

# 美國

嚴震生

國立政治大學國際關係研究中心第一所研究員

## 壹、基本形勢

二〇〇六年是美國期中選舉年，根據美國過去期中選舉的投票行為分析，總統所屬的政黨多少會失去一些席位。分析二十世紀以來的美國期中選舉，無論那一個黨控制白宮，該黨在眾議院中都會損失席位，僅有的兩次例外是一九三四年小羅斯福總統第一任內的期中選舉，及二〇〇二年小布希總統第一任內的期中選舉。前者是因新政剛上路，選民還有所期待，後者則是在九一一恐怖攻擊後，美國人民的愛國主義情緒高漲，而選擇鞏固執政黨的權力。自二次大戰結束以來，總統所屬的政黨平均要丟掉二十八個眾議院席次，除了二〇〇二年外，最少時丟掉四個(一九六二及一九九八)，最多則是五十五個(一九四六)。

在參議院方面，總統代表的黨有四次反而增加席次，但增加有限(一九六二年三席、一九七〇年三席、一九八二年一席、二〇〇二年兩席)，減少時最多高達十三席(一九五八)，平均為四席，席數雖不多，但以其改選幅度(三十三至三十四席次)來算，比例並不算低。

若是將這些統計數字再作分析，可發現在同一位總統第二任期所舉行的期中選舉(假使我們將杜魯門總統及詹森總統繼任總統時算為其第一任)，總統所屬政黨在眾議院方面的席次損失高達三十一席。若非有最近兩次的例外(一九八六年僅損失五席、一九九八年僅損失五席)，執政黨的損失更為嚴重(三十五席)。參議院方面，此平均數字超過五席。若是沒有一九九八席次沒有變動的例外，這個數字是七席。這樣一個必然蒙受折損的現象，就是政治學家所謂的「六年之癢」(sixth year itch)。今年適逢小布希的「六年之癢」，若是這個經驗再度印證於今年的國會選舉中，共和黨有可失去它在參議院(民主黨必須贏六席)及眾議院(民主黨必須贏十五席)的多數。

在這個基本形勢對執政黨不利的情況下，共和黨還得面對伊拉克戰爭所引發的反戰情緒，及黨內議員的醜聞，維持國會多數的任務相當艱鉅。二〇〇六年是美國在伊拉克的戰事已進入第三年，雖然當地的政府已經選舉正式產生，但美國未能在預定時間內將伊拉克的軍事指揮權轉交給當地政府，甚至連一個撤軍的時

間表都無法訂出。由於美國有超過半數的民眾反對伊拉克戰事，因此布希政府遲遲不能提出一個退場的機制，對共和黨的期中選舉選情，自然會造成負面的衝擊。

另一個影響共和黨國會選舉的不利因素，就是共和黨國會議員的各項醜聞，包括之前許多議員及助理捲入說客阿布拉莫夫(Jack Abramoff)的賄賂貪腐案，及佛羅里達州的佛里(Mark Foley)眾議員對國會實習生散發同性戀騷擾電子郵件的性醜聞案。更遭的是共和黨的眾議院議長在知情的狀況下，並未對後者立刻採取行動，讓選民嚴重質疑共和黨國會議員操守不佳，只知官官相護。

## 貳、主要發展

### 一、伊拉克戰爭及伊拉克研究小組報告

自二〇〇三年美國入侵伊拉克以來，已有超過三千名的美軍在戰爭及戰爭的佔領及重建期間喪失了生命，而伊拉克的民主政府產生後，始終未能穩住局面，造成美軍無法撤出，甚至連一個退場機制或時間表都沒有。美國和平協會(United States Institute of Peace)在今年三月十五日由國會指派成立了「伊拉克研究小組」(Iraq Study Group)，由共和黨前國務卿貝克(James Baker)與民主黨前眾議員漢彌爾頓(Lee Hamilton)兩黨極孚眾望的元老政治家共同參與主持，授命研究伊拉克現今情勢，以及美國涉入伊拉克內部戰爭的狀況，並提出政策建言。研究小組在十二月提出了全美關注的「伊拉克研究小組報告」(Iraq Study Group Report)。

研究小組主張加速外交與政治上的努力，以穩定伊拉克局勢，並建議美軍在當地的軍事任務應該逐步減輕，並交由伊拉克的軍警執行，美軍的角色轉成從旁協助及顧問導向，最終期望達到美軍撤出伊拉克的目標。此外在外交事務方面，研究小組認為美國應當把會受伊拉克情勢影響的國家拉進來，共同為伊拉克的穩定而努力，其中包括備受爭議的伊朗與敘利亞，希望透過伊朗的什葉派(Shiite)政權，力促伊拉克什葉派與遜尼派(Sunni)和解，並期望敘利亞能夠防止武器及民兵從邊界流入伊拉克。

共和黨政府與新保守派勢力對此報告的建言表示質疑，布希總統認為報告中所提出的撤出政策是不切實際的，但他認為增派美軍訓練人員協助伊拉克建立維安部隊是可行的。而布希的國家安全顧問哈德利(Stephen Hadley)認為和伊朗、敘利亞的外交對話不該是戰略，應該要做的乃是創造出一個環境讓兩國支持伊拉克政權，而非暗中破壞。共和黨參議員麥肯(John McCain)認為報告中不願意增派軍力的作法是錯誤的，新保守勢力更認為與敘利亞、伊朗交涉是不正確的，因為他們的反美本質不會對情勢有任何幫助。

反觀民主黨陣營對研究報告表達了歡迎之意，加州參議員范士丹（Dianne Feinstein）女士認為報告中的政策建言是布希政府的救生索，讓無法在戰後為伊拉克帶來穩定局勢的布希政府有台階可下，高爾（Al Gore）也認為：「美國必須在情勢尚未惡化前，找出能夠快速撤出軍隊的方法。」紐約時報的弗里曼（Thomas Friedman）進一步認為要政府「明確地」訂出撤軍時程，對伊拉克與周邊地區施加壓力，迫使其必須自行找尋穩定政局之道，避免養成依賴美軍的惡習。儘管民主黨及輿論對伊拉克戰爭持反對立場，但布希總統還是決意要增加軍隊，似乎希望能夠以進為退，取得較佳的優勢後再行撤出。

## 二、期中選舉

在二〇〇六年的期中選舉前，共和黨在參議院占五十五席，民主黨四十四席，另一席為投票傾向偏民主黨的獨立人士，因此共和黨擁有十席的多數。在這次改選的三十三席中，十五席屬於共和黨現有的席次，十七席屬於民主黨，一席為獨立人士，民主黨希望能保住其現有的席次，並從共和黨手中拿下六席，就能成為參議院的多數黨。由於共和黨的十五席中，僅有一席的參議員退休，其他十四席皆是現任者參選，而現任者有其在位的優勢，因此民主黨想要拿下參議院的多數，難度相當高。

在眾議院的四百三十五席中，選前共和黨占兩百三十一席、民主黨兩百零一席、另外有一席為獨立人士，此外新澤西及德克薩斯兩州各有一席出缺。共和黨的優勢為二十九席，民主黨必需淨贏十五席才能成為眾議院的多數黨。民主黨若要結束共和黨十二年來的掌控權，就必須在三十二個沒有現任者的開放席次中有重要斬獲。在此三十二席中，屬於共和黨的席次為二十席，民主黨的十一席，和獨立人士的一席。

眾議院的現任者優勢遠遠超過參議院的現任者，因此在眾議院四百三十五席中，真正競爭激烈的不到一成。然而在這近四十競爭激烈的席次中，絕大多數(近八成)是共和黨的席次，其中又有十個是開放席次。若是民主黨能拿下這些席次，再加上擊敗幾位較弱的現任共和黨眾議員，就有可能贏得多數。

民主黨在選前鎖定有機會爭取原屬共和黨參議院的席次共有七個，包括俄亥俄、賓夕法尼亞、羅德島、蒙他納、密蘇里、維吉尼亞、及田納西州。除了要拿下這些席次外，民主黨還得確保馬里蘭和新澤西兩個州的席次不會落入共和黨的陣營。在這九個州的競爭中，除了田納西州共和黨多數黨領袖佛瑞斯特(Bill Frist)退休後的開放席次未能攻下外，民主黨在其他八州都獲得勝利，也因此能以淨勝六席的情況下成為參議院的多數黨。

在選前民主黨就認為俄亥俄州和賓州的勝算最大，前者是緣於該州州長的政績不彰及有多位議員涉案讓共和黨聲望跌到谷底，而後者則是因為現任的桑托拉姆(Rick Santorum)的極端保守主義意識形態和賓州的選民結構有差距，原本就處於不利狀態。另一個傳統上屬於民主黨勢力範圍的是羅德島州，儘管共和黨提名的現任參議員薛飛(Lincoln Chaffe)是該黨中極為少數的溫和自由派，並反對布希總統的多項政策，應該較為選民所接受，但仍敗下陣來。蒙他納州的柏恩斯則是因個人形象問題，選情早就告急，最終落敗不足為奇。

對共和黨而言，失去維吉尼亞和密蘇里兩個州是比較意外的。維吉尼亞的艾倫(George Allen)曾任維州州長，形象不錯，原先還被視為是二〇〇八年總統候選人的熱門人選，但在競選連任失敗後，很有可能影響他的政治前途；維吉尼亞雖然不似其他南部各州為共和黨的鐵票區，但至少是一個它佔優勢的州，因此民主黨在此州獲勝，是否引起版圖的變化，應是未來觀察的重點。密蘇里州一直是兩黨勢均力敵的中西部邊境州，泰倫(Jim Talent)參議員的落選，讓共和黨是否能夠在二〇〇八年的總統大選中，拿下該州的十一張選舉人票不無疑問。

在眾議院方面，民主黨從共和黨手中拿下二十九席，加上取得原屬於獨立人士的一席，且未輸掉本身的任何一席，因此淨增加三十席，表現驚人。共和黨現任眾議員中，有近二十位落敗，遠遠超過在位者競選連任的失敗率。若是從各州的層次來看，當以賓州及印第安納州各有四位及三位現任共和黨議員競選連任失利最為嚴重。此外僅有兩位眾議員的新罕布爾州的兩位現任共和黨議員也慘遭淘汰，及康乃狄克州三位現任共和黨議員僅有一位連任成功的情況，也相當難堪。

佛羅里達州因對國會實習生散發同性戀性騷擾電子郵件辭職的佛里眾議員，在來不及臨時換同黨候選人遞補的情況下，仍然出現在選票單上，當然也是敗下陣來。在德州方面，德雷(Tom DeLay)眾議員在今年年初就因捲入德州選區重劃的爭議而被迫放棄其多數黨領袖的職位，在兩位前任助理因阿布拉莫夫案遭起訴後，他臨時宣佈放棄競選。共和黨最後靠連署才爭取到一位候選人，但最終還是被民主黨拿下這一席。

### 三、新的國會領導人

參眾議院的掌控權易手後，第一個面臨變化的就是國會領袖的改選及換位。參議院方面，共和黨成為少數黨，但因原先的多數黨領袖佛瑞斯特選擇退休，因此少數黨領袖由原先的多數黨黨鞭、來自肯塔基州的參議員、也是華裔政治領袖趙小蘭的夫婿麥康諾(Mitch McConnell)接任。前教育部長的現任田納西州參議員亞歷山大(Lamar Alexander)和密西西比州的羅特(Trent Lott)兩人競選少數黨黨

鞭，結果後者以一票之差險勝。羅特曾任共和黨多數黨領袖，幾年前因發言不慎，說了帶種族歧視的話而被迫辭職，此番東山再起，可見其仍有政治實力。

民主黨原參議院少數黨領袖、出身於內華達州的瑞德(Harry Reid)順理成章地改任多數黨領袖，他的助手仍是來自伊利諾州的杜賓(Dick Durbin)，另外參議院民主黨的第三號人物則是在此次眾議員選舉中盡心盡力，對民主黨大勝有戰功的紐約州的自由派議員舒默(Charles Schumer)。由於參議院對外交及戰爭方面的特別權力，因此白宮勢必要與瑞德領軍下的民主黨在伊拉克戰爭及反恐議題方面有所妥協。

在眾議院方面，民主黨少數黨領袖裴洛西(Nancy Pelosi)女士一躍成為眾議院院長，不過她並未讓原先的第二號人物霍伊爾(Steny Hoyer)順利轉軌成為多數黨領袖，而是強力運作她的戰友賓州眾議員莫撒(John Murtha)接任，雖然成功達成目的，但極具爭議，也造成不小的傷痕。在無人競爭情況下，南卡羅萊納州的克雷伯恩(James Clyburn)成為民主黨有史以來第二位非洲裔的黨鞭。

共和黨的原眾議院議長海斯特(Dennis Hastert)在大選失敗後，不再擔任國會領導要職，原多數黨領袖、來自俄亥俄州的波納(John A. Boehner)，及多數黨黨鞭、來自馬利蘭州的布倫特(Roy Blunt)，雖然面臨來自黨內同僚的挑戰，但輕易成為新國會的少數黨領袖及黨鞭。

## 參、未來評估

布希總統在選舉失利後，立刻撤換主導伊拉克戰爭的國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)，由前中央情報局局長蓋茲(Robert Gates)接任。此舉當然有助於兩黨在伊拉克戰爭的協商，不過這樣的觀察或許過於樂觀，因為即使伊拉克研究小組的成員包括了老布希總統時代的深受倚重的國務卿貝克，小布希總統顯然並不願意採納報告的建議。因此，伊拉克的爭議有可能還會持續。

此外，由於裴洛西女士是來自加州灣區不折不扣的自由派議員，和布希總統的政治理念完全相左，再加上民主黨在眾議院占有絕對的優勢，因此勢必會有較為激進的作為，除了持續反對伊拉克戰爭外，基本工資的調整、減稅的重新思考、遊說法的更加嚴謹、及藥品價格的再議，都是未來新國會的重要議題。

# 美國與東南亞

劉復國

國立政治大學國際關係研究中心第一所副研究員

## 壹、基本情勢

亞太整個地區在過去一年當中，政治、經濟、安全、和社會各個領域均有快速變遷的動力，東南亞地區受到這股直接的動力影響。最明顯的作法便是嘗試透過重新建構區域合作機制方式掌握著這股快速變遷的驅動力。

儘管東南亞成爲亞太區域主義的新動力核心，但是美國評估其與東南亞的基本關係仍屬穩定未受到太多的干擾與不利發展，美國在區域安全上仍然扮演著區域安全保障者的角色，同時仍提供區域一個主要的經濟市場。對於東南亞國家言，雖然目前在新亞太區域主義發展方向下，美國並未受邀參與這些新機制發展，東南亞國家卻仍舊希望美國扮演區域領導者的角色。美國目前決策者面對這種新挑戰的思維是朝向對既有政策進行調整來適應新情勢，從而從中獲取最大的國家利益。

### 一、中國崛起的因素

目前亞太區域中新情勢的出現主要仍是圍繞在中國崛起的議題上，因爲對東南亞區域而言，中國在過去十幾年當中，透過外交、經濟、社會、文化、教育、以及人口遷徙方式，積極與東南亞國家交往、建立合作關係，中國已經對東南亞地區產生極大的影響力量。更重要的發展是 1997-1998 年的亞洲金融危機期間，中國遵守承諾力守人民幣不貶值，對東南亞的穩定做出極大貢獻使東南亞國家開始轉變對中國的印象；同時間美國似乎並未對東南亞國家伸出應有的援手。

中國過去十多年來依循其睦鄰政策的方向，逐漸發展出全面性的對東南亞外交政策，第一、中國以經濟合作與貿易交往爲首要途徑，其目的在於獲取東南亞豐富的天然資源，並能夠進入其市場，以促進中國南方與東南亞接壤的省分經濟發展，特別是雲南省與廣西廣東一帶。雖然中國所運用的途徑是商業經貿手段，但是卻也隱約反映出中國積極推動與東南亞經貿合作往來的背後是有著極深的戰略意圖。其中最顯著的例子是中國積極建立與緬甸的政經關係，同時直接獲取緬甸豐富的石油與天然氣，目前兩國間直接有管線相互連接，長期間中緬的石油和天然氣管線連接極可能在能源戰略思維下轉變中國對外依賴海線交通的比例。

第二、中國透過經濟援助方式積極拉攏經濟落後國家(緬甸、寮國、柬埔寨)，經常以大型基層建設經濟援助計畫進行外交綁樁，中國所提出的經濟援助案通常都是無條件贈與，已經逐漸與美國及西方主導的國際經援開發機構產生競爭效應。而中國在中南半島的擴大經援與拉攏，逐漸使中國在這些國家具有絕對影響力；相反的，美國現行政策卻在疏離這些國家，美國長期孤立緬甸、忽略寮國、對柬埔寨則斷斷續續並未長期經營。

第三、中國積極推動與東南亞區域安全合作架構，從 2002 年雙方簽訂南海各方行為宣言起，充分改變東南亞國家對中國的安全疑慮，中國更喊出將南海爭議之海轉變成友誼合作之海；2003 年中國與東協簽署東南亞友好合作條約，正式成爲伙伴。2005 年中國主動提議在年度東協區域論壇外交部長會議之外增設國防部長會議，中國積極提升在東南亞區域安全的主導性角色。在亞太安全合作理事會的參與上，中國已從排斥到積極主導議程發展的階段，中國並與東協聯合的智庫網絡戰略國際研究中心建立定期性對話機制。

綜合以觀，中國在東南亞所營造的友善中國形象相當成功，中國具有下列明確的形象：中國市場規模、提供大型經濟援助給經濟發展落後國家、與東協國家在南沙群島附近積極進行共同開發、中國經常性大型外交訪團、以及是東南亞國家平衡西方主導國際經援機構的主力。中國對於東協區域整合的參與較爲積極與正面，同時已經視東協爲一整體，但是美國卻仍停滯在雙邊關係，並未與東協整體上強化關係。

## 二、日本經援

日本長久以來對於東南亞就是進行經濟援助的主要對象，日本曾經在 1997 亞洲金融危機之後期望扮演推動亞洲金融合作的領導角色，日本曾在最初提出亞洲貨幣基金構想，但美國不同意遂無法推動，之後將該計畫轉變成所謂「清邁倡議」變成爲東協加三的區域金融合作之基礎。2006 年 9 月日本擬議的「東京倡議」共同打擊海盜協定開始施行，同時在東協加三、東協加一（日本）、以及東亞高峰會上，日本積極的政策以及對東南亞的重視均代表日本在區域中所扮演重要角色。

## 三、印度

印度著所謂印度崛起的步調，逐漸增加在亞太區域的活動與參與，目前各界研判印度仍屬新參與者，其對東南亞區域的影響力仍值得觀察。不過印度已經在東南亞鎖定重點國家：緬甸與越南；主要是印度在戰略考量下必須要強化與緬甸

的關係，不僅為消除其東境恐怖組織以及分離運動的襲擾，更重要的是針對中國與緬甸關係趨於密切的可能影響，再者，緬甸富足的能源正可提供印度東北省分能源之所需。越南因為經貿蓬勃發展，早已是印度經貿聯繫重要伙伴。印度已經參與東協區域論壇對話會議，並自 2005 年起加入東亞高峰會，印度積極涉入東南亞區域發展愈來愈明顯。印度對於中國在東南亞的進展也感到不安，雖然印度也是東南亞文化主流之一，但目前東南亞卻與中國發展緊密關係，這是印度要努力之處。

## 貳、主要發展

東南亞國家已經成為區域發展的一個核心，主要是結合其特有的戰略位置，位處印度洋進入太平洋的孔道、具有豐富天然資源、而且正在進行中的經濟整合使其市場規模具有一定的吸引力。東南亞已經成為個個重要國家爭相爭取合作的對象。

美國目前已在伊拉克問題上陷入困境，對於未加重視東南亞區域發展則可能是過去幾年來外交政策上的不足。不過，檢討其對亞洲政策，美國也逐漸感受到過去五年來在東南亞區域過份偏執於反恐政策的不良效應。美國雖然在 911 之後不久便宣布在東南亞開闢第二反恐戰場，當時印尼以及馬來西亞均全力支持對付恐怖主義以及激進伊斯蘭教團體，美國也確實透過反恐聯盟與東南亞國家建立相當緊密的合作關係，同時促進美國與區域內反恐執法的合作，但美國的強勢政策也使東南亞領袖在其國內產生一些問題，特別是在伊斯蘭教國家如何調適反恐以及伊斯蘭教間的平衡問題。不過，美國進兵伊拉克的決定，使美國在東南亞的支持度產生極大轉變，而在不同國家有多項民調反映不滿美國對伊拉克用兵。

美國面臨在東南亞形象問題也隨著對伊拉克用兵而逐漸轉趨負面，美國似乎未察覺東南亞伊斯蘭社會與全球伊斯蘭意識的結合發展，強化對伊拉克的軍事作為反而間接衝擊美國與東南亞的關係。美國政府已經感覺問題的嚴重性，特別是中國已經強化與東南亞的關係，並且策動成立區域合作機制將美國摒除在外。眼前美國要轉變其政策的作法必須要改變片面思維，一方面重視反恐合作，另一方面照顧到東南亞國家內部的顧慮。美國專家也不斷向政府提出建議與警告，美國官員必須要改變旋風式的短期訪問作法，進而思考運用定期性、長期性的對話機制與東南亞官員與專家交換意見，並認真思考東南亞伊斯蘭社會的想法。

愈來愈多的案例證明中國有計畫、有系統性的發展與東南亞關係，已經使得東南亞成為中國勢力範圍之內的區域。這對於美國過去過於自信的政策確實是一個衝擊，目前美國政府已在構思調整對東南亞的政策，美國應該要加緊進行公共外交，透過許多紮根的計畫方式讓東南亞國家可以清楚感受到美國的誠意與積極



意願。

## 參、未來評估

美國將需要在近期中積極從兩個面向上做努力，雙邊合作關係以及多邊合作機制上。在雙邊關係上，美國應對泰國的政變後政局提出一些建設性作為，這可充分顯示出美國在區域面臨重大挑戰時，可以帶頭做出符合區域利益的政策作為，目前因為泰國新政局，美泰談判中的自由貿易協定已經擱延，也因此影響到美馬兩國的自由貿易協定進度。美國與越南的關係在布希總統親臨河內出席 APEC-2006 經濟領袖會議時，推向一個新高峰，尤其是越南已經發展成為經濟的新希望，甫加入 WTO，美國政府已經準備提供越南永久正常貿易關係 (Permanent Normal Trade Relations)，這將會積極促進美國與越南關係發展，也會對美國在深化與東南亞合作有利。

在多邊合作上，2005 年 7 月美國副國務卿佐立克與東協外交部長達成協議宣布開始協商成立「美國-東協提升夥伴關係」(US-ASEAN Enhanced Partnership) 就貿易、跨國犯罪、災難管理進行合作。2006 年 7 月國務卿萊斯出席東協區域論壇時與東協外長簽訂「美國-東協提升夥伴關係」的架構文件，這項文件的簽訂代表美國對東協的系統性合作計畫。

不過，儘管美國已經與東協正式簽訂這項合作，如果未能立即推動實質的合作與計畫，將會使美國的政策打折扣。目前美國政府正對如何落實計畫積極進行研擬，2006 年 8 月美國已與東協簽訂雙邊貿易投資協定 (US-ASEAN Trade and Investment Agreement TIFA)，也使美國對於未來進行 US-ASEAN 區域性的 FTA 表示有可能，但是對於美國的當務之急則是順利完成與泰國和馬來西亞的雙邊 FTA。至於，另外的政策建議也有提出美國應該協助還未加入 APEC 的東協會員國，這些均是美國在調整對於東南亞的政策後所做出的政策回應。美國與東南亞的關係仍然需要一段時期的努力增溫，雖然有這些經貿合作協定，但是美國仍然需要進行更深入而長期的公共外交。

# 美中台關係

鄭端耀

國立政治大學國際關係研究中心第一所研究員

## 壹、基本情勢

二〇〇六年美中台三角關係，仍然是以美國為主軸所形成的兩組「美台」和「美中」關係。兩岸之間大致平和，沒有重大演變，未影響三角關係張力，但美台和美中關係卻各有其發展路徑。美台關係經歷崎嶇波折，呈現極為少見的異常發展現象，而美中關係則呈持續加溫，雙方互動繼續擴增，不過經貿爭議也同時在升高中。

### 一、美台關係

美台關係在二〇〇六年顛簸震盪，充斥尖銳磨擦與爭鋒。台灣當局因國內政治因素不斷挑戰美方界線，而華府方面幾乎寸步不讓的約制台北行動，雙方你來我往，牽動起彼此緊繃的神經，與內心憂慮和不安。

美台關係過去一年的基本情勢，主要有下列特色。

（一）因國內政治因素作用，台灣當局有意或無意的不斷撞及美國敏感地帶。新春年初一陳總統發表思考廢除國統會及國統綱領的談話，即刻引發美方關注，接著有關處理「終統」事件，風波持續達兩個月時間之久。再接著因「興揚之旅」美方僅同意過境阿拉斯加，此引起我方不快，另尋第三國過境，形成雙方直接的外交撞擊。同時，有關台北方面的修憲主張，如陳總統所提修憲應認真思考「領土問題」，以及「第二共和」不失為務實的作法，皆引起華府的警戒。

〈二〉為防止台灣言行超越「現狀」範圍，華府不斷的、且立即的給予回應。重覆強調美國立場，即「一個中國政策，台灣關係法，三個聯合公報，不支持台灣獨立，反對任何一方片面改變現狀」，而且要求台北當局信守「四不一沒有」承諾。美副國務卿佐立克更於五月時，明確的警告「在我們這一行，不管立場是什麼，如果人們承諾要做什麼，他們就得信守承諾」，以及「盯著台灣方面要他們信守承諾，對美國外交是很重要的，而這也確能澄清事情」。

〈三〉華府對台灣內部政治鬥爭感到憂心，同時對藍綠雙方只管自我黨派利益，而不顧美國利益感到不滿。接連數月之久的台灣「反貪污」、「倒閣」、和「倒扁」運動，不只讓國際為之側目，也使美方提高警戒。雖然美國相當低調，並避而不談，但卻一直擔憂此將損害台灣內部穩定，以及美國利益，特別是有關軍購案無法在立法院審查通過，以及台灣方面似無意強化國防，感到十分氣餒與不滿，直言不論是泛綠和泛藍都在消耗台灣，並與美國為難。

〈四〉雖然華府與台北經歷尖銳磨擦與不快，但雙方關係仍維持正常運作，尚未損及長期的堅實基礎。2006年美台貿易預計可達600億美元，美國是台灣第三大貿易夥伴。美國副貿易代表 Karan K. Bhatia、美國防部亞太安全政策主任 John A. Toolan、和美國農業部次長 Charles Lambert 於本年內先後訪台。此外，美台年度高層軍事會議「蒙特利會談」〈Monterey Talks〉仍於六月中如常舉行。

## 二、美中關係

美中關係在二〇〇六年持續增長，不論是高層互訪、經貿往來、和軍事交流都呈現增加走勢。然而，隨著雙方關係增進，特別是在經貿領域，相互間的磨擦和爭議也跟著升高。事實上，美中貿易逆差的問題，已發展成為雙邊關係中最具爆炸性的爭議。

美中關係過去一年的基本情勢，主要有下列特色。

（一）雙方高層互訪持續推展，部長級官員往來相當頻繁。中共領導人胡錦濤於四月訪問美國，並在華府和布希舉行高峰會，接著雙方在七月 G-8 高峰會〈聖彼得堡〉、九月聯合國大會、和十一月亞太經合會〈越南〉的場合有多次會晤。美國務卿 Rice 和副國務卿 Zoelick 在本年度皆曾訪問大陸，年中新上任的美財政部長 Henry Paulson 於九月和十二月先後訪問北京，並在十二月份的訪問和中方舉行第一次的「戰略經濟對話」〈Strategic Economic Dialogue〉。

（二）美中軍事交流呈現大幅度成長，雙方並共同舉行軍事演習。美軍太平洋地區司令 William Fallon 是這其中主要的推手，他在二〇〇五年二月上任，該年九月曾第一次訪問中國，接著二〇〇六年五月進行第二次訪問，在訪問期間邀請中方觀摩美國在六月於關島海域附近舉行的「勇敢之盾」(Valiant Shield) 軍事演習。Fallon 認為太平洋美軍主要任務是防範共軍，而交往可以降低共軍疑懼，避免兩軍衝突。同年中共軍委副主席郭伯雄訪問美國，商定在該年度內和美軍共同舉行兩次的海上搜索與救援演習。

(三) 美中貿易嚴重失衡，美國承擔巨大貿易逆差，此已成為雙邊關係最具爭議的問題。二〇〇五年美國對中國貿易逆差達 2,000 餘億美元，預估 2006 年將達到 2,400 億美元。面對此龐大逆差金額和連帶的政經效應，美國方面對中國施壓不斷增強，其中包括要求人民幣升值和擴大對美進口。中國方面為緩和壓力，如派遣副總理吳儀率團至美國進行 162 億美元的大採購，和擬向美方訂購值 53 億美元的核電設備，但是仍然抗拒人民幣升值，僅願做小幅度調整。

〈四〉中共軍費持續高度成長，大幅擴充軍備，此引起美國朝野普遍關切，以為中共已構成美國安全威脅。美國防部長 Rumsfeld 要求中共軍費須透明化和去神祕化，國務卿 Rice 也多次公開呼籲中方應說明增加軍費的理由，以及澄清發展軍力的意圖。同時，美國國防部公佈的軍事評估報告，如二〇〇六年二月的「四年一度國防檢討報告」(Quadrennial Defense Review Report, QDR) 和五月的「中國軍力報告」，都指出中國軍事力量發展速，對美國構成重大長期性的威脅。

## 貳、主要發展

依據時間序列和重要發生事件，美台關係過去一年主要發展如下：

一月、陳總統在元旦文告中表示「期許民間版台灣新憲法草案在今年能夠誕生…明年舉辦新憲公投」。美國務院回應期待台灣堅守「四不一沒有」，會嚴肅看待台灣憲政改革。接著陳總統新春談話，提出思考廢除國統會及國統綱領，並以台灣為名稱申請加入聯合國。美方回應反對兩岸任何一方片面改變現狀，以及認知陳總統會在任內承諾四不一沒有的保證。二月、美國務卿 Rice 在眾院委員會表示，至今未收到台北方面有關美國協助台灣軍事現代化的滿意答覆。三月、美國務院發表書面聲明，期待台灣當局毫不模糊確認，沒有廢除國統會，沒有改變現狀，以及各項承諾仍然有效。台灣回應國統會和國統綱領是「終止運作」(cease to function)，不涉及現狀之改變。四月、在胡錦濤訪美的「布胡會」中，有關台灣議題，沒有新的發展和意外發生，美方宣示對台政策沒有改變。五月、陳總統出訪中南美國家的「興揚之旅」，取消過境美國阿拉斯加的安排，讓外界感到驚訝。去程時經阿拉伯聯合大公國阿布達比，和荷蘭阿姆斯特丹抵巴拉圭，回程時過境利比亞和印尼的巴譚島。六月、美國在台協會理事主席薄瑞光來台訪問，陳總統接見時重申「四不」承諾沒有改變。本月下旬，美台「蒙特瑞會談」年度軍事會議在維吉利亞州舉行。九月、陳總統在前往帛琉參加南太平洋友邦會議後，隨後訪問諾魯，然後過境美國屬地關島，停留數小時後返台。同月陸委會主委吳釗燮、民進黨黨主席游錫堃訪問華府，以及國防部副部長柯承亨前往美國丹佛，參加美台國防工業會議。十月、美國在台協會台北辦事處長楊甦隸召開記者會，公開促請台灣軍購案能早日過關。十一月、美國期中選舉揭曉，民主黨大勝掌控

下屆國會，共和黨失敗，布希政府處境益為艱難。十二月、台北和高雄市長選舉結束，國民黨在台北市獲勝，民進黨在高雄市獲勝。由於執政黨在高雄的勝選，解除過去半年陳水扁總統面對的政治困境。

美中關係過去一年主要發展如下：

一月、美國務卿 Rice 提出「轉型外交」，據此為美外交政策和作法進行重大調整，將部署較多外交資源至新興重要國家如中國、印度、和奈及利亞等。二月、美國國防部公佈 QDR，特別指出中國「軍事能力」構成美國軍事威脅。同時美商務部公佈二〇〇五年美國貿易赤字，其中對中國赤字高達 2,020 億美元。三月、美國務卿 Rice 在澳洲呼籲北京說明雙位數軍費增長的原因，以及中國大力建軍的意圖。下旬紐約州參議員 Charles E. Schumer 和南卡州參議員 Lindsey Graham 赴中國大陸訪問，要求提高人民幣匯率。四月、中共副總理吳儀帶領龐大經貿代表團，赴美進行經貿採購之旅，途經美國十三州十四個城市，共採購 162 億美元金額，為胡錦濤訪美鋪路。接著在十八至二十一日，胡氏訪問美國，並在華府和布希舉行高峰會。中方稱此行是「國是訪問」，美方只說是「訪問」，但給與高規格接待。五月、美太平洋地區司令 Fallon 訪問大陸，登上中共「殲轟七」新型戰機的座艙，並參觀數個軍事設施。六月、美國在關島海域舉行「勇敢之盾」軍事演習，邀請中共派遣十名觀摩團成員，中共觀摩團訪問安德森空軍基地，並登上「雷根」號航空母艦參觀。七月、中共中央軍委副主席郭伯雄訪問美國，這是歷來中共軍方訪美最高階的軍方人士。八月、美亞太副助卿 Thomas J. Christensen 表示，美國目標是敦促中國走向負責任的利害關係人，但不認為中國已達此程度，當前美國的對中國政策是兩面下注〈hedging〉的運用。九月、美國新任財政部長 Paulson 訪問大陸，和中方建立一年兩度定期的「美中戰略經濟對話」機制。同時美中海軍在南加州海域舉行海上搜索與救援演習，這是雙方第一次的軍事演習。十月、北韓進行首次地下核武試爆，美中同意對北韓採取制裁措施。在本月下旬，中國潛艦追蹤美國航艦小鷹號，直至五哩範圍內方離去。十一月、Rice 在訪問亞洲國家旅途中表示，中國軍事力量擴展已超越其區域角色的需求。同月，美中雙方在南海舉行海上救援軍事演習。十二月、美財政部長 Paulson 率團至北京參加美中戰略經濟對話，會後中方簽定協議，從美國進口值 53 億美元的核電科技設備。

## 參、未來評估

瞻望未來，美台關係發展應可從谷底逐漸回升，至少會較二〇〇六年的情況為佳。當前美方所關切的三件事情－軍購案、修憲、和台灣領導人不可預測性－似都已出現緩和與轉機。軍購案國民黨已同意放行，至少在 P-3C 反潛機上，目

前軍購案追加預算的法源－重大國防投資暫行條例－已送國防委員會審議。修憲雖然是執政民進黨的重要主張，但因需立法院三分之二委員同意，在現實上有其難以克服的困難，故最多只是政治的訴求，不太可能會落實。至於有關陳總統個人的言行和從政風格，當然外人無從預測，不過從二〇〇七年元旦文告的正常表現，以及在前往尼加拉瓜參加新任總統奧德嘉就職典禮，去程過境舊金山和回程過境洛杉磯的安排，以及過境途中陳總統低調配合，似乎是個好的開始，和雙方可以改善關係的契機。

不過，另外一方面，台灣在二〇〇七年又將進入選舉旺季，先是年底的立法委員選舉，接著是明年初的總統大選。事實上，此兩個選戰將從今年上半年就會展開，首先是黨內初選，然後是各黨間的激戰。在此國內選舉主導一切政治活動的前提下，讓人不禁懷疑，無論是執政黨和在野黨，到底能投入多少心力來關切和經營美台關係。

至於美中關係，在經歷四年〈二〇〇三一六〉連續穩定關係的發展，似乎不宜過度樂觀。經貿紛爭擴大是主要的障礙，特別是民主黨主控美國國會後，眼見中國大量廉價貨物銷美，造成美國大眾工作機會流失和中產階級收入焦慮，必然會轉移焦點對付中國，限制發展自由貿易，制定更多貿易保護措施，採取懲罰性手段迫使其減少貿易順差。中國軍力過度擴張是另一個重要的癥結，中國雙位數的軍費增長，美方已顯現高度關切，近月來中國方面更積極推動建立強大海軍，步上強權擴張之途，提高美國和周遭國家的警戒心。此外，中國持續擴展和亞太周邊國家關係、強化和中東地區與非洲國家的往來、以及在四處追逐能源資源的作為，凡此皆讓美國感到不安，加深「中國威脅」的陰影，迫使美方沉思對中國應有的政策。

無論如何，美中關係未來發展應不會有太重大變化。布希政府的注意力目前被伊拉克、伊朗、和中東問題所盤據，恐少有餘力再去關切包括美中關係的問題，而且美中雙方存在相當繁複的交流機制，應有溝通和調節的功能，可減少雙方直接的衝突。

# 日本

林超琦

國立政治大學國際關係研究中心第二研究所約聘助理研究員

## 壹、基本情勢

日本政治經濟在 2006 年有著很重要的發展。首先，景氣擴大刷新戰後最長紀錄。日本經濟自九零年代以來，因經濟泡沫化，一直受到成長停滯之苦，自 2002 年起在歷經五年緩慢但穩定的復甦，就業人數以及加班時間均呈現增加，企業收益持續改善，甚至冬季獎金連續第四年保持增加，創下歷史新高。各重要指標終於顯示日本經濟終於脫離多年通貨緊縮，2006 年可說是日本經濟的轉捩點。

政治方面，日本政府仍是由自民黨與公明黨所組成的聯合內閣，不過，首相一職因小泉純一郎任期屆滿，九月下旬起由安倍晉三擔任。52 歲的安倍是日本首位戰後出生、也是最年輕的首相。有別於歷來首相多是選擇先出訪美國，安倍一上任立即訪問韓國與中國，欲藉此修補小泉任內與中韓兩國的摩擦。另一方面，在十二月的臨時國會結束前，日本國會通過兩個重要法案：「教育基本法修正案」與「防衛廳升格相關法案」。前者要求教師教導學生二次大戰結束以來被視為禁忌的愛國精神。後者將原來附屬於內閣府的防衛廳變成一個擁有預算與政策制訂權的防衛省。兩個法案的通過，意味著日本往恢復「正常化國家」更邁進一步。

## 貳、主要發展

2006 年日本政局的最大改變是新舊內閣的交替。小泉內閣(2001.4~2006.9) 是日本戰後第三長的內閣。小泉內閣的政策立場與運作方式與過去的自民黨政府有著很大的不同。首先，經濟方面，傳統上日本政府都是採取加強公共支出與刺激經濟景氣的擴大需求政策，但是，小泉從一開始便明確反對擴大需求政策，積極推行經濟改革並大幅削減公共事業的支出。其次，有別於歷任首相在政策上多扮演被動的角色，小泉積極主導政策的議題，建立由上而下的決策主導模式。由於小泉的政策立場與黨內主流派的立場大相逕庭，且對於習慣分權式決策的黨內資

深議員來說，小泉較為集權式的決策模式等於削弱他們的權力，所以從小泉上任以來，與黨的衝突就不斷。在 2005 年小泉更因推動郵政民營化與黨內主流派的衝突白熱化，以解散國會並拒絕提名反對郵政民營化議員的方式迫使反對改革的勢力離開自民黨，而確立他在自民黨的主導地位。2006 年 9 月小泉因自民黨總裁任期屆滿而卸任，大家關注是否安倍領導下的新內閣會持續小泉內閣的方式還是會回歸到傳統的運作模式？

在經濟政策方面，安倍承諾會繼續推動前首相小泉的改革政策，削減政府支出以抑制龐大的公共債務。另外，在閣員任用上，安倍任命向來主張金融改革的鹽崎恭久為官房長官，還有之前就積極參與推動小泉改革、為前經濟財政大臣竹中平藏的諮詢委員的大田弘子出任經濟財政大臣，以延續小泉的政策立場。其次，安倍充分利用 2001 行政改革所賦予首相更多的權力，起用三名官房副長官與五名首相輔佐官，以強化由首相官邸主導的機能。而且有別於小泉以退休官僚為主，安倍是以政治家為主，希望能在企畫、擬案時擁有更多的自主性。除了表明會和小泉一樣，繼續利用內閣府下的經濟財政諮問會議來主導經濟財政相關議題，安倍更是仿美國白宮底下的國家安全委員會(NSC)，在 11 月底正式成立「國家安全保障加強官邸機能會議」，以加強首相官邸在外交決策的功能、提高情報蒐集能力，以期加強首相官邸與美國白宮的戰略對話。

此外，安倍就任以來的首次國會已通過兩個被討論已久的重要法案：「教育基本法修正案」與「防衛廳升格相關法案」。教育基本法自從 1947 年制訂以來，相隔近 60 年才進行全面的修改。修正案要求學校教導學生「尊重傳統和文化，以及愛國家和鄉土」。而防衛廳升格為防衛省意味者，防衛省大臣可在內閣中與他大臣享有同等的地位，更重要的是，防衛大臣可以召集內閣會議、推動新的立法，並且對國防預算有更大的控制權。且經由法案修訂，使得海外維持和平行動成為日本自衛隊除國防與國內震災以外的正常活動。值得注意的是，以民主黨為首的四個在野黨反對教育基本法的修正，避免教導愛國教育所以引發鄰國的不滿，甚至提出對文部科學大學伊吹文明的責任追究案，但是卻支持防衛廳的升格案，事實上，民主黨代表小澤一郎在還是自民黨幹事長時期就已主張防衛廳應該升格為防衛省。在野黨支持防衛廳升格相關法案的通過顯示日本民意是趨向擺脫二次大戰包袱，期待日本扮演更積極的角色。

## 參、未來評估

與小泉內閣相比，安倍內閣是一個以外交與安全事務為重的內閣，短期之內經濟政策上應該不會有重大改變。分析家認為日本經濟今後可能出現小幅回落，不過，整體來說，分析家預測 2007 年日本經濟將會維持 2006 的水準緩慢增長，



維持 2% 上下的成長率。此次經濟復甦刷新了戰後最長紀錄（自 2002 開始五年），但是成長主要是靠外需支撐，年均增長只有 2.4%，年均消費增長也只有 1.5%。與上個世紀 60 年代的經濟復甦不同，60 年代的經濟成長使的雇員薪資倍增，人們充分感受到經濟復甦的實惠，消費年均增長 10%。此次經濟復甦能否繼續下去的一個關鍵便在於依賴外需的狀況能否轉為民生內需。

2007 年影響政局穩定性的一個重要因素是夏天的參議院選舉，在 2001 年選出的議員要競選連任。在 242 席參議員席位中，執政兩黨目前有 135 席（自民黨 111 席，公明黨 24 席），比過半數所需 121 還多出 14 席。其中，執政兩黨過半數以上的議員是在 2001 選出，將在今年夏天尋求連任。執政兩黨能否維持在參議院的優勢，會影響政府推動議題的能力，而選舉的結果也勢必會影響安倍的去留。如果自民黨贏，會進一步強化安倍在黨內的影響力。若是自民黨輸，安倍可能會面臨橋本龍太郎在 1998 年因參院選舉失敗被迫下台的命運。尤其是沒有政黨認同的選民已達半數，近年選舉研究顯示黨領導者的形象對選民的投票行為有著很大的影響。當時許多人支持安倍競選自民黨總裁正是因為看到安倍是所有候選人民意支持度最高的，希望藉由支持他可以提升自民黨的支持率，若是說安倍無助於自民黨勝選，黨內支持也就會下降。

安倍在九月下旬就任首相時，主要民調都指出內閣支持率高達七成上下，之所以受到支持，是因為他在對北韓綁架日本人質事件上採取的強硬態度。但是在上任後兩個多月支持率就就下滑到五成以下，相對地，內閣不支持率顯著升高，由一成多升至三成。安倍內閣支持率的下滑主要有兩件事有關。首先，安倍同意讓 2005 年在國會投票反對小泉的郵政民營化法案而被迫離黨的眾議員恢復黨籍。多項民調一致顯示，六成以上選民反對這樣做法，主要理由是它有違前首相小泉在當時為通過郵政法案而不惜解散國會進行總選舉的目的。雖然自民黨為緩和不滿，要求當時反對的所謂「造反」議員提出反省切結書作為恢復黨籍的條件，但是，這樣有條件同意恢復黨籍的作法，並未贏得選民的肯定。12 月底的民調顯示，近半數受訪者對於安倍恢復反對郵政改革的前自民黨議員黨籍的處理表示不滿，造成內閣支持率的滑落。其次，「道路特定裁員的一般財源化問題」對安倍內閣支持率有著很大的影響。過去以來自汽車油稅為主的約三兆五千億日圓的稅收，按過去慣例被列為只能使用道路等公共建設的特定財源，造成稅收使用的嚴重失衡，安倍上台後表示強烈意願，要將這樣稅收改成一般財源化。但是，自民黨參與交通建設的國會議員（所謂的道路族議員）為避免道路財源減少，反對將特定財源轉完一般財源。結果，內閣會議決定的改革案，並未明記佔道路財源八成以上的汽油稅的用途，成為內容曖昧的決定。安倍上台後就強調要延續（甚至更為鞏固）小泉內閣建立由上而下的官邸主導體制，但在道路特定財源的改革案，國民看到的是，安倍在遇到阻力時沒有前首相小泉那樣不惜與反對勢力決裂，而是選擇了妥協。12 月底的民調顯示，近半數受訪者認為，安倍內閣的改

革路線呈現倒退，並擔心自民黨在舊勢力復活下，未來無法繼續推動改革。

當過半數的選民沒有政黨認同，民意（而非特定利益團體的意見）在日本選舉扮演越來越重要的角色。以小泉內閣為例，在過去五年半的執政積極推動改革，支持率上升都是當小泉與黨的反對勢力相抗衡。所以，儘管自民黨的主流派與一些自民黨的利益團體不是很支持小泉的立場，有著無政黨認同的獨立選民支持，小泉內閣的平均支持率還有 50% ，為戰後吉田茂內閣以來第二高，僅次於支持率最高（68%）的細川內閣。這顯示出，民意是支持小泉的政策立場。可見，改革的持續深受選民期待，最近的黨政問題並未能反映安倍的領導力，內閣支持率的下跌正是反映出民眾的失望。安倍為穩固政權基礎，必須在夏天的參院選舉勝選，而如何贏回選民的信賴，則有賴於對期待改革的民意有所回應。

此外，日本的修憲是另一個值得關注的議題。安倍在上任前，就表示應把修憲列入政治課題，並明確宣示他希望在任內完成修憲。當然，這也將是會牽動日本與其他亞洲國家關係的主要議題。除了教育基本法的修正，關係修憲手續的國民投票法（公投法）也已排入審議的議程。在防衛方面，安倍提議政府制訂「安全保障基本法」，使得和日本關係密切的國家（主要為美國）在遭受攻擊而要求共同防衛時，日本能行使「集團性自衛權」（日本和他國合作共同相互協助自衛），成為首位表明著手檢討行使這項目前在憲法解釋下被禁權利的日本首相。無論集團性自衛權會被如何具體的定義或規範，確定的是，升格後的日本防衛省，無須再像以前經由特別立法以個案方式派兵海外，有著更強的主動與主導權，預期會更強化美日同盟關係。同時，軍事部署在防衛廳升格的同時也有所調整。原本為防衛前蘇聯軍隊入侵的自衛隊「北方防線」縮編，轉而加強九州與沖繩等西南方面部隊的人員和裝備。日本航空自衛隊也計畫於 2008 年度時，將部署在那霸基地的 F4 幽靈式戰鬥機部隊，升級為 F15 戰鬥機部隊，以加強和美國空軍的合作能力。這一個軍事調整表面是為防衛朝鮮半島的緊急狀況，但從中長期來看，中共潛艦最近頻頻出沒及海軍護衛艦進出沖繩等附近海域，加強西南防衛其實就是針對軍備迅速擴張的中共所採取的行動。

最後，日本近期的發展對台灣有什麼影響？經濟復甦的日本對於與日本經貿密切的台灣來說當然是有利的。政治方面，安倍新內閣之中，首相以外的十七位閣員之中，有九位是「日華懇」的會員，加上安倍首相，正好十位。對台灣來說，內閣之中的「日華懇」會員是越多越好，但這也不是絕對的，因為有不少參加「日華懇」的議員，也是「日中友好議員連盟」的會員。近年來，在台日中三角關係上，日本政壇大致理解到台中共存共榮的必要，已少有往哪一邊靠的現象。任何一位所謂親中或親台的政治人物當上首相，都需要以日本的國益為優先。安倍內閣有一半以上是「日華懇」的會員，只能說是提供若干台灣在日本活動的空間，但並不等於是安倍內閣會向台灣靠攏。

防衛安全方面，過去日本政府對於台灣問題是否適用「周邊事態法」的周邊有事地區，態度並不明確，但近年來越趨明顯。2005年2月美日安全諮商會議，首度將台灣議題納入美日共同戰略目標之一。防衛廳升格後，在美日同盟架構下，美日兩國原則上同意開始考慮制訂兩軍聯合行動計畫，以便日本自衛隊在台灣海峽發生緊急事態時能為美軍提供後方支援，或者可能參與其他行動。對日方來說，台灣緊急事態亦包括釣魚台列島發生緊急事項，也就是說，在釣魚台議題上，台灣也可能是日本海上自衛隊的潛在衝突對象。不過，整體來說，台海戰略的制訂對台灣是有利的，如果台灣海峽出事，美日可聯手協防以確保台灣周邊海域的安全。

# 日本外交與安全

林賢參

國立政治大學國際關係研究中心第二研究所約聘助理研究員

## 壹、基本情勢

擁有高支持率之小泉純一郎內閣，於 9 月下旬為近 5 年半之任期劃下句點。而小泉所屬意的接班人選內閣官房長官安倍晉三，也在孚黨內眾望之情形下，當選自民黨總裁以及內閣總理大臣。

小泉內閣在 5 月初與美國達成有關駐日美軍基地重整案協議之最終和議，讓日美兩國「軍事一體化」傾向隱然成形。而小泉本人於 6 月底應邀赴美國華府進行被戲稱為「畢業旅行」之國是訪問，受到美國總統布希夫婦之熱情款待。小泉與布希在高峰會談後，發表題為「新世紀的日美同盟」之共同聲明，宣示 21 世紀的日美同盟是基於普遍的價值觀與共同利益，在全球規模的政治・安全・經濟等層面上進行合作之新型態同盟關係。另一方面，在有關因為小泉參拜靖國神社引起中共、南韓抵制與日本進行首腦會晤問題上，小泉則認為此事牽涉到心靈與文化層面而堅不退讓。

相對於此，安倍晉三在正式表明出馬角逐下一任總裁前，對於在當選後去或不去靖國神社參拜，採取模糊策略。安倍於 9 月 26 日組閣後，即主動與中韓雙方接洽訪問事宜。隨後不久，即傳出安倍新首相將在 10 月 8、9 日，分別訪問北京與首爾。安倍此一動作之目的，在彰顯其改善與中韓關係之誠意，以期打破此一外交僵局。

不過，就在安倍晉三結束北京之行，轉抵首爾後不久，即傳出北韓實施地下核武試爆。這是繼 7 月間，北韓朝日本海「亂射」飛彈後，再度演出撼動東北亞區域安全之「危機邊緣」戲碼。北韓此舉，進一步地刺激日本國內之「北韓恐怖症」，不但掀起日本是否應進行核武裝之討論，並促使日本加速引進飛彈防禦系統之作業進程。

## 貳、主要發展

## 一、小泉參拜靖國神社問題

在新年伊始的 1 月 4 日，日相小泉即在記者會上，針對中韓拒絕與日方舉行高峰會談一事表示，「不應該以一個問題就關閉其他溝通管道」。此一發言，意味著小泉不準備在此問題上讓步。對於小泉毫不妥協的態度，就連倡導「對日新思維外交」之中國人民大學教授時殷弘都在媒體上撰文主張，如果日本無意緩和雙方緊張關係，即「有必要盡可能地在國際社會上孤立日本」。

2 月 21 日，被中共當局評為「小泉內閣中最能理解中國立場的人」，經濟產業省大臣二階俊博訪問北京。在同一時間，被視為小泉心腹、自民黨政調會長中川秀直，也因出席「日中執政黨交流協議會」而來到北京。但中共卻只安排二階與溫家寶會談，而刻意排除中川。此一差別待遇，正顯現出中共採取拉攏自民黨內部反（非）小泉勢力、執政聯盟之公明黨、以及其他在野黨，以對小泉及其支持者形成全面包圍之策略。

3 月 14 日，中共國務院總理溫家寶在全國人大閉幕記者會上，再度抨擊小泉參拜靖國神社行為，表明如果此一問題不解決，兩國關係將難以改善。而中共國家主席胡錦濤，則在同月 31 日接見率領 7 個日中友好民間團體訪問北京之已故前日相橋本龍太郎時表示，「如果日本的領導人不去參拜供奉 A 級戰犯的靖國神社，首腦會談隨時都能召開」。對胡錦濤之發言，時任官房長官之安倍晉三即不滿地表示，「不應因為一個問題之意見不同，即關閉所有對話管道」。

小泉於 2001 年競選自民黨總裁時，承諾將以首相身份於 8 月 15 日之「終戰紀念日」赴靖國神社參拜。但是在當選之後，由於受到來自內外之壓力，小泉雖然每年均曾赴靖國神社參拜，卻都刻意避開「終戰紀念日」。或許因卸任在即，不再顧忌中韓之反應，小泉即於 8 月 15 日赴靖國神社參拜，以兌現其競選承諾。

## 二、東海資源開發問題

但是，日本與中共之外交爭議，不僅止於靖國神社問題。牽涉到釣魚台/尖閣列島主權歸屬之東海資源紛爭，被美國專家認為形勢之嚴峻更甚於台海問題。於 2 月 13 日在華盛頓召開的日中關係研討會上，曾任布希政府之國務院副助理國務卿薛瑞福(Randall G. Schriver)即警告說，日中兩國在軍事上存在著「一個日益增加的軍事錯估和誤解的機會，它可能會把美國捲入其中」。同時，美國企業研究所研究員卜大年(Dan Blumenthal)亦在該研討會上強調，「我對東海地區爆發戰爭的擔心，要超過台海地區」。

基於領土主權以及確保海洋資源之考量，日中兩國雖然互不退讓，但避免衝突升高則是雙方的共識。04 年 10 月 25 日，日中兩國針對此一問題首度召開局長級協議，試圖摸索彼此都能接受之解決方案。日本於 05 年 10 月 25 日召開第三回合協議時，建議雙方在日方所主張、但不為中方承認之兩國排他性經濟海域中間線附近進行共同開發。3 月 6-7 日，在北京召開第四回合局長級協議時，中方即表明拒絕日方前述提案，並提出反提案，建議雙方在釣魚台/尖閣列島附近海域進行共同開發。由於日方認定該等島嶼係其固有領土，拒絕中方提案。

第四回合協議結束後翌（8）日，官房長官安倍晉三在記者會上表示，「希望（中方）提出符合實際的提案，並且仔細考量我方所提出之提案」。同時，安倍還暗示爲了對抗中共之強行開發，日方將不得不採取在該海域進行探勘之措施。對此，中共外交部發言人在 9 日的記者會上表示，前述日方提案，「是日本之片面主張，中方無法接受」，並警告說，「如果日本爲了轉移日本領導人赴靖國神社參拜問題之焦點，而刻意誇大東海問題，將不利於兩國關係與東海問題之解決」。

其後，雙方再度於 5 月與 7 月間召開過兩次局長級協議，結果仍然是沒有交集。不過，雙方也認識到此一問題牽涉到日中關係，以及東海情勢穩定之重要性，同意今後仍持續進行協議，以摸索彼此都能接受之方案。之後，安倍晉三在就任首相後接受美國媒體專訪時，再度向中共喊話，希望日中雙方能夠以共同開發的方式，來解決東海資源爭議問題。

### 三、「中國威脅論」與日美同盟強化合作

日本外務省於 3 月初，公布 2006 年版『日本之軍備裁減・不擴散外交』白皮書指出，「在亞洲地區存在著擴大軍備，以及軍力發展不透明的國家，成爲周邊區域之不安來源。此等問題都與日本安全有直接關連」。白皮書雖未具體舉出國名，但很顯然是指中共。不過，4 月中旬所發表的同年版『外交藍皮書』，則明確地表示對欠缺透明度之中共軍事發展感到憂慮。

4 月 20 日，自衛隊統合幕僚監部公布航空自衛隊戰鬥機在 05 年度緊急升空、攔截外國軍機接近日本防空識別區之統計數字，其中以中共軍機爲對象之次數達 107 次，遠超過 04 年度之 13 次。根據自衛隊分析，中共軍機主要是 Y8X 型海軍偵察機與 Y8EW 型電子作戰飛機，大都是從日方所主張的日中經濟海域中間線附近到釣魚台/尖閣列島東北方向海域，做有規則性的飛行，顯然是在蒐集日本防空雷達電波參數等數據資料。根據『產經新聞』報導，爲了因應此一情勢，日本防衛廳已放寬戰機飛行員之武器使用規定，以強化飛行員之對應能力。依照自衛隊現行的「部隊行動基準」，戰機飛行員只限於正當防衛之情況下才能使用武器，目前防衛廳已經將此一規定，修改成爲「執行任務之所需」。

5月1日，「日美安保協議委員會」在華盛頓召開會議，有關駐日美軍重整問題雙方達成共識，並發表「為實施駐日美軍重整方案之日美路線圖」之最終報告。根據雙方在會後所發表的文件指出，今後兩國將在彈道飛彈防禦、兩國間之（作戰）計畫檢討作業、情報之合作與共享等領域上強化合作。其次，雙方認知到駐日美軍重整計畫之實施，將有助於提升日美同盟在區域之能力，並且讓同盟合作關係進入新的階段。最後，報告表明，為了檢討強化同盟防衛合作，雙方將檢討修正於1997年所制訂的「日美防衛合作指針」。

由於日美雙方同意將駐屯於美國華盛頓州之陸軍第1軍團司令部，遷移至位於日本神奈川縣座間美軍基地，並將之改編為統轄陸海空三軍聯合任務之戰略據點司令部（UEX），以及在東京橫田美軍基地，設置由美軍第5空軍司令部與日本航空自衛隊航空總隊司令部共同組成的「共同統合運用調整所」等作為，被日本媒體解讀為日美強化同盟合作，最終將走向雙方「軍事一體化」。

#### 四、北韓試射飛彈與核武試爆問題

北韓於去年7月5日凌晨起，連續試射包括射程可涵蓋日本全國之「盧洞」飛彈在內共7枚飛彈。對此，防衛廳長官額賀福志郎於9日表明：當有足夠的證據顯示出敵國已準備進行攻擊時，依據現行憲法之解釋，日本是可以基於自衛之目的，對該國軍事基地展開「先制攻擊」，渠希望執政黨能夠針對是否引進此等武器裝備進行檢討。此一發言，掀起日本國內之「敵國基地先制攻擊論」爭議，以及質疑戰後日本所採取的「專守防衛」之實效性。

在野民主黨之憲法調查會長枝野幸男於7月8日表示，「真要防衛日本，只有在對方進行攻擊前，先摧毀其飛彈基地」、「以精準攻擊的方式摧毀對方飛彈，不違反專守防衛」。而該黨幹事長鳩山由紀夫則呼應枝野之說法表示，「當對方攻擊日本之意圖明顯時，攻擊其基地是屬於專守防衛之行動」。翌日早上，外相麻生亦表示，「如果是核彈頭飛彈要對準日本發射，我們總不能等到受到傷害之後再有所動作吧？」。對此一議論，日相小泉表示，日本無意對他國發動「先制攻擊」，但「為了避免對方產生攻擊日本將不會遭到抵抗之錯誤認知，有必要維持獨自的嚇阻能力」。

接著，北韓又在事先預告之情形下實施核武試爆，震驚整個國際社會。由於日本被北韓視為等同於美國之頭號敵國，北韓在試射過足以攻擊日本之彈道飛彈後，此番又實施核武試爆，讓日本更加繃緊神經。其後，日本不但對北韓實施經濟與金融制裁，還在聯合國安理會上主導通過譴責與制裁北韓之決議案。

北韓之核武試爆，除了引發日本國內是否應進行核武裝之爭論外，更正當化日本政府強化與美國防衛合作之決策。日本防衛廳防衛研究所研究部長小川伸一即撰文表示，針對北韓即將建立核武戰力之情勢，日本除了再度確認美國「核子傘」之有效性以及儘速部署飛彈防禦系統外，亦應該強化以傳統武器為基礎、能夠進行攻勢作戰之嚇阻戰力。而實際上，安倍內閣已經在朝此方向進行。

## 參、未來評估

在對外關係方面，新任首相安倍在隱藏本身之歷史認知與意識型態的情況下訪問北京，而中共當局則以順水推舟的方式歡迎其到訪，雙方並高唱要發展「戰略性的互惠關係」。安倍以此戰術轉換之方式展開「破冰之旅」，印證了日中雙方都想要避免衝突之發生。

表面上看來，日中關係似乎有了戲劇性的改善，但實際上，雙方之間仍然存在著競逐東亞區域主導權、中共持續意圖不明地擴張軍備、諸如東海資源開發紛爭之國家利益衝突等問題。後兩項雖然可透過對話與協商，以尋求建立互信與雙贏局面，但第一項則是屬於結構性矛盾，要跨越這條鴻溝著實不易。如果中共能夠拔除構成日本心腹之患的北韓核武牙，可能有助於縮短日中兩國間之鴻溝。

但是，「六方會談」之前景，卻不容樂觀。在北韓試射飛彈，以及實施核武試爆之後，日本的「專守防衛」戰略受到質疑，而建構以攻勢作戰為基礎的嚇阻戰略則受到青睞。其次，日美同盟強化防衛合作之一環---在日本國內建構飛彈防禦系統，也因為北韓威脅而決定提前部署。而一向被視為政治禁忌的「日本核武裝論」，也因此浮出檯面。

日美兩國達成駐日美軍重整案之共識，為兩國「軍事一體化」奠下基礎。不過，此一發展還必須配合憲法第九條之修改（集體自衛權行使問題），以及處理駐日美軍重整問題等關連法案之立法。在安倍內閣將此等議題視為施政目標之際，無庸置疑地，北韓威脅已成為其爭取民意支持此項目標之超級助選員。

此外，有關日本安全保障議題，另一個值得注目的焦點是，防衛廳升格為「省」之後續發展。12月15日，參議院院會以約九成之壓倒性多數，通過防衛廳升格為防衛省之關連法案。此一法案之通過，除了增加防衛省對安保政策決策之影響力外，對應「國際和平協力活動」以及「周邊事態」之後方支援等原屬於自衛隊之附帶任務，亦變更成為法定任務。此一任務性質之變更，提高了制訂規範海外派兵常態法之可能性。今年1月9日，日相安倍在改制大會上表示，防衛省之成立，「是（日本）為了擺脫戰後體制，建構新國家之第一步」。正因為如此，在防



衛省成立之後，未來日本之安保政策動向分外值得注意觀察。

# 朝鮮半島

朱松柏

國立政治大學國際關係研究中心第二所研究員

## 壹、基本形勢

二〇〇六年朝鮮半島的基本形勢仍然處於緊張對峙和戰兩難的局面。特別是北韓於七月五日凌晨，美國時間為七月四日國慶日，在毫無預警的情況下向日本海方向試射七枚短、中、長程飛彈，包括四枚飛毛腿飛彈、兩枚蘆洞一型飛彈和一枚大浦洞二型飛彈，其中大浦洞二型飛彈是屬於長程的「洲際彈道飛彈」，射程約為六千公里，最遠可攻擊美國阿拉斯加州及夏威夷群島，這枚飛彈在發射不到一分鐘內墜毀被視為是一次失敗的試射，此舉立即引起國際社會的嚴重關切。

接著十月九日北韓在咸鏡北道花台郡舞水端里，進行第一次地下核武試爆，已對國際和平與安全構成嚴重的威脅，尤其是與朝鮮半島關係密切的週邊國家，美、日、韓、中、俄等國紛紛發表嚴正聲明，譴責北韓不顧國際社會的反對悍然進行核武試爆，不僅破壞國際社會的和平與穩定，也是對國際禁止核武擴散體系的嚴重挑戰，各國一致要求北韓信守朝鮮半島非核化諾言，停止一切可能導致局勢進一步惡化的行動，重新回到六方會談的軌道上，因為維護東北亞地區的和平與穩定，符合有關各方的共同利益。北韓的試射飛彈與首次核武試爆，是二〇〇六年朝鮮半島的重大事件，不僅是對東北亞而且也是對全球和平與安全的重大威脅。

## 貳、主要發展

北韓在一連串飛彈試射後的七月十五日，聯合國安理會通過一六九五號決議案，譴責北韓試射飛彈，並禁止向北韓出口有關飛彈和大規模殺傷性武器的物品、技術以及資金，安理會決議案要求，所有聯合國成員國根據各國的國內法和國際法監視北韓，防止飛彈、飛彈相關物品、材料、產品、技術不要被北韓飛彈和大規模殺傷性武器所使用，並敦促北韓放棄飛彈計畫和遵守凍結飛彈發射承諾，無條件重返六方會談，放棄所有核武器和核計畫，重新加入「禁止核子擴散條約」，接受國際原子能總署的安全檢查。

中、俄兩國在安理會的立場較為一致，即反對對北韓採取強硬的制裁措施，主要原因是不希望事態擴大讓北韓毫無退路，其次是希望北韓與美國各讓一步，重返六方會談談判桌，最後則希望美、日與北韓建交，給予北韓安全上的保障。

北韓則完全不接受安理會通過的一六九五號決議案，認為成功發射飛彈是朝鮮人民軍為提高本國自衛軍事能力而進行的例行軍事演習的組成部分，作為一個主權國家，北韓行使其合法權利，既不受國際法、也不受諸如「朝、日平壤宣言」或「六方會談共同聲明」等雙邊或多邊協定的約束，而且北韓也不是「飛彈技術管制」的會員國不受該條約的管控。

針對北韓核試在美國的主導下，聯合國安理會十五個理事國，於十月十四日一致通過第一七一八號決議案，該決議案援引聯合國憲章第七章「對於和平之威脅和平之破壞及侵害」第四十一條「安全理事會得決定所應採取武力之辦法」，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。」本決議因此排除以軍事行動對付北韓的可能，這一點也是中國與俄羅斯兩個常任理事國的堅持。主要制裁措施包括：一、要求北韓銷毀所有核武器、彈道飛彈及大規模毀滅性武器；二、禁止直接或間接向平壤出售或轉讓與非傳統武器相關的原料、設備、貨品與科技；三、凍結北韓與上述武器研製相關的海外資金與資產；四、必要時應對疑似載運相關物資與貨品進出北韓的船隻與航機進行攔檢；五、禁止向北韓供應販賣與轉移戰車、戰機、戰艦、大口徑火炮等重型傳統武器裝備；六、禁止所有會員國對北韓出口奢侈物品。這是安理會近年來對北韓採取最嚴厲的一次制裁行動。

平壤當局則完全拒絕接受第一七一八號決議案，並警告美國如果繼續對北韓施加壓力，平壤當局將視同宣戰行為，並採取實質措施反制，雖然北韓對安理會的制裁決議態度強硬，但由於中、俄兩國在安理會中並未為北韓仗義執言，而支持聯合國憲章第四十一條授權聯合國在國際和平與安全受到威脅時，得採取經濟、外交制裁手段，但不包括武力，換言之，中、俄兩國都反對軍事制裁，以避免觸發朝鮮半島更大的危機。

日本參眾兩院在北韓核試後的十月十日與十一日，分別通過譴責北韓的決議案，在聯合國通過制裁案前，決定要單獨對北韓採取嚴厲的制裁行動，包括禁止北韓船舶飛機進入其領土，全面禁止北韓貨品的進口、擴大金融制裁凍結北韓的資金與資產、禁止北韓政府官員與一般人民入境，設立一個制裁委員會來監督制裁成效，另外發表對北韓追加經濟制裁方案，並討論相關法律，以便將目前狀況認定為「周邊事態」，是對日本和平與安全的重大威脅狀態，支持聯合國安理會決議，在公海上攔檢盤查北韓船隻，同時決定對美國攔檢北韓船隻提供後勤支援，日本的制裁行動顯然比起其他國家更為嚴厲。

南韓表示北韓核試是對和平的重大威脅，不只對朝鮮半島也對區域和平構成威脅，怒斥北韓辜負韓國人民對朝鮮半島無核化的期待，南韓矢言將落實聯合國安理會通過的制裁北韓的決議案，南韓承諾將與聯合國密切合作，並以冷靜堅定的態度面對問題，北韓必須承擔核試的一切後果，不過在北韓同意重回六方會談後，南韓宣稱與北韓交往的基本立場將不會大幅度變動，南韓雖將配合聯合國的制裁行動，但也應對北韓的各種溝通管道保持暢通，這意味著南韓不會支持美國採取嚴厲的懲罰措施。

對於聯合國安理會的制裁決議北京罕見的表示支持的態度，但對決議部份內容有所保留，中方不贊成對進出北韓貨物進行攔檢，北京強烈敦促有關國家在這方面採取慎重負責態度，不要採取任何可能激化矛盾的挑釁行動，基本上中國對北韓核試所採取的立場，第一、要有利於朝鮮半島無核化；第二、要有利於朝鮮半島與東北亞地區的和平穩定；第三、要有利於六方會談儘早恢復，通過對話協商解決朝鮮半島核武問題。

中國一貫主張朝鮮半島無核化，反對核武擴張，重申以對話談判和平解決朝鮮半島核武問題，而且中國也要求北韓方面不要採取任何可能使局勢惡化的行動，也希望有關各方冷靜應對，堅持透過談判解決問題，避免採取可能導致局勢進一步升級或失控的行動，中國反對以戰爭手段處理此一問題，也反對以停止糧食援助方式迫使北韓就範。

俄羅斯對朝鮮半島的核武問題，基本上與中國的立場較為一致，第二次北韓核武危機爆發後，俄羅斯當局也提出解決危機的建議案，第一是支持朝鮮半島的無核化，為了世界和平與東亞安全的需要，維持朝鮮半島的無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；第二是對北韓的安全提供保證，俄羅斯也認為美國應該接受北韓的要求，雙方之間簽訂互不侵犯協定，保障北韓的國家安全，同時在各國的見證下，北韓應放棄核武與核武發展計畫，共同維護東亞區域的和平與安全；第三是提供北韓人道與經濟援助，過去十多年來北韓因天災糧食嚴重不足，經濟發展亦陷入困境，是亞洲地區最貧窮與落後國家之一，國際社會應該給予人道關懷，提供必要的援助，共同協助北韓解決當前所面臨的糧食不足與經濟危機。

俄羅斯主張國際社會應秉持相互尊重平等互惠的立場，透過對話談判與外交途徑解決爭端，而不是透過暴力或武力威脅解決問題，因此俄羅斯不支持美國武力制裁北韓的主張，俄羅斯仍然認為六方會談是解決北韓核武問題的最佳方式，對於北韓願意重返六方會談，俄羅斯表示肯定與歡迎，顯示俄羅斯積極參與北韓核武問題解決機制，藉此展現俄國在東亞地區國際事務的影響力，以恢復強國地

位。

## 參、未來展望

北韓核武試爆成功後，在美、日等國的積極主導下，聯合國安理會隨即通過對北韓嚴厲的經濟與外交制裁決議案，顯示沒有任何一個國家支持北韓擁有核武的企圖，在聯合國與國際社會的巨大壓力下，迫使北韓不得不同意重返六方會談談判桌，以緩和因核試所引發的不利局勢。

中斷一年多的六方會談於十二月下旬在北京恢復舉行，儘管各方均有朝半島無核化的共識，但歧見仍然不少，最主要的當事雙方，美國仍然強烈要求北韓放棄核武與核武發展計畫，不可製造、不可擁有、不可輸出，重新加入「禁止核子擴散條約」，接受嚴格的安全檢查，當北韓同意後，在適當的時機再討論金融制裁問題、提供輕水式核子反應爐、雙方關係正常化及經濟援助之事，換言之，美國提出的前提條件是北韓必須放棄核武後，才可能討論其他相關的問題。

宣稱以「核武國家」身份與會的北韓，則擺出高姿態要求美國讓步，北韓代表團團長金桂冠在會談中要求美國放棄對北韓的敵對政策、取消經濟與金融制裁、廢除一切將北韓規定為「敵對國家」的法律和制度、援助輕水式反應爐、北韓也主張舉行核武軍事裁減會談，堅持只有解除美國金融制裁及聯合國的制裁決議案後，才能開始探討共同落實解決方案。

從過去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、為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、雙方和平共存互不侵犯；第三、實現朝鮮半島非核化，撤除南韓內部的核武；第四、撤除美國對南韓的核子保護傘；第五、北韓放棄核武後應給予補償經濟上的損失；第六、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畫。

北韓為放棄核武設定前提條件，使六方會談達成的共識蒙上陰影，事實上這是北韓多年來一貫的談判策略，在每一次談判後都會擺出某種高姿態，以提高談判籌碼，北韓核試並加入核武俱樂部，等於擁有重要的國際談判籌碼，加強它在下一回核談判的立場，爭取更多的利益。

第五回合第二階段的六方會談在美、朝雙方各自堅持己見互不讓步的情況下，這次會談毫無進展，最後以失敗收場，不僅北韓核武問題難以解決，也對東亞的和平與穩定埋下陰影。雖然北韓同意重回談判桌，但美國仍會繼續執行聯合國通過的制裁決議案，顯示美國與北韓的態度和立場依然如故雙方僵持不下，未

來要取得會談的共識與成果實屬不易。

# 東亞經濟

洪淑芬

國立政治大學國際關係研究中心第二所助理研究員

## 壹、基本形勢

一、2006 年全球經濟，在油價漲幅不如預期的有利因素下，配合貨幣緊縮政策趨緩，全球經濟成長較 2005 年高，IMF 預測達 5.1%，全球出、進口成長分別達 15.9%、15.2%。這主要得益於中國、印度等發展中國家經濟的強勁增長，以及歐元區經濟的復甦。全球主要經濟體（美國、歐元、日本）總體經濟景氣維持成長，帶動全球貿易穩定成長；其中電子機械產業的國際區域分工，更是東亞貿易增長主要動力之一。

二、亞洲經濟保持高速增長。受益於全球經濟，尤其是中國、印度經濟的快速增長，亞洲經濟持續旺盛增長態勢。但亞洲區域內發展差異較為明顯，南亞國家受內需推動呈快速發展，印度經濟增長率預計達 8.3%，是新興市場增長最快的國家之一；東協及新興工業化經濟體受到油價上漲和緊縮性貨幣政策影響，增速有減緩趨勢。亞洲開發銀行（ADB）指出，2006 年東亞國家因出口和內需持續成長，經濟成長率 4.9%，創亞洲金融風暴後的高點。

東亞經濟持續成長，出口暢望，製造業表現不錯，台灣全年失業率 3.91%，是近六年來最低，首次跌落 4%。日本 11 月失業率降至 3.99%，比 5 月的 4% 還低，也是自 1998 年以來首次低於 4%。香港 12 月失業率降至 4.4%，略低於金融危機前的最低值，菲律賓因經濟成長的動力主要來自消費而非投資，失業率仍維持在 10%。

三、國際油價仍是影響全球經濟的要因之一，且波動幅度明顯高於 2005 年。在美國原油庫存充足、以色列與黎巴嫩戰事平息、及預期暖冬原油需求減緩下，油價自第三季開始下跌，這對全球物價上漲壓力有相當的緩和作用，也間接促使利率調升的急迫性減緩。國際初級品市場價格總水準持續上升，但漲幅由大到小，逐漸回落；價格漲幅明顯回落的主因是能源價格出現較大幅度的回跌，但非能源價格繼續上漲，不同類型的初級品價格有不同的變化趨勢。

通貨膨脹率因油價下跌仍在較低水準。新加坡的通貨膨脹率 1.2%，泰國為 4.7%，馬來西亞在第三季降至 3.6%，低於前 9 個月的 3.8%，全年將在 3.5%—4%。菲律賓 1-11 月的平均通膨率為 6.4%，預計全年亦降至 6.4%，低於 2005 年的 7.6%。印尼 10 月 CPI 按年升幅從 9 月的 14.55% 降至 6.29%，反映通貨膨脹壓力持續減緩的趨勢，預測 CPI 按年升幅將降至 7%—8%。

四、國際外匯市場的主要貨幣表現各異，包括美元在利差縮小及雙赤字壓力下貶值、歐元在總體經濟穩定成長及緊縮貨幣政策支撐下走高、日圓因低利率影響而較疲軟、以及中國政府加速開放人民幣匯率彈性，人民幣於年末觸及匯改後新高價，帶動亞洲貨幣全面升值等。

2006 年前 10 個月匯率市場呈相對平穩，但 11 月之後，美元匯率快速下跌，兌歐元匯率創過去 20 個月來的最低水準，而英鎊兌美元匯率則創下自 1992 年英國脫離歐洲匯率機制以來的最高水準。

五、國際市場利率走勢，在 2006 年 8 月有較明顯的變化，但利率上升趨勢應已近尾聲。於 2003 年 11 月主要由英國所發動的此波利率上升潮，美國於 2004 年 6 月也開始升息，且漸擴散至全球許多區域，直到 2006 年 7 月才出現變化，主要是日本結束 6 年的實質零利率時代而首度升息、美國停止升息與歐元區持續升息等。

六、2006 年的跨國併購熱潮促使全球外國直接投資（FDI）增加 34%，達 1 兆 2304 億美元，成長 34%，為 2000 年創下 1 兆 4000 億美元紀錄以來的最高水準。投入到發展中國家的資金共 3677 億美元，增長 10%，又投入發展中國家的 62% 進到亞洲。一向最熱門的中國負成長 3.3%，僅 700 億美元，居全球第四；中國、香港、和新加坡（成長 59%）仍是亞洲吸引外資的前三位，印度超過韓國名列第四，達 95 億美元，增加 44.4%。韓國吸引的 FDI 比 2005 年下降了 2.9%，跌至 112.3 億美元。日本因英國 VODAFONE 等大型投資案撤資與外國企業對日新增投資減少，投資逆差達 82 億美元。由於利率上升和匯率變化等原因，2007 年的全球外國直接投資增長可能趨緩。

七、中國完成加入 WTO 的五年過度期後，各領域（含國內金融保險等行業）進入全面開放狀態，繼而外匯存底破一兆美元，為全球外匯存底最多國家。

## 貳、主要發展

一、以主要國家經濟而言，中國雖實施調升利率、土地管制等宏觀調控政策，



但仍延續近年高成長態勢，年增長率 10.4%，排名第一，顯見其宏觀調控措施成效有限。香港總體經濟景氣與全球貿易景氣循環，以及美國經濟成長趨緩息息相關，經濟實質增長 6.8%。南韓 5%；新加坡 7.7%，經濟連續三年成長良好。台灣經濟受惠於外貿增長，經濟成長率 4.3%。日本在出口持續擴張及企業信心仍強下，延續 2005 年度經濟復甦，2006 年前三個季度增長率分別為 3.3%、1%和 2%，預計全年增長率 2.7%。

印度經濟增長率預計 8.3%，是新興市場增長最快的國家之一。菲律賓消費支出增加，海外匯回款項增多，低通膨，低利率及預算赤字呈下跌趨勢，國內外投資者及債權人信心提高，經濟成長率介於 5.5%至 6.1%，在亞洲新興國家中僅次於中國、印度及越南。印尼 5.5%，馬來西亞預計超過 5.8%。

2006 年越南成功加入 WTO，成為第一百五十個加入世貿組織的國家，美國給予永久最惠國待遇，APEC 也在越南召開，INTEL 宣佈投資十億美元至越南建廠，幾項重大事項接踵而至，讓全世界的人都注意到它。越南經濟成長 8.2%。

二、東亞國家的經濟成長與外貿的關聯性很高，尤其是製造業中的電子、資訊相關產業更是主導關鍵。儘管 2006 年中國採取降低部份出口商品退稅率、限制高耗能、高污染和資源性產品出口等措施來調控出口，但外貿出口仍大幅增長，進出口總額達創紀錄的 1.76 萬億美元，增長 24%；其中出口 9691 億美元，增長 27%；進口 7916 億美元，增長 20%，外貿順差 1775 億美元，年增 74%。南韓 1-11 月出口與進口額分別為 2961 億美元（14.7%）與 2818 億美元（18.9%），預計全年出口 3260 億美元，較上年增長 14.6%，進口 3093 億美元，增長 18.4%，貿易順差約為 160 億美元。台灣外貿總額 4267.1 億美元，創歷史新高，出口 2240 億美元，成長 12.9%，進口 2027.1 億美元，成長 11%，出超 212.9 億美元，成長 34.6%，為台灣經濟成長挹注 75%以上之貢獻。

就亞洲四小龍及中國出口來看，1-10 月以中國成長 26.8%最高，新加坡 20.1%次之，南韓 14.7%居第三，台灣成長 13.8%，表現僅優於香港的 9.8%；進口方面則以中國成長 20.9%最高，新加坡與韓國皆成長 19.6%並列第二，香港 11%，台灣進口成長率僅有 10.8%，持續落後其他三小龍及中國，反映出國內投資氣氛不佳，廠商投資意願低落，值得注意。

東協方面，越南 1-10 月出口成長 24.6%，進口成長 19.9%；泰國 1-10 月出口成長 18.4%，進口成長 9.4%；菲律賓 1-8 月出口成長 17.6%，進口成長 19.3%；印尼 1-8 月出口成長 17.3%，進口成長 2.9%，馬來西亞 1-11 月出口成長 10.68%，進口成長 11.64%。東協 5 國出口成長率均有 2 位數的佳績，且除馬來西亞外，其出口成長率皆高於全球出口成長率 15.9%，顯示受惠於中國經濟蓬勃成長及密切的

全球分工體系，東南亞國協各國出口表現優異。

日本因國內外需求熱絡，進出口額均增長，2006 年經常帳盈餘可達 1700 億美元，居已開發國家之首。

三、2006 年亞洲股市漲勢凌厲，包括印度、印尼、新加坡、香港等都創新高。香港恆生指數衝破 2 萬點大關，全年大漲 34.2%，台股逼近 8000 點整數關卡，上海綜合指數漲幅更超過 130%，新加坡海峽時報指數漲 27.2%，超過 2005 年的 13.4% 和 2004 的 15.3%。首爾綜合指數上漲 4%。至於日本無論總體經濟面或出口都不差，日股卻僅上漲 6.81%，漲幅相對其他亞洲股市落後，主因是內需市場未如預期強勁，在內資未明顯捧場下，即便外資不斷，仍缺乏資金動能。

東南亞的越南股市成長高達 154%，居亞洲第一，成為許多投資人眼中的新興市場。印尼股市漲幅也高達 50%，菲律賓整體經濟不錯，股市全年上漲 42.3%，連向來沒太好表現的馬來西亞股市漲幅亦近 20%。泰國股市表現最差，跌幅約 4.8%，也是亞洲唯一收跌的股市。泰國因受政變、曼谷連環爆炸影響，以及 12 月嘗試推出控制外匯投機的措施，外資在 2007 年仍有所疑慮，後續影響仍待觀察。

亞洲股市整體情況，不少市場呈現多年來最大漲幅。展望 2007 年行情，漲勢仍將繼續，其主因有：一是亞洲市場不少股價仍較低，有上漲空間。其次，亞洲貨幣有升值趨勢，有助於吸引外資進入股市。三是在經濟基本面、企業獲利、股市評價等方面仍屬樂觀下，2007 年亞洲股市可望持續多頭格局。不過，基於全球及區域經濟走勢，漲幅可能較 2006 年略遜一籌。

四、匯率方面，泰銖兌美元升值 15.7%，是亞洲貨幣中升值幅度最大的；韓元兌美元升幅達 8.9%，居亞洲第二，兌日元也走強 9.2%，兌美元和日元都升至 9 年多來新高，使得長達 10 年的經濟增長景氣週期搖搖欲墜，也使韓國出口的汽車等產品在國際市場的價格競爭力大大削弱。新加坡元上揚到九年來的高點，達 1 美元兌 1.5322 新元，全年升值 8.5%。菲國披索升值 7.6%；馬幣升值 7.1%，為 1978 年以來的最大年增幅。

相對於歐元與其他亞洲貨幣兌美元的強勁升值，日圓在 2006 年的表現並不突出，美元/日圓維持在 109 至 120 附近波動（變動幅度僅 11 日圓），創下 1973 年日圓自由浮動以來最小年度波幅，而在日本與美國、歐元區的利率差距仍相當懸殊下，日圓大幅走強的可能性較低。

人民幣走勢，因中國貿易出超持續擴大，於國際促升壓力、與美元對國際主要貨幣走軟下，人民幣加速升值，於最後一交易日觸及 7.8087 人民幣(收 7.8051)，創匯改來新高，全年升值 3.38%。從中國內地與國際環境看，目前人民幣升值的利多因素遠多於利空因素。

五、全球第 2 大經濟體的日本，自 1999 年至 2005 年都存在通貨緊縮的威脅，直到 2006 年 7 月才升息，由 0.1% 升至 0.4%，似乎隱約透露日本經濟開始復甦。然而，這或許只是嘗試性動作，在日本相當關注美國經濟可能趨緩的影響下，貨幣政策相當謹慎，升息也會保守。而中國在緊縮性貨幣政策下雖數度調升存款準備率，但對於利率的調升卻相當謹慎，預期 2007 年全球利率持平或調降可能行較高。印尼為促進民間消費與投資意願，和外國直接投資，將基準利率由 12.75% 調降 3 個百分點至 9.75%，合計共降息 7 次。

六、2006 年 7 月 20 日是東協－中國自貿區全面降稅實施一周年，總體來看，東協－中國自貿區《貨物貿易協議》實施情況基本正常。2005 年 7 月至 2006 年 6 月，中國自東協進口達 816.1 億美元，增長 20.4%；向東協出口達 617.8 億美元，增長 23.4%。在雙方各具比較優勢的產品上，降稅後進出口貿易增幅尤為突出。例如，中國從東協進口的橡膠製品增長 46.6%，礦產品增長 38%；中國向東協出口的針織服裝增長 60.2%，陶瓷製品增長 58.9%。

## 參、未來評估

一、根據環球透視機構（Global Insight Inc.）預測 2007 年全球經貿前景，有以下幾個趨勢：(一)美國經濟趨緩，但前景不致太差。(二)歐元區經濟將維持穩健甚至加速成長；中國與印度經濟呈過熱，仍將扮要角。(三)因美國龐大經常帳赤字及較高利率，美元持續看貶。(四)油價波動不大。(五)通貨膨脹不致發生。(六)利率走勢穩定。

2007 年全球經濟成長將較 2006 年趨緩，全球經濟的主要風險仍集中於油價、全球經濟失衡與房地產泡沫領域。問題的關鍵在於先進國家的宏觀經濟政策如何協調來自不同領域的衝擊。

二、預期東亞(除日本)出口增長可能大幅下降，多數國家的經濟成長將比 2006 年底，但少數國家如印尼、馬來西亞、香港、新加坡表現可能不錯，台灣和韓國則持謹慎態度。在低通膨和低利率下，對更加寬鬆的財政和貨幣政策將有充分的迴旋空間，由於全球與區域經濟展望樂觀，只要不出現突發的不利狀況，一些亞洲市場甚至可望取得超過 8% 的強勁成長，例如越南與中國。

三、2006年東亞經濟成長達4.9%，是10年來最高的一年，然而，亮麗的經濟成長背後仍有其隱憂；因各國面臨的情況不同，所以解決的方法也不同。整體而言，亞洲經濟的復甦，並非全面性的而且也不如表面上所見的穩固。由於印度等國的經濟擴張異常迅速，亞洲經濟的總體表現被誇大了；日本雖是亞洲最大經濟體，成長速度較緩慢，第三大經濟體南韓的表現也未穩固，而台灣及泰國的表現則不如預期的好。

影響2007年東亞國家經濟發展的不確定因素包括：美國經濟趨緩、全球國際收支失衡（主要為美國與亞洲的貿易不平衡）和西方的貿易保護主義壓力、中國宏觀調控的效果，原油價格是否維持平穩，以及全球經濟失衡所引發的美元匯率大幅調整風險等；而禽流感疫情和朝鮮半島區域衝突，則是影響東亞情勢的非經濟因素。

美元匯率的調整主要是對歐元、日元而言的，東亞許多國家貨幣的匯率並未相應調整。一旦美元匯率出現大幅全面調整，東亞國家經濟增長速度，乃至出口導向型增長模式都將受到打擊。迄今為止，東亞區內貿易的迅速擴張，仍未明顯減輕東亞對西方市場的依賴；在情況惡化時，東亞經常帳的持續順差以及低估幣值，恐將增加歐美設立貿易障礙的壓力。

在東亞洲各國的經濟情勢，最值注意的是中國。其實外界對於中國經濟成長的本質是否如表面上數字那麼好，一直持質疑的態度。中國的貿易順差所形成的人民幣升值壓力至今並未消退；其次，外界認為中國的過度投資，是促成全球生產過剩的關鍵因素，對於中國國內的經濟發展也可能有過熱的危機；其三，中國儲蓄率過高，且人民的總體消費能力有限，再加上國內還有為數不少的農民工在過度壓榨下，消費能力幾近於零，所以一旦中國外貿產品被大量抵制，出口遲緩，內需恐不足支撐，屆時中國極為脆弱的銀行體系負擔的龐大壞帳，就有可能引爆另一波的金融風暴，進而牽動原本就缺乏健全資本市場的東亞脆弱金融體系。東亞應如何應對呢？日本的首要任務是避免過早緊縮貨幣與財政政策，否則可能使經濟重新陷入通縮，甚至步入衰退。至於亞洲其它國家，大部分經濟體需要採取的措施各不相同。因目前的民間及政府的投資金額仍低於金融危機前的水準，所以最重要的目標是刺激私人 and 公共投資，以激發內需，同時強化本身面對外來衝擊的復原力。

四、東亞以半加工成品出口的地區，香港或新加坡、台灣等國家的經濟，較易受全球經濟減緩的影響。歐盟各國在台灣投資總額已超過美國，居外商投資第一名。在全球化經貿整合的浪潮下，台灣不能再以防禦心態對抗開放，兩岸關係唯走向正常化，才是台灣經濟再騰飛的機會，也是吸引外商投資的最大誘因。

# 亞太區域能源競爭與合作

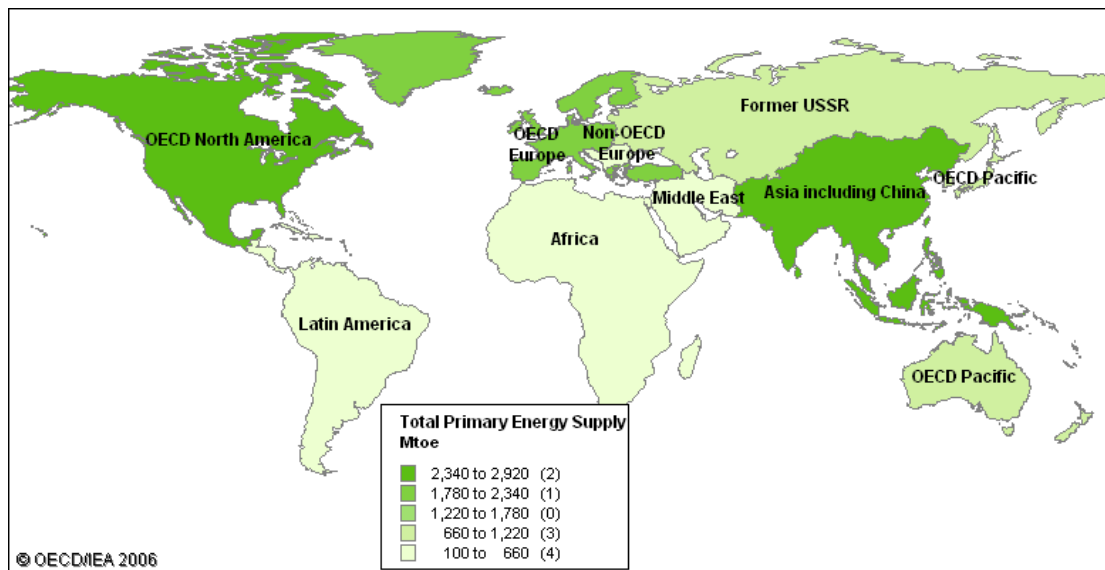
彭慧鸞

國立政治大學國際關係研究中心第二所副研究員

## 壹、基本情勢

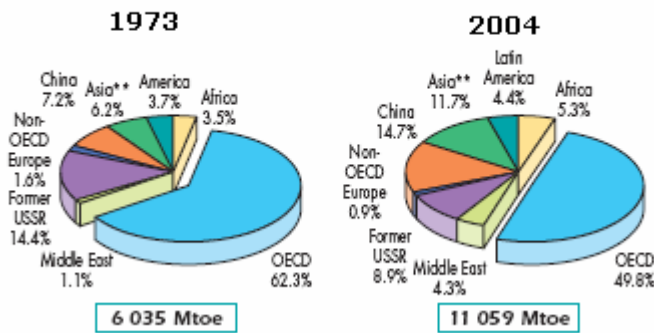
隨著冷戰的結束，世界貿易組織的成立，全球貿易自由化機制在二十世紀末正式啟動，貿易自由化的列車帶領人類與國際社會進入二十一世紀的全球經濟發展期。亞洲國家作為一個後發經濟體搭上了這班高速列車，也因此而進入前所未有的經濟高成長期。展望二十一世紀亞洲，中國因「世界工廠」而聞名，印度因大量承包高科技外包業務成為「軟體服務王國」，東協各國成為繼中國之後加入全球產業分工鏈的新興經濟體。這些發展顯示，在這一波的高速經濟成長的背後所代表的意義是全球生產基地的亞洲化，以及能源消費重心向亞洲傾斜，形成全球能源市場朝向「OECD 國家 v.s. 非 OECD 國家」二元分配的新趨勢。(如圖一及圖二)美國和歐洲逐漸明白未來的挑戰不是發達工業國如何幫助亞洲大國脫貧，而是國際政治環境如何面對崛起的中國和印度，以及自然生態環境如何因應經濟高速發展的亞洲。因此，隨著能源供需市場的重新洗牌，為了維護經濟利益而進行的能源外交成為 2006 年亞太地區國際關係發展最重要的變動因素。

圖一：2006 全世界主要能源供應區域分配圖



資料來源：國際能源總署網頁 <http://www.iea.org/Textbase/country/maps/world/tpes.htm>

圖二：1973與2004區域能源總供應量佔有率比較



TPES= 主要能源供應總量

Mtoe= 百萬噸

\*不含國際航運船隻用油和電力貿易

\*\* 亞洲不含中國

資料來源：Key World Energy Statistics 2006, International Energy Agency. P. 8

面對日益緊張的能源供需市場，國際政治的合縱連橫正在亞太地區展開。亞太地區主要大國如中國、俄羅斯、美國、日本不約而同的在 2006 年展開全面性的能源外交戰。

## 貳、主要發展

### 一、中國的「新能源安全觀」與「能源外交」雙軌策略

中國經濟的高速發展加劇了對能源的需求，導致中國從 1993 年開始從一個石油出口國成為石油進口國，到 2004 年成為僅次於美國的第二大石油消費國。為了消弭「能源威脅論」所帶來的負面形象，2006 年 9 月開始中共當局著手開始撰寫《中國的能源政策》白皮書。中國國家主席胡錦濤在 2006 年 7 月舉行的八國集團(Group of 8, G8)與發展中國家領導人對話會上，以及 11 月亞太經合會第 14 次非正式領袖會議上都特別強調「互利合作、多元發展、協同保障」的新能源安全觀。

但是對於一個石油消費國而言，透過多元化管道降低不對稱依賴所帶來的風險仍是符合國家利益的不二選擇。為了政權的永續執政需要，經濟永續發展仍是現階段中共當局施政的最高指導原則，在替代能源尚未普及化之前，中共當局仍需以 2020 年達到年進口 7000 萬噸權益油為既定的目標也是不爭的事實。<sup>1</sup>為了滿足不斷增長的能源需求，中國石油業業界採行了“走出去”——“鞏固中東、發展周邊、擴大非洲、開拓美洲”的海外布局十六字方針。而中共領導人借國事訪問之名為業者開路，所作的外交努力也就不足為奇了。例如在中東、非洲大陸方面，2006 年 4 月胡錦濤出訪阿拉伯、摩洛哥、尼日和肯亞等四國一方面慶祝建交 50 週年同時也簽署了包括能源、政治、經濟、衛生、文化等 28 個領域合作的協議。在東南亞方面，中國也極積透過外交途徑擱置南海領土爭議，與越南和菲律賓共

<sup>1</sup> 「中國全球找油強勢出擊中 2020 年目標 7000 萬噸」，中經網，2006 年 6 月 18 日  
[http://big5.ce.cn/macro/gnbd/cy/hyfx/200606/18/t20060618\\_7408312.shtml](http://big5.ce.cn/macro/gnbd/cy/hyfx/200606/18/t20060618_7408312.shtml)

同開發深海油田。中國－緬甸輸油管道已列入國家“十一五”能源發展規劃的四大輸油管項目之一。其重要考量在於解決“麻六甲難題”增強中國進口石油運輸的可靠性與安全性。至於中亞和前蘇聯方面，俄羅斯通往中國支線的泰納線油管一期工程已於4月優先啓建。而哈薩克斯坦－中國石油管道今年5月正式供油，代表中國突破美國能源圍堵的重要里程碑。

另一方面中共中央在「十一五」發展時期的能源戰略設定兩個定量目標：一個是2010年比2000年人均GDP要翻一番；第二個就提到了資源利用效率要顯著提高，單位國內生產總值能源消耗要比“十五”期末降低20%左右。換言之，除了在戰略上必需週旋在產油國與消費國之間，取得最大的利益之外，同時中國也必需考量到高耗能對環境生態的衝擊而及早因應。亦即對日本、澳洲、美國的先進潔能與替代能源技術仍有一定的依賴度。職是之故，中國與印度、日本、韓國和美國的五國能源部長於2006年12月16日聚會北京，共同探討促進能源安全、穩定和可持續發展的途徑，以提高能源利用效率。同時，美國也趁機加強與中國的戰略對話，2006年12月由能源部長博德曼利用出席五國能源部長會議之便，與中國展開部長級的戰略經濟對話，顯示兩大強權在能源安全議題上都採行「兩邊下注」既競爭又合作的外交手法。

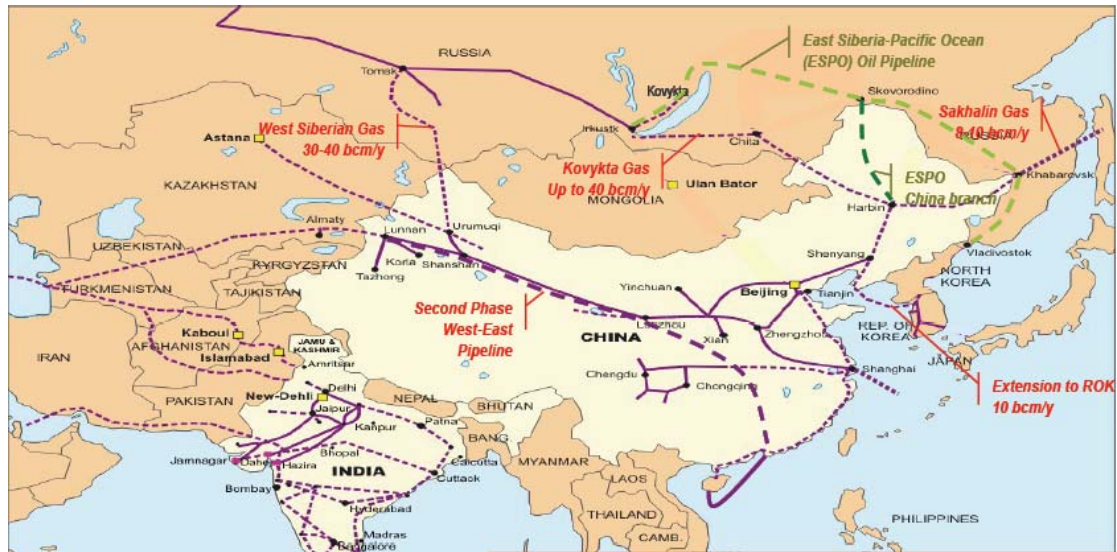
## 二、俄國透過能源外交擴大政治影響力

俄羅斯擁有全球最大的天然氣蘊藏量，也是第二大原油輸出國。因為中國能源缺口的持續擴大，使得俄羅斯的石油和天然氣開發與輸出成爲普汀政府在2006年開展亞太能源戰略的重要籌碼。

就在2006年1月1日，莫斯科從英國手上接過G8輪值主席職位，其任內的主題就是能源供應安全，完全符合當前俄羅斯的戰略利益，也開啓了2006年俄羅斯能源外交的新紀元。2006年初開始，俄羅斯初試啼聲，以大幅提高售給烏克蘭的天然氣價格之舉，震驚歐洲國家，也爲全球能源爭霸戰揭開序幕。爲了展現俄羅斯橫跨歐亞的戰略優勢，俄羅斯在1月6日宣布將於2006年夏天開始動工建造遠東油管，期望透過能源外交擴張其在東亞地區的政治影響力。

圖三：東北亞石油管線架構示意圖





說明： —— 為興建中的「東西伯利亞-太平洋油管」(East Siberia-Pacific Ocean Oil Pipeline)  
—— 為興建中的「中國支線油管」

資料來源：Yo Osumi, "World Energy Outlook, and Energy Security and Cooperation in North East Asia," presentation for the Conference on "The Korean Peninsula and Energy Security in North East Asian: Toward a Northeast Asian Energy Forum", Seoul, 27-28, November 2006.

遠東油管管線位置(圖三)將直接影響到運送成本及原油價格，因此立即在中、日兩大東亞強權之間引發爭議。由於中日兩國都是俄羅斯石油和天然氣的主要買主，北京和東京早在 2005 年已就俄羅斯修建 2500 英里長的遠東輸油管道展開激烈的競爭。中俄輸油管談判進展緩慢，主要與油管走向，也就是中國或是日本何者會獲得這條油管的優先使用權的問題有關。而莫斯科一直搖擺不定，顯示俄羅斯有意在兩國之間取得最有利的合約。由於中-俄輸油管道的不確定性，中國政府決定重新啟動曾被擱置的中國-哈薩克輸油管道。由於擔心被哈薩克搶走石油市場，以及日本堅持把石油管道問題與有爭議的千島群島問題連結起來，俄羅斯總統普京在 2005 年 7 月的八國集團領袖會議上宣布，俄羅斯將首先修建泰舍特-納霍德卡管道的中國部分，才結束中國與日本之爭。

雖然泰舍特(Taishet)到太平洋岸納霍德卡(Nakhodka)的遠東石油管道(即泰納管線)一期工程按照原定計劃在 2006 年 4 月 28 日正式開工，根據施工計劃，一期工程將從泰舍特(Taishet)和斯科沃羅季諾(skovorodino)同時對點鋪設，管線長度為 2400 公里，預計於 2008 年 11 月完工，屆時輸油能力將達到 3000 萬噸。一期工程的斯科沃羅季諾距離中俄邊境只有 70 公里，根據該公司與中石油簽署的紀要，中方將出資 4 億美元修建從斯科沃羅季諾到中國邊境的分岔支線，但分岔支線的所有權屬於俄方。顯示俄國在油管建造計劃中已經享有無可取代的優勢。

### 三、美、日發展「中亞戰略」突破俄羅斯在亞太地區的能源壟斷



日本是一個天然資源極度缺乏的島國，但卻是全球第二大經濟體和第三大能源消費國。目前，日本八成的能源依賴進口，石油佔日本能源總需求約五成五；而對中東地區的石油依賴，到 2010 年將上升至九成。面對能源競爭的壓力，日本也積極展開能源外交。首先在太平洋岸的東海油氣的開採方面，雖然中日兩國都主張共同開發，但是雙方在大陸架油田歸屬的界定仍有爭議，日本根據海洋法條約規定而主張以兩國海岸線的中間作為分界線；中國則引用國際法庭判決的「大陸架是陸地的自然延長」等原則，主張中國專屬經濟海域及於大陸架前端的琉球海溝，令兩國在分界問題上爭持不下，促使日本發展中亞戰略。2006 年 6 月，就在上海合作組織十周年峰會舉行之前夕，「日本—中亞外長會議」在東京召開，並草擬「行動計劃」表示，日本與中亞四國將積極進行高峰對話。日本政府甚至建議建立包括俄羅斯、中國、日本、南韓和東盟 10 國的「東亞能源安全磋商機制」回應普京在上合組織成立五周年峰會上提出的「能源俱樂部」設想。為了具體落實「行動計畫」，日本首相小泉純一郎在 2006 年 8 月 30 日出訪中亞，與哈薩克總統納扎爾巴耶夫舉行會談。雙方就引進日本的直接投資進行鈾礦開發和核能領域的合作表示高度興趣。在結束對哈薩克的訪問後，小泉繼續訪問烏茲別克與卡里莫夫總統舉行會談。就日本對中亞的戰略而言，小泉的能源外交有助於平衡中國與俄羅斯在這一地區愈來愈大的影響力；其次是為了中亞地區的石油資源。

美國同樣關切中國和俄羅斯在中亞地區的能源外交可能影響美國在中東的能源安全。2006 年 3 月外交關係委員會所出版的一篇報告「Russia's Wrong Direction: What the United States Can and Should Do」似乎說明了美國仍未從冷戰的陰影中走出來的基本思維模式。早於 20 世紀 90 年代初前蘇聯解體後，美國便在中亞地區進行「和平演變」的長期戰略，近兩年來，獨立國協成員國格魯吉亞、烏克蘭和吉爾吉斯政府相繼出現政權更迭，美國政府的角色不容忽視。而美國加強與中亞國家建立緊密關係的目的主要在於排除俄羅斯的影響力，建立一個親西方的政權以保障能源供應的市場穩定性。

### 三、未來評估

中國崛起是二十一世紀全球資源重分配的最主要變動因素，它所帶來的全球生產重心亞洲化，雖然是自由貿易與跨國公司全球運籌下的必然結果，但是因著財富重分配所帶來的權力結構重整，卻直接衝擊到冷戰以來唯美國馬首是瞻的國際權力平衡關係。「九一一恐怖攻擊事件」反應的並非單一事件，而是在全球財富重分配之後，穆斯林文化崛起並透過反美行動彰顯其文化自主性的一個極端表現。能源安全尤其是原油供應問題正是受到這種政治、經濟、文化交互影響極而

顯得複雜化。

雖然美國和西歐等石油和天然氣消費國家希望透過市場機制解決供需與價格問題，但是，對於有意重振區域大國地位的俄羅斯而言，由政府統籌國內天然氣、石油和管線公司的對外商業行為，在中國和日本之間左右逢源將是最有利的選擇。至於美國的處境將更加艱困，依據 2007 年 1 月 23 日由美國馬里蘭大學公共事務學院與政策民意中心共同主持的世界公共民意調查結果顯示，18 個國家民調認為美國對世界有正面影響力的比例從 36% 下降到 29%。有 25 個國家民調有 49% 認為美國對世界有負面影響力。面對如此嚴峻的國際環境，美國如何重整威信將是一大考驗。由於中東產油國家對蓋達組織的同情立場，能源安全與反恐議題的連結或許可以提供布希總統所帶領的共和黨執政團隊，繼續扮演全球警察的有利依據。只是美國民眾恐怕將會用選票來決定美國未來的伊拉克政策走向。

回顧 2006 年，從博鰲亞洲論壇、上海合作組織、APEC 非正式領袖高峰會議到五國能源部長會議，再加上各國領導人馬不停蹄的國事訪問所拼湊成的一幅能源外交的場景，似乎告訴世人能源可以是資產也可以是負債。適度的使用可以造福人類，沒有節制的使用會帶來環境的破壞。在權力競爭的同時，如何不讓我們的下一代避免於能源浩劫才是這些決策者，應該優先思考的問題不是嗎？

# 亞太經合會

吳玲君

國立政治大學國際關係研究中心第二所副研究員

## 壹、基本形勢

二〇〇六年亞太經濟合作會議(APEC)在越南舉行，會議的主題為「邁向永續發展與繁榮的活力社群」。討論的議題包括了藉由釜山路徑圖及杜哈發展議程強化貿易與投資、強化經濟暨技術合作以縮小落差及永續發展、提升安全與有利的企業環境及促進社群連結等。此外，在部長會議中討論的重要議題包括了強化多邊貿易體系、區域貿易協定與自由貿易協定、落實釜山路徑圖之河內行動計畫與企業諮詢委員會的互動、反恐及貿易安全、APEC 組織改革、智慧財產權、人類安全、反貪及透明化、及私部門發展等。二十一個經濟體成員的領導人於十二月十九日共同簽署「河內宣言」，內容除了涵蓋重啟世界貿易組織(WTO)杜哈回合談判、實施「河內行動計畫」等多項議題外，最受人關注的是建立亞太自由貿易區(FTAAP)的倡議。

## 貳、主要發展

(一) 在促進貿易自由化上，支持全球多邊貿易體制始終是 APEC 會議的一項重要內容，在本次 APEC 部長級會議上，各成員已承諾“從我做起”，削減農業補貼，以此來影響世界貿易組織(WTO)的其他成員。一般而言，APEC 會議在功能與機制上最大的挫折即是在於推動貿易自由化與降低投資障礙的進展不盡理想。雖然，APEC 的茂物宣言，揭櫫推動貿易及投資自由化的目標及範圍，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，已開發國家對於二〇一〇年前必須達成自由化的目標，意願不高。雖然，APEC 會員體，對 WTO 主導的「杜哈回合」會談表達支持與重視，然而，由於美、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，因而無法深入討論如何重啟談判的實質議題，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 自由化執行的效率，實屬不易。

(二) 二〇〇六年 APEC 設定為改革年，如何改革 APEC 機構，提高其行事效率，一直是倍受關注的問題，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，本次會議領導人在非正式會議也對此作出回應，研究不少改革方案，然而，強化 APEC 組織架構及議事效率等改革，挑戰很高。

(三) 本次年會的最大特點為美國正式公開支持建立亞太自由貿易區 (FTAAP)，初步設定目標是區內已開發國家成員間於二〇一〇年以前完成貿易自由化，開發中國家成員則於二〇一〇年之後陸續加入。此一倡議早於二〇〇四年智利輪值主辦 APEC 年會時就曾提出，但未受重視。二〇〇六年，在美國推動下，FTAAP 一案捲土重來，且獲得俄羅斯、紐西蘭、新加坡等成員的連署，正式成為議題進行討論，並被列為長期目標進行研究。美國大力推動 FTAAP 的主要原因有二：第一、針對 WTO 杜哈回合談判處於停滯狀態，美國認為以 FTAAP 為籌碼，除了可以加速亞太國家的自由化的速度，更可以取得 WTO 談判的優勢，對歐洲國家施壓，希望歐洲國家儘快重回談判桌。第二，面對亞太區域成員近來一波排除美國的東亞合作風潮，美國擔心此一發展會締造新的亞洲集團，使得美國的影響力減弱，因此，在 APEC 架構下推擴包括自身在內的 FTAAP 合作框架以防止以中國、日韓及東協為骨幹的新「東亞主義」的成形。然而，FTAAP 的倡議，各國反應不一；加拿大、澳洲、智利、紐西蘭、新加坡、和台灣等表示贊同；中國、日本、馬來西亞及印尼則持保留意見，主要是擔心「亞太自由貿易區」將妨礙亞太地區現有或擬議中的雙邊貿易協定，因此反應冷淡。亞太自由貿易區的設想雖然已經提出，但真正實現這一步還有很長的一段路。

(四) APEC 一直是反應亞太區域重要事件的場合，本次會議宣言中雖然並未直接提及高度敏感的北韓試爆核彈事件，而是由越南國家主席阮明哲在領袖會議中宣讀一份口頭聲明，表示 APEC 全體成員「嚴重關切」北韓二〇〇六年七月四日至五日的彈道飛彈試射、十月九日的核彈試爆，認為這兩項舉動已威脅亞太和平與安全，以及追求朝鮮半島無核化的目標。APEC 議題朝多元化與政治化的發展，凸顯 APEC 原本就為人所詬病的效率問題。APEC 領袖會議成立迄今，成員曾陸續面臨金融危機、印尼鎮壓東帝汶、九一一恐怖攻擊、印尼峇里島爆炸案、SARS、WTO 坎昆會議失敗、禽流感與北韓核試爆等重要事件。職此，APEC 為反應區域時勢，注入一些新的議題與構想，但也造成一個最初以經貿合作為主的 APEC 論壇，其涵蓋的範圍逐漸擴大，雖有失焦的困境，但是也增加了 APEC 在政治意義上的重要性。

## 參、未來評估

鑑於 APEC 自由化進度久拖不決與改革不易，亞太區域成員近來競相對內與對外洽簽自由貿易協定，積極尋求貿易協定夥伴。除了雙邊合作外，各式的多邊合作更是快速發展，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」、「東協自由貿易區」外，「東協加三」的合作機制與「東亞高峰會」的啟動最引人矚目。理論上，經濟上的整合伙伴較易成為政治上的盟友，此一波區域經貿合作的風潮，除了可能會造成及 APEC 成員之間新的合作關係外，對 APEC 有一定的衝擊力道。特別是，「東協加三」與「東亞高峰會議」的目標都朝「東亞單一市場」與「東亞共同體」方向發展。未來 APEC 是否會被以「東協加三」架構為主的合作機制取而代之，主要的觀察重要有三：

第一、中日合作的關係：中日對區域合作態度對東亞合作發展的方向將有很深的影響。目前，中國主導之「十加中國」經貿合作頗有成效，日本擔心中國日益壯大的經貿實力，除了積極爭取東協的認同之外，也倡議東亞合作必須吸收印度、澳洲與紐西蘭，並且在未來塑造包含政治與安全等議題的功能合作架構。中國則憂心日、澳、紐等親美國家在東亞整合過程中所扮演的份量，會削弱中國對東協國家與東亞的影響力，故而以支持東協在東亞整合過程中的領導性地位。中日在區域的領導權之爭其來有自，除了歷史與政治制約因素外，經貿上，中國與日本的合作項目爭議也很大，未來的發展是東亞合作是否成形的重要關鍵因素。

第二、東協國家內部合作的策略：東協國家是東亞合作中一股重要，卻不穩定的因素。過去十年多來東協在國際組織，政策上雖然不盡相同，但是卻是願意利用整體團結的力量提昇本身的商議與談判籌碼以爭取共同的利益。就東協的立場而言，其主導權是歷史形成的，基四十多年的合作經驗，沒有東協的設計，就無今日的東亞合作。中國或是日本皆無法單獨主導東協國家的合作，因為無論任一個主導，都會造成區域內的不安，東協國家雖然在經濟與政治的實力不足以領導東亞的合作，但是東協國家卻強烈表達主導東亞區域整合的企圖心，在此一波的東亞合作中，面對中國與日本提議與爭相拉攏，東協國家在內部上對合作方式與所謂的「東亞共同體」的認知有很大的差距，「共識」仍然十分含糊，在推動東亞的合作上，自會有力不從心的困境。

第三、美國的態度：美國在亞太的地位仍是舉足輕重，在此一波的排美的東亞合作風潮中雖然保持低調，但是卻沒有置身事外的理由。APEC 是目前美國在亞太唯一正式多邊經貿機制，在平衡亞太權力競爭的前提下，美國應不會輕言退縮。美國提出「亞太自由貿易協定」的構想，此舉與「東亞集團」對抗的意義濃厚。雖然此一計畫短期內難以付諸實施，但在美、日、澳等國的支持下，不但 APEC 資深官

員會議同意把 FTAAP列為長程目標，領袖會議也已將其納入為「河內宣言」的內容，此顯示了美國有利用APEC舞台的企圖心與實力。

近一波的「東協加三」合作機制與「東亞高峰會」雖然受到各方的重視，但是組織鬆散、政治角力意味濃厚、沒有實質的機制、也沒有時間表去推動任何合作計畫，大多仍在起步與摸索階段，依照東亞合作走走停停的習性，此等合作發展前景仍充滿變數。反之，APEC雖然也屬於鬆散及對話性質的論壇，但是APEC成員已累積十多年合作經驗，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。多元化雖然造成APEC的行政負荷，但也是反應區域時勢、更新APEC必然的結果，目前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，認為APEC的「社交性遠重於實質性」，但是各國領導人仍然不會主動缺席高峰會的活動，APEC的各項活動依舊，有其無法取代的地位。

# 東亞高峰會

金榮勇

國立政治大學國際關係研究中心第二所研究員

## 壹、基本形勢

第二屆東亞高峰會原訂於二〇〇六年十二月中旬在菲律賓中部的宿霧(Cebu)舉行，因為颱風和謠言軍事政變等因素順延一個月。泛東亞的十六個國家(包含東協十國、東北亞的中日韓三國、區域周遭的印度、澳大利亞與紐西蘭)領袖於會後發表宿霧能源安全宣言，各國將儘量減少對於石油的依賴，並且促進替代能源的使用。日本政府提供二十億美元的資金做為東亞各國研究發展包括水力發電、太陽能、風力、酒精、甚至核能等各種替代能源的效率和推廣運用。當然有一些西方媒體的評論認為和歐盟前一陣的決議要把現有能源的使用大幅消減百分之二十的程度、東亞高峰會的宣示性決議就顯得十分的沒有實際效果。這也是考驗東亞高峰會是否能夠真正成爲一個區域財經貿易、科技研發甚至政治外交整合機制的一個很好機會。

此外，東亞高峰會的另外一項成就是與會各國原則上暫時同意日本所提議的成立泛亞自由貿易區的計畫，成員國包含所有的十六個會員國。這項決定被認爲是讓東亞高峰會從第一屆的定位不明確、方向無所適從的評論，轉變爲有實質的方向與目標的一大關鍵。當然這也是日本與中國在爭取成爲東亞經貿整合的競賽中取得第一階段的小勝利。中國在第一屆高峰會原本是推銷不包括印度、澳大利亞、紐西蘭的十三國自由貿易區(即所謂的東協加三模式)，這模式受到印澳紐三國強烈反對，東協各國也擔心在東協加三模式裡可能會被中國所掌控，因此支持日本所提出的泛亞自由貿易區模式。

## 貳、主要發展

東亞高峰會自從二〇〇四年底的東協高峰會決定不邀請美國和加拿大參加在次年於馬來西亞吉隆坡所舉行的第一屆東亞高峰會以後，即引發美國和東亞區域主要強權之間的一連串外交攻防戰。美國那時正值布希總統連任成功、而全面檢討第一任期間的美國外交政策得失，被排除在東亞高峰會之外當然是美國對亞太外交政策的一大挫敗，美國也把這事歸咎於中國在背後搞小動作所致。不過美

國那時自九一一攻擊事件引發全球反恐戰爭，又陷入伊拉克內戰的泥淖中，無法全力東顧。更因為美國和伊斯蘭教社會的互相猜疑並無減輕的跡象，使得美國在東亞區域的外交競賽陷入窘境。

另一方面，東協各國有識之士基於平衡外交的考量，也不希望造成東協完全反美的形象，也提出一些比較具體建議以強化東亞區域論壇以及未來強化東亞區域整合進程時能夠兼顧美中日的政經利益。這些建議包括把東協區域論壇的舉行和東協外長會議脫鉤，可以由東協以外的對話國舉辦，時間也不是在部長會議之後，譬如由美國、中國或者日本舉辦，至於會議主席則由當年東協外長會議主辦國之外長和 ARF 主辦擔任共同主席，以掌握會議議程之主導權。另外為了要使 ARF 更具有戰略色彩與軍事專業性，專家們建議日後的 ARF 可以包含軍事專家參與，而不是目前所一貫採行的一堆文人論戰略之形式。這些建議當然可以使得 ARF 更具有可觀性，對區域事務的影響力亦大為增加。只是如此一來是否會削弱東協的主導性，使得原本就十分弱化的東協外長會議甚至東協組織都呈現邊緣化的結果，是東協各國在彼此協商時所考量的最大著眼點。預計這些改革措施只會慢慢轉變，短期內不會全部實現。

在美國方面，基於不希望被中國排擠出東亞以及維持美國在東亞的政經利益的考量下，美國隨即展開外交攻勢，透過日本、菲律賓和新加坡等國家代表的斡旋之下，達成把印度、澳大利亞和紐西蘭納入東亞高峰會成員國的妥協方案。在東協內，馬來西亞和中南半島的幾國原來希望維持排除紐澳的初衷，以達成名符其實的東亞區域高峰會。可是這種做法會被戴上排除白種人國家大帽子，反而得不償失。另一方面東協的印尼、越南以及菲律賓等國亦擔心中國以及東南亞華人的經濟勢力會大幅提昇，甚至會達到超越日本而掌控東亞的地步，而拉入印度可以平衡中國甚至日本的作用。因此最後的方案是現有的十六國規模。

以目前東亞高峰會的發展而言，幾個在東亞區域有重大政經利益的大國可以說是得失互見，不過整體來說，美國、中國與日本誰也無法在此區域維持最強勢的地位，互相牽制的結果，似乎達到東協長期以來所追求的在各強權之間維持一種權力平衡的關係與架構，不要讓任何一國有絕對優勢的形勢。只是東協本身的經濟實力比起這些強權相對弱勢，軍事實力更沒有辦法對美中日維持最基本的自保能力，萬一發生類似一九九七年的東亞金融風暴，受傷最重的還是東協各國。東協不論從財經自保與區域整合發展的角度都需要尋找一位老大哥做為領頭者，因此東協如何能在周旋於諸強權之間、又能夠維持東協各國的經貿發展與穩定，在在考驗東協各國決策者的智慧。

## 參、未來評估



美國雖然在參與東亞高峰會一事受挫，美國的伊拉克政策也處於進退維谷之階段，布希總統的增兵二萬被視為企圖在伊拉克反敗為勝的最後一招勝負手，在國會掣肘之下前途茫茫。不過美國的整體政經實力與科技研發水準在東亞以及全球仍然是最雄厚，更不要說在軍事力量上的絕對優勢。東亞各國雖然對於美國的強勢外交政策十分不以為然，可是他們對於中國以及日本一旦壟斷東亞的憂慮絕對不亞於對美國的負面看法。因此在可預見的未來，美國仍然會是東亞最重要的一個國家，只是不太可能重現冷戰後九十年代的唯我獨尊的態勢。

對中國而言，日益上升的經貿實力與軍事科技水準已經是讓東亞各國從稱讚到開始擔心，這種氛圍也使得北京政府決策者一方面更具有自信心，展現更大的企圖心：例如最近中國發射反衛星彈道飛彈擊毀報廢的氣象衛星一事，引發美國媒體新一輪的中國威脅論，就可以看出北京政府的心態。另一方面中國也知道鋒芒太露必遭忌，因此在東亞區域事務上採取較低姿態，包括不堅持原本的東協加三之整合模式，同意日本的十六國方案；還有中方在和越南的劃定邊界一事也略施小惠，以換取越南的認同與東協的支持等都可以看出。

中國在排除美國的參與東亞高峰會一事獲得大利以後，自然面臨美國的批評與鄰近東亞周遭國家的側目甚至疑慮，東協各國以及日本拉攏印度加入東亞區域經貿整合，就是一個制衡中國的有利工具。中國只有以更低調的姿態與政策以為因應，因此在東亞高峰會的經貿整合參與國一事上採取接受日本模式，自是不足為奇。整體來說，中國是最近兩三年區域經貿整合進程中的最大贏家，只是上有美國壓制之意、旁有日本猛然覺醒之勢，下有東協各國防範之心，中國想必是舉步愈加沉重。

日本可能是中國崛起過程中在東亞外交與戰略安全領域上最大的受害者，不過她也從過去的不以為意轉為正面對應，企圖重新在東亞地區取得掌舵權。譬如說在一九八〇年代日本經濟所向披靡之際，整個東亞幾乎是日元經濟區的範疇，中國的經貿地位遠遠落後，連美國都必須看東京政府的臉色。經過十餘年的泡沫經濟破滅期，日本歷經九十年代的「失落十年」，而中國在這段期間大力追趕，現在雙方的經濟力量已經從一九九〇年代初期的日本是中國的五倍規模，轉為目前的不到兩倍。如果從購買力平均(purchase parity power, PPP)的計算，中國的經濟規模是日本的一倍半還多。

日本眼見中國經貿與軍事實力越來越強，已經採取正面對應之策以為因應。在軍事安全佈局上，日本充分加強與美國的合作，透過「二+二」的美日國防與外交部長會議以及擴張解釋美日安保條約的適用範圍，來警告中國不可以在台海問題上輕舉妄動。另一方面，新任首相安倍晉三上台後即致力於修憲大業，要把

原來的和平憲法改爲具有軍隊與宣戰權的正常國家憲法，並且先一步的把原有隸屬在首相辦公室之下的防衛廳升格爲內閣層級的防衛省即可看出。在經貿領域上，日本一改數年前的被動心態與做法，與中國積極爭取在東亞經貿整合進程的領導人地位。此次東亞高峰會，中國推銷她的東協加三模式，日本則提出泛東亞十六國模式以爲對應。整體而論，雖然日本在此議題上獲得小勝，增加日本在東亞區域事務的信心與活動力，日本仍然是中國崛起的最大受害者。在可預見的未來，日本透過與美國的合作以強化在東亞的政經地位仍然是東京政府的最優先政策，只是面臨日益強大的中國之刺激下，日本是否會改變戰略，是值得所有東亞國家關心人士應該密切注意的發展。

除了美中日三強以外，泛東亞的印度、南韓、俄羅斯以及澳大利亞也因爲各自的一些特點在東亞區域事務上發揮越來越大的影響力，綜合起來也使得東亞區域走向多元合作且競爭的政經生態。印度擁有十一億餘人口，英語是主要官方語言，可以和美英加澳等英語社會進行無障礙的溝通，因此在全球資訊業以及服務業領域取得一席之地。南韓的經貿實力日益茁壯，即將進入全球十大經濟體之列，再加上前外長潘文基擔任聯合國秘書長，勢必在東亞事務尤其是北韓核武危機問題上發揮更重要的影響力。俄羅斯以產量豐富的石油與天然氣所得到的鉅額外匯，加上逐漸從蘇聯解體後的政經失序中復甦，即使尚未加入東亞高峰會，仍然在區域事務上有一定發言權。澳大利亞一向以美國在亞太區域的最好盟友以及代言人自居，美國也充分支持澳大利亞在此區域的發言權，自然會強化澳大利亞的區域影響力。因此整體而言，泛東亞區域仍然是美中日所主導，印韓俄澳各有一片天，反倒是東協提供最好的舞台而已。

# 南亞安全

陳純如

國立政治大學國際關係研究中心第二所助理研究員

## 壹、基本情勢

1. 印巴關係仍舊是影響南亞區域安全的重要議題，2004 年國大黨的辛赫 (Manmohan Singh) 任印度總理後，繼續推動印巴和談，但是因為在喀什米爾主權問題上無法達成共識，和平進程依然緩慢。2005 年 10 月南亞大地震，雙方共同救災紓困，提供建立互信的好機會。但是兩國在各自佔領的喀什米爾邊境進行時有零星的衝突，並且繼續試射飛彈。

2. 南亞地區仍籠罩在恐怖攻擊的陰影之下。巴基斯坦穆夏拉夫和美國合作反恐，遭致國內伊斯蘭組織及民兵不滿，被蓋達組織列為主要敵人，進行多次暗殺及恐怖攻擊。印度「矽谷」班加羅爾 (Ban-Galore) 遭受的恐怖攻擊，展現「經濟恐怖主義」特徵。

3. 區域各國內部持續有不穩定的因素，在印度，西孟加拉省及阿薩姆省有阿薩姆聯合解放陣線 (ULFA) 的分離主義及宗教衝突。尼泊爾和毛派游擊隊已進行十年的對抗。斯里蘭卡政府軍和泰米爾之虎 (Tamil Tiger)，雖然在 2002 年，達成停火協議；海嘯過後，也一度傳出停火共同進行重建工作，但過後，泰米爾之虎繼續發動攻擊，2005 年 8 月身為泰米爾人的外長被刺殺，11 月，隸屬斯里蘭卡自由黨 ([Sri Lanka Freedom Party](#)) 的總理拉加帕克薩 (Mahinda Rajapaksa) 在總統選戰中，以 50.29% 的得票率當選，使情勢更加緊張。

4. 包括中國、美國、俄羅斯等大國，在區域的競逐日漸浮上檯面，尤其是在能源及通道安全的競爭。

## 貳、主要發展

1. 印巴關係仍舊是影響南亞區域安全的核心。但和平進程緩慢。巴基斯坦及印度於 2006 年 1 月 1 日，根據 1988 年簽訂的禁止攻擊彼此核子設施的協議，

交換核子設施清單資訊。2月25日，印度總理辛赫與印屬喀什米爾地區政治領袖舉行首次圓桌會談，辛赫表示要解決爭議的喀什米爾政治獨立和自治問題，需要衝突各方合作謀求共識。但是此進程因7月12日孟買火車爆炸案而停滯，巴基斯坦政府雖然在爆炸案發生後立即予以譴責，但原定於7月20日舉行的外長級會談在印方要求下延期。直到兩個月後，當辛赫和穆夏拉夫於九月中在古巴出席「不結盟運動」高峰會議時，兩國的關係才又稍見緩解。辛赫政府採取新的策略，不再將巴國境內的恐怖組織和巴國政府連在一起，轉而要求兩國合作，共同打擊恐怖主義。但是此舉遭到印度反對黨，如人民黨(BJP)的反對。但和平進程終於得以繼續進行。

印巴的軍事準備並未稍停，雖然印度的假想敵更可能是中國，而非巴基斯坦，印巴多次試射飛彈，政治意味較濃。2006年，巴基斯坦試射各型Hatf戰略導彈。2月20日，巴基斯坦試射Hatf II(Abdali)短程彈道飛彈，射程達200公里。4月29日，試射一枚可攜帶核武的Hatf VI(Shaheen II)型中程彈道飛彈，射程可達2500公里。這是該型地對地飛彈第二次試射成功。第一次試射是在2005年3月。在7月9日，印度試射烈火三型(Agni III)飛彈，射程可達4000-6000公里，但中途落海。11月19日，巴軍方稱試射Hatf V(Ghauri II)中程彈道飛彈，射程可達13-1500公里。11月27日，印度先後試射兩枚可攜帶核子彈頭的「大地」型(Prithvi)飛彈，前者扮演攻擊者，後者扮演防衛者，兩者成功完成相互攔截的任務測試。兩天後，11月29日，巴試射Hatf IV(Shaheen I)型中程彈道飛彈，射程達700公里，從巴基斯坦境內發射，可以輕鬆進入印度的上空。顯然是回應印度的攔截飛彈。

2. 南亞地區仍籠罩在恐怖攻擊的陰影之下，蓋達潛伏在阿富汗與巴基斯坦交壤處，巴基斯坦成爲美國在南亞對抗蓋達組織的基地，喀什米爾的地區的恐怖攻擊更是不斷。2006年1月，印度宣佈逮捕到一名與班加羅爾恐怖攻擊相關的人士。

2006年最嚴重的一起攻擊發生在7月12日，孟買一列載滿下班回家乘客的火車發生爆炸，同時間有六起爆炸發生在六個不同的火車站，造成至少135人死亡。印度官方表示這是一起有預謀有組織的恐怖攻擊行爲，懷疑是以巴基斯坦爲基地、長期在印屬喀什米爾活動的伊斯蘭武裝組織「虔誠軍」

(Lashkar-e-Tayyaba) 或「印度回教學生運動」(Students Islamic Movement of India) 所爲，巴基斯坦則要求印度提出證據。

斯里蘭卡的恐怖攻擊則是來自本土的分離主義者，斯里蘭卡政府和「泰米爾之虎」原應於6月8日至9日，在挪威首都奧斯陸就停火協議監督機制及相關問題舉行談判。但「泰米爾之虎」在談判前突然宣佈不準備同政府直接會談，並反對丹麥、芬蘭和瑞典等歐盟會員國參與停火協議監督委員會的工作。10月發

生慘重的自殺式炸彈攻擊，海軍車隊在東北，遭疑似「泰米爾之虎」以裝置炸彈的卡車攻擊，至少 102 喪生，約 150 人受傷。12 月，「泰米爾之虎」再度發動攻擊，國防部長的車隊在經過路旁時，一名自殺炸彈客突然引爆身上的炸藥，造成 14 人受傷，國防部長、同時也是總統的兄弟受到輕傷。

3. 尼泊爾長達十一年的內戰，在 2006 年 11 月結束。2006 年 4 月底，國王同意還政於民、恢復被凍結一年多的國會，11 月，尼泊爾七黨聯合政府 (Seven Party Alliance) 與反政府武裝毛派游擊組織在加德滿都簽署和平協議，毛派游擊組織應立即結束對抗，加入臨時政府與國會。毛派最後在臨時國會 330 個議席中取得 83 席。柯伊拉拉 (Girija Prasad Koirala) 的「尼泊爾國大黨」將掌控 85 席，保有最大黨的地位。

孟加拉在 2006 年 10 月發生動蕩，執政黨民族主義黨 (Bangladesh Nationalism Party, BNP) 領導的聯合政府結束五年任期，看守政府隨後接管政權，人民聯盟 (Awami League) 認為看守政府首長和 BNP 關係密切，因而無法在大選中保持中立，持續進行抗議。11 月底，至少五萬名反對黨支持者湧上首都達卡街頭，要求艾哈邁德 (Ahmed) 辭去總統和看守政府首長。艾哈邁德下令在全國部署軍隊，維持秩序。人民聯盟於 2007 年 1 月 03 日宣佈抵制大選。1 月 12 日艾哈邁德頒佈緊急狀態令後數小時，宣佈辭去看守政府總理，並且延後大選。

4. 包括中國、美國、俄羅斯等大國，在區域的利益競逐漸浮上檯面，尤其是在能源及通道安全的競爭。而印度為實現其為區域、甚至世界大國地位，積極和各大國發展關係。

印美關係加溫。雖然美國極力平衡與印巴的關係，2006 年 2 月，美國和印度的航空母艦編隊在印度洋斯里蘭卡沿岸開始大規模聯合演習。美國總統布希在三月訪問印度和巴基斯坦，同意和印度進行「民用核能合作協議」，並宣示和印度建立「新的戰略夥伴關係」。美國國防部在布希訪問之際宣布，表示願售印 F-16 和 F-18，以作為兩國擴展軍事關係的下一步。而 2005 年，美允諾售與巴基斯坦 F-16。但布希說，美國不會與巴基斯坦簽署類似協議，引起巴基斯坦不滿。

印度也積極發展和日本的關係，2006 年 5 月 25 日，日印簽署軍事交流聯合聲明，同意在安全保障、防衛領域等議題上進一步對話與交流，並就促進地區透明性的提高表示一致的看法。總理辛赫在 12 月 13 日訪日四天，主要希望取得日本對印美「民用核能合作協議」的支持。印外交部長甚至說，日本是「東望」政策的焦點所在。

印中關係仍處於競爭與合作並行的情況。中印各自積極尋求能源來源，以支持國內的經濟發展，在國際上造成競爭。2005年8月，中印競購哈薩克斯坦第三大商業石油公司，中國擊敗了印度，但也額外付出了20億美元發展援助的代價。2006年1月10-13日，印度石油部長艾雅爾訪中，表示兩國必須進一步合作競標海外原油探勘和合資生產，以拓展油源管道。2005年6月，中、俄、印三國外長在海參崴討論避免爭奪俄羅斯石油和天然氣等問題。日本並沒有參加此會議。2006年3月，俄羅斯總理弗瑞德科夫與印度簽訂提供核原料新協議。俄羅斯表示簽訂的是未來5年，俄羅斯將再提供60公噸核原料給印度的續約。7月，中、俄、印領袖趁G-8峰會開會之際進行會晤，就能源合作、經貿問題和反恐進行會談。但外界更關心的是中俄印是否會結為更緊密的三角關係，以對抗西方大國，但印度必須考慮美國的觀感。此三角關係的發展，值得持續觀察。

中印關係自溫家寶2005年訪印後，開始升溫。2006年7月，兩國重新開放關閉長達四十四年、連接西藏與錫金段的乃堆拉山口邊貿通道。2006年，胡錦濤在11月訪印，達成十三項協定，包括推動旅遊與投資，同時在加爾各答和廣州設立領事館。兩國商定在2010年前將貿易額提升到500億美元，並早日為邊界問題的解決商定出一個框架。在國防合作上也有進展，5月時簽訂軍事交流備忘錄，印度將向中共購買30架L-15（獵鷹）超音速高級教練機。

但是中印關係的發展還是有不少隱憂。印度正在研擬新的外國投資政策，如果通過，將對中國所有領域的投資進行安全方面的評估。先前，有一些中國公司或和中國有關聯的公司，如中興通訊和摩托羅拉，就在招標中，因中國因素率先出局。另外，華為和中興通訊在印度的投資計劃並不順利。中國和印度周邊國家建立良好的經貿關係，如孟加拉、巴基斯坦和斯里蘭卡，對印度造成憂慮。中國幫助巴基斯坦興建瓜達爾(Gwadar)港、孟加拉修建吉大港，及緬甸多個海港，使印度認為意在圍堵印度，也憂慮中國建立石油通道。2006年12月，瓜達爾港營運商招標，新加坡港務國際公司出乎意料擊敗中國，取得這個重要港口的營運權。而另一方面，印度發展遠洋海軍，在2006年1月，邀請區域內國家斯里蘭卡、孟加拉、緬甸、泰國、印尼、新加坡和馬來西亞等，在安達曼和尼科巴群島等海域、進行八國海軍演習，名為「匯集」(Milan)，展示實力，多少也造成中國的懷疑。

另外，在領土和邊界問題上，尤其是藏南或印稱阿魯納恰爾邦(Arunachal Pradesh)和「麥克馬洪」線(McMahon Line)，印度對中國還是有所疑慮。因為這個領土爭議，使得印度商務部長Ramesh說FTA是一個遙遠的夢；

在區域內，印度積極與鄰國與東南亞國家發展雙邊關係。除地區性聯合海軍演習，4月22日，新加坡、馬來西亞、印度簽署麻六甲海峽聯合巡邏相關協議，

並就「空中之眼」聯合巡邏計畫，簽署標準行動作業程序(SOP)，希望能藉此合力維護麻六甲海峽和新加坡海峽的水域安全。7月，印度規畫委員會副主席阿盧瓦利亞和新加坡國務資政吳作棟會晤，討論在印度發展特別經濟區的構想。印度和東協的經貿額尚不大，雙方預定在2007年簽署自由貿易協定，達到300億美元的雙邊貿易。

另一方面，巴基斯坦總統穆夏拉夫於2月至中國進行5天的訪問；兩國領導人簽署13項合作協定與備忘錄，主要以經貿投資為重點，另外包括能源、通信、科技、農業等領域。胡錦濤在11月出訪印度後轉往巴基斯坦，強調加強合作反恐與經貿交流。雖然中巴之間向來以「全天候的朋友」來形容兩國的關係，因美國反恐的需要，巴基斯坦必須在兩大國之間權衡利益。美國因為擔心巴基斯坦會將核子技術轉移給北韓等國家，並不願意提供民用核技術，巴基斯坦必須轉而向中國取得。

## 參、未來評估

1. 印巴和平進程，只要沒有再次的恐怖攻擊，應可繼續進行，但是因喀什米爾主權如何解決的方式難以達成共識，進程恐怕將十分緩慢，巴基斯坦亦將在2007年進行大選，可讓步的空間有限。

2. 恐怖主義恐難在短期得到解決，但區域內的老恐合作將得以加強。

3. 尼泊爾內戰雖已結束，但其臨時議會是否可順利運作，於2007年6月舉行大選，將影響該國未來政局，中、美、印，甚至日本，在尼泊爾與各政治勢力之間的合作，也將影響區域的情勢。孟加拉人民聯盟持續和看守政府對峙、何時進行大選，是否可順利產生下屆政府，將是觀察重點。斯里蘭卡內戰加劇，「泰米爾之虎」和政府軍的對抗恐難在短期內解決。

4. 中、印、日各國因能源利益，必定會在南亞尋求更多的聯盟以確保來源與通道的安全。中、印是否會在能源上進行合作，或者是各自就各自的構想建築「能源通道」，值得觀察。巴基斯坦、孟加拉在此能源安全中的角色與動向，也值得關切。印度與各大國的交往將更加密切。

### 印巴試射導彈，2006年

Test fire date	Missile	fire range (km)
2/20	Hatf II	200-300

4/29	Hatf VI (Shaheen I)	700
7/9	<b>Agni III (India)</b>	4000-6000
11/20	Hatf V (Ghauri II)	1300
11/27	<b>Prithvi (India)</b>	350
11/29	Hatf IV (Shaheen II)	2500



# 中東地區

吳東野

國立政治大學國際關係研究中心第一所研究員

## 壹、基本情勢

### 一、伊拉克

伊拉克各教派間的互信基礎薄弱，政治僵局難以突破。2006年3月初，國會內部什葉派七個派系達成妥協，支持提名(什葉派)臨時總理 I. Jaafari 續任，卻遭遜尼派、民族主義派和庫德族的反對。4月21日，什葉派經內部協商選出強硬派且敢言的 Jawad al-Maliki(原任臨時副總理；獲什葉派聯盟內六個派系支持；與 Jaafari 同屬 al-Dawah 派系)，並獲遜尼派與庫德族的勉強支持，終而結束伊拉克兩個半月的政治僵局。

伊拉克的安全情勢嚴峻，國際媒體和政治觀察家普遍疑慮伊拉克已瀕臨內戰邊緣。2006年2月22日薩邁拉(Samarra)什葉派清真寺(位於 Sahla ad Din 省，又稱金頂教堂)遭受爆炸攻擊造成嚴重的傷亡。此一被隱喻成「什葉派的 911 事件」，直接引發了什葉派與遜尼派相互進行報復的連鎖效應。

伊拉克安全部隊(人員、裝備和訓練)從無到有且逐漸接替美軍維護治安的任務，取代駐伊聯軍執行部份維安任務，預計 2006 年下半年可增至負責伊拉克全國 75%地區的治安維護。受到安全情勢惡化的衝擊，伊拉克的經濟重建緩不濟急。當前伊戰結束已三年，伊拉克人民生活依然普遍困頓，內部衝突導致大多數人民必須面臨生活必需品匱乏、水電缺少、通貨膨脹及高失業等嚴重問題。基於石油設施經常遭到破壞，伊戰前的原油出口每日約 170 萬桶，今日已降至每日 150 萬桶。

### 二、伊朗

2006年1月10日伊朗恢復兩年前終止的濃縮鈾提煉活動，再度引起國際社會的關注。迄至6月前，美、俄、中、英、法、德等六國外長或特使已會晤多次，期望共同協商解決伊核問題，但未達成最終決議。國際原子能總署(IAEA)署長 Mohamed ElBaradei 曾於4月28日向聯合國安理會(UNSC)報告，聲稱伊朗並未依

UNSC 主席聲明(2006/3/29)規定於 30 天內停止提煉濃縮鈾，同時證實伊朗 164 台離心機已提煉出純度達 3.5%的濃縮鈾。英法兩國據此於 5 月 3 日向 UNSC 提出一項決議草案，表示伊朗若不遵守 UNSC 與 IAEA 的相關決議而終止提煉鈾的活動，UNSC 將考慮採取經濟制裁或其他強制措施。

5 月 5 日，五強開始研商解決伊核問題的新方案時，俄羅斯與中國反對任何制裁措施，美國和歐盟則期望安理會五強與德國在 5 月 8 日紐約會晤時，能達成援引聯合國憲章第七章第 41 條規範的決議，<sup>1</sup>但未形成共識。

布希總統接受了聯合國秘書長安南「放低姿態」(lower the rhetoric)之建議，國務卿萊斯再於 5 月下旬表達美方和伊朗舉行多邊談判的意願，但先決要件是伊朗先停止提煉濃縮鈾的活動。緊接著六國外長 6 月 1 日在維也納會晤，終而就解決伊核問題達成「鼓勵式的包裹」(package of incentives)決議。會後六國並未公布該決議全文，但根據西方媒體報導，決議暫緩考慮任何懲罰措施，也沒有提到「制裁」(sanction)二字，為的是避免讓伊朗找到拒絕之藉口，主要用心仍在於鼓勵伊朗放棄所有的核提煉活動，其中包括停止運轉能生產濃縮鈾的快轉離心機(fast-spinning centrifuge)。六國達成共識之後，Sonala 將代表六國轉知伊朗決議內容，伊朗則必須在 30 至 40 天內有所回應。

鑒於伊朗態度始終強硬，UNSC 終於 2006 年 12 月 23 日達成第 1737 號制裁伊朗之決議案。

### 三、以、巴問題

2006 年 1 月 25 日，哈馬斯(Hamas)領導的「改變與革新黨」(Party for Change and Reform)贏得「巴勒斯坦立法議會」(Palestinian Legislative Council, PLC, 74/132 席)的選舉，隨即推動組成聯合政府，卻遭以「法塔運動」(Fatah Movement, 45/132 席)為首的各黨派所婉拒，3 月 28 日總理哈尼葉(Ismail Haniyeh)組成單獨執政的新內閣並經 PLC 投票通過。

哈馬斯政府為建立改革和廉潔的新形象，行政團隊成員不乏科技官僚與海外學人(例如副總理 Naser Shaer 是英國 Manchester 大學博士；財政部長 Abdel Razeq 是美國 Iowa 大學博士；家庭暨公共建設部長 A. Zeidan 是 Alabama 州大畢業等)，但巴勒斯坦的整體情勢卻陷入了「內憂外患」的困境裡；換言之，哈法斯主政後

---

<sup>1</sup>聯合國憲章第七章第 41 條的規範是，UNSC 得決定採取武力外的方式，包括斷交與經濟制裁、終止或局部中斷海空、鐵路、航空、郵電及其他交通工具之往來。第 42 條則規定：UNSC 若認定第 41 條辦法不足或已證明不足時，得採取必要的海陸空軍事行動，以維護或恢復國際和平與安全。前述之軍事行動包括軍事示威、封鎖及其他軍事動作。

並無未有效統治巴勒斯坦，財政拮据、派系分裂、治安混亂係迫切需要解決的內部問題，重啓和以色列的和平談判，則是哈馬斯面對來自外在的壓力。就內部情勢來看，財政拮据是首要困境。2006年4月5日哈尼葉主持首次內閣會議時就公開承認新政府繼承的只是國庫空虛與債台高築。事實上，當哈馬斯拒絕承認以色列之後，美國與歐盟即斷絕對巴勒斯坦的預算援助(2005年達到3億4千萬美元)，以色列近期更停止將每月代收的5千萬美元關稅轉交巴人，阿拉伯世界之外的國際捐款也被迫終止。前述制裁措施導致巴勒斯坦自治政府(Palestinian National Authority, PNA)連每月支付約16萬5千名公務員薪資(包括警察)和學校、醫院、警察機關等基本設施開銷的1億5千萬美元，也難以募集，目前只能靠舉債度日。更令人難以想像的是，哈馬斯政府發現阿拉法特時代積欠人民至少12億美元的債券。根據近期世銀的評估，2005年PNA的預算赤字高達8億美元，失業率上逼25%，另高達43%的巴人的生活處於貧窮線之下，整個巴勒斯坦的社會經濟情況堪憂。

其次是派系爭鬥激烈。面對被國際社會孤立、財政危機和治安混亂，哈馬斯執政後仍不斷試探與他黨共組聯合政府的可能性，但迄今法塔和「獨立巴勒斯坦黨」(Palestinian Independent Party, 2/132席)仍無意與哈馬斯合作。法塔現任領導人，也是PNA總統的阿巴斯(Mahmoud Abbas)與哈尼葉的歧見很深，兩人對以巴問題的見解不同，對持續用暴力抗爭的認知有異，甚至對財政空虛的原因亦有分歧。更重要的是，阿巴斯主控了巴勒斯坦約6萬名安全部隊(包括總統衛隊和情報單位)，成為哈馬斯穩固政權穩的內部隱憂。4月間，內政部長希安(Said Siam)計畫成立新的安全單位以取代阿巴斯領導的「國安會議」(NSC)，卻遭阿巴斯以違憲為由拒絕簽字，5月中旬哈馬斯在東耶路薩冷部署新的安全部隊，無異於直接挑戰阿巴斯的軍事領導權。

12月11日哈瑪斯槍手涉嫌殺害總統Abbas首席顧問暨資深情報官員Baha Balousheh的三個孩子，並用火箭攻擊巴勒斯坦電視台、總統寓所及其隨扈，此舉引起加薩一連串的衝突效應。Balousheh長期效忠法塔組織，曾在哈瑪斯掌權之前審訊過該派成員，也因此Balousheh一直是哈瑪斯想報復的對象，過去曾兩次遇刺皆逃過劫難。12月14日，總理哈尼葉結束對埃及、黎巴嫩、沙烏地、卡達、敘利亞和伊朗的(16天)訪問，回程從Rafah檢查站(埃及北部)進入加薩時遭以色列安全軍隊阻擋，<sup>2</sup>以國防部官員照會歐盟代表後即關閉檢查站。幾個小時後，數十名哈瑪斯Izzedine al-Qassam Brigades派武裝分子在邊界開火並試圖強行通過，這些人同時也 and 效忠Fatah的總統衛隊發生衝突。最終，經由埃及情報首長Omar Suleiman出面協調，以國同意哈尼葉可以入境，但現金必須交給在埃及El Arish城

---

<sup>2</sup>根據加薩走廊Rafah檢查站的規定，只要歐盟觀察團駐紮在該地，旅客進出得攜帶無限量的金錢，但以色列安全部隊拒絕哈尼葉從該檢查站入境，主要理由是他攜帶數千萬美元現款，且該筆金錢被懷疑用來資助恐怖組織。

的兩名哈瑪斯官員，由其護送至開羅的阿盟總部。

哈尼葉的車隊過關後，即遭到不明武裝分子的攻擊，哈尼葉的一名隨扈陣亡，兒子與助手受傷。事後哈瑪斯指控該事件是法塔議員 M. Dahlan 的幕後指使，並揚言報復。12 月 15 日，法塔安全部隊在約旦河西岸的 Ramallah 對支持哈瑪斯的群眾開火，造成卅餘人受傷；同樣地，六萬支持哈瑪斯的群眾齊聚加薩運動場，聆聽哈尼葉的反 Abbas 言論，民眾的暴力情緒被煽動。兩派支持者在加薩和約旦河西岸的衝突，導致巴勒斯坦內部緊張關係遽增。儘管 12 月 16 日 Abbas 對全國發表團結演說並提出提前改選國會和總統的呼籲，次日兩派也達成了停火協議，但巴勒斯坦的內部衝突並未因此消弭。

就外在情勢而言，哈馬斯贏得 2006 年元月間的選舉後，哈馬斯始終拒絕國際社會的要求，堅持不承認以色列、不放棄武力抗爭、也不承認 PNA 過去對外簽署的條約。自此，哈馬斯政權即受到國際社會的杯葛，它對哈馬斯統治的最大衝擊在於，巴勒斯坦的財政因此瀕臨破產邊緣。3 月 28 日蘇丹首府喀土木 (Khartoum) 召開的 22 個阿拉伯國家峰會，曾達成每月援助巴勒斯坦 550 萬美元的決定，然而迄至五月間哈馬斯仍在等待這筆支付公務員薪資的援款，哈尼葉在內閣會議不得不坦承，阿盟國家的援款即使到位，對 PNA 的財政也完全不敷支出。此外，西哈馬斯領導人出訪時，經常因為國際社會的制裁而難以取得當事國簽證，阿巴斯前訪西方國家能取得入境簽證但外長 M. Zahar 往往會被拒絕。

## 貳、主要發展

### 一、伊拉克

中東地區安全情勢受到以巴衝突、伊拉克政局和伊朗核問題的影響，尤其後兩項議題還具有連動性。理論上，伊拉克的政局愈安定，民主轉型的進程愈順利，它就愈有助於布希總統實現全球民主前進的戰略，間接也可能促使美軍提早撤離伊境，更必然會衝擊到周邊國家的民主化進程。不過，從當前的情勢發展來看，伊拉克政治重建與安全情勢的穩定仍有變數，需要歷一段長時間的考驗，短期內還不致於對地區民主化產生太多的壓力。其次，伊拉克武裝團體為達到逼使美軍撤出之目的，顯然是想藉著不斷採取暴力手段來阻擋伊拉克的政治重建，同時利用與美軍的周旋讓伊拉克問題成為美國今年期中選舉，甚至成為 2008 年總統選舉的選戰議題，消耗美國人民的意志及削弱白宮對伊拉克的承諾，最終而改變美國對伊拉克的政策。問題在於，伊拉克瀕臨內戰的陰霾，已經對波灣及其周邊國家的利益構成威脅，必要時未必不會引起相關國家的負面回應。例如，沙烏地向

來與伊拉克遜尼派人口有緊密聯繫，也具相當程度的影響力，埃及始終希望增加對伊拉克的影響力，藉以提升其在阿拉伯聯盟裡的地位，伊朗則透過對什葉派教徒的影響力強化對巴格達的控制，土耳其更是時刻觀察庫德族的動向，前述國家無不審慎關注伊境安全情勢之變化。至於白宮的立場，理論上伊拉克三大政治團體取向合作，最能符合美國的國家利益，若是未來伊拉克爆發內戰，或是走向「黎巴嫩化」(Lebanization)，就很難避免波灣計中東地區相關強權介入的結果。

伊拉克的政經重建需要周邊鄰國的支持，這些鄰國可以幫助美國促成伊拉克內部各派團結，也可以從中作梗造成伊境各派分裂。目前，前述鄰國似乎並未嚴格切斷對伊拉克境內武裝團體的金錢、武器與人力的援助，看起來它們反而有火上加油的戰略野心。反觀美國，似乎也沒有提供前述伊拉克鄰邦太多的誘因，讓這些國家誠願誠心促成美國在伊拉克成功的重建，白宮反而再三向外傳達想把伊拉克建造成波灣地區民主的典範。

## 二、伊朗

伊核問題歷經各方冗長的談判與意見分歧，呈現出下列幾項關鍵問題。首先是六方的看法分歧。六國的共識原本堅持伊朗必須放棄所有的鈾提煉活動，2006年6月1日達成的包裹決議雖予伊朗一個月的政策思考，但美國潛意識認為伊核問題很難交付 UNSC 妥善解決。事實上，六國達成的包裹式決議，制裁議題避而不談，即便是 UNSC 第 1737 號決議案的內容，對伊朗用詞保守而謹慎，呈現出美歐與俄中兩方的歧見，非短期所能解決，伊朗也可能因此而持續其拖延戰術。其次是美國似無意做出關鍵性讓步。美國基於北韓核武危機的經驗教訓，始終反對給予伊朗安全保證。歐盟則認為，伊朗若無法獲得西方的安全承諾，理論上會更積極發展 WMD，甚至在必要時會改變以往遮掩的方式，轉為公開承認具有發展核武的企圖；換句話說，當伊朗陷入無路可走的困境時，未必不會做出不理智的決策，伊朗在霍姆茲海峽舉行大規模軍演，似乎透露出這方面的警訊。最後是伊朗的態度反覆。伊朗相當堅持使用核能是國家主權的象徵，認為它並不違反 NPT 規範，更不承認自身正在發展核武。賈內德總統對國際社會壓力的回應，採取的是「進一步，退半步」的策略。1979 來迄今，伊朗始終拒絕與美國接觸，視主和者為「笨蛋」與「叛徒」，於今擺出願意與美國對話的態度，顯見與迴避受到國際制裁有關。2006 年初迄今，伊朗的態度還是反覆無常，5 月初賈內德去函布希表示善意，5 月中旬又拒絕接受歐盟提出的包裹協議，6 月 1 日再把六國維也納決議稱為「宣傳手法」。

最後要看美歐關切的進度。伊朗外長 Manouchehr Mottaki 5/30 出席吉隆坡召開的不結盟國家外長會議時宣稱，該國擁有發展核科技的基本權利，再根據德黑蘭(核能組織副主管 M. Saedi)的說法，2006 年底之前伊朗能夠運轉的離心機將達

三千座，未來計畫擴充至 54000 座。美歐關切的顯然不只是伊朗從事濃縮鈾的提煉，也正密切觀察伊朗正進行中的核聚變(fusion)研究。核聚變是製造氫彈的主要來源，其爆炸力遠大於採核分裂(fission)的核武。目前核聚變的和平用途仍在實驗階段，美、歐、日、中、俄及其他共同參與「國際熱核聚變實驗」(ITER)<sup>3</sup>的國家，就計畫 2040 年前後在法國南部Cadarache建造一座實驗電廠，一般評估本世紀末全球 10%至 20%的能源將取自於核聚變。根據伊朗國營電台的說法，德黑蘭似乎正是假研發新能源之藉口提升核分裂與核聚變的技術，國際社會憂心的正是伊朗利用濃縮鈾生產核分裂型式的核武。

### 三、以、巴問題

哈瑪斯與法塔組織兩派間的權力鬥爭，不僅顯示巴勒斯坦已瀕臨內戰的邊緣，西方和以色列對哈瑪斯的經濟制裁，也讓外在勢力有機可乘，增添了巴勒斯坦情勢發展的複雜性，更使未來的中東和平進程充滿變數。整體來看，化解危機與解除外來制裁的唯一方法是，巴勒斯坦兩派組成一個不受任何外在強權指揮的團結政府。特別是，2006 年巴勒斯坦政局的發展顯示，無論是哈瑪斯受到國際社會的經濟制裁，或阿巴斯總統的提前改選建議，明顯是由幕後所謂的三個「國際玩家」(international players；美、英、以)所主導。國際社會對哈瑪斯儘管實施了幾個月的經濟杯葛，卻無法阻斷哈瑪斯從阿拉伯世界取獲取支付教育和醫療基本開銷的金錢；換言之，經濟困境並未說服巴勒斯坦人把責任歸咎於哈瑪斯。哈瑪斯態度強硬的關鍵因素正是，它擁有相當比例的支持群眾。根據 Ramallah 的巴勒斯坦「政策與調查研究中心」(Center for Policy and Survey Research)2006 年 12 月中旬的民調結果，如果巴勒斯坦果真提前改選國會，那麼哈瑪斯可望獲得 36% 的支持率，與法塔的 42%相差無幾；總統選舉方面，阿巴斯 46%與哈尼葉的 45%支持率，更是難分高下。由此可見，即便法塔重掌 PNA 的執政權，巴勒斯坦社會也不可能迅速地趨於穩定。

## 參、未來評估

### 一、伊拉克

伊戰結束已近四年，從目前的情勢演變來看，美國顯然未贏得戰爭，伊拉克顯然也不是贏家，儘管海珊獨裁政權被推翻，海珊本人亦被處以絞刑，但伊拉克的民主、和平而繁榮生活遠不如三年前美國所承諾的境界，伊拉克眼前的景象反

---

<sup>3</sup> 「國際熱核聚變實驗計畫」(International Thermonuclear Experimental Reactor；ITER)是一項藉核聚變方法從事能源生產研究與開發的國際性計畫。其目標是揭示核聚變電力生產科學與技術的可行性，最終為解決人類能源短缺並保護環境等問題。計畫為期預定 30 年，總預算達到 100 億歐元，參與的國家有歐盟(15 國)美國、俄羅斯、日本、加拿大、南韓等。

倒走向脆弱民主和動盪社會的險境。嚴格來說，戰勝的美國亦非贏家，三年來美軍和文職人員總計喪生已超過 3000 人，受傷人數也高達一萬一千餘人。布希總統儘管已宣布對伊拉克增兵，亦未必能讓美國獲得更大的安全感，反而因此促成國際間的反美風潮，更增添了北韓與伊朗兩個棘手的對手。2006 年美國新公布的國家安全戰略(NSS)就不諱言的指出，伊朗將是可見未來美國的最大安全威脅。從前述角度研判，美國短期內確實難以從伊拉克脫身，而美軍在伊拉克駐留時間愈久，即愈可能符合季辛吉所斷言：美國長期陷入伊拉克將成爲「越戰翻版」。

## 二、伊朗

伊朗核問題長時間僵持不下的主因源於幾方面：首先，伊朗始終不放棄提煉鈾的舉動，美國對伊朗的施壓即不會鬆手；其次，俄羅斯與中共反對任何制裁與軍事手段，往往更讓伊朗有恃無恐；第三，美國身陷伊拉克與北韓核武僵局，特別是伊朗手握石油資源，更讓德黑蘭領導人敢於挑戰國際社會。有鑒於此，研判伊核問題的未來可能出現三種結果：首先，UNSC 第 1737 號決議隱含了對伊朗進行制裁的警告，但未提到制裁措施，對伊朗未遵守國際規範亦謹用「遺憾」兩字 (deploring)。事實上，制裁的方式很多且可輕可重，例如從各國拒發伊朗官員的入境簽證、抵制雙邊貿易、凍結伊朗海外資產等<sup>4</sup>，其產生的效果往往不同。問題在於，伊朗如果堅不退讓，六國能否進一步達成制裁措施的決議，或美國在國際社會成功組成志願聯盟對伊朗進行單方面經濟制裁，仍有若干變數。2006 年伊朗再度表達成爲上海合作組織正式成員的強烈意願，多少呈現出伊朗仍在累積不退讓的資本。

其次，伊朗核問題談判代表 Ali Larijani 曾於 2006 年 5 月 24 日對 IAEA 表態，只要美方同意不預設任何條件，伊朗就願意與美國進行直接談判。美國雖多次重申伊朗必須先放棄核活動才願意談判，但實際上白宮已經研擬取消對伊朗的長期經濟制裁措施，最終還可能同意出售伊朗新的民航機與現代化的輕水反應爐，並交付西方和俄羅斯負責控管發電原料。其實，UNSC 第 1737 號決議案有可能會讓伊朗陷入兩難抉擇，繼續挑戰國際社會就必須面臨被制裁的結果，反之，伊朗則有可能取得西方最先進的核電技術。德黑蘭如果堅持不接受該項協議，無異於透露出發展核武的企圖心。整體而論，伊朗有可能退回到與西方談判的階段，完全接受美方條件的可能性不大。最後，伊核問題確實很難因外交斡旋而有突破，這也是歐盟不斷呼籲美伊直接談判的主因。伊核問題的最壞結果是，美國與以色列連手或以色列單方面攻擊伊朗的核設施。2006 年 5 月初美國航母企業號開往波斯灣，同一時間以色列警告可能以導彈攻擊伊朗核設施，甚至伊朗軍方也回應，

---

<sup>4</sup> 根據英國「每日電訊報」(Daily Telegraph)5 月 23 日的報導，美國已成功說服荷蘭銀行、倫敦的匯豐銀行、瑞士信貸銀行與聯合銀行，完全斷絕與伊朗的金融往來。

美方一旦開火，伊朗必定把以色列視為主要攻擊目標。不過，這樣的發展取向應歷經一段冗長的階段，經濟制裁會是西方的優先選項。

### 三、以、巴和談

巴勒斯坦的前景較似無樂觀因素，目前的困境主要來自兩方面：首先是美英為首的西方世界無法接受哈瑪斯主政的事實；其次是哈瑪斯的立場強硬且無轉還的跡象。前述兩項困境其實具有互動關係，未來巴勒斯坦的情勢發展亦端視它的變化：其一，哈瑪斯 2006 年 3 月組成新內閣以來，因受到西方的制裁而面臨財政拮据和經濟瀕臨破產的窘境，伊朗等阿拉伯國家雖願意提供金援，哈瑪斯確實也利用走私現金的方式，勉強維持 PNA 的運作，但它既非長遠之計，也無法完全舒解巴勒斯坦人的痛苦。只要歐美停止對沒有工業與資源且長期受戰火蹂躪的巴勒斯坦提供金援，那麼無論是哈瑪斯或法塔主政，都很難改善巴勒斯坦的困境，理論上其政權的基礎很容易動搖。

然而，哈瑪斯執政迄今已近一年，外界經濟封鎖似乎仍未逼使哈馬斯改變態度；換言之，假設哈瑪斯無意和國際社會妥協，巴勒斯坦就很難突破分裂的僵局。事實發展來看，外在的壓力不會給哈瑪斯有效統治巴勒斯坦的機會。哈瑪斯也清楚，政治和經濟僵局持續愈久，就愈銷磨巴勒斯坦人的反抗意志。美、俄、歐盟、聯合國「四方」(Quartet)更多次提出解除經濟封鎖的要件 - 「哈瑪斯放棄武裝」和「承認以色列」。問題是，哈瑪斯不會輕易接受前項建議，關鍵原因在於，哈瑪斯內部類似真主黨(Hezbollah)等武裝團體，長期依賴的就是藉軍事反抗(以色列)運動來維持其合法性。

其二，阿巴斯的角色居於關鍵。法塔組織對巴勒斯坦情勢發展居於關鍵地位的原因在於，阿巴斯的立場符合西方國家和以色列的想法，其溫和的形象及與周邊阿拉伯國家領導人的多年情誼，較易取信於國際社會。因此，哈瑪斯與哈尼葉若沒有阿巴斯的協助，對外難獲國際社會的奧援，內部僵局還會持續下去，終將難免爆發內戰。阿巴斯曾促成以色列 Hadarim 監獄的法塔領導人(Marwan Barghouti)和哈馬斯領導人(Abdel Khaleq Natche)同意和以色列建立對話平台，接受沿著以國與 PNA 邊界建立巴勒斯坦國的計畫，同時授權 PNA 總統阿巴斯和以國談判的想法；最近又提出的總統和國會提前改選倡議，儘管從民調結果的數據顯示，它可獲得 61%的巴勒斯坦人支持，但只要哈瑪斯持反對立場，此項建議即屬空談，更何況法塔與哈馬斯的互信基礎相當薄弱，至少短期內難以改善，甚至居於大馬士革的法塔派領導人(PLO 最資深成員)法洛克(Farouk Qaddoumi)也不同意提前改選。進一步而言，假設阿巴斯不計代價地進行提前改選，哈瑪斯極可能呼籲其支持者抵制與杯葛。再者，提前改選還具政治風險，因為根據巴勒斯坦選舉法的規定，阿巴斯一旦確定提前選舉日期，即須辭去 PNA 主席職務，此舉無異在擴張



哈瑪斯的權力，更何況籌辦新選舉至少需時三個月，短期內無助於穩定巴勒斯坦局勢。換句話說，推動聯合團結政府可能是最優先的議題選擇，不得已的情況下才會提前進行選舉。

# 俄羅斯與前蘇聯地區

龍舒甲

國立政治大學國際關係研究中心第一所助理研究員

## 壹、基本情勢

2006 年是蘇聯解體 15 週年，15 年以來這些國家都面臨三重轉型的挑戰：在政治上，從蘇維埃政府體制邁向民主；在經濟上，從計畫經濟轉入市場經濟；在結構上，從一大國的附屬部分變成一個獨立的國家。轉型的困難與所受之苦，尚不包括國內人民的怨恨、責難、無奈、絕望，與國外的歧視、苛求、批評、冷漠。西方國家明知轉型不是十或二十年即可全部完成，但卻顯得缺乏耐性，反而只求彼等在經過西方速成輔導訓練之後，就一躍而為完全西方式國家。2006 年的俄羅斯與前蘇聯各國情況，仍然證明了轉型大不易。

首先，俄羅斯總統普丁連任的任期已經過半，他既想留下一個改善經濟的成績讓國人可以回憶，也盼讓繼任者能夠承續他已架設與鋪好的體制與路線。故無論是哪一個領域，都有他斧鑿痕跡。由於過去，假外人之手擬定經改政策，在資金缺乏下，西方援助既不敢完全投入，也不願平白奉送；既要求其聽從使喚，又擔心其壯大，結果是捉襟見肘與動則得咎，使官員與人民都對國家不抱希望。普氏接任領袖職務後，從恢復國家尊嚴與人民信心著手，期能在過去各種包袱與陋習壓力下，一面能掌握狀況，也一面要脫胎換骨。可是在 2006 年，西方猶認為普丁想當沙皇；俄國賺得石油財富，被批為想搞「能源超強」；幾樁暗殺事件幕後，也牽連至他；另外車臣後患未盡，還是主要威脅。

其次，在前蘇聯西部地區內，烏克蘭在西方協助下，以「橘色革命」換上尤申科政權，表面上政經安定成長，可是貪腐無能已讓西歐透露失望不悅；白俄羅斯的經濟雖還成長，但因政治上更多難容反對之聲存在而被孤立，與他國來往有限；摩爾多瓦已是小國，卻國中有國，統一難題似乎無解，經濟已較以往進展，仍屬歐洲最窮者之一，近已出現併入羅馬尼亞之聲，以便擠進歐盟。

第三，在外高加索地區內，亞美尼亞享受其海外僑民匯款與美國援助最多，經濟已持續第六年成長，並達 13.5%，政治仍出現所謂政變，至今還在逮捕嫌犯；阿塞拜疆受惠於石油漲價而使府庫暴增，可是打壓反對黨並不手軟；格魯吉亞「玫瑰革命」業已三年，修訂憲法製造出超級總統，境內小國，不願統一併入「中央」，

同時又與俄嚴重不和，導致俄方變臉，痛懲其經濟。

最後，在中亞地區五國之中，哈薩克斯坦、土庫曼斯坦與烏茲別克斯坦均有能源出產，也因市場漲價而經濟數字不差，唯獨民主都距西方理想甚遠，尤其烏國在「安集延屠殺事件」後更加鎖國，並逐出美軍反恐基地；土國總統最近去世，將於 2007 年 2 月選舉新領袖；吉爾吉斯斯坦也於 11 月間，在總統與反對黨妥協後草率通過修訂憲法，目前政黨間仍就憲法進行惡鬥，經濟景氣低迷；塔吉克斯坦拉賀蒙諾夫總統於 11 月 6 日二度連任後，已任命新總理與政府，可是經濟貧困，故希望與中、美兩國擴大關係。

## 壹、 主要發展

### 一、 俄羅斯

人事的更換、政策的改變與媒體的內幕報導已讓推測誰是 2008 年普丁的繼任人選搬上了檯面。總統雖一再表示會遵守憲法，也暗示他所選擇的會是大家都相當陌生的人，但他的集中統治形式遭人批評，原因是在國內 89 個政治實體與其行政首長們的關係結構上，幫前國安會 (KGB) 情報官僚安插特殊的地位與角色。他發展這種體系，是因個人對過去感情與關係的一種信任；也就是說，他仍繼續著葉爾欽時期政治權力的個人化作風，並未建立起牢固的俄國政治民主發展基礎。所以即使他離開克宮，也只意味著普丁人脈體系雖稍有變化卻依然穩定，不過其中的派系矛盾或許會更加惡化。

以批評克宮的車臣政策而著名的記者，波利特柯夫司卡雅女士 (Anna Politkovskaya) 於 10 月上旬，在自家公寓遭人暗殺，而 9 月中旬，有意參選濱海邊區達爾聶戈爾斯克市的市長，前中央銀行副主席柯茲洛夫 (Andrei Kozlov) 也遭人暗殺。在開放總統面對電視觀眾之前，克宮雖已過濾了數十萬個問題，但是當有電視觀眾詢問「暗殺犯罪案件」時，普丁卻以「動機論」直言。其實前者死因和俄國軍事與情報部門、車臣親俄人士以違反人道手段對付「車臣叛徒」有關，後者乃死於曾經「阻礙某共和國有力人士的經濟利益」。可是國際媒體焦點和輿論都放在記者批評克宮而遭殺害，認為俄國的新聞自由與普丁統治下的俄國政治都有問題。不過俄國國內媒體則表示，普丁要小心他的說話用字；如果只事先過濾問題，卻不懂得謹慎自己的回答，會使得公眾的支持變為難忘的尷尬。此外一樁轟動國際的事情是，曾任職對外情報局 (FSB) 的栗特威年科 (Alexander V. Litvinenko) 在成為異議份子與作家後，爆料他的長官命他謀殺億萬富翁別列佐夫斯基 (Boris A. Berezovsky)，並還指控普丁總統。11 月 1 日他因身體不適在倫敦住院，三週後即告死亡，且被查出遭到放射物質鈾-210 的毒害，經循線追查

後，發現遭到該物質污染的人極多，總統本人被迫做出澄清；其實普丁口中的「叛徒」是因洩露官方為掌控能源而涉入解散「優科斯」石油公司的機密而死，現已有更多的懷疑針對著安全單位、克宮的特權階級、普丁總統與放射性物質的安全保管這四方面。

## 二、前蘇聯地區各國

白俄羅斯：盧卡申科 (Aleksandr Lukashenko) 於 3 月 19 日選舉中再度蟬聯總統，其主要競選對手：米林克維奇、柯祖林均遭到打壓；監督選舉的組織被搜索；記者、學生與反對黨領袖也遭拘禁或判刑。儘管他被西方孤立，仍受到莫斯科支持。不過，俄國在 5-6 月兩次曾告知白國天然氣要漲價，但盧氏拒絕談判，俄方遂先從每 1000 立方公尺 46.48 美元漲為 147 美元後再調升至 200 美元。其實白國每年從轉賣俄國天然氣到歐洲可淨賺 20 億美元，俄國擬從白國取得白俄輸氣公司與另一煉油廠的一半股權，最後，雙方在 12 月 31 日晚上 11 點 58 分敲定為 100 美元，但需支付現金，至合約有效期 2011 年為止，其間還要漲價三次。

烏克蘭：尤申科的「橘色聯盟」在西方協助下以「選舉革命」獲得政權後，表面上安定成長，但其改革政策多屬缺乏周詳考慮或仍紙上談兵，且貪腐無能已讓西歐國家發出不滿之聲；受到質疑與抨擊最多者，乃與俄國天然氣價格調漲之爭。原來烏國也同白國一樣暗中轉賣俄國天然氣，又想調升油氣過境稅，雙重牟利迫使俄國藉漲價併其能源公司股權，其中尚介入幾方不法利益交換，連尤氏也說不清楚。由於俄調升價格讓烏國很不痛快，便想以俄國黑海艦隊基地續租問題報復，因烏國希望加入北約，最後俄國同意支付租金，租約 2017 年到期。此外，總統終能接受總理擁有憲法所賦予治理國家之較多權力，而不再與雅氏較勁了。

摩爾多瓦：總統沃洛林是共黨出身，因經濟與民族分離主義兩大因素，使他表明傾向歐洲。摩國雖為小國，但國中有國，主要是俄裔民族居住部分領土，已具備憲法、總統與國會等，並透過公投獨立，造成統一無望。摩國經濟較以往有所進展，依然還是歐洲最窮國家之一，當獲知羅馬尼亞於 2007 年元旦加入歐盟後，國內立即出現併入羅國的聲音。

亞美尼亞：亞美尼亞從獨立以來享受其海外僑民匯款與美國援助最多，經濟已持續第六年成長，並達 13.5%，但是政體處於半威權狀態，給於反對勢力的空間極小，以致於將近年底時竟傳出所謂的「政變」，開始逮捕嫌犯；亞國與俄、美關係保持密切，唯獨與鄰國阿塞拜疆關係不睦，現仍在談判一塊飛地歸還問題。

阿塞拜疆：是前蘇聯中亞地區以外唯一伊斯蘭國家，國內油氣豐富，於 1994 年起接受西方、俄國投資開採，近年受惠於石油漲價而使府庫暴增，使得經濟逐

漸好轉，但並未解決眾多貧困人口問題；在政治上，打壓反對黨並不手軟，美國曾有意在該國製造「顏色革命」，但被官方預先防堵。

格魯吉亞：「玫瑰革命」至今業已三年，修訂憲法製造出超級總統，已形成一黨獨大，民主也未真正落實。境內小國，不願統一併入「中央」，反倒希望成為俄羅斯聯邦一部份。格國於年初先受到俄國切斷天然氣，既又發生間諜案，與俄嚴重不和，結果導致俄方變臉，痛懲其經濟。

哈薩克斯坦：有能源出產，也因市場漲價而經濟數字不差。雖總統納札爾巴耶夫再度當選總統，且有較強反對黨，但華府一面希望納氏讓位，一面又因能源而不提其人權問題。除美國外，俄國、歐盟、中國等都自哈國輸入能源。

吉爾吉斯斯坦：於 11 月間，在總統與反對黨妥協後草率通過修訂憲法後，使得「第二次鬱金香革命」並未擴大，但政黨間仍就憲法繼續進行惡鬥；國內以農業為主，經濟景象低迷，加上貪腐與失業等問題，故仍潛伏危機。

塔吉克斯坦：塔吉克斯坦拉賀蒙諾夫總統於 11 月 6 日二度連任後，已任命新總理與政府，可是該國經濟貧困，儘管與俄關係密切，卻希望擴大與中、美兩國關係。

土庫曼斯坦：也是天然氣豐富國家，經濟數字漂亮無法隱藏高貧民比例；總統尼亞佐夫作風專制與特異，對於反對者採取高壓，尼氏已於最近去世，由副總理代理總統，訂於 2007 年 2 月選舉新領袖。

烏茲別克斯坦：亦屬輸出能源國家，對於反對黨與伊斯蘭團體曾假製造恐怖主義之名加以壓迫，在「安集延屠殺事件」後已更加鎖國，並強化與中、俄關係。

## 參、未來評估

從 2007 年開始，普丁在剩下的一年多總統任期內，將繼續強化國家經濟與軍事戰略平衡力量，以及鞏固他對政治發展的影響力，以便於讓繼任者能秉持他提升國家地位與尊嚴的原則。

對於西方所批評的民主與人權倒退，俄國不會按照西方的模式與要求，免得「顏色革命」有機可趁；對於經濟與能源結構的更新，政府除了加強打擊貪污之外，也一面加速清償外債與吸引更多外資；對於周邊獨立國協成員，普丁將以不同手段來加強關係，以免西方利用它們進而不利於己；對於世界其他地區，莫斯

科會扮演更積極的角色。

由於俄羅斯對於「俄、白聯盟」尚有不少顧慮，因此也並非積極看待，再加上 2006 年 12 月俄方提升石油出口關稅，以及年底與俄簽訂不平等協議，白俄羅斯總統盧卡申科將伺機藉題發揮；而歐盟會持續向白國施壓，要求其走向市場經濟。烏克蘭努力加入歐盟，但是國內政治問題一直纏繞總統。摩爾多瓦也有意走向歐盟，對於統一俄裔民族居住地區希望渺茫。

阿塞拜疆將協助解決格魯吉亞能源困境，然阿、格兩國與俄關係值得注意，又如果亞美尼亞、阿塞拜疆兩國執政當局對於反對黨之容忍不加以改善，勢將面臨西方強硬態度。

中亞國家的政治形勢正在改變之中，各主要國家均在密切注意；其中美國不會放棄設在吉爾吉斯斯坦之空軍基地，同時也在強化與哈薩克斯坦能源關係，以及等候與土庫曼斯坦新領導人建立友誼。

# 歐洲地區

吳東野

國立政治大學國際關係研究中心第一所研究員

## 壹、基本情勢

### 一、歐盟擴大

2006年10月12日歐盟赫爾辛基峰會做成第六次擴大成員國的決議，於2007年1月1日正式接納保加利亞及羅馬尼亞兩國加盟；換言之，歐盟的基本面貌因羅、保兩國入盟而有所變化。就政治意涵來看，歐盟幅員廣及400餘萬平方公里，佔歐洲大陸總面積的四分之三強，人口總數接近五億，超過美國與俄羅斯的總和，國內生產總值(GDP)達到兆美元，與美國分庭抗禮。就安全意義方面，歐盟的邊界推進至黑海地區，其與烏克蘭、摩達維爾、塞爾維亞等前蘇聯集團成員國家的外部邊界長達1682公里，讓黑海不再成為俄羅斯的禁地。就經濟意義來看，歐盟因內部市場擴大而成為全球最大的經貿集團，羅、保入盟對烏克蘭與南高索國家更可能造成衝擊效應，加大歐盟的政治與經濟力量。

### 二、土耳其加盟問題

歐盟與土耳其歷經一年的談判，執委會於2006年11月8日首次公布與土耳其入盟談判進展情況的年度評估報告。(Turkey 2006 Progress Report) 進度報告長達82頁，主要劃分四個部份：(一)簡述土耳其與歐盟關係；(二)分析土耳其的政治改革情勢；(三)分析土耳其的經濟改革情勢；(四)檢視土耳其承擔會員國義務的能力。整體來看，這份報告對土耳其入盟的改革措施提出嚴厲質疑：就言論與宗教自由，婦女、工會與庫德族權益，乃至軍隊國家化方面，歐盟認為問題依然嚴重。就土耳其履行與歐盟協議問題，報告批評土耳其迄今未對歐盟新成員國賽普勒斯開放領空和港口，執委會為此提出警告，土國若不能於2007年改善現況，入盟談判就可能中斷。同一天，執委會再公布歐盟2006年至2007年的「擴大戰略及主要挑戰」(Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007)。這份長達58頁的報告同時也附帶提出歐盟整合新成員國能力的特別評估。

### 三、北約召開峰會

2006年11月28-29日北約召開拉脫維亞里加的(第18屆)峰會，它也是首次在前蘇聯地區舉行。峰會的議題廣泛，主要環繞在「因應全球新的安全挑戰」，著重討論北約轉型問題。這次峰會的特色無涉東擴問題，而是北約艱困的轉型

過程中，會員國對下列三項難題的爭辯：因應阿富汗困局係這次峰會的首要難題。阿富汗的「國際安全援助部隊」(ISAF)現有的 32 萬兵員，原本已捉襟見肘，年來 ISAF 戰況激烈，部隊傷亡增加，導致若干國家已限制其部隊前往危險地區，包括禁止部隊夜間行動或執行戰鬥任務。美國為此多次呼籲北約國家增兵而無結果，導致這次峰會再現美、英連手對歐洲盟邦施壓的景象。

其次，推動北約體制改革是峰會的另一特點。鑒於全球非傳統安全威脅激增，北約勢必要調整未來的任務與功能，範疇亦將擴大到反恐、網路或能源安全等面向。問題在於，北約的財政、決策與軍備議題長期出現協調的困境，成員國間對北約角色與功能的認知仍有落差。第三項問題是加強北約與非成員國間的關係。北約 1949 年成立迄今已增至 26 個成員國，20 個「和平夥伴」(PfP)和 7 個「地中海對話」夥伴關係(Mediterranean Dialogue, MD)。2006 年初以來，美國積極宣揚「全球夥伴關係」(Global partnership)的概念，希望北約能與澳洲、紐西蘭、日本、韓國、瑞典、芬蘭等具相同價值與安全利益的國家建立夥伴關係。然而，北約向外擴張的動向不僅可能造成俄羅斯的警覺，法德西等傳統歐洲盟邦也未必支持布希的倡議。

## 貳、 主要發展

### 一、 歐盟

根據執委會 2006 年 5 月和 9 月兩次公布的評估報告(Monitoring Report)，羅、保兩國的經濟發展指標、總體經濟穩定及政預算赤字、私有化和工業重整、企業環境與勞動市場的靈活性，雖屬執委會評估其入盟的要件，但歐盟更關切的是兩國入盟的政治條件。執委會對羅、保接受與執行「共同體成果」(Community *acquis*)<sup>1</sup>的看法是，兩國的政經改革已有進展且居於正軌，但仍有進步空間；進一步言之，兩國已針對歐盟提出的問題做改善，但有關司法體系、反貪腐、人口走私、洗錢、對抗組織性犯罪等問題，仍有改善空間。

歐盟第二次東擴面臨若干重大挑戰：首先是政治司法改革。羅保入盟之前，執委會已針對其司法革新及對抗組織性犯罪及貪腐問題，擬定合作機制和查核程序之計畫，其中包括必要時採取保護措施(safeguard measures)。因此，兩國入盟後也有義務定期報告其改革進度，首次向執委會提報的時間是 2007 年 3 月 31 日，執委會於接獲其報告後，將在六月間提交歐洲議會和理事會。儘管如此，歐盟依然面臨到中(東)成員國與共同體基本價值觀不同的挑戰。例如波蘭總統 Lech Laczynski 就多次公開反對同性戀和廢除死刑，他對保障少數民族的看法也與歐盟分歧；保守派的捷克總統 Vaclav Klaus 也曾表示「捷克加入歐盟並

---

<sup>1</sup> Community Acquis 係指歐盟所有的條約、法規和慣例且項目繁多，執委會是根據此來確認申請國是否符合入盟條件，只不過執委會和羅、保兩國的談判，共劃分為 31 項分門別類的政策法規。



非許多人所想能形成正面的轉捩點」。其次是，新加盟國家的司法體系落後(法律不當或執法官員訓練不夠)，也導致歐盟控管動植物貿易法規的滯礙難行。東歐是稀有罕見野生動植物(如陸龜、棕熊、獵隼、鱒魚或櫻草類及石蒜科植物)的棲息地，卻也成爲走私集團的天堂。歐盟東擴面臨到的最大挑戰，即爲邊界控管鬆散與東境邊界貿易出現漏洞。

羅保入盟後雖有助於歐盟 GDP 的成長，卻可能讓東境移民問題雪上加霜，進而更加激發西歐傳統會員國境內中產階級與政府間的對立。2004 年 5 月第一波東擴後，歐盟執委會曾預估一年會有 7 至 15 萬的東歐移民，但其實僅英國三年來就湧入了 60 萬移民。波蘭出走的勞工達百萬人，立陶宛和拉脫維亞西移的勞動力也佔到兩國人口的 2%-3%，羅保入盟後勢必引發另一波移民潮。數據顯示，保加利亞 1989 年以來出走的勞動人口已超過 70 萬人，幾乎佔總人口的十分之一。這種趨勢固然可以彌補西歐因出生率低而造成勞動力不足問題，卻也形成西歐中產階級的競爭壓力，增加社會問題(移民、失業、犯罪率與治安)。

最後是歐盟的機構和決策機制改革。歐盟已歷經六次擴大(1973、1980、1986、1995、2004、2007)，成員國從初始的 6 國擴增爲 27 國，機構與決策機制的改變勢所難免。2000 年的尼斯峰會曾經決議，在機構問題未妥善解決前，歐盟不宜超過 27 個成員國。隨後，歐盟進入制憲階段，其實也和因應第一波東擴行動有關。問題在於，2005 年 6 月法、荷公投先後否決歐憲條約後，決策機制重回尼斯條約的規範。這樣的規範原本無助於提升決策效率，如果不能儘早進行改革，將影響到政經統合的進程。

## 二、土耳其入盟發展

歐盟與土耳其的入盟談判屬「開放性」，不同於歐盟和其他候選國的入盟談判。這種入盟談判充滿不確定性，它並無法保證土耳其最終一定能成爲歐盟會員國。目前的談判進度呈現出兩項較具爭議的問題：首先是，歐盟的焦點置於土耳其政治改革中的言論自由。根據土耳其刑法第 301 條規定，任何對土耳其國格構成侮辱的言論，都會受到法律制裁。獲諾貝爾文學獎的土耳其小說家 Orhan Pamuk，就因爲提出一次大戰期間土國屠殺塞爾維亞人的言論而被起訴。其次是土耳其對塞普勒斯的政治立場問題。2004 年 5 月塞普勒斯入盟之後，親土耳其的(土裔)北塞普勒斯被排拒在外。根據 2005 年 7 月土國與歐盟簽署的「安卡拉協定附帶議定書」，土耳其應於 2006 年對塞普勒斯全面開放領空與港口，但安卡拉方面始終堅持，塞普勒斯問題未獲完全解決前，土國不會承認塞普勒斯共和國，尤其歐盟未解除對北塞的經濟制裁前，土國會不惜代價地反對開放領空與港口。

2006年10月16日，歐盟Troika(芬蘭外長Erkki Tuomioja、索拉納、執委會東擴委員Olli Rehn、德國外長Frank-Walter Steinmeier)與土國副總理兼外長Abdullah Gul齊聚盧森堡，當時Tuomioja向土國提出兩項建議：其一，北塞土裔兩年內將部份控制區交予聯合國管理，控制區內的Famagusta港在聯合國監管下開放對外貿易；其二，土耳其可先行對塞普勒斯開放部份港口。芬蘭的前述建議，其實已在先前與希、土雙方交換過意見，但土耳其對塞普勒斯放棄對北塞的孤立政策相當堅持，及至11月2日Tuomioja趕在執委會(11/8)提出土國入盟進度報告前，突然宣布停止舉行土、塞兩國外長緊急協商會議。鑒於塞普勒斯對土國入盟具否決權，芬蘭外長此舉顯示入盟談判似乎限入僵局。

嚴格說來，2004年12月歐盟同意與土耳其啓動入盟談判迄今，各國官方對土國入盟問題的立場大體上無異於過去的態度，但主要大國政府因政治情勢變遷而出現變數。2004年四個歐盟主要大國領導人皆支持與土國展開入盟談判，於今施若德(G. Schroeder)因德國社民黨敗選而下台；英國首相布萊爾的政治前景不明；法國席哈克總統正面對即將到來的總統和國會選舉壓力；接任Silvio Berlusconi的義大利總理Roman Prodi，因曾任執委會主席一職，可能較明確表態支持土國。簡言之，歐盟25國對土國入盟可區分為三種態度：(一)七成以上民眾反對土國加入歐盟的國家包括德、法、奧、希、塞等；(二)反對土國入盟比例高於五成的國家包括義、荷、芬、愛、拉、捷、丹、斯洛伐克等；(四)其餘國家多表支持，以英、波、西等國為代表。若根據歐盟官方機構對25國進行的民調結果，目前僅有三分之一的歐盟公民支持土國入盟。

### 三、北約發展

從里加峰會的過程及會後的「聲明」(Riga Summit Declaration)來看，北約峰會取得幾項具體成果：首先是，北約各國皆表態支持阿富汗的IASF，呼籲國際社會加強援助，也同意放寬ISAF用兵(何時、如何、何地)的限制。至於增兵阿富汗的議題，僅英、荷、加等國表示支持，部份國家同意進行額外援助(包括戰機、直昇機、步兵連和訓練教官)，但德、法、西、義等國態度保留。法國席哈克總統倡議組成「接觸團體」(Contact Group；由聯合國、歐盟、世銀代表組成)，亦獲北約國家支持。其次，北約里加峰會宣布「快速反應部隊」(NRF)已部署完成。這支包括旅級地面部隊、航母戰鬥群、兩棲與搜索部隊的7000名兵力，具有一天進行200架次空中支援的能力，持續執行六個月(或更長)任務的能力。NRF的兵員取決於北約國家志願加入且採輪流制，各國已同意分擔短期任務的空中運補經費。北約秘書長Jaap de Hoop Scheffer曾表示，希望此一成果能成為成員國支持NRF的誘因。

第三，里加峰會通過的「綜合政治指南」(Comprehensive Political Guidance, CPG)，無異已為北約今後10至15年的軍事能力(如訓練計畫和情報合作)擬定方

向。這份文件的內容主要包括四部份：(一)分析未來的國際安全環境，認識到難預料事件發生的可能性；(二)擬定 NRF 出兵方式，強調其保持彈性、機動、平衡及執行大範圍任務的要件；(三)文件表態支持北約 1999 年制定的「戰略綱領」，確定北約優先任務是提升海外出兵能力與長期駐紮。(四)宣示北約具有執行全球危機處理的能力(包括撤僑、反恐或災害應變等)，最高可出兵 25000 人，五天內部署完成並執行長達 30 天的任務。

北約里加峰會雖未達成另一波東擴的決議，但各國同意下屆峰會(2008 春)決定邀請符合要件的東歐國家加入(主要指Albania、Croatia、FYROM)，至於Bosnia and Herzegovina、Montenegro、Serbia三國，北約同意其加入PfP。另一項成果是，峰會同意提供MD與「伊斯坦堡合作計畫」國家(Istanbul Cooperation Initiative, ICI)訓練經驗。值得一提的是，北約藉里加峰會還宣布促成了「多層級導彈防禦計畫」(Alliance's future Active Layered Theatre Missile Defense, ALTBM)<sup>2</sup>的簽約。該導彈防禦計畫係由歐洲「科技應用國際企業」(Science Applications International Corporation, SAIC)所主導，經與北約進行兩個多月的談判，達成計畫在 2010 之前在北約部署具先期預景、感應雷達及攔截系統的防禦導彈之共識，它也是北約和歐洲工業界合作的範例之一。

## 參、未來評估

2006 年可謂歐盟東擴的重要一年：首先，6 月的峰會決議於 2007 年 1 月 1 日接納羅馬尼亞和保加利亞成為新成員；其次，歐盟內部因第五次擴大成員國而引發「擴大戰略」(enlargement strategy)與「統合容量(能力)」(integration capacity)的辯論；第三是歐盟統合政策正面臨關鍵性的挑戰，主要涉及歐盟與土耳其及歐盟與塞爾維亞間關係。羅保加入歐盟之後，下一波東擴將決定土耳其與西巴爾幹國家(克羅艾西亞、波黑、塞爾維亞、蒙特內哥羅、阿爾巴尼亞、前南斯拉夫馬其頓、科索夫)。

### 一、歐盟統合變數

2006 年 3 月 16 日歐洲議會曾通過外交委員會的一份評估報告，提到 1993 年哥本哈根峰會決議的「吸納容量」問題(absorption capacity)依然是考量東擴的重要條件，同時也建議理事會在決定下一波東擴前，必須先確保公平的預算分配。11 月 8 日執委會公布的「擴大戰略」(Enlargement Strategy)報告，就基於考量歐盟本

---

<sup>2</sup> SAIC主要來自McLean(Virginia,USA)，參與TMD計畫的國家企業還包括Thales(France)；Thales Raytheon System Company(France/USA)；IABG(Germany)；TNO(The Netherlands)；Qinetiq(United Kingdom)；DATAMAT(Italy)；Diehl(Germany)。

身的統合能力而主張今後接納新成員時宜更為嚴謹，且入盟國家要減少，過程也應拉長。種種跡象顯示，歐盟雖然未放棄藉軟權力(soft power)、經濟轉型、擴大和平自由區的東擴戰略，但在機構與決策機制未進行改革之前，短期內很難再有第三波的東擴。進一步而言，歐盟解決深化及廣化問題的根本辦法，除了如執委會所建議的「改善入盟過程品質」、「事前進行影響評估」、「提升重要政策領域的預算執行效率」等，目前看來還是會設法讓歐憲條約起死回生。

德國 2007 年前半年接任歐盟輪值主席，從其先前設定的議程來看，挽救歐憲條約顯然是梅克爾總理(Merkel)的首要任務。鑒於歐憲條約已被歐盟 18 個成員國(國會或公投)接納，因此可以預期，德國會積極斡旋 27 國政府，促使今年 3/25 羅馬條約簽訂 50 周年之際達成共識，繼而於 6 月底之前重新啟動歐憲條約的計畫。

嚴格來說，歐盟兩波東擴的政治意義似乎大於實際利益。法國支持東擴與歐洲政治統合，原本著眼於制衡美國的戰略思考，反觀新加盟的大部份中(東)歐國家，相較西歐的成員國，他們無論是過去與當下，政治和經貿立場上多半親美，與法國的預期不同。這樣的結果不僅會衝擊到歐盟政經統合的進度，也必然衝擊到「德法軸心」的架構。換言之，歐盟加入許多小國後，法德合作發揮否決力量的傳統，就可能因此被推翻。

入盟的標準趨嚴之後，克羅埃西亞與馬其頓入盟的障礙增多，土耳其入盟的進程會更艱辛，至於阿爾巴尼亞、波士尼亞、蒙特內哥羅與塞爾維亞的入盟前景更不樂觀。鑒於戰略與非傳統安全威脅的考量，歐盟既無法接納這些環繞在其周邊的國家，由不能輕視其中任何一國可能惡化的政經情勢。毋庸置疑，歐盟東擴無異也提升了全球多邊主義的意識，客觀上有利於全球政治的多極化與國際關係民主化的走向，它對全球區域組織的政經一體化，更難免產生推波助瀾的功效。

就經濟面向而言，第二波東擴讓歐盟再增加三千萬人口的市場，繼續帶來低成本與高素質的東歐勞動力。需要考驗的是，新入盟國家多數依然較窮，經濟結構的轉型尚未完成，其競爭力不足與政治廉能問題是否因此帶西歐成員財政上的壓力，仍不無疑問。

歐盟不斷擴大具有政治象徵性意義，對現實政治也具有實質的影響力。幾個世紀以來，歐洲始終陷於戰爭與和平的循環性漩渦裡，1990 年冷戰結束之後，歐盟接納了十餘個中(東)歐新成員，形成一個擁有五億人口的內部市場，經濟規模大到足以和美國分庭抗禮，對全球經濟發展更具主導地位。歐盟此一歷史性的新發展機遇，難免會遭遇許多不容輕估的挑戰，新舊歐洲間的發展不均，就可能愈加明顯。過去幾十年間，共同體預算的三分之一都用在協助貧窮會員國改善經

濟困境，於今在短短的幾年內增加許多新的窮國，歐盟處於預算緊縮的同時，如何公平分配(尤其農業貼)恐大費周章。

## 二、土耳其入盟遙遙無期

歐盟與土耳其的入盟談判不同於過去五次擴大成員國的作為，主因還是土耳其的幅員、人口、地理位置、經濟發展、安全和軍事潛能等，對歐盟政經整合的工程衝擊太大。執委會在土國入盟進度報告書裡並未做出中斷或終止談判的建議，但主席 Jose Manuel Barroso 曾明確指出，如果土國完全不作為，執委會將會在今年 12 月的峰會要求做出結論；換言之，執委會並未放棄外交上的努力。根據歐盟規定，與候選國的入盟談判多達卅餘項，最終仍須全體成員國的批准。土國與歐盟執委會談判之餘，尚須與 25 個成員國分別舉行談判，若干年之後，甚至可能要再與較其先進入歐盟的新成員國舉行談判。若任何一國最後否決土國入盟，一切皆將重新歸零。目前歐盟暫時中斷與土國的八項談判，目的為敦促安卡拉撤除對南賽的封鎖。換句話說，土耳其加入歐盟的前景並不明朗且充滿變數，即便日後的入盟談判中，雙方能逐步克服障礙與阻力，但土耳其想成為歐盟的正式會員，最快也會到 2015 年之後。其實，歐盟同意與土耳其進行入盟談判之前，雙方似乎即已達成某種程度的默契，即土國短期內絕無可能順利成為正式會員，因為僅從歐盟 2007 至 2013 年的預算編列來看，土耳其距正式入盟還有一段漫長的艱苦歷程。

反觀土耳其民間面對入盟談判以來歐盟國家陸續浮現的阻力，目前土耳其人民對加入歐盟的期許已遠不如前幾年來的殷切。根據歐盟官方機構的調查，支持加入歐盟的土國人已從 2003 年的八成降至目前的五成；換言之，入盟談判顯現的許多問題，不僅強化歐盟國家內部反土國入盟的輿論，也逐漸消磨土國人民的意志。

## 三、北約前景

里加峰會印證了北約全球化的趨勢，儘管北約未自詡為世界警察，但它介入區域衝突區的任務會愈來愈多。就美國的立場而言，把北約塑造成「訓練員」(trainer)的角色，對中東情勢發展具正面效應，也可以協助非洲聯盟更有效地扮演區域維和角色。問題在於，北約成員國的意見向來分歧不斷，歐洲盟邦與美國為北約的新戰略迄未形成共識。里加峰會原本係討論北約因應國際安全環境變化的必要轉型，但前述三項難題呈現出成員國基於維護自身利益，北約規畫的「全球議程」(global agenda)依然難以達成，顯示北約的未來依然坎坷。北約當前在海外執行的維和任務除 IASF 外，僅有科索夫(KFOR，約 17000 人)和蘇丹達佛(Darfu)，後者主要提供空中運輸、軍事顧問和訓練。鑒於阿富汗是北約首次出兵且獲聯合

國授權從事維和的國家，因此成敗對北約的轉型至關重要；換言之，峰會討論的阿富汗問題反映出，北約的需求與承擔能力依然有相當程度落差。

里加峰會呈現的依然是大國間的政治角力戰。以美國積極推動的「全球夥伴關係」而言，法、義、西等歐洲盟邦的態度就相當保留。這次會議未決定何時接納東歐新成員，只是對有意加入的國家傳達正面而鼓勵性的訊息，特別是針對積極申請加入北約的喬治亞和烏克蘭。

政治解決是舒緩阿富汗安全情勢的另一途徑，不過北約迄今尚不傾向此方式。巴基斯坦國會外交委員會主席 Mushahid Hussain 最近向來訪英國下院訪問團表示，北約想改善阿富汗的安全情勢，就必須與塔里班對話。就北約進行全球危機處理的能力而言，里加峰會沒有為改善阿富汗安全情勢做出完美的詮釋。北約轉型首重提升「新能力」(new capabilities)，增加國防預算應屬先決條件；換言之，北約不只需要更多因應現實的計畫，需要提高軍隊的適用性，基於跨國後勤支援與情報合作之需，北約應有更多而合理的預算。當然，NRF 是北約成功設計的產物，有助於對外進行危機處理和民主擴展，問題是北約是穩定阿國安全情勢的必要條件，卻非保證成功的要件，因為它需要一個完整的國際合作架構，如同波士尼亞的「和平執行委員會」(Peace Implementation Council, PIC)或科索夫的「接觸團體」。這次峰會同意法國建議組成阿富汗的「接觸團體」，或為一個開端。

就影響面向來看，里加峰會承諾對東歐國家敞開大門的決議，對日後再次東擴具有鼓勵作用。從北約在科索夫的維和任務與重建經驗斷定，巴爾幹國家將會愈來愈親向西方；換言之，北約不斷擴大的結果，理論上有助於其全球化的走向，不過問題在於北約 2002 年 11 月 16 屆布拉格峰會第五次東擴決議後造成的「擴大疲勞」(enlargement fatigue)現象，至今尚未獲得舒解。

其次，北約已在保護全球能源安全方面扮演潛在的角色，這次峰會其實已透露些許這方面的訊息。進一步而言，烏克蘭的經驗讓東歐的新成員國(尤其波蘭、立陶宛)更加仰賴北約的角色與功能，期許在能源管道被切斷之際能獲北約支援。針對此一議題，西歐國家的態度較趨保守，且傾向交付歐盟內部協商解決。根據北約秘書長的說法，北約短程目標是提升軍力、更廣泛的責任分擔(burden-sharing)、會員國間及其與歐盟更好的協調等；換言之，他的看法(峰會致詞)已經隱喻了北約未來發展的變數。以當下北約和歐盟處於競爭關係而言，就絕對會削弱北約轉型的速度和效率。

以法國為首的若干國家，長期以來即想讓 ERRF 獨立於北約之外，以 2006 年 7 月德國同意接替歐盟在民主剛果的維和部隊指揮權之後，法國就堅持該指揮權不受北約牽制，由此可見北約想讓歐洲盟邦增援兵力的困境。最後，歐盟本身

並無軍事預算，它主要依靠會員國的國防預算，25 國全年的軍事預算總計區區 1800 億美元(2290 億美元)，還要分攤給北約。類似困境若無法解決，北約仍將會是美國獨撐全局的軍事集團。

# 歐洲聯盟

甘逸驊

國立政治大學國際關係研究中心第一所副研究員

## 壹、基本情勢

歐洲統合的進程在歐盟憲法條約遭受挫折之後，似乎顯得欲振乏力，各主要會員國無法提出得以脫離困境的方案，連歐洲人民都開始對於進一步的統合抱持懷疑的態度。傳統上，歐洲統合相當依賴大國主導的力量，但是這些國家在長期執政的領導階層治理下，缺乏對於歐洲未來發展的遠見，反而陷入傳統權力政治的漩渦中；歐盟的持續擴張在過去數年共十二國加入後，使得歐盟成爲一個二十七國的龐大實體，但所需面對的問題，包括決策的缺乏效率與發展不均的惡化等，都使得歐盟必須重新檢視其擴張政策；歐盟憲法條約的困境似乎象徵了歐盟人民對不斷統合的負面反應，亟需領袖們在試圖尋找機制改革與民主化的平衡點時，爲進一步整合注入新的動力；歐盟的對內與對外政策亦同時面臨眾多的問題，包括其經濟的整體表現、「歐元區」的發展、應對其他強權的關係、共同軍事政策與能力的整合、歐盟與周邊區域的互動等，都會影響歐盟的持續整合。這些議題都形成對於歐盟的極大考驗。

另一方面，歐盟也有值得慶祝之處。歐盟將在今年三月份慶祝統合進程五十週年紀念，從 1957 年羅馬條約(Treaty of Rome)簽訂至今，歐洲國家在統合的進程上不斷將地理的疆界與整合的政策予以擴張，成爲歐洲國家政治與經濟改革的動力；對於歐洲非會員國而言，入盟成爲和平與繁榮的保證；歐盟也因爲在各項重要政策的整合，形成一個對外的單一力量，並且在與美國及其他強權的競合關係上，發揮「柔性力量」以推動其信守的普世價值，因而得以成爲被其他國家與區域所信賴的全球性重要角色。

至於我國的總體對外政策，似乎仍停留在一個重美日而輕歐的狀況，如果依傳統的地緣政治角度而言，似乎尚可理解，但是在一個高度全球化的時代中，利益的多元化與價值的趨同性，使得地理區隔的因素，在現今國際關係的動態模式中，不如以往重要。歐盟在國際事務所扮演日益重要的角色、歐洲對於東亞事務的重視、以及我國致力發揮國際良善角色的努力等動力，都應成爲我強化與歐盟關係網絡建構的正面因素。



## 貳、主要發展

### 一、新領導階層世代的開始

歐洲統合的進程在最近數年內雖因有新會員國的加入，而顯得稍有生氣，但對於原有會員國而言，尤其是歐盟大國，歐洲人民似乎對於歐盟的期待與熱忱正不斷消退，依據 Eurobarometer 最新的民調，連傳統上最支持歐洲統合的法國，其支持歐盟的民意度較英國還低，只有 22%，英國為 24%，德國也只有 28%。造成歐洲人民缺乏對統合展現熱忱的最重要因素之一，是這些國家的領導人已無法為統合進程注入新的動力。

德國已在 2005 年底由第一位來自德東的女性總理梅克爾(Angela Merkel)取代施洛德(Gerhard Schröder)，以試圖擺脫德國過去數年在美歐關係中的失衡，並期待為歐盟帶來嶄新的格局與領導力；英國首相布萊爾(Tony Blair)則因為在伊拉克政策上過於偏向美國布希政府而在國內的聲望大受打擊，預計在今年年中由現任財政大臣布朗(Gordon Brown)接任，雖然布萊爾在英國政治人物中屬於較為親歐的力量，但其政策已無法獲得人民的信賴，由布朗接任或能說服人民採取務實的歐洲政策；法國則將於四、五月舉行總統大選，使得人民因對席哈克(Jacques Chirac)施政的不滿，所導致對於歐洲更加整合的疑慮，得以在新政府提出未來新的歐盟方向後，視是否有所改變的可能。歐盟大國領導階層的更替或許能提供歐盟自憲法條約議題脫困的可能選項，並對歐洲統合提出新的議程與方向，但是相較原先的領袖而言，不論是布朗、梅克爾，或是法國由 Nicolas Sarkozy 或 Ségolène Royal 其中一人當選總統，對於歐盟政策將更為冷漠，因此歐盟統合能否有大幅度的突破，恐怕存有更大的變數。

### 二、歐盟持續擴張

歐洲統合被視為區域合作最成功範例的主要因素即為其不斷的擴大參與。歐盟的擴張確保歐洲成為世界上最和平與繁榮的區域，也提供尚未成為會員國的歐洲國家，持續追求「西方化」的動力。然而，歐盟擴張後的最後疆界，也已成爲相當爭議的問題。

以回教爲主的土耳其之入會問題，勢必將持續成爲歐盟內部爭論的焦點之一，而民意是決定土耳其入會的關鍵因素。歐盟人民在一九九〇年代之後表達願意接納屬前共黨集團的中東歐國家加入，主要是希望透過「西方化」的過程，以統合的方式建構一個具有共享價值的共同體，但是歐洲人民現在普遍反對以基督教文明爲主的歐洲統合將土耳其納入，儘管有些會員國的領袖主張歐盟應突破宗

教與文明的藩籬，但是由於歐洲人民與某些會員國在土耳其入會上所持某種程度的共識與堅持，使得土耳其入盟的程序或許不易輕易中斷，但是其入會的確實時間將可能遙遙無期。

然而，如果土耳其在入會談判過程中屢遭困難，將嚴重延緩其改革的進程，並將西方與回教世界的關係予以複雜化，同時也可能形成土耳其、俄羅斯與中亞國家聯合起來的反西方聯盟。如果土耳其在入盟議題上遭遇挫折，有可能轉而採取激進的態度，屆時西方國家期望土耳其藉由入會過程所做的政經改革的努力，可能也成爲幻影。從地緣與戰略的角度來看，土耳其是歐亞大陸的一個重要軍事國家，同時又是回教世界中親西方的力量，對於歐洲聯盟，以及西方世界的整體戰略利益，有利害與共的依存關係。因此，歐盟勢必從文明的共通性與實質利益的角度，試圖在土耳其問題上尋求平衡的作法。

由於土耳其入會的因素，歐盟未來的整體擴張進程，可能將因而減緩。一個龐大的歐盟勢必進行機制上的改革，以符合行政效率與民主原則的雙重要求，但歐盟憲法的擱置似乎使得歐盟在機制上的立即改革更形困難，如果歐盟持續擴張將使得決策效果不彰的情形更加嚴重。從歐盟會員國人民的角而言，如果歐盟不斷向東邊更爲貧困的國家擴張，將威脅到他們的工作機會，因此反對擴張的民意也因而增加。在目前列名的候選國當中，較有可能在未來數年之內仍有機會入盟的國家，只有克羅埃西亞。展望歐盟的擴張政策，除了將減緩其擴張的速度外，極可能強化與有意入盟之東歐國家的夥伴關係，以保持這些國家繼續推動改革的動力。

### 三、歐盟憲法條約的發展

雖然歐盟憲法條約在前年年中經過法國與荷蘭的否決後，會員國對於憲法的發展仍未形成共識，但整個批准程序仍在持續演進，加上剛入盟的羅馬尼亞與保加利亞，歐盟會員國中已有十八國批准了憲法，已達到所有會員國數目的三分之二，除了法、荷否決外，另外七國則已暫停批准的程序。

歐盟憲法條約的可能前景包括了繼續批准程序、擷取原憲法條約的精髓以制訂新的條約、或將整部憲法擱置。現任歐盟輪值主席的德國已表明反對歐盟內重新開啓歐憲正當性辯論的立場，因爲目前的歐洲憲法條約已足夠做爲未來修正的範本。爲解決歐盟憲法條約危機及確保歐盟運作的能力，德國決心要使歐盟憲法進程向前邁進。根據德國的計劃，除將積極瞭解歐盟會員國目前對解決歐憲條約僵局的立場外，並將在今年六月底舉行的歐盟高峰會時，提出對目前歐憲危機的評估文件及進展可能選項的建議。德國政府也希望，在 2009 年歐洲議會改選及組成歐盟新執委會時，所有歐盟會員國可以完成新歐憲條約或修改後條約的批准

程序。

未來憲法條約可能呈現的方式，包括仍有會員國有意推動保留原有歐憲條約內容，另有些會員國意欲大幅更新內容的立場，未來如何在兩者間取得妥協，將是相當艱鉅的任務。目前的困境是，並非所有會員國都對保留原來最重要內容具有共識。雖然歐盟領袖在 2006 年 12 月中旬的高峰會中已就積極尋求解決憲法條約僵局有所討論，但今年法國總統大選結果，以及英國首相布萊爾下台後，兩國政府的相關政策是否有所改變，將是處理解決憲法僵局上的不確定因素。

#### 四、對外政策的統合

雖然歐盟在極具主權意涵的外交與安全事務上之整合，仍與其他政策有一段差距，但是不容諱言的，歐盟逐漸發展出的全球影響力，已將歐盟的勢力從歐洲延伸至其他區域。歐盟對於非洲事務的介入，已包括維和任務的軍事行動；對於中東和平，歐盟也積極的投入外交甚至個別的軍事作為，目前在以色列與黎巴嫩邊界擔任和平任務的聯合國部隊主要來自歐洲國家，並由歐洲主導；至於在東亞地區，雖然傳統上歐盟不被認為在此一區域具有角色扮演的過大空間，但在美、歐、中就對華武器禁令解除的議題進行折衝後，歐盟首次將東亞安全做為解除軍售的主要條件之一，足見歐盟有意擴大其全球影響力。事實上，歐盟於過去數年在外交與安全政策的整合速度，遠超過以往任何的時期，從安全與防衛政策的合作，到實際的維和任務，以及制訂出第一部屬於歐盟本身的安全戰略，在在彰顯了歐盟在對外政策採取一致態度，以強化歐盟整體外交與安全能力的決心。從中東以及其他區域的和平任務可以看出，雖然歐洲國家尚未以歐盟名義擔任戰鬥任務，但是歐洲部隊已經逐漸獨力擔負起更重要的軍事任務，未來可能在全球與區域衝突當中，進行與美國的任務分工。

然而，歐盟對外政策的合作仍有相當障礙，而許多困難來自於其周邊地區。歐盟與俄羅斯的「夥伴合作協定(partnership and cooperation agreement)」即將到期，對於新的雙邊關係架構，歐盟內部仍有不同的聲音。歐盟已逐漸將俄羅斯未來的發展視為影響歐盟整體利益的不確定因素，加上歐盟對於俄羅斯能源的高度依賴，以及俄羅斯即將舉行的大選，都為歐俄關係投入巨大的變數。在其他周邊國家方面，為了持續激勵這些國家採取必要的政經改革，歐盟提供貿易、援助、參與歐盟計畫等誘因，然而由於這些國家認為痛苦的改革未必換來歐盟的會員資格，因此歐盟對這些國家的政策仍有相當大的改善空間。另外，在中亞國家方面，這個區域固然提供歐盟重要的能源，但也是非法移民與武器、宗教極端主義與毒品的來源，更重要的，中亞地區已成為美國、俄羅斯、中共等強權爭奪利益的地區，歐盟如何深入其勢力，但又發揮較為良善的力量，亦將對歐盟外交政策合作形成考驗。

## 五、「歐元區」的發展

歐盟單一貨幣是歐洲統合的主要象徵，但「歐元區」自成立五年以來，其經濟發展的停滯，對於尚未加入的歐盟會員國在考量是否加入時，形成負面的因素。然而，自 2006 年秋季以後，歐元區的經濟表現有從谷底翻升的跡象，依照「經濟開發合作組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)」的預測，2007 年與 2008 年歐元區的經濟成長約在 2.25% 左右，似乎又賦予歐元區新的動力。

整體而言，歐元區的經濟問題仍在於基本的結構制度。相較於各會員國而言，歐盟中央銀行(European Central Bank, ECB)負責制訂有利的貨幣政策，並且較從聯盟的層次著眼經濟的改革。但各會員國仍擁有許多的政策優先決策權，形成對於歐盟中央銀行的制肘，如果各會員國能夠在如何減少就業市場的僵化制度、擴大薪資的彈性空間、刺激傳統產業的相互競爭、增進金融市場的合併等方面的改革，將得以與歐盟中央銀行形成機制間互補的作用。

歐元區的未來發展不但關係到歐盟整體的經濟政策，同時也對全球經濟權力重分配的過程，產生重大的影響。由於歐盟整體經濟實力的強化，歐元已經成為強勢貨幣之一，許多國家已將歐元做為外匯存底的貨幣。同時，對於尚未加入歐元區的歐盟會員國而言，歐元區的經濟表現將是其未來是否加入的主要考量，而歐元區的擴大又足以影響歐盟對外的整體經貿實力。

## 六、歐盟對中武器禁令的近況

雖然歐盟於前年當中共通過「反分裂國家法」後，暫緩解除自 1989 年天安門事件以來即實施的對中共武器禁令，但是歐洲主要的武器輸出國家，尤其是法國，不斷尋求其他會員國的支持，以解除對中的禁令。除了美國的強烈反對以外，另一個影響歐洲國家對此一議題所持態度的原因是歐盟各國對武器輸出「行為準則(code of conduct)」的立場不一。歐盟在 2005 年 6 月提出具法律拘束力的行為準則草案之後，法國表示除非歐盟解除對中武器禁令，否則法國反對將行為準則予以法律化。然而，其他反對法國立場的會員國認為行為準則與對中禁令是兩回事，法國刻意將兩者連結彰顯出法國只在乎狹隘的商業利益，而忽略歐盟的國際道德義務。

歐盟武器輸出行為準則的法律化具有重要的戰略意義，一方面歐盟如能在會員國高科技武器對外輸出方面制訂統一標準，將對於歐盟共同安全與防衛政策的統合，有所助益；另一方面，由於現行準則不具法律效力，使得歐盟內部與周邊

國家得以利用漏洞，將武器輸出至有衝突的地區。雖然行為準則的法律化有其必要，但是在法國的堅持下，而擔任今年上半年輪值主席的德國又無意處理此一議題，可以預見歐盟會員國仍無法就武器輸出的議題達成共識。

## 參、未來評估（對歐盟應有之政策）

### 一、我國對應歐盟不同屬性國家的務實政策

台灣在面對歐盟政策時，必須靈活運用本身的長處，針對不同屬性的歐盟會員國，採取不同的政策。主導歐盟整體統合發展最具影響力的國家仍是大國，因此我國對於英、法、德等重要國家必須集中資源，並且以戰略的角度省視強權間的權力政治；對於在全球或區域議題無直接利益，但卻對普世價值極為重視的會員國，尤其是北歐等國，我們應該發揮國際社會負責任一員的態度，例如彰顯台灣有意推動國際援助計畫的努力；對於新會員國，由於我國強大的經濟實力與民主的發展，對其而言仍有相當合作的空間，台灣則可以加強實質的雙邊互動。總之，必須以彈性而務實的政策與態度，面對歐盟不同型態的會員國，以強化我與歐盟雙邊與多邊的關係。

### 二、統合我國對歐盟的整體政策

以歐盟逐漸興起的全球強權角色，其對於國際事務的影響力與日俱增，再加上歐盟亦已成為歐洲各國在各項政策上整合的力量，我駐歐盟代表處應與我駐歐各大國之代表處協同，擔負起台灣對歐盟整體政策的共同責任。這個偕同機制應發揮我國對歐盟與各會員國之歐盟相關事務的統合功能，以強化我與歐盟的實質關係。

### 三、積極發揮歐盟對台海政策的影響力

由於中共極力拉攏歐盟做為抗衡美國獨霸，以試圖建立多極國際體系的夥伴，再加上歐盟的全球利益日益擴大，歐盟內部已逐漸興起對於東亞事務的關切與興趣。除了前述歐盟已將台海穩定做為是否解除對中武器禁令的先決條件外，歐盟的台海政策有逐漸清晰並發展出自身政策的趨勢。雖然中共目前在全球政治與經濟方面，擁有與歐盟建立戰略夥伴關係的優勢，但是歐盟並非一個完全以利害為考量的機制。歐盟有獨特的價值規範與全球利益，台灣做為一個在政治與經濟上自由開放的社會，對於歐盟拓展在東亞的政策與勢力而言，具有正面的作用。同時，如果我國得以積極建立與歐洲公民社會的網絡，提升台灣在歐盟東亞政策的整體戰略地位，不但對於台灣與歐洲的雙邊關係得以強化，由於歐盟所彰

顯的和平與繁榮的意涵，歐盟將其對外政策擴大至東亞地區，也對於潛在紛爭不斷的亞洲有所助益。

#### 四、台灣應積極關切「行為準則」的法律化

我國對於歐盟對中武器禁令解除一事，除應持續以道德勸說方式，遊說歐盟各國表達反對解除之立場，更重要的是主動瞭解與參與歐盟武器輸出行為準則的制訂。台灣可以透過與在此一議題上具有利益與關切的歐盟會員國，進行雙邊的溝通，並且透過官方與二軌的方式，強化與歐盟內外主要國家，包括美國、英國、日本與某些中東歐國家等，進行多邊的討論與協商，讓歐盟與國際社會瞭解，歐盟對中武器禁令解除的直接關係者是台灣，因此台灣有權對歐盟未來可能對中共輸出軍事科技表達立場。我國並應該直接向歐盟提出我方對歐盟武器輸出行為準則法律化的看法，以期歐盟能以一個負責任的全球角色地位，制訂出對於武器輸出的嚴格標準，以維持其對於東亞和平與穩定的承諾。

# 德國外交政策

湯紹成

國立政治大學國際關係研究中心第一所副研究員

## 壹、基本形勢

雖然德國新任總理梅克爾（Angela Merkel）所領導的大聯合政府剛任滿一年不久，但是其對外活動頻繁，外交政策的雛形與走向已隱約可見，在此可從國際環境的變遷以及德國內部情勢的發展角度觀察，提供分析說明。

若以外在因素的變遷而言，當梅克爾總理在 2005 年 11 月上台時，原本影響德國外交政策甚鉅的伊拉克戰事早已結束，布希政府雖贏得攻伊的戰役，但未贏得戰爭，目前還一直深陷泥沼而難以自拔，布希總統在美國的支持度跌入谷底，更提供了德美兩國改善關係的契機。

還有，近來的伊朗核危機，以及中東與非洲局勢的惡化，都嚴重影響了區域的安全，俄羅斯與其周邊國家的齟齬，比如與烏克蘭、白俄羅斯等國的能源價格危機，乃對於西歐國有相當的影響，再加上丹麥漫畫風波，更惡化了回教與基督教國家之間的關係等等，都使得歐盟國家對於外在挑戰的警覺性提高，以及美歐之間共同利益日增，再度拉近了美德雙方的距離，因而德國對外政策的外在環境變遷甚大。

德國的國內因素方面，首先，由於梅克爾總理成長於東德，故對於共產黨的統治有切身的體驗。在 1990 年德國統一後不久，曾擔任青年部與環保部長，2000 年，梅克爾得以因基民盟的醜聞案而由秘書長的身分出任主席，在 2005 年的選戰中，則由她代表出馬。其實，也可能因為梅克爾的生長環境與從政歷練，導致她的選戰經驗不足，在選舉期間表現不佳，甚至錯誤頻繁。若以整個選戰的過程來觀察，其實，前任施若德總理是贏家而梅克爾是輸家。

隨即，這個選舉結果，也導致在籌組聯合政府過程中的困境，最後兩大黨還是達成協議，由她來領導組成大聯合政府（Grosse Koalition, Grand Coalition），其佔有國會近 70% 的席次。但是，兩黨在選戰時還相互攻訐，現在又相互合作，因此，在新政府上路時，各方都對於梅克爾總理不抱太大的期望，大聯合政府原本就是一個無奈的結合，是否能夠持續一個任期，也令人懷疑。

所以，在初始各方都不看好的情況下，梅克爾總理更感受壓力而必須立即有所作為，來證明她的領導能力，而最能立竿見影的方法，當然就是出國訪問。雖然這是一般歐洲國家新上任政府的慣例，但因她一上任就立即開始密集出訪，也確實引人注目。再加上近年來國際情勢的丕變，這也正好提供了她一個極佳的機會來表現自己。

在梅克爾總理上任的最初幾個月當中，她訪問了世界所有重要的國家及其領導人，表現都極為出色，使得她在 2006 年一月底的民調中，以 85% 的支持度打破例任總理的記錄，其實這也可說是在一般並不看好的情況下，民眾對於此一女性總理突出表現的一種驚訝的反應。

## 貳、主要發展

由於德國不是聯合國安理會的常任理事國，其在北約中的影響力也比較有限，相對的，歐盟勢力的擴增，則有利於德國勢力的加強。目前，法國與英國都面臨政府領導人更迭，且英國也已推遲對於歐憲的公投，因而最早要在 2007 年下半年兩國情勢底定之後，歐憲才有可能繼續發展。屆時，若德國政府運作順暢，當可在歐憲問題上擔任重要的角色。況且，在大聯合政府的結盟條約中，也還提及了主張在歐盟的框架內組建防衛聯盟，以及要以歐盟的名義進入聯合國安理會擔任常任理事國的政策，由此可見德國新政府的企圖心。

梅克爾總理在上任的第一天就訪問法國，以便豎立形象與建立關係。但是，她明顯採取了保持距離的政策，因為她並沒有接受席拉克總統所提德法軸心的策略。十分可以肯定的，梅克爾要擺脫施若德執政時期德法軸心關係，而回到德國自五零年代以來所奉行傳統的對外政策，也就是與法國保持密切的關係，以促進歐盟的發展，但不排除其他歐洲國家，同時也與美國取得平衡的關係。

在訪問英國時，梅克爾總理也不願意與英國走得太近，同時她還強調德法兩國是歐盟的引擎，但是這還要與英國合作，才能成功。由此可見，這些策略都是藉由德國與英法兩國相互之間的距離，來增加自己的活動空間。此外，梅克爾總理一上任就面臨歐盟有關 2007 至 2013 年預算分配的紛爭，其中法國與英國相爭不下，而原本施若德總理支持席拉克總統而對抗布來爾首相，但梅克爾則以等距外交的策略，成功地解決了此危機，同時也強化了她在歐盟內部的地位。

在與波蘭的關係就比較複雜，這主要還是受到二戰所遺留下來問題的影響。還有，近年來因為波蘭支持美國攻打伊拉克，使得波美關係的發展成了德波關係



的障礙，導致施若德總理對於波蘭採取忽視的政策。尤其德俄兩國東海油管事件就更造成柏林與華沙之間的齟齬，因為這將降低俄羅斯輸往西歐國家的天然氣的份量，導致這些東歐國家減少過路費的收入，且德俄兩國並未將波蘭納入協商，更使得在二戰中希特勒與史達林結盟的陰影再現。

面對這種情勢，梅克爾上臺之後，則主動出擊，並給於波蘭政府一億歐元貸款，以降低德俄關係對於波蘭所產生負面的影響，企圖紓解波蘭政府與人民不安的感受。而這種積極照顧歐盟較小國家利益的態度，則是來自聯盟條約中的共識，新政府也確實做到，這也正顯示出新舊政府在對波蘭政策上的差異。

在 2005 年 11 月大聯盟政府所簽定的結盟條約（Koalitionsvertrag, Treaty of Coalition）中，兩黨就已特別指出新政府要與美國修好，這自然顯示了德美關係的困難程度，否則根本沒有必要強調。因而，梅克爾政府不但可以藉機撫平施若德與美國之間的裂痕，同時還可以擔任美歐之間的橋樑，而這項轉變則也可視為德國外交政策的一個重要的指標。

自梅克爾總理上台以來，德美的關係已經有所改善。由於梅克爾原本就比較親美的態度，因為她對於美國在東歐非共化以及德國統一過程中的貢獻深表感激，但是她為了顧及國內反美的情緒，以及聯合政府夥伴社民黨的立場，在她還是在 2006 年一月份訪美期間，批評了美國政府在 Guantanamo 處理恐怖份子嫌疑犯的手法侵犯人權，由於這是雙方共同的價值，因而也獲得布希總統的諒解與佩服。

由於布希總統的聲望下降，以及歐洲政府人事大幅的更動，更突顯了德國親美政府對於美國的重要性，及其在國際爭端中調停的角色。同時，梅克爾政府也同時調整了其對於法國、俄羅斯與中國等的政策，因而可以確認，在共識遠多於歧見的情況下，目前德美的關係趨向合諧發展。

梅克爾總理對俄中兩國的政策，甚為相似，乃都以人權為主軸，並將施若德總理與兩國過從甚密的情況予以正常化，而且還明顯具有外銷轉內銷的傾向。這雖可能造成兩國領導人的不悅，但由於俄羅斯在歐洲的重要性，以及中國的不斷崛起，北京領導人的信心持續增加，因而德俄與德中關係發展的大框架不致受損。

德國新政府對於所謂落後地區國家的政策，還正在加緊繼續發展中，其政策重心就是維和與重建，維和則必須取得當地權力的平衡，而重建的政策也才能改善當地善治的情況，可是都面臨了相當的危機。雖然如此，德國政府的這些活動，也有相當的貢獻，其中對於阿富汗、巴爾幹以及伊拉克與伊朗等國情勢的改善，都是明顯的例證。從另一個角度觀之，在這一部份的政策其與前任施若德政府的

政策差異最小，基本上還是維持了原本的路線，只是派兵進駐黎巴嫩是進一步的發展。

綜上所述，梅克爾總理的外交政策之所以在國內外都獲得相當正面的評價，最主要的就是因為她不卑不亢與從容中道的作風，同時還以親身經歷的共產經驗為基礎，提出人權議題，並敢向大國說不。再者，她不再利用外交的歧見來達到內政的目的，而是以直言的方式共同探討相互之間的問題，並提出良藥苦口與忠言逆耳的建議，以期改善對方的情況以及雙邊的關係。再加上她充分利用其女性的身分，外柔內剛，立場堅定，手段靈活，自然效果甚佳。在這些方面，梅克爾的政策都與其前任施若德總理有相當大的差異。

雖然，德國對於各個國家的政策都是息息相關、環環相扣，而且相互影響、互為因果，但是，在國際上，德國要增加其影響力最有效的方式，還是要藉由強化自己的角色與理念，保持與歐盟以及美國良好的關係，產生良性互動，相得益彰，如此才能更增加其在其他地區的活動空間，以增進德國在外交上整體的實力。

## 參、未來評估

目前，新政府該修補的關係都已經完成，2007年元旦德國已接任歐盟輪值主席以及G8的主席的職位，正可說是德國外交政策一個新的開始。雖然德國大聯合政府的運作尚稱順利，但是，兩大黨的蜜月期已過，雙方對於日常內政問題的歧見日益顯現，比如對於健保制度的改善，與國內的經濟問題，尤其是失業率與政府赤字問題，若處理不善，隨時有可能爆發執政危機。而外交乃內政的延長，當內政方面情況不樂觀時，對於其外交政策自然會有相當的影響。

再者，由於雙方都為了妥協而無法突顯其政黨的特色，兩大黨基層與內部反彈的聲浪四起，這種狀況會在越接近選舉時越惡化，因而各方對於大聯合政府能否順利做完四年的任期，多所懷疑。可是，問題在於，許多民調都顯示，雖然聯盟黨的支持度略有提升，就算解散國會重新選舉，新的結果可能還是不會相去太遠，最後大聯合政府仍將無法避免，這也是目前德國政府所面臨進退維谷的困境，因而，外在的壓力是否可以勝過內部的歧見，則還有待觀察。

此外，雖然大聯合政府在外交政策方面的共識仍高，但是，比如核能的問題，是否會因能源的獲取困難而進一步擴大兩大黨之間的歧見？或者，若美國政府繼續一意孤行，還是俄羅斯強化其內外專斷的作為，還有伊朗的問題如何拿捏？則或可能導致能源價格飆漲的後果，這些都是梅克爾政府外交政策中的挑戰。因而，新政府若要維繫四年的任期，可能還需結盟的各政黨多方努力，加強共識，

並累積互信的籌碼，否則德國的外交政策堪慮。當然，若聯盟黨能以更出色的表現拉高支持度，而得以經由重選而與自民黨結成國會的絕對多數聯盟，則可以走出困境，但是其難度與風險也都還是很高。

# 拉丁美洲

柯玉枝

國立政治大學國際關係研究中心第二所助理研究員

## 壹、基本情勢

2006 年的拉丁美洲情勢的最大特點是「選舉」，尤其是總統大選，若不計 2005 年的玻利維亞大選，共有 10 個拉美國家人民在 2006 年選出其繼任領導人。如此密集的選舉時程，再加上玻利維亞左派原民總統候選人莫拉萊斯(Evo Morales) 在 2005 年 12 月的玻利維亞大選中以第一輪選舉即獲過半數選票而勝選的氣勢，遂使左派政治勢力是否能繼續在 2006 年拉美地區多國大選中擴大執政版圖的這個假定，成為國際社會的關注焦點。(請參閱表 1)

在歷經整年的大選中，拉美左派政府不僅成功穩住既有陣地，智利、秘魯、巴西、厄瓜多、委內瑞拉等國的左派政府都順利保住執政權，原由右派主政的尼加拉瓜，則因左派桑定黨奧蒂嘉在 2006 年 11 月 5 日的總統選舉中獲勝，使尼加拉瓜再度成為中美洲地峽唯一的左派政府。而延宕多時的海地大選也於 2006 年 2 月 7 日進行，惟因海地選委會在選舉結束後遲遲未公佈結果，懷疑選舉舞弊的海地民眾遂於 2 月 13 日發動大規模示威，之後在海地政府與國際社會各方商議後，海地選委會於 2 月 16 日凌晨 3 時宣布由蒲雷華(Rene Preval)以 51.21% 得票率於第一輪投票當選總統，並於 5 月 14 日宣誓就職。

哥斯大黎加、哥倫比亞、墨西哥三國的右派政治勢力也維繫住執政機會，墨西哥右派國家行動黨(National Action Party, PAN)候選人卡德隆(Felipe Calderón) 在 7 月 2 日的大選中，擊敗在選前相當看好的左派民主革命黨(Democratic Revolution Party, PRD)候選人奧布拉多(Andrés Manuel López Obrador)，成功阻擋左派政府向北美洲挺進，然因僅以領先不到 1 個百分點的勝差驚險獲勝，再加上敗選的奧布拉多自行宣布就任在野政府總統，為未來幾年墨國政情平添諸多變數。

相較於政治情勢因選舉而備受各方關注，2006 年拉美國家經濟表現則延續過去幾年的穩定成長趨勢，世界銀行指出這是拉美地區連續第 4 年出現

成長。然而，由於經濟成長帶來的所得增加效應，並無法雨露均霑似地及於社會各階層，甚至多落於高所得階層，因而使貧窮與失業問題仍舊是拉美國家政府必須正視與解決的主要社會問題。而這種「患不均」的現象，則被認為是拉美左派政府之所以能夠獲得選民青睞的原因之一，因為選民希望找到一個能讓百姓過更好生活的領導人。此外，隨著貧窮與失業問題的持續無解，走私、販毒、搶劫、綁架、幫派等犯罪問題遂接踵而至，進而使外來資金因治安不良而裹足不前。

另外，智利強人皮諾契特(Augusto Pinochet)則在 2006 年 12 月 10 日逝世。這位曾在 20 世紀拉美政壇叱吒風雲的政治人物不僅統治智利 17 年(1973 年至 1990 年)，更以「禿鷹行動」(Operacion Condor)號召烏拉圭、巴拉圭、巴西、玻利維亞、阿根廷等拉美獨裁者合作打擊「共產威脅」(communist menace)，更曾在 1998 年在倫敦機場被逮捕軟禁在倫敦，西班牙曾要求引渡皮諾契特至西班牙受審，但英國以健康理由拒絕，後英國同意將皮諾契特送回智利。根據官方檔案，在皮諾契特執政期間，計有 3,197 人因政治因素被殺，3 萬人遭秘密警察刑求。不過，皮諾契特率領其經濟團隊「芝加哥團隊」(Chicago Boys)，實行開放政策、創立中央銀行、引進資本主義等作為，則為智利開創經濟奇蹟。

## 貳、主要發展

### 一、大選與政治：左傾或執政優勢？

在 2006 年的拉美各國大選中，拉美左派成功守住所有執政機會是不爭的事實，甚至還讓左派桑定黨重新奪回尼加拉瓜執政權。然若據此判斷左派政治勢力已全盤入侵拉美，則稍顯武斷，因為左派如此亮眼的表現並非導因於選民認同左派理念，而多是因為選民對政府觀感與好惡，而經濟是否好轉是選民最關切的重點。在百姓對現任政府表現感到滿意的幾個國家選舉中，如智利、哥倫比亞、巴西、墨西哥、委內瑞拉，執政士勢力在「在職優勢」的助力下都成功延續政權，但秘魯與哥斯大黎加執政黨則不幸敗北，尼加拉瓜則因右派執政勢力分裂而拱手將執政權送給左派桑定黨。換言之，執政優勢或許才是左派在 2006 年大勝的主因，而選民之所以給與或剝奪左派或右派執政機會是因為其對現任政府執政表現的「總評」好壞而定，而非因意識型態之故。

拉美人民關心的重點是生活水準的提升，而當前拉美左傾政府必須正視的難題是，如何在全球化的國際經濟結構中，兼顧各國經濟成長與經濟正義。因為選民希望左傾政府能夠履行其低價或免費的教育與社會保險的政見，希望提高基本工資水準，讓普羅大眾也能分享經濟成長的果實。而拉美左傾政府為了能滿足或部分滿足選民的需求與期望，以便延續執政機會，拉

美左傾政府勢必會走務實的施政路線。因此在經濟政策上，左傾政府雖然會對私有化政策作出調整，但是應不至於採取過激政策，以免未蒙其利先受其苦，因為必須先求成長公平才有意義；在社會福利政策上，將更強調租稅公平性，針對高所得公民及企業課徵累進稅，以為社福及教育經費來源。

## 二、經濟情勢：總體情勢看好，但仍有疑慮

2006 年拉丁美洲地區經濟表現亮眼，世界銀行指出，2006 年是拉美地區連續第四年成長，而據美洲開發銀行統計 2006 年拉美貿易較 2005 年成長 21%，總貿易額達 6560 億美元。其次從表 2 資料也可看出拉美國家在 2006 年的經濟表現持穩，墨西哥、巴西、智利、阿根廷等拉美大國多維持與 2005 年大致相當的 GDP 增長，通膨率也多控制在兩位數以下。

此外，根據聯合國拉丁美洲和加勒比經濟委員會（以下簡稱聯合國拉加經委會）在 2006 年 12 月發表的兩份報告內容顯示，該委員會對於拉美地區的經濟形勢走向表達審慎樂觀的看法，該組織認為拉美地區目前處於近年來少見的經濟增長階段。另外，該委員會也表示拉美地區國家財政狀況已在 2006 年持續改善中。就人均所得方面，2003 年起，拉美地區人均國民收入預計將可增長 16%，而受惠於拉美出口產品價格揚升，改善拉美地區國家財政狀況獲得改善，政府債務壓力有因而緩解，進而降低拉美地區國家經濟的脆弱性。

聯合國拉加經委會報告，若不計算政府應支付的公債利息，2006 年拉美和加勒比海地區國家的財政盈餘占國內生產總值(GDP)比例可望從 2005 年的 1.7% 增至 2.1%；若計算政府應支付的公共債務利息，該地區國家的財政雖仍會出現赤字，但赤字占 GDP 比例將從 2005 年的 1.1% 下降到 0.3%。不過，聯合國拉加經委會也指出尚有一半左右的拉美國家的公債占 GDP 比重超過 40%，因此建議這些國家在增加合理公共開支的同時，還應注意實現政府財政收支的「持續平衡」。

不過，該報告也同時指出，拉美和加勒比地區目前經濟增長形勢好轉與有利的國際大環境密切相關，惟這種國際環境很可能會發生變化。若美國經濟增長速度會放緩，對世界經濟造成不利影響，拉美和加勒比地區的經濟發展也將因會受到很大影響。此外，如委內瑞拉與玻利維亞等激進左派政府將能源、電力、通訊產業「國有化」的政策，則會使有意前往拉美地區投資的國際資金卻步遲疑。

## 三、社會情勢：失業、貧窮、所得不均

中南美洲陸續出現左傾政府的主要社會因素是貧窮與失業問題，但是這個經濟問題的重點並非 GDP 無成長，而是「患不均」的問題，左傾政府之所以能夠獲得選民青睞，是因為選民希望找到一個能讓百姓過更好生活的領

導人。

拉美人民對已推行 10 年餘的新自由主義並未能改善其生活感到失望，而全球化的挑戰則更加劇了貧富差距的擴大，尤其是市鎮及農村間的貧富差距。其次，廣義的失業率（含低度就業）居高不下，以及年輕人的失業問題，更突顯拉美國家的發展危機。據經濟學人(The Economist)在 2006 年 10 月至 11 月 5 日在拉美 18 國所做的民調結果顯示，有 67% 的受訪者擔心或非常擔心在未來一年會失業。（面訪人數 20,234 人，誤差 3%）

拉美從 1980 年代開始在國際經濟組織的壓力下推動新自由主義，實質所得卻和 1980 年代幾乎一樣，甚至出現國家能力的退化、底層人民生活的持續貧困，也使原本就很嚴重的貧富不均日益擴大。聯合國研究報告顯示，約有 2 億的拉美人民在自 1990 年代末期起從中產階級陷入貧窮，占拉美總人口 5 億 6 千萬的 35.71%。

關於年輕人失業的問題，聯合國秘書長安南在 2006 年 5 月 12 日於維也納舉行的第 4 屆「歐洲聯盟、拉丁美洲和加勒比國家元首高峰會」上，呼籲重視年輕人失業問題，因為「青年是我們最可貴的財產—是我們的未來。我們必須培養他們。」而普遍失業將為民主社會帶來挑戰。安南秘書長指出：「越來越多的年輕人無法就業，這不僅是你們國家，而且是全世界遇到的問題。…今天，15 至 24 歲年齡段的年輕人僅占世界勞動力人口的四分之一，但他們卻占失業人員的一半。僅歐洲聯盟就有 430 多萬年輕男女失業，拉丁美洲有 880 多萬。歐盟成年人中失業人口為 7% 左右，但 18% 以上的青年沒有工作。在拉丁美洲和加勒比海地區，兩者間的差距同樣明顯，15% 的青年失業，而成年勞動者中僅 5.6% 的人失業。…而且，普遍失業會給民主社會帶來特別挑戰，不能提供就業會削弱對民主的信心，會侵蝕民眾對合理的經濟改革的支持。」

## 參、未來評估

就政治方面來看，由於明年舉行選舉的拉丁美洲國家只有阿根廷 (Oct.28)、瓜地馬拉(Nov.)、巴哈馬(May)等五個國家將舉行選舉，因而不會重現 2006 年拉美左派政治勢力「抬頭」的現象。而且，實際上真正由右向左轉的國家也只有 2005 年底的玻利維亞（國家主義）和 2006 年底的尼加拉瓜，智利、秘魯、巴西、厄瓜多、委內瑞拉則是呈現左派延續執政的現象，其中前三國屬中間偏左，厄瓜多與委內瑞拉則是激進左派。

其次，當前的拉美國家需要的是發展的機會與能力，這是不分左右的共識也是所有拉美政府必須面對共同問題，亦即如何提供國民更好的生活水準，並找到一個兼顧經濟發展與經濟正義的發展道路，以便解決失業、所得不均與貧窮這三大項難題。

但現實的問題是所有的國家發展計畫都需要有足夠的財力支持，低價或免費的教育及社會保險都需要龐大的預算支援，缺乏產業升級配合的提高基本工資政策將可能因提高企業成本而影響投資意願。

就經濟表現來看，2007 年的拉美國家組總體經濟大致仍會維持榮景，惟若美國景氣下走，拉美地區的經濟成長會受到影響，其中尤以墨西哥受到的影響最大。就巴西經濟表現而言，出口仍會維持增長，然進口增長比率更大，而中共產品對巴西企業的挑戰日益明顯。玻利維亞石油及天然氣的國有化政策；委內瑞拉在將能源產業國有化後，又將國有化項目擴及電力電信業等，都可能影響 2007 年的拉美經濟成長。

#### 肆、對我影響

兩岸在拉美地區的外交競逐戰從未熄火，由於我邦交國半數極中在拉美地區，因此台灣必須小心因應以維邦交。因為發展經濟是當前的拉美國家不分左右的共識，因此，如果台灣能在協助培養不分左傾或右傾的邦交國提升其經濟發展所需具備的能力，包括協助制定適合邦交國的經濟發展計畫，協助邦交國規劃與進行發展所需的基本技職教育，這將是比單純的貿易與投資更具意義的政策作為。

對台灣來說，由於當前拉美左傾政府都是透過選舉產生，為因應未來很可能還會出現的如尼加拉瓜一般地邦交國左右政權輪替的情況，以民主選舉為基調、去意識型態化、朝野同時交往的全面位外交政策是必要選擇。2007 年我邦交國瓜地馬拉將在 11 月舉行大選，目前民調居領先地位的是左派參選人寇隆(Álvaro Colom) (UNE)，建議我政府應即早規劃，以免重蹈尼加拉瓜的困境。

在面對中共拉美經濟外交攻勢挑戰方面，因為拉美原物料成為支撐中共持續經濟發展的重要經濟物資，隨著中拉經濟關係隨著雙邊貿易總額的增長，同時也使經濟外交成為中共發展拉美外交及與台灣進行外交戰的有效工具之一，相較於中拉貿易關係的持續快速成長，以 2006 年的經貿實績相比，台灣與拉美國家的貿易額大致僅為中拉貿易額一成，也使台灣更難運用經濟外交工具來維護或拓展邦交。不過，若依據表 3 資料，中拉貿易在 2006 年



的成長率 20.9% 明顯高於中共整體對外貿易成長率 24.3%，而中共在 2006 年 1-11 月的中拉貿易中出現自 2001 以來即不曾出現的順差情況，中共在 2006 年前 11 個月的對拉美出口貿易成長 52.3%，幾乎是中共整體對外出口成長率 27.5% 的兩倍弱，不過中共自拉美進口成長也較整體進口成長率高，中共同期自拉美進口貿易的成長率 27.9%，比中共整體進口成長率 20.6% 高出 7.3%。上述的變化是否會衝擊中共的拉美經濟外交成效，值得持續觀察。

總體論之，未來的中拉關係應仍會在過去的軌道上持續發展，中共仍會與個別國家在政治、經貿、科技、文化等各個領域上繼續保持程度不一的合作關係。然而，由於拉美左傾政治勢力相當在意外國將拉美「經濟殖民地化」，亦即一方面大量進口拉美低價原物料，另一方面大規模出口工業製成品至拉美。因此，隨著中共產品大舉入侵拉美市場，而中國大陸市場卻無法相對地對拉美國家開放時，中拉貿易將可能出現拉美最在意的「經濟殖民」型態，屆時將可能嚴重干擾中拉關係的穩定性，而層出不窮的雙邊貿易摩擦與貿易市場競爭將逐漸成為中拉關係的複雜問題。

表 1 2006 年拉丁美洲大選後政治光譜

國家	大選時間	當選人	政黨或政團	得票率
玻利維亞	2005/12/18	Evo Morales	Movement of Socialism, MAS (左)	53.7%
智利	2005/12/11 2006/01/15	Michelle Bachelet	Agreement of Parties for Democracy, CPD (中間偏左)	45.96% 53.49%
哥斯大黎加	2006/02/05	Óscar Arias	National Liberation Party, PLN (右)	40.92%
海地	2006/02/07	Rene Preval	Fwon Lespwa 聯盟 (Front de l'Espoir (Hope Front) (中間偏左)	51.21%
哥倫比亞	2006/05/28	Álvaro Uribe	Colombia First, PC (右)	62.20%
秘魯	2006/06/04	Alan García Pérez	Revolutionary People's Alliance (中間 偏左)	30.62% 52.63%
墨西哥	2006/07/02	Felipe Calderón	National Action Party, PAN (右)	36.68%
巴西	2006/10/01 2006/10/29	Luiz Inacio Lula da Silva	Worker's Party, PT (中間偏左)	48.6% 60.8%
尼加拉瓜	2006/10/05	Daniel Ortega	Sandinista National Liberation Front, FSLN (左)	37.99%
厄瓜多	2006/10/15 2006/11/26	Rafael Correa	Alliance Country, AP (左)	22.90% 56.67%
委內瑞拉	2006/12/03	Hugo Chávez	Fifth Republic Movement, MVR (左)	62.89%

資料來源：Angus Reid Global Monitor, <http://www.angus-reid.com>

表 2 拉丁美洲國家經濟表現

國家	GDP 成長(%)			通貨膨脹率(%)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	實際數字	官方預測	官方預測	實際數字	官方預測	官方預測
墨西哥	3.5	4	3.6	3.3	4	3.6
巴西	2.3	3.8	3.5	5.7	3.1	4.1
阿根廷	8	8	4	12.3	9	7to11
智利	6.1	5	5.75	3.7	3	3
哥倫比亞	5	6	— (LAEB 4)	6.5	4	— (LAEB 4)
厄瓜多	5	3.8	— (LAEB 4)	4.4	3.5	— (LAEB 3)
秘魯	6.5	6.6	5.5	1.5	2	1.5
委內瑞拉	9.4	8	5.5	14.4	9	10
巴拉圭	2.5	4	4	9.9	10	8
烏拉圭	6.6	7	5	4.9	6.3	5.5
玻利維亞	4	4	5	4.9	4.7	4.5
哥斯大黎加	4.1	5.5	5	14.1	10	8
薩爾瓦多	2.5	3	4.5	4.3	4	3
瓜地馬拉	3	3	4.5	8.6	4.5	4
宏都拉斯	2.5	5	4.5	7.7	5	4.5
尼加拉瓜	5	4	4.5	9.6	10	8
巴拿馬	4	6	5	—	—	—

資料來源：Latin American Newsletters, *Latin American Economy & Business(LAEB)*, EB-06-12(December 2006).

表 3 中共與拉美全區貿易情況表 (單位：萬美元)

	年度	進出口值	出口額	進口額	累計比上年同期增減%		
					進出口	出口	進口
全球	2006/01-11	159,355,746	87,504,247	71,851,499	24.3	27.5	20.6
	2005/01-12	142,211,761	76,199,914	66,011,847	23.2	28.4	17.6
	2004/01-12	115,479,162	59,336,863	56,142,299	35.7	35.4	36.0
	2003/01-12	85,120,729	43,837,082	41,283,647	37.1	34.6	39.9
	2002/01-12	62,076,808	32,556,501	29,520,307	21.8	22.3	21.2

	2001/01-12	50,976,813	26,615,464	24,361,349	7.5	6.8	8.2
拉丁美洲	2006/01-11	6,376,501	3,255,706	3,120,796	39.3	52.3	27.9
	2005/01-12	5,045,740	2,368,250	2,677,490	26.1	29.9	23.0
	2004/01-12	4,002,703	1,824,205	2,178,498	49.3	53.6	45.9
	2003/01-12	2,680,644	1,187,913	1,492,730	50.4	25.2	79.1
	2002/01-12	1,782,604	948,959	833,645	19.3	15.2	24.2
	2001/01-12	1,493,890	823,674	670,215	18.6	14.6	23.9

資料來源：筆者根據中共商務部網站資料整理而成。



# 非洲

嚴震生

國立政治大學國際關係研究中心第一所研究員

## 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，如修改憲法延長總統的任期或是取消任期的限制，甚至還發生了軍事政變(military coup)等非法取得政權的情形。此外，非洲的民主化進程並未化解該地區的族群矛盾和地域衝突，許多國家的族群衝突和內戰持續發生，甚至出現了種族滅絕(genocide)的悲劇，必須依靠國際維和部隊的進駐，才能勉強維持較為穩定的政治秩序。。

在經濟發展方面，冷戰結束讓以美國為首的西方國家無須再爭取結盟對抗蘇聯領軍的共產集團，逐漸忽略非洲地區。過去這個地區尚有機會在東西矛盾衝突中獲得經濟利益，但卻在九〇年代後因戰略考量不復存在，而遭到了邊緣化的命運。相對於東南亞、南亞、中東、及拉丁美洲等第三世界的其他地區，非洲的經濟表現，仍然遠遠落後這些開發中的國家。過去無條件的外援，開始以人權和善治(good governance)為是否持續提供的檢驗標準。外援和外來直接投資的數量未能如預期成長，已對非洲經濟前景有所影響，政治不穩定和內戰衝突、以及南部非洲愛滋病的嚴重情況，更對經濟發展造成負面的衝擊。

非洲地區的國際組織—非洲團結組織(Organization of African Unity, 簡稱 OAU)在二〇〇二年改名為非洲聯盟(African Union, 簡稱 AU)後，雖然距離歐洲聯盟(European Union)的規模及整合還有極大的一段距離，但在主權的考量方面，它已較原先 OAU 所恪守的不干預原則作了有條件的修正。AU 認為發生戰爭罪行(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。此外，AU 也較 OAU 有更多以民為主、尊重基本人權的主張，並明言譴責和拒絕政治暗殺、恐怖主義行為、顛覆行動、及非依憲法規定的政府更替，希望藉此對民主和人權的重視和維護，讓非洲在國際社會中獲得基本

的尊敬。

## 貳、主要發展

在二〇〇六年的非洲國家總統大選中，貝南、維德角、聖多美普林西比、尚比亞是四個民主較為鞏固的「自由民主」國家，其中貝南又經歷了一次政黨輪替，後三者則是現任總統連任成功。查德及甘比亞的總統並沒有任期限制，兩位現任者在位都已超過十年，他們輕易擊敗對手，延續其較為專斷的統治。烏干達的穆塞維尼(Yoweri Museveni)取得政權已經二十年了，他在二〇〇六年終於舉行了第一次的多黨選舉，已近六成的選票獲勝。

印度洋的三個島國也舉行了總統大選，馬達加斯加在上一次的總統選舉中，曾引起極大的爭議，幾乎導致內戰的爆發。這一次的選舉情況較為平和，現任總統以百分之五十四的優勢，輕易擊敗其他六位候選人，連任成功。另外席塞爾的總統職位是兩年前由副總統繼任，此番他第一次以候選人的身份當選總統。葛摩則是採取各島輪流擔任總統的做法，今年由來自安如(Anjouan)島的候選人當選。

二〇〇六年非洲最受矚目的民主選舉莫過於剛果共和國的總統大選，一來是因為這個國家自一九六〇年獨立以來，從未有過真正的多黨民主選舉；二來是因為剛果共和國在一九九七年開始就進入內戰動亂的階段，直到二〇〇二年才簽署了和平協議，成立過渡政府，並且要靠聯合國的維和部隊之進駐，才能勉強維持政治及社會秩序；最後，剛果地大物博，礦藏豐富，但因缺乏基礎建設，在沒有交通網路的情況下，雖有國際觀選團的監督，是否能夠順利如期完成前置作業，並在選舉本身的自由、公平及透明度方面，滿足民主選舉的要求，是一項極大的考驗。所幸在經過兩輪的選舉後，現任總統卡畢拉(Joseph Kabila)最終勝出，而對手也接受選舉結果，沒有回到叢林再進行游擊戰的情形，但政治局勢是否會逐漸穩定，則有待觀察。

在族群衝突和內戰方面，蘇丹達佛地區的衝突仍然嚴重，雖然政府和其中的一支叛軍已簽署和平協議，但兩支較小的叛軍則是拒絕和解，繼續其抗爭活動，也讓原先僅有七千名的非洲聯盟部隊無法承擔其維和工作。安理會一直希望能夠增派聯合國的維和部隊，但卻遭蘇丹政府的持續悍然拒絕，直到年底才鬆口表示願意接受聯合國維和部隊的進駐，但其規模及與非洲聯盟的維和部隊該如何分工等細節，則仍待商榷。

索馬利亞軍閥割據的無政府狀態已持續十多年，雖然在二〇〇四年成立了臨時政府，但僅僅控制了索國西南一小部份的領土，靠著鄰國衣索匹亞的力挺，勉

強維持運作，完全沒有中央政府的規模及實力。伊斯蘭法庭聯盟(Union of Islamic Courts 簡稱 UIC)這個原先以社會服務為出發點的宗教團體，在一九九九年開始建立其政治權威，控制了首都摩哥迪休(Mogadishu)的主要市集，並逐漸擴大影響力，成為索馬利亞境內的重要勢力。為了對抗這股新興勢力，摩哥迪休地區的軍閥在美國背後支持下，組成了恢復和平及反恐聯軍(Alliance for the Restoration of Peace and Counter-Terrorism，簡稱 ARPCT)，與 UIC 在二〇〇六年五月展開了街頭的流血衝突，至少造成了三百人以上的死亡，在這項戰爭中獲勝的 UIC 在七月時掌控了摩哥迪休，並逐漸擴大掌控範圍，成為該國的穩定力量，與有名無實的過渡政府相抗衡。

或許是衣索匹亞擔心 UIC 取代臨時政府後會對其境內的索馬利亞人及伊斯蘭教信徒形成牽引的力量，因此決定在二〇〇六年年底時展開對 UIC 的攻擊，協助臨時政府將其逐出摩哥迪休。UIC 是否會全面潰散，還是會在外國伊斯蘭激進份子及國家的支持下，對臨時政府進行游擊戰，將是未來觀察的重點。

## 參、未來評估

雖然二〇〇六年非洲的民主選舉最終都是在和平情況下落幕，但查德、甘比亞及烏干達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，這是否會因此影響這些國家的民主鞏固，值得深思。

十多年前安哥拉的叛軍與政府達成和平協議，並舉行民主選舉，不過落敗的薩文比(Jonas Savimbi)不願接受選舉結果，重拾武器繼續對抗，使得該國內戰又延續了十年。這次剛果共和國民主選舉的發展是否能夠完全排除安哥拉的經驗，是國際社會極為重視的發展，卡畢拉總統必須謹慎應對，以免重蹈覆轍。

原先曾經歷內戰衝突但已達成和平協議的象牙海岸，並未如預期般地舉行總統大選，令國際觀察家失望。交戰及衝突各方似乎歧見仍深，導致民主選舉無法順利推動，至為可惜。包括法國、非洲聯盟及聯合國在內的國際社會應該對各方施加壓力，以促成政治的回歸正軌。

在國際反恐方面，與非洲伊斯蘭信徒的和解及消弭非洲地區的貧窮，應是最有效的作為。過去索馬利亞的無政府狀態和蘇丹的內戰，容易讓恐怖份子在這個地區的活動不容易掌控；但 UIC 的潰敗及聯合國維和部隊的進駐達佛地區，似乎也無法完全排除這項威脅。西方各國若是想要防堵非洲地區成為國際反恐行動中的破口，就必須認真考慮如何化解其和激進伊斯蘭團體的矛盾。

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

不過，西方國家的援助機制在中國大陸於十一月間舉行第三次的中非合作論壇暨首屆的高峰會、並承諾要對這個地區提供各項援助及免除債務後，受到了嚴峻的挑戰，非洲國家顯然有了西方世界以外的另一個取得外援的選擇。西方的援助往往有改革經濟及改善人權等有關善治的要求，但中國大陸卻沒有加諸任何附帶條件。此外，中國在二〇〇六年首次超越英國，成爲非洲地區僅次於美國與法國的第三大貿易國。最後，中國大陸在非洲各地進行包括採購石油、興建油管、提煉原油、及探勘開採等各項貿易及工程的合作，讓雙方的關係日漸緊密。在可見的未來，非洲將會是西方的英、美、法等強權及中國透過援助和貿易，相互競爭影響力的主要戰場。



# 聯合國主要發展

蕭琇安

國立政治大學國際關係研究中心第一所助理研究員

## 壹、基本情勢

2006 年是聯合國針對 2005 年聯合國首腦會議《成果文件》(2005 Summit Outcome Document)中之建議及第 60 屆聯合國大會為落實《成果文件》而通過的一系列決議加以貫徹落實的一年。此外，國際間發生幾起重大事件，包括七、八月間爆發以色列與黎巴嫩真主黨間的武裝衝突及十月初北韓宣布進行核子試爆，再度考驗聯合國安理會維持國際和平與安全的能力。2006 年也是柯非·安南(Kofi Annan)秘書長結束其十年任期的一年。

## 貳、主要發展

### 一、改革方面

聯合國會員國在 2005 年底對提高該組織在和平、安全及發展等方面的實際作用、效率，問責度(accountability)和公信力(credibility)作出許多承諾，惟 2006 年之具體成果頗為有限。以安理會改革為例，由於會員國間對於安理會的擴大(membership expansion)，以及安理會工作方式(working methods)的改革究竟應與擴大議題一併處理或予以切割等問題上，仍存在許多歧見，導致改革進度的裹足不前。

在聯合國秘書處改革方面，安南秘書長於 2006 年 3 月向大會提出第一份針對秘書處管理改革的報告，標題為：『著力改革聯合國：構建一個更強有力的世界組織』(Investing in the UN: for a Stronger Organization Worldwide)。該報告內容分八個部份，從強化人力建設、提高領導能力、調整預算及財政機制等方面勾勒出未來三至五年秘書處改革之願景和計畫。在這些問題上涉及秘書長不需經大會的同意而有權決定秘書處人事、預算等事項的建議，引起開發中國家高度的關切。開發中國家堅持維護聯合國大會在秘書處人事與財政等方面的決策權力，認為美國等大國可能藉由推動擴大秘書長的權限，進一步加強對聯合國事務的控制，因此對報告中的相關建議以程序方式進行杯葛。G77 藉著數量上的優勢，於

4 月間在聯大第五(行政暨預算決策)委員會通過一項決議，要求秘書處另外提出十份報告。美、日、歐、加等已開發國家強烈反對這樣的作法，甚至要脅將杯葛預算。在這樣的爭議中，聯大在 7 月 7 日以無異議方式通過第 283 號決議，對秘書處組織管理方面的改革，達成小幅度的進展。

2006 年聯合國改革方面最主要的成就應該是人權理事會的正式成立(Human Rights Council)。聯合國大會於 3 月 15 日以 170 國贊成、4 國反對(美國、以色列、馬紹爾及帛琉)，3 國棄權的結果通過決議成立人權理事會，取代原先的人權委員會(Human Rights Commission)。人權理事會共有 47 個席位，依地區比例，亞洲有 13 席、非洲 13 席、東歐 6 席、拉丁美洲和加勒比海 8 席、西歐及其它國家集團 7 席，由全體會員國多數決產生。理事會第一屆理事國於 2006 年 5 月 9 日選出，並於 6 月 19 日~30 日在瑞士日內瓦召開首屆會議。

人權理事會之產生經過長達五個月的談判，爭議點包括選舉方式、參選資格、理事會成員數目、任期、理事會會期等，突顯出國家及區域集團多重的利益競爭。相較於人權委員會，新的理事會具有以下的優點：(1) 理事會的成員數目較人權委員會的 53 國略少；而以區域比例分配席次的方式大大增加亞、非兩洲開發中國家的代表性。(2) 理事會任期為 1~3 年，連選得連任一次，增加流動性。(3) 理事會成員本身的人權紀錄將受聯大定期的監督。經 2/3 成員國同意，聯合國大會可中止嚴重違反人權的國家的人權理事會成員資格。(4) 理事會每年至少固定開會三次，且至少有一次會期不少於十個禮拜；除此之外，必要時理事會經 1/3 成員之同意，得召開特別會議。此一制度改善過去人權委員會開會次數過少且會期過短的弊病。但另一方面，理事會仍有許多缺陷，例如：(1) 理事會成員參選資格雖考量參選國在「提升及保護人權方面的貢獻」，但何謂「貢獻」的定義模糊，且並不排除人權紀錄不良國家參選的權利，降低了人權理事會作為較高道德標準的象徵意義。(2) 依地區比例分配席次的選舉方式，可能引起區域集團間的利益交換或衝突。

人權理事會的催生顯示國際社會成員普遍對聯合國在提升與保護人權方面扮演更積極的角色寄予厚望，而至 2006 年底為止，新理事會已召開多次會議，包括針對蘇丹達扶爾(Darfur)，巴勒斯坦、黎巴嫩等情勢之特別會議和進行調查，亦展現該機構強烈的企圖心。不過，美國因對新的理事會許多條件不如所預期而未參與第一屆會員之選舉，又理事會自六月開始運作以來，接連針對以色列進行譴責與調查，也遭來前美國駐聯合國大使約翰·波頓批評只知道譴責以色列而不關心其它人權問題。有鑒於此，前秘書長安南曾表示人權理事會在處理中東問題時應保持公正，不要讓此一個問題壟斷理事會的議程，以免其他人權問題受到忽視，甚至建議理事會首先審查各理事國自己的人權狀況。未來人權理事會是否能發揮其功能，確實作到透明、公平、公正，超越地緣利益或意識形態之爭，亟待

時間之檢驗。

## 二、和平方面

2006年6月23日，聯合國建設和平委員會(Peacebuilding Commission)的決策機構—組織委員會在紐約聯合國總部召開首次會議，聯合國幫助衝突後國家建設和平的機制正式開始運作。

成立建設和平委員的構想最初源於2004年底聯合國改革名人小組的報告，隨後安南在其有關聯合國改革的《大自由》(In Larger Freedom)報告中予以確認。2005年9月聯合國首腦會議透過的《成果文件》原則上同意在該年12月31日以前設立建設和平委員會。2005年12月20日，第60屆聯合國大會及安理會分別通過決議，決定設立建設和平委員會 (Peacebuilding Commission)。

建設和平委員會為政府間的顧問機構，其成立最重要的目標之一在於確保即使在維和部隊不再發揮作用時，國際社會依然會關注剛擺脫衝突的國家。建設和平委員會的主要職責是根據安理會、聯合國經社理事會、聯合國秘書長或其他成員國的要求，輔助安理會和聯大商討有關衝突後國家的事宜，確保這些國家不再陷入戰爭。建設和平委員會遵循協商一致原則，為衝突後國家的穩定、經濟恢復和發展提供完整戰略，並為聯合國參與協調工作提出建議。委員會針對某特定局勢中將所有主要行為者聚集一堂，共同商討並決定一項長期的建設和平戰略，此為填補聯合國安全體系之不足的一項重要創舉。

建設和平委員會包括一個組織委員會和若干針對具體國家的委員會。組織委員會由以下31個成員國組成：(1) 安全理事會七個理事國(包括常任理事國)；(2) 經濟及社會理事會（經社理事會）七個理事國，特別要考慮到經歷過衝突後復原的理事國；(3) 從為聯合國預算提供捐款、包括為聯合國各機構和方案以及建設和平基金提供自願捐款數額最多的十個國家中選出的五國；(4) 從為聯合國各特派團派遣軍事人員和民警人數最多的十個國家中選出的五國；(5) 由大會推選另七個成員，以消除餘留的地域不均衡狀況，並將經歷過衝突後復原的國家包括在內。聯合國於2006年10月宣布啓動建設和平基金(Peacebuilding Fund)，該基金目前已有一億四千多萬美金，預定募集之總金額為兩億五千萬美元。

除此之外，2006年間聯合國安理會常任理事國展現對核不擴散之目標一致，在北韓、伊朗議題的處理上達成妥協，先後對兩國作出制裁的決議。針對北韓10月9日進行之地下核子試爆，安理會於十月十四日一致通過第1718號決議，其內容包括警告北韓不得再進行核子試爆，要求北韓立即無條件地回到六方會談，以及禁止特定軍事器材系統之進出口與奢侈品進口等相關的制裁行動。對於伊朗，安理會於12月23日一致通過第1737號決議，針對伊朗的核計劃和彈

道導彈專案，決定實行一系列的制裁，內容包括凍結與伊朗核計劃和彈道導彈專案有關的人員和公司的資產、對伊朗與鈾濃縮、重水反應堆和彈道導彈相關的物資、技術和設備方面實行禁運，並警告如果伊朗仍拒絕停止其核計劃，安理會將根據《聯合國憲章》第七章第 41 條的規定進一步採取除武力以外的制裁措施等。中國、俄羅斯兩份決議上扮演關鍵性的角色，在談判過程中堅持排除軍事制裁。兩國一方面擔心過度的制裁可能使北韓、伊朗兩國更加鋌而走險，另一方面欲防止美國重演出兵伊拉克模式，以軍事力推行其外交政策的企圖，成為美國想藉集體制裁之力量迫使北韓、伊朗放棄核武的希望重大的阻礙。從這些決議的內容及實際的效力來看，雖然安理會常任理事國表面上維持對不擴散原則一致的立場，但中、俄聯合抗衡美國的態勢卻愈加明顯。

### 三、安南卸任，潘基文出任新秘書長

2006 年聯合國的重頭戲為新任秘書長的產生。前南韓外交通商部長潘基文於 10 月 9 日獲安理會一致推薦，由聯大於 10 月 13 日以鼓掌方式任命為第八任秘書長，任期從 2007 年 1 月 1 日起，共計五年。

潘基文是聯合國成立以來第二位來自亞洲的秘書長，競選過程中獲得中國強力的支持。62 歲的潘基文出身職業外交官，其風格溫文儒雅，行事圓融。有些人因此認為他是天生的外交官，因為他總能在外交戰場上避免樹敵，但也因此有人批評他可能不夠強硬，不足以擔任聯合國秘書長這個國際外交戰總樞紐的工作。面對這些評論，潘基文強調在他擔任南韓外交部長，也處理過重大議題，包括解決北韓核武問題的六方會談，雖然也承認秘書長不是個輕鬆的工作。

潘基文獲任命後，即表示新年度上任後將高度關注北韓核武問題，渠計劃任命一名專門負責北韓半島事務的特使，並將長期設立此一職位。在 2006 年 12 月 14 日的就職演說中，潘基文提出未來的幾項核心工作為：加強聯合國三大支柱—安全、發展與人權；為秘書處注入新的生命力，使之重振信心；改善人力資源管理和職業發展制度；尋求建立最嚴格的道德標準、專業精神和責任心；努力開創秘書處與會員國關係新紀元。此顯示潘基文在任內將延續前任秘書長安南的理念，致力推動改革的議程。

### 參、未來評估

隨著潘基文上任，預期下一階段的聯合國將展現一股不同的風貌。前任秘書長安南在任內提出許多宏偉的道德理念，也展開聯合國成立以來最大刀闊斧的改革計畫；但其理念及改革也為之帶來許多批評與組織與會員國之間的衝突。預料

潘基文首先要面對的就是怎樣使得聯合國成員國間，以及成員國和秘書處之間，建立起更和諧的關係。正如在就職演說時提到，其首要任務是重建信任。潘基文將努力運用他「低調」、「柔中帶剛」及善於協調分歧的外交手腕，化解各種衝突，特別是開發中國家與已開發國家間衝突與對抗，及改善聯合國與美國的關係。除此之外，扭轉聯合國腐敗與缺乏效率的形象；處理北韓核武問題、伊朗核子問題、蘇丹達伏爾問題、中東問題等；以及如何面對聯合國中逐漸改變的強權結構一種形勢，顯示潘基文秘書長的任期將充滿挑戰。

# 中國大陸政治

寇健文

國立政治大學政治系副教授

暨

國際關係研究中心第三所副研究員

2006 年中共政治有四項值得注意的發展，分別是「上海幫瓦解與團系崛起」、「省級黨委換屆的特性與新意」、「反腐作為」與「政治改革」。

## 壹、上海幫瓦解與團系崛起

2006 年當中，上海幫重要成員不斷出現狀況。黃菊早在 2006 年初，就傳言因身體不適而無法繼續擔任重要職位。此外，黃菊的夫人余慧文、弟弟黃昔因涉嫌經濟上的不法交易，而遭中紀委調查。在中紀委收集資料後，黃昔突然辭去浦東發展集團副總裁職務。同時，黃菊的重要親信、上海市勞工及社會保險局局長祝均一被「雙規」，上海市人大常委會已免去其局長職務。賈慶林是受到衝擊的第二位上海幫成員。賈慶林受到的衝擊源自他所提拔的下屬爆發生活問題而被撤職。劉志華是賈慶林主政北京時的市政府秘書長、副市長，今年六月間，中紀委以「腐化墮落」為由，將劉志華「雙規」、撤職。另一個受到影響的上海幫成員是上海市委書記陳良宇。陳良宇因上海社保基金侵佔案，以及為不法企業謀利、包庇部屬等罪名，中央紀律檢查委員會對陳良宇的問題立案檢查，並且免去陳良宇上海市委書記職務，停止政治局委員、中央委員職務。

相對於上海幫成員遭罷黜，團系的勢力則有上升的趨勢。在省級黨政一把手方面，團系擔任省委書記和省長的人數和比例均較過去明顯增加。目前共有 10 人次擔任省委書記（上海市市長兼市委代理書記韓正、遼寧省委書記李克強、江蘇省委書記李源潮、廣西自治區委書記劉奇葆、黑龍江省委書記錢運錄、新疆自治區委書記王樂泉、重慶市委書記汪洋、山西省委書記張寶順、西藏自治區委書記張慶黎、四川省委書記杜青林），11 人次佔據省長職務（上海市市長兼市委代理書記韓正、河南省省長李成玉、寧夏自治區政府主席馬啓智、青海省省長宋秀岩、內蒙古自治區主席楊晶、廣東省省長黃華華、陝西省代省長袁純清、湖南省代省長周強、雲南省代省長秦光榮、吉林省代省長韓長賦、海南省代省長羅保銘）。在 2002 年，擔任省委書記和省長的團系各為 3 人，分占全體省委書記和全體省長人數的 10%。四年之後，這個比例已經成長到 30%，增加為原來的三倍。

在 2002 年，6 位省級黨政一把手分布在 6 個省份，如今 20 位正省部級團系幹部分散在 20 個不同省份，超過全國 31 個省份的一半。

## 貳、省級黨委換屆的特性與新意

隨著十七大腳步臨近，2006 與 2007 兩年就是中共地方黨委的「換屆年」，將決定未來中共第五代人事布局。2006 年 3 月，中組部部長賀國強曾表示，預計今年下半年完成 14 個省，2007 年上半年完成 17 個省市區。去年 10 月以來 1 月底，先後完成 14 個省黨委領導班子改選。這波人事更替，被稱為中共主政以來「人數最多、規模最大」的換屆改選。

本次省級黨委換屆改選的特色可以歸納如下：第一、中央與地方、東中西部幹部對調。首先，中央與地方的幹部調換，包括 2005 年交通部長張春賢調任湖南省委書記，湖南省長周伯華今年調職國家工商總局長。其次，東部沿海省市領導到中西部、東北等內陸省份任黨政一把手。第二、幹部年輕化、知識化。例如遼寧省委書記李克強、山西省委書記張寶順、西藏黨委書記張慶黎、雲南省委副書記秦光榮等人皆生於 1950 年代，滿足了中共提出「幹部隊伍年輕化」的要求。新擢升的幹部學歷也全面提高，多為大學以上，甚至碩士研究生以上。第三、務實的施政走向。省籍領導幹部的調動中，多人是省內職務的調整，他們在當地都有多年的工作經驗，更能保持省內整體發展規劃的延續。第四、省級紀委書記不再由省委副書記兼任，這可以增加紀委職能的獨立性。

## 參、反腐作為

2006 年 2 月 19 日，新華社全文播發「2005 年政府廉政工作綜述」，指出 2006 年政府廉政工作要注重推進改革和制度創新建設。2006 年 2 月 24 日，在國務院第四次廉政工作會議上，溫家寶指出近年來商業賄賂已成為經濟社會生活中的一大公害，為此要「加快建立防治商業賄賂的有效機制」，切實加強政府機關公務員隊伍建設和管理。2006 年 2 月底中共中央辦公廳日前印發中央紀委、中央組織部《關於對黨員領導幹部進行誡勉談話和函詢的暫行辦法》、《關於黨員領導幹部述職述廉的暫行規定》，並發出通知要求各地各部門結合實際情況，認真遵照執行，這是近來中共中央層面連續釋放的第三個關於黨風廉政建設的重要信息。

另一個重點是巡視制度的建立。2006 年 5 月 31 日，全國省（區、市）巡視工作座談會在北京召開。6 月 1 日，吳官正指出巡視工作要向縣（市、區）延伸，切實加強對這一級黨政領導班子及其主要負責人的監督。賀國強在主持會議時指

出，各級巡視機構要把地方黨委換屆組織人事工作紀律作為工作重點，巡查地方黨委是否貫徹《幹部任用條例》等法規制度，營造風清氣正的換屆環境。中共中央黨校教授葉篤初認為，雖然目前中共缺乏足夠的人力、物力，一下子將巡視工作在全國 3000 多個縣展開，但可以肯定的是，在十七大召開以前，中共中央將藉由巡視制度，盯緊縣級的「一把手」。

巡視組的建立，對於地方層級的防腐應有一定效果。中央巡視組在權力上，直屬中央紀委與監察部。在工作方法上，又可任意找省縣「一把手」或相關人員談話，這種作法反映出中央欲透過這種手段，對於地方官員進行控制。在工作範疇上，2006 年以後已經向縣級層次擴展。這可視為中共為十七大的召開做準備，以做好換屆改選以及防止地方幹部貪腐的擴大。在成員上，中央巡視組多為在紀檢工作上著然有成的老手。因此中央巡視組絕非一個虛設的機構，而是具備實權的中央機構。在組織上，2005 年增設第六組，主管金融。這反映出近年來中共對於金融工作的重視，特別是防範幹部在商業賄賂的橫行。

## 肆、政治改革

中央黨校研究室課題組在 2006 年 6 月 15 日發表了《從經濟發展角度思考和設計政治體制改革》報告，說明中國政治改革應有的模式與方向。該文認為，中共當前以及未來二三十年，甚至更長的時間中，應選擇政治上集中、經濟上自由市場的「前東亞模式」。原因在於中國大陸現在處於從農業向工商業轉型、從計劃經濟向市場經濟體制轉型的時期，必須要有一個相對集中的政治體制，來確保經濟發展所需的穩定環境，解決社會結構和經濟體制轉型中的諸多難題。

2006 年 12 月 14 日，中共國務院副總理吳儀在中美戰略經濟對話上做了《中國的發展道路》的發言。她對於西方國家關於中國改革是「重經濟、輕政治」的成見進行回辯，並表示中國進行的改革是全方位的改革，包括經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制改革。而發展社會主義民主政治，建設社會主義政治文明，始終是中國改革發展的重大任務。吳儀表示，中國將重點推進行政管理體制改革，加快政府職能轉變，建立法治型、責任型、服務型政府的政府。這番談話，被外界觀察家解讀為吳儀宣示了中共中央將在今後數年，將繼續大力推進政治體制的改革。

## 伍、未來評估

首先，從去年的發展來看，本文判斷上海幫的勢力已漸趨瓦解，必終在十七



大之前淡出政壇。胡錦濤對上海幫採取的是「兩手策略」。一方面力捧江澤民的歷史地位，包括出版《江澤明文選》，但另一方面卻懲治上海幫成員的貪腐行爲。有媒體稱胡錦濤這種對待上海幫的方式爲「捧殺」。另一個可以察覺上海幫沒落的指標，是曾慶紅的動向。曾慶紅過去協助江澤民鞏固權力的過程中，扮演非常重要的角色。但江澤民全退之後，曾慶紅逐漸與胡錦濤交好，在諸多政策上都與胡錦濤持相同意見，如紀念胡耀邦誕辰九十周年的決策過程上，以及「保持黨員先進性教育運動」。隨著上海幫要員紛紛去職，可以預見未來由胡錦濤主導的團系，會在十七大的佈局中扮演重要角色。不過，上海幫雖然瓦解，但新的「曾系」卻有可能出現。2007年1月傳出中共內部正在討論胡錦濤交出國家主席，由曾慶紅接任。若是如此，一個以曾慶紅爲首腦的新派系有可能就此誕生。

其次，省委領導人形成「一正二副」的格局。中共爲了因應少數民族地區的需要，西藏和新疆保留四位副書記，其他省的副書記縮減至兩位。中共中央今年5月發出關於省級黨委換屆工作的通知時，對精簡領導班子職數（人數）有所規定，專職副書記一般可配一名，省級黨委常委一般爲11至13人。減少副書記人數的規定是希望減少黨政分工重疊，提高工作效率。過去省委書記和副書記人數明顯偏多，在常委會中幾乎過半，以致書記辦公會提交給常委會的工作議題很容易成爲決策，產生書記辦公會實際上取代常委會的現象。此外，領導機關人數偏多，容易滋生官僚主義和形式主義，增加執政成本，不利提高工作效率。

第三、儘管中共大力推動反腐措施，但仍將面臨最大的問題就是中共政治體制的侷限。共黨政治體制的核心是任命制，自然增加上級幹部賣官與下級幹部買官的誘因。要根除這種犯罪源頭，就要採取選舉制。然而，選舉制又與中共依黨專政的原則矛盾。此外，極權主義體制的遺產仍使得中共幹部的裁量權較大，利用公權力謀取私利的機會增加。行政許可法或許可以減少幹部裁量權，減少貪腐發生的機會，但該法不能除去任命制的後遺症。此外，中共政治體制使得幹部貪腐比較不容易被揭露出來。在一黨專政的體制下，不允許社會團體挑戰或威脅他的執政地位，人大監督、輿論監督、民主黨派監督、司法監督等方法注定不會很有效率。舉例來說，中共寄望提昇輿論監督在反腐工作中的角色，必須賦予媒體相當程度的自主性，這與中共長期以來將媒體視爲宣傳工具的定位衝突。

第四、中共對於政治改革的規劃，是希望政改促進經濟發展，並且將範圍侷限在政府職能轉變，而不觸動共產黨領導的原則。但是在現實的運作上，這樣的主觀期待不一定能夠落實。其原因如下：第一，中共現今採取的政治改革方式，無法符合實際的需求，許多現實社會中的矛盾都開始挑戰中共的一元化領導體制。舉例來講，中共日漸惡化的貪污腐敗問題，其根源在於一黨專制政治，但是在明定中共領導地位的狀況下，腐敗的根源難以惕除，而人民的不滿將會不斷累積。第二，中共逐步擴大黨內民主與基層治理，使幹部越來越重視由下而上的民

意基礎，長期來看這將會衝擊共產黨由上而下的控管。對於地方領導的任命方面，不再是過去中央單向的決定，而開始結合候選人述職競爭、公示、民意調查等。加上擴大市縣一級的直接選舉程度，促使領導從過去向上級交代政績，轉向服務人民群眾、落實以人為本的訴求。當中央與地方利益衝突時，幹部可能不再單純心向中央，而轉為偏向地方，造成威權體制的衝擊。



APEC

G8

22

11

42

7

8537

64

OPEC





# 中國大陸軍事

丁樹範

政治大學國際關係研究中心第三所研究員

## 壹、基本情勢

在既定軍事現代化的要求下，和國際上對於中國軍事透明化的呼籲下，中國軍事在 2006 年既有持續性的發展，也有比以前突破性的發展。中國也對其發展的結果展現出更多的自信心。

## 貳、主要發展

### 一、人事調整

中國軍隊於 2006 年有一些人事調整。最值得注意的是，其海軍司令由吳勝利於 8 月接任病逝的前任司令張定發。在接任海軍司令職位前，吳勝利是副總參謀長，於 2004 年 7 月以前，擔任廣州軍區副司令兼南海艦隊司令。

另外一個調整是其國防大學校長。裴懷亮已經被馬曉天取代。值得注意的是，馬曉天出身空軍，曾擔任其空軍副司令。這是其國防大學首度由陸軍以外的高階將領擔任校長。其軍事科學院的院長早已分別由海、空軍將領擔任。這表示，基於一體化聯合作戰的需要，其他軍種的地位逐漸上升，陸軍不再獨大而壟斷重要軍事職位。

胡錦濤 2004 年正式擔任中央軍事委員會主席以後，於 2006 年 6 月第一次宣佈晉升十人爲上將。這十個人是：總政治部副主任劉永治、總政治部副主任兼中央軍委紀律檢查委員會書記孫忠同、總裝備部政治委員遲萬春、空軍政治委員鄧昌友、第二炮兵政治委員彭楓、(前)國防大學校長裴懷亮、北京軍區政治委員符廷貴、蘭州軍區政治委員喻林祥、南京軍區司令朱文泉、和成都軍區司令王建民。

中共軍方與外國軍事交流的主要負責人有所更替。長期負責軍事交流的熊光楷上將因爲超齡退伍，其工作由新任的副總參謀長章沁生接任。章曾在 2005 年



8 月的中俄「和平使命 2005」聯合演習中擔任中方的參謀長，也曾擔任總參謀部的作戰部部長。章沁生 11 月底曾帶團訪問日本和越南，與對方軍事高層展開年度國防安全諮商。

胡錦濤推動的反貪腐也使中國軍隊高階將領受到整肅。典型的例子是其海軍副司令王守業中將被逮捕。香港媒體報導，王守業於 2005 年年底被中央軍委逮捕，王在擔任解放軍總後勤部基建營房部部長期間，恃權貪污達一億二千萬元人民幣，且同時包養多名情婦。為推進懲治和預防腐敗體系建設，中央軍委公佈了「建立健全軍隊懲治和預防腐敗體系實施意見」。

## 二、軍事外交

2006 年是中國軍事外交活動頻繁的一年。中國的軍事領導人走訪世界許多國家，而其他國家國防軍事領導人也訪問中國。中國和一些國家共同舉行不同型態的軍事演習。中國和不同國家也進行軍事諮商、軍艦互訪、及功能性訪問。隨著中國國力成長，這種互訪係為平常，但是，彼此互訪的背景與動機則不同。

典型的例子是，中央軍事委員會副主席郭伯雄在美中既競爭又合作的背景下訪問美國，會晤了美國所有重要決策官員和美國總統，並在美國國防大學發表演講。中國軍方派遣幹部觀察了美國在關島舉行的「勇敢之盾」軍事演習。中國也派遣軍艦訪問美國，並分別在夏威夷和聖地牙哥舉行海上通信、機動、搜救演習。雙方也進行了例行的年度國防諮商會議。中國和日本的國防對話於 11 月恢復，使停滯的中日關係於安倍晉太郎擔任首相後開始反轉。

另一方面，中國和俄羅斯於 2006 年 7 月達成舉行第二次聯合軍方演習的協議。2006 年 9 月，中國和塔吉克舉行了「協作 2006」聯合反恐軍事演習，這是中國軍隊第一次派遣建制的部隊赴境外與他國進行聯合演習。2006 年 12 月，中國和巴基斯坦舉行了「友誼 2006」聯合反恐軍事演習。

中國於 12 月 29 日公佈的 2006 中國的國防指出，「中國已與 150 多個國家建立軍事關係，在 107 個國家設立武官處，有 85 個國家在中國設立武官處。兩年來，人民解放軍高級軍事代表團出訪 60 多個國家，有 90 多個國家的國防部長、三軍總司令、總參謀長等高級代表團來訪。」中國進行軍事外交的國家幾乎遍及世界各國。

## 三、演習訓練與建軍

值得注意的是，中國媒體所報導的軍隊演習訓練的趨勢，雖然其具體成果有

待進一步瞭解。其原則是貼近實戰，實踐胡錦濤 2006 年 7 月在其軍事訓練會議上的指示。其整體趨勢是向聯合作戰，整體反應，快速運動。舉例而言，其媒體於 5 月報導，廣州軍區聯勤部展開「資訊化條件下的三軍聯合作戰後勤綜合保障演練」；7 月的報導指出，其陸軍開始實現「由摩托化向機械化資訊化發展」；8 月的媒體報導，其軍隊首度「陸空一體化混編衛勤保障演練」；10 月的媒體報導，其瀋陽軍區機械化步兵旅首次進行歷時十天的陸軍「遠端機動實兵檢驗性演練」，這項「遠端跨區機動作戰演練」在內蒙古的合同戰術訓練基地結束。

此外，濟南軍區於 10 月 12 日到 18 日舉行「確山 2006」實兵檢驗性演習。其動員的規模是一個摩托化步兵師，採取鐵路運輸方式機動，從駐地遠程機動到某合同戰術訓練基地。演習項目共分戰備等級轉換，完成出動準備；遠程快速機動，迅速完成集結；制定作戰預案，完成作戰準備；調整作戰方案，完成攻擊部署；綜合火力突擊，攻殲防禦之敵等階段。演習目的是對某些新的裝備、新的戰法、新的訓練方法，以及新的編制體制進入部隊後的成果，進行檢驗和考核。

其媒體報導，本次演習有幾項特色：

- 這是首度由四大總部聯合領導和組織的建制步兵師演習；
- 採用「整建制」和「實兵實彈」的演習方法，全師所有人員和裝備都參加演習；
- 其演習所要檢驗和考核的內容包含作戰、後勤、裝備、政工等諸多方面，通過一次演習，全面檢驗一支部隊的戰法研究、軍事訓練、裝備建設、後勤保障和戰時政治工作；
- 演習過程由 70 餘名院校和有關訓練基地的專家組成的導演部，運用「部隊演習評估系統」，對參演部隊的「指揮控制、遠程機動、火力打擊、整體防護、綜合保障」五種能力進行了全面檢驗和綜合考評，完全實現了科學量化。

值得注意的是，其媒體對演習缺失不必諱的報導。例如：

- 師指揮員先後三次推遲發起進攻，致使一梯隊攻擊部隊在敵前線整整停留了五十分鐘，真要是在戰場上早就被殲滅了；
- 師申請上級火力支援，但卻沒有提供打擊的具體時間和區域，叫人不知從何支援起；
- 某新型導彈打擊五個目標，只命中二個；
- 個別分隊在演習中沒有架設電台，要通信時，就抓起對講機和軍用手機。

另外值得注意的是，其聯合作戰與整體配合的做為擴及後備動員單位。其媒體 9 月報導，為探索軍兵種民兵新的作戰訓練方式，其軍方已對原有的民兵訓練大綱進行編修，新的民兵軍事訓練與考核內容含蓋三軍和二炮，且訓練已展開。

#### 四、武器發展

或許是對其武器發展的進展有充分的自信心，或想促進武器的外銷，中國軍方於 2006 年對武器發展有比往昔更多的報導。這特別是軍用飛機方面的報導。典型的例子是有關「殲 10」戰機的報導；中國不但公佈「殲 10」戰機的飛行影片，且正式宣佈首批殲十戰機已投入空軍航空兵部隊，並先後組織戰鬥特技、對地攻擊、單機進攻、雙機空戰、編隊出擊、飛彈攻擊和防禦戰術等課題的訓練。其他的例子包括：

- 和巴基斯坦合作研製的輕型多用途「梟龍」戰機第四架原型機首飛成功，並宣巴基斯坦訂購 150 架；
- 由江西洪都飛機公司研製的 L-15 教練機完成首飛階段的試飛，完善其初、中、高級教練機的研製生產體系，滿足第三代和新型飛機飛行員的訓練需要；
- 太行戰機引擎研製成功，實現了三大跨越：即從中等推力發動機到大推力發動機的跨越，從渦噴發動機到渦扇發動機的跨越，從第二代向第三代跨越。

#### 五、透明化作爲

隨著國力的提升，和自信心的增加，中國相對地改善其軍隊的透明化作爲。中國逐漸透過軍事交流讓其他國家瞭解中國軍隊的現況。例如，4 月，邀請駐中國的外國武官參觀裝甲兵工程學院；6 月，中國軍方邀請訪問中國的日本自衛隊軍官團參觀北京軍區第六裝甲師；10 月，邀請駐中國的外國武官參觀其海軍艦艇，並隨艦出海觀摩其艦艇海上操演。

此外，其軍方於 12 月 29 日發佈了 2006 中國的國防報告書，首度公佈了一些資訊。首先是說明中國的國家安全戰略構想，其內容是中國一貫宣傳的和諧社會和和諧世界，平衡發展與安全，傳統與非傳統國家安全，內部和外部安全。其次是中國的核戰略，強調不首先使用政策，堅持自衛防禦戰略，和建立精幹有效的核力量。中國也首度說明了陸、海、空三個軍種的戰略。第三是介紹人民武裝警察的組織和規模，共計 66 萬總員額，每天有 26 萬人輪流執勤。

第四是陸軍集團軍的規模。其共有 18 個集團軍。第五是中國的國防預算。報告書對國防預算的項目和編製過程有比往昔詳細的說明，但是，仍然沒有公佈詳細的國防預算內容，包括各項目總額，及各軍兵種比例。

第六是中國軍事發展的目標。報告書公佈了「三步走」發展目標，包括：到 2010 年前打下堅實基礎，2020 年前後有一個較大的發展，到 21 世紀中葉基本實現建設信息化軍隊、打贏信息化戰爭。

## 參、 未來評估

隨著中國經濟持續發展，技術實力增加，及繼續進行軍事現代化，中國軍力發展仍將是國際注意的焦點。隨著其軍事實力的增加，和自信心的上升，其軍事透明度可能會持續改善。2007 年秋季隨著中國共產黨 17 大的召開，其軍方高層將有一波新的人事調整。

# 中國大陸軍控與防擴散

袁 易

政治大學國際關係研究中心第三所研究員

## 壹、基本形勢

「二〇〇六年中國的國防」白皮書已於二〇〇六年十二月廿九日發佈，這是繼二〇〇四年國防白皮書，每兩年定期出版的系列性政府白皮書。其中，就中國政府如何因應國際軍控與防擴散新形勢的相關政策提出了介紹與說明。總體而言，北京當局認為當前國際軍控、裁軍和防擴散既面臨機遇也存在挑戰。雖然絕大多數軍控條約執行情況良好，多邊軍控、裁軍和防擴散法律體系在為 0 維護國際和平與安全發揮著重要作用。國際防擴散共識進一步凝聚，通過對話、合作解決擴散問題的政治外交努力繼續推進。不過國際軍控與裁軍依然困難重重，解決地區核問題艱難曲折，恐怖組織和其他非國家組織獲取大規模殺傷性武器的風險加大。為此，北京當局倡議國際社會應樹立以互信、互利、平等、協作為核心的新安全觀，遵守《聯合國憲章》的宗旨與原則，並倡導多邊主義，通過多邊合作應對新的安全挑戰。通過努力維護現有國際軍控、裁軍和防擴散法律體系，推進多邊軍控、裁軍和防擴散，進一步完善國際防擴散機制。

## 貳、主要發展：履行國際軍控和防擴散條約

首先，中國政府有關《全面禁止核試驗條約》(Comprehensive Test Ban Treaty) 的履約籌備工作，包括解放軍總裝備部成立了禁核試履約籌備組辦公室，以及在外交部、衛生部、國家環保總局、中國地震局等單位配合下，承擔中國境內 11 個國際監測系統台站的建設任務，制定了履約監測台站管理規定及實施細則。目前，海拉爾、蘭州兩個基本地震台站和北京、廣州、蘭州三個放射性台站相繼竣工。北京、昆明兩個次聲台站完成實地勘址，將於近期啓動相關建設。中國國家資料中心和北京放射性核素實驗室已建成，並進入運作就緒階段。

其次，有關《禁止生物武器公約》(Biological Weapons Convention)，中國重申一貫支持旨在加強有效性的多邊努力，並已積極務實的態度參加了公約審議大會、締約國年會和專家組會議，也向聯合國提交《禁止生物武器公約》，建立信任措施宣佈資料。

第三，有關《禁止化學武器公約》(Chemical Weapons Convention)規定的義務，中國宣稱嚴格履行按時、完整地提交了各類年度宣布、新發現日本儀器化學武器的後續宣佈以及年度國家防護方案，並接待禁化武組織對中國進行的 100 多次現場視察。另外，解放軍亦嚴格按照公約要求，管理和遵照“單一小規模設施”和“10 千克附表一設施”。為推動銷毀日本遺棄化學武器，中日雙方進行了 42 次工作磋商。2005 年以來，中國和日本進行了 24 次現場調查，回收日本遺棄化武 3100 餘枚。此外，受日本委託，中國對已回收和已經日本確認的日遺化武進行臨時看管，留待日後由日本統一銷毀。

第四，有關《特定常規武器公約》所附經修訂的《地雷議定書》的相關義務。中國宣稱解放軍積極開展履約宣傳教育，落實議定書相關技術要求，已對不符合規定的殺傷人員地雷進行全面普查，並按計劃銷毀了數十萬枚老、舊地雷，並對尚能正常使用的庫存防步兵地雷進行必要的技術改造，使之符合《地雷議定書》有關技術要求。此外，中國繼續積極開展國際掃雷援助活動。於 2005 年 9 月至 12 月，派遣軍隊掃雷專家赴泰國，為其訓練掃雷人員，現場指導掃雷，捐贈掃雷器材。並於 2006 年 9 月至 12 月，在南京為黎巴嫩、約旦兩國人員開辦掃雷技術訓練課程，並向兩國提供掃雷器材。中國將參與《特定常規武器公約》政府專家組關於反車輛地雷問題的討論，並為批准《戰爭遺留爆炸物議定書》做相關準備工作。

第五，中國重申堅決反對大規模殺傷性武器及其運載工具的擴散，支持聯合國在防擴散領域發揮應有的作用，參加了防擴散領域的所有國際條約和相關國際組織，建立了涵蓋核、生物、化學、導彈等相關敏感物項和技術及所有軍品的完備的出口管制法規體系，實行嚴格的出口審批程序，確保有效管控。

名稱	基本情勢	主要發展
《2006 年中國的國防》白皮書	中國強調做好《全面禁止核試驗條約》、《禁止生物武器公約》、《禁止化學武器公約》、《特定常規武器公約》所附的《地雷議定書》	一、人民解放軍總裝備部成立了禁核試履約籌備組辦公室，承擔中國境內 11 個國際監測系統台站的建設任務，海拉爾、蘭州兩個基本地震台站和北京、廣州、蘭州三個放射性核素台站相繼建成。北京、昆明兩個次聲台站完成實地勘址，中國國家資料中心和北京放射性核素實驗室已建成，並進入調試階段。 二、2005 年以來，中國協助日方進行了 24 次現場調查，回收日本遺棄化武 3100 餘枚，中方對已回收和已經日方

		<p>確認的日遺化武進行臨時看管，留待日後由日本方面統一銷毀。</p> <p>三、2005年9月至12月，中國派遣軍隊掃雷專家赴泰國，為其培訓掃雷人員，現場指導掃雷，捐贈了一批掃雷器材。2006年9月至12月，在南京為黎巴嫩、約旦兩國人員開辦掃雷技術培訓班，並向兩國援助掃雷器材。</p>
<p>2005年 中國的軍 控、裁軍 與防擴散 努力</p>	<p>中國基本政策 主張：全面禁止 和徹底銷毀大 規模殺傷性武 器，防止大規模 殺傷性武器及 運載工具的擴 散，主張增加導 彈防禦計劃透 明度，防止外空 武器化和外空 軍備競賽，主張 在解決人道主 義關切的同 時，充分考慮主 權國家合理的 軍事安全需要 以及各國的經 濟和技術承受 力。</p>	<p>一、截至2005年6月底，中國接受禁止化學武器組織95次現場核查，核查結果均表明中國嚴格履行公約義務。</p> <p>二、2005年3月，中、俄、聯合國裁軍問題研究所、加拿大西蒙斯基金會、日內瓦聯合舉辦「確保外空安全：防止外空軍備競賽」國際研討會。</p> <p>二、2005年4月，中、日、瑞士、聯合國在北京聯合舉辦輕小武器問題國際研討會。</p> <p>三、2004年與1979年相比，中國國防費占同期國家財政支出比例下降近10個百分點。2004年中國的國防費用為2199.86億元人民幣，占當年國內生產總值和國家財政支出比重分別為1.61%和7.76%，2004年中國的國防費相當於美國的5.77%、英國的41.03%、法國的75.65%、日本的63.97%。2005年中國的年度國防費預算為2477.56億元人民幣。</p> <p>四、2004年12月，中國與東盟舉行落實《南海各方行為宣言》後續行動高官會，並成立聯合工作組，2005年8月，聯合工作組在菲律賓舉行首次會議。</p> <p>五、2004年11月北京召開首次「東盟地區論壇安全政策會議」。</p> <p>六、2004年2月和5月，中國與「導彈及其技術控制制度」分別在巴黎和北京舉行兩輪對話會，2004年9月，</p>

		<p>中國正式申請加入「導彈及其技術控制制度」。</p> <p>七、2004年3月和2005年3月，中國與「澳大利亞集團」舉行兩輪磋商，交換中國防擴散政策和出口管制措施。</p> <p>八、2004年4月和2005年5月，中國與「瓦森納安排」在維也納舉行兩輪談話會。</p> <p>九、2004年12月，中國與歐盟簽署《中華人民共和國與歐洲聯盟關於防擴散和軍備控制問題的聯合聲明》。</p> <p>十、2004年5月，中國建立跨部門防擴散出口管制應急協調機制，詳細規定相關出口管制部份在處理緊急防擴散出口管制案件時的職責分工和處理程序。</p>
--	--	--

不過，2006年12月公佈的此一白皮書對於聯合國「常規武器登記冊」(United Nations Register of Conventional Arms)則沒涵蓋，此一遺漏當應有所顧慮。原因在於，有關此一「登記冊」，中國堅認經過幾年來的證明，登記制度的實施效果是有限的，中國對該制度的前途表示擔憂。中國認為通過採取透明措施，促進制止破壞地區穩定的武器擴散，制止利用武器轉讓損害他國主權、干涉別國的行徑，包括軍品貿易登記制度在內的透明措施才是正確努力方向。中國反對將「登記冊」政治化，反對損害別國主權、干涉別國內政的企圖引入聯合國登記制度，主張按照聯合國大會決議有關規定進行登記，以維護登記冊的權威性。另外，中國亦強調高科技轉讓的關鍵問題是，一方面要廢除少數國家設立具有歧視性、不公平的管制和限制，另一方面是如何確保發展中國家獲得經濟發展不可或缺防禦能力所需的高級科學技術之權力。中國並認為有關透明化問題已在與這類武器有關的國際條約、公約或協定框架內處理，沒有必要增加新的重複要求。中國主張每個區域的軍備透明措施必須由該區域各國通過平等的討論，並根據其具體區域條件擬定和協商一致通過，任何區域不應將其模式強加給其他區域。

另外，此一白皮書亦未針對「海牙反彈道導彈擴散準則」(The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation)加以著墨。問題在於中國目前仍不支持贊同「海牙準則」。中國認為目前國際間仍缺乏必要的國際法依據，並強調防



止彈道導彈擴散是整個國際防擴散體制中最不完的部分。中國宣稱支持「海牙準則」中關於防止彈道導彈擴散的原則，中國卻抱怨「海牙準則」草擬過程中未能採納和接受中國的建議，從而給中國參與造成了困擾。中國尤其反對「海牙準則」中規定簽署國須事先提供導彈試射的相關資訊，中國亦反對「海牙準則」要求各國須對前一年的導彈試射提出年度報告。總之，中國一致認為倘若要處理各國之間在導彈上的不對稱性，唯一的方式就是制定一套賦予所有國家平等權利的反彈道導彈國際規範。

## 參、未來評估

綜合觀之，自一九九五年以來，中國政府透過定期性發佈國防白皮書這個方式來闡釋其相關政策之要義，藉此並提供其政策之透明度，此亦作為藉由制度化之實踐業已起了一定的宣傳作用。不過，中國政府仍然對於此具有針對性的規範加以消極抵制，並向國際社會提出給予例外處理之要求，此類要求乃是我們必須進一步密切關注之焦點。

# 中國大陸經濟

陳德昇

國立政治大學國際關係研究中心第四所研究員

## 壹、基本情勢

根據中共 2006 年經濟發展計畫，國民經濟和社會發展的主要預期目標是：國內生產總值增長 8% 左右，單位國內生產總值能耗降低 4% 左右；居民消費價格總水平漲幅控制在 3%；城鎮新增就業 900 萬人，城鎮登記失業率控制在 4.6%；國際收支基本平衡。

經濟發展大政方針包括：一、繼續做好宏觀調控。二、正確處理改革發展穩定的關係。三、統籌兼顧，關注民生。堅持以人為本，做好「五個統籌」。四、將 2006 年工作和實現「十一五規劃」目標結合。

2006 年重點工作為：1.繼續保持經濟平穩較快發展；2.紮實推進社會主義新農村建設；3.加大產業結構調整，資源節約和環境保護力度；4.繼續推動區域協調發展；5.實施科教興國戰略和人才強國戰略，加強文化建設；6.進一步推進改革開放；7.高度重視解決涉及群眾切身利益的問題；8.加強民主政治建設和維護社會穩定。

## 貳、主要發展

一、經濟維持高成長，成長結構失衡與宏觀調控成效有限

根據中國國家統計局初步資料估計，2006 年國內生產總值達 209407 億元(人民幣)，估計僅次於美國、日本和德國仍居世界第四位。其經濟成長率達 10.7%，列居世界前茅。儘管如此，產業結構失衡，以及宏觀調控績效不彰，未能有效抑制經濟「過熱」，仍是有待克服之難題。

表 1：2006 年中國經濟發展主要指標

項目	總值	增長率	說明
國內生產 GDP	209407 億元 (人民幣)	10.7%	增長率偏高，宏觀調控成效有限

財政收入	3.9 萬億元 (人民幣)		增收 7000 多億元
農業	產量超過 49000 萬噸		增產 120 億斤，農業基礎仍然脆弱
固定資產投資	109870 億元	24%	增長率與政府投資仍偏高
農民人均純收入	3587 元	7.4% (扣除價格因素)	農民增收仍困難
城鎮居民人均可支配收入	11759 元	10.4% (扣除價格因素)	城鄉差距仍大
物價		1.5%	物價溫和成長
外貿總額	17607 億美元	23.8%	據世界貿易組織估計，到本年年底，中國外貿總額將可能超過德國，成為僅次於美國的世界第二大貿易國。
外商直接投資	630 億美元	4.5%	
外匯儲備	10663 億美元	30.22%	全年外匯儲備增加 2473 億美元

資料來源:謝伏瞻，「2006 年我國國民經濟繼續保持平穩較快發展」，2007 年 1 月 25 日，

[http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20070125\\_402382298.htm](http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20070125_402382298.htm)。

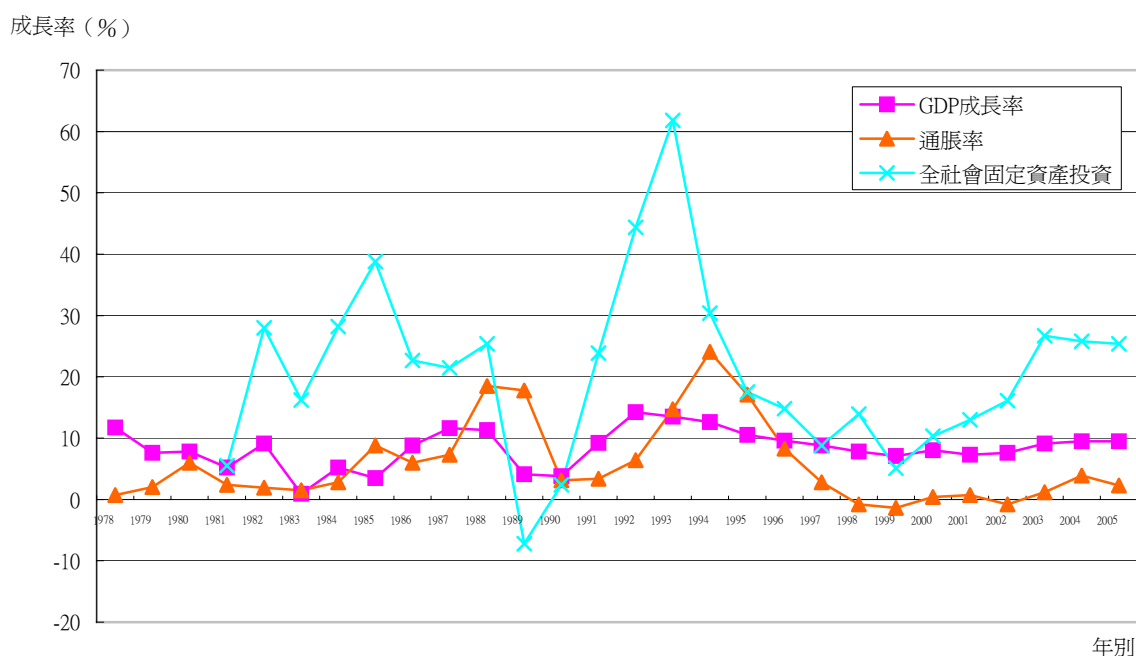


圖 1：中國經濟成長變動趨勢(1978-2006)

## 二、農業糧食增產，「三農」挑戰仍嚴峻。

2006 年中國農業總體上保持平穩發展態勢，糧食增產約 120 億斤。由於近年中共當局重視「三農問題」，並推動社會主義農村運動，因而農村長期存在矛盾與問題獲致初步緩解。儘管如此，近年中共欲積極改善之農民收入增長仍顯困難，區域與城鄉差距難以在短期內縮小，以及來自土地徵收腐敗行為與幹群矛盾仍未得到化解，農民、農業與農村「三農」問題與挑戰仍不容低估。

## 三、固定資產投資成長偏高，政府投資結構仍待完善。

2006 年固定資產投資增長仍高達 24%，且多以政府投資為主，顯示其經濟成長與投資結構仍不健全。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，且投資與消費比重不合理，尤其是內需不足，皆是大陸經濟高成長的隱憂。

## 四、物價溫和上揚，居民生活改善空間大。

近年中國大陸物價均維持溫和上揚之趨勢，2006 年物價上漲率為 1.5%，較上年回落 0.3 個百分點，並未構成通貨膨脹之實質威脅。儘管如此，大陸各地房地價格大幅上揚，一般民眾購買新住房能力不足、上學難、看病難與社會保障不健全，造成民怨與生活壓力。

## 五、外貿增長與順差擴大、外匯儲備逾萬億美元。

2006 年中國外貿出口繼續保持快速增長，貿易總額達 17607 億美元，貿易順差創新高達 1775 億美元，較上年增長 755 億美元。在外匯儲備方面，2006 年 12 月底，中國公佈的外匯儲備為 10,663 億美元，增長 30.22%。中國外匯儲備中多以美元的形式存在，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。

## 參、未來評估

2006 年大陸經濟成長達 10.5% 高成長，財政收入、外貿與外匯儲備激增，皆具特色。不過，宏觀調控成效不彰、固定資產投資偏高、城鄉差距縮小成效有限，

以及貿易摩擦加劇都是隱憂。儘管中國經濟總量居世界第四，但根據「國際貨幣基金基金會」(IMF)算法，2004 年大陸人均 GDP 從 1276 美元上調為 1490 美元，從世界第 112 位升至第 107 位。2005 年人均 GDP 為 1,703 美元。僅相等於美國的 1/25，日本的 1/21 和世界平均水準的 1/4，大體上與烏克蘭、摩洛哥相等，全球排第 110 位。另據大陸發改委預測，2010 年大陸人均 GDP 將達到 2,400 美元，仍居世界排名後列。

2006 年中共當局訴求之經濟發展目標未能全面落實，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。因此，中共 2006 年即在土地使用權管理回收與嚴控，懲治貪腐爭取民心，改善農民生計，以及化解社會矛盾著力較多。雖然中國經濟高增長部分有利於解決與掩蓋社會矛盾，但是高增長發展過程中衍生的分配不公、權力扭曲、體制缺陷、投資效率與調節機制，皆無法在短期內實現社經矛盾的根本解決。換言之，中國大陸長期重視經濟成長與發展，但是對經濟效率、資源合理分派與社會議題政策落實仍有限，已成為中國政經發展較嚴峻之挑戰。

2006 年是執行「十一五計畫」的第一年。當前中國大陸經濟發展主要的優勢在於：經濟發展的潛力與成長性仍將在短、中期有不錯的表現，尤其是 2007 年「十七大」胡溫全面接班，2008 年奧運與 2010 上海博覽會，皆可能將大陸經濟發展帶入另一成長高峰。估計短期內大陸仍能維持高於「十一五計畫」之目標值（參見表 2），而達 10% 左右之經濟增長。不過，奧運會前由「十七大」政治動員與奧運民族主義拉動之經濟高成長，奧運會後是否會面臨非常規且較劇烈的經濟衰退，便值得關注與警覺。此外，產業結構調整，降低能源耗損指標與環境保護和治理之目標在短期內亦不易達成。

表 2：「十一五時期」經濟社會發展的主要指標

類別	指標	2005 年	2010 年	年均增長%	屬性
經濟增長	國內生產總值(萬億元)	18.2	26.1	7.5	預期性
	人均國內生產總值(元)	13985	19270	6.6	預期性
經濟結構	服務業增加值比重(%)	40.3	43.3	(3)	預期性
	服務業就業比重(%)	31.3	35.3	(4)	預期性
	研究與試驗發展經費支出佔國內生產總值比重(%)	1.3	2	(0.7)	預期性
	城鎮化率(%)	43	47	(4)	預期性
人口	全國總人口(萬人)	130756	136000	<8%	約束性

資源 環境	單位國內生產總值能源消耗降低 (%)			(20)	約束性
	單位工業增加值用水量降低(%)			(30)	約束性
	農業灌溉用水有效利用係數	0.45	0.5	(0.05)	預期性
	工業固體廢物綜合利用率(%)	55.8	60	(4.2)	預期性
	耕地保有量(億公頃)	1.22	1.2	-0.3	約束性
	主要污染物排放總量減少(%)			(10)	約束性
	森林覆蓋率(%)	18.2	20	(1.8)	約束性
公共 服務 人民 生活	國民平均受教育年限(年)	8.5	9	(0.5)	預期性
	城鎮基本養老保險覆蓋人數(億人)	1.74	2.23	5.1	約束性
	新型農村合作醫療覆蓋率(%)	23.5	>80	>(56.5)	約束性
	五年城鎮新增就業(萬人)			(4500)	預期性
	五年轉移農業勞動力(萬人)			(4500)	預期性
	城鎮登記失業率(%)	4.2	5		預期性
	城鎮居民人均可支配收入(元)	10493	13390	5	預期性
農村居民人均純收入(元)	3255	4150	5	預期性	
注：國內生產總值和城鄉居民收入為 2005 年價格；帶()的為五年累計數；主要污染物指二氧化硫和化學需養量					



# 中國大陸財政

陳永生

國立政治大學國際關係研究中心第四所助理研究員

## 壹、基本形勢

中國大陸的開放改革是由計畫經濟轉向市場經濟的過程，財政體制亦爲了配合經濟發展的需要而轉型，並以建立「公共財政體制」爲其目標。在此目標之下，政府的職能必須開始轉型，需要和市場有更好的區隔，亦需學習運用財政職能及工具，透過財政體制的改革、財政政策的推行，達到穩定宏觀經濟、優化資源配置、解決收入分配不均的社會問題。國家的財政職能在市場經濟環境下，主要透過優化資源配置、調節收入分配、控制經濟波動、規範財經秩序幾方面，來提供公共產品以彌補市場失靈的公共性，並以法制作爲社會規範的基礎，達成社會的公平性及公益性的目標。

綜觀 2006 年中國大陸的財政情勢，在公共領域部分，由於經濟發展帶來的負面效應，如貧富差距的擴大、收入分配不均問題越來越嚴重，中國大陸政府不得不推動若干的公共政策來彌補市場失靈的部分，例如增加對農業、教育、輔助就業、社會保障、公共衛生等方面的投資；繼續對經濟發展落後的地區給予政策的優惠及資金的支持。在私領域市場可以運作的部分，大陸以宏觀調控來應對 2006 年因高速增長所造成的外貿順差過大、信貸投放過多、投資增長過快的問題，並持續進行稅收制度的改革，期盼能帶動經濟結構的轉變，並以稅收政策來支援國家的產業政策，企圖改變原有無效率、高污染的經濟成長方式，使其轉變爲有效率、重環保的經濟增長方式。

就財政政策而論，2006 年中國大陸實行的是穩健的財政政策。所謂「穩健」是指「雙減」，即減少長期建設國債發行規模和減少財政赤字規模。2006 年大陸的國債發行規模，由 2005 年的 800 億元減至 600 億元，減少 200 億元。中央財政預算赤字爲 2950 億元人民幣，比 2005 年預算減少 50 億元，財政赤字占 GDP 的比重將下降到 1.5% 左右。至於稅收方面，不包括關稅、契稅和耕地佔用稅在內，2006 年大陸的稅收收入達到 37636 億元人民幣，增長 21.9%，稅收增收超過了 6700 億元。經濟快速持續地增長、各類稅收對應的經濟稅源增幅較快、稅收徵管的加強、以及個人所得稅收入累進稅率等因素，造成了稅收收入高速增長。



## 貳、 主要發展

財稅政策主要體現於兩大方面，一是經由公共財政的支出來協助公共政策的推動，二是透過稅收的調控來達到優化資源配置、調節收入分配的職能。以下分而述之：

### 一、公共財政支出

2006 年大陸公共財政支出的重點特徵如下：

#### 1、取消農業稅

2006 年中國大陸最醒目的財稅改革就是取消了實行了兩千多年的農業稅。爲了彌補地方政府短少的財政收入，中央財政因應以農村稅費改革的專項轉移支付，讓農民平均每人減少稅負約 140 元。

#### 2、確立農村義務教育經費保障機制

爲了轉化廣大的農村人力資源成爲經濟發展可用的人力資本，2006 年大陸建立了農村義務教育經費保障機制，不但要求「十一五」期間，中央與地方各級財政對農村義務教育經費的支出需達 2182 億元，並以法律形式來規範、釐清各級政府間及不同地區間，對農村義務教育經費分擔的比例。

#### 3、農村合作醫療補助

此外，在北京、上海、江蘇、浙江、廣東、青海、海南等省市推動新型農村合作醫療，中央財政對新型農村合作醫療補助資金達到 42 億多元人民幣，是 2005 年補助金額的近 8 倍。據估計 2006 年 1 月至 9 月，新型農村合作醫療基金曾使 1.4 億人次受益。

### 甲、財政轉移支付

在促進區域協調發展方面，財政部今年對中西部地區的一般性轉移支付及民族地區轉移支付力度，全年轉移支付資金約爲 1600 億元，期能增強中西部地方政府公共服務的能力，以促進基本公共服務的均等化。同時，爲配合省以下財政管理體制的創新，中央財政今年安排縣鄉財政獎補資金 235 億元，比 2005 年增加 85 億元，期能增強縣鄉財政的能力。並在全國 28 個省份推行鄉財縣管的改革、

在 18 個省份推行省直管縣改革，全國財政困難縣的總數由 791 個減少到目前的 437 個，地方財政體制的改革，希望能有助於國家統一規定工資的實現。

## 乙、就業輔導方面

在就業輔導方面，2006 年，全國城鎮新增就業的人數超過 1050 萬人，下崗失業人員的再就業有 500 萬人，其中幫助 40 歲至 50 歲人員再就業的有 120 萬人。另外，全國城鎮登記失業率為 4.2%，與 2005 年底持平。據估計，2006 年，一個百分點 GDP 的增長，拉動就業約 100 萬人。

## 二、稅制改革方面

2006 年所進行一系列的稅制改革，基本上是沿襲 2004 年以來的做法，按照「簡稅制、寬稅基、低稅率、嚴徵管」的原則進行改革，重要改革簡述如下：

### 1、個人所得稅改革

從 2007 年 1 月 1 日起，將個人所得稅工薪所得費用扣除標準由每月 800 元提高到每月 1600 元，使原有的個體納稅人減少了一半，相對地增加中低收入者的可支配收入；

### 2、資源稅改革的試點方案

為遏止高污染高耗能資源型專案的增加、礦產資源無償使用和低效率開採的行為，除了對原來就徵收資源稅的原油、天然氣等上調資源稅外，2007 年又陸續提高了煤炭、鈾礦石和岩金礦的資源稅稅額標準，調整了有色金屬、鐵礦石的資源稅減徵政策；

### 3、住房轉讓環節營業稅的調整

為抑止房地產市場中的投機行為，調整了現行住房轉讓環節的營業稅政策，將個人購房營業稅免稅期限由 2 年延長至 5 年；

### 4、出口退稅的調整

為優化出口產品結構，調整了部分產品的出口退稅率，繼續擴大高耗能、高污染資源型產品取消出口退稅和降低退稅率的範圍，對部分已經引起貿易摩擦的大宗出口產品，適當降低出口退稅率。選擇部分高科技產品提高出口退稅率。對

取消出口退稅的產品列入加工貿易禁止類目錄，進口一律徵收關稅和進口環節稅；

## 5、鼓勵企業研發、加速設備折舊

為鼓勵企業自主創新，從 2006 年 7 月 1 日起，允許各類企業、科研機構、大專院校研發費用稅前加計扣除 150%，對研發設備加速折舊；

## 6、調整消費稅

2006 年 4 月 1 日起，大陸對消費稅稅目、稅率及相關政策進行調整。主要的兩個內容為：一是對消費稅的應稅品目進行調整，二是對原有稅目的稅率進行調整。這是 1994 年進行稅制改革以來，第一次進行消費稅的調整。消費稅的改革主要突出了促進環境保護和節約資源、合理引導消費和間接調節收入分配這兩個重點。

## 7、內外資企業稅制合併方案終於提出、增值稅改革方案仍延宕

推動稅制改革的主要目的，是因為稅收對企業的生產方式和資源的利用行為具有調節的功能，期盼藉著稅制改革來促進經濟增長方式的轉變。但在大陸整個稅收收入中，增值稅和企業所得稅佔了三分之二，但改革推進的速度卻是非常緩慢。2006 年底總算提出了內外資企業稅制並軌的方案，但何時在全國範圍內推進增值稅轉型，卻總是遲遲未決定。增值稅改革方案在東北地區已實施了兩年多，不過因為擔心減少財政收入而未有進一步的動作，未來如何和企業所得稅「兩法合併」，是未來的當務之急。

總括來說，2006 的稅收制度雖有進行若干持續地的改革，但仍存在許多問題，如稅收的快速增長卻無助於公共財政支出結構的改善與提升財政轉移支付資金的使用效率，地方的財政債務依然很重，常令有心人士擔憂。個人所得稅的改革，仍無法解決收入分配差距不斷擴大的問題，離改革目標（實行綜合所得稅制，以個人申報為基礎，將其所有的所得綜合在一起，一併計稅）距離尚遠。加上增值稅的改革明顯滯後、兩稅並軌的問題長期議而不決，這些均將制約國內企業的競爭力。

## 參、未來評估

在邁向「公共財政體制」的目標前提下，國家的財政職能自當運用相關政策工具而要有所作為。因此在未來，大陸財政政策的重點，將繼續偏向公共職能方

面，2006 年的未竟之功，將成爲 2007 年財政關注的首要重點，例如：新型農村合作醫療試點，將繼續推動；在 2006 年所建立的「農村義務教育經費保障機制」的基礎上，中央和地方共同分擔農村義務教育經費，並努力推動 9 年制的義務教育；將繼續推動多種惠農政策措施、推動「新農村建設」，以解決「三農」難題；增加科技經費的投入，持續推動自主創新；繼續支持西部大開發、東北老工業基地振興、中部崛起等區域政策，以促進區域協調發展；持續加強和改進轉移支付制度，以改善當前縣鄉財政的困難。因此，未來在國債項目資金和中央預算內投資的方向和使用結構，有七大優先領域將被執政當局宣稱要給予支持，其包括：新農村建設、科教文衛、社會保障、資源節約、生態建設、環境保護和西部大開發等項目。在環境保護的前提下，能源耗量高、污染嚴重、技術落後的產業項目，將會被遏止。

此外，將繼續推進和深化各項財稅改革，增值稅轉型的改革將擇期在全國展開，並會加快推進企業所得稅「兩法合併」改革，相關立法準備將會陸續進行。物業稅改革方案及燃油稅方案亦將繼續研究，擇機實施。同時將繼續研究改進個人所得稅和資源稅制度，完善公共財政體制，以增強公共產品和公共服務的供給能力。只是，公共產品和公共服務具有外部性，如何提高地方政府的誘因，建立合理的審核監督制度，使財政稅收的支出能有效率，絕非一蹴可及就可達成，仍需假以時日持續觀察。

# 中國大陸金融

陳伯志

國立政治大學國際關係研究中心第四所助理研究員

## 壹、基本情勢

### 一、中國銀行業 2006 年出現積極變化

2006 年初以來，銀監會針對銀行流動性偏大等問題，進行“風險視窗”指導和風險提示，督導銀行業金融機構堅持審慎經營管理，高度關注部分行業產能過剩對銀行業風險的影響，導致：(1) 貸款期限結構明顯改善；(2) 農業、個人消費和小企業從銀行業金融機構獲得更多信貸支援；(3) 商業銀行收入結構不斷優化；上半年主要商業銀行中間業務收入比上年同期增長 4.6%，連續三年大幅增長。(4) 銀行業金融機構開發以拉動消費為重點的信貸業務和小企業授信，積極改善農村金融服務，拓展理財、代理和諮詢等收入。

### 二、人民銀行實行穩健貨幣政策

人民銀行綜合運用多種貨幣政策工具，適時、適度調節貨幣信貸。2006 年內中央及時採取有針對性的宏觀調控措施，人民銀行（央行）出臺了一系列的調控措施，包括兩次加息、三次上調存款準備金率、四次發行定向票據。第 3 季度末，貨幣供應量和貸款增長均出現回落，金融宏觀調控效果初步顯現。包括：(1) 貨幣供應量同比增長明顯回落：2006 年 9 月末，廣義貨幣供應量(M2)餘額同比增長 16.83%，增幅比上月低 1.11 個百分點，比去年同期低 1.09 個百分點。(2) 金融機構各項存款同比少增：9 月末，全部金融機構本外幣各項存款餘額同比增長 16.39%。金融機構人民幣各項存款餘額同比增長 17.15%，增長幅度比上月低 0.63 個百分點，比去年同期低 1.93 個百分點。(3) 金融機構各項貸款增長速度趨緩：9 月末，全部金融機構各項貸款本外幣餘額同比增長 14.61%。全部金融機構人民幣各項貸款餘額同比增長 15.23%，增幅比上月低 0.9 個百分點。(4) 銀行間市場利率水平較高：9 月份銀行間市場同業拆借月加權平均利率為 2.32%，比上月低 0.08 個百分點，比去年同期高 0.81 個百分點。(5) 國家外匯儲備繼續增加：2006 年 9 月末，國家外匯儲備餘額為 9879 億美元，同比增長 28.46%。今年 1-9 月份，外匯儲備增加 1690 億美元。

## 貳、主要發展

### 一、銀監會貫徹宏觀調控政策

2006年10月中，銀監會召開了第四季度經濟金融形勢通報會。主席劉明康強調，銀行業金融機構要繼續貫徹落實宏觀調控政策，保持和維護銀行業穩健運行和發展，促進國民經濟持續健康發展。(1) 商業銀行不良貸款整體上繼續“雙降”：9月末，主要商業銀行不良貸款餘額1.2萬億元，比年初減少469億元；不良貸款比例7.6%，比年初下降1.3個百分點。其中，國有商業銀行不良貸款餘額1.1萬億元，比年初減少164億元，不良貸款率為9.3%。(2) 案件專項治理工作繼續取得成效。(3) 銀行業防範風險的能力進一步提高。資本充足率達標的銀行由年初的53家增加到55家。(4) 小企業貸款繼續增加：截至6月末，主要銀行業金融機構小企業貸款餘額2.6萬億元，比年初增加1412億元；不良貸款率下降1.87%。(5) 農戶貸款大幅增長：9月末，農村合作金融機構農業貸款餘額1.3萬億元，比年初增加2098億元，增幅為20%。

### 二、中國國際收支--資本和金融項目呈現“雙順差”

中國國際儲備較快增長，2006年上半年國際收支經常帳順差916億美元；其中，貨物帳順差800億美元。截至9月末，中國外債餘額為3049.76億美元，比上年末增加239億美元，增長8.52%。其中，中長期外債（剩餘期限）餘額為1363億美元，比上年末增加114億美元。短期外債占外債餘額的比例為55.28%。11月份中國金融運行主要特點是：廣義貨幣M2增速有所下降，狹義貨幣M1增速繼續加快；人民幣各項貸款增速繼續回落；儲蓄存款增速進一步下降，企業資金總體寬鬆。

2006年12月28日銀行間外匯市場人民幣匯率中間價為1美元對人民幣7.8149元，再次創出匯改以來的新高。企業逐漸適應了人民幣匯率的有管理浮動。2006年最後一個交易日12月29日，上證綜指以2585.42點開盤，報收2675.47點，上漲107.88點。深證成指以6481.25點開盤，報收6647.14點。2006年大牛市，滬指全年大漲1514點，漲幅接近130%。12月29日，滬深兩市個股幾乎全線飄紅。總體看，權重股帶領上沖格局仍然繼續，大幅調整後的二線藍籌股更是再度表現。據中國證券報報導，上海、深圳證券交易所披露，2006年滬、深兩市股票總成交達到90468.89億元，較上年增長186.22%。

### 三、銀行業對外開放持續推進

“十一五”計畫期間，中國在審慎監管和控制風險的原則，允許國內商業銀行在堅持中方控股的前提下引入國外戰略投資者，積極支援外資銀行和中資銀行之間建立股權合作等戰略夥伴關係。允許國有保險公司在堅持中方控股的前提下引入國外戰略投資者，允許有條件的國內股份制保險公司引入外資。同時，將循序漸進地推進證券業對外開放，按照審慎監管的原則，繼續引入國外投資者，促進證券經營機構改善公司治理結構。上市企業股權分置改革完成後，允許境外戰略投資者對其進行戰略投資。

2006年1-10月全國新批設立外商投資企業33068家，同比下降6.32%；實際使用外資金額485.76億美元，同比增長0.34%。1-10月，對華投資前十位元國家/地區依次為：香港、英屬維京群島、日本、韓國、美國、新加坡、臺灣省、德國、開曼群島、薩摩亞。截至2006年9月末，在華外資銀行本外幣資產總額達到1051億美元，占中國銀行業金融機構總資產的1.9%。在中國註冊的外商獨資和中外合資法人銀行業機構共14家，下設17家分支行及附屬機構。22個國家和地區的73家外國銀行在中國24個城市設立了191家分行和61家支行。41個國家和地區的183家外國銀行在中國24個城市設立242家代表處。9月末，中國對外資銀行開放人民幣業務的城市已經達到25個，其中5個城市屬提前開放；外資銀行經營的業務品種超過100種，111家外資銀行機構獲准經營人民幣業務。到12月為止，外資銀行已經在中國設立分行195家，當地註冊法人機構14家，資產總規模達1000多億美元，占到整個銀行業資產總額的2%左右。

#### 四、銀行資金過剩--投資與信貸出現“雙高位”

銀行體系流動性過剩、貨幣信貸投放過多，為投資熱提供了充足的資金支撐。銀行資金追逐投資，投資與信貸出現“雙高位”投資和信貸的過快增長，從利率到存款準備金率再到定向票據，人民銀行多次組合運用這三大貨幣政策工具，對貨幣信貸進行適時調控，採用市場手段為經濟降溫。(1) 央行三度累計上調金融機構存款準備金率1.5%，直接凍結商業銀行資金4500多億元，減緩和削弱商業銀行的放款衝動；(2) 兩次加息旨在回收流動性的同時，加大對資金需求方的調節，提高全社會的資本成本，利用利率槓桿抑制投資和信貸需求的擴張；(3) 四次發行定向票據總額3500億元，定向票據對商業銀行的威懾作用更大。2006年中國宏觀調控已初見成效。

#### 參、未來評估

在投資、信貸回落基礎不穩及國際收支不平衡仍在加劇的情況下，銀行信貸擴張的勢頭將進一步延續，信貸調控面臨較大壓力。2007年中國宏觀經濟增長

的需求依然強勁，投資增長仍可能出現反彈：(1) 經濟將維持在 9.5% 左右的較高水準。由於外貿順差過大的問題難以有效解決，國際收支失衡造成的貨幣流動性寬鬆局面短期難以改變。加上商業銀行貸款擴張的動力和意願依然很強，已經完成上市目標的中國銀行、工商銀行、建設銀行，在今年將面臨更大的盈利壓力。在貸款與存款利差收入仍是銀行主要盈利來源的情況下，三大行放貸衝動也將有所加強。按照中國加入 W T O 的有關金融業開放的規定，2007 年中國將全面向外資銀行開放人民幣業務。在流動性寬鬆的狀態下，對外資銀行全面開放人民幣業務無疑將增加信貸控制的難度。爲了拓展市場，外資銀行將積極開展人民幣存款業務。

(2) 短中期利差擴大趨勢在 2007 年上半年仍將延續，但中長期看，銀行業存貸利差將緩慢、持續下降，受益於長期貸款比例上升、活期存款增加較多、及貸款基準利率兩次上調，2006 年中國內銀行業短中期利差呈擴大之勢，這一趨勢在今年上半年仍將延續。

(3) 中間業務繼續快速發展，綜合化經營進一步鬆動後，業務創新將有新突破；銀行業中間業務收入將大幅增長。

(4) 消費銀行業務紛紛起跑，信用卡業務的高成本競爭將進一步升級，但國內銀行將不得不接受資產管理、產品創新、風險識別和人才培育能力的巨大考驗。

(5) 不良貸款反彈的隱憂持續存在，相關經營風險值得警惕。銀行業貸款不良率依然存在反彈隱憂：2006 年資產質量改善隱含了大量不良資產剝離的成分，在大部分國有銀行完成改組上市後，政策性注資或不良剝離行爲在今後會逐漸減少，國家出於防止投資反彈的調控政策取向仍然明顯，勢必會對前期擴張過大的工業企業現金流產生一定影響；銀行業信貸過度投放的負面影響，將滯後在 2007-2008 年顯現。伴隨近兩年中國房地產行業高漲，房地產開發貸款和個人抵押貸款也高速增長，風險信號在局部地區已經顯現。隨著金融體制改革的深入及金融業全面開放，銀行經營面臨匯率風險、利率風險將日益加大，受國際金融市場波動的影響也愈發緊密。針對一些內地或海外上市的中資銀行，併購風險和股價波動風險不容忽視。

(6) 適應金融業全面對外開放，商業銀行將面臨日益國際化的金融監管。金融業全面開放及外資銀行加速進駐，將促使監管當局更加注重金融開放與金融穩定、金融安全的協調性。銀行商業模式的變革和金融交易行爲的多元化、複雜化，將促使監管當局加大對銀行經營合規性的審查，以及通過銀行系統加大對相關經濟主體異常或違法行爲（如洗錢）的監測。



2006年11月中國銀監會副主席唐雙甯曾表示，中國銀行業仍存在兩個不協調因素：(1) 中西部地區金融資源嚴重不足。目前中國絕大部分金融資源集中在東部，東部地區存款占全國的60%，貸款占57%，中部、西部和東北地區的貸款分別僅占14.9%、16.4%、7.7%；商業銀行大部分機構也集中在東部，中西部和東北地區網點覆蓋率低、金融供給不足、競爭不充分的問題突出。(2) 農村地區金融資源嚴重不足。截至2006年10月份，中國農村存貸款占全國總量的15%左右，城市占85%左右。從資金投入看，2005年末，全國銀行業貸款年均增長率為16%，而縣以下不到10%。

綜上所述，2006年中國金融業和金融市場發展更加蓬勃，對外開放度更高，金融商品更加多樣化，貨幣金融政策運作更加市場化且都在當局的掌控中，人民幣匯率和物價控制也維持在相對穩定。本人認為，如同唐雙甯表示，當局應設法鼓勵中外資金融業到中西部和東北地區設立機構，同時，應加快農村金融改革，構建“功能完善、監管有力”的農村金融服務體系。此外，本人認為在金融體系市場化改革、對外穩步開放、循序漸進地自由化及邁向全球化過程中，當局可檢討放寬一些不必要的管制，但每日應關注內外經濟金融動向，靈活運用各種政策工具，必要時適時介入市場加以調整。最重要的是，必須維護金融交易秩序和穩健金融發展，對官商勾結、超貸、冒貸、掏空公司、洗錢、內線交易、盜賣國家資產等投機倒把行為，必須完善法律加以防範並重重嚴懲。



# 中國大陸教育

王瑞琦

國立政治大學國際關係研究中心第四所副研究員

## 壹、基本情勢

中國大陸教育理念自 2003 年中共新總書記胡錦濤上任後，「五個統籌」論取代了江澤民「跨越式發展」論。五個統籌強調以人為本的發展原則，也持續推動人才培養工程；除了江澤民時代所提的黨政人才、企業經營管理人才和專業技術人才三支隊伍建設之外，新增專業化高技能人才和農村實用人才兩類。

高等教育在量的方面已達高峰，2006 年發展政策的焦點逐漸從菁英大學轉向教育公平政策；義務教育因 2006 年頒行新「義務教育法」，各省市地方政府必須採行配合措施；成人教育成果一直在聯合國中受到褒獎，2006 年成人各類培訓教育蓬勃發展；職業教育自 2004 年國務院《大力發展職業教育的決定》後，被認為是解決三農問題的配套措施，在過去一年中有相當的進展。

## 貳、主要發展

### 一、當前各級教育規模

至 2005 年，高等教育在學總人數超過 2300 萬人，毛入學率比前一年成長 2 個百分點，達到 21% 以上，進入了國際公認的大眾化發展階段。2006 年高等教育在學總人數仍達 2000 多萬人，其中普通本專科在校生 1333 萬人、在學研究生 82 萬人，分別是 2000 年的 2.4 倍和 2.7 倍。

義務教育由於小學學齡人口逐年減少，小學校數、招生數和在校生數繼續減少。2005 年中國大陸共有小學 36 萬所，比上年減少 2.8 萬所；招生 1671 萬人，比上年減少 75 萬人；在校生 10864 萬人，比上年減少 381 萬人；小學學齡兒童入學率達到 99.15%，其中男女童入學率分別為 99.16% 和 99.14%，男女入學率性別差為 0.02 個百分點。小學輟學率為 0.45%，其中女童 0.47%。小學畢業生升學率為 98.42%，比上年提高 0.32 個百分點。中國大陸實現“兩基”（基本上普及九年義務教育、基本上掃除青壯年文盲）的地區人口覆蓋率進一步提高，達到

95%以上，實現“兩基”驗收的縣(市、區)總數達到 2890 個(含其他縣級行政區劃單位 205 個)，12 個省(直轄市)按要求實現“兩基”。

中國大陸高校舉辦的各類成人非學歷教育結業人數達 373 萬人次、學生 239 萬人。各種非學歷中等教育結業人數達 6743 萬人次、學生 5283 萬人。其中：中等職業學校舉辦的各類成人非學歷教育結業人數達 809 萬人次、學生 401 萬人；職業技術培訓機構共培訓結業學員 5934 萬人次、學生 4882 萬人。中國大陸職業技術培訓學校(機構)19 萬所，教職工 52 萬人，專任教師 25 萬人。目前各類成人技術培訓規模較大，但其質量和水平還需進一步提高。

民辦教育持續發展。2005 年中國大陸共有各級各類民辦學校(教育機構)8.6 萬所(不含民辦培訓機構 2.9 萬所)，各類在校學生達 2168 萬人。其中：民辦幼兒園 6.8 萬所，在園兒童 668 萬人；民辦普通小學 6242 所，在校生 389 萬人；民辦普通初中 4608 所，在校生 372 萬人；民辦職業初中 25 所，在校生 1.5 萬人；民辦普通高中 3175 所，在校生 227 萬人；民辦中等職業學校 2017 所，在校生 154.14 萬人，另有非學歷教育學生 15 萬人；民辦高校 252 所，在校生 105 萬人，其中本科生 10 萬人，專科生 95 萬人，另有其他形式教育的學生 19.18 萬人；獨立學院 295 所，在校生 107 萬人，其中本科生 90 萬人，專科生 17 萬人，另有其他形式教育的學生 0.3 萬人；民辦高等教育機構 1077 所，各類學生 10 萬人。民辦普通高校和普通高校試辦的獨立學院在校生至 2004 年，已達 135 萬人，兩者的學生人數占普通高校在校生的比例由 1.3%提高到了 10%以上，初步形成了公辦和民辦教育共同發展的格局。

## 二、高等教育參與市場競爭

2006 年 9 月教育部一份文件對於高等教育機構的設置，提出「堅持標準、從嚴掌握」的原則，開放優良的民辦高等專科學校申請組建本科學校。國家在高校擴招後，延伸的學校建設、人事費用、貧困生補助…的龐大費用所苦。地方普通大學一方面因擴張過速，提高學費，受到社會指責，另一方面又為學生過多，如何維繫正常運作所苦。財政和理順體制的考量使高教決策：暫停擴張公立院校。

2006 年 11 月北大、清等 17 所大學宣布，2007 年起入學的研究生新生全部將交學費，被視為研究生教育改革的第一步。2006 年報考的人數的成長增幅低於前一年，可歸之研究生教育收費、保送生比例擴張、研究生就業困難三項原因。

自 2005 年起，共有 14 所港澳高校獲准向內地 17 個省（自治區、直轄市）招收自費本科生，其中澳門的 3 所高校還可招收預科生和研究生。許多家長期待子弟在港就業，以出國留學「學留」態度面對港澳招生，何況香港中文大學更以

50 萬港元，吸引大陸的優秀生。港澳招生對於「北大清華」一流大學的優秀學生將產生吸引力，市場的競爭衝擊也將有利於內地高等教育的改革。

### 三、義務教育開始免繳學費

2006 年 9 月起推行新「義務教育法」有七項改革：第一，國家規定義務教育採取免收學生學雜費；第二，國家對義務教育採取新的經費保障機制；第三，新法明確規定義務教育的管理機制；第四，新法採取措施保障適齡兒童就近入學；第五，新法要求進一步推動實施素質教育；第六，新法明確規定義務教育階段的教師的地位和待遇；第七，新法懲處上學難上學貴的問題。

從 2006 年春季學期開始，免除農村義務教育階段中小學生學雜費工作率先在中國西部地區啓動。免除學雜費後，平均每個農村小學生年減少負擔人民幣一百四十元，初中生年減負一百八十元，貧困寄宿生可減負五百元。根據「國務院」  
「關於深化農村義務教育經費保障機制改革的通知」要求，免學雜費的資金由中央和地方按比例分擔，西部地區爲八比二，中部地區爲六比四。東部地區除直轄市外，按照財力狀況分省確定。

### 四、職業教育迎合經濟需求

自 1988 年後，職業教育配合市場經濟的需求快速發展，至 2005 年底，每個市（地）至少設置了 1 所高職高專教育學校，中國大陸高職高專院校數、招生數及在校生數，分別占普通高校總數的 60.8%、53%、43%，在規模上已經是高等教育的半壁江山。

2006 年可以說是職業教育的黃金年。各地競相召開省級職業教育工作會議，建立職業教育工作部門聯席會議制度。9 月教育部的高等教育機構的設置辦法，明言不許中等職業學校或是高等職業學校升格，以免辦學績優的高等職校朝向升格大學之發展。11 月中旬，教育部、財政部啓動國家示範性高等職業院校建設計劃，將在未來的五年期間，投入 140 億打造職業教育品牌，其中 20 億元專項資金，將重點建設 100 所示範性高職院，預期到 2010 年，一些院校將能夠建立職業技能鑒定機構，通過考核的學生將可同時獲得學歷證書和職業資格證書。值得一提的是，這百所示範性高等職業院校的挑選也包括民辦高職院校。入選者並將獲得來自中央對其貧困學生的資助。12 月 27 日，國務院總理溫家寶主持召開國務院常務會議，審議并通過的《國家教育事業發展『十一五』規劃綱要》，將發展職業教育列入主要發展的項目之一。

### 五、學術研究與國際化

學術研究方面，國家持續推動各項相關評選辦法，包括國家社會科學基金項目、國家自然科學基金項目、高校科學技術獎授獎項目、國家實驗教學示範中心等。高校在教學方面，國家繼續前幾年的各種獎勵措施，諸如「國家級教學名師獎」、本科教學評估等。

爲了卓越化，教育部啓動的英語考試改革項目至 2006 年 6 月告一段落，正式推動以聽力爲主的《中國大陸大學英語四、六級考試改革方案(試行)》。其次，「高等學校本科教學質量與教學改革工程」亦正式實施。此一工程內容包括萬種教材設計畫，大學英語教學改革、國家精品課程、實驗教學示範中心建設。其中國家精品課程從 2005 年的 299 門增加爲 358 門。這些課程可享有五年的榮譽稱號。五年期間，課程內容按規定上網，取消登錄用戶名和密碼，向中國大陸免費開放。值得注意的是從本年新生開始，中國大陸普通高校開始實施思想政治理論課新課程方案，而且強調政治輔導員隊伍建設應與學校教學、科研隊伍建設同等重要。以上兩項措施對於大學自主發展的影響值得持續觀察。

在國際化方面，2006 年最受矚目的就是孔子學院的建立與發展，對於這個任務，各大學主要是以原先國際化之發展爲基礎進行。至 2006 年底，在海外建的孔子學院已達 120 所，排隊待建達 190 所，這 310 所孔子學院將遍及 69 個國家。孔子學院政策的落實有兩個障礙待克服，即教材和語言。

## 六、堅持教育公平理念

自高等教育高速擴張之後，教育公平的議題備受關注。長久以來備受批評的高考錄取弊端，隨著電腦化的普遍實施，逐漸減少。上世末以來，菁英大學計劃招生分配名額偏向所在地學生，以及分配作業缺乏透明度的問題，經過多年的爭辯，終於有所突破。三月，中國政法大學提出應按生源地學生多少分配招生計劃的建議，並獲得包括河南在內，因考生數量眾多，重點大學不足，升學競爭激烈的省份的熱烈回應。三月底，北大、清華等多所菁英大學縮減北京的招生名額。另有有學者呼籲教育部制定一減少國家重點高校向地方傾斜招生的日程表，逐步取消名校資源優先按戶口配置的不公平辦法。

在學費政策方面，中央一方面下達文件，禁止各大學違規向學生收取體檢、教輔、商業保險等費用，同時加速建立以獎學金、學生貸款、勤工助學、特殊困難補助和學費減免爲主體的、多元化的資助貧困家庭學生的政策體系。河南國家助學貸款能取得成功，與河南教育部門和國家政策性銀行進行合作有關，設立風險補償金、在高校設立專門管理機構等方式，頗得教育官員的肯定，已被指爲各大學的典範。但是，以上措施卻不能化解社會對於快速成長的學費的不滿，而近

年，一些學校將高爾夫設為必修課，建造食堂觀光電梯、推動彩票學碩士等，被指為高等教育「貴族化」的表徵。此外前述十七所菁英大學實施研究生教育收費政策，因遲遲未見配套措施，引發該項改革是否會因此產生新一群貧困生的疑慮。

## 參、未來評估

### 一、菁英大學發展定位問題

胡錦濤時代重視高等職業教育、挹注大筆專項經費，菁英大學未再能獲國家政策與經費的重點支持，又受香港高等教育機構向內地招生、流失優秀生的威脅，能否如前大步發展？尚待觀察。

### 二、高校擴招後教學品質問題

本科教育連年擴招、大班授課，為挽救本科素質水準，國家陸續推出精品課程、思想政治理論課新課程方案、賦予專職輔導員「教師和幹部的雙重身份」，其對於大學的發展究竟會產生怎樣的結果，值得持續觀察。同樣素質問題亦出現在研究生教育擴招，2006年研究生招收人數高達34.4萬人、導師指導的研究生人均指數升高、教授疲於為研究生揭題、學生抱怨見不到指導教授，動輒大班授課，造成研究生教育「本科化」。

### 三、高教擴張經濟效應問題

高校擴招超越經濟發展需求帶來負面效應，近三年來大學生就業率均下降在70%左右。2006年後大學畢業生將超過400萬人，勢將更惡化就業難問題。其次高等教育的龐大導致經費排擠和不足，迫使大學將增加的成本轉嫁至學生身上，調高學費和徵收各種費用；目前中國大陸家庭收入攤付大學費用之比例已超越各國，大陸大學貧困生族羣之比例和嚴重性也超越各國。

# 中國大陸行政補償法制

許光泰

國立政治大學國際關係研究中心第四所研究員

## 壹、基本形勢

中國政府 2006 年 1 月 1 日廢止實施將近 50 年的「農業稅條例」，2 月 17 日廢止「關於對農業特產收入徵收農業稅的規定」以及實施超過 50 年的「屠宰稅暫行條例」，這是對多年來「重工輕農」、「以農哺工」等偏差政策的微調糾正；但農民並未因農業等稅的廢除而扭轉其福祉，大陸盲目擴張都市範圍，都需要占用農地使越來越多的農民陷入「種田無地、就業無崗、低保無份」，政府徵地行為所給「三無」人員的補償費又不足。

2006 年 3 月 29 日，中國國務院依據 1998 年「土地管理法」第 51 條的授權，通過「大中型水利水電工程建設徵地補償和移民安置條例」（以下簡稱「新條例」），並同時廢止 1991 年的「舊條例」。「新條例」針對「開發性移民」採取「前期補償、補助與後期扶持相結合的辦法，使移民生活達到或者超過原有水平」（第 3 條），並首要遵守「以人為本，保障移民的合法權益，滿足移民生存與發展的需求」的原則（第 4 條第 1 項），並且希望行政相對人能夠「顧全大局，服從國家整體安排，兼顧國家、集體、個人利益」（第 4 條第 2 項）。「新條例」解決了「舊條例」補償補助標準偏低、安置程序不夠規範的問題。

關於行政補償制度現實情況可以概括四個方面來說：其一，關於行政補償的主體，有的不明確規定誰是行政補償的主體；有的只規定「國家」為補償的主體；有的比較具體明確規定補償主體。其二，關於行政補償的範圍和標準，有的包括人身損害的補償，有的不包括在內；有的只規定直接經濟損失要補償，有的則沒有如此明確。其三，關於行政補償的原則，更呈現多種多樣，有的規定文字上使用「適當」用語，有的使用「合理」用語，有的只說是給予「相應」補償，也有規定只能給予「一定的」補償，這些不同的用語代表不同的意義，行政補償數額的多寡又屬行政機關的自由裁量權範圍，決定權都在行政部門手中，行政相對人並無置喙的餘地。其四，關於行政補償的具體程序，有的規定補償主體要「主動」給予補償；有的規定要「依申請」才能得到補償；有的則規定有較為細緻的協商程序，例如 1998 年「土地管理法」第 48 條以及其「實施條例」第 25 條就是。



面對這些多年以來雜亂的行政補償制度早已引起不少民怨，中國政府應該不是不想解決，只是人民私權益意識是在改革開放多年以後才發展起來，人民才開始重視自己權益的維護，也才逐漸引起中國政府的關注。人民私有財產的大量積累，在面臨政府公權力的合法侵害、剝奪時要求給予補償，是極為合理的。基於填補人民私權利遭受合法侵犯的現實需要，政府給予補償成爲一項國家責任，也是無可推卸的法定義務，也因此 2004 年 3 月的第 10 屆全國人大第 2 次會議的修憲時，中國政府「憲法」第 10 條第 3 款修改爲「國家爲了公共利益的需要，可以依照法律的規定對土地實行徵收或者徵用並給予『補償』」，同時第 13 條也一併修改爲「國家爲了公共利益的需要，可以依照法律的規定對公民的私有財產實行徵收或者徵用並給予『補償』」，這個增加「補償」的修正案的確彌補了行政補償制度多年來在「憲法」層次上的空缺，但是究竟要如何給予行政補償，這次修憲並未針對行政補償應該遵守的基本原則作出明確規定，似有意爲日後起草統一的「國家行政補償法」留下比較彈性的立法空間。

## 貳、主要發展

中共建國迄今，仍然繼續適用的規定就有 500 部左右與行政補償制度有關，彼此內容並不協調，其中爭議較多並曾招致嚴重抗議的，主要還是有關農地的徵收或者徵用所給予的補償費太低所致，遠者如四川省自貢市人民政府從 1993 年開始爲建「技術開發區」而徵地所引發劉正有等農民代表維權訴訟案，依法「民告官」纏訴多年；近者如 2005 年底廣東省汕尾市人民政府爲建大型發電廠而強徵農民大片土地，同樣也未得到「合理補償」而引發警民衝突。因此，1998 年「土地管理法」有關行政補償的規定是否「適當」、「合理」，是值得注意的。同時，上述 2006 年 3 月所通過的「新條例」同樣也是適用在徵收農地時給予行政補償的新依據，而且時間點還是在汕尾市警民衝突暴動後不到 3 個月內迅速修正 1991 年的「舊條例」，難免引人聯想其關連性，也值得觀察行政補償原則有無新的變動。

徵地主要涉及的費用爲土地及地上物及青苗的「補償費」和人員的「安置補助費」。如果政府不巧碰上所謂的刁民，事先搶種高價經濟植物作爲勒索籌碼，其費用是難以計算的。1998 年的「土地管理法」相對於 1986 年的舊法，新法已將土地的「補償費」和人員的「安置補助費」提高不少倍數，而提高倍數的補償和補助，新法規定如果「尚不能使需要安置的農民保持原有的生活水平的」，允許「增加安置補助費」，將 1986 年舊法只允許「土地補償費和安置補助費的總和不得超過土地被徵用前 3 年平均年產值的 20 倍」，提高到 1998 年新法的「30 倍」。

「新條例」直接規定「土地補償費和安置補助費之和爲該耕地被徵收前 3

年平均年產值的 16 倍」，取代「舊條例」沒有規定統一的補償補助標準，中國政府此舉，說是要解決過去經常爲人所詬病的「1 個工程 1 種補償標準」的弊病，數個工程有數個補償補助標準的老問題，藉此防止行政不當行爲的發生，避免出現在同一個地區或者同一個項目的補償補助標準不一致，引發相互攀比的投機心理，乍看之下，的確是杜絕爭議的聰明做法。而且「新條例」也規定，如果仍「不能使需要安置的移民保持原有生活水平、需要提高的」，還可以經過「審批」或者「批准」程序後加以提高，這樣規定有無暗藏玄機？爲何單單選擇「16 倍」呢？爲了中庸之道？還是爲「審批單位」或者「批准單位」日後施惠提高倍數而預留空間？國務院既是行政補償規範的制定者，也是行政補償的主體，這種身兼雙重身份的立法者和執法者，至少可以防止行政官僚假借行政裁量來上下其手，恣意解釋所謂「適當」、「合理」、「相應」或者「一定」的補償原則。

另外，「新條例」強調人本主義精神，願意滿足人民的生存和發展的需求，是極爲難得的政策轉變，應該是中國政府近年來聲稱要建立和諧社會的最基本要求，不論立法、司法、行政甚至執政不都是爲了人民？人民權益的維護是政府的責任，促進人民的生活更幸福，本就應該擺在政府施政的首位。然而行政補償之所以會引起許多民怨，其原因主要是行政機關都只注意到所謂「公共利益」問題，甚至還會假借公共利益的名義任意爲所欲爲，居中牟利，忽略行政相對人的權益，在公權力和私權利之間政府往往偏向前者，輕忽後者。

有所矛盾的是，「新條例」一方面強調以人爲本，另一方面又要行政相對人「顧全大局，服從國家整體安排」，如何兼顧，兩全其美，在現實社會恐不易實現。關鍵在於何謂「公共利益」？此概念極爲抽象，不易明確界定其內容，如果解釋權是在行政機關，難免會帶有主觀性，甚至擴大解釋，其後果是難以想像的。如果行政機關認爲只要有法可依、依法行政即可，行政裁量是否合理並不重要，決定程序恐會過於擅斷，造成人民權益受損。

最後，「新條例」同意採取除了補償補助外，還要給予後期的扶持，使人民生活水平甚至可以超過原有水平，願意讓人民在失地後的生活能夠比以前更好，這個新願景不論政府能否做到、都是值得肯定的。不過，通常被徵地的農民，其戶口都會從農村遷入城鎮，而居住城鎮的日常生活開銷是要比農村來的多，包括水、電、交通、瓦斯等等支出，而給予行政補償的計算標準，都是以被徵地的「原用途」即農地來低價計算，所謂被徵收前 3 年的年平均產值計算標準，指的也是農地的年產值，而不是建設用地。「原用途」、「年產值」、「原生活水平」等等計算補償數額的標準，都指向與農地、農村有關，如何用一向計價偏低的行政補償費來應付未來的相對偏高的城鎮生活？即使一時能夠生存，但是能夠在城鎮生存多少年？農民還有下半輩子可以發展？

「新條例」所謂後期的扶持，根據國務院 2006 年 8 月 13 日發佈的「關於完善大中型水庫移民後期扶持政策的意見」顯示，近期目標是在「解決水庫移民的溫飽問題」，而中期目標則是加強「安置區基礎設施和生態環境建設，改善移民生產生活條件，促進經濟發展，增加移民收入，使移民生活水平不斷提高，逐步達到當地農村平均水準」，所採取的扶持原則係以「解決溫飽問題與解決長遠發展問題相結合」以及「國家幫扶與移民自力更生相結合」，而其具體的扶持措施則是給予「每人每年補助 600 元（人民幣，以下同）」，為期「20 年」。意即農民若活 20 年，總共可以領到 12000 元。可見中國政府的想法很簡單，發給 600 元所謂後期扶持金已屬仁至義盡，國家固然會「幫扶」，但是移民自己更要「自力更生」。問題是農民除了是種田高手外，還能有多少其他專長？每人每年 600 元的扶持金真能解決溫飽問題？可以使移民生活更好更幸福？可以因此期待超過原有的生活水平？農民領了行政補償費後的問題恐怕才剛要開始。

## 參、未來評估

截至 2004 年 7 月為止，涉及行政補償的法律有 40 多部，行政法規有 150 多部，地方性法規有 160 多部，規章也有 140 多部，攏總加起來已有 500 部左右的規定，數量多涉及面也廣，例如徵地、房屋拆遷、環境資源保護、公共安全、國防等方面。隨著改革開放的速度加快，行政補償制度的變化發展也呈現出不同時期的特徵，上述「新條例」屬新制度的出台，即帶有明顯的時代特徵。

從法制發展軌道來看，中國政府如同其他國家一樣，建立行政補償機制是爲了社會公共利益的需要而做的配套善後措施，政府有促進社會公共利益的需要，這是其職責所在，即使犧牲少數人的既得利益，也只要予以填補其損失即可，這是補償機制的基本精神。「行政『補償』」不像「行政『賠償』」，後者「賠償」行爲是按照「等價」原則處理，賠償數額往往就是實際損失，至於實際損失數額，可以透過協商確定。而補償數額並不適用此「等價」原則，往往要有一定的補償依據，爲了有個依據，行政機關不能不發佈有針對性的補償辦法，補償高低就看這個辦法。由於「行政賠償」是爲了行政機關的「違法」行政行爲所作的懲罰動作，而「行政補償」則是因爲行政機關的「合法」行政行爲對行政相對人所做的補償。行政補償既是因爲政府合法行爲所引起，政府所能給予被害人的填補也就無法透過協商解決，只能等待恩賜。因此，根據補償辦法所給予的補償數額本質上就不可能多，往往所擬定的標準會偏低，少數人的權益肯定無法完全得到填補，其往後的生存和發展肯定會受到嚴重考驗。

中國行政補償機制在 2004 年已正式確立在現行「憲法」中，證明中國政府觀念已有轉變，必須填補人民因徵地所損失的權益，但是美中不足的是補償原則

不明。中國最早的補償規定是 1950 年 11 月的「城市郊區土地改革條例」，當時明確同意徵用私人農地時要給予「適當代價」，對農民也要予以「適當安置」，至於地上物等的損失，也要給予「公平、合理的補償」（第 14 條）。這些原則在人民權利意識業已抬頭的今天，權益內容也逐漸豐富多樣化，或有參考價值。補償原則理應與時調整，政府的職責不能只爲了照顧多數人而隨意犧牲少數人，少數人反而更應得到關注，這才符合實質的公平正義，正在起草中的「國家行政補償法」必須拿掉腦海中「恩賜」的念頭，才能建構真正和諧的社會。

# 中國大陸農民工與新農村建設

趙甦成

國立政治大學國際關係研究中心第四所副研究員

## 壹、基本情勢

依據經濟發展理論，發展中國家經濟在工業化發展的轉型過程中，必然出現過剩農村人口流入城市尋找就業機會。中國大陸自改革開放以來，伴隨著工業化和市場化雙重轉型的發展，農村剩餘勞動力亦出現了向城市流動的現象。然而有別於一般的開發中國家，大陸一方面人口龐大，另一方面由於特殊的社會經濟背景，主要是受到傳統戶籍制度和城鄉二元結構體制之影響，以及改革開放以來包括產業結構、人口管理、勞動用工制度、所有制等多重體制結構的快速變遷背景下，不僅導致農村勞動力大規模向城市外移，並出現了具農民身份在鄉鎮企業或城鎮從事非農產業等職業活動之農民工特殊社會群體以及相伴而形成的諸多問題。由於農民工問題涉及傳統戶籍體制、三農問題、城市現代化等諸多因素，不僅複雜性至為突出，就其內涵實則是轉型時期宏觀環境巨變下多重問題交織而成的縮影，成為中共體制轉型以來的一大矚目現象。

農民工流動的規模，隨著中共改革開放的深入逐年擴大，流動的地域從跨鄉、跨縣，逐漸擴及跨省就業。據 2000 年中國大陸第五次人口普查的數據顯示約有 1.2 億遷徙人口，其中 8.8 千萬農村人口遷居於城市地區。相關的研究與調查顯示農民工特性包括：農民工年齡以 15 至 24 歲青壯年勞動力為主，教育結構一般只有初中以下的學歷，農民工的收入基本上與其教育程度有較密切的相關性。從行業的構成來看，農民工的主要行業是建築業和批發零售餐飲服務業。

自中國大陸開放農村勞動力流動以來，農民外出務工收入已成為農民增收的主要途徑。在一些中西部農村勞動力輸出大省如四川、安徽和江西等，農民外出打工收入，已相當或超過這些省全省財政收入。此外，農村勞動力流動的正面效益尚包括有利於促進流出地農村經濟與社會的發展，活絡城鄉經濟交流。農村勞動力價格低廉，有利於勞動力資源合理配置，確保整體人力資源的優勢，以及促進產業結構調整。然而中國城鄉勞動力自由流動以來，城鄉居民收入差距未減反增，究其緣由農村勞動力流動存在著諸多障礙是其關鍵因素之一。

一般而言，農村勞動力流動的障礙主要由宏觀社會制度和微觀農民本身的資源稟賦如教育程度等雙方面所造成。自農民工群體出現以來，雖然它在發揮勞動力優勢上有其不可輕忽的貢獻，然而規模龐大的農民工群體亦導致社會失序並引發出多重問題，形成中共轉型過程中的一大難題。早期農民工問題並未受到中共正視，在 2000 年以前中共對農民工政策，基本上是消極、被動、漠視、抑制及管理，而造成農民工受到來自戶籍制度的體制性障礙，和從中央到地方的行政性歧視、勞動保護不足、拖欠和剋扣工資、缺乏社會保障、子女接受義務教育權利遭歧視、以及政治參與以及社區融合…等的歧視。此外，隨著經濟發展水平的提高和新興產業的興起，一些大城市包括深圳、上海、北京等，均逐步制訂行業從業人員素質證照資格需求的法規。新的勞動就業要求門檻，將學歷普遍偏低的農民工拒於城市之外，相應造成農村勞動力向城市轉移的阻力。

## 貳、主要發展

自 2000 年“農村真窮，農民真苦，農業真危險”的呼籲浮出檯面，以農民收入低下為核心的三農問題受到了北京當局的高度重視。2004 年以來中共連續以“三農”為主題分別就提高農民收入、提高農業綜合生產能力以及增加對農村投入等，下發了中央 1 號文件。

2006 年中共提出建設新農村發展規劃，作為具體解決三農問題的政策。新農村建設的提出，顯示統籌解決城鄉二元經濟格局、已成為中國經濟政策的重心。中共所提出的新農村建設規劃，涵蓋了多方面的發展面向，主要包括：統籌城鄉經濟社會發展、推進現代農業建設、加快轉移農村勞動力、增加農民務工收入、促進農民持續增收、加強農村基礎設施建設、加快發展農村社會事業、全面深化農村改革、加強農村民主政治建設等。中共藉此發展規劃有效提高農民收入，改善農村環境，縮小城鄉差距。觀諸新農村建設有關解決三農問題的核心--農民收入問題，除了著眼於擴大農產品市場，使農產品獲得市場合理價格外，其中農村勞動力轉移問題尤為解決農民收入問題的根本。

必須指出的是，當前中國大陸農村面臨嚴峻的勞動力轉移壓力。基本上，農村因歷史因素存在著大量的隱蔽性剩餘勞動力外，自農村經濟體制改革開放以來，農村勞動力自隱蔽性失業中釋出而快速成長，形成龐大的農村剩餘勞動力規模，加遽剩餘勞動力移轉的壓力。然而農村勞動力本身知識水平低落，大多數農民工未曾接受過職業培訓、缺乏專業技能。據中共國家統計局抽樣調查統計，在 2004 年外出就業的 1.2 億農村勞動力中，接受過培訓的僅佔 28%。面對大城市勞動就業要求門檻日益升高，缺乏就業技能的進城務工農民，就業難度日增，相應造成農村勞動力向城市轉移的阻力。

面對農村勞動力轉移的迫切性以及農民工城市就業的重重阻礙，當局乃試圖以提高農民工素質和就業能力為手段，減少勞動力轉移的障礙，推動農村「勞務輸出」政策，達到合理引導安排農民工向非農和城鎮轉移到高生產力的工業部門，一方面有利於農村剩餘勞動力的轉移，促進資本累積和經濟成長，最終有助於提高農業勞動效益與報酬，緩和農村勞動力向城市流動的壓力；另一方面，農村勞動力向城市的流動亦有利於城市的現代化發展。因此如何加強農民工輸出地對進城務工前的農民施以職業技能培訓工作，不僅攸關農民工問題的解套，同時亦關鍵著新農村建設的推動。

自中共重視農民工職業技能培訓工作以來，2002年農業部開展農村勞動力轉移就業培訓試點，先後於2003年底開始制訂推動多項全大陸範圍內大規模的農村勞動力培訓，包括農業部等六部門聯合頒布制訂的「2003—2010年全國農民工培訓規劃」、「陽光工程」培訓項目、國務院扶貧辦勞動力轉移培訓、教育部制定組織實施的農村勞動力轉移培訓計畫，以及勞動保障部制定實施的星火職業技能遠端培訓項目等。

北京當局為加速新增轉移的農村勞動力掌握在城鎮創業、就業的技能，並獲得相應的職業資格或培訓證書，除安排專門用於農民職業技能培訓的資金，例如2004年中央財政安排2.5億元資金，對250萬農村勞動力轉移前的非農技能培訓給予補助外，並強調激發社會各方面參與農民職業技能培訓的積極性，鼓勵各類教育培訓機構、用人單位開展對農民的職業技能培訓，同時實行由農民自主選擇培訓機構、培訓內容和時間，政府對接受培訓的農民給予一定的補貼和資助的方式，積極展開培訓。

當前中共大規模推動的農民工培訓，就其培訓內容而言包括了兩個面向，其一是旨在提高農民工的素質，提供農民進城務工必要的服務和幫助，以減少轉移的阻力的引導性培訓，另則旨在提高農民工崗位工作能力和就業競爭能力，針對性較強的職業技能崗位培訓兩類。再就培訓性質而言，包括正規的職業學校教育以及短期實用技能培訓。此外，農村剩餘勞動力轉移培訓亦涉及就業前後的關連性，輸出地與輸入地雙方間之責任與協調，其複雜性可見一斑。

## 參、未來評估

不容置疑的，大陸所全面由政府倡導推動的農民工培訓有其一定的成效，例如輸出入地間以定向、訂單培訓方式所推動的培訓就業一體化培訓模式，對促進農村勞動力轉移發揮了積極的推進作用，然而培訓工作亦不可避免的存在著下列

的流弊。首先，就培訓本身而言，以學校為主的職業教育體系普遍存在著師資缺乏、教材、設備、課程、教學手段與市場需求嚴重脫節。其次，攸關農民工就業技能養成的職業培訓體系，亦存在著農村本身的職業培訓體系基礎薄弱，以及城市職業培訓地點對農民欠缺便利性等弊端。

再就中共所訂定的職工教育培訓制度而言，儘管企業對勞動者進行職業培訓的法律義務；然而現實的情況則由於農民工流動性大，企業和用人單位缺乏對農民工培訓的積極性，同時農民工職業較為集中的勞務企業大都規模偏小，用人單位欠缺投入農民工繼續教育和培訓的能力，造成企業對培訓投入不足。此外，由於農民工培訓執行過程中出現輸出入地屬地保護等行為，政出多門也造成現有資源難以有效整合政策影響執行效果。再次，目標管理、行政課責的行政手段，亦造成各級地方政府形式化的執行上級政策，完成培訓任務，輕忽以人為本理念，建設長效機制的農民工培訓政策。

另就農民工本身而言，農民工接受培訓的誘因不足，包括：農民工接受培訓的意識薄弱、農民工因工作時間較長缺乏受訓時間彈性、政府補助的培訓多為低成本的簡單培訓、農民工經濟條件不足、培訓機構以營利為取向等。

中共所推動的農民工培訓與就業方案，概括而言，對於長期受到輕忽的農民工不啻是一項有利的創新之舉，不僅有利於農村勞動力轉移就業，同時亦有助於推動新農村建設。然而值得注意的是，除了培訓本身的流弊外，諸多體制性、政策性障礙，制約了農村勞動力平等就業，形成勞動力轉移的阻力。歸納這些障礙主要包括：農村勞動力轉移就業未納入國家就業體系，城鄉二元就業體制阻礙農村勞動力有序轉移，促進農村勞動力轉移就業的政策未能充分落實，未能建立保障農民工權益的長效機制，以及對進城農民工建立社會管理機制等。

盱衡當前大陸所開展之農民工就業培訓規劃，中共欲藉此手段達到推進新農村建設的目標，其間尚存在著諸多問題有待克服。有鑑於已開發國家所制訂多種政策、採取各種途徑和手段，以提高農村勞動力素質的作法，未來中共在農民工培訓上除應朝向培訓法治化的發展外，尚須明確培訓目標、健全培訓體系以及強化培訓措施包括進一步加強農村勞動力成人教育和職業教育、建立農村勞動力三及教育培訓體制、增加農村勞動力轉移的教育培訓經費、以及建立高職量的農村勞動力教育培訓師資隊伍。此外，農村勞動力平等就業的體制、資金和政策等障礙亦亟需克服，俾利促進農村勞動力轉移，並推進新農村建設。



# 中國大陸思潮

宋國誠

國立政治大學國際關係研究中心第四所研究員

## 壹、基本形勢

### 一、「社會主義和諧社會」的提出

現代國家經濟社會發展的歷史表明，一個國家和地區的人均 GDP 處於 1000—3000 美元的發展階段時，社會就會進入非穩定狀態下的「問題多、矛盾大」的危機瀕發期。近年來中國大陸貧富差距拉大、社會兩極分化，富者固然支持改革、享受了政策開放之利，但下崗工人、失地農民卻是一座座火藥庫，在此關鍵的社會轉型期，以和諧穩定人心、緩和社會矛盾的尖銳化和社會問題的多發性，實為必要之心理建設。

2004 年胡錦濤以在「十六屆四中全會」就已提出「關於加強黨的執政能力的決定」，確立「構建社會主義和諧社會」的總體目標。2005 年 2 月 9 日中央黨校省部級主要領導幹部胡錦濤在「提高構建社會主義和諧社會的能力」研討班上，概括了社會主義和諧社會的六大特點：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。這意味著中國大陸在追求現代化過程中，決心以汲取中國政治哲學與民族智慧的方式，在追求效率之同時最大限度兼顧社會公平與分配正義的原則上，構建一個以人為本的、具有中國特色的現代文明國家。9 月胡錦濤以中國國家主席身份親赴聯合國成立 60 周年首腦會議上，提出了“建設和諧世界”的理念。

中共「十六屆六中全會」於 2006 年 10 月 8 日至 11 日召開，會中討論了「構建社會主義和諧社會」的問題。「社會主義和諧社會」具有兩個涵意，就狹義性、基層面而言，是指建立一個公平合理、安定有序的社會，它涉及妥善處理各種矛盾衝突、統籌協調各階層的利益格局，以達到社會均衡發展的目標；就廣義性、高層面而言，是指建立民族哲學與價值系統，提升國家形象與民族素養，走向一個世界性的文明國家。

### 二、從小康到全面發展

「社會主義和諧社會」的提出，原本是中共爲了提高執政黨的執政能力與先進性而提出的，反映出「胡溫領導體制」對江澤民「三個代表」理論的繼承和對中共執政規律、執政能力、執政方略、執政方式新的認識與要求，其目的在提高執政黨權力運行的道德含量，建立依法行政的制度程序。但自推行以來，獲得大陸社會廣泛的討論和共識，認爲「和諧社會」不僅是黨的執政目標，更是有關社會的協調發展、經濟利益的合理分配、公民道德的優質重建、民族精神的提振昇華、國際形象的積極建立等等努力的目標。

學術界認爲：和諧社會的提出，旨在回答什麼是社會主義？怎樣建設社會主義和建設一個什麼樣的社會主義有三個基本問題；1.和諧社會這一概念的提出，意味著中國社會將從單一中心的時代逐步過渡到多元中心的時代，意味著社會主義社會的發展階段由過去的「侵蝕階段」走向「轉型階段」；2.和諧社會具有理論上的三重意義，一是在實踐意義上解決目前面臨的各種社會矛盾，二是理論意義上確立從「小康社會」到「全面發展社會」的思路，突破從單純重視經濟指標進展到重視社會文化與價值觀念，包括重視社會責任、社會信任和社會誠信等價值，三是在戰略意義上從重視硬實力到重視軟實力，以適應全球化趨勢下國家形象與綜合國力的競爭。

### 三、回歸傳統文化

「和諧社會」的提出，可以視爲對中國民族精神和傳統智慧的回歸溯本。中國本是一個重視和諧的民族，即使西方國家亦不乏和諧思想。中國人的宇宙本體論謂之「太極」，《易傳》中更提出了「保合和太和」的觀念。中國人一向認爲宇宙的本體是終極的和諧，這是中華民族建立其基本文化的一個方向。

中華民族歷代世居黃河大平原，很多不同的氏族在大地上共同並存，但爭戰頻繁、衝突不止，因此自古中國人就有期待「聖人出」的想法，期待有聖人出現以統一天下，以「和」作爲最大的一個理想。《堯典》提到堯、舜爲聖王，就是因爲堯、舜能夠「協和萬邦、以睦九族」，這是一個非常崇高的理想，顯示中國古代早有「全球性」的觀點，期待不同的氏族、邦國，皆能以鄰爲睦、和平共處。周朝建立禮樂文化之後，「宇宙和諧」和「民族共處」的觀念進一步演進至「群體和諧」的思想。《論語》提出「禮之用，和爲貴」，《禮記·樂記》提出「樂以道和」，也是以和諧文化統一不同種族而融合爲一個大民族的基本方向。例如道家的「天人合一」思想，老子的「道法自然」、莊子的「物我共生」；儒家的「中庸之道」，強調「執兩用中」、「致中和」，乃至近代康有爲和孫中山的「大同世界」等等，皆是強調以和諧來促進群己與家國之間、個體與宇宙之間的和諧。

自中共建政以來，階級鬥爭成爲「新中國」的思想主題，特別是文革時期，

社會充滿與天鬥、與地鬥、與人鬥的心態，造成社會和文化相互敵視與內耗，國民經濟長期停滯落後。改革開放以後，在經濟改善和「大國崛起」的自我期許下，「社會主義和諧社會」的提出代表一種文化反省和歷史反思，意味著「以階級鬥爭為綱」的思想遭到廢棄，「以和諧社會為綱」成為主流，可說是中國人經過半個多世紀「階級鬥爭為綱」的教訓之後所獲得的反省和轉向。

## 貳、主要發展

### 一、「社會主義榮辱觀」的推展

胡錦濤 2006 年 3 月 10 日在全國政協十屆四次會議期間指出，要引導廣大幹部群眾特別是青少年樹立和堅持以「八榮八恥」為主要內容的「社會主義榮辱觀」，包括：以熱愛祖國為榮、以危害祖國為恥；以服務人民為榮、以背離人民為恥；以崇尚科學為榮、以愚昧無知為恥；以辛勤勞動為榮、以好逸惡勞為恥；以團結互助為榮、以損人利己為恥；以誠實守信為榮、以見利忘義為恥；以遵紀守法為榮、以違法亂紀為恥；以艱苦奮鬥為榮、以驕奢淫逸為恥。除此之外，胡錦濤還特別指出，「要把發展社會主義先進文化放到十分突出的位置，充分發揮文化啓迪思想、陶冶情操、傳授知識、鼓舞人心的積極作用」；而作為一種文化表現，「社會風氣是社會文明程度的重要標誌、是社會價值導向的集中體現」。

「社會主義榮辱觀」的推展旨在扭轉社會上「不以榮為榮」和「不以恥為恥」的風氣。不以榮為榮，包括把熱愛國家被視為「假做作」，把服務群眾被視為「愛逞能」，把崇尚科學被視為「書呆子」，把辛勤勞動被視為「沒本事」，把團結互助被視為「冒傻氣」，把誠實守信被視為「老古板」，把遵紀守法被視為「不開竅」，把艱苦奮鬥被視為「老保守」。至於不以恥為恥，包括危害國家「鬥士」，背離人民成了「本事」，愚昧無知成了「時尚」，好逸惡勞成了「瀟灑」，損人利己成了「能耐」，見利忘義成了「聰明」，違法亂紀成了「勇敢」，驕奢淫逸成了「榮耀」，如此等等。更有甚者，是非混淆，榮恥顛倒，以恥為榮，以榮為恥。

「社會主義榮辱觀」是公民個人道德修養和社會文明程度的重要表現，其正面的內涵就是愛國、服務、科學、檢約、團結、誠信、法治、勤奮等，從個人的價值觀念和行為準則為起點，力求在繼承傳統美德的基礎上，樹立現代道德理念。也就是在個人修為、社會公益、國家昌盛三個層面之間，建構一個「和諧環境」，以利於一個全面性和諧社會的推進。

### 二、「社會主義新農村」建設

「社會主義和諧社會」不只是一個抽象概念或精神價值，它還涉及生態資源的合理使用和社會物質利益的合理分配。當前，和諧社會的最大障礙就是「三農」問題，一個長期處於落後貧困、利益扭曲、差距不斷拉大的農村，是不可能獲得「和諧社會」的實現的。為此，中共提出了「建設社會主義新農村」的政策，並確立為「十一五」規劃的重大任務。在「十六大」中，中共提出解決「三農」問題必須統籌城鄉經濟社會發展，十六屆「三中全會」則將統籌城鄉放在「五個統籌」之首，顯示中國將進入新一輪的農村建設階段；十六屆「四中全會」胡錦濤再度提出「兩個趨向」的方針：以工補農、以城帶鄉，到了十六屆「五中全會」，正式提出了「建設社會主義新農村」的政策，顯示中國將進入新一輪的農村建設階段，其對未來中國大陸經濟社會的發展影響深遠。

「新農村建設」的涵意是指「中國特色的農業現代化」。它表現出兩個基本特徵：第一，結束(或準備大幅度扭轉)以城市偏向為特徵的工業優先戰略(這是一種通過剝奪農業剩餘、以犧牲農業和農村為代價的優先發展重工業的超趕戰略)；第二，農村改革將進入「制度變遷的臨界點」，中國大陸將進入「利益博弈」的新時代，它將真正觸動利益格局的結構性變動，重新調整城鄉權利界定和利益格局。

## 參、未來評估

為了推動「社會主義和諧社會」，估計中共當局將採行如下作為：

### 一、調整社會結構與利益格局

在城鄉結構方面，將加大農村投入，建立農村社會保障體系；在地域結構上，通過對欠發達地區在稅收返回和轉移支付上傾斜，扭轉區域差距繼續擴大；在就業結構上，加大農村剩餘勞動力的轉移力度，將所謂「富餘人口」轉化為「資源人力」，在所得結構上，將以縮短收入差距為最重要的目標。

### 二、調整資源利用模式

由於長期採「高耗低效」的發展路徑，造成自然資源的過度耗損，中國大陸的資源和環境的承載力已瀕臨極限。未來將轉向優化經濟佈局，調整產業結構，轉變經濟增長方式，形成「高新/節約」的資源利用模式，從資源依賴和投資驅動轉向資源集約和創新驅動，降低治理成本，緩解人口、資源、環境的矛盾。

### 三、校園實施「榮辱教育」

家庭、學校是進行系統道德教育的重要陣地。思想道德教育不能單純停留在講授知識上，必須採取豐富的形式，通過感化、薰陶等各種途徑，達到全民共識。未來中國大陸將在學校教育體系中推展「榮辱教育」，提高下一代明是非、知榮辱的意識。養成學生「以榮為榮、以恥為恥」的價值觀念。

### 四、新農村建設兩個趨向：以工補農、以城帶鄉

「以工補農」是工業部門的剩餘回流於農業，即工業部門把自身的剩餘無償地轉移到農業部門，對農業實施補貼，通過政府財政轉移和政策導引，將工業剩餘注入農業部門。「以城帶鄉」是指形成城市對農村發展的帶動機制，為農民進城就業創造更多的機會，建立農民土地權益的保護機制，形成城鄉社會事業協調發展機制。

# 中國大陸文化

劉勝驥

國立政治大學國際關係研究中心第四所研究員

## 壹、基本形勢

### 一、胡錦濤路線確立

江澤民是第一位將文化政策提列入黨大會、和第一位提出文化產業觀念的總書記，胡錦濤是江澤民安排的接班人。中共十六大決議：要積極發展文化事業和文化產業，繼續深化文化體制改革。需要一個和平的國際環境，也需要積極參與國際事務，在國際關係中扮演和平使者的角色。

表 1：中國文化思潮刊物中闡釋黨領袖思想的論文篇數

發行	刊物	馬克思	毛澤東	鄧小平	江澤民	胡錦濤
大學學報	《北京大學學報》	2	0	0	0	1
	《北京師範大學學報》	2	0	0	0	1
	《中山大學學報》	0	0	0	0	1
中國社會科學院系統	《中國社會科學》	1	0	0	0	0
	《哲學研究》	7	0	0	0	3
	《浙江學刊》	5	0	0	0	0
	《社會科學戰線》	2	0	0	0	3
	《學習與探索》	2	0	0	0	1
中共黨校系統	《理論前沿》	9	3	5	4	31
	《理論學刊》	24	8	4	0	20
	《理論與改革》	1	2	2	2	7
其他	《新華文摘》	12	3	1	0	5
	《學術月刊》	12	0	0	0	1
	《道德與文明》	0	0	0	0	15
香港刊物	《二十一世紀雙月刊》	1	0	0	0	1
	《鏡報月刊》	0	0	0	0	5
總計	16 刊物	90	15	12	6	95

過去馬克思是立國思想，毛澤東要打著「馬克思主義中國化」口號治國，鄧小平、江澤民要打著「社會主義中國化」「四項堅持」口號治國，現在則上述

16 份刊物中，由闡釋胡錦濤思想的 95 篇論文證明文化界已圍繞胡錦濤中心、且多於闡釋馬克思主義的 90 篇論文、毛澤東 15 篇論文、鄧小平 12 篇論文、江澤民 6 篇論文；一旦胡錦濤放棄馬克思而自立路線，則共產中國可能發生本質的變化！

## 二、文化產業政策的建立和補助

“十一五”文化產業發展規劃，將文化產業列為經濟結構調整和升級的支柱產業。隨著社會主義市場經濟的發展，文化服務商品的比重日益擴大，公共產品部分逐漸縮小，加入 WTO 後面對跨國文化產品競爭，文化產品與文化商品若要規模化生產和發展，都需要國家財政的支援與扶植；同時中國文化產業機構大多數是由事業管理轉變為產業經營，因而轉變過程中更離不開財政的支援。

2006 年政府為促進文化產業的發展，採取了下列措施：1.財政優惠政策、2.稅金減免政策、3.稅利返還政策、4.差別稅率政策、5.保護本土文化產業、5.補助農村文化建設、6.獎勵優秀文化產品的政策、7.設立專項獎和特別嘉獎、8.以文補文、多業助文的政策、9.設立文化產業發展基金。

## 三、本土文化產業在全球化競爭中失利

加入 WTO 後，國外文化產業集團以技術與內容的多重優勢大舉進入，迅速佔領中國的文化市場！

圖書出版方面：中西版權貿易呈現逆差格局，輸出的版權總數尚不及引進版權的 1/7。每進口 1000 種圖書，出口不到 30 種；與本土作家的相對沉寂相比，外國作家 2006 年在中國風頭正勁；在 8~18 歲的青少年心目中，卡通形象都是外國的，中國自己的孫悟空等都排不進前 10 位。

表演藝術方面：《潘朵拉傳奇》在第八屆中國上海國際藝術節上 3 場演出，吸引了數萬觀眾。迪士尼音樂劇《獅子王》在上海大劇院連演百場，熱銷走紅。2005 年，上海引進海外演出 451 批、派出項目 215 批，上海的對外文化交流進口額人民幣 54,919,448 元、出口額人民幣 16,672,021 元，逆差人民幣 38,247,427 元。2006 年 4 月至 6 月，北京市出訪國外及港澳臺地區的項目 37 批，引進則有 83 批，僅對俄羅斯一個國家，中國表演藝術輸出入比例為 1：10；出國演出展示當代中國形象，多為“友情出演”，往往賠本賺吆喝。

## 貳、主要發展

## 一、宣傳和諧的文化理念

胡錦濤在八屆文代和七屆作代會上，闡釋：“繁榮社會主義先進文化，建設和諧文化，為構建社會主義和諧社會作出貢獻，是現階段我國文化工作的主題。”2005年9月，胡錦濤在聯合國60周年首腦會議上，提出了“建設和諧世界”理念。2006年10月中共十六屆六中全會，作出關於構建社會主義和諧社會的決定，特別提出“要發揮宗教在促進社會和諧社會方面的積極作用”。中國政府現在對內致力於構建和諧社會、對外致力於共建和諧世界。

過去赫魯雪夫鞭撻大林之屍，並提出「和平發展、和平競爭、和平共存，全民國家、全民黨」新政策，就被毛澤東大罵蘇聯修正主義，鄧小平寫了《九評》批判蘇修「三和兩全」路線，當前和諧思想不願意承認是向蘇修路線靠攏，只好說是回歸中華民族傳統文化。

## 二、積極推進文化體制改革

文化建設已順應改革開放之大勢、產生了積極的裂變，由過去單純的福利型文化事業變為文化事業與文化產業兩個方面：文化事業除自身需要不斷增強活力外，仍依賴政府和社會不斷加大在資金方面的投入；而文化產業首先是要把經營性部分剝離獨立自負盈虧，積極推動轉企改制，建立現代企業制度，增強文化產業競爭力。中共「中宣部」部長劉雲山於2006年3月28日出席「中國大陸文化體制改革工作會議」，要求在「區別對待、分類指導，循序漸進、逐步推開」原則下，逐步開展文化體制改革工作，揆其要點：在深化文化事業單位改革方面、在推動經營性文化單位轉企改制方面、在加速培育現代市場體系方面、在創新文化管理體制方面、在調整文化產業結構方面個有四點主張。

## 三、新聞、電信和網路的發展

中國大陸現有報紙2038種、期刊8178種、出版社500餘家，電臺電視臺3000餘座…。2005年傳媒產業總產值達到了3205億元，比上年上升了11.9%。面臨著受眾媒介消費行為的轉變，中國四大傳統媒體共同表現：趨勢一內容上的分眾化與碎片化，趨勢二形式上的新舊融合共同創新，趨勢三制度上轉型革新任重道遠，趨勢四商業模式的創新也要考慮“藍海戰略”，趨勢五增強競爭力從轉變收入結構做起。

電信業與網路業結合，互聯網接入呈現寬帶化趨勢，2005年互聯網寬帶接入用戶達到5300萬，至2006年8月底，註冊博客空間的網民超過3374.7萬、



博客數量達到 1748.5 萬。數位技術、多媒體技術的快速發展和互聯網的廣泛應用，使資訊傳播的範圍、速度和形態都產生了革命性的擴大和跨越式的發展，網上文化市場如線上點播、網路遊戲、網路動漫、網吧（大陸有 11 萬多家網吧，上網電腦終端已經超過了 500 萬台，從業人員也超過了 5 萬人）便成為最符合網路世界本性的市場。

#### 四、電影、電視和廣播的發展

2006 年上半年廣播電視總收入 434 億元。電視娛樂節目方面：湖南衛視《超級女聲》繼續強勢出擊，而中央電視臺《夢想中國》也高調出場，東方衛視不停地選秀：《加油！好男兒》、《雪碧我型我秀》；這三強電視包辦了 2006 年黃金檔期。60 多家電視臺中，都設有故事性節目以訪談型、專題性或法制故事表現。四川衛視，索性將自己定位為“故事頻道”，即以電視劇（虛擬故事）、新聞（正在發生的故事）和專題（真實故事）為主幹，實行板塊化、無障礙編排。

電視戲劇節目方面：2006 年各台上半年共播出（包含重播）電視劇 112931 部，其中現實題材劇 41778 部，約佔 1/3。鄉村題材電視劇的收視率逐步提高，其次為商賈類劇碼和軍旅題材電視劇，老劇重播為暑假檔期的必備片。2006 年古裝劇的播出數量明顯減少，革命歷史題材燃燒“紅色經典熱”省級台播出 505 部、13108 集。偵探、推理、懸疑類電視劇，師法美國探案劇敘事結構，緊張明快的節奏，收視斬獲頗豐。

2006 年年底，電影故事片審查通過的生產總量超過 300 部，電影票房 4 年來持續增長。改建影院加入院線，新增銀幕 149 塊，院線數 1300 家，銀幕數將 3000 塊，國產影片票房收入超過 28 億元，但這一成績的近半數來自《寶貝計畫》、《墨攻》、《夜宴》、《滿城盡帶黃金甲》等幾部大片。中國電影“走出去工程”繼續展開，《看上去很美》、《江城夏日》、《三峽好人》、《馬背上的法庭》等影片在柏林、威尼斯以及戛納電影節上獲獎。尤其是《我們倆》、《馬背上的法庭》、《三峽好人》等一些電影拿到了世界大獎，可惜票房依然不理想，至出現了“在上海電影節上的獲獎影片《靜靜的瑪尼石》票房收入居然只有 100 元”的尷尬場面。

#### 五、旅遊、圖書出版的發展

2005 年中國大陸旅遊總收入 7686 億元，其中國內旅遊收入 5286 億元、外匯收入 293 億美元。預計 2006 年中國大陸旅遊總收入 8640 億元，增長 12.41%，其中國內旅遊收入 5920 億元，增長 11.99%，外匯收入 340 億美元，增長 16.06%。中國旅遊消費的主體在未來 3-5 年仍將處於觀光遊階段。

2005年中國共出版圖書222473種，2006估計至少突破23萬種、刷新紀錄。2006年出版界最熱鬧的風景莫過於電視講座掀起的一輪輪讀書狂潮。從《劉心武揭秘〈紅樓夢〉》開始，易中天《品三國》銷售55萬冊、閻崇年《正說清朝十二帝》賣20多萬冊，最後于丹《論語心得》首印60萬冊，首日銷售超過一萬本，攪動書市為之瘋狂。

## 六、文學、藝術和表演團體的發展

2006年中國的原創文學略顯平淡，無論是余華《兄弟》、蘇童《碧奴》，嚴歌苓《第九個寡婦》、史鐵生《我的丁一之旅》，抑或莫言《生死疲勞》，熱鬧一陣之後，市場反響後勁不足。近兩年來紅紅火火的青春文學似乎也有放緩的跡象，倒是玄幻小說異軍突起，在青少年讀者中引起一陣閱讀的風潮。

“民營劇社”、“民營歌舞團”異軍突起，瀋陽大舞臺的“劉老根兒”、北京的德雲社相聲、天津的曲藝、東北的二人轉等“茶館式”演出，以低票價引來更多平民觀眾，北京現代舞團的節目《北京意象》、《尋找娜拉》、《逍·爻》等一推出，就吸引了大量首都觀眾。浙江的民營劇團2006年的演出場次和門票收入也大多超過國有。

大型歌舞劇2006年《麗水金沙》演出近千場；《金沙》演出了3百餘場。3月21日，“俄羅斯文化節”在北京拉開俄羅斯20多個演出團體。3月27日越劇百年華誕，舉行浙江、上海、西安演出超過百場。4月土家族《比茲卡》首演後，香港公司以1000萬元競得該劇全球巡演冠名權。《多彩貴州風》、《唐藩古道》、《多彩哈達》、《蒙古婚禮》等民族民間歌相繼續商業演。2006年受修建奧運場館的影響，北京歌星演唱會場次驟減，從一年數十場到不足10場，而上海、南京、廣州等地的歌星演唱會仍火紅活躍。

## 七、宗教信仰的發展

大陸現有宗教信眾1億多人，宗教活動場所10萬餘處，教職人員30萬人，宗教團體3000多個，宗教院校76所。

2005年，美國在發佈的“國際宗教自由報告”中，再次指責中國的宗教自由狀況。中國基督教“兩會”就於2006年4月至6月前赴美國各基督教會主辦的“腳前的燈、路上的光：國教會聖經事工展”巡迴展出美國洛杉磯、亞特蘭大、紐約三地。它宣揚20年來中國基督教會累計印刷發行《聖經》超過4000多萬冊，已為世界上年印刷《聖經》最多的教會。

2006年4月中國佛教協會舉辦了首屆世界佛教論壇；10月和11月，英國坎特伯雷大主教威廉姆斯博士、世界基督教聯合會總幹事考比亞博士應邀來華訪問；12月還給中國佛學院在北京新址破土奠基。

## 參、未來評估

全球化使大陸的報紙、圖書、電影、演藝事業被西方文化攻入，敗陣下來，一如臺灣所上演的悲喜劇。電視還能一枝獨秀，靠了炒作有術的選秀風，選秀熱之所以異軍突起，其文化消費原因是這些節目充分利用了真人秀的手段，利用觀眾的參與，從海選過程中累積了差異性欲望和理想，讓觀眾“自己”去發現、培育了各種與目前線上那些過度包裝、過度精緻、過度非人化的明星完全不同的娛樂偶像，真人秀擴大了中國電視的文化視野，普通人成爲了“領銜主演”，選秀節目吸引的收視率不下於港澳明星的登台獻唱。

中共擔心網路成爲掌握媒體的漏網之魚，4月9日政治局常委李長春訪查千龍網和北京互聯網後，北京千龍網等14家網站乃聯合發出文明辦網倡儀書；8月30日北京20家網路媒體及貴州3家主要網路業通過了《北京網路媒體遵義宣言》，提出“六個堅持”和“六個服務”，宣示網路社會責任。

中國的宗教政策基本上是控制宗教發展，中國寺廟教會堅持獨立自主自辦、不許外國教會介入操縱，並立法管理宗教事務，積極引導宗教與社會主義社會相適應。當前佛教已配合演出爲構建社會主義和諧社會作貢獻，預期2007年四月中國道教也將遍邀港臺及世界各地道教團體開會，宣傳宗教與宗教間、宗教與社會其他方面間的和諧，加強信教群眾同不信教群眾、信仰不同宗教群眾的團結。

爲了平息西方對中共鉗制宗教自由的指控，中國政府2006年支持中國基督教會赴美舉辦“聖經事工展”，以改善相互信任和友誼，積極影響今後的友好交流。中國政府2007年將支持中國基督教“兩會”到德國等歐洲國家繼續辦展，把中國宗教自由假相展示給世界。