)、短期簽證 (Temporary Entry)、紡織與成衣 (Textiles and Apparel)、貿易救濟 (Trade Remedies) 等 20 多個法律條文談判小組。²

4、TPP 原始四國擴展協定的目標是「跨太平洋」地區，並以「共識決」來界定新成員的參與，目前成員也同意 APEC 成員未來皆有資格參與。但是由於談判前新會員國必須個別進行雙邊諮商，為恐延誤談判進程，2011 年的六回合談判中，為了談判議程之流暢並能達成具體成果，暫無增加新的會員加入計畫，以免影響談判進程。

三、TPP 的特色與挑戰

1、TPP 為一史無前例且高品質與高標準兩項優勢兼有的 FTA，是美國貿易

² 有關 TPP 協議大綱請參閱 USTR 網站 <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/factsheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>。

政策之理想目標。此協定幾乎包含美國期待的所有條款，也就是在貨物貿易方面有關工業品、農產品、紡織品與服裝的關稅撤銷都包含在內，故可知零關稅的目標是 TPP 當前最引人注目之重點。但是由於 TPP 成員經濟發展的落差很大，對各項議題之利益也不同，高標準之要求將會增加談判的難度。TPP 的範圍涵蓋敏感與爭議的部門，其中貨品市場進入、農業問題、原產地規則等都有相關爭議需要更多回合的談判方能形成各方都接受的談判結果。目前有意參與談判的各國如何解決其國內分歧的利益，達到自由貿易的最終目標，將是每個國家共同面對的挑戰。

2、目前 TPP 實質談判內容及進展並未對外公開，故不易掌握全案確實進展，但是可以得知 TPP 與既存自由貿易協定的關係及其優先順序，將是談判中一個重要的挑戰。目前參與 TPP 談判的國家之間都有既存之雙邊協定，是否由 TPP 取代現存的自由貿易協定，還是與現存的雙邊協定同等有效，2009 年 10 月參與討論的國家曾取得共識；即部分條款將在某些領域取代現存的雙邊自由貿易協定，而現存雙邊協定的有些條款也可擴及 TPP 成員，也就是一種混合現存協定的綜合體，但是談判成員仍為細節及可以擴及的條款爭議中。

3、一般認為美國推動 TPP 發展具有全球戰略的考量；美國預期透過 TPP 的擴大運作，達成另一種形式的 FTAAP，同時避免因以中國為主的東亞經濟集團興起，而造成對其自身權力與影響力的壓縮。TPP 的發展使亞太地區之合作面臨了新的考驗；因為自美國推動 TPP 作為「重返亞太」的策略及日本宣布加入 TPP 的談判後，美國在東亞地區之影響力再一次形成。然而，TPP 是否能如美國預期在 2012 年 7 月前完成談判初期的目標，則受制於美國國內和亞太之政經環境結構中的限制；就美國國內政經狀況來看，目前其「貿易授權案」（Trade Promotion Authority, TPA）仍未見落實，2012 年總統大選之結果也可能影響內部執行此一政策目標的決心。而亞太國家對 TPP 的態度與執行力則仍待考驗；以日本而言，其雖已表示同意加入談判，但國內政治經濟問題仍難解，在國際新的議題日新月異之情況下，對於 TPP 的目標如何具體實踐，日本政府顯示出謹慎觀察的態度。

四、中國的立場與反應

1、TPP 成員擴大之際，身為 APEC 重要成員的中國之態度備受各界關注。主要的原因是中國在東亞經濟整合中扮演重要推動者角色，而美國利用 TPP 來拓展與亞洲國家之間的貿易，主要就是想要制衡中國與此一地區日益緊密的關係。過去中國官方與學界對任何形式的亞太自由貿易區域合作之立場皆十分低調。但自 2010 年開始，中國官方與學界對 TPP 擴大之情況一反過去低調立場，

開始對 TPP 之經濟效應傾全力投入研析。

2、目前大量的經濟數據研究已刊出，其中有不少研究結果認為美國與日本加入 TPP 會對中國經濟產生負面影響。有不少學者表示，參與 TPP 可以從內部破除對中國的貿易壁壘，更能進一步從維持現有貿易對象的基礎上，開拓南美市場；故在美國推動的過程中，中國基本上並不表示反對，因為如果 TPP 的目標是推動整體的亞太自由貿易區，此一目標有其不可迴避性。若中國以消極的態度反對，而致使它在 APEC 的架構以外啟動，由此造成的巨額貿易轉移效應和對非成員的歧視待遇可能為中國帶來巨大壓力，這種情況顯然不是中國政府所希望看到的；故就現實考量而言，中國沒有必要反對此不可迴避性的議題。同時，如 TPP 為一長期的過程，將可能為中國推動與其它國家的自由協定贏得時間，有利於中國在國際上影響力的提高；不但使國內經濟受惠，也為今後中國參與 TPP 談判鋪路。顯然地，中國面對把自己視為區域貿易競敵的 TPP 時，已有其最後將參與的策略思考。

3、2011 年 9 月中國官方公開表示中國對參與 TPP 談判的開放立場；表示中國政府「不反對 TPP」，「並歡迎任何區域或是雙邊的安排」。胡錦濤在 2011 年 APEC 企業領袖高峰會議上的演說中，更不時呼籲各國維護多邊貿易體制，同時支持以東亞自由貿易區、東亞全面經濟夥伴關係及 TPP 等為基礎的亞太區域經濟整合目標。雖然如此，由於美國以「競爭中立」的立場在 TPP 中強調要監督對國有企業之補助，此一要求對中國而言難度頗高，而電信產業的網際網路自由化，也危及中國認定的「國家安全」。同時，勞工議題及知識產權保護問題更是多年來中國自由化無法突破的瓶頸；上述各領域之要求，將為中國是否加入 TPP 之立場帶來變數。不過，目前中國不反對也不積極加入的立場為其未來推動「東亞自由貿易區」、「東亞全面經濟夥伴關係」或是參與 TPP 談判的策略，預留了不少想像空間。

五、對台灣的意義

1、由於 TPP 談判有加強東亞區域經濟整合的具體效益，因此不少觀察家認為 TPP 如進展順利，將影響 APEC 的發展。雖然 TPP 是否能如美國所願在 2012 達成協定並，取代 APEC 規劃中的 FTAAP 仍有疑慮，但是為進一步解決台灣在東亞區域整合中邊緣化的問題，馬英九總統已將加入 TPP 列為黃金十年的政策目標，並不排除提早加入。

2、目前而言，台灣欲加入 TPP 談判，除了政治障礙外，經濟層面之挑戰更大。在政治上，面對美中兩強針對 TPP 議題的攻防交手，台灣要如何自處是必須解決的一大難題。同時，台灣對外洽簽 FTA 也明顯受制於北京設定的政治框

架；故如何持續和中國加強溝通，排除台灣參與區域經濟整合的障礙，是未來必須努力的方向。經濟上，由於 TPP 是要求高度自由化的 FTA，成員國 95% 的農工產品進口關稅須降至零，服務業也須做最大程度的開放。因此未來台灣想要爭取加入 TPP，也將面臨農產品關稅及服務業等領域的高難度挑戰。這些目標之達成還有賴國內各部門的配合並進行產業輔導，同時進一步建立全民共識，做好開放市場的準備方有可能。

南非德班氣候會議

呂建良

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所博士後研究)

壹、基本情勢

當代各國所面臨的國際環境，已經不同於冷戰以及冷戰以前兩極對壘競爭、軍事的安全重要性遠超過一切議題的年代。各種過去較不被重視的低階政治議題，逐漸在政策優先序列上獲得各國政府與市民的關注，全球暖化等環境議題便屬其一。工業革命以來，由於人類的經濟活動大量使用化石能源，已使得大氣中溫室氣體的濃度急速增加，造成愈來愈明顯的全球暖化現象，也為人類的生存與發展帶來嚴峻的挑戰。

一旦地球平均溫度比工業革命之前多 2 度，將會造成極大的災害。而且，如果地球平均溫度上升超過 2 度，地球就無法回復到原來的氣溫，並將造成惡性循環，使得氣溫持續上升。在這樣的情況下，西伯利亞的凍土將會融解，而凍土底下的甲烷（沼氣）會被排放到大氣之中，而甲烷造成的溫室效應是二氧化碳的 20 倍，將使得地球急速暖化。自 1861 年以來，全球的平均溫度呈現逐步上昇的趨勢，20 世紀則增加了攝氏 0.6 ± 0.2 度。根據一項模擬運算，超過攝度 2 度的時點是在 2028 年，時間已經迫不容緩。

全球氣溫的上升與大氣中二氧化碳濃度的增加有關。一旦大氣中的二氧化碳濃度增加至 450ppm，氣溫上升將達到攝氏 2 度。而目前的大氣中的二氧化碳濃度為 378ppm，因此人類無論如何要將大氣中的二氧化碳濃度控制在 450ppm 以下。根據 2007 年 2 月聯合國政府間氣候變化小組（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）在巴黎發表的評估報告，「氣候變化有 90% 的可能性是肇因於人類社會排放的溫室氣體」，首次指出地球暖化與人類活動的因果關係。而且，同年 2 月至 11 月，聯合國政府間氣候變化小組陸續發佈《第四次氣候變化評估報告》的 4 個部分，從不同面向就全球氣候變化的事實、原因、預估、影響，以及減緩措施等方面進行了綜合評估。該報告為解決氣候問題上長期爭論的 3 個基本問題提供了強而有力的科學結論：第一，地球暖化的現象確實是在發生，按照現在的趨勢，到了 21 世紀末，全球氣溫最多將上升攝氏 6.4 度，海平面最多將上升 59 公分；第二，地球暖化的主要原因，與二氧化碳為主的 6 種溫

室氣體的持續排放有關；第三，溫室氣體的持續排放，源自於過去 100 多年來工業革命以後化石能源的消耗，所以因應氣候變化的關鍵在於大幅度降低化石能源的消耗。該報告進一步指出，人類如以等於或高於當前的速率持續排放溫室氣體，將導致地球進一步暖化，並引發 21 世紀全球氣候系統的許多變化。

目前，全球各地發生激烈的氣候現象日益頻繁，不僅對自然生態環境造成了巨大的破壞，也使得人類社會經濟蒙受嚴重的損失。2003 年，歐洲出現了過去 500 年最熱的夏天，熱浪侵襲的結果造成 5 萬 2 千人以上死亡，是歐洲歷史上最具有破壞力的氣象災害之一。2007 年，加州的森林大火亦造成極大的生命財產的損傷。北極海的冰層加速融化，造成海平面上升。喜馬拉雅山系的冰河亦已瀕臨融解的危險，一旦冰河融解，將危害到下游的村落。

為了抑制溫室氣體的排放、防制氣候變化，聯合國於 1992 年舉辦地球高峰會時，通過《聯合國氣候變化綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC），對溫室氣體的排放做出全球性管制的宣示。但是，在簽訂《聯合國氣候變化綱要公約》後，全球二氧化碳的濃度仍不斷上升，減碳的目標未被會員國認真執行，國際間乃形成制定具有法律效力的議定書之共識。1997 年 12 月，於日本京都舉行《聯合國氣候變化綱要公約》第三次締約國大會時，通過具有約束效力的《京都議定書》（Kyoto Protocol），以落實對溫室氣體排放的管制工作。

《京都議定書》是《聯合國氣候變化綱要公約》之「溫室氣體減排義務」的具體實施規則，也是第一個具法律約束力的國際環保協議，2005 年正式生效。《京都議定書》的時程與目標，是主要發達國家的溫室氣體排放量要在 1990 年的基礎上平均減少 5.2%，同時採差異性削減目標之方式，例如歐盟將削減 8%、美國為 7%、日本、加拿大、匈牙利、波蘭為 6%。減排時程為 2008 至 2012 年（第一期承諾），並以此 5 年的平均值為準。

《京都議定書》簽訂之後，美國、澳洲與加拿大雖然對於減少溫室氣體排放與其他的《京都議定書》簽署國有所共識，卻不願意支持議定書所列的減排規範。美國認為包含中國在內的所有國家均必須負擔減排義務，不應有所區別。而且美國國內民意對於 7% 的強制減排義務不表支持。同樣的，加拿大與澳洲政府當時也採取與美國同樣的立場，要求包括中國在內的高排放量國家都要一體適用。

貳、主要發展

2011 年 11 月 28 日，《聯合國氣候變化綱要公約》第十七次會議及《京都議定書》第七次會議在南非第二大工業城市德班（Durban）舉行，將近 2 百個國

家參與，一同就全球環境問題做討論。此次會議的重點在於 1997 年簽署的《京都議定書》第一期承諾將於 2012 年到期，而是否會有第二期承諾，甚至《京都議定書》本身的存廢都是討論重點。因為《京都議定書》是目前唯一保護氣候的協議，它替各個已開發國家的溫室氣體排放量設定目標，並要求各國履行，這也使得這次的德班大會被視為是拯救人類的最後一次機會。

此外，2010 年坎昆氣候會議中所提出的「綠色氣候基金」（Green Climate Fund）也是此次會議的重點之一。根據該基金的規定，已開發國家首先必須提供 300 億美元的快速啟動資金；接著在 2020 年前，每年向容易受到旱災、洪水、暴風雨與海水上升影響的國家，提供多達 1,000 億美元資金，並提供技術支援。但目前為止，各國在綠色氣候基金運作上並不積極，因為在歐美債務危機陰影下，各國亦不願訂出更嚴厲的減排目標，更遑論向開發中國家提供援助與技術轉移。

這次南非德班氣候會議原定於 12 月 9 日晚間落幕，但是由於各國歧見甚深，因此又進行了近 72 小時的馬拉松會談，打破聯合國會議延長時間的紀錄。經歷近 14 天激烈的討論之後，與會各方終於通過折衷方案，決定持續朝向紓解全球暖化效應邁進。

11 日清晨，大會順應歐盟、「小島嶼國家聯盟」（Alliance of Small Island States, AOSIS）與「低度開發國家」集團（Least Developed Countries, LDCs）的主張，決議將 2012 年底屆滿的《京都議定書》的有效期限展延至少 5 年，並於 2012 年上半年就制定規範《聯合國氣候變化綱要公約》所有締約方溫室氣體排放的新協議展開談判，在 2015 年達成具有法律約束力的新條約，強制要求包含美國、中國和印度在內的所有高汙染國家減少碳排放。這是氣候變化會議努力了 17 年後，首度同意以單一國際條約約束所有汙染大國的碳排放。另外，大會同意啟動融資機制「綠色氣候基金」，承諾在 2020 年前每年籌措 1,000 億美元，分配給貧窮國家因應氣候變化的衝擊，但籌資方式則付之闕如。

參、未來評估

這次德班會議的氣氛異常火爆，顯見節能減碳問題已形成國際間新的政治角力。大會達成決議如此困難重重，最主要的原因在於已開發國家如美、日、加拿大等國不考慮第二期承諾的減碳指標，對《京都議定書》也抱持消極態度，美、加甚至不願意簽署。歐盟雖然相對積極，但卻額外要求大會在 2015 年制定具有法律約束力的減碳框架，在 2020 年生效。大會觀察員分析，美、歐態度迥異，是因為美國不願意為減碳犧牲利益，而歐盟卻試圖利用減碳和成熟的碳排放交易系統獲取利益。中國代表團則在會後指出，這次未能完成全部的談判，最主要是

因為已開發國家對減碳、提供開發中國家資金、技術轉移的政治意願不足所致。

這次會議最具體結果，是將發展中國家和已開發國家用同一標準納入減少碳排放的架構裡。過去，1997 年簽定的《京都議定書》，把已開發國家和發展中國家分別議定減少碳排放的標準。當時美國即帶頭拒簽，經過十幾年之後，幾個發展中國家的大國，如中國和印度，都已成為碳排放量的大國，使得減碳談判更為艱難。

已開發國家長期以來大量消耗能源，而且在人類發現溫室效應的危機之前，就已經在工業化的過程中排放了大量的二氧化碳，所以在節能減碳這件事情上，當然應該帶頭。但是帶頭減碳幾乎等於是想要讓自己的經濟發展減緩，必須經由工業結構調整和人民生活習慣改變，才可能做到。而發展中國家致力經濟發展，有些已成為規模龐大的經濟體，碳排放量亦非常驚人。《京都議定書》起步維艱，轉眼十數年過去，減緩溫室效應的努力還是成果有限。這就是國際間對於減緩氣候暖化問題的根本癥結所在。過去，已開發國家承諾以較高的標準帶頭減碳，並且要提供資金和技術幫助已開發國家，但並沒有落實。現在溫室效應和氣候變化的壓力迫在眼前，各國雖同意承擔一樣的減碳責任，但能否落實仍是最大隱憂。

氣候議題不單是氣候議題，也可能危及地球和人類下一代的生存；而節能減碳也不僅是節能減碳而已，也牽涉到國力消長的競爭，甚至是另一型態的國際戰略競爭。如果大國存有爾虞我詐的心態，只怕拯救氣候前景不容樂觀。

就對臺灣的意義而言，臺灣並非《聯合國氣候變化綱要公約》與《京都議定書》的締約國，目前並沒有被要求承擔二氧化碳減排的責任，但是從以下列 4 個觀點來看，也應善盡一份力量：(1)環境保護的觀點：身為地球村的成員，我們必須積極因應，以善盡保護地球的責任。(2)避免國際制裁的觀點：如果不遵守《聯合國氣候變化綱要公約》，恐怕難逃國際間未來可能採取的制裁行動，像罰款或貿易制裁等，反而造成產業嚴重損失。(3)提升國家競爭力的觀點：可以預期的是，各國為了因應《京都議定書》，勢必發展高效率的技術，我國如果不及早參與，引進技術，將喪失國際競爭力。(4)產業、能源調適期的觀點：依據各國經驗，調整能源結構與產業政策大約需要數十年時間，及早因應與縝密規劃，將可以降低經濟衝擊。而且，目前臺灣溫室氣體總排放量約占全球溫室氣體總排放量的 1%，名列全球第二十名，未來若達成新的減排公約勢必會有相應設計，臺灣務必及早準備。將來，臺灣應全力推動低碳經濟，塑造臺灣成為低碳社會，如此一來，不僅可以避免國際的抵制，同時也可以提升我國在全球的競爭力，這才符合國家安全的最高利益。

印度與孟加拉：處理邊界問題，建立關係

那瑞維（Raviprasad Narayanan）

（國立政治大學國際關係研究中心第一研究所助理研究員）

一、前言

南亞安全議題紛擾難解的本質根植於若干決定性的因素，其中最關鍵的或許是該地區三個主要國家—孟加拉、巴基斯坦、印度—普遍存在的邊界爭端。對孟加拉和巴基斯坦兩國的政治精英而言，印度霸權在該地區所引起的關注，除了來自於這個鄰邦在地理上幅員廣袤外，更與印度無力於調和該地區為建構能夠帶來和平與其相應效益之安全結構而進行的疆界重劃有關。

本文將闡述印度與孟加拉近日的恢復友好關係（rapprochement），並將當前的發展置於政治戰略的脈絡中觀之。

二、雙邊友好

（一）政治 / 邊界議題

印度總理辛格（Manmohan Singh）於 2011 年 9 月 6 日、7 日出訪達卡（Dhaka）並延續了孟加拉總理哈西娜（Sheikh Hasina）於 2010 年 1 月出訪印度為雙邊關係帶來的前進動力。此外，數位印度的高層政治領導人物皆於 2011 年赴孟加拉進行訪問。印度副總統安薩里（Hamid Ansari）、目前執政的聯合進步聯盟（UPA）主席索尼婭·甘地（Sonia Gandhi）以及外交部長克里希納（S. M. Krishna）分別於 2011 年 5 月、7 月出訪孟加拉。2011 年 8 月，印度財政部長慕克吉（Pranab Mukherjee）在達卡簽署一項協議，將印度進出口銀行（EXIM）提供給孟加拉的貸款增加至十億美元。這股高層訪問的旋風顯示出兩國雙邊關係的深度並且也獲得了孟加拉互惠式的回應。

2011 年 9 月 6 號印度與孟加拉簽署了關於領土劃界協定的議定書，這是兩國建立友好關係最關鍵的一步，在這項協議中兩國最終決定放棄在對方領土中的飛地（enclave）。飛地及由其衍生出的特有問題源自於 1947 年時倉促的劃界方式。當時的劃界委員會由拉德克利夫子爵（Sir Cyril Radcliffe）領導，拉德克利夫子爵是一位在西元 1947 年前未到過印度的英國官員，卻在印度獨立之前，印度和(前東巴基斯坦的)孟加拉分離（partition）勢在必行的時刻，被賦予劃分印度

和孟加拉邊界的任務。這些領土外的零碎區域，111 個位於孟加拉的印度飛地和 51 個位於印度的孟加拉飛地，不僅僅是被錯置在其並不屬於的國家之中，其更成為印度和孟加拉兩國在追求發展健全雙邊關係時的阻礙。居住於飛地中的人民則是進退維谷，數十年來其少有接近兩國中任何一國的機會並生活在「無國家（stateless）」的牢籠中。這些居民的「無國家」性質被指為是標準的卡夫卡式（Kafkaesque）處境—由於兩國官僚和政治的漠視，飛地居民沒有取得任何健康、教育、通訊和運輸的機會和權利¹。邊界問題有待解決的區域總面積相當小，其中在孟加拉的印度飛地大約佔 70 平方公里，而在印度之孟加拉飛地則不超過 28 平方公里²。

唯一一次關於此議題的重要嘗試是在 1974 年，當時的總理甘地夫人（Indira Gandhi）以及新興獨立孟加拉的建國領導人拉赫曼（Sheikh Mujibur Rehman）簽署了一項領土邊界協定，其中規定在印度同意放棄因額外領土歸屬於孟加拉而生之補償的情況下，兩國決定交換飛地。條約簽署後的發展使所有解決該問題的希望皆告破滅，雖然孟加拉批准了該條約，但印度國會並未批准之。再者，在 1970 年代中期，相較於對外關係，兩國的國內政治皆較佔上風。孟加拉建國領導人拉赫曼遭軍事集團暗殺，孟加拉民主試驗也遭到顛覆。印度也有其內部問題，甘地夫人正面臨的是厭倦其假民主之名以擴權的頑強反對勢力和逐漸增加的疏離大眾。在所有飛地之中，最易引起爭端的是西孟加拉邦（West Bengal）的 Daikhata 56、特里普拉邦（Tripura）的 Muhuri River-Belonia 以及阿薩姆邦（Assam）的 Dumabari³，這三個地區時常觸動印度邊境安全部隊（Border Security Force）和孟加拉步槍隊（Bangladesh Rifles）的敏感神經；後者，在 2009 年一場失敗的叛變後已改名為孟加拉邊境護衛隊（Border Guard Bangladesh）。

辛格總理訪問孟加拉的重要性遠超過印度與孟加拉之前所簽署的 10 項協定、議定書和備忘錄（MoUs）。印度總理此次史無前例的出訪由四位行政轄區與孟加拉交界的首席部長陪同。阿薩姆邦的古戈尹（Tarun Gogoi）、米佐拉姆邦（Mizoram）的塞霍拉（Lal Thanhawral）、梅加拉亞邦（Meghalaya）的桑格瑪（Mukul Sangma）以及特里普拉邦的薩卡爾（Manik Sarkar）等四位首席部長

¹ Willem van Schendel, “Stateless in South Asia: The Making of the India-Bangladesh Enclaves” *The Journal of Asian Studies*, Vol. 61, No.1, February 2002, p.116.

² “The end of the enclaves” *The Economist* (London) , 7 September 2011.
Accessible at: <http://www.economist.com/blogs/banyan/2011/09/border-agreements> (Accessed on 12 February 2012)

³ Haroon Habib, “Northeast, gateway to Bangladesh ties” *The Hindu* (New Delhi) 24 September 2011.
Available at: <http://www.thehindu.com/opinion/lead/article2479883.ece?css=print> (Accessed on 26 January 2012)

代表的是印度東北部未能受益於蓬勃經濟成長的內陸邦。若西孟加拉邦的首席部長班納吉（Mamta Banerjee）也能加入代表團，地方政府首長的出席便能更有價值。西孟加拉邦是印度最高度工業化的區域，而且其是兩次遭分離的東孟加拉地區語言和文化之延伸。東孟加拉曾兩次遭到分離，較早的一次是在 1905 年由當時印度總督寇松勳爵（Lord Curzon）⁴ 主導；另一次則在 1947 年，當時其被稱為東巴基斯坦，這個短命的實體在 1971 年成為今日的孟加拉國。

（二）經濟和基礎建設合作

孟加拉對於印度東北地區的重要性首先源自於地理上的鄰接性。並且，如果能夠取得使用吉大港（Port of Chittagong）的機會，印度東北地區的內陸邦將能夠因此受益。孟加拉灣的吉大港距離特里普拉邦僅 75 公里，然而該邦的出口貨品，卻須運送到位於 1,700 公里以外的加爾各答港（Kolkata Port）出口。如果孟加拉能夠允許無阻礙的過境運輸，運輸距離將能夠縮短為 400 公里。目前從印度東部尤其是加爾各答（西孟加拉邦的首都）到東北部的運輸成本是禁止性的（距離以及各種叛亂團體非官方的尋租行為增加了最終的成本）。如果孟加拉能夠做為貿易和過境運輸的走廊，這將能減少印度東北地區的運輸成本，孟加拉也能因為轉運費的收入而獲益。其次，為了創造雙贏，開採印度東北地區的資源對於孟加拉而言似乎是相當有吸引力，尤其是對於農業綜合企業部門而言。此外，孟加拉也希望從印度進口電力，而印度東北地區的水力發電潛力對孟加拉而言是個富吸引力的選項；孟加拉也期望能從印度接收 500MW 的電力，並且其中有一半是享有優惠費率的；兩國間一項合作設置能夠產生 1320MW 電力的火力發電廠的共同事業被認為能夠加強電網的連結性（grid connectivity）。

2010-2011 年度印度與孟加拉的雙邊貿易達到了 50.99 億美元，其中印度的出口占 45.86 億美元而進口則占 51.2 萬美元。孟加拉以其紡織品聞名，西歐、北歐為其主要銷售市場，在辛格總理的訪問孟加拉期間印度單方面地宣佈取消 46 項由孟加拉進口之紡織品關稅，且立即生效⁵。印度也將提供給孟加拉用於建設可加強兩國連結的鐵路和公路的貸款增加至十億美元。

⁴ 寇松勳爵分離孟加拉的決定是英國在其殖民地實行「分而治之」的一個案例。孟加拉在 1904 年時是英國在印度的最大行政區，有加爾各答（Calcutta）做為其首府，其同時也是政治和商業中心。來自孟加拉地區的智慧養分多方面啟發了印度的自由抗爭。寇松勳爵將孟加拉劃分為不同的宗教領域，印度教的多數族群在西孟加拉而穆斯林族群在東孟加拉，這決定為 1947 年分離—印度和巴基斯坦分裂為兩個國家：一個以世俗主義立國，另一個則以伊斯蘭教立國—埋下了悲劇的種子。1904 年 2 月在達卡的一場演說中，寇松告訴居住東孟加拉地區的伊斯蘭族群，分離所能帶來的是「其自舊時伊斯蘭總督和皇帝時期便不曾享有的團結」。來源：Samanth Subramanian, “The Long View: The Partition Before Partition” *The New York Times* (New York) 3 October 2011.

⁵ “India – Bangladesh Relations” Ministry of External Affairs, India, January 2012.

（三）戰略和水源議題

強化與孟加拉的和平關係與合作，以及鼓勵民主選舉政體的持續發展是印度的首要目的。做為一民主統治與軍事統治交互穿插的間斷型民主國家，孟加拉的政治—制度架構是複雜難解而有待強化的。孟加拉的國內政治嚴重地極端化為兩個聯盟——是由總理哈西娜所領導執政的人民聯盟（Awami League），另一則是由吉亞（Khaleda Zia）所領導的孟加拉民族主義黨（BNP）——每當孟國政府試圖促進與印度之關係時，「國際干預的陰謀」這類歇斯底里的論調便會出現於孟加拉國內政治中。這類對於印度的狹隘偏見源自於過去企圖阻止孟加拉成為獨立國家的政治勢力，而今這股看似沉睡的政治勢力及其論調仍具有喚起孟加拉民族主義激情以取得短期政治利益的力量。

對於印度而言，深化與孟加拉關係將創造出多面向的效益。首先，長久以來，在印度東北地區一帶活動的叛亂團體將其後方基地設於孟加拉的領域內。有將近二十年的時間，以阿薩姆獨立為訴求的阿薩姆聯合解放陣線（ULFA）一直以孟加拉為活動的根據地。印度與孟加拉關係回溫迫使阿薩姆聯合解放陣線必須重回與印度政府的談判桌而孟加拉則「移交」了該組織的高層領導權。其他叛亂團體則把孟加拉國當作是取得武器和彈藥的轉運點，這些武器和彈藥來自東南亞，然後從吉大港和科克斯巴札爾港上岸（Cox Bazaar Port）。如果印度希望能夠掌握印度東北地區的叛亂，其解決之道在於與孟加拉關係之強化，如更好的政治聯繫、增加戰略合作以及創造交通基礎建設以相互連結。

其次，邊境管理是一個印、孟兩國都需要在一個穩固的基礎上加以重視的議題。劃分印度和孟加拉兩國之邊界長達 4,096.7 公里，其橫跨了多種不同特色的地理區。孟加拉與印度各邦之交界詳述如下：孟加拉與西孟加拉邦交界 2,216.7 公里，與阿薩姆邦交界 263 公里，與特里普拉邦交界 856 公里，與梅加拉亞邦交界 443 公里並與米佐拉姆邦交界 318 公里。總的來說，印度—孟加拉之疆界沿線跨越了平原、河川、丘陵、森林和人類居住地。印、孟兩國在邊境地區的人口密度和耕作現況使印度—孟加拉邊境成為走私和偷渡活動的天堂。往印度的偷渡活動為阿薩姆邦帶來棘手問題，因為「非法移民」是爆炸性的政治議題。印度當局為了防止非法移民，著手搭建一道長達 3,296.87 公里的圍牆（現已完成 2,535.80 公里）⁶。政府期望該圍牆能有效嚇阻非法移民與走私行為。

第三，孟加拉與印度共享 54 條河流。1996 年 12 月 12 日印、孟兩國所簽署的恆河水資源條約（the Ganga Waters Treaty），替恆河枯水期（1/1~5/31）的水資源共享做出劃分。兩國聯合河流委員會（Joint Rivers Commission, JRC）則透

⁶ Chapter 3 on 'Border Management' in the Annual Report of the South Asia Terrorism Portal (SATP) 2007-2008.

過定期舉行會議共同解決未來將日漸顯著的水資源有限問題。在印度總理辛格訪問孟加拉期間，兩國有意簽署關於蒂斯塔河（Teesta）、芬妮河（Feni）及其他六條共有河川的水資源共享協議；然而，此協議因西孟加拉邦首席部長班納吉女士的缺席，最終未能達成。她的缺席反映出印度國內政治對於與孟加拉共享河川水資源的爭議，班納吉夫人不願觸怒該邦的選民，是以不願簽署可能被強大的遊說團體是視為是「出賣」的協議。對於孟加拉而言，共享蒂斯塔河水資源的協議事關重大，因為該河形成了泛濫平原並且支持著孟加拉西北部的重要稻作區。此區域高度仰賴灌溉，是以位於印度 Gozaldoba 地區的攔水壩將影響下游地區的農業形態。因此，孟加拉政府尋求的是一紙水流量五五對分的公平協議。然而受限於印度憲法規定，水資源的主導權在於地方政府而非中央，以致於當新德里中央政府有意滿足達卡政府的需求時，來自西孟加拉首府加爾各答（Kolkata）地方層級的反對意見卻能主導結果。

三、結論

孟加拉與印度的雙邊關係似乎開啟了新頁，但這段進程仍存有不少隱憂。在達卡，執政的人民聯盟，被認為是奉行政教分離，並且認同促進孟加拉與印度之關係與保障孟加拉之利益。回顧人民聯盟的歷史，該黨由拉赫曼創建，現任黨主席由其女兒哈西娜擔任，長期以來該黨與印度關係緊密，與當前新德里聯合進步聯盟之首國大黨（the Congress Party）關係更是如此。新德里的政治穩定亦有助於印度—孟加拉雙邊關係的開展。在政治穩定的幫助下，辛格將與孟加拉的緊密關係加以實現，並作為東向政策（“Look East” Policy）的延伸，因為後者是印度前進緬甸與東南亞的灘頭堡。在達卡，做為反對黨的孟加拉民族主義黨（BNP），雖然勉強接受當前孟加拉—印度關係的正向發展，但仍顯現出對印度的猜疑。該黨在過去執政時期為了政治權力而與基本教義黨派過從甚密，這對印度來說相當難以接受，因為當時適逢基本教義派與宗教不包容（religious intolerance）在孟加拉內部興起而身為少數族群的印度教徒則成為箭靶。同時，泛伊斯蘭組織的影響力也引起了印度的注意，而該黨也未採取任何作為以化解印度的恐懼。孟加拉國內有部分的政治團體對於印度懷抱著糾結難解的敵意，而這也是印度所必須接受且加以面對的現實。

本文認為，哈西娜與辛格兩人對孟加拉與印度之間的和平與合作所做出的真實努力是受到歡迎的，而且為了該地區及其人民長遠利益著想，有必要將這些努力加以制度化。

拉美及加勒比共同體與拉美太平洋聯盟 對美洲及亞太地區之影響

柯玉枝

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所副研究員)

一、基本情勢

拉丁美洲國家在 2011 年中，在國家內部政治與經濟發展上，除了有海地、祕魯、瓜地馬拉、阿根廷、尼加拉瓜、聖露西亞、牙買加等 7 國舉行大選，(詳細結果請參閱附表 1、附表 2) 經濟發展雖然受到金融危機、歐債危機、中東北非局勢動盪等形勢之影響，致地區經濟增長放緩，GDP 從 2010 年的 5.9% 下降到 4.3%，其中南美洲的平均 GDP 成長率預估為 4.6%，略高於中美洲的 4.6%。(有關拉美國家 GDP 成長請參閱附表 3)，依然表現不俗。2012 年，薩爾瓦多、墨西哥、委內瑞拉等國將舉行大選，地區各國的政經政策依然是本區國家經濟能否擺脫歐美經濟困境之負面影響，持續發展經濟的重要因素。

因此，拉美各國在 2011 年所形成的兩個重要的區域合作機制，遂成為值得關注的議題，這兩個機制一個是 12 月 2 至 3 日(原訂 7 月 5 至 6 日舉行)，兩度在委內瑞拉首都加拉加斯(Caracas)舉行會議所促成的「拉美及加勒比共同體」(CELAC)，另一個則是由秘魯、墨西哥、智利和哥倫比亞在 5 月 2 日宣布組建的太平洋聯盟。前者若能逐漸發揮功能，不僅將提升拉丁美洲國家的全球政經影響力，長期將逐步弱化美國的美洲霸權地位。後者則是拉丁美洲太平洋岸國家的自我提升國際競爭力的區域整合作為，短期言是該等國家掌握太平洋發展契機的戰略調整，長期言將有助新的亞太經濟合作機制的重新構建。

二、主要發展

(一)「拉美及加勒比共同體」(CELAC)

12 月 2 至 3 日(原訂 7 月 5 至 6 日舉行)，兩度在委內瑞拉首都加拉加斯舉行會議所促成的「拉美及加勒比共同體」(CELAC)，這個自 2008 年倡議組建、2010 年坎肯(Cancun)會議宣布成立(《坎肯宣言》)、前後醞釀三年的組織，是第二次世界大戰後，第一個美國和加拿大未參加的拉丁美洲全區域整合

架構，目前有 33 個成員國，宏都拉斯也獲邀參與本次 CELAC 成立大會。

本次加拉加斯高峰會共有 33 個國家的領導人或代表與會，包括巴西、墨西哥、阿根廷等區域大國在內的 16 國國家元首與政府首長與會，共計通過包括《卡拉卡斯宣言》在內的 22 份文件，希望從政治、經濟、文化等多重面向推動拉美及加勒比地區整合進程，實現地區共同發展，且明確表達對支持阿根廷對於馬維娜斯群島（Islas Malvinas）/福克蘭群島（Falkland Islands）的主權、古巴對於反對美國封鎖、地區糧食安全等各個方面的立場，而《卡拉卡斯宣言》中的「民主條款」和「反對外來干涉條款」，則提升了共同體的政治力量。其次，本次會議還確立共同體輪值主席國機制，確定未來三年的大會主辦國（2012 年智利、2013 年古巴、2014 年哥斯大黎加），並決議由前後三屆主辦國共同協調共同體的具體事務。¹

東道主委內瑞拉總統查維茲（Hugo Chavez）、厄瓜多總統柯瑞亞（Rafael Vicente Correa Delgado）、尼加拉瓜總統奧蒂嘉（Jose Daniel Ortega Saavedra）、玻利維亞總統莫拉雷斯（Evo Morales）等激進左派國家領袖有意藉由此區域整合機制，以獲得更大的自主權，進而逐漸擺脫美洲國家組織（OAS）的限制。然而以墨西哥認為 CELAC 目前只是一個輔助性的區域組織，OAS 仍是一個必須參與的機制；OAS 秘書長殷蘇爾薩（José Miguel Insulza Salinas）對 CELAC 的成立持歡迎態度，並表示所有成員均是美洲國家組織成員，兩個機制間存在「自然的一致性」；巴西則表示希望共同體將重點放在經濟發展面向，哥倫比亞亦然。²

目前，美國對於後院拉丁美洲成立一個排除美國參與的區域合作機制的反應相當審慎，除了強調 OAS 仍是美洲地區最重要的多邊組織，美國仍將透過 OAS 執行工作任務外，也同時尋求與 CELAC 的合作可能。³ 中國大陸國家主席胡錦濤則以電報祝賀拉丁美洲建立 CELAC，認為 CELAC 是重要里程碑，相信拉美和加勒比國家共同體的成立將為地區加強團結協作、共同應對全球性挑戰作出重要貢獻，並重申「中方始終從戰略高度看待中拉關係，願同拉美和加勒比國家共同體

¹ 孫岩峰，「評『拉美加勒比共同體』誕生」，光明網，2011 年 12 月 6 日，轉引自中國拉丁美洲研究網（北京：中國社會科學院拉丁美洲研究網），

<http://ilas.cass.cn/cn/kygz/content.asp?infoid=18236>

² Ian James, Jorge Rueda “Leaders at Americas talks: world economy top worry,” 3 December 2011, Seattle Pi, <http://www.seattlepi.com/news/article/Leaders-at-Americas-talks-world-economy-top-worry-2340146.php>; 余曉葵，「美國冷觀拉美一體化進展」，光明網，2011 年 12 月 7 日，轉引自中國拉丁美洲研究網，<http://ilas.cass.cn/cn/kygz/content.asp?infoid=18237>

³ 「查韋斯牽頭打造拉美新共同體」，新華網，2011 年 12 月 4 日，轉引自中國拉丁美洲研究網，<http://ilas.cass.cn/cn/xwzx/content.asp?infoid=18188>; 余曉葵，「美國冷觀拉美一體化進展」，同註 2

及地區各國加強對話、交流與合作，為建立和發展中拉平等互利、共同發展的全面合作夥伴關係而攜手努力」的既定立場。⁴

（二）建構中的拉美「太平洋聯盟」

2011 年 5 月 2 日，秘魯、墨西哥、智利和哥倫比亞四國領袖在秘魯《利馬宣言》倡議組建的拉美「太平洋聯盟」（the Alliance of the Pacific），並以加強彼此間經濟聯繫，推動共同發展為目標。12 月 4 日，拉美「太平洋聯盟」成員國在達成《梅里達聲明》（the Merida Statement），決定在 2012 年 6 月 4 日前能夠達成如下幾項共識，其一是有關在 2020 年前逐步調整關稅的時間表，其二是有關消除原產地規定的時間表，其他的共識包括建立共同股票市場（資金規模預估 6000 億美元，僅次於巴西聖保羅股市）、共同拓展貿易公司、共同簽證等。

這四個國家人口規模約 2 億，擁有太平洋海岸線 1.6 萬公里，國內生產總值合計為 2.5 兆美元，且已倆倆簽訂雙邊自由貿易協定或經濟互補協定，並與美國關係相對友好，且與美國締結自由貿易協定，前三個國家是亞太經濟合作會議（APEC 成員國，哥倫比亞曾在 1995 年申請加入 APEC，然因 APEC 決議在 1993 至 1996 年間暫停接納新會員政策而延宕，2006 年烏里貝（Alvaro Uribe）政府再度表達希望加入 APEC，惟仍未如願。

巴西媒體《聖保羅頁報》在解讀這個拉美新經濟整合機制時，曾引述哥倫比亞總統桑托斯（Juan Manuel Santos Calderó）在 2011 年 3 月對美國《紐約時報》的發言內容，認為拉美太平洋聯盟的目標之一是抗衡「南方共同市場」（簡稱南共市）在拉美地區的影響，抗衡巴西在拉美的大國地位。巴西總統府國際事務助理（Brazilian Presidency's Foreign Affairs Assistant）馬爾科·加西亞（Marco Aurelio Garcia）針對拉美太平洋岸國家的經濟整合行動表示，這是一些國家想賦予太平洋聯盟更多的政治色彩，以成為南共市的競爭者。巴西利亞大學（University of Brasília）國際關係學教授阿亞多·塞爾沃（）指出：秘魯等拉美四國組成區域經濟集團是對南共市和巴西的自然反應，將增強這些國家與南共市和巴西在經貿往來關係上的談判地位，也是抗衡以委內瑞拉為首的拉美玻利瓦爾省集團的政治影響，而新的區域機制一旦成立，將繼續保持拉美現已存在的分裂，不利於拉美整合發展。⁵

⁴ 「胡锦涛主席致电祝贺拉美和加勒比国家共同体成立」，新華網，2011 年 12 月 4 日，轉引自拉丁美洲研究網，http://ilas.cass.cn/cn/xwzx/zs_content.asp?inford=18234

⁵ 「拉美四國將組成太平洋區域集團」，人民網，2011 年 4 月 25 日，轉引自中國拉丁美洲研究網，<http://ilas.cass.cn/cn/xwzx/content.asp?inford=16170>

三、未來評估

總體而言，就CELAC及拉美太平洋聯盟兩個分別以政治及經濟為主要宗旨的拉美洲區域組織的發展前景言，近期發展應以健全體制運作、尋求具體合作共識的為主要工作重點，尤其是CELAC。然而，由於拉美國家對於CELAC的宗旨功能仍存在歧見，甚至是強調拉美自主的反美國家對於組織未來前景也存在不同意見。委內瑞拉查維茲的反美立場使其希望CELAC能扮演防止外來干涉的目標，尼加拉瓜奧蒂嘉CELAC應該確保美國「門羅主義」不再重現，厄瓜多柯瑞亞則建議CELAC退出OAS下的美洲國家人權委員會，建立拉美人民自己的人權監督機制。⁶目前，CELAC這個沒有美國及加拿大參與的拉丁美洲區域組織因為已經召開成立大會，且公布自2012至2014年止的三年會議主辦國，因此在組織會務運作方面理當沒有太大問題。不過，委內瑞拉2012年大選結果可能會對CELAC產生影響，反美立場鮮明、又掌握「油元」的查維茲能否繼續執政，可能會對CELAC或拉美激進左派政治勢力產生影響。

拉美太平洋聯盟應為仍在組建中，前景必須等到2012年中才能明朗化，不過因為拉美太平洋聯盟是經濟合作機制，一旦組建完成，在前已述及四方早已經倆倆簽訂經濟合作協定的現況下，在各國領導人的合意下，經濟動能不容忽視，尤其墨西哥、智利、祕魯本就是拉丁美洲的重要經濟體，哥倫比亞在內部問題逐漸解決後，經濟前景看好。

其次，就拉美與美國關係言，隨著拉美國家意圖與目前世界上最具經濟活力的亞太地區構建與深化制度化政經合作關係，以增加拉美國家在國際競爭中的主動地位，短期言雖尚不致產生徹底變動以美國為主導的美洲體系結構。然而，倘若CELAC強化透過區域內機制解決區域問題的意圖得以逐漸實現，長期言將會削弱美國在拉丁美洲的國際政治地位。因此，如果拉美太平洋聯盟國家果真如其所願地逐漸透過開展亞洲市場以抗衡南方共同市場與巴西，長遠言可能產生改變拉美傳統上對過度依賴歐美的效果，其未來發展趨勢不容忽視。

再則，對亞太國家而言，無論是CELAC或是拉美太平洋聯盟，從拉丁美洲多元化外交策略的角度觀之，任何促使拉丁美洲國家改變北望政策（望向美國），轉而注意其他區域重要性的外交策略，都會因為一定程度的外交轉移效果，而使其他國家取得發展關係的契機。因之，隨著拉美國家對亞太地區政經利益的重視，亞太國家也同時取得發展拉美經貿商機，擴大與拉丁美洲國家發展國際合作空間的機會。這個現象自1980年起便陸續出現，拉美國家陸續與蘇聯、日本、中華民國、中國大陸、東協、印度等國家展開接觸，而21世紀拉美國家

⁶ 余晓葵，「美國冷觀拉美一體化進展」，光明網，2011年12月7日，同註2。

的經濟表現擺脫以往因歐美國家景氣波動而劇烈震盪的情況，甚至出現早於歐美市場出現復甦，都與拉美國家的多元化對外策略相關。

最後，對我國而言，個人認為即使太平洋聯盟在成形中，拉美太平洋聯盟的短、中期重要性仍大於 CELAC。首先，因為我國近兩年係以發展經濟為主要施政重點，以便能夠緩解歐美金融與國債風暴的衝擊，此項政策誘因與拉美太平洋聯盟國家相同；其次，四國中有三國是 APEC 會員國，唯一的非會員國哥倫比亞早有意申請加入 APEC；再則，雖然太平洋聯盟有意以抗衡南共市及巴西為凝聚四國整合的動能，短期內仍不致產生拉丁美洲經濟區塊化的互斥效果。因此，倘若我國能夠透過 APEC 管道與墨西哥、祕魯、智利等三國在拉美太平洋聯盟機制形塑過程中，尋找出互利的合作空間，對我國未來開發拉丁美洲貿易與投資機會當有一定助益。

至於 CELAC，其重要性必須與組織財政與職能、與 OAS 及美國關係等一併觀察較為合宜。從 CELAC 的發展過程中，可看出拉美國家的「反美」因素發揮一定程度的動能，也促使某些國家願意投注資源（財政支持）來創立與維繫區域組織，然若「反美」因素消失或反美力度下降，CELAC 是否會成為早已經疊床架屋的拉丁美洲區域組織中的一個？是觀察 CELAC 發展前景的視角之一。因為 CELAC 所意圖發揮的職能早已有其他美洲或拉美國際組織承擔，差別只在主控權在美國而不在拉美國家手中。此外，由於拉丁美洲國家多數仍為發展中國家，各個國家財力踏多有限，在分配資源時，倘 CELAC 無法滿足各國本身政經利益，亦或是出現領導人接班或政黨輪替時，以拉美去國際組織過去的發展經驗觀之，前景不容樂觀。

附表 1 2011 年拉丁美洲國家總統選舉結果

國家/ 大選類別	大選時間	主要候選人姓名/ 國會政黨名	所屬政黨	得票數 (得票率)	註冊選民數 有效票數(投票率)
海地 總統第 2 輪	3 月 20 日	米歇爾·馬爾泰利(Michel Joseph Martelly)	Repons Peyizan--農民響應黨	716,986 (68.0%)	Enrolled voters: 4,712,693
		米朗德·馬尼加(Mirlande Manigat)	(RDNP) --民主進步聯盟	336,747 (32.0%)	
秘魯 總統第 1 輪	4 月 10 日	烏馬拉(Ollanta Humala)	GP(Gana Perú /Win Peru)—秘魯勝利	4,484,464 (31.7%)	Registered voters: 18,988,335 Votes cast: 15,960,665(84.1%) Invalid votes: 1,833,190(11.5%) Valid votes: 14,127,475(88.5%)
		藤森慶子(Keiko Fujimori)	F2011(Fuerza 2011 /Force 2011)—2011 力量	3,320,217 (23.5%)	
秘魯 總統第 2 輪	6 月 5 日	烏馬拉(Ollanta Humala)	GP	7,716,481 (51.5%)	Registered voters: 19,229,102 Valid votes: 14,979,278(77.9%)
		藤森慶子(Keiko Fujimori)	F2011	7,262,797 (48.5%)	
阿根廷總 統	10 月 23 日	費南德茲·基西納(Cristina Fernandez de Kirchner)	FV(Frente para la Victoria/Front for Victory)—勝利陣線	11,324,425 (53.8%)	Voters: 28,867,162 Total votes cast 21,946,673(76.0%) Invalid votes 879,313(04.0%) Valid votes: 21,067,360(96.0%)
		官·比納(Hermes Juan Binner)	FAP(Frente Amplio Progresista /Broad Progressive Front)—廣泛進步陣線	3,582,437 (17.0%)	
瓜地馬拉 總統第 1 輪	9 月 11 日	培瑞斯(Otto Pérez Molina)	PP(Partido Patriota /Patriotic Party)—愛國黨	1,611,493 (36.0%)	Enrolled voters: 7,340,841 Votes cast: 5,090,230(69.3%) Invalid votes: 615,675(12.1%) Valid votes: 4,474,555(87.9%)
		巴蒂松(Manuel Antonio Baldizón Méndez)	LIDER(Libertad Democrática Renovada /Renewed Democratic Liberty)—新民主自由	1,038,287 (23.2%)	
瓜地馬拉 總統第 2 輪	11 月 6 日	培瑞斯(Otto Pérez Molina)	PP	2,300,874 (53.7%)	Enrolled voters: 7,340,841 Votes cast: 4,464,571(60.8%) Invalid votes: 182,878(04.1%) Valid votes: 4,281,693(95.9%)
		巴蒂松(Manuel Antonio Baldizón Méndez)	LIDER	1,980,819 (46.3%)	
尼加拉瓜	11 月 6 日	奧蒂嘉(Daniel Ortega)	Frente Sandinista de Liberación Nacional/Sandinista National Liberation Front—桑定黨	1,569,287 (62.46%)	無
		嘉德亞(Fabio Gadea Mantilla)	Partido Liberal Independiente /Independent Liberal Party—獨立自由黨	778,889 (31.00%)	

國家/ 大選類別	大選時間	主要候選人姓名/ 國會政黨名	所屬政黨	得票數 (得票率)	註冊選民數 有效票數(投票率)
		阿雷曼 (Arnoldo Alemán)	Alianza Liberal Nicaragüense /Constitutionalist Liberal Party—憲政自由黨	148,507 (5.91%)	
		基紐內茲 (Enrique Quiñonez)	Alianza Liberal Nicaragüense /Nicaraguan Liberal Alliance—尼加拉 瓜自由聯盟	10,003 (0.40%)	
		葛拉西亞(Miguel Angel García)	Alianza por la República/Alliance for the Republic—共和聯盟	5,898 (0.23%)	

資料來源：筆者自行製表

附表 2 2011 年拉丁美洲國家國會選舉結果

國家	國會政黨名稱(本屆)	席次	國會政黨名稱(上屆)	席次
秘魯 (6月4日)	Peru Wins (Ollanta Humala)	47	Union for Peru (Ollanta Humala):	45
	Force 2011 (Keiko Fujimori)	37	Peruvian Aprista Party (Alan García)	36
	Possible Peru (Alejandro Toledo)	21	National Unity (Lourdes Flores)	17
	Alliance for the Great Change (Pedro Pablo Kuczynski)	12	Alliance for the Future (Martha Chávez)	13
	Alliance National Solidarity (Luis Castañeda)	9	Center Front (Valentín Paniagua)	5
	American Popular Revolutionary Alliance	4	Possible Peru (Alejandro Toledo)	2
	Total	120	National Restoration (Humberto Lay)	2
瓜地馬拉 (9月11日)	Patriotic Party (Partido Patriota, PP)	56	Patriot Party (PP)	29
	National Unity of Hope (Unidad Nacional de la Esperanza, UNE)	48	National Unity for Hope (UNE)	52
	Grand National Alliance (Gran Alianza Nacional, GANA)		Grand National Alliance (GANA)	37
	Nationalist Change Union (Union del Cambio Nacionalista, UCN)	14	Nationalist Change Union (UCN)	5
	Vision with Values (Visión con Valores, VIVA)	6	Encounter for Guatemala (EG)	4
	Encounter for Guatemala (Encuentro por Guatemala, EG)			
	National Advancement Party (Partido de Avanzada Nacional, PAN)	2	National Advancement Party (PAN)	3
	Guatemalan Republican Front (Frente Republicano Guatemalteco, FRG)	1	Guatemalan Republican Front (FRG)	14
	Unionist Party (Partido Unionista, PU)	1	Unionist Party (PU)	6
	Renewed Democratic Liberty (Libertad Democrática Renovada, LIDER)	14	Center for Social Action (CASA)	5
	Commitment, Renewal and Order (Compromiso, Renovación y Orden, CREO)	12	Guatemalan Nat Rev Unity (URNG)	2
	Winaq Guatemalan National Revolutionary Unity/ Broad Left Movement (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca —	3	--	--

國家	國會政黨名稱(本屆)	席次	國會政黨名稱(上屆)	席次
	Movimiento Amplio de Izquierda, URNG–MAIZ) Alternative New Nation (Alternativa Nueva Nación, ANN)			
	VICTORY (VICTORIA)	1	--	-
	Total	158		158
尼加拉瓜 (11月6日)	Sandinista National Liberation Front (Frente Sandinista de Liberación Nacional)	63	Sandinista National Liberation Front (Frente Sandinista de Liberación Nacional)	38
	Independent Liberal Party (Partido Liberal Independiente)	27	Nicaraguan Liberal Alliance(Alianza Liberal Nicaragüense)	23
	Constitutionalist Liberal Party (Partido Liberal Constitucionalista)	2	Constitutionalist Liberal Party (Partido Liberal Constitucionalista)	25
	--	--	Movement for Sandinist Renovation (Movimiento de Renovación Sandinista)	5
	Total	92		91
聖露西亞 (11月28日)	Saint Lucia Labour Party	11	Saint Lucia Labour Party	6
	United Workers Party	6	United Workers Party	11
牙買加 (12月29日)	People's National Party, PNP	41	People's National Party, PNP	32
	Jamaica Labour Party, JLP	22	Jamaica Labour Party, JLP	28
	Total	63		60

備註：1. 聖露西亞大選選民數資料下 Registered voters:151,466; Votes cast:85,035(56.1%) ; Invalid votes: 1,775(0.1%); Valid votes: 83,260(97.9%)

2. 2011年牙買加眾議院選舉席次較2007年增加3席，僅兩大政黨獲得席次，有效票數合計867,617票。

資料來源：筆者自行製表

附表3 拉丁美洲及加勒比海地區國家經濟成長(GDP)率

Latin America and the Caribbean: Total gross domestic product
(Millions of dollars at constant 2005 prices). Rates of variation 單位：%

國家	2008	2009	2010	2011a	2012b
Panama	10.1	3.9	7.6	10.5	6.5
Argentina	6.8	0.9	9.2	9.0	4.8
Ecuador	7.2	0.4	3.6	8.0	5.0
Peru	9.8	0.9	8.8	7.0	5.0
Chile	3.7	-1.7	5.2	6.3	4.2
Colombia	3.5	1.5	4.3	5.5	4.5
Uruguay	8.6	2.6	8.5	5.5	4.0
Bolivia (Plur. State of)	6.1	3.4	4.1	5.1	4.5
Dominican Republic	5.3	3.5	7.8	4.5	4.5
Haiti	0.8	2.9	-5.1	4.5	8.0
Nicaragua	2.8	-1.5	4.5	4.5	3.5
Venezuela (Bol. Rep. of)	5.3	-3.2	-1.5	4.2	3.0

國家	2008	2009	2010	2011a	2012b
Mexico	1.2	-6.3	5.6	4.0	3.3
Paraguay	5.8	-3.8	15.0	4.0	4.0
Costa Rica	2.7	-1.3	4.2	3.8	3.5
Guatemala	3.3	0.5	2.8	3.3	3.0
Honduras	4.2	-2.1	2.8	3.2	3.0
Brazil	5.2	-0.3	7.5	2.9	3.5
Cuba	4.1	1.4	2.1	2.5	2.5
El Salvador	1.3	-3.1	1.4	1.4	2.0
Sub-total Latin America	4.0	-2.0	6.0	4.4	3.7
Guyana	2.0	3.3	4.4	4.8	4.0
Saint Kitts and Nevis	4.7	-6.9	-2.4	4.5	2.5
Suriname	4.1	3.5	4.5	4.5	4.5
Santa Lucia	5.4	-1.1	3.2	2.6	3.5
Belize	3.8	0.0	2.9	2.5	3.0
Saint Vincent and the Grenadines	1.4	-2.2	-2.8	2.5	3.0
Antigua and Barbuda	0.0	-11.9	-7.9	-2.1	2.0
Grenada	1.0	-6.6	0.0	2.1	2.5
Bahamas	-1.3	-5.4	0.9	2.0	3.0
Trinidad and Tobago	2.3	-3.0	0.0	-1.4	1.0
Jamaica	-0.6	-3.0	-1.3	1.3	1.0
Barbados	0.1	-3.7	0.2	1.0	0.5
Dominica	7.7	-0.7	0.9	0.9	1.5
Sub-total Caribbean	1.0	-3.1	0.2	0.7	1.7
Latin America and the Caribbean	4.0	-2.0	5.9	4.3	3.7
Central America (9 countries)	4.3	1.0	4.0	4.1	3.7
South America (10 countries)	5.4	-0.3	6.4	4.6	3.9

備註：a為估計,b為預測

資料來源：ECLAC, “Latin America and the Caribbean Will Grow by 3.7% in 2012 Amid Global Uncertainty and Volatility,” 21 December 2011,

http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/9/45479/tabla_PIB_Balanceprelim2011_IN_G.pdf

美日印三方對話與印度亞太戰略轉變

陳純如

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所助理研究員)

印度對亞太一向採取「東望」政策，與美日的非官方交流或雙邊對話也持續進行。2011 年 12 月 19 日，美、日、印舉行三方官方對話，可視為印度東望政策更進一步，「東進」至太平洋。但其外交政策一向奉行不結盟主義，不願有正式的官方結盟，因此，印度對於美、日、中大國的關係，是否仍採取平衡，或者是進行隱性結盟，使美日印三方對話發展成某種安全同盟，仍需觀察。本文將從美日印三方對話的推動過程及戰略意涵進行討論。

美日印三方對話

在 911 事件之後，小布希政府將外交重心置於中東與反恐戰（Global War on Terror），但是在小布希剛上任之時，美國就有意與亞洲建立更深入的關係。在小布希總統第二任期之內，美國的外交重心又逐漸轉回到亞洲。

美國與日本在 2007 年 5 月舉行 2+2 戰略對話（2+2 Strategic Dialogue），目標之一就是推動與印度的安全關係。日本曾在 2007 年 4 月參加美國與印度於沖繩外海舉行的「馬拉巴-07」第一階段演習。這些皆可視為是在測試建立一種美日印三方安全合作機制的可行性。但因為美國與日本的政府更迭，同時印度仍對中國感到疑慮，美日印三方的官方對話至 2011 年底才舉行。

2011 年 12 月 19 日，美國、日本和印度高級官員，在華盛頓首次舉行三邊對話，就三方擁有共同利益的地區性和全球性問題進行討論。這次對話由美國國務院負責南亞和中亞事務的助理國務卿布萊克和負責亞太事務的助理國務卿坎貝爾共同主持。會後的聲明表示，對話標誌於亞太地區和全球擁有共同價值觀及利益的美日印之間一系列磋商的開始。三國同意在 2012 年在日本東京再次會面，繼續進行磋商。

基礎

雙邊對話

學者多認為，美國對亞洲的安全策略是一種軸輻（Hub and Spoke）系統，

以美國為中心，發展與各個國家的雙邊關係。而這個架構基礎，從冷戰時期至小布希時代，甚至歐巴馬時代都一直都存在。美國與亞洲諸多國家都有軍事同盟關係與雙邊對話，如美日與美韓、美菲、美泰同盟。而美國與日本在 2007 年，進行首次 2+2 戰略對話。美國與印度在 2010 年，亦進行首次 2+2 戰略對話。

另一方面，日本自 21 世紀初更加積極的推動與印度的關係。就算是歷經了日本政黨輪替與 2011 年的「311」的災難，日印關係的進展並未受到影響。在 2006 年，日本與印度締結戰略夥伴與全球關係（Joint Statement toward India-Japan Strategic and Global Partnership）。2010 年，在印度首都新德里舉行了首次外交和國防副部長級定期對話，而日本是第一個與印度有此種 2+2 對話的國家。內容集中在防務合作、核合作及聯合國安理會改革方面合作三個議題。在 2011 年，兩國簽訂 CEPA，並於同年八月生效。而當日本縮減其對外國援助之際，卻未刪減對印度的官方援助（ODA）。表示對印度的高度重視及在對外關係中的優先。

而此三對雙邊關係--美日、美印與印日對話--成為推動美日印三方對話的基礎之一。

非官方美日印三方對話

另一個基礎則是非官方美日印三方對話。自 2006 年起，由三國的智庫作為平台舉行論壇，進行閉門討論，提供建議給相關官員，包括美國的 Center for Strategic and International Studies（CSIS）、印度的 Aspen Institute、Confederation of Indian Industries（CII）以及日本的 Japan Institute of International Affairs（JIIA）。討論的議題範圍包含安全、經濟、全球與區域架構，與能源、氣候等重大問題。此論壇一直以推動一個美、日、印、澳四國同盟和美日印官方三方戰略對話為目標。美國在小布希時就希望美日印澳能形成一個鬆散的四國同盟，但是並未能成功。美國國務卿希拉蕊在 2010 年 1 月 12 日於夏威夷東西中心的演說中，重申建立美日印三方戰略對話的目標。

由於有官員與會，在官方對話成立之前，此非官方性論壇有促成官方對話之作用，也有實驗性質。前印度駐日大使與美國主管南亞事務官員都有參與此非官方性論壇以及後來的官方三方對話，可見此論壇的角色。

外部刺激與推動

在 2011 年之後，美日印官方三方對話顯示出較大的進展。一個原因是，歐巴馬政府採取重回亞洲的策略。再者，中國成為一個外部的刺激因素。

歐巴馬的重回亞洲政策

歐巴馬在 2008 年當選美國總統後，將對外關係的重心放在中美關係，嘗試和中國改善關係，但是在 2009 年起，美國顯然也採取重回亞洲的外交政策。在 2009 年 7 月，美國國務卿希拉蕊在東盟地區論壇上就表示「，我們回來了」（“We are back”）。同時間，美國持續加強和日本與印度的關係。美國與印度在 2010 年進行首次 2+2 戰略對話，2011 年進行第二屆戰略對話。當然，美日印兩兩之間的利益關係也不盡相同，如日印之間的經貿關係更為突出。在安全問題上，美國其實是希望且需要日本和印度更加投入到亞洲的安全問題中，美國希望保有在亞洲的領導地位，但是因為國防預算縮減之故，希望印度擴大其海軍在西太平洋的參與，並且希望日本能增加國防預算並修改武器輸出的三原則。而印度與日本則希望有美國在亞洲平衡中國。在核能問題上，美日都想向印度輸出設備，但是有印度法規問題，因此有合作向印度遊說的意圖。

中國因素

在 2010 年 9 月的非官方三方論壇中，中國是主要的一個議題。日本以及印度都分別與中國有領土爭議與邊界問題。美國對於中日釣魚台爭議，立場傾向支持日本。而對於美國，中國無疑是其霸權最大的挑戰者。因此，中國是美、日、印共同要面對的一個因素，而且著重在利益而非價值之上，雖然議題與層次上有所不同。

在此情況下，南海問題更凸顯了中國在區域與日俱增的力量與威脅。在 2011 年，南海問題有激化的跡象。海上安全是印度得以被說服同意三方對話的一項主要原因。日本前首相安倍晉三從任外長時就一直推動民主連盟，在 2011 年 9 月於印度發表演說時，還倡議兩國的海軍應加強海上合作，以確保海上的安全。2011 年 10 月底，印度外長與國防部長接連訪問日本，海上安全，包括南海問題，也成為重要議題。

在美國重新調整其軍事預算與戰略焦點，以及中國在南海日趨的強硬態度，美日印三邊的合作只是時間的問題。在 2011 年 4 月，印度外交秘書訪問日本，雙方同意建立美日印三邊對話。原本計畫在 2011 年 10 月初舉行，但是延後到 12 月 19 日舉行。而會後，日本外相玄葉光一郎和美國國務卿希拉蕊舉行雙邊會談。玄葉在會談後對媒體表示，美日確認，兩國正在加深同印度的戰略關係。

戰略意涵

美日印官方三方對話的舉行，雖然形式上的意義大於實質，但此顯示美國與

印度對亞洲多邊戰略制度的支持，也是美國重回亞洲策略的落實，並且印度對於亞太事務將更為積極。

對美國而言，美國所參加的三方對話，在亞洲有美日澳與美日韓對話等。美國似乎認為此種三方的多邊機制對於推動合作問題更有效。因此支持各種三方對話。希拉蕊在 2011 年 7 月訪問印度時，表示支持美中印對話的提議，在 2011 年 11 月 19 日與日外相玄葉會晤後，亦表示支持日本提議的美中日對話。

對於美國而言，一來此種三方對話可補足雙邊對話與大型多邊機制的不足，使得合作更實際。因為雙邊機制已不足以應付轉變中的區域環境及區域性事務或爭議。而大型的多邊機制多半對於實質上的合作較無成效，而且美國過去在亞洲的多邊組織中如 APEC 和 ASEAN 常被邊緣化。

二來，更多區域國家的參與，也可減輕美國在亞洲布局的負擔。自 2008 年以來，美國遭受嚴重的經濟問題，歐巴馬在 2012 年 1 月 5 日公布新的軍事戰略方針--Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense，不得不緊縮預算，裁減地面部隊規模，改以更為經濟的方式來達成其戰略目的，維持美國軍事優勢。但是美國又將中共視為威脅，表示對外重心將轉向亞太地區，在此情況之下，將印度以及日本納入可減輕負擔。

三者，對於維持美國在亞洲的主導地位，有強化的效果。美國雖然高喊重回亞洲以及強調美國在亞洲的利益，但是除了總統與國務卿的出訪亞洲與參加以往不曾出席的多邊組織高峰會，其實美國是縮減國防開支。雖然歐巴馬政府可能維持美國的 11 個航母戰鬥群，保持足夠的嚇阻力量，但是對於美國國力與霸權地位正在衰退的疑慮仍是有增無減。在美國內部遭遇經濟困難、高失業率等問題之際，與亞太盟國在軍事戰略上的合作就更顯得重要。除了加強和澳大利亞、日本原有的合作關係，能夠將印度納入到一個三方的安全合作對話，雖然只是初步的嘗試，但可顯示美國重回亞洲的決心，並且鞏固美國在亞洲事務的領導地位。

對印度而言，在冷戰時期，印度雖然強調獨立自主的外交，但是實際上傾向前蘇聯。在 21 世紀，印度周旋於美、中兩大國之間，分別與美中建立關係。美日印官方三方對話，可視為是印度不結盟主義外交指導原則下的一個突破與轉變，也可視為是印度一直以來推動的東望政策的更進一步，加深與東北亞的關係以及在安全議題上的合作。在以往的東望政策下，印度參加亞洲的多邊組織，如 APEC、ASEAN 以及東亞峰會，或是和日本建立雙邊戰略夥伴關係，不是流於形式參加，就是實際的地位與成效有限。而美日印的三方對話，雖然不能與正式的結盟相比，但是也是一個官方層級的機制，在推動各種合作上較可能有真正的成效，對於印度取得在發展經濟所需的高科技與核能源上，也更有保障。尤其是當印度將中國視為是印度國家安全最大的因素時，與美日的安全合作，可以給予

中國更大的壓力，例如在南海問題上。對於印度在亞洲地位的提升也不無助益。而印度對於亞洲，則可從東望（Look East），晉升到東進（Act East）。

雖然印度強調外交上的自主，但是為了打造可讓印度專心發展經濟的外部環境，印度對於以三方對話此種機制來和區域鄰國積極合作與建立關係，也有了新的體悟。印度甚至對於在美印之間建立一個類似的對話也產生興趣，而向美國提出此建議，但遭到中國拒絕。由於美日印之間的利益與價值觀較接近，使得美日印三方對話成為安全合作機制的可能性較大。

對於首次美日印官方三方對話，印度媒體的反應一般認為與中國有關。雖然官方的聲明與官員皆明白否認。此舉應是為了避免刺激中國，因此，若美日印三方對話將發展為安全同盟關係，也可能只是隱而不揚，以避免打破平衡。

對區域的影響

在首次官方三方對話之後，美日印之間的戰略關係將會更制度化的轉變，尤其是在海上安全與人道救援合作。但是前者其實就與南海問題有關。是否有更明確的軍事結盟則不得而知。對於區域而言，可能是一個新的安全架構的產生。這種迷你多邊形的制度，可補足大型多邊機制在決策與運作上的困難與缺乏效率。但是目前的幾個三方對話或提議中的三方對話，皆有美國的參與，可視為是美國軸輻系統的擴展，若朝更制度化發展，則顯示美國重回亞洲的目標已初步達成。但是由於中國對此種機制的興趣缺缺，容易給予人與中國抗衡的印象。同時，印度和日本的關係將更為緊密，對於區域安全事務的參與將更深入。

網路安全治理的新紀元

—從美國網際網路國際戰略談起

彭慧鸞

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所副研究員)

前言

從 2011 年開始，全球網路空間發生了革命性的變局，人類史上新一波的民主化運動是經由社群網站發起，使得網絡成為受壓制者對抗統治集權的最佳武器。

從 2001 年的「九一一」恐怖攻擊到 2011 年的「茉莉花革命」，同一個網路空間卻在國際關係層面展現不同的影響與政策意涵。這兩個看似不相關的外交事件，背後卻醞釀著美國政府在網路空間反守為攻乘勝追擊的對抗反美勢力的全新攻勢。就在 2011 年 5 月 16 日歐巴馬政府正式宣佈將推動「網路空間國際戰略」(International Strategy for Cyberspace) 從國內到國際，從國際到全球的全方位整合政府與民間力量，結合美國自由民主與自由市場的傳統價值與網路科技的應用，積極佈局後九一一的網路空間新秩序。正如英國《金融時報》評論所稱，這是美國首次把網際網路政策與其國際政策目標結合，甚至將它與二戰後經濟和軍事安全的全球框架相提並論，簡言之，就是將網路空間的外交、軍事和安全議題進行了整合。是什麼因素促使美國的全球聯合反恐行動，擴張到戰略層次的國際安全議題?其背後的政治經濟意涵是本文所要探究的重點。

美國「網路外交」政策重點

在網路技術應用不斷創新發展的世代，很明顯的，歐巴馬總統和克林頓國務卿已經把網路空間問題確定為美國外交政策的一個極為關鍵的重點。從 2009 年發佈了國家網路空間政策審議(National Cyberspace Policy Review) 報告到 2011 年 5 月發佈了「國際網路空間戰略」(International Strategy for Cyberspace)，可以清楚地看見美國政府將促進開放、安全與繁榮視為歐巴馬「網路外交」的三大價值理念。

在開放的民主價值理念之下，上網權的保障等同於人權的保障。因此，美國

政府將在世界各地資助能力建設，以幫助更多國家能享有網際網路所能帶來的方便性。另一方面支持人權與民主活動人士，使他們享有公開的網路的上網機會。同時資助尖端科技項目，即使在政府試圖壓制人民的聲音或阻隔他們上網的情況下，仍然可以有效又安全地向外界互通資訊的技術能力。

在安全方面，美國政府公開將網路安全與國防安全連結。美軍在 2009 年就提出：「21 世紀掌握制網路權與 19 世紀掌握制海權、20 世紀掌握制空權一樣具有關鍵性意義。2011 年 5 月 31 日美國國防部表示如果網路攻擊威脅到美國國家安全，將不惜動用軍事力量。美國保留一切回應重大網路攻擊的所有必要方式，包括外交、信息技術、軍事和經濟手段。這是首次發表「網路攻擊就是戰爭」的言論。

在經濟方面，堅持自由貿易環境是提供資訊技術創新與成長的必要條件，包括遵循國際共同標準以開放市場提升創新能力；美國政府將持續推動科技產業的貿易自由開放。同時呼籲正視網路空間的侵犯智慧財產權的問題，並在國際上建制新規範保護智慧財產權並對侵權者採取必要行動。因一方面，美國將積極推動政府與民間的合作，發展國際網路安全共同標準，在此標準之下，產品、生產過程與服務可以在暢通、安全、可靠的全球網路基礎建設下進行。

在政策行政團隊方面，由美國聯邦政府 6 大重要部門（白宮、國務院、司法部、商務部、國土安全局、國防部）共同宣佈的網路空間計畫，由國務院建立新的協調員辦公室（Office of the Coordinator for Cyber Issues）。該項任務的主要負責人是克裡斯·佩因特（Chris Painter）。佩因特原任職於白宮和國家安全委員會（NSC），也是該戰略制訂的參與者。該辦公室也將負責與其他國家及合作夥伴就民主化、共同防衛和自由貿易規範三大議題進行網路外交。

中俄版的「資訊安全國際行為準則」

為了因應美國政府的網路外交攻勢，2011 年 9 月 12 日中國、俄羅斯聯邦、塔吉克斯坦和烏茲別克斯坦常駐聯合國代表致函秘書長並提出了中俄版的「資訊安全國際行為準則」草案作為附件，也就是聯合國第 66 屆第 359 號文件的內容。基本上強調科學和技術的發展可以有民用和軍事兩種用途，但是需要維持和鼓勵民用科學和技術的進展；應避免將資訊通信技術用於與維護國際穩定和安全的宗旨相悖的目的，否則將帶給各國國內基礎設施不利的影響，進而危害各國的安全；因此強調有必要加強各國的協調和合作打擊非法濫用資訊技術，但是必須透過聯合國和其他國際及區域組織建立行為準則；重申與網際網路有關的公共政策問題的決策權屬於各國的主權。至於與互聯網有關的國際公共政策問題，各國都擁有基本權利並承擔責任；本準則對所有國家開放，各國自願遵守。所有自願

遵守該準則的國家必須承諾。其中針對美國政府所主張的自由開放、共同防衛的政策主張提出不同的觀點與立場。

從行為準則的 11 項內容來看，捍衛國家主權是整份文件的主要基調，（全文請參考附錄一）如第(a)項強調尊重各國主權，領土完整和政治獨立性，以及歷史、文化、社會制度的多樣性，不認同美國以開放民主為訴求剝奪政府網路政策的自主性。再如，針對網路能力建設方面特別強調自主控制權，在第(d)項中反對他國利用自身資源、關鍵設施、核心技術及其他優勢，削弱接受行為準則國家對信息技術的自主控制權，或威脅該國政治、經濟和社會安全。同樣地，在有關網路空間的基本人權與自主問題上，第(f)項重申在遵守各國法律法規的前提下享受搜尋、獲取、和傳播資訊的權利和自由。至於在網路治理機制議題上，傾向於推動建立多邊、透明和民主的網際網路國際管理機制，推動聯合國在促進制定資訊安全國際規則、和平解決爭端上發揮主導作用同時加強相關國際組織之間的協調。明顯地與美國所採取的盟邦間政府與民間共同治理的模式不同。尤其是在第(k)項中主張，網路空間所發生的任何爭端，都以和平方式解決，不得使用武力或以武力相威脅。這點則是針對美國將網路戰與國防安全連結的作法南轅北轍。

網路空間治理的集團化競爭

就在歐巴馬政府正式宣佈「網路空間國際戰略」後不久，5 月 26-27 日在法國召開了第 37 屆八大工業國領袖高峯會中。英、美等國代表在會中重申其對於網路治理的基本原則包括自由與民主是基本人權的主張。2011 年 6 月北大西洋公約組織國防部長達成網路防衛的共識；美國與澳洲近期宣告共同防衛條約將擴及網路空間。以美國為首的網路空間防衛集團正在醞釀之中。

但是，中國和俄羅斯隨後不久也展開話語權攻勢。首先在 2011 年 6 月 15 日簽署的《上海合作組織十周年阿斯坦納宣言》（*Astana Declaration of the 10th Anniversary of the Shanghai Cooperation Organization*）中明確提到網路安全問題，宣示上合組織成員國願在國際資訊安全領域加強協作。中國政府將上合組織視為開展互聯網（網際網路）領域國際交流與合作的平台，同時在同月舉行的中俄領導人峰會上，雙方表示願意促進在資訊安全和打擊網路犯罪方面合作的意願。隨後，中國、俄羅斯、塔吉克斯坦、烏茲別克等上海合作組織成員就依據上合組織的共識聯名於 2011 年 9 月 12 日致函聯合國秘書長潘基文，正式向聯合國提交「資訊安全國際行為準則」（*international code of conduct for information security*）草案，並呼籲各國在聯合國框架內展開進一步討論，儘早就資訊和網路空間行為的國際準則和規則達成共識。

2011 年 11 月 2 日在倫敦所舉行的「倫敦國際網路安全會議」，與會代表在會中的發言充份體現了不同集團的立場，使得網路空間政治（cyberpolitics）話語權之爭正式浮上檯面。礙於歐債危機仍仰賴中國金援，英美國家代表不便與中國和俄羅斯就「涉嫌網路攻擊」一事上攤牌，但是，雙方首次公開闡述了各自的基本主張和立場。英國外長海格（William Hague）在 2011 年倫敦網路會議（London Cyber Conference）閉幕演講時表示，中國和西方國家政府在網路或是一般言論自由上的尺度明顯不同。此次會議達成的結論針對中國和俄羅斯在聯合國所提出來的國際網際網路行為準則的表明了不同立場，也就是主張政府不得將網路空間視為已有，政府不得基於任何理由利用網路進行攻擊，認為所有試圖阻止網路空間透明化或限制言論自由表達的行動終將失敗。

網路空間治理理念之爭

隨著全球化的發展，網民人口分佈的重心也隨著網路滲透率的增長，從北方或西方國家逐漸轉向中國、拉丁美洲和南亞等開發中的南方國家。目前亞洲地區的網民比例為全世界網民的 42%。然而開發中國家對於網路空間治理採取不同於西方的自由開放立場，西方國家認為網路空間有助於個人能力的提升進而達成集體福祉，反對政府介入。而東方國家將網路空間的管制視為凝聚共識以確保國家整體安全的必要手段，因此傾向於國家介入的治理模式。兩種不同的立場從過去的經濟發展模式，延燒到網路空間治理總是有其歷史制度脈絡可尋。就像自由貿易體制的維繫必須打擊貿易保護主義，西方自由民主經濟體為了兼顧網路公共空間（cyber common）的自由與安全，則需要協調各國的網路政策透過境外司法途徑查禁不法網站，共同打擊網路犯罪。否則，開放網路空間者往往必須付出安全威脅的代價。反之，另一派主張網路無國界的本質不能保證掌握犯罪事證，進而杜絕網路犯罪，因此政府適度的介入是安全防衛的必要條件。孰是孰非往往個持已見，最終仍回歸國家主義（statism）與自由主義（liberalism）之爭。

網路產業軍工複合體成為重要的幕後推手

近幾年網路攻擊事件愈來愈頻繁，例如 2007 年俄羅斯被指攻擊愛沙尼亞政府網站，以及 2010 年 Stuxnet 病毒攻擊伊朗核設施，之後網路武器市場開始蓬勃發展。拜金融海嘯之賜，美軍積極向主要國防武器供應商釋出網路訂單，擴大吸收矽谷工程師加入研發網路戰術，目前美軍共有 3,000 至 5,000 名信息戰專家，5 萬至 7 萬名士兵涉足網路戰。現在，大量企業在向美國政府銷售能夠攻破、瓦解或摧毀敵方電腦網路的軟體，以及旨在阻斷這種攻擊的程式。這個以網路產業為核心的軍工體系在 2010 年美國成立網路指揮系統之後也帶動盟邦國防產業的轉

型發展，向網路安全產業靠攏。以美國 2013 年政府預算來看，在一遍緊縮預算的呼聲中，各部會有關國防科技與網路安全研發仍編列相當可觀的經費預算。

受到美國擴大網路軍備的影響，也誘使其對手國，在相對能力不足的前提下傾向於透過網路駭客或其他網路攻擊行動作為一種不對稱的對抗。中國和俄羅斯兩個威權政體便是在這種權力結構之下，將網路空間視為捍衛政權體制的新戰場。兩大集團的網路軍事對峙，一方面挹注網路經濟創造新的商機和就業機會，這對處於金融海嘯與歐債風暴的歐美大廠而言，不啻為復甦經濟的強心劑。只是網路安全軍事競賽能否複製二十世紀冷戰時期國防工業帶動經濟復甦經驗？應該是觀察網路安全治理背後不能忽略的經濟因素。

結語

二次世界大戰結束，由美國所主導的國際經濟與安全秩序，在九一一事件之後面臨前所未有的挑戰。蓋達組織以非傳統戰術對美國國內安全發動手術式攻擊，正式將美國從傳統戰略優勢的大夢中敲醒。網路科技的普及化與高度開放的美國社會造就了透明化與自由化的美式民主化典範，確也付出了慘痛的代價。而九一一事件對美國政府而言，是危機也是轉機。全面啟動「網路空間國際戰略」的最終目的是推動網路民主化、構築網路集體安全、發展網路市場經濟，為美國在網路世代國際關係尋求政治、軍事、經濟三贏的戰略制高點。其他國家終將被捲入這場東西角力的網路安全與發展的競賽中。值得關注的是，在這場競賽中，將會有更多非國家行為者參與在這場看似國家間的傳統賽局中。（全文完）

附錄一：

2011 年 9 月 12 日中國、俄羅斯聯邦、塔吉克斯坦和烏茲別克斯坦常駐

聯合國代表給秘書長的信的附件

[原件：中文、英文和俄文]

資訊安全國際行為準則

大會，

回顧其關於科學和技術在國際安全領域的作用的各項決議，除其他外，確認科學和技術的發展可以有民用和軍事兩種用途，需要維持和鼓勵民用科學和技術的進展；

注意到在發展和應用最新的資訊技術和電信手段方面取得了顯著進展；

認識到應避免將資訊通信技術用於與維護國際穩定和安全的宗旨相悖的目的，從而給各國國內基礎設施的完整性帶來不利影響，危害各國的安全；

強調有必要加強各國的協調和合作打擊非法濫用資訊技術，並在這方面強調聯合國和其他國際及區域組織可以發揮的作用；

強調互聯網安全性、連續性和穩定性的重要意義，以及保持互聯網及其他信息通信技術網路免受威脅與攻擊的必要性。重申必須在國家和國際層面就互聯網安全問題達成共識並加強合作；

重申與互聯網有關的公共政策問題的決策權是各國的主權。對於與互聯網有關的國際公共政策問題，各國擁有權利並負有責任；

認識到可以放心安全地使用資訊和通信技術是資訊社會的一大支柱，必須鼓勵、推動、發展和大力落實全球網路安全文化，正如第 64 屆聯合國大會第 64/211 號決議：“創建全球網路文化以及評估各國保護關鍵資訊基礎設施的努力”序言第 4 段所指出的；

指出必須加強努力，通過便利在網路安全最佳做法和培訓方面向發展中國家轉讓資訊技術和能力建設，彌合數字鴻溝，正如第 64 屆聯合國大會第 64/211 號決議：“創建全球網路文化以及評估各國保護關鍵資訊基礎設施的努力”序言第 11 段所指出的。

通過以下資訊安全國際行為準則：

目標與適用範圍

本準則旨在明確各國在資訊空間的權利和責任，推動各國在資訊空間採取建設性和負責任的行為，促進各國合作應對資訊空間的共同威脅與挑戰，確保資訊通信技術包括網路僅用於促進社會和經濟全面發展及人民福祉的目的，並與維護國際

和平與安全的目標相一致。

本準則對所有國家開放，各國自願遵守。

行為準則

所有自願遵守該準則的國家承諾：

(a) 遵守《聯合國憲章》和公認的國際關係基本準則，包括尊重各國主權，領土完整和政治獨立，尊重人權和基本自由，尊重各國歷史、文化、社會制度的多樣性等。

(b) 不利用資訊通信技術包括網路實施敵對行動、侵略行徑和製造對國際和平與安全的威脅。不擴散資訊武器及相關技術。

(c) 合作打擊利用資訊通信技術包括網路從事犯罪和恐怖活動，或傳播宣揚恐怖主義、分裂主義、極端主義的資訊，或其他破壞他國政治、經濟和社會穩定以及精神文化環境資訊的行為。

(d) 努力確保資訊技術產品和服務供應鏈的安全，防止他國利用自身資源、關鍵設施、核心技術及其他優勢，削弱接受上述行為準則國家對信息技術的自主控制權，或威脅他國政治、經濟和社會安全。

(e) 重申各國有責任和權利依法保護本國資訊空間及關鍵資訊基礎設施免受威脅、干擾和攻擊破壞。

(f) 充分尊重資訊空間的權利和自由，包括在遵守各國法律法規的前提下尋找、獲得、傳播資訊的權利和自由。

(g) 推動建立多邊、透明和民主的互聯網國際管理機制，確保資源的公平分配，方便所有人的接入，並確保互聯網的穩定安全運行。

(h) 引導社會各方面理解他們在資訊安全方面的作用和責任，包括本國資訊通信私營部門，促進創建資訊安全文化及保護關鍵資訊基礎設施的努力。

(i) 幫助發展中國家提升資訊安全能力建設水準，彌合數字鴻溝。

(j) 加強雙邊、區域和國際合作。推動聯合國在促進制定資訊安全國際規則、和平解決相關爭端、促進各國合作等方面發揮重要作用。加強相關國際組織之間的協調。

(k) 在涉及上述準則的活動時產生的任何爭端，都以和平方式解決，不得使用武力或以武力相威脅。

參考資料：

(1) Internet Governance Caucus <http://www.igcaucus.org/infosecurity-code>

(2) Jackson, William "Cybersecurity research feels the love in 2013 budget request" Defence Systems: Knowledge Technologies and Net-enabled Warfare, Feb 14, 2012. <http://defensesystems.com/Articles/2012/02/14/Cybersecurity-2013-federal->

[budget-request.aspx?Page=1&p=1](#)

- (3) Lynn III, William J. “Defending a New Domain, The Pentagon’s Cyber strategy.” *Foreign Affairs*, September/October 2010,
- (4) U.S. Department of State’s Bureau of International Information Programs
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2011/06/20110622151540x0.8398183.html#axzz1nekkKZ71>
- (5) *Wallstreet Journal* <http://online.wsj.com/community/groups/censorship-america-1369/topics/russia-cyber-security-code-conduct>
<http://blog.internetgovernance.org/pdf/UN-infosec-code.pdf>
- (6) White House, International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World, May 17, 2011
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf
- (7) 聯合國正式文件 A66/239
http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/359

歐債危機

湯紹成

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所研究員兼所長)

壹、基本情勢

早自 1950 年代初起，當時歐盟最早的起源（歐洲煤鋼共同體，ECSC）乃以止戰與發展為主要訴求。至今，歐盟在止戰方面確實發揮了相當的作用（功能學派與新功能學派理論均可證明），但是在發展方面，歐盟一路走來則面臨了重重障礙（1960 至 1980 年代的發展停滯）。目前，歐債的危機可謂是過去六十多年來歐盟所面臨最為嚴重的存亡危機，若處理不慎，後果不堪設想，甚至戰爭一詞都已在媒體上出現，此乃歐盟長年以來不可思議的現象，這對於兩岸以及台灣都會產生極大的影響。

貳、主要發展

綜觀當前歐債的危機，可從外部因素與內部因素兩方面來分析。在外部因素方面，又可分為長期與短期兩個原因。在長期的原因方面，由於近幾十年來新興國家（比如金磚四國：BRIC，巴西、俄羅斯、印度、中國大陸以及東南亞一些國家）的經濟增長快速，對於工業國家產生相當的衝擊，而工業國家又無法以更高的科技來因應，導致不少傳統產業外移或式微，失業率增加，因而使得經濟發展趨緩，整體的競爭力日漸喪失，政府的稅收減少。但是工業國家政府又要應付選民的壓力，因而紛紛以相對簡單的舉債方式來平衡政府支出，以便維持其相當的生活水準與社會安定，結果寅吃卯糧，連債務的利息都無法償還，終於出現問題。這正好驗證了新興國家正處於由儉入奢易的相對順境，而工業國家是處於由奢入儉難的相對困境。

在短期的原因方面，2008 年的美債問題則是歐債的導火線（美債甚至造成 2009 年全球貿易量減少 12%）。長年以來，歐洲國家的資本和金融系統大量捲入美國的次級房貸機制中，當美國債務問題爆發之後，歐洲金融系統就出現大量壞帳，當事國政府立即以國庫資金予以救助，終致政府債務迅速增加。但與美債問題不同的是，美債是由私人企業所引發【雷曼兄弟的債務 6,390 億美元】，美國政府使盡全身解術來因應，比如國會提高債務上限，美國聯準會買進債務，並

利用貨幣寬鬆政策來填補財政缺口等等，至少產生了一些效果。

而歐債則是歐洲國家的政府債務出現問題，因歐元區國家相互整合，一國的困境變成整體的難題，更是難解。歐元上路已經十餘年，各國雖有統一的貨幣，但也同時喪失各自的貨幣政策手段來自力救濟，比如以貶值貨幣來提高競爭力，或以增加貨幣發行量來刺激經濟，目前這些政策手段都由歐洲中央銀行掌握，因而各國政府都陷入束手無策的窘境。

簡言之，以歐盟整體觀之，歐債之所以會產生嚴重後果的最主要原因，就是經濟強國與弱國綁在一起，而各國之間千絲萬縷的關係，將導致弱國倒債即可能拖垮整體。目前歐盟共有 27 個會員國，其中有 17 國加入歐元區。由於經濟實力較弱的希臘債台高築，債務到期無法償，導致信評降級，再借無門，因而必須請求挹注或減債。其實，當年高盛集團用作弊方式，竄改希臘的統計數字以便加入歐元區，而希臘當時根本不合格，因而早已埋下了隱患。

但當歐元區各國正在商討是否以及如何解救希臘之際，尤其歐洲央行的意見難以整合出一套急救方案，因而反應緩慢，已經錯失挹注希臘的黃金時機。後來，歐洲央行確實購買了歐豬五國的政府債券，但是，這個貨幣機關的政策怎麼像是財政政策？況且歐洲央行的這些行動還比較低調，深怕引起其他國家對於歐元的信心，但歐洲央行在政治上的獨立性仍受到質疑，未來如何自處？再加上經濟問題政治化，由於選舉的因素，希臘國會兩黨糾纏，政黨利益駕凌國家利益，以致拖延債務問題的解決。由於希臘國債的債權銀行多屬外國銀行，若希臘倒債，這是否會致使這些銀行倒閉而爆發新一輪的金融風暴？這就是希臘將可能產生的影響。易言之，這就類似癌細胞已經擴散，病人已病入膏肓。

相對而言，德國的經濟情勢一向比較良好。基於其強大的製造業所創造的大量出超，而歐盟各國最大的貿易伙伴都是德國，又相對惡化了歐元區弱國的競爭力，更加速了這些弱國的國債額度。對此，德國政府已經鉅額挹注希臘，但這在國內又引起了高度的反彈。以德國選民的角度觀之，自己勤奮賺來的納稅錢為何要支助懶惰的希臘人？德國政府的威信已受打擊。在前次德國國會表決助希方案時，70% 的國會議員支持，但是 70% 的民眾卻反對該案，這又是何種民主？

但以整體觀之，希臘倒債的後果又將增加德國自身銀行的壞帳，因而陷入了進退兩難的困境。此外，在歐元區的其他國家也有戒心，若德國繼續獨力支撐大局，這當然很好，但是未來歐盟是否將要說德語？德意志第四帝國的陰影浮現！？這也是德國政府所需解決的難題。

更讓人擔心的是，歐元區的所謂歐諸五國（PIIGS：葡萄牙【債務 5,298 億美元】、義大利【2 兆 4,279 億美元】、愛爾蘭【2 兆 3,054 億美元】、希臘【4,460 億美元】、西班牙【2 兆 3,148 億美元】）都有相似的債務問題，全部加

起來共有八兆美金，是雷曼兄弟的 12 倍。由於希臘的經濟規模只占歐盟整體的 2%，債務也是五國中最低，與美國的財經連結並不算深，但是因為希臘本國的製造業較弱，而觀光與農業的比重較大，最容易受到外界不景氣的影響，都已經對於歐盟產生了重大的危機。

其他諸國的規模甚大，債務更多，同時受到美國金融產業的拖累也較深，再加上自己本身的房地產泡沫（尤以西班牙為甚），因而也一蹶不振。若希臘未能受到紓困過關，這將進一步影響這些國家，同時針對希臘的紓困方案，也將會被其他國家要求比照辦理，這就更使得債權國類似面臨債務黑洞而望之卻步，這也是歐債更為令人驚悚的另一原因。今年二、三月起，幾個諸國就陸續有一些債務到期（見下表），此乃當前歐盟面臨的最大挑戰。

希臘之外的其他國家債務償還狀況

百萬歐元	希臘		葡萄牙		愛爾蘭	西班牙		義大利		合計	
	Bond	T-Bill	Bond	T-Bill	Bond	Bond	T-Bill	Bond	T-Bill	Bond	T-bill
Sep-11		2,000		3,496						-	5,496
Oct-11		3,625		3,275			14,093			14,093	6,900
Nov-11		3,300		3,519	4,397			27		4,424	6,819
Dec-11	8,097	2,000		1,277						8,097	3,277
Jan-12	16	1,625		2,165						16	3,790
Feb-12		813		1,728		1,338		26,315		27,653	2,541
Mar-12	14,435	1,300		1,530	5,545			14,871		34,851	2,830
Apr-12						11,939		15,478		27,417	-
May-12	8,000									8,000	-
Jun-12	553		10,163							10,716	-
Jul-12						12,873		17,054		29,927	-
Aug-12	7,720									7,720	-
Sep-12					18			10,438		10,456	-
Oct-12						20,266		18,373		38,639	-
Nov-12										-	-
Dec-12	2,047							18,685		20,732	-
Jan-13							14,286			14,286	-
Feb-13	5,820							21,008		26,828	-
Mar-13	49									49	-
Apr-13	2,716				6,030	14,940		16,700		40,386	-
May-13	11,577									11,577	-
Jun-13								17,166		17,166	-
Jul-13	496					14,950				15,446	-
Aug-13	5,850							25,162		31,012	-
Sep-13	149		9,738							9,887	-
Oct-13						16,186				16,186	-
Nov-13								17,818		17,818	-
Dec-13	1,855							20,006		21,861	-

資料來源：Bloomberg(2011/10)

再以這些國家的黃金儲備量來觀察（見下表），就算這些國家都將其黃金出賣，以目前黃金的國際價格計算（1 盎司 = 28.35 克 = 1756 美金，2012.2.3.牌價），那至多也只能償還不到 10% 的債務（以義大利 2,451.8 噸黃金 = 1,517.6642 億美金），因而也無濟於事。

2010年 世界各國黃金儲備排名				
排名	國家	2010年 黃金(噸)	2010年黃金占 外匯儲備比例	2009年 黃金(噸)
1	美國	8,133.5	73.9%	8,133.5
2	德國	3,401.8	70.3%	3,407.6
3	國際貨幣組織	2,846.7		3,005.3
4	義大利	2,451.8	68.6%	2,451.8
5	法國	2,435.4	67.2%	2,435.4
6	中國	1,054.1	1.7%	1,054.1
7	瑞士	1,040.1	16.4%	1,040.1
8	俄羅斯	775.2	6.7%	607.7
9	日本	765.2	3.0%	765.2
10	荷蘭	612.5	57.5%	612.5
11	印度	557.7	8.1%	557.7
12	歐洲央行	501.4	27.9%	563.6
13	台灣	423.6	4.6%	423.3
14	葡萄牙	382.5	81.1%	382.5
15	委內瑞拉	363.9	52.4%	356.8
16	沙烏地阿拉伯	322.9	3.0%	302.0
17	英國	310.3	16.8%	310.3
18	黎巴嫩	286.8	27.6%	286.8
19	西班牙	281.6	38.6%	281.6
20	奧地利	280.0	56.2%	280.0

其實，當前歐盟的債務危機，與德國在 1990 年統一之後的情勢有其類似之處。當時，德西部分的生產力高，物價、工資與所得亦高，而德東地區因生產力低，物價等理應保持較低的水準。但是，聯邦政府為了解救長久以來受難的德東兄弟，欲迅速改善其生活水準，就將德東地區的工資首先提升至與德西地區相當，導致在德東地區轉型初期產生了高工資與低產出的困境，阻礙了外資的投入，經濟情況一時難以改善。幸好這還只是一個國家之內的暫時情況，而且德國政府大力扶持，比如大量改善德東的基礎建設與福利政策等，日益增加其生產力，因而並未釀成大災，否則德東地區的發展將難以維持。

由於歐債危機愈演愈烈，也引發了歐洲多國的大罷工，除希臘以外，英國爆發罕見的騷亂。德國的經濟情況雖然不錯，目前仍獨力支撐歐盟，但由於大額經援外國而造成內部人民的反彈情緒悶燒；由美國人所發起的佔領華爾街運動也蔓延歐洲，此乃凸顯了西方國家制度的嚴重弊端。自 2008 年金融海嘯以來，幾乎所有在位的政府都在競選中失敗，其中包括 2009 年日本，2010 年英國、菲律賓、瑞典（例外）與荷蘭，2011 年加拿大（例外）、泰國、新加坡（差一

點)、希臘、義大利與西班牙等等。由此可知，歐債危機不但已衍生成社會危機，同時更造成了政治危機。這些新政府接下了爛攤子之後，勢必也難以解危。

這也同時引發各界思考，當東歐社會主義制度在二十餘年前崩潰之後，西方式的資本主義制度是否也走到盡頭？當美國政府紓困其國內金融機構時，英美式完全自由市場經濟是否已經轉變？而德國萊茵式高福利的社會市場經濟需要高度增長來支撐，若未來歐盟景氣低迷，將如何自處？再加上歐債的困擾，其制度是否也面臨挑戰？綜合言之，目前歐洲是否應該從資本主義社會過渡到後資本主義社會？但其結構與樣貌又將會是如何？

參、未來評估

當前，西方國家的金融服務業所占的比重已經超越製造業許多，因而形成有恃無恐與尾大不掉的情況，再加上金融業的創新過度與監管不足，難免出現狀況。若政府見機不救，勢必會造成更大的災難，因而形成金融怪獸的現象，強逼政府介入。而政府的救助則擠壓到社會福利的支出，尤其讓中下階層的民眾買單，資本與勞動力更加難以平衡，勢必造成貧富更加懸殊與社會矛盾更加惡化的情況。

面對這種情況，解救的方法也只有開源與節流兩種方式。2011年10月底歐盟的財政協議就規定，在開源部分那，就要求債權國政府與金融機構都分攤一些諸國的債務，甚至向國際貨幣基金會（IMF）請求挹注，還有公債打折歸還，債權方要負擔一些，歐洲央行與 IMF 都買一些公債，或印一些鈔票以貶值的方式讓其他歐元持有者共同分攤，而債務國就必須更加緊削減與擷節支出，以便共渡難關。

當然，國際機構與債權國的挹注並非沒有條件，其中主要就是規定債務國必須削減開支。月前希臘政府一口氣將 1/3 的公務人員解職，乃必要之惡，但是引發了高度反彈與暴動，導致政府幾乎陷於癱瘓狀態，這也正是由奢入儉難的另一寫照。若此，這些經濟體的生產力將會受到直接的衝擊，導致更加減少稅收及惡化其償債能力，這就像飲鴆止渴似的惡性循環。

但是，資金的挹注只是暫時性治標的辦法，更進一步則必須要強化各國的財政紀律。德國總理梅克爾還提議，要由歐盟執委會派員來監管希臘的財政政策，但是被希臘新政府嚴正拒絕，因為他們視此為一種對於國家尊嚴的汙辱，這也顯示整體利益與個體利益的衝突，以及歐盟國家在主權讓渡方面的保守心態。此外，原本在歐元上路時，歐盟就有國債高於 GDP 3% 必須受罰的相關規定，但首先違反規定的就是德國與法國，雖有罰則，卻未實施，如今故計重施，是否奏效，也是一大問號。況且，這個法案還需要 27 個歐盟國國會與政府的一致支

持，這又必須花上一段時間，屆時是否緩不濟急，不得而知。目前繼英國退出此決議機制之後，捷克也跟進，這又是否會造成雙速(或兩個)歐洲的形成，亦即部分國家參與，部分國家觀望，由財政狀況良好的國家發展經濟以帶動財政狀況不佳的發展。再者，就算新的財政紀律規範制定完成，若有國家違反新規定，那真正的處罰豈不啻落井下石？弱國能否承擔，屆時可能又是一大困境。

總之，歐盟目前面臨了窮國與富國、擲節開支與經濟增長、紀律與團結以及歐盟整體與會員國個體等四大矛盾。這些矛盾環環相扣、惡性循環，如何解套，仍需睿智。從另一角度觀之，由於歐盟國家經濟增長緩慢導致債務嚴重，因而產生信心危機再造成經濟低迷、社會對立與政治動盪的惡性循環。以歐盟目前情勢觀之，實難樂觀。

由於歐債危機的影響，兩岸首當其衝的就是來自歐洲企業的訂單減少，導致出口降低與失業增加。依照經濟部表示，歐洲訂單高達四成是資通訊產品，這也是台、韓在歐洲市場正面交鋒的競爭產品。歐債風暴自 2011 年下半年開始發酵，依據財政部海關統計，2011 年 10 月對歐洲出口金額仍有 28.4 億美元，年成長 6%，11 月卻急轉直下，出口金額跌至 23 億美元，較去年同期衰退 21.9%，12 月繼續衰退 14.8%。而韓國與歐盟的 FTA 已於去年 7 月正式上路，但是韓國對歐出口仍然呈現大幅衰退，可見歐債風暴的殺傷力。

目前台灣科技產業無薪假的人數已逾萬人，因而新政府組成財經內閣嚴陣以待。近日鬆綁陸資來台的規定，就是一劑良方，這對於台灣的基礎建設與產業的競爭力都有所加強。但若歐債、美債造成歐元、美元貶值，我們的外匯存底也會貶值，外匯存底的孳息也會減少。

此外，由於台灣與大陸貨幣清算協議尚未簽訂，我國的外匯存底也無法以人民幣持有，目前金融業也只能存有少量人民幣。若兩岸貨幣清算協議能盡速簽訂，金融機構則可擁有穩定的人民幣來源，外匯存底可以部份改用人民幣持有，運用得宜，有較高的利息收入與升值利得，可以貢獻我們的財政預算，台灣的經濟情勢也會更加改善。對此，經濟部長施顏祥也重申，雖然歐洲情況不好，但是去年度新興國家市場出口呈現兩位數成長，其中尤以大陸為甚，因此今年出口增長 8-10% 仍然有望。

當 2008 年金融海嘯發生後，大陸曾推出四兆人民幣的家電下鄉（擴大內需）政策來刺激景氣，結果一枝獨秀，保持 8.7% 的經濟成長，並獨力支撐世界經濟（世界經濟貢獻度約 50%），台灣的衰退也只有 1.87%，乃反映出大陸對於世界經濟穩定的重要性。因而兩岸必須加緊合作，共赴挑戰。

東協峇里第三宣言後的集體外交新挑戰

楊 昊

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所助理研究員)

壹、基本情勢

隨著 2015 年東協共同體 (ASEAN Community) 建構期限將屆，東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 為實踐共同體所設定的各項行動計畫與藍圖步驟的成果開始受到各方的矚目。譬如，在 2011 年 5 月舉行的第 18 屆東協高峰會 (ASEAN Summit) 中，即出現不少需要就東協社會文化體 (ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) 進度進行審視與評估的建議，在相關建議的催促下，東協將在 2012 年提出東協社會文化體的評估計畫與監督機制。預計在未來的三到四年內，國際輿論的焦點除了檢討現有的合作成果之外，亦將開始觀察東協在 2015 年建成共同體後的下一個時程設計與後續發展方向。

回顧 2011 年的東協整合趨勢，從兩次高峰會的成果大致可以掌握東協目前的發展重點。首先，5 月在雅加達召開的第 18 屆東協高峰會，強調內部連結 (connectivity) 的擴大發展。接續，在 11 月中於印尼峇里舉行的第 19 屆東協高峰會暨系列峰會，通過了峇里第三宣言 (Bali Concord III)，試圖擘劃集體外交的新戰略。這兩次峰會標誌著東協開始增強區域內的整合能量，同時亦積極發展對大國的外交邀集活動，納入美國與俄羅斯的參與，試圖建立銜接區域與全球權力政治網絡的連結。儘管如此，2011 年的區域情勢與成就卻也間接揭示了東協目前所面臨的內、外部雙重挑戰：「以人民為主體的東協共同體建構計畫」以及「穿梭在大國政治中的集體外交戰略」。

對於東協共同體建構計畫的內部挑戰而言，目前有越來越多與在地人民福利相關的改革訴求亦逐漸浮現，並且一再挑戰、衝擊東協國家的治理體制與東協國家群的既有合作模式。這些來自於基層社會的輿論與改革訴求逐漸轉換成一股龐大的跨國聲浪時，不但迫使東協成員國必須審慎研擬各種回應措施，更重視在地人民的需求與福利。相關改革呼聲更迅速地滲入東協跨國合作的實際議程中，形成東協合作的新關切重點---譬如，以「人民為中心的東協」(People-centered ASEAN)；甚至亦一度影響東協共同體未來路徑的取決---譬如，東協名人小組的憲章報告書 (EPG Report of ASEAN Charter)。不過，隨著東協政治菁英與領

袖對於區域整合路線辯論的持續演進，這種「人民為中心的東協」（People-oriented ASEAN）整合願景逐漸轉換成「以人民為導向」的東協整合實踐，並且在近幾年成為東協整合關照社會福利與跨國公民社會的重要口號。在 2011 年，於東協即將召開的第 19 屆領袖高峰會前夕，筆者前往巴里的努沙度瓦（Nusa Dua）參加 2011 東協會展（ASEAN Fair 2011）。此一會展係印尼政府回應東協社會文化建構過程的高調舉措，印尼政府投入了相當多的資源在峇里的重要度假勝地與豪華飯店舉辦大型的展覽，展示東協對於民間社會的重視，但這種針對社會菁英所設計的公關宣傳戰略，僅停留在資訊提供的階段，這種從詞彙到行動（from words to deeds）的落實，距離滿足民間社會的需求仍過於遙遠，因而引起了若干批評。¹

相較於前列共同體建構的內部挑戰，對於組織發展與共同體未來存續造成高度影響的因素，闕如國際權力政治對區域情勢的挑戰與衝擊。有鑑於此，本文將先分析 2011 年東協所處戰略環境的關鍵變革；接續將引介峇里第三宣言的戰略藍圖，藉以呈現東協全球戰略與集體外交的規劃；最後，本文將提供未來發展與後續觀察。

貳、主要發展

一、美國高調介入南海爭端將強化將影響東亞權力結構的發展

很明顯地，美國重返亞洲的新戰略佈局應當是當前研究東南亞安全的知識社群最熱門關鍵詞，同樣地，對於政策社群來說，當美國重返亞洲的戰略遭遇到區域內最關鍵的南海爭端，這將成為利害關係國政策社群的首要關切。在 2011 年底的東協系列峰會，由於新加入了美國與俄羅斯兩個區域強權，原已影響了東亞整合情勢的發展情況，再加上美國總統歐巴馬在高峰會期間清楚表明將積極尋求在海事安全、防擴散合作與災難援助方面的合作提議，以及其高調關切南海主權爭端的現況，不但再次展現了美國將戰略重心東移至亞洲的決心，更引起美國與中國之間的對峙，同時將東協捲入了美國與中國在海事安全與戰略佈局的外交攻防戰。

美國的高調介入，提供了東協在南海議題上操作權力平衡的助力，東協希望能在牽涉南海利益的大國角力中維持平衡，藉著既有團結立場的鞏固，使之不會因為大國政治的競逐而被拆解或碎裂化。舉例來說，印尼總統尤多約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）便在 2011 年底的東亞高峰會期間表示，東協希望透過落

¹ Donald K. Emmerson, “Critical Terms: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia,” in Donald K. Emmerson, ed., *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), pp.42-45.

實南海各方宣言綱領（Guideline for Implementing DOC 2002）來建立區域內對於南海安全與穩定的共同立場，並且藉此促成更具體的合作計畫，同時發展和平精神。對於東協來說，本屆系列峰會似乎成了強化己身影響力的關鍵轉折。特別是各國在 11 月 17 日所簽署的峇里第三宣言（Bali Concord III），更展現了東協參與全球多邊論壇的共同立場。

二、東協試圖以峇里第三宣言凝聚集體外交的能量

在 2011 年末，東協領袖在第 19 屆東協高峰會中通過了峇里第三宣言。這份宣言將東協從對內共同體制度擘劃的階段與落實，帶往對外參與國際事務、強化東協共同體集體行動的新階段。²該宣言有兩個特色：一是向國際社會宣示東協對外集體行動的堅定承諾，二是將參與國際的集體行動與東協發展共同體的重點項目與規劃整合說明。很明顯地，前者是政治承諾的集體宣示，而後者則是以技術性的範圍界定來說明東協未來積極參與全球事務的重點方向與議題；當然，其中也透露了東協需要國際社會的各種迫切需求。

從上述兩大特色中，我們可以發現，東協近年來受到全球金融海嘯、歐債危機的全球衝擊、全球氣候變遷等外部安全因素所擾，在區域內又面臨到棘手的南海爭端等，這使得東協必須要在共同體建構過程的最後階段，積極發展更一致的外交政策立場與更密切的集體行動，目的在確保在東協的區域利益與個別成員的國家利益。而這份宣言便展露出東協領袖未來在參與全球多邊論壇時將更強調共同立場，同時也將強化東協在回應全球重大議題時的能力，才能嘉惠東協成員與人民。

三、東協峇里第三宣言的共同體意涵

峇里第三宣言重申東協共同體的持續性能力建構計畫，依照現有的共同體架構設計分成三個主軸，分別是：政治與安全、經濟合作、以及社會與文化方面，這三個主軸緊扣住當前東協共同體發展的三大支柱---政治安全體、經濟體與社會文化體。

首先，在政治與安全合作方面，東協領袖分別針對區域和平、安全與穩定方面提出了十六項宣示，除了重申東協的基本原則與規範，同時也展現了東協在反恐、跨國犯罪、反核武擴散等全球安全議題上將積極推動集體立場的態度。另外，在政治發展議程方面，這份宣言的兩項重點宣示則強調東協成員在未來將持續共同追求善治與民主原則，並確保人權與社會正義的基本價值。

其二，在經濟合作方面，各國領袖針對經濟整合有五項宣示，其重點在於宣

² <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/25/asean-summit-the-lingering-questions.html>（瀏覽日期：2012 年 2 月 10 日）

達東協將凝聚各個成員、並積極參與區域與國際經濟合作的投資與貿易計畫。另外，針對經濟穩定的四項宣示上，各國強調將落實區域與全球的總體經濟協調計畫，並持續加強東協在既有的國際經貿論壇（如 G-20）中的角色。最後，在經濟發展方面，峇里第三宣言匯整了八項政策宣示，諸如參與全球經貿體系、引入外部資源支持區域發展與次區域發展計畫、擴展在食品安全、能源安全與農業部門方面的集體行動等。這些宣示都是東協近年來逐漸加快腳步、與國際整合的重點領域。

其三，在社會與文化合作方面，峇里第三宣言首重災難管理的整體能力建構，宣言中所提的六項宣示，均強調要共同建立起災難彈性（disaster-resilient）的國家與地方社區，箇中關鍵與落實利害關係人參與災難治理的角色與能力密切相關。特別是在面對全球氣候變遷的調適（adaptation）需求方面，東協迫切需強化現有的應變能力，除了強化現有的軍民災難管理協調關係，各國希望能針對區域災難風險評估、及早緊示與監控的制度化推動進一步的合作。除了災難管理，這份宣言也重申永續發展、環境與氣候變遷的重要性，其中所列舉的五項宣示多半強調與聯合國既有發展計畫之間的互動與合作關係，以及因應氣候變遷影響的能力建構。最後，健康、科學與科技、教育、人力資源、文化與高品質生活同時也是各國領袖在推動東協社會文化合作的重點。

整體來說，峇里第三宣言強調東協將依循上述特色與重點工作項目在 2022 年時建構出有能力回應、參與全球重大議題的共同平台。儘管這份宣言具有從制度擘劃邁向國際間集體行動的政治意涵，或許也間接地強化了亞太區域整合進程中的東協中心地位（ASEAN Centrality），不過，值得細探的是，它並未清楚表述該共同平台的實質內容為何，亦未規劃該平台與東協共同體之間的制度關係或政策協調過程的實際設計。

換言之，峇里第三宣言並未開創區域整合的新局面，一來並未創設新的區域規範，因而未能超越峇里第一宣言對於東協整合的歷史地位；二來亦未設計或架構出東協共同體的新制度安排，所以不若峇里第二宣言在開創制度設計方面的特殊地位，使得這份宣言淪為待續未完的半成品，徒具象徵意義。

參、未來評估

首先，東協整合的工作持續進行中，並且即將在 2015 年邁向另一個新的里程碑。2015 年將屆，東協領導人近年來不斷針對當前共同體建構的進程與成果進行評鑑與檢討，另一方面亦開始思索東協在 2015 年共同體建成後的下一個目標與方向，舉例來說，在泰國社會，各種針對東協未來參考歐盟模式的輿論辯論又再次展開，這意味著東協在關鍵轉折期仍得找尋下個階段的制度與組織定位，

特別是針對共同體之後的持續整合路徑，甚為關鍵。³

另外，2022 年的新議程對於東協來說並非新的整合階段，只是東協領導人期待建構集體外交平台的暫訂時程。在 2022 年後，東協是否能在關鍵的區域暨全球議題上推動並落實集體外交，關係到區域利益與個別國家利益之間是否能有效溝通、融合與彙整。目前可觀察的是，在全球氣候變遷議題上，東協尚未形成集體政策，只有若干集體宣示。另外，在較為緊迫的南海爭端上，東協看似有了集體的立場，但內部卻因為利害關係的不同，在集體外交政策的有效建構與回應方面，似乎仍力有未逮。

再者，由東協區域整合所啟動的東亞暨亞太合作新進程，對於台灣的區域參與策略來說同時象徵著機會與挑戰。近幾年東協高峰會議與東亞高峰會議的會議重點與成果，特別關注非傳統安全議題、經濟整合的制度化、區域安全的穩定發展等議題。相對於我國的東亞參與戰略，政府同樣在近年來致力於建構能源、環境與跨國犯罪等非傳統安全威脅的回應能力，並積極推動對周邊國家的自由貿易暨經濟合作計畫。當台灣與東協國家有越來越多的共同關切，在東協共同體即將建成之前，我國政府如何能將這些共同關切轉化成與東協國家之間的共同利益，此為機會之一。

儘管如此，針對周邊區域安全的動態發展，特別是在南海安全議題方面，由於台灣與東協南海聲索國在領土劃界與南海政策上仍有彼此對作的利害關係，再加上我國始終未被含括在南海聲索國的協商過程中，從而使得東協在峇里第三宣言之後可能就南海議題所發展的集體行動，將成為我國經略南海事務的重大挑戰。建議政府留意積極向外擴張的南海聲索國（如菲律賓、越南）的積極活動，與東協集團對此擴張性行為的回應態度，以掌握東協集體外交的最新脈動。

另一個結構上的機會，與東南亞整合與東亞整合的延續性有關。目前從相關高峰會議中所展現出的東南亞與東亞協作關係，意味著未來東亞區域整合的新局面將囊括更多東亞國家的參與。從議題的多樣性與東協國家在環境安全、能源安全、農業技術的需求來看，台灣應可在相關合作議程上扮演重要角色，此為機會之二。

不過，東協與東亞大國間的多重奏，可能還是主導合作議程的首要勢力，這意味著我國的東亞參與政策除了將重點放在東協整合議程，建議政府更需同時強化與東亞高峰會成員（如日本、印度與美國等）在區域重點議題上的合作關係。唯有大國政治的正面支持，才能有效搭建台灣參與東亞整合事務的管道與平台，消解我國被區域整合邊緣化的疑慮。

³ 請參考：<http://thailand-business-news.com/asean/31781-can-asean-become-a-premier-league>（瀏覽日期：2012 年 2 月 10 日）。

美國軍事戰略調整對亞太區域的意涵

劉復國

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所研究員)

壹、基本情勢

2012 年 1 月 5 日美國總統歐巴馬在國防部宣示新的軍事戰略，不僅要重新調整從伊拉克撤軍以後的新戰略佈局，同時也要大幅刪減國防預算。在整體形勢上，美國主要是受到三個外在因素的影響不得不提出新軍事戰略：美國開始進行結束在伊拉克和阿富汗戰爭的任務、面臨財政危機需要大幅刪減國防支出以因應、面對中國與伊朗升高的安全威脅。此外，2012 年當中最重要的美國內部因素就是歐巴馬總統的競選連任之路，也因此使其不得不在甫進入 2012 年之初便宣示要進行軍事戰略的重大調整，以避免共和黨候選人在競選過程中批判其對中國和伊朗態度過於軟弱無力，大幅刪減國防預算弱化美國的軍力。

在軍事戰略構思上，依據新軍事戰略的主軸內涵，美國將建立起較精簡但卻具有更強軍事科技能力的部隊。這一波刪減經費主要係針對陸軍的人力為考量，在五年之內，美國國防預算將刪減 5 千億美元，陸軍員額預計從 56 萬 2 千人減至 49 萬人，陸戰隊則由 20 萬 2 千人減至 18 萬 2 千人。

自從美國總統歐巴馬上台以來，政策上，積極推動強化「重返亞洲」戰略作為；一方面為美國因應結束伊拉克和阿富汗戰場作為的戰略結構重新部署，另一方面為積極應對中國強大崛起勢力所形成的區域戰略形勢。三年來，美國重返亞洲的動力一波接一波，直接衝擊到中國在亞洲既存的利益，以催動區域內國家新一波國家戰略的調整。而美中互動關係的調整，不僅反映出兩大強國間相互適應新關係的過程，也充分呈現出美中在亞洲戰略競爭趨向白熱化。

過去這三年間，美國的亞洲戰略已經具體形成。在外交方面，透過高層官員在區域內進行多方穿梭外交，深入結合亞洲盟國與區域內相關國家，以及跨足重要的區域性合作機制，與東協對話機制連結，逐漸形成「美國的太平洋世紀」戰略架構。經由論述太平洋世紀的戰略，美國一改過去在區域內著重點狀的外交部署，進一步針對亞太地區推出積極向前的「前進部署外交 (forward-deployed diplomacy)」，主要內涵就是從戰略格局出發，派遣所有相關政策專長的外交官深入區域各地，尋求協助發展的可能性以建立合作關係。

在經濟上，歐巴馬除了早先於 2010 年國情咨文中所揭示的「國家出口倡議（National Export Initiative）」將重點置於亞太地區外，更積極推進建構跨太平洋夥伴關係（Trans-Pacific Partnership, TPP）協議。美國副國務卿耐德斯(Thomas Nides)近日指出經濟利益是美國亞洲戰略的核心，強調將運用所有網絡加強與區域的全面性經濟合作關係。美國對亞洲的戰略目標著眼在開拓出口市場，拉抬美國經濟，並增加就業人口。

在軍事方面，美國除了具體加強與盟國間的雙邊軍事合作之外，並重新調整其整體在亞太區域的軍事部署態勢。大幅度調整在日、韓的駐軍人數，加重在關島與夏威夷的駐軍部署，同時也將開始派軍進駐澳洲北端，在軍事部署上形成太平洋軍事的南北呼應結構，深化與區域國家軍事合作。而軍事重新部署主要目標就是針對中國軍力的擴張，及其對整個區域的影響。儘管年初歐巴馬甫揭示的軍事戰略預計大幅刪減國防預算，但卻不影響美國對亞太地區的軍事部署。

貳、主要發展

美國政府所提出的軍事戰略調整配合對國防預算的刪減，在兵力結構上，主要係針對地面部隊人數的刪減，海軍除了汰除 7 艘老舊巡洋艦之外，整體幾乎未受到預算刪減的影響；空軍機隊將減少 7 個戰略中隊，維持 54 個具有高度機動性的戰鬥機中隊。根據美國國防部長潘內達（Leon Panetta）2012 年 2 月底在國會的報告，未來十年國防預算的刪減和人員的減少，美國必須要重新平衡區域佈局，以保障美國在亞太和中東海域的軍事優勢，現有的航空母艦戰鬥群、驅逐艦隊、陸空協同作戰船隊數量都不會縮減，而駐守在中東和亞洲的戰鬥部隊與陸戰隊員額也不會縮減。同時，在空域方面，美國控制的全球空域與戰略性航道的態勢也不會受到精簡機隊的影響。

政策上，美國做出如此巨幅的刪減國防預算動作，除了國家財政無力支撐如此龐大軍事體系的消耗之外，涉入伊拉克和阿富汗戰事所犧牲的兵員與人力，也讓美國一般民眾感到無法接受，直接衝擊到運用龐大地面部隊的傳統戰爭思想，使得軍事戰略思維也隨之轉變。在節省資源的大前提之下，美國政府透過提升效能、減少部隊員額、調整軍事採購與降低人事費用等四大方向；進行軍事戰略重新部署的努力。調整國防佈局與優先順序，重點在於運用高科技能力支撐失去的地面戰鬥兵力，並針對未來更具現代化與機動性的國防進行重點投資，仍舊強調透過創新與研發，著重在特種部隊訓練以及因應未來網路戰爭的內涵。

美國新軍事戰略的主要內涵在素質上，與前國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）所倡議的軍事事務革新理念大致相當：較小的部隊規模，運用軍事科技發展更精良的裝備提升戰鬥能力。大幅刪減地面部隊的員額，表示美國避免再

度介入需要大量兵力傳統的戰場格局，不再派出軍隊長期介入大規模叛亂的戰鬥，而改以運用高科技與高機動性的部隊。

新軍事戰略的戰略基本架構不再遵循國防部長年以來界定的慣例，必須要同時能夠有能力打贏兩場戰爭的戰略架構。早先在進行政策諮詢時，歐巴馬曾經提出調整軍事戰略思維，將之修訂為軍方必須要有責任與能力維持對抗兩個有能力國家的侵略者。根據新軍事戰略的調整內涵，美國必須要維持能夠打一場戰爭的軍事力量，並且有能力在另一個區域阻卻任何一個持機會主義的國家採取冒進的動作。經過這番戰略調整，很明顯的美國不再界定國防戰略為兩場戰爭的戰略模式，而未來焦點在於國防部如何組建出一支快速反應的機動打擊部隊，可以因應美國在全球各地所需要的軍事任務以保障國家利益。對於美國而言，面對有限的國防資源情況下，未來國防預算投資的重點將集中在網路戰爭、特種部隊、情報、偵蒐、監視等相關戰鬥能量上。

美國政府面臨當前內外的挑戰，不得不做出國防預算的刪減，相對的必須要將國防架構調整出最佳狀態，並且定出戰略重點投注資源的優先順序。由於正當此時，美國在全球最大安全威脅主要來自兩個區域目標：中東（伊朗）與亞太（中國）。這也是新軍事戰略著力的戰略重心區域，因此，美國也明確表示不會刪減、削弱進駐此區域的軍事力量，並透過加強與盟國軍事合作以鞏固美國在區域戰略的優勢。

參、未來評估

美國新軍事戰略的報告中，特別點出亞太和中東地區是未來美國安全政策上的重點。尤其明確指出中國崛起成為區域強權過程中，有可能在許多方面直接影響到美國經濟和安全的利益；另外，伊朗堅持發展核武並表示將干擾波斯灣石油運輸的航道，嚴重威脅美國和世界的能源供給安全。在亞太區域，美國公開呼籲中國在軍事力量強勁成長時，應該將戰略意圖向外界透明化，以免引發區域的緊張。美國為因應中國軍力壯大將持續進行軍事投資，以確保美國能夠參與在區域發展過程，且有能力自由在區域內行動維持其與盟友的利益。為此，歐巴馬曾提出反對將其 11 個航空母艦戰鬥群削減的計畫，因為美國在太平洋需要足夠的武力制衡中國。

美國的太平洋戰略已成形，具體論述「美國太平洋世紀」政策。在外交上，美國將深化與區域內盟邦合作在亞太區域重塑國際秩序，一方面維持區域內國家的利益不受任何單一國家威脅，同時，也確保新興強權的順利崛起，在經濟上和國防合作上能與區域機制相互銜接。美國涉入亞太的戰略作為已經激起美中之間戰略競爭的白熱化，預期美國新軍事戰略的重整，勢將更聚焦在亞太軍事作為。

美中關係的合作與競爭

去年 7 月間，美國副總統拜登訪問中國大陸；上個月，中國國家副主席習近平對美展開見習之旅，象徵著中美關係某種程度上的穩定互動關係。儘管雙方領導層級的互訪並未具體解決彼此的問題與化解疑慮，但重要的是雙方已經從頻繁的機制性互動中，理出合作與競爭的要領。整體上，在區域內雙方各自的軍事部署仍呈現相互對抗之勢，惟雙方的軍事交流依舊進行。

南海爭端與中美戰略對峙

自 2010 年起，美國針對南海問題高調介入的姿態，持續對南海爭端表達意見。同時，繼續深化與東南亞國家軍事與外交合作關係，包括：協助菲律賓提升海洋防衛能力、派駐軍艦進駐新加坡、預備在菲律賓輪流派駐部隊。美國主要的目標在於運用區域國家對中國軍力擴張的畏懼心理，試圖從外交和軍事上出手約制中國大陸在南海的擴張，以排除中國大陸潛在性獨佔南海的意圖與可能性。

2012 年 2 月 28 日美國太平洋指揮部司令威拉德（Robert Willard）在參議院軍事委員會的作證指出，中國在南海爭議上尤其是針對其他聲索國的能源探勘活動，持續採取具有侵略性的作為，美國將積極介入協助其盟國。因此，為維護美國國家利益以及南海航行自由，美國必須在南海派駐軍隊以確保海線交通順暢。中國大陸針對美國越來越明顯的強勢戰略競爭反應強烈，南海勢將成為雙方戰略競爭的焦點。

肆、對我國的影響

美國為加速重返亞洲的步調，積極調整整體戰略，其亞洲戰略正在逐漸落實當中，中國與區域週邊國家也相應而調整戰略態勢。美日正在進行安保合作的調整，除了美國將大幅調整沖繩駐軍將海軍陸戰隊遷至關島之外，美日雙方正進行戰略合作深化彼此軍事互動，並共同部署面對中國軍力的擴張，日本將提升其在西南諸島的軍事力量，以企遏制中國海空軍突穿第一島鏈的意圖。而美國更加速與東南亞諸國的軍事合作關係，透過軍事合作提供軍備、訓練、情報交換等等，美國甚至已經部署好在區域內派駐軍隊，加大力度鞏固其在區域內活動和展現實力存在的根據地。

當前整個區域戰略環境因中美關係的調整而具有動態的特性，同時，在兩岸關係尚未進入政治議題的討論與談判，中國大陸軍事力量快速提昇將對台灣安全產生直接的威脅。因此，如何善用美中新情勢以及兩岸關係正面發展的力量平衡來自大陸的安全威脅？將是我政府需要儘快籌謀的戰略思維。

整體而言，我國必須快速果決回應區域週邊戰略變遷局勢，不自外於形勢變

遷，也不需要固守傳統戰略思維框架，跳脫國內政治鬥爭的糾葛，深入觀察分析週邊戰略形勢微妙的變遷擬好大戰略，做好戰略準備，以因應中美關係結構的變化和兩岸關係的推進動力。

佔領華爾街

鄭端耀

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所研究員)

事件背景

佔領華爾街 (Occupy Wall Street) 運動從 2011 年 9 月 17 日在紐約市區集會正式開始，至 10 月 15 日發動全球「一起佔領」(Occupy Together) 達到高峰，在 11 月 15 日示威者被紐約警方強制清除駐地紮營而告一個段落。不過該運動至 2012 年仍沒有終止，不時在美國紐約和其它城市發起零星抗議活動，表達對現狀和體制的不滿。

該運動以紐約市茹科蒂公園 (Zuccotti Park) 為活動紮營中心，該公園位在百老匯大道 (Broadway) 和自由街 (Liberty Street) 之間，靠近華爾街旁，離世貿中心舊址不遠，可說是「佔領華爾街」的有利位置，很容易吸引大批人潮。

這個運動是由網路所發起的，起源於加拿大反消費主義組織 Adbusters 的號召，受 2011 年初茉莉花革命鼓舞，特別是埃及革命期間民眾聚集在塔立爾廣場 (Tahrir Square)，展現人民民主力量的偉大，激發美國民眾仿效其行動。這個運動沒有領導人，強調公民模式、平等主義和共同行動，這是由人民大眾自動發起，目標是要佔領美國金融中心華爾街，抗議美國金融資本家的掠奪與貪婪，反對美國金權政治氾濫，不滿美國社會的不公平和正義，以及伸張一般平民大眾的心聲和要求。

運動性質和發展

佔領華爾街的運動是對 2008 年全球金融海嘯和美國政治作為的深沉抗議。全球金融海嘯起自美國，肇因於次級房貸擴散和衍生性金融商品氾濫，華爾街的金融機構和投資銀行貪婪而不負責任，以投機賺取當下暴利的金融手段恣意妄為，完全不顧高風險下所可能導致的嚴重後果和民眾損失，而且更讓人難以接受的是，在金融危機爆發後，美國政府以該些銀行「大到不能倒閉」為由，還提供各式資金紓困，甚至一些銀行在紓困期間尚傳出濫發紅利引起全民公憤。

美國政府對銀行和大企業提供資金紓困的理由是穩定經濟和保障就業，但是直到 2011 年底美國經濟卻未見復甦，失業率高居 9% 左右，但是另一方面美國大

企業公司獲利卻仍然成長，此可從美國道瓊斯指數看出，當 2011 年世界大多數國家股市，因受歐債風波和美國經濟疲軟呈現大幅下跌走勢，但美國股市卻未受影響，仍能維持一萬兩千點以上指數，此透露出相當矛盾的兩極化現象，亦即美國企業界仍具高度競爭力，獲利不斷增長，但是美國大眾卻面臨就業機會困難、經濟收入減少以及房貸難以償付的困境。

無疑的，響應佔領華爾街的民眾認為，美國政經體制發生了問題，造成今日社會不公平和不合理現象，這其中的罪魁禍首是新自由主義（Neo-liberalism），這是佔領華爾街民眾要打倒的對象和訴求主題。新自由主義乃指經濟自由主義的重新復甦，特別是在 1980 年代初由共和黨雷根總統所倡導，又被稱為「雷根主義」。該主義強調自由經濟市場機制，反對政府對經濟和國內事務過多干涉，主張減低對商業活動管制，提倡自由市場、自由貿易和資金自由流動，此能創造最大經濟、社會和民眾利益。然而，長期實行新自由主義卻給美國經濟帶來畸形的發展，美國大資本家利用全球自由市場便利，轉移產業至海外第三世界國家進行生產，犧牲廣大美國國內工作機會，但卻為資本家聚積可觀利潤，同時金融界大亨利用國際金融流通操作技巧，賺取大量暴利，並向美國民眾推出各種金融槓桿借貸方案，引誘貸款消費，創造經濟繁榮假象，嚴重損及美國經濟和財政體質。

佔領華爾街民眾強烈反對歐巴馬政府提供華爾街紓困，反對以人民納稅錢去捐助貪婪的資本家和銀行家，何以銀行犯錯卻能獲得紓困，而民眾無辜卻被出賣？何以銀行詐欺仍能獲得政府支持，而民眾生活難以為繼卻被置之不理？以及何以銀行可公然綁架美國政府，而民眾卻需要為此付出代價？他們同時大聲抗議金權政治氾濫，高度不滿大企業公司的政治影響力，和政治人物的特權和腐敗，他們揚言百分之九十九大眾已無法容忍百分之一的富豪和大企業的特權、貪婪和腐敗，而「我們是 99%」也成為佔領華爾街運動的口號。

佔領華爾街的群眾並不容易明確歸類，因為該運動並非僅限於紐約市茹科蒂公園範圍，許多時候在全美各大城市同時舉行活動，有各種不同團體前來參加和響應。基本上，駐留在茹科蒂公園的民眾和經常參與者，大體上有三類人士，第一類是以失業青年為主，包括大學或高中的中輟生，年齡在二十至三十之間居多；第二類是經濟受害者，包括繳不起房貸、領失業救濟、無力繳交學費、遭減薪、公司被迫停業或關門等。第三類為多種社運團體人士，有自由主義者、無政府主義、環保運動、工人團體等。根據調查，參與佔領華爾街人士的政黨傾向，大致有 25% 屬民主黨、2% 共和黨、11% 社會主義者、11% 綠黨、40% 獨立人士；在意識形態傾向上，80% 為自由派、15% 溫和派和 5% 保守派；以及在種族上，81% 為白人、7% 為拉美裔、3% 亞洲裔、2% 非洲裔、和 7% 其它。

以參與人數觀之，佔領華爾街運動的規模其實不大，從 9 月 17 日起至 11 月

15 日止的兩個月間，在茹科蒂公園紮營過夜大概在一百至數百人之間，聚集參與活動約有數千人，多的時候會達到五千人。在 10 月 15 日「共同佔領」運動的高峰時期，全美各大城市都舉行活動，人數規模約在數千人上下，但未見超過上萬人，同個時間全世界有八十二個國家響應，人數最多的在歐洲，像意大利、西班牙和希臘都有超過十萬群眾以上集會，台北當天有三百人聚集在「101 大樓」前。

不過，若以時間持續效應觀之，該運動影響性則不可低估。11 月 15 日茹科蒂公園被強迫清除後，該運動並沒有停止，不論是在紐約或其它美國城市，仍不時的在進行中，而且當時序進入 2012 年後，情況依然如此，在網路號召下，各地群眾隨時可聚集發動抗議活動，當然最重要的是，許多群眾支持和認同佔領華爾街，認為這是直接民主的形式，可以向政府當局和大金融公司施壓，針對他們所關切的議題如裁減預算、增富人稅、和高學費等，直接展開共同行動，爭取大眾對政策決議權。

評估與影響

基本上，佔領華爾街運動普遍獲得美國民眾和輿論的理解，一般皆表達聲援和同情。畢竟從 2008 年全球金融海嘯以來，美國經濟持續不振，失業率高居不下，形成太多失業人口，且失業的時間過長，早就累積一肚子怨氣，當此之時造成金融海嘯的資本家和銀行家，不但不知道反省檢討，卻一手拿納稅人的錢去填補金融機構破洞，而另一手繼續坐領高薪和巨額紅利，任何只要還有一點熱血的人士，都會難以容忍，自然會不平而鳴走向街頭，表達心中的不滿。

佔領華爾街屬於一種社會運動，它反映民眾普遍不滿的情緒，顯現社會不公平、不合理現象，透露美國政經體制的缺失，以及民眾要求討回公道的決心。在這種環境下，爆發類此抗議活動其實不足為奇，屬於不可避免的社會力量反彈，但比較引人注目的則是此次運動的形式和內容，它是一種自發性民眾運動，幾乎沒有任何團體組織，僅在網路的號召下，進行共同行動。此外，它抗議的主要對象是華爾街，而非具體的政府和特定對象，雖然華爾街泛指美國金融機構和財團，但是仍然過於模糊，僅屬泛泛抽象概念。

民眾自發性特色給與這次運動許多想像空間，至少在不久前的茉莉花革命曾經造成廣大的回響。然而，或許因美國社會環境與北非有重大差別，而且兩件事情的衝擊比例不可相提並論，佔領華爾街運動的規模和力度似乎並未達到原先預期，其中一項被提出的原因是缺乏領導，縱然此屬自發性的公民運動，但它仍需要行動方向、明確訊息和組織協調，否則就會流於零星、個別、各說各話和缺乏具體結果。佔領華爾街運動看似即陷入此泥淖中，他們顯然過於高估自發性運動

的能量，對公民社會過於自信，或許他們就是要以別具風格方式表達抗議。無論如何，在缺乏領導和組織行動下，沒有主要團體加入，如學生、勞工、消費者、環保和中產階級等，也沒有一致聲音和團結行動。

另一項主要原因則是目標不明確，許多人質疑是否找錯了對象？前文提及華爾街只是抽象概念，僅具理念意義，而非具體對象，要抗議經濟狀況不佳和金權政治，問題的源頭在政府，照理說矛頭應該指向執政的歐巴馬政府，向華爾街抗議自然不會有結果，而且華爾街的銀行家根本就不在乎，因為這些抗議者既不是華爾街的客戶，也無法管束銀行，其實無需理會。

這當中的一個可能說法是，該運動主要參與者概為自由派和左派人士，傳統上和民主黨較接近，因此在感情和意識形態上並不願與民主黨政府直接對抗。雖然他們對歐巴馬政策感到不滿，但認為罪魁禍首是前共和黨政府推動的新自由主義和華爾街資本家，所以抗議的主要矛頭是華爾街，歐巴馬政府則變成次要目標。

無論如何，因為目標和對象的混亂，就某些程度言，卻讓佔領華爾街落入政黨政治的工具。歐巴馬似乎毫不感覺自己是被抗議的目標之一，相對的反把群眾運動當作是政治資本，藉機表態支持佔領華爾街運動，和示威者站在一邊，批評共和黨控制的國會。他要求國會支持「就業法案」，其中包含增富人稅的內容，此正是佔領華爾街抗議民眾的訴求，如果共和黨不支持就業法案，就等於向美國民眾說「不」。無疑的，處此情勢下，佔領華爾街的誠信度和支持度則受到相當折損。

相對而言，由保守派和共和黨支持者所發動的「茶黨」運動看似較為成功。首先，茶黨的對象和目標至為明確，抗議的對象直接針對美國政府，訴求的目標則是限制政府擴權和減少政府赤字。其次，茶黨在各州和郡設立行動小組委員會，雖然也屬自發性質，但是卻具有組織和動員能力。再其次，茶黨建立具體行動計畫，透過 2010 年國會選舉，推舉候選人進入國會，以此改變國會結構，並且直接行使立法控制權。

整體而論，「佔領華爾街」確實獲得許多美國民眾反響（還可包括國際），它屬於新的公民社會運動形式，具有高度機動和自發性能力，展現公民直接民主能量，但由於該運動缺乏組織化領導和明確目標，以致後續能量不足，甚至落入黨爭的工具。迄今，佔領華爾街運動還未了，它既屬公民自發性，可隨時捲土重來，而且如果美國經濟還未改善，它的衝擊和影響力道就會增加。無論如何，類此佔領華爾街的運動，日後如果想要發揮更大影響效用，應還有很多調整改良空間。

後蘇聯地區

龍舒甲

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所助理研究員)

壹、獨立二十年來的整體基本情勢

儘管後蘇聯地區的大部分國家於 2011 年都曾慶祝獨立二十週年，可是從蘇聯解體至今，這十幾個國家走來可謂相當顛頗，大多數人民的生活也過得十分辛苦，所以對他們來說，二十年是一段不算短的日子，但從各國的政治、經濟、社會、軍事、文教與科技等層面的轉型過程而言，這段時間並不算長。

平心而論，以美國為首的西方勢力曾在冷戰時期竭盡所能的對抗並希望瓦解蘇聯與東歐政軍經聯合集團，然而當控制此一集團的共黨統治從開始出現「壩裂式崩潰」的跡象到集團完全解體為止，西方完全未曾料到時間是如此短暫，效應與影響是如此巨大，而局面卻是如此平和。

蘇聯解體後的初期局面雖是十五個加盟共和國各自急著宣布獨立，不過美國更新版的「大戰略」所針對的首要目標就是看來非常虛弱卻有著可怕發展潛力的俄羅斯。二十年來，美國以弱化與改造兩手策略對待俄國，只要俄羅斯能和蘇聯一樣分裂成許多的小國，只要俄羅斯難以兼顧歐亞兩部份，只要俄羅斯聯邦所屬的八十幾個政治實體都能逐漸脫離莫斯科的控制並進而加入歐盟，那麼西方的最大對手也就從此消失，俄羅斯所有的豐富資源也就完全地落入西方的口袋，當俄羅斯聯邦消失了以後，世上還有哪個國家能與美國抗衡？

波羅的海三國首先回到「歐洲大廈」，並藉由發展與歐洲各國的關係來加速拋棄共黨統治的影響，其他十二國也不例外地都面臨著貧困與衰弱、混亂與不安的處境，俄羅斯起初在自顧不暇時也曾難以對近鄰同樣落難的兄弟們給予援手。

於是西方國家挾著「國際貨幣基金會」與「世界銀行」等雄厚資金，開始對這些苦難的國家實施各個擊破，表面上是要幫他們完全扯掉共黨經濟制度的破汗衫，並對這些國家強制實施西方式全套自由市場經濟體制的改造與規劃，但實際上是要藉此讓它們完全剪斷與俄羅斯之間的經濟臍帶，因此一方面要求這些新興獨立國家必須完全配合接受與俯首順從，另一方面則對龐大笨重而又需錢孔急的「俄國熊」吊盡胃口，多次延遲「拯救行動」，讓其吃盡苦頭；這也是葉爾辛總統最後終於如惡夢初醒，決定今後不再仰人鼻息任人宰割的主要原因。

普汀繼任總統職位只想完成一個重要的使命，就是要自立自強、重新恢復俄羅斯人蕩然的尊嚴與塌陷的歷史地位；然而西方也只擔心俄羅斯的再度強盛，所以在這二十年裡，總是盡可能的設法削弱其國力，讓莫斯科處於長期滿足西方要求的地位。凡是只要是有利於或者是能強化美國與西方國家利益的國際事務，美國必然聯合歐盟、指揮北約與歐安組織對俄羅斯絲毫不放鬆，另外又同時藉著積極協助俄羅斯的「近鄰」國家轉型與轉化，然後拉攏成為美國與北約的戰略伙伴或可用的軍事基地，對俄羅斯進行「無冷戰之名卻具冷戰意識之實的圍堵」。

截至目前為止，西方的軍事力量從俄羅斯西北側面的波羅的海三國向東南延伸，使得烏克蘭、摩爾多瓦，外高加索的阿塞拜疆、格魯吉亞以及中亞的土庫曼、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯，都被聯繫成為西方的「新軍事包圍圈」，而這一層新的「圍堵」比冷戰時期更有過之，完全是建立在俄羅斯的邊界上，連一小塊「緩衝區」都不予以保留，對於三個與俄羅斯關係比較密切的白俄羅斯、亞美尼亞與哈薩克三國也一面抨擊，另一面予以利誘，以便儘速完全孤立俄羅斯之目標。

不可否認的，俄羅斯在這二十年來所努力奮鬥的就是為了避免讓自己國家重蹈蘇聯的覆轍變成數十片碎塊，而其近鄰國家的發展趨勢以及俄羅斯與它們之間的關係，也正是西方與莫斯科方面拉鋸爭奪的事實呈現。在後蘇聯地區內，俄羅斯絕對是核心，也絕對是西方始終想要收服的主要對象。所以每當見及這些新興國家出現問題、西方「善意」的介入與扶持以及對俄羅斯的疾言厲色、或拉或打等等，也就不難明白這二十年來整個後蘇聯地區國家是如何發展的大概情勢，以及西方為何要在這裡進行戰略部署的理由了。

貳、2011 年的主要發展

一、俄羅斯

俄羅斯執政的「統一俄羅斯黨」（United Russia）從 2011 年初便為了國會選舉曾接連發生與其他反對黨的不和事件，在這一年中，若干反對黨領導人在聯合率領其支持者抗議時總會遭到逮捕並拘留若干時日。其實，在 2009 年 10 月中旬舉行地區議會選舉時，反對黨便曾為了選舉不公與大規模作假而與執政黨有所摩擦，這種選舉的不光明手段就是其他國家發生「顏色革命」的導火線，俄羅斯當局與執政黨明知外國可能利用這種機會，卻始終不願清楚地聲明放棄這種冒險，反而增派安全人員與鎮暴警察嚴防事端，因此也被西方嚴厲批評其獨裁心態。儘管莫斯科方面的說法是俄羅斯還沒有到達像西方社會的政治與經濟制度均已穩定的地步，但對這種普汀所謂「可控式民主」的辯解，西方在不樂見普汀再度於 2012 年掌權時也不會接受他的說法。

2011 年元月中所做的民調曾顯示，全國對普汀總理與梅德維傑夫總統的支持度分別是 31% 與 21%，但在首都莫斯科地區所得到的百分比更低，分別只有 14% 與 18%，這與 2010 年 10 月間所做有關於對國家領導人信任度的調查（總統是 76%，總理是 77%）已相差到天高地遠的程度。事實上，俄羅斯只要面臨選舉年時，那一年的示威、抗議、逮捕、審判總不會停止，而西方的抨擊與干預也總是會透過主要傳媒給俄羅斯「貼標籤、抹顏色」。2011 年 4 月下旬，普汀在獲得執政黨支持他競選 2012 年總統的決定後，曾在「國家杜馬」（下院）所做的「國情咨文」報告中警告要嚴防外國的威脅：「如果你的國家衰弱，就有人會來給你勸告，要你採取什麼方向，指示你該追求什麼政策以及要你選擇什麼發展途徑」。

5 月上旬，普汀曾在執政黨的黨大會上提議成立一個「全國俄羅斯人民陣線」（All-National Russian People's Front），目的是要在國會選舉與總統大選前把所有支持者都聯合起來，這一個超黨派的結構雖非基於某一政黨的利益，但卻是為普汀本人的政治理念打造一個堅固的堡壘。對於普汀的提議，由上院（聯邦委員會）議長米羅諾夫（Sergei M. Mironov）所領導的「一個公正的俄羅斯黨」（‘A Just Russia’ Party）與「俄羅斯共產黨」（KPRF）也都立即表示要成立「聯合陣線」，準備在選舉中「達陣」，不過一位屬於「一個公正的俄羅斯黨」的女議員格盧波科夫斯卡雅（Elmira Glubokovskaya）率先宣布脫離該黨轉而成為「全國俄羅斯人民陣線」婦女運動的成員之後，又有 600 多全國性與地區性的公民社會組織與運動也與普汀站在同一「陣線」上，到了 5 月下旬，「全國俄羅斯人民陣線」很快地就成立了總部，領導人是現任的副總理沃洛金（Vyacheslav Volodin），也是 2012 年總統大選中普汀的競選經理。

8 月下旬，總統除了宣布國會選舉的日期訂於 12 月 4 日，也曾先後提出降低選舉門檻為 5%、限制執政黨在國會席次（不超過 226 席）以及俄羅斯公民可以持他國護照投票的三項建議，但就算是被接受了也要在下一一次選舉時才能實施。另外當上院於 11 月下旬決議 2012 年的總統選舉時間訂於 3 月 4 日之後，執政黨隨即召開大會，代表們都一致通過由普汀代表出馬競選。

12 月 21 日，新選出的第 6 屆「國家杜馬」代表召開了第一次會議，同時還選出 29 個委員會的主席。月初的競選結果顯示，投票率只有 60.2%，通過 7% 門檻的政黨共有 4 個，分別是：「統一俄羅斯黨」（52.88%），代表人數比上一屆的 315 名少了 77 位，雖未能掌握三分之二席次，但仍維持住二分之一多數席；共產黨（20.44%），由原來的 57 名增加為 92 名；「一個公正的俄羅斯黨」（14.22%），由第 5 屆的 38 名增為 64 名，自由民主黨（LDPR, 12.44%），也增加了 16 名成為 56 名。在首次會議中，執政黨在下院掌握到 15 個委員會，共產黨掌握 6 個（包括國防委員會），自由民主黨與「一個公正的俄羅斯黨」也分

別領導 4 個委員會。

二、後蘇聯地區各國

白俄羅斯：2010 年 12 月 19 日白俄羅斯舉行總統大選，自 1994 年起已經擔任總統 16 年的盧卡申科以 79.75% 的得票率又再取得連任，使他成為歐洲在位最久的總統（1994-2015），不過在後蘇聯地區內，他還僅次於哈薩克總統納扎爾巴耶夫（1991-2016）。

白國 1994 年的憲法至今已經修訂過兩次，1996 年時，賦予總統更多權力，並成立兩院制國會；2004 年再次修訂，刪除總統只有連任一次的限制。白國現有政黨 15 個，但都支持總統，反對勢力不僅不存在於國會兩院，而且也經常遭到政府的打壓，12 月 19 日選舉當晚參與抗議的五位總統候選人均於 2011 年元月中旬被控指揮大規模暴動，至 5 月中旬，他們都被判處 5 年徒刑。

對於盧卡申科長期迫害人權與不容反對黨派的生存，歐洲 27 國籌資 8700 萬歐元支持白國的非政府組織、獨立的媒體與反對黨派。

烏克蘭：2011 年 5 月間再度當選「全烏克蘭聯盟－祖國」黨主席的提摩申科已於 10 月 11 日被法官判處 7 年監禁，罪名是她於 2009 年擔任總理期間濫權和違法，在與俄羅斯簽署一項天然氣協議後使得烏國天然氣公司（Naftogaz）遭致重大虧損，因此法院也要她賠償該公司 1 億 8900 萬美元。

至於當時擔任總統的尤申科稍早於 8 月中旬作證時指出，儘管他認為該協議的金額有灌水之嫌，但是提摩申科受到政治利益的驅使而簽署協議，因此他認為總理已經背叛了烏克蘭的國家利益。不過，提摩申科和歐盟都認為這次判決帶有政治動機，沒有充分證據能顯示她有罪，11 月 15 日，國會投票通過反對修法讓提摩申科獲得釋放。

摩爾多瓦：摩爾多瓦的總統是經由國會選出，當選者必須超過代表的五分之三多數（61/101）同意，然而 2009 年 4 月摩國因國會選舉作假而發生「推特革命」（Twitter Revolution，或稱「微網誌革命」）迫使共黨出身的總統沃洛寧（Vladimir Voronin）辭職後，至今仍未產生全職總統。

2011 年的國會生態已經改變，共黨代表由 60 名減為 42 名，另一名為「歐洲整合聯盟」（The Alliance for European Integration）的執政黨聯盟則有 59 名代表。此一政黨聯盟包含了「自由民主黨」「民主黨」與「自由黨」，三黨的國會代表人數分別是：32：15：12，國會議長則推選民主黨魁盧普（Marian Lupu）擔任，同時依據憲法第 91 條由他代理總統職務。由於這個執政黨聯盟是親西方的聯盟，所以共產黨在成為唯一的反對黨後便經常以掣肘迫使前者進行協商。

對於憲法條文的缺陷而造成難以選出總統的僵局，共產黨曾提出兩項選擇：

要麼找出一位非政界人士或是所有政黨都能接受的人、要麼就進行革命。6 月下旬，身兼總理的自民黨主席菲拉特曾大膽提議讓「歐洲整合聯盟」與共產黨結盟以突破政治困境與維持政治穩定，不過國會還是於 10 月下旬提議在 11 月 18 日選舉總統，但經延宕後改為 12 月 16 日舉行，然而代總統盧普是唯一的候選人，在共黨的杯葛下只得到 58 張同意票，在此情況下，摩國將只有另定時間改選國會一途了。

亞美尼亞：2011 年亞美尼亞的政治氣氛特別緊繃，原因是反對黨準備在 2012 年的國會選舉與 2013 年的總統大選時反撲，而總統沙爾基斯揚也早早就展開安排人事調動來預先佈局，他希望執政的共和黨能拿下至少 100 席以及自己獲得連任。

亞國的第一位總統彼得羅斯揚雖曾因為解決「納卡」問題時採取妥協立場而被迫辭職，但在沈寂 10 年後捲土重來，又雖未能在 2008 年的總統競選中獲勝，可是他仍帶領最大反對黨「亞美尼亞民族大會」（Armenian National Congress, HAK）與總統的執政黨緊咬纏鬥。「亞美尼亞民族大會」除了從元月間就開始不斷的發動大規模示威抗議之外，也對政府的貪腐和釋放政治犯經常提出揭露與要求。

其實，現任總統對這位前輩還相當顧忌，於是在 5 月 20 日提出大赦草案送交國會，準備在慶祝國家獨立 20 週年時釋放 400 多名政治犯以及縮短 2,000 餘名罪犯的刑期；不過也正因為總統本人對於最大政治對手的讓步和勇於接受反對黨的嚴厲挑戰，反而獲得了歐盟的讚賞，被認為是「正面的政治發展」。

阿塞拜疆：阿塞拜疆總統小阿里耶夫從他的父親手中接掌權力後，在政治民主化方面依然沒有動靜，主要原因在於西方對該國的油氣能源有所需求，所以對阿國的政治發展與人權採取雙重標準。

事實上，小阿里耶夫的「新阿塞拜疆黨」的黨員已增長到 52 萬 3 千多人，曾經是最大反對黨的「平等黨」卻因為沒有多少生存空間而瀕臨解散，但總統本人仍有恃無恐，因為如果西方強烈干預或施壓，阿國就立即傾向俄羅斯，因此美國總統歐巴馬刻意避過國會而直接任命一位親阿塞拜疆的大使赴任，此舉也獲得了小阿里耶夫對於美國外交政策與軍事行動積極支持的回饋。

格魯吉亞：自從格魯吉亞於 2008 年 5 月與俄羅斯發生過一場「五日戰爭」而慘遭重創後，便在西方的強力援助下努力修補創傷。儘管總統沙卡什維利已改善投資環境與吸引外資，但他對內壓迫反對黨與管控媒體，對外緊靠美國與持續反俄的作風也招致嚴厲批評，可是他依然不改挑釁與羞辱莫斯科的行為。

由於「戰爭」失利，兩個原本他想收復的失土：「南奧塞梯」與「阿布哈

茲」不僅正式宣佈獨立，並還允許俄羅斯長期部署軍隊，因此沙氏除了對這兩小國表示「戰爭尚未結束」之外，又派遣人員到俄國南部信奉伊斯蘭教的北高加索國家對反俄的激進組織提供支援與訓練。

另一方面，反對黨的領袖們由於擔心總統的偏執再度惹禍而盡力保持與俄羅斯的友善關係，同時也警告沙氏若不履行改革而只是一味攬權的話將難以避免再次革命。

哈薩克斯坦：哈薩克斯坦國會在 2010 年底通過為延長總統納扎爾巴耶夫任期而進行全民公決的提案，一旦公決通過的話，納扎爾巴耶夫便可以不经選舉而連任，如此一來，他的統治不僅超過 20 年，甚至還可繼續在位 10 年，因此隨即招致美國所謂「民主倒退」的批評，儘管如此，納氏依舊要求憲法委員會去檢視該提案以便讓他執政到 2020 年。

2011 年元月中旬，當反對人士在執政黨部前抗議時曾遭到警方干預與逮捕。不過到了月底，當納氏在美方壓力下拒絕了這項計畫之後，國會又另通過修憲並同意納氏希望總統大選提前在 4 月初舉行的要求。納氏明知反對黨準備不及且此要求違反常理，但中選會聽命行事。起初，有 22 人向中選會登記參選，因有 11 人未能通過語言測驗和另 7 人不符登記要求，所以只剩下 3 人於 3 月 4 日與納氏一起展開競選。

4 月 3 日當天的選舉顯示投票率將近 90%，納氏的得票率是 95.5%，雖然歐安組織的觀選團認為違規嚴重，但納氏不僅對支持者表示他的勝利證明了全民團結，且又再度向國會表示他希望留任至 2030 年。

吉爾吉斯斯坦：吉爾吉斯曾於 2010 年 4 月在前總統巴基耶夫遭趕下台倉皇逃離國家至白俄羅斯後隨即發生民族流血衝突，巴氏的兒子與親信們是引爆衝突的元兇。

6 月 27 日，吉國先舉行全民公決，然後依據公決所通過的法律於 10 月 10 日舉行國會選舉，然而吉國的政情依然處於不穩達兩個多月，12 月 15 日，國會通過成立新政府，由社會民主黨主席阿坦巴耶夫出任總理，祖國黨主席科爾季別克夫擔任國會議長，2011 年 10 月 30 日舉行總統大選，以及同意歐通巴耶娃擔任臨時總統至 2011 年底。

2011 年 8 月中旬，有 83 人表示將參選總統。10 月 30 日當天，總統大選如期舉行，投票率超過六成，總理阿坦巴耶夫在第一輪便以 62.52% 勝選。由於歐氏與美國關係良好，阿坦巴耶夫傾向俄羅斯，因此吉國維持與美俄兩國等距關係。

塔吉克斯坦：塔吉克雖是個貧窮且缺乏能源的小國，但它位於中國與阿富汗

的邊界上，所以成為美俄兩國建立軍事基地打擊伊斯蘭激進組織恐怖活動的最佳據點。不過塔國的總統拉赫蒙不但用人唯親、並且排斥民主。

2011 年 3 月，他在知識份子社團代表年會時表示，國內已有各種政黨與自由媒體，實在沒有理由再去推動民主進程。但又說道，全國的政治領導階層都十分清楚塔吉克仍處於民主化的初期階段，現在去發展民主化進程是不適當的。對他來說，只要周邊國家沒有犯意，國內有兩個強國的軍事保護，執政黨的政權不受到任何政治勢力的威脅，以及又有各個經濟大國願意協助塔國突破貧困時，便是塔吉克最好的時候了。

土庫曼斯坦：土庫曼總統貝爾德穆罕梅多夫繼 2010 年 2 月後，又於 2011 年元月下旬再度在國會發表了一篇嚴肅的演說，他要求代表們加速推動建立多黨制的法案，他說土國唯一的政黨－土庫曼民主黨－已經治理國家 20 多年了，他認為現在應該儘速成立較多的政黨並開始登記它們。

烏茲別克斯坦：2005 年 5 月間，烏茲別克軍警以鎮壓伊斯蘭激進份子為名，曾在安集延的一個市場開槍射殺了數百人，因而成為聞名國際的「安集延事件」。當時歐美國家都想派員進入烏國調查此案，但因總統卡里莫夫不准，遂使得彼此關係形同冰凍。

由於華府認為烏國是歐亞大陸的戰略中心，且有能源在此，於是要求歐盟放軟身段先向烏國釋出善意，等到雙方關係改善後，美國再派出高層官員訪問。2011 年是卡里莫夫的出訪年，美國、歐盟、日本、北約，都曾與他討論合作事項，9 月下旬，美國總統歐巴馬竟打破慣例，前所未有的與卡里莫夫進行了電話會談，並祝賀烏國獨立 20 週年，對美國而言，一個繁榮而安全的烏茲別克是符合美、烏兩國利益的。

參、未來評估

2011 年是西方經濟不景氣的一年，西方除了要應付自己的難題外，對於反恐因隨著賓拉登已死而不多談，對於後蘇聯地區比較關心的則是各國的民主改革項目。其中最引人注目的就是俄羅斯的總統大選。隨著 2012 年 3 月 4 日的接近，西方對於俄國的選舉早已因普汀再次競選而議論紛紛，不可否認的，對於普汀這種競選方式在西方相當少見，不過最厭惡普汀的格魯吉亞總統沙卡什維利卻有意效法普汀：先從總統轉任總理然後再出馬競選總統，對於沙氏的打算美國沒有任何意見，但對於普汀本人，與其說是厭惡他倒不如說是華府對他的警戒更加深了些，因為這個人瞭解美國也重視對美關係，但卻有心想與美國平起平坐。

不過從現在開始到他當選之前，有幾方面是他可以調整的：第一，他不必過

度的實施中央化；第二，他可以在自由化上循序漸進而不必刻意踩下煞車踏板；第三，他應該可以對那些示威群眾的要求提出適當的回應與解釋而不必迴避不理；第四，他應該大膽而主動的參加總統候選人的辯論；第五，他應該更坦誠的告訴國人選舉絕對不會舞弊與作假，以避免這些疑慮不利於他的合法性；第六，他可以更清楚的告訴國人他有抱負、有決心、有毅力、也有足夠的體力願意再為國家服務，以求更多滿足俄羅斯人的尊嚴與更穩固的國家地位。

儘管 2011 年間對他和梅德維傑夫做的民調，曾顯示了較低的百分比，然而並不表示進入 2012 年後依然如此，又雖然目前進入國會四大政黨的主席都要參選總統，但是普汀本人以及他所領導的政府依然是大多數人支持與信任的首選，俄羅斯人在過去幾年的生活與平均所得均有明顯的成長，即使是世界經濟不景氣，但俄羅斯的經濟成長雖不比中國來得高，但卻超過西方許多國家，這些事實已讓俄羅斯人感到些許的樂觀與自信。其實，當俄羅斯的經濟成長更穩定時，對於民主的要求也自然會更上層樓。

茉莉花革命：北非政權相繼更替， 漠南非洲持續抗拒

嚴震生

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所研究員)

壹、前言

二〇一一年之前，在北非及中東地區信奉伊斯蘭教的阿拉伯世界中，沒有任何一個民主國家。二〇一一年突尼西亞茉莉花革命導致領導人班阿里（Zine al-Abidine Ben Ali）的流亡，隨著埃及穆巴拉克（Hosni Mubarak）總統的下台，和利比亞格達費（Muammar al-Gaddafi）政權垮台後，這個在九〇年代第三波民主化衝擊時仍是鐵板一塊的區域，有可能出現根本的政治變化。儘管被波及的國家及受到衝擊的程度或有不同，但北非及中東地區的強人獨裁政治已失去了正當性；即使部份政權或許能夠殘存，終將面臨民主化的挑戰。

漠南非洲在九〇年代的民主化被稱為「第二次獨立」（Second Independence），在貝南、馬利、尚比亞、馬拉威、維德角、聖多美普林西比等國的民主轉型，帶來其他國家如象牙海岸、塞內加爾、迦納、肯亞、及坦尚尼亞的多黨選舉，喀麥隆、加彭、布吉納法索、剛果共和國等亦有反對勢力的空間，第三波民主化席捲漠南非洲，一時之間似乎勢不可擋。不過，在本世紀初，這股浪潮卻已退燒，許多漠南非洲國家修改憲法，更動總統任期限制，讓許多長期執政者延續政權，這個區域的民主化若不被視為民主倒退（democratic reversal），至少已出現民主停滯（democratic stagnation）的情形。在茉莉花革命發生後，關心非洲民主發展的人士所觀察的重點在於它是否會衝擊漠南非洲，重啟新一波的民主化。

貳、北非政權相繼更替

一、突尼西亞的茉莉花革命

突尼西亞的動亂始自於一名失業年輕人在該國中部的希迪布吉德市（Sidi Bouzid）街頭擺攤賣蔬菜，卻因無照而遭執法單位取締，憤怒之餘引火自焚，點燃了民眾早已不滿的情緒，蔓延到首都突尼斯（Tunis），他們紛紛走上街頭，

抗議高失業率，及班阿里家族的貪腐。突尼西亞警方開槍鎮暴，造成二十多人死亡，引發更大規模的抗爭。

即使突尼西亞過去政局長期穩定、吸引西方大量的投資及觀光客，又因屬世俗伊斯蘭國家，而成為美國全球反恐行動及對抗極端伊斯蘭主義的重要結盟對象，顯然這些正面形象已無法掩飾班阿里家族的貪腐、壓制自由人權、糧價上漲、高失業率（近四分之一的年輕人沒有工作）及嚴重的貧富不均現象。換句話說，突尼西亞社會早就存在了不均衡（disequilibrium）的情況，在民主抗爭時的警民衝突中充分浮出檯面。

在面臨如此巨大的抗爭壓力下，班阿里（Zine al-Abidine Ben Ali）總統先是表示要創造就業機會，也願意放寬言論自由，讓突尼西亞走向民主。接著，他又宣布要解散內閣，六個月內舉行新的國會選舉，並且自己不再參選二〇一四年的總統大選。（根據突尼西亞的憲法，總統候選人的年紀不得超過七十五歲，班阿里出身於一九三六年，原本就沒有候選人資格）。不過，示威抗議的民眾似乎看破了他想要以拖待變的權宜說法，因此即使在戒嚴的情況下仍然持續走上街頭，最終迫使他流亡海外。

在班阿里（Zine al-Abidine Ben Ali）總統辭職下台後，突尼西亞並未立刻穩定，持續仍有部份的抗爭，原訂七月舉行的國會選舉雖然延後到十月舉行，但在新當選的總統馬祖基（Moncef Marzouki）和總理傑白利（Hamadi Jebali）於十二月上台之後，政治情勢已逐漸穩定下來。目前突尼西亞正在推動轉型正義（transitional justice），討論建立真相與和解委員會（Truth and Reconciliation Commission），未來尚有民主鞏固（democratic consolidation）的挑戰。

二、埃及的民主運動

在突尼西亞經歷民眾抗爭之時，埃及的反政府人士亦開始集結，甚至也有人仿倣自焚的抗議行為。在班阿里下台後，不僅有埃及的民眾表示希望載班阿里家人流亡的專機，順便也將穆巴拉克一併帶走的簡訊流傳，更讓埃及的民主運動獲注入一股新的動力。如果擔任總統二十三年、七十多歲的班阿里都已下台，領導埃及近三十年、高齡八十二歲且身體狀況並不佳的穆巴拉克更不應再戀棧權位。

美國是穆巴拉克長期統治背後最大的支撐力量，因為對美國的國家利益而言，一個願意和以色列取得和解、在波斯灣戰爭時亦站在美國的這一邊、且在全球反恐戰爭中配合美國打壓激進派伊斯蘭勢力和恐怖組織的盟友，是中東和平穩定的重要支柱。美國提供了埃及僅次於以色列的軍事援助，也鮮少對穆巴拉克的高壓統治及破壞人權的作為作出強烈的批判。穆巴拉克的地緣政治操作，讓他能夠在三十年的統治中屹立不搖。

埃及境內的反對黨早已遭到弱化，許多異議人士流亡海外，沒辦法對穆巴拉克形成威脅，唯一有組織及有紀律的是穆斯林兄弟會（Muslim Brotherhood），但是它無法組黨參與選舉。即使如此，他們仍然在前一次的國會選舉中，掌握了百分之二十的席次。不過，穆巴拉克或許認識到穆斯林兄弟會的潛在實力，因此在 2010 年 11 月的國會選舉中舞弊作票，讓這個激進團體在新的國會中未獲一席，引發了嚴重的民怨，甚至是抗議行動。穆巴拉克在一開始對民主運動的回應和班阿里如出一轍，重組政府，更增設懸缺長達三十年的副總統一職，並承諾不會參選今年九月的總統大選，更承諾要修改憲法回應民主訴求，但並未能夠消弭民怨，最終在美國的態度出現變化後，終於被迫下台。

穆巴拉克下台後，前參謀總長譚塔維（Hussein Tantawi）領導的最高軍事委員會（Supreme Council of Military Forces）成為新政府，三月解散國會，總理一職由民主派的沙拉夫（Essam Sharaf）接替。埃及民眾隨後以公民投票方式通過新的憲法修正案，將總統任期由六年減成四年，同時還加上了兩任的限制，穆巴拉克任內長期懸缺的副總統未來亦必須任命。和突尼西亞一樣，原訂九月舉行的國會選舉一延再延，導致新一波的示威抗議，迫使沙拉夫下台。埃及在十一月終於展開三輪的國會選舉，甘祖瑞（Kamal al-Ganzouri）總理領導的國家團結政府在十二月成立。

埃及目前仍是民主化的過渡時期，最高軍事委員會的譚塔維承諾在二〇一二年中期新的總統選出後，將政權完全轉交文人政府。和突尼西亞班阿理不同之處，穆巴拉克未選擇流亡而留在國內並遭到起訴，審理亦在進行中。他的健康狀況不佳，是否能夠真正讓他服刑尚未可知，轉型正義仍有一段艱辛的道路要走。

三、利比亞的內戰

相較於班阿里的流亡和穆巴拉克的辭職，格達費拒絕下台的要求，選擇負隅頑抗，因此突尼西亞和埃及在進行民主化和民主轉型，利比亞則是陷入膠著的內戰。儘管聯合國安理會在三月十七日通過了第一九七三號決議案，設立禁航區（no fly zone），亦同意成員國可採取「一切必要措施」，來保護平民百姓免受來自政府軍的攻擊。「一切必要措施」的宣示，給予西方國家禁止格達費的空軍起飛，而西方國家可以使用戰機轟炸格達費的重要軍事據點。這項空襲行動讓原先節節敗退的反抗軍得以止敗，重整力量，持續和格達費政權對抗。

反抗軍所成立的利比亞國家臨時委員會（Libyan National Transitional Council）首先獲得法國正式承認，隨後又有海灣地區的卡達及印度洋的馬爾地夫與其建立外交關係，義大利在四月初亦離棄格達費，轉而承認反抗軍政府。法國是西方大國，長期在非洲及利比亞有重要的經貿利益，卡達的阿拉伯國家身份讓格達費無法指控西方國家在主導反抗軍與其對立，而義大利這個殖民母國的動

向更是具有指標性作用。隨後陸續又有科威特、甘比亞、約旦、塞內加爾、英國、西班牙、澳洲、阿拉伯聯合大公國、德國、加拿大、巴拿馬、奧地利、拉脫維亞、及丹麥等國給予其正式的外交承認。反抗勢力獲得跨區域國家的支持及北約的空襲，終於讓格達費走上窮途末路。

利比亞的反抗軍在經過半年多的武裝軍事衝突後，最終靠著北約制空權的掩護，終於在八月下旬攻入首都的黎波里（Tripoli）。十月下旬，格達費在過渡政府軍隊圍攻他家鄉蘇爾特（Sirte）的戰役中，被殺身亡，他長達四十二年的統治正式劃下句點，利比亞歷史將展開新的一頁。格達費的兒子賽義夫（Saif al-Islam Gaddafi）在三天後被捕，會如埃及的穆巴拉克一般，接受司法審判。

利比亞與突尼西亞和埃及政權更替不同之處，在於它經歷長達半年多的內戰，因此面臨民主轉型及後衝突社會的戰後重建等多層次的挑戰。在班阿里流亡海外、穆巴拉克被迫交出政權後，格達費選擇負隅頑抗，一度讓這個地區的民主抗爭受挫，但他最終的垮台或許讓許多不願交出政權的獨裁者有所警惕。

參、漠南非洲的持續抗拒

漠南非洲在上一波全球民主化的浪潮中，深受影響，許多過去威權統治的國家走向多黨的自由民主（liberal democracy），但亦有不少國家的民主轉型不甚理想，最多僅能算是選舉民主（electoral democracy），部份甚至發生民主倒退的情形。在民主表現參差不齊的情況下，漠南非洲一些國家亦受到茉莉花革命的影響，有民眾走上街頭，要求實質的民主及長期執政的領導人下台，這一波的民主浪潮是否能夠讓尚未完成民主轉型的非洲國家走向真正的自由民主？

一、史瓦濟蘭王室威信受到挑戰

史瓦濟蘭這個非洲南部的小王國在國王恩史瓦弟三世（Mswati III）威權統治下，極為封閉，即使是鄰近國家都走向民主，但它卻能置身事外，不受影響。在此背景下，二〇一一年四月中旬連續三天來自工會領袖、新聞記者、教師、及學生團體的抗議，確實讓史瓦濟蘭政府措手不及。基本上，史瓦濟蘭的抗議者要求政府實施多黨民主化並恢復公務員被刪減的薪資。雖然示威抗議大致平和，但王室顯然不願意作任何讓步，以催淚瓦斯及水砲驅散群眾。

史瓦濟蘭並非資源缺乏的國家，它有豐富的鐵礦及木材，但由於百分之五的資源是用來照顧王室，包括恩史瓦弟的十三位妻妾，因此貧富懸殊情況的嚴重，造成國內百分之七十的人民每日僅靠一美元生活。不僅如此，史瓦濟蘭愛滋病嚴重，感染率高達全國人口的三分之一，人民平均年齡不到三十二歲，三成的孩童不是孤兒，就是與患有愛滋、病情嚴重的父母同住，但全國預算僅有百分之六是

用於公共衛生，社會服務的預算更只有百分二點四，政府的麻木不仁，可見一斑。雖然經過三天的抗爭後，政府已成功地鎮壓示威行動，但若是經濟及社會問題沒有改善，未來反對政府的聲浪勢必再起。

二、美國仍然支持烏干達的穆索維尼政權

相較於四月中旬的史瓦濟蘭抗議行動，烏干達在四月下旬一連串的示威抗爭，則是對穆索維尼（Yoweri Museveni）總統的正當性作出嚴厲的挑戰。烏干達剛開始的抗爭亦和民生經濟有關，這個被命名為「走路上班」（Walk to Work）的示威，主要是抗議不斷上升的油價，組織運動者要求民眾每週一及四走路上班，來表達他們對高油價的不滿。烏干達政府起初還容忍這些抗議，不過當反對黨政治人物投入示威活動後，穆索維尼立刻將其逮捕，以避免飆高的油價及物價成為政治鬥爭的工具。

不過，執政長達四分之一世紀的穆索維尼才在二月茉莉花革命在北非及中東遍地開花時，悄悄地連任成功。當時主要反對黨候選人畢塞傑（Kizza Besigye）在選後即指出該次選舉並不符合公開、公平及透明的民主選舉基本要求，但國際社會似乎過度專注於北非的情況，而忽略了漠南非洲的民主訴求，因而並沒有對穆索維尼施加壓力。反對黨過去僅會針對穆索維尼的獨裁統治表達不滿，但是當其領導人首次加入社會議題的抗爭時，穆索維尼自然會擔心反對黨趁勢擴大其群眾基礎，當然才會採取高壓手段，抑制反對黨的活動能量。

顯然以美國為首的西方國際社會並未對穆索維尼施加壓力，也沒有意願看到烏干達的政權更替，因為美國在二〇一一年七月決定派遣一百名特別部隊成員協助穆索維尼對抗長期挑戰政府的叛軍—上帝反抗軍（Lord's Resistance Army），協助拘捕其領導人孔尼（Joseph Kony）。

三、布吉納法索的零星抗爭活動

長期政治穩定的布吉納法索在二〇一一年三月時因有學生死於警局看守所而爆發第一波的抗爭…四月中出現動亂，軍人和總統府的侍衛為了政府未如期支付房租津貼走上街頭，和為了糧食價格高漲進行第二波抗爭的民眾前後呼應。雖然布吉納法索總統龔保雷（Blaise Compaore）聲明要嚴辦這個被視為是叛變（mutiny）的軍人，但抗議行動也迫使他撤換總理、重新組閣，並且親自擔任國防部長，以安定軍心。不過，一波未平，一波又起，布國的棉花農及市場的小生意人也起來抗議經濟的持續惡化，當警察都加入抗爭的陣營時，龔保雷面臨極大的危機及挑戰。

龔保雷對抗爭作出立即的回應是更換政府，總理鍾戈（Tertius Zongo）下台，由駐法大使提奧（Luc-Adolphe Tiao）入替，他也撤換陸軍司令和總統府侍

衛長，顯然他們必須為軍人和侍衛走上街頭負責。在政府改組後，布吉納法索政局逐漸穩定，龔保雷甚至可以安心出國，參加中華民國一百年的慶典，而無需擔心國內的政局變化。

四、吉布地總統的第三任期

非洲之角的吉布地在地緣位置上接近中東及北非地區，總統桂勒（Omar Guelleh）已在去年就兩任任期屆滿，但他透過修憲又在今年競選第三任。二月份當茉莉花革命傳遍北非及中東一帶時，吉布地也出現要求桂勒下台的聲浪，但並沒有阻止他在四月份的總統大選中獲勝。由於吉布地有美國在非洲的唯一基地，因此在華盛頓仍然願意力挺桂勒的情況下，吉布地所經歷的應是一次流產的茉莉花革命。

五、查德總統德比執政超過二十年

和利比亞領土接壤的查德在四月下旬舉行總統大選，在二〇〇四年就將任期限制刪除的德比總統（Idriss Deby），在反對黨杯葛的情況下，輕易獲得大選的勝利，第四次當選總統。照理來說，查德應是最有可能受到茉莉花革命衝擊和利比亞內戰波及的漠南非洲國家，但境內的叛軍在背後支持力量的蘇丹政府和德比政權取得和解後，缺乏武器和裝備的援助及安全避難所，已無法再威脅德比的中央政府。若是短期內沒有對其政權的挑戰，這一個任期在二〇一六年結束時，德比執政的時間將超過四分之一世紀，這對非洲的民主發展自然是一大諷刺。

肆、結語

單單從漠南非洲的幾個國家最近的一些發展來看，茉莉花革命雖然引起了部份的民眾對政府及長期執政領導人的不滿，但似乎沒有辦法撼動獨裁政權，這些非洲總統賤人堂（Hall of Shame）的國家領袖—恩史瓦弟三世（父子擔任國王超過四十年，本人執政二十五年）、穆索維尼（二十五年）、桂勒（和他的叔叔擔任領導人長達三十三年）、龔保雷（二十五年）、及德比（二十年）等完全沒有交出政權的意圖，反對力量尚不足以對其構成嚴重的威脅。唯一可以讓這些專權者有所節制的，應是來自於非洲聯盟的壓力。不過目前這個泛非組織只有反對軍事政變奪權的方式或是透過修憲改變任期限制而延續統治的操作手段，但對於那些合法的獨裁者卻拿不出任何制裁的作為。國際社會似乎只對戰略地位重要的北非及中東地區較為重視，而沒有用同樣的標準來要求漠南非洲的獨裁者下台，讓這個地區的民主化及民主轉型仍有未逮之處。

進入 WTO 之後，中國高等教育國際化的發展與轉型

王瑞琦

(國立政治大學國際關係研究中心第四研究所研究員兼所長)

自 1980 年代，受到知識經濟，全球化浪潮的衝擊，國際化、市場化、全球化三者合而為一，成為許多國家高等教育發展與制度轉型的主要動力之一，而其範圍亦快速擴展：從學術交流、學生流動、大學評鑑、世界排名、雙聯學位，以至國際大學園區（hub）的建立。國際化的論述亦從早期的“研究”和“服務”擴展至“目的”、“功能”和“輸送”。其中，最受矚目的就中國高等教育的國際化，尤其是在 2001 年加入世界貿易組織(WTO)（以下簡稱「入世」）之後，開始呈現跳躍式發展，而其發展有兩個動力：國家軟實力的建立與拓展，以及國際學術與市場資源的引進。

一、「入世」前後中國高等教育國際化發展策略之轉變

中國高等教育國際化於「入世」之前，幾乎都是由中央主導，從派送公費留學生開始，1980 年代末開放自費留學。1987 年，中央設置「國家漢語對外領導小組」和漢辦兩個常設機構，負責對外進行漢語教學的推廣。1986 年，南京大學—約翰霍普金森中美文化研究中心獲准設成，是為第一個中外合作辦學機構，1988 年，德國的歌德學院在北京外語學院內建立了歌德學院北京分院。這些發展均於 1989 年六四事件後一度受挫，至 1992 年，市場經濟推動之後，再度起步。

1990 年代高等教育發展的動力是人力資源與國際接軌。首先是中央部門主導與牽線，北京大學、清華大學為首的傳統菁英大學搭配，舉辦國際性的會議與邀訪世界級的學者，以提高菁英大學的國際能見度。第三個重要措施是，1995 年 1 月 26 日頒佈《中外合作辦學暫行規定》（以下簡稱《暫行規定》）。經濟快速發展，需求貿易人才孔急，教育消費能力高的上海市，先後見到中外合作的二級學院成立。這些學院採取單獨招生、高學費政策，其最大意義就是為高等教育國際化引入了市場因素，同時也打開地方政府參與之門。1999 年《自費出國留學仲介服務管理規定》的出台之後，出國留學人數速增。同一時期，國際生人

數亦快速發展，1990 年到 2000 年之中，共有 310,000 多名外籍生，比前十年 40,221 名外籍生成長 7 倍多，其中政府獎學金生 18,360 名，自費留學生 292,000 多名。

2002 年，中國成功「入世」的次年，8 月 14 日，江澤民提出「引進來、走出去」作為對外開放的新方針。2004 年 3 月，教育部所提出的《2003-2007 年教育振興行動計畫》，強調將「擴大教育對外開放、加強國際合作與交流」，實行「政府與民間並舉、雙邊與多邊並行…，推進教育國際合作與交流向全方位、多領域、高層次發展」。簡約而言，就是國家與市場兩者並進、質與量並重的多元化發展策略，而其發展的方針與動力，亦從 1990 年代的人力資源發展，轉向國家的軟實力與競爭力的提升。

二、入世後，國家、市場、與大學互動之下高等教育國際化的發展策略

過去十年，中國高等教育國際化不僅快速發展，而且走向多元化，從學術、學生流動，延伸至漢語教學、英語授課、雙聯學位、大學園區的建立，以至世界大學排名。囿於篇幅，以下僅就國家、市場兩因素交互作用最明顯的三個層面分析之，並以中共投入甚深的東盟國家為例。

（一）國際學術交流活動的擴展與平台的建立

自 2001 年以來迄今，以國家政策為主導，搭配地方政府與大學的資源，以建立與拓展軟實力為動力，從三個層面進行：

1. 舉辦全球性會議與論壇

舉辦全球性會議與國際年會、跨國校長論壇是國際化活動的重心之一。負責舉辦者，從菁英大學轉向地方教育部門與其所屬的大學教師的動員。最近一次是 2011 年 11 月初，即由深圳集合市內大專院校 550 名大學教師志願服務，同時舉辦世界大學運動會，並藉此機會舉辦世界大學校長論壇。同樣，與東盟國家方面合作舉辦中國—東盟博覽會，至今已至第七屆，藉此平台亦同時舉辦“中國—東盟人才資源開發合作論壇”、人才交流合作項目簽約儀式等活動。這些會議、論壇的功能在於建立與開拓國際教育網絡，為後續的教育交流協議，以至孔子學院的設置鋪路。

2. 教育交流協議

自 1989 年起，中國即開始簽訂教育交流協議與締約，當時簽訂的對象主要為舊時共產國家，2001 年之後逐漸轉向歐美國家，至 2010 年 3 月，數量從先前

的 14 個增至 44 個國家。在與東盟國家方面，自 2007 年 1 月，簽訂中國—東盟自貿區《服務貿易協議》之後，至 2011 年 7 月，中國與新加坡、馬來西亞、越南、文萊、緬甸、老撾、柬埔寨、菲律賓簽署了教育交流協議，與馬來西亞、泰國簽訂了高等教育學歷學位互認協議。同年 11 月 25 日，亦於日本簽署《亞太地區承認高等教育資歷公約》。以上締約之後所接續的孔子學院駐設，不但有助於締約雙方學生之流動，也更進一步為雙方關係紮根。

3. 國際交流平台的多元化與「孔子學院」的發展

入世之後，高等教育國際化的平台出現多元化，包括教育部留學服務中心、中國高等教育學會外國留學生教育管理分會、地方政府等，以及最具創意和成效孔子學院。孔子學院是在 2003 年由「國家漢語國際推廣領導小組辦公室」（簡稱「漢辦」）所提出的「漢語橋」計劃通過後成立。此後漢語教學就逐漸從大學校園轉至漢辦與孔子學院。孔子學院成立之初，旨在推廣漢語教學，吸引外國留學生到中國，隨後，在漢辦所推動的一系列措施，包括漢語教學制度化、「漢語水平考試」（HSK）走向多元化、培訓漢語教師、以及教材出版國際合作等「走出去」的策略，其功能和內容亦走向多元化其教學從駐點大學，延伸到中小學、社區及企業，其內容也從漢語教學擴展到中華文化的引介與交流活動，以及為駐地國培訓本土的漢語教師。

自 2004 年在韓國成立首家孔子學院，至 2010 年，在 96 個不同的國家與地區建立了 322 所孔子學院與課堂，吸引了共 36 萬名外國學生註冊學習中文。其運作形式也從中外大學合作，擴展至中外大學聯合跨國公司合作、外國政府與中國高校合作、外國社團機構與中國高校合作四種模式。2010 年，漢辦就派出 6,000 多名專業及志願漢語教師至 110 個國家，開設 1 萬 8 千多班次的各級中文課程，舉辦 1 萬多場次的各類文化推廣活動。對於孔子學院的發展，各國反應不一。以東盟國家為例，至 2011 年共設立了 35 所孔子學院。泰國最積極，共有 13 所；2010 年，印尼阿拉紮大學與福建師範大學合作建立第一所，越南至今尚未得建立。雖然如此，發展至今，孔子學院不但成為中國拓展軟實力，大學拓展國際化的平台，促成漢語教學和翻譯碩士專業學位的發展，提供漢語教師培訓實習基地，為本土與合作國家創造就業機會，更造就了漢語教學產業。

（二）學生流動

對於招收國際生，2009 年教育部副部長郝平就指出，在金融危機形勢下，各國都已經把國際學生帶來的政治、經濟、外交效益列入政府公共組織行為的一部分，換言之就是產業與軟實力兩者的結合。在過去十年的發展中，國際生招收的發展最大特質是從高等教育延伸至中、小學教育。在高等教育層次，2008 年高等教育的國際生在校人數為 106,870 人，較 2000 年成長一倍，而 2008 年的

國際生總人數已高達 19.53 萬人，2011 年為 29.26 萬人，成長 49.8%。

國際生人數躍增的主要因素，應歸之於中國的經濟發展，同時搭配孔子學院與漢語教學的推動。多年來，國際生主要集中於漢語和中醫為主，近幾年其他領域如經濟、管理、工學、法學、教育、理學的人數亦逐漸增加。另一個因素應歸之於國家的獎學金政策。從 2005 年起，國際生獎學金數額逐年增加，2008 年不僅提高本科、碩、博士生的生活費補助，而且連續 3 年，每年增加 3,000 人。至 2010 年，僅是國家級獎學金就有 12 種之多，2011 年，獲獎助者 2.57 萬人。2005 年之後，北京、湖北、雲南、上海亦陸續提獎學金，近兩年其他各省相繼提出。

中國的國際生學生來源主要為發展中國家和周邊東南亞國家。對於周邊國家高等教育交流，中共亦投入相當大的心力。如前分析，對於東盟國家，經營多年，現今在各種交流協議、孔子學院設均有所成，於今越南和泰國留學生人數在中國國際生總人數的比例，以 14,145 人、13,549 人，分居第四和第五位。根據規劃，未來 10 年，將邀請東盟國家 1 萬名青年教師、學者、學生來華參加語言、文化、體育、藝術等交流活動，並且推動至 2020 年，東盟至中國的留學生和中國到東盟的留學生均將達到 10 萬人「雙 10 萬學生流動計劃」，於今已設置提供東盟國家 1 萬個政府獎學金名額。

廣西、雲南兩省是東盟國家的教育交流的重心。2008 年，廣西於展開北部灣經濟區建設之後，要求區內高校的東盟學生招數需要達 30% 的年增量。2011 年，廣西有 25 所院校招收東盟國家留學生，派往東盟各國交流學習的高校學生為 5,000 多人，居全國之冠。雲南，除了提供獎學金，旗下的重點大學亦成立東盟學院、南亞學院等，為東盟國家培訓公務人員等。

進入新世紀後，中國的海外公費留學生人數逐年縮減，於 2005 年之後，以派送世界一流大學和研究機構為目標。在自費留學生方面，2003 年留學資格審核制度廢止，同時設置《國家優秀自費生獎學金》之後，人數躍增。2010 年，海外留學人數多達十餘萬人，其中公費生僅 3,000 人左右。留學生成為歐美、日本、東南亞等國家的國際生的主要來源。2007 年，中國—東盟《服務貿易協議》簽訂時，東盟國家的中國留學生為 12,487 名，至 2011 年，人數超過 7 萬人。龐大的中國留學生人數，對於各國高等教育國際化、大學收入，乃至國家收入均帶來實質的效益，對於中國軟實力的提升亦產生正面的效應。

（三）合作辦學

合作辦學主要以雙聯學位，如 3+1 或是 2+2 的模式進行，強調英文授課和高學費，其最主要的動力就是教育消費者的需求，也是中國高等教育國際化發展

中，與市場關係最直接的一環。1990 年代，合作辦學因政府把關甚嚴，進展有限，直到 2003 年《中華人民共和國中外合作辦學條例》公布才見突破。次年 6 月 2 日簽發《中華人民共和國中外合作辦學條例實施辦法》，將中外合作辦學視同國內民辦教育待遇，確認中外合作辦學者可享有「合理回報」，規範各項辦學行為，其後一系列的配套措施辦法出台，市場的機制亦隨之在大學校園生根。

隨著國家政策開放，合作辦學快速發展，2002 年底，經核准的中外合作辦學機構或項目為 712 個，2010 年，核准的項目與專案已超過 1,100 個，其中本科層次（含內地與港臺）為 382 項，碩士及以上 145 項，主要集中於上海、北京、山東、江蘇、廣東等東部沿海地區的大城市。合作辦學發展至今，最實質的意義還是在於這些機構（多為二級學院），能夠收取較高的學費，又得自行確定招生標準。此一彈性機制成為中方學校拓展經費來源。

三、「留學中國計畫」與未來之發展

自入世之後，中國高等教育國際化以國家軟實力之拓展與市場需求為動力，開始快速發展。在此發展過程中，參與者除了中央部門和菁英大學，亦包括了各類公辦的中介機構、地方政府和地方大學。另一方面，市場因素亦隨著經濟快速發展、孔子學院的發展與多元化，學生流動的速增，以及合作辦學的鬆綁不斷擴大。國家和市場兩大資源交互作用，促成了近幾年中國高等教育國際化呈現跳躍式的發展。唯在發展的過程中，品質的提升、教育消費者的權益保障等一直未得改善。

2011 年 12 月 9 日，由中國發展研究基金會帶領所組成的研究團隊，以「新興大國的對外開放新戰略」為題，總結中國進 WTO（以下簡稱「入世」）後迄今十年的成果，提出了新的開放戰略，不僅要持續「引進來」，而且同時要「走出去」，亦即從以往的“積極被動”型轉變為未來的“積極主動”型。11 日，在國際性的入世後十周年論壇講話時，胡錦濤正式宣告新的開放戰略方針。就在前一年 9 月底，教育部端出「留學中國計畫」的政策，以發展中國成為亞洲最大的外國留學生為目標，預計至 2020 年將吸納 50 萬國際生，其中高等學歷教育者預計 15 萬。為配合政策，近兩年，各省份陸續公布獎學金之設置。另一方面，教育部門提出各項規劃，包括至 2020 年創建 100 個來華留學示範基地、1,000 個漢語授課品牌專業、300 個英語授課品牌課程等，以之提高整體的層次。可預見的，隨著新的開放策與「留學中國計畫」，中國高等教育國際化發展將進入新的階段。

台灣總統大選與兩岸關係發展探討

吳釗燮

(國立政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員)

壹、基本情勢

2012 年 1 月 14 日，台灣舉行總統與立委的選舉，現任總統馬英九以 51.6% 的得票率連任成功。在立委選舉之中國國民黨席次雖然滑落，但仍獲得過半數的席次。這結果，讓國民黨政府得以延續兩岸政策路線，也讓兩岸關係大致上得以延續目前的和緩局面。

在馬總統第一任期，兩岸關係快速升溫，從海基、海協兩會復談開始，兩岸已經簽訂了十六項協議與一個共識。尤其是兩岸經濟合作架構協議（ECFA），已經讓兩岸的經貿關係以制度性方法緊密結合。在政治上，雙方也以國共論壇為基礎，探討台灣國際參與的問題，讓台灣得以觀察員的身份參與世界衛生組織大會（World Health Assembly）。在軍事上，台灣退役將領也經常訪問中國，使得兩岸發展軍事互信機制的可能性提高。

但在馬總統的第一任期之中，也有一些值得關注的事項，在未馬總統的第二任期，也有一些可以預期的壓力，我們必須謹慎以對，以維護台灣的國家利益，畢竟中國對台的政治動機極為明確。

貳、馬總統第一任期中兩岸互動的問題

馬總統在 2008 年 5 月就職演說中承認一中框架的「九二共識」，是兩岸兩會恢復制度性協商的最重要基礎，所有兩岸政府間的交流或協議，也是以此為原則，雖然有政治性意涵之文字並不出現於協議之中。即使政府不斷宣稱兩岸經貿協議不涉及政治與主權，但既然兩岸互動與協議均以「九二共識」為基礎，也因此兩岸間的協議都具有政治意涵。

雖然我方政府對於「九二共識」的說明，是以「一個中國、各自表述」為原則，並且經常性的以「中華民國」作為「一個中國」的表述內容。然而中國政府從未接受「各自表述」的九二共識，而主張「雙方均堅持一個中國原則」的九二共識，雙方存在相當程度落差。因此兩岸間以九二共識作為會談基礎，這基礎是相當薄弱的，對較小、較弱的台灣是較為不利的。

在馬總統的第一任期之中，中國政府高層官員在諸多公開場合，均不斷宣揚「雙方均堅持一個中國原則」的九二共識，而政府對此並不多加辯駁，甚至在部份場合還呼應這些宣示，這讓台灣在九二共識定義的辯證過程中遭到擠壓。

雖然在 2008 年兩岸兩會就恢復了制度性協商的管道，但這管道的定位是民間的與事務性的，對於我國政府並未正式承認。而在實際的協商操作中，兩會或政府並不是正式的兩岸決策機制，而是透過國共論壇的平台，達成了共識之後，再交由兩會的管道。顯然中國在「去台灣政府化」的作為上，並沒有任何讓步的跡象。

在馬總統第一任期中，雖然兩岸關係已有相當程度的緩和，但中國在國際間封鎖台灣參與，或將台灣國際參與壓抑在一中框架內的做法並沒有改變。即使是兩岸已經簽訂 ECFA，但中國仍拒絕向世界貿易組織（WTO）註冊。此外，中國政府利用 2009 年歐巴馬總統訪問北京時所發表的共同聲明，加大宣傳台灣為「涉及中國領土主權完整的核心利益」的力道，而政府並沒有任何公開的反應或辯駁，這可能在國際形成台灣已經接受了中國的條件與立場，在台灣爭取國際支持上，可能會成為一項障礙。

參、中國在大選中的作為與目標分析

在過去四年之中，由於政府接受一中框架的「九二共識」，而民進黨並不願意接受這種框架，因此設若民進黨重新執政，勢必讓中國如何處理與台灣的关系進入一個新的而不確定的情況。尤其中國也要在 2012 年換代接班，任何重大且不確定的因素，都可能對於政權穩定形成衝擊。而國民黨陣營在過去幾年中，亦不斷強調「民進黨可能會回來」而使中國政府有所顧慮。因此雖然在選前中國透過管道與民進黨進行相當多的互動，對民進黨有更深入瞭解，但中國支持馬總統連任的驅動理由仍極為明顯。

中國在這次台灣大選的過程中，其作為已超越以往的細膩，也達到相當高度的效果。最顯著的例子，就是台商返台投票。中國政府要求兩岸各家航空公司配合，以半價以下的超低價機票為正面誘因，以不同程度恐嚇為負面誘因，輔以暫停來台觀光，以提供更多台商返台投票。估計透過直航、小三通或港澳之返台投票人數，約為廿六萬人，雖然並非全部台商皆支持馬總統連任，但這在相當激烈的選戰之中，是一股極為重要的力量。

此外，台灣許多在中國投資的企業界，以召開記者會或刊登廣告的方式，在選前集體表態，直接支持馬總統，或以「支持九二共識」的方式間接支持馬總統。企業界表態是以往台灣總統大選之中極少發生的情況，最主要的是企業界希望能夠維持與各方的友好關係，避免選邊站。雖然中國政府對此並未發言，但以

選後來台交流的中國學者所言，中國政府在選舉中下了相當大的功夫，極可能中國政府是以「許文龍模式」¹運作企業界改變其政治文化。

各界在選後有關於選情的檢討中，皆認為選戰最後階段企業界的表態，是決戰點的關鍵因素。雖然台灣經濟的情況並非極佳，但許多選民仍然認為兩岸關係不穩定，可能對經濟造成更大影響，而受到企業界的影響決定其投票行為。

此外，以較為間接的眼光來看，中國政府對於台灣媒體的工作也下了許多功夫。除了選後華盛頓郵報的一篇報導之外，中國政府也不斷在台灣媒體進行置入性行銷，也相當程度影響這些媒體報導與社論的角度。台灣是一民主社會，選民的決定仰賴媒體作為主要資訊來源，而中國對台灣媒體的作為，就成是改變選民決定投票意向的重要因素。

肆、未來展望

以中國政府在這次選舉過程之中的作為以及選舉的結果來看，有一些事項是台灣可以預期的，也有一些是台灣必須謹慎以對者，以確保台灣的利益不受影響：

1. 這次選舉結果，符合兩岸政府期待，因此在馬總統第二任期之中，兩岸關係應會有延續性。基本上雙方仍會依照胡六點與我政府所共同揭示的原則前進，亦即「先經後政，先易後難」。而在馬總統第一任期之中，多數經貿性協商已有成果，僅投資保障協議有賴進一步協商，而此問題的關鍵在於國際仲裁是否能取得中國的同意。此外，在 ECFA 架構之下，兩岸經貿關係已經制度化，也將會在兩岸共組的委員會之中，持續就貿易的相關議題進行協商，這將讓兩岸的經貿關係更加緊密。
2. 在馬總統第一任內討論 ECFA 的過程中，國內曾有許多不同意見，最主要的癥結，在於台灣的經濟是否會與中國過度緊密，而缺少與國際社會的聯結。在 ECFA 簽訂之後，雖然台灣已經與新加坡進行台新貿易伙伴協議（ASTEP）的協商，也與紐西蘭及印度進入第一階段的評估，政府也發表尋求近入泛太平洋伙伴關係架構（TPP），但到目前為止，尚未與任何國家簽訂任何經貿協定，而且 TPP 似乎也遙遙無期。更有甚者，台美經貿投資架構協議（TIFA），也因為牛肉進口的問題而中斷，因此恐使台灣與中國經貿關係越來越緊密、與其他國家經貿關係越來越疏遠，將進一步讓許多民眾感到極為焦慮，對於國內政治穩定將有不利影響。
3. 在胡錦濤的剩餘任期，以及習近平接班之初，中國對台政策應會依照 2008

¹ 這是指以打擊在中國的奇美企業系統，以逼迫許文龍公開支持中國的反分裂國家法。

年底的胡六點持續進行，包括持續深化兩岸經貿關係，加強兩岸文化與教育的關係，以及終止敵對狀態、簽訂和平協議、台灣國際參與等政治議題的協商，以達成「祖國的完全統一」。而在「先經後政、先易後難」的原則下，兩岸已經就經貿議題達成諸多協議，未來中國將會持續要求台灣，就政治性議題進行探討。在經過台灣大選之後，我方能夠抗拒中國壓力的可用籌碼已經不多。或許我方可以胡六點所揭示的「加強文化紐帶」作為進入政治性議題協商的緩衝。然無論兩岸是否簽訂文化框架協議，由於國內並未對此有任何的對話與討論，這議題在國內的討論有可能激化統獨對立，因此也必須謹慎以對，以免對台灣社會和諧造成負面衝擊。此外，倘無國內基本共識，冒然進入政治性議題協商，也將會造成國內的嚴重衝擊與對立。

4. 爭取台灣的國際空間與台灣人民國際參與機會，在國內向來具有高度的共識。在馬總統第一任期之中，與中國之間達成互不挖邦交國的諒解，以及參與世界衛生組織大會（WHA）擔任觀察員，都降低了國內對於主權議題的爭議。然而這也是台灣必須加以關注的議題，因為中國反對台灣國際參與的政策並未改變，尤其外交部門仍以封鎖台灣為職志。最明顯的例子，是世界衛生組織幹事長在台灣成為大會觀察員之後所流出的信函中，明白表示台灣是以「中國台灣省」的身份參與，這對於台灣的地位有相當大的傷害。此外，在 2009 年 11 月美中兩國領袖所發表的共同聲明中，也談到台灣是涉及中國領土主權完整的核心利益，與美國的六大保證或台灣關係法，都產生根本性的改變。而在台灣成為大會觀察員之後，國際社會也普遍認為台灣與中國已就台灣的國際參與達成相互諒解，而不必再給予台灣同樣程度的支持，這可能會再未來成為台灣爭取國際支持時的困難之處。
5. 中國國家副主席，也是胡錦濤的接班人習近平，在台灣大選之後訪問美國，他在訪問過程中所透露的訊息，包括要求美國積極反對台獨、以具體作為反對台獨等說法，都遠超過中國在國際上的對台言論立場，這與兩岸關係逐漸緩和的趨勢有很大落差，也與中國剛出手協助馬總統連任成功的時機有扞格。我方必須注意的，是顯然中國並沒有因為馬總統連任成功而滿足，反而在對台立場向前跨進一大步，意圖切斷台灣人民對未來的一個不同選項。我們同時必須關心的，是在習近平接任國家主席之後，中國政府對於「台獨」的定義，是否也將隨之趨緊，只要不是明確朝向統一方向，就被定義為台獨，如果是這樣發展，將讓我方受到越來越大的壓力。
6. 在面對中國的各種壓力時，台灣民主體系政治應是我方可以依靠的重要籌碼，而此籌碼的運用，則必須國內不同政黨間對於兩岸議題有及本的共識。但國內藍綠對立已有多多年，在過去四年之間，情況似乎越來越嚴重，難以形成國內對於兩岸政策的共識。由於未來近三年多並沒有選舉，或許這是國內

和解的黃金時期，國內兩大主要政黨都應好好把握機會，而不應再以「敵我矛盾」看待國內政黨競爭，不應再敵視國內的反對意見，而應將不同見聞當作台灣與中國協商時的籌碼來源。

7. 在過去幾年間，以外在的觀察，政府各單位間有關於兩岸議題的協調狀況並不完整，有各自為政的情況，這對於較弱的台灣面對較強、較積極的中國，並非有利，各單位容易陷入本位主義的情況，提供中國政府各個擊破的機會。在馬總統第一任期之前，國安會、陸委會的決策、指揮、協調體系，已經建立了相當高度的權威性。而國安會、陸委會的角度，是一個較為全面的機制，政府應認真思考，對於兩岸的各種互動與協商，恢復陸委會的「政經影響評估」，讓兩岸具政府性質的交流互動，都夠符合台灣的整體利益，而不只是符合不同官僚體系的本位利益。這在馬總統第二任期就任時，國安體系人員改組之際，是一特別須要關注之項目。
8. 雖然在這次的總統大選中，美國以各種動作支持連任的馬總統，但台美關係的強化是我方不應鬆懈的要務。以國際格局來看，中美在亞太地區的競合局面態勢明顯，兩岸關係確實朝向和解方向邁進，但若被認為與中國太過接近，或與中國形成與美國相對抗的關係，將與台灣整體戰略利益不符。不斷強化台美關係，尤其是安全關係，將是我方在與中國進行互動過程中的重要籌碼。但在過去幾年之間，美方在軍售議題的態度相當曖昧，造成台灣強化國防的障礙，其中一項可能因素，是我國防預算編列不足，無法彰顯政府防衛決心。政府宜以整體戰略利益看待此一議題。
9. 目前中國也面臨換代接班，雖然中國已經安排好由習近平接任國家主席，李克強接任國務院總理，但李克強被王岐山取代的傳言不曾中斷。而在接班過程中，社會穩定是否成為問題也必須觀察，若過程中有發生任何問題，勢必影響台灣利益。若接班順利，整體對台政策會應會持續至習近平完全掌權時才會有所改變。而以習近平訪美時的發言來看，如要求歐巴馬總統積極對台獨，都超出中國政府的口徑，因此對於習近平未來的對台政策，我方恐不宜過度樂觀看待。

中國大陸環境國際合作政策

吳得源

(國立政治大學國際關係研究中心第三研究所副研究員兼所長)

一、基本政策背景

環境議題在中國大陸進行國際合作與交流中具有相當重要性。中國大陸參與環境議題國際合作可追溯到 1972 年 6 月 5 日至 16 日在瑞典斯德哥爾摩舉行的聯合國人類環境會議 (United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE)，這也是中國大陸進入聯合國後首度參加的聯合國重要會議。當時在會中，中國大陸代表闡述其在環境問題上的一些看法，抨擊西方國家為全球環境帶來的破壞，並企圖營造其與許多開發中國家的共同觀點與合作關係。

斯德哥爾摩會議之後，聯合國環境規劃署 (United Nations Environment Programme, UNEP) 在 1973 年成立，中國大陸獲選為理事國，也緊接參加第一屆和第四屆 UNEP 理事會 (Governing Council) 會議。在參加第四屆會議之際，1976 年 10 月在肯亞的 UNEP 總部設立常駐代表團，並藉此展開 UNEP 相關國際合作活動。1978 年大陸改革開放以來，與環境相關的發展援助也分別開展。其中，「中」美建交之後，1980 年 5 月大陸方面派團赴美協商並簽訂《中美環境保護科技合作議定書》，是為中國大陸在環境國際合作中簽署的第一個雙邊環境合作文件，也開啟和其他國家類似合作的先河。

直到 1980 年代後期，中國大陸參與多邊國際合作更為積極。為此，在 1990 年 7 月 5 日，國務院環境保護委員會召開第 18 次會議，通過《中國關於全球環境問題的原則立場》，確立中國大陸進行環境國際合作的立場與基本原則如下：

(一) 正確處理環境保護與經濟發展的關係；(二) 明確國際環境問題的主要責任；(三) 維護各國資源主權，不干涉他國內政；(四) 發展中國家的廣泛參與是非常必要的；(五) 應充分考慮發展中國家的特殊情況和需要；(六) 不應把保護環境作為發展援助的新的附加條件，也不應以保護環境為藉口設立新的貿易壁壘；(七) 發達國家有義務在現有的發展援助之外，提供充分的額外資金，幫助開發中國家參加保護全球環境的努力，或補償由於保護環境而帶來的額外經濟損失，並以優惠、非商業性條件向發展中國家提供環境無害技術；(八) 加強環境領域內的國際立法是必要的。這份文件使得中國大陸從事環境外交與國際合作

有依據可循。同年 12 月 5 日，國務院頒佈《國務院關於進一步加強環境保護工作的決定》，就「積極參與解決全球環境問題的國際合作」作原則規範，要求「外交部和國家環境保護局應會同有關部門做好環境保護重要國際活動的國內外協調工作」。

在這種背景下，1992 年 4 月「中國環境與發展國際合作委員會」（China Council for International Cooperation on Environment and Development, CCICED）（簡稱「國合會」）在北京成立。它是一個由中、外環境與發展領域的高層人士與專家學者組成的國際諮詢機構，主要職責是向中國大陸政府領導階層與各級決策者提供前瞻性、戰略性、預警性的政策建議，支持和促進永續發展戰略的實施，實際上更成為中國大陸進行環境國際合作、結合多邊與雙邊特性的主要媒介平台。1992 年以來，國合會配合國際社會環境與發展領域的政策發展趨勢，在污染控制、清潔生產、環境與貿易、循環經濟、生態補償機制、環境與健康、能源效率、低碳經濟、經濟發展方式的綠色轉型等領域進行無數政策研究。許多大陸內部分析總結，國合會已經「發展成為中國迄今為止歷史最長、層次最高、影響最大的環境與發展國際合作項目，成為開展中外環境與發展高層對話的標誌性合作機制。」

二、國合會年會及 20 週年主題論壇

在 2011 年內，環境議題在中國大陸推動國際合作政策中的關鍵角色同樣可以顯現。以國合會作為主要實例，2011 年剛好是國合會成立 20 週年。每五年一屆的國合會是在 11 月 15 日至 17 日在北京召開年會，這也是第四屆國合會最後一次年會。該 2011 年年會是以「經濟發展方式的綠色轉型」為主題，由 40 位中外委員（23 位中方委員、17 位外國籍委員）、中外課題組組長、專家約 260 人參加。與會中、外專家委員就一系列研究課題作報告與政策建議，並進行討論。觸及課題包括：創新綠色經濟發展機制與政策、探索低碳工業化道路、以投資與貿易優化和促進綠色發展、構建綠色供應鏈、汞污染問題與防治政策等。同時，新成立的『中國實現「十二五」環境目標政策機制』和『中國西部可持續發展』研究課題組提交中期報告；最後並依照慣例對中國大陸政府提出政策建議。

在參與的重要人士方面，15 日上午先由國務院總理溫家寶接見出席外籍委員與代表。同日下午，中共中央政治局常委、國務院副總理、國合會主席李克強出席開幕式並發表講話。環境保護部部長、國合會執行副主席周生賢，國合會委員、全國人大環境與資源委員會副主任汪紀戎，國合會秘書長、環境保護部副部長李干杰，加拿大國際發展署（Canadian International Development Agency, CIDA）署長、國合會外籍執行副主席 Margaret Briggs 女士，世界經濟論壇

(World Economic Forum) 執行主任、國合會外籍副主席 Borge Brende，聯合國副秘書長、聯合國環境規劃署 (UNEP) 執行主任、國合會委員 Achim Steiner 分別致詞或作報告。

11 月 17 日下午，國合會成立 20 週年的主題論壇「同享成果、共贏未來」接著舉辦。前國務委員、第一屆國合會主席宋健，聯合國副秘書長、聯合國環境規劃署 (UNEP) 執行主任 Achim Steiner，前全國人大環資委主任委員、第一至三屆國合會副主席曲格平，第四屆國合會外籍首席顧問、國際永續發展研究中心 (International Institute for Sustainable Development) 前總裁 Arthur Hanson 和第四屆國合會中方首席顧問沈國舫分別作論壇主題發言，環境保護部部長、第三和四屆國合會執行副主席周生賢並作總結演講。

論壇回顧中國大陸與世界 20 年來的環境與發展歷程、當前和未來面臨的主要問題以及國合會成立 20 年來的重要成就和面對未來的挑戰，同時探討國合會在第五屆期間 (2012-2016) 需要進行重點研究的環境與發展問題。

無論在年會或論壇期間，國合會在中國大陸國際合作的特殊重要性一再被凸顯出來。例如，聯合國副秘書長、UNEP 執行主任 Achim Steiner 在接受訪問時透露：「國合會成立之初時，目的在於借鑒分享國際經驗，尋求國際合作機會。而近 10 年來，國合會不僅在學習歷史，更在展望未來。」他並表示，2012 年 6 月聯合國將在巴西里約熱內盧召開「永續發展會議」(或稱「里約+20」峰會)，所要討論的話題可能有很多是國合會已經討論過的，因此鼓勵「中國可以將國合會的經驗和教訓帶到會議上，讓整個世界瞭解中國在過去 20 年中的變化並從中受益。」

宋健致詞也透露類似訊息、明白指出「中國的幸運」，更強調加拿大作為國合會運作主要支持力量：「30 年前，中國政府十分清楚在可持續發展方面，我們沒有經驗和足夠的知識，我們需要聯合國各部門的指導，世界各國以平等待我之民族和仁人賢達們的幫助。國合會就是在這樣的背景下成立的。中國的事業得到了 UN 和各國友人賢達們的同情和支持。各國政府，特別是加拿大政府慷慨地提供了可觀的支持，使國合會成功地運行了 20 年。」他也提到國合會在中國大陸環境政策的全局規劃與設計上的獨特貢獻：「上世紀九十年代初，中國吹響了向環境污染宣戰的號角。國合會及時組建了能源戰略和技術，污染控制和監測及信息收集，科學研究技術開發和培訓，資源核算、環境經濟和價格政策，保護生物多樣性等專題，由知識豐富的專家學者領銜，從系統科學的全局來設計政策，超越了單純補救性環保對策的局限，使中國在比較早的時候就把環境保護納入到發展進程之中去，極大地增強了環境保護在國家發展進程中的話語權，縮短了中國探索環境與發展協調發展道路的時間。」

國合會在國際合作的獨特貢獻以及大陸環境政策制訂上的實質影響力，在周生賢的演講中更具體說明：「20年來，國合會提出了一系列具有重大影響的政策建議。國合會以國際環境與發展趨勢為背景，結合中國環境與發展的政策需求，在污染控制、循環經濟、生態補償機制、環境執政能力、環境經濟政策等領域開展了近百項政策研究項目，眾多專家應邀參加研究，完成140餘份政策研究報告，提出200多項政策建議，得到中國政府的高度重視並轉化為實際行動。比如，國合會在持續開展生態補償機制、生態系統服務和管理戰略研究的基礎上，提出建立生態補償機制、制定生態保護與建設國家戰略的政策建議，目前《中國生態補償條例》已開始起草。又比如，國合會關於鼓勵清潔生產和制定工業、財稅、金融政策促進循環經濟發展的建議，有力推進了我國加快出臺《中華人民共和國清潔生產促進法》、《中華人民共和國循環經濟促進法》。再比如，國合會貿易與環境課題組建議，汽車工業應引進歐洲II至IV排放標準，中國政府採納此建議，實施了相當於歐洲II至IV排放標準的國II、國III、國IV排放標準。國合會的許多建議在中國已經取得明顯成效，並將繼續發揮積極作用。」

三、其他重要環境議題國際合作之推動及結語

值得注意的是，在2011年中國大陸也積極對開發中國家推動環境國際合作。例如：中國官員透露，正與11個非洲國家合作積極推進清潔能源項目，「以幫助非洲應對氣候變化給其帶來的多重影響。」又如，國家發委副主任解振華11月21日表示，將重點從四方面為發展中國家因應氣候變遷提供協助：

一是適應氣候變化基礎項目建設。幫助受極端天氣氣候事件嚴重影響的發展中國家建立天氣預報預警系統和天氣預報月臺，提高氣象災害監測預警能力。

二是適應氣候變化技術推廣。依託中國政府援外農業技術示範中心，向有需要的發展中國家推廣農業抗旱節水技術、生物多樣性保護技術、森林可持續經營技術、海平面上升監測技術等適應技術。

三是節能 and 可再生能源產品技術的推廣應用。組織節能、節水、可再生能源產品與設施推廣贈送活動，大力開展節能改造技術示範，援建一批小水電和太陽能專案，說明有需要的小島嶼發展中國家建立必要的垃圾處理站。

四是繼續開展針對發展中國家需要的能力建設專案，在今後三年在氣候變化領域再培訓1,000名發展中國家的官員和技術人員。

綜合而論，國合會無論在中國大陸環境政策的制訂或環境議題國際合作上，持續具有相當的重要角色。值得補充的是，環境議題國際合作除了達成政策學習的效果外，在中國大陸施政上其實也具有對內與對外的雙重政治意涵：對內在政

治層面上，環境污染與衍生貪腐及執法不公等問題是造成的受害民眾上訪與群眾集體事件，乃至中國大陸非政府組織日漸蓬勃發展、媒體追蹤的重要議題所在。對外，環境議題不但協助北京當局熟悉國際組織相關活動與規範，在戰略上也曾協助其破除孤立、擴展外交空間。環境議題的國際合作除了強化中共對外正當性之外，更有藉助於國際技術與知識，增進國內環境管理的效能，同樣具有維繫黨政統治正當性的重要作用。

中國大陸勞動政策與現狀

周嘉辰

(國立政治大學國際關係研究中心第三研究所助理研究員)

壹、基本情勢

2011 年為中國大陸「十二五」的第一年，根據其規劃，消費、投資、出口協調將是拉動經濟增長的主力。這是中國第一次在戰略層次將消費當成是拉動經濟增長的首要力量。在此框架之下，中國的勞動政策擔負二項重要施政目標，一是透過提高工資與改善勞動條件等以拉台內需與消費，並建構和諧勞動關係，二是藉由勞動成本的增加與人力資本結構的調整，達到經濟轉型與產業升級之目的。

貳、主要發展

一、用工荒引發企業倒閉潮

2011 年中國用工荒持續加劇，除了青壯年的農民工依舊短缺以外，新生代農民工的高流動率更加大企業的招工難度。根據全國總工會於 2011 年初公佈的《企業新生代農民工狀況調查及對策建議》，九零年代出生的農民工每年變換工作 0.26 次，傳統農民工為 0.09 次，前者是後者的 2.9 倍，且這個數字可能被低估。農民工的「短工化」與「旅遊式打工」的就業模式加劇企業的缺工問題，許多招聘網站的職缺暴增，根據中國最大的人力資源服務商「前程無憂」的統計顯示，2011 年在其招聘網裡，日均發布的招聘職位達到 200 多萬個，比 2010 年增加了三分之一，而招聘職位中因為人員離職而產生的替代性招聘則佔了一半。

除此以外，人力資源與社會保障部部長尹蔚民於 2011 年全國人大會議中表示，招工難的問題已從東南沿海地區向中西部城市蔓延。往年內陸城市的招商廣告多被換為招工廣告。在許多勞力輸出的省分中，例如河南、重慶等，地方人保局於春節期間積極收集回鄉過年的農民工的資訊，為返鄉農民工舉行專場招聘會，希望農民工選擇回流原省。有些地方政府也逐級下派招工指標，例如成都成立重大項目人才招募辦，人才機構多招一個工人可以拿到 1,000 元。這些政策已發揮一定效果，以富士康河南鄭州廠區為例，其科技園項目於 2010 年下半年進駐鄭州航空港區，至 2011 年中，不到一年的時間，入住員工已超過五萬人。

農民工足不出省的就業趨勢使得長三角、珠三角的用工形式更加嚴峻。除了受到內陸省分的政策吸引以外，許多農村人力選擇不入城的原因在於戶籍制度。在城鄉二元結構下，多數農民工被排斥在城市的公共服務之外。儘管中國政府已經開始進行戶籍制度改革，但由於戶籍管理涉及社會穩定，對公安部而言，是治安管理的基礎，目前全國性的戶籍制度改革均相當緩慢，例如雖然制定新戶籍法的想法在 2003 年已有人大委員提出，但始終未被列入立法日程；而在地方層級，許多大城市，包括北京與上海，更於 2011 年縮減落戶指標，例如海澱區 2010 年進京落戶指標有 2,000 多個，而 2011 年則不到 1,000 個，戶籍制度可說人為性地對城鄉勞動力自由流動造成障礙。

面對製造業的用工荒，廣東於 2008 年開始提倡「騰籠換鳥」，即由勞動密集型的產業結構轉向技術型的工業發展。一般認為，省委書記汪洋作為 2012 年十八大中共政治局常委的熱門人選，有意以加快產業升級與建設幸福廣東展現政績。騰籠換鳥的說法也與習近平於 2006 年擔任浙江省委書記時的政策相呼應。

在政府不支持，而要素成本又不斷升高的情況下，許多勞動密集型企業紛紛倒閉。2011 年 7 月，東莞的素藝玩具廠與定佳服裝廠連續熄燈。2011 年比亞迪的大規模裁員更凸顯了以勞動密集型方式來進行生產製造的困難。曾經豪言做中國最大汽車製造商的比亞迪，仰賴大量人工進行生產，曾以低成本帶動高速發展。然而，隨著中國國內汽車優惠政策的取消以及人工成本的上升，比亞迪優勢已不再明顯。2010 年比亞迪兩次大規模縮減銷售公司人數，2011 年更是裁員 70%。除了廣東以外，2011 年溫州的中小企業也爆發倒閉潮，並蔓延至江蘇。這些現象顯示，中國大陸利用人口紅利而來的優勢已慢慢喪失。

二、基本工資上漲，但工資集體協商尚待落實

在用工荒的壓力下，為了招工，許多製造業雇主已開始提高一線基層員工與專業技術人員的工資，甚至一年內調薪兩次或兩次以上。可見目前在中國，決定員工薪資的首要因素已由企業的利潤高低，轉為外部人力的市場供需。而在最低工資方面，人保部於 2011 年底召開全國人保工作會議，會中表明在 2011 年裡，共有 24 個省份調整了最低工資標準，平均增幅達 22%。並且，2011 年也是中國人均國民收入首次超過 5,000 美元的一年。

儘管許多職工的薪資已獲調漲，但多數人的薪資卻低於當地水平。例如廣州總工會副主席劉小鋼於 2011 年表示，廣州市平均月工資約 4,000 元，但 70% 的工人的工資都低於這個數字。因此，所謂的工資增長，等於是無感增長，究其原因為工資集體協商制度並未落實。儘管自 2008 年實行勞動合同法以後，許多地區都有集體合同的簽訂，但多流於形式，工人並未有實質參與。

目前僅少數地區在工資集體協商制度的實踐上獲得突破。2011 年 4 月，經過 50 多天的協商，武漢市出台一份全中國迄今涉及從業人數最多的行業集體合同，即《餐飲行業工資專項集體合同》，規定最低工資標準為全市最低工資的 130%，中心城區最低工資一個月 1,170 元，每天加班不得超過 3 小時等。此一經驗被中華全國總工會稱為「武漢樣本」，也為中央電視台列入「中國年鑒 2011 十大事件」。其特殊之處不僅在於提高餐飲業長久低迷的工資，更涉及集體協商的過程。除了勞資雙方於協商前公示九名談判代表名單之外，首輪談判確定的合同草案也在報紙上進行為期一周的公示，之後再進行二次談判。此次開門談判獲得成功之後，輿論多希冀其他城市起而效尤。然而武漢樣本的複製卻未必容易。這是因為武漢經驗的成功，很大程度在於市總工會的支持，而武漢市總工會主席朱毅，身兼市委常委，這是許多其他縣市所沒有的條件。例如在上海，市總工會主席僅兼任市人大副主任，其餘多數縣市則連此一兼任均無，遑論具有常委身份。

三、勞資糾紛不斷

相較於 2010 年的富士康連環跳自殺與本田罷工事件，2011 年社會各界對於工人集體抗爭的關注較少，但勞資糾紛實際上卻未曾間斷。2011 年 10 月，台資東莞裕成制鞋廠以訂單減少為由，解雇 18 名工作十年以上的中層主管，引發不滿；稍後在 11 月，同一工廠又發生千名工人抗議新廠規削減工資。同一時間，在百事可樂將其瓶裝業務交與康師傅生產後，由於百事與康師傅只承諾在兩年內不會改變員工的合同條款，工廠所在地包括福州、蘭州、鄭州等地員工紛紛停工抗議。

鑑於勞資糾紛不斷，人保部於 2011 年發佈《企業勞動爭議協商調解規定》，要求大中型企業必須設立勞動爭議調解委員會，而爭議調解必須在 15 天內解決。整體而言，雖然中國政府致力改善勞動條件，為職工發聲，但由於缺乏獨立工會，中國工人爭取權益的管道仍然受限。

四、實施社會保險法

社會保險法由勞動部起草，2007 年提至全國人大，歷經常委會四次審議，於 2010 年 10 月通過，自 2011 年 7 月起施行。該法規範養老、醫療、工殤、失業、生育等社會保險制度，對勞動者做出進一步保障。例如有關工殤保險，過去由於許多用人單位沒有投保，在工殤事故發生後，職工均相當無助。社保法規規定，若用人單位未依法繳納工殤保險，在事故發生後，如果用人單位不願立即支付，將從工殤保險基金中先行支付，而後社保經辦機構再向用人單位進行追討。由於此一「先行支付」的規定將給社保基金帶來極大壓力，預料今後社保機構的執法力度將可望獲得加強。

同時，社保法首次以法律形式確認養老金全國統籌。目前社保最高只至省級統籌，且許多地區停留在地級市一級。由於不同地區之間的養老保險無法無障礙轉移，例如許多地區規定，參保人員必須在准入地累計繳納 5 至 10 年保費後，才能享受先前從其他地區轉入的養老待遇。這對於流動頻繁的勞動者來說並不划算，因此各地經常出現退保潮。目前全國統籌的最大阻力在於，市、縣都把征繳的基金看作是自己的資源，如果把本地結餘的基金拿來支援其他縣市，等於損害本地利益。因此，儘管社保全國統籌有助於全國勞動力市場一體化的建立，執行層面仍將面臨諸多困難。

另外，鑑於 2006 年上海陳良宇社保基金挪用案，社保法明確就社保基金的管理進行規範，規定社保基金不得用於平衡政府其他預算，也不得興建辦公場所等。總體而言，儘管社保法將社保政策法律化，其內卻充斥大量的授權性條款。包括前述跨區就業時，養老保險的轉移與接續、以及社保基金的監督與管理，均授權給國務院或其工作部門，甚至是地方政府來決定。在這些細則尚未出台的情況下，社保法內的眾多條文等於無法有效實施。

五、持續推動人力資本的累積，並吸引台灣人才赴陸工作

在經濟轉型的目標下，中國政府也投入人才的培養與吸收。2010 年中國頒布國家中長期人才發展規劃綱要，提出增進勞動力的人力資本水平，從人口紅利向人才紅利升級。在培養一般實用型技能人才方面，中國政府強調必須加強在職培訓，例如 2011 年 6 月上海出台《關於支持和鼓勵本市企業組織開展職工職業培訓的實施意見》，給予開展職工培訓的企業資金補貼。而在吸引海外人才方面，根據中央人才工作協調小組於 2011 年 5 月的統計，「千人計劃」已分 5 批從海外引進高層次人才 1,143 人。

同時，沿海的福建省也積極向台灣招才。2009 年 5 月，福建省人事廳、省臺辦出台《關於做好取得內地全日制普通高校學歷的台灣學生來閩就業有關工作的通知》，明訂在取得大陸全日制普通高等學校碩士以上學位的台生，可以應聘到省內的事業單位裡就業。除此以外，福建公務員局局長叢遠東公開呼籲在專業性的公務員崗位上，用聘任制的方式吸引台灣人員。2011 年已有數位台灣人於國企事業單位擔任中高級管理職務，其中包括廈門出口加工區投資促進服務中心，以及廈門高新技術創業中心。這些政策是否已對台灣人才產生磁吸效應值得進一步觀察。

參、未來評估

在維穩與產業升級的雙重目標下，中國大陸的勞動政策將不再完全向企業主妥協。在可見的未來裡，工資將持續上漲。由於薪資水平的上升，中國外銷商品

的價格也已上漲，這將使得長期大量進口中國商品的美國面臨更多的通貨膨脹壓力。另一方面，對於勞動密集產業的台商以及中國大陸本土的中小企業而言，由於勞動成本已經難以限縮，再加上國有企業擴張的擠壓，這些企業的營運將更行艱難。

日益擴大的內外有別： 中國人權政策在 2011 年的發展

陳至潔

(國立政治大學國際關係研究中心第三研究所助理研究員)

中國的人權在 2011 年歷經不尋常的發展，導致外交人權政策與內政人權治理的差異日益加劇。

2010 年 12 月 17 日突尼西亞一名失業大學畢業生為了抗議該國執法人員的暴力取締而自焚，導致突國青年上街抗議該國總統 Zine al-Abidine Ben Ali 政府的經濟政策與威權政治體制。由於鄰近國家相似的經濟情勢與政治制度，這場被國際媒體稱之為「茉莉花革命」的反政府運動迅速蔓延至北非與中東多國各大主要城市，成為名副其實的「阿拉伯之春」。到 2011 年底已影響超過 40 個國家的內政，除了直接造成超過 3 萬 2 千人的死亡外，並導致突尼西亞、埃及、利比亞、葉門四個專制政權的垮臺，其他阿拉伯國家政府則程度不一地被迫改組內閣、承諾增加社會福利，改善經濟政策，與加速政治制度改革。直到 2012 年 1 月，敘利亞仍然深陷官民武裝衝突之中，且情勢已朝向內戰方向發展，雙方手段日益兇殘，傷亡日益增加，而國際社會主要成員與區域組織仍在爭論應該如何介入敘國情勢。

面對突如其來的中東政治變局，世界主要國家一開始措手不及。但隨著茉莉花革命蔓延中東各國，暴力衝突與死傷人數開始飆升，主張積極介入與人道干涉的意見便佔了上風。利比亞的例子是為典範。執政已達 42 年的格達費政權因為以國家力量支持恐怖主義行動而受到國際社會的譴責與孤立，但近年來努力改善與國際社會（特別是西方世界）的關係，也的確收到成效。當國際媒體在 2 月揭露格達費政權竟以攻擊性武器與非洲僱傭兵團殘酷地鎮壓反政府運動，甚至面對國際譴責與本國外交人員的大批變節而絲毫不改變立場，各主要國家領導人的憤怒與失望可想而知：格達費政權暴力鎮壓異己的方式不只徹底違反歐美社會素來信奉的自由民主的政治信念，格達費本人與他的親信幾次公開發言所流露的強硬態度與揶揄西方社會的言辭，更充分顯示西方國家對利比亞的親善政策無法改變格達費政權的專制獨裁本質。格達費政權戕害本國公民人身安全的殘酷程度早已跨過國家體系基本規範所提供的保護傘，使得西方政府再也無法躲在不得干涉主

權國家內政之原則的後面，而為國際人道干涉提供了一個正當且眾所同意的先決條件。

當阿拉伯國家聯盟，非洲聯盟與伊斯蘭會議組織在 2011 年 2 月 20-21 日紛紛就利比亞政府屠殺無武裝的示威平民發表公開譴責之後，聯合國人權理事會便於 2 月 25 日召開特別會議，在 47 個會員國全體無異議的情況下通過強烈譴責利比亞政府違反人權的決議案，要求利國政府立即無條件停止對平民的敵對暴力行為，強烈建議聯合國大會停止利比亞在人權理事會的會員國席次與相關權益，認為格達費政權鎮壓示威群眾的做法與造成大量平民死傷的事證已構成違反人道罪（crime against humanity），並要求聯合國人權理事會主席立即召集一個調查利比亞違反人權的國際委員會。聯合國安全理事會在隔日（2 月 26 日）也召開關於利比亞情勢的緊急會議，15 個會員國一致同意通過安理會第 1970 號決議案。該決議案引用聯合國憲章第七章關於維持國際和平的條款（特別是第 41 條）對格達費政權採取數項制裁行動，包括武器禁運，旅行禁制，財產凍結等。3 月 1 日，聯合國大會依照人權理事會與安全理事會先前的決議，以全體無異議的方式通過一項史無前例的決議案，暫停利比亞在人權理事會的席位與相關權利，這充分說明國際社會成員對譴責利比亞政府違反人權的高度共識。

然而，聯合國一連串的決議與譴責動作未能成功迫使格達費政權改變暴力鎮壓反政府運動的決定，雙方武裝衝突繼續惡化，造成更多平民死傷與財務損失。安全理事會遂於 3 月 17 日再度開會，並以 10 票贊成，5 票棄權，無人反對的結果通過了 1973 號決議案。該決議案在原先制裁孤立利比亞政府的 1970 號決議案之上，進一步宣佈利比亞的武裝衝突局勢已威脅國際和平與安全，因此適用聯合國憲章第七章中關於動員一切必要措施（包括武力或威脅使用武力）以維持國際和平的條款。1973 號決議案（一）授權各國與相關區域組織使用一切必要手段保護利比亞平民及平民居住區域免受暴力攻擊的威脅，但不可以外國武裝力量佔領利比亞領土；（二）設定利比亞全部領空為禁航區，除了人道救援以及經聯合國授權允許的班機，其餘一律禁止進入或離開利比領空，而安理會授權各國使用一切必要手段執行禁航區的規定；（三）授權利比亞鄰國加強查核對利國實施武器禁運的各種檢查；（四）禁止任何在利比亞註冊的飛行器在任何國家降落，起飛，與通過該國領空；（五）擴大先前實施的財產凍結，使其延伸到任何利比亞政府或該政府控制之機構在海外持有的經濟資源，以及任何被聯合國認定為可能被利比亞政府所利用的經濟資源。1973 號決議案為國際社會對利比亞進行人道干涉與人道救援提供了國際法的基礎，北大西洋公約組織，法國，英國與美國及其中東盟國在該決議案通過之後便立即對利比亞政府的防空力量與空中武力進行精確打擊，以確保禁航區的命令得到有效執行。國際社會的協助使得攻勢一度嚴重受挫的反抗勢力獲得喘息，得到物質與道義支援，重新發動攻勢，在 2011 年

8 月攻陷首都，9 月接連拿下格達費家族政權的數個根據地，10 月攻陷格達費的發源地席爾特（Sirte），並擒殺格達費與其幼子，格達費政權至此完全崩潰。

國際社會主要國家中對茉莉花革命的態度最為矛盾的就是中國大陸：北京不止要考慮中國的戰略利益與經濟利益，還更要擔心茉莉花革命對共黨威權意識形態與一黨專制體制所可能帶來的衝擊。事實的發展證明，茉莉花革命在中國的外交與內部安全考量之間產生明顯的思想矛盾與政策差異。在以往，中國政府一直高舉當代國際體系不干涉他國內政的基礎規範與做法；當中國的人權被國際社會成員質疑與譴責時，北京也總是毫無例外地搬出不干涉他國內政的原則作為擋箭牌，甚至認為西方國家以人權的藉口干涉發展中國家內政是違反這些國家的主權。然而，就像發生在 2005 年的顏色革命一樣，2011 年的茉莉花革命再次顯示在全球化的時代，一個強調與世界接軌的中國政府已經越來越難以維持不干涉他國內政的原則，因為他國的內政局勢發展會無可避免地以直接或間接的方式影響中國的國家政經利益與共黨政權利益。易言之，不干涉原則較適用於一個相對孤立於世界的中國，但卻不利於一個與全球各國發生綿密複雜關係的中國。

面對突尼西亞的政治變動，中國一開始還遵守不干涉他國內政的基礎原則：外交部發言人在 2011 年 1 月 15 日表示十分關注突國局勢發展，並希望突國早日恢復穩定。然而北京很快便意識到席捲中東與北非的茉莉花革命將會嚴重影響中國的國家利益，甚至會危及中國共黨政權的利益。中國政府因而自 1 月底開始一系列損害控制的外交作為與損害防範的內政措施。首先，埃及「廣場革命」的情勢開始威脅埃及境內中國公民的人身與財產安全，迫使北京決定由政府進行撤僑。1 月 31 日，中國政府決定由中國國際航空公司與海南航空公司各派遣一架 A330-200 的包機直飛開羅，接回滯留埃及的 500 多名中國公民。2 月 1 日，中國東方航空公司再派遣兩架包機至開羅接回另外 431 名中國公民。

然而這只是中國政府在北非外交干涉的開始，因為中國國家企業在利比亞有相當可觀的投資，數萬名中國僑民旅居利比亞，而受到利比亞動亂而減產的石油出口則給中國經濟局勢產生很大的壓力。75 家中國企業在利比亞承包了大約 50 個大型工程，總金額約有 188 億人民幣（約 28.58 億美元），現在不止被迫停工，許多工程設備機具及廠房設施也遭到洗劫與破壞，損失慘重，況且這些損失將來還不知該向何方要求賠償。據中國商務部 3 月初的統計，中國企業在利比亞的直接經濟損失已達 15 億人民幣（相當於 2.28 億美元）。另一方面，中國的國家石油企業，包括中國石油天然氣公司（中石油）與中國海洋石油公司（中海油），在利比亞都有可觀的油田探勘與生產計畫，並對利國的石油工業提供各種後勤服務，這也就是為何會有數萬名中國勞工遭困利比亞境內。倘若中國撤出利比亞的石油市場，將失去對當地石油產業出口相關技術與勞工的獲利機會。最後，利比亞快速惡化的內戰局勢使得中國政府決定再次啟動撤僑任務，但中國在

利比亞的僑民比在埃及的多上許多，撤僑的規模也因此比埃及要來得大，還必須動用海陸空多種管道才能將僑民及時撤出。從 2011 年 2 月 22 日到 3 月 5 日，中國政府總共派遣 91 架次的民航包機，12 架次的軍機，5 艘貨輪，1 艘軍艦，35 架次的外國包機，11 艘外籍油輪，與超過 100 輛的包車，總共撤出 35,860 人。這次大規模撤僑動員了中國所有的民航公司，其任務複雜的程度乃是史無前例的。

茉莉花革命也改變了中國在國際多邊組織中對國際人道干涉原則的態度與投票行為。由於中國政府的經濟利益與公民人身安全在埃及與利比亞的政治變局中受到威脅與明顯的損失，中國便無法再堅持不干涉他國內政的原則，因為倘使繼續放任這些國家內部秩序崩解失控，則中國將要蒙受更大的經濟與戰略損失，甚至會危及國內的政治穩定。另外，由於伊斯蘭會議組織，阿拉伯國家聯盟，與非洲聯盟等主要由發展中國家組成的區域組織都已表態譴責利比亞違反人權，使得譴責與制裁格達費政權得到更多的國際正當性。

因此中國代表張丹於 2011 年 2 月 25 日在聯合國人權理事會同意通過譴責利比亞政府嚴重違反人權的決議案，緊接著 2 月 26 日中國駐聯合國大使李保東支持聯合國安全理事會通過對譴責與制裁利比亞政府的 1970 號決議案，再於 3 月 1 日在聯合國大會中同意暫停利比亞在人權理事會的席位與相關權利。如果說中國政府在利比亞的撤僑行動是史無前例的，則北京對一個素來與他交好的發展中國家所採取的嚴厲譴責態度也同樣是史所未見的。當格達費政府拒絕向國際社會的譴責讓步，導致安全理事會再次通過第 1973 號決議案，准許國際社會成員執行禁航命令與人道干涉，歷來對人道干涉持懷疑態度的中國政府甚至願意投下至為關鍵的棄權票，使決議案得以通過，這似乎顯示中國政府不得被動地默認了對利比亞進行人道干涉的正當性與必要性。

但是中國也異常謹慎，不希望利比亞的案例成為爾後國際人道干涉慣例的起點。李保東在 2 月 26 日安全理事會通過 1970 號決議案後發言，稱利比亞是一個特殊的情形，且特別強調衝突解決的過程一定要確保外國人士（意即中國人）在利比亞的利益，而中國投票支持該決議案主要是因為阿拉伯與非洲國家區的關切與要求。張丹則在 3 月 1 日聯合國大會通過決議案暫停利比亞在人權理事會的會籍之後發言，稱不希望見到此案成為國際社會發動人道干預的前例。總之，中國在利比亞內戰的事上極為被動，在每個重要決定之前都極度謹慎，持觀望態度，不願主導議程發展，也不輕易透露自己看法，直到確定掌握國際社會主要成員的意圖－特別是區域組織與發展中國家－之後才表態。這種模稜兩可、兩邊押寶的態度自然也與中國政府不滿以北約為主體的人道干預行動有關。北京認為北約以優勢空中武力轟炸格達費政權的部隊與陣地、並提供反抗陣營軍火與戰術訓練乃是逾越了安理會 1973 號決議案授權的範圍，也違反中立原則，形同明目張膽地

支持反抗陣營。懼於眾怒，中國政府不發言支持格達費政權，但也從未支援反抗陣營，亦不出席在 2011 年 3 月 29 日於倫敦召開的首次利比亞問題國際協調會議。中國政府雖參加 9 月 1 日在巴黎舉行的利比亞之友國際會議討論戰後重建事宜，但僅具有觀察員身分。

直到利比亞內戰局勢完全明朗、反格達費的全國過渡委員會居於絕對軍政優勢、北京才終於在 9 月 12 日宣布承認該組織的合法性，是聯合國安理會五個常任理事國中最後一個承認利國新政權的。利國新政府領導人物對於北京這種被動、搭便車的政策自然感到不滿，也為中國公司回收在利國投資與中國政府參與利國戰後重建發展的前景投下極大變數。現已證實，不只中國政府與國營企業難以向利國新政府要求賠償內戰間的經濟損失，利國石油與天然氣開採計畫與能源周邊產業的新投資案也多由英、法、義大利等國之企業取得，而這些國家都是在內戰伊始即堅定支持反抗軍的。北京在利比亞的被動與觀望不僅未能使她免於國際社會—特別是阿拉伯與非洲國家—的怨懟，也連帶影響了她在北非的戰略暨經濟利益。

正好也就是在這利比亞的問題上，中國的外交政策與內部安全政策開始出現明顯的矛盾與分歧。中國政府所支持制裁利比亞的聯合國決議案，都是由保障普世人權為出發點而嚴厲譴責格達費政權對基本人權的踐踏，甚至明確援用刻正建制化的國家保護人權責任（State responsibility to protect, RtoP）。但是中國政府在國內治理方式卻與這些受到茉莉花革命衝擊之國家政府沒有太大的區別，都是在發展經濟的同時維持政治專制，並且持續壓制獨立於政府的社會力量。而且，這些國家面臨著與中國內部相當類似的發展問題：貧富不均，區域發展失衡，官員腐敗，青年的苦悶與相對高失業率，以及持續一年的物價上漲。也就是說，茉莉花革命的先決條件-社會中特定群體對現存政治經濟體制的集體挫折感與不信任感-在中國隨處可見。再者，由於茉莉花革命是由國內不滿政府的力量所主導，而革命所推翻與所傷及的雖然有反西方陣營的國家，但也包括美國盟邦，中共領導人與學者因此不能再像他們數年前歸咎中亞顏色革命那樣，將這次的中東政治變動簡單地歸咎於美國與西方國家的幕後陰謀。

如果中國政府譴責格達費政權違反人權、並要求該政權立即回應人民的政治要求並改革國內政治體制，則中國是否也應該在國內進行同樣的改革？諷刺的是，中國的共黨政權不僅沒有啟動有意義之政治體制改革的意願。相反地，為了預防類似茉莉花革命的事件發生，中國政府自 2011 年 1 月底開始加強對輿論的監控，並大幅升高對政治活躍人士的壓迫行動，造成了自 1999 年鎮壓中國民主黨與法輪功成員以來最嚴酷的政治打擊。中共總書記胡錦濤在 1 月 23 日的中共中央政治局會議與 2 月 19 日的省部級主要領導幹部會議中，明確指示要以社會管理之名加強對網路活動的監控與管理。中共中央宣傳部隨即以取締假新聞的

名義向各省媒體進行檢查整頓。向以敢言與自由派言論著稱的南方都市報受到極大壓力，在 1 月底解雇了資深記者與時事評論人長平（本名張平），南方都市報時評部主任李文凱與兩名時評部編輯則遭到調職。就在同一時間，廣東時代週報的時評部主任彭曉芸也被報社要求自動離職，在彭拒絕之後便只發給她每月最低工資以逼她去職，而成都商報則是以製造假新聞的理由開除了記者龍燦與李建軍。

2011 年 2 月 17 日一群自稱是中國茉莉花革命的海外組織者（實際身分為中國民主黨海外成員）在網際網路上宣佈，將於 2 月 19 日星期天在中國大陸 13 個重要城市發起集會散步活動，以爭取公民與政治權利以及社會正義，並發佈集會口號與集會守則。中國政府不敢掉以輕心，在接下來的數個週末以優勢並強硬的警力封鎖了這些茉莉花革命行動者預定集會的市中心地點，例如北京的王府井麥當勞前廣場與上海的解放廣場。有鑒於網際網路與移動通訊設備在茉莉花革命中扮演傳播反政府運動消息與動員反政府群眾的重要角色，中國的網路監控部門便將埃及，利比亞與茉莉花等關鍵字進行遮罩。政府甚至在 2 月 19 日以及接下來幾個星期日，暫停了茉莉花革命支持者可能集會場合附近所有行動電話通信網路的短信收發功能，以防止異議人士藉由簡訊召集群眾或臨時變換集會地點。

除了盡全力防止同情茉莉花革命的國內運動出現，中國安全部門也同時升高對全國維權人士的監控與壓迫。根據設於香港的中國維權律師關注組統計，截至三月底為止，已有超過 23 位的人權律師與維權活躍人士被證實失蹤或以危害國家安全罪名被刑事拘留，數十人的住宅與辦公處所遭執法人員搜索（也就是所謂的抄家），以及超過 150 人被公安傳喚詢問並限制人身自由。這波針對新聞與法律工作者的壓迫，其打擊面與打擊力道都超過 2005 年顏色革命之後的政治緊縮政策，使得一些國際人權組織甚至認為中國政府已經放棄依法治國的理念，而回到不擇手段嚴打政權敵人的年代了。在多個人權團體的持續提醒與提供相關資訊後，聯合國人權理事會數 6 個人權議題特別調查員/組開始合作調查中國政府自 2011 年 2 月開始的國內整肅行動。這些獨立運作的調查人員包括促進與保障言論與表達自由權利特別調查員，任意拘禁問題工作組調查員、強迫或非自願失蹤問題工作組調查員、維權人士處境問題特別調查員、法官與律師獨立辦案問題特別調查員、凌虐與其他非人道或有損人格之待遇或懲罰問題特別調查員。

這 6 個人權問題特別調查員在 2011 年 3 月 3 日聯合起來向中國政府遞交一份措辭強烈的緊急文件，要求北京說明正在全中國所發生針對維權工作者與律師的逮捕、拘禁、強制失蹤、恐嚇、與人身傷害等違反人權的行為模式。該份文件明確指出 38 個個案，要求中國政府針對這些明確違反人權的案件在最短時間內提出說明。國際社會抗議中國政府壓迫國內民權人士的聲音在北京逮捕並超期羈押了著名藝術家與維權工作者艾未未之後達到頂點。中國政府在 4 月 3 日於北京

首都國際機場扣留了艾未未，檢調單位指控艾未未逃漏鉅額稅款。礙於國際—尤其是來自於歐洲的—壓力（中國總理溫家寶即將有訪歐行程），北京在 6 月 22 日讓艾取保候審，但限制其居住範圍在北京市，也警告他不准接受媒體採訪。其他遭到公安與國安單位羈押的維權工作者與維權律師在釋回後，也都大多噤聲，有數個月不願接受媒體採訪，顯示中國政府曾用極為有效的手段、成功地讓這些維權活躍人士感到恐懼而屈服，這是以往所不曾出現的。

全球公民社會與中國非政府組織的發展

趙甦成

(國立政治大學國際關係研究中心第四研究所副研究員)

一、中國與全球公民社會的連結

中國大陸自改革開放以來，積極拓展外交、推動對外貿易、引進外資、教育文化交流頻繁，逐漸與世界接軌。2001 年中國大陸加入 WTO，更標誌著擴大開放以及加速與國際接軌。就中國的國際化而言，上述層面不僅是重要的觀察指標，同時受到了廣泛的關注。然而值得注意的是，以非政府組織為主要行動者的公民社會跨國互動與交流，同樣體現著中國與國際社會的接軌，對於中國大陸的國際化發展發展影響力不可小覷。

有關公民社會跨國互動與交流對於中國大陸國際化發展的影響，大抵涵蓋兩個層面：其一是中國非政府組織由內而外主動對外參與國際，其主要組成部分是中國全國性的非政府組織；另一層面則是由外而內的公民社會跨國互動與交流，主要是境外機構與非政府組織跨境而來與中國非政府組織的互動連結。

二、中國非政府組織由內向外主動參與國際

中國的社會組織是中共改革開放下的產物，國家基於改革的需要，予以社會組織發展的空間；另一方面因應經濟社會發展的需求，社會亦開始自發性的籌組形形色色的社會組織。中國所進行的體制轉型，固然予以民間社會發展的空間及條件，但受到 1989 年法輪功及天安門事件的影響，中共對非政府組織採取了嚴厲的雙重管理辦法。絕大多數民間自主性的社會團體，在缺乏應有的政策環境下，生存空間及資源均受到制約，嚴重斷傷其發展，造成民間組織普遍發育不成熟，力量薄弱。

中國對外開放以來，除了利用官方架構與國際社會交往外，亦透過非政府組織主動參與國際。中國大陸早在改革開放前，即存在著為數有限、具官方色彩的全國性組織，如「中國科學技術協會」等。1980 年代以來，配合中國對外合作交流領域的拓展，乃出現了一些面對國際的新興非政府組織。例如 1980 年代初期成立的「中國國際交流協會」、「中國國際民間組織合作促進會」、「中國教育國際交流協會」等組織。又如 1994 年中國加入國際商會，翌年組建國際商會

中國國家委員會，涵蓋大陸境內兩百餘家企業單位，為大陸企業參與國際經貿活動及維護自身權益建立交流的管道。此外，2000 年聯合國啟動「全球契約」（Global Compact）行動計畫，中國企聯身為參與成員之一，即曾率先響應在中國境內倡導「全球契約」。

基本上，這類由政府主導成立或具強烈官方色彩的社會組織，相較於自下而上的民間性組織，除了取得法律承認外，享有壟斷性的資源優勢，得到較好的發展，並構成當前中國面向國際、動能較大的重要非政府組織。在官方的支持下，這些非政府組織活動面向廣泛，力度強，因此大都具有聯合國諮詢地位。迄至 2009 年止，中國具聯合國諮詢地位的非政府組織已達百餘個，這些組織在聯合國所享有的地位，主要以特殊諮詢地位（Special Consultative Status）為最大宗，並為中國開展國際合作和交流建立了重要平臺。以具聯合國諮詢地位的中國教育國際交流協會為例，在該會全方位、寬領域、高層次參與的策略下，開展了形式多種多樣的雙邊和多邊的國際教育合作與交流事務。中國科學技術協會亦為具聯合國諮詢地位的國際非政府組織，中國科技界經由此組織，表達意見、參與國際科技事務，享有相當的發聲權。

此外，中國非政府組織以會員方式加入國際非政府組織，以及參與國際非政府組織的會議與論壇等方式主動參與國際。以前者而言，中國參與國際非政府組織的數目從 1980 年代初不及百個，至 2001 年以來已激增至三千餘個組織，參與國際的積極性由此可見一般。

中國面向國際的非政府組織在推動政策實踐和動員社會參與過程中，扮演著國家代理人的角色。例如，團體會員百餘家的「中國國際民間組織合作促進會」，與 165 個國外民間組織和國際多雙邊機構建立了良好的合作關係，為中國引進了大量的資源和資金挹注。又中國全國性的社會團體當中，有十餘個組織係以外交部為主管單位，包括了博鰲論壇等，扮演著互訪、會議及論壇交流的重要平臺。此外，致力於促進中國國內青少年發展事業的中國青少年發展基金會，其活動亦包括了跨國界的交流與合作，與聯合國開發計畫署合作設立國際青少年消除貧困獎等；而北京當局亦透過包括「中國人民對外友好協會」、「中國紅十字會」、「中華全國總工會」、「中國青少年發展基金會」、「中國東盟協會」等組織，向國外災區多次提供捐款援助，極大地改善了中國的國際形象。

就此而言，中國與國際接軌，除了官方的互動架構外，利用非政府組織與國際社會互動，亦為中共參與國際的手段之一。經由此種互動方式參與國際交流，不僅提供了中國國際交流的視窗，同時經由人道援助、學術和文化語言交流項目、參與多邊機制等亦成為中國發展軟權力的重要工具。

三、中國非政府組織經境外組織由外而內與國際接軌

中國非政府組織的發展，除了受到前述中國內部因素的影響外，國際社會的關注與投入也是重要的外部影響因素。中國自改革開放以來，已逐漸成為國際社會關注的對象，並冀望藉援助為手段對中國進行交往政策（engagement policy），而中國因發展的需要也改弦更張開始接受來自境外公私部門的援助。此外，國際非政府組織基於公民社會共用的理念主張，如人道主義、環保、扶貧、愛滋病、以及追求公平正義等，前來中國追求其既定的使命目標。同時有鑑於中國大陸在轉型過程中出現了大量亟待解決的社會問題，為協助中共解決發展過程中的各種挑戰，以利於中國本身的發展；再者維護社經地位逐漸提升的中國內部的穩定發展，亦有利於全球的發展，因此吸引了大量的國際非政府組織紛至沓來。由於在當前國際潮流下，無論國際援助以及國際非政府組織皆傾向與受援國開展夥伴合作關係，並強調借重在地的非政府組織開展推動項目，在此背景下，中國非政府組織以境外組織為介面與國際互動連結。

1、國際援助與中國非政府組織的連結互動

國際援助包括了官方和民間兩大管道，前者涵蓋國際多邊機構援助以及雙邊的官方援助，而當前國際援助皆強調公民社會的參與原則。大抵而言，國際援助受到一定期程的影響，目標導向強，援助的項目多與政府部門合作，但在項目設計、執行和管理過程中，援助機構往往透過先進國家的國際非政府組織來操作。而後者再通過受援夥伴國家的在地公民社會組織來推動，並與各種利益攸關者，形成針對特定議題的治理網路。

以目前國際援助的主流議題愛滋病的防治為例，美國總統愛滋病援助緊急計畫（the U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR）格外重視建立公私夥伴關係，並採用由下而上以及由上而下的模式，來加強中國防治愛滋病的能力。其中透過美國的國際非政府組織如國際家庭衛生（Family Health International, FHI）以及國際人口服務（Population Service International, PSI）等與中國在地的非政府組織合作，對後者產生了相當大的影響。至於體制創新、援助力度強大的「全球愛滋、結核和瘧疾防治基金（The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, GFATM，簡稱全球基金）的援助設計，強調包括非政府組織在內的多部門參與，其運行機制除了由受援國政府、公民社會、私部門及感染者群體等公私部門所組成的國家協調委員會（Country Coordinating Mechanisms, CCMs）專責機構外，其項目實際操作上，要求必須包含一定的公民社會組織在內。經由全球基金援助的架構及制度平臺，賦予了一向處於邊緣化地位的中國愛滋病民間組織在國家愛滋病事務上的決策權，開啟彼等政治參與的

正式管道，同時誘發出大量民間組織數的成長以及促成愛滋病民間組織專業領域的多元化和分殊化。目前該領域的組織不僅在國內活動力強，且在國際上亦極為活躍，例如分別擔任亞太男性性健康聯盟 Asia Pacific Coalition on Male Sexual Health (APCOM) 中國代表，以及全球男男愛滋病論壇 Global Forum on MSM & HIV (MSMGF) 常務委員。

2、境外國際非政府組織與中國非政府組織的連結互動

國際非政府組織在中國大陸所開展的活動大抵包括基金會以提供資金通過當地的非政府組織運作專案外，亦包括由國際非政府組織自行運作提供服務，以及上述兩種的混合方式。國際非政府組織實際操作項目的方式，除了採取與地方政府合作的方式外，亦通過以資助本土非政府組織來開展項目。國際非政府組織與本土非政府組織的互動，除了共同開展項目外，也包括對非政府組織申請項目的補助，甚至補助非政府組織創立的起始資金。例如，亞洲基金會 (Asia Foundation) 支持了包括在深圳在內的許多農民工非政府組織的成立；英國的貝利馬丁基金會 (Barry & Martin's Trust) 協助許多愛滋病草根組織的成立。此外，國際非政府組織亦透過針對非政府組織能力建構的培訓、各類鬆散的串連網絡以及關係較為緊密的倡議網絡等與本土非政府組織連結互動。以中國最具活動力的環保組織為例，這些組織大都與國際環境非政府組織具關連性，除了創建人與國外機構的互動背景外，並獲得資金、訓練與技術的協助，提升其正當性，以及在環保議題上建立了綿密的跨國連結網絡，其中近年的怒江反水壩運動的跨國連結尤為顯著的例證。

四、對中國非政府組織發展的影響

中國與全球公民社會的連結對中國非政府組織的影響，可歸納為宏觀與微觀兩個層面：對於中國非政府組織自身發展的微觀層面影響而言，經由國際非政府組織與大陸當地非政府組織合作的過程，國際非政府組織對中國的非政府組織不僅提供了財力資源，並有利於培育、提升中國本土非政府組織的能力，以及組織的專業能力。再者，國際非政府組織對特定議題的倡導，如在愛滋病防治議題上，貝利馬丁基金會對同性戀群體的關注、全球基金重視愛滋病感染者的權益，從而導致是類草根組織在社區的快速湧現。此外，必須強調的是，中國本土的非政府組織與國際機構的連結所形成的緊密倡議網絡，賦予非政府組織發揮更大的社會影響力，例如中國境內環境領域的非政府組織，與境外組織間的跨國網絡連結，藉著增量影響的方式，在反水壩政治中發揮較大的影響力。

又以愛滋病領域為例，全球基金專案除了促成民間組織大量湧現，愛滋病民間組織間亦出現了獨步全中國的跨地域、跨組織的聯盟、緊密的互動機制以及組

織化的抗衡力量，已突破了長期以來中國政府對民間組織跨域連橫的禁忌。全球基金所形成的制度化架構，開啟了中國非政府組織參與政治程序的管道，極大的助益了官方對愛滋病民間組織身份認同和角色發揮。除了極少數衝撞體制的民間組織，政府視為異己外，大抵而言，政府改善了以往對民間組織的輕忽態度，採取收編和利用的策略與民間組織漸趨良性互動。因此，國際非政府組織催生、激勵、並推動了大陸本土非政府組織的發展，已不言自明。不容諱言的是，中國非政府組織與國際非政府組織的互動，固然有助於中國非政府組織的發展，然而對外來資源的過渡倚賴，已導致一些非政府組織興趣領域受到國際非政府組織項目投向的影響，以及非政府組織間出現競爭大於合作的局面。

其次，從宏觀的社會治理和民主化層面的發展方向來看，儘管中國非政府組織通過境外機構與政府的合作平臺，參與公共議題的治理，中國政府當局已漸趨認同公民社會組織在服務提供上的角色與潛力。國家樂見非政府組織協助、壯大國家，然而對於公民社會組織政策倡議上的角色，則仍多所顧忌，絕大多數的組織僅能扮演服務提供的角色，鮮少能發揮推動公民意識和政策倡導的功能。儘管目前中國政府對一些政治敏感度低的公益慈善類、社會福利類、社會服務類等社會組織的管制政策正在鬆動，但公民社會團體在可預見的未來，仍難大幅突破其參與治理的角色功能。至於民主化的層面，境外機構對民眾開展基礎性工作，幫助中國建立各類型的非政府組織，並通過賦權的手段培育民眾能力，以期奠定民主化的基礎。然而中共當局仍對非政府組織不無憂心而嚴厲控制，迄難出現類似以往台灣經濟起飛，社會力量發展，各類非政府組織發起形形色色的社會運動所產生的帶動啟發社會權力的意識以及台灣公民社會發展的催化作用。

2011 年中國文化產業

劉勝驥

(國立政治大學國際關係研究中心第四研究所研究員)

一、中國新聞媒體發展

國際新聞工作者聯合會發表了題為〈中國新一輪鎮壓：中國 2011 年新聞自由〉的監察新聞自由的年度報告。年報指出，去(2010)年茉莉花革命浪潮迅速傳到中國後，激起中國境內呼籲發動「中國茉莉花革命」的浪潮，國際記者聯合會監測到多名新聞記者、部落客、藝術家及維權律師被中國公安部短期非法拘留、滋擾及虐待，並遭到家居監視或被起訴。「全球新聞自由指數」，中國被排在 174 位，位居倒數第六，僅高於厄立特裡亞、朝鮮、土庫曼斯坦、敘利亞和伊朗。且從 2007 年至今，中國的排名一路下滑，從 2007 年的第 163 下滑到今年的第 174。

2009~2011 年，中國啟用 450 億元人民幣在海外擴張其媒體。央視還在美國首都華盛頓建演播室，成為 CCTV 全球新聞收集中樞，與國際知名媒體 CNN，BBC 和半島電視台一爭高低。但是目前為止北京還沒有看到巨額投入帶來的回報；英國廣播公司監聽部（BBC Monitoring）分析認為，中國媒體的官方身份導致這個擴張計劃收效甚微。國際公眾輿論認為，中國媒體的報導常被國際觀眾質疑其意識形態味道過重，缺乏監督職能。

美國國會眾議員戴納.羅拉巴剎、蘭迪.福布斯和泰德.波於 2011 年 9 月 13 日提出《2011 中國媒體互惠法案》，要求平衡中美兩國政府媒體工作人員進入對方國工作的人數：2010 年有大約 650 名中國公民持國際記者簽證進入美國工作，而美國方面卻只有兩名為美國國際廣播局工作的新聞記者被允許常駐中國，美國政府應該儘快解決這一問題。

二、中國出版業發展

2011 年，中國出版集團建設進入兼併重組、上市融資的關鍵時期：已組建 120 多家新聞出版企業集團，48 家涉及新聞出版業務的企業集團上市，2011 年成立了三大專業出版集團航母：中國出版集團、中國教育出版傳媒集團，和中國科技出版傳媒集團；全年新聞出版行業總產出超過 1.5 萬億元。隨著出版體制改

革不斷取得新突破，出版傳媒集團面向資本市場不斷拓展，提升資本運作能力，成為文化產業的重要投資者。

出版領域的最大熱點是數位技術的衝擊與影響。2011 年各大出版企業充分意識到了數位化帶來的機遇和挑戰，紛紛投身到數位化轉型的浪潮中。浙江出版聯合集團成立博庫網路公司，與中國移動浙江公司合作開通中國國內首個「移動書城」；陝西數位元出版基地已涵蓋移動互聯網閱讀業務、數位動漫、手機遊戲、數位影視、數位網路教育等全方位數位業務。

網路書店掀起一波的打折熱潮，使出版商聯合向網路書店提出抗議，不該過度削價競爭。然而，遭受最直接打擊的還是實體書店，激烈的價格戰擠壓了實體書店微乎其微的利潤。2011 年 11 月，號稱擁有全中國最大連鎖管道的民營連鎖書店光合作用書房也關閉歇業，震驚了業界、學界和傳媒界。

三、中國藝術發展

2011 年開始，各大雙年展在全中國開花，成都等二線城市開始打造具有特色的品牌雙年展，逐漸具有國際影響力和號召力。中國美術開始自覺地尋找核心價值和標準。

據中國海關總署統計，中國 2011 年全年出口文化產品 187 億美元，比上年增長 22.2%。中國以一般貿易方式出口文化產品 101 億美元，增長 40.4%，佔同期中國文化產品出口總值的 54%；同期，以加工貿易方式出口 71.4 億美元，增長 3.4%，佔 38.2%。其中，中國出口視覺藝術品 93.3 億美元，增長 36.4%，佔同期中國文化產品出口的 49.9%，為中國文化產品第一大出口品種。同期，出口視聽媒介 50.9 億美元，增長 8.6%，佔 27.2%；印刷品 26.6 億美元，增長 15%，佔 14.2%。

2011 年上半年，中國國內藝術品市場 219 家拍賣公司實現總成交額 428.42 億元，比 2010 年春拍上漲了 112.71%，比 2010 年秋拍上漲 15.13%，高價拍品的數量也創下歷年之最。3 月 14 日，英國藝術市場聯合會（British Art Market Federation）公佈報告，稱中國正式取代英國成為全球第二大藝術市場；但 3 月 24 日，著名的法國藝術品資訊公司 Artprice 發佈統計資料，認為中國在 2010 年已成為世界第一大藝術品市場。

四、中國表演藝術發展

英國經典音樂劇《媽媽咪呀！》中文版，自 2011 年 7 月上海首演以來，截至 10 月 11 日，在中國國內演出已經達到 100 場，吸引了 13 萬人次觀眾走進劇

院，收獲票房 4,500 萬元，創造了中國音樂劇全國巡演紀錄的新高。《媽媽咪呀！》中文版負責人張宇認為，這部戲劇的成功給中國音樂劇發展帶來一套「三步走」的全新思路。第一步，引進國外經典音樂劇，樹立消費習慣，培育音樂劇市場；第二步，製作「中文版」的國外經典劇碼；第三步，創作原創的本土音樂劇。此外《魔笛》、《藝術家的生涯》等外國音樂劇都很成功；但票價過高、缺乏精品力作、沒有形成品牌正考驗著中國演出業未來的發展。

中國演出市場的高速發展離不開政策的扶持，2011 年包括體育賽事在內的中國國內演出市場累計收入已達 500 億元人民幣，文化演出產業進入了黃金發展階段。雖然表演的新品不斷推出，但高票價卻阻礙了老百姓觀劇的動力。北京市文化局蕭培局長表示，未來將考慮通過加強政府採購演出劇碼、對演出團體和劇場進行補貼等多種形式，促進票價的下調。

五、中國電視、廣播發展

根據中國廣電總局統計，2011 年全國廣播人口綜合覆蓋率 97.06%，同比增長 0.28%；全國電視人口綜合覆蓋率 97.82%，同比增長 0.2%。全國有線廣播電視使用者 20,152 萬戶，首次突破 2 億戶，增幅 6.79%；數位電視使用者數 11,455 萬戶，首次突破 1 億戶，增幅 29.15%。電視、廣播事業產業呈穩定發展。

2011 年中國政府對廣電產業的管制力道加大。10 月 11 日廣電總局下發《廣播電視廣告播出管理通知》，規範影視劇和新聞節目中間插播廣告行為，禁止在片頭之後、劇情開始之前，以及劇情結束之後、片尾之前插播任何廣告；新聞節目主持人也不能為商業廣告做代言。11 月 28 日又下發《補充規定》：各電視臺播出每集電視劇，中間不得再以任何形式插播廣告。

地方廣播電視合作漸成趨勢。2011 年 5 月深圳廣電牽頭成立的中國城市聯合網路電視臺（CUTV）低調上線；9 月由山東齊魯、江蘇城市、浙江教科、安徽經視、湖南經視、河北農民、江西五套、天津都市和雲南都市 9 個全國省級強勢地面頻道組成「九合組織（NCC）」成立。12 月京、津、冀、晉、蒙五省市電視臺簽訂了華北五省區市文化發展戰略合作框架協議，確立了華北五省區市合作專案。

六、電影業發展

從 2002 年起，中國內地的電影市場票房成為全球電影票房增長最快的國家，2009 年至 2011 年的電影票房增長分別為 44%、64% 及 30%。社會對電影的熱情和信心繼續高漲，2011 年，新建影院 803 家，新增銀幕 3,030 塊，平均每

天增長 8.3 塊銀幕。截止年終統計，全國城市影院數量突破 2,800 家，銀幕總數達到 9,200 多塊。在新建影院和影廳中，90% 影院都已具備數位放映條件。

根據中國廣電總局電影局統計，全年生產各類電影總產量達到 791 部，電影總票房收入達到 131 億元，較 2010 年增長 28.93%，其中國產影片票房 70.31 億元，進口影片票房收入 60.83 億元，成為全球第三大電影市場。賣座方面，第一名《變形金剛 3》票房近 11 億，緊隨其後是票房 6 億的《功夫熊貓 2》和 4.7 億的《加勒比海盜 4》。華語片方面，張藝謀的《金陵十三釵》4.6 億票房，成為年度華語片票房冠軍，《建黨偉業》以 4.2 億票房位居第二，第三為《龍門飛甲》4.1 億。

但在中國電影票房令人驚豔的數字背後，還有一個不容忽略的數字。截至 2011 年止，中國全國 90% 的電影公司處於虧損的狀態，在電影業增長的背後卻是許多電影公司在發展過程中面臨著無法賺錢的苦處。因電影票房大多溜進好萊塢片商的口袋。

在中國電影海外市場方面，2011 年的票房及銷售收入達 20.46 億元，共有 55 部影片銷往 22 個國家和地區，海外票房比 2010 年有所下降。如張藝謀大片《金陵十三釵》在美國進賬不到 21 萬美元。中國電影文化與發達國家相比還十分缺乏足夠的競爭力與影響力。

七、中國圖書館發展

2011 年 1 月 26 日，中國文化部和財政部聯合出臺《關於推進全國美術館、公共圖書館、文化館（站）免費開放工作的意見》，推動 2012 年年底之前各級美術館全部向公眾免費開放。在公共圖書館、文化館（站）方面，要求 2012 年年底，全國所有一級館、省級館、省會城市館、東部地區館站免費提供的基本公共文化服務質量和水準向上提升。其它圖書館、文化館站實現基本公共文化服務項目健全，並免費提供。

2011 年 9 月 8 日，文化部在京召開數位圖書館推廣工程工作會議。數位元圖書推廣工程將構建覆蓋全國的數位圖書館虛擬網路，建成分級分散式數位圖書館資源庫群，以互聯網、移動通信網、廣電網為通道，借助各級公共圖書館和手機、數位電視、移動電視等新興媒體，向公眾提供多樣化、專業化的數位圖書館服務。

民間圖書館也越來越受到社會的關注，中國全國各地的民間圖書館的代表及負責人表示將讓更多的百姓，特別是貧困地區的百姓平等讀書，共同享受讀書之樂；繼傳統圖書館、數字圖書館之後的「第三代圖書館」、提供 24 小時服務的

「城市街區自助圖書館」目前在很多城市的街頭都可發現，此類型的圖書館不受上下班時間的限制，在館外就可以借、還書。三年的時間，自助圖書館在中國全國推廣開來，尤其到了 2011 年，自助圖書館真正地體現了保障民眾的基本公共文化權益，使圖書館服務得到了延伸。

八、中國博物、展覽發展

中國博物館總數達 3,415 座，年增 395 座，但是這些先進的文化資源主要集中在北京、上海等發達城市，在相對落後的中西部地區，普通百姓走進博物館和電影院的機會很少，文化建設還有待增加。博物館事業蓬勃發展，但免費開放工作有待推進。截至 2011 年底，中國免費開放博物館總數為 1,804 座，年接待觀眾 5.2 億人次，比免費開放前增加了 50%。其中，學生、農民工及城鎮低收入群體參觀博物館人數明顯上升。

2011 年 12 月 24 日中國國家文物局發佈《博物館事業中長期發展規劃綱要（2011-2020 年）》，明確訂定未來 9 年博物館事業的發展目標：到 2020 年，全國博物館覆蓋率將明顯提高，從 40 萬人擁有 1 個博物館發展到 25 萬人擁有 1 個博物館。與此同時，博物館服務體系將更加完善，公共博物館全面免費開放，全國博物館的年展覽數量將是現在的 3 倍，年觀眾將達到 10 億人次。

《中國會展經濟發展報告（2011）》指出，截止到 2010 年底，中國會展場館總建築面積達 2,863 萬 m²，總展覽面積 1,116 萬 m²。2011 年中國再以 1.5 億資金啟動中華文明歷史題材美術創作工程，將歷時 5 年完成。這反映出全國會展場館建設全面升溫的現狀。但會展場館的總體使用率偏低，部分超過 30%，而多數在 20% 左右。據業內人士表示，要發揮出最佳的經濟效益，展館的使用率需達到 60% 至 70%，這其中社會資源的浪費顯而易見。