

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

新社會

台灣新社會智庫 出版

9

2010.04.15

十字路口的民進黨

兩種經濟戰略之爭

ECFA機制下的準邊緣化與經濟再生分析

香港反高鐵運動的深層意義

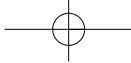
謎樣ECFA與三大爭議



ISSN 20754582



特價100元



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

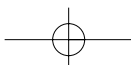
歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

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



新 社 會

發行人 ■ 徐佳青

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堃 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 蔡弘洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

CONTENT

社論

劉子琦 十字路口的民進黨 2

專題

盧俊偉 兩種經濟戰略之爭 5

王騰坤 ECFA機制下的準邊緣化與經濟再生分析 10

洪財隆 謎樣ECFA與三大爭議 16

焦點

蔡明彥 歐巴馬對台軍售決策特點 21

蘇紫雲 台灣空防、「危機」倒數 25

林欣怡 台灣廢除死刑的配套措施 29

政策聚焦

林 平 以積極的態度面對中國大陸高校的學歷 35

李武忠 兩岸農業問題與政策解析 40

郭華仁 「農業基本法」的內涵及其催生 43

許淑華 蒲公英般的台灣文創產業 47

香港觀察

劉慧卿 香港反高鐵運動的深層意義 49

書評

翁仕傑 我的土地，我的人民 53

社評

十字路口的民進黨

劉子琦

隨著年底五都選舉的時程愈近，民進黨內各派系選將在提名過程中的競爭程度，也因為加足馬力爭取最後出線機會而進入短兵相接的階段。再加上立委補選的連勝氣勢，標示出有點北移跡象的北藍南綠政治版圖，讓候選人間的競逐更為白熱化。在綠色執政縣市區彷彿一經提名便篤定當選，候選人彼此針鋒相對、互不相讓；在非執政縣市區則是充滿無限的想像空間，候選人紛紛請纓出征。連已經準備走進歷史的資深美麗島世代也不甘人後，紛紛走到台前發言明志，指點方向，讓逐漸浮上民意浪頭、被評估具有重新執政實力的民進黨又再度被晾在一旁，直擊黨內世代不同角頭據理相爭的場面。

在老驥不甘伏櫪，新秀不願蟄伏的參與爆炸現象背後，值得民進黨人深入思索的，不應只是一廂情願式的認定五都勝選是直取總統大位的最短捷徑，而是民進黨究竟如何在接下來五都選舉以及2012總統大選中，以何種面貌，何種定位，何種方式，重獲人民信賴，重新取得執政權力。

五都選舉的性質與定位固然不同於總統大選，若從2012年大選的角度來看，卻具有地方包圍中央的震懾效應。因此，在客觀情勢的估算上，五都的面積總和雖不到台灣總面積的百分之四十，人口卻占百分之六十以上。若是民進黨贏得三都選舉，加上宜蘭、雲林、嘉義及屏東縣，選民總數將超過六成，一旦進入總統大選時，若出現中央與地方對抗的局面反而平添當選與否的不確定性。這是藍綠雙方明明白白知道的政治算術。

再加上馬英九政府從執政以來，上至總統下至一般行政官員的脫序言行，影響所及不僅行政效率不彰，政策的擬定與執行鬆散

與反覆，乃至於被馬政府視為是解救失業與產業轉型危機仙丹妙藥的ECFA（Economic Cooperation Framework Agreement）所引起的急速傾中疑慮，更是鬧得滿城風雨。既欠缺對於台灣產業究竟是加速毀滅還是互蒙其利的事實評估，更避談兩岸雙邊會談的實質內容與進度的討論，反而讓政策的說明愈描愈黑，事理愈談愈模糊，顯示馬政府的極速傾中政策尚未準備好接受民意的考驗。不管在政策宣傳或是實際執行層次，一旦馬政府任期內的重要政績變成依賴中國發展的產經政策，而失去台灣產業發展的自主性時，藍綠雙方也就順理成章的將之視為總統大選無法迴避的重要變數。

若從城鄉差距的角度來觀看五都未來的型制與特色則又是另一番景象。由於五都的改制過程充滿著政治算計，因此隱藏在縣市合併背後的問題，從行政中心的選址、部門架構的分配、公務人員去從、地方公職勢力布局等等問題，都直接牽涉到政治權力分配地理空間的政治過程。而產業區位的設定、財政收入負擔、交通路網規劃以及居住消費的形態等等，更影響著未來五都選民政治屬性的走向。尤其，出了台北縣市的三都，不僅在空間幅員遠勝於北台舊都，更是提供傳統產業發展與全國健康、安全飲食生材的重要基地。因此，不管三都未來的發展型態是否依循生產、生態、生活的指導原則，既讓民進黨有重新思索是否複製台北都會經驗的空間，也讓民進黨有了打造南方新疆界，重塑綠色執政、品質保證的機會。這是民進黨進行五都會戰時，所不能不掌握的利基。

由此看來，五都新制對於台灣未來的中央與地方關係，乃至於地方經濟的效應，的確直接衝擊政治板塊的經營與選民的政治認同，因此，藍綠雙方在五都選舉的拼搏上，

顯然都是步步為營，仔細的在選舉路線與政黨的社會價值與聲望間求取民意支持的平衡。

爲了扭轉馬英九執政能力欠佳，以及立委補選直線下墜的氣勢，馬金體制強力將黨機器調整爲選舉機器而大舉清理地方派系以及黨內異議聲浪，儘管引發黨內反彈與外界譏評，但是，在威權體制的運作文化下，其選舉戰力不容小覷，也不能輕忽。面對選民支持民調低落、卻擁有執政優勢的馬政府，民進黨是否以等待天上掉下來的禮物般心情，坐等對方犯錯而意外登上執政寶座？還是從思想、信仰、力量等方向來踏穩腳步，全力打贏這一連串的會戰？頗值得再三深思。

若以國民黨執政民調的低迷，便樂觀以爲民進黨的未來發展進程，已經取得角逐大位的入場券，顯然省略掉許多民調之外重要變數的討論，而停留在民心思變的機會主義論述之上。因此，對於選舉路線的討論往往只見到民氣可用，而淪於鎖定討論特定候選人爭取大位的意願與條件，完全忽略了民進黨從2008年敗選以來所遭遇的組織承載、人才甄補、政策綱領以及清廉信譽所構成的執政能力的價值問題是否已經解決，並成爲人民期待的目標。

民進黨從街頭運動起家，在威權體制擠壓、管制民主發展走向的狹小空間下，行事習慣以戰養戰，邊談邊打。每一次選戰既是人員流動通道，也是培力練兵之道，進可更上層樓，退是地方諸侯。面對此番參選爆炸的局面，儘管可以從黨內的民主機制來解釋人人得而參選的自由權利，不過，細數黨內歷年選舉恩怨，候選人之間儘管存有基本的競爭架構，但是交鋒過程往往不見得是「揖讓而升下而飲」的君子之爭，反而經常是殺到刀刀見骨。地方層次的競爭容或因勝王敗寇而能消弭爭端，但是，派系合縱連橫的集體暴力形式的爭戰，則是血肉模糊、內外傷兼具的殲滅戰，以至於進入正式選戰期間所需的整合代價往往難以癒合補救。2007年的排藍民調政策下導致立委與總統大選的慘敗

的骨牌效應殷鑑不遠，讓民進黨迄今仍處於擺盪浮沉的處境。

當時，低迷不振的局勢，讓天王天后與重量級人物紛紛遠走江湖，避談承擔與責任，此時一看情勢一片大好，卻勤走江湖、當仁不讓，這到底是國士無雙的中興假相，還是卡位分贓的真相？民進黨在贏得立委補選的4連勝之後，是否真的已經凝聚足夠的士氣與社會支持力道，來支撐重新站上競逐2012年總統大位的重量？民進黨是否已經尋回被阿扁所毀壞的清廉價值，並進而決定走向中間溫和的修正路線，重新獲得民眾信賴？在歷經兩年低迷的療養期間，民進黨是否已然準備好啓動執政工程的路線與綱領？退思求生的民進黨是否已經具備甄選政經文化方面最優秀的人才加入國政治理團隊能力，以修復馬政府遺留的鬆散政府機器？在民進黨的體質未變的情況之下，再一次匆促的競逐總統大位，是否就足以矯正國民黨的傾中路線，擺脫中國附庸與依賴的地位，帶領台灣走上更寬廣開闊、多元產業的國際化路線？

這一連串的問題，在五都選戰煙火中完全不見蹤影。從五都選舉望去，彷彿未來總統勝選的大餅已經做大，此時不卡位現身，恐無分配一席之地，因此，相較於國民黨仔細的算計五都的輸贏，鞏固3都勝選以清除2012年連任總統大選路障的策略，整個民進黨的氣勢看起來像是車速失控橫衝直撞的亂集團，既乏「先五都、後總統」循序漸進的選戰布局，更欠缺對於民進黨體質是否更符合台灣民眾期望的實質思考，競逐權位的原形畢露，充滿著參選人自我的利益計算。

高雄市兩強競爭升溫，表面張力已經頂到極限。蘇貞昌已先策馬入林，圈地台北市。新北市與台南市都是老將新秀混戰一團，台中則是乏人問津，欠缺足以說服地方勢力之威望。黨中央雖試圖圓滿的解決各方候選人的利益衝突，但是，過度的參選爆炸不僅讓民進黨的外在形象與觀感落入自利計算的風評中，也對於黨內團結氣勢有所損傷。民進黨的現實處境彷彿處在鐵砧與鐵鎚

新社會政策雙月刊

之間，不知是要支持鐵鎚盡量發揮敲打的力道，還是扮演鐵砧默默的承擔與接受的角色。如何移動下一步，既是民進黨站在由剝而復的十字路口，最艱難的選擇，也是民進黨準備進入第二階段生命週期的轉型關頭。

面對現階段黨內發言盈庭、熱鬧非凡的景象，民進黨喜的是黨內活力尚在、全民期待仍濃；憂的是過去的鬥性未減，只見權位而不見政黨社會責任的心態仍是慣常的政治論調。透過選舉方式、推出適當候選人、提供社會政策來爭取人民認同以獲得執政權力，固是政黨的正當功能，但是，選舉方式本身所具有的工具角色往往凌駕政策的思考之上。這是目前民進黨在處理選舉的工具理性與政策的目的理性的爭辯過程中所需正視的問題。因此，民進黨對於五都選舉到2012年總統大選的思考就不能只停駐於選舉路線，而要深思如何在有限的時間內，按部就班，以「先五都，後總統」的戰略佈局，拓展民進黨的社會基礎。

五都選舉的重要性不在於意識形態的分辨而在於治理能力的展現，因此，必須從政策廣度與深度、社會發展趨勢的立場一致性來檢視民進黨的地方經營策略，才能穩當的進而求取總統之路。隨著台灣歷經政黨輪替後的民主深化程度，選民所期待的政黨體質，已經從具有歷史使命的先鋒政黨，逐漸轉換成具有社會責任的實踐政黨。在蔡英文領軍下的民進黨，經過幾番的區域選舉下來，差異化的創新綱領、強有力的實踐是正是民進黨與國民黨區隔的重要策略。捨棄了政黨體質的實質思考，民進黨只剩下選舉機器的形式。為選舉而選舉的政黨，如何能夠精準的規劃、承擔與實踐台灣未來十年所需面對的政治、經濟與社會等各方面排倒海而來的巨變？■

專題

兩種經濟戰略之爭

盧俊偉
台灣智庫財經部研究員



◎馬政府不顧民間疑慮執意推動ECFA / 圖為大陸代表團3/30來台協商ECFA

在經濟全球化、一體化的情況下，比較成本已不是決定國際貿易分工的主要因素。通訊科技及交通等硬體設備的技術進步，加上WTO經貿規則的建立，使得跨國企業跨境投資、佈局變得更為頻繁、容易。此亦加速資本等生產要素在全球自由流動，連原本不易遷徙的勞動力也出現跨境移動的情況；歐盟整合即是一個典型的例子。在此趨勢下，傳統不強調國家作為而僅強調要素比較成本優勢的貿易理論也逐漸轉向討論如何確保國家的競爭優勢。而國家競爭優勢的來源是多元的，包括產品差異化產品的創新能力、重視人才培育、以效率化的經營管理方法降低交易成本、大規模生產所獲得的成本優勢、重視研發以獲取技術領先優勢、改善非貿易財（例如環境）、有策略式的國際經貿合作

等。而各國在面臨全球化開放而加劇要素價格均等化力量之競爭壓力時，也多從上述國家競爭優勢來源面向以思考、研擬對策。

台灣內部對經濟戰略的兩派主張

台灣內部在面對全球化，思考如何提升或確保國家競爭優勢上，國內大抵存在兩種不同的思維或政策路線主張。一派人士主張，在國內部分應完全自由化，在國際經貿合作策略上應「先經中國再到全球」；另一派主張則認為，在國內方面應穩健、漸近式開放，在國際經貿合作策略上應「優先與歐美日等已開發國家往來」。前者認為台灣應

掌握時機，儘速完全開放、自由化，讓台灣成爲一個自由貿易特區，引進外力改造國內內部社會經濟結構；同時在對外經貿合作上，應先尋求與中國經濟合作整合的機會，利用中國市場培養壯大我方企業實力，再進軍全球。後者則認爲台灣內部應先完善國內社會安全體制，同時運用各種政策使國內產業的經營或技術領先，再行漸近開放，將外力化爲助力；在對外經貿合作上，應在公平貿易往來的前提下，先與歐美日等已開發國家進行經貿合作或洽簽FTA，使企業獲得更佳的產業或經營技術後，再與中國進行經貿合作（先歐美日、後中國）。若再從概念予以抽象簡化，兩種論述主張可歸納爲「較強調自由貿易+市場開放競爭優先+從中國到全球」VS.「較強調公平貿易+輔導產業及完善社會安全體制優先+先歐美日、後中國」。就藍綠兩大陣營的各種論述主張來看，藍營大抵傾向前者，而綠營則傾向後者。

以兩岸經貿往來議題爲例，藍營對洽簽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的理由論述可歸納如下：

- 1.較強調自由貿易+市場開放競爭優先：與中國洽簽ECFA可以促進兩岸貿易開放，強化產業自由競爭，自由競爭將帶來進步。
- 2.先中國後全球：過去我國對外洽簽自由貿易協定（FTA）的最大阻力來自中國打壓，兩岸洽簽ECFA後，其他國家才有可能與我國進行洽簽FTA。因此與中國洽簽ECFA是關乎台灣能否融入全球新競爭體系的關鍵。同時，中國具有廣大市場、豐沛而廉價的勞動力，因而可做爲台商企業壯大成爲大型國際企業的肥沃土壤，故中國是台灣企業邁向全球的重要依據。

綠營對兩岸經貿往來（含洽簽ECFA）的看法雖有程度上差異，但大抵可歸納爲：

- 1.較強調公平貿易：ECFA只是免關稅而非真正自由貿易，在與中國洽簽任何經貿合作協定之前，應先要求中國撤銷非關稅貿易障礙和不公平的產業政策等手段。

2.輔導產業及完善社會安全體制優先：推動知識經濟和產業群聚，比只注重降低成本的國際或兩岸分工更重要。同時，在因應全球化帶來所得分配惡化、就業彈性化，以及國內少子化、高齡化等效應，政府應將完善社會安全網的工作置於開放政策之前。

3.先歐美日、後中國：先致力於和歐美日等國簽訂FTA，以提升我國的技術與創新能力，並達成真正的國際布局。待完成「先先進」的策略布局後，我們自然有較高的經濟自主定位來處理對中經貿議題。

自由貿易優先或公平貿易優先？理論主張不能脫離現實

自由市場是經濟學理論的最高核心主張，因此從理論上來看，主張兩岸之間應洽簽ECFA等類似自由貿易協議似乎有較高的合理性或道德性。然而，自由市場能促成資源配置效率最佳化的一個很重要的前提，是市場不能存在不公平的制度或人爲障礙，否則自由貿易不僅無法達到理想的資源配置效率化的結果，甚至可能反而使最講求自由的一方陷於不利的地位。過去許多殖民地被迫與母國之間完全開放往來，其結果並無帶來殖民地的進步，殖民地反而因母國對其設定許多不公平的制度措施，而使其資源被剝奪吸引到母國去，殖民地淪爲低度發展的噩夢。又，即使是印象中向來最力主自由貿易的美國，也在柯林頓總統時代，從自由貿易的主張轉向強調「建立一個開放與公平的貿易體制」的重要性，而後，此亦成爲美國對外經貿的核心主張。

中國因屬經濟後進國家，其自一九七九年改革開放以來對利用外資的基本態度是「以市場換取資金、技術」，同時搭配策略性的關稅與非關稅貿易障礙，以及產業、匯率政策來扶植其國內產業的發展。台灣的許多產業也都曾因此而被迫搬到中國；例如部分機械業廠商曾因中國政府運用各種非關稅貿易障礙而被迫到中國設廠，台灣的織布業及

其上游的纖維甚至石化業，也都因中國的貿易障礙和產業獎勵政策，而被迫移中國。有許多研究顯示，中國透過這些措施，確實有效利用外資而協助其產業的技術進步。然而，雖然中國透過上述不公平的貿易手段而成功帶動其國內產業技術的發展，但卻也因此招致歐美等國家的批評，甚至威脅祭出貿易制裁措施要求中國放棄這些不公平的手段。

2009年全球四分之三對政府補貼其產業的指控是針對中國，三成對傾銷的指控也是針對中國，中國對智慧財產權的侵害也是全世界最嚴重的。在中國仍未放棄運用這麼多不公平貿易手段時，台灣要貿然與中國進行更大幅度的自由貿易往來，其結果非常可能是我方受害較多。因此在上述現實下，在兩岸經貿互動中，主張公平貿易顯然較主張自由貿易更來得務實且有利。

市場開放競爭優先或輔導產業及完善社會安全體制優先？

台灣是一個出口經濟體，因此討論此一命題並非是開放或保護兩種對立主張的差異，而是政策優先性的問題。不分藍綠，基本都主張對外開放立場，但兩者的差異在政策作法時程上究竟是以開放為優先，或是以強化產業群聚及技術，以及完善社會安全網為優先。

和上述自由貿易和公平貿易的討論一樣，若我們忽視中國不公平的產業政策或非關稅手段，則即使我們有競爭力較高的企業或較完整的產業群聚，對中貿進大幅開放的結果，最終很可能是這些企業都會被迫外移

到中國。

目前對於ECFA的效益評估多是從貿易模型來加以推估設算，但在中國政府積極干預與主導產業發展的政策動態效果，任一貿易模型都無法處理。換言之，若考慮政策動態效果，在中國不公平的政策下，我對中大幅開放的第一種可能結果是，原本我國較具競爭優勢的產業群聚，也可能在開放後面臨中國不公平的產業和非關稅手段的壓力，而被迫外移。第二種可能的結果是，產業上下游的某段產品亦可能面臨中國貨品傾銷，而使該段產業鏈之業者倒閉或被迫外移，破壞我既有的產業群聚，進而可能使該產業鏈之領導廠商出走。

第一種可能結果可以半導體產業為例說明，我與中國相較屬技術領先的優勢產業，過去台積電張忠謀先生曾認為台灣技術領中國甚多，且台積電主要客戶皆在歐美，且因台積電掌握技術優勢而毋需因降低成本考量到中國設廠，然而後來中國政府給予我國偷跑的業者各項政策和資金協助，包括國產半導體免納17%增值稅及資金貸款取得協助等，在這種不公平的競爭條件下，台積電也只好去中國投資。許多IC設計業者也反映，因政府對中政策開放，使得中國政府更加有理由要求原本不必到中國設廠的企業必須到中國。

第二種可能結果可以鋼鐵產業為例說明，儘管透過貿易模型推估，鋼鐵業可能在簽訂ECFA受益，包括遠景基金會委託中經院研究結果，鋼鐵業產量將增加7.7%~7.95%，產值增加20.20~20.98億美元（參見表1）。然而，台灣鋼鐵產業上游為中鋼公司，其高端產品具有競爭力，而中下游則多

表1、貿易模型設算，洽簽ECFA後，鋼鐵業「可能」受益

遠景基金會委託中經院研究			經濟部委託中經院研究		
	產量變化量	產值變化量（單位美元）		產量變化量	產值變化量（單位美元）
鋼鐵	增加7.95%	增加20.98億	鋼鐵	增加7.7%	增加20.20億

資料來源：經濟部、遠景基金會、中華經濟研究院。

為中小型民營鋼鐵廠，其產品技術含量不高，屬低階產品較多；反觀中國鋼鐵市場，高階產品（如模具用鋼）產能缺乏，中國鋼鐵業出口目前以低階產品為主，2008年中國取消冷熱軋板材、帶材、鋼絲、大型型鋼（包括大型H型鋼）、合金鋼材、焊管等鋼材產品出口關稅，使得中國低價鋼品充斥全球鋼市，此招致各國反傾銷貿易制裁。同時，其低階產品產能過剩嚴重，去年九月中國國務院發布抑制六大行業產能過剩和重複建設，其中鋼鐵業即是產能過剩的行業之一。我國目前禁止從中國進口的鋼鐵產品，如依十一位碼之輸出入貨品分類號列，仍有389項產品，絕大部分屬中下游產品；其中，高達377項在開放後是免稅進口，稅率7.5%有1項，稅率5%有10項，稅率6.2%有1項。因此，未來在簽訂ECFA後，中鋼可能因其具有中國所缺乏之高階產品而受益，但中國廉價低階鋼鐵製品，也將會傾銷來台，中下游中小型鋼鐵製造業與模具業，可能將因此倒閉或被迫外移；在中下游廠商接連外移的情況下，上游的中鋼最後也非常可能得跟隨產業鏈客戶而出走，整個鋼鐵產業鏈將被連根拔起。

西進不如東進，東進不如上進

在「較強調自由貿易+市場開放競爭優先+從中國到全球」的經濟戰略思維下，馬政府和許多人士將簽署ECFA視為繼續維持台灣在兩岸分工優勢的主要手段之一，然而

表2、各國在中國進口市場之佔有率（%）

	美國		日本		韓國		中國		歐洲		其他		台灣		其他			
	成長率	市占率	成長率	市占率	成長率	市占率	成長率	市占率	成長率	市占率	成長率	市占率	成長率	市占率	成長率	市占率		
2004年	35.8	27.6	12.5	26.9	16.8	44.0	11.1	33.0	11.2	31.8	8.0	31.2	11.5	46.9	9.4	47.1	19.5	
2005年	17.7	5.2	11.2	6.7	15.2	23.7	11.6	19.2	11.4	9.1	7.4	15.3	11.3	37.9	1.0	26.4	20.9	
2006年	19.9	22.6	11.5	15.3	14.6	16.8	11.3	19.4	11.3	21.5	7.5	16.7	11.0	25.7	11.5	22.0	21.3	
2007年	20.8	22.5	11.6	15.6	14.0	15.8	10.9	21.0	11.3	18.0	7.3	15.9	10.6	29.0	12.3	25.0	22.0	
2008年	18.3	19.6	11.7	12.5	13.3	7.8	9.9	7.9	10.3	16.6	7.2	2.3	9.1	47.9	15.4	23.6	23.0	
2009年																		
1月	-43.1	-21.7	15.8	-43.6	12.2	-46.6	9.8	-49.7	9.7	-29.9	9.6	-58.1	7.6	-47.0	13.5	-43.8	21.8	
2月	-23.8	-4.9	13.3	-20.4	14.0	-14.2	11.0	-26.4	10.5	-10.6	9.0	-40.1	7.6	-33.6	13.5	-28.5	21.1	
3月	-24.9	-17.4	12.9	-25.6	13.2	-19.5	10.7	-25.6	10.7	-12.8	8.6	-33.4	8.3	-34.4	13.1	-24.8	22.5	

說明：* 資源國包含沙烏地阿拉伯、澳大利亞、伊朗、俄羅斯、安哥拉、巴西及智利等國家。

資料來源：貿易局ATLAS資料庫、經建會研究處。

導致此一現象的原因很多，其中有兩個很重要的原因，其一是我國製造業的附加價值率¹急速下滑，導致出口競爭優勢不再，其二是中國台商對台回購比例長期呈現下降。

首先，依據台經院的研究，我國製造業的附加價值率由1992年的30.58%快速下滑至2005年的20.09%，大幅減少10%；自2002～2007年內大幅衰退5.74%，同時間南韓製造業僅衰退2.46%，跌幅是南韓的一倍以上。台經院副院長龔明鑫分析其原因為，台灣製造業生產基地持續外移，國內生產「價值鏈」縮短，是造成我國製造業的附加價值率持續降低的主要因素。²

其次，兩岸產業分工模式主要是建立在台商對中國投資而帶動回台採購設備及零組件的「投資帶動貿易模式」，但根據台經院的研究指出，不管是原料或是零組件半成品，台商回購比例長期是呈現下降的，顯示兩岸供應鏈之間有疏離的傾向；1995年台商回購原料部份是52.47%，1999年降到43.16%，2004年亦持續降至35.06%，較1995年減少17.41個百分點；1995年台商回購零組件半成品部份為56.26%，1999年降至46.56%，2004年亦持續降至40.88%，較1995年減少15.38個百分點，顯示投資中國帶動出口增加的效果已逐漸減弱。³中國台商對台回購比例之所以長期呈現降低，主要與中國逐漸發展出進口替代產業、中國相關產業群聚逐漸形成、台商採購當地化提高等因素有關。

不管是原料或是零組件，台商回購比例長期是呈現下降。1995年台商回購原料部份是52.47%，1999年降到43.16%；1995年台商回購零組件半成品部份由56.26%，降到1999年的46.56%，而2000及2001年則再進一步地減少。另外，由當地台商或是非台商提供比例都呈現上升，當地台商提供比例上升說明台商到中國大陸投資往上游產業發展之勢，下游投資已逐漸帶動上游產業到中國大陸投資。

根據上述分析，對比我對中國出口依存度連年提高，但我出口產品在中國市佔率卻連年降低的矛盾現象，此乃肇因於我國產業競爭力的下滑，以及在中國產業政策和台商經營當地化使兩岸分工經貿互動模式逐漸改變，洽簽ECFA固可為少數產業內的部分企業帶來短期的好處，但若要靠洽簽ECFA來扭轉兩岸已悄然質變的分工模式，或希冀藉此提升我國企業競爭優勢，不僅誤診病灶，甚至可能有負薪救火之害。

政府實應認清兩岸存在不公平貿易障礙的現實，認清產業競爭力的關鍵還在於如何提升自己的附加價值，務實地從上述多面向的國家競爭優勢來源，思考、研擬台灣在面對全球新競爭格局的對策，而非要求別人給予我們更多經濟特權。易言之，西進不如東進（歐美日），東進不如上進。■

1. 附加價值的定義，簡單而言，即是產值減去中間投入的差距，若從要素所得面來看，附加價值可以分解成勞動報酬、利潤、折舊與間接稅負四大部分。

2. 「附加價值率下滑 台灣面板廠外移」，玉山周報，2010年3月11日。

3. 張建一，「兩岸產業發展趨勢及其產品在世界主要市場的競合」，兩岸經貿月刊，2006年5月號。

專題

ECFA機制下的準邊緣化與 經濟再生分析

王騰坤
國立中正大學國際經濟研究所助理教授



◎ECFA在國內仍有爭議 / 圖為民進黨蔡英文主席簽署ECFA交付公投連署書

摘要

面對全球化的潮流，加入區域經濟整合是具有重要的戰略認知與關鍵，尤其是當兩岸經貿協定ECFA即將簽訂，而更進一步形成海峽經濟特區時，更有助於政經理論與貿易合作實務的探討，並舒緩經濟邊緣化與產業空洞化問題，來追求社會效用最大下的貿易創造效益。新興開發國家向來就以對外貿易為經濟成長與政治穩定的支柱，因此區域整合對其的重要性，甚至要高過其他國家與地區，而企業如何能適應與發揮此一自由貿易平台，可以使產業升級與經濟再生。

ABSTRACT

Facing the trend of globalization, joining economic integration has become the crucial strategic perspective and the turning point, particularly when both-sides are going to sign the ECFA. The formation of the Straits economic zone will facilitate the development between the theory of political economics and the practical trade cooperation, and will alleviate Taiwan's economic marginalization and deindustrialization, which may maximize the social value and trade growth. International trade has been viewed as the foundation of economic

growth and political stability for Taiwan, the so-called newly developed country. Consequently, the importance of regional integration for Taiwan is much more than that for other countries. Therefore, this paper will discuss the issues on how industries in Taiwan adjust or perform based on the platform of free trade for upgrading its industries and economic regeneration

前言

兩岸關係特殊且貿易依存度高，台灣與中國大陸雖然都是世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）會員，一旦產生貿易糾紛基於政治因素下實欠缺架構性協議來進行諮商，也無法透過有效機制來提早預防。台灣為與大陸正常貿易往來，未來冀望簽定經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）¹，以讓台商未來能與他國企業在大陸之經商條件能處公平之地位，並使兩岸之貿易商品品質能進一步受規範。現今世界上多數國家與大陸簽定自由貿易協定，例如2010年起，「東協—中國自由貿易協定」（即所謂ASEAN+1）貿易免關稅開始實施，屆時台灣若獨排在外，相對較高的關稅成本將導致國內企業邊緣化。本文將從政經分析的角度去分析ECFA的簽訂所產生的貿易創造與貿易排擠效果之優劣勢比較，並從現今台灣的角度去對政策面剖析自由貿易協定之簽訂對兩岸關係之改善，作為建議與參考。

以自由貿易協定角度剖析ECFA

自由貿易協定，（Free Trade Agreement, FTA）是參與簽署的國家經由雙邊談判諮商，逐步性地消除產品貿易的關稅和其他障礙，使彼此都能享有因貿易障礙降低所帶來的多樣化消費與規模經濟生產，進一步提升經濟福利。協商過程是雙方「議價」（bargaining）的結果，都需經過行政部門以

及國會包裹表決通過，授權給談判代表，針對協商之議題，進行談判。自由貿易協定的簽訂一般都是以貿易往來較頻繁的國家來簽訂，多數為地理上的接近（geographical approach）成為協商談判重要的理由，大部份的經貿協定都是由在相同區域的國家所組成的，這是很符合邏輯的，臨近國家結盟的主要原因有：

- (1) 商品在國與國之間的運輸距離較短。
- (2) 消費者的偏好相似且消費同質性產品，配銷通路在鄰近國家也較容易建立。
- (3) 臨近國家可能有共同的歷史淵源，且更有意願整合他們彼此間的政策。

有鑑於國與國之間的關稅過高，有礙於彼此間之貿易發展，所以就會進行國與國之間的雙邊或多邊貿易談判，以減少彼此之間的過高關稅。優惠性貿易協定（Preference Trade Agreement；PTA）的簽訂需依賴國家間之相互信任，但各個國家只針對所簽訂國降低彼此間之關稅，或其他貿易優惠措施，以擴大彼此之間的貿易量，對於非簽訂國仍採取高關稅政策，或維持既有的貿易障礙，避免貿易赤字的擴大。

一、ECFA 與 WTO 之規範

一個FTA協商多為程序且項目繁多複雜，經常需要漫長談判。但是兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）²，其談判不論是以外交協定談判方式或是其他名稱，其實都只能如同FTA一般，在不涉及具體實質內容的談判下所形成的框架性協議，這種協議主要是規範協商項目的順序和時程，強調哪些項目在什麼時候應該完成協商（周添城，2008）。

綜上可知，目前所要談的「兩岸經濟合作框架協議」，其實是一個架構性的協定；但可以在框架協議之後，立即依「早期收穫計畫」，讓我們最關心的貿易自由化項目提早實施，一方面對於迫切的項目，如石化、

¹ 對於兩岸間簽訂之綜合性經濟貿易協定應如何名，朝野間均有不同之意見。過去一般均稱為「綜合性經濟合作協議」（Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA）。在台灣馬英九總統親自說明後，正式定名為「兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）

² 陸委會強調外界質疑ECFA的名稱也只是暫訂，最後名稱還要與對岸協商。參閱 賴幸媛：簽ECFA不違WTO 不損主權（中國時報 A10/兩岸新聞 2009/03/10）。

紡織與食品衛生標準等，可以利用「早期收穫」條款先行處理。而兩岸真正的貿易自由化內涵，則還要等待另一波正式、漫長而繁瑣的貿易協定諮商完成後，才能確定（林建甫，2009）。反觀之，周全的框架性協議模式尚需包含「救濟措施」，包括「反傾銷條款」、「平衡措施」和「防衛條款」。前二者是針對對方「傾銷」或接受「政府補貼」，導致本國廠商面臨不公平競爭的救濟措施；「防衛條款」則是當對方競爭力太強，可以讓弱勢產業遭逢快速而顯著的傷害時，可以暫停關稅減讓來進行貿易調整的機制，但也會設定相對條件（李禮仲，2009）。

由於海峽兩岸政治情況特殊，若依WTO的精神予以架構的協議可以避開兩岸在協商時所涉及較為敏感的政治意涵。為了使兩岸簽署經濟合作架構協議未來不受質疑，台灣政府未來在與對岸協議過程，應透明化並依WTO的精神予以架構。目前WTO會員所簽署完成的FTA（或RTA、CER、CECA、CEPA）約四百件，不論是雙邊或多邊或一國內部，爭辯與協商的焦點都為關稅減讓與市場開放等經濟議題為主（杜震華，2009），未見有WTO會員在談判時會以「主權爭議」或「政治歧見」的政治考量。對於ECFA之具體內涵目前雖仍處於研擬討論之階段，但可以參考2003年大陸與香港簽訂「更緊密經貿關係安排」(Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA) 之內容，其中包含之重點包括：

1. 兩地實現貨物貿易零關稅
2. 擴大服務貿易市場准入
3. 實行貿易投資便利化

此外ECFA宜參照東協相關之架構協議，其所應具備之架構應包括：關稅協議、投資保障、雙重課稅避免、智慧財產權保護、爭端解決機制等。應就其中有共識的部分先行著手。兩岸經濟合作架構協議簽定內容，政府除進行產業關稅互免等研議之外，應增訂避免雙重課稅協議於內容中。兩岸間

的稅法規定不同，移轉訂價也規定不同，而且大陸台商盈餘匯回將被課徵所得稅或贈與稅，再者，未來還會開放陸資來台，因此兩岸實有必要在ECFA中增訂避免雙重課稅協議（譚瑾瑜，2008）。

同時，ECFA應納入WTO貿易救濟措施，援用WTO反傾銷協定、補貼暨平衡措施協定、防衛協定等貿易救濟機制，並針對兩岸關稅進一步調降所可能衍生的進口救濟，增設雙邊防衛機制條款，以維護台灣產業利益。此外，在WTO防衛機制下會產生兩種情況，如一方產業惡意傾銷，受損害的一方可課徵反傾銷稅，其稅率約為100%至280%；若一方非惡意傾銷，受損害的一方可課徵防衛性關稅以茲救濟，所以兩岸在洽談ECFA時，兩種形式都應列入協商（李禮仲，2009）。

二、ECFA的定位與形式

對於兩岸簽訂ECFA，雙方朝野均有不同意見。過去曾經稱為「綜合性經濟合作協議」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)，然台灣內部對兩岸簽署CECA的意見分歧，泛綠陣營更把CECA與「中、港」間的CEPA作比較與聯想而擔心台灣被「香港化」。為避免外界的誤解，台灣方面遂把CECA正名為兩岸經濟合作架構協議（ECFA）。2009年2月，經濟部指出，台灣是以出口為導向的海島型經濟，歷年的對外貿易對經濟發展有關鍵性的地位。因此對國際經貿情勢與環境是不可掉以輕心的，其中有兩個最重要的發展。其一是，世界貿易組織(WTO)及其進展中的杜哈回合談判(DDA)，另一個是方興未艾的全球區域化經濟整合，譬如歐盟(EU)、多邊自由貿易協定(FTA)以及ASEAN+1或ASEAN+3等等。這兩項發展對我國的外貿環境影響至鉅，如果不能正確因應就無法在國際經貿發展中繼續享有台灣的競爭優勢，甚至可能因未納入全球各地區的經濟整合體系而被邊緣化。

「東協加三」即將來到，台灣在面對與中國洽簽「自由貿易協定」或「更緊密經貿伙伴關係協定」(CEPA)皆不可行的困境

下，為因應東亞自由貿易區的衝擊，過去曾提出與中國建立CECA，希冀促成兩岸貿易正常化以挽救台灣經濟，以避免台灣成為區域經濟整合的犧牲者。究竟CECA與FTA、CEPA的差別何在？其關鍵在於「主權問題」。自由貿易協定乃是兩國或多國間所訂定具有法律拘束力的貿易協定，而中國與香港、澳門所簽訂的CEPA則是在「一國兩制」架構下所訂定的貿易協定。換言之，中國不願承認台灣主權的存在，自然不可能與台灣簽訂具有國與國性質的FTA³。反之，台灣也不願拋棄主權而與中國簽訂CEPA。為解決這「零和賽局」，台灣提出CECA而主張兩岸在特殊關係下簽署貿易協定。當然CECA的實質內容與FTA無異，但為避免兩岸對主權的分歧，就將協定之名不再使用FTA或CEPA。

綜上所述，CECA的位階是介於FTA與CEPA之間，這是可用於兩岸特殊狀況的貿易協定與形式⁴。儘管如此，這三者（FTA、CEPA、CECA）都是以市場開放、關稅降低為目的，也都是自由貿易協定的不同形式且同樣具有國際法的效力。兩岸擬簽的ECFA與中港間的CEPA模式也有不同，未來ECFA在簽署時將搭配CEPA所沒有的「早期收穫」安排，先就雙方最急迫且獲有共識的項目展開協商，提早減免關稅而實現經貿利益，此不僅對台灣有好處，對中國大陸亦將受益。目前，東協與中國大陸及印度在簽署架構協議時也都搭配早期收穫的安排⁵。

以經濟整合角度分析ECFA

目前台灣已經與巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、洪都拉斯和薩爾瓦多等5國，共簽定了4個自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)，但其貿易量佔不到台灣全球貿易總量的1.33%，不符合簽訂自由貿易協定之期待。有鑑於「ASEAN+1」也就是東協-中國自由貿易協定將在2010年初完成，相關產品將免除關稅，此時會嚴重衝擊台灣出口，但

台灣政府準備和中國大陸簽署貿易協定，將可避免台灣經濟被邊緣化的後果。然而，和中國大陸簽署的貿易協定是否真會「矮化」台灣（林建甫，2009），必須首先瞭解「中國-香港」，以及「中國-東協」貿易協定的簽署方式和內容，來釐清其相似和相異之處，然後對兩岸簽署的模式和內容加以適當定位。多數台灣民眾認為簽署ECFA將大開台灣的大門，讓中國便宜勞工、農產品與服務業等大舉進軍台灣，嚴重打擊並拖垮台灣的經濟，其實不然，ECFA不同於港澳與中國簽署的更緊密經貿關係安排(CEPA)，當ECFA簽訂後將不會開放中國勞工與農產品進入台灣市場，同時也會設立防衛機制。

由於台灣經濟發展對出口的依賴遠高於日(15.75%)、韓(38.25%)、中(37.13%)三國，當簽訂兩岸經濟合作架構協議，可使台灣融入東亞區域經濟整合。由於台灣自然資源有限，出口是台灣經濟的主要動能之一。台灣雖於2002年加入WTO，然而在區域整合興起之下，各國紛紛建構自由貿易協定，彼此之間進行關稅減讓，使得台灣反而居於更為不利的地位。為了要維持出口競爭力，台灣致力與其他國家簽署互惠開放市場的區域貿易協定，而大陸是台灣最大的貿易順差來源，也是台灣的主要出口市場之一，因此與大陸簽訂ECFA對台灣出口及經濟成長將有很大的幫助。

接下來藉由兩岸經貿往來的情形來加以說明，兩岸之貿易分析分別就其對全球對外貿易總額名次，以及歷年進出口貿易概況與兩岸間進出口商品之分析來加以說明。依據台灣2008年國貿局統計資料顯示，中國(不包含香港)、日本和美國是我國對外貿易最大的三個國家，對中國與美國是出超，日本是入超。在2005年之前是以美、日兩國為最大貿易國，而在此之後中國一直是台灣最大的貿易夥伴，佔台灣整體貿易比重約有兩成左右的地位，而2001年是一個關鍵年，在此年之後台灣和中國貿易更頻繁，中國在台灣

3 張冠華，「新情勢下關於構建兩岸經濟合作框架的探討」，建構兩岸經濟合作機制學術研討會，北京：中國社會科學院台灣研究所主辦，2008年11月3日。

4 杜震華，「東協-中國和中-港貿易協定比較與兩岸貿易協定之定位」，ECFA與台灣的未來研討會，台北，台灣競爭力論壇主辦，2009年3月17日。

5 「有關報載馬陷入路徑依賴？簽ECFA終被中侵吞之說明」，經濟部國貿局，2009年4月7日，<http://cweb.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT4008>

新社會政策雙月刊

貿易的地位迅速提升，另外一提台灣2009年3月目前的外匯存底約3054億佔世界第三強。

台灣在2001年時深受景氣衰退所影響，在進出口貿易金額呈現負成長，2002年之後

貿易情況漸漸改善，雖然台灣於2002年初加入WTO，但是進出口成長率每年成長力道不同，不像中國的表現非常搶眼。而台灣歷年進出口貿易概況可參見表1.1。

表1.1 台灣歷年進出口貿易概況

單位：億美元

年度	進出口	出口	進口	出入超	進出口成長率	出口成長率	進口成長率
2000	2,926.81	1,519.49	1,407.32	112.17	24.58%	22.80%	26.57%
2001	2,342.85	1,263.14	1,079.71	183.43	-19.95%	-16.87%	-23.28%
2002	2,485.62	1,353.17	1,132.45	220.72	6.09%	7.13%	4.88%
2003	2,786.10	1,506.00	1,280.10	225.90	12.09%	11.29%	13.04%
2004	3,511.27	1,823.70	1,687.57	136.13	26.03%	21.96%	31.83%
2005	3,810.46	1,984.32	1,826.14	158.18	8.52%	8.81%	8.21%
2006	4,267.15	2,240.17	2,026.98	213.19	11.99%	12.89%	11.00%
2007	4,659.29	2,466.77	2,192.52	274.25	9.19%	10.12%	8.17%
2008	4,003.95	2,044.34	1,959.61	84.73	-14.6%	-17.10%	-10.62%

資料來源：整理自國際貿易局 <http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>

另外，從中國的角度來看，2008年資料顯示中國對美國顯著出超，從相關統計資料看來，才進口49635.5百萬美元的商品，但是卻出口217308.7百萬美元商品，兩者差異甚大，也顯示中國賺取外匯的能力，中國目前持有的外匯存底超過1兆8000億美元，是一個相當可觀的數字；而台灣最大競爭對手南韓對中國貿易總額則是超過台灣，約佔中國對外貿易總額7%，而台灣約為5%。而中國對外貿易總額名次，對美、日兩國是貿易出超，而南韓與台灣卻是入超。

ECFA是睦鄰工作的一大步

經濟部委託中經院對ECFA所做的評估報告已經出爐，其主要內容是參酌2005年「東協-中國全面經濟合作架構協定」的框架所形成，其實質內容是保密不公開的，以確保國家的利益也符合國際談判的要領。經濟部宣稱簽ECFA具實質且正面經濟效益，不但國內生產毛額（GDP）較2004年成長1.65%至1.72%，就業人數也可淨增加逾26萬

人，但很多人仍認為簽訂ECFA會對台灣產業造成傷害並形成空洞化，這可能太杞人憂天了。弗理得曼（Thomas Friedman）在「世界是平的」一書中提到，現在的產業發展早就是全球化的分工製程當中了，在WTO成立之後，各會員國在非歧視的原則之下開放彼此市場，並根據GATT 1994規定希望各會員國逐步解除關稅與非關稅貿易障礙下，進行多邊（Multilateral）與複邊（Plurilateral）貿易協定，而會員國彼此間會基於區域整合來簽訂自由貿易協議（FTA），則屬於雙邊協定（Bilateral）。

依據WTO協定第3條規定，WTO共有下列4項主要功能，它們包括：

1. 促進多邊與複邊貿易協定的實施和運作，建立運作架構：其包括多邊貿易協定：「GATT與其他商品貿易協定」、「服務暨貿易總協定GATS」、「與貿易有關之智慧財產權協定TRIPs」、「爭端解決瞭解議定書」、「貿易政策檢討機制」。實施，複邊貿易協定：「民用航空器貿易協定」、

「政府採購協定」、「資訊技術產品協定」。

2. 提供經貿談判論壇場所：提供會員國一個諮商與尋求商務機會的論壇，有助於多邊貿易談判的進行
3. 貿易政策檢討爭端解決機制的建立：WTO會定期檢討會員國貿易政策，加速整合以達到資源有效配置，在符合WTO規範下使貿易政策更透明化。
4. 加強與其他國際經貿組織之合作，並協調世界經濟政策的進行：與世界銀行和IMF合作以達到全球經濟政策決策的進一步融合，有效達成國際貿易金融帳、資本帳與經常帳之均衡。

關於ECFA的內容研擬，其主要領域在於商品、服務貿易的關稅與非關稅貿易障礙的廢除，並加強彼此間的投資與經濟合作，開放市場進入時間表，哪些市場可以先行開放，哪些必須透過協商機制，透過早期收穫計畫得到預期收益，對於排除與保留項目給予何種防衛措施，當彼此產生爭議的時候，如何透過爭端解決機制來加以處理。簽訂ECFA的官方指導原則，依序說明如下：

1. 對等原則：不會出現一國兩制的現象，摒除政治議題，依據WTO的規範進行經貿對等談判
2. 由易到難：以點、線、面的方式分階段、分步驟來談判，並以正常化與雙邊合作同時進行，提高至談判層級
3. 進展時機：由互補性高、具急迫性、高共識性項目，循序漸進至敏感性產業，雙方擱置爭議，共創雙贏局勢
4. 輔導調適：以早期收穫計畫搭配調適期，將一些弱勢產業給予相關的輔導措施，並兼顧短中長期需要，掌握商機。
5. 彈性調整：開放項目與保留措施雙軌推進，保留政策調整之彈性，簽訂內容不

宜鉅細靡遺，需有模糊區域，才有較大的營運空間

6. 風險控管：建立風險管理機制並強化大陸商品進口監測、建立兩岸貿易救濟制度、建構不安全商品通報機制等

結論

ECFA的簽訂，以政治經濟理論的分析模式來看，政治的協調可以達到經濟效益的提升。很多企業憂心，當ECFA簽訂後，會造成產業部門的替代效果，過去我們引以為傲的電子業、資訊業等，將會被中國大陸所取代，但紡織、石化等將產生正面效益。試想台灣跟南韓在液晶螢幕的市場競爭，要不是大陸採購團過來，奇美已經如許文龍總裁所講被友達購併了。而經貿合作的談判的效益，一定也會產生經濟學上所謂的「替代效果」與「所得效果」，形成不同階級的所得重分配效益，既得利益者當然不願放棄所保護的利益，但是一些經濟假象，執政團隊應要看的透測。當經濟成長率是負的，失業率又居高不下之下，股市暫時的成長，只是泡沫經濟的過渡時期，沒有一個國家在不景氣的時候，房地產的價格還那樣的飆高，過去唸書的時候常提到「平均地權，漲價歸公」，如照過去作法這樣的話，政府的赤字情形為何還那樣嚴重，值得深思！

隨著中國、印度等新興經濟體積極融入國際市場，加以市場力量主導的經貿整合與制度化結盟加速推展的相互影響下，全球經貿活動更緊密的結合，在地球村的形成下，我們更應積極扮演好「睦鄰」的工作，突破兩岸合作瓶頸並充分運用台灣企業在亞洲市場建立的產業分工網絡，發揮全球運籌的生產模式，才能共創全球華人雙贏的局面。■

專題

謎樣ECFA與三大爭議

洪財隆
台灣經濟研究院 副研究員



◎溫家寶讓利說不能讓台灣人民相信 / 圖為賴幸媛在立院答詢讓利說表示無法評論

ECFA(Economic Cooperation Framework Agreement, 兩岸經濟合作架構協議)有可能成爲人類經貿史上最離奇的一項協定，不僅還在早期協商階段就已三易其名，甚至連洽簽對象的領導人都直接越境傳達「讓利」意願，唯恐好事已近的協議橫遭不測。

離奇與謎樣ECFA可不是一天造成的。首要且也是遠因在於台灣加入WTO未完成的入會承諾，或者說自由化「分期付款」的後遺症，主要指台灣對中國農工產品仍有2,200多項禁止進口，而ECFA既然要處理經貿自由化就不能不面對此一事實；其次是嚴重名實不符，包括ECFA明明就是如假包換的FTA（自由貿易協定），但因國共雙方各有

盤算或默契因此公開場合都不願承認，所以增加不少語義上的混淆、甚至成災；最後一個則是在上述兩項政治經濟現實條件下，台灣方面可能會「明修棧道，暗渡陳倉」，不完全遵照已開發國家（台灣入會時已放棄開發中國家權利，所以被視爲已開發國家）執行經貿協定的慣例或規範。這一方面開啓其他會員（尤其是影響最深的韓日）可能會質疑ECFA是否符合WTO規範的可能性，另一方面也從此註定ECFA必然充滿「兩岸特色」（除了原本的政治原因以外），因爲需要對方「配合」。

以下先觸及ECFA的基本屬性與馬政府力推此議的說辭，第二部分則針對ECFA的

三大爭議作一評析，包括技術層次的WTO法源問題、經貿自由化如何衝擊社會穩定，以及涉及台灣生存空間的經濟戰略。

ECFA已經超越兩岸經貿關係正常化，所以需要更多國內共識

ECFA在概念上主要可分為貿易自由化議題（受到WTO規範）與非貿易議題（例如投資與經濟合作等）。如果屬非貿易議題，則除了「中資來台」（因中國對外投資以國企擔綱，非完全商業利益考量且將夾帶中國勞工來台等原因）比較特殊之外，其餘議題則基本上屬於功能性，因兩岸大量經貿往來而衍生，有其現實需要所以台灣內部反對力道有限，且事實上「江陳會」的機制也已經處理。

比較有問題的是ECFA所涵蓋的貿易自由化議題。由於兩岸都是WTO成員，涉及到貿易體制（trade regime）的改變自須受到規範。ECFA在貿易部分本質上就是FTA（自由貿易協定），乃屬「優惠性」（preferential）協定故可排除WTO最惠國待遇（most favored nation treatment），亦即ECFA其實已經超越兩岸泛紅藍綠三方頗具共識的「經貿正常化」階段，¹同時也超過馬政府在2008年總統大選勝利時所獲得的mandate（政治授權），而為了補強「正當性」，所以需要額外說辭。

總的來說，馬政府ECFA的主要論述，主要包括防衛性講法與積極性論述。

1. 防衛面：洽簽ECFA係為避免台灣貿易被邊緣化的戰略性政策；
 - *「東協加一/中國」FTA(2010)；「東協加三」（日中韓一起）等FTA未來可能成立；
 - *台灣因而得以或「有助於」與重要經貿夥伴洽簽FTA，突破被「邊緣化」危機。
2. 積極面：可藉由ECFA增加台灣產業競爭力、吸引外資，並讓台灣經濟發展與快速成長的中國市場迅速並緊密連結。

然而馬政府上述無論是防衛面或積極面的說辭，客氣來講都相當可疑。其中要以

「因為東協與中國FTA今年生效」，所以ECFA具有迫切性這個說法最誇張。事實上，台灣與中國及東協的出口產品重疊率根本不高，加上台灣出口乃以電子相關產品為主力，而電子相關產品又受到「資訊技術協定」（Information Technology Agreement）的保護，絕大部分都已免關稅（或極低），故影響非常有限；而對台灣威脅比較大的「東協加三FTA」主要則因日中矛盾而毫無進展，成局機率不大，所以要以此來合理化ECFA的必要性，理由並不充分。說穿了，簽署ECFA最大的理由其實只是要讓台灣與韓日兩國高度競爭的部分石化與塑化產品，在中國市場取得關稅優勢，因為這兩個國家目前跟中國尚未簽訂FTA。

此外，制度性經濟整合的核心精神在於利用既有的市場面整合基礎，而非透過人為方式創造出新優勢，因此顯然不宜賦予ECFA過高的期待。純就經貿自由化的角度，因兩岸經貿仍未正常化（詳下文）的緣故，更增添ECFA的談判難度，比如「早期收穫」清單的長短與究竟納入哪些產業等，都勢必造成產業發展與資源配置受到扭曲。現在幾可斷定，一個零零落落、七折八扣的ECFA絕對不會是一宗高品質的經貿協定，倉促簽訂（所以不容易得到共識、也因此更無法通盤考慮）對台灣未必有利。更何況即使ECFA真能獲取部分經濟利益，其實也是透過台灣更加依賴中國而來，這部分的政治經濟算盤恐怕還有得打。最後，也由於ECFA的研議與推動過程很明顯乃「由上而下」，非但不透明且嚴重缺乏社會對話，民間焦慮自然日益加深。

ECFA的三大爭議：技術層次、經貿層次、經濟戰略層次

（一）技術層次（系統設計問題）

台灣官方一再宣稱ECFA主要仿效中國與東協自由貿易區的建構過程，但整套設計思維卻可能存在「系統相容」問題，以致造

1. 蔡英文：兩岸經貿正常化是政府當前唯一目標，參見<http://www.ettoday.com/2002/02/21/703-1265624.htm>；蔡英文：ECFA是政治決策 無關經濟，中央社，2009.03.04詳http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=112&docid=100686177；馬英九：兩岸經貿正常化是重點，2009.02.21，詳 <http://news.sina.com/tw/chinanews/101-101-101-104/2009-02-21/08183656769.html>；至於胡錦濤的「胡六點」則以涵蓋面稍廣的「兩岸經濟關係正常化」來呼應，同時也屢屢強調建立「兩岸經濟合作機制」，詳維基百科「胡六點」。

成不少混淆。主要差別在於東協與中國都是以開發中（國家）成員的身份加入WTO，簽署優惠性貿易協定時另可引用成立條件比較寬鬆的「授權條款」（Enabling Clause），²一般並以「架構協定」（Framework Agreement）加以命名。³然而台灣由於入會時已放棄開發中（國家）成員的權利，⁴就商品貿易部分只能引用GATT 第XXIV條，且由於強調「逐步到位」，ECFA應屬於分階段自由化的「過渡協定」（interim agreement），亦即兩岸一旦簽署ECFA，雙方應該在一定合理期間內（除非出現足以成爲例外的緣由，否則一般爲10年）撤除絕大部分貿易（WTO的釋義書將之解爲9成）⁵的障礙，以商品貿易爲例就是零關稅。⁶

而按照WTO的規範與慣例，兩岸在簽署ECFA時就必須訂有建立自由貿易區的完整規劃與時間表（“plan and schedule”），但這顯然跟官方根據「授權條款」的思維而宣稱ECFA將「僅先定架構及目標」，「像一本書的目錄」，至於「具體內容日後再協商」等說法有很大落差。⁷

總而言之，至少就商品貿易而言，兩岸ECFA很有可能會以「GATT XXIV來完成授權條款的內容」，屆時WTO的「區域貿易協定委員會」（Committee on Regional Trade

Agreements）能否或願否做實質審查，以及其他會員（尤其是韓國與日本）是不是會有異議，也都涉及或暴露出ECFA游移在「WTO規範」與「兩岸特色」之間的本質。

（二）經貿層次：產業影響（就業問題等社會層面）

由於兩岸存在大量貿易往來，互爲「天然貿易夥伴」，彼此簽署優惠性貿易協定如ECFA，在不考慮資本移動等前提下，⁸對台灣的經濟福利而言，正面的「貿易創造」效果理應大過負面的「貿易移轉」效果，至於總效果大小主要則視假設寬鬆而定。純就邊境上關稅減免此一層次的貿易自由化而言，一般來說經濟效果並不會太大，唯可能對特定產業產生效果不一、有正有負的衝擊。

如根據中經院（2009）的實證研究，在台灣農業部門維持管制的情境下，ECFA對台灣的機械、化學塑膠橡膠、紡織、鋼鐵、石油煤製品等產業有利，但不利於電子及電機、其他運輸工具與木材製品等產業，但總效果乃「利大於弊」，依不同情境（scenario）模擬，並在特定假設前提下，可因而提高台灣實質GDP 1.65%至1.72%。⁹

另根據經濟部調查，可能受到衝擊的敏感內需型產業共16項，包括：織襪、製鞋、

2.詳Kruger, P. 2006. The Enabling Clause and the Article XXIV, see http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=42557&cat_id=1210

3. “Several of South-South agreements are based on a staged approach to trade liberalization whereby a framework agreement is signed that includes as a first step the inclusion of a partial scope agreement, often accompanied by an “early harvest programme”, and as second step a commitment to future FTA negotiation.”, 詳The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update. By R.V. Fiorentino, L. Verdeja and C. Toqueboeuf, Regional Trade Agreements Section/Trade Policies Review Division, WTO. Discussion Paper No. 12. see http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf

4.” …The representative of Chinese Taipei stated that his government would not claim any right granted under WTO Agreements to developing country Members…” (WT/ACC/TPKM/18. p.9), 引文與相關爭議則見 http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=24096c970a1822f99f41e9d4c8d9fedf&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f; 另見卓慧苑, 「ECFA不須與必須公投」, 蘋果日報, 2009.06.17, 參見 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31714208/IssueID/20090617

5.亦即“substantially all the trade” (SAT)。慣例爲九成，最新統計顯示，FTA簽約國中的已開發國家在第十年零關稅比率約95%，開發中國家則約89%。詳Estevadeordal, A., M. Shearer, and K. Suominen (2009) “Multilateralising RTAs in the Americas: States of Play and Ways Forward” Inter-American Development Bank, Series # IDB-WP 141, see http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/con_sep07_e/estevadeordal_shearer_suominen_e.pdf

6.關於FTA的發展緣起與規範細節詳Bhagwati, J. 2008. Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade, Oxford Uni. Press, 以及WTO. 2007. “The Challenge of Regionalism” in World Trade Report 2007: Six Decades of Multilateral Trade Cooperation, see http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf

7.詳洪財隆, 「ECFA系統設計可能有問題」, 蘋果日報, 2010.01.12, 參見 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32226548/IssueID/20100112

8.問題是，隨著兩岸經濟整合加深，生產要素的移動性日益提高，兩岸在經濟上愈來愈像「同一區域」（region），因此較具活力（dynamic）的區域有可能會吸納絕大部分的資源（傳統的貿易比較利益法則將因而逐漸被絕對利益所取代），蔚爲經濟重心，另外地方則反而傾向「沙漠化」；更糟糕的情境則是，由於台灣的生產要素（資金與勞工）單方面向中國移動更加容易，所以上述不利情況更可能發生在兩岸經濟整合更加密切後的台灣身上。

9.無限長時間的總累積效果，並非每年皆有此效果。1.65%得自於以下模擬情境：維持農工管制現況，已開放之農工產品自由化；1.72%則自於以下模擬情境：維持農業部門管制且不降稅，工業部門解除進口管制且自由化。皆爲容許資本累積之動態模型。詳中華經濟研究院, 「兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告」, 2009.07.29, 參見<http://www.ecfa.org.tw/pdf/05.pdf>

內衣、毛衣、毛巾、寢具、袋包箱、泳裝、成衣、石材、陶瓷、家電、中草藥、農業用藥、印刷與木材製品等。¹⁰至於對就業的影響究竟有多大則主因ECFA內容仍未定，以及模型推估需要太多「特別」(ad hoc) 假設¹¹等原因而導致說服力較弱。¹²

此外，ECFA對台灣產業與勞工的最終衝擊，可能還要取決於三項變數。首先是現階段台灣對中國仍禁止進口¹³的兩千多項農工產品，¹⁴屆時是否開放。這些產品佔台灣全部10879項進口產品近21%，包括官方信誓旦旦馬總統任內絕對不會開放或再降稅的農產品，以及極有可能會在ECFA洽簽時，以「經貿正常化」之名要求「優先檢討」的1378項工業產品。目前這些尚未開放從中國進口的工業產品主要則集中在紡織、卑金屬製品與機械用具等。

換句話說，目前兩岸經貿狀態其實仍有相當部分尚處於”WTO minus”，而一旦透過ECFA而直接越過”WTO normal”（或正常化階段）並進入”WTO plus”，對台灣的經濟產業調整與就業市場勢必帶來相當衝擊。¹⁵但很顯然，ECFA的主其事者，包括中方在內都已注意到「兩岸經濟規模差異」的問題，¹⁶所以ECFA可能會造成經貿史上的一個特例，亦即簽完之後，台灣對待中國的進口產品，將會同時存在”WTO minus”（農產品為主、部分工業產品為輔）、”WTO normal”（部分農產品、部分工業產品）與”

WTO plus”（絕大部分工業產品）三種狀態。

其次，經貿講究互惠（reciprocity），¹⁷台灣如想要得到更多的中國市場，則依理本國市場相應也必須對中國更開放，但這會帶來更大幅度的（非自然）產業調整與就業衝擊。這部分是標準的「社會成本」且主要涉及所得重分配議題。

這一部分詳述如下。2008-2009全球金融危機此一事件，對ECFA也有推波助瀾之功。一來，從2000年起，中國（加香港）即已取代美國而成為台灣最大的出口市場，也是最大的貿易夥伴，所以中國經濟快速成長此一因素即已構成吸引台灣或加速兩岸經濟整合的動力；二來，金融危機之後，中國依舊維持8%以上的經濟成長率，而美日等國經濟卻依然不振，則當會再度強化兩岸經貿關係（市場面）。

然而，成本必然與潛在利益相伴而生，上述經濟整合的好處也隱含有些成本必須付出（尤其是所得分配問題），從而成為兩岸經濟整合的限制因素。加上兩岸關係非常敏感，這些限制因素更容易與政治考慮緊密結合。

雖然近年來台灣的所得分配惡化也可能來自於全球化或技術進步等，但兩岸經貿加強來往之後，由於「要素價格均等化」（factor price equalization）的原理，¹⁸基本上應會

10. ECFA早收清單台灣實拿約300項大陸約百項，兩岸網記者劉曉霞台北，2010.03.01, <http://news.cnyes.com/content/20100301/KC7K8GIK0W5B.shtml>

11. 比如不同行業與技能的勞工彼此替代彈性，或廠商投資區位是否因此改變甚至外移等。

12. 比如前揭中經院（2009）評估ECFA可讓台灣因此淨增加25.7至26.3萬就業人口，另勞委會研判就業人數可淨增加10.5至12.5萬人。至於反對陣營則認為保守估計將導致傳統產業23萬人失業。

13. 由於兩岸先後入會（WTO）時並未援引互不適用或排除條款（non-application）——係指WTO會員由於政治面或經濟面之因素認為彼此不適合履行在WTO下義務之條款——，所以目前台灣作法可能未符WTO規範，然而兩岸任何一方其實仍有權利可援引此一條款。唯排除條款之引用需具有全面性，一旦援引無疑會使兩岸經貿關係不進反退。引自劉大年（2000）。〈兩岸加入WTO經貿問題之分析〉，收錄於「WTO架構下兩岸經貿關係研討會實錄」，頁192-204，主辦單位：財團法人孫運璿學術基金會暨台灣經濟學會。

14. 其中農、工產品分別約有873與1,378餘項，至於台灣已開放中國進口的農產品項目有1,427餘項，工業產品則有6,958項，這些部分基本上乃同於WTO的一般會員待遇。詳國貿局「開放大陸農、工產品進口項目統計表」（資料截止日期：2010.2.1）。

15. 禁止產品進口等同於關稅稅率無限大，而開放進口等於是將無限大的產品關稅降到一般WTO最惠國待遇（MFN）的關稅稅率，至於ECFA一般而言則是零關稅。

16. 溫家寶：兩岸經濟規模不同大陸可「讓利」，<http://www.udn.com/2010/2/28/NEWS/MAINLAND/BREAKINGNEWS4/5444308.shtml>

17. 互惠是國與國之間形成商業關係的基礎，在經貿談判上的操作意義通常則指彼此讓步（concession），亦即透過保護主義的思維來完成自由貿易的目的，可藉以限制「搭便車」（free-riding）行為，並酬報經貿自由化，詳Finger, J.M. and L. A. Winters. 2002. "Reciprocity in the WTO" in Development, Trade, and the WTO: A Handbook. Eds. B. Hoekman, A. Mattoo, and P. English. The World Bank. Washington, D.C.

18. 絕對的要素價格均等化卻必須在很多嚴格的條件下同時成立，極不穩定，所以詮釋上必須相當小心。詳O'Rourke, Kevin H. 2008. "factor price equalization (historical trends)." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 16 March 2010 <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_F000322> doi:10.1057/9780230226203.0544. 此外，經濟整合仍有包括市場分工更徹底（專業化）與規模經濟等潛在利益，單看要素價格均等化仍不足以決定整合是否有利。

不利於台灣的內部所得分配，包括以實質薪資下降或失業的形式出現。問題在於，目前台灣政府的財政能力卻嚴重不足，以國民租稅負擔率（賦稅收入/GDP）來加以衡量，近年來皆不到14%。¹⁹而嚴重偏低的政府財政能力也意味著比較無力照顧因ECFA而產生的輸家。

話說回來，台灣如想透過ECFA「多拿、少給」或仰望中方「讓利」，不想跟中國「互惠」，則長期而言必須付出代價。最便宜的是經貿代價，因被中國優惠而獲得市場，也意謂著台灣的廠商可局部免於國際市場競爭，但這可能導致台灣經濟日益衰弱，唯「中國保母」是賴；最昂貴的當然是政治代價，依賴日深以後造成自主權、甚至主權（名目權威與實質控制）的流失。

而一個聲稱將兼顧「WTO規範」並具有「兩岸特色」的ECFA，如何解決台灣此一倚向WTO規範，亦即互惠怕衝擊太大，但偏向兩岸特色或「多拿、少給」又唯恐未必符合WTO規範，甚至引發國人疑慮的三難困境，勢必對主其事者構成嚴厲考驗。

最後，在台灣未能跟東協、遑論美日等重要經貿夥伴簽署FTA的情況下，ECFA對台灣的效果可能另需評量。主要原因在於如果台灣只能跟中國簽ECFA，而繼續受阻於中國而無法跟東協國家簽署FTA，則中國將成為台灣的「軸心」（hub），而台灣將成為邊緣（spoke），比如原本做兩岸布局且可留在台灣的部分產業，理性計算後應會增加其在中國的生產線，甚至乾脆外移到中國，因為屆時在中國生產再出口得以享受的零關稅地區更多，特別是在兩岸簽署ECFA之後更有利於台商到對岸設廠然後把產品回銷台灣。²⁰此種結果固然對企業的跨區佈局有利，但對部分台灣的勞工恐怕將有失業的疑慮。

（三）經濟戰略層次（突破邊緣化）

ECFA跟一般的FTA一樣，同時具有經貿政策與經濟戰略（economic statecraft）的意涵，兩者息息相關。經濟戰略尤指一國政府「藉由經濟手段來達到經濟目標或非經濟目標」（Steil and Litan, 2006），而相對於泛綠陣營對北京「以經促統」的高度敏感，以及絲毫不容許兩岸之間存在任何主權重疊的暗示，所以較難算計，北京對泛藍的策略空間（甚至容許短期不利以換取長期利益）的確較大。以ECFA為例，北京也會適當考慮台灣內部民主選舉因素，所以不會為難台灣仍然禁止部分中國農產品的進口，雖然仍會對其他工業產品盡量要求互惠此一原則。

此外，經濟戰略的另一管道則是透過東亞區域主義盛行而台灣屢被排除在外此一形勢與佈局，誘迫²¹台灣當局主動要求簽署ECFA。事實上，北京對馬政府的「ECFA之後將有助於台灣對外簽署FTA此一訴求」並不以為然。²²一來，前揭胡二點僅提到「有利於探討兩岸經濟共同發展同亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑」，並未意味著支持、甚至同意台灣可和美日東協等重要經貿夥伴簽署FTA；二來，即使ECFA順利完成簽署，台灣能否和其他國家簽署FTA仍有許多變數，包括北京對馬政府2012年及以後總統大選的勝選評估，以及美日各國與東協自身的利害關係考慮等。而一旦屆時台灣未能如願跟重要經貿夥伴締結FTA，則一方面馬政府將讓台灣人民對突破經貿邊緣化的高度期待落空，另一方面北京也很可能因此成為代罪羔羊而不利於未來兩岸關係的持續與和平進展。

總的來說，ECFA是否順利完成簽署，也當與主其事者能否妥為處理上述三大爭議密切相關。■

19. 不僅遠低於歐美等國，也不及東亞的日中韓各國。以2008年為13.9%，2009年甚至降成12.2%，詳「重要經社指標速報」，台灣主計處，見於<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/031517385171.xls>

20. 趙文衡曾以機械業為例對此概念做出精彩闡釋。詳「台灣必須與東協簽訂FTA」，蘋果日報，2009.10.27。參見http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32045917/IssueID/20091027

21. 誘迫指正面誘因（市場）與負面脅迫（被邊緣化）同時具備；脅迫（coercion）尚有選擇，至於強制（imposition）則別無選擇。而無論是脅迫或強制因干預自由選擇所以都會降低國家整體福利，詳Krasner, S.D. 1999. Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton University Press.

22. 發言一向頗具指標意義的中國社科院台灣所所長余克禮即曾明確指出，「兩岸一旦簽訂ECFA，並不意味台灣今後和其他國家建立經濟關係就由此搞定。他直言兩岸完成ECFA，是可以為台灣和東盟國家的經濟合作創造有利條件，但並不同於台灣從此可以加入東盟及其相關組織。」引自「ECFA成局快則今年，慢則明年」，工商時報，2009.10.28.

焦點

歐巴馬對台軍售決策特點

蔡明彥

中興大學國際政治研究所教授兼所長



◎美台軍售引發中國威脅參與軍售之美國公司 / 圖為中國外交部發言人馬朝旭接受提問

自從歐巴馬（Barack Obama）總統在去（2009）年11月訪問中國後，各界都在猜測美國究竟會在何時宣佈擱置已久的對台軍售案？而軍售案的內容又會包括哪些軍備項目？今（2010）年1月29日，歐巴馬政府總算通知國會第一筆對台軍售案，價值64億美金，項目包括：60架黑鷹直升機、114枚愛國者三型飛彈系統、2艘鸚鵡級（Osprey class）獵雷艦、12枚魚叉（Harpoon）反艦飛彈以及用於提升指管系統的裝備。

美國對台軍售一直是個敏感的議題，牽涉到華府對台海兩岸的政治承諾：一是對北京有關「一個中國」的承諾；另一是對台灣有關維護台海安全的承諾。而這兩項承諾之

間最具有連動性、矛盾性與爭議性的，莫過於美國對台軍售問題。在過去，美台軍售問題一直是觀察台美中關係變化的重要指標，不僅軍售內容反映出台美中關係的變動趨勢，而且台美中三方對軍售的態度與反應，也會反過來影響三邊關係的後續發展。

這次美方宣佈對台軍售，在時機上，選擇在歐巴馬去年11月訪問中國之後、今年4月胡錦濤前往華府出席全球核子安全高峰會之前；在內容上，則未包括具有爭議性的F-16C/D戰機與潛艦評估案。初步觀察這次的軍售案，可將歐巴馬政府的對台軍售決策，歸納出幾項主要特點：

決策過程冗長謹慎

2008年10月，小布希（George W. Bush）政府在下台前，宣佈價值65億美金的7項對台軍售案，並且留給歐巴馬政府一些當時未處理、且具有爭議性的軍售項目，包括F-16C/D 戰機與潛艦評估案。歐巴馬政府上台後，對於是否出售台灣先進戰機與潛艦，一直沒有正式表態，引發外界對歐巴馬政府對台軍售立場的猜測。

各界關注美台軍售的原因，在於兩岸關係整體來說有所改善，而且美中關係在歐巴馬上台後也大致平穩，歐巴馬與胡錦濤在2009年的兩次會面中，宣佈兩國將發展所謂「21世紀積極合作全面的中美關係」與「應對共同挑戰的夥伴關係」。在歐巴馬高度重視美中合作的情況下，美方該如何處理美台關係，尤其是敏感的軍售問題，成為各界關注焦點。

在美國，不少人主張應該加強對台軍售，其主要立論在於目前兩岸關係雖已改善，但台海軍力卻快速失衡。不少美國智庫近期紛紛發表研究報告，表達對中國軍力擴張與台海軍力失衡的關切，包括：戰略與預算評估中心（Center for Strategic and Budgetary Assessments, CSBA）在今年1月11日發表《長期國防計畫：情勢、作戰概念與未來安全環境》（Defense Planning for the Long Haul: Scenarios, Operational Concepts, and the Future Security Environment）研究報告，評估未來十年國武力犯台的可能性；另外，尼克森中心（The Nixon Center）也在今年1月12日發表一篇名為《槍砲為和平》（Guns for Peace）的分析，認為對台軍售是美國不必捲入兩岸衝突的最佳辦法，唯有強化台灣防衛能力，才能確保台海問題和平解決。

但另一方面，歐巴馬政府相當希望加強美中在國際議題上的合作。在去年11月歐巴馬訪問中國後，胡錦濤計劃親自出席今年4月在華府召開的全球核子安全高峰會，並在今年內前往美國進行正式訪問。北京方面相當瞭解歐巴馬對於美中雙邊合作的期待，因

此在美台軍售問題上，中方自去年底以來，便一再透過媒體塑造一種中國堅決反對美國對台軍售的強硬立場。中國的外交系統多次警告，美國宣佈對台軍售將會嚴重衝擊美中雙邊關係。同時，解放軍系統也透過各種管道對外宣稱，一旦美國宣佈對台軍售，中方將對美國施以制裁和報復，包括暫緩美中軍事交流、制裁美國國防工業、或向美國潛在對手出售武器。

在北京的壓力下，歐巴馬政府的官員雖多次強調將持續遵守《台灣關係法》、維持對台軍售，但是對於何時宣佈軍售以及出售哪些武器給台灣，卻一直無法做成最後決定。如何在推展美中雙邊合作的同時，維持對台軍售承諾，讓歐巴馬政府宣佈軍售案的時間一再拖延，此一冗長的決策過程顯示，美方在評估美台軍售案時，相當在意來自北京的反應，考量因素也越來越複雜。

宣佈時機顧及美中互動

歐巴馬政府對軍售案的正式表態，出現在歐巴馬總統去年11月中國行之後。去年12月9日，美國國務院負責國防交易的代理副助理國務卿柯瓦奇（Robert Kovac）首度向路透社（Reuters）透露，美國政府有意提供新的軍售給台灣，其中包括柴油動力潛艦評估案與黑鷹直升機。美國國務院發言人克勞里（Philip Crowley）更在2010年1月5日對外表示，美國政府將根據《台灣關係法》，繼續提供台灣自我防衛所需的防禦物資與服務。1月6日深夜美國國防部宣佈，同意出售愛國者三型飛彈給台灣，價值9.68億美金。1月29日，歐巴馬政府進一步通知國會總額達64億美金的5項對台軍售案。

美方會選擇在此時機宣佈對台軍售，至少有兩方面的考量：

首先，歐巴馬在去年11月訪問中國時，向中方提出一系列的合作清單，當時便被美國主流媒體批評，歐巴馬對中國的期待太多。尤其美中領導人雖表達對諸多國際問題的合作意願，但雙方的合作卻一直沒有具體

成果。在去年12月召開的哥本哈根氣候變化會議中，中國結合新興工業國家，反對達成具體的氣候變化協議，立場與美國截然不同。在伊朗核武問題上，美國希望聯合國安理會對伊朗實施進一步制裁的提案，也未獲中國支持。美國官員認為目前安理會無法通過伊朗制裁案的主要障礙，不再是俄國，而是中國。

美國選在此時宣佈對台軍售，應有向中方表達不滿與不耐的用意，目的在讓北京瞭解如果中方不支持美方關切的利益，美國對中方關切的利益如美台軍售問題，也不會全然讓步。

此外，美方決定在今年1月宣佈對台軍售，除了考量國會會期之外，應該也在為北京「推遲」美中雙邊軍事交流預作準備。美國與中國原本預計在今年展開雙邊軍事高層互訪，包括解放軍總參謀長陳炳德將訪問美國、美國國防部長蓋茨（Robert Gates）、美軍參謀長聯席會議主席穆倫（Mike Mullen）也將訪問中國。在歐巴馬政府宣佈對台軍售案後，北京隨即在1月30日宣布四項反制措施，包括：一、「暫停」兩軍計劃內有關互訪安排；二、「推遲」中美兩軍部分交往專案；三、「推遲」雙方擬於近期舉行的中美副部長級戰略安全、軍控與防擴散等磋商；四、將對參與售台武器美國公司實施制裁。

既然是「暫停」與「推遲」，意謂北京應該會在數個月之內恢復美中軍事交流。以2008年10月小布希政府宣布對台軍售案為例，中國雖然宣布暫停美中軍事交流，但在經過數月後，雙方仍在2009年2月下旬恢復兩國間的防務磋商機制。依照此一前例判斷，歐巴馬政府在今年1月29日宣佈對台軍售案，美中雙方仍有機會在今年內重新恢復兩軍交往，如此一來，兩國之間的軍事交流應不至於在2010年留下空白。

截至目前為止，中國對美國提出的四項反制措施，主要仍限定在「軍事層面」，並沒有嚴重地衝擊雙方在經貿或外交領域的互動。接下來的觀察指標，就要看胡錦濤是否會拒絕出席4月在華府召開的全球核子安全

高峰會，或是「推遲」原訂今年內對美國進行正式訪問的計畫。

軍售內容排除爭議性項目

美國不論由誰擔任總統，應該都不會全面停止對台軍售，因為這樣的作法會造成兩方面的嚴重後果：

在政治上，終止對台軍售意謂美國不再遵守《台灣關係法》，並且放棄協助台灣防範中國軍事攻擊的承諾。

在戰略上，終止對台軍售代表美國向中國示弱，一旦美國在中國的外交壓力下，放棄對民主台灣的承諾，美國在東亞地區的領導地位勢必受到嚴重衝擊。

既然美國不會全面停止對台軍售，接下來的問題是：美國應該賣什麼武器給台灣？這次歐巴馬政府宣佈的對台軍售案，金額雖高達64億美金，但仔細觀察軍售內容，可發現這次的軍售案宛如2008年10月軍售案的延伸版，並未有令人「意外」的武器項目。

在飛彈防禦部分，這次歐巴馬政府宣佈提供台灣愛國者三型飛彈，原已包括在2008年10月小布希政府所宣佈的7項對台售案之中。當時小布希便宣佈將出售台灣330枚愛國者三型防空飛彈及4套發射平台與相關設備，價值31億美金。歐巴馬政府將愛國者三型飛彈列入此次的對台軍售清單，只是宣佈「舊」案的新進度。

另外，歐巴馬政府同意出售台灣的黑鷹直昇機，則是屬於後勤支援裝備，在去年8月台灣發生莫拉克風災後，美方便已表達出售意願。至於其他軍售項目，大多為過去曾經賣給台灣的武器（如魚叉飛彈、指管系統），或是不具爭議性的裝備（如掃雷艦）。

歐巴馬政府的對台軍售案，反映出美方的折衷考量，一方面必須依照《台灣關係法》，維持對台軍售的政治承諾，另一方面又不能過度刺激北京。因此，歐巴馬政府在拖延許久之後，雖然宣佈任內第一筆對台軍售案，維持美方協助對台灣防衛的承諾，但

也排除F-16C/D戰機與潛艦銷售案，避免宣佈任何具有「爭議性」的裝備給台灣，防止過度刺激北京，以便讓軍售案的後續效應控制在可管理的範圍之內。

美中已建立防止軍售爭議升高的互動模式？

美國在兩岸問題上，一來要遵循「一個中國」政策，二來要根據《台灣關係法》，提供台灣防衛性武器。隨著中國國力與影響力的提升，美國必須提出一套能在兩岸關係中維持平衡的作法。長期以來，美台軍售問題一直是美中關係的主要爭議之一，美中雙方爲了管理這項爭議，似乎已經發展出一種防止爭議升高的「互動」模式。

例如：歐巴馬政府在軍售案中，並未同意出售台灣F-16C/D與潛艦這類具有爭議性的武器，而北京目前宣布的反制動作，也僅止於「暫緩」和「推遲」雙邊軍事交流，並未波及美中雙方在其他領域的合作。不論歐巴馬政府在事前有無針對軍售問題和北京方面進行溝通，截至目前爲止，北京的反應大多在華府的預料之內。

早在軍售案宣佈之前，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）便指出：「美中關係將進入成熟的階段，會更爲積極、互助以及全面。儘管在一些議題上兩國存在不同的意見，但不至於令雙邊關係發展脫離軌道。」美國國防部長蓋茨（Robert Gates）也在今年2月2日表示，希望未來美中兩軍關係可以免受兩國政治關係起伏的影響，即便兩軍關係真的出現低潮，應該也是暫時的，雙方應能很快恢復並且加強關係。根據美國學者葛來儀（Bonnie S. Glaser）在今年1月12日提出的分析，北京因美台軍售問題取消美中軍事交流與對話，時間應該不會超過6個月。

不論華府與北京，都以相當謹慎的態度，在看待並處理美台軍售問題。值得台灣注意的是，在美中設法防止軍售爭議升高的情況下，美台軍售是否不再是影響美中整體關係發展的重大議題，也不再是美國在中國

與台灣之間做出戰略選擇的指標性議題？在美國不出售所謂「爭議性」武器給台灣的情況下，未來的美台軍事合作關係是否徒具象徵意義，不具實質意義？相關問題或許是接下來台灣在評估美台軍售關係時，必須思考的重點。■

焦點

台灣空防、「危機」倒數

蘇紫雲

淡江大學國際戰略所博士生

美國「國防情報局」(Defense Intelligence Agency)於2月16日公布「台灣空防情勢」(The status of Taiwan's Air Defenses)，直言我國的空軍、防空部隊、基礎設施防護能力恐不堪一擊。

類似的台灣防空能力評估報告，美國防部會定期向國會提出，但今年度的報告可說是最令人矚目的。除了介於前國安會秘書長蘇起下台、F-16C/D購案爭議等時間點外，更是由於近十年來，中國空軍戰力、裝備循序更新，但台灣空軍戰力卻幾乎原地打轉！加上台灣國防部於3月8日釋出我方僅F-16戰機略暫優勢、台灣IDF研發團隊協助韓國成功開發的教練機打算回消台灣等情資，從戰略態勢、台灣軍備整備政策等環節都出現問題。彼長我消情況下，台海軍情的確嚴峻！

馬政府需面對真相

此一公開版(unclassified)報告的篇幅極為簡短，含表格在內全部只有六頁。主要內容分為概論、防空兵力簡介、表格三大部分。採取條列方式對台灣的防空能力進行評析，包括總體狀況、能力評估、威脅來源、防空設施、防空兵力、武器系統等方面一一列舉。

雖受限公開版本無法揭露機密訊息，但在字裡行間仍可嗅出若干美方的擔憂。在美軍的觀點看來，台灣主要的空防威脅來自中國解放軍的彈道飛彈、巡弋飛彈、第三/四代的新式戰機。弱點則在於機場缺乏適當的防護能力，遭到中國飛彈襲擊時，跑道的應急修護能力不足，將使戰機無法起飛接戰。

同時，台灣空軍雖有400架戰機，但面臨裝備上的敵人，也就是後勤問題。F-



◎幻象機被空防情勢報告警告妥善率不佳 / 圖為新竹基地幻象機群

16A/B 的戰力逐漸不足，升級計畫尚在未定之天；國造IDF的航程、武器載量有限使戰力不足，但升級計畫舉棋不定；幻象機隊是維修保養昂貴、料件取得不易造成妥善率不佳；F5/F 機隊則面臨壽限將至的問題。

地面防空兵力部分，台灣主力為國造天弓I/II 型飛彈計有6個陣地、500枚備彈。美製「愛國者II」改型，3陣地、備彈200枚。改良型鷹式飛彈4個陣地、備彈375枚。以及其他將近兩千枚的短程防空飛彈。

值得注意的是，報告中列舉我海軍擁有的防空飛彈僅有標準I型97枚、標準II型148枚，美方雖為指明此為弱點，但卻突顯海軍艦隊缺乏持久防空戰力的弱點。

台美政軍關係微妙

解析此份報告，在分析軍事意義先，我們不妨可先由上層結構的戰略面觀察，或可發覺台美間政軍關係的微妙變動及意義。一般以為，美軍方公布此一報告，是要為F-16C/D戰機的軍購案鋪路，提供美國會施壓歐巴馬政府核准出售戰機給台灣。

但由另一角度解讀，這份報告是美國防情報局在今年(10年)1月21日就已完成，但拖至2月16日才發佈，距離台灣前國安會秘書長蘇起宣布辭職的2月11日僅相差五日，其中奧妙的連動性費人疑猜。眾所周知，蘇起下台一般被視為「美牛」事件負責，然而真正的導火線應該是其被外界視為親中的立場，以及對國防事務外行充內行導致馬政府軍文關係緊張對立，終使馬英九撤換蘇起修補台美信任、以及馬政權與軍方的關係。

在台美互信方面，蘇起在立委時期便以反對軍購活躍馬團隊，其主張「水雷、直昇機、快乾水泥」以取代愛國者飛彈、潛艦等軍購計畫，被視為代表性謬論。因此蘇起就任國安會秘書長後，雖三番兩次否定昨日之我強調軍購的必要，且多次赴美「爭取支持」，但美方對其反軍購的屬性早已訂調，因此國內外皆有馬團隊「消極建軍」的評議，加上馬政府親中，甚至被譏為「親共非親中」的政策，在在都嚴重傷害台美的信任關係！在此一情勢下，F-16C/D購案遭美國白宮擋下，僅同意愛國者III型、就是被視為小布希政府軍售案的延續而已。

回頭看台灣國內情勢，馬團隊取得執政後，蘇起與幕僚一舉顛覆軍界、學界的普遍共識，主張防衛台灣應放棄海空軍的投資，等同回歸大陸軍主義。進而藉由美國單一學者看法的「莫瑞報告」打壓國防部，並積極主導「全募兵制」進程，介入情報體系人事運作。同時期，軍中大舉調查所謂「買官案」，對軍人極盡羞辱之能事，被視為對堅守國防專業、不奉馬政府號令之整肅。甚至造成前金防部司令陸小榮投書媒體不惜辭職捍衛長官清白，出現台灣前敵指揮官向政府嗆聲的史無前例現象！

在國內外情勢交逼下，美方扣住F-16C/D軍售計畫，而在蘇起下台後立刻端出台海空防報告，非僅是巧合，更是美政府如何定位馬政府的重要指標。

中國空權攻防兼備

回到軍事戰略的層面，此份報告的重點

之一在於指出中國解放軍制空能力的大幅增強，已非吳下阿蒙，其戰略也由於實力增長因此由「本土防空」走向「攻防兼備」。一般說來，摒除守勢的防空飛彈部隊外，攻勢制空戰力除了航空兵力外，藉由地地飛彈兵力打擊敵方機場所發揮的「以陸制空」也是爭奪空權的重要手段。經典戰例就是以色列空軍在「六日戰爭」中將阿拉伯空軍壓制在地面從而獲取壓倒性空優的事實。

讓人擔憂的是，中國在航空兵力、飛彈兵力都獲得大幅增加，對台灣空防造成重壓。中國空軍所擁有的俄製Su-27/30、國產殲擊十一、殲擊十、殲八戰機為空優作戰的主力機種，總數推估已達到400架之譜。其他較新式的攻擊/轟炸機隊也有近300架的數量。二砲的M族飛彈約達1千5百枚、高精度的巡弋飛彈也推估已有2百枚服役，這些攻勢兵力構成對台灣制空權的第一線打擊力量。

對台制空作戰的節奏，合理評估應為「彈機機彈」方式進行。制空權開打先由二砲飛彈展開，針對台灣機場、防空陣地、雷達陣地等計約30個主要的「防空基礎設施」(air and air defense infrastructures)進行飛彈飽和攻擊，藉以癱瘓/軟化台灣空防力量，接著空優戰機與攻擊機隊採梯次方式進一步掃蕩，將少數升空的防衛戰機擊落維持空優，藉攻擊機的精準導引彈藥將台灣剩餘的防空設施徹底剷除，並摧毀各機場/防空陣地的修復行動！以完全掌握台灣制空權，再慢慢壓制、收拾台灣的陸海軍。此種藉由地地飛彈突防、再藉由戰機擴大戰果的制空作戰方式，將是中國掀起侵台行動必然採取的作為，也是台灣空防面對的最直接威脅。

台灣防空 戰力老化

相較於中國空軍戰力的大幅躍進，台灣空防近年來的進步相當有限，主力空優戰機在21世紀後的十年間，沒有再增加任何一架新機！在這十年間新增的防空力量，主要為引進早期預警雷達、AIM-120空對空飛彈、自主研發的「天劍」II型空對空飛彈。相較

於中國逐年汰換老舊機種，殲十剛編入戰鬥序列，更新一代戰機就已投入研發的作為而言，台灣對於防空作戰的投入著實令人捏把冷汗。

如文前所述，台灣的主力空優機種，F-16機隊、IDF機隊、幻象機隊都已經是上世紀90年代中期引進，機齡逐漸老化不說，其所運用的科技基本皆為上世紀80年代所研發，也就是將近30年前的電子技術！儘管西方戰機在整體性能上居領先地位，但面對中國這些採用新技術的戰機還能享有多久的優勢，是台灣必須嚴肅面對的課題。白話點說，面對中國新研發戰機所採用的現代電子技術，其窘境就如同類比式行動電話（黑金剛）與數位行動電話（2G/3G）的差異一般，在體質上就有先天上的落差。

也因此，民進黨執政期間的主要軍購案遭在野的國民黨阻擋八年情況下，台灣的建軍備戰至今已等於原地空轉十年！依照美國國防情報局此一報告推估，即便台灣採購的「愛國者」III、國產的「天弓」III型能夠順利到加入國軍防空序列，也將是2014年之時，遑論各主力機隊的更新計畫都還是空中樓閣！報告不客氣的指出，F-16A/B 戰力逐漸落伍、IDF戰力有限、幻象機隊妥善率不足，這些都將是台灣面對中國空中攻擊時的頭痛之處。

再加上中國地地飛彈的打擊能力，無異使台灣的防空問題雪上加霜。各機場、防空飛彈陣地、雷達站的防護力與戰損復原能量極為有限，都可能在中國發動第一擊後就掛點！任中國戰機來去自如，取得關鍵的戰略制空權。

面對此種空防威脅的新情勢，台灣勢必認真思考新的防衛思維，方能有機會追回過去十年間空防戰備的虛擲歲月，避免台海戰略天平完全向中國傾斜。

以陸制空扭轉劣勢

台灣屬於相對國防資源有限的國家，因此要能在中國質量優勢的軍事威脅下打贏防

衛作戰，就必須有全新的戰略思維。特別是對海空軍而言。由於台灣海峽的地理寬度不足，且在現代軍事技術日益進步的條件下，其空間距離所能提供的防衛屏障也就相對的縮小。

以空防縱深來看，現代戰機即使以巡航速度推進，約可在十五~二十分鐘抵達海峽對岸，若以戰鬥速度前進則時間將更形縮短。另一方面台灣本島的幅員面積也十分狹小，毫無有效的縱深可言，因此將軍事防衛線向外推進便成爲唯一可行的方法。所謂的「外向縱深」並非將防線作爲邊疆的前緣，或在其後方作戰，而是用它作爲防衛的「基線」（base line）

同樣的，台灣中國東南沿海距台250海浬內，對台灣威脅最大機場計13處，而估計各機場「飽和容機量」，約可容納戰機2,300架左右。因此，若思考確保台灣生存所需的制空權，未來在戰爭爆發時，就必須考慮壓制中國境內的軍事目標。

而必要採取的手段包括：（1）建立中長程火力投射能力：由巡弋飛彈、距外陸攻飛彈(Stand-off Land Attack Missile, SLAM)、彈道飛彈等中長程打擊武器構成打擊戰力；（2）攻擊目標應爲中國的機場、C4I系統、雷達站、固定或機動飛彈發射點、後勤補給點、交通隘道、海軍基地…等定爲主要的打擊對象，以符合我國有限的國防資源。

透過外向縱深防禦的戰略規劃，除了可減輕國軍本土防空的負擔、填補機場修復時的戰力空隙外，在戰略上更可迫使中國龐大的國防資源增加對防禦事務的投資，如此，我軍所擔負的壓力將大爲減輕，增加我軍的獲勝公算。總的說來，外向縱深防禦概念的建立，不僅可以彌補我國在地理縱深上不足的缺點，更可將國軍未來擁有的長程打擊火力作整合性的配套運用，對提升我方的整體戰力具有積極的意義。

防空戰力亟需重整再造

持平來說，由地緣戰略的角度思考，台

新社會政策雙月刊

灣屬於標準的海洋國家，在防衛設計的規劃上，台灣確認空防、海防重於陸上防衛的優先順序應無疑義，而台灣近十年的重大軍購案，雖以海空裝備為大宗，然而充其量只能說是裝備更新，並非計畫性的採購。

因此落實在建軍政策上，除應儘速調整三軍兵力之結構外，在軍備獲得的政策管理部分，具備下列特性的武器裝備或可考量為優先購置項目

- A.高存活能力：可防敵第一擊即全面剝奪我軍戰力，增加反擊或「第二擊」能力。如垂直 / 短場起降戰機等。
- B.長程打擊能力：可打擊敵戰線後方指管補給、或第二梯隊進行面攻擊。如彈道飛彈、機動砲兵火箭等。
- C.精密打擊能力：可對敵縱深目標、軍民混合目標、進行精密的點攻擊。如巡弋飛彈、精準攻擊彈藥。
- D.高附加價值：除原設計之任務用途外，具備極佳之任務彈性。如無人飛行載具(UAV)、戰場管理(BM)系統……等。

我國唯有客觀地認知台灣客觀的地緣條件與戰場環境，並在兵力整建政策上全盤革新，排定建軍的優先順序，才能使我國有限的國防資源發揮最大的作戰效益。也唯有強化海空力量與境外作戰能力，才能確保生存所需的制空權，進而使我國能在區域內扮演積極的和平維護者的角色。■

焦點

台灣廢除死刑的配套措施

林欣怡
廢除死刑推動聯盟執行長



◎要不要廢除死刑在台灣仍無共識 / 圖為因廢除死刑言論辭職的前法務部長王清峰，離開法務部時向員工揮手道別

風暴抑或轉機…

3月11日晚間，法務部長王清峰戲劇性的被迫宣佈辭職，她的下台為台灣是否能繼續維持第五年的停止死刑執行，劃下了一個大問號。

誰會是接任的法務部長馬上成為新聞焦點。雖然馬英九總統和吳敦義行政院長都表示廢除死刑是一個「長遠」的目標，但是對於現在已經定讞的44位死刑犯應該要「依法行政」。廢除死刑推動聯盟一再表示，「依法行政」不一定是「依法執行」¹，依照刑事訴訟法的規定及立法院於前年（2009年）三月通過的公民與政治權利國際公約（ICCPR），「依法不執行」才應該是法務部長應有的態度。可惜在「政治」的考量下，這樣的想法並非主流。

3月22日，新法務部長上一會勇夫，一個似乎以「能否殺人」為標準而被任命的法務部長。同一天他對媒體的表示，台灣是否廢除死刑還需要多聽民意，才会有結論。由王清峰部長所成立的「法務部逐步廢除死刑研究推動小組」依照原定計畫於第二天開會，但是否能繼續運作，或者是小組的目標是否會改變，媒體都不表樂觀。

我也是法務部廢除死刑研究推動小組的27位成員之一，出乎意料在當天的會議中，沒有人認為小組應該改變任務目標。最後決議全部都認為應該要以廢除死刑為目標提出配套方案。這樣的結論也在3月24日的法務部新聞稿中被公佈²，意味著法務部長的認同。同時法務部也提出正式的政策說明：逐步廢除死刑的政策不變，但廢除死刑前，死刑的執行必須要依法執行。

1.廢除死刑推動聯盟2010年3月10日新聞聲明：<http://www.taedp.org.tw/index.php?load=read&id=631>

2.法務部「逐步廢除死刑研究推動小組」第一次會議結論說明：<http://www.moj.gov.tw/public/Data/032318529177.pdf>

我們雖然一再的希望告訴社會大眾和法務部，停止死刑執行是邁向廢除死刑的第一步，聯合國2007年和2008年的大會都通過這樣的決議，今年也將再次通過全球停止死刑的決議，台灣不應該走回頭路；而包括世界反死刑聯盟WCADP、國際特赦組織AI、亞洲反死刑網絡ADPAN³和國際人權聯盟FIDH也都陸續的發表公開信或者聲明支持台灣的廢除死刑運動，但似乎依然無法扭轉政府的態度。

因此，現在面臨的困難就是44位死刑犯面臨的立即被執行的危險。廢死聯盟和律師團將會盡一切努力，窮盡任何法律救濟手段，避免死刑執行的發生。

這一次的風暴，很多人都視之為台灣廢除死刑運動的大挫敗，但廢除死刑推動聯盟不這樣認為。首先，這次的風暴引起了對死刑存廢的討論，一些情緒性的謾罵當然有，但更多的是理性的對話，我們也認知到，與社會大眾對話重要性。其次，台灣看來更關注到受害者家屬的聲音和要求國家負起保護責任。這點和廢除死刑推動聯盟的想法一致。在加害者和受害者之間，國家應該做的更多，而非都推給「死刑」。再來，雖然不能立即的廢除死刑，但減少死刑適用和修改法律讓司法判處死刑的程序更嚴謹也成為共識。過往廢死聯盟對於台灣司法程序的批評和修法要求，也希望能夠得到立法院善意的回應。

廢死軌跡

台灣廢除死刑的政策，並非一夕之間形成，而是有其軌跡。2000年陳水扁當選總統

就任前，拜會天主教單國璽樞機主教，第一次明確表示台灣將逐步走上廢止死刑的方向；2001年當時的法務部長陳定南也於就任週年的記者會上正式宣誓，台灣三年內要完成廢除死刑的目標；民進黨也推動簽署兩國國際公約和人權法⁴；2006年底，台灣廢除了所有絕對死刑條文。

2008年馬英九總統上任，任命了就職前就表明反對死刑立場的王清峰部長，馬總統在多次的公開場合也對王部長反死刑及推動廢死的政策表示讚賞；2009年在國民黨立委的主導下，立法院通過兩國際公約及兩公約施行法，其中ICCPR第六條的規定除了限縮死刑的適用、課以國家義務，並且也明確表明即便不能立即廢除死刑，都應繼續朝向廢除死刑而努力⁵，施行法於同年國際人權日生效。11月份的時候，法務部也開始籌組設立「逐步廢除死刑研究推動小組」，這個小組除了官方代表之外，也邀請跨領域的學者專家以及民間代表，希望可以規劃廢除死刑的相關方案，以配套措施作為和社會大眾對話的基礎。今年一月份時完全確認小組委員名單，同時也設定了3月23日要召開第一次會議。

這是一個被Roger Hood教授稱之為很沒有邏輯的狀況⁶。逐步廢除死刑的政策是在民進黨執政的2001年開始，國民黨上台後也持續，同時兩黨都支持通過兩國際公約，意味著確認廢除死刑是國家目標，也必須有一定的措施朝廢除死刑目標前進，王清峰部長在上任前就表明反對死刑，當她被任命，甚至開始進行改革及更進一步宣誓落實國民黨兩黨的政策以及自己的信念—廢除死刑，卻因此而下台。

3.廢死聯盟20100318新聞稿：台灣死刑存廢爭議 引起國際關注<http://www.taedp.org.tw/index.php?load=read&id=647>

4.2002年12月31日立法院三讀通過兩國際公約，公民與政治權利國際公約ICCPR和經濟社會文化權利國際公約ICESCR，但卻因為國民黨保留了其中第一條（民族自決）和第六條（生命權），因此民進黨進而提出復議案，直至2007年立委任期結束都沒有處理。

5.公民與政治權利國際公約第六條：

一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。

二、凡未廢除死刑之國家，非犯情節重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人罪公約不抵觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。

三、生命之剝奪構成殘害人罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人罪公約規定所負之任何義務。

四、受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。

五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷孕婦女被判死刑，不得執行其刑。

六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

6.羅吉爾·胡德（Roger Hood）教授是國際知名的犯罪學專家，他長期擔任聯合國顧問，專責為聯合國秘書長每五年發表一次的世界死刑概況報告提供意見。他接受Taipei Times的採訪，發表在3月29日的報紙上，ANALYSIS: Taiwan urged to rethink resumption of death penalty（<http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2010/03/29/2003469219>）

廢除死刑推動聯盟的想法

廢除死刑推動聯盟於2003年成立，當時聯盟名稱爲「替代死刑推動聯盟」（簡稱替死盟），因爲我們認爲要讓社會大眾知道，廢除死刑不是放壞人滿街走危害大家的安全，而是要提出替代死刑但同樣能滿足大家「安全感」的措施。不過，我們也發現，要找出一個完美「替代死刑」方案反而成爲政府在廢除死刑的目標上沒有進度的藉口，似乎沒有方案，就甚麼都不能做。替代死刑的方案或廢除死刑的配套措施不會自己水到渠成，政府必須要試著提出可能方案、試著和社會大眾溝通、試著修正改進，才會有一個合適台灣方案出來。因此在2005年底的年度規劃會議上，經過激烈的討論後決定將名稱改成「廢除死刑推動聯盟」，廢除死刑是目標，提出替代死刑的措施是達成目標的必經過程。

2008年底，我們和德國在台協會合辦「死刑存廢的新思維」研討會，也是基於這樣的想法。「德國當初廢除死刑有其特殊的歷史原因，所以無法以他們的經驗告訴台灣該如何廢除死刑，但是，德國已經有50多年（1949年廢除死刑）沒有死刑，所以可以和我們分享德國的經驗：他們如何生活在一個沒有死刑的社會，尤其是在社會安全以及被害人保護的議題上，還有，如果要廢除死刑，什麼樣的方式是比較好的，在監獄的管理上要如何配合？」⁷

以下，筆者將簡介目前廢死聯盟認爲要談廢除死刑應有的配套措施和初步的想法，也希望多聽聽不同的意見。

犯罪被害人保護

談廢除死刑最時常遇到的質疑是「沒有死刑，那被害者家屬該怎麼辦？」我想，先

要釐清並不是所有的被害者家屬都要求死刑，死刑存廢是國家的刑事政策，當然要尊重被害者的意見，但是它不該是唯一意見，「犯罪行爲的被害人是一種高度個別化的過程，任何將『被害人想要什麼』概括化的想法，都是粗糙的錯誤評估⁸」同時，不管要不要廢除死刑，被害人的保護不足、需要加強是所有人的共識。因此，或許我們不能將它視之爲廢除死刑的「配套措施」，但卻是不能不談的重要面向。

在往下談到我們認爲的被害人保護的具體措施前，必須要提到「修復式正義」（Restorative Justice）這樣的概念。「在倡導修復式正義理論的這些學者看來，如果司法是社會解決衝突的最後手段，那麼它負有責任使用最少暴力，來達致社會的和平與正義。判人死刑而不是監禁，一來違反了使用最少暴力的要求，二來這等於宣佈司法調解的途徑無效，在這裡，導致犯罪的社會衝突並沒有獲得解決，罪犯沒有被要求積極負起責任，受害者的損失沒有獲得賠償，而受損害的社群關係也沒有得以修復⁹」。廢死聯盟可能無法擔任第一線工作的角色，但我們希望至少可以促成社會討論並且繼續行動，讓被害人的真正需求可以被看見。

在替死盟時期，我們提出的訴求是「要求法務部被害人保護協會針對死刑案件之被害人提出特別扶助方案¹⁰」。但隨著漸漸對這樣的議題了解，我們發現這樣的訴求太軟弱也不夠全面，犯罪被害人保護不能僅仰賴政府，更何況主責的犯罪被害人保協會層級太低，編制也太小，他們需要有更多的協助。

台灣目前的被害人保護措施的法律基礎主要是1998年開始施行的「犯罪被害人保護法」，「該法規範的內容有兩部份，一爲被害補償制度，另一爲其他被害人保護措施。而『犯罪被害人保護法』自實施以來，曾於

7. 瞿海源、林欣怡爲「死刑存廢的新思維」所寫的序：<http://www.taedp.org.tw/index.php?load=read&id=440>

8. 格爾德·德拉特（Gerd Delattre），「聚焦被害人～被害人援助之德國經驗」，收錄在「死刑存廢的新思維」一書，元照出版，第89頁。

9. 陳文珊，「從修復式正義看台灣死刑存廢問題」一文收錄在「也是越界」一書，第207頁。

10. 替代死刑推動聯盟的主要訴求（200412修正）：1.在死刑全面廢除前，籲請總統以赦免權阻止死刑執行，以契合人權立國的承諾；2.呼籲地院及高院法官放棄死刑判決；3.呼籲最高法院法官對於死刑判決案件一律發回更審；4.要求檢察官無論何罪名皆不求處死刑；5.要求法務部被害人保護協會針對死刑案件之被害人提出特別扶助方案；6.要求法務部全面檢討並修改「審核死刑案件執行實施要點」將(1)聲請再審或非常上訴，(2)監察院調查中，(3)聲請大法官釋憲者，皆列為停止執行死刑原因；7.要求法務部提出死刑修法時間表，並提出宣導計畫以說服、教育社會大眾廢除死刑；8.籲請立法院放棄對公民及政治權利國際公約第6條的保留，並儘速批准該公約，以限縮死刑刑罰範圍；9.修訂憲法時應明定不得設立死刑，明確保障生命權，確立人權立國理念

民國九十一年小幅修法，今年（民國九十八年）則是再度修法，此次修法在被害補償制度制方面，針對補償對象與基準、補償內容以及補償基金的設置上有所增修；至於在其他被害人保護措施方面則是增修擴大保護對象¹¹。

金錢的賠償對很多受害者來說是重要的支持，但依據犯保協會表示，「犯保協助受害者申請的補償金最高額只有兩百一十萬，但因殯葬費細項的審核、健保已補助主要醫療費、撫養費也需有未成年子女才能申請、精神慰撫金申請的個案不多等狀況下，實際獲得的賠償往往低於一百萬。¹²」，因此，我們非常認同盧映潔教授所提出來的，「我國未來若要對被害補償制度進行大刀闊斧的改革，最重要的應該針對給付內容與給付方式為變革，除了少數一次性費用(如喪葬補助)的給付外，應以被害人的基本生活照顧以及生理、心理復建為主要給付內容，而以年金制或津貼制之長期給付方式為之。¹³」

此外，心靈撫慰或者心理或精神諮商應該也是被害人家屬所最需要的。這個部份的工作除了促成政府應該要重視之外，從國外經驗看來，民間組織的活力和靈活應變的特質，通常才能將這樣的工作做到最好。例如德國的白環（der WeiBer Ring），1976年成立，主要的目的在協助犯罪被害人並且預防犯罪，目前會員人數已經超過六萬人，並且有420個分會，三千多位志工。這些志工在受過相當嚴謹的訓練之後，在正職員工的協助下成為第一線工作者，和被害人聯繫、陪伴、提供建議或者協助他們尋求各式的資源。而日本和美國也都有類似的犯保團體。

以台灣來說，除了官方的犯罪被害人保護協會之外，並沒有專門的民間團體從事犯保工作。我們知道有些宗教團體，例如基督教更生團契也關心這個議題，但它們同時也有其它主要任務，因此能夠投入的資源就相對有限；另外還有白曉燕基金會，也很關心被害人保護的議題，尤其是基金會的董事陳淑貞律師更是積極投入，不過也是限於人力

和資源有限的狀況下，只能比較從立法和倡議面著手；在廢死聯盟副召集人高涌誠律師的努力下，在他擔任台北律師公會秘書長任內，也促成了「犯罪被害人保護委員會」於2008年成立，並邀請陳淑貞律師擔任主委，希望能在犯保這個領域中，貢獻一份心力。最近也看到民間社會因為死刑存廢的問題而關切到被害人保護這個重要但在過往卻很少人投入的領域，我們真的希望這一股民間的聲音能持續下去，催生屬於台灣的「白環」出現。

此外，廢死聯盟也要拋出一個想法和大家討論，「犯罪被害人之訴訟參加制度」。很多被害者家屬他們不能夠接受的是：自己是法庭的「局外人」，在審判的過程中和其他人一樣只是個旁觀者的角色，而德國的訴訟參加制度是，若當事人願意，他可以用訴訟參加的方式參與審判過程，同時也擁有類似檢察官的權力，如調查證據聲請權、發問權、異議權以及獨立上訴權等訴訟權利，同時訴訟參加人也可以聘請律師，若無足夠的財力聘請律師，國家會予以扶助。廢死聯盟副召集人吳志光教授在2007年受邀參加由法務部和犯保協會所主辦的「從廢除死刑～談被害人的司法角色與權益」座談會時，就提出這樣的想法。他認為「我國本是採大陸法系之職權進行主義，但因近來引進英美法中所謂之『當事人進行主義』；由檢察官完全扮演控訴之角色，被害人之訴訟權利反之則相對被壓縮。但是不可諱言的，其實縱使讓被害人參與訴訟程序，亦不當然會造成當事人進行主義下訴訟程序之中斷，反之，若被害人積極參與而與被告間達成修補關係，對於訴訟反而有簡化之功能。¹⁴」這樣的想法還要更多的討論。

替代死刑的刑罰

若廢除死刑，那該用怎樣的刑罰來代替死刑？目前主流有兩種看法，一種是終身監禁不得假釋，一種是有假釋機會的無期徒刑。若以民意調查來看，以終身監禁不得假

11. 盧映潔，「犯罪被害人保護法修正之評析」，月旦法學雜誌第178期。

12. 人間福報，2010年3月20日「廢死難定論 高風險家庭需關懷」（<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?Unid=172624>）

13. 同註11

14. 吳志光，「德國犯罪被害人保護體系簡介—以犯罪被害人之訴訟參加制度為核心」，2007年11月29日「從廢除死刑～談被害人的司法角色與權益」座談會。

釋來替代死刑，則有53%的人同意廢除死刑¹⁵，這或許是最容易「達成共識」的死刑替代措施。不過，很多監所的管理人員會反對這樣的方案，因為沒有希望的人是無法「管理」的，而且它也違背了監獄和刑罰的目的：教育受刑人並協助其回歸社會。

依據法務部2007年委託研究「廢除死刑暨替代方案」，其中就提出以「特殊無期徒刑不受減刑條例與大赦的影響，同時它雖然也有假釋的可能，但是在假釋手續上將更為複雜，且在假釋門檻也將比一般無期徒刑更高（現行無期徒刑必須服刑滿二十五年方可假釋）¹⁶」。或許我們也可以看看大部份歐洲國家的做法，例如德國和法國，他們的終身監禁必須有假釋的機會，但採取非常嚴格的假釋審查，假釋的門檻非常的高，同時更著重在協助更生人回歸社會的努力上。

監獄改革也是重點

與替代死刑方案緊密關連的就是監獄改革。不管是有無假釋機會的終身監禁，意味著受刑人在監獄中都必須待上很長的一段時間，因此監獄的運作和管理就必須要隨之調整。過往監獄最被人所詬病的就是沒有教化功能，關在監獄裡面好像進入「犯罪研究所」學習犯罪知識。因此如何讓受刑人待在監獄中，能夠去除過去造成犯罪的原因，例如教育不足就提供教育、社會技能不足就提供工作訓練或者是因為精神或心理疾病原因所造成的犯罪就要著重治療，是非常重要的。

邁向廢除死刑前的相關修法

在廢除死刑前，還有一些修法的工作可以立即做到，總統府和行政院也表示，將會透過修法減少死刑的使用。死刑是剝奪生命權的處罰，我們認為在現行死刑制度還維持的狀況下，司法機關要為死刑判決時，應該以最嚴謹的正當法律程序行之。具體建議應該要修法：1. 死刑判決由合議庭一致決為之；2. 最高法院針對死刑案件開言詞辯論；3. 死刑案件第三審要律師強制辯護；4. 刑事

訴訟未針對量刑程序做證據調查及進行辯論，導致法院量刑（特別應是最嚴謹的死刑）流於恣意模糊，也應修法改正。

與社會大眾對話及了解民意

這一波的廢除死刑討論，反對廢除死刑者很介意的是：被政府欺騙了（？）。從2000年以來的逐步廢除死刑政策是公開宣誓的政策，但人民卻感受不到有足夠的資訊，這是要反省的。在與社會大眾對話的部份，我們覺得2008年由行政院研考會委託台大社會系林國明教授所作的公民審議會議就是一個很好的範例¹⁷。提供足夠且民眾容易理解的訊息讓參與者閱讀，邀請專家答詢並且討論，在這樣的狀況下所作出的結論才是能夠真正反應民意。

同時我們也期待，若要用民意調查的方式了民眾對廢除死刑的意見，則應該參考由歐盟支持，德國佛萊堡的馬克斯·布朗克國際刑法研究所（Max Planck Institute for International Criminal Law）策畫，並且由北京大學當代中國研究中心在2007年到2008年所執行的「中國死刑公共意見調查」（Public Opinion on the Death Penalty in China）或者是由瞿海源教授所主持的2006年中央研究院「台灣地區社會意向調查」的方式，以便深入且真正的了解、分析民意。

國際壓力還是國際助力？

依據國際特赦組織最新的2009年死刑報告，在法律上廢除死刑的國家有104個，實務上超過10年不執行死刑的國家有35個，以上兩者被稱為廢除死刑的國家，共有139個。只剩下58個國家還維持死刑制度，其中在2009年有執行死刑的只有18個國家¹⁸。

國內反對廢除死刑者會說，「國情不同，不應盲從國際趨勢，也不用理會所謂的國際壓力。」或許我們可以換個角度來看，我們應當將這些關切視為是國際助力。即便廢除死刑是「長遠」的目標，我們若不從現

15. 2006年中央研究院「台灣地區社會意向調查」。

16. 2008年「應否廢除死刑-公民審議會議可閱讀資料」第65頁。

17. 應否廢除死刑公民審議會議部落格：<http://cc-death.blogspot.com/>

18. 國際特赦組織2009年死刑報告：<http://www.amnesty.tw/?p=964>

新社會政策雙月刊

在就討論，長遠的目標將永遠是不可能的目標。若國際間關注台灣，特別是歐盟，那我們就應該請求他們給於協助，在台灣廢除死刑的過程中，針對配套措施的研究給予協助，例如提供實證研究結果或者邀請專家來台，抑或可以有台灣相關人員去國外了解他們的做法。這才是面對國際關注比較務實的做法。

最後，我的結論還是樂觀的，這是一個轉機，讓我們開啓對話，尋求共識，我相信台灣廢除死刑的那一天終會到來。■

政策 以積極的態度面對中國大陸

聚焦 高校的學歷

林平
中正大學政治系助理教授



◎大陸學歷認證仍有諸多疑慮 / 圖為教育部次長吳財順說明相關配套

2009年12月，筆者接獲台灣新智庫來電，表示即將刊登筆者的〈中國大陸高校就讀的台灣學生：廣州、上海、北京的比較初探〉，當時教育部正在全台各地舉辦中國大學學歷認證的公聽會，台灣新智庫並希望筆者在這個議題上表示一些看法，這個要求也讓筆者著手整理私人札記與田野調查所收集到的資料。

筆者在出國留學之前，偶然情況下參加了一場在台北舉行的新書發表會，雖然確切的時間地點已經記不清楚，也不記得書名為何，但是記得那是一場有關到中國大陸留學的新書發表會。演講人興奮的介紹他在當地

的留學的經驗，並鼓勵大家可以積極準備。因為那場演講，筆者才知道有「夏潮」與「港澳台招生」這些單位，也才知往日《西潮》與《未央歌》當中的大學，正歡迎台灣學生前往就讀。如同筆者在另一〈身在家鄉為異客〉所述，¹受到過去黨國教育與家庭因素的影響，筆者曾積極考慮到「西進中國」，也曾藉著自助旅行，到未名湖畔想像往日的京師大學堂，到沙坪壩想像昔日的西南聯大。也許是因為這個原因，筆者在博士論文田野調查階段起，對於在當地高校就讀的受訪者有著多一分的關注。筆者返台進入大學任教後又發現，昔日在高中任教時的學

* 林平，牛津大學社會學博士，曾任竹南高級中學專任教師，以及東莞市台商子弟學校與華東台商子女學校兼任教師，現為國立中正大學政治系助理教授，聯絡方式為Email: polpl@ccu.edu.tw。

¹ 這篇文章已經刊登在張茂桂教授所主編的《國家與認同：一些外省人的觀點》，2010年2月由群學出版社出版。

生，陸續成了對岸高校（大學）的本科生（大學部學生）或研究生。這些變化都引發了筆者的的好奇心，持續關注相關議題。本文是在私人札記與田野調查所收集到的資料基礎上，並參照若干網站（例「台生會」）資訊，針對一些議題表達看法。

值不值得？

在2009年9月，筆者湊巧旁聽了一場由澄社等單位主辦，在台灣大學物理系館舉行的「中國學歷與陸生來台」論壇。稍後12月，教育部也針對「學歷認證」這一部份，在全台各地舉辦17場公聽會。根據筆者在9月份論壇的觀察，以及針對12月公聽會的網路資料（特別是「台生會」與「批踢踢」相關討論）顯示²，在「是否應該承認中國學歷」這方面，爭執點似乎集中「中國高等教育品質是否具備應有水準」的爭辯上。³開放承認對岸的學歷，到底是讓本國公民可以在對岸完成學業後，將對岸所學的知識技能成功移轉到台灣，促進台灣發展？還是促使一批徒有著學歷文憑，但缺乏真材實學的本國公民搶佔本地就業試場？說的淺白一些，就是對岸高等教育到底好不不好的問題。雖然已經有不少專家學者針對兩岸高等教育的優劣比較進行討論，但是筆者認為兩岸高等教育在整體規模上相差太大，即使在同一個專業領域內，針對兩岸發展現況進行有意義的優劣比較都很困難。由實際就讀學生的「個人層次」來討論，也許無法回答前述「國家層次」的問題，但能幫我們從另一個角度來思考這個問題。

一、開啓了另一扇窗

如同筆者在〈中國大陸高校就讀的台灣學生：廣州、上海、北京的比較初探〉一文中所描述，以各類網站的筆戰，對岸高校種類與學制的確非常多樣，入學管道從較嚴謹「以台胞身分」參加「港澳台聯招」，到寬鬆「單獨招生」或「隨班附讀」，甚至以「外籍學生」身分參「留學生入學考試」，幾乎已經到如同數位知名高校的受訪者所言「只要你肯花錢，就一定有學校」的情形。各校在入

學後教學與成績考核，有嚴格到「砍掉一半人」，也有寬鬆到「先把題目給學生看，還問學生這樣出題會不會太難」的情形。從筆者所接觸到的受訪者也都表示，他們瞭解對於大陸各高校而言，招收台灣學生是「政策指示」，也是重要的「創收」來源（特別是2005年9月，對台灣學生與大陸本地生實施同等學費政策之前）。因此，校方在入學與成績考核上一般是採取相對寬鬆的態度，學生是否能在專業知識領域上有所成長，相當高的程度取決於學生的自我要求。這個現象不但廣為受訪者所知曉，也充斥在網路上各種「反對派」的聲音當中。因此，當不少台灣民眾陸續前往對岸高校就讀時，並不意外的會有另一群民眾對於對岸高校的教育品質抱持懷疑態度。

在這個寬鬆的原則下，不同的校系專業（甚至是同校系的不同教師）之間仍有相當大的差異性。雖然如此，筆者發現對於就學目標明確，有生涯規劃的學生而言，他們認為到中國大陸高校就讀仍是個值得考慮的選擇。在訪談的過程當中，令筆者印象深刻的是一位現年三十餘歲，從本科讀起，已經取得對岸醫師執照，即將取得碩士學位並開始執業的T先生。他來自台灣南部小漁村，家裡是村內唯一的西藥房，提供村民簡單醫療服務。雖然T先生也是就讀於當地以「考上台大」聞名的私立中學，升大學時卻只進入了排名後段的私立大學商業類科就讀。大學畢業後工作不到一年，便決定在家人與留學代辦中心的協助下，進入大陸某高校，以本科生身分自一年級重新就讀，在完成將近十年的教育與訓練後，已經取得當地醫師執照並即將開始執業。

類似T的數位受訪者有好幾位，他們不一定是就讀熱門的醫學或法律或商業類科，也可能是冷門的文學戲劇與考古。家庭背景有來自北台灣城市裡的中產階級家庭，或是中南部小村落的農工階層，政治偏好的光譜「紅黃藍綠」都有，但是的共同特色都是認為中國大陸的高等教育提供他們一個夢寐以求的機會，可以重新追求自己曾經錯失的夢想。雖然如同「台生會」網站上某些文章所

² 網路上相關資訊非常多，例如「學歷認證，最後一戰」，<http://www.twsu.org/thread-1136-1-1.html>。

³ 如果筆者的理解沒有錯，另外一個反對的理由似乎是「兩岸目前仍屬敵對狀態下，我方不應輕易承認對岸學歷」。這個理由牽涉到「對岸是台灣的祖國還是敵國？」的複雜統獨問題，不是三言兩語所能討論，而且會模糊後文的焦點，所以此處不討論這個爭議。

言，這些人當年在台灣的聯考制度當「連醫科的邊都沾不上」，相當程度是因為對岸對臺灣學生的特殊待遇，才有機會進入當地知名學府就讀。但是這一群受訪者相當珍惜這意外的機會，雖然就學過程當中經歷過台胞身份所引起的過度熱情或冷漠，但是在生活上都相當克制的不濫用台胞身分帶來的優惠，並努力在專業知識技術上有所表現，與當地學生共同競爭有限的專業證照考試及就業機會。

對這些受訪者而言，他們同意對岸高等教育對台招生較為寬鬆，但是他們也因此才有了再次選擇的機會。他們也同意對岸高等教育教學品質落差大，但也質疑「台灣很多大學也不怎麼樣」。他們對台灣雖有著若干思念，也瞭解中國大陸現狀發展仍有需要改進（但也快速改變），知道自己的學歷證照都在當地取得，留在當地繼續發展才是最可能（甚至長遠來說是最理想）的結果，但是他們對於自己認真努力的結果，竟然無法在台灣的就業市場取得公平競爭的起跑點感到不平。

二、爲了裝飾門面

然而在田野調查中，筆者也聽聞或目睹一些令人驚訝的現象。有的受訪者靠著超乎尋常的物質交換關係，以相當迂迴的方式，取得當地高校的入學資格，⁴入學後持續以隱諱不欲人知（但一定會有小道消息流傳）的方式，取得學位，或者根本是「買一個假的，回去可以交代就是了，父母親也許不知道，也許是知道了也不敢問」。通常這一類的學生一開始就是抱持著「是我爸要我念的」或是「反正只是要那張紙裝飾門面」的想法，在不了解甚至毫無興趣的情形下，透過特殊的方式，進入了「可操作性高」的校系專業。也許是自身缺乏興趣，也許是入學許可得來容易而覺得可有可無，入學後對專業課程頗爲疏離，最後只好尋著「偏門」通過相關考試，或著根本就是放棄學業，時間差不多之後買一份假學歷證件，進入家族內相關企業工作。

筆者發現，當中國大陸試圖以各種優惠方式，從不同管道接受不同類型的台灣學生時，盡可能增加台灣學生對當地的認同時，這一類接受最多優惠待遇的學生，似乎是對當地發展抱怨最多，最缺乏認同的學生。過度的優惠與特殊安排，並未爭取到這些學生與家長對當地的認同，反而加深了他們「中國學歷不過如此」的感受。一位受訪家長就表示，這種「聰明」的特殊方式，雖然可以幫助子女進入理想的校系專業，但是長久下來反而使子女缺乏積極進取心，必須依靠「不斷花錢」來解決問題，即使拿到學歷了也「不好意思說」，形成一種無法離開當地，卻又無法認同當地的現象。當面臨有人對中國大陸學歷的「含金量」提出質疑時，他們陷入的一種既是無法承認，卻也無法反駁的尷尬局面。

三、一切很難說

筆者田野調查的觀察是，上述兩群學生其實都是少數，大部分的學生是介於前述兩者之間的。他們在入前就知道官方主辦的「港澳台招生考試」與特定院校自行舉辦的「單獨招生」，都是優惠政策下的產物，也就依照應有程序，參加考試後進入相關校系，並未刻意尋求進一步的特殊安排。入學後雖也感受到因爲台胞身分而帶來的特殊待遇，有時也會運用此一身分爭取若干正式或非正式的權利，但仍注意當地學生與其他學生的感受。就如同不少在台灣就讀的大學生一樣，他們也許專業能力並不突出，但整體來說尚稱進退有據，舉止合宜。

他們認爲「中國學歷好壞差很大，就像台灣的大學也好壞差很多是一樣的」，沒辦法簡單的來回答。「如果中國高等教育不好，所以學歷不應該被承認，那台灣也有一大堆大學辦得不好，為什麼學歷卻被承認？」是他們面對外界質疑時最常見的回應。他們了解大陸高校品質落差很大，也瞭解當地台灣學生在專業知識技術上的能力，「就好像買路邊光碟一樣，是好還是壞，一切都很難說」。但是他們認爲自己到中國大陸高校就讀的決定，就如同台灣學生到

⁴ 例如筆者在2005年就有所聽聞，後來曝光的「兩萬美金」入學方式。簡單的說，是以高價購買外籍護照，再以國際學生的身享受更優惠的入學辦法，相關網路消息可見於「網路驚爆」（<http://www.dajiyuan.com/b5/9/4/9/n2489505p.htm>）或「20萬買留學生身分」（http://news.cnews.com/content/2009-04/09/content_1954185_2.htm）。

其他國家進修一樣，不應受到別待遇。他們認為雖然不一定會回台灣，但是如果回到台灣，應該與到其他國家進修的學生，擁有一樣公平的競爭機會。他們支持「用台灣對待其他國家學歷一樣的方式，來對待大陸學歷」，認為在台灣的就業市場上，大陸學歷不需要特殊優惠，也不應該被特別排斥，應該由任用單位自行決定。

如何減少擔憂與增加支持

根據新聞媒體的報導，承認中國學歷應該是勢在必行了，應該會先由41所高校逐步擴充。由前述受訪者的自我陳述顯示，顯示「反對派」所提出「中國學歷真的夠好嗎？」的憂慮是可以理解的。但是反對一味阻擋的結果，只是讓人覺得又是「逢中必反」的政治操作，既模糊了擔憂的理由，也無法爭取有效支持。另一方面，贊成者把反對意見批評成「鎖國」，忽略了反對者從「教育品質」提出的擔憂，也無法化解反對意見。雙方站在自己說話，無法從對方角度思考的結果，只是讓每一場可能形成共識的論壇或公聽會，成為增加爭議的批鬥大會。

筆者基本上是支持「台生會」對中國學歷所提出的「四正一沒有」：正規立案、正規學制、正規學習、正規畢業與沒有歧視，對於「學歷」原則上承認，「能力」則交由市場競爭決定。⁵但是認為這個看法畢竟忽略了高等教育學歷在台灣就業市場當中的意義，也忽略了一般民眾對於「留學」的想像與期待。「贊成派」缺乏明確正面表列或負面表列的態度，不但無法化解部分民眾的疑慮，也無法增強既有的支持。「反對派」也應該了解，應該更積極的將自己的擔憂轉換成具體可觀察的指標，缺乏具體指標的批評，並不能減少社會上「反對派」是否又是「逢中必反」的質疑。例如，「台生會」針對大陸學歷曾提出「四正一沒有」的立場宣示，宣示原文當中表示：

正規立案是指學校經由當地政府正式核准成立並註冊在案，這是採認學歷的基本要件……。另外，除了學校要在政府立案登記

外，學校的招生計畫也要經過政府核准。政府招生計畫之外、各校私下開班招生行為，其正規性也是有問題的，這方面，可透過大陸教育部頒發的「學歷證書」（有電子註冊查詢系統），作為鑑定標準。

筆者認為「台生會」如果希望能爭取更多社會大眾支持，應該更具的指出大陸「正規立案」招生的高校是滿足了哪些基本要件？而這些要件是否符合台灣一般民眾對於「高等教育」與「留學」的想像與期待？如果不盡然，是否有其他的方式，能將「正規立案」當中的校系專業進一步的區分，讓不排斥大陸學歷的用人單位有具體的參考方向，也引導未來有意前往對岸就讀的民眾進入符合自身期待的校系專業當中。此外，雖然2001年以後「正規立案」的學歷，都可以透過官方的「學歷查詢系統」加以確認，但是過去十年正是大陸高校整併或改制的高峰，如何辨別2001年之前的學歷真偽，也許需要「台生會」提供進一步的建議。

在反對學歷的聲浪當中，也應該思考如何面對贊成者所提出「為何全世界都承認的北大與清大，台灣卻不承認」的類似質疑。「反對派」不應該迴避中國高等教育正快速發展的事實，應積極的思考如何以更開放的態度，排除各種「祖國還是敵國」的政治論述，從單純「教育品質」的立場，以「正面表列」的方式，承認大陸學歷。例如，當對岸不斷推動高等教育改革，也有了所謂「211重點高校」或「985工程」名單時，反對者即便認為「不論是211或985，仍然不夠格」，也應該更進一步的說明，發展到什麼樣規模的高校，才算是「至少跟台灣一樣好」，列入承認名單。這樣積極的態度，才能夠爭取更多社會大眾的支持。

結論

筆者認為，不論認為對岸是「祖國還是敵國」，都應承認中國崛起的事實。如何以更積極的態度，讓「開啓一扇窗」的學生，能將所學的知識技術轉移到台灣社會，並且謹慎的排除只是為了「裝飾門面」而前往對

岸就讀的學生。我們應該鼓勵有興趣到對岸就讀的學生，應該盡可能的釐清自己的興趣方向，成為第一類的受訪者，樂於在自己所選擇的專業領域上盡心學習。對於這些有著小小夢想卻無法在台灣實現，循著正常管道在對岸入學，並努力通過相關檢驗與訓練的學生，台灣應該積極的歡迎這些人回到台灣發展。排斥這些學生，將這些學生形容成「Poorly Made in China」，除了滿足某些政治人物的炒作，以及某些行業過度擔憂外來競爭者的心態，對台灣的長遠發展的幫助是有限的。

如果教育的目的是鼓勵每一個人都能往前走，讓每一個願意努力的人都有機會實現自己的夢想，那麼台灣高等教育應該更開放，不應讓人有「錯過了大學聯考就是錯過了一切」的遺憾。雖然教育的目的是幫助每一個人往前走，我們也不應忽略「高等教育」與「留學」在當今台灣的就業市場，仍有其獨特意涵。不論是支持或反對學歷認證的聲音，都應該從對方的立場提出明確的列表，明確說明哪些項目的支持或反對單純是出於教育品質的考慮，而非任何兩岸統獨對立的政治因素，也不是佔地為王的排斥外來競爭者，才能讓此一議題回歸常態，為台灣社會創造進步的空間。■

政策 兩岸農業問題與政策解析

聚焦

李武忠
農漁業專家

前言

近年來農業已不再是單純的民生產業，在WTO、FTA等國際貿易談判中，農業更是各國最具政治敏感性的議題，絕不輕易退讓，以免引發國內的政治效應。例如美韓簽定FTA引爆韓國農民激烈抗爭，幾乎讓當時的政府垮台；台灣執政黨也一再的向國人保證，兩岸簽署ECFA不會開放任何一項大陸新農產品進口，避免影響後續選舉的結果。「氣候戰爭」一書作者格溫·戴爾（Dyer Gwynne）來台訪問時即特別提醒若中國無法有效解決氣候變遷造成的糧食問題時，可能會升高與台灣的對立，轉移內部爭議焦點。農業議題與後續發展勢將影響未來兩岸的互動，值得國人關注。

中國農業問題

在秉持農業豐則基礎強，農民富則國家盛，農村穩則社會安的基本信念，尤其農業負擔了近47%的就業人口，解決三農問題始終是中國政府重要的施政目標。然而推動至今，農業仍普遍存在農業基礎設施薄弱，農民穩定增收困難，農村社會事業發展落後，城鄉經濟社會發展失衡、差距繼續拉大等缺失，農業仍然是國民經濟中最薄弱的環節。特別是目前大陸的1.5億農民工中，約有1億人是「七、八年級生」，他們渴望融入城市社會而不可得。目前中國社會貧富差距持續惡化，代表貧富差距的基尼系數2008年達0.47，已超過0.4的警戒線，貧富差距的內涵蘊藏更複雜的城鄉差距和日益上升的民怨。農業問題的瓶頸所在，即社會已整體工業化、商業化了，但是農業結構依然維持著傳統的小農狀態，人均佔有資源量極其稀少。

根據最新統計資料顯示，2009年中國農產品進出口總額為921.3億美元，其中出口395.9億美元，進口525.5億美元，貿易逆差為129.6億美元。這也是中國農產品進出口持續六年出現逆差，其中穀物出口額7.4億美元，進口額9.0億美元，貿易逆差1.6億美元，畜產品出口額39.1億美元，進口額66.0億美元，貿易逆差26.9億美元。水產品出口額107.0億美元，進口額52.6億美元，貿易順差為54.4億美元，綠色貿易障礙給中國農產品出口帶來巨大影響，不僅增加農產品出口成本，削弱市場競爭力，進而抑制農產品出口增長速度。儘管中國農民每人平均純收入於2009年首次突破了5000元人民幣（5153元），但是與城鎮居民人均可支配收入17175元相較，仍有一段差距。去年農村居民人均純收入實際增加8.5%，城鎮居民人均可支配收入實際增加9.8%，城市居民的人均可支配收入比農村稍快一些，城鄉居民收入的差距繼續擴大。在農村居民的人均現金收入中，外出打工收入占40%，售賣農產品等的比重49%，二者占農民收入的89%。這些數據也引起中國官方的極大重視，在今年發布的「中央一號文件」（通常意味當年最重要或亟需解決之問題）再度聚焦在農業發展與農村改革。

在中國即將超越日本成為世界第二大經濟體，出口佔全球10%後，將面臨成長動能由貿易轉為內需的壓力。而目前中國國內生產毛額(GDP)只有35%靠消費僅為美國的一半，未來還有很大的努力空間。然而鑑於城市消費已近飽和，要增加民間消費必須要積極獎勵農村消費，因此擴大國內需求最大潛力在農村，最大的挑戰也在農村。

台灣農業問題

回過頭來看看台灣的農業現況，根據最新統計資料顯示2009年台灣農產品貿易呈現逆差達68.3億美元，其中兩岸農產品貿易亦持續呈現逆差達1.85億美元。農業所得偏低（農家所得僅為非農家所得的2/3），農業淨收入低於20萬台幣。而產銷失衡始終是農民揮之不去的夢魘，儘管歷經不同政黨執政，卻始終沒能提出有效的解決方法，讓農民能安心耕作。每當社會輿論對農產品中間價差過大提出強烈抨擊時，政府相關單位總是信誓旦旦要抓出吸血的「菜蟲」，並將透過農產運銷體系改革來解決產銷失衡的問題，但是數十年過去了，卻始終看不到具體成果，產銷失衡依舊，顯然政府沒有用心去解決（非不能解決）。更遺憾的是近十多年來台灣農業最高行政職位被當做政治酬庸或政黨利益交換籌碼，人選更迭次數之高，已嚴重影響到政策的正常推動，特別是在政治凌駕專業的考量下農業政策一夕數變，不僅農民無所適從，也讓有心想投入農業的企業望之卻步，造成農業結構與體質無法升級。尤其基於選舉考量，農業施政多偏重在短期效果，不斷透過加碼補貼、放寬救助範疇企圖討好選民，對許多不合理現象（如假農民、休耕、搶種等）不敢放手改革，也讓農民長期依附在政府保護下，失去自我應變的能力。

中國農業政策解析

中國農業發展最重要目標是要養活13億人口，過去依循中國社會主義農業的改革和發展強調的兩個飛躍：廢除人民公社，實行家庭聯產承包為主的責任制及適應科學種田和生產社會化的需要，發展適度規模經營及集體經濟指示，中國基本上是達到預期目標，近十年來糧食自給率一直保持在95%以上（符合國際糧食安全標準），全年糧食總產量達到5.3億公噸，也順利通過2008年全球糧食危機的考驗。但是隨著人口數量增加、耕地面積減少、缺水和天然災害的侵襲，中國糧食安全前景充滿不確定性，尤其根據官

方預估，大陸農村人口將在卅年後，從目前的九億人銳減到四億人，農村人口向城市遷移，將是不可逆的趨勢，對確保糧食安全與維持中國政權的穩定是一大考驗。被日本人稱為「賺錢之神」的邱永漢在預見力一書中也提到中國人的糧食問題不僅與十年後的經濟發展息息相關，甚至幾個世代後的全人類，都會深受影響，糧食問題已經提升到國家戰略安全地位，農業始終是穩定中國政權與追求經濟發展的磐石。為此中國除了實施減免農村稅負（逐步邁向零稅負）提高農民收入外，將增加對三農投資（2009年中央財政對“三農”的支出達到了7161億元人民幣，2010年可望達8000億以上），大力推動現代農業建設（重點放在水利基礎設施建設及種業的農業科技創新），並積極推動建材下鄉，鼓勵農民依法依規建設自用住房等，希望能打破城鄉之間的藩籬，讓更多的農民及時轉為市民，並將基礎設施從城市向農村延伸，縮小城鄉差距，讓農民能夠共享改革發展成果。過去因抵押物和誠信記錄的問題，農民貸款一直是個難題，原因出在真正紮根農村、服務三農的金融機構很少，農民又受制於農村集體土地所有制，房屋不能進行抵押，且涉農貸款風險大、成本高、收益低，銀行在拓展涉農貸款方面積極性不高，讓農民的農耕設備與技術無法提升。目前透過政府給予適當的支持和引導（例如政府對部分涉農貸款進行擔保或者給予貼息等），村鎮銀行、小額貸款公司等正如雨後春筍般成立，已經逐步緩解農民融資難的困境，農業將會朝向現代化發展，2008年中國農業產值將近7600億美元。一直以來綠色貿易障礙為制約中國農產品外銷的重要因素，未來可以藉由發展生態農業、促進農業健康發展、加強產業自律、建立外貿預警機制，開發綠色食品、進行綠色行銷，來強化農產品外銷。預期中國未來對農業所投入的關注與資金將持續成長，農村建設也將在未來的五年經建計畫中繼續扮演重要角色，農業投資在中國仍然有相當龐大的商機。

台灣農業政策解析

當前政府正積極推動的重要農業政策主要集中在愛台十大建設之一的「農村再生條例」及六大新興產業之一的「精緻農業健康卓越方案」。政府為促進農村活化再生，提升農村整體發展，恢復農村居民在地居住尊嚴，以達建設富麗新農村目標的「農村再生條例」，目前尚存在諸多爭議，反對者批評該條例是架構在都市的工業需要及休閒需求之上，主體不是農村生活、農民生計本身並剝奪農民自由處分財產權及架空現有法律，方便財團炒地皮等等。短期內要想在立法院順利過關，恐有相當大的困難度。政府應就如何顧及農業發展，提高糧食自給率，解決農業所得偏低與產銷失衡等困境提出具體承諾，來平息外界對該法案將淪為財團炒作，偏重硬體建設，地方綁樁分贓、消滅農業等等質疑聲浪，才是通過的關鍵所在。若仗勢執政黨在立法院擁有絕對人頭優勢，要仿照地制法方式，強渡關山，勢必會引發更大的社會運動與街頭抗爭，反不利農業的未來發展。至於「精緻農業健康卓越方案」則包括：健康農業、卓越農業及樂活農業三大主軸，政府預計4年內將投入新台幣242億元經費，預期至2012年精緻農業產值將可倍增為1,589億元並創造3萬1,000個就業機會。事實上除了民間充滿旺盛的活力外，以目前台灣農業現有規模、研究人力與政府執行力來看，要達到預期目標，存在極高的難度。農政機關還是必須進行產業結構調整，去蕪存菁，優先強化農業體質並將其列為年終績效與升遷考核的重要依據，透過目標管理來提高政府效能，帶動整體農業士氣，以國際市場而非單一的中國市場做為規劃目標才是上策。

台灣農業過去之所以能蓬勃發展並順利帶動經濟轉型，除了農民勤奮耕作外，正確的農業決策扮演了極為重要的角色，從過去農復會時代的幾位領導者身上可以清晰看到專業、熱誠與堅持的身影。遺憾的是農業從過去輝煌時代走到21世紀初，農復會也經過多次改組，即將升格為農業部，但是現今的農民與農業卻已淪為弱勢團體，農業正面對

最嚴峻的生存挑戰。在此關鍵時刻，迫切需要具使命感的領導者來承擔重責大任，讓農業順利轉型，進而開創新局。要做個稱職的農業領導者除了要具備專業的知能外尚需具備：認同台灣這塊土地、具親和力、具國際觀與遠見、要能知人善任、要能提出農業願景及堅持台灣優先等特質。由於台灣農業產值對台灣經濟貢獻度已大不如前，在現今經貿掛帥的功利社會，農業常淪為被要求配合或被犧牲的對象。為維護農民應有的權益，未來農業領導人要敢據理力爭，展現風骨，但也絕不鄉愿，積極推動農業改革即便面對抗爭亦有所堅持。只是這樣的人才絕對不是靠過去玩大風吹或是回鍋戲碼可以搞定。既然農業最高行政人選係由高層指定，那麼國家領導人也必需要有同樣的胸襟與睿智。古云：「用師者王，用友者霸，用徒者亡」，若只會用言聽計從、唯唯諾諾、順人喜好的人，那是必然會失敗的。此外，現行台灣農業政策明顯過於消極被動，缺乏前瞻性業務規劃，必需要積極提昇台灣農業的競爭力、建構明確的農業願景與發展藍圖才是治本之計。經過多次教訓，國民黨似乎還是無法處理好農村與農民的議題。

結語

農業問題同樣考驗兩岸領導階層的執政能力，也牽動兩岸未來的政治走向。如何避免因農業貿易磨擦，影響兩岸和平進展，值得雙方領導人嚴肅看待。台灣政府應該主動為農民「除害」並協力打開國內外通路，解決農民長期的產銷失衡困擾，提高農民所得，穩住農民情緒。畢竟能餵飽人民才可以統治國家，中國在養活13億人口的大目標下，應推動農業經營體制創新，增加農民收益，改善農村經濟，縮短城鄉差距，以居住地登記原則，建立城鄉統一的戶籍制度，解決新生代農民工歸屬問題。至於兩岸的農業交流則應擺在「互助、互惠、互利」的基礎上，若只是朝向單方面的傾斜，從長遠來看反不利兩岸未來的農業發展及國際市場上的競爭與合作。■

政策「農業基本法」的內涵及其催生

聚焦

郭華仁
台灣大學農藝學系



◎農地過份使用肥料與密集耕種導致農業環境更惡劣 / 圖為桃園農地修更改用景觀綠肥

農業的重要性

兩年前世界糧食危機的記憶猶新。該次糧食缺乏事件的肇因頗多，首先若干主要產區不是大乾旱就是大洪水，導致生產受創降低國際糧食產能；其他國家則爲了確保本國糧食等因素而惜售，外銷供給吃緊糧價因此上揚。其次是石油價格飆漲，致使肥料、農藥、農機作業以及船運等的費用大幅升值，連帶提高農業產銷成本；加上美國以補貼政策誘導大豆、玉米作爲能源供國內使用，縮減外銷配額，國際糧食貿易因之雪上加霜。

糧食危機雖然因石油價格的回穩而幸未持續惡化，然而問題仍沒解決。氣候異常有常態化的趨勢，石油產量的高峰期也已過，因此糧食問題就像未爆彈，隨時可能嚴重打擊到個人與國家。特別是台灣仰賴進口糧食久矣，社會上普遍居安卻忘了思危；對我們

而言糧食危機不過是媒體炒作的國際議題，熱潮一過馬上轉移頭條。殊不知糧食自足率不到三成的我國，問題的嚴峻不下於第三世界的窮國。更可怕的是，即使因局勢演變而國際糧價不低於國內自產者，然而因爲國內農業環境已嚴重衰退，若未能及時改善以正確的施政措施，糧食生產將難以全力進行，不到三成的自足率還要大幅下修！十九世紀愛爾蘭因糧荒而英國援手不施，導致150萬人死亡500萬人外移的慘劇，可說殷鑑不遠。

歐盟早期的共同農業政策目標在於確保歐洲地區的糧食充足，其要點乃是以價格補貼措施來鼓勵農民提高農業產能。然而隨著世界局勢的變化與WTO的成立，1992所修訂的共同農業政策將目標改變爲引導農民從事非高產量但有益生態環境的農業生產。德國的「糧農林業部」在2001年改制爲「消費者

保護暨農糧部」，英國的「農業漁糧部」也在同年調整為「環境糧食暨鄉村事務部」，顯示這些國家已經體認環境、消費者與農業三者不可分割的新世紀本質。這與我國政府組織再造還停留在農業生產與環境保育分開管理的思維，差別有如天壤。

農情最接近我國的日本訂立有基本法來規範政府的農業施政措施。1961年該國鑒於工商經濟發展導致農業生產力衰退與農業所得偏低，因此制定「農業基本法」企圖振興農業。經過38年的實施後，為了因應糧食自給率降低、農業經營結構惡化、國際環保意識高漲、WTO農業補貼可能進一步削減、與市場的進一步開放等現狀，乃於1999年易弦為「糧食、農業及農村基本法」，規範政府至少每四年應修正農業施政方針，而根據農業施政方針每年提報具體之農業施政計畫書供國會審查。新的基本法實施後，日本內閣分別在2000年與2005年提出農業施政方針。最新方針的訂立相當謹慎，去年一月就責成「糧食、農業和農村政策規劃委員會」設計議題。該委員會到今年三月底為止已舉行23次的會議，二月更在全國九個地區舉行公開研討會募集各界意見，期能針對確保糧食的充足與食品安全、農業之持續發展，與農村之振興等課題擬定更好的方針。比起這樣把農業當作大事，全面性翔實地規劃然後付諸實施的做法，我國農政現況常出一事補一事，可說有夠即興。

我國農業的危機

我國農業在農民辛勤生產以及農業研究人員努力研發下，長久來肩負國民生計之重任。早期政府為扶持工商業的發展，農業受到政策的擠壓。隨著工商業的興起，農業部門生產總值在國民生產毛額的比重逐年降低；生產成本逐年上升，而進口農產品隨勢陸續湧進，農地利用問題因而浮現。我國未進世貿之前，政府尚能管制進口並實施保證價格收購政策來維持部份農業之經營，然而加入世貿之後，生產補貼受到削減，農地荒廢與農產業的萎縮越發嚴重，一般農漁民生計更見艱辛。

另一方面，過去為求農業增產而採取密集的耕種，對環境已造成相當程度的破壞。高山蔬果之於土石流、圈養豬隻之於河川污染、養殖漁業之於地層下陷只不過其中較顯著者，至於化學肥料與農藥的過度使用，也引起國人憂心。工廠工業區排放污水的重金屬、有機物與強酸鹼化合物污染，致使多處農田不堪適種，這類嚴重的事件還是進行式！此外農地興建別墅、小型工廠等建築，導致農地零碎化。加上農家所得長期偏低，農業從事人口逐漸老化而年輕人不願從事農業，農村活力與農村建設持續低迷，更使農業經營有無以為繼的隱憂。

因此當今我國主要的農業問題，乃在於農業之生產難以維持生計、農村之生活難以維持品質、農業之環境難以維持純淨、以及食品之供應難以維持安全。針對這些長久以來所累積而成的困境，政府雖然提出諸多措施對策，然而若干基本的癥結若不先處理，僅就末端枝節加以整修，農漁業諸多困境仍無法順利解決。我國農政最大的癥結乃在於缺乏具體可行的中長期施政方針。而雖然農委會提出生產、生活、生態的三生農業觀，然而這三領域的主管部門分散於各部會，因此不免令出多門而時有相互抵觸，削減整體施政的績效。

農業基本法的起草

李登輝前總統於2006年指示台聯黨尹伶瑛立法委員起草農業基本法。尹委員乃邀請筆者在內的七位農業、經濟與法律學者(丁文郁、吳榮杰、李元和、林順福、胡忠一、蔡宏進、謝銘洋)，參考日本的新法，逐條比對我國的農業發展條例，並朝著落實生產、生活與生態的制度設計來研擬草案。經過四個月的密集討論，以及一次對外諮詢的公聽會，草案完成交送台聯黨，經該黨團稍作文字修飾後提案，居然得到93位跨黨派連署，而於同年九月間順利付委。

本草案首先要處理的弊病是過去農業施政缺乏長遠前瞻的政策，而國會監督的力量難以施展；此外許多措施牽涉跨部會，而農

委會處於弱勢，其施政容易受到其他部會的牽制。就此，草案倡議在行政院下設置「農業政策審議委員會」，由行政院長召集並主持會議，農委會主委擔任執行長，跨部會議題方能統一事權，避免施政上的矛盾與內耗。而農委會每四年應檢討修正「農業施政方針」，經審議委員會通過後向立法院報告；每年則根據該施政方針，編定具體之農業施政計畫書向立法院提出報告。方針與計畫的配套設計最大的目的在於施政項目之彰顯以及經費分配的同時呈列，將政府施政的重點與先後公開，讓有限的經費能發揮最大的成效。

我們認為農業政策的根本目標應設定為農業生產、農產品供應充足安全、農地生態維護，與鄉村振興建設等四大方向。這四大方向互有影響而不能偏廢。關於農業生產政策，我們設定農業經營者、農業組織、農業生產基地、農業資材、農產品價格、受災損害之補償、農業教育、農業科研與推廣等八項要點。近年來各界對農業的看法趨向於兩極，一則視農業為「興利」的手段，另一方面則視農業為小農「生存」之所仰賴。鑒於我國地狹人稠，農業人口在總人口中的比率仍高，農業經營無法全然仰賴專業農，因此在農業生產政策的方向，興利與生存應予以並重，避免失衡。在興利方面，政府應推動農地整併，擴大經營規模，以培育能穩定經營並具有營運效率及競爭力之專業農業經營者。在生存方面，政府對於農業經營者之支持應照顧兼業農，並及於原住民、女性、青年、高齡之農民，與轉業務農者。而攸關農民所得之措施，包括農業資材、農產品價格、與受災損害之補償，草案上也都有著墨。此外政府應合理分配農業用水，增進農田水利設施功能，並發揮農田之多用途；若有必要限制農業用水，政府應補償農民之損失。

農地是農業生產最重要的基地，農業實際上是「農地利用」的產業。若不能有效解決「農地不能有效利用於農業生產」的困境，僅專注於所謂精緻農業、農業生物科技等，實際上只能讓資本家得利，而無法照顧

到廣大的農民。然而目前農地的管理面臨很多問題，除了生產方面者外，主要是農地的污染與零碎化。農地零碎化乃是「農業發展條例」所產生的後遺症，嚴重影響農地的完整性；關於農地管理的條文一再修改，顯得支離破碎，無法達到維持農地完整性的目標。然而農地使用管理牽涉層面甚廣，並非少數起草人能夠在短期完成，因此草案僅提出確保農地農用以及保障農地所有者權益的最高原則，依此兩原則政府應另訂定農地利用管理法，並且針對農業生產基地之免於污染應提出相關規範。

若說農業生產政策是就農民之生產而設計，對於全體國民與納稅人則應確保農產品的充足與安全；因此政府的「農業施政方針」應具體提出能保障糧食充足的糧食政策來，包括如何提高國內自給生產、以及國內生產不足時的有效進口政策。食品安全與國人健康之關係密切，政府應盡其所能加以把關，因此基本法要求政府制定可追溯制度，嚴格執行食品之檢驗，並且杜絕走私。雖然尚未立法，但蘇嘉全擔任農委會主委期間推展可追溯制度不遺餘力，可惜後繼者未能繼續積極執行。這也看出來，沒有基本法的約束下，政府施政真的很容易因人而異的缺點。

安全食品之生產，其基礎在於乾淨優質之生產環境，但是我國許多農地的環境已嚴重受到破壞；而破壞的肇因遠超乎農業層面，因此亟需訂立上位的法律來維護農地生態。要求政府對於容易污染環境之肥料、農藥與廢棄物，須加強農業操作上之管理，對於可能造成危害之生物須加強進口與走私之管理；為防止農地及水資源遭受污染或破壞，應禁止污染物或廢棄物棄置於農地或流入農業用水，及非法之砂土挖採與地下水抽取。對遭受污染之農地，政府應依法管制使用，並協助受害者向污染者請求損害賠償；無法求償者，由政府設置基金補償之。

維護農地環境，除了以上的防弊措施之外，還需要有積極的作為方能有成。草案進一步要求政府訂立合乎生態循環原則之有機農業法，並且加強農業生態環境維護之措

施，來積極挽救日趨劣化之農地。這是鑒於我國有機農業只有政府約束有機農民的「農產品生產及驗證管理法」，但是卻缺乏法律來規範政府對有機農業的推動，政府因之怠惰致使推動成效不彰。近年來歐盟地區的有機農業進展相當快，究其原因，由慣行農法轉型為有機農法的農民可得到補貼是最重要因素。這類補貼實際上是基於歐盟共同農業政策的上位規定。共同農業政策主要在於提供農業補貼，其額度高達整個歐盟政府約一半的預算。而有機農業補貼正是單一給付制度下要求農民依照環境友善方式進行農業操作的一環。這樣照顧農民同時又兼顧環境的先進政策，農委會遲遲不去引進來調整現行廣受詬病的補貼辦法，正是缺乏農業基本法來鞭策所致。

關於第四大方向，即鄉村振興建設的課題，除了致力於農業產銷提高農民收入外，草案要求政府提升就業機會，推動村落更新，加強交通、資訊、通信、醫療、衛生、教育與文化等基礎建設，並鼓勵城市居民至鄉村居住；同時要求維護農村文物、傳統農法與生態知識，這些珍貴資產是鄉村旅遊與休閒農業之所繫，休閒農業為具有特色的重要農村發展方向，政府應訂定法律來落實執行。由於農民所得偏低，因此政府對於農民之生活與退休津貼，也應予以辦理。只有把這些攸關農村生存的問題全盤地解決，才可能讓農村真正再生。農再條例草案把龐大的預算單獨放到景觀改善而妄想再生農村，就是即興式政策的典型代表。

落實農業基本法的訂立

台聯版草案曾在2006年10月14日群策會舉辦的「台灣農業發展」菁英高峰會中，由尹伶瑛委員加以介紹。在立法院付委後，由於兩大黨也有意願提案，因此予以擱置未能進行討論。後來民進黨黨團、蔡勝佳委員分別於2007年立法院第6屆第5、6會期各有提案。2008年四月民進黨團提黨團十五項優先法案，其中就包括農業基本法。而同年立法院第7屆第1會期農業基本法草案的提案更包括行政院版、民進黨潘孟安委員版、國民黨

團版、親民黨委張顯耀委員版、國民黨楊瓊瓔委員版、國民黨張嘉郡委員等六個版本，全部交委員會審查，可惜至今全無動靜。行政院更以基本法與農發條例重疊的理由搪塞，而於2009年1月通過撤回政院版；此後雖然經潘孟安委員多次催促，可惜都未能付諸討論。各黨爭先提案而不去討論，可說立法史上的怪事。

立法院的毫無進度看起來當然令人失望，不過以正面來思考，或許這是一個機會讓社會可以充分討論出一部最佳的基本法。雖然學者版在參酌日本基本法的同時也考量我國情況，但是畢竟參與的學者偏重於農業，加以研擬時間倉卒，因此疏漏在所難免。既然立院各黨都相繼推出草案，顯然委員們不分黨派都能體認農基法的重要；然而目前立法的過程鮮少充分徵詢社會各界的意見，因此周延的做法是以學者版為基礎展開層面廣泛的討論，將規範政府應做什麼，不應怎麼作，俾以挽救我國農業免於毀滅的諸多措施，期能抽離化作簡潔的上位條文，作為我國農業施政的根本大法。這些廣泛的討論，除了有賴於政府與各政黨的支持外，眾多有心的民間組織也應動員起來，群策群力地建構出一部徹底翻新我國農政的農業基本法。參閱網頁

<http://seed.agron.ntu.edu.tw/baa/>■

政策 蒲公英般的台灣文創產業

聚焦

許淑華
台北市議員



◎文化創意產業究竟走向何方？圖為文建會主委黃碧端聽取文創業者建議

以促進國內文創產業發展的「文化創意產業發展法」（簡稱文創法）在今年初於立法院三讀通過，期許透過該法能將台灣建構為一個具有豐富文化及創意內涵的社會環境，並加強相關人才之培育，拓展我國文創產業的國際市場。文化創意產業的發展，除了能帶來有形的經濟效益，以及無形的文化蘊存與國人對於民族文化的認同上，都帶來極大的影響，甚至在國家競爭力及國際形象的提升，都將獲致顯著的效益，這也是為什麼文化創意產業的發展受到各國重視之原因。

事權不統一 各唱各的調

文創法的三讀通過，為國內從事文創相關之人士帶來一鼓激勵的氣氛，但在深入觀察文創法的內容，仍不難發現政策重點仍在於短期性的資助及相關資源的補助，組織事權的不統一，分層流於形式各唱各的調，國內的文創政策恐仍將流於口號為主的狀態。

文創產業政策的重點，應強調如何透過政府營造一個能夠永續發展的文化創意社會環境，但細看我國文化創意產業管理範疇與

管轄單位，視覺藝術、音樂及表演藝術、文化資產應用及表演設施、工藝產業等屬文建會管轄；電影、廣播電視、出版、流行音樂及文化內容等產業等則屬新聞局管轄；廣告、產品設計、視覺傳達設計、設計品牌時尚、數位內容等產業屬經濟部管轄；其他如建築設計、創意生活等產業則屬內政部管轄。然而，文創產業和教育、經濟、環保等政策一樣，需要全方面跨部門的整合，才能將其效益發揮至極致。

跨領域整合的英國創意產業

以英國及韓國對於文創產業的推動來看，事權的統一皆是非常重要的一環。英國政府早在1997年即開始有計畫的推動英國的創意產業，為全球第一個以政策推動創意產業的國家，也是現今創意經濟最有影響力的國家之一。在規劃之初，英國政府即針對相關領域進行整合，如技術與教育、出口提升、金融協助、稅務與法規、智慧財產權、地方事務等，而由「創意產業策略小組」在出口、教育、金融、地方發展等方面提供協助。此外，為加強地方發展，英國政府整合中央七個相關部會，成立單一工作窗口，使地方政府可以統合中央產業發展政策，並加以執行，同時成立地方發展辦事處，負責協調協同區域發展與更新，強化英語區的競爭力與平衡區域間發展。現今英國的創意產業的產值占整體經濟的比重愈來愈高，根據經建會整理英國文化體育部(DCMS)最新發表2008年“Creative Britain- New Talents for the New Economy”報告，英國創意產業就業人數達200萬人，年產值達600億英鎊，佔英國經濟的7.3%，且成長速度超過總體經濟，可以看出英國政府在推動創意經濟所帶來的效益。

推動文化政策對於經濟的加碼效果

韓國文創產業的推動上也是相當成功例子。韓國在1997年爆發金融危機後，政府開始意識到單以重工業的發展並不足以支撐整個國家的經濟，因此開始致力於資訊、娛樂產業等與文化相關產業的投資。1999年韓國國會通過「文化產業振興基本法」（該法對當於台灣的「文創法」），明訂對於文化、娛樂及內容產業的協助。而在權責架構方面，韓國政府非常清楚對於文化政策的推動，政府部門的整合為第一要務，以避免行政部門變成「跛腳」單位。韓國政府早在1990年便已成立文化部（下轄文化產業局），負責出版等相關事務，後來更進而將文化、觀光等事務納入改制後的文化觀光部專責處理，並於2001年設立「韓國文化與內容振興院」（KOCCA：Korea Culture and Content Agency），作為實際推動文化產業的主要單位。韓國政府在文化產業的推動下扮演了重要的角色，除了將文化產業視為國家發展的重要產業之一，明確的政策方向與通盤的考量，以及一連串有效的措施，使韓國的文化產業在短時間即達到顯著的績效。以韓國的「影劇行銷觀光」為例，韓國政府對於影視產業的硬體設備與軟體人力投入大量的支援，打造優質的影視產業，除了獲得極佳的海外版權輸出金額，在刻意的將影劇與觀光結合的帶動下，不斷的衝高韓國的外國觀光客人數，將文化创意產業所帶來的效益發揮極致。

飄搖中的台灣文創政策

馬英九總統在2008年擔任台灣新任總統時，曾承諾上任後一年內要將文建會與觀光局整合為「文化觀光部」，將文創產業層級拉高至「部」的層級，且預算也提高到總預算4%，至今還在期待此政策的改革與組織再造。當全球市場不斷再前進，當各國開始重視文創產業的發展時，台灣到現在還在面臨事權無法統一的問題，就時尚設計產業來看，到底隸屬文建會、經濟部工業局、國貿

局、還是技術處的掌管範圍？結果是各司其職，每個單位都有管，但是各管各的。例如，涉及紡織品與設計等是由工業局掌管，與國際供應鏈結合則由國貿局，服飾與電影、電視劇結合則管理單位是文建會，品牌行銷與推廣則是外貿協會，乍看之下，好像分工明確各司其職，但是真正在實務上執行者都知道，任何產業發展與推動每個部門職責都有關連性存在，有些業務無法分工非常明確，這樣怎麼辦？只好各做各的業務，再者，部門沒有整合，事權沒有統一，每個部門都有其“本位主義”的心態，就更難找到磨合方式，如何落實政策推動。

目前文創法中僅提及政府應捐助設立「財團法人文化创意產業發展研究院」，這對於文創產業的發展是相當重要的，因為國內仍缺乏對於文創產業的相關數據及資料，自然無法做出全面性且精緻的政策規劃，然而行政機關角色重疊與資源重置，政策工具與行政資源無法相互支援的問題仍然存在，僅僅透過文創法仍不能解決問題，唯有成立一個高層級的文化創意產業發展部門，並由政府中的主要長官來負責推動，才能有效的建構國內文創產業長期的發展契機。

台灣的文創產業就如同蒲公英種子，文創法的通過，宛如一場春風，起動了國內文創產業的發展，但最終是否會降落於具有良好發展的土壤上，進而成長、茁壯？就端看政府有無魄力進行改革。■

香港 香港反高鐵運動的深層意義 觀察

劉慧卿
香港立法會議員



◎香港高鐵造價昂貴引發爭議，圖為民衆聚集菜園村反對高鐵徵收該區 / 圖片來源：苦勞網

香港特區政府在2000年5月16日公佈了《鐵路發展策略2000》，勾劃至2016年的鐵路網絡擴展藍圖。政府發言人說：「擴展鐵路網絡是兼顧持續發展，並同時滿足運輸需要的唯一途徑，亦有助香港成爲世界級都會。」¹

當計劃完成後，香港鐵路總長度會達250公里，較2000年增加70%。屆時，鐵路客量的公共交通佔有率將達45%。

廣深港高速鐵路香港段(下稱高鐵)是在這思維下誕生，落成後將成爲中國「四縱四橫」鐵路發展的一部份，亦爲特區與中國大陸接軌作出貢獻。不過，因爲當局在選擇高鐵路線和總站位置、工程造價、和諮詢受影響居民等事項出現問題，令工程出現巨大爭議；加上文化界、80年後出生的青年人投入反高鐵行動，令事件在香港及大陸引起關注。

從構思至立法會反覆討論，高鐵項目前後歷經6年，而在去年12月至今年1月，立法會財務委員會(下稱財委會)召開了三次會議，合共討論超過25小時，最終高鐵669億港元撥款在1月16日，以31票支持，21票反對，獲得通過。

在中環立法會大樓內，民主派議員不停質詢高鐵項目的詳情。在大樓外，集結了數千名市民，包括多名80後青年人，收看財委會會議現場直播。示威者用「斷食」、「苦行」、唱歌、演講等行動表達反對清拆菜園村和將總站置於西九龍等訴求。

縱使當局謂高鐵方案討論經年，但主要討論是集中在財委會投票前幾個月，有些重要資料更是在最後關頭才披露。即使如此，現時仍有很多地方不清不楚，而支持與反對的意見更呈現兩極化。香港天主教正義和平委員會委託香港大學民意研究計劃於1月進

劉慧卿是民選立法會議員、民主黨副主席和立法會財務委員會主席
1 <http://www.info.gov.hk/gia/general/200005/16/0516131.htm>

行民調，訪問了1,018人，發現47%受訪者支持撥款，45%則反對撥款並要求擱置該項目。其實很多市民原則上並不反對興建高鐵，但對於669億元高昂的費用、總站的選址、清拆菜園村、在地底建鐵路對地面樓宇的影響都有疑問，但當局拒絕對方案作出修訂。

特區政府在處理這議題時，沒有盡力說服反對的市民和專業團體，這可能是因為官員知道有足夠議員投票支持，因此不需要回應質詢，這現象是與香港的不民主政治體制有關。雖然民主派議員在多次立法會選舉中獲得超過六成的選票，但在立法會的60個議席中，他們只能取得23席，而其他37席則是由親北京和建制派的議員取得。當局因為有保皇黨的多數票護航，即使民意分歧，高鐵方案仍可以在無修訂下通過。只不過，這一仗，政府只是慘勝，更付上沉重的政治代價。

高鐵的效能

無疑，高鐵是可以將香港的交通網絡與內地龐大的鐵路網絡連接起來，並將往來香港與廣州的行車時間由現時的100分鐘縮減一半至50分鐘，對中港兩地的經貿、旅遊、生活、文化交流，都有節省成本的效益。據當局估計，高鐵在50年營運期內每年可為香港節省的交通時間達4,000萬小時，折現經濟效率為超過800億港元。

高鐵更可以為穿梭香港和內地的交通起分流作用。香港與內地互動頻繁，自1988年起，跨境交通乘客量差不多每10年便增加超過一倍，由當年每天95,000人次，增至2008年每天458,000人次。隨著兩地經濟發展逐漸緊密，居民來往日趨頻密，對舒適便捷和容量大的跨境運輸的需求大增，因此推動高鐵項目是理所當然。另外，高鐵運輸已成為世界趨勢，興建高鐵是保持香港競爭力和推動兩地長遠發展的重要策略。

政府答覆未能令人滿意

基於上述理由，民主黨原則上是不反對興建高鐵。但是，一個600多億元的天價工程，確實存在太多不明不白之處。當局未能給公眾和議員滿意的解釋，更未能說服反對的人士。因此，在表決時，民主黨投下反對票，筆者是財委會主席，並秉成委員會主席中立的傳統，因此並沒有投票。

高鐵方案存在的問題數不勝數，如「一地兩檢」、大角咀收回地層及清拆菜園村等。「一地兩檢」是指香港及中國內地入境部門人員分別在同一所大樓內為旅客辦理檢查工作，雙方人員在不同但相近的地點處理入境事務，對旅客是十分方便。但按「一國兩制」的原則，中央官員不得在特區執法，因此如何在高鐵總站內實施「一地兩檢」是莫大的挑戰。特區政府向財委會表示，當局仍然在研究如何執行「一地兩檢」，暫時未有具體方案，但卻建議用26.09億元在高鐵總站興建「一地兩檢」的設施。議員不斷追問：如果經研究後，未能找到合適的方案，是不是白白浪費了26億元？「一地兩檢」涉及內地部門在香港執法，對基本法和一國兩制有莫大沖擊，當局未解決這問題便要求撥款，是不可以接受的。

此外，高鐵的走線是會經過西九龍的大角咀，在沿線舊樓群地底鑽挖隧道，有居民擔心工程可能對該地段的樓宇結構造成影響。當政府官員被質詢時，官員謂不應有影響，更迴避賠償的問題；被問到有否諮詢居民，官員連諮詢詳情也答錯，可見準備十分不足。

另一爭議是清拆菜園村，該地段被納入為高鐵的緊急救援站及停車側線。該村位於新界石崗錦田公路，建村近50年，有約500名村民，多數是從事種菜、養豬為生。特區政府在沒有諮詢村民的情況下，建議清拆該村，將村民的家園連根拔起，做法令村民和保育人士十分不滿，發起捍衛家園的群眾運動。這爭議反映政府官員的舊式思維，將發展作為社會繁榮的重要條件；對可持續發展、自然生態、保育文化、鄉土情懷、倫理關係和人文精神等現代社會發展必需的觀念

置於不理。特區政府一廂情原以為，建造一條與內地連接的鐵路是能夠促進各方的利益，因此市民勢必支持。但事實與預期出現巨大落差，反對聲音更是此起彼落。

除了一地兩檢、大角咀收回地層和清拆菜園村的爭議，高鐵造價高昂亦是令市民反對的一個主要原因。當局建議花669億元建造一條只有26公里的鐵路，是十分昂貴，與正在興建中的京滬高速鐵路相比，造價的8倍之多！總站選址亦非常爭議，有評論指在尖沙咀建總站會導致嚴重交通擠塞，但亦會抬高該區的地價，為地產商帶來巨大利益。這做法令市民覺得政府是向大商家輸送利益，有官商勾結之嫌。

由於政府的方案受爭議，一個由專業人士組成的「公共專業聯盟」，建議「錦上路方案」。這方案建議以隧道方式建設專用線連接香港至深圳邊境，並將這鐵路接駁至西鐵線在新界元朗的錦上路站；另外在機場快線青衣站興建一條延伸線，連接港島快線和錦上路站，使錦上路站成為一個包含了西鐵線錦上路站、高鐵總站和港島快線終點站的三合一車站(香港交匯站)。但政府謂該方案不可行，亦不能發揮高鐵的發展潛力。特區政府沒有詳細研究「錦上路方案」，民主派立法會議員建議政府聘請獨立顧問，比較政府方案和「錦上路方案」的優劣，但要求亦被拒絕。

反高鐵是一場本土運動

從四年前的保衛中環天星碼頭，到保衛皇后碼頭和喜帖街，以至最近的保衛菜園村和反高鐵運動，都是帶有本土意識的社會運動，是對政府唯發展至上，肆意破壞文化古蹟而說不的一股浪潮。當傳統媒體呈現親建制的傾向，將反高鐵群眾描繪成反對社會進步的一員，甚至不予報導，運動組織者便利用現代科技，在互聯網上動員、在facebook發放資料，在網上電台發表反高鐵的意見，鼓動風潮，形成自2003年的7月1日反對當局就基本法第23條立法大遊行後的一次大型社

會運動。

特區政府在處理民意時，沿用英國殖民地政府的方法，一方面運用“行政吸納政治”的手段²，將一些反對聲音導入建制內，另一方面就發表諮詢文件，舉行諮詢會，聽取公眾意見。但是，官員不知道，沿用多年的手法，在資訊高度流通的年代，不能起很大的作用。

高鐵事件證明當局的手法過時，面對眾多反對聲音，行政長官曾蔭權斷然拒絕對話，又不肯探望在立法會大樓外作120小時斷食的六名年青人。政府與社會人士溝通出現問題，官員更害怕聆聽反對聲音。

在這關鍵時刻，民主派立法會議員在財委會的質詢成為反高鐵群眾的僅餘希望，但在親北京勢力的脅持下，民主派議員動彈不得，只能提出多項問題。面對議員的質詢，特區政府官員有如讀稿機器，作出千篇一律的回應。

民主派議員終於在2010年1月16日完結了提問，跟著提出二十多項動議，作垂死掙扎，但面對親北京議員的反對，動議全軍盡墨。一直標榜「為勞工、為基層」的親共團體香港工會聯合會竟否決「要求高鐵工程優先聘用本地工人」的動議。在立法會大樓外，一群由工聯會動員，支持高鐵的工人高舉「要飯碗、撐高鐵」的標語，但他們卻不知自己的期望與權利已被代表著他們的議員背負了。最終，在該天晚上六時半，財務委員會以31票支持，21票反對，通過了高鐵撥款。

反高鐵群眾隨即發動市民包圍立法會大樓，一些情緒激動的示威者更衝擊警方的防線，推撞警方在大樓外圍起的鐵馬。示威、衝擊行動令官員及一些議員無法離開大樓。運輸及房屋局局長鄭汝樺登上其座駕嘗試離開，但因停車場出口被示威者堵塞，她要折返大樓。在午夜時分，鄭局長和多名建制派議員在警方護送下離開立法會大樓，走進地鐵（捷運）的入口，乘地鐵離開。

2.「行政吸納政治」是指由行政系統承擔政治的功能，從而抑制並消解經濟精英和社會大眾的政治意識和參與衝動。具體地說，「行政吸納政治」有三層含義：首先由權威政府或政治精英壟斷一切政治決策，其次是最大程度地滿足包括經濟精英和知識精英在內的其他社會精英的經濟利益或需求，最後通過「諮詢」等方式安撫或平息非精英大眾的不滿和反抗。有關理論可見：“行政吸納政治：香港的政治模式”——香港之發展經驗，邢慕寰、金耀基合編。香港：中文大學出版社，1985。

事後，當局指責示威者衝擊警方防線，但是，整體來說，運動是和平及理性的。而「高鐵事件」反映特區政府對年青人的意識形態、價值觀，以至生活方式並不理解。雖然政府事後銳意以網上方式與年青人士接觸，鄭局長更嘗試以Facebook與反高鐵的網民對話，但這只是政治公關手段。在三小時「與網民對話」中，鄭局長只回應一些經官方挑選的「提問」，然後就重申政府的立場，而Facebook亦在三小時後關閉，引來多方的批評。

高鐵揭露了醜陋的功能組別

雖然反高鐵運動隨著立法會通過撥款而落幕，但整場社會運動是極好的公民教育，讓公眾明白到香港政治體制的公平和不公平之處。

當民主派議員克盡己職，就669億元的工程提出質詢，但多名由功能組別選出的建制派議員，只是充當舉手機器，投票支持方案。功能組別的議員，是由少數有特權的選民選出，這些議員，無民意認授³，只顧維護狹隘的商界利益，是多個被當局欽點行業的代言人。在以往二十多年來，他們充當了為政府當局保駕護航的角色，他們不是廣大市民選出，更無須向公眾負責，很多對政治不熱衷的市民，都不太認識功能組別議員的角色，但反高鐵一役則令他們看清楚這些小圈子選舉的荒謬性。

環顧國際社會，以功能組別方式選出立法機關議員，並不常見，只會見於法西斯的政體，包括墨索里尼治下的意大利和佛朗哥時代的西班牙。北京大學法學教授龔祥瑞，早在上世紀八十年代初期，出版《比較憲法與行政法》一書，並由他當時的學生、現任中國國務院副總理李克強等人負責審閱校訂，成為內地研究相關領域的經典著作，其中有一節探討「職業代表制」(functional representation)——性質上包括目前香港功能組別制度——總結出三大批評意見，相當發人深省。龔教授直指職業代表制(功能

組別制度)「實際上的確沒有興盛起來，也興盛不起來」。「失敗的原因，一是社會上的職業團體為數眾多，大小不一，對各自的重要性不易有正確的衡量，因而各團體代表的人數也就難以確立，職業代表制的實現就顯得非常困難，甚至不可能。二是職業團體各有本行業的利益，如果以此為議會構成的單位，勢必引起議會內部的分裂和衝突，或者促成議會中若干團體互相勾結，以壓迫、排擠其他團體演變成寡頭獨裁政體，其結果只能是阻礙社會的發展。三是依照英國學者華拉斯(Graham Wallas)的觀察，職業團體常常是一些富於保守性的團體，例如英國的律師公會、醫師總會、軍官、文官、教師等的職業團體，一個個幾乎都是獨立王國，最終妨礙社會的進步。」香港的功能組別，正正是上述批評的寫照，每每有重大的社會爭議時，功能組別議員往往囿於自己界別的利益，令公義無法彰顯。

一個龐大的工程，很可能會引發不同意見，但是，在成熟的民主體制，執政者應以和平、理性方法處理反對意見，甚或會遵從民意，擱置工程。若政府不理民意，執政者便需承受民意的壓力，面對下台的風險。不過，香港是一個被扭曲的政治體制，功能組別議員無須面向群眾，特區政府的行政長官亦只是由800人組成的小圈子選舉產生，在「功能組別+小圈子特首」的非神聖聯盟下，任何反對政府的建議，都會被壓下。久而久之，民怨就會爆發，2003年的七一大遊行如是，反高鐵的社會運動也如是。

結論

一場反高鐵運動在市民的反對聲中落幕，筆者希望政府能吸取教訓，理性地處理公共政策，改革舊式的思維和諮詢程序，否則，另一場更大型的社會運動將會接踵而來。■

3.目前，全港地方直選合資格的選民為3,300,000萬人，但在功能組別選舉方面，只有22萬人合資格選民，而在30席的功能組別議席內，當中15萬名的選民是集中在教師、社會福利、法律和會計界等。有些功能界別，只有團體/公司可以投票，例如漁農界的立法會代表只是由160個團體選出，而金融界議員則由132個金融機構主事人選出，因此，功能組別被視為小圈子的選舉，嚴重阻礙香港朝向民主化的方向發展。

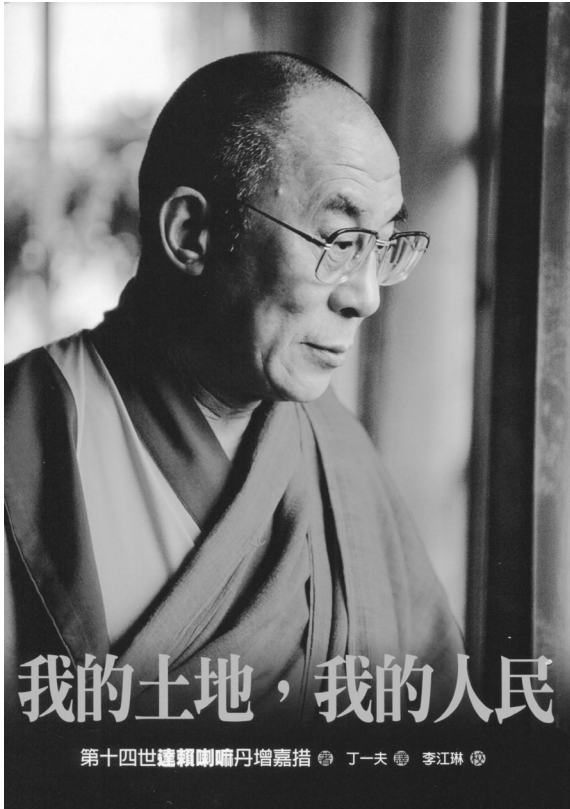
書評

重返流離家園的記憶

推薦達賴喇嘛的第一本書《我的土地，我的人民》

翁仕杰

前台灣西藏交流基金會 副秘書長



作者：第十四世達賴喇嘛丹增嘉措
譯者：丁一夫
出版社：台灣圖博之友會
出版日期：2010.03.15

成為過去的歷史，在人們的心中大半已被遺忘，因為已經無關痛癢。為了面對現實生活中的生存壓力，大腦要把注意力集中在當下現實問題的解決，以求取未來安穩幸福的保障。相較之下，記憶就被冷落在不為人知的角落，特別是他人的故事，好像真的與己無關，哪有多餘的時間力量再費心思去關懷了解，只要把自己照顧好就好了。

一般是這樣想的，但事實上，在當今的世界，已經無法自我隔離，早已連結成一體了。就連在西藏高原遺世獨立數千年的圖博，也無法再受地理孤立隔絕的保護，在半世紀又多一年前被中共入侵而亡國，年僅二

十五歲的轉世神王達賴喇嘛，也只好無助地流亡印度迄今。西藏問題歷經現代中國近年來快速現代化發展的進程，持續在國際強大輿論的關注和壓力下，還是得不到正面解決的契機，好像被幾道大鎖層層鎖住一樣，始終打不開僵局，令人憂心遺憾。

為何西藏問題那麼難解？到底有什麼深仇大恨懷疑猜忌使中共無法信任達賴喇嘛和西藏人的誠意，使雙方談判一再破局遲無進展？究竟是什麼不可跨越的障礙讓流亡在外的圖博人回不了自己的故鄉，讓境內的圖博人不停引頸，盼望自己的宗教領袖回家的祈求一再夢碎，難忍難耐到捨命抗爭，只求生前在自己的家鄉能見達賴喇嘛一面。但是持續鎮壓圖博人，老是拒絕達賴喇嘛的卑微讓步和合理建議，無視於自由人權的普世價值與世界潮流，真的可以一了百了的解決西藏問題嗎？對掌握解決之鑰的中國，這是一個必須嚴肅面對認真處理的政治困境。對西藏人和全世界關心西藏的人們，這更是不可迴避的使命與挑戰。

西藏問題到現在一直遲遲得不到解決，意味著這問題本身的複雜糾結，特別是雙方對問題的爭議所在和其解決之道所存在的認知差異。從入侵者中共的角度立場來看，1949年建國後西藏問題之所以存在，是因為西藏當時還是個獨立的國家，中共未能直接統治西藏，西藏是不是中國的一部份，從政權和治權而言還有問題尚有爭議。在1959年中共解放西藏，驅逐所謂代表西方帝國主義勢力的「反動份子」達賴集團後，領土歸屬的問題在達賴喇嘛流亡出走後就沒有了。西藏已回到祖國大家庭的懷抱中，剩下的只是如何加強對西藏統治的內部政治操作問題，要真正費心思量的就只是如何把西藏漢化和世俗化等政策面和行政面的設計及執行問題

而已。

對中共而言，以武力強佔西藏的目的就是要在客觀上造成圖博屬於中國的政治事實，以利在國際間取得承認，從而讓中國對圖博擁有主權的宣稱明確化。爲了使圖博從此不再從中國分離出去而恢復獨立，消滅圖博人自身的民族認同與獨特宗教文化傳統是中共西藏政策的最高指導方針。中共五十年來的治藏政策表面上雖然承認西藏享有少數民族自治的法定地位，但是不管是從政治、軍事、經濟、社會、文化、教育各個面向來看，都企圖掩蓋圖博主權獨立的歷史事實，盡全力消滅圖博民族文化的主體性，根本無中共所承諾的民族自治之實。以中國漢人正統文明的政經體制取代所謂的圖博野蠻落後傳統，才是中共所有殖民統治措施的終極目標。

因此，中共把從2002年起和西藏流亡政府重啓多次西藏問題的談判，降格爲只是針對達賴喇嘛想回西藏的個人問題，是因爲達賴喇嘛吵著要談，他們只好在美國爲首的國際壓力下勉強回應，否則根本不必談。對中共而言，國際間所指摘批判的西藏沒有人權和宗教自由問題，是西方反華勢力的政治陰謀，他們和達賴喇嘛勾結串通，相互利用，共同打擊破壞中國勢力的崛起。中共認爲達賴喇嘛根本已經不是西藏的政教領袖，只是一個披著喇嘛袈裟在國際舞台積極破壞祖國統一大業的魔鬼而已。中國對外宣稱，西藏在祖國大量金援經濟建設下，脫離了封建神權的壓迫和剝削，百萬農奴被解放了，已經當家做主，活在社會主義的天堂中，對中共的統治無不擁戴歡欣感恩支持。

豈料這個自欺欺人的政治宣傳不攻自破，1989年的拉薩起義和2008年全藏區大規模的要求讓達賴喇嘛回家的抗爭，成千上萬的藏人被殺被關，揭露了西藏境內藏人不滿的真相。他們冒著生命危險勇敢告知全世界，圖博人不想變成中國人的決心。即使達賴喇嘛不在圖博半世紀了，但圖博人心中永遠只認達賴喇嘛這個領袖。他們緬懷追念有達賴喇嘛的老西藏，想要重回享有宗教自由的歷史時光，甚至爲了達成這個願望，爲了

圖博民族文化命脈的持續，連犧牲自己的生命也在所不惜。

爲何圖博人對達賴喇嘛有如此至死不渝的效忠敬愛？對自己獨特的宗教文化傳統有如此永世不移的堅持認同呢？到底代表西藏文化的達賴喇嘛有什麼不凡的魅力？這個問題在達賴喇嘛流亡五十年後更顯得引人深思。達賴喇嘛自然散發的慈悲智慧及親和幽默，形塑了他個人不共的人格魅力，不只圖博人五體投地衷心愛戴他，連不信仰佛教的西方人也對他崇拜有加，視他爲現今世界的精神導師，是位不折不扣的現代聖人，人類良心美德的最佳典範。特別他以非暴力原則尋求西藏問題的和平解決，在1989年獲得諾貝爾和平獎後，更致力於人權自由與宗教對話等普世價值的提倡，建立實踐世界一家的網絡平台，推展慈悲利他的新千禧年人性倫理，所到之處不分種族國籍地受到推崇追隨。

對於這個集所有傳奇神秘色彩於一身，轉世十四次的達賴喇嘛，世人自然充滿想像，高度好奇，尤其是至今未解的西藏悲劇男主角。達賴喇嘛代表西藏，不了解達賴喇嘛這個人等於不認識西藏文化。現任第十四世達賴喇嘛的一生就是西藏現代史的縮影，又有誰比他更有資格更有權威爲現代圖博的真實遭遇發聲代言。爲了讓世人了解他親身經歷鮮爲人知的歷史事實，在流亡印度三年後，他強忍悲痛，以清晰明確的記憶，回顧在西藏的前半生經歷，寫下了他的第一本書《我的土地，我的人民》(My Land and My people)。由於因緣一直未成熟，在這本他本人親身口述的歷史出版事隔四十八年之後，今年才由台灣圖博之支會出版了姍姍來遲的中譯本。

做爲圖博最高的政教領袖，達賴喇嘛身處西藏公共事務的樞紐，正是中共入侵西藏過程最佳的見證人。這些他所親身參與經歷的重大事件，不容中共一手遮天的單面扭曲，必須留下紀錄，讓世人清楚了解歷史真相，尤其要使受害弱勢者這邊的真實證詞有被公平聆聽的機會，以免以偏蓋全，受到中共無所不用其極的政治宣傳洗腦，誤解扭曲

了歷史事實。所以達賴喇嘛在1962年這本書初版的序言一開始是這樣說的：「一九五〇年，當中國共產黨的軍隊進兵西藏，佔領西藏東部時，我和我的人民孤立無援，幾乎瀕臨絕境。我們向世界幾大強國求救，向聯合國求援，請求他們出面為我們干預，都遭到拒絕。」這是西藏現代悲劇的開始。

達賴喇嘛回憶：「我們派遣了一個代表團去北京，希望能夠簽訂一項真誠、可信賴的條約，可惜我們的代表團在威脅下，被迫簽訂喪失主權的協議。我們政府從未批准這個強加於我們的協議，然而，我們全都明白，如果拒絕此協議，隨之而來的無疑是更多的殺戮和破壞。為使人民免於更深重的災難，我和我的政府努力遵守這個不平等的協議，但中國人卻違背了協議中的每一項承諾。」結果就是中共逐步入侵西藏，終於在1959年導致逼迫達賴喇嘛流亡出走印度的結局。

面對這段記憶猶新的悲痛經驗，達賴喇嘛不得不為歷史留下證據，以供外人和後代子孫有正確的史料可以研究了解真相。他說他要從個人角度來描寫敘述他們在西藏所過的真實生活，以及使這種生活方式消失終結的系列悲慘事件。達賴喇嘛說他在書中會提及某些佛教的思想，還有離苦得樂的修行方法，因為如果對西藏佛教沒有一些了解，是無法真正認識西藏的。

所以達賴喇嘛在本書的序言最後誠懇道出自己的內心話：「這就是我要盡力，並且試圖用人人都能理解的方式來講述的故事，而我樂意留待讀者自己去做結論。但是我必須說明，我們藏人對偉大的中國人民依然沒有仇恨，雖然他們在西藏的代表如此野蠻地對待我們。我們唯一的願望是安安靜靜地過自己的日子，與包括中國人在內的周邊鄰居，保持和平及友誼，為此，我們要向全世界珍重寬容與和平的人們發出呼籲。」這表達了達賴喇嘛寫作這本書的真正動機，他不是基於仇恨而報復中國的心態為自己喊冤抱屈，他只是為了保留一段不可抹滅的真實往事。因為那不只是他個人的回憶而已，也是西藏人要永世留傳的集體記憶。

這本達賴喇嘛第一本出版傳記共分十三章，從他出生開始，寫到流亡印度為止。他先從故鄉風光講起，提到他在三歲時被認證為第十四世達賴喇嘛轉世靈童的神秘有趣過程。接著他描寫被接到圖博首都聖城拉薩登基坐床的經過，開始他終生不斷佛教修行的學習。在1950中共開始入侵西藏之前，是他高枕無憂的少年歲月，是他浸潤在西藏精神文明得到高度靈性滋養的發軔期，是他宗教人格的奠基教育完成的處所。之後，中國開始對西藏採取軍事行動，情勢愈來愈危急，他以一位十六歲的少年之姿親政，一肩挑起西藏政教的重責大任。

在1951年中共攻打西藏康區昌都時，他被迫出走到靠近尼泊爾的邊境避險，在廣播中才得知他派去北京的代表團未經他的授權同意，被迫簽署不平等的「十七條協議」。從此之後的八年，他必須代表圖博人和北京政權周旋，其間在1954年他以人大副委員長的身份受邀前往北京，會見了毛澤東，對共產政權有了近距離貼身的觀察，從共產黨所表現出對宗教的仇視，他得到了深刻的警訊。

1956年他出席在印度舉行的佛陀誕生二千五百年的慶祝大典，順道參訪甘地墓園，有機會見聞印度民主的蓬勃發展，更加堅定他非暴力的政治理念。回西藏後，中共在西藏康區開始實施共產主義體制，引發康巴藏人的強烈武力對抗，進而激化了全體藏人的反感，促使中共對拉薩政府施加更強的政治軍事支配，想要控制達賴喇嘛的人身自由，終於造成1959年三日十日的西藏抗暴行動。

達賴喇嘛在場面失控一觸即發的緊張情勢，為了延續圖博政教傳統的神聖命脈，選擇了只剩下的流亡印度一途。他歷經二十多天翻山越嶺餐風宿露，在九死一生的危險艱辛中抵達印度。隨後的一、二年內，共有約八萬藏人受不了中共的屠殺迫害，也追隨達賴喇嘛流亡到印度。達賴喇嘛在尼赫魯總理的支持幫助下，迅速在印度建立西藏流亡社會，安頓身上一無所有的難民，鼓勵他們為西藏文化火種的再生，要在異地生根茁壯。這些流亡藏人從懵懵無知的少年，至今白髮

蒼蒼齒牙動搖，依然流離異鄉，回不了老家。

歷經一生的漂泊與鍛鍊，尤其必須在險惡詭譎的政壇領導折衝，達賴喇嘛並沒有像一般的政客一樣，變得自以為是的高不可攀。待人毫無距離的真誠親切，是世人覺得他獨特的人格魅力來源。這種到老一直還保有赤子之心，據他自己的說法是來自於他卑微的出身。在本書第一章〈農夫之子〉中他提到：「我出生於寒微的農民家庭，這一直讓我感到欣慰。……我一直覺得，假如我生在富貴人家，將無法懂得西藏底層民眾的思想和感受。由於我自己出生卑微，我能夠了解他們的情感，懂得他們的想法。正因如此，我對他們懷有強烈的感情，並盡最大努力改善他們的生活。」生長在這種和一般藏人同樣簡樸的環境下，達賴喇嘛最早的記憶之一是記得小時候他們家有養雞，他可以走到雞舍撿雞蛋，還曾經爬進雞窩，坐在裡頭咯咯咯地學母雞叫。

達賴喇嘛的坦白和風趣也是他的註冊商標之一，他在本書第二章〈渴求覺悟〉回憶他幼年在布達拉宮的宗教教育過程時，承認自己和大多數孩子一樣，在開始學習讀書寫字時，總是有點抗拒和不情願。他覺得對那種年齡的小孩來講，被書本束縛，跟老師為伴，是不太有吸引力的。不過，他的功課還算可以讓經師們滿意。等到十二歲時，他開始學習因明辯論，起初覺得不大容易，他又產生更為強烈抗拒心，但困難很快就過去了，學習反成最大的享受。當他在滿十三歲後，初次接觸形上學和佛教哲學時，達賴喇嘛說他被搞得暈頭轉向、茫茫然然，好像腦袋被石頭打中了一樣。還好這種情況只持續幾天，但以後新科目就變得越來越簡單明瞭了。達賴喇嘛記得差不多到十五歲時，就可以清楚感受到內心湧現對佛陀、印度先聖先賢及西藏大師自發的感激之情。他說從那時候起，就較少地想到自己，更多想到他人，並且開始懂得「慈悲」這個概念的涵義。

致於有關對西藏傳統社會的看法，達賴喇嘛指出，西藏人認為孤立於世界之外是確保平安的最佳途徑，但他個人以為這樣的政

策是錯誤的，他希望未來西藏的大門將為全世界訪客而開。他承認寺院之外的西藏社會是封建制，但如果說西藏農民都是佃農就誤導了。雖然土地在名義上屬於國家，但農民的土地可以世襲、轉租及抵押，甚至可以出賣土地權。只有在不繳稅或提供勞務的時候，才可能被剝奪土地權。而寺院中僧侶的升遷及僧官的晉級卻是民主的，各階層的男孩進入寺院後，完全可以靠自己的能力得到發展。再者，高級轉世喇嘛經常選在卑微家庭出生，因而也有一定程度的民主效果。

對達賴喇嘛而言，財富分配不公並不符合佛教教義。所以在他掌權的幾年中，他指派五十名官員和寺院住持組成一個改革委員會，推動課稅及土地制度等方面不少根本性改革，要把西藏從中世紀推向現代世界。達賴喇嘛指出在西藏的封建制度下，並不常見人與人之間的殘酷，因為佛教有決定性的影響力，提供源源不絕的慰藉和支持。尤其西藏社會的頂端是觀世音菩薩的轉世，是人民可以絕對信任可供最後投訴的正義之源，有能力化解他們的痛苦。因此，雖然對傳統西藏人而言，物質生活相當艱辛，但他們並沒有被欲望控制。達賴喇嘛自豪地說：「在群山峻嶺中，簡單貧困的生活裡，我們可能比世界上多數城市裡的人擁有更多平靜的心靈。」

但這些自成一格的悠久精神文明已被中共毀壞半世紀了，流亡境外的圖博人回不到自己的家園，只剩下可以重返的記憶，只能用想像的空間去填補在故鄉失去的時間。這個流離失所的悲劇，圖博人還要繼續承擔下去，還要堅持奮鬥和耐心等待下去。對於圖博人而言，歷史不可能被忘記，那是最被深藏珍惜的精神寶藏，也是鼓舞士氣的活水源頭。身為局外人的我們，是該好好聽聽達賴喇嘛講他前半生在西藏的故事，感受一下圖博人流離的憂傷及對家園的思念。看完這本書，想想喚起了我們什麼樣的深層記憶，又暗喻了什麼樣的未來提醒，也許就不會再覺得那只是西藏人的故事而已，會發現達賴喇嘛正與自己內心深處的某個地方緊緊相連在一起。■

總號

9

2010.04.15
第 10 期



台灣新社會智庫
New Society For Taiwan

www.taiwansig.tw