

訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元

訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 www.taiwansig.tw

徵稿啓事

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

投稿格式與需知：

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



版權所有 翻印必究

發行人 ■ 徐佳青

社務顧問 ■ 林濁水

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

總編輯 ■ 梁文傑

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市青島東路5號7F-1

CONTENT

社評

什麼是台灣的國家利益—從熱比婭事件談起…………… 2

座談會

熱比婭電影欣賞會後座談…………… 6

專題《日本政治變天》

蔡增家 日本國會大選之分析：兼論日中台關係發展 10

陳世民 何謂「更貼近亞洲的日本」？…………… 14

石原忠浩 政治家主導的民主黨新政府？

初步探討其內政與外交政策…………… 17

野崎 孝男 日本民主黨政府之地方分權政策…………… 20

李明駿 日本國會大選結果的影響…………… 23

政策聚焦

李武忠 後WTO時代台灣農業發展願景…………… 25

陳文政 國軍為何救災不力？…………… 28

黃世鑫 由2008年的政治與金融大海嘯談財政大海嘯… 31

廖欽福 債務國家的來臨：「公共債務法」解析…………… 38

兩岸觀察

林 平 庭院深深深幾許：在中國大陸的單身台灣女性 45

鄭羽哲 從票價結構談直航票價事宜…………… 50

書評

黃洛斐 梁文傑 大江大海一九四九…………… 53

顧爾德

社評

什麼是台灣的國家利益 從熱比婭事件談起

台灣的國家利益是什麼？哪些是台灣國家安全的重要議題？近二十年來，這兩個問題的答案因為政黨輪替以及政治領導人的不同，不斷變化、擺盪。不同主政者提供的答案，可能一百八十度迥異。造成這種錯亂最根本的原因是主政者們對國家前景想像的歧異。馬政府上台後，在國防、外交政策上的轉變是明顯的例子。而最近政府拒絕世界維吾爾代表大會(World Uyghur Congress, WUC)主席熱比婭(Rebiya Kadeer)以及秘書長多里坤·艾沙(Dolkun Isa,)入境，也是提供我們思考國家利益問題的好案例。

把熱比婭恐怖份子化

先從多里坤·艾沙談起。多里坤·艾沙一九九七年逃離中國，在歐洲獲得政治庇護，二〇〇六年取得德國公民權。他曾經擔任過世界維吾爾青年議會(World Uyghur Youth Congress)主席，中國則指控他是個恐怖組織「東突解放組織」(East Turkestan Liberation Organization, ETLO)的副主席。多



◎吳內閣以熱比婭涉及恐怖組織為由拒絕入境

里坤·艾沙在接受英文 Taipei Times訪問時否認這一點。他說：「我是從中國媒體聽說有這個組織，還說我是它的副主席。」

筆者不能確定多里坤·艾沙說法是否為真，也許ETLO是個真的存在的地下組織，而據Taipei Times指出，當中國要求聯合國和美國把ETLO列為恐怖組織時，都遭到拒絕。更有意思的是，多里坤·艾沙才在三年前來過台灣，

二〇〇六年十月間，「無代表國家及民族組織」(Unrepresented Nations and Peoples Organization, UNPO)在台灣召開第八屆年會，多里坤·艾沙就是與會代表之一。UNPO是個什麼樣組織？這是一個在一九九一年成立於荷蘭海牙的國際組織，自稱是個「國際性、非暴力與民主的會員組織」，成員包括不被聯合國等國際組織承認的國家、爭取獨立自治的少數民族或被佔領地區，總計成員約六十個。台灣最早參與這個組織的人，是前民進黨立委張旭成；民進黨執政後成立了「民主基金會」，二〇〇三年起就由基金會作為台灣與會代表。到現在，UNPO官方網站上的會員名單中還有台灣，而且對台灣有詳盡介紹。

民主基金會是民進黨政府為了突破外交困境成立的半官方組織，與一些國際NGO組織、非邦交國的政治團體進行交流。如今，立法院長王金平可能很尷尬——當年他擔任董事長的民主基金會，居然邀請來一位被現在執政者認為是恐怖份子的貴賓。由這個例子也可以瞭解到，政黨輪替前後，台灣對國家利益與國家安全的定義有多麼劇烈的轉變。

當年UNPO在台灣召開年會時，沒有人



◎全世界只有中國把多里坤·艾沙當成恐怖份子

注意到有一個「疆獨恐怖份子」與會，台灣媒體除了自由時報(年會就是在自由時報大樓舉行)，主流媒體都沒報導這場會議。當然，多里坤·艾沙也沒有在台灣進行任何恐怖行動。

只有中國把多里坤·艾沙列為恐怖份子

到底多里坤·艾沙什麼時候被台灣視為恐怖份子？其實並非從這次熱比婭風波開始，而是始於今年六月間、高雄世運會緊鑼密鼓籌辦之際。當時台灣《壹周刊》依國內情治單位的消息來源，報導一個獨家新聞：十五位ETLO的成員化整為零進入台灣，可能要利用世運期間進行恐怖活動，其中包括多里坤·艾沙。這是個烏龍消息，當時多里坤·艾沙根本人在德國。一開始政府單位對這個消息也一頭霧水，連忙否認有恐怖份子入境；但接著，《蘋果日報》引述刑事局國際科指出，中國在十七日透過國際刑警組織(Interpol)發布，把多里坤·艾沙列為紅色通報(Red Notice) 查捕對象，而且台灣外交部和移民署目前將他境管。

若刑事局的說法正確，那麼中國透過國際刑警組織發布紅色通報的時間點，就在《壹周刊》獨家新聞出刊的一個禮拜前。隨即情治單位露消息給《壹周刊》，再由刑事局出面承認多里坤·艾沙列被台灣官方境管。這麼巧合的時間點似乎透露出這是場精心安排的戲碼。當時高雄市長陳菊才去北京推銷世運，做為地主也不希望世運發生恐怖暴力，而情治單位又好心提供恐怖份子可能

來台攪局的「重要情資」，在野黨也很難婉拒這份好意。

當時也沒有多少人去深究，到底「紅色通報」是什麼東西？多里坤·艾沙是不是恐怖份子？看來光靠「恐怖份子」四個字就很容易嚇倒愛好和平的台灣人民。於是，政府這次面臨熱比婭入境的燙手山芋繼續用這招。內政部長江宜樺基於這個「紅色通報」，宣稱多里坤·艾沙是「國際刑警組織所通令發布的重要國際恐怖組織人物」，他進一步引用《入出國及移民法》第十八條第一項第十五款：「有從事恐怖活動之虞」，拒絕多里坤·艾沙入境。不料，江宜樺踢到一個小小的鐵板，而且這個鐵板是國家通訊社中央社豎起的。

江宜樺宣佈不讓多里坤·艾沙入境後，中央社駐日內瓦的記者周盈成，勤快地跑去查Interpol資料，並以電子郵件詢問Interpol新聞室，發現所謂紅色通報「僅是代特定會員國傳播，不代表該組織立場」、「不是一張國際逮捕令」，只是Interpol通知其各會員國：「某一司法當局已對某一個人發布逮捕令」。這個報導引述Interpol的回覆指出：「有的國家把紅色通報視為臨時逮捕的合法請求，這通常是這些國家跟追拿逃犯的國家有雙邊引渡條約，是它們決定逮捕，Interpol不能要求它們這樣做。」依這則新聞可以推測，多里坤·艾沙是Interpol成員國中華人民共和國要求這個組織把他列為紅色通報。其實這和《蘋果日報》六月底的報導是一致的。

十月二日，民進黨立委管碧玲引述這則中央社新聞質詢行政院長吳敦義與內政部長江宜樺。江宜樺回答，被Interpol列為紅色通報的人「根本就是要逮捕的，已是非常嚴重事情」，他並批評中央社該篇報導「建立在錯誤的認知之上」、並稱中央社記者並非詢問官方發言人，而是透過私人朋友詢問。

中央社是國家通訊社，被內政部長指控發佈「建立在錯誤的認知之上」的新聞，而且採訪方式不專業——說白了，江宜樺在指控中央社發布假新聞。面對這麼嚴重的指

控，中央社卻沒有出來澄清，既沒有為「假新聞」倒歉，也沒有為捍衛自己的新聞專業而向部長抗議。外人也無法據此判斷江宜樺的指控是不是事實。還好，Interpol本身的公開資訊提供了答案。

在Interpol官方網站(<http://www.interpol.int>)上清楚寫著：「Interpol紅色通告不是國際逮捕令」，而是「某一國司法當局位或國際刑事法庭追緝的」。發佈紅色通告是依上述當局要求，以利逮捕或驅逐出境。Interpol還特別指出，如果發現這些列名紅色通告名單上的人，不要和Interpol秘書處連絡，而是和發佈通緝的國家直接連絡。

顯然，中央社記者的認知和Interpol官方網站的說明是一致的。由此大概可以拼湊出一個較完整的圖像：中國宣稱多里坤·艾沙是恐怖組織ETLO副主席，為了不讓他在世運會期間來台，中國向Interpol發佈多里坤·艾沙通緝令，而台灣政府就依中國的主張，也認定他是恐怖分子，拒絕他入境。兩岸配合演出，把Interpol當做工具，這樣就不會讓台灣民眾覺得台北唯北京之命是從。而江宜樺極力否定中央社新聞的正確性，就是不想讓人覺得台灣是在配合中國演出。

台灣的國家利益是什麼？

原本政府以為把多里坤·艾沙「恐怖化」是一個高招，沒想到反而讓人找到太多漏洞。相對地，政府拒絕熱比婭入境的理由是比較值得深思。江宜樺表示，他從未指控熱比婭是恐怖份子，內政部拒絕熱比婭入境的法律依據是《入出國及移民法》第十八條第一項第十三款：外國人「有危害我國利益、公共安全或公共秩序之虞」，入出國移民署得禁止其入國。²「有危害我國利益、公共安全或公共秩序之虞」是個詮釋空間很大的條文，而在熱比婭事件，重點在於「我國利益」這四個字。

面對美國法律學者孔傑榮批評政府拒絕熱比婭理由「荒謬」，吳敦義回應說，不在這塊土地生活、不了解何謂國家利益、不需負責任的人，不應質疑我國政府的決定。台

灣的國家利益是什麼？為什麼熱比婭來台會危害台灣的國家利益？很清楚地，對馬英九政府而言，當前台灣國家的核心利益是與中國維持良好的關係。不過，政府卻又沒有能力大聲地為這個「國家利益」辯護，在熱比婭事件上，江宜樺沒有說清楚；而吳敦義在立法院被問到對高雄放映熱比婭記錄片的態度時，還說出：「假如我們做了讓人家不舒服的事，人家自然不願意到這裡來。」這種不得體的話。

國民黨政府陷在一個困境，他們把維持良好的兩岸關係視為國家利益與國家安全的核心議題，但是自己也很清楚，當你宣稱中華民國是一個主權獨立的國家，就需保障這個國家之所以能獨立存在的國家精神，包括民主、人權、自主、尊嚴，這也是台灣人民在意的；但是當政府面對中國國台辦霸道對台灣內部事務說三道四時，又尷尬地不知所措，不敢挺直腰桿維護主權，甚至反過來指責在野黨搗蛋——國家利益又變成台灣內部政治鬥爭問題。

今年八月間，吳敦義還擔任國民黨秘書長時，談到達賴喇嘛來訪的決策時說，馬英九總統徵詢他是否同意達賴來台時，他表示同意，因為如果不正面回應達賴喇嘛來訪，「馬上就會被政治算計的人批評。」他呼籲「陳菊不要充滿政治算計，不要以為別人看不出來，事實上，大家一眼就看穿、看破陳菊的手腳。」吳敦義的談話就是典型的用內部政治鬥爭來看待國家利益問題。

吳敦義的談話沒分清楚內外之別，但不代表他對在野黨的批評是沒有根據的。在野黨在處理兩岸議題時，的確很多時候是從台灣內部政治利益考慮，給執政黨出難題，讓執政黨失分。這和民進黨執政時，國民黨掌控的立法院全面杯葛民進黨政府外交、國防等關係國家安全與國利益的議案一樣。

民進黨對他們所認為的國家利益到底有沒有一個戰略層面的思考？在陳水扁執政時代，一方面延續李登輝時代「踩紅線」的作法，企圖以不斷試探中國、美國底線，來撐開台灣的空間；在國際遍地烽火、積極尋找

可能突破中國封鎖的缺口，上述民主基金會主辦「無代表國家及民族組織」年會就是一個例子。

民進黨執政時代，推動台灣NGO組織與各地區NGO組織合作，對台灣民間而言是有很大大意義的，這擴展了台灣民眾的視野、讓台灣也會去關懷其他地區受到不平等對待人民與團體。不過，人道關懷與現實國際政治上的合作是兩回事。但是像UNPO這種「聯合全世界弱小民族對抗霸權」的作法，對台灣而言到底是不是一個可行而有效的戰略？面對中國崛起的事，期待一個分裂而動盪的中國很快出現，也不是一個理性的預期。

如今民進黨做為在野黨，持平而論，它更沒有資源與能量去擊畫國家利益與願景。對民進黨而言，透過一次又一次的選舉，擴

大執政版圖，甚至取回中央政權，是個比較實際的作法。因此，在兩岸政策上，民進黨大概也只能批判執政黨的缺失，藉執政黨的失分讓自己得分。也因此，之前外界期待很大的民進黨中國政策辯論，最後無疾而終，這也不讓人意外。

朝野政黨對國家前景想像歧異，部分也反應出台灣社會的歧異，這不是短期可以解決的問題。必須擔心的是，當朝野政黨在國家利益與定位問題上沒有辦法達成共識底線，而不斷地把對外問題轉化為內部政治鬥爭，很容易被一手拿著棍子、一手拿著蘿蔔的中國個個擊破。尤其是從達賴到熱比婭問題上，中國愈來愈細緻的操作手法，証明這種擔憂並非杞人憂天。當台灣朝野與台灣社會沒有共識，而時間與國際客觀條件都對台灣也愈來愈不利，台灣的國家利益恐怕會一天一天被侵蝕殆盡。■



◎中國對熱比婭的打壓，反而讓他的電影座無虛席

座談會

熱比姬電影欣賞會後座談

9月30日，本社在台北市議會與「台灣女人連線」率先舉辦了《愛的十個條件》電影首映會，現場座無虛席。以下是會後座談會節錄。



鄭文堂(導演，高雄電影節主席)：

感謝大家來看這一部電影。看完這部電影，我想大家都知道為何中國這麼害怕它。早期中國就是透過電影等宣傳力量把國民黨打來台灣，所以非常清楚電影的力量。尤其是這種自然產生的影片，力量勝過一百部宣傳片，因此中國不管在哪裡都禁止像達賴，或是像熱比姬這樣的電影，因為中國清楚這種真實的力量，將會對其造成多大的壓力，這也是這部片在這裡播放的原因。透過這部影片，我們可以更瞭解熱比姬這個人，也更清楚維吾爾族的抗爭是怎樣來的，同時這也是這部電影力量的來源，沒有走那種非常煽情的路線，而是採取了一個樸實的方式來談這個人、這段歷史，反而有點像是對維吾爾族一路走來抗爭的入門介紹。

而這部電影也清楚的給我們一個啓示，

我們看到一個很熱情的女士，一個活生生的人，有她的悲傷、歡喜，有她做生意的手段，有她成功的過程。會哭、會笑、會擔憂、會害怕，這是一個活生生的人的傳記。我想這可以給大家，尤其是從事政治的人的一個參考，做一個政治人物，只要真實就是最好的魅力，這是目前台灣很多人都需要學習的地方。很多事情對就是對、錯就是錯，沒有那種企圖兩面討好、取巧，這樣的文化一定要改變，否則台灣很困難產生像達賴、熱比姬這樣的人，這是我最大的感受。

最後我要提一下，這部電影之所以能夠今晚在這裡正式首映，要非常感謝徐佳青議員，在這件事情一開始發生時，徐議員是最早關心這部電影是否能播放的人，但我那時告訴她尚未處理版權的問題，相關播放的問題絕對不能現在就答應，若有機會取得版權當然都沒問題，整個過程只有徐議員最尊重電影人這樣的思考，所以完全沒有看到報紙上有她嘩眾取寵的消息，這也是我今天一定要告訴大家的話。

吳豪人（教授，台灣人權協會會長）

記得三年前我和江宜樺、范雲等幾個老師，由江老師帶頭接受台灣大考中心拜託，準備高中生考大學公民科目的題庫，這時候擔任召集人的江宜樺老師對於我們題庫方向的設計，讓高中生瞭解人權的道理十分贊同，我想那個時候的江老師一定也會認同這部電影，贊成播放這部電影。為什麼一個在去年，至少在馬英九上任前，還是一個堅持自由主義、民族自決的政治學學者，現在卻變成指控熱比姬是恐怖主義，拒絕讓他入境，因為違反我們國家利益。為何會改變這麼大？是誰讓他墮落？我想原因莫過於中國的因素吧。



在2000年，911前後，全世界人權都在倒退，有兩個原因，其一為美國，因為美國被攻擊了，所以他的敵人都被名為恐怖主義，其他國家都要配合美國，例如把所有的外國人都視為潛在的犯罪者，這個動作鼓舞了很多爛國家，最受到鼓舞的是中國；至於第二個造成倒退的原因就是中國，一方面因為反恐的因素，把一些組織定義為恐怖主義，加上中國越來越有錢，要跟中國做生意就要接受其在人權上的低標，本來這是在逼迫商人，但不知道為何江老師亦然。甚至媒體也出現寒蟬效應。我記得阿扁2000年開始執政後，我們台權會天天在人權議題上罵他，說這樣不行，那樣不夠好，那時媒體踴躍報導，甚至樂生療養院事件發生時，我曾經說過：「當時的行政院長謝長廷是我大學的學長，但是他不能解救樂生療養院這些人，我以他為恥，我要跟學校建議把他的學籍取消掉」，聯合報連續報導三天，這些狀況2008年之後就變了，媒體不關心這些議題了，當時那些罵民進黨非常英勇的學者現在突然間也都不見了，尤其在陳雲林事件後更是鴉雀無聲，那些殷海光基金會的董事們你們在哪裡，江宜樺你也是其中之一，你們對得起殷海光嗎？看到熱比姬這樣你們不敢出來講話，中國的零八憲章不敢聲援，實在是

可恥。中國根本是黑道國家，黑道是沒有核心價值，虛無主義，只有黑道會這樣輕易的迫害人，只因為你的主張和我不一樣，我就關你兒子，打你的女兒，我們無法想像熱比姬那四個小孩關在牢裡會遭受到什麼樣的待遇。

最後我說一個小小的故事，2008年大家都看到，台灣在盛讚北京奧運，但是我們在外國，都看到其他國家在抵抗這些。2008年胡錦濤到日本去，他本來要到東京大學去演講，後來臨時改到早稻田大學，正好我那時在早稻田客座，我就很疑惑為何他會從東大改到早稻田，原來是因為東大的校長拜託胡錦濤說你千萬不要來，因為十年前有一個維吾爾族的學生，已經念到博士班，還娶了日本的妻子，後來這個學生回到新疆就失蹤了，後來才知道被中國逮捕，理由是因為他是疆獨。東大所有的老師、學者還有他的太太拼命的想要營救他，但是救不出來，所以東大的老師說胡錦濤你最好不要來，你來演講的話我們沒有辦法保證你的安全，所以胡錦濤只好改到早稻田大學。早稻田大學的場地可以容納九百個人，但是我卻進不去，學校說吳老師你當然不能進來，因為你是台灣人，後來我拿到他們的入場名單才知道，九百個座位有七百個人是中國留學生，中國國家主席到日本大學演講，卻動員中國留學生來聽，這不是很奇怪的事情嗎？剩下兩個座位，有一百多個人是日本中國交換留學生，最後四十個開放給早稻田的老師，但是沒有人要去，所以胡錦濤最後在那講話時完全不需要翻譯。這就告訴我們一件事情，一群人當在做壞事的時候，最怕看到目擊者，有目擊者就會很尷尬，最後乾脆關起門來自己爽，然後出了門以後不讓人家講話，這就是流氓政權。我最害怕的這樣的流氓政權現在正在壓迫台灣，讓我們人權及勇氣倒退。大家看到熱比姬片中，中國把熱比姬放出去時要先羞辱他一遍，不但要在法律上羞辱你是恐怖主義，還要在道德羞辱你逃稅，這套黑道的作法正在蠶食鯨吞我們台灣的自由精神。所以我剛剛看到大家排隊進場我好感動，我們一定要繼續辦下去，如果我們台權會派得上用場，一定會盡力。



段宜康（台灣新社會智庫副總幹事）

我簡單跟大家分享這兩天看的三點心得，第一點大家一定跟我一樣，看了這影片一定會產生疑問，為什麼中國麼大的政府，那麼強的國家，為什麼要用這種手段來對付一個女人，來對付一個人，為什麼？因為他們害怕，中國跟歷來的集權政府一樣，他們會用這麼強硬殘暴的手段來對付一個人或一群人，純粹出於恐懼，他們害怕人民的覺醒，害怕人民被啓發，害怕人民被帶領起來爭取她們應有的權力，所以要用最殘暴的手段，壓制任何可能讓人民覺醒的行動或聲音，他們不僅要摧毀一個人的肉體，還要摧毀他的靈魂跟精神，要公開羞辱這樣的行爲。所以我們看到什麼？我們看到中國的怯懦，中國還怕什麼？中國害怕人民的覺醒，所以今天如果中國境內的人民，跟中國以外所有被中國這個政權所威脅的人民，如果不能表現出我們的勇氣，那麼他們就達到目的，他們用他們的殘暴包裝他們的怯懦，這樣的目的就達成，所以我們必須要展現出集體的勇氣。今天經過佳青與一些朋友的努力，這部影片可以在台灣公開播出，代表台灣人民認同包括圖博人民，包括東突厥斯坦人，他們對自己應該要有的權益的爭取，我們跟他們站在一起，我們展現了人民的勇氣。

第二個，我也在這邊必須要請大家共同反省，身為台灣人，我們是不是對於我們常掛在口中的普世價值：民主自由，真的有普世關懷？我相信在台灣這個社會有許多人跟我一樣，對熱比婭其實沒有太多認識，我們是重新開始認識東突厥斯坦，開始重新認識熱比婭，如果我們都認為圖博、東突厥斯坦的人民都跟台灣人民一樣，有權利爭取屬於他們自己基本的尊嚴，自由民主人權，我們也應該要求自己，我們要開始尊重這樣的民意。從什麼地方開始？我們常講正名，我們常爭取正名，對一個人尊重就是要正名，對我們尊重你要講台灣人，對圖博人的尊重要稱他們為圖博，我們的教科書還在講西藏，還在講新疆，我們不講圖博，不講東突厥斯坦。在台灣你講圖博，可能還很多人不曉得你講什麼，他們要聽到的是他們習慣聽到的，改變我們的習慣有些困難，但不是那麼困難，我們要做到全世界的人對台灣人尊重，我們要從自己開始做，我們要把大中華帝國主義的餘毒，從這塊土地拔除，我們要開始要求，教科書必須要改變，教科書必須要講台灣、教科書要講圖博、教科書要講東突厥斯坦。

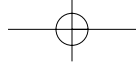
第三個，我們看到在台灣人民的前面，要有個政府幫我們擋著，擋著來自集權國家，來自帝國主義的威脅，來自中國來自北京的威脅。但是很遺憾的，我們看到這個政府在立法院告訴立法委員說：我們不能讓熱比婭進來，是因為世界維人大會的秘書長被國際刑警組織發佈紅色通緝，也不光是我們不讓熱比婭進來，全世界還有四個國家不讓熱比婭進來。他講的理直氣壯，立法委員發了公文給內政部，要內政部說國際刑警組織發佈的通緝是什麼內容？是哪四個國家？內政部用書面回答我們的國會議員，說：世界刑警組織發佈的通緝，礙難提供。這是秘密，那麼是哪四個國家，也不能說。為什麼？因為我們的政府先設定不讓她進來，然後找理由，所以他找到一個理由說國際刑警組織曾經對秘書長發佈通緝，但是他不敢提供是因為，怕人看到內容知道是這個通緝是中國政府要求國際刑警組織發佈的，這是一



◎放映會現場與熱比婭視訊連線

個參考用的資料，不是對會員國有約束性的。這位秘書長在2006、07年被國際刑警組織在中國要求發佈通緝後，在前兩年拿到德國公民資格，難道德國不是國際刑警組織的會員國嗎？如果這個通緝是有意義的，為什麼德國會發給他公民資格？我們看到在911之後，最保守的美國總統小布希，他本來不肯支持熱比婭，後來小布希在布拉格公開說：熱比婭的孩子被中國政府拘禁，是因為熱比婭從事人權運動，小布希沒有說熱比婭從事恐怖活動啊！難道美國不是國際刑警組

織的會員國嗎？難道小布希會支持恐怖活動嗎？當然不會。但是我們的政府是超越全世界的國家，是那一點超越？我們的政府絕對超越全世界的國家跟中國政府站在一起，打擊維吾爾人、打擊圖博人、打擊一切希望能夠爭取屬於他們自己最基本自由人權民主的所有人！這就是我們的政府啊！在這邊跟大家分享，謝謝大家！■



專題

日本政治變天

日本國會大選之分析： 兼論日中台關係發展

蔡增家

政大國際關係研究中心研究員



◎鳩山由紀夫率領民主黨讓日本政治變天

日本人民為何要放棄自民黨

正如外界所預期的，民主黨在今(2009)年8月30日的日本國會大選當中，在應選的480席中，以308席對119席的懸殊比例擊敗執政超過五十年的自民黨，成為戰後以來日本真正達到政黨輪替的在野政黨。在選前各家媒體的預測都認為民主黨會贏，只是不知道會贏得那麼多！這次民主黨之所以會勝選，與其說是日本民眾喜歡民主黨，不如說是日本民眾厭惡自民黨，這也讓這次選舉出現了選黨不選人，以及後團塊世代主導選情的兩項特殊現象。

首先在選黨不選人方面，四年前在小泉的政治旋風之下，日本選民是選人不選黨，只要是小泉幫他站台、幫他背書的候選人都會順利的高票當選，但是在這次選舉當中，日本選民卻選擇了選黨不選人，不管自民黨所推出的候選人問政有多認真，學經歷有多麼優秀，日本選民還是寧願把票投給名不經傳的民主黨候選人。

其次在後團塊世代主導選情方面，日本現在的主要世代稱之為「後團塊世代」，他們既沒有二次大戰經驗，也沒有經歷日本高

度經濟成長期，而是出身在泡沫經濟時期，成長在日本經濟衰退時期。在過去這些日本年輕人一向對於政治是相當冷漠的，就算日本政府是採取不在籍投票來提升投票率，他們還是懶得踏進投票所，但是這次日本的總體投票率卻高達69.26%，高於四年前小泉旋風的67.51%，這顯示日本年輕人這次選擇站出來，投下改變他們未來命運的一票。

而日本民眾為何要放棄過去長期所支持的自民黨呢？一語以蔽之，那就是自民黨忽視人民的感受。戰後日本的政治經濟制度是構築在中產受薪階級的主體上，它是一種重企業、輕勞工的制度，過去在終生雇用制的保障下，日本政府認為只要企業能夠賺錢，帶動國家經濟的成長，政府其實大可不必花費太多的精神在勞工階級的身上，因為在終生雇用制度下，日本勞工根本不可能會失業，日本的社會福利制度也根本無法照顧下流階層，況且當時的日本根本就沒有下流階層。

但是自從1990年泡沫經濟破滅之後，日本的終生雇用制度便已經宣告瓦解了，過去以中產受薪階級為主體的團塊世代，在經濟衰退的衝擊下，逐漸由企業派遣部隊組成的下流階層所取代，但是自民黨政府對此卻視而不見，仍然深信由大企業、官僚及政治世家所組成的鐵三角，才是日本經濟復甦的動力，這是日本人民決定放棄自民黨的最主要原因。

民主黨的外交政策主張

民主黨的新任總理大臣鳩山由紀夫本身是理工科出身，同時繼承父親的政治志業，再加上選區是在農業為主的北海道，所以鳩山在過去的從政歷程當中，大部分都關注日本的內政及農業問題，對於日本的外交政策

與議題，則並沒有太多的主張與想法，因此，鳩山在今年五月接任民主黨黨魁之後，便借重外交戰略學者的諮詢來強化其在外交議題的能見度，而鳩山最重要的外交智囊便是寺島實郎及神原英資，尤其是寺島實郎，他素有「鳩山的大腦」之稱，同時也是民主黨競選時的政權公約中外交政策的主要策劃者。

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

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

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

新社會
No.6 2009.10.15



◎日本新外相岡田克也反對台灣獨立，反對到靖國神社參拜，被日本右翼人士視為媚中派

發揮更重要作用的條件。因此岡田被視為民主黨內主要的親中派大將。

最後是民主黨外交智囊的說帖：在自民黨長期一黨執政之下，支持民主黨的學者並不多，目前民主黨在國內政策議題上，主要依賴政策學院大學教授飯尾潤以及北海道大學的山口二郎，在外交政策上，主要依賴有「鳩山大腦」之稱的寺島實郎。寺島目前擔任日本多摩大學校長、三井物產戰略研究所會長以及日本總和研究所，他在外交構圖上最重要的便是「親美入亞」的主張，這項主張認為：日本對美國的外交關係應該要秉持兩大原則，一是與美國建立「大人的關係」，二是「不讓美國被亞洲孤立」。所謂的大人關係，是重新評估美日安保同盟的定位；而不讓美國被亞洲孤立，最重要的是「親美入亞」。寺島實郎的外交主張與亞洲觀深深影響著民主黨的外交政策。

民主黨鳩山內閣的人事布局

鳩山由紀夫於9月16日就任總理大臣於之後，緊接著便發布其內閣人事名單，而鳩山內閣所公布的十七位閣員名單如下：副首相兼國家戰略大臣菅直人，外務大臣岡田克也，內閣官房長官平野博文，財務大臣藤井裕久，經濟產業大臣直島正行，總務大臣原口一博，行政刷新大臣仙谷由人，國土交通大臣前原誠司，厚生勞動大臣長妻昭，農林水產大臣赤松廣隆，文部科學大臣川端達夫，國家公安委員長中井治，防衛大臣北澤俊美，環境大臣小澤銳仁，法務大臣千葉景

子，以及聯合政權兩友黨黨魁的內閣人事，分別是：國民新黨黨魁龜井靜香擔任金融兼郵政問題大臣，社民黨女黨魁福島瑞穗擔任消費者行政兼少子化大臣，並兼任男女共同參與策劃及食品安全事務。

從這份人事名單當中，我們可以發現鳩山內閣實是具有以下四項特色：

首先是講究黨內三大會的權力平衡：在民主黨內以鳩山由紀夫的「政權交替實現會」、小澤一郎的「一新會」以及菅直人的「治國研究會」的三大系統當中，由鳩山擔任總理大臣，以掌管最高行政，小澤擔任民主黨幹事長，則負責民主黨黨務及國會事務，菅直人擔任新設立的國家戰略局長，則是負責政務改革的推動；另外菅直人也擔任副首相以及民主黨政調會長，是肩負鳩山行政系統以及小澤黨務系統之間的溝通橋樑。由此可見，鳩山由紀夫是嘗試以行政、立法及黨政的權力分配來達到黨內三大勢力的權力平衡。

其次是要要求黨內五小派的權力平均分布：這五小派依次為與石東的「橫路派」、岡田克也的「岡田派」、野田佳彥的「花齊會」、前原誠司的「凌雲會」以及川端達夫的「民社協會」。而這次橫路派的與石東、橫路孝弘分別擔任參議院議長及眾議院議長，岡田派的岡田克也為外務大臣，花齊會的長妻昭擔任厚生勞動大臣，凌雲會的前原誠司、仙谷由人分別擔任國土交通大臣及行政革新大臣，民社協會系統的川端達夫、直島正行分別擔任文部科學大臣及經濟產業大臣。

第三是打破民主黨內意識形態及政治路線的藩籬：民主黨內有走左派路線、強調勞工福利的舊社會黨，以及社民黨系統的與石東及川端達夫，也有中間偏右的自由黨、新生黨及先驅新黨系統的小澤一郎及鳩山由紀夫，也有中間的偏左的社民連，以及民政黨系統的岡田克也與菅直人，更有抱持中間路線、出身松下政經塾的野田佳彥，但是從這次鳩山內閣的人事佈局，我們發現意識形態與路線的平衡，並非鳩山內閣的主要考量，

反而黨內派系的權力平衡是遠遠凌駕於意識形態的分配。

最後是講求民主黨、社民黨及國民新黨三黨聯合政權的和諧性：民主黨勝選之後，鳩山首相依照選前承諾，大力邀攬社民黨及國民新黨合組聯合政權，雖然社民黨及國民新黨在這次大選分別只拿到七席與三席，與民主黨的308席政治實力相差甚遠，但是民主黨卻仍然讓社民黨黨魁福島瑞穗，以及國民新黨黨魁龜井靜香各佔兩席閣員，同時還接受社民黨的要求讓福島擔任環境大臣，並也承諾國民新黨在國會開議之後，將首先處理凍結郵政民營化的議題。由此可見，鳩山是相當重視民、社、國三黨聯合政權內各政黨的和諧性。

民主黨上台後外交政策之轉變

從民主黨的外交政策我們可以發現，它是嘗試想要打破過去以來對美國一邊倒的政策，並在美國派及亞洲派之間採取比較對等的政策，也就是從過去日美中不等邊三角關係轉化為日美中的三角等邊關係，因此，日本民主黨希望在美日同盟的架構下，追求美日之間相互對等的信賴關係，換句話說，日本政府對於美國的東亞政策不再照單全收，而是有條件的接受。

因此，民主黨認為美日同盟的框架不應改變，但是應該要修改美日地位協定，從沖繩及橫須賀住民的角度思考重新檢討駐日美軍的地位，同時日本不應該派兵伊拉克及阿富汗支援美軍部隊，而應該以人道的角度幫助伊拉克及阿富汗政府展開重建工作。

在對中國政策方面，民主黨認為過去自民黨政府過度重視美國，而輕忽亞洲的鄰國，特別是中國與韓國，這讓日本與週邊國家的關係遲遲無法改善，也讓日本與中國之間的關係一直處於官方熱、民間冷的特殊景象，同時也讓日中之間的歷史問題與東海油田問題遲遲無法解決，因此，民主黨主張應該在中日互惠性戰略夥伴關係的框架下，強化日本與中國之間的外交關係，重新建立日本與中國之間的相互信賴感，在歷史問題

上，民主黨主張應該以1995年的「村山談話」的為基準，並從根本解決靖國神社的問題，讓日本在美國及中國之間採取更為對等的關係，這才符合日本的國家利益。

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

民主黨與日中台三邊關係

從以上對於日本民主黨外交政策的分析，我們可以知道民主黨上台之後的外交政策將從過去的「脫亞入歐」轉變成「親美入亞」，所謂的「親美」，並不是一味地追隨美國的東亞政策，而是在美日同盟的框架下追求與美國更對等的地位，所謂「入亞」便是重視日本與亞洲鄰國之間的關係，特別是中國，因此，強化日中關係來與美國形成日美中三角對等關係，便成為民主黨上台之後外交政策的當務之急，在這種情況下，日本民主黨今後將會更加重視日中關係的發展。

但是日中關係是否就會如同民主黨所願而進一步強化彼此的關係呢？本文認為未必如此，因為中日關係在緩和的表面下仍然潛藏著伏筆。

首先是民主黨過去一向強調民主與人權，同時也關注著中國打壓法輪功的人權問題，也關心中國政府對疆獨及藏獨份子的武力壓制，這些議題都將會觸動中國最敏感的神經。民主黨今後對於這些議題要如何表態，則將會考驗著未來中日關係的發展；其次是對於去年胡錦濤訪日所簽訂的「日中互

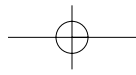
惠性戰略夥伴關係」，民主黨在政權公約上對此隻字未提。「日中互惠性戰略夥伴關係」指導著這幾年日中關係走向的框架，如果民主黨跳脫這項框架的限制，今後日中關係是否會因一項突發事件而隨時出軌，這也為未來的日中關係埋下一項不確定的因素。

由此可見，民主黨執政之後的日中關係雖然有遠景，但是卻也處處佈滿暗礁，面對這種日中新關係，我國對日外交應該要有何種新思維呢？

首先要展開民主黨研究：民主黨是一個才成立十一年的年輕政黨，對許多外國媒體及學界來說，日本民主黨都還是一個相當陌生的名詞，而這次政權輪替與過去1993年來比是大不相同的，在沒有意外的情況下，民主黨在今後的四年當中都將會是日本的執政黨，因此，我國政府應該要成立「民主黨研究小組」，對於日本民主黨的政綱論述、意識形態、黨內派閥、經濟訴求以及外交政策做有系統的分析，這樣今後我國與民主黨的交流將會事半功倍。

其次是進行世代交替：過去由於自民黨的長期執政，而使得我國對日關係一直是建立在與執政黨之間的關係，尤其是與自民黨右派之間的關係，但是隨著日本內部政治風向的轉變，特別是經過這場國會選舉之後，我國對日的交流渠道一旦華議員懇談會大部分的國會議員都落選了，我國應該要趁這場政治大洗牌，與民主黨及自民黨新當選的將近兩百位國會議員建立交流關係，讓台日關係進行世代交替。

最後是建立制度性的交流機制：當然在交新朋友的同時，也不要忘了舊朋友，對於剛下台的自民黨，我們仍然不可輕乎，因為經過這場選舉之後，兩黨政治已經在日本正式確立了，今後政權輪替在日本將會成為一種常態，因此，我國對日政策應該要採取跨意識形態、跨黨派的策略與方式，這樣今後的台日關係才不會隨著政權輪替而改變，同時也才能為台日關係建立可長可久的機制。■



專題

日本政治變天

何謂「更貼近亞洲的日本」？

陳世民
臺大政治學系副教授

新社會
No.6 2009.10.15

8月30日日本國會選舉結果大變天，9月16日民主黨和社民黨及國民新黨組成聯合內閣。新政府在外交上提出不少主張，如將放棄「追隨(美國)政策」，「更貼近亞洲」及建立「東亞共同體」等，這些均引起不少關注。然而細究其內涵，均顯示其政策仍不夠具體，並充滿模糊與矛盾，究竟日本未來外交將有何轉變呢？

聯合內閣的模糊、矛盾外交理念

新政府成員的異質性甚大，民主黨本身即是不斷政黨重組而成立的黨，至少有八個派系，其成員主要是從自民黨出走的右派及前社會黨的左派人士，黨內各派對外交安保政策便未有全面的共識，對美政策也有不同看法，更別說和社民黨的外交理念更是分歧。其之所以結合乃爲了推倒自民黨政權，達成「政黨輪替」，然而執政後能否在政策上協調一致，甚令人質疑。民主黨擁有過半的308席，仍尋求和7席的社民黨及3席的國民新黨組成聯合內閣，主因在參院仍須後2黨的支持方得以過半，而維持穩定的政權。明年7月參院又將選舉，在民主黨未能在參院單獨過半之前，應仍將維持目前的模糊外交政策，以避免大家攤牌。不過這過渡期能維持多久，未來是否會再出現政黨重組呢？

因此，新政府提出的外交理念，本身便涵蓋了多種外交走向的可能性，端看如何解釋。有人認爲日本將「脫美入亞」，不再凡事追隨美國，轉而重視和中、韓等亞洲國家，甚至要求美軍自琉球撤軍，改變美日同盟。社民黨及民主黨內的左派人士便要求降低和美國的關係，轉而和社會主義政權的中國，甚至北韓，強化關係，並反對修改和平憲法及正常國家化。

然而，民主黨內以小澤一郎爲首的人士，對「更貼近亞洲」理念的解釋，則可能是在尋求一「正常國家化」的日本。鳩山首相曾言「不會大幅改變日本的外交政策，美日同盟將依然是日本外交政策的基礎」，但追求「對等的」美日同盟關係，強調日本一面和美國分擔角色，一面積極負起本身的責任。可是並未具體明示日本將負起的責任，「對等關係」的內涵亦不明確。

日本憑什麼來要求同盟中和美國的對等地位呢？唯有當日本有足夠實力靠自己力量保衛日本安全，不須再如此依賴美國的安全保護，方得以和美國在同盟中平起平坐。因此降低對美國的依賴和追隨，亦可解釋爲追求使日本成爲一「正常化國家」。就像小澤1993年所著「日本改造計畫」一書中說的，「日本需要成爲正常的國家，做該做的事，盡該盡的義務。」小澤今年2月在美國總統



◎小澤一郎從九十年代初就主張日本要成爲正常化國家，要更貼近亞洲。

歐巴馬剛上任後不久曾表示：「就軍事戰略上來講，美國在遠東的部署，只要有第七艦隊就夠了」。此一發言引起國際震驚，因爲這將對亞太地區的安全架構帶來極大影響。美國如果只有第七艦隊在遠東，那日本的安全靠什麼呢？對小澤而言，顯然是靠正常國家化後日本自己具有的軍事力量。

正常國家化的日本，當然並非中、韓所樂見。若回顧小澤過去的言論，可能更令北京擔憂。2002年4月，在野的自由黨黨魁小澤曾言，「如果鄰邦中國過度膨脹，日本要製造核武和超越中國的軍力是很容易的事，日本可以在一夜之間製造數千枚核武器。」民主黨雖主張強化和中國的關係，但亦言：「日本和中國各自都應該發展成爲一個強大的國家」。以強大的日本來和中國交往，並在美、中之間扮演重要角色。這些可能都和

倡導和平主義及反對修憲的社民黨有重大分歧。

「東亞共同體」的倡議

鳩山內閣另一重要的外交理念便是「東亞共同體」，此主張的意涵亦可有不同之解釋。鳩山主張日本應和亞洲鄰國建立更緊密的關係，並鼓吹日本效法歐洲聯盟的統合模式，「追求邁向區域貨幣整合」的東亞共同體，並由此建立安全框架。此倡議被不少人解釋爲追求「脫美入亞」，因爲未來可能出現的東亞共同體，和歐盟一樣，是一個沒有「非在地國」美國加入的組織。雖然鳩山多次強調其目的不在排除美國在東亞的影響力，但仍引起不少美國學者的質疑。對那些堅持和平主義的民主黨人士及社民黨來說，東亞共同體所尋求建構的多邊主義安全架



◎中、日、韓三國外長在上海會面，倡言推動「東亞共同體」

新社會政策雙月刊

構，可保障日本安全，隨而減少美日同盟在日本及東亞安全的角色。歐洲統合幾十年後，將德、法的百年世仇關係，轉而為彼此最緊密的夥伴。或許亦可在未來統合後的日、中、韓關係中出現，化解被侵略過的亞洲鄰國至今對日本仍存在的不信任感。

然而，對於如小澤般追求日本正常國家化的人士，他們會相信多邊主義可以解決日本安全問題嗎？對他們而言，東亞共同體的積極倡議，可能是日本在尚未完成正常國家化及擁有足以保衛自己安全之實力的過程中，對日本企圖的一個掩飾，以化解亞洲鄰國的不安，尤其是中、韓。其實日本長期以來便一直是東亞多邊主義安全架構的倡導國，它對於一個在東亞區域安全角色不重要的國家而言，有助於提昇其地位，尤其是藉由其經濟實力發揮影響。然而，對於日本右派的現實主義者，顯然不會將日本安全的最終保障，寄托於此過去歷史上幾未成功發揮作用的多邊主義想法。

政治家主導的外交安全政策

戰後的日本政治中，官僚組織一直扮演著重要角色，常任高級文官不會隨內閣更迭而下台，仍持續對政策發揮重要影響。因此日本的政策一直具有高度的穩定及延續，少有重大轉變，這在外交、安全方面更是明顯。

然而，這次日本改變的不僅是政權轉移，亦是全新的人馬、全新的決策方式與機制。民主黨倡言要全面改革日本官僚體系，改變內閣的運作方式及政府受官僚支配的結構，打破過去自民黨時期官僚主導的政治模式，改由政治家主導。因此，鳩山內閣設置一新的「國家戰略局」，直屬首相，負責編製預算和外交安保基本方針，構建政治主導的決策系統，推動民主黨政權與內閣一體化，成為一個決定政策的政治機關，一掃過去由官僚、公務員設計國家政策及預算的模式。如此由可能因選舉而更替的政治家主導的新決策模式，可能會使長期以來具有高度延續性的外交、安保政策，容易因選舉及內閣更迭而有重大轉變。

此外，這次選舉結果，不少人認為是政黨輪替時代的來臨，終結了自民黨一黨長期執政的生態。鳩山內閣若成功縮減官僚的權力，增加民選官員的實際控制權，政黨輪替一旦常態化，未來政策將更易於轉變。

對臺灣的可能影響

短期內日本的對臺政策應不致有太大變動，即使新外相岡田克也曾被日本右翼扣上「媚中」標籤及「中國代言人」的稱號，亦多次拒絕來台的邀訪，然而岡田畢竟只是民主黨內的一小派，他和美國亦維持不錯關係。長期而言，最值得關注的可能仍是民主黨內的最大派領袖小澤一郎的外交、安全理念。畢竟小澤的「一新會」便有120席左右，由小澤支持而擔任黨魁，進而選上首相的鳩山派亦有五十多席，二者相加便已超過三黨席次加總一半以上。明年7月的參院選舉，主導黨機器的小澤若能再次獲勝，小澤的影響力顯然最值關切。

從1993年小澤出版的「日本改造計畫」一書，可看出小澤的企圖心不只是當首相，而且是要改造日本，成為亞洲第一的國家。一個正常國家化後的日本，如果自己要承擔其安全義務，對臺灣的態度顯然不會像現在的美國猶豫及態度模糊，畢竟臺灣很難被美國視為其「核心利益」，不易期待美國會為了臺灣和中國打仗。然而臺灣對日本海運線的重要性，顯然是其關切的「核心利益」。小澤曾論及和台灣的关系，認為「日本即令慮及中國的態度，今後或許有必要去摸索和台灣建立某種官方的關係」。小澤亦明白主張1997年美日新安保條約中「日本週邊事態」的週邊應有「地理概念」，亦即要將台灣包括在內。未來的臺、日關係是否會隨小澤的影響力而有所轉變，實深值觀察。

■

日本政治變天

政治家主導的民主黨新政府？ 初步探討其內政與外交政策

石原忠浩

政治大學國關中心助理研究員



◎鳩山新內閣合影

8月30日舉行的第45屆日本眾議院議員選舉的結果，在總席次480席中，民主黨獲得超過半數的308席，自民黨則只獲得不到民主黨席次四成的119席，遭到空前的慘敗。這是五五年體制後的日本政治中首次由非自民黨的在野黨獲得國會過半席次的政權輪替。由於民主黨在參議院的席次沒有單獨過半，不得不與社民黨、國民新黨合作，組成聯合政府，但是實際上由於民主黨的席次突出，因此可以說是「民主黨政權」。

民主黨在這次選舉勝利的背景，除了自民黨的「自我滅亡」外，主要是選舉時民主黨向選民訴求的「政權輪替」，獲得選民廣泛的回應，但是筆者最關心的議題是實現「脫離官僚主導，實施政治家主導」的訴求。由於自民黨長期執政，日本的政官關係

和歐美民主國家的運作稍微不同，經常被批評的是「官僚主導」政治。雖然小泉純一郎政權時代，部分議題上或許實現「政治家主導的政治」，但是後小泉時代似乎又恢復「官僚主導」政治。

因此筆者關注新政府如何實現一貫主張的「政治家主導的政治」，即使短短兩週的執政，但是確實看到和過去的自民黨有不同的作為，在此試圖對內政、外交上進行初步的探討。

政治家主導的內政

民主黨在選舉之前一直強調打破官僚政治，實現政治家主導的政治。民主黨選舉公約（Manifesto）中簡單扼要地指出：



◎日本高速公路收費昂貴，民主黨提出全面免收費政策

「政治是決定政策和預算的優先順序」。

「民主黨認為國民的生活為首要，因而按照新的優先順序，重新編列預算，把國民的稅金集中地投入培育子女、教育、年金、醫療、雇用、地方主權」。

為了實現這些政見，新政府成立後加強首相官邸的決策功能而設置「國家戰略室」，而且由黨內實力派人士菅直人負責該單位。

民主黨在選前就主張執政以後的預算編列由政治家主導、決定，換言之由「國家戰略室」等部門主導編列預算的大方向，不再採取自民黨執政時期的預算編列模式，即各省廳向財務省提出年度預算，財務省與執政自民黨協調後決定。因此多數評論者認為如何處理自民黨已經提出的2009年度的「補正預算案」，將成為民主黨政府執政後的第一個考驗。新政府上台後立刻向各省廳要求收回在2009年度補正預算案中「不急、沒有緊急性的事業」，這項舉動讓原來整個14兆日圓的補正預算案節省了2兆日圓(原來的目標

是3兆日圓)。今年8月選舉時自民黨或部分輿論高度懷疑民主黨提出的政策，並且批評部分政策亂撒錢、沒有「財源」的根據。但是如果新政府能夠削減相關預算，卻沒有明顯地影響到國民的民生生活或經濟社會政策，不但證明了過去自民黨編列預算的浪費，而且證明民主黨所主張的正確性，必能提高國民對民主黨的支持。

除了補正預算外，9月29日閣員會議決定2010年度預算的基本方針。即使遵守一定的財政規範，但是先退回8月各省廳向舊政府提出的預算概算內容，再按照新政府的政見，向各省廳要求重新編列新預算案，這似乎是開始實施政治家主導的預算編制。

當然這些重新編列預算的最大理由是為了確保明年度（2010年4月-2011年3月）開始的「孩童津貼」、「公立高中學費的免費化」等需要的相關預算。尤其，針對國中生以下的孩童家庭支付26,000日圓的「孩童津貼」政策，是輿論最關心的政見，而且民主黨已經宣布明年4月份先行實施（第一年支付的金額是一半的13,000日圓），因此對新政府而言能夠實現該政見是非常重要的。

政治家主導的外交

從建黨以來，外界廣泛地指出民主黨的最大難題是外交安全問題，尤其2003年與小澤一郎領導的自由黨結合後，黨內對外交安全上的分歧更擴大。如派遣海上自衛隊對印度洋的外國船艦提供油料作戰的議題上，前黨代表也是現任國土交通省大臣的前原誠二等人重視加強日美同盟的立場，而且為了更多安全議題上的國際貢獻，認為只有進行供油活動的貢獻度較低，應該更積極地參與國際安全支援部隊(ISAF)等活動。也有在新政府擔任眾議院議長的橫路孝弘等舊社會黨的外派勢力，主張自衛隊的海外派遣本身涉及憲法九條，採取反對立場的集團。除了黨內外交、安全路線的分歧外，執政夥伴社民黨的外交政策採取更左傾路線，因此民主黨為了順利地執政，必須對部分政策妥協，因此能夠發揮自主性的外交空間是有限的。

雖然民主黨與社民黨對外交路線方面仍然有分歧，但是暫時擱置爭議，繼續重視日美同盟的既存外交路線。不過筆者還是注意到新政府對外交政策的「政治家主導」的雛形，在此從對美政策和聯合國大會的演講進行分析。

鳩山首相、岡田外相一貫地主張日美同盟的重要性，但是同時強調「要建立對等的相互信賴關係」等，並且經常提及修訂「日美地位協定」、重新檢討在日美軍基地的問題。這些態度確實和過去自民黨政府採取的對美政策不同，因此外界普遍認為民主黨可能採取比自民黨稍微走向「自主路線」。

日本對美「自主」外交的短期內的指標之一是明年1月結束的「新反恐特別措施法」的問題。即以以後仍然繼續派遣海上自衛隊對印度洋的美軍等外國船艦提供油料作戰，或者如選前主張先撤自衛隊後重新檢討合作的模式，都是相當關鍵的議題。在新政府成立後的日美雙邊安全議題的會談中，當初美國似乎接受日本撤回印度洋的供油作戰，但是目前的日本方面期待將印度洋的反空作戰、沖繩美軍與支援阿富汗等議題一起討論，從這過程中尋找「政治家主導」的對美政策。

另外，鳩山首相9月出席聯合國大會是外交上的處女秀，該大會上的演講充份地展現新政府的外交理念，因此受到相當的關注。鳩山首相在大會上提出五個挑戰，筆者認為新政府對外交政策的政治家主導的姿態。五個挑戰分別為：(1)對應世界規模的經濟危機(2)積極對應氣候變動的問題(3)裁軍、不擴展核子武器(4)建構和平、開發與貧困問題(5)建構東亞共同體。這些議題都是從自民黨政權時代就對外宣稱過的，但是這次演講和過去不同的是氣候變動上的公開約束。

鳩山首相在演講中，指出「日本的溫室氣體(GHG)減少目標是：2020年為止將比1990年減少25%」。由於該發言充滿挑戰性的中期目標，因此國內外的評論者對此發言提出很多看法，甚至遭到自民黨和部分媒體抨擊為「不可能實現的公約」，但是聯合國

的大部分成員對此發言表示讚揚。新任經濟產業大臣的直島正行也對「減少25%」的具體數字，坦白承認沒有辦法提示具體的根據，卻強調日本政府向世界對該議題表達積極態度的重要性，與其服從別國家設定的規範，不如自己積極參與規畫有關的規範。無論如何，「25%」的數字在以往「由下而上」的自民黨政府的對外政策中，是絕不可能出現的，而是現在「政治家主導」的決策方式才能夠提出來的國際公約。新政府對此議題的用意是刻意提出理想性的高目標，廣泛地聽取日本的產業界、輿論的意見，帶動積極的環保政策，並且在國際社會積極推動氣候變動議題的態度。

展望

新政府執政不到一個月的現在，討論未來的展望言之過早。不過，日本國民已經看到民主黨一直強調的「政治家主導的政治」的雛形。無論內政或外交，新政府真正能夠落實選舉公約的關鍵是明年7月舉行的參議院選舉。如果該選舉民主黨獲得勝利，政權之穩定性也就相當鞏固，提供民主黨真正推動之政治家主導政治之機會。為了實現完整的執政，新政府在半年內必須實現部分的選舉公約，讓日本選民感覺到真正的「改變」，而且獲得「信賴」，當是要務。因此在這半年內，相當辣手的議題包含內政方面的編制預算和外交方面的對美關係的作為必定成為關鍵的指標，讓大家拭目以待。■

專題

日本政治變天

日本民主黨政府之 地方分權政策

野崎 孝男

前東京都練馬區議會議員
銘傳大學應用日語學系 兼任講師
國立台灣大學法學院 博士班

羅承宗 譯

雲林科技大學科技法律研究所 講師

日本民主黨政府誕生了。民主黨在其政見上提出實現「地域主權」的主張，也將開始面將對兌現的挑戰。所謂的政見，拿登山來譬喻，就好比是「首先從這兒開始爬」，只是以些許具體政策指示改革的切入方向。充其量只是規劃出未來要走的路徑與預估花費的時間，至於攀登方式、目標山頭標高有多高、要攜帶什麼樣的裝備等事項，事實上就像被白雲遮掩而無法知悉。

因此，筆者再次回顧民主黨所提出的政見內容¹。首先，在政見上關於地域主權方面，揭示著「藉由中央官僚體制的解體與再編成，進而確立區域主權」。至於具體的政策，則提出了包括「於行政刷新會議整理全盤的國家事務與國營事業、將地方自治團體能夠對應承擔的權限與財源加以移轉」、「藉由一括交付金制²度的導入，使得財源更有效率的活用，同時由於地方不用再向中央申請補助金，因此削減中央發放補助金所需的經費與人事費」等數項。

作為推動行政改革期限性組織之行政刷新會議，該會與國家戰略局共同成為民主黨政府的焦點組織之一，而被認為是解體中央官僚的主戰場。然而在民主黨的計畫中，在整理國家事務事業之際，權限移轉的對象卻僅限於基礎地方自治團體，而未考慮廣域自治體，這種情形就結果而言恐怕仍有缺憾。

何出此言呢？在現在日本中央政府預算的歲出裡，扣除國債與地方交付稅後的歲出規模僅有約50兆日圓。稍加試算後，其中最多能有20兆日圓之規模可移轉予廣域自治體、至於基礎地方自治體則約有10兆日圓之規模能夠移轉。以此計算為前提，倘若只把基礎自治團體作為事務轉讓的對象，那麼在

政府精簡化的效果上就會產生相當的侷限性。

首先，民主黨一直以來所提倡之補助金一括交付金化主張，應該是可開始著手推行之適宜政策。然而在僅有20兆日圓的補助金總額裡，扣除其中佔大部分之義務教育與社會保障領域行政後，作為一括交付金對象者，僅有總額約四分之一程度，亦即用於公共事業或產業扶助上不滿5兆日圓的金額而已。民主黨雖然主張藉由廢止補助金制度來削減因補助申請而生的經費與人事經費，然而如果真的要實現地域主權的話，如果不進行清楚的稅源轉讓作業的話，恐怕只是畫餅充飢而已。

其次，在「廢止國家派出機關、直轄事業向地方收取負擔金」的政見上，提出了「原則廢止國家派出機關」、「廢止對於國家直轄事業的負擔金制度，免除地方的負擔，同時對地方交付稅不予削減」等具體政策，然而這些內容事實上不但毫無新意，而且還有不足之處。國家派出機關廢止的方針，這個其實在地方分權改革推進委員會的第二次建議中已經被提出來了³，只不過在自民黨麻生政權執政時實質予以排除而已。組織上究竟是單純地廢除？還是移轉給都道府縣等地方政府辦理？現有職員如何安置？對於前述現實上的諸多問題，民主黨政府仍無妥善方針的話，那麼作為這個時間點上推出的政策，只能說依舊缺乏具體性。再者，直轄事業負擔金的廢止也有應予研究的必要。本來談到地域主權時，就理所當然地應該會談到國營直轄事業的縮減問題。

為了實現民主黨政府地域主權的構想，必須要克服的難題實在堆積如山。接下來筆

者要審視的是關於財源的部分。在眾議院選舉中，就民主黨提出諸多政策之財源的問題，此點與政權輪替一同成為選舉時重要的爭議。對此，民主黨在「遏止稅金無益浪費」這個政策上提出了16.8兆日圓的削減目標，而這些節省下來的經費將用於重建國民生活上。這一點對於長期執政的自民黨而言，是前所未見的政治革新主張，毫無疑問的也是日本國民此次選擇讓政權輪替的理由之一。因此，民主黨對於財源問題的處理方式，也成為日本國民判斷民主黨政府執政能力的最佳指標吧！民主黨真的能遏止國民稅金無益的浪費嗎？其成敗之關鍵，一般認為將維繫於對國營事業之「資訊掌握」與「事業劃分檢討」兩項重點上。

首先在諸多國營事業中，為了辨別哪些事業是有用的、哪些是無益，必須從中央官僚手中取得這些事業相關之資訊。若缺乏這些資訊的話，從政府外部判斷哪些事業是無益且是非常困難的工作。民主黨藉由政權的取得與主導，讓中央官僚交出國營事業之相關資訊是非常重要的。換言之，只要中央官僚對於國會議員相關資訊提供有不情願的情況發生時，則將具有強制力的調查權限賦予新設立的行政刷新會議。再者，將該會議的調查結果資訊向全國人民公開，這樣應該能夠提昇國營事業的透明性。如此一來，不但可以取得國民的支持，也可以成為支撐民主黨政府營運之強大力量。

其次，依據已經取得的資訊，應該儘速施行「事業劃分檢討」。此檢討將國家所辦理之各種行政服務劃分為：不需要、由民間辦理為妥、可能由地方實施、委託民間辦理為妥、有國家直接提供之必要…等幾類。再者，在以上一連串檢討過程中，倘若能將國營事業的總成本（包括營運成本與人力成本）釐清的話則更有其意義。如果能夠掌握成本結構，或許就可以發現若干人事成本高於營運成本這種不合理支出現況的存在。

為了改變現狀，推行上述這些穩健紮實的工作乃是不可或缺的。倘若民主黨想要在明年的參議院選舉或眾議院議員的任期中，

新社會
No.6 2009.10.15



◎改革日本的國營事業向來棘手，小泉內閣好不容易才把郵局民營化

就「排除稅金無謂浪費」這項政策目標展現一定成果給國民的話，那麼首先爾後的1年應先就全國的國營事業展開事業劃分檢討工作，接下來再以3年時間，將不需要的事業予以廢止、移轉地方乃至於民間辦理，以上這種步調的時程規劃，筆者認為應有其必要性。要之，需進行檢討的事業數量達到2,767個（平成21年度統計）之多，儘早著手進行無疑是非常重要的。

挖掘出國營事業或組織之預算浪費的核心組織為行政刷新會議。有關其具體的構成內容，要等到新政權運作時才會成形。然而大致來說，應以首相擔任該會議之主席、或是指派行政刷新會議大臣擔任，藉由從其他內閣部會處取得相關財政資訊及其他之全面性的協助，於行政一體架構下，致力於排除稅金浪費之情事。再者，在此會議中，也期盼能納入對熟悉經濟、財政、公司經營、會計等方面之專業人才與地方自治團體之代表。對國家提供的相關財政資訊，在行政的第一線上，確立由專業人才精密審視之運作架構。藉由此架構，從中央官僚、都道府縣或市村町、乃至於民間等地域範疇，有關這些行政主體決定預算使用之方式將可望產生變化。

綜上所述，民主黨地方分權政策的「入口」，亦即作為改革目標之「嶄新國家的姿態」可以說仍未清晰地勾勒出來。民主黨在政見後面添加上「國家與地方協議的法制化」

註解：

1.民主黨Manifesto2009 民主黨網站<<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/index.html>>

2.所謂的一括交付金指由中央交付予地方但不限定用途，由地方

政府自由運用。

3.地方分權改革推進委員會第二次勸告 內閣府網頁
<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/torimatome-index.html>>

這種搪塞的方式，可以看出民主黨在分權政策上仍尚未確立黨內一致的共識。因此，做為民主黨政府運作初期應該重要的課題之一，就是要於分權調查會中再度進行相關的討論，儘早以執政黨的姿態彙整完整的區域主權願景。

最後，試著來看外交與安全保障政策。對於今後日本的外交與安全保障政策，這點無疑是國內外對民主黨的鳩山新政權主要關注的焦點。民主黨究竟會維持現有路線？亦或是進行相當的政策轉變？雖然迄今仍無足夠的資訊加以判斷，姑且先毋論採用的可能性，筆者以下仍嘗試探討新政權對外交與安保政策應採取的作為。

首先的第一要務是將日本外交政策的基軸預先加以確認，以掃除國內外的不安。諸如：日美關係乃外交政策的基軸；作為東亞諸國之一員，致力於促進地區的和平與繁榮；提升日本自我防衛能力；不從事侵略行為而對於國際和平活動扮演積極的角色；支持自由、開放的國際經濟體制…等這些基本路線，即使是民主黨政府也應該不會予以大幅改變。雖然政權輪替是政策變更的契機，然而有關外交、安全保障之相關議題，從日本的國際地位與安全保障環境來看，當然會有一定的幅度範圍。為了使今後政權輪漸趨穩定，對於政策變更的幅度範圍應該先予劃定確認，俾使日本外交政策的基礎能夠趨於安定。

第二，促進「更緊密且對等的日美關係」固然很好，但這並非只是僅止於對日美地位協定（Japan Status of Forces Agreement、SOFA）或美軍駐軍規模調整問題向美國提出種種要求，而應該要能針對全球與區域涉及的諸多問題提出日美統合性相互協助的妥善方案。日本的海上自衛隊在印度洋對於多國艦艇提供油料補給活動，這是能夠同時履行日本對的國際責任以及對美國協助義務，成本相對低廉且效果佳的高明策略，我認為應該繼續下去。民主黨政府如果要停止的話，就有必要提出替代方案。針對趨於全球化的經濟發展，以日美為首的主要國家該如

何管理因應，關於這點提出具體可行的方案乃是不可或缺的。

第三，則是東亞外交部分。在民主黨的政權公約中提出了所謂「強化亞洲外交」的構想，並具體盧列包括「全力構築與中國、韓國與其他亞洲諸國之信賴關係」、「以建構東亞共同體為目的，在商業、金融、能源、環境、災害救助、疾病管制等領域中，確立亞太地區區域內之合作協助體制」、「以亞太各國為起點並拓展至各國，積極在投資、勞工、與智慧財產權等廣泛領域與各國締結經濟夥伴協議（Economic Partnership Agreement）與自由貿易協定（Free Trade Agreement）」等政策規劃。再者，有關台灣方面，則提出了立於「對台灣民間團體在經濟、文化上促進交流」基礎上，表示「不支持台灣片面宣佈獨立，也同時反對中國武力犯台。為了不讓台灣海峽產生緊張情勢，對於中國、台灣進行全面之預防性的努力視為是最重要的課題之一。」

然而，倘若站在外交的永續性上思考現實上可能的對策，外交政策的提出並不是高舉盲目的理想，而應該好好地瞭解並掌握現實後，才能提出新的外交政策方針。刺激美國的東亞秩序構想，對中國而言也顯非其所樂見。脫離各國利害關係與政治實力現況所提出的政治構想，將只是淪為理想主義罷了。

就現實上來說，有關外交、安全保障方面相關政策的重大決定，一般被認為將會延後到明年參議院選舉結束後才會塵埃落定。對於民主黨而言，目前最大的目標乃是在明年舉行之參議院選舉中取得過半數的席次，俾使爾後三年民主黨政府間可以穩定的營運。因此，恐導致國民不安之非現實政策將不會被推展，而連立政權的衝突也是目前民主黨政府想要極力避免的。要之，現階段期待民主黨能夠做的，在於到明年參議院選舉前，就外交、安全保障等政策尋求黨內意見之整合匯集。■

日本政治變天

日本國會大選結果的影響

李明駿

台灣東北亞學會副秘書長

後冷戰時代出現劇烈的國際變化，使日本人開始質問其國際角色的問題，而日本在1990年代長期的經濟蕭條，則使日本人重新反省其二次大戰後的國家體制與發展的問題。針對這兩個問題的反省，使得日本社會在過去十幾年間在政黨和政府兩方面發生重大變化。在政黨方面，1994年的選舉制度改革取消中選區制度，自此黨內派閥的力量開始弱化，政黨本身的力量開始加強，日本開始自派閥政治走向政黨政治。在政府方面，2001年元月進行政府改造，大幅削弱傳統菁英職業官僚，各部會的政務官自2位(大臣及政務次官)大幅增加至6位(一位大臣、兩位副大臣、三位政務次官)，職業官僚的頭一事務次官被淪為老七，顯見省廳政務官權力擴大的趨勢。此次政黨輪替是日本在這兩方面重大變化的一個終結，此後將進入另一個新的階段。

同時，早在日本民主黨取得政權之前，韓國、台灣甚至美國都已發生政黨輪替，整個東北亞的國際環境發生變化，我國應密切注意東北亞進入「多極體制」時期。換言之，過去東亞是由中國一國獨大二千多年，隨後日本在東亞獨大五十多年，二次大戰後是美國在此地區單獨超強，東亞都是由一國主導的形式。然而，現在美國在此地區單獨超強的地位弱化，它會繼續陷在中東糾葛無暇他顧；但美國不會離開亞洲，卻也不能壓制亞洲。中國雖然崛起，但也不可能完全壓制日韓。日本仍是區域強權，但絕無可能做為亞洲的唯一龍頭老大。未來幾十年，亞洲大國格局會很像十九世紀歐洲強權關係，大國間合縱連橫、相互制衡。

在前述變化之下，目前東亞域內國家都以務實方式處理國際關係，不過爭議性高的政治問題並未獲得真正的解決，例如日韓之

間的領土爭議、中日之間的釣魚台問題和東海油田問題，這些政治問題的發展仍然值得密切注意。基本上，亞太地區不像過去北約(NATO)對華沙公約組織，有二極化對立的問題，但由於存在中日韓台在地緣政治學上的複雜條件，使得冷戰終結後仍存在各種變數，伴隨著安全保障等共同關心事項之擴大增多，此地區正在構築像ASEAN區域論壇(ARF)般寬鬆的地區對話與協力組織。台灣應展開全方位外交，而勿一面倒地傾向中國。

對日本新內閣的外交政策而言，如何穩定維持日美同盟是一大課題。民主黨過去反對以「反恐對策特別措置法」在印度洋為美軍船艦加油，反對美軍基地佔用土地等問題，要求與美國平起平坐，希望美日中成為等邊三角形，這些有可能動搖日美同盟關係。特別是今(2009)年日本將提出新的防衛大綱，明年是日美安保同盟60週年，日本民主黨新內閣如何因應，將成為未來美日關係的重要指標。

但基本上，北京必須放棄用民主黨競選口號來判斷日本新政府外交決策的一廂情願，日本鳩山新內閣必然在外交問題上轉變，此點證明外交問題不能做意識形態或者簡單化的判斷，而是要根據各國國家利益和戰略利益來做現實的分析，並作出相應的回應，才能避免高度期待帶來高度失望的情緒性波動，影響雙邊關係與區域穩定。

另一方面，儘管日本不可能忽視中國崛起的現實，中日關係仍是日本對外關係的重要環節，但經濟才是左右日本國內政治方向的主軸。日本歡迎中國的經濟成長，但日本和中國促進友好關係是手段而非目的，兩國追求的是共同利益。在日本目前嚴峻的經濟狀況和社會形勢之下，民主黨如何協調和解

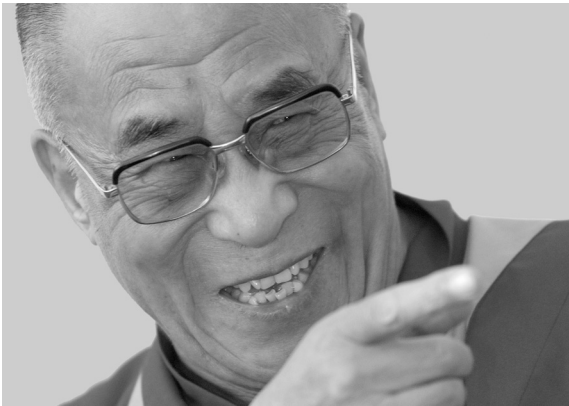
決自民黨留下的相關政治局面，將受到世界特別是亞洲各國的高度關注。

中日兩國近年來在經濟方面的聯繫愈加緊密，但仍然會受到一些歷史爭論和區域競爭事務的限制，但民主黨表示執政期間不會參拜靖國神社，願意和中國領導人保持高層互訪。中日兩國關係現在正處於逐漸改善的過程，兩國的利益也是越來越緊密，目前國際局勢也是很是不穩定，維護中日兩國關係穩定的發展，符合雙方共同利益，所以中日發展大的趨勢不會改變。

另一方面，民主黨對「現實利益問題」頗感興趣，對與鄰國的領土、海權糾紛更是重點關注。在臺灣問題上，民主黨重視兩岸軍事平衡，他們與自民黨同樣反對歐盟對華軍售解禁。民主黨更強調「自由」、「民主」、「人權」，民主黨議員一直對西藏問題扮演著重要角色，這或將成為中日關係的另一個焦點。民主黨對外主張還強調自主獨立、重視亞洲、重視聯合國等，特別是民主黨「強化與亞洲國家合作」的旗號，是與自民黨的「追隨美國」外交劃清界限，但目前尚乏具體政策，需要進一步觀察。

但另一方面，隨著中國國防預算連續二十年以二位數提升，使得東北亞已成為世界的火藥庫，各國就太平洋的海權國家之爭，將成為未來衝突的焦點。對日本而言，討論東北亞安全保障問題絕不能將台灣排除在外。日本是世界第二大經濟強國，所需石油和天然氣至少有75%必須經過台灣和菲律賓之間的水道，這是日本海上運輸生命線。因此，從南韓、日本到台灣、菲律賓，對中國形成一個防衛的態勢，這條防線不能出現缺口，中國如果吞併台灣，就可以自由進出太平洋，如此將一方面控制西太平洋海域，挑戰美國的霸權，另一方面控制南中國海的海路，將整個東南亞置於中國的勢力範圍，從而破壞日本和美國的重大戰略利益，日本的未來亦實堪慮也。

對台日關係而言，隨著台日韓的政黨輪替，以及全球金融風海嘯的發生，東北亞成為世界經濟的重心之一，東北亞的國際情勢



◎民主黨雖然向來支持西藏，但新政府已經宣佈將不會與達賴會晤

顯然進入新的階段，因此台日關係也需要新的思維。台灣在對日關係上以客觀、冷靜的地緣政治因素，取代以往主觀、偏頗的文化歷史因素。換言之，台灣必須強調戰略、經貿的地緣政治關係，以對等關係與日本建立合作體制。同時，日本政黨輪替加速台日關係的世代交替，這顯將使台日關係出現新的挑戰，台灣未來數年之內應早做準備。就此而言，台灣對日本新一代的政、經、學以及輿論界的領袖們，有獨立建立關係的必要，而這樣的關係要建立在對現今日本社會及政治思潮有一定程度的理解之上。台灣不能再用六十年前的歷史眼鏡看待今天的日本。今天的日本不是軍國主義，也對於殖民台灣的經驗記憶模糊，台灣要以現在的日本做為對話的基礎，而對現在的日本確實了解，是台日關係得以發展的關鍵。

最後，在東亞新區域主義中，「東協加三」或「東協加六」並不止於對區域經濟體的摸索，而是蘊藏東亞區域新的「勢力均衡」〈Balance of Power〉。東亞新秩序一旦失去「勢力均衡」，亦可能迎接「不確定的時代」〈Age of Uncertainty〉。在此東亞變動的過程，日本扮演的角色日益重要，但從小泉首相就任的二〇〇一年開始到現在，日本以民主價值觀為基礎的「和平與繁榮之弧」的外交戰略受到挫折，日本國內因經濟問題致使執政黨與在野黨爭執日深，如果短期內解散國會而陷入政治紛亂，則日本今後是否能像過去一樣積極參與東亞和平穩定的外交與貢獻不無疑問。日本在亞洲的領導地位面臨嚴重考驗。■

政策聚焦 後WTO時代 台灣農業發展願景

李武忠
農業專欄作家

農業不僅關係國民生計，與經濟成長亦息息相關，當經濟發展處於不同階段，農業所要面對的問題亦不相同，例如低收入國家所要面對的是糧食不足的問題，在高收入國家則要面對的是農業調整的問題。面對不同的農業問題，則必須採用不同的農業政策來加以因應。檢視過去台灣農業發展的歷程，可以看出農業問題事實上並非單純的經濟(民生)議題，它還蘊藏了政治的角力，因而更增加了問題的複雜性。過去在封閉經濟體系所做的決策較為單純，反觀在全球貿易自由化已銳不可檔的當下，面對全球化下的壓力，農業生存競爭將更為殘酷，如何透過正確的決策，在全球經濟體系中，找到適當的定位與切入點，將關係到台灣農業長遠的發展。儘管未來難以預測，但仍然可以透過有系統的方式，找出那些足以孕育未來的重大改變，誠如管理大師Peter Drucker所言，未來世界遲早到來，若不預作準備，甚至抗拒變革，再強大的企業也會陷入困境，身為台灣農業的每一份子，亦應有所認知

在加入WTO後及亞洲區域經濟體的逐步成形，台灣整體經濟尤其農業將面臨更嚴峻的考驗，許多學者專家對此也提出諸多建言，然而詳細檢視台灣整體農業結構及經營成本細項，可以發現在維持一定品質的前提下，由於生產技術趨向成熟，能夠降低的金額有限，在先天及後天因素雙重影響下，追求低生產成本競爭優勢的成果有限。因此，未來唯有仰賴品質的不斷提升才能維繫台灣在國際市場的競爭力。面對這樣一個新的競爭態勢，台灣農產品惟有透過技術不斷創新及有效的控管，將品質推向金字塔頂端的消費者，才是未來我國農業唯一的生存之道。隨著農業競爭態勢轉變，似乎給台灣的農業帶來危機，但相對的，在強調知識經濟及科技創新的時代，卻也給台灣的農業開啓了另



◎台灣農業能向美式的大農莊看齊嗎？

一扇窗，要想真正把握此一機會脫胎換骨，台灣農業政策必須有新的思維與做法，來協助農民做對的事、走對的路，主要作法包括：

1.將農產品行銷由買方市場轉為賣方市場

隨著全球經濟成長，在消費族群中產生了所謂的新的奢華主義，屬於該層消費者的消費行為異於傳統的奢華主義，不過他們在某些產品的消費上同樣也追求獨特品味，以擁有某些名牌為傲，而台灣農產品正可順應此一浪潮，脫離一般傳統農產品的競爭，朝向生產頂級農產品，重視與環境和諧的生產活動，有關生態標籤的認證更是頂級農產品不可或缺的要件，不僅可以和一般傳統農產品在市場上有所區隔，也才有可能將原先由買方所決定的市場，轉為由賣方決定的市場，而在這個市場生產成本低已經不是最重要的考量，儘管生產成本可能因而提高2-3成，但是所獲得的利潤可能高過3-5倍，遠超過所增加的成本。目前台灣的蘭花、熱帶水果、茶葉及觀賞魚等都已經具備成為賣方決定市場的潛力，如何進一步透過整合來具體實現頂級農產品的國際化，將是台灣農業未來生存的重要關鍵。

2.建立以台灣為統一標籤的頂級品牌

台灣近年來在爭取本土認同，以「台灣」為主體的意識正逐漸形成，然而值得注意的是台灣這塊品牌，應該是屬於2300萬人民所共同擁有，應予以珍惜，任何要以台灣為品牌的農(漁)產品均必須通過嚴格的衛生安全、品質、環保等檢驗，才可以以此為品牌。為此，未來農產品行銷若以地區名稱為品牌者，可由地方政府自行訂定標準予以把關，若要使用「台灣」為品牌者，則必須通過中央主管機關嚴格的管控與審核。為有效推動農產品國際化，政府除了透過網路成立台灣農產品行銷網站外，甚至可以在全球主要目標消費市場成立台灣館，有系統長期推薦台灣農(漁)產品，唯在該處行銷的產品均必須取得「台灣」品牌認證，以建立「台灣」產品在全球消費者心中優質形象。

3.強化農科研發的續航力

頂級農產品的生產，必須結合許多創新科技的投入，過去，台灣農業試驗機構在改善農民生產技術上有相當大的貢獻，然而隨著環境的變遷，面對未來新的需求，現有農業試驗機構已顯現老化，許多制度必須要徹底的改革，才能引進新的人才，注入新的活力，以因應新的挑戰，政府確也體會到問題的嚴重性，而規劃成立國家農業研究院，並改成行政法人化，以活絡人才網羅管道。

4.因地制宜的農業政策

農業政策應視其性質而有短、中、長期的區分，所需要的專業人才也不相同，以產業政策為例，由於它是以動態經濟為導向，強調的是全球資訊的蒐集，市場動態的分析等，因此可以每年視市場變動來做調整；相對的，有關土地利用調整、生態環境維護，則因涉及範圍較廣，必須有較長期的政策規劃，也同樣需要有國土規劃、法律、生態等專業人才，非僅侷限於農業經營及技術人才。

5.建構台灣農業的願景

可以「頂級農產品的原鄉」，做為台灣農業的願景。隨著經濟成長，人類消費行為

及偏好也產生重大的轉變，新奢華主義的盛行正提供台灣農業未來發展的一個新契機，由於台灣氣候的特殊性，結合遺傳育種等生物科技運用及民間旺盛的研究能力，台灣有足夠的實力可以成為全球頂級農產品的原鄉。要想實現此一願景的先決條件必須以市場需求為導向大力推動農業科技的研發，過去台灣農業科技研發多偏重在生產導向，因此對品種改良、生產技術改進、飼料效率提昇、生產資材的創新等研究著墨甚深，隨著環境變遷，尤其是自由貿易趨勢下，面對國內農產品市場開放及跨國農產品的貿易競爭，傳統農業的經營模式正面臨嚴峻的挑戰，台灣必須透過農業生物技術的投入來生產頂級農產品。由於農業生物科技的範圍相當廣泛，以台灣現有的資金、人力，無法全面發展，必須採「重點」發展模式，以客觀、公正的態度，依產業發展的需要選擇適當的研發項目，此做法將會對台灣實現頂級農產品原鄉的願景有關鍵性的影響。

6.鼓勵企業投入農業生產行列

借重民間企業強大的研發、管理、行銷力量來提昇農業競爭力，亦是未來農業發展的重點所在。過去企業投入農業常因過度強調利潤導向，讓農民產生抗拒的心態。另，為避免企業炒作農地，政府並未積極鼓勵企業投入。然而為因應未來全球化競爭的態勢，台灣農業最大的問題並不在於生產技術，而是如何視全球消費者需要，以第一時間將頂級農產品交到消費者手上，並維持最佳的品質情況，才是台灣農業首要克服的難題。說實在的，由農民或農民團體來從事市場開發，做法保守，創意性不足，若能鼓勵企業加入並在生產作業、產品包裝、行銷、安全認證等供應鏈流程中，帶入嶄新的企業經營及行銷理念，透過親身的示範來開啓農業的另一經營利基，對台灣農業的競爭力將有加乘效果。

7.重新檢討不合時宜的農業政策

任何經濟理論與政策都有它的時代背景，然而時點過了，則不一定是對的，應做適時的調整。以休耕政策為例，2004年台灣

種稻面積為26萬公頃，休耕面積高達23萬公頃，休耕面積幾乎等於種稻面積，以台灣有限的耕地面積作為休耕，殊為可惜，且經過幾年的休耕，許多後遺症紛紛產生包括：土壤營養成分降低，成為病蟲害棲身地，尤其稻米經政府保價收購後，將過多的餘糧貯存起來，最後再以廉價賣給飼料廠，不僅造成政府龐大的財政壓力，也形成資源的浪費。建議政府應透過國土規劃，依未來全球人口、經貿、消費者偏好等轉變及適度的安全存糧等規劃與我國應保存的糧食數量及耕地面積，對於都市邊緣地區的農地，政府除加強推動集村外，應可許可在提出整體規劃後予以變更，並徵收相當金額的土地增值稅，並採專戶專用的原則，作為改善農村及農業環境的建設經費，以符合公平原則。

8.加強綠色措施的研究與運用

在建構世界經濟體系的運作中，即使強如日本，仍然祇能淪為美國歐盟的追隨者，在經濟實力台灣比不上美、日、歐盟，在軍事等其他地方，台灣的外交更為有限，在作為世界經濟體一大支柱的全面市場開放議題上，只要歐美達成協議，台灣即使有困難也不得不接受。事實上，在推動國際制度的改革上，每個國家內部都會有來自不同利益受損團體的壓力，台灣在加入WTO後，未來我國農業所要面對的將是更為開放、關稅更低、補貼與境內價格支持大幅削減的壓力，在台灣的政治、經實力都不足以逆其道而行時，政府祇有以更積極開放的態度，透過合縱連橫來爭取更多的調適期，然而如果我們一味的抗拒而不善於運用國際局勢及各國間的矛盾，台灣將會被迫接受更多對農業發展更不利的條件，因此台灣可考慮對農戶實施直接給付，以替代過去調整農產品和生產資材價格等間接增加農民收益的做法，而直接支付可以通過與農業生產沒有直接關係的環境保護，衛生安全和改善農村生活方式進行。此外，透過保險方式補償自然災害和其他偶發事件所引起的收入下降，亦為可行的方案，例如美國2000年所訂定的“農業風險保護法”，即值得我國深入研究。

9.農業新思維的啟發

細審行政院農委會的施政項目，有關照顧農民部分包括寬籌農產品受進口損害救助基金、推動九五計畫、提高休耕補貼、提高漁船用油補貼、提高農民福利津貼、提高農業天然災害救助標準、開辦農漁民子女獎助學金，放寬農保資格等，造成過度農業保護反而會讓農業失去競爭力，在面對新的競爭壓力，要想升級就會有陣痛，也唯有浴火才能重生。政府與業界在心態與做法上都應該要調整。即使先天條件不良，但是在正確的政策推動下，配合農民的努力，仍然能闖出一片天，一味的透過補助、獎勵等措施來討好農民而未透過教育鼓勵農民勇於面對挑戰，尤其未能建立「能者務農」的市場競爭機制，則台灣農業仍將持續的陷在WTO風暴中。

結語

在探討農業對國家的貢獻度時，部份學者常以農業GDP產值佔全國總GDP值不到2%，卻享有龐大的水土資源，而要求農業應釋出部份資源來協助工商企業的發展，農業逐漸被視為國家的負債而不是資產，亦引起基層農民的普遍不滿。事實上，農業是國家發展、國人生活及生態保育的根基，而農業發展對國家糧食安全、農村就業、社會安全、資源利用及生態保育等具相當程度的貢獻。儘管隨著經濟結構轉變，農業定位有所調整，但是農業在經濟社會及生態面的價值，仍是無法取代的。任何國家在發展經濟的同時，也不會忽視農業的重要性，儘管台灣在加入WTO後，農業確實面臨強大的競爭壓力，組織結構也到了必須做全面調整，來因應新的競爭環境的時刻。台灣農業唯有在卓越領導下，以新的思維與作法，讓決策更加透明，並建立一個讓民眾廣泛參與的機制，來防止決策方向的偏差，當是台灣農業首要克服的難題。任何問題的答案可能不止一個，同樣的任何一個政策也有多種選項，也都存在各種風險，如何找出台灣農業未來的發展方向，並積極尋求共識，凝聚一切力量，共同為達成該目標而努力，將是每一個關心農業未來的人的共同責任與承擔。■

國軍為何救災不力？

陳文政
前國安會諮詢委員



◎美軍來台協助突顯國軍救災裝備嚴重不足

國軍在這次莫拉克風災的救災表現引起外界強烈抨擊，民眾雖然感佩基層弟兄的辛勞，但對於國軍過晚投入兵力救災與決策延宕、混亂，則有極大不滿，特別是作為三軍統帥的馬英九總統與國防部陳肇敏部長更成為眾矢之的。馬、陳等人當然必須為救災缺失負責，但除了抽象的政治責任外，本文將討論：是哪些原因造成國民黨政府這場在國防治理上的災難？

對國軍的六種批評

第一種講法主要針對軍隊的角色與任務，例如，國軍未把救災視為主要任務，未從事相關的規劃與演練。這類的講法因之得出：因為兩岸發生軍事衝突的機率不高，反而是天災可能再來，因此未來國軍應該把救災列為主要任務之一，或成立救災相關專責機構而國軍需扮演重要角色。然而，這類講法既無法說明病因，也開錯處方。問題在：我國並非沒有救災專責機制，國防部在中央災害應變中心指揮所開設後，就派駐連絡人員，也可以隨災情的需要，迅速提升應變機

制與兵力。再來，與其他國家的軍隊一樣，國軍應以戰備為本務，防救災是輔助性的任務，就現有人力與裝備以支援性角色投入，任務的主從不應混淆。最後，戰備本務與救災急需之間沒有矛盾；反而，戰力越強的部隊越能在災難中派上用場。國軍在過去防救災是有表現的，也有準備的，在過去幾次颱風中，國軍都能迅速投入救災，歷次的《國防報告書》多有著墨。各項軍事操演、民防演練與動員準備都具有可立即轉為救災的潛能，以國軍現有人力、裝備與其他可藉由動員獲得的器材，應可達成此次風災搶救的最低需求。

第二類講法認為國軍缺乏救災的人力與裝備，說：國軍兵員在歷次精簡後大不如昔，或裝備乏人保養，或未添置相關救災裝備，所以發生莫拉克風災時，國軍根本無法勝任救災任務。但這類講法也有不足：以國軍現有總員額或駐於旗山陸軍八軍團的兵力，足堪本次風災救災所需；問題主要不在兵力數量，而在投入的時間與熱忱。八軍團轄有第四作戰區，在不列計軍事院校師生、空軍人員與海軍艦艇人員下，轄有19.2%國軍常備地面（陸軍與海軍陸戰隊）兵力，更握有35.4%的陸航空運能量（UH-1H與CH-47，後者為國軍現有最大運輸直昇機，全數集中於台南歸仁基地的航特部空運營）。近年來所獲得的許多戰場指管與監偵系統，都直接有助救災。此次風災固然突顯出若干國軍裝備採購或汰換的荒謬性，例如：根本不適用於台灣大多數河川條件的工兵浮橋車，還有正準備被汰換，但這次又再一次扮演重要角色的V-150甲車。但不要忘了，陸軍區域通信系統是災區現場除消防署系統外遂行指揮不可或缺的重要通訊架構，空軍的災區航管確保了空運救災的順暢與安全；國科會的福衛二號衛星拍來解析度二公尺衛照，大

大有助於災情研判；但國防部有解析度更高的衛照。因此，這種講法不符實情，也無法解釋民怨究竟為何而起，更在國軍集結兵力、器材投入搶救後，很快地銷聲匿跡。

第三種講法認為高階軍官素質大不如前。這種講法大多拿九二一震災來跟莫拉克風災相比，指責現任將領消極推拖。但這種講法過於簡化，事實上未必通得過仔細檢驗，例如：當時的參謀總長湯曜明的表現固值得肯定，但現任高階將領在受命後的表現未必不如從前：這次風災壓陣的陸軍將領是湯的嫡系、剛卸陸軍司令的副部長趙世璋上將，論行事風格，只會更圓融且堪任協調；八軍團司令嚴德發中將，是趙任陸軍司令的參謀長，任內行事縝密周延，且先前歷練過八軍團副司令、參謀長等職，對於八軍團轄區有相當的瞭解；海軍利用登陸運補的方式，解決了台東太麻里的缺糧困境，這種富彈性的用兵，跟現任海軍司令高廣圻上將不無關係。再來便是風災確與震災不同，後者災害強度固高，但持續時間極短，就即時救災的角度來看，震災在戰術上確實比較容易。所以，對於這個講法，抗辯者一句「時空條件不同」就相應不理了。

第四種講法也是拿九二一震災來跟莫拉克風災相比，但焦點放在李登輝前總統與馬英九的表現上。此一對比固然鮮明，也有政治上的便利，但同樣失之簡化與失真，且於事無補，不知處方為何。同時，必須要思考的：李、馬的決斷力差異有可能是出於前者面臨到只剩六個月的總統大選，在宋楚瑜的壓力下，當時執政的國民黨政府所有的神經都繃得很緊，也有必須斷然處置的壓力。這種講法，跟前面一樣，抗辯者也堅持以「時空環境不同」作為反駁。

第五種講法認為：馬英九政府過度重視體制與法治，所以遇到風災這類變故，不知變通，作繭自縛。這是以小罪掩飾大惡的講法。合乎機制與迅速應變間未必競合：緊急命令、國安會議與其他措施都是既有的政策選項，也合於體制與法治，馬都棄而不用或過晚使用。換句話說，反話才符合事實：馬

並非重視體制與法治，而是不重視或不知體制與法治。

問題是領導統御

第六種講法針對馬及其國安與國防領導團隊的領導統御能力，這是個人認為比較符合實情的解釋，以下先敘明病情，而後討論成因。

(一)錯估災情：國防部未落實各駐地戰情回報，無法即時掌握南部災情，形成情勢誤判。

(二)反應緩慢；第四作戰區駐軍雖有針對轄區災情零星派出兵力，但先是國防部在事態擴大，遲未形成全面動員救災決心，而後馬亦推拖延宕，未迅即將救災提升至國安層級，錯失了救災黃金時間。

(三)決策混亂；事態擴大後，總統未能即時整合政軍資源，國防部在決策中被動消極，造成決策缺乏協調，先有造成拒絕外援事件，後有開出不存在的「夢幻直昇機」之外援需求與外援物資不知如何處置運用等事件。

(四)言行不當；馬總統與陳部長明知在救災行動中自己言行將動見觀瞻，但仍見兩人發言或舉止頻頻激發民怨。國防部面對外界抨擊，也不見虛心檢討，未以行動默默化解不滿，卻採強力辯解，益增反感。

馬英九踐踏國軍是根本原因

造成這些現象的原因，均與國軍角色任務、國軍人力與裝備、將領素質、體制與法治等因素無關，而馬英九縱然不及李登輝英明，但也可以避免犯下前述種種錯誤。會發生這些災難性錯誤與馬、陳為首的國防領導團隊有極大的關係，但它們的成因不是發生在風災那幾天的紛雜事件中，而是在馬就任後就深深地埋下了。

民主國家中，政軍磨擦乃至政軍衝突是常態，台灣也不例外。在李、陳兩位前總統

時期，也有許多案例，但本質上都是個人對陣，輸的人就打包回家打高爾夫球或種田。但馬政府執政後的政軍衝突，在本質上有很大的差異。陳肇敏部長在立法院一登場的失言，使得弱勢部長更不受歡迎，面臨官位岌岌可危的窘境，陳在隨後的政軍矛盾中，都選擇站到文人這邊，以總統府的指示為依歸。在全募兵制，陳明知不可為，仍然聽從。在IDF-2（雄鷹戰機）的廢案，陳一語不發。在文人的決策中，軍方的專業意見，既不被理會，更不被重視。

無端被約談，清白不一定可以被證明，但憤懣必然會記牢，所以買官案使軍中不滿像煮沸的蒸汽鍋急遽升高。馬為清除不存在的「扁家軍」，把所有將領當嫌犯調查，陳肇敏卻連一點抗議都沒有。軍人背景的部長在國防部內被視為家長，在許多將領眼中，買官案就像家長竟幫著無厘頭的外人不分清紅皂白地教訓自家小孩，陳肇敏殘存的威望就在馬英九與數百名將領的對陣中碾碎了。另一方面，當馬把將領全當嫌犯，要期待那些被當作嫌犯的將領如何反應？沒有一任國防部長會幹到內閣民調末位，也沒有一任總統會讓國軍在尚無實證的情形下無端染上污名。在這種情形下，馬、陳如何帶將帶兵？

別把軍人當丘八

曾有學者指出馬的治軍「最大的問題就是把所有的軍人當丘八，以為軍人什麼都不懂」，這是有幾分道理的。這種心態造成治軍時的傲慢。陳前總統剛當上總統前幾個月，要參加軍方典禮前，事前會再三演練應站的位置與應有的動作。而馬的傲慢就反映在他對軍方儀禮的藐視，一再地出錯、出糗，對軍隊連起碼的重視都沒有。此外，馬的「四年不會戰爭」固然是一句廢話，但對於國軍建軍備戰卻有極大的影響，戰備是國軍本務，這句話否定了國軍本務的專業與必要性，後來即便再補上一百遍「戰備不可廢弛」的警語，也無濟於事。不會重視，就不會傾聽，不會傾聽，就不再有人願意建議。陳水扁也碰過類似（雖然規模較小，但災區卻是在北部）的風災問題，他也不見得英明

地馬上想到要搭V-150甲車親赴淹水區域，而是軍方部屬建議的。但馬這次巡視災區，卻是由媒體提醒他，忘了帶部長一起出門。馬不重視國軍，他的部長又弱勢，因此，行政院與其他部會連帶地也常常會忘記國防部，於是交通部在擬需求清單時，也就暫時忘記跟國防部協調，開出了「夢幻直昇機」。同時，馬政府時期大規模的實兵演練少了，沒有操兵機會，用兵時就產生問題。所以剛上任的參謀總長林鎮夷與陸軍司令楊天嘯兩位上將竟然在救災中少見蹤影，看到的還是幾位老手在調兵遣將應付這場風災。

忽視、輕視乃至踐踏國軍，是馬政府一上任以來即持續發生的政軍關係危機，是這個因素深刻地影響著國軍在莫拉克風災以及未來可能發生的任何緊急變故時的表現。官僚組織有其惰性，但也有其主動與創新的潛能。在遭遇莫拉克風災這類意料外的天災，惰性的結果極為致命。而軍隊，在一定程度，就是具軍事專業的武裝官僚組織。重視國軍，它積極主動的一面就會被激發，或至少負面的一方能夠拴緊。在陳前總統時期，重視國軍，平常就多去看、多去聽；遇有大事時，我們不太相信有「英明的交代」這回事，於是變成一定會去看，也一定會多聽。

重視國軍，不是嘴巴講講。當馬英九與陳肇敏以前述這些方式對待軍隊時，主動與創新是難以預期的，取而代之的就會是嚴明權責界線、不問不理、不講不作的惰性習氣。而馬政府平常又少去看，不去聽。到了防救災時，便妄想以一個「英明的交代」就會落實，其結果當然是層層鬆脫。

於是，風災的那幾天，為何會錯估災情？因為：只要水不淹進營區，現地指揮官何必自討沒趣。為何會反應緩慢？因為：要國軍出動，可以，請消防署提需求，順便來個文。為何會決策混亂？因為：救災有災害防救法，是行政院統合、消防署主導，國防部已經依規定派出代表與會，各部會又沒問軍方。為何會言行不當？因為：那不是我的事，那是馬英九與陳肇敏的。■

政策聚焦

由2008年的政治與金融大海嘯談財政大海嘯

黃世鑫

台北大學財政學系教授

在2008年9月15日由雷曼兄弟（Lehman Brothers）倒閉而漫延的金融大海嘯發生之後，無論是美國、歐洲各國，還是日本，其唯一能夠提出來的因應之道，均是由政府出面，投入數以「兆」計之資金，用以挽救股市、金融機構、甚至包括民間大企業。而自1980年代以來，新自由主義之意識形態宰制下所謂的自由化、民營化、鬆綁等主張小而美的政府之經濟政策取向，一夕之間，似乎被金融大海嘯完全淹沒而消失得無影無蹤。除此之外，新自由主義者所嚴厲批判的財政赤字問題，也不再是「問題」了！

在金融大海嘯發生之前的2008年1月12日，中國國民黨在中華民國第7屆立法委員選舉獲得壓倒性勝利，113席中取得81席（71.7%）。唯一的反對黨，民主進步黨，只獲得23席，佔不到4分之1的比例（23.9%）。同年3月22日，代表中國國民黨的馬、蕭，又以58.45%的得票率，當選中華民國第12任總統、副總統，並於5月20日就職。惟上任迄今，由其面對金融大海嘯和中國霸權所採取的對策，卻已充份曝露出其無能和毫無章法。而中國國民黨完全掌控的立法院，也如同解嚴前，亦淪為毫無制衡和監督能力之「行政院立法局」。故就「事後諸葛」來看，2008年的立法委員和總統選舉，無疑的，對我國而言，是一場至少長達四年的「政治大海嘯」。

金融大海嘯，遲早均是會過去的；尤其，若是一個有能、有智慧的政府，能夠即時「對症下藥」，採取適當的對應政策，以其所掌握的資源為奧援，尚可弭平大海嘯所帶來的傷害。但是，當「政府」已是此種經濟大海嘯之唯一的支柱的時候，如果併發政治大海嘯，其不僅無法紓解金融大海嘯，反而更產生如「雙颶、或共伴效應」，使傷害



◎雷曼兄弟倒閉引發金融大海嘯

更形擴大，並衍生財政的大海嘯。

Krugman的觀點和主張

金融大海嘯只是一種泡沫經濟破滅的現象，是長期經濟大蕭條的開始，而非一般總體經濟學所稱的景氣循環（business cycle）。在人類歷史上的經驗，除1929年的世界經濟「大恐慌」之外，最近的為1990年代發生於日本的「平成大蕭條」。其延續時間相當長，亦有稱之為日本「消失的十年」（lost decade）。

對於此次事件，Paul Krugman在1998年以「日本陷阱」（Japan's trap）¹為題的論文中指出：

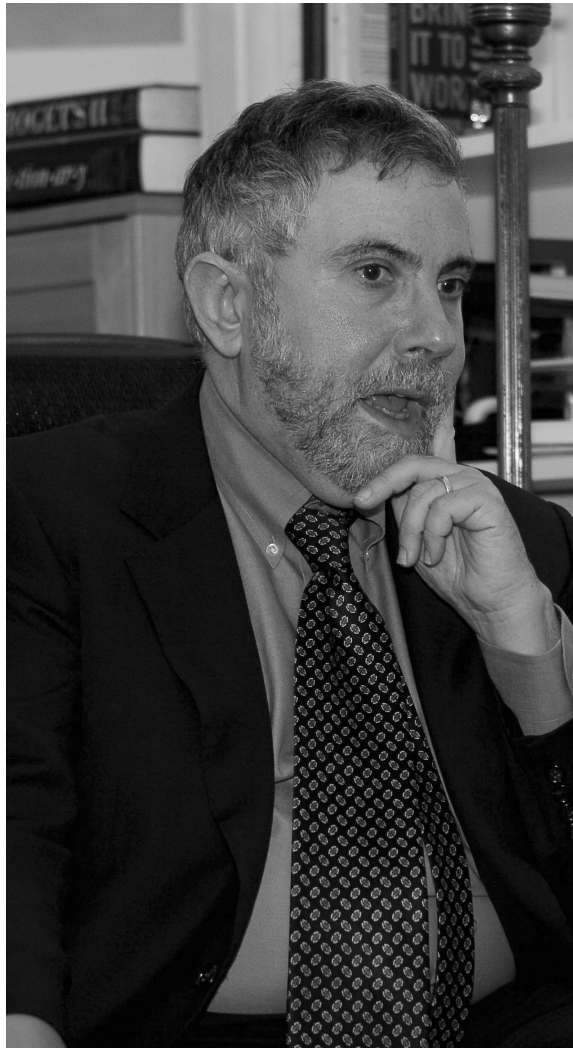
“Last and surely least - but not negligibly - Japan poses a problem for economists, because this sort of thing isn't supposed to happen. Like most macroeconomists who sometimes step outside the ivory tower, I believe that actual business cycles aren't always real business cycles, that some (most) recessions happen because of a shortfall in aggregate demand. I and most others have tended to assume that such shortfalls can be cured simply by printing more money. Yet Japan now has near-zero short-term interest rates, and the Bank of Japan has lately been expanding its balance sheet at the rate of about 50% per annum - and the economy is still slumping. What's going on?”

也就是，日本的問題並非只是「短期」的總需求低於總供給之總體經濟的失衡，故亦非透過傳統的經濟政策，無論是貨幣學派所主張的寬鬆貨幣政策，或財政學派所強調之以政府力量採取短期「誘發性」財政政策，「擴大內需」，就促使經濟復甦而重回均衡。

就在全球性金融大海嘯爆發後不到一個月，2008年10月13日Paul Krugman獲選諾貝爾經濟學獎，16日Krugman在New York Times一篇以Let's Get Fiscal的專欄²指出：

“Nevermind. While the manic-depressive stock market is dominating the headlines, the more important story is the grim news coming in about the real economy. It's now clear that rescuing the banks is just the beginning: the nonfinancial economy is also in desperate need of help.

And to provide that help, we're going to have to put some prejudices aside. It's politically fashionable to rant against government spending and demand fiscal responsibility. But right now, increased government spending is just what the doctor ordered, and concerns about the budget deficit should be put on hold.”



◎克魯曼主張擴大政府支出是創造就業的唯一途徑

Krugman特別強調：就在這個禮拜，零售業銷售額和工業產出已經鉅額下降，失業救助之請求，也達到急遽衰退的水準（at steep-recession levels），所有的徵象都顯示出，這次的經濟衰竭（slump），將是相當嚴厲、殘酷，而且長久的（nasty, brutish, -and long）

到底有多嚴厲、殘酷？Krugman所關注的是失業問題。他說，失業率已經超過6%（如果含低度就業（underemployment）已經是二位數），而且相當確定的，將會超過7%，更可能超過8%。至於會持續多久，Krugman認為：可能是非常長久的（It could be very long indeed）。

關於金融大海嘯的發生，Krugman又指出：當1990年代末的技術泡沫（technology

bubble）發生後，為了使美國免於重蹈所謂的「日本的消失十年」（Japanese-style “lost decade”）之覆轍，聯邦準備一再的降息，以刺激景氣復甦。表面上，這種政策好像奏效，但真相是，Alan Greenspan只是操作「以房市泡沫取代技術泡沫」（to replace the technology bubble with a housing bubble）。時至今日，房市泡沫依序破滅，導致整個金融版圖的支離破碎，即使如何再奮力的解救銀行或鬆綁資金市場，似乎也已無濟於事。

因此，Krugman提出的藥方是，政府應延長對失業者之失業給付或救助，除了可以直接協助這些受難家庭外，並且將錢交到這些最可能消費者的手中，可以馬上擴大需求。另外，對州和地方政府提供緊急協助，使其免於被迫削減支出，而降低公共服務之水準或裁員。第三，承購購屋貸款之債權，重新協商貸款條件，使這些家庭免於流離失所。至於所謂的財政赤字問題，相對之下，已不是應該關切的。

隔年的1月15日，在接受ABC NEWS 主持人Scott Mayerowitz的訪問時³，Krugman對美國總統當選人Barack Obama所提出的7750億美元的挽救經濟方案，認為「太少」（isn't big enough）。Krugman指出：這次的經濟問題是1930年代以來未曾見到的（Nation Hasn't Seen Such Troubles Since 1930s）：

"We're not in a depression. But we are in a situation where the normal tools don't work and we're back to 1930s-type environment,"

"I hope that things will be improving by 2011, but they will still be ugly,"... "It's nasty. This is nast"y, brutish and long. It's really going to go on for an extended period, even with the best policies. And it's not clear if we are going to have the best of policies."

Krugman 主張：政府支出是創造就業的唯一可能成功之途徑。如果要加速經濟的復甦，政府的舉債可能需高達5兆美元（\$5 trillion）

3. <http://a.abcnnews.com/Business/Economy/story?id=6649449&p age=1>

4. 俄國經濟學者Nikolia D.Kondrativ（1892-1938）所提出。詳：Kondrativ, Nikolia D., (1926), Long Cycles of Economic Conjunction, in: N. Makasheva, W. J. Samuels and V. Barnett

歷史的經驗和教訓

如果回顧1929年世界經濟大恐慌的形成和影響，此次的「全球化」經濟大蕭條，在本質上並無不同，均屬所謂的長達40或50年的「康德拉提夫波動」（Kondrativ Wave）⁴。不過，其影響的程度，無論是就廣度、或深度，因資本主義制度的深化，特別是資訊科技、知識經濟、金融商品的創新，以及新自由主義之意識形態等的發展，遠非1929年代所可比擬。

由於「信用的過度膨脹」是經濟大恐慌的主要原因，故經濟大恐慌亦均是由金融部門所引爆，因此在因應對策上，自然的由「解救銀行體系」開始，同時在財政的考量上，也均採保守的策略。

從1929年10月28日紐約證券交易所股市開始暴跌以後⁵，「1930年初至32年底，總共有773家國有銀行倒閉，涉及存款超過7億美元，另有3,604家州銀行，這些銀行的資金鏈更脆弱，破產，涉及存款超過20億美元。」「第一個全面崩潰的清晰徵兆早在1932年10月31日就出現了，當時，內華達州的副州長宣布，銀行業休息12天，以挽救一連串的本地銀行。」

1932年3月4日羅斯福就任總統，開始推動新政。「新政是以節省的基調開始的，首先是羅斯福在就職第一週便發出警告：『漫長的三個年頭以來，聯邦政府正走向破產的路上。』緊接著是國會透過了經濟法案，授權把聯邦政府部門的薪資和退伍老兵的津貼每年削減4億美元以上。強而有力的退伍軍人協會遊說團和美國政治的所有傳統勢力都奮力抵抗。但羅斯福幾乎立即便下達了總統令，一點一點地恢復了被削減的開支，由此開始親自加入花錢的行列，並很快成為領導人，要求數十億美元用於救濟、給商業企業注資，以及一大堆新的聯邦機構的運行成本。1934年3月28日，國會在選舉年的刺激下，放開了經濟的韁繩，推翻了羅斯福的否決，完成了一次復辟。從今往後，所有保持

(eds.), The Works of Nikolia D.Kondrativ, translated by S. S. Wilson, London: Pickering & Chatto (1998), Vol. 1, pp. 25-60.

5. 以下有關1929年經濟大蕭條之敘述，參考：秦傳安譯（2008），經濟大蕭條時代：1929-1941年的經濟大恐慌，台北：德威國際文化。原著：Wecter, Dixon (1948), The Age of the Great Depression, 1929-1941, New York: Macmillan.

預算平衡的主張都被扔到了腦後。」

財政赤字與公債

如果Krugman的主張以及1929年的歷史經驗是可以接受的，同時，如果我國所遭逢的這次全球性金融大海嘯，至少亦如1929年的經濟大蕭條，則國家財政便成為賴以「救亡圖存」的唯一之所繫。因此，我國國家財政之「健全」與否，便值得深入探究。

由於受到新自由主義之影響，我國朝、野各界對所謂的財政問題，向來極為關切，只是一般往往將國家財政與「個人或企業財務」，視為同一回事，致產生嚴重的偏差。因此，在檢視我國的財政現況之前，對目前普遍存在的似是而非的觀念，應該先加以釐清。

首先，國家財政活動係基於「量出為入」之基本原則，與私人企業之「量入為出」，本質上截然不同。除此之外，就如同個人或私人企業，舉債或借款，亦是政府重要的正常籌措財源之一，因此，不能僅憑財政赤字的發生，就表示政府財政出了問題。

其次，就「個人或企業財務」而言，所謂債務，一般而言係指外債。然政府之舉債，內、外有別，也就是，有內債與外債之分；前者係在國內以本國貨幣舉借，其債權人往往為本國國民，後者係於外國發行或向外國政府或國際金融機構借款，借的是外幣，也需以外幣償還，其債權人往往為外國人。但不論是內債或外債，其債務人均非「政府」，而是「全體國民」。政府之舉債，如果是外債，就有「破產」或「債留子孫」的問題，但若是內債，因無論是債務人或債權人，均為「全體國民」，實質上等於是「我們欠我們自己」（we owe it to ourselves）。因此，並無「破產」或「債留子孫」的問題。

最後，由於內債係「我們欠我們自己」，也因此並無客觀之數據，用以衡量政府財政的「健全性」。一般基於「財政紀律」的考量，欲對政府之債務設定上限，並無科學上之根據。換言之，如果欲以看似精確的

「數量」標準，限制政府之舉債，避免破產或過度債留子孫，基本上毫無意義，而且從過去之歷史經驗，亦已證明是無效的！

不過，這並非說政府可以毫無限制的舉債，而是因對政府之舉債，缺乏一套有效的「預警」制度，故如為避免過度舉債而導致之「災難」，必須對「公債」問題作更深入的探討；同時在實務上，對公債之運用也應更為審慎。

事實上，從人類社會進入民主資本主義制度以來的一個多世紀，其間經歷二次世界大戰，和多次的經濟波動，就諸多國家的經驗，政府過度舉債產生的後果，並非破產，而是「惡性通貨膨脹」而致整體幣制的崩潰。政府舉債過度，就如「溫水煮青蛙」，慢慢加溫，等到發覺時，為時已晚。

史上最敗家的財政部長

由於馬蕭之勝選，主要係因選民對其解決經濟問題的期待。因此，馬蕭上台之後，財、經問題就成為社會普遍關切的重大議題。不過，在馬蕭執政已過週年之後，其財經閣員，在歷次的民調，卻是均分居倒數一、二。特別是財政部長，亦被譏為「史上最敗家的部長」！顯見國民對馬、蕭政府在處理經濟問題方面的表現，應是已相當的失望。因此，在這波全球性經濟大蕭條方興未艾之際，在國家財政基礎還未被「敗光」之前，對當前的財政狀況，有必要嚴格檢視。

不同於南韓，我國目前尚無外債問題，雖然從1990年代開始，幾乎年年舉債，輒以「千億」計，而且未償債務之餘額的上升速度，相當快速，高達「數兆」，實際上，也已超過公共債務法所設定之上限，但整體財政基礎仍看不出有什麼問題。因此，如果當前我國有所謂的政府財政問題，問題並不在當前的政府公債發行額，而在可預見未來長期必須面對的難以控制之赤字「膨脹壓力」。也因此，「預算赤字本身並不可怕，可怕的是我們對產生預算赤字的根源未能確實掌握，而草率應付。」（黃世鑫，1993）⁶。而觀察馬蕭政府之主管財、經政策閣員

近一年來的表現，其對我國所面對之經濟情勢，以及財政問題，似乎是「一片茫然」。而整個政府，雖然大權在握，也是束手無策。

實際上，從2008年總統選舉期間的政見辯論，就可看出馬蕭團隊對財經問題的輕忽。2008年2月24日的謝、蘇與馬、蕭兩組總統候選人第一次電視辯論之後，隔日，謝長廷陣營就抨擊：

『『六三三』政策等於『破產經濟』，會擴大政府赤字、助長通貨膨脹、全民加稅、債留子孫，受害的是人民，馬英九沒有說清楚財源，選民投票就是『空白背書』。他說，馬英九的經濟政策，將造成每戶負擔四十萬元，每位民眾約十一萬元，很不合理，這是全民負債；而且經濟成長率六％，根本是數字遊戲，未來將是『全民加稅』或『債留子孫』。』（中時電子報2008.2.26）。

同日，馬英九陣營就反駁：

「六％的經濟成長就可以讓政府收入增加七％，但是他把政府的支出訂為增加五％，並沒有打算把收入都用完，多出來的錢將用來打消債務，希望在二〇一三年達到預算平衡。『我已經做好準備才開口說話，說到做到，這麼大的國家與建設不能亂講話！』馬營幕僚薛香川指出，民進黨以為二點六兆都是要借錢，這是錯誤的，因許多建設都具有自償性，錢會回來；再者，民進黨平均每年用四千多億投入公共建設，而馬一年只要花三千多億，花得錢還比較少，『何況經濟成長會比以前高，稅收自然跟著成長，怎麼會說沒有財源？』」

3月18日，馬蕭以超過半數的得票率，贏得選舉，並於5月20日就任，而『何況經濟成長會比以前高，稅收自然跟著成長，怎麼會說沒有財源？』亦成為其所任命財政部長面對財政問題的唯一「信念」，並發展出「李氏養鵝拔毛（或生蛋）論」。

馬蕭就任後的4個月，爆發金融大海嘯，我國亦馬上被波及。不僅股市一落千丈，市值縮水之三分之一，出口大幅衰退，

失業人口日日增加。然在世界各國均嚴肅對待的情況下，馬蕭政府卻仍以5.08％的經濟成長率編列其上任後的第一個中央政府總預算，而對一些國、內外法人或學術機構所預測的「負成長」，置若罔聞。同時，當輿論和民意代表因看到許多國家已因金融大海嘯而衝擊到其財政，提出批評時，我們的財政部長的反應，仍不出其「養鴨論」之思維，其唯一的法寶是：「以財務支援建設、以稅務來激勵投資，以公產來培養稅源。」致受到媒體，特別是國內二大財經報紙的嚴厲撻伐。

首先，2008年12月14日的工商時報社論，標題是：財政部長v.s.財務經理：

「李部長雖然一再表示『以財政支援經濟建設』的理念，但外界始終無法理解他的本意，直到日前看到財政部提報行政院「提升財務效能方案」的內容後，總算才搞清楚他的想法。原來，他把『財政部長』當成『財務經理』了。李部長僅從財務面切入，不但看不到問題核心，更降低了改革的格局。」

隔年，經濟日報1月14日社論，標題是：舉債「抗戰」先問戰力：

「在這一波景氣寒冬中，執行馬政府政策尤其賣力的財政部，幾乎完全仰賴舉債與減稅，規模超過8,000億元；努力推動賦稅改革，卻一味體察上意向財團傾斜，尤其遺產稅率在無配套下修法降至10%，更是大傷租稅公平正義形象。無怪乎財政部長李述德在各部會首長民調排名倒數第二。

面對「減稅部長」、「散財部長」、「敗家部長」的種種質疑，李部長有一肚子委屈可以理解，並且大聲疾呼：「不借，今天就過不去；不做，難道大家要一起死。」似乎深得凱因斯名言「長期我們都死了！」之精髓。其實李部長有所不知，面對空前變局，此刻已不是「不借」、「不做」的爭議，而是「如何負責任的借」、「如何有效率的做」。

一筆筆減稅與擴大支出，林林總總、點點滴滴，看起來馬政府的確做了許多事，卻被質疑任意減稅、胡亂舉債，沒有發揮應有效果。是藥方不對、藥量不夠、療效難以掌握，還是沒有產生綜

效，均值得檢討評估。若是砸錢救不了經濟，無法達成刺激消費、激勵投資、帶動成長的效益，空留下數千億的財政缺口，我們實不願見到頭來卻是一場失敗的戰爭。」

2月25日經濟日報復在一篇「彼馬對此馬的財政啓示」的社論中指出：

「面對這一波的景氣寒冬，馬政府在振興經濟時，始終陷於『撒錢救經濟』的迷思中，包括機動調降油氣與大宗物資關稅等減稅措施；也對近貧及失業者大力補助；透過特別預算舉債發放856億元的消費券；以及推動四年5,000億元的振興經濟方案等。「子彈」用了很多，然其結果卻弄得灰頭土臉，原本為了提振去年第四季景氣的583億元擴大內需方案，因發包延宕、執行不力，絲毫未能發揮作用，以致創下-8.36%之史上單季最大降幅。

行政院長劉兆玄不斷要求『請給我們子彈』。政府已經花了不少錢，執政團隊也表現得相當忙碌。由於缺乏有效率的數字管理，績效止於單項拼湊加總，缺乏整體搭配與評估，執行又未能掌握時效，多給子彈又有何用？事實上，執政心態更是出現問題，嚴重低估子彈成本，誇張及高估效益，再加上不誠實的面對財政赤字，也無視債務累積的嚴重性，此種心態若不矯正，財政災難恐將接踵而至。」

3月8日，經濟日報的社論，更為聳動；再度以「這部長不該再縱容」為題，特別針對所謂的「融資平台」，提出嚴厲和直接的批判：

「政府舉債過多的問題最近一再遭到各界質疑，然而官員不只未能虛心檢討，反而要再加碼，要設立投融资平台，把四大基金、壽險業甚至郵政儲金等14兆的資金拿來從事公共建設，而且不受公債法和預算的限制。

政府亂花錢的程度已不是債留子孫而已，甚至可能造成國家重大的災難。民調普遍說該下台的財政部長，竟以一句「批評者不懂」，全面抹黑及否定所有的批評。馬總統若再為這種官員背書，就像銀行為虧空的企業紓困一樣，不只將血本無歸，甚至可能被牽連倒閉。

我們曾一再說明政府負債不可太多的原理。負債過多而超過未來還款能力，則將來除非加稅或印鈔示而造成通貨膨脹，很多政府該做的事都無法做。換言之，不管怎麼做都會讓未來的人民痛苦而國家失去競爭力。外國評等機構看到我國最近胡亂舉債的行為，已調降我國的主權評等和債信，人民現在就已須承受一些政府亂舉債的代價。

如今財政部又要避開法律而挪用四大基金和其他資金，馬總統和人民實在不該再繼續縱容。」

結語

誠如前述，這波的全球性金融大海嘯，究竟衝擊有多大，會持續多久，沒有人會知道，但一個已經呈現的事實是，我國的失業人口已達歷史空前，且可以肯定的是，這絕非短時間能夠解決的，因此政府責無旁貸。所幸，就目前的整體財政實力尚稱健全；惟不幸的是，如果主其事者，只是一位「財務經理」，其是否有足夠的格局和能力，有效運用國家財政實力，救亡圖存，實在令人悲觀。

面對此種空前的危機，首先必須如Schumpeter⁷所提示的：處理有關資本主義體制的問題，必須把握的要點是，我們應該認清，我們所面對的是一個演化過程（evolutionary process），這也是Karl Marx早就特別強調的。且真正關鍵的問題，不在已經顯現出來（visualized）的問題，而是其如何被創造和摧毀（how it creates and destroys them）。如果不能認識這一點，研究者所能做的，只是毫無意義的工作（a meaningless job）。

具體而論，如果我們仍然寄望於「李氏養鵝論」，認為春天馬上到來，那必然陷入Kirsch, Mackscheidt, Herder-Dorneich, 以及.Dettling⁸等人所指出的困境，對已兵臨城下的危機，仍渾然未覺：

「多年來，我們對於危機的解讀，總是緊跟在危機之後疲於奔命；最初，我們認為只是循環性危機；其後發現，可能是結構性危機；然後才逐漸開竅、並認識到：原來是

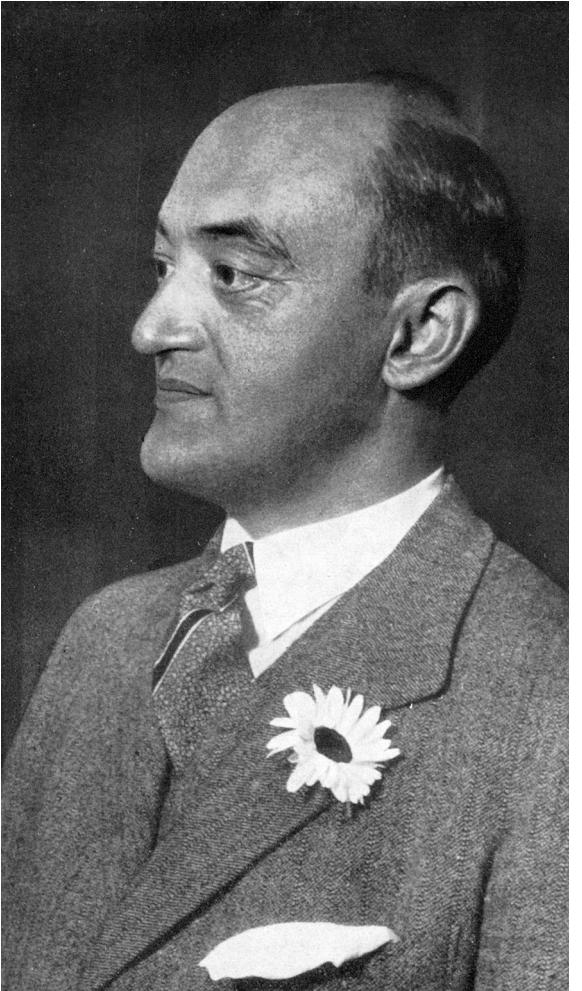
社會危機！我們至少應該嘗試，而且也應該做得到，在危機發生前，就能解讀危機：我們堅信，此刻我們已處於社會危機；同時，其危機的核心，在於人類在經濟社會中的認同危機。」

除此之外，如果「我們堅信，此刻我們已處於社會危機」，為因應此種人類在經濟社會中的認同危機，我們必須認識到，國家財政就正如財政社會學者Rudolf Goldscheid⁹在論及「國債」之問題時所提到的：

「國家預算並非只是由一堆毫無生命的數字所組成，而是與國民全體的福祉，息息相關；由國家預算可以很清楚的聽到「國民生命的脈動」（die Pulse des Lebens der Völker），同時，其亦可能是「所有的社會不幸之根源」（die Quelle allen sozialen Elends）。」

最後，以Max Weber¹⁰的這段話，建請有權力的人，深思之：（Max Weber, 1981, S.251）：

「比較廣義的危機，例如：長期的失業，饑荒，產品滯銷，政治事端等，從以前到現在都存在，而且也都會摧毀整個的經濟生活，但是其間有一個差異；例如，如果在中國或日本發生農民饑荒，而其原因，他們認為係因神、靈不眷顧，導致風不調、雨不順，則其將會寄望（託）於宗教。但是，如果他們認為人為的社會體制（Gesellschaftsordnung）係罪魁禍首，則他們必然會嘗試去將之改變；若沒有這種危機，理性的社會主義制度永不會誕生（rationaler Sozialismus wäre ohne die Krisen niemals entstanden.）。■



◎熊彼得強調，資本主義永遠是一個演化的過程

7.Schumpeter, Joseph A. (1943, 1976), Capitalism, Socialism and Democracy, fifth Ed., London: George Allen & Unwin.

8.Kirsch, G. u. K. Mackscheidt, Ph. Herder-Dorneich u. W. Dettling, (1982), Jenseits von Markt und Macht: Eine Ordnung für den Menschen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

9.Goldscheid, Rudolf(1917), Staassozialismus oder Staatskapitalismus: Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschuldenproblems, vierte und fünfte Aufl., Wien, Leipzig: Anzengruber Verlag.

10.Weber, Max(1981), Wirtschaftsgeschichte: Abriß der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 4. unveränderte Aufl., Berlin: Duncker & Humblot.

債務國家的來臨： 「公共債務法」解析

廖欽福
高雄第一科技大學助理教授



◎政府債台高築，還借九百億發消費券

債務國家的降臨

面對全球性金融風暴、股市下跌、經濟衰退的問題，世界各國紛紛提出政策與各種手段，加以運用；台灣也無法倖免這波的影響，經濟開始大幅衰退，股市不斷下跌，隨之而來的是，失業率提高、無薪假的氾濫、公司廠商的倒閉，人民開始縮衣節食，抑制消費，「明天會更壞」似乎是大家的不得不面對的共識。

面對這樣一個全球性的經濟問題，經濟復甦的燕子，何時才來？還是似乎來了又走？世界各國均想方設法欲加以解決這樣的困境，台灣新政府，也一樣無法倖免這樣的嚴苛挑戰。鄰近的日本，爲了刺激景氣，日本內閣在2009年4月27日，通過歷來最大規模的追加預算案，總額將近有14兆日圓。日本政府想要落實的刺激景氣方案，包括加強推廣節能家電、鼓勵購買環保車輛，以及支援企業週轉的資金。除了追加預算規模創下

歷史新高，爲了支應這筆預算，日本政府也追加發行10兆8千多億日圓的政府公債，使得2009年度新發行的公債總額、突破44兆，同樣是日本歷年以來的最高紀錄，而預計參眾兩院可望在5月份、通過這項追加預算案。其他如美國、中國也紛紛採取發行公債的方式，進行經濟的挽救與激勵。

諸多手段的採行，必然伴隨著財政的支出，在國家財政入不敷出的狀況下，公債的發行與債務的舉借，似乎是現在世界各國的宿命，從去年到今年初，台灣也運用了兩個具有高度爭議性的手段，試圖挽救經濟的頹勢，以「挽救經濟」之名，完成了兩個立法並實行，一是「振興經濟消費券發放特別條例」的立法，一是「振興經濟擴大公共建設投資特別條例」的立法，姑且不論其是否達到經濟上的成效，其卻均以舉債方式取得財源，並排除公共債務法的適用，形成了國家債務的擴大，國家的主要財政收入來源，從租稅與其他實質性的公課收入，轉向非實質性的公債賒借收入，從穩健的租稅國家，轉向債務國家的不歸路前進。

國家財政健全原則

「財政」爲國家永續發展的重要機制之一，歷來台灣財政收支之運作，皆以保守而趨向穩健經營方式爲之，然近年來卻逐漸邁向債務國家之路緩緩前進，特別是台灣財政赤字的狀況，已開始呈現出「揮霍經年規模逐見侷限，舉債度日時局亦發維艱」與「爭千秋耗盡前人基業攢聚，渡一時預支子孫資源養債」的窘境。

國家乃是以永久存在爲目的，國政須以安定財源支持爲後盾，永續經營與發展，建構國家財政藍圖。國家的財政健全的運作，

應該有其延續性，不會因爲政黨的更迭而影響，否則，在民主輪流執政的常軌模式下，A政黨在執政期間將國家的財源耗用殆盡，之後由B政黨來執政，面對國家財源枯竭下，自然無法繼續來爲國家的營運。

「財政健全主義」爲財政憲法與財政法上重要原則之一，認爲國家之歲出不應以公債、賒借等收入支應，稱「財政健全主義」或「非募債主義」，其理由在於國家若輕易以賒借爲財政上依存，則將使財政成爲「赤字體質」，引起物價暴漲，及其他經濟混亂現象，並造成後世子孫負擔。

關於國家發行公債，經由我國司法院大法官釋字第334號解釋中，已揭諸「爲維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合以法律定之」，大法官雖未強制課立法機關以立法的義務，但「健全財政主義」的考量已經躍然紙上，而可視爲憲法層次之規範；所以在解釋上，「維護國家財政健全」與「財政健全主義」二者間可以劃上等號，我國憲法上雖無明文，但經由憲法解釋，已取得一定的憲法理論基礎。

我國公共債務法第1條規定「爲維護國家財政之健全，支應國家發展需要，規範中央及各地方政府公共債務，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定」，乃是因應財政健全主義要求下，立法之產物。

國家財政健全之手段與困境

面對債務國家的來臨，國家舉債的失控，在金融危機、經濟寒冬之際，世界各國似乎都以大幅舉債方式，來挽救經濟，赤字財政的手段，誰約不宜？誰敢阻擋？特別是在國家以經濟建設爲手段，擴大內需，挽救失業；特別是國家經由給付的手段，餵養嗷嗷待哺無數陷入困境的民眾！但是，若是放任國家無限的舉債，毫無限制，失控的財政，氾濫的公債，將吞噬國家。在現代租稅國家，公債的發行，似乎是一個不可避免的不歸路，其往往成爲租稅國家的導火線，即使具有若干的隱蔽性格，但在赤字公債暴漲

的今日，也難以避免受到國民的關懷與重視，國家不得不對於日益擴張的公債，進行限制。

財政健全乃成爲財政的營運的重要基本原則，爲達成此目的，則遵守以下事項：一、保持收支均衡：一、謀求當年度預算與決算上收支的平衡；二、貫徹長期性、計畫性的財政營運。三、爲達成財政適正構造化，努力確保其彈性。四、確實把握歲入狀況，並以歲出執行之爲指標嚴正實行資金的管理；第二、謀求行政水準的提昇，進行自主性的財政營運；第三、實施有效率且公正的財政運作；第四、努力達成財政秩序的適正化。

因此，財政健全的要求，當然是以財政平衡爲目標，達到「零公債」、「零負債」的理想狀態，此爲第一選擇。然而，此情況恐怕在現實上很難達成，特別在台灣，幾乎不可能，無論是行政或立法，均似乎無尋求的可能；所以，公債與賒借等公共債務的負債行爲，已經是不可避免宿命，則尋求公債的抑制手段，建立原則而嚴格規範則是第二選擇，以下分別論述之：

一、「強制平衡預算」的不可能性

雖然在公債大量發行的今日，公債否定論的倡議，或許就現實而言，只有「學問上的趣味」，但是，現實面上的「實然」，並不代表法律面上的「應然」。

過去的經驗，美國歷經1974年的國會預算與截流控制法、1985年的平衡預算及緊急赤字控制法、1990年的預算執行法，到後來提出的「平衡預算」憲法修正案及「擇項否決權」等之提出，均告失敗收場。因此，若要強制平衡預算，可能只有行政機關在編制與執行預算，極度的自我克制，盡量削減其支出，或有可能。

二、「建設公債原則」的可規避性

依據中央政府建設公債及借款條例第1條第1項，限定公債發行應爲「支應重大建設，籌集建設資金」之用。

比較法上，如日本財政法第4條第1項：「國家之歲出，應以公債或借入金以外之歲入為財源，但對於公共事業費、出資金及貸放款之財源，得於國會議決金額範圍內發行公債或借款為之」，宣示國家的財政收入應該以租稅（不以舉債）來源為主，明白的表現出財政健全主義，但是例外承認「公共事業費」、「出資金」及「貸放款」三者的支出，不在此限，基於後世子孫的利益考量與為了國家資產性的長期投資，而允許為投資性的支出而非消費性的支出，也就是界定在「建設公債」而非「赤字公債」（為消費性支出的一般財源）的層面，一般日本財政法上，稱之為「建設公債原則」或「赤字公債禁止主義」。

其理由在於，在憲法上平等原則檢驗下，公債的發行，涉及代際負擔移轉與「垂直的不公平」問題，故以此原則加以解消。不過，實際運用上可利用技術面進行部分規避，本原則往往不經意將淪為「一種數字遊戲」或「高明的化妝術」，被譏為建設公債的虛偽性格。在今日的台灣，只要建設，就不會債留子孫，但是，吾人應該深思者乃，留下的是怎樣的建設？例如核電廠的設置，是正面的建設嗎？蚊子館的建設，是子孫需要的建設嗎？

三、「公債上限法定原則」的虛幻性

依據司法院大法官釋字第334號解釋中揭諸「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合以法律定之」，故立法院制定公共債務法，舉債上限乃公債法的靈魂所在，此乃抑制國家舉債無限擴張的守門者。

（一）何謂「公共債務」

依據公共債務法第3條第1項：「本法所稱公共債務，指中央及各地方政府為應公共事務支出所負擔之下列債務：一、中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務。二、直轄市、縣(市)公債及國內外借款。三、鄉(鎮、市)國內外借款」，是以公債包括了國債與地方債二者，前者包括了中央公債、國

庫券、國內外借款及保證債務等四者；後者則因地方自治的層級，有直轄市、縣(市)公債及國內外借款與鄉(鎮、市)國內外借款。而關於借款，依據公共債務法第3條第2項：「本法所稱借款，指各級政府以契約形式向國內外所借入之長期、短期及透支、展期款項；所稱舉債額度，指彌補歲入歲出差短之舉債及債務基金舉新還舊以外之新增債務」，但是，依據公共債務法第3條第3項：「第一項中央政府之債務，不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務」，則加以排除。

（二）舉債上限

1.公共債務未償餘額預算數之占國民生產毛額平均數比例上限

公共債務法第4條第1項：「中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八；其分配如下：一、中央為百分之四十。二、直轄市為百分之五·四，其中臺北市為百分之三·六，高雄市為百分之一·八。三、縣(市)為百分之二。四、鄉(鎮、市)為百分之〇·六」。

2.未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率上限

公共債務法第4條第2項：「縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五及百分之二十五」。

3.自償性公共債務之排除

公共債務法第4條第3項：「前二項所稱公共債務未償餘額預算數，不包括中央及各地方政府所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入」。

4.自償性公共債務之定義

公共債務法第4條第4項：「前項所稱之自償性公共債務，係指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務」。

5.年度舉債額度之上限

(1)總預算及特別預算之舉借債務

公共債務法第4條第5項：「中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五」。

(2)調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務

公共債務法第4條第6項：「中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十」。

6.超過債限者回復前不得再行舉借

公共債務法第4條第7項：「中央及各地方政府所舉借之公共債務，如有超過本條所規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借」。

（三）特別法的排除適用，公共債務法舉債上限的名存實亡！

隨著國家財政狀況的惡化，國家大量舉債以支應支出的時代來臨，財政收支失衡的速度與日遽增，透過公共債務法就國家的舉債額度上限進行限制，但是，公共債務法乃屬於法律的層次，往往立法機關利用立法權的形成自由，一則調高公共債務法的舉債上限額度，抑或透過特別法的方式，直接以立法方式排除公共債務法的規範，在實際的運用上，歷歷在目，令人怵目驚心：

1.九二一地震經由發佈緊急命令排除

民國88年9月25日總統緊急命令（921震災）：「查臺灣地區於民國88年9月21日遭遇前所未有強烈地震，其中臺中縣、南投縣全縣受創甚深，臺北市、臺北縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，民眾生命、身體及財產蒙

受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令如下：一 中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算」。

2.因嚴重急性呼吸道症候群排除

嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例第16條：「中央政府為支應嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困所需經費，在總額新臺幣五百億元內，於本條例公布日起三十日內，循特別預算程序辦理；其中七十億元為自籌財源(先行籌措三十五億元)，其餘四百三十億元得以舉借債務支應，不受公共債務法第四條第五項與預算法第二十三條、第六十二條及第六十三條規定之限制」。

3.因水患治水以特別條例排除

(1)水患治理特別條例

第4條第1項：「中央政府依本條例支應解決易淹水地區水患治理計畫所需經費上限為新臺幣一千一百六十億元，以特別預算方式編列，得分期辦理預算籌編及審議；其預算編製不受財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制；其經費使用得在各該機關原列預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制」；第2項：「前項所需經費來源，其中新臺幣五百八十億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。其餘新臺幣五百八十億元經費，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應，其編製程序、支用方法、年限，依本條例辦理，不受擴大公共建設投資特別條例之限制」；第3項：「第一項特別



◎每次碰到天災政府就要舉債

預算中，為落實流域整體治理及綜合治水原則，解決水患所需之雨水下水道、水土保持及農田排水經費，其經費上限為新臺幣三百六十億元」；第4項：「前項用於治山防洪之經費，不得低於新臺幣一百六十億元」。

(2)石門水庫及其集水區整治特別條例

第4條第1項：「中央政府依本條例支應前條所需經費上限為新臺幣二百五十億元，以特別預算方式編列」；第2項：「前項預算編製，不受預算法第二十三條不得充經常支出使用之限制」；第3項：「第一項經費來源，其中新臺幣一百三十億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。其餘新臺幣一百二十億元經費，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應，其編製程序、支用方法、年限，依本條例辦理，不受擴大公共建設投資特別條例之限制」。

(3)基隆河流域整治特別條例

第5條：「為有效整治基隆河，改善排

水防洪系統，其所需經費應循特別預算辦理，並得發行公債，不受公共債務法每年舉債上限之限制」。

4.農業發展目的排除

農業發展條例第52條第1項：「貿易主管機關對於限制進口之農產品於核准進口之前，應徵得中央主管機關之同意。財政主管機關應於實施農產品關稅配額前，就配額之種類、數量、分配方式及分配期間，先行會商中央主管機關後公告之」；第2項：「農產品或其加工品因進口對國內農業有損害之虞或損害時，中央主管機關應與中央有關機關會商對策，並應設置救助基金新臺幣一千億元，對有損害之虞或損害者，採取調整產業或防範措施或予以補助、救濟；農產品受進口損害救助辦法及農產品受進口損害救助基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之」；第3項：「前項基金之來源，除由政府分三年編列預算補足，不受公共債務法之限制外，並得包括出售政府核准限制進口及關稅配額輸入農產品或其加工品之盈餘或出售其進口權利之所得」。

5.國家金融安定的目的之排除

國家金融安定基金設置及管理條例第4條第3項：「本基金依第一項規定辦理時，其借款不受公共債務法之限制」。

6.經濟發展的目的擴大公共建設之排除

(1)擴大公共建設振興經濟暫行條例（已廢止）

第5條第1項：「中央政府依本條例支應擴大公共建設計畫所需經費上限為新臺幣五百八十四億元，循追加預算程序辦理；其預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制」；第2項：「前項所需經費資金來源，其中新臺幣三百三十四億元得以舉借債務，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」。

(2)擴大公共建設投資特別條例

第5條第1項：「中央政府依本條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為新臺幣五千億元，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制。本條例施行前已核定且執行經費超過百分之三十之重大公共建設計畫繼續經費，不得依本條例提出特別預算」；第2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」。

(3)振興經濟消費券發放特別條例

第4條第1項：「辦理發放消費券所需經費以特別預算方式編列，預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出之限制」；第4條第2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」。

(4)振興經濟擴大公共建設特別條例

第5條第1項：「本條例所需經費上限為新臺幣五千億元，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制，及不受地方制度法第七十六條代行政程序及經費負擔之限制」；2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制；第3項：「為因應失業，杜絕失學潮，教育部得依本條例擬訂就學安定計畫，不適用第四條第二項之規定」。

(四)公債總額上限，由法律保留層次進行「入憲化」？

有無可能對於將公債總額上限，由公共債務法提昇到憲法層次，有認為「國家常態之債務與常態投資應維持均衡，國家債務之上限應由立法機關決定而非憲法硬性規定」；亦有認為「健全財政主義為財政制度最重要的實體規範，實定憲法卻對之保持沈默，僅由大法官依解釋方式補充，在規範上似有未恰之處。蓋國家既需永續存在、發展，則財政的健全當然必須特予留意，甚至可以考量在憲法上規定強制平衡預算」；有認為「我國目前舉債上限，雖如大法官解釋之要求以法律定之，不過，惟謀為謀求財政健全目的的實現，似應考慮舉債上限之規範層級及方式」，是否強制納入，求取財政健全目的之實現，容有思考的餘地。

四、「債務基金設置原則」，有計畫還錢

面對公共債務餘額不斷擴大，有計畫的償還債務，亦是借錢還錢的重要要求，基此，公共債務法則有債務基金的設置。

(一)設立債務基金之目的

公共債務法第10條第1項：「中央政府及直轄市政府為加強債務管理、提高財務運用效能，得設立債務基金籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債務為低利率債務等財務運作之相關業務」。

(二)債務基金資金之來源

公共債務法第10條第2項：「前項債務基金資金來源如下：

- 一、政府在其總預算及特別預算每年所編列之還本款項。
- 二、收回逾法定期限不再兌付債券之本息」。
- 三、債務基金之孳息及運用收入。四、其他有關收入」。

(三)調借資金之配合運用

公共債務法第10條第3項：「債務基金為應債務還本或轉換需要，得在不增加原有債務之前提下，以發行公債、向金融機構舉借、向各特種基金專戶調借資金之方式，籌措資金配合運用」。

(四)債務基金資金用途

公共債務法第10條第4項：「第一項債務基金資金用途如下：一、償還政府未償債務本金。二、償付前項籌措資金之本金、利息及相關手續費。三、管理及總務支出。四、其他有關支出」。

(五)債務基金之支付

公共債務法第10條第5項：「債務基金得辦理總預算及特別預算所編債務利息及相關手續費之支付」。

(六)還本款項預算編列之最低要求

公共債務法第10條第6項前段：「第二項第一款之還本款項，九十一年度應以當年度稅課收入至少百分之四編列，九十二年度起應以至少百分之五編列。

(七)債務基金收支保管及運用辦法

公共債務法第10條第6項前段：「中央政府債務基金收支保管及運用辦法，由中央主管機關洽商中央銀行擬訂，報請行政院核定」。

五、「公債期限限制原則」，借錢不能借太久

我國的公債發行期限，目前不無限制，也就是國家對於公債償還的「期限」法律並無任何的限制，面對公債的發行期限，有逐年將期限延伸的趨勢，若自國家永續財政發展的健全性觀察，放任國家發行長期的公債，而無一定上限的限制，則勢必模糊長期公債與無期公債的區分，公債償還期限的延長，將是一個不可忽略的指標。

結語：債務國家的深淵

行政部門的肆無忌憚地擴張支出的名目，舉著振興經濟與挽救事業的大旗，所向披靡；加上立法部分也打著立法裁量的名號，助紂為虐，債務國家的降臨，已是事實，財政的惡化傷口，不斷化瘡流膿。

德國公法學者Isensee所說「初由『財政危機』轉為『經濟危機』，終陷入『憲法危機』的困境」的警語，敲響了「租稅國危機」的警鐘，台灣過去穩健經營下之健全財政時代，亦經死亡宣告而劃下句點。

截至2009年3月底，依據中央銀行統計數字，國家公債未償還餘額為36,795.29 億元；調節國庫券發行未償還餘額為2,618.16 億元，面對以上怵目驚心的數字與狀況，國家舉債上限的守門者，公共債務法不斷在「不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制」的特別法侵蝕下，舉債上限的財政健全基石，已經搖搖欲墜。

台灣，你要如何面對未來？一個墮入債務國家深不見底深淵，似乎看不見一絲的光明。■

兩岸觀察

庭院深深深幾許：在中國大陸的單身台灣女性

林平

中正大學政治系助理教授



◎上海浦東的辦公大樓裡不知有多少少飄洋過海的台灣女性

在筆者2004-2005年於東莞及上海兩地田野調查之前，筆者以為到中國大陸的台灣人應該都是當地台資企業的經營者或幹部，其中大部分應該是男性，如果有女性，應該都是這些男性台商台幹的隨行家屬，因為大部分的移民研究文獻與台灣的新聞媒體都是這樣描述的。但是當筆者實際到當地後發現，台灣女性雖然數量上比台灣男性少，但是很容易在不同的聚會場合中遇見，而且當中自己本身就是台商台幹，並非隨行家屬的也不少。在經過一段時間的互動與熟識後，筆者發現這群台灣女性在當地的生活經驗似乎與她們「洗腳、唱歌、包二奶」的男性同胞有相當的不同。即使同為台商台幹，她們的生涯規劃似乎相當程度上與強調「賺錢與升遷」的男性同胞有差異。與男性受訪者相比，女性受訪者在兩岸之間來去的決定更容易受到當時婚姻與家庭狀況所影響¹，而這個因素似乎是被當前的台商研究所忽略。因此，筆者認為對當地台灣女性的移居動機與生活適應作一些描述，以便未來進行相關討論是有必要的，但也為了在有限篇幅內集中焦點，本文只討論單身的台灣女性，至於已婚的台灣女性留待其他學者專家討論。

動機：尋找出路

筆者2004/5年與2008/9年期間，在田野調查期間陸續熟識二十餘位不同背景²的受訪者，筆者發現對女性受訪者而言，她們移居中國的動機與移居後的生活適應相當程度上受到當時婚姻與家庭的狀況影響，而此一影響又與受訪者當時的年齡有關。筆者也發現，受訪者移民之後定居的意願，相當程度上也與移民後在當地的婚姻與家庭狀況有關。如果將這二十餘位區分為已婚及未婚，再將未婚的受訪者依照「離開台灣時的年紀」來劃分，我們可得到兩個組別：A組為20-25歲，與B組30歲以上。這兩組同為單身，但年齡有些落差的受訪者，她們的遷移動機與影響定居因素的似乎有明顯的差異。所以筆者主觀的以此一分類方式，來討論這單身女性受訪者的移居經驗³。

一、發現人民幣

首先討論A組，這組年紀較輕但數量也較少的受訪者。筆者發現，雖然這些受訪者至少都在台灣接受十二年以上的教育，但是彼此科系背景差異極大，而且到大陸之前的工作經驗非常有限，可是多半在當地台商企業擔任機要秘書或是會計的工作。當筆者詢問她們為何到大陸工作時，筆者得到的答案都是像是「在台灣找不到[適當的]工作阿，我覺得像垃圾一樣，所以跑來這邊上班」這些與男性受訪者並無重大差異的答覆。當筆者詢問，她們如何在缺乏相關學經歷的情況之下，能夠成為當地台商企業的核心幕僚時，筆者得到了「運氣好，所以到這個工作」這類模糊的回應。在筆者進一步訪談與觀察之後發現，這些年輕受訪者的確在台灣都面臨到就業困難，但是其中除了受訪者N之

註解：

- 1.在本文當中，這種「婚姻與家庭」的影響，並不是說女性受訪者的各項選擇是為了「維繫現有婚姻與家庭」，而是說女性受訪者在兩岸之間的重大選擇，其實都與她們對兩地之間「現存的」與「可能的」婚姻與家庭所想要採取的策略（例如是「追求」、「維持」還是「排斥」）有關。
- 2.例如年齡、職業、教育程度、本身（或近親）是否為當地台商台幹。
- 3.為了受訪者的隱私，以下相關討論都經過匿名處理。

外，其他都是在家庭近親（父母親、叔叔、阿姨等）的協助之下，得到在大陸的第一份工作，或者第一份工作的實際雇主，就是受訪者的近親長輩。

如同一位男性受訪者提供的資料顯示，這類年輕的單身女性「很多喔～」，為什麼能夠在年輕又缺乏學歷與相關工作經驗的情形下，畢業後的第一或第二份工作就是在中國大陸，並且「一個月四五萬塊〔台幣〕，有宿舍還有司機接送」？對這群年輕且單身的受訪者而言，雖然移居大陸的動機與男性受訪者一樣多半是出自台灣就業市場已經飽和，必須另外尋找出路的因素，與自身婚姻家庭狀況無關，但是台灣原生家庭所提供的社會網路，才是讓移居中國成為事實的關鍵因素。筆者無意暗指這組受訪者多半是「靠關係」才得到移居後的第一份工作。事實上，在社會資本的研究當中，「關係」（社會資本）本就是影響個人就業的重要因素。但是要特別指出的，這組受訪者所依靠的「關係」，幾乎都是從台灣家庭父執輩經營而來，這一點與男性受訪者及B組受訪者的「關係」主要來自受訪者自身社會網絡是不同的。

二、尋找新天地

現在討論B組，人數較多，但是離開台灣時已經超過三十歲的受訪者。雖然這些受訪者教育程度各異，但是移居大陸前都在台灣有了相當的工作經驗。當A組受訪者在移居過程當中在當地有來自於原生家庭衍生的支持，這組受訪者在移居之前與當地社會（或當地的台灣人）並無任何密切關係。為何在台灣工作穩定，大陸又沒有親人的情況下，選擇放棄台灣的生活，到大陸重新開始呢？面對筆者這樣的疑問，這組受訪者當中多數給了「我朋友要我來跟他來這邊試試，看有沒有新的機會，我就跟著過來了」，表示移居大陸是爲了想要試試看不同的工作環境，似乎與年齡相仿的男性受訪者相同，不是爲了躲避台灣的失業壓力，而是爲了開創新天地而來。可是當筆者與這組受訪者經過一段時間的深入瞭解後，這些在一開始表示

爲了「發現新天地」的受訪者，表示她們是在一個「跟他離婚/分手之後，才下定決定來這邊」的情況下到了大陸。也就是說，她們雖然在台灣已經有了穩定的工作與生活，雖不滿意但可接受，也想過到異地尋找新的事業機會，但是「想要結束一段不愉快的婚姻/兩性關係，到大陸重新尋找新的生活」，才是讓她們下定決心要離開台灣的原因。

在此處關於動機的討論當中，我們發現，本研究女性受訪者的移民動機與古典經濟學所主張的「收入決定論」是有相當程度的不同⁴。對本文的單身女性受訪者而言，婚姻家庭在移民的過程中的角色雖不若已婚女性受訪者與男性受訪者重要，但都有相當重要性。對男性受訪者而言，婚姻與家庭的重樣性是不如經濟學的「收入決定論」更具關鍵；對已婚女性而言，移居中國大陸是主要爲了維持既有的婚姻與家庭，而非「追求更高的收入」；對成熟的單身女性（B組）而言，移居中國大陸的關鍵因素是爲了結束在台灣不愉快的婚姻與家庭關係，而非表面上陳述的「追求新的工作環境」；對年輕單身女性（A組）而言，雖然動機比較接近經濟學的解釋，與自身婚姻感情狀況關係不大，但是台灣原生家庭的協助，才是使移居能夠順利的關鍵因素。

定居：情感的歸宿？

她們移居中國大陸之後的生活又如何呢？筆者發現，當受訪者一方面高興的談論上海外灘美景與深圳羅湖商場購物經驗，另一方面卻對筆者「生活這麼好，那你應該會長久待下來囉？」的問題不知如何回應；當受訪者一方面鼓勵筆者可以考慮日後到大陸發展時，另一方面對於筆者「你覺得你會待多久？」的問題沈默時，筆者一個直覺的反應是，上海外灘的咖啡與南京西路上的久光百貨（或者東莞的上島咖啡與虎門盜版DVD），真的可以滿足受訪者的需求嗎？

一、生活不是只有吃飯跟逛街

我們先把焦點放在A組，這些在台灣有相當工作經驗、積蓄與生活品味的受訪者。



◎台商在上海開辦的女僕餐廳美女雲集，但在上海討生活的台灣女性卻是芳心孤寂

她們有的是在台灣就安排好移居後的工作，有的卻是持著「還有積蓄，就先來看看」，一開始並不急著找工作，也滿意當地的物質生活，可是卻有著某些失落感，最後接受待遇不如預期的工作。例如，受訪者Y談到她剛到上海時的生活時表示，「當時因爲SARS爆發，大部分的跨省活動都取消了，我哪裡都去不了，每天待在家裡，有一天我突然哭起來，發現生活不能只有吃東西跟逛街，我在這裡沒有工作，沒有朋友……」。雖然Y也稱讚外灘的風景與南京西路上的商廈，SARS爆發之後，各種跨省活動管制或取消，讓她覺得一人被困在上海孤立無援，最後在台灣朋友居中安排下，她在上海的一家中港台合資的企業找到一份工作，這份工作雖然薪水只有原來在台灣的一半，可是她卻感到很高興，因爲「我非常幸運了……很多人在這邊都不快樂，因爲沒有工作，沒有朋友……」。

我們從受訪者Y的例子知道，女性受訪者移居之後的生活並不如她們平時描述的光鮮亮麗。雖然昔日工作的積蓄使她們可以輕鬆地享受當地的物質生活，不急於尋找下一份工作，但是她們也因爲在當地沒有適當的工作與社交而感受到孤獨與寂寞。對她們而

言，藉由工作來擴大生活圈，這比工作本身帶來的收入還要重要。因此，爲了能夠滿足這項目標，她們自願從事與自身知識技術不相稱的工作（例如在台灣的中階主管，卻願意在大陸擔任總機小姐）。當主流的移民研究顯示，由於國籍與性別上的雙重劣勢，女性在移民之後常被迫從事收入較低的工作。我們發現本研究的已婚訪者是在一個自願的情況下，願意從事薪資報酬較低的工作，只是爲了增加與當地台灣人的戶動機會。這顯示了她們在當地的生活適應，並沒有適應外界想像的順利。

這個不順利的現象，並不是受訪者在移民前所預期的，也被一般的新聞媒體討論所忽略。當筆者請受訪者回溯自己的記憶，她們在移民前是如何想像移民後的生活時，她們承認當時低估了移民過程中生活適應的問題。她們認爲，由於兩岸在語言與文化上差異性低，移民到中國大陸應該是一個「同文同種」之間的生活空間移動，不認爲會有生活適應的障礙。另外，受訪者自身積蓄或收入充裕，加上大陸當地民生物價普遍比台灣低，使受訪者認爲移民後應該可以享受更好的物質生活。可是定居之後才發現，看似豐富的物質生活並不能滿足自己，所以才會有

「生活不能只有吃東西跟逛街」的感嘆，進而希望透過各種機會與當地台灣人建立社交圈的渴望。

二、庭院深深深幾許⁵

在上一小節的討論當中，我們看到移居後社交生活無法得到充分滿足，使受訪者產生情感上的失落。如果進一步分析，我們會發現這種失去社交圈情感上的失落，更顯現在對異性伴侶的期望與失望上。筆者發現，不論是A組或B組的受訪者，她們定居的意願相當程度受到在當地是否有適合的婚配對象所影響。

目前關於兩岸通婚的研究顯示，大部分的通婚現象是發生在台灣男性與中國女性之間，而且相當程度上符合「婚姻斜率」（marriage gradient）的預測。也就是說，由於兩岸目前在發展上的差異，95%的兩岸通婚是由台灣男性與大陸女性的組合，關於台灣女性與中國男性通婚的案例與研究都非常少。此一不均衡現象所表示的「台灣的各項發展大致上較為先進」的印象，與「兩性互動關係中，男性大致上比女性具備較高地位」的期望，使大部分的未婚受訪者並不願意與當地男性交往，更不用說是發展可能的婚姻關係。在B兩組共十餘位受訪者當中，只有4位曾經與當地男性有過交往經驗。為什麼大部分的單身受訪者（特別是年紀較輕的A組）不願意與當地男性交往呢，我們藉由受訪者L與N的反應來說明。

我問L，「你有跟這邊人約會過嗎？你這麼可愛的，這邊應該有很多男生想追你吧……」她說，「沒有啦……唉唷，是有一個男生，他問我要不要坐他的腳踏車。他要騎腳踏車帶我出去玩。我不要坐他的腳踏車……」午餐之後，我們在餐廳門口分開，我看她蹦蹦跳跳的攔一輛計程車離開。

（田野日誌14/11/04）

東拉西扯聊了一堆為什麼來了好幾年卻依然單身，W開玩笑要我介紹男朋友給P

時，我突然問，「你今天怎麼過來的？」P說，「司機開車載我過來的阿。」「那司機呢？」我接著問，「在外面等阿。」我說，「這樣當然很難啦，這邊大部分男生只能搭公車坐地鐵，或偶而打D，你是司機開車載來，如果他們知道這樣還敢追你，你也會擔心他們是不是別有企圖阿」。W接著說，「下次你要司機提早一個路口讓你下車，讓後跟人家說你坐公車來。」三人笑成一團。

（田野日誌01/09/09）

在筆者田野調查以及過去的研究發現，大部分在大陸的台灣人仍受顧於台資企業，而同一家台資企業當中，台籍員工通常位居中高階管理階層，因此收入通常是同大陸籍員工2-3倍以上。這種收入差異，幾乎遍及所有產業，也普遍存在於女性受訪者與大陸男性同事之間。這種收入上的差異不但帶來了購買力上的差異，而間接促成了生活品質與休閒活動在物質上的差異。例如，幾乎所有的受訪者都是居住於半封閉性的台籍員工宿舍或有警衛定期巡視的小社區（而非是當地集合式住宅），出入交通仰賴公司專車接送或搭乘有固定合作關係的私家車（而非路邊打D、當地公交車或摩D）⁶，消費場所多為西式、台式餐廳（而非路邊大排檔）⁷、明亮開放的百貨公司或大賣場（而非擁擠陰暗的當地市集）。每當週末來臨，女性受訪者容易將搭乘公司安排的車輛到羅湖商場（或上海市中心）逛街、享用豐富的中餐（或下午茶）、打保齡球（高爾夫球或是沐足），然後在晚上搭乘特定私家車返回住所，當作辛苦工作一週後的正常休閒活動。

然而對她們的大陸籍同事而言，搭乘交通車到市區之後，在當地市集購買日用品、狹小巷弄中的路邊攤用餐、然後在傍晚搭公交車或摩D回到住所，才是常見的休閒的生活。因此，雖然受訪者L希望在中國大陸尋找到適合的異性伴侶，並不令人驚訝的發現L拒絕與當地男性發展一段可能的「腳踏車羅曼史」；雖然外型甜美的P也希望有穩定的交往關係，但是位居管理階層，出入有專

門車輛及司機接送的生活模式，使P與當地男性的交往變的不太容易。筆者並非表示收入的差距是台灣女性與大陸男性交往的重大障礙，也無意指涉台灣女性是「現實的」。但是重大的收入差距會使台灣女性與大陸男性在生活形式，甚至文化品味上（「要能夠進得起西餐廳吃牛排才有可能知道如何拿刀叉吧」，P說）上有不小的差異，這些差異進而降低了兩者交往的可能。

如果單身受訪者認為中國男性是「不合格」的交往對象，那她們又如何看待生活週遭的台灣男性呢？台灣男性是否可能合乎她們的要求呢？筆者發現女性受訪者普遍認為「在大陸的台灣男人都是好色的，只有程度的差別而已」。因此，台灣男性自然不是適合的交往對象。「如果你在這邊想要找個好男人交往或結婚，你應該回台灣去找。這邊的台灣男人都要畫一個大叉叉」是受訪者N（二十三歲）在到從其他朋友得到的建議。這個建議顯示了當地台灣女性如何看待當地台灣男性。對台灣女性而言，台灣男性不適合成為穩定的交往對象，因為台灣男性不是太忙於工作，就是太容易與大陸女子有緋聞或享樂於歡場。當地的台灣男性也許是個工作上的好伙伴或好朋友，卻不是終身伴侶的可能人選。當大陸男性與台灣男性都不適合成為可能的伴侶，可以清楚感覺到一種「情感上的寂寞與失落」存在於單身的受訪者之間。

隨著時間推演，兩岸各方面發展逐漸接近，中國大陸也越來越接近自己所宣稱的「文明社會」，當筆者2008/2009再次田野地時，發現程度上這種情感上的失落似乎得到某些程度的緩解，雖然次數不多，但是已經可以從不同的方向聽到「那個xxx，她的男朋友/先生就是這邊的」，似乎單身台灣女性也逐漸開始願意接受與當地男性交往，發展可能的穩定關係。然而進一步瞭解，筆者發現這些與當地男性交往的台灣單身女性，似乎都非常低調，很少與交往的當地男性一同出席台灣人為主的社交場合，有些「爸爸媽媽還不知道」或「很少說，幾乎都是確定要結婚才跟大家說」，與台灣一般「一起來吃

飯，介紹自己男朋友給大家認識」的交往模式有所不同。這種低調的反應，顯示雖然時間稍微改變了台灣單身女性的看法，但為她們來說，「與當地男性交往」仍然不是容易跨越的障礙。

小結

過去的台商研究顯示，在中國大陸的這群台灣人幾乎都是以男性為主，為了工作而到對岸，他們在對岸最終定居與否的因素仍取決於未來的工作展望。但是在本文當中，我們發現，台灣女性移居中國大陸的經驗相當程度上受到自身婚姻與家庭情況所影響。對已婚的受訪者而言，她們明顯是為了家庭團聚而移居大陸；對未婚且在台灣已經有相當工作經驗的受訪者而言，結束在台灣不愉快的感情/婚姻關係，到中國尋找新生活的機會，才是更深層的移居因素；未婚且年輕的受訪者而言，雖然動機比較是因為單純的工作考慮，但是台灣家人在她們尋找工作機會時所提供的「關係」（社會資本），才是讓她們成功移居的關鍵因素。

雖然我們發現婚姻與家庭因素對大部分女性受訪者的移居動機有影響，但是影響的程度上與方向上各有不同；而受訪者移居之後的婚姻與家庭狀況，又進一步的影響了受訪者定居當地的意願。對於已婚的受訪者，雖然物質生活不虞匱乏，但是由於配偶經常忙於工作，使家庭生活並未達到原先所預期，再加上在當地缺乏適當的工作與社交圈，她們的言談中傳達出一種「庭院深深」的寂寞感。至於未婚的受訪者，這種「庭院深深深幾許」的孤獨感更可以從她們對於異性交往伴侶的討論當中感受出。傳統「婚姻協率（上嫁下娶）」的兩性交往模式與台灣男性的「花名」在外，讓她們既不願意與大陸男性交往，也不放心與台灣男性有進一步的互動關係。這種當地生活的孤寂感可能比兩岸之間的工作前景更影響了她們定居當地的意願。■

5.筆者在此要特別說明的是，筆者無意「批判」或「評價」大部分受訪者這種「庭院深深」的感受，也不認為這種感受是「父權主義的色彩，意圖將女性的角色限制在家庭當中」，只是希望描述大部分受訪者的生活感受。雖然她們背景各有不同，但是都希望有更滿足的家庭生活與社交圈，可是脫離了原有的生活

圈，新的生活圈又不能滿足需求，總是有一種處在深宮大院

的孤獨感。至於這種孤獨感是否「應該」存在，並不是本文討論的重點。

6.打D是台灣所稱的計程車，而摩D即以摩托車作為載客交通工具，兩者皆依路程遠近計價。

7.最常見的台式餐廳像是藍鳥或上島咖啡，在2004/2005年時，一晚的餐點一人約50元人民幣，而當地路邊一份炒飯或炒麵只需要5-10元人民幣。

從票價結構談

直航票價事宜

鄭羽哲
運輸研究專家

◎直航不一定賺錢，票價更是居高不下

民航局長一席強硬要求民航業者對於直航票價降價的談話，讓兩岸飛航票價的議題又再次掀起波瀾。究竟對於航空業而言，何種方式才能夠讓旅客能節省時間、又能省下票價，一切就要從航空業的「成本結構」從頭看起...

2008年7月4日，當廈門航空MF-881號班機翩然降臨松山機場的那一刻，兩岸間的直航包機正常化步驟正一步一步地前進發展。這期間進展最大的部份，除了包機常態化之外，另一個重點就是打破了過去各兩岸包機均需經由香港飛航情報區的航路繞行限制。雖然航程較繞行少了約900公里、約省下1小時的航程，但票價並未因此而調降，因此還引發了民航局長以「撻狠話」的方式逼迫各業者調整直航票價。

運輸業的基本型態—時間與金錢的戰爭

「票價」對於運輸業者而言，始終是一項非常敏感的議題。「運輸」行為的本質，是建構在滿足經濟活動的需求下，將人或者貨物（運輸主體），透過飛機、車輛、船舶或管線（運輸工具），經過特定的路線（運輸路徑）而發生的移動行為。因此，運輸行為的成本考量，除了運輸主體所付出的有形成本之外，亦必須考量運輸行為所必須耗費的無形成本。有形成本包含票價、保險費用

等金錢可支付的成本；無形成本則包含時間、以及可能的運輸主體受損的負擔。由於時間也是成本，因此耗時越短的運輸服務，通常票價也越為昂貴。

運輸行為除了是付出「時間」與「金錢」的雙重負擔外，運輸服務的性質也與一般的商品不太一樣。首先，運輸行為是一種購買「特定時間、特定起訖點」的移動服務，因此當時間過去、其服務即無法儲存至下一次服務使用，例如飛機的座位，當該航程無法賣出時，其空位即無法被儲存至下次航班使用，但業者仍需付出該座位服務之基本成本，此為運輸服務的「不可儲存性」。

再者，運輸行為因為有不同起訖點的需求，因此具備「尖峰性」與「方向性」的兩種特點。由於運輸工具需要在起訖點間來回運載乘客與貨物，往往會發生去程滿載、回程空載的情形，配合上一段所提及的「不可儲存性」，就形成運輸服務與眾不同的服務特性。

考量最佳運載率的航網配置

嚴格來說，航空業發展至今日尚未滿一世紀，但航空業的服務型態，卻是在所有運輸工具中變革最為劇烈的一型。二次大戰前的航空業發展，由於機型較小、飛機的航程也較短，因此航空服務的特性較為單純；直

到噴射機科技的逐漸進展，高成本的長程與越洋飛行日益發達後，航空業服務的型態就日益多樣而複雜化。對於業者而言，影響其成本與效益最明顯的基礎因子，即是其服務起訖點的連接型態—航線網路。

航線網路的型態基本上可分為兩種類型，一者是將各服務點之需求匯流至主要服務點、再運送至另一主要點的「軸幅網路（Hub & Spoke）」；另一種則是在各服務點中直接來往的「點對點網路（Point to Point）」。這兩種網路型態最大的差異即是航線數量的多寡，以兩岸航線為例，若是彼此各為8個航點，雙方共計16個航點的點對點航線型態，即需120條航線提供服務；但若同為8個航點、其中1個為軸心點，則最少僅需15條航線即可提供服務。由於航線直接與業者成本、機隊規模相互牽動，航線數量的多寡差異，正說明著航空業為何會多半偏好「軸幅網路」型態提供服務。

航網型態 vs. 機型選擇

航空業是一種「高資本密集、高技術密集、高勞力密集」的「三高」行業，其中最大的資本來源來自於運載乘客與貨物的飛航機隊。就以今日客機的大小差異，多半可以分成150人座以下、最大航程約5,000公里的「小型客機」；150人座至300人座、最大航程約9,000公里的「中型客機」；以及250人座以上¹、最大航程約13,000公里的「大型客機」等三類。

航空業者選擇機隊時，基本上就要針對其所服務的航網型態來選擇機隊。當航空業者的航網是以「軸幅型態」配置時，就需要有不同大小的機型來配置服務不同的航點。從「軸心」至「軸心」，就一定需要中型或大型客機提供服務；但從「軸心」至「輻射點」時，只要中型、甚至小型的客機就可以滿足服務需求。例如歐美國家的各大航空公司，即是透過不同大小機隊的組合，滿足軸幅網路不同需求密度的服務。

但若是航空業者的航網型態是以「點對點型態」配置時，由於其載客量難以達到一定規模，多半皆以小型客機為主，因而限制其各自服務點彼此距離約僅能在5,000公里以內的範圍。例如近年來歐美與亞太地區紛紛

群起效尤廉價航空，即是以約100人座、最大航程約2,000公里的區間客機提供點對點的航空服務。

機型選擇 & 航線營收

以兩岸直航迄今各航空公司的機型選擇而言，尚可發現一個有趣的現象。以桃園機場出發的航線為例，台灣籍航空公司選擇直航機型時，除了北京、上海等主力航線外，多數航線亦使用300人座的中型客機、甚至是飛航長程航線的大型客機提供服務；然而中國籍航空公司飛航同樣航線時，多半以中型與小型兩種客機相互搭配。

中型與小型客機的差距，除了載客量不同外，雙走道的廣體中型客機亦有較為足夠的機腹貨艙空間可供載貨。近年來隨著燃油價格高漲、載貨的營收已成為許多航空公司的主力營收來源，因此當航空公司選擇機型時，除了載客的考量因素外，也需要將飛機的機腹載貨能力列入購機考量。因此像是國內華航、長榮兩大業者，多半選擇以廣體客機機型為主力機隊，華航現有46架客機中，有36架為廣體客機；長榮現有44架客機中，也有36架的廣體客機，廣體客機所佔兩業者之機隊比率均為75%以上。

對於地勤服務而言，由於每架次地勤服務的成本差異不大，因此座位數越高、其所反應之每座位地勤成本會相對越低；然而廣體機種耗油量也較窄體客機為大，因此同樣的航線、相近的載客量，廣體客機反而會由於載客率較低而使得每座位負擔的燃油成本為高，如何透過載客率來平均地勤成本與燃油成本的考量，是每一個航空業者每日不斷在折衝的主要考量項目之一。

由於國籍航空的機隊比例多半為廣體機種，使得飛航中國航線之機種亦多使用廣體客機載運乘客（除復興航空皆為窄體機種），直航初期在機腹短期內無法提供貨運服務之情形下，使得各航線的營收狀況多半不佳，同時也導致各直航航線票價無法因航線、航程的短縮而有明顯的降價措施。然而自今年春天起已完成的「海峽兩岸空運補充協議」，已允許各業者使用機腹載貨，並且已自九月起此協議正式生效。究竟直航航班的票價是否會因此而降價，還有待時間來證

註解：

1.10小時以上的航線、由於往往會出現「載客量較低、但仍有直飛需求」的情形，例如台北至法蘭克福、台北至西雅圖等，由

於飛航服務型態與長程航線較為相似，雖然載客量可能較某些中型客機稍少，本文仍將此類型的客機稱為「大型客機」。

新社會政策雙月刊

明其貨運市場是否能適度地讓價格有亦趨旅客接受的範圍。

起降時間帶的服務衝擊

兩岸直航時至今日，自初期的每週108班次，至最近一次已開放至每月每週270班；航點部份而言，台灣部份雖然最初談判時即開放8個航點，但直航包機開放初期，在市場機制下即使得僅有3個航點擁有直航之定期服務（松山、桃園、高雄），中國方面航點也在最近一次開放至27個航點。

然而，對於航空業而言，航權談判除了談要服務多少個航點、飛航什麼航線之外，還有一項非常重要的因素是「時間帶」的談判。對於乘客來說，起降時間就是值得付出多少票價的重要因素。例如對於旅遊團而言，爲了爭取於目的地最大的旅遊效益，多半希望是以「早出、晚回」的航班爲主；然而對於商務旅客而言，除了「早去、晚回」的一日生活圈類型考量外，亦有「晚去、早回」的需求，例如在上海工作的台商若是想要回台與家人共度週末假期，較傾向會選擇自上海於週五傍晚回台、週一早上再飛往上海的航班型態。

雖然各業者、各航點的時間均有不太一樣的型態，然而在不同航班分配的情形下，還是會對機場產生尖峰與離峰的效應，因此如何去爭取「適合服務的機場起降時段（時間帶）」，就成爲航空談判中另外一個權益交換的角力戰場。亞洲國家中，以時間帶拿來當談判籌碼最爲明顯的例子就是日本的東京成田機場，所有的談判中不僅會規範每月飛航的班次數或座位數，亦會針對主要機場的服務時間帶予以限制。

時間帶的重要性除了會影響各航空公司的載客率外，航空公司若是在主要航點取得適當的時間帶，還可以增加轉機乘客的競爭力。例如華航、長榮兩家業者與東南亞、印度等航點的時間帶配置，會使得東南亞與印度乘客可以順暢地由桃園轉機至美洲各主要城市，同樣的對於直航航線而言，業者也能在適度的時間帶分配下，取得較佳的飛航利潤，進而降低乘客的票價負荷。

兩岸直航架構下的未來？

2.橋樑權指甲國同時服務乙國與丙國，透過時間帶搭配而形成乙國或丙國旅客可經由甲國「延遠」至另一方的航權型態。過去最有名的案例即為台灣與菲律賓的航權，當時國內業者利用時間帶的搭配，使得菲律賓的旅客可以經台北飛往美國，此舉曾

回到兩岸航空業的航線與業者分佈，我們初步可以將台灣在直航的航空區位歸類出幾項特性：

1.兩岸直航面：不管雙方開放多少航點，台灣與中國間的主要飛航服務仍是以主要城鎮爲主，台灣的航空服務即以台北都會區週邊的松山與桃園兩機場爲主；中國部份若是依據最近一次完成的兩岸直航談判內容，上海當然是最主要航點，其次主力航點則包含北京、深圳、廣州、成都等幾個航點。

2.轉機區位面：若是以整個東北亞地區的航線結構來看，台灣的區位較接近於鄰近的香港、澳門，因此直接的競爭機場也是以港澳爲主；在互動機場上，北京、上海等華中與華北地區的機場，是台灣飛往歐洲地區的「選擇轉機點」，相反地，桃園也可作爲北京、上海飛往東南亞、大洋洲（如紐澳）等地的轉機點。

就以目前兩岸之經濟活動情形、依據現有之載客率來研判，除了主力航點（如桃園至上海）仍有成長空間外，旅遊團考量成本仍多以港澳航線轉機，現有的需求量短期內應無明顯成長的空間。若是要提昇業者的載客率、使得票價可以再適度下降，擴增航線的服務方式已是各業者迫不及待的期望。

對於兩岸直航而言，目前尚未開放的國際航線「延遠權」（即提供兩岸之間的旅客在台灣或中國之機場轉機飛往第三國的營運權利），其實是雙方業者覬覦的一塊大餅。不過就以區位而言，台灣的區位僅對於華南地區（廣州、成都、昆明）飛往北美等地具有較佳的競爭力；然上海、北京亦對台灣飛往歐洲地區的乘客具有強大之競爭力。以目前的直航型態，旅客可透過兩條航線銜接的「橋樑權」²之非正規方式，由中國的航點中轉至歐洲，當然同樣的華南地區的旅客也可透過相同的方式由台灣中轉美國或加拿大，直航勢必得走向與國際航線銜接的趨勢，在不打破兩岸政治現實的情況下，如何藉由談判取得較佳的延遠權權利，是目前兩岸直航架構的最大障礙。

兩岸直航的燕子飛來，帶來的並不是春意，而是更全面性的競爭壓力...■

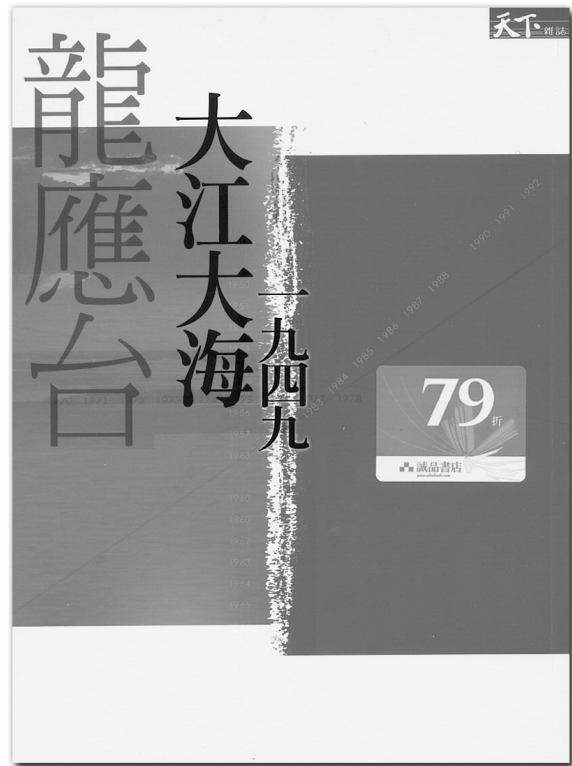
引發菲律賓的航空業者大幅不滿，並透過政府不惜與台灣中斷雙邊航權，是一種只要時間帶搭配得宜即可在既有航權下變化出的競爭型態。

書評 大江大海一九四九

黃洛斐 梁文傑

外省台灣人協會秘書長

本刊總編輯



作者：龍應台

出版社：天下雜誌

出版日期：2009年8月31日

1949，是外省人流亡台灣六十年的起始點，同樣也是中共建國60周年。1949年10月1日，毛澤東在北京天安門城樓宣告，中華人民共和國成立，「中國人民從此站起來了！」。今年一連串1949應景影片如《建國大業》、《潛伏》等，也許稍微跳脫了成王敗寇臉譜化刻板化的巢臼，將國民黨將領給予多一點人性化的處理，可是也只能將眼光停在光輝燦爛的共和國起端，那時共產黨自然站自歷史正確的一方，理想主義的光輝籠罩，而無須面對隨後無數次政治、經濟和文化運動，上億中國人的命運隨著數十年的運動起伏，上千萬人命的無謂耗損。

今日的北京，一方面歌頌著60年前開國大典時的新中國精神，一方面又是草木皆兵，整個北京就像戰爭中的城市，全副武裝的軍人和特種警察四處巡邏。閱兵期間北京市民不准離開自家的住宅，不准接待客人。住在高層樓房的不准打開窗戶，不准走近陽台，而各地上訪民眾與異議份子也持續被勸離北京，或是被拘禁與關押。

要怎麼理解與應對中國複雜的樣貌，是台灣社會共同的功課，而另外更重要的功課則是台灣社會如何建立被政治與商業利益不斷切割的價值與共同感，今年的各種討論與書寫的熱潮，其實也正是49年因戰亂而遷移來台族群及其後裔的集體省思。

從齊邦媛《巨流河》、成英姝、成湯《我曾是流亡學生》、龍應台《大江大海一九四九》與張典婉《太平輪一九四九》，一連串以女性觀點與家族書寫出發，紀錄在戰爭與流離經驗各種小我的苦難與選擇，而跳脫大歷史框架敘事的文學作品陸續出版，而其中尤以龍應台「大江大海一九四九」野心與跨距最大。龍應台說「我再怎麼寫，都不



◎龍應台否定解放戰爭的正當性，與對岸大肆慶祝形成強烈對比

能給他們萬分之一的溫情與正義」。希望藉由文學的溫熱，看見一整代人「隱忍不言的傷」，重新凝視關於人的尊嚴以及生命價值，用最謙卑的心，寫出跨民族、跨歷史、跨省籍的一本書。

答案不在簡化之中

龍應台用整整十五萬字向戰爭的失敗者致敬，更以堅決的語氣聲稱以身為「失敗者」的下一代為榮，但是也停留在蒙太奇的鏡頭，將兩百萬流亡的外省人跟六百萬本省人同樣歸類為「失敗者」。我們可以理解那被共產黨趕來台灣的權力者的失敗，但我們卻不知道為什麼那兩百萬人都被歸為同一類？也不知道為什麼那六百萬從未參與逐鹿中原的本省人也「失敗」了？這六百萬人不寧是「旁觀者」和「無辜者」，卻在龍應台佈置的場景中被硬生生收編進那兩百萬「失敗者」的陣營，這樣的手法恐怕無法達到龍應台所希望的療傷效果。

龍應台以「失敗者」的第二代為榮，她說「正因為這些失敗者匯聚在台灣，慢慢發展出一種遠離戰爭、國族的價值觀，一種溫柔的力量」，但這種「溫柔的力量」是如何發展出來，是龍文中所未觸及的問題。簡化也許是爲了要建立共同的起點，但是那樣多的刪節號是無法達到龍應台企圖引導的答案，也無法否認，這些「失敗者」中的權力者，直到不久之前還仰賴著「反攻大陸」的軍事神話維持其統治權。而真正逼迫他們變得溫柔的，是那些根本不想和中國大陸上的戰爭與國族有任何牽扯的「旁觀者」和「無辜者」，還有那些流亡者中不想與權力者站在一起的人。如果那些權力者竟可以因為被迫退讓而獲得榮耀，這樣的功過評斷也未免太過寬容。

事實上想要建立這共同的起點，在齊邦媛巨流河中有了最好的補述，雖然《巨流河》中從未正面描述齊世英先生參與民主運動的過程，但是這些失敗的中國自由主義者的身影歷歷如現，這些自由主義者怎麼與台灣民

主運動相結合相扶持，闖開黨國力量的壓制，這些歷史的出土與討論可能才是建立共同起點的開始。

再說，這些失敗的權力者們是否真的發展出「遠離戰爭、國族的價值觀」，發展對自由主義溫柔力量的確信，也是很值得懷疑的。他們確實是被迫放棄戰爭了，但他們真的放棄了國族？我們看到馬英九在上台後立刻恢復對「黃帝陵」的祭祀、封殺達賴來台、並將明明在美國來去自如的熱比婭稱為恐怖份子，還有那希望解放軍來解放台灣，並且要「鎮反肅反很多年」的范蘭欽現象。這一切都印證了，龍應台所歌頌的價值觀想要在流亡的權力者族群中落地生根，其實還有更多更長的路要走。

馬英九道歉何益？

龍應台提到在大量訪談後，她看到本省人面對改朝換代與被迫噤聲的傷痛。我們必須承認，比起「五十年來家國」一文中去脈絡化處理台灣複雜的政治歷史，龍應台在《大江大海一九四九》有了更寬廣的視野與溫厚的企圖。但令人吃驚的是，龍應台對這些傷痛的解方竟然是請中華民國總統閱讀《大江大海一九四九》，瞭解集體的創傷症候群確實存在。她認為中華民國建國100周年就是跟那一代人說聲「對不起」的最好時機，總統應該代表政府，在民國100年向上一代人致歉，讓他們得到最起碼的尊嚴，讓父執輩這一代在精神上入土為安。而社會應該發揮溫柔的力量，面對這些隱忍不言的傷。

姑且不論龍是否意識到民國100年，也就是2011年，正是總統大選的前一年，正是台灣社會再次被政治對立高度動員的年度。而民國100年無論如何都只是那些失敗的權力者所尊奉的符號，對於許許多多被迫噤聲的人來說，這個符號的荒謬性和壓迫性本身就代表了一切，決不是馬英九一句道歉就能讓大家都團結在中華民國的旗幟之下的。

龍應台寄厚望予個別政治人物，把和解與傾聽的契機簡化到在個別政治人物單一儀



◎馬英九一上台就恢復祭黃帝陵

式性的表現上，無疑是對政治人物過度純真的想望，也是過份低估了台灣社會矛盾的嚴重性。李登輝當年為塑造生命共同體，曾在文化政策上推動社區總體營造政策，對內成立二二八事件紀念基金會與戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會撫平二二八與戒嚴創痕，成立原委會與客委會，並推動眷村改建政策，投入大量的資源與實際政策在試圖撫平族群之間文化與資源的不平等。李登輝十年努力尚且為迅速變遷的政治局勢所吞噬，更何況是馬英九的一句道歉？

龍應台崇信馬英九道歉的神秘力量，似乎還是脫不出外省人極需要一個「最後希望」的謎思。中國時報的資深記者傅建中曾經赤裸裸地告白說：

馬先生是島上大多數人最後的希望，特別是外省族群，大家當然希望他好，不願見他倒。否則，覆巢之下，絕無完卵。好有一比，今天的馬英九，等於上世紀六十年代後期美國舞台劇的The Great White Hope（白人的偉大希望）。……我們沒有選擇，只有無條件地支持他。我們和他休戚與共，榮辱同沾。他的成功，是我們的成功；他的失敗，也是我們的失敗。無論成功還是失敗，馬都得一往直前，義無反顧，我們誓做他的後盾。

我們當然不能說龍應台支持馬英九只是因為同是外省人，但以龍應台閱世之深，居然會天真到以為馬英九一句道歉就有治療傷痕的神秘力量，我們就不能不認為某種迷思把龍應台抵消了。

新社會政策雙月刊

中共何以列爲禁書？

雖然龍應台歌頌了一種「遠離國族」的價值觀，卻沒有人會以爲向來以中國人自居的龍應台，會鼓吹什麼台灣應該遠離中國的分離主義。本書之被中共列爲禁書，可能超出龍應台自己的意料。關鍵在於，龍應台以「失敗者」的立場徹底否定了那場解放戰爭，打中了中共統治的要害。

中共現在只能誇耀1979年改革開放之後的30年，但對1949到1979那前30年卻是難以啓齒。當中共在誇耀鄧小平如何正確的時候，許多人都免有一個疑問：如果1949年不是中共上台，繞了這麼一條遠路的話，中國豈不是早發展得更好，也不會有那麼多人白白死在無意義的政治運動中？經濟上不說，政治上可能也已經發展到相當於台灣的地步。在這樣的思考下，中共上台就自始是一場錯誤。龍應台徹底否定那場戰爭的立論，正好是徹底否定了中共當初上台的歷史正當性，進而更否定了中共現在統治的正當性（因爲現在再好，也都是在補救而已）。對於全力要搞好建國60週年，以解放戰爭的正確性來補強那前30年統治的中共領導人來說，此乃是可忍、孰不可忍。

雖然從統戰的需要來說，中共對國民黨的歷史評價已經提高許多，電影《建國大業》中的蔣介石也不再隨時暴跳如雷、專制跋扈，但那場戰爭的基本正確性卻是不容置疑的。對於那些前來大陸作生意、串門路的國民黨人，中共可以抱著勝利者對失敗者的寬容大度窮寇莫追，也可以給些小恩小惠，但失敗者畢竟是失敗者，要說什麼「那場戰爭打得沒意義」就想把大家弄成個不勝不敗不局，這不是無恥就是別有居心。而龍應台的主張當然也是別有居心。

龍應台說：等到他們（中共領導人）看完，相信決定是不一樣的。這話其實是說錯了。相反的，正是因爲他們深刻了解龍應台立論的危險性，他們才會下這個決定。■



◎出於統戰的需要，《建國大業》中的蔣介石形象好多了