# 美國

嚴震生(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

## 壹、 基本形勢

二〇〇四年的總統及國會選舉不但讓布希總統順利連任成功，也增加了共和黨在參眾議會的既有多數，在此優勢的情況下，面對二〇〇五年的各項挑戰，布希總統應有足夠來自選民的授權，作出有效的回應。時代雜誌選他爲年代風雲人物，認爲他將會帶來革命性的改變。一年後的今天，布希總統出現在另一雜誌—「新聞週刊」的封面，不同的是他是在一個泡沫當中，看起來相當無助，旁邊的文字對他的困境做了最佳的註解:「布希的世界:孤立的總統,他能有所改變嗎？」(Bush’s world: The isolated president; Can he change?)爲何在過去的一年中，會出現如此大的變化？小布希難道在第二任任期不到一半就要變跛鴨(lame duck)總統嗎？

## 貳、 主要發展

一、社會福利改革

布希在二〇〇五年年初的國情咨文中，明確地表達要推動社會安全(Social Security)的改革，將個人目前提撥的退休金由政府部門轉到私人可以自由選擇的基金。這個改革的目的是要減輕政府的財政負擔，但將籌備美國人退休金的責任由政府轉移到個人的做法，極有可能讓中、下階層的老百姓在退休後無所依靠。基於此，這個法案原先就不太看好能夠順利過關，即使布希政府努力宣導此改革的好處，但反對聲浪仍高。在卡翠納(Katrina)颶風襲捲紐奧爾良造成嚴重災難後，美國國會已暫時將此改革束之高閣。

二、伊拉克戰事

美國在伊拉克的戰事持續膠著，必須靠著近十四萬的駐軍，方能維持控制的局面。而自兩年多前戰爭開啓後，美軍死亡人數不斷攀升，已超過兩千人。單是二〇〇五年就有八百四十四名美軍喪生，僅比前一年少四名而已，實在無法依此認定美軍已有效掌控局面，布希政府至今尚無法定出確切的撤軍時間表，不但讓國內反戰人士持續擁有攻擊的著力點，也造成布希總統民意調查滿意度一度低於百分之四十，爲執政五年來的最低。

伊拉克戰事所引發出的議題相當多，包括布希總統是否明知海珊沒有大規模

毀滅性武器，但仍執意發動攻擊；白宮官員因外交官反對布希用武而故意洩露其妻子爲中情局(CIA)情報員的身份；美軍在進行問訊時虐待伊拉克戰俘、違反人權的醜聞；美國國內反戰力量的高漲等。不過，美國在伊拉克的困境似乎已到達盡頭，隨著新憲法的通過和國會的選舉，或許新的聯合政府能夠逐漸帶領伊拉克走出動亂。

三、卡翠納颶風

布希政府原先認爲救援工作是共和黨政府的強項，但九月初的卡翠納颶風重創紐奧爾良後，這個神話不攻自破。卡翠納颶風除了反映聯邦政府在緊急救災工作方面的協調和執行都出了問題外，布希政府對整個天災處理及安置災民的態度，也顯得關心不足，給予一般百姓相當負面的印象。

四、德雷辭去多數黨領袖

布希總統的親密戰友、來自德州休士頓地區的眾議院多數黨領袖德雷，自一九八四年當選聯邦眾議員以來，一直就是保守共和黨陣營的大將，也是基督教基本教義派在國會中的重要代言人。他在一九九五年起擔任黨鞭，獲得「大槌」(The Hammer)的暱稱。不過，德雷被控不法使用公司基金做爲競選活動的經費，而遭到起訴。根據共和黨的內規，德雷辭去了眾議院多數黨領袖一職，使得布希總統在國會中推動法案時，少了強而有力的支持力量。

五、大法官的任命

今年夏天，美國首席大法官芮恩奎斯特辭世(William Rehnquist)，布希改提名原應接任另一位退休女性大法官奧康諾(Sandra Day O’ Connor)的羅柏茲(John Roberts)，雖然部份民主黨參議員反對羅柏茲較爲保守的法學素養，但最終他還是順利過關。不過，當總統提名其私人法律顧問邁爾絲女士(Harriet Miers)爲接替羅柏茲的大法官候選人時，她卻因條件不符期待，備受爭議，而被迫自己辭去大法官候選人的資格。接替的候選人阿利托(Samuel Alito)在十月間提出，但至今都無法安排聽證會，進行表決。

六、洩密案

副總統錢尼(Dick Cheney)的幕僚長李比(Lewis Libby)因涉嫌作僞證、破壞司法正義、及對聯邦官員撒謊等罪名遭到起訴，被迫辭職。他所被指控的罪行，乃是爲了報復反對布希對伊拉克發動戰爭的國務院官員，故意洩露他在中央情報局(CIA)的妻子之情報員身份。根據各方面的報導及分析，布希總統自己的幕僚長洛夫(Karl Rove)亦有可能涉案，讓白宮本身成了洩密中心。

七、新澤西和維吉尼亞的州長選舉

二〇〇五年並非選舉年，美國僅有新澤西和維吉尼亞兩州舉行州長選舉。雖然它們是地方層次的選舉，但一開始就被民主黨視爲是對布希政府的信任投票。選舉結果，民主黨在兩州都獲得勝利，且勝負差距都超過預期。新澤西州原來就是民主黨佔優勢的州，因此換跑道的民主黨聯邦參議員柯辛(Jon Corzine)僅需鞏固既有票源就可獲勝，不過最終能超越對手十個百分點，或多或少也反映了選民對共和黨失望的程度。

維吉尼亞州民主黨籍州長華納(Mark Warner)雖然政績卓著，並深受選民歡迎，但因受限於州長任期僅有一任之限制而無法再選。維吉尼亞州是共和黨的大本營，且在上次的總統大選中，有超過五成五以上的選民是支持布希總統的連任，因此共和黨全國委員會認爲它有機會奪回州長寶座。布希總統甚至在選舉前夕，親赴維州助選，但仍無法扭轉劣勢，共和黨州長候選人基爾戈(Jerry Kilgore)竟然是以百分之四十六對百分之五十二的意外票差距，敗給民主黨所提名的肯恩(Timothy Kaine)。由於布希總統無法替基爾戈的選情有任何加分作用，因此選後的確有不少政治觀察家都認爲這此次選舉的結果，等於是宣判了布希的跛鴨時代正式開始。

八、監聽疑雲

二〇〇五年的最後兩個星期，紐約時報又在日前披露美國政府的國家安全局(National Security Agency)在布希違法授權下，對國內民眾的國際電話及網路通信進行監聽。布希總統承認他未經法院許可即秘密下令國家安全局監聽美國民眾。監聽作業每四十五天檢討一次，他先後批准卅多次。布希並且宣稱，只要蓋達與其他恐怖組織對美國國家安全構成威脅，他將持續批准監聽行動。在布希總統的批准下，美國政府平均一天至少對五百名本土民眾的越洋通話及電子郵件內容進行監聽及監視。

布希雖然承認這項事實，但隨後又有現任及卸任的美國官員指出監聽的規模，遠大於白宮所坦承的部份，讓布希的威信再度受到折損。美國原先有所謂的外國情報監督法庭，只要獲得來自此法庭的授權，美國情報人員就可以展開其國內的監聽行動。不過，布希總統所批准的行動始自二〇〇一年十月，早於其在二〇〇二年所通過的一項行政命令，就是授權美國國家安全局對上百名美國民眾的通訊聯絡紀錄進行監聽。這也是爲何國務卿萊斯(Condoleezza Rice)認爲布希總統的行爲完全合法，並宣稱布希他在憲法中所被授予的責任相當重視，不但要防衛美國，也要在防衛時完全不會與法律牴觸。

九、延長愛國法期限受挫

美國國會在九一一事件發生後不到兩個月就通過了美國愛國法(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism，簡稱 USA PATRIOT Act)，希望藉此有效對抗恐怖主義，其中部份規範

對隱私權有所侵犯，頗具爭議。由於一些愛國法條款是有期效性，仍許國會重新授權，因此許多主張公民自由的團體極希望藉著法條更新時作修正或是予以封殺。

在布希政府違反監聽的爭議浮出檯面之同時，美國參議院拒絕對愛國法條款的修正或重新授權做表決，最終雙方是同意暫時延長有效期限六個月，但卻不爲眾議院所接受，最後妥協爲一個月的延長時間，到二〇〇六年二月三日爲止。愛國法的重新授權一波三折，當然和違法監聽習習相關。畢竟，布希破壞公民自由及隱私權的做法，正是那些不願意延長美國愛國法期限的議員們所最擔憂的部分，因爲此法授權美國政府可以輕易取得許多民眾的個人隱私資料，是一般美國人民所最不能接受者。

## 參、　未來評估

由於布希總統的聲望在二〇〇五年跌到谷底，十二月時又發生了監聽案的風波，使得白宮推動法案的力量大大折損，迫使布希總統接受麥坎(John McCain)參議員所提出的一項修正案，規定美國在全世界各地審訊戰犯時，不得使用「殘酷、非人道、不入流的待遇」(cruel, inhuman or degrading treatment)。雖然美國行政部門堅決反對此修正案，但布希總統還是在年底前完成該法案的正式簽署。這是否意味布希將對國會的要求，作出讓步？我們或許可以從即將在一月登場的愛國法之重新授權及阿利托法官任命案，得到答案。

由於美國最高法院是美國許多重要爭議最終的裁決者，有關墮胎、同性戀婚姻、平權法、宗教在公領域的角色、隱私權、複製人等議題的法律基礎，都來自於它的決定，因此自由派及保守派對任何一個空缺都非常在意，希望總統任命能夠代表其意識形態傾向或社會價值的法界人士出任。在美國目前高院自由及保守陣營勢均力敵的情況下，奧康諾的溫和立場往往成爲關鍵性的少數，及左右高院方向的指標。在她退休後，自由派在布希總統有提名權、參議院共和黨多數主導同意權的情況下，當然不敢奢求能夠有自由派的法官獲得任命，但至少不要是一位極端保守的法官。

在保守派的羅柏茲已獲得同意成爲首席大法官後，目前新的戰場已轉爲阿利托的提名案。阿里托的意識形態可以由他的暱稱史卡利托(Scalito)得知一二，就是他和最高法院現任的保守陣營大將史卡利亞(Antonin Scalia)的法學素養及法理認知是相當接近的。在人品和操守沒有太多爭議的情況下，即使民主黨參議員擁有冗長發言杯葛議事(filibuster)的權利，可能也無法與共和黨的多數優勢對抗，因此布希總統極有可能看到一個較爲保守的最高法院在他任內出現，並將左右美國未來至少十年司法判決的走向。

至於伊拉克方面，布希總統在去年十一月聲望跌落至上任以來最低點後，改

採兩手策略，一方面對虐待戰俘和大規模毀滅性武器情資錯誤道歉，但卻又指控那些要求美國立刻撤軍者是懦夫，宣稱美國將不會半途而廢，一定要達到勝利的目標。在布希再度出擊後，他的聲望有所反彈，在二〇〇五年年底時由原先僅有三成五回升到四成以上。

若是布希能在愛國法及阿利托任命案獲得勝利，並且伊拉克的聯合政府也能儘速穩住局面，或許在他前往國會發表「國情咨文」時，已經有足夠的動力(momentum)推動他所籌劃的稅改方案，逐漸走出二〇〇五的低潮。

# 美中台關係

鄭端耀(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

## 壹、 基本形勢與發展

二〇〇五年美中台三角關係，大體上趨向緩和與較爲穩定的關係型態。美台關係從已二〇〇四年的低潮走出，除軍購案仍困擾著雙方外，華府和台北的互動趨於穩定。美中關係經歷一些波折變化，年初時，雙方仍承續去年以來所謂「關係最好時期」的氣氛，但至五月雙方關係變得「複雜化」，九月時美方以「負責任利害關係者」（responsible stakeholder）期望中方，雙方關係趨向常態化運作。至於兩岸關係，在年初時，因北京制定「反分裂國家法」致使雙方關係陷於緊張與不安中，然而至四和五月，隨著國親兩黨主席連戰和宋楚瑜訪問大陸後，兩岸關係趨於緩和，雖然雙方政府仍然沒有直接互動，但在一些非政治議題，如客貨運包機、飛機飛越大陸領空、和金馬試辦人民幣兌換等則有進展。

美台關係自二〇〇四年底台灣立委選舉結束，國內選舉政治紛擾趨於平靜後，華府高層對台不滿的言論逐漸消散，代之而起的則是對中共推動制定反分裂法的不安、不當、與不滿，以爲無助兩岸和平與穩定。中共在三月通過反分裂法後，台灣方面並沒有採激烈對抗的行動，以及接著連宋訪問大陸所形成兩岸關係緩和效應，讓華府略爲鬆了一口氣，美方對連宋訪問給予肯定和歡迎，但同時促請北京與台灣民選政府接觸與對話。六月台灣國民大會修憲，其中通過有關未來修憲所需高門檻的條件，讓美方對台北當局有意大幅修憲的疑慮感到減輕。此外在下半年中，美台雙方沒有主要政治議題的爭議，台灣在縣市長選舉過程中，進展平和，未有外交和兩岸關係的激烈言論，而布希總統在十一月東亞行訪問途中還指出「現代台灣是自由、民主和繁榮，經由全面接納自由、台灣帶給人民繁榮，開創一個自由民主的中國人社會」。

然而，另一方面，華府對台北遲遲無法通過軍購案感到不滿與氣餒，曾先後透過多種管道與美台國防工業會議表達強烈的不滿，並且放出許多重話，例如、如果台灣不願自我增進防衛，美國也無能爲力；美國沒有義務協防台灣；以及台灣不要寄望美國會提供國防支持等。美方同時批評台灣國防經費逐年降低，目前僅佔 GDP2.4%，顯然不關切國防，對台灣自我國防承諾逐漸失掉信心。

美中關係則從二〇〇五年初所謂關係最好時期，走入複雜化和不明確的發展階段，雙方關係往來大量增加，但伴隨而來的權力競逐態勢也日漸增強。布希在 911 事件後忙於反恐，但當第二任期驀然回首，卻見中國快速崛起，心生不安。四月美中經貿糾紛逐步升高，有關紡織品進口限額、人民幣匯率、美國貿易逆差

和智慧財產權保護等爭議，全部浮上抬面。五月起美國媒體和學術界興起「中國崛起與美國對策」的辯論，該月底布希公開表示「和中關係非常複雜，美國必須從此觀點看待」。六月美國防部長在出席「香格里拉對話」時，提出中國軍事發展引人擔憂的問題。八月初美中在北京舉行首次「戰略對話」，由美副國務卿佐立克和中共副外交部長戴秉國共同主持。九月美國因受兩次風災的困擾，將焦點轉入國內事務，淡化中國崛起議題的辯論，同月下旬佐立克發表公開政策性談話，呼籲中國能成爲國際體系的「負責任利害關係者」，與美國共同合作支持該體系正常運作。十一月中旬，布希趁參加 APEC 高峰會後赴北京訪問，以及十二月初，美中在華府舉行第二次戰略對話。

## 貳、　主要關係特色

美台關係逐漸從低潮走出，趨於較穩定情勢的原因，主要有下列幾項。第一、兩岸關係緩和應是最重要的因素。布希政府的兩岸政策以穩定現狀爲最重要考量，華府一再強調反對任何一方採取片面行動改變現狀。台北過去一年在此方面極爲謹慎小心，未曾在言語和行動上有凸兀作爲。雖然兩岸政府關係仍因「一個中國原則」屬前提或議題的爭議，未有任何突破，尚處於僵持狀態，但是整體的氣氛和關係則有改善。連宋訪問大陸的突破是個因素，雙方之間願意在一些非政治議題採務實的處理方法也是重要因素。無疑的，美方樂見此發展走向，且不斷呼籲兩岸政府能早日展開接觸對話。

第二、台灣政治形成兩黨政治走向，任何一黨都難以主導國內政局發展。雖然不少美方人士對台灣藍綠的對立僵持，感到憂心忡忡，認爲此嚴重損及內部穩定與發展，但是在經過二〇〇四年立委選舉和二〇〇五年國大修憲後，美國方面所最擔憂的修憲議題，至少在現實的可能性上，已不太容易偏離現狀，貿然朝「實質新憲」的方向發展。

第三、美台之間信任差距的問題，已有相當程度改善。基於過去的經驗和教訓，台北方面不論是對內政策的協調和統籌，和對外的溝通與說明，均較前改善，而且固定維持和華府相關部門進行面對面的有效溝通。另外一方面，在經過長時的摸索和互動後，華府也較能掌握執政民進黨的運作模式和行爲途徑，大幅減低誤認和誤判的情勢發生。

第四、隨著中國快速崛起，以及美日同盟體系的強化，台灣對美國具有重大安全戰略價值。在正常情況下（台灣內部穩定，不走激化台獨運動），台灣可作爲美日聯盟的南方防線，遏阻中共走向太平洋，扮關鍵性海上長城的角色。它並可以彌補南韓不確定未來走向的空隙，強化東北亞和東南亞區間的支援角色，以及作爲亞太權力平衡運作的籌碼。

有關美中關係方面，呈現出複雜化與不確定的發展型態，同時美方期望中共

扮演負責任利害關係者的角色。這其中的原因，可從雙方關係層次架構的特色，尋求合理的瞭解。基本上，美中關係可分成三個層次，即結構、政策、與關係。結構層次指權力分配、意識型態、和理念認同；政策層次指決策制定、政策發展、和制度運作；以及關係意指兩國往來互動，包括政、經、社、和文化的活動。此三個層次是一種相互影響的關係運作，結構層次會影響政策的制定與走向，以及政策會影響到關係往來；同樣的，關係互動也會牽動政策調整和結構變化。

當前美中關係的發展，在結構層次上，呈現衝突型態，而且在有些方面如權力結構，衝突尚有擴大現象。在政策層次上，雙方處於相互節制，並透過互訪溝通機制的運作，不斷進行調整和約束。在關係層次上，形成大量相互往來，而且由於往來快速大量的增加，雙方走向相互依賴的型態。整體而言，此三種層次型態發展，構成相互間矛盾與牽制關係，結構層次的衝突性一直驅動政策層次採取強硬策略，然而大量相互往來的關係又不斷牽制政策層次趨向柔性策略，在這個當中，高層互訪機制則扮演溝通折衝調整的角色。同時，相互關係大量往來（如經貿）所形成的不平均獲利成長分配，加深結構層次衝突型態擴大（中國崛起），而結構衝突的增加則興起要求解決獲利成長不平均的發展，此連帶的影響到關係的不確定性和不穩定性。

目前美中雙方對相互關係的發展存在不同認知與觀點。中方對美外交強調關係層次，認爲兩國關係往來愈形密切，高層互訪頻繁，國際合作面向正擴大中，而且彼此間的爭議所在如經貿糾紛，透過互訪協商機制，呈現緩和跡象。至於結構層次的國力發展、意識型態與制度價值屬國內事務，不容外力干涉。相對的，美方則重視結構層次對兩國關係發展的影響，認爲此不只是兩國關係的基礎，而且直接影響到雙方的互動，美方以互訪機制作爲和中方溝通的管道，試圖改變中方的認知與價值，理解美方所關切的事項，以及誘導中方政策的走向，而且美方以爲兩國關係增長並不一定代表關係增進，不同的關係發展會帶來不同的問題，如果若不能處理該些問題，將會使關係惡化，以及深化至結構性的衝突，美方期望中方能成爲負責任利害關係者，其主要考量即奠基於此。

## 參、　未來展望

美中台三角關係將大致回歸到正常型態的運作，亦即美國仍然維持一個中國政策、三公報、台灣關係法、和反對任何一方片面改變現狀的基本架構。美台關係將持續維繫謹慎的互動往來，雙方關係不會有大幅度突破，但也不至於落入前期的低潮，華府仍將密切注意台北的言行，並同時敦促強化國防安全措施。美中關係仍將處於非敵非友的地位，雙方關係不會太好，當不會再出現最好關係時期的說詞，但也不至於太壞，華府將密切注意中共國力發展的動向，且會敦促北京進行自由化和民主化的改革。

美台關係未來的變數主要存於兩方面，一者是台灣安全承諾，最關鍵問題是

軍購案的處置，如果在未來六個月中，仍無法取得適當的解決方案，此不僅將影響美國對台安全合作的規畫與期望，並將嚴重損害雙方安全承諾與信心，同時將波及整體雙邊關係的發展。二者是兩岸關係現狀維護，目前布希政府的訊息相當清楚，就是反對任何一方片面改變現狀，而且現狀由美國來定義。從另一個角度言，只要有助兩岸現狀穩定發展者，爲華府所樂見與鼓勵，如兩岸展開對話，但是無助於現狀穩定者，如中共武力威脅和台獨發展則爲美方所反對。所以，美方類似監督者的角色，看守著維持現狀的美國利益和區域穩定。

美中關係未來存在許多變數，其中最可能引起爭議的有三方面。其一、積壓三年的美中經貿糾紛，已在本年點燃引爆，雖經雙方多次協商，暫時壓住火勢，但是問題並沒解決，還可能進一步惡化，而且明年正逢美國期中選舉，此勢必形成重大選舉議題。其二、爭論多時的北韓核武和伊朗核計畫，有重新升高的危機，此兩大國際外交問題不只困擾布希政府，而且皆涉及中共的角色與利益。目前情勢的發展正逐步迫使美國必須採取因應行動，而此將會直接面臨中共利益衝突的挑戰。其三、布希「自由民主」的理念，將不可避免的和中共產生直接衝突。布希第二任期以來，不斷倡導自由價值和民主不可避免的論調，而且試圖推展至亞洲國家，特別是中國。近來所謂「民主包圍中國」論，已升高北京的戒心。毫無疑問，如果布希政府有意認真行事，雙方關係將必然產生磨擦，甚至到難以相處共容的地步。

# 日本情勢

蔡增家(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

## 壹、基本情勢

今（2005）年在日本出現兩件影響深遠的事件，一則喜，一則以憂，喜的是小泉在 9 月 11 日贏得國會改選的大勝，這不但讓小泉可以放手進行經濟改革，同時也造成日本新保守勢力的匯合，另外憂的是日本與中國的關係持續惡化，這不但讓中國切斷兩國行之多年的高層互訪，同時也讓兩國關係陷入前所未有的低潮。更令人擔心的是這兩件事卻是息息相關的，因爲日本國內新保守勢力的興起將會進一步激化中日關係，對未來中日關係投下不利的因子。

首先來觀察日本國會改選情勢，日本眾議院選舉於 9 月 11 日正式結束，正如選前民意調查所預測的，自民黨大獲全勝，獲得 296 席，取得國會絕對過半的席次，而民主黨雖然只得到 113 席，但仍然是最大的在野黨，表面上，歷經選舉期間的風雨飄盪，日本一切似乎又回到了原點，只是自民黨的席次增加了，但是實質上，這是日本戰後最重要的一場選舉，因爲日本政黨體制正面臨 1955 年以來最大的改變，而最重要的是日本新保守勢力即將在這次選舉後正式匯集在一起，成爲日本政壇最大的一股政治勢力。

接下來審視中日關係的基本情勢，今年年初以來，中國大陸各大城市出現一連串的反日浪潮，讓中日關係陷入前所未有的緊張關係，仔細審視中國大陸示威民眾的訴求，主要在於日本竄改歷史教科書、小泉祭拜靖國神社、釣魚台領土主權爭議及台灣問題等四項，在中國方面，中國認爲日本竄改歷史教科書以及小泉祭拜靖國神社是日本想要恢復軍國主義的表徵，釣魚台領土主權爭議及美日安保包含台灣是日本想要圍堵中國大陸的體現；在日本方面，日本認爲其修改歷史教科書及小泉祭拜靖國神社是其國家主權的行使，是日本恢復正常國家的第一步，釣魚台領土主權爭議及美日安保擴及台灣海峽則只是日本從過去被動防衛政策轉變爲主動防衛政策的一環。

## 貳、主要發展

1.新保守勢力的崛起

日本自從 1955 年體制以來，國內政壇存在著三種政治勢力，第一種是以自民黨爲主體的親美右派保守勢力，第二種是以社會黨爲主體的反戰左派勢力，第

三種是寄居自民黨及無黨籍的極右派軍國主義，在美國政府的刻意支持下，日本政壇一直是以右派保守勢力爲主流，同時也維繫著自民黨在戰後的長久執政，日本也一直是美國在東亞最重要的盟友。但是冷戰結束之後，日本國內開始出現另外一種聲音，他們認爲日本地處在東亞，應該要積極參與東亞事務，同時日本也要跳脫過去歷史的包袱，讓日本成爲一個正常國家，這便是日本的新保守主義。

1990 年初期，小澤一郎率領大批議員出走另組新黨，形成日本政黨的戰國時代，這不但造成自民黨的垮台，同時也給予新保守主義發揚的空間，當時日本新興政黨紛紛成立，許多無從政經驗的新人也在這個時候進入政壇，這些二次戰後出身的年輕人，既沒有日本極右派的軍國主義色彩，也沒有自民黨保守的親美思想，也沒有社會黨左派的反戰思想，他們一切以日本的國家利益爲導向，以務實的作風來處理日本的外交政策，這種新保守主義投射在外交政策上便是喊出日本應該要成爲正常國家，日本應該要在國際上取得與其經濟地位相等的政治地位，這也是 1996 年之後日本逐漸積極參與國際活動，同時也關注周邊國家的軍事動向，同時也逐漸轉變其防衛政策的最主要原因。這種新保守主義投射在日中台三邊關係上，就是這些年輕議員不像過去傳統日本議員對兩岸存在著漢賊不兩立的思考模式，他們既參加我國的日華懇談會，同時也參加大陸的日中議員聯盟，支持中國或台灣與否，一切以日本的國家利益爲考量。因此，有人稱日本在 1990 年代的轉變爲日本政壇的第一次世代交替。

在第一次世代交替的時候，日本好像正要面臨驚天動地的改變，但是很可惜的是這波世代交替浪潮主要是出現在民主黨，而並沒有蔓延到自民黨，自民黨在 1993 年之後雖然有許多新人進來，但是大多不脫是世襲的政治二世以及官僚體系的族議員，這讓自民黨內的年輕議員，雖然年紀輕但卻都是承襲著父兄輩保守思想的枷鎖，這種現象造成舊保守勢力的自民黨對抗新保守勢力的民主黨，日本政壇新舊保守對抗的現象投射在日本的政策上，就形成我們在這次選舉中看到支持與反對小泉祭拜靖國神社的兩種聲浪，以及支持與反對小泉一邊倒親美政策的兩種聲音。

但是歷經這一場選舉，小泉趁著郵政民營化的機會一一消滅黨內的派閥，同時注入高知名度、具有公眾形象，而有別於過去政治二世及官僚體系的候選人，形成日本戰後第二次的世代交替，這次的世代交替徹底改變了自民黨，同時也讓日本新保守勢力合流在一起。

2.中日關係的衝突根源

本文認爲最主要是出現在最近東北亞區域局勢所出現的兩個「特殊」現象：日本想成爲正常國家與中國經濟的崛起。在國際關係史上，任何一個國家想恢復成正常國家與一個國家的經濟崛起實在是相當稀疏平常的現象，但是原因就在於中國與日本分別對日本想成爲正常國家以及中國的經濟崛起做了不同的詮釋，以致中日兩國之間產生了相當程度的認知差距。

中國與日本這兩個國家究竟出現了何種的認知差距呢？以日本想要成爲正常國家爲例，日本認爲其之所以要恢復軍事上的自主權，逐步成爲正常國家主要是針對來自北韓的威脅，它的認知是--日本恢復成爲正常國家是符合國際現狀的；而中國方面則是認爲日本最近逐步修改自衛隊條款，其目的主要是要圍堵中國大陸的崛起、恢復其軍國主義，因此它的認知是--日本想要恢復正常國家是意圖要改變國際現狀的。再以中國的經濟崛起爲例，中國大陸認爲其經濟的發展是有助於東亞局勢的穩定，它的認知是--中國的崛起是一項和平崛起的政策，是符合國際現狀的；反觀日本政府則是覺得中國經濟的發展其實是挾帶的軍事力量的增強，它的認知是--中國的崛起就是中國威脅論的興起，是中國意圖要改變國際現狀的。

在平常時期，中國大陸與日本這兩項不同的認知差距在國際關係上是司空見慣的，通常也是會是相安無事的，因爲這只是國家之間單純對於彼此舉動認知的不同罷了，但是很不幸的是，中日兩國這次認知差距的時間點遇上了事實的認知，這種認知的事實各自佐證及加強雙方過去對於不同認知的詮釋，這種認知事實包括了日本新防衛大綱的出現以及中共潛艇進入了日本領海，日本的 2004 年新防衛大綱將中國列入對日本的主要威脅來源，這項事實增強了中國過去認知日本成爲正常國家是要恢復軍國主義，同時也是針對中國大陸的信念；另外中共潛艇進入日本領海，讓日本認爲中國是想要突破太平洋島鍊成爲太平洋海權國家，這項事實也強化了日本對中國威脅論的認知。

以理性的國家行爲看來，當認知差距遇上了事實認知的佐證，國家之間通常還會爲了維持雙邊外交關係及區域的權力平衡而隱忍而不發，但是最壞的情況是雙方各自出現了引爆點來破壞權力平衡的現狀。很不幸的，中日雙方的確也出現破壞雙方長久以來權力平衡的引爆點--日本申請聯合國常任理事國與中國東海油源開發問題，日本申請聯合國常任理事國與中國相互爭奪東亞的政治霸權，這讓中國更加深信不疑過去的認知—日本是想恢復軍國主義只是披上正常國家的糖衣；另外中國東海油源開發問題引爆中日兩國相互爭奪東亞經濟的霸權，這也讓日本加深其過去的認知—中國經濟崛起就是中國威脅的興起。

## 參、未來評估

首先在在了解中日之間出現的兩種現象、中日雙邊不同的認知差距、及中日之間出現的認知事實以及中日雙邊出現的引爆點之後，我們不妨將時空拉回中國大陸日前各大城所出現的示威抗議，我們其實可以很清楚的發現--現今中國大陸內部一系列的示威抗議，其實只是中國大陸對日本針對中國所採取漸進式防衛政策轉變的不滿，並以日本軍國主義的興起來合理化其基本認知，另一方面中國也要抗議日本對中國和平崛起錯誤的認知，而中國大陸主要的操作點：歷史教科書問題、祭拜靖國神社問題、釣魚台領土主權問題以及台灣問題，其實都只是中國

大陸以舊仇來強化其目前對日本認知的正當性，並且掩飾其對日本未來成爲與中國相互爭奪東亞區域霸權的憂慮。

其次日本新保守勢力的崛起對於今後日本的對外政策會產生何種改變呢？可以預知的是日本會更積極參與亞洲事務、也會持續邁向一個正常國家、並積極爭取成爲聯合國常任理事國。在日、中、台三邊關係上，日本會以更務實的態度來看待兩岸關係，一切以國家利益爲考量，有別於過去親中、親台的壁壘分明，這對日台關係來說既是幸也是不幸，幸運的是，今後日本將會逐漸走出過去的恐中症，以更務實的態度來正視台灣的問題，同時在兩岸關係上也會採取比較平衡的政策。

# 六方會談與朝核危機

朱松柏(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

## 壹、 基本情勢

2001 年年初美國布希政府上台後，大幅調整了美國的朝鮮半島政策，認爲美國必須果斷地處理來自流氓國家支持恐怖主義，和研發大規模毀滅性武器所帶來的威脅，才符合美國的國家利益。隨著九一一事件的發生，布希政府對外採取強硬政策，尤其針對北韓，布希在 2002 年 1 月 29 日的國情咨文演說中，將北韓和伊朗、伊拉克視爲同一類的流氓國家，並形容在發展大規模毀滅性武器的這三個國家爲「邪惡軸心。」

2002 年 10 月，美國總統特使助理國務卿凱利訪問平壤，恢復兩國中斷兩年之久的對話，美國所關心的課題是北韓的飛彈生產與輸出，要求北韓的核子設施接受國際檢查並放棄核武發展計畫。當凱利根據美國情報資料質問北韓是否秘密發展核武時，北韓副外交部長姜錫柱憤怒反駁，並坦言過去數年來一直未放棄核武發展計畫，而且擁有大規模毀滅性武器，北韓的聲明引發軒然大波。

美國以北韓背棄 1994 年日內瓦「核子架構協議」爲由，於 2002 年 12 月與日、韓兩國共同決定停止繼續供應北韓燃料油，這對電力基礎建設落後，冬季酷寒漫長的北韓而言是相當嚴厲的制裁。爲解決電力不足問題北韓憤而重啓寧邊的石墨式核子反應爐並驅逐聯合國國際原子能總署派駐北韓的安全檢查人員，接著 2003 年 1 月 10 日北韓更宣布退出「禁止核子擴散條約。」

北韓退出「禁止核子擴散條約」顯然是報復國際原子能總署與美國所採取的圍堵政策。事實上北韓此舉儘具象徵意義，因爲北韓秘密發展核武、重啓核子設施並驅逐聯合國安檢人員、拒絕接受安全監控，已經構成違反禁核條約的相關規定，北韓的意圖相當明顯，即：

(一)、處於目前外交孤立狀態下的北韓，唯一可真正依賴的安全保證就是擁有核武，一旦擁有核武即可引起國際社會的關注。

(二)、晉升核武強權後，將可提高其國際聲望與發言權，因爲印度、巴基斯坦和以色列在擁有核武後，並未受到國際社會與聯合國的制裁北韓因此有恃無恐。

(三)、繼續發展核武採取「戰爭邊緣政策」，作爲與西方國家特別是美國談判的籌碼。由於北韓宣布退出禁核條約，重啓石墨式核子反應爐、驅逐聯合國安

檢人員，其核子設施拒絕安全監控，同時更積極進行核武發展計畫，於是爆發了第二次朝鮮半島核武危機。

## 貳、　主要發展：六方會談經過

美國總統布希一再表示處理北韓核武危機的最佳之道就是採取聯合美、日、南韓、中國、俄羅斯等多國協商步驟。透過外交途徑，以對話談判方式和平解決。因爲北韓核子危機是區域性議題，對許多國家都有直接利害關係，這些國家當然包括日本、南韓、中國和俄羅斯，他們都必須擔負起應有的責任，與美國合作共同說服平壤，部署核子武器對其國家並無利益。美國希望北韓鄰國共同對平壤施加壓力，透過外交折衝解決問題，讓北韓核子危機以外交手段和平落幕，也符合其他國家的利益。

而中國對北韓發展核武的基本立場如下：第一，實現朝鮮半島的非核化；第二，維護朝鮮半島的和平與穩定；第三，通過對話和平解決。中國認爲解決北韓核子問題的最有效途徑，仍然是有關各方的直接對話，反對聯合國與美國的強硬政策，經濟制裁或武力解決的企圖。

在美國與中國的積極斡旋下，2003 年 8 月 27 日起在北京舉行的第一回合六方會談以來，經過兩年又一個月總共四個回合的磋商，終於在 2005 年 9 月 19 日在北京發表共同聲明，北韓同意放棄一切核武器及現有核計劃，重返「禁止核子擴散條約」，重新接受聯合國國際原子能總署的安全檢查。美國則同意交換條件，承諾不以核武器或傳統武器攻擊北韓，尊重北韓主權和兩國之間的和平共處。並按照雙方政策，採取實際步驟實現關係正常化。六國並同意透過談判，建立朝鮮半島永久和平機制，化解朝鮮半島半個世紀以來的對立。

北韓主張有權和平利用核能，其他各方對該主張表示尊重，並決定在將來適當的時間討論向北韓提供輕水式核子反應爐的問題。此外，日本和北韓將在解決過去歷史遺留問題的基礎上，採取實際步驟實現關係正常化。各方承諾以雙邊或多邊等形式，在能源、貿易和投資等領域展開合作，由中國、日本、南韓、俄羅斯和美國向北韓提供能源援助。南韓則重申 2005 年 7 月 12 日的重大提案，表示願意向北韓提供兩百萬千瓦的電力。

各國代表紛紛肯定這項聲明，認爲將大大緩和朝鮮半島的緊張情勢，對東北亞區域的和平與穩定影響重大。不過，在北韓核武問題六方會談達成協議才經過一天，20 日又出現變數。北韓外交部完全推翻前一天的協議，認爲輕水式核子反應爐是美國與美韓建立信賴關係的基礎，美國如能援助北韓建設輕水式核子反應爐，北韓即可重返「禁止核子擴散條約」，並履行與國際原子能總署簽訂的承諾協議。這一主張與美國的主張有所出入，美國仍然堅持北韓必須先放棄一切核武器與核計畫，並重返「禁止核子擴散條約」，以及履行國際原子能總署的所有

安全措施後，在適當的時機才討論提供北韓輕水式核子反應爐的問題。

事實上六方會談成敗的關鍵因素，主要還是決定於美國與北韓的態度與立場。美國布希政府的首要條件是，強烈要求北韓放棄核武與核武發展計劃，不可擁有、不可輸出，接受嚴格的安全檢查。當北韓同意之後，在「適當的時機」再討論輕水式核子反應爐、雙方關係正常化及經濟援助之事。換言之，美國提出的先決條件是北韓必須放棄核武後，才有可能討論其他相關問題。

在六方會談的談判過程中，北韓也具體提出放棄核武的先決條件。第一，爲建立北韓與美國的信賴關係，應簽訂具有法律效力的安全保障協定；第二，雙方和平共處互不侵犯；第三，實現朝鮮半島非核化，撤除南韓內部的核武及美國對南韓的核子傘保護；第四，北韓放棄核武後，應給予補償經濟上的損失；第五，先提供輕水式核子反應爐後，才同意放棄核武與核武發展計劃。因此，提供輕水式核子反應爐，和北韓放棄核武的孰先孰後的問題，成爲六方會談中，美國與北韓爭論的主要焦點。原訂在今年 11 月舉行的第五回合六方會談，也因爲美國與北韓各自堅持己見，而被迫延後舉行。

## 參、 未來展望

由於美國與北韓的尖銳對立依然如故，顯示雙方的互信不足。現實的問題卡在提供輕水式核子反應爐與放棄核武發展計劃的孰先孰後問題上，美、日和南韓已傾向中止輕水式核子反應爐的興建計畫。因爲這項工程經費昂貴且曠日費時，改而支持南韓提出的爲北韓提供兩百萬千瓦的電力計畫，與北韓的要求互有落差，六方會談要達成協議困難重重。

另外，加入會談的成員越多，複雜的程度就隨之增加。六方會談得以如期舉行，中國出力斡旋是成功的因素之一。中國對北韓核武問題的介入，主要是基於國家安全利益的選擇，同時在區域問題上扮演「大國」的角色，降低國際社會對「中國威脅論」的恐懼，展現出中國的影響力，讓美國另眼相看，是最大的贏家。

對日本而言，最優先的課題是，解決有關北韓綁架日本人以及北韓飛彈瞄準日本的問題。日本的方針是希望核武飛彈與綁架案透過六方會談一併解決，然而與會各國均認爲，綁架案與飛彈問題應由日本與北韓的雙邊會議單獨處理，讓日本深感孤立無援。

南韓則站在相同民族的立場，支持北韓擁有和平利用核能的權利。不過，其前提條件是北韓放棄核武、加入禁核條約、接受國際原子能總署的安全檢查。對解決北韓核武問題，南韓希望扮演積極的中介者角色，不僅追求南北韓雙邊關係的改善，也支持美、日早日建立與北韓的正常外交關係。

就俄羅斯而言，俄國解決北韓核武問題的立場，第一，支持朝鮮半島的非核

化；第二，是對北韓的安全保證；第三，提供北韓人道與經濟援助。俄羅斯認爲爲了世界和平與東亞安全的需要，維持朝鮮半島的非核化和防止大規模毀滅性武器的擴散是非常重要的，一個沒有核武的朝鮮半島是符合國際社會的利益。

總而言之，東亞地區在冷戰結束已經十多年後的今天，仍然處於不穩定的狀態。最重要的原因就是本地區缺乏類似北約的集體安全體系，以及有效解決區域問題的多邊安全對話機制。第四回合六方會談的共同聲明最重要的意義是，宣稱將致力於東北亞地區持久和平與穩定，直接有關各方將另行談判建立朝鮮半島永久和平機制，同意探討加強東北亞安全合作途徑。各國若能把握契機，共同推動建立東亞多邊安全對話的正式機制，那麼和平解決北韓核武問題應該會有一個樂觀的未來。

# 東南亞經濟情勢

洪淑芬(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、基本情勢

一. 2005 年世界經濟有五個基本變化：（一）增長速度放緩。世界經濟增長率將只有 4%左右，明顯低於 2004 年增長幅度。（二）地區增長不平衡。亞洲經濟增長率可達 5%以上，仍居全球增長之首。（三）國際油價迅速上升。2005 年國際油價上漲之快，歷史少見。自 2004 年 10 月中旬突破每桶 55 美元後，2005 年國際油價上漲態勢未停，11 月之後，國際石油價格雖有下跌，但仍居歷史高水準。（四）油價居高通脹增大。（五）利率升高。受到經濟增長，油價上升，通貨膨脹回升的影響，全球主要國家或地區的中央銀行利率都調高。

二. 由於油價扶搖直上、國際利率攀升、禽流感到處蔓延、高技術產業增速放慢及貿易保護導致出口減緩等因素的作用，多數亞洲經濟體的經濟增長比 2004 年有所減緩，亞洲地區（日本除外）預估增長 5.9%。在出口方面持續穩定成長，但因高科技市場仍不甚景氣，且中國進口放緩，所以增長速度比 2004 年下降。

三. 亞洲股市方面，雖然 FED 自 2004 年下半年起升息達 13 次，但多數亞洲國家並無跟進大幅升息，不影響亞股屢創新高的表現。資金是最大動能，先前 FED 降息 20 次後所營造之低利率環境，加上亞洲各國經濟在近年高速成長，使得企業之高獲利，進而帶動消費信心；另一方面，亞洲各國爲刺激內需經濟，在政策面積極作多也是亞股主要指數屢創新高的動力。

四. 匯市方面，亞洲貨幣兌美元匯價走勢是先軟後堅，主因是年初來由於預期美國聯準會將持續升息，致使美元相對走強，而至第四季隨著市場對聯準會明年將停止升息的預期心理轉濃，美元趨軟，加上外資持續湧進亞洲股市，亞洲貨幣反彈，以日圓而言，2005 年兌美元下跌 13%左右，然而光是在 12 月就上揚近 3%。不過總體而言，亞洲貨幣年終時的反彈，仍無法抵消之前的弱勢，以致兌美元匯價年終表現仍是漲少跌多。

五. 2005 年全球區域貿易一體化進程依然不斷推進；7 月東協－中國自由貿易區正式啓動，形成一個擁有 17 億消費者、貿易總額達 1.23 萬億美元的經濟區域。12 月中旬，在吉隆坡召開首屆東亞峰會，是東亞國家領導人的首次集體論壇。此次會議不僅是東亞合作進程中具有歷史意義的重大事件，也開創了由東亞領導人所推動的東亞合作的新平臺。

## 貳、主要發展

一. 2005 年香港、韓國、新加坡及臺灣的增長率比 2004 年下降，東協經濟增長調降又比前者明顯，但越南經濟增長率約爲 8.5%，宏觀經濟增長趨勢依然明顯，冠居東協，爲八年來最高；但越南仍面臨通貨膨脹率攀升、貿易逆差增大、農產品產量縮減、國家電力不足等風險因素。新加坡緩中有升，漸走出低迷，從第二季的 5.4%上漲到第三季的 7%；又經濟增長帶動了就業增長。同期，香港也從 7.3%上升到 8.2%，全年 GDP 估可達 5%左右。印尼經濟增長卻呈逐季下降趨勢，第一季度 6.12%，第二季 5.87%，第三季只有 5.34%，預計全年經濟增長約 5.5%左右。菲律賓因農業表現不佳、國際油價仍於高檔以及反對派彈劾愛若育總統事件，

其第三季 GDP 從第二季的 5.2%降至 4.1%；其政局不穩、高通貨膨脹率與燃油價上揚都是重創菲國民間消費之主因，5.3%至 6.3%的 GDP 目標恐難達成。泰國因出口擴張且農業部門由衰退轉爲成長，預估全年 GDP 可達 4.7%，通貨膨脹率爲 4.5%，失業率爲 1.9%。全球需求加溫帶動馬來西亞出口擴張，加上低利率刺激民間消費，馬國第 3 季經濟增長由第 2 季的 4.6%上升至 5.3%。

受惠大陸政策的香港，第三季 GDP 大幅成長 8.2%，主要爲製造業的帶動，加上 10 月失業率持續下滑至 5.3%，2006 年在大陸觀光人潮持續湧入及人民幣可能再度升值的效益下，股市可望再創新高。日本歷經多年通貨緊縮後，民間投資及消費者需求增強，GDP 增長超出預期。台灣失業率下滑、平均工資上揚，但出口較疲弱，第二季以 3%落後韓國，但第三季以 4.4%上升到近乎韓國相同的水準。低迷徘徊已久的韓國 2005 年撥雲見日，經濟增長約 3.8%。此外，印度正成爲崛起的新興市場國家，第三季創下 8%的高增長率。中國仍是最受矚目的經濟體之一，經濟增長率超過 9%。

二. 油價近年急升，2004 年上漲近三成半後，2005 年再升三成七，兩年合計上升約七成。油價急升，市場憂慮生產成本及通或彭脹壓力隨之增加，影響全球經濟增長。印尼是受油價高企影響較大的國家，2005 年以來，印尼貨幣盧比持續走低，8 月 30 日，盧比對美元一度急跌至自 2001 年 4 月以來的低位 1：11750 的水平，通貨膨脹率在 3 月達 8.8%，11 月更升至 18.38%，8 月底至 12 月上旬印尼已調升基本利率 1.75 個百分點，以抑制燃料價格上漲所引的惡性通貨膨脹。同樣基於能源價格高企引發的通脹壓力，南韓升息益趨積極，今年已兩次升息，利率 3.75%，通貨膨脹率 3%。馬國通貨膨脹已成經濟隱憂，2005 年前 11 個月通貨膨漲率達 3%，主因爲汽油價格飆漲、利率走高、水電費調高等壓力，直接衝擊經濟成長；爲拉近與鄰國利差，抑止資金外流，並克制通膨，11 月 30 日宣佈 1998 年以來首次調息，將基準利率升至 3%，升息幅度爲 30%；11 月的消費價格指數上漲 3.5%。

三. 由於購併活絡，加上各種經濟數據強勁和企業獲利亮麗，抵消創紀錄高油價的衝擊，主要股市指數紛於 2005 年創下近年來新高紀錄，亞洲股市也有超過 15%的報酬率，將連續第三年上漲，創下十年來最長多頭走勢；日經 225 指數創下 19 年來年度最大漲幅，南韓 Kospi 指數、印度 Sensex 指數則飆上歷史新高，澳洲股市也創新高。南韓綜合指數漲幅達 54%，創下連續 3 年年線收紅紀錄，爲 1999 年以來最大的年度漲勢，且是亞股中表現最亮麗者；日本股市在其經濟復甦益趨穩健及國際資金青睞下，漲幅達 42.26%，在亞洲僅次於南韓，並創下 1986 年資產泡沫化以來最大漲幅，是 2000 年 9 月以來最高。印度股市表現也領先亞洲，漲幅逾 40%，主要是外資對其經濟潛力充滿期待。新加坡股市海峽時報指數漲幅 14%，創下近六年來新高紀錄。台股是亞洲除日本外地區外資買超之最，但台股在亞洲仍排名倒數第二。

四. 新加坡、印尼、馬來西亞、泰國與菲律賓等國在內的東南亞國家併購金額約 535 億美元，累計有 1,296 宗併購交易，2005 年可能是東南亞購併活動最熱絡的一年，超過 2001 年的併購總額 578.6 億美元。東南亞購併金額可能超過股債銷售金額，東南亞股債銷售金額成長近 13%達 629 億美元。

五. 美國利率不斷上調，但利差的因素多已反應在強勢美元匯價中，美元匯率由弱轉強。雖然日本經濟出現多年未見的新氣象，呈穩定復蘇的趨勢，但經濟基本面的好轉並未表現在日元走勢上。新加坡元兌美元匯價下跌約 4.3%。印尼盾兌美元匯價下跌 19.5%。至於菲律賓披索年初迄 12 月升值幅度達 4.2%，傲視亞洲其他貨幣；菲律賓披索在 1994 年至 2004 年的 10 年間，因預算赤字膨脹與政壇動盪等因素影響，貶幅達 51%，同一時期，只有印尼盾貶幅達

76.3%，貶幅超越披索。亞洲（日本除外）的通膨率 2.8%，預料亞洲的升息將持續至 2006 年下半年，而這是支撐亞洲貨幣的主要動力。

六. 中日韓東協共建 ABG 組織〝亞元〞初露端倪。2005 年 2 月 22 日，中國、日本、韓國以及東協 10 個成員國簽署協議，宣佈建立 ABG 組織(Asian Bellagio Group)。10 月，亞洲開發銀行表示，將從 2006 年開始編制和公佈顯示亞洲貨幣加權平均值的亞洲貨幣單位，輿論認爲亞洲貨幣單位有望成爲亞洲共同貨幣〝亞元〞的原型。

七. 第 10 次南亞和東南亞經濟合作組織貿易談判委員會會議 12 月 27 日結束。會議決定建立〝貿易爭端解決機制〞以解決國家間的貿易爭端，並將貿易出口商品分爲進入關稅自由貿易區〝快速通道〞和〝普通通道〞兩類商品。其中，〝快速通道〞的商品關稅將直接降爲 0 至 5%，〝普通通道〞的商品將依時間表實施削減關稅計劃。

八. 12 月 13 日韓國與東協簽署一份框架協定。該貿易協定使得雙邊關係更加接近完全自由貿易協定，並且很可能在 2006 年上半年實現。然而，曼谷對於韓國沒有被要求開放泰國的主要出口產品大米市場感到不滿，大米問題對於韓國是個敏感的問題。與東協更加自由的貿易關係將大大促進韓國經濟，也可能對朝鮮經濟產生刺激作用，因爲來自朝鮮開城工業區的產品會被認爲是韓國產品，因爲它們是韓國投資企業製造的。東協和韓國自由貿易協定將爲朝鮮開放介入該區域經濟的大門。這將降低朝鮮的孤立程度，近而減輕平壤在朝核問題談判中的壓力。

## 參、未來評估

(一)、潛在影響

一. 石油價格上漲在主要先進國家引發通貨彭脹的壓力，致使美國聯準會持續加息，歐洲央行 5 年來首次加息，日本央行醞釀升息。所有這些，都將進一步增加全球經濟的不確定性。考慮到高位的國際油價和日益擴散的通貨膨脹的影響，預計全球加息潮流可能會延續到 2006 年。隨著全球低利率時代的結束，國際市場需求將有所下降，預計 2006 年全球各主要經濟體的經濟增長速度將比 2005 年有所放慢。

二. 亞洲各經濟體對美國的出口持續緩降，但亞洲整體發展趨勢仍較被看好，主因有二：一是貨幣政策，更廣泛點的還包括利率、匯率和資產價格，將持續對各國內部需求產生支撐作用；另一個是中國、日本與印度持續的成長。特別在利率方面，亞洲各經濟體已與美國緊縮政策間保持獨立到空前的程度，這得益於亞洲各經濟體更靈活的匯率政策，也加強亞洲各國貨幣政策的獨立性；若亞洲各經濟體上調利率，主因爲受到國內通貨膨脹的壓力，而與美國加息無關。因此，在國內需求帶動下，亞洲各大經濟體將積極展開區域內的貿易，彌補各方對美國出口的下滑。此外，印度公司在發展其在東亞國家的自主生產網路，隨著區域內貿易快速增長，東亞與印度間的貿易量佔印度外貿量的 40%，超過美國和歐盟，東亞成爲印度最大的貿易夥伴。

三. 2005 年對股市衝擊最大的是油價的飆漲、經濟成長較趨緩、通貨膨脹的陰影及美國聯準會的升息。展望 2006 年亞洲股匯市，經濟持續穩健成長，美國升息可望結束，以及國內散戶信心增強，買股趨於積極下，可望繼續上挺。不過由於亞洲諸國央行爲抑制通膨，才剛開始啓動升息，利率政策趨緊，促成美元與亞幣間的利差縮減，儘管匯價受到支撐，但是股

市上揚腳步也可能受到牽制，漲勢將較 2005 年有所趨緩。此外，在國際壓力下，人民幣也將持續走強，對亞洲貨幣帶來支撐。不過人民幣的變動對亞洲貨幣影響有限，2006 年亞洲貨幣強勢主要還是靠其內部本身經濟走強以及利率走升。

四. 對於 2006 年人民幣匯率的走勢，雖人民幣匯率有些上升，但仍未達到人們認爲的均衡匯率，所以人民幣匯率上升的預期仍普遍存在。目前中國大陸的利率水準過低，實際利率甚至爲負，因此利率上調勢在必行，但利率上調又會引起熱錢流入，加大人民幣升值壓力。

五. 亞洲開發銀行將於 2006 年 6 月推出〝亞洲貨幣單位〞，人民幣、日元、韓元、新加坡元等可能在亞洲貨幣單位佔較大比重，新的亞洲貨幣單位的推出勢必會影響到現有人民幣匯率制度的改變。

六. 經濟蓬勃發展的亞洲仍需面對不利於總體經濟發展的風險。其一，因約有三分之二的石油需求需仰賴進口，油價高漲會使各國財政赤字與經常帳惡化，也會使發通膨減弱經濟增長。其二，因中國採宏觀調控以避免經濟增長過快，又美、歐盟貿易保護主義盛行，將抑制有些亞洲國家出口。其三，是亞洲和東歐相繼傳出禽流感案例，2005 年，禽流感成爲衆多國際和地區性會議的一個重要議題，人類感染並全面大流行的可能性升高，如此可能影響亞洲甚至全球的經濟。

七. 東亞合作經歷十多年，但與歐洲一體化的進程相比，仍處於相當初級階段，東亞峰會的未來實際上是東亞合作進程不確定性的一個縮影。第一，雖然東協達到了大國相互制衡的目的，且巧妙地掌握了東亞峰會主導權，但並未根本解決東亞合作中的主導權之爭，這種矛盾勢將於未來的發展中顯現。第二，東亞共同體的目標已確立，雖在高峰會宣言中未突顯，但如何在長期中得以實現仍是一個問題。東亞峰會若無法推動此目標，其意義也就大打折扣。第三，東亞地區合作力依然不足。東亞地區各經濟體經濟發展程度相差很大，經濟發展對美歐等大市場依賴程度高，歷史、政治、文化等多種原因造成相互之間疑慮頗多，各國對合作的期望不同，導致合作的目標也就呈現出多元化的特徵。第四，東亞峰會自身的目標並不明確。雖取得些成果，但峰會的運行機制仍非常不明確。東亞峰會如何處理與現有的 10+1、10+3 等機制之間的關係也是一個未解決的問題。這些都影響其作用的進一步發揮。

(二)、對我影響

一. 影響台灣未來出口消長的因素，是在面臨韓國的激烈競爭下，能否持續保持對中國出口的競爭力，將是關鍵。目前台灣在中國、日本與美國這三個最重要的出口市場出口競爭力都有下降的現象，甚至是中國從台灣進口的前十項產品中，竟有台灣引以爲傲的出口強項---機器機械用具及其零件、電機與設備及其零件，以及光學照相器具及其零件，都受到大陸貨與韓貨的衝擊，以致成長減緩，是個警訊。2005 年上半年台灣在中國的市占率已因爲韓國的競爭，從領先轉爲落後。2005 年前九月，大陸從韓國進口金額高於台灣的前十項產品，絕大多數都是韓國領先技術的產品，這十項產品總計領先金額爲 95.6 億美元，比起 2004 年同期領先金額 47.4 億美元成長一倍，成長幅度驚人。

二. 過去幾年來，區域貿易協定（RTA）和自由貿易協定（FTA）蔚然成風，多邊或雙邊的貿易協定呈群雄並起。當今，首屆東亞高峰會無論是否有具體成效，其核心價值就是東亞區域意識的強化，以及東亞政經整合的趨向。對台灣而言，上述的發展值得我們密切關注。台灣於政經和地緣是實在的東亞國家，卻一再被排擠於各項區域組織之外，未來我國宜推動 NGO 參與國際社會，加速與美、日大國磋商雙邊自由貿易協定，且敏感到世界上每一個區域的分合重組，政府或民間循找有利途徑加入東亞高峰會，不在東亞區域整合機制與過程中缺席。

三. 從長期的發展而言，自由貿易與全球化是潮流趨勢，然而，反對自由貿易與要求反思全球化的呼聲卻可以提醒我們，在追求效率的過程中不要忽略了資本主義體制容易造成不公平的缺失，而應該採取補救的措施，以減少不公平的衍生與發展差距的擴大。因此，台灣勞農團體對 WTO 的抗議與楊儒門事件，值得注意。

**表一、** GDP 成長率

| 國名/年度 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 第一季 | 2005 第二季 | 2005 第三季 | 2005-10 | 2005-11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 全球 | 2.7 | 3.7 | 5.0 | | | | | 4.3* |
| 美國 | 1.6 | 2.7 | 4.2 | 3.6 | 3.6 | 3.7 | | 2.6* |
| 日本 | -0.3 | 1.4 | 2.7 | 1.3 | 2.2 | 3.0 | | |
| 亞洲(日本除外) | 5.5 | 5.9 | 6.7 | | | | | 5.9* |
| 東南亞國協 | 4.5 | 4.9 | 6.3 | | | | | 4.6* |
| 中國大陸 | 8.3 | 9.3 | 9.5 | 9.4 | 9.6 | 9.4 | | |
| 香港 | 1.8 | 3.1 | 8.2 | 6.2 | 7.3 | 8.2 | | |
| 南韓 | 7.0 | 3.1 | 4.6 | 2.7 | 3.3 | 4.5 | | |
| 新加坡 | 3.2 | 1.4 | 8.4 | 2.7 | 5.4 | 7.0 | | |
| 泰國 | 5.3 | 7.0 | 6.1 | 3.2 | 4.6 | 5.3 | | |
| 馬來西亞 | 4.4 | 5.4 | 7.1 | 6.2 | 4.4 | 5.3 | | |
| 菲律賓 | 4.4 | 4.5 | 6.0 | 4.6 | 5.2 | 4.1 | | |
| 印尼 | 4.4 | 4.9 | 5.1 | 6.1 | 5.8 | 5.3 | | |
| 中華民國 | 4.25 | 3.43 | 6.07 | 2.49 | 2.97 | 4.38 | | |

*：2005 年全年預估值

**表二、 東亞主要國家（地區）失業率**

| 國名/年度 | 日本 | 中國大陸 | 香港 | 南韓 | 新加坡 | 泰國 | 馬來西亞 | 菲律賓 | 印尼 | 中華民國 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | 5.4 | 4.0 | 7.2 | 3.1 | 3.6 | 2.4 | 3.5 | 11.5 | 9.1 | 5.17 |
| 2003 | 5.2 | 4.3 | 7.9 | 3.4 | 4.0 | 2.2 | 3.6 | 11.4 | 9.5 | 4.99 |
| 2004 | 4.7 | 4.2 | 6.9 | 3.5 | 3.4 | 2.1 | 3.6 | 11.8 | 9.9 | 4.44 |
| 2005/01 | 4.5 | | 6.4 | 3.9 | | 3.3 | | | | 4.06 |
| 2005/02 | 4.7 | | 6.1 | 4.0 | | 2.3 | | | | 4.28 |
| 2005/03 | 4.5 | 4.2 | 6.1 | 3.9 | 3.3 | 2.1 | | | | 4.15 |
| 2005/04 | 4.4 | | 5.9 | 3.6 | | 2.2 | | | | 4.04 |
| 2005/05 | 4.4 | | 5.7 | 3.4 | | 2.0 | | | | 4.10 |
| 2005/06 | 4.2 | | 5.7 | 3.4 | 3.4 | 1.9 | | | | 4.22 |
| 2005/07 | 4.4 | | 5.7 | 3.5 | | 1.4 | | | | 4.32 |
| 2005/08 | 4.3 | | 5.7 | 3.4 | | 1.4 | | | | 4.36 |
| 2005/09 | 4.2 | | 5.5 | 3.3 | 3.3 | 1.3 | | | | 4.14 |
| 2005/10 | 4.5 | | 5.3 | 3.4 | | 1.8 | | | | 4.07 |
| 2005/11 | 4.6 | | 5.3 | 3.1 | | | | | | 3.94 |
| 2005/12 | | | | | | | | | | |

**表三、 東亞主要國家（地區）消費者物價成長率**

| 國名/年度 | 日本 | 中國大陸 | 香港 | 南韓 | 新加坡 | 泰國 | 馬來西亞 | 菲律賓 | 印尼 | 中華民國 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | -0.9 | -0.8 | -3.0 | 2.8 | -0.4 | 0.6 | 1.8 | 2.9 | -10.3 | -0.2 |
| 2003 | -0.3 | 1.2 | -2.6 | 3.5 | 0.5 | 1.8 | 1.1 | 3.5 | 6.8 | -0.3 |
| 2004 | 0.0 | 3.9 | -0.4 | 3.6 | 1.7 | 2.8 | 1.4 | 6.0 | 6.1 | 1.6 |
| 2005/01 | -0.1 | 1.9 | -0.5 | 3.1 | 0.4 | 2.7 | 2.4 | 8.4 | 7.3 | 0.5 |
| 2005/02 | -0.3 | 3.9 | 0.8 | 3.3 | 0.0 | 2.5 | 2.4 | 8.5 | 7.2 | 1.9 |
| 2005/03 | -0.2 | 2.7 | 0.9 | 3.1 | 0.4 | 3.2 | 2.6 | 8.5 | 8.8 | 2.3 |
| 2005/04 | 0.0 | 1.8 | 0.4 | 3.1 | 0.4 | 3.6 | 2.7 | 8.5 | 8.1 | 1.6 |
| 2005/05 | 0.2 | 1.8 | 0.8 | 3.1 | 0.0 | 3.7 | 3.1 | 8.5 | 7.4 | 2.3 |
| 2005/06 | -0.5 | 1.6 | 1.2 | 2.7 | -0.2 | 3.8 | 3.2 | 7.6 | 7.4 | 2.4 |
| 2005/07 | -0.3 | 1.8 | 1.3 | 2.5 | 0.1 | 5.3 | 3.0 | 7.1 | 7.8 | 2.4 |
| 2005/08 | -0.3 | 1.3 | 1.3 | 2.0 | 0.7 | 5.6 | 3.7 | 7.2 | 8.3 | 3.6 |
| 2005/09 | -0.3 | 0.9 | 1.6 | 2.7 | 0.6 | 6.0 | 3.4 | 7.0 | 9.1 | 3.2 |
| 2005/10 | -0.7 | 1.2 | 1.8 | 2.5 | 1.1 | 6.2 | 3.3 | 7.0 | 17.9 | 2.7 |
| 2005/11 | | 1.3 | | 2.4 | | 5.9 | 3.5 | 7.1 | 18.4 | 2.5 |
| 2005/12 | | | | | | | | | | |

# 首屆東亞高峰會評析

彭慧鸞(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

## 壹、前言

由於 1997-1998 年亞洲金融危機的經驗，激發了東亞命運共同體的危機意識。2001 年由東亞 12 國專家組成的「東亞展望小組」提出建立「東亞共同體」的研究報告開始，包括「東協加三」將中、日、韓等東北亞國家納入東協合作機制，到邀請澳、紐、印度參加的「東協加三加三」，也就是十六國「東亞高峰會」，「東亞共同體」的建制化工程正逐步的展開。由馬來西亞前總理馬哈迪所倡議的首屆「東亞高峰會」(East Asia Summit，以下簡稱「東亞峰會」)，終於在去年(2005)年 12 月 14 日於馬來西亞首都吉隆坡召開，使得 2005 成爲「東亞區域主義」的行動年。

在整合過程中，雖然強調「東亞峰會」將以附加在「東協峰會」之後舉行，東協主導的意味濃厚。但是將來「東亞峰會」能否持續擴大成爲「東亞共同體」，甚至取代其他區域合作機制？端視美國、中國、日本的基本態度和相對實力。以及東協能否自外於大國之間的利益衝突？以及被排擠之後的台灣應如何自處？都是吾人觀察的重點。

## 貳、基本情勢

「東亞峰會」的構想基本上是以東協十國(汶萊、高綿、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南)加上中、日、韓的「東協加三」爲基礎逐漸向外擴大成員。2005 年的首屆「東亞峰會」將成員國擴大到澳洲、紐西蘭、印度，乃至於以貴賓名義參加的俄羅斯。就十六國的經濟規模而言，「東亞峰會」成員國人口總數占全球人口的二分之一，而經濟規模約達 8.3 兆美元，亦占全球五分之一。

本次「東亞峰會」會後簽署的「吉隆坡宣言」，重申秉持「聯合國憲章」、「東南亞友好合作協定」(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)暨其它國際法相關的基本原則，確立以東亞和平、穩定、發展的共同利益，並認知到強化「東協社群(ASEAN Community)」有助於區域和平與繁榮。爲實現此一共同目標而設置了以「東協峰會」主辦國爲東道主的年度政、經、戰略對話論壇機制。並達成以下共識：

(一)確立「東亞峰會」未來運作的架構：未來「東亞峰會」將與「東協峰會」同時舉行，且由東協主席國主辦並擔任主席；「東亞峰會」參加的條件也將遵循東協制定的參與標準，將由東協與「東亞峰會」其他參加國共同審議。

(二)建立一個開放、包容、透明與外向型的論壇：十六國領袖同意，爲了促進東亞的和平、穩定與經濟繁榮，將就共同感關切的議題，廣泛的進行戰略、政治和經濟方面之對話。

(三)加強戰略對話與合作。除了政治與安全問題外，透過加強技術轉移、基礎建設、能力建構、良好治理、人道主義援助等，來促進東亞的發展、金融穩定和能源安全，並承諾促進相互之間的金融聯繫，推動貿易與投資的擴大與自由化進程，同時深化文化與民間交流合作，推動在環保、疾病預防及減少天災等領域的合作。

## 參、主要發展

(一) 形成以東協爲功能性核心(functional core)的東亞區域合作建制：依據宣言共識，未來「東亞峰會」將依附在年度「東協峰會」之後舉行。因此，在可預見的未來，在「東亞峰會」的功能進一步建制化之前，東協秘書處將承擔「東亞峰會」的相關行政業務工作，包括所有的邀訪、會議議程設計、以及其它雙邊或多邊峰會的安排。

(二) 形成以美、日、中戰略三角 (strategic triangle) 爲核心的東亞區域新秩序：雖然美國基於國家利益未能與東協國家簽署「東南亞友好合作協定」，也因此被技術性排擠出「東亞峰會」，但是美、中影響力在東亞政治版圖中的競爭態勢依舊。雖然中國與東協之間已簽署自由貿易協定。然而透過日本、澳大利亞的參與，以及反恐和防疫問題的共同威脅，美國的影響力並未完全被排除。除了被馬哈迪視爲「副警長」的澳大利亞之外，新加坡建議的紐西蘭和印尼建議的印度應邀加入，也部份達到淡化了東協親中色彩的效果。

(三) 「東協加三」試圖扮演平衡者角色：「東亞峰會」雖然只是一個戰略對話論壇，但是論壇本身的合縱連橫將反應東亞戰略賽局的政治生態，進而影響東亞朝向共同體發展的進程。作爲一個東道主的先決條件是提供一個包容的場域(inclusive arena)，促成不同立場的成員或代表，願意出席並就共同議題作出積極的回應。「東亞峰會」的召開正處於中日衝突關係的最低潮階段，間接導致兩國在「東亞峰會」的主導能力相對弱化，留給東

協較大發揮平衡作用的空間。但是，就東協本身而言，面對大國之間的政治角力，基本上是扮演被動式的平衡者角色。換言之，未來的發展仍將深受到美、中、日之間的權力互動情況之影響。

(四) 成員國發展程度與制度落差的結構性限制：從「吉隆坡宣言」所涵蓋的議題內容來看，有關戰略對話所獲致的共識有限。「宣言」中所臚列的共識內容，基本上是爲了解決「東亞峰會」成員國之間的制度與結構性落差問題。以實際數據來看，從 13 億人口的中國，到 400 萬人口的新加坡，從平均國民所得 3 萬 7 千美金的日本到 320 美金的高棉；或是從日本、印度的民主體制到緬甸的人權問題，無論是人口、國民所得、政治制度或價值體系，都存在重大的落差。而如何求同存異、跨越鴻溝展現區域治理能力是東亞峰會的首要課題。

## 肆、未來評估

首屆東亞峰會會後簽定「吉隆坡宣言」，確立東亞峰會定期與東協高峰會同時舉行，承認東協在東亞峰會的主導性。但是「東亞峰會」開放、包容、透明與外向型的論壇型式是否與東亞主體意識的建構相容或相衝突？仍值得觀察。其中的關鍵在於東協能否自外於美、中或日、中的衝突，保持動態三角關係(dynamic triangle)。

尤其「東亞峰會」是以一個東協區域組織爲核心建立對話的基礎，其優點是提供了政策立場的多元和包容性，但是多元、包容再加上開放性的對話，是否有助於廣義的東亞主體意識的形成？或只是流於大國之間的政治角力，最終將破壞東協本身的內部和諧？這是東協國家的機會也是挑戰。「吉隆坡宣言」所展現的基本精神就是採取漸進式推進區域整合的基本策略。換言之，對「東亞峰會」的十六個成員國而言，真正的考驗在於東協國家能否獨自展現區域平衡者的能量，或者終將陷入區域強權的對立與衝突中而破壞內部合一。

除此之外，就「吉隆坡宣言」來看各國所關心的議題內容廣泛，且「東亞峰會」尚未成立秘書處，相關的議題尚未達成具體行動綱領，是否能取代實際運作多年的亞太經合組織仍有待考驗。至於所謂「東亞共同體」的發展仍有一定的不確定因素。「東亞峰會」只能視爲區域合作制度化發展的試金石。

在東亞區域整合過程中，台灣和美國同時被排除是國際政治現實下的必然結果。美國以拒簽「東南亞友好合作協定」爲理由未能出席峰會，台灣受制於「一中原則」，無緣也未曾受邀參加此一東亞盛會。從美國的角度而言，暫時缺席未必是壞事。畢竟，美國長期所關注的反恐、防疫問題仍將繼續受到重視。再者，美國可以首度置身東亞事務之外靜觀其變，掌握新一輪的東亞權力再分配的過

程，評估主要國家的相對權力關係，以及「東亞峰會」在處理各項主要議題的執行成效，再決定如何因應。

就台灣而言，首屆「東亞峰會」的缺席並不代表未來沒有機會參加，因爲無論從現階段東亞區域安全或經濟發展的趨勢來看，台灣在「東亞社群」建構過程中仍然有其可以貢獻的消極面與積極面。在區域安全方面，妥善處理兩岸係將是台灣和大陸領導人維繫東亞社區安定責無旁貸的任務。在經濟發展方面，台灣民間社會的活力與政府政策性鼓勵，將成爲台灣持續參與區域經濟與發展的必要條件。

# 東亞高峰會召開意涵

金榮勇（國立政治大學國際關係研究中心研究員）

整體而言，十二月中旬在馬來西亞吉隆坡所召開的第一屆『東亞高峰會』，雖然集合了東協十國、中國、日本、南韓、印度、澳大利亞和紐西蘭等國領袖，規模盛大地舉行會議。然而本會議仍然屬於剛成立的萌芽期，未來至少需要三到五年的磨和與競逐，才會有比較明確的輪廓：到底是會往發展出具體的經貿整合機制之方向前進；還是如同另外一個 APEC（亞太經合會）模式，僅僅具有開放式區域合作的型式，卻無法轉向歐盟或者北美自由貿易區的整合方式。以筆者個人對於現階段發展的評估，未來的東亞高峰會極可能是另外一個 APEC，尤其是加入俄羅斯與巴基斯坦等更缺乏同質性的國家以後，東亞高峰會在很長的一段期間將會扮演以往的東協區域論壇，唯一的差別只是沒有美國參加。至於真正的東亞區域整合會在『東協加三』的機制內緩慢邁進，而且在中日兩國交惡的陰影下可說是困難重重。

目前東亞高峰會面臨的幾個重大問題是參與會員規模爲何？未來由誰主導會議以至於區域整合之發展？美中日三強在東亞的競逐的前景爲何？首先以參與會員的爭議上而論，在馬來西亞、泰國與中國等國的堅持下，美國第一個被排除。然而在日本與新加坡等國的斡旋下，加入澳大利亞、紐西蘭與印度等國，以避免東亞高峰會強烈的反美、反白種人之形象，以及由中國全權主導東亞高峰會的結果。現在俄羅斯對此高峰會興趣大增，由總統譜丁以東協的對話夥伴之身份出席，並提出加入東亞高峰會之要求。巴基斯坦與蒙古也躍躍欲試，提出入會要求。問題是一個包括中日韓、東協十國、印巴、澳紐、俄蒙等十九個國家的區域組織，各國內部政治體制大不同，經濟規模與水準更是南轅北轍。要籌組一個類似歐盟的區域經貿整合機制，非一、二十年內所能達成。

至於東亞高峰會由誰主導，很明顯的與美中日三強在東亞的權力競逐息息相關。首先以中共日益強大的經濟與軍事實力而言，自然想在東亞地區建立起主導性的角色。不過他也知道目前阻力重重，太躁進的作法只會引起東協各國與其他鄰國的疑慮與反制，徒然讓美國得以見縫插針、以及日本從中取利而已。因此中共的戰略思維，與其說中國現階段到可預見的未來，試圖建立起在東亞的主導地位，不如說先利用東亞日增的區域意識、把以往一向在此區域具有最大影響力的美國排除在東亞區域決策之外，降低其影響力。至於剩下來的日本、俄羅斯、印度等強權，各有其弱點，譬如日本沒有核子武器、正常國家化的作法也受到周邊國家的質疑，俄羅斯的民生經濟產業缺乏國際競爭力、印度的貧富不均情況十分

嚴重、整體人民生活水準仍然十分低落等等，相對於政經軍俱全的美國，中國就比較好對付。

當然美國知道中共的陽謀，儘管在參與東亞高峰會受挫，可是美國一方面透過日本對東協各國施壓，加上一向代表美國看法的澳大利亞與紐西蘭等國參與高峰會，以及向來親美的菲律賓與新加坡，影響力仍在。另一方面美國眼見印度、巴基斯坦、與俄羅斯等國家相繼加入，知道不會有什麼排他性的實質政經整合，反而不太擔心會對美國在東亞的戰略或整體經貿利益有什麼重大傷害。因此美國官員與學者似乎不太對東亞高峰會寄予厚望，傳統基金會的狄倫就明言東亞成立單一亞洲市場是不可能的事。

雖然如此，東亞高峰會的召開絕對是美國對東亞外交政策實際作爲上的一大挫折，也影響到美國在東亞的角色。美國在今後東亞地區的戰略角色，從過去第二次世界大戰結束以來所一直享有的主導地位，逐漸轉變爲平衡者。中國、日本、印度、以及俄羅斯等國將會在東亞區域事務上扮演日益增加的角色。日本無疑是美國在東亞的最佳夥伴，其地位與英國在歐洲類似。不過以美國自攻打伊拉克以後卻沒有發現大規模毀滅性武器與凱達組織的勾結等證據，其窮兵黷武的做法在東亞各國普受質疑與批評。美國如果不從基本政策與意識型態上做全面性改變，僅僅一昧拉攏日本可能只會加深美日在東亞各國的疏離感，無濟於重新取回在東亞重要政經事務的主導權。

以日本的角度言，希望主導東亞甚至整個亞洲的戰略思維，是從一八九〇年被稱爲『近代日本陸軍之父』山縣有朋發表的『外交政略論』以來，就一貫被日本黨政經各界所持續實施的宏觀戰略。「大東亞共榮圈」和「東亞經濟雁行理論」等理論足以印證。第二次世界大戰日本戰敗，被美國佔領長達七年之久，並制定一套和平憲法，爾後日本即致力於經濟發展，約有二十年時間暫時不理會此宏觀戰略。等到日本在一九六〇年代後期成爲僅次於美蘇兩強的經濟強權以後，主導以及帶領東亞經貿發展又成爲日本政經菁英的戰略思維，儘管這次是以經貿與科技力量就輕易達到，軍事上日本還是在美國的保護傘之下。日本的經濟成就在一九八〇年代到達最高峰，還曾經威脅美國全球經濟與科技霸主之地位，一直到九〇年代的泡沫經濟才退色。從過去百餘年來的歷史而言，日本和美國在東亞的戰略環境中曾經有彼此密切合作，也有激烈鬥爭的經驗。

當中國在東亞金融風暴當中崛起，近年來的軍事與經濟力量逐年增強的大環境下，日本受到的壓迫與威脅感自是與日俱增，並苦思對策。目前及可預見的將來日本和美國還是會採取更密切合作以抗衡並制約崛起的中國。可是日本的民族主義真正要走的，是往脫離美國的核子與安全保護傘方向前進，目前甚囂塵上的修改非戰憲法與邁向正常國家化，只是達到未來終極目的的階段性手段。尤其在中國大陸的整體經濟力量、核子及長程洲際彈道飛彈等戰略武器，以及航太事業發展日後可能有更大的成就時，日本絕對不甘心僅僅是美國在東亞地區的小老

弟。因此未來一、二十年間吾人極可能可看到日美充分合作，到日本獨力發展更先進武器的過程。原因無他，日本的政客、媒體甚至一般民眾都不能坐視中國的強大以至於雄踞於東亞，而自己還是一個依賴美國核子保護傘的二弟而已。如果日本人不能接受中國的崛起，未來中日兩強之間的競逐只會是越來越嚴厲，雙方必須在很大的自制與美國的調合才能維持東亞的戰略均衡。

最後東協由於自身經濟實力和周邊諸強有一段距離，再見於全球區域經貿整合的趨勢，因此歷來均採行平衡外交政策，周旋在美日中和俄印等大國中間，以謀求東協本身最大的利益與安全。東亞高峰會的推動在某個程度上除了區域主義浪潮外，希望藉此平台以建立東協在東亞區域問題上的主導性。可是東亞高峰會在加入印度、澳大利亞、紐西蘭甚至未來的俄羅斯以後，東協在東亞之戰略地位與影響力勢必隨之下降，絕非東協各國所樂見。也因此在本屆東亞高峰會的會後宣言中，明白表示每年的開會時間與地點將與東協峰會同步，與國各國領袖同意把東亞高峰會建成一個區域論壇，就共同感興趣和關切的戰略、政治和經濟問題進行對話。東協企圖維持某種程度主導地位的心態由此可見。不過也由於東協不論是整體或者各別的經濟實力不足，在納入中日印俄韓澳等區域政經大國後，欲求主導性不可得，反倒只剩下對話平台的功能。這可能是東協長期以來的無奈與宿命，也凸顯國際政治追求實力的現實面。

總結本屆東亞高峰會，有其光明面，也有陰暗面。東亞各國的區域主義意識已然成行，未來將往普及性與功能性兩大方面前進，至於前進的深度與速度則有賴區域各主要強權之間的角力與妥協。不過中日兩強的誤會與摩擦絕非短期可以化解，各國的經貿運作與政治制度又大爲不同，要形成歐盟式的區域整合在中期內不大可能，因此短期內東亞高峰會的主要功能只能著眼於建立共識，實質的成就有限。

# 亞太經濟合作會議

吳玲君(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

## 壹、基本情勢

今(二○○五)年 APEC 年會於十一月在韓國釜山舉行，二十一國領袖在此次會議中，以貿易自由化進程爲主題，討論推動世界貿易組織ＷＴＯ下的杜哈回合談判發展進程，檢視一九九四年印尼茂物目標的達成情況。廿一個會員體於會後，發表了「釜山宣言」，內容的重點爲支持多邊貿易體系，並希望ＷＴＯ下的杜哈回合談判儘快取得進展;在實務方面，各會員體象徵性的宣示了重視人類安全，包反恐怖主義及反貪汙、反仿冒、防制禽流感等區域問題。此外，在展望未來方面，也呼籲重視社會經濟不均、婦女地位、文化交流及持續改革 APEC 的組織與運作等。

## 貳、主要發展

1、發展趨勢

由於本年度釜山會議在自由化的進展上沒有突破，再加上，各國矚目的「東亞高峰會」隨後會召開首度的年會，因而引發了觀察家對 APEC 前景表示悲觀的看法，認爲 APEC 可能會「邊緣化」，並成爲「虛級化組織」。APEC 素有「缺乏成效，政治意味濃厚」的負面評價，其地位、功能、價值一直受到各方質疑。綜觀目前 APEC 會議，影響其發展的現象主要有三:

第一、在推動貿易自由化與降低投資障礙的進展上不盡理想。APEC 於一九九四年簽署茂物宣言，揭櫫推動貿易及投資自由化的目標及範圍，在協調降低會員體關稅及非關稅障礙的努力上，一直有明顯的進展，但是，隨著貿易及投資障礙的逐步降低，各國市場開放多已觸及敏感領域，加上一九九七年金融危機後國際經濟景氣欠佳及通貨緊縮現象的蔓延，使得各國進一步開放市場的意願大幅降低。雖然 APEC 會員體對 WTO 主導的「杜哈回合」會談表達支持與重視，但是卻無法深入討論如何重開談判的實質議題。今年釜山會議的主要任務包括支持多邊貿易體制、敦促達成ＷＴＯ杜哈回合談判發展進程等，然而，目前美、歐、韓、日、東歐及開發中國家在農業等重要議題上有重大分歧，使得ＷＴＯ杜哈回合談判處於停滯狀態。就目前的發展而言，加速 APEC 自由化效率，實屬不易之事。

第二、APEC 議題正朝多元化與政治化的方向發展。一般而言，多邊組織的議題必須有效反應國際政經變化與突發性危機，方能顯示其存在的價值。然而，APEC 是一個以經

濟爲主的論壇，在議題多元化及政治化後，反而使得以經貿合作爲主的議題產生失焦的疑慮。此外，目前 APEC 在實際運作上，涵蓋的範圍已過大，每年召開的 APEC 工作小組相關的議題已是過多，會員體參與之成員早已不勝負荷，增加與經濟不直接相關的議題，只會突顯 APEC 原本就爲人所詬病的效率問題。創始國之一澳洲曾提出一項 APEC 改革計畫；韓國亦倡議成立「振興 APEC 特別小組」，討論ＡＰＥＣ功能及未來發展方向，此等倡議受到很多國家的重視，然而，目前看來，強化 APEC 組織架構及議事效率等改革，仍是困難重重。

第三、 目前 APEC 會員體之間正興起簽訂「區域貿易協定」的風潮，在多邊協定方面，除了已成形的「北美自由貿易區」、「紐西蘭及澳洲之間的經濟貿易協定」、「東協加中國」 (十加一)、「東協自由貿易區」外，「東協加三高峰會」改爲「東亞高峰會」後，首屆東亞高峰會十二月在馬來西亞舉辦。由於「東亞高峰會」成員除了東協加三外，也包括印、澳、紐等共十六國，十分引人注意。至於雙邊合作的發展更是快速，目前幾乎所有的 APEC 會員體都簽訂或正在研議簽定雙邊自由貿易協定的可能性。一般而言，經濟上的整合伙伴較易成爲政治上的盟友，如此一來，此一波區域貿易協定的風潮，可能會造成 APEC 機制效力分散、影響力減弱、政治資源浪費及 APEC 成員之間新的對立關係等負面影響。

2、APEC 與亞太多邊組織的特性

本年度的釜山會議在自由化的進展上，表現平平，沒有突破。面對推動自由化失利、內部組織的功能與效率不彰及區域內自由貿易協定及東亞合作呼之欲出的衝擊，對 APEC 機制持悲觀看法是可以理解的。然而，進一步分析亞太區域合作的特性，即可明白目前 APEC 的發展其來有自，不足爲奇。各界對 APEC 會議功能與效益的失望，主因來自於對 APEC 會議不切實際的期待所致。

第一、基本上，APEC 原本就屬鬆散及對話性質的論壇，其目的僅是提供各會員體作爲溝通、協商與建議的管道，距離眾所期盼的有功能及有制度的國際建制相距甚遠。基於亞太地區國家成員複雜，APEC 成員一直強調在 APEC 的組織與發展要符合亞太國家政治文化的一些特性，在組織方面強調包容性，並刻意模糊其組織的明確手段目標，主張以循序漸進及務實性的態度，求同存異、培養與追求共識。此些特質是 APEC 成長的基礎，也提供了其進一步發展的空間。然而，也就是因爲此種 APEC 不具拘束力的建制特質，造成目前 APEC 在推動自由化的發展上走走停停，很難有突破性的發展。

APEC 成立宗旨之一即是支持 WTO 的目標，一九九年印尼「茂物宣言」所設定的貿易自由化就爲推動作全球自由化作暖身。APEC 服務 WTO 的特質很明顯。今年 APEC 成員發表「釜山宣言」，呼籲 WTO 成員打破目前在農業談判中的僵局，推動其他關鍵領域的談判，希望以此重啓今年十二月將在香港舉行之ＷＴＯ部長級會議談判的大門。基本上，APEC 會議區域論壇的本質並沒有變化，本來的定位即是支援與配合 WTO 的談判。

第二、至於議題多元化與政治化的問題，也是 APEC 不可避免的發展，就理論而言，

國際組織在成立後，其性質就不是局限在單一性議題範疇內，相反的，隨著組織的共識及能力的演變，或某一兩國的主導，其功能會改變，否則若失去共同的目標，即容易被淘汰。APEC 領袖會議成立迄今，各經濟體陸續面臨金融危機、印尼鎮壓東帝汶、九一一、印尼峇里島爆炸、SARS、WTO 坎昆會議失敗及禽流感等重要事件。職此，APEC 一路走來，配合著亞太環境的變化，在議題上朝多元化發展是必然的現象。事實上，每年不同的主辦國都爲 APEC 會議注入一些新的構想，討論的議題。當然也就逐年增加。此亦即是多年來在 APEC 議題中，社會安全網、打擊犯罪、環保及婦女、反恐活動、SARS 與禽流感防制等討論議題，逐一浮出檯面的原因;此也即是屬於政治性議題的北韓研製核子武器引發的朝鮮半島核武危機，經常成爲高峰會各方矚目焦點的原因。多元化造成 APEC 的行政負荷，但是也是反應區域時勢，更新 APEC 的必然結果。

不少人期望 APEC 從一個原本鬆散及對話性質的經濟論壇發展成爲有制度、有組織及功能的機制。但是，基於亞洲的歷史及文化背景因素，使得各國在解決主要問題時，強調組織的包容性、非正式性、務實性、追求共識及重演化過程。因此，在成員對自由化的定義與組織的期望不同的情況下，國際政經局勢的變化造成 APEC 推展自由化不利及效率不高的現況。

第三、目前「區域貿易協定」在東亞迅速興起，APEC 會員體都積極尋求貿易協定夥伴，此一現象影響層面很廣。然而，此等合作是否能取代 APEC，仍言之過早，特別是「東亞高峰」，以建立東亞自由貿易區爲最終目標，目前東協國家強烈表達主導的企圖心，中國與日本之間的爭相拉攏東協，東亞國家多邊合作的習性不會在一夕之間產生變化，東亞峰會的合作方式與功能仍尚待觀察。然而，APEC 累積十多年的合作經驗，十多個工作小組早已建立務實的工作網路，奠定了堅實的合作基層基礎，仍有其難以替代的功能存在。總之，目前 APEC 面臨許多挫折，但仍是推動亞太地區貿易和投資自由化的唯一機制。APEC 高峰會仍是亞太的政治盛事，儘管不少 APEC 成員表示對 APEC 會議有無力感，但是 APEC 的各項活動仍舊，各國領導人仍然不主動缺席高峰會的活動，APEC 仍有其存在的重要性。

## 參、未來的發展與評估

1、近年來中國在區域經濟的發展上顯得企圖心十足，不但積極參與 APEC 的各項活動，且主導以中國爲主的區域貿易合作。今年釜山會議上，不少觀察家就已認定中國已經取代美國，成爲 APEC 論壇的主角。目前「十加一」 正循序漸進開展，由此醞釀出的「區域貿易集團」，的確有可能成爲未來整合東亞區域經貿機制起點。中國在次區域的影響力加強，直接會影響其在 APEC 的地位，值得重視其政策與角色的變化。

2、觀察 APEC 的前景，更必須注意美國的態度，長久以來，美國一直自視爲東亞安全與秩序的重要建構者，也一直扮演東亞經濟整合與發展的推手。過去，美國政府對於排除美國之外任何形式的東亞區域合作，從未有袖手旁觀的例子。惟目前引起多方關注

的「東亞高峰會」主要特色就是在其將美國排除在 APEC。就常理而言，美國對東亞合作的支持，皆是以自身的參與爲前提，因爲排除美國在外的東亞合作會削弱其在此一地區的影響。特別是面對中國在東亞地區爭取經濟合作主導權的企圖心，美國對於目前其在亞洲參與的唯一正式多邊機制，應不會輕言退縮，未來 APEC 的發展，美國態度之影響力仍在。

3、我國在 APEC 中的挑戰主要一直是在經濟議題及政治地位兩大問題之間尋求突破。儘管努力不懈，台灣在 APEC 的發展，仍受限於現實政治的考量，不如預期的發展，特別是在政治領袖參與高峰會議、政治議題被排擠在外，及爭取主辦權受挫方面。目前，東亞區域的貿易協定風潮，不但對 APEC 的重要性有所影響，也可能會對我國貿易夥伴產生貿易轉向及投資轉向等不利的後果。在經濟外交上，也將可能陷我國於更孤立的局面。台灣當局在 APEC 中該避免政治議題、重視的經濟議題，提早爲下一年度參與的議題作準備。

# 亞太地區人權

陳純如(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、前言

中國、緬甸和北韓侵犯人權的紀錄一向是國際關注的焦點。在 2005 年，這些國家的人權狀況並沒有改善，甚至有惡化的現象。在全球化及區域經濟整合的過程中，這些國家的人權狀況將受到更大的關注，但因區域內東協國家的態度及安全平衡的考量，將不太可能有大幅的改善，反之，必須注意中國內部的壓力是否會影響台灣的安全。

## 貳、中國人權狀況

一、基本形勢

中共的人權狀況一向是國際關注的問題。在西方國家的壓力下，中共自 1991 年起開始發表年度人權白皮書，但多爲政治宣傳；同時發展所謂的「中國人權論述」，強調人權應屬一國的內政。改革開放和經濟發展並未帶來政治上的開放及民主化。相反的，1989 年六四天安門事件之後，中共緊縮政治，關押政治犯，打壓民主運動。另一方面，中共的發展策略，使北京更加壓抑人民的政治人權，以免造成社會混亂，影響國家的整體發展進程。在胡錦濤、溫家寶上台後，對外極力營造溫和開明形象，大力宣傳「和平發展」，爲中國成爲世界大國鋪路。西方國家雖樂觀看待「和平發展」，但對中共的人權紀錄仍有疑慮，歐盟也因此尚未解除對中國的武器禁運。美國國務院的年度人權報告及國際人權組織的報告，通常都給予中國負面的評價，而人權更常成爲西方國家進行與中國行貿易談判時的籌碼。

二、主要發展

2005 年，胡溫對外極力營造開明溫和形象，但對於政治人權，實則是進行更爲嚴格、全面性的限制，以維持「和諧社會」的表象。中國繼續以限制人身自由的方式恐嚇、拘留、囚禁民運人士、作家、宗教人士、異議人士。尤其在一月間趙紫陽病逝後，逮捕欲悼念趙紫陽的民運人士趙昕、張林、胡佳等。10 月，中共公布《中國的民主政治建設》白皮書，明文保障「中國共產黨的領導和執政」。這種唯有共產黨執政才能「領導、支持和保證人民當家作主」的邏輯，說明中國政治改革開放的侷限性。

美國不斷表示希望中國能改善其人權狀況。美國國務卿萊斯 3 月亞洲行以前，決定不在聯合國人權委員會議對中國人權提決議案，以便與北京聯手解決北韓的核武問題。中共也釋放拘禁五年多的前政協委員及新疆維吾爾族女首富熱比婭，允許其赴美就醫。但是當萊斯訪問中國時，仍特地至西單教堂作禮拜，呼籲中國進一步努力改善人權和宗教自由，讓中國公民享有更多參與政治及個人自由，信仰宗教和從事傳統的信教活動。9 月 21 日，美國副國務卿佐立克在「美中關係全國委員會」（National Committee on U.S.-China Relations）演講中，表示：中國需要和平的政治過渡，使政府向人民負責，接受人民的問責。村級和基層選舉是一個開端，下一步或許可擴大到縣和省一級。美國總統布希在 11 月間訪問中國時，也希望中共能不要害怕教徒公開崇拜，應容納不同信仰，並讓人民有機會透過崇拜，表達自己。稍早布希在日本也稱讚臺灣的自由，民主和繁榮，並說台灣的民主可以作爲中國的榜樣。

儘管如此，中共在「十一五規劃」中宣示所要發展的基層民主，僅多是「堅持和完善人民代表大會制度、中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度」，與布希政府的期待仍有距離。尤其在7月間，廣東省太石村發動罷免村委會主任，但是遭到地方政府的阻撓，律師及多名村民遭逮捕，前往關心的中國籍及外國記者、學生和學者被毆打，引起國際關注。中國的基層民主實質上究竟有多大的意義，仍需要多加觀察。

胡錦濤於掌握黨、政、軍三方權力後，在意識型態上有更緊縮的現象，對於思想、言論、新聞、出版監控更爲嚴密。中共整頓大學生的思想政治，關閉多所大學的BBS網站校外登錄，要求學生以真實姓名和學號重新登記。在香港出版有關趙紫陽書籍的作者宗鳳鳴、楊繼繩多次遭約談，被暗示不要出版趙的書籍，該書附錄「三訪趙紫陽談高層政治秘辛」則不許在中國國內發表、不許上網、不許傳閱。《胡耀邦傳》四位作者遭約談，要求交黨委審查，不准在境外出版。中宣部要求每一位作者要出書時必須填寫實名，並規定民營文化公司不能出版，只能發行圖書。在媒體方面，胡錦濤下達三項指示：要求各地嚴控媒體，換掉不聽中央指揮，宣傳資產階級自由化的媒體負責人，加大監控、打擊異議和維權人士。多名記者遭逮捕，包括《紐約時報》駐北京記者助理趙岩、鄭貽春、新加坡《海峽時報》程翔，《中國商報》師濤被判處十年徒刑。同時，中共嚴禁媒體對政府作負面報導，若有事件發生，則對媒體施壓，隱瞞真相，例如，11 月 13 日吉林石化發生爆炸，松花江受到流出的苯污染，但是哈爾濱地區的民眾要等到 21 日才得到官方的通知。結果造成市民的恐慌。

中國網民已達一億三百萬人，使得中共必須花費更大的人力物力加以監控。每日約有三萬名網路警察監視網際網路上的活動情形，並且使用濾波器封鎖敏感的網站。3月，中共實行《非經營性互聯網信息服務備案管理辦法》，規定所有網站於4月15日以前重新備案登記。所有獨立網站的架設者和網誌族，均須向網路服務提供業者登記真實姓名和永久位址。

由於民間維權抗爭已形成一股風潮，中共更是加大對結社集會的限制。根據中共官方資料，2004年一年，中國發生七萬四千多起維權抗爭事件，2005年，中共繼續逮捕關押維權律師及運動者，包括：太石村維權事件中的郭飛雄律師。而曾爲多名異議人士及法輪功辯護的律師郭國汀也因不堪中共的騷擾而出走加拿大。由於至北京上訪的各地方人民日眾，中共在5月1日實施新的《信訪條例》，對上訪加諸多種限制，如各地民眾對當地官員的投訴只能在當地處理，不能到北京上訪或越級上訪。警民之間的流血衝突也日增，並且得到國際媒體的關注，如在廣東汕尾東洲村，村民因蓋發電廠徵收土地問題抗議許久，當地政府在12月初進行鎮壓驅離，過程中武警開槍射殺村民，更派出坦克車封鎖村莊，禁止對外連繫。美國國務院表示已看到相關報導，並非常關切。紐約時報更評論，這起事件顯示中國動亂升級，是六四天安門事件以來，中國安全部門造成普通民眾死亡人數最多的事例。年內中共實施新的《社會團體登記管理條例》，雖然官方宣稱新條例將鼓勵民間組織及非政府組織，但是這個條例的核心內容--「雙重管理體制」--並沒有改變。每一個民間團體在重新註冊時，必須找到一個部級政府或工、青、婦那樣的社會團體做「婆婆」。實際上將壓縮民間團體和研究所以個體和團體企業形式生存和發展的空間。

中共對於宗教自由的打壓有增無減，迫害對象包括新疆回教徒、西藏佛教徒、地下基督教徒、效中梵諦岡的天主教徒及法輪功學員。對於法輪功學員的酷刑迫害，引起聯合國的關切，聯合國人權專員曼弗雷德．諾瓦克於 2005 年 11 月首度獲准進入中國監獄查訪，雖然中共當局多所阻撓，諾瓦克表示，酷刑在中國普遍存在。

三、未來評估

中共將在 2008 年舉辦奧運，面對國內因經濟發展不均所造成的社會問題和維權運動，勢必要極力達成其「社會和諧」的目標。在此情況之下，中共對於人民的政治人權必定做更爲大幅度的壓制，而金盾工程計劃將於 2006 年全部完成，屆時將對網路的控制更加嚴密。須注意的是，中國的維權運動是否會造成更大的社會不穩定，而中共是否會爲了化解內部的壓力而將焦點轉移到台灣問題之上。

## 參、緬甸及北韓

一、基本形勢

緬甸及北韓因爲長期的對外封閉及軍事獨裁，其侵害人權狀況之嚴重不易爲外界所知。尼溫軍政府於 1962 年政變後，實施獨裁統治，現仍有一千多政治犯被囚禁，1990 年選舉的獲勝者、諾貝爾和平獎得主、反對黨領袖翁山素姬至今仍然受到軟禁。緬甸雖然在 1997 年加入東協，但是一直因爲人權問題而影響其

在區域內的發展。2003 年，緬甸公布了「民主路線圖」，使得一些東協成員國認爲與緬甸保持聯繫的政策是對的。但是西方國家認爲「路線圖」只是一個騙局。在北韓方面，在軍事獨裁統治下，人民無法享有各種權利，而侵犯人權的行爲包括酷刑、公開處決、政治犯、資訊封鎖、嚴重的饑餓問題、嚴格限制思想和宗教自由、強迫勞動、殺害嬰兒、綁架外國人等，卻因爲核武問題被忽視。

二、主要發展

根據聯合國一份報告指出，緬甸在防治愛滋病、教育以及環境保護方面，都呈現倒退的成績。聯合國緬甸人權問題特使皮涅羅表示，自從他 6 年前擔任特使以來，緬甸的人權狀況不但幾乎沒有改善，而且封閉程度正在增長。緬甸人民是國際社會減少外交和人道行動的真正受害者。在仰光政府採取新的限制措施後，全球愛滋病、結核病及瘧疾基金會於 8 月停止了在緬甸的工作。由於來自中國、印度、泰國和其他東協國家持續的政治支持和貿易聯繫，美國和歐盟對緬甸的制裁基本沒有發揮甚麼作用。但是人權問題影響其在區域內的發展。萊斯未出席在寮國永珍舉行的東協部長級會議以及東協區域論壇，成爲二十年來首位缺席的美國國務卿，一般認爲其缺席是表達對緬甸的不滿。而在東協外長會議，緬甸決定放棄東協輪值主席，由菲律賓接任。東協領袖高峰會討論緬甸的人權問題，並於 12 月 12 日簽署聯合聲明，表示東協將起草憲章以增進東南亞地區的人權，同時協助緬甸加速民主改革。12 月 17 日聯合國安理會也第一次同意討論緬甸的人權問題。

11 月 17 日，聯合國對英、德、法國等歐盟 25 個成員國提交的《北韓人權狀況決議案》進行表決。最後以 84 國贊成，22 國反對，62 國棄權獲得通過。南韓投了棄權票，造成國際及國內輿論的批評。投反對票的國家包括中國、委內瑞拉、古巴、馬來西亞、白俄羅斯和蘇丹等。美國駐韓大使則在 12 月指責北韓是犯罪政權。

三、未來評估

聯合國可能成立一個新的人權議會，將比目前位於日內瓦的人權委員會更有權力。但是中共和東協將對緬甸的人權問題及民主化具關鍵性。在北韓問題上，中共和南韓也有相當的影響。由於中共本身對於人權的侵犯就十分嚴重，對於逃亡至中國的北韓難民也是以遣返的方式處理。而南韓政府爲了不影響六方會談，也無意在北韓的人權問題上表態。若週邊國家不改變態度，緬甸及北韓改善人權的可能性不大。

# 南亞安全

劉復國（國立政治大學國際關係研究中心副研究員）

## 壹、基本情勢

1. 2005 年 11 月底在孟加拉首都達卡召開南亞區域合作協會(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)第十三屆高峰會，此次高峰會根本上跳脫了過去長期以來被印巴爭端所癱瘓的會議，走向較爲務實合作的起點；特別是在擴大區域機制上，2005 年峰會上接受阿富汗申請成爲正式會員，並且給予中國和日本觀察員資格。SAARC 一直被各界譏評爲南亞政治領袖的秀場，每年行禮如儀對於區域內重大問題只有討論卻從無具體行動產生。在達卡高峰會中，七國領袖如所期待的列出區域的願景，用以面對重大挑戰例如恐怖主義、貧窮和區域合作，並且共同描繪出區域合作的路線圖。由於在召開高峰會之前，印度的邦加羅市和斯里蘭卡均先後遭受恐怖攻擊，使得峰會的安全備受重視而反恐合作便成爲峰會的首要議題。雖然這些問題在會中有進行討論，並被列在會後的達卡宣言中，不過，務實而言對於應該如何推動各國間仍然欠缺具體的決定。

2. 南亞的區域合作形式也已經走向區域經濟整合方向，2004 年在巴基斯坦首都伊斯蘭馬巴德召開的第 12 屆 SAARC 高峰會上，七國領袖於 1 月 6 日正式簽署南亞自由貿易條約(The South Asia Free Trade Agreement, SAFTA)，該條約從 2006 年 1 月 1 日起生效，預計南亞自由貿易區自 2016 年起正式運作。當前南亞各國深知推動區域經濟整合的焦點不應只是促進彼此貿易，更應是找到促進經濟成長的原動力；預估南亞自由貿易區形成後將增加新的所得、就業、和貿易機會，屆時區域內的小國家將更容易吸引外來投資者的投資。推動南亞區域自由貿易區各國雖然均樂見其成，但是目前仍有許多困難橫亙其中，例如：敏感貨品清單、原始製造地問題、爲較落後發家成立收支補償機制爭議。此外，各國利益相互妥協不易情形下，小國對印度可能掌控區域自由貿易區的疑慮以及開放市場後印度廉價貨品的湧入問題也是需要克服的障礙。

3. 印度獨特的地位與條件無可避免的涉入中亞、南亞區域的戰略變遷，不但在美國與中國戰略對峙的局面之下，儼然成爲雙方積極爭取的區域性重要戰略夥伴，具有舉足輕重的份量；而在中亞區域戰略態勢上，以中國、俄羅斯、印度、伊朗爲主爭取和保障能源的區域軸心逐漸形成，印度在區域的外交縱橫捭闔中顯然正居於關鍵的角色。在 2005 年當中，美

國、中國、日本，甚至印尼政府高層均相繼訪問印度，企欲在戰略態勢上強化與印度的關係，其重要性益加明顯：

i. 2005 年 3 月美國國務卿萊斯的亞洲行（印度、巴基斯坦、阿富汗、日本、韓國、中國），便是選擇印度爲其亞洲的起點，再接續訪問其他國家，其所釋放的政策訊息清楚顯示出美國極爲重視與印度的關係。特別是美國外交政策核心開始調整的時刻，由國際反恐和伊拉克情勢中逐漸轉移至亞洲和因應中國崛起上，美國與印度在區域議題上的合作以及全球戰略上的合作均具有相當重要的意涵。

ii. 2005 年 4 月中國總理溫家寶進行南亞四國（斯里蘭卡、孟加拉、巴基斯坦、印度）訪問，其中，在訪問印度獲得三項重要成果，具有相當重要戰略意義：（1）中印兩國政府簽署聯合聲明，宣布建立面向和平與繁榮的戰略合作夥伴關係；（2） 雙方簽署解決邊界問題的政治指導原則協定，象徵中印邊界談判進入一個新的階段；（3）雙方同意透過全面經貿合作五年規劃，促使雙邊貿易額在 2008 年達到 200 億美元，2010 年達到 300 億美元目標。並訂定 2006 年爲「中印友好年」。

iii. 日本首相小泉於 4 月 29 日訪問新德里進行日印雙邊高峰會議，確認面對新亞洲時代日印夥伴關係特別是其全球夥伴關係必須具有新戰略的焦點，日印夥伴關係將在三個層次下就相關議題推動相互合作：雙邊、區域、全球層次。在雙邊層次上，日印發展全面性合作夥伴關係；在區域層次上，兩國將透過發展相互密切對話與合作維持區域和平、穩定、和繁榮；在全球層次上，兩國將加強在環境、能源、軍控、防擴散和安全等議題上的密切合作，並善用兩國戰略合流的優勢共同努力

iv. 6 月 14 日美國主管南亞事務助理國務卿洛卡（Christina Rocca）在眾議院國際關係委員會亞太次委員會的報告中具體提出美國的南亞政策，強調今年是美印發展關係的關鍵年度，美印間已經展開能源和太空科技合作對話，並將就國防和經濟進行全面性的合作。

v. 6 月 28 日印度國防部長穆克吉（Shri Pranab Mukherjee）訪問美國與美國防部長倫斯斐共同簽署「美印國防新架構」，強調建立雙邊戰略夥伴關係。針對雙方的共同利益同意在維持和平與穩定、打擊恐怖主義與極端宗教團體、防範大規模毀滅性武器擴散、維持海陸空商業線暢通等方向進行合作。

vi. 7 月 18 日印度總理辛赫（Manmohan Singh）進而與美國布希總統在華府會談，共同發布聯合聲明強調相互合作的重要性，雙方將就

經濟、能源和環境、民主與發展、防制大規模毀滅性武器擴散、就軍事科技、高科技及太空科技進行合作。美國更特別指出將透過國會修法及調整政策與印度共同合作促進民間核能合作，而印度方面也將基於繼續發展核武大國及維護能源安全的基礎與美國保持密切合作關係。

vii. 印尼總統尤多約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）在結束 2005 釜山 APEC 非正式領袖會之後，於 12 月 22-25 日直接飛往印度與巴基斯坦進行訪問。在與印度總理辛赫舉行的高峰會，雙方同意建立戰略夥伴關係，其合作的層面包括：外交協調、強化國防關係、促進經濟關係(特指貿易和投資)、加大科技合作、強化文化聯繫、教育連結、以及人與人的接觸，建立合作夥伴關係主要在增進雙方運用彼此的優勢掌握機會。

viii. 12 月 4-7 日印度總理辛赫訪問俄羅斯總理普欽，雙方的合作係依據其戰略夥伴關係爲基礎，雙方並積極落實所約定每年的雙邊高峰會更有實質合作的意涵。對於印俄雙邊關係而言，這是辛赫與普欽在 2005 年當中的第四次會面，這次峰會會商的主軸在於雙方爲繼續擴大雙邊的合作關係尋找雙邊合作的新義以及新動力，雙方同意合作的面向擴及於能源安全、經濟貿易、高科技、外太空的探索、和平使用核能、以及軍事科技合作。印度方面強調，儘管外在國際環境快速變遷，印俄的傳統密切關係仍是印度外交政策的核心，特別可以看出印度當前全方位外交縱橫在幾個強國間的力道。

## 貳、主要發展

1. 在召開 SAARC 第十三屆峰會的時期，印度總理與主辦國孟加拉總理另舉行雙邊高峰會，這是印孟雙邊關係改善的重要一步；印度總理利用峰會場合向孟加拉總理強調印度已經準備好願與孟加拉會談解決現存雙邊的嚴重問題，包括邊界穩定、非法入境等問題，印度希望營造出友善精神和建設性的方式與孟加拉重修舊好。由於中國與孟加拉合作關係甚爲密切，就印度的戰略環境，如果無法與周邊國家修好便難以鞏固其戰略優勢，印度總理明示孟加拉的穩定繁榮才是符合印度的國家利益將會在兩國間產生正面的效應。

2. 印巴關係一直都是南亞整體安全情勢的核心問題，自 2004 年再伊斯蘭馬巴德召開第 12 屆 SAARC 高峰會時，印巴即嘗試進行和平過程談判，迄今經過整整兩年似乎進度不如人意。雖然印巴之間已經有多重管道的對話層面，但是總體而言，印度方面對於巴基斯坦持續唆使代理人在喀什

米爾進行恐怖攻擊行動表示不滿。

3. 2005 年迄今在南亞出現動亂的國家並可能持續引起區域不安的是尼泊爾，2005 年 2 月間尼泊爾國王賈南德拉宣佈解散內閣、全國戒嚴，並下令封鎖電話通訊和電腦網路，整個尼泊爾對外切斷聯絡，形同與世隔絕，這是賈南德拉在三年裡第二次自行掌握政權。他向人民解釋因爲現任內閣沒有辦理國會議員選舉，也沒辦法維繫國內安定，所以，他決定解散內閣，另組政府。新內閣將由他自己領導，爲期三年，他答應將推動民主，恢復安定。尼泊爾內部政治勢力分爲支持國王、與毛派分離運動、政黨和學生發生對立；而外部環境也產生微妙的變化，國王的主動干政引起印度不滿，國王便明顯導向中國。12 月份中國支援尼國的槍枝等軍品補給抵達加德滿都，正式表明國王選擇中國爲後盾的政策導向，似乎尼泊爾介於大國之間已經選擇拉攏中國來對抗印度。印度政府持續呼籲毛派分離運動放棄武裝鬥爭路線加入多黨民主政治，透過民主協商尋求解決，目前似乎並未立即見效。尼泊爾由國王帶頭發動政變，大開民主倒車影響與印度的傳統友好關係，料將爲南亞區域帶來不穩定的因素。

## 參、未來評估

1. 南亞已經成爲全球重要的戰略要地，特別是與能源安全因素和重要的海上運輸交通線相互結合，更凸顯出印度洋的戰略重要性。在美中戰略競爭部署上，印度的重要將持續增加。未來美國將會積極拉近與印度的合作關係，中國亦會全力與印度發展密切穩定關係，對於印度而言，與所有相關大國保持密切關係卻不主動介入彼此的競局中當是印度最大的利益所在。

2. 在南亞地區目前印度所面臨的安全挑戰有三個層次：其內部的問題、區域內的挑戰、以及大國戰略的競合關係。雖然目前唯一的區域性合作組織營造出合作的氣氛，但是各國彼此間對於此區域合作機制是否扮演維持和平穩定安全的角色，仍是相當遙遠的想法。

3. 在接近 2005 年底的時刻，南亞地區相繼傳出若干起恐怖攻擊事件，阿育斯雅(Ayuthya)、新德里、邦加羅、斯里蘭卡等地，在印度境內的恐怖攻擊事件，據印度情報分析表示均由巴基斯坦情報局幕後所謀畫透過伊斯蘭吉哈組織在各地製造恐怖攻擊，這將會是南亞地區未來一段時間各國必須要正視的對安全嚴重威脅。

# 中東地區

吳東野（國立政治大學國際關係研究中心研究員）

## 壹、基本情勢

一、伊拉克：2005 是伊拉克的「選舉年」。1 月 30 日舉行的「過渡性質國民議會」(Transitional National Assembly)選舉結果，「伊拉克團結聯盟」(UIA)得票率 48.2%並分得 140 席，「庫德族民主在國聯盟」(DPAK)得票率 25.7%並分得 75 席，「伊拉克名單」(IL)得票率 13.8%並分得 40 席，其他政黨共得票 12.3%且分得 20 席。(什葉派總計佔有 150 席)。

4 月初，過渡國民議會組成「總統委員會」並選出庫德族領導人塔拉巴尼(Jalal Talabani)擔任總統、遜尼派 Ghazi al-Yawer 及 Adil Abd al-Mahdi 兩人擔任副總統，同時也任命包括什葉派總理(Da’ wa Party 主席)賈法理(Ibrahim al-Jafari)及三名副總理在內的 38 名內閣成員，正式組成伊拉克的過渡政府。8 月 28 日，過渡議會同意憲法起草委員會提交的永久憲法草案，並於 9 月 18 日正式批准，隨後再將這部永久憲草送交聯合國。

10 月 15 日舉行憲法公投，投票率達到 63%。公投結果顯示，18 個省之中僅遜尼派人口居多的 Al Anbar(96%)和海珊故鄉 Sala ad Din(81%)兩省，反對憲草人數達三分之二，至於 Ninawa (55%) 和 Diyala (49%)兩省反對憲草的比例雖超過或接近半數，但未達法定多數。伊拉克的憲法公投，投票率高的省多集中在北部庫德族和中部、東部的所謂「遜尼派三角區」(Sunni Triangle)，總計全國支持憲草的比例高達 78.59%，有 12 個省的支持率更超過 90%。

國民議會如期於 12 月 15 日改選，投票率達 69.97%，初步統計由什葉派領導的宗教聯盟取得領先，但最終結果預計 2006 年 1 月中旬始能接曉。目前伊拉克 35 個政治團體因質疑選舉舞弊而發表聯合聲明，拒絕接受新議會選舉的初步結果。

二、伊朗：伊朗對秘密發展核武問題的態度始終反覆無常。2005 年 10 月下旬，伊朗再聲稱願同意讓聯合國武檢人員進入 Parchin 軍事基地。針對美國國務院曾質疑涉嫌隱藏核武實驗的 Lavizan-Shian 建築物，也承諾同意讓國際原子能總署(IAEA)人員約見伊朗相關資深官員，但前述口頭承諾始終未實現。10 月下旬，伊朗新任總統阿瑪迪-內賈德(Mahmud Ahmadi-Nejad)在年度反猶會議上發表，「以色列應『從地球消失』及『猶太復國主義應絕跡』」的論調；兩天後他再於民兵集會上強調伊朗不會停止提煉濃縮鈾的計畫，但保證會盡可能保持計畫的透明亦承諾伊朗不會把核原料用在軍事用途。

根據「紐約時報」報導，美國情報單位早在 7 月間即向 IAEA 展示從伊朗竊得的一台手提電腦，內詳載(波斯語)伊朗發展核武之規畫與藍圖。美方認爲它足以證明伊朗正試圖製造核彈頭，並計畫將其配置於「流星三號」(Shihab-3)導彈，射程八百餘英哩，可達以色列、土耳其或印度。美國提出的新事證，與歐盟三國對伊朗發展核武的評估報告，結論上相差無幾。歐盟已確認伊朗在發展傳統和生化武器，但是否已擁有核武，仍有爭議。IAEA 則確認伊朗已開始恢復濃縮鈾提煉

的準備階段，即提煉氣態鈾 UF6，氣態鈾既可用來發電也能生產濃縮鈾。

伊朗於 11 月 6 日正式要求英法德三國恢復核問題談判，隨後歐盟盧森堡外長會議聲明，重啓談判的先決條件是伊朗完全終止濃縮鈾提煉計畫，會議上英國外相史卓(Jack Straw)還譴責內賈德的反猶言論。及至 11 月 7 日，歐盟三國去函伊朗表示同意重啓談判，緊接著伊朗外交部宣布雙方將於兩周內(預期 12 月 6 日)恢復談判，但仍堅持不與美國談判。歐盟同意重啓談判，主因仍在於其接受俄羅斯提議把伊朗濃縮鈾提煉計畫移至俄羅斯境內進行。11 月 24 日 IAEA 理事會於維也納召開會議，與會 35 國代表經過激辯後並未形成共識，而決定暫緩將伊朗核問題交付 UNSC，同時呼籲伊朗儘速與歐盟三國復談。

三、以色列的政局動盪主要源於執政利庫黨(Likud)的內鬥。2005 年 8 月 7 日，總理夏龍(Ariel Sharon)的黨內敵手，即 2003 迄今擔任財政部長的納唐雅胡(Benjamin Netanyahu)提出請辭，自此利庫黨內即陷入嚴重的內訌。利庫黨中委會於 9 月 26 日否決了黨內反夏龍派倡議提前舉行國會改選。緊接著，夏龍向該黨中委會遞出退黨聲明，同時晉見總統卡薩夫(Moshe Katsav)提出解散國會並提前改選之請。數小時之後，總統經過諮詢國會議長的意見，國會(Knesset)也以壓倒性的多數同意解散，預定於 2006 年 3 月 28 日重新選舉。

11 月 21 日，夏龍宣布組織「前進黨」(Forward)，政務委員(不管部長) H. Ramon 率先表態加入，目前已總計 16 位國會議員宣布支持夏龍(14 名屬利庫黨)，其中包括警政、財政、司法及旅遊等部部長。

## 貳、主要發展

一、伊朗面對西方壓力始終採「談打策略」，歸究其因主要源於俄羅斯與中共反對將伊核問題提交聯合國安理會(UNSC)有關。情勢演變證明，伊朗對西方的此一策略確有展獲，最起碼歐盟爲化解危機已對伊朗做出經援承諾；更何況，伊朗還可運用「北韓牌」來牽制美國。根據 2005 年 11 月份德國「明鏡週刊」(Der Spiegel)的報導，伊朗 10 月間曾派特使訪問平壤，表態願無償提供石油和天然氣，用心已昭然若揭。

國際強權對伊朗是否正在研發核武的立場漸趨一致，回應策略也有相當程度的共識。期間，不僅美國與歐盟對暫緩提交 UNSC 的決定有共識，即便俄羅斯也難得出現主動而積極介入的態度。11 月初，莫斯科建議西方能同意讓伊朗有限度擁有和平用途的核原料，但濃縮鈾的提煉則可移地至俄羅斯進行；俄國家安全顧問更爲此訪問伊朗。布希和普丁於 11 月中旬南韓亞太經合會議之後，美國亦正式表態支持俄國之議。

IAEA 於 11 月 24 日召開的理事會議上，歐盟與美國針對竊得伊朗的研發核武藍圖而提出譴責。英國代表詹金斯(Peter Jenkins) 明白警告伊朗「雙方談判大門不會長期敞開」，此語意味著伊核問題極可能會被移送 UNSC 審議；美國雖也堅持把伊核問題交付 UNSC， 但也暗示會放緩腳步，讓俄羅斯的斡旋有時間挽回大局。

歐盟國家雖未必全然相信美國竊得伊朗已開始發展核武的情報，但對伊朗的不合作，態度上轉趨強硬，特別是針對內賈德的反猶言論，英法德西荷(連同俄

羅斯)等國都提出強烈譴責。美國在公開場合向來強烈譴責伊朗核問題，實際上卻清楚認知到很難擋得住伊朗取得核武發展技術。尤其美國正試著對伊朗發動心理戰，藉穩定伊拉克局勢並透過副總理查拉比(Ahmed Chalabi)的中介，與伊朗進行所謂的「秘密管道接觸」(back-channel talks)。白宮此舉顯然具雙重目的，其一是希望伊朗能敦促伊拉克什葉派能與遜尼派合作，順利推動 12 月 15 日的國會選舉，進而有助於美國的撤軍；其二是，美國與伊朗當權派秘密接觸，基本上有利於稀釋強硬教派領導人的權力。

俄羅斯是繼美國與伊朗進行秘密管道接觸之後才提出新建議。普丁總統其實充分體認到，沒有俄羅斯的協助，美國很難解決伊核問題。11 月 10 日，俄國在徵得美國和歐盟的同意下才向伊朗提出此議，願意承認伊朗有權發展和平用途的核能技術，但也要求伊朗保證不會轉爲軍事用途。

二、伊拉克政治重建的過程中紛爭不斷，遠因起於伊境內宗教派系的利益糾葛和種族衝突，近因則源於憲草中政治體制設計、資源分配或國家屬性等問題的分歧；換言之，遜尼派的動向影響制憲的進程，而制憲又是伊拉克政治重建成敗的關鍵。

大抵而言，伊拉克各派系的分歧，影響到伊拉克民主政治的走向。首先，遜尼派堅決反對聯邦制的設計，因爲它有利於庫德族把盛產石油的 Mosul 和 Kirkuk(遜尼派居民佔 40%)兩地劃爲己有，它也有助於什葉派提出 9 省自治的構思。伊拉克 12 個產油省份若歸屬什葉派和庫德族，遜尼派就只能在中、西部 6 省的貧窮區主政，而北部及南部聚集的遜尼派居民難免會成爲二等公民。其次，伊拉克石油蘊藏量全球第二，各派均想從中獲利。憲法草案談判時，庫德族要求各省自治(包括石油探勘、開採、生產、出口)，但遭到遜尼派的強烈反對。

再者，什葉派要求審訊前海珊政權復興社會黨(Baath Party)殘餘分子，也成爲伊拉克政治重建的嚴重問題。遜尼派強烈反對此舉，主因是原復興黨成員多屬遜尼派，許多人至今在政壇仍具影響力。第四，伊拉克的國家屬性也成爲爭議。遜尼派期望永久憲法能將伊拉克定位於阿拉伯世界的成員，庫德族則堅持伊拉克的部份地區屬阿拉伯世界，至於什葉派基於考量伊朗的態度(定位於波斯世界)，態度上傾向保守。最後是宗教問題。什葉派和遜尼派都希望把伊斯蘭教義視爲國家立法的根據和基礎，但傾向世俗的庫德人反對此議。

伊拉克永久憲法呈現出西方民主體制的內涵，美國尤其把伊拉克政治重建視爲「大中東民主計畫」(GMEI)的試金石。問題在於，伊拉克內部強烈的宗教意識與現實政治環境，不同於西方世界。歐美聯邦制運作成功，通常建立於人民具共同信仰、共同政治信念、共同經濟利益及共同歷史回憶的基礎上，但伊拉克的民族多元、政治多極、經濟利益又分配不均，人民雖奉信伊斯蘭教，但複雜的歷史恩怨，西方其實不易把聯邦制度強加於伊拉克的身上。更何況，伊拉克政治重建無法忽視伊朗因素，德黑蘭的態度不僅會牽制伊拉克的政治重建進度，對美國「大中東民主計畫」也構成嚴厲的挑戰。

三、夏龍是以色列歷史上第一位脫黨的在職總理，他之所以於以巴問題的緊要

關頭解散國會，研判基於兩項關鍵因素：其一是掌控以巴和平進程是夏龍解散國會的主要主因。夏龍自 2005 年初陸續從加薩和約旦河西岸撤出屯墾居民，即遭到來自利庫黨內強硬派的反彈，11 月上旬工黨改選黨魁後又宣布退出聯合政府，導致夏龍無法掌握國會半數(Knesset 計 120 席)；換言之，以色列國會生態已讓夏龍難以執行其政策目標，唯一之途即解散國會並提前改選。

其二，自從加薩撤軍引起黨內強硬派之撻伐，夏龍就有脫黨並另創新政黨的想法。夏龍之所以選在此時解散國會，一方面是利庫黨內務實派依然支持他；另一方面，他推動的以巴和平計畫仍受到民意的高支持度；換言之，夏龍自信國會改選之後，他依然會被任命爲總理，持續其政策。事實上，11 月以來各項的民調結果都顯示出，夏龍新創的「前進黨」會成爲第一大黨，預估可以贏得 30 至 33 席，勝過工黨的 24 至 26 席和利庫黨的 12 至 15 席。

## 參、未來評估

一、研判當前的情勢變化，伊朗面對來自內外的壓力，手裡似已無太多談判籌碼。首先，美國與歐盟出現難得的一致立場，伊朗果真要堅持下去，勢必將面臨被提交 UNSC 審議，進而受到國際政治與經濟制裁的結果；其次，俄羅斯已主動提議代爲伊朗進行濃縮鈾提煉，同時還向西方確保伊朗可生產和平用途的核原料，如果伊朗仍一意孤行，在國際社會會更加孤立。俄羅斯向來是伊朗核技術的主要供應國，最近還交運伊朗 29 枚空對地飛彈(價值 10 億美元)並同意出售 TOR 型防空系統；換言之，伊朗對核問題的態度不致於無視莫斯科的立場。

儘管如此，伊朗手裡仍有兩項與西方周旋的利器：其一，伊朗可以影響伊拉克的政局穩定，美伊近來進行秘密接觸，與此有絕對關連；其二，伊朗利用與「蓋達組織」的藕斷絲連，視爲與美國談判的籌碼。根據 2005 年 11 月份德國雜誌 Cicero 的報導，伊朗曾讓來自埃及、烏茲別克、沙烏地和歐洲的 25 名蓋達組織成員入境，其中包括賓拉登的三個兒子(Saad, Mohammad,Othman)及蓋達組織發言人(S. Abu Ghaith)。這些恐怖分子受到伊朗「伊斯蘭革命衛隊」(Islamic Revolutionary Guard Corps)的後勤支援與軍事訓練。國際媒體以往多次盛傳伊朗在庇護蓋達組織成員，但以這次 Ciero 雜誌的報導最詳細。就伊朗什葉派和蓋達瓦哈比派(Wahhabi)的不同意識形態來看，伊朗其實是想利用與蓋達組織的關係取得核問題談判的有利處境。

伊朗對核議題若堅持立場，中東和平進程會受影響。過去伊朗與美國的秘密接觸，歲爲雙邊談判醞釀政治氣氛，但對伊朗來說只爲拖延時間並尋找核問題解套的時機。內賈德不斷出現反猶言論，固然與其激進的意識形態有關，也可能想在全球穆斯林社會製造「不容任何伊斯蘭國家承認以色列」的輿論，但更可能的戰略意圖或爲轉移國際社會(對伊核問題)焦點。

伊朗如果接受俄羅斯代爲提煉濃縮鈾之倡議，短期內並與歐盟重啓談判，雙方達成共識或進而簽署協議，理論上就有助於維繫波灣與中東局勢之穩定；換言之，伊拉克政局穩定、美國減少性拉克駐軍、以巴和平進程等，皆不致於受到伊核問題惡化的衝擊。反之，伊朗對發展核武議題若持續「談談打打」策略，對美歐依然陽奉陰違，就難逃被移送 UNSC 並遭國際制裁的結果。最近以色列前總理納唐雅胡公開主張以色列應摧毀伊朗核計畫，多少隱喻出伊朗核問題呈現的「山雨欲來風滿樓」景象。

二、伊拉克憲草儘管在妥協中交付公投，公投結果亦如預期通過，理論上或有助於年底國會大選的順利舉行，以及明年春將組成的新政府。然而，伊拉克的動亂似乎沒有終止跡象。根據美國國防部的統計，2004 年 2 至 3 月間美軍每週平均受到近 200 次的攻擊，一年之後增至約 400 次，今年 9 月底再激增到近 600 次，10 月初憲草公投之前，已暴增至每週 723 次。

事實上，伊拉克政治重建過程中的制憲問題，已成爲今後擴大危機的變數。就主觀要件來看，伊拉克公投之前重要派系既已達成妥協，共同推動日後的憲草修改工作，特別是隨後的公投結果顯示出，遜尼派內部已出現放棄暴力並積極參與體制內改革的聲音，表示遜尼派認同伊拉克的民主轉型，關鍵僅在於伊拉克內部根深蒂固的宗教和種族矛盾，導致派系間短暫的政治和諧相當脆弱，任何風吹草動皆可能讓政治重建功虧一簣。

另一項較大的變數是，遜尼派領袖迄今仍普遍具強烈的反美情緒，因此只要美軍在伊拉克駐留一天，伊境內的動亂就很難終止，尤其跡象顯示布希總統雖宣布 2006 年撤回部份軍隊，但尚無全磐的撤軍計畫，國務卿萊斯也表示無法預測美軍還需要駐留多久。根據許多民調顯示，八成以上伊拉克人反對外國部隊駐留伊境，這表示伊拉克激進團體具有社會支持的基礎，未來攻擊美軍的動作恐持續不斷，如此當然無助於伊拉克的政局安定。

客觀環境(外在因素)對伊拉克各派系的影響，也會加劇伊境內部的不安。舉例而言，聯邦政府體制固然有助於舒緩伊拉克的宗教分歧和種族衝突，但未必絕對有利於維持政局安定；換句話說，什葉派掌控的南部各省一旦自治，必然會增加伊朗對伊拉克的政治影響力。反觀周邊的波灣國家爲避免伊朗勢力坐大，也很可能加強對伊境遜尼派的支持，前文提到阿盟介入伊拉克的制憲，表面上是推動民族和解，實質上則具有避免遜尼派被政治邊緣化的意涵。

三、以色列的政黨政治和國會生態，因爲總理夏龍宣布另創新黨而產生衝擊性效應，各政黨政策和意識形態的界線也愈趨於清晰。利庫黨以往吸引多數低收入且來自北非和中東猶太移民的支持，這些人長期受到多數歐洲猶太移民的歧視，因此利庫黨的政策仍會採強硬路線的右派。2005 年 12 月，分裂後的利庫黨將選出新黨魁，六位競爭者當中，似仍以納唐雅胡的出線機會較大。果真如此，夏龍領導的新政黨即便贏得國會選舉，亦會陷入與納唐雅胡合作的困境，更何況利庫黨最擔心黨內爆發出走潮或引發「木馬屠城」(Trojan horses)效應，這也是利庫黨未來與前進黨擴大嫌隙的因素，遑論聯合內閣組成會產生阻力。

工黨傳統上是匯集猶太政治菁英的政黨，但培瑞茲成爲黨魁之後，相當程度上可能會強化爲相對貧窮者和社會邊緣人代言的角色。培瑞茲出生於摩洛哥，四歲隨父母移民至以色列，曾居住過 Negev 難民營，他沒有顯赫的學經歷亦無內閣官員的歷練，但年輕且形象清新，頗受到非都會區中產階級的支持。從 1974 年培瑞茲車禍重傷後仍坦然面對一連串的逆境遭遇來看，培瑞茲具有強烈「不輕易屈服」的個性。他曾經帶領工會反對納唐雅胡擔任總理期間的自由經濟政策，其政敵曾蓄意汙衊他爲「布爾什維克」(bolshevik)。

工黨的中東政策顯然不如利庫黨般的強硬，前總理拉賓(Yitzhak Rabin)還是促成 1993 年 9 月 13 日與巴勒斯坦達成「奧斯陸協議」(Oslo Accord)的關鍵人物，更在 1994 年與阿拉法特與裴瑞斯共同榮獲諾貝爾和平獎。迄今，工黨的中東政策仍以和巴人達成和平協議爲首要目標，由此斷定夏龍領導的前進黨如果能夠成爲最大黨，未來在執行加薩撤軍計畫時，勢必需要爭取工黨的支持。當前培瑞茲在工黨內部儘管獲得多數支持，卻仍將面臨來自裴瑞斯派少數派的挑戰，尤其後者公開表示無法容忍自己一手提拔的培瑞茲竟會出現背叛行爲。

以巴和平進程能否取得預期成效，並非以色列單方面的作爲可以促成。事實上，以巴雙方確立「土地換取和平」以來，多次談判皆無成果，主因多源於雙方皆受制於內部反對派系的制肘。巴勒斯坦民選總統阿巴斯(Mahmoud Abbas)若難以掌控巴解內部各派勢力的動向，「哈瑪斯」(Hamas)、「伊斯蘭聖戰組織」(PIJ)、「阿卡沙烈士旅」(Al-Aqsa Martyrs Brigade)等激進派又無意放棄暴力手段，就隨時可能成爲以巴衝突的導火線。以色列國會改選距今還有四個月的時間，無論是以國內部的政黨生態或民意取向，都存有難以預估的變數；換言之，夏龍面對境內發生恐怖攻擊事件的挑戰，就極可能成爲納唐雅胡藉以攻擊夏龍撤軍計畫的口實。換句話說，夏龍儘管可以躲過利庫黨的鬥爭，卻無法擔保國境安全萬無一失。

目前巴解內部各派系都在關注以國政局發展，同樣以國各黨也在注意 2006 年元月巴勒斯坦自治議會的選舉，特別是「哈瑪斯」參選的動向。2005 年 2 月阿拉伯聯盟 Sharm el Sheik 峰會之後，「哈瑪斯」似乎正在重建其力量，做法是把民兵的主力從加薩移至約旦河西岸，因爲距離以國的本土稍遠，導致以色列和「哈瑪斯」間能維持短暫的寧靜。

夏龍總理最憂心的還是 PIJ 的不可預測性，即便「哈瑪斯」逐漸趨於保守並計畫參與巴勒斯坦體制內的競爭，敘利亞也可能在美國的壓力下，關閉境內若干巴勒斯坦武裝團體的基地，但只要 PIJ 具有對以色列發動奇襲的能力和意願，它就會直接或間接扮演影響以國國會選舉和總理職位爭奪戰的一項變數。

根據夏龍的構思，以巴和平進程已屆執行「路線圖」的最後階段，此時應該確立以巴間的最終邊界，更何況以國軍隊和屯墾居民撤出加薩(及約旦河西岸的 Jericho 城)還有「奧斯路協議」的法律基礎。以色列今年開始從加薩撤退之後，夏龍還承諾過下一波將再撤除西岸 24 處未獲准的屯墾區，連同國防部長 Shaul Mofaz 亦曾保證過 2005 年底前會執行撤退命令，皆可能因以國政局變化而生變數。

# 前蘇聯地區

龍舒甲(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、　基本情勢

二００五年的前蘇聯地區國家，除了繼續進行經濟結構改革與相關的社會改革、把國有財產逐步私有化、實施對外經濟開放政策與吸收外資之外，在政治方面已面臨到相當程度的挑戰，從最大的俄羅斯到最小的亞美尼亞 (Armenia)，多數都舉行過全國性或地區性的投票。其實從蘇聯解體後，西方國家便主動積極經援它們，除了希望藉由經濟改革達到市場自由化之外，也一直長期協助它們，想藉由政治改革轉型爲西式的民主體制；然而相較之下，這些國家的國內生產毛額的成長率總是比政治轉型的腳步走得快些。不過就整體而論，前蘇聯地區各國的經濟依然落後，談不上具有國際市場上的競爭力，相反的，當他們的政治缺乏民主與公開時，國際社會不但會給予難看的臉色，甚至還會停止撥款經濟援助，因此，這些國家的領導人們，也不得不在穩定掌握政權之際，因應西方社會的要求或批評。

自從西方國家在格魯吉亞 (Georgia) 與烏克蘭 (Ukraine) 成功得演出「顏色革命」(Color Revolution) 以後，該地區的其他國家領導人莫不緊張萬分，深恐在他們的身邊也炮製出相同的情形，所以他們都變得相當謹慎，對於所有會引起「革命」的因素也都加以防範，其中最明顯的就是對於所謂西方培植的「非政府組織」的監控與壓制。故不論是俄羅斯、是南高加索的亞美尼亞或阿塞拜疆 (Azerbaijan)、是中亞五國，這些領導人對於異議人士或是反對的聲音，都變得難以容忍。主要的就是他們並不認爲民主改革是他們國家的當務之急，而加速經濟成長才是真正的必走之路，所以他們寧可把較多的注意力集中在改善投資環境與提高優惠條件上以便吸引外來投資。

## 貳、主要發展

俄羅斯的政治在普汀 (Vladimir V. Putin) 總統的掌握與主導之下，並非朝著西方所樂見的「民主化」邁進，反而是繼續開著倒車，當俄羅斯把新的國歌歌詞依舊套用著前蘇聯國歌的曲調時，普汀認爲讓今天的國家按照過去的思維來運作也是行得通的。俄羅斯的政治傳統幾乎都是標榜國家主權說，不能對那極少數參與民主的人民產生任何鼓舞的作用。事實上，普汀在二００五年正是按照自己的意思走向「中央化」，所以有越來越多對俄羅斯政治感到絕望的反對黨人士相信，俄國的政府體系跟民主幾乎沾不上邊；有識者亦認爲，普汀正冒著扼殺在俄羅斯萌芽之民主的危險。能持續統治者地位的唯一方式就是繼承以往的「中央化」

(Centralization)，也就是建構所謂的「權力垂直」，但這也造成了今天俄國存在著權力體系與社會需求間的主要衝突。

例如，首先是雅羅斯拉夫爾 (Yaroslavl) 的市議會本想趁著十月選舉時抗拒普汀任命地區行政官員的權力，但是來自莫斯科的一項警告卻足以使得議會的代表們看到了他們的想法是錯誤的。

其次是今年通過的「國家杜馬代表選舉法」使得在單一選區的杜馬代表直選已經被取消了，選民們只得選舉政黨提名者，加上政黨必須跨過百分之七的門檻，進而也讓全民公決無法舉行了。俄國觀察家們不認爲普汀正爲著某種意識形態的藍圖而工作，但不可否認的，他和身邊的那些在前蘇聯時就已經一起共事的伙伴們正處於一種慣性力量：就是讓他們在那掌權的位子上能待得更久一點；因爲這些人在一個封閉的體系裡面總是感覺到舒服，所以他們也設法要使得當前的俄羅斯，能像他們已習慣的「國安會」(KGB) 那樣可以被完全掌控的環境。

第三是對電視媒體的主宰，也使得獨立的電視台正在消蝕。比方像那曾經批評過普汀的 REN TV，不但百分之七十的股權被迫轉讓到親總統的大企業手中，連若干思想與說話不受當局欣賞的「二十四」(24) 新聞節目的主播與編輯群也在入獄威脅下被迫集體辭職。與此同時，由於親政府的電視台經常投注較多時間以半公眾論壇節目談論政府的社會計畫與成長的數字，因而造成人民以爲政府在過去五年中的表現一直是穩定成長的；雖然如此，因爲電視新聞講究快速與現場直播，故仍有百分之四十四的俄國人認爲電視是獲取世界最新動態的主要來源。

第四則是在十二月下旬通過「非政府組織法」的法案，不僅規範了非政府組織在俄國活動的範疇，也使得這些組織在這個國家的工作更加困難，主要就是負責對外情報的機構把這些組織視爲外國間諜以人道主義團體之名作爲掩護之處。

至於俄羅斯以外的前蘇聯各共和國在二００五年也發生若干重大事件，至今仍有不小的影響。

第一是烏克蘭總統尤申科 (Victor Yushchko) 在元月二十三日就職，當時他宣誓要維護人民的自由與權利，堅守憲法與法律，所以在橘色革命 (Orange Revolution) 的浪漫熱潮消退之後，他馬上就面臨到嚴峻的考驗，三月間他曾堅持提名他的革命伙伴提摩申科 (Yulia Tymoshenko) 女士擔任總理，結果他如願以償。但是這兩位伙伴卻因爲以四十八億美元高過拍賣克里渥瑞茲斯塔爾鋼鐵廠 (Kryvorizhstal Steel Plant) 底價太多的問題而產生了不合，並導致總統宣布更換總理，以及提摩申科與她的政黨一起站到了反對總統的陣線上。此外，就在尤申科在與歐盟的高峰會上成功的強化雙邊關係時，卻與俄羅斯發生了調漲天然氣價格之爭，尤申科甚至威脅俄國拒絕其黑海艦隊停泊烏克蘭，基本上俄國於二００五年的前十一個月對烏國所要求的價格是每立方米五十美元，實低於其他鄰國數倍，主要是爲了長遠經濟整合政策的考量，但是當美國於十二月中旬涉入，與烏

國官員密商並表示力挺烏國以後，俄方於是仔細盤算，遂要求提高價格四倍多，作爲懲罰性手段，並表示可能藉由減少或切斷對烏國天然氣的供應來向基輔當局施壓，目前雙方都有所堅持，但也要求歐洲出面進行調解；至於從西伯利亞供應歐洲數國的天然氣，俄國表示不會中斷。

第二是吉爾吉斯 (Kyrgyzstan) 於二月底至三月中旬曾舉行國會選舉，由於發生妨礙選舉與不公的情事，進而導致抗議，一週後首都比什凱克 (Bishkek) 即發生「鬱金香革命」(Tulip Revolution)，總統阿卡耶夫 (Askar Akaev) 在抗議群眾包圍官邸之際逃到莫斯科，儘管他拒絕辭職，但是國際社會已經協助反對黨準備選舉總統，七月十日，反對黨領袖巴基耶夫 (Kurmanbek Bakiev) 在最自由與最透明的情況下當選新的吉爾吉斯總統，這是西方國家在前蘇聯地區製造「顏色革命」的第三個成功案例。

第三是烏茲別克斯坦 (Uzbekistan) 的安集延 (Andijan) 市政當局因爲強制關閉大市場而引起商販們強烈不滿，五月十三日那天遂發生反政府示威活動，但是官方恐懼因此引起恐怖份子攻擊或「顏色革命」，於是派軍鎮壓，結果造成七百多人喪生，以及數以千計的人民湧向邊界企圖逃離，使得吉爾吉斯當局也不得不開方邊界接納部分難民；儘管烏國官方表示只有一百七十八人死亡，可是卡里莫夫 (Islam Karimov) 總統已經製造了第一個中亞地區的「天安門事件」。

第四是阿塞拜疆與哈薩克斯坦 (Kazakhstan) 於十一月上旬與十二月上旬相繼選舉總統，兩國總統均有意尋求繼續掌權，他們既要防止反對黨與非政府組織聯手製造「顏色革命」，又要接納西方選舉觀察員進入，結果以美國爲首的西方國家一方面接受了兩位總統的當選事實，另一方面卻對選舉不公仍表極度不滿。

## 參、未來評估

前蘇聯地區國家從獨立以來幾乎都是「以投票讓威權統治者繼續執政」，雖然這些國家都有反對黨存在，但多半處於掙扎圖存，主要是沒有機會藉助媒體發聲。當美國在格魯吉亞與烏克蘭資助「非政府組織」導演了嘉年華式的「絲絨革命」之後，便似乎食髓知味，想一再地在其他國家進行翻版複製，可是這些國家的領導人已經從「顏色革命」中學到教訓，就以中亞國家的領袖們來說，一來，他們認爲「西方需要中亞，所以他們只要在小處鬆綁，看似民主，也就能夠獲得美歐等國的諒解」；二來，他們也認爲「選舉作假與領導人貪污並非壞事，重要的是不應該允許有獨立的媒體、不應該讓反對黨變得強勢」，結果他們便輕易的藉恐怖活動之罪名打壓了反對勢力，所以今後西方對此情形將不致於視若無睹。

另一方面，俄羅斯始終是「獨立國協」的龍頭，在「九一一事件」以後，俄羅斯已經成立新的安全防衛體系「集體安全條約組織」(Collective Security Treaty Organization, CSTO) 取代「獨立國協」的「集體安全條約」(Collective Security Treaty,

CST)，而在「顏色革命」後，莫斯科於今年六月下旬決定組織起「集體安全條約組織集體安全會議」 (CSTO Collective Security Council)，其中計畫將整合所有參與國家的防空與快速打擊部隊、強化軍事經濟工業的合作。儘管格魯吉亞、摩爾多瓦 (Moldova) 與土庫曼斯坦 (Turkmenistan) 拒絕參與，而烏克蘭也降低其參與層級，但是俄羅斯已經增加了對它在這些「近鄰」(Near Abroad) 之軍事基地的開支；尤其是當烏茲別克斯坦在安集延暴動的血腥屠殺後，已經與俄國堅定的並肩攜手，這使得莫斯科再度取得了地緣政治的優勢，因此在未來的一年，我們仍將看到「集體安全條約組織」的成員會對西方所採取之民主化的戰略打出拖延與抗衡的對策。

# 歐洲聯盟預算架構

甘逸驊（國立政治大學國際關係研究中心副研究員）

## 壹、背景說明

歐洲聯盟的發展在 2005 年遭遇相當的挫折：攸關統合進程的歐盟憲法條約遭到法國與荷蘭的否決，使得歐盟的憲法過程幾乎已經停擺；聯盟的繼續擴張雖有些進展，但現有會員國對於擴張的時程仍有高度歧見；在歐盟層次的反恐合作有限，各會員國在反恐行動上仍各行其是；英國所提倡的歐盟經濟改革，在不同意識型態的衝擊下，幾無進展。同時，2005 年也是歐盟會員國對於影響歐盟發展至鉅的 2007-2013 七年期預算架構(budget framework)爭論不休的一年。此項預算終於在年終之前的歐盟高峰會上通過，稍微緩和一年來歐洲統合呈現的危機意識。

歐盟的預算來自於各會員國，會員國再從中獲得補助。2007-2013 架構預算的主要爭執是以英法爲主的會員國基於各自國家利益與意識型態的差異。法國堅持在未來歐盟的預算編列中，仍應大幅度的補助歐洲農業的發展。農業補貼占所有歐盟預算的四成，但歐洲農民人口不到總人口的 5%，唯獨那些仍保有大型農業部門的國家實質從歐盟預算中獲利，尤其是法國。在工業高度發展的歐洲，如此預算支出編列的扭曲狀態顯而易見。

英國爲了對抗法國的農業補助，聲言仍將堅守英國的退還金(rebate)制度。所謂退還金，是指英國在一九八０年代時，當時執政的保守黨柴契爾政府鑑於英國高度工業化的結果，英國農業部門從歐體獲得的農業補助部分遠少於其貢獻給歐體的預算，加上當時英國經濟力的頹勢，使得英國以退出歐體做爲威脅，其他會員國只得同意以退還金方式，讓英國得以回收相當部分的預算。

自從一九八四年柴契爾夫人極力爭取自預算獲得部分退還金，之後即長期享有此項特殊待遇。以今年爲例，英國獲得約三十億英鎊(四十四億歐元)的退還金。但是衡量過去二十年的變化，英國當前實際的經濟狀況遠優於二十年前，相較於英國的歐洲夥伴，英國在經濟方面的表現又優於這些國家，使得以法國爲首的部分會員國，要求廢除給予英國的退還金制度。所有會員國都分擔了付給英國的退還金，包括新近加入且較爲貧窮的中東歐國家，法國與義大利則是負擔英國退還金最重的國家，因此反彈也最大。另外，像德國、荷蘭與瑞典等同樣爲歐盟預算淨支出的國家，也抱怨它們未受到如同英國同樣的退還金待遇。

在 2005 年 6 月 15 與 16 日於布魯塞爾召開的歐盟高峰會，歐盟已就 2007-2013 架構預算提出討論，但由於以英法爲主的國家仍存有相當歧見，因此當時未獲致

共識。其實就英國的立場而言，英國瞭解到其所堅持的退還金，已經不合時宜，英國早已脫離一九八０年代的窘境，其他中小型較貧窮會員國反而更需要退還金的補助，英國的立場主要是針對法國對農業補助的態度，希望找尋一個妥協之道。法國與其他較爲依賴農業的會員國則繼續堅持對於農業的補貼。

綜觀布萊爾首相在布魯塞爾高峰會上提出有關歐盟預算的爭議問題之主要目的，在於提出藉由堅持未來歐盟預算仍應編列對英國的退還金，而實質目的是做爲要求以法國爲首的某些會員國同意重新檢討歐盟預算支出的分配。大部分不依賴農業的國家以及新會員國基本上支持英國重新分配歐盟預算的主張。就中東歐的新會員國而言，如果各會員國得以盡快就新的預算架構達成協議，這些國家可以獲得比現在多三倍的「結構性援助(structural aid)」；它們與英國分享市場經濟的理念與親美的政治主張，這些因素可以促使英國在抗衡法國時得以獲得支持的夥伴。

當英國在今年七月起開始擔任歐盟輪值主席國，即試圖在歐盟會員國中尋求對於未來七年預算的共識，因爲如此一來可以使得歐盟執委會在明年有充足的時間，爲新的七年期預算，擬定詳細的規劃；另一方面，也可爲英國的輪值主席一職，留下完美的句點。

在經過馬拉松式的協商之後，歐盟終於在 12 月 15-16 日的高峰會上，達成 2007-2013 年架構預算的共識。英國從原來願意減少七年共八十億歐元的退還金，到最後同意減少共一百零五億歐元，亦即英國未來享有的退還金是現在的五分之四，英國並在新會員國的要求下，同意提高對於中東歐新會員國的援助。而歐盟整體預算占所有會員國國內生產毛額總額比例，也從原先英國所提的 1.03%，提高到 1.045%。另外，歐盟七年期架構預算的總額也從原先英國所提的八千四百七十億歐元，提高到八千六百二十億歐元。然而，法國仍堅持對於農業部門的補助，法國唯一的讓步，是在 2008-2009 年時將由歐盟執委會進行對於農業補助的檢討，屆時可能減少相關部分的補助。除此之外，法國總統席哈克並且揚言，到 2013 年時，英國的退還金制度應該完全廢止。

綜合而言，歐盟 2007-2013 預算架構的協商與通過，對於不同的會員國具有不同含意：第一，對於英國而言，退還金的減少以及整體預算的增加，使得布萊爾政府在國內飽受批評，一向持疑歐(Euro-sceptical)立場的保守黨更利用這個機會指責工黨政府向法國的立場投降。但是由於對於新會員國的援助增加，再加上是在英國擔任輪值主席任內通過極富爭議性的預算案，因此布萊爾政府仍享有某些會員國給予的讚譽，而且由於英國仍擁有巨額的退還金，未來可做爲在歐盟農業政策上討價還價的籌碼；第二，法國極力抗拒對於共同農業政策的改革，仍持續享有歐盟預算對於農業的鉅額補助，但是法國享有的歐盟預算淨值並未因此增加，因爲在新的預算架構中，法國所需貢獻的預算更多，因此對法國政府而言，只是爲了滿足強大農民的壓力；第三，做爲歐盟預算最大貢獻國的德國，在新的

預算架構中得以稍微降低其負擔；第四，中東歐獲得較現在更多的區域發展補助，所以一般認爲它們是這次預算架構之爭下的最大贏家。

## 貳、情勢分析

第一，歐洲經濟政策的意識型態之爭：歐洲國家對於預算支出的爭議，尤其是介於英法兩大國之爭，其實是一種建立在意識型態上的差異。盎格魯－薩克遜的經濟理念著重的是經濟發展，自由貿易是推動經濟的原動力；法國的主流則著重在社會福利，公平正義較發展更爲重要，特別重視勞工與弱勢的福利。而現今所謂的全球化，實際上是一個較符合英美傳統經濟觀念的主流思想，法國以及某些歐陸國家對於高唱自由競爭的全球化，抱持較多的疑慮。雖然出身於左派的工黨，但是英國的布萊爾政府仍傾向於英國的主流，而過去十年來包括英國與愛爾蘭在經濟上遠優於歐陸的表現，也被歸因於英、愛的全球化程度。這一年來歐盟所遭遇的困境，包括歐盟憲法條約的否決，以及預算架構的爭議，都與這些國家對於經濟與社會制度的意識型態之爭有相當的關連。從長期而言，在美國勢力獨大的國際體系，以及國際多邊組織(如 WTO)的運作下，歐盟未來在社會模式的發展有可能朝向較適合全球化潮流的方向修正，例如對於農業的補助將逐漸縮小。事實上，歐盟已經確定當羅馬尼亞與保加利亞在兩年後加入時，歐盟將不會增加聯盟整體在農業補助的預算，亦即對於其他原會員國的農業補助將會相對減少，如此可能會形成一個農業補貼遞減的長期趨勢。

第二，德國的角色日漸重要：德國新任女總理梅克爾(Angela Merkel)在架構預算共識的獲得，展現其協調折衝的領袖特質。在歐盟預算占所有會員國國內生產毛額總和的比例上，梅克爾提議採取盧森堡(上一任歐盟輪值主席國，提議1.06%)與英國提案(1.03%)的折衷方案(1.045%)。德國的居間協調使得英國相信，從德國在預算事務上的態度，可以證明德國不必然如傳統般，在主要事務上與法國態度一致。事實上，梅克爾總理可能在未來歐洲事務上，扮演關鍵的角色。尤其值得注意的是德國將於 2007 年上半年接任歐盟輪值主席，屆時新的七年期預算計畫將要展開，有關歐盟憲法條約的重新討論到時候也到了較成熟的時候，再加上梅克爾的領導屆時應更爲純熟，德國可能重新扮演歐洲統合的領導角色，但是在梅克爾領導下的德國，不一定採取傳統上與法國同時擔任歐洲核心或原動力的角色，而可能成爲較爲獨立的領導角色，例如在長期的歐盟農業政策方面，梅克爾政府可能會傾向於英國的態度；在歐盟的擴張政策方面，德國也可能與法國的態度不同。

第三，歐盟架構預算的未來：架構預算雖暫時獲得解決，並決定在 2008-2009 年期間進行檢討，但由於到時英法等國的領導人可能業已換人，因此法國是否會予以讓步，只有待領導人的道德約束。事實上，未來接替英國首相布萊爾的可能人選，亦即現任的財政大臣布朗，已經表示經過詳細計算後，英國在新的預算架

構下所需支應的歐盟預算，比布萊爾承諾的還要高，將增加英國的財政負擔。德國的反對黨也批評新政府，爲了獲致歐盟各會員國對於七年期預算的共識，德國已承諾對歐盟提出更多的財政貢獻。雖然法國總統席哈克明確表示歐盟在農業補助的預算分配，在 2013 年之前不會有所改變，但是當 2008-2009 年針對預算的全面檢討時，法國必將在此一議題上，面對其他會員國更大的壓力。因此，短期而言，歐盟在 2008-2009 年期間對於新預算架構的檢討，可能引發新的爭論，也不排除在 2013 年之前的歐盟預算有所變化；但更重要的是就長期而言，亦即 2013 年之後的歐盟整體預算架構，由於歐元區的擴大、新會員國的加入、歐盟大國間互動的變動關係、歐盟在全球地位的提升，都將使得歐盟與會員國必須面對新的情勢，將現有不合理的預算分配，以及比例過低的歐盟預算，做務實且具前瞻性的改革。

## 參、政策建議評估

第一，英國的地位：英國在過去數年中的國際地位，以及在歐盟的重要性，較以往更爲提高。首先，由於英國與美國的「特殊關係」，英國擔任了美歐橋樑的角色。英國一方面在美國對伊拉克政策上，扮演美國最忠實盟友的角色；另一方面，英國在布萊爾領導下，亟欲成爲歐洲的核心國家。英國在此兩股影響力的作用下，必須保持一定程度的平衡。其次，英國藉由 G7/G8 平台強化其國際角色的企圖，亦值得重視。英國強力主導對於以非洲國家爲主的十八國外債取消的議題，並且試圖縮小各國在環境保護議題的差異，都是七月份英國在 G8 高峰會上，英國試圖扮演領導角色的主要議題。再者，歐盟對中武器禁令的解除原本在今年年中前可望解除，但是因爲中共通過反分裂法，加上美國強硬的態度，武器禁令的問題仍懸而未決，這也使得英國在擔任歐盟輪值主席國時，持續維持對中武器的禁令，並且在短期間內看不出禁令有解除的可能。然而，雖然一般預期英國基於與美國的關係，會持續對中武器禁令的政策，但是可以預期的是中共持續的壓力與利誘，而英國正是中共可能加強說服的對象。

第二，美國與在歐洲的忠實盟邦：在後冷戰時期，歐洲似乎逐漸興起一股抗衡美國的勢力，尤其在非安全層面的國際重大議題上，歐洲有時採取與美國相左的立場。從全球權力的互動來看，某些次級強權刻意以正式或非正式的聯合方式，抗衡美國的獨霸地位，而歐盟又是這些強權拉攏的對象。然而，美國在歐洲的盟邦當中，仍有相當的實力，來阻擋如此的趨勢。一方面傳統的盟邦當中，仍堅持美國在歐洲事務，尤其是安全政策的領導地位；另一方面，歐盟新的會員國或是未來可能的會員國，大致傾向於親美的立場。因此，未來在全球與區域安全事務的權力關係中，美國仍可能與其在歐洲的忠實盟邦，形成抗衡反美國獨霸勢力的主軸。台灣長期依賴美國在安全事務上的維護，但是如此的雙邊關係應可藉由美國的優勢地位，發展成有利於我國的多邊網絡，增強對我安全與外交上的保障。

第三，歐盟的全球地位：歐盟是否成爲一個更爲整合的超國家機制是一個經常引起熱烈討論的議題，但純粹從歐盟預算占所有會員國預算的比例來看，歐盟似乎仍是一個二十五個會員國的政府間組織。相較於每年約四兆歐元的二十五個會員國的預算總額，歐盟的預算只佔這個總額的百分之一左右；再衡量維持歐盟機制運作的行政費用，歐盟每年的行政預算比巴黎或倫敦市長所能掌控的預算還少，從歐盟機制所得以運用的資源來看，尤其是分配到共同對外政策的預算比例不到 6%，歐盟整體的對外力量，似乎仍顯得相當零散。但是，判斷歐盟在外交與安全政策的實力，不能只從歐盟層次所分配的預算來看，更重要的是雖然絕大多數的預算仍由會員國掌控，但是這並不妨礙會員國採取歐盟共同的對外政策，會員國雖掌握預算但仍能產生共同的政策，因爲歐盟會員國已建立起協商機制與方式，以尋求共識形成的模式，使得歐盟的全球地位更爲穩固。

**附註：歐盟 2007-2013 七年期預算架構**

預算總額 8,623 億歐元
英國退還金減少 105 億歐元
對新會員國發展援助 1,570 億歐元 (35.7%)
農業補助 2,920 億歐元 (43.1%)
司法暨內政事務 102 億歐元 (1.2%)
對外政策 500 億歐元 (5.8%)
行政費用 503 億歐元 (5.8%)

# 德國

湯紹成(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

## 壹、 基本情勢

今年五月，在德國北萊茵西伐利亞邦的選舉中，當時執政的社民黨（SPD）與綠黨（Buendnis 90/Die Gruenen）聯盟慘敗，在野的基民盟（CDU）與自民黨（F.D.P.）大勝，結束了當地紅綠聯盟十年來的聯合執政，這給於社民黨在聯邦執政團對的致命打擊。近年來社民黨在邦的選舉中節節敗退，自 1999 年以來，社民黨或與其他政黨聯合執政的邦政府已從 11 個減爲 5 個。

由於德國實行聯邦制，上議院具有制定法律與否決法案的權力，而其議員乃由各邦政府指派，此次的選舉，將使得在野聯盟可獲得上議院 69 席中的 43 席，此乃給於執政聯盟設下了無法逾越的障礙，因而導致施若德總理宣佈提前選舉，以挽救頹勢。九月 18 日，德國提前舉行大選，在結果揭曉後，兩大陣營都聲稱勝利，可是卻都無法順利地與其既定的友黨組織多數執政的聯合政府，因而形成政治的僵局。

整體觀之，自 1998 年紅綠聯盟在聯邦執政以來，其成績就不盡理想，毀譽參半，這主要是因爲紅綠兩黨之間，在發展經濟與重視環保方面時常出限歧見，以及社民黨內部對於施若德總理的經濟政策多所批評所致。目前德國的失業率高達 11%，失業大軍將近五百萬人，施若德總理總想以減低優惠與補助政策來提升經濟成長，但這又引起黨內左派的反彈與出走另組左派黨，使民眾對於執政聯盟失去信心，而左派黨不願與上述兩大既定的聯盟結盟，則是此次形成僵局的重要原因。

在此次選戰中，主要的議題還是集中在內部的問題方面，其中包括財政、就業與社會保險等等。與歐洲一般保守黨與工人黨的爭議相類似，施若德總理是站在需求面來替工人以及一般弱勢團體爭取利益。相對的，梅克爾則是站在供給面來促進經濟發展，比如削減就業者的工作保障權，好讓雇主比較容易聘解員工，已達增進效能的目的。

綜觀此次選舉的過程，現任總理施若德的表現比較獲得肯定。在五月份他決定要提前選舉時，執政聯盟的民意支持度跌入谷底，與在野聯盟有約 20%的差距。但是，由於他個人的人格特質以及選舉的技巧，再加上梅克爾的選戰經驗較差，頻頻受到攻擊，而且她還強調其政策乃良藥苦口又不知包裝與推銷，使得兩黨的選舉結果趨於接近。

現年 51 歲的梅克爾來自德東地區，曾獲理化學博士，在八零年代末她以學

者的身分參加政治活動，隨即受到當時柯爾總理的賞識，立即延攬她擔任青年部與環保部長。2000 年，基民盟爆發政治獻金醜聞案，柯爾牽涉其中，因而梅克爾得以由基民盟秘書長的身分出任主席。2002 年聯邦大選，她讓位給姐妹黨基社盟(CSU)的主席 Edmund Stoiber 帶領參選，以退爲進，深獲好評。因而，在今年的選戰中，黨內對於由她代表出馬，都表示高度支持。

在選戰中，對外關係的議題方面，則以對美國的政策以及土耳其是否應該加入歐盟比較突顯。在對美政策方面，施若德總理在上次 2002 年的選舉中，就以堅決反對美國攻打伊拉克而獲得險勝。此次，當八月份布希總統稱不排除以武力攻打伊朗時，施若德再度堅決反對，並力主對話，因而與美國的關係一直未能改善。相對的，在野的聯盟黨則對於美國的政策比較同情以及表示支持，可見兩大陣營的差異甚大。

在有關土耳其入盟的議題上，執政黨是積極在推動，而在野黨則明白表示反對。執政黨認爲，土耳其的地緣地位重要，不但鄰近中東動盪地區，同時還與伊拉克接壤，因而必須經由將其納入歐盟統合的過程，來保障其安全，進而，這也才能增進歐盟的整體安全。可是，聯盟黨則認爲，土國非屬歐洲，宗教信仰與生活方式與基督教的歐洲格格不入，而其人口已經七千萬，但其人均所得只有歐盟的 1/4，若在幾年之後得以入盟，其人口就將居歐盟之首，這將會使土國在歐盟中獲得最大的決定權，此乃必定攪亂歐盟的整體秩序，朝野雙方相爭不下。

## 貳、主要發展

選舉結束後，各黨合縱連橫與相互試探，由於左派黨乃各黨都無法接受，因而迫使聯盟黨與社民黨兩大黨展開協商，在此過程中，雙方還一度爲了由誰出任總理而僵持不下。在經過幾番折衝之後，大聯盟政府終於成形，主要因爲現任總理施若德不再堅持續任所致。

協商的結果，在總共 16 個部長席位中，兩大黨各佔一半，副總理則由社民黨秘書長 Franz Muentefering 來擔任，他同時也擔任工作與社會部長，一改原本都是由外交部長擔任副總理的慣例，可見社民黨對於該領域的堅持。外長則由前總理施若德的親信 Frank-Walter Steinmeier 來出任，至今，他都是擔任總理府的部長（相當於我國行政院秘書長）的職位。另外，財政部長則由前北萊茵西伐利亞邦邦長 Peter Steinbrueck 來擔任，社民黨還分配到交通、環保、法務、健康以及發展等幾個部會。在聯盟黨方面，則主掌經濟、內政、國防、教育、家庭以及農業等部會。

從以上這個內閣的安排可以得知，兩大黨在大聯盟的組成中，其權力的分配還是相當平均。聯盟黨雖然主政，可是有關外交、社會與環保等職務，都由社民黨來擔任，因而可以略見，社民黨在其國內社福政策的改革方面，將會有所斬獲。

以梅克爾爲首的大聯盟政府上台以來，德國的外交政策已有比較大的轉變。其中，與美國的關係會有改善，對於俄羅斯將會加強批評，德波關係的發展可能會因美國的因素以及二戰的陰影而改善有限，德法在歐盟的領導地位也可能因美國的因素而受到影響，相對的德國則可能與英國加強關係。

在對於中國的問題上，新政府在人權與民主問題上已多所著墨，因而減緩了中德關係發展的力道。目前，德國是中國在歐洲最大的貿易夥伴，中德貿易佔中歐貿易的三分之一左右，德國也是向中國貸款與技術轉讓最多的歐洲國家。

在今年 12 初，當胡錦濤訪問歐洲時，他也訪問了德國。胡錦濤首先會見了一向支持解禁甚力但即將卸任的總理施若德，並再度共同聲明雙方一致的立場，施若德總理與法國的席拉克總統是支持歐盟解禁最力的兩位領導人。可是，在胡到訪的前三天，由梅克爾所領導的聯盟黨就表明反對歐盟解禁，並以中國人權紀錄仍差，以及台海危機仍舊存在爲由，認爲解除武禁將不利東亞的和平。

但是，進一步觀察可知，實際上，他們比較重視的是美國的立場。因爲，美國本身也仍對中國採取武禁政策，一旦歐盟解禁，不但會有助中共軍力的增強，破壞兩岸均勢，同時這對於美國本身的武禁政策也會產生極大的衝擊，因爲美國的軍火商將會給於美國政府更大的壓力。況且，在歐盟武禁尚未解除之前，中俄關係已經進一步改善，今年八月份的聯合軍演就是最好的例證，因爲俄羅斯擔心歐盟會瓜分其在中國所佔據廣大的武器市場，而中俄關係的改善，也是美國所極不願見。

同時，北京方面也在胡此次出訪前釋放訊息，中方將不會在人權問題上作出讓步，已達歐盟取消武禁的目的，而這卻正是德國新政府的要求。由此可見，雖然歐盟方面在今年九月的歐中高峰會上，仍舊同意會繼續推動解禁政策，但是，中德雙方在此問題上仍有距離，因此導致歐盟既定解禁的時間將會再度向後推遲。

## 參、未來評估

以目前的情勢觀之，大聯合政府的運作尚稱順利。日前，德國一位考古學家在伊拉克被擄爲人質，可是在柏林政府的多方營救之下，安然獲釋，因而獲得國內外會相當大的讚揚與鼓勵。但是，近日由於美國 CIA 曾在歐洲以及德國地區逕行逮捕嫌疑的恐怖份子並予以拘禁及審判，引起了歐洲國家普遍的不滿，這對於梅克爾政府正在修補與美國的關係時，不似澆了一盆冷水。

雖然如此，大聯合政府所要面對的，則還是國內的經濟問題，尤其是失業率與政府赤字問題迫在眉睫，若處理不善，隨時有可能爆發執政危機。在梅克爾 11 月份的就職演說之後，工商界還是普遍給於支持，並對於未來表示樂觀。可是，倒底大聯合政府並不是一個理想的安排，是否能做完四年的任期，還有待進一步觀察。

# 拉丁美洲

柯玉枝(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、基本情勢

2005 年拉美政治情勢雖曾在玻利維亞、厄瓜多發生現任總統被迫下野的政治紛亂，尼加拉瓜總統博拉紐也因被控涉嫌在總統大選時非法收受政治獻金而經歷被彈劾的「和平政變」，但整體政治情勢尚稱穩定。惟因拉美地區自 2005 年 10 月起進入選舉高峰期，各國選舉結果值得關注。此外，當前美拉關係疏離的現象伴隨著左翼政府的勢力擴張，已使美國對本區影響力下降，其未來演變值得持續觀察。

在經濟情勢方面，2005 年拉美國家的經濟表現除了海地與薩爾瓦多的表現較差，以及巴西的成長力道不如預期亮眼外，其他國家的經濟表現至少都呈現穩定成長的趨勢。不過，在社會情勢方面，貧窮、貧富不均及高犯罪率的問題依舊困擾拉美國家，而高犯罪率則已成爲阻礙投資的負面因素。

## 貳、主要發展

1.深受各界重視的宏都拉斯、智利及玻利維亞總統選舉

從今年 10 月起，在約兩個月的時間內，共有 6 個國家舉行選舉，其中包括 10 月 23 日阿根廷國會選舉、11 月宏都拉斯大選、12 月 4 日委內瑞拉國會選舉、12 月 7 日盛文森國會選舉、12 月 11 日智利大選、以及玻利維亞在 12 月 18 日的選舉。

阿根廷的國會選舉由執政的勝利聯盟獲勝，但並未掌握眾議院過半席次。委內瑞拉國會選舉因爲 5 個在野政黨退出選舉，致使本次選舉投票率低於 25%，而國會 167 席次當然全由執政聯盟囊括。 聖文森執政黨聯合勞工黨(Unity Labour Party, ULP)在國會選舉守住城池繼續執政。

宏都拉斯總統選舉則因爲電腦計票系統故障，使選舉結果延宕 10 日，最後的結果是在野的自由黨總統候選人齊拉亞(Manuel Zaleya)以近 50%的得票率擊敗選前被多方看好的執政的國家黨候選人洛伯・蘇薩(Lobo Sosa)。

智利大選與玻利維亞總統選舉的最後結果因爲無任何候選人在第一輪投票中贏得 50%的選票，所以必須進行第二輪投票，由執政左派民主聯盟(Concertación Democrática, CD)候選人巴舍萊 (Michelle Bachelet Jeria)與復興黨(Renovación NAcional, RN)推出的億萬富翁品尼拉(Sebastián Piñera Echeñique)雙雄對決。

玻利維亞選舉則最受矚目，因爲這個在過去三年已經有兩位總統被迫下臺的南美洲最貧窮的國家，在 12 月的大選中出現第一位民選的印第安總統莫拉萊斯

(Evo Morales)，這位政治立場反美親委內瑞拉的玻利維亞新任總統上任後究竟會發揮何種影響值得關注。

2.美國在美洲的影響力下降

美國總統布希在第一任總統任內原曾宣佈拉丁美洲地區將是其施政重點，不過由於 911 事件旋即發生，拉美雖然與美國同位於美洲地區，卻未成爲美國外交政策重點。此外，因爲美國在拉美地區的壟斷性影響力自 1823 年門羅主義開始便鮮少受到實質挑戰，因而造成美國在處理對拉美政策時，經常出現單邊主義的色彩，也多以美國國家利益爲主要政策考量，甚至出現干涉他國內政的情況，因而易使本區滋生反美情緒。

2005 年，美國首先在美洲國家組織(OAS)秘書長改選過程中失利，這次的 OAS 祕書長選舉是該組織 57 年來競爭最激烈的一次競選，也是首次美國支持的祕書長候選人未能順利當選。美國媒體對美國在這次 OAS 祕書長選舉中失去主導權大做文章，認爲美國在西半球的影響正日益下降，甚至表示美國對 OAS 的控制已經失靈。

其次，在有關美洲自由貿易區(FTAA)的議題上，第四屆美洲國家領袖峰會首次以正、反意見並陳的方式來說明美洲國家在如何促進 FTAA 議題上的立場，益發彰顯美國必須修補美拉關係的重要性。

3.總體經濟表現穩健

受惠於國際原物料價格的上揚及石油價格的飆漲，以及中美洲國家在今年遭逢多次風災之影響，南美洲國家的經濟表現普遍較中美洲及加勒比海地區國家來得亮眼。中美洲國家 2005 年的經濟成長率大多落在 2%-3%之間，而風災也使今年中美洲地區通貨膨脹率偏高，實質經濟成長較南美地區緩慢。不過，經濟分析家也憂心地指出，拉美這波的經濟榮景是受惠於原物料及石油價格的提升，並非來自各國產業調整與發展，一旦國際市場對原物料的需求因爲景氣循環而出現萎縮時，拉美經濟將連帶受到影響。

就個別國家表現來看，巴西、墨西哥、阿根廷這前三大經濟體占全區 GDP 產值 74%，第一位的巴西之 GDP 產值是最貧窮國家海地 GDP 產值的 113 倍，差距頗大。巴西、阿根廷、智利等主要南美洲國家經濟表現不俗，巴西更在 2005 年重新奪回在 2001 年拱手讓給墨西哥的拉美地區第一大經濟體的地位，烏拉圭並取代巴拿馬成爲本區第 13 大經濟體。阿根廷與智利的經濟成長率也都維持在 5%以上。（相關經濟數據請參閱本文附表一、二）

4.貧窮與貧富不均問題仍能難解

1980 年代中期起，許多拉丁美洲國家在美國催促下，依據新自由主義經濟學的理念開放市場及進行國營事業民營化，但其結果卻令人非常沮喪，即使大部分拉丁美洲國家總體經濟狀況有所改善，但若從個人或家戶的角度觀之，經濟條件

並沒有特別的好轉，整個地區約 5 億 5 千萬人口中，有 2 億 2 千萬窮人，其中有約 1 億人口每日生活所得不及 1 美元。而這也是爲何幾乎不論黨派，每個拉丁美洲總統候選人的競選政見都強調消滅貧窮及打擊貪汙爲主要政見。

## 參、未來評估

1.拉美政府左傾化趨勢是否會持續及左傾化傾向是否會往經濟領域延伸？

拉美地區嚴重貧富差距雖可溯源於西班牙殖民時期的莊園經濟之影響，但是拉美政府長久以來未正視貧窮與不均問題，未積極思索並進行產業調整，致使拉美地區人民的經濟條件在過去 20 年來幾乎沒有太大改善，國家發展的經濟利益多跳過貧窮階級而多僅由少數人享有(growth bypasses the poorest)，這種社會現象正適合社會主義或共產主義的滋生。其次，新自由主義經濟學過去 10 餘年在拉美地區的實驗成果在 1998 至 2001 年的連串拉美金融風暴中，已漸顯露其缺點，自由化與私有化雖然有助於形成健全的市場經濟，但是拉美政府卻無力面對失靈的市場，因而也認爲必須做出某些調整。

在民主社會中，人民對國家政經情勢不滿的情緒自然會反映在其投票行爲中，因此拉美地區出現左傾政府可視爲是一種符合鐘擺理論的正常行爲，至於左傾政府是否就一定會將經濟政策導向左邊，則端視人民所選出的政府究竟是何種類型的左傾政黨，例如巴西勞工黨雖是中間偏左的政黨，但卻以理性的態度來執政，這種政策取向或許會使該黨喪失一些固有的支持者，但卻爲巴西創造出優異的經濟成績單。不過如果選出的極端的左派政黨，就比較可能會出現政策激烈變動的風險。

2.多個拉丁美洲國家將在 2006 年舉行總統大選

2006 年稱得上是拉丁美洲的總統選舉年，上半年有海地、哥斯大黎加、秘魯、哥倫比亞，下半年有墨西哥、巴西、厄瓜多、尼加拉瓜、委內瑞拉等 9 個國家陸續舉行總統選舉，若是再加上智利的總統選舉第二輪投票，將有 10 個國家將舉行選舉產生新政府。

近年來，因南美洲國家已漸由左派當政， 2006 年的各國選舉是否仍會延續這個趨勢？抑或將改變？是值得觀察的議題。首先，我國友邦海地、哥斯大黎加、薩爾瓦多、尼加拉瓜均將舉行總統或國會選舉，其情勢演變自應多加重視。

一延再延的海地選舉將在 2006 年 1 月 8 日首先登場，不過因候選人眾多篤定須進行第二輪投票。惟因當前海地政情嚴峻，即使順利產生新政府，仍有賴國際社會持續支援才能步上坦途。

哥斯大黎加將在 2006 年 2 月舉行總統選舉第一輪投票，不過依據最新民調，執政的基督社會聯合黨(Paritdo Unidad Social Cristianao, PUSC)極可能失掉政權，PSUC 所推出的候選人 Ricardo Toledo 只獲得 3%的支持，國家自由黨(Liberacion Nacional, PLN)候選人諾貝爾和平獎得主前總統 Oscar Arías 獲得 45%的支持，公民行動黨（Partido Acción Ciudadana）候選人 Ottón Solís 獲得 21%的支持，自由行動黨（Movimiento Libertario）候選人 Otto Guevara 獲得 15%的支持。

尼加拉瓜明年 11 月將舉行總統選舉，左派桑定黨能否挾其 2004 年 11 月尼加拉瓜地方選舉中囊括 43%的選票，並在 152 個地方首長選舉中當選 87 席，當選率 57.24%聲勢，使尼加拉瓜政府左轉，的確會讓其北方老大哥美國憂心忡忡。

薩爾瓦多的馬蒂民族解放陣線黨(Frente“Faranbundo Martí”para la Liberación Nacional, FMLN)【簡稱馬蒂黨】雖然不是執政黨，但因在 2003 年 3 月的薩國國會選舉中獲得 31 席，而成爲薩國國會第一大黨，影響自不容小覷。不過馬蒂黨在 2006 年卻因分裂而出現政黨危機，不僅使乖黨喪失國會最大黨的地位，也影響馬蒂黨在 2006 年年 3 月國會改選選情。

3.美國關切中共在拉美的外交動向

美國政府相當關切其在拉美地區影響力下降的情況，尤其是對中共介入拉美地區尤表關注。美軍南方指揮部指揮官克拉多克(General Bantz J. Craddock) 在 2005 年 3 月 9 日的眾院武裝部隊委員會(House Armed Services Committee)聽證會上表示，雖然中共目前尚不致構成美國在本地區的威脅，因爲在美國的認知中，中共之所以將政治觸角延伸至拉美地區的主因是爲了孤立台灣，而「出訪外交」(Visit Diplomacy)的形式則是中共強化與拉美國家關係的重要手段。不過隨著中共在拉美經濟利益、勢力及影響力的提升，將成爲美國制定拉美政策時必須考慮的因素之一。

附表一　2005 年拉美國家經濟表現

| | 拉丁美洲各國 GDP 表現及預測 | | | 拉美國家通貨膨脹指數 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 國家 | 2004 | 2005 | 2006 | Last 12m* | 2004 全年 | 資料來源 |
| 墨西哥 | 4.4 | 3.0 | 3.5 | 3.05 | 5.19 | Bco.Mx |
| 貝里斯 | 4.6 | 3.0 | … | NA | NA | |
| 瓜地馬拉 | 2.6 | 3.2 | 4.0 | 10.29 | 9.23 | BCG |
| 薩爾瓦多 | 1.5 | 2.5 | 3.5 | 5.93 | 5.40 | Min.Ec. |
| 宏都拉斯 | 5.0 | 4.2 | 4.0 | 8.50 | 9.20 | BCH |
| 尼加拉瓜 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 10.33 | 9.26 | … |
| 哥斯大黎加 | 4.0 | 3.5 | … | 14.19 | 9.87 | DGEC |
| 巴拿馬 | 7.6 | 6.0 | 5.5 | NA | NA | |
| 巴西 | 4.9 | 2.5 | 3.0 | 6.36 | 26.41 | FGV |
| 委內瑞拉 | 17.9 | 9.0 | 5.0 | 15.30 | 27.10 | BCV |
| 蘇利南 | 7.8 | 5.2 | 5.1 | NA | NA | |
| 蓋亞那 | 6.0 | -2.9 | 4.0 | NA | NA | |
| 哥倫比亞 | 4.0 | 4.3 | 4.5 | 14.19 | 6.49 | Dana |
| 厄瓜多 | 6.9 | 3.0 | … | 3.80 | 6.07 | Inec |
| 玻利維亞 | 3.6 | 3.8 | 3.0 | 4.96 | 3.94 | INE |
| 秘魯 | 4.8 | 6.0 | 5.0 | 1.06 | 2.48 | INE |
| 巴拉圭 | 3.8 | 3.0 | 3.0 | 12.30 | 9.30 | BCP |
| 烏拉圭 | 12.6 | 6.0 | 4.5 | 4.77 | 10.19 | DGEC |
| 阿根廷 | 9.0 | 8.6 | 6.0 | 10.70 | 9.70 | Indec |
| 智利 | 6.0 | 6.0 | 5.5 | 4.10 | 1.10 | INE |
| 巴哈馬 | 2.8 | 3.5 | … | NA | NA | |
| 多明尼加共和國 | 2.0 | 7.0 | 5.0 | 7.3*** | 32.9 | |
| 古巴 | 5.4 | 11.8** | … | NA | NA | |
| 千里達 | 6.4 | 7.0 | 10.6 | NA | NA | |
| 巴貝多 | 4.9 | 2.8 | 3.3 | NA | NA | |
| 海地 | -3.8 | 1.5 | … | NA | NA | |
| 牙買加 | 0.9 | 1.4 | 3.0 | NA | NA | |
| 拉美國家平均 | 5.5 | 4.3 | 4.1 | NA | NA | |

備註：「*」註記的期間爲 2004 年 12 月至 2005 年 11 月的通貨膨脹指數。「**」註記的數據是古巴政府所提供的數據，其調查方法與 Eclac 不同。「***」多明尼加的通貨膨脹基期爲 2005 年 1-10 月。

資料來源：Eclac, Preliminary Overview 2005, 轉引自 LatinNews.com, Weekly Report, 20 December 2005.

附表二　2005 年拉丁美洲主要國家經濟規模

| | GDP(億美元) | Pop(百萬人). |
|---|---|---|
| Brazil | $7893 | 184.2 |
| Mexico | $7581 | 107.0 |
| Argentina | $1773 | 38.6 |
| Venezuela | $1310 | 26.7 |
| Colombia | $1123 | 46.0 |
| Chile | $1007 | 16.1 |
| Peru | $772 | 27.9 |
| Ecuador | $321 | 13.0 |
| Guatemala | $274 | 12.7 |
| Dom. Rep. | $219 | 8.9 |
| Costa Rica | $196 | 4.3 |
| El Salvador | $165 | 6.9 |
| Uruguay | $164 | 3.4 |
| Panama | $145 | 3.2 |
| Bolivia | $93 | 8.9 |
| Honduras | $80 | 7.2 |
| Paraguay | $70 | 6.2 |
| Nicaragua | $50 | 5.8 |
| Haiti | $43 | 8.3 |
| **總計** | **2,3299*** | **535.3*** |
| 備註: Real GDP in current prices of U.S. dollars. *Exclude Cuba. | | |

資料來源 s: IMF World Economic Outlook September 2005, Population Reference Bureau: 2005 World Population Data Sheet,轉引自 *Latin Business Chronicle*.

# 非洲

嚴震生(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

## 壹、 基本形勢

自一九九〇年代第三波民主化襲捲非洲地區以來，超過半數以上的非洲國家已經歷自由化(liberalization)和民主化(democratization)的民主轉型(democratic transition)，建立了基本的選舉民主(electoral democracy)，一些則完成了民主鞏固(democratic consolidation)，或是達到了自由民主(liberal democracy)的標準。不過，仍然有部份國家在民主化的過程中，出現了民主倒退(democratic reversal)的現象，甚至還發生了軍事政變(military coup)等非法取得政權的情形。二〇〇五年的非洲民主選舉和政治發展，並沒有出現任何令人驚歎的發展，還是延續過去幾年來的基本形勢。

非洲的民主化進程並未化解該地區的族群矛盾和地域衝突，西非及大湖區(Great Lakes)許多國家、以及蘇丹的族群衝突和內戰持續發生，甚至出現了種族滅絕(genocide)的悲劇。另外，衣索匹亞和厄利垂亞的衝突，雖有聯合國維和部隊的進駐，但仍然未能達成和平協議。

在經濟發展方面，冷戰結束讓以美國爲首的西方國家無須再爭取結盟對抗蘇聯領軍的共產集團，逐漸忽略非洲地區。過去這個地區尚有機會在東西矛盾衝突中獲得經濟利益，但卻在九〇年代後因戰略考量不復存在，而遭到了邊緣化的命運。過去無條件的外援，開始以人權和善治(good governance)爲是否持續提供的檢驗標準。外援和外來直接投資的數量未能如預期成長，已對非洲經濟前景有所影響，政治不穩定和內戰衝突、以及南部非洲愛滋病的嚴重情況，更對經濟發展造成負面的衝擊。二〇〇一年成立的非洲發展新夥伴計畫(New Partnership for Africa’s Development，簡稱 Nepad)，則是非洲企圖以自律的方式，改善其各個層面的治理，以爭取更多的外援。Nepad 已和八大工業國(G-8)及經濟合作發展組織(Organization of Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD)建立了溝通的管道，要在非洲的經濟發展中扮演推手的角色。

非洲地區的國際組織—非洲聯盟(African Union，簡稱 AU)自二〇〇二年成立後，將其前身非洲團結組織(Organization of African Unity，簡稱 OAU)所恪守的不干預原則作了有條件的修正。AU 認爲有戰爭罪行(war crime)、種族滅絕、及侵犯人類罪行(crime against humanity)等嚴重情況時，它可以在議決後逕行干預。AU 維和部隊進駐衝突地區，充份反映了非洲領袖對此問題的重視。此外，AU 也較 OAU 有更多以民爲主、尊重基本人權的主張，並明言譴責和拒絕政治暗殺、恐

怖主義行爲、顛覆行動、及非依憲法規定的政府更替，希望藉此對民主和人權的重視和維護，讓非洲在國際社會中獲得基本的尊敬。

## 貳、主要發展

一、民主選舉

二〇〇五年的非洲主要民主選舉包括了辛巴威的國會選舉(三月)、吉布地的總統選舉(四月)、衣索匹亞的國會選舉(五月)、中非共和國的兩輪總統大選(三月及五月)、幾內亞比索的兩輪總統大選(六月及七月)、模里西斯的國會選舉(七月)、蒲隆地的間接總統選舉(八月)、索馬利蘭的國會選舉(九月)、賴比瑞亞的兩輪總統大選(十月及十一月)、布吉納法索的總統大選(十一月)、加彭的總統大選(十一月)、及坦尚尼亞的總統大選(十二月)。

由於衣索匹亞和模里西斯是內閣制的國家，因此國會選舉就決定了執政權的歸屬。在衣索匹亞，儘管反對黨來勢洶洶，但執政黨仍然獲得勝利，澤納威(Meles Zenawi)總理二度連任成功。模里西斯則是發生政黨輪替的情形，前總理龍谷蘭(Navin Ramgoolam)率領的社會聯合(Social Alliance)在國會佔了多數，他再度成爲模國總理。

吉布地、布吉納法索及加彭的總統大選結果完全沒有意外，三位現任總統都獲得絕大多數的得票，連任成功。中非共和國的柏吉傑(Francois Bozize)在兩年前經軍事政變奪得政權，這次順利贏得民主選舉；賴比瑞亞的約翰森—瑟麗芙(Ellen Johnson-Sirleaf)女士雖然在一九九七年的總統大選中敗給泰勒(Charles Taylor)，但在賴國內戰持續不斷、泰勒被迫流亡後，終於經過兩輪選舉成爲非洲的第一位女性國家領導人。幾內亞比索前任總統維拉(João Bernardo “Nino” Vieira)在一九九八年被迫流亡，但卻在二〇〇五年以獨立候選人的身份、經兩輪選舉再度成爲該國總統。

對蒲隆地而言，二〇〇五年是民主的重要里程碑。二月時，蒲國民眾在全國性的公民投票中，以百分之九十的壓倒性多數，同意了新的憲法。在六月舉行的國會選舉中，反對黨獲得了國會五成五的席次，成爲多數，並在隨後的間接選舉中投票選出叛軍出身的恩達依載耶(Domitien Ndayizeye)爲新的總統。他的當選，意味著十二年來的內戰告一段落，而新政府的胡圖族與圖契族權力分享的機制是否能夠保證這個飽經動亂的國家不再發生族群衝突，則是未來觀察的重點。九月二十三日，蒲隆地舉行建國四十多年來的首次地方選舉，爲民主鞏固奠下基石。

除了蒲隆地外，另外舉行公民投票的國家則是查德、烏干達及肯亞。查德選民同意修改憲法，讓德比(Idriss Deby)總統有資格競選第三任；烏干達則是有超過九成以上的選民同意在實施十九年的「無政黨政府」（no party government）後，開放多黨政治，這也是大多數朝野政治人物的共識。肯亞的公民投票制定新憲的

主要議題有三：總統權力、宗教法庭、及土地改革。由於議題本身極其複雜，因此大部份的肯亞人民將此制憲公投視爲是對現任總統齊巴吉(Mwai Kibaki)的信任投票，而百分之五十八對百分之四十二的否定比例，代表民眾對吉巴基執政三年以來的政績表示不滿。

二〇〇五年的非洲民主選舉中，完全沒有任何意外及懸疑者，就是年底的坦尚尼亞總統大選。現任總統恩卡巴(Benjamin Mkapa)兩任任期結束退休，由外長紀桂德(Jakaya Kikwete)代表執政黨出馬，獲得了超過百分之八十的支持，當選總統，延續坦尚尼亞革命黨(Chama Cha Mapinduzi，簡稱 CCM)自一九九五年以來多黨民主選舉中的第三次壓倒性勝利。

二、經濟發展

在非洲經濟發展方面，聯合國秘書長安南在今年六月公佈「二〇〇五年的千禧年發展報告」之際，曾指出若沒有立即的改善，漠南非洲國家的貧困情況將會日趨嚴重，根本無法達到二〇一五年所訂下的「千禧年發展目標」。歐盟亦在之前宣佈在五年內加倍其對非洲的援助，而英國更是早在二〇〇四年就將今年訂爲「非洲年」，不但成立了「非洲委員會」(The Commission for Africa)，並且還在三月公佈了該委員會的報告，除了希望非洲國家能夠改善其治理、尊重人權、打擊貪污腐敗、強化民主、提升醫療衛生等重要措施外、也要求西方世界大幅增加對非洲的外援(由目前的每年二百五十億美元提高到二〇一〇年的每年五百億美元，最終在二〇一五年達到每年七百五十億美元)、完全免除非洲的債務、移除貿易壁壘、增加對抗 HIV/愛滋的經費、歸還貪官污吏藏在西方銀行的不義之財、提供每年三十億美元的維持和平經費、以及在未來十年每年撥款五億美元協助非洲國家設立大學。

布萊爾對非洲的關懷，更表現在二〇〇五年的世界八大工業國(G-8)的高峰會議之議程上。今年的 G-8 的高峰會議於蘇格蘭首府愛丁堡附近的格蘭伊戈(Gleneagle)舉行，由於英國是主辦國，布萊爾成功地設定議程上最重要的討論事項，就是有關非洲的貧窮、外援、及免債等議題。由於布萊爾在伊拉克戰爭中，是少數力挺小布希總統的西方國家領導人，因此小布希當然也願意表態支持布萊爾所提出有關免除非洲國家外債的方案。由於美國已在過去數年大幅提高對非洲的援助，因此布希政府原先並不願意回應布萊爾的要求，但在國際輿論壓力下終於作出承諾，願意在非洲國家改善其治理表現的情況下，加倍對非洲的援助。此外，布希亦宣佈要透過「對抗愛滋、肺結核、及瘧疾之全球基金」這個國際組織，大幅提高援助非洲國家對抗瘧疾的經費。

在今年 G-8 高峰會前，由於有名歌手鮑伯吉道夫(Bob Geldof)所推動，號稱有始以來規模最大的 Live 8 環球接力扶貧演唱會，使得協助非洲人民脫離貧困的訴求，獲得全球重視。非洲外債的免除，似乎已成 G-8 國家的共識，因爲西方國家意識到若是非洲的貧窮不獲得適當的紓解，它所造成的絕望和無助，只會讓這些

國家人民企圖以較爲偏激的手段來達成正義，包括加入國際恐怖組織來對抗已開發國家對第三世界的長期剝削。

三、和平安全

在安全與和平方面，二〇〇五年聯合國在非洲一共有八個維和行動。除了十多年前設立的聯合國西撒哈拉公民投票團（United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara，簡稱 MINURSO，1991)外，其他的七個都是在過去六年所成立者，包括聯合國剛果民主共和國觀察團(United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo，簡稱 MONUC，1999)、聯合國獅子山特派團(United Nations Mission in Sierra Leone，簡稱 UNAMSIL，1999)、聯合國衣索匹亞和厄利垂亞特派團(United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea，簡稱 UNMEE，2000)、聯合國賴比瑞亞特派團(United Nations Mission in Liberia，簡稱 UNML，2003)、聯合國象牙海岸行動(United Nations Operation in Cote d’ Ivoire，UNOC，2004)、聯合國蒲隆地行動(United Nations Operation in Burundi，簡稱 ONUB，2004)、及聯合國蘇丹特派團(United Nations Missions in Sudan，簡稱 UNMIS，2005)，其中獅子山的 UNAMSIL 在十二月三十日完成任務，結束維和行動。

西撒哈拉的問題，在於當地居民何人有公民資格可以在未來的選舉中，爲該地區究竟是要選擇脫離摩洛哥、獨立建國？還是享有自治？儘管和平進程一再延宕，但至少摩洛哥與該地區的游擊組織 Popular Front for the Liberation of Saguia el Hamra and Rio de Oro(簡稱 Polisario)之間並沒有發生強烈的武裝衝突，只是 MINURSO 必須加把勁，尋求雙方可以接受的妥協方案。

象牙海岸自三年前發生內戰、南北一分爲二後，雖然曾達成和平協議，但總統大選始終無法順利舉行，必須靠 UNOC 的進駐來終結衝突，並推動此民主程序的完成。聯合國在剛果的維和行動 MONUC 總人數近一萬九千名，是歷年來規模最大者，顯示此地區的衝突形勢仍然緊張，而二〇〇六年即將舉行的選舉，將會是該國自一九六〇年獨立以來的頭一遭，因此格外引人注意。

賴比瑞亞及盧安達都已逐漸走出內戰的陰影，也在 UNML 及 UNUB 的協助下，完成民主選舉。若是這兩個國家的情勢逐漸穩定，根據獅子山的經驗來看，聯合國應可在未來一、兩年間結束維和行動。蘇丹南部的分離運動叛軍團體—蘇丹人民解放軍(Sudan People’s Liberation Army，簡稱 SPLA)長期與中央政府對抗，終於在今年年初完成和平協議，分享中央治權，聯合國也隨即通過決議，派遣維和部隊 UNMIS 前往該國，協助落實和平協議。但對自二〇〇三年開始在蘇丹西部達佛(Darfur)地區之衝突及種族滅絕之悲劇，聯合國反倒是要依靠非洲聯盟的維和部隊—AU Peace Support Operation in Darfur, (AMIS, 2005)來協助控制這個地區的動亂。在非洲其他國家內戰及動亂逐漸走入歷史之刻，達佛的種族滅絕將成爲非洲觀察家的主要關注。

衣索匹亞和厄利垂亞在一九九七至二〇〇〇年間曾因邊界衝突而進行了一場非洲少見的國際戰爭，雖然雙方達成和平協議，但衣索匹亞卻未依協議，由爭議地區撤出，使得緊張關係仍然存在，聯合國的 UNMEE 在短期內將無法撤出。

四、軍事政變

雖然非洲民主化的時間已超過十五年，但不時仍會有軍事政變的發生，二〇〇五年亦不例外。一九八四年經軍事政變取得政權的茅利塔尼亞總統塔亞(Maaouiya Ould Sid Taya)於八月出訪外國時，遭該國軍人推翻。雖然非洲聯盟對此不經民主程序取得政權的方法不能接受，並對此行爲予以譴責。不過，由於塔亞本身的高壓統治早爲人民所唾棄，且取得政權的軍事執政團應允在兩年內舉行民主選舉，因此最終塔亞還是流亡海外，無法取回政權。

另一個發生類似軍事政變的國家則是多哥，該國執政長達三十八年獨裁者艾雅德瑪(Gnassingbe Eyaedema) 在今年二月過世，其職位原應由國會議長繼任，但軍方卻支持任命他的兒子佛雷 (Faure Gnassingbe)爲總統，接續其未完成之任期，被視爲是另一形式的軍事政變。由於國際社會的譴責，納辛比被迫辭去職務，並同意在四月舉行選舉。雖然納辛比在選舉中輕易獲勝，但多哥的反對勢力卻提出抗議，認爲這次的總統選舉並不公平。納辛比在六月任命反對黨的柯久(Edem Kodjo)爲總理，以突破政治僵局。

## 參、未來評估

二〇〇五年的非洲民主選舉並沒有太多的意外，模里西斯的政黨輪替已是常態，其他除了幾內亞比索、賴比瑞亞和蒲隆地外，都是執政黨輕易獲勝的情況。多哥、加彭、吉布地、衣索匹亞、坦尚尼亞、及布吉納法所等國家一黨獨大的情況似乎根深蒂固，短期內不太有可能出現強而有力的反對力量或是政黨輪替的情形，是否會因此影響這些國家的民主鞏固，值得深思。

在族群衝突與內戰方面，象牙海岸的南北對峙有賴於聯合國及法國的維和部隊，方能降低或免於雙方的直接衝突。十二月底過渡政府成立，爲明年十月舉行的選舉完成預備工作。不過，從過去幾次的權力分享及和平協議無法落實的經驗來看，我們似乎無法對明年的總統選舉之如期舉行過於樂觀。剛果民主共和國的類似計畫，也是一波三折，要到預期選舉時間之前一、兩個月方能確定。

雖然今年是國際社會對非洲貧窮狀況最爲重視的一年，有各種免債及援助計畫的提出。很可惜的就是在八大工業國開會前夕發生了倫敦地鐵的爆炸案，使得輿論的焦點立刻由援助非洲轉爲國際反恐戰爭，而非洲也是此戰爭的一部份。

索馬利亞的無政府狀態和蘇丹的內戰，都讓恐怖份子在這個地區的活動不容易掌控；撒哈拉沙漠的天然屏障及該地區的貧窮落後則是查德、尼日、馬利、和

茅利塔尼亞等國都有能成爲恐怖主義滋生的溫床。西方各國若是想要防堵非洲地區成爲國際反恐行動中的破口，就必須認真考慮提供適當的經濟援助，讓這些國家能夠透過經濟發展，消除貧困與對立衝突、建立較爲安定的社會、降低恐怖主義的吸引力。

總之，非洲的民主發展雖然沒有突破性的進展，但零星的民主鞏固則是持續進行，並未發生顯著的民主倒退情形。在國內衝突及內戰方面，雖然蘇丹及剛果民主共和國的情形並不樂觀，但西非地區似乎有逐漸回穩的情況。對非洲各國而言，更重要的是能夠順利取得外債的豁免及需要的援助，來推動經貿發展，幫助廣大非洲人民脫離貧困。

# 聯合國安理會改革

蕭琇安(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、基本情勢

九〇年初隨著前蘇聯共產集團瓦解，冷戰結束，國際政治結構發生重大改變，有關聯合國改革的呼聲便不斷湧出；而其中又以如何加強安理會之有效運作，同時提升該機構之合法性與代表性爲最受關切。安理會改革主要涉及以下幾個面向：（１）安理會的擴大及擴大後的成員組成方式，(２) 對常任理事國否決權(veto powers)的限制，(３) 調整會議程序與方式，以增加安理會決策的透明度，(４) 加強聯大對安理會的監督。聯合國大會（General Assembly）從 1992 年開始幾乎在每一屆聯大會議都會將安理會改革問題提出討論；1993 年並通過決議，成立安理會改革專門工作小組，定期向大會針對增加安理會成員及公平代表權問題及其它與安理會相關的事務提出報告。然而這些議題，因涉及各方利益，導致對各類方案看法不一，難以取得共識；加上安理會五個現任常任理事國 － 中國、美國、英國、法國、俄國 － 傾向壟斷否決權且堅持此項權力不應受到除憲章現行規定以外之任何限制，使改革推動以來進度遲緩。比較具體的成果大概只有 1998 年 12 月 1 日聯大所通過的 53/30 號決議。該決議中指出，任何就安理會增加會員及相關事務所作的決定或決議，須經聯大至少三分之二會員國同意才能通過。

2005 年適逢聯合國創立六十週年，也是該組織 2000 年通過「千禧年宣言」的五週年。在現任秘書長柯非・安南(Kofi Annan)的積極推動下，本屆聯大有關安理會改革之討論成爲十年來最具體的一次。雖然討論最後仍以無共識的結局收場，然其過程之熱烈及所反映出的意義，仍值得觀察。

## 貳、主要發展

2005 年間，聯合國將改革的精力幾乎完全投注在討論安理會改革，特別是安理會擴大的相關議題上，包括安理會應如何擴大；擴大後之成員組成結構及產生標準爲何；新產生的常任理事國是否享有否決權等。聯合國安南秘書長對此向聯大提出一套建議；除此之外會員國亦向聯合國提出其它有關之決議案，茲將各組提案之內容節述如下：

一、 安南秘書長之提案：安南於 3 月 21 日向聯大提交一份聯合國改革報告，標題爲『大自由：實現人人共享的發展、安全和人權』。安南在該報告中對於安

理會改革的部份，採納了 2004 年 12 月「威嚇、挑戰和改革問題高級別小組」報告中所建議之改革原則以及安理會擴大的兩套方案；他促請會員國考慮那些方案，並以爲依據提出其它可行之提案，且最好在高峰會議前作出決定。方案 A 建議增加 6 個沒有否決權的常任理事國席位和 3 個經選舉產生、任期兩年的非常任理事國，其中非洲與亞太地區各增加 2 個常任理事國席位，歐洲和美國則各增加 1 個常任理事國席位。如此一來，安理會成員將由目前的 15 國增加至 24 國。

| 方案 A 增加六个没有否决权的常任理事国席位和三个任期两年的非常任理事国席位，按主要区域分配如下： | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 区域 | 国家数目 | 常任理事国席位(任期不间断) | 拟设立的新常任理事国席位 | 拟设立的任期两年理事国席位(不可连任) | 共计 |
| 非洲 | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| 亚洲及太平洋 | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 欧洲 | 47 | 3 | 1 | 2 | 6 |
| 美洲 | 35 | 1 | 1 | 4 | 6 |
| **方案 A 共计** | **191** | **5** | **6** | **13** | **24** |

資料來源:聯合國安南秘書長『大自由』報告，第 170 段

方案 B 提議新增 8 個任期四年、可連選連任的『半常任理事國』，非洲、亞太、歐洲和美洲各獲得 2 個名額，與 1 個非常任理事國；總會員數亦增加至 24 個。

| 方案 B 不增加常任理事国席位，但新增八个任期四年并可连任的理事国席位，并新增一个任期两年（不可连任）的非常任理事国席位，按主要区域分配如下： | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 区域 | 国家数目 | 常任理事国席位(任期不间断) | 拟设立的任期四年并可连任理事国席位 | 拟设立的任期两年理事国席位(不可连任) | 共计 |
| 非洲 | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| 亚洲及太平洋 | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 欧洲 | 47 | 3 | 2 | 1 | 6 |
| 美洲 | 35 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| **方案 B 共计** | **191** | **5** | **8** | **11** | **24** |

資料來源: 聯合國安南秘書長『大自由』報告，第 170 段

二、　「四國集團」(Group of 4 or G-4)提案：印度、巴西、德國、日本於 2004 發表共同聲明，宣布將在聯合國安理會改革中相互支持爭取常任理事國席位。2005 年 7 月 6 日「四國集團」與其它共 30 幾個國家向聯大提出一份安理會擴大之框架決議草案。該草案提議：(1) 增加 6 個安理會常任理事席位(亞、非兩洲各 2 席，西方國家及中、南美洲國家各 1 席)，同時增設 4 個任期兩年的非常任理事國席位(亞洲、非洲、東歐、中、南美洲各一席)，使安理會席次增加爲 25 國；(2) 改革程序分三個步驟，即先由聯大通過框架決議後，再選舉新常任理事國，最後修改聯合國憲章；而所有步驟皆需要大會三分之二的多數贊成才能通過；(3) 2020 年舉行安理會改革回顧審議會，檢視安理會改革情況；(4) 新的常任理事國應與目前的常任理事國有同樣的責任和義務，但新常任理事國是否享有否決權的問題，可延至安理會擴大完成十五年後解決。

三、　非洲聯盟提案：非洲聯盟(African Union)於 2005 年 3 月在以索匹亞首都阿迪斯阿巴巴開會，針對包括安理會改革在內等聯合國改革議題達成共識，並由非盟會員國代表在該共識的基礎上，向聯合國提交決議草案。非洲提案的要點爲：(1) 新的常任理事國享有與現任常任理事國相同的權力與義務，包括否決權；(2) 安理會席次共增加 11 席至 26 席，其中常任理事國增加 6 席的分配方式爲：非洲 2 席，亞洲 2 席，“中南美洲”及“西歐與其它國家”兩個群組分別各一席；非常任理事國增加 5 席，分配方式爲：非洲 2 席，亞洲 、中南美洲及東歐各 1 席。 (3) 進行與安理會擴大相關的《聯合國憲章》修約工作。

四、　「團結謀共識」運動(United for Consensus Movement)提案：爲制衡「四國集團」的提案，加拿大、義大利、南韓、阿根廷、巴基斯坦等國發起「團結謀共識」運動，並於 2005 年 7 月向聯合國提出替代方案，其主要內容爲：(1) 安理會席次增加爲 25 個，常任理事國席次維持原狀，非常任理事國增加爲 10 個，由聯合國大會選出，任期兩年。非常任理事國任期滿時，依所屬地區集團的決定，可即行競選連任。(2) 非常任理事國席次分配爲：非洲 6 席；亞洲 5 席，拉丁美洲與加勒比海 4 席，西歐和其它國家 3 席；東歐 2 席。(3) 進行《聯合國憲章》23 條及其它相關條文的修改。

五、　美國提案：美國原則上對安理會改革抱持開放的態度，但反對大幅增加安理會席次，並強調提高「效率」、強化功能才是安理會改革的主要目的。美國於 2005 年 6 月 16 日向聯合國提出一套方案，內容除建議將小幅增加安理會五個席次，包括兩個常任理事國與兩或三個非常任理事國的席位之外，還對候選國的資格提出嚴格的條件(包括候選國的經濟規模、軍力、人口、對聯合國的財政以及維和行動等方面之貢獻、對民主人權的支持程度、反恐與限武方面之績效等)。

雖然安南祕書長敦促會員國在 9 月或年底前作出安理會擴大的決定，但歷經數月的密集討論後，前述各項方案終因會員國間意見分歧，沒有一項得以付諸表

決。推其究理，至少有以下兩個因素：

首先，尚未有任一項方案獲安理會常任理事國的一致支持。如美、俄兩個現任常任理事國不贊成大幅增加安理會的規模；美、中、俄皆反對改革設立時間表；中、俄反對在沒有共識下強行表決尚有爭議的草案；美國力挺日本進入安理會，且主張候選國須符合具有相當經濟實力等條件；相對地，中國卻強烈反對日本成爲安理會常任理事國，並堅持優先增加開發中國家代表性及中小國家利益。

再者，基於地緣政治的考量，使聯合國成爲相鄰國家間爭奪權力的競技場。除中國反對日本以外，義大利與巴基斯坦亦分別反對德國和印度成爲安理會新的常任理事國；義、巴因此還聯合提出只要大幅增加非常任理事國席次的建議，以爭取對自身利益之保障。

無疑地，這些歧異需要各國發揮極大的政治技巧及彈性尋求化解。但另一方面，經過反覆的爭議與辯論，一些新的共識也似乎逐漸浮上檯面，例如，多數會員國認同 (1) 安理會的改革需要時間，且必須在最廣泛的共識基礎上作成決定；(3) 安理會的擴大是聯合國改革重要的一環，但此部份所遇到的阻礙不應影響安理會或聯合國其它方面的改革進度；(3) 聯合國大會爲聯合國改革最主要的審議機構，應繼續增加聯大與安理會之互動關係。

## 參、未來評估

安南秘書長於 12 月 21 日在紐約聯合國總部舉行的年終記者會上，再度表示他深信若沒有處理安理會改革之問題，聯合國改革將永遠無法徹底(The United Nations reform will never be complete until we deal with the issue of the Security Council.)。從 2005 年的發展來看，安南此項理念雖將繼續獲得會員國廣泛的支持，但改革的重心恐將有所調整。

日本、德國、非洲等在爭取安理會席次擴大的問題上可望將維持較其它國家或集團積極的態度，但提案會採取更謹慎務實的態度。而同時，有鑒於 2005 因安理會擴大問題的僵局導致聯合國全面改革之進度遲緩，2006 年聯大應會將更多的精力投注在安理會的運作方式及程序(working methods and procedure)這一方面，以便在新的一年裡提出整體改革方面具體成果。包括英國、瑞士等國在內，將積極推動增加安理會決策透明度，強化聯大對安理會(包括使用否決權)的監督、增進與非安理會會員及區域性或次區域性(sub-regional)組織間之諮詢和協調，精簡安理會組織結構以提升效率等相關改革方案，而獲得會員國共識的可能性也較大。

最後，隨著聯合國改革的推動，聯大的角色將逐漸強化；中國或單獨，或結合俄羅斯拉攏發展中國家以抗衡美國的趨勢將更加明朗化。

# 中國大陸政治

寇健文（國立政治大學政治學系副教授）

2005 年中共政治有三項值得注意的發展，分別是「中共中央以穩定和諧社會爲治國目標」、「十六屆五中全會胡錦濤未能提拔親信」與「中共首度發表民主政治白皮書」。

## 壹、中共中央以穩定和諧社會爲治國目標

一.基本情勢發展

1990 年代之後，中國社會兩極分化，地區和階層差異持續拉大，貪汙腐敗盛行，民間維權和大規模的抗議事件頻頻發生。針對日益嚴重的社會動盪，2002 年 11 月中共十六大提出「全面建設小康社會」，並將「社會更加和諧」作爲全面建設小康社會的一項內容。2004 年 9 月，十六屆四中全會第一次明確提出「構建社會主義和諧社會」。2005 年 2 月 19 日，省部級主要幹部齊聚中共中央黨校，參加「提高構建社會主義和諧社會的能力」專題研討會。胡錦濤指出，「我們所要建設的社會主義和諧社會，應該是民主法治、公平正義、誠信友愛、充滿活力、安定有序、人與自然和諧相處的社會。」並且說「各級黨委和政府要加強和改善對構建社會主義和諧社會各項工作的領導，把構建社會主義和諧社會擺在全局工作的重要位置，建立有效的領導機制和工作機制，認真研究解決重大問題和突出問題，不斷認識和把握新形勢下和諧社會建設的特點和規律」。

2005 年 3 月兩會期間，溫家寶以相當的篇幅闡述如何構建和諧社會，重點包括強調要繼續實行積極的就業政策，加快社會保障體系建設，推進收入分配制度改革，高度重視解決城鄉困難群眾基本生活問題。溫家寶同時指出，明年將在全國全部免征農業稅。這其實就是反映在和諧社會架構下的作爲。西部大開發、振興東北、中部崛起等區域經濟發展也是放在這個架構下進行。

二.未來評估

在過去 20 年中，經濟是中共領導人面臨的首要問題。如今社會矛盾成爲棘手問題，不僅中國經濟的發展速度可能受到影響，還可能導致社會動亂，危及中共的執政地位。今年兩會開議前夕，人民網調查顯示就業問題、腐敗問題、分配不公、社會治安都成爲民眾最關注的問題。因此，國務院參事任玉嶺也表示，這些群體事件已經構成了中國當前社會的不和諧。正是在這樣一種背景下，胡錦濤才不得不提出構建和諧社會的觀點，以緩解日益激化和擴大的社會矛盾。

若比較十六大的「全面建設小康社會」(江澤民提出)與十六屆四中全會的「構建穩定和諧社會」(胡錦濤提出),明顯看出後者在前者的基礎上發展而成的觀念,兩者之間有明顯的延續性與相似性。然而,與小康社會相較起來,和諧社會更強調社會各階層之間的平和相處,超過小康社會可能偏重物質建設的面向。這正代表江澤民、胡錦濤治國目標的差異。胡錦濤不滿足於單純的提升人民物質生活水準,將視野放在整體社會保障、城鄉就業和就學機會、人與自然的調和等問題。這顯示胡錦濤而將施政重點放在社會平等和諧上,以作爲經濟發展的配套依據。

建構穩定和諧社會的提出除了有其重要的政策調整意義,對於權力轉移也有重要的意涵。構建穩定和諧社會的提出代表胡錦濤已經展現主導政策走向的能力。胡錦濤在十六大政治報告的主軸下,提出自己的理論觀點,以建立自身在意識形態的合法性。從十六屆四中全會以來胡錦濤接任軍委主席以來,他配合 2004 年提到的科學發展觀,不斷在公開場合宣揚穩定和諧新社會的重要性,以區別江澤民在十六大提出的小康社會。由此觀之,胡錦濤的在議題論述方面的主軸就是以科學發展觀爲基礎,構建穩定和諧的社會。這一串發展顯示胡錦濤準備在十六大政治報告的基礎下,以其首創的科學發展觀爲中共當前的思想路線,穩定和諧社會爲政治路線,未來可能在會以此爲幹部選拔的組織路線。

## 貳、十六屆五中全會胡錦濤未能提拔親信

一.基本情勢發展

今年十六屆五中全會前夕,關於中共中央人事變動的傳聞滿天飛。有傳言稱胡錦濤將清掃江系人馬,把他自己的嫡系人馬拉入政治局,江系人馬陳良宇和王剛則將被調往較不重要的他職。屬於共青團系統的統戰部長劉延東將在全會上取代陳良宇任上海市委書記。遼寧省委書記李克強取代王剛任中共中央辦公廳主任。兩人並出任政治局委員或候補委員。其中李克強可望成爲中共第五代接班人的重點培植對象。

然而,五中全會於十月十一日閉幕。會議主要在處理未來的經濟發展戰略,並無外傳的人事調整。本次中全會只有兩個重點。一爲胡錦濤代表政治局,向中全會提出工作報告;二爲審議通過《中共中央關於制訂國民經濟和社會發展第十一個五年規畫的建議》。目前無法得知係中全會沒有討論人事案,或是有討論但無法達成共識。有外界媒體報導,由於胡錦濤無法像外界預期一樣提拔親信,此舉顯示上海幫勢力並未如外傳如此脆弱,胡錦濤的人事布局仍有挑戰。外界媒體對於中共人事異動報導的可信度不一,盡信書不如不信書。舉例來說,外界在 8 月 31 日就報導李克強辭去遼寧省委書記,新職不詳,但將調往中央服務,遼寧省委書記改由成都市委書記李春成接任。然而,9 月底李克強仍以遼寧省委書記身分率團前往韓國訪問。吾人不能不經檢驗就相信媒體報導。

二.未來評估

胡錦濤雖然大權在握，但尚未擁有提拔親信進入政治局或政治局常委會的實力。由於陳良宇、劉雲山、張德江等十六屆政治局年輕成員的年齡與胡錦濤的年齡差距過小，不太可能成爲胡錦濤的接班人，第五代接班人勢必從現任正省部級幹部中產生。若中共未能在 2007 年十七大前選定重點培養人選，進入政治局歷練，而胡錦濤本身又將於 2012 年十八大年滿 70 歲交出總書記職務，預定的第五代領導班子成員歷練與被觀察的時間將縮短爲五年。這將衝擊到過去形成的「梯隊接班」措施。如果胡錦濤可在十八大在連任總書記，胡錦濤掌權將長達十五年，勢必造成胡系人馬獨大，危及自 1990 年帶中期以來出現的「多頭馬車」權力格局，對中共權力轉移制度化的衝擊更大。

未來兩年，特別是明年的六中全會，將可能是接班人進入政治局的一個時機。可能的接班人選群（未來可能出任政治局常委的人選）包括李克強、李源潮、樂際、習近平、薄熙來等資深、能力強、風評佳的正省部級幹部，以及陳良宇、劉雲山、張德江、俞正聲等目前 60 歲左有或以下的十六屆政治局成員。

## 參、中共首度發表民主政治白皮書

一.基本情勢發展

中國國務院新聞辦公室在 2005 年 10 月發表《中國的民主政治建設》白皮書。白皮書全文三萬多字，分 12 個部分，包括符合國情的選擇、中共領導人民當家作主、人民代表大會制度、中共領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度、中國共產黨民主執政，以及司法民主等。這是中國大陸政府首次就中國民主政治建設的情況公佈政府文告，最大的意義是形成共識。

中國社科院法學所副所長李林表示，白皮書的編寫工作從 2004 年夏天延續至今。由國務院新聞辦和中國社會科學院組織，來自全國人大、統戰部等 15 個部委的官員和學界人士近 100 多人參與其中。中國社科院政治所副所長房寧指出白皮書的寫作花了大約一年時間，可能是篇幅最長、編寫時間最長、參與人數最多的一份白皮書。

白皮書強調共產黨一黨專政的合法性，指出中國的民主是中共領導的民主，是以人民民主專政作爲可靠保障的民主，並且指出中共的領導和執政是保證政權穩定的需要。

二.未來評估

白皮書的第一個特性是論述現狀的合理性，爲以中國共產黨爲核心的政治體制

辯護。白皮書開宗明義就指出民主政治沒有單一固定的形式，可以用不同方式來表達民主。特定民主政治形式的選擇，是由內部生成的，要符合各國特殊國情，而不是外力強加的。白皮書認爲以中國共產黨爲核心的政治體制之所以被選定爲中國大陸的民主政治形式，是因爲中共領導人民渡過種種危機，是因爲只有中共繼續領導中國大陸，才能維護國家統一、政權穩定與社會安定。前者是指中共革命建政前與後的功勳與成就，後者則是表達沒有中共執政的悲慘後果。白皮書意圖告訴讀者，中共政改存在「繼續執政」的鳥籠，所有改革都必須在這個鳥籠內進行。

白皮書的第二個特性是點出中共黨內政治生活的總體發展方向，特別是胡錦濤上台以後的變化。在不影響中共繼續執政的前提下，盡量吸取利用西方政治制度的經驗。中共以「繼續執政」作爲政治體制改革的鳥籠之後，中共黨內民主與決策程序的演進就成了整個政權體制發展的關鍵。白皮書企圖傳達中共黨內政治生活逐漸朝發展制度化、規範化、法制化的方向前進。

觀於黨內政治生活部分，下列數點值得注意。第一、白皮書點出黨代表常任制只會擴大試點，短期內不會全面實施，顯示對於黨代表常任制目前仍有爭議。第二、中共將繼續推動黨內議事程式和決策機制的完善。這將有助於集體領導運作的穩定。第三、基層黨組織領導班子成員選舉的差額比例將逐漸擴大，逐步爲直接選舉。第四、白皮書顯示在不影響繼續執政的前提下，中共盡量吸取利用西方政治制度的經驗。白皮書一方面強調民主政治的多樣性，另一方面有不忌諱向西方吸取其制度上的優點。這正好凸顯中共政治改革的鳥籠原則。

總和上面提到的觀點，白皮書顯示下列意義：第一、以民主政治多元性凸顯一黨專政與民主政治的相容性，否定以西方民主政治標準評斷中國民主發展。這顯示中共想要發展屬於中國特色的民主理論，而非僅侷限在過去的中國國情論。第二、承認中國社會主義民主政治仍在初級階段，未來還會繼續發展。其發展階段的邁進以相對應的社會條件爲標準，目前發展狀態符合現在的社會條件。和過去相較，白皮書對於中共的定位並無變化。中共執政是保障民主建設和國家統一的憑藉，因此不可能短期內出現多黨政治和政黨輪替。不過，中共未提到如何促進社會主義民主政治中級階段、高級階段的社會條件的出現。第三、中共高層以穩定壓倒一切爲最高原則，將會排斥任何可能引起中共統治權危機的改革行動。這使得胡錦濤爲首的領導班子對重大政改抱持保守、謹慎的態度，如黨代表常任制等。

# 中國大陸外交

張雅君(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

## 壹、基本形勢：

### 一　中國面臨的挑戰

（一）中國發展過速的負面效應

中國外交必須面對的第一項挑戰是經濟持續快速發展所引發的負面效應，這表現在中國和美及國歐洲國家間出現愈來愈頻繁的貿易紛爭，尤其是中國紡織品因爲世貿組織紡織品配額制在 2005 年元月 1 日取消而大舉湧向歐美市場而引發歐洲國家和美國的不滿和抵制。其次，中國經濟規模進一步擴張導致其能源需求不斷擴大，爲確保能源供給安全，以及落實企業「走出去」戰略，2005 年中共持續進行全球性找油行動，一般認爲這是導致石油價格從 2004 以來持續攀升的因素之一。憂心中國威脅論者的也提高對中國參與國際能源競爭可能在國際安全上導致負面影響的關注；2005 年最引發爭議的就是中國海洋石油公司對美國優尼科石油公司高達 185 億美元的收購交易案，此舉引起美國國會極度不滿，在強力抵制下，最終迫使中海油撤銷了此筆收購案。

（二）大國權力競爭格局仍然持續

中國面對的第二項挑戰是 2005 年大國權力競爭格局仍然持續。在中國經濟成長迅猛的崛起勢頭下，中國也無可避免成爲 2005 年大國權力競爭的關鍵，其主軸呈現的是作爲先進發達大國的美國日本和崛起大國中國之間的權力競爭。首先，美國內部鷹派保守力量明顯憂心中國可能將日益擴張的經濟力量轉化爲軍事實力，從而影響美國在亞太地區戰略利益。因此，2005 年美國對於歐盟意圖對中國解除軍售禁令明確表達反對，美國國會更強力抨擊中國在 3 月通過對台灣的「反分裂國家法」中有關使用武力的內涵。7 月 19 日，美國國防部發佈「中國軍力年度報告」，其中指出中國正在緊鑼密鼓增強的軍力和軍事現代化計劃將對地區軍事平衡具不利影響，而且可能使中國領導人誤判局勢，而做出對台灣或是其他地方做出使用武力的決定。

其次，日本急欲成爲「正常國家」而對中國採取日漸強硬態度，導致中國和日本在 2005 關係進一步惡化。爲反制中國軍事威脅，日本不斷強化美日安保同盟，2005 年 2 月 19 日，日本和美國在紐約舉行二加二安保同盟會議後發佈的聯合宣言中要求中國提高軍事透明度，更把台海納入安保同盟共同目標。爲保障海洋權益與能源安全，日本對於同中國在東海油氣開發上的爭議在 2005 年持續採

取強硬態度。此外，日本首相小泉純一郎在大選勝利後於 10 月 17 日第五度參拜靖國神社之舉，又導致雙方歷史爭議再度升高。日本挾美日同盟在對外關係上採取積極的攻勢性政策，從而強力挑戰中國在東亞的威望，無疑是中國在 2005 年面對的最大挑戰。

### 二　中國面臨的機遇

儘管大國權力競爭態勢不變，但在全球化持續發展的浪潮下，2005 年世界政治呈現的另一個面向是主權國家必須擴大同其他國家的合作來謀取自身安全與發展。2005 年，倫敦、印尼發生大爆炸顯示恐怖主義活動的長期化，主權國家間因此需要以更大幅合作來確保自身安全。此外，2005 年自然災害頻傳，繼 2004 年底南亞大海嘯事件後，2005 年 8 月底卡崔娜風災在美國肆虐，釀成巨大災情，10 月巴基斯坦發生大地震，都仰賴國際積極介入求援，才得以減少衝擊。此種國家間必須擴大合作謀求安全與發展的形勢也提供了崛起中國緩和權力競爭挑戰的機遇。

## 貳、主要發展

面對上述形勢，2005 年中國外交的主軸是通過多層次的互訪、交流和對話，致力宣揚中國在外交及安全政策上將尊循「和平、發展、合作」道路，不會對其他國家構成威脅，同時希望同各國強化合作關係，換言之，2005 年中國外交策略是以密切合作尋求擴大同其他國家利益的匯合點，從而謀取和平，促進發展。

### 一　對美國採取和緩合作政策

2005 年中國外交的重心之一同美國持續進行溝通、對話，化解紛歧，以全面推進 21 世紀中美建設性合作關係的健康發展。爲達此種目的，中國於 3 月和 7 月兩度接待美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）訪問中國，10 月更成功促使一向主張對中國採取強硬立場的美國國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）訪問中國，11 月又有布希總統訪問中國大陸。雖然卡崔娜風災延遲了中國國家主席胡錦濤對美國的正式國事，但通過頻繁的雙邊和多邊外交，胡錦濤兩人在 2005 年的高峰會晤達五次之多。在這些會晤中，中國極力說服美國認同中國是一負責的全球夥伴，不管是現在或將來都不會威脅或干涉其他國家，並且希望同美國建立互利共贏的合作關係。爲消除雙方建立長遠平穩關係的障礙，雙方在 4 月同意今後舉行涵蓋政治、經濟等廣泛範圍的高層次定期會談，中國外交部副部長戴秉國和美國副國務卿左里克（Robert B. Zoellick）於 8 月和 12 月在北京和華府舉行兩度戰略對話。

### 二　對日本採取強硬政策

相較於中國不斷對美國採取增信釋疑的和緩外交，中國對日本的政策與態度

則明顯相當強硬，雖然 2005 年中日同樣爲增信釋疑舉行了三輪戰略對話，更就解決東海油氣爭執舉行三次對話磋商，胡錦濤也在 4 月下旬亞非會議上同日本進行首腦會晤，然而小泉於 10 月參拜國神社之舉導致中國憤怒，進而取消 2005 年在馬來西亞舉行的東協加三高峰會議的中日韓三邊高峰會及外長會晤。

爲預防日美同盟對中國未來安全的負面效應，中國外交部門一方面強調日美軍事同盟是冷戰時期特定背景下的雙邊安排，應嚴格限制在雙邊範疇內，不應該超出雙邊範疇，另方面卻積極強化全球和亞太層面的全方面外交，以使自身處於大國權力競合的有利格局中。

### 三　持續強化對歐洲和歐盟的合作外交

在全球層面上，中國把持續強化同歐洲國家和歐盟的外交關係視爲首要任務，因而同歐洲各國及歐盟進行頻繁的高層互訪。雖然歐盟並未如中國原先預期在今年解除對中國軍售禁令，但一方面歐盟在 2004 年已成爲中國第一大貿易夥伴，中國必須致力解決愈來愈頻繁的貿易紛爭，也必須促使歐盟承認中國的完全市場經濟地位，二方面爲反制美國單邊主義，歐盟在中國對外戰略上具有愈來愈重要地位，這也使得中國必須同歐盟和歐洲國家發展更爲緊密穩健的合作關係；胡錦濤在十一月對英國、德國和西班牙的訪問，以及溫家寶在 12 月的法國、捷克、斯洛伐克和葡萄牙之行無疑具這方面意義。

### 四　提升同加拿大雙邊關係

2005 年中國針對已發達國家另一個目標是發展同加拿大的關係。胡錦濤在九月對加拿大進行國事訪問，這是中國國家元首八年來首次訪問加拿大，雙方簽署了多項經濟合作協定，更把雙邊關係提升爲戰略夥伴關係。加拿大一向同美國關係密切，加上擁有豐富的石油和其他自然資源，中加戰略夥伴關係的建立無疑對中國具有重要戰略意義，這也是 2005 中國在外交上的重要突破。

### 五　持續加強同非洲和拉美國家外交關係

中國也持續加強同發展中國家關係。2005 年，中國除持續關注非洲的發展問題，邀請非洲多國領導人訪問中國大陸，並且對非洲最不發達國家的部分進口商品實施免關稅政策外，中國更把強化同拉丁美洲國家視爲同發展中國家發展關係的外交重點。1 月和 5 月，中國國家副主席曾慶紅和全國政協賈慶林分別率團訪問拉美多個國家，9 月，胡錦濤又對墨西哥進行國事訪問，目的在於深化 2003 年雙方宣佈建立的戰略夥伴關係，雙方也簽署多項合作協議。

### 六　加強安鄰、睦鄰、富鄰的亞太周邊外交

在亞太周邊層面，2005 年中國持續推動以「安鄰、睦鄰、富鄰」爲目標取向的雙邊外交和多邊外交。爲深化中俄戰略協作夥伴關係，胡錦濤於 5 月訪問俄羅斯出席在莫斯科舉辦的俄羅斯紀念衛國戰爭勝利六十周年慶典活動，7 月二度

訪問俄羅斯，並出席在哈薩克舉行的上海合作組織第五次元首會晤。

爲持續改善同印度關係，以謀兩國邊境問題的最終解決，中印在元月舉行首次戰略對話，4 月溫家寶率團出訪印度、巴基斯坦、孟加拉和斯里蘭卡四國，10 月巴基斯坦發生大地震，中國向巴基斯坦提供超過 2000 萬美元的救援物資。

爲緩和朝鮮半島的緊張局勢，2005 年中國持續通過頻繁的穿梭外交，促成了停滯 13 個月之久的六方會談於 7 月重新啓動第四輪會談，各方就實現半島無核化首次發表綱領文件，10 月又展開了第五輪會談。

隨著東亞經濟整合進程的加速，2005 年中國更特別突顯以富鄰爲主要內涵的東亞外交，胡錦濤在 10 月訪問北韓和越南兩個社會主義國家，12 月溫家寶出席在馬來西亞舉行的第十一屆東協首腦會議，以及首屆東亞高峰會。爲博取東南亞國家的好感，以及防範日本在東亞一體化進程中的主導意圖，溫家寶國除一再強調無意謀求地區合作主導權外，更表達對東協國家主導東亞高峰會的堅定支持。

## 參、未來評估

在中國崛起持續成爲國際關注議題，乃至成爲爭議的發展下，2005 年中國外交主要是根據「和平、發展、合作」的基調，致力爭取國際認同，減少國際對中國崛起的負面認知及不安情緒，預估未來，中國仍將保持此種基調，以塑造一個有利自身發展的和平安定的國際環境。

從 2005 年中國外交取向與成果可以瞭解，中國同俄羅斯、歐洲、東南亞及許多發展中國家都建立了戰略夥伴關係，在此基礎上，未來中國同這些地區國家將會發展進一步合作關係，不過由於中國在 2005 年並未成功推動歐盟解除對中國軍售禁令，以及承認中國的完全市場經濟地位，顯示中歐之間互動未來仍尚待磨合。

至於中國同超級大國美國的關係，2005 年由於中國努力通過頻繁互訪溝通分歧，以及舉行定期戰略對話，確實具有促使雙方增信釋疑效果，美國也體認中美關係既重要且複雜，而必須擴大同中國的交往與合作。基於此，大國競爭的現實主義規律使得中美關係的戰略競爭在未來固然不可能消失，但彼此在各領域的合作互動將會持續強化。未來中國也將會致力通過對話，並在多項美國關心的領域採取合作，以鞏固雙方共同利益，從而減少戰略競爭損害。

中國較爲悲觀的是中日關係改善前景黯淡，主要是日本不願呼應中國正視歷史問題的要求，同時日本急欲成爲正常國家。從 2005 年日美安保同盟發展，東海油氣紛爭，以及日本向聯合國安理會扣關的積極外交行爲顯示，日本在未來修訂非戰憲法勢不可免，此將使未來中日關係進入多事之秋，日本也將成爲中國外交和安全的最大挑戰。

# 中國大陸軍事

丁樹範(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

## 壹、基本情勢

在持續現代化的要求下，中國軍事在 2005 年有持續性的發展。這個發展是全面、制度、與系統性的。

## 貳、主要發展

一、人事

在高層軍事領導人的更替方面，擔任副總參謀長主管中國軍隊情報工作，擔任對台工作領導小組成員，並負責對美國軍事交流的熊光楷上將屆齡退休。其職務接替人選未定，但是，中央軍委副主席郭伯雄已是對台工作領導小組成員，因此，軍隊在對台工作領導小組仍有代表。

在總政治部方面，副主任唐天標退役後，由總政主任助理空軍中將劉振起升任總政治部副主任，其主任助理遺缺由海軍政治部主任童世平中將取代。至於海軍政治部主任之缺，由總政辦公廳秘書長范印華少將晉陞。

總後勤部人事也有調整。空軍副司令員李買富中將接替到齡卸任的總後勤部副部長蘇書巖中將。而前國家主席劉少奇之子、解放軍總後勤部副政委劉源中將接替屆齡退休的溫宗仁上將，升任軍事科學院政委，其遺缺由總後勤部政治部主任孫思敬少將升任。

在軍區方面，瀋陽和成都軍區皆有變動。瀋陽軍區政委姜福堂上將到達十年的任職最高年限退休，由國防科技大學政委黃獻中中將升任瀋陽軍區政委，而國防科技大學政委一職由海軍將領廣州軍區副政委兼南海艦隊政委徐一天出任。此外，瀋陽軍區聯勤部部長侯樹森升任瀋陽軍區參謀長。北京軍區副政委張海陽中將接替劉書田上將，出任成都軍區政委。張海陽是前中央軍委副主席張震的兒子。

上述人事調整有幾點值得注意。第一，海、空軍種在中國軍隊戰略地位的日益提升。繼 2004 年 7 月，總參謀部加入空軍將領許其亮、海軍將領吳勝利擔任副總長後，總政治部的領導結構，出現三軍共管的局面。再加上空軍的李買富出任總後勤部副部長，及海軍將領徐一天出任國防科技大學政委，凡此改變了陸

軍獨霸的格局。

第二，國防科技大學的地位。該校前後兩任政委接連續提拔至大軍區的崗位，是否反映出科技強軍的意圖，值得關注。第三，瀋陽軍區聯勤部部長侯樹森升任瀋陽軍區參謀長，顯示共軍觀念已更新，重視後勤和裝備系統的地位。

二、演習訓練

自從 2004 年中國軍隊開始強調「一體化」聯合作戰訓練以後，其訓練演習似乎更貼近實戰。2005 年 9 月 27 日中國進行了「北劍-2005」軍事演習。該演習在位於內蒙古的北京軍區朱日和合同戰術訓練基地舉行，演習總兵力爲 16,000 餘人，主要進行空陸旅、裝甲旅實兵對抗檢驗性演習。中國媒體稱，該演習事先沒有預案、不做預演、完全依據現場實戰表現的軍事演習，是中國人民解放軍有史以來規模最大的裝甲師實兵對抗演習，充分展現了中國軍隊裝甲兵在現代戰爭中的整體突擊能力。

此外，「北劍-2005」軍事演習採用開放式實地觀摩方式，有來自中國周邊和西方 24 個國家的軍事觀察員應邀觀摩演習，是迄今爲止中國軍隊邀請國家最多、對外展示規模最大的實兵實彈演習。值得注意的是，這一次演習的開放和透明程度更是前所未有。首先，演習沒有設立觀摩臺。其次，觀摩演習的外國軍事觀察員，可以觀摩演習中的每一個作戰要素和作戰單元，參演部隊的任何一個指揮所、任何一個陣地。這顯示，中國軍方有意透過增加演習的透明度化解中國威脅論。

另外，更引起國際特別注意的演習是和俄羅斯共同舉行以反恐爲名義的「和平使命—2005」。中國軍方把該演習定位成「一體化」聯合戰役演習。該演習於8 月 18 日到 8 月 25 日分三個階段實施，共有近兩萬人參與，是中國 20 多年來與外國軍隊間的最大規模聯合軍演。在演習中，俄方出動陸、海、空三個軍種，其中空軍派出遠程戰略轟炸機、軍用運輸機、和殲擊機等型號軍機 17 架。海軍出動兩個艦隊、數艘非核動力潛艇，及海軍陸戰隊，沒有核潛艇參與演習，包括最精銳的俄軍空降兵第 76 師、俄太平洋艦隊陸戰第 55 師。

8 月 18 日至 19 日爲演習的第一階段，雙方總參謀長將進行沙盤推演，同時，中俄雙方將在俄羅斯的海參威舉行記者招待會。8 月 20 日至 22 日爲實兵演習階段，中俄雙方的參演兵力移師中國的膠東半島和黃海水域，演習內容包括人員和裝備的空降、大型登陸艦搶灘登陸等。8 月 23 日至 26 日爲演習的第三階段。本階段轟炸機將在黃海上空用巡航導彈攻擊海上靶標。

在軍演的最後階段，中俄兩國國防部長將親臨現場觀摩演習，並檢閱參演兩軍官兵，以及簽署 2006 年俄中總參謀部首長司令部演習文檔。

自 2004 年起，共軍仍然在東南沿海省份進行軍事演習，但是，已逐漸停止

透過媒體恫嚇台灣的做法。典型的例子是，中華民國國防部 9 月指出，中國軍隊把「東海」及「廣字」系列的攻台三軍聯合登陸演習，分別移往浙江及廣東內陸地區實施。中國軍隊已於廣東大鏟島設置我國機場的模擬實體，包括跑道頭警戒室、F-16 僞裝機二架及油電設施等，並自 8 公里外的海陵島，以發射多管火箭及重型火砲施加攻擊，積極演練。大鏟島大概有二點四平方公里，位置在海南島東北方，海陵島距離海南島五十海里，大鏟島在海陵島東方八公里。這表示，爲了淡化對台動武企圖，中國軍隊把演習移到離台灣稍遠的浙江和廣東，但是演習還是照常。

三、聯勤體制

2005 年是中國軍隊大聯勤試點體制整年度運行的第一年。而中俄首次舉行的共同軍事演習是由濟南軍區聯勤部首次按照大聯勤試點體制負責而成的。大聯勤」體制改革的做法是，藉構建起大聯勤資訊網路，實現了軍區內所屬軍、兵種師以上單位的互通互聯，對軍區內三軍部隊的後勤保障，不再劃分通用保障和專用保障，統一由聯勤系統組織實施。濟南軍區是新聯勤體制的試驗單位。

中俄共同舉行的「和平任務--2005」驗證了這個新的聯勤體制。媒體報導，濟南軍區內的聯勤體系對參加演習的所有部隊提供及時支援，包括營具，糧食，輸油管，包含野戰救護所、海上醫療隊、和空中直升機醫療救護組構成立體救護網，乃至於機場緊急擴建等。

四、太空計畫

中國的載人太空船「神舟 6 號」於 10 月 12 日上午以長征二號 F 型火箭在酒泉基地發射，17 日在內蒙古降落，距離中國 2003 年 10 月 15 日第一次發射載人太空船神舟五號，時間剛好兩年。搭載的兩名太空人是費俊龍、聶海勝。

與神舟五號「單人單天」飛行任務不同的是，神舟六號太空船執行的是「兩人多天」任務。此外，神五太空人活動範圍僅限於返回艙，神六的太空人則要進入軌道艙工作並生活，以及進行科學實驗操作，完成預定科學實驗任務，再將成果搬進返回艙。

神舟六號有軍事意義。首先，其上面載有一顆偵察衛星，這顆衛星偵照解析度高達零點五「英尺」，因而偵察能力很強。其次，神舟六號於飛行期間曾被調整軌道。這表示，意味已掌握並能熟練運用「小動量空間火箭技術」，而此技術正是克制美國戰區導彈防禦系統的關鍵。

五、新武器採購

爲了能達成有效抵制並嚇阻美國介入台海衝突，中國軍隊除了積極從俄羅斯引進各種新型精密武器裝備和技術以縮短差距外，也積極自行發展新武器裝備，及吸收自俄羅斯轉移的技術。

日本 NHK 電視台報導，中國一艘核子潛艇在 6 月 16 日，中國從山東省青島附近向西北戈壁發射一枚巨浪二號潛射導彈。中國也將向俄羅斯購買新的大型運輸機。於中俄共同舉行的「和平使命--2005」以後，中國迅速做出決定，向俄羅斯購買 30 架大型 IL-76 運輸機，及 8 架 IL-78 空中加油機。2005 年中國有新的軍艦下水服役。1 月，由大連造船場製造，被稱爲是「中華神盾」的 051C(舷號 115)下水服役，該艦名稱是石家莊艦。

然而，中國的外購並不是一帆風順。2005 年 6 月，在美國壓力下，以色列決定取消與中國間正在進行的無人飛機的交易，而且，以色列將不會歸還中國送到以色列原廠進行維修的「哈比」無人偵察飛機的備用零部件。「哈比」的發展始於 1970 年代，以國於 2000 年曾出售 10 架給中國，並於 2002 年提供零件。

中國在爭取歐盟對中國武器出口禁運也遭到挫敗。中國 2005 年 3 月通過的「反分裂國家法」是歐盟仍能維持禁運的催化劑。一些歐盟國家卻認爲中國對人權的迫害是違反歐盟的基本價值的。在此時解除對中國的禁運將有鼓勵中國目前對臺灣的飛彈威脅政策、鎮壓香港民主政策、迫害西藏政策及追殺法輪功政策，並且對要求中國改善國內的人權政策毫無幫助。

## 參、未來評估

中國軍隊未來發展受以下因素影響：經濟發展狀況，技術發展能力，及自我創新能力。好的經濟發展可提供充分財政爲軍事現代化鋪路，技術能力提升可降低對外技術依賴而研製出先進武器裝備，自我創新能力高則可結合技術進步使聯合作戰能力增加。

# 中國大陸經濟

陳德昇（國立政治大學國際關係研究中心研究員）

## 一、 基本情勢

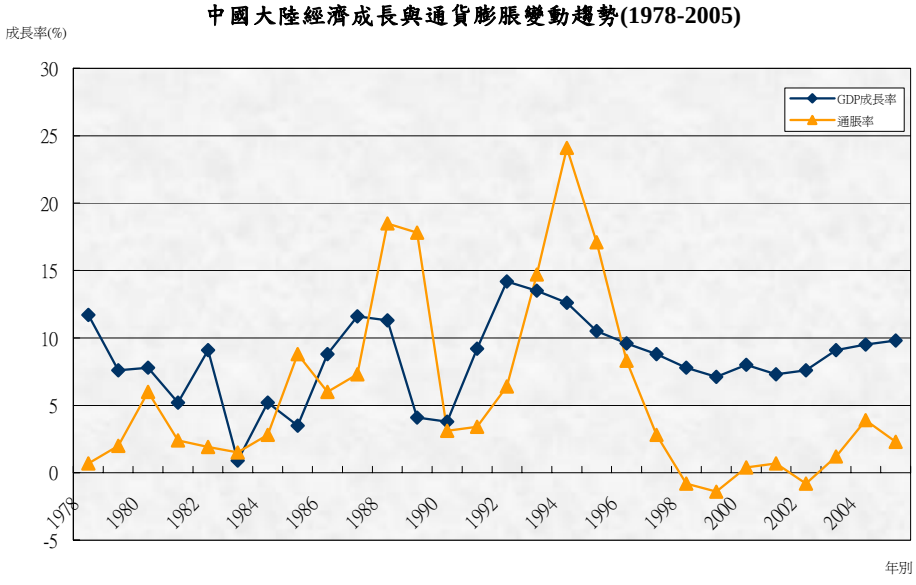
依據 2004 年底召開中共「中央經濟工作會議」之規劃，2005 年經濟工作的主要任務爲：一、繼續加強和改善宏觀調控，確保經濟平穩較快發展；二、繼續加大對「三農」的支持力度，保持農業和農村發展的好勢頭；三、大力推進結構調整，促進經濟增長方式轉變；四、著力推進經濟體制改革，建立健全全面協調可持續發展的制度保障；五、統籌國內發展和對外開放，增強國際競爭力；六、堅持以人爲本，努力構建社會主義和諧社會。換言之，如何提升大陸經濟成長品質、效益與競爭力、補強弱勢產業與環節，以及落實經濟發展與社會協調關係，是 2005 年大陸經濟發展之重點工作。

## 二、 主要發展

（一）經濟仍維持高成長。

根據中國國家統計最新經濟普查結果，2004 年中國經濟總量被低估 2.3 兆，1979~2004年中國 GDP年均增長率爲 9.6%，比原先核算數提高 0.2 個百分點。因此，「國家發改委」調高 2005 年 GDP 增長速度達 9.8%，甚至有統計官員預測高達 10%以上。在此之前，官方的預測值爲 9.4%。

**中國大陸經濟成長與通貨膨脹變動趨勢(1978-2005)**



（二）農業持續發展，「三農」挑戰仍嚴峻。

2005 年中國農業總體上保持平穩發展態勢，糧食繼續增產，農業結構進一步優化，農產品進出口逆差減少，農產品價格上漲幅度顯著回落，農民收入繼續保持增長，農民消費對經濟增長拉動有所增強。儘管如此，農業生產資料價格居高不下、禽流感疫情、城鄉差距擴大，以及來自土地徵收腐敗行爲與幹群矛盾仍未得到緩解，農民、農業與農村「三農」問題與挑戰仍嚴峻。

（三）固定資產投資成長趨緩，但內涵與結構仍待完善。

2005 年固定資產投資呈現：增速平穩、結構改善、投資消費比例失調減緩態勢。2005 年投資增長延續上年快速增長的趨勢，前三季度全社會固定資產投資 57061 億元，同比增長 26.1%，比上年同期低 1.6 個百分點。不過，2005 年固定資產投資，同時存在粗放型特徵突出、政府主導的經濟增進型投資過大、政府宏觀調控主體和投資者主體界定不清仍待完善。

（四）人民幣匯率變動，初步緩解人民幣升值壓力。

1997 年以來，人民幣匯率基本穩定在 8.277 水準，且人民幣匯率制度也變成實際上的「釘住美元的固定匯率制」。近年來，由於中國經濟高速增長、出口不斷增加、國際政經挑戰等原因，人民幣遭受空前升值壓力。2005 年 7 月 21 日，人民幣匯率形成機制做出重大調整，美元對人民幣交易價格調整爲 1 美元兌 8.11 元人民幣，升值 2%，初步緩解人民幣升值的壓力。

（五）物價溫和上揚，仍存在通貨緊縮風險。

2005 年一季度爲 2.8%、上半年達 2.3%，前三季度回落到 2%。2005 年前 11 個月居民消費價格（CPI）漲幅僅爲 1.8%。居民消費價格漲幅逐季放緩，是通貨緊縮的一個重要指標，顯示經濟成長趨緩的跡象。由於產能過剩，工業製成品的價格面臨通縮壓力。儘管短期並未出現通縮的現象，但從中長期而論，中國大陸仍存在通貨緊縮風險。

（六）外貿增長與外貿順差擴大、外匯儲備劇增。

2005 年中國外貿出口繼續保持快速增長，而外貿進口增長速度明顯減緩，貿易順差屢創新高，預計 2005 年進出口總額將達到 1.4 萬億美元,貿易順差達 1000 億美元。此外，由於大陸出口依存度劇升，使得國際經濟

榮枯對經濟穩定的影響日增，貿易摩擦漸趨嚴重。在外匯儲備方面，2005 年 12 月底，中國公佈的 11 月外匯儲備爲 7942 億美元，因此 2005 年底將超過 8000 億美元。 中國外匯儲備中 70%以美元的形式存在，大部分是美國政府債券。中國的外匯儲備不斷攀升，主因是中國的外貿順差大幅增長。

## 三、 未來評估

中國大陸經濟普查後，2004 年中國的經濟總量增加 2.3 兆人民幣，增長 16.8%。中國的經濟總量達 2 兆美元，僅次於美國、日本、德國英國、法國，位居世界第六。2005 年經濟總量則可望超法趕英。儘管中國經濟總量大增，但 2004 年人均 GDP 僅由 1,301 美元增至 1,519 美元，仍居世界排名後列。展望 2006 年大陸經濟發展仍可望維持高成長。基本而言，只要在國際經濟情勢未出現重大變數，或遭嚴重與不可抗力之災難，中國大陸經濟成長，在宏觀調控政策運作下仍可望維持 9%左右之增長。

2005 年中共當局強調之宏觀調控政策顯然未能全面落實，中國經濟高增長未能受到有效控制，以及地方對中央宏觀調控政策陽奉陰違即是實例。2006 年宏觀調控政策仍將持續推動，但其力度、重點與區域則有區別。一方面中共當局仍將著力於產業結構調整；另一方面，透過中央透過宏觀調控槓桿，對地方土地與金融採行更直接管制，並整飭經濟秩序。換言之，宏觀調控不僅是抑制經濟過熱增長手段，亦是中央控制地方經濟行爲與政治運作的主要工具。

隨著中國大陸快速市場轉型與社會變遷，社會矛盾有日益惡化之勢。因此，近年大陸經濟發展任務，皆強調以和諧社會作爲政經發展之主要目標。事實上，中國大陸無論是國民所得處於 1000-3000 美元之社會動盪時期，或是市場轉型社會快速變遷階段，中共採行政經發展失衡改革策略，若無法有效回應社會的期望與訴求，皆可能影響政策運作之績效，甚至過度採取鎮壓與圍堵的手段，而不是落實疏導與發展中介組織之途徑，皆可能引發更強烈之民怨與社會矛盾，造成社會動盪。

中國大陸經濟成長主要仰賴投資、出口與消費三大支柱力量。由於中國大陸投資主要仰賴政府部門，投資結構與品質不佳，且投資與消費比重不合理，皆是大陸經濟高成長的隱憂。根據統計資料顯示，大陸投資增長遠大於 GDP 增長，2005 年全社會固定資產投資佔 GDP 比重將超過 55%。此外，大陸出口增長已面

臨日益嚴峻的競爭挑戰、貿易摩擦與外貿依存度偏高之缺失，未來皆可能影響大陸經濟成長與發展表現。明顯的，未來中國大陸經濟發展將以擴大內需市場，提振消費意願爲重點，以促進經濟持續發展。儘管如此，大陸民眾對未來發展的不確定感，加之對住房、醫療與教育資金安排，以及社會保障制度不健全，皆可能影響民眾消費心理與意願。

中國將於 2006-2010 年執行「第十一個五年計畫」，預期中共建構之社會主義市場經濟體制與運作，將更快速脫離傳統計畫體制，而趨向市場經濟發展，但其結構與運作仍將面臨不少問題與挑戰。在所有制方面，私營經濟發展仍相對遲緩且受制約，國有經濟成效不彰，仍持續耗損國有資產與金融資源。此外，在市場運作方面，地方保護主義與惡性競爭、欠缺法制規範、商業信用不彰，以及非政府組織不發達，皆將影響大陸市場經濟發展進程。

# 中國大陸稅制改革

陳永生（國立政治大學國際關係研究中心助理研究員）

## 壹、基本情勢

中國大陸爲因應市場經濟體制的轉型，需要建立一個配套的財稅體制，因此在 2003 年 10 月十六屆三中全會上所通過的《關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，曾就稅制改革的原則、內容、方向等基本問題訂出規範。基本上是要按照「簡稅制、寬稅基、低稅率、嚴征管」的原則，分階段實施稅收制度的改革，內容包括改革出口退稅制度；統一各類企業稅收制度；增值稅由生產型改爲消費型，將設備投資納入增值稅抵扣範圍；完善消費稅，適當擴大稅基；改進個人所得稅，實行綜合和分類相結合的個人所得稅制；實施城鎮建設稅費改革，條件具備時對不動產開徵統一規範的物業稅，相應取消有關收費；在統一稅法的前提下，賦予地方適當的稅收管理權；創造條件逐步實現城鄉稅制統一等等。

稅制改革的理想，歷經 2004 年財政政策的微調轉型（由積極性財政政策轉爲穩健型財政政策），進入 2005 年時，大陸政府聲稱是進入了「改革年」，期盼對關鍵的稅收制度能進行更深層的改革。稅收制度存在的功能，一方面是爲政府實現財富重分配、社會公平的目標提供財源，而另一方面，如何以公平合理的遊戲規則，將錢從企業與老百姓的口袋中收集起來，並做恰當的運用，卻不是一件易事，若要再涉及到增加稅收，改革就更不容易。因此，號稱「改革年」的 2005 年，稅制改革的進程，幅度並不大。本文僅就 2005 年大陸稅收制度的改革作一檢視，分就具體改革的進度、效果及對未來的影響進行分析。

## 貳、主要發展

在 2004 年底，大陸政府便宣稱要結束 1998-2004 年所實施的積極財政政策，將其轉變爲「穩健」的財政政策，控制赤字、減少國債的發行便是其首要目標。因此，2005 年的財政預算，赤字控制在 3000 億元，比 2004 年減少 198 億元；發行的長期建設國債爲 800 億元，比 2004 年減少 300 億元；財政赤字占 GDP 的比重由 2004 年的 2.5%降至 2%左右。在財政體制方面，大陸提出要建構「公共財政」的體制，並以此調整政府職能、調整財政支出結構和國債項目，使資金投向經濟社會發展中的薄弱環節，並加速進行財稅體制改革和制度創新，建立依法征稅制度，得以確保財政收入穩定增長，同時提出要加強財政支出績效的管理，以提高財政資金的使用效益。總的來說，財政政策的目標在於確保財政收入的增長，並對財政支出的投向與績效加強控管。要達到此一目標的前提，應是進一步

推行稅制的改革。

時屆 2005 年底，檢視 2005 年這一年來大陸財政的收支狀況，可謂是對稅收制度最基本的檢驗。就目前大陸所發布的資料顯示，1-11 月的財政收支，要比 2004 年同期的財政收支增加。就財政收入來說，不論是中央或是地方，增長率都在 17%以上，顯示 2005 年大陸財政收入是呈穩定增長的情勢，與其稅收制度的改革有關。就財政支出來說，中央財政支出的增長率爲 6%，地方財政支出的增長率高達 21.8%，而且支出的增長率超過收入的增長率達二個百分點，在收支之間並未達到平衡。至於中央與地方財政支出的投向及績效，尚需進一步的資料才得以檢視，但財政收入增長的目標是達到了。

表：2005 年 1-11 月中國大陸的財政收支概況　　單位：億元人民幣，%

| | 財政收入（億） | 增長率（%） | 財政支出（億） | 增長率（%） |
|---|---|---|---|---|
| 中央 | 15560.98 | 17.5 | 6659.90 | 6.2 |
| 地方 | 13380.92 | 19.8 | 18666.38 | 21.8 |
| 全國 | 28941.90 | 18.5 | 25326.28 | 17.3 |

資料來源：2005 年 12 月 21 日　財政部新聞辦公室發布新聞稿，見財政部網站 http://www.mof.gov.cn/news/20051221_1500_11292.htm

此次的稅制改革，有學者認爲是自 1994 年分稅制改革以來新一輪的重大稅制變革。以下僅就 2005 年內所進行的改變，作扼要的分析。

## 一、　制訂個人所得稅的具體辦法

個人所得稅的徵收模式，仍處在從分類所得稅制向綜合所得稅制的過渡階段。要能實施綜合所得稅制的前提是，必須先建立正確的個人收入檔案、扣繳制度、申報制度及全國連線的資訊系統等。9 月中旬，大陸國家稅務總局公佈了「個人所得稅管理辦法」，分別就建立「個人收入檔案管理制度」、「代扣代繳明細賬制度」、「納稅人與扣繳義務人向稅務機關雙向申報制度」、「與社會各部門配合的協稅制度」等四大制度做了規定，同時提出要「加快統一的個人所得稅資訊管理系統建設」。另外，並提出要強化高收入者的重點管理、稅源的源泉管理、全員全額管理等三方面的要求。其中「建立個人收入檔案制度」和「逐步實現全員全額管理」，應是個人所得稅制改革的核心內容，並象徵著在未來，只要是有收入的個人，在稅務部門都應有個人收入的檔案。

制度辦法出爐後，有若干試點的工作在進行，例如，代扣代繳明細帳制度在北京、上海、廣州等大城市開始進行，「納稅人與扣繳義務人向稅務機關雙向申報制度」和「與社會各部門配合的協稅制度」，也在各地試行中。當然，要將

個稅制度從個別地區的試點向全國推廣，要從原來以高收入者爲對象的制度，向所有的納稅人推廣，變更工程不可謂不大，牽涉的範圍廣，是否真能全面實施，尚需觀察。另外，2005 年大陸就個所稅的起徵點亦進行熱烈的討論，終於確定 2006 年時要將個人所得稅的起徵點由 800 元調整爲 1600 元，此標準扣除額的定論，是在考慮城鎮居民總體生活水準已有所提高、體恤中低收入者的繳稅能力，及兼顧財政的承受能力三方面妥協商榷之後的產物。

## 二、 增值稅轉型，以東北地區爲試點，伺機推展至全國

所謂的增值稅轉型，是由原本生產型的增值稅，轉型爲消費型的增值稅。基本做法是讓企業在所購置的固定資產中，所包含的增值稅稅金在稅前扣抵。不過，由於希望不致影響到財政收入的穩定，增值稅轉型的說法，雖然在 2003 年 10 月的十六屆三中全會中就已決定，將由東北地區八大行業（裝備製造業、石油化工業、冶金業、船舶製造業、汽車製造業、農產品加工業、軍品工業和高新技術產業）開始試行，但 2004 年年初的宏觀調控，因避免投資過熱對若干產業進行降溫的動作，使得增值稅轉型的改革，直至 2004 年的 9 月 14 日，經國務院批准，才由財政部、國家稅務總局聯合向東三省下發了「東北地區擴大增值稅抵扣範圍若干問題的規定」，正式啓動醞釀一年的東北稅改，並以此成爲全大陸增值稅轉型的試點。

由於增值稅在稅收收入結構中是大陸的第一大稅種，在多數的年份中，收入額約占全部稅收的 50%左右，因此，增值稅的轉型將是牽一髮而動全身，在執行時尤需慎重，除限定先以東北地區爲試點外，並要求以「增量抵扣」的方式進行，迫使企業在進行投資時需以效益爲考量，唯有有效益的投資，生產設備的增值稅才能抵扣。將可抵扣的行業限制在八個，剔除一些過熱的行業，用意在減少刺激經濟過熱、產生通貨膨脹的風險。東北試點的效果雖是不錯，但卻遲遲未向全國推廣，究其的原因，恐與企業所得稅兩稅合一的遲延有關，2005 年是未有任何進一步的改變，何時能將增值稅轉型推廣，還待觀察。

## 三、 研擬農業稅條例的廢止、試行農業稅費的取消

從 2004 年開始，大陸國務院就曾決定減征和免征農業稅，2005 一年內，各省區亦陸續宣佈實施取消農業稅，但直到 2005 年 12 月 29 日，此政策才正式走完法律程序，在十屆全國人大常委會第十九次會議上，由全國人大及其常委會正式廢止農業稅條例、取消農業稅，並決定自 2006 年 1 月 1 日起正式生效。對廣大的中國農民來說，這意謂著長期以來實施的農業稅制（包括農業稅、農業特產稅和牧業稅的三種形式）將要正式結束。此稅費的取消，目的在解決「三農」問題，減輕農民的稅負，但其並不意味著農民不再交稅，若是農民經商、開辦企業等，還是需要繳納相應的稅種。

只是，農業稅費的取消，是否能解決「三農」問題，仍有待觀察。因爲「三農」的問題，牽涉到現有的農村與城市二元的財政制度。在此制度下，國家的財政支出，大部分投入到城市，導致農村公共品（醫療、社會保障、義務教育等）的提供遠低於城市。即使是在城市提供勞務、繳納稅費的農民工，仍無法享有和城市居民一樣的社會保障及子女受教育機會。有資料估算，大陸城鄉之間的差距，若是考慮各種實物性補貼，如醫療、養老、失業、教育補貼等待遇在內，中國大陸的城鄉收入差距，可能要達到 4 倍、5 倍，甚至 6 倍之多。事實上，農村的人均稅費高於城鎮居民的人均稅費，但卻無法獲得相對應的公共產品，並且遠低於城鎮居民享有的水準。這種制度上的不公平才是造成三農問題的根本。如今，農業稅費取消的制度正式確立，希望能減輕農民的負擔。但弔詭的是，原本的鄉鎮財政，公共物品的提供就不足，現在，農業稅費取消之後，鄉鎮財政的財源將更形減少，如何能爲農民提供公共服務？除非財政體制能有更進一步的改革來補足資金的缺口，否則解決「三農」問題仍將淪爲口號而已。

## 四、　內外資企業稅費的統一，仍停留在討論階段

爲了吸引外資，長久以來，大陸實施內外兩套企業所得稅制，對外資企業以「外商投資企業和外國企業所得稅法」規範稅率，對內資企業實施「中華人民共和國企業所得稅暫行條例」，造成內資企業所得稅的實際稅率爲 22%，外資企業爲 11%。這種差異性的企業所得稅制，隨著全球化程度的加深，對企業的盈利及競爭力的影響，越來越嚴重，內資企業爲逃避 22%的稅率，引發「假外資」的增加。內外資不平等的情勢，內資企業要求調整稅率的壓力，更因大陸加入 WTO 後更形嚴峻，因此，「兩稅合一」一直就是熱烈討論的議題，只是何時才是適當的時機，有關單位一直是躊躇不前。

自 2004 年下半年起，稅收增加使得改革的條件似乎成熟，該年 8 月，財政部便完成統一所得稅方案的起草，送交「全國人大」和國務院有關部門討論，但因商務部擔心內外資企業所得稅的並軌，將對外商直接投資產生負面影響，反對實施 「兩稅合一」，而將草案擱置。2005 年以來，財政部、國家稅務總局等相關單位的領導人雖履履表態，呼籲儘快實施內外企所得稅制度改革。但在大陸投資的跨國公司強烈表達希望能給予 5-10 年的過渡期，並且希望中國政府能夠在新企業所得稅法中給出一個「合理的、具有競爭力」的企業所得稅率。面對外資企業的反應，使得財政部與商務部無法達成共識，2005 年對此議題無法突破。若能在 2006 年的「兩會」上提案成功，正式實施的時間最快也要到 2007 年了。根據有關方面的資訊透露，合併後的所得稅稅率大概在 24%~28%的範圍內，而且會逐年調整，對國家財政收入的影響，減少的幅度將在 300 億元~500 億元之間。兩稅合一後，對內資企業的所得稅率雖有提高，但因內外資企業的稅負相同，起碼能維持市場經濟體制的公平競爭，減少內資企業的反彈。

## 五、 礦產資源稅改革方案的提出

資源價格太過便宜、必須有所調整的說法，一直存在，卻遲未有改變。2005 年的 11 月，財政部官員正式宣布，礦產資源稅測算論證已基本結束，改革方案正處於報批階段。預計從 2006 年起，大陸將逐步對資源類產品開徵「權利金」、提高礦產資源稅率和徵收「特別收益金」。「特別收益金」又稱「暴利稅」，是針對行業取得過高的利潤予以徵稅，透過測算各種資源的成本、各種費用以及利潤空間後，留給企業足夠的收入用於可持續發展的開支後，計算出暴利的部分予以徵稅。此方案的核心內容就是「使用者付費」的概念。換句話說，今後企業要取得採礦權及採礦之後資源的使用權，都要付費。此項改革顯明大陸要重建礦產資源產品的價格體系，也意味著中國大陸提供廉價資源的時代即將結束。

但因此項改革涉及許多相關利益團體的利益，且對弱勢群體的生活造成影響，因此，日後將面對多方來的阻礙，包括以壟斷企業爲首的礦業企業、各級地方政府既得利益部門的反彈、價格被轉嫁負擔的消費者，甚至是來自弱勢群體的反對。再者，制度本身執行的技術問題，亦影響到政策的效果，比如，在企業處於壟斷狀態、市場競爭尚不充分的中國大陸，如何界定「暴利稅」？如何區分暴利的來源，是來自資源的稀缺或是因經營的有效？籠統地「逢暴利就徵稅」的做法，將易產生爭議。又如，目前的改革思路，是把礦產資源稅由「從量徵收」的方式，改爲「從價徵收」，但這種辦法只是按照生產的礦產品的價值多少徵稅，沒有考慮生產這些礦產品消耗的資源的多少；也沒有考慮到不同的企業，由於礦產品位不同，同樣價值的礦產品可能成本區別很大，如何能合理公平的向企業徵稅、又能鼓勵企業節約自然資源，有其技術上執行的困難，需待克服。

## 六、 公布物業稅開徵的時間表

所謂物業稅又稱財產稅或地產稅，主要針對土地、房屋等不動產，要求其承租人或所有者每年都要繳付一定稅款，而應繳納的稅值會隨著其市值的升高而提高。此稅種的名稱，於 2003 年 10 月的十六屆三中全會中，第一次被提出。在五中全會繼續重申，直至 2005 年 11 月的「中國財稅論壇」，財政部公佈了實施物業稅的時間表，聲稱要在「十一五」期間推行物業稅，並相應取消相關收費。但 2005 年僅能公布其未來五年內要開徵的決心，開徵之日尚遙遙無期。

對物業稅的開徵與否，近兩年內，大陸學界曾進行了廣泛的討論，焦點在於要不要開徵物業稅？何時是開徵的適當時機？物業稅的徵收內容如何界定？物業稅開徵對房價的影響以及徵收中的技術難點等問題。贊成開徵的理由是認爲，開徵物業稅可以促進地方財源建設，尤其是目前許多地方財政日益窘迫之時，需要有新的財源來貼補地方財政。而且，此稅種在國外（即所謂的財產稅或是房屋稅）是各級地方基層政府的主體稅種。故有學者以爲在個人所得稅尚不完善的情

況下，加快物業稅制度的建設，將可補充個人所得稅功能不足的缺陷。另有學者認爲物業稅的改革，需分步實施，先搞試點，再全面推進。並且，不宜把物業稅打造成地方主體稅種。但也有學者認爲，當前房價已上漲了 60%到 70%，再徵收物業稅對買房子的人來說，負擔將更重，因爲現在買房子的人有 90%是沒有房子的人。由於徵收物業稅的方式、後續問題的及時跟進（如物業升值如何評估）等問題仍有困難，因此物業稅的徵收恐怕爲時尚早。

## 參、未來評估

稅收體制未來的改革，可從大陸「十一五規畫」的文件中一覽無遺，事實上就是 2005 年政策的延續。2005 年對各項稅制改革的推動，只停留在制度形成的階段，並未進入具體實踐「改革」的地步，可見稅制改革的進程是緩慢漸進的，但能形成共識、確定制度的規則，仍是具有相當的重要性。但在稅制改革推動、稅基擴大之後，將對弱勢族群造成影響，因此，在政府財政支出的結構中，將對弱勢族群進行重點的支出。對稅收制度的執行者－中央與地方政府，將繼續調整各級政府間的事權與財權關係，爲建構「公共財政」的體制，乃將政府的職權定位在經濟調節、市場監督和公共服務方面，並對中央與地方政府的事權、支出責任、稅收的管理等，作更明確的釐清。此外，對財政轉移支付制度要作進一步的控管，除了要嚴格控制專項轉移支付的項目和規模外，將增加一般性轉移支付的規模，以解決地方政府財力不足的問題；並對地方各級政府在義務教育、公共衛生、社會保障、基礎設施建設等公共領域服務的支出權限和管理權限，進一步明確規範。爲解決鄉鎮的財政問題，對縣鄉財政體制進行改革，探索推進省市管縣和鄉財縣管的改革試點。至於目前實施的稅收的優惠、貼息等公共財政的手段，今後將以支持科技的自主創新及五個統籌爲重心。稅收制度的改革，將隨著財政體制的配套轉型繼續進行。

推動稅制改革，直接的改革成本就是財政收入的減少，究竟減少的幅度有多大，是學者們所關心的，有不少測算的數據公布。例如，增值稅轉型導致財政收入的減少，根據國務院發展研究中心倪紅日的推算，如果全面抵扣固定資產投資所含進項稅金，一年約減少財政收入 1300 億至 1500 億元；如果只抵扣機器設備投資所含進項稅金，一年約減少財政收入 1000 億元左右；另據社科院財貿所高培勇的估算，若以增值稅轉型、兩稅合一（內外資企業所得稅統一稅率）以及農業稅三項改革估算，政府一年就將減少稅收 3000 億元；中國人民大學財政金融學院安體富的估算，內外資兩稅合一、內資稅率降低、稅前扣除標準向外資靠近，總體上要付出 300 億至 500 億元左右的成本，加上出口退稅欠款清退 3000 億元，增值稅改革 1000 億元至 1400 億元、農業稅減免 600 億元，總體成本大概在 5000 億元到 5500 億元。不同的測算方法，因有不同的假設及模式設定，測算的金額與準確度或有不同，但進行稅制改革需要付出的巨額成本，卻是勿庸置疑的。但若延遲改革，成本仍將提高，未來要付出的代價將會更大。若從減少改革

成本的角度看，2005 年內雖未真實推動具體的改革，但財政部門能提出若干稅制的設計方案，爲未來稅制改革奠定基礎，在制度形成的觀點上，仍應算向前邁進一步了。只是，2005 年稅制改革的方案若在 2006 年確實實施，2006 年的稅收是否能維持成長的態勢，倒是令人好奇。

# 中國大陸行政法制

許光泰（國立政治大學國際關係研究中心研究員）

2005 年這 1 年，中國政府除在 3 月時通過「反分裂國家法」曾引起國際間的疑慮，包括台灣各界的遊行抗議之外，比較引人注意的是在行政法制的持續完備上，例如有關各機關部門實施「行政許可法」的辦法陸續頒布，也在 4 月頒布具法律位階的「公務員法」，以取代「國家公務員暫行條例」的行政法規，在行政立法上又邁進一大步。特別重要的是，中國第 10 屆全國人大常委會第 17 次會議於 2005 年 8 月 28 日通過「治安管理處罰法」，並將 1986 年的「治安管理處罰條例」同時廢止，這部法律攸關人民權益甚大，但仍然以「管理」和「處罰」角度立法，顯見中國政府對人民的態度，人民仍然是政府統治權行使的對象，而不是所謂的當家作主，不若台灣的「社會秩序維護法」係以維護社會秩序角度出發，值得重視。

在「治安管理處罰法」通過之前，雖然在 1994 年曾經對舊法即上述條例作出局部修改，但是仍然不能適應、解決現實社會治安管理方面陸續出現的新問題，特別是公安機關在作出行政處罰時往往有越權、濫權的情形，近年來一些社會重大治安案件都與此有關，因此，新法針對公安機關行使權力時增訂一些程序限制，似有意將 2004 年修憲時所增加的「尊重和保障人權」的承諾化爲具體行動，希望能夠加以實踐。

## 壹、基本情勢

中國政府改革開放至今，在法制建設方面的成就是有目共睹的，不但有大量的立法，而且在中共 1997 年的「15 大」上確立了要依法治國、建設成爲法治國家的目標，並於 1999 年修憲時載入憲法第 5 條之中，儼然有要超英趕美的架勢，直追先進國家的發展水平，誠可喜可賀也。中國歷代人治王朝，實行專制都來不及，那來法治意識，中國此舉無疑是眾多百姓之福。爲此，中國政府旋即於當年 1999 年 11 月由國務院發佈「關於全面推進依法行政的決定」，要求嚴格行政執法，強化執法監督，惟不涉以人爲本的問題，遲至 2004 年 3 月才再由國務院下達「全面推進依法行政實施綱要」，再次強調全面推進依法行政有其重要性和緊迫性之外，特別突顯出要堅持執政爲民，要把維護最廣大人民的根本利益作爲政府工作的出發點，要求合法行政、合理行政、程序正當、高效便民，中國當今胡溫當權如此的施政理念著實令人耳目一新。

中國政府強調執政是爲了人民，這種調調早已聽膩，但是究竟要如何落實、落實到什麼程度才是關鍵。在以經濟發展爲政策主軸下，社會發展必然會受到壓

抑，社會會因爲貧富差距拉大而呈現緊張關係。因此， 中共在 2002 年 11 月的「16 大」上表示，到 2010 年、建黨 100 年和新中國成立 100 年的發展目標中，其中包括要使「社會更加和諧」、「人民生活更加殷實」，應是在這種背景下的思維，中國政府也才在 2005 年 10 月通過的「十一五規劃」和「中國的民主政治建設」中，鄭重提出社會和諧以及人的全面發展等概念，顯示胡溫新體制決心另行樹立新的施政方向和重心，似希望因爲對「人」的重新重視能夠與舊體制有所區隔。

遺憾的是，胡溫體制下的公安機關卻仍是「上有政策、下有對策」，無視也無從理解行政高層執政爲民的苦心，以致違法行政事件層出不窮，遠者如 2003 年 3 月的「孫志綱違法收容遣送致死案」，近者如 2005 年 12 月的「廣東汕尾農民徵地糾紛被武警亂槍打死案」，由這些案件來看，是不是公安機關對中央三申五令依法行政就是執政爲民的基本原則和基本要求認識極爲不足？還是中國專攻體制延伸下必然會有的結果？或者是兩者都有關係？在中國，多年來公安機關向來是作爲「公、檢、法」專攻工具的一環，對於犯罪情節輕微行爲的人民竟然如此殘暴對待，突顯出人民和政府的關係的確有問題，公民權和警察權如何能夠在矛盾對立中求取統一，在目前的中國顯然是理論高於實際。

換言之，究竟應該是人民爲政府而存在，還是建立政府是爲了人民的福祉？其理其實甚明，可是爲什麼還會有那麼多的重大公安案件發生？難道這是所謂「社會主義民主模式」的特色？理論上「人民政府」一詞應該解釋爲「爲人民謀幸福的政府」，「人民公安」也應該解釋爲「爲人民謀幸福的公安」，何況從人類發展史來看，人類之所以群居並不是爲了被統治、被控制、被殘殺，而是爲了追求生活更幸福。因此，中國政府特別是公安機關很明顯是口惠而實不至，中國公安機關在行政執法中是否能夠真正體現胡溫新體制以民爲本的理念，考驗胡溫兩人政治領導的智慧。

## 貳、主要發展

依法行政的重點在於行政行爲要依據法律、法規，這是合法性原則所要求的，中國在 1982 年通過現行憲法時，在第 5 條中也強調要維護法制的權威性，一切國家機關和武裝力量都必須遵守憲法和法律，否則要加以追究。中國政府會有這些規定相對於文革時期的無法無天並不令人感到意外，只是當年國務院也通過「城市流浪乞討人員收容遣送辦法」，把乞討者和其他露宿街頭生活無著的人列爲收容遣送對象，1991 年國務院又發佈了第 48 號文件，將收容對象擴大到「無合法證件、無固定住所、無穩定經濟來源」的所謂「三無」人員，而公安機關依據此項規定在執行過程中往往變成「身份證、暫住證和務工證」的所謂「三證」，缺一不可。在孫志綱案中，從資料顯示，孫志綱並不是該辦法中所要收容遣送的「三無」人員，只因爲孫志綱頂撞了公安執法人員而被收容，並且被收容後第 3 天就被活活打死。孫志綱被收容的第一天，其友人雖已帶足證件和錢準備保人，

但是卻被公安人員當場拒絕。因此，公安人員很明顯的是違法收容在先，並且惡意侵犯孫志綱的人身自由在後。

孫志綱案發生在 2003 年，在此之前，1986 年的「治安管理處罰條例」明白「禁止對違反治安管理的人打罵、虐待或者侮辱」(第 41 條)，更重要的是在 1996 年，中國政府又通過「行政處罰法」，要求公安機關要依法行使「行政拘留」，例如「沒有法定依據或者不遵守法定程序的，行政處罰無效」(第 3 條第 2 款)，所依據的規定「必須公佈」(第 4 條第 2 款)、對於違反治安的行爲「必須查明事實」，「違法事實不清的，不得給予行政處罰」(第 30 條)，必須「告知當事人依法享有的權利」(第 31 條)，包括「申辯權、陳述權」(第 6 條、第 32 條第 1 款)，也「不得因當事人申辯而加重處罰」(第 32 條第 2 款)，這些規定算是進步的立法卻被公安人員當作耳邊風，當作貼在牆上的壁紙。公安人員在孫案中的行政行爲明顯是不合法，行政拘留程序也不合乎上述相關法律規定。

上述「行政處罰法」確立了處罰法定原則，並在程序上有訂定規範，等於是對公安機關在行使警察權時作了限制，中國政府似有意在從法律制度上來確保警察權不被濫用，目的當然是在於保護人民權益不被侵犯，問題是仍然發生不少重大治安事件，包括孫案和最近的汕尾事件，這又是爲什麼會發生呢？探究其原因，應該不是立法不好，也不是法律有漏洞、瑕痴，而是不被執行，即使執行也不是爲民。爲此，2005 年新修正通過的「治安管理處罰法」，相對於舊的條例，對於處罰程序增設了「調查」程序，要求調查時要「依法進行」，「嚴禁刑訊逼供或者採用威脅、引誘、欺騙等非法手段收集證據」(第 79 條)，要求對有關場所、物品、人身進行檢查時，要求「不得少於 2 人，並應當出示工作證件和縣級以上人民政府公安機關開具的檢查證明文件。對確有必要立即進行檢查的，人民警察經出示工作證件，可以當場檢查」(第 87 條)，最後還要求「製作檢查筆錄，由檢查人、被檢查人和見證人簽名或者蓋章」(第 88 條)等等。另外，新法還增設「執法監督」一章，要求公安機關「應當依法、公正、嚴格、高效辦理治安案件，文明執法，不得徇私舞弊」(第 112 條)，禁止「打罵、虐待或者侮辱」(第 113 條)，「應當自覺接受社會和公民的監督」，若有「不嚴格執法或者有違法違紀行爲的，任何單位和個人都有權向公安機關或者人民檢察院、行政監察機關檢舉、控告；收到檢舉、控告的機關，應當依據職責及時處理」(第 114 條)等。

新法增加上述這些規定，中國許多專家學者都拍手叫好，只是瞭解中國法制的人都知道這些規定了無新意，係舊調重彈，相關法律、法規早有規定。規定不完善固然會發生問題，但是例如孫案問題根本不在於有無規定，而在於有無依法執行，更重要的是執行心態問題，究竟公安人員打從心裡把人民怎麼看待，特別是對於社會底層的人。

## 參、未來評估

依法行政不應該只是掛在口頭上、文件上的口號，說的和做的是完全兩碼事

。當年 1978 年中共 11`屆 3 中全會公報中曾指出改革開放前的弊病之一是「有法不依」，改革開放到現在已經 20 多年，就孫案來說仍然是「有法不依」，不依法行政。在這期間曾經推行過 4 次每次 5 年的「普及法律常識」運動，教育對象是青少年和幹部，當然包括公安人員在內，都是普法的對象，公安人員站在社會治安維護的第一線上豈能知法犯法，而事實證明還是有公安人員是屬於「法盲」一族，是誰放縱他們膽敢如此爲非作歹？是誰允許公安機關有權對人民公然違法收容審查、收容遣送和勞動教養呢？

權力是個令人著迷的東西，卻有相反的兩面作用，用得好可以促進社會和諧，用得不好將使生靈塗炭。因此，如何規範警察權的行使必須更爲嚴謹。新的「治安管理處罰法」開宗明義第 1 條說，其立法理由是「爲維護社會治安秩序，保障公共安全，保護公民、法人和其他組織的合法權益」，最後才是用來「規範和保障公安機關及其人民警察依法履行治安管理職責」，亦即此處罰法主要是用來保障人民的權益，至於規範公安人員要依法履行治安管理職責則並不是立法主要重點。但是規範和制約警察權力的目的當然是用來保護人民的權益，尤其是警察權經常會被濫用、視社會貧困人民爲草芥的中國地區。既然此處罰法仍然是以「管理」和「處罰」人民爲最大樂事，那也就難怪不會對警察權給予嚴格限制，如果中國政府有決心從嚴治警，那在此處罰法就不應該只是增設「執法監督」而已，反而更應該是增設「法律責任」專章。

原因很簡單，此處罰法所規定的「執法監督」充其量只是重申和要求公安幹警在執法時要遵守的紀律，但要怎麼接受監督呢？公安人員在辦理治安案件時要「自覺」接受「社會」和「公民」的監督，公安人員會有自覺性嗎？如果有自覺，就不會發生孫志綱的案子，也不會拿機槍掃射汕尾市的老百姓了。而且，「社會」指的又是誰？輿論嗎？那更不可能。至於「公民」真有能耐給予監督嗎？中國胡溫新政府真的會爲了幾個貧困老百姓而建立什麼機制來進行監督嗎？只好拭目以待了。

人民之所以讓渡若干權力予政府，是希望政府能夠持續創造給人民更安適幸福的生存和生活空間，人民追求更安適幸福是天經地義的事，中國政府如果不能貫徹以人爲本、實現人的全面發展的政治承諾，那孫志綱的冤死事件還會再三發生，汕尾事件草菅人命的悲劇還是會不斷重演。

# 胡溫建構「和諧社會」的挑戰

江振昌(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

## 壹、基本情勢：建構「和諧社會」的來由

改革開放二十多年來，中共在經濟持續快速發展的同時，環境破壞、公共衛生惡化和多種社會問題也日漸突出，各種自然災害、人爲事故等突發事件不斷發生。特別是進入 1990 年代中期後，隨著大陸社會的轉型，市場經濟改革引發失業下崗人群的擴大、地區之間和內部收入差距的擴大，以及轉型期公共權力的失控、腐敗瀆職現象嚴重，社會矛盾不斷激化，使得中國面對的危機具有多元化的動因。

爲求因應內外在環境變動所帶來的挑戰，早在 2002 年底中共召開第十六屆全國代表大會上，新上任的總書記胡錦濤便把「全面建設小康社會」作爲使社會更加和諧的重要目標之一。2003 年 10 月，中共十六屆三中全會提出「科學發展觀」，要求注重統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然、國內發展與對外開放發展等「五個統籌」的方針，貫穿其間的就是要努力實現整個社會各方面的和諧。

2005 年 2 月 19 日，胡錦濤在中央黨校召開的省部級主要領導幹部「提高構建社會主義和諧社會能力」專題研討班上，進一步闡明社會主義和諧社會的內涵，應該是「民主法治、公平正義、誠信友愛、充滿活力、安定有序、人與自然和諧相處」的社會。胡錦濤指出，構建社會主義和諧社會，必須注重社會公平，正確反映和兼顧不同方面群眾的利益，正確處理人民內部矛盾和其他社會矛盾，確保社會政治穩定。

同年 10 月上旬公布的「十一五規劃」內容強調「和諧社會」要以擴大就業、完善社會保障體系、理順分配關係、發展社會事業爲著力點；要注重社會公平的原則，努力緩解地區之間和部分社會成員收入分配差距擴大的趨勢。其工作重點主要有八，包括：擴大就業、社會保障、公平分配、文化產品、群眾看病、醫療體制、人口素質、社會安全等。

總此可以看到,胡溫體制對新世紀以來中國經濟發展和社會變化有深刻的認識，中共高層已意識到「黃金發展期」和「矛盾凸顯期」的機遇與風險，因之形成其戰略思想的重大轉變，進而促成「和諧社會」的

理論框架。同時，推進社會主義和諧社會建設，關注弱勢群體發展，已被外界視爲胡溫新政的一大重點。

## 貳、主要發展：建構「和諧社會」的目標

胡溫體制「和諧社會」戰略的提出，與現今大陸社會存在人數眾多的弱勢群體有很大關聯。「弱勢群體」通常指涉的是由於某些障礙及缺乏經濟、社會和政治機會，而在社會處於不利地位的人群。他們彼此間雖或無聯繫，但處於社會底層則是相同的。

目前大陸弱勢群體中最具代表性者，是城鎮的失業者、下崗職工和農村裡的絕對貧困者。這三種類型大都具有地域性，例如農村裡的絕對貧困者大多集中在國家級貧困縣裡，此一弱勢群體普遍生活困難、同病相憐、文化較低、從眾心理較強，人員集中，易於交流和相互感染。因此，他們容易形成一種強烈的認同感、歸屬感與整合性。粗略估計，大陸目前弱勢群體總數已逼近二億，占中國總人口數的百分之十五，而且總數仍在增長中。

許多研究表明，除了殘疾人等生理性原因的弱勢群體外，大陸社會中弱勢群體的產生與改革開放後一系列的政策有關。例如，中國最大弱勢群體的農民的弱勢化過程就根源於官方一系列的排斥性政策。眾所周知，長期以來中國實行城鄉分治、一國兩策的二元體制，不論在改革前後，致使農民的弱勢特徵便明顯地暴露出來。至於城市中弱勢群體的弱勢化過程，則與市場經濟的推行有關。市場經濟體制追求效率優先，因而大陸所有企業結構調整、轉制與經營改革，都是以市場和效率爲核心。在此一過程中造成明顯的收入差距，那些競爭力不足的人便淪入下崗、失業的行列，成爲社會改革過程中的弱勢群體。

誠如中國著名學者胡鞍鋼、丁元竹在一篇題爲「經濟繁榮背後的社會不穩定」（戰略與管理，2002 年第 3 期）中所言，「當前中國社會形勢極其嚴峻，再次進入社會不穩定時期，其突出表現爲：世界上最大規模的經濟結構調整；世界上最大規模的『下崗洪水』和『失業洪水』；世界上最顯著的城鄉差距和地區差距；世界上基尼系數增長最快的國家之一；世界上最嚴重的腐敗及其最大的經濟損失。」胡鞍鋼等人表示，改革開放越來越像一場「零和搏弈」；在少數人暴富的同時，一些社會群體首次變成絕對意義上的「輸家」。

2004 年 11 月，內地一份由「國家中長期發展戰略研究課題組」對

98 名政府和非政府專家的調查與諮詢，題爲《二０一０年：中國的三種可能前景》的報告引起媒體普遍關注，報告引用「危機多發期」這一關鍵字組警醒：在今後的五到六年間潛伏多年的危機在中國已形成威脅，可能一觸即發。報告指出，到二〇一〇年之前，中國的經濟社會發展處於一個關鍵時期，失業問題、三農問題、金融風險、貧富差距、生態環境、台灣問題、社會秩序、公共安全、治理問題、民族問題和公共衛生問題、國有資產流失與金融危機問題等等，都是未來中國的不確定因素，可能會對「十一五」時期經濟社會帶來衝擊。

接受調查的專家有 66.23%認爲，在「危機多發期」中最受關注的三類問題是：社會危機（如城鄉貧困問題、失業問題、農民工問題、缺乏基本生活保障問題、教育危機等）、經濟危機（尤其是金融危機）和環境危機。而最有可能出現危機的領域，依次是「社會」、「金融」、「經濟」、「就業」。專家們的共識是：腐敗問題如果近期內還不能得到有效控制的話，在二〇一〇年前成爲社會動盪的主要根源，它可能是危機的「導火線」，與失業下崗、貧困等問題交織在一起，其危險性大增。

總之，社會公正失衡造成的社會排斥及其帶來社會各方面的影響，除影響個體身心健康外，還會導致社會貧窮、社會的對抗與排斥的「馬太效應」，甚至由於社會公正失衡直接排斥弱勢階層進入正常的消費市場、導致家庭關係緊張、社會網絡分割、並被排斥出國家社會福利制度之外，由於長期的社會公正失衡和社會排斥甚至可能導致社會人爲的與制度性的社會斷裂，造成更多低下階層的出現，從而形成不同於主流社會的生活方式和價值觀念與政治認同，其後果就是破壞政治合法性基礎，造成對政府的信任危機。胡溫體制有鑑於此，爲求防範動亂於未來，因而推出建構「和諧社會」的構想，以預防未來可能出現的社會風險。

## 參、未來評估

經濟學中有一著名的「木桶理論」指出，決定木桶盛水量的多寡，不是圍起木桶最長的那塊板，而是最短的那塊板。因爲無論其他木板比最短的木板高出多少，其超出最短木板平面的水流都將很快、或最終多餘的水都會溢出。對一個組織而言，構成組織的各個要素類似於一個木桶的若干木板，而組織的能力有如木桶的容量，取決於組織中最弱的要素〔薄弱環節〕。因此，較之與高速增長的宏觀經濟及城市經濟，發展滯後的農村經濟及城鄉興起的新弱勢群體已成爲中國經濟的那塊「短板」，需要全社會的關心與幫助。一方面，中國經濟發展的成果有如木桶內容

積總和，如果木桶內的水不斷由短板流出，則發展成效必然受限；另方面，經濟成長若不顧短板反映出的壓力，未來可能形成一個動亂的洪峰。

中國大陸弱勢群體目前在承受「弱勢」所帶來的種種傷害的同時，正以一種極具破壞性的方式表達爲「強勢」，如近年來不斷發生的群眾運動或突發事件，迫使社會在承受和消弭其影響時付出日益高昂的成本，這種社會機制內部的衝擊，已嚴重影響到整體運行的安全性和穩定性。胡溫體制顯然希望化治理危機爲治理轉機，藉著新的社會管理體制，妥善協調各方利益，來化解人民內部矛盾。

胡錦濤提出建構「和諧社會」的策略，或許意味著中共社會和歷史觀將有重大轉折，正在從建政以來的階級鬥爭、社會衝突典範，逐漸向制度主義或結構功能典範作大幅度的轉移。此外，各種跡象顯示，胡溫體制有由過去中共「管制型」政府向「服務型」政府過渡，在政府和公民的關係上，強調相互合作和參與。胡錦濤勇於提出「和諧社會」的架構，樹立「親民政府」的形象，不論任期內政績效果若何，其調整「先富」到「均富」的發展策略，在國內外視聽都已收到很好的評價，尤其在大陸內部的民眾觀感和共黨執政的合法性，乃至於胡溫鞏固權力都有很大助益。

然則，胡溫「和諧社會」目標不易達成。胡錦濤建構和諧社會的構想，因牽涉大量的資源投入和再分配，而此類資源的再生，又必須仰賴不斷的經濟成長；故而，國家必須把餅做大才能真正照顧到弱勢群體，否則意在消除城鄉、區域與所得差別的各項社會福利政策，可能會延緩經濟發展的腳步。另外，意在消除貧富差距的政策，可能遭遇獲利集團或腐敗官僚的阻撓，更惶論不管是社會保障或醫療保險，都是很難實現的社會工程。

# 國際非政府組織對大陸發展的影響

趙甦成(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

## 壹、前言

中國大陸自 1979 年開始接受來自國外非政府組織的民間援助以來，大量的國際非政府組織開始湧入中國大陸開展不同領域的活動。一般而言，西方國際非政府組織無論就規模、組織結構和管理機制方面均已臻完善健全，加之國際非政府組織所連結形成的網絡力量，往往產生了較大的能量，有其不容小覷的影響力。

改革開放以來，中國大陸拓展外交、積極開展對外貿易、引進外資、教育文化交流頻繁，逐漸與世界接軌。論者對於中國的國際化，大都從上述的層面來解讀，然而值得注意的是，活動能力旺盛、財力規模雄厚的國際非政府組織進入中國大陸，除了開展相關活動外，實際上對中國大陸更蘊含著一種國際化的深層意涵，但卻往往被輕忽。究竟國際非政府組織在中國大陸國際化發展上，扮演何種角色？對中國非政府組織樣貌、社會的發展乃至中共體制上，產生何種影響？再者，顏色革命以來，國際非政府組織在中國大陸的發展是否受到衝擊？中共又如何自處？對上述這些問題的掌握，有助於吾人從不同視角觀察瞭解中國大陸融入國際社會的發展概況。

## 貳、基本情勢

二十世紀 80 年代以來，非政府組織的角色隨著國際援助方式的改變以及治理理論的遞嬗，重要性日益凸顯，同時也出現了跨越國界致力於第三世界國家發展的西方國際非政府組織的興起。身爲發展中的大國，中國大陸自改革開放以來，已逐漸成爲國際非政府組織關注的對象。國際非政府組織一方面基於本身的理念主張，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；另一方面亦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，爲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，同時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，因此國際非政府組織遂紛至沓來，絡繹於途。

依據清華大學 NGO 研究中心王名教授的估計，目前在中國的境外非政府組織數目約 3000 至 6500 家。就組織類型而言，分別包括了資助機構有 2000 家，項目機構 1000 家，商會行業協會 2500 家，以及宗教社團 1000 家。以備受國際非政府組織青睞的雲南省爲例，先後在雲南開展過活動的國際非政府組織數量達六、七十家。整體而言，境外非政府組織每年在大陸所投入的經費粗估約 2 億美

元。

至於國際非政府組織在大陸所涵蓋的活動領域，依據「中國發展簡報」(China Development Brief)的研究指出遍及二十餘個領域，但其中絕大多數集中在愛滋病防治、扶貧、貧困兒童教育等政治性較低的領域。而一些如勞動權利和倡導、法律和治理、公民社會、司法改革、民主等比較敏感的法律和政治內容的非政府組織則僅佔少數，約只有 20 家左右。

值得注意的是，歷經二十年來的發展，國際非政府組織儘管在中國大陸已日趨活躍，然而迄至目前爲止，中共當局除了 2004 年甫頒佈實施的「基金會管理條例」，規定海外基金會可以在大陸設置分支機構外，對境外非政府組織並未作出任何規定，因而造成幾乎所有在大陸開展項目的國際非政府組織都欠缺明確的法律身份。這些境外非政府組織既不能在中國發展會員，亦不得募集資金。基本上，國際非政府組織在中國大陸大抵採行與政府以及其他機構合作成立項目辦公室、或成立辦事處、或在工商部門註冊等各種形式出現。甚至不少機構在中國尚未設立辦事處，而係依靠其海外辦公室進行對中國項目的管理。

## 參、主要發展

國際非政府組織在中國大陸的發展大抵可依 1990 年代前葉爲分水嶺劃分爲兩階段，前一階段係以試探性尋求發展爲特點，後一階段則國際非政府組織大量進入並鎖定以長期發展爲目標。如同大多數的發展中國家一般，國際非政府組織在中國大陸的發展，亦深受中國大陸國家與社會關係格局的影響。中國大陸進行體制轉型以來，民間社會力量雖得到發展的空間及條件，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。政府將非政府組織置於掌控之下，國家與社會關係呈現出一種威權統合主義(state corporatism)的制度安排。

在此背景下，尤其是天安門事件以來，中共對於來自西方的國際非政府組織始終心存芥蒂，懷疑國際非政府組織是資本主義和西方政治與文化價值在發展中國家的代理人，並可能產生和平演變的危機。因而對國際非政府組織所可能傳播的理念、設定的議程，中共基本上秉持排拒不歡迎的態度。然而迫於轉型過程中，社會上仍存在著許多政府和市場都無法妥善解決的問題如扶貧、教育、愛滋病治療等，而國際非政府組織一方面在人道和公益慈善事業卓著聲譽，另一方面則近年來國際非政府組織在大陸協助農村助學扶貧、改善醫療衛生條件等方面皆取得一定成效，有助抒解政府力有未逮的困窘，因此中共遂對這些組織採取了「三不政策」即不支持、不反對、不取締的默許態度，而國際非政府組織也大都低調行事。

一般而言，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。至於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。就前者而言，國際非政府組織提供了財力支援，以及其本身所具有的國際公信力，開展的項目大都能獲得地方政府的支持與配合。通過項目的長期開展，有助於傳遞知識、技巧和經驗，不僅發揮了較大的項目效益，同時在合作中也對參與的幹部在觀念的轉變、啓發與能力建設、以及進而對政府公共政策的思考與擬定方面，皆產生了一定程度的影響。

又國際非政府組織爲求更適切的服務其在地的目標群體，在項目推動上往往採取了與大陸當地民間組織合作的方式。經由此種合作過程中，除有利於培育中國本土非政府組織的能力建構，提升其人力素質及組織能力外，國際非政府組織亦對合作的當地非政府組織提供了大量的財力資源。據中國大陸清華大學 NGO 研究中心指出，約有 80%中國本土的非政府組織都獲得了來自境外的非政府組織財力資助。因此，國際非政府組織激勵、催生並推動了大陸本土非政府組織的發展。此外，國際非政府組織先進的管理模式與豐富的資源，也促使一些半官方色彩的非政府組織進行組織變革，逐漸朝向獨立自主的方向發展。

而不容忽視的是，國際非政府組織除了與官方及非政府組織合作外，其活動的觸角亦延伸涵蓋了上層菁英及基層民眾。例如國際非政府組織所推動的一些項目內容包括培訓、資助中國學者和官員赴國外學習、訪問團、資助學術研究、研討會和會議等形式，藉此提供了社會菁英與國際接觸和交流的大量機會，對中國思想多元化的發展頗具建樹，亦促進了中國融入國際社會。再者，一些國際非政府組織如福特基金會先後資助了中國地方政府改革與創新活動以及著名的基層民主選舉及制度創新，如吉林省梨樹縣村民委員會「海選」、四川省遂寧市市中區步雲鄉「鄉長候選人直接選舉」、四川省雅安市「縣級黨代表直選」等，對基層民主觀念的培育有其一定的貢獻。

## 肆、未來評估

2001 年中國大陸加入 WTO 之後，意謂著中共面臨了更大幅度的對外開放以及加速與國際接軌的挑戰。在此背景下，中共已重新評估對國際非政府組織的定位，並曾預計於本(2005)年內提出新的法律法規以適應形勢的需要。然而隨著 2003 年以來大陸周邊的中亞國家相繼爆發顏色革命，引起中共的極度關切。中共當局認爲此種非暴力的柔性政變中，西方的民主援助，不僅注意拉攏和培植上層菁英，同時對民眾開展基礎性工作亦不遺餘力。後者主要是通過幫助標的國建立各類型的非政府組織，並藉助這些組織煽動民主運動。換言之，中共認爲國際非政府組織在顏色革命中發揮了推波助瀾不容小覷的作用，中共當局故而對國際非政府組織有所戒慎恐懼，態度上漸趨保留。今年以來氛圍尤爲肅穆，迄今未如

一般預期頒佈出新的政策。而尤有甚者，2004 年出臺的「基金會管理條例」，雖對境外基金會在大陸設立代表機構做出了相應規定，但實際上迄未見有基金會真正按照條例落地成功，顯見北京當局仍處在探索國際非政府組織活動界限的矛盾中。

無可否認的，中國參與國際社會以及經濟全球化的進程中，其國家主權以及政府權威誠如跨國主義學派(transnationalism)學者所指出，必將無可避免的面臨正式組織之外包括非政府組織此類非國家行爲體的影響與挑戰。然而中共自鎮壓八九民主運動以來，在「穩定壓倒一切」的前提下，絕不允許任何有組織的力量在中國境內出現。因此在顏色革命的衝擊下，中共基於其一貫的新重商現實主義者的思維，如何界定國際非政府組織的身份地位以及拿捏與國際非政府組織的關係，目前中共仍多所觀望，遲疑未定。

現階段中共對國際非政府組織態度猶未明朗，然而橫亙於未來國際非政府組織所可能帶來的挑戰，恐將是對北京當局者智慧的更大考驗。展望未來，隨著中國大陸經濟的持續成長、國力上升後，一方面官方發展援助（ODA）勢將逐漸減少，另一方面在國際金融組織、聯合國體系不斷加大對自下而上非政府組織的倚重與合作，以及中國本身社會能力逐漸增強、成熟，中國大陸未來仍將是國際非政府組織矚目的焦點以及競相開展活動的場域。此外，全球公民社會的崛起，各類相關議題所開展的跨國合作，已然成爲一股不可逆轉的發展趨勢。在此一浪潮下，中共追求現代化的發展上，在體制、市場和觀念與國際接軌的歷程中，如何將國際非政府組織的衝擊轉化爲改革的推力、國家發展的助力，並確保政權統治的合法性不受挑戰，顯然已是中共無法迴避的重大課題。

# 中國大陸高等教育國際化的發展

王瑞琦 (國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

## 壹、基本情勢

一九八〇年代中期之後，中國大陸高等教育以歐美高等教育發展爲師，進行體質轉換，但是都侷限在一些機制的引入。在國際化發展發展，僅限於派遣留學生與招收海外留學生。自一九七九年至一九八九年之間，自費留學中國大陸的學生累計 26,000 餘名，示過這些自費留學生的招收，從招生的學校、招收人數，以至通過申請入學的學生本人都需經過審批與管理。直至一九九二年之後，中國大陸高等教育國際化才算是邁開步伐，從外藉生的招收，擴展至國際會議的召開，與邀請各學門大師級學者來訪與演講，一九九〇年代中期之後，隨著菁英大學的追求卓越與高等教育機構的多元化，高速發展，從英語教學、國際學術交流、學生國際化、中外合作辦學，以至漢語推廣，同時國際化也從傳統菁英大學，擴張至地方大學與新興的獨立學院。二〇〇二年，留學大陸的外籍生總數就高達 85,000 人。儘管大陸學界認爲該數字與歐美國家難以相提並論，但是此一絕對數字的增長，與上述其他方面的發展的數據相結合，便相當可觀。

## 貳、主要發展

中國大陸高等教育國際化主要是循一般歐美國家所慣有的途徑，再結合華人資源的運用發展。

一、 循一般國際化之途徑

高等教育國際化有三個主要的途徑：校際合作、交換學生、招收外籍留學生。

(一) 校際合作：

校際合作的內容包括學術交流、合作辦學、相互承認學歷。

1. 學術交流：最主要的一項工作就是邀訪。以北京大學例，近兩年的邀訪對象主要有以下三類：

   (1) 各國政要：例如北京大學一九九八年以來的訪客包括數十位諾貝爾獎得主和 21 位國家元首。二〇〇五年九月來訪政要人士包括：各國駐華大使、美國最高法院大法官甘迺迪、韓國總理李海瓚、義大利拉齊奧大區經貿代表團等。

   (2) 國際大師級之知名學者：根據官方統計，二〇〇三年，通過教育部「聘請世界著名學者項目」聘請到的世界著名學者、諾貝爾獎獲得者就達 25

人次，國際著名大學教授有 177 人。

(3) 各學科重量級學者：北京大學近年來每年平均舉行 40 多次國際學術會議，以各學科國際重量級學者，如知名期刊編輯爲主要目標(北京大學網站)。

截至二〇〇五年爲止，北京大學已經與 49 國 184 所大學和研究機構建立校際交流關係。今年十月中旬，聯合國中國分會駐地浙江大學教育系舉辦一項教育國際化的會議，邀請各國的學者參與。此次會議，南韓積極參與，大會並特別爲之預備中、英文翻譯。據知，本次會議最重要的目就是成立中、韓高等教育學會。

2. 派遣學術人員國外研究

學術交流的另一項工作是派遣學者至歐美國家進修。早期政策是以提升現職的教師、研究人員、高級公務人員素質爲主。二〇〇一年，高級訪問學者、進修人員分別佔公費留學總額的 20%與 62%，研究生及其他僅佔 18%。近兩年已見調整，後者的比例顯著提高。

(二) 合作辦學

中外合作辦學起步於一九九〇年代初期，但是直到一九九五年之後，才獲得國家的認可。二〇〇三年《中外合作辦學條例》頒布與實施，合作辦學加速發展。當年即有 110 個可授予國外學位與香港特區學位的合作辦學項目獲得通過。至二〇〇四年，中外合作課程項目共 745 個，其中 164 個授予國外或是香港學歷。合作辦學的課程具有強烈的市場導向，以四年本科、大專教育爲主。在學科方面，以工商管理類最多，其次是外語、資訊、經濟和教育等。合作的國家中，澳洲的大學後來居上，其數量於二〇〇四年已超越美國。合作辦學散布於 28 個省、市、自治區的大城市，又以北京、上海、天津與廣州等地區爲主。其中上海的項目和機構共 232 個，佔全國總數近三分之一。上海知名大學除舉辦研究生院、國際學院，並積極嘗試國際多校區聯合辦學模式。例如華東師範大學與美國賓夕法尼亞大學聯合培養教育學博士；復旦大學與美國哥倫比亞大學、法國政治學院、倫敦經濟學院合作舉辦新聞類專業。

珠海大學園區是中國大陸合作辦學發展中的一個指標。該大學集大陸菁英大學於此園區中，與國際知名大學進行各類合作辦學，不但教材國際化，區內學生來源國際化，海外學生佔學生人數的三分之一，外籍教師佔教師總人數的五分之一。

## 二、學生國際化

學生國際化有交換學生、招收外籍留學生，與派遣留學生三個重要管道。本文僅略述前二項，派遣留學生部分暫略。

(一) 交換學生

至今國家留學基金管理委員會與他國訂定互換留學生協議之數量，近九十個國家。中國大陸互換學生、學者最多的國家是日本，雙方每年有 200 多人交換，其中攻讀學位及博士後的有 100 多人；其次是德國、俄羅斯、朝鮮、荷蘭、意大利、印度等。交換學生的方式，並非向在校生中篩選，而是在招收新生時，就以特別名額招收。二〇〇三年與法國、英國、澳大利亞和新西蘭簽署高等教育學歷學位互認協議。交換學生發展至今已與前述的合作辦學相聯結。

(二) 招收外籍學生

一九九〇年代，中國大陸大學的外籍學生人數快速成長。十年之間，人數增長八倍有餘，從一萬餘名增加至八萬多名。二〇〇三年受到 SARS 的影響，降至七萬多人，其中本科生占 78%，碩士班研究生，占 14%。爲吸引外籍生，官方成立《中華文化研究專案》，提供獎學金。領取大陸官方獎學金者，按類別有全額獎學金和部分獎學金兩類。全額獎學金包含註冊費、學費、實驗費、實習費、基本教材費和住宿費，並提供與中國學生同等的公費醫療服務、生活費、一次性安置補助費等。就對象而言，有本科生獎學金、碩士研究生獎學金、博士研究生獎學金、漢語進修生獎學金、普通進修生獎學金和高級進修生獎學金。

## 三、華人資源的運用與擴張

一九九〇年代之後中國大陸高等教育國際化能夠快速發展，華人資源的運用與擴張是主要的策略之一。華人資源的擴張有兩個途徑：華裔學子、漢語教學制度化。

### (一) 華裔學子

自一九八〇年代，大陸滯留海外知名的學者，以及華裔學子，對於大陸提升大學研究與教學助益甚大，九〇年代之後，更是大陸高等教育國際化發展的主要人力資源。世紀之末，中國政府推出春暉計畫，積極延攬海外華裔人才。春暉計畫的主要功能在於資助在外留學人員回國參加國際會議、學術交流和短期合作。其對象爲留學人員、華裔、華僑農業科學家。具體的實例如下：

1. 1999 年：有關單位與留德汽車工業博士工程師合作交流團簽訂初步合作意向 70 項。
2. 2001 年：推動海外學人學術休假回國工作項目。
3. 2003 年：採取所謂的「集團式、綑綁制、基地化」的工作模式，資助在外人員赴廣州、大連、重慶、廣西、雲南、甘肅、貴州、西藏、青海、新疆、內蒙古、陝西等地，開展「爲國服務活動」。
4. 近幾年，北大、清華等名校致力擴張與華裔學者的聯繫與合作，同時推出各

種獎勵措施吸引滯留海外學者返回服務相配套。

## (二) 漢語學習的推廣與制度化

中國大陸大學校園的外籍學生，七成以上是爲學習中文。中國大陸的學、官深知北大等名校與國際知名大學相差甚遠，因此從發展漢語教學著手，自一九九〇年代中期，即投入大量的資源，推動漢語教育。對於漢言的推廣，國家相關之文件明言，主要目的在於提出促進國際交流、利用外國智力(如英語教學)、提升大學經濟效益(國際留學生消費)，以及占領國外漢語教學市場的願景。二〇〇四年，一個爲期五年（2003 年至 2007 年）的漢語推廣的國家家政，名之爲《漢語橋工程》推出，其發展戰略定位爲「集成一切資源要素，採取創新的舉措，實現對外漢語教學事業的跨越式發展」。十年的努力，以下的發展策略，均有所成就：

1. 建立與擴廣教材：

一九九八年針對海外華人和華僑子女編寫新教材，成立對外漢語教學博士學位、對外漢語教師培訓班。至二〇〇五年已擁有英、法、德、俄、西班牙、阿拉伯、日、韓等世界主要語言注釋的漢語教材。與美國教育部合作，各選 12 位包括教育學、心理學、語言學、信息技術、語音技術、通信技術等方面的知名專家，開發《乘風漢語》課程軟件，作爲美國 12 到 15 歲學生網絡學習的材料。

2. 積極培育師資：

實施對外漢語教師證照制度，至二〇〇二年累積總數 2,632 人取得證書，專職教師持證數 1,222 人，兼職教師持證數 397 人。二〇〇四年又推出「國際漢語教師中國志願者計畫」，至今已向國外派遣近 500 名志願者，二〇〇五年派遣人數預計將達到 1000 人。

3. 建立漢語考試制度：

一九九〇年初開始在海外實施漢語水平考試(HSK)，至二〇〇四年底在 34 個國家設立了 151 個考試點，共有 40 多萬海外考生參加了 HSK。近幾年 HSK 考生人數每年以 40%的速度在增長。二〇〇四年參加考試人數近 9 萬，占累計人數的 22%。

4. 其他推廣途徑：

(1) 二〇〇二年設置國家對外漢語教學基地 4 所，北京語言大學、復旦大學、北京師範大學、北京大學。現今已擴張至 10 個大學。同年，又首次以招標方式啓動 HSK(少兒)、HSK(文秘)、HSK(旅遊)、HSK(商務)的開發工作。

(3) 推動籌劃建立國家級的對外漢語網絡教育中心。從二〇〇四年底起步，推動與世界各地大學、工商界、僑界、文化界合作成立海外孔子學院，目前有 27 家已經簽署合作，其中 9 家已經掛牌。

(4) 二〇〇五年七月中旬召開國際會議，邀請 63 個國家、地區和國際組織的代表 300 餘人，推動漢語成爲第二國際語言。

## 參、總結評估

總結上述之分析，中國大陸高等教育國際化於一九九〇年代初展開，九〇年代末加速進行，具有以下特質：

1. 大陸高校國際化之策略許多方面與台灣雷同，不同的是學、官均強調學術外交功能。從近幾年的發展中觀之，利用北大、清華等幾所擁有國際知名度的古老大學，進行國際學術交流，增加中國大陸在國際上的能見度，具有低成本、高效益的學術外交功能。

2. 由於能夠擔當學術外交之院校多是在金字塔頂層的院校，而大陸高等教育國際化之政策亦是以提升菁英大學知名度與培育、提升師資爲主，國際化之過程已成爲院校功能分類中的新興指標。此外，近兩年，個別地方院校(如浙江大學旗下的城市大學)，以其獨特的條件，走向國際化，其未來發展值得持續觀察。

3. 中國大陸高等教育國際化規劃者深知目前本土大學本身條件，發展有限，因此全力推動漢語教學，擴張漢語教育資源，於今漢語教學已成爲中共拓展國際空間、爭取華裔認同、拓展大學財源與國際化，以至消化就業市場壓力的有效管道。彼岸的善用華人資源、自我推銷，值得台灣高等教育界深思。

4. 二〇〇三年，在教育部直屬大學中，留學回國者佔 45 歲以上的博士生導師 58%，校級管理 50%以上。長江學者計劃特聘教授 445 人中，留學人員 410 人，佔 92%。近幾年，大陸公費留學人數倍增，而且從昔日的公務人員或資深學者轉向青年學者、研究生，以及博士後；自費人數的成長更是驚人。這些負笈海外，尤其是已在歐美國家有所成就的學者，將是中國大陸高等教育國際化的最大資源。

# 兩岸關係

蔡瑋(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

## 壹、基本形勢

延續 2004 年冷淡而且乏善可陳的兩岸關係，2005 年初的兩岸關係基本格局並未改變，兩岸結構性的爭執未能緩解。台灣官方在內外壓力及各方考量之下，堅持既有的立場並未有所鬆動，陳水扁先生雖然多次釋出善意，但也強調要「持其志、勿暴其氣」，以「緩而不退、穩而不急」的態度處理兩岸關係，要凝聚台灣內部的共識，積極推動並建立兩岸和平穩定的兩岸互動架構；而中共方面則在臺北不承認九二共識，拒絕一中前提的情況下，持續採取政經分離的態度，繼續忽略甚至孤立台灣政府當局，拒絕與有官方色彩的海基會進行實質接觸，但在其他層面則深化與台灣個各階層的交往。

在此基本格局之下，但兩岸關係在 2005 年稍後卻出現了本質性的重大變化。一月間的春節包機展現出只要雙方主政者願以靈活的手法和態度處理問題，無事不能解決。三月間在中國國家主席胡錦濤的主導下，中共通過反分裂國家法，對台灣進行法律戰、心理戰的威懾，胡錦濤表明中共四個決不的堅定立場，引來台灣及國際社會的一片韃伐。但不旋踵之間，台灣的主要反對黨國、親、新主席連戰、宋楚瑜及郁慕明等人於四、五、七月先後訪問中國大陸，並受到中共極高規格的禮遇接待，達成具体協議，中共甚至同意而且落實對台生的同等待遇，開放台灣水果登陸，準備贈送雄貓給台灣社會，一時台灣各界迷漫兩岸關係各種可能併存的不同思維。中共對台政策中的軟硬兩手策略發揮的淩漓盡致。

## 貳、主要發展

2005 年一月間，兩岸軍事互信機制首度納入中共「國防白皮書」，顯見中共正在用新的思維來看待兩岸關係；兩岸春節包機談判及短期內就獲得成果一事，雙方航空界後來都予以盛大慶祝，北京當局雖然認爲有助於改善兩岸氣氛，但對排斥與台灣官方直接對話的立場並未全然改變，陳水扁後來也表示，只要國安無虞 有可能全面三通，台灣願以包機模式爲直航準備。二月間海基會董事長辜振甫因病去逝，中共海協會副會長孫亞夫以海協常務會長汪道涵私人代表身分抵台弔唁，雖說這是海協高層在兩會中斷往來後的首度來台，但以中共對其身分定位的方式及在台期間拒與臺北官方和海基人員碰面的情形看來，北京還是要避免給外界有任何兩岸、兩會恢復會談的錯誤認知。同月，陳水扁先生與親民黨主席宋楚瑜會面，兩岸問題爲會談部分重點，後來陳水扁多次表示將籌組兩岸和平

發展委員會，但並無實際行動，而中共國台辦的回應則是重申一中原則。換而言之，中共仍然堅持臺北必須回到九二共識，兩岸才有復談可能。

三月間，中共通過「反分裂國家法」，北京棍子胡蘿蔔齊下，一方面堅持一個中國原則，表明這是實現和平統一的基礎，強調中共願以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一，但也說明中共絕不允許“台獨”分裂勢力以任何名義、任何方式把臺灣從中國分裂出去。而如果台獨分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，北京將採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。對此，民進黨政府提出嚴正譴責，陳水扁先生並向中共提出 6 點嚴正聲明，表明台灣方面「堅持海峽兩岸應該秉持民主、自由、和平的原則，透過對話來化解雙方的歧異。任何『不民主』與『非和平』的方式，不管是以什麼樣的藉口，都無法見容於國際社會，同時也只會讓兩岸關係更加分裂，讓兩岸人民的感情越離越遠。」台北仍然堅持「只有偉大的台灣人民才能夠決定台灣自由、民主、和平的前途。」兩岸關係轉趨嚴峻，台灣政府與部分民眾對中共的態度頗爲不滿。

四月，國民黨主席連戰率團訪問中國大陸；五月，親民黨主席宋楚瑜相繼率團訪問大陸；七月，新黨主席郁慕明同樣率團訪問大陸，三黨主席訪問大陸期間都受到相當禮遇，也和中共方面達成具體協議。其中犖犖大者包括：促進盡速恢復兩岸談判，促進終止敵對狀態，達成和平協議，促進兩岸經濟全面交流，建立兩岸經濟合作機制，促進協商台灣民眾關心的參與國際活動的問題，建立黨對黨定期溝通平臺，在“九二共識”基礎上盡速恢復兩岸平等談判，堅決反對“台獨”，共謀台海和平與穩定，推動結束兩岸敵對狀態，促進建立兩岸和平架構，加強兩岸經貿交流，促進建立穩定的兩岸經貿合作機制，推動建立“兩岸民間菁英論壇”及台商服務機制，促進協商台灣民眾關心的參與國際活動的問題等等。短期內短兩岸關係又轉趨穩定，民眾對於兩岸關係的發展在疑慮中抱有樂觀。

爲了反制中共的統戰手法及抑制台灣所瀰漫的一股中國熱，陳水扁先生於八月間提出處理兩岸事務新準則，除了「和解不退縮、堅定不對立」的基本方向外，更進一步提出「一個原則、三個堅持、五個反對」。「一個原則」是保台灣的主權，在「民主、對等、和平」原則下，與大陸對話協商。三項不變的堅持是：第一、堅持民主改革的理想；第二、堅持台灣主體意識的主流路線；第三、堅持讓台灣成爲一個正常、完整、進步、美麗而偉大的國家。「五個反對」是：第一、堅決反對中共企圖併吞台灣，及中共的一個中國原則；第二、堅決反對將台灣香港化、澳門化，及中共的一國兩制；第三、堅決反對以一個中國、一國兩制爲內涵的所謂「九二共識」；第四、堅決反對任何分割國民主權、剝奪台灣人民自由選擇權

利，反對以統一爲前提或唯一選項的「兩岸一中」或「憲法一中」；第五、堅決反對大陸以非和平方式解決台海問題的「反分裂國家法」。兩岸政治僵局顯然無解。

年底，中共開始推動一系列的對台政策，如正式開放台灣水果登陸，台生比照中國大陸學生收費均已開始落實，而中共國台辦更於九月間協議人民銀行融資台商 300 億元人民幣，十月間中共國家旅遊局局長邵琪偉率團訪台，爲大陸觀光客來台觀光預做準備，而大陸選送熊貓來台一事也有進展，中共國台辦副主任孫亞夫亦藉機再度重申，只要台灣接受九二共識北京願與民進黨接觸，惟此時台灣已經進入年底縣市長選前政治熱季，兩岸關係停滯。選前，部分政治人物企圖將選舉導向愛台灣與親中國之爭，但並未得逞。選前陳水扁一度表示如果選舉失利，大陸政策將告緊縮，選舉結果揭曉民進黨大幅受挫，但由 2006 年春節包機雙向、直飛、不中停的安排來看，政府有司並未受到選舉語言影響，仍在往逐步開放的方向努力。十二月間海協常務會長汪道涵過世，海基會曾嘗試派員前往上海弔唁未果，這意味著 2005 年的兩岸關係迭有起伏，中共也嘗試用新的思維與作法來和台灣進行交手，軟的更軟，硬的更硬，採取武力防獨，和平促統，劃出政策底線，以戰略清晰，戰術模糊的方式，用漸進式統一來對抗台灣的漸進式台獨，但兩岸的政治僵局仍難打開。

## 參、未來評估

展望 2006 年的兩岸關係，中共可望堅守一個中國、九二共識的政策底線，根據反分裂國家法的精神以及與台灣在野政黨領袖所達成的共識，善用柔性攻勢，軟的更軟，只要中共可以單方面爲之，對有助於防獨促統戰略目標的事，北京都會逐一展開，中共將會廣邀新當選的泛藍縣市長及民意代表訪問中國大陸，持續施壓，以迫使民進黨接受一個中國原則、九二共識，上桌談判。台北不會隨著中共政策起舞迨可斷言，但也不致蓄意把兩岸關係搞到不可收拾，在民意及現實的壓力之下，民進黨政府採取適度的開放政策恐怕無法避免，如果陳水扁有意以激化兩岸關係來避免跛鴉效應，中共將不會有所回應，北京將會堅持四個決不，並且透過美國對台施壓。

台灣政局走向將是影響兩岸關係發展的一個重大變數，民進黨主席改選結果、泛藍陣營是否分裂、民進黨內的權力競爭，朝野是否能夠組織聯合內閣都是觀察重點。陳水扁有意邀請王金平組閣，一般論者以爲，民進黨是有意藉此分化王馬之間的關係，王金平院長並未全然排斥，再加上王金平和李登輝及國民黨內本土派力量的關係非比尋常，親民黨宋楚瑜爲了參與賽局及黨的生存，相關各方出於自利的考量恐怕都會贊成由王金平出面組閣之議。在國際社會方面，台灣政黨藍綠之爭並非彼等關切重點，兩岸是否能夠降低緊張，雙方能否恢復對話，三通何時能夠實現這才是彼等著重之事。美國、日本、歐洲各國斷不會對王金平組

閣一事有太多的意見，如果王金平組閣的重點施政之一是替民進黨政府的大陸政策解套，相關國家將會樂觀其成，至於中共方面，促成兩岸三通屬於戰略層面的思考，北京斷不會爲了因爲防止陳水扁裂解泛藍，爲了馬英九個人的未來而有所遲疑。

如果王金平終究出面組閣，而陳水扁及民進黨政府又真的能夠充分授權，讓王金平在兩岸關係上有更大的迴旋空間，在三通及開放大陸觀光客赴台等相關問題上能夠滿足台商及一般民眾的需要，轉移人民對民進黨執政無能的刻板印象，這對台灣本身及兩岸關係都會有重大影響。如果王金平有任何成就民進黨都可以沾光，說是知人善用、充分授權；如果做的不好，或好到功高震主，陳水扁還有任免閣揆的大權。退一萬步說，如果王金平在兩岸關係上果然大有建樹，這還可以鼓動王在 2008 和馬角逐國民黨總統候選人，助長國民黨的再一次分裂，這對當前氣氛低彌的民進黨來說，說不定又是一次會因國民黨的內鬨而得利的機會。兩岸關係與台灣政局發展緊密結合，這才是觀察的重點。

不過 2006 年 1 月 1 日陳水扁先生元旦談話有關「積極管理、有效開放」和 2007 年新憲公投的談話，似乎預告兩岸關係即將進入一個新的低潮階段。中共是否受到激怒並非重點，表面上，北京對此應該不會有太強烈的直接反應，但中共當局對陳水扁及民進黨的心結及不信任恐怕都將更爲負面。當前大陸對台政策軟硬兼施的做法將會持續下去，其以武防獨，以和促統的政策固然不會有變，但北京未來會更不願意與陳水扁政府有任何實質性的接觸恐怕也是事屬必然。王金平出面組閣一事恐怕已成明日黃花，兩岸三通亦將延宕。