

新社會

訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元

訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 www.taiwansig.tw

徵稿啟事

歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 taiwansigblog@gmail.com
3. 來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：
 - 以紙本或是數位方式出版。
 - 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
 - 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
 - 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究

CONTENT

社論

除了子彈，這場選戰還剩下什麼？..... 2

年終專題：亞洲大變局

林正義 美國重返東亞的意義..... 4
蔡明彥 中國軍方介入外交事務的成因與影響..... 7
陳世民 美中矛盾下的東亞局勢與台灣角色..... 11
賴怡忠 釣魚台所改變的美日中台四角互動..... 14
石原忠浩 中國漁船碰撞日本巡邏船事件與日中關係..... 19
曾建元 善盡維護區域和平的國際責任，
日本應尋求與臺灣共同解決釣魚臺爭議..... 24
楊志恆 孤單的亞洲及其未來與美國的關係..... 29

政策聚焦

李武忠 因應海域爭端台灣需要新海洋政策..... 33
段正明 高雄水災的法律與政治挑戰..... 36
黃振富 蘇花公路，通往何處？..... 43

時事評論

蔡明彥 美國期中選舉後內政暨外交政策走向..... 46
郭秋雯 從楊淑君事件看國內反韓與哈韓現象..... 48
林濁水 五都選舉的深層探討..... 51

中國焦點

蔡陸軍 諾貝爾和平獎後的台海..... 59
王丹 我如何看劉曉波獲獎..... 63

韓國動態

韓國觀測站 遇見未來的仁川經濟自由特區 結合科技
與綠能的松島智慧城..... 65

香港觀察

劉慧卿 香港廉政的啟示..... 70

發行人 ■ 徐佳青

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堇 洪奇昌
邱太三 陳文政
賴清德 利錦祥
段宜康 張立明

總編輯 ■ 梁文傑

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

社論

除了子彈， 這場選戰還剩下什麼？

「幹！連勝文頭部中彈！」11月26日，五都選舉投票日前夕，收到一則來自民進黨支持者所發的簡訊。

簡短的情緒性用詞，反映了這樁突發事件，對緊繃選情的重大衝擊。

從五都市長提名人選所展現的氣勢，一路隨著議題鋪陳延燒，民進黨人心中一把勝選之火，愈來愈旺。不但原本穩居上風的南部二都，國民黨苦追不及；蔡英文在新北市，以一黨主席之姿，卻又略帶純真的風格，顛覆選民對政客的刻板印象，形成超越藍綠界線的獨特魅力，颳起一陣「小英旋風」，連一向備受媒體偏愛的朱立倫也只能抱怨，面對的是「媒體寵兒」。

蘇貞昌在台北市，更以堅定的態度，捨棄挑動敏感情緒的政治話題，柔性溫和的調子，有效軟化了藍軍支持者的防線；連內外普遍認定毫無希望的台中市，竟也如倒吃甘蔗，也有了勢壓對手的味道。眼看投票日逼近，民進黨「五都全贏」的呼聲響徹雲霄！

暗夜兇槍，打碎了民進黨人的心。但真正讓民進黨從候選人到支持者，都深感鬱恨無奈的，卻是槍響之後，國民黨純熟的操作。電子媒體全面配合，國民黨隨著一顆子彈，掀起一波又一波，撲天蓋地而來的媒體攻勢。

徹夜守候在電視機前的選民，只看到含淚顫抖著雙唇的連戰說：「勝文的血不能白流！」忙著同情的腦子，無暇去想像：什麼樣的父親，會在孩子遭此危難之際，還能上台如此演出？選民只看到陳文茜在電視上，極力稱許事件發生後，國民黨領導人展現的風度，卻看不到被電視台刻意忽略的鏡頭：郝、朱、胡等人晚會上，朱立倫、吳育昇、郭素春、盧秀燕等人，或明指，或暗示，

要求國民黨群眾「用選票制裁」、「一定要投票」、「一定要贏」、「不能讓連勝文失望」！觀眾更不及回想，螢光幕裡，滿口稱頌國民黨大度的陳文茜，正是319槍擊後，一手主導國民黨拒絕承認敗選，引發其後台灣社會撕裂的關鍵人物！是啊，觀眾不會記得。

我們只看到電視上播著連勝文3年前，助選被襲擊的流血畫面；卻不會記得，國民黨在事發第一時間，指控施暴者是民進黨支持者，而後才被証實只是精神病患的失控舉動！觀眾也不會記得，對比起蔡英文、蘇貞昌只要求政府為治安負責，要求不得利用事件操弄選情；319槍擊案發生後，連宋競選總部迫不及待地條列「可疑之處」，國民黨立委更直指是「自導自演」！

投票日當天，選民還繼續接收訊息，連家親友、國民黨高層輪流在鏡頭前探視傷者；馬英九總統投票完，還預先安排記者會場地，對外發表談話。連勝文之弟勝武的談話，最為露骨：「無論是哪個政黨所為……」。民進黨焉得不敗？

不過，這樁槍擊事件，其實並不複雜；真相遲早會被揭露；選舉結果亦不可能改變了；重要的是藍綠雙方及台灣社會，該如何回顧這場選戰？

- 1.對國民黨來說，選後如果只會為了贏3都「過關」，而上下鬆了一口氣；或如馬英九、金溥聰一般，一廂情願地將楊秋興的選票「據為己有」，算成國民黨選票，以此灌業績，宣稱總選票未輸給民進黨。這，恐怕高估了選民勉強支持國民黨的容忍度。
- 2.對民進黨而言，不應以成敗論英雄。不但蔡英文應受肯定；蘇貞昌在參選過程中，

為民進黨開拓的新風格、新格局，更應得到公平的評價與重視。民進黨應認知，期待選民「改宗」，絕非一蹴可幾，如果經不起考驗，將前功盡棄。

- 3.從319到連勝文，兩次槍擊案後，藍綠兩方支持者，角色易位；應該更能用同理心看待對方情緒。民進黨候選人與領導階層，在事發後所展現的克制，應得到社會的肯定；但民進黨中央亦應對少數公職的不當發言，加以有效節制。
- 4.連勝文槍擊案，並無政治動機，也不是自導自演，應毋庸置疑；但連勝文傷口位置與傷勢，是否誇大或失真，外界的質疑，似亦非全屬捕風捉影，台大醫院應立即對外說明，以釋社會之疑；否則如果外界猜疑，最後竟証明屬實，則台大醫院恐將遭憤怒洪流淹沒！
- 5.激情過後，社會也得回頭看看我們的偽善：在台灣，對候選人健康的檢視，竟成為不道德的行為！如民進黨余天一流，以戲謔的方式嘲譏當事人，固應受譴責；但地方首長政務煩劇，尤其縣市合併後，千頭萬緒，一市之長不但得主持大局，更需上山下海，走動管理。以確保市政管理起碼的品質，維護市民應有的利益為出發點，對身體狀況明顯虛弱不便的胡志強市長，提出質疑，誰曰不可？

五都選後，激情未退。如果選戰之後，大家只記得這顆子彈，實在就是徒留遺憾了。願台灣社會與藍綠雙方，都能以更成熟的態度，理性檢視過程，記取教訓，則真正才是台灣之福。■

小布希總統因九一一恐怖攻擊事件，隨後發動阿富汗、伊拉克兩場戰爭，對於中國崛起下的亞洲，長期以來未能投以高度的關注。歐巴馬總統上台之後，轉為重視多邊主義與外交，國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)更在2009年7月藉出席泰國舉辦「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum)年會之際，宣示美國重回亞洲，將強化與東南亞國家關係的發展，重新擔負並強化美國在此地區的領導地位。這意味美國在長期忽略東南亞事務，中國趁虛大舉擴展東南亞勢力之後，將出現美中新一輪的角色。

美國國務卿希拉蕊上任不到一個月，首度的國外訪問以亞洲為主，至2010年底，他至少訪問亞太地區八次(請見表1)。美國不僅與東協簽訂協議加入「東南亞友好暨合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)，也在2010年10月與俄羅斯一起加入「東亞高峰會」(東協加中、日、韓、印度、澳洲、紐西蘭)。歐巴馬總統自2009年11月在新加坡，開啓美國與東協十國的第一次高峰會，2010年9月在紐約召開第二次高峰會。在新加坡高峰會上，歐巴馬更與緬甸軍事政府總理登盛(Thein Sein)會晤，要求釋放包括翁山蘇姬在內的政治異議人士。歐巴馬總統本人也分別於2009年11月及2010年11月訪問亞洲，2011年將出席在印尼的「東亞高峰會」。

美日同盟是美國亞太政策的基石，也關乎亞太和平與安全。歐巴馬總統、希拉蕊國務卿訪問亞太的首站均選擇日本。日本民主黨主政之後，美日關係雖因琉球美軍基地搬遷問題而緊張，但在2010年5月「美日安保諮商委員會」(U.S.-Japan Security Consultative Committee)2+2部長會議之後，確認將普天間基地搬遷至名護市邊野古，

而使風波告一段落。美國與日本在「天安艦事件」之後，與南韓一起合作對北韓施壓。2010年9月，日本與中國因福建漁船船長詹其雄被日方扣押，爆發釣魚台激烈外交事件。希拉蕊也公開表明釣魚台屬於美日安保同盟的範圍之內。由此可見，美日關係不僅限於雙邊也及於亞太、全球事務。日美兩國對於中國軍艦頻密進出宮古島海峽，突破第一島鍊進入西太平洋或往南走進入南海，也密切觀察與追蹤。

表1 國務卿希拉蕊的亞洲訪問

2009/2	日本、印尼、韓國、中國
2009/7	印度、泰國
2009/10	巴基斯坦
2009/11	新加坡、菲律賓、中國、阿富汗
2010/1	原計畫訪問巴布亞紐幾內亞、紐西蘭、澳洲，因海地大地震取消
2010/5	日本、中國、韓國
2010/7	巴基斯坦、阿富汗、韓國、越南
2010.10-11	越南、中國(海南島)、柬埔寨、馬來西亞、巴布亞紐幾內亞、紐西蘭、澳洲

表2 歐巴馬總統訪問亞洲

2009.11	日本、新加坡、中國(上海與北京)、南韓
2010.11	印度、印尼、南韓、日本

歐巴馬政府在2010年3月，南韓「天安艦」遭擊沉之後，全力支持李明博政府，希拉蕊國務卿二次訪問南韓。歐巴馬政府促使聯合國安理會主席在7月針對「天安艦事件」發表聲明，呼籲各方「全面遵守『朝鮮停戰協定』」，並經由「直接對話與談判」來解決爭端。希拉蕊在出席河內舉行的「東協區域論壇」年會，對北韓予以譴責，但也透過聯合國機制與北韓進行大校級軍官的板

門店對話。2010年7月起，美國與南韓進行一連串軍事演習。2010年7月，希拉蕊前往北緯38度停戰線、戰爭博物館，參加韓戰60週年紀念，並出席首度舉行的美韓的「2+2外交部長與國防部長會議」(繼美日、美澳之後的第三組2+2部長會議)。希拉蕊宣布對北韓採取更為嚴厲的新制裁，遏阻北韓武器交易、洗錢與走私等非法活動，及對外採購奢侈品等。

由於「天安艦事件」，美國歸還韓國的戰爭指揮權，也自2012年延遲至2015年。相較於金大中、盧武鉉任內的美韓關係，歐巴馬與李明博總統建立更為密切的同盟關係。美韓的雙部長聯合聲明，確認「擴大韓美同盟『寬度』和『深度』的決心」，使兩國關係超越軍事同盟的層面，而拓展到經濟、社會、文化等領域，合作範圍也將擴大到朝鮮半島之外的地區。美國與南韓自由貿易協定也重啓談判，李明博政府對美國汽車與牛肉進口，可能有所讓步，以感謝美國在「天安艦事件」事件上的強力支持。

相較於美國在東北亞關注傳統安全與大國外交，美國在東南亞的焦點集中在非傳統安全範疇。美國與泰國、越南、柬埔寨、寮國的「下湄公河倡議計畫」，集中在功能性(環境、衛生與教育的援助)議題，例如，撥款2200萬美金協助進行湄公河地區環境計畫；氣候變遷對水資源、糧食安全、人民生活的影響；建立湄公河與美國密西西比河管理局的合作關係；建立湄公河氣候變遷預測數據庫。在醫療衛生方面，美國將透過1億4700萬美金的援助，控制新興傳染疾病威脅、訓練醫療衛生人員、降低瘧疾抗藥性區域網絡、防治愛滋病。在教育訓練方面，美國在2010年投入1800萬美金，進行鄉下地區網路連結、教育、發展計畫，贊助湄公河流域國家領袖菁英前往美國學習，及英語文訓練計畫。2009年5月，美國與菲律賓進行針對人道救援及天然災害的防護救治演習(演習稱之為東協區域論壇一志願反應展示ARF-Voluntary Demonstration of Response, ARF-VDR)。美國顯有意將對話為主的「東協區域論壇」，轉變成以行動為導向的

論壇，切入點為災難救助與海事安全。

在河內召開的「東協區域論壇」，各方反應集中在希拉蕊有關南海的談話，包括美國不認為中國可以宣稱擁有所有南沙島礁主權，美國有意協助斡旋南沙爭端，並強調航行自由原則。希拉蕊談話引起中國外長楊潔篪的強烈反彈。根據「美國之音」的報導，在「東協區域論壇」27個成員中，至少有12個國家主張建立多邊機制，解決南沙問題。中國外長楊潔篪也宣稱，在「東協區域論壇」會後，「有10多位亞洲國家代表向中方表示祝賀」。楊潔篪表示：東協的「非聲索國對中方說，他們不是爭議方，不願站隊，希望通過雙邊協商解決」；二、「不將南海問題國際化、多邊化」；三、「南海非聲索國對有人脅迫他們在南海問題上站隊感到反感」；四、「爭端當事國之間的直接雙邊談判。---亞洲國家能夠平等相待，相互尊重，解決好彼此的關切」。楊潔篪並表示：「將這個問題國際化、多邊化會有什麼後果？這只能使事情更糟，解決難度更大」。

中方的立場是雙邊而非多邊協商，而且是聲索國彼此之間協商，非聲索國、區域外國家不要介入。楊潔篪更指責美國「貌似公允的講話實際上是在攻擊中國」。中國重視專屬經濟區的海洋權益，從黃海到南海，對美國的海上、空中接近中國大陸進行軍事演習、軍事偵察等，視為是有敵意的行動。在北京視南海為「中國的核心利益」(指國家主權、安全、領土完整和發展利益)，將更加「反對任何外國軍用艦機在黃海及其他中國近海從事影響中國安全利益的活動」。由於美中兩國對專屬經濟區的海洋法地位觀點不同，增大美中兩國在海上衝突的機會。

美國與越南關係從過去越戰的陰霾走出，兩國建交15週年之際雙邊貿易額約150億美金，越南前往美國的留學生也增加16倍，改變過去越南前往俄羅斯及東歐留學的現象。美國在越南輪值擔任主席國期間，隨著加入「東亞高峰會」、「東協加八國防部長會議」(ADMM+8)的召開，可能擴及兩國在南海的合作。美國與印尼關係也大幅改善，國防部長蓋茲(Robert M. Gates)於2010

年7月在雅加達與印尼總統尤多約諾(Susilo Bambang Yudhoyono)會面之後，宣布美國將與印尼特種部隊進行「逐步、有限的安全合作計畫」。希拉蕊訪問柬埔寨時，有感於該國過度依賴中國，因此表示應該追求平衡的政策，不要過度依賴特定國家。2010年11月，歐巴馬在多次推遲後，終於訪問印尼，並與印尼總統尤多約諾宣示建立新的全面夥伴關係(a new Comprehensive Partnership)，涵蓋政治與安全、經濟與發展合作、社會文化與教育等層面，並將建立多項後續機制。在希拉蕊訪問柬埔寨、歐巴馬訪問印尼之前，中國全國人大常委會委員長吳邦國率領的中國高層代表團也在這兩個國家訪問。北京將對印尼急需改善的基礎設施（道路、橋樑與運河）投資66億美元。

中國在亞洲有一些盟邦如北韓、寮國、緬甸、巴基斯坦等，但美國與澳洲、日本、南韓、菲律賓有長期軍事同盟關係，海洋外線戰略部署，牽制中國突出第一島鏈及成爲南海霸權。2010年11月，歐巴馬總統訪問印度，雖然集中在經濟、貿易、能源、教育等議題合作，但美國計畫取消對印度科技出口的限制，美印兩國也在飛彈防禦安全上開始合作。美印是世界上人口最多的兩個民主國家，建立了全球戰略夥伴的關係。不管美印如何低調，中國國際安全觀察家對每一次美印高層訪問，無不充滿戰略疑慮。對美國與印度而言，兩國自然的共同目標是，對中國需要採取兩手平衡的戰略。中國在印度周邊建立起「珍珠鏈戰略」，強化在在緬甸、孟加拉、巴基斯坦的港口與基本設施，美國也樂意看到印度、東協、日本、澳洲形成海洋民主聯盟，並進行軍事安全合作。歐巴馬在印度國會表示，支持印度成爲安理會常任理事國，加上長期支持日本成爲常任理事國，與中國的隱晦不明立場形成強烈對比。

結論

美國在忽略東南亞多年之後，歐巴馬政府國務卿希拉蕊轉爲重視「東協區域論壇」，並積極參與年會。然而，美國在金融危機之後國際經濟影響力下滑，中國人民幣

及中國實力相對提升。中國一向不滿美國主導單極國際體系，也不喜歡一超多強的世界格局，主張國際關係民主化及建立多極體系。北京認爲東南亞是第一個出現多極格局的地區。

日本、越南與中國分別在釣魚台、西沙與南沙有主權爭議，隨著中國不再韜光養晦，而是積極有所作爲之後，能平衡中國崛起只有美國。美國加入「東協加八國防部長會議」、東亞高峰會，進入多邊機制的運作，使中國時時受到牽制。美國重回亞洲的起點是東南亞，但能否警惕、追蹤中國在南海的軍事行動，及中國與東協各國的政治經濟來往，需要有更多研究與政策投入。中國是在在地強權，美國經濟地位衰退之後，北京的經濟援助加上美國外交議程擴及全球，北京仍有許多空間節制美國的發言。歐巴馬政府重回亞洲，雖無意圍堵中國，但美國政府官員在東南亞到處可感覺到中國強大的陰影與影響力。歐巴馬在期中選舉之後發現到經濟復甦決定他是否能夠在2012年連任，也只有經濟實力恢復，美國才有領導亞洲的機會。■

年終專題 中國軍方介入外交事務的成因與影響

蔡明彥
中興大學國際政治研究所教授兼所長

近來中國軍方經常針對敏感性的外交事務發言，而且態度相當強硬，導致周邊國家開始擔心中國未來是否會運用武力處理涉外爭端。中國軍方介入外交事務的現象，引發了幾個值得討論的問題：第一、中國軍方插手外交事務的背景與原因爲何？第二、中國軍方涉足外交事務，究竟欲發揮何種作用？第三、中國軍方介入外交事務會對區域安全情勢產生何種影響？這些問題的討論有觀察上的重要意義，不僅牽涉中國國家安全決策過程的變化，也連帶影響中國和其他國家的互動關係。

中國國安決策隱藏制度缺失

中國的國家安全決策機制，一直存在一個嚴重的問題，亦即軍、文部門之間缺乏溝通的平台。從制度面來看，中國最高權力核心是中國共產黨的政治局，最高軍事統帥機構則是中央軍軍事委員會。

目前中國共產黨的政治局成員有25人，包括23名來自中央與地方政府的文人領導人以及2名來自軍方的高層將領（現爲中央軍事委員會兩名副主席郭伯雄與徐才厚）。至於中央軍事委員會，則有12名成員，軍委主席爲胡錦濤，副主席爲習近平、郭伯雄、徐才厚，另有其他8名高階將領擔任軍委的職務。

此一決策機制的設計，讓政治局裡兩名軍方將領可針對文人部門的政策規劃，提出軍方意見。即便在外交政策主要監督與協調單位的政治局「對外事務領導小組」中，軍方也有兩名代表（現爲中央軍委委員、國防部長梁光烈與解放軍副總參謀長馬曉天），可對外交事務表達軍方立場。然而，在中國最高軍事決策部門—中央軍事委員會內，除了最高領導人胡錦濤與今年10月剛進入中

央軍委會擔任副主席的習近平以外，沒有任何其他的文人，導致文人部門的官員無從瞭解軍方的決策過程。

從中國共產黨的發展歷史來看，只有國家最高領導人才能掌控軍隊，其他文人不得插手軍隊事務，這樣安排的目的是在於確保最高領導人的統治權力不受其他文人挑戰，但是卻讓中國軍、文部門之間的溝通出現問題。文人部門包括外交部，常在中央軍委會做出政策決定後，還處在狀況外，對於軍方的態度與行動，時常無法完全掌握。

近年來，這樣的例子俯拾皆是，外交部門因顧慮軍方態度，有時不敢針對特定議題表示意見（如2007年1月中國測試反衛星武器），有時則因軍方率先針對涉外事務發表強硬立場，讓外交部不得不配合跟進（如2007年11月美國小鷹號航母訪港遭拒；2010年7月中國批判美韓在東海舉行聯合軍演；2010年9月中日釣魚台爭端），相關事例一再出現，顯示軍方對外交事務的影響力正逐漸升高。

胡錦濤身爲中國第四代領導人，不像第一、二代領導人毛澤東與鄧小平出身軍旅，在欠缺軍事背景的情況下，胡錦濤對於中央軍委會中軍方高階將領提出的意見尤其是專業軍事意見，能否壓的住陣腳不無疑問，這將讓軍方在涉及軍事問題的國家安全決策過程中，發揮重要的影響力。

美國柯林頓政府時期的國防部長培里(William Perry)，早在1996年3月台海危機發生時，便已觀察到中國外交部門對於整起危機事件處在狀況外，顯示當時的台海軍演完全由解放軍一手主導。在台海危機落幕後，中國內部一度傳出設置「國家安全會議」的聲音，希望藉以提供軍、文部門溝通意見的

平台。但是站在軍方立場來看，解放軍高層將領既可透過中央軍事委員會影響國家最高領導人的意志與決策，當然不樂見成立「國家安全會議」、引進其他文人部門的意見來稀釋軍方的影響力。在中國軍方的反對下，成立「國家安全會議」的構想也就無疾而終了。

中國軍方動機：影響外交？主導外交？爭取資源？

長期以來，解放軍定位自身的主要職責在於「保衛國家的主權、統一、領土完整和安全」。理論上，中國的外交事務應由外交部門負責執行，但是涉外事務中有幾類事務則與解放軍職責有關：

- (1)牽涉軍事危機或軍事對峙事件；
- (2)牽涉和美國、俄國、日本、印度、巴基斯坦、台灣與周邊國家有關的國家安全問題或領土爭議；
- (3)有關軍備管制或軍售問題。

最明顯的例子是中國軍方經常對台灣問題採取強硬態度，並且批評美國對台海事務的干預。以今（2010）年1月30日美國歐巴馬政府(Barack Obama)宣佈提供台灣價值64億美金的軍售案為例，在美方宣佈軍售案之前，解放軍系統便表達強烈反對的立場。1月6日，中國國防大學戰略研究所楊毅少將指出，美國提供台灣武器，干涉中國內政，中國政府除向美方提出抗議外，也應讓侵犯中國人民利益的美國企業在中國的投資受到慘重損害。1月8日，中國國防部新聞發言人黃雪平表達中國對美方出售台灣武器的強烈不滿與堅決反對，警告美方若執意對台軍售，將為中美兩軍關係的改善和發展製造嚴重障礙。1月9日，中國軍事科學學會副秘書長羅援少將主張，中國應透過「軟反制」與「硬反制」兩種方法，因應美國對台軍售，所謂「軟反制」是指中斷中美兩軍關係，「硬反制」則是對相關美國企業進行貿易制裁。

在1月30日美國宣布對台軍售案後，中國國防部新聞發言人黃雪平立即宣佈暫停中

美兩軍的互訪與交流活動，中國外交部也宣佈了4項反制措施：(1)暫停兩軍計劃內有關互訪安排；(2)推遲中美兩軍部分交往專案；(3)推遲雙方擬於近期舉行的中美副部長級戰略安全、軍控與防擴散等磋商；(4)對參與售台武器美國公司實施制裁。中國方面提出的反制與制裁方案，和解放軍先前提出的主張幾乎完全吻合。

今年以來，中國軍方對外交事務的發言，似乎更為積極，具體事例包括：今年2月10日，中國國防大學朱成虎少將、中國軍事科學院羅援少將與柯春橋大校公開呼籲，中國政府應拋售美國國債，報復美國對台軍售；5月份，中國國防部外事辦公室副主任關友飛少將在會晤美國官員時，當面指責美國是個「霸權」國家，並將中國視為敵人；6月5日，解放軍副總參謀長馬曉天在新加坡「亞洲安全會議」中，針對美台軍售問題，公開指責美國國防部長蓋茨(Robert Gates)；7月1日，馬曉天對美韓在東海舉行聯合軍演，表達「公開反對」立場；9月份，解放軍軍官呼籲中國政府應在釣魚台附近部署軍艦，並且提高日圓匯率，重挫日本出口企業；9月24日，日本前副外相田中均(Hitoshi Tanaka)在新加坡發表有關日方處理釣魚島爭端的演講，遭朱成虎少將當眾批評。

傳統上，中國軍方應該專注於軍事專業，但是。近期卻對外交事務頻頻發言表態，造成這種現象的原因，可以有幾種推論：

- (1) 中國因經濟發展快速，與各國交往漸趨密切，在重新調整對外關係的過程中，解放軍基於官僚政治的本位主義，開始對中國該如何與國際社會往來，提出軍方見解，尤其針對牽涉國家安全與主權事務，積極表態。
- (2) 中國軍方不滿文人部門在處理涉外事務時過於軟弱，無法展現中國逐漸崛起的大國地位，因此開始插手外交事務，並且帶頭發言，為外交路線定調。
- (3) 中國文人領導人倡導「和諧世界」與「和平發展」的外交路線，中國軍方擔心其角色與功能遭到弱化，因此針對涉外事務

發表強硬談話，換取文人領導人增加對軍隊的資源挹注。

中國強制外交恐引發區域軟圍堵

近年來，中國軍方對自身武力的自信心大幅提升，不僅在2008年12月派遣艦隊前往亞丁灣護航，更在2009年10月舉行國慶大閱兵，展現軍事現代化成果。近期中國與周邊國家在海洋權益問題上的對立升高，主要原因之一，在於中國軍方插手相關事務，不是發表強硬談話，就是透過軍事演習與軍力部署，展現強硬立場。

在東海方面，當今年6月傳出美國可能派遣航母參加在東海舉行的美韓聯合軍演後，解放軍91765部隊隨即於6月30日在浙江省舟山至台州以東的東海海域展開實彈射擊訓練。7月1日，解放軍副總參謀長馬曉天也發表強硬談話，堅決反對美韓軍演。另外，針對今年9月發生的中日釣魚台爭端，日本方面也認為，整起事件發生後，幾乎都由中國軍方帶頭發言，導致中日雙方對峙持續升高。

在南中國海方面，今年3月，中方曾向來訪的美國副國務卿斯坦伯格(James B. Steinberg)和國安會亞洲事務高級主任貝德(Jeffrey Bader)表示，南中國海問題關係到中國主權與領土完整的「核心利益」。但美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)今年7月23日在越南河內舉行的東協區域論壇公開指出，南中國海周邊國家的主權糾紛，已成為該地區安全與外交的核心問題，美國在亞洲公海上擁有航海自由的「國家利益」。美方的發言無疑是對中方立場的公開反駁，而且表明美國將會介入相關爭端的處理。

過去中國外交部對於南中國海主權爭端的基調，一直是希望相關國家透過合作方式解決爭端，但這種聲音似乎已被中國軍方的強硬立場取代。中國外交部部長楊潔篪在今年7月26日指出：「希拉蕊的發言看似正當，但實際上是對中國的攻擊」。

針對美國欲維持南中國海海上自由航行

的說法，中國軍方開始採取行動反制。今年7月26日，解放軍動員了北海、東海和南海三大艦隊的主力驅逐艦，在南海舉行多兵種合同實兵實彈演練。解放軍總參謀長陳炳德上將在到場觀摩時，要求「海軍要高度關注形勢任務的發展和變化，扎實做好軍事鬥爭準備」。解放軍的大規模軍演以及陳炳德的談話，向外界透露出解放軍不排除以武力捍衛南海權益的訊息。

另外，美國智庫「2049研究所」在今年8月公佈的研究報告指出，解放軍二炮部隊正在廣東韶關地區部建新的導彈旅—96166部隊，未來可能引進射程1,700公里、固態燃料的「東風21丙型」與「東風21丁型」的反艦彈道導彈，提升解放軍對距離1,500至2,000公里外海上移動目標進行打擊的能力。而且中國軍方也開始在海南島部署「超地平線雷達」(over the horizon radar, OTHR)，讓二炮部隊能對美國進入南中國的船艦進行遠程精準打擊，相關的軍事部署行動讓南中國海的戰略情勢更為複雜。

解放軍對外交事務的強硬發言與採取的反制行動，已經引發周邊國家的關注，紛紛加強軍事投資或是提升和美國的防務合作關係，因應中國未來可能對外採取以武力為後盾的「強制外交」手段。

根據日本《產經新聞》在今年10月3日的報導，美日兩國已計劃在年底前舉行聯合軍演，演練「離島奪回」訓練計畫，頗有向中國警示的意味。另外，日本防衛省也決定新設一支200人的「沿岸監視隊」，駐紮在日本最西端、距台灣僅111公里的與那國島，透過雷達監控中國軍方在東海水域日益頻繁的海上活動。日本防衛副大臣安住淳更在今年11月8日表示，今年日本政府擬定的防衛計畫大綱，將以西南群島為最優先考量。

面對南中國海情勢趨於複雜，美國方面也有所動作，開始拉攏亞洲地區的盟友因應中國不斷擴張的軍事投射能力。目前美國與澳洲政府已著手協商強化雙邊軍事合作，未來將簽訂基地共用協議，讓美國海軍船艦與空軍戰機可長期使用澳洲軍事設施，雙方

並將加強聯合軍事演習，目的在讓美國在亞洲的軍力部署向南延伸，必要時可結合澳洲因應南中國海的突發情勢。另外，美國也在今年8月12日動員「喬治華盛頓號」(George Washington)航空母艦與「約翰麥坎恩號」(John McCain)驅逐艦，與越南進行海上軍事交流與演訓。

中國與周邊國家的陸海疆爭端由來已久，相關爭議之所以未浮上檯面，主要是各方透過外交方式進行管理，防止爭議升高成外交或軍事危機。然而，解放軍開始插手外交事務，其對捍衛國家核心利益的強硬發言以及重視武力展示的反應模式，不僅讓中國的對外行爲出現變化，也讓亞洲區域安全的不確定性明顯升高。

未來挑戰：「制度」與「文化」有待重塑

中國軍方介入涉外事務，主要導因於兩項因素：一是制度面，另一是文化面。在制度上，中國的國家安全決策存在設計上的問題，軍、文部門長期以來缺乏政策溝通平台。在文化上，中國向來強調「槍桿子出政權」，政權的穩定建立在軍隊支持之上。在這樣的文化下，解放軍近年來因為武器裝備現代化，提升對自身武力的自信心，並且開始置喙軍事專業以外的涉外事務。

在中國領導人即將進入權力交班的敏感時期，解放軍是否會採取更多動作去影響或主導涉外事務，值得關注。短期內，中國國家領導人或可透過增加軍事資源，換取軍方減少對外交事務的干涉，但假如沒有進行國家安全決策體制的改革、建立軍文溝通平台、塑造軍文部門進行政策對話的文化，中國軍方對涉外事務的影響力，恐怕會持續存在。■

年終專題 美中矛盾下的東亞局勢與台灣角色

陳世民
台大政治學系副教授

自3月份天安艦事件以來，東亞局勢快速演變。原本因2010年1月東協加一自由貿易區的成立，金融風暴下美國影響力的式微，及日本民主黨政府去年上台以來更重視和中國之友好關係，令人感到中國在東亞影響力的快速提昇。然而天安艦事件之後，從美日韓演習、環太平洋軍演、南海及釣魚台主權爭論、越南軍演到北韓砲擊延坪島等事件，除了強化美、日、韓同盟關係之外，亦令一些東南亞國家對中國的崛起感到擔憂，今年來紛紛向美國聚攏，強化和美國的安全關係，給予美國「重返亞洲」的機會與藉口。這對中國東亞週邊局勢的壓力，可說是冷戰結束後多年未見，甚至高過天安門事件及1996年臺海飛彈演習危機之時，畢竟當時中國尚未被認為已足夠崛起，但今年中國躍升為世界第二大經濟體，海軍實力又快速成長，尤其是即將擁有的航空母艦。如此日益明顯在安全面向上的美中矛盾對東亞局勢造成如何之衝擊，臺灣在此快速演變的東亞局勢又應如何自處，茲分述如下：

北韓核武化之難以阻止及東北亞令人擔憂的核擴散骨牌效應

3月份天安艦事件之後，除了予美國「重返亞洲」的藉口與機會及美、日、韓同盟關係的強化外，北韓這半年來的一再的挑釁及其內部的權力繼承問題，均令人深感六方會談已難以再發揮作用，及阻止北韓之擁有核武。這令人擔憂是否會在東北亞引起骨牌效應，導致東亞核不擴散機制如南亞般的瓦解。此區域的所有非核國，不論是南、北韓、日本及臺灣均有能力在短期內發展出核武，更重要的是過去三、四十年來，他們在均曾或多或少被懷疑有意要獲取核武。

尤其是日本，一個核武日本強國的出現，勢必大為影響既定的東亞權力架構與戰略均勢，這亦是中國最不樂見的。日本長期以來的核武政策雖然有所謂的「核三不原則」（不製造、不引入、不持有），然而應了解的是此三原則僅是日本眾議院通過的決議案，本身並無法律拘束力。而日本政府不僅長期以來一直拒絕以社會黨為主的反對黨提議將之定為法令的要求，且一直維持著1957年岸信介首相所宣示的看法：「一支僅為了自衛且不會威脅他國的小型核武的發展」並不會違反「非戰憲法」。之後在不同的時機，日本官方多次宣示發展一「防禦性核武」的合法性，包括1993-94年及目前的北韓核武危機，甚至暗示一旦北韓成功發展了核武，日本將發展防禦性核武來因應。而經常被質疑有發展核武之能力與意圖的南韓，亦多次在其未發展核武的澄清中提到「只要日本不發展核武」的前提，這明顯暗示其將跟隨日本發展核武的可能性。

今年雖角逐首相失利，但仍足以影響百位以上眾議員的小澤一郎，2002年4月曾言，「如果鄰邦中國過度膨脹，日本要製造核武和超越中國的軍力是很容易的事，日本可以在一夜之間製造數千枚核武器。」6月上任的外相前原誠司亦是始終擁護日本核武裝的政治人物。民主黨雖主張強化和中國的關係，但亦言：「日本和中國各自都應該發展成爲一個強大的國家」。以強大的日本來和中國交往，並在美、中之間扮演重要角色。一個已擁有長程飛彈，如今可能再加上核武的北韓的出現，是否會影響到日本對美國核子保護傘的信任呢？尤其是此傘的可信度實爲目前東亞核不擴散機制的基石。而日本是否能容忍其近鄰又多了一核子強權，且使其處於東北亞唯一未擁有核武的國家的窘

境呢？此實為對北韓擁有核武之後續發展真正令人擔憂之處。而釣魚台撞船事件後，日本國內希望修改「非戰憲法」的情緒是否會再起，實深值關注，這在過去2年金融風暴下曾一度暫緩。

南海爭議及東亞高峰會「10+8」的轉變

今年3月北京宣稱南海與臺灣和西藏一樣，都屬於中國的核心戰略利益，這亦令一些東南亞國家對中國的崛起感到擔憂，今年來紛紛向美國聚攏，強化的美國的安全關係，給予美國「重返亞洲」的機會與藉口，美國亦在7月的東協區域論壇外長會議上宣示：「維持南海的航行自由是美國國家利益」。一個明顯的突破即今年10月東亞高峰會正式邀請美國、俄國自明年起成為其正式成員，形成「10+8」的機制，而且是東協十國一致通過。在過去幾年，一般認為亞太地區由美國領導的APEC和中國某種程度主導的「10+6」東亞高峰會，競逐於亞太。現今美國亦被納入東亞高峰會機制，自然令人感到中國在東協國家中的影響力受到挑戰，而美、俄提出加入東亞峰會的要求以及東協一致做出的正面回應，可說是東亞地區國際關係隨著該地區國家之間的力量對比的變化出現的新格局。未來美國成為東亞高峰會成員，是否能以自己的唯一超級大國的實力，在政治及安全議題上施加影響力，從而把這一區域合作機制變為制衡中國的平臺之一，實深值關注。

東協國家雖然在今年初和中國之自由貿易區成立後，強化和中國的經濟關係，但從這幾個月的发展，更明顯令人感到在安全面向上，一些東協國家對中國仍有戒心，而期盼和美國強化合作，以抗衡中國快速增強的軍事實力。其中尤以和中國仍有領土爭議，過去亦曾和中國打仗過的越南（1979年），更值關注。8月美國和越南的首次聯合軍演，可說令中國深感擔憂，尤其美、越安全關係的提昇，是否會令美國重獲機會使用亞洲最大的海軍基地：金蘭灣，這對中國三亞灣海軍基地將造形成不小牽制，將在地緣政

治上大大強化美國在第一島鍊對中國海權發展的圍堵能力。

中國將繼續「韜光養晦」？

面對目前此一冷戰後多年未見壓力重重的國際形勢，這對中國的對外政策而言，可能又到一個變化的關鍵時刻。然而如何轉變，大陸內部可能仍有爭議。是否應繼續堅持鄧小平提出的「韜光養晦，有所作為」呢？對於外交及對外經貿體系，可能認為大陸實力尚未到「當頭」及「說不」的階段，只要不發生大規模的軍事入侵，只要不出現重大國家分裂，這一對外方針不應改變。畢竟大陸現今GDP及軍事預算均只有美國的三分之一。

然而，值此2012年之前權力繼承的關鍵時期，最近經常聽到一些較強硬的人士放話，尤其是一些軍方人士，主張大陸實力已經強大，現在已足以凸顯大國能力，在世界「有所作為」的階段，包括對唯一超級大國美國「說不」。北京9月出版的2010年版《中國外交》白皮書首次提出「安全外交」一詞，欲大力加強之，此一新詞的精確意涵雖尚待深究，然而明顯意指希望努力捍衛和國家主權與安全相關的「核心利益」。從北京面對3月份以來快速轉變的局勢，時而態度強硬，時而忍氣吞聲，可看出其內部可能仍有爭議，頂多各派間維持「養晦而不韜光、有所為有所不為」的彈性但又有所矛盾的共識，視所遭遇的議題而定。但在目前權力繼承的關鍵時期，各政治勢力顯然均尋求獲得軍方的支持，而謹慎對待軍方對國際局勢的看法。

臺灣應如何自處？

面對3月份以來快速轉變的東亞局勢，及大陸和美日同盟在此區安全問題更明顯的競爭，是否會影響到目前馬英九政府「親美、友日、和中」政策之推動，實深值關注。此一政策尋求在美、中、日等強權間尋求一平衡點，以維護中華民國的利益。分寸拿捏的好，可在美、中、日之間獲取漁翁之利。然而值此美、中在東亞安全問題上更明

顯競爭的時候，是否會出現要求我方「選邊站」的可能呢？

畢竟目前美、中在第一島鍊的競逐上，台灣顯然是北京唯一有機會突破美國圍堵的地方。在目前ECFA已簽訂後，北京是否會因現今東亞局勢之快速演變，而增強要求我方政治談判的壓力？例如年中南海自由航行權之爭論時，大陸便有一些學者提出兩岸應在南海問題上先做軍事互信機制合作的談判，這令人感到要求我方「選邊站」的意涵。倘若分寸拿捏的不當，是否會導致週邊各強權對我們的信任均因而下降，變成「均不討好、均被質疑」的處境，以致有損臺灣利益呢？這亦是我們應小心之處。■

年終專題

釣魚台所改變的美日中台 四角互動

賴怡忠
馬偕醫護管理專科學校助理教授



※釣魚台事件台灣曖昧的態度反而讓台灣被邊緣化 圖為吳敦義院長接受質詢時表達捍衛釣魚台

釣魚台：美日中台四個三角關係的交會點

從九月七日日中在釣魚台發生爭議以來超過兩個月，但日前又因日本海上保安廳官員將中國漁船衝撞日本海巡船隻的日本蒐證畫面上傳至網路，導致新一波的爭論。釣魚台問題成為日中關係的新的爭議。

在台海戰略關係上，如果中國主動對台灣發動軍事攻擊，一般都認為美國會介入，由於介入的美軍將會以駐防沖繩的部隊為反應主力，同時還有美日同盟的關係，因此日本很可能會在美國要求後方支援下也介入台海爭端，從這個角度來看，台海安全問題雖然表面上是「美-中-台三角關係」，但實際上是「美日同盟-中-台」的四邊關係。

但是與台海爭議相比，會更直接牽涉到

美日中台四國關係的，是釣魚台/尖閣列島問題。這是因為固然台灣、日本都主張對釣魚台/尖閣列島有主權，而中國是基於對台灣的主權聲稱而主張對釣魚台有主權，但是美國承認釣魚台是日本行政管轄區域，也美日同盟的涵蓋範圍，因此一旦釣魚台爭議軍事化，美國必然會基於美日同盟防衛日本的軍事義務而協防日本。這次釣魚台問題的發展就是如此。

但進一步來看，固然可由美日中台四國互動看待釣魚台問題的發展趨勢，但實際上決定這個問題的發展軸線，主要是「美日中」、「日中台」、「美中台」、「美日台」四個三角關係交互作用的結果。而其中「美日中」是第一主線，「日中台」是第二主線，「美中台」是支線，而「美日台」則毫無作用。

由於台灣一向主張對釣魚台有主權，但在過去並未因與日本在釣魚台的主權爭議而破壞了台日互信與美日關係，可是這次在釣魚台爭議迅速上升之際，反而台灣的角色被邊緣化，對台灣最有利的「美日台」三角關係也沒有發生對台灣有利的影響，反而一個從未領有釣魚台，也最不具有正當性的中國，卻因此事件擁有對釣魚台的發言權，同時美國也首度在釣魚台/尖閣列島議題上，扮演日中調停者的角色，台灣面臨的戰略處境可見一斑。

「美日中」是第一主線：美國成為日中爭議的調停者

在美日中台四邊關係中，無疑的，美日中三角關係是最具支配性的主線。從2009年開始，不論是歐巴馬政府上台矢志推動與中國的「戰略再保證Strategic Reassurance」，造成當時麻生政府擔心當年克林頓政府的「忽視日本Japan Passing」夢魘可能會再現，還是其後當鳩山擔任首相後提出的「美中等距離關係」、意圖建構一個沒有美國的「東亞共同體(East Asia Community)」、推翻2006年日本政府與美國沖繩基地協議等發展，都看到在2009年，美日兩國彼此在相互疏遠，而競相與中國接近。美中關係與日中關係都比美日關係要更為緊密。

但從2010年四月天安艦事件後，不論是中國對北韓一意呵護的態度，還是中國的十艘軍事船隊高調穿越沖繩進入第二島鏈、或是中國對美國資深官員主張東海與南海是中國的「核心利益Core Interest」等，中國強勢的態度使得美國與日本改變先前彼此疏遠的態度，而中方在釣魚台/尖閣列島爭議的強勢態度更使日方感到擔憂，這不僅使美國藉此使日方回到2006年沖繩基地問題的基本立場，更使日本徹底與美國站在同一陣線。而此次美方不止一次表示釣魚台是美日同盟涵蓋範圍，也意味著釣魚台議題很可能從此成為美日中的議題之一。美國在釣魚台議題的正式介入，是過去從未有過的現象。

此外，日方釋放衝撞日本海上保安廳船隻的中國船長，固然使日本對外事務的國際信用度(credibility)受到重大傷害，但這事件

事的發展，也似乎隱約看到美國在幕後折衝的影子。因此外界懷疑是否美國一方面對日本送出美日同盟涵蓋釣魚台的確定信號後，同時也要求日本盡快放人以讓危機不再升級。日後美國在釣魚台議題公開提出美國願意擔任日中調停者的發言，也更增添這項猜測的可能性。

此外有趣的是，由於釣魚台問題美國的公開表態，也連帶影響了與日本領土爭議有關的北方四島問題。美國對北方四島問題的立場很清楚，認為這是日本的領土。有趣的是當俄羅斯總統要到北方四島巡視，美國因為美日同盟涵蓋釣魚台的關係，也隨即對其認定日本領土的北方四島問題表態。這個發展更是過去，特別是在冷戰時代美蘇公開對立時，完全沒有看到的現象。

但不管美國是否在釋放中國籍船長一事上有對日本施壓，但既然美國提出願意在釣魚台議題擔任日中調停者的角色，也可能意味著美國有意藉此議題使美國在亞太區域的角色，不再只是「平衡中國影響力」而已，還加上了「調解中國與其他國家爭端」的成分。則「美日中關係」的發展在未來是否意味著會複製台海模式呢：意即美國以美日同盟確保日本安全，但也利用同盟關係規範日本的對中作為，使自己成為日中關係的平衡者與調停者，類似美國一方面以「台灣關係法」確保台灣安全，但也以此約束台灣防止其走向台獨，並促使中國更加倚賴「經美制台」，使美國在兩岸關係扮演中介與平衡的角色？

「日中台」是第二主線：台灣的戰略轉向

釣魚台事件的第二主線是日中台關係。日本與台灣對釣魚台/尖閣列島有長久的主權爭議，而中國是透過宣稱對台灣的擁有，認為也擁有釣魚台，因此釣魚台所牽涉的日中台三角關係上，除了需注意其對日中關係的影響外，還牽涉到台灣對兩岸關係的戰略態度：台灣如果不否認一中原則(馬政府的互不否認)，則台灣無法阻止北京政府基於台灣是中國一部份理由，所衍生的對釣魚台主

權宣稱，但如此則會造成兩岸聯手抗日的戰略結果；另一方面，如果台灣堅持釣魚台只是台日爭議，與中國無關，則意味台灣不接受一中原則，也會對兩岸關係產生衝擊，更會使中國藉此指控台灣朝向台獨，而在國際親中為主流的戰略認知推波助瀾下，使台灣再度被污名化為麻煩製造者。

在九月七日在釣魚台海域出現中國衝撞日本船隻後，竟然會在七日後台灣出動12艘海巡船隻護送民間保釣人士前往該海域向日本抗議，更提出在釣魚台議題上，只有台日與中日爭端，不存在台灣與中國的爭議，但在其後總統府又發函表示「四點原則」等前後立場不一的結果。這表示釣魚台所牽引出的是台灣是否以「兩岸高於外交」，台灣的戰略選擇成為日本與中國都在嚴密監視的對象。

要特別注意的是，這個兩難是在馬英九上台後才出現的，在過去釣魚台與兩岸關係從沒有今日這樣的緊密連結。在過去釣魚台只是台日之間的爭議，中國即使對釣魚台同樣有主權宣稱，但也都保持非常低調，對釣魚台議題表現得異常自制。2006-2007期間，北京政府甚至在東南沿海積極禁止漁船前往釣魚台海域，以免引起中日爭端。在台灣立場十分堅定的狀況下，當時更不會認為台灣對釣魚台的作為，會使北京政府認為這可能危及兩岸關係的連結。

但這次中國與日本出現爭議時，其作為是一方面高分貝反對日本，並派出漁政船前往該海域表示要維護主權，可是積極防止民間保釣船隻出海，但另一方面，卻嚴密監視台灣的反應，看馬政府作為是否在此事件藉由「共衛祖權」以體現一中原則。台灣在此變成中國對日施壓的側翼。如果台灣在此並為體現出對一中的承諾，則進一步強化對台的政治促談力道，這是在過去從沒有看到的現象。這也是為何一個拘捕中國漁民的事件，其後竟會出現台灣出動武裝船隻向日本抗議侵犯主權，但對於也同樣要到釣魚台宣示主權的中國漁政船卻不聞不問。

由於外界對於此次中方在釣魚台立場，會表現出與2006-2007截然不同的異常強硬

大惑不解，中方學者表示這是日方違反過去「只驅離、不拘捕、不依國內法審判」的日中默契所致，也有觀察家認為這是中方在宣示東海與南海為其核心利益後，必須以強硬手段讓外界明瞭中方不是開玩笑，更何況釣魚台還與中方的主權有關，因此其反應強度與中方對美韓進入黃海軍演是一樣的。觀察家也表示這可能反應2012權力交班的內部鬥爭，使得軍方與強硬派得勢的結果。

但不論中方內部的認知與邏輯為何，此次支配釣魚台議題發展的結構與2006-2007不一樣之處，是台灣出現一個不挑戰一中原則，並採用「兩岸高於外交策」略導致戰略傾中的馬政府。同時在2008一上台之際台日關係就因為釣魚台意提出線嚴重齟齬，甚至一度還有兵戎相見的可能。對中國而言，台灣形同對中國處理對日關係一個有力的戰略側翼，更有餘裕以多面向的方式處理中日爭端。此次中方一開始強硬講話，在中方威脅派出漁政船宣示主權，同時禁止福建沿海漁民出海之際，剛好台灣派出大規模海巡船隊與日方對峙，讓日本飽受驚嚇，結束後中方接著祭出更強硬措施，包括外傳可能的凍結稀土供應等。因此從某種程度來說，台灣的戰略轉向，提供中方在釣魚台議題採取更強硬作為的戰略彈性，這是與2006-2007不同之處。

馬英九上台後改變了台灣的戰略立場，以「兩岸高於外交」的戰略邏輯處理釣魚台議題也帶出另一個後果。由於台灣與中國聯手抗日，台灣還推波助瀾派出武裝艦隻處理釣魚台爭議，使得日本更加傾向美國，更使美國多次重申釣魚台是美日同盟涵蓋範圍，以及外傳下半年美日軍演可能會有針對釣魚台情境的演練。這些都是過去從未發生的事例。馬政府的戰略轉向所導致一系列的戰略骨牌效應，使得釣魚台議題開始軍事化，並隱約出現「美日同盟 VS. 中台」的發展，可見日中台這個三角的互動，特別是台灣的作為，對釣魚台議題所產生的影響。

釣魚台挑戰既有對「美中台」的戰略想像

馬政府認為李扁時代因為拒絕接受一中，導致台海持續緊張，在中國全面的圍堵下，台灣不僅走不出去，李扁政府還不時以堅持台灣有獨立的權利挑釁中國，使得台灣成為台海穩定的麻煩製造者。馬政府認為接受「台灣是中國一部份」的一中，同時放棄台獨之下，只要在堅持這個一中是中華民國，台灣可以化解北京政府的疑慮，不僅自己不再是麻煩製造者，同時也因為美日等國不再擔心台海問題，也可以在中國無意搞外交鬥爭下，開展台美與台日的關係與互信。認為這就是「活路外交」。

特別是馬政府以為台美與台日關係，都是在美中與日中關係下的次關係，以為美日對台灣的關切是集中在兩岸議題，不存在獨立的台美與台日關係面向。但是釣魚台議題的發展，清楚凸顯了馬政府戰略設計的天真與荒謬。

在李扁時代不會使台日關係惡化的釣魚台議題，卻在馬政府上台後快速成為兩國互信陷於冰點的導火線，還因此使得台灣可能與美國兵戎相見，會出現這個結果，是因為馬政府採取信守一中以維持良好的兩岸關係，因此台灣與中國不存在對釣魚台的主權爭議。但是為了維持一個好的兩岸關係甚至是軍事互信，其結果卻是台灣與美日同盟的戰略對立，這個與馬政府宣稱「兩岸關係良好可同時帶來台灣與美日關係的提升」剛好相反的發展。這個荒謬結果，反映出馬政府「活路外交」戰略假設的根本問題。

「美日台」不起作用，台灣被邊緣化

從另一個角度來看，只要台灣堅持和平解決、與中國無關、將重點集中保障漁權等三原則，雖然台日在釣魚台議題上有主權爭議，但可使這個議題成為台灣與美日同盟強化交往互動的可用籌碼，特別是中國態度強勢時，台灣的相對理性，可能可以提升給台灣在與日本交涉時，從日方獲得讓步的可能性，甚至可以由此帶出其他台灣更想與美、日合作，具戰略意義的議題，從而在整體上使台灣獲得更大利益。但這次釣魚台議題的

發展，卻看到台灣在擔心激怒中國，以及面臨美日同盟的明確立場下而進退失據。更誇張的是，原本主要是台日爭議的釣魚台議題，在台灣採取「抗日不反中」的作法後，不僅使台灣與「美日同盟」直接對立，日本也認為處理此事的關鍵是中國，轉而直接與中國協商，使得台灣在釣魚台議題被邊緣化。

另一方面，中國雖因其強硬態度導致美、日、包括韓國等在內，更對中國「強勢崛起」擔憂異常，但也測試了台灣的態度，在國際上強化「兩岸一中」，並對於一個從來都沒有所有權的島嶼，具有對其歸屬的發言權。中國並非毫無所獲。

此次釣魚台事件「美日台」三角會完全沒有任何作用，是馬政府「兩岸高於外交」戰略選擇的結果。台灣在釣魚台議題被邊緣化的速度會加速，與台灣在未來是否派軍艦或到釣魚台展示武力無關。釣魚台事件揭示出「美日台」三邊既無合作，互信也在下降的事實，在美日中台的四個三邊關係中，現在的「美日台」三角可說已經不存在了。

結論

釣魚台議題所牽動美日中台得四個三角關係的連動，其結果是日中關係陷入低潮，對日本而言，已經開始將釣魚台事件與中國崛起的屬性聯繫起來思考，認為中國不可信任，對中國崛起抱持懷疑態度的人也成為主流。另一方面，日本也對美國更加依賴，不僅民主黨政府對於2006美日沖繩基地協議有可能全面接受，不再採取懷疑態度，同時美國介入釣魚台議題，也使得美國對中國政策上有了新的籌碼。美國確保對日本的安全承諾，但又對中國表示出美國依然具有壓制日本的能力，提醒中國不要過份挑戰美國。

而中國在釣魚台事件上的強勢態度，雖然引起美日的疑慮，但也以此向亞太其他國家，展現中國對於東海為其核心利益主張的重視程度，同時還測試台灣對於一中的承諾，並在台灣的戰略轉向下，取得對過去從未擁有過釣魚台的發言權。中國也不是全然沒有收穫。

但台灣可能是最大的輸家，不僅對於釣魚台議題失去主動權，全然被日中關係邊緣化，日後台灣對釣魚台議題更沒有發言空間。而馬政府的作為更使台灣陷入日本中國兩面騎驢的困境：中國會持續以一中測試台灣，並可能在未來當中國與其他國家再度出現領土爭議時，台灣可能又會被拉出來做為中國的側翼。但另一方面，台灣更被美日同盟懷疑，與美日的戰略互信已經煙消雲散。



車終專題 中國漁船碰撞日本巡邏船事件 與日中關係

石原忠浩
國立政治大學國際關係研究中心助理研究員

前言

9月7日釣魚台（日本稱為「尖閣諸島」）海域發生中國漁船「閩晉漁5179號」碰撞日本海上保廳巡邏船「與那國號」（Yonaguni）、「水城號」（Mizuki）的海難事件，該名中國船長被日方逮捕和接受偵訊，中國政府對此發動一連串的反擊和「制裁」，同時中國政府證實日本藤田(Fujita)公司員工在中國遭警方逮捕，兩國關係的緊張情勢升高，9月24日日本政府決定釋放該船長，並且希望該事件和平地落幕。不過，當中國船長英雄般地回國、日本藤田員工被釋放，低調回國之後，不僅日中政府之間的關係仍然沒有回到正常軌道，而且導致日中兩國國內發生「反中」、「反日」遊行，日中輿論對彼此的觀感進一步地惡化。

尤其日本國內輿論（包含朝野的政黨）對這次的事件，不但抨擊民主黨政府的作為，而且對中國的警惕也大大地提高，學者、專家們紛紛提出「如何建立能夠保衛領土的國防政策」、「重新檢討應有的對中國政策」的言論。據說中國國內對此外交戰的「勝利」感到心情暢快，中國國內的輿論與部分人士似乎對既有的對日政策更具有信心，有更加強對日攻勢之趨勢。

本文，首先介紹日中雙方對釣魚台領土問題的立場和本人的淺見。其次，從日本觀點探討這次事件日中雙方的相關對應，接著分析該事件對日本內政、外交和日中關係的影響，最後提出若干展望。

日中對釣魚台領土問題的立場和日本的領土問題

有關釣魚台主權的議題上，大家相當熟識的是，「日本方面主張尖閣諸島（釣魚

台列島）是日本固有的領土，在歷史上與國際法上都不容置疑的，現在也在日本有效的支配之下。有關釣魚台列島的領有權問題，日本認為並不存在」。中國方面的主張則是，「釣魚台及其附屬島嶼自古以來就是中國的固有領土，中國對此擁有無可爭辯的主權」。

雖然本人對此有關的國際法或海洋法方面的專業知識沒有充份的認知，但是強調對領土問題的爭議上，必須認清的事實是：雙方都對自己主張擁有主權等的「理論武裝」認為十全十美，卻沒有（不想）注意到對方的主張根據或內容。尤其雙邊關係陷入情緒化時，更必須要認識這觀點。

日本和俄國之間有北方四島（齒舞、色丹、國後、擇捉）的領土爭議、與韓國之間也有竹島的領土問題，而俄羅斯現在承認有領土問題的存在，但是韓國認為（和日本對釣魚台領土問題同樣）不存在領土的問題，各國對領土問題上採取不同的態度。以本人的觀察，在領土問題上很難依靠歷史上的根據、國際法的法源來解決問題，這些思考顯得太天真或不夠實在。因此本人必須指出在探討領土問題時，必須理解這些現實的層面。

發生釣魚台事件後的過程與日中雙方的對應

首先簡單地回顧該事件的始末，如下：

9月7日 中國漁船「閩晉漁5179號」在日本領海與海上保安廳巡邏船衝撞，第二天日方逮捕船長，帶到沖繩縣石垣島偵訊。

9月8日 中國外長助理胡正躍召見日大使，提出強烈抗議。

- 9月10日 日本石垣島法院同意拘留船長10天。
- 9月12日 中國國務委員戴秉國凌晨約見駐中國日本大使，表達強烈抗議。
- 9月13日 日方釋放14名船員和漁船，但仍繼續扣押船長。
- 9月18日 在北京發生反日活動。
- 9月19日 日本檢方延押船長10天。中國宣布，暫停中日雙邊省部級以上人士交往，並停止航權、煤炭的協商。
- 9月22日 溫家寶總理在紐約抨擊日本激起全中國人的憤怒，日方要承擔責任。
- 9月23日 中國政府證實，處理遺棄化學武器的日本藤田(Fujita)公司成員入侵禁區被公安逮捕。
- 9月24日 日本政府決定釋放中國船長。前原外相與希拉蕊美國務卿會談，希拉蕊表示釣魚台海域屬於日美安保條約的範圍。
- 9月30日 中國政府釋放藤田公司的三名員工，留下一名員工繼續被偵訊
- 10月5日 菅直人首相於比利時布魯塞爾亞歐高峰會期間，在會場外短暫會晤溫總理，對釣魚台立場各自表述。
- 10月9日 中國政府釋放最後一名藤田公司員工。
- 10月16日 日本右派團體「頑張日本!全國行動委員會」在東京舉辦反中遊行。
- 10月18日 16-18日連續三天在成都、西安、鄭州、綿陽、武漢內陸地區發生反日遊行。
- 10月31日 菅首相與溫總理參加在越南舉辦的國際會議時，「會談」10分鐘，確認日中雙方推向戰略互惠關係。
- 11月4日 海上保廳拍攝的中國漁船衝撞日本巡邏船的錄影帶被外流到網路YouTube。

11月6日 日本右派團體在東京舉辦抗議集會。

在該事件發生後的發展過程中，本人發現兩點。第一，日本政府當初一直強調依照國內法律程序處理該漁船的問題，即採取「司法解決」。中國政府對此雖然表面上只有指責日本在中國所主張的領土內行使違法的行為，沒有提出別的想法，但是實際上中國期待由日本作出「政治解決」。不過隨著事情的展開，日方選擇了「政治解決」。第二，雖然日中雙方在事情進展的過程中產生口水戰，隨著陷入僵局的局面，並且日中國內分別發生「反日」、「反中」運動，但是日中雙方政府刻意阻止，以防止徹底撕破臉，避免到達「對抗」或「決裂」的局面，即強調繼續對話，推向合作關係，這部分和小泉純一郎執政時期的雙邊關係顯然是不同的。

分析這事件中日本與中國政府的反應

1.日本對此事件的反應

為何關心日本對外關係議題的專家針對這次的事件不得不說出很多的評論？尤其對於船長的處理方式，即為何日本政府當初選擇法律途徑解決這次的事件，後來選擇政治途徑？

若按照日本政府主張「有關釣魚台列島的領有權問題，並不存在」的話，中國漁船『閩晉漁5179號』既然在日本領海違法捕魚，就應該被日本政府逮捕，需要接受日本的司法程序的偵辦。雖然中國政府絕對不能接受這些邏輯，但是在日本國內，由於政府主張「中國人在日本國內違反日本法律，當然必須接受日本國內法律的制裁」，具有一定的說服力，當然也沒有爭議。即使如此，過去的日本政府遇到類似的狀況通常採取的選擇不是依賴法律途徑解決，而是以政治途徑解決。過去代表的事例如2004年3月中國保釣人士登陸釣魚台時，日本沖繩縣警方逮捕相關人士後不將犯人移交檢察單位釋放。當時的日中關係由於小泉純一郎首相參拜靖

國神社引起雙邊關係惡化，而小泉首相站在大局觀點，做了政治決定。

既然民主黨政府當初不採取政治途徑方式，決定以司法途徑解決。對此決定，包含本人及不少專家應該想到，「這次的政府決策確實和過去的自民黨政府不同」。同時一方面期待下一步的對策、一方面擔心日本政府能否忍受必然會引起之中國強烈對應。面臨中國政府對日本不斷地、接二連三地作出對抗的措施，如禁運稀土、控制中國觀光客的赴日、暫停高層政府交流和各種談判等，日本政府無法忍受壓力而立刻釋放船長。並且最後決定釋放船長的責任似乎也推給沖繩地方檢察廳。這次的行為讓日本國民深刻地感受到民主黨政府的不負責任。

本人認為對此意外事件及需要緊急處理的事案中應有的決策是，決定逮捕中國船長後，首先應該由檢查單位按照國內法判斷對船長有否適用的罪名，同時外務省從專業的角度評估、預測這次的事件（包含對船長的處分）對中日關係的短期、中期、長期的影響，最後首相官邸考慮雙方的見解後，作出綜合的判斷，作出最後的政治決定。如前述小泉政府時期對登陸釣魚台人士所作的處分決定，讓不少的日本人士不以為然，但當時的政府高層做了綜合判斷，不推開責任，表現了負責任的態度。反觀民主黨政府的作為，當初似乎作了政治主導的決定，卻遇到超出預期的中國強硬姿勢，不僅突然改變當初推行的透過法律途徑解決的大方針，而且把重要的責任推給地方檢調機構，政治高層避開政治責任。

這次民主黨政府的迷走（盲目行走）的背景，在日本國內已經有不少的分析，即「外交素人集團的決策」、「政官關係的惡化造成的結果」等等。本人對此還沒有定見，但是確實看到民主黨政府和自民黨政府不同的「政治主導」外交政策的一面。

2.中國對此事件的反應

中國政府當初面臨民主黨政府選擇「法律途徑」解決這事件時，由於和過去自民黨的作為不同，半信半疑地心態關注日本政府

修正過去的釣魚台政策，換言之，必須受到某種程度的衝擊。但是身經百戰的中國政府立刻調整步調抵抗日本作為，採取了多樣的「制裁」措施後，在簡短時間內獲得完美的「外交勝利」。

另外，雖然中國對日本採取的態度相當強硬，讓日本政府或輿論感到驚訝，但是本人認為這次的中國政府還是相當有克制的地方。第一，中國國內的反日遊行或抗議活動在政府的控制下進行。雖然2010年的秋天在北京慶祝國慶活動、上海舉辦世博、廣州召開亞運等重要活動因素也有關係，同時警覺中國民眾借用反日機會向中國政府表達不滿等因素，必須控制反日遊行的範圍和狀況，故這次的反日活動不會發生2005年反日暴動的失控狀況。第二，在這次事件後雖然漁政船等政府系統的船靠近了釣魚台海域，但是並不鼓勵保釣活動或漁船進入這海域，以挑釁日方。

這次事件對日本內政、外交和日中關係的影響

1.民調顯示日本輿論對這次事件的看法

由日本媒體『讀賣新聞』10月初進行的民調結果顯示日本輿論對這事件中的政府應變措施的不滿意。『讀賣新聞』10月初進行的有關管內閣支持度等民調顯示，支持度9月中旬進行的調查支持度從66%在10月初調查結果時降到53%，不支持度也從25%上升到37%。再者11月初進行的最新調查顯示對內閣支持度再下降到35%，不支持度也再上升到55%，終於出現支持度和不支持度的逆轉現象。（表1）

表一：讀賣新聞有關內閣支持度的民調

調查時間	支持	不支持
9.17-18	66%	25%
10.1-3	53%	37%
11.5-7	35%	55%

資料來源：讀賣新聞，「內閣・政黨支持支持關連問題」2010年11月電話調查全國世論調查（2010年11月8日）
http://www.yomiuri.co.jp/feature/20080116-907457/news/20101107-OYT1T00640.htm

10月該民調也針對釣魚台事件進行調查。日本民眾的83%認為「無法接受首相對釋放船長的說明，即檢察當局自己判斷釋放船長，否定此決定有政治介入之說明」。這數字如前所述，日本民眾不相信由檢調單位獨自決定，對於逃避政治責任的態度也感到反感。「對民主黨政府的外交、安保政策是否感到不安」的人也有高達84%。有關中國問題，首先對「認為中國這次採取的延期談判、停止交流等措施過當」的問題也高達紀錄89%，「無法接受中國對這次的事件向日本要求道歉和賠償行為」也有94%，因此受到這次事件的影響，「不信任中國」的人也高達到84%。民調的結果顯示這次的事件不僅衝擊菅內閣的執政、失去人民的信賴、憂慮外交安保政策，而且日本民眾對中國的觀感進一步地惡化。

2.對日本內政、外交的影響

這次的事件對菅內閣而言，7月參議院議員選舉慘敗後，9月初的黨魁選舉中好不容易才打敗黨內最棘手的對手小澤一郎，支持度重新提升，應該是振興士氣的契機。但遇到這意外事件，又立刻陷入大危機。由於當前執政聯盟參議院沒有過半席次的現實，以自民黨為主的在野黨在預算等重要課題上沒有正當理由和民主黨合作，應該會要求更換特定內閣成員等方式干擾政府運作，因此多數專家對這內閣的執政不感到樂觀。

對外關係方面，這次的事件中讓日本的輿論強烈地感受到美國才是能夠可靠的同盟國家。前述讀賣新聞的民調也顯示71%的人認為，「有關尖閣諸島的問題，將應該加強與美國之間的同盟關係」。事實上，美國政府對日本政府指出的「釣魚台海域屬於日美安保範圍」的發言，部分專家認為這次釣魚台事件的外交敗北中，唯一得到的「戰利品」。

對國防政策的影響也應該不可避免的。由於這次的事件屬於突發性事件，因此不一定因為這次的事件直接反映到2010年年底將要修訂「國方計畫之大綱」的內容。但是從

中長期的國防政策來看，包含釣魚台海域的沖繩縣西南先島諸島的陸海空自衛隊的佈署問題是必須探討的議題。同時，應該認真檢討包含釣魚台等多數的離島、無人島的國有化問題的時機到來了。

3.對日中關係的影響

經過這的事件後，確實影響雙邊民眾彼此的看法，可能在日中1972年建交以來陷入最壞狀態（※應該要等到每年12月發布的內閣府每年進行的「有關外交的民調」之結果）。日中高層為了避免徹底惡化雙邊關係，仍然堅持推向戰略互惠關係的基本方針。因此為了推動合作、友好為主的雙邊關係，日中政府必須慎重地處理兩國國民彼此感情惡化的問題。小泉執政時期的本世紀初的日中關係常以「政冷經熱」來形容，即雖然日中政治關係緊張，但是經濟關係不受到政治關係的影響，繼續發展。但是這五年中國經濟規模的繼續擴展，日中經濟關係的擴大，尤其日本對中國經濟依賴度的偏高，達到「中國打噴嚏，日本會感冒」的時代。中國政府在這事件過程中對日本進行的「加強海關檢查」、「暫緩觀光客的赴日」等措施，打擊廣泛的日本相關業者，因此當前日本對中國經濟依賴程度狀況來看，對日中關係仍然還可以享受「政冷經熱」的看法是相當天真的，日本官民應該深刻感到這嚴苛的事實。

中國方面，雖然在這次的對日外交戰獲得「勝利」的結果，感到對日採取強硬態度容易獲得國家利益，在中國輿論或政府裡「對日強硬派」再抬頭的可能性。當前中國政府應該還是需要和平的國際環境，並且日本是仍然處於亞洲的大國地位，因此中國必須維持與日本之間建立良好的合作關係。因此中國高層如何處理國內或部分政治勢力的「反日」情緒，是很大的考驗。另外，這次對日本採取的強硬或傲慢行為引起（或加深）越南、印尼等和日本同樣擁有領土，受到國家的關注和警惕，甚至浮現「中國威脅論」。中國政府對這些週邊國家的憂慮，必須用實際的行動、態度來化解。

展望

最後主要探討當前日本政府的外交前途和釣魚台有關的應有的政策。

強調「政治主導」的民主黨政府的外交，當初主張「對等的日美關係」，由於在沖繩美軍基地問題的不當處理結果幾乎被以「失控」來形容，重傷日美同盟關係。另外也期待進展的日中關係也經過這次的釣魚台事件在短暫時間陷入停滯狀態。另外鳩山上台之際，盼望改善對俄國關係，導致引發有關北方四島領土問題的口水戰，結果被迫在緊張的狀態中。

面臨這些外交危機的狀況下，當前日本政府最可能採取或有利的外交途徑還是加強與美國之間的同盟關係。當然重建對美關係的路也不平，日方必須主動積極處理美軍基地問題，經貿議題上也說服國內的反對業者，積極準備參與泛太平洋戰略經濟伙伴關係協定(the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)的措施才能得到美國對日本的肯定和支持。

有關釣魚台的對應和日中關係，應有的原則是繼續對中國交往(engagement)政策，並且和歐美、東協等其他國家一起積極推動讓中國尊重國際法、國際規範，並且同時要準備適當的威攝力量，因此這觀點來看日美同盟的重建還是急迫的課題。■

善盡維護區域和平的國際責任，日本應尋求 與臺灣共同解決釣魚臺爭議

曾建元
中華大學行政管理學系副教授
臺灣北社法政組召集人

釣魚臺撞船事件爆發

今年九月七日，中華人民共和國籍漁船閩晉漁五一七九號異常地駛入我國宜蘭縣頭城鎮釣魚臺列嶼領海，與日本國海上保安廳第十一管區巡邏艇與那國號發生碰撞，再與水城號衝突，閩晉漁五一七九號船長詹其雄與十四名漁民遂為日方攔截押解人船帶回石垣市，除將詹其雄收押並以妨礙公務罪移送那霸地方檢察廳法辦外，其餘人船則皆予以飭回。

日本此舉引起中華人民共和國的強烈反應，外交部隨即約見日本駐華大使表達抗議並要求放人，要求日方立即無條件放人；九日，北京寶健日用品公司取消了原訂的萬人員工赴日旅遊；十九日，中華人民共和國外交部證實暫停兩國省部級以上官員往來、中止了雙方有關增加航班、擴大中日航權事宜的接觸，並推遲了中日煤炭綜合會議；二十一日，四名日本藤田建設公司職員在河北省石家莊市被以拍攝軍事設施違反〈軍事設施保護法〉為由遭到逮捕，同日中華人民共和國口頭下令限制旅行社組團和赴日旅遊宣傳；二十二日，國務院總理溫家寶在美國紐約出席海外華人暨華裔美國人會議時，對日本提出警告，要求必須無條件釋放船長詹其雄，否則將採取進一步的報復，而在此同時，中方則已實質對日本實施稀土限制出口。從中止雙方高層接觸、經濟會談，到限制旅遊、稀土出口、乃至於藉口抓人，說明了中華人民共和國此一黨國專制政權對日本進行經濟和政治報復的手段極為靈活，民主的日本在經濟依賴中國市場的情況下，卻因顧慮民生而一籌莫展，幾乎毫無招架之力。

日本外務大臣前原誠司九月二十二日在紐約對中華人民共和國喊話，希望能在國際場合對中國領導人就日本政府的應對

措施作出解釋，但此議則遭到正在出席聯合國會議的溫家寶的公然拒絕，而以這一姿態表達了中方的強烈憤怒。但日方亦不甘示弱，次日前原誠司與美國國務卿希拉蕊·柯林頓(Hillary Clinton)在紐約舉行會談，希拉蕊明白以告，釣魚臺適用於〈美利堅合眾國與日本國安全保障條約〉(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)第五條規定，即此一區域若遭到中國人民解放軍武力攻擊的話，美日將採取軍事行動共同應對。

二十四日，詹其雄獲得那霸地方檢察廳釋放飭回，但同一起，中華人民共和國的漁政船即開始騷擾釣魚台海域。

中華人民共和國逼迫日本會談

為了使釣魚臺撞船事件早日平息落幕，東海海上恢復寧靜，中日雙方則積極尋求和解，十月四日，溫家寶和日本內閣總理大臣菅直人在比利時布魯塞爾第八屆亞歐高峰會議期間，以走廊偶遇的形式進行會談，算是中方對於日本高峰會談建議的善意回應，並對外宣稱雙方已回到日中戰略互惠關係的共識，日本外務大臣前原誠司五日則再提議中日之間就釣魚台問題建立防止衝突機制進行對話和磋商，十一日，日本防衛大臣北澤俊美和中華人民共和國國防部長梁光烈利用在越南河內出席東南亞國家聯盟國防部長擴大會議之餘進行意見交換，但中日民間的民族主義情緒則已滿脹，十六日，日本奮起日本全國行動委員會在東京都發起抗議中國侵犯日本領土尖閣列島示威，同日起，中國成都、西安、鄭州等地則亦爆發反日遊行示威；二十一日，中華人民共和國漁政船漁政二零一號則突然衝破日方封鎖，對釣魚臺列嶼赤尾嶼海域進行了歷史性首次巡航，這是

有史以來中華人民共和國國家權力首度進入釣魚臺。

針對中華人民共和國逐日升高的主權宣示行動，美國國務卿希拉蕊則於二十七日與三十日分別在美國夏威夷與越南河內重申釣魚臺適用於〈美日安保條約〉，而在中方取消了原訂在河內東亞系列峰會期間舉行的溫家寶與菅直人會談後，中華人民共和國兩國終於同意利用國家主席胡錦濤赴日本橫濱出席亞太經濟合作組織第十八次領導人非正式會議的機會，於十一月十三日晚間與菅直人會談，但不旋踵，中華人民共和國之漁政船於二十日再度出現在釣魚臺海域。

臺灣馬英九政府引狼入室

撞船事發後，我國總統府發言人羅智強於十月五日發表談話，指摘日本船艦進入釣魚臺海域並驅離臺灣或中國大陸漁船，並指釣魚臺海域的衝突，並不存在於臺灣與大陸之間，目前臺灣與大陸只有各自向日本抗議，並無彼此抗議的問題。這一發言極為失當，因為日本船艦雖然進入釣魚臺海域，中華人民共和國漁民和船艦亦進入釣魚臺海域，兩國都是侵入者，萬無單獨譴責日本而放過不斷刻意挑釁的中華人民共和國之理。顯然馬英九政府的策略是有意聯中制日，援引中華人民共和國力量打壓日本長期在釣魚臺海域的氣燄。但馬英九可能沒想到的後果是，前門拒虎後門迎狼，該一舉措反而可能讓中華人民共和國在釣魚臺問題取得代表臺灣發言的地位，同時也會破壞臺美日三國防守西太平洋第一島鏈的默契，對臺灣的國家主權和國家安全將帶來莫大的損傷。

可以預見的是，由於中國民間存在普遍的反日情結，中華人民共和國未來將會交錯利用民間和官方形式，持續挑戰日本對於釣魚臺的主權主張，藉以振作中國共產黨政權的統治威望和轉移官民矛盾。然而，我們要正告的是，真正在現實經濟開發利益上存在與日本關於釣魚臺之長期主權爭端的，是臺灣，不是中華人民共和國，中華人民共和國在釣魚臺問題上的強力政治操作，已經將其置身為釣魚臺主權爭議的當事國，並且以

行動宣示臺灣是中華人民共和國的一部份。對於臺灣而言，中日間的釣魚臺主權爭端與對話，形同聯手將臺灣排除在當事國之外，臺灣不能對此莫不作聲，而有遠見的日本政治家，在釣魚臺問題的處理上，基於西太平洋的區域安全，特別是基於臺日實質的國際互信合作關係，更不能永遠無視於臺灣的存在。

戰前日本取得釣魚臺主權之法律程序不同於琉球

日本對於釣魚臺的主權主張，來自於認定釣魚臺為琉球的一部份，因此當美國於一九七二年依據〈美日琉球歸還條約〉(U.S.-Japan Okinawa Reversion Treaty)將琉球主權移交日本後，日本便宣稱回復對釣魚臺之主權。然而，在歷史上，日本取得琉球主權和主張取得釣魚臺主權卻是經由不同的程序，其原因在於日本於一八七九年（光緒五年）併吞琉球王國之前，釣魚臺並不是琉球王國的領土，而是大清國領土的一部份，此可證之於乾隆五十一年（一七八六年）日本人林子平所著之《三國通覽圖說》所收〈琉球三省並三十六島之圖〉，當中將釣魚臺列嶼標注為大清國領土。何以當時人們有這樣的認定，這是因為釣魚臺在地理上屬於臺灣大屯山脈的餘脈，和琉球久米島以沖繩海槽相峙，北太平洋海流由沖繩海溝由南而北穿過，以當時的航海技術，反而是從臺灣較之琉球更容易順流到達釣魚臺，所以釣魚臺自古以來即為臺灣先民的傳統漁場，因而在空間感上屬於大清國。因此當一八七九年直隸總督兼北洋大臣李鴻章代表大清國與日本交涉日本對琉球廢藩改置沖繩縣時，日本乃明確表達琉球國界不包括釣魚臺。

一八八四年（光緒十年），日本福岡人古賀辰三郎認為釣魚臺黃尾嶼有大量信天翁棲息，可製作銷往歐洲，乃向沖繩縣令西村捨三申請拓墾，並設立國標，但西村捨三則於次年九月上書內務卿山縣有朋，委婉表明釣魚臺等島事涉清國，並非純為無主之島，十月外務卿井上馨再致書山縣有朋，指出清

國已警覺日本有侵占釣魚臺之意，屢屢對日本警示，設立國標與開發之事，宜留待他日處理。儘管日本對於將釣魚臺公開納入國土態度保留，古賀辰三郎家族仍然移民釣魚臺，坐實日本對於釣魚臺的有效佔領。古賀家直到太平洋戰爭爆發方才遷離，該家族在法律上仍保有在釣魚臺上的產業。

一八九五年（光緒二十一年）元月，日本將釣魚臺劃入沖繩縣，但中國並不承認，當年四月，中日簽訂〈馬關條約〉，註明中國將「臺灣全島及所有附屬各島嶼」割讓與日本，李鴻章擔心日本擴大定義臺灣附屬島嶼，要求日本列舉，日方乃提示由山吉盛義繪製的臺灣地圖，其中並不包括釣魚臺，此因日本已認定釣魚臺屬於該國，中國則因而認為釣魚臺仍屬中國。然無論如何，自一八九五年起，釣魚臺和臺灣皆由日本實際管治。

臺灣民間傳言一九三七年到四一年間臺北州與沖繩縣曾因宜蘭和沖繩漁民的海上漁業權紛爭而對於釣魚臺的管轄權有過爭執，最終於一九四四年由東京高等裁判所判決劃歸臺北州。我國國際法學者、前行政院政務委員丘宏達早已指出該一判決書並不存在，乃無法以之證明釣魚臺屬於臺灣，而事實上，事件原委乃發生在一九三九年八月，實為沖繩警方在釣魚臺附近公海取締臺灣漁船所引致，最終由日本中央政府調停，協調由臺沖雙方共同開發該一新漁場。

戰後日本放棄釣魚臺主權

一九四五年八月，日本因第二次世界大戰戰敗，乃發布〈降伏文書〉，宣佈接受〈開羅聲明〉，放棄〈馬關條約〉取得的臺灣與澎湖主權，並接受〈波茨坦宣言〉之安排，將日本的主權限制在本州、北海道、九州和四國以及其他由簽署國美國、中華民國、英國所決定的小島。如依〈馬關條約〉的認定，釣魚臺不屬於臺灣，而就大清國與其繼承者中華民國之立場，亦不屬於琉球，則釣魚臺自然在日本統治臺灣與琉球期間，仍屬中國所有，故而日本放棄臺灣與琉球主權之舉，對於主權自始屬於中國的釣魚臺，

實乃毫無相關，不受影響。而因為日本喪失了琉球主權，縱使日本已將釣魚臺併入沖繩縣，釣魚臺與臺灣，乃至於琉球，在國際法上都已成為無主地，只能留待聯合國和戰勝國的處分。一九四七年四月聯合國通過〈關於前日本委任統治島嶼的協定〉(Trusteeship Agreement for the Former Japanese Mandated Islands)，乃將釣魚臺連同琉球交予美國信託統治，但我們認為這並不代表釣魚臺之主權移轉予美國。

中華民國對臺灣與其附屬島嶼實施先占

眾所週知，釣魚臺自有史以來，即為臺灣漁區，在日本統治臺灣時期，因無國界的區隔，臺灣漁民在當地之作業，更形方便和普遍。我們乃可以這麼說，雖然釣魚臺島上曾經有過的住民是日本人，但其海域則為臺灣人的傳統漁區，兩者井水不犯河水，各自相安無事。戰後臺灣經中華民國的先佔和有效統治，以及參與中華民國的制憲及民主選舉而成為中華民國的一部份，島上已因日本人撤退而無人、但臺灣人依舊在海上捕漁的釣魚臺列嶼，就應當因其屬於臺灣經濟圈的事實，而被視為臺灣的一部份，而進以成為中華民國的一部份。縱使一九五二年美國依〈舊金山和平條約〉第三條，經聯合國之授權，對原屬日本的西南群島（琉球群島與大東群島）進行信託統治，而將釣魚臺視為琉球的一部份納為美國託管地，依然未中斷臺灣漁民對於釣魚臺的利用關係，此則根本上源於作為戰勝國而擁有優先處分權的中華民國同美國的軍事同盟關係，而使得釣魚臺在事實上成為臺美兩國共治之地區。

美國在一九七二年將琉球主權交付予日本，在我國和中華人民共和國的強烈抗議下，美國對於釣魚臺的主權問題乃作切割處理，數度表明其所移交者僅為行政權，至於主權問題，美國不持立場，日本對於釣魚臺主權的主張，未能獲得美國的正面支持，但日本又實際管理釣魚臺，這就為釣魚臺製造了至今難解的問題。在此之後，我國漁民在釣魚臺的傳統漁業權即受到日本極大的牽制。

臺日漁權糾紛趨於頻繁

日本在一九九六年批准了〈聯合國海洋法公約〉(United Nations Convention on the Law of the Sea)，隨即公布了〈專屬經濟海域與大陸礁層法〉，實施二百海里專屬經濟海域。而因日本對於臺日間之海上劃界，係以釣魚臺為中心向南延伸，於是遂更進一步侵門踏戶，將其海洋行政權向我國宜蘭縣近海擠壓，嚴重妨礙我國漁民權益與生計。

依〈日本專屬經濟海域與大陸礁層法〉之規定，日本專屬經濟海域若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為界，而專屬經濟海域之界定又以主權為基礎，當釣魚臺主權爭議未解，臺日間之專屬經濟海域協議自然就難以達成，臺日間之漁業糾紛，即因日本欲貫徹其片面認定的主權和海上執法所致。

中華人民共和國一向主張臺灣為該國的一部份，該國又於一九九二年頒布〈領海法〉，明訂釣魚臺為其領土，在該國經濟崛起，海洋實力日增，而又有心突破第一島鏈之際，該國之涉足釣魚臺主權爭議，自然使釣魚臺問題益形複雜。不過，由於鄧小平曾在一九七八年八月〈中日友好和平條約〉簽訂後就中日釣魚臺領土糾紛提出「擱置爭議」、次年又加上「共同開發」的主張，中華人民共和國處理釣魚臺問題的基本態度已經定調，其潛臺詞即是主權問題可以不去爭議，但日本不得獨占釣魚臺之開發利益。中華人民共和國對釣魚臺的主張，乃是其對臺灣主權主張的延長，釣魚臺亦非該國傳統漁場，所以該國在釣魚臺問題上製造爭端，無非是為了創造插足釣魚臺豐富水下礦藏利益和宣示對臺主權的機會。吾人可以想見，如果臺日雙方之間不能就釣魚臺開誠佈公達成互惠之協議，都將會給予中華人民共和國混水摸魚的機會，這對於西太平洋和東海的區域和平，都會帶來莫大的變數。日本如基於其國家安全的考量以及對於國際責任的承擔，就應該務實地承認臺灣才是釣魚臺爭端的當事國，讓臺灣出面來處理釣魚臺問題，創造臺日共贏，始得排除掉中華人民共和國的介入。

應將釣魚臺視為臺日共同資產

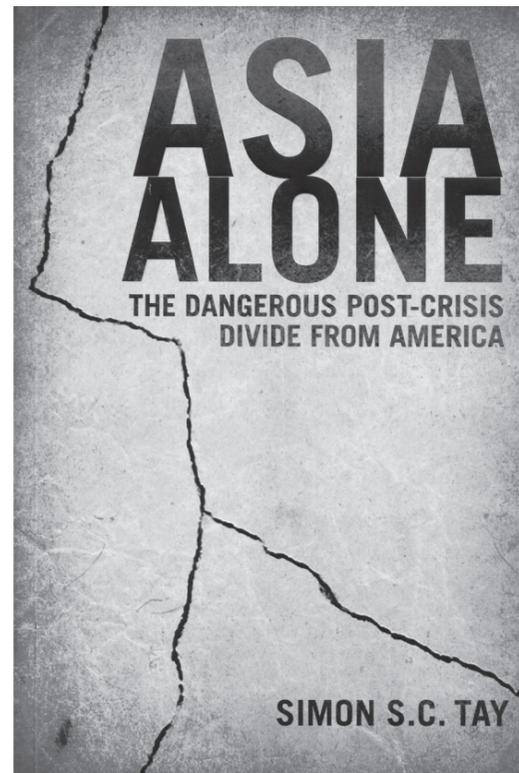
我國於一九九六年九月曾成立跨部會釣魚臺案工作小組，確立：堅持主張我國擁有釣魚臺列嶼主權；以和平理性方式處理；不與中共合作解決；以漁民權益優先考量等四項處理釣魚臺問題原則，這次撞船事件爆發後，馬英九總統於十一月接受日本媒體聯合訪問時，則針對釣魚臺主權爭議，提出擱置主權主張，並建議將漁業問題分離出來單獨解決，馬英九並表示希望能將談判升級，爭取以政治方式解決漁業權的問題，又對於釣魚臺海域的能源開發，提出希望參考歐洲北海油田紛爭解決方式，共同開發。

釣魚臺的問題，最遠可溯及清末中日兩國關於琉球、臺灣與釣魚臺關係之爭執，戰後中華民國對日本放棄主權之臺灣實施先占，卻又任令釣魚臺之行政權託交美國再移轉日本，因而遺留下當前諸多難解之歷史問題。但無可否認的，臺灣人民在釣魚臺海域的漁撈作業，日本人在釣魚臺島上的墾殖，使釣魚臺成為臺日人民交疊的經濟生活領域。臺灣考慮的是釣魚臺的漁業權益，乃至於臺日間的安全保障問題，主權的爭議皆無助於這些需求的滿足，因而我們期待臺日兩國能將主權的衝突轉化為資源的共享，使釣魚臺列嶼成為臺日的友誼之橋和海上的民主長城。我們深知，日本官方向持傳統的排他的主權觀，認為釣魚臺為日本領土，豈容與他國商談釣魚臺之共同開發問題，故而對於與臺灣間之漁業權談判始終漫不經心。然如果日本能以暫定水域的概念，擱置與東海各當事國間之主權衝突，成功與中華人民共和國和韓國分別簽訂漁業協定，達成與各國人民雙贏互利的成果，何以不能與臺灣在釣魚臺問題上努力達成協議，而非要與臺灣漁民三百年的漁業傳統相為難不可？如果日本是因為忌憚中華人民共和國的反應，則我們要提醒日本的政治家，臺灣海峽兩岸既然可以民間形式經政府授權簽訂涉及主權問題的〈兩岸經濟合作架構協議〉、中華人民共和國文化部長蔡武都能變身來臺與我國部會級官員進行會談，我國馬總統要求提高臺日談判層級，以政治手段解決釣魚臺爭議的

建議，難道不能比照海峽兩岸援例辦理嗎？臺日兩國有共同立憲主義價值，面對共產中國，唇亡齒寒，兩國哪裡有萬萬不能攜手合作之理？■

年終專題 孤單的亞洲及其未來與美國的關係——評ASIA ALONE一書

楊志恆
世新大學行政管理學系兼任副教授



美國與亞洲關係的回顧

亞洲在冷戰時期是美、蘇對抗爭相拉攏的地區，但是，隨著蘇聯瓦解，美國成爲全球唯一超強後，它的地緣戰略還是依然重要。對美國而言，就誠如前國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)在大棋盤(The Grand Chessboard: American primary and its geostrategic imperatives)一書所提到的，美國在1990年蘇聯瓦解後，破天荒地成爲有史以來第一個非歐亞大陸國家的全球性的大國(super power)。美國雖然是大國，可是歐亞大陸依然保持著地緣政治的重要性。不僅西邊的歐洲依然是世界大部分的政治和經濟力量所在，東邊的亞洲，最近也成爲經濟增長和政治影響力上升的重要地區。因此，要

如何控制這兩個地區，即歐、亞大陸，以阻止任何一個敵對的歐亞大國的出現，維護美國的全球性大國地位，就成爲美國最核心的外交戰略目標。因此，美國必須把他的外交與軍事力平均部署在整個亞歐大陸版塊。頂多是集中在最有可能出現挑戰美國地位的對手地區，例如伊斯蘭核心的中東，以及東亞的中國崛起。在1990s年代，美國曾經部署「打贏兩場同時出現的戰爭」的軍事戰略，就是按照這個地緣戰略構想而來。

然而，這是從傳統安全的外交關係角度考量，不一定符合後冷戰時期各國的外交期待。最明顯的事實就是在新加坡學者戴尚志(Simon S.C. Tay)的書："Asia Alone: The Dangerous Post-Crisis Divide From America"一書中強調的1997~98年發生的亞洲金融風暴，當亞洲國家熱切希望美國伸出援手時，美國卻要各國先進行金融體制改革，再援助。這對許多亞洲國家而言，如落井下石，至今仍難釋懷。事實上，連當時同爲亞洲國家且是世界第二大經濟體的日本，也像美國一樣，沒有適時提出援手，而令亞洲受難國家耿耿於懷。反觀中國此時卻相當大方地提供10億美元協助，與美日相比，此舉有如雪中送炭。因此，在金融風暴過後，當東亞國家積極推動經濟整合的一體化的國際合作時，東亞國家考慮合作對象時，美國已經不是首選，日本也非次要選項，中國的角色卻非考慮不可。這已經是1997~98年亞洲金融風暴以來的亞洲新國際經濟秩序。同時我們也發現到，金融風暴也已經被公認是後冷戰時期的新安全威脅，是當今各國推動安全合作的重要議題。這可從G20受到各國重視程度看出端倪。

當然，這是過去十多年來的歷史，但是從戴尚志的書中可以看出，這也是亞洲

與美國關係的重要轉捩點。尤其是美國布希總統在2000~2008年的八年任期內，不重視與ASEAN關係發展，美國國務卿多次缺席ASEAN主辦的對話會議紀錄，深刻烙印在各國領袖腦海中。「亞洲與美國已經分道揚鑣」、「亞洲必須走自己的路」等的議論油然而生。雖然現在美國歐巴馬政府的亞洲政策，是大幅修正了布希政府時期給亞洲國家產生的疏離印象。但是，過去十多年的疏離，亞洲變化太大了，不可能再回到1997年前的亞洲。現在是美國必須調整自己的角色，而不可能要求亞洲國家改變角色。否則，像布里辛斯基所說的，美國要阻止一個敵對的國家或勢力挑戰美國的戰略利益，就很難說了。這一點應該是Asia Alone這本書要告訴美國的重點。

不走回頭路的亞洲

一個國家的崛起，都有其發展成功的主客觀因素，也就是俗稱的天時、地利與人和。中國現在被譽為崛起的國家，從主觀因素來看，中國從1978年堅持推動的經濟改革開放政策，是關鍵的主觀因素。另外，在客觀因素方面，毫無疑問地，美國在過去10多年與ASEAN的疏離，使得中國不論在軍事威脅或是經貿關係擴展，甚少有阻力。特別是軍事安全方面，美國由於集中精力在打擊恐怖組織活動，打擊伊拉克海珊政權、阿富汗塔利班政權，以及阻止伊朗發展核武等問題，布希總統已經把美國過去要「同時打贏兩場戰爭」的戰略部署調整成，集中精力打贏反恐戰爭，甚至於還推動與中國反恐合作。為了向中國展示友好關係，美國把阻止北韓發展核武輸出給恐怖主義國家有關的「六方會談」重任交給中國，由其負責開會的協調工作。這等於給中國創造一個他可以主導東北亞安全環境的機會，使得在整個東亞地區中國不需付出太大的安全成本。這種情形與2001年「九一一恐怖攻擊事件」發生前，中國駐南斯拉夫大使館被炸、南海軍機擦撞事件以及布希同意三項軍售台灣等，當時中國面對的美國軍事壓力，是截然不同的處境。美國與中國合作反恐、處理北韓核武問題的合作等，事實上都幫助了中國創造一

個可以高談和平崛起論調的安全環境。這是中國崛起的重要客觀因素。

當然，中國見機不可失，除了維持與美國的安全合作之外，更重視與亞洲國家的經濟關係拓展，以及參與ASEAN的安全合作機制。經濟方面「ASEAN+1」是合作的核心，並積極主導「ASEAN+3」，以及經營以亞洲為版圖的「博鰲論壇」，希望推動對中國有利發展的亞洲經濟一體化工程。根據Asia Alone一書的介紹，亞洲國家尤其是ASEAN，在過去10多年來都已經感受到與中國經濟合作的好處，且已經無法走回頭路。另外，在安全合作方面，當然，中國與ASEAN南海周邊國家在南沙群島的島嶼主權之爭，是不容易解決的。但是中國還是簽署了解「南海各方行為宣言」，以及「東南亞友好合作條約」。比起美國都早了好幾年。最重要的是每年ASEAN主辦的安全對話，中國外交部長從不缺席。中國領導人更是每年都到東南亞訪問。這種對比，明顯可以看出，美國退，中國進。在將近10年的彼消此長，ASEAN對美國的疏離感，木已成舟。因此，即使現在歐巴馬政府想挽回頹勢，ASEAN甚至亞洲國家也不可能再走回頭路了。

新的安全環境與新的關係

事實上，被Asia Alone點名不重視ASEAN的美國前國務卿萊斯(Condoleezza Rice)到了2008年初布希政府最後一年任期時，還沒發覺到亞洲國家對美國的觀感已經在變。她在2008年7~8月號Foreign Affairs中所撰寫的“Rethinking the National Interest—American Realism for a New World”一文中，還繼續在宣揚美國推動的民主價值觀，認為這是維持各國都有利的國際安全秩序架構的最好的出路。尤其是對中國與俄羅斯，她認為他們都是現有國際秩序的既得利益者，應該跟美國共同合作推進「良好治理(well-governed)」、「遵守法律(law-abiding)」的民主國家應有的理念。而重點是在促使伊斯蘭世界建立民主國家。在該文章她還是在為美國介入伊拉克、阿富汗的戰爭與民主重建

計劃辯護，以及批評哈馬斯組織在加薩走廊的恐怖活動。文章幾乎看不到美國對ASEAN的關注，當然更看不到ASEAN在經過亞洲金融風暴後，各國慘澹經營經濟重建同時，美國提出復興該地區的援助計畫。其實，當布希提出超過800億美元的伊拉克援助計畫在國會通過時，如果也能通過十分之一的經費援助ASEAN，相信美國在東南亞國家的形象絕對不是現在的樣子。

當然，美國外交政策是奉行現實主義的國際關係理論。布希政府對ASEAN的外交，是與其對ASEAN的傳統印象有關。根據對ASEAN外交有很長期研究的知名學者Michael Leifer指出，ASEAN國家其實也是現實主義外交。為了獲取ASEAN最大的利益，其與區域外的大國合作原則就是「權力平衡(balance of power)」。而用來作為維持這個原則的槓桿就是所謂的ASEAN-WAY，其內涵有二，一是共識決（即沒有一個東協成員國反對才能對簽署合作案）、二是不干涉內政原則。在這兩個原則交互運用下，過去任何一個大國包括美、中、印度及日本等國都無法壟斷對ASEAN的援助。美國過去10多年最有興趣推動的合作計畫是反恐，但除了菲律賓外，其他國家的合作意願並不熱烈。當然，這對布希與萊斯而言，是不會把外交重點轉移到這個地區。沒有反恐合作，就沒有經濟援助。這應該是解釋美國過去與ASEAN疏離的合理答案。可以說，美國與ASEAN的需求各不相同，一個要反恐，甚至要求緬甸的民主化，一個要的就是經發展的援助。交集很小。此時專注於經濟高成長的中國，很自然地就成為ASEAN尋求援助的夥伴。再加上1997年亞洲金融風暴中國的送暖，在包括ASEAN在內的亞洲國家，當然更會想要與中國建立緊密的經貿合作關係。

事實上，中國現在的經濟角色已經不同於往，人民幣與美元的較勁已經成為中、美較勁的代名詞。亞洲國家在兩個大國之間如何獲得最大利益，當然是不能再以過去的安全環境來思考因應對策。尤其是在亞洲國家過去10多年與中國經濟關係緊密化後，美國歐巴馬政府又開始重視亞洲外交，以及中國

伴隨著經濟高成長而逐漸擴張的軍事力量，對南海主權爭議態度逐漸強硬的發展趨勢等新的環境因素出現，亞洲國家必須要有新思維。不再以1990s年代的背景來考慮未來。

亞洲國家的新思維—The Power of &理念

當然，像是倡議大國外交理論的布里辛斯基所提的G-2理論絕對不是亞洲國家所樂見的。美國與中國儘管對亞洲國家的發展有很大的影響，但是ASEAN還是堅持要維持發展的自主性。「權力平衡」的理論還是可用，但必須要有新的思維與論述，也就是在Asia Alone書中提到「The Power of &」。這個概念是要美國、中國與新興的亞洲國家包括中小國家在內，如果想要獲得經濟利益與和平安全的話，不只要是在經濟上的合作，還必須包括政治方面的緊密合作在一起。這種理念與最近幾年APEC倡議的「開放的區域主義(Open Regionalism)」類似。而美國與中國還必須要多吃一些功課，尤其是經濟方面，美國必須調整自己在亞洲的角色，中國及ASEAN也一樣，特別是在自由貿易區的整合問題。至於安全方面，亞洲國家最擔心的中國軍事擴張問題，也應該揚棄過去單獨與中國雙邊談判解決爭議的方式，需要擴大像是「東協區域論壇(ASEAN F Region Forum)」與中國的安全對話方式，使成為亞洲國家共同與中國的對話的機制。且美國也應該納入對話。當然，這不是一蹴可成的理念，但是有實現的可能性。必須一步一步來。

其實，The Power of &並不是一個全新的思維，但是，常被認為是理想大於實際的思維，與亞洲國家特別是ASEAN國家急於追求經濟成長，以及強烈維護主權的國家安全利益格格不入。特別是ASEAN在南海、日本在東海，以及印度在印度洋等他們與中國的安全衝突正隨著中國海軍力量的擴張，而與日俱增。現在中國將建造航母的威脅，已經不再是傳言。這些因素都使得亞洲國家很難不在軍事上考慮加強與美國的合作。而長此下去，Asia Alone倡議的The Power of &理念

恐怕就會與各國實際的需求漸行漸遠。很難實現。

對任何一個想要獲得經濟成長，又想要和平的安全環境之國家，他們都會贊成The Power of &的理念。只不過他們必須先說服中國與美國兩國調整其在亞洲的戰略利益。尤其是像布里辛斯基倡議的阻止任何威脅美國利益的敵對國家或勢力興起，以及中國將其軍事力量投射到太平洋與印度洋的海洋戰略。這兩者的衝突如何調合，應該是核心議題。只不過，到目前還沒看到有人提出過解決方案。■

政策聚焦 因應海域爭端 台灣需要新海洋政策

李武忠
農漁業專家

緒言

從南海、東海、北極、福克蘭群島、北方四島、獨（竹）島及沖之鳥礁等一連串有關海域爭端，似乎在向世人宣告新海洋時代的來臨。由於陸上資源日益匱乏，占地球表面積71%的海洋，遂成為新一波全球競爭的焦點，海洋和涉海經濟已佔到世界經濟總量的80%左右，「走向海洋」已經是未來的發展趨勢。而一個國家想要增強海洋總體的國際競爭力，要想把海洋資源轉為實際的經濟優勢，就必須制定和實施合理有效的海洋總體政策，指導海洋資源的合理開發和利用，維持海洋永續發展。為此世界各沿海國家紛紛制定新的海洋政策，擴大對海洋的開發與利用，不但英國把發展海洋科學作為迎接跨世紀的一次革命，歐盟則希望提高歐洲在國際海洋事務中的領導與競爭力，美國和日本更將其列為國家長期發展策略之一，並試圖在新一輪國際海洋競爭中搶得先機。美國不僅於2004年即委請專家研擬「21世紀海洋藍圖」並公布「美國海洋行動計劃」做為實施海洋藍圖的具體措施。新海洋政策重點在於：積極參與國際海洋事務，增強美國在全球海洋政策制度中的角色；加強對海洋資源保護利用，實現可持續發展；促進海洋科研機構發展，提高海洋科學水準；推動終身海洋教育，建立民眾強烈的海洋意識；對新海洋政策提供有力的經費支持等等，還特別成立一個內閣層級的海洋政策委員會（設在總統行政辦公室），負責監督新海洋政策的實施和協調。日本政府也頒布新的「海洋基本法」，主要內容包括：確保國家海洋安全；確保國家領海完整；提高全民海洋意識；推動海洋產業發展；加強對專屬海域的開發管理；積極參與國際海洋事務，爭取更大的海洋權益等，希望能在國際海洋事務上發揮

主導作用，實現成為海洋強國目標。並新設一個綜合海洋政策本部，由首相擔任部長，用以宣示日本由已往一個傳統島國內向型的海洋政策，轉換到21世紀以全球大戰略為視野的新海洋國家外向型海洋政策的決心，並積極拉攏東協會員國、澳洲、紐西蘭、以及印度等國家成為海洋戰略夥伴。美日兩國新海洋政策內涵，充分反映出未來海洋發展趨勢，有許多可以提供台灣在制定新海洋策略的重要參考。

中國重視海洋開發

中國亦期望能成為海洋強國，為達到以海富國，以海強國目標，正積極朝海洋全面發展。根據最新統計2009年中國全國海洋經濟生產總值達3.3兆人民幣，占國內總生產值的9.53%，創造了3200多萬個就業機會。海洋經濟係開發利用海洋的各類產業及相關經濟活動的總和。目前中國在海洋經濟安全和持續性發展上遭遇到層層挑戰，不僅海洋生物資源衰退嚴重，海洋環境惡化，海洋災害頻繁，科技貢獻率偏低，海域空間資源開發利用廣度深度不足，礦產資源開發利用不當外，部分沿海海域與週邊國家產生複雜的海洋權益爭議。對此爭議，中國雖提出的「擱置爭議，共同開發」的主張（據估計釣魚島周圍海域的石油儲存量約30-70億噸，南海海域更是石油寶庫），但是近年來發生一連串國際紛爭從菲律賓立法納入黃岩島和南沙群島部分島礁，馬來西亞前總理巴達維登陸南沙群島的彈丸礁（馬來西亞稱拉央拉央島）宣示主權到日前媒體報導日美將進行奪取釣魚島演習等等，顯示新的海權及海洋資源爭奪戰正以不同形態激烈展開，該項主張正面臨挑戰。為因應新變局，中國政府除加快領海基線勘定，向聯合國提出專屬

海域經濟區和大陸棚劃界申請，增強海軍現代化建設及加強全民海洋教育外，更在其新「十二五」計畫中明列推動相關海洋經濟產業並將透過海洋科技創新策略來支撐並加快海洋事業的發展。

台灣的海洋困局

而台灣四面環海，處亞洲太平洋之樞紐，海洋資源豐富，明顯具備發展海洋產業的先天優勢，卻因政府長期忽視，除傳統漁業外，對於非生物資源開發尚在起步階段。儘管馬總統在競選時曾提出「藍色革命 海洋興國」的響亮口號，承諾要徹底翻轉陸權支配的思維，讓台灣成為海陸文明薈萃之地並以此獲得漁民全力相挺，順利當選。唯當選後卻又不重視海洋產業發展，迄今仍未訂定具前瞻性、系統性，以及完整性的長期國家海洋戰略。除了將成立「海洋委員會」提供部分升遷機會外，看不出有何具體的實踐績效，也看不到台灣未來海洋願景與漁業政策的走向。不僅高雄港貨櫃吞吐量大幅萎縮，「拆船王國」、「遊艇王國」、「航運大國」風光不再（中國造船業反成世界第一），連一向發達的漁業近年來亦每況愈下。不僅漁業產量逐年萎縮，漁民為了生計跑到遠一點的海域去抓魚，還常遭到鄰國如日本、菲律賓等軍警強力驅離，動輒被扣船押人，還要繳交巨額罰款，苦不堪言，連在自己家門口捕魚都還要遭遇到對岸漁船的無理騷擾不得安寧。而我國海巡署巡護船對於為數甚多的大陸漁船的越界濫捕，主要採取柔性驅離方式，效果有限，對於累犯漁船雖會予以沒入漁獲物及漁具，卻沒有罰責無法達到嚇阻效果，大陸船主根本不在乎，不僅經常恐嚇我國漁民不准聲張，甚至還透過攔截我官方通話頻道，大玩捉迷藏。只要一有媒體報導此事，政府相關單位總會展示取締成果並立即加強海域巡護，宣示政府保護漁民作業安全的決心，等風頭過去，一切又恢復原狀。就算再好的政策還是需要靠政府持續有效的執行力。漁民期盼政府採取更積極更嚴格的取締手段，來維護他們的工作與生存權。

檢視現行台灣海洋政策與海洋發展確實存在諸多缺失與困境包括：海域劃界紛爭不斷，政府難有作為，我國專屬管轄海域與日本、菲律賓、中國等海域多所重疊，對我國海洋開發活動造成嚴重影響，而過去做為國家經濟發展與主權堅持雙重考量平衡點的共同開發制度，也面臨新挑戰；海洋科技人才及經費嚴重不足，而海洋科技領先正是美、日、英、法等國海洋經濟發達的主因。長期以來國內對於海洋基礎研究、應用研究投入經費（約3億元新台幣）遠低於先進國家（美日均維持在GDP2.6%上下）且學校研發能量未能落實於產業界；主事者習慣於陸域思維，缺乏明確的海洋決策與協調運作機制；海洋產業規劃不當，導致不同用海產業間衝突不斷（如休閒漁業與傳統捕撈漁業衝突，自然保育區與傳統漁場爭議；海港與航道建設使用紛爭等）；海洋事務管理權責分散，涉及範疇包括：國防、交通、海巡、漁業、觀光、環保、能源、外交等，卻沒有統一協調的機制和機構，權責分工不明確，導致管理機能失效；海洋環境惡化，生態環境遭到破壞，漁業資源過度開發，嚴重影響漁民生計；漁業管理法規與海上執法力度不足，造成非法漁業行為難以根除，影響國際形象等等，牽絆了台灣向海洋發展的腳步，應力求改進。

結論與建議

海洋這片「藍色國土」是台灣未來發展的重要資源。以台灣的外交處境，本就讓其在參與國際海洋事務上，顯得窘迫，現今過度親中表現，更引發鄰國的疑慮，讓台灣更加被邊緣化（美國國務卿希拉蕊日前公開表示願意在釣魚台爭議中扮演日、中的調人，卻未提及台灣）。如今南海、東海海域紛爭再啟，局勢更加詭譎複雜，台灣亦處於風暴之中，首當其衝的是漁業活動受到限制。政府固然應該理性審慎因應，卻不宜過度消極，應主動爭取向國際社會發聲的機會。因此政府除了口頭宣示釣魚台為我國固有疆域並擁有專屬經濟海域主權外，更需要有新的海洋思維和政策，透過靈活的合縱連橫對外

政策，來因應詭譎多變的海上風雲。尤其海事安全在反恐、反擴散、反海盜、反走私等跨國性安全議題上的重要性持續升高，台灣可以到著力點，做出貢獻。至於新海洋政策擬定首先需將以往偏頗的觀念，調整為對整體自然環境的尊重及兼容並蓄的「海陸平衡」思維。將海洋經濟發展視為新經濟引擎，制定出我國海洋產業發展政策，採取具體措施，合理引導投資方向，積極開發海洋漁業、海洋交通運輸、海洋石油天然氣、休閒旅遊、高階造船等產業，恢復過去港口貨櫃總吞吐量名列前茅的榮光，完善海洋服務體系並將加強海洋科技經費投入及創新研發；積極培育高等人才，提高科技對海洋經濟發展的貢獻率；加大海洋環境保護投入，規劃海洋保育專區，保障海洋經濟可持續發展；建構台灣海岸及海洋資源動態資料；鼓勵民間企業投資海洋經濟相關產業；積極參與國際海洋事務合作相關機構；提升海洋管理效率與加強海洋思維的全民教育，深耕海洋文化，喚醒國人海洋意識等列為國家重點發展項目，以迎接海洋經濟時代的來臨。■

政策 高雄水災的法律與政治挑戰

以高雄市長陳菊的法律責任為中心

段正明
律師

前言

九一九凡那比颱風夾帶著驚人的雨量在台灣南部的高雄造成了重大的損害，高雄市區的後勁溪溪水暴漲，溢出提防使沿岸積水深度高達五十公分，北昌街水勢更高達七十公分，鼓山三路、青海路、美術南四路一帶幾乎水深及膝，左營高鐵站附近變成一片水鄉澤國，而這場大雨更使得高雄市平原地區光是在九一九的十點鐘左右就迅速累積到將近五百毫米，超越八八風災的紀錄。而在高雄縣，更是受災慘重，仁武，鳳山，大社，鳥松以及大寮也是一片汪洋。¹ 這樣慘重的災情，當然對於地方首長要求追究其政治及法律責任的聲音不斷，有認為淹水的責任應該由高雄市長陳菊應一肩承擔，因為市府救災的反應遲鈍，而陳菊及其市府團隊則認為除了中央應難辭其咎外，地方政府的高雄縣及高雄市的相互合作防制洪水的計畫未見達成，高雄縣也需負擔責任，此一責任不該由高雄市政府一肩承擔。² 關於大水的成因，以及相關責任的歸屬，甚至未來對於洪水的防制，就相關的線性思維來看，在『政治』的角度上尋找一個處理這種現象的因果關係，或是以『科學』甚至『專家』的眼光來批駁或許都可以找到許多不同的答案，對於執政團隊的陳菊而言，其面臨了不止政治的責任歸屬問題，甚至高雄地檢署也有大動作對其可能有的職務疏忽進行偵查的動作。³

如果撇開線性思維的層次觀察這次的洪水災害，則可以把眼光投射到區域性的洪水災難甚至整個地球的氣候變遷與環境保護的問題，這裡並不是單純只有透過空間經驗比較的方式或是透過大範圍的不確定科學現象來稀釋政治上與法律上的責任，反而應該

說，對於這樣的一個巨大水災，與其在台灣內透過不精確的思考和透過政治鬥爭角度的偽科學各說各話的責任歸屬，是難以釐清爭議的所在的。

舉例而言，國民黨文傳會主委蘇俊賓就批評陳菊推卸責任給中央，但是如果把陳菊說的話放到有相同經驗的中歐來看，恐怕中央要負責任並非言過其實。如每年八九月之交時，德東鄰近捷克和波蘭的布蘭登堡邦和薩克森邦就相對的會陷入預防洪水的緊張，例如德國布蘭登堡邦總理布拉切克就在今年八月九日對於蜿蜒於德國，波蘭，捷克邊界的奧得河，及其支流奈瑟河，以及鄰近的易北河和思卑瑞河的防洪應變中心發言認為，布蘭登堡邦一力承擔了『洪水防護這個國家應負責的任務』，而布蘭登堡邦更打算與薩克森邦的邦總理合作抗洪，他意有所指的說，這應該是一個國家應該承擔的，而防洪在未來十年亦屬重大策略。而整個布蘭登堡邦的洪水防治策略則是集中在史普瑞堡的下游疏洪上。八月初左右布蘭登堡邦政府正進行下游疏浚工程的改建，這可以讓這個盆地可以滯流到超過二分之一的水，並且可以容受思卑瑞河的河水，不過這個一方面要靠運氣，二方面則是必須拼命趕工，也要拆卸掉原來為了寇特布司這個下游城市用作河段控管和疏浚的地上暫時工程建物。⁴ 這些不單單是一個地方的工程，事項繁雜，在德國是以中央的災救署擔任協調工作的主軸，但是這些工程卻是必須長時間進行而需要中央聯邦政府奧援的，畢竟涉及的洪水區域是大範圍的層次，並非一個布蘭登堡邦政府可以解決的，所以布拉切克的說法並不超過。而對比之下，此次水災擴及三個縣市，若無中

央的奧援與規劃，陳菊又如何可以以高雄市之力完成治水的整體工作。

且根據台灣的災害防救法，水災是中央政府的責任，這是涉及一個時間與空間的防洪策略，並不是僅在這次凡那比颱風過境就抓出一個點來談中央與地方誰可以歸責的問題，重點應該是台灣在中央與地方的災害防救上的角色扮演是否應該在災防法上重新而全盤的檢討，首先本文在第一點就要探討全球氣候變遷下的災防法立法思維，並且以高雄水災的泡水車補助事件談論迅速救濟，免除複雜程序的援助民眾的環境正義問題，並進一步高雄水災中分析陳菊的瀆職或是其兩位官員是否偽造文書。而在第二點則以德國對於救災管理標準的程序與台灣災防法體系，來分析在高雄水災成因與高雄水災的災害救助上是否責任應歸屬於中央，而得以具體檢證蘇俊賓的說法。最後則作一個結論。

全球氣候變遷下的災防思維與高雄水災事件

德國柏林鴻堡大學環境保護及災防法律暨政策研究中心主任 柯洛耶佛教授對於中歐的水患，就認為歸類為不能夠以單一的洪災的角度觀察，而必須全面性的檢討整個國家的救護防災體制與整個氣候變遷的環境關係。就這個氣候變遷的環境政策一個有四個災防法重點，首先第一個是 氣候變遷下新挑戰，亦即新的正義的問題 (neue Gerechtigkeitsfragen)，因為在舊有的洪水保護的法律框架條件下，必須存在明確性，亦即需有一個既存的事實也須有一個內容上可以達成的目標。不過在全球化變遷之下，這裡恐怕不是那麼單純的只是一個概括的全球暖化問題，甚至必須考量與日遽增的全球化各個地域的變異氣候的問題。舉例而言在二零零五年的紐奧良風災上，人們就看到了一個氣候所造成的正義需求問題是如此不同，在這個風災裡紐奧良的受災民眾他們因為不同的社會階級，而需要不同程度的正義，要去達成目標的法律架構必須注意到這些不同的社群的需求，亦即社會階層和年齡上面可能有的社會和經濟問題。就算是災難只造成

一部份人的損失，也必須要從災難防治與平均正義的觀點來視之。環境正義的需求不是僅僅在所謂的天災的問題出現，也會出現在其他的環境法的問題上。柯洛耶佛教授指出，在致力於災害防救的問題時，今日的自然災害也是政治上的災難。天災和人禍的區別已經混淆了。事實上所有的災難都和人的可否規責相對應，不論是預防，救災或是事後重建均是如此。⁵

第二個則是防洪涉及國家全面性行政領域的任務(Hochwasserschutz als Aufgabe für alle Verwaltungsebenen des Staates)，其實災害防治法除了災害應變(Katastrophenbekämpfung)及災害預防(Katastrophenvorsorgen)外也包括災害防護(Katastrophenvermeidung)和災後重建(Katastrophennachsorge)的領域。以災害應變而言，就會涉及到不同的參與機關以及不同的國家科層組織的難題。如何讓國家的各級機關，組織及權責單位協力合作就是災防應變的法律定義重點。以德國為例，就是在聯邦設立聯邦民眾保護及災害救援署(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK)以及聯邦科技災援局(Technische Hilfswerk)⁶為專責的聯邦機關甚至行政單位來處理救災事務。災援局(THW)一共有將近八萬名工作人員，超過了舊單位的人數編制的百分之九十，是一個特別的單位。災援局整合了國家的力量和社會的力量進行了災害救援。災援局也將介於國家和社會大眾間的民間救援組織網絡整合為德國災防的基礎。因為零二年易北河大水的緣故，零四年成立的德國聯邦民眾保護及災害救援署的特色在於注重非警察任務的危險防護(die Besonderheit in der nicht polizeitlichen Gefahrenabwehr)。其重點放在聯邦政府和各邦政府的新災防策略的統合。這個災害防救策略讓德國各邦與災救署承擔了大部分的行政責任。因為有了災救署，所以各個地方的災防工作結合得更加緊密。⁷

第三個則是防洪涉及國家立法任務的整合。在德國聯邦的防洪法不可能一下子把七部不同領域的法典，如聯邦

1.林嘉琪、王述宏，《颱風挾暴雨 高屏淹大水》，自由時報2010.09.20 <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/20/today-t1.htm>
2.陳文輝，《批市府應變慢，本和里要國賠》，自由時報2010.09.21 <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/21/today>；菊駁治水差，強調八成責任責任應在中央，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/22/today-p2-2.htm>
3.鮑建信、候承旭 檢今傳菊，綠斥不辦花博辦花媽<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/nov/11/today-elect1.htm>
4.Hochwasserschutz eine ?nationale Aufgabe " , Der Tagesspiegel 09.08.2010 <http://www.tagesspiegel.de/berlin/hochwasserschutz-eine-nationale-aufgabe/1900570.html>

5.Vgl. Klopfef, Umweltgerechtigkeit . Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung , 2006; ders, J?R 56 (2008) , zit. Klopfef(Hrsg.), Hochwasserschutz , 2009 ,S.10ff.

6.因為是以Anstalt, 也就是英語的Agency作為機關定位，正確翻譯應該是德國聯邦科技防災救援局。

7.Klopfef (Hrsg.), A.a.O, S.11ff.

水利法(das Wasserhaushaltgesetz), 建築法(das Baugesetz)建物空間基準法(Das Raumordnungsgesetz)聯邦水道建設法(Bundeswasserstraβgesetz)德國氣象法(das Deutsche-Wetter-Dienst Gesetz), 環境負荷評估法(das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung)和抗暖化法(das Kraft-Wärme-Kopplungs Gesetz)作變動。其立法除了涉及不同領域外, 也涉及歐洲法以及國際法的層次。以2007年10月23日通過的洪水危機評估及管理條例為例, 更多的修正了聯邦主義架構下對於聯邦政府以及邦政府在洪水防治法與水利法的職權區分。例如已經排入的德國第二次環境保護法修正草案草案五十六條以下就是要導入水利法裡的洪水防治章節的條文, 同時德國的洪水防治法也因應歐盟的治水條例而加以修正。德國地方各邦的權力則從築壩權擴展到防災權的全面掌控。薩克森邦也反應森林火災與緊急防治需整合到災防法裡。引起頻繁爭論的是, 是否傳統上的一般民眾的保護需與災害防救要作兩大區塊的區別以及如何協調各邦之間的災防法典的多數歧異之處。一個一般性的各邦災害防救法模範法典草案並走向各邦統一的災害防救法典的方向也是可思考的途徑。⁸

第四個則是洪災的善後處置, 在國家和社會的團結下, 在沒有法律義務規範下也一樣可以把水災所帶來的實質傷害弭平。這些民眾力量在過去洪災中也得到多次的證實。易北河洪災造成的十五億元損害, 這裡的法律責任問題範圍其實難以確定。若要求一個緊急的正義以及在國家, 社會和個人之間的風險分配。國家的層次立法上的疏忽可能難以確證, 如同國家決策也有可能間接導致提高洪水的風險這樣的問題通常難有令人滿意的答案。而對於洪災的保險的問題, 也成爲一個挑戰, 保險義務也成爲一個討論的重點。更難的是在經常性的洪水受災區受害的人應該獲得如何的賠償。因爲常淹水的地區基本上不會有保險公司願意承保。保險本身的界線在洪災中可能會變成國家和社會活動的一個限制, 這也是善後處置重要的地方。⁹

8.Kloepfer (Hrsg.), A.a.O., S.12,13.

9.Kloepfer (Hrsg.), A.a.O., S.14

10.Gönner, Zukunftsversorgung durch Umweltpolitik dargestellt am Beispiel des Hochwasserschutzes, in Kloepfer (Hrsg.), S.15

11.關於這樣的救災委員會的功能性當然是大打折扣, 畢竟沒有統一的規劃而僅僅是一個協調組織, 這樣實在難以因應全球性的氣候變遷的問題, 而行政院副院長則兼任這個救災委員會的主任委員, 在沒有統一的組織和計畫之下, 這樣的救災恐怕就如同我國在亞運遇到楊淑君選手被中國打壓並誣指作弊的狀況一樣, 根本無法因應真正的重大問題。

光是德國的巴登符騰堡邦1991年的萊茵河水災就造成了5億元的損害, 氣候暖化變遷的影響中逐漸增加的洪水風險就在2005年之後出現了負面影響, 因爲自然災害前所未見, 而這些自然災害對於國家經濟居然也造成如此大的影響。而慕尼黑的再保險公司則戲劇性的提高了自一九六零年以來不曾改變的對於自然災害險的保費。¹⁰

一、台灣災害防救在法律與政治的思維檢討

台灣基本上對於災害防救的組織以及相關業務並不是以統一常設的機關作爲因應, 而是透過災害防救法第七條第二項的規定, 用作協調各部會救災之用的一個協調性機構。雖然名稱是委員會, 但事實上其組織地位卻是低於行政院各部會的, 僅僅是整合救災的單位。台灣災害防救委員會事實上是僅因應一次性或是突然性的風災, 水災以及重大災害, 卻並沒有全盤性的規劃與考量氣候變遷下整體國家的環境政策。¹¹

從這次高雄大水事件來看, 其實有一點更是明顯的表現台灣在災害防救法上是完全跟不上時代, 而且沒有通盤規劃。以凡那比颱風過後的水災造成的泡水車情況而言, 涉及到國家給予的損失補償稅的問題。行政院對於這種『經常性』水災造成的人民房屋或是車輛損害的問題, 特別是在行政院長吳敦義執政時代的高雄市早就有的災害, 居然經過了將近十一年, 仍然沒有任何的通盤規劃, 這樣的立法怠惰和法律政策跟不上時代, 令人殊難理解。而針對凡那比風災, 行政院是給予按照比例退還牌照稅的措施, 並將這些水災損害列入災損, 而不予以列入申報綜合所得稅的扣除額。不過這些本來就是不應該課稅的範圍, 因爲災害損失後, 已經喪失扣稅的客體了, 行政院所作的僅僅是『依法行政』而已, 而真正的民眾所蒙受的房屋或車輛損害卻全部沒有給予實質的幫助。這樣的救災體系的功能當然大打折扣, 畢竟這個部分是涉及到國家對於風險的管理能力的問題, 這些自然災害造成的損失, 應該是透過保險的事先規劃而加以解決, 如果

事先已經有妥善的災害險的救援措施, 國家的財政當然不會受影響。這裡也不會發生行政院長言行前後矛盾的事情了, 甚至改口這是地方政府的權責範圍, 泡水車的救助方案與泡水車的稅務減免本來就是兩回事情, 不可混淆。¹²

就德國而言, 基本上對於洪水造成的災害的補償在法律層次上是分成三個面向來處理, 第一個面向是針對聯邦或是地方各邦對於洪水原因造成的行政上責任加以追究, 就是聯邦或是各邦的一般法定義務的損害(Verletzung legislativer Pflichten), 這是來自於基本法的第二條第二句和第十四條, 本質上不是僅僅只有對於來自國家侵害的防衛權, 同時也含有國家必須對於人民生命, 身體及財產的積極保護義務。第二個面向則是聯邦或地方各邦違反來自於水利法裡洪水防治章節的行爲義務而造成損害的追究(Handlungspflichten aus dem Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwassergesetzes)。另外各邦防洪權限機關是否違反義務也是考量的範圍, 而這個部分則涉及到德國民法839條的損害賠償請求權, 不過要件較爲嚴格, 必須要建築管理機關不是疏忽洪水保護的利益而發給證照, 且請求損賠的當事人必須證明這個大水是屬於異常的大水。¹³而第三個請求的面向就是透過保險的方式, 德國聯邦最高法院對於洪水氾濫的定義並不是傷害直接透過表面的大水所引起, 毋寧是說這些水首先氾濫至陸地, 然後產生損害, 例如透過某些工程而蔓延到建築地上物。這樣的一個寬廣的定義, 讓洪水保險的定義和風災以及電擊要求一個直接性有很大不同, 這主要是給被保險人一個在保險上較爲不利的條件的豁免。¹⁴

除了法律外, 政治面向的思維, 在台灣也是一件值得探討的事情, 特別是這次

九一九凡那比颱風恰好正逢五都選舉前夕, 政治上執政黨與特定媒體圍攻陳菊的狀況十分明顯, 關於高雄市民在凡那比風災受的損害, 筆者想以德國薩克森邦邦總理提里克在今年八月初遭遇大水時的反應作爲台灣的執政者的參考, 薩克森的邦總理在洪水發生時, 迅速承諾房屋泡水的老百姓可以很快且不用透過複雜的法律或是行政程序就會有經濟上的援助, 只要是損害確認的情況下, 需要救濟者, 可以很快獲得金融上的奧援。相對於聯邦內政部長德馬切耶雷說的要區分有保險和沒保險的人的奧援, 且需受有重大損害者, 聯邦才會考慮奧援。¹⁵屬於地方的薩克森邦的邦總理毋寧較得人心, 而這也反應在他今年十月的民調數字上, 他在1011個民調受訪者中, 獲得薩克森邦人民51.7%的支持。¹⁶其實主要的原因就是在於如果政府無法在天災的預防和抗制上盡到義務, 那麼至少在事後的思考上必須盡到環境法上的正義需求, 因爲受災的災民變成了社會的弱勢者, 受災災民的補償不能說這是一個天災或是命運而把他化約爲愛心捐助或是公民互助, 而讓政府實際上擺脫掉真正的責任, 因爲這事實上涉及到國家的資源分配與利益均衡的問題。特別是日益分化的台灣貧富差距, 以及中央對於地方直轄市預算的分配以及地方差距的擴大問題, 這是連結到台灣憲法裡第三條, 第七條的平等原則的實質問題, 以及增修條文第十條第八款的社會國原則。¹⁷

容或在立法上台灣與德國有相似之處, 然而在實際政策執行時, 德國似乎較具彈性的考量到社會正義的問題, 而不區分固定的標準方可獲得補償。陳菊在向中央申請災後補助款要求補助泡水車, 然未獲中央善意回應, 由吳敦義執政的國民黨中央政府僅僅以當初吳敦義任高雄市長時向行政院請求補

12.崔慈悌, 《凡那比泡水車按 停用期間牌照退稅》, 工商時報 2010.09.28 <http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20100928000136&cid=1206>

侯承旭、黃以敬、黃維助 《泡水車慰助 政院反覆 半天就泡湯》自由時報 2010.09.28 <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/28/today-p1.htm>

13.BVerfG 88,203(251)=NJW 1993, 1751; BVerfG NJW 1988,3264(3265); Klein, Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl 1994, S.489ff; Ewer, Ersatz-, Entschädigungs-und Ausgleichsansprüche wegen Hochwasserschäden, in Kloepfer (Hrsg.), S.145ff.

14.Armbrüster, Vericherungsschutz gegen Hochwasser, in in Kloepfer (Hrsg.), S.157ff; BGH VersR 2005 828(829), 不過需注意的是德國的社會保險和一般保險制度十分健全, 與台灣不甚相同, 特別是在經濟條件較差時, 可能願意透過私人保險方式去減少天然災害損失者越來越少, 另外在台灣透過政府保險的方式來請求天災的損害賠償亦是可思考的方向。

15.Sachsen verspricht schnelle Finanzhilfe, Online Focus 09.08.2010 http://www.focus.de/panorama/welt/hochwasser-opfer-sachsen-verspricht-schnelle-finanzhilfe_aid_539290.html

16.Saft,Umfrage: Tillich beliebt, aber mit Reserven, S?chsische Zeitung 07.10.2010 <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=1959783>

17.Trute, Katastrophengerechtigkeit in der Hochwasserbek?mpfung, in Kloepfer(Hrsg.),S.36,37

助亦未獲准為理由，補助者並非泡水車，主要補助者四千四百萬元係用於機電及消防設備。不過這個補助泡水車誠如上述所言，具備台灣災害重建的政策是否可以突破以往的藩籬並且進步到可以思考社會正義的思維。¹⁸

二、陳菊怠忽職守？

根據媒體最新的報導，在九一九當天被高雄地檢署認定可能有怠忽職守的陳菊經過偵查後，已經以不起訴偵結。¹⁹不過有以為這裡的怠忽職守必須以正副指揮官是否需在防颱應變中心作證，也有認為地方首長不可以休息必須完全待在高雄市或是應變中心，而高雄地檢署一開始接受告發陳菊瀆職的理由是，陳菊可能離開高雄市，而在風災時未留在應變中心而涉及瀆職。並且將兩個偽造市長行程的市長辦公室主任和觀光局主秘列為被告。²⁰這裡有幾個點必須探討，首先第一個要討論的是因果關係與客觀歸責的問題，九一九高雄大水，按照學者和專業機構的評估，單日降下八百多毫米的雨量，這樣的雨量不但比起零一年馬英九當市長時的納莉颱風的單日雨量四百二十五毫米要多很多，更是屬於兩百年來僅見的氣候異變，如果是這樣，這是屬於完全不可預測的天然災害。我國實務通說向來採取相當因果關係說²¹判斷行為人是否廢弛職務，釀成災害，而起訴陳菊瀆職，則必須客觀審查陳菊疏忽職務和結果損害間的因果關係，若疏忽職務對於損害結果發生有所促進，才可認為有相當因果關係。如果是陳菊不管有沒有疏忽職務的行為，與損害的發生都確定沒有關係，反而後來陳菊因為善後處理得當，讓市民損害減輕。那這樣如何可以在刑法上認定其係可責難的有相當因果關係行為？又如何可以偵查？如果按照相同標準，當年的台北市長馬

英九難道不應該被偵查嗎？²²第二點是如果檢方採納客觀歸責理論的角度思考，那麼檢方起訴瀆職應該是因為陳菊的行為造成了高雄市民在風災的損害更加嚴重（風險升高），譬如陳菊故意或是過失沒有執行其公共職務，或是其將公共職務完全放置一邊，使得行政機關在執行上因為欠缺指揮體系或是有效命令而使行政效率變低，或是行政作為遲延而導致市民損害更加嚴重。但是如果是整個行政體系並不因陳菊是否在高雄市其運作都完備無缺，效率不受影響，那麼這樣的話陳菊在不在高雄市就當然不是重點了，而且這裡的重點應該是『行政體系是否正常運作』的問題，因為回溯到在八八風災的狀況就是整個中央政府完全狀況外，不但在救災的第一時間完全無法運作，對於災情資訊也無法掌握，更慘的是政府單位之間的協調與通連居然必須仰賴媒體，這也是國防部長，外交部政次長以及行政院秘書長下台的真正原因，是因為既有的行政體系已經失能造成原本可能可以控制的災情變的更加嚴重，這是因為促進了結果上損害的擴大和本來災害釀成風險的升高，使人民負擔更大的損害結果與難以控制的政府成本支出。而其未履行法定職務的行政體系協調工作以及政府救援，導致損害，這才是真正下台的原因。²³

談到刑事法上的瀆職通常指涉及違反職務監督關係或是法定職務而損害憲法下的國家體系效能，公正性與信譽的行為，或是涉及違反職務監督關係或是法定職務而造成人民損害的不法行為。針對風災時陳菊的法定職務問題，因為災害防救法早有明文規定，應以特別的法定義務為限，而不能僅以一般職權或是職權影響力用作處理的原則。必須審視災防法的規定而決定，就災防法的法定

職務一般而言應該是涉及法律權限明確規範的範圍，如果其法定職權均有明確履行且無不作為或違反的情事，則應無違反法定職務的問題。在災害防救法第八條規定的直轄市災害防救的基本法定職權上，如擬定災害防救計畫，核定災害防救措施及對策，核定轄區內緊急應變措施以及督導考核轄區內之災害防救事項和其他依法令規定之事項，若無違反，則沒有瀆職的問題。

本案檢方並未審視災害防救法的職權，對照八八風災時各部會明顯的有刑法一百三十條的廢弛職務，釀成災害的問題，甚至連國軍和中央政府都動不起來，何以檢方不予偵查？如果基本思考點在於政策錯誤與職務疏失難以認定，那麼退一萬步以言，陳菊連政策錯誤和職務疏失都沒有，這又如何去偵查？而且是違反偵查不公開的大動作約談與無令狀搜索，這樣難道不該追究高雄地檢署的法律責任嗎？

而同樣的思考放在兩位高雄市政府的官員對市長行程表的偽造文書進行思考，如果八八風災時馬英九領導的相關政府官員行程可以不清楚甚至避談，直至被媒體抓包，方才道歉。那麼以同一標準觀察，足見行程公布或是行程正確與否的文書並不具備公文書的功能，有時候甚至必須適度的保護首長的隱私，如果以偽變造公文書加以起訴，會衍生的問題為，若市長有正當理由與公務需要而改變行程，難不成也是偽變造公文書嗎？²⁴

關於文書偽變造的保護法亦基本上是確保文書，科技標示與日期的法律交往中用作證據方法的安全性以及信憑性。就文書的保護客體而言，涉及到以下保護，第一個是涉及到不用事後追究對於文書形式純正性和真實性的信賴之保護，第二個方向則是涉及到在特定案例中對於原文書宣稱的內容真實性信賴之保護，這涉及的就是公文書。第三個方向則是保護文書持有者，以及在文書可能

遭到濫用時，保護文書完全可使用性以及外在不可更改性。²⁵

本家中必須要確證陳菊的行程表到底是不是公文書，²⁶就必須審查這個行程表到底有沒有基於公職務事項而製作，並具備法律交往中的確證作用。行程表根本沒有任何法律交往的確證功能，他只是一個市長的行程對於媒體的告知，正因為不涉及法律交往中的安全性與信憑性，所以根本不是公文書。²⁷容或如雄檢認為，『高雄市政府先後提供兩份行程表給市議員及媒體，均是昭告外界市府在颱風期間防救災的各項行程或活動，應確保內容正確，如果不實，便足以妨害外界判斷，甚至影響民意及監察機關監督權行使，因此具公文書性質。』雄檢若認為行程表是用來證明陳菊有無瀆職事實的，那便是文書證據。但弔詭的是，並不是如同雄檢所言，此一行程表會妨害外界判斷，因為被視為是『外界』的雄檢，『根本上不受影響』，其反而以其他方式證明陳菊沒有瀆職。

既然陳菊根本沒有瀆職的事實，檢方又從其他的證據證明陳菊未瀆職（如證人、即陳菊隨扈等證詞及調閱陳菊的手機通聯紀錄、基地台位置、官邸監視器錄影帶等資料），所以這個行程表在證明陳菊的瀆職過程僅能算是被檢方排除具備證據能力的有利證據，而檢方和其他市議員從來沒有採用其做為證據的可能，這又如何可以當作是影響外界判斷的公文書處理？依照通說，是否是公文書，乃以這個文書是否具有影響法律交往的信憑性和安全性作為前提，公文書需具備對外法律交往的效力，例如雄檢的起訴書或是警用報案三聯單。²⁸而市長的行程表恐怕不是公文書，因為行程表僅供內部參照用，隨時可能變動，所以藍媒，國民黨人和檢方完全不相信這個行程表，而要另尋證據。而如同雄檢所說的『妨害外界判斷，影響機關職權行使』恐怕是台灣刑法210條

18.侯承旭《凡那比泡水汽機車 可獲現金慰助》自由時報，2010.10.13 <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/oct/13/today-south13.html>李明賢、楊鴻嘉，《泡水車不補助 陳菊陳述有出入》聯合報，2010.09.28 <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT3/5875120.shtml>
19.蘋果日報，陳菊睡覺 兩官員偽造文書起訴，2010.11.22 <http://tw.nextmedia.com/rnews/article/SecID/101/ArtID/92235/IssueID/20101122>
20.鮑建信、侯承旭、黃建華、朱有鈴，《藍告風災涉瀆職 檢傳陳菊出庭》自由時報 2010.11.12 <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/nov/12/today-fo5.htm>
21.99台上6345：所謂相當因果關係，係指依經驗法則，綜合行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，認為在一般情形下，有此環境、有此行為之同一條件，均可發生同一之結果者，則該條件即為發生結果之相當條件，行為與結果間即有相當之因果關係。反之，若在一般情形下，有此同一條件存在，而依客觀之審查，認為未必皆發生此結果者，則該條件與結果不相當，不過為偶然之事實而已，其行為與結果間即無相當因果關係。
22.黃以敬、高嘉和、葛祐豪、朱有鈴、徐義平、劉力仁，《學者：單日800毫米 下在哪都會淹》自由時報 2010.09.23 <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/23/today-fo5.htm>
23.邱燕玲、謝文華、曾章禎、王述宏《網友申聯救災 速度比政府還快》<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/aug/10/today-fo2.htm>；鄒景雯、謝文華《陳錦煌：中央失能 八掌溪翻版》<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/aug/10/today-p1.htm>

24.陳菊：919行程表非公文 沒有偽造文書2010.11.22 <http://news.pchome.com.tw/politics/rfti/20101122/index-12903921606394649001.html>
25.Wessel/Hettinger Strafrecht BT 1, 33 Aufl. 2009, Rdnr.789ff
26.99年度上訴字第2631號：又刑法上所稱之「公文書」，係指公務員職務上製作之文書，與其上有無使用「公印」無涉；若由形式上觀察，文書之製作人為公務員，且文書之內容係就公務員職務上之事項所製作，即令該偽造之公文書上所載製作名義機關不存在，或該文書所載之內容並非該管公務員職務上所管轄，然社會上一般人既無法辨識而仍有誤信為真正之危險，仍難謂非公文書。
27.黃榮堅，刑法上個別化公務員概念，台大法學論叢38卷第4期，頁 273-334。其採取公文書之概念必須是涉及國家對於人民任務之行為，方可認定為『功能上之公文書』。
28.Wessel/Hettinger A.a.O., Rdnr.902ff

以下的偽變造公私文書所要求的『對於公眾要有損害結果』，筆者不知道這裡是對公眾產生了什麼損害結果？因為對於這些外界而言，行程表似乎沒有影響他們一路的追殺陳菊。而或許對於『被懷疑是否濫權追訴的司法官署，監察委員與某些藍媒有損害結果』，但對於高雄民眾而言，似乎完全沒有損害結果，反而更加深了人民對於司法迫害的手段自威權時代以來未見減少的疑慮。²⁹

結論

本文主要討論高雄市長陳菊在高雄水災中的政治與法律之挑戰，首先本文針對德國對於全球氣候變化的災防法重點思維與方向做出說明，災防法在全球氣候變異下涉及新的環境法正義的問題，其不外乎是國家的資源平均分配與補償的平等性的思考，而災防法主要涉及國家全面性行政任務的全面性的協調與立法任務的整合，而在無法使自然災害不發生的情況下，對於事後補償的妥適，迅速及損害最小化的要求也是災防法思考的重點，而保險可能就是最好的手段。而就高雄事件來講，考量到正義的及時實現性和人民的感受性，將是本次水災產生的政治與法律的挑戰。而陳菊是否瀆職自然也必須深層分析，至於高雄市政府官員偽造文書的標準更是不合法治國家的判斷標準，甚至雄檢的說法也違反了正常的構成要件解釋，本文認為本案中的市長行程表根本上並非雄檢所說的必須保持正確無誤，否則容易『妨害外界判斷，機關行使職權查察陳菊是否瀆職』之準據。畢竟瀆職與否不是看主管職務的官員是否一直在同一個地方，不論基於因果關係的相當性探討或是基於行為是否合乎法規範的歸責標準的歸責理論理解，『行政體系效能是否能夠正常運作』，這才是判斷是否廢棄職務的標準。而偽造公文書更是令人難以理解，因為藍媒，國民黨人，監委及雄檢根本上就不以這份行程表作為判斷是否瀆職的唯一標準，論理上又如何可以『妨害外界判斷，機關行使職權』，這?的起訴只是加

深人民司法迫害的疑慮，危害司法公信力而已。

而對於蘇俊賓指責陳菊不該推卸責任並把百分之八十的責任推給中央，這樣的說法是完全有待商榷且失公允的。筆者以高雄市洪水的成因及高雄市洪水的救援作為主軸，輔以洪災的管理標準作業以及災害防救法探討中央與地方的責任，幾乎洪水成因都可歸責給中央，而陳菊完全的盡到了救援的責任，這些不但是法律有明文規定，而且也有外國標準可供參照，由此可證陳菊並未推卸責任，反而是馬英九中央該負的治水責任並未履踐，那麼要問的是馬政府何時才會認真負起應負的責任，而不再推卸給地方政府呢？或許可以讓我們拭目以待人民的五都之戰的選擇。（完整內容請見台灣新社會智庫網站）■

政策聚焦

蘇花公路，通往何處？

黃振富
花蓮縣議員



※蘇花改有條件通過，花蓮未來是否就前途光明？圖為花蓮到台北抗議民眾聚會

2010年11月蘇花公路改善計畫在風風雨雨中通過環評，花蓮地方大部分民眾都感到相當興奮，爭取多年的交通改善計畫終於有了初步的滿意答案，未來往返台北花蓮之間的安全顧慮似乎減輕了。許多行業同時盼望著榮景的到來，例如房地產業「未演先轟動」，有些原本想賣房地產的業主，馬上出現了惜售的案例。不論這是否是過分樂觀的期待，這些情形與2006年宜蘭雪山隧道通車前，房地產曾上漲的情況頗為吻合。

與此同時，不論花蓮或外縣市的許多環保人士咸感憂心，他們普遍認為，蘇花公路新隧道的施工安全以及未來的通車問題，完全被一時的政治喧囂所掩蓋，更擔憂花東兩縣這塊台灣最後一片淨土，會不會淪為西

部工業城市的複製品，既有的生活步調和質感將遭受嚴重的破壞。

一方期待的榮景真的會來？環保的、優質閑靜的生活品質如何獲得應有的保障？蘇花改解決了某些問題，但可能延伸出甚麼問題？又該如何未雨綢繆？未來每個階段都有許多不同的工作要做，但第一步大概就是要先多了解宜蘭。

花蓮何其幸運，有宜蘭雪山隧道動工通車的全程經驗可作參照。根據地方觀察，宜蘭的房地產先大漲然後進入緩緩的停滯狀態；住宿和餐飲業約有兩、三成的成長；蘇澳——全線高速道路的最南終點，異軍突起，特別受影響，錢多人潮也多，假日常充斥車潮；至於礁溪觀光業也有不錯的繁榮景

29.若以同一標準對比鄭弘儀與陸委會的傳真案件，則更是明顯，因為陸委會官員施威全傳真是要說明陸委會政策，並用作澄清政策之用的文書證據，而傳真及其內容真實性與否也涉及是否構成對鄭弘儀的毀謗或侮辱問題。如果沒有傳真但卻誣指有傳真，並用作毀謗或侮辱他人的證據，則這個傳真涉及法律上是否可以用作證明對鄭弘儀毀謗或是侮辱罪的問題，這當然是具備法律交往功能的文書證據，並且可能產生對於他人的損害結果。不過檢方居然不對施威全這樣明顯的涉及偽變造文書證據的事情加以偵查，反而對絲毫無關的職務而隨時可能產生變動的市長行程表以偽造文書罪加以處理，令人不能理解為什麼沒人起訴施威全，卻有人起訴兩個高雄市政府的官員？如依同樣標準，那馬英九和其領導的相關機關在代表事涉職權的國家事務及決策上，每每被發現有異而需要澄清，那不是每次都要因為其發表之公文書影響政府信譽而要被起訴？

象。整體而言，宜蘭人進出台北之便利增加，至台北之消費也隨之增加。不過，宜蘭全縣人口則未增加，原預期會有移民入住宜蘭，顯然未成事實。

坊間許多宜蘭人抱怨，雪隧帶來的車潮人潮製造他們極大困擾，塞車、物價提高、用餐或其他熱門消費場所更加人擠人；蘇澳一帶不論往南往北，交通事故亦隨之增加。

如果不意外，如果不預作調整，上述這些事情，不論好壞，5年後大致都會在花蓮複製一遍，而一個基本的政府運作，應是盡量讓好事發生而壞事避免，否則就是不及格。

符合新局面的都市計劃或城市規畫，如交通動線和停車空間的改善、鼓勵大眾運輸工具、提升鐵路運能等，當然是執政者的當務之急，但更重要的是，林林總總的規畫，追求何種目標？與台灣各縣市相比，花蓮應該體現一種價值，包含一種浪漫的、異質的、樂活的生態色彩，呈現悠閒的特色。唯有如此，才能獲得有利的發展。從另一角度言，未來花蓮觀光經濟發展模式需更重視環保取向，並以此引導城鄉建設永續經營。如果能避免掉塞車、擁擠、耗能、過度消費；避免掉走馬看花、不尊重當地文化、大興土木、浮濫開發自然等問題，花蓮的發展，才不會殺雞取卵，才有更久的榮景。從此方向開展，或許還能緩解因為蘇花改議題而爭議不休的兩端（經濟發展VS環保生活）。

歷史地理等條件架構下，花蓮已有她不證自明的吸引力，自然而然號召人們前往，重點是花蓮未來將提供遊客何種體驗回去，遊客又將帶給當地居民何種感受？以大眾旅遊而言，遊客、商店、當地居民三種角色，將在花蓮有限的熱門消費地點、景點聚合，遊客（通常帶著他們的車）慕名擠往那裏；商店群聚「結市」，累積人潮；當地居民的假日消費也在有限的地點進行。屆時，如果各級政府消極因應，沒能從疏散、管制的方向著手設計，沒把車輛定位、沒能拓展行人空間，則壅塞的景象必將降臨，除了個別商店有短期利基之外，遊客體驗到的花蓮（至少部分）將是擁擠和吵雜，遊客也將帶給當

地居民嫌惡的感覺。所以，理應利用這幾年盡快完整規劃提供綠色運輸、改善停車空間、交通動線、讓人們習慣車輛限制等等，預防問題發生。

至異地旅遊，預期的感官享受絕不是吵雜和擁擠，不只交通和購物時，應避免製造如此感受，住宿過程亦然。未來花蓮各式住宿需求，預料都會增加，但大型飯店的成長幅度，恐將不如中小型之飯店、民宿。散佈東部鄉間的民宿和休閒餐廳，既沒有上述熱門消費地點的缺點，又近距離提供遊客自然愉悅的體驗，越來越受歡迎，理應受施政者計畫性鼓勵，並強化這些餐宿地點的自然人文的深度、改善其附近環境生態等。並藉此引導遊客至花蓮中南區，協助弱勢區域發展，紓解大花蓮市擁擠壓力。

蘇花公路更安全便利，同時意味著必須更加強東部國土保育，過去幾場台灣的大水、土石流災變，顯現大自然的反撲力道，督促我們以最低限度的開發，推動地方產業的發展。保留大山大海、田園景觀和清新的空氣，才是吸引遊客的重頭戲。多元的、小眾的、尊重自然生態的旅遊，將是東部發展觀光的新主力。除了大眾旅遊，政府應將生態旅遊型態定為未來推動的重點，與民間合作，積極推展多元的生態旅遊路線和種類，在不破壞自然生態的前提下，展現花蓮的生命力，吸引不同的遊客。例如，5年後更安全的蘇花公路，將吸引不同的人進入花蓮，新遊客包含過去擔心蘇花公路危險而裹足不前的OL族、不喜歡冒險行駛的小家庭等等。她們會隨蘇花改而開車來，花蓮觀光的新商機，在於研發新的生態產品服務，對應新族群的旅遊需求，掌握多元的、特定的商機。

過去花東淨土是「天然」的，因為天然阻隔而意外保留；未來花東如果還是淨土的話，那將會是「人工」的淨土——因為人們必須付出相當大的努力才得以維持。不論天然的或人工的淨土，唯一可以確定的是，淨土必須維持。淨土生活除了本身具有的價值，在這個特別注重差異化旅遊感受的世界，更富吸引力。因此，蘇花改動工後，即

使訴求經濟發展者，更需要從環境生態的角度，守護淨土的實質和形象。維護得越好，越有可能形塑這塊土地成為東方明珠，越有利於未來的經濟穩定成長。蘇花改通過環評，不是某方戰勝了另一方，反而應是雙方共同合作規畫的新起點。也期待近期「東部發展特別條例」之立法討論，其規畫的組織調整、社會福利保障、土地利用、地方權限的提升等等，除了能做為未來區域發展的法源和新財源，也能成為各方合作的新平台。

■

時事評論

美國期中選舉後內政暨外交政策走向

蔡明彥
中興大學國際政治研究所教授兼所長

主張「改變」的歐巴馬被選民要求「改變」

在今(2010)年11月初舉行的美國期中選舉，執政的民主黨大敗。這次美國期中選舉改選眾議院全部435個席次以及參議院100個席次中的37席，並且改選了37個州的州長。

選前共和黨掌握參院100個席位中的43席以及眾院435個席次中的179席；選後共和黨擁有參院100個議席中的49席和眾議院435個席次中的239席。民主黨在這次選舉中痛失眾院多數黨地位，只能勉強保住參院過半數席次51席。至於州長選舉方面，選前民主黨掌握26州、共和黨掌握24州，選後共和黨從民主黨手中搶走10個州長的席位。

基本上，這次的期中選舉延續了2008年總統大選的基調，凸顯經濟問題的重要性。美國期中選舉制度的設計，本來就是要在總統任期中間，展現民意的最新走向。選舉結果顯示，美國民眾對歐巴馬政府上台後的表現並不滿意，尤其是無法繼續忍受「高失業率、高赤字和高復甦難度」的「三高」問題。

內政問題將成政黨競爭的主戰場

在期中選舉期間，兩大黨對於許多重大內政問題的立場鮮明，未來兩年行政與國會部門極可能出現政黨對立與立法僵局。歐巴馬政府上台以來，施政重點主要放在推動金融法規與醫療保險改革。金融法規改革雖讓銀行業得到政府的紓困，並且避免全面性經濟蕭條的發生，但是一般民眾並未感受到改革的好處。至於醫療保險改革，原本就有爭議，民眾未蒙其利、先受其害（保費調

漲）。這些狀況加上高達10%的失業率，讓美國民眾對歐巴馬政府逐漸失去耐心。

未來兩年，幾項重大的內政問題可能成為兩黨交鋒的重點：首先是醫療保險問題，在這次期中選舉期間大力批評醫保政策的共和黨已經揚言，未來將尋求廢除歐巴馬力推的醫療保險改革法案。另外，今年美國政府預算赤字高達1.4兆美金，接近國家生產總值GDP的10%。共和黨已將削減政府支出視為未來問政的首要任務。最後是有關減稅方案，今年底小布希政府推行的減稅政策將會到期，共和黨希望予以延續並且擴大，但是民主黨只同意針對年收入25萬美元以下民眾的減稅政策。

觀察未來兩年美國國會與行政部門的互動，除了要看哪些議題可能成為引爆點外，最重要的還是歐巴馬究竟要採取哪種立法策略，處理他跟國會的關係。以目前的政治氣氛來看，兩黨在關鍵內政問題上的對決態勢，相當強烈。歐巴馬必須決定如何在府會的妥協與對抗當中，找到平衡點。當然民主黨仍掌控參院的多數，而且歐巴馬總統也擁有法案的否決權，即便如此，在某些共和黨堅持的問題上，歐巴馬還是要懂得妥協的藝術，假如歐巴馬凡事都要跟新國會對抗，不懂得採取戰術上的彈性，嚴重的府會對立只會升高歐巴馬的政治風險，尤其他的政治光環已經出現褪色的狀況。

一個比較可能出現的局面，應該是民主黨與共和黨在具有爭議的內政問題上，進行政黨攻訐與對抗，然後再依照民意走向做出必要的讓步。當然這一切還是要看歐巴馬到底採取哪種策略跟國會互動，也許在明年1月歐巴馬向國會發表2011年國情諮文後，就可以看出一些端倪。

外交問題處處機峰

在這次期中選舉後，共和黨已取得眾院多數，並將矛頭指向內政問題，接下來要觀察的是，歐巴馬在內政問題可能遭受共和黨制肘的情況下，會不會轉向外交事務，建立外交成果，累積聲望，爭取2012年的總統連任。

然而，共和黨在期中選舉大勝後，志得意滿，對於2012年總統大選充滿期待，不會輕易地讓歐巴馬在外交事務得分。幾項重要的外交問題，可能成為接下來兩黨交手的重點：

首先是阿富汗問題，2009年12月歐巴馬宣佈增派3萬名部隊到阿富汗，這項政策受到共和黨的支持，但是共和黨重量級議員包括麥坎(John McCain)與葛拉罕(Lindsey Graham)都主張美國應持續在阿富汗駐軍，並且要求歐巴馬撤回2011年7月開始從阿富汗撤軍的承諾。歐巴馬與共和黨對此問題的看法，差異相當大，雙方欲達成共識，存在相當的難度。

另外，歐巴馬政府希望和俄羅斯簽署新的「戰略武器裁減條約」(START)，但是共和黨議員抱持反對意見，雖然民主黨未來仍掌控參議多數，但歐巴馬想在參院拿到批准條約所需的67票，將會相當困難。

在伊朗問題方面，除非伊朗願意在今年底之前針對核武計畫與歐巴馬政府達成妥協，否則明年1月新國會開始運作後，共和黨議員極可能要求歐巴馬政府加強對伊朗的制裁，並對不願配合制裁的第三國如俄羅斯與中國進行施壓。國會內部對於伊朗的不滿，超越黨派，在新國會運作後，歐巴馬在伊朗問題上勢必承受更大的壓力。

最後是中國問題。期中選舉期間，人民幣匯率問題成為爭議焦點，兩黨國會議員均將美國經濟衰退的原因，歸咎於中國操控人民幣匯率。共和黨向來反對貿易保護主義，在掌握眾院多數後，一定會要求歐巴馬針對人民幣升值問題對中國施壓。未來歐巴馬可能對人民幣匯率問題，採取更強硬的態度，原因在於：一、歐巴馬必須對國會的壓力有

所回應；二、在國會施壓下，歐巴馬將更有理由、也更有籌碼，要求人民幣升值；三、歐巴馬如果想跟共和黨在未來兩年內共處，貿易問題將是較有可能發展兩黨合作的議題。

至於美國在關切美中經貿問題與人民幣匯率問題的同時，會不會升高對中國威脅的關注，這個問題早在期中選舉之前就已浮現。今年以來，歐巴馬政府為了反制中國主導的東亞區域整合進程，已經表態將和亞太國家洽簽「泛太平洋伙伴協議」(Trans-Pacific Partnership, TPP)，推動「亞太地區自由貿易」(FTAAP)合作；為了防範中國以強制外交手段處理領土爭端，美國也加強和日本、澳洲、越南、印度的合作，並且針對釣魚台與南中國海主權爭端做出表態。

總的來看，美國行政部門對於外交事務，擁有相當程度的主導權，但是國會還是可以透過授權法案，影響政府的外交政策，接下來最有可能引爆兩黨交鋒，將會是半年後即將生效的阿富汗撤軍問題。■

時事評論

五都選舉的深層探討

林濁水
台灣新社會智庫顧問

入境韓國的台灣人數

資料來源：韓國入出境管理局

年度	資格	總計	性別	合計	短期 商用	短期 就業	企業 投資	貿易 經營	宗教	技術	國際 配偶	教授	研究	研修		留學	觀光
														產業	一般		
2000/7月 火花	M	155,345		88,221	191	9	67	60	7	60	-	4	4	9	27	65	62,389
	F			67,124	76	2	14	0	12	0	-	2	2	11	101	52,403	
2001/3 藍色生死戀	M	157,755		84,557	185	20	67	35	6	116	-	6	4	8	14	70	60,511
	F			73,178	43	2	28	0	11	0	-	1	2	20	106	59,474	
2002	M	162,715		84,351	174	15	74	15	9	91	-	4	0	3	6	67	61,832
	F			78,364	45	2	41	0	16	0	-	10	3	0	32	129	65,332
2003	M	222,173		107,771	214	44	67	7	5	141	7	0	2	13	39	83,725	
	F			114,402	46	23	27	1	22	0	169	4	2	3	45	122	100,105
2004大長今/復航	M	338,003		154,295	260	29	90	2	5	1	255	9	10	1	23	52	125,772
	F			183,708	51	4	28	0	28	0	298	3	5	1	86	155	167,327
2005	M	385,079		171,113	288	35	105	1	9	0	285	6	26	0	37	74	141,812
	F			213,966	54	6	11	0	30	0	364	5	2	0	57	165	196,934
2006	M	368,964		164,832	291	84	107	73	6	0	327	6	10	39	2	88	135,916
	F			204,132	46	33	21	0	37	0	429	9	5	101	5	245	187,070
2007	M	370,071		164,808	305	81	153	25	5	0	294	8	6	11	11	110	136,367
	F			205,263	55	30	13	0	36	0	481	15	0	40	202	335	188,919
2008/91 金融風暴	M	352,071		158,086	246	81	158	15	10	0	5	12	42	0	42	100	131,662
	F			193,985	52	39	6	0	35	0	289	0	14	3	0	208	386
2009.09	M	314,579		158,086							56						
	F			193,985							288						

※2009年尚無詳細數據

如果把兩國幾個主要項目的入境人數比一比的話，是個很不平衡的交流。

年度	入境國	觀光	留學	商用+投資 商用+就業 (→韓) 商用+就業 (→台)	宗教	年度	入境國	觀光	留學	商用+投資 商用+就業 (→韓) 商用+就業 (→台)	宗教	
2000	→韓	114,792	166	267	81	2005	→韓	338,746	239	342	116	39
	→台	14,449	1,022	42,051	541		→台	94,439	983	55,672	274	888
2001	→韓	120,025	176	228	95	2006	→韓	322,988	333	337	128	43
	→台	15,947	868	41,683	474		→台	<2,513	<2,513	<67,400	-	-
2002	→韓	127,164	196	219	115	2007	→韓	325,286	445	360	166	41
	→台	17,493	944	40,273	459		→台	<3,034	<3,034	<64,314	-	-
2003	→韓	183,830	161	260	94	2008	→韓	310,056	488	298	164	45
	→台	31,334	858	38,888	309		→台	<3,086	<3,086	<63,342	-	-
2004	→韓	293,099	207	311	118							
	→台	64,717	943	52,970	274							

※“→韓”指台灣人入境韓國，“→台”指韓國人入境台灣

※2006之後的資料以台灣觀光局為主，“<”乃觀光局資料中包含華僑，須扣掉華僑人數，因此以“小於<”的記號。

雖然一直以來，韓國就是台灣的貿易逆差國，但因為韓流的影響，逆差額持續增加。

台灣對韓國貿易統計

資料：經濟部國貿局

年度	貿易總額		出口		進口	
	名次	金額	名次	金額	名次	金額
1999	4	9,797,481,328	10	2,604,803,860	3	7,192,677,468
2000	4	12,895,580,089	9	3,907,641,288	3	8,987,938,801
2001	5	9,980,401,718	9	3,275,489,686	3	6,704,912,032
2002	5	11,577,428,702	6	3,866,390,315	4	7,711,038,387
2003	5	13,261,293,669	6	4,573,544,769	4	8,687,748,900
2004	5	16,974,118,204	6	5,349,580,135	4	11,624,538,069
2005	5	19,116,319,313	6	5,877,295,663	4	13,239,023,650
2006	4	22,153.6億美元	5	7,154.1億美元	4	14,999.4億美元
2007	4	22,853.1億美元	5	7,794.0億美元	4	15,159.2億美元
2008	4	21,874.4億美元	4	8,705.7億美元	5	13,168.6億美元

常言，數據會說話，如果大家想要反韓，要反的應該是這個，不是楊淑君事件！

前言

這次選舉，不只民進黨在縣市總票數上第一次贏過國民黨，也造成了台灣國民黨中央/基層選票結構上的大翻轉。

過去國民黨雖在政黨競爭上全面優勢，但仍有選票是愈低層次的地方選舉得票率 and 席次愈高，愈往高層走則愈逐步降低的現象。這次選舉完全倒過來，成了市長>市議員的狀態。

這些迥異以前的數字結構，形成的動力到底在那裡討論起來既非常有趣，這樣的新結構在民主發展中呈現了什麼價值同樣饒富義意。

藍綠的戰略設定

1. 國民黨的戰略

a. 狀況設定

1. 根據經驗，KMT以為目前政治版圖的基本盤是藍大於綠。
2. 因經濟衰退和88水災事件，社會誤以為國民黨執政能力不佳。
3. 兩岸、外交狀況遠比過去良好，今年GDP成長創20年最大升幅。又有花博牌可打。

b. 基本戰略

1. 攻擊面：基本盤既仍是藍大於綠，只要升高「藍綠對決」，呼喚「深藍選票」回籠就贏，所以一開始積極打「扁牌」。後期不斷由馬「御駕親征」不必顧慮馬已大失中間選民所望。
2. 防守面：應對民進黨「治理能力」的訴求中央打兩岸和平、外交受美肯定和宣

傳今年GDP成長創20年新高，並優於四小龍中的韓港來反擊。地方則大打花博牌。

2. 民進黨的戰略

a. 狀況設定

認定南部基本盤已壓倒性優勢，同意北中三都是藍遠大於綠。但藍民眾士氣低迷。尤其民眾整體對國民黨從中央到地方治理能力非常失望。

b. 基本戰略

1. 攻擊面：強調從中央到地方的治理能力，並讓各都市長選擇的競選主軸能充分發揮。如台南市對選情冷處理，台中市強調動與民眾接觸，新北市打中間偏左、弱勢關懷，台北市捨政見而集中溫和情調塑造。
2. 防守面：避免激化藍綠對立，以免激起深藍群眾鬥志，並嚇走中產階級、中間選民。因此不談兩岸議題—包括ECFA及後來的趙磊事件，都排除在競選議題之外。

另外，認為扁因素雖已淡化，仍應採柔性切割策略。

意外事件

這次選舉過程中，非常特殊地發生一連串對政治有重大衝擊的事件。

花博弊案，花博開幕，周占春判扁無罪，最高法院另兩案判扁十九年重刑，ECFA簽訂，粗話事件，東京影展江平事件，亞運跆拳道我楊淑君受辱事件，在事件發生當時都產生巨大的政治效應，最後的連勝文遭槍擊事件更產生關鍵性的影響。

根據《遠見雜誌》民調，蔡英文直到事件發生前仍穩定地居於領先，一遇事件，才一夕翻轉。所以國民黨三都其實贏得驚險。

選戰中神秘消失的ECFA議題

兩岸簽訂了ECFA協議，並公佈了800項早收清單後，國民黨行政院長吳敦義說這是漂亮的清單。等到蔡主席決定參選心北市長後，更進一步說民進黨將來執政，對已經簽訂的協議，原則上將不會予以推翻。蔡主並從此走向「理性主調」的競選活動，也大獲選民肯定，若不是連勝文槍擊效應，蔡英文將是新北市長選舉贏家。

既然如此，一些人為國民黨惋惜：民進黨在ECFA議題上避戰，是明智的，因為在這議題民進黨是輸家，那國民黨為什麼不在選舉中乘勝追擊，豈不是太便宜民進黨？

其實民進黨在這議題上避戰，恐怕不是真的在於「清單太漂亮」，而是在ECFA的攻防戰中採取了錯誤的戰略。

在中國毛巾傾銷台灣和中國蒜頭走私進口等事件的經驗下，民進黨對ECFA建立在兩個立場上：1.ECFA對大企業有利，中小企業、傳統產業和農民受害；2.中國將繼續阻止台灣和其他國家簽FTA，台灣將被鎖在中國。

在戰略擬定時，黨內有穩健派認為中共對台灣野心固不必懷疑，但中共是一個對內高壓，而對外常很「聰明」的政權，因此民進黨對ECFA的攻擊雖有經驗基礎，更是民眾普遍憂慮，但也正因此，中共將會反向操作。

尤其中共的經濟學主流是政治經濟學，和台灣的主流迥然不同，在2000和2004藍軍在南部選票大輸的情況發生後，就勤到台灣南部「調研」。因此在協議時一定會對中南部中下階級讓利。相反地，中國目前的產業政策是「騰籠換鳥」進行升級，鎖定的前瞻產業將會和台灣大企業發生競爭，台灣的大企業將在ECFA討不到便宜。至於FTA，北京已經允許香港和紐西蘭簽了，顯然為將來會放台灣去簽一些沒有顯著效益的FTA。應當注意。

不過這些意見並未成民進黨主流，民進黨在激進派主導下依既定調子攻擊，等到ECFA第一批清單出爐，內容果然和民進黨攻擊的方向相反，民進黨只好鳴金收兵。

至於國民黨為什麼不乘勝追擊固然不得而知，但恐怕正好也是對的。

世界上幾乎找不到不到幾個國家像兩岸經濟整合度那麼高的了，但卻幾乎是陷入在欠缺合理規範的無序往來，因此ECFA的簽訂是一種賦予法秩序的追認。有很大的價值，至於國民黨所稱的巨大利益，一面涵蓋項目還太小（約15%），一面效益不可能太快產生，再一方面也要看後續清單怎樣簽，國民黨要在五都選舉就收割並不切實際。至於目前清單則問題很大。

因為中共固然對台灣中小企業型的傳統產業和農業讓利，但在騰籠換鳥的戰略下，攻佔台灣這些對外已沒有競爭力的產業的小小內需市場並沒有什麼利益。相反的，對台灣對外有攻城掠地的大企業和前瞻性產業則必須在清單上大加防範。

大陸派來協商代表都是產業行家，在表面數字上大讓利，如雙方開放項目是2比1，金額更達5倍，但實際上站穩中方戰略利益，步步嚴守。在大家注意到吳敦義說數字漂亮時，台灣包括石化業、汽車整車業、高階精機業、光電業全叫苦連天，至於台灣談判的領軍杜紫軍更苦不堪言。

不只如此，縱使讓利數字漂亮，卻不實惠。例如金額最高的石化業共88項，59億美元。但其中大多原來只有1~2%的關稅，列入意義不大，純是好看。五大通用塑膠、三大合成纖維原料未列入，其中大陸早給了新加坡的PP，但台灣6%的關稅仍在力爭之下才讓。另外絕大部分電子產品因國際資訊科技協定，關稅早等於零，而一些機械、汽車零組件，則因中國鼓勵成品外銷，所以享有退稅，列入讓利清單，只有衝讓利表面數字的意義。

至於中國要騰籠換鳥力有未逮的如面板業等，則維持關稅逼台灣前往投資。

再有，列入鋼鐵則是把污染留台灣，成品銷中國的策略。

協商中台灣業界和杜紫軍吃盡苦頭。因此國民黨趁民進黨因戰略失誤無力攻擊收兵也是明智之舉。否則戰火一旦點燃，充分討論，則既顯現談判無能而且附帶顯示比起北京，自己產業政策都大有不如。

因此ECFA未成選戰主軸，理由非常不幸：在北京清楚的產業戰略、高明的談判技術和統戰技巧下，台灣朝野兩黨都吃了大虧。如何痛定思痛，甚至合作面對精明的北京，是台灣恐怕是不可迴避的課題。

你看不見的五都選戰決勝密碼

意外重大事件固然使選情變化萬端，然而形塑這次總票數綠大於藍和藍第一次出現愈票和席次愈少現象仍然是由於政經社會結構的變遷。這才是結構性決勝密碼。

非常弔詭，雖然因為民進黨避免藍綠對決的戰略，以致於兩岸議題首度不成為兩黨檯面上呈峰多議題。但實際上兩岸因素卻反而才真的是這次選舉決勝負的支配性潛流。這潛流還制約了不同民眾對前述一些串重大政治事件的定義方向，造成選票的動員作用。

兩岸高經濟度整合造成了兩個強烈的效果：

- 一、在政治意識方面，相對應於馬政府的親中和企業西移，台灣主體意識卻逆流地持續上升。
- 二、在社會衝擊方面，台灣如同全球化中一般資本外移國家一樣（其實資本移入國如中國也一樣）貧富差距急速拉大，而中產階級也產生向下流動的洶烈危機感。

就第一項台灣主體意識的作用來說，江平事件馬政府處置得宜，在民意上得分，但楊淑君被中國趙磊做掉，國民黨反而感謝趙磊，民進黨中央雖未予處理，但消息在媒體、網路上流傳，對藍的傷害實在非同小可，在年青網路族群方面更是如此。

北京一定和馬總統一樣，嘆簽了ECFA讓台灣可以靠進一步和中國經濟整合賺錢，今年台灣經濟也真成長幅度創20年新高，為

什麼民眾還不領情？同時在這次選舉中，民進黨「避談」統獨，豈不是連民進黨都知道兩岸目前態勢對國民黨有利嗎？為什麼還輸成這樣？

輸成這樣其實正好是建立兩岸經濟整合的基礎上：產業向中國外移，結果是失業，薪資停滯，重要幹部大陸就業，小店家生意不見了。於是GDP成長果實民眾分不到，1991~2007年間勞動所得佔GDP從51.4%下滑到44%幅度名列世界前茅。近三年GDP平均成長率和失業率的表現都和香港一樣敬陪四小龍末座。

這事實造成了二〇〇〇年以來中下階層一步步的向民進黨集中，甚至產了在各國中下階層普遍發生的「經濟民族主義」。二〇〇〇前本省勞工一面倒支持國民黨，農村更是攻不破的藍色堡壘。二〇〇〇年代初台灣產業進一步西進後，農工對國民黨的反彈南部開始綠化，綠/藍翻轉出五五/四五之比。2008年金融風暴之後之後連中產階級也跟著也大幅轉從國民黨陣營的游離出走雙方差距擴大到六/四比並造成立委補選一連串失利乃至這次五都總票數的落後。假使沒有槍擊事件，國民黨還要輸得更慘。

基層結構如此，民進黨中央打中間偏左、弱勢關懷，就是精準的對應，在地區上這議題——雖然在地區上只有新北市把這議題突出做焦點——但因其候選人是主席，產生外溢效果。假使沒有槍擊事件，國民黨還要輸得更慘。

族群這個版塊

五都選下來，南部兩都綠從略為優勢擴大成六比四的絕對優勢；台中、新北市則由四比六的絕對劣勢翻轉成幾乎平手；但台北市綠卻仍落後達12%。

這使得綠營擔心台北市將成為永遠攻不破的藍軍大本營；藍軍則感慨「掏心掏肺，南部鄉親不領情」並說這是緣於根深蒂固的「南感性，北理性」的民情。

這說法忽略了影響選民投票的兩個關鍵因素：族群和階級。

多年來本省人投票給藍綠都有；相對的，外省選票過去投民進黨一直不超過百分之三。

由於台北市外省人佔了三分之一。因此郝龍斌55%的選票如扣掉外省人剩下的便是25%的本省票；和蘇貞昌幾乎全純粹的本省票比起來，台北市本省的得票的綠/藍比便是四四/二五，和南部其實沒什麼差別。

那麼族群意識將永遠支配台灣選舉嗎？這又不然。

在轉向的大趨勢中，外省人由於歷史因素的殘餘影響，一直不分階級壓倒性地支持藍。假使這現象不變，則台灣未來恐怕會倒退到國民黨以政策歧視台灣人時代一樣的省籍對立。但幸而在這次選舉中外省的中下階級對藍的支持也出現明顯的鬆動。

北市青年公園一帶是外省人最集中的地區。該地新忠里八年前（二屆市長）藍/綠比跨張到達6.43倍。現在則大降為4.06倍；新和里則從5.03倍降為3.12倍。藍仍大幅領先但下降幅度也實在巨大。

台北縣也是一樣，蔡英文在外省和軍教集中的永和、新店地區，創下過去未曾有過的旋風。假使沒有槍擊事件的衝擊，波動還要更猛烈。

固然選票變動，社區人口流動是一個競因素但全球化對政治意識衝擊進一步波及到外省人，也是個不可忽略的因素。

KMT的政治版塊老邏輯

從這次選舉我們還看到國民黨面臨另一個危機：地方派系能力大幅下降。

過去民進黨縱使在縣市長選勝，但縣市議員國民黨永遠佔壓倒性的優勢。但是這次選舉雙方選票竟拉到38.6%比35.34%，席次更130平手。

過去村里長國民黨往往佔6成以上席次，這次席次和得票率全掉到不到1/3！

另一個地方派系的組織環結，鄉鎮市長和代表此後又都停選。三者相加基層危機空前。

有人怪這是馬不重視派系造成的。其實關鍵是社會變遷：農村國民黨派系依憑的農會、水利會，在都市依憑的同鄉會和宗親組織作用全都下降。

總結是，台灣政治版圖建構的邏輯已改變。動員選票的已由傳統的農會、同宗、鄉誼、族群等形成的派系轉換到由財經福利政策所動員的階級。大勢所趨國民黨2012的處境將更困窘

不穩定的轉向

民進黨能從大敗轉而在總票數領先，除了因為馬總統對金融風暴及風災事件處理失當，以及在台灣主體意識持續上升的台灣社會，被認為過度傾中，流失民眾信心外，也在於民進黨在二〇〇八年以來突出三中立場：中下階層、中小企業、中南部，建立起全球化中的受害者的支持，同時雖未對陳水扁採如中共般對毛澤東功過認真檢討，仍能做「軟性切割」，並逐步採較溫和路線有一定成效有關。

溫和調性以台北市蘇貞昌作得突出，呈現了藍綠都沒見到的溫聲異彩，候選人雖落選，但到底開創了一條新方向。

在連勝文案發生前，蔡英文在永和、新店這傳統藍區竟獲得民進黨前所未有的歡迎。然而無論在粗話風波、或連勝文事件衝擊都受重大傷害，則可見其轉型仍未受到充分信賴。在投票前夕，已轉向民進黨的中產階級選票突又抽手。

詭異的捉對廝殺

2008年總統大選選票落後國民黨15%，現在倒贏5%，可見對陳水扁作柔性切割的作法已經得到一定程度的信任。

但值得注意的是這次選舉其實有兩場選戰。

國民黨不知道社會基層已產生版塊變動，誤採升高「藍綠對決」，呼喚「深藍選票」回籠策略。這策略效果很意外。由於民進黨中央不願被鎖在這戰場，便由的是居民進黨邊緣的扁系接手。李濤、邱毅和陳致

中、陳水扁捉對廝殺把戰火點熱到最高點，李、邱便成了陳致中們最有貢獻的助選員。扁系戰績驚人，許多知名度不高的侯選入紛紛意外地高票當選。

這既任令民進黨自己打自己的戰，在中間地帶攻城掠地大有斬獲，最後靠子彈藍才救回三都；這同時也使扁系佔了民進黨1/4的議員席次。實力實在不小，因此扁大刺刺地說，這證明激進路線才是正確，中央未跟進才選到剩2都。

但拿2008年和今年選舉比，誰對誰錯明白易懂，但扁系為自己利益不可能輕易認錯，不過民進黨以後怎樣處理內部爭端似乎問題還不大，因臨時湊合的部隊向心力成問題，況且在立委區域採單一席次選制，和兩黨體制之下，未來採抗衡中央的能量怕仍有限。

走向不獨嗎？

五都選後，外國學者有一個共同看法，就是國民黨調子向本土靠攏，民進黨則訴求理性化，大家並同時看到兩岸統獨議題在這次選舉中淡化了。

既然民進黨在這樣的調子中選票成長幅度驚人，於是有些比較善意的人士建議民進黨應該進一步走向「不獨」才有利2012年大選，也有利兩岸穩定；比較不友善的則奚落民進黨說，2012年總要面對統獨了吧。當然民進黨不獨，恐怕也是北京最大的期望。選後主張統一的香港《中國評論》雜誌就辦了一個「民進黨不獨」的討論會。我在會中說這是不智的策略。

其實走向不獨，民進黨並不是沒走過。

2000年陳水扁當選時就宣布四不一沒有，主張「未來一中」，準備任命國統會主委，並配合經濟上的「積極交流」。但是陳水扁力推不獨的結果，非常弔詭的，實際上竟成了他後來走向冒進台獨的關鍵！

2000年陳水扁就職後不久，邀立委到總統府，戴振耀當面質疑他主張四不，不獨，是不是跟民進黨主張有個了差距。

一方面在不獨的價值正當已有人質疑；一方面我認為和陳水扁討論價值意義恐怕不大，因此就從權力政治的角度長篇大論地說出了我的擔憂。我說：

台獨十年來在台灣穩定成長，大趨勢一直沒有改變。民進黨也成了民眾追求台獨的寄託。民進黨在台獨路上操穩健的路子走，雖然有人嫌步調慢，組了建國黨、新國家陣線，但不成氣候，民眾仍然跟著民進黨。如今總統要帶民進黨走上不獨的路，原來穩健地跟著民進黨追求台獨的民眾恐怕會成群地被迫去把對民進黨的支持轉移到他們原先並不支持的激進台獨黨上，這將造成民進黨很大的威脅。

陳水扁當時根本不在乎這意見。但是後果卻真的跟林濁水推測的一樣：

李登輝總統組的台聯黨，很快地激進化，也很快地吸納民進黨的台獨支持者，到了2004年高雄市議會因賄選案補選，台聯獲得民進黨三分之二的席次！

在感到嚴重威脅之餘，陳水扁在2004年年底立委選舉不得不把整個文宣調子調到急獨的方向，以化解來自台聯的競爭壓力。

此後，民進黨一直陷在台聯和國民黨腹背夾擊的情境之下，動輒得咎，苦不堪言。陳水扁也因此和李登輝總統齟齬不斷。

此後民進黨在2005年後陳水扁為挽救個人權力危機，動員黨內紅衛兵。這固然使民進黨在2008年選舉遭遇重挫，但也在這過程中使黨內激進份子大量上升，並和扁充分結合直到今天，並在五都選舉中組成一邊一國連線。

連線候選人在問政上過去極少正面口碑，也在台獨運動上找不到什麼貢獻，但現在只因口號喚得大聲，竟然獲得亮麗的選舉成績。民進黨共獲得130席市議員，而一邊一國連線卻也高達35席，佔民進黨的26.92%！顯示了激進台獨群眾的實力，已比當年的台聯還更雄厚。

目前民進黨仍是台獨黨，他們就已成獲得這樣高的支持度，假使民進黨再「不獨」

的話，他們獲得支持將更為擴大，那麼民進黨內穩健人士縱沒失去對黨的主導權，也必將受到嚴重的挾持，民進黨甚至重蹈陳水扁因不獨反而導致最後不得不急獨的覆轍。

這不只會使民進黨內紛擾不休，而導致民進黨的衰敗。而且無論是台灣內部的政治對峙或兩岸的對立，都還會升高。

因此，民進黨維持「穩健台獨」恐怕才是對自己、對台灣、對兩岸關係，乃至對台獨都是有利的選擇。

老台獨、新台獨和不台獨

由於五都選舉民進黨主攻「政府治理」和溫馨情調，選票大增；又由於大家普遍認為經過這一次選舉洗禮，主導了民進黨四分之一世紀的「美麗島世代」將進一步淡出政壇。因此浮現一種聲音：年輕的一代將會帶領民進黨走向「不獨」的路上去。

認為「老一輩獨，新一代不獨」的人很多。他們會這樣看，最可能的原因是大家總把台獨的起源推向228屠殺和白色恐怖，認為這兩個接連的高壓政治的受害情緒激起了老一輩的台獨意識。

由於「全中國的代表性」成為國民黨政權高壓統治，並採強烈的族群歧視色彩政策的正當性、合法性的基礎，因此，台灣民主運動早期，民主，族群悲憤，台獨，甚至反華全都糾結在一起，充滿了情緒張力。

從這樣歷史的追溯，我們可以說這樣興起的台獨意識是一種後發性的一因受壓迫的憤懣所激發的。

然而這樣就可以推斷年輕一代既沒有這種悲情經驗，族群意識、台獨意識就會同樣淡化，則大有問題。

的確，年輕一代的族群界線急速淡化，但依據近年來的各項民調，卻顯示愈年輕的台獨支持度愈高，同時教育程度愈高的台獨支持度也愈高。這一個事實，和社會上想當然耳的看法背道而馳。

這現象非常有趣。

《美麗島論壇》的〈未定論在兩岸交流上的巨大價值〉一文是我對發生這一個現象的一個框架性的探討。關鍵的論點是由於兩岸交流，在正式官方互相承認之前，雙方透過頻繁的日常生活實踐，在法律上進行了社會、經濟體、政治管轄，乃至文化領域疆界分立的界定。

年輕人的新台獨意識就是建立在這界定之上。

由於年輕人的台獨是在台灣民主化和台灣主體意識愈清晰的情境下自然成長，因此和老台獨主義者相比，就成了一種「先天性」的。並且少了因對抗白色恐怖鎮壓而來的情緒性，同時通常也自然沒有老台獨濃烈的「反華」情緒。

然而這畢竟仍然是台獨，而且台獨雖然不具備強烈情緒，但既然是先天性的，因此一旦受到打擊，反彈的情緒恐怕仍然是相當強烈的。而年輕一代又屬網路族，情緒傳播非常迅速。例如這次大陸趙磊主導了亞跆賽楊淑君事件，雖然國民黨努力把事件發生關鍵誘導到韓國人身上，但年輕網路族迅速運用網路搜索發現了真相。在年輕人中掀起了比網路運用能力薄弱的老台獨更強烈的反彈情緒。

另一方面，年輕一代比起老一代，有比較好的國際活動能力，也比較熱心而廣泛的參與各種跨國的NGO活動。

過去，大陸努力壓抑NGO，近年來則參與國際NGO活動的興趣大為增高，於是台灣在國際的NGO活動在馬政府時代遭遇到大陸遠比陳水扁時代猛烈的打壓，這一切，在在都引起了年輕人強烈的反感。

這些事件雖然並沒有像東京影展江平事件，和廣州趙磊事件掀起巨浪，但個別小浪積少成多，將來效應也將相當可觀。

於是兩代有個有趣的差別：

上一代由反國民黨的情緒出發才走到台獨；新一代則從台獨出發卻走到對北京的反感情緒。

年輕人的趨勢和處境如此，因此不針對北京如何面對兩岸分立事實的問題，而寄望年輕人獨，恐怕是不切實際。

因此：中共應該好好想一想：讓「友善的台獨」的出現，比起打壓台獨，應是更為明智之舉。

國民黨的因應和兩岸新局

儘管有人認為線已在統獨上避戰，顯兩岸議題上國民黨的正確性。但是由陸委會主委賴幸媛選後宣示「台灣人民的七個核心利益」，其中包括「二千三百萬人民對兩岸關係的未來，有權利在民主的前提下自由選擇」動作突兀。

這既顯示了國民黨兩岸政策光譜向民進黨靠攏。同時也顯示雙方在這一議題上同時出現“趨向溫和、中間”的調整。這封國家的正常化是好處，但也意味民進黨在這議題上要得分將更辛苦，甚至受到左有內部激進派，右有國民黨的夾擊處境。

北京對國民黨迅速回應，外交部網站刊出國務院國務委員戴秉國的長文指出，台灣是中國不容侵犯及破壞的「核心利益」，且又冒出了至少兩年半以來聞所未聞的「絕不承諾放棄使用武力」。這是討國民黨。

但另一面依選後北京召開的一次會議，則整個又表示對民進黨有所肯定。兩者湊合起來，北京人似也等於有不得不務實地趨向中間”的調整。因此，台灣兩黨如能站在堅定主權立場上，策略又都“趨中”改對緩和內部爭議有利。短期來說固為北京所不喜，但長遠來說，則有助於北京擬定較務實的話台政策，對緩和兩岸乃至東亞緊張都是正面的。

五都選舉開啓的全新政治版圖

這次選舉，不只民進黨在縣市總票數上第一次贏過國民黨，也造成了台灣國民黨中央/基層選票結構上的大翻轉。

過去國民黨雖在政黨競爭上全面優勢，但仍有選票是愈低層次的地方選舉得票率和席次愈高，愈往高層走則愈逐步降低的現象。

在90年代，國民黨縣市長不分南北，一一大抵有55%選票，到了直轄市議員則升高到6成，縣市議員近7成，到了村里長，更達8成。

相對的，民進黨在村里長，席次是個位數的百分比，但縣市議員、直轄市議員逐步上升，到了立委選票在1990年代達3成出頭，縣長4成多，2004年總統選舉更一舉過半。

民進黨這樣的得票結構是國民黨威權體制制約下的結果。在威權體制之下，各種基礎組織，不管政治性的與否，包括他方政府、公務員、農漁會、工會，乃至一般NGO都被國民黨強力納編。

在國民黨國家統合主義之下，階級矛盾又不強烈，民進黨在民間草根難以發展。然而戒嚴體制基本的意涵就是對台灣人民中央參政權的全面防範。

當政府把社會擺在對立面，社會自然在戒嚴體制、萬年國會、黨禁報禁、文化歧視等鮮明的「中央」議題上和國家對立起來。在民主化之前，形成了名為黨外的反對勢力，在增額立委、省議員、縣市長選舉一直擁有遠比縣市議員、尤其是鄉鎮長更多比率的選票和席次。愈基層的選舉，則愈為國民黨壟斷。

如今上下大翻轉固然有偶然因素，如里長和張一起選，投票率從傳統3成躍昇7成大沖淡樁腳效用；廢鄉鎮自治，鄉鎮勢力最後一博拉下了國民黨席次。但更重要的仍是大社會大結構的變遷。

隨著民主化和社會變遷，國民黨在基層控制和各種NGO組織能力急速下降，到了這次選舉則呈現幾乎全盤翻轉的局面：

五都市長，雙方選票勢均力敵外，市議員選票全面拉平，各佔3成，席次更130比130平手。至於最基層的里長，過去國民黨曾佔到8成，這次竟降到只剩不到1/3！

另外值得注意的現象則是台聯、新黨、親民黨的全面潰敗。而里長方面，民進黨並沒有因為國民黨的潰敗而明顯的上升。

中國焦點

諾貝爾和平獎後的台海

蔡陸軍
滯台中國政治犯

這些現象整合起來，在台灣的政治版圖上呈現幾個全新的架構：

一、兩黨政治趨勢愈加明朗：這固然有拜國會採日本並立式單一選區兩票制之賜，也因為中國的壓力不論正面、負面都過於壓倒性，形成了台灣內部強大的主要矛盾，壓抑了其他議題浮現的空間。

兩黨制雖有其正面價值，但無論如何，多元的新興進步議題就難以受到社會重視。

二、無黨的空間在市議員選舉比市長大，固然有一採單一席次，一採複數席次的原因，但在採單一席次的里長為何無黨籍人數反而擴大最快。這顯示了台灣政治版圖，上層政黨化，基層去政黨化的強烈趨勢。這既有助於小社區共同體意識的凝聚，也有助於國家高層政黨政策競爭態勢的形成。

無疑的是健康的。

三、在前述兩項民主政治正常化的同時，我們也發現傳統形成地方勢力的因素在弱化。於是構成政黨政治版圖的邏輯正面臨劇烈的典範轉移，也由於典範轉移，所以國民黨認為藍基本盤大於綠，正是舊有典範套用在現有世界的誤用。由於誤用而採「喚回深藍基本盤」的策略，其總票數之敗，也就無法迴避了。

四、最後，中央議題和選舉的政黨政治化；基層的觀選舉的社區化，配合上主權立場、議題的兩黨趨近，中央議題生產分配成爲主軸等各種趨勢如能持續，則可充分顯示台灣已進一步向國家正常化的方向啓動。■

近年來，隨著鐮刀隊(中共)獨裁專制政權的所謂大國崛起，其治下官僚腐敗、司法不公、貧富懸殊過甚、官商勾結強拆侵吞民宅、肆意侵犯民眾合法權利等諸多因素，社會矛盾日益激化，造成社會上不斷發生大規模的群體性抗議事件，特別是官民對立日趨嚴重。越來越多的人已經敢於奮起抗爭，維護受到侵害的權益，民眾群起衝擊地方“政府”，燒警車與警察發生衝突，而且以自焚、自殺的方式抵抗公權力暴力的事件也時有發生，鐮刀隊殘酷鎮壓的手段一如既往。從敢於挑戰大陸第一冤案爲法輪功學員辯護的高智晟律師，到爲公眾權益挺身而出的盲人維權人士陳光誠，再到揭露被隱匿的艾滋病真相的胡佳，以及參與起草倡導憲政民主的《08憲章》的諾貝爾和平獎獲得者劉曉波，這樣的勇士們數不勝數，只是，他們無一例外的被鐮刀隊以各種藉口投入了牢中。他們做了什？只是爲冤屈的人辯護而已，只是仗義執言而已，只是說了實話而已，只是寫了幾篇批判的文章而已。

和平獎頒給中國大陸異議人士，雖然在海外引起強烈反響，但是，對於那些身陷囹圄的劉曉波們，卻沒有絲毫的作用，至多是在當局想在獄中折磨他們時多了一點點顧忌而已，也僅此而已。但是，對於翹首盼望民主、自由已經一個世紀的中國人來說，尤其對於那些在鐮刀隊構建的有史以來最大的煉獄之中還仍然敢於爲尊嚴抗爭的人們來說，那是一種對過往努力的認同和給予莫大的鼓舞。讓他們知道他們並不孤獨，這世界上還有一些國家還有一些人們並沒有被鐮刀隊獨裁專制政權的淫威所嚇倒，還有沒有被鐮刀隊的糖衣炮彈所脅迫的地方存在。

面對勇敢的人們給的這記耳光，鐮刀隊當然絲毫不會爲之所動。一邊指使奴才出來

抗議一番，一邊動用十數萬網警全面封殺劉曉波得獎的消息，以至於在整個大陸網路幾乎沒有一個地方可以找到關於劉曉波得獎的信息，更有甚者，有人因宣傳劉曉波得獎的消息而被鐮刀隊以煽動顛覆“國家”政權的罪名抓去坐牢。自10月8日諾委會將2010年諾貝爾和平獎頒給《零八憲章》發起人之一劉曉波先生至今一個月以來，鐮刀隊對民間維權人士、異議人士和獨立學者採取了嚴酷的打壓。將試圖宣講、聚會慶祝劉曉波獲獎的人拘留、抄家、軟禁，對一批可能前往挪威出席頒獎典禮的人進行各種形式的騷擾、警告和跟蹤監控，還阻止學者參加國際文化學術交流。11月11日-13日在台北召開的《中國民主化展望和探索》研討會邀請的十數位大陸學者，全部被鐮刀隊當局控制，無一成行。這，就是馬英九總統嘴裡已經開始改善人權狀況的鐮刀隊。鐮刀隊的耳光接連的扇過來，直接以實際行動來戳破馬總統的美言，實在是太不給馬總統留一點面子了。

大多數中國大陸百姓並不知道諾貝爾和平獎頒給了中國人劉曉波，更不知道劉曉波是何許人也，就像很多大陸人並不知道八九六四血案鐮刀隊屠殺了數千的學生和市民一樣。一些學者和民運人士撰文說，中國大陸異議人士獲得諾貝爾和平獎，將會大力推動大陸的民主運動，我持非常保留的態度。大多數人都不知道到底發生了什？，影響從何談起？就像過去大多數台灣人不知道熱比婭一樣，和平獎頒獎之前，恐怕也沒幾個台灣人知道劉曉波吧？這也只能說明台灣很多人對對岸的民主運動漠不關心，仿佛大陸人受再多磨難跟自己無關似的。以至於台灣政客發聲稱讚鐮刀隊或者去北京朝聖成爲了一種時尚，不得不說，這跟諾委會頒獎給大陸異議人士形成了一個鮮明的對照！作爲

一個在台的大陸政治犯，實在看不明白台灣到底怎麼了！

誰是台灣最大的威脅？獨裁專制的鐮刀隊！牠們對台灣所做的一切，都只有一個目的——吞併台灣。還有比這個更簡單的道理嗎？如果只看到鐮刀隊的笑臉而看不到其背後的屠刀，那台灣人也就太幼稚了！難道藍綠大把的政治人物們看不懂這樣一個極其簡單的道理嗎？然而，台灣一些政客爭相恐後的去抱這樣一隻大腿或者跟牠們眉來眼去，我只能理解為這些政客的腦殼壞掉了！是神經病！是只謀私利的混蛋！他們只會片面的講沒有大陸的市場台灣就沒有希望，卻不去揭示鐮刀隊的險惡用心，還盛讚什？鐮刀隊人權進步，這無異於是在給整個台灣社會喂毒！他們嘴裡口口聲聲說是為了台灣的經濟，我想要說的是，等到沒有了主權（或者說自主權）的那一天，尊嚴和鈔票也就都沒有了。有人可能要說，大陸的“憲法”也保護私有財產，我只能說有類似想法的人太糊塗！鐮刀隊的“憲法”，過去沒保護得了一個他們“國家”主席的老命吧？，也沒能保護了六四青年學子的小命吧？連百姓的房子都是鐮刀隊可以肆意剝奪、強拆的，更不要說城管任意毆打商販、砸爛商販攤子比土匪還窮凶極惡的醜惡嘴臉了，這一幕幕也會同樣降落在沒有了主權的台灣人身上的！台灣人，拜託，擦亮眼睛吧！

我這樣說，並不是說不要跟對岸進行來往，我自己就是一個具有大中華情節的人。但中共不等於中國，牠們只是中國人中的一群暴徒敗類而已。中國是那長江長城，是那黃山黃河，是那五千年的文明史，是那一脈相承的燦爛文化，而不是只有六十來年醜惡歷史的暴發戶。知己知彼百戰不殆，無論你怎麼看待對岸，即使有人把對岸當做敵人，那就更要去瞭解，對其一無所知，只會扯著嗓子喊愛台灣，只是意淫罷了！台灣距離鐮刀隊這個流氓政權如此之近，不是叫罵幾聲中國豬就能把禍事躲過去的，要抱著以狼共舞的精神堅定的迎上去，狹路相逢勇者勝！在堅持自身獨立性的基礎上，不卑不亢的直面一切事物。老死不相往來和一家親這兩種

做法，都將害死台灣。台灣人，拜託，醒醒吧！

台灣的安全來自於哪裡？來自於買來的那些飛機大炮嗎？鬼才信！台灣的安全來自於自由世界的保證！如果沒有了自由世界的壓力，台灣恐怕用不了幾天就被鐮刀隊武力侵佔了！台灣應該做的是，堅定的站在民主自由人權的普世價值一邊，主動跟世界主流靠近，相反，跟鐮刀隊走的越近越危險，無論是經濟控制，還是武力威嚇。等到被鐮刀隊掐住了喉嚨才來後悔，這世界上應該找不到賣後悔藥的地方！台灣人，拜託，動動腦子吧！

台灣最大的威脅是獨裁專制的鐮刀隊，不是跟你我一樣的普通大陸百姓，而那些用各種方式跟鐮刀隊抗爭、拼鬥的維權人士和異見人士，更是台灣天然的前沿戰士。台灣人經過長期的努力，終於結束了威權統治，而對岸的百姓還在苦苦的掙扎中。唇亡齒寒，當大陸那些追求尊嚴的聲音被徹底絞殺的時候，就是台灣最危險的開始，就是鐮刀隊實施吞併台灣的開始，就是台灣將要掉入萬劫不復的深淵的開始。也許台灣不能給予這些人更多的直接支持，但應該在道義上輿論上與世界主流站在一起，毫不猶豫的譴責鐮刀隊的暴政。讓處在逆境中的大陸人，能看到一絲的希望，能夠感受到自由世界的些許精神溫暖。台灣人，拜託，做些力所能及保衛自己惠及他人的事情吧！

如何消解這最大的威脅？統一？獨立？都是毒藥！無論統一還是獨立，只要對岸還是在獨裁專制體制下，換什麼黨執政都還是台灣最大的威脅。如果統一在鐮刀隊治下了，台灣人再想站出來對政府嗆聲的話，先祈禱不要被坦克碾成肉餅就已經阿彌陀佛了，被抓去關幾年那就是家常便飯。（筆者曾因在網路撰寫批判文章，被鐮刀隊以煽動顛覆“國家”政權罪判刑三年。）大陸的政治環境比台灣當年的白色恐怖還要可怕，組建政治組織，只要不效忠鐮刀隊就是天大的罪，無一例外的遭到抓捕判刑，（筆者當年曾在一個台灣網站參與網站的政黨遊戲，都成了被鐮刀隊判刑的第一條罪狀。）如果獨

立了，台灣就安全了？連傻子都知道那將面對窮凶極惡的鐮刀隊的戰爭威脅，瘋子才喜歡戰爭！消除這個最大威脅的唯一可行方法就是推動大陸的民主化，唯有此策才是台灣獲得永久安全的唯一道路。

雖然當年幾乎每一個大陸海外民運人士都有崇高的理想，很多人也為此付出了慘重的代價，但經過二三十年的演變，海外民運組織已經成為了大多數中國大陸老百姓嘴中的笑話了。我不能說每個民運組織都已經墮落成了投機客，但大部份已經因自身素養和利欲熏心，天天除了吵作一團爭地盤爭當大佬之外，已經做不了啥正經事了。如果說大陸百姓對鐮刀隊是一種無可奈何的仇恨的話，對海外民運大多保持一種鄙視的態度。掰掰指頭算算只幾百個人而已，卻有上百個山頭，一個瓦片從空中落入民運人士人群，可以砸到幾十個主席、秘書長，實在讓人哭笑不得。在武裝到牙齒的鐮刀隊獨裁政權面前，他們宛如一群小丑。28年的時間，鐮刀隊已經趕跑了腐敗無能的國民政府坐了天下，而所謂的海外大陸民運組織，說的難聽點，混了二三十年，還大都是流浪漢呢。靠這樣一群散沙去爭取大陸民主化，無異於水中撈月罷了。而那些在鐮刀隊眼皮子底下為維護尊嚴、合法權益做各種形式抗爭的覺醒的大陸民眾，才是推動中國大陸民主化的中堅力量！

雖然美國是民主大佬，歐洲是自由的先驅，但我認為，對大陸民主化影響最大的必將是港台，也只能是港台！當台灣上世紀八十年代一步一步從專制威權步入憲政民主自由人權的殿堂，讓很多的大陸百姓驚奇和羨慕。當鐮刀隊惡意封殺試圖讓大陸人忘記六四血案的情況下，香港人每年都有數十萬民眾自發的去紀念她，提醒香港人乃至世人，劊子手還沒有得到應有的報應，還在那裡耀武揚威。只有六百萬人的香港，為反對鐮刀隊要給香港人套上枷鎖的第二十三條立法（香港基本法二十三條類似於過去台灣的刑法一百條的思想罪），居然有超過五十萬人上街示威遊行，抗議鐮刀隊倒行逆施，最終迫使鐮刀隊在香港的代言人香港政府暫時放棄企圖。

要達到從量變到質變，就必須讓保持量變的壓力持續存在。我可以負責任的說，每一個進入大陸的香港人台灣人，以及進入大陸的每一份報紙、雜誌和書籍，都可能是催動大陸民主化的星星之火。多年前我曾撰文預言，一個政黨、一份報紙、一個電視臺，就可以要了鐮刀隊小命！獨裁專制只能在封閉和謊言下生存，透明和公開就是至牠們於死地的法寶。台灣應該在堅持主權的原則下，堅持對等的情况下，最大程度與大陸對等開放。歡迎鐮刀隊“中央”電視臺進駐台灣，只要台灣的電視臺也可以落地大陸；也歡迎鐮刀隊的“人民”日報來台灣刊行，只要台灣的報紙也可以在大陸自由的進入普通家庭；也可以歡迎鐮刀隊在台灣設立分部，只要台灣的政黨也可以在大陸自由發展。也許有的人說，鐮刀隊會想盡辦法玩統戰。我想說，統戰好呀，台灣也去統戰大陸呀！除非你覺得憲政民主自由人權比獨裁專制還糟糕，否則，統戰有什？可怕的呢？台灣媒體應該把握地利和人和因素，盡可能的深入到大陸民間，最大程度的把那些人權災難事件報導出來。那些散落在大陸各地的維權人士，因為沒有組織，不成體系而各自為戰，不但艱難困苦，還因為鐮刀隊嚴格的新聞控制，致使這些人甚至連發聲的管道都沒有。讓真相大白於天下，就是對大陸民主化的有力支持。

台灣人未來還應該唾棄在與對岸往來中玩弄黑箱作業的政客和政黨，無論是經濟談判還是政治談判，都要要求鐮刀隊和台灣政府全程透明公開，讓兩岸的人民清清楚楚的知道他們的葫蘆裡面到底是裝的什？藥。尤其是未來可能的政治談判，更應該大聲喊出憲政民主自由人權，在民主自由下，沒有什？問題不能談。讓兩岸人民都來看看，到底是誰把兩岸人民耍弄於股掌之間，到底是誰把政黨利益凌駕於國家利益之上，到底是誰在漠視人民的根本利益。如果國民黨政府跟著鐮刀隊採用黑箱作業，最終只能把自己掉入牠們早就設計好的陷阱而不能自拔，還要扯上二千三百萬人陪葬！

諾貝爾和平獎沒有感動的了鐮刀隊，國民黨政府貌似也不被所動。諾貝爾和平獎已經頒給大陸人了，可是，台灣一些政客還在對鐮刀隊流氓政權溜鬚拍馬，甚至連被鐮刀隊政治迫害逃到台灣懇請幫助的大陸異議人士都因看著鐮刀隊的臉色而不敢按照國際慣例予以正式庇護、留居。《難民法》因為被鐮刀隊定性為法理台獨而睡死在了立法院沒人再敢去碰觸，《兩岸人民關係條例》有關政治庇護的修正案也因害怕鐮刀隊不高興而被束置高閣爬滿了蜘蛛網，這實在是跟世界主流相去甚遠。11月9日，一位在台的大陸異議人士，因為不滿國民黨政府的不人道安排，到總統府去呈請，都會收到移民署的最後通牒：如果再去呈請，將被遣返大陸。難道國民黨政府就這麼急著要做鐮刀隊迫害大陸異議人士的幫兇嗎？請國民黨政府呼籲鐮刀隊善待大陸異議人士的同時，找個鏡子照照自己吧。自己的屁股都沒擦乾淨，怎麼還有臉去譴責別人？美國中期選舉，共和黨取得了不小的勝利，未來美國政府勢必會對鐮刀隊流氓政權採取趨於強硬的姿態，台灣應該跟上世界主流，敢於對大陸發生的人權災難大聲譴責，讓全世界看到台灣並不是鐮刀隊可以任意敲打、吃豆腐而不敢發聲的。台灣人，拜託，挺起腰杆吧！■

中國焦點

我如何看劉曉波獲獎

王丹
清華大學人文社會學院客座助理教授

1991年1月，中共對於尚在關押的學生和知識分子進行所謂的“大審判”。那一天，我被押解到北京市中級人民法院，面對不可知的命運。我知道我很關切的一些朋友也在今天進行審訊，但是我不知道具體是哪些人。就在走向法庭的路上，迎面也走過來一隊人馬。我赫然發現，被押解走在最前面的，居然就是劉曉波。1989年6月3日以後，我們雖然同在秦城監獄，但是就再也沒有見過面了。此時此刻重逢，竟然是這這樣的地方，這樣的時刻，那種感慨真是無法用言語形容。我們倆立即不顧身后警衛的勸阻，緊緊地擁抱在一起，什么都不用說，也可以感覺到那種彼此的鼓勵和溫暖。幾年以後，我們終於可以自由地相逢，提到秦城歲月，不約而同地都提起這段相逢的經歷。

今天，看到曉波的新聞，我不能不再一次想起那次相逢，曉波的身影在腦海中縈繞不去。

作為曉波的好友，看到他今天得到的殊榮，我的心情是很復雜的。一方面，當然為他感到高興；另一方面，我們也不要忘記，在這個光環背後，是他四次坐牢，長時間的失去自由。試問，有多少人會為了這個獎項而付出如此慘重的代價呢？我相信，在自由與諾貝爾和平獎之間，曉波寧願選擇自由。但是，歷史就是這樣拖著曉波，一步步走向了代價沉重的光榮。我們不要僅僅看到他的成功以及榮譽，我們不要忘了他承受的苦難。尤其是，這樣的苦難其實還在延續。

曉波獲獎，我有五點感想：

第一，這個獎，對曉波來說，完全是名至實歸。1989年曉波放棄美國的舒適環境，毅然回到國內投入學生運動。從那個時候開始，到現在，21年的時間了，前後四

次坐牢，但是曉波從來沒有一天放棄過為中國的人權與民主大聲疾呼，努力推動。我們參加過民主運動的人都知道，一年兩年的熱情容易，21年的堅持其實很難很難。我們看過多少人，曾經慷慨激昂，但隨著形勢的變化和時間的流逝選擇放棄，而逐漸消失在公眾的視線中了。而曉波的堅持不懈，有目共睹，已經成為中國民主運動的典范。世界和平需要長期不懈的堅持的精神。從這個意義上講，曉波比絕大多數民運人士更應當得到這個獎項。我也曾經三次被提名諾貝爾和平獎，但是我由衷地認為，曉波確實比我和很多朋友更應當得到這個獎。

第二，這次諾貝爾和平獎評選委員會把獎項頒給中國異議人士，在和平獎的歷史上，都是一個值得高度肯定的選擇。為什麼這麼說呢？因為我認為，在今天的歷史條件下，中國的崛起已經成為關係到全球未來發展的大事。作為中國來說，如果經濟與軍事實力不斷壯大，而政治制度上依然維持威權統治，民主人權得不到任何保障，這樣的大國崛起是令人非常憂心的，它就有走向法西斯化的可能。而這，是對世界和平的最大威脅。反之，如果中國的崛起伴隨著民主化的發展，這才是對世界和平的最大保障。諾貝爾和平獎設立的主要目的，就是促進世界和平。那麼，請問，今天的和平獎，哪有人比推動中國民主化的中國異議人士更有資格獲取呢？因為他們所作的事情，不僅是為中國的未來，更有利于世界的和平前景。劉曉波代表中國民主力量終於拿到這個獎項，其實是是一個遲來的正義。

第三，曉波在得知自己獲獎的消息之後所說的，這個獎是給六四亡靈的。這說明曉波心中也很清楚，這個獎項頒給他，絕不僅僅是獎勵他個人。這個獎，其實是頒給多少

年以來，爲了中國民主化運動不斷進行努力的海內外民運團體和人士，更是對所有擁有民主夢想的中國人的鼓勵和支持。我要特別說的是，其實我個人，一直認爲中國民主陣營中夠格得到這個獎的人很多，但是獎項只有一個，而最應當得到的還是天安門母親群體，我相信曉波也是這個看法。今天，評選委員會既然做出了這個選擇，我們就更應當把曉波作爲我們的代表，尤其是天安門母親群體的代表來看待獲獎的事情。

第四，劉曉波獲獎，必將對中國的民主化進程產生重大的影響。這個影響，其實首先是對當權者的沖擊。劉曉波獲獎的消息發表之後，當局作出了貌似強硬，其實相對平和的反應。在通過外交口徑強硬反擊的同時，當局在第一時間通知了劉曉波本人獲獎的消息，並很快安排劉震前往探視，這有點出乎我的意料之外。它說明一點，那就是當局其實對於如何面對劉曉波獲獎的事情，內心是方寸大亂的，是不知道要如何妥善處理的，因此干脆軟硬兩手都做，以免沒有退路。從這一點就可以看出，這個消息對統治者的內心沖擊之大。從此之外，當局任何打擊人權，壓抑民主的政策，都要面對更大的國際輿論的壓力，這種壓力，我相信會成爲中國民主化走向突破的契機。

第五，最後，我想我要向外界呼吁，曉波已經獲獎，我們的援助工作卻不能停止。我們的目標已經更加明確，那就是要求中國政府立即無條件釋放劉曉波。中國既然要崛起，那麼把一個諾貝爾和平獎得主關押在監獄中，無疑是自打嘴巴，對中國的形象也是不利的。同時，我也要鄭重呼吁，我們不要因爲曉波的得獎，而忘記其他那些讓在獄中，境況其實比曉波差很多的在押民運人士，比如被判無期徒刑的王炳章，比如黃琦，譚作人，以及剛剛被判重刑的劉賢斌等等。我很擔心外界因爲曉波成爲焦點，而逐漸淡忘他們，這對他們是不公平的，也是對民主發展不利的。

另一方面，我們也要看到，當局在對待劉曉波案件的態度上，已經呈現出未來新一代領導集體的風格。中共重判劉曉波，是

一個極其危險的訊號，它代表的含義是：第一，盡管有外界強烈的反彈，盡管西方國家以罕見的動作——派出15國外交使節到法院現場——來表達關切，但是中共完全置之不理，這樣的強硬態度說明中共公開表明立場，那就是在政治上全面的向“左”轉，全面的收緊。重判劉曉波，就是告訴國人，政治上要開始採取嚴酷的鎮壓立場，絕不放寬控制。

第二，在社會矛盾快速積聚的今天，當局的這種強硬立場是非常危險的。劉曉波代表的是體制外的溫和力量，他充其量就是通過《零八憲章》在言論的領域表達不同意見，那些內容很多還是中共在奪取政權的時候的口號，這樣的溫和也不能容忍，只能進一步激化來自民間的反彈力量。劉曉波被判重刑之後，中文推特網上鋪天蓋地地出現抗議和詛咒的聲浪就是例證。中共重判劉曉波，代表國家與社會的矛盾，通過和諧的方式加以調節的空間越來越小，也更加證明所謂“和諧社會”的主張根本就是騙局；中國的經濟發展面臨瓶頸，社會矛盾必然增加，這種時刻，當局用這樣惡毒態度來處理民間不滿的聲浪，只能使得抗爭走向更加激進的方向。換句話說，在今天的中國，危害社會穩定，破壞社會和諧的，不是別人，正是中國共產黨。

一案劉曉波，是給外界的一個極大的警示，那就是我們必須看到，在經濟快速增長，所謂大國崛起的掩護下，中共正在一步步地走向法西斯化。他們不僅對內用嚴苛的刑罰對付不同意見，鎮壓自己的人民；對外也不再忌憚國際社會的壓力，甚至敢於公然挑釁。這種趨勢的發展不僅使得中國的民主化遙遙無期，不僅危及到中國的社會穩定和經濟發展，對於國際和平以及人類發展來說，都是不容忽視的威脅。面對席卷全球的中國熱，劉曉波一案，應當讓大家都清醒一些了。■

韓國動態 遇見未來的仁川經濟自由特區 結合科技與綠能的松島智慧城

韓國觀測站



※松島國際商務園區，亦即智慧城

序言

韓國這十幾年的發展世界有目共睹，去過韓國的人都對韓國的建設豎起大拇指，台灣相關單位也都陸續前往取經，但多半以首爾爲學習對象，很少人會注意到仁川市。然而，一向被稱爲「首爾後花園」、屈居老二的仁川，最近被看到了，仁川爲自己建立了世界都市品牌，行銷全球。

一般人提到仁川，第一個會想到的就是韓國國門—仁川國際機場，這座會讓人走到腳酸的機場總能令人讚嘆。仁川機場開航至今邁入第十個年頭，卻可以連續五年榮獲ACI國際機場協會的「全球服務最佳機場」殊榮。仁川另一個讓人訝異的就是，目前各國媒體爭相報導的松島智慧城。松島是一個全新的城市，卻能讓世界著名的網絡產品供應商「思科公司」願意在5年內砸下20億美元資金，將全球R&D中心總部設置在此，並爲松島打造成「智慧+互聯社區」(Smart+Connected Community, S+CC)。

過去當大家聚焦首爾的同時，仁川市默默地爲提升城市地位、建立城市品牌而努力，如今開始耀眼。2009年「世界城市慶典」，已經成功地將仁川與松島的實力與新風貌展現給全世界；未來2014年亞運會，勢

必又會將仁川市品牌威力推向另一個高峰。過去十幾年，仁川從一個港口，一步一腳印，走到現在，不僅把過去大家對首爾的目光吸引過來，讓全世界開始注目仁川，更計畫在2020年擠進世界十大城市之列！

究竟，仁川有什麼本事可以打造一個全新的城市品牌？仁川機場如何開拓未來的東北亞物流樞紐？松島又有什麼魅力可以變成未來的都市典範？而，韓國人爲何總有勇氣懷抱如此驕傲的夢想？由希望與信任編織的願景藍圖，其背後有什麼值得台灣人學習的經驗故事？希望透過本文，可以提供未來新五都政府一個省思、向上的動力。

仁川的蛻變

2000年對仁川市而言，是個嶄新的年，21世紀揭開序幕，仁川開始了蛻變，在準備著2001年3月仁川機場啓用的同時，也推動了松島新都市的各項計畫，然而，此計畫卻一度因資金問題而停擺。

2002年5月，已故前大總統金大中視察仁川機場後，下令將仁川變成「東北亞商務中心都市」，此話一出，把青瓦台相關單位與仁川市府搞得雞飛狗跳。該怎麼做？從哪裡著手？資金在哪裡？爲何只選定仁川發展？尤其當時仁川已經做好「經濟自由特區」指定開發的基礎作業，相關法令如何適用、如何並行作業？而持反對意見的國會議員也不在少數，這些難題在在都考驗著仁川市。

隨著2002年韓國推動的「經濟自由特區」相關法令制訂後，仁川市於2003年設立區廳，準備積極展開相關業務，但問題接踵而至。2004~2005年的仁川很紛擾，軟硬體設備擴充、國內外企業招商、利益分配、土

地開發、優惠爭議…等問題，幾乎讓仁川市的建設停擺，因為每次新建設的開始總會引發利益衝突，不過韓國與台灣不同的是，利益瓜分後，還是可以呈現出令人讚嘆的結果。

仁川市利用其得天獨厚的地理條件，不與首爾爭寵，從一開始便將目標鎖定在「東北亞樞紐都市」，而隨著機場營運的成功，2007年開始，施政目標改為「世界一流的名品都市」，野心也由東北亞擴大到全世界。接著舉辦2009年「世界都市博覽會」，又爭取到2014年亞運舉辦權，2010年更將施政方針訂為「開啓未來的智慧都市」，一步一步實現世界都市的夢想。仁川市是否能在2020年成為世界十大城市之一，值得矚目！

仁川能有今天的發展，過程並非一帆風順，在反對聲浪中，領導者的遠見魄力與協調能力、背後團隊的智慧與無私精神，是事情成功的重要關鍵。韓國人堅強的分工與團結力一向為世人所讚許，就是這樣的態度，讓目前負債將近10兆韓元（相當台幣2778億元）、超出預算40%的仁川市，在財政困頓之下，還可以籌備亞運會、修建地鐵2號線…等重大工程。

常言「危機就是轉機」，那就先找到金援吧！善用外資一直是韓國的強項，但想要得到支援，得有籌碼，於是仁川市以機場和松島為主軸，分別舉辦多項招商說明會與大型國際活動，祭出利多，吸引外國企業前來瞭解並投資。

這一點是台灣迫切需要檢討與學習的！台灣日趨封閉的對外態度，讓過去幾年沒爭取到的外資，多半轉向韓國，韓國人利用外資進行開發建設，呈現嶄新的風貌，不僅對中國開放投資，也張開雙臂擁抱其他外資。但台灣呢？台灣的實力絕對不比韓國差，但若一味恭候中國，怠慢其他外資，那麼建設發展將持續緩慢。

仁川國際機場

仁川機場連結62個航空公司、53個國家、177個城市，去年（2009年）運送國際

旅客達2,854萬名，進入全球前五名、運載國際貨物231萬噸，全球第二；為了吸引轉機旅客，轉機區設有免費網路中心、休息室、電影欣賞室、按摩、免費淋浴間、兒童遊樂區等便利設備，去年轉機旅客達到520萬名，轉機率逼近20%。機場內還設有韓國文化博物館、傳統工藝展示館、傳統文化體驗館…等各種文化空間，提供外國旅客得以體驗韓國文化的機會，也順便向世界宣揚韓國傳統文化。

韓國這幾年來可以說徹底IT化，仁川機場亦採用IT、BT（生命科學）技術，實施入境自動審查、自助報到、手機行動報到等服務，一隻手機就可以搞定報到手續，讓出境只需18分、入境13分，是世界上最快速的入出境時間（國際基準時間：出境60分/入境45分）。不僅如此，即使不景氣在去年（2009年），在加強購物商圈行銷策略，舉辦各項特惠活動刺激消費下，仁川機場的免稅商店銷售額增加了15%，國際線出發旅客每人的購物銷售額更高居世界第一。

「創新再創新」可以說是仁川機場的最佳寫照，仁川機場目前正在研發所謂的「虛擬機場」，從機票預約、購物到搭機手續，舉凡飛航旅行所需之程序皆可利用網路完成。此外，為了因應低碳綠能政策，示範引進電力車與混和動力車、機場周邊新設自行車專用道、磁懸浮列車、推動輕質ULD(Unit Load Device)航空貨櫃普及化；同時，為了減少溫室效應之廢氣，積極擴大再生能源事業、裝置高效節能LED照明。

仁川機場想讓機場不再只是單純機場的角色，為了吸引更多外國企業或觀光客前來使用機場，在機場周邊設置購物、休閒、觀光、娛樂、會議中心等相關設施，積極推動機場複合都市(Air City)的開發，例如，世界級水準的奇幻世界(Fantasy World)複合休閒園區、亞洲流行聖地時尚島、親水公園水上休閒運動中心等，以營造穩定的環境吸引投資。並計畫將第二階段的自由貿易區打造為「產業聚落」，變身為製造業物流的開創據點。

一切藍圖皆具備了，但資金呢？

仁川機場光是去年一年便成功招攬了roche-diagnostics、novellus、ESI、AIRBUS等4家企業，創造出年貨物量4,500噸與600億元的附加價值，以及每年可以創造3,500噸、600億元附加價值的World dream fish（活魚經銷商輸出業）、愛思強(Axitron, LED全球第一名)與泛林(LAM Research, 半導體裝備世界第五)等知名國際業者。此外還爭取到2014 TIACA「物流奧運會」主辦權，屆時將有全世界的機場、航空公司、物流等超過5千多個企業單位與會，他們想藉此為未來「東北亞物流樞紐」做暖身。

仁川機場的成功經驗於去年正式跨足海外，2009年2月，與伊拉克庫德族自治政府(KRG)、阿勒比國際機場當局，簽訂了高達3,150萬美元規模的諮詢顧問服務合約；緊接著，12月與俄羅斯締結120萬美元契約，負責哈巴羅夫斯克機場現代化建設的總體規劃。事實上，仁川機場自2001年啓用以來至今（2010年），總計約4千5百多名國外機場及航空相關人士，前去訪問學習，而仁川機場也將成功的know-how經驗設計成一套課程，行銷海外並招生授課。

這是仁川機場的豐功偉業，那我們的桃園國際機場呢？即將興建第三航廈的桃園機場，會如何規劃，令人關注。台灣地理位置之重要性無可取代，如何善用這個天然條件創造更多航線、如何吸引外資、如何勸導國內大企業的投資與回饋？…等等，這些都是可以努力的目標。

松島智慧城

位於仁川的「松島」是填海造鎮而成的新都市，距離機場不過15~20分鐘的車程，隨著仁川大橋的通車、各項國際活動的展開、各國媒體的報導，這個陌生的城市，逐漸嶄露頭角…。

「松島」占地1615萬坪，其中約167萬坪用來建設國際商務園區，也就是我們所說的智慧城，韓國政府投入250億韓元，蓋國

際醫院、國際學校、博物館、中央公園、高爾夫球俱樂部、大規模的商務設施…，預計2015年完工。除了韓國政府的資金外，所有建設的費用，70%由美國開發商蓋爾(Gale)國際公司與韓國浦項鋼鐵(POSCO)合作的法人MSIC支援，剩下的30%則由浦項鋼鐵(POSCO)獨立出資。除了硬體建設外，思科公司預計5年內砸下20億美元，將松島打造成「智慧+互聯社區」(Smart+Connected Community)，並設置IT研發中心。

所謂「智慧+互聯社區」就是為城市和社區提供包括公用事業、安全保障、互聯建築、交通運輸、醫療保健、教育，以及政府服務等e化設備，因此，屆時松島居民將可以擁有遠距教學、醫療、網路金融、e政府服務等便利設備，不用出門也能搞定一切。事實上，韓國政府推動的「U-KOREA計畫」，第一階段的無線射頻技術(RFID)、感知網路(Sensor Network)、車用資通訊、全球定位系統等，都已經運用在松島智慧城，例如，松島國際學校等相關建築裝設了一套系統來偵測學生攜帶的RFID晶片，讓家長與學校方便監控小孩的行蹤，避免意外發生。

在松島，綠能建設亦是強調的重點。在此地，設有所謂的「綠色感知(Green Aware)」系統，它會即時通報屋主與建商有關園區內二氧化碳的排出量、能源與水資源等的消耗量，隨時提醒大家要愛地球。園區內將設置7個5235平方公尺的雨水儲存池，做為造景與清掃用水；在大樓、公園與居住地鋪設了長達25公里的自行車車道；每棟大樓必須配置自行車停車場、保留5%的停車場專門給廢氣排放量較少的環保車停放。

另外，在每棟建築物地下設置中央垃圾集散系統，以真空高壓幫浦方式處理垃圾，在這裡將看不到垃圾車，也少了垃圾車所排放的廢氣。未來松島將蓋一棟高達305公尺68層樓的「東北亞世貿大樓」，其外牆將採用可以吸收太陽光的特殊玻璃窗以節省能源耗費，將近75%的建材也採用再生或揮發性有機化合物比重較輕的材質。像這樣，相較於台灣政府的忽視，韓國這幾年積極推動綠能產業，不僅在都市更新計畫中實施綠色建

築(Green House)，日前更決定與民間企業合作，預計到2015年共投資40萬億韓元來發展新再生能源產業，企圖將太陽能、風能分別發展成為「第二個」半導體與造船產業。

這樣低碳綠能與尖端數位的松島國際商務園區，今年與美國芝加哥、堪薩斯州格林斯堡等8大著名都市，共同榮獲美國都市土地學會(ULI)與英國金融時報所舉辦的「親環境都市獎」；同時也是韓國第一座獲得美國綠色大樓委員會所頒發的「LEED-ND國際標準領先能源與環境設計認證」之城市。難怪今年在上海世博會中，思科執行長約翰·錢伯斯要特地向大家推銷松島智慧城的成就，他說：『松島會是全世界智慧城第一個成功的案例。』

爲了將松島行銷至海外各地，光是過去兩年，在松島舉辦的大小國際會議就有40多場，包括去年的「世界城市慶典大會」、今年2月的G20財務次長與中央銀行副總裁會議、5月的聯合國亞太經濟社會委員會(UNESCAP)總會，以及10月聯合國國際減災策略組織的高層會議皆在松島舉行。未來2014年還要舉辦亞運會，相信對仁川松島又是一個利多。

透過舉辦大型活動，吸引觀光客、推銷建設成果、創造外資投資機會等，這樣一舉數得的方法是韓國最常進行的模式，也是台灣當局可以積極參考的經驗。

仁川經濟自由特區

所謂「經濟自由特區」是爲了推動經濟全球化，提供國際企業一個便利的投資與居住環境，不僅提供外國企業租稅減免等各項優惠，也設置外國學校、醫院與各項觀光設施。除了外國企業，韓國政府亦積極招攬國內企業與各知名大學共襄盛舉，讓韓國人無須遠渡重洋，亦可在此就讀外國學校，可謂「國際都市」。

最近正值台灣五都市長選舉，電視廣告常出現某位候選人提出「特區」的政見，內容與仁川經濟自由特區的概念相當類似。韓國推動「經濟自由特區」最重要的是想透

過外國企業的投資來活化當地經濟，但施行至今第8年，進駐特區的外資並沒有想像的多，而當初申請特區指定的城市中，沒有如期開發或有窒礙難行者不少，這些問題讓韓國政府在今年特地邀請產官學專家召開會議大大檢討。對於要如何祭出利多來吸引外資又能兼顧國內企業，以及事後管理與監督，都需要建構一套完整的規範，這不是光靠減稅或免稅就可以達成的。

仁川市爲了透過「經濟自由特區」來打造東北亞商務中心城市，結合了人、企業與自然，訂定四大指標，朝向「未來新都市」發展願景而努力。

- 1.商務重鎮：招攬全球化企業的營運本部到此設立、活用中國與北韓的生產基地。
- 2.物流中心：仁川國際機場與仁川新港灣、Sea&Air複合物流系統。
- 3.資訊(IT)·生化(BT)研究中心：保有世界最頂級的IT/BT建設與事業基礎。
- 4.觀光休閒勝地：世界級水準的飯店與休閒設施、親環境的觀光設施。

有夢最美、團結至上

仁川是韓國今年地方選舉中，首都圈唯一在野黨取得勝利的地方，市長宋永吉面臨財政赤字與預算緊縮，以及來自執政當局的各項壓力，如何實現他提出的「經濟首都」之願景，將是眾人矚目的焦點，亦是台灣在野黨可以持續關注的對象。

台灣的經濟力不輸韓國、人才菁英不亞於韓國、人民吃苦耐勞的精神亦不比韓國人遜色，但這些年來我們在國際上的地位卻漸漸被韓國比下去，令人惋惜。台韓兩國無論在經濟、政治等各方面發展的軌跡，同質性頗高，但爲何在吵吵鬧鬧的國會之後，韓國依然可以有如此亮麗的發展，但台灣卻就這樣停擺或製造出不太優質的成果呢？同樣有政治安全威脅的兩個國家，爲何外國企業會轉向韓國投資？我相信絕對不是韓國的條件比較好，而是他們有一個強而有力、具有遠瞻性且積極開放的政府，以及願意回饋國家

社會的民間企業，當然更有一群甘心爲國家賣命的人民。他們沒有國家認同的問題，所以不管政治如何紛擾，都無法動搖百姓愛國的心，我想這是他們可以勇往直前的最大動力吧！

加油吧，台灣！我們一定可以重現榮景的！■

追求廉潔、公義和民主等普世價值是全球很多國家的共同目標。一個社會制度是否廉潔，直接影響人民的福祉。貪腐為人類帶來的禍害，在很多地方已有深切的討論和共識。於2003年通過的《聯合國反腐敗公約》的前言，對貪腐有以下詮釋：

「腐敗是一種隱患，對社會造成廣泛的腐蝕性影響。腐敗損害民主和法治，導致侵犯人權，扭曲市場，破壞生活品質，並且允許有組織犯罪、恐怖主義和其他對人類安全的威脅氾濫。所有國家——大國和小國，富國和窮國——都存在這一邪惡的現象，但是在發展中世界，腐敗的影響最具破壞性。腐敗對窮人造成更大的傷害，因為腐敗轉移本來用於發展的資金，破壞政府提供基本服務的能力，助長不平等和不公正現象，以及阻礙外國投資和援助。腐敗是經濟表現不佳的主要因素，並且是減貧和發展的主要障礙。」

雖然越來越多人明白貪腐的禍害，但不少國家和地區仍然未能成功擺脫貪腐，改善人民的生活。一些香港人認為雖然台灣已有民主政制，但選舉舞弊和政治、司法人員的貪污、政治獻金等醜聞不斷發生，令人覺得台灣的政治制度仍然未能擺脫貪腐的陰影。關注全球反貪腐的「透明國際」(Transparency International) 於2010年發表全球腐敗指數報告，評定台灣在全球180個國家和地區政治家及公務員的廉政度排名33，低於很多民主國家，亦低於尚未有民主政制、排名第13的香港。

台灣既然已成功爭取到民主制度，便應全力以赴處理貪腐問題。對很多熱愛台灣的人來說，貪腐問題是台灣的切膚之痛，更會蠶食甚至摧毀民主政制。台灣前總統陳水扁因貪腐罪而被判刑17年半令國際社會嘩然。

十一月台灣剛舉行五都選舉，國民黨拼鬥激烈，在投票日爆發槍擊案，國民黨榮譽主席連戰之子連勝文為該黨新北市議員候選人陳鴻源站台時被槍擊，幸無生命危險。初步判斷，是地下賭博集團買兇殺人，挽救藍營選情，爭取一夕翻盤，搶救黑社會數以百億計的巨大利益。事情真相會否水落石出，很難預料，但槍擊案似乎肯定與貪腐有關，為台灣的民主和法治蒙上多一層血腥陰影。

香港在上世紀六、七十年代經歷過同樣的問題。香港的反貪腐工作能取得成功，有賴廉政公署、獨立的司法機構、市民尊重法治和不斷的公民教育，這些努力都值得台灣人民參考。四、五十年前的香港是由英國殖民地政府管治，施政缺乏民選議會監督，公民社會發展只在萌芽階段，市民的社會及政治參與處處受阻。台灣現已全面落实民主政制、公民社會百花爭鳴，傳媒及市民均全力監督政府。為了深化民主政制，台灣應加強人民對法治的觀念，確保有獨立的司法制度和一個獨立和有實質權力的肅貪倡廉機構，令台灣走上廉政之路。本文章將嘗試分析香港的廉政架構及其成立背景，道出香港廉政之精要，給台灣讀者參考。

1960 - 1970年代，香港社會面對急遽轉變，製造業帶動經濟增長，人口膨脹，社會高速發展。不少社會資源，如教育、住屋、醫療等基本公共服務均追不上市民的需求。這環境孕育出貪污的歪風，人民為了生活，不得不向公職人員行賄，如提供「茶錢」、「黑錢」，以獲得基本的公共服務。當時，行賄及受賄等行為極為普遍，市民無奈地接受貪污為日常生活的一部分。

貪污腐敗的風氣嚴重影響市民的生活，無論是輪候公共房屋、申請入學，甚至使用緊急消防和救護服務，很多時都需要

賄賂公職人員才能獲得服務，火警時，消防員要市民先付錢才開喉救火。執法部門的貪風尤其嚴重，警察包庇黃、賭、獨等有組織犯罪集團，社會秩序受到破壞，政府更束手無策。後來，市民對官員的貪腐行為忍無可忍，公開討論並譴責，社會上凝聚了強大的輿論壓力。最後，一名外籍總警司葛柏的貪污案更將民怨提升到沸點。

廉政公署是於1974年成立，當時幾乎沒有人相信貪腐問題會因此而得到解決。雖然廉政公署（廉署）是一個政府部門，但它是直接向港英總督麥理浩爵士負責，更被賦予廣泛的權力，處理警隊內有組織的貪污罪行。因為廉署的調查牽連甚廣，令警隊內人心惶惶，警員極度不滿，於1977年爆發嚴重的警廉衝突。最後，麥理浩頒布特赦令，對於1977前所犯的貪腐罪行，一律不予追究，警廉衝突才告平息。

廉署的成立，為香港帶來徹底的改變，由一個飽受貪污肆虐的地區，變成一個受國際認可的廉潔城市。廉署更盡力令廉政的文化深入社區。有學者指出，台灣現在開始發展廉政體系，可以借鏡香港的經驗。

廉署每年支出約8億港元，編制約1,300人員，是一個完全獨立於警務處、政府行政機關（公務員及政治問責官員）、立法機關和司法機構的部門。在架構上，廉署直接向香港特別行政區的首長（行政長官）負責，及定期向其內閣（行政會議）匯報。廉署的運作由廉政專員帶領，獨立自主，但其權力是受立法會及司法機關制衡。香港的立法機關（立法會）可透過修改法例，改變或撤銷廉署的權力，並可要求廉政專員出席立法會會議，回答問題。香港有獨立的司法機關，法例規定，在法院的監督下，廉署在行使某些權力之前，必須先獲得法院准許。廉署亦須研究法院就其調查工作所提出的意見或批評，檢討執法程序，確保權力不被濫用。

廉署是按《廉政公署條例》成立，是一個具法律地位的機構。條例訂明廉政專員的職責，廉署的調查權力，處理受疑人的程序及如何處置與罪行有關連的財產。條例賦予

廉署逮捕、扣留、搜查與檢取證物的權力，及與其他執法機構相同的權力。

法例規定廉署有兩大任務。第一：防止公務員、公共機構及私營機構僱員涉及賄賂和貪污罪行。另一法例《防止賄賂條例》授予廉署調查權力，以查證企圖利用迂迴手法掩飾的財務交易和揭露貪污份子所隱藏的資產。廉署的權力包括查閱受疑人的銀行帳目、扣留及審查商務和私人文件，及要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料。第二：確保各級議會的公共選舉得以公平、公開和誠實地進行，防止舞弊及非法行為，有關選舉的舞弊及非法行為及罰則均列在《選舉(舞弊及非法行為)條例》。

為了打擊貪腐的機構，廉署是有一個「三管齊下」的策略，結合執法、防貪和社區教育，全方位打擊貪腐。在這策略下，廉署有三個部門：執行處負責調查貪腐罪行；防止貪污處負責檢視政府公共部門的系統及運作程序，指出有機會出現貪腐的地方及提供意見；社區關係處負責教育公眾，道出貪腐的禍害，及爭取公眾支持廉政的工作，教育市民「密密實實，舉報貪污」。

廉署之所以成功，有以下幾點因素：

第一是有效執法。廉署採取上述的「三管齊下」策略，三管是同樣重要的。有學者認為，廉署每年將其75%的資源放在執法工作上，實際上是執法主導的，但亦理應如此，因為任何能成功打擊貪腐的機構均需由有效執法開始，鎖定主要打擊目標，才能向公眾展示政府事有不惜代價打擊貪腐的決心和可以展現反貪部門工作的成效，否則公眾便難有動力舉報貪污罪案。而成功的執法個案更會為防貪的公眾教育提供基礎，更對公職人員起阻嚇作用。當然，有效執法的前提，是法律賦予廉署超然及獨立的地位和實質的調查權力，和一個公平、公正的司法機構，平衡廉署的極大權力，防止濫權。

第二是公眾教育及公眾支持。反貪腐工作不能單靠執法，亦要著重教育。台灣當局決定在法務部下成立一個廉政署，評論將焦點放在其組織及權力的上，而甚少討論其公民

教育的功能。香港的廉政文化能深入社區並內化成爲市民的道德價值，廉署的反貪教育及爭取社會支持至爲關鍵。這些工作包括恆常在媒體播放反貪腐的教育節目、向公眾交代執法個案及背後理據、於學校進行反貪教育及推廣、爲不同界別及行業訂下防貪程序的最佳標準、實務指引等。廉署曾多次與免費電視台合作，製作「廉政行動」系列電視劇集，宣傳反貪工作，劇集亦頗爲成功，更令市民留下深刻印象。

第三是法律配套。香港具有多項不同的反貪腐法律。以罪行而言，除了一般的賄賂罪行，香港更有法例禁止公務員收受饋贈、貸款、費用、報酬或佣金，其形式爲金錢、任何有價證券或任何種類的其他財產或財產權益，除非獲特別准許。此外，行政長官或任何公務員均不許維持高於與其公職薪俸相稱的生活水準，或管有與其公職薪俸不相稱的金錢資源或財產，除非他能向法院作出圓滿解釋，否則即屬犯罪。

這「要求公務員向法院證明自己的清白」的做法，是非常嚴苛的法律，因爲香港是奉行普通法，其中一個最重要的概念是無罪假定。當一個疑犯被當局拘捕，控方是有責任提出證據，在法院證明該疑犯有罪，否則他會被無罪釋放。所以，這「要求公務員向法院證明自己的清白」的做法是有違無罪假定的概念，但爲了打擊貪腐，市民大眾接受這做法。此外，上文亦已指出，廉署除具一般執法機構的調查權力外，更獲授權查閱受疑人銀行帳目、扣留及審查商務和私人文件，及要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料等。廉署除了可針對公營部門的貪腐行爲進行調查外，更可調查私營機構。廉署以上的權力，全部均訂明在《廉政公署條例》、《防止賄賂條例》及《選舉(舞弊及非法行爲)條例》。

第四是獨立的司法機構。法院的公平、公正及中立是廉署能就貪腐個案提出起訴的重要基礎。司法獨立是政治制度能夠良好運作的主要元素，亦是保障人權自由的後盾。市民要養成尊重法律的觀念，不能有法不依，視法律如無物。沒有獨立的司法機關便

無法確保法律能得以公平及公正地執行。司法獨立涉及法官能否不受立法或行政機關或來自商界的壓力而影響他們如何審理案件，香港承傳了英國司法制度的優良傳統，法院完全獨立於行政和立法機關。法院的運作、法官編制及薪酬均與公務員制度分開處理，而法官薪酬的增減亦受一個諮詢機構——司法人員薪俸及服務條件常務委員會——的嚴格審核。香港的普通法規定，若法官在處理的案件中與訴訟雙方或證人等有任何關係而令裁決可能出現偏頗，或法官在裁判結果中可能有經濟利益，該法官的聆訊資格便被取消。法官行爲指引亦規定，法官不應以其司法職位，尋求個人利益，亦不應擔任商業公司的董事職位，並需自我約束，盡量不出席敏感的社交場合。香港法院的聲譽和地位崇高，受到廣大市民的尊敬。香港大學的民意調查顯示，相比政府的行政和立法機關，司法機關的受支持度多年來皆是最高的。

打擊貪腐的工作沒有萬應靈丹。香港廉署的經驗告訴我們，沒有一個單一的方法能有效打擊貪腐。肅貪倡廉的工作需要一個完善及具策略性的方針，並需要雷厲風行地實行。台灣在法務部下成立一個廉政署的建議，台灣當局可能應從外到內，就台灣的政治、經濟、社會及法律等因素，作全面的審視，查找反貪問題癥結所在，然後才制定處理方法。例如，在很多貪腐問題嚴重的國家，反貪部門的工作沒有成效是因爲最高領導人對反貪腐的意志不足；貪腐問題涉及太多政府和商界的高層；反貪部門缺乏足夠的資源及調查權力，或調查程序受制於行政機關；對付反貪腐罪行的法律配套不足（例如沒有專門針對洗黑錢的罪行等）；司法及執法人員的薪酬偏低，容易被賄賂；沒有足夠的社會凝聚力關注反貪工作；缺乏合作單位及外國聯繫，共同打擊境外貪污罪行及未能追蹤貪污財產等。

台灣成立反貪腐執法部門肅貪倡廉，政府必須立定決心，大刀闊斧，不能畏首畏尾。首先，執法部門必須有足夠的資源。只有七百萬人的香港尚且需要每年給廉署8億

港元及聘請1,300人員，以台灣的面積、人口和政治的複雜性，投入的資源實不能少。第二，反貪部門必須只向最高的領導人負責，並在人事、財政及運作上完全獨立於其他政府部門，並具備足夠的權力，如查閱銀行帳目、扣留及審查商務和私人文件，及要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料等權力。第三，反貪部門必須專注反貪的執法工作，在法律上清楚訂定其執法範圍及界線（如公務員收受利益、選舉舞弊等，及是否有權針對公營及私營部門執法）。第四，反貪執法部門必須同時負責社會教育及爭取公眾支持的工作，以深化反貪腐的意識。

最後，若市民不尊重法治和沒有一個獨立而廉潔的司法機構，即使成立反貪部門也是徒然。建立獨立而廉潔的司法傳統需透過司法的改革，從法官的委任、罷免及薪酬訂定的機制、法官的行爲指引等多方面檢討，讓司法人員在公眾心目中建立公正、中立及廉潔的形象。司法獨立及法治傳統，並不是一朝一夕可建立的。

以上有關香港廉政公署的資料是供台灣人民參考。願有一天，台灣不單是全世界華人社會中最民主的地方，也是最廉潔的地方。■