

國立政治大學東亞研究所

碩士論文

指導教授：邱坤玄 博士

糧食安全對中國參與國際建制之影響——
以「東協十加一」為例

研究生：林彥榕

中華民國九十九年五月

目次

第壹章	緒論.....	1
第一節	研究動機與研究目的.....	1
第二節	文獻回顧.....	5
第三節	研究途徑與研究方法.....	16
第四節	研究範圍與研究限制.....	19
第貳章	糧食安全概念發展.....	21
第一節	傳統安全與非傳統安全概念.....	21
第二節	糧食安全概念的沿革與地位.....	28
第三節	糧食安全概念與國際建制.....	33
第四節	小結.....	36
第參章	中國的糧食安全問題.....	38
第一節	中國安全戰略概述與糧食安全.....	38
第二節	中國糧食的自給能力評估.....	44
第三節	中國糧食安全的機會與挑戰.....	52
第四節	小結.....	56
第肆章	糧食議題在「東協十加一」機制的運作.....	58
第一節	東協十加一的形成與雙方的競合關係.....	59
第二節	東協十加一所合作的糧食議題.....	68
第三節	東協十加一中其它議題與糧食議題之影響.....	71
第四節	小結.....	78
第伍章	糧食安全對中國建構「東協十加一」之影響.....	80
第一節	糧食安全在中國之東協政策中的地位.....	80
第二節	「東協十加一」中糧食安全議題的主導權.....	86
第三節	糧食安全對中國參與國際建制的影響.....	90
第四節	小結.....	93
第陸章	結論.....	95

表次

表 1-1	1979-2005 中國糧食進出口數據一覽表	4
表 1-2	2000 年-2030 年中國糧食需求預測	11
表 2-1	傳統安全與非傳統安全比較	27
表 2-2	近年各國應對糧食問題狀況	32
表 2-3	國際建制對糧食安全問題的關注	34
表 3-1	2005 到 2007 年中國糧食相關物資分項進出口貿易狀況	51
表 3-2	糧食國際貿易兩種態度的比較	55
表 4-1	大湄公河次區域計劃(GMS)合作項目及其目標	74
表 5-1	亞洲金融危機底下，中國和東協發展策略之模式	83

圖次

圖 1-1	進程主導的社會建構模式	18
圖 4-1	大湄公河次區域計劃(GMS)參與國家地圖	73

第壹章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

一、研究動機

英國政治經濟學家馬爾薩斯(Thomas Robert Malthus)，在其重要的著作人口論(*An Essay on the Principle of Population*)的基本思想¹中提到，食物是人類生存的最重要條件。並預言著人口增長超越食物供應，會導致人均佔有食物的減少，最弱者就會因此而餓死。因此糧食，對於一個國家，甚至是整體人類而言，都是攸關生存問題的重要資源。所以糧食供應的穩定與正常與否，自然也為一個國家重要的課題。著名國際關係學者漢斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)也提到，「一個國家對糧食的缺乏，是其在國際政治當中永遠的弱點之一」以及「糧食的自給自足，是國家偉大力量的來源」。²可見糧食問題對一個國家在國際間與其它國家競逐之時，是一個不容忽視的、直接影響國家實力的重要因素。美國社會學家 Lester R. Brown 開始向這個世界揭示了有關中國的糧食需求問題，首先是中國龐大的人口帶來的龐大糧食需求，將影響整個世界的糧食生產與供應，最首當其衝的，便是中國週邊的國家。諸如日本、印度或是東南亞國家等，都將因為中國龐大的糧食需求而受到影響。³其後繼續延伸發展此一論調，如中國與印度，即便在本國糧食生產上有逐步成長，但在二十五年內，便會被自己的人口成長率趕過去，形成仍是糧食缺乏的問題。⁴Brown 的研究展開了在此一議題上的討論，也

¹馬爾薩斯的人口論中，其它基本思想包括「如沒有限制，人口是呈等比級數；而食物則是成等差級數成長」、「只有自然原因（事故和衰老），災難（戰爭，瘟疫，及各類饑荒），道德限制和罪惡（馬爾薩斯所指包括殺嬰，謀殺，節育和同性戀）能夠限制人口的過度增長」。參照 馬爾薩斯(Thomas Robert Malthus)著，*人口論*(台北：三民書局，1966)，頁 5-7。

²Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*(New York: Alfred A. Knopf, 1948), p.130.-131.

³Lester R. Brown, *Who Will Feed China?*(New York: W.W. Norton & Company, 1995), p.115.

⁴Lester R. Brown, *Plan B: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble*(New York:

形塑了「中國滅亡論」的論調。在「中國滅亡論」之外，也有另一派學者對此一議題抱持著不同的看法。Gerhard K.Heilig，便認為 Brown 的分析當中錯估了中國的耕地狀況，以及忽略掉中國近年來的快速發展，尤其是科技的提升。⁵另外美國哥倫比亞大學教授 Sachs 也認為中國的進步與成長將會是史無前例的個案，不會如同 Brown 說的走向滅亡，反倒會成為西方國家或是整個世界的新威脅，這也就形成了「中國威脅論」的出現。

而中國目前跟東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)建立的東協十加一機制，其中亦不乏糧食議題的合作與貿易關係建立。中國經濟學家胡祖六，在 2002 年的「東協中國合作論壇」當中曾經提到，湖南曾被喻為是中國的米庫，但今天湖南人口消耗的白米大多是從泰國進口。⁶可見對中國而言，糧食的供給已不如過去那樣幾乎完全能夠自給自足，透過國際貿易取得較自己生產價格為低的糧食，或是藉以補齊國內自產糧食數量之不足，對當今的中國而言，已經是一個正在發生的狀況了。

在 2004 年簽訂了中國與東協自由貿易區⁷之後，東協對中國而言，無疑更是重要的戰略與經貿夥伴。糧食問題無疑是中國與東協貿易活動中相當重要的一部份，在這樣的一個糧食貿易的關係，是否將會影響中國在參與東協十加一機制的行為與決策？這樣的一個問題，引起了本文作者對於「糧食安全」與「國家參與國際建制」之間關係的興趣。尤其對中國這個世界上人口數量最多的國家而言，即使近年來經濟實力與綜合國力不斷提升，但快速發展的同時，會不會有面臨到

W.W. Norton), p.86.

⁵Gerhard K. Heilig, *Can China Feed Itself?*(The International Institute for Applied Systems Analysis, IIASA,1999), http://www.iiasa.ac.at/Research/SRD/ChinaFood/index_m.htm。

⁶馬來西亞中國經濟貿易總商會 編，**東盟中國：營造全球最大自由貿易區**(北京：世界知識出版社，2003)，頁 97。

⁷中國與東協自由貿易區(ASEAN+1)係指 2004 年 11 月 29 日中國與東協在寮國首都永珍簽署「中國—東協全面經濟合作框架協議貨物貿易協議」，朝推動成立自由貿易協議區（東協十加一）的方向推進。為達到 2010 年中國—東協自由貿易區物流零關稅的目標，雙方決定自 2005 年開始，針對部分貨品開始協商免稅，再逐漸擴大到 2010 年時達到全面免稅的目標。參照**東南亞國協官方網站** 條文，<http://www.aseansec.org/16646.htm> 與 **新華社** 報導，http://news.xinhuanet.com/world/2009-12/31/content_12735266.htm。

連「吃飽」都成問題的一天；從農業立國自產自足到與國外貿易糧食，在對中國本身，及與東協的關係上，會是一種安全戰略的隱憂，或是中國國際間實力的展現。

二、研究目的

「機會論」與「威脅論」這兩派的論戰引出了中國的糧食安全問題，也就是中國本身到底有沒有產出足夠供應國內人口食用穩定糧食數量的能力？若沒有，中國在尋求糧食進口的同時，又是否會對地區及世界整體的糧食供應、甚至是對相關的國際建制(international regimes)以及整體國際秩序帶來衝擊？本文的研究基本概念也就由此出發，希望藉此瞭解中國糧食安全的現況以即將會面臨到的挑戰、以及糧食安全對中國現今參與各種國際建制上的影響，並進一步以中國與東協(ASEAN)建立東協十加一機制為例，探討糧食安全問題在國際建制的運作、國家的國際關係戰略當中，有著怎麼樣的影響？以中國與東協的合作為例，是成為中國在與東協合作上的限制？還是反倒造就了中國在與東協合作上的優勢？這將是本文研究主要試圖探討的問題所在。

而對擁有十三億人口的中國來說，糧食的供給問題是長久以來的課題。中國自古一直都是以農立國，對農業與糧食問題的關注更是歷朝歷代以來中國政府的重點。糧食的來源，除了國內自產之外，對現今的中國來說，從國外進口也是一個相當重要的糧食來源。根據中國國家糧食局的資料如表 1-1：

表 1-1 1979-2005 中國糧食進出口數據一覽表 (單位：萬噸)

年份	生產量	進口量	出口量	淨進口量	年份	生產量	進口量	出口量	淨進口量
1979	33212	1236	165	1071	2001	45262	1743	973	770
1980	32059	1343	162	1181	2002	45706	1417	1596	-179
1981	32502	1481	126	1355	2003	43070	2283	2437	-154
1982	35450	1612	125	1487	2004	46947	3007	586	2421
1983	38728	1344	196	1148	2005	48401	3286	1059	2227
1984	40731	1045	357	688					
1985	37911	600	932	-332					
1986	39151	773	942	-169					
1987	40298	1628	737	891					
1988	39408	1533	717	816					
1989	40755	1658	656	1002					
1990	44624	1372	583	789					
1991	43529	1345	1086	259					
1992	44266	1175	1346	-189					
1993	45649	752	1535	-783					
1994	44510	920	1346	-426					
1995	46662	2081	214	1867					
1996	50450	1200	144	1057					
1997	49417	705	859	-154					
1998	51230	708	906	-197					
1999	50839	772	758	14					
2000	46218	1408	1456	-48					

資料來源：中國國家糧食局、盧良恕、王健 著，糧食安全

首先需要說明的是，根據來自中國國家糧食局的資料，目前相關的糧食進出口數資料尚至 2006 年為止，其後年份之資料尚待中國官方公布後再行更新。但吾人已可由表 1 當中的資料發現，自 1979 年之後中國在糧食的進出口上逐年都有所波動。依照每年度進出口糧食數字的差異，淨進口量有正值亦有負值的年度。值得特別關注的一點是，自 2004 年起，連著兩年(2004、2005)在淨進口量的部份有顯著提升，並且兩年度的數量皆維持在兩千多萬噸左右，單視進口量亦都明顯地較往年提升，來到三千萬噸以上。此一情況是否與 2004 年起中國與東協簽訂東協十加一合作機制及相關的貿易合作有關？以及自 2005 年開始，中國與東協之間針對部分貨品開始協商免稅，使得中國與東協之間在與糧食貿易關係上越來越緊密，都將是吾人用以在本文研究糧食安全對中國與東協建立「東協十加一」合作機制產生的影響中，作為切入點之一。並且希望進一步對 2010 年即將上路的中國與東協全面免關稅的自由貿易區之形成，將對中國本身的糧食安全問題帶來什麼進一步影響，作為本文研究的展望。總結前述，筆者希冀能透過此一研究，能達到瞭解下列問題之目的。一、中國目前與將來將面臨到的糧食安全狀況；二、糧食安全對中國與東協建立戰略與經貿合作之影響；三、作為自變項，糧食安全問題對中國參與國際建制時的決策影響。

第二節 文獻回顧

一、「安全」概念的出現與發展

要探討糧食安全在國際關係的問題，吾人首先需從國際關係理論當中對「安全」概念的轉變看起。在國際關係傳統現實主義裡頭，強調權力(power)是國際政治之目的，國際政治的實質是國家利益，以權力界定利益的概念更是一種客觀

的存在⁸。因此在傳統現實主義當中，國家追求的是權力；到了 1979 年，Kenneth Waltz 以體系對傳統現實主義論述進行分析，提出了更進一步的看法，形成了所謂的新現實主義(neorealism)。他認為在傳統現實主義所謂的無政府狀態國際體系中，國家是以權力作為一種手段，其追求的目的在保障國家的生存與安全，而不再只是原本現實主義所說，權力本身就是國家追求的最終目標。⁹此時在國際關係現實主義論述當中，方出現了「安全」此一概念，也成為國家在國際政治角力場當中追求的目標之一。但此時的安全，指的仍是國家以軍事武力所保護的，是國家主權、領土與民族生命財產的存續與安全，即主要都在國際間的政治與軍事問題進行研究，而尚未對於國際間貿易往來，甚至是國際間的資源爭奪帶來的安全問題有太多著墨。

二、「非傳統」安全觀念的出現

冷戰時關於的安全研究，僅僅注重透過競爭性得到安全的手段。冷戰的結束，讓國際關係學者開始重檢視以往所忽略掉的許多其它現象，及這些現象代表的意義，安全研究更整理出多種限制國家間以武力解決爭端的途徑。國際政治的體系脫離了兩極對立。西方學界開始關注在政治與軍事以外的議題，對國家安全與國際政治的影響。相對於冷戰時期與冷戰之前對國家安全的傳統概念，這些新的議題項目，就成為了非傳統的安全概念。1998 年美國布魯金斯學會與日本國際交流中心的研究之中，開始觸及了這些傳統以外的新因素對國家安全的影響。其中雖未直接提及非傳統安全(Non-traditional security)等用詞，但其研究的領域已經開始超越傳統軍事與政治為議題的範疇。哥本哈根學派的 Barry Buzan 及 Ole Waever 又進一步提出，相較於傳統安全理論，除了包括指涉對象與行動主體的分析單元之外，還把在安全領域中具有實質影響的機能性行動主體(functional

⁸Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*(New York: Alfred A. Knopf, 1948), pp.130-131.

⁹張亞中 主編，**國際關係總論**(台北市：揚智文化，2003)，頁 17-18。

actors)也做為安全分析的單元¹⁰。而這機能性行動主體的分析單元，便可以進一步地解釋非傳統上不以國家民族軍事及政治力量出發的安全影響。諸如環境及資源保護、金融安全、疾病防治、恐怖主義、跨國犯罪等等新興安全議題，也包括本文研究的糧食安全問題。

中國的學者近來也對於非傳統安全議題，有著許多的關注。王逸舟認為，稱非傳統安全為新的安全威脅，指的是人類社會過去沒有遇到或很少見過的安全威脅。具體地說，即指近年逐漸突出的、發生在戰場之外的安全威脅。¹¹李偉、符春華則認為是，與其它一個或多個國家相互作用、並對本國的生存與發展能夠構成重大威脅的，非軍事、政治與外交衝突所引起的其它領域的安全問題¹²。俞曉秋提到，非傳統安全首先是一種「客觀見諸于主觀」的安全認識與觀念，「安全」總是與「感知、認識、狀態和問題」緊密聯繫在一起的。因此，非傳統安全本質上是一種安全觀念與現實存在的問題。¹³

三、「糧食安全」概念的出現與發展

針對糧食安全(food security)此一概念的使用，最早應可追自 1975 年於羅馬由聯合國農糧組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)召開的第十八屆世界農糧組織大會上所發表的報告，當中對糧食安全的認定，是「保證任何人在任何時候，都能夠得到為了健康生存所需的足夠食物」。¹⁴其後又在 1983 年的第二十二屆大會上，進一步修正成「保證任何人在任何時候，都能夠買得到也買得起所需要的基本食物」，¹⁵以及加入了對農業與農村發展、穩定的

¹⁰Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp.34-35.

¹¹王逸舟，「重視非傳統安全研究」，**人民日報**，2003 年 5 月 21 日，第七版。

¹²李偉、符春華，「非傳統安全與國際關係」，**全球戰略大格局**(北京：時事出版社，2000)，頁 488。

¹³陸忠偉 主編，**非傳統安全論**(北京：時事出版社，2003)，頁 19。

¹⁴聯合國農糧組織(FAO)官方網站，第十八屆世界農糧大會報告書頁面。

<http://www.fao.org/docrep/x5589E/x5589E00.htm>。(於 2010 年 3 月 27 日查閱)

¹⁵聯合國農糧組織(FAO)官方網站，第二十二屆世界農糧大會報告書頁面。

<http://www.fao.org/docrep/x5563E/x5563E00.htm>。(於 2010 年 3 月 27 日查閱)

農產品貿易與銷售管道的關注。之後更於 1996 年的羅馬宣言與其行動計畫(Rome Declaration on World Food Security and Plan of Action)中對「糧食安全」的意涵，做出了更明確的定調，宣言中指出，「只有當所有人在任何時候都能在物質上與經濟上獲得足夠且安全又富有營養的糧食，以此滿足其健康的生存與對糧食的喜好時，才算是實現了糧食安全」。¹⁶而針對聯合國農糧組織對「糧食安全」此一概念的定義，吾人可將之視為包括了三個部份。第一，糧食必須是充足的，足夠於供給需要的人民。第二，是人民需要是有能力得到糧食的，意即人民要買得起或是買得到，而不是空有糧食卻無法達到需要的人民手中。第三則是前兩者的穩定性，是否能夠長時間穩定地達到有足夠的糧食供應，且需要的人民也能夠持續穩定地有購買得到的能力。這三個部份缺少了任何一項，都無法達到農糧組織所定義的「糧食安全」。

除聯合國農糧組織以外，學界亦有許多學者對「糧食安全」一詞的概念從事研究。Barrett 就提出了四個觀念的組合來解釋糧食安全的概念意涵。包括：一、糧食提供身體所需的營養和熱量；二、糧食與其它互補品之間的關係。如：石油、社會福利等；三、在時間過程中，糧食消費的變化，以及人們對糧食消費的變化與反應；四、它必須顧及糧食供應的不確定性與風險，以及人們對風險的認知與反應。Barrett 的這四項觀念組合的解釋，說明了什麼能被視為是糧食，也說明了要達到何種程度才算是維繫了糧食供應的安全無虞。¹⁷這也是許多研究糧食安全的學者常引用的定義，如國內的陳文德、吳榮杰與李元和等人的研究。

中國的學者對於中國自身的糧食安全問題也有自己的看法。聞海燕認為中國對於糧食安全問題應掌握五個基本點，¹⁸並且總結提出中國的糧食安全應該是從

¹⁶聯合國農糧組織(FAO)官方網站，羅馬宣言及其行動計畫書頁面。<http://www.fao.org/wfs/>

¹⁷轉引自 坂田桃子，**東亞地區的糧食危機管理之研究**，臺灣大學政治學研究所碩士論文(2004年)，頁 11。

¹⁸五個基本點分別是：「國家應掌握糧食調控的主動權，對糧食生產、儲備、進出口、一級市場保持有效的控制力」、「保護及穩定提高糧食生產能力，確保糧食基本自足水平」、「中國要努力實現”所有需要糧食的人們都能獲得糧食”」、「糧食安全要保證生產與供應的糧食与其它食

微觀到宏觀的多個層次。安全是一個動態概念。¹⁹另外像是馬九杰，也認為糧食安全分為微觀與宏觀兩個層次，宏觀指的是可通過全球及整個國家的食物獲取能力來反映，其中，全球的糧食獲取能力取決於全球的糧食生產總量，而一個國家在特定年份的糧食獲取能力則取決於該國的糧食生產量、糧食儲備量和食物淨進口量(包括國際糧食援助)。微觀層次的糧食安全則反映在家庭與個人的糧食獲取能力上。²⁰

朱晶、鐘甫寧則是用四個層次來理解糧食安全：供應量是否滿足基本需要；供應在時空上分布是否均衡；所有人是否能容易地獲取基本的糧食；糧食是否符合衛生、營養和健康的標準。²¹盧良恕、王健則是對開發中與已開發國家，在看待糧食安全的差異作出了分析，他們認為對於發達國家來說，一般數量上的糧食安全問題已經基本解決。他們把更多的注意放在衛生、檢疫、營養、生態環境甚至資源保護等糧食安全的質量問題上來；而對大多數發展中國家來說，溫飽問題才剛解決，糧食佔有水平還不高，調整食物結構的餘地還不大，而在少數比較貧窮的國家，則普遍存在飢餓與營養不良問題，所謂的糧食安全問題對這些國家來說完全是一個數量安全問題。²²

遍觀國內外對糧食安全一詞的研究定義，「追求足夠供應國內人民生存所需的糧食」，是糧食安全的最粗淺定義，進一步可將對糧食安全的追求分為兩個階段，首先是數量上的滿足，其次才是質量上的滿足。對開發中國家來說，求得糧食數量上的不虞匱乏是當務之急，是他們所追求的「安全」；而對糧食供應數量已無虞的已開發國家而言，所追求的自然就來到了對糧食品質、生產環境，甚至

物符合衛生質量標準，滿足人體營養健康需要」、「加強農業與糧食的基礎地位」。

¹⁹聞海燕，**糧食安全---市場化進程中主銷區糧食問題研究**(北京：社會科學文獻出版社，2006)，頁 12。

²⁰馬九杰、張象樞、顧海兵，「糧食安全衡量及預警指標體系研究」，**管理世界**，2001 年第 1 期，頁 154。

²¹朱晶、鐘甫寧，「市場整合、儲存規模與糧食安全」，**南京農業大學學報(社會科學版)**，南京，第 4 卷第 3 期(2004 年)，頁 19。

²²盧良恕、王健，**糧食安全**(杭州：浙江大學出版社，2007)，頁 6。

是種類多寡上的要求了。

那麼中國到底面臨著怎麼樣的糧食安全問題？亦已有許多學者在從事探討並有著豐富的研究成果。自美國社會學家Brown開始向這個世界揭示了有關中國的糧食需求問題起，一連串接續的研究形成了後來的「中國滅亡論」或是「中國崩潰論」。對抱持著滅亡論者來說，自Brown以降，認為中國龐大的人口會帶來龐大糧食需求，進而影響整個世界的糧食生產與供應。²³加上在Brown的研究中認為，即便中國在糧食生產率上有所提升，但卻遠不及人口數量的上升。於是中國將面對到的糧食問題，在糧食安全上的危機，不但衝擊中國本身，更是對世界產生影響。而最首當其衝的，便是中國週邊的國家。諸如日本、印度或是東南亞國家等。

進一步在Brown後來的研究中，也更深入探討了中國在水資源的缺乏對糧食生產帶來的壓力。²⁴在1000噸灌溉用水只有14噸能夠有效對稻田進行灌溉，又只能產生1噸的稻米供收成的狀況下，若是沒有足夠充沛的水源，勢必對於糧食自主生產造成衝擊。這些都顯示出從Brown研究所發展出來的「中國滅亡論」對中國在糧食問題上的較悲觀看法，認為中國將背負著龐大的糧食安全壓力。同樣從水資源欠缺角度出發，對中國糧食問題抱持警訊態度的，還有國際水資源研究所(International Water Management Institute)，IWMI的各項研究與研討會的發表²⁵，也對中國因為水資源欠缺，將帶來對糧食生產上的衝擊提出警告。中國學者黃季昆的研究也認為，中國糧食生產對灌溉倚賴大，受水資源約束，灌溉水面臨嚴重危機。²⁶中國學者盧良恕、王健的研究當中也認為，中國農戶的生產規模普遍偏小，加上技術、設備與整體農業基礎建設脆弱以及抗災能力尚待提升，且這些問

²³Lester R. Brown, *Who Will Feed China?* (New York:W.W. Norton & Company,1995), pp.24-25.

²⁴Lester R. Brown, *Plan B: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble* (New York:W.W. Norton & Company, 2003), pp.35-36.

²⁵IWMI (International Water Management Institute), "Feeding Everyone: Big Water Issue," *A Forum for Global Water Issue*(July 2009 No.2), p.6. http://www.iwmi.cgiar.org/news_room/pdf/WF_2-2009.pdf

²⁶轉引自 鄭玫，*誰來養活中國？——中國糧食需求預測研究*，臺灣大學國家發展研究所碩士論文（2007年），頁12。

題難以在短期之內獲得改善，加上城市化與工業化的推展也縮小了農業播種面積，這些都將嚴重制約中國糧食生產的發展。²⁷因此進一步建議爲了降低糧食進口的風險，中國必須實行多元化的糧食進口策略，其中包括實現貿易夥伴多元化以及到國外建立糧食生產基地等兩個方針。²⁸由此可見，中國在糧食的國內生產上將會因爲水資源和農業技術提升速度的影響而受到限制。那麼，中國對於糧食的需求評估又是如何呢？根據中國國家統計局所作的預測數據，整理如表1-2：

表1-2 2000年-2030年中國糧食需求預測

年度	總人口	糧食總需求量(億噸)	人均需求量(kg)
2000	13億	385	5
2010	14億	390	5.5
2030	16億	400	6.4

資料來源：中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>

根據中國官方的預測，中國未來的人口成長與糧食需求是向上攀升的。於是若是如Brown等人所分析，中國在糧食的自主生產上，將因爲水資源及農業技術提升速度的限制而面臨到衝擊，那麼中國將在糧食問題上承受越來越大的壓力，這一點是可以預見的。

相對而言，抱持著機會論，認爲中國在糧食安全上無虞的其它學者，其研究就顯示著不同的看法。Gerhard K.Heilig 便認爲 Brown 的研究錯估了中國在可耕地上的狀況²⁹。其研究當中，認爲中國在生產科技上的提升與糧食政策上的調整，是足以協助中國面對糧食生產壓力的。中國學者胡靖在以實證數據分析的研究結果當中也顯示，當中國在未來人口不斷向十四、十五甚至十六億成長時，其糧食

²⁷ 盧良恕、王健，**糧食安全**，頁 114。

²⁸ 盧良恕、王健，**糧食安全**，頁 139。

²⁹ Gerhard K.Heilig, *Can China Feed Itself?* (IIASA,1999),FAQ,
http://www.iiasa.ac.at/Research/SRD/ChinaFood/faq/faq_13.htm.

自給率將會漸漸降到 89%甚至是 60%~70%之間，³⁰雖然胡靖的分析認為，即便如此也不至於動搖糧食安全，唯需是綜合考慮與國際貿易及政策保護之後的分析結果。肖國安、王文濤的研究中，也依靠數據實證分析預測，認為中國在糧食自產能力上，未來的十年(2009 到 2018)間不會有太大的缺口，都能靠進口補足，在後幾年甚至是預期可以供過於求的。³¹

綜上東、西方學者所述。對目前與未來的中國而言，在糧食問題上，著實是有著可預見的壓力到來，其根本原因來自水資源缺乏及國內人口成長幅度，造成的國內自給能力的下降。抱持著「滅亡論」論調的學者，對中國面對的人口壓力、水資源問題及生產技術感到懷疑，於是認為中國勢必在未來要面臨糧食安全帶來的壓力；而抱持樂觀看法的機會論者，除 Gerhard K.Heilig 是根本上挑戰 Brown 在分析中國糧食問題的原因外，中國學者抱持樂觀看法者，多是綜合考量了國際貿易與政策調整因素的結果，認為輔以向外進口及政策的走向調整，可以填補國內生產的糧食自給能力不足的缺口，而並非認為中國有足夠的糧食自給能力。可見對中國未來在糧食安全上的評估，是無法光靠國內自產糧食確保無虞的。

四、中國參與國際建制之研究

本文研究試圖在糧食安全對中國參與國際建制的影響上進行探討，針對中國與東協國家建立的國際建制為研究的主體。首先，針對國際建制的內涵與定義，Stephen D. Krasner 認為是在某個議題範疇中，一套潛在或明示之原則(principles)、準則(norms)、規則(rules)、及決策程式(decision-making procedures)。³²因此其中可以包括了國際組織，或是國際間各國或是透過國際組織所訂立的共同遵守的條約甚至是國際法。中國學者蘇長和進一步對國際建制解釋為，包括為

³⁰胡靖，**入世與中國漸進式糧食安全**，北京：中國社會科學出版社，2003，頁 396。

³¹肖國安、王文濤，**中國糧食安全報告：預警與風險化解**，北京：紅旗出版社，2009，頁 128-129。

³²Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" *International Regimes*(Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-21.

相關國家所接受和遵守的多邊公約、國際機制和作為準則和規則正式安排的國際組織。³³

在目前既有針對中國在參與國際建制上的研究中，Harry Harding 和 David Shambaugh 同樣認為，中國現在看來較以前更為深入地與國際社群要融為一體，但其對於合作的矛盾情緒仍未完全地消除。中國強調要維持中國的價值，係指維持領土的完整、商業發展的能力、限制外國文化及知識對中國社會的影響、以及保持壟斷所有政治權力，如所有政治性活動的組織，都必須經過中央政府的批准並效忠中央。Samuel Kim 則提出「最大化-最小化原則(maxi-mini-principle)」，意即將權力最大化，並將所要負的責任最小化，認為實質上中國只是想取得搭順風車(free-rides)的機會，藉此獲取專業技術、外交援助及相關國際資訊，已達到其更進一步的經濟成長目標。³⁴

而國內既有對中國參與國際建制的研究，多數以傳統安全因素為基礎的議題，例如軍事或是政治為研究的切入點。林文程在有關中共參與聯合國的研究當中，認為中共最近十餘年來積極參與並肯定聯合國等機構的功能，是其在參與國際建制上的一個顯著的態度變化。³⁵故可見中國已對於參與各項國際建制不再陌生與排斥，反而是相當熱衷於其中。而對於參與國際建制的態度與方式，袁易的實證分析理出了一個整合型的架構，將中共在導彈建制當中的策略分成三種模式，分別是原則性不遵守、脅迫下的遵循與管理式遵循³⁶。

唯上述皆為傳統安全因素為主的研究，對於經濟與貿易的相關議題，在吳玲君的研究中指出，中共與東南亞的經貿合作關係日益密切，其主要原因在區域內

³³蘇長和，**全球公共問題與國際合作：一種制度的分析**(上海：上海人民出版社，2000年)，頁78-87。

³⁴參見 Elizabeth Economy, "The Impact of International Regimes on Chinese Foreign Policy-Making: Broadening Perspectives and Policies...But Only to a Point," in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1987-2000* (California: Stanford University Press, 2001), pp.235-237.

³⁵林文程，「中共在聯合國安全理事會的投票行為分析」，**問題與研究**，第45卷第3期(2006年5月)，頁33-34。

³⁶袁易，「中國與導彈建制：國際規範之挑戰與遵循」，**問題與研究**，第43卷第3期(2004年5月)，頁97-133。

強權國家在「國家利益」與「區域利益」的前提下，做有計劃的付出，誘使各國同意合作，無論中共動機為何，如果它要維持在此地區的主導地位，他必須提供有形與無形的公共財以為支撐。³⁷此一論點可供本文研究作為邏輯思辯上另一面的思考，若中共實無巨大至急的糧食壓力，卻仍是與東協國家建立緊密的糧食貿易關係、進口一定數量的糧食。那麼這是否是一種為維持區域霸權，而提供公共財或區域經濟利益予周邊國家的動機在背後驅使所致，可為本文研究的對立成因思考之一。

而中國學者對中國參與國際建制的研究，則認為早期的中國對國際建制與國際社會是無法接受也不願意參與的，之後隨著中國國內的政策轉變及國際情勢的改變，方才開始漸漸接觸國際社會。王逸舟對中國與國際組織的互動，他認為有三個階段，第一階段是從 1949 年到 1970 年。其段時期中國一方面為驅逐臺灣代表、恢復中國在聯合國的合法席位，與美國為首的西方國家進行了不懈的鬥爭，另一方面試圖與其他一些國際組織建立聯繫，同時參加了以蘇聯為首的社會主義陣營建立的一些國際組織和機構。

第二階段則為 1971 年到 1980 年。以第二十六屆聯合國大會恢復中國在聯合國的合法席位為標誌，也是中國與大批國際組織建立或恢復合作關係的一個主要時期。從 1972 年開始，中國陸續加入了聯合國下屬的如開發署、環境規劃署、糧農組織、教科文組織等重要機構，逐步與歐共體、亞洲運動聯合會、國際奧會、國際標準化組織等恢復和發展了合作關係。這一時期的特點是，中外的政治關係發展得比較快，而經貿方面的聯繫比較弱。

第三階段即為 1979 年以後，也是中國國內改革開放方針推動下中國與國際組織關係全新的發展時期。在這一時期裏，中國不僅繼續在國際政治組織內保持活躍態勢，更擴展了與國際經濟貿易金融機構的交往；不僅對一般的政治經濟文化事務有興趣，而且嘗試進入軍備控制和裁軍領域。在這一時期，中國與絕大多

³⁷吳玲君，「中國與東亞區域經貿合作：區域主義與霸權主義之間的關係」，**問題與研究**，第 40 卷第 3 期(2001 年 5 月)，頁 1-21。

數全球性和區域性的國際組織或建立了直接的合作關係，或發展了形式靈活的聯繫。³⁸在建政初期，中國與各種國際建制的互動是較少的，直到 1972 年加入聯合國後狀況方有所改善，到了 1979 年之後，中國的國際建制參與更是越顯頻繁與積極。如今，不論是中國官方或是學界，看待國際建制的角度與參與的意願已不如以往了。

但中國並非已經完全信任所有現今國際建制的運作方式，秦亞青便指出，中國認為現行的國際制度存在三方面的問題。第一、充分性不足；第二、有效性不足；第三、合法性不足。現行國際制度基本上是以美國為首的西方國家在二戰以後確立的，在很大程度上反映了西方價值觀念。由於代表性不充分，所以合法性也就受到質疑。冷戰以後美國多次採取的單邊行動一方面說明國際制度充分性和有效性的不足，另一方面也加大了人們對某些國際制度合法性的懷疑。³⁹由此可見，中國對於參與目前既有、由西方國家主導建立的各項國際建制，仍存有懷疑及戒心，其原因可歸咎於中國認為自己無法從中取得主導權，將會在這些國際建制當中處於受支配的角色。於是近年來，除了努力在參與既有的國際建制，並試圖在其中取得足夠的影響力甚至主導權之外，中國也積極地發起各項國際建制合作，希望藉由主動發起各種國際建制與國際合作，取得更多在國際社會上的影響力及主導權。

故本文主要關注的糧食安全問題，對中國在參與國際建制上的影響是否與前述分析模式相同，亦或因為議題的特殊性，而使得中國將有著另外的策略模式，將為本文研究分析的重點。

³⁸王逸舟，「中國與國際組織關係研究的若干問題」，*社會科學論壇*，2002 年 8 月，頁 7。

³⁹秦亞青，「制度霸權與合作治理」，*現代國際關係*，2002 年第 7 期，頁 10。

第三節 研究途徑與研究方法

研究中國參與國際建制的策略與模式，本文將著重使用國際建制途徑來分析中國在此一與東協合作當中的外交行爲與戰略思考。在目前既有針對中國在參與國際建制上的研究中，Harry Harding 和 David Shambaugh 同樣認爲，中國現在看來較以以前更爲深入地與國際社群要融爲一體，但其對於合作的矛盾情緒仍未完全地消除。中國強調要維持中國的價值，係指維持領土的完整、商業發展的能力、限制外國文化及知識對中國社會的影響、以及保持壟斷所有政治權力，如所有政治性活動的組織，都必須經過中央政府的批准並效忠中央。此種研究的途徑較偏向傳統軍事與政治安全的概念，並且涉及中共統治與領導模式對外交決策的影響，在此種分析途徑中，視維護中國主權、領土與中國價值爲中國在參與國際建制時的優先考量，其餘議題與其抵觸都可能在決策過程當中被捨棄。

Samuel Kim 站在現實主義追求國家權力與國家利益的觀點，對中國參與國際建制的策略提出「最大化-最小化原則(maxi-mini-principle)」，意即將權力最大化，並將所要負的責任最小化，認爲實質上中國只是想取得搭順風車的機會 (free-rides)，藉此獲取專業技術、外交援助及相關國際資訊，已達到其更進一步的經濟成長目標。此種對中國參與國際建制的觀察則認爲，中國於國際建制當中視追求實際利得爲優先考量，能夠從參與國際建制當中獲取越多權力與利益，並且被要求的負擔責任越少，越能夠引起中國在參與國際建制上的興趣與積極度。這樣的途徑思考乃自經濟學風險得失觀念而來，其根本上視中國決策爲一衡量風險與利益的過程，在乎權力與經濟利益的得失。Elizabeth Economy 則綜合前述兩種觀察途徑，並透過對中國參與蒙特婁公約及國際氣候變遷框架協定兩個實例研究，認爲中國在冷戰之後對參與國際建制的思考，有著幾項改變：其一，中國不再像以前一樣，覺得國際建制只會有損其經濟、侵犯其主權跟讓工業先進國從中國得到好處。反倒是開始認識到，要加入國際建制，中國才有獲得國際援助跟

參與建立國際建制的機會；其次，中國的知識社群變多了，從以前二十年前極小的科學社群，到現在完整的社群跟官方研究機構，如此不但有助與國際社群互動以取得資源和技術的協助，有才幹的科學家們，也能快速地提供領導人跟官方決策及談判上所需的知識；其三，政府的角色仍是最終決定者，而中國政府在乎的還是經濟發展為重，從其談判策略跟核心價值中可看出，如同在臭氧限制的例子中，就算科學家們提出再多的國內研究佐證，要是沒有國際間的同意提供援助，中國也不會那麼快決定加入。也因為參與的最終決定權還是在官僚手中，要瞭解中國的政策，就要先瞭解中國的官僚政治與其利益所在為何。⁴⁰

而溫特(Alexander Wendt)的社會建構論觀點，則是考慮國際體系的文化性結構對國家身份和利益的建構作用。建構主義超越行為，探討本體，著重考慮體系結構和行為體之間的建構進程，即國際體系結構建構行為體身份和利益，行為體只有具備身份和利益之後才能採取與之相稱的行動。溫特認為國際政治是一個不斷發展的過程，在這個過程中，國家相對異己而界定自我身份，並且賦予異己相應的對立身份，並根據此一定位進行互動。⁴¹國內學者袁易針對溫特的觀點認為，社會建構論對宏觀層次的結構過於依賴，關心的只是宏觀層次上結構對身分和利益的建構作用，結構如何通過規範、規則或制度的形式來建構能動者的身分與利益並起到作用，對能動者如何在此一結構中所採取行動反而忽略不談。也就是其點出了能動者不斷的造就和再造自我和異己的核心概念，強調了結構對遵循的作用總是處於某種奧妙的進程之中，但卻對能動者偏好選擇的因果機制不加著墨。⁴²於是透過溫特的社會建構論觀點，進一步提出一套有關「能動與互動的聯結」的中階理論作為補充，進行了實證分析後理出一個整合型的架構，將中共在導彈建制當中的策略分成三種模式，分別是原則性不遵守、脅迫下的遵循與管理式遵

⁴⁰參照 Elizabeth Economy, “The Impact of International Regimes on Chinese Foreign

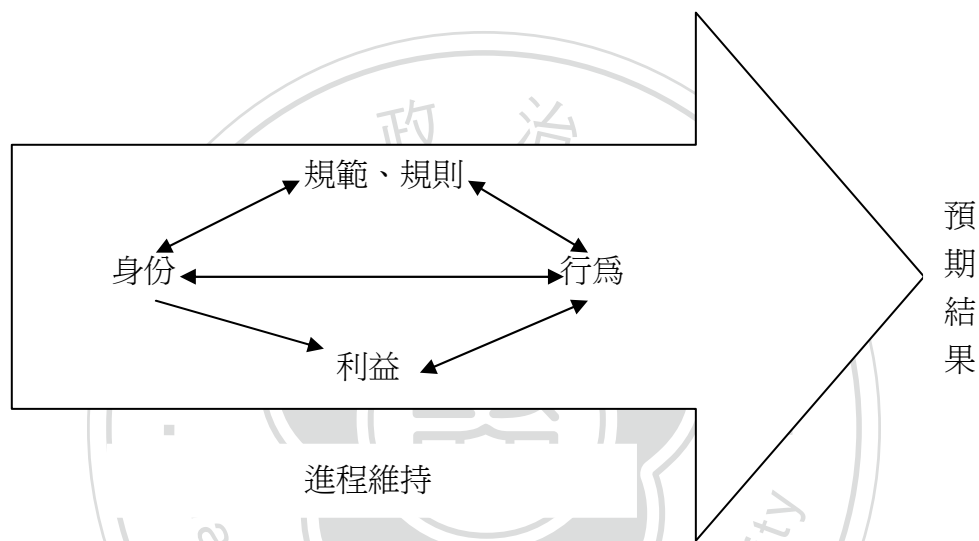
Policy-Making,” in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), pp.254-256.

⁴¹亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著、秦亞青 譯，**國際政治的社會理論**(上海：上海人民出版社，2000)，頁 25。

⁴²袁易，**中國遵循國際導彈建制的解析：一個社會建構論的觀點**(台北：五南圖書出版，2004)，頁 6。

循。此外，中國學者秦亞青及魏玲，也使用了社會建構論的觀點，建立了一套「進程主義的社會建構模式」來剖析中國與東協建立東協十加一，甚至是參與包括日、韓在內的東協十加三的行爲模式。其模型架構如圖 1-1：

圖 1-1 進程主導的社會建構模式



資料來源：秦亞青、魏玲，「結構、進程與大國的社會化---東亞共同體建設與中國崛起」，朱鋒、羅伯特·羅斯 主編，**中國崛起：理論與政策的視角**，頁 239。

秦亞青與魏玲認為，進程不僅是手段，也是目的，在社會化的過程當中起關鍵作用：維持進程，就維持了身份的實踐。我們所說的進程起關鍵作用，並不僅僅是在進程產生限制性的和構成性的規則及規範這一意義上，而是將進程本身作為實踐活動的中心。⁴³藉由這樣的模型探討中國在參與東協十加一，甚至是擴大到建設東亞共同體的行爲模式上，他們最終認為中國是在參與的過程當中接受東亞地區的社會化，也是在推進這個建制的形成。這樣的進程是手段也是目的，作為手段，它推展了建制的形成；作為目的，它維持了地區穩定、塑造地區規範，

⁴³秦亞青、魏玲，「結構、進程與大國的社會化---東亞共同體建設與中國崛起」，朱鋒、羅伯特·羅斯 主編，**中國崛起：理論與政策的視角**(上海：上海人民出版社，2007)，頁 238-239。

也建構地區的集體身份和認同。⁴⁴這是與西方新現實主義或新自由主義截然不同的解釋觀點。

本文將藉由現實主義觀點下的「最大化-最小化原則」及社會建構論觀點的建構國際建制參與行為這兩種途徑，試析中國在與東南亞國協建立東協十加一的過程中，是屬利益的追求或是已透過能動與互動內化成一種建構出來的參與行為。特別在糧食安全議題的部份，中國是單純追求一個最大化利益、最小化責任的方針，亦或是符合建構論所描繪的，成爲一個國際社會中透過互動，而對此一議題產生集體認同並進行共同合作的一員。

本文研究的主體在國際建制與議題因素對其運作之影響，首先需針對研究對象的國際建制在建立背景與運作方式進行瞭解，同時再以設爲研究自變項的議題爲切入點，觀察分析其在建制運作中影響的層面爲何？因此所採取的研究方法爲藉由蒐集中國與東協在建立東協十加一過程當中的各項官方條約、議定書及貿易協定，佐以相關的既有研究及貿易數據，透過文獻分析法(Document Analysis)及進行數據的比對，來瞭解糧食安全此一因素，在東協十加一建制當中帶來的影響。並希冀能更進一步探知糧食安全這樣一個屬於非傳統安全範疇中的議題項目，對中國在參與國際建制之時有怎麼樣的影響，如何才能夠在國際競逐的舞台上，於糧食安全議題的部份佔到優勢？

第四節 研究範圍與研究限制

本文的研究範圍主要以中國與東協建立的十加一機制的運作爲主，尤以中國方面的外交戰略走向爲其主要的範疇，用以做爲切入點的主要議題則是糧食安全的相關外交政策及雙方簽署的協議及進行的合作。時間方面則主要以中國與東協正式建立對話管道的 1991 年爲範圍起算，希望在這樣的範疇中探討中國與東協

⁴⁴同上註，頁 257。

雙邊關係的發展與中國在其中的外交戰略，受糧食安全此一議題的影響狀況。唯藉由單一項雙邊關係與單一項議題，解釋中國在參與國際建制上的行為模式，將只能對中國在參與國際建制的行為模式做出一部份解釋，欲達到完整解釋中國在參與國際建制上的通則性行為狀況，恐非本文研究能夠一次囊括，需待更大的範圍與相關資料以進行另外更深入的相關研究。



第貳章 糧食安全概念發展

欲探究糧食安全此一概念發展的沿革與現況，需先自傳統安全與非傳統安全的發展論起。尤其所謂非傳統安全的出現，乃相對於傳統的安全觀而言，故在論及屬於非傳統安全範疇之一的糧食安全時，需先梳理傳統與非傳統安全的沿革與差異。本章將依照從傳統到非傳統安全概念的發展，以至糧食安全此一概念的發展，分為傳統安全與非傳統安全概念、糧食安全概念的沿革與地位與糧食安全概念與國際建制三個小節，各小節透過整理各學派與學者對安全概念的觀點與討論，以呈現糧食安全此一概念的發展演進，以及在當代國際建制運作中的影響。

第一節 傳統安全與非傳統安全概念

在國際關係的領域當中，以現實主義視國家為國際間互動的單位、行為主體的觀點出發，當吾人論及「安全」一詞時，所指涉的當為一國之安全，意即國家安全。而這樣的國家安全概念的出現，是伴隨自威斯發利亞和約(Peace of Westphalia)之後，完整的國家概念與實體出現，隨之在主權原則和相應的國際條約基礎上的國際關係也逐步形成。「安全」概念就與「國家」概念開始緊密相聯。¹但針對國家安全的範圍界定，學界卻始終沒有一個定見，美國學者 Mengold 在國家安全與國際關係(National Security and International Relations)一書中提及，以詞源觀之，「國家安全」是一個美國概念，雖在美國第四任總統 J. Madison 的著作中可以找到有關的想法，但它的真正出現只是進幾十年的事。²至 1947 年美國

¹陸忠偉 主編，**非傳統安全論**(北京：時事出版社，2003)，頁 13。

²Peter Mengold, *National Security and International Relations*(London and New York: Routledge, 1990), p.2.

通過國家安全法(National Security Act of 1947)³，此為國家安全一詞首見於正式法律條文當中。此後遂可見國家安全一詞在各國政府的政策文件或法律條文當中出現。基於對「安全」的詮釋，西方學者把「國家安全」定義為一國對關乎其利益的各種威脅的一種感知以及對消除這種感覺所作的努力。⁴其後 Barry Buzan 綜合了十數位代表性學者的定義，進一步將「安全」概念加以界定，認為其有幾個著重的要點，分別是國家利益保障、避開戰爭、核心價值的保衛、對抗外來侵略的能力、避免現有的國家狀態遭受外力威脅等等。⁵但針對這些西方學界研討出來對於「安全」的定義，國內學者劉復國則認為應當注意兩個部份，其一是這些界定皆是起源於西方國家的「國際安全體系」與「國家意念」，且充份反映出籠罩在兩極體系下，著重傳統軍事對抗為主的思考。其二是所以界定都是西方學者所提出，並未選擇任何開發中國家的界定。充滿歐美先進國家的界定模式，是否普遍適用於其它地區國家，是需要存疑的。⁶

在傳統現實主義觀點之中，國家是國際社會的行為主體，而國際社會本身處於一個無政府狀態，並無一個超越各國政府，可協調約束各國行為的「超國家」組織存在。在此情形之下，各個國家存在的基本目的便在增強自身的實力與權力，以求確保自身的安全與存續，進而追求各種國家利益。⁷在各國確保自身領土完整、主權獨立與追求國家利益的同時，由於主權的排它性及資源的有限性，國家間的衝突與磨擦難以避免。而使用軍事手段甚至訴諸戰爭，成為了最後也是最有效率的方式。在這樣現實主義觀點的影響下，國家安全的問題便是國家間的戰爭問題，獲得安全的手段就是軍事力量。⁸整個二十世紀，傳統大國和一些地

³參照 美國國防部國家安全法條文頁面，

http://www.state.gov/www/about_state/history/intel/intro6.html。

⁴陸忠偉 主編，**非傳統安全論**，頁 14。

⁵參見 Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edition(Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers,1991), pp.53-68.

⁶劉復國，「綜合性安全與國家安全 亞太安全概念適用性之檢討」，**問題與研究**，民國 88 年 2 月，第 38 卷第 2 期，頁 23。

⁷參照 張亞中 主編，**國際關係總論**，台北市：揚智文化，2003，頁 35。

⁸Paul B. Stares ed., *The New Security Agenda: A Global Survey* (Tokyo: Japan Center for International Exchange,1998), p.27.

區性國家都十分重視自身軍事力量發展，這種局面直到冷戰結束之後，人們對國家安全，甚至是國際與全球安全的的議題方有所改變，產生了新的認識。⁹於是冷戰時期的安全觀便被視為是傳統安全觀，在這種傳統的安全觀念之中，一個國家的軍事與政治安全是主要被關注的面向。

而冷戰後出現的非傳統安全觀，則是相對於傳統安全觀所衍生出來的。其與傳統安全觀同樣都是一種安全觀念，差異在於對安全認識的視角、安全的主體、安全的性質界定、安全的含意的內容有所不同。非傳統安全觀強調安全依然重要，但不是安全的唯一主體，其內容不只是政治與軍事安全。¹⁰並認為國家安全與國際安全，甚至是全球安全都是互相聯動的，單一國家並不是只專注於自身的軍力發展以確保自己的領土、主權完整便可以達到完整的確保安全。在冷戰結束與蘇聯解體之後，原本冷戰時期的兩大軍事集團緊張對峙、以及在意識形態、經濟與政治上的對立也隨之瓦解。加拿大學者 John Kirton 便認為，1945 年二次世界大戰結束以來，在安全方面大致有三種威脅，分別是舊的威脅、新的威脅及正在出現的威脅。¹¹其中舊的威脅所指的是傳統安全觀講的軍事與政治安全，至於後兩者則屬非傳統安全觀的範疇，也是二次大戰與冷戰結束之後，全球所主要面臨的威脅來源。

美國學者 Fidas 則進一步闡述了冷戰時與冷戰結束後的威脅來源差別，Fidas 認為，冷戰時期的威脅是「有威脅者」的威脅，而冷戰後則是一種「沒有威脅者 (threats without threateners)」的威脅。¹²意即在傳統安全觀當中，威脅的來源有其明顯的對象，通常是直接以軍事或政治力量威脅到某一國之固有領土或是主權的其它國家，對此一國家來說便是其威脅的來源，是威脅者；但在非傳統安全的範疇當中，認為不再只有對於領土或主權的軍事與政治壓力會帶來威脅，而是在冷

⁹陸忠偉 主編，**非傳統安全論**，頁 17。

¹⁰陸忠偉 主編，**非傳統安全論**，頁 18。

¹¹John Kirton, *The Seven – Power Summit as a New Security Institution*,
<http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton199301/kir4.htm>.

¹²George Fidas, *Global Development 4 : Non-Traditional Security Challenges in International Politics*,
<http://www.maxwell.syr.edu/ir/globdev04.syl-f2kl.htm>.

戰結束，因為國際情勢的演變，國際間越來越頻繁地往來之後，許多根源於國家間互相往來或依賴，而進一步產生的新威脅，可能是跨國的、是綜合原因的、甚至可能是危及全體人類生存，而不再只是單一國家遭受壓力的威脅。沒有那一個國家是這些威脅的製造者，但有超過一個國家，甚至是全體人類都面臨著這些威脅。簡言之，面臨非傳統安全的主體仍是國家，國家仍是面臨及處理這些新安全威脅的主要角色。但處理的方式已與冷戰時期不同，需要重新的思考和規劃。¹³

於是，今天吾人界定非軍事因素的發生對國家安全產生威脅，已朝向更廣義的綜合性安全概念，因此更需要衡量威脅的本質，和會不會威脅到生存所須的必要因素。因為只有會威脅到主體生存問題的，才可被歸類為是國家安全的範圍。¹⁴除傳統軍事與政治安全之外的議題範圍相當廣泛，面對任何一項非傳統安全範疇當中的議題，仍需思考其對國家影響輕重來衡量其威脅到國家安全強度如何。

對於這樣從傳統安全觀到非傳統安全觀演變的背景因素，俞曉秋、李環整理為四大項的背景因素，以及列出在傳統軍事與政治安全之外，會威脅到國家安全的非傳統安全主要範疇內容，其中包括了冷戰後國際格局的變化帶來的非傳統安全問題的凸顯與冷戰後國際格局的變化關係密切，舊有冷戰時兩極對立的體系瓦解之後，許多與原本傳統軍事、政治安全不同的非傳統安全議題慢慢浮現。

其次是經濟全球化進程的加速和擴展。冷戰不只是政治與意識形態兩極嚴重對立的結束，附帶著也是共產主義與資本主義兩種經濟體制嚴重對立的中止。各國重新追求經濟發展，促進了經濟全球化的發生。但全球化的推展也為國際社會帶來了新的問題，國際經濟與社會中存在的各種弊端、問題快速流竄，加上全球通訊的快速發展，國際媒體影響力的擴張等發展，都帶來了屬於非傳統安全範疇的各式新興議題。

第三是冷戰後各國日益重視經濟與社會的發展。各國政府、民眾的注意力出現轉移，不再如冷戰對立時期一般，只注重軍事安全與意識型態領域的國際衝

¹³陸忠偉 主編，**非傳統安全論**，頁 31。

¹⁴Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, p.21.

突，而是開始對國際關係中的經濟、科技、環境與文化等相關議題產生更多關注與興趣。進而使得許多國家逐步將這些問題視為對國家安全的新威脅，並重新調整綜合國力的發展戰略，重視提高國家的綜合安全保障能力。最後則是國際安全理念與範式的變化。面對冷戰後不同的世界狀況與發展情勢，人們受到永續發展(sustainable development)和人類安全(human security)這兩種思潮的影響，對於世界發展的觀點不再是為求生存而相互在軍事與政治上競爭，而是希望透過尋求包括經濟、文化社會與各項新興議題的合作，共同為人類發展與永續生存而努力。進而也影響了冷戰後在安全觀念與安全範式(security paradigm)上的改變。¹⁵

而關於非傳統安全的範疇內容，根據俞曉秋、李環的研究整理為幾大範疇，包括經濟金融安全問題、能源安全問題、環境安全問題、水資源安全問題、武器擴散問題、文化安全問題、資訊安全問題、流行病安全問題、人口安全問題與跨國犯罪安全問題等。

其中像經濟金融安全問題，即是因為冷戰結束後地位上升，以經濟和科技為核心的綜合國力成為各國之間競爭的焦點而漸漸浮上檯面的。金融安全的核心是規避金融風險。主要目的在防範金融危機；能源、環境與水資源安全問題，則都是關乎人類生存的資源條件問題，如何面對地球上有限的資源不斷受人類耗用而減少，甚至是因為人類生存破壞自然環境而帶來的生態與資源缺乏問題。比起軍事與政治上的互相競爭衝突，資源問題更需要的是國家間共同合作面對，而不是單純地為了爭奪資源而產生衝突；武器擴散問題是延續傳統軍事安全而來，但關注的不再是如何藉由強化國家軍事武力來確保國家安全，而是關注如何藉由管制甚至是防止武器擴散，減少世界上武裝軍事衝突對人類生存帶來的威脅，特別是大規模的生化武器或是核子武器的擴散與使用；文化安全問題則是指各個國家社會或是民族的傳統文化、意識型態的發展與延續問題，力求人類的傳統文明或是少數族群文明不至在全球化的影響下消失；而資訊安全問題則是全球化及網際網路普遍化之後，帶來的在資訊安全與網路活動上的安全威脅；流行病的傳染則不

¹⁵參照 陸忠偉 主編，**非傳統安全論**，頁 38-50。

是新出現的問題，卻因為冷戰結束後的全球化快速推展，全球的人與物資流動頻繁，加重加快了流行病出現時的傳播範圍及速度；人口安全問題則是對於地球上不斷成長的人口數字，在突破六十億之後，造成在資源使用及生存空間上的問題，關乎人類發展及資源利用，亦需全球各國來共同合作處理；跨國犯罪的問題，也是透過全球化的發展，各國各地之間的交通往來日益發達而漸漸浮現，各國間需要更緊密有效的合作，才能夠完成打擊跨國性犯罪的目標，各國對於犯罪問題，已不再只是關注本國內部的狀況就足夠的了。¹⁶

從上述整理當中可見，在非傳統安全的範疇當中，皆是有別於傳統安全以軍事為基調、以單一國家為行動者的觀點。非傳統安全的範疇當中，關注的都是偏向社會、經濟層面議題所對一個或多個國家，甚至是全球國家所帶來的安全威脅。在非傳統安全的範疇當中，即便仍有涉及軍事武器的武器擴散議題，或是涉及暴力與武裝行動的跨國犯罪安全問題，但其議題討論影響的層面都不再只是針對單一國家，意即任何一個國家面對這些屬於非傳統安全的議題，都無法獨力處理，也無法只考慮自己國家的狀況，都需要多國甚至國際間的通力合作方能面對這些議題。且非傳統安全的威脅所指涉的領域非是固定不變，國內學者朱蓓蕾便認為其會隨時間與環境的變遷而有所改變，亦會隨著各國國情的差異而有不同的優先順序。¹⁷

總結傳統安全與非傳統安全之間的差異比較，朱蓓蕾所研究的整理比較如下表2-1：

¹⁶同上註，頁 38-50。

¹⁷朱蓓蕾，「兩岸交流衍生的治安問題：非傳統性安全威脅之概念分析」，*中國大陸研究*，第 46 卷 5 期(2003 年 9 月)，頁 28。

表2-1 傳統安全與非傳統安全比較

	傳統安全	非傳統安全
行為主體	傳統安全關注的對象和行為主體是國家，注重的是國家安全，區域安全與全球安全只是國家安全的延伸。	非傳統安全關注的行為主體不僅是國家，尚包括個人、次國家團體，以及國際組織機構，其不僅重視國家安全，亦著重人類安全、區域安全及全球安全。
界定取向	傳統安全獨重高階政治議題。	非傳統安全雖然仍重視高階政治議題，但以低階政治議題為首要關注重心。
威脅來源	傳統安全是指來自其他國家的軍事威脅等外來侵略。	非傳統安全則是除了來自其他國家的政治、軍事與非軍事(包括經濟、社會、環境、跨國組織犯罪)等直接的外在威脅之外，還有來自國家內部的內發性威脅，甚至可能是內外因素相作用獲得威脅成因。
保衛標的	傳統安全保衛標的指的是國家生存、主權與領土的完整、政治的獨立、國內秩序的維護，以及人民的安全。	非傳統安全則在追求國家內部與外部所有領域(包括人身、政治、經濟、社會、文化、軍事與環境)之可持續性安全、個人生存之基本需求，以及全體人民的福祉等重大利益與核心價值免於受到侵害。

資料來源：朱蓓蕾，**兩岸交流的非傳統性安全**(台北：遠景基金會)，頁44-45。

簡言之，非傳統安全的範疇脫離了原有傳統安全限於軍事與政治的框架。其內容涉及的面向更加廣而深，也代表著在冷戰之後的國家安全，不再僅是只受到傳統的軍事與政治因素帶來的壓力。諸如社會、經濟、環保與資源等等議題都會成為國家與國際間安全上壓力的來源。1994年聯合國開發總署出版的「人類發展報告」(Human Development Report)當中亦明白宣示：「長久以來，安全的概

念被狹隘的解釋為：來自境外侵略的領土安全，或外交政策中國家利益的保護、或來自核子大災難的全球安全。安全與民族國家之關係遠甚於人民之關係，……而人民所尋求者乃每日生活當中的安全。對許多人而言，安全意味著保護他們免於疾病、饑餓、失業、犯罪、社會衝突、政治迫害和環境危險的威脅」。¹⁸這種被稱為「人類安全」(Human Security)的新方向，認為安全應討論經濟安全、糧食安全、健康安全、環境安全、身體安全、共同體安全及政治安全；其他有關全球性的安全威脅包括一、人口的增長；二、全球所得差距的擴大化；三、國際人口遷徙的增加；四、不同形式之環境惡化；五、毒品走私；六、國際恐怖主義。¹⁹而本文要探討的重點，便是由非傳統安全當中的糧食安全與其影響著手。

第二節 糧食安全概念的沿革與地位

在論及糧食安全概念的沿革與地位之前，需先提及糧食安全此一概念之所以屬於非傳統安全的幾項特徵展現。根據中國學者盧良恕、王健的研究整理，糧食安全此一概念有著四項特徵可突顯其屬於非傳統安全，分別是跨國性、轉化性、主權性與協作性。²⁰跨國性指的是糧食安全帶來的壓力非是針對單一國家產生，而是許多國家甚至所有人類都必須面臨的壓力。世界農糧組織也提出保證糧食安全是一項國際性責任的看法，這將是跨國性全人類都需要面對的問題，不是單一國家的問題；而轉化性則是指糧食安全問題的擴散影響，可分兩部份理解，其一是一國的糧食安全若產生問題，且未得到妥善的解決，那麼將可能對其它國家也產生糧食安全上的影響，造成負面的外部性。例如若原本糧食產量穩定可供外銷的國家發生了糧食安全的問題，將會連帶影響原本依靠向其進口糧食以維繫國內

¹⁸United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (New York: United Nations, 1994), p.22.

¹⁹United Nations Development Programme, "Redefining Security: The Human Dimension," *Current History*, No.94, 1995, pp.230-236.

²⁰參照 盧良恕、王健，**糧食安全**(杭州：浙江大學出版社，2007)，頁 11-13。

糧食安全的糧食進口國家。其二是對其它方面的影響，即糧食安全發生問題的狀況下，有可能引發其它諸如人口死亡率上升、社會治安變差等等的影響；主權性則是指糧食安全的發生最初都自一國國內發生起，但依各國國內國情不同，故同樣有糧食安全問題，卻不是每個國家都能夠採取同樣的應對方式，仍是要由國家應地制宜自主決定最適切的應對方式；最後是協作性，乃指雖然全球目前整體的糧食生產量與需求量大致為平衡，卻因為各地各國之間的可耕地面積、水資源與人口數目等狀況的不同，造成有國家或地區會面臨到糧食安全上的危機，各國間的糧食自給率各不相同。於是解決糧食安全的問題應當透過國際間的共同協作，非是一國之力能夠自行處理的。

糧食問題的本身，並非獨立出現。其可說是由水資源問題延伸而來。加拿大學者巴洛(Maude Barlow)與克拉克(Tony Clarke)便在其研究當中指出，過度地農業灌溉長期下來，不但會影響土地地力，使得可耕地面積逐漸縮小，²¹且目前全球所生產糧食的 10%，其所灌溉用的水源未能獲的補充。若照預期人口成長直到 2025 年，人類所需的灌溉水源將較現在成長 2000 立方公尺。²²在水資源上的缺稀，將直接帶來人類在糧食上的壓力。另外人口成長的問題，也是影響著糧食安全問題的另一因子，全球人口數字不斷成長的同時，所帶來的糧食需求壓力自然也日漸沉重。因此，糧食問題是受許多其它議題影響而產生，其內容有著相當多重的層面需要處理。

而糧食安全(food security)概念最早自 1975 年在羅馬舉行的聯合國農糧組織(FAO)召開的第十八屆世界農糧組織大會上出現，在報告中對糧食安全的認定，是「保證任何人在任何時候，都能夠得到為了健康生存所需的足夠食物」。²³爾後接著在 1983 年的第二十二屆大會上又修正成，「保證任何人在任何時候，都能夠

²¹莫德·巴洛(Maude Barlow)、托尼·克拉克(Tony Clarke) 著，張岳、盧瑩 譯，*水資源戰爭*(北京：當代中國出版社，2008)，頁 35-36。

²²同上註，頁 48。

²³聯合國農糧組織(FAO)官方網站，第十八屆世界農糧大會報告書頁面。
<http://www.fao.org/docrep/x5589E/x5589E00.htm>

買得到也買得起所需要的基本食物」，²⁴以及加入了對農業與農村發展、穩定的農產品貿易與銷售管道的關注。1985 年的 11 月，聯合國農糧組織通過了「世界糧食安全協約」，其中認為各國政府負有確保本國人民糧食安全的基本責任，並敦促發展中國家促進糧食生產，作為確保本國糧食安全的第一道防線，提到發展中國家應避免對進口糧食特別是對本國不能生產的基本糧食的依賴。²⁵1996 年的羅馬宣言與其行動計畫(Rome Declaration on World Food Security and Plan of Action)中更是對「糧食安全」的意涵，做出了進一步更明確的定調，宣言中指出，「只有當所有人在任何時候都能在物質上與經濟上獲得足夠且安全又富有營養的糧食，以此滿足其健康的生存與對糧食的喜好時，才算是實現了糧食安全」。²⁶

而針對聯合國農糧組織對「糧食安全」此一概念的定義，吾人可將之視為包括了三個部份。第一，糧食必須是充足的，足夠於供給需要的人民。第二，是人民需要是有能力得到糧食的，意即人民要買得起或是買得到，而不是空有糧食卻無法達到需要的人民手中。第三則是前兩者的穩定性，是否能夠長時間穩定地達到有足夠的糧食供應，且需要的人民也能夠持續穩定地有購買得到的能力。這三個部份缺少了任何一項，都無法達到農糧組織所定義的「糧食安全」。

除了糧食生產上的問題外，確保人民獲得足夠的營養成份也日漸成為關注糧食安全的一個重要面向。1992 年世界農糧組織與世界衛生組織共同召開了「國際營養大會」，要求與會各國承諾加強營養監測與教育手段，「在提高全民營養認識的基礎上，確保所有人都能持續做到營養充足」。並在 1996 年的世界糧食首腦會議上重申「人人都有獲得安全而富有營養的糧食」，要求在 2015 年能把世界上饑餓與營養不足的發生率減少一半。²⁷這些都表現出對糧食安全的關注，除了生產量的面向，還進一步包括營養提供的面向，也就是應該如何處理饑餓與營養不

²⁴聯合國農糧組織(FAO)官方網站，第二十二屆世界農糧大會報告書頁面。
<http://www.fao.org/docrep/x5563E/x5563E00.htm>

²⁵盧良恕、王健，**糧食安全**，頁 3。

²⁶聯合國農糧組織(FAO)官方網站，羅馬宣言及其行動計畫書頁面。<http://www.fao.org/wfs/>

²⁷聞海燕，**糧食安全——市場化進程中主銷區糧食問題研究**，頁 6。

足問題。也就是新馬爾薩斯論者²⁸所擔憂的。此外，近年來許多國家面對能源危機與減碳需要時，大量使用穀物進行生質燃料的，也造成在人口成長之外，另一個對糧食需求增加的原因。²⁹總括地說，糧食安全的內涵在經過不斷地沿革與發展之後，其中包括糧食的生產力、糧食需求的上升、各國的自給能力與饑荒及營養不良的問題。糧食是否能夠生產足夠？以及生產出來的糧食是否能夠有效的提供給人民所需的營養？或是有著分配不均或是取得困難的問題？成爲了關注糧食安全問題上最常見的兩個指標。

近年來，國際間由於各種天然災害造成的糧食產量下降，進而導致國際糧食價格上升，各國紛紛採取各種措施平穩國內糧食價格，或是抑制本國產糧食大量出口。如日韓加緊拓展海外農場，2008年4月韓國自蒙古以無償援助的方式取得二十萬公頃的土地、日本亦長久以來皆與拉丁美洲及東南亞國家有合作投資海外農場，以供應國內糧食需求。但在油價也高漲的年代，需將糧食產品運送回國的海外農場作法，並無助於降低糧食的價格；同時日本也鼓勵國民多食用本國產量大的大米，藉以降低生產及向外購入小麥所花費的成本；有許多糧食出口國的東南亞地區也各有應對方式，越南於2008年限制國內大米出口的數量、泰國作爲糧食出口國，開始動用存糧平價出售，以求平抑糧價、馬來西亞則開始擴大稻米種植面積，要改變原本多以種植棕櫚、橡膠樹等經濟作物，再以獲利購入所需糧食的模式，希望能提高國內糧食自給的比率。

俄羅斯先是持續維持糧食出口的高稅率，避免國內所產糧食大量出口造成國內糧價再升高，同時農業部長阿列克謝·戈爾傑耶夫則於2007年的6月在烏克蘭農工綜合體問題委員會上提出了「糧食 OPEC」的概念，獲得烏克蘭與哈薩克等國的支持，卻在之後遭到美國與澳大利亞的反對而未能成功推動；泰國也於2008年5月3日在東協貿易部長會議上提出類似的倡議，希望能結合越南、東

²⁸新馬爾薩斯論者繼續馬爾薩斯在人口論中的論述，並進一步認爲糧食供給會產生問題而引發饑荒，會有無法取得足夠糧食的問題，尤其是針對發展中國家對主要糧食生產力成長放緩的情況。

²⁹文斯·凱博(Vince Cable)著、許瑞宋 譯，**石油、糧食、中國崛起**(台北縣：繁星多媒體，2009)，頁127。

埔寨、寮國及緬甸等四個東協國家成立類似 OPEC 的「OPRC(Organization of Rice Exporting Countries)」，即大米輸入國組織或稱大米 OPEC，希望能藉此在國際糧價不斷上漲之時維護自身利益。卻亦遇到菲律賓及亞洲銀行行長黑田東彥的反對而未果；印度也爲了平抑國內糧價而於 2007 年實施小麥及大米的期貨交易禁令；埃及政府開始進行糧食價格的補貼，希望不要造成人民購得糧食的困難；尼日取消了糧食進口的關稅、巴西試圖提高小麥的種植面積與產量；拉美國家於 2008 年 4 月 23 日，由委內瑞拉、古巴、玻利維亞及尼加拉瓜四國商定成立「糧食安全基金」及促進農業發展計劃。同時歐盟也對拉美國家伸出援手，提供近 1.2 億歐元對拉美國家進行糧食援助。³⁰各國詳細狀況與對應政策整理如表 2-2：

表 2-2 近年各國應對糧食問題狀況

國家	應對政策內容
日本	鼓勵國內民眾食用國內產量多的大米，以降低向外購買小麥的比例、持續與東南亞及拉丁美洲合作海外農場。
韓國	2008 年 4 月，與蒙古合作海外農場
俄羅斯	持續維持國內糧食出口高稅率、2007 年 6 月倡導「糧食 OPEC」，受美、澳反對未果。
泰國	動用存糧平價出售，以求平抑糧價。2008 年 5 月 3 日在東協貿易部長會議上提出「OPRC」倡議，希望能藉此在國際糧價不斷上漲之時維護自身利益。遇到菲律賓及亞洲銀行行長黑田東彥的反對亦未成功。
越南	2008 年限制國內大米出口的數量，不得超過 2006 與 2007 年的百分之五十。
馬來西亞	擴大稻米種植面積，不再鼓勵以種植棕櫚、橡膠樹等經濟作物，再以獲利購入所需糧食的模式。

³⁰參照 唐風，**新糧食戰爭**(台北市：大地出版社，2009)，頁 80-144。

印度	2007 年實施小麥及大米的期貨交易禁令，避免國內糧價升高。
埃及	進行糧食價格的補貼，避免民眾買不起價格高漲的糧食，而引發社會不穩定。
尼日	取消了糧食進口的關稅，以期提高糧食進口的數量與降低進口成本。
拉丁美洲國家	委內瑞拉、古巴、玻利維亞及尼加拉瓜四國商定成立「糧食安全基金」及促進農業發展計劃，並接受來自歐盟近 1.2 億歐元針對的糧食的援助。
歐洲國家	歐盟對拉美國家進行糧食援助；英、法兩國放寬對於糧食基因改造的法令限制，以期以科技提升糧食產量。
巴西	試圖提高小麥的種植面積與產量

資料來源：唐風，**新糧食戰爭**，頁 80-152。作者自行整理製表而成。

由此可見，近年來在國際間糧食供需問題所產生的壓力日漸浮現，其原因大體而言不外乎是天災影響糧食產量，及國際糧食貿易狀況。各國對於糧食問題也各自展開應對的方式。除了國家的各別行動之外，國家間的合作及跨國的國際建制也開始注意有關糧食安全的議題，並開始採取各種行動。

第三節 糧食安全概念與國際建制

面對糧食安全這一個新興的非傳統安全議題，國際間近年來也出現許多討論與行動，也有不少以糧食問題為主軸的國際建制出現，或既有的國際建制開始討論有關糧食安全的相關議題。聯合國世界農糧組織(Food and Agriculture Organization of United States, FAO)除了定期召開的世界農糧大會之外，近年來還積極辦理了各項會議、相關組織及行動計畫，例如 2009 年在羅馬召開的世界糧食安全首腦會議(World Summit on Food Security 2009)以及探討未來糧食安全發展的高級專家論壇(High-Level Expert Forum---How to Feed the World in 2050)、幫

助各國政府推廣農業生產、投資農村基礎建設與協助農民生產糧食技術等各項支援的糧食安全特別計劃(Special Programme for Food Security)等。此外，許多既有的國際建制也開始對糧食安全問題進行關注。東南亞國協(ASEAN)在農業與森林的部長級會議聲明當中，將其地區糧食問題及對外糧食貿易置於重要政策走向之一。³¹

泰國也在東協貿易部長會議上提出「OPRC」倡議，希望能藉此在國際糧價不斷上漲之時維護自身利益。卻因遇到菲律賓及亞洲銀行行長黑田東彥的反對而未能付諸實行。³²以及歐盟也開始關注糧食安全的問題，³³同時也對拉丁美洲國家的糧食需求提供援助。於此可以發現，糧食安全的問題或尚不是各國在安全問題上最優先的議題，但畢竟糧食問題關係到人民基本生存的狀況，在全球可耕地越來越少、水資源亦日漸缺稀的情況下，糧食安全的問題也日漸浮上臺面，成為許多國家與國際建制當中熱烈討論的議題之一。但如同前引述盧良恕、王健的分析所指出的差異相同，開發中國家關注的面向在於糧食供給數量是否足夠；而已開發國家則已經開始關注糧食的品質安全與生產過程等面向。

針對上述國際建制對糧食安全問題的關注，茲整理為表格如表 2-3：

表 2-3 國際建制對糧食安全問題的關注

國際建制		關注內容
聯合國農糧組織(FAO)	世界農糧大會	定期觀察世界糧食問題
	世界糧食安全首腦會議 (2009)	針對日漸嚴重的饑餓人口問題進行高峰會，並宣言確認當前的目標是到 2015 年，飢餓人口減半。

³¹參照 東南亞國協官方網站，食物、農業與森林(Food, Agriculture and Forestry)頁面，<http://www.aseansec.org/19587.htm>。

³²唐風，**新糧食戰爭**，頁 106-107。

³³參照 歐盟官方網站，糧食安全(Food Security)頁面，http://ec.europa.eu/food/index_en.htm。

	高級專家論壇(2009)	以「如何在 2050 年養活世界 (How to feed the World in 2050)」為題，研究探討應如何面對接下來的糧食問題。
	糧食安全特別計劃	幫助各國政府推廣農業生產、投資農村基礎建設與協助農民生產糧食技術等各項支援
東南亞國協(ASEAN)		在農業與森林的部長級會議聲明當中，將其地區糧食問題及對外糧食貿易置於重要政策走向之一。關注東協地區的糧食生產與自給、外銷狀況。
歐盟(EU)		對拉丁美洲國家的糧食需求提供援助。本身境內則關注進口糧食與藥品的品質狀況，主要重點關注的部份是品質而非數量。

資料來源：各組織官方網站，作者自行整理而成

從表 2-3 中可見目前各個國際建制對糧食相關問題的關注狀況。其中對聯合農糧組織而言，糧食安全相關議題是其建制主要的業務範疇，農糧組織也分別針對政治上的合作會議、學界的深入研究探討以及實際的技術協助計畫等三方面著手，以全球性的角度來處理相關的糧食安全議題。而對東南亞國協與歐盟而言，糧食安全皆為其綜合性的國際建制合作當中的一部分。其所關心的層面與角度也

多是從其所處的區域出發，因此以東協國家與歐盟國家比較來說，其面臨的糧食安全狀況不同，關心的糧食安全問題亦有所不同。糧食安全議題有其全球性的部份，亦有其區域性的層面，在區域性國際建制的觀點中，處理糧食問題仍需以所處區域的國家之間所面臨的糧食安全問題出發，需重視其地區性的狀況，東南亞國協內部對於糧食安全議題的合作如此，中國與東協合作的東協十加一建制中亦是如此，皆需以地區內所面臨的糧食安全狀況，為糧食安全問題處理上的第一優先順利問題。

第四節 小結

本章探討了傳統安全與非傳統安全的差異與沿革過程，進而論述了「糧食安全」的產生與內涵。從傳統安全過渡到非傳統安全的概念主軸，國家對於安全議題的關注涵蓋面也越來越廣，從只關注軍事與政治議題就可以確保國家存續之安全，到如今除了軍事與政治議題之外，諸如社會、經濟、環保與資源等議題都在影響著一個國家的生存與安全，同時維繫安全也不再是單一國家自己的事，冷戰結束之後，各國家互動、交流甚至是貿易越來越頻繁的今天，任何一個國家的國家安全都不是可以憑藉著「自掃門前雪」便可以達到，甚至有許多跨國性、甚至是全球性的安全問題，諸如跨國犯罪、氣候變遷或是資源稀缺等議題，更不是單一國家之力就能夠妥善面對與處理的。於是在面對非傳統安全議題上，各國間勢必得有比原本更多的合作與互動，於是透過各種各樣的國際建制，包括共同聲明、條約、會議或甚至是成立國際組織來面對這些問題，成為冷戰結束以來的國際事務趨勢之一。

而糧食問題的出現，主要可追溯到水資源問題與人口成長問題的出現，沒有足夠的灌溉水源與可耕地面積的下降，以及全球人口不斷快速成長的雙重影響下，給人類帶來了在糧食安全上的威脅，輔以近年來環保風潮引領下的生質燃料

出現，糧食穀物的需求量攀升，也對加劇了人類在糧食安全上面臨的壓力。於是透過各種國際建制，各國開始關注糧食安全帶來的問題，並採取各種能夠減緩糧食安全壓力的措施，像是農糧組織提出的糧食安全特別計劃，特別對已經有嚴重糧食缺稀問題的國家進行援助，以及農業技術的提升。除了主要以關注糧食問題為主的聯合國農糧組織之外，其它如東南亞國協與歐盟等國際組織，也都開始關注這方面的問題，只是在國家開發程度上有別，遭遇到的糧食安全問題內容也有差異，開發中國家為主的東協仍以糧食數量與貿易狀況為主要關注的重點；而成員國以已開發國家為多的歐盟，則主要關注的是糧食產品的品質與食用安全。

概括論之，糧食安全議題屬於非傳統安全領域之內的安全議題，近年來也成為國際間積極關注的主要議題之一。而面對複雜成因構築而成的糧食安全問題，擁有全球最多人口的中國面臨了怎麼樣的壓力？又將如何面對？將是本文接下來要分析處理的問題。



第參章 中國的糧食安全問題

在糧食安全議題日漸浮現、各國與各個國際建制都開始關注的同時，擁有最多人口數的中國，在糧食安全上面對著何種壓力？本章將從中國整體安全戰略出發，論述中國現今整體安全戰略的概況與糧食安全在其中的影響與地位、中國現今的糧食自給狀況，以及中國在糧食安全議題上有著怎麼樣的機會，又會面對到哪些挑戰。以瞭解中國糧食安全問題的基本樣貌。

第一節 中國安全戰略概述與糧食安全

中國的整體安全戰略，在來到鄧小平領導時期的改革開放政策，配合對內提出「和平與發展」的政策主軸，對外政策的部份，也在 1982 年的中共十二大上，由時任中共總書記的胡耀邦首次提出了中共要採行「獨立自主的外交政策」¹，接著於 1987 年，當時的中共國務院總理趙紫陽，在中共第六屆人民大會第四次會議上提出「關於第七個五年計劃的報告」時，又進一步地以「獨立自主的和平外交」為中共外交的主軸，並在報告中詳述了其內容與原則²，此後，中共官方對鄧小平時代的外交政策，就以「獨立自主的和平外交」為其總稱。

針對此一外交政策所帶來的戰略意涵，國內學者許志嘉認為，「獨立自主的和平外交」其並非是一夕而成，實際上中共在鄧小平時代的外交策略，經過了「獨立自主的和平外交蘊釀期」、「獨立自主的和平外交發展期」以及「獨立自主的和

¹參照 胡耀邦，「全面開創社會主義現代化建設的新局面」，中共中央文獻研究室編，十二大以來重要文獻選編(上)(北京：人民出版社，1986)，頁 39-46。

²參照 趙紫陽，「關於第七個五年計劃的報告」，中共年報 1987(台北：國防部軍事情報局，1987)，頁 6-75 至 6-77。

平外交成熟期」三個階段，³而進一步分析其政策的內涵，許志嘉認為，其核心的利益，仍是追求政權穩定、維護領土與主權完整；目標方面，則可分為中程與長程，中程目標為建設富強的現代化社會主義國家、收復固有領土、以和平共處五原則建立國際新秩序，長程目標便是理想性色彩較重的對未來的設想，包括維護世界和平、反對霸權主義、促進人類共同繁榮。⁴直到後鄧時期，中共仍是採行「不結盟、不對抗、不針對第三國」這樣的獨立自主和平外交政策，其外交政策的基調機本不變，但在具體的策略運用上，則是隨著當時國內外環境在改變。同時，中共也開始更加肯定自己是大國的地位，為了面對冷戰結束，世界終止美蘇兩大陣營對立之後。由於中國整體國家實力的增長，開始造成周邊國家產生不安全感。進而引發了「中國威脅論」⁵的出現。中共亦開始建構「和平崛起的中國」概念。⁶吾人可從此發現，鄧小平時代的獨立自主的和平外交策略，其所展現出來的安全戰略觀念，仍著重於傳統安全，也就是以軍事為主軸，重視的是國家在領土與主權上的保護。

2002年，中國在東協地區論壇所提出「新安全觀」。新安全觀實質是超越單方面安全範疇，以互利合作尋求共同安全。新安全觀建立在共同利益基礎之上，符合人類社會進步的要求。⁷其政策核心仍是不脫由中國前總理周恩來以來的和平共處五原則，強調「互信、互利、平等、協作」的交往原則。中國學者王逸舟進一步解釋其內涵，認為所謂新安全觀中所謂的「安全」，必須考慮國際關係與內政的聯繫，必須注重國家與社會的關係，必須調整整體利益與個人需求；只有這幾個方面因素達到某種平衡時，安全才是有保障的和可預期的。是一種綜合的安全觀。並且不論是在安全的內容上，或是行為主體的範圍上都有了擴展。安全

³許志嘉，**中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析**(台北：水牛出版社，2000)，頁 33-50。

⁴許志嘉，**當代中共外交政策與中美關係**(台北市：生智文化，2004)，頁 71-72。

⁵中國威脅論係指在後冷戰時期各國開始裁減軍備之時，中國卻因改革開放而大規模擴充軍備，尤其是海空軍的作戰實力，進而引起周邊國家的不安。於是在國際上便開始出現認為應該對中國採取圍堵(containment)政策的聲浪。此質疑在 1995 年因中國對臺灣領海試射飛彈及南海問題而達到高峰。

⁶許志嘉，**當代中共外交政策與中美關係**(台北市：生智文化，2004)，頁 77-79。

⁷參照 **新華網**，「中國關於新安全觀的立場文件」，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/06/content_512599.htm。

的內容上除了傳統安全的範疇，還加入了社會安全，且一個國家需要同時顧及對外與對內關係；在行為主體的範圍上，也不再只是傳統安全觀所指涉國家而已，還需納入國家以外的各種行為主體。在此種觀念改變之後，擁有「權力」的不再只有政府與政治家，企業界、金融界、知識界、媒體界與國際組織甚至是恐怖份子組織等，都各有其「權力」能夠影響世界秩序或是國家安全。⁸而新安全觀之所以「新」，根據中國學者張豔軍指出，是因為其超越冷戰思維，摒棄了以對抗求安全的思想。主張在互信、互利的基礎上，建立超越意識形態與社會制度的合作關係。以合作的方式謀求共同利益或解決衝突。⁹

新安全觀的戰略思想內容，除了在宣示中國能與其它國家和平共處、合作處理問題之外，也可以說是中國在戰略布局上已考量到非傳統安全威脅的標示之一，這種以互助合作來解決所面對到安全問題的思維，是面臨到跨國性非傳統安全威脅而產生的。在實際的外交政策上，中國更加積極抱持著多邊主義，參與各種多邊外交場合，期望營造一個更負責、更合作的參與者的形象。並且中國的新安全觀在承認軍事安全的適當地位的同時，也把國內政治、社會穩定和經濟發展，國與國之間政治、經濟和外交關係的改善作為實現國家安全利益、促進地區和全球安全與穩定的主要途徑。¹⁰但如美國學者 Goldstein 則認為，中國這樣的明確大戰略浮現，並不是一個大膽的新起點。而只不過是中國領導人達成更明顯共識的一種反應。¹¹是中國面臨冷戰後的環境改變，所做出的調整，並且認識到需要更加靈活地調整外交政策及參與國際社會，以求消除國際間對中國威脅的疑慮，確保中國的安全與穩定發展。邱坤玄也有相似的看法，認為中共的「新安全觀」所強調的重點，雖與冷戰時期的軍事同盟、強權政治思維有所區隔，其所倡議的概念在國際政治研究的領域當中卻無新意。但對於研究中共的外交政策而

⁸王逸舟，*全球政治和中國外交：探尋新的視角與解釋*（北京：世界知識出版社，2003），頁 8-17。

⁹張豔軍，「非傳統安全與中國的新安全觀」，*社會科學論壇*，2008 年第 8 卷 B 期，頁 101。

¹⁰楚樹龍，「冷戰後中國安全戰略思想的發展」，*世界經濟與政治*，1999 年，第 9 期，頁 12。

¹¹金駿遠(Avery Goldstein)著，王軍、林民旺 譯，*中國大戰略與國際安全*（北京：社會科學文獻出版社，2008），頁 134。

言，其內容所強調的多邊合作方式是有重視之必要。¹²針對新安全觀的出現，吾人可說中共在安全戰略與外交大方針上並無顯著的偏移，但在實際的外交政策與動作上，越顯積極而希望能有更多作為展現。

直到中共第四代領導人胡錦濤、溫家寶接班上台之後，中國安全戰略上又有了進一步的發展。2005年中國國家主席胡錦濤在出席亞非峰會時發表的演說當中，首度使用了「和諧世界」這一個名詞。強調各國要宣導開放包容精神，尊重文明、宗教、價值觀的多樣性，尊重各國選擇社會制度和發展模式的自主權，推動不同文明友好相處、平等對話、發展繁榮，共同構建一個和諧世界。¹³從此，「和諧世界」的外交大戰略方針，便成為中共第四代領導人的對外主要戰略方針。而所謂的和諧世界觀，中國學者趙青海認為是與和平共處五原則及獨立自主的外交政策一脈相承，並且進一步地將目標提升到以建立持久和平、共同繁榮的世界。¹⁴由此可見，中國在自身國力不斷上升的同時，在安全戰略上的考量仍是不希望引起其它國家，尤其是其它大國的顧忌甚至反彈。中國是要追求一個在和諧世界當中的和平崛起。

中國學者閻學通便指出，中國要實行和平崛起這樣的戰略，其需要研究的核心問題是在那些策略能使中國和平崛起？以及怎樣避免被逼到不得不進行戰爭的境地。¹⁵整體觀之，和諧世界觀代表的仍是中共自鄧小平以來一貫的主軸概念，堅持著「和平」與「發展」。但在實際的作為上，從獨立自主的和平外交、新安全觀發展到和諧世界觀，中共從一個強調保護國家領土、主權完整的自我保護政策，發展到越來越希望自己能成為國際上主動的參與者，甚至希望成為國際和平的製造者。關注的層面也從傳統安全的軍事、政治範疇，漸漸擴大到社會與經濟

¹²邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，**東亞研究**，2004年7月第35卷第2期，頁24-25。

¹³胡錦濤，「與時俱進，繼往開來，構築亞非新型戰略夥伴關係」，**中非合作論壇**網站，<http://www.focac.org/chn/zt/yf/t192860.htm>。

¹⁴趙青海，「從和平共處五項原則到“和諧世界”新理念——中國外交思想在繼承中發展、創新」，**新華網**，http://news.xinhuanet.com/world/2006-08/23/content_4993067_4.htm。

¹⁵閻學通，「和平崛起與保障和平——簡論中國崛起的戰略與策略」，**國際問題研究**，2004年第6期，頁13。

層面，諸如能源、金融、環保等非傳統安全的項目上。整體大戰略的核心概念沒有更動，卻在政策與作為上，隨著時空環境與國際局勢的變化，越來越積極且面向廣泛地發展。

而糧食安全的議題，屬於非傳統安全中的一項，可說是經濟安全的一環。對中國整體的安全戰略來說，在日益全球化的貿易與投資市場上，保護國家的經濟主權與正當權益，保障戰略性資源來源的安全，是維護國家經濟安全的重要組成部分。¹⁶自 1994 年 Brown 提出了「誰來養活中國？」這一個疑問之後，包括中外學界與中共官方，亦開始逐漸提高對這樣一個新興議題的關切。2000 年中共中央在其關於制定國民經濟與社會發展第十個五年計劃的建議(即「十五」計劃)中，明確地首次提及與農業發展、糧食安全有關的政策宣示，並且置於整篇計劃報告的第一大項。其中提到：

加強農業是經濟結構調整的重要內容，也是保持經濟發展和社會穩定的基礎。耕地和水資源緊缺，是我國農業發展的長期制約因素。人口增加和消費水準的不斷提高，將對農業生產提出更高的要求。要高度重視保護和提高糧食生產能力，建設穩定的商品糧基地，建立符合我國國情和社會主義市場經濟要求的糧食安全體系，確保糧食供求基本平衡。必須充分認識發展農業的重要性、艱巨性，始終把農業放在發展國民經濟的首位，保證農業在提高整體素質和效益的基礎上持續、穩定發展。¹⁷

除其中首度提及「糧食安全」一詞之外，也對於中國目前面臨在糧食安全上所面臨的狀況作出概述，耕地與水資源缺乏帶來的糧食壓力是此時中共關注到的重點。自此開始強調了糧食安全的重要性，並視其為維持農業、經濟發展與社會穩定上不容忽視的一環。

¹⁶楚樹龍，「冷戰後中國安全戰略思想的發展」。《世界經濟與政治》，1999 年，第 9 期，頁 14-15。

¹⁷中國共產黨第十五屆中央委員會，「中共中央關於制定國民經濟與社會發展第十個五年計劃的建議」，人民網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html>。

2005 年中共中央發布了以農業問題為主軸的一號文件，題名為「中共中央國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見」，其中中共強調「把加強農業基礎設施建設，加快農業科技進步，提高農業綜合生產能力，作為一項重大而緊迫的戰略任務，切實抓緊抓好」。其主要政策目標在藉由各種相關政策的推動，要提高中國農業在各個面向的「綜合生產能力」。除了繼續執行兩補貼、三減免的政策，降低農民的稅賦壓力外，加強對糧食產區的補助、興建相關的水利的建設、落實土地承包讓農民無後顧之憂的耕種，以及進行與農業有關的生態保育。¹⁸此時對中共中央而言，「糧食問題」尚未直接成爲一個獨立議題存在於一號文件當中，而是依附於整體農業生產問題之下，其關注的根源也仍是來自於傳統三農問題的觀點。

兩年後，2007 年中共中央國務院再度發表名為「關於積極發展現代農業扎實推進社會主義新農村建設的若干意見」的中央一號文件。內容持續以促進現代農業建設的投入保障機制、提高現代農業的設施裝備水平、強化建設現代農業的科技支撐、發展適應現代農業要求的物流產業等目標爲農業發展的主軸，希望能夠繼續加強整體農業發展的力度，不論是硬體設備面、農業生產技術與農產品的產銷物流運作，都屬於其關注的重點。特別對於糧食生產的穩定，在文件中提到：

促進糧食穩定發展。繼續堅持立足國內保障糧食基本自給的方針，逐步構建供給穩定、調控有力、運轉高效的糧食安全保障體系。2007 年，要努力穩定糧食播種面積，提高單產、優化品種、改善品質。繼續實施優質糧食產業、種子、植保和糧食豐產科技等工程。推進糧食優勢產業帶建設，鼓勵有條件的地方適度發展連片種植，加大對糧食加工轉化的扶持力度。支持糧食主產區發展糧食生產和促進經濟增長，水利建設、中低產田改造和農產品加工轉化等資金和項目安排，要向糧食主產區傾斜。加強對糧食

¹⁸參照 中國國務院，「中共中央國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見」，中國網，<http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/772815.htm>。

生產、消費、庫存及進出口的監測和調控，建立和完善糧食安全預警系統，維護國內糧食市場穩定。¹⁹

由此可見，中共中央對於穩定糧食生產的方式，已開始廣泛地從耕地狀況、技術、水利基礎建設與物流貨運等多方面著手處理糧食問題。

接著在 2008 年的中共中央第十七屆中央委員會第三次全體會議上，又通過了「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」，其中再次強調對糧食安全的重視，並進一步地在實際作為上作出宣示，提出要加快構建供給穩定、儲備充足、調控有力、運轉高效的糧食安全保障體系。把發展糧食生產放在現代農業建設的首位，穩定播種面積，優化品種結構，提高單產水準，不斷增強綜合生產能力。同時在提升自給能力之餘，也要堅持開放市場，積極搞活流通，完善產銷銜接，加強糧食領域國際交流合作。²⁰這些都顯示了近年來中共對糧食安全的日漸重視，不論是提升糧食國內自給的能力，或是積極與國際市場的往來，皆為中共在糧食問題上不可或缺的應對方式。糧食安全也成為中共在國家整體戰略上，不可獲缺的部份。

第二節 中國糧食的自給能力評估

在糧食安全議題日漸浮出臺面，成為全球開始關注的新興議題。中共官方近幾年來也開始將其放入相關的重要政策宣示裡頭的同時，中國的糧食自給能力目前及未來，究竟是面臨著怎麼樣的狀況？自Brown提出對中國在糧食問題上的警訊後，中外有許多學者對此展開相關的研究與評估，各自採用了不同的模型與評

¹⁹中國國務院，「關於積極發展現代農業扎實推進社會主義新農村建設的若干意見」，**新華網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2007-01/29/content_5670478.htm。

²⁰參照 中國共產黨第十七屆中央委員會，「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/8194300.html>。（於 2010 年 4 月 5 日查閱）

估方式，其預測結果也有所出入。最初在Brown的研究當中，把中國的糧食安全問題分為需求面與供給面兩大部份探討。在需求面，Brown指出中國每年人口成長達一千四百萬，其國民收入也在日漸成長當中，在此同時，中國民眾對肉食消費的需求也將上升。而這些肉食畜產品需耗費穀物糧食來進行生產，於是人們對肉類、牛奶及蛋等畜產品需求的上升，將會使得對穀物糧食的消耗隨之上升。其它包括對海產食物的喜歡增加、對啤酒等穀物釀造製品的食用增加等，都被Brown認為是提高中國在穀物糧食上消耗量的原因。²¹

而在供給面的部份，Brown則認為中國原本只有東南部沿海地區是適合種植穀物稻作提供糧食的，面積約佔中國總面積的三分之一，但這些地區同時也是人口集中的地區。隨著中國的人口數不斷成長，以及工商業經濟的持續發展，為了生產充足的糧食數量，應該隨著人口數成長而擴大的農地面積，卻因此反倒在縮小當中。緊接著在不斷縮小面積的農地上進行耕作時，中國又無法有效地提升作物的生產率。Brown指出當1984年日本每公頃農地可以產出五公噸稻米時，中國卻仍停留在四公噸且難以有所成長；小麥的部份則是在1975到1984年間產量成長了83%，卻在之後的九年中開始走下坡，只成長了16%。Brown甚至認為成長的幅度會繼續趨緩，以至成長停滯。²²再加上洪水澇災與土地鹽鹼化對中國既有農地面積的侵蝕，使得糧食產量更加受到影響。

基於「耕地消失」、「生產率下降」以及「環境破壞」三個因素，Brown最後推導出預測認為，2030年中國糧食產量將從1990年的3.29億噸下降20%，僅為2.63億噸。並對2030年中國糧食需求的預測做了如下假定：假定人均消費量不變則達到4.79億噸，假定人均消費350公斤則達到5.68億噸，假定人均消費400公斤，則達到6.41億噸。在上述假定下，他認為中國糧食供求赤字將達到2.16億噸，或3.05億噸，或3.78億噸。自從1980年以來世界平均糧食出口量僅為兩億噸。由此得出結論，不但中國無法養活自己，即便是整個世界也將無法養活中國。²³在

²¹Lester R. Brown, *Who Will Feed China?* pp.44-50.

²²Lester R. Brown, *Who Will Feed China?* pp.90-92.

²³Lester R. Brown, *Who Will Feed China?* pp.95-99.

Brown的研究觀點當中，對中國未來的糧食狀況是悲觀的，認為糧食不足帶來的壓力將會是未來中國的沉重負擔。

但Brown這樣的論調並非完全無懈可擊，Gerhard K.Heilig便認為Brown的分析當中錯估了中國的耕地狀況，以及忽略掉中國近年來的快速發展，尤其是科技的提升。²⁴Gerhard K.Heilig也認為中國不斷成長的人口數量將會為中國帶來龐大的糧食需求壓力，但他提出了包括飲食習慣的改變、都市化帶來的影響以及中共官方對水資源及農業政策的調整等因素，反駁Brown對於中國糧食問題過於悲觀的預測。²⁵他認為飲食習慣的改變，會使中國人不再那麼大量地依賴稻米、小麥為主食來源，可替代的食物變多了，藉由國際貿易與流通，將有助於紓緩糧食供給的壓力；經濟發展所帶來的都市化，則使中國在農業生產上逐漸脫離自給自足的小農經濟，更進一步走向商業化的農業生產模式，這能夠有助於中國在農業生產以及食品工業上的成長，以對抗人口成長帶來的糧食需求增長；中共官方對水資源問題與農業政策的調整，再配合上農業生產技術的提升，也是Gerhard K.Heilig認為中國能夠負擔人口逐年成長所帶來糧食壓力的原因。

總括而論，Gerhard K.Heilig也同意Brown所提出的根本問題，也就是中國將會面臨到糧食供給上的問題，其原因來自人口成長、耕地減少或產值下降，以及整體環境遭受破壞。但Gerhard K.Heilig提出對中國有可能能夠應付的幾項條件，藉此論證Brown的預測其實太過於悲觀。

美國農業部經濟研究局的弗裏德里克·科魯克針對Brown的論點，也認為長期的預測應當把市場經濟中的自我矯正機制的的作用考慮進去。且他進一步認為Brown的論證需建立在三個假設成立的前提之下方會真正發生：

²⁴Gerhard K. Heilig, *Can China Feed Itself?* (IIASA,1999),
http://www.iiasa.ac.at/Research/SRD/ChinaFood/index_m.htm。(於 2010 年 4 月 5 日查閱)

²⁵參照 Gerhard K. Heilig, *Can China Feed Itself?*
http://www.iiasa.ac.at/Research/SRD/ChinaFood/argu/argu_01.htm。(於 2010 年 4 月 5 日查閱)

- 一、中國農民及畜產品生產者不會對價格信號做出任何反應；
- 二、無論肉類食品價格如何，都無法控制消費者對其需求；
- 三、政府決策者不會對變化的經濟條件做出任何調整的努力。

但實際的狀況中，不論是農民與生產者、消費者或是決策者都不可能對這些變化完全視而不見地任憑其發生，而不做出任何因應行為。於是他認為中國的糧食生產量非但不會如Brown預測的下降，反倒是在基於擴大開發農地及改善農業基礎建設與生產技術等改變下，將有上升的可能。但他與贊同Brown對於中國經濟將越來越與世界接軌，進行越來越頻繁且量大的糧食貿易的觀點。²⁶同時蓋爾·詹森也認為，只要糧食徵購按市場價格，中國的農民會樂意生產更多的糧食。並且中國向外進口糧食，並不會造成世界性的糧食安全危機。²⁷

在此之後，陸續有許多中外學者或研究單位，持續透過各種模型來評估中國的糧食自給能力，以及對中國未來的糧食生產與供給狀況作出預測。世界銀行(World Bank)由Donald Mitchell和Merlinda Ingco在1993年所建立的模型，與Rosegrant等人所建立模型。兩者模型的預測值比較接近，皆預測中國糧食生產將以年均1.7到1.8%的速度增長，2010年可達4.5到4.8億噸，2020年可達5.4到5.7億噸，2030年可達6.4到6.6億噸；預測糧食需求到2030年在6.8億噸至7.17億噸之間，所形成的糧食缺口將在0.4到0.57億噸之間。²⁸

美國農業部經濟研究局則於1996年採用CPA模型預測中國糧食產量，CPA模型是一個涉及農業部門的多品種、多國家的部分均衡預測模型。它主要用來對主要農產品的供給、需求和貿易狀況進行動態的、理論上前後一致的按年度進行的長期預測。像其他模型一樣，由於模型中使用的參數和彈性大都來自其他研究

²⁶劉志仁、徐雪，「對《誰來養活中國》一文的不同看法」，**中國農村經濟**，1995年第5期，頁54-55。

²⁷D·蓋爾·約翰遜 撰，李洪濤、曉晨 譯，「中國將使世界挨餓嗎？---談中國未來的糧食供應」，**中國農村經濟**，1995年第7期，頁52-53。

²⁸孫杭生、孫亞婷，「糧食供求預測模型與當前實際供求狀況的偏差」，**華中農業大學學報(社會科學版)**，2001年第1期，頁16。

的成果，該模型也屬於合成性質的模型。CPPA模型的基本結構是世界市場價格及宏觀經濟變數為外生變數，而政策、價格和收入則屬於內生變數。其預測結果為年均增長速度為1%，2005年可達3.82億噸，2030年可達5億噸。糧食需求的年均增長速度為1.4%，2005年將達4.14億噸，2030年將達5.79億噸。2005年和2030年的糧食缺口分別為0.32億噸和0.79億噸。²⁹

聯合國糧農組織則預測中國2000年糧食產量可達3.98億噸，糧食需求量為4.15億噸，供需缺口為0.17億噸。糧食與農業政策研究所(FAPRI)預測到2005年中國糧食產量可達3.86億噸，糧食需求量為4.12億噸，供需缺口則為0.26億噸。³⁰

日本海外合作基金會對中國未來的糧食產量亦抱持悲觀態度。其所使用的OECD模型預測中國糧食產量年均增長速度只有0.44%，到2010年糧食產量只有3.89億噸，到2030年只有4.14億噸。而預測糧食需求的年均增長速度在2.4%以上，比其他幾種預測模型要快的多，需求量到2010年增加到4.92億噸，到2030年增加到8.06億噸。2010年和2030年的糧食缺口將分別達到1.03億噸和3.92億噸。³¹

其所使用的OECD模型，指的是一個多品種、多地區(省份)和單一國家的預測模型。它對於供給與需求的預測是分別進行的，並以此為基礎進行貿易狀況的預測。模型假定價格對於糧食的供給和需求狀況不產生影響。同時，供給的預測結果來自對於單產和耕地面積變化的估測。其中每種作物耕地面積的估測是建立在下述兩個假設之上的：第一、凡是播種面積在過去十年間穩定增長的作物的面積在1993年後將保持1993年的水準；第二、播種面積在過去十年間不斷減少的作物的面積在以後的年份中將以相同的速度遞減。對於單產增長幅度的預測主要是建立在1984到1993十年間增長速度的基礎之上，但是單產的增加要以現階段中國或世界其他國家單產的最高水準為限。³²

²⁹樊勝根、莫塞迪塔·索姆比拉(Mercedita Sombilla)、劉慶華，「中國未來糧食供需預測的差別」，*中國農村觀察*，1997年第3期。頁18-21。

³⁰孫杭生、孫亞婷，「糧食供求預測模型與當前實際供求狀況的偏差」，*華中農業大學學報(社會科學版)*，2001年第1期，頁17。

³¹同上註。

³²參照 樊勝根、莫塞迪塔·索姆比拉(Mercedita Sombilla)、劉慶華，「中國未來糧食供需預測的差

此外，中國學者也做了不少相關的預測與評估研究，參考較近年來的研究。黃佩民、俞家寶對中國2000到2030年糧食供求進行測算。到2000年、2010年、2020年和2030年，中國糧食需求將分別達到4.957億噸、5.628億噸、6.176億噸和6.818億噸。如果糧食增長速度為1%，2000年、2010年、2020年、2030年糧食生產量將分別達到4.788億噸、5.267億噸、5.794億噸、6.373億噸，糧食進口量將分別為0.169億噸、0.361億噸、0.382億噸和0.445億噸。如糧食增長速度為1.2%，則糧食生產量將分別達到4.833億噸、5.413億噸、6.062億噸、6.789億噸，進口量分別為0.124億噸、0.215億噸、0.114億噸、0.03億噸。如糧食增長速度為1.4%，則糧食生產量將達到4.879億噸、5.562億噸、6.34億噸、7.227億噸，在2000年至2010年期間仍需進口少量糧食以彌補國內供給不足。³³

嚴瑞珍則引用中國水稻研究所和斯坦福大學的合作研究，對中國1991到2020年的糧食供給、需求和貿易做了詳盡的分析。首先，該預測的假設條件是：

- 一、農業科研投資年增長3%；
- 二、農業基礎設施投資年增長3%；
- 三、勞力和耕地的機會成本本年增長率為1%
- 四、糧價上漲幅度低於生產資料價格；
- 五、農業資源以不大於0.2%的低速退化。

在以上假設條件下，其預測結果為，到2000年、2010年、2020年糧食總需求將分別達到4.5億噸、5.13億噸和5.94億噸；糧食生產量分別達到4.1億噸、4.69億噸、5.52億噸，意即糧食缺口在2000年為0.4億噸、2010年和2020年均為0.43億噸。

³⁴同時嚴瑞珍進一步提出，若站在糧食自給的出發點，這些缺口可透過國際貿易

別」，**中國農村觀察**，1997年第3期。頁21。

³³黃佩民、俞家寶，「2000—2030年中國糧食供需平衡及其對策研究」，**農業經濟問題**，1997年第3期，頁9。

³⁴嚴瑞珍，「中國人眼中的中國糧食問題」，**經濟經緯**，1997年第5期，頁18。

的方式補齊，但若中國改變戰略，利用充足的人力資源填補可耕地土地資源不足之憾，重點發展需要土地不多但勞動密集的產業，如蔬菜、花卉、果品、蠶絲、畜產品、水產品、土特產品及其加工品等產業，通過國際貿易向人少地多的國家換回部分所需的糧食，對貿易雙方來說都是十分有利的，實現了全球範圍的資源優化配置。如此一來也使中國卸下了糧食生產的部分重負，推進了具有比較優勢的勞動、技術密集型產業的大發展。這在增加農民收入、進口國外先進技術、剩餘勞動力就業、改善產業結構和市場經濟的發育等方面，都會產生極其積極的作用。這些產業的高收入也是增加糧食生產投入的重要源泉，成了糧食生產推動力量。³⁵但這樣的嚴瑞珍這樣的戰略轉換思考，亦將帶來中國在糧食上對外貿易依賴程度上升的結果，與中國目前整體安全戰略思考中的盡力維持自給能力以減少依賴有所出入。

肖國安、王文濤的研究透過兩套針對糧食供給量、一套針對糧食需求量的模型進行預測比對，認為中國從2009年至2018年這十年間在糧食供需問題上都將出現缺口。其缺口都在2000到4000萬噸之間，其中最大的缺口將達到3995.28萬噸。³⁶但肖國安、王文濤的研究也認為，這樣程度的缺口，將是可以透過國際貿易補足，不會造成中國在糧食安全上立即性的威脅。

盧良恕、王健的研究預測則認為，中國在2005年的糧食供求缺口為969萬噸，佔糧食總需求的比重為1.96%，是生產比重的2%；2010年的缺口則將為2156萬噸，佔糧食總需求的比重為4.14%，是生產比重的4.32%；到2015年與2020年缺口則分別為3072萬噸及3582萬噸，其佔糧食總需求的比重也分別為5.63%及6.32%，是生產比重的5.96%及6.75%。雖然糧食缺口及其所佔總生產與需求的比重在其研究的預測中漸次擴大，但盧良恕、王健仍認為中國透過多進口一些糧食便能減輕這種壓力，將淨進口量的比重控制在中國國內生產量的10%之內，會加快中國經濟的發展，也不會對世界糧食供應能力造成威脅，中國反而將會更有助世

³⁵同上註，頁19。

³⁶肖國安、王文濤，**中國糧食安全報告：預警與風險化解**，頁90-93、113-116及128-129。

界糧食貿易市場的發展。³⁷

而在這些中外學者的預測之外，中國近年來在糧食進出口貿易上又是怎麼樣的狀況呢？從 2005 年到 2007 年中國糧食相關物資分項進出口的貿易狀況，整理如下表 3-1：

表 3-1 2005 到 2007 年中國糧食相關物資分項進出口貿易狀況

單位：萬噸

項目 \ 年份	2005		2006		2007	
	進口	出口	進口	出口	進口	出口
穀物及穀物粉	627	1014	358	605	155	986
小麥	354		61		10	
稻穀與大米	52	69	73	124	49	134
大豆	2659		2824		3082	
食用植物油	621		669		838	
其它植物油	42		55		60	
食糖	139		135		119	
玉米		864		310		492

資料來源：中國國家統計局編，**中國統計年鑑 2007**(北京，中國統計出版，2007)，頁 734、737。

中國國家統計局編，**中國統計年鑑 2008**(北京，中國統計出版，2008)，頁 721、724。

根據中國國家統計局的資料顯示，其所進口的糧食數量仍未是進口物資當中的大宗，且中國在糧食的貿易上屬於有進有出的國家，非是完全的糧食進口國或是出口國。其中小麥、稻穀與大米及穀物等，通常可直接用為食用糧食來源，而大豆及穀物粉則多供應予畜牧養殖業為生產各式肉類之所需，故如同 Brown 在預測中國糧食安全狀況中所提到的，在中國改革開放之後帶來的人民飲食習慣的改變，食肉的比重上升，對整體糧食需求與進出口是會帶來影響的。中國在糧食的

³⁷盧良恕、王健，**糧食安全**，頁 114-115。

進出口貿易上有進有出，數量也漲跌皆有。至今我們只能說中國的糧食需求問題是日漸離不開對外貿易。但要說中國有立即且重大的糧食缺稀問題，或是在糧食需求問題上已經完全受制於國際貿易，仍尚言之過早。

整體而言，中外學者及研究單位，在美國學者Brown提出對中國糧食供需的命題之後，其後續的相關研究與預測，吾人大致上可歸納出幾個趨勢。首先，對於中國未來的糧食自給能力發展預測，外國學者與研究單位普遍站在一個較為悲觀的立場，認為將會帶給中國很龐大的壓力；而中國學者則相對樂觀一些。其次，早期對中國自給能力的預測中，預期將產生的糧食缺口較大，時間上較接近現在所做的預測，雖然仍舊認為中國在糧食自給上會產生缺口，但其缺口數值相對在下降的趨勢當中；最後，近年來的相關研究之中，越來越趨於共識的，是中國勢必不可能完全在糧食供應上自給自足，一定得進入國際貿易市場透過進口糧食的方式補齊自給產生的缺口，但這樣的比重仍不會立即造成中國在糧食安全的嚴重威脅。甚至有如嚴瑞珍的論點，認為中國應該改變農業生產上的整體戰略，提高糧食向外進口的比率，國內改為生產適合勞力密集，而不需要大量土地的商業化、精緻化農業產品以外銷，反倒有助中國的經濟與農業發展。

第三節 中國糧食安全的機會與挑戰

根據前述對於中國在糧食問題上，中外學者的預測與分析，中國在面臨這樣一個糧食安全的狀況，又能從中獲得那些機會？及必須承受那些隨之而來的挑戰呢？綜合前述各種預測與分析，吾人對於中國的糧食狀況評估，可粗略劃歸為兩項要點，其一是中國將面臨到的糧食自給狀況，或不如 Brown 一開始提出中國糧食安全問題那般立即且嚴峻，但要說完全能夠高枕無憂，顯見也與實情不符。許多學者及研究單位的預測都呈現出中國在糧食自給能力上是產生缺口的，並且缺口將越來越擴大。這疑慮或不是立即致命的重大傷害，但對中國而言，不可不

防其變為拖垮其安全戰略甚至社會經濟穩定的慢性病；其二，在糧食自給缺口不可避免的情況下，向外進口糧食以補齊缺口，進入國際貿易市場就變成中國不可不重視的作為之一。於是，要瞭解中國在糧食安全上的機會與挑戰，當自這兩個重點出發，探知糧食無法百分之百自給自足，以及參與國際糧食貿易市場，會為中國帶來哪些機會，與生成哪些挑戰？

Gerhard K.Heilig 在反駁 Brown 的預測當中曾提及，他認為中國在透過農業技術提升、農業大規模商業化經營及都市化後帶來的高度開發，便可以解決 Brown 的預測當中，對中國在耕地缺乏以及生產能力不足上的疑慮。而實際上根據近年來中共中央針對農業問題所發布的各項一號文件，亦可看出中共目前正著手採取這樣的方向來處理農業生產與糧食安全的問題。包括提升農業生產技術、促進農業生產向商業化的大規模經營方式發展，以及強化各項水利基礎建設等等。於是根據這樣的發展方向，吾人可發現對中國而言，糧食自給上產生缺口導致的糧食安全疑慮，對中國提升整體農業技術與發展，無疑是一種壓力造成的動力，在中國有著必須解決糧食缺口的壓力時，也成就了中國在提升整體農業技術與農業發展上的動力來源。

唐風的研究分析就指出，在糧食危機出現之後，中國政府已經開始轉變「重工輕農」的思想，採取了積極的措施鼓勵農民生產。例如：農學院的大學畢業生高就業率就能很好地說明這個問題。進一步他也分析道，中國的農田之所以產量低，是因為農民專業知識素質低下，而且大量青壯年勞動力到城市打工，留在農村的大多是老弱婦孺，他們的農業知識更是少得可憐。這些留在農村的老弱婦孺對農業技術與農業人才沒有多少需求，青年勞動力都出外打工，種地好壞也就顯得無關緊要；同樣在家庭聯產承包責任制的框架裡，一家一戶分散經營的模式也不需要多少農業技術。

聯產承包制三十年來，使中國的農業經營的模式一直比較穩定，農場規模化經營方式一直沒有出現。唐風認為這與農業領域利潤微薄，政府管制太多有關。

³⁸但在糧食需求日漸增長之後，只要政府願意放開限制，引入大規模資金投資並改善生產技術與模式，便有助於改善糧食需求上的缺口。也可以說，糧食需求上產生的缺口，是中國在推進農業技術與改善農業生產模式上，一個前進的機會。但這個方向也非是一條完全地康莊大道，在發展的過程當中仍可能遭遇挑戰，新馬爾薩斯論者便認為，1960年代的農業改良革命產生了所謂的交雜作物，這使得稻米與小麥的產量大幅上升。但之後的年代至今，技術提升帶來的效果有限，糧食作物的收成率開始放緩，這樣的狀況對人口正在成長的開發中國家來說將會相當困擾，人口增長造成可耕地減少，且大量地開墾土地將會帶來對生態資源的破壞。

馬爾薩斯與李嘉圖(David Ricardo)則將農業改良革命失去動力的原因，歸因於肥料與殺蟲劑等「科學」手段的使用與日俱增，其效果必會減弱。且他們認為農業收成的根本仍在水利基礎建設。光是利用科學技術，並非所有農民都負擔得起的方式。³⁹這樣的論點對中國現今發展農業以改善糧食問題而言，也是需要面對的挑戰，如何真正能夠透過改善農業生產與經營狀況來解決糧食問題，其並非一蹴可成，仍有許多挑戰需要面對，包括水利建設的革新、如何有效推廣農業生產技術與改變整體農業經營模式等。

另一方面，面對糧食供需的缺口，中國必須藉由參與國際市場來紓緩這項壓力，這樣的改變又會替中國帶來怎麼樣的機會與挑戰？首先，針對國際糧食貿易，高帆的研究當中將其歸類為三種，分別是供過於求、供不應求與總體平衡。⁴⁰供過於求指的是存在因糧食過剩而導致不安全的可能，需要出口糧食；供不應求便是存在因糧食短缺而導致不安全的可能，需靠進口糧食以填補本國生產的不足；總體平衡則是指一國在糧食總生產量上充足，卻在某些糧食品項產量上有缺口、而某些糧食品產量上過剩，需要透過國際貿易銷出過剩的部份，並進口不足的部份，以滿足國內所需。

³⁸唐風，**新糧食戰爭**(台北市：大地出版社，2009)，頁 316-317。

³⁹文斯·凱博(Vince Cable)著、許瑞宋 譯，**石油、糧食、中國崛起**，頁 128-129。

⁴⁰參照 高帆，**中國糧食安全的理論研究與實證分析**(上海：上海人民出版社，2005)，頁 284-285。

於是，不同國家參與國際糧食貿易時，其目標可能就不相同，但高帆認為有兩大目標是相同的，便是「增加糧食供給，實現總量平衡；調節糧食結構，實現結構平衡」。而在參與糧食貿易的風險上，高帆也提出參與的國家應考慮的三大因素，分別是經濟性、可得性與安全性。⁴¹對任一國而言，若其三者因素一致性地有利，自然會使其願意積極投入國際糧食貿易市場；若是某國在三因素間產生衝突，便會使其在決定是否投入國際糧食市場上有所顧忌，或是投入的程度上會做出取舍。於是國家的態度及其作為展現，可粗分為兩類如下表 3-2：

表 3-2 糧食國際貿易兩種態度的比較

	強調利用國際貿易	排斥利用國際貿易
前提假設	糧食是一種商品，國際市場和價格因素會導致最優配置。	糧食是一種特殊的商品或戰略物質，會作為國際鬥爭的工具。
強調重點	對經濟性的追求是第一位	對安全性的追求是第一位
理論基礎	比較優勢或資源稟賦理論	不能僅僅算經濟賬，要考慮政治風險
政策建議	通過國外調劑糧食，可以做到供求與品種平衡。	始終保持高糧食自給率是必要的
客觀結果	可能導致本國糧食過多依靠國外	可能導致長時間資源配置的低效率

資料來源：高帆，中國糧食安全的理論研究與實證分析，頁 289。

中國目前便處於這兩種態度的來回拉扯之間，要繼續抱持著糧食自給的論調，還是開始走向擴大國際貿易的路線。然而現實狀況下的考慮，中國要完全地依靠自給是幾乎不可能的，但依靠國際貿易的比例應該控制在多少？甚至是要如

⁴¹同上註，頁 286-289。

何憑藉參與國際糧食貿易市場獲利，成爲了主要影響中國抉擇路線的重點。

參與國際糧食貿易對中國而言，使中國與國際的聯結更爲緊密，能夠在國際市場發揮更多的影響力，但在此同時，中國的糧食供給穩定度，也將更進一步地受制於國際市場帶來的各種因素影響。涉入的越深，或能從中獲取越多的貿易利益，但也會變得更加依賴藉由國際貿易所獲得的物資。經濟上的依賴，自然可能造成被依賴國有憑藉這層關係，對中國進行安全戰略上威脅的機會，例如若是中國進口糧食的比重繼續升高，其糧食輸出國便有可能藉由禁運糧食對中國造成安全戰略上的威脅。這對中國在整體戰略上來說，無疑是一把兩面刃，如何掌握其中的平衡，有效地運用國際貿易補齊國內糧食需求的缺口，又不使自己因此而被其它國家像掐住脖子一般地威脅到國家整體安全戰略，將是中國在參與國際糧食貿易市場時需思考的重要問題。

第四節 小結

本章從中國整體安全戰略出發，探討了中國現今整體安全戰略的概況，以及糧食安全議題在中國整體國家安全戰略當中地位及其影響。中國的整體安全戰略，從鄧小平時期的獨立自主和平外交以來，大方針上並未有太大的偏移與更動。堅持周恩來時代開始的「和平共處五原則」在國際競逐場中處世，是不變的基本概念。但在實際的外交政策與安全戰略作爲上，中國從守土有責，國家領土與主權不可侵犯的自我保衛心態，在乎的是傳統軍事與政治安全的層面，慢慢跟隨著國際情勢的變化，演變爲一種越來越積極參與各項國際事務，並且希望藉由成爲一個積極地參與甚至是主導國際事務的角色，來維持中國立足於世界的地位與國家安全。此時中國所關心的「國家安全」，其內涵亦不再只有傳統安全所涉的軍事與政治層面，進一步已擴大到納入經濟、社會及環保議題等，全球共同性的安全議題，也就是非傳統安全的層面。在中國整體安全戰略開始納入非傳統性

安全議題，向綜合性安全邁進的同時，關係到全體人民生命存續及社會穩定的糧食供給問題，也日漸浮上臺面，成為中國整體安全戰略上重要的一部份。

綜觀參考中外學者對於中國未來糧食狀況的預測，中國現今與未來的糧食自給狀況發展，可概括地稱之為「有疑慮但暫無危險」。中國因為糧食自給能力不足而產生的糧食供給缺口是明確存在的，但這個缺口將來會如何發展？是中國真的能夠憑藉著農業生產技術與水利基礎建設上的發展將之填補起來；亦或是中國必須依靠進口糧食來填補這一項缺口已成為不可回頭的趨勢，依賴的程度只會日漸增加。學界的研究與評估在此部份仍無定論，但對中國而言，針對糧食安全問題進行處理及思考對策卻是刻不容緩的事情。中國如何在國際上透過國際建制，來面對與運作和糧食安全問題相關的事務，本文接下來將透過以中國與東協國家建立「東協十加一」機制當中的狀況為例，進行相關的分析與梳理。



第肆章 糧食議題在「東協十加一」機制的運作

1967年8月6日，印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓、泰國五國外交部長在曼谷舉行會議，並於兩天後，8月8日發表了「曼谷宣言」，自此正式宣告東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)的成立。隨後包括汶萊，以及1990年代加入的越南、緬甸、寮國與柬埔寨，還有2006年申請加入的東帝汶等國，形成了現在吾人所稱的東南亞國協。其雖於1967年成立，是東西冷戰之下的產物，但其實東協的區域意識建立的相當早，在1940年代便已經形成，這也是東南亞國協能夠在冷戰結束之後，仍繼續維持下去並且持續有所擴張的主要因素。¹而東南亞國協為一綜合性目的的國際建制，自1967年印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓、泰國等五國外交部長共同發表的「曼谷宣言」起，東南亞國協便將促進經濟發展、提升社會與文化進步，以及共同追求地區安全視為其建制追求的主要目標。²

中國自1991年起開始與東南亞國協進行正式對話，之後陸續進行包括經濟、貨品貿易、爭端解決等許多方面的合作及協議簽署。2002年雙方確立了2010年起動中國－東協自由貿易區的目標，並於2004年進一步完成包括爭端解決辦法在內的實質貿易協定談判。自2010年1月1日起，中國－東協自由貿易區正式建成。是一個擁有19億人口、國內生產總值接近6萬億美元、貿易總額達4.5萬億美元、由發展中國家組成的自由貿易區。在這樣一個中國與東南亞國協合建的國際建制當中，糧食問題在其中將有著哪些發展與影響？雙方在此一議題上的互動關係又是如何，將是本章要透過分析雙邊相關協定條約與貿易往來狀況，進一步進行分析的主要問題。

¹P. Charrier, "ASEAN's Inheritance: the Regionalization of Southeast Asia, 1941~61," *The Pacific Review*, Vol.14, no.3 (2001), pp.313-338.

²參照 東南亞國協官方網站，曼谷宣言(Bangkok Declaration)全文頁面，<http://www.aseansec.org/1212.htm>。(於2010年4月5日查閱)

第一節 東協十加一的形成與雙方的競合關係

一、東協十加一的形成

東南亞國協本身自曼谷宣言開始，即以促進經濟發展、提升社會與文化進步，以及共同追求地區安全視為其主要目標。1976年2月24日，於印尼舉行的東協第一次首腦會議上，各成員國共同簽署了「東南亞友好條約(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)」，明定了東南亞國協的運作基本原則，強調參與國之間相互尊重獨立、主權、平等、領土完整，不干涉彼此內政與進行有效合作等基本原則。³除原有訂約的印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓及泰國之外，汶萊與1984年1月8日加入東南亞國協，此六國為東協成立最早擁有的成員國。之後越南於1995年加入、緬甸與寮國則是在1997年加入，1999年又納入了柬埔寨為成員國之一。東帝汶也在2004年對東南亞國協提出加入的申請。

東協的所及的範圍經由成員國的增加不斷擴張之外，也透過對能夠加入東南亞友好條約的資格限制修改，放寬簽署東南亞友好條約的國家資格，使更多國家能夠透過簽署東南亞友好條約，與東協國家進行更緊密的合作與互動；需經全體成員國同意，使得簽署東南亞友好合約的概念，延伸並形成了東南亞國協在決策上的模式特色，也就是「東協模式(ASEAN Way)」，或稱「亞洲模式」。所謂的「東協模式」，根據 Amitav Acharya 所下的定義認為，東協模式(ASEAN Way)是一種不干預政策，它不單只是對於東協之外的事務採取不干預的政策，對於東協內部各成員國之間，屬於內政的事務，成員國之間也不予以干預。⁴在這樣的不干預的思維影響之下，造就了東協運作上的

³參照 東南亞國協官方網站，**東南亞友好條約**(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)全文頁面，<http://www.aseansec.org/1217.htm>。(於2010年4月5日查閱)

⁴Acharya Amitav, "Ideas, Identity, and Institution-Building: from the ASEAN Way to the Asia

特殊性。

在「ASEAN Way」這樣的意識形態影響下，東協各成員國之間維持一種均衡的互動關係，只有東協國家共同面對的議題，東協才有可能出面處理。而一般屬於成員國內事務諸如印尼東帝汶事件、馬來西亞的種族問題等，東協都不予以處理。以維持東協國家之間的和諧。而 1997 年亞洲金融風暴重創東協當中的印尼、泰國、馬來西亞及新加坡，東協無法也無力處理，就是一個典型的產物。⁵因此，任何要與東南亞國協合作的國家，必先瞭解 ASEAN Way 的運作方式，並尋得與所有成員國的友好關係，遂能不受反對地與東南亞國協達成合作協議。

而對中國來說，自 1991 年起，中國與東協開始正式對話。1996 年 3 月明確提出希望成為東協全面對話國，這個倡議得到東協各國的積極回應。同年 7 月，東協外長一致同意中國為東協的全面對話夥伴國。中國首次出席了當月舉行的東協與對話夥伴國會議。1997 年 12 月，時任中國國家主席江澤民於首次中國－東協領導人會議上與東協領導人發表了「聯合宣言」，確定了雙方在未來的睦鄰互信夥伴關係。中國與東協關係進入一個新階段。2002 年 11 月，在第六次中國－東協領導人會議上，雙方簽署了「中國與東協全面經濟合作框架協議」，協議中提到將加強和增進各締約方之間的經濟、貿易和投資合作，包括貨物及服務貿易等項目，以及十年內將建成中國與東協自由貿易區等協定，⁶中國與東協的合作關係，也自此開始有了明確的發展目標，並且關係日漸緊密、合作的範圍也越來越廣泛。

Pacific Way?" *The Pacific Review*, Vol. 10, No.3(1997), pp.319-320.

⁵Haacke Jurgen, "The Concept of Flexible Engagement and Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the ASEAN Way," *The Pacific Review*, Vol.12, No.4 (1999), pp.581-582.

⁶中華人民共和國商務部國際經貿關係司官方網站，**中國與東協全面經濟合作框架協議(中文譯文)**頁面，<http://gjs.mofcom.gov.cn/aarticle/Noategory/200212/20021200056452.html>。(2010 年 4 月 6 日查閱)

二、中國與東協國家間的合作關係

2003年10月的第七次中國—東協領導人會議期間，中國總理溫家寶與東協領導人簽署了「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言」，再次聲明了雙方合作關係的面向與內容，針對中國與東南亞國協的合作內容，宣言中大致將其分為政治、經濟、安全與國際和地區事務四大項，除了政治上對於相互尊重領土主權完整和各自選擇的發展道路的宣示之外，在經濟與安全的部份，雙方將以農業、資訊通信、人力資源開發、相互投資與湄公河流域開發為合作重點，並且也希望能夠透過雙方和平談判，尋求南海主權問題的進一步解決。⁷

此宣言的內容明定了中國與東協合作的四大面向，特別是在經濟與安全的面向上，2010自由貿易區建成的展望、非傳統安全的威脅與南海問題的解決，是雙方在合作上的重要目標。同年，中國也另外簽署了「東南亞友好合作條約」，成為東南亞國協正式的合作夥伴之一，中國與東協的「東協十加一」建制，以及包括日韓另外兩個「十加一」在內的「東協十加三」便逐漸出現雛型。

2004年，中國與東協陸續簽訂了「中國與東盟全面經濟合作框架協定貨物貿易協定」與「中國與東盟爭端解決機制協議」，貿易協定當中明定了雙方在貿易貨物上的種類與內容，包括早期收獲清單及降低關稅的比率與實際進程，明定了中國與東協各國在稅率削減的幅度與時程，承諾在五年內逐步取消大部份貨物的關稅、以及早期收獲清單的貨物內容，並協定將在交通、服務業與金融及旅遊簽證等部份進行進一步的合作。⁸而「爭端解決機制協議」則是明定出中國與東協國家在產生任何爭議磨擦時的處理程序。⁹自此，中國

⁷ 新華網，中華人民共和國與東盟國家領導人聯合宣言全文頁面，http://news.xinhuanet.com/world/2003-10/09/content_1114267.htm。(2010年4月6日查閱)

⁸ 參照 中國網，中國與東盟全面經濟合作框架協定貨物貿易協定全文頁面，http://big5.china.com.cn/economic/txt/2009-12/31/content_19161944.htm。(2010年4月10日檢閱)

⁹ 參照 中華人民共和國湖南省人民政府商務廳世貿組織處網站，中國與東盟爭端解決機制協

與東協國家的自由貿易區合作，可說已進入了實質部份的談判與協定。

2005 年於吉隆坡舉行的第九次中國－東協領導人會議上，中國國務院總理溫家寶發表了名為「深化全面合作，推進中國－東盟戰略夥伴關係不斷發展」的演說，其中除了再次強調對中國與東協自由貿易區的落實與發展外，更進一步在原本 03 年雙方發表的「聯合宣言」基礎上，再宣示將把雙方合作的範圍擴大到交通、能源、文化、旅遊和公共衛生等新議題的層面上。溫家寶的演說當中強調：

切實搞好自貿區建設。加快降稅進程，全面高效地落實好《貨物貿易協定》，繼續推進服務貿易和投資協定談判，如期完成中國－東盟自由貿易區建設。確定新的重點合作領域。在深化農業、資訊產業、人力資源開發、相互投資和湄公河流域開發合作的基礎上，建議將交通、能源、文化、旅遊和公共衛生確定為中國－東盟新的五大重點合作領域。在大湄公河次區域資訊高速公路的基礎上，探討建設中國－東盟資訊高速公路的可行性。¹⁰

由此可見，從最初的安全合作與建立自由貿易區的目標出發，中國與東協國家的關係越來越密切，合作層面也是日漸廣泛。隨後雙方又於 2007 年完成了「服務貿易協定」的談判與簽訂。2009 年 8 月 15 日，中國與東盟共同簽署「中國－東盟自貿區投資協議」之後，對中方而言，認為這幾乎等於宣布雙方成功地完成了中國東協自貿區協議的主要談判，也代表著中國與東協自由貿易區將如期在 2010 年全面建成。對中國而言，這是對外商談的第一個自

議全文，<http://big5.smc.hunancom.gov.cn/Upload/doc/EditorPic/2008324173239414.doc>。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

¹⁰溫家寶，「深化全面合作，推進中國－東盟戰略夥伴關係不斷發展」，中華人民共和國外交部，http://un.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gjhdqzz/lhg_14/zyjh/t226059.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

貿區，同樣地對東協作為整體而言亦是。¹¹於是，經過了近二十年的接觸與近十年的談判與磋商，中國與東協國家建立「東協十加一」隨著中國與東協自由貿易區正式於 2010 年 1 月 1 日起動，步入另一個更緊密關係的階段。而這個自由貿易區，將是一個擁有 19 億人口、接近 6 萬億美元國內生產總值、約 4.5 萬億美元貿易總量、由發展中國家組成的世界最大自貿區。

三、中國與東協國家間的競爭項目

但中國與東南亞國協的關係與合作發展上，並非如前述歷程所示一直如此和諧而無衝突。中國與東南亞國家的關係與外交戰略發展，自中共 1949 年建政起到冷戰結束，基於冷戰期間的意識型態的對立衝突，中共對東南亞國家採行的是輸入革命的外交戰略；1971 年起中共走出鎖國政策，開始積極向外與東南亞國家建立邦交，但外交主軸仍支持革命外交的路線，因此建交的形式意義大於實際上的關係改善；1990 年之後冷戰告終，中共改行「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」的外交戰略主軸，積極向外尋求經貿上的互賴與合作，發展各種雙邊的互信機制或是戰略合作夥伴關係；直到 2000 年後，中國一方面與東南亞國家發展相互依賴的政治、經濟、外交、文化的全方位建設性戰略夥伴關係，但是另一方面又對東南亞進營新冷戰的戰略思維，提高國防預算，積極擴充軍備和提升武器性能，以立於不敗之地的優勢。¹²

在中國與東協的關係當中，其中最大的問題之一，可說是關於南沙群島的爭論問題。南沙群島是南海海域中面積最大，島嶼最多的一個群島，其水域面積 80 萬平方公里，約由 550 個島嶼組成，其中最大的太平島，面積 0.43 平方公里。南沙群島地處南海交通線上，又是太平洋和印度洋之間的要道，

¹¹參照新華網，「中國和東盟簽署《投資協議》 世界最大自貿區明年建成」，2009 年 8 月 16 號。http://news.xinhuanet.com/world/2009-08/16/content_11889537.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

¹²宋鎮照，**變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs. 經濟、發展 vs. 安全、區域化 vs. 全球化之策略思維**(台北市：海峽學術出版社，2009)，頁 116-117。

地緣戰略位置十分重要。加上南海海域石油天然氣儲量豐富，面積達 72 萬多平方公里，總量達 600 億噸。¹³這些都是南沙群島之所以在地緣戰略與資源爭奪上珍貴之處，也成爲包括中國與東南亞國家在內的周邊國家一直以來積極宣示自己擁有完整南沙群島主權的最主要原因。以中國與東南亞國家在南沙群島的主權爭議來說，早從中共建政後不久便出現，1958 年 9 月 4 號，中國發表了「中華人民共和國政府關於領海的聲明」當中，便明確地宣示其擁有南沙群島主權：

中華人民共和國的領海寬度為 12 海浬。這項規定適用於中華人民共和國的一切領土，包括中國大陸及其沿海島嶼，和同大陸及其沿海島嶼隔有公海的臺灣及其周圍各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他屬於中國的島嶼。¹⁴

而東南亞國家自然也不是毫無動作，從 1960 年代末到 1970 年代之間，包括越南、馬來西亞及菲律賓等東南亞國家，皆在南沙群島各個島嶼進行各項佔領與宣示自己國家主權的動作。¹⁵使得南沙群島的領土與主權歸屬難以劃定，在實際的掌控權上，周邊各個國家也都各自掌控著爲數不等的南沙群島島嶼。包括領土、主權以及當地海域所蘊含石油與天然氣的爭奪，成爲了中國與東南亞國家關係上主要產生磨擦的議題之一。1988 年 5 月 12 日，中國發表了「關於西沙群島、南沙群島問題的備忘錄」，其中除再次援引各項歷史與事證要證明南沙群島的領土與主權自古即屬於中國之外，並特別提到：

中國一貫主張和平解決國與國之間的爭端，在南沙問題上也是如

¹³李寶俊，**當代中國外交概論**(北京：中國人民大學出版社，1999)，頁 182。

¹⁴中華人民共和國政府，「中華人民共和國政府關於領海的聲明」，新華網，1958 年 9 月 4 日，http://news3.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content_705061.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

¹⁵參見 李寶俊，**當代中國外交概論**，頁 183。

此。正是本著這種精神，中國主張將南沙群島問題暫時擱置一下，將來商量解決。¹⁶

中國持續重申其擁有的主權，並希望能以協商談判的方式與東南亞國家解決南沙群島的主權爭議。但雙方的爭議並沒有因此而馬上取得良好的結果。直到脫離了冷戰體系，雙方於 1991 起建立正式對話管道，以至雙方成立東協十加一機制之後，南沙群島的問題仍舊是中國與東南亞國家之間一個難以完全排解的磨擦來源。

1992 年，中共透過全國人民代表大會常務委員會制度了「中華人民共和國領海及毗連區法」，藉由國際法中對領海的主權和對毗連區的管制權的概念制度中國在領海與毗連區的範圍，希望以頒布法律的方式界定自己在南沙群島的領土主權，其中的條文聲明中華人民共和國政府對包圍南沙群島在內的南海地區島嶼擁有主權，以及關於十二海浬領海區及二十四海浬毗連區的宣示。¹⁷

1995 年 1 月，中國在南沙群島美濟礁建設漁船避風設施的舉動引來了菲律賓的干涉、同年 4 月印尼也就納土納海域劃界問題向中國提出抗議。¹⁸雙方在此議題上的爭端與磨擦持續在發生著。雖然中國與東南亞國協各國，已於 2002 年 11 月 4 日共同於柬埔寨的金邊，簽署了「南海各方行為宣言」，其中的第五、第六條針對南海問題作出了暫時擱置爭議，並且相互尊重的行為準則，雙方在宣言中除同意保持自我克制，不採取使爭議複雜化、擴大化和影響和平與穩定的行動、不對目前無人居的島嶼採取佔領行動之外，也同意彼此之間透過開展適當的對話和交換意見、自願向其他有關各方通報即將舉行的聯合軍事演習及各島嶼有關狀況之外，也聲明雙方將在南海地區，針對

¹⁶中華人民共和國政府，「關於西沙群島、南沙群島問題的備忘錄」，**人民日報**，1988 年 5 月 13 日。

¹⁷中華人民共和國政府，「中華人民共和國領海及毗連區法」，中國政府門戶網站，1992 年 2 月 25 日，
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

¹⁸李寶俊，**當代中國外交概論**，頁 183。

海洋研究、航行安全、搜救與打擊跨國犯罪和走私等項目上進行合作。¹⁹

但這樣的行動準則簽訂完成之後，並沒有完全解決中國與東協之間對於南沙群島領土主權的爭奪問題、消弭雙方的磨擦，只是爲了雙方其它議題的合作而「暫行擱置」。於是在 2009 年的 2 月，菲律賓參眾兩院通過「領海基線法案」，將中沙群島中的黃岩島和南沙群島部分島礁列爲「菲律賓所屬島嶼」。

菲律賓總統艾若育(Maria Gloria Macapagal-Arroyo)也於同年 3 月 10 日正式簽署了這份法案，²⁰這樣的動作又使得中國方面提出嚴正的抗議，中國外交部發言人馬朝旭在 3 月 12 日外交部例行記者會上，面對記者針對此事的提問便回應道：「黃岩島和南沙群島歷來都是中國領土的一部分。中華人民共和國對這些島嶼及其附近海域擁有無可爭辯的主權。任何其他國家對黃岩島和南沙群島的島嶼提出領土主權要求，都是非法的，無效的」。²¹再次重申中國在南沙群島領土主權上的堅持。對於南沙群島問題，仍是中國與東協關係上的一個重要爭執點，即便爲了其它議題的合作而對於此爭議暫行擱置，但對雙方關係的發展來說，南沙群島的問題就如同一顆不定時的炸彈，隨時有可能再度引發中國與東協的磨擦與爭端，影響雙邊關係。

針對中國與東協國家的互動狀況，國內學者宋鎮照認爲，中國在 90 年代之後，便開始積極向東南亞展開政治、經濟、科技、文化等各領域的合作和交流，亦開始拓展對東協與其成員國在外援、金融、基礎建設、商業、勞工、環境、發展與觀光等方面的交流，可以說是全方位與多元的外交策略。這反

¹⁹解放軍報社網站，「《南海各地方行爲宣言》全文」頁面，

http://www.chinamil.com.cn/site1/big5/2009zt/2009-03/17/content_1692028.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

²⁰人民網，「菲律賓總統阿羅約簽署《領海基線法案》」，2009 年 3 月 12 日，

<http://military.people.com.cn/GB/1077/52987/8950229.html>。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

²¹中華人民共和國外交部網站，「外交部發言人馬朝旭就菲律賓總統簽署領海基線法案事答記者問」，2009 年 3 月 12 日，

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/t541916.htm>。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

映出中國對東南亞國家的外交策略已與之前有大幅度的改變。²²熊玠則認為在後冷戰時期，中國與東南亞在政治與經濟上的目標已開始趨向一致，中國重視東南亞的同時，東南亞國家亦相當重視與中國的關係，希望拉攏中國以制衡世上僅存的超級霸權美國。於是東南亞國家一面努力於將美國勢力從東南亞地區趕出去，以恢復東亞事務東亞化的自主立場與原則。一面也積極地與中國建立緊密的經貿關係，以求掌握存在中國龐大的市場中的利益。²³

於是，對中國而言，與東南亞國家的交往，從冷戰時期的安全考量，到冷戰後漸漸轉為以經貿合作掛帥。但中國這樣對東南亞國家多管道、多元化的接觸與合作策略，也被認為是其戰略上的積極作為展現，目的是要藉由與東南亞國家的政經聯合策略，達到中國在亞太戰略優勢霸權的地位。²⁴

另一方面，對東南亞國家而言，在面對中國的政經戰略上，同樣採取多層次、多管道、多邊性與多面向的外交策略，其目的也是求得東南亞國家的發展與安全。東協希望透過取得東亞地區各種組織的主導權，例如亞太經合會(APEC)、亞太安全合作會議(CSCAP)等，以及經由不同的管道與多元議題的運作，提高集體行動的能力，不至於使東協國家產生劣勢。²⁵

概括而論，中國與東南亞國家在冷戰後的關係與合作可說越來越密切，其觸及的議題廣度也日漸擴大。但雙方之間的關係並不單純只存在互補的合作關係，反倒是競爭的地方所在多有。中國與東南亞國協的合作，可說是雙方都在藉由與對方的關係改善、擴大合作，希望能因此排除原本對方對自己帶來的威脅。抱持著「多一個朋友就少一個敵人」想法，中國與東協都在各項議題合作上努力尋求對方的合作與協助，也都在顧忌對方的壯大會造成自

²²宋鎮照，**變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs.經濟、發展 vs.安全、區域化 vs.全球化之策略思維**，頁 118。

²³James C. Hsiung, "China's Omni-Directional Diplomacy: Realignment to Cope with Monopolar US Power," *Asian Survey*, Vol.35, No.6(1995), pp.574-575.

²⁴宋鎮照，**變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs.經濟、發展 vs.安全、區域化 vs.全球化之策略思維**，頁 120-121。

²⁵宋鎮照，**變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs.經濟、發展 vs.安全、區域化 vs.全球化之策略思維**，頁 122。

己的威脅，且雙方之間並非毫無衝突與會引發爭端的敏感議題，在這樣一面盡量避免衝突磨擦、一面努力擴大合作關係的狀況下，發展著各項雙邊合作。

第二節 東協十加一所合作的糧食議題

在中國與東協合作的十加一建制當中，有關糧食安全的問題乃為牽涉經貿及國家社會安全相當重要的一環。2001年11月中國與東協領導人第五次會議把農業確定為面向21世紀合作的重點領域之一；2002年11月，中國農業部與東協秘書處簽署農業合作諒解備忘錄，所有的共識和具體行動把雙方農業合作推進到了一個實質性的合作與發展階段。²⁶

2009年的4月12日，中國外交部長楊潔篪會見東協駐中使節時，也提到了與東南亞國家糧食生產有關的湄公河次區域開發、東協東部增長區、「印尼－馬來西亞－泰國成長三角」等次區域合作計畫，以及倡議實施「中國－東盟糧食綜合生產能力提升行動計畫」，包括在東協國家建立優質高產作物示範田，舉辦實用技術和各類農業技術人才培訓班，幫助東協國家提高糧食生產能力，從根本上實現糧食安全。並且還決定在「東亞大米緊急儲備」專案下專儲30萬噸大米。²⁷

同年4月21日，由中國發起的「第一屆東亞糧食安全合作戰略圓桌會議」召開，中國農業部副部長陳曉華與會並於開幕式致辭，致辭當中便提到，糧食安全是中國與東盟農業合作的優先重點，中國積極尋求與區域各國進一步開展全方位、多領域、深層次合作的途徑和方式，努力推動區域國家共同實現糧食安全。同時會議發表了「10+3區域糧食安全合作北京倡議」，號召區

²⁶新華網，「中國與東盟需加強農業合作合力應對糧食危機」，2009年10月24日，
http://www.gx.xinhuanet.com/topic/2009-10/24/content_18036281.htm。(2010年4月10日檢閱)

²⁷香港財經日報，「中國積極加強與東盟合作」，2009年4月13日，
<http://www.businesstimes.com.hk/articles/20090413/china-has-actively-strengthen-cooperation-with-asean.htm>。(2010年4月10日檢閱)

域各國共同致力於消除饑餓，為區域合作提供模式；大力發展本國農業生產，走科技化、可持續發展路線；共同加強農業領域多層次合作力度，改善貿易環境；加強區域內農業企業交流與合作等，也決議將東亞糧食安全合作戰略圓桌會議定為東協十加三的長期對話平台之一，定期舉行。²⁸

從這些合作的計畫中，皆可看出中國與東協國家對於農業相關事務與糧食安全問題的重視。中方延續著這樣的立場，接著於 2009 年 10 月，中國先於 24 日召開的中國與東協第十二次領導人會議(10+1)上，國務院總理溫家寶提出的倡議當中，特別提及雙方要深化農業和農村合作。積極推進「中國—東盟糧食綜合生產能力提升行動計劃」，幫助東盟提高糧食生產水平。實施「中國—東盟農村發展推進計劃」，幫助東協國家增強農村綜合發展能力。²⁹

隨即於 25 日召開的第十二次東南亞國協與中日韓十加三會議上，中國持續著此項倡議，最後東南亞各國與中日韓各國與會領導人，共同發表了關於糧食安全與生物能源開發合作的聲明，與會領導人一致表示支持繼續推進東亞緊急大米儲備試點項目，並根據試點經驗探索建立「東盟 10+3 緊急大米儲備庫」的可能性。與會領導人承諾努力提高本國糧食產量，支持實施「東盟一體化糧食安全框架」和「東盟地區糧食安全戰略行動計劃」。³⁰中國與東協雙方在糧食安全議題上的合作，已從一開始的貿易與技術交流層次，進一步提升到共同建立一個糧食安全的風險預防與緊急應變機制，合作的夥伴也向外擴大到整個東亞地區的其他國家。且雙方也把面對糧食安全問題的面向，擴張到其他相關議題之上，例如湄公河區域開發的問題，亦被視為會對

²⁸三農在線新聞，「東盟、中、日、韓加強區域合作共築糧食安全」，2009 年 4 月 22 日，http://www.farmer.com.cn/news/jjsn/200904/t20090422_440755.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

²⁹中國中央政府門戶網站，「溫家寶在泰國出席第十二次中國與東盟領導人會議」，2009 年 10 月 24 日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2009-10/24/content_1448177.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

³⁰中國中央政府門戶網站，「東盟與中日韓發表糧食安全與生物能源開發合作聲明」，2009 年 10 月 25 日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-10/25/content_1448493.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

糧食生產與安全上有著重大影響的雙方合作案之一。

但中國與東協在糧食貿易上的往來，並沒有隨著自由貿易區的簽定、共同合作越來越多的糧食安全相關計畫，以及建立了共同風險預防機制而打算完全零關稅地互相開放糧食貿易。在雙方於 2004 所簽訂的「中國與東盟全面經濟合作框架協定貨物貿易協定」中的早期收獲清單部份，中國與許多東協國家，包括印尼及馬來西亞，都仍將大米列為降低關稅的敏感產品之一。³¹

在 2008、2009 兩年東南亞國家歷經各種天然災害，導致農產量下降、糧價大幅波動之後，為避免進口糧食打擊本地糧食生產，如菲律賓官方便宣佈，菲律賓隔年不實施大米進口零關稅，稻米將被歸類在「高度敏感清單」，關稅維持在 35%，³²足見此時中國與東協各國仍對於直接零關稅開放糧食進口，有著不小的疑慮。不管是中國或是東協各國，仍希望能保有一定程度的穩定糧食自給能力，以降低在糧食安全上受制於它國而帶來的風險。

總體而論，東協十加一當中的糧食議題合作，隨著中國與東南亞國家的往來越來越密切，從單純的糧食貿易，已經一步一步進展到農業技術與經驗的交流以及風險預防與緊急應變機制的合作，雙方是共同來面對與合作處理糧食安全的問題，不再只是單純的透過相互貿易，分別解決自己國內的糧食安全問題而已。其合作的範圍，也以東協及東協十加一為基礎，藉由東協與日韓的另外兩個「東協十加一」機制，擴大納入與其它東亞地區國家在糧食安全議題上的合作。只是這樣的合作，卻不代表中國與東協在對彼此糧食貿易上的門戶已經完全敞開，反倒是因為雙方對於糧食在貿易上的稅率仍舊不願放鬆，而需要轉藉由成立共同的風險預防與緊急應變機制，來面對突發情況造成的糧食不足問題。雙方都清楚認知到糧食自給能力對國家社會穩定的重要性，不願意見到糧食進口的比例因為關稅開放大幅上升，衝擊到國內糧

³¹中華人民共和國商務部網站，「中國-東盟自由貿易區《貨物貿易協定》關稅減讓基本內容介紹」，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/difang/yunnan/200507/20050700175367.html>。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

³²鳳凰網財經版，「中國東盟明年大米零關稅 共設緊急儲備庫穩定糧價」，2009 年 10 月 27 日，<http://finance.ifeng.com/news/20091027/1389395.shtml>。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

食的生產與自給能力。

於是在東協十加一的建制當中，雖然已於 2010 年的 1 月 1 日啟動了自由貿易區的機制，針對糧食安全問題與農業生產也有著許多的合作計劃與行動，但完全零關稅的糧食產品貿易流通仍未產生，或可推論認為，是顧慮到國家糧食安全的維護，故不願完全地開放糧食的零關稅貿易。

第三節 東協十加一中其它議題與糧食議題之影響

東南亞國協本身屬於一綜合性的地區建制，而中國與東協所建立的「東協十加一」機制，其內容亦屬於綜合性議題的建制。根據 2003 年中國與東南亞國協所簽定的「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言」中，針對雙方合作的內容概略分為四大項，包括政治、經濟、安全與國際和地區，除政治上的合作，發表聯合聲明強調雙方合作關係之外。安全上，雙方於 2004 年簽署了「非傳統安全領域合作聯合宣言」，針對販賣人口、海盜、恐怖主義、武器走私、洗錢、國際經濟犯罪和網路犯罪等非傳統安全問題加強合作。³³以及關於處理南海主權與管轄權問題的「南海各方行為宣言」，確立了完全解決南海問題之前的各國互信建立方式，以及能夠共同合作的範圍。³⁴

經濟方面，雙方以農業、資訊通信、人力資源開發、相互投資與湄公河流域開發為重點，以發展自由貿易區為目標進行多項議題的協商與合作。並且除了藉由東協十加一的管道以外，中國與東協仍在其它許多地區性建制當中有著相關的合作，諸如大湄公河次區域計劃(GMS)、東協區域論壇(ARF)、

³³新華網，「中國—東盟關於非傳統安全領域合作聯合宣言」全文頁面，
http://www.gx.xinhuanet.com/dm/2006-10/30/content_11500061.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

³⁴解放軍報社網站，「《南海各方行為宣言》全文」頁面，
http://www.chinamil.com.cn/site1/big5/2009zt/2009-03/17/content_1692028.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

東協湄公河盆地發展合作(AMBDC)、亞洲博鰲論壇(ABF)及亞太安全合作理事會(CSCAP)等等。這些計劃或論壇中所涵蓋的議題是相當廣泛的，其中與糧食安全議題發展最有影響的，應該是被視為中國東協自由貿易區基礎的大湄公河次區域計劃。

大湄公河次區域計劃(Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program, GMS)是指基於湄公河流域的區域經濟合作機制，由亞洲開發銀行所主導形成，並負責有關會議及具體項目的實施提供技術和資金支持。其成員包括了越南，柬埔寨，寮國，泰國，緬甸，中國³⁵等國家在內(流域地圖請參見圖 4-1)。大湄公河次區域經濟合作始於 1992 年，其目標在建立成員六國之間更緊密的經濟關係，及促進六國之間的經濟與社會發展。³⁶大湄公河次區域計劃可說是中國與東南亞國協合作的次級團體，也是中國與東協自由貿易區的主力基礎。

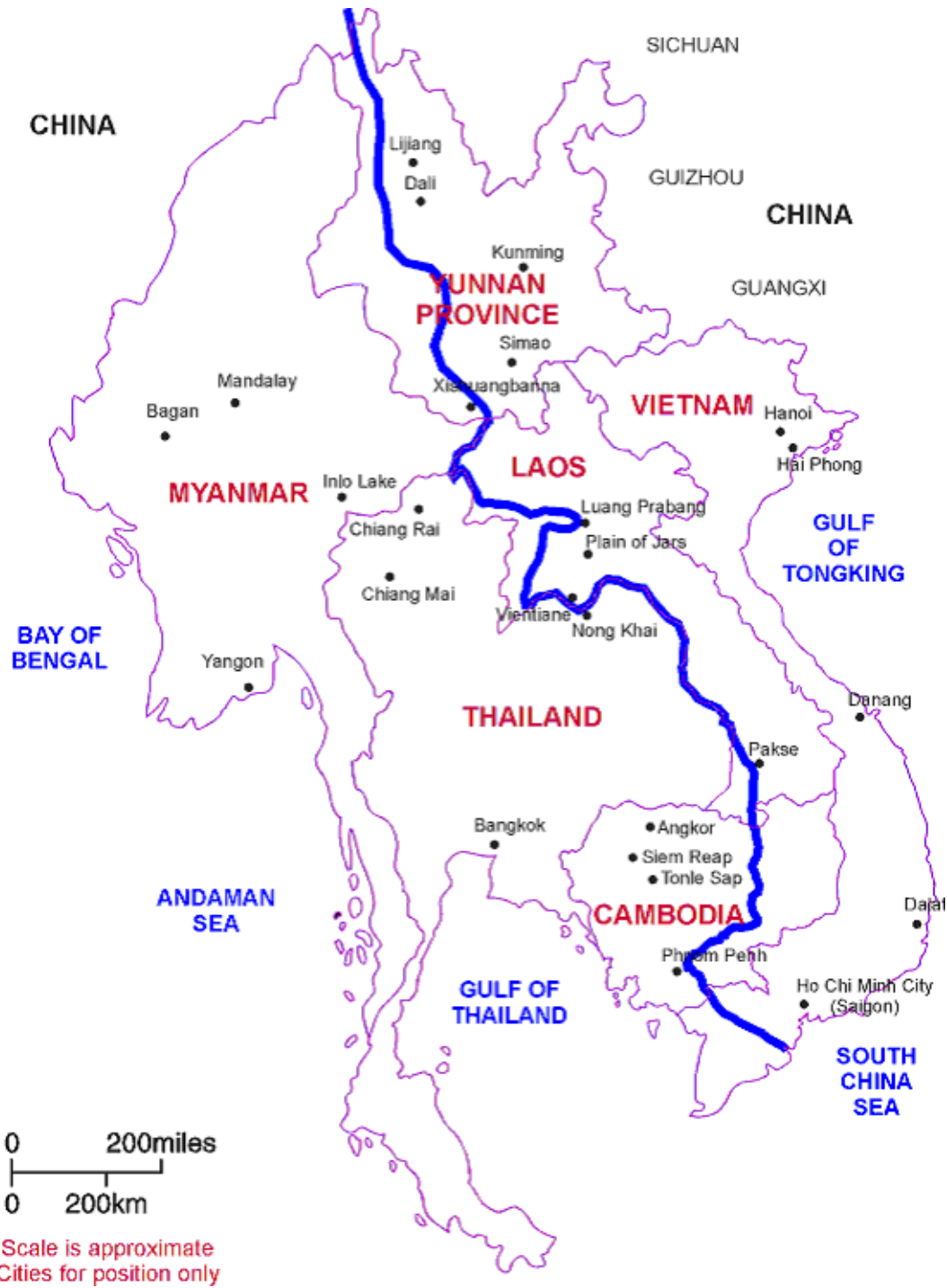
六個成員國先後在柬埔寨金邊、中國昆明及寮國的萬象舉行過三次領導人會議。在前兩次領導人會議上，通過了「次區域發展十年戰略框架」，確立了大湄公河次區域計劃的基礎原則。接著在 2008 年 3 月舉行的第三次領導人會議上，六國領導人簽署了「領導人宣言」，並核准了「2008 年至 2012 年大湄公河次區域計劃發展萬象行動計劃」。將針對交通、能源、電信、環境、旅遊、人力資源開發、投資與貿易便利化等項目進行努力。³⁷各項合作項目容內整理如表 4-1：

³⁵中國的參與部份，以雲南及廣西省為主。

³⁶Christopher Gan, "GMS Economic Integration in the Establishment process of ASEAN China Free Trade Area" in V.B. Jugale ed., *Economic Growth and Foreign Trade Relations Among India, China and ASEAN*(New Delhi: Serials Publications, 2009), p.95.

³⁷參照 新華網，「大湄公河次區域經濟合作第三次領導人會議領導人宣言」全文頁面，2008 年 3 月 31 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/31/content_7893324.htm。(2010 年 4 月 11 日檢閱)

圖 4-1 大湄公河次區域計劃(GMS)參與國家地圖



資料來源：南博網新聞中心，<http://www.caexpo.org/gb/news/special/GMS/>。

表 4-1 大湄公河次區域計劃(GMS)合作項目及其目標

項目	目標
農業	落實 GMS 生物能源和農村可再生能源發展倡議，擴展 GMS 動物疫病防控專案，便利農村地區獲得農業資訊。
交通	加速 GMS 走廊未完成路段的建設和改造，將 GMS 走廊擴展為包含泛亞鐵路等在內的多式聯運通道。
能源	建立可持續和有效的能源供應市場
電信	進一步完善電信基礎設施，通過使用 GMS 資訊高速公路推廣資訊通信技術的應用，為 GMS 農村地區電信的發展投入更多資源，召開 GMS 電信部長會，促進次區域電信事業發展。
環境	減緩氣候變化等環境挑戰對次區域人民生活和發展的影響，呼籲加強森林保護合作。
旅遊	加強自然和文化景點的可持續管理，聯合對外推介次區域旅遊，強化 GMS 旅遊協調辦公室的職能。
人力資源開發	執行新的教育、衛生、勞工及其他社會領域合作戰略框架和行動計畫，拓展和深化金邊計畫的合作領域，支援湄公學院發揮作用，強化邊境地區傳染病防控。
貿易便利化	協調和整合海關、移民、防疫等邊境部門的規章和手續，便利通關過程，促進貿易物流的發展。
投資	振興 GMS 投資合作，擴大工商論壇對 GMS 合作的參與。

資料來源：新華網，「大湄公河次區域經濟合作第三次領導人會議領導人宣言」全文頁面，2008 年 3 月 31 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/31/content_7893324.htm。

由表 4-1 中所整理的項目中可見，中國與湄公河沿岸的東協國家所合作的大湄公河次區域計劃，其所涵蓋的範疇亦是相當廣泛，但多半以經濟與社會、環保議題等為主要合作取向，與東協十加一的內容有著相當的重疊範圍，

但大湄公河次區域計劃乃以湄公河流域周邊為合作區域，較東協十加一有著更強的地區性質，亦可視為是比東協十加一合作機制的更細部的中國與東協國家合作機制。其合作的內容也與東協十加一的合作互相影響著。

但在合作之外，中國與東協在湄公河地區的發展之中，同樣也是有磨擦的產生。為了處理湄公河下游水資源的綜合開發，流域周邊的泰國、柬埔寨、寮國與越南四國，於 1957 成立了湄公河委員會，負責促進、協調和監督該地區的水資源開發。之後湄公河委員會因故中斷運作，直到 1995 年重啓運作，並納入中國與緬甸為觀察員，隔年將中國和緬甸列成為湄公河委員會對話夥伴，並定期參加湄公河委員會舉行的對話會。³⁸湄公河發源於中國境內的青藏高原唐古拉山脈，在中國境內稱瀾滄江，出中國境內後稱湄公河，流經緬甸、寮國、泰國、柬埔寨與越南等六國，於越南境內出海。意即對緬甸、寮國、泰國、柬埔寨與越南等湄公河流域國家而言，中國是他們的上游國家。中國在瀾滄江的任何水利或沿岸建設與發展，對湄公河周邊國家在水資源應用上都會產生影響。

也因此，當 2010 年湄公河水位下降至近二十年最低點時，雖然湄公河委員會的科學家指出，今年湄公河的低水流量和乾旱，可歸因於 2009 年雨季提前結束，及季風期間雨量偏低。但近年來已有許多學者與環保團體，針對湄公河水位於 2010 年下降到半世紀以來最低水平一事，認為是因為中國在湄公河上游的瀾滄江興建多座水電站所造成。泰國總理艾比希也在參與日前的湄公河委員會華欣高峰會時指出，這次高峰會是在釋出一項訊息，也就是湄公河區域所有國家，不論上下游，都是利害關係當事者，必須對永續生存負起共同責任。³⁹但率團參與此次湄公河委員會華欣高峰會的中國外交部副部長宋濤也在會議上反駁對中國在瀾滄江興建多座水電站對下游湄公河造成水位下降的說法，宋濤在會議上的講話中對此表示：

³⁸參照 湄公河委員會官方網站，<http://www.mrcmekong.org/>。

³⁹自由時報電子報，「華欣宣言 4 國共識搶救湄公河」，2010 年 4 月 6 日，

<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/6/today-int4.htm>。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

中國政府對瀾滄江水資源進行科學、合理的開發利用，既是該地區人民脫貧致富、實現社會經濟發展的現實需要，符合該地區人民的整體利益，也是中國政府積極發展可再生清潔能源、參與應對氣候變化國際合作的重要舉措。中國政府在開發利用瀾滄江水資源的過程中堅持奉行可持續發展戰略，堅持開發與保護相平衡，堅持自身利益與下游各國利益相統一。大量的科學調查和研究表明，瀾滄江水電開發對瀾滄江下游水量和環境的負面影響很小。相反，通過水壩削峰補枯的調節作用，瀾滄江水電開發還能改善下游通航條件，有益於下游防洪抗旱和農田灌溉。有關數據表明，當前瀾滄江—湄公河流域乾旱問題係由極端乾旱天氣造成，湄公河水位降低與中國瀾滄江水電開發無關。中國也是此次大旱的受害者。為幫助下游國家更好地抗旱減災，中方已向湄委會應急提供今年旱季允景洪、曼安 2 個水文站水文資料，得到下游國家的高度評價和讚賞。⁴⁰

由此可見，針對湄公河的水資源開發與使用，中國與東協國家之間仍存在不同的看法，是否會形成更大的爭論、抑或是能夠進一步取得共識並加深合作，將是之後需要繼續觀察的。而湄公河畢竟是其流域周遭東協國家在灌溉農作上的重要依靠，也有航運、發電與生態等高度價值，關係到湄公河水資源開發上的爭論，會不會影響到雙方在糧食議題與糧食安全上的合作？將是在探討中國與東協合作糧食相關議題上，值得進一步觀察的發展。

整體來看中國與東協十加一當中糧食安全議題與其它議題的互動與發展，糧食安全本身涉及了資源議題及安全議題，水資源與農業發展的問題對其有直接的影響；而糧食供需的穩定與否，則可能影響國家的戰略安全與社

⁴⁰參照 中國中央政府門戶網站，「中國代表團赴泰國華欣出席首屆湄公河委員會峰會」，2010 年 4 月 5 日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2010-04/05/content_1573525.htm。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

會的穩定。站在個別議題的角度出發，似乎在中國與東協合作的多元化議題當中，各個議題各有其重要性與互相牽制的效果，但其中對中國而言，什麼才是最主要關注的？擺在第一位的議題。

宋鎮照認為，中國和東南亞在傳統上的外交紐帶關係完全是繫於安全的考量，不在於對雙邊經貿需要之考量。在冷戰時期的雙邊互動模式更凸顯出這種現象。加強經濟關係的推動只是附屬性質。但後冷戰時期起有了明顯的改變，趨向以外交拓展經貿關係的趨勢。進入了經濟掛帥的外交關係新思維。⁴¹從這樣的觀點出發，經貿合作的議題當成為中國與東協發展關係的主體，如何透過與東協合作的國際建制，達到尋求更多的經濟利得，應是中國目前在此一建制當中的發展主軸。

吳玲君的研究則從霸權主義出發，認為中國試圖發展一個以其為核心霸權的東亞區域合作。即便中國官方不斷表示是透過合作謀求區域和平，絕不謀求任何形式的區域霸權。但吳玲君認為霸權不只可以解釋強勢的作風，在東亞地區也可以是促進合作。⁴²若以此出發，中國在希望尋求成為霸權的前提下，與東協國家的交往，就不單只是以謀求經貿利得為主，而是以尋求支持，促進區域合作為主，因此非但不以經貿利得為主，可能還需以讓出利得給其它合作國家，或提供公共財的方式，謀求區域其它國家的支持合作，進而取得在東亞地區的霸權地位。

透過對中國與東南亞國協國家，在東協十加一與大湄公河次區域計劃合作的觀察，筆者認為，從中國與東協國家的合作關係來解釋中國目前在參與國際建制的地位與態度，中國近年來不斷地積極尋求與東協國家在各個領域的合作，面對南海領土主權的問題，中國一再重申其擁有主權之餘，亦願意與東協國家以擱置爭議的方式，先謀求其它經濟及社會領域合作關係的發

⁴¹宋鎮照，**變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs. 經濟、發展 vs. 安全、區域化 vs. 全球化之策略思維**，頁 120。

⁴²吳玲君，「中國與東亞經貿合作：區域主義與霸權之間的關係」，**問題與研究**，民國 94 年 9、10 月，第 44 卷第 5 期，頁 21-22。

展。皆可看出對中國而言，透過與東南亞國家的合作取得經濟的利得與國家的發展，仍可說是中國在尋求合作上的主軸。但中國在合作上日益提升的主導角色，是否已可謂是一個地區霸權國家的產生，則仍待進一步的觀察，吾人若以「促進合作」為判斷的標準，那麼在中國與東協的合作關係當中是可見中國有其「促進合作」的霸權行爲。但目前要將此一關係中的中國角色，視為能夠以強勢作風控制區域合作與區域互動的傳統霸權形象，筆者認為中國尚未達到如此的程度，在中國與東協國家的自由談判過程與大湄公河次區域計劃的合作爭端當中，皆可見中國仍無法強勢主導所有議題，仍需受到來自東協國家的壓力影響。

第四節 小結

本章透過對東協加一建制形成的過程，與在此一建制運作中，中國與東南亞國協共同合作的糧食安全相關議題的瞭解及梳理，試圖探討中國與東協國家在糧食問題上合作的內容與狀況。東協與中國在近二十年的接觸當中，其關係日益密切。從接觸對話，到合作建立自由貿易區，東協十加一建制的廣度及深度皆在日漸增長當中。在糧食議題的部份，中國與東協也從單純貿易上的往來，進步到零關稅的自由貿易區及共同風險預防機制。對於糧食安全的處理，不再只是各國之間透過國際貿易各自補足自己國內的糧食生產缺口，而是進一步要合作共同面對可能發生的糧食安全問題，「東盟地區糧食安全戰略行動計劃」與「東盟 10+3 緊急大米儲備庫」的合作，顯示了中國與東協國家，甚至是日韓之間對於共同維護糧食安全，追求地區糧食供需穩定的重視。

而在中國與東協的十加一建制當中，糧食安全議題與其它議題的交互影響作用亦不容忽視。糧食安全的本身涵蓋了貿易與農業生產，以及國家社會

安全的面向，因此包括中國與東協之間自由貿易區中的相關貿易與關稅協定，以及雙方共同追求地區的整體安全戰略，都影響著糧食安全議題的走向。

2010年1月1日起啟動的中國與東協自由貿易區，對於許多糧食的貿易關稅，仍未因此完全開放成零關稅的狀況，其原因除了考慮到各國之間的糧食生產狀況、各國國內糧食生產能力與糧食市場承受衝擊的能力各有不同外，近幾年因缺水和天災造成的東南亞某些國家糧食生產量下降，也是糧食貿易關稅無法隨著自由貿易區完全開放的原因之一。此外，在東協加一體制之外的中國與東協合作項目中，也有著影響糧食安全議題的部份，例如大湄公河次區域計劃，中國與東協在處理湄公河合作開發問題時，其對水資源開發的狀況，影響著與湄公河為鄰的數個東南亞國家的糧食生產狀況，關係到中國與東南亞國家在糧食貿易與共同糧食安全上的發展狀況。

整體而言，在中國與東南亞國協發展東協十加一的內容當中，糧食安全是雙方相當關注的議題之一，合作的深度也逐漸在加強當中。那麼糧食安全對於中國在建構整個東協十加一的過程，有著怎麼樣的影響，又處於何種地位呢。將是接下來要進一步探究的問題核心。

第五章 糧食安全對中國建構「東協十加一」之影響

中國與東南亞國協國家在東協十加一的建制當中，有著許多與糧食安全有關的合作項目，包括從自由貿易區當中的糧食貿易項目、相關貨物的關稅優惠，以至於到納入日、韓兩國所共同合作的地區糧食安全風險共同防範建制，希望能藉此與東亞地區其它國家合作，以降低糧食供需上可能產生的風險。除直接地以糧食安全為合作核心的項目之外，在東協十加一建制之外，中國與東南亞國協國家之間也有如大湄公河次區域計劃的合作，亦與農業的生產及糧食安全有關，如何針對大湄公河區域的水利與經濟發展進行合作，影響著周邊鄰河國家的糧食生產，進一步即影響到中國與東南亞國家的糧食貿易與合作，甚至是共同的糧食安全問題。

雙方建立了諸多關係到糧食安全的合作，但對中國而言，糧食安全這樣一個議題，於中國對東協的整體外交戰略中置於怎麼樣的地位，又對中國在建構東協十加一這樣一個國際建制與參與國際建制上有怎麼樣的影響，將是本章將透過分析中國整體對東協外交戰略內容來進行探討的問題。

第一節 糧食安全在中國之東協政策中的地位

中國與東南亞國協自 1991 起建立正式對話管道以來，陸陸續續展開了各種議題的合作與協商。從政治上互信機制的建立，到地區共同安全上的協作，以至於中國與東協自由貿易區的建立。其涵蓋的範圍可說相當地廣，在這樣複雜的綜合性合作建制裡，對身處在其中的中國而言，那一項應該是置於整體對東協外交政策上的首位，各項議題的優先順序又是如何？本文所關注的糧食安全議題，目

前又應當處於怎麼樣的地位呢？

在中共建政初期，中國與東南亞國家關係並不和睦，以與印尼關係為例，由於當時印尼政府還受荷蘭等國家的控制，兩國關係極不穩定。1950年10月，印尼在兩國建交半年後對華實行友好政策，很快印尼政府又宣佈對中華人民共和國實行貿易禁運。隨後兩國關係又所緩和，1953年11月，中國、印尼又簽訂了貿易協定。到了1955年雙方又簽訂了第二貿易協訂，而此時中華人民共和國與菲律賓、馬來西亞、新加坡、泰國等東南亞國家尚無邦交。直到1967年8月，印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國組建東協時，中國內地正發生文化大革命，美國和前蘇聯亦在東南亞爭奪霸權。此時的東協視中國為共產主義威脅，實行反華政策，而中國則視東協為反共集團。東協成立後不久，東協中最大並起核心作用的成員國印尼便宣佈與中國斷交，印尼是當時東協中唯一與中國有外交關係的國家。此後東協各國紛紛實施對華貿易禁令，中國與東協成員不但沒有外交關係，也中斷了經濟貿易關係。¹

因此，當中共建政初期，與東南亞國家的關係並不算好，直到1960年代中國進入文化大革命時期時，加上國際情勢的冷戰對立氣氛影響，中國與剛建立的東南亞國協國家之間的關係，非但稱不上好，更可說是針鋒相對。於是雙方，若想改善關係建立邦交與合作，應當從消除對彼此在軍事安全上的疑慮，方有進一步往來並將關係正常化的可能性。中國雖在1975已正式承認了東協，但雙方關係並未有實質的突破。在冷戰初期，東協一些國家仍實行著敵視中國、反共和反華的外交政策，拒絕承認中國，不願與中國建立更為密切的外交關係；一些國家由於國內政局不穩或對外政策仍依賴美國的原因，他們即使與中國建立了外交關係，也存在著有敵視中國的外交政策，導致與中國斷絕外交關係或同中國處於對抗狀況，雙方關係極不正常與矛盾。²直到1980年代，中國的國家發展戰略延續

¹劉勝湘，「互信的建構與中國—東盟經貿發展」，*深圳大學學報(人文社會科學版)*，第24卷第5期，2007年9月，頁55。

²宋鎮照，*變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs. 經濟、發展 vs. 安全、區域化 vs. 全球化之策略思維*(台北市：海峽學術出版社，2009)，頁230-231。

著鄧小平的和平與發展戰略，持續改革開放路線及強調富國強兵的目標。主張「發展才是硬道理」的宗旨。同時中國國內也因為國民生活水準偏低及資訊流通提高，而對社會穩定造成衝擊。面對這樣的挑戰，中國為了解決國內經濟與社會問題，以及國際外交與軍事的挑戰，只有堅持發展，提高國家實力，才能同時面對國內外因素的挑戰。³

此時中國開始嘗試積極參與國際社會，希望替國內發展建立一個和平穩定，不受國際社會敵視及干涉的國際環境。再加上 1978 年中國實行改格開放之後，經濟發展並且日益投入世界資本主義市場當中，因此發展中國的經濟外交也日益重要。⁴對中國而言，外交的主軸也慢慢從意識型態與軍事安全掛帥轉到經濟的發展與合作為主。但中國的發展也對國際社會帶來疑慮，1992 年美國費城外交政策研究所亞洲部門主任 Ross Munro 開始提出「中國威脅論」的說法，他認為美國自菲律賓撤軍、冷戰告終，加上蘇聯解體與中國自俄羅斯處取得先進武器之後，這些條件提供中國在對外擴張影響力與強化自身國際地位的大好機會。⁵這樣一個中國帶給周邊國家與整個國際社會威脅的論調，對東協和其它國家在與中國的交往上帶來了疑慮，也對中國與東協改善關係、進行合作產生了影響。

1991 年中國與東協正式展開對話機制以來，加上同年中國加入了已有七個成員國為東協成員國家的亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)。積極地參與這些國際活動對中國而言，替發展創造了良好的外部環境。除了與東協的正式對話機制之外，參與亞太經濟合作會議，也有利於中國透過 APEC 平台推動與東協國家的關係改善，致力於改善與東協國家的雙邊經貿、政治關係發展，亦藉此消弭中國威脅論的影響。⁶中國與東南亞國家關係在這樣的發展背景下，開啓正式對話機制之後的第一要務，便是先處理雙方在政治與安全

³于有惠，「中共外交政策走向與選擇」，**問題與研究**，第 43 卷第 1 期(2004)，頁 105-124。

⁴邱宏，「經濟全球化與中國經濟外交」，*西安工程學院學報*，第 20 卷第 4 期(2006 年 8 月)，頁 459。

⁵Ross H. Munro, "Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is From China," *Policy Review*, No.62(Fall 1992), pp.10-16.

⁶Lai To Lee, "ASAEN-PRC Political and Security Cooperation: Problems, Proposals, and Prospects," *Asian Survey*, Vol.33, No.11(Nov., 1993), pp.1103-1104.

威脅上的互信問題。

根據國內學者宋鎮照的研究分析，他將中國與東協在 1991 年正式建立對話機制之後的交往分成三個時期，分別是權力更迭時期(1991-1997)、亞洲金融風暴時期(1997-2001)以及全球反恐時期(2001-2008)。並分別對三個時期的雙方交往政策作出評估及預測。在第一個時期當中，雙方的互信不足，加上當時的中國並無能力提供足夠經濟利益來吸引或是迎合東協國家的期待，因此雙方交往的重點都放在政治安全策略上，希望求得與對方的政治互信為主要目標。

此後，1997 年所發生的亞洲金融風暴改變了中國與東協關係發展的方向，東協原本對於雙方建立自由貿易區並無太大興趣，主要原因是因為東協認為雙方經濟互補性不高，與中國在吸引外資方面也處於競爭的關係，以及對於「中國威脅論」的憂慮，都使得東協本來無意將中國列為發展經濟整合的首選對象。⁷但中國實力的日漸提升，加上東協國家於金融風暴當中受挫嚴重，便改變了東協國家的想法。於是雙方的策略便形成了東協開始以政治策略與中國交好並加深合作，中國則回應經濟策略提供經濟上的合作，根據宋鎮照的研究如表 5-1：

表 5-1 亞洲金融危機底下，中國和東協發展策略之模式

	中國	政治安全策略	經濟安全策略
東南亞			
	政治安全策略	Type I	Type II
	經濟安全策略	Type III	Type IV

資料來源：宋鎮照，**變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs. 經濟、發展 vs. 安全、區域化 vs. 全球化之策略思維**，頁 243。

⁷Amitav Acharya, "Seeking Security in the Dragon's Shadow: China and Southeast Asia in the Emerging Asian Order," *Institute of Defense and Strategic Studies*, No.44(March,2003), pp.6-11.

直到九一一恐怖攻擊事件之後，全球的態勢與各國的安全戰略也有了改變，中共在十六大中對外交戰略持續提及獨立自主的和平外交方針與共同和平發展，但其中也提及了國際秩序與國際關係民主化，時任中共總書記的江澤民於會上的報告中提到：

堅持獨立自主的和平外交政策，維護世界和平與促進共同發展。始終把國家的主權和安全放在第一位。在和平共處五項原則的基礎上，同各國發展友好合作關係，反對霸權主義和強權政治，推動建立公正合理的國際政治經濟新秩序。按照冷靜觀察、沉著應對的方針和相互尊重、求同存異的精神處理國際事務，尊重世界多樣性，促進國際關係民主化，爭取和平的國際環境和良好的周邊環境。⁸

另外在中國 2002 年的國防白皮書，「2002 年中國的國防」當中也提到：

亞太地區總體保持和平穩定，依然是世界上最具經濟活力和發展潛力的地區。加強對話合作，維護地區穩定，促進共同發展，已成為亞洲各國政策的主流。亞太經濟合作組織(APEC)向更加緊密的合作邁進。以東盟與中國、日本、韓國(10+3)為主管道的東亞合作更加務實。中國與東盟就十年內建立自由貿易區達成共識，啟動了在非傳統安全領域的全面合作。湄公河流域開發合作即將全面展開。東盟地區論壇從建立信任措施向預防性外交階段的過渡取得實質性成果。上海合作組織在建立互信、發展結伴而不結盟的國家關係和反恐怖主義合作方面取得明顯進展。阿富汗重建進程啟動。朝鮮半島總體緩和的趨勢得到保持。南海地區形勢基本穩定，有

⁸江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，中國網，
<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/233868.htm>。(2010 年 4 月 18 日檢閱)

關各方簽署了《南海各方行為宣言》。⁹

這些都顯示出中國此時的整體國家安全戰略，仍是以安全、穩定發展為其最重要最優先的國家利益。加上九一一後美國也調整其外交戰略，進行反恐怖主義的全球佈局，並主動拉攏中國要進入全球反恐聯盟當中。這樣的舉動使中國與美國的關係開始改善，採取對美國表達善意的政策，也改變了中國在外交戰略上的偏好與選擇，進一步也開始調整與東南亞國家的外交戰略。¹⁰於是中國與東協的關係日益加深，其議題也跳脫出政治與安全互信的範疇，推展到廣泛的綜合性議題合作，雙方的策略都進入了以經濟安全策略為合作主軸的狀態。¹¹

中國陸續與東協簽訂了包括「南海各方行為宣言」、「關於非傳統安全領域合作聯合宣言」、「中國東協全面經濟合作架構協定」、「貿易爭端解決機制」等大大小小的各項合作協議，甚至是成立中國東協自由貿易區，並於 2010 年正式啟動。以及在東協十加一機制之外，包括大湄公河次區域合作計畫、雙方透過世界貿易組織(WTO)及亞太經濟合作會議(APEC)機制的頻繁互動。這些都代表著中國與東協關係的改善，以及合作範疇的日益廣泛。

而糧食安全本身屬於一涵蓋了經濟戰略與安全戰略的複雜議題，關係到一個國家的經濟、農業與對外貿易狀況，也影響到一個國家的整體國家社會的安全與穩定。在這樣的情形下，吾人可說，當目前中國對東協的外交政策漸漸自政治與傳統安全的考量，轉往經貿合作與非傳統安全的考量時，糧食安全議題在中國整體對東協外交政策上的地位就越發提升。從貿易關稅、自由貿易區到共同建立糧食安全風險預警機制，都顯露出中國在對東協政策裡對糧食安全相關議題的重視，另外諸如共同關注非傳統安全問題的影響、大湄公河次區域開發計畫與推動

⁹ 中國國務院，「2002 年中國的國防」全文頁面，新華網，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-12/09/content_654267.htm。(2010 年 4 月 18 日檢閱)

¹⁰ Thomas J. Christensen, "Posing Problems without Catching UP: China's Rise and Challenges for US Security Policy," *International Security*, Vol.25, No.4(Spring 2001), pp5-40.

¹¹ 宋鎮照，*變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs. 經濟、發展 vs. 安全、區域化 vs. 全球化之策略思維*，頁 251。

東亞地區區域整合等合作，雖是間接影響到糧食安全的狀況，也有許多是擴大於東協十加一機制之外，但仍是皆可見到糧食安全議題在中國在對東協的外交政策思考中，已佔有一定的地位與影響力，且隨著國際局勢的變化，包括氣候變遷與糧食價格與貿易帶來的糧食供需不均問題。糧食安全議題所處的地位與重要性，將有可能繼續向上提升。

第二節 「東協十加一」中糧食安全議題的主導權

中國與東協的關係，經過二十餘年的發展之後，從冷戰期間基於美蘇兩大陣營的互相對立，經由冷戰結束、進行接觸、建立互信，發展到成立國際建制、自由貿易區與綜合性的廣泛合作。目前雙方的合作，可說是建立在彼此對於政治與軍事安全的互信之上，以經貿及社會發展為其合作的主軸。在這樣複雜且廣泛性的合作當中，如前所述，糧食安全將處於一個不可忽視的地位，甚至會因為國際情勢的轉變，有繼續提升其重要性的機會。在這樣的發展態勢預測下，那麼中國與東南亞國協國家至今所發展關係糧食安全議題的合作，又是哪一方掌握了較多的主動權，成為這一項合作關係當中的主要領導方呢？

中國在改革開放之後，將整體國家對外戰略依照著對國內和平與發展的主軸，轉變成為一個和平交往的路線，希望藉此替自己建立一個和平穩定的國際環境，以符合國內進行經濟發展的需要。在中國經濟實力日漸提升的同時，中國對自己處於國際社會當中的身份認定，也慢慢開始有了改變。1979年起鄧小平開始了改革開放政策，中國的門戶重新向世界打開，各國外資開始湧入中國，由中國製造的各項產品也開始輸往各個國家。1990年代末期，中國做好深化改革的準備，尋求希望能加入世界貿易組織(WTO)，開放國內市場。因此，中國海關的平均稅率從1982年的56%，到2003年驟降為11%，如今，中國已是僅次美、德，全世界第三大進口國，在1978到2001年之間，中國對外貿易量增加了二十

五倍。中國從一個封閉經濟型經濟轉型成與國際經濟高度接軌的經濟體。中國是過去幾十年間全球經濟開放的最大受惠者。¹²

改革開放的政策讓中國開始接觸國際社會並且開始參與各項國際建制，而中國在綜合國力上的成長，替中國帶來在國際社會上不同的身份與地位。經過這樣的改變，中國已不再只中共建政初期的那個中國，不再是冷戰時期共產陣營當中以蘇聯馬首是瞻的成員之一、不再是西方國家眼中那個不合作的社會主義國家，甚至是東亞地區會替歐美國家帶來麻煩的龐然大物而已。中國參與國際社會的程度日深，加上其改革開放之後提供給世界的旁邊市場與勞動力，使中國成為國際上重要的參與者，甚至可能是不可或缺的參與者，以致是主導議題的主導者之一。

蘇長和便認為，過去中國更多是以被動的姿態參與並接受既有的多邊國際制度，而自進入二十一世紀以來，中國則以更為主動和積極的態度參與到多邊制度的建設中，例如上海合作組織、圍繞朝鮮核問題的六方會談、非正式的博覽亞洲論壇的建立，以及即將啓動的中國與東盟自由貿易區進程。此外，在與多邊國際制度的交往過程中，中國的地區與全球責任意識也在提高。¹³王逸舟對於中國在參與國際建制上態度的轉變，也認為過去半個多世紀以來，中國參與國際組織及各種公約的態度，有一個從拒絕到承認到參與，從較被動到相對主動的變化。¹⁴

在經歷了拒絕參與國際建制，到承認國際建制的存在與功能，到現在的積極參與各種國際建制，甚至是影響或主導國際建制的運作，如今的中國在國際社會上，其活躍程度已非是舊時模樣。回到本文關注的中國與東協建立的東協十加一建制當中，中國的參與是怎麼樣的狀況、與東協之間又是那一方主導為多呢？

中國自 1991 年起與東南亞國協國家展開正式對話，進行外交關係的改善之後，配合九零年代中共在外交戰略上的轉折，中國在與東協國家建立合作與互動上可說相當積極。特別是有關中國東協自由貿易區的形成與正式啓動，在 2001

¹²謝淑麗(Susan Shrik)著、溫洽淦 譯，**脆弱的強權---在中國崛起的背後**(台北：遠流出版，2008)，頁 25。

¹³蘇長和，「發現中國新外交—多邊國際制度與中國外交新思維」，**世界經濟與政治**，2005 年第 4 期，頁 13。

¹⁴王逸舟，**全球政治和中國外交—探尋新的視角和解釋**，頁 252-253。

年 11 月，雙方同意十年內建立中國－東協自由貿易區之後的第二年，中國與東協就簽署自由貿易區文件，確立了全面合作的正式契約。2005 年 7 月開始商品貿易，計畫中國與東協創始六國成員和新成員四國分別將在 2010 年與 2015 年前全面建成自由貿易區，貨物貿易協議已於 2005 年 7 月正式實施，服務貿易協議則將在 2007 年 7 月上路。這樣的市場開放的實際進程比計劃安排的快。

吳玲君的研究便認為，東協與中國的自由貿易區的計畫對東亞而言是一大突破，其受重視的主要原因為其合作的內容早已超過早期的貿易協定，除了降低或取消關稅及非關稅的壁壘外，還包括了服務業與投資自由化，智慧財產權與排除技術障礙等條文，因而更能造成協約國之間經貿關係的進一步緊密結合，有加快區域的整合功能。¹⁵

其能夠如此超出預期地完成中國與東協的自由貿易區協定，可說是因為中國在此波合作機制當中，扮演十分重要的主導角色，除了在「東協加三」的蘊釀階段便公開表示支持之外，更在「東協加中國」的合作計畫上提供了東協國家各項優厚的條件，包括 1997 年亞洲金融風暴時維持人民幣不貶值，並且對東南亞國家提供經濟援助，¹⁶以及在 2001 年主導東協十加一機制時，在自由化與項目上都對東協國家採取不同程度的讓步。包括在「中華人民共和國與東南亞國家聯盟全面經濟合作框架協定」的第六條關於早期收獲清單的部份對於最惠國關稅稅率、早收清單中可豁免產品、及成員各國，依照其國家經濟實力不同，對於正式啟動自由貿易區機制的時間推遲都做出了協議。例如雖然雙方在關稅削減或取消和其他問題的協定的談判議定應於 2003 年初開始，並於 2004 年 6 月 30 日之前結束，以建立涵蓋貨物貿易的中國東協自貿區，但對於汶萊、中國、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國，其議定建成自由貿易區的時間是 2010 年，而對東協新成員國的自由貿易區建成時間則是 2015 年。藉此希望使東協新成員國能藉此得

¹⁵吳玲君，「東協國家與東亞經濟合作：從『東協加三』到『東亞高峰會』」，**問題與研究**，第 46 卷第 2 期，民國 96 年 4、5、6 月，頁 123-124。

¹⁶吳玲君，「中國與東亞經貿合作：區域主義與霸權之間的關係」，**問題與研究**，民國 94 年 9、10 月，第 44 卷第 5 期，頁 2。

到特殊和差別待遇，以保持自由貿易區合作的靈活性。¹⁷

此外在「中國-東盟自由貿易區貨物貿易協定」中更清楚地將與東南亞各國的各種產品降稅的狀況表訂出來，其中可概分為「早期收穫降稅安排」、「中、泰、新蔬菜、水果零關稅安排」、「對老撾(寮國)、柬埔寨、緬甸特惠關稅安排」、「正常降稅安排」、「敏感產品安排」¹⁸，分別針對各國早期收穫的貨物、經濟能力不同的舊東協成員及新東協成員¹⁹、以及特殊敏感的產品來進行不同關稅比例及不同時程的調降協定。

這些地方皆可看出，中國在與東協在簽訂自由貿易區協議上，對於早收清單貨物及調降關稅時程上，對東協成員國中經濟實力較弱的國家及針對較為敏感的產品，例如各項戰略民生相關物資的進出口關稅等，中國都有著對東南亞國協國家分別進行不同程度的讓利、放寬規定的痕跡。

自由貿易區的關稅問題關係到各國透過糧食貿易取得足夠糧食補齊國內糧食供需上缺口的可行性，間接影響在此一自由貿易區對當中的各個國家而言，在面臨糧食安全壓力時有多少效用。而在直接關係糧食安全的合作上，中國與東協的合作互動當中，吾人亦可發現中國掌握較多主動權，甚至是主導著整個建制運作在面對糧食安全議題。中國國務院總理溫家寶在第十二次中國與東盟領導人會議上主動倡議，提及雙方要深化農業和農村合作與推進「中國—東盟糧食綜合生產能力提升行動計劃」，來幫助東協提高糧食生產水平。以及提議實施「中國—東盟農村發展推進計劃」，幫助東協國家增強農村綜合發展能力。皆可看出中國立於一主動位置上，要「幫助」東南亞國協國家解決其國內糧食生產與農業技術

¹⁷中華人民共和國商務部網站，「中國-東盟自由貿易區《貨物貿易協定》關稅減讓基本內容介紹」，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/difang/yunnan/200507/20050700175367.html>。(2010年4月10日檢閱)

¹⁸其中各項安排的詳細內容與稅率比例，可參見 中華人民共和國商務部網站，「中國-東盟自由貿易區《貨物貿易協定》關稅減讓基本內容介紹」，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/difang/yunnan/200507/20050700175367.html>。(2010年4月10日檢閱)

¹⁹所謂舊東協成員國，一般指東協五國，也就是1967共同發表曼谷宣言的印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓、泰國五國，再加上1984年加入的汶萊；而新東協成員國則指九零年代後加入的越南、緬甸、寮國及柬埔寨四國。新的四個東協成員其經濟實力相對來說較弱。

提升的問題。

中國更進一步於第十二次東南亞國協與中日韓十加三會議上持續倡議建立「東盟 10+3 緊急大米儲備庫」，最後博得包括東南亞各國與日、韓與會領導人在內的支持，會後方共同發表關於糧食安全與生物能源開發合作的聲明，支持繼續推進東亞緊急大米儲備試點項目，與建立「東盟 10+3 緊急大米儲備庫」這樣一個東亞地區的糧食安全風險預警與共同承擔的國際機制。

這都展現了中國在東協十加一，甚至是擴大到東協十加三建制當中對糧食安全議題的主導地位，中國將自己置於一個積極參與，並且引領議題與建制走向的身份之中，對建制當中的其它國家提出倡導與建制走向，甚至是提供經濟援助與技術協助。包括了前述的對十加一當中對的另外十個東南亞國協國家提供糧食生產的援助及農業技術的協助、在十加三建制當中主導成立東協十加三緊急大米儲備庫。吾人可說，中國在與東南亞國協合作的東協十加一建制當中，特別是在與糧食安全相關議題方面，其活躍的程度與主導的能力與地位，已是顯而易見且不容忽視的了。

第三節 糧食安全對中國參與國際建制的影響

糧食安全議題，對於中國在參與國際建制上帶來怎麼樣的影響。在中國目前的外交戰略之中，雖傳統的軍事與政治安全，包括自和平共處五原則以來的尊重領土與主權完整、不干涉內政等原則，仍是中國在與外國交往及參與國際事務與國際建制時堅守的基本立場。但隨著國際情勢的改變，以及中國在改革開放後整體國家戰略方向的轉移，爲了替中國國內經濟發展創造一個穩定的外部環境，對於許多敏感的主權及領土問題，中國除積極與在領土或國家安全上有衝突磨擦的國家進行談判及簽定協議外，對於仍懸而未決的部份，也不再成爲中國在對外合作與參與國際建制時的必定先進行處理不可的前提。只要雙方能夠取得共識先行

擱置，在能夠建立互信的情況下，中國仍願意以這樣的模式先進行經濟或貿易上的談判與合作。

在這樣的外交戰略改變下，屬於經濟合作的面向，以及資源與合作反恐怖主義活動等非傳統安全的議題，便在中國對外合作的談判桌上慢慢浮現，其探討的深度與廣度也逐漸加重。在中國與東協建立東協十加一的例子中，中國與東協國家之間在糧食貿易上是互有往來的關係，在農業生產技術與相關水利建設上，以透過東協十加一建制與大湄公河次區域計劃有著交流與合作。甚至也與東協國家及日韓兩國，透過東協十加三的機制，建立了針對糧食安全與供需問題的風險預警機制。這些對於糧食安全議題的合作與交流，對中國在外交戰略上來說，是權力的來源，也是帶來限制的責任。

對中國而言，糧食安全是它可以運作機制，在國際建制當中取得主導權的議題之一，首先，就數量上觀之，中國在糧食產量與糧食需求量上都是世界上具有相當實力的，對於糧食的需求與生產的能力，是中國在糧食安全議題上可供使用的籌碼；其次，中國的農業生產技術與水利工程建設技術，也是可供其它國家借鏡的，在中國與東協的合作例子當中，雙方互相交流的農業生產技術多是由中國提供予東南亞國家，此外，雙方在湄公河區域開發的合作當中，身處上游的中國，對於瀾蒼江的各種開發與水利建設設施，都在在影響著下游的湄公河周邊國家在運用水利及農業灌溉的狀況。最後，在與東協及日韓合作的「東協 10+3 緊急大米儲備庫」計畫當中，中國參與後亦為該項目專儲了三十萬噸的大米。以應原本只有 8.7 萬噸儲備量之急。²⁰皆可看出中國在與東協合作十加一建制當中，針對糧食安全議題，透過提供技術交流、付出資源成為公共財等方式，取得了某程度的主導權，也使中國能夠藉由糧食安全的議題，在此一國際建制當中取得一切運作的權力。

但權力與責任通常是一體的兩面，在藉由提供技術交流、付出資源成為公共

²⁰鳳凰網財經版，「中國東盟明年大米零關稅 共設緊急儲備庫穩定糧價」，2009 年 10 月 27 日，<http://finance.ifeng.com/news/20091027/1389395.shtml>。(2010 年 4 月 10 日檢閱)

財等方式取得在國際建制當中運作的權力、推動建制的運作或規範的產生時，伴隨而來的便是責任的出現。中國要成為建制中的主導者，除了提供技術交流、付出各種所需資源成為公共財、對建制中相對弱勢國家提供協助或是讓步之外，是否會進一步的演化成被要求擔起更多建制或地區共同的責任？此時對觀察中國在參與國際建制的外交戰略上而言，已不再是傳統現實主義中「最大化最小化原則」可供完整解釋的，反倒是社會建構論當中所謂「不斷認知自我身份與它人身份」，並且學習與其它國家進行各項議題的互動，方能對中國在現今參與國際建制的行為上做出較為貼切的解釋。

例如在與東協的合作關係當中，自由貿易區的關稅讓步，是否單純只是各國之間經濟實力不同所達成的平衡，以求保護弱勢國家的發展。還是中國會被要求因為身為一個主導者、一個地區性的大國，甚至是世界性的大國，於是需要對其它國力較弱的小國進行讓利或是當然地協助、以及在湄公河的合作與懸而未決的南沙群島主權問題之上，與東協國家的互動，是否能單純地以各國之間利益為唯一考量？或是中國將在建制當中被其它國家要求負起更多責任、對其它國家提供更多優惠及協助，因為中國身為一個「大國」。這樣的情況套用溫特在社會建構論當中的描述，及中國學者秦亞青及魏玲使用社會建構論觀點所建立的「進程主義的社會建構模式」觀之，中國在這樣的國際建制參與進程當中，自我體認為是一個大國，故在與東協的交往過程當中，不論是糧食問題上雙方的貿易、共同風險預警合作、自由貿易區的協定，或是南海主權問題的紛爭，中國都擺脫純粹只爭奪自身國家利益的立場，而希望自己能夠扮演除了參與當事國之外，另一個凌駕於其它國家之上，領導議題推展與和平解決的大國地位；同樣的，對其它與中國交往並共同參與國際建制運作的國家而言，也透過認定中國是一個大國，是一個應付起協調責任、提供更多國際上公共財與優惠這樣的身分，在各項議題的協商過程當中，要求中國能負起更多國際社會責任、對其它相當實力較弱的國家提供更多奧援等等。透過雙方這樣互相於國家身份上的認定，並且不斷在各個議題領域中進行接觸及協商，維持並推進了中國與東協國家所建立的這樣一個「東協

十加一」機制的發展。中國如同社會建構論所描述地一般，在國際社會中透過廣泛的議題及頻繁的交往，試圖學習如何接觸國際社會，並且建立起中國在國際社會當中良好的形象與穩固的大國地位。而不再只是一味如現實主義所描述的，藉由提升國家軍事實力，希望能使其它國家懼而低頭的強權大國而已。

整體而言，若從中國參與東協十加一建制觀之，糧食安全的議題，對中國在參與國際建制時帶來了優勢與權力，在中國透過廣泛的議題與頻繁地參與，越來越融入這個國際社群的同時，也將因此而替中國帶來身處在國際社會之中，要當一個大國必須要受到的限制與被要求要負起的責任。這樣的狀況將不只在東協十加一、不只在糧食安全問題上出現，若中國要更積極參與這個國際社會與各種國際建制，甚至是取得更多主導與運作國際建制的權力與國際地位，吾人可預見的，對中國在外交戰略思考上，這樣的兩難狀況將會一再上演。

第四節 小結

本章透過糧食安全在中國東協政策的地位、東協十加一當中的糧食安全議題主導權，以及整體糧食安全對中國參與國際建制影響進行分析及梳理，藉此呈現糧食安全這樣一個議題對中國在建構整個東協十加一有著怎麼樣的影響。對中國整體的外交戰略而言，非傳統安全是其日漸重視，也是用以對外號召合作的項目之一，屬於其中一環的糧食安全自然也不例外，中國也在東協十加一的建制當中，透過提供農業技術交流、推行自由貿易區合作以促進彼此糧食貿易、合作開發水利甚至是倡議風險預警機制，漸漸取得在此一議題上的主導權。對中國來說，這樣一個議題的倡議，不但是對自己國內的發展、面對自己國內的糧食問題有所助益，亦是對其在國際社會運作，至少是東亞地區及東協十加一機制當翁，取得一定的實力及運作的的能力。

在此同時，中國在東協十加一建制當中的未來參與，能夠繼續藉此發揮多少

影響力，同時又會因此需要承受多少來自其它國家的責任要求及付出成本，又會不會因此影響中國在外交戰略上的走向，都是將吾人可以持續觀察的重要問題。



第陸章 結論

在中共 1978 年實行改革開放政策之後，中國對國內追求穩定的經濟發展、對外則藉由與各國改善關係及開始接觸國際社會各種建制，希望扭轉國際形象，尋求一個和平穩定的國際環境，以求確保國內的經濟發展不受外力干涉。也正因為如此，中國開始更積極地接觸國際社會、參與各項國際建制的運作，在國際社會當中的影響力與行為能力也隨之日漸增長。

在蘇聯瓦解之後，中國成為世上僅存最大的一個仍打著「社會主義」旗號的國家，其在國際社會當中的動作，自然成為以美國為首的西方歐美國家關注的重點。尤在中國藉著改革開放的效益取得重大的經濟發展成就，國家實力逐漸成長之後，「中國威脅論」的說法甚囂塵上。中國希望消弭這種看法、打破國際社會對中國實力提升的恐懼，便以新安全觀與和諧世界的戰略目標為名，宣傳自己的和平心態，並通過關注傳統軍事與政治以外的議題，以及積極尋求各方的經濟與戰略合作，要建立起自己是「和平崛起」的形象。那麼，中國現今在國際建制當中的參與模式，對議題的影響力，到底是如歐美國家所擔心的，一個新興霸權的出現，或是如中國所說的，一個負責任大國和平崛起的學習過程呢？

一、 綜合評估中國的「糧食安全」問題

整體來看中國在糧食安全方面的問題，可說是「有疑慮但無即刻危險」的情況。中國國內的糧食產量仍大，只是在龐大的人口壓力與農地面積的減少下，影響了中國在糧食自給能力上的表現。自 Brown 以降對於中國糧食問題的分析探討，以及建立各種模型進行對中國未來糧食狀況的預測，其趨勢也隨著中國的發展及相關農業政策的調整，從一開始 Brown 預測中國將有嚴重的糧食自給上的缺口，帶來巨大的糧食安全問題，經過許多學者不同於時間進行的預測，對於中國

未來的糧食狀況，趨於一個仍有糧食自給能力上的缺口，但這個缺口卻不至有立即而嚴重的對中國糧食安全上的危害。實際上按近年中國糧食進出口的狀況來看，逐年進出口的數字皆有所波動，中國所進口的糧食數量仍未是進口物資當中的大宗，且中國在糧食的貿易上屬於有進有出的國家，非是完全的糧食進口國或是出口國。

因此對中國而言，糧食安全沒有即刻的危險。但這並不代表著中國不需要關注及重視糧食安全的議題。畢竟中國是擁有著全世界最龐大人口的國家，延續 Brown 的觀點，至今仍是有將世界糧食危機的根源指向中國的說法，認為主因之一是中國人消費的牛肉越來越多，而生產牛肉需要消耗更多的糧食。¹導致了世界糧食的需求上升，甚至是糧價提高。誠然，這樣的論調或許尚欠缺實證數據支持，但不可忽視的是，中國在改革開放後，社會經濟實力提升，對於飲食的需求於飲食習慣也有了改變，漸趨精緻化的同時，自然對糧食的需要也在成長當中。因此，中國仍需面對糧食安全的議題，甚至應積極地於國際建制當中運作糧食安全議題，保障東亞地區以致全球糧食生產與供應的穩定。亦是在避免十三億人口會因為糧食問題而成為中國在發展上更加沉重的負擔。

對中國而言，糧食安全議題是處理自己要面對的問題，也是在國際建制中運作的有利議題，在中國與東協建立十加一建制的例子當中，糧食安全問題與農業發展成為雙方合作與交流的主要範疇之一，包括擴大相關的大湄公河次區域合作計劃等，都讓中國在東協十加一的建制當中，取得某些議題的主導權與影響力。尤其在近幾年東南亞國家在糧食生產與供需上遭遇到問題與困難時，對中國而言更是一個適合發揮其影響力的機會。故對中國而言，糧食安全的問題，帶來了挑戰，卻也伴隨著中國在發展對外關係與運作國際建制的機會。

¹唐風，**新糧食戰爭**，頁 184。

二、「東協十加一」的合作狀況與未來展望

中國與東南亞國協國家，於 1991 年正式建立對話管道之後，藉由不斷的對話與漸進式地建立各項合作，消弭雙方在冷戰時期的對立，改善雙邊關係並且建立了越來越深厚的合作關係與東協十加一的機制。雙方的合作內容目前已是綜合性地發展，在包括政治、經濟、資源、集體安全等範疇皆有對話與合作。在經貿方面亦已在 2010 年正式啟動「中國東協自由貿易區」，更加深了彼此在國際貿易與經濟上的互賴關係。但雙方至今除了合作的友好關係外，彼此間仍有磨擦與產生衝突的議題項目存在。其中一個最主要的仍是在南海地區關係南沙群島的領土主權爭奪問題。中國與東協國家雖對此一爭議訂立了「南海行動準則」，聲明雙方暫時擱置爭議，不強行爭奪，在可允許範圍內共同利用並期望將來的談判解決。但這樣擱置爭議的動作並沒辦法完全避免南沙群島問題對雙方關係帶來的磨擦，中國與相鄰的東協國家，對於南沙群島問題仍是持續出現互有往來的爭端與外交磨擦。吾人可見，在此一爭端塵埃落定之前，對中國與東協關係的發展而言，無疑是埋藏著一個不安定的因素。

在中國與東協彼此關係日深的同時，也逐漸地向外拓展合作關係，包括納入日韓的東協加三、以及進一步再納入澳洲、紐西蘭與印度等亞太國家的「東亞高峰會」，對東協國家而言，從「十加三」到「東亞高峰會」合作，東協國家一直擔心實力相對不強的東協會因與東北亞的強國合作，而稀釋了東協的權益。所有東協參與的高峰會，不論「加一」、「加三」或是「加六」的東亞高峰會議，在官方文件中，都會強調東協才是核心與主體，企圖以訴諸文字與宣言方式作為最基本的保障。²

於是東協長期以來在對外策略上都實行所謂的「大國平衡」戰略，希望藉此取得自主權，不受任何一個強國支配，又能夠從各種合作關係當中取得利益。而這樣的合作範圍擴張，對中國而言，亦是一種發展國際建制合作與提升國際影響

²Michael E. Jones, "Forging an ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Destiny," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 1(2004), pp.140-154.

力的機會。中國奉行著「和平崛起」的準則，要堅持與鄰為善、以鄰為伴的周邊外交方針，其中包括三項準則，分別是：懷柔周邊國家、在多邊組織中扮演團隊合作者的角色、運用經濟紐帶廣結善緣。中國要努力證明自己是個負責任的大國。³在這樣的戰略思維下，能夠透過與東協合作機制的擴大，增加中國在東亞地區的國際建制參與及影響力，是符合中國在外交戰略上的利益的，中國自然是積極投入其中各項事務的運作與建立合作關係。

在此發展情況下，自中國與東協的合作、東協及其它東亞地區國家的合作出發，在將來是否會進一步發展成為「東亞共同體」？中國又能夠在這樣一個地區整合的共同體發展過程當中扮演怎麼樣的角色、發揮多少影響能力？將是未來觀察與研究不可忽視的部份，也是吾人應該持續追縱並進行探討的重要議題之一。

三、從糧食安全看中國參與國際建制的模式---區域霸權還是學習成長？

本文研究從糧食安全的觀點探討中國在參與東協十加一建制的狀況，並希望藉此瞭解糧食安全對中國參與國際建制模式的影響。若以 Samuel Kim 站在現實主義追求國家權力與國家利益的觀點，對中國參與國際建制的策略提出「最大化-最小化原則」出發來看中國在與東協建立東協十加一建制當中的糧食安全問題，吾人會發現，中國在此一例子當中並非完全使用「最大化-最小化原則」來實行其外交戰略與政策，在中國與東協糧食安全合作的過程當中，並無嚴重一味尋求利益規避責任的情形。

反之在許多時候，包括雙邊自由貿易區的談判、共同糧食安全風險預警機制的建立上，中國反倒是身為一個議題走向的倡導者，甚至是利益或是公共財的提供者。在自由貿易區談判當中給予較弱勢國家關稅優惠及延後實行關稅開放、主動倡議風險預警機制的合作，並在共同風險預警機制上提供糧食儲備，這些皆可見到中國在此一國際建制的參與上，並非完全地只想獲取越多權力與利益，並且希望被要求的負擔責任越少而已。

³謝淑麗(Susan Shrik)著、溫治溢 譯，**脆弱的強權---在中國崛起的背後**，頁 134-135。

那麼，若是以中國提供利益或是公共財及倡導議題的部份觀之，吾人可將其視為一種新興地方霸權國家，甚至是全球性霸權國家的出現嗎？傳統的霸權理論中認為霸權應當有控制其它國家跟隨其決策方針的能力。但吳玲君認為霸權不只可以解釋強勢的作風，在東亞地區也可以是促進合作。⁴若在此種觀點上看中國與東協的東協十加一合作，或有其能夠解釋的部份，因為中國在與東協交往的模式當中，雖未以強力壓制東協國家，但作為一個議題的倡議或是主導者，並積極地投入促進雙方在各種議題上的合作，此種行為卻是時常可以見到的。其足可見中國目前在參與國際建制上的積極度，以及其日漸增長的影響力甚至是主導國際建制運作的能力。

但這樣的論調仍有其可以被繼續深入探討的部份，其中一個原因便是，目前來看，這樣的論調無法完全符合中國自己號稱的外交戰略，直到 2010 年 3 月，中共召開第十一屆全國人大之後，中國國務院總理溫家寶，在發表談話及面對記者提問時，針對中國的外交戰略主軸及中國稱霸的問題，仍舊強調中國和平發展不稱霸的原則，講話仍再次強調了中國堅持走和平發展的道路、絕不稱霸及要做個「負責任國家」的中國當前在外交上基礎論調。⁵

於是，在中國仍堅持其「不稱霸」外交戰略原則的情況下，吾人可見其對於國際建制參與的模式，為求與其聲稱的「和平崛起」與「不稱霸」謀合，也是在避免「中國威脅論」的更加強化導致中國陷入國際社會的敵視中。故中國將頂多展現到積極投入並促進合作的程度，將不會有更加強勢的權力展現，以強制其它國家順從的行為出現。

最後，若以溫特的社會建構論，甚至是秦亞青與魏玲進一步推展的「進程主義的社會建構模式」模型來觀察中國在參與東協十加一建制當中的模式，又能得到怎麼樣的結論呢？按照溫特的說法，重點應置於國際體系的文化性結構對國家

⁴吳玲君，「中國與東亞經貿合作：區域主義與霸權之間的關係」，**問題與研究**，民國 94 年 9、10 月，第 44 卷第 5 期，頁 21-22。

⁵大公報，「溫家寶：中國和平發展不稱霸」，2010 年 3 月 15 日，
http://www.takungpao.com/news/10/03/15/npc_focus06-1228529.htm。(2010 年 4 月 20 日檢閱)

身份和利益的建構作用。行爲體只有具備身份和利益之後才能採取與之相稱的行動。國際政治是一個不斷發展的過程，在這個過程中，國家相對異己而界定自我身份，並且賦予異己相應的對立身份，並根據此一定位進行互動。

那麼對本文研究的例子而言，中國在這一個建制發展過程當中，藉由不斷的互動與交流，配合中國本身的外交戰略方針，中國賦予了自己一個「負責任大國」的身份，同時賦予東協國家一個「需要協助國家」的對立身份，藉此定位中國開始實行他的「和平崛起不稱霸」外交戰略，努力倡議合作，並在合作當中對東協國家做出讓利及各種援助，甚至是提供建制所需的公共財。與霸權主義觀點認為中國是爲了取得更多權力以「號令」其它國家的思維不同，在建構主義的觀點當中，中國是先有了互動交流帶來的身份界定，才使其做出這樣的行爲。也就是中國是因爲認知到自己是個「負責任的大國」，而導致其認爲自己「必須」去做出這樣的付出。

但單純使用溫特的建構論思維過於簡略及形而上學，進一步再套用秦亞青與魏玲發展的模型與研究進行觀察分析，中國在參與東協十加一建制當中，除了透過互動交流對自己與對方產生「負責任大國」及「需要協助國家」的身份界定之外，對於整個建制進程的推動，以及其維持運作發展將帶來的權力與利益，更是具有高度的興趣，中國在參與國際建制的過程當中，不斷經由這個「國際社會的社會化」來學習如何在國際建制當中參與及運作，但同時也藉此提升自己的國際實力和國際地位，簡而言之，中國在參與國際建制的過程當中，漸漸地認同國際社會的運作，同時也不斷地讓國際社會對中國產生認同。藉此加固中國與國際社會的關係，也實質上提升中國在國際社會的地位與實力。唯此種分析方式太過社會學論調，以國家爲行動者主體的國際社會的互動是否真如以個人爲主體的人類社會一般互動？以及視中國爲一行爲者，其戰略的思維及對「認同」的體悟是否真如建構論所指，仍是吾人需要進一步進行研究探討，方能更爲清晰可辨的。

對於中國參與國際建制的研究，仍有需要值得繼續探討的地方，中國在國際社會當中的實力與影響力日漸提升，對於國際建制參與的模式，中國到底能夠走

出一條自己特殊的路，能真正帶有影響力及實力卻不稱霸？抑或是仍舊要走向另一個霸權出現的演進過程？這都是尚待繼續追縱觀察及深入研究的，也是筆者極富興趣的一個研究領域。對臺灣現今的發展狀況而言，各界積極討論的有關是否應與中國簽訂兩岸經濟合作架構協議 (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 的問題，本文也希望藉由探討中國對外所簽訂的第一個自由貿易區協定的狀況，對中國在參與自由貿易區的模式有初步的瞭解，能提供給對此有興趣的先進同好們一個觀察的例子。

筆者力有未逮，尚需磨練，本文僅能自中國與東協建立東協十加一的單一雙邊關係，以及糧食安全這樣一個單一議題切入，一窺中國在參與國際建制模式上的基礎面貌，而關於糧食安全議題的探討至今仍有限，比起以嚴重對人類社會產生影響過的石油問題，其被重視的程度仍有段距離。但攸關人類生存的基本需求，加上近年來世界各地天災不斷的情況，對糧食安全有關的議題探討，應當將有越來越重要的趨勢，期待有更多有興趣的研究者能夠一同來將之探討的更深切更完備，以期對人類未來在糧食安全上的發展有更完整的瞭解。

參考文獻

一、中文專書

- Joshua S. Goldstein 原著，歐信宏、胡祖慶 合譯，**國際關係** (*International Relations*(4E))。台北市：雙葉書廊，2003。
- Robert O. Keohane 著、門洪華 譯，**局部全球化世界中的自由主義、權力與治理**。北京：北京大學出版社，2004。
- Sandra Postel 著、劉志堅 譯，**被瓜分的水資源**。台北市：綠科資訊，1998。
- 中共中央文獻研究室編，**十二大以來重要文獻選編(上)**。北京：人民出版社，1986。
- 中國國家統計局編，**中國統計年鑑 2007**。北京，中國統計出版，2007。
- 中國國家統計局編，**中國統計年鑑 2008**。北京，中國統計出版，2008。
- 中國現代國際關係研究所，**全球戰略大格局**。北京：時事出版社，2000。
- 文斯·凱博(Vince Cable)著、許瑞宋 譯，**石油、糧食、中國崛起**。台北縣：繁星多媒體，2009，頁127。
- 王逸舟，**全球政治和中國外交：探尋新的視角與解釋**。北京：世界知識出版社，2003。
- 朱蓓蕾，**兩岸交流的非傳統性安全**。台北：遠景基金會
- 朱鋒、羅伯特·羅斯 主編，**中國崛起：理論與政策的視角**。上海：上海人民出版社，2007。
- 宋鎮照，**變動中的中國、台灣與東南亞之新三角關係：政治 vs.經濟、發展 vs.安全、區域化 vs.全球化之策略思維**。台北市：海峽學術出版社，2009。
- 李寶俊，**當代中國外交概論**。北京：中國人民大學出版社，1999。
- 肖佳靈、唐賢興 主編，**大國外交—理論、決策、挑戰 (上、下)**。北京：時事出版社，2003。
- 肖國安、王文濤，**中國糧食安全報告**。北京：紅旗出版社，2009。

- 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著、秦亞青 譯，**國際政治的社會理論**。上海：上海人民出版社，2000。
- 拉吉·帕特爾(Raj Patel) 著，葉家興、謝伯讓、高薏涵、謝佩姣 譯，**糧食戰爭**。台北市：高寶國際出版，2009。
- 金駿遠(Avery Goldstein) 著，王軍、林民旺 譯，**中國大戰略與國際安全**。北京：社會科學文獻出版社，2008。
- 胡靖，**入世與中國漸進式糧食安全**。北京：中國社會科學出版社，2003。
- 唐風，**新糧食戰爭**。台北市：大地出版社，2009。
- 袁志剛 主編、高帆著，**中國糧食安全的理論研究與實證分析**。上海：上海人民出版社，2005。
- 袁易，**中國遵循國際導彈建制的解析：一個社會建構論的觀點**。台北市：五南圖書出版，2004。
- 馬來西亞中國經濟貿易總商會 編，**東盟中國：營造全球最大自由貿易區**。北京：世界知識出版社，2003。
- 馬爾薩斯，**人口論**。台北：三民書局，1966。
- 國防部軍事情報局，**中共年報 1987**。台北：國防部軍事情報局，1987。
- 張亞中 主編，**國際關係總論**。台北市：揚智文化，2003。
- 莫德·巴洛(Maude Barlow)、托尼·克拉克(Tony Clarke) 著，張岳、盧瑩 譯，**水資源戰爭**。北京：當代中國出版社，2008。
- 許志嘉，**中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析**。台北：水牛出版社，2000。
- 許志嘉，**當代中共外交政策與中美關係**。台北市：生智文化，2004。
- 陸忠偉 主編，**非傳統安全論**。北京：時事出版社，2003。
- 黃秋龍，**非傳統安全研究的理論與實際**。台北縣：法務部調查局，2004。
- 聞海燕，**糧食安全---市場化進程中主銷區糧食問題研究**。北京：社會科學文獻出版社，2006。

盧良恕、王健，**糧食安全**。中國杭州：浙江大學出版社：2007。

謝淑麗(Susan Shrik)著、溫洽溢 譯，**脆弱的強權---在中國崛起的背後**。台北：遠流出版，2008。

蘇長和，**全球公共問題與國際合作：一種制度的分析**。上海：上海人民出版社，2000 年。

二、中文期刊

D·蓋爾·約翰遜 撰，李洪濤、曉晨 譯，「中國將使世界挨餓嗎？---談中國未來的糧食供應」，**中國農村經濟**，1995 年第 7 期，頁 48-53。

于有惠，「中共外交政策走向與選擇」，**問題與研究**，第 43 卷第 1 期(2004)，頁 105-124。

王逸舟，「中國與國際組織關係研究的若干問題」，**社會科學論壇**，2002 年 8 月，頁 5-15。

王逸舟，「新世紀的中國與多邊外交」，**太平洋學報**，2001 年第 4 期，頁 3-12。

王逸舟，「論中國外交轉型」，**學習與探索**，2008 年第 5 期，頁 57-67。

朱晶、鐘甫寧，「市場整合、儲存規模與糧食安全」，**南京農業大學學報(社會科學版)**(第 4 卷第 3 期，2004 年)，頁 19-23。

朱蓓蕾，「兩岸交流衍生的治安問題：非傳統性安全威脅之概念分析」，**中國大陸研究**，第 46 卷 5 期(2003 年 9 月)，頁 28。

吳玲君，「中國與東亞經貿合作：區域主義與霸權之間的關係」，**問題與研究**，民國 2003 年 9、10 月，第 44 卷第 5 期，頁 1-27。

吳玲君，「東協國家與東亞經濟合作：從『東協加三』到『東亞高峰會』」，**問題與研究**，第 46 卷第 2 期，民國 2007 年 4、5、6 月，頁 117-139。

李靖宇、王君，「10+3 合作框架下的東亞經濟發展前景」，**和平與發展**，2001 年第 2 期，頁 1-10。

林文程，「中共在聯合國安全理事會的投票行為分析」，**問題與研究**，第 45 卷第

- 3 期(2006 年 5 月)，頁 33-34。
- 邱宏，「經濟全球化與中國經濟外交」，**西安工程學院學報**，第 20 卷第 4 期(2006 年 8 月)，頁 459。
- 邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，**東亞研究**，2004 年 7 月第 35 卷第 2 期，頁 1-32。
- 邱坤玄，「結構現實主義與中共大國外交格局」，**東亞季刊**，第 30 卷第 3 期 (1999 年 7 月)，頁 23-38。
- 邱坤玄，「霸權穩定論與冷戰後中(共)美權力關係」，**東亞季刊**，第 31 卷第 3 期(2000 年 7 月)，頁 1-14。
- 孫杭生、孫亞婷，「糧食供求預測模型與當前實際供求狀況的偏差」，**華中農業大學學報(社會科學版)**，2001 年第 1 期，頁 16-20。
- 秦亞青，「制度霸權與合作治理」，**現代國際關係**，2002 年第 7 期，頁 10-12。
- 袁易，「中國與導彈建制：國際規範之挑戰與遵循」，**問題與研究**，第 43 卷第 3 期(2004 年 5、6 月)，頁 97-133。
- 馬九杰、張象樞、顧海兵，「糧食安全衡量及預警指標體系研究」，**管理世界**(2001 年第 1 期)，頁 154-162。
- 張揚、張德強，「對我國糧食總量供給安全的戰略思考」，**現代農業科技**，2009 年第 10 期，頁 218-222。
- 張璐，「中國糧食生產的政策效益分析與糧食安全」，**消費導刊**，2009 年 5 月，頁 256。
- 張蘊嶺，「東亞合作與中國—東盟自由貿易區的建設」，**當代亞太**，2001 年第 1 期，頁 6-11。
- 張豔軍，「非傳統安全與中國的新安全觀」，**社會科學論壇**，2008 年第 8 卷 B 期，頁 100-102。
- 許志嘉，「中共外交政策的研究途徑」，**問題與研究**，第 36 卷第 3 期(1997 年 4 月)，頁 45-61。

- 黃佩民、俞家寶，「2000—2030年中國糧食供需平衡及其對策研究」，**農業經濟問題**，1997年第3期，頁9-14。
- 楚樹龍，「冷戰後中國安全戰略思想的發展」，**世界經濟與政治**，第9期（1999年），頁11-15。
- 劉志仁、徐雪，「對《誰來養活中國》一文的不同看法」，**中國農村經濟**，1995年第5期，頁54-57。
- 劉勝湘，「互信的建構與中國—東盟經貿發展」，**深圳大學學報(人文社會科學版)**，第24卷第5期，2007年9月，頁55-59。
- 劉復國，「綜合性安全與國家安全 亞太安全概念適用性之檢討」，**問題與研究**，民國88年2月，第38卷第2期，頁21-37。
- 樊勝根、莫塞迪塔·索姆比拉(Mercedita Sombilla)、劉慶華，「中國未來糧食供需預測的差別」，**中國農村觀察**，1997年第3期。頁18-21。
- 閻學通，「和平崛起與保障和平——簡論中國崛起的戰略與策略」，**國際問題研究**，2004年第6期，頁12-17。
- 嚴瑞珍，「中國人眼中的中國糧食問題」，**經濟經緯**，1997年第5期，頁18-19。
- 蘇長和，「發現中國新外交：多邊國際制度與中國外交新思維」，**世界政治與經濟**，2005年第4期，頁11-16。

三、英文專書

- Brown, Lester R. *Plan B: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble*. New York, W.W. Norton & Company, 2003.
- Brown, Lester R. *Who Will Feed China?* New York, W.W. Norton & Company, 1995.
- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Chen, Wen and Shaolian Liao. *China-ASEAN Trade Relations: a Discussion on Complementarity and Competition*. Singapore: Institute of Southeast Asian studies, 2005.

- Dent, Christopher M. eds. *Asia-Pacific Economic and Security Co-operation: New Regional agendas*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Jugale, V. B. eds. *Economic Growth and Foreign Trade Relations Among India, China and ASEAN*. India, Serials Publications, 2009.
- Lampton, David M. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2001.
- Lai, Hongyi and Tin Seng Lim. *Harmony and development: ASEAN-China relations*. Singapore, World Scientific, 2007.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, Alfred A. Knopf, 1948.
- Stares Paul B. ed. *The New Security Agenda: A Global Survey*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1998.
- Yuan, Jing Dong. *China-ASEAN relations: perspectives, prospects and implications for U.S. interests*. U.S. Army War College, 2006.
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*. New York: United Nations, 1994.
- Wunderlich, Jens-Uwe, *Regionalism, globalisation and international order: Europe and Southeast Asia*. England, Ashgate, 2007.

四、英文期刊論文

- Amitav Acharya. "Seeking Security in the Dragon's Shadow: China and Southeast Asia in the Emerging Asian Order" *Institute of Defense and Strategic Studies*, No.44(March 2003), pp.6-11.
- Amitav Acharya, "Ideas, Identity, and Institution-Building : from the ASEAN Way to the Asia Pacific Way?" *The Pacific Review*, Vol.10 No.3 (1997), pp.319-346.
- Ba, Alice D "China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia." *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4(Jul. - Aug., 2003), pp.622-647.

- Charrier, P. "ASEAN's Inheritance: the Regionalization of Southeast Asia, 1941~61," *The Pacific Review*, Vol.14, no.3.(2001), pp.313-338.
- Christensen, Thomas J., "Posing Problems without Catching UP: China's Rise and Challenges for US Security Policy," *International Security*, Vol.25, No.4(Spring 2001), pp5-40.
- Herschede, Fred "Trade Between China and ASEAN: The Impact of the Pacific Rim Era." *Pacific Affairs*, Vol. 64, No. 2(Summer 1991), pp.179-193.
- James C. Hsiung, "China 's Omni-Directional Diplomacy: Realignment to Cope with Monopolar US Power," *Asian Survey*, Vol.35,No.6(1995), pp.573-586.
- Jones, Michael E. "Forging an ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Destiny," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 1(2004), pp.140-154.
- Jurgen, Haacke "The Concept of Flexible Engagement and Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the ASEAN Way" *The Pacific Review*, Vol.12, No.4 (1999), pp.581-611.
- Krasner, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Regimes*(Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-21.
- Mintz, Sidney Wilfred & Du Bois, Christine M. "The Anthropology of Food and Eating." *Annual Review of Anthropology*, Vol. 31(2002), pp.99-119.
- Munro, Ross H. "Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is From China" *Policy Review*, No.62(Fall 1992), pp.10-16.
- Shen, Jianfa "China's Future Population and Development Challenges." *The Geographical Journal*, Vol. 164, No. 1(March 1998), pp.32-40.
- Wong, John & Chan, Sarah "China-ASEAN Free Trade Agreement: Shaping Future Economic Relations" *Asian Survey*, Vol. 43, No. 3(May - June 2003), pp.507-526.

五、碩博士學位論文

鄭玫，「誰來養活中國？---中國糧食須求預測研究」，台北市：臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2007。

坂田桃子，「東亞地區的糧食危機管理之研究」，台北市：臺灣大學政治學研究所碩士論文，2004。

六、網站資料

Fidas, George. Global Development 4 : Non-Traditional Security Challenges in International Politics, <http://www.maxwell.syr.edu/ir/globdev04.syl-f2kl.htm>.

Heilig, Gerhard K. Can China Feed Itself? IIASA(The International Institute for Applied Systems Analysis),1999, http://www.iiasa.ac.at/Research/SRD/ChinaFood/index_m.htm.

IWMI(國際水資源管理研究所)，<http://www.iwmi.cgiar.org>。

Kirton, John. The Seven – Power Summit as a New Security Institution, <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton199301/kir4.htm>.

人民網，「菲律賓總統阿羅約簽署《領海基線法案》」，2009年3月12日，<http://military.people.com.cn/GB/1077/52987/8950229.html>。(2010年4月10日檢閱)

三農在線新聞，「東盟、中、日、韓加強區域合作共築糧食安全」，2009年4月22日，http://www.farmer.com.cn/news/jjsn/200904/t20090422_440755.htm。(2010年4月10日檢閱)

大公報，「溫家寶：中國和平發展不稱霸」，2010年3月15日，http://www.takungpao.com/news/10/03/15/npc_focus06-1228529.htm。(2010年4月20日檢閱)

中國中央政府門戶網站，「東盟與中日韓發表糧食安全與生物能源開發合作聲明」，2009年10月25日，

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-10/25/content_1448493.htm。

(2010年4月10日檢閱)

中國共產黨第十五屆中央委員會，「中共中央關於制定國民經濟與社會發展第十個五年計劃的建議」，人民網，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html>。

中國國家統計局官方網站，<http://www.stats.gov.cn>。

中國國家糧食局官方網，<http://finance.people.com.cn/BIG5/8215/47808/index.html>。

中國國務院，「中共中央國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見」，中國網，<http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/772815.htm>。

中華人民共和國政府，「中華人民共和國政府關於領海的聲明」，新華網，1958年9月4日，http://news3.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content_705061.htm。

(2010年4月10日檢閱)

中華人民共和國政府，「中華人民共和國領海及毗連區法」，中國政府門戶網站，1992年2月25日，

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm

。(2010年4月10日檢閱)

中華人民共和國商務部國際經貿關係司官方網站，中國與東協全面經濟合作框架協議(中文譯文)頁面，

<http://gjs.mofcom.gov.cn/aarticle/Nocategory/200212/20021200056452.html>。

中華人民共和國商務部網站，「中國-東盟自由貿易區《貨物貿易協定》關稅減讓基本內容介紹」，

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/difang/yunnan/200507/20050700175367.html>

。(2010年4月10日檢閱)

南博網新聞中心，大湄公河次區域經濟合作頁面，

<http://www.caexpo.org/gb/news/special/GMS/>。

胡錦濤，「與時俱進，繼往開來，構築亞非新型戰略夥伴關係」，中非合作論壇網

站，<http://www.focac.org/chn/zt/yf/t192860.htm>。

香港財經日報，「中國積極加強與東盟合作」，2009年4月13日，

<http://www.businesstimes.com.hk/articles/20090413/china-has-actively-strengthen-cooperation-with-asean.htm>。(2010年4月10日檢閱)

新華網，「中國與東盟需加強農業合作合力應對糧食危機」，2009年10月24日，

http://www.gx.xinhuanet.com/topic/2009-10/24/content_18036281.htm。(2010年4月10日檢閱)

解放軍報社網站，「《南海各方行為宣言》全文」頁面，

http://www.chinamil.com.cn/site1/big5/2009zt/2009-03/17/content_1692028.htm。
(2010年4月10日檢閱)

趙青海，「從和平共處五項原則到“和諧世界”新理念—中國外交思想在繼承中發展、創新」，新華網，

http://news.xinhuanet.com/world/2006-08/23/content_4993067_4.htm。

鳳凰網財經版，「中國東盟明年大米零關稅 共設緊急儲備庫穩定糧價」，2009年

10月27日，<http://finance.ifeng.com/news/20091027/1389395.shtml>。(2010年4月10日檢閱)

聯合國農糧組織官方網站，<http://www.fao.org>。

七、報紙

王逸舟，「重視非傳統安全研究」，**人民日報**，2003年5月21日，第七版。

中華人民共和國政府，「關於西沙群島、南沙群島問題的備忘錄」，**人民日報**，1988年5月13日。