

美國歐巴馬總統外交政策

嚴震生

國立政治大學國際關係研究中心第一所研究員

壹、基本情勢

歐巴馬總統在今日就任剛滿一週年，他的外交政策是否如他在競選期間或是擔任參議員時的理念和認知為推動基礎，現在正是一個合適的檢驗時刻。無論是核武裁減或是非核世界的推動、伊拉克及阿富汗戰事的處理、美國和伊斯蘭世界的關係、美國和中國兩個強權的競合關係、第三世界的民主治理等議題，都值得進行比較與分析。不過，更重要的是在這些政策的制訂方面，我們是否能尋找出它完整的論述及一致性的邏輯，甚至有所謂指導外交政策的「歐巴馬主義」之出現。

基本上，美國外交史上有不少的外交政策或原則是以總統為名而常留青史，十九世紀強調歐洲列強不干涉美洲事務、確立拉丁美洲為美國後院的門羅主義 (Monroe Doctrine)，雖然出自於國務卿約翰昆西亞當斯的想法，但卻成為門羅總統的重要政治遺產。二十世紀中葉的冷戰初期，美國決定支持民主國家對抗共產主義的圍堵政策和馬歇爾計畫，為杜魯門主義的具體實現。

除了老布希外，杜魯門後的每一位總統都在任期內留下代表他們基本理念的外交路線。共和黨的艾森豪、尼克森、福特、雷根及小布希總統，民主黨的甘迺迪、詹森、卡特及柯林頓總統，都有象徵其外交作為依據的「主義」留存。儘管大部份這些主義標榜美國外交或用兵的原則，但亦有其區域的針對性。在冷戰期間，它們幾乎都和蘇聯及共產主義有關，杜魯門主義、艾森豪主義、甘迺迪主義、詹森主義、福特主義、及雷根主義皆是以圍堵共產主義擴張為目標，針對的地區則涵蓋東南歐、中東及拉丁美洲。後冷戰時期的柯林頓主義認為人道干預是合理的軍事行為，布希總統則是宣稱當美國受到威脅或必須對抗恐怖主義及支持後者國家時，可以採取先發制人的攻擊戰略。

貳、主要發展

歐巴馬總統上任至今將近一年，美國外交政策方面是否已出現歐巴馬主義

(Obama Doctrine)，作為決策的指導原則？雖然截至目前為止，並沒有正式的歐巴馬主義付諸文字，不過我們可以從他二〇〇六年的專書《歐巴馬勇往直前》(*The Audacity of Hope*)、及他許多他國內外的演說，特別是近期他在接受諾貝爾和平獎的演說中，得出端倪。

一、《歐巴馬勇往直前》

歐巴馬在擔任參議員期間，就已將他對美國政治的看法作了系統性的陳述，除了內政當中的憲法、種族、宗教、政黨、價值及經濟等領域外，歐巴馬也將其外交理念作了清楚的介紹。基本上，他針對布希總統的單邊主義提出質疑，認為美國應透過國際組織和多邊合作等外交機制和手段，來處理安全方面的危機。

歐巴馬在外交的章節中，毫不隱藏其仍思保持單邊主義的選擇。他指出美國和任何其他主權國家一般，在面臨國家安全危機時，享有單邊主義作法的自我防衛政策。除此之外，美國仍然應從事多邊外交來解決衝突和爭端，讓國際社會認識到美國是尊重國際規範，遵守國際法的大國，以取信世界，否則將難以維持其領導地位。

二、《外交事務》

歐巴馬在競選總統期間，曾在二〇〇七年七/八月號的《外交事務》(*Foreign Affairs*)中發表名為「重建美國領導力」(*Renewing American Leadership*)的外交論述，認為美國應該超越伊拉克問題，把焦點放在更廣泛的中東及南亞問題，重新建構美國在巴基斯坦和阿富汗的反恐策略。他指出美國不應只是使用軍事力量，而是要重振軍事的威信，更要與俄國合作，防止核武擴散，壓制北韓及伊朗的核武計畫。歐巴馬認為北韓及伊朗是東亞與中東地區的共同威脅，他將不會在談判中撤除動武的可能性，但先要採取持續性、直接的、及外交的手段來達成目的，而這是小布希總統任內所無力做到者。

三、歐巴馬的重要演說

歐巴馬就認總統後的第一次出國訪問是在二〇〇九年四月初前往倫敦參加G-20會議、出席北約高峰會及歐盟高峰會，和到土耳其的訪問。在布拉格的歐盟高峰會上，歐巴馬總統特別強調美國希望能夠建立一個沒有核武的和平世界，不僅是本身先開始裁減核子武器，還要強化《核不擴散條約》(*Non-Proliferation Treaty*)，當然也不能讓核子武器落入恐怖份子的手中。

在土耳其首都安卡拉國會的演說中，歐巴馬特別提到美國即將關閉關達那摩

灣的戰俘營和反對刑求的堅決立場。他也對土耳其和亞美尼亞關係正常化、塞浦路斯的土裔和希臘裔領袖展開對話感到振奮，認為該國是高加索及鄰近地區的穩定力量，歐巴馬也關切伊朗核武的發展，並且強調美國不是也絕不會與伊斯蘭世界對抗(The United States is not, and will never be, at war with Islam)。

六月初，歐巴馬到埃及和德國訪問。在開羅大學的演說中，歐巴馬強調美國要和伊斯蘭世界有新的開始，以共同利益和相互尊重為新關係的基礎。不過，他也提出雙方在下列七個議題上有所歧異：(一)各式的激進極端主義、(二)以色列、巴勒斯坦和阿拉伯世界、(三)核武國家的權利和責任、(四)民主政治、(五)宗教自由、(六)婦女權利、(七)經濟發展和機會。儘管在這些議題上有不同的看法，但歐巴馬認為雙方都應努力化解歧見，尋求建立和平的共識。換句話說，美國並不會因為某些價值上的差異，而不和伊斯蘭世界對話，也不會強行將自己的信仰加諸於其他國家。

在訪問德國布亨瓦德(Buchenwald)集中營時，歐巴馬演說的主題是種族滅絕及各種形式的仇恨，但也特別讚揚在邪惡盛行時的人性光輝面。基本上，歐巴馬所要批判的是戰爭的恐怖和它如何讓人失去理智。

歐巴馬在七月參加俄羅斯的新經濟學院(New Economic School)畢業典禮時，特別提醒畢業生冷戰時期美蘇雙方擁有核武對峙的緊張關係，也指出美國目前的國家利益，包括(一)扭轉核武擴散，防止使用核武；(二)孤立並戰勝極端主義；(三)走出全球金融海嘯的陰影，達成經濟復甦；(四)民主政府，保護人民權利。或許兩國在前三者方面有許多合作的空間，但第四點則是有可能引發衝突，因此歐巴馬才會在演說中表示「美國不會也不應將任何形式的政府，強行加諸在任何一个國家，也不會認定應選擇哪一個政黨或個人來治理某一個國家」(America cannot and should not seek to impose any system of government on any other country, nor would we presume to choose which party or individual should run a country)。

接著歐巴馬選擇西非的迦納，而不是東非他父親出生地的肯亞作為他首次出訪漠南非洲的目的地，這乃是因為他要鼓勵已經完成二次政黨輪替、民主鞏固、及治理較上軌道的非洲新興民主國家，而非總統大選有爭議並發生流血衝突、且貪腐情況嚴重的家鄉，以彰顯他的政治價值取向。除了對迦納的表現多所讚許外，歐巴馬提到四項美國在這個地區的政策重點：(一)支持健全及可永續的民主政府、(二)支持提供人民更多機會的發展、(三)強化公共衛生、(四)和平解決爭端。當然，為了表示美國將不會再如布希總統任內尋求「政權改變」(regime change)的政策，歐巴馬認為非洲的未來是在非洲人手中。

歐巴馬在十一月亞洲之行的首站到了東京，他在演說中強調美日的傳統安全關係及亞洲對美國的重要性外，也明白表示美國不會圍堵中國，與中國的合作亦不會影響美國與盟邦的關係。此外，歐巴馬也再次強調裁減核武的重要，特別是朝鮮半島核武發展對日本構成極大的威脅，更顯示這個議題的重要性。在中國上海，歐巴馬是採取「市民集會」(Town Hall Meeting)的形式與中國年輕人對話。他首先談到美中關係在過去三十年的正面發展，但仍不忘說明美國所重視的言論及宗教自由是普世價值，是美國為堅守的立場。不過，歐巴馬也同時強調美國不會將任何形式的政府強行加諸於任何國家。

四、歐巴馬諾貝爾和平獎的演說

這些信念或是看法雖然和美國外交政策的制訂有關，但仍顯得鬆散，缺乏一貫性的邏輯，尚無法建構所謂的歐巴馬主義。在歐巴馬接受諾貝爾和平獎、以「公義戰爭」(just war)及「公義和平」(just peace)為主軸於奧斯陸發表演說後，歐巴馬主義已逐漸成形。在此演說中，歐巴馬總統指出美國應亟力以外交或對話的方式化解國際衝突，但並不排除使用武力解決爭端，不過戰爭不是唯一而是最後的手段。同時，美國若要進行戰爭，至少應是一場公義的戰爭，不僅有正當的理由(jus ad bellum)，如自我或是集體防衛及人道干預等，亦要遵守戰爭的規範(jus in bello)，如不得濫殺平民百姓，使用武力也要符合比例原則，當然它必須遵守日內瓦公約的規定，不得對戰俘進行刑求。

基於這些信念，歐巴馬總統決定關閉關塔那摩灣的戰俘集中營，因為在布希總統任內，這個集中營已成為刑求戰俘、非法無限期扣押等違反基本人權的象徵。這也是為何歐巴馬希望不符合戰爭規範的核子武器能夠銷毀，不再威脅平民百姓。

除了公義戰爭外，歐巴馬也強調公義和平。首先他認為公義和平是需要透過外交手段、而非戰爭來改變行為，並且國際社會要同心協力對破壞和平者施壓，才能奏效。其次，他主張和平並非僅是沒有衝突而已，唯有人權受到保障、尊嚴獲得維護，才能達成永續和平。最後，公義和平的第三個層面是經濟保障和公平機會，也包括了人類安全(human security)中的飲水、糧食、公衛、環境等層面的無虞。

參、未來評估

若是我們將《歐巴馬勇往直前》、《外交事務》的撰文及其去年所發表的重要演說，和他在領取諾貝爾和平獎時所發表演說的外交理念之完整論述相互比較，

不難發現他對外交事務的看法，有其延續性，並沒有明顯的矛盾之處。舉例來說，歐巴馬在《歐巴馬勇往直前》中曾提到美國並為完全揚棄單邊主義的論點、《外交事務》專文中和莫斯科演說中所呼籲的裁減核武、及開羅和北京演說中強調不會將美國所主張的民主政治制度和價值強行加諸於其他國家的主張，都和他在奧斯陸演說中的公義戰爭之論述一致。同樣地，他在迦納的演說重點，也符合公義和平的重要層面。

儘管美國媒體或是白宮並沒有宣佈這些信念就是所謂的「歐巴馬主義」，不過從他的論述及諾貝爾和平獎的演說來看，以「公義戰爭」及「公義和平」為基礎的「歐巴馬主義」已逐漸成形。相較於過去幾位總統以圍堵共產主義或是海外用兵原則為外交路線的主義，歐巴馬主義除了戰爭方面，還觸及和平，同時適用的地區不再僅是美國傳統關心的中東或拉美地區，而是全球層面，是比較平衡及寬廣的外交路線。

中國大陸政治

寇健文

國立政治大學政治系教授

暨

國立政治大學國際關係研究中心第三所合聘研究員

壹、基本情勢

2009 年中共發生不少重要政治事件，最引起外界關注的首推高層人事動態，包括第五代菁英的競和以及去年底的省部級人事調動。其次，去年中共在「黨內民主」與「反腐鬥爭」方面都取得重大進展。在「黨內民主」方面，基層民主有不少制度創新，同時，9 月中共四中全會闡明「黨內民主是黨的生命，集中統一黨的力量保證」。在「反腐鬥爭」方面，2009 年 4 月以來多位正、副省部級高官涉及貪污落馬，四中全會後中紀委四次會議則提出官員財產申報制度等制度建設。7 月在新疆地區發生嚴重的民族衝突，顯示漢維關係緊張，迫使中共重新調研、部署新疆政策。本文以下便針對高層人事動態、黨內民主發展、反腐鬥爭成果、7.5 烏魯木齊事件等四項重大事件做一綜合性回顧。

貳、主要發展

一、第五代菁英的競和

2012 年中共十八大將是中共世代交替的重要時點，雖然離十八大召開仍有一段時間，但回顧 2009 年中共高層人事已成「風起雲湧」之勢。其中第一個焦點是被視為第五代領導核心的習近平，未在 2009 年秋四中全會上接任軍委副主席，引起各界對於他的接班地位討論。不過，在四中全會後中共中央對外聯絡部舉行的吹風會上，中央黨校黨建教研部主任王長江發言暗示習近平接班地位應該改變，他指出在個別的人事方面，可能會採用另外一種方式，比如說召開擴大會議的方式進行。因此，中共基於避免「兩個太陽」（總書記為新人和軍委主席由卸任總書記擔任）前例重現，可能將安排習近平於十八大直接擔任總書記與軍委主席，或是配合軍委會的世代交替規劃，而暫緩習近平的任命至五中全會，習近平作為儲備的接班核心之地位應該不致出現動搖。

另外，薄熙來、汪洋兩人在 2009 年都高調力求表現，以求提高競逐十八大常委的競爭優勢。薄熙來自 2009 年 6 月起掀起重慶打黑風暴，逮捕包括擔任重慶市公安局副局長 16 年之久的文強（原市司法局局长，已被雙規）、把持重慶公共交通運輸的黑幫首領、重慶市人大代表黎強等人。打黑風暴已贏得當地民眾一致讚揚，也受到中央政治局常委、中央政法委員會書記周永康代表中央的肯定，稱其為「民心工程」，替薄熙來營造出打黑英雄的聲譽。

汪洋則跟緊胡錦濤的改革趨向，但卻在去年引起諸多爭議。汪洋去年在廣東持續推動號稱「騰籠換鳥」的產業升級政策，但成效未見，且讓他與總理溫家寶出現分歧，例如溫家寶親自南巡，力挺廣東中小企業、或是國務院反對廣東於去年恢復「五一」黃金週以刺激經濟成長。在政改方面，2009 年 5 月深圳公佈《深圳市近期改革綱要（徵求意見稿）》，《綱要》拋出“深圳將差額選舉市長”、成立「政治特區」的說法引起軒然大波，使汪洋不得不親自出面否認。就 2009 年以來兩人的表現來評估，如果汪洋的改革在 2010 至 2011 年之間沒有明顯成效的話，目前是掀起打黑風暴、豎立掃黑英雄形象的薄熙來在常委競和中佔得先機。

二、第六代接班梯隊的佈局

在第六代接班菁英的佈局安排上，2009 年也是部署籌備的重要時機，中共中央制發多份指導文件，並於 2009 年底調動大批省部級幹部，使「六十後」第六代新星浮出檯面。2009 年 2 月中共中央制定《2009—2020 年全國黨政領導班子後備幹部隊伍建設規劃》、《關於加強培養選拔年輕幹部工作的意見》，2009 年 11 月則印發《2009—2013 年全國黨政領導班子建設規劃綱要》，中組部部長李源潮則在 2009 年 11 月應邀至《學習時報》說明有關幹部制度的具體作法包括：

一、有計劃地安排年輕幹部到艱困地區、關鍵崗位交流培養執政、應對能力，黨內有意識地讓年輕幹部在充滿艱難任務、重大事件、重大自然災害等情境下考驗年輕幹部。

二、幹部隊伍實行複式年齡結構和梯次配備，根據幹部成長周期，分為近期和中長期，分別提出不同的年齡和職務層次要求。

根據上述政策方向，2009 年 12 月中共便開始調動省部級幹部，主要異動包括原吉林省委書記王珉平調遼寧省委書記，王珉遺留下來的吉林省委書記一職由原農業部長孫政才接任，原吉林省長韓長賦平調至國務院擔任農業部長。全國總工會書記處第一書記（正部級）孫春蘭平調福建省委書記，原福建省委書記盧展工則平調至河南省擔任省委書記。原河北省長胡春華調任內蒙古自治區委書記，

原重慶市副市長黃奇帆代理市長職務。

此波省部級人事部署預示了「50 後」即將邁入領導人核心地位，例如王珉、韓長賦、盧展工等人，而「60 後」的幹部，也將不再僅侷限於人才儲備階段而已，例如胡春華與孫政才將成為第六代接班梯隊中的兩顆「60 後」新星。胡春華是屬於典型的團系幹部，曾任團中央第一書記，並與胡錦濤熟識。胡春華曾在偏遠地區歷練過，並在河北省有不錯的政績。孫政才是 1960 年代出生的農業專家，預計在第六代領導班子中擔任這個領域的領頭人。根據胡春華與孫政才的經歷看來，中共有意識地讓他們接受更多不同地區與任務的考驗，以提升並確認兩位的執政潛力。雖然他們未必會在十八大進入政治局，但非常可能在十九大成為第六代領導的接班人選進入政治局。

三、黨內民主的發展

中共目前將維護共產黨的統治地位作為首要目標，希望透過持續的改革加強黨的執政能力。2009 年 9 月 15 日至 18 日在北京舉行的中共十七屆四中全會即設定黨建議題作為主軸，並特別著墨於「黨內民主」與「反腐建設」兩大領域，其中「黨內民主」的發展已成為十七屆四中全會最受矚目的焦點。

中共於十六大提出「黨內民主是黨的生命」，十七大又提出「尊重黨員主體地位」，強調探索擴大黨內基層民主多種實現形式。十七屆四中全會則闡明「黨內民主是黨的生命，集中統一為黨的力量保證」。全會提出必須堅持民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合，以保障黨員民主權利為根本，以加強黨內基層民主建設為基礎，切實推進黨內民主，堅決維護黨的集中統一。堅持以黨內民主帶動人民民主，以黨的堅強團結保證全國各族人民的大團結。要堅持和完善黨的領導制度，保障黨員主體地位和民主權利，完善黨代表大會制度和黨內選舉制度，完善黨內民主決策機制，維護黨的集中統一。

從近年的趨勢來觀察，黨內重大決策徵求意見制度已經逐漸制度化，重大決定出台前都會先經過廣泛徵詢意見的過程，未來只會進一步強化。實行黨內言論開放，營造黨內民主討論環境部份的推行有待觀察。因為要如何制度化的保障討論空間，又不違背集中團結的要求，兩者之間不易平衡。黨代表大會實權化似有空礙難行之處，發展空間有限，可能繼續在基層擴大試點，但很難向上發展。

改進黨內選舉制度在基層則獲得不少成效。首先，直選發展到部分鄉鎮一級，如四川運用公推直選的辦法產生黨委班子；楊集鎮採取「兩推一選」模式；咸安鎮使用「兩票推選」方式。其次，鄉鎮黨委書記採取差額選舉制，增加競爭性，讓能力較佳的候選人出線。再來，實施黨代表的直選。對於黨代表採取黨員

自願報名和黨組織推薦來決定候選人，並交由黨員直選。十七大黨章的修改也明確規定，鄉鎮黨委班子換屆可採用全體黨員直接選舉的辦法，該項規定必將在未來新一輪的鄉鎮黨委班子換屆中得到廣泛運用。

未來差額選舉和民主推薦都很可能在中央層級進一步發展，差額幅度增加，民主推薦則會成為常態，公推直選等方式暫時無法向上推行到中央或省級單位。不過，中共發展黨內民主的目的在於提高幹部競爭程度和黨員參與幅度，並增加民意監督的機制。因此，中共目前政改的主軸仍是「黨內民主」優先於「人民民主」，排除建立權力分立、監督制衡的西方式民主政治。

四、反腐鬥爭的成果

幹部腐敗問題一直以來都是中共的心頭大患，特別是層出不窮的高官腐敗案件，已經嚴重影響到共產黨的執政形象，構成動搖黨的群眾基礎的隱患。2009年以來，中共在反腐敗鬥爭中，達成兩項重大成就，分別是在具體個案上「打擊大批腐化的高官」，以及在制度層面「推進反腐制度建設」。

在具體個案方面，2009年是中共進行反腐敗鬥爭豐收的一年。2009年4月廣東省政協主席陳紹基、浙江省紀委書記王華元兩位省部級高官受黃光裕案牽連遭中紀委逮捕調查。2009年6月深圳市長許宗衡傳出涉入黃光裕的官商網絡中，並在興建地鐵線路、深圳「世界大學生運動會」場館建設工程、鹽壩高速等建設中收取大量賄款。2009年10月貴州政協主席黃瑤因在黔西南州任州委書記期間，非法挪用中央扶貧專案資金遭免職。2009年11月山東政協主席孫淑義涉嫌包庇中國非法集資第一大案「濟正保健品公司」案，據《財經》雜誌報導，自1996年以來，「濟正」非法吸金高達40億元。

中共不惜拉高反腐層級，劍指多位省部級高官，頗有殺雞儆猴之勢。中共歸納過去腐敗案件中凸顯的窩案、串案的集體腐敗現象，採取由中紀委主導的由上而下、案件牽連的揭弊模式，果然大破高幹包庇的綿密腐敗網路。「打擊大批腐化的高官」不僅是向全國幹部宣示中央厲行監督、肅清腐敗的決心與力度，也一定程度上抒解社會大眾對幹部隊伍腐化所累積的怨氣。

在制度層面上，2009年9月15日中共中央十七屆四中全會在北京舉行，一個黨建重點是「推進反腐制度建設」。本屆四中全會將反腐敗制度建設的重要性提高至「重大政治任務」的高度，以利推展2007年十七大所提出的建設制度體系的反腐思路。具體而言，十七屆中紀委四次會議呼應四中全會所提出的官員財產申報制度，是2009年中共「推進反腐制度建設」的重要成果。本次中紀委會會議要求，在認真貫徹落實好《關於領導幹部報告個人重大事項的規定》的基礎上，

把住房、投資、配偶子女從業等情況列入報告內容。自此之後，官員報告個人重大事項的範圍，不但包括工資收入和住房、投資等家庭財產的內容，還包括官員配偶從業、子女從業等內容。中紀委全會作出的這項制度安排，等於實質上將官員財產申報制度合併到官員個人重大事項報告制度之中。具體的申報內容與方式，可能會參酌今年年初以來在各地試行的各種版本的官員財產申報制度，例如最受矚目的新疆阿勒泰、浙江慈溪兩地的模式，都採取由官方推動對官員本人、親屬子女財產進行公示並接受社會監督的作法。

一、新疆七·五事件與少數民族政策

2009 年 7 月 5 日，新疆烏魯木齊發生近年來最嚴重的民族騷亂，大批維吾爾人走上街頭抗議 6 月在中國南方韶關旭日玩具廠中，維吾爾族工人被漢人毆打致死的刑事案件，新疆警方拘留七十餘名維吾爾族和平示威者。稍晚演變成示威者襲擊警察、武警、路人，砸毀店鋪及車輛的嚴重衝突事件。警察最初試圖使用催淚彈、高壓水槍、裝甲車與路障平息暴動，政府亦對城市中心地區實施了強制宵禁。此外，政府以阻止境內外「分裂主義分子」相互聯絡為由，對烏魯木齊市的網際網路與行動電話服務進行了限制。據官方統計，該暴力事件光當日就有將近 1,000 到 3,000 名維吾爾族人參與，導致 197 人死亡，1,600 人受傷。

2009 年 7 月 7 日，新疆自治區區委書記王樂泉就暴力事件發表電視講話，將烏魯木齊 7.5 事件定調為嚴重打砸搶燒嚴重暴力事件，並將事件發生歸因責以熱比婭為首的境外敵對勢力（世維會）和境內的維族分離主義份子的陰謀。同時，總書記胡錦濤也中斷外訪返回北京召開中共政治局常委會，決定嚴厲打擊肇事者，並派中央要員公安部部長孟建柱、中共中央政治局常委、中央政法委書記周永康坐鎮新疆穩定局勢。雖然中共主張「7.5 事件」的幕後主使者是熱比婭和其領導的世界維吾爾大會，背後是維吾爾族分離勢力，他們謀求建立一個獨立的「東突厥斯坦」國家。但熱比婭否認中國政府的指控，並要求聯合國獨立調查。

結合 2008 年拉薩 3.14 事件與 2009 年烏魯木齊 7.5 事件來看，這兩件以族裔衝突為背景的大規模群眾騷亂事件，相當程度說明中共治理新疆、西藏等少數民族政策的失敗。對維吾爾人與藏人而言，族群衝突是因長期歧視行為所引發的。他們反對中共實施的「移民政策」，開放將漢人遷移至新疆、西藏定居。以此次爆發衝突的新疆為例，據人權觀察公布的統計數字，在新疆的漢族人口從 1949 年佔當地總人口 6%，到 2007 年上升到了 40%。中國政府還對他們實行宗教和文化的限制，並導致移居漢人與當地少數民族在經濟地位、人事安排上出現族群歧視和差距，惡化了原本就存在差異的生活型態、價值觀念等歧異，埋下族群衝突的種子。

近幾年中共試圖以勞務輸出解決新疆等貧困少數民族地區的收入問題。據統計 2002 年，全新疆外出務工的農牧民不足 30 萬人，但 2007 年，全新疆轉移就業已達 144 萬人次。但「7.5 事件」顯然說明官方的勞務輸出政策，不僅無法解決根源於族群差距與歧視的族群衝突，反而增加出外打工的維族與漢族產生各種摩擦的機會，以及維族人被迫離鄉背井的不滿情緒。

新疆、西藏等地不僅幅員廣大，且具有豐富的天然資源，是中共重要的戰略腹地。若中共的民族政策不能在根本上消除漢人與少數民族之間的族群歧視和差距，終究無法取得少數民族的信任，即使政府能使用暫時的優勢武力加以鎮壓，但由於地理上的鞭長莫及使然，少數民族引發的邊疆不穩，仍是未來中共維持統治穩定的隱憂。

參、未來評估

延續共產黨的執政地位，是中共一貫的目標。在高層人事上，第五代領導人接班序列已大勢底定，惟少數菁英仍就爭取十八大常委席次進行最後之競和；同時，中共已在年底省部級幹部調整中有序地部署新一代接班梯隊的人事安排。在政治改革上，中共在不危及一黨統治的前提之下，持續進行政治體制改革以提升執政能力。黨內民主和反腐措施是中共主要的因應策略，並在 2009 年取得相當進展，稍緩國家社會之間緊繃的張力，確保黨的領導地位不受挑戰。然而，連續兩年在西藏與新疆的大規模騷動事件，卻宣告中共的少數民族政策面臨危機，中共必須積極處理少數民族的不滿情緒，以排除邊疆不穩成為影響中共政治穩定的變數。

中國大陸外交

張雅君

國立政治大學國際關係研究中心第三所副研究員

壹、基本情勢

2009 年對中國而言是關鍵一年，關鍵在於中國政經社會面臨了重重內外危機，一是 2009 年是中國建政 60 周年，但 7 月新疆發生大規模騷亂事件，二是 2008 年以來全球金融危機重創全球各國經濟，中國也同樣受到波及。儘管在世界各國推動各種大規模經濟和金融改革計劃下，世界經濟在 2009 年中開始緩步回升，但中國評估全面復甦仍然存在相當多不確定性，而可能對中國持續構成不利衝擊。

但危機也提供中國進行變革與調整之機遇形勢：

一、新興國家群體崛起：全球金融風暴導致西方經濟嚴重衰退，歐美國家綜合國力大為衰退，在此同時新興國家群體崛起，世界多極化趨勢更為明顯，發展中大國在世界經濟格局和國際政治舞台上分量不斷加重，使得國際力量對比繼續朝相對均衡方向變化，此也為中國一貫主張國際體系進行變革的目標創造良好基礎。

二、大國之間進一步強化協調與合作：儘管大國之間有鑑於自身利益之維護而無法免除國際體系大國競爭鐵則，但金融風暴肆虐意味在全球化相互依賴不斷增強的世界，國家無法抱持零和思維，這也迫使大國進一步強化彼此之間協調與合作。美國新任民主黨總統歐巴馬於 2009 年元月 20 日入住白宮後，其對外政策走向就是國際合作與多邊主義，歐巴馬也以正面態度看待中國崛起與中國國際角色。此外，2009 年 9 月，由鳩山領導的民主黨在大選中擊敗自民黨取得執政權，鳩山在外交上提倡「友愛外交」，倡議建立「東亞共同體」，其外交取向上很顯然希望「脫美入亞」，與中國及亞洲國家進一步改善關係不可避免。

三、全球性議題更加突出：全球金融風暴蔓延，導致全球經濟嚴重衰退毋庸置疑突出了全球性議題對各國安全的衝擊，迫使各國將關注重心從核裁軍、核安全 and 防擴散的安全議題延伸至經濟金融安全、能源安全、糧食安全和公共衛生安

全上。除此之外，2009 年，由於一連串被認為肇因於地球暖化的自然災害不斷上升，威脅人類安全，使得氣候變遷問題上升成為重要全球性問題，2009 年 12 月於哥本哈根召開的聯合國氣候高峰會議也因此為國際社會聚焦重心。

四、中國國際地位顯著提升：作為新興國家與發展中國家之首的中國，由於擁有龐大外匯存底，以及廣大內需市場，中國經濟在金融風暴中受創程度較輕，同時更早走向經濟復甦，2009 中國 GDP 成長仍達 8.9%，中國國際地位在 2009 年顯著提升，國際社會史無前例重視中國的作用與影響，更期待中國能夠帶動世界經濟增長的發動機。從國際媒體在 2009 年頻繁報導中國崛起及其影響，以及歐巴馬於元月入主白宮後，美國政要提出 G2 模式，建議中美共治世界，顯示國際社會對於中國崛起已從憂心、排斥、質疑轉向面對現實，G2 模式提出尤其顯示美國願意與中國平起平坐。英國作家 Martin Jacques 於 2009 年 11 月出版「當中國統治世界——中央帝國的崛起和西方世界的終結」一書。

五、中國國際責任加重：中國國際地位提升也意味責任提升，國際社會從正面態度認同中國崛起之用意也在於期望中國能夠運用崛起實力分擔更多的國際責任，2009 年國際社會除了期望中國作為帶動世界經濟增長的發動機，穩定國際金融秩序外，更期望作為最大發展中國家的中國在減少溫室效應上採取積極作為。

貳、主要發展

一、外交取向與定位

綜合 2009 年以來的中國外交作為，以及中國領導人的談話可以顯示，當前中國外交核心原則毋庸置疑仍是「和平、發展、合作」，正如 2009 年 8 月 12 日，中國外交部長楊潔篪在日內瓦外交與國際關係學院演講中指出「不管國際風雲如何變幻，中國都將高舉和平、發展、合作旗幟，奉行獨立自主的和平外交政策」。但由於中國並未放棄自身屬於發展中國家的定位，因此在外交上「韜光養晦」的低調原則並未改變，當然，為因應上述危機、變革形勢與國際社會要求分擔責任，中國雖保持警惕與低調，但在實際外交作為上，確實較以往「有所作為」，此也顯示在中國高調重視 G20 高峰會議機制，但對中美共治的 G2 概念模式沈默以對。

二、多邊外交與議題外交

進一步從 2010 年元月中國公佈的 2009 年版外交白皮書可以瞭解，2009 年中國外交確實以「應對金融危機為主線」而採取了變革作為，作為之一是不同的

以往中國外交重點是將雙邊外交置於多邊外交之前，2009 年白皮書顯示中國已將多邊外交實踐置於雙邊外交之前，中國也大力展開多邊峰會外交，意圖積極引導國際體系改革進程。中國國家主席胡錦濤兩度參加 G20 金融峰會，還出席聯合國氣候變遷高峰會議，安理會核不擴散與核裁軍會議、亞太經合組織第 17 次領導人非正式會議，總理溫家寶也出席東亞領導人系列會議、中日韓領導人會議，以及哥本哈根氣候變化會議等重要多邊活動。不同於以往沈默，中國在許多多邊活動，如國際金融改革、氣候變遷議題中提出了自身對問題觀點、論述與解決對策，此也顯示中國意圖爭取話語權，以及積極引導國際體系改革進程。

變革作為之二是中國更較以往重視領域外交。在白皮書中顯示，經濟外交是 2009 年中國領域外交的首要核心，中國也將之置於多邊外交之後，國別外交之前。中國強調主要用意在於為國內「保增長、保民生、保穩定」服務，在對外方面則積極推動與國外之務實合作，實踐「走出去」戰略，尤其是要大力推展能源資源外交。除了經濟外交外，白皮書也強調應大力加強安全外交，捍衛國家主權、積極開展公共外交，增加國家軟實力，以及堅持「以人為本」理念，積極維護海外人員權益。

在雙邊外交和國別外交上，外交白皮書展現的外交優先順序是「加大運籌大國外交、全球發展與各大國關係」，「深化周邊國家睦鄰友好，努力維護良好周邊環境」，以及「全球推進與發展中國家團結合作」。

三、大國外交有所進展

在大國外交方面，中俄戰略夥伴關係穩定向前發展，此顯示於胡錦濤於六月訪問俄羅斯，以及總理普丁於 10 月出席中共建政六〇周年暨中共「俄語年」閉幕式。中歐關係大體發展穩定，中法關係亦呈現改善。同樣的，中日戰略互惠關係在鳩山內閣上台後更取得穩定發展。中美關係無疑是 2009 年中國大國外交的亮點。國務卿希拉蕊於 2 月訪問中國，象徵歐巴馬團隊對中國的重視與期待。4 月，歐巴馬與胡錦濤在倫敦召開的 20 國集團領導人峰會時舉行首次會晤，彼此同意決定共同努力建設 21 世紀積極合作全面的中美關係，並就建立中美戰略與經濟對話機制，共同應對金融危機，加強雙邊廣泛領域和重大國際地區問題協調達成共識。11 月，歐巴馬在訪日本的亞洲政策演說中公開指出美國不會遏制中國，中國對美國不構成威脅，美國歡迎中國在國際上扮演更重要角色，接下來在訪問北京時，歐巴馬與胡錦濤簽署了長達 3000 多字的「中美聯合聲明」，鉅細靡遺的載明雙方在廣泛領域交往與合作的項目與內涵，雙方同意應「培育和深化戰略互信」，重申將致力「建立建設 21 世紀積極合作全面的中美關係，並將採取切實行動穩步建立應對共同挑戰的夥伴關係」，更將中國重視的「互相尊重主權和領土完整」、「雙方均不支持任何勢力破壞這一原則」，「尊重彼此核心利益」等概念

納入，這也顯示歐巴馬為在解決全球金融風暴中獲取中國的合作而對中國採取低姿態。此外，歐巴馬也未公開批判中共人權記錄，聯合聲明中更指出「各國人民都有權選擇自身發展道路，各國應相互尊重對方對於發展模式的選擇」。

四、亞太外交面臨挑戰

在亞太周邊外交方面，相對於中國與大國在 2009 年關係發展趨向穩定，在亞太周邊卻浮現新的不穩情勢。首先是北韓核問題持續呈現僵局，金正日堅持不願返回六方會談。溫家寶雖然於 10 月盛大訪問北韓，並與北韓簽署「經濟技術合作協定」，但仍未成功促使北韓回到六方會談。在東南亞地區，儘管東協加一即將於 2010 年啟動，中國也頻繁邀請東南亞各國領導人出席在中國舉辦之各類經濟合作論壇與經濟博覽會，溫家寶也藉出席第 12 次東協十加一，十加三領導人會議，以及第四屆東亞高峰會議深化與東南亞國家的睦鄰友好。然則，一向親中國的緬甸軍政府不顧中國感受而在今年 8 月對於處於東北邊境以華人為主的果敢地方政府發動武力清剿行動，這些發展足以顯示中國陸疆安全問題，以及西部和西南地緣政治的複雜性。

更嚴重的是南海主權爭端在 2009 年再度浮現，菲律賓官方在 3 月將中沙群島中的黃岩島和南沙群島中的部分島嶼劃為其「所屬島嶼」，接下來馬來西亞、印尼、越南也採取同樣作為，宣稱對若干島嶼擁有主權，2002 年中國與東盟「南海各方行為宣言」等於名存實亡。對中國更為不利的挑戰是東協國家在南海島嶼爭議上的行動有一致化趨向，而美國又很顯然在領土爭端上傾向支持東協國家。在南亞方面，中國與印度領土爭議遲遲未解決，2009 年中國與印度在貿易爭端、達賴問題與邊境領土上都呈現爭端摩擦，印度媒體不時倡言中國威脅論，並主張印度政府在領土問題上持強硬態度，雙邊高層互訪亦相對減少。

五、發展中國家外交發展良好

至於在與發展中國家關係方面：溫家寶在 11 月出席中非合作論壇第四屆部長會議開幕式，宣佈對非洲合作新的八項措施。全國人大委員長吳邦國，全國政協主席賈慶林亦分別訪問拉美地區。除此之外，胡錦濤在 6 月赴俄羅斯出席第九次上海合作組織高峰會議時，於同時出席了金磚四國領導人首次會晤，此也意涵中國開始強化與發展中大國的合作關係。

參、未來評估

2010 年中國仍將堅持獨立自主外交，仍將以韜光養晦的審慎態度漸進加大

作為，在 2009 年外交實踐的基礎上對外交進行變革與調整。中國外交部長楊潔篪近日評估 2010 年國際形勢大體將保持穩定，但由於進入後金融危機時代，各國為爭取在國際體系改革的制高點就學競爭將會更加激烈。基於此，2010 中國將進一步以多邊外交和經濟外交的強化來擴大國際空間，爭取國際規則制定權和話語權，引導國際體系朝有利於發展中國家和中國利益的方向改革。中國領導人除將出席既定的多邊高峰會議外，也將出席第二次在巴西召開之金磚四國領導人會議。除此之外，中國也將把多邊外交、經濟外交、人文外交與 2010 年在上海舉辦之世界博覽會相互結合，進一步提高中國在國際體系中的份量。

然則，不同於 2009 年西方國際將中國捧為化解金融危機救世主態度，在 2010 年的後金融危機時代，國際貿易保護主義兩度興起，中國也將再度面對國際社會要求中國在政經文化領域進行各種調整的壓力，此顯示於進入 2010 年初，西方媒體開始針對劉曉波案、英國毒犯被判死刑案，以及氣候變遷問題大肆抨擊中國。美國政府也針對谷歌網路自我過慮與搜查事件要求與中國談判，加上美國即將宣佈對台軍售，這也顯示歐巴馬政府與中國的蜜月期即將結束，換言之，中國與美國的分歧與摩擦已在 2010 年初再度浮上檯面，這也使得胡錦濤 2010 年對美國正式的國事訪問構成衝擊。

至於在亞太地區，中國與東協國家自由貿易區已於 2010 年開始正式啟動，中國明顯也面臨東協國家是否能普遍從自由貿易區受惠壓力，如果東協國家的產品無自由貿易區中與中國產品競爭，則明顯將進一步影響中國對東南亞國家的睦鄰友好戰略，也將加劇中國與東南亞國家在南海島嶼問題上的摩擦，甚至衝突。相對的，中國與俄羅斯、與非洲、拉丁美洲國家的關係發展在 2010 年仍是相對穩定。

中國大陸對台政策

吳釗燮

國立政治大學國際關係研究中心第三所研究員

壹、基本情勢

在 2009 年之中，中國持續依照 2008 年 12 月 31 日所發表的胡六點推動對台政策，並且在兩岸關係發展上取得有利進展。在這一年中，兩岸兩會持續就事務性議題進行協商，並簽訂共同打擊犯罪、金融合作、定期直航、農產品檢疫檢驗等共計七項協議，海協會會長也在台灣三合一地方選舉後如期來台進行第二次訪問與協商。

在總體國際層面上，中國在這一年中對台政策持續而穩定，也呈現了更高度的自信，除了與台灣進行兩次的兩會協商之外，對台軍事部署上持續增加。在台灣參與國際組織的議題上，除了在世界衛生大會容許台灣成為觀察員之外，並未見鬆手跡象。中國在對美關係上，胡錦濤與美國總統歐巴馬在 11 月舉行「歐胡會」，會後發布了共同聲明，強化了兩國的合作關係，而在雙方聯合聲明中美國承諾尊重中國主權與領土完整，而被台灣視為美國政策的倒退。總的來說，在 2009 年中國持續其對台政策的豐收。

貳、主要發展

在胡錦濤掌權之後，中國對台政策展現了比以往更高度的靈活性，也更具效果，「軟的更軟，硬的更硬；軟的用說的，硬的用做的」的基調，在 2009 年仍然持續，在政治性議題上也有更多的著墨。簡單說，中國從 1979 年發表告台灣同胞書以來，對台政策從未見如此靈活，也從未見達成這麼多的成果。

在 2009 年之中，中國對台政策有下列幾項主要的發展：

一、在台灣最關切的國際參與議題，尤其是世界衛生組織的參與，中國首度容許台灣以觀察員的名義參與世界衛生大會，前衛生署長葉金川得以在大會中發表報告。這是中國對於台灣參與國際組織議題首度鬆手。然而中國在與世界衛生組織討論有關台灣參與的議題時，中方並未說明其與世界衛生組織在 2005 年所

簽訂的 MOU 是否仍為有效，因此，即使台灣在 2009 年得以參與世界衛生組織，並不代表中國在「一個中國原則」的基本立場上有任何放鬆，亦不代表台灣得以延用相同的模式參與其他國際組織。在 2009 年 9 月聯合國大會之中，台灣提出要以觀察員的名義有意義參與國際民航組織（ICAO）和聯合國氣候變遷綱要公約（UNFCCC），但卻毫無任何進展，充分顯現中國在此一議題上的保留。甚至台灣民間組織以 NGO 的方式參與哥本哈根全球氣候會議時，中國把我方歸類為「中國台北」。

二、中國的軍事威脅向來給台灣人民深刻感受。在 2009 年中，中國仍持續其對台軍事部署，無論是在彈道飛彈、巡弋飛彈、潛艇、戰機、戰艦，都沒有任何放緩的跡象。中國在其十·一國慶的閱兵典禮上，也展示的多型對台作戰時可使用的飛彈與戰機。雖然中國表明閱兵為和平用途，但其威嚇台灣目的明確。在中國發表胡六點之後，美國持續對台軍售，以避免軍力進一步失衡，然中國對美施壓力道也不斷加強。在 2009 年 10 月，中共軍委會副主席徐才厚前往華府訪問時，便公開對美恫嚇，若出售 F-16 給台灣，將會有嚴重的後果。在歐巴馬訪問中國期間，胡錦濤亦當面向美方要求停止出售先進武器給台灣。在 2010 年初，美國將先前的軍售項目愛國者三型發包給洛克希德馬丁，中國就以發布反飛彈系統測試作為回應。而目前中國在這一議題上的對台官方口徑，是兩岸已經呈現和平發展的態勢，台灣不應做出與此不相符之舉。目前中國已在探討包括和平協議或軍事信心機制在內的政治性議題，並且已有後撤部份飛彈之議，若此，則中國將會認為台灣的軍購已喪失合理性，而會再強化其壓制台美軍售關係的力道。

三、在中美關係方面，美國新政府在各項麻煩的國際議題上需要中國協助，因此與中國的關係似乎越來越密切。歐巴馬總統在 11 月中旬時訪問亞洲四國，停留在中國的時間長達四天，日本則未達 24 小時，日本與中國在美國對外關係上的比重已可看出相當明顯的落差。歐巴馬與胡錦濤在會談結束之後簽訂了共同聲明，雙方強調對話、軍事交流、國際反恐、科技合作的重要性，並且聲明將建立並深化「戰略互信」（strategic trust），在經濟、區域挑戰、氣候變遷、能源和環境議題上相互合作，並且約定互訪時程。這是美中之間最深入、最詳盡的共同聲明，也與歐巴馬外交團隊在競選期間的共識一致。美中共同聲明對台灣議題有所著墨，中國強調台灣議題涉及中國主權與領土完整，雙方並重申互相尊重主權與領土完整的基本原則，美國也歡迎兩岸和平發展的關係，並期待兩岸增加經濟、政治和其他領域的對話。在會談之後的記者會中，中方強調美國在台灣議題上尊重中國主權與領土完整，美國則提到三公報與台灣關係法，並未駁斥中方的論點。雖然美國派遣來台進行簡報的在台協會理事主席薄瑞光說明，「雙方重申互相尊重主權與領土完整的基本原則」是指西藏與新疆，但中國外交部發言人卻立即發言表明，這是指台灣議題，顯然美中共同聲明中有關台灣的部份，與台灣關係法及六大保證中有關台灣主權的說法已有出入，而且中國在對美的「一個中

國原則」問題上，已經佔得先機。

四、兩岸在這 2009 年之中，再度與中國進行第三與第四次的兩岸兩會會談。在第三次會談中，雙方達成金融合作、定期航班、陸資來台、共同打擊犯罪的共識與協議；第四次會談則達成了農產品檢疫檢驗合作、標準計量檢驗認證合作、漁船船員勞務合作三項協議，眾所矚目的避免雙重課稅則在最後一刻在就源或就地課稅原則沒有共識而無法達成協議。顯然在兩岸經貿合作與正常化的道路上，在這一年中又取得相當程度的進展。除了兩會協議之外，中方也有不少由相當重要的地方首長領軍的踩線團、採購團、經貿團、參訪團等來台，也對台宣傳家電下鄉的商機，口徑就是要協助台灣經濟發展與渡過金融危機難關，在過程中獲得許多宣傳的效果。然而這些做法，對台企業界實際效益極為有限，甚至行前說是採購，來台卻變成招商大會，突顯中國說的和做的有相當程度的落差。在達賴喇嘛來台與熱比婭是否來台的問題，中國以觀光等利益為手段對台進行報復，明顯可以看得出來，中國在對台經貿上，並不掩飾其政治目的。

五、在台灣政府所關切的兩岸經濟合作架構協議（ECFA）議題上，台灣政府急切推動，然而在 2009 年中，中國政府對台部門的口徑似乎有意放緩腳步，中國商務部也發表報告，強調台灣應在貨品、金融與投資方面應更加放寬，因此並沒有實質性的協商。但台灣政府的政策方向已經確立，閣揆換手後吳院長雖然有加了新的條件，但並未放緩協商 ECFA 的腳步。雖然在第四次江陳會中，兩岸並未針對 ECFA 有任何協商，但馬總統已下了新的指示，務必在第五次江陳會中簽訂協議，這時程對複雜的經貿協商來說有時間性的壓力。若兩岸果真能夠簽訂 ECFA，則兩岸經濟關係將會密不可分。

參、未來評估

在 2008 年國民黨政府重新執政之後，中國對台政策基調，已由原來「防獨」改為「促統」。該年底所推出之胡六點，「促統」架構就極為鮮明。在胡六點推出之後，中國已經授權其智庫討論和平協議等具有政治意涵的議題，甚至多次邀請台灣學者前往與會。而在 2009 年 11 月，中國亦有由鄭必堅率領的有相當份量之訪問團來台，討論和平協議等政治性議題。在未來幾年之間，中國應會持續就政治性議題與台灣進行接觸與討論，甚至催促台灣進行協商。

在胡六點之下，中國的立場明確，所有的具有政治性或主權意涵的議題，都必須放在一個中國原則之下處理，且其順序為正式協商終止敵對狀態、簽訂和平協議、軍事互信機制。但這些都不是台灣所能接受的，因為依此順序，中國可以確立台灣為中國的一部份的框架，一重一重的將台灣裹進中國的主權之中，讓這

些程序沒有回復的機會，並且鑰除台灣向美軍購的正當性與合理性，這些政治性議題，我方必須加以慎重應對。

由於中方無論是官方或智庫，在 2009 年之中，都不斷提出兩岸應正式協商終止敵對狀態、簽訂和平協議，而馬總統也數度提出「先撤飛彈，再簽訂和平協議」的相對應說法。我方應思考並準備，在更多更慎重的評估之下，提出更具體的對策，以免中方一旦提出後撤部份飛彈時，讓我方難以應對，並陷入難以採購軍事武器的窘境。

我方在與中國在協商過程中立足點並不平等，台灣單向以「中國可以協助」或「中國應該協助」的思考，讓中國擁有相當程度的籌碼與縱深，尤其是事先設定的每年兩次兩會協商並且設定應有協議成果的方式，或事前指定 ECFA 協商有結果的時間，都會壓縮我方協商的縱深，顯然對我不利。對此我宜加以檢討，並重新思考對我方最有利的時程安排。為加深我方的縱深，亦宜考慮強化在中國人權、中國打壓我外交空間與中國軍事威脅的議題上的發言，爭取民意的支持，作為對我有利之協商縱深。

中國大陸軍事

丁樹範

國立政治大學國際關係研究中心第三所研究員

壹、基本情勢

2009 年中國在既定政策下持續其國防軍事政策。中國公佈了新一版國防報告書；中國持續派遣軍艦在亞丁灣地區護航；中國於建政六十年舉行「十·一」大閱兵；中國海軍於 4 月在青島舉行大型海上閱兵；中國空軍於 11 月在北京舉辦「空軍和平與發展國際論壇」；其軍隊持續進行高階軍官的人事調整；有關不同想定和目標下的聯合作戰演習在各軍區及各單位持續進行；中國軍隊也再度和俄羅斯進行聯合軍事演習，也和其他國家舉行軍事演習。

貳、主要發展

一、人事

胡錦濤於 2009 年 7 月晉升三人為上將。他們是副總參謀長馬曉天、軍事科學院政治委員劉源、和成都軍區政治委員張海陽。

中國軍方也調整了人事。在總參謀部方面，前廣州軍區司令員章沁生接替屆齡退休的葛振峰，出任排名第 1 的副總參謀長。瀋陽軍區參謀長侯樹森中將晉升副總參謀長，負責原副總參謀長張黎主管的政治部等軍政工作。而曾擔任海軍參謀長的總長助理孫建國也升任副總長，分管辦公廳和軍訓動員部等工作。

總政治部也有調整。海軍出身的前國防大學政治委員童世平，和前總政治部主任助理杜金才，接替 65 歲屆齡退休的劉永治、孫忠同，雙雙出任總政治部副主任。前軍事科學院副政委年福純調任總政治部主任助理。童世平在國防大學職位由前國家主席李先念女婿空軍副政委劉亞洲接任。

總後勤部和總裝備部的副主管也有調動。總後勤部基建營房部部長谷俊山，接替李買富，出任總後勤部副主任；總裝備部新增加 1 位副主任，由前總裝備部綜合計劃部部長劉勝出任。

其他大軍區級也有人事異動。原第二炮兵政治委員彭小楓屆齡退休，由成都軍區政治委員張海陽接任。負責維持社會治安的人民武裝警察部隊司令也被調整。2009 年 12 月，共軍武警部隊原副司令員王建平接替任職已滿 10 年的吳雙戰升任武警部隊司令員，他是武警部隊成立以來第七位司令員。

大軍區主管異動包括廣州、北京、和成都軍區。章沁生出任排名第 1 的副總參謀長後，廣州軍區司令員則由參謀長徐粉林接任。張海陽遺留的成都軍區政治委員由原新疆軍區政委田修思中將接任。北京軍區政治委員符廷貴屆齡退休後，其職位由北京衛戍政治委員劉福連接任。

副大軍區級的幹部有相應的調整。值得注意的是 2008 年底率首批海軍艦艇編隊赴索馬利亞海域護航的總指揮，前南海艦隊參謀長杜景臣少將，升任東海艦隊司令員。

二、演習

中國軍隊於 2009 年進行許多演習。其演習全面按新一代「軍事訓練與考核大綱」進行，並依照總參部頒布的年度軍事訓練指示要求，將「提高軍隊應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務能力」列為主要任務，共展開戰役級以上各類型軍演 15 次以上，規模及次數均較往年提高，而且，其演練科目涉及戰爭和非戰爭軍事行動，及社會不同層面的動員。

純軍事演習包括：「聯合 209」，「跨越 2009」，「火力 2009」，「前鋒 2009」，「前鋒 2009A」，「空降機動 2009」，「鐵騎 2009」，「必勝 2009」，「鐵拳 2009」，「經緯 2009」，「聯合 2009」，「衛勤使命 2009」，「長空 2009」，及「先行 2009」等。

這些演習均具有不同軍兵種的一體化聯合作戰，強調電磁條件下，跨越不同省份地區等特性。特別值得注意的是「跨越 2009」演習。「跨越 2009」演習是中國軍隊首次大規模跨區實兵檢驗性演習，於 8 月 11 日到 9 月 16 日舉行，由總參謀部指揮瀋陽、蘭州、濟南及廣州等 4 個軍區，召集瀋陽軍區 39 集團軍 115 師、蘭州軍區 21 集團軍 61 師、濟南軍區 54 集團軍 162 師、廣州軍區 41 集團軍 121 師等 4 個地面部隊，機動至不同地區的合同戰術訓練基地展開對抗演習。

「跨越 2009」演習又分為四個子系列。「跨越 2009·洮南」是蘭州軍區 21 集團軍 61 師開赴瀋陽軍區的洮南戰術合同基地，「跨越 2009·鹿寨」是濟南軍區 54 集團軍 162 師到廣州軍區的廣西鹿寨合成戰術訓練基地，「跨越 2009·青

銅峽」是瀋陽軍區 39 軍 115 師開赴蘭州軍區的青銅峽合同戰術基地，「跨越 2009·確山」是廣州軍區 41 軍 121 師開赴濟南軍區的確山合同戰術基地進行演練。

「跨越 2009」演習的特色是相當短時間內，多樣化的，遠距離大規模投送兵力。「跨越 2009」演習跨區實兵系列演習，計動員 4 個軍區的 4 個建制師約 5 萬人，置重點於利用各種運輸工具，把部隊成建制的遠程運輸，各部隊機動距離均超過 2 千公里。其他類似的演習如「長空 2009」空地聯合遠程投送集訓演練，總後勤部軍交運輸部舉行空地聯合遠程投送集訓演練，空降兵舉行「空降機動 2009」跨區戰役機動綜合演練、及「二炮」部隊於 9 月舉行全疆域機動作戰實兵演練等都屬同性質演習，只是他們的規模沒有「跨越 2009」演習大。

所有的演習呈現另外的特色。這包括：後勤單位，地方單位，其他反恐單位，電子戰單位，及科技單位均被動員處理不同議題演習。例如：濟南軍區於 2 月 2 日舉行指揮所頻譜籌劃演習以確定通訊和電子對抗協調聯繫議題；總參謀部測繪局 4 月 28 日在南京舉行「經緯 2009」測繪保障演練，結合航天遙感衛星和衛星導航定位系統準確監控戰場空間變化，精確信息數據系統平臺以提供指揮決策依據；配合「十一國慶」閱兵活動，6 月 9-17 日舉行「長城 6 號」反恐演習，處置「核髒彈」爆炸恐怖襲擊、城市多點連環恐怖襲擊、和化工廠爆炸恐怖襲擊等 3 個科目；及國家國防科技工業局 11 月 10 日舉行代號為「神盾 2009」的首次國家核事故應急演習等。

三、軍事外交

軍事外交在中國軍隊的角色越來越重要。2009 年 4 月 23 日，中國海軍在青島舉行大型海上閱兵，這是 1957 年首度舉行海上閱兵後的第二次，但是，規模卻是最大的。本次海上閱兵由胡錦濤主持，其主題是「共同構建和諧海洋」，以宣示中國不稱霸和和平發展的意圖。

來自 29 個國家的海軍代表團、14 國海軍的 21 艘艦艇參加了國際艦隊檢閱，包括美國、俄羅斯、印度、巴基斯坦、韓國、紐西蘭、和新加坡等國均派海軍高階官員和艦艇參加此海上閱兵。

中國派出 25 艘潛艇、驅逐艦、護衛艦和導彈快艇參加。包括 092 型「夏」級戰略核子潛艇，091 型「漢」級核子攻擊潛艇，033 羅密歐型的傳統動力潛艇，035 明級傳統動力潛艇，此外，運 8 型空中電子預警機，殲轟七戰機，殲八戰機，反潛直升機，和救護直升機都參加了海上閱兵。

中國空軍也舉辦了大型論壇。爲了慶祝中國空軍建軍 60 週年，11 月 6 日，

其空軍舉辦了主題為「超越、展望、合作」的「和平與發展國際論壇」，由中國國防部長梁光烈出席開幕式並致辭，空軍司令員許其亮在論壇上發表了主題演講。胡錦濤上午則先接見參加論壇的 34 個國家代表。媒體報導，透過論壇，中國空軍欲表達其「開放、自信、合作」的形象，貫徹中國官方和平、發展、合作的理念，及推動和諧世界建設構想。

除了這兩個大型活動外，中國軍隊和往年一樣，和其他國家舉行軍事演習。例如，3 月的「和平 09」海上多國演習，共有美、英、法、中、日、澳、和巴基斯坦等 12 國，演練海上搜救和反海盜演習，該演習是中國的海軍特種部隊首次參加多國特戰部隊聯合演習；6 月的「和平天使 2009」人道醫療救援聯合行動在非洲加彭舉行，也是首次與非洲國家舉行的雙邊聯合演習；6 月的「合作 2009」安保聯合訓練是中國軍隊首次和新加坡武裝部隊的聯合演習，是以恐怖份子的核生化恐怖行動為背景；9 月的「和平藍盾 2009」聯合演習由中國和俄羅斯在亞丁灣的護航艦隊進行，內容是編隊變換隊形，旗語通信，航行補給，直昇機與艦船協同查證可疑船隻等。這些演習比較不屬於作戰性質。

中國和俄羅斯進行了第三次大規模的聯合作戰軍事演習，「和平使命 2009」。該演習於 7 月 22 日到 26 日在吉林的洮南合同戰術訓練基地內進行，雙方各派出 1,300 人參加演習。和以前從全軍抽調不同單位的做法不同，這次是中國軍隊首度派出建制單位參加。

參、未來評估

軍事外交已成為中國軍方近年來工作的重點，在未來幾年仍將是軍隊工作的重點。最新的媒體報導證明這個趨勢：中國派駐亞丁灣的護航艦隊已加入由歐盟軍方及美國領導的聯合海岸力量組織，Shared Awareness and Deconfliction，以進行打擊海盜。而且，中國將會有資格輪任「Shade」的主席位置，負責領導相關國家海軍在亞丁灣巡邏的任務。

中國也會從不同層面繼續進行軍事現代化。這特別是在軟體方面的發展。例如，在演習訓練方面，將強調以數據為基礎，使演訓更符合實際狀況；在人員方面，則會晉用具有高知識能力的幹部，使高素質的幹部能勝任執行資訊條件下局部戰爭。

中國大陸軍控與防擴散

袁易

國立政治大學國際關係研究中心第三所研究員

中國在 2009 年這一年有關軍備控制與防擴散政策方面的作為，我們可以通過中國基本立場表述、出席高峰會議以及參與區域性論壇等幾方面的具體作為，針對上述三種層次的政策內容進行分析。在此，基本立場是指中國防擴散政策及措施的最高指導思想，高峰會議則是指中國國家主席胡錦濤於 2009 年 9 月 24 日，出席聯合國安全理事會「核不擴散與核武裁軍峰會」所發表之「共同締造普遍安全的世界」講話內容要點，以及中國外交部長楊潔篪於 2009 年 8 月 12 日，出席日內瓦裁軍談判會議上的發言；而區域性論壇則係指中國出席東盟地區論壇、北約防擴散等多邊研討會，以及中國和加拿大、歐盟、法國、德國、以色列、美國等國所進行的雙邊性會議。通過上述三個層次的政策內容分析，將有助於我們全面掌握中國在 2009 年，有關軍備控制與防擴散政策上的具體措施以及其政策義意之所在。

壹、基本情勢

2009 年整體觀之，有關軍備控制與防擴散基本形勢方面，展現在中國對全球軍控與防擴散的發展中所採取的基本立場，中國之立場基本上反映在以下五個方面：

- 第一，中國一貫主張全面禁止和徹底銷毀核武器、生化武器和化學武器等各類大規模殺傷性武器，堅決反對此類武器及其運載工具的擴散。中國不支持、不鼓勵、不幫助任何國家發展大規模殺傷性武器。
- 第二，中國堅決支持國際防擴散努力，主張通過政治和外交手段實現防擴散目標。為此，一方面應不斷改進國際防擴散機制，完善和加強各國的出口管制體系；另一方面應通過對話與國際合作處理擴散問題。
- 第三，中國認為，防擴散的根本目的在於維護和促進國際和地區的和平與安全，任何防擴散措施都應有助於實現這一目標。大規模殺傷性武器及其運載工具的擴散有其複雜的根源，與國際和地區安全環境密切相關。謀求國際關係的普遍改善，實現各國的普遍安全，推動有關地區安全問題公正、合理的解決，有利於防擴散國際努力的順利開展。
- 第四，中國主張，防擴散必須得到國際社會的普遍參與，必須確保防擴散機制的

公正性、合理性和非歧視性。無論是加強現有機制，還是建立新機制，都應在各國普遍參與、民主決策的基礎上進行。應摒棄單邊主義和雙重標準，充分重視和發揮聯合國的作用。

第五，中國認為，由於核、生物、化學、航太領域所涉及的許多材料、設備和技術具有雙用途性質，各國在執行防擴散政策過程中，必須處理好防擴散與和平利用相關高科技的國際合作之間的關係。中國主張，既要在確保實現防擴散目標的前提下，保障各國特別是發展中國家和平利用和分享雙用途科技及產品的權利，也要杜絕任何國家以和平利用為藉口從事擴散活動。

上述基本立場就構成了中國有關軍備控制與防擴散整體策略之本，也是中國有關軍備控制與防擴散整體策略之概念之所在。

貳、主要發展

有鑑於此，2009 年中國分別透過高峰會議、區域論壇以及雙邊會談的三種渠道、三種實踐手段，將其整體的軍備控制與防擴散的政策理念，系統性的向全世界展示其有守有為的全方位思想，通過掌握話語權的方式來進一步爭取其在相關議題上的主導權。

首先，中國國家主席胡錦濤於 2009 年 9 月 24 日在聯合國安全理事會上發表了題為《共同締造普遍安全的世界》的重要講話。胡錦濤指出，當前，國際安全環境複雜多變，核擴散問題依然突出，核裁軍任重道遠。中國認為，一個普遍安全的世界，首先應該擺脫核戰爭威脅。這篇講話的重點包括：

- 一、中國強調維護全球戰略平衡和穩定，積極推進核裁軍進程。所有核武器國家應該切實履行《不擴散核武器條約》第六條規定的義務，並公開承諾不尋求永遠擁有核武器。擁有最大核武庫的國家應該繼續率先大幅度實質性削減其核武器。《全面禁止核試驗條約》應該早日生效。應該儘快就「禁止生產核武器用裂變材料條約」進行談判。條件成熟時，其他核武器國家也應該加入多邊核裁軍談判進程。為最終實現全面徹底核裁軍，國際社會應該適時制訂一項切實可行的分階段的長遠規劃，包括締結《全面禁止核武器公約》。
- 二、中國主張放棄以首先使用核武器為基礎的核威懾政策，切實減少核武器威脅。所有核武器國家應該明確承諾無條件不對無核武器國家和無核武器區使用或威脅使用核武器，並就此達成有法律約束力的國際文書。同時，核武器國家之間應該談判締結互不首先使用核武器條約。
- 三、中國指出鞏固國際核不擴散機制，防止核武器擴散。所有國家應該加入

《不擴散核武器條約》，切實維護和加強條約權威性和有效性。強化國際原子能機構保障監督職能。所有國家應該嚴格履行防擴散義務，不搞雙重標準，加強和改進防擴散出口管制。

四、中國重申充分尊重各國和平利用核能的權利，積極開展國際合作。發達國家應該積極幫助發展中國家為和平目的開發利用核能。國際原子能機構應該加大投入，推動核電、核安全、核技術應用等方面技術合作和援助。

五、中國建議大力加強核安全，切實減少核風險。各國應該嚴格遵守核安全領域各項國際法律文書，採取切實措施，確保其核設施和核材料安全，有效防止核材料流失。國際社會應該加強合作，共同打擊核恐怖主義。

其次，中國外交部長楊潔篪於 2009 年 8 月 12 日利用出席日內瓦裁軍談判會議這個場合，就核裁軍以及如何實現無核武器世界這兩個議題，重申了中國的立場，也就是中國認為要全面禁止和徹底銷毀核武器，實現無核武器世界，必須切實推進核裁軍進程。其重點展現在對核武大國的批判：

一，美俄作為擁有最龐大核武庫的國家，對核裁軍負有特殊和優先的責任。兩國應繼續大幅削減核武庫，為最終全面、徹底核裁軍創造必要條件。中國歡迎兩國正在進行的核裁軍談判，希望雙方如期達成實質性協議。

二，核武器國家應降低核武器在國家安全中的作用，並儘早承諾不首先使用核武器。中國早在 1994 年就正式提出「互不首先使用核武器條約」草案，中國希望有關各方能在新形勢下認真考慮這一提議。

三，無核武器國家放棄發展核武器的選擇，理應獲得免受核武器威脅的權利。國際社會應儘早就無核武器國家安全保證問題談判締結國際法律文書。

四，建立無核武器區，對推動核裁軍和防止核武器擴散具有積極意義。核武器國家應支持有關地區國家建立無核武器區或無大規模殺傷性武器區的努力，並承擔相應義務。

五，國際社會應共同推動《全面禁止核試驗條約》早日生效。裁軍談判會應平衡推進各項實質性工作，儘快談判締結「禁止生產核武器用裂變材料條約」。

六，應放棄謀求絕對戰略優勢的做法，不發展破壞全球戰略穩定的導彈防禦系統，不在外空部署武器。

七，作為長期目標，國際社會還應談判締結《全面禁止核武器公約》，在有

效國際監督下，最終實現全面、徹底核裁軍。

此外，中國亦認為，要全面禁止和徹底銷毀核武器，實現無核武器世界，必須消除核武器擴散風險。

一，應進一步加強《不擴散核武器條約》的普遍性、權威性和有效性，確保條約得到切實遵守。

二，應繼續加強國際原子能機構的保障監督職能，促進全面保障監督協定及其附加議定書得到有效執行和普遍遵守。

三，應堅持通過政治外交手段解決防擴散問題，努力消除核武器擴散的根源。

四，應加強核設施和核材料的安全保護，打擊核恐怖主義，完善各國核出口控制體系，並開展相關國際合作。

五，應摒棄一切雙重標準的做法。

中國明確指出，要全面禁止和徹底銷毀核武器，實現無核武器世界，必須大力促進核能的和平利用及其國際合作。

一，《不擴散核武器條約》締約國和平利用核能的權利應得到切實尊重和維護，不能以防擴散為由剝奪上述權利。

二，國際原子能機構應在促進和平利用核能方面發揮更大作用。

三，堅持多邊協商，積極探討既能減少擴散風險，又能促進和平利用核能的妥善辦法，包括建立多邊核燃料供應機制的可能性。

上述胡錦濤以及楊潔篪分別在國際最重要的高峰會議—聯合國安全理事會以及日內瓦裁軍談判會議—發言，其重要意義在展示中國爭取在軍備控制與防擴散政策方面國際話語權的具體表現，其持續性的影響力隨著中國崛起的力道再次展現。

第三，中國代表亦出席了包括東盟和北約等地區性論壇，就國際社會所關切的朝鮮半島問題，分別向此兩個區域性論壇進行說明：

發言場域(多邊)	發言主軸
東盟地區論壇（開幕式上的講話）	此一會議作為東盟地區論壇框架下一個重要的安全對話管道，應秉承東盟長期以來增進互信等經驗與做法，遵循尊重主權等安全理念，中國希望會議能夠在以下原則的指導下開展工作：第一，銘記服務於增進各國普遍安全的總體目標。第二，統籌考慮裁軍、防擴散與和平利用科學技術的關係。第三，既要努力凝聚共識，也要相互尊重與包容。(2009/7/1)
東盟地區論壇（關於“防擴散與裁軍機制現狀”議題）	為促進國際和地區安全，凝聚共識，使國際軍控、裁軍和防擴散進程重新煥發活力，中國認為應在以下幾方面做出努力：首先，應推動建立以“互信、互利、平等、協作”為核心的新安全觀。第二，應堅持多邊主義，維護現有國際軍控、裁軍和防擴散機制，加強其權威性、有效性和普遍性。第三，應全面、平衡推進裁軍、防擴散、和平利用科學技術三大目標。 任何核裁軍措施應遵循「公正合理、逐步削減、向下平衡」的原則，以「維護全球戰略穩定」和「各國安全不受減損」為前提。 中國一貫反對外空武器化和外空軍備競賽，積極推動裁軍談判會就外空問題，包括中俄聯合提交的「防止在外空部署武器、對外空物體使用或威脅使用武力條約」草案開展實質性討論。 在朝鮮半島核問題上，實現朝鮮半島無核武器化、反對核擴散、維護東北亞和平與穩定是中國政府的一貫立場。為實現上述目標，中國一直積極勸和促談，同各國一道堅持六方會談的大方向。(2009/7/1)
北約防擴散研討會	中國主張要妥善處理半島核問題，必須堅持把握以下原則：一是堅決維護朝鮮半島和東北亞地區的和平穩定。二是堅持朝鮮半島和東北亞地區無核化的目標。三是堅持維護六方會談機制，爭取早日重啟會談。四是致力於逐步建立相互尊重、相互信任、共同安全、共同發展的東北亞新秩序。(2009/12/21)

資料來源：中華人民共和國外交部軍控司，

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zzjg/jks/fywj/>

中國在上述場合之發言，其身份乃屬於境外國家的身份，很明顯的可以看出，中國做為一個崛起的大國身份在在體現於北約防擴散研討會以及東盟地區論壇上，中國在有關軍備控制與防擴散政策方面的影響力亦於此展現無疑。

第四，中國亦透過雙邊會議的方式與包括加拿大、歐盟、法國、德國、以色列與國各國進行會議，就雙方關切之問題進行討論。這一層級的會議中方係由主管軍控業務的外交部軍控司長負責，而其對口單位則包括各國主管軍控業務之主管部門。

發言場域(雙邊)	發言主軸	出席代表
中國與加拿大	多邊核問題、伊朗核問題、防止外空軍備競賽、導彈防禦等問題。雙方均認為磋商坦誠、務實，增進了對彼此立場的瞭解，有助於加強雙方在相關領域的交流與合作。 (2009/1/16)	中方代表：外交部軍控司司長成競業； 加方代表：外交和國際貿易部國際安全司司長唐納德·辛克萊。
中國與歐盟	地區核問題、《不擴散核武器條約》審議大會、日內瓦裁軍談判會議、外空、常規武器等問題交換意見。 (2009/3/20)	中方代表：外交部軍控司司長成競業； 歐盟代表：共同外交與安全政策高級代表索拉納防擴散事務私人代表安娜麗莎·吉安娜女士
中國與德國	核裁軍、外空、地區核問題等交換意見。(2009/6/8)	中方代表：外交部軍控司司長成競業； 德方代表：聯邦政府裁軍與軍控事務專員彼得·戈特瓦爾德。
中國與法國	核裁軍、日內瓦裁軍談判會議、地區核問題等交換意見。(2009/6/24)	中方代表：外交部軍控司司長成競業； 法方代表：外交部戰略安全與裁軍事務司司長雅克·奧迪伯爾
中國與以色列	主要就地區核問題、多邊核問題等交換意見。(2009/7/9)	中方代表：外交部軍控司司長成競業； 以方代表：外交部負責戰略事務的副總司長阿隆·巴爾。
中國與美國	就中美防擴散合作、地區核問題、有關多邊軍控問題、反核恐怖主義問題等交換意見。雙方均認為此次磋商坦誠、務實，兩國應進一步加	中方代表：外交部軍控司司長成競業； 美方代表：國務院負責國際安全和防擴散事務的代理助理

	強在軍控和防擴散領域的對話與合作。(2009/9/11) 繞核不擴散、和平利用核能、中美軍控與防擴散合作、國際軍控和裁軍等問題交換意見。(2009/12/20) 就中美防擴散合作、中美核安全合作及多邊核軍控等問題交換意見。(2009/12/21)	國務卿範迪朋。
中國與澳大利亞	亞太地區安全形勢和多邊軍控問題，並就中澳關係交換意見。雙方認為，中澳兩國擁有廣泛的共同利益和廣闊的合作前景。兩國在相互尊重、平等互利的原則基礎上，推動中澳關係向前發展。(2009/12/21)	中方代表：外交部副部長何亞非； 澳方代表：外交貿易部副秘書長庫帕

資料來源：中華人民共和國外交部軍控司，

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zzjg/jks/jksxwlb/>

參、未來評估

綜合觀之，2009 年中國在軍控與防擴散政策方面的具體作為，上述種種作為在在確保中國軍控整體戰略分別透過全球、區域和雙邊三個層次串聯而成一個相當有系統且有效率的管道，以制度化的方式來和國際社會持續性對話，從而以期擴大中國的影響力，有力爭取中國觀點的支持者。並藉以展現出其整體戰略的持續性和系統性，此一作為對於未來國際形勢之發展具有以下的潛在影響力：

- 第一，美國與俄國正值處於進行有關大量裁減戰略性核子武器最新一輪的談判，短期內極有可能達成雙邊大規模裁減核武的新共識，此一目標一旦達成將形成一種新的核武戰略格局，中國將會是直接受益者。
- 第二，前一項目標一旦達成，美國亦將推動國會同意批准「全面禁止核試驗條約」，中國將面臨不得不跟進的壓力，屆時將不再會有以美國作為藉口之託詞，中國將會從善如流的批准該條約的生效，亦或有利於展現中國有關軍備控制與防擴散政策方面的積極作為。
- 第三，一旦「全面禁止核試驗條約」正式生效，中國有可能考慮主張進行「全面禁止核武器條約」這類新型裁軍條約之簽署，藉此種手段來凸顯無核世界之目標。
- 第四，中國在推動朝鮮半島無核化的角色上，可能更趨尷尬，由於中國持續提供

北韓經濟奧援，避免北韓政權倒台，反而致使朝鮮半島無核化目標短期內不易達成。

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

根據中國有關部門和人民網等媒體的報導，我們得到了以下資訊：

- 中國 2009 年「保八」成功，GDP 增長 8.7%。
- 2009 年 CPI 累計下降 0.7%，但 12 月份上漲 1.9%，12 月 CPI 上漲主因是食品和居住支出價格上漲。
- 2009 年中國物價呈現全年下降但年底上升的格局，CPI 全年（刪除）下降 0.7%，但年底兩月分別同比上漲 0.6% 和 1.9%。CPI 轉正意味著中國當局成功避免了通貨緊縮，也警醒當局今後要高度注意物價走勢。”
- 2009 年中國社會消費品零售總額實際增長 16.9%。
- 2009 年中國全社會固定資產投資增長 30.1%。
- 2009 年城鄉居民收入穩定增長，城鎮居民人均可支配收入增長 9.8%。
- 2009 年中國全社會（刪除）固定資產投資增長 30.1%。
- 2009 年中國社會消費品（刪除）零售總額實際增長 16.9%。
- 2009 年中國商業銀行不良貸款繼續保持“雙降”，同年末商業銀行不良貸款餘額 4973.3 億元，不良貸款率 1.58%，比年初下降 0.84 個百分點；撥備覆蓋率達到 155%。
- 2009 年全年新增人民幣貸款 9.59 萬億，較上一年多增一倍。
- 2009 年在全球低迷的市場環境中，中國汽車、住房兩大消費市場熱絡，全年汽車消費增長 32.3%，商品房銷售面積增速則高達 42.1%。
- 2009 年 12 月末中國外匯儲備餘額為 23992 億美元，同比增長 23.28%；全年外匯儲備增加 4531 億美元，同比多增 353 億美元；12 月份外匯儲備增加 104 億美元。
- 2009 年 12 月末人民幣匯率為 1 美元兌 6.8282 元，人民幣匯率在中國外匯當局的政策運作下，2009 年一整年裏維持了相當穩定。
- 2009 年中國出現了銀行信貸氾濫，人行於 2010 年 1 月 12 日晚宣佈自 2010 年 1 月 18 日起對存款準備金率上調 0.5 個百分點。人行首次實施差別準備金率，工行、中行、中信、光大等四家銀行被要求額外徵收 0.5 個百分點的存款準備金率。

就 2009 年 12 月份來看，中國貨幣信貸持續快速增長。2009 年銀行體系流

動性充裕，貨幣信貸快速增長。2009 年 12 月末，廣義貨幣供應量(M2)餘額為 60.62 萬億元，同比增長 27.68%，增幅比上年末高 9.86 個百分點，比上月末低 2.06 個百分點；狹義貨幣供應量(M1)餘額為 22.00 萬億元，同比增長 32.35%，增幅比上年末高 23.29 個百分點，比上月末低 2.28 個百分點。

12 月末，金融機構人民幣各項貸款餘額 39.97 萬億元，同比增長 31.74%，增幅比上年末高 13.01 個百分點，比上月末低 2.05 個百分點。全年人民幣各項貸款增加 9.59 萬億元，同比多增 4.69 萬億元。12 月末金融機構本外幣各項貸款餘額為 42.56 萬億元，同比增長 32.99%。全年本外幣各項貸款增加 10.52 萬億元，同比多增 5.54 萬億元。當月新增本外幣各項貸款 4054 億元。

12 月份銀行間市場同業拆借月加權平均利率為 1.25%，與上月持平；質押式債券回購月加權平均利率為 1.26%，比上月上升 0.02 個百分點。12 月末，國家外匯儲備餘額為 23992 億美元，同比增長 23.28%。全年國家外匯儲備增加 4531 億美元，同比多增 353 億美元。12 月末人民幣匯率為 1 美元兌 6.8282 元人民幣。

截至 2009 年 12 月末，中國境內商業銀行不良貸款餘額 4973.3 億元，比年初減少 629.8 億元；不良貸款率 1.58%，比年初下降 0.84 個百分點。商業銀行撥備覆蓋率達到 155.02%，比年初大幅上升 38.57 個百分點。從分機構類型看，主要商業銀行不良貸款餘額 4264.5 億元，不良貸款率 1.59%，比年初下降 0.86 個百分點。

其中，國有商業銀行不良貸款餘額 3627.3 億元，不良貸款率 1.80%，比年初下降 1.00 個百分點；股份制商業銀行不良貸款餘額 637.2 億元，不良貸款率 0.95%，比年初下降 0.40 個百分點。城市商業銀行不良貸款餘額 376.9 億元，不良貸款率 1.30%，比年初下降 1.03 個百分點。農村商業銀行不良貸款餘額 270.1 億元，不良貸款率 2.76%，比年初下降 1.19 個百分點。外資銀行不良貸款餘額 61.8 億元，不良貸款率 0.85%，比年初上升 0.02 個百分點。

銀監會有關官員表示，儘管在應對危機條件下取得了不良貸款比例和餘額“雙下降”的成績，但對信貸高速增長情況下隱藏的信貸資產質量風險需保持高度警惕。

貳、主要發展

從 2009 年下半年開始，中國央行、銀監會已開始通過公開市場操作、視窗指導等行動釋放出調控信貸合理增長的信號，這些措施促使了下半年信貸增速的

整體放緩。雖然 2009 年底貨幣增速已經開始回落，但 12 月份中國國內新增人民幣貸款 3798 億元，全年新增貸款達到 9.59 萬億元的歷史新高，較上年幾乎多增了一倍。中國外匯儲備餘額則為 23,992 億美元，2009 年增加 4531 億美元，同比多增 353 億美元，同比增長 23.28%。專家表示，未來信貸收緊的步伐或將進一步加快。

根據銀監會主席劉明康 2010 年 1 月 20 日在香港指出：

中國銀行業的資產規模由 2003 年的 27.6 萬億元上升到了 2009 年的 78.8 萬億元，而同期不良貸款率則從 17.9% 下降至 1.58%。銀行資產收益率和資本收益率由 2003 年的 0.1% 和 3% 上升至 2009 年 3 季度末的 1% 和 17.8%。資本充足率達標行由 2003 年的 8 家上升至 224 家，資產占比從 0.6% 增加到 99.9%。

除了對資本充足率的要求，銀監會重視資本質量，要求資本結構簡單，一級資本中普通股和留存收益必須占 75% 以上。撥備覆蓋率從 2003 年的 19.7% 上升至 2009 年末的 155%，這使得中國有足夠能力吸收預期損失。存貸比為 75%，核心融資比為 60%，流動性比率為 25%。對主要商業銀行規定了 16% 的存款準備金要求。當局還要求二套房貸款首付比例不得低於 40%，這些都是抑制房地產投機的有力工具。

過去一年，中國政府及時出臺了 4 萬億元經濟刺激計畫，採取了寬鬆貨幣政策。信貸發揮了主要作用，為大型基礎設施項目提供了資金。這表現在 2009 年全年新增信貸 9.5 萬億元人民幣，與 2008 年信貸緊縮形成鮮明對比。

2009 年第一季度信貸增幅最快，月均增長 1.52 萬億元。當局及時採取了審慎監管措施，使得後三季度增幅回落至正常水平，即二季度月均 9200 億元，三季度月均 4300 億元，四季度月均 3100 億元。2009 年信貸平均增幅為 31.7%。大量的信貸供給有效穩定了市場信心，緩解了流動性壓力並推動了經濟的復蘇。

當 2009 年第一季度出現信貸激增時當局就已經採取了相應措施。當局分析了固定資產貸款的相關風險，尤其是地方融資平臺和房地產貸款。當局將 190 多家銀行大額風險暴露的資訊收集匯總做好檢查和監測工作。針對過度集中領域、信用卡和票據違規操作、專案資本金不達標和挪用貸款進行投機的行為，採取了及時糾偏行動。

除了微觀審慎監管，當局也實施了宏觀審慎和逆週期監管措施。當局很快還將發佈杠杆率和流動性比率要求，輔之以傳統的比率、限額和指標。2009 年，當局做了兩個歷史性決定：一是禁止銀行為公司債提供擔保；二是禁止銀行將互持次級資本作為二級資本。這將使當局更好的吸收預期和非預期損失。當局同時

要求商業銀行及時調整商業發展計畫、資本補充計畫、利潤分配和薪酬計畫。當局還引導銀行提高對小企業融資、發展農村金融、推動環境保護。

2010 年 1 月 12 日晚間人民銀行宣佈自 1 月 18 日起，上調存款準備金率 0.5 個百分點。同日，央行還提高了一年期央票發行利率 8.29 個基點。當日發行了 200 億元一年期票據，同時進行了 2000 億元 28 天正回購操作，共回籠資金 2200 億元。

準備金率上次上調是在 2008 年 6 月，清華大學教授李稻葵認為，央行在新年初就上調準備金率是適當收回目前市場上過多的流動性；2009 年 M2 增長 29%，流動性非常充足，央行政策已經變得更有針對性和靈活性，如果 2010 年年中或下半年 CPI 上漲到 2.5%，存款利率上調的可能性較大。

建設銀行分析指出，人民幣即期價格主要受人行中間價和政策面影響，是否升值要參考多方因素，還要看中國進出口及物價上漲預期的情況。去年中國外貿出口受金融危機影響走低，中國政府一時當不致讓人民幣升值。而消費者物價指數僅略有走揚，也使得中國政府沒有讓人民幣升值的即刻壓力。

2009 年，在積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策下，全年流動性猛增，基礎貨幣投放量比 30 年來的平均水平高出近 30 個百分點。2009 年上半年的天量信貸主要有三個特殊因素：一、政府融資平臺貸款；二、個人住房貸款；三、票據融資。

2010 年 1 月 15 日銀監會召開了工作會議，劉明康主席指出：

過去一年，面對國際金融危機的嚴重衝擊，銀監會系統始終注重“保增長與防風險”，積極引領銀行業切實貫徹落實國家宏觀調控政策，加大信貸投放，對支持國內經濟回升向好，做出了積極貢獻。堅決堅守風險底線，推動商業銀行實現不良貸款低位“雙降”和風險抵禦能力高位提升。

2009 年，銀監會認真貫徹落實“保增長、擴內需、調結構、惠民生”一攬子宏觀調控政策要求，及時出臺了促進經濟穩定發展的十條措施。同時，堅決守住銀行系統風險底線：初步建立外資銀行跨境風險傳染應對機制和危機應對“工具箱”；突出加強了重點領域風險的監測分析和預警，以及貸款集中度、貸款違規挪用等的監管糾偏，深入開展了存款及票據業務風險排查、新增貸款質量現場檢查等系列監管行動。

2009 年中國居民消費價格（CPI）比上年下降 0.7%；12 月份同比上漲 1.9

%。2009 年 2 月份起，因受需求減弱等因素影響，中國 CPI 持續下降，直至 11 月份同比漲幅才由負轉正，當月上漲 0.6%。12 月份，漲幅加快 1.3 個百分點。近幾個月來，各界對物價上漲問題頗為關注。統計局長馬建堂說：CPI 的整體上漲，主要是因為食品上漲和居住支出價格上漲而引致的；從全年來看，CPI 同比下降 0.7%，目前尚談不上通脹。

2009 年在全球低迷市場環境中，中國汽車、住房兩大消費市場紅火熱絡，全年汽車消費增長 32.3%；商品房銷售面積增速則高達 42.1%。國發院研究員張立群認為，2009 年消費比預期活躍，但住房的供給還是偏慢，購買中存在投機行為，需要控制投機需求、增加供給，保持房價穩定。

儘管大家現在對過多的流動性有擔心，擔心過多的資金流入股市，對股市形成很大的衝擊。但國發院研究員張立群說，新股增發和各種稀釋股市資金的因素較多的時候，2010 年股市不可能再出現像 2007 年的那種大漲的情況。

參、未來評估

根據前述張立群預測，2010 年中國的價格出現大幅度上漲的可能性很小，CPI 漲幅不會超過 3%，2010 年是從一個通縮的過程中走出來開始進入到需求進一步平穩恢復的過程中，今年不會出現普遍的供不應求，價格在今年不會出現很快的上漲。他說，在房價上漲的時候一堆資金都轉進來流入房地產市場。現在對投機性的買房需求必須要堅決控制。如果投機性的需求能夠被有效地控制，而 2009 年的新房建設速度又在不斷的加快，那麼 2010 年下半年之後，房價會是一個逐步走穩的趨勢。

張立群認為，從需求方面來看，2010 年投資的增長會比 2009 年有所降低。主要理由是，去年 12 月份中央經濟工作會議明確提出來今年的財政政策要優化支出結構，重點保持在建專案的資金需要，而嚴格控制新開工專案。

對於 2010 年信貸增量預期，多位經濟學家預測，由於 1 月份信貸增速依然驚人，中國央行仍將加大資金回籠力度。2010 年內，法定準備金率可能再提高三次左右。市場擔憂，準備金率上調和資本充足率、存貸比管理的政策“三管齊下”，對商業銀行貸款投放的抑制作用將更為顯著。

社科院金融所的易憲容教授在 2010 年 1 月 17 日則表示，2008 年金融危機爆發後，當局對其負面影響預估過高，政策上的救市力度也因此加大，於是 2009 年出現了銀行信貸的氾濫。央行時下對存款準備金率上調，實際上是對金融危機

中政府救市措施的修正，並不是貨幣政策退出的信號。易憲容認為，中國獨特的CPI體系決定了央行不大可能大幅度調整當前相對寬鬆的貨幣政策，他預測中國今年不會發生通脹，而且GDP的增長將會達到10%以上。

另據銀監會主席劉明康在2010年1月15日的工作會議上強調，今年銀監會系統將重點抓好：按照中央經濟工作會議有關要求，確保信貸資金進入實體經濟，滿足有效需求；嚴格控制高耗能、高排放和產能過剩行業貸款，在促進經濟結構調整中優化信貸結構；高度關注房地產市場變化，嚴格執行有關信貸政策，加強對房地產貸款業務的監督管理和視窗指導；著力加強對重點領域和薄弱環節的支援，農業、小企業信貸投放增速高於全部貸款增速、信貸投放增量高於上年。以及加強信用風險、流動性風險、案件風險監管，嚴防風險跨業跨境傳遞。

此外，劉明康在2010年1月20日香港“亞洲金融論壇”上指出：儘管2010年1月的前10天內貸款增速仍然較高，但這主要是由於去年貸款增速過快積累所致。隨著有效需求得到滿足，這種趨勢將很快有所緩和。劉明康在2010年1月26日銀監會召開的經濟金融形勢分析會議上復指出：2010年各銀行業金融機構一定要根據實體經濟有效需求和審慎標準，合理控制信貸增量，努力實現逐季均衡投放和平穩增長。全面評估和有效防範地方融資平臺風險，加強貸款跟蹤檢查，推動發展銀團貸款模式，切實防範大額集中度風險。高度關注房地產市場變化，嚴格執行有關信貸政策，加強對房地產貸款業務的監督管理和視窗指導。繼續嚴格控制對高耗能、高排放和產能過剩行業的貸款。

最後，關於中國外匯存底的運用方面，2008~2009年期間因為受世界性金融海嘯影響，中國外匯存底曾虧損了8~9百億美元。今後，如何分散外匯存底投資風險和提高運用績效，頗值得大陸當局正視。匯率方面，2009年12月末人民幣的匯率為1美元兌6.8282元，人民幣匯率在中國外匯當局的政策運作下，2009年一整年裏維持了相當穩定。

中國大陸教育與「教改綱要」

王瑞琦

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

2009 年 9 月 10 日教師節，國務院總理溫家寶親赴北京市第 35 中學初二 5 班連聽 5 堂課，之後指出，現今教育「還不適應經濟社會發展的要求，不適應國家對人才培養的要求。」。溫家寶總理的講話預告教育部長將換人。11 月初，任職 6 年之久的教育部長周濟被免職，由副部長袁貴仁接任，兩天之後新聞才發布，周濟將到中國工程院擔任黨組副書記。教育部長換人被中國一家網絡列為 2009 年的十大事件之一。

袁貴仁部長上任的首要任務就是完成 2008 年 10 月開始啟動的《國家中長期教育改革和發展規劃綱要》（通稱《教改綱要》）的制定。《教改綱要》制定的主要工作是規劃未來 12 年中國教育的發展方向，提出整體教育改革的指導方針和戰略目標，確定各級各類教育的發展思路和重大措施。按照時間表，該綱要應於 5 月出臺，後延至 8 月，此後就再無消息。為制定此一綱要，2009 年 1 月和 2 月，教育部曾兩次集中徵求意見，第一次徵求意見就獲得「民意」200 萬條，由之可見社會大眾對於教育的關心，也同時反映了社會對於教育現況強烈的不滿。

11 月底，袁貴仁在主持 2010 年全國普通高校畢業生就業工作會議時指出，將以「社會需求為導向，推動新一輪高等教育改革」。評論者指出，此一定位是希望能夠透過高等教育改革，提高人才培養質量，改善人才培養機構，探索解決就業難的長效機制，以取代過去每年的「救急」方案。1 個月之後，袁貴仁在「2009 兩岸四地大學校長高峰會議」中指出，再以配合人力資源強國和創新型國家發展政策為出發點，勾勒未來 10 年中國大陸高等教育改革的三個重心：1.鼓勵高校進行人才培養模式改革試驗，深化高等教育管理體制和辦學體制改革，探索建立現代大學制度；2.健全多元化人才評價體系，明確政府、企業、社會和高校共同

承擔起人才培養、使用、激勵的責任，建立多角度評價人才發展潛質的測評機制；3.繼續加大政府投入力度，形成有利於人才成長的終身學習機制，從有條件的地區做起，逐步建立彈性學習、工學交替，教師和企業科技人員相互兼職等制度，充分發揮高等學校在學習型社會建設中的重要作用。

由上觀之，未來 12 年，高等教育改革將是立基在社會需求和人才培養兩者的結合。

貳、主要發展

去年 11 月，新部長就任後，《教改綱要》起草再度啓動，學界的聲音再起，並且從過去 10 年高等教育發展總結的基礎上，就高等教育擴張政策實施 10 年所累積的問題：教育市場競爭、大學機構同質化、應試教育持續惡化、大學教學品質下降、文憑氾濫與貶值、大學畢業生就業難等，提出建言。這些總結和建言的共識是，大學的毛入學率於 2008 年已達到 23.3%，但是，不論是從國家政績或是教育消費者需求的角度觀之，擴招政策不可能停止，然而，即便是緩步增長，本科生每年仍需增招 100 萬人。儘管，論者對於擴招政策是否應對前述問題負責有所爭議，這些問題將因擴招更形複雜是眾所公認的，而解決之道就在教改，教改的關鍵則在於制度的更新，由建言中可看到，不僅限於有形制度的調整，也涵蓋長久累積而成、積非成是的觀念調整。本文將之歸納，從以下四個層面的發展和改革挑戰論之。

一、招生制度的改革

自 1999 年擴招政策實施以來，大學招生辦法走向多元化。2000 年推動大學自主招生（相當於臺灣的甄試），至 2008 年已增加到 68 所院校。2008 年山東等 4 省高中新課程實驗省區亦開始試行高考新方案；另有 8 省 20 所國家示範性高等職業院校，以及京津滬渝 4 個直轄市部分高職院校，進行單獨招生改革試點，將成為高等專科學校招生脫離高考體系的先驅。另方面，2009 年 12 月 5 日，該年新生學籍電子註冊建立完成，並開放學生上網查詢個人學籍，更進一步減少教育消費者免於不肖大學學店行為傷害的機會。

2009 年，高考最受關注的事情是，應屆高中畢業生中參加高考者 750 萬人，

約占應屆高中畢業生總量的 90%。這是 1970 年代末高考恢復 30 年來第一次出現的新低量，以及約有 84 萬人棄考的記錄。有論者將之歸於金融海嘯影響，讀書無用論再起；有的提醒，近幾年申請出國留學人數，尤其是報考美國大學標準入學考試的人數逐年增加，在北京已達 3,000 人；亦有評論者擔心，高學費與就業預期的差距迫使農村考生棄考。若是明年應屆高中畢業生報考率持續降低，大陸學界和教育部門勢必得費心找出真正原由，以為人才培養政策調整之參考。

然而，不論是招生考試、錄取多元化，或是報考人數縮減，升學競爭激烈、應試教育的問題依舊嚴重，但是最令社會大眾所不能忍耐的是，明星初、高中向非本地戶籍或是入學考試分數偏低的學生收取入校費，即通稱的「擇校費」，費用可從人民幣 1 萬多元至 8 萬元不等。11 月初，新上任的部長終於對這個橫行中學教育十多年的毒瘤宣戰，卻又見到北京大學為了對抗清華等五所菁英大學的「五校聯考」策略，給予明星中學校長推薦考生在高考錄取作業中享受 30 分的優惠，稱作「中學校長實名推薦制」辦法。菁英學校之間的惡性競爭和隨意性，不但扭曲自主招生的原始精神，更逼使學子們擠向明星中學，強化中學排行榜與「擇校費」的惡習。換言之，教改可能不應祇是教育部門的事，亦有賴包括帶動千萬學子方向的菁英大學的自覺。此一自覺就是走出面子工程，走出惡性的市場競爭，負起引導社會需求、引導中小學教育的責任，審慎規劃其招生策略。

二、大學畢業生就業政策

自 1999 年擴招政策實施，大學畢業生就業一年比一年困難，並且從本科延伸至碩士生、博士生，乃至博士後。大學畢業生就業難的現實情形，迫使大學校園的學子在學校的最後一年，將所有的事情擺一邊，全力找工作。由於政府將每年上報的就業率與次年各專業招生人數，以及學校辦學效果評價相聯結，學校亦全力以赴，並將責任層層下傳，將就業率與各學院、專業招生掛勾，迫使研究生的導師們四處幫學生打聽工作消息。業績、面子等壓力所引出的數據灌水事件早已司空見慣。2009 年最新的事件是，一些尚未就業的學生看到自己的名字出現在學校上報的就業合約名單中，由之揭發了學校與企業合作出假合約的醜聞。於今，教育部門既然以解決畢業生就業，以人才配置為教改出發點，第一件是要做的就是如何修正此這個痼疾，將之導向正途。

為了解決大學畢業生就業問題，自 2003 年起，教育部門每年都投入極大工作和心力，於今完成了全國大學生就業公共服務立體化平臺（www.ncss.org.cn）

和中國企業人才網（www.job100.com）的建立，提供大中型企業和各地高校畢業生的招、應聘資訊。另方面，每年推出各種方案，開拓就業管道。這些方案有三個目標：以優惠政策引導大學畢業生下鄉、進農村，引導畢業生至中小企業和非公有制企業就業、鼓勵畢業生自主創業。2009 年出臺的新政策是以八大優惠條件，從應屆大學畢業生中徵集 13 萬餘名新兵，其中最具吸引力的就是在每人入伍之初給予一次性獲得每人最多 2.4 萬元的學費補償或助學貸款代償。

然而，根據近兩年鼓勵大學生到農村當村官或是任職特聘教師的實踐結果，問題均是有優惠沒有相應的規劃制度，讓畢業生和鄉村單位雙方受益不如預期。徵兵對於年輕的畢業生而言，轉變相當大：從學校到部隊、從學生變成職業軍人，從城市到偏遠地區，亟需周詳規劃的輔導制度。有政策，沒制度，所有的辦法很快會失去新鮮感，失去吸引力。於是在城鄉交結之處或近郊農村，出現一個新群體，被稱為「蟻群」。這個群體的成員受過高等教育，不為前述各種優惠政策所動，寧願從事保險推銷、電子器材銷售、餐飲服務等相對低端的臨時性工作，過著平均月收入低於 2,000 元，甚至是失業的生活。

三、高等教育功能分類

近幾年，就業市場出現碩士、博士就業困難，年薪 20 萬、60 萬卻招不到高級技工的矛盾，終於讓一直被人忽略的高職高專教育受到重視。然而，教育發展不是速食店，職業學校升格成為名符其實的職業大學、或是建立教師與產業老師、高級技師傳授具體技能「雙師型」教育模式，均需要時間。更關鍵的是職業學校領導者需要能夠調整學校的傳統定位，方能掌握這個前所未有的時機。其實，據筆者觀察，相對於高等專科學校，許多地方大學在專業人才培育更具發展的實力和潛力，若能將之納入在整體職業教育發展的規劃中，職教的發展會更為快速。

在研究生群集的菁英大學方面，由於多年的擴大招生，校園研究生人數暴增，良莠不齊。個別學校如清華大學、南開大學由之設立「博士生中期篩選」制度，對每一位博士生一年級或一年半之時，就學生的學習成績、學習態度、出勤率以及參與創作和科研等方面的情況進行綜合評價，並淘汰不合格者。南開大學於 2006 年起實施至 2009 年，共淘汰了 168 名學生。此一制度在學歷氾濫、研究生就業不順的時期，有相當大的發展空間。

另方面，近期教育部宣布，2010 年的招生將按以去年為基數按 5%~10%減少學術型招生人數，減少的部分全部用於增加專業學位研究生招生，並開放招收一般生和應屆本科生，入學的應屆生需於畢業後需實習一年。此一政策拉長了碩士生的年限，也減少了大學為研究生找工作的壓力。至於博士生招收，一般認為年增 23%，業已足夠，不宜再擴招。全國部屬高校博士研究生於 2010 年 1 月起，領取的國家基本補助金標準從每月的 300 元左右增至 1000 元左右。

近 2 年，教育公平論興起，長久以來國家集中精力於教育部部屬高校、公辦高校、普通高等教育的政策亦被搬到檯面上討論。前周濟部長在任期間，因政策獨厚敵立學院發展而受阻的民辦大學深切期待，新部長能夠聽到他們的聲音，還給他們一個公道。亦有論者指出，市場經濟發展到今天，對於現今被稱為富二代教育，諸如少年 MBA 班，一年學費 7 萬元的民辦學校等教育應該寬容以待。無論如何，這些學費要比中學的「擇校費」正常、有意義。相對的，獨立學院則是受到激烈抨擊，被指是重點大學靠出賣大學的牌子換取「坐地分贓」。未來兩者的定位和走向是否重新調整，又如何調整，將繫於新部長的高等教育發展理念。

四、大學自主與大學自律

大學自主是近年來的學術界所關注的議題。對於過去 10 年的擴招中所發生的各種問題。建言者批評，教育部管太多，從高校統一標準的評鑑制度、大學教師考核、大學生的畢業設計，乃至大學生在校外租房，浪費太多精力，而且導致怨聲載道。因此，他們呼籲「還權於教」，取消頻繁的行政監察、行政審批、行政評估。他們期待看到到大學撥款委員會的成立，也希望能夠開放以公開遴選的方式任用大學幹部，更盼望本科教學評鑑制度能夠走出全國一體適用的僵硬模式，走出優秀評價制度，轉向一個具有創造性、積極引導，據有合格評價的制度。2009 年 10 月 27 日，中國高等教育學會在杭州舉辦高等教育國際論壇會議，前高教司司長，現任中國人民大學校長紀寶成批評中國官場中博士學位泛濫，學術權力市場化，學術權力行政化，倡議教授治學。紀寶成說出眾多大學高層管理者的心聲，卻也點出了現今中國大陸高等教育發展中最棘手的問題，就是教育部與大學、大學校園中行政管理者與學術之間關係的界定。

另方面，學術腐敗不止，從學術剽竊、貪瀆賄賂，於今買賣論文已形成銷售額數億元的產業也是眾所不滿。2009 年，浙大院士、西南交大副校長，遼寧大

學副校長、武漢理工大學校長的學術不端，武漢大學原常務副校長陳昭方等人收受巨額賄款等去職事件，顯示大學在乎求自主之時，需要加速建立起自律的機制。

參、未來評估

2008 年底，新世紀的第一個 12 年「教改綱要」制度開始啓動，卻未能於 5 月如期提出，而且一拖再拖。2009 年 11 月，袁貴仁部長上任之後全力投入，於月底即藉不同場合為 12 年教改發展定位，即將是一個以於社會需求與人才培養為導向的改革。按其接續的說明，人才培養將是國家主導，學校和社會各負其責。至於「社會需求」，除了媒體稱讚其將之與畢業生就業相聯結，迄今尚未見到具體的內容和定位。

從本文之分析可以看到，此次「教改綱要」主要有兩個目的：第一，是為過去 10 年高等教育擴張政策做一總結；第二，是在過去 10 年擴張政策成果的基礎之上，規劃未來 12 年的改革與發展之路。前者不僅在於找出 10 年累積出來的問題，更在於找出問題的癥結，後者在於制度的更新與創新。但是制度的更新和創新，不僅需要政府的積極引導，也同時在於政府要調整自己的角色，給予大學需要的空間，讓大學能夠學習自律，從而找到自己。以此觀之，「社會需求」的定位需要一個夠寬廣的界定。太過狹窄的定位不僅局限了改革的格局，亦讓建言者失去期待和動力。

中國大陸行政管理新思維

許光泰

國立政治大學國際關係研究中心第四所研究員

壹、基本情勢

中國國務院法制辦公室主任曹康泰，在中國建政 60 年前後再三主張行政權力和公民權利要有良性的互動，而且指出中國政府在 2004 年實施《全面推進依法行政實施綱要》後已有 5 年的實質性好成績，兩者互動極為良好，中國政府的依法行政已有人民群眾的參與和監督，依法行政已由政府推動向政府和人民群眾互動轉變，今後行政改革的目標有 2 個，其一就是要在管理意識中增加服務人民的意識，其二是要由單向管理朝向政府和企業、政府和社會、以及政府和人民的互動式管理。曹康泰所云，似乎顯示中國政府行使行政權力不但納入法制規範，而且已經步上法治化道路，人民權利得到重視在政府的行政管理中已有大幅提升現象，這從中國《憲法》在 2004 年 3 月修憲時增加「國家尊重和保障人權」的宣示似已有跡象可尋。但是令人不解的是，中國政府不是叫「人民政府」嗎？中國政府的一切權力在歷部《憲法》中不是早已明確規定是屬於人民也來自人民的授權嗎？政府難道不是為了服務人民才建立的嗎？怎麼會到現在新世紀了還在強調人民權利在政府施政中的重要性呢？難道中國政府在過去 60 年施政當中都沒有把人民權利看在眼裡，都沒有和人民互動以及服務人民的念頭？追根究底，中國政府的行政意識恐怕一開始就有問題，只有「管理」念頭沒有「服務」觀念應是主要原因。

貳、主要發展

一、行政意識是基因問題

曹康泰的主張突顯 1 個嚴重的問題，就是行政權力究竟以誰為本位的問題，這在今天加以探討的學者已經越來越少，有鑑於行政權力的濫用問題在全世界各地日益嚴重，特別是在落後、未開發、不文明的國家或者地區，更是如此。所謂「本位」問題，不但要解決行政權力最後歸屬問題，也要解決行政權力在運行過程當中究竟以何者為本和應該以何者為本的問題，可以視之為行政權的「基因」，

只不過這個「基因」經歷人類多年實踐後卻發現有突變現象，至於何時開始突變？中國學者理所當然根據共產理念將之歸咎於奴隸社會和封建社會落後社會形態所致，本文認為，行政權力的「基因」質變過程，係從部落形態出現後建立統治架構開始起，統治意識於焉產生，人類純正的基因開始變質，逐漸脫離行政權力的行使要以人民為本位的自然理念，行政權行使者開始有「統治」、「管理」、「控制」人民的念頭出現，作為授權主人的人民開始變成行政權力行使的「客體」而不是相對主體。行政意識從「統治」、「管理」、「控制」人民的角度出發，該意識往往代表非良性的意識，在中國甚至有學者認為根本就是「變態」的意識，只考慮行政權力行使者的立場，往往忽略掉當家作主的人民的權益，既不尊重，有時還刻意踐踏人民應享有的基本人權。因此，行政法的立法或者行政權力的依法行使，如果能夠轉以「服務」意識作為指導原則，便是良性的、良好的行政意識，依法行政必須有服務人民的意識伴隨，否則為害將更大。

二、由「應然」走向「實然」的困境

每個國家的行政立法涉及層面向來甚廣，數量亦多，其是否是良法，端看是否具有良性的意識，是否有為人民服務的意識，把人民擺在第 1 位，更重要的是要有服務人民的執行力。中國《憲法》、《立法法》和《行政處罰法》等都是來自於最高權力機關，也是最高民意機關，這些立法代表著人民的期待和盼望，體現了人民的意志，只是許多的行政法規、規章和其他規範性文件，即便與上述上位法保持一致性，卻有法不依，在執行上無法和權力機關的意志即人民的意志相協調配合，這樣的矛盾在現實生活中處處存在。按理說，行政法規所表達的意志都是為了更好的體現人民的意志，這種行政法意志的人民性，實際執行情況卻常常不能體現人民的意志，這種案子經常發生，最有名的案子例如孫志剛收容被打死案就是最好證明，為什麼會如此？應該就是「應然面」和「實然面」的問題。

探究孫案之所以會發生人命，收容制度是該被譴責的，孫志剛不是「三無」人員（無身分證、暫住證、務工證），其友人拿了身分證求保卻被拒絕，拒保原因是孫志剛「頂了嘴」，究竟「頂了嘴」在中國公安眼中代表什麼意義？就認定是「反抗」嗎？在共產黨人眼中，「反抗」又指什麼意思？從「犯罪」的角度或可瞭解一二。所謂「犯罪」，共產黨人認為，就是指「孤立的個人『反抗』統治關係的鬥爭」，統治階級透過國家機器將其意志轉化為法律，這些掌權者「創造罪行、罪孽以及法的概念」，如果按照掌權者「所認為對的而行動」，則稱之為「正義、善行」，「相反就是犯罪」，正義與犯罪的認定操之於行使統治權力者。

孫案發生在 2003 年，1996 年已經施行多年的《行政處罰法》，要求公安人員對於違反治安的行為「必須查明事實」（第 30 條），也必須「告知當事人依法享有的權利」（第 31 條），包括「申辯權、陳述權」（第 6 條、第 32 條第 1 款），

更重要的是「不得因當事人申辯而加重處罰」(第 32 條第 2 款)，這些都是「應然面」的要求，然而孫志剛依法提出的「申辯」卻被認定是「反抗」的行為，認定有抗拒不從的反抗心理，暴露出中國公安人員在本案中「權力至上」的統治控制而非服務的心態，應屬上述所謂的「變態」意識，這才是「實然面」的問題。由此可見，為什麼 1996 年已經通過「應然面」不錯的《行政處罰法》，還是發生 2003 年的孫案，為什麼公安人員不讓孫志剛有「陳述」、「申辯」的機會，甚至加重處罰？證明行政意識這個基因的重要性，也說明了行政權力缺少服務意識會質變的事實。

三、人民主權才是關鍵

從古至今，似乎只有幾個先進國家如美國還保留遠古時代人類純正基因的因子，落實以民為主的契約理念，例如美國 1776 年的獨立宣言。該獨立宣言表示，人人生而平等，造物者賦予他們若干不可爭奪的權利，其中包括生命權、自由權和追求幸福的權利。為了保障這些權利，人類才在他們之間建立政府，而政府的正當權力，是經過被統治者的同意而產生的。當任何形式的政府對於這些目標具有破壞作用時，人民便有權力加以改變或者予以廢除，以建立 1 個新政府，新政府賴以奠基的原則，其組織權力方式，務使人民認為唯有這樣才最可能獲得他們的安全和幸福。

又例如英國洛克 (Locke, Matthew, 約 1630~1677 年 8 月) 在所著的政府論中也指出，國家和行政權力形成的最早、最基本的理論，在於人類天生自由、平等、獨立的狀態，如未得本人同意是不得使之受制於另 1 個人的政治權力，任何人放棄其自然的自由平等並受制於種種限制的唯一方法，就是同其他人協議組成 1 個共同體，以謀求和平、安適的生活，這是因為在自然狀態下，缺少為大家所共同同意接受和承認的規範，每 1 個人都是自然法的裁判者和執法者，但卻又是自私自利者，只關心自己，對別人則是冷淡的，加上缺少權力來支持正確的判決並執行之，在這樣的情況下，人們共同建立「共同體」是有必要的。在洛克看來，認為政府是 1 種信託，其目的在於保證公民人身和財產的安全，當統治者失於職守時，公民有權撤銷對他的信任，政府和政權既然是有必要的，而公民的自由權利也同樣是重要的。

洛克的觀點很簡單，認為行政權力存在的基礎是人類為了生存，也因此導致了人民主權的概念。不過，政府的建立和存在，應該不只是為了人民的生存而已，更重要的是政府有責任要帶給人民更幸福的生活，人類不但要生存，也要發展，持續地發展，人類有「安適需要」，更重要的是有「發展需要」。因此，行政權力以人民為本位的理論也要「與時俱進」，由管理—控制—服務，才能真正體現人民當家作主、為人民服務的政府。

參、未來評估

反映行政權力的「基因突變」的歷史發展事實，從各國的行政權力大幅擴張就可窺之一二，用來檢視中國政府體制，發現早已有明顯癌化現象，想加以化療康復談何容易。上述曹康泰對行政改革的看法，說要在管理意識中增加服務人民的意識，這當然是個可喜又可悲的現象，喜的是中國政府終於要洗心革面了，要強化服務人民的意識，可悲的是中國政權已經建政 60 年了才意識到服務人民的重要性。另外，曹康泰說要由單向管理朝向政府和企業、政府和社會、以及政府和人民的互動式管理，當然這也是可喜又可悲，證明中國政府過去 60 年都是單向管理企業、社會和人民，證明人民權利實際上是屈服於行政權力，只是互動式管理在未來的 60 年會由「應然面」走向「實然面」嗎？還是令人懷疑，本文認為，唯有回頭探討洛克的基本精神才能還原人類之所以需要群居、之所以需要建立國家政府，人類絕不是為了被統治而群居在一起，而是為了生活能夠更幸福才同意組建政府，政府的天職理當如此，否則人民可以收回政府的行政權權力。因此，理想的行政權應該以人民為本位。

中國大陸農村金融

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、基本情勢

隨著經濟的快速發展，中國大陸貧富不均的態勢越發明顯，解決「三農問題」的需求就越發迫切。要想解決「三農問題」，就必須幫助農民增加收入、尋求發展。只是農民若要追求發展，處處需要有資金的支援。如何為農民提供發展所需的資金，成為近年來中國政界與學界熱衷的議題。推動農村金融改革的呼聲與要求，更是甚囂塵上。綜觀 2009 年中國大陸農村金融的發展重心，便是在 2008 年底全國農村工作會議的基礎上，確定要繼續推動農村金融改革的大方向，並制訂相適應的農村金融政策，如：建立引導信貸資金和社會資金投向農村的激勵機制、對涉農貸款給予稅收減免和費用補貼、擴大農村金融市場的准入、加快發展新型農村金融組織和地區性中小銀行、發展小額信貸和微型金融服務等。農村金融政策的目標，在於構建與農村經濟發展相配套的農村金融體制，促進大陸農村的經濟發展，進而達成幫助農民增加收入的目的。

由於中國的傳統農業，是以小農生產為主要特徵，生產環境又屬於人多地少、農業基礎設施薄弱、農業科技水準較低的情勢。若要改變現狀、追求發展，勢必要提高農業的勞動生產率，並促進生產的專業化和規模化，鼓勵農民組織專業合作社和培育龍頭企業進入市場；隨著農村綜合改革政策的推動所帶動的農村土地的整治；增加農村基礎設施、水利建設；開展農業科技的研究；建立農產品流通市場；並為農業生產尋求的國際合作等等。諸如此類的發展策略，都需要大量的資金支援，中國大陸的農村金融需求，當前正隨著經濟發展的需求，呈現逐漸擴大的趨勢。

儘管農村金融的資金需求開始擴大，農村金融業市場潛力也很大，但是，農村金融的發展卻顯得滯後不前。主要原因在於農村金融的貸款對象屢因缺少抵押品、貸款額度較小、交易成本較高的緣故，不易從金融機構借到錢。由於農村的金融機構必須面對市場，規避風險的考量與追求利潤的本質，使其不願意且不輕易在農村設點，造成農村金融供給不足。據資料顯示，目前，全中國還有 2945 個鄉鎮沒有金融機構。金融機構的不足，使得農民無法獲得經濟的便利而追求發

展。加上涉農貸款的不良率較高（以中國農業銀行為例，2008 年有八萬三千多億的涉農貸款，涉農貸款不良率為 7.4%，相較於工業貸款不良率的 2.29%，涉農貸款不良率明顯偏高），潛在損失的比例較大，使得金融機構不願意借貸給農民。貸款難便成為農民、農戶和農村產業集團追求經濟發展的制約。因此，如何為金融機構提供誘因（如稅收優惠或是風險補償鼓勵等等）使其願意進入農村、如何推動農村金融改革，包括擴充業務品種（從原有傳統的存款、貸款、匯款等有限的服務，擴展到可以涵蓋農業保險、農業投資以及金融諮詢等更多元、更廣泛的服務）、滿足不同對象的融資需要（如農村基礎設施建設、企業生產，以及個體農戶生產生活的融資需要等等）、或是要求經營主體進行經營機制改革等等，都是 2009 年中國農村金融政策的重心。

貳、主要發展

在上述的基本情勢之下，2009 年大陸整體農村金融在政策面、執行面的主要發展，概述如下：

一、農村金融信貸量整體的增加，顯示農村的金融活動較前活絡

2009 年各類涉農金融機構對農村金融貸款的總量有增長。就截至 2009 年 9 月末的資料顯示，農村金融貸款餘額 8.8 萬億元，比前一年年初的數量，增加了 2 萬億元，貸款增長 29.5%，高於整個行業貸款平均增幅 0.3 個百分點。

二、農村金融政策的制訂與頒布，增加金融機構在農村設點之誘因，並對現有機構提出治理機制及經營指標的要求

政府以制訂政策之方式，來設立農村金融發展的遊戲規則，甚至將金融政策與財政政策結合，給予新型農村金融機構優惠政策，希望一方面能增加農村金融機構的數量，另一方面，亦能改善原有金融機構的治理結構、推動農村金融改革，期使農村的金融機構能有效地滿足農民的金融需求。在吸引增設金融機構方面，財政部出面提供縣域金融機構涉農貸款餘額增量獎勵政策，對試點省區金融機構涉農貸款餘額增量超過 15% 的部分，按 2% 給予獎勵，希望能吸引更多的社會資金。五月時，財政廳下發「中央財政新型農村金融機構定向費用補貼資金管理暫行辦法」，對符合條件的新型農村金融機構按年末貸款餘額的 2% 給予補貼。此辦法實施後，該年中央財政撥付新型農村金融機構定向費用補貼已達 4189 萬元。七月，銀監會制訂了「新型農村金融機構 2009 年-2011 年總體工作安排」，提出未來三年擬增設 1300 家左右新型農村金融機構的藍圖。另一方面，銀監會亦要求各類金融機構改制，如六月九日中國銀行業監督管理委員會頒布「小額貸款公司改制設立村鎮銀行暫行規定」，為小額貸款公司改制為村鎮銀行訂出辦

法。銀監會亦就金融機構的公司治理機制、不良貸款率、貸款損失準備充足率、貸款餘額占總資產餘額比例、公司抵債資產餘額占總資產比例等經營指標均提出具體的要求。這些政策的制訂，是政府為農村金融的發展提供配套的外部環境。

三、農村金融機構之增設

在積極增加農村金融機構網點的政策下，截至 2009 年上半年，中國農村銀行業金融機構共有網點 13.9 萬個，占銀行業金融機構網點的 71.9%，其中包括了農業銀行、農村合作信用社、農業發展銀行、郵政儲蓄銀行、國家開發銀行等各類金融機構。另外，新型農村金融機構的試點亦在擴充，試點範圍已擴展到全大陸。截至 2009 年 11 月末，全大陸已有 138 家新型農村金融機構開業，其中村鎮銀行 118 家，貸款公司 8 家，農村資金互助社 12 家，累計發放農戶貸款 98 億元，5 萬多農戶受惠。未來二年，銀監會還將繼續大力培育發展新型農村金融機構。

四、原有農村金融機構的改制與組建

除了增設新的金融機構，政府相關單位亦推動對原有農村金融機構的改制。以國有商業銀行的農業銀行來說，在其退出農村金融市場多年後，正積極展現其捲土重來的架勢，股份改制的工作在 2009 年大致完成，並成立「三農」金融事業部，涉農業務快速增加，2009 年的各項存款增加 1.75 萬億元，增幅達到 27.7%，各項貸款增加 1.03 萬億元，同比增加達 6589 億元。農業銀行並創新地率先為 3000 萬戶農戶發放惠農卡，有 1.5 億農民受惠，發放農戶的小額貸款共計 594 億元。至 2009 年底為止，農業銀行已占中國縣域 12% 的網點，承載了中國縣域 22% 的存款和 19% 的貸款，預計到 2011 年，農業銀行將開辦具有農戶和小企業信貸服務功能的綜合網點達 6000 個以上，發行金穗惠農卡 1 億張，也就是一億戶，將對農戶的服務範圍達到 50% 以上。

至於其他金融機構的改制，亦在各地如火如荼地開展。由於農村業務收益較低，農村信用合作社（農信社）大都有改制成為農村商業銀行（農商行）的衝動。但因農商行的組建比農村合作銀行（農合行）的組建門檻高，故城鄉一體化程度較高的天津、成都等地，大多組建農商行，但中西部地區的大部分農信社，就只能選擇組建農合行。據有關統計，截至 2009 年 11 月末，全中國共改制組建了 222 家農村銀行，其中農村合作銀行有 190 家，農村商業銀行是 32 家，有 2056 個縣域機構實行了以縣(市)為單位的統一法人，計有 7800 多萬戶農戶獲得貸款。除了這 200 多家農商行和農合行之外，尚有以 36000 多個郵政儲蓄的基層網點，組建了以小額貸款為特色的中國郵政儲蓄銀行，成為連結城鄉的最大的一個金融服務網路。另有農業發展銀行的業務也在拓寬，開展以糧油收購貸款業務為主，

以農業產業化和農業中長期基礎設施建設為輔的業務。

整體看來，中國多層次的農村金融體系正在形成：新型的農村金融機構（村鎮銀行、貸款公司、農民資金互助合作社）加上原先以農信社為主體的農村合作金融體系，再加上國有商業銀行（尤其是農行）、外資銀行（以渣打、匯豐和花旗為首）、還有新成立不久的郵政儲蓄銀行。事實上，此多層次農村金融體系服務的對象，基本上多是重疊的，在可見的未來，農村金融市場競爭加劇的局勢是可想而知的。

五、貸款、抵押模式之創新

為了解決資訊不對稱及抵押品不足所造成貸款難的問題，許多農村金融機構開始採取評定「信用村」、「信用鎮」的模式來尋求解決。透過金融機構對農戶的信用評定，農戶只要持有「信用証」加上印章和身分證，就可從銀行獲得貸款，無需抵押。這種貸款模式，是建立在農村金融機構對農戶的訊息對稱的基礎，以及長期以來累積的出來的信任而產生的，是一創新的做法，2009 年，大陸農村的信用村、信用鎮呈現蓬勃發展的氣勢。另外，大陸各地也就小額貸款的抵押模式進行嘗試與創新，如林權抵押、漁權抵押、農民創業基金擔保、行業聯保、及農戶聯保等。其中，以 5 戶及 5 戶以上的農戶聯合起來，互相作保的農戶聯保，因其貸款門檻較低，程式簡單，受到較大的歡迎。

六、金融產品之擴充

至於金融業務擴充至保險方面的產品，自 2007 年開始，財政部便選擇部分地區對主要農作物保險進行保費補貼試點。保費補貼品種從關係國家糧食安全的五大農作物逐步擴展到奶牛、能繁母豬、育肥豬和森林等品種，中西部地區種植業保險保費補貼比例已提高至 40%。據財政部估算，2009 年各級財政累計投入保費補貼資金 110 億元，為農戶提供風險保障 3540 億元，當年累計參保農戶達到 1.27 億戶次。另外，2009 年 4 月 21 日，保監會發布了「關於進一步擴大農村小額人身保險試點的通知」，通知明確表示將擴大農村小額人身保險試點範圍，並且要求擴大試點產品。至目前為止，大陸的農村小額人身保險試點區域擴大到有河北、內蒙古、安徽、山東、海南、重慶、貴州、雲南、陝西、寧夏等省十九個省區。同時，在首批試點產品的基礎上，參與試點的保險公司還嘗試推出健康保險、養老保險等各類農村小額人身保險產品。

參、未來評估

綜觀 2009 年大陸的農村金融政策，大體是在組織體系、經營機制和金融產

品等方面逐步進行創新，期盼能夠達到支援「三農」發展、增加農民收入的目標。目前政策執行得最明顯的，是農村金融機構的增設與改制。只是，大陸農村金融機構服務的對象，仍是以有能力貸款、具有發展能力的農民或企業家為主，金融機構的增設，勢必將構成競爭之局面。在市場競爭之機制之下，企業經營的效率將會提升，但對於競爭失敗企業的退場機制，存款保障機制的設立以保障存款人的權益、監管機制等等，仍有賴政府制訂詳盡的遊戲規則，否則現在所增設的金融機構在日後會成為社會穩定的包袱。

再者，大陸農村尚有許多無能力尋求發展、無能力貸款、又不符合政府扶貧條件的農民，尚需有創新的政策予以扶助。據報導，中國大陸只有 32% 的農戶能夠從正規的管道獲得的貸款，又因為涉農貸款不良率太高，使得許多涉農金融機構並不願意貸款給農民，即使是農村信用社的小額貸款，仍有 80% 放在鄉鎮以上的企業，並不是真正願意貸款給農民，農民貸不到款的怨言，仍常有所聞。而所謂的「惠農資金」，流失率又很高，據聞在中央下撥 100 元的惠農資金中，農民最後大概只能受惠 20 元左右。可見現行的政策還不能從根本上解決問題。

今後，大陸農村金融的發展，需進行突破性改革之處尚多，比如必須在貸款抵押難的問題、擔保方式、資本市場及保險體系的建立、更明確的金融監管等等方面著墨，這都將是未來可能的政策走向。農村金融本就是市場失靈的部分，需要政府適當地介入，制訂遊戲規則，並適度運用市場機制、提供適當的治理機制，這一切是需要經驗與摸索的。目前農村金融服務的整體水準和「三農」發展的現實需要還有較大差距，如何透過農村金融的改革促進農村經濟的發展，仍將是中共當局要繼續努力的目標。

中國大陸環境政策

吳得源

國立政治大學國際關係研究中心第三所副研究員

壹、基本情勢

2009 是大陸實施「十一五」經濟社會發展規劃的第四年，官方持續推出若干法規或政策措施，也同時配合外交戰線上高層參加聯合國高峰會談與哥本哈根氣候變遷會議的需求，積極建立「負責任大國」形象。另一方面，環境污染事件接續爆發引發關注，同時一些環保 NGO 也積極尋求發揮影響力。回顧 2009 年中國環境政策的發展，污染減排呈現若干成果；政策法規與措施上，《循環經濟促進法》、《規劃環境影響評價條例》等的提出與執行，是環保法制化比較正面的發展。然而，在大陸若干地方有關空氣、水與重金屬污染事件仍時有所聞。

貳、主要發展

一、主要污染物排放總量下降與整體環境狀況

首先，中國環境保護部公開說明，2009 年上半年全國化學需氧量的排放總量比起 2008 年同期下降 2.46%；二氧化硫排放總量較去年同期下降 5.40%。這是 2007 年及 2008 年以來，大陸連續第三年在化學需氧量與二氧化硫所呈現雙下降態勢。官方估計可以提前一年實現「十一五」所揭示二氧化硫減排目標；化學需氧量減排目標預估可如期實現。另一方面，根據官方資料與新華網相關報導，2009 年大陸 113 個環保重點城市空氣質量優良天數的比例為 91.5%，比去年上升 1.0%；全國地表水控斷面 I 至 III 類水質比例為 48.2%，比較同期上升 0.5%；環保重點城市飲用水水源地水質達標率為 73.0%，與去年相當；酸雨發生面積減少，但污染仍然較重。

二、《規劃環境影響評價條例》的施行與相關措施推動

國務院常委會於 8 月中旬通過《規劃環境影響評價條例》，並在 10 月 1 日起正式施行。《條例》規定國務院有關部門、設區的市級以上地方人民政府及其有關部門，對其組織編制的土地利用的規劃和區域、流域、海域的建設、開發利用

規劃，以及工業、農業、畜牧業、林業、能源、水利、交通、城市建設、旅遊、自然資源開發的有關專項規劃，應當進行環境影響評估。

根據《條例》，規劃環境影響評估所需的費用應當按照預算管理的規定納入財政預算，並接受審計監督。《條例》也規定，任何單位和個人對違反該條例規定的行為或對規劃實施過程中產生的重大不良環境影響，有權向規劃審批機關、規劃編制機關或者環境保護主管部門舉報。有關部門接到舉報後，應當依法調查處理。《條例》要求，對規劃進行環境影響評估，應當遵守有關環境保護標準以及環境影響評估技術導則和規範。

三、加強農村環境保護工作

從 2008 年中國財政部首次設立「農村環保專項基金」，中共開始實施「以獎代補」、「以獎促治」措施以改善農村環境情況。在 2009 年，財政部門進一步投入 10 億元用以支持農村環保工作，官方稱「運用在 1200 多個環境問題突出的村莊」進行治理，有 170 多個生態示範村鎮受到獎勵。

2 月 27 日國務院公布《關於實行「以獎促治」加快解決突出的農村環境問題的實施方案》，宣示要穩定推進農村環境綜合治理。目標是在 2010 年「集中整治一批環境問題最為突出、當地群眾反映最為強烈的村莊」，並將「優先治理淮河、海河、遼河、太湖、巢湖、滇池、松花江、三峽庫區及其上游、南水北調水源地及沿線等水污染防治重點流域、區域以及國家扶貧開發工作重點縣範圍、群眾反映強烈、環境問題突出的村莊。」

12 月 21 至 23 日，環保部並在浙江寧波召開「全國農村環境保護暨生態建設示範工作現場會」，總結和交流「以獎促治」的經驗措施，力圖深化該措施與生態建設示範工作。環保部部長周生賢在會中，進一步強調「以獎代補」與「以獎促治」的區別關係，要處理好中央與地方關係、部門協調，並集中有限財力資源用於解決中央明確點出、媒體高度關注或生態敏感、污染嚴重的「問題村」或「重點村」，全力整治工作。

四、推動重點流域地區的污染防治工作

在 5 月 20 日，國務院發佈《重點流域水污染防治專項規劃實施情況考核暫行辦法》，明訂在淮河、海河、遼河、松花江、三峽庫區及其上游、黃河小浪底水庫庫區及其上游、太湖、巢湖、滇池等水污染防治規劃重點流域內各省（區、市）人民政府需擔負責任，並正式將其防治水污染成效納入考核範圍。程序上由上述重點流域各省（區、市）人民政府按年度對專項規劃實施情況進行自查，自查報告於次年二月底前送交環保部，副本送交相關部委，由他們進行考核，並於

每年五月底前將考核結果向國務院報告；考核結果經國務院同意後，交由幹部主管部門，作為各省（區、市）人民政府領導幹部綜合考核評估的重要依據。

五、《循環經濟促進法》的正式實施與相關節能措施的推動

《循環經濟促進法》自 2009 年 1 月 1 日起施行。該《促進法》載明國務院和各省、區、市政府要設立「循環經濟發展專項資金」，支持循環經濟的科技研究開發、循環經濟技術和產品的示範與推廣、重大循環經濟項目的實施、發展循環經濟的訊息服務等；也規定政府對促進循環經濟發展的產業活動給予稅收優惠，並運用稅收等措施鼓勵進口先進的節能、節水等技術設備，限制耗能高、污染重產品出口；也明訂縣級以上人民政府循環經濟發展綜合管理部門在制訂和實施投資計劃時，應將節能、節水、資源綜合利用等項目列為重點投資領域；並要求政府部門應優先採購有利於保護環境的產品及再生產品。

5 月 19 日，國務院常委會審議並通過《促進擴大內需鼓勵汽車、家電「以舊換新」實施方案》，鼓勵「汽車摩托車下鄉」、「家電下鄉」，一方面以擴大內需，另一方面力求提高能源利用效能，以促進節能與循環經濟的發展。

六、地方性重大污染事件持續發生

2009 年大陸有關重金屬污染事件發生頻繁：陝西、湖南、福建、廣東先後發生「血鉛事件」。其中，8 月在陝西鳳翔爆發兒童血鉛超標事件。隨後，湖南武岡、福建上杭的事件也浮出水面。12 月下旬，廣東清遠市出現數十名兒童被集體查出鉛中毒。另外，湖南瀏陽鎬污染事件也造成兩人死亡、500 餘人尿鎬超標，廠區周邊農田、林地等被污染。另外，2 月 20 日，江蘇省鹽城市部分區域自來水出現異味，經檢測為揮發酚類物質超過標準。當地政府隨即停止水廠供水，防止受污染水繼續進入管線。鹽城市許多地區開始大範圍斷水，市區五分之一人口受到影響。

再者，2009 年也見大陸有關垃圾焚燒的爭議事件頻傳。從北京六裡屯、高安屯、阿蘇衛到南京天井窪，從廣州番禺、李坑、花都到蘇州平望，許多民眾採取「散步」、上訪、車隊遊行等方式，表達反對興建的訴求。類似爭議事件愈演愈烈，由單一的環境維權事件發展為質疑政府決策的群體性事件。以 12 月下旬發生的廣州市番禺區為例，當地聚集的群眾曾使得該區區委書記出面表示，由於番禺區會江村的垃圾焚燒廠遭到許多民眾的反對，該廠建設計畫已告暫停，未來垃圾處理方式與廠址所在等議題，曾經市民討論後再決定。

七、NGO 參與環境保護行動的發展

首先，在 11 月初，大陸自然之友等六個本地環境 NGO 向環保部提出申請，要求旁聽將在當月召開的國家級自然保護區評審委員會的年度會議。他們擔心，一旦該會議通過對長江上游珍稀特有魚類國家級自然保護區的區劃作調整，重慶小南海水電站的興建將指日可待。大自然保護協會(TNC)等國際 NGO，還有一些來自社會各界關心小南海項目的環保人士也通過各種渠道表達類似的關切和擔憂。隨後，環保部自然生態保護司官員稱，該會議不會討論和小南海水電站有關的內容。最後在 11 月中下旬的評審會議中，也確未出現該議題。

另外，大陸環保 NGO 進行公益訴訟的發展也值得關注。7 月 6 日，江蘇省無錫市中級人民法院正式對中華環保聯合會訴江蘇江陰港集裝箱有限公司環境污染侵權糾紛案立案審理。本案為大陸環保 NGO「環境公益訴訟第一案」，意味環保 NGO 首次作為環保司法訴訟主體。

在 6 月 3 日，大陸環境 NGO 公眾環境研究中心與美國自然資源保護委員會（NRDC）在北京聯合發布了「中國城市污染源監管訊息公開指數」，對國內 113 個城市 2008 年度污染源監管訊息公開狀況進行初步評估。報告結論顯示，環境訊息公開在中國已經起步，但與世界其他國家相比，仍處於初級階段。

八、氣候變遷影響、政策決定及措施

全球暖化在中國大陸產生作用或可以 2009 年不同地區接續出現乾旱現象為例證。概括而言，2009 年全年平均降水量較常年同期明顯偏少，出現區域性嚴重乾旱。1 月，河南、河北、安徽等北方冬麥區繼續出現數十年來少見的嚴重秋冬連旱，農作物受災面積 900 多萬公頃；2 月，華南、西南地區東部出現明顯冬旱；4 至 5 月，黑龍江及內蒙古東北部出現嚴重春旱；4 至 6 月中旬西藏東部出現了嚴重初夏旱；6 月下旬至 11 月上旬，遼寧、吉林、內蒙古東部等地出現嚴重夏秋連旱；8 月至 11 月上旬，湖南、江西、貴州、雲南、廣西、廣東 6 省區域出現近 50 年來罕見秋旱。

全國人大常委會 8 月 27 日首次表決通過關於積極因應氣候變遷的決議，指出必須以對中華民族和全人類長遠發展高度負責精神，考量基本國情和發展的階段性特徵，進一步增強應對氣候變化意識；同時，決議也提出國際社會應攜手因應、堅持「共同但有區別的責任」原則，並強調「堅決維護中國作為發展中國家的發展權益，反對藉氣候變遷實施任何型式的貿易保護」等。

另外，11 月 25 日，國務院總理溫家寶主持召開常務會議首次公布中國的碳減排目標，到 2020 年中國單位國內生產總值二氧化碳排放比 2005 年下降 40% 至 45%。會議也決定，將透過大力發展可再生能源等行動，使得非化石能源占一次能源消費的比重在 2020 年達到 15%；並將森林面積比 2005 年增加 4000 萬公頃，森林蓄積量比 2005 年增加 13 億立方公尺。

最後在政策宣示上，9月15日至18日召開的中共第十七屆四中全會，將『生態文明建設』提升到與經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設同等的戰略高度，作為建設中國特色社會主義事業的有機組成部分，全面部署，整體推進。」

九、參與全球環境變遷議題之主要國際活動

9月22日，中國國家主席胡錦濤在聯合國氣候變遷高峰會闡述中國的立場。他指出，各國應體認並堅持「履行各自責任是核心、實現互利共贏是目標、促進共同發展是基礎、確保資金技術是關鍵」四項要旨，強調因應氣候變遷問題只能在發展過程中推進、靠共同發展來解決；先進國家應擔負起向開發中國家提供技術與資金支援的責任；中國本著對本國與世界人民負責任的態度，將進一步把因應氣候變遷納入經濟社會發展規劃、採取強有力措施。

12月7日至19日聯合國氣候變遷會議在哥本哈根舉行，國務院總理溫家寶在大會上強調，中國政府減緩溫室氣體排放的目標是根據國情採取的自主行動，是對中國人民和全人類負責的，不附加任何條件，不與任何國家的減排目標掛勾；中國「言必信、行必果」，無論會議達成什麼成果，都將堅定不移地為實現甚至超過這個目標而努力。同時，在會議尾聲之際，更與印度、巴西與南非（所稱「基礎四國」）等國領袖（以及後來加入美國總統歐巴馬），共同達成《哥本哈根協議》。

參、未來評估

中國環境政策發展在對內與對外關係面向上，未來有幾個方面與挑戰特別值得關注：首先，2009年官方已經推動農村環境綜合整治以及重點流域水污染防治等措施，惟執行初期勢會以「點」為主，衡諸一般幹部現階段需面對污染防治新納入其績效考核辦法的新挑戰，側重相對單純的「點」問題突破作為主要因應策略，應在預期之內；然而，未來中長期勢必仍須面對難度較高的「線」、「面」改善的挑戰。無疑的，「線」與「面」執行成效為何將更有賴於個人領導智能、意志力的長期貫徹，且勢必涉及更繁複的利益協調與再分配過程，欲追求問題根本解決與兼顧個人績效考核需求，挑戰重重且成效恐不易顯現。尤其，2009年「重金屬污染」事件頻傳，短期不易減緩，且環保、發展改革委等八部委要整合意見以制訂《重金屬污染綜合整治實施方案》，是否能迅速推出並執行展現成效，勢將成為重大挑戰。

其次，北京當局從2008年即稱積極研擬「環境稅」，至今尚無具體政策公布，顯然在當前全球金融風暴與大陸經濟情勢下，開徵「環境稅」是否引發物價上漲，仍為考量重點。另外，地方層級執行節能減排政策常受限於種種結構因素

與矛盾，政府部門的若干獎勵經濟社會發展措施可能會抵銷環保政策的實施成效，其中仍牽涉到如何從傳統「經濟成長掛帥」思維方式過渡到「科學發展觀」組織文化的調整，顯然不容易在未來短期間獲得根本解決。再者，2009 年顯見大陸環保 NGO 更積極投身環保公益活動，尤其首度對排放污染公司組織提出法律訴訟，固為循體制內途徑改善大陸環境品質邁出關鍵一步，《環境影響評價法》的施行也為其提供活動的合法基礎。然而，其未來活動範圍是否進一步朝向「面」的發展，結合或甚至動員諸多污染事件受害者或區域，而測試北京當局容許的尺度，值得審慎關注。

最後，在環境政策的外交面向上，藉由前述政策推動及參與哥本哈根等國際會議，中國企圖展示「負責任大國」形象應無疑義。未來中國大陸是否積極扮演氣候變遷國際制度再造者的角色，有待持續觀察。

中國大陸氣候變遷對策——中國走向「低碳經濟」時代

宋國誠

國立政治大學國際關係研究中心第四所研究員

壹、基本情勢

全球氣候變化是當今世界面臨的最為重要和富有挑戰性的問題，如何減少溫室氣體排放，已成為世界範圍內各主權國家環境政策、國際氣候談判和全球環境政策與集體行動之合作與協調的重大焦點。

依據「國際能源署」(IEA)發佈之《世界能源展望·2008》報告，從 2006 年至 2030 年，世界一次能源需求將從 117.3 億噸油當量增長到 170.1 億噸，¹增長 45%；全球石油需求(生物燃料除外)將平均每年上升 1%，從 2007 年的 8500 萬桶/日增加到 2030 年的 1.06 億桶/日。在溫室氣體排放方面，該報告預測到本世紀末，溫室氣體排放的增長將使這些氣體在大氣中的濃度增加一倍增，這最終將導致全球的平均氣溫上升 6 攝氏度。溫室氣體排放如不能有效控制，10 年之後北極冰川會融化，海平面急劇上升，一些小島嶼國家和地區將會永遠消失。因此，如何採取有力行動控制溫室氣體排放的增長，已成為全人類迫切的問題。

在全球性環境惡化與生存危機的籠罩之下，發達國家已經轉向「低碳—綠能」的發展模式。美國於 2009 年 2 月通過總額達到 7870 億美元的《2009 美國復蘇與再投資法案》(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, [ARRA])，其中新能源為主要投資領域，將其作為「後危機時代」振興美國經濟的戰略重點。「歐盟委員會」2009 年 6 月底公佈了一項發展環保型經濟的中期規劃。將籌措 1050 億歐元，在 2009 年—2013 年的 5 年中，全力打造具有國際水準和全球競爭力的「綠色產業」，重構與「綠色能源」、「綠色電器」、「綠色建築」、「綠色交通」和「綠色城市」等目標適應的產業體系，為後危機時代提供可持續增長的動力。

在氣候問題備受關注的國際大背景下，從「聯合國氣候變化框架協議」(UNFCCC)到「京都議定書」、「巴厘島路線圖」，再到「哥本哈根全球氣候高鋒會」，世界各國都在為解決氣候問題而努力，「低碳經濟」的概念應運而生，越來越受到國際社會的重視，有的國家甚至提出要發展「零碳經濟」，中國作為發展中的

¹ 所謂「油當量」是指主要能源如煤炭、天然氣、石油、水利、風力等熱質的計劃單位均有差異，為方便統計及量化，遂以石油每單位的熱質可揮發能量為計算基準，將各項能源的使用質量統一換算成油品為基準單位，是為油當量。

溫室氣體排放大國，如何從自己的國情出發發展低碳經濟，事關經濟發展方式的轉型、資源節約型社會和環境友好型社會的建立，影響重大而深遠。

在國際間要求減少溫室氣體排放(以下簡稱「減排」)的壓力下，由於各國經濟發展水平和致力於減排的能力方面，存在著差異，包括中國在內的發展中國家，將面臨來自國際社會(特別是發達國家)更為嚴厲的制裁與壓力。例如 2009 年 6 月底，美國眾議院通過了《美國清潔能源安全法案》(the American Clean Energy and Security Act [ACES])²，規定至 2020 年美國有權對不實施「碳減排限額」的國家的產品徵收碳關稅。哥本哈根會議之後，發達國家有可能採取聯合行動，出現所謂「清潔貿易機制」。如果減排難以達標，以美國為首的發達國家有可能運用已經提出來的「碳關稅」作為武器，對總體碳排放不合格國家出口的重工產品全部徵收碳關稅。一旦碳關稅被發達國家普遍採用，將使包括中國在內的新興經濟體國家在二氧化碳減排方面受到越來越大的壓力，產品出口將會遭受更加苛刻的「綠色壁壘」；又如歐盟已把氣候變化問題作為重大的外交政策，並以應對氣候變化的施壓者出現，美國也聲稱要成為領導清潔能源發展的國家。這對人口眾多、中度發展的新興經濟體而言，將造成多重性的壓力。

從氣候政治的角度而言，中國具有既是全球經濟大國也是溫室氣體排放大國的雙重角色。中國目前溫室氣體排放總量居世界第二位，預計到 2012 年左右，排放量將趕上美國，由於中國溫室氣體排放數量的快速增長，發達國家要求中國參與溫室氣體減排或限排承諾的壓力也與日俱增。另一方面，就中國自身經濟發展的戰略選擇而言，自 2000 年以來，由於受市場需求拉動，中國高耗能行業主要產品產量年均增長在 10%以上，能源消費量占全社會能耗總量的比重在 55%以上。單位 GDP 能耗成倍高於日本、歐美等發達國家。

實際上，2009 年 9 月 22 日，中國國家主席胡錦濤在聯合國氣候變化高峰會上，已經明確提出中國應對氣候變化一攬子有力措施，明確中國實施低碳增長和綠色發展戰略的決心，這意味著中國已經為全球氣候變化作出了「負責任的承諾」。因此，中國無論基於自身經濟發展的需要，還是回應國際社會對環境與氣候安全的壓力，都必須改變「高碳發展」模式，走向「低碳經濟」的新時代。

貳、主要發展

一、中國應對氣候變化的政策與行動

² 《美國清潔能源安全法案》規定，美國溫室氣體排放量到 2020 年時，要在 2005 年的基礎上減少 17%，到 2050 年時減少 80%以上。法案還要求逐步提高來自風能、太陽能等清潔能源的電力供應。

中國原先已在 1990 年設立了「國家氣候變化協調小組」，1998 年簽署並在 2002 年批准了「京都議定書」，2007 年公佈了「中國應對氣候變化國家方案」，其中包含了中期減排目標：即在 2010 年前，減少 10 億噸溫室氣體排放。這個指標占《京都議定書》中所有附件一國家在 2012 年前減排總量的五分之一。與此同時，中國成立了國家應對氣候變化領導小組，旨在貫徹國家氣候方案；2008 年發表《中國應對氣候變化的政策與行動》白皮書指出，這是國家低碳政策較為具體和系統的闡釋。

2009 年 8 月 17 日，中國總理溫家寶召開國務院常務會議，研究部署應對氣候變化有關工作，強調把應對氣候變化納入國民經濟和社會發展規劃。把控制溫室氣體排放和適應氣候變化目標作為各級政府制定中長期發展戰略和規劃的重要依據。培育以低碳排放為特徵的新的經濟增長點，加快建設以低碳排放為特徵的工業、建築、交通體系。強化應對氣候變化綜合能力建設。制定應對氣候變化的科技發展戰略與規劃，開展低碳經濟試點示範，推動形成資源節約、環境友好的生產方式、生活方式和消費模式。

2009 年 8 月 27 日，全國人大常委會通過「關於積極應對氣候變化的決議」，從立法的角度指出，工業革命以來，人類活動特別是發達國家工業化過程中的經濟活動是造成氣候變化的主要人為因素。氣候變化是環境問題，但歸根到底是發展問題。中國正處於工業化的中期階段、全面建設小康社會的關鍵時期，必須按照黨的十七大提出的「把建設資源節約型、環境友好型社會放在工業化、現代化發展戰略的突出位置」和「加強應對氣候變化能力建設，為保護全球氣候作出新貢獻」的要求，堅定不移地走可持續發展道路，從基本國情和發展的階段性特徵出發，採取有力的政策措施，積極應對氣候變化。

如前所述，2007 年中國發佈實施了《應對氣候變化國家方案》，成為第一個制訂應對氣候變化國家方案的發展中國家。該方案載明，在能源強度方面，明確提出到 2010 年單位 GDP 能耗在 2005 年基礎上減少 20% 左右、森林覆蓋率要達到 20%。並明確實現這些目標的重點領域及政策措施。在能源結構上，通過《可再生能源法》，以及《可再生能源中長期規劃》，提出到 2010 年可再生能源消費量達到能源消費總量的 10%，到 2020 年達到 15% 左右。以此降低煤炭在一次能源中過高的比重，達到降低能源使用過程中溫室氣體排放的目的。

另一方面，中國「國家發改委」也指出，中國將以資源節約、環境保護為基本國策，以實現可持續發展為國家戰略，繼續從調整產業結構、提高能效、發展清潔及可再生能源三方面，積極應對氣候變化，發展低碳經濟。

中國宣稱，通過一系列的政策措施，中國在應對氣候變化方面取得了顯著成效，單位 GDP 能耗 2006—2008 年分別比上年下降 1.79%、4.04%和 4.59%。此外，為應對金融危機，中國政府提出了 4 萬億的經濟刺激方案，其中共有 5800 億用於節能減排、生態工程、調整結構、技術改造等與應對氣候變化相關的活動。

二、中國「低碳經濟」的轉向

1、中國「低碳經濟」的來臨

所謂「低碳經濟」(Low-carbon Economy)最先由英國政府提出，是指依靠技術創新和政策措施，實施一場能源革命，建立一種較少排放溫室氣體的經濟發展模式，從而減緩氣候變化。低碳經濟的實質是能源效率和清潔能源結構問題，核心是能源技術創新和制度創新，目標是減緩氣候變化和促進人類的可持續發展。

對中國而言，中國已經充分認知無法逃避應對氣候變化的國內需求與國際責任。在擴大內需、保持增長、調整結構的背景下，中國自認作為一個負責任的發展中國家，已經充分認識應對氣候變化的重要性和緊迫性，已經開始統籌考慮經濟發展和生態建設、國內需求與國際壓力、當前利益與長遠發展，制定並實施應對氣候變化國家方案，採取了一系列應對氣候變化的政策和措施。例如，地方政府從 2007 年以來對應對氣候變化工作非常重視，很多省(市、區)、一些城市制定了應對氣候變化的行動計畫。

基本上，發展低碳經濟作為具有全球共識性的選擇，將改變每一個企業、單位、家庭、個人的生產、工作、消費和生活的方式。然而，中國的低碳經濟發展之路與發達國家有顯著的不同。發達國家早已走過了工業化階段，正在朝著全面資訊化的方向前進。而中國是一個發展中國家，人口眾多、經濟發展水準低、生態環境脆弱，易受氣候變化的不利影響。並且中國正處於經濟快速發展階段，面臨著發展經濟、消除貧困和減緩溫室氣體排放的多重壓力。這使得中國發展低碳經濟的道路更為複雜。

對中國而言，中國發展低碳經濟必須綜合考慮以下幾個因素：

第一、氣候變化只是發展問題的一部分。西方發達國家已經完成了工業化、消除貧困、提高社會福利等基本的社會發展目標，而中國在回應世界減少溫室氣體排放的行動之外，還有大量的貧困人口有待解決，社會福利水準很低，同時城市化和工業化目標遠未實現。這意味著中國政府必須同時考慮除控制溫室氣體排放之外的多個問題。因此，在考慮低碳經濟的發展策略時，中國無法簡單仿效西方提出的徹底的溫室氣體減排政策，中國面臨的局面要複雜的多。

第二、歷史排放是發展中國家無法讓步的重要原因。西方國家在工業革命時期造成了大量的溫室氣體排放，而當時中國等絕大多數發展中國家幾乎沒有工業基礎。這決定了發展中國家不可能以同樣的方式承擔減排的責任。發達國家佔有了發展中國家未來的排放空間。即使同樣發展低碳經濟，在一些機制和政策的設計上，中國需要更寬鬆的國際環境。

第三、應對氣候變化，中國經濟由「高碳向「低碳」轉變的最大制約，是整體科技水準落後，技術研發能力有限。儘管《聯合國氣候變化框架公約》規定，發達國家有義務向發展中國家提供技術轉讓，但實際情況與之相去甚遠，中國不得不主要依靠商業管道引進。

第四、新能源的開發和利用已經成為低碳經濟主要內容，多數國家和地區在新能源和可再生能源方面投入巨大。中國能源結構以煤為主，每燃燒一噸煤炭會產生 4112 噸的二氧化碳氣體，比石油和天然氣每噸多 30%和 70%。所以，中國將提倡發展清潔能源，包括新能源的風能、太陽能、地熱、潮汐、生物質能等，也包括清潔能源的水電、核電等。

2、中國「低碳經濟」的政策考量與創新

中國方面在體認應對氣候變化的必要責任與現實選擇之後，已開始思考各種前瞻性的「低碳經濟」政策的程序與方向。主要有以下幾個方面：

(1)建立應對氣候變化的法律體系。從法律層面確立應對氣候變化的地位，開展「應對氣候變化法」的立法工作，在相關法規修訂過程中，增加應對氣候變化的有關條款，逐步制定、完善應對氣候變化的法律體系。

(2)改進碳排放統計體系。從對能源及排放結構的了解到發現改進的機會，再到確定目標和制定政策以及監督計畫的實施，建立科學、準確和可靠的碳排放資料系統。應通過對現有統計體系進行改進、強化，加強收集碳排放資料，制定溫室氣體排放清單以及預測排放趨勢的能力，以有利於進行測量、報告及核實。在條件合適時，進行全國溫室氣體源與匯普查工作，得出一個完整和準確的國家排放清單。

(3)建立低碳經濟示範區。一些城市已經在進行，但主要是三方面力量在推動，一是地方政府，二是非政府組織(NGO)，三是「英國政府戰略方案基金(SPF)」氣候變化項目。來自中央政府的力量不強，全國還沒有一個統籌性的安排。因此，有家建議，統籌考慮資源、地質、經濟結構、技術水準等，在「低碳經濟特區」

的框架下，進行低碳經濟示範，促進低碳產業的發展，並鼓勵能源生產和消費的高效模式以及有效的環保管理和執法，使之能成為更大規模低碳經濟發展的試驗基地。

(4)開展積極有效的對外合作首先。探索與美、歐、日之間的領導人合作機制。建立領導人峰會、高層領導委員會、技術工作組三個層次的合作體系。確定可通過公共資金支援促進其商業化技術轉讓的關鍵技術，促進關鍵技術轉讓。確定可產生共用知識產權的戰略領域，對處在商業化前期的低碳能源技術進行合作研發。確定降低關稅與非關稅壁壘的環保產品和服務領域，簡化優先技術的進出口程式。

3、「低碳」對中國的挑戰與警惕

關於低碳經濟的問題，中國也不是一味聽命於國際氣候組織的要求與壓力，中國方面也是有警覺和防範的。例如，中國方面認為，要正確地認識西方國家，尤其是敵對勢力利用低碳搞政治方面的行為，亦即對所謂低碳中蘊含的政治色彩必須有清醒的認識；中國總體上處在工業化中期，必須要發展經濟，社會也要進步，這是對人權的最基本維護，中國要發展，就必然要排碳，因此必須建立公平、有效、合理的機制，來減緩人為的不當行為給氣候帶來的影響。換言之，除了從生態建設角度，也要從政治角度考慮一個合適的國內與國外機制，讓國際上接受中國的政策與作為。

參、未來評估

1、「碳交易」機制的建立

低碳經濟最終要通過技術進步來實現溫室氣體的減排，但目前大部分減緩和適應氣候變化的技術成本高昂，遠遠低於市場追逐的基本回報率。在技術商業化尚不成熟，而減排壓力非常大的情況下，一方面除了政府採用傳統的財稅政策促進低碳技術的開發和應用之外，另一方面採用市場化的機制來引導私人資本投向低碳行業，正成為各國極為重視的手段。

其中主要的方式為碳交易。碳交易是「溫室氣體排放權交易體系」的簡稱，最初是由聯合國為應對氣候變化，幫助發達國家履約而設計的一種新型的國際貿易機制。中國正在參與的「清潔發展機制」(CDM)即為國際上最重要的碳交易機制之一。

碳交易的運行機制目前有兩種形式。一種是基於配額的交易，即在政府強制法規的約束下，規定各地區或行業的溫室氣體排放總量上限，將其按照配額分配給相關的企業或機構，並根據一定的交易規則，通過市場化的交易手段將環境績效和靈活性結合起來，使得參與者以盡可能低的成本達到規定的排放要求；一種是基於專案的交易，即通過專案的合作，買方向賣方提供資金或技術支援，獲得溫室氣體減排額度，CDM 即是這種排放機制。由於發達國家的企業要在本國減排花費的成本很高，而發展中國家平均減排成本較低。因此發達國家提供資金、技術及設備幫助發展中國家或經濟轉型國家的企業減排，產生的減排額度必須賣給幫助者，這些額度還可以在市場上進一步交易。

碳交易本質上是發展低碳經濟的動力機制和運行機制。低碳經濟必須要通過實體經濟的技術革新和優化轉型來減少對化石燃料的依賴，降低溫室氣體排放水準。但如果沒有市場機制的引入，僅僅通過企業和個人的自願或強制行為是無法達到減排目標的。碳市場從資本的層面入手，通過劃分環境容量，對溫室氣體排放權進行定義，延伸出「碳資產」這一新型的資本類型。而碳市場的存在則為碳資產的定價和流通創造了條件。碳交易將金融資本和實體經濟聯通起來，通過金融資本的力量引導實體經濟的發展。這是虛擬經濟與實體經濟的有機結合，代表了未來世界經濟的發展方向。

由於碳市場在整個低碳經濟中的引導性地位以及碳金融的巨大潛力和戰略意義，許多發達國家開始籌備本國的碳交易系統。碳市場對實體經濟的優化升級將起到越來越重要的推動作用。例如 CDM 涉及附件一國家(發達國家)與非附件一國家(發展中國家)之間，允許附件一國家的投資者從其在非附件一國家實施的並有利於非附件一國家可持續發展的減排項目中獲取「核證減排量」(CER)。也就是說，附件一國家提供資金和技術幫助非附件一國家減排溫室氣體，而減排量在經過國際機構核證後，可用於抵減發達國家承諾的約束性義務。

在這種交易機制下，CDM 市場的發展極大的激活了發展中國家可再生能源投資的增長。一些發達國家也開始利用碳市場的金融引導作用，促進地區經濟的升級和優化。例如，美國加州政府正在建立州內碳排放交易系統，促進新能源的開發和利用，提高企業能效水準，進一步提升加州的經濟競爭力。而美國政府也在步加州的後塵，籌劃全國性的碳交易系統。

2、中國對「碳交易」的思考

在這種背景之下，中國是否發展碳交易已不僅僅是個國際談判的政治問題，從長期來看更是一個爭奪未來新興碳金融市場話語權的戰略問題。碳交易本身是個金融運作，它是對排放權額度的一個轉化，排放權是一個產權交易，它本質上

屬於虛擬符號交易，其意義在於引領實體交易，是實體經濟的方向標。

中國是發展中國家，屬於非附件一國家，沒有被《京都議定書》納入強制減排計畫中，但中國卻一直通過清潔發展機制參與碳交易市場的活動。目前，中國在清潔發展機制專案開發方面已領先全球。2008 年中國清潔發展機制專案產生的核證減排量的成交量已占世界總成交量的 84%。中國的實體經濟企業為碳市場創造了眾多減排額，但一個極為重要的問題是中國處在整個碳交易產業鏈的最底端。於是，中國創造的核證減排量被發達國家以低廉的價格購買後，通過他們的金融機構的包裝、開發成為價格更高的金融產品、衍生產品及擔保產品進行交易。不僅如此，他們還正在全力吸引中國的金融機構參與到他們所建立的碳金融市場中，進而賺取中國資本的利潤。這就像中國為發達國家提供眾多原材料與初級產品，發達國家再出售給中國高端產品，賺取「剪刀差」利潤，有所不同的是這裡「剪刀差」之差額是巨大的。

目前，中國有些機構已經看到了問題所在，開始探索構建國內的碳交易機構。2008 年北京環境交易所、上海能源環境交易所及天津排放權交易所的相繼建立，便是邁出的一小步。但由於 CDM 市場的特點，一級市場的場內交易難以開展，這些交易所還只能從事資訊發佈的簡單功能。而中國的金融機構大多對低碳經濟僅有片面瞭解，對碳交易更是缺乏認知。這種局面，使得碳金融在中國的發展還有一段距離，遠遠落後於發達國家。

中國必須在未來的低碳經濟戰略中意識到建立碳市場的重要性。目前 CDM 機制下，主要的第三方認證機構(DOE)都是歐洲的，CDM 之外的規則 VCS，黃金標準等都是發達國家在制訂。例如英國最近推出了供應鏈管理，意在將低碳經濟向更廣泛的行業滲透。巴克萊銀行推出了「碳指數」，以芝加哥和倫敦氣候交易所的報價各占 50% 比重，來描繪全球碳金融市場的波動。發達國家在悄無聲息的謀劃著遊戲規則。

在未來的全球碳市場中，中國同樣面臨著在國際石油市場中喪失定價權的前車之鑒。由於沒有碳市場上的參與權和話語權，中國的 CER 的價格一直被發達國家的買家人為壓低；由於沒有自己的交易體系，所以自然無法獲得相應的定價權；而沒有相應的碳市場的規則、制度，自然無法建立自己的碳市場。另一方面，中國只能靠行政限價來對抗國外買家的壓價，這一點已經受到了來自國內外許多人士的批評。

中國自身已體認到，需要充分認識到碳交易的重要意義。CDM 並不能成為引導中國低碳經濟發展的主要工具。只有結合中國經濟發展的現狀，設計合理的碳交易金融機制，才能引導低碳經濟從政府扶持走向自我驅動。

國際援助與中國大陸愛滋病防治

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

始於二戰後的國際發展援助，隨著時代的推移，各階段的議程與實踐模式各自不一，但基本上都受到當時對發展理念認知的影響。而自 20 世紀末葉以來，在全球化背景下，愛滋病快速蔓延，已成為當前對人類安全最具威脅的傳染疫疾。經聯合國的呼籲和倡議下，愛滋病列入了全球發展的議程，對國際援助也相應產生影響，以愛滋病防治為核心的援助，已成為國際援助的主流內涵。

在全球愛滋病防治行動上，傳統上的國際多邊開發組織及雙邊政府開發機構等政府部門，依然是國際援助的主要機構。其中舉世大者，如世界銀行在非洲、加勒比海和中亞所推展規模較大的「多國愛滋病項目」(Multi-Country HIV/AIDS Program, MAP)、美國所推展的「美國總統愛滋病援助緊急計畫」(the U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)援助項目，以及設在聯合國之下，制度創新半官方性質的「全球愛滋、結核和瘧疾防治基金」(The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, GFATM，簡稱全球基金)等。值得注意的是，政府部門之外的民間社會包括非營利組織及企業等在全球愛滋病防治行動中，也有相當的投入。其中前者如比爾瑪琳達蓋茲基金會(Bill & Melinda Gates foundation，以下稱蓋茲基金會)以及柯林頓基金會等最為突出，後者如製藥廠必治妥施貴寶公司(Bristol-Myers Squibb)、默克製藥公司(Merck & Co., Inc)和拜爾製藥公司(Bayer)等，基於履行社會責任所推展的以愛滋病防治為項目的相關行動。

全球對愛滋病防治，經上述官方與民間的多方投入，已建立起基本的共識與規範，包括將防治的內涵從以治療為主，擴大延伸涵蓋預防、治療和照護三層面；加強對婦女、孩童感染者的防治工作，對愛滋遺孤及感染群體權益的重視，以及強化個別國家公共衛生體系及防治力度。

貳、主要發展

有關國際愛滋病援助在中國的發展，世界衛生組織早在 1990 年已開始在雲南推展國際合作項目。中國政府對愛滋病防治的態度起初並未予重視，但自 2003 年以來，一方面受到 SARS 的教訓，愛滋病被中國高層重新定位為一項非傳統威脅；另一方面，中國為顧及國際形象以及符合全球主流價值規範，因而開始加強對愛滋病防治的力度。同時為借鏡西方在此領域上有關治療、監督、醫師培養訓練等的經驗和技術協助，中國乃開始接受全面性較大規模的援助。以 2004 年為例，中國獲境外資助總計 11.37 億人民幣。

中國愛滋病防治的國際援助其來源如同當前的國際潮流一般，分別包括官方和民間兩大管道。就官方援助而言，大型多邊援助機構如世界銀行所支援的「愛滋病性病預防照護項目」、聯合國愛滋病規劃署（UNAIDS）的「農民工項目」，以及聯合國在中國所成立的「愛滋病聯合項目」，聯合國並協助了中國政府成功整合全球基金所滾動支援的 5 億美元，大幅提升國家級愛滋病防治工作的效果和影響。此外，全球基金的各輪贈款，先後支援了中國十餘項相關項目。

至於雙邊的官方援助主要來自美國、英國和澳洲等國。其中美國對愛滋病防治的投入以 PEPFAR 為主，中國雖非 PEPFAR 的重點受援國，但美國透過雙邊援助提供中國技術層面的協助，並採用由下而上以及由上而下的模式，來加強中國防治愛滋病的能力。英國在中國開展了相關項目，如「中英性病愛滋病防治合作項目」。此外，英國並與全球基金共同對中國開展了大規模的聯合項目，是當前中國境內最大的項目。澳洲在中國也先後推動了一系列的項目，包括針對中國雲南和廣西的「亞洲地區愛滋病項目」、資助柯林頓基金會實施「新疆維吾爾族自治區愛滋病項目」以及「中國愛滋病策略支援項目」等。

透過民間的管道，中國也接受了大量來自境外的愛滋病防治援助，其中較大的項目例如蓋茲基金會的「中蓋愛滋病防治項目」、柯林頓基金會與中國衛生部的技術專家協助項目、來自國際非政府組織如國際家庭衛生(Family Health International, FHI)、國際人口服務(Population Service International, PSI)等，以及一些國際性的企業如默克藥廠與中國衛生部啟動中國政府與企業間最大的愛滋病綜合防治合作項目。

依據中國衛生部調查顯示，中國愛滋病疫情處於總體低流行、特定人群和局部地區高流行的態勢。愛滋病疫情的地區分佈差異大，病例數排行前六位的省份，總病例數約占全國的 80%。針對中國愛滋病的疫情特性，國際援助的項目也集中在高發區。不過隨著中國愛滋病疫情正從高危險人群向一般人群擴散，國際

援助的項目也轉趨普及化。

基本上，中國對愛滋病的防治，是公部門主導的格局，社會支援與參與極為有限。國際援助的項目因而傾向與政府部門合作，但在項目設計、執行和管理過程中，涵蓋包括公民社會組織在內的各種利益攸關者，形成中國愛滋病防治上的治理網路。

大抵而言，國際援助的中國政府夥伴以衛生部及中國疾病預防控制中心等政府機構為主。衛生部是中國指定的多部門協調單位，也是聯合國愛滋病規劃署駐中國辦事處的政府對口協調單位。中國並成立了由各部門高層領導組成的多部門參與的「國務院愛滋病防治工作委員會」，委員會在國務院的領導下定期召開會議。委員會成員包括衛生部、外交部、商務部、鐵道部、公安部、國家教委、全國婦聯等。該委員會並在全省和市設立辦公室，以推展對愛滋病防治工作的領導。

參、未來評估

（一）未來國際援助仍將持續投入對中國愛滋病的防治

中國愛滋病流行的危險因素仍廣泛存在，包括中國、印度在內的亞洲地區被認為是全球愛滋病的第二波核心地區。由於當前中國的發展攸關世界的經濟發展，因此未來國際上對於中國愛滋病防治的援助仍將持續。再者，對中國的援助也是西方世界對中國進行交往政策（engagement policy）的一種手段，藉由提供援助，一方面有助於與中國政府建立密切的夥伴關係，另一方面汲取與中國合作的經驗，西方國家可促成與中國進一步共同參與國際發展的議題，兩者相輔相成。事實上，自 2003 年以來，中國在全球基金已具雙重身分，中國既是全球基金的受援國，同時也是捐款國。隨著中國經濟能力等國力的增強，未來可預見中國將在東亞地區跨國愛滋病防治的合作上有較積極的作為。

（二）對中國的國際援助面臨嚴峻的效益挑戰

境外對中國的援助僅占中國 GDP 約 0.1%，援助機構的資助如何相互協調、以小搏大發揮最大效益，影響中國政府對愛滋病的防治成效，以及突出援助在中國的效果將持續挑戰援助機構。此外，儘管中央領導了解愛滋病防治的重要性，對於愛滋病防治外來的援助態度正向，但地方政府基於地方形象與利益保護，在防治上相對消極保守。甚至出現較強悍的防衛性，與中央政策背道而馳。中國對愛滋病防治的國家承諾，如何能在地方有效落實，實亦攸關國際援助的成效。

（三）未來援助機構間的網路化合作趨勢仍將持續並擴大

在全球所形成的愛滋病防治共識下，促成了全球衛生夥伴關係(global health partnerships, GHPs)的興起，強調在衛生領域運用公私夥伴關係策略的聯合行動。受此風潮影響，中國愛滋病防治的國際援助機構間也開始出現不同機構各自發揮比較優勢，透過有效的夥伴關係聯合機制，使援助資金發揮更大的效用。

以多邊和雙邊援助機構間的合作而言，中國境內已出現彼此相互投融資、管理合作的夥伴關係。例如聯合國愛滋病規劃署與全球基金建立密切合作的夥伴關係，聯合國愛滋病規劃署為中國全球基金愛滋病項目的策略、執行、督導、評估和專業技術方面提供支援，並與中國全球基金國家協調委員會共同解決項目執行中的瓶頸。此外，英國國際發展署對「中國愛滋病 UN 聯合項目」捐款，英國與聯合國、全球基金共同合作，推動中國境內最大宗的項目、以及澳洲與英國、挪威政府共同資助「中澳衛生與愛滋病項目」等，皆反映出援助機構漸趨強調援助的主題而非各個援助的主體。由於愛滋病防治需長期投入，在資金與成效的壓力下，未來此種夥伴網路化合作趨勢仍將持續並擴大。

（四）國際援助雖有助扶持中國公民社會在愛滋病防治的角色與能力，唯主客觀環境囿限，中國公民社會在此領域能量微弱，近期內不易有突破發展。

國際上對愛滋病的援助，無論多雙邊機構皆強調公民社會的參與。世界銀行的項目特別重視對公民社會團體的資助，MAP 廣泛資助了由非政府組織、宗教團體和社區所進行的項目。美國總統愛滋病援助緊急計畫所開展的援助，格外重視建立公私夥伴關係。至於全球基金贈款的設計，由受援國政府、公民社會、私部門及感染者群體等公私部門所組成的國家協調機構 (Country Coordinating Mechanisms, CCMs)提出需求申請，並由此國家協調機構分配贈款予主、次要受領實體（後者包括了公民社會團體）。此外，全球基金的經費 32%提供給了公民社會團體。

這些援助機構在中國的項目，除了與政府合作外，由於愛滋病防治包括了治療、預防和照護三層面，必須掌握目標群體以利成效，亟須社區與草根組織的協助，因此援助機構亦重視公民社會在愛滋病防治中所發揮的角色，致力於加強民間組織的發展，並著眼於培植公民社會在政策倡議上的角色。通過國際援助在中國所形成的愛滋病防治治理網絡以及援助機構的直接支持下，中國迄至 2000 年，幾乎不曾存在的愛滋病感染者草根組織，目前已在大多數的社區逐漸湧現。

儘管經由愛滋病防治治理網絡，中國政府當局已逐漸更為認同公民社會組

織在提供服務上的角色與潛力。然而對於公民社會組織政策倡議上的角色，則仍多所顧忌。再者，當前公民社會團體所處的嚴厲法制環境，嚴重斲傷了整體的發展。因此儘管國際援助支援創造了中國愛滋病感染者等相關公民社會團體的出現與成長，但是類組織在可預見的未來，仍難大幅成長及突破其角色功能。

中國大陸人權

陳至潔

國立政治大學國際關係研究中心第三所助理研究員

壹、基本情勢

中國政府在 2009 年繼續以推動經濟發展為政府工作重點。寬鬆的貨幣政策與國家主導的擴大內需政策保持了經濟穩定成長，度過全球金融危機最為嚴重的一年。中國人民的生活在三十年的經濟改革之下獲得大幅明顯的改善，而國家已大幅減少對社會生活各方面的管制。中國的威權政府雖然在人權保障機制建設上有所建樹，但在同時持續壓制中國公民自發的維護人權行動。自 2005 年以來中國政治與公民權利呈現連續退步的趨勢，2009 年的中國人權維持了這個負面的趨勢，也顯示中國政府在人權制度建設與人權政策實踐之間日益擴大的差距。

貳、主要發展

一. 人權保障制度的發展

2009 年中國政府在幾個重要的政策指導、法制、與公共行政方面推進了對公民、經濟、與社會人權保障的制度建設，包括公布 2009-2010 年國家人權行動計畫，接受聯合國人權理事會普遍定期人權審議，推動第三個司法改革五年綱領，並開始落實 2007 年大幅修訂的律師法。

中國國務院新聞辦公室(國新辦)在 2008 年 11 月 3 日透露，北京正著手制定中國首部國家人權行動計畫。2009 年 4 月 13 日該計畫正式發表，有效期至 2010 年底。該人權行動計畫的內容係參照聯合國大會 1993 年通過的維也納宣言和行動綱領，以及聯合國人權事務高級專員辦公室 2002 年頒布的人權行動計畫綱領指南。該計畫由國新辦與外交部領導協調 53 個與人權政策相關的政府單位與非政府組織所制定，同時十多位中國人權學者組成專家顧問小組協助起草計畫內容。中國人權官員認為這是中國人權政策的重大進展，也象徵中國國內人權治理開始與國際規範接軌。截至目前為止，全世界只有 23 個國家遵照聯合國的要求

制定國家人權行動計畫，因此中國發表自己的人權計畫不無與西方人權理念輸出國較勁的意味。根據受邀參與計劃制定過程的學者表示，該計畫草案自 2008 年 6 月開始成形，直至 2009 年 2 月方才完成初稿，中國政府對該計畫投入史無前例的人力物力與時間。中國人權研究會會長羅豪才指出，國家人權行動計畫意味中國政府的人權保障政策繼續走向法律化與制度化。國新辦第七局局長、也是中國人權研究會副會長的董雲虎(現已升任中共中央對外宣傳室與國新辦副主任)則表示，中國以往發表的人權白皮書多是宣傳過去取得的進展和現狀 而這次是規劃未來。

該行動計畫沿襲過去人權白皮書的格式，對中國在各項人權的努力分段說明，強調各類人權相互依賴不可分割的原則。在經濟，社會，與文化權部分，主要的政策規畫包括(1)加強保障勞工權益與改善勞動環境：落實 2008 年通過的就業促進法、勞動合同法、安全生產法、與勞動爭議調解仲裁法；(2)加強保障農民權益：保障農民對土地的使用與處分權、改革農地徵收機制、破除城鄉二元戶口結構、改善農民工的勞動待遇與社會福利。在公民與政治權利部分，主要的政策規畫包括(1)刑事人權：嚴禁刑訊逼供與非法拘禁、嚴格控制死刑程序、嚴防對被羈押者實施刑訊與凌虐、嚴格要求公開審判、全面公開審判內容、保障律師行使其專業職能的權利、修改或廢止與律師法規定不一致的法規與規範性文件；(2)政治參與權：修訂與非政府組織有關的三項條例、並鼓勵社會組織參與社會管理和公共服務。在推動人權教育方面，該計畫強調要在中小學及高中課程中加強人權觀念與實踐的比重，鼓勵大學深入研究人權理論與教材研發，加強對司法與執法人員的人權訓練，並鼓勵人權教育與研究的國際交流。

除了以上所提重要人權政策宣示，該行動計畫最重要且最可能有長久貢獻的就是人權保障機制的制度化：中國政府宣布由國新辦和外交部領銜，將參與編寫行動計畫的 53 個政府與非政府單位組成一個國家人權行動計畫聯席委員會，負責統籌協調該行動計畫的執行、監督與評估工作。有些中國人權的觀察者因此樂觀地認為，這項聯席會議可能表示中國即將遵照聯合國人權委員會 1992 年通過的巴黎原則，意即在中央政府之下設立具有準司法功能的國家人權保障機關，所以中國政府這項制度的未來發展值得吾人持續關注。

除了國家人權行動計畫，中國政府在 2008 年 2 月發表了第一部中國法治建設白皮書，詳細介紹中國自改革開放之後三十年的法律與司法改革所取得的成就。中國法學會在 2009 年 1 月 20 日宣布，今後五年，法學會將每年組織專家學者撰寫並發表中國法治建設的年度報告。這項宣布意味著中國政府有意加強司法與執法資訊的透明度。

另外，中國最高人民法院(最高院)在 2009 年 3 月 17 日發布了人民法院第三個五年改革綱要。最高院在前言中提及司法改革的指導思想之一是「以滿足人民群眾司法需求為出發，以維護人民利益為根本，以促進社會和諧為主線，以加強權力制約和監督為重點…」該法院改革綱要第二部分提及刑事人權保障的加強：完善刑事證據制度，制定刑事證據審查規則，健全證人與鑑定人出庭制度和保護制度，明確偵查人員出庭作證的範圍和程序，完善審判委員會討論案件的範圍和程序，規範審判委員會的職責和管理工作，完善合議庭制度並加強合議庭和主審法官的職責。

在具體的刑事人權保障部分，中國人民代表大會常務委員會(人大常委會)於 2007 年大幅修訂了律師法，自 2008 年 6 月開始實施，吾人因此可在 2009 年審視修訂後律師法的初步實踐成效。修訂的律師法對律師與犯罪嫌疑人提供了較好的司法權利保障，例如 第 33 條規定犯罪嫌疑人被偵查機關第一次訊問或者採取強制措施之日起，律師即有權會見犯罪嫌疑人或被告人，且不被監聽。這意味著律師在刑事偵查階段開始時就可以合法介入保障犯罪嫌疑人的權益，並提供法律諮詢。第 34 條言明，律師自案件審查起訴之日起，有權查閱、摘抄和複製與案件有關的所有材料。這條規定與以往刑事訴訟法中規定律師只能在法院受理案件起才能閱件的限制比較起來顯然是大幅放寬。第 35 條規定，律師可以申請人民檢察院、人民法院收集、調取證據或者申請人民法院通知證人出庭作證。律師並可向有關單位或者個人針對代理案件自行調查取證。第 36 條與 37 條明言律師擔任訴訟代理人或者辯護人的，其辯論或者辯護的權利依法受到保障，並且律師在執業活動中的人身權利不受侵犯。律師在法庭上發表的意見，除了危害國家安全、惡意誹謗他人、嚴重擾亂法庭秩序以外，不受法律追究；這些都是以往刑事訴訟法所沒有提供的律師權利。

除了制定保障人權的國家行動計畫與國家法規，中國在 2009 年 2 月通過了聯合國人權理事會的普遍定期人權審查。聯合國人權理事會由中國與其開發中國家盟友一手催生，而普遍定期人權審查乃是人權理事會自 2006 年建立以來最為關鍵的新設機制，旨在改善其前身人權委員會的重大制度性爭議。該機制要求每個聯合國的會員國在指定的時程提交完整且最新的本國人權記錄與人權進展報告，並由人權理事會組成工作組，在其定期改選的 47 個成員國中抽籤選出 3 個國家來主導報告的審查。加拿大、印度與奈及利亞擔任對中國人權報告的審理工作。其他的聯合國會員國也可在為時三小時的公開審查期間對受審查國提出問題，批評與建議，但須受三個主要審理國家的協調。

另外，人權理事會也准許那些向聯合國登記註冊的非政府組織提交針對受審國的人權進度報告，作為理事會正式文件公開發送。三個主要審理國家將與受審查國以及聯合國人權高級專員辦公室合作，在審查結束的兩天之後提出一份審查結果報告給工作組。受審國可以選擇接受或反對審查結果報告，並可在報告上加注評論。這份報告在被工作組採納之後，就會送到人權理事會大會上做最後的討論並表決。受審國可在這一階段為自己做最終辯護，而其他國際與非政府組織也可以再次針對受審國的人權狀況提出質疑與建言。中國政府全程參與關於該理事會功能與組織的多邊談判過程，也影響了普遍定期人權審議機制的設計。

二. 人權壓制的政策實踐

與人權保障制度相對應的，是中國政府在 2009 年對民間人權活躍人士與政治異議者的高調壓迫，顯示中國人權制度與其人權實踐之間不斷拉大的差距。

(1) 國家人權行動計畫與零八憲章

雖然中國人權官員與參與計劃制定過程的國內人權學者高度讚賞國家人權行動計畫，西方的中國觀察家卻認為該計畫的實際目的很明顯地是要影響即將登場的聯合國人權理事會針對中國的定期人權審查，而由國新辦與外交部作任務協調單位也可明顯看出該文件的外交動機：這兩個政府單位一管對外宣傳，一掌對外交涉，都不能實際掌握國內人權政策的制定與實施。並且該計畫雖然包山包海，然而細查其內容即可發現，所有的政策若不是各部會早已正在進行的建設項目，就是宣示性濃厚而缺乏實施細節與時程。所以該計畫恐怕和已過其他人權文件一樣，不只無法改變國內人權治理的結構性問題，反而是在應付完外交需要後就被束之高閣。

就在中國政府於 2008 年底大張旗鼓地組織政府與非政府單位撰寫國家人權行動計畫的同時，知名異議作家劉曉波領銜準備在 12 月 10 日，也就是世界人權日當天提出零八憲章，呼籲政府進行有意義的政治體制改革。中國政府在 2008 年 12 月 8 日以涉嫌煽動顛覆國家政權罪拘留劉曉波，自 12 月 9 日將他監視居住配合國安與警方調查，押於不明地點，直到 2009 年 6 月 23 日才被檢查機關正式批准逮捕，12 月 25 日遭北京第一中級人民法院以煽動顛覆國家政權，危害國家安全罪，根據中國刑法第 105 條第 1 款判處 11 年的有期徒刑，並剝奪政治權利 2 年。

根據現有資料顯示，劉曉波所受的刑期，是中國法院自 1997 年修訂刑法增設危害國家安全罪以來所判第二長的刑期。中國政府關押並審判劉曉波的舉措雖然在基本上沒有嚴重違反國家法律，劉曉波在被監視居住與移送北京市第一看守所期間也未受刑訊逼供或凌虐，但劉案成為中國人民以言獲罪的典型例證殆無疑義。除了劉曉波，中國各地的國安單位也傳訊與持續監控多名零八憲章的起草人與簽名者，例如北京的張祖桦。零八憲章直接挑戰了中共一黨專政的政治體制，而中國政府對零八憲章發起人的嚴厲處置—即便其打擊範圍縮小一則不啻是對國家人權行動計畫的莫大諷刺。

(2) 中國對聯合國人權理事會普遍定期人權審查的反制

如前所言，為了通過聯合國人權理事會的定期審查，中國派出由常駐聯合國大使李保東所領銜的五十多人跨部會的龐大代表團與會。另一方面，至少有 48 個國際非政府組織提交對於中國的人權狀況報告，並有 10 多個國家預先提交問題。會議期間李海東嚴詞譴責澳洲對中國人權的質疑，最高人民檢察院的代表也聲明中國不存在所謂黑牢的問題，國新辦與最高院代表則否認中國有限制言論或是以言獲罪的刑事案件。但在同時，中國司法部代表則表示正在研究修改屢受海內外抨擊的勞動教養制度，以及改革未成年人犯罪的刑事政策。

普遍定期審查機制的設計雖然平衡了過去人權委員會偏向西方國家的作法，卻也令人擔憂是否真能改善各國人權狀況。該審查機制在制度的設計上是有利於那些人權政策備受爭議的國家，因為每個國家受審查的時間最長不可超過三

個小時，而且非政府組織雖可呈交針對個別受審國的人權報告，卻不可在審查的三個小時中發言。在全球經貿衰退的浪潮背景下審查中國這樣一個經貿巨獸的人權紀錄，各國無不忌憚三分。

三個主審國中，奈及利亞素與中國交好，自然不能期待它的力道，況且下回奈國問題叢生的人權狀況受審時，它尚要指望中國的幫助。印度則是不結盟政策的擁護者，在現行與中國外交和解的方針下，沒有必要在人權問題上與中國過不去，並且新德里也不能不考慮中國在印巴衝突中的重要影響。加拿大這兩年在人權問題上與中國關係不睦，不止單方中斷與中國官方的人權對話，日前還核發工作簽證給賴昌星使他合法在加國居住。因此許多非政府組織便將希望寄托於加國。然而有利於中國及其盟國的制度已經形成，不是加拿大所能撼動的。檢視三國小組成員的發言即可知道，他們對中國的審查實屬溫和。然而中國代表團延續了自 2008 年 11 月在聯合國反酷刑公約委員會審查會議上的強硬態度，不只針對西方國家對中國的人權紀錄逐項批駁，還拒絕接受各會員國所提 100 多條建議改善事項(多為西方國家所提)，甚至威脅拒絕接受最終審查報告。由此來看，中國在 2009 年的人權外交早已擺脫 1990 年代那種被動挨打，韜光養晦的態度，進而展現其強悍堅定的一面。而人權理事會難以改善中國的人權，是很明白的事了。

參、未來評估

中國人權在 2010 年將持續自 2005 年以來的保守趨勢，不會有明顯的改善。北京高級法院在 2010 年 2 月 11 日駁回劉曉波的上訴並維持原判，而成都中級法院在 2 月 9 日以相同罪名判處四川維權人士譚作人 5 年有期徒刑 並剝奪政治權利 3 年 這兩個案例顯示中國政府不會在公民的基本政治權利上稍作讓步 因為在政治權力上的讓步將危及共黨的執政吾人只能期待中國的司法系統與對民政系統出現一些制度性與技術性的改革 藉此改善公民權利的行使程度 這些改革不涉及基本政治架構的變動 若是徹底執行還能增強中央政府對地方政權與個別部門的掌握所以較有可能可以實現 例如 律師法雖然已經修訂 其中若干條款明確保障律師與刑事犯罪嫌疑人的權利 但是相對應的刑事訴訟法還未修訂 造成一些地方執法單位以刑訴法為上位法的理由拒絕實施修訂過的律師法 連帶損及律師職權與犯罪嫌疑人的公民權利 刑訴法的修訂已討論多年 公安部與最高人民法院的意見僵持不下 在諸多條款上(主要是針對警察權的節制與犯罪嫌疑人權利的擴張)無法達成共識 影響全國人民代表大會與其常委會修法的進度 因此今年中國刑事人權的進步 刑訴法的修訂是關鍵指標之一 另外 2008 年底中共中央政法委書記周永康表示法院的財政預算將由中央統一規劃撥款中外學者一致認為法院的財政權收歸中央 是司法系統脫離地方政府控制 邁向司法專業化與獨立判案的重要里程碑 將能有效遏制司法與政商的勾結腐敗 並保障人民訴訟權利更為有效的行使 2010 年該項政策能否開始落實 值得吾人密切注意。

美國亞洲政策

劉復國

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

2009 年美國對亞洲最重要的訊息就是「美國重回到亞洲！」這是歐巴馬總統所帶給其亞洲盟友的重大政策訊息，歐巴馬先就在任一個月後便派出國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）出訪亞洲四國（日本、印尼、韓國、中國），特地傳達美國急切與東亞區域進行更密集的互動以及展現對區域堅定的承諾；亦針對若干非傳統安全問題表示欲與區域國家共同合作，包括防止核武擴散、氣候變遷、清潔能源、傳染性疾病，和區域內所得不平均問題。歐巴馬並在就任總統以後的第一次亞洲行，走訪日本、新加坡、中國和韓國。他在新加坡參加亞太經合會領袖會議，並與東協十國領袖舉行第一次的東協加美國高峰會，並透過訪問機會與區域政治領袖共同協商相關全球性、區域性和雙邊關係的問題，充分反應出其政府重視多邊合作的外交，強調透過外交協商尋求解決問題，不再凸顯軍事為先導的外交手段。

實際上，對於美國共和黨政府的前官員而言，美國從來就沒有離開過亞洲，當然就談不上「重回」，充其量或只是因為反恐戰爭緣故，政策偏重中東與阿富汗，而善意的忽略亞洲。不過，這一年來，歐巴馬團隊運用幾次領袖訪問亞洲的機會，前前後後展現出對亞洲重視的積極態度與企圖心。希拉蕊於 2010 年 1 月 12 日應邀在夏威夷東西中心演講時總結指出，這一年來除了其本人四次造訪亞洲之外，歐巴馬就任後也已經出訪過亞洲一次，同時美國在 G-20 領袖會議上表態支持亞洲需要增強代表性、美國已經簽署東協友好合作條約（TAC）、也已經促成召開第一次東協與美國高峰會、美日簽署關島國際條約重新安置美軍，以確保美國仍維持在亞洲足夠兵力。顯示美國政府對亞洲政策積極的態度與具體作為，這些努力勢將形成其亞洲政策的主軸。

固然歐巴馬在亞洲行當中並未加入印度的行程，曾經引起新德里方面的不快；不過，歐巴馬在甫結束亞洲行回到白宮之後，印度總理辛格立即到訪白宮，這是歐巴馬就任總統以來的首次外國元首所進行的國是訪問，顯示美國在外交戰略上對中印之間的平衡思維。而歐巴馬重視與印度的夥伴關係，並期望建構美印戰略聯盟，均讓印度對於歐巴馬是否會繼續推動布希政府親印政策之疑慮，獲得

肯定的訊號。

貳、主要發展

歐巴馬就任以來在一年時間裡，亞洲區域除了面對全球金融風暴的挑戰之外，也出現一些新因素牽動著美國政策的調整，例如：北韓領導人接班的問題以及六方會談停滯的挑戰、日本新首相鳩山由紀夫上台後，秉持著日本民主黨的政策理念，倡言走獨立政策路線。北韓內部新局面發展和退出六方會談的決定，立即衝擊到朝鮮半島安全情勢以及各相關國家的利益；而堅持走獨立自主路線的日本新政府，其主張直接衝擊著美日安保條約的務實性和存廢問題。這兩項未決的問題為美國的亞洲政策預伏著不確定因素，也是歐巴馬政府目前必須要重新調整的政策議題。

歐巴馬亞洲行的行止，充分反映出美國亞洲政策的軸心，主要包括有：深化雙邊同盟關係並賦予新意義、東亞安全以及美國參與亞洲區域合作的問題與展望。而其所衍伸的重點議題如下：美日安保問題、建構美中關係新架構、北韓核武問題及東北亞安全、美國與東協建構對話夥伴關係以及重啓亞太經濟會議（APEC）促進區域合作的重要性。2009 年美國積極在亞洲展現對區域的承諾與參與區域發展的意志，確實逐漸贏得區域各國領袖的歡迎與肯定。不過，目前階段美國向亞洲所展現的熱誠除了高度意願和承諾之外，似乎暫時仍見不到具體的政策內涵；尤其是美國要如何參與和領導亞洲整合的過程，迄今作法仍不明確。

然而，美國亞洲政策的主體內涵將可從底下幾個面向來進一步觀察：

一、美日安保同盟的新變數

自從日本民主黨於 2009 年 9 月正式上台執政以來，首相鳩山持續高調的放言要走獨立外交路線，希望調整美日安保雙方實質關係，明確表示不願繼續自民黨長久以來與美國所建立的安保附屬關係，甚至表態要推翻自民黨與美國簽署的軍隊遷移基地條約。為此美日關係出現新齟齬而關係陷入緊張氣氛，日本不僅已經向美國提出要求撤離駐沖繩的海軍陸戰隊之外，更近一步要調整美日安保架構下的互動關係，預計撤回在印度洋的支援盟軍後勤補給行動。歐巴馬訪問東京時曾試圖與鳩山對話，不過，並未獲得其正面的答覆，卻留下雙方政府要面對的新挑戰，這是美日安保體系即將要面對的新變數。

二、美中關係新進展

因為受到全球金融風暴影響，以及美中深化的金融債務關係，使得當前的美中關係呈現出合作大於對抗的氣氛，歐巴馬訪問北京被國際媒體解讀為屈膝就教的態度，似乎是對中國理虧無法採取強硬姿態。歐巴馬與胡錦濤會談後所簽署的美中聯合公報，特別將美中互動定調為正面的、合作的和全面性的關係。這符合歐巴馬的外交理念，強調與中國之間密切合作面對國際問題的挑戰。

而在 2009 年 7 月，美中進行高層的戰略暨經濟對話，共同討論各種重大國際議題的合作與解決之道。此外，美國現階段甚為重視與中國推進軍事交流和軍事合作，提升彼此的認識與信心，以圖降低彼此軍事上對峙的氣氛和政策的誤解。在美中建構新關係的過程中，美國最主要的是主動引導中國成為一個負責任大國，承擔起更多的國際義務與責任。歐巴馬在結束亞洲訪行不久，美國媒體即傳出歐巴馬將在近期間接見達賴喇嘛和宣布對台出售武器的消息，各界擔心美中穩定的關係將會受到衝擊。

三、北韓核武問題的停滯

歐巴馬的第一年面對北韓，北韓首先用試射長程飛彈和進行第二次的核武試爆來歡迎歐巴馬政府，當然最嚴重的問題在於北韓再一次宣布無限期退出六方會談，使該對話機制陷於無用武之地。2009 年 8 月初，美國前總統柯林頓飛入平壤協商救出兩名女記者，並幫歐巴馬傳話給金正日，不過，柯林頓的人道救進行動並未為北韓情勢帶來新進展。中國總理溫家寶於 10 月間訪問北韓，會見金正日就六方會談事進行磋商，對於復會各界抱持樂觀態度。迄至 12 月，歐巴馬派遣其北韓特使博斯沃斯（Stephen Bosworth）前赴平壤，與北韓領導人協商回到六方會談，其結果僅獲得「美國和北韓雙方就重啟六方會談達成了共識。但北韓何時以何種方式重返六方會談，尚需觀察一段時間。」顯然北韓方面對於美方所提無核化是重回談判桌的前提有所堅持，換言之，美國與北韓在無核化議題上仍未獲得共識。不過，雖然美國北韓特使一行並未立即帶來令人振奮的消息，但是美國積極所作外交努力受到肯定。至於美國應該如何面對北韓問題？尤其如何展現與布希政府不同的處理方式，正是歐巴馬政府的重點。

四、美國在東亞區域合作的定位

美國國務卿希拉蕊在 7 月參加東南亞的安全對話會議以及東協區域論壇，強調美國願意強化東協區域論壇（ARF）功能與重要性。面對東協組織進入法制化的階段，美國期待與其發展制度化的關係，除強化既有的「美國與東協提升夥伴關係」和「美國與東協貿易投資協定」之外，派遣駐東協大使、並正式簽署東協友好合作條約成為東協對話夥伴，同時提升與東協的關係推動每年定期舉辦美國與東協的高峰會（東協加一）。歐巴馬訪問新加坡的同時，與東協十國領袖舉

行高峰會，顯示美國對於參與亞洲區域主義的重視以及決心。對於其他東協加三、東亞高峰會機制以及上海合作組織，美國也公開表示願意參與的期望，不願見到東亞區域整合的發展趨勢產生與美國利益對抗的情勢。

此外，美國也積極運用現存的亞太區域機制，例如在 APEC 的機制下，積極推動泛亞太區的自由貿易協定，並放出風聲預備在後年美國接辦 APEC 會議時推動一些政策議程。歐巴馬去年在東京演講時公開提出呼籲，並清楚傳達美國欲完全參與亞洲區域合作機制的意願。美國政府已經展開諮詢區域所有國家，有關期待美國在區域機制中所扮演的角色，以及東亞高峰會等機制如何成功扮演建制化的區域機制。

參、未來評估

歐巴馬政府團隊在歐巴馬完成首次亞洲行之後，即將針對美日關係、美中關係、北韓問題、以及美國參與亞洲區域合作機制等問題進入政策的思考，並將之納入其亞洲政策的基礎架構中。美國的亞洲政策將會著眼於穩固美日安保同盟以及深化與中國的合作關係，同時並建構在美國積極參與的東亞區域整合架構中。然而存在的個別問題，例如：北韓問題、與中國不同的利益、和日本政府不同的政策觀點都形成對美國亞洲政策的極大挑戰也是其政策的變數。

美國不得不承認當前全球政治經濟影響力已經由西方轉移至東方，特別是亞洲若干重要的新經濟體對於國際情勢的影響力和在市場上所佔的份量增高，均使美國無法再忽視亞洲。同時，美國也承認必須增加亞洲國家在世界舞台的發聲權利，特別是在 G-20 的領袖會議上，積極表達支持亞洲國家的代表性，也反映出美國要積極重回亞洲發展的主要脈動上。

希拉蕊在接任國務卿之後，便著重在推動「巧實力」外交，強調建構跨越地理和政治界線的夥伴關係，與亞洲國家跨太平洋的強固夥伴關係。所以，為了穩固東北亞安全情勢，美國的重點在於運用六方會談架構強化與盟國之間的關係，讓北韓回到談判桌，在多邊外交架構下形成有效的安全機制；在東南亞方面，美國則積極投入東協進行區域整合的進程，加強 ARF 的實質功能，並運用 APEC 的架構推動亞太區域自由貿易。為了強化美國在區域合作事務的參與，歐巴馬在出席 APEC 領袖會議時，強調美國將積極與其他七個國家（新加坡、智利、汶萊、紐西蘭、澳洲、秘魯、和越南）共同推進跨太平洋的夥伴關係，以在目前的自由貿易協定架構之外，形成一個高品質和全面性的經貿合作條約。

由此可知，美國亞洲政策的主軸已經逐漸明朗，2010 年即將公布。對於美

國亞洲政策的重點及其可能的要點可以略陳如下：

- 一、積極以巧實力的戰略思維，意即充分運用與盟友的關係、國際機構和國際上的規範，以及靈活外交手腕，以促進美國國家利益，強化與亞洲重要國家間的夥伴關係。
- 二、強調與亞洲國家合作的精神，避免建構對抗式的政策聯盟，尤其儘量降低亞洲國家對美國政策的疑慮。
- 三、因應在東北亞新政治情勢，特別是韓國民意和日本民主黨政府的政策調整，美國將進行東亞前進軍事部署的重新調整，一方面降低在日韓部署陸戰隊人數，另方面強化關島的核心軍事功能與夏威夷之間的連結，重新建構其亞太軍事部署的架構，持續維持在東亞具有絕對優勢的美國軍事力量。
- 四、在穩定的戰略結構上發展與中國關係，強調合作面對全球性重大議題，例如：金融危機、氣候變遷、防核擴散等，美國成功的亞洲政策將會以合作良好的美中關係為基礎。更重要的是逐漸引導中國肩負起負責任大國的國際義務，甚至導向與美國在戰略合作基礎上建立戰略性的合作。
- 五、美國將積極在亞洲推動多邊外交，試圖努力加入亞洲區域合作機制架構中，並積極促進六方會談機制復談，使其成為東北亞安全的穩定機制；然而不論是區域安全的架構或是推動經濟合作的自由貿易機制，都將是美國亞洲政策的重點部份。

關於台海部份，美國將不會嘗試去變動現存的「一個中國」政策架構。支持兩岸關係的緩和及穩定發展，呼籲兩岸以和平方式解決問題；並關注兩岸軍力失衡的問題，將會依據其國家利益繼續出售先進武器與台灣。

美中台三角關係

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

2009 年美中台三角關係持續維持三邊正面交往的關係形態，該型態從 2008 年 3 月馬英九當選總統後開始，兩岸關係和美台關係呈現大幅度緩和，有效轉變長期以來三邊常存的緊張關係，形成難得一見三邊皆屬正面發展的關係。2009 年 1 月歐巴馬上任後持續維持與兩岸友好往來的關係政策，一方面擴大和中國合作，另方面保持和台灣的密切互動，同時台北和北京繼續推動政府間對話和經貿正常化工作，使得三邊關係持續在正面交往的軌道上行進。

然而，三邊關係卻逐漸走向敏感、顛簸路段中，原有的問題重新回繞到眼前，新起的障礙橫生行進的困難，瞻望未來充滿著猜疑與不確定。在美中關係中，人權、對台軍售和經貿糾紛的陰影正逐漸擴大，無可避免的將形成衝撞；美台關係又落入國內紛爭、溝通不足的老路，僅是牛肉問題足以打亂雙邊經貿關係；而兩岸關係依舊面臨缺乏互信的挑戰，經濟合作協議談判尚充滿未知數，政治猜疑與顧慮已四處瀰漫。

貳、主要發展

一、美中關係

美中關係過去一年呈現持續擴大合作的態勢。歐巴馬上任立即在 2 月中派遣國務卿柯林頓至包括中國在內的亞洲國家訪問，向中國傳達友好合作意願，並以「同舟共濟」表達美中雙方攜手合作共渡金融危機。柯氏在訪問途中，態度低調溫和，避免觸及中方敏感的人權、貿易赤字、匯率、和台灣問題等。4 月初歐巴馬和中國領導人胡錦濤在倫敦 G-20 會議會晤，美方再次表達增進和中國交往合作的立場，雙方同意建立「正面、合作和全面的二十一世紀美中關係」。7 月下旬「美中戰略經濟對話」在華府舉行，會談的議題從雙邊關係和區域穩定，至國際安全和全球議題各層次範圍，該會議是兩國最大規模的高層次會談，雙方各有近二十位內閣級官員與會，同時這也是名符其實的全面領域的戰略對話，有人戲

稱這是準 G-2 會議，或是為未來的 G-2 會議鋪路。接著 10 月下旬中國中央軍委副主席徐才厚上將一行至美國訪問，這是自 2008 年 10 月中國中止對美軍事交流，和兩年前美國防部長蓋茲訪問中國以來，兩國首次軍事高層訪問活動。歐巴馬在 11 月 15 至 18 日訪問中國，讓雙方關係互動達到一個高點。他在中國政策談話的核心內容，主要是確認美國對中國的保證。保證美國不會遏制中國崛起；美國歡迎一個強大、繁榮和成功的中國，在世界事務扮演重大角色；承諾建立二十一世紀正面、合作和全面的美中關係；和持續建立解決共同挑戰的夥伴關係。換句話說，歐巴馬向中國傳達「友好、交往、共事、合作」的明確訊息。

歐巴馬對中國親善政策，主要原因可歸納如下：第一、美國目前最關切的問題是復甦經濟和創造就業機會，中國是當前全世界經濟成長最快速的國家，和中國擴大經濟交往將有助美國早日脫離經濟困難。第二、歐巴馬政府推動的重大國際和國內政策，如全球減碳排放、提倡乾淨能源、防止核擴散，以及維護區域安全等，皆需要中國的支持和合作。第三、美國目前最為困擾的三大問題－北韓核問題、伊朗核問題和阿富汗反恐問題，中國都具有重要影響力，若沒有中國積極回應，美國將增添處理困難。第四、維持美元作為國際貨幣，以及美國重返亞洲和東南亞，都需要中國善意的支持。

二、美台關係

美台關係在牛肉事件之前大致稱得上平順，雙方互動良好。歐巴馬新政府負責亞洲事務的高層官員，如副國務卿史坦柏格、亞太助卿侃柏爾、和國安會亞太事務資深主任貝德等，都具有長期熟悉美台關係的經驗。美方對台北所做改善兩岸關係的措施，和啟動官方性質的對話表示肯定，樂見兩岸朝向正面穩定的方向發展。美方同時肯定美台關係「沒有意外」承諾，並對馬英九務實處理對外事務的做法深表認同，並期待雙邊關係持續進展。

四月間，美台雙方在華府和台北各有舉辦「台灣關係法三十周年」紀念活動，率皆肯定台灣關係法的功能與作用。5 月初，美方支持與歡迎世界衛生組織邀請台灣以觀察員身份參加世衛大會。6 月下旬，美國在台協會在台北內湖興建新館址，占地達六公頃，展現雙邊業務需求的擴大。8 月，台灣發生莫那克颱風造成的南部重大災害，美方派遣直升機來台協助救災，這是九二一震災後，美方再次的赴台提供援助。11 月，歐巴馬訪問中國後，美國在台協會主席薄瑞光赴台說明，他表示「歐巴馬總統在北京不論是公開或私下，甚至在聯合聲明中也提及，美國對臺灣立場不變，這是一個長期且穩定的關係，也承諾要滿足台灣人民自我防衛的需求」。12 月底，美國牛肉進口事件引發風波，美貿易代表署和農業部發表措詞強硬的聯名聲明，指出台灣立法院如果通過所提的修法，形同單邊廢止美台雙邊協議，此將破壞台灣作為負責任貿易夥伴的誠信。隔年 1 月初，當立法院

修法通過後，美國在台協會指責台灣不但破壞作為貿易夥伴的誠信，還將使美國未來很難與台灣簽訂貿易協議。接著隔兩日，美國防部宣布同意出售台灣愛國者三型防空飛彈系統，該案是舊案新進度，美國前布希總統在 2008 年就同意對台軍售的項目。

簡言之，牛肉及軍售事件撕破美台一年以來平順的關係，讓雙方驚覺到竟然缺乏有效溝通和對國內政治掌握不足。牛肉事件的後續效應仍在發展中，將不可避免的影響美台經貿關係；而軍售事件則不論華府、北京和台北都各有利益盤算，很可能成為扯動三者敏感神經的引線。

三、兩岸關係

兩岸關係在過去一年有大幅度的進展，且呈現許多具體的成果。海基和海協會曾舉行兩次高層會商，4 月的南京會談達成空運、金融合作和共同打擊犯罪三項協議，和陸資赴台一項共識，12 月的台中會談又達成標準驗證、漁船勞務和農產品檢驗三項協議。雙方並在 11 月間簽署金融監理合作了解備忘錄。此外，八月底兩岸正式開通定期航班，全面實現兩岸直接雙向三通，而大陸觀光客於該年赴台總數達到 60 萬人。還有不論在大陸和台灣都曾舉行大規模會議，例如五月中在福建廈門舉行的首屆海峽論壇，吸引八千餘名台灣人士參與，而 11 月在台北舉行的兩岸一甲子學術會議，也吸引大陸方面近三十位高層學界和戰略專家代表與會，盛況皆屬空前。

雖然兩岸關係有明顯進展，但是仍然存在若干的不確定與質疑。第四次江陳會未能如期簽署兩岸租稅協議，除了顯示賦稅涉及的技術複雜性外，還牽動敏感的經濟和政治利益，類此問題將在兩岸進入擴大交往後無可避免的一一浮現。至於台灣所期待的兩岸經濟合作架構協議（ECFA），雖然雙方已展開協商程序，但是何時能達成協議，北京並沒有鬆口，而關於在兩岸簽定 ECFA 後，台灣可否比照 ECFA 與東協國家簽定類似的協議，同樣的北京也沒有鬆口。另外一方面，大陸對於台灣堅持「先經後政」作法已漸感不耐，已有許多聲音質疑台灣只取不予，或拿得多、給得少，要求應該「政經併行」。11 月胡錦濤在新加坡 APEC 會議上會見連戰時，提出「雙方也要為今後共同破解政治難題積極創造條件」。

簡言之，隨者兩岸關係改善和擴大交流，雙方逐步進入「先易後難」的階段，不但經濟協議的複雜性趨向升高，而且政治對話的壓力增加，再加上近來兩岸對美關係，和台灣國內政治因素的變化發展，皆增添未來的不確定性。

參、未來評估

美中台關係屬於區域型的「戰略三角」關係性質，因受到歷史、安全、政治、經貿等諸多因素的影響和作用，將三邊關係利害緊密連結，形成相互依賴，但又相互牽制的特色。由於該項特色，戰略三角基本上呈現三方猜疑和至少兩邊敵對的型態，很少會出現三邊都是正面的友好關係，即使出現也屬短暫時期，但如果此屬於長期發展的型態，則不再是戰略三角，而是將轉化成為三個雙邊關係的性質。

從 2008 年 5 月馬英九政府上台始，美中台三角關係形成三邊正面的友好關係型態，此可說是三角關係六十年來的首次，既屬難得，又相當獨特。大體上，有三項主因可以說明此現象。第一、三方領導人皆屬務實型的政治人物，願意擱置意識形態和價值理念的爭議，以實事求是態度處理當前問題，而且三者皆採取中間溫和的路線方向，接受循序漸進和追求共同利益的原則。第二、三方政府當前皆以拼經濟為首要目標，美國歐巴馬政府力圖走出全球金融危機的陰霾，重新振興美國經濟實力；中國當局有意抓住快速經濟成長的勢頭，有效提升中國國力；而台灣馬英九政府則推動兩岸經貿關係正常化，增加台灣在亞太區域的競爭力。第三、三方皆支持兩岸關係和平發展，並樂見官方方式對話協商。兩岸在「九二共識」基礎上，已成功展開四次江陳會談，和許多工作會議的協商，成果豐碩。美國方面已多次表示－包括最近的美中共同聲明－歡迎兩岸和平發展，期待加強經濟、政治及其它領域對話。

然而，不容否認的，三邊關係的確存在難以調和的衝突，不但未因暫時擱置爭議而淡化，而且還隨著中國勢力上升和往來關係增加變得更加醒目。首先、在美中關係，價值與權力關係的衝突持續在擴大中。近日美國搜尋引擎巨擘 Google 傳出計畫退出中國市場的訊息震撼世界，此因 Google 無法容忍中國管制和頻遭駭客攻擊，如果像 Google 規模公司都難以抗壓，其它團體和個人則可想而知。此外，中國最近在哥本哈根聯合國氣候變遷會議的強硬表現，讓美國為之一驚，中方儼然成為國際會議幕後的操縱者和決定力量。再者美中過去一年已發生多次海上對峙磨擦，這些皆非意外事件，而是形勢發展形成的推擠走向，中國正從陸權國走向海洋國家發展，無可避免的將和美國既有海權形成衝撞。

其次、美台關係中，雙方的角色定位日益趨向模糊化。過去作為美國忠實友邦的台灣，轉向中間戰略路線，試圖與美、中雙方保持友好互動，一方面為經濟利益與中國交好，另一方面為安全利益爭取美國支持，結果一手拒絕美國牛肉，另一手卻要求美國軍售。至於對美國而言，台灣究竟是美中關係中的負債還是資產？沒有台灣的包袱，美國是否能進一步擴大和中國合作？還是台灣仍存在作為美國扼阻中國擴張的民主和戰略價值？無論如何，過去一年美台關係除了軍售和

牛肉爭議外，竟沒有其它具體共同合作的項目，似透露表面的平順關係卻無法掩蓋流失的內容。

此外，有關兩岸關係，雙方並未因經貿關係增進而縮減政治差距。中國方面不斷的在各種時機和場合強調「一個中國」原則和「和平統一」遠景，而且唯有在台灣接受一個中國原則下，兩岸關係的進程才具有實質意義，而和平協議和軍事互信機制的協商方可於焉展開。相對的，台灣方面則堅守在「九二共識」的基礎上，而且堅持「先經後政」的階段性發展，況且雙方才開始經貿會談，還有很長的路要走。毫無疑問，兩者之間對於政治認知有很大落差，中國方面顯然沒有耐心長期等待，坐讓台灣收取經濟利益而不須付政治代價。換言之，隨著兩岸經貿議程的推展，政治議程亦無可迴避的擺在眼前。

前瞻未來，美中台三角關係仍可抱持樂觀態度，至少近年來推動三角關係正面運作的力量仍在持續運作，尚未發生重大變化。然而，卻不宜對未來有不切實際的期待，畢竟三邊關係本身存在難以調和的矛盾，更甚者由於中國影響力的大幅增加，許多問題將被迫面臨抉擇的挑戰，而且時間上似乎比預期還來得快。在此情勢下，唯有三邊當局更加謹慎處理相互關係，本著更多坦誠、溝通、耐心、包容和智慧，此難得一見的三邊正面關係才得以維持。

日本民主黨政府內政與外交政策

蔡增家

國立政治大學國際關係研究中心第二所研究員

壹、基本情勢

日本民主黨在去（2009）年 8 月 30 日舉行的眾議院大選，在應選的 480 席次當中，以壓倒性的 308 席擊敗自民黨的 119 席，順利取得執政權。

這次日本的國會大選與過去非常的不一樣。四年前在小泉的政治旋風之下，日本選民是選人不選黨，只要是小泉幫他站台、幫他背書的候選人都會順利的高票當選，但是在這次選舉當中，日本選民卻選擇了選黨不選人，不管自民黨所推出的候選人問政有多認真，學經歷有多麼優秀，日本選民還是寧願把票投給名不經傳的民主黨候選人；其次在過去日本的年輕人一向對於政治是相當冷漠的，就算日本政府是採取不在籍投票來提升投票率，而他們還是懶得踏進投票所，但是這次日本的總體投票率卻高達 69.26%，高於四年前的 67.51%，這顯示日本年輕人這次選擇站出來，投下改變他們未來命運的一票。

而日本民主黨是一個相當年輕的政黨，它成立於 1998 年，當時由鳩山由紀夫及菅直人所創立的，它的成員主要來自日本社會黨、民社黨、自由民主黨、新進黨、先驅新黨及太陽黨等六個政黨，是一個雜牌軍政黨，但是民主黨卻在成立之後的第九年—2007 年，便取得參議院第一大黨的地位，而緊接著在兩年之後的 2009 年，民主黨更是取代了自民黨成為日本的執政黨。日本民主黨在這次選舉中，以「建立自由與安心的社會」為號召，成功的打動日本選民的心，它的主要政策是要將日本政治「脫官僚體制」，並打破政治精英、政府官僚、產業界三者緊密結合的鐵三角關係，以建立透明與公正的規範，實現共生社會，國民主權原則，並在國際上建立一個可以信賴的國家。

在民主黨的政權公約的七項議題當中，有六項是在討論社會福利及經濟改革等內政問題，只有一項才是在分析外交議題，由此可見，外交議題並不是這次日本國會大選的競選主軸，但是從這一項的議題討論當中，日本民主黨提出修正「日美地位協定」，修改在日美軍基地的定位，全力構築日本與中國的信賴關係，以及建構東亞共同體等構想，就可以看出民主黨的外交政策與過去的自民黨路線，將會有非常大的異同。

貳、主要發展

一、日本民主黨的經濟政策

從這次民主黨的選舉公約當中，我們可以發現民主黨五分之四的篇幅都在談經濟政策及福利問題，由此可見在這次選舉當中，外交政策並非主軸，內政議題才是民主黨關注的焦點，在這些政見當中包括主張全面禁止官僚空降到民間企業及法人的慣例，同時對於特別會計、獨立行政法人及公益法人的工作必須大幅改革；他也主張掃除官僚與企業間不透明的契約關係，並將公務人員總數減少 20%，國會議員世襲政治禁止以及眾議員比例代表制減少 80 席。

其中民主黨在政治改革當中最引人注目的便是要打破過去官僚主導，以及派閥、官僚及大企業的鐵三角的政治運作模式，而改由政治家全權主導，在這種思維模式下，民主黨的核心政策主張可歸結為五項原則、五項對策和五項承諾。

其中的五項原則是：從過去的「官僚主導」政治轉變為「政治家主導」政治，從過去政府、執政黨「二元體制」轉變為內閣決策的「一元體制」，從過去的縱向的「部屬利益」轉變為政府主導的「國家利益」，從過去的縱向「利權社會」轉變為橫向的「關愛社會」，從過去的「中央集權」模式轉變為「地方主權」模式。

其次的五項對策是：在內閣府下設置「國家戰略局」，以統合各部會的政策；廢除過去的「事務次官會議」，由內閣府的大臣會議所取代；以大臣和副大臣及政務官為中心，並配置近百人的政治家職位，透過政治家主導來參與國家立法和決策過程；確立新的幹部人事制度，以改變過去官僚空降的習性；最後是設置「行政改革會議」，並嚴格禁止退休高級官員到下屬部門任職，同時也要精查預算，並杜絕不必要的浪費。

最後的五項承諾是：禁止世襲議員和企業團體獻金，並在下次選舉減少 80 個眾議院議席數；為中小學生每年提供「教育補貼」，以提高大學生的獎學金；實施退休金的一元化制度，實行最低保障退休金制度；大幅擴充地方自主財源，創設農戶所得補償制度，同時實施高速公路不收費，並對郵政事業進行改革；降低中小企業法人稅 11%，並對求職人員發放培訓補助，以培育新企業，並積極推動環保產業。

民主黨這次以「生活優先、人民為主」的訴求成功贏得日本人民的青睞，殊不知日本人民之所以投給民主黨，主要是看重其所提出：中學畢業前每位子女每

年 31 萬 2000 日幣的教育津貼，以及退休後 7 萬日幣國民年金的最低保障額等兩項選舉支票。但是日本選民可能還不知道日本政府的財政赤字已經相當嚴重了，現在平均每位日本國民正背負著六百十二萬日圓的政府財政赤字，真不知道民主黨在提出這兩項訴求時，是否有沒有考慮到這筆龐大選舉支票的財源要從何而來？而民主黨政府如何兌現他們所開出大筆的支票，這將會是民主黨政權能夠維繫多久的主要關鍵。

目前民主黨的主要智庫便是「政策論壇」，它是民主黨在 2000 年所成立的智庫，主要負責草擬民主黨競選的政權公約，其下面劃分有經濟組、外交組、財政組、政治組及地方組，規劃民主黨的經濟政策、財政政策、外交政策及中央與地方分權。在日本學界當中主要親民主黨的學者有前大藏省官員有「日圓先生」之稱的慶應大學教授神原英資，政策學院大學教授飯尾潤，東京大學教授御廚貴，北海道大學教授山口二郎，以及三菱總合研究所社長寺島實郎等人，他們分別負責民主黨政權公約的政治改革、經濟政策、福利政策以及外交政策事務的擬定。

接下來則是要探討新任主要閣員的經濟及外交主張：

首先在新任財務大臣藤井裕久的經濟主張方面：民主黨這次在政權公約當中，最引人注目的政策主張便是補助每個家庭子女從出身到中學畢業為止，每人每年 31 萬 2000 日元的教育補助，以及每位退休人員每月補助 7 萬日圓的最低限額，這讓日本國庫每年必需要多支出 13.2 兆日圓的支出，而民主黨對於這項裁員的籌措只說是要從刪減財團法人的支出及節省政府不必要的支出來籌集，但是刪減財團法人支出將會面臨來自官僚體系的強力杯葛，而鳩山由紀夫這次延攬民主黨的最高顧問 77 歲的藤井裕久擔任財務大臣，主要是借重藤井在財經方面的專長，藤井過去曾在財務省工作 20 多年，1993-94 年間在聯合政府中擔任過 10 個月財務大臣，此次回鍋擔任財務大臣，最大的挑戰是在不擴大公共債務的情況下，實現民主黨的競選承諾。

其次是在菅直人擔任國家戰略局的政治主張：民主黨這次在政權公約強調要打破過去官僚主導的政治運作模式，而改由政治家來主導，並大幅擴增國會議員擔任部會次官的人數，以落實政黨政治的真諦，這項主張在國土交通及農林水產等相關部會比較有可能落實，但是在日本政治家比較不熟悉極具高度專業性的外務省、財務省及經產省，卻會產生專業官僚與政治家之間的認知差距。而這次由菅直人出任的國家戰略局便是新設立的機構，希望強化政治家的角色，並縮減官僚的職權來達到政黨政治與責任政治的目的。

二、日本民主黨的外交政策

民主黨的新任總理大臣鳩山由紀夫本身是理工科出身，同時繼承父親的政治志業，再加上選區是在農業為主的北海道，所以鳩山在過去的從政歷程當中，大部分都關注日本的內政及農業問題，對於日本的外交政策與議題，則並沒有太多的主張與想法，因此，鳩山在今年五月接任民主黨黨魁之後，便借重外交戰略學者的諮詢來強化其在外交議題的能見度，而鳩山最重要的外交智囊便是寺島實郎及神原英資，尤其是寺島實郎，他有「鳩山的大腦」之稱，同時也是民主黨競選時的政權公約中外交政策的主要策劃者。

而除了鳩山之外，若要瞭解日本民主黨的外交主張，本文認為可以從民主黨競選時的政權公約、新任外務大臣岡田克也的政治主張，以及民主黨外交智囊的說帖等三個面向來分析。

首先在民主黨的政權公約方面：民主黨在這次國會大選中曾經提出政權公約，在這份政權公約的外交政策中，在對美關係上，民主黨主張構築更緊密、更對等的美日同盟關係，同時應該修正日美地位協定，並以沖繩縣民為基礎討論駐日美軍基地的問題，在經濟上要積極推動簽署美日自由貿易協定；在亞洲問題方面，民主黨主張中國、韓國等亞洲鄰國建立相互信賴的關係，並全力強化日中關係，在這種基礎上，鳩山上台之後，其內閣閣員不會再去參拜靖國神社，民主黨也希望能以建立新館來永久解決靖國神社的問題；另外民主黨也將強化對亞洲的外交，並以 FTA 為基礎來構築東亞共同體。

其次在新任外務大臣岡田克也的政治主張方面：鳩山內閣的新任外務大臣岡田克也是民主黨內著名的政策通，通產官僚出身的岡田不但對經濟政策相當有研究，同時對於安全保障等國際問題也相當有興趣，岡田在擔任民主黨黨魁時期，曾經嚴厲批判小泉對美一邊倒的外交政策，並稱小泉純一郎的外交政策已經走投無路，同時中日、日韓關係惡化的結果是日本外交上的失敗，他認為日本應該在日美關係的基礎上，推進重視亞洲的外交政策；在對中國政策上，岡田認為日美同盟雖然是日本的外交基軸，但是如果不能與中國保持良好的關係，那麼對日本的經濟和政治作用都有損害，他把中、美、日三國的合作視為未來亞洲和世界安全與繁榮的保證，也是日本在國際上能夠發揮更重要作用的條件。因此岡田被視為民主黨內的親中派。

最後是民主黨外交智囊的說帖：在自民黨長期一黨執政之下，支持民主黨的學者並不多，目前民主黨在國內政策議題上，主要依賴政策學院大學教授飯尾潤以及北海道大學的山口二郎，在外交政策上，主要依賴有「鳩山大腦」之稱的寺島實郎，寺島目前擔任日本多摩大學校長、三井物產戰略研究所會長以及日本總和研究所，他在外交構圖上最重要的便是「親美入亞」的主張，這項主張認為：日本對美國的外交關係應該要秉持兩大原則，一是與美國建立「大人的關係」，

二是「不讓美國被亞洲孤立」。所謂的大人關係，是重新評估美日安保同盟的定位；而不讓美國被亞洲孤立，最重要的是「親美入亞」。寺島實郎的外交主張與亞洲觀深深影響著民主黨的外交政策。

由以上分析我們可以發現民主黨的外交政策實是有以下三項特色：

首先是從過去對美國一邊倒到採取美日對等地位：民主黨與過去自民黨的外交政策最大不同便是在對美國的政策，民主黨認為應該要在美日同盟的框架下，修正從 1990 年以來對美一邊倒的政策，日本不應該盲目追隨附從美國的東亞政策，日本與美國在同盟當中應該是對等的地位，而並非附屬的地位，這樣美日兩國才能建立彼此互信的基礎，因此，民主黨美日同盟的框架不應改變，但是應該要修改美日地位協定，在沖繩及橫須賀住民的角度思考重新檢討駐日美軍的地位，同時日本不應該派兵伊拉克及阿富汗支援美軍部隊，而應該以人道的角度幫助伊拉克及阿富汗政府展開重建工作。

其次是從過去美日中不對等關係轉向美日中的對等關係：民主黨認為過去自民黨政府過度重視美國，而輕忽亞洲的鄰國，特別是中國與韓國，這讓日本與週邊國家的關係遲遲無法改善，也讓日本與中國之間的關係一直處於官方熱、民間冷的特殊景象，同時也讓日中之間的歷史問題與東海油田問題遲遲無法解決，因此，民主黨主張應該中日互惠性戰略夥伴關係的框架下，強化日本與中國之間的外交關係，重新建立日本與中國之間的相互信賴感，在歷史問題上，民主黨主張應該以 1995 年的「村山談話」的為基準，並從根本解決靖國神社的問題，讓日本在美國及中國之間採取更為對等的關係，這才符合日本的國家利益。

最後是從過去的美國派迴盪到亞洲派：這幾年東亞區域經濟整合方興未艾，2010 年開始中國—東協自由貿易協定開始實施，2012 年東協加三的框架開始成形，而過去日本一直顧忌於美國的東亞政策，而對於一個沒有美國的東亞區域整合顯得興趣缺缺，這是不利於日本與亞洲鄰國經濟關係的開展，也不利於日本國家整體經濟的發展，因此，民主黨主張日本應該要重新回到亞洲，同時民主黨也提出建構東亞共同體的概念，讓日本以官方開發援助(ODA)的模式協助東南亞後進國家發展經濟，由此可見，今後日本的 ODA 政策將從過去輔助美國全球戰略布局的角色轉變成為提升日本在亞洲地區影響力的工具。

參、未來評估

本文主要論點認為民主黨是一個派系橫陳的合議制政黨，它並無一個中心明確的意識形態與論述，也就是因此未來民主黨政權將會遭遇到三大挑戰：

首先是民主黨政見主張與實際政策之間的落差：民主黨這次在政權公約當中，最引人注目的政策主張便是補助每個家庭子女從出身到中學畢業為止，每人每年 31 萬 2000 日元的教育補助，以及每位退休人員每月補助 7 萬日圓的最低限額，這讓日本國庫每年必需要多支出 13.2 兆日圓的支出，而民主黨對於這項裁員的籌措只說是要從刪減財團法人的支出及節省政府不必要的支出來籌集，但是刪減財團法人支出將會面臨來自官僚體系的強力杯葛，這讓這項主張實際的財源卻彷彿空中樓閣，而民主黨假若無法達成這項政見主張，明年即將舉行的參議院改選將會面臨極大的挑戰。

其次是官僚系統與政治家系統之間的衝突：民主黨這次在政權公約強調要打破過去官僚主導的政治運作模式，而改由政治家來主導，並大幅擴增國會議員擔任部會次官的人數，以落實政黨政治的真諦，這項主張在國土交通及農林水產等相關部會比較有可能落實，但是在日本政治家比較不熟悉極具高度專業性的外務省、財務省及經產省，卻會產生專業官僚與政治家之間的認知差距。例如新任的外務大臣岡田克也在過去一直表示想要瞭解所謂「日美核子密約」的文件，另外他也有意重新審查美軍「普天間基地」的搬遷計劃，這些主張都讓熟悉外交事務的外務省官員感到心驚膽跳。

最後是聯合政權內各黨主張的相互矛盾：民主黨與聯合執政的社民黨、國民新黨在許多政策主張有很大的異同，而這種政黨之間的異同如何找到最佳均衡點，將會是未來執政三黨之間是否能夠和協相處的主要關鍵。例如民主黨與社民黨在駐美軍問題的主張便大不相同，社民黨主張廢除美日軍事地位協定以及撤除駐日美軍基地，但民主黨則是主張在減輕沖繩縣民負擔的觀點上，提出修改美日地位協定方案，同時也希望重新評估「美軍重新整編及駐日美軍基地定位」。其次民主黨與國民新黨在郵政民營化議題的看法也是南轅北轍，例如民主黨主張全面持續進行郵政民營化改革，以打破過去官僚、政界與財界之間的鐵三角關係，但是國民新黨卻是主張重新評估從小泉以來的郵政民營化，並成立凍結民營化公司出售股票的法案等要求。

日中台關係

徐宏馨（年生）

國立政治大學國際關係研究中心第二所博士後研究

壹、基本情勢

2009 年 8 月日本民主黨在第 45 屆國會大選中獲得 308 席的空前勝利，形成真正的政黨輪替，也改變戰後「55 年體制」以來自民黨一黨獨大的政治型態，當然民主黨上台後的內政、外交、軍事、經濟等攸關國家大政方針的各項政策也勢必有所改變。最令人注目的是，在這次大選中取得勝利的民主黨代表鳩山由紀夫暗示，今後不會唯美國馬首是瞻，而要跟中國和亞洲其它國家尋求更和諧緊密的關係。鳩山由紀夫以「日本新路線」為題，投書《紐約時報》指金融海嘯改變了傳統思維，「美國領導的全球化時代已結束」，他以歐盟為例，主張日本加強與亞洲鄰國合作，建立「東亞共同體」及設立亞洲共同貨幣。對於兩岸關係，日本遵行「一中」政策，只承認北京政府，日本跟美、中之間的關係發展，應不會犧牲台灣的安全。然而，政商界卻與台灣保持密切互動，令中國耿耿於懷。不過中國進出口都是日本最大貿易伙伴，雙方相互依賴的關係，也勢必促使中日兩國未來接觸更加頻繁。

貳、主要發展

一、日-中關係

（一）麻生首相時期

2009 年 4 月底，當時日本首相麻生太郎繼前一年雙方首腦互訪之後再一次進行首腦外交，和中國國家主席胡錦濤與國務院總理溫家寶進行首腦會談。其中將 2008 年日中雙方已取得高度共識的「戰略性互惠關係」一事，進一步具體化，要項有三：（1）經貿領域。（2）環境能源與氣候變動問題。（3）持續在各方面推進國民交流。同時，麻生向胡、溫表示，為恢復世界經濟的活絡，必要先對亞洲經濟發展有所貢獻，且要建立日中新一代領袖間的對話與交流機制，情報通訊技術（ICT）的合作，並再一次確認日中間有關經貿分野的對話與合作等。此外，麻生亦向中國方面表示，希望能與中國在「新流感」問題上緊密合作；在食品衛生安全上，特別是毒水餃事件希望中國能盡快查明真相；另就東海資源開發問題，要求溫總理發揮指導力共同邁向國際合作；還有有關裁減核武等問題，也希

望中國能多加自制。

同年 6 月，中國副總理王岐山率團訪問日本，在東京展開第二回合高階官僚經濟對話，日本方面包含中曾根外相等六名日方官員出席。此次會談雙方皆以部長和副部長級官僚為主，就以下四項課題進行廣泛的意見交換：（1）世界經濟金融情勢和對應。（2）貿易與投資方面。（3）環境與能源問題。（4）區域與國際經濟問題。日中有意透過這項高階官僚會談，促進雙方對於上述四項課題盡量求同存異，且相互理解雙方的立場。另外，在該次會談中也確認將在 2010 年底進行第三次高階官僚經濟對話。

兩國透過這種高層次的對話，一方面強化在能源、環境、領事等領域的互惠合作，也擴大如青少年互訪、安全保障機制的透明與交流等增進雙方的相互信賴與理解，此外也通過北韓問題、國際經濟以及金融情勢等區域或是國際合作等的協商機制，逐步落實發展建構日中間的「戰略性互惠關係」。

（二）民主黨上台鳩山首相時期

2009 年 7 月 27 日，在麻生解散國會準備進行第 45 屆眾議院議員改選之際，民主黨提出一份向人民擘劃未來願景的政權公約（Manifesto），共有七大項，其中有關於外交方面則提出：建構緊密對等的日美關係，另以建構東亞共同體為目標、強化亞洲外交（中、韓等國）的外交政策等。由這個政策來看，鳩山以及民主黨似乎要建構一種與美保持對等關係，與亞洲諸國親善特別是進一步與中國交好之等距外交，打破「55 年體制」以來，向以自民黨一黨掌握的「親美」外交政策。從而由「親美疏中」轉變為「親中疏美」外交。然而，民主黨翻轉「親美」而就「親中」的外交軸線，正是帶給歐美諸國及亞洲各國對其產生高度疑慮的主要原因。儘管如此，自民黨政府時期，雖從 2006 年開始進行日中雙方的高層互訪、首腦外交，並且同意具體化「戰略性互惠關係」的對中外交接近，但是東海能源開發問題以及中國軍事擴張、靖國神社參拜、歷史與教科書等問題，仍然橫阻在兩國和平發展的道路上。因此，即使民主黨上台之初，除「親中疏美」的外交政策之外，這些棘手問題依然考驗著鳩山新政府的外交智慧。

民主黨於 8 月 30 日國會改選中，以 308 席之姿獲得空前勝利，也取得單獨過半組閣的實力，鳩山乃於 9 月 16 日正式組閣。鳩山上台之後得參加聯合國大會之便，隨即訪問美國，與中國國家主席胡錦濤在紐約展開兩國首腦會談，雙方都對今後日中關係發展進行意見交換，特別是再次確認從 2006 年安倍首相開始建構的「戰略性互惠關係」。從民主黨上台至今，其黨內親中政策的形成，咸信是由黨內最具影響力的政治人物--小澤一郎主導。為了讓民主黨的中國政策能夠順利進展，以向有「影武者」之稱的小澤一郎幹事長任名譽團長，於 12 月 10

日率領民主黨國會議員 140 人及參與人員總數超過 600 人的大型訪中團訪問北京，期間雙方就如何強化日中關係以及促進民主黨與中國共產黨間的政黨交流等事項，進行廣泛的意見交換。同時，在訪問期間也向梁光烈國防部長表示，日本方面在國防安全上採取「專守防衛」為基本原則，但也明示對於中國擴張軍備的疑慮。小澤訪中之後隨即主導中國國家副主席習近平訪問日本並且面見天皇。從小澤大張旗鼓的訪中與促成中國國家副主席習近平訪問日本天皇這兩件大事可看出，小澤對於「親中」外交的企圖心之外，亦展現了小澤在民主黨內的政治實力。

二、臺-日關係

2008 年 6 月由於發生臺灣籍聯合號船在釣魚台海域被日本海上保安廳巡邏艇驅趕事件，再次衍生出釣魚台主權爭議而引發馬政府上台後的第一個對日外交危機。為使臺日關係不致受此事件影響，10 月由總統府國安會宣佈將臺日關係提升到「特別夥伴關係」之後，宣告馬政府的新對日外交政策正式出爐。2009 年 1 月外交部亦正式明訂 2009 年是「臺日特別夥伴關係促進年」，其中將以經貿、文化、青少年、觀光、對話等 5 大主題進行交流，前外交部長歐鴻鍊強調其具體內容有：共同推進臺日企業合作、自由貿易協定（FTA）與投資保護協定的締結、打工度假制度的導入、展開青少年交流計畫、開設駐札幌辦事處、開設臺北松山機場與東京羽田機場的國際航線以及舉辦故宮博物院之歷史文物在日本展覽等主要事項。

馬政府的新對日政策宣佈之後，事實上已將臺日間素有主權爭議的釣魚台列島歸屬問題暫時擱置之外，無論是在經貿上、文化上、以及民間交流上，台灣與日本之間的各項交流似乎越趨緊密與熱絡，這些交流成果皆可從 2009 年臺日兩國為此所作的努力得到印證。首先為順利推動擴展臺日關係，馬政府在 2 月任命前總統李登輝先生的摯友台灣機械運輸公司董事長彭榮次先生擔任亞東關係協會理事長，同時臺日雙方展開第 16 次台日漁業談判與松山－羽田直航航空交涉，以及台灣中學生、年輕記者順利赴日參訪；繼而在 4 月導入有關打工度假制度的協定，6 月開始此一制度正式實施，兩國 18-30 歲的年輕人可以互相在對方國家已打工的方式長期合法滯留，透過這些交流可讓兩國年輕人更自由地進行交流。再者，為積極培養臺灣的日本研究人才，推動兩國學術交流，9 月日本交流協會以國立大學作為日本研究的重鎮，首先選定國立政治大學協助其成立「當代日本研究中心」。

另外，由於近年臺灣赴北海道旅遊人數不斷增加，幾經雙方交涉，7 月日本政府同意臺灣在北海道設置駐日代表處札幌分處，12 月 1 日正式成立札幌辦事處，並邀請立法院長王金平先生前往參加揭牌典禮，這是我國在日本設立第 6

個駐日代表機關，顯示臺灣方面亦極為重視這個駐日代表分處的設立，並且未來將可就近支援照顧每年大約 28 萬赴北海道旅遊的臺灣觀光客，亦可強化臺灣與北海道之間的聯繫與交流。同時，在 12 月 11 日臺日雙方也正式簽署臺北松山機場－東京羽田機場營運航空協定，確定在 2010 年 10 月待羽田機場第 4 跑道完成後即可正式營運，初期雙方約定每日包機直航各飛行四個航班。

如前所述，臺日關係在雙方的努力下，已突破許多「外交層級」的法令限制，並獲致重大成果。而新任日本交流協會臺北事務所長新井正先生亦於 2010 年 1 月正式就任駐臺代表，未來臺日關係如何在前述這些重要成果的基礎上穩定發展前進，不僅考驗新井代表的外交智慧，今後新井代表的外交作為亦將成為牽動臺日關係發展的重要觀察指標。

三、臺-中關係

馬政府上臺後，提倡「和解休戰」的親中外交指導原則，其核心內容是「外交休兵、活路外交」，以此為基本政策強調親中立場的外交路線，目前仍然是以此基調，持續進行。而 2009 年有關臺·中事務最重要的「兩岸節目」就是第三次、第四次江陳會談，以及兩岸經貿發展。

2009 年 4 月 26 日在南京舉行第三次江陳會談，其中雙方共同議定簽署三項協議：《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》、《海峽兩岸空運補充協議》及《海峽兩岸金融合作協議》，及陸資來台之共同聲明。在兩岸航空協定方面，雙方同意開通南線和第二條北線直達航路，更重要的是將包機直航改為定期直航，其中每週客運往返班次增至 270 個航班，貨運定期航班為每週 28 個航班，開放廣州及上海（浦東）每週各 7 個往返貨運航班。在共同打擊犯罪及司法互助方面，雙方同意在民事、刑事領域相互提供共同打擊犯罪、文書送達、調查取證、認可及執行民事裁判與仲裁判斷等進行合作。再者，在兩岸金融合作上，雙方同意就兩岸金融監督管理與貨幣管理合作事宜進行協商，逐步建立兩岸貨幣清算機制，並就兩岸金融機構准入及開展業務等事宜進行磋商。另外，根據第三次江陳會談有關兩岸航空協議，8 月底兩岸定期航班正式啟航。

2009 年 12 月 22 日在台中舉行第四次江陳會談，除檢討過去已協議事項的執行情形，包括擴大通航、陸客來台觀光、共同打擊犯罪司法互助等，並另簽署三項協議：《海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議》、《海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議》、以及《海峽兩岸漁船船員勞務合作協議》等，同時也暫定第五次江陳會的議題為智慧財產權保護與簽署兩岸經濟合作架構協議（ECFA）等。

除了江陳會談所獲致的重要成果之外，2009 年一年兩岸亦完成許多經貿開

放措施。台灣的經濟部在 6 月宣佈放寬中國大陸人民及商務人士的來台限制，並開放陸資來台。此外，金管會發佈新修訂的「兩岸金融業務往來許可辦法」，除了取消 15 項限制性條款，經申請許可的中國大陸人士，可來台買賣不動產，並可向銀行貸款。再者，兩岸銀行、保險、證券期貨等三項金融監理合作瞭解備忘錄亦在 11 月 16 日，由金管會分別與中國銀監會、保監會、證監會完成簽署。

另外，在兩岸經貿合作上，值得注意的是目前在臺灣引發熱烈討論的兩岸經濟合作架構協議（ECFA）。推動簽署「兩岸經濟合作架構協議」正是馬政府上任以來，銳意推行兩岸經貿交流的重要政策，為避免國內針對「兩岸經濟合作架構協議」在政治上有「主權被矮化」的疑慮，其主要基本構想還是著眼於取消兩岸間包含關稅、經貿、投資等相關法令規定的障礙，逐步建構一個自由化的共同市場，目前馬政府執政團隊的相關經貿官員仍就實質內容部分進行內部協商中。

參、未來評估

日-中-臺三角關係之間的互動，除了深受國際局勢變動的影響之外，三方各自內部的政經變化以及兩兩關係的波動，也會影響三方之間的關係。先就日本而言，在 2009 年 8 月眾議院大選獲得大勝首次取得執政的民主黨上臺，各方都在觀望其外交政策，即是顯例。民主黨的外交路線早從鳩山投書《紐約時報》時提出，加強與亞洲鄰國合作，建立「東亞共同體」及設立亞洲共同貨幣；對於兩岸關係，日本遵行「一中」政策，只承認北京政府，日本跟美、中之間的關係發展，應不會犧牲台灣的安全等語，似乎已清楚鋪排未來執政後的外交方針。

雖然日中關係或是日臺關係對於剛取得執政的民主黨來說，在日中臺架構上不致有太大的變動，且大致延續自民黨執政時期的中國政策甚至是兩岸政策，但這都是以兩岸保持一定距離的前提下，才有可能操作的空間。當馬政府上臺採取較為「親中」的政策後，根據 2009 年的各項經貿數據資料顯示，臺灣的經濟已無可避免地被中國市場磁吸，兩岸關係將隨著更多經貿協議與交流，而愈發縮短兩岸在政治關係上的距離，隱然逐漸打破日中臺三方等距的國際架構。一直以來日本在處理日中臺三角關係，是將「日臺關係」放在「日中關係」的考量下處理，所以重點在於如何避免使「日臺關係」的發展影響到「日中關係」，但是在面對「兩岸接近」的現勢下，未來民主黨如何建構一套新的對中、對臺政策，將是值得觀察的重要指標。

另外，2010 年 1 月東協加一（中國大陸）自由貿易區正式啓航，面對這種不利於臺灣的經貿局勢發展，未來一年兩岸經濟合作架構協議（ECFA）議題的交涉，將牽動兩岸的發展。筆者認為真正要做到融入區域整合及貿易自由化與便

捷化，甚至不致被邊緣化，兩岸仍應在 WTO 架構下，針對各項經貿議題進行實質性的談判，且爭取對台灣有利的經濟合作項目，並澄清各界對於中國大陸產品可能影響台灣農工產品供需市場的疑慮，以及台灣民眾的就業保障，甚至是「臺灣主權」被矮化的疑慮，才是正本清源的做法，也是未來政府應當持續推動並關注的重要課題。

台日關係

石原忠浩

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

2009 年臺日關係的大事件無非是日本的政權輪替，雖然日本的政權從 2006 年小泉純一郎卸任以後，歷經安倍晉三、福田康夫、麻生太郎，每年換一次首相。尤其 2008 年臺灣政治方面國民黨重新奪回政權，日本政治也在「福田下、麻生上」的雙邊關係之下產生基本架構的變化，但是臺日雙邊的互動按照既有的交流機制，並沒有受到明顯的影響，因此日本首相的更換對臺日雙邊關係的影響、衝擊極為有限。但是 2009 年民主黨的上臺並非如 1993 年自民黨分裂導致自民黨暫時下台，而是真正透過選舉徹底地終結「55 年體制」，日本政治終於確立了 50 多年來首次的政權輪替，因此不僅日本國內對此抱持很大的期待，而且國際社會也相當關注其動向。從這角度來看，新時代的臺日雙邊關係的進展是相當重要的議題。

由於民主黨政權執政不到 4 個月，忙於處理新年度預算等內政事務，外交政策上鳩山首相提出「東亞共同體」的構想，向世界提出減少溫室氣體等環保的議題的獨特主張，確實和過去的自民黨政府不同，但是外交事務方面必須優先處理在日美軍基地等課題，目前雖然還沒有看到日本新政府對臺政策的具體作為，因此短期內臺日關係應該不會產生大變化，換言之，仍然會穩定地展開經濟、文化交流為主的實務關係。

2009 年 1 月外交部宣布在臺日特別夥伴關係的定位之下，將 2009 年訂為「臺日特別夥伴關係促進年」，並推動經貿、文化、青少年、觀光、對話五個層面的交流。即使 5 月日本交流協會臺北事務所齋藤代表的「臺灣地位未定論」的發言，引起臺灣政府及民間的反彈，短期內雙邊關係不可避免地陷入僵局的狀態，但是臺日雙邊的實務交流似乎沒有受到該發言風波的影響，仍然踏實地進展。由於齋藤代表於年底辭去代表的職務，從此 2010 年臺日雙邊關係進入成熟的新階段。

2009 年臺日各自實施有關「臺日關係」議題的民意調查。根據日本交流協會的調查顯示，臺灣民眾對日本的認識是相當正面的，並且對於當前的臺日雙邊關係以及未來的發展趨勢抱持肯定、期待、樂觀的看法。駐日代表處進行的調查

也顯示日本民眾對於臺灣的印象、當前臺日雙邊關係的現況有相當正面的回答。這些調查再次驗證參與臺日交流的相關人士感覺到的「臺日關係基本上不錯」的論點。由於這些臺日雙邊人民對彼此持有良好的認識和好感，支撐了當前的臺日關係穩定地發展。

貳、主要發展

在此依照前言描述的基本情勢的認識下，進一步詳細地探討臺日雙邊關係中產生的主要發展議題。

一、「臺灣地位未定論」發言的風波

5月1日在中正大學舉辦的國際關係學術研討會中，以貴賓身分出席的交流協會臺北事務所齋藤代表在演講中指出國際法上臺灣的主權地位是未定的，即提出「臺灣地位未定論」的發言，並且表示這立場是日本政府的立場。由於「臺灣地位未定論」不僅是支持臺灣獨立論的理論根據的一部份，而且在前幾天馬總統在中日和約 57 週年紀念活動的場合中，主張該條約「在法律上確認臺灣主權移轉給中華民國」，因此齋藤發言的當天，臺灣政府對該發言提出嚴厲的抨擊，並且向日本政府確認有關該問題的立場。雖然齋藤本人修正此發言為個人的看法，日本政府也重申沒有立場認定臺灣地位歸屬的問題，因而臺灣政府也定調該發言屬於齋藤的個人發言，並不代表日本官方的立場。即使如此，國民黨立法院黨團強烈要求政府將齋藤列入不受歡迎人物的名單，並暗示要求日本撤換代表，但是政府對該發言定調為個人的發言並且不再追究，只採取總統、副總統、外交部長等政府高層不和齋藤直接接觸的「冷凍政策」，因而並不影響到整體的臺日關係。該發言的風波後，最後齋藤代表以「個人因素」為由辭去交流協會臺北事務所代表的職務，2010 年 1 月 20 日今井正就任為臺北事務所的新代表，此發言風波才終於落幕。

由於 2008 年發生「聯合號」事件、2009 年有「臺灣地位未定論」發言的風波，似乎多少動搖長期穩定、良好的臺日關係。而且國民黨政府上台後重視兩岸關係的改善，因此日本部分輿論批評臺灣政府的「輕日」政策，並且指出當前臺灣政府缺乏知日人才等看法。但是該事件無非再度暴露出日本方面對臺灣認識的舊型態，即「臺灣對日本不會採取強硬的態度」、「以前的臺灣人對日本友好」等的刻板印象。當前日本方面必須認清當前的政府和過去的政權不同，即絕不接受其他國家主張「臺灣地位未定論」等傷害中華民國臺灣主權的言論，並且即使為個人言論，但作為國家代表的發言，確實是相當不適當的發言。雖然針對此類風波，臺灣政府也許對日本可以採取不同的態度和處理方式，但臺灣政府站在大局

觀點的考量，至少不影響整個臺日雙邊關係的努力態度是值得肯定的。總之，臺日雙邊關係在這兩年的互動中累積了寶貴的經驗及教訓，因此臺日雙方站在國家利益的角度上，應該以珍惜的態度來推動雙邊關係的進展。

二、推動臺日特別夥伴關係促進年

2008 年 9 月臺灣政府在對日關係的發展是重要的對外政策的思維之下，對日政策上定位臺日關係為「臺日特別夥伴關係」(Taiwan-Japan Special Partnership)。即臺日之間在歷史、文化、經濟、安全等各領域為特別夥伴關係，在此概念下推動對日交流、加強對日關係。2009 年 1 月為了落實臺日特別夥伴關係的相關政策，外交部宣布 2009 年為「臺日特別夥伴關係促進年」。即臺灣政府在經貿、文化、青少年、觀光、對話的五個議題上推動實質的交流。

部分日本媒體將齋藤代表的辭職等當前的臺日關係形容為「急速冷卻」。外交部對此報導立刻澄清，主張 2009 年的臺日關係有八項實際的議題進展。第一，重新開啓停滯三年多的臺日漁業談判。第二，6 月起臺日青少年度假打工制度實施。第三，臺灣政府在東京成立「臺灣文化中心」。第四，日本國會修改法律，在日臺灣人可在外國人登錄證上的國籍欄填寫「臺灣」。第五，日本交流協會補助政治大學成立「當代日本研究中心」。第六，臺日雙方協商許多雙邊貿易協議，並提升雙方貿易層級。第七，駐日代表處成立「札幌辦事處」。第八，雙方簽約確認 2010 年 10 月起東京羽田機場和臺北松山機場每日各四個航次對飛。馬總統也在 2009 年 12 月臺日間重要的民間經濟交流機制「東亞經濟會議」的第 37 屆臺日雙方代表聯席會議中，肯定 2009 年臺日關係八項成果超越過去的規模。

外交部主張上述八項具體進展的交流議題全部屬於政府年初提出的「臺日特別夥伴關係促進年」的經貿、文化、青少年、觀光、對話交流的範疇。從這角度來看，臺灣政府能夠實現訂定的目標。尤其 12 月成立的「札幌辦事處」實際上具有半官方的「領事館」功能，而且國會龍頭王金平院長率領代表團赴北海道參加開幕典禮，不僅展開國會外交，並且將交流的層次擴大到地方，相當具有意義。

松山與羽田機場直航的開通，由於兩個機場比原來的桃園與成田機場靠近台北、東京的都市中心，因此不僅符合商業旅客的需求，而且能夠促進觀光旅客大增，該航線的開通能夠增加觀光、商業上的互動機會和利益。

另外，針對臺灣南部發生的八八水災，日本政府迅速地因應透過交流協會實施一千萬日圓的緊急無償資金合作，以總額一億日圓上限的追加支援，派遣國際協力事業團（JICA）的事前調查隊、專家團隊到臺灣，並且提供緊急物資的救助，五千萬日圓的緊急無償資金援助合作受到臺灣官民的肯定和讚揚。

這些實質交流的成果，除了歸因於臺日雙方官民的努力外，當然也是臺日長期累積的良好交流基礎下所支撐的結果。雖然和前政府試圖實現的「臺灣政要的訪日」、「臺日簽訂 FTA」、「展開安全對話」等高政治議題不同，但上述八項議題均屬於實務交流的範疇，由於臺日關係必須被侷限在 1972 年體制框架的前提下，透過務實交流，累積雙方的互信，是今後發展的大方向。

三、臺北駐日經濟文化代表處、交流協會各自實施有關「對日」、「對臺」民意調查

雖然臺日之間沒有正式的邦交關係，但是對多數參與臺日交流人士而言，長期以來臺灣民眾和日本民眾對彼此一直互有好感。2009 年臺日雙方的半官方機構的交流協會和駐日代表處分別進行「在臺灣對日本調查」、「有關臺灣的意識調查」。

交流協會臺北事務所 2009 年 4 月發表 2008 年 11-12 月委託尼爾森行銷顧問公司進行「在臺灣對日本調查」，該調查的主要結果如下：

1. 您最喜歡的國家是哪一個？
—日本 38%、美國 5%、瑞士 3%、中國大陸 2%
2. 日本是一個讓您感覺「親近」國家嗎？
—非常親近 15%、親近 54%、說不上親近或是不親近 19%、不算親近 10%、非常不親近 2%
3. 您覺得目前的日本與臺灣之間的關係如何？
—非常好 4%、好 25%、不好也不差 64%、差 6%、非常差 1%
4. 您覺得日本是個值得信賴的國家嗎？
—非常值得信賴 6%、值得信賴 39%、說不上值得信賴或不值得信賴 44%、不值得信賴 10%、非常不值得信賴 1%
5. 您覺得日本與臺灣的關係如何發展？
—大為發展 6%、某種程度發展 49%、不變 29%、某種程度惡化 6%、大為惡化 1%、不知道 7%

根據調查結果，臺灣民眾對「喜歡的國家」問題上，日本遙遙領先其他國家，位居第一名。其次，大約七成的臺灣民眾對日本感到親近感，顯示出臺灣社會對日本抱持好感。接著，針對臺日關係的現況，臺灣民眾認為廣義的「好」（29%）

超越「差」(7%)。有關臺灣民眾對日本的信賴度也是「值得信賴」(45%)多於「不值得信賴」(11%)。對於未來的臺日關係的展望，有過半的比率(55%)認為「發展」，也大過於「惡化」(8%)。

臺北駐日經濟文化代表處 2009 年 5 月發表同年 4 月實施的「有關臺灣的意識調查」。該調查委託民調公司蓋洛普(Gallup)進行，該調查的主要結果如下：

1. 臺灣是一個讓您感覺「親近」嗎？
— 算親近 42%、非常親近 14%、不算親近 27%、完全不覺得親近 16%
2. 您覺得目前的臺灣與日本之間的關係好或不好？
— 算好 65%、非常好 11%、算不好 11%、非常不好 1%
3. 您覺得對臺灣信賴或不信賴？
— 多少信賴 55%、非常信賴 10%、沒有什麼信賴 19%、完全不信賴 4%、

根據調查結果，日本民眾對臺灣的「親近」高達 56%，超越「不親近」的 43%。日本民眾對臺日關係的現況，有 76%認為「好」，獲得壓倒性的回答。對臺灣的信賴度也是「信賴」65%，大幅超越「不信賴」的 23%。這些日本民眾對臺灣以及臺日關係抱有正面的觀感，這和日本內閣府每年實施的「有關外交的民意調查」相較之下，日本民眾對中國、中日關係和臺灣、臺日關係的看法有明顯的不同。2008 年 10 月此調查有關日本對中國「沒有感到親近感」、「認為當前中日關係不良好」的問題上，分別高達 67%、72%，顯示出日本民眾對中國有相當負面的觀感。

透過這些調查結果發現大部份臺日民眾對彼此感到親近感、信賴感，而且對未來的展望也相當看好，這驗證了民間層次的臺日關係極為良好。總之，臺日民間交流在這些臺日雙邊人民良好的觀感及認識之下穩定地進行。

參、未來評估

展望 2010 年的臺日關係，必須注意的議題為「臺灣內政與外交」、「日本內政與外交」、「兩岸關係」、「臺日互動關係」。

臺灣內政的 2010 年，由於年底將要實施五都直轄市長選舉，國民黨、民進黨均以「馬總統的期中考試」或「總統大選的前哨戰」來看待，兩黨都相當重視該選舉，因此 2010 年的臺灣政治為了選舉比前兩年(2008-2009 年)更加重視「內

政」事務，甚至可被視為「選舉年」。因此這些內政的情勢是否影響到內政運作、對美關係等的對外關係，是相當被關注的。

2010 年 7 月日本即將進行參議院選舉，爲了完全的執政，民主黨對該選舉全力以赴地應戰，同時在野的自民黨也爲了重新執政，相當重視今年的選舉，因此日本政治也不可避免地成爲「選舉年」。另外，民主黨的鳩山首相、小澤幹事長皆被捲入金錢醜聞的風暴，是否影響到政府運作，有待進一步的觀察。外交方面，面臨應該最優先解決的對美關係、普天間機場的問題、加強日美同盟，皆是國內外最關心的議題。

國民黨上台後的兩岸關係大幅地改善，在此趨勢之下日本政府原則上樂觀其成。如果這一年兩岸在經濟議題上有進一步的發展，尤其能夠簽署 ECFA，包含日本等亞洲國家皆希望能夠與臺灣加強進一步的合作關係，這是臺灣能夠改善對外關係的契機。

最後，臺日關係在過去累積的良好、穩固的交流基礎之下發展，期待按照既有的交流機制和框架加強實務關係。尤其兩岸經貿關係若能夠順利地改善、發展，或許能夠提供臺日建立自由貿易協定、投資保護協定等緊密經貿合作關係的機會。另外「臺日特別夥伴關係促進年」所提到的文化、青少年、觀光、對話的交流也應該可以再繼續地深耕，擴大交流的「質」和「幅度」，更加強臺日之間的實質關係。

台日漁業關係

呂建良

國立政治大學國際關係研究中心第二所博士後研究

壹、基本情勢

1996 年 6 月，日本批准聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea），同年 7 月公佈專屬經濟海域與大陸礁層法。依該法，日本領海基線外側 200 海里為日本專屬經濟海域。倘日本 200 海里專屬經濟海域與其他沿岸國發生重疊時，應以中線或日本與該沿岸國所達成協議之界線，作為日本專屬經濟海域的界線。由於日本許多小島鄰近台灣，兩國經濟海域嚴重重疊，漁權糾紛隨即產生。為處理台日漁業糾紛，台灣政府乃於 1996 年 9 月成立「釣魚台專案小組」，並訂立 4 項處理原則，分別為：堅決主張擁有釣魚台列嶼主權、以和平理性方式解決問題、不與中國共同處理、優先維護漁民權益。

1998 年 2 月，台灣公佈實施「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，依該法第四條規定，正相鄰或相向國家間之專屬經濟海域或大陸礁層重疊時，其分界線依「衡平原則」，以協議方式劃定之。有鑑於按日本所劃之中線，不僅嚴重損害我國漁民傳統作業權益，更涉及釣魚台列嶼主權爭端，台灣爰主張應依據「衡平原則」，經由協商解決相關問題，強調在未達成協議之前，應維持既有漁業狀態。

面對日方片面作法，台灣與日本從 1996 年 8 月開始進行漁業會談，迄今已召開過 16 次，但始終沒有結果。問題的癥結在於，日方堅持兩國經濟海域重疊部分，要依「中間線」原則處理，如此一來，海域中線剛好落在蘇澳外海，宜蘭的漁民只要從蘇澳出海一個多小時，尚未作業就闖入了日本經濟海域，是以雙方糾紛不斷。2004 年起，日本開始嚴格依據其主張的「中間線」執法，因此導致更多台灣籍漁船被日本驅趕、扣捕、以及罰款後釋放的案例發生。

目前，在相關事件的處理原則上，日方如果確定是日本的經濟海域、與台灣認定的區域沒有重疊處，通常會採取較嚴格措施，先警告數次，如不離開就可能會採取拘捕行動，日方同時也都會佐以衛星定位拍下的紀錄和照片，顯示台灣漁船越界位置；但如果是在雙方各自認定海域裡有重疊的水域部分，日方目前以重疊水域中的「中間線」為原則，如果外籍漁船越過中線進入日方認定為其專屬經濟海域的範圍，日方通常是以巡邏艇或取締船用發傳單的方式警告外籍漁船離

開。

日本水產廳製作了 3 張 A4 大小的傳單發給台灣漁民，上面畫了日本經濟海域的詳圖，對日本九州西南部近海與台灣附近的海域，領海以紅色標示，專屬經濟海域則用黃色，並標明是「日本國專屬經濟海域」，在海上分發給台灣漁船。日本水產廳指出，如果在禁制區內台灣船被告知後還繼續違反規定，將依日本專屬經濟海域法處罰這些漁船。

2008 年 6 月 10 日凌晨，我國瑞芳籍漁船「聯合號」在釣魚台列嶼南方 5 至 6 海里海域，遭日本海上保安廳巡防艦艇追撞，導致船艙破裂進水沈沒，船上 16 人落海獲救。此次事件，引發台灣朝野各界震驚。6 月 12 日，漁民勞動人權協會等民間組織前往日本交流協會示威。中華民國外交部亦表示關切，外交部長歐鴻鍊召見日本交流協會台北事務所所長池田維，當面表達「嚴正抗議」，另外也聲明中華民國擁有釣魚台列嶼的主權，要求放人、賠償和道歉。6 月 15 日，台灣民間組織為宣示釣魚台列嶼主權，乘搭私人船隻「全家福 6 號」於凌晨 3 時 30 分到達接近釣魚台 24 海浬處，台灣罕見地派出 6 艘巡邏船護航，日本則派出 5 艘艦艇射水阻擾。到了 5 時 40 分，「全家福 6 號」成功繞行釣魚台一周。日本內閣官房長官町村信孝對「全家福 6 號」的行動表示遺憾，重申日本擁有釣魚台列嶼主權。

此外，台灣朝野多名立法委員亦要求搭乘軍艦到釣魚台列嶼海域進行保釣行動、考察並「宣示主權」。日本首相福田康夫及美國國務院呼籲台灣與日本雙方相互克制，最後劉兆玄表示搭乘軍艦到釣魚台列嶼海域進行考察之行動取消，而與日本的漁權談判將再召開。6 月 20 日，日本政府正式為撞船事件道歉，並承諾賠償。此後，台、日雙方經多次協調，中斷多年的漁權談判，終於在台北重啟會談。

貳、主要發展

2009 年 2 月 26 日、27 日，第 16 次台日漁業會談在亞東關係協會秘書長蔡明耀、日本交流協會總務部長堤尙廣分別擔任團長的架構下，於在外交部亞東關係協會舉行。這次會談，台日雙方就海上漁業爭端的「緊急通聯機制」、「雙方漁船作業及管理資訊交換」等議題充分表達意見，並獲得下列共識：（1）雙方重視台日關係的立場維持不變，並同意漁業紛爭應以理性和平的方式處理，不損及雙邊長久友好合作關係。（2）為掌握時效處理危機，雙方同意建立漁業爭端緊急通聯機制。（3）在強化民間交流方面，雙方同意由台灣省漁會與大日本水產會就協助處理民事案件進行協商。（4）本次會談雙方展現共同努力降低漁業爭端的誠意

與善意，為持續增進雙方之友好互信，並縮短認知差距，雙方同意擇期繼續進行協商。

我方代表團團長蔡明耀在會後向記者表示，目前台日間的通聯機制，主要是亞東關係協會與日本交流協會的管道，這次同意新增「台灣駐那霸辦事處」與「日本水產廳」，為另一個通報管道。在強化民間交流方面，未來由台灣省漁會與大日本水產會協助協商的民事案件，包括海上碰撞、扣押船隻，和漁網勾破等等。

雖然外交部強調這次會談取得結果，但是，另一方面，外交部在漁業會談結束的同時，發表一份聲明，抗議日本首相麻生太郎於 2 月 26 日，在國會答詢時表示釣魚台是日本固有領土。中華民國外交部次長夏立言復於 2 月 27 日表示，不能接受麻生的說法，強調釣魚台是中華民國固有領土，政府立場不變。外交部宣示主權的聲明，似乎顯示釣魚台是台日關係最敏感、最棘手的議題；而台日漁業糾紛，卻正似釣魚台主權紛爭的縮影。

2009 年 9 月 13 日下午 4 時左右，台灣淡水籍海釣船「福爾摩沙酋長二號」疑似進入日本宮古群島附近領海，日本巡防艦發現後，企圖登船檢查，該船立即駛離當地海域，被日方認定該船涉及「迴避登船檢查罪」，隨即展開追緝，而「福爾摩沙酋長二號」在被日方追趕時，立即向蘇澳漁業電台求救，海巡署獲報，先後派出連江艦與基隆艦、謀星艦、六〇〇一艇增援。晚上 10 時左右，「福爾摩沙酋長二號」被日方 3 艘巡防艦在我方暫定執法線附近攔截，日方立即登船，我連江艦趕抵後，先後也派出 4 名海巡人員上船，與日方的 12 人對峙，海巡署的執法人員一度被日方人員壓制在地。因雙方出現對峙僵局，日方再派出兩艘艦艇趕抵支援。最後經協調，船長、1 名船員與船隻被日方帶往石垣島調查，船上 9 名釣客則由基隆艦載回台灣。9 月 25 日上午，日本法官判決該海釣船罰款 30 萬日圓，由駐日辦事處先代繳，船長隨即獲釋，於夜間返台。

參、未來評估

深究目前台日漁業糾紛之所以不斷發生的原因，在於現行國際法規定，沿岸國家於其專屬經濟海域內，排他性地享有對水域、海床及底土內之自然資源的主權權利。在漁業資源方面，沿海國於其經濟海域內，同時負有養護管理，使該等生物資源不受過度開發的義務。換言之，沿岸國對於其專屬經濟海域內漁業資源的管理，享有國際法上的權利，有權決定是否准許、以及准許何國國民入漁作業。尤其，世界主要漁場漁源普遍瀕臨枯竭，加強遏止未經授權的非法入漁活動，甚至可說是沿岸國養護漁源之國際法義務。

早在聯合國海洋法公約之協商尚未定案以前，日本即於 1977 年宣布 200 海里漁業區。然而，日本雖依其所宣示權利之精神，逐步排除原本在該區域作業的他國漁船，但日本當初卻將在東海作業之中籍與韓籍漁船，排除於此一排他性權利的適用範圍之外。其後，隨著各國在東海作業之漁民漁獲量增多，日本國內貫徹專屬經濟海域之聲浪逐漸高漲，但卻苦於一直無法與鄰國達成以聯合國海洋法公約新規範為基礎之漁業協定。直至 1990 年代末期，日本與中、韓兩國幾經折衝後，始告底定其長久以來所亟欲建立的近海漁業養護法制。在取得法律上的依據之後，日本緊接著展開強力執法的動作。

東海為台灣北部漁民傳統作業漁場，在聯合國海洋法公約通過以前，東海大部分海域屬於公海性質，依據「公海自由」原則，任何國家在公海不得對任何人或物發生之事項行使管轄權。因此以前我國漁船在東海公海海域作業並不會面臨他國管轄的問題。但是在專屬經濟海域制度下，中日新漁業協定的實施，日本也加強了所屬專屬經濟海域內外國漁船的取締，使我國漁船在東海受日本驅離事件日增。

2004 年以前由於日方並沒有嚴格對台灣執法，雖然台日漁業談判遲遲未達成共識，台、日雙方多能相安無事。但從 2004 年開始，日方在民代及漁民的壓力下，開始嚴格依據其主張的中線執法，我國漁船被扣押及被驅離的案件日漸增多。由於日方與台灣遲遲沒有簽定相關漁業協議，日方就以自己認為合理的劃分方式嚴格執法，但是此法的來源只是日本片面的決定，因此引起台灣極度地不滿。

我國與日本雖經過多次漁業談判，尚無法就劃界或臨時安排達成協議，導致此一區域的漁事糾紛不斷。而從過去的談判經驗可以看出，如果一定要將釣魚台主權與漁權問題綁在一起談，談判再多次也不會有結果，因此最好的解決方式應是想辦法將主權與漁權區隔，雙方先務實地解決漁權問題，並在達成的協議中註明此項漁權安排只是暫時性措施，雙方各自對釣魚台列嶼主權的主張並沒有改變，如此應可解決以往談判不成的困境。

回顧歷史，在中日、日韓簽訂新漁業協定的談判過程中，由於日本與中、韓對於海域劃界主張的歧異，因此談判難有進展。不過，後來日本與中、韓對此一問題各退一步，針對兩國的重疊經濟水域，提出「暫定水域」之建議案。因為「暫定水域」的概念，避開了極為敏感的主權爭端與海域劃界，雙方的談判始有所突破。因此，我國在處理與日本的專屬經濟海域重疊問題時，除了應依照聯合國海洋法公約的規定之外，更要借鏡日本與周邊國家的劃界實例，以作為對日談判的參考與依據；若在未能達成協議的情況下，亦應盡力達成臨時安排(例如在台、日有爭議之海域，先劃出一塊「暫定水域」)，以維護台灣漁民安全作業的權益。

展望未來，儘管台日雙方對於漁業相關議題的主張差距仍大，包括海域劃界方式、釣魚台列嶼的主權歸屬，以及互不承認日本劃的中間線與台灣劃的暫定執法線等等，但雙方咸認為能理性坦誠交換意見是好事，有助降低爭議，繼續謀求漁業問題經由和平理性方式解決。尤其，2009 年 2 月舉行的台日漁業談判能夠在中斷近 3 年半之後復談，象徵台日雙方重視及保障漁民權益的決心，同時亦顯示台日關係在既有的良好基礎上向前發展。

東協合作與邊境政治

楊昊

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

2009 年 8 月 8 日，東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，後簡稱東協）正式邁向第四十二週年。對於東協國家來說，各國目前仍在同時經歷區域建構（region building）與國家建構（state building）的雙重發展過程。所謂區域建構，乃著重於推動東協共同體（ASEAN Community）的各項合作計畫並強化東協意識與區域認同，而國家建構則是希望能藉著既有的區域合作來帶動、提升各國的經濟與社會發展程度。回顧 1997 年東亞金融危機迄今的發展，以「建構共同體」為目標的東協合作架構與協力計畫的輪廓已逐漸清晰。究此趨勢，不難發現東協目前持續藉著密切合作來回應國際權力政治與經貿整合的衝擊，更希冀透過內部合作關係的強化，來建立一個穩定、繁榮與和平的東協共同體，以協助東協各國的國家建構進程。

2009 年 2 月，第 14 屆東協高峰會（ASEAN Summit）於泰國的七岩（Cha-am）舉行。身為輪值主席的泰國政府，在會前積極對外宣傳東協合作與共同體計畫的重要性。在各種公關文宣中，尤以宣達自由貿易與災難合作的動畫短片值得一提。該短片強調東協合作的持續發展將可以消彌各國之間的障礙與壁壘，藉由經貿整合與互助發展，進而能促使區域內的資金與人員都可以在共同體架構下自由流動。儘管此種以共同體之名所勾勒出的願景被期待可以化解各國的門戶之見，甚至有助於消解由國家疆界所加諸的整合限制；然而，就現階段東協共同體的發展而言，這些化解主權或領土限制的願景仍過於理想，特別是各種邊境政治議題以及由邊境問題所引起的爭端，更成為裂解目前區域共同體計畫的關鍵挑戰。

在東南亞，人們對於土地、資源等有形資產的所有權與其他區域一樣都受制於「政治邊境」的規範。就當代政治地理學或地緣政治學的角度來看，這種存在於主權國家體系之中的「政治邊境」正是被各國用來劃分鄰國地理位置與地理利益的重要屏障。由於「政治邊境」不一定是可察見或可清楚指認出的物理界線，它之所以能提供界線兩方勢力和平共處的關鍵，在於它本身是歷史文明的遺緒、是雙方妥協下的產物、或者是雙方不得不接受的權力劃界象徵。然而，在東南亞區域裡，至今仍存有許多疆界劃定上的爭議，進而使得確保「領土權」的政治邊境一再受到外來勢力的衝撞與挑戰，甚至引起武裝衝突，因而可能衝擊區域共同

體的合作進程。

從 2008 年到 2009 年，東協區域內發生了兩起嚴重的邊境衝突。其一是發生在 2008 年 6 月由伯威夏神廟（Preah Vihear Temple）與周圍領地歸屬權之爭所引起的泰-柬邊境危機。在危機發生期間，泰、柬雙方軍隊一度增派邊境並進行軍事對峙，隨之而起的緊張局面直接挑動了維繫印支半島和平的敏感神經，並延續到 2009 年。另一起邊境衝突事件則是發生在印尼與馬來西亞在安巴拉特（Ambalat area）海域的領海糾紛，安巴拉海域位於印尼加里曼丹省與馬來西亞沙巴州外的蘇拉威西海，由於蘊含豐富的石油資源，因而成為印-馬之間長期爭議的焦點。在 2009 年中，印、馬海軍在鄰近海域的軍事對峙，同樣造成了東協區域內的緊張情勢。除了既有的領海爭端，印、馬關係在 2009 年又出現了文化代表性的爭議（譬如 *Batik*、*Angklung*、以及 *Pendet* 舞蹈），更造成了雙邊關係的惡化。無論是伯威夏神廟的領土爭端或者是安巴拉特區域的領海爭議，諸如此類的邊境政治問題與繼之而起衝突情勢，儼然成為東協成員國在推動共同體合作時得謹慎處理的課題。

貳、主要發展

一、東協峰會的「合作」進展：從「東協憲章」到「東協連結」

2009 年東協召開了兩次的高峰會議，其中，第 14 屆的高峰會於 2 月在泰國七岩舉行，而第 15 屆的高峰會則是於 10 月在泰國華欣舉辦。在合作進展方面，前者是憲章正式生效後的首次高峰會議，通過了「東協政治安全體藍圖」、「東協社會文化體藍圖」、以及「七岩華欣東協共同體路徑圖宣言（2009-2015）」等多項重要文件。相較之下，後者則是以「加強連結，賦權予民」為主題，希望能匯聚區域共識、加速在 2015 年之前落實東協共同體，並正式建立東協政府間人權委員會（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR）。¹

在 2009 年的東協高峰會中，最值得關切的一項發展係由泰國總理 Abhisit Vejjajiva 所提出的「東協連結」（ASEAN Connectivity）概念。泰國期待能將東協

¹ 東協近年來積極對外宣示要籌設區域人權機制，以「彰顯」區域國家對於人權議題的重視。建立「東協政府間人權委員會」看似締造了一項歷史里程碑，但這項機制其實是一種政治公關的作法——一方面對外回應西方國家對於東協威權政體的關切與批評，另一方面則是對內向人民宣示，東協政府將更重視人民的福祉與權益。在「華欣政府間人權委員會宣言」中，各成員國齊聲同意將致力於促進與保障東南亞區域內的人權，但從制度設計上卻可以清楚觀察到，旨在促進人權、保障人權的機制（mechanism）仍未明確規範。誠如宣言第 7 條內文所言，相關機制仍須「進一步發展」（further develop）。在未來的五年內，東協政府間人權委員會的實際作為與行動，將可作為檢視《東協憲章》能否有效落實或者被束之高閣的重要依據。

共同體建構成爲：(1)「行動的共同體」(A Community of Action)，可以即時有效處理內部與外部威脅，並因應各種對區域安全與人民福祉的挑戰；(2)「連結的共同體」(A Community of Connectivity)，使得域內商品、人員、資金與投資的流動不再受限；(3)「人民的共同體」(A Community of People)，促使人民一方面可以參與區域整合的過程，另一方面更可從區域整合中獲益。²

進一步來看，Abhisit 以「東協連結」的論述儘管試圖「貫穿」目前的各項共同體合作計畫，但從東協合作的角度來看，他的主張與過去東協三大共同體支柱的發展計畫之間並沒有太大的差異。Abhisit 的說法泰半還是回應了《東協憲章》中針對和平（東協政治安全體）、繁榮（東協經濟體）與人民（東協社會文化體）的既存論述。不過，由泰國所提出的「區域連結」的概念，並不只侷限在東協各國之間的對話與合作關係，它含納了更多「對內」（也就是各國地方與社會層級上）的軟、硬體連結需求（主要是基礎建設與人力資源），以及在「對外」關係上的大規模連結關係，如東亞連結、全球連結等架構，這些多元並進的新連結網絡都將成爲東協國家未來在建構共同體過程中的重要課題。

在 2010 年的今天，當東協國家推動各種共榮、共同發展的合作連結的同時，各國還是無法擺脫由長期懸而未決的主權與領土爭議所帶來的潛在安全威脅。特別是各種由邊境政治議題以及跨國流動所引起的爭端，更將造成東協共同體合作的危機。

二、東協區域的「衝突」情勢：由邊境政治所導致的共同體危機

東協最引以爲傲的紀錄，就是成員國之間從 1967 年迄今均未發生大規模的戰事。然而，這並不代表區域國家間並沒有任何政治爭論、領土爭端、或者其他各種造成雙邊緊張關係的可能衝突。這種現象說明了一個政治事實：儘管東協組織與成員國致力於和平解決域內爭端，只要關乎國家利益的爭端事件浮上檯面後，各國對於回應危機、解決爭議的態度與實際作法反而顯得曖昧不明，甚至不願透過東協機制來進行爭端解決。在 2009 年爆發的印、馬領海衝突即爲其中的一個例子，甚至被視爲是印-馬二次衝突（Second *Konfrontasi*）的導火線。

印尼與馬來西亞不但是東協的成員，長期以來更被視爲是「族裔共同體」（*rumpun melayu*）。不過，雙方在安巴拉特區域的領海糾紛並沒有因爲族裔政治上的親近性而順利解決。2009 年的安巴拉特海域爭端並非肇因於近日的衝突。由於安巴拉海域位於印尼加里曼丹省與馬來西亞沙巴州外的蘇拉威西海，該海域

² Statement by H.E. Abhisit Vejjajiva, Prime Minister of the Kingdom of Thailand, at the Opening Ceremony of the 15th ASEAN Summit and Related Summits, 2009, referred to http://www.15thaseansummit-th.org/PDF/23-03PR_Opening_Statement_ENG.pdf（瀏覽日期：2010 年 1 月 30 日）。

蘊含豐富的石油資源，早在 1970 年代末期就引起了兩國的爭議。³就在 1979 年，馬來西亞製作了一部地圖，將安巴拉特區的大部分劃入馬來西亞的國境之內。此舉立刻引起了印尼的反彈，當然也開啓了後續三十年的跨國爭端。在這個區域中，最關鍵的爭議在於塞巴帝克島（*Pulu Sebatik*）上的劃界問題，一般認為這座島嶼的北部屬於馬來西亞領土，而南部則屬於印尼領地。事實上，造成這座島嶼爭議的背後原因，乃是因為賽巴帝克島的大陸棚與外圍領海有著龐大的石油與天然氣資源，⁴這也使得印、馬雙方早在 1963 年即在該島上發生零星的武裝衝突事件。一直到今天，安巴拉特海域與賽巴帝克島的邊境政治爭議仍未能妥善解決。

印-馬之間針對安巴拉特區之爭端到了 2009 年有越演越烈的態勢。印尼在 2009 年 5 月對外表示，馬來西亞軍艦於一個月內曾侵擾安巴拉特海域達十次以上，因而公開抗議馬來西亞的行徑，這是印尼自 1980 年代以來第 36 度抗議馬來西亞海軍在安巴拉特的活動。到了 5 月 25 日，雙方軍艦終於在安巴拉特海域對峙，甚至進入備戰狀態。由於印尼適逢總統大選，國內反對勢力藉此批評現任總統 Susilo Bambang Yudhoyono 護國不力，並藉此鼓動數起在馬來西亞駐雅加達大使館外的示威抗議活動。2009 年 6 月中，馬來西亞國會與國防部長爲了緩和東協區域內的緊張態勢，正式向印尼政府道歉，因而才使這場即將爆發的武裝衝突事件暫告一個段落。儘管印-馬雙邊關係看似回復穩定，但民間社會其對於彼此的不滿仍持續累積。在 2009 年 9 月馬來西亞對外將 *Batik*、*Angklung*、與 *Pendet* 舞蹈等視爲是馬國文明遺產，此舉造成印尼國內人民的不滿，甚至有一些激進團體（如人民民主堡壘，BENDERA）公開表示將帶領印尼人民向馬來西亞宣戰。

由安巴拉特海域爭端所引起的印、馬衝突與緊張關係，對於東協共同體的建構過程來說至少造成了三重危機：（1）嚴重暴露了東協衝突管理機制的脆弱性；（2）降低了印尼與馬來西亞政府之間的互信程度，並影響這兩個東協成員國之間的友好關係；最後，（3）造成了兩國人民對彼此的負面觀感，而這是在短期內最難改善的部份。這三重危機分別從制度設計、國家互信與基層社會等層面挑戰了東協共同體（特別是安全體）的進展。

參、未來評估

³ Clive Schofield and Ian Storey, "Energy Security and Southeast Asia: The Impact on Maritime Boundary and Territorial Disputes," *Harvard Asia Quarterly*, Vol. 9, No. 4, (2005), referred to <http://www.asiaquarterly.com/content/view/160/1/>（瀏覽日期：2010 年 1 月 30 日）。

⁴ 義大利的埃尼石油集團（Eni oil group）已經證實安巴拉特區周圍海域每日將可生產 30,000 至 40,000 桶的原油，請參考：<http://www.ihsglobalinsight.com/SDA/SDADetail16460.htm>（瀏覽日期：2010 年 1 月 25 日）。

東協國家推動區域整合與共同體建構計畫的宗旨，是爲了要促進更穩定的區域秩序，進而提供主權國家一個良好、穩定、和平的國際（區域）環境，以利國家發展。從現階段的合作成果來看，可以發現這種強調以「利益共享」爲前提的「合作」關係，的確可以降低區域內戰爭爆發的可能性。不過，對於推動區域合作的國家而言，這種「區域整合」或「區域合作」儘管重要，但各國還不至於會因爲要參與或推動「區域整合」而放棄對「領土權」的主導利益。換言之，這也說明了國家之間因「領土權」所引起的衝突依舊存在，只是類似的衝突因爲「合作」的前提而被隱藏、或潛藏在區域層級的國與國互動關係與集體行動脈絡之中。國家將既存領土衝突「包裹」在區域整合議程中最主要的目的，乃是希望能透過更成熟的途徑、更多元的機制、甚至是更迂迴的方式、而非訴諸武力進行解決。

然而，從 2008 年到 2009 年間的兩起邊境政治爭端，特別是安巴拉特海域與賽巴帝克島的爭議，直接挑動東協區域共同體合作最敏感的政治神經。無論是泰、柬陸軍之間的擦槍走火，或者是印、馬海軍之間一觸即發的軍事對峙，都給予「不使用武力、和平解決爭端」的東協規範最負面之示範。從這兩起邊境政治的發展過程中，可以觀察到於短期內：

1. 在東協區域層級上要建立多邊衝突管理機制仍多有挑戰。

在印-馬安巴拉特海域的邊境衝突以及後續衍生的文化代表性爭議中，幾乎看不見東協介入調停或公開發表立場宣言的作爲這也使得東協在處理邊境政治（特別是化解爭端與衝突管理方面）的角色與能力，深受外界的批評與質疑。⁵儘管強化東協國際法人格的《東協憲章》已經生效，然而，只要東協國家不願意東協組織或其他成員介入協調邊境政治與領土爭端，在短期內（至少在 2010 年）各國將很難建立起有效的多邊衝突管理機制。

2. 雙邊衝突管理機制儘管是回應區域爭端的主要途徑，但更重要的是要促進人民和解。

單就印-馬邊境問題來看，雅加達與吉隆坡在經歷 1960 年代初期的衝突之後，迅速意識到邊境政治的發展對於兩國關係與兩國國內政局的穩定有相當重要的影響。特別是兩國在當時均面臨共產勢力的顛覆行動與滲透影響，因而決定著手邊境合作。在 1966 年，印尼與馬來西亞就在加里曼丹與砂拉越的邊境開展雙邊合作關係，希望能有效控制當地人民軍（PGRS/PARAKU）的顛覆活動；其後，雙方更完成了印-馬安全安排（Security Arrangement），以落實兩國邊境安全的對話機制。到了 1972 年，印、馬共同建立了 GBC Malindo，作爲兩國在邊境安全合作方面的論壇。到了 2009 年，安巴拉特海域的緊張局勢之所以能順利化解，仍

⁵ Yang Razali Kassim, "ASEAN Cohesion: Making Sense of Indonesian Reactions to Bilateral Disputes," *IDSS Commentaries*, No.15, 2005, pp. 1-3.

是仰賴印尼與馬來西亞的雙邊對話與檯面下協商行動。儘管雙邊衝突管理與對話機制甚是重要，但危機要能有效化解並不是藉著政治菁英的道歉就可以彌平。對於印尼與馬來西亞來說，如何促進人民與社會之間的和解，其實才是改善雙邊關係、抑制衝突再起的真正關鍵所在。

3. 在共同體建構過程中的邊境政治問題將更形複雜，這也使得東協與其成員國在未來得更審慎因應「邊境治理」(border governance)的制度設計與規範。

安巴拉特海域爭端的個案，彰顯出東協各國應該即刻反省既有的邊境政策，更需建立起具制度化的邊境衝突管理機制。當東協國家希望強化彼此連結並建立區域共同體的同時，各國所面臨的深層合作問題將不再單純。反映在邊境政治的未來發展上，日後會衝擊共同體合作計畫與影響區域穩定與和平的關鍵，將不再只是地理疆域的劃界問題；在政治邊境「之上」的各種人類活動、社會網絡、甚至是權力關係的發展，都將引起更多新的跨國/跨境互動關係。也就是說，如果東協要落實既有的共同體規劃與理想，那麼應該從邊境治理的根本做起，試圖推動多邊衝突管理機制的建立，或者強化既有雙邊對話機制，才能厚植共同體的治理能力。

東亞經濟與政治

金榮勇

國立政治大學國際關係研究中心第二所研究員

壹、基本情勢

過去大約四分之一個世紀由美歐各國所倡導並推動、而且快速發展的全球化浪潮，儘管把全球經濟發展與已開發國家的財富累積邁向極至，卻也產生許多結構性問題。隨著 2008 年全球金融以及經濟海嘯的發生，這些結構性問題已經成為所有國家所必須面對的難題。如果各主要國家沒有適當對策，不只全球經濟可能會有第二次甚至更嚴重的風暴，還會陷入全球化與區域化甚至以國家為單位的保護主義交互影響之困境。無疑的目前處於全球經濟發展重心的東亞區域，也是會深受影響。

當初美歐各國推動全球化運動最主要的目的是降低、甚至打破國家以及區域的貿易壁壘，用心可謂良善，成效亦稱卓著。目前已經有超過一百五十個國家是世界貿易組織 WTO 成員國，總貿易額更是占全球貿易量的百分之九十以上，可以說絕大部分的全球貿易量都是處於自由貿易的環境下。¹可是全球化最大的受益者應該是其所創造出來的巨額資金，而這些資金大部分以四種形式被掌控著：石油輸出國家組織的油元、亞洲各國中央銀行以及所屬的主權基金、對沖基金（hedge funds）、還有私有資產公司。²這四類資金合計超過十兆美元，如果某些商品或者是國家貨幣被這些資金所覬覦並從事拉高殺低之行爲，其殺傷力絕對遠超過一般國家所能控制的。

更令人擔心的是這波資金全球化浪潮伴隨著美英等國政府對銀行體系的自由化運動，尤其是解除一般商業銀行與投資銀行經營區隔，幾乎是使得銀行業成為政府無法監控的金融怪獸。這種發展導致美英為主的各大銀行為了追求最大利益、紛紛透過各種財務工程的高槓桿原理，設計、包裝、以及推銷許多高風險卻高收益的商品，諸如連動債或是次等級房貸，將各國金融服務業暴露在極大風險下。一旦經濟情勢轉變，所販賣商品就會產生數十倍甚至更高倍數之損失，全球經濟也因此處於動盪不安的年代。而目前似乎蓬勃發展的東亞區域經貿整合進程，也因而蒙上一層陰影。另一方面，隨著中國的快速崛起，不論對周遭國家以及整個東亞區域政經發展，都是很大衝擊。

¹ www.wto.org

² David M. Smick, *The World is Curved*, New York: Portfolio, 2008, p. 61.

貳、主要發展

東亞經貿整合可以推到二十年前，首先早在 1990 年底的全球關稅暨貿易協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）談判失敗後，當時馬來西亞總理馬哈迪（Datuk Seri Mahathir Mohamad）、即提出成立東亞經濟集團（East Asian Economic Grouping, EAEG）之機制，做為和西歐、北美二大經濟體系抗衡與談判的平台。馬哈迪總理的倡議雖然得到許多東亞各國有識之士的附和與掌聲，不過 EAEG 的倡議受到美國的反對以及中國、日本的不願意加入而不了了之。美日中的反對原因不一：美國反對自然是被排除東亞經濟整合進程之外（柯林頓前總統剛上台時、還希望利用亞太經合會 APEC 這機制積極介入東亞經貿事務）；中國方面則是在本身經貿實力不足以領導區域各國以前，擔心這類東亞經濟整合會被日本所掌控，心態均可以理解。

至於日本，情形與整體策略在這二十年期間有巨大轉變。首先在日本經濟發展順遂時期，東京朝野的目標放在全球市場，日本主流學者專家所擁抱的是全球主義。譬如著名的日本三菱綜合研究所在 1990 年出版的報告，即說明「日本企業加速行之多年的全球化侵略...企業的全球化戰略將消弭匯率變動所造成的殺傷力」。³對於馬哈迪總理所積極推動的東亞經濟整合，當時的日本經濟仍處於巔峰時期，東京政府是把它放在自己的政經勢力範圍下，不容美歐等國染指，也不認為其他區域內國家能夠和東京分享領導者之地位。記得 1990 年代初期中國還因為天安門鎮壓民主運動、而被美歐各國政府所輿論譴責與武器及高科技制裁中，完全不會撼動日本在東亞的領導地位。因此當 1993 年柯林頓總統在美國西雅圖所舉辦的亞太經合會 APEC 首度高峰會、倡議建立起區域經貿整合之進程後，日本即動員東協各國擱置 APEC 的貿易自由化時程，南華早報對此事分析的結論，目的就是維持日本在東亞的經貿霸主地位。⁴

日本政府的政策在進入本世紀，隨著中國和東協共同宣布於 2010 年建立自由貿易區後立即改變，以免中國坐收東亞經濟整合的最大利益。東京政府原先因為國內農牧業的反對而一再推拖，令急於尋找鄰近經貿大國支撐的東協各國十分無奈。可是當中國於 2002 年 11 月利用在柬埔寨首都金邊所舉行的東協高峰會、和東協共同宣布將於 2010 年之前共組自由貿易區後，日本首相小泉純一郎（Junichiro Koizumi）隨後就和東協簽訂自由貿易協議。⁵如果不是中國先簽的因

³ 日本三菱綜合研究所著，日本文摘編譯中心譯，全預測 90 年代的日本（台北：故鄉出版公司，民國 79 年），頁 12-14。

⁴ *The South China Morning Post*, Mar. 17, 1994, p. B12. 不過現在中國羽翼已豐，日本無法維持以往的獨霸情勢。此外日本眾多企業在中國投資，利用當地廉價勞工在全球攻城掠地，卻也使得日本對中國依賴或者雙方互賴甚深，也某種程度會限制日本政府的決策。

⁵ <http://www.nytimes.com/aponline/international/AP-ASEAN.html...2002/11/6>.

素，日本不知道到什麼時候才會同意組成東亞自由貿易區。東協其他如誘使中國及日本簽署友好合作條約（Treaty of Amity and Co-operation, TAC），也循此模式達成。因此以前當日本經濟獨霸東亞時，東南亞各國只有接不接受兩種選擇，東南亞國家那種既需要又憤慨的心態可想而知。等到中國經濟日益強大，東南亞各國反而能夠採取以中制日或者以日制中的雙槓桿操作。從這個角度而言，東協可能還是利用中日兩國競爭關係而從中取利的最大贏家呢！

2009 年對於東亞政經生態產生結構性影響。前面所述的中國利用 1997 年金融風暴站穩在東亞區域經貿中之安定力量，再趁 2007-2008 年全球金融與經濟風暴一躍成為世界經貿與政治外交的佼佼者。這對百餘年來自認為是東亞政經的領頭雁日本而言，威脅與壓力自然是倍增；這種壓力也導致長期領導日本政壇的自民黨政府因而垮台的因素之一，由鳩山由紀夫與小澤一郎為首的民主黨組成政府。民主黨政府對中國的政策也和小泉、麻生二位前總理大為不同，從正面對峙轉為承認與合作。2009 年 10 月日本、中國、南韓三國領袖在北京舉行高峰會，日本新首相鳩山由紀夫利用機會鼓吹「東亞共同體」構想，獲得中、韓兩國領導人認同，三國領袖並同意將建構「東亞共同體」列為未來共同努力的長期目標。鳩山首相在高峰會中表示，「日本過去稍微有過度依賴美國的現象。美日同盟固然非常重要，不過日本也是亞洲社會的一員，今後希望擬定更為重視亞洲的政策。」針對「東亞共同體」，鳩山表示：「核心就是（日中韓）三國，首先希望從強化經濟合作開始。」

其實鳩山首相在 2009 年 8 月國會選舉前數日，即在紐約時報上發表「日本的新道路」，文中就明確指出未來日本的外交政策和自民黨政府時期有很大區別。鳩山由紀夫直言，日本夾在美國和中國這兩個大國之間。為了維護日本的政治和經濟獨立，日本在繼續將日美同盟視為外交政策基石的同時，不能忘記自己身為一個亞洲國家的身份。對於美國，日本要追求「更對等的關係」；不過同時更加重視亞洲，特別是東亞鄰近國家。鳩山認為，由於伊拉克戰爭的失敗和金融危機發生，過去半世紀美國主導全球的時代正走向終結，而世界正邁向一個多極化的時代。與此同時，中國將成為世界主要的經濟體之一。鳩山首相並承認，在不太久的未來，中國經濟規模將超過日本。

鳩山和以往自民黨政府最大不同處是他沒有迴避日本與中國、南韓等東亞主要國家的矛盾和歷史衝突。他認為，日韓、日中的過去一百多年甚至更久遠的政治、歷史和文化衝突，是非與內涵均十分複雜，並沒有辦法通過雙邊談判的方式來解決。而成立類似歐盟那樣的區域化機構「東亞共同體」，將有助於解決這些爭端。從該文內容與新內閣成立後的一些言行可以看出新政府的外交安全政策取向大體可歸納出以下幾個特徵：（1）與美國對等。（2）與中國共存。（3）重視亞洲。民主黨今後要以「外交立國」而非以往「經貿立國」為其基本國策，追求國家“主體性”是其主要理念。鳩山首相表示要“遵循自立與共生的友愛精神，

成為可以信賴的國家”，並展開“主體性外交”：使日美關係走向“成熟”，達成與亞洲鄰國之間的“信賴”。整體而言，民主黨政府上台，其外交政策走向，有「離美國遠一步，離中國近一步」的趨勢。

中國無疑是這波全球化浪潮的最大受益者，尤其是 2001 年加入世界貿易組織以後，這趨勢更加明顯。中國的貿易順差占國內生產總額 GDP 的比重從 1990 年代的 3% 大幅增加到 2007 年的接近 10%，或是 2002-2008 年平均的 6%。⁶不過鉅額的貿易與經常帳順差也造成其他國家的保護主義聲浪高漲，以及包括反傾銷控訴在內的貿易糾紛。根據世界貿易組織的統計，在 2002-2008 年中的國際貿易糾紛案件，一半以上都包括中國在內。強烈的貿易反中與保護主義情結將會迫使中國從世界工廠逐漸轉變為世界主要市場之一，以緩和國際各國的反對聲浪。

參、未來評估

總結來說，強勢實施的全球化運動，目前正遭受到二方面的衝擊：金融體系與資金的自由化與全球化將面臨某種程度的限制與束縛，譬如美國歐巴馬總統提議限制金融機構不能夠「大到無法倒閉的境界」，以及東亞國家近期紛紛努力限制國際資金的流入以避免產生泡沫經濟等均是明顯發展；另一方面全球商品貿易自由化浪潮可能也會在「多哈回合」談判沒有重大進展的狀況，以及圍繞在中國為主的貿易糾紛中陷入暫停修正、以便重新出發的轉型期。即使如此，中國的經濟與貿易大國之地位似乎不太會受到影響，2009 年中國取代德國成為全世界最大出口國、今年中國會超過日本成為全球第二大經濟體的事實就是一個最好的事實佐證。

從政治外交的層面而言，2009 年是一個重要分水嶺，自此建立了東亞 2+1/2 的體系，二強分別是中國和日本，1/2 是崛起中的印度；而美國則是在本區域扮演平衡者與仲裁者的角色。和十年前相比，那應該是 1+2 個 1/2 的局面，即是美國是主導者的角色，日本和中國則扮演互相牽制的 1/2 角色，印度當時因為核子試爆問題與美國糾纏不清，尚未展現出實力。無疑的美國是這十年之間全球權力遊戲中的最大受害者，攻打伊拉克一事讓美國在國際政治與外交上傷痕累累，從華爾街出發的全球金融與經濟風暴把世界各國一起拖下水，更使美式資本主義之道德基礎毀於一旦，其影響之深遠遠超過我們的想像。至此除非中國犯了致命的錯誤，似乎沒有國家可以有效壓縮其國力的擴張。

⁶ Bill Emmott, *Rivals: How the Power Struggle Between China, India and Japan Will Shape Our Next Decade*, London: Penguin Books, 2009, p. 63.

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、基本情勢

2008 年 9 月全球金融風暴後，全球的經濟均受到衝擊。2009 上半年，世界金融危機進一步加劇，從整體上看，美元疲軟，股市大跌，投資者情緒低落，消費者信心指數持續走低，各國失業率持續走高，悲觀的信貸緊縮氛圍未散。

各國為因應突如其來的衝擊，均推出一系列振興經濟方案及擴張性財政政策以提振內需，東亞各國亦不例外。2009 年下半年，全球才逐漸脫離衰退，而東亞各國的主要經濟成長動能則來自中國。

東亞各國 2009 年的總體經濟都遭受全球需求不振的影響，進出口受到波及，所以當全球經濟陷入衰退時，所受衝擊也較強烈。然而中國、印度、印尼採取擴大內需方案且有其成效，加上中國與印度潛在的龐大內需市場，因此即使出口遭受全球金融風暴影響而衰退，其實質 GDP 仍為正成長。

至於日本經濟，在中國等東亞市場支撐、各國大規模刺激對策以及企業庫存調整有所進展下，開始呈現探底回升跡象。

貳、主要發展

一、嚴重經濟衰退底已現

中國透過人民幣 4 萬億元的政府刺激計劃及銀行貸款的迅速成長，固定資產投資熱絡，所以儘管因美歐需求下滑拖累出口，但 GDP 成長高達 8.7%，雖低於 2008 年的 9%，但也足以從其他東亞各國吸納更多的原材料和資本品，使中國成為東亞經濟復甦的主要動力。

香港則得益於中國經濟的回穩以及香港當局推出規模約佔其 GDP 5.2% 的財政刺激措施，GDP 由第一季的 -7.8% 收斂到第三季的 -2.4%。南韓全年經濟成長率為 0.2%，創亞洲金融危機以來的新低。新加坡第四季度經濟較 2008 年同期成長 3.5%，但全年經濟仍為負成長，降幅為 2.1%，是建國以來經濟成長表現最差的一年。

由於全球經濟危機和颱風災害帶來的負面影響，菲律賓 GDP 僅成長 0.9%，雖是 1998 年經濟衰退 0.6% 以來的最低記錄，但四季度至少都是正成長。印尼因彈性的消費者支出，度過了全球信貸危機，雖然近期需求減弱，但中國和美國採取的刺激舉措穩定印尼的出口業並推動其經濟成長，一至三季的 GDP 成長率分別為 4.4%、4%、4.2%。泰國經濟從金融危機中復甦的步伐較為緩慢（僅次於日本），第一季度至第三季分別為 -7.1%、-4.9% 和 -2.8%。馬來西亞一至三季的 GDP 成長率分別為 -6.2%、-3.9%、-1.2%。越南全年 GDP 成長 5.32%。

二、部分東亞市場漲幅居全球前列

全球金融風暴使得全球主要股市都大幅下跌。而在各國政府穩定金融與刺激經濟措施，例如大幅降息、直接向金融機構挹注資金等，重振市場投資人信心，自 2009 年起，全球各股市逐漸回穩，中國、印尼、印度漲幅在 80% 以上，台北 78.3%，其他如新加坡金融時報、泰國、菲律賓等漲幅亦高達 64.5%、63.2%、63%，香港恆生指數、南韓、馬來西亞分別為 52%、49.6%（為 2005 年以來漲勢最猛的一年）、45.2%，顯示，各國政府挹注資金進駐金融市場，以及各項振興經濟方案效應已逐漸反應在股市信心中。至於日本日經指數漲幅最小，只有 19%（但卻是三年來首次上漲），這主要是因全球金融危機削減了市場需求、造成日本出口銳減，而後日圓升值又影響了日本產品在海外市場的競爭力。

2009 年，日本以外的亞洲投資基金吸引了 250 億美元資金，打破 2007 年 200 億美元的紀錄。這些資金流入提高了本幣匯率，讓亞洲股票以美元計價的投資回報率顯得更高。2009 年，日本、泰國、印尼的貨幣都對美元大幅升值。

三、東亞貿易量衰退

金融危機導致國際貿易大幅收縮。UNCTAD 的 2009 貿易及發展報告指出，除了全球各國出口占 GDP 的比重提高之外，此次全球金融風暴與以往不同之處在於，此次由於製造業占許多國家的出口比重較高，金融風暴引發的全球需求減緩，不僅直接影響其出口，對於進口原料及中間產品的需求也下降，進一步影響國內投資及國內消費需求下滑。

以 2009 年第一季出口為例，日本因為製造業出口降幅大於其他已開發國家，使得出口影響幅度比其他已開發國家為大，而東亞開發中國家中，亞洲四小龍除香港之外，台灣（65.9%）、新加坡（67.4%）、南韓（34.6%）的製造業出口占 GDP 比重相對較高，而出口占 GDP 比重亦高，全球金融風暴雖未對東亞國家的金融體系造成嚴重衝擊，但卻透過全球需求不振而影響到以出口為導向的東亞國家，台灣、新加坡、南韓的出口與 GDP 成長均面臨相當嚴峻的考驗，也因

此在 2009 年第一季的出口及 GDP 都出現前所未見的衰退，同樣情況的亞洲國家還包括馬來西亞（48.5%）、泰國等。

所幸，2009 年 12 月東亞多個經濟體的出口都強勁成長，例如，中國 12 月出口額比 2008 年同期成長 17.7%，這是出口同比增速一年多來首次正成長，12 月出口反彈是個重要的轉捩點，說明中國出口已度過低迷期。台灣出口逐漸從大幅衰退中改善，12 月南韓與臺灣的出口增幅分別達到 46.9%與 33.7%。顯示，東亞這個出口主導型經濟體占多數的地區正在恢復經濟成長的動力。日本 12 月出口也出現 15 個月來首次上升，全年順差 2.8078 萬億日元，成長 36.1%，是日本貿易順差兩年來首次成長。11 月南韓實現經常項目順差 42.8 億美元，是連續第 10 個月保持順差。

中國雖然製造業占出口占比亦高達 30.2%，然而與印度、印尼同樣採取擴大內需方案且有其成效，加上潛在的龐大內需市場，所以全年出口雖下降 16%，但中國超過德國，成為全球最大出口國。香港全年商品出口值較 2008 年下跌 12.6%，商品進口值下跌 11.0%，貿易逆差 2,233 億元。越南出口、進口總額分別下降 9.7%和 14.7%，貿易逆差 122 億美元，下降了 22.1%。

四、CPI 漲跌互見

日本 12 月核心消費者物價指數年率下滑 1.3%，跌幅小於 11 月的該值，但 11 的核心消費者物價指數已暗示是最小的通貨膨脹壓力，創 1970 年以來最大的跌幅（所謂核心消費者物價指數，是指排除食品和能源價格波動因素意外的物價指數），日本通貨緊縮的壓力急劇增高。2009 年南韓 CPI 漲幅為 2.8%，其中農畜水產品的貢獻度上升，而工業產品的貢獻度大幅下降，與百姓日常生活相關的計程車費等公共收費和房租等居住成本都上漲。香港 CPI 漲幅是 0.5%，新加坡是 0.2%，台灣則是-0.9%。

菲律賓的通貨膨脹率為 3.2%，通貨膨脹率上升，主要是由於燃料和食品價格上漲，及颱風災害導致商品供應中斷。印尼將 12 月份 CPI 較上年同期升幅定義為該國的全年通貨膨脹率，2009 年 12 月 CPI 較上年同期上升 2.78%，創印尼歷史最低全年通貨膨脹率。馬來西亞 12 月 CPI 出現反彈，較 2008 年同期上升 1.1%，結束此前連續 6 個月的下降走勢，全年 CPI 上升 0.6%。泰國為-0.8%，越南 CPI 漲幅 6.7%，通貨膨脹稍得到抑制。

五、高失業率仍持續

日本失業率為 5.1%，台灣勞動市場受金融海嘯衝擊，全年平均失業率

5.85%，平均失業數 63.9 萬人，皆創历史新高。香港失業率降至 4.9%，創近一年來最低水準。中國前三季均為 4.3%。南韓 1 至 11 月的失業率平均為 3.7%。新加坡、馬來西亞前三季失業率均值為 3.3%和 3.7%。泰國與菲律賓前十月則分別為 1.6%和 7.5%。印尼八月的失業率為 8.4%。

六、經濟合作

東亞為主體的東亞區域主義愈見成熟，日本鳩山首相不但在 G20 高峰會議時提出，並在 9 月 21 日胡錦濤舉行雙邊高峰會談時倡議東亞共同體，10 月東協高峰會中亦力倡東亞共同體。又東協—中國自由貿易區（CAFTA）8 月簽訂投資協議。

相對於經貿方面的快速整合，東亞各國在貨幣金融方面之集體合作則顯滯後。2008 至 2009 年由全球不平衡問題與美國次級房貸問題引發之金融海嘯，促使東協加三於 2008 年 5 月財長會議中，宣佈建立一個規模 800 億美元，由成員國自行管理之外匯儲備基金，成員國在面臨危機時都可動用，希望更強化東亞地區的金融穩定。2009 年 5 月東協加三等國財長在印尼再次達成於 2009 年底前擴充基金總額至 1,200 億美元的共識。

而 1,200 億美元的亞洲區域外匯儲備基金中，中國及日本分別出資 384 億美元，南韓出資 192 億美元，新加坡、泰國、馬來西亞及印尼分別出資 47.7 億美元，其他 49.2 億美元由剩下的東協 6 國出資，即中國、日本及南韓共出資 960 億美元，東協出資 240 億美元，中國、日本、南韓與東協之出資比例為 32%、32%、16%及 20%。這些進展不但將換匯規模擴大，更將原本的雙邊換匯機制予以多邊化。顯示，在全球金融海嘯衝擊下，清邁倡議又向前邁進一步，但亞洲區域外匯儲備基金仍缺乏一個獨立負責總體經濟監測與儲備管理的區域性機構進行統籌運用。

參、未來評估

一、東亞各國政府在金融海嘯後，都採取積極的貨幣財政措施因應。隨著全球經濟的回穩，各國央行都在權衡收緊貨幣政策的時機。

南韓、印度和中國的央行已表達對過剩流動性推升資產價格風險的擔憂，又越南宣佈上調基準利率。儘管加息預期越來越濃，卻並不意味各國央行將急於撤出刺激經濟舉措以及貨幣政策開始轉向，但各國央行預防通貨膨脹的政策傾向將更為明顯。

寬鬆貨幣和財政政策是 2008 年全球金融海嘯中刺激內需成長的主要手段，東亞（不含日本）各國央行已將政策利率下調至罕見的低水準。大幅調降政策利率和大規模增加財政支出在推動經濟走向復甦中發揮關鍵作用。與以往不同的是，銀行系統在 2009 年經濟由衰退邁向復甦中以更積極的態度來改善信貸環境，以確保貨幣政策迅速傳導。未來如果刺激經濟政策過早結束，可能會造成經濟復甦得而復失、美元再度貶值，讓經濟再面臨一次衰退。但若一直依賴低利率、寬鬆的貨幣政策來刺激經濟成長，則勢必加劇發生通貨膨脹的風險。這種風險即便某些國家有能力在局部遏制，但過剩的流動性很快會步入國際市場，並推升世界能源、初級產品價格，甚至有可能直接流入新興市場，推高新興國家的資產價格泡，進而引發新一輪危機。

何時結束刺激經濟政策難以預估，就經濟成長和利率前景方面而言，出口和大宗商品價格走勢是關注的兩大要素。出口成長似乎意味著自主性需求正在復甦，促使決策者加快收緊貨幣政策。同時，東亞仍是大宗商品的主要進口市場之一，油價走勢會對食品價格產生影響，而食品在消費物價指數構成中權重很大，會影響通貨膨脹預期。除了各國不同的經濟復甦情勢，應要觀察民間投資與消費的狀況，再決定何時結束刺激政策。透過寬鬆貨幣政策及財務赤字進行的經濟振興方案有其限制，各國有必要把注意力從刺激成長轉移到民間部門。

二、中國與東協間的貿易額已從 2002 年的約 600 億美元增加到 2008 年的 2311.2 億美元，年均成長率 24.2%，2010 年中國-東協自貿區的啟動將促進雙方的經貿合作，對於區域經濟整合有一定的意義。

但是，由於自貿區成員國經濟存在出口導向、製造業主導、勞動力成本廉價三大共性，自由貿易區的啟動也必然引發區域內的激烈競爭。一些國家已經表露了對這一問題的擔憂，其中，印尼的反應最為強烈，甚至要求在鋼鐵、紡織、石化和電子等產品上延緩解除關稅。中國-東協自貿區要發展成為一個成熟的貿易區還需一段時間的磨合。在「零關稅」條件下，比較優勢將引導自貿區產業結構的調整，各成員國在經濟中將面臨一次角色的重新分工。

東亞國家的區域經濟合作與金融合作發展的目的不同。在區域經濟合作方面，係基於東亞各國間貿易與投資快速提升，東南亞與東北亞各國試圖透過發展自由貿易區的模式，加強合作，以提升彼此產品在區域內、外之競爭力。因此，區域經濟合作較有進展。

而區域金融合作方面，則肇因於亞洲金融危機，為使區域內國家不再因外來負向衝擊，遭致嚴重損害，因而過去的進展側重於提供流動性支援，藉由換匯合

作，強化區域金融穩定。但未來的發展，除了完善清邁倡議以來的外匯儲備基金機制外，如何增進貨幣及匯率政策的合作，建立區域匯率協調機制，甚至推動亞元之誕生，應為東亞各國積極尋求突破的重點。

三、展望未來亞太區域局勢，在中國與東協成為東亞區域整合核心之下，加上此次全球金融風暴讓美國及全球經濟受到重創，卻給予中國再次擴展國際地位的機會，因此未來中國在亞太區域走勢中仍是要角。

台灣面對亞太經濟合作的趨勢，除應積極參與東亞區域經濟整合之外，應儘速正視 APEC 在亞太地區的功能可能弱化的警訊。面對東亞共同體以及以東協及中國為核心的東亞區域整合，台灣必須爭取將東亞區域整合擴大成亞太區域整合的方式。除積極加入亞太及東亞區域整合之外，台灣應在 WTO 架構下，彈性務實的與各主要國家洽簽自由貿易協定（FTA）。對於曾洽談的台星 FTA、台美 TIFA，以及台日 FTA 等，亦應在 ECFA 完成簽署一年內積極爭取簽署。

更重要的是，台灣應面對中國是台灣最重要的貿易夥伴之一的事實，透過簽署兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的方式，直接進行經濟合作。尤其，ECFA 簽署後，應進一步在 WTO 架構下，繼續針對各種貨品貿易及服務業貿易進行實質性的談判，爭取對台灣有利的經濟合作項目。也就是，與中國完成 ECFA 簽署，再與各國洽簽 FTA，積極加入亞太及東亞區域整合，才能在亞太區域整合變化中爭取台灣最佳權益，避免被邊緣化。

台灣若不加入東協加中國及東協加三的東亞區域整合之中，總體經濟及產業發展將受到衝擊。「東協加三」的效應究竟有多嚴重？台灣的 GDP 有三分之二靠出口（2007 年台灣出口額占 GDP 已達 64.11%），中國、日本、南韓、東協等合計占台灣出口總額比重 65%，已超越美國的 12%；而東協加三的自由貿易區成形後，占台灣 GDP 近 70% 的出口產業將因競爭力大降，出現大崩盤。屆時幾乎將三分之二的出口市場拱手讓人，這對台灣將是絕對性的致命一擊，台灣總經濟所受衝擊將超過全球任何一國。

近來東區域經濟整合有加速趨勢，東協分別與中國、南韓、日本簽署之自由貿易協定已陸續生效實施，東協與澳紐、印度之自由貿易協定，於 2010 年初生效；又東協加南韓已從 2010 年 1 月 1 日起，90% 產品進出口零關稅的協議。南韓是台灣產業最強勁的對手，近年積極與各主要貿易夥伴簽署 FTA，台灣欲洽簽 FTA 的對象，南韓都先簽了，這些對台灣貿易發展已產生若干影響，但截至目前台灣尚無法參與其中，東亞區域經濟整合已對台灣產生排擠效應，台灣能坐以待斃嗎？

東協加中國、東協加南韓更彰顯加速台灣洽簽 ECFA 的急迫性，基於關切產業生計並考量台灣未來經濟之持續發展，政府應儘快簽訂 ECFA，解決企業立即受到兩個東協加一成立的衝擊。

四、中國實施嚴格的外匯控制，自 2008 年中期以來人民幣匯率一直與美元掛鉤。雖然中國已開始收緊信貸，但東亞其他國家模仿中國，卻有增加本幣匯率的風險，使其生產的產品與中國產品相比價格更加昂貴。因此東亞其他國家都將密切注意人民幣的升值。預計 2010 年內中國會調高人民幣匯率。人民幣兌美元匯率越高，印尼、泰國和南韓的央行就越會樂於加息並讓本幣升值。

但人民幣該不該升值？何時升值？如何升值，是個眾說紛紜的問題。至少 2007 年前後那種小步漸進的升值策略是不足取的，因為單邊的升值預期只會讓熱錢進入中國無風險套利。與 2005 至 2008 年期間人民幣升值相比，中國目前面臨的人民幣升值壓力要小得多。當時中國經濟年均成長率為 12%，通貨膨脹率也遠高於目前水準，即便如此，人民幣每年也只升值約 5%。因此，預計人民幣升值將低於 5%，而這對人民幣的相對價格不會產生太大影響，對東亞其他國家也意義不大。

東北亞自由貿易區

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、基本情勢

2009 年 10 月上旬，日中韓三國高峰會議上，有關東北亞自由貿易區的合作有明顯的進展。三方達成共識，「將著手商討中日韓 FTA 事宜」。隨之，三國的經貿部長會議中，同意於 2010 年就產、官、學共同研究三邊簽署自由貿易協定事宜展開討論，此次會議的討論議題亦包含了日中韓投資協議、改善商務環境行動計畫，以及推動「世界貿易組織」（WTO）之杜哈回合談判等。顯示日中韓三國對區域經貿合作之企圖心。

日中韓三國從 2001 年開始即進行東協架構外的三方領導人會議，然而，歷次之會議成果為較廣泛之原則、宣言，遲至今年尚未出現具體落實的合作計劃。因此，一般認為東北亞三方自由貿易區進展緩慢，東北亞區域整合將會是一個漫長的過程。2009 年 10 月由北京召開的第二次中日韓領導人會議，由中國國務院總理溫家寶主持會議，韓國總統李明博、日本首相鳩山由紀夫共同出席會議。三國對過去十年合作之歷程，給予高度肯定，並達成共識，引起各界的注意。

貳、主要發展

一、主要發展過程

日韓中的自由貿易區的構想(又稱「東北亞經濟合作體」)是東北亞三方合作中重要目標之一。日韓中三方合作談判啟動於 1999 年 11 月，時任日本首相小淵惠三、韓國總統金大中與中國總理朱鎔基在菲律賓首都馬尼拉出席東協與日韓中(十加三)領導人會議，期間舉辦一場「非正式早餐會」，推開日韓中三國合作的大門。2000 年，三國領導人在第二次早餐會上決定在十加三架構下定期舉行會議，而日韓中的自由貿易區的構想隨著三國合作的進度，歷經四個階段。

1. 民間學術性探討時期：1999 年 11 月，韓國總統在菲律賓首都馬尼拉舉行的「十加三」會議期間提出此一構想。接著，2001 年 3 月底，日本、韓國及中國的學者在漢城提出建立日韓中自由貿易區的願景。當時此等民間學術性的探

討並不為各方所看好。

2. 官方參與研究時期：2002 年 11 月 4 日，中國前總理朱鎔基在金邊舉行的日韓中領導人會談中，提出了三點有關建立日韓中自由貿易區構想的建議：第一，明確訂定三國合作的重點領域。會議中建議將經貿、資訊產業、環保、人力資源和文化合作確定為三國未來的重點合作領域；第二，適時啟動對於三國簽訂 FTA 的可行性之研究，以促進三國經貿合作；第三、加強三國在「十加三」架構下開展一些政策上的協調。至此，日韓中自由貿易區已從民間探討階段進入官方可行性研究時期。

3. 產、官、學共識時期：2003 年 10 月 6 日，在印尼召開的第五次日韓中領導人會談期間，中國總理溫家寶與日本首相小泉純一郎、韓國總統盧武鉉共同簽署了《日韓中推進三方合作聯合宣言》，象徵著日韓中自由貿易區構想已逐漸走上了政府推動的軌道。

4. 官方推動時期：2009 年 10 月上旬，繼三國於高峰會議中一致同意「著手商討日韓中 FTA 事宜」之後，10 月 25 日在泰國華欣舉行的第六次日本、南韓和中國經貿部長會議中，三方同意於 2010 年儘早就產、官、學共同研究三邊簽署自由貿易協定事宜展開討論，希望能在明年上半年召開第一次聯合研究會議。這次會議的討論議題亦包含了日韓中投資協議、改善商務環境行動計畫以及推動「世界貿易組織」之杜哈回合談判等。三方於會後發表《第六次日韓中經貿部長會議聯合聲明》。由此看來，目前日韓中官方不但已認同此一構想，且在有關 FTA 民間共同研究會議上展現了積極態度，並將此類會議升級為官產學共同研究。雖然日韓中皆在推動經貿合作上都表達了意願，但目前三國的雙邊(日中、韓中、日韓)及三邊(日韓中)的自由貿易談判進程仍屬緩慢。

二、日韓中的自由貿易區的構想有利及限制因素

(一) 有利的因素

1. 時勢所趨：在 WTO 倡導全球貿易自由化的目標下，區域經濟整合是目前大勢之所趨。東北亞三國在此形勢下，有其必要建立自由貿易區，以提高區域競爭力。目前日韓中三國各自的 FTA 貿易對象國家多數是重疊的，且三國對貿易追求的目標一致，再加上東亞的合作必須仰賴三國的經濟實力。以上所述正是東北亞合作的重要推動力。

2. 經貿關係密切：日韓中三國是東北亞地區三大經濟體。日韓、日中與中韓的雙方貿易總額與經濟合作逐年增加，三國經濟相互依存度日趨緊密，互為

彼此重要的貿易夥伴。在此一基礎上，建立日韓中自由貿易區，除了減少存在於三國之間的貿易壁壘，享受區域貿易安排所產生貿易增長效應外，也可帶動日韓中三國國內各自經濟的發展。因此，日韓中經濟相互依賴度的增強成為三方簽訂 FTA 的推動力。

3. 經濟結構上有互補性的優勢：在勞動力資源上，日本和韓國存在人口老齡化，勞動力成本高的隱憂。對此，中國可以向日韓提供充足的勞動力；在產業結構上，日本為資本密集和創新技術產業高度發展的現代化國家，而韓國是接近日本的新興工業國家，屬於技術密集型產業，資訊科技(IT)產業相當發達。目前韓國政府正在積極調整產業結構，朝向發展資本密集型和一般技術密集型產業，以克服國際貿易環境變化的挑戰；中國則是工業化發展中的國家，屬於勞動密集型產業且擁有發達的製造業。另言之，三國之間出口商品結構不具明顯競爭關係，而在技術、資金、能源、礦產、勞動力、輕重工業和工農產品之間具有明顯的互補性，故成立自由貿易區在理論上有實質的基礎。

4. 地理、歷史與文化相似性：日、韓、中三國地理位置相近，具備歷史與文化上的共同點，且對區域經濟合作的政策都表達認同態度，已探索多種合作途徑。因此，東北亞區域的經濟合作，特別是自由貿易區的構想，應是自然天成，有一定的優勢。

（二）限制的因素

1. 開放國內市場顧慮：從理論而言，區域內個別國家經濟發展上的差異應是加強區域合作的主要動力來源。然而，日韓中三國經濟發展程度上的不同，導致市場結構與消費上政策協調的矛盾。例如日本政府因國內紡織不具競爭力而特別敏感；韓國政府則對食品加工業有所顧慮，故不輕言開放與合作。如此一來，個別國家經濟發展上的差異使得三國不願意大幅開放國內市場，增加了貿易和投資等領域的障礙與摩擦，影響三國之間合作的進展。

2. 貿易逆差與貿易壁壘：近十年來，隨著三國之間的雙邊貿易迅速發展，各國之間貿易摩擦不斷。中國認為日中貿易一旦發生赤字，日本便採用非關稅壁壘諸如反傾銷、特保等措施，限制中國對日本的出口。同樣地，韓國對日本的貿易赤字也影響著韓國對簽訂韓日 FTA 的態度。日韓中三國貿易收支失衡以及各國設置的貿易壁壘是建立日韓中 FTA 所面臨的主要問題之一。

3. 特定產業實施保護主義：農業對日本而言一個相當敏感的領域，日本的農業集團在國內政治上擁有舉足輕重的影響力，此一國情使戰後日本政府對落後的農業大行貿易保護之風，嚴重地限制了農業自由貿易的發展。而韓國對國內

農業的保護程度也較高，因此，日韓 FTA 談判進程因為農業問題遲遲未果。2005 年 2 月日韓雙方就農水產品領域在降低關稅和取消進口配額方面意見相左，韓國拒絕提交降低關稅和撤銷配額商品的清單，致使兩國在此年度內達成 FTA 的希望再次出現波折。相較日韓兩國而言，中國更是一個農業大國，農業問題也是制約經濟發展的一大問題。在自由貿易區構建的過程中，若日韓一直不願開放農產品市場，中國農產品的比較優勢將無法發揮。因此，日韓中三國若不能就農業問題達成共識，組建自由貿易區將困難仍在。

4. 日韓中三國間政治互信度相對較低：政治上三國間存在領土及領海主權問題，而歷史上，日本背負著帝國主義向外侵略的沉重記憶，尚有日本修憲問題及東北亞地區複雜的安全局勢等，都是不利三國之間經濟合作的潛在政治因素。

三、日、韓、中建立自由貿易區之策略

日韓中三國的基本原則一致，都希望透過 FTA 獲得實際利益。然而，三國基於不同因素的考量，逐漸形成了各自不同的 FTA 策略。從其推動 FTA 的策略中有助了解更促使韓中日自由貿易區未來的發展。

1. 韓國以美國、歐盟與東協的 FTA 為優先：韓國貿易壁壘比較多，關稅水準也比較高，在日韓中自由貿易區談判當中，地位最微弱，影響力也最小。從經濟結構來看，韓國與日本較容易簽訂 FTA。然而，韓日於 2005 年因農水產品談判陷入僵局，韓國因而積極先與美國簽訂 FTA；再分別與歐盟和東協簽訂 FTA；接著計畫與中國進行 FTA 談判。韓國將對中日的 FTA 談判放置於對歐美的 FTA 簽訂進程之後的原因，是希望能透過與美歐兩個最發達的經濟體簽訂 FTA，學習其先進的貿易制度，增加國內競爭力，擺脫對日中貿易的嚴重依賴，改善其國內的經濟環境，爭取與中國和日本談判過程中處於有利地位。

2. 日本重視的經濟夥伴關係（Economic Partnership Agreement, EPA）：由於日本國內傾向採取高度保護農產品的政策，使得日本在簽訂 FTA 時選擇的形式和夥伴受到很大的限制。在形式上，日本採取以 EPA 為核心的戰略。EPA 與 FTA 所標榜的內容特質不同，涉及到投資、服務、人員移動及金融貨幣等新領域的規則制定權。而 FTA 主要以生產網路鞏固經濟聯繫作為區域合作基礎，建立日本和其它國家成員國的共同經濟規則。質言之，EPA 所涵蓋內容正是日本目前所具備優勢的領域，有利於日本在 EPA 締結過程中獲得在這些領域的規則制定權，從而在合作活動中處於較優勢的地位。迄今，日本針對韓國、中國的談判是將關於投資協定和知識產權協定的內容全面納入其中，此舉將嚴重阻礙短期內東北亞地區的雙邊或三邊合作。

3. 中國推動東北亞合作的企圖心明顯：隨著「東協加中國」幾近完成，雙方貿易投資不斷擴大，中國推動日韓中合作的企圖心，也隨之增強。中國的 FTA 戰略彈性很大，以往採取以早期計畫、貨物貿易、服務貿易等協定適應各國需求，分步達成。中國非常重視東亞的整合，與區域內東協、日韓、澳洲、紐西蘭、印度這些國家建立 FTA 體系。在東北亞方面，中國官方表示傾向於先和韓國開啓自由貿易區談判，再與日本合作。對於區域外的國家，主要仍是在 WTO 架構下進行談判合作。

參、未來評估

1. 目前而言，東亞區域整合趨勢不變，東亞國家體認此一區域需要有如歐盟（EU）及北美自由貿易集團（NAFTA）等實力相等的合作機制，目前「十加三」架構下的活動，受到不少關注。「東協加中國」（CAFTA, 2001）、「東協加日本」（JAEPA, 2008）以及「東協加韓國」（KAFTA, 2009）等都已陸續簽訂完成。「中日韓」自由貿易區將是完成東亞最後一塊拼圖，對中國與東亞的政治與經濟實力發展意義深遠，中日韓三國間的貿易量佔全球經濟的百分之二十，並且是東亞整體區域貿易量的百分之七十。三國已對全球經濟帶來很大的影響，對國際政治與經濟板塊的移動國際社會權力變化相當重要。

2. 由於日韓中各國對推動東北亞簽訂 FTA 仍有保留，圍繞東北亞經濟體的合作議題變得更加複雜，短期內不易出現突破性的發展。但是，全球經濟區域化之趨勢格局是不會變化，故三國產官學界努力提出加速日韓中 FTA 合作的建言，如建立三國穩定的政治互信關係、固定的磋商機制及自由貿易區談判的時間表等。長期而言，在各國產業結構調整及排除個別敏感部門之後，自然減輕各國在 FTA 自由貿易區談判過程中所產生的疑慮。目前日韓中三國各自的 FTA 夥伴多數重疊，在交叉合作後，建立東北亞的貿易區的合作是無可避免的。

3. 東亞的合作以日韓中三國的 FTA 對台灣的政經利益衝擊最大，在一定的程度上，會對我與中國大陸的合作造成很大的壓力。台灣除了善用多邊管道（WTO 與 APEC）之外，加強與經濟大國的雙邊合作，企圖突破 FTA 無法簽訂的限制，且針對國內產業結構，提倡市場化的自由貿易，發揮台灣產業界的籌碼與優勢。基本上，繼續保持兩岸的和平與穩定，及早簽定與美國的 FTA 仍是最佳的保障。

反恐合作與美印巴關係

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

打擊恐怖主義是印度與巴基斯坦「全面對話」中一個重要的議題，也是影響印巴和平進程一個重要的因素。雖然印巴兩國於 2008 年 11 月 25 日，同意設立一個聯合反恐機制，交換情報，以合作控制邊界的恐怖主義，但是在 2008 年 11 月 26 日孟買恐怖攻擊之後，印巴和平進程遭受嚴重阻礙，「全面對話」也告中斷，在此之後，一直未能恢復對談。雙方之間長久以來的互不信任與內部的反對是主要的原因。在 2009 年，雙方雖表示同意進行反恐合作，但是實際的行動卻不多，反而互相之間的指控、猜忌與不信任仍然嚴重。在此情況之下，要使印度與巴基斯坦合作打擊恐怖組織並不容易。另一方面，因為巴基斯坦對於美國在阿富汗進行的反恐戰爭至關重要，使得美國十分關注印巴關係的發展，不希望印巴之間再度發生衝突進而影響在阿富汗的行動。美國除了繼續避免印巴之間發生衝突，也將分別與印巴加強關係。

貳、主要發展

一、印巴聯合反恐

自 2008 年以來，區域恐怖份子，包括塔利班（Taliban）、蓋達組織（Al-Qaeda）、旁遮普（Punjab）的民兵、及喀什米爾地區民兵有聯結的趨勢。雖然印度在 2008 年 11 月 26 日的孟買恐怖攻擊之後，並未再遭遇重大的恐怖攻擊，但是巴基斯坦境內的恐怖攻擊有升高的趨勢，在 2009 年，於巴基斯坦境內發生的恐怖攻擊、自殺炸彈事件層出不窮，每月都有數起，主要發生在首都伊斯蘭馬巴德（Islamabad）、拉瓦品第（Rawalpindi）、拉合爾（Lahore）、白夏瓦（Peshawar）、喀拉蚩（Karachi）等軍事重地或主要城市，尤其是對平民的攻擊次數也有增加，已有接近 5 百位平民喪生，包括 3 月間至巴基斯坦比賽的斯里蘭卡板球選手。這些恐怖攻擊多半由伊斯蘭民兵組織所策劃執行，用意在於：（1）反擊巴基斯坦軍方在巴基斯坦與阿富汗邊界的塔利班勢力的掃蕩，並激起巴基斯坦人民對於反恐戰的反感，迫使巴基斯坦軍方與其談和；（2）造成巴基斯坦的混亂，美巴關係破裂，引起印巴之間的衝突再起，製造南亞地區的不安，以轉移焦

點。外界對於巴基斯坦對抗恐怖主義的能力與裝備皆相當憂慮。在 2009 年 12 月，在歐盟提供部分贊助下，巴基斯坦內政部成立「國家反恐機構」(National Counterterrorism Authority)，但其屬於文人單位與警察系統，並無軍方的加入，使人更加懷疑其功效。

在 2009 年，印巴兩國合作反恐主要的焦點是 2008 年孟買恐怖攻擊案件的調查及審判，實際的合作以恐怖份子資料的交換為主。在 1 月，印度將相關的資訊及證據檔案(dossier)交給巴基斯坦，包括：(1)對唯一存活疑犯 Mohammed Ajmal Kasab 的審訊紀錄；(2)恐怖份子與巴基斯坦份子之間的通聯紀錄；(3)恐怖份子所遺下的武器與設備；以及(4)從衛星定位裝置(GPS)和衛星電話中取得的資訊。印度高度質疑恐怖份子來自巴基斯坦，而攻擊計劃也是在巴基斯坦策劃的，主謀就是虔誠軍(Lashkar-e-Taiba)，更暗指有巴基斯坦機構暗助，但是皆為巴基斯坦否認，但是巴基斯坦承認 Mohammed Ajmal Kasab 是巴基斯坦國籍，同時對印度提出更多的疑問，要求印度提供更多資訊及證據。印度除對 Mohammed Ajmal Kasab 進行審判，同時又提供數次資訊及證據給巴基斯坦，要求巴基斯坦加快打擊虔誠軍。2009 年 7 月，兩個國家的總理在埃及舉行的不結盟國家會議(Non-aligned Movement)上會面，簽署共同聲明，重申合作打擊恐怖主義的決心。巴基斯坦也在 7 月間，在兩國總理將在埃及會面之前，提供資料檔案給印度，說明其對於孟買案已採取的行動，並提出一些詢問及要求，甚至包括印度在卑路支斯坦省(Baluchistan)支持分離主義的資料。同時，巴基斯坦拘捕七名被印度指控涉案的恐怖份子，但是巴基斯坦最高法院拒絕政府繼續軟禁虔誠軍精神領袖薩依(Hafiz Muhammed Saeed)，或者對其進行審判。可見印度與巴巴基斯坦對於孟買案的處理並不一致。

印度認為巴基斯坦打擊孟買恐怖攻擊的策劃者虔誠軍的行動緩慢，而印度大眾對於印度政府的忍讓態度也予以嚴厲批評，使得印度政府承受相當大的壓力。結果印度以暫緩對話作為策略，藉此對於提議重啟全面對話的巴基斯坦施加壓力。雖然在 2009 年 7 月的共同聲明中，印巴同意打擊恐怖主義的行動不應該和全面對話連結在一起，但是事實上，兩國之間一直遲遲不能恢復對話機制。2009 年 9 月間，兩國外交部長於聯合國大會開會期間會面，商討復談事宜，但是也未能達成共識。孟買案的處理明顯影響印巴和平進程。

另一方面，巴基斯坦則懷疑印度在阿富汗的行動。印度如今已是阿富汗最大的援助國之一，幫助阿富汗的重建，經援大於巴基斯坦，這引起巴基斯坦的疑慮，使得巴基斯坦在戰略上更不願打擊塔利班。加上由於印度始終指控孟買案的主腦是巴基斯坦人，而策劃也在巴基斯坦，如果聯合調查的結果就是巴基斯坦人在巴基斯坦策劃，對於巴基斯坦當然不是好結果，因此調查意願與誘因也就大減。而且，巴基斯坦自從在 911 事件後與美國合作反恐，打擊伊斯蘭民兵組織及塔利班

以來，使得領袖越來越不受歡迎，任何和美國與印度的合作，都容易被視為是軟弱，並且成為政敵攻擊的話題，因此，要巴基斯坦打擊虔誠軍，審判虔誠軍精神領袖薩依，對巴基斯坦的領袖來說，都是危險的政治舉動。

因此，除了互相之間的不信任，印巴雙方對於合作成果的認知以及合作誘因也有差異，如果要使聯合調查更為可行，也許將恐怖份子以罪犯處理，以合作打擊犯罪之名義進行反恐合作將更為可行。如果要針對孟買案進行聯合調查，兩國可以有幾個管道，一是司法上的合作。依據巴基斯坦的法律，巴國可以對巴籍嫌犯進行審判，不論犯罪地點是否在巴基斯坦。另外，印度司法機關也可以依法要求他國提供相關犯罪的資訊，或在他國的請求下，提供相關犯罪的資訊。另一個管道是南亞區域合作會議（South Asia Association for Regional Cooperation, SAARC）有關犯罪互助的條約（SAARC Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters）。

二、美國的角色

在此情勢之下，美國的角色自有其重要性，美國可分別提供先進的反恐科技及情報以及訓練給印度與巴基斯坦，也可幫助印巴之間的關係和緩，至少在兩國中斷全面對話及嚴重缺乏互信或關係緊張或危機發生之際，作為兩國之間的溝通管道；另一方面，印巴之間的和緩關係對於美國在阿富汗的反恐行動有絕對的重要性，美國不願見到擁有核武的印巴之間衝突昇高，因此在外交上對印巴兩國施壓，使得兩國之間可暫時免於軍事衝突，但是美國必須與印巴維持平衡的關係，偏重任何一方都易招致另一方的疑慮。

三、美巴關係

美巴關係在 1998 核試爆後急凍，一直到 911 之後才回溫，且美國與巴基斯坦之間也充滿不信任。對於美國而言，巴基斯坦以前一直支持塔利班，並且擁有核武。對巴基斯坦而言，美國不值得信任，且和印度關係密切。巴基斯坦國內的反美情緒高漲，甚至有民調顯示巴基斯坦人民視美國為更甚於印度的威脅。

阿富汗及巴基斯坦邊界一直有蓋達組織和塔利班活動，美國因為急於打擊在阿富汗及巴基斯坦邊界的蓋達組織及民兵，在 2008 年後開始使用無人飛機（Drone）對邊界西北省的伊斯蘭民兵進行轟炸，不時造成平民傷亡，引起當地許多民怨，造成和巴基斯坦之間關係緊張。巴基斯坦總統札達里（Asif Ali Zardari）或總理吉拉尼（Yousaf Raza Gilani），皆不願意美國逕自進入此區域。美軍在此開展單邊軍事行動，打擊民兵，皆被視為侵犯巴基斯坦的主權。巴基斯坦軍方自 2009 年 10 月中開始對邊境塔利班進行三個月的掃蕩，包括史瓦特河谷（Swat

Valley) 和西方邊境省，遭到嚴厲的反擊後，表示對邊境塔利班的掃蕩將緩衝數個月至一年，顯示其遭受相當大的壓力。

除此之外，巴基斯坦也擔心和美國的關係過於密切，會導致巴基斯坦的核武遭受美國的限制，甚至軍方有許多人認為美國祕密計劃除去巴基斯坦的核武。在 12 月，巴基斯坦延後數百件美國官員與包商的簽證，引起美國的關切及兩國關係緊張。

但是因為巴基斯坦對於美國反恐的重要性，美國在外交上盡量保持低調，並繼續對巴基斯坦提供經濟援助。美國國務卿希拉蕊克林頓(Hilary Clinton)在 2009 年 7 月訪問印度時，表示美國未施壓巴基斯坦與印度恢復對話。美國國防部長蓋茲(Robert Gates)在 2010 年 1 月初訪問南亞時，也不再公開對巴基斯坦施加壓力，而以較間接的方式「提醒」巴基斯坦，萬一印度再遭受恐怖攻擊，就可能會對巴基斯坦失去耐心而進行反擊。蓋茲甚至表示美國在 1990 年代放棄阿富汗，並斷絕與巴基斯坦的國防關係是嚴重戰略錯誤。蓋茲也表示，美國絕對沒有佔領巴基斯坦之意，除了打擊恐怖份子，也有其他相同的利益。

四、美印關係

對恐怖組織而言，製造印巴之間的衝突是一個有效的轉移焦點的策略，使得攻擊印度成為策略的選擇。這當然使印度陷入兩難之中，如果改善和巴基斯坦的關係，則有可能引發恐怖攻擊。但是和巴基斯坦的衝突也不是選項，也不見得對打擊恐怖主義有效。因此，印度一直是希望利用美國的力量來施壓於巴基斯坦。雖然在反恐戰中，巴基斯坦對美國有絕對的重要性，但是美國近來也更加重視和印度的關係。美國總統歐巴馬在 2009 年訪印，印度總理辛格訪美國，關係加溫，使印度在國際的能見度增加。印度也計劃向美國購買武器。美國也提供印度反恐的情報以及情報蒐集技術，但是在程度上必須考慮不增加巴基斯坦的疑慮。

美國與印度日益緊密的關係，看在巴基斯坦眼中，也是充滿疑慮。因此，美國一直對印度及巴基斯坦保持對等的距離，美國國防部長在 2010 年 1 月初訪問南亞時，就採取這樣的平衡策略，一方面不對巴基斯坦直接施壓，以免巴基斯坦將注意力從反恐又轉向與印度的對抗。但是另一方面卻說印度可能會失去耐心，並且表示類似孟買案的恐怖攻擊很可能再度發生，顯然是為了給巴基斯坦施加壓力，希望其能加快打擊恐怖組織的腳步。

參、未來評估

印巴和平進程的前景，目前必須要視巴基斯坦如何處理恐怖份子與恐怖組織而定，尤其是孟買案。孟買案的審理進度以及巴基斯坦如何處理虔誠軍以及印度是否滿意將影響兩國反恐合作的發展。而印度和巴基斯坦是否可是在反恐合作上達成一些進展，將是全面對話是否可以繼續進行的一個指標。但是，印度和巴基斯坦在反恐合作上實際的行動卻不多，目前僅止於恐怖份子情報檔案的交換。由於雙方之間缺乏互信，在恐怖主義的預防上，或者是發生恐怖攻擊時的溝通管道、熱線之類的設立，都尚無法建立。甚至印度及巴基斯坦本身的反恐機制都不夠成熟專業。未來的合作仍是以建立溝通管道與互信為主，而且需要美國的協助。如果印度再度遭受恐怖攻擊，印巴邊境的衝突可能再度增加，使喀什米爾問題更加難解，使印巴私下的談判管道更加難以恢復。而美國除了從中協助，也將運用其政治和經濟的影響力，保持印巴之間的和平。對巴基斯坦，美國應會避免直接施壓，而將加強在經濟上的援助，對於印度，美國也提供反恐的情報以及情報蒐集技術，但是美國必須與印巴維持平衡的關係。同時，美國也將邀請更多的大國及區域強國加入打擊反恐，包括俄羅斯和中國等。

歐盟與中國關係

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、2009 年歐盟與中國於半年內召開兩促高峰會議，開創 1998 年雙邊建立高層政治對話以來之首例，原因源於 2008 年 12 月初北京抗議歐盟輪值主席法國薩柯齊總統(Nicolas Sarkozy)於波蘭華沙會晤達賴喇嘛，因而推遲第 11 次的峰會。及至捷克接任 2009 年前半年歐盟輪值主席之後，歐、中始於 2009 年 5 月 20 日於布拉格恢復舉行峰會，同年 11 月 30 日再於南京召開第 12 次峰會。

二、2009 年的歐、中關係呈現出下列幾項特點：

(一)、中高層互動激增：2009 年歐、中關係因氣候變化、全球金融風暴與能源安全等議題，領導人間的互動頻繁。胡錦濤總計三次出訪歐洲（4 月赴英國出席 G 20 峰會；6 月赴俄羅斯出席「上海合作組織」與「金磚四國」峰會；7 月赴義大利出席 G 8+5 峰會），三次都與加強雙邊就前項議題的合作有關。溫家寶繼元月下旬訪問布魯塞爾並與歐盟執委會簽署九項合作協定(包括能源科技和永續發展的合作機制)，5 月間再赴布拉格參加第 11 次歐中峰會，氣候變化與金融合作成為雙邊磋商合作的重點。隨後，7 月 1 日溫家寶與英國首相布朗(Gordon Brown)、11 月 2 日和執委會主席巴洛索(Jose Manuel Barroso 皆透過熱線電話洽商氣候變化與全球金融危機等問題。毋庸置疑，2009 年歐中雙邊關係另一特點係 11 月初南京舉行的「歐中企業峰會」(EU-China Business Summit)，主要討論環境面向(特別是 Green agenda)的合作。

另外，和往年不同的是，2009 年中共幾乎所有的重要領導人皆出訪過歐洲，例如習近平(2 月訪馬爾他；10 月訪德、比、匈等國)、吳邦國(5 月訪義大利和奧地利)、王岐山(5 月訪英國與歐盟總部)、張德江(11 月訪愛沙尼亞)、回良玉(8 月訪立陶宛、拉脫維亞、斯洛維尼亞)或李克強(6 月訪芬蘭)等，連同溫家寶將參加 12 月 7 日哥本哈根聯合國氣候峰會，2009 歐中領導人頻繁的互動，堪稱歷年之最。

(二)、人權衝突有增無減：從 2008 年春北京奧運聖火傳遞引發法英兩國的抗議風波開始，歐中間即為西藏問題、達賴出訪與新疆動亂而摩擦不斷。2009 年 5 月上旬，隨著薩柯齊總統接見達賴事件落幕，歐中恢復政治高層對話，但歐盟理事會隨即在 10 月 29 日公布一項共同外交暨安全政策聲明(CFSP Statement No. 15132/09)，強烈譴責中共槍決 2008 年 3 月參與暴動的兩名藏人，11 月 12 日理事會聲明(No. 15843/09)再為中共處決九名新疆維族人而措詞強烈。

(三)、經貿摩擦不曾間斷：2009 年 6 月 23 日歐盟特別要求 WTO 就北京限制稀有礦產出口(如黃磷、鐵鋁氧石、螢石、鎂、錳、矽金屬或鋅等)與北京進行協商，歐盟的立場係基於中方此舉扭曲了自由市場的競爭規則，也造成國際市場稀有金屬的價格上漲；換言之，2009 年歐盟因應歐中貿易摩擦的作法依循的是兩項原則：其一，歐盟巨額貿易逆差主要源於中國辦公設備、電信、紡織、鋼鐵產品的傾銷(2009 年雖僅 4 件反傾銷調查案，但累計已達 50 件)，歐盟除控制在可容忍的範圍內，多與美國合作在 WTO 尋求救濟措施；其二，為人民幣匯率自由化問題啟動與中國對話。較不尋常的是，北京利用官員出訪及兩次峰會，再度提出要求歐盟承認中國「市場經濟地位」(Market Economic Status, MES)及解除高科技產品出口限制。

三、達賴事件不僅導致歐中關係陷入低潮，也造成雙邊開始檢討各自的對外政策。2009 年 4 月 19 日，歐盟的重要智庫「歐洲外交關係委員會」(European Council of Foreign Relations, ECFR)公布一份由 John Fox 和 François Godement 兩位學者執筆的「歐盟與中國關係實力評比」報告(A Power Audit of EU-China Relations)。該報告除了分析歐盟成員國處理西藏問題的態度不一，同時也呼籲歐盟應該考慮重新檢討對中政策。同樣的，2009 年 2 月 25 日北京也舉行了一場所謂「中歐大使論壇暨歐洲藍皮書發布會」，出席者包括中共全國人大常委會前副委員長成思危、中國前駐德大使梅兆榮、歐盟「三國(Troika)」駐北京大使(捷克、瑞典及執委會駐北京代表)等百餘人，探討的主題為「歐盟的『中國觀』變化」，4 月間中國社科院歐洲所與「中國歐洲學會」隨即出版一本名為「2008-2009 歐洲發展報告：歐盟『中國觀』的變化」年度報告(被稱為「歐洲藍皮書」)。

貳、主要發展

一、2009 年 11 月 30 日召開的第 12 次歐中峰會，主要環繞在貿易、氣候變化和金融危機等議題討論。相較 5 月 20 日第 11 次歐中峰會的「共同新聞公報」(Joint Press Communiqué)僅達成 8 項聲明，這次峰會後發表的「聯合聲明」，雙方達成了 25 項共識。歐、中藉此傳達未來將共同因應全球氣候變化、金融危機、

能源與糧食安全、恐怖主義、非傳統安全威脅等的挑戰。此外，11 月的峰會總計簽署 3 項合作協議與 3 件備忘錄：「中歐科技合作協定」、「支持中國可持續貿易和投資體系協議」和「中歐環境治理項目財政協議」；「碳捕獲與封存示範項目開展煤炭利用近零排放發電技術合作諒解備忘錄」、「關於建築能效與質量的合作框架諒解備忘錄」、「關於建立工業領域對話磋商機制諒解備忘錄」。

「聯合聲明」對重要議題達成之共識，簡述如下：

- 敦促中共改善人權與法治建設面的陳述，僅止於宣示性與傳達態度積極的文字表達；

- 氣候變化議題方面，雙方達成的妥協仍以「聯合國氣候變化架構公約(1992)」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)、「京都議定書(1997)」(Kyoto Protocol)及「巴厘路線圖(2007)」(Bali road map)為基準，根據「共同但有區別的責任」原則推動國際合作，看不出任何具體的合作措施及成果預期與評估；

- 賦予中方市場經濟地位問題，雙方僅表態期望重新評估中國的市場經濟發展情況，實際上並無進展；

- 中國市場開放方面，中共僅同意在對外資企業透明和非歧視性的基礎上，儘量刺激需求；

- 解決全球金融問題方面，雙方僅表示致力於與全球國家和區域共同努力，建立公平、公正、包容、富有韌性和穩定的國際金融體系。

二、2009 年歐中兩次峰會，雙方僅就若干議題(如科技合作或環境治理)達成具體合作之共識，但大部分的問題依然各說各話；換言之，「聯合聲明」闡述的共識內涵，若非老調重彈，即形式意義大於實際功能。例如，「聯合聲明」依然出現不少兩面討好的文字，如「決心..加強政治對話與合作..擴大共識，築構穩定的戰略互信」、「雙方強調致力於促進和保護人權…」、「歐盟歡迎中國承諾儘早批准『公民權利和政治權利國際公約』..」或「雙方強調…致力於應對氣候變化至關重要」等。其次，歐中首次對建構歐、中、非三邊對話機制表達支持立場，雙方也同意共同探討未來在非洲可以合作的領域，這是以往峰會不曾碰觸的議題。其實，歐盟於 2005 年 12 月 16 日首次通過「歐盟與非洲：邁向戰略夥伴關係」文件(The EU and Africa : Towards A Strategic Partnership)之後，即多次與中方舉行非洲問題的戰略對話，但始終未形成合作共識。雙方能在今年峰會達成在非洲合作開發的共識，顯示北京已經意識到，未來在北非地區合作開發石油的最大競爭對手必然是歐盟，採取合作策略，恐難避免。

三、回顧 2009 年歐中關係發展，雙方雖有合作點，但亦不乏衝突面向的議題。就合作點而言，北京已認知歐盟將一些全球性議題(例如國際金融危機或氣

候變化)提升至國家安全層級的策略，也瞭解到歐盟期盼中方參與解決全球共同問題的迫切感。因此，從北京的角度觀察，歐中合作點係基於對前述事實的認知。北京儘管意識到，一次峰會未必有助於解決長期困擾雙邊關係的老問題，但掌握時機恢復雙邊高層對話，可以展現中方的誠意，尤其中國正處心積慮爭取在國際貨幣基金會(IMF)擴大股份與投票權，遑論北京還期盼歐盟在軍售禁令和市場經濟地位問題能夠讓步。

北京很擅於利用重要國際場合重申其對歐中關係定位的立場，強調歐中關係的核心在於「戰略性」、內涵在於「全面性」而關鍵在於「與時俱進」；換言之，中方所謂的「戰略性」是要用長遠和戰略眼光看待雙邊關係，不受「一時一事」的影響；「全面性」係指雙邊宜加強各領域的合作關係。最重要的是，中方希望歐方切記「建構戰略夥伴關係必須相互尊重，平等互利，相互諒解彼此所關切的重大議題」。就衝突面向來看，歐中從 2008 年春北京奧運聖火事件開始，持續為西藏自治、達賴出訪與新疆動亂而摩擦不斷。鑒於歷史經驗印證，歐中關係發展往往會形成所謂的「鐘擺效應」，即歐中雙方會因「特定人物」或「特定議題」造成政治失和，隨即也會受到務實主義心態的影響，利用各種對話機制或場合，讓兩造間找到相互妥協的藉口，最終讓雙邊政治關係形成「摩擦→和解→再摩擦→再和解」的模式。2009 年的真實案例是，5 月間達賴事件才剛在歐中峰會落幕，歐盟理事會隨即陸續譴責中共槍決藏人與維族人，但 11 月 21 日歐中舉行第 28 次(北京)部長級官員人權對話，卻完全嗅不出雙方的火藥味。

四、立於中方的立場，歐中關係的問題主要在於，歐盟對中國政治與經濟崛起的反應過於「激烈」，其具體呈現於三方面：首先是，全球化的發展進程中，歐洲人對本身永續的生活方式感到焦慮；其次是，歐洲各階層都對中國的崛起感受壓力；再者，從意識形態的角度而論，歐洲對中國的發展模式原本持有偏見，擔心開發中國家因此不再對西方價值觀抱持幻想，進而影響歐盟軟權(實)力的展現。「藍皮書」報告反映出前述看法，認為歐盟動輒批評中方的民主與人權，正是因為成見已定，才會逐漸形成輿論和大眾心裡的氛圍；換言之，當「反華」成為某種政治資源時，自然會有政客和利益集團推波助瀾，進而逐漸形成不利於雙邊關係正常發展的「中國觀」。藍皮書還認為，從 2008 年初歐盟部分國家出現反中言行，至 10 月間亞歐峰會上歐盟呈現對中國參與挽救國際金融危機的期待，顯見歐盟的「中國觀」正在產生變化，帶給雙邊關係發展的許多不確定性。該報告建議中方宜理性觀察歐盟的變化，繼而推動各層級的官方外交與民間互動。

反觀 ECFR 評比歐中實力的報告，歐中關係問題簡單可區分為：

(一)目前的「歐盟需要中國」已較「中國需要歐盟」來得更急迫些。從 2003 年 10 月北京公布的「中國對歐盟政策文件」來看，北京確曾把歐盟視為可聯合

制衡美國的戰略夥伴，然而當美國身陷伊拉克與阿富汗戰局，乃至 2008 年爆發全球金融風暴後，基於美國的影響力下降，歐盟對中國而言，重要性也相對降低，特別是親中的施洛德或席哈克等政要下台後，歐盟內部缺少了北京足以依賴的具影響力人物。

(二)ECFR 報告把歐中關係發展比喻成一盤棋，身為下棋一方的中國面對的是另一方棋手(27 個成員)，當歐盟還在為走那一步棋而爭論不休，北京卻可冷靜分析大局，設法從中獲利。另一項更大的問題是，歐盟終究是一個整體，如果歐盟其中任何成員(尤其大國)與北京關係不合，歐中就很難建立長期而和諧的戰略夥伴關係。

(三)ECFR 報告還認為，歐盟過去對中方的「無條件交往」(unconditional engagement)已經證明失敗，中國迄今對雙邊貿易不平衡問題或涉台涉藏問題不願讓步，北京的內政與外交更完全無視歐洲強調的價值觀，因此報告建議歐盟改採「互利交往」(reciprocal engagement)政策。前述報告之分析顯示出，歐盟在全球發揮的「軟權(實)力」用在中國身上，似毫無回饋與預期效果。

參、未來評估

一、2005 至 2009 年的歐中關係，相較 2003 至 2005 年可謂不進反退，雙方都不否認需要「加強互信與深化合作」。歐中的經貿問題，從 2005 年的所謂「胸罩戰爭」(bra wars；數百萬件中方紡織品被歐盟海關扣留)迄今，雙方已多次為中方產品傾銷而起摩擦。歐中政治關係也因為人權問題，至 2008 年底降至最低點；換言之，2003 年北京首次公布對歐關係政策文件時，歐中關係尚形同蜜月，但自此即限入循環式的人權爭端。對北京而言，解除軍售禁令問題曾於 2005 年露出短暫曙光，歐盟峰會亦為此熬戰過 11 個小時，最終卻因美國壓力而失敗。當然，歐盟國家難以達成解除對中軍售令的關鍵因素在於，歐盟內部的反中國情節逐步升高，2006 年 10 月執委會公布的對中政策文件，曾對中國提出改善人權與開放市場的要求，最終遭到北京的拒絕。

從北京的角度觀察，它其實看穿了歐盟 CFSP 一盤散沙的結構，認定歐盟只會對話而拿不出太多的具體行動，這也是近年來中方對歐採取各個擊破策略的原因，例如北京刻意繞開德國與法國，而與英國展開經濟戰略對話，就是手段之一。於今，鑒於中國的國際地位上升，連歐巴馬總統也不得不維持低調，蓄意提出 G 2 概念與中國分享「全球共同領導權」(joint global leadership)，歐盟為了避免被美中關係發展而被邊緣化，未來勢必會利用新的理事會常任主席和外長，擴大與加

強歐盟對國際事務的影響力。英國現任外相 David Miliband 曾於 2009 年歐中第 11 次峰會召開之前，用「21 世紀無可取代的強權」(the 21st century's indispensable power)一句話來形容中國。他同時預言未來 10 年中國將成為國際兩強(G 2)之一，至於歐盟能否成為第 3 強(G3)，要看它對外立場能否一致(speak with one voice)。分析 Miliband 的思考邏輯，歐盟對中國缺少的是有效的戰略與共同立場。

二、歐中關係的未來主要取決於雙方共同利益和衝突。如果我們觀察 2009 年雙邊關係的發展，北京似乎已不再認為，歐盟還具有主導國際事務的關鍵力量，對涉及中國核心利益的議題，歐盟的影響力亦大不如前，尤其雙邊還存在短期內難以解決的功能性議題(例如貿易不平衡、人民幣升值、科技產品出口管制或對非洲政經影響力等)，遑論雙邊長期存有政治價值觀的衝突(例如人權、廢除死刑或涉藏、涉疆、涉臺議題等)。

就目前歐盟統合進程與主要成員國政治生態的變化研判，歐中關係應很難再重回 2003 至 2004 年德國總理施洛德(Gerhard Schroeder)與法國總統席哈克(Jacques Chirac) 兩人的親中時代，而目前的歐中關係則因中國崛起的效應，大幅降低歐盟對中國的影響力。因此，未來北京是否重新評估歐盟對中國的重要性，必然影響到中方的對歐政策。事實上，北京為闡述對歐政策目標和為期 5 年(2004- 2008)的合作措施，而於 2003 年 10 月 13 日首次公布「中國對歐政策文件」，迄今已到了需要檢討的階段。

自 2008 年北京奧運聖火事件以來，歐中間的政治互信只退不進，歐盟面對眾多的國際議題需要中方參與和支持，相對更提升了北京對歐盟採取強硬立場的自信。2009 年兩次峰會的聯合公報，雖未就人民幣議題有太多著墨，但溫家寶在記者會上，卻是嚴加駁斥歐盟期望人民幣升值的說法，顯見當下北京回應歐盟提出的一些敏感性議題，態度上已不再低調。前述 2009 年 2 月 25 日北京召開的「中歐大使論壇會議」，就針對歐中關係作出三項結論：(一)歐盟對中國崛起的反應過度；(二)歐洲對中國的發展模式持有意識形態偏見，擔心的是開發中國家不再對西方價值觀抱持幻想，進而影響歐盟展現軟實力；(三)歐盟「反華」成為某種政治資源時，自然形成政客和利益集團的推波助瀾。2009 年底，大陸學界提出重新評估對歐政策的建議，已顯示北京對歐戰略出現轉變跡象。

三、歐盟智庫公布的歐中關係實力評比報告，以及許多歐洲學者的共同認知是，歐盟需要中國分擔國際責任，它也促成了 2009 年兩次峰會聲明所謂的「歐中積極因對全球性挑戰」。然而，交往中國 (engaging China) 與分擔全球責任 (global burden-sharing) 僅達口惠階段，歐盟如果不解決「焦慮中國」(Europe's China Angst)的問題，雙方很難建立政治互信；換言之，歐盟一方面期望中方多承擔國際責任，另一方面又擔心賦予中國權力之後，將更難以影響和約束北京。

歐盟智庫近期在研究歐中關係問題時，提出一項假設：未來如果中國解放軍參與聯合國授權之國際維和任務(如阿富汗、蘇丹、黎巴嫩或加薩走廊)；如果中國軍艦駐守荷姆茲(Hormiz)海峽以維護通道安全；又如果中國在聯合國附屬機構(如世貿組織或世界銀行)獲得一些重要職位或中國在國際金融機構(如 IMF)的權力擴大，那麼歐洲人會有何種反應？前述景象反映的現實正是，歐洲人面對中國崛起的焦慮感。事實上，歐盟若無法擴大其戰略視野，那麼許多重要與承諾的理想(例如歐中談判中的「合作暨夥伴協定」<CPA>)，都不易實現。目前許多歐盟國家領導人對中國扮演「負責任的夥伴關係人」(responsible stakeholder)角色，擔心的還是歐盟今後對國際社會的影響力會落居北京之後。因為缺乏與中國分享國際政治領導權的信心，內部自然更難以達成對外的一致立場。參與執筆撰寫歐中關係實力評比報告的法國學者顧德明(Godement)在 2009 年第二次歐中峰會前接受媒體專訪表示，鑒於中國已成為歐盟的強勁競爭對手，歐盟應該考慮重新檢討對中政策。

從顧德明的思維可以判斷，歐中目前建構戰略合作夥伴似乎為期甚早，鑒於雙邊社會制度與政治價值觀的差距過大，需要先解決現實存在的問題。不過，歐盟擴大至 27 個成員國之後，理論上較兩次東擴前更難於達成涉及中國敏感政治議題的一致立場，尤其歐中經貿摩擦不斷的情況下，北京是否完全開放市場，是否誠心配合歐盟提出的減碳排放目標，又是否願意就盟國家領導人會見達賴問題趨於妥協等議題？都會成為歐盟重新思考對中政策的指標。

聯合國下美國與歐盟互動

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

2009 年對美國和歐盟來說，都是轉變的重要一年。在美國方面，歐巴馬(Barack Obama)打著「改變」的口號成為第四十四任總統，展現出與前任小布希總統時期迥然不同的外交政策和作風，努力重塑美國的國際形象，特別是在聯合國事務上，可謂大幅度轉向。歐巴馬積極回歸聯合國及多邊主義，並以一連串具體行動來證明其承諾，包括：2008 年底當選總統後即任命其外交政策首席顧問蘇珊·萊斯(Susan Rice)為常駐聯合國代表，並將此一職務恢復至柯林頓總統時期之內閣層級；宣布將付清美國在聯合國之會員款項，包括至 2009 年累計高達十五億之欠款；加入 2006 年成立之聯合國人權委員會(Human Rights Council)；積極推動美國批准全面禁止核子試驗條約(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT)；支持較嚴格的對抗氣候變化政策和規範；調整對伊朗政策，進行外交接觸溝通；決定關閉關達納摩灣(Guantanamo Bay)恐怖份子拘押設施；檢討美國對國際刑事法庭(International Criminal Court, ICC)政策等。2009 年 10 月歐巴馬獲得諾貝爾和平獎，在一片嘩然中，聯合國秘書長潘基文卻立刻表達祝賀之意，強調歐巴馬承諾與聯合國共同努力，帶給世界人民希望與前景，肯定挪威諾貝爾委員會的明智決定。在歐盟方面，里斯本條約終於在 2009 年 12 月 1 日生效，完成強化歐盟角色與功能一次重大的制度性改革。

上述這些發展，也意味著美國和歐盟的關係再度面臨檢討和調整之機遇。冷戰時期美國和以西歐國家為主的「歐洲」代表著所謂「西方集團」及「西方文明價值」，彼此對支持自由主義、民主制度、人權、區域穩定與安全、開放市場經濟、核不擴散等問題，基本上有著一致的利益和價值觀。九〇年代隨著共產集團瓦解，歐洲整合範圍擴大，美國和歐盟間之差異也逐漸浮現。對歐盟而言，美國應是其最重要的夥伴，但就美國來說，歐盟則是美國對歐洲關係的一部份。相對於北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)或歐洲安全暨合作組織(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)，歐盟與美國的關係過去似乎比較間接，角色定位也較不明確。一方面，美國和歐盟擁有世界最重要

的經貿關係，雙方貿易和投資就占了全球貿易額 40%，相當於全球 60% 的 GDP。然另一方面，美國和歐盟至今並未建立全面性戰略夥伴關係(comprehensive strategic partnership)，也沒有完整的決策互動架構。目前雙方關係的制度性安排，係根據 1990 年「跨大西洋宣言(Transatlantic Declaration)」，1995 年「新大西洋議程」(New Transatlantic Agenda)以及後續的執行計畫和行動，包括 1998 年「跨大西洋經濟夥伴關係」(Transatlantic Economic Partnership)，2007 年成立「跨大西洋經濟理事會」(Transatlantic Economic Council)，和 2009 年 11 月歐盟—美國峰會宣布將成立之部長級能源理事會(EU-US Energy Council)等。

美國與歐盟的關係在小布希(George W. Bush)第一任時期跌到谷底，主要原因是「九一一」恐怖攻擊事件以後，小布希政府提出反恐戰爭(war on terror)，主張對恐怖份子與支持恐怖主義的「邪惡國家」軍事上「先發制人」(pre-emptive strike)；2003 年又在未獲得聯合國安理會授權的情況下出兵伊拉克，作法受到歐盟多數成員的反對與質疑，也造成歐盟成員間分裂。雖然小布希在連任後嘗試與歐盟修補關係(包括三次訪問歐洲並成為第一位正式出訪歐盟的美國總統)，但小布希政府對聯合國的重大倡議，包括京都議定書(Kyoto Protocol)、聯合國人權委員會、國際刑事法院，多持反對或鄙視的態度，還是與歐盟對這些問題的態度南轅北轍。因此，歐巴馬上台後對聯合國施行的政策和作為，大幅拉近和歐盟在許多重要國際議題之立場上的差距，對改善歐盟對美國實施「單邊主義」(unilateralism)的反感以及在共同利益上推動合作，確實創造了有利的氛圍與條件。此一情勢如何影響美國—歐盟關係，特別是在國際政治和安全議題方面的互動，本文接下來試從 2009 年聯合國幾項實踐中提出概略的分析。

貳、主要發展

一、氣候變遷議題

歐巴馬上任後，積極推動對抗暖化法案和政策，並提出減碳具體目標。2009 年 11 月初歐盟—美國峰會宣言中，雙方同意將協力在 2009 年 12 月 7-18 日於丹麥首都哥本哈根(Copenhagen)舉行的聯合國氣候變遷綱要公約第十五次締約國會議(COP15)暨京都議定書第五次締約國會議(CMP5)上，推動內容包括到 2050 年以前，全球溫室氣體排放量降至 50%，協助開發中國家減碳等具法律拘束力之全面性國際氣候變遷協議。然而會議進行的過程中，美國與中國發生重大歧見成為焦點，而歐盟成員對於 2020 年前進一步減少溫室氣體排放量的程度彼此也一度出現爭議。最後由美國與巴西、中國、印度、南非五國關室密商後，向大會提出一份內容僅十二點的協議草案，而大會僅勉強達成「注意到」(take note of)此份文件的決議。雖然聯合國方面表示此項決議代表各國政治意向的草約(letter of intent)，因此可視為獲得些許成果(moderate success)；歐巴馬本人則認為本屆會議

最後文件雖不具法律拘束力，然所有重要排碳經濟體首次願意共同面對氣候變化挑戰的責任，也算是達成「有意義且史無前例」的進展(meaningful and unprecedented breakthrough)，但絕大多數國家並不滿意此屆會議的結果。歐盟在此次會議談判中可說是「邊緣化」，尤其未能堅持其原本之立場，力圖在關鍵時刻發揮影響力，因此也受到批評。

二、人權問題

冷戰結束後，歐盟在聯合國人權議題上一直扮演著重要的角色，但最近一年的影響力似有逐漸降低的情況。根據歐洲重要智庫 European Council on Foreign Relations 2009 年度《聯合國中歐盟與人權報告》中指出，九〇年代以來歐盟各成員國對於聯合國人權事務立場漸趨一致，尤其是 2005 至 2008 年間在聯合國大會的投票行為反映出完全一致的情況；2008-2009 年也僅出現極少數的例外。不過，其它會員國國家與歐盟投票吻合的比率從 1998-1999 年的 75% 降至 2007-2008 年的 55%，反而是支持中國堅持主權，反對干涉國家的比率從 50% 躍升至 74%。相對於歐盟，美國小布希時期則比較像個「攪局者」(spoiler)，投票隨心所欲，甚至對如兒童權利、水權利(right to water) 等共識度高的決議案，也投反對票，因此與其它國家吻合的程度只有 23%。美國與聯合國疏離的關係，加上中國、俄羅斯的崛起與策略聯盟，相當程度削弱了歐盟推動人權議程的力道。小布希政府拒絕參加人權理事會，而加入的歐盟成員國或因勢單力薄，或因彼此立場分歧，也無法發揮積極主導的角色。歐巴馬上台後，不僅加入人權理事會，也調整了美國的人權政策。2009 年 12 月 14 日美國國務卿希拉蕊·柯林頓(Hillary Clinton)公布歐巴馬政府的人權政策立場，提出以下四點原則：(一)美國將以身作則以負責的態度尊重普世人權標準，包括將接受 2010 年聯合國之人權紀錄之定期審查(Universal Periodic Review)；(二)務實推動人權外交政策；(三)支持由公民社會自發的民主人權行動；(四)對民主發展予以多重關注。歐盟和美國是否能加強合作以抗衡中國和俄羅斯主導的反干涉勢力，又如何合作，仍有待考驗。

三、核不擴散及裁軍問題

2009 年 4 月 5 日，歐巴馬在捷克首都布拉格發表演說，提出如何達到「無核武世界」的願景。歐巴馬列舉美國達成無核武目標的具體步驟，其中包括與俄羅斯在該年內就削減戰略性核子彈頭和庫存達成新協議。另外，美國將強化以核不擴散條約(Non-proliferation Treaty)為基礎之國際合作；在伊朗問題上，一方面設法與伊朗進行外交接觸，條件是伊朗必須與國際社會合作，放棄發展核武，則國際社會將支持其發展和平用途的核子計畫；另一方面則警告在伊朗核武威脅未完全消除前，仍將在歐洲部署成本較精簡且可靠的飛彈防禦系統，以取代小布希時期的計畫。最後，美國將確保恐怖份子絕不能擁有核子武器。

歐巴馬的核戰略構想得到俄羅斯初步的正面回應。在 2009 年 5 月公布的《俄羅斯聯邦 2020 年前國家安全戰略》中，俄羅斯確認在不損害國際安全與戰略穩定的情況下，削減核武器有特殊的重要性，並承諾通過雙邊與多邊磋商，「始終一貫地朝著無核世界的方向前進」。四月份美俄兩國就核裁軍問題展開談判，原本希望在 12 月 5 日 1991 年美俄《削減戰略武器條約》(Start I Treaty)到期前能談成後續條約，不過最後並未達成目標，仍有待 2010 年繼續努力。

2009 年 9 月 24 日聯合國安理會首度召開核不擴散與核裁軍峰會，由歐巴馬主持，使他成為歷史上第一位主持安理會峰會的美國總統。該會議上安理會 15 個會員國一致通過第 1887 號決議，聲明建立無核武世界的決心，重申各國對軍控和裁軍的義務並強調核武器國家應當在核裁軍領域做出進一步的努力，算是歐巴馬外交上一大展獲。

歐巴馬對伊朗的政策也獲得歐盟及俄羅斯、中國、法國、英國、德國等主要國家(P5+1)的原則性支持，包括要求伊朗在 2009 年底前接受聯合國以濃縮鈾換取和平用途核燃料的提案並向國際社會說明提煉濃縮鈾之真正意圖；以利誘與施壓雙管齊下的策略促伊朗進行對話與合作等。這套策略使美國與俄、中、歐盟及其成員國得暫時擱置是否進一步對伊朗實施制裁的爭議，期望藉此更有力的說服伊朗。只不過伊朗認為美國現在和過去的作法最終都是要迫其就範，其實沒甚麼不同，因此拒絕接受限期之要求。P5+1 在 2010 年 1 月 18 日在紐約召開會議，開始商討如何進一步制裁伊朗，但中國卻派遣低層級外交官員出席，顯然不願配合美國「和談不成就嚴厲制裁」的策略，這意味著歐巴馬的伊朗政策可能已陷入瓶頸。

參、未來評估

美國與歐盟雖然擁有不少共同價值，但由於對許多議題的看法和處理方式存在顯著的差異，雙方時為夥伴，時為對手。歐巴馬政府在外交及國際事務基本上採取「規範務實主義」(normative pragmatism)，且對聯合國及多邊主義展現支持態度，這對於美國與歐盟調解彼此歧見並加強合作提供新的契機。不過，觀察 2009 年聯合國的實踐，美、俄、中在核武問題、氣候變遷等重大問題上顯然扮演主導的角色，歐盟反而比較像是個旁觀者，或只是美國利益的配合者而已。歐盟是全球最大的貿易體，其 27 個會員國在聯合國大會占超過八分之一的票數；安理會五席常任理事國席次中，歐盟就占了兩席；歐盟所有會員國對聯合國之財務貢獻加總起來居全球之冠，其中包括聯合國 38%的經常預算，超過五分之二的維和預算，以及聯合國體系其它各類基金和計畫之經費負擔。若從這些條件來看，歐盟理論上在聯合國應具有相當份量才是。然而，歐盟受到本身制度上的限制，在傳統外交與安全事務上時常無法形成共同政策，使其在重要國際議題上未

能充份發揮集體影響力。除此之外，歐盟 27 個成員多數為中小型國家，它們對聯合國所賦予歐盟和平任務之人力和資源分擔上，難免出現短絀之窘境。這些因素，造成美國至今對歐盟的重視程度仍不及美國與歐盟個別國家間之雙邊關係，同時也相當程度解釋歐盟為何至今在聯合國既未能成為美國得力的搭檔，也無法與之抗衡，更缺乏外交或安全議題之主導能力。美國在金融海嘯中受到重創，霸權更加衰退，未來更需要強有力的夥伴來共同擔負和平與安全之重責大任。除歐盟外，俄、中都會是美國爭取的對象。在小布希時期，美國與歐盟在聯合國事務上既有合作，也有抗衡，尤其美國的單邊主義和歐盟對人權、多邊合作等價值訴求形成強烈對比，突顯出歐盟「規範強權」(normative power)的角色。歐巴馬上任一年來，雖然將歐盟視為美國重要的夥伴，但至少在聯合國下，歐盟似乎尚未成功地提升其夥伴地位，也未能有效發揮規範與制衡的角色。里斯本條約生效後，歐盟和美國如何重塑彼此關係，仍有待觀察。展望未來一年，歐盟有機會在聯合國一方面與美國就人權、環境變遷、發展、治理、反恐等問題上積極合作，另一方面適度制衡美、中、俄現實主義強權政治，繼續發揮「規範強權」之功能，至於成效如何，則要看歐盟成員有沒有達成共識的政治意願和貫徹共同政策之決心與魄力。

金融風暴下的歐盟對策

李俊毅

國立政治大學國際關係研究中心第一所博士後研究

壹、基本情勢

2007-8 年的金融風暴之所以爆發，肇因於若干因素的作用：快速的信用成長、低風險的獲利、充裕的流動性取得、高度槓桿的操作、資源價格的揚升、房地產的泡沫發展等等。在這些因素裡，全球（尤其是美國）總體的流動性政策以及不良的金融管制架構尤為重要，也是歐盟面對此次金融風暴的主要回應方式。前者表現在美國聯準會主席葛林斯潘於 2002-04 年間維持相對寬鬆的利率政策，促成了房地產的泡沫與財物槓桿的過度操作，而後者則使金融機構拓展「次級房貸」業務以及房屋貸款證券化的衍生性金融商品。當利率反轉向上，「次級房貸」貸款人無法履約而使違約率急速上升，便引發房地產與相關證券價格的崩跌，並進一步牽連到持有這些衍生性金融商品的投資銀行、避險基金與保險機構，而導致全球性的金融海嘯。美國與歐洲主要國家均遭遇了股市崩盤、金融機構倒閉或需要國家纾困(bailout)、失業率升高、消費信心低落等困境。

2009年歐洲經濟仍處於1930年代以來最嚴重的不景氣之中。真實的GDP預計下滑4%，是歐盟歷史上最急遽的緊縮。相應的，2009年的就業率預計將有2.5%的下滑，2010年則將再下跌1.5%，2010年歐盟的失業率預計將逼近11%，歐元區的失業率則為11.5%。儘管近期已開始有復甦的徵兆出現，例如歐元區在2009年第三季的經濟成長率已由第二季的-0.2%轉為0.4%的正成長，但因需求仍顯疲弱，產業結構也仍處於痛苦的調適中，經濟復甦的前景仍是不確定與脆弱的。以英國為例，分析師指出，在過去十年間英國經濟大致倚賴國內的消費者，然而在此波金融危機之後，消費支出在2010年將僅約0.4%，英國經濟必須重新聚焦於全球貿易，而此一痛苦的調整將可能長達十年之久。

從危機處理的角度來看，歐盟面對金融風暴所採的對策，大致可分為三類：針對「危機控管與減輕」，以大量資金援助金融體系、增進公共投資、並關照社會問題，並已有相當成效；針對「危機預防」，提出新的管制與監督架構加以因應；但在「危機解決」方面，則或因經濟局勢尚未完全明朗，尚未見到明確的退

場機制。

貳、主要發展

2009 年歐盟提出若干對策以因應金融危機。從危機處理的角度觀之，這些策略約可分為「危機控管與減輕」、「危機解決」、與「危機預防」這三大類。隨著局勢似乎有緩和的趨勢，歐盟的重心也漸由前者轉向後二者，但迄今為止對於危機預防的著墨相對較多。以下分述之。

一、危機控管與減輕

2008 年 9 月，美國第四大投資銀行雷曼兄弟破產、第三大投資銀行美林證券因次貸風波而被美國銀行併購、保險業龍頭美國國際集團(AIG)也因鉅額虧損而申請並獲得美國財政部的纾困，金融危機達到高峰。為因應金融業因為信用貸款急遽緊縮而帶來的流動性危機，歐盟主要經濟體於 10 月宣布將揖注資金以消減銀行的資本損失，各主要中央銀行亦提供金融機構無上限的短期資金借貸以對抗此次危機。11 月 26 日，歐盟執委會提出「歐洲經濟復甦計畫(European Economic Recovery Plan, EERP)」，並於 12 月 11 日為歐洲理事會(European Council)採納。復甦計畫為一協調(coordinated)的危機處理架構，其主要目的為支持實體經濟以及提高投資與消費的信心，而表現在三大方面。第一，在貨幣政策方面，強調各級銀行的重要性與職能，例如歐洲中央銀行扮演降低利率以確保流動性，從而穩定市場的角色，各會員國則需使其銀行部門及早回復正常的借貸與投資功能。第二，在預算政策方面，歐盟挹注 2000 億歐元（相當於歐盟 GDP 的 1.5%）的預算，其中 1700 億歐元由各國的預算提供，300 億歐元由歐盟總部與歐洲投資銀行提供，以增進購買力、創造需求及刺激信心，從而遏止經濟衰退的規模。第三，歐盟根據里斯本戰略(the Lisbon Strategy)的四大優先領域，即「人民」、「商業」、「基礎設施與能源」、以及「研究與創新」，提出十項行動：針對前二者，保障就業並促進企業活動，例如由歐盟「社會基金」緊急提供就業補助行動、刪減勞工非薪資成本、會員體可考慮調降若干部門的加值型營業稅等；針對後二者，則持續推動「明智的(smart)」投資，包括對技術、低碳產業、能源效率、基本設施等的投資，同時也提供對中小企業的資金援助、削減行政負擔，並現代化基礎設施。

歐盟執委會預期整體的財政政策將提供超過 4 千億歐元(相當於歐盟 3.3 %的 GDP)的經濟刺激因素，並於 2009-10 年間產生效益。以目前的狀況來看，這些危機控管的政策大致上皆達到其功效。儘管銀行的資產負債表在面臨較高的抵押與信用不履行的風險時仍顯得脆弱，歐洲主要金融機構卻不再有債務無法履行的情事發生，股市也已逐漸復原。在短期利率將近於零以及貨幣政策推動流動性的

幫助之下，銀行間信用市場的壓力已逐步減退。最後，儘管失業問題仍舊嚴重，失業率卻也維持在和經濟緊縮相對應的水準。

二、危機解決

歐盟第一時間所做的危機控管與減輕，初步來說已頗具成效。後續的步驟即是危機的解決，並提出預防其再次發生的舉措。針對前者，歐盟的焦點放在「退場機制(exit strategy)」的討論與準備上；對於後者，則以監督與規範制度的改革為主。在實際的發展上，歐盟已針對新的管制架構展開行動，但在「退場機制」的商討上，進程則十分緩慢。

目前歐盟與各會員國種種挽救經濟的政策，無論是財政上的刺激因素，或是針對金融部門與受創產業的援助，均非常態。擬定退場機制的步驟因而有助於讓這些受創的部門與產業能及早回復正常的運作，從而使政府的干預達到預期的效益。在這方面，歐洲經濟復甦計畫所提供的財政刺激因素將於 2010-11 年以半自動的方式逐漸撤銷，後續的配套措施則有賴各會員國依各自情況加以因應，但目前尚未見到有明確的對策提出。另一方面，貨幣政策的援助－亦即繼續維持低利率的政策－則可望為歐洲中央銀行持續採納，但亦有通貨膨脹的潛在危機。退場機制在設計上的困難之處在於，在國家層次，各國政府與央行一方面需提供經濟與金融部門相當的支持，一方面也須確保此一援助不致影響到總體的穩定，例如不至於引發通貨膨脹；在歐盟層次，歐盟一再強調這不涉及明確的日期與時程公告，因為各國受金融風暴的影響程度不一，需因地制宜，但另一方面復又強調協調的重要性，因為若各國振興經濟方案的退場步調不一，則可能會導致競爭力的不公，也有違單一市場的精神。歐盟會員國在這方面的折衝過程與因應方式，因而是此次金融危機能否、或多快能解決的關鍵。

三、危機預防

就危機的預防而言，管制架構的失敗，被認為是此波金融危機發展的一個關鍵，一個新的、更審慎監督(prudential supervision)管理架構因而是必需的。事實上，美國與歐盟在這方面的對話，自 2003 年起即已開始，但往往因為國家內部的考量，而進展緩慢。金融危機爆發後，歐盟快速的在這方面做出回應。2008 年 11 月歐盟執委會主席巴洛索(Jose Manuel Barroso)設立一個由前法國央行總裁戴拉赫榭(Jacques de Larosiere)主持的獨立小組，以檢視改善監督金融部門的方法。後者於 2009 年 2 月歐盟發布金融監理改革報告(The de Larosière Group report)，指出歐盟在危機的預防、管理與解決上存有落差，而這些困難係源自於各國監督機關之間缺乏合作、協調與一致性。對此該小組提出一系列建議，舉其要者，該報告主張信用評等機構應受到新的歐洲證券局(European Security

Authority)監督、成立歐洲系統風險理事會(the European Systemic Risk Council, ESRC)並由歐洲中央銀行總裁主持、強化歐盟的制裁與監督權力等。執委會則於3月4日核准該報告，並呼籲歐盟領袖們能在4月份的G20峰會上，以此為基礎加快金融市場改革的步調，並展現全球的領導力。歐盟經濟財政理事會(ECOFIN)於6月9日同意在歐盟層次設立新的監督結構，並於12月2日做成歐盟立法草案，等待歐洲議會的決議。

在此一新的監督架構下，主要包含兩大部分：「歐洲系統風險委員會」(European Systemic Risk Board, ESRB)為一諮詢性質的單位，基本上存在於歐洲中央銀行之內，仰賴後者的行政與分析部門，其職責為宏觀審慎監管，亦即監測和評估宏觀的金融系統的穩定，並適時提出警告；「歐洲金融監管體系」(European System of Financial Supervisors, ESFS)，則由各國的金融監督部門和三個新的歐洲監管機構（分別針對銀行、證券和保險三個方面）組成，負責微觀審慎監管，亦即監督不同的金融機構。綜合來看，此一新的體系一方面在歐盟層次上創設了一個集中的權責單位，一方面也賦予國家層次的監督者明確的角色。

參、未來評估

一、政治面向

本次的金融危機凸顯了協調(coordination)在歐盟層次的重要性：透過協調其處理危機的政策，會員國提高了相關措施的可靠性，而有助於短期內信心的回復與經濟的復甦；政策的協調對於防範保護主義的抬頭，以及單一市場的捍衛上，亦有其顯著的地位；對外政策的協調，亦使歐盟能在金融危機與全球復甦一事上，提出更快速的對策。這些雖然都屬於經濟政策的面向，但亦顯示出透過歐盟，集體力量能更有效率的面對與解決問題。此一經驗或能為歐盟日後的發展，尤其是進一步統合的政治計畫，帶來正面的影響。

然而，各國為解決流動性危機與信心問題而紛紛挹注資金，其後果正慢慢浮現，勢必成為歐盟會員國國內政治爭議的重點。以英國為例，龐大的預算赤字恐將排擠公共金融(public finance)的支出，將是今年大選的各政黨的選舉主軸。諸如赤字、通貨膨脹、失業、社會福利支出、社會信心低落等，預期將成為歐盟會員國國內政治的重要議題。

二、經濟面向

此次危機與衰退看似慢慢退去，但主要國家與金融市場是否從中學得教訓，

則仍未有定論。一方面，若干銀行與金融業鉅子紛紛表示已學得教訓，將減少財物槓桿的操作；但另一方面，政治領袖如美國總統歐巴馬卻也提出警告，指責銀行部門的自以為是，更宣示將不會容忍魯莽與不受節制的行為。亦有分析師指出，銀行、金融體系從業人員過度操作財物槓桿以獲得鉅額紅利的市場邏輯與文化，尚未看到深刻的反省或實際的改革，大企業如花旗銀行反而有「太大以致於無法令其失敗(too big to fail)」的結構性優勢。因此就目前的態勢來看，即便不會在未來幾年間出現，類似的金融危機仍有再度發生的可能。

此外，作為危機預防的機制，新的監督與管制架構是否有效，則恐將是一個事後諸葛的問題。換言之，這套新的規範是否奏效，猶待時間的檢證，也就是將由是否、或何時再度出現類似性質的金融危機而定。

三、2010 年幾項觀察重點

1.西班牙自 1 月 1 日起輪值歐盟主席，預計被列為優先執行的議題包括：帶領歐盟克服經濟危機、制訂並推動新的歐盟經濟成長策略，亦即 2020 策略(strategy 2020)、以及和與拉丁美洲簽署協定，加強與拉丁美洲及加勒比海地區的關係。

2.歐盟將於 2 月 11 日召開歐盟特別高峰會議，將討論歐盟在未來十年的經濟與社會議程。

歐盟里斯本條約

盧倩儀

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

2009 年在歐盟歷史上是關鍵的一年。10 月 2 日愛爾蘭選民在各界矚目下透過公民投票以 67%：33% 的懸殊比數讓歐盟里斯本條約敗部復活，12 月 1 日該約生效後，歐盟運作的基礎自此從「尼斯條約時代」進入到「里斯本條約時代」。由於里斯本條約的誕生耗時八年，短期內會員國將無意也無力再度進行條約改革談判，因此 2009 年開啓的歐盟里斯本條約時代預料將會維持相當時間。

里斯本條約的誕生要歸因於 2005 年被法國以及荷蘭選民透過公投所否決的歐盟憲法條約。爲了挽回花費三年時間才談判出來的歐盟憲法條約當中主要的改革共識，歐盟在 2007 年輪值主席德國總理梅克爾的折衝樽俎下將憲法條約中最具「憲法」特性一如「憲法」一詞、歐盟「國旗」、「國歌」一的部份剔除掉，並且擯棄憲法條約將歷來條約彙整爲一部單一文件的作法，而回歸以往對照式的修約模式，以期緩解反對憲法條約者對於歐盟條約改革的疑慮。最重要的是，會員國領袖——特別是曾在憲法條約遭否決以前承諾將舉行公投的領袖——從法國與荷蘭選民身上領悟到了公投的不可預測性。因此除了愛爾蘭依法必須舉行公投，¹其餘 26 個會員國都不願再冒公投失敗的危險，並且以「里斯本條約異於憲法條約」的理由收回先前的公投承諾。愛爾蘭選民於是成了 27 個會員國中唯一有權透過選票否決里斯本條約的「歐盟選民代表」。對於其餘 26 個會員國內反對里斯本條約的選民而言，愛爾蘭民眾「不負眾望」地於 2008 年六月以 53.4% 反對、46.6% 贊成，否決了里斯本條約。

貳、主要發展

2008 年愛爾蘭公投後的幾個月，金融風暴席捲全球。經濟發展曾經傲踞歐盟之冠的愛爾蘭遭受嚴重打擊，成爲歐盟第一個宣佈陷入嚴重經濟衰退的會員

¹ 因為 1987 年愛爾蘭最高法院判決歐盟所有條約修改只要牽動修憲就必須透過公投方式批准。

國。在此一經濟衰退的背景下，對於歐盟高層所提出之愛爾蘭就里斯本條約舉行二次公投的提議，愛爾蘭政府從原本的堅決抗拒逐漸趨於軟化；2008年年底的民調也出現了愛爾蘭選民可能改變心意的跡象。愛爾蘭政府與歐盟於是積極展開協商，針對最敏感的執委會執委人數問題、愛爾蘭人民最關切的中立、墮胎、以及稅制自主權問題進行談判，目的就是希望獲致能讓愛爾蘭選民心安的法律保證，以期在二次公投中扭轉歐盟尷尬的困境。愛爾蘭將就里斯本條約進行二次公投的態勢在2008年年底逐漸明朗。

在2009年十月舉行公投之前，歐洲議會於六月舉行全面改選。延續以往投票率下滑的趨勢，2009年歐洲議會投票率再創新低。在愛爾蘭第一次里斯本條約公投中於反對陣營扮演了功不可沒角色的團體Libertas派出了多位候選人參與這次歐洲議會選舉，結果卻近乎全軍覆沒，預示里斯本條約在愛爾蘭的第二次公投可能有不同於首次公投的結果。此外，德國憲法法院雖然於六月對里斯本條約做出不違憲的解釋，卻在長達147頁的解釋文中指出德國國會對德國行政部門在歐盟理事會當中投票行為的監督權不足。德國國會旋即於八月召開特別會通過了增強德國國會監督行政部門在歐盟理事會投票行為的立法。隨著德國里斯本條約批准程序完成排除了條約生效之主要變數之一，歐盟各界焦點再次轉回到即將舉行公投的愛爾蘭。由於有了上回因愛爾蘭政府宣導不足而導致失敗的經驗，愛爾蘭政府以及支持里斯本條約的學者、智庫、團體積極展開反擊，除了大肆宣揚愛爾蘭政府在布魯塞爾所取得之有關中立、墮胎、稅制、以及執委人數等各項保證外，對於反對陣營不惜依賴謊言來獲取勝利也嚴厲加以抨擊。最重要的是，在金融風暴所帶來的普遍恐慌氛圍中，光是“Say Yes to Jobs!”這一句口號就足以令不少愛爾蘭選民對里斯本條約回心轉意。

贏得了愛爾蘭選民的支持後，里斯本條約仍然欠缺捷克總統Klaus的簽字。儘管捷克國會早已對里斯本條約進行批准，但是對於歐洲整合抱持深切懷疑態度的總統Klaus卻表示除非捷克能夠獲得免除條約在公民基本權利部份的義務，否則將拒絕簽字。在此同時，與Klaus立場相同的捷克國會議員亦一再要求憲法法院就里斯本條約進行解釋，企圖阻撓條約的通過。隨著愛爾蘭公投過關，捷克成為條約生效唯一的障礙，會員國終究還是願意向Klaus的堅持低頭，同意捷克免除條約在公民基本權利部份的義務，而捷克憲法法院也於十一月宣佈里斯本條約並未違憲，讓歐盟終於等到Klaus的簽字，里斯本條約於十二月一日正式生效。里斯本條約生效後，歐盟的運作自此從「尼斯條約時代」進入到「里斯本條約時代」。主要變革包括：

一、「歐盟首腦理事會主席」2(President of the European Council)及「對外關

² 關於“the European Council”中文應如何翻譯有許多不同看法。台灣學界過去習慣用「歐盟高峰會」一詞，然而“the European Council”是個一年三百六十五天都存在的「機構」，而非

係暨安全政策高級代表」(High Representative for Foreign Affairs and Security Policy)新職的設立：在英國與法國推動下，歐盟輪值主席制度受到大幅修改。以往每半年輪值一次的主席位置主要含括首腦理事會(European Council)主席以及部長理事會(Council of the European Union)中九種例行會議組成3之主席。里斯本條約生效後，首腦理事會主席(President of the European Council)改為常任，任期兩年半，得連任一次；部長理事會中對外關係理事會的主席(High Representative for Foreign Affairs and Security Policy)亦改為常任，並同時兼任執委會副主席。

二、歐洲議會立法權大幅提升：在歐盟每一次的條約改革中，歐洲議會皆是贏家；里斯本條約也不例外。以往歐盟立法程序依政策議題領域區分為諮商(Consultation)、同意(Assent)、合作(Cooperation)、共決(Codecision)程序。里斯本條約將其中歐洲議會享有最充份影響力的共決程序普及至幾乎所有議題領域，⁴並將此一普及於多數議題的共決程序更名為「一般立法程序」(ordinary legislative procedure)，而其他三種立法方式則合併為「特殊立法程序」(special legislative procedure)。⁵

三、改善理事會投票方式：理事會投票方式依然包括一致決及多數決兩種。但以往多數決是依照一套複雜的條件多數決(qualified majority voting)計票方式，里斯本條約將其簡化為雙重多數決(double majority)：每個會員國都擁有一票；當表決結果達會員國數 55%、歐盟總人口數 65%時即為通過。此外，里斯本條約也將適用多數決的議題領域與適用一般立法程序的議題領域加以統一：只要在理事會是依照多數決方式表決的議題在接下來的立法程序中必然依照一般立法程序。因此包括移民、刑法、警察事務在內，會員國政府都失去了否決權；同時歐洲法院亦就此獲得這些議題的管轄權。

參、未來評估

在耗費了將近十年的時間從尼斯條約時代邁入里斯本條約時代後，原本各方預期接下來歐盟會著眼其全球角色，將時間精力用在提昇歐盟在國際上的影響力，因為隨著中國崛起，中美兩國不時被媒體稱作“G2”，讓歐盟在全球事務中顯得無足輕重。然而里斯本條約中歐盟首腦理事會主席的工作內容界定得十分模糊，可以只扮演高峰會主席這樣一個默默無聞功能性的角色，也可以是與世界各國領袖平起平坐、大幅拉昇歐盟國際影響力的歐盟主席，因此該職務人選之抉擇

偶爾舉行的「高峰會」，因此「歐盟高峰會」一詞實不足以精確傳達“the European Council”作為歐盟一主要機構之語義。本文因此採用歐洲經貿辦事處在台灣所出版之「認識歐盟」以及「歐盟漫畫」中對“the European Council”之中譯，即「歐盟首腦理事會」。

³ 九種組成為：總務暨對外關係、財經、內政司法、就業社會健康暨消費者、競爭力、交通電訊暨能源、農漁業、環保、教育青年暨文化事務。

⁴ 新納入的議題如：農業補貼、貿易、漁業、移民及庇護政策。

⁵ 如今歐洲議會只有在稅制以及外交政策方面依舊沒有影響力。

意義重大；先前所傳出的熱門人選如英國前首相布萊爾、盧森堡前總理榮克、荷蘭前總理巴克南德皆擁有提昇歐盟影響力的領導潛力。但從 2009 年 11 月所揭曉的首任常任歐盟首腦理事會主席人選來看，歐盟似乎缺乏在全球議題上扮演舉足輕重角色的野心與決心，因為獲任命首腦理事會主席的前比利時總理范宏畢 Herman Van Rompuy 是個國際舞台上的生面孔，評論家對於歐盟會員國任命一位「聽話」、「非強勢」理事會主席的解讀即各國仍舊希望保有完整外交決策權，這當然也代表歐盟在國際上發言權與影響力並不會隨著首腦理事會主席一職的設立而有所改變。面對即將在 2010 年五月舉行的美歐高峰會，目前甚至有跡象顯示擔任歐盟輪值國的西班牙並不打算讓出高峰會主持權，而主張應由西班牙總理薩帕泰洛在西班牙土地上迎接歐巴馬；此一傳聞使原本即已處於弱勢的歐盟首腦理事會主席形象更形削弱。

里斯本條約中另一新設職務——對外關係暨安全政策高級代表——最後勝出人選是僅一年歐盟資歷的原英國籍貿易執委愛西頓(Catherine Ashton)，此一任命同樣因當事人之低知名度而跌破許多專家眼鏡。由於此一新職務的設計本身即有其矛盾存在：身兼執委會副主席的對外關係高級代表究竟是站在超國家、執委會、執行爲重的角度任事還是以維護理事會政府間運作特性、談判爲重、以促進會員國利益表達爲己任？會員國外交官質疑，執委會力拱執委出身的愛西頓出任高級代表一職別有居心，爲的是將該職務定位爲執委會取向；日前當愛西頓女士表達將維持在執委會辦公並維持原有執委會幕僚團隊時，會員國外交界更加確信此一自我認知將會限縮高級代表的施展空間、凸顯其執委會性質而壓抑其理事會性質。執委會主席巴洛索被視爲是歐盟新人事任命中的最大贏家：不僅范宏畢和愛西頓兩人份量只足以更加襯托巴洛索而毫無與其相抗衡之著力點，同時目前看來愛西頓似乎將會依照巴洛索的領導來主持歐盟對外關係，使原本歐盟對外關係中索拉納所扮演的角色逐漸淡出。日前在海地發生七級大地震後，愛西頓女士統籌會員國援助並與聯合國秘書長潘基文保持密切聯繫，基本上發揮的是執委會的功能，唯在層級及能見度上確較前里斯本時代的執委會有所提昇。至於在處理情況快速變化的伊朗、伊拉克、阿富汗等地事務時，歐盟這位新高級代表卻仍在緩緩整裝待發之中。

里斯本條約的生效除了隨即引發人事任命之爭議外，這部歷時多年談判幾經挫折才生效的新約非但未能解決歐盟長久以來的民主赤字問題，反而讓歐盟的民主合法性蒙上另一層陰影。從歐盟憲法條約到里斯本條約，會員國總共舉辦了六次公投(盧森堡、西班牙、法國、荷蘭、愛爾蘭、愛爾蘭)，結果是三敗三勝；而原本承諾要公投但後來卻絕口不再提公投一事的會員國政府更高達十個。批准過程的民主爭議之外，里斯本條約再次擴張歐洲議會的立法權，這是否與改善歐盟民主合法性的目標相符合呢？對歐盟運作或歐洲議會選舉稍有瞭解的人都知道，歐洲議會與歐洲人民距離甚遠，甚至被看作是個失敗的機構。根據民調，大多數

歐盟選民並不知道代表自己國家的歐洲議會議員是誰，歐洲議會選舉投票率更是一路下滑(歷年投票率：1979：63%；1984：61%；1989：58.5%；1994：56.8；1999：49.4%；2004：45.5%；2009：43.2%)。因此里斯本條約將共決程序範圍擴大並更名為一般立法程序，同時將一般立法程序與理事會多數決適用範圍統一的作法可能會為歐盟造成更多困擾，關鍵原因即在於歐洲議會實質民意基礎之薄弱。唯在里斯本條約下，民意基礎薄弱的歐洲議會遇上財力雄厚的產業卻又顯現出極不對稱的影響力。目前歐盟與南韓自由貿易協定因為里斯本條約的生效而遭受阻力正是因為在歐洲議會取得對外貿易談判之影響力後，原本因為歐韓自貿協定而將蒙受損失的產業(如汽車業)轉而遊說歐洲議會，引發歐洲議會雖然民意基礎薄弱，卻將成為特殊利益代言人的疑慮。

為增加公民對歐洲事務的影響力，里斯本條約首創由一百萬公民聯署即可要求執委會就特定議題提案之規定；同時會員國國會亦首次在歐盟立法過程中佔有一席之地：當超過半數會員國國會質疑法案違反輔助原則(the principle of subsidiarity)、同時過半會員國政府或過半歐洲議會議員亦認同該質疑時，立法即不得繼續進行。這些新規定是否確實能夠提昇公民對於歐洲事務的影響力自然仍有待觀察，但至少在短期內，歐盟公民的創制權以及會員國國會新取得的複決權並不會為歐盟的立法型態帶來顯著衝擊；換言之，一般公民對於歐洲事務之影響力將依舊有限。

從1986年單一歐洲法首度修約以來，歐盟每一次的條約改革皆在新約中埋藏了下次條約改革的伏筆，但里斯本條約卻例外。由於會員國費了近十年時間才完成里斯本修約工程，耗盡了所有人的耐心，因此未來歐盟將有很長一段時間不再碰觸歐盟體制改革問題。這對於反對歐洲聯邦主義或是疑歐派(Eurosceptics)而言是個大好消息。在制度穩定性可期的情況下，歐盟至少理論上有可能專注於眼前的挑戰，在氣候變遷⁶、金融秩序重建⁷、持續東擴⁸以維持區域穩定等幾個眼前甚為急迫的議題上更全心應付、尋求突破。

⁶ 哥本哈根氣候峰會中明顯看出歐盟的重要性與影響力遠遠落後於中國、美國、印度等人口眾多的國家之後。

⁷ 希臘政府近乎破產已成為歐盟目前最嚴峻的考驗。

⁸ 未來持續東擴最顯著的挑戰依舊是會員國對於土耳其入盟的抗拒及排斥；而克羅埃西亞的入盟之路也因其與斯洛文尼亞的領土爭議而存在許多變數。此外希臘持續對馬其頓進行杯葛，使其入盟同樣遙遙無期。

里斯本條約生效後的人事及對外政策

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、2009 年 10 月 3 日愛爾蘭二次公投(67.13%：32.87%)通過里斯本條約，11 月 3 日捷克總統亦正式簽署里約之後，歐盟最重要的工作即為新的人事布局，其中包括選出理事會常任主席、共同外交暨安全政策高階代表(CFSP High Representative, 以下簡稱歐盟外長)及執委會委員改選。根據一項非正式的統計，參與角逐首屆理事會常任主席及歐盟外長者多達 20 人，但迄至 11 月 19 日當晚，歐盟以「閉門晚餐」(closed-door dinner)形式召開峰會時，27 國領袖仍未中意共同支持的人選。

二、歐盟協商理事會常任主席與歐盟外長的過程，主要受德、法兩國主導。人選難產則因受到兩項因素之影響

其一是，若干小國擔心歐盟內部再現「德法軸心」；其二是，歐洲懷疑派(euroskeptic)不支持具聯邦主義思維者出線(federalist)。英國首相布朗(Gordon Brown)曾在 10 月 29 日歐盟峰會上表態支持布萊爾(Tony Blair)角逐常任主席，但在協商過程中未獲成員國左派政府的支持，尤其比利時、盧森堡、匈牙利及西班牙等國，以英國未加入歐元區和申根條約為由，不支持布萊爾，部分成員國甚至以布萊爾任內支持美國對伊拉克動武為由，也持反對態度。

法國總統薩柯吉(Nicolas Sarkozy)原本支持布萊爾，但隨後接受德國總理梅克爾女士(Angela Merkel)的建議，同意由小國元首擔任理事會常任主席，兩人並於 10 月 29 日當天的峰會(晚宴)上達成共識，決定常任主席應選自中間偏右的政黨，歐盟外長則應選自中間偏左的政黨。此舉無異宣判布萊爾出局。

三、主要具競爭力的常任主席角逐者有四人：

(一)比利時現任總理傅榮佩(Herman Van Rompuy)：因獲德法支持，Blair 出

局後，他始終是最被看好的人選。

(二)盧森堡現任總理(1995 迄今)Jean-Claude Juncker：原被視為布萊爾之後的首選，尤其 1997 年 7 至 12 月他擔任理事會輪值主席期間推動通過阿姆斯特丹條約，甚獲德法兩國支持，但因他具強烈的聯邦主義意識，未獲中(東)歐國家支持。

(三)芬蘭前總統 Martti Ahtisaari(1994-2000)：曾因參與解決 Kosovo 問題而獲 2008 年諾貝爾和平獎，但他 2000 年卸下總統職務之後，即未涉入歐盟事務，且德法兩國對他的信任不足。

(四)現任愛沙尼亞總統 Toomas Ilves(2006 迄今)與拉脫維亞前總統 Vaira Vile-Freiberga 女士(1999-2007)：兩人屬中、東歐新成員的代表性人物，後者曾於 2006 年與潘基文角逐聯合國秘書長一職，但歐盟新成員國難以從兩人中協調出一位具競爭力的參選人。

主要具競爭力的五位歐盟外長角逐者：

(一)現任執委會貿易委員艾栩敦女士(Catherine Ashton，2008 迄今)：女性黑馬人選。她最終能夠出線，主要受惠於 Blair 出局和英國現任外相 David Miliband 表態無意參選。最重要的原因還是，德國堅持出線者來自中間偏左政黨，且認為艾栩敦有助於制衡 2010 年可能重拾英國執政權的保守黨反歐路線；至於法國也樂見艾栩敦出線，因為此一安排有利於法國爭取執委會的內部市場(internal market)委員一職。

(二)義大利前總理 Massimo D'Alema(1998-2000)：獲德法支持，過去經驗也證明他能配合德法的路線，但因為冷戰時期具有義共黨員身分及反美、反以色列的強硬立場而不獲中、東歐國家支持。

(三)義大利前總理 Giuliano Amato(1992-1993；2000-2001)：曾積極參與推動里斯本條約，與德法兩國的配合度亦高。

(四)西班牙現任外長 Miguel Moratinos(2004 迄今)：他支持德法路線與強大的歐盟，明顯獲薩柯吉支持，但因西班牙籍 Javier Solana 已擔任 CFSP 高階代表長達十年時間，影響歐盟 國家對 Moratinos 的支持。

(五)芬蘭現任執委會東擴事務委員 Olli Rehn(2004 迄今)：1998 年才涉入歐盟事務，國際知名度不高，與德法兩國的淵源不深，僅獲中、東歐國家支持，但

不未獲歐盟大國支持。11/27 執委會的改組結果，Rehn 轉任經濟暨貨幣事務委員。

四、執委會任期至 2009 年底屆滿，新產生的 27 名委員(參閱附表一)將於 2010 年 1 月 26 日交付歐洲議會行使同意權，2010 年 2 月 1 日正式就職。

五、歐盟選出理事會常任主席與歐盟外長，主要為行使「協調內部立場」及「國際上代表歐盟」的職權。歐盟共同外交暨安全政策以往難以發揮預期功能的關鍵在於，一方面它必須獲得所有成員國的支持，另一方面是缺乏能對外代表歐盟的專職。前者有關一致決(unanimity)的設計，常導致歐盟在許多議題上難以促成「共同立場」(common position)，遑論在國際政治與安全議題發揮制衡功能；後者因為理事會主席的輪值設計，難以發揮或持續展現歐盟的整體力量。根據里約 (2009/12/1 正式生效)規定，歐盟外長向理事會提出涉及 CFSP 的倡議，理事會僅需要採取「條件多數」議決之。由此研判，大國(尤其是「德法軸心」或「德法義」戰略三角)主導歐盟外交政策的趨勢會愈來愈明顯，一致決改為條件多數決之後，理論上較有利於 CFSP 法案的通過。

貳、主要發展

一、2009 年 10 月 29-30 日歐盟峰會之後，瑞典總理 Frederik Reinfeldt 曾與 27 國領導人舉行多次非正式性協商，歷經整整兩輪回的穿梭，卻始終無法促成一致意見。11 月 18 日，Reinfeldt 還公開呼籲成員國領袖應捐棄成見與私利，並希望在 11 月 19 日的工作晚宴(峰會形式)上能形成共識；換言之，峰會召開前，無人有把握能順利產生人選，此由大會曾備妥次日早餐即可證實。

峰會召開的前幾天，27 國領袖對常任主席人選大致已整合成兩種意見：第一類(以布朗首相為代表)強調，人選必須具國際知名度與豐盛的人脈關係；第二類(以梅克爾總理為代表)認為，常任主席主要重內部協調，無須太重視國際人脈。及至峰會正式舉行前的數小時，27 國終於達成基本協議，決定常任主席需要具備為人態度低調(low profile)與腳踏實地的條件，也因為這項會前會的共識，幾乎決定了傅榮佩的出線，這也是最終峰會只耗費三個小時即完成任務的關鍵因素。

許多人對艾栩敦女士出任歐盟外長，較感意外。因為，艾栩敦參選該職的正式訊息，是峰會開始之後英國官員才透露給媒體的，事後艾栩敦本人亦感突然，這點從她毫無準備的當選感言，可以尋得蛛絲馬跡。看來，艾栩敦的出線應是成員國間妥協的結果；換言之，傅榮佩出線可以滿足小國的虛榮，也符合德法等國的戰略安排，歐盟外長一職讓予艾栩敦，亦可驅使向來親美疏歐的英國積極

參與歐洲事務。此外，歐盟除了選出理事會常任主席及外長人選外，各國也協調出法國外交官 Pierre de Boissieu 擔任首屆的理事會秘書長，任期至 2011 年。

二、傅佩榮與艾栩敦兩人的缺點或是缺少國際外交的歷練，但擁有幹練的協調能力。梅克爾與薩柯吉兩人看中傅榮佩的原因並非他容易受德法的掌控，而是其出色的協調能力、(歐洲內部)廣泛地人脈與具有小國、中立和低姿態作風的特質。根據過去歐盟統合的經驗，任何一項政策能否順利推行，成敗多決定於輪值主席(或主導大國)的協調能力。從(1970 年代)德國總理史密特(Helmut Schmidt)與法國總統季斯卡(Valery Giscard d'Estaing)說服共同體成員國接受歐洲匯率機制(ERM)，至(2007/1-6 月)梅克爾擔任理事會輪值主席時，成功說服 27 國制訂里約的實際例子，都說明了傅榮佩的出線與他具有促成歐盟一致立場 (with one voice) 的才能有關，事實上他於 2008 年 12 月底接任比利時總理之後，確實舒緩了比國南北分裂的危機。

至於艾栩敦的個人特質與傅榮佩有些類似，國際事務的經歷較少，但協調能力很強，2006 年她獲頒英國年度政治家獎的理由，就是辦事有效率及推動政策時能快速促成各方共識。

參、未來評估

一、歐盟機構一些待遇佳的重要職位人選，向來是成員國領導人幕後的交易而成。1994 年為協調執委會主席人選而召開的希臘峰會，就因為英國反對比利時總理 Jean Luc Dehaene (1992-1999) 出線而延宕了 12 小時，最終才選出盧森堡總理 Jacques Santer (1984- 1995)；1998 年 5 月 3 日歐盟的特別峰會上，德法為首屆歐洲央行總裁人選的爭執，亦同樣延宕 12 小時，最終德法達成妥協，先由法國否決的德國中意人選荷蘭經濟學家 Wim Duisenberg 擔任首屆總裁，法國支持的 Jean- Claude Trichet 則接任第二屆歐洲央行總裁。這次歐盟協商常任主席與歐盟外長的過程中，最終各方讓步並達成妥協，依然是歐盟運作的特色。

歐盟協商重要的人選，向來以不公開競選、不公開提名、不到必要不採取投票的方式進行。協商過程之初，英國外相 David Miliband 始終被點名為歐盟外長的最佳人選，直到 11 月 8 日他會晤丹麥前總理、現任北約秘書長 Anders Fogh Rasmussen 時，公開宣稱對歐盟外長職務沒有興趣，這才讓艾栩敦女士燃起希望。此外，歐盟協商常任主席與外長人選，通常都是秘密進行，且不符合直覺判斷的邏輯。例如，荷蘭「商業報」(NRC Handelsblad)認為該國總理 Jan Peter Balkenende 係最適任的理事會主席人選，其推論是根據 2005 年荷蘭公投否決歐憲條約，Balkenende 若擔任此職可以爭取荷蘭反歐派選民支持歐盟政治統合，結果不如預

期。另外，瑞典現任外長 Carl Bildt 曾因參與聯合國處理巴爾幹衝突而聞名，結果竟無會員國推舉。

二、常設主席與外長因涉及未來歐盟提升國際政治的影響力，但在協商人選的過程中，因為要顧及大國與小國、富國與窮國、新歐洲與舊歐洲、左派政黨與右派政黨，乃至男女性別之間的平衡，顯示出歐盟內部的凝聚力依然不足，未來的政治統合恐仍會建立在相互妥協的立基點。這次德法主導常任主席與歐盟外長人選的協商過程，顯示德法立場未來會影響歐盟的全球外交布局，歐盟決策可能再現「德法軸心」，甚至形成「德法義」新的戰略三角。

這次大國協商人選充滿了各自利益的算計，呈現出德法會利用執委會的人事改組，爭取有利於主導歐盟重要政策的職位。舉例而言，11 月 27 日執委會改組(2009-2014)的結果印證，法國前外長 Michel Barnier 爭取到內部市場(含金融服務)政策委員之職位，顯示未來法國將主導歐盟市場與銀行規範；歐盟德國 Guenther Oettinger 取得能源委員，有利於推動歐盟與俄羅斯的能源合作；法國支持羅馬尼亞的 Dacian Cioles 擔任農業政策委員，嚴格說亦有助於自身維持共同農業預算之既得利益。德法主導人事布局的情況下，小國難免失去重要政策委員的位子，例如荷蘭(競爭政策)、拉脫維亞(能源政策)、奧地利(對外關係)、愛爾蘭(內部市場)、瑞典(資訊戰略)或丹麥(農業與鄉村政策)。

三、歐盟內部不乏為選出一位弱勢的外長而憂心的人，瑞典外長 Carl Bildt 就持這種論點。最具代表性的還是參與設計常任主席制度的前法國總統 Valéry Giscard d'Estaing，他批評這次選舉證明了歐盟邁向政治強權的野心不足。英國「衛報」(The Guardian)也批評歐盟在選擇主席和外長時，並未展現雄心而是選一條阻力最小的道路；該報甚至認為，獲利最大的是執委會主席巴洛索(José Manuel Barroso)，因為歐盟的所謂「鐵三角」(Troika)，傅榮佩與艾栩敦兩人的聲望明顯不足，不構成對巴洛索的威脅。歐洲議會的「綠黨與自由黨聯盟」黨團([European Greens - European Free Alliance](#))主席 Daniel Marc Cohn-Bendit，更認為歐盟的全球政治影響力「正在下沉」(sinking to a low)。「基督教科學箴言報」(Christian Science Monitor)則認為 B 布萊爾的出局是他的聲望太高，以及德法擔心未來難以駕馭他的主因。不過，對反統合的歐洲民眾而言，普遍認為這次選舉不夠透明，疑歐派民眾認為常任主席事關各成員國，就不宜僅交給政府領導人單方面決定。「法新社」甚至用「中世紀提名教皇的儀式」來描繪這次的選舉。

原本支持布萊爾且反對傅榮佩出任常設主席的英國首相布朗，事後卻公開讚揚傅榮佩「具備外交官與談判代表的特質，也是一個誠實的人」；瑞典總理 Reinfeldt 則為歐盟選出的「是贏家而非失敗者」。巴洛索則為艾栩敦出任外長表示，她能為歐盟帶來英國風格的全球視野，她的出線也證明英國扮演歐盟領導角色的重要性。歐洲學界和輿論亦不乏持正面看法者（如布魯賽爾 ECFR 研究員 Thomas Klau

或波蘭智庫 demosEUROPA 研究員 Adam Jasser)，這些人儘管認為歐盟應該選出一位「明星級」(star-quality) 的領袖，但基於歐盟的政治影響力主要取決於 27 國的立場是否一致(with one voice)，傅榮佩和艾栩敦兩人具有極佳的情緒管理 (EQ)能力，兩人雖缺乏國際知名度，卻有助於尋求內部共識。

四、判斷里約對歐盟內外政策的影響，可以從歐盟政策形成方式的變革及歐盟內部新的權力平衡等兩個面向著手：

(一)、新的 QMV 設計促成歐盟多面向的機構變革，它一方面增加了歐盟官僚機構的權力，另一方面又減少了會員國行使否決權的次數，此一現象難免造成歐盟內部的對立，例如未來涉及稅法修改，即無須再召開政府間會議、也不用歷經會員國間冗長的協商過程，甚至要坐等部分會員國交付公投的結果，因此理論上有助於歐盟提升政策的效率，但也難免增添不同意見成員國間的摩擦。

里約雖修訂了尼斯條約有關 QMV 的設計，但 2014-2017 年的過度時期，理事會依然可以遵循尼斯條約的決策規範。歐盟決定延長里約新規範的生效期，主要是讓部分擔心歐盟政策被大國操控的成員有一段長時間的適應期。根據里約的新規定，會員國的人口數決定了它的投票實力，任何引用 QMV 的政策法案都需要 15 國，且還能代表歐盟總人口的 65%，才可能被通過；更重要的是，杯葛政策法案的所謂「關鍵少數」(blocking minority)改為至少四個國家及代表 35%以上的人口。

此一規範有利於人口大國(如德、法、義)，但形成關鍵少數的力量，則需要靈活的外交談判手腕。以外交政策為例，里約設計的常設主席及外長，根本上有助於聯盟內部的凝聚力與提升歐盟在國際政治舞台的能見度，尤其它可以改善歐盟長期被譏為「經濟巨人、政治侏儒」的現象。美國尼克森總統時代的國務卿季辛吉，就曾多次提出疑問：「如果我想找歐盟對話，我該找誰？」(If I want to call Europe, who do I call?)，里約生效後可以舒緩這方面的困境。

(二)、歐盟強化了對外代表性。里約有關常設主席及歐盟外長的條文，其實相當精簡，它僅提到兩人「對外代表歐盟」，卻未具體規範其權責。進一步來說，歐盟未來對國際政治議題的立場與態度(從伊朗核武、氣候變化、至歐俄關係等)，都得靠這兩人出面斡旋與折衝尊俎。問題在於，里約對前述兩職位的權責規範相當模糊，文字上的意義僅賦予常任主席主持 (每年約 5-6 次)的會議及整合會員國間的歧見，實際上的職權行使頗具彈性；換言之，常任主席權責的大小與輕重，有待未來實際運作去檢視。首屆常任主席及外長未來如何扮妥其角色與分寸拿捏，又如何妥適地發揮其職權與功能，將會形成後繼者運作的慣例。27 個會員國其實都很清楚兩者權責的彈性相當大，這也是德法會積極進行選舉布局，而小國也異常關切選舉結果的原因。

再從里斯本條約的內容來看，常任主席的權責似不如歐盟外長。條約中未明確規定擔任常任主席的條件，它雖提及常任主席對外代表歐盟，但又未具體列出權力範圍。歐盟若干成員國的認知是，常任主席應優先處理歐盟內部事務，涉外事務應交付歐盟外長承擔，也因此在前述成員國眼中，常任主席的象徵性意義大於實際功能，與其說他倒不如說他是歐盟協調者 (coordinator)。至於歐盟外長一職，法律上賦予她(他)的權責，相較常任主席顯然大得多。任期五年的歐盟外長同時也是執委會副主席，負責處理歐盟共同外交與安全政策，屬下的外交團隊高達 5000 餘人(「對外行動署」<External Action Service>)，未來歐盟在全球國家的使館亦歸外長管轄；更重要的是，外長手裡掌握每年高達 70 億歐元的外援款項，她可以單方面決定援助對象與援助金額。

(三)、新的 QMV 會形成新的權力平衡。長期以來，歐盟國家皆處於「經濟統合仰望德法龍頭」及「政治統合質疑德法軸心」的搖擺狀態。德法位居全球第 4 及第 5 大經濟體，人口數亦位居全球第 14 名及第 20 名，更何況德法主導的歐洲聯盟，是全球第三大政治實體及最大的經濟體。若從這些數據去推測未來，里約生效後的歐盟經濟政策，很難不會重回德法主導的時代，最重要的原因是理事會有關重大政策改採新規範的 QMV，相對較易於形成德法聯手拉攏義大利(特別是 Silvio Berlusconi 主政時代)的「鐵三角」組合，至少這三國所形成的「關鍵少數」，能夠影響歐盟政策的走向。

附表呈現的政治意涵是，德法連同義比盧三個傳統且友好的成員國，它們在理事會的投票實力已從尼斯條約的 29.9%，大幅提升至里約生效後的 43.6%，足見里約對歐盟政治生態已帶來明顯的影響，當然它對擔心德法軸心重現的國家也造成衝擊。(參閱附表二)

(四)、歐盟內部不乏經濟發展長期受惠於經濟統合政策的成員國，例如西班牙、希臘及大部分中歐國家，其對德法主導的歐盟統合方向未必全心全意的支持，但如果歐盟的統合能帶給它們經濟利益及提升它們在國際舞台的地位，就會樂觀德法的主導角色。至於熱衷歐盟經濟統合，未必反對政治聯盟，卻憂心歐盟被少數成員主導的荷蘭、瑞典、奧地利等國，往往會利用自身的地緣戰略優勢，提升對歐盟決策的影響力。至於波蘭或捷克這樣積極支持歐盟的國家，它們最憂慮的問題主要還是歐盟能否真正保障其安全，尤其面對重新崛起的俄羅斯。波、捷似乎較信任與美國的軍事結盟，而質疑德法經常與美國唱反調的政治用心。

肆、結語

如果就傅榮佩與德法兩國領導人的深厚交情及其個人的領導特質而言，未來

歐盟的外交政策難免沾染德法全球布局的色彩。舉例來說，傅榮佩反對土耳其加入歐盟可謂人盡皆知，當梅克爾與薩柯吉也都表態不支持土耳其入盟，土國儘管已和歐盟展開入盟談判，卻未必會有符合預期的結果。另一項問題在於，出身英國工黨的艾栩敦女士本人，是否具有英國政要不信任德法的潛在意識，仍需要觀察。尤其，英國媒體對艾女士出線的評論，多半站在「英國仍是歐洲心臟」或「英國在歐洲的聲音將更強大」(布朗看法)的角度出發，更讓人質疑未來艾栩敦的立場是否構成德法主導歐盟外交政策走向的障礙。

艾栩敦本人當選歐盟外長後，對此議題沒有多作回應，只強調一句話：「評論我的思想與作為後，你會為我感到高興與驕傲」。(Judge me on what I do and I think you will be pleased and proud of me)

附表一：歐盟執委會新人事布局(2010-2015)

Portfolio	Commissioner	Country of Origin
President	Jose Manuel Barroso	Portugal
Foreign Minister (1st Vice president)	Catherine Ashton	U. K.
Justice, Fundamental Rights and Citizenship	Viviane Reding	Luxembourg
Competition	Joaquin Almunia	Spain
Transport	Siim Kallas	Estonia
Digital Agenda	Neelie Kroes	The Netherlands
Industry and Entrepreneurship	Antonio Tajani	Italy
Interinstitutional Relations and Administration	Maros Sefcovic	Slovakia
Internal Market and Service	Michel Barnier	France
Economic and Monetary Affairs	Olli Rehn	Finland
Agriculture and Rural Development	Dacian Ciolos	Romania
Health and Consumer Policy	John Dalli	Malta
Trade	Karel De Gucht	Belgium
Enlargement	Stefan Fule	Czech Rep.

Climate Action	Connie Hedegaard	Denmark
Research and Innovation	Maire Geohegan-Quinn	Ireland
Budget and Financial Programming	Janusz Lewandowski	Poland
Energy	Guenther Oettinger	Germany
Environment	Janez Potosnik	Slovenia
Employment, Social Affairs and Inclusion	Laszlo Andor	Hungary
Maritime Affairs and Fisheries	Maria Damanaki	Greece
Regional Policy	Johannes Hahn	Austria
International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response	Rumiana Jeleva	Bulgaria
Home Affairs	Cecillia Malmstrom	Sweden
Development	Andris Piebalgs	Latvia
Taxation and Customs Union, Audit and Anti-Fraud	Algirdas Semeta	Lithuania
Education, Culture, Multilingualism and Youth	Androulla Vassilious	Cyprus

附表二：The Shifting Balance of Power in the European Union

Country	QMV as % Under Nice Treaty	QMV as % Under Lisbon Treaty	Block share (Nice)	Block share (Lisbon)
(A)				
德國	8.4	16.4		
法國	8.4	12.9		
義大利	8.4	12.0	29.9	43.6
比利時	3.5	2.2		
盧森堡	1.2	0.1		
(B)				
西班牙	7.8	9.2		
羅馬尼亞	4.1	4.3		
希臘	3.5	2.3		
匈牙利	3.5	2.0	25.9	20.7

保加利亞	2.9	1.5		
斯洛伐克	2.0	1.1		
賽浦路斯	1.2	0.2		
馬爾他	0.9	0.1		
(C)				
荷 蘭	3.8	3.2		
葡萄牙	3.5	2.1		
瑞 典	2.9	1.9		
奧地利	2.9	1.7		
芬 蘭	2.0	1.1	22.7	12.9
愛爾蘭	2.0	0.9		
立陶宛	2.0	0.7		
拉脫維亞	1.2	0.5		
斯洛維尼亞	1.2	0.4		
愛沙尼亞	1.2	0.3		
(D)				
英 國	8.4	12.3		
波 蘭	7.8	7.6		
捷 克	3.5	2.1	21.7	23.1
丹 麥	2.0	1.1		
	100.0	100.0		

A：支持政治統合 B：傾向支持政治統合 C：公開支持但憂心德法軸心 D：懷疑歐盟政治統合 <尼斯：政策法案通過需要 14 國及 QMV 的 74%(歐盟總人口的 62%)><里斯本：政策法案通過需要 15 國及歐盟總人口的 65%>來源：EUROSTAT

德國憲法法院對里斯本條約的判決

湯紹成

國立政治大學國際關係研究中心第一所副研究員

綜觀整個歐洲聯盟至今的發展可知，整合的程度越高，各會員國轉讓主權的程度就越大，1993 年歐盟條約所規定三個支柱的結構，就可確認各自整合速度的快慢以及其程度的難易。如今，「里斯本條約」（後簡稱里約）又要將這三個支柱的結構合而為一，以便達到加強決策效果的目的，因而引起了一些人士對於歐盟侵犯會員國主權的疑慮。本文將分析這些人士的釋憲原因與憲法法院的判決結果，以便對歐盟進行近一步的理解。

壹、基本情勢：里約的特色

由於「歐盟憲法條約」曾在 2005 年遭到否決，故里約一方面保持了增進歐盟決策效率的目標，這是實質方面的進展，但又懼於一個強勢歐盟的形象會對人民產生負面觀感，因而不提其統一的象徵符號，比如盟旗與盟歌，這是表面的工作。此外，里約是個改革條約，而不稱為憲法條約。同時，里約明顯拉近了歐盟與人民之間的距離，比如加強會員國國會與歐洲議會之間的聯繫，以便改善一般歐洲人民對於歐盟高高在上與遙不可及的觀感，並藉此提高民眾對歐盟的支持度。比如，「外交事務最高代表」而不稱「外交部長」，以及歐盟理事會主席與上述最高代表，也都由比較默默無聞的人選擔任等等。

再者，里約中對於理事主席的職權並未詳細規定，大致只有主持理事會會議，並與執委會合作，確理事會工作的順利進行，強化內部共識，向歐洲議會報告會議結果，以及在外交與安全問題上對外代表歐盟，並不歧視最高外交代表等等。由此可見，這個主席的職務只集中在行政方面，比一個沒有實權的召集人稍強一些。倘非如此，那是否更會引起歐盟侵權的觀感與爭議？

而由於理事主席職權的設計比較有限，因而使得個人的因素就會比較突顯，若再加上未來外部情勢的挑戰，此一職務還是有一些可以發揮的空間。設想，若日後再度發生像 2003 年美國攻打伊拉克這種高度爭議的事件，以歐盟目前的機制觀之，尤其里約還特別強調了歐盟主席不得歧視外交最高代表，增加了兩者之間合作與協調的期待與機率。因此，兩者若能相互配合甚至合作無間，當可發揮較為相輔相成與強化整合意見的效果。在過去幾年來，歐盟外交最高代表索拉納（Javier Solana）就發揮了相當令人稱道的作用，比如他與歷任歐盟輪值主席以及執委會，尤其是執委會外交事務委員等，都相處合作融洽。由此可見，歐盟這種法制比較鬆散而人制比較突出的情況，正印證了歐盟仍處於初級發展階段的特色。

貳、主要發展：里約的違憲訴訟內涵

雖然如此，德國國會左派黨(Die Linke)以及基社黨(CSU)議員 Peter Gauweiler 等，還是向聯邦憲法法院申請審理里約是否違憲的訴訟。他們認為，依照里約的規定，歐洲議會的職權擴大，將導致德國聯邦議院的權力被削減，有損基本法所規定的民主以及權力分立原則。在理事會中，合格多數決(qualified majority)的範圍擴大，也將影響德國政府的行政權，比如對外派兵以及社會事務，還有內部安全與罪犯追緝等。同時，歐盟還獲得法人的地位，德國的主權可能因此受損，其中尤以外交權為甚，而「基本人權憲章」也有侵權之嫌，因為該憲章將具有法律的拘束力。最後，里約將歐盟理事會納入體制，並定位為歐盟的最高決策機關，但其民主的合法性不足等等。總而言之，里約的內容侵犯了德國基本法的民主原則。

2.1.德國聯邦憲法院判決

針對此案，德國聯邦憲法法院在今年六月三十號作出判決，其中明白表示，德國執政聯盟在國會所提與里約相關的「同意法」(Zustimmungsgesetz)合憲。但是，「擴張及強化聯邦議會與聯邦參議會參與歐洲聯盟事務之法律」

(Begleitgesetz，後簡稱協同法¹)，則因未享有充足的參與權(Beteiligungsrechte)而被判為違憲，必須修定後德國總統才能簽署里約。該判決的主要論點，可分為兩方面來分析。

¹ 在里約經由各國的法定程序通過之後，還必須由立法轉為國內法，在德國稱為 Begleitgesetz，因而這就有協同與轉換的意義，在此暫譯為協同法，其中又包括 Integrationsverantwortungsgesetz（整合責任法），修改基本法，聯邦政府必須強化之會聯邦議會，加強聯邦與各邦之間的合作。

2.1.1.有關於歐盟的定位問題

依照判決的主張，由於歐盟乃由各主權國家依照條約的方式來組成，所以還是由各會員國的憲法機關來負責整合的進程，故其主權並未受損。因此，德國憲法法院再度將歐盟定位為國家集團(Staatenverbund, association of states)。早在 1993 年，德國憲法法官 Paul Kirchhof 就首次在對於歐盟條約的判決文中正式提出，這主要是因為歐盟是由主權國家所組成，但又具有部分超國家的特質，因而並不是一般所認定的聯邦(Bundesstaat, Federation)與邦聯(Staatenbund, Confederation)，但又具有部份兩者的內涵。所以，歐盟乃屬介於聯邦與邦聯之間的一種國家聯合體，是一種自成一格(sui generis)的特殊組織。

或有論點認為，歐盟雖不是邦聯，但是它卻有超過一般聯邦國家的特權，比如歐盟可以訂定具法律約束力的命令(Verordnung, decree)與方針(Richtlinie, guideline)，各會員國都必須遵行。這些命令與方針的制定是否符合民主原則，是有被質疑與可討論的空間，因為部長理事會既是行政機關又是立法機關。還有，在國防政策方面，里約也規定，將會逐步向共同的國防政策發展。而在貨幣發行權方面，歐元早已上路，歐洲中央銀行早已駕臨了各國的中央銀行，這些事實當然都是邁向聯邦方向發展的具體事證，但是此次判決卻視而不見。

此外，判決還以一般國際法所規定的國家組成三要素(主權、人民與領土)來檢視歐盟。在主權方面，一如上述，仍由各會員國所掌有，因而歐盟與一般的國家相去甚遠。在人民方面，判決認為，歐盟區內並無統一的歐盟人民而只有各會員國的人民，並以此來作為其凝聚多數意見的合法性基礎，也就是各國選舉歐洲議會議員。但是，這是否與 1957 年羅馬條約的規定相抵觸？因為該約前言就強調是要促進歐洲人民的團結(…lay the foundations of an ever-closer union among the peoples of Europe…)而不是國家的團結。況且，里約還創立了所謂「歐盟國籍」，這是否也是向「歐盟人民」方向發展的前兆？但此次判決對這些事實也是絕口不提。

尤其，判決還認為，歐洲議會並無法像一般國家議會一樣來監督與制衡行政機關，以及造成政黨與政權輪替，因而，就算里約增強了歐洲議會的權限，但目前仍無法取代各國議會的角色與功能。況且，各國的歐洲議會議員所代表的民意基礎也不同，比如法國與德國約是 85 萬人，而馬爾他則只有 6 萬多。因此，歐洲議會不是歐盟的代議機關，而只是一個超國家的代表機關。雖然如此，在歐盟的發展過程中，每次的條約都擴大了歐洲議會的權利，比如對於法案以及預算的掌控，而如憲法法院這般抹殺歐洲議會合法性的判決，確實有爭議之處。

最後，歐盟雖然已具法人地位，但仍無領土的主權，而這也都還由各會員國

所擁有。基於這些特質，德國聯邦憲法法院認為，歐盟在這三方面都距離一般國家的情況甚遠，因而並未侵犯德國的憲政權利。

2.1.2. 個別侵權問題

此次判決也強調，由於德國基本法（23 條 1 款）中規定，德國可以國際與歐洲和平秩序為目標來進行整合（Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit），因此里約並不違背基本法的民主原則。況且，與歐盟條約不同的，里約拒絕建立一個歐洲聯邦，故也符合德國基本法的規定（79 條 3 款），並未產生對於憲法效忠的問題（unverfügbare Verfassungsidentität, unmanipulable constitutional identity）。否則，若歐盟是一聯邦，那德國人民就必須決定是否加入，屆時就必須大幅修憲以為因應。

但是，憲法法院也設下規範，來檢驗未來歐盟法律是否違反德國的憲法認同，以及是否符合歐盟的規定施行，這也就是有關協同法違憲因而必須修改的部份。在這一部分的判決受到外界的批判較多，為這將會與歐盟法院的職權相衝突。此外，行政機關要讓渡主權時，必須依照事務的性質分類，並經過憲法法院來審理，在一些特殊的政策方面，比如向外派兵與追緝嫌犯等，還必須經過立法程序，也就是必須經過國會的同意才得以實行。對這個問題也有不同的意見，若各國國會都要多方干涉行政機關的權利，那歐盟如何運行？

判決中進一步否定了德國任何機關的所謂機關界定職能（Kompetenz-Kompetenz）的權利。易言之，當各機關讓渡權利給歐盟之後，在其行使該職權時就不再擁有衍生性的職權。此外，有關理事會的雙重合格多數決（里約第 16 條 4 款；歐盟條約第 238 條 2 款）擴張到 40 餘項的政策範圍，自然可稱是一種民主權限的擴大；直接民主條款（里約 11 條）；以及各會員國議會權限（里約第 12 條）等規定也都不違憲。

參、未來評估

綜上所述，此次判決探討了里約是否強化了歐盟民主正當性不足的問題，以及德國主權是否受損，以及德國國會是否享有充分參與歐盟事務的權利。判決中以國家集團來定位歐盟其實無可厚非，因為歐盟的性質本來就極為特殊。但是，判決中對於主權受損的解釋，則稍嫌牽強，但主張同意讓渡就不是主權受損，也還說得過去。至於強化德國議會對於其行政機關的制衡則較嫌保守，這對於歐盟的發展確實會產生負面的影響。

若以歐盟整個發展的長流來觀察，可以確認的是，目前的情況將不會是歐盟的終極階段（finalité），未來的方向必定還會向更加民主化的方向發展。易言之，各國也還會陸續讓渡主權，屆時，這個判決是否會被視為是違逆發展的潮流？

最後，這到底只是德國憲法法院的觀點，而大多數歐盟會員國並無類似的疑慮，因此其效果還是相當有限。這也難怪導致了一些批評認為，德國已經不願擔任歐盟整合的火車頭角色。是否真的如此，還需要繼續觀察。

哥本哈根大會與歐盟氣候變遷政策

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

歐洲聯盟在全球氣候變遷議題上一向居於領導的地位，長期以來歐盟倡議以碳減排與適應措施，期望大幅改善因人類所造成的全球環境惡化問題，因此歐盟對於在 2009 年底於丹麥首都哥本哈根舉行的聯合國氣候變遷綱要公約(United Nations Framework Conference on Climate Change, UNFCCC)締約方會議，寄望甚深。經過兩年的準備，以及大量具高度說服力的科學報告，2009 年哥本哈根氣候變遷大會原本被寄予厚望，全球普遍期待該會議能夠創造歷史性的突破。該會議共有來自 192 個國家的 1 萬 5000 名代表，包括 110 國領袖，試圖尋求共識以取代 1997 年出爐，並將於 2012 年到期的「京都議定書」。

然而，歐盟在氣候變遷議題的規範性主導角色，卻在會中受到嚴重的挑戰。位居全球碳排放首位的美國，加上中國、印度、巴西與南非等主要開發中新興經濟體，私下達成一份僅五頁且不具約束力的「哥本哈根協議(Copenhagen Accord)」，該文件僅「承認」將全球氣溫升高幅度控制在攝氏二度以內的必要性，並且對於 2020 年碳減排也未設定具體目標，連原本設定在 2050 年的長期減排目標(全球 50%、已開發國家 80%)也未被提及。參與大會的 193 國最後並未「通過」，而僅僅「注意到(take note of)」此份文件。事實上，此協議遭到貧窮國家的拒絕，國際非政府組織稱之為可恥的結果，而歐盟對此結果也認為相當的失望。未來歐盟在氣候變遷議題的主導性是否將受到限制，歐盟的主張是否被其他主要角色予以妥協，值得觀察。

貳、主要發展

在過去二十年全球見證了氣候變遷議題如何改變人類的思維與行為模式。面對地球可能遭遇的結構性衝擊，原本對是否存有氣候變遷的事實，以及人類是否為主因等問題，仍存有高度爭議，但科學界已逐漸達成一致的看法。政府間氣候變遷專門委員會(IPCC)於 2007 年發表的評估報告指出，相較於前工業革命時期，目前全球平均氣溫已升高了攝氏 0.76 度，且暖化速度正在加快。從 1993 年到 2003 年間，海平面上升的速度幾乎是前 30 年的兩倍。人類若不採取行動降低溫室氣體排放量，本世紀的全球平均氣溫可能再升高攝氏 1.8 度到 4 度，在最壞的情況下，某些地區更可能增高攝氏 6.4 度。專家警告，若讓地球升溫逾攝氏 2 度，地球大部份地方都不適合人類居住，許多地區的人民將面臨饑荒，水位上升將淹沒低窪地區和沿海城市，極地冰層也將融化。而造成這些現象的原因正是人為排放的溫室氣體。

強而有力的科學數據逐漸影響全球形成對於氣候變遷的共識，其中，最為積極的倡議者即為歐盟。為了面對氣候變遷的問題，歐盟各國領袖承諾遵照國際協議，在 2020 年將溫室氣體排放量減至低於 1990 年水準的 30%，前提是其他已開發國家亦進行類似規模的減量排放。同時，歐盟各國領袖也承諾，要讓歐洲成為能源利用效率高、碳排放量低的經濟體。歐盟並宣示，無論其他國家採取何種行動，歐盟都將在 2020 年前達成三項能源相關目標：藉由提高能源使用效率，降低 20% 的能源消耗量；將可再生能源市佔率從目前的 9% 提高到 20%；成員國 10% 的運輸燃料將使用永續生質燃料和其他可再生燃料。

另外，歐盟主張排放交易體系所規範的溫室氣體應包括二氧化碳、氧化亞氮(N₂O)以及全氟化碳(PFCs)。目前，歐盟排放交易體系針對 27 個會員國個別訂定產業排放總量，但從 2013 年起，將以適用全歐盟的單一排放總量取代，交易體系涵蓋的產業將不再免費獲得排放額度，必須以競標拍賣方式購買更高的額度。從 2013 年起，排放總額度的 50% 將以拍賣方式出售，2027 年可望達到全面拍賣排放額度的目標。藉由歐盟倡議的排放交易體系，未來將可使得全球其他地區的總量管制與排放交易體系更願意與歐盟合作。歐盟將連結各區域的排放交易體系，發展全球性的排放交易體系網絡，藉此強化國際碳排放市場，使其能以最低成本達到減排的目標。

為了凸顯歐盟在氣候變遷議題的主導地位，歐盟在哥本哈根氣候變遷會議前要求美國和中國大陸提出更高的溫室氣體減量承諾。歐盟並提議設立全球性的「氣候資金(climate finance)」，由已開發國家提供開發中國家具有誘因的金融援助，以協助它們採取必要的適應措施，逐漸朝向低碳使用的開發模式。在哥本哈根大會召開前，歐盟似乎對於共識的達成仍具有相當的信心，地主國丹麥首相拉斯穆森說，各國領袖在氣體排放問題上，已近乎達成協議，如此的說法應是來自於對於歐盟在氣候變遷議題主導性的自信。

爲了對應歐盟的要求，美國在會前宣佈，將在 2020 年時以 2005 年爲基準減少 17% 的溫室氣體排放量；到 2025 年減少 30%，2030 年減少 42%，2050 年減少 83%。但如此的宣示顯然未能達到歐盟的期望，因爲美國的基準年不是以 1990 年，而是 2005 年爲主。事實上，若以 1990 年爲基準，實質的減排量只有 4%。

繼美國之後中國大陸也宣佈，在 2020 年前將每單位國內生產毛額(GDP)的溫室氣體排放量，比 2005 年時減少 40% 至 45%。但由於中國大陸的基準年亦以 2005 年爲主，且其計算方式是依照排放量與經濟產值的比例，亦即所謂的碳密度，而非排放量本身，以中國大陸經濟的高成長率，實質的排放量可能不減反增，因而歐盟也認爲大陸的碳減排宣示並不符合應有的目標。

由於全球主要強權對氣候變遷態度上的歧見，哥本哈根大會的協議成爲妥協的產物。「哥本哈根協議」的主要內容有以下三點：1. 對應全球暖化現象的溫度控制必須設定在攝氏 2 度之內；2. 富有國家必須在 2010 年 1 月底前說明在 2020 年前得以達成的碳減排量；3. 已開發國家必須在 2010 年到 2012 年之間援助 300 億美元給貧窮國家，以協助對抗氣候變遷問題，並在 2020 年前將援助金額的目標提高到每年 1,000 億美元。然而，這些內容缺乏約束力，各國有相當大的運作空間，而且較歐盟設定的目標相去甚遠。

參、未來評估

在哥本哈根氣候變遷大會後，歐盟各國環境部長對會議的失敗進行檢討。歐盟認爲雖然美國與中國大陸在會中拒絕做出約束力的承諾，但是歐盟不應放棄在氣候變遷議題的主導，而應改採新的策略。例如，歐盟可能將在 2010 年底的墨西哥氣候變遷高峰會上，重新提出新的碳減排目標，預計從原本的 20%，提高到 30%，以施壓其他已開發國家做出相對應的承諾。

對於開發中國家，歐盟將繼續推動各國簽署具有法律效力的限制性協定，以及說服開發中國家繼續在全球暖化問題上的努力。歐盟希望進一步加強與非洲和新興經濟大國的對話，以促使這些國家支持歐盟在氣候變遷的戰略和減排承諾。另外，歐盟將提供總計 70 億歐元的「氣候資金」給開發中國家，以協助它們對抗氣候變遷的影響，其措施包括建立防止潮水升高的海岸堤防，以及種植能夠預防乾旱的作物等。

除了上述作法外，歐盟內部甚至存有更爲積極的主張，如果溫室氣體排放量最嚴重的幾個國家繼續對達成約束性碳減排目標設置障礙，歐盟應該考慮對來自

這些國家的產品徵收「碳關稅」，以避免歐盟會員國的企業因採取較為嚴格的環保規範而遭受不公平的競爭。歐盟早在 1990 年代即開始討論「碳關稅」的概念，歐盟執委會環境官員經常提出「碳關稅」的可行性。此次「碳關稅」的建議是由法國總統薩科齊所提出，並受到德國總理梅克爾的支持，然而會員國尚未達成一致的共識。事實上，美國也有類似的想法，美國國會於 2009 年 6 月通過的「清潔能源與安全法案」即提出「碳關稅」，當時即在國際社會引起廣泛的討論，但由於美國國內尚有歧見，且擔心一旦實施或將引發全球貿易戰，因此美國尚未推出有關「碳關稅」的具體實施細則。

從開發中國家的角度來看，西方「碳關稅」的提出，有其直接的針對性，首當其衝的就是開發中國家，它們擔憂已開發國家可能打著環保的大旗而實際推動保護主義，是西方國家對開發中國家出口所實施的「綠色壁壘」，也是限制開發中國家貿易能力的新障礙。

整體而言，歐盟在氣候變遷議題的規範性主導角色，不應被哥本哈根會議缺乏進度的缺失所掩蓋。建立在堅實的科學基礎與不斷的公民社會辯論上，歐盟長期以來對於氣候變遷議題的主張，已經廣為全球所接受，無論是各國政府或是公民，目前爭辯的焦點已非氣候變遷是否存在的爭議，而是如何面對與處理問題。包括碳減排的倡議，已被制訂「哥本哈根協議」的幾個大國所接受，而這些正是尚未簽署京都議定書的國家。經濟發展與環境保護的「零合」觀念已被摒棄，「綠色成長」已經成為經濟發展的新模式，無論是已開發或開發中國家都宣示將採行低碳經濟。

受到歐盟氣候變遷倡議最為明顯的例子是美國。美國國內原本仍有相當強勢的保守勢力，爭辯氣候變遷的事實與造成的原因，但美國主流意見也漸漸接受歐盟的主張。美國國家環境保護局在哥本哈根大會前即宣佈，溫室氣體對大眾健康和自然環境所造成的威脅，已無可爭辯。科學研究結果顯示，溫室氣體過度集中的確是人類活動所造成的。美國國家環保局表示，人為造成的氣體排放是造成氣候變遷的主因，因而導致了氣候極端化，直接威脅到人類的健康，這些證據表明美國政府必須採取措施，以控制溫室氣體污染並展開清潔能源的改革。

然而，全球面對氣候變遷的議題，仍存有以下的困難。主要障礙之一是各國對傳統主權的堅持，尤其是主要排放大國擔心具強制性的規範，以及國際監督的機制，將威脅到各國對氣候變遷措施的主導性。因此，各國或許願意就相關議題進行合作，但對於國際監督機制與可能面對的國際制裁，仍不願通過具約束力的規定。另外一個障礙是各國缺乏實際行動的設定。從哥本哈根大會來看，各國對於應對氣候變遷的目標已逐漸成形，但是對於如何達成的具體作為卻付之闕如。例如，開發中國家碳減排的實際作法必須等到已開發國家的援助到位後，才能真

正執行；另外，雖然各國同意必須將溫度升高控制在攝氏 2 度以內，但亦缺乏得以達成目標的實質步驟。更嚴重的是，全球對氣候變遷所設定的目標與步驟之間，可能存有相當的矛盾性，例如按照目前所期望達成的碳減排量，或許在預期年限之前(例如 2050 年)，可能無法達到溫度控制的目的。

氣候變遷是歐盟彰顯其規範性力量與全球領導角色的重要議題。歐盟從內部開始，通過「氣候與能源配套法案(Climate and Energy Package)」，以整合各會員國的相關政策，使得歐盟整體的節能減碳政策更加完備，並藉由在能源政策的投資，刺激歐洲的經濟發展、就業市場與產業革新；同時，歐盟將自身的成就向外推廣，強調環境保護與經濟發展得以並行不悖。歐盟對氣候變遷議題的主導性，或許在哥本哈根大會上遭受挫折，但歐盟的積極倡議已受到廣泛的呼應，當人類必須面對更為嚴苛的氣候變遷現象，全球接受歐盟所主張具約束力規範的可能性將更為提高。

後蘇聯地區

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

後蘇聯地區於 2009 年受到 2008 年金融海嘯的衝擊，各國經濟多深受影響，但在第四季情況稍微好轉。在政治發展上，整個地區的民主評比、貪污情況都是相當低落的，其中越是生產石油與天然氣的國家，民主的進展幾乎都是停滯的，但俄羅斯卻未像中亞與外高加索國家一樣受到西方的容忍。而舉行國會或地區議會選舉的國家，在選舉過程中仍屬不公平與不自由。由於力求經濟儘早復甦與穩定，國家或政府領導人也多半將主要施政重點放在這方面。

俄羅斯從年初到 8 月底，經濟有如陷入泥淖難以脫困，總統本人呼籲要進行「現代化」以求儘早成為世界強國，然而其經濟成長多半倚重能源與原物料輸出而發展尚未全面啟動。至於其他國家遭受經濟衝擊的程度也或多或少，以致於有些恢復的時間也較俄羅斯為早。

貳、主要發展

一、俄羅斯

俄羅斯總統梅德維傑夫於 11 月中旬在國會上院提出國情咨文時強調，俄羅斯必須取得全球強權的地位，如想在 21 世紀成為一個具有影響力的工業大國，那就需再一次的全面「現代化」。他認為整體經濟的「現代化」包括：工業生產、軍事力量、健康照顧、最新醫學、能源與資訊的技術發展、太空探險與通訊系統、教育和社會等多方面的。為此他已經成立了「俄羅斯經濟現代化與技術發展總統委員會」。

十月中旬，俄羅斯舉行地區議會選舉，執政的「統一俄羅斯黨」雖取得全面勝利，可是另外三主要反對黨：共產黨、自由民主黨與「公平的俄羅斯黨」認為執政黨不公與大規模作假而在國會外進行抗議，這三黨領袖於是要求與總統討論違反選舉過程的問題，「統一俄羅斯黨」主席同時也是下院議長的格雷茲洛夫表

示，已沒有必要再重新計票，因為即使重新計算過，反對黨也不會再增加 1%。

俄羅斯的聯邦預算於 2009 年首次出現 700 億美元的赤字，這是十年來的頭一遭，赤字將從年初時占國內生產毛額 (GDP) 的 8.3%，減少至年底時的 6.9% 或 7.3%，究其原因乃政府必須在石油價格與稅收雙雙減少後依然維持 10 兆盧布的龐大開支，其中的 1.1 兆是用在補貼與貸款擔保。財政部承認，從中央銀行與銀行部門所借出的總金額其實已達 4 兆盧布，人們對此龐大赤字可能會在 2010 年底耗盡所有的外匯基金深感擔心。2008 年的全球金融風暴造成俄羅斯盧布危機和國內生產毛額下降後，直到 2009 年 9 月才隨著世界經濟回暖而穩定貨幣與國內生產總值的上升，「世銀」專家們始認為俄國可能已渡過經濟不景氣，然而全年的外國直接投資 (FDI) 金額尚不及 2008 年的一半。截至 12 月為止，政府仍無法確定因不景氣影響而須付出的政治代價到底有多大。

在對西方的外交方面：3 月初在布魯塞爾舉行的北約外長會議中已決議與俄羅斯展開全面合作關係，這是雙方在 2008 年 8 月之格、俄衝突後的首次會議，並在決議後 9 個月就在 12 月初批准了未來的計畫。

梅德維傑夫總統於 7 月俄、美兩國元首高峰會時曾提議一項新的歐洲安全條約，在此條約中所包括的國家除了北約、歐安組織、歐盟的成員國外，還納入了獨立國家國協、獨立國家國協集體安全條約組織的成員，俄國建議創造一個維持歐洲和平的機制，以避免某個國家或國際組織使用武力。對俄來說，儘管美國已經調整了原先在歐洲部署飛彈防禦系統的計畫，但是華府並未表明放棄，而僅是將計畫延期至 2015 年而已，更何況美國在過去幾年並未就新的「戰略武器裁減條約」(START) 的審議機制和俄國達成協議與共同簽署，因此俄方對於美國裁軍的誠意仍存疑慮。

二、後蘇聯地區各國

白俄羅斯：白俄羅斯與俄羅斯兩國領導人於 5 月底在明斯克舉行「聯盟國家」部長會議時對於未來的兩國整合以及對 2010 年初成立關稅聯盟均感懷疑。當普汀拒絕對白國繼續提供信貸後，盧卡申科總統對於普汀的決定認為是在剝奪白國的主權，這也使得外界相信俄、白處於冷戰。不過政治分析家們表示這是正常現象，追究其原因乃是 2008 年的全球金融風暴造成白國經濟情況嚴重。2 月上旬，梅德維傑夫告訴前往莫斯科開會的盧卡申科，俄國會繼續支持白國的經濟。

烏克蘭：5 年來，尤申科與提摩申科已變為相互抨擊的政敵，頗讓支持者失望，不斷的政爭已使烏國工業生產下跌 34%、錢幣貶值 60%、通貨膨脹上升 22%、薪資減少 12%，「國際貨幣基金會」為防烏幣崩潰擬貸款 164 億美元，然已中止

第二次付款。尤、提二人的爭吵引起經濟危機，也造成府會衝突、與俄關係惡化。烏克蘭將於 2010 年 1 月 17 日舉行總統選舉，歐洲議會認為，他在第一輪的選舉中所獲得的票數不會超過 5%，雅努科維奇與提摩申科的獲票率可能會是 30%與 20%。

摩爾多瓦：摩爾多瓦總統沃洛寧在俄支持下放棄了原先堅持對「德聶斯特河左岸共和國（簡稱德左共和國）」的聯邦化立場，並和梅德維傑夫與「德左共和國」總統斯密爾諾夫於 3 月間共同簽署了聯合宣言。沃洛寧曾於 2004 年堅持以聯邦化的方式對「德左」地區實施統一，還進行經濟封鎖，又承諾加速與歐洲整合且與北約進行合作，令俄羅斯不快，美國見狀便立即對摩國進行攏絡，俄羅斯當時默不作聲，直到格魯吉亞為貿然出兵南奧塞梯付出重大代價後，沃洛寧改變了態度。

亞美尼亞：土耳其在俄、格衝突後加速了與俄羅斯強化雙方戰略與經濟關係的腳步，並願與亞國交好以突破在外高加索的最後障礙。亞美尼亞也在俄羅斯、美國、歐盟、歐安組織鼓勵下與土打破了僵局。不可否認的，兩國在最近幾年一面設法降低敵意也一面進行合作，使仇恨心理在新一代人身上已經淡化，並於 10 月 10 日在蘇黎世簽署了議定書，亞美尼亞總統沙爾基斯揚雖備受批評，但仍促進地區穩定與經濟關係提升，使外高加索更像洲際十字路口，減少了未來的戰爭威脅。

阿塞拜疆：歐盟把白俄羅斯總統盧卡申科視為獨裁者時，阿塞拜疆總統小阿里耶夫與盧氏唯一不同只在於阿國生產石油。他維持著一黨獨大，反對黨始終在爭取平等權力，但也沒得到西方協助。曾經與阿同一立場的土耳其在和亞美尼亞改善關係後，反遭阿國給予難堪，巴庫當局似認為，只要有美國堅定支持就好。在俄、格軍事衝突後，阿對俄開始展現較多合作與友好。3 月下旬，雙方簽署了石油輸送量與價格的備忘錄，巴庫願於 2010 年將部份石油經俄輸出到西方市場。

格魯吉亞：駐防首都外的坦克營於 5 月初發生叛變，很多軍官遭到逮捕與審訊，法院於 10 月底宣布兩名為首者分處 29 年與 28 年徒刑，格國曾堅稱是遭俄情報單位策劃，但最後查出參與者有數十人，證明了對總統不滿的不只是反對黨而已。國外政治觀察家發覺他所抨擊謝瓦納澤的罪名，如今早已一一都重現於他任內。格、俄「五日戰爭」後，薩氏已被視為「放羊的孩子」，不但沒有達成國家統一，反使國家永遠分裂，如今他又必須與俄修好，並還想在 2013 年繼續擔任總統。

哈薩克斯坦：哈薩克斯坦兩個主要的反對黨自由黨與國家社會民主黨於 10 月中旬宣布合併為「自由與國家社會民主黨」，兩黨領袖都希望能取代執政的祖國黨，因為納扎爾巴耶夫總統和他的政黨已長久主宰了國家的全部政治過程，所以哈薩克需要一個更開放的政治體制。從擔任總統以來，納氏權力與地位已根深蒂固，反對黨形同花瓶，兩黨領袖將擔任共同主席，不過他們也知道要想贏得國

會的席次極不可能，所以他們的主要目標只是希望透過他們的努力贏得人心。

吉爾吉斯斯坦：吉爾吉斯斯坦總統的長子馬克辛巴基耶夫於 10 月底受命擔任一個新國家機構「中央發展投資與創新署」的署長，他認為目前國家的運作沈重，需要以新的方式來處理，根據世界和吉國的經驗，發展部門和發展過程需要和政府的正常功能區分開來。儘管他的支持者認為他是這個單位的正確人選，但批評者們卻懷疑他的資格，因為他曾在一個無人知曉的拉脫維亞公司裡擔任戰略發展部門的主管，吉國的政治分析家認為，馬克辛的父親正在為他 2014 年接班總統而鋪路。

塔吉克斯坦：十多年來烏茲別克斯坦與塔吉克斯坦的關係始終處於緊張，2009 年入冬之際，烏國當局認為塔國經常性偷電故宣布要停止輸電給塔吉克，所以杜尚別當局也決定在 2010 年夏天停止向烏國棉花田供水。每年冬天酷寒使得塔國的經濟面臨崩潰，烏國知道塔國的處境，但藉口中亞聯合輸電系統落後而不願協助塔國度過困難，塔國似乎除了忍受惡劣的與被孤立的環境之外也別無選擇。塔國的政治分析家表示，烏國其實是想藉能源安全困境讓塔國人民喪失對於政府的信任。

土庫曼斯坦：土庫曼斯坦的天然氣生產與其管線是該國對外關係的主題，無論是歐盟、美國、俄羅斯、中國、伊朗、印度、阿塞拜疆、烏克蘭、哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦等國，幾乎都希望從土國獲得能源，但土國是否能滿足這些國家還是問號。儘管土庫曼有足夠資金，然而領導人至今還不願改革政府結構，且依然維持控制一切，經常整肅資深官員，公民社會與公民自由全不存在，政治監獄內永不缺人犯，但華府與布魯塞爾始終不願因能源利益而得罪阿什哈巴德當局。

烏茲別克斯坦：自 2005 年 5 月發生「安集延市場屠殺事件」後，烏國因拒絕西方調查事件人員入境而凍結與西方關係，美國乃要求歐盟改以溫和方式代替強硬態度，烏國於是願意接納西方高級官員，2009 年間雙方關係回溫甚多，俄外長為此於 12 月間訪問塔什干以改善雙邊關係。政治觀察家們認為，阿富汗情勢不穩，因此烏茲別克遂成為美國與北約在中亞的軍事與戰略中心；卡里莫夫總統希望俄羅斯全力支持他在中亞的地位，但對俄國而言，卡里莫夫只是一棵「中亞的牆頭草」。

參、未來評估

在梅德維傑夫發表第二次國情咨文中，雖包含工作項目頗多，但可感受俄羅斯急於成為世界強權，面對美國、歐盟、中國與其他正努力於經濟發展的國家，俄羅斯準備把最新的現代化觀念置入各方面來實施，故在完成轉型過程中，還有許多問題要解決，可是這是整個聯邦與全體人民必須肩負以渡過困難的任務，俄領袖要如何統合與發揮此力量便是極大智慧。

西方所考慮的安全不僅是反恐而已，還包含民主發展的成效，然而在後蘇聯地區所有國家仍未將民主改革與追求進步視為重要項目，所以總被西方取其落後作為批判主題甚至成為制裁工具，西方一心想促其走向「民主化」與「自由化」，但這些國家的領導人總是表現或多或少抗拒或排斥的態度，或許是觀念的差距，也或許是利益的難捨，如能換個方向，不僅可以多多利用西方的資源與援助，而且還將會產生好看的經濟發展成績。目前後蘇聯地區各國的實際情形正好與西方的期望相悖，以致於西方對這些國家所有的分析與評論始終負面較多。

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

2009 年拉丁美洲的政治情勢因為多國進行選舉，且出現右派政治勢力在巴拿馬、宏都拉斯、智利等拉美主要國家的大選中重新取得執政權的情況，致使外界懷疑拉美近年來的左傾化趨勢能否在 2010 年持續。其次，宏都拉斯的 6 月軍事政變也是令外界高度關注的議題，因為這是，第三波民主化潮流在拉美地區發展後的第一次重大的民主倒退現象。

在 2009 年經濟情勢方面，2008 年 9 月發生的金融風暴原預期可能會對拉美經濟帶來嚴重的衝擊，但是因為拉美各國經濟體質多已轉好，金融風暴對拉美國家的經濟影響較預期來得輕，而且也已出現經濟情勢走穩的趨勢。

在外交關係方面，美拉關係的改善，尤其是美古關係、美委關係的改善，雖然幅度不大，但仍具相當指標意義。不過，哥倫比亞與委內瑞拉關係則因美國與哥倫比亞簽訂軍事協議而再度緊張。此外，南美國家聯盟（UNASUR）在 3 月間成立防務委員會，以及巴西國會同意委內瑞拉加入南方共同市場（MERCOSUR），都擴大拉美國家政治合作涵蓋範圍。

此外，巴西在今年獲得 2016 年夏季奧運會主辦權，被外界視為是反映巴西及南美洲國家實力的決定。2009 年 10 月 3 日，國際奧會在哥本哈根投票決定 2016 年第 31 屆夏季奧運會主辦城市，巴西里約熱內盧最終擊敗美國芝加哥、日本東京和西班牙馬德里而獲選。巴西成為南美洲第一個、拉丁美洲第二個榮獲奧運會主辦權的國家。

當然，台海兩岸與拉美國家的關係，在 2009 年年初雖曾在薩爾瓦多左派取得執政權後，短暫出現可能破壞「外交休兵默契」的演變，但在當前兩岸和緩關係的重要性高於兩岸邦交競逐的政策思維下，終究未出現兩岸拉美邦交國轉向的情況。

貳、主要發展

一、政治情勢

（一）拉美國家大選結果與影響

在 2009 年拉美國家選舉方面，計有 9 個國家自 1 月起陸續舉行總統及國會選舉，左派與右派政治勢力皆有斬獲。拉美左派政治勢力在薩爾瓦多 1 月國會及 3 月總統選舉中首度透過選舉取得執政權，委內瑞拉則在 2 月 15 日進行憲法修正案公投，取消選舉連任的限制，外界認為此舉將使查維茲（Hugo Chavez）有機會長期執政，厄瓜多左派總統柯列亞（Rafael Vicente Correa Delgado）在 4 月間的總統選舉中獲勝，烏拉圭左派聯盟廣泛陣線在 10 月大選中再度獲勝，玻利維亞左派印地安總統莫拉萊斯（Juan Evo Morales Ayma）也在 12 月 6 日的新憲法總統選舉中以 63.0% 的得票率贏得選舉。然而，巴拿馬右派「改變聯盟」（Alliance for Change coalition）候選人馬丁內利（Ricardo Martinelli Berrocal）在巴拿馬 5 月選舉中獲勝，被外界視為是拉美右派政治勢力再起的信號；11 月間宏都拉斯選民在內外壓力不斷的情況下，選擇右派國民黨候選人羅柏（Porfirio Lobo Sosa）為下任總統；智利右派政治勢力在 12 月的國會選舉及第一回合總統選舉的獲勝，使智利右派正式在 20 總統候選人皮涅拉（Sebastian Pinera Echenique）得以在 2010 年 1 月的總統決選中，贏得 20 年來的首次右派執政機會。5 月間，巴拿馬右派政治勢力在選舉中獲勝，被部份分析家視為是拉美右派政治勢力再起的徵兆。（拉美選舉結果請參閱附表 1）

（二）宏都拉斯軍事政變及大選

6 月間，宏都拉斯因總統塞拉亞（Manuel Zelaya）執意進行被國會及最高法院認定為是違憲的公民投票，因而發生舉世矚目的軍事政變，塞拉亞總統被迫流亡海外，政變後宏都拉斯國會迅速推舉國會議長米契列地（Roberto Micheletti）出任臨時政府總統，然而美國、拉美國家、美洲國家組織、聯合國、歐洲聯盟等相繼譴責政變，並要求宏都拉斯盡速恢復民選總統的職權。然而，由於政變當局的強硬立場和美國在宏都拉斯政變問題上態度的改變，塞拉亞的合法總統席位沒能得到恢復。

11 月 29 日，宏都拉斯如期舉行有爭議的大選，根據宏國「選舉委員會」發布的訊息，二度代表在野的國民黨總統候選人羅柏（Porfirio Lobo Sosa）以 937,006 張普選票（55.9%），將近 30 萬的選票差距，擊敗早在 2008 年底便辭職參選的自由黨前副總統桑多士（Elvin Santos），桑多士在選後相當有風度地祝賀羅柏當選，也呼籲自由黨人支持選舉結果。此外，國民黨也重新取得在 2004 年大選中喪失的國會最大黨地位。

截至 2010 年 1 月 8 日止，共有 11 個國家承認 2009 年宏國大選的合法性，這些國家包括美國、加拿大、哥倫比亞、哥斯大黎加、以色列、日本、墨西哥、巴拿馬、秘魯、南韓、台灣，多明尼加在完成協調塞拉亞安全離開宏國的問題後，也承認選舉效力，費南德茲（Leonel Fernández）總統還同意出席羅柏就職大典。截至 1 月 23 日，共有 11 國決定派遣代表團前往宏國祝賀羅柏就職，分別是我國的馬英九總統、多明尼加費總統南德茲（Leonel Fernandez）、巴拿馬總統馬丁內利（Ricardo Martinelli）、及哥倫比亞副總統桑多士（Francisco Santos）、美國、印度、馬爾他、秘魯已表示將派遣官方祝賀團參與，在米契列地宣佈離職後，瓜地馬拉、加拿大、以色列也宣佈參加。

（三）其他政治情勢

2009 年 2 月 15 日，委內瑞拉修憲案以 54.86% 的支持率獲得通過。此次修憲案的主要內容是取消對總統連選連任的限制，也標示現任總統查維茲有機會參加 2012 年大選，甚至獲得無限期連選連任資格。3 月 2 日，古巴國務委員會主席勞爾·卡斯楚（Raúl Castro）進行大規模政府改組，包括外交部長費利佩·佩雷斯·羅克（Felipe Pérez Roque）在內的部長會議兩位副主席和多位部長被免除職務。7 月間，左派墨西哥革命制度黨（Institutional Revolutionary Party, PRI）在總席次 500 席的國會選舉中贏得 241 席，再度成為國會最大黨的演變，未來勢將對墨西哥政治產生影響。

在打擊政治腐敗與貪污方面，2009 年阿根廷、秘魯、哥斯大黎加等多個拉美國家，紛紛針對前總統的貪污濫權案件將以起訴或審理。2009 年 6 月 3 日，阿根廷聯邦法官以挪用公款罪對前總統梅內姆（Carlos Saúl Menem）提出起訴，並凍結了其名下 1 億比索（Peso）（約合 2650 萬美元）的資產。7 月 20 日，秘魯最高法院特別法庭以盜用公款罪判處前總統藤森謙也（Alberto Fujimori）7 年半刑期，並處以 300 萬索爾（Sol）（約 100 萬美元）的罰款。10 月 5 日，哥斯大黎加前總統卡爾德隆（Rafael Calderon）則因挪用公款的罪名判處 5 年有期徒刑。

二、經濟情勢

（一）金融風暴對拉美國家影響較預期小

總體而言，拉美國家在這一波金融風暴中的表現較預期為佳。對能源和資源依賴較大的國家受本次金融危機影響較大，例如墨西哥、委內瑞拉等，中美洲及加勒比海國家因為與美國的經濟關係牽連較深，受到較為嚴重的負面影響。巴西因為出口產品多樣化、巨大的國內市場、與亞洲市場聯繫更為密切等原因，受

金融危機影響較小。

根據國際貨幣基金在 2009 年 10 月發佈的數據，經過消費者物價指數（PPP）調整，則預期出現 2.5% 的 GDP 負成長，這個數據在 2010 年 1 月 26 日公佈的數據中，西半球（拉美）經濟負數據縮小為收縮 2.3%，相較已開發經濟體收縮 3.2% 的情況好許多，不過仍高於 2009 年負 0.8% 全球經濟收縮數據。其中，2009 年 10 月數據顯示拉美當前最大經濟體巴西的 GDP 成長率是負 0.7%，這個數據到 2010 年 1 月縮小為負 0.4%；受金融風暴影響最深的墨西哥在 2009 年 10 月數據中顯示預期出現 7.3% 負成長，這個數據到 2010 年 1 月縮小為負成長 6.8%，經濟收縮幅度較預期小了些。國際貨幣基金預估多數拉美地區在 2010 年、2011 年的經濟表現將由負轉正，西半球地區的發展中國家預期增長 3.7%、3.8%，巴西經濟表現預期依序成長 4.7%、3.7%，墨西哥則預期依續出現 4.0%、4.7% 的成長。在通貨膨脹方面，2009 年拉美國家的通貨膨脹方面的情況已較 2008 年改善，但是委內瑞拉的通膨狀況依舊嚴峻。（相關數據請參閱附表 2）

另根據聯合國拉美經委會 2009 年 12 月 10 日發佈《2009 年拉美和加勒比經濟初步概覽》。報告指出，受全球金融危機影響，2009 年拉美地區 GDP 增長率為 -1.8%，人均 GDP 預計下滑 2.9%；同期，失業率上升至 8.3%，新增就業品質下降。金融危機對拉美各國產生不同的影響，受金融風暴影響最深的拉美國家墨西哥出現自 1929 年經濟大恐慌以來最嚴峻的經濟衰退，OECD 預計其 GDP 年增長率為 -8%。（相關數據請參閱附表 2）

不過，受金融風暴後美元疲弱的影響，拉美國家在 2009 年出現「去美元化」現象。部份拉美國家改變其在對外貿易中使用美元的傳統，轉而自主利用成員國的外匯儲備，擴大區域內貿易和金融合作。7 月 24 日，南方共同市場理事會通過決議，將在貿易交往中用本國貨幣取代美元。10 月 16 日至 17 日，「美洲玻利瓦爾國家聯盟」（Alianza Bolivariana para Américas）第 7 次峰會發表聲明，將於 2010 年 1 月 1 日正式啓用新貨幣「蘇克雷」（Sucre）為「區域統一結算機制」。

（二）古巴繼續推行經濟改革：開始採行「重補貼，少現金」的新經濟模式

2009 年 10 月 1 日起，古巴政府先在勞動部、財政部、經濟和計畫部、內務部等機構，試辦取消員工餐廳的新措施，改採每人每天發給 15 比索的伙食津貼，之後更將前述伙食津貼的制度全面推廣至全國。11 月初，古巴取消馬鈴薯和豌豆中的配額供應制度，古巴人可以市場價格購買以上食品，但市價遠高於配額價格。

（三）委內瑞拉將銀行業國有化

2009 年 7 月 3 日，委內瑞拉政府與西班牙國際銀行集團簽署協議，以 10.5 億美元收購後者控股的委內瑞拉銀行。12 月初，委國政府先後兩次共重整 7 家私有銀行，其中 5 家被併入國有銀行體系，另外 2 家被清算。12 月 11 日，委政府宣佈介入私營的北方銀行。12 月 21 日，查維茲總統宣佈成立新的國有銀行——「200 周年銀行」，該銀行由一家國有銀行和三家經過政府重整的私有銀行合併而成。

三、社會問題

受 2008 年金融風暴影響，2009 年拉美勞工及貧窮問題較過去幾年嚴重，2009 年拉丁美洲貧困人口出現 6 年來第一次出現不降反升的情況。依據聯合國拉丁美洲經濟委員會 11 月份發佈的《2009 年拉丁美洲社會概覽》數據，拉丁美洲新增貧困人口 900 萬，赤貧人口 500 萬。而隨著貧窮人口增加，社會壓力已較過去增大。

此次金融危機對拉美國家的社會影響主要反映在失業率上升、就業品質明顯下降、非正式部門就業增加、貧窮率和赤貧率上升、社會支出持續擴大、中產階級貧窮化等方面，但不同國家的受影響程度有較大差異。不過由於拉美實施謹慎的財政政策，以及拉美國家近年來的經濟增長和社會開支的增加，減緩了危機的社會影響，也改善了收入分配狀況，致使拉美國家具備較以往為強的應對金融危機之能力。不過，委內瑞拉預期 28% 的通貨膨脹率是全區最嚴重的，可能衝擊 2010 年的委國選情。

其次，毒品、犯罪與治安問題依舊是拉美政府的難題，墨西哥的暴力問題尤其嚴重。為解決毒品犯罪問題，墨西哥總統卡爾德龍自 2006 年即發動掃毒戰爭，惟墨西哥的公共安全情勢卻仍日趨惡化，死於毒品暴力的人數年年攀新高。2007 年死亡人數不足 3,000 人，但 2008 年猛增 123%，達到 6,262 人，2009 年死亡人數超過 7,300 人，再次突破歷史記錄。

此外，2009 年肆虐全球的 A 型 H1N1 流感首先在墨西哥爆發，連帶使拉美國家巴西、阿根廷等國家也遭到嚴重影響。根據世界衛生組織的報告，截止於 2009 年 12 月 23 日，拉美國家感染甲型流感的人數超過 11 萬，死亡人數超過 3000 人，占全球死亡人數的近 30%。其中，墨西哥、阿根廷和巴西最為嚴重，僅巴西一國死亡人數就超過 1600 人。

四、外交情勢

（一）區域整合

在政治方面，南美洲國家聯盟在 3 月 9 日成立南美洲防務理事會，這是南美洲國家聯盟的第一個機構，也是南美洲國家軍隊的首個軍事合作機制。南美洲防務理事會總部設在智利首都聖地牙哥，其主席由各成員國輪流擔任，規定每年舉行一次國防部長會議，兩次國防部副部長會議。

不過，南美國家也存在部分政治衝突的因素。首先，哥美軍事協定使安地斯國家關係複雜化。就哥倫比亞而言，在委內瑞拉對其安全威脅日益增加的情況下，加強與美國的軍事合作關係是必要選擇，但是哥美軍事協定談判仍引起部分南美國家的強烈質疑和抗議，哥倫比亞與委內瑞拉、厄瓜多等國關係趨於緊張。南美洲國家聯盟曾為此連續召開兩次峰會，討論哥美軍事合作引發的地區緊張局勢。其次，2009 年 4 月，秘魯因政治庇護問題與委內瑞拉、玻利維亞關係一度緊張，而 11 月間秘魯與智利關係因「軍官間諜案」也曾出現緊張。

在經濟合作方面，在巴西國會於 12 月批准委內瑞拉加入南方共同市場後，南方共同市場成員國正式變為 5 國。2009 年 6 月，「美洲玻利瓦爾省替代計畫」舉行第 6 屆會議，在該次會議中，ALBA 決議更名為「美洲玻利瓦爾國家聯盟」也同意厄瓜多、聖文森、安地瓜等三國加入「玻利瓦爾美洲替代計畫」（ALBA），使成員國增為 9 國，除前述 3 國外，還包括委內瑞拉、古巴、玻利維亞、尼加拉瓜、多明尼克和宏都拉斯。但是，宏都拉斯軍事政變後，宏國臨時政府因為 ALBA 對該國不友善而宣布退出，退出案已經 2010 年 1 月宏國國會決議通過。

（二）持續拓展多元化外交路線：加強與阿拉伯、非洲國家的合作關係

2009 年 3 月，第二屆阿拉伯—南美國家領袖會議於多哈（Doha）召開，會議簽署了《多哈宣言》，內容涉及巴以和平、伊拉克局勢、蘇丹問題、打擊恐怖主義、國際合作，以及應對全球金融危機等內容。9 月 26 日，第二屆南美洲和非洲高峰會在委內瑞拉舉行，會議提出加強兩大洲能源合作，促進能源工業和基礎設施的發展，實現能源安全和能源一體化等戰略目標，也宣稱採取共同行動，以促進建立國際金融新秩序。

（三）美拉關係開始改善，但進展緩慢

4 月 17 日，第 5 屆美洲國家領袖高峰會議在千里達首都召開西班牙港召開，美拉關係出現改善跡象。甫上任的美國總統奧巴馬透過出席第 5 屆美洲國家

領袖高峰會議，不僅在 4 月 16 日以出訪聲明，傳達美國將重新開始並保持同美洲國家更加廣泛的夥伴關係，並透過刺激與這些國家的貿易、投資、匯款及旅遊等領域，實現共同繁榮和共同安全的承諾，突顯其對拉美政策調整的意向。在該次峰會中，美國不僅不再反對古巴重回美洲國家組織，還在 4 月 13 日宣布放寬古巴裔美國僑民返回古巴探親及僑匯的限制，美古關係出現改善的跡象，7 月 14 日，美古重啟移民對話，然而關係進展依舊緩慢。不過，美國歐巴馬政府對古巴政策的調整也使古巴國際環境有所改善，在 2009 年古巴已先後與哥斯大黎加、薩爾瓦多恢復了中斷達 50 年的外交關係。其次，美國與委內瑞拉關係也在峰會後出現好轉的現象，6 月 25 日委內瑞拉外交部發表公報，宣佈委美商定即日起互派大使，全面恢復外交關係。美玻關係雖然也在第 5 屆美國國家領袖峰會中出現緩和跡象，但是截至 2009 年底兩國始終未能恢復大使級關係。

（四）歐盟和拉美國家結束歷時 15 年的「香蕉戰爭」

2009 年 12 月 15 日，歐盟和拉美國家達成協議，結束歷時 15 年被稱為「香蕉戰」的貿易爭端。依據協定，歐盟將逐步減少從拉美國家進口的香蕉關稅，繼續支持非洲、加勒比和太平洋國家的生產者，並提供免稅待遇和一定比率的歐洲市場；歐盟執委會（European Commission）將從預算中撥出 2 億歐元讓主要出口國適應激烈的競爭，而拉美國家則承諾不再要求更多的減稅，並撤銷在 WTO 對歐盟的控訴。

（五）兩岸領導人多次出訪拉美邦交國

在兩岸與拉美國家政治關係方面，外交休兵後兩岸在拉美的外交戰火稍歇，但高層互訪依舊熱絡。在兩岸與拉美國家的經貿關係方面，受金融危機的影響，中拉貿易額下降，但中共在拉美國家貿易中的比重卻增加，中拉貿易摩擦有所擴大。不過，雙方在 2009 年加強與拉美大國的戰略對話，金融合作成為中拉合作的新焦點。而我國與拉美國家經貿關係，也出現因金融危機影響而大幅下滑的現象，下降幅度超過中共。

兩岸領導人為了維繫與拉美既有邦交國關係，多次在 2009 年出訪拉美。我國總統馬英九在 2009 年 5 月 26 日至 6 月 4 日、6 月 29 日至 7 月 6 日，兩度前往中美洲進行「久睦之旅」及「久誼之旅」，第一次出訪行程包括參加薩爾瓦多新任總統佛內斯（Mauricio Funes）6 月 1 日的就職典禮，並訪問友邦貝里斯、瓜地馬拉，第二次出訪的主要目的是參加巴拿馬新任總統馬丁內利（Ricardo Martinelli Berrocal）的就職典禮，隨後前往尼加拉瓜進行國是訪問。

而中共高層也 2009 年多此走訪拉丁美洲，中共全國人大常委會委員長吳

邦國、國家副主席習近平、全國政協主席賈慶林應邀訪問多個拉美國家，烏拉圭總統巴斯克斯（TabaréRamón Vázquez Rosas）、委內瑞拉總統查維茲、秘魯第一副總統詹彼德里（Luis Giampietri）、巴西總統盧拉（Luiz Inacio Lula da Silva）、格瑞那達總理湯瑪斯（Tillman Thomas）等拉美國家領導人也先後訪問中國大陸。3月29日，中共正式加入美洲開發銀行，成為該組織第三個區域外東亞會員（另兩個為日本及南韓）。同日，中共還與阿根廷簽署了700億元等值人民幣的貨幣互換架構協議。4月28日，中共與秘魯簽署《中國－秘魯自由貿易協定》。此外，中共與巴西、委內瑞拉和厄瓜多爾簽署石油貿易合作協議，並在墨西哥與墨西哥展開首次舉行戰略對話。

參、未來評估

就政治層面言，首先宏都拉斯政變引起拉美國家及全球關注，因為政變的爆發表示拉美民主政治體制和維護民主體制的機制，仍然尚未完全穩固。其次，因為拉美右派政治勢力在拉美主要國家巴拿馬、智利的相繼掌權，此種現在2010年的拉美大選中是否會繼續出現，其中巴西將進行總統選舉，但是執政黨勞工黨所推出的候選人卻出現類似智利的情況，即因無法全面接收選民對原執政黨總統的支持而陷於苦戰；而委內瑞拉則將舉行國會選舉，委內瑞拉兩位數的通貨膨脹率是否衝擊2010年的委國國會選情，查維茲是否能夠繼續掌握國會，該國在野政治勢力是否會從國會反撲，這都將關係拉美左派能否延續執政板塊。

就經濟層面而言，金融危機對拉美國家政治的演變、影響、與後果，依舊令人關注。2009年上半年，受全球金融危機的影響，拉美經濟出現較大幅度的下滑情況，但是在下半年以開始出現復甦跡象，拉美國家的財政開支和外資流入加大，證券市場逐漸恢復，通貨膨脹率預期不高，匯率大致穩定，外匯存底大幅增加，但消費信心仍需更長的恢復時間。展望2010年的拉美經濟表現，多數國家預期將會出現收縮後的成長情況，而地震後的海地經濟情勢短期內恐難樂觀以對。

就拉美國家對外關係言，雖然合作2009年是拉美國家間關係的主旋律，但是矛盾與衝突仍間或出現。歐巴馬總統就任後的美拉關係出現改善契機，也在一定程度上緩和了與拉美激進左派政府和古巴的緊張關係，但關係改善幅度依舊相當有限。ALBA等拉美國家整合在2009年取得不同程度的進展，有加入有退出。部分拉美國家間因存在政治分歧、邊境爭端、貿易摩擦和擴大軍購，其內部矛盾和衝突有擴大趨勢，但並沒有引發戰爭的風險。此外，國際金融危機的爆發也給拉美國家推行外交關係多元化帶來了新的機遇，拉美國家在鞏固與歐盟傳統關係之際，也加強了與俄羅斯及亞太、中東及非洲國家的合作關係。

2008 年金融危機對拉美國家社會的確產生程度不一的影響，然因拉美國家目前具備較以往為強的應對金融危機之能力，影響較預期為小。不過，各項經濟數據依舊顯示拉美地區仍然是世界上財富最不平衡程度的地區之一，進而使組織犯罪問題，繼續成為在 2010 年成為拉美政府必須面對的重大挑戰。

附表 1 2009 年舉行總統、國會大選的拉美國家選舉結果

國家 選舉時間	選舉 內容	主要參選人或主要參 選政黨	普選票	得票率	國會席 次(增減)	備註
安地卡 2009/03/12	國 會 選 舉	Antigua Labour Party	19,460	47.0%	7 (+3)	應選席次：17 席 有效票數：39,627
		United Progressive Party	21,205	51.1%	9 (-3)	
薩爾瓦多 2009/03/15	總 統 選 舉	Rodrigo Ávila (ARENA)	1,280,995	48.7%	有效票：2,630,137	
		Mauricio Funes (FMLN)	1,349,142	51.3%		
薩爾瓦多 2009/01/18	國 會 選 舉	Nationalist Republican Alliance (ARENA)	854,166	38.5%	32 (-2)	應選席次：84 席 登記選民： 4,288,874 總投票數： 2,264,567 投票率：52.8% 無效票：48,979 (02.2%) 有效票：2,215,589 (97.8%)
		Farabundo Marti Front for National Liberation (FMLN)	943,936	42.6%	35 (+3)	
		Party of National Conciliation (PCN)	194,751	8.8%	11 (+1)	
厄瓜多 2009/04/26	總 統 選 舉	Rafael Vicente Correa Delgado Alianza (PaiS)	3,586,439	51.99%	登記選民：10,532,234 總投票數：7,142,030 投票率：75.29% 空白票：534,149 (7.48%) 無效票：496,687 (6.95%) 有效票：6,111,194	
		Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa (PSP21E)	1,947,830	28.24%		
		Álvaro Fernando Noboa Pontón (PRIAN)	786,718	11.41%		
	國 會 選 舉	Proud and Sovereign Fatherland (PAiS)	1,655,785	45.78%	59	應選席次：124 席 (全國 15 席、區域 103 席、海外 6 席) 總選票：5,750,857 有效票：3,616,756 空白票：1,372,165 (23.86%) 無效票：761,936 (13.25%)
		January 21 Patriotic Society Party (PSP)	538,769	14.90%	19	
		Social Christian Party (PSC)	491,033	13.58%	11	
巴拿馬 2009/05/03	總 統 選 舉	Balbina Del Carmen Herrera Arauz (PDR)	548,813	37.3%	登記選民：2,209,555 總投票數：1,515,167 投票率：68.6% 無效票：45,219 (3.0%) 有效票：1,469,948 (97.0%)	
		Ricardo Martinelli Berrocal (CD)	886,574	60.3%		
墨西哥 2009/07/05	國 會 選	Institutional Revolutionary Party (PRI)	12,520,418	36.7%	241(+135)	膺選席次：500 席 註冊選民： 77,481,874

	舉	National Action Party (PAN)	9,549,798	28.0%	147(-59)	總投票數：34,126,794 投票率：44.0% 無效票：1,839,971 (04.4%) 有效票：32,626,461(95.6%)
		Party of the Democratic Revolution (PRD)	4,164,393	12.2%	72(-54)	
烏拉圭 2009/10/25	總統選舉第一回合	Dr Pedro Bordaberry Herrán Red Party	383,912	17.4%	登記選民：2,563,397 總投票數：2,303,336 投票率：89.9 無效票：97,203 (4.2%) 有效票：2,206,133 (95.8%)	
		Luis Alberto Lacalle de Herrera (National Party)	657,327	29.8%		
		José Alberto Mujica Cordano (Broad Front)	1,093,869(	49.6%		
烏拉圭 2009/11/29	總統選舉第二回合	Luis Alberto Lacalle de Herrera (National Party)	974,857	45.2%	登記選民：2,563,285 總投票數：2,284,547 投票率：89.1 無效票：126,187 (5.5%) 有效票：2,158,360 (94.5%)	
		José Alberto Mujica Cordano (Broad Front)	1,183,503	54.8%		
宏都拉斯 2009/11/29	總統選舉	Porfirio Lobo Sosa (PNH)	937,006	55.9%	登記選民：4,600,000 (estimate) 總投票數：1,790,223 無效票：114,260 (6.4%) 有效票：1,675,963 (93.6%)	
		Elvin Santos (PLH)	639,481	38.2%		
	國會選舉	National Party of Honduras	1,213,695	56.56%	71 (+16)	應選席次：128 席 有效票數：2,300,056
		Liberal Party of Honduras	817,524	38.09%	45 (-17)	
玻利維亞 2009/12/06	新憲法總統選舉	Juan Evo Morales Ayma (MAS)	2,400,843	63.0%	註冊選民：5,139,554 總投票數：4,031,140 投票率：78.4% 無效票：217,262 (5.4%) 有效票：3,813,878 (94.5%)	
		Manfred Reyes Villa (PPB)	1,058,048	27.7%		
智利 2009/12/13	總統選舉第一回合	Sebastian Pinera Echenique (RN)	3,056,526	44.1%	登記選民：8,285,186 總投票數： 7,221,888 投票率：87.2 % 無效票：284,369 (3.9%) 有效票數：6,937,519 (96.1%)	
		Eduardo Frei Ruiz-Tagle (CD)	2,053,514	29.6%		
智利 2010/01/17	總統選舉第二回合	Sebastian Pinera Echenique(RN)	3,563,050	51.6%	總有效票數：6,903,358	
		Eduardo Frei Ruiz-Tagle (CD)	3,340,308	48.4%		

資料來源：筆者自行整理。

附表 2 近年拉丁美洲及加勒比海主要國家 GDP 成長率 (單位：%)

項目	IMF 2009/10 數據						ECLAC 2009/12 數據		
	GDP 成長率			通貨膨脹率			GDP 成長率		
國家/地區年度	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
北美地區									
墨西哥	1.3	-7.3	3.1	6.5	4.3	4.1	1.3	-6.7	3.5
中美洲地區									
貝里斯	3.8	1.0	2.0	4.4	1.0	2.5	3.3	—	—
哥斯大黎加	2.6	-1.5	2.3	13.9	5.0	5.0	2.6	-1.2	3.5
薩爾瓦多	2.5	-2.5	0.5	5.5	1.0	2.5	2.5	-2.5	2.0
瓜地馬拉	4.0	0.4	1.3	9.4	1.5	3.8	4.0	-1.0	2.0
宏都拉斯	4.0	-2.0	2.0	10.8	4.5	6.0	4.0	-3.0	1.5
尼加拉瓜	3.2	-1.0	1.0	13.8	2.5	4.0	3.2	-1.5	2.0
巴拿馬	11.5	1.8	3.7	6.8	2.6	2.5	9.2	2.5	4.5
南美洲地區									
阿根廷	6.8	-2.5	1.5	7.2	5.0	5.0	7.0	0.7	4.0
玻利維亞	6.1	2.8	3.4	11.8	3.0	4.0	6.1	3.5	4.5
巴西	5.1	-0.7	3.5	5.9	4.2	4.4	5.1	0.3	6.0
智利	3.2	-1.7	4.0	7.6	-0.5	2.5	3.2	-1.8	4.5
哥倫比亞	2.4	0.3	2.5	7.7	3.5	3.6	2.5	0.3	2.5
厄瓜多	6.5	-1.0	1.5	8.8	3.0	2.5	6.5	-0.4	3.0
蓋亞那	3.0	2.0	4.0	6.4	3.3	4.0	3.1	—	—
巴拉圭	5.8	-4.5	3.9	7.5	2.5	5.0	5.8	-3.5	3.0
祕魯	9.8	1.5	5.8	6.7	1.2	2.0	9.8	0.8	5.0
蘇利南	6.0	1.5	3.5	9.3	5.5	4.3	5.2	—	—
烏拉圭	8.9	0.6	3.5	9.2	7.0	6.5	8.9	1.2	5.0
委內瑞拉	4.8	-2.0	-0.4	30.9	28.0	32.0	4.8	-2.3	2.0
加勒比海地區									
安地卡	2.8	-6.5	-1.5	0.7	-1.4	2.5	2.5	—	—
巴哈馬	-1.7	-3.9	-0.5	4.5	1.0	0.2	-1.7	—	—
巴貝多	0.2	-3.0	0.0	7.2	3.2	7.2	0.5	—	—
多米尼加	3.2	1.1	2.0	1.9	1.8	1.5	3.4	—	—
多明尼加	5.3	0.5	2.0	4.5	5.0	5.0	5.3	2.5	3.5
格瑞那達	2.2	-4.0	0.0	5.2	1.7	1.8	2.1	—	—
海地	1.2	2.0	2.7	19.8	-4.0	5.0	1.3	2.0	2.0
牙買加	-1.0	-3.6	-0.2	16.8	8.7	8.7	-0.6	—	—
聖克里斯多福	2.4	-2.0	0.0	7.6	2.0	2.2	9.7	—	—
聖露西亞	0.7	-2.5	-0.4	3.8	3.1	2.2	2.3	—	—
聖文森	0.9	-1.1	2.1	8.7	2.9	2.9	1.0	—	—
千里達	2.3	-0.8	2.0	14.4	4.0	6.0	3.5	—	—
古巴	—	—	—	—	—	—	4.3	1.0	3.0
中美洲地區	—	—	—	—	—	—	—	0.3	3.0
南美洲地區	—	—	—	—	—	—	—	0.2	4.7
加勒比海地區	—	—	—	—	—	—	—	-2.1	1.8
拉美及加勒比均 值	4.2	-2.5	2.9	8.3	5.3	5.5	4.2	-1.8	4.3

Source: IMF, "Regional Economic Western Hemisphere: Crisis Averted – What's Next'?" October 2009," p. 31; Economic Development Division, ECLAC, "Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2008-2009," July 2009, p. 293; Economic Development Division, ECLAC, "Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2009,"p. 7, p.13.

南亞安全

那瑞維 國立政治大學國際關係研究中心第一所助理研究員

廖祐德 國立政治大學國際關係研究中心第一所博士後研究

壹、基本情勢

從已建立的國際安全規範來看，南亞不但是值得關心的區域更是現存安全困境最典型的範例。該區存在印度與巴基斯坦兩國間的對抗、境內衝突、邊界爭議、恐怖主義、多元的外部行為者、水資源分享、氣候變遷、人道問題、後衝突管理、能源安全的需求、以及明顯的缺乏任何積極主動的措施和政治機構來正視南亞現存的諸多安全議題。

該地區存有非常多元的政治機構，並且在區域安全議題上展現他們的影響力。以下的報告將依個別國家分別簡述在 2009 年的情勢發展。

貳、主要發展

一、巴基斯坦

如果有任何國家可以成為世界各國政策制定者的夢魘，毫無疑問的，擁有「核武」的巴基斯坦是當之無愧。自 1947 年從印度分裂之後，巴國獨立建國，印巴對立迄今，巴國已經死傷數百萬人，兩套互相牴觸的理念不斷著困擾著巴國，也就是民主和集權(authoritarianism)，以及政教分離（secularism）和基本教義(fundamentalism)同時存在。

在巴基斯坦首位領導人真納（Muhammad Ali Jinnah）的遠景之下，巴國視自己為一個現代化國家，應該追隨土耳其政教分離的腳步。此後，不斷發生的軍事政變與短暫過渡期的平民政府已經粉碎了巴基斯坦政教分離的希望。對許多人來說，現今札達理（Asif Ali Zardari，係被暗殺的前總理班娜姬 Benazir Bhutto 的鰥夫）的平民政府已成為一個最受質疑的時期。札達理政府在 2009 年面臨許多嚴峻的挑戰，其中主要來自被巴基斯坦塔里班所控制大部分地區、且與阿富汗相連的聯邦管轄部落區域（Federally Administrated Tribal Areas）的恐怖攻擊事件，已經使其淪為都會型恐怖主義下的受害者。自殺炸彈攻擊行動是塔里班對巴國政府在西北部與阿富汗相連的瓦奇里斯坦（Waziristan）區域展開軍事攻擊的報復措施，至少已經造成上百平民因此喪命。

目前札達理政府也面對來自國內挑戰其正當性的危機，包括來自富裕的 Baluchistan 省分離主義份子與擁有雄厚政治勢力的 Sharif 兄弟所掌控的彭加省。巴基斯坦政府在面對其他宣示權力的行為者時，表現出優柔寡斷進一步削弱原本就弱勢的政府。再者，相較於軍方在巴基斯坦政壇舉足輕重的勢力，札達理在處理軍事戰略事務上顯得生澀稚嫩多了。他的一些公開聲明，包括延緩解決喀什米爾問題、宣稱印度並非敵人、以及輕率放棄對印度先行使用核武的政策，都引起軍方的驚慌。美國的「凱利－魯加（Kerry-Lugar）」法案承諾對巴國 5 年 75 億美元的發展援助，被許多巴基斯坦人視為是對巴國主權的侵犯，因為許多法條明白的表示該援助發展基金的持續與否，將視巴基斯坦與美國在反恐合作上的努力和成效而定。

巴基斯坦的陸軍掌握了平民政府的權力槓桿，且是維繫巴國存亡的關鍵勢力。有此一說，要不是陸軍的努力，巴基斯坦早就已經分崩離析了，但這只不過是巴基斯坦菁英統治階層不願與其他社會階層分享權力與責任所提出的說法。當巴國陷於政治危機時，陸軍便藉由維護憲法之名，行實際干預平民政府之實。事實上，卻是基本教義派的實體化身，其信條充滿了強烈宗教正當性。（巴基斯坦陸軍的座右銘包含了聖戰）。由於陸軍（驗證是基本教義派）以國家監護人自許，因此教士不斷強迫實行伊斯蘭教法（sharia）也就不足為奇了。

長期在軍事統治之下的巴基斯坦，已經徹底摧毀建立民主治理基礎的要素。因為民主的成功必須要有一段建立相關體制的時間、拓展政治參與的範圍、與在行政、立法、司法與公民社會中找到平衡。現在社會中已有聲音主張以陸軍核准的「國家政府」取代札達理；而其組成份子中包括 Sharif 兄弟及各個宗教政黨，如果一旦成真，其結果只會將巴基斯坦推向逐漸被世人遺忘的道路。

二、斯里蘭卡

自從 1947 年獨立以來，斯里蘭卡最正面的意義即為試著維持民主體制。該國面臨的挑戰主要源自信奉佛教的辛哈里族（Sinhala）長期執政，多數的權力分配，且同時間進行對少數民族，尤其是回教徒與泰米爾人（Tamil）殘暴無情的打壓。

（一）語言政治與其種族聯繫

斯里蘭卡在 1956 年通過辛哈里語成為唯一正式官方語言，雖然只有大約百分之七十且非同種民族使用該語言。繼之，政府企圖想讓佛教也成為官方宗教，但卻遭到少數民族以宣稱憲法賦予其自治權的理由而反對，但卻導致佔有多數的辛哈里族對此立場更加強硬。這些改變使得僅佔總人口百分之十四，但在公務體系及專業人士人口比例上卻佔有相當數目的泰米爾族感到強烈不安，堅定表示鮮明的反對立場。對於許多職場分配上的差別待遇讓泰米爾族更加體認到他們獨特

的困境。因此，主張為泰米爾人而戰卻被視為恐怖組織的泰米爾獨立猛虎解放組織（Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE）在所述的社會氛圍下便隨之興起。但同時 LTTE 主張的暴力理念也消弭了政治妥協的可能性。

（二）LTTE 之窮途

從軍事的角度來說，在 2009 年 5 月擊敗 LTTE 及根除其領導階層可視為現任總統拉傑帕沙（Mahinda Rajapaksa）的功績。但在 LTTE 最後苟延殘喘的日子，媒體報導政府軍找到了包括 LTTE 前領袖普拉巴卡蘭（Vellupillai Prabhakaran）等領導階層的屍體，以及不斷的有政府軍違反人權的指控，都使得社會不安在短期內難以消退。拉傑帕沙政府受到國際社會強烈的抨擊，且一旦國際刑事法庭開始展開調查，該國可能會面臨聯合國的制裁（雖然斯里蘭卡並未簽署羅馬公約）。在殲滅 LTTE 近一年後，歐盟認為不應該給予可倫坡（Colombo）新普遍化優惠關稅制度（GSP Plus）之關稅與免配額之優惠，因為斯里蘭卡並未遵守當初「保障人權以及努力朝向種族和解」的承諾。

該政府也未盡全力確保泰米爾族的基本生計與安全。甚至截至今年一月，斯里蘭卡正如火如荼的展開 2010 年 1 月 26 日的總統選舉，而選戰當中，泰米爾族問題仍然是最重要的議題。斯里蘭卡的政局也將因兩位總統候選人－現任總統拉傑帕沙以及其陸軍總司令方瑟卡（Sarath Fonseka）將軍－的成敗而受到牽動。方瑟卡將軍曾帶領政府軍打敗 LTTE 之後退出（退休）政壇，但後來獲得泰米爾全國聯盟（Tamil National Alliance）與辛哈里為多數的聯合國家黨（United National Party）的支持。（一月底的選舉結果是拉傑帕沙總統贏得選舉，但方瑟卡將軍不承認敗選結果）

對斯里蘭卡而言，軍事上的勝利已經在戰役中贏得，但更艱鉅的戰爭是如何贏得和平，尤其是說服泰米爾人相信辛哈里人至上，主導所有議題的時代已經結束，取而代之的將是權力下放，以民主的方式來確保和平。兩個因族群衝突所遺留下來的問題為：（一）南亞區域的國家與國際社會需要積極並長期參與因戰爭而殘敗破碎的東北部區域的重建工作。在後衝突局勢中，國際社會急需在短期內提供人道救援來安置因戰爭而流離失所的人民，而印度希望其他國家在其領導下進行這項工作。（二）斯里蘭卡擁有最高的軍民比例，而在後衝突的局勢下，重心應該是轉向和解與修復。

三、印度

為全球人口最多的民主國家，印度的進步成為許多國家想效法的對象，也渴望扮演一個與其近年經濟成就可以相稱的角色。印度在南亞安全的重要角色是不容否認的，對於南亞區域以及區內的國家來說，印度的每一項發展都對他們有所影響。印度的高度經濟成長是該區域每個國家所深表羨慕，其軍事力量與充沛的

合格工程師、醫師和高技能的勞工也同樣是受到青睞。獨立後的六十年來，印度反映在其多民族、多語言、多宗教、政教分離與革新觀點的處境下，充分展現了優劣勢，及不安和果斷。

（一）外在與內在安全的挑戰

印度當前最大的挑戰是以巴基斯坦為源頭的恐怖主義。許多文獻都指出巴基斯坦當權的派系都樂意贊助以及提供後勤支援給予激進團體從事恐怖攻擊活動，造成印度內部的動亂不安。每當在巴國訓練的恐怖份子在印度被逮捕時，巴國政府包括陸軍與情報單位都極力否認該國有任何直接涉入恐怖活動的行為；經常提出似是而非的否認之詞。但這些否認不被接受，因為並無法合理解釋受過良好訓練的武裝恐怖份子和炸彈客是如何能夠取得只有國家軍隊才有辦法擁有的武器、彈藥與通訊器材。引用巴基斯坦駐美大使哈卡尼（Hussain Haqqani）在接受國際先鋒報訪問時所言：「巴國內基本教義團體能夠具有超乎常理的影響力，是由於有國家資助這些團體的結果。」

2008 年在孟買發生的恐怖攻擊事件，在恐怖活動的歷史上，反應出一個國家如何利用恐怖主義來對付另一國家的新模式。在此次暴行中被逮捕的恐怖份子供出了令人驚愕的攻擊動機：幾位巴國政府當權者涉入本案，意圖藉由攻擊印度金融中心孟買，停滯印度過去十年來所累積龐大的經濟利益發展動能。即使印度提供巴國大量的攻擊證據，巴國仍堅持不引渡精心策劃攻擊行動的主嫌。據此推測，萬一有下一次的攻擊，兩國有可能將目前的緊張局勢升高至另一個層次。

印度也有自己一些內部的安全問題，例如東北省份的武裝組織與中部鼓吹以暴力推翻政府，並以人民公社取而代之的毛派團體納薩（naxal）等。但以印度建國 60 多年來的經驗顯示，任何立於中庸之道的政府都有足夠的智慧來敞開談判的大門，且在印度憲法架構下，最終達成政治和解。位於任何政治光譜位置都可在印度政治文化中找到平台，從安全的角度來說，這是個具有正面價值的特徵。印度也跳脫第三世界主義，明確主張促進其利益的政策。

四、尼泊爾

尼泊爾令人憂心的安全情勢是值得關注的。自從 2006 年 11 月簽署的全面和平協議（Comprehensive Peace Agreement），終結了長達十年的內戰問題之後，尼國的政治危機卻仍接連不斷。2009 年 5 月，雅達夫（Ram Baran Yadav）總統恢復了被達哈（P.K. Dahal）總理所革除的陸軍司令卡塔瓦（Rukmangad Katawal）將軍的職務；之後，毛派(Maoist) 退出聯合政府。現今以倪帕爾（Madhav Nepal）為首的執政聯盟被視為弱勢，因為在毛派又動員群眾在首都加德滿都抗議之後，其政權面臨合法性的危機。

雖然全面和平協議仍存在，但尼泊爾的政治版圖卻是片斷不完整，而且朝野彼此間的互信也日漸減少。雖有和平協議，但卻少見有任何舉動來整合毛派人民解放軍（People's Liberation Army）進入國家的軍隊。約有 2 萬 3 千名的人民解放軍仍在聯合國監督的訓練兵營（cantonment）中，而整合人民解放軍進入政府陸軍又被後者視為不過是政治化與奪取軍權的路線圖而已，政府軍一致認為是欲藉此來完成人民解放軍「推翻舊國家最後一個支柱」的任務；之後，便取而代之。現任政府的衰弱也使得位在連接印度北部西特拉（Terai）區域的 Tharus 與連接印度東方與北方的東特拉 Madhesis 與 Limbus 區域等內武裝種族叛亂運動又再蠢蠢欲動。

毛派當權時所領導的政府讓印度的戰略圈感到憂心，因為毛派政府逐漸向中國靠攏，並展開反印度的言詞，此舉給予印度充分的理由懷疑毛派的執政能力及其堅持民主的決心。由於中國對尼國所展現的高度興趣，並且也願意提供該國武器與經濟援助，因此，被印度視為勢力範圍內的尼泊爾之戰略轉向也成為印度注視的焦點。

五、孟加拉

有約一億五千六百萬人口的孟加拉是世界上人口最密集的地區之一。同時，孟加拉自 1971 年建國以來，已發生過五次的軍事政變。孟加拉國內政治競爭源自瓦傑（Sheikh Hasina Wajed）所領導的阿瓦米（Awami）聯盟與紀亞（Begum Khaleda Zia）所領導的孟加拉國家黨（Benagldesh National Party）間的對抗。

自 2008 年奪回政權後，阿瓦米聯盟所面對最大的挑戰是 2009 年 2 月來自孟加拉民兵組織（Bangladesh Rifles, BDR）的叛變。BDR 的功能是輔助政府軍在邊界執行看哨與安全的工作。BDR 的軍官都是從孟國陸軍所挑選出來的幹部。去年 2 月 25 至 26 日僅維持 33 小時的政變，其導火線是 BDR 對於薪資、晉升與其他行政事務不滿，這些使得他們感覺被陸軍所支配。同月 28 日，在總理提出言詞強烈的演說後，剩餘的叛變者都已投降。

恐怖主義是孟加拉最大的安全威脅。在 2009 年該國的執法單位成功的避免了恐怖份子細胞針對位於首都達卡美國大使館與印度領事館的攻擊。阿瓦米聯盟政府認真的掃蕩恐怖主義，展現該國是個溫和且政教分離的國家。該政府努力改變孟加拉在 2001-2006 年間執政的孟加拉國家黨所塑造的負面形象，過去曾鼓勵像是 Jamaat-ul- Mujahideen Bangladesh 與 Jamaat-e-Islami 等伊斯蘭激進政治團體設立上百個軍營來訓練恐怖份子滲透印度。因為印度與孟加拉相鄰的邊界達 4050 公里長，印度倍感威脅。許多在印度東北部進行分離運動的組織，特別是 United Liberation Front of Asom（ULFA）與 National Democratic Front of

Boland 都以孟加拉為基地。為展現其決心，孟加拉現任總理在 2010 年 1 月出訪印度前強力掃除了反印度的勢力，並將 ULFA 的領袖及其副手逮捕交給印度。

孟加拉另一個長期非傳統安全的威脅來自全球暖化與氣候變遷。整個國家地勢低窪且又是臨海的三角洲地形，孟加拉每年都會因地勢低的海岸線被淹沒而流失土地。未來如果海平面上升一公尺，孟國可能會失去 6 到 10% 的土地，將造成長久的人道悲劇。

六、不丹

為該地區最新的民主國家，不丹面臨三方面的挑戰：(一)在尼泊爾的毛派軍隊常會湧進該國境內某些講尼泊爾語人口較多的地區。(二)位了一個為數眾多軍事團體活動的區域，不丹被許多反印度團體當作活動基地，因為該國大部分的領土都是叢林高原地形。(三)不丹與中國仍有未定的邊界，而兩方需要靠談判達成最後的協議，但目前雙方尚缺乏意願。

七、馬爾地夫

馬國在 2009 年最受媒體矚目的事件就是納西德 (Mohamed Nasheed) 總統在海底下召開內閣會議以突顯其列島國家的困境，萬一全球暖化持續造成海平面上升，馬爾地夫將可能會從地球上消失。

參、未來評估

一、南亞國家都已轉型成民主國家，儘管他們過去歷史上與現階段的政治體質仍有瑕疵，但卻也都為確保民主體制願面對基層的挑戰。

二、區域合作的可能性因小國擔心印度全盤主導而受到阻撓。除了國土面積以外，印度的經濟表現與在此區域內的主導能力都讓鄰國有所抱怨。

三、印度與其他國家的不對稱性大到讓其他國家都無法對印度構成威脅。即使巴基斯坦擁有核子武器，對印度來說，也僅是有限的威脅。任何該區域的安全架構都必須以印度為中心，使其為鄰國的保護者，但巴基斯坦反對該主張，並不時宣稱與印度平起平坐的地位。

四、因南亞地區有各種形式的安全威脅，從印巴的核武對抗、導彈能力、恐怖主義、種族衝突、鼓吹以暴力推翻政府、人類安全議題、氣候變遷、能源與水資源安全的需要等，都讓人對南亞區域合作協會 (South Asia Association for

Regional Cooperation，SAARC）的角色興趣升高。目前該組織無法推展安全機制的研議，對該組織之發展產生了負面的影響。信心建立機制應為其首要任務，讓印巴兩國了解最大的威脅並不是外在的，而是內生的。

五、南亞區域合作協會因為印巴兩國對抗而無法成為有效的多邊論壇。該組織淪為發言台的事實將會讓其會員國對外尋求其他的平台。

六、在可預見的未來，南亞的前途將會是危機與不穩定，且深如鴻溝的嫌隙與彼此的不信任將會為該區與該區外的強權帶來不安。