

# 新社會

台灣新社會智庫 出版

11

2010.08.15

紅藍綠ECFA協議策略探討

政治考量下之都市更新

從富士康事件到富士康效應

亞洲軍演風潮背後的大國角力

中共十八大權力繼承初步觀察

由建制勢力買政治廣告看香港傳媒內地化

## 都市更新 創造新無殼蝸牛族？



ISSN 20754582  
9 772075 458000  
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](http://www.taiwansig.tw)

## 徵稿啟事

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

### 投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 [webmaster@taiwansig.tw](mailto: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

## CONTENT

### 社論

林濁水 紅藍綠ECFA協議策略探討..... 2

### 專題 I：都市更新

楊重信 政治考量下之都市更新..... 8

賴世剛 漫談都市更新..... 13

### 專題 II：富士康

曾昭明 從富士康事件到富士康效應..... 15

謝宏仁 從富士康事件看中國經濟轉型與全球生產鏈..... 20

蔡宏政 富士康事件：結構變遷的訊號？..... 23

### 政策聚焦

李武忠 後ECFA台灣農漁業因應對策..... 27

邱俊榮 ECFA隱藏國家主權喪失危機..... 30

黃貞綾 農業驗證制度在台灣的現狀與展望..... 33

### 國際瞭望

蔡增家 後鳩山時期日本政局的變與不變..... 37

蘇紫雲 中東圍城 和平難產以國攻擊人道船隊的平衡思考 41

蔡明彥 亞洲軍演風潮背後的大國角力..... 44

### 透視中國

董立文 中共十八大權力繼承初步觀察..... 48

### 香港觀察

黃偉國 由建制勢力買政治廣告看香港傳媒內地化..... 53

劉慧卿 中共高度干預下 打開政改僵局為民主行前一小步 57

### 書評

邱垂正 兩岸無法迴避的核心問題、惡化因素與美國角色 62

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](http://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

# 紅藍綠ECFA協議策略探討 北京的「大戰略」

林濁水



※國民黨不顧國內對ECFA疑慮未除，強行徑付二讀；圖為立法院藍綠政黨因為ECFA爆發激烈衝突

2009胡錦濤在紀念《告台灣同胞書》30周年座談會上發表《攜手推動兩岸關係和平發展 同心實現中華民族偉大復興》的演講後，兩岸共同提升中華民族整體經濟競爭力就成了北京領導人在兩岸經貿交流上的共同講法。

2010年2月12日，胡錦濤視察福建漳州時說：“在商談過程中，我們會充分考慮台灣民眾，特別是台灣農民兄弟的利益。”接著溫家寶在人大、政協兩會召開前夕，強調兩岸商簽經濟協議（ECFA）時表示“大陸將充分照顧台灣中小企業和廣大基層民眾的利益，尤其是廣大農民的利益。大陸可以讓利 比如通過減免關稅，通過早期收獲實現。”他強調“因為我們是兄弟”。

北京清楚地表示了他的眼中，ECFA兼具經濟利益和政治號召。

在ECFA簽訂後陳雲林表示，過去兩年，兩會完成12項協議的簽署，極大推動兩岸人民交往...，ECFA為提高中華民族的國際競爭力，兩岸共同採取具有戰略意義的重大舉措。

## 馬政府的戰略

馬政府的戰略建立在這樣的認識上：

- 1.台灣住居東北亞東南亞中間的樞紐地位；
- 2.台灣和中國文化有接近性；
- 3.美國經濟已走向沒落，相反的中國崛起成

為大巨人，台灣經濟已依賴中國而非美國。<sup>1</sup>（1990年，中國是台灣第9大貿易夥伴、第5大出口市場、第20大進口市場；2002年1-4月，台灣對中國出口占其出口總額的23%，中國取代美國成為台灣最大的出口市場。）

4.台灣長期鎖國，以致於利用中國市場落後其他國家(尤其是韓國)，2010年ASEAN+1生效後，台灣在中國市場將被東協掠奪。

在這樣的認識上，馬正政府上台時認定，金融風暴不值得憂慮，因為台灣可以靠地緣、文化、充分運用中間因素「站在巨人肩上成為小巨人」。<sup>2</sup>其策略則是透過三通正常化，並進一步，透過雙方自由貿易協定，整合成大中華共同市場。認為只要和中國進行經濟整合，則有三個巨大利益：

- 1.可以充分運用中國龐大內需市場。北京既然講“讓利”於是怎樣讓北京讓更多便成談判的策略中心。馬英九和吳敦義都強烈表明，兩岸經濟體的規模有落差，難以對等開放就是針對讓利這一個利基的發言。
- 2.可以運用文化因素成為各國近入中國的門戶。<sup>3</sup>
- 3.運用地緣位置復興高雄港進而使台灣成為「亞太營運中心」。也因此甚至和其他國家有無FTA，都無關緊要。<sup>4</sup>當然，這一來三通和ECFA就成了兩帖不可或缺的萬靈單。

## 民進黨的戰略

民進黨認為國民黨這是「透過中國走向世界」的策略，而民進黨則採「經過世界走向中國」的另一條途徑。

其戰略依據是：

- 1.近年來台灣經濟已從依賴美國為主轉變成全面依賴中國，無論政治或經濟風險都太大；
- 2.在「要素價格均等化」的作用之下，台灣工資大幅被拉低，技術提升緩慢，產業空洞化，貧富差距大幅拉大；

因此，貿易自由化雖是台灣無法自外的世界趨勢，但民進黨對ECFA的支持與否是有條件的，端看協議的內容有沒有嚴重衝擊到台灣的弱勢產業和有效配套措施；以及ECFA簽了後，台灣和其他主要貿易國家簽FTA會不會繼續被擋住。

另外，由於三通談判台灣旅行社大吃其虧，空運攬貨權、延遠權受阻，海運權宜輪喪失商機等等的前車之鑑，民進黨不相信馬政府會把ECFA談好，認為與其談出問題再像砂石輪一樣抗爭，不如事先大力發動群眾運動施壓。

## 三方論述上的攻防

馬政府對民進黨的批評是「鎖國」，對北京基本上不敢有所批評；

民進黨對國民黨的批評是「傾中」，對北京則批評企圖把台灣鎖進中國；

北京一方面認為民進黨力阻ECFA簽訂是在搞台獨，另一方面由於北京自認為從兩岸「共同」戰略出發，因此以高姿態看待台灣的馬政府，對馬政府難掩其不屑之情：

博鰲秘書長龍永圖是這樣批評的：「台灣只知道計較減讓清單，欠缺戰略高度的觀點。」溫家寶則說「我看到台灣的報紙，很大的篇幅報道溫總理關於讓利的論述。可是我在接受訪談時講一句話“因為我們是兄弟”，都被忽略了。」

## 讓利乎？

然而中國在大戰略下的讓利清單又如何？

ECFA早收清單台灣取得539項，有138億，中國只有276項，只有28.6億。金額足足差了4倍多，吳敦義認為便宜佔得真「漂亮」。

金額4倍是讓到不行嗎？且看下列數字：

今年1到3月，大陸自臺進口金額為254.3億美元，大陸對台灣出口60.1億美元，也正好是4倍多。這難道也是讓利，而且讓得湊巧？

1.蕭萬長《專業治國》2008  
2.同註1  
3.尹啟明  
4.同註1

台灣向中國出口比進口大4倍多，既非意外，也非讓利，受到台灣對中國1300多項進口限制影響也很小；甚至也不是因為兩岸經濟體的規模有落差，中國是13億人口的大市場，而台灣2300萬人口，是個小得多的消費市場的緣故。

關鍵在於兩岸在全球產業鍊中形成了台灣接單，提供機器設備，零組件原料給台商在大陸工廠代工組裝然後出口，以全球為市場的Chiwan結構。

台灣的終端成品既然要賣到全球，台灣對大陸出口的機器零組件、原料量當然大，而且量愈大，愈表示台灣對中國投資多，在中國提供的就業機會，繳付稅金和中國賺的外匯也愈多，看不出中國吃了什麼虧。大前研一甚至一再強調Chiwan結構是中國崛起的關鍵。

其次，這幾年韓國許多品牌橫掃全球和中國市場，中國如LCD液晶電視品牌大廠有和台灣的面版和其零組件廠合作以抗衡的需求。

從這些角度看來，台灣的早收清單大，對中國都大有好處。

## 從Chiwan/Chimerica到Chiwanrica

美國操作金融遊戲，過度消費，讓中國可以在對美國鉅額出超下迅速成長。雙方固然摩擦愈演愈烈卻又愈加難分難捨，被稱為Chimerica。

然而中國對美出口中，台商佔到前述難以想像的高比例，於是Chiwan不如叫Chiwanrica才是真切的完整的稱呼。

因此從全球產業供應鍊中把不可忽視的Chiwan結構連繫上去，將發現台商其實成了把America和China連結成Chimerica的不可或缺的關鍵，Chiwan是Chimerica間的主動脈，形成了一個Chiwanrica的完整產業鏈。

由於對全球化後這樣產業鍊結構的忽略，只從傳統雙邊貿易的會計帳去計算台灣的對外依賴關係，馬政府便對「讓利」的內

容得意洋洋。這個錯誤的影響不只於此。例如過去便因為這誤會而認為台灣靠中國崛起不怕美國金融風暴，大膽地開出633支票，結果跳票，聲望受到嚴重打擊，又如認為三通高港吞吐量和台灣經濟就有立桿見影效果，結果並非如此。馬甚至因為急於達成三通協議，以致於海空運航權、航班都留下無數喪權的後遺症，迄今爭端不斷。

## 馬政府另一個誤判

### 馬政府的誤判不只於此

去年馬政府找來台塑為ECFA背書說，東協和中國簽的FTA在2010就要生效，如果台灣不和中國簽ECFA，台灣許多產業，如石化原料輸中國有平均6.1%的關稅，將立刻會被零關稅的ASEAN取代。

現在2010第一季，台灣和中國的ECFA還沒簽好，但是台塑化出口中國的石化原料不但沒有被取代，營業額反而比去年同期暴增67.2%。另外，總體台灣對中國和東協各項出口，也分別大增85.2%和65.5%。這些亮麗的數字既否定了台塑的說法，更打了馬團隊一個大耳光，使得國民黨為ECFA呼天搶地的呼號顯得十分滑稽。

國民黨警告的危機沒有出現說明了台灣出口到東協、中國主力商品，和東協出口到中國的商品並不重疊。由此可見台灣維持競爭力關鍵是在維持產品的差異化和技術的領先，而非參與區域整合。當然這不表示將來ASEAN不會生產同樣產品和台塑競爭，但那時中國八大裂解廠也已大幅擴建完成，台塑壓力由ASEAN轉到中國。要靠ECFA來救已不實際。

ECFA簽後石化原料銷中國平均可以降稅6.1%有利於競爭，政府以模型計算連同鋼鐵等合計算出可以增加就業二十多萬而沾沾自喜，好像替台灣產業找到了新出路。這真是出路嗎？大幅擴充石化和鋼鐵業這兩樣中國發重點發展的成熟產業是明智嗎？這是人均排碳量已居世界前茅的台灣應該要走的路嗎？跟現在政府宣傳的綠色產業方向很符合嗎？依這模型ECFA簽後石化鋼鐵業還會對

電子電機產業的投資產生劇烈排擠以致大幅減產，這不會是好事情。

這裡，我們看到了馬政府經濟戰略的問題。

### 這問題不只發生在製造業上，也在農業上

馬政府對自己的ECFA二輪會最滿意的是原來八百多項禁止進口的農產品中國答應不賣，還承諾已開放的各項農產品台灣也不必調降稅率。但中國吃虧了嗎？

許多國民黨時代的農業政策高官都跑到中國傳承農業技術，包括農村發展基金會中的董事長、執行長、董事，都是前農委會高官，還有前農委會主委孫明賢，日前獲中國農業部聘用，到中國去當農業創業團隊總顧問，在ECFA簽成「讓利」後，中國官員更理所當然地積極來台招徠農技人員到中國效力，這才是中國對台農業的大戰略，在這戰略之下，農產品銷台成了繩頭小利，於是兩者交易成了不等價的交換。

## ECFA談判的戰略衝突

出現不等價交換，關鍵在於北京所謂的「兩岸共同利益」的內容，不只和民進黨的主張不同，甚至和馬政府的想像都有巨大鴻溝。

例如三通談判把兩岸航線納為國內航線，就有把台灣海空港當成spoke，而中國的成為hub的效應，這使得馬政府亞太海空運中心的戰略受到致命打擊。

這種雙方產業戰略的交鋒在ECFA談判上仍然一點也不客氣地重演。

早期減讓清單金額台灣雖大，但大陸卻拒絕灣把重要石化原料，工具機，面版列入清單，讓台廠商失望到「快要哭出來了」。原因便是這涉及了中國當前的民族產業策略：

北京在東南沿海進行「騰籠換鳥」產業升級是既定戰略，面板、高端工具機、石油裂解是重點前瞻產業，於是一點也不顧馬英九情面，三者堅拒台灣列入早收清單。

面板不列入是逼台商去中國投資；泛用塑膠、合成纖維原料和一些高階精密機械不列入，是要保護未來自己和台灣競爭的優勢；汽車整車中國雖已具有大優勢但仍防範零組件強的台灣。

最後雖為了讓馬政府有個台階下開放了PP（才2億）和賴老闆的工具機。但一些高端工具機，石化中的大宗PS（去年輸中28億），PE(29億)，PVC(16億)，ABS(21億)中國雖然產能大量不足，仍全不列入清單，整個石化原料列入清單的總共才1/3。

除了經濟戰略嚴謹外，中國政治戰略並行。儘量把數字湊得好看以收買台灣人心。為數字好看找一些關稅低到一至二%來湊數，工具機方面再找一些台灣已失去競爭力的來湊數。

另外由於北京把節能減碳當一回事，因此鋼鐵等高耗能產業最近都已宣佈取消部分出口退稅，在這策略下自然大方地讓台灣鋼鐵、水泥、金屬製品列入清單。

值得注意的是：泛用塑膠，化纖原料和汽車整車這些屬大廠的產品雖都未列入；但中小企業產品被列入清單的項目很多，農產品還主動提18項列入清單，同時原台灣禁止進口的也保證不賣。完全符合溫家寶在2010年初，“充分照顧台灣中小企業和廣大基層民眾的利益的說法，然而也意味中國為兩岸大企業競爭態勢未雨綢繆，預防潛在對手坐大。且對有影響力的大企業既留下可能的誘因又給他們知分寸。

## 中國的經濟民族主義

面板廠非常特別，值得一談。由於中國家電下鄉，面板採購由韓國轉向台灣，逼得韓國向中國申請赴中國投資做交換條件，但中國卻屬意台灣。

固然同樣在中國，中國從台商得到技術轉移遠比從韓國有效是原因，但更重要的，韓國面板廠是和液晶電視廠一體的，如三星，中國如買韓面板等於支持三星電視品牌打擊自己的品牌廠，所以向品牌廠不成氣候

的台商買，才是做生意之道。事實上中國家電下鄉固然大量採購台灣電子零件，但台灣電子品牌廠如宏碁、華碩，家電品牌櫻花，在數以千億計的下鄉銷售中到現在才賣出一億，可見中國採購台灣零組件除了打擊韓商美商品牌廠，連同台商品牌廠也一併在打壓之列，等於借用台灣的左手打擊台灣的右手，台灣要不要聯中抗韓陷入兩難。

ECFA依WTO規定本來的精神是兩岸經貿自由化，但實際上在自由化的背後卻有一隻看得見的手在操控，在實踐中國的「經濟民族主義」。

以品牌策略為例對，台灣、中國的經濟民族主義有矛盾的兩個層次，其一是以中國為「內地」照顧中國本身的品牌廠打擊「海外」台灣的品牌廠，台灣是中國民族之外的敵手；其二是把台灣以ECFA鎖進中國中，但不讓台灣和其他國家簽FTA，這時台灣又成中華民族主義之內的一員。

中國以經濟民族主義向台灣招手，但中國經濟民族主義的內涵這樣地隨機變化，台灣要放心實在困難。

## 是自由主義難保護主義

國民黨既保證兩千項禁止產品不會開放進口，又說ECFA後會努力和其他國家簽FTA。問題是，做到第一點是實踐貿易保護主義，但做到第二點卻是貿易自由主義。這兩個主義精神完全背道而馳，要實踐起來也將矛盾多多。

於是在這裡，我們看到了國民黨完全沒有一個符合現實的、整體的、長遠的經濟戰略，結果是一方面談判時將成為中國戰略的獵物；另一面又將使自己的經濟政策支離破碎，自相矛盾。我們在ECFA談判中看到了台灣最深刻的經濟危機。

### 且再談台灣和其他國家簽FTA的問題

北京說會合情合理處理。香港和紐西蘭簽FTA本來被擋，年初突然批准，明顯已為台灣留下彈性空間。但北京又說「可協商安

排」，可見不願讓台灣輕鬆過關，要透過協商建立北京「批准權」，這是當年胡連公報，國民黨向北京討來參與WHA「被批准權」留下的後遺症。

北京有批准權，就是台灣主權的流失，將來一定會引發另一波朝野和兩岸的爭端。

和他國簽FTA其實並非只要過中國這關就沒問題了。

和台灣簽不簽，美國在乎的是台灣對豬肉、牛肉、稻米等敏感等商品的態度而不是中國反不反對一武器都賣了簽FTA算什麼。至於其他國家如東協縱使中國不擋，對敏感性商品台灣若堅持不讓恐怕FTA不易簽成，於是台灣便真的被鎖進和中國簽的ECFA中；台灣若讓步，則對中國的禁止進口和高關稅便沒意義。結果便可能是現在讓大家吵成一團的對中國的限制隨著輕鬆解禁。

從這裡我們看出雖然朝野為ECFA而烽火連天，但卻都迴避了在經貿區域整合上到底要採自由主義或保護主義這一個無可迴避的根本的課題，以致於將來挑戰多多。

一般認為最正常化自由化的貿易協定，最能使雙方充分發揮比較利益優勢，創造的總體利益最大。但這也要對應付出弱勢產業受到嚴重衝擊的成本。正常的FTA要對絕大部份商品進行談判，一些新興國家認為難度太高，便先通過決涵蓋少數的「提早收割清單」，然後以架構性協定的方式闖關，這類協定AIT薄瑞光忍不住說，「其實是效益有侷限的、軟弱的。」然而縱使這些架構性協議仍然附有雙方在10年內實踐全面自由化的計畫。如今國民黨沒有妥善處理衝擊的自信，又想獲得最大的利益成果以致於ECFA硬是連這樣的計畫書都沒有。

針對ECFA，WTO秘書長在歡迎之餘，強調ECFA「必須通報WTO檢驗是否符合標準」。又「堅定」地強調：WTO應避免簽FTA約的國家關起門來玩對外歧視遊戲，他這樣強調看來不像是無的放矢。這不免使人對ECFA怎樣通過WTO檢驗多了幾分擔心。

## 民進黨的處境

馬政府戰略固然問題多多，只是戰略抽象民眾摸不著，但清單數字則簡明易懂，民進黨在激進派壓力下選在清單出爐時動員決戰，讓馬得了戰術上的便宜。

民進黨雖然對ECFA的有條件支持而不是全盤否定，但：

- 1.大力發動群眾運動施壓，由於力道拿捏不易，加上激進派動作大，社會認為民進黨全面抵制。
- 2.同時，為了強調對中國依賴的危機，於是不採取Chiwanrica，全球產業鏈關係，台灣對美依賴仍遠大於對中國依賴觀點，而和馬政府一樣強調對中依賴幾已全盤取代對美依賴的看法，也因此無法厘清中國ECFA清單其實談不上對台「讓利」的問題。
- 3.忽視溫家寶將照顧台灣農民，中小企業的說法。

結果清單一旦出來，中國雖在石化、出版、機械業上態度強硬，但無論從減讓項目數字，從農民，中小企業的角度看來，民進黨警告的「弱勢遭殃」的危機卻未出現。社會對ECFA的支持度轉趨積極，而民進黨多位縣市長或前往中國推銷產品，或批評黨中央立場太過強硬，黨中央不勝尷尬。

藍軍難掩得意之色，多的是高喚勝利；少數高明的則說ECFA談判，國民黨的白臉和民進黨的黑臉都演得不錯，這說法既討好，又順勢把自己推到主導地位，把綠營貶成副手。看趨勢民進黨在台灣和其他國家簽FTA的爭議時恐怕再演一次黑臉。

## 結語

最後，馬政府雖然認為自己經濟戰略正確，但這種只想靠ECFA依賴中國的策略，策略大師梭羅（Lester C.Thurow）這樣說：「ECFA沒那麼重要，對台灣發展也不應是最大的事。」

梭羅又說「台灣競爭力的關鍵還是要靠創新，沒有別途」。而這正是民進黨議政時「知識經濟」的核心精神。■

# 專題 I

## 政治考量下之都市更新

楊重信  
文化大學景觀學系教授



※政府對建商一再讓步，讓人民獨自承受高房價之苦；圖為無殼蝸牛聯盟重起抗爭運動

台北都會地區尤其是都會中心與捷運車站周邊地區之房價居高不下，豪宅價格更是屢創新高，使得真正想要購屋居住者難以負擔，望屋興嘆之餘，只能怪罪政府過度向建商、財團與富人傾斜，放任其將房屋當作商品來囤積與炒作。民眾對高房價不滿怨氣之高，可以從行政院研考會於2009年11月25-29日舉辦之「十大民怨你來投」網路票選結果以「都會地區房價過高」為民怨之首而窺其一斑。

吳內閣提倡「庶民經濟」，在「改善庶民生活行動方案」中提估機場捷運沿線站區周邊土地開發—A7站區開發案，計畫增加住商土地供給約90公頃，以及提供平價住宅用地15.71公頃，企圖平息庶民對高房價之

怒，但此計畫從規劃、土地開發、到房屋興建完成少者要4、5年，長者甚至有可能超過10年，也就是說遠水救不了近火；而且，政府對此開發案是否會再向建商與財團傾斜，繼續放任建商與財團囤積土地與房屋，哄抬房地產，使得庶民想要擁有一間合理價位住宅（affordable housing）棲身之希望再次落空，實在難以預料。為平息庶民對「豪宅」炒作領導房價上漲，造成庶民一屋難求之困境，台北市政府預計明年7月開始課徵「豪宅稅」，各界對此「不痛不癢」的豪宅稅批評很多，除了台北市長及其團隊外，大概沒有民眾會笨到相信「豪宅稅」可抑制房價並促進租稅公平。中央銀行在這波平息高房價民怨的秀場中也沒缺席，對豪宅與第二棟以

上房屋之貸款利率採取選擇性信用管制措施，惟其所謂之「三縮措施」所限縮的範圍與幅度實在太小，預期成效有限，相較中國在抑制房價方面所採取之強硬政策，部分國內學者痛批央行作為簡直「如同打假球」。

在「虛張聲勢」、「虛晃一招」、「敷衍了事」、「打假球」之抑制都會高房價過程中，台北市長郝龍斌或許是為了轉移民眾對豪宅的注意力，或是為一劍雙鷹，一方面吸收選票，另一方面照顧建商與財團利益，在都市計畫學者出身之副市長策劃下高舉都市更新的旗幟，在原來可獲得法定容積1.5倍之容積獎勵政策外，另祭出屋齡卅年以上老舊建物更新可獲得法定容積2倍之容積獎勵政策，標榜30年老舊建物重建可獲得「免費換新屋再加一車位」之利益，且聲稱這個政策之實施將有20萬戶、約100萬市民受惠；亦即，直接受到影響之戶數與人數分別占全市之20.16%與38.46%；若將新引進之家戶與人口、以及更新單元周邊地區受到影響之家戶與人口納入計算，則受到此更新獎勵政策影響之家戶數與人口數勢必會超過全市總數之50%。

受到此更新獎勵政策直間接影響之家戶與市民是如此龐大，其顯然為一個重大決策，但是台北市政府之決策過程確是無比的「粗糙」、「草率」、「任意」、以及「專斷」，既未做過周詳之「政策或法規影響評估」（Regulatory Impact Assessment, RIA），亦未提出嚴謹之配套措施如：都市細部計畫地區之容積總量管制、新單元計畫對周邊地區之環境衝擊評估、更新獎勵造成公共設施容量不足之應變措施等，即在「政治正確」掛帥下，喊出「百萬人受惠」之口號，遽然做出決策，並在副市長之主導下，將台北市都市計畫委員會當作工具來用，迅速在都市計畫委員會上通過無助於提升都市環境品質之更新個案申請變更都市細部計畫之審議原則。

台北市政府之老舊建物更新2倍容積獎勵政策已底定，近日內即將公告實施了，但是各界對政府過度仰仗建築容積獎勵之都市更新政策可能造成後果之疑慮與爭議仍存，

例如：「都市更新到底誰得利？」、「都市更新可以抑制房價上漲嗎？」、「都市更新可以改善居住環境品質嗎？」、「都市更新建築容積獎勵合理嗎？」、「我們所需要的是什麼樣的都市更新？」，這些質疑或問題都不是容易回答之問題，本文以下對這些疑慮與問題提出一些看法與判斷，供進一步探討之參考。

### 都市更新到底誰得利？

目前之都市更新幾乎都是更新單元之更新，建築基地一般達2000平方公尺以上即可劃設為更新單元。更新單元之劃設可由主管機關劃定或由土地及合法建築物所有權人自行申請劃定。更新單元事業計畫（拆除重建計畫）之實施可以由土地及合法建築物所有權人組織更新團體自行實施，或是委託都市更新事業機構（一般為由財團或建設公司組成）實施。

現行之單元式都市更新實際上為可建築基地之房屋改進行為，其與都市更新條例發布實施前改進行為之主要差別在於將其界定為都市更新後可獲得鉅額之「更新獎勵容積」。依現行內政部發布「都市更新建築容積獎勵辦法」之規定，都市更新事業計畫範圍內之建築基地可獲得法定容積1.5倍之獎勵容積，被指定為策略性再開發地區之更新獎勵容積更可達法定容積之2倍，另台北市政府不知依據何法令自行規定屋齡卅年以上老舊建物更新可獲得2倍之獎勵容積。

此種以鉅額獎勵容積為誘因之都市更新政策到底誰得利？建築容積是一宗建築基地上容許建築之樓地板面積，建築容積是一種財產權，建築基地容許建築之容積愈大，其土地價值愈高，建設完成後之房地產總價值也愈大。對適用更新容積獎勵之土地及建物所有權人而言，更新獎勵容積就像是「天上掉下來的禮物」，因為政府之「德政」使他們不必付出代價或付出極少之代價即可獲得龐大之利益。

不過並非更新單元內之土地及建物所有權人都獲得相同之利益，其中，很明顯的以擁有大面積土地之財團及大地主所獲得之利

益相對較大，因為其可節省產權整合或徵求其他地主同意之交易成本，以及有能力自行實施更新，實現更新獎勵容積之利益，或是經由更新單元土地買賣即可實現獎勵容積之資本化利益。

產權分散之更新單元內土地及建物所有權人，一般很難達成更新共識，且沒有財力自行辦理更新事業計畫，所以只能委託更新事業機構（一般為財團或建設公司）實施或接受更新事業機構所提之條件參與更新，此種委託實施之實際操作模式為單元內土地及合法建築物所有權人提供土地與建築物，更新事業機構提供資金，合作實施更新，於更新完成後，則採取權利變換方式，按更新前土地及合法建築物所有權人權利價值及更新事業機構提供資金之比例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金。

換言之，此種都市更新方式與傳統之地主與建商「合建」方式差異很小。依現行都市更新權利變換之規定，原土地及建物所有權人之權利表面上是有受到保障，但是實際上因為「合建」雙方之資訊不對稱，更新事業機構擁有較充足之資訊，在權利之計算與分配上容易取得主導地位，因而可獲得較大比例之利益。換言之，此種合建式之更新事業計畫實施方式對原土地及建物所有權人較為不利，實施者所獲得之利益遠大於原地主與建物所有權人。

換個角度來看，目前更新事業機構或建設公司所喊出之口號為參與更新之房屋可以「舊換新、小變大」，台北市政府則喊出卅年建物可以「免費換新屋再加一車位」；此種口號對更新單元內之土地及建物所有權人似乎很有說服力，但是細加計算則可發現對原地主及建物所有權人不一定划算，因為容積獎勵可達法定容積之1.5至2倍，再加上其他各種名目之容積獎勵與免計容積後，實際興建出來之建築容積將達法定容積之2至3倍，而原地主及建物所有權人所分得之樓板面積也不過比原面積多一點而已，但更新後其土地持分將僅剩下原來之33%至50%；換言之，所謂之「舊換新、小變大」或是「免費換新屋再加一車位」其實是犧牲一半到三

分之二之土地所有權換來的，此換屋代價是否划算，值得更新單元內原地主及建物所有權人請專業者加以精算。

再者，更新容積獎勵是按法定容積加成，原法定容積率高的地區所獲得之獎勵容積愈多，此使得原既得利益高之土地（如市中心或捷運車站周邊土地）及建物所有權所獲得利益更高。總之，現行之都市更新利益分配到處可看到「向財團、大地主、以及既得利益傾斜」之現象。

## 都市更新可以抑制房價上漲嗎？

房價基本上是由房屋市場供需法所決定，鉅額容積獎勵政策果真能加速都市更新，大量增加房屋供給，而影響房屋需求之人口、所得、房貸、房地稅等因素維持不變，則當前都會區所呈現之房價上漲趨勢當然會受到抑制。但是鉅額更新容積獎勵政策果真能加速都市更新，大幅增加房屋供給，發揮抑制房價之作用嗎？本人判斷其可能性不高，因為：

(1) 都市更新之主要困難為土地產權分散，不容易達到可申請或實施都市更新之法定土地及建物所有權之人數、土地總面積及合法建物總樓地板面積之門檻。鉅額容積獎勵隨然可提高獲利，以及提高更新事業機構（建設公司）之讓利空間，但原土地與建物所有權人所期待之分配利益也相對會提高，所以達成更新協議之難度仍存，因此，除財團或建商所囤積之土地或更新單元內土地產權單純者外，一般之更新計畫仍難成功，所以更新所能增加之房屋供給不太可能短期內大量增加，尤其是一般民眾所需之合理價位住宅之供給增加量可能仍然非常有限。

(2) 都市更新容積獎勵按原法定容積率計算，原法定容積率愈高者可獲得之獎勵愈多，潛在獲利也愈大，更新之機會也愈高，此等土地一般是座落高地價與高房價之地區，更新後之房地價會比更新前更高，此將會帶動周邊地區房價上漲，而將使得期待透過都市更新抑制房價之希望落空。

(3) 老舊建物更新可獲得2倍獎勵容積之政策，會使得老舊地區之土地因可建容積之增加而增值，以及使得老舊地區土地與建物市場投資需求增加，或甚至引發財團、建商與投機客囤積炒作老舊地區房地價之現象，此將會助長都會地區房價之上漲趨勢。總之，高容積獎勵之都市更新政策，對於房價之抑制以及合理價位住宅供給之增加可能不但沒有幫助而且還會使情況愈來愈糟。

## 都市更新可以改善居住環境品質嗎？

都市更新條例第一條揭櫫都市更新目的之一在於改善居住環境，但是現行都市更新制度顯然是大反其道而行。現行都市更新除可獲得法定容積1.5倍至2倍之獎勵外，尚可獲得各種政府巧立名目之容積獎勵，包括：停車空間獎勵、開放空間獎勵、時程獎勵、捷運車站周邊獎勵、台北好好看獎勵…，以及容積移轉、免計容積等之額外容積；因此，都市更新後之容積可達法定容積之2.5倍至3倍，此在前已提及。台灣之都市地區皆有實施都市計畫，都市內每宗建築基地所允許建築之最大容積（法定容積）於都市計畫中早有明確之規定，都市內之公園、綠地、開放空間、防災空間、道路系統、上下水道系統、以及其他公共設施等亦皆早已依都市計畫所容許之發展總量及其活動量加以配置及建設。如今，都市更新容許發展之強度高達法定容積之2.5倍至3倍，而不要求更新地區利害關係人對等增加公共設施（如公園綠地、上下水道、防災空間、以及交通設施等）之容量，此將使都市地區之公共設施水準下降，其理至明；換言之，現行都市更新制度背離與破壞都市計畫，終將使都市付出代價，讓都市生活環境品質因公共設施容量不足或水準低落而陷於萬劫不復之境地。

## 都市更新建築容積獎勵合理嗎？

一宗基地可發展之建築容積是財產權之一部分，此部分之財產權主要是經由人口成長、經濟社會發展、以及公共建設（如捷運系統建設、上下水道建設等）等所創造出

來，其中，屬於個別土地所有權人所創造或貢獻之比例極微；因此，建築基地上容許建築之容積性質上屬於社會財富。容許建築之容積既然屬於社會財富，則理應歸全民所共享。政府對此社會財富僅是代理人，除非經由立法，否者，政府不得將此社會財富當作禮物，以獎勵名義送給更新區之利害關係人（尤其是實施者）。換言之，目前都市更新容積獎勵作法殊為不合理。可建築容積有如國有財產，其管理與處分應立法規範，規範之方向宜思考將依法或依計畫新創造之容積在公開市場上標售，並將標售收入優先作為公共設施保留地取得、公共建設、以及創造其他公共利益之用；或是將所有新創容積平均分配給全體民眾，土地利害關係人依計畫容許作超乎法定容積之發展時，必需向擁有容積發展權而尚未使用者購買。

## 我們需要什麼樣的都市更新？

都市有如一個有機體，其房屋與各種實質設施歷經長時間之使用後，自然會趨於老舊或甚至頹敗，其所提供之服務機能亦因而降低，為恢復或提升其服務機能，實有必要劃設更新地區並加以更新。但問題是我們到底需要什麼樣之都市更新？第一，就都市更新與都市計畫之關聯而言，都市更新是都市計畫之下位計畫，更新地區之劃定與更新計畫之擬定與實施，理應接受都市計畫之指導，尤其是更新地區土地使用內容、使用強度以及公共設施之配置更應受到都市計畫之規範，所以我們需要的都市更新是在都市計畫指導與規範下有計畫實施之都市更新。

第二，容積率管制是台灣都市合理配置人口、產業活動、以及維護公共設施水準之最有效之工具，更新地區除非其所屬都市細部計畫區之公共設施及自然環境容受容量有增加，否則，在維護居住環境品質水準之前提下，應無容積獎勵之空間。我們所需要之都市更新是透過都市計畫通盤檢討，計算每一細部計畫地區或再細分地區之容受容積，並以此作為容積發展上限，實施容積總量管制，然後在此容受容積總量下實施容積獎勵之都市更新制度；換言之，一個容積總量管制區內，如果沒有剩餘之容受容積（剩餘容

# 專題 I

## 漫談都市更新

賴世剛  
台北大學不動產與城鄉環境學系教授

受容積=總容受容積-法定容積)即不得提供容積獎勵;一個容積總量管制區內有剩餘容受容積時,才可將剩餘容受容積作為更新獎勵或創造公共利益之用,但剩餘容受容積用盡時,即應關閉容積獎勵之門,俟有新的容受容積被創造出來時再檢討開放。

第三,目前所實施之都市更新並非是整個更新地區(窳陋地區)之更新,而是個別單元之更新,此種單元式之都市更新面積規模很小(一般2000平方公尺以上即可申請辦理都市更新)且區位分布零散,嚴格言之,此為老舊建物基地之改建行為,不宜冠上都市更新之大帽子。此種單元式之建物改建行為,不僅無法就整個窳陋地區在都市計畫之指導下作整體之規劃與建設,發揮改善地區居住環境品質與增進公共利益之效益;而且,小單元超額容積之發展對基地周邊地區之環境之衝擊很大(如:道路、停車設施、公園綠地、排水系統與其他公共設施容量之超載,陽光與自然通風權利之剝奪,噪音、廢熱與廢氣之排放,私密性或隱私權之侵犯、原里鄰與社會網絡之中斷等)。我們所需要之都市更新應該是依都市計畫法及都市更新條例規定所劃設「更新地區」之整體更新,或起碼是就整個更新地區擬定更新計畫,然後以街廓為準來劃設更新單元,並且建立更新單元周邊地區發展衝擊評估制度(Development impact assessment),內化其對周邊地區環境衝擊所帶來外部成本之單元更新。第四,可建築容積是社會財富,不可任意以促進都市更新為名,以無對價或對價偏低之方式圖利都市更新利害關係人;亦即,我們所需要的是一個容積獎勵有合理對價關係、合乎社會公平正義原則之都市更新。

總之,現行都市更新制度有嚴重之缺陷,建議政府主管機關儘速成立專案,深入評估現行都市更新法令制度與實施之缺失,拋棄政治利益之考量,回歸到改善居住環境品質與增進公共利益之立法目的,提出現行都市更新法令與措施之改進方案並付之實施。■

都市更新在五都選舉的氛圍下,突然變成了熱門話題。之前,台北市政府曾宣布將成立「都市更新開發公司」,冀望結合民間力量,以達到都市再造的目的。台北市都市更新業務進度緩慢的原因,主要在於,當初劃定都市更新單元的標準,僅就都市環境窳陋地區作為唯一的考量,忽略了都市發展或開發市場的驅動力。於是兩百多處的都市更新單元,至今也僅有三十餘處進行更新。這些都市更新單元乏人問津的原因,主要在於開發成本過高,包括土地整合及與地主談判,以至於開發商利潤有限。其次,由於這些單元所在區位,不見得具有市場潛力,導致開發商面臨的風險極大,望而卻步。

從都市規劃的角度來看,政府劃定都市更新單元,形同由上而下的規劃手法。但是,由於市場的力量無人能敵,如果計畫無法考量市場的因素,計畫必將落空。「都市更新開發公司」的成立,期待它能做好一個政府與民間的溝通橋樑,共同重塑台北城的風貌。

另外,台北市長郝龍斌最近突然宣布為獎勵四、五層樓老舊公寓實施都市更新,進而放寬容積達原來法定的兩倍之多,引起業界及學界的一陣討論。當大家的觀點關注於此舉對台北市都市環境所帶來的衝擊時,筆者認為我們更應該探討的是容積獎勵的法源基礎。

容積是一種兼具法律及經濟意義的財產權,它隱含著財富的擁有及分配。有關財產權權利的原由,可來自文化及社會的合法性,例如最近常被討論的死刑是否應廢除;政府,例如郝市府此舉的容積獎勵;以及公共領域的獲取,例如國際間經濟海域的劃分。顯然地,容積獎勵的法源基礎係來自政府運用其基於武力壟斷性的警察權而為之。

問題是,這些額外容積所創造的財富,是否具有正當性以及應如何分配?這個問題所牽涉到的更寬廣議題是,是誰才真正擁有台北市?

雖然由於財產權分配的複雜性,回答這個問題並不容易,但是可以確定的是,台北市應屬於全體市民所擁有,而不是台北市政府或市長一人所有。眾所周知,政府介入的時機,乃在於當市場失靈之時,例如當公共設施等集體財提供不足之時。在沒有政府介入的合理性之下,郝市長此次所推出的容積獎勵措施顯然缺乏正當性,而它所凸顯的問題是,台北市是屬於市政府所擁有,而不是全民共有。

綜觀政府實施多年的都市更新,成效十分有限,究其原因,不外乎政府政策與民間市場脫節。以台北市為例,由政府所劃定的都市更新地區或都市更新單元,大多閒置,乏人問津。導致民間業者望而卻步的主要原因,在於政策與市場脫節以及產權難以整合,使得開發商無利可圖,自然缺乏進場的誘因。此外,國內對都市更新的概念,仍停留在建物的改建,殊不知,社會經濟環境的塑造,更形重要,台北市西門圓環以及紅樓劇場的更新案,殷鑑不遠。從過去扁政府國有土地釋出的更新政策中,不難看出政府對都市更新的高度期待,但是除了響亮及華麗的口號外,卻也看不出實質的社會經濟環境的重塑。都市更新要成功,政府必須付出比平地起高樓更多且持續的心力。

最後,台北市南港二〇二兵工廠用地是否應開發,最近也成為了包括政府、開發商以及環保團體等利益團體衝突的焦點,也引起社會廣泛的注意。它凸顯的是長久以來城市發展過程中,經濟發展與環境保育的利益衝突。馬政府在作家張曉風一跪之下,煞有

介事地進行現地會勘，並宣佈暫時停止進行中的建築物拆除，以等待環評報告的結果，而中央研究院則表示勢在必得，欲將其中部分土地開發為生技園區，顯見馬政府在庶民經濟掛帥的施政方針中對環境政策的搖擺不定。但是，話又說回來，如果張曉風女士的跪求，僅僅是為爭取讓台北市擁有兩片肺葉，以供市民呼吸之用，這也難逃以人為本的功利主義之嫌。二〇二兵工廠現址的生態價值不可取代，因為棲身其中的生物具有本然性與生俱來的價值，即使我們能以人工方式完全複製它們，也將失去意義。問題是，這些生物沒有人能從它們存在的本然性價值為它們發聲。可以預見的是，即使訴諸環評報告，環評委員們也將會從經濟發展與環境保育的工具性價值作取捨，這也與自然環境的本然性價值產生混淆。

筆者認為，造成如今類似二〇二兵工廠開發的窘境，或甚至於悲劇，以至於台北市其他包括都市更新正夯、建商養地以及房地價飆漲等的都市問題，種種跡象指向一個根本原因：台北市可供開發的土地不足。究其原因，在於台北市的都市計畫範圍僅及於所轄的12個行政區，且經歷過去數十年的成長，開發幾近達到飽和，可供開發的土地存量也早已超過可容受的最低門檻值，在沒有調節土地供需的機制設計，且土地需求遠大於供給的情況下，當然導致與天爭地、房地價飆漲、甚至帶動物價上揚以及引發其他都市之病，包括交通擁擠、環境惡化與嚴重的社會問題，例如貧富不均。筆者認為，解決這些問題的根本之道，在於儘速設計並實施台北市土地存量的調節機制。例如，美國奧瑞岡州實施的都市成長邊界(Urban Growth Boundaries或UGB)的機制，將都市發展限定在一定範圍之內。當土地存量降低到一定安全門檻時，再適時調整擴充該邊界以釋出可供開發的用地，避免因土地供給不足而造成包括土地在內的通貨膨脹。

本來，台北縣市合併，形成大台北都會區的都市計畫範圍，有機會實現前述的構想。但是隨著五都升格鬧劇的上演，未來台北市以及新北市各自為政的發展態勢，恐將

歷史重演。筆者認為，未來唯一能補救的辦法，繫於成立跨越台北市及新北市行政界限的大台北都市區都市計畫委員會，擬定並執行大台北都會區的都市計畫，將類似都市成長邊界的土地存量調節機制納入都會區發展計畫內，屆時，類似南港二〇二兵工廠的生態寶地也不會成為開發的唯一選項，並同時能根本解決房價飆漲、都市更新以及其他都市之病的問題。筆者十分贊成張曉風女士的主張，台北有一〇一，也應有二〇二，但前提是，必須有足夠供都市發展用的土地。■

# 專題 II 從富士康事件到 富士康效應(一)

曾昭明  
台灣企業社會責任協會秘書長



※富士康員工連續跳樓引發血汗工廠抨擊；圖為一百五十多位教授針對富士康事件共同發表聲明

## 認知上的鎖國主義

7月19日，媒體財經版上出現了一則不起眼的新聞：鴻海向主管機關申請撤銷總額達10億美元的海外無擔保可轉換公司債(ESBIE)。據媒體報導，鴻海的主要考量是股價不佳，若發行ESBIE會損及股東權益。以鴻海集團近來飽受「血汗工廠」指責、企業聲譽低落的情形而言，人們對這個宣示該不會有太大的意外。

不過，出人意料的是，7月21日鴻海總財務長黃秋蓮立即舉辦了一場的記者會。記者會上，黃總財務長轉述鴻海董事長郭台銘的看法，認為學者率眾到鴻海大門口，高舉「台灣之恥」、「血汗工廠」等標語進行抗議，對鴻海打擊很大；郭台銘感到「很受傷，自己沒有回來的餘地」，有意暫緩鴻海在台灣的相關投資計畫。

鴻海的「投資罷工」(investment strike)姿態，引發了經濟政策主管機構的反應式回應。經濟部長施顏祥隨即表示：「鴻海對台灣的貢獻這麼大，稱鴻海為台灣之恥，非常、非常、非常不恰當。」甚至，「說鴻海是台灣之恥，這種作為才是台灣之恥。」奇妙的是，事態發展至7月24日，鴻海又宣布，將重啟10億美元海外可轉換公司債籌資案，以支應海外購料需要。

鴻海與政府同聲藐視利害相關人的意見，共同演出了一場「投資罷工」戲碼。「投資罷工」在台灣原本是老戲碼了，可是由於鴻海的員工自殺事件一度是全球媒體的焦點，這場「經典性」的記者會也就注定了在未來成為台灣企業社會責任的歷史裡無法遺漏的負面案例與畫面。

另一方面，在台灣媒體依然忙碌於追逐「投資罷工」的後續時，國外責任投資機構正好也發佈了對鴻海事件的聲明<sup>1</sup>。聲明中強調，非政府組織指出在電子業的製造部門普遍存在著諸如過度加班、辱虐管理等侵害勞工人權的情形，並導致工廠勞工的極度壓力和心理健康問題。聲明中特別表示，「雖然還不清楚富士康勞工自殺的個別原因，但是根據非政府組織對勞工的訪談，這些供應鏈工廠顯然會是令勞工感覺壓力和辱虐的工作場所(stressful and abusive workplaces)。」

聲明對此也特別指出：「我們相信這些人類悲劇所指出的議題，絕非侷限於富士康的特殊屬性，而蘊含著更廣泛的系統性挑戰。……問題之一，是大部分全球品牌商不樂意揭露在這些工廠中所發現的問題的性質和嚴重程度，也未揭露他們在處理這些問題上的作為。這些事件提示了一個機會，讓電子業來竭力強化為改善供應鏈勞工的工作狀況和生活品質所做的努力。」

對照於國外責任投資機構的聲明，對照於他們對「系統性挑戰」的通盤關照，反映出了一個赤裸裸的現實：不論是鴻海還是政府的反應，不但姿態上保守，更是在對問題與解決方案的認識與思考上存在著「見樹不見林」的傾向。這種昧於國際企業責任潮流的「認知上的鎖國主義」，某個程度甚至無意中也複製在媒體評論中。

## 富士康事件中的企業責任議題

鴻海集團屢屢表示「政府與社會對於鴻海的企業責任的期待究竟是什麼？」，對此深感困擾。但是，另一方面，鴻海集團卻也一直也未曾正面回應民間公民社會組織所詢問的一個基本問題：鴻海集團在員工自殺事件中，究竟牽涉著怎樣的企業責任？

從事件一開始於媒體爆發，富士康就邀請中國的心理學者進行「調研」，並在對外發言時持續引述調研結果，說明富士康員工的自殺率其實遠低於中國的自殺率。在自殺率大約為每10萬人有23名自殺者的中國，富士康的自殺率僅為每10萬人約2名。不論

我們如何認知這些統計數字的正確性或有效性，這個論述本身其實預設了一個理解問題的特定觀點：員工自殺乃是「一般的社會問題」；十名員工自殺在本質上就是由員工個別不同的個人因素串連起的偶發事件。就此而言，富士康對於員工自殺事件，表面上並無道義以外的任何責任可言。

站在鴻海集團的角度，人們甚至可以說：企業請佛教高僧舉辦法事，是關懷員工、安定人心的義舉；企業建立心理異常通報與自殺防制輔導體制，則是代替了缺席的政府機構去執行了原本文明社會中該有的社會安全機能，正是積極的企業公民表現。

不過，鴻海一方面否認在員工自殺上的企業責任，但又同時承擔起防制自殺的「企業公民」作為，從我們的事後之見觀之，這樣的作法最多只能說是符合人道主義的社會期待的有效短期公關方案，但卻非直接面對問題、解決問題的根本策略。實際上，青年農民工的自殺現象雖是媒體與大眾高度關切的社會議題，但要員工自殺人數為零的人道主義社會期待，實際等同於要求企業為不可能之事。

很明顯地，就算資源豐富如鴻海的跨國企業也不是魔術師，要為離鄉背井而且缺乏家庭與社會支持網絡的新世代農民工承擔起控制自殺率的「社會使命」，自然會是戒慎恐懼、臨深履薄。明白地說，鴻海一開始即迴避企業責任的策略選擇，使得它陷入了一個持續惡化的「課責性」悖論：鴻海越是擺出「企業公民」的姿態致力於補網式的自殺防制工作，鴻海的企業聲譽風險反而越為升高，媒體與社會也對鴻海的企業責任評價越為低落。

問題的關鍵在哪裡？其實，鴻海並未瞭解到，在一個「有工廠而沒有社會」的脈絡裡，富士康員工的自殺並不容易被媒體與社會大眾認可為僅僅是「一般的社會問題」。另一方面，如同許多關於「血汗工廠」的批評都指出的：員工自殺事件可能與「富士康模式」的「軍事化管理」有關。

## 「精神性的血汗工廠」

當然，「血汗工廠」的評議可能會有誤導，因為「富士康模式」並非一般定義下的「血汗工廠」：富士康工資按時發放，環境設備與員工福利超越一般水準，而其員工也不像中國的煤礦工人頻繁遭遇重大的工安傷亡事故。然而，「魔鬼總藏在細節裡」。台灣學者葉婉榆和詹長權就曾經指出：

「報載富士康員工所說超時工作、精神緊繃、作業單調重複、上司苛刻辱罵等工作環境如屬實，這些均屬於在全球化市場競爭下，職業衛生領域近來益受重視的企業經營管理運作系統所造成的員工身心壓力問題。……自殺死亡僅是惡劣心理健康狀態持續所可能接著發生的諸多『後果之一』，其背後隱含的自殺意念，以及憂鬱、焦慮等相關心理健康危機，才是職場心理健康真實的全貌。」

確實，我們如果從「富士康模式」常被指出的高工作壓力、職場暴力與欺凌現象來看，加上工作與宿舍生活安排形成的社會疏離氣氛，其對員工的心理健康所形成的負面影響，實質上就使得職場憂鬱和自殺傾向成為由於企業組織因素而必然衍生的社會心理風險。這也是為何後來媒體評論會出現「精神性血汗工廠」這個新語詞的主要背景原因。

無可諱言，如果我們接受存在著「精神性血汗工廠」現象的可能性，則我們也必須接受下面的結論：在員工自殺的案例中，可能存在著和企業的管理流程或人力資源管理有關的因素，也因而隱含著嚴格意義下的企業社會責任。然而，這些與工作相關的社會心理風險卻並非「富士康模式」所獨有的產物。

從宏觀的角度來說，歐美與日本在歷經約二十年的「精實生產」(Lean Production)變革和企業縮編後，員工工作負荷普遍加大，工作壓力問題在近十年間呈現倍增的態勢，與職場工作相關的自殺案例也漸而激發出了「工作自殺」(work suicide)、「過勞自殺」(Karojisatsu)等

的新語詞。甚至在權利救濟管道上，日本與中國都已出現確認員工自殺為工傷的司法判例。以台灣的脈絡來說，勞委會也已經將「精神疾病」納入職業疾病認定補償的範圍。

## 管理職場社會心理風險的企業責任

在這種經濟社會潮流下，與工作有關的社會心理風險於是被職業安全專家指為本世紀的新興員工健康議題。歐盟和世界衛生組織等國際機構開始編制企業社會心理風險管理的最佳實務指南，以企業在管理職場社會心理風險上的社會責任為核心問題意識，將職場工作的規劃與管理、組織和社會背景等對員工心理健康的影響納入風險管理架構，從工作內容、工作負荷、員工參與、組織文化、職場人際關係、職涯發展，到家庭和工作的平衡等各面向，提出應列入評估的社會心理風險因子，並透過利害關係人參與，建立合宜的衡量指標和推動有效的行動方案<sup>2</sup>。回到台灣，勞委會也在學者協助下，以此為範例，於2009年11月發布「工作相關心理壓力事件引起精神疾病認定參考指引」，而其中對工作心理壓力的評估中，就涵蓋了前述的工作承擔責任、工作的量與質、工作職務與地位的變化、和職場人際關係等面向的風險因子。

不過，鴻海集團對於這些企業責任的趨勢卻表現得似乎渾然不覺。在富士康事件後，鴻海集團開始大量在工廠內布置心理諮商人員，而在台灣，「員工協助方案」(Employee Assistance Programs; EAPs)也因而流行於各科技園區，甚而成為各科學園區管理單位新的「標準服務項目」。不過，在歐美等先進國家來說，EAPs主要的目的是在於協助員工解決可能影響其工作表現的個人問題，在具體的施行上，大都以健康檢查為主，其次是提供醫療人員及健身設備，最後才涉及個人工作壓力、心理困擾、婚姻家庭與其他心理健康的問題的協助。以歐美企業的情形來說，在私人服務收費昂貴的社會裡，實施EAPs既是員工福利的一環，同時也

是藉由解決員工在生活、工作上所遭遇的問題與困擾，來協助員工以健康的身心投入工作，從而增進其生產力。這種勞資雙贏的基本性質，是何以我們在歐美的企業社會責任報告裡經常看到EAPs的基本原因之一。

但是，在鴻海的案例中，倚靠 EAPs服務來解決員工自殺問題卻存在著一個明顯的缺失：按照EAPs的運作邏輯，是無法直接對職場社會心理風險提供全面性的管理架構的；一般的EAPs，乃是以個別員工為對象、獨立於企業常態管理程序的「外加服務」，提供服務的協助人員既使從實務上發覺存在大量與工作因素相關的社會心理風險，也難以直接啟動相關的管理程序來實施主動的風險緩解對策，而僅能從提供事後協助的角度來部分地消解社會心理風險的對員工個人和企業生產力的負面影響。

## 人權議題上的國家義務與企業責任

一言以蔽之，EAPs運作的邏輯還是延續著鴻海集團一貫對於員工自殺事件的自我認知：與工作因素無關，因而不涉及因管理程序與方法而衍生的企業責任。我們也許可以公允地說，在鴻海集團的認知裡，並不以為企業有管理職場社會心理風險的社會責任，也不清楚存在著相關的管理工具，而僅僅單純地倚靠著 EAPs 進行補網性質的事後防制措施；不幸地是，這一系列的策略選擇，無疑只會使得前面提及的「課責性」悖論雪上加霜。

可是，如果鴻海集團一開始選擇的不是一概否認員工自殺存在著與工作相關的因素？如果鴻海集團願意務實地邀請客觀的第三方研究單位和公民團體，對工作安排所造成的社會心理風險進行基本而科學的釐清和調查工作，我們對於鴻海相關的企業責任課題，早該已經有了初步的結論，也應該足以規劃出明確的改善方向，而不是如同現在，在身後留下了一團永遠無法撥清的迷霧。

當然，鴻海還有一連串其他的企業行動。除了宣布加薪，鴻海集團已經預定9月完成將整個富士康集團的員工宿舍「剝離」，交由物業公司代管<sup>3</sup>。這與郭台銘6月在股東會上所言的方案雖有差別，但主要的方向卻是一樣的：將過去隔離性的「校園式」宿舍管理轉變為與城市生活融合的開放式租賃住房模式的，藉以將員工工作以外的時間交還給員工和社會，並藉此把過去企業所擔負的社會功能還給社會（或者說，政府）<sup>4</sup>。

至少在促使員工能夠融入城市生活這點，鴻海是走對了方向。從經濟發展的社會規約（social regulation）的角度來說，富士康事件中涉及的「農民工問題」，其實乃是所謂「中國模式」的「最脆弱的環節」。但是，富士康事件已使得「農民工問題」成為中國政府與媒體不能忽視的公共議題<sup>5</sup>。中國學者在富士康事件之後即聯名發表公開信，嚴肅表示：「我們從富士康發生的悲劇，聽到了新生代農民工以生命發出的吶喊，警示全社會共同反思。我們呼籲國家立即終結以犧牲人的基本尊嚴為代價的發展模式。」<sup>6</sup>

更進一步，如果我們將中國從「改革開放」來的發展模式界定為以「低人權優勢」為本的出口經濟，那麼也就必須同意：中國模式的「問題核心在於城鄉隔離二元體制：外出打工的農民工沒有旅居城市的公民身分。為何城鄉隔離體制改不了？道理不難懂。一旦開放戶口，龐大民工隊伍的福利開銷，增加的城市基礎建設費用，誰來負擔？中央不願意拿出大塊財政補貼，地方政府只願保護自己城市與市民利益。」<sup>7</sup>

從這個角度來看，富士康過去的宿舍管理方式，實際上是在城市建設不足的情形下，以承認中國農民工被剝奪城市戶籍的現狀為前提，動員企業資源對農民工的城市居留和生活問題提供解決方案。農民工問題本身不是任何個別企業可以解決的，但富士康

以封閉性的員工宿舍對農民工的食宿提供有效率安排時，也就無意中承接下了本來該由政府與整體社會面對的農民工權益問題。個別企業在雇用和管理農民工時不尊重人權保障的原則固然有其難以辭咎的地方，但我們不要忘了：政府本身才是解決此一弱勢群體的基本權益保護問題的最主要當事人。

在這裡，我們可以看到聯合國人權理事會於2008年4月通過的「《「保護、尊重和救濟：商業人權架構」在釐清企業責任的範圍上的價值<sup>8</sup>。按照此一文書提出的「保護、尊重和救濟」三重性商業人權政策架構，國家有保護人權的義務（通過適當政策、條例和法令促進人權，並禁止第三方——包括企業——侵犯人權），但是企業則有尊重人權的責任（採取行動，對避免侵犯他人的權利給予應有的注意）；此外，政府與企業還應當使人權的受害者有更多機會獲得有效的司法或非司法的救濟管道。

藉助《商業人權架構》，我們可以發覺在整個富士康事件中糾結顛倒的問題癥結所在：企業一方面否認了其在尊重人權上應有的責任，卻又另一方面代替了缺席的政府承擔起了「漠視人權」的指責。富士康新的員工宿舍安排不論會如何發展，但在允許「工作」與「生活」分離之後，至少可以使得保護人權的國家義務和尊重人權的企業責任可以有更明晰的區別和界定。這個以十多條生命所換取的新認識，無論如何都該會是台灣企業此後難以遺忘的教訓。■

3.〈鴻海員工宿舍交由專業公司管理〉，工商時報，2010.07.22

4.當時鴻海集團的說法是，富士康已著手進行將員工宿舍轉賣給政府，再向政府租回，未來員工的生活、情感照顧可交給政府管理。參見〈富士康深圳廠宿舍將委外管理〉，自由時報，2010.06.27

5.「農民工問題」，實際上是中國境內的「移工問題」，是中國「城鄉二元結構」的隔離式、差別性戶籍制度所造成的「永遠的臨時工」。關於深圳的經濟發展與農民工的密切關係與所存在的問題，在中國媒體開始關注之前，早已是當地企業責任組織高度關注的課題，參見：劉開明（2003）《邊緣人》，北京：新華出版社。

6.潘毅等，（2010）〈終結犧牲尊嚴的經濟發展 九名社會學者關於富士康員工九連跳的聯名公開信〉

7.吳介民 廖卿樺 〈富士康事件與中國模式〉，蘋果日報，2010.05.31

8.完整文件請參閱：John Ruggie (2008) "Protect, Respect and Remedy : a framework for business and human rights", Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/128/61/PDF/G0812861.pdf?OpenElement>

# 專題 II

## 從富士康事件看中國經濟轉型 與全球生產鏈

謝宏仁  
輔仁大學社會學系副教授

富士康 (Foxconn) 12連跳之後，引發了產、官、學界、與媒體廣泛地討論，議題更是包羅萬象，如富士康是否為血汗工廠、員工輕生的原因、人民幣升值的影響、中國經濟轉型、大西部開發、加薪是否將使外資移往他國、勞動條件欠佳、罷工事件、資訊產業全球生產格局的變化、以及台灣在當中將會得利或受創等等問題無不受到各個領域專家、學者的注意。因篇幅所限，本文將只就以下幾個問題進行討論，第一、中國是否將會產生加薪浪潮，進而導致外資選擇離開中國，第二、資訊產業全球生產格式會產生什麼樣的變化，第三、中國經濟轉型與大西部開發是否可能成功，第四、台灣在當中將會得利或是受創等。但在進入本文四大主題之前，我想先簡略地描述富士康員工跳樓的原因。

根據輔仁大學社工系林桂碧助理教授，同時也是一位員工協助方案 (EPA, Employee Assistance Program) 的專家，她提出了兩個富士康員工跳樓主要原因，其一是一胎化政策的後果，其二是該公司沒有支持系統。首先，一胎化政策使得在就業之前有六個大人同時撫養一位年輕人，這位年輕人從出生起便集寵愛於一身，大人們對之百般呵護，可以說要什麼有什麼，生活過於安逸，自然而然地在這種環境長大的年輕人抗壓力偏低。多年來大人們的生活重心大都放在這位年輕人身上，年輕人一旦進入了就業市場，大人們容易對他的產生過度的期待，於是，這位剛剛進入職場的年輕人在工作上受到了過大的壓力之後，不知道循正常管道尋求幫助，進而導致悲劇的發生。總體而言，出生在1990年代而目前正在職場上工作的年輕人大多是像這樣抗壓力較低的一群。當然，我們也不能忘記當地不斷上漲的物價水準與房租

已佔了薪資的三分之二，無疑地增加了年輕工人，尤其是剛剛結婚或是想成家者的生活壓力，於是在工作與生活的雙重壓力下，抗壓性較低的員工可能做出自戕的行為。

其次，富士康的整個組織管理中不存在支持系統，員工在身心受到極大的壓力的情形下卻找不到正常抒發之管道。為了達到最高效率、最大產量，富士康規定來自同鄉的農民工不得在同一車間，在同一車間的工人則不分配在同一宿舍，造成員工之間「沒有」同鄉，「沒有」同事，同時也沒有了歸屬感。在不斷重覆單調動作的工作中，聊天被嚴格地禁止，下班後回到宿舍也不容易找到談心的對象，日復一日壓力於是不斷地累積，處在這樣的工作環境下，抗壓力低的年輕工人實在難以處理日益增加的挫折感。但即使在軍事化的管理中也應該找到「人性」，否則跳樓事件發生最多的單位應該是軍隊，而不應該在公司組織之內，可惜的是，如林桂碧教授所言，富士康跳樓事件之「解決」方式，如加裝鐵窗、加薪等措施似乎是在尚未找到問題的根源之下所做的決定。短期而言，富士康的問題好像是得到了解決，因為大幅度的加薪可能使得員工暫時得到物質上、心理上的滿足，但時間一久，難保跳樓或以其他方式自戕的事件再度發生。加薪暫時「解決」了富士康的跳樓事件，但是，它在中國引發的加薪浪潮相信是許多學者更關心的議題。接下來我們逐一討論上面提到的四個問題。

首先，中國是否將會產生加薪浪潮，進而導致外資選擇離開中國呢？近來在中國的兩大製造商富士康與本田都上了新聞，前者遇上員工自殺問題，後者則是罷工問題，最後富士康以加薪30%（第二波加薪約66%），而本田則是20%收場，而這是否將

引起加薪潮呢？中國是因為勞工短缺而使得勞動力供給減少，進而使得工資上漲嗎？中國並未短缺勞工，但是因為中國政府的刺激方案帶動了基礎建設而讓不少勞工選擇留在離家較近的工作地方，進而使得沿海地區發生勞工短缺的現象，因此，沿海省份在勞動力供給減少的情況下，更加強了工資上漲的壓力。事實上，許多地方政府已提高最低薪資以吸引更多勞工，根據報導今年已有17個省份調高了最低薪資。所以，中國超過一半的省份早已存在薪資上漲的壓力，並非因為富士康或本田兩大製造商發生員工自殺、罷工所造成，不過，這可能引發一波廠商加薪的浪潮，因為訊息流通快速，員工會比較其他廠商所提供的薪資與福利等相關消息。

但外資是否會因此而離開中國呢？筆者認為這樣的可能性應該不大，因為中國並不苦於勞動力短缺，如上所述，短缺的情形侷限在沿海地區。事實上，富士康、廣達、與英業達配合HP在重慶設廠，成立HP第二大生產基地，目前當地的月薪約850元人民幣，尚低於深圳的900元。此外，據說富士康打算只留2個附加價值較高的事業單位在深圳，其他將會轉移到中國其他薪資水準仍低的省市。換句話說，儘管富士康在深圳地區薪資上漲，對富士康的影響應該不大，且資訊業的產業鏈移到大西部，正好是中國政府多年來夢寐以求的事，先讓某些特定的地區富起來，再擴散到其他相對落後的地區。總之，筆者不認為富士康大幅度的加薪應不致於引發外資的出走潮，況且，大陸這個充滿潛力的市場所產生的吸引力是難以抗拒的。

第二、資訊產業全球生產格式會產生什麼樣的變化呢？所謂「製造業逐水草而居」指出了勞力密集產業會不斷地往勞動力成本低的地區移動，例如，在中國的勞動合同法實施之後，東莞地區之營運成本提高了20%，原本是港商玩具業所聚集的大朗工業區變成了空城，而其他的港商大多也想移出，只是因為移出的成本太高且風險也大，部分留下來的廠商只能進行產業升級，努力往高附加價值的領域前進以提升自己的競爭

力。筆者認為資訊產業，尤其是台灣擅長的代工業並無太大差異，因為勞力成本雖然不是廠商考慮設廠地點的唯一因素，但在台灣資訊代工廠一直在微利的壓力之下，這是一個不得不考量的重要因素，在這個邏輯之下，台灣資訊廠的移動似乎是一個必然的現象。

一個可能值得持續觀察的現象或許是台灣資訊廠商將隨著富士康（等）從東部沿海移至內陸，因為在1990年代中期台灣資訊大廠連同其中小企業供應商一併移至長三角，因此而形成一個完整的產業群聚的現象，這樣的情形未來也可能發生在中國其他地區，只要大廠登高一呼，小廠只得「選擇」到新的地方去開疆闢土，這個可能性是存在的。但一般認為中國大西部交通不便的因素，這可能阻礙外資西進，但是只要通往歐洲的鐵路完成，貨物運至荷蘭只要十三天左右，另外，重慶的國際機場完成後，也將解決部分交通運輸的問題。簡言之，筆者認為全球資訊產業生產格局不致於發生太大變化，因為製造業不斷地往成本低的地方移動的邏輯並未改變。

至於第三個問題，是關於中國經濟轉型與大西部開發是否可能成功與否，筆者以為若僅從中國經濟發展與中國政府之政策兩者來看，是可以讓我們看到中國競爭力強弱之變化，但若要回答中國經濟轉型與其大西部開發是否能成功這樣的問題，目前恐怕仍難以得到解答，簡單地說，這涉及到其他經濟發展相對落後國家爭取外資的競爭。中國東部沿岸地區之經濟發展、工業發展政策可以說是成功的，也成為繼亞洲四小龍之後另一個以國家力量主導的經濟起飛模式之成功案例，而富士康即將遷移至重慶等內陸地區，這件事也可以被之視為東部沿海的經濟成長造成工資及其他成本的上升，進而使得廠商在利潤壓縮的壓力下而進行的遷廠動作，但欲以此一事件來論斷中國經濟轉型與大西部開發則可能忽略了其他重要因素，因為外商可能放棄西進這個選擇而前往東南亞等其他國家。

眾所週知，中國的基礎建設可以說是發展中國家進行得最快速的例子，印度、俄羅斯等新興經濟體實難以望其項背，但基礎建設也非吸引外資的唯一因素，雖然對外商而言，越南、柬埔寨、或菲律賓等國，苦於硬體不足，語言不通，與官方強硬等劣勢，但這還得看當地政府在多大的程度願意「以環境換取成長」，也就是利用更寬鬆的環保政策來吸引外資，各項租稅優惠、減免，外商員工及其子女的福利，以及其他工業促進政策等等，簡言之，除了中國本身的政策之外，還有其他許多因素將影響中國大西部開發是否能成功。而中國經濟轉型則意謂著中國必須往附加價值高的產業發展，這就關係到國家創新系統，當然，許多廠商已在科技上有了長足的進步，像是新聯想、海爾、華為等等，但目前在中國違反智慧財產權的現象十分明顯，仿冒被地方政府視為產業發展一條重要道路，例如山寨機產業等，在此情形下中國在科技上要與先進國家的跨國公司來比較並非易事，另外，轉型也必須考慮到全球市場之良窳、國家工業政策、創新制度之建立、企業集體學習、與技術來源等問題，對於這一個複雜的問題而言，我們不宜在此將它簡化。

最後一個問題是：台灣在當中將會得利還是受創？筆者認為如果中國內陸逐漸形成了新的產業鏈，而東部沿海省份工資持續上升，導致這些省份的產業必須升級的話，那麼一個可能的情形是，非但台商企業沒有回到台灣設廠的可能，畢竟台灣的薪資水準仍高於大陸數倍之多，市場遠較大陸為小，且香港、上海轉運功能決不比台北遜色，實在不容易找到為何台商選擇回鄉的原因。台灣可能還會遇到一個更難解決的問題，那就是企業體質較佳的台商可能繼續大陸的東部沿岸地區進行產業升級，且目前尚留在台灣生產中間財並輸出大陸的廠商若是移至大陸東部沿海省份去生產的話，那麼，有沒有可能造成下一波的產業外移呢？如果按照先前所述的製造業「逐水草而居」的邏輯，這樣的推論並非杞人憂天。如此，將使得所謂的「鮭魚返鄉」潮被截斷？或者「鮭魚」們繼續游往成本較低的國家或地區？或者「鮭

魚」們根本沒有返鄉的跡象，一切都只是媒體的炒作？

以上，筆者僅就上述四個問題做簡要的個人意見之表達，畢竟要以富士康跳樓事件為起點來「管窺」觀察中國經濟發展等相關問題有其侷限性。■

# 專題II

## 富士康事件：結構變遷的訊號？

蔡宏政  
中山大學社會學研究所副教授

在十幾個富士康工人接連跳樓之後，富士康公司在6月1日將深圳廠區最低工資從900元加到1200元，6月6日更再次加碼，宣佈從10月1日起將通過三個月考核的員工的最低工資上調到2000元。不到一個星期之內，最低工資上漲了122%。這次的上調最低工資帶起了一波調薪潮，至今已有十幾個省市調高最低工資。有一種頗為流行的看法認為，這波工資上調不是偶發事件，而是一個結構性變遷的訊號。經過幾十年勞力密集產業的發展，勞動力供給已經不再充裕，沿海地區其實已經面臨產業升級的壓力，而沿海地區的勞力密集產業也應該往內陸地區移動，成為開發大西部的主力。在這種產業轉型的過程中，沿海地區的工資上調將有利於工人的所得與消費能力，而內陸地區也將依循沿海地區的發展軌跡，進行勞力密集工業化。簡言之，整個中國內部將複製東亞雁行產業階梯的流動秩序，逐漸從農業社會進展到工業社會，進入中國崛起下一階段的發展。這篇短文要簡略地檢討這種論點所牽涉到的諸多條件是否成立。

### 勞動力供給已經不足？

這個論題其實在2007年以蔡昉為首，由中國社科院人口與勞動經濟研究所所發佈的《中國人口與勞動問題報告No.8：劉易斯轉折點及其政策挑戰》中，就經過人口學者的一番討論了。蔡昉的推論首先是立基於W. A. Lewis的二元經濟發展模型，在這個二元經濟結構中，一個是以傳統生產方式生產的維生部門（以農村的農業生產為代表），另一個是資本主義部門（以城市的工業生產為代表）。由於農業部門人口多，邊際生產遞減，只能維持維生水準的產出（低於維生水準就會以飢荒或戰爭等方式淘汰「多餘」人

口），因此當工業部門能提供稍微高於農業部門的工資時，大當農村多餘勞動力就會持續湧入城市工業部門，直到將工資拉低到維生水準。因此只要工業部門的工資一直維持在維生水準，那就意謂著農村勞動力的供給是源源不斷的，也就是無限供給的勞動力。

如同許多自由主義經濟學者，蔡昉認為中國的比較優勢就是無限供給的勞動力所導致的廉價維生工資。一旦工資開始上漲，那就意味著勞動力不再無限，也就是中國喪失勞力密集產業優勢，面臨「騰籠換鳥」壓力的時候。因此蔡昉根據中國人口統計資料，計算中國的剩餘勞動力以及撫養比（所謂的「人口紅利」），得到的答案是撫養比每下降1%，中國的GDP就會有0.115%的增長。然而蔡昉論斷，中國未來的人口結構變化將會使得人口紅利在2013年結束，因此中國經濟就必須轉型到資本與技術密集的生產方式。<sup>1</sup>

暫且撇開中國統計年鑑上的總生育率是否過低的爭議不談，即使完全以中國的總扶養比<sup>2</sup>而論，雖然在2013下降到最低，但是一直要到2030年才上升到1990年代的水準，要到2050年才回復到1980年代的水準，如果中國經濟可以從1980年代就保持高速增長，那麼人口紅利這一比較優勢所造成的人口機會窗口至少可以維持到2050年才是。所以單純地用人口紅利即將上升來表示勞動力供給的耗竭，進一步推論中國將喪失廉價勞力的比較優勢，這一解釋並不符合過去二、三十年的發展經驗。

事實上，人口變化是長期的趨勢，經濟增長相較之下則是短期內迅速變化，二者之間的邏輯關係還需要一連串的中介變數（國際環境、勞動素質、企業組織、技術移轉條件等等）才能確定。早在1984年舉行的國際

1. [http://big5.china.com.cn/economic/yzjj/txt/2007-05/11/content\\_8238165.htm](http://big5.china.com.cn/economic/yzjj/txt/2007-05/11/content_8238165.htm) 截取時間：2007-12-7。

2. 總扶養比 = 0-15歲人口 + 65歲以上人口 / □16-64歲人口。

人口會議中，美國代表團就已經主張經濟成長與人口結構無關論，1994年之後這一議題甚至於從人口學討論中消失了。著名的人口學者Nathan Keyfitz甚至於斷言：「經濟報酬既不隨著市場的大小而增加或減少。因此，對每個人的富裕程度而言，較多的人口既非優勢，也非劣勢」。<sup>3</sup>因此，在剩餘勞動力供給之外，對於富士康事件我們還需要更細緻的解釋。

## 農民工為何低工資？

真正構成中國低價勞動力的主要原因是農民工，它是兩種不同的發展策略在歷史中層累造成的結果：集體經濟下的城鄉差距以及改革之後的出口擴張。

二次世界大戰之後，作為一個大型但發展落後的農業國家，中國所採取的發展策略是進口替代的重工業化路線，這其實也是戰後拉丁美洲、非洲、印度及部分東南亞國家的主流思想。這種重工業化的進口替代策略在毛澤東草根性的語言中被稱為「兩條腿走路」。它的最高目標是在不依賴外力的情況下建立起民族工業體系，做為國家進一步發展的基礎。它的「第一條腿」首先是盡可能地提高農業剩餘的積累率，然後將此農業剩餘轉移至工業部門，形成一個後進農業國家工業資本的原始積累。當國家工業能力建立起來之後，工業部門則轉而提供農業機械化所需之工業動力，從而進一步提高農業生產力，形成國家發展的「第二條腿」。經濟集體化就是為了高強度地汲取農業剩餘與投資城市工業部門，農民則成為這種制度化城鄉差距的主要犧牲者。

集體化經濟在初期獲得突出的成就，在人口年增率為2.4%的情況下，國民所得在第一個五年計畫（1952-1957）中依然達到8.9%的年平均成長率，亦即每11年國民所得達到倍增，其中農業產出與工業產出分別以3.8%與18.7%的速度增長，農民與城市工人實際收入分別提高了20%與30%。<sup>4</sup>不幸的是，農業部門高度積累的問題在一五年計畫

的後半期逐漸浮現，在毛過世之後的1970年代末期，中國經濟的產出已經低於投入，中國的經濟需要結構性改變已經是勢在必行的事。

在經過紛擾的1980年代之後，中國在1992之後確定轉往出口擴張工業化的發展策略上，集體經濟制度在這個過程中既有體制上的決裂，也有其延續性。出口擴張依賴世界市場，因此中國的生產要素價格逐漸地依照市場邏輯來運作，就這點而言，集體經濟已經徹底地被拆解；但是為了吸引外資與加速資本積累，中國政府不但繼續維持城鄉二元的制度性差距，而且在自負盈虧的包產精神下甩包袱、卸責任，將集體經濟時期所負擔的社會安全支出排除，從而創造了工資「低廉」的農民工勞動大軍。1980年代中期之後進城的農民工之所以願意忍耐城市標準下「過低」的工資，主要就是因為這個工資水準相較於在農村種地已是較好的一種選擇。對這種第一代農民工來說，他們進城務工主要是「農村太窮」、「耕地太少」、「求生存、為家庭」，他們願意在都市過著貧民水準的生活，而將所得寄回農村老家，多數人在年歲漸長之後會選擇返鄉務農，城市只是他們人生的中繼站。<sup>5</sup>

但是對於富士康事件中跳樓的年輕農民工而言，他們是隨父母進城，在城市中長大的世代，這些人並沒有農村經驗，既不想「返回」農村，實際上也欠缺務農的技能。他們的生活習慣與未來想望其實是「城裡人」，卻在戶籍制度、勞動市場與社會階層上卻被界定為暫住都市的「農村居民」。世界銀行的調查資料顯示，在深圳一家四口平均月支出1685元，但上調之前的最低工資才900元，勞工每週需工作66個小時，每月需要加班120個小時才能收支平衡。他們每天工作11小時組裝iphone，一年下來的儲蓄卻還不購買一支這樣的手機，對於想要融入城市生活的農民工二代（以及下崗工人），這種經濟與社會發展差距已經是一個無法承受之重。

## 提高工資、擴大內需與產業升級

如果能切實執行的話，提高最低工資是可以直接縮小貧富差距，但是對擴大內需的效果如何，還要看社會福利制度的建立狀況，改革開放之後經濟的快速發展固然帶來許多正面影響，但社會轉型過急、過快，原有的社會保障體系崩解，民眾在住房、教育、醫療、養老、就業等諸方面都充滿著不確定性，儲蓄待變心裡濃厚，導致儲蓄率居高不下，它會限制了工資上升所提高的消費能力。不過更基本的矛盾是提高工資與中國政府刻意創造的「比較優勢」是相違背。基本上，中國的勞工成本除了基本工資外，還包括社會保險的「五金」（養老保險金、醫療保險金、生育保險金、失業保險金及工傷保險金），加上住房公積金、工會費、食宿、休閒娛樂設備攤提等，實際負擔達到基本工資的1.7-1.9倍，以這次富士康將工資調升至2000元設算，雇用成本約在3400-3800人民幣，已經相當逼近台灣的水準。

工資上升必然侵蝕勞力密集廠商的利潤，減少他們雇用工人的能力。富士康在大手筆上調薪資的同時，也傳出向內陸地區遷廠，而龍華廠區雇用人員縮小至10萬人規模。果真如此，則上述的縮小貧富差距與擴大內需效果都只是虛晃一招。如果希望提高工資又能維持利潤，只有進行產業升級，生產利潤更高的產品。一個理想的狀況是沿海都會區轉向資本與技術密集產業，而將勞力密集產業轉往中西部發展。但是這兩者都有現實的問題要解決。

往資本與技術密集產業發展需要大量投資購買設備與再訓練工人，同時也要依靠政府在水電、關稅、智財權等法規修改一起配套才能順利運作，最後，即使這些條件都能配合，後進升級的廠商也必須在面臨頂尖國際大廠的強力競爭下，找到有利自身條件的生存利基。這些都不是簡單地砸下資本，或宣稱擁有廣大市場潛力就能解決的，<sup>6</sup>因此產業升級往往具有甚高不確定的風險，不會是個別廠商的優先選擇。台灣在1970年代中期就已經在石化資本轉往電子資本進行政策

拉鋸，當時石化資本家對進入高風險的新產業就十分抗拒。即使在1992年之後，選擇將舊機器設備遷往中國，利用低價勞動力，繼續舊有的生產方式仍然是大部分台商的優先選擇。留在台灣的產業只能在先行的國際大廠與勞力密集的後進廠商中間，選擇技術相對成熟、利潤相對微薄的資本與技術密集項目作為利基。產業升級不是一個依於生產要素市場「自然演化」的過程，更多的例子是勞力密集產業外移，但資本與技術密集產業卻無法順利建立，結果卡在發展的瓶頸難有寸近。中國如果要進行產業升級，勢必也要展開這種艱難的利基尋找過程。

至於將勞力密集產業遷往中西部也同樣有它的問題。中國勞力密集的加工出口業是典型的兩頭在外，賺取的是位於全球商品價值鏈底層的微薄利潤，還要承擔彈性生產的壓力，一旦遷往更內陸地區，除了急遽加重的運輸成本將壓縮已經十分微薄的利潤外，更重要的是接受品牌大廠訂單的生產靈活性將大為降低，因此必須將整個產業群聚一起移動，才能維持彈性生產的優勢。或許富士康、本田等大型企業有能力將部分協力廠一起遷往內陸，但其它為數眾多的外圍中小企業是否有能力配合，還是未知數。不然，出口擴張產業只有轉型為內銷為主，但是二者之間發展條件非常不同，產品定位可能有天壤之別，這種轉型等於是企業從頭來過。

## 中國的「季氏之憂」

筆者個人當然是同意要求資本家提高工資，縮短所得差距。事實上，我一直論證擴大社會工資，健全社會安全制度是中國崛起的重要指標。<sup>7</sup>不過實際情況是，比較起中國國營企業與眾多本土中小企業，富士康在社會工資上的支付其實還算是更上軌道的，所以它並不是「騰籠換鳥」最需要立即改善的對象。不管是在集體經濟時期或是改革開放之後，中國發展的「利基」一直都建立在汲取農村剩餘，把貧窮、飢荒、公共流病等發展代價封鎖在農村之內。過去為了快速建立民族重工業，必須擠壓農村剩餘，灌注資本在城市；現在為了保八，更需要「低廉」

3.蔡宏政，2007，〈台灣人口政策的歷史形構〉，台灣社會學刊39：65-106，頁95-96。

4.Lardy, Nicolas R. 1987 Economic Recovery and the 1st Five-Year Plan. In Dennis Twitchett and John K. Fairbank (eds.) The Cambridge History of China. Volume. 14: The People's Republic, Part 2. Cambridge: Cambridge University Press, 155-156.

5.劉傳江、徐建玲，2006，〈“民工潮”與“民工荒”——農民工勞動供給行為視角的經濟學分析〉，財經問題研究 第5期：73-80。

6.中芯國際集成電路製造公司（SMIC）的發展就是一個鮮明的例子。

7.蔡宏政，2007，〈全球化、區域整合與中國崛起的條件〉，思與言45(2)：1-29。

勞動力，更進一步集中資本在沿海大都會區，「讓一部份人先富起來」。在這種「發展是硬道理」的意識型態下，作為世界加工廠的中國如果不能平均財富、擴張內需，那就只能守住全球商品價值鏈的末端，繼續以「低廉」勞動力支撐少數財富孤島，而罷工潮、加薪潮最多都只是一些政治上的民粹主義與現實主義安撫。國家或許會出台一些政策，三申五令注重工人福祉（如同2008年的「勞動合同法」）。但是這種「代表最廣大人民的根本利益」的民粹口號一遇到它上面的「先進社會生產力的發展要求」，就會回歸到現實中資本主義世界體系對中國的結構限制，重新依賴「廉價」的農民工作為它發展的動力。■

# 政策後ECFA台灣農漁業因應對策

## 聚焦

李武忠  
農漁業專家

### 緒言

兩岸ECFA談判中首批台灣早收清單，在外界質疑聲浪中終於出爐，各方評價不一。原本政府再三保證農業絕對不會列入此次ECFA談判的議題。但是在早收清單出爐後，卻又有18項農產品列入其中，對此政府有必要說清楚講明白。由於中國深知農民對南台灣政治影響力，多方採取拉攏手段並釋出善意。在此次談判中未要求台灣進一步開放中國農產品進口，讓台灣農民暫時鬆一口氣。只是台灣農業本身仍存在經營規模小、生產成本偏高、產銷失衡、所得偏低、競爭優勢降低、核心技術外流及大陸農產品走私和仿冒等等問題仍待解決，ECFA絕對不是台灣農業的大補丸。

### 宣傳大於實質效益

此次中國同意對台灣降稅早期清單中包括18項農產品，未來在兩年內將可以零關稅進入大陸市場，固然對該等產業有些許助益（貿易商恐怕才是最大受益者）。問題是這18項農產品不全是台灣輸中的重要農產品（例如虱目魚、烏魚、文心蘭、香蕉、金針菇等），許多重要的農產品和畜產品反未列入。根據農委會初估這18項農產品出口值為1608萬美元，僅占大陸總進口值少部分，對改善兩岸農業貿易逆差幫助不大，何況關稅並不是台灣農產品輸中的最主要成本所在且中國還存在許多非關稅貿易障礙，宣傳大於實質意義，政府無需過度膨脹此次談判的成果。以水產品為例，目前台灣輸中主要水產品依序為魷魚（數量25790公噸，價值7.1億元新台幣）、?類（數量4480公噸，價值2.0億元新台幣）、鮪類（數量2846公噸，價值2.6億元新台幣）、石斑魚（數量1834公噸，價值3.5億元新台幣）、秋刀魚（數量1692

公噸，價值2千5百多萬新台幣）。除了石斑魚、鮪類外，烏魚、秋刀魚和虱目魚都不是台灣主要輸中的漁產品，列入零關稅清單對業界幫助不大。即便政府最引以為傲的石斑魚，在政策激勵下，大批業者準備改行大賺石斑財，卻忽略了高利潤背後所隱藏的高風險，一窩蜂的結果恐又將重蹈過去因聽信政府宣傳未經詳細評估，即大筆投資「商業化室內超集約養鰻系統」經營，致血本無歸，求助無門的慘痛經驗。尤其近年來中國透過台灣業者、技術人員與台商協助，正全力發展石斑魚養殖，在福建、海南等地區已頗具規模，繁養殖種類與台灣多所重疊（如青斑、龍膽石斑、鞍帶石斑），環境條件則明顯優於台灣。而台灣在石斑魚產業經營上最大的優勢在於繁殖（非養殖）技術，活魚直航後固然縮短了運輸距離，降低運輸費用，但台灣陸上水土資源有限，海上箱網養殖困難重重，限制了台灣石斑養殖規模。以中國具有豐沛的水土資源及廣大的消費市場，若再結合台灣國內現有技術，很快的就可以趕上台灣的規模，成為台灣石斑魚產業最大的潛在競爭者。這樣的論述絕非危言聳聽，過去國內鰻魚、台灣鯛等產業辛苦建立的外銷市場，最終被中國產品取代的慘痛教訓，一再提醒國人必需嚴禁核心農業科技和品種的外流。目前中國正積極透過「台灣農民創業園」普遍設立，鼓勵台灣農民及企業攜帶資金、技術、品種等到當地從事第一線生產工作，帶動當地農業水準的提升，收到相當良好的成果。對此，政府反應冷淡，馬總統除了採用道德勸說方式，要業者「千萬不要將養殖技術外流」外，對於該如何嚴禁石斑魚繁殖技術交流暨外流，始終無法提出有效的防範措施，產業遠景並不樂觀。而這樣的問題普遍存在其他重要的農產品如蝴蝶蘭、愛文芒果、高山烏龍茶、金黑剛蓮霧等等，成

為當前台灣農業最迫切需要解決的難題（非ECFA）。

在農產品方面，列入早收清單的文心蘭切花，目前占台灣蘭花產值不到5%且超過90%銷往日本，中國非主要市場；而明列政府「精緻農業健康卓越方案」重點發展產業，其出口值占台灣花卉總出口值達五成以上的蝴蝶蘭反未被列入，對該產業未來在拓展大陸市場及與當地生產之蝴蝶蘭競爭有不利的影響。同樣的情況也出現在香蕉、茶業、柳丁等農產品及畜產品身上，對國內農民實質幫助不大，未來應爭取將台灣重要農產品納入，讓農民實質獲利。此外，大陸農產品走私和仿冒產品銷台情況嚴重，中國政府對此採取消極做為，讓這些產品充斥國內市場，打亂市場行情，影響到國內相關農民的生計，引起國內農民極大的反彈。未來兩岸除了儘速簽訂農業智財權相關保護條例外，中國政府必須採積極作為，以具體的防制成果來改善國內農民的不良觀感，才是重要關鍵，落實與否，國人不妨一起來檢驗。

## 政府未對症下藥

近來農業似乎成為中國做秀的舞台。中國官方採購團絡繹不絕來台購買農產品，彷彿成為台灣農業的救星，讓人為台灣的農業與農民感到悲哀和難過。台灣農業若每次遇到產銷失衡的時候，就立刻想到依靠中國廣大的消費市場及中方緊急採購，來幫助台灣農漁民紓解困境，而不用心去面對根本問題，掌握時機進行農業結構調整，去蕪存菁，引進農業新生力軍並讓老農安享晚年，全面讓農業升級的話，台灣的農業只能苟延殘喘，沒有未來。畢竟虛弱的體質無法靠長期施打「強心針」過活。有業者強調台灣農業出路在藉助中國走向世界，恐怕是見樹不見林，俗語說的好：「靠山山倒，靠樹樹倒，靠自己最好」，更何況中國歷史一再驗證「強勢者」不信守承諾自古皆然。台灣農業生存的關鍵還是在於「自我的提升」。

由於台灣工資不斷調高，國內許多被視為夕陽產業的廠商，為了降低成本，跑到中國設廠，利用當地的廉價勞工，來繼續維持

競爭力的策略（中國也藉此獲得政治以及經濟上的利益），沒有留在台灣，致力技術、品質升級，好改善經營體質。如今面對中國工資全面大幅調漲，原有優勢與微利不再，已經很難再支撐下去，為了生存又得像游牧民族般再度移往越南、印尼等工資較低廉的地方去經營，能再撐幾年誰也沒有答案。而當初選擇留在台灣繼續辛苦打拼的廠商，也有透過研發創新，讓產品升級成為國際知名廠牌，如自行車、工具機、織襪產品、手工藝品、洋傘等等，反順利走出一條康莊大道。這樣的經驗和教訓，相當值得台灣農業借鏡。

## 台灣農業的活路

台灣農業受到規模經濟不足、生產成本偏高、勞動力老化、國內消費市場有限等影響，造成農業所得偏低是事實。為此，台灣農業唯有（1）進行產業結構調整，以生產高品質農產品為主，而不是拿寶貴的水土資源，生產一堆中低檔的農產品後，再要求對岸以低價來幫忙促銷。老實說這樣的做法不符邊際效益，對改善農民生計幫助有限，也讓台灣農業失去脫胎換骨的契機；（2）運用綠能科技，提升農業經營效能，引進新生力軍，讓農業現代化；（3）行銷策略以全球頂級消費群為目標市場，日本「太陽之子」芒果、岡山哈密瓜、鑽石蕃茄，紐西蘭的奇異果，美國阿拉斯加的野生鮭魚等高價行銷全球，還常常供不應求，就是最佳的例子。（4）嚴控核心農業科技外流，國內優良品種和技術不斷的外流，確已危及台灣農漁業的生存發展，政府雖宣稱已經訂定相關的管制法規，但是實際效果不大，台灣核心技術持續失血輸出，其嚴重性遠高於830項農產品是否開放進口，必須全力防範。（5）提升執行力，執行力就是競爭力，想提升執行力，就要建立強有力的監督與考評制度，並落實權責與賞罰分明。國內農產品產銷失衡、農漁業蚊子館、漁港閒置等等問題存在已久，儘管政府宣稱已有完備的生產和預警機制，卻始終無法發揮功效，癥結就在政府執行力不佳，沒有貫徹的決心和能力。本質不改，未來即便政府強行通過農村

再生條例，投入再多的硬體建設經費，讓農村外貌煥然一新，也是金玉其外，敗絮其中，農民依舊無法掙脫弱勢的命運。

## 他山之石

區域貿易整合已成為全球趨勢。自千禧年後各國簽署的自由貿易協議多達276個，其中農業問題確實受到高度重視，也分別採取不同處理方式。通常農產品被分為非敏感與敏感產品（係指容易受到衝擊或產生負面影響的產品），對於前者多數採取立即或用較短過渡期將關稅降到零；後者則採取不降關稅、關稅部分削減或用較長的過渡期來爭取最有利的處理方式。儘管國際間對農產品敏感度劃分沒有統一標準，但仍有許多共通性，凡涉及糧食安全、農村發展與農民就業等農產品，諸如大宗糧食作物、糖、水果、牛肉、乳製等也都受到不同程度的保護。檢視各國在自由貿易談判過程對農業採取多種保護措施主要有：根據農產品敏感度，採取不同降稅模式，對於高度敏感農產品採取之降稅模式包括：永久例外處理（即將某些高度敏感農產品排除在談判之外，如美國與澳洲簽署FTA即將食糖產品列為永久例外處理）、暫時擱置（韓國在與智利談判中即有將近20%農產品列為暫時擱置，俟杜哈回合談判結果而定）、關稅部分削減（即農產品關稅降至一定水準後不再進行削減）及較長過渡期關稅削減到零（如美澳協議中美國對牛肉配額外關稅削減過渡期為18年）等方式；還有採取事後救濟之特殊保障措施，用意在避免部分農產品實施調降關稅後，因進口遽增導致國內市場價格暴跌而受到嚴重衝擊等等，這些都是實際案例，可供政府研擬談判策略的重要參考。

以反對農業開放聞名全球的韓國為例，在與農業大國美國簽訂的FTA協議中承諾立即廢除關稅的農產品共626項，佔總數目1814項的35%，例外處理有16項，全部為稻米及其製品。韓國不僅把主要農產品設定為長期廢除關稅，更把最重要的稻米及其製品全部列例外處理，守住底線。而美國10年以上廢除關稅的有257項佔總數的13%，比重

最大的是棉與棉紗，各取所需。為減少因進口激增給韓國農民造成重大傷害，韓美FTA農業條款還設定了雙邊緊急進口限制措施（SG），該措施分為一般緊急進口限制措施和農產品緊急進口限制措施（ASG）。要啟動前者需提出相關產業受害證明，但後者則無需提供國內產業受害證明，只要進口量增加到基準量以上，即可自動啟動。對受損產品還可採保全所得直接支付制度。從上述例子可以看出在自由貿易談判中，合理爭取農業利益不僅必要也可行，無需做過度政治操作。

此外，從中國和東協簽訂自由貿易協定後，雙邊的水果貿易量額雖然都呈現成長的現象，但是在早期收獲計畫執行後，泰國水果在中國售價較簽訂前降低11%到25%，越南水果降低6%，導致中國進口荔枝、龍眼其及其加工品數量大幅成長，中國相關水果出口受到較大的影響，台灣也會面臨相同的問題。為加強把關，中國與泰國在實施零關稅的同時，均加強對進口水果的衛生安全檢疫，衛生與動植物檢疫成為中國與東協擴大水果貿易的主要障礙之一。這些實際案例，也點出台灣未來可以透過強化綠色農產品優勢，來提升對其他國家農產品的競爭力，就看政府如何作為。全民應密切監督政府在後續ECFA及和其他國家洽簽FTA時，是否善盡維護國內農民的利益，確保農業的永續生存。

## 結語

農業不再是單純的民生產業，它已經成為保障國家安全的重要戰略產業。因此在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，以免引發政治效應。為了台灣未來的生存發展，台灣必需走出去，才不會被邊緣化，但是在積極尋求國際貿易夥伴的同時，亦應避免對農業部門造成衝擊。台灣唯有在確保主體性的前提下，來與中國進行經貿交流，將中國視為全球貿易的一環而非唯一，努力走向世界，成為全球化的一員，才是台灣的最佳保障。■

# 政策聚焦

## ECFA隱藏國家主權喪失危機

邱俊榮  
國立中央大學經濟學系教授

在國民黨與共產黨兩黨聯手下，馬政府正式與中國簽訂「兩岸經濟合作架構協議」ECFA。這項影響兩岸關係，特別是台灣未來發展的協議，在馬政府的刻意誘導下，讓台灣民眾專注於早收清單議題上。然而，對於未來影響台灣更為重大的協議文本內容，卻無法容許民眾與反對黨表示意見。無論是人民公投或是立法院的議事審查，均遭到馬政府的悍然拒絕，使得這項攸關台灣未來國家發展的協定，實質成爲國共兩黨私相授受的私下安排，人民與在野黨均無法參與實質監督。

在六月底ECFA正式簽定後，馬政府一面倒地宣揚早收清單的內容對台灣產業與經濟的好處，但卻不願意清楚說明在符合世界貿易組織WTO下，未來十年內台灣將會對中國開放多少比例的產品進口，甚至刻意以模糊的「實質多數」來取代符合WTO規範的「絕對多數」產品進口來唬騙民眾。將會送交WTO總部核定的ECFA英文版內容更是諱莫如深，馬政府連將其送交國民黨掌控的立法院都不願意，僅表示會將英文版內容與中國方面確認後即送交WTO總部。

從馬政府一開始即打定主意非在六月份簽定ECFA不可開始，馬政府事實上就沒有打算讓民眾與在野黨參與ECFA的進程與內容。對於ECFA這個嚴重影響經濟主權與政治主權、與敵對國家的協議，馬政府不畏人民對於其國家忠誠度的強烈質疑，在程序上就已經悍然排除異己。即使不看ECFA簽訂的內容與結果，光以馬政府如此專制蠻橫的手段，就足以構成對台灣國家主權的威脅。

當我們實際檢視ECFA的文本內容時，更可發現其中潛藏諸多對台灣國家主權具有威脅的陷阱。我們可以說，ECFA文本內容

對於台灣的傷害，遠較開放中國商品入台的早損清單來得大。在一般認知中國將會利用ECFA作爲「以經促統」的手段，而使民眾對於ECFA充滿疑慮的情況下，ECFA的文本內容事實上更加深、強化了這種疑慮，讓我們不得不正視ECFA文本內容對於台灣國家主權的威脅。

### ECFA實際宣示台灣等同香港與澳門

馬政府在宣傳ECFA時，一再宣稱若台灣不與中國簽訂ECFA，就無法與其他國家簽訂自由貿易協定(FTA)。但就ECFA到底是不是FTA，則始終態度不明。

馬政府一面說ECFA會送交WTO報備，但卻又說ECFA是兩岸協定與FTA不同，然而，竟又主張全世界276個FTA都由國會准駁，沒有逐條審查，所以ECFA也沒有逐條審查問題。馬政府爲了推銷ECFA，多次說過「全球已經簽了兩百多個FTA，不知道反對者在反對什麼？」、「沒見過全世界爲簽訂FTA而公投。」顯見馬政府過去視ECFA爲自由貿易協定FTA。但如今卻又宣稱ECFA不是FTA，不免令人懷疑馬政府是否忌憚、迎合中國「FTA只能是國與國之間所能簽署」的說法，矮化台灣國家主權。

馬政府說ECFA不是單純的FTA，因爲還包含了投資保障、智慧財產權保護等。然而，以最先進的北美自由貿易協定NAFTA來看，其包含了商品貿易之國民待遇及市場開放、原產地規定、農業及檢驗檢疫、防衛措施、技術標準、政府採購、投資、跨境服務業貿易、智慧財產權、反傾銷及平衡稅、爭端解決機制等，內容絕不比ECFA少，它卻是一個最標準的FTA。

FTA是WTO 規範下的正式貿易協定，以兩岸特殊的政治關係，對於政治弱勢的台灣而言，任何與中國的經貿協定，更必須較世界其他國家尋求在WTO的規範保護傘下進行。馬政府昨非今是地刻意將ECFA曲解爲非FTA，並規避WTO規範，將使台灣置於險地。

由於，ECFA是兩岸經貿安排的協議，具有區域雙邊貿易協定的特性，乃是不爭的事實。若由中國目前向WTO報備的區域貿易協定中，除了與東南亞國協外，針對特定國家有智利、紐西蘭、新加坡、巴基斯坦與秘魯，另外，加上屬於中國特別行政區的香港與澳門。若由中國官方FTA網站，則包括今年四月簽署的哥斯大黎加。

在中國八個區域貿易協定中，共分屬兩大類，一類是自由貿易協定，也就是FTA；另一類則是經貿安排，後面這一類只有香港與澳門，也就是CEPA。當年中國與港澳的經貿安排，沒有使用FTA的名稱，就是爲了與一般國際FTA區隔，展現同一主權國家內部條款的特殊性質。具體審視中國這八個協定，明顯可以看出ECFA與CEPA的文本型式是具一致性，而另外六個FTA的文本則具同一型式。在ECFA中共五章十六條，在CEPA中爲五章二十三條；而在中國所簽訂的FTA中，最少者爲與巴基斯坦共十二章八十三條，與紐西蘭則達十八章二百一十四條。換言之，ECFA文本無異向國際宣示台灣與香港、澳門同一位階，不具有主權國家的地位。

### ECFA序言自我矮化

馬政府或許會強調ECFA序言與港澳CEPA有所不同，加入「本著WTO基本原則…」等多段字眼，但這只是文字先後次序的不同而已。ECFA序言中，只是將CEPA第二條原則中除「一國兩制」外，逐項列入序言中，再度說明ECFA係基於CEPA文本基礎之上。

事實上這樣的序言，已經缺乏國家對外主權的意含。以中國與其他國家簽定的FTA中，在序言均明確表明「建立在各自在

WTO協定和其他多邊、區域和雙邊合作機制下的權利和義務的基礎上」。而在與加入亞太經合組織(APEC)的國家，如：紐西蘭、智利，還加入「就亞太經合組織(APEC)的目標及原則所做承諾」。這樣具國家主權的序言文字，在與港澳簽訂的CEPA中沒有見到，在ECFA中同樣亦付之闕如。由於台灣本身就是WTO會員國，而且也是APEC會員國，ECFA的簽訂當然應該建立在各自既有的多邊或區域合作機制權利與義務基礎上，一旦捨去這樣的約定，無非是將台灣降格爲與港澳相同的特別行政區地位。

### ECFA放棄國際參與的爭端解決機制

馬政府或許會強調在ECFA條文中加入爭端解決條文，看起來這似乎與CEPA不同，也好像並未放棄WTO的爭端處理機制。但是如果詳細瞭解條文，ECFA的爭端解決方式是要另行磋商與協議，若無法達成前，係由「兩岸經濟合作委員會」負責，這樣的設計實際效果正與CEPA相同。在CEPA中有關爭端解決，係歸於「聯合指導委員會」負責，中國多位學者，如：梁桂清(2008)、慕子怡(2008)，就指出CEPA爭端是一個主權國家內的問題，屬於內部矛盾，「不適用WTO爭端解決機制」。

ECFA由「兩岸經濟合作委員會」作爲爭端解決機制的設計完全不符合國際間一般FTA的規範。以北美自由貿易協定NAFTA爲例，美、加、墨三國雖設有各種貿易爭端解決機制，卻仍保留了各國於WTO提起爭端解決程序的權利。最先進的FTA尚且如此，而ECFA卻自我棄守地放棄WTO最終爭端解決程序，這將使台灣失去經貿最終安全防線，而依ECFA文本第十一條所成立的經合會，更將實質造成「國共共管台灣」的結果！因此，ECFA非但不是WTO plus，在失去WTO的最終爭端解決機制後，ECFA實際上是「去WTO化」。

反觀中國與其他國家在FTA簽署中，有關爭端解決除設專章外，處理條文少則如新加坡協定的十四個條文，多者如與秘魯協

# 政策聚焦 農業驗證制度在台灣的美麗與哀愁

黃貞綾  
前GLOBALG.A.P.台灣聯絡人

定的二十個條文。在這些條文中，除了明訂「遵守WTO《關於爭端解決規則與程序的諒解的行為規則》」，更包括「不得影響雙方依據雙方均為締約方的其他協定，尋求解決爭端程序的權力」。在仲裁機制中，更明確訂定「一方可要求WTO總幹事在提出要求後…日內指定…」等介入處理的條款。這些條款都是未出現在ECFA或CEPA中，而令人擔心的。

事實上，與中國簽協定的這些國家都是WTO會員國，但這些國家在簽協定時仍將爭端解決機制做一明確規範，其目的在於確保國家與國人的最高利益。然而，馬政府在ECFA簽訂中，卻將此保障國家與國人利益的條款留待後續協議，在協議尚未形成前，則交由「兩岸經濟合作委員會」處理。倘若爭端產生，中國不答應台灣向WTO要求處理，則ECFA是無效，還是台灣必須屈就，馬政府並未說明。馬政府的用意無非是將兩岸經貿這種國際經濟問題，導向為「國內化」或「一中化」，明顯放棄國際參與的爭端解決機制。

北美自由貿易協定NAFTA的第十九章及二十章明確規範了爭端解決的機構設置與解決程序，反觀ECFA文本第十一條的「機構安排」，兩岸經合會除了人員組成具有相當高的不確定性外，對於爭端解決，毫無細部說明，更逃避WTO最終爭端解決機制的設計，無怪乎被質疑為「太上條款」。

所有自由貿易協定執行的成功與否，最為關鍵之處即在於完整、妥善、專業的爭端解決機制設計與人員組成，這正是ECFA文本最大的缺漏所在。相較於NAFTA規範細膩卻謹慎節制的爭端解決機制，經合會不但付之闕如，還包山包海地意圖管轄兩岸經貿所有的事務。而經合會的代表如何產生？具體的爭端解決決議如何達成？如何由人民及國會監督？「包括但不限於」此一空白授權的其他事項可能為何？在文本中皆無明確規範。在如此的空白授權，加上馬政府的專制不受監督之下，「國共共管台灣」難道不會是事實？

## ECFA不符國際經貿協定慣例

馬總統主張ECFA是WTO會員國間的協議，可以視為條約。但是ECFA中序言的文字段落處理，就與中國與其他國家簽屬的FTA條約有明顯差異，而與港澳CEPA比較一致。事實上，台灣對外的條約並非以此方式處理，例如：中華民國與巴拿馬共和國自由貿易協定，在前言中的文字與段落處理方式就與中國與其他國家間的FTA較一致，也與日本與泰國或印尼及韓國與印度所簽定的經濟夥伴 (partnership) 協議相一致。再者，在國際協議文本中，一開始均會對文本中所使用的若干「名詞」先行明確「定義」，但這樣的條款只有在ECFA與港澳的CEPA中沒有看到。

另一方面，民進黨提出ECFA並沒有其他語言版本，這也有違國際條約慣例。在中國與紐西蘭、新加坡、巴基斯坦所簽訂部份，均以中文與英文寫成；在與秘魯、智利、哥斯達黎加則除中文、英文外，加入西班牙文，但以英文為主。反觀ECFA文本僅有中文版本，這與港澳CEPA文本相同，並無英文或葡萄牙文版本，再度顯示ECFA與CEPA同樣屬於中國國內特殊協定的安排。

當中國國家主席胡錦濤強調兩岸「ECFA簽署的共同政治基礎是反對台獨、堅持九二共識」，無異宣告國共兩黨或馬胡共識是在於追求「終極統一」，而ECFA就是統一前的必要措施，這也符合中國推進「祖國統一」的重要戰略手段，台灣人民不可不知，也必須採取必要手段防範。

ECFA文本的內容還疑慮甚多。「去WTO化」的ECFA將台灣帶向兩岸化而非全球化；雙邊化而非多邊化。在經濟上更依賴中國，在政治上棄守WTO保護傘，形同「更緊密的政治關係安排」。然而，馬政府不願公投，不給修正，這使得台灣除了經濟危機之外，更面對嚴重的民主與主權危機。■



※台灣農產品驗證制度顯然還有許多現實待克服；上圖翠綠的稻田為台灣少數通過全球良好農業規範之農地（圖片來源：作者提供）

隨著經濟文化之發展，食物不僅僅是溫飽的基本生活需求，而升級至重視飲食之營養、品質、衛生和安全。透過公正獨立之第三者「驗證機構」(the third party certification)<sup>1</sup>之評審程序，來協助確保從業人員、生產流程、服務或產品符合特定標準或規定之要求並授與書面證書，這是近幾年來在已開發國家及與其食物供應鏈相關之開發中國家的重要發展趨勢。與食品安全比較相關的國際驗證制度，包括廣泛應用於餐飲業者、水產和畜產加工業、食品加工業的HACCP、以及結合ISO9000（內部生產管理流程）和HACCP的ISO22000，以及針對生鮮農產品、強調農場端稽核的GLOBALG.A.P.，當然還有以被消費者廣為接受、屬於有機農業系統的驗證制度。本文之討論對象將著重於以生鮮農產品為對象的GLOBALG.A.P.驗證（按：有關於GLOBALG.A.P.之發展與簡介，請見「全球良好農業規範（GLOBALG.A.P.）之初探—私人驗證制度引領全球農業發展方向」一文）。

筆者於去年三、四月間，針對台灣申請並通過GLOBALG.A.P.的農民進行田野調查，以了解國際農業驗證制度在台灣的實施現況，並進一步展望驗證制度在台灣推動之潛力、優勢與劣勢。當時申請及通過GLOBALG.A.P.驗證之農戶大致可以按照作物別分為稻米、雜糧作物（蕃薯）和熱帶水果（芒果、木瓜、蓮霧、印度棗、檸檬）；若以分佈區域看，則分佈於以農業為主要的產業型態之縣市，分別是台南縣、屏東縣、雲林縣、台東縣和花蓮縣。本文將按照作物別做為文章主體之討論層次。

GLOBALG.A.P.（原先為EUREPGAP）最初是由台大園藝系的林宗賢教授介紹至台灣，林教授應行政院農業委員會農糧屬之邀請，參與並領導芒果技術服務團，輔導芒果外銷生產的改善工作，長期在芒果產地如台南縣的玉井鄉和南化鄉駐守紮根，與農民培養出深厚的情誼。在輔導農民的過程中，林宗賢教授一直在尋找可以協助農民產業升

1.一般民眾常會將驗證和認證混淆，在台灣certification稱為驗證（中國稱為認證）是指驗證機構授予書面保證稽核員、產品、程序或服務符合規定要求之過程或服務；accreditation稱為認證（中國稱為認可），指權責機關給予承認符合性評鑑機構有能力執行規定工作之過程或活動。

級的工具。林教授有感於農民傳統栽培技術已臻於高峰，必須透過科學化的技術及現代化的管理，才能協助產業升級，並符合外銷檢疫的高標準。因緣際會之下，林教授發現EUREPGAP是一個立意良好的制度，其對農業生產各層面的要求，均分項、分點條列之；且其中對於農業生產所需的投入均確立了追溯制度、農藥殘留安全標準、生產場址維護和環境保護、農民作業安全與健康福利、廢棄物處理均有清楚的規範，因此，在長期輔導合作的默契下，林宗賢教授率先將此制度試行於芒果產業。

在台南縣芒果產區執行「歐盟驗證」（農民慣以此稱呼）的農民，絕大多數為生產品質和等級俱高、具有外銷日本市場資格的芒果，因此農民本身的栽培方式可能就比其他以台灣為主要目標市場的農產品更為精緻。再者，由於芒果長久以來一直是農委會主推的外銷農產品之一，因此相對於其他農產品，芒果獲得較多的政府政策支持、經費補助及軟、硬體設備之支援。即便如此，先進的芒果農民對於驗證制度的規定仍舊覺得困難重重，大多直覺反應是「麻煩」與「囉唆」。因為驗證制度要求的文書作業非常繁瑣（份量不亞於有機驗證和生產履歷）--任何在農場上的活動都必須紀錄下來，舉凡施肥、施藥、剪枝、套袋、採收……等都必須詳實記錄。但是對台灣農民來說，文字紀錄與其過去習慣的農事方式迥然不同，農民的專業和經驗是靠點滴汗水凝聚、長期觀察並與作物互動、從大自然多年學習所累積而成，「夯筆比夯鋤頭還重」，講到文字紀錄農民就不禁緊鎖眉頭，過去極少數農民會將其「作食」過程用筆翔實紀錄下來。

除了芒果之外，其他申請驗證的熱帶水果均集中於屏東縣，須歸功於現任屏東縣長曹啟鴻的支持。在屏東縣所有的就業人口當中有高達17%<sup>2</sup>為農業從業人口、逼近五分之一，因此曹縣長特別重視農業發展及相關施政。當芒果農民之驗證經費來自於芒果技術服務團，屏東縣農民若通過驗證則會獲得縣政府的二分之一經費的補助，為了鼓勵農

民主動、積極地參與驗證業務，農民必須預先支付驗證過程中所有費用，待驗證通過之後，縣政府再核發補助經費予農民。由於屏東縣大宗農產品非常豐富、多元，因此縣政府選出幾種富外銷潛力及具屏東特色的幾種品項作為GLOBALG.A.P.驗證試行的對象，分別為印度棗、木瓜、鳳梨、檸檬和蓮霧。根據實際執行驗證業務的經驗與結果顯示，農民表示他們目前出口目標市場，並無任何一個通路商或貿易商明確要求其農產品必須符合GLOBALG.A.P.驗證，一般只需提出可追溯性(traceability)相關文件即可。農民預計通過驗證可以帶來較高單位售價的期待與現實相悖，然而「產品會比較受到歡迎」，以生鮮農產品而言，快速銷售以減少耗損和提高單位售價的重要性，其實是不相上下的，然而農民對前者的感受比較沒那麼強烈。另外一個附加的好處是，經過幾年的文字紀錄，農民意外發現農藥用量遠比農藥行所建議的要經濟、節省許多，也能達到同樣等級的抗病功效<sup>3</sup>。

花東地區的稻米產業又是另外一種完全不同的發展脈絡。台東地區的米價一直居於全省之冠，尤以池上地區為首。以2008年<sup>4</sup>的白米和稻薈受價格為例，台東縣的平均價格為每公斤新台幣45.31元，花蓮縣為41.99元，均高於西部最高價格40.07元（台北市）。台東池上地區老字號碾米廠之一的建興米廠，在第三代梁正賢接手之後，除了投身於有機米種植以確保自家稻米的品質安全，亦引進許多現代化的科學技術、儀器和規範，以期讓稻米品質有一個客觀公正且具公信力的衡量標準。因此建興米廠以其有機米產銷班為基礎，率先提出並通過GLOBALG.A.P.驗證，希望能提昇自有品牌的形象，並與其他品牌做區隔。建興米廠這個動作也帶動周遭其他具有同樣水準的碾米廠和產銷班接連申請GLOBALG.A.P.，以維持米價平穩和談判空間。值得注意的是，這些通過驗證的米廠皆以有機米產銷班作為申請單位，因為有機農業的要求及操作高於慣行農業甚多，雖然其與GLOBALG.A.P.分屬

不同的驗證體系，因此能通過有機驗證的稻米也都能順利通過GLOBALG.A.P.驗證，只需針對不同的文件要求做修正即可。

在上述所有申請驗證的農民當中，多以產銷班或生產合作社作為申請單位，申請在驗證制度中所謂的「集團驗證」(Group Certification/Option 2)或「個人驗證」(Individual Certification/Option 1)。不論是集團驗證或個人驗證，均要求一次由驗證機構執行的年度外部檢驗(Annual external inspection)。在個人驗證的案例中，在驗證機構進行年度外部檢驗之前，生產者必須完成自我評鑑(self assessment)。在「集團驗證」之下，農民團體平時必須執行一份包含GLOBALG.A.P.規範在內的品質管理系統(QMS, Quality Management System)，此外，農民團體還要針對旗下每位農民進行年度內部檢驗(internal inspection)和針對品質管理系統進行年度內部稽核(internal audit)。每年一度的外部檢驗則是針對該團體的品質管理系統進行稽核，並對抽樣農民<sup>5</sup>進行檢驗。以村里或產業為基礎的產銷班或合作社，分佈於台灣各農業鄉鎮已有一段時間，在很多正常運作的產銷班中，平時農民即有良好互動與團體參與，可以省去許多磨合和適應的麻煩；再者，「集團驗證」將農民團體視為單一法律實體(legal entity)，僅發給農民團體一張證書和一組貿易編號(trading code)，不對個別成員生產之農產品做區隔，這與部分台灣產銷班採取「共選共計共銷」制度類似；此外，農民團體成員可以分攤因申請驗證衍生的支出，降低成本和負擔。

不同於生產履歷證書以三年為期限（每年仍需經過驗證機構的檢驗和稽核以維持證書有效性），GLOBALG.A.P.證書為一年一約，每年都必須換發或更新證書，所有的程序也必須執行一次。非常可惜地，上述幾項產業農民均未繼續展延來年的證書，目前僅剩台灣鯛為今年的新申請戶。綜觀GLOBALG.A.P.這套在歐洲、拉丁美洲和部分非洲和亞洲國家盛行的制度，到了台灣卻無法發揮同樣的影響力和擴散力，市場環境、政府單位、驗證機構和農民本身，均從

不同角度構成了差異程度的作用。

先從市場環境談起。在歐洲民眾大多都在超級市場採購生鮮農產品，僅有部分會選擇假日的農夫市場，這樣的消費模式與台灣有很大天壤之別。大多數台灣民眾，仍習慣在傳統市場或黃昏市場採購所需的農產品。在超級市場或大賣場的運作模式下，其會針對進貨產品作再次篩選或統一把關，進而要求其供應商必須符合某種標準。許多食品安全標準或驗證制度包括GLOBALG.A.P.，其實就是歐洲大型連鎖超市和零售商，為了分擔其在食品安全上的風險，所創造出來的一種制度。當台灣大部分的消費習慣仍以傳統市場為主時，消費者習慣在市場上與農夫和小販的雙向互動，他們寧可相信親手所摸、親眼所見、親鼻所聞，多過標章貼紙或驗證制度。此外，台灣農產品的生產均以島內消費為主，僅有少數可以外銷到其他鄰近國家，目前這些出口目標市場都還沒有嚴格地要求GLOBALG.A.P.，也大幅降低此制度在台灣流通的廣度。

全國農業最高指導單位行政院農業委員會，在歷經改朝換代之後有些政策上的調整，不再積極支持生產履歷，對於國際驗證亦持保留態度。雖然生產履歷有立法保障預算，農委會也再三強調並沒有廢止該政策，但是從農委會施政的優先順序和人員的投入程度，實情昭然若揭，取而代之的是象徵安全農產品的「吉園圃」標章。然而，「吉園圃」標章乃民國82年制訂的政策，其僅限定農藥殘留標準，並沒有針對生產環境和生產投入做規範，「恢復」推動吉園圃表明了這十多年來台灣農業生產沒有任何進步。不知是農委會對台灣農業現況認知不足、自信不夠或行政怠惰？許多農民坦承「吉園圃」是非常低階的標準，要他們申請「吉園圃」簡直是一種污辱，更有農民明說「通通有獎表示通通沒獎」。但是因為農委會對該項目有補助，在補助經費的驅策下，農民最後還是會選擇申請「吉園圃」。

目前國內有多家驗證機構宣稱自己開辦並接受GLOBALG.A.P.業務，然而綜觀這些全國驗證單位，極少數本身擁有合格的

2.以2009年政府公告的資料為依據。

3.台灣農民往往非常依賴農藥行，甚至將其視為「作物醫生」來看待，然而許多不肖農藥行往往會建議農民用非法或地下農藥，或搭配複雜組合銷售給農民，這些農藥使用不但非屬必要性，且對作物、環境和農民本身都帶來極大的傷害。

4.因農糧署網頁上2009年的價格統計不完整，故以2008年為參考。

5.抽樣人數通常以全體農民人數開平方根（square root）為最低標準。

# 國際瞭望

## 後鳩山時期日本政局的變與不變

蔡增家  
政治大學國際關係研究中心亞太所長

GLOBALG.A.P.檢驗員，其他皆為外聘自其他國家或地區。培養一位合格的檢驗員或稽核員需要投入相當多的心力與成本，除了學歷、專業背景和實戰經驗之要求外，還要通過線上測試系統的測驗，始得登錄成為合格的檢驗員/稽核員。當然業者在商言商，不做虧本生意的考量情有可原，然而這是將成本轉嫁到農民身上。當進行農場上的檢驗或稽核時，農民必須自行負擔檢驗員/稽核員的差旅費和人天費，檢驗員/稽核員的基地為何就有很大的差異。通常農場稽核需要三至五個工作天、甚至更久，端視農場上的實際情況和稽核員的作業方式而定。以今年申請驗證的養殖漁業為例，光是支付來自瑞士的稽核員之差旅費和人天費就高達十多萬元，這不是一般農民可以負擔得起的。類似的狀況亦發生在認證單位。加之，財團法人的組織型態使其高度依賴政府計畫捐助或收益，削弱了其對驗證制度的決策自主性和發展可能性。

農業是一項靠天吃飯的產業，農民無法預估他們的收成和收益，因此對價格波動非常敏感，也對長遠投資多持謹慎、觀望的態度。以驗證制度為例，農民希望投注的心血馬上立即可以反應在下一季或隔年的收成，若單位價格無法立即提高，或短期之內沒有顯著成果，農民即傾向收手。再者，過去農民願意申請國際驗證制度，主要還是因為有政府的補助支持。在生產履歷推行前三年（2007年到2009年），政府對於驗證經費均為全額補助<sup>6</sup>，一些民間驗證機構看好這塊大餅，設計了「三合一優惠方案」——一次申請可以同時獲得生產履歷、ISO22000和GLOBALG.A.P.三張證書，驗證經費來自農委會對生產履歷的補助經費，農民不需多餘的負擔。而當政府補助減少、農民必須自行掏腰包時，申請的意願和熱情也不再。此外，不論農民通過何種驗證制度，若仍透過傳統管道（販仔、拍賣市場）銷售其農產品，農民依舊不是生產鏈上最大的獲益者。

「第三評核制度」這套建基在誠信基礎及自由市場機制的遊戲規則，進入到台灣之後卻產生極大的水土不服問題，歸咎於文

化、環境、市場、政治、執行等因素。然而在沒有更適當的制度之前，我們依然對這套制度引導食品安全、用藥控制、作物健康、環境維護、生物多樣性之正面影響抱持肯定的態度，亦期盼這樣的概念與設計，未來能有更適當的模式落實於台灣。這套強調「產地」標註而非國家的食品安全制度，或許能讓台灣在面臨「後ECFA時代」衝擊時，有其他多元的、創造的思考與想像。■

### 日本的惡性政治經濟景氣循環

自從今(2010)年6月3日鳩山由紀夫宣佈下台，由社會運動出身的菅直人組閣以來，日本民主黨正式進入了「後鳩山時期」。為何會稱菅直人主政時期為「後鳩山時期」呢？因為菅直人在就任之初，就被黨內定位為「選舉內閣」，他只有一項任務，那就是肩負著打贏今年7月11日參議院選舉的重責大任。而在民主黨執政之後，由於政權公約所主張的競選支票頻頻跳票，民主黨想要這次參議院選舉維持過半的席次實是相當困難，在選戰難打、政治責任卻要照常擔負的情況下，菅直人內閣壽命的長短，便只能與參議院選舉相互依存。所以民主黨人士自始自初，便將菅直人內閣認定只是個「過渡性的內閣」，想利用菅直人兩袖清風的好形象來為民主黨加分，一旦選舉過後，菅直人的階段性任務，其實應該就已經完成了。

但是這次民主黨眾大老的盤算可能會踢到鐵板了。因為從過去以來，歷任日本首相的就職演說，大多是老生常談、了無新意，日本媒體並沒有多大的興趣，頂多將內文重點以一兩段話帶過。但是在6月12日，日本以朝日新聞為主的各主要報紙，竟然全文刊登菅直人首相的就職演說，日本媒體認為菅直人的上台，才是代表著真正的政權輪替，因為菅直人是1955年體制之後，第一位沒有自民黨背景或淵源的總理大臣，左派色彩鮮明的他，代表著日本政壇進入另一個嶄新的時代。這也是為何在7月11日的參議院選舉，菅直人所帶領的民主黨雖然吃下敗仗，無法順利取得過半的席次，日本媒體並沒有太多的苛責，菅直人也表示不必為這次敗選負責而辭職下台，菅直人似乎不願成為另一個短命的首相。

而自從去(2009)年8月30日政黨輪替之後，至今才短短地不到一年，民主黨便已經更換二位首相了，民意支持度也從去年十月最高峰的將近80%，急遽的滑落到鳩山下台前的20%，而現今的菅直人雖然略有起色，但卻也是不到40%，從他6月4日剛上台的67%，至今短短不到兩個月，也下滑了將近30%，首相民意支持度像自由落體般的快速下滑，似乎已經成為民主黨執政以來，歷任首相擺脫不了的政治宿命。而民意支持度快速下跌，會危及到首相任期的長短，而首相任期若更替過於頻繁，更會造成政府政策的不連貫性，影響到經濟的成長與復甦，這是近年來不斷地在日本上演的「惡性政治經濟景氣循環」。

### 後鳩山時期日本政治的不變：口號治國的夢魘

而近年來日本為何頻頻地出現短命首相呢？自民黨的情況其實與民主黨並不太相同。過去在後小泉時期，自民黨首相之所以更替如此頻繁，大多是出在首相的個人問題，而並不是出在經濟沒有搞好，畢竟日本經濟不況已經長達二十年，即將邁入第三十年了，這種長期經濟衰退的慢性病症，並非短期的改革藥方可以解決的。例如安倍晉三是個標準的草莓族，無法承受過多的政治壓力；福田康夫則是過度謹慎，事事都要請示協調，優柔寡斷而欠缺改革的魄力；麻生太郎更是個公子哥，經常自我感覺良好，而不太貼近民意。這是日本選民在去年決定要放棄自民黨，選擇民主黨的最主要原因。

而在另一方面，民主黨的首相任期過短，最主要的原因便是他們都喜歡喊口號、以口號治國，君不見去(2009)年8月30日眾

議院選舉，民主黨政權公約洋洋灑灑所羅列的四十五項經濟福利政見，而這些政見在民主黨執政之後，卻被東折西扣、左減右刪，至今沒有一項政見是真正被兌現的，而這些口號也很快就化成口水，淹沒了民主黨的首相。可能是以喊口號、太輕易就取得政權，也可能是新手上路、政治經驗不足，民主黨執政之後的每一位首相，竟然都會不約而同的緊緊抓住一個口號不放，他不管民眾是否喜歡這個口號，他也不管這個口號是否真正實用，直到民眾及在野黨群起圍剿，民意支持度像溜滑梯般的下滑，他們才如同大夢初起、恍然覺悟，剛下台的鳩山由紀夫首相便是，剛上任的菅直人首相亦若是。

自從民主黨的第一任首相鳩山由紀夫上台之後，沖繩美軍基地遷移的問題便有如緊箍咒般地圍繞著、困擾著鳩山內閣。美軍普天間基地遷離原本的沖繩原址，是民主黨去年競選時的政見主張，但是普天間基地到底要遷移到沖繩北部的邊野谷，亦或是遷離沖繩本島，這都是有待當地住民的自決，以及美日兩國之間的協調。而民主黨執政之後，為了拉攏社民黨進入執政聯盟，鳩山在沒有和美國政府事先協商之下，竟然打破過去自民黨政府與美國之間，將美軍基地遷移到邊野谷的協商，而主張美軍基地應該要遷離沖繩本島。鳩山的片面決定破壞了美日同盟之間的信任關係，更讓美國政府感覺民主黨政府，是想要在美國與中國之間採取比較平衡的政策，以兩邊得利，之後在美國政府的強大壓力下，讓鳩山想要在美國、沖繩住民以及社民黨之間，三邊都討好的政策頓時破局了。最後鳩山政府只能維持原議，讓沖繩基地繼續留在沖繩本島，這讓日本選民開始感覺民主黨是個無法信守競選承諾的政黨。

鳩山的政治壓力並不只有美軍基地遷移問題，他還必須要解決民主黨去年眾議院選舉時，在政權公約上所開出的經濟福利支票，例如國民年金最低保障七萬日幣、每個月兩萬六千日幣的育兒津貼，以及國道高速公路免收通行費等，這些福利政策都是日本選民投票給民主黨最主要的因素。但是鳩山上台之後，卻發現日本財政赤字高築，根本

無法找到適當、充足的財源，在巧婦難為無米之炊的情況下，只能將原本承諾的國民年金從七萬減為三萬，育兒津貼也打了六折，高速公路免收通行費，更只適用在東北地區及北海道等人車稀少的地區。競選政見的無法兌現，讓日本選民開始懷疑民主黨所提政策的可行性，同時也讓鳩山內閣的民意支持度急遽下滑，在面對七月參議院改選在即的情況下，鳩山只能宣布辭職下台，並將涉入政治獻金醜聞的小澤一郎也一併拉下台，以避免衝擊到民主黨在參議院選舉的選情。

而菅直人上台之後，並沒有記取鳩山的前車之鑑，竟然在參議院選舉之前，喊出提高消費稅的經濟主張，將現行5%的消費稅提高至10%，這意味著今後每位日本國民在購買任何一樣物品時，都必須要多負擔5%的稅負，這不但對於長久以來苦於經濟衰退的日本國民，其經濟負擔無疑是雪上加霜，對於長期低迷不振的國內消費更是一大打擊。這項經濟主張在短短幾天之內，便讓菅直人的民意支持度狂跌20%，也嚴重的衝擊到民主黨的參議院選情。在選舉投票前夕，菅直人雖然出面澄清提高消費稅的政策，只是一項仍在紙上談兵的經濟主張，但是負面效應早已在參院選舉中浮現出來了，民主黨不但席次大幅減少，也失去在參議院取得過半席次的地位。

由此可見，在後鳩山時期，日本政治不變的是口號治國，每位民主黨首相上台都會喊出一個口號、提出一項政策主張，其不管這項政策主張是否符合政治現實，也不論日本選民是否喜歡這個口號，而最後這項政策主張，卻往往也會成為壓倒其政權的最後一根稻草。

## 後鳩山時期日本政治的變：理想主義與現實主義

在了解後鳩山時期日本政治的「不變」之後，接下來便是要探討後鳩山時期日本政治的「變」。本文認為假若政治口號，是後鳩山時期日本政治最大的「不變」，那麼民主黨首相的政治意識型態與世界觀，便是後

鳩山時期日本政治最重要的「變」。鳩山由紀夫的國際觀，是師從寺島實郎，他崇尚理想主義，在外交政策上經常過度地理想化；而菅直人的世界觀則是跟隨著永井陽之助，他遵循著現實主義，以務實的態度處理錯綜複雜的對外關係。

想要知道日本前首相鳩山由紀夫在外交政策上，為何要主張「脫美入亞」？就必須從鳩山身邊的政治智囊來分析，日本總和研究所會長寺島實郎是鳩山最倚重的外交智囊，他主張重新改造戰後的日美同盟，改變過去不對等的日美同盟關係，同時日本也應該要從過度依賴美國的權力結構中跳脫，為自己未來的方向掌舵，寺島的外交戰略深深影響著鳩山的外交政策。這也是為何鳩山任內要以住民自決的方式來決定美軍基地是否要遷離沖繩本島，同時積極追求與美國平等、信賴地位的主要原因。他認為過去的日本為了維持美日同盟，犧牲許多自身的國家利益，這是一種不對等的同盟關係。

但是鳩山在執行這項外交政策時，只是一味地追求政治上的理想，而並未考慮到國際政治的現實面。從二次大戰之後，日本不但在區域安全保障上，需要仰賴美國的防衛，同時在追求國家正常化的過程中，也要仰仗美國政府的支持，日本一旦脫離美國，便會發現他在東亞權力結構上，以及世界政治的角力上是多麼的孤立無援。這是鳩山在執政後期，不斷地游移在沖繩住民自決以及美國政府壓力之間的主要原因；同時這也是鳩山在下台之前，不斷地要為普天間基地遷移問題，尋求解決之道的最重要原因，而美軍基地遷移問題以及美日同盟關係的惡化，最終也成為壓倒鳩山政權的最後一根稻草。

菅直人上台之後，便開始扭轉鳩山時期浪漫、理想的外交政策，以務實的態度來穩定美日同盟關係，以全心全力復甦日本經濟。而想要了解日本民主黨新首相菅直人的外交理念，就必須從他的就職演說的內容來著手，菅直人在今年六月十二日的就職演說當中，提到了深深影響他的政治理念的四個重要的人，其中一位便是去年才過世的，日本著名國際關係學者暨現實主義大師--永

井陽之助，永井認為日本應該要體認到大國權力結構的現實，以大國之間的權力矛盾來追求國家利益的極大化，他主張國家利益才是一國外交政策的基石與根本。

因此菅直人上台之後，不再追求美日同盟的平等的地位，也改變過去強調日美關係與日中關係的平衡政策，而是要全力深化美日同盟之間的政治關係；在另一方面，菅直人也不偏廢與中國之間的關係，他認為過去日本刻意忽視中國經濟崛起的現實，以致於日本企業無法搭上中國成長的列車，因此，他主張應該以務實的角度看待中國經濟崛起的事實，全力發展、深化日中之間的經濟關係，這是他打破1972年日中建交以來的政治慣例，指派日本伊藤忠商事的前社長丹羽宇一郎，為新任日本駐中國大使的主要原因，其主要目的就是希望借重丹羽在中國深厚的人脈網絡關係，開拓日本企業在中國的新商機，以復甦長久低迷的日本國內經濟。

由此可見，在後鳩山時期日本政治最大的「變」，便是日本外交政策的轉變，菅直人改變過去鳩山時期的理想主義思維，追求日美平等關係，強調日-中及日-美平衡的外交策略，以現實主義為基礎，深化日美同盟關係，以追求對美政治利益的最大化，同時在另一方面，也要強化日中的經濟關係，以追求對中經濟利益的極大化。

## 未來日本政治的挑戰

戰後首位非自民黨背景出身--菅直人首相的上台，代表著日本新世代政治的來臨，同時也代表著自民黨政治運作模式的真正結束，但是日本所面臨的挑戰卻並未有絲毫的改變，大家最關心的是菅直人會不會成為另一個短命首相。而菅直人內閣是否能夠維持長久，最重要的是他能不能夠解救日本的經濟，讓日本的經濟徹底復甦；其次則是菅直人所主張：深化日美政治關係，強化日中經濟關係的雙軸線外交是否能夠奏效。

首先在經濟方面，從菅直人的內閣佈局，他上台後只有更換經濟及財務相關大臣，我們可以發現菅直人內閣的最重要使命，便是要復甦日本經濟，他想改變鳩山時

# 國際瞭望

## 中東圍城 和平難產 以國攻擊 人道船隊的平衡思考

蘇紫雲  
軍事研究者

期擴大政府福利支出、積極搶救失業的經濟政策，而改以削減政府財政赤字，以健全國家財政的方式來復甦日本經濟，因此，他主張財政—福利—經濟三位一體的經濟構想，以提高消費稅來削減政府的財政赤字。但是在歷經7月11日的參議院選舉挫敗之後，今後菅直人是否還會堅持提高消費稅的政策，如果菅直人改變他的提高消費稅政策，他又要用何種理由來說服日本人民；同時在當時反對他的消費稅政策最力的小澤一郎，也在參議院選舉之後，磨刀霍霍伺機反撲，菅直人又要如何面對及平息黨內反對的聲音。這是今後菅直人政權所面臨的第一大挑戰。

其次是在外交方面，菅直人若想要深化日美同盟的政治關係，首先就必須徹底解決普天間基地的問題，現在雖然基地遷移地點已經塵埃落定了，但是今後如何重新修建基地才是真正的挑戰開始。因為日美雙方對於基地修建的施工方法產生相當大的歧見，日本政府及當地住民希望使用在岸邊的海上鋪建跑道的環保工法，而美國政府則是希望在岸邊的土地上直接興建跑道，以符合軍機起降的重量標準，如果日美兩國在施工方式上無法達成共識，美軍基地問題仍將成為菅直人政權的一顆不定時炸彈；其次菅直人希望從經濟交流來強化日中關係的基礎，但是日中關係其實並不僅僅只侷限在經濟議題，日本與中國近期在西南海域的軍事角力、東海油氣田的爭議重新再起，以及日本近期在沖之鳥島興建碼頭等，都有可能成為日中關係的不穩定因子，菅直人以及商人出身的丹羽宇一郎，要如何解決長久以來日中關係之間錯綜複雜的政治議題，也將是菅直人執政之後所要面對的另一項挑戰。■

加薩走廊(Gaza strip)可說是以色列國土安全的軟下腹，位居以國西南，區域內主要居民為巴勒斯坦人。原本透過中東和平進程的安排，巴勒斯坦在此建國有望，以色列亦遵守協議於2005年開始執行撤離計畫，將猶太圍墾區及軍事據點逐步撤出，中東和平在望。但同時也在05年舉行的巴勒斯坦選舉則殺出程咬金，誓言消滅以色列的哈瑪斯獲得勝選，至此中東和平觸礁，也埋下以國攔截人道救援船的遠因。

2010年5月30日由「自由加薩運動」(Free Gaza Movement)組織所號召的六艘船隻組成的人道救援船隊離開塞浦路斯，原定31日航抵加薩，一舉突破以色列的封鎖將物資運入加薩地區，其中包括以色列禁止的水泥和其他建築材料。以色列總理納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)為了維護封鎖立場，不顧船隊尚位處公海，船上尚有諾貝爾和平獎得主、歐洲國會議員等知名人士，<sup>1</sup>於夜間派遣突擊隊以直升飛機強登船隊中最大的一艘船，雙方爆發武裝衝突造成多人死傷。<sup>2</sup>國際輿論瞬即譁然，沈寂一段時間的中東問題也再度成為舉世焦點。

然而，在國際社會一面倒譴責以色列的情況下，我們也應平衡思考以國的狀況，封鎖加薩果真是以國一意孤行，以國對該船隊進入加薩是否有提出合理的替代方案？這都是我們在輿論痛斥以國之餘所需考量的。

### 加薩和平一波三折

加薩走廊其實並非地理名詞，而是「政治地圖」，目前加薩的現狀則等同超大型的難民營。起源於「1949停戰協定」(1949 Armistice Agreements)，劃出南北約41公里長，寬僅6~12公里的土地，面積約與台北市相仿，人口一百五十萬人。土地雖然不

大但政治、戰略地位重要，原始目的是作為以阿戰爭的停火區(Green Line)。最早劃歸埃及政府治理，但1967年以阿戰爭時以色列將其佔領，至今則成為巴勒斯坦人的主要聚居地，以色列及西方國家眼中的好戰恐怖份子也藏身其中。目前為巴勒斯坦自治政府治理，主要政治力量為法塔(Fateh)黨(巴勒斯坦民族解放運動)主張與以國共存，以及哈瑪斯(Hamas)黨(伊斯蘭抵抗運動)，誓言消滅以色列。

加薩現況則要由1993年從頭說起，以巴當時在華盛頓簽署「以巴協定」(Israel-Palestine Liberation Organization Agreement: 1993)，又稱「奧斯陸協議」(Oslo Agreement)，達成若干共識，包括加薩成立巴勒斯坦自治政府、以色列將猶太屯墾區撤出，使加薩完全成為巴勒斯坦人的加薩等重要原則，中東和平第一次露出曙光，也使得當時的以色列總理拉賓(Yitzhak Rabin)、巴勒斯坦領導人阿拉法特共同贏得1994年的諾貝爾和平獎。1995年拉賓遭激進份子刺殺，中東和平頓時受挫，但至2004年時的以色列總理夏隆，依舊決心推動此一和平協議，並提出「撤出加薩計畫」(Gaza withdrawal plan)並爭取國會通過，當時主導此案的內閣總理夏隆可謂贏得了歷史性的勝利，計畫本身對以色列與巴勒斯坦之間的關係也具有劃時代的突破性意義，並於2005年8月17執行加薩撤離計畫。依照夏隆的撤離計畫，撤離行動完成後，加薩走廊將完全沒有以色列的屯墾區和軍事基地部署。以色列將從加薩走廊21處、西岸撒瑪利亞北部4處，總共25個屯墾區將猶太居民和軍隊撤離。

這一切看似美好的和平進程，卻因05年加薩自治政府的選舉結果投入巨大變數。哈瑪斯在選舉中獲得大勝，該黨不僅對中東間

1. "Deaths as Israeli forces storm Gaza aid ship", BBC News, May 31, 2010.

2. BBC News, 31 May 2010. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/middle\\_east/10195838.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/middle_east/10195838.stm)

題主張強硬立場，更主張消滅以色列，讓巴勒斯坦國能在耶路撒冷建都！且隨即直接付諸行動，以各式游擊戰方式不斷攻擊、騷擾以色列邊境。目前哈瑪斯集團的武裝力量雖僅有1萬5000到2萬人，但這些武裝部隊、民兵混居於巴勒斯坦平民之中，以色列想拔除哈瑪斯的勢力並不容易。2006年，一名以色列士兵遭巴勒斯坦武裝份子綁架，以國逮到機會立即出動空軍炸毀發電廠作為報復，藉以壓制哈瑪斯氣焰，但04年中東和平的契機正式煙消雲散。

## 圍城與突圍

到了08年哈瑪斯更進一步從溫和派的法塔政府手上奪得加薩走廊的控制權，由於哈馬斯主張武裝反以，與主張承認以色列存在的法塔政府頓成水火，以色列為阻止加薩的哈馬斯武裝分子藉土製火箭及建造地下碉堡和隧道，遂對加薩實施嚴密的封鎖，埃及也關閉與加薩南部接壤的邊界，使得圍城再起。

以色列政府想藉由經濟制裁減低巴勒斯坦民眾對哈瑪斯的支持，可說是主要原因。前文提到的以消滅以色列為職志的哈瑪斯勢力在勝選後，令以色列食不下嚥、寢不安眠，就是深怕加薩地區在哈瑪斯統治下，經濟若得以發展，將使哈瑪斯的勢力更為增長，因此念茲在茲的就是想藉武力將哈瑪斯拔除。

以色列重啓圍城，打堅壁清野的如意算盤，首先是斷絕哈瑪斯集團獲得各類軍用物資，除了軍火、軍用裝備外，也包括鋼鐵、水泥等強固建材，目的在使哈瑪斯無法修築防禦工事，徹底壓縮哈瑪斯的攻擊、防禦能力。

其次，則是瓦解巴勒斯坦民眾對哈瑪斯的支持，由於擔憂主張與以色列和平共處的巴人政府會被哈瑪斯取代，圍城的經濟封鎖也可看做是對哈瑪斯支持者的懲罰。除了前述的建築材料禁止輸入外，由於加薩2/3的電力供應也端賴以色列提供，更使加薩的民生條件更趨於惡化。

在長期封鎖下，加薩成為超級難民營，居民夾在哈瑪斯與以色列戰火下苦不堪言，親巴勒斯坦的「自由加薩運動」組織以人道救援為名在國際間號召各方支持，力圖打破以色列的封鎖將民生物資突圍運入，海上衝突終究爆發。

## 法律戰不及輿論戰

以國在強硬攔截此一人道救援船隊並造成將近20人傷亡後，激起國際社會強烈反彈，阿拉伯世界口誅筆伐不在話下，歐盟、俄羅斯、乃至堅強盟友的美國都加入譴責，甚至以國對軍方是否過度使用武力進行調查，令以色列大感壓力。

歐洲聯盟(EU)外交事務資深代表艾希頓(Catherine Ashton)就嗆聲以色列當局，針對救援船隊途中遇襲事件，展開「全面調查」，她重申歐洲聯盟對於加薩的立場，「即持續封鎖政策難以令人接受，且會招致政治上反效果。」<sup>3</sup>

持平而論，由國際法角度來看，以國並非完全站不住腳，此次加薩船隊事件主要是吃虧在國際輿論，原因就在於執行層面過於粗暴。回到國際法理，加薩目前與以國處在交戰狀態，哈瑪斯雖僅是政治團體，但與以色列處於武裝衝突，且雙方有簽訂過停火協定等法律文件，因此其「交戰團體」(belligerency)的法理地位可以確立，也就是必須有一個政府與其自己的軍事組織的要件。<sup>4</sup>

基於此法理事實，依照《倫敦宣言》(London Declaration)以色列是有權主張對此交戰團體與區域實施封鎖，包括海上封鎖自然也算在內。任何船舶要進入封鎖水域，則需取得封鎖國的同意。同時以國發言人也抬出《聖利摩備忘錄》(San Remo memorandum)，主張以國有權阻止船隻進入交戰區。<sup>5</sup>

再者，以色列在執行此次海上封鎖時也非鐵板一塊。照以國說法，在船隊出發前，以色列已表明有權執行海上封鎖，並提出替代方案，要求救援船隊進入以國指定的「阿

什杜德」港(Ashdod)對貨品進行安全檢查後，再行轉運至加薩。

可以這麼說，以色列基於與敵對的哈瑪斯交戰之需要，進行海上、陸上封鎖是合法而有正當性的，而對於何者為「戰時禁制品」在國際法上雖有疑義，但以國政府與其海軍執行軍事封鎖，的確有權、也有必要採取強制措施迫令船隻接受禁令。

壞就壞在以色列軍方採取的戰術作為過於粗暴並造成非戰鬥員的傷亡，硬要以強登船隻、使用殺傷武力的方式對救援船隻發動攻擊，使得以色列在國際輿論上全線潰敗，並不得不在封鎖政策、戰略上做出退讓，以色列總理納坦雅胡在七月初訪問美國之時，也不得不宣布放寬對加薩的封鎖。<sup>6</sup>可說是戰術壞了戰略，以國得不償失，吞下苦果。

## 贏得軍事輸掉政治

由以色列部隊的能力與軍事科技判斷，即便強行派遣突擊隊登船，仍有其他降低衝突的手段可以選擇。例如以「非殺傷武器」制服船員、奪取船隻控制權並非不可行，開火應視為最後使用的手段。如此則可兼顧國家利益與減低可能的政治反彈。

原先支持以色列圍剿哈瑪斯的跨國政治盟友可說卡司堅強，除了美國、歐盟外，包括阿拉伯世界的埃及、土耳其、乃至巴勒斯坦政府都基於共同利益支持以色列對抗哈瑪斯，甚至封鎖加薩。阿樂斯坦主席席阿巴斯(Madmud Abbas)甚至公開「呼籲加薩走廊的民眾，推翻激進的哈瑪斯組織。」<sup>7</sup>。但是在以國突擊隊強硬對付救援船隊並造成傷亡後，各國壓力紛至沓來，阿巴斯政府與哈瑪斯在加薩的支持率更進一步消長，支持哈瑪斯的巴勒斯坦民眾進一步增加，迫使阿巴斯政府也公開譴責以國「屠殺、海盜行為」。<sup>8</sup>中東的和平也就更加難產。

就此次事件而言，可說是國際危機、衝突的一個代表案例，特別是涉及此類低強度衝突、軍事行動的部分，若過度使用武力，不緊無法真正屈服敵人意志，更可能因為失掉正當性使盟友、當事國本身失去立場，

國家利益也直接受損。此點可由美軍在伊拉克、阿富汗駐軍強化「戰地政務」、在地溝通、爭取居民支持等「非軍事行動」(non-military operation)等實際作為中看出。

如何在國家意志、目標、遂行手段中拿捏平衡，除了政治決策者的智慧外，在執行面上，不僅僅是軍人的作戰技巧，更倚賴軍人對國際事務、政治敏感度。在現代的國際環境下，執行國防事務唯有完整的「政軍團隊」，才能將軍事力量發揮的恰到好處，避免「贏得戰役、輸掉戰爭」，軍事勝利導致政治失敗之憾事出現。■

3.美聯社電，2010/06/01。

4. Article 1., 1907 Annex to the Hague Convention (IV).

5. The 1994 San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea

6. “以色列放寬加薩封鎖”，路透社。2010年7月6日。

7. “巴勒斯坦主席阿巴斯籲民眾將哈瑪斯逐出加薩。”美聯社。2007年11月15日。

8. “以色列突襲加薩船隊嚴重死傷 阿巴斯譴責屠殺”。法新社。2010年5月31日。

# 國際瞭望

## 亞洲軍演風潮背後的大國角力

蔡明彥  
中興大學國際政治研究所教授兼所長

自從今(2010)年3月26日南韓天安艦遭擊沈之後，亞洲地區的海上緊張態勢至今仍持續升高。南韓政府在5月公佈天安艦調查報告的同時，對外透露美國與南韓原訂今年秋天舉行的聯合演習將提前舉行，演習地點可能在黃海水域，也就是天安艦事件的事發地點。消息一出，立刻引來中國方面的關切，解放軍在6月24日宣佈東海艦隊將於6月30日至7月5日期間，在東海水域進行為期6天的海上實彈演習。

值此同時，由美國主導的兩年一度「環太平洋」(RIMPAC)多國海上聯合演習，也從6月23日起在夏威夷海域展開，有來自美國、澳洲、加拿大、智利、哥倫比亞、法國、印尼、日本、馬來西亞、荷蘭、秘魯、南韓、新加坡與泰國等14個國家的海軍參加，各國共計動員34艘戰艦、5艘潛艦、上百架戰機與2萬多人參與這次演訓。

另外，美國與南韓在7月21日召開首次的「二加二」戰略對話後，正式宣佈美韓部隊將於7月25日至28日在日本海水域舉行代號為「無畏精神」(Invincible Spirit)的聯合軍演，參與兵力包括8,000名美國與南韓部隊、美國核動力航空母艦「華盛頓號」與亞洲噸位最大的南韓兩棲登陸艦「獨島號」等18艘船艦以及200架戰機。演習內容包括：網路防禦戰、燃料供應與指揮管制、反潛訓練、空中加油與聯合打擊等課目。

一連串的海上軍演活動，凸顯出亞洲地區複雜的地緣政治面貌與大國競合關係，而其中有幾個重要的發展趨勢，牽涉區域權力結構變動、美國與區域盟友關係、美中戰略角力，值得進一步關注：

### 亞洲進入權力結構變動的不確定期

亞洲地區的權力結構正處於變動時期，主要的變化反映在兩方面：

第一、北韓已正式成為「事實核武」國家，具有破壞東北亞區域穩定的能力。北韓早在2006年10月便進行第一次核武試爆，但是當時試爆的威力受到外界質疑。2009年5月，北韓從事第二次核武試爆，這次核爆釋放的能量相當於10,000至20,000噸黃色炸藥的爆炸威力，與1945年美國在日本長崎投下的原子彈相當。北韓進行二度核爆，向國際社會展示擁有「完全的」核武能力，目的在提醒外界北韓已成為核武國家的事實。擁有核武的北韓，在處理對外事務上可能更具自信、更具挑釁，因此美國在天安艦事件發生後，為了嚇阻北韓輕舉妄動，決定在南韓周邊海域進行軍演，防止北韓誤判情勢。

第二、中國的國力正快速崛起，逐漸具備挑戰美國既有區域領導地位的潛力。崛起的中國希望尋求符合國力規模的國際與區域地位，在涉外事務上展現了高度的自信。這樣的自信來自於中國成功地渡過全球性金融危機，而美國則仍深陷金融風暴與伊拉克、阿富汗戰爭的泥沼，因此北京方面相信國際與區域權力平衡的發展態勢，對中國已越來越有利。在此情況下，北京對美韓計劃在鄰近中國的黃海水域舉行大型聯合軍演相當在意，認為必須有所反制，展現中國反對外國在鄰近水域進行軍事活動的決心。

近期亞洲的軍演風潮，就在美國這個既有強權擔心北韓與中國挑戰區域現狀、北韓與中國擔心美國對其進行軍事打壓的背景

下展開。面對區域權力結構出現變動，各主要國家紛紛透過軍力展示、捍衛自身核心利益、測試對手底線，這種展示能力與測試意志(test of will)的過程，讓亞洲地區開始進入權力結構變動的「不確定期」。

### 美國尋求維持亞洲軍事主導權

美國是當今世上唯一的軍事超強，而成為軍事霸權的主要憑藉在於擁有全球性的軍事投射能力，能在最短時間內將軍力投射到世界各地，從事必要的軍事任務，確保美國在各地區的影響力。

美國在亞洲地區一直保有重要的「前進部署」武力，其目的有二：第一是「嚇阻」(deterrence)，第二是「保證」(assurance)。前者用來防範潛在對手輕舉妄動，後者在於展現對區域盟友的堅定支持。

美國在天安艦事件發生後，在夏威夷舉行「環太平洋」聯合軍演，緊接著又在南韓周邊水域進行美韓「無畏精神」聯合軍演，目的在向外展示美國在亞洲擁有重要的戰略利益，而且美國在此地區的「前進部署」，足以對盟邦提供必要的軍事協防、並且嚇阻潛在的軍事對手包括北韓與中國。

天安艦事件發生以來，美國展現對南韓的高度支持。在外交上，美國與南韓合作爭取國際社會支持，包括歐洲議會、G8高峰會與聯合國安理會分別在6、7月間先後通過決議，對天安艦事件的發生表示譴責。在軍事上，美國總統歐巴馬(Barack Obama)與南韓總統李明博在6月26日參加多倫多G20高峰會期間正式對外宣佈，將把美韓聯軍戰時指揮權交還南韓的時間從2012月4月延後到2015月12月。

此外，美國為了展現在亞洲的軍事存在以及對南韓的軍事支持，派出「華盛頓號」航空母艦參加美韓「無畏精神」聯合軍演，並且首度派遣F-22「猛禽」匿蹤戰機前往南韓加入演訓，透過海、空聯合軍事威懾，對北韓進行軍事嚇阻。如同美國國防部發言人Geoff Morrell在7月14日所指出：「美韓舉行

聯合軍演的目的，在向北韓傳達美國堅決防衛南韓的明確訊息。」

根據南韓軍方的說法，在美韓「無畏精神」軍演結束後，美韓部隊計劃在8月16日起進行「乙支自由衛士」(Ulchi-Freedom Guardian, UFG)聯合軍演，並於今年9月中旬以後，在南韓西部海域也就是黃海進行一連串的聯合演習，預計在今年底前的每個月份，美韓都將舉行一場聯合軍事演習，讓美國在朝鮮半島周邊海域的軍事操演「常態化」，至於敏感的演習地點，則不受北京抗議的影響。

在美國展現維護區域安全的決心後，日本方面也開始有所表態。在今年美軍主導的「環太平洋」14國海上聯合軍演中，日本首度從觀察員變成參與國，並且第一次派遣自衛隊前往夏威夷參加軍演活動。另外，日本海上自衛隊也派出4名官員登上美國「華盛頓號」航母，觀摩在日本海舉行的美韓「無畏精神」聯合軍演。

造成日本態度轉趨積極的原因，除了北韓因素外，還有中國因素。今年4、5月間，中國海軍船艦連續在日本周邊海域進行演訓，讓日方對中國海軍擴張的行動有所警覺。為此，日本政府已打算修改中程防衛計畫，並且擴大潛艦部隊的規模。這些作為顯示日本菅直人政府對美國與中國的政策，似乎又回到過去小泉政府的作法，以較「間接」的方式表達日本的安全關切，也就是宣示美國的軍事角色對於日本與亞洲具有高度的重要性，但卻不公開指控中國的軍事威脅。

整體看天安艦事件後東北亞局勢的發展，可發現在安全威脅認知升高的情況下，美日韓之間「同盟聚攏」的效應，應會持續擴大。

### 中國對捍衛海疆權益展現強硬態度

自從今年初中國宣布南海為其「核心利益」以來，中方對於捍衛海上疆域採取的態

度漸趨強硬。今年4、5月間中國在日本沖繩外海舉行兩次海上演訓，透過解放軍在周邊水域的軍事活動，展現艦隊綜合火力與威懾力，目的在讓其他國家海軍不敢進入中國海軍的運作範圍，進而達到「反進入」(anti-access)與「區域阻絕」(area-denial)的效果。

針對美韓「無畏精神」聯合軍演，中國外交部發言人秦剛在7月8日例行記者會中表示：「我們堅決反對外國軍用艦機，到黃海及其他中國近海，從事影響中國安全利益的活動」。中國之所以無法忍受美韓計劃在黃海水域舉行軍演的原因，大致來自於兩種互相矛盾的心態：

一方面，中國在經濟與軍事力量快速發展之後，不願意繼續忍受美國在周邊海域的「公然挑釁」，中國軍方以「臥榻之側豈容他人酣睡」一語，形容中國對美韓軍演的態度，顯示中國的軍事自信心正不斷升高。

另一方面，中國在軍事上仍存有相當的不安全感，擔心外國的軍事打壓會限制中國的崛起。正如中國軍事科學學會副秘書長羅援少將在7月14日指出：「從地緣戰略來看，黃海地區是中國的京畿門戶，美韓這次軍演雖然是在公海，但距北京只有500公里，這是一個非常敏感的地區，美國在黃海第一島鏈設置封鎖線，實際上是想把中國圍堵在內」。

中國軍方這種對美國軍力的「不滿」加上「不安」，讓解放軍高層罕見地由副總參謀長馬曉天在7月1日出面表示，中方「堅決反對」美韓軍演。解放軍為了反制美韓聯合軍演，在6月30日至7月5日舉行的東海海上實彈演習中，動用了戰機與船艦進行聯合作戰操演。這次演習的規模雖然不大，但是中國軍方媒體《解放軍報》仍高調地報導海空實兵實彈的演練過程，並且公布演習的射擊圖片，宣稱命中率高達8成，刻意向外界展現解放軍在海上同時追蹤、攻擊多個目標的戰力。

值得注意的是，中國官方這次在處理美韓聯合軍演的過程中，幾乎完全採用軍方的觀點，此是否意味解放軍對涉外事務的影響

力正逐漸提升？未來中國的軍文關係是否出現變化？將是值得關注的議題。

面對外界的質疑，中國政府重申「堅持走和平發展的道路」，否認中國會對外國採取「強硬」或「對抗」的行為，強調中國只是在處理涉及主權、安全和發展的問題上，維護本國的「核心利益和尊嚴」。

但是中國的「核心利益與尊嚴」究竟由誰來界定？哪些涉外事務屬於中國的「核心利益與尊嚴」？而維護「核心利益與尊嚴」的方法又是什麼？這些問題有待中國高層領導人提出更明確的定義與規範，否則各種以捍衛「核心利益與尊嚴」為由的對外強硬舉動，在未來只怕還會一再地發生。

## 安全困境 vs. 危機管理

從美中的互動來看，目前雙方的安全關係已隱然出現「安全困境」(security dilemma)。美國認為中國在國力崛起後，積極推動軍事現代化、增加在周邊水域的軍事活動，因此美國必須加強與區域盟友的合作，防範中國挑戰區域現狀。但中國也認為，美國加強與區域盟友合作，並在中國鄰近水域進行聯合軍演，乃是美國欲對中國進行「圍堵」。美中都宣稱各自的軍事活動與海上演習，乃基於「守勢」的需求，並將對方的軍事活動與海上演習解讀成「攻勢」作為，因此採取各種行動予以反制。

今年5月18日，美國「戰略與預算評估中心」(Center for Strategic and Budgetary Assessments)發表分析報告指出，目前美國在亞太地區正面臨來自中國的軍事威脅，隨著解放軍執行「反介入」與「區域阻絕」能力的提升，未來美軍在亞洲從事軍事運作的風險與成本將逐漸上升。而這樣發展將導致兩種嚴重後果：第一、美國將被迫逐漸退出亞洲事務；第二、美國區域盟友在遭受武力威脅時，將陷於相對脆弱的處境。因此，美國正面臨兩種戰略選擇：一是接受這種不利於美國的軍力平衡轉移，二是採取行動防範這種不利趨勢持續惡化。

美國近期在亞洲地區舉行一系列的軍

演，包括「環太平洋」軍演、美韓「無畏精神」聯合演習、以及年底前在黃海地區舉行一連串美韓聯合軍演，顯示美國為了維持區域軍事主導權，已開始採取必要的動作。對此，中國軍方不可能坐視不理，未來美中雙方在東亞水域的競爭態勢，只怕會持續升高。

然而，不論美國或是中國，都瞭解到現階段若出現美中軍事衝突，將不符合雙方的利益。尤其美國是個有經驗的世界霸權，對於如何管理和其他大國之間的潛在衝突，具有豐富的經驗。既然美中在東亞水域存在競爭關係，美方當然知道必須透過危機預防與管理機制，防止美中在此地區發生突發性軍事意外，因此一再地呼籲美中應盡快恢復軍事對話與交流。

冷戰時期，美國曾和當時的對手——蘇聯，簽署《1972年海上意外事件協議》(1972 Incidents at Sea Agreement)與《1978年美蘇防範危險軍事意外事件協定》(1989 US-Soviet Prevention of Dangerous Military Incidents Agreement)，建立起美軍太平洋司令部與蘇聯遠東司令部在危機時的對話管道，防範雙方在海上出現緊張對峙。美國一直希望將美蘇在冷戰時期防止海上軍事意外的經驗，引進到美中安全關係。美中兩國雖曾在1998年1月簽署《軍事海上諮商協定》，但是較之美蘇之間的協議，美中簽署的條文過於模糊、且缺乏運作細節，因此未能防止美中近年來多次出現的海上對峙事件。

這次天安艦事件的發生，掀起了大國之間的海上角力，在這一波的軍演風潮中，美國的關切在於維持亞洲的軍事支配地位、展現對盟邦的安全承諾、嚇阻潛在對手，而中國的關切則在防止美國與區域盟邦擴大海軍運作範圍、打壓中國的崛起。美中安全關切的差異，顯示美國這個既有世界強權與中國這個崛起區域大國在亞洲地區，確實存在戰略矛盾。只是美中雙方的互動，除了競爭面外，還有合作面，因此接下來的觀察重點，除了看美中在亞洲海上的戰略角力外，也要看雙方預防危機的政治智慧！■

# 透視中國

## 中共十八大權力繼承初步觀察

董立文  
中央警察大學公共安全系副教授



※現任十七大中央政治局常委在十八大幾乎全退；圖為十七大政治局常委合照（圖片來源：人民網）

### 背景說明：何謂繼承與接班

從政治學而言，「繼承」(succession)乃指一項公共職務的轉移，亦即個人或團體承繼政治職位元的程式，及此過程對該政治體系之政治與權力結構之影響。因此，所謂「政治繼承」乃指因上層領導人的改變，而使統治權力從一個領導者或政府手中，轉交給繼任者。若依此定義，政治繼承僅涉及權力的交接，但是，探討政治繼承通常是分析「在特定制度或環境下某個人或團體繼承一個政治職位，以及此繼承過程對一個國家政治體系的結構和政策所造成的影響。」換言之，政治繼承應包含權力繼承及政治體系與政策的變遷，它包括「人事安排」、「制度調整」、「理論繼承」等三面向。本文篇幅所限，將專注討論人事安排問題。

所謂的接班，則是中國政治的專用語，1964年6月，毛澤東（時年七十歲）正式向黨內提出要「培養革命事業接班人」的問題，提出「革命事業接班人」的五條件：一、要懂馬列主義。二、要為大多數人服務。三、要能夠團結大多數人。四、要有民主作風。五、要自我批評。但是，在這一篇「培養革命接班人」的講話裏，更多的是負面表列不能當接班人的標準，它包括：一、不要搞修正主義，二、不是為少數人（地、

富、反、壞、右）服務，三、要注意（黨內）搞陰謀詭計的人（高、饒、彭、黃、張、周、譚、賈等十多人出在中央），四、不要一言堂，五、不要搞過火鬥爭。

鄧小平在1978年第三度上臺之後，就非常注意接班人的問題，他正面表列較多，歸納其的想法有四項：

第一，政治路線確立了，由什麼樣的人執行，這就提出了一個要什麼人來接班的問題。選幹部，標準有好多條，主要是兩條，一條是擁護三中全會的政治路線和思想路線，一條是講黨性，不搞派性。

第二，接班人問題是一個組織路線的問題—接班人、機關臃腫、退休制度及我們過去發生的各種錯誤，固然與某些領導人的思想、作風有關，但是組織制度、工作制度方面的問題更重要。

第三，我們選幹部，要注意德才兼備。所謂德，最重要的，就是堅持社會主義道路和黨的領導。在這個前提下，幹部隊伍要年輕化、知識化，並且要把對於這種幹部的前提使用制度化。

第四，實現幹部的革命化、年輕化、知識化、專業化。

毛澤東、鄧小平對接班人的看法，及選擇接班人的過程，直到今天卻仍深刻的影響到所有中國共產黨的後繼接班人。對毛而言，選擇接班人的前提是防止「國變色、黨變修」，對鄧而言，則是「思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證」，到了江澤民，則成為「靠得住、本事大」。換句話說，現任領導人的政治考慮是選擇接班人的首要考慮，這些政治考慮看起來是用「是否忠於領導人的思想與政治路線」為標準，但如此一來，很容易就變成以「是否忠於領導

人」為標準，中共政權人治的色彩由此顯現。

### 不確定的交班模式

中共的最高領導人權力的交接，與中國人民，中國共黨黨員無關，沒有他們參與，發表意見的機會。中共歷史上的權力交接基本上就是一個混亂、鬥爭，甚至嚴重時會引發全國性的大暴動，如文化大革命。現在雖然是和平交班，但從十六大、十七大經驗可以總結出二個特徵：（一）不確定性；（二）不透明性。十六大以前全世界大多數預測江澤民會全退，沒有人預測的到中共中央政治局常委會人數七位變九位。十七大前夕全世界大多數預測賈慶林會退，沒有人預測到習近平會升為「準王儲」。這些事實說明，不到最後一刻，連身為候選人的接班者，自己都不確定是否在名單內。

每一次中國的權力繼承都受到海內外上千家中外媒體的關注，其中台灣、香港、日本與美國尤為情報交換與訊息發布的重鎮。事後驗證，在十六大、十七大的人事預測最準的是在美國註冊的多維網與香港發行的多維月刊，在何頻的主導之下，約在全會召開前3-7天可拿到正確名單。多維網與多維月刊2009年8月已經易主，由港商于品海旗下公司、中國數碼資訊公司控制的子公司收購。何頻到香港明鏡月刊當總編，現在香港明鏡月刊變成瞭解中共政治內幕最重要的消息管道之一。

2005年9月7日紐約時報率先報導江澤民將在9月19日中共四中全會下臺的消息（這是中國研究中最快的紀錄奇蹟），其駐北京記者助理趙岩被捕，當局懷疑是他洩密。十七大召開前三天，台灣聯合報以大陸新聞中心名義發布獨家消息，全部命中政治局常委會名單。

從各國專家學者一再的錯誤判斷及媒體的報導紀錄來看，對於中國權力繼承預測模式而言，還是得歸納為：在最後一刻（3-14天），中國內部派系會有意洩漏名單給海外華文媒體，降低外界驚奇與爆冷門的感覺，以營造中共團結與共識的形象。其特徵就是

中共利用海外傳媒進行黨內人事傾軋的頻率高與技巧純熟。也表明了一黨專政的統治機器修，仍是用黑箱作業方式進行五年一次的最高權力洗牌，不確定性仍高。對我們的問題是，哪一個媒體的預測是真的？

即使專家學者的預測不正確，但是學術研究的成果，仍可以提供我們中國權力繼承的架構與意涵的說明，這是媒體能力不足之處。本文依循中共的歷史傳統與派系政治的方法論來討論中共的權力繼承，由中共歷史傳統來說，毛沒有做好指定繼承的工作，而鄧小平立下一個壞榜樣，在中共權力交接上扮演一個很獨特的角色，鄧小平在江澤民的權力交接上所做的安排，即所謂的「政治交待」與「留後路」，一方面保障權力移轉平穩進行，另一方面也把自己擺在權力結構中的「關鍵地位」以制約新的領導核心。簡單的說，所謂的政治交待指三件事：「樹立江澤民核心地位、告誡別人不要不服氣、要求全黨支持江澤民服從新的黨中央」，等於向江澤民交了底。

所謂的「留後路」，即在交班前夕，進行軍隊領導的全面換屆，鄧提拔的人大舉進駐中央軍委會、各大兵種、各大軍區與武警部隊，使鄧保留一條能發號施令的後路。這樣看，鄧小平在中共權力繼承上扮演一種獨特的角色，他「擠進第一代，自稱第二代，安排第三代，指定第四代」。從這點來看，十六大的人事安排是鄧小平路線的完成，也由於鄧小平立下了壞榜樣，讓江澤民有很多空間可以來操作。

江澤民沒有改變鄧的指示，但卻用曖昧的方式完成它。江澤民的權力移轉模式擴大抄襲了鄧的「關鍵地位」佈局，但卻沒有對第四代做「政治交待」。「十六大」上對黨的中央委員會大幅改選，連帶使新的政治局委員會、中央軍委會實行大換血，而政治局常委會名額增至九人，新進人員達八人。這些政治洗牌當然具有幹部年青化的新意，但恐怕這種安排的政治後果，就是更有效的保障江澤民的關鍵地位。

做出這樣的安排之後，「十六大的政治報告」與江澤民的各種發言，沒有對第四

代領導做出任何權力交接或是世代交替的政治交待，沒有幫忙樹立新的領導核心，沒有宣示全黨支持與服從新的黨中央。看來，江澤民是用「留後路、不交底」的方式，拉開「後江澤民時代」的序幕。但是，江澤民與第四代之間權力運作的關係是什麼？江澤民什麼時後完成交接？胡錦濤如何掌權施政？對關心中國政局的人來說，又增加了一連串的懸念。雖然，十六大距今已經八年了，這些疑問還是沒有解答，只知其然，不知其所以然。

## 目前的中國權力繼承的架構與意涵：

從制度化而言，十六大是一個錯誤示範，儘管很多人（中共宣傳與學者研究）以七十歲劃界為例，說中共權力繼承已經制度化，但是，在實際的操作過程上，非制度化的特徵還是遠超過制度化（詳見拙作：），直到十八大，其疑點還是有：

- （一）是世代交替還是新老交替？各有何意涵？
- （二）中共中央常委會人數與人選的原則與程式到底是什麼？
- （三）鄧、江的交班方式是不是模式（保留軍委會主席？保留多久？）
- （四）團派存不存在？
- （五）真的是青紅之爭嗎？
- （六）中共中央權力運作是靠各種領導小組，舊的總書記何時交給新總書記？交多少？

在此必須說明中共權力繼承的兩個困境，一是「接班人的兩難困境」(the dilemma of the successor)：一方面接班人必須保持對最高領袖的忠貞與政策的承諾，以便維持領導人對自己的支持才不會被撤換，另一方面因為接班人還未擁有強大的政治資源，必須培養自己的班底以準備應付將來的局面，但如此又會遭受到最高領袖的猜忌。

二是「箭靶效應」：誰被指定為接班人，誰就成為眾多競爭者的箭靶。由於鄧小

平遺詔及江澤民的強勢，箭靶效應在十六大還不明顯；現在中國強人政治時代早已結束，胡錦濤又很弱勢的情況下，被指定為接班人的人所承受的箭靶效應就很明顯，就是現在赤裸裸的在我們面前上演。

以中國流行的話說，雖然中央在2007年、2008年大體上確定了接班的格局，但是考察與甄選並沒有畫上句號。所有這些50後政壇新人，被壓上了更重的擔子之後，仍然處在元老、全黨和民眾的觀察審視之下——換句話說，誰能領導中國不是靜態的，而是動態的：要看他們同台競技、奔馳奪標。中共十七大的選擇並不是最終選擇，最終還要看這五年各人自己的施政成績單。換句話說，看表現而不是看安排，這句話就推翻了十七大的結果，而給有意競逐的各方勢力無窮的希望。

最後，本文歸納接班人的標準為：

- 一、政治忠誠，意識形態純潔（革命化、派系屬性）
- 二、年齡（年輕化）
- 三、資歷（工作領域：黨建？做過工、種過田、當過兵；東西南北工業省、農業省、沿海與內陸）
- 四、品德（德才兼備）
- 五、專業
- 六、民望（不重要）

## 怪異的現況

### 一、莫名其妙的海選

2007年10月24日的《人民日報》披露，中共最高層的四百多個成員，於今年9月25日以一人一票方式，在中南海舉行「黨內民主選舉」，向十七大舉薦了一份新一屆政治局委員的預備人選名單。中共宣傳，這次民主嘗試是十七大的一項核心內容，就是要透過海選的方式，在一定範圍內確定中共新科政治局常委的人選，更要借此選拔未來的接班人選。畢竟在沒有政治強人的年代，在位的領導人已經不能憑個人的權威和意志來

決定這項關係到中共能否永續經營、中國能否長治久安的大事。這次對中央新科高層領導人的海選，不但建立了中共新的遊戲規則，而且改變了歷史，也改變了中國的政治進程。

據稱這次海選，中組部提名了406候選人，在現任和退休省部級以上高官中，對候選人的政治素質、領導能力、工作作風、個人品德等，廣泛徵求意見，並根據收集的意見和反應，從中篩選出了200人。然後，縮小範圍進行意見徵集和票選，其得票排名，習近平得到的票數最高，之後是李克強、賀國強和周永康。

但是相反的意見是：「海選」只是中共高層無法就政治局組成達成共識下，所作的妥協，與黨內民主風馬牛不相及。胡錦濤的權威難以服眾，除了繼續死守六十八歲這條退休年齡線，還能用甚麼標準去決定各人的升遷呢？無論政績、思想、能力，這些衡量方法都存在一定的主觀性，全憑考察者的個人喜惡，以這種評核結果去決定一個高幹部的生死，必定招致強烈反彈，不利於黨的團結。因此，類似“退休死線”的新標準便橫空出世，以此來決定誰可升任政治局委員及常委。如果“海選”就是這個新標準，它充其量只是一個解決今次黨內權力鬥爭的調停工具，與民主化並沒必然的關係。當然，不能排除這個“調停工具”日後會演變成黨內民主選舉的機制，但是，以它目前的秘密性、小圈子等特點，跟黨內民主化相去甚遠！別把兩者混為一談。

### 二、突出的總理溫家寶

溫家寶為周恩來以後最顯眼的總理：一是最出媒體的風頭：曾經有多次脫稿演講的紀錄，此對中共而言屬不尋常，概領導人之發言通常須經政治局常委會通過，且其所言範圍超過所掌之經濟領域，涵蓋民主、黨建、外交等領域；二是可以說是周恩來以後，民間形象最好之總理。檢視毛與周間之關係，此亦是中共黨之最高領導人與總理之關係，可得出溫可能已經犯下政治忌諱之判斷，而當年毛澤東也沒有放過周恩來。

## 權力爭奪的現狀

中國共產黨的第十七次全國黨代表大會，是「胡錦濤時代」的正式開始，其重要性在人事安排而言，是繼毛澤東安排接班人破產，鄧小平培養接班人失敗，在「六四天安門」事件衝擊下，鄧奮力的「指定第三代、安排第四代」之後，中共的現任領導人第一次有機會集體協商權力如何繼承。從其排除民主、操縱過程、控制競爭及最後一刻才揭曉人選的模式來看，這場政治遊戲的本質仍不脫「封建禪讓、立君牧民」的用意。進一步的觀察中央政治局常委、中央政治局委員的構成名單，才恍然大悟，上海幫與團派的鬥爭只是迷霧，太子黨才是掌握中國政治權力的主流勢力。

中共接班人的實際條件是政治忠誠，根正苗紅的年青人。於是中共權力繼承的遊戲規則就是先有太子黨，再來分派系，接著看資歷與專業；如此幾可猜測，中共的第五代接班人，習近平比李克強的機會還大。而從一九八五年習近平任職福建省寧德市開始，一路歷經福州市、廈門市、福建省長為止，凡是待過的地方必定爆發特大貪腐案件，習近平在「十五大」中央候補委員選舉倒數第一名，在「十六大」中央委員選舉也在倒數行列，但是種政績與聲望卻不影響他晉身最高領導人。

這一波人事任命的分析可得下列初步結論：

- （一）胡溫團派，江曾上海幫、太子黨及元老幫（李鵬、李瑞環、朱鎔基等人）仍然鼎足而立。約略為胡溫團派與元老幫對上上海幫與太子黨，但其中合縱連橫的跡象明顯。
- （二）習近平（1953）任上海市委書記具有指標意義，其一胡錦濤不可能再欽定接班人，其二為太子黨必定在第五代接班人中佔一席之地，其三為過去既使有貪腐案底（1988-2000寧德、福州、廈門等案），既使胡溫強調反腐，但在派系鬥爭中，太子黨仍能脫困而出。

(三) 元老幫重新活躍於政壇。胡溫不但請出李鵬、李瑞環、朱鎔等人相助，解放軍退休老將亦開始串連，四總部七大軍區開始分化。

迄今為止，中共領導人們及宣傳部門並未對這一波人事大調動做一總體說明，與十六大前夕的作法不同，顯示這些人的任命過程並不是經由某些共識性規範產生，而是派系鬥爭下妥協的產物。因此在「人事規章」、「民主機制」與「理論繼承」三個面向上都無話好說。

### 競逐十八大

十八大爭奪戰提前在2010年兩會起跑，為五至七位政治局常委空缺前哨戰開打，然而目前十八大中共政治局常委構成仍是一團迷霧。現任九政治局常委中，因年齡因素七人確定2012年退休，只有習、李兩人能夠續任。大家認為江胡兩派勢力在爭奪這五至七個位置，接班人常常會在一夜之間出現在大家面前。

政治局委員中，若無意外，副總理王岐山（1948年生）、中宣部長劉雲山（1947年生）、國務委員劉延東（1945年生）、中組部長李源潮（1950年生）、廣東省委書記汪洋（1955年生）、天津市委書記張高麗（1946年生）、副總理張德江（1946年生）、上海市委書記俞正聲（1945年生）和重慶市委書記薄熙來（1949年）都在留任之列。除了上述11人之外，現任中央書記處書記的中辦主任令計畫（1956年生）和中央政策研究室主任王滬甯（1955年生）、國務委員兼公安部長孟建柱（1947年生）、統戰部長杜青林（1946年生）等人也是入局的熱門人選。

2010年6月省部級高官異動，目前團派主政的省分並未增加，正省級官員由17位增至21位，副省級則由100位減至87位元，顯示近年團派在地方並非一派獨大，甚至也有青黃不接問題。

在「青（共青團）紅（太子黨）幫」之爭中，團派一些風頭人物較太子黨成員失

色。在下一屆總書記的競逐中，胡錦濤愛將李克強敗於太子黨習近平，解放軍高層將領更是太子黨的囊中物，顯示前總書記江澤民在上海幫失勢後，改扶持太子黨以對抗團派的策略甚為成功。■

# 香港觀察

## 由建制勢力買政治廣告 看香港傳媒內地化

黃偉國  
香港浸會大學政治及國際關係學系助理教授



※民建聯旗下五位年輕議員購買電台時段引發爭議；圖為五位議員合影（圖片來源：民建聯網站）

2010年可算是香港本土建制派勢力（包括特區政府、親北京政團例如民主建港聯盟、自由黨、工聯會等）一改以為被動，而以進修的策略，透過媒體回應社會抗爭的力量。由民建聯為其下區議員購買商業電台（以下簡稱商台，是本港其中一所商營電台）深夜節目廣播時段，到特區政府以「起錨」為主題推銷2012政改方案，首次以行政會議成員為主角，在映像媒體買廣告呼籲民眾支持政府提出的方案。此舉反映出本土媒體機構以商業活動為名，實以已被強大的政治力量左右。

根據五月美國人權組織「自由之家」(Freedom House)公布本年度新聞自由報告，香港排名由去年的75位升至72位。排名上升並不代表本地新聞自由的狀況有所改善，因為香港評級連續兩年屬「局部自由」地區，比鄰近多個已發展地區排名低，日本、台灣、及南韓是少數被評為「自由」的地區，中國排第181，評級屬「不自由」。

縱然官方不斷重覆「政府維護言論和新聞自由，讓業界在最少規管下發展，並一直積極監督政府」，但對於擁有龐大政治經濟資本的組織以非政治宣傳為名在商營廣播機構賣廣告，加上當電視媒體容許政府推銷政治廣告之時，卻以《廣播條例》第562章第3部禁止賣政治廣告為理由，拒絕接受由泛民主派製作的反對政改廣告，可見特區政府仍以不盡不實的回應迴避香港傳媒內地化的狀況。

在探討民建聯在商台賣政治廣告事件之前，筆者先講述民建聯在當下政治版圖裡的位置，藉此說明為何在本地政治和社會格局裡有一定影響力的親北京政團仍選擇透過電台進行推銷。

自香港回歸以降，以愛國愛港為口號的民建聯及其附屬組織工聯會成為本土一股重要的政治力量。民建聯及工聯會在立法會佔13席，成為議會內第一大黨（民主黨佔9席；但是黨員鄭家富宣告退黨，現只

佔8席)。在地方諮詢機關的區議會裡，534個議席中佔有131席，其中民選佔117席，委任14席。經過2008及2009多場補選，民建聯區議員人數現已增至132人，佔總席位接近四分之一，比起民主黨在區議會只有55席而言，民建聯在建制裡可算是佔有優勢。

此外民建聯共有9人擔任港區全國人大代表，4人擔任政協常委及27人擔任政協委員。縱然全國人大和政協代表不能干預特區政府的事務，但中央卻利用政治任命作為建立及維繫在本港的政治及社會網絡，形成一股有組織的動員力量，例如今年五月政府全力推銷政改方案之際，以民建聯為首的建制派利用不同的物質鼓勵方式（例如旅行團及午餐），以及威迫手段（例如要求中資機構的職工必須出席，否則受到懲處）動員過萬人參與支持政改大行動。可見民建聯的影響力是不容忽視。

可是在歷屆立法會選舉裡，以民建聯為首的建制派卻未能取得壓倒性的優勢，除了在歷屆立法會的分區直選，以民建聯為首的建制派只能得到大約35%（而泛民則佔65%）以外；隨著社交網站面書（Facebook）及影像網站YouTube的影響，當中大部分是支持本土民主化人士透過互聯網表達對民建聯及建制派的不滿，最經典的例子是網民利用面書建立名為「我相信可以召100,000個厭惡民建聯的人！」的組群（網址：<http://www.facebook.com/home.php?#!/group.php?gid=312300407802&ref=ts>）。直至今年七月為止，仍有105,664支持者。此外網民節錄在新界東成功當選的民建聯候選人陳克勤以不流利的英語進行電視訪問（他把英文字best「好」讀成breast「胸」），加上誇張的字幕效果，並把片段上載到YouTube（網址：<http://www.youtube.com/watch?v=BQIhW4b5zSM&feature>）。直至七月為止，共有452,127人次瀏覽。其中不少留言是嘲笑他讀錯如此簡單的英文，進而質疑他的議政能力。

縱然民建聯能透過物質誘因及愛國主義在地方及社會網絡建立影響力，但在主流輿

論裡卻不得到強大支持之餘，在互聯網世界更成為被針對及攻擊的主要對象。因此，民建聯希望透過主流媒體，以「非政治化」的形象改變民眾對他的觀感。但由於《廣播條例》規定電視台不可以賣政治廣告，因此民建聯及商台利用法律的漏洞，在深夜時段製造宣傳民建聯的廣告，並以宣傳關懷年青人作為主題，旨在於淡化民建聯賣政治廣告的形象。

因此，民建聯始終不直接利用電台節目宣傳政黨，除了節目限於在深夜時份播出，根本難收到積極的效果以外；政黨始終擔心若果它買政治廣告，其他政黨必然相繼仿效，民建聯不會取得太大的優勢之餘，更擔心被人指責它造政治宣傳及洗腦，甚至是替中央政府宣傳治港政策，結果一如特區政府利用電視廣告，以「心繫家國」為主題的國民教育電視廣告一樣，帶來不少批評。

上文就著香港政治社會形勢分析民建聯為何透過電台賣電視廣告，下一個部分詳盡解讀事件經過之餘，筆者指出整件事件可視為本土傳媒內地化。縱然民建聯賣廣告不一定是中央或中聯辦的旨意，但是若果本地媒體只偏袒建制派及其政團而以似是而非的理由拒絕政治及社會異見組織團體利用主流影像媒體推行政治或政策文宣，從而造成政治歧視及排斥，該現象正好說明本土傳媒偏向內地化的狀況。

本土傳媒內地化主要反映於三方面：  
（一）自我審查；（二）政府及其建制勢力利用經濟力量左右媒體；（三）媒體成為官方及建制派的喉舌。

從民建聯購買廣播時段可見他成功透過經濟力量左右媒體。2010年4月28日，傳媒報導指商業電台宣佈把未來四個月合共72小時的深宵節目時段售予民建聯。由5月1日起連續18個星期六凌晨2時至6時，商業一台及二台會聯播《十八仝人愛落區》節目，該節目由民建聯以港幣六十萬（新台幣約二百四十萬）贊助。節目內容以民建聯及商台成員到訪十八區年青人晚上流連的地方，探訪不歸家的青少年。

事件被報章媒體報導之後，引起不少電台職員及網民強烈反彈，批評商業電台見錢開眼，並戲稱「商業電台」為「殤孽電台」。有立法會議員擔心大氣電波淪為有錢政黨的宣傳渠道，有網民則聲言會狙擊該節目。事後有網民開設面書群組抗議商業電台賣深宵時段予民建聯的行為，並批評商業電台此舉對不起在1967年暴動中被極左派暴徒活活燒死的林彬。

可是商台的策劃總監及一台台長黃永以「香港沒有政黨法，電台難以拒絕團體或公司的贊助」為理由回應外界批評。又指出「自己以身犯險，以民主黨副主席劉慧卿的廣告及民建聯的特約資助作為試刀石，測試廣管局對政治宣傳的鬆緊度」。部分親建制的意見認為「今日民建聯能打破這缺口，深入虎穴。攻佔傳媒陣地與充分利用傳媒去擴展力量，指日可待。……深夜二時至六時，聽眾沒那麼多，壓力沒那麼大，最好培植新人（指民建聯的區議員），讓他們習慣做節目。聯同電台主持人探訪社區，與有經驗人士合作，效果一定不差。……節目是訪問深宵還在街頭流連的「夜青」及市民心聲。夜青是社會問題，民建聯關懷社會，光這就賺了分數。不談政治，又保證安全。是好的念頭！」

但泛民議員何秀蘭指出，她與民建聯成員劉江華接受媒體訪問，討論商台問題時，有主持人指該節目已被證實為廣告時，劉也承認《十八仝人愛落區》是廣告，何秀蘭不明白為何劉氏突然改口否認。何又批評，民建聯贊助商台節目，透過裝置式廣告手法大力推廣該黨品牌，已違反廣播指引。

從上述支持民建聯在商台賣政治廣告的觀點來看，民建聯的決定建基於以節目進行政治形象工程，多於北京當局借民建聯作橋樑宣傳政治主張，節目的性質是以關心社會弱勢社群作為包裝來替民建聯宣傳，好讓聽眾認為民建聯「真誠為弱勢，真誠為社區」。當然，支持者的意見出現明顯的矛盾，一方面明言節目以關懷社區為主，但另一方面又有民建聯的成員在節目中出現，明顯是借關懷為名，廣告宣傳為實。此外廣播

條約沒有明確規定電台不可以賣政治廣告，黃永卻以測試廣管局對政治宣傳的鬆緊度為理由意圖轉移輿論不滿的視線。

回應事件可否視為香港政治社會內地化的論述，民建聯可以透過經濟力量，並以關懷社區青少年作為包裝在電台賣廣告，加上電台利用法例的漏洞容許政黨賣疑似政治廣告，事件使人質疑政團利用金錢左右媒體。節目不能避免宣傳民建聯之餘，實際上借廣告作建制喉舌的效果。當然由於新聞報導的編輯尚未受到直接的影響，事件縱然引起激烈的辯論，但帶來的影響有限。

除了民建聯以外，特區政府為了取得輿論支持政府提出的政改方案，遂以「起錨」為口號製作電視宣傳片，並在本港的電視媒體播出。事件帶來的影響更為顯著。

為了解決2012年政制安排，曾蔭權於去年向公眾諮詢政制安排，並且於本年4月提出《二零一二年行政長官及立法會產生辦法建議方案》，包括（一）立法會增加10個議席至70席，其中5個新增議席由分區直接選舉產生，另外5個由功能團體選舉產生；及（二）行政長官選舉委員會將由現時的800人增加至1200人，不少於150名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。換言之，政府否決在2012年普選產生行政長官和立法會議員。

為了讓民眾支持政府的方案，並藉此迫使立法會議員順著民意的取態投票支持政府，於是自五月尾開始推出四位行政會議成員夏佳理、胡紅玉、梁智鴻和張炳良的「起錨」宣傳片，後來又找到發明家「星之子」陳易希、前無線電視主播、中醫師黃德如與香港足球先生陳肇麒在新一輯的宣傳片中，呼籲市民支持政改。政府宣傳2012年政改方案，花費了900萬港元（大約新台幣3,600萬），當中電視宣傳短片及電台宣傳聲帶的開支就用了330萬港元（大約新台幣1,320萬）。

但政府製造政治宣傳廣告卻與《廣播條例》有抵觸，根據第562章第3部電視節目部分，「持牌人不得將任何屬宗教或政治性

# 香港觀察

## 中共高度干預下 打開政改僵局 爲民主行前一小步

劉慧卿  
民主黨副主席

質或關於任何工業糾紛的廣告納入在其服務內」。換言之，電視台可以拒絕政府的政治宣傳廣告，以免觸犯法律；可是電視台建基於廣告收入及與官方維持良好關係作考慮，根本無需拒絕政府賣政治廣告的要求。因此，政府在電視台賣政治廣告宣傳政改方案，無形中是政府和電視台公然知法犯法。

就著公眾的質疑，商務及經濟發展局局長劉吳惠蘭表示，「政改方案已經是一個定案，政府有責任向市民介紹政策的重要性，亦與政府過去推廣政策無分別。她又說，是否容許電子傳媒賣政治廣告，需要社會充分討論，不可以因個別個案而作決定。」政制及內地事務局局長林瑞麟認爲「相關宣傳是爲推廣政府政策，既沒有促進個別機構及個人的利益，也沒有爲個別政黨宣傳，所以並非政治廣告。」

政府的說法有誤導之虞，首先政改方案只是建議，一日未能通過也不是定案；其次她刻意把介紹（介紹方案內容而不加任何判斷）與宣傳（要求民眾支持政府）政策混淆。林氏更偷換概念，聲稱「政府賣廣告合法，政黨賣廣告犯法」。泛民主派的立法會議員陳淑莊曾接觸無線電視，希望購買廣告時段，播放一套反政改方案的宣傳短片《好茅》（網址：<http://www.youtube.com/watch?v=yS-Y22kc7RI>，直至七月爲止，共有101,667人次瀏覽），但無線研究後認爲短片屬政治廣告，若播放短片將違反《廣播條例》的相關規定而拒絕。事件更進一步反映政治及電視台以雙重標準處理電視的政治宣傳之餘，電視台淪爲官方的宣傳喉舌。

不少分析認爲曾蔭權冒著疑似犯法的危險利用電視媒體賣政治廣告，主要原因在於曾氏有鑒於2005年政改方案因得不到輿論的支持而被立法會議員否決，因此他知悉要方案得到政府支持，要在民調及輿論戰裡取得優勢，才可以贏得漂亮之餘，更可以在他離任前向中央政府顯示出他已經「做好呢份工」——正如他成功實踐選舉承諾，只不過老闆是中央政府，而不是港人而已。

總而言之，從民建聯在商台賣廣告時段，至特區政府在電視媒體賣政治廣告，反

映出特權政府及建制派爲首的勢力，利用龐大的經濟資源宣傳自己；加上大部分本土媒體以商業及政治利益作考慮，以不同的形式掩飾他們賣政治廣告爲實；面對外界質疑時又刻意迴避，或者以偷換概念的方式淡化事件。因此，本文所指的「內地化」，不一定是指內地政府赤裸裸地進行政治干預或操控，而是指特區政府及親建制陣營以政治及經濟力量影響傳媒機構替他們服務，而機構不以專業操守，而單純從自身利益出發，繼而充當官方的喉舌。由此觀之，這一種「內地化」在政治力量缺乏制衡的狀況下，只會變本加厲。

可是隨著互聯網成爲本土民間社會組織、宣傳、資訊、聯繫及動員的關鍵力量，加上本土主流媒體質素不良及民眾娛樂習慣的改變，其影響力已大不如前。政府及建制派以利益拉攏傳媒機構，能否繼續維持現時的相對優勢，還是隨著特區政府的認受性危機顯現而打成均勢？縱然政改方案因民主黨的支持而獲得通過，而民建聯的電台節目依然繼續製作及播放，但無助於曾蔭權政府及建制派取得民眾進一步支持之餘，政治權力不平等、官商勾結、社會兩極化等深層次矛盾問題進一步深化，特區政府和民建聯的「勝利」只是代表了他們只能夠依賴「旁門左道」繼續維繫其既得利益集團，他們既無決心，更無行動去捍衛「一國兩制，港人治港，高度自治」。結果，「一國兩制」的失敗，主要的關鍵不在於北京明顯及直接干預或操縱香港的內政，而是特區政府和親建制集團爲了維護既得利益而犧牲或者扭曲港人的核心價值，包括自由、民主、法治、人權和公義。■

### 前言

爭取民主的本土運動，在上世紀八十年代已在英國殖民地的香港醞釀，從爭取一九八八全面直選至今，一代又一代的民主人士在街頭抗爭。他們後來結黨結社，透過選舉，進入議會。香港人二十多年來不斷爭取政治制度早日達至全面民主，然而，直至現在，民主政制仍然處於半吊子的狀態。與台灣比較，香港人並沒有受到殘暴迫害，亦沒有政治犯，更未有人因政見不同而喪失生命。

本文試從2003年開始，分析香港的政制改革歷程，和近月民主黨在與中央政府對話的過程中，作出的判斷和抉擇。

### 《基本法》勾劃的行政長官和立法會產生辦法框架

自1997年回歸後十年，香港的民主進程是受著《基本法》<sup>1</sup>所限制，附件一和附件二訂明行政長官和第一至第三屆立法會的產生辦法。現時立法會有60名議員，30名是由地區直接選舉產生，30名是由工商界和專業團體組成的功能組別透過小圈子選舉產生。2007年以後立法會的產生辦法，《基本法》規定須經全體60名立法會議員三分之二多數通過，行政長官同意，報請全國人民代表大會常務委員會備案。

現時行政長官是由800人組成的選舉委員會選出，要改變行政長官產生辦法，步驟與立法會類同。換言之，《基本法》訂明了在2007年後，要通過立法會、行政長官和人大常委的三部曲同意下，才可以修改選舉方法。後來政治形勢有變化，在這三部曲之外，再加兩個關卡，成爲了五部曲。

香港的人口是700多萬，當中340多萬是登記選民，在地區選舉有投票權，但只有22萬人有資格在功能組別選舉中投票，這22萬人更有權投票選出推選行政長官的800人選舉委員會。香港的普選運動就是要廢除由港英政府泡製的功能組別，讓市民能透過一人一票：普及而平等的選舉選出行政長官和所有立法會議員。

### 2003～2009年 政改死結期

2003年是回歸後香港本土運動歷史上，最值得紀念的一年。行政長官董建華主政六年，施政連番失誤，沙士（非典型肺炎）事件更令299人死亡，帶來極大的民怨。政府更堅持要就《基本法》第23條有關國家安全的條款立法<sup>2</sup>，激起市民對人權自由受壓的憂慮，因此在7月1日回歸日，超過了50萬人走上街頭示威。

50萬人莊嚴和有秩序的遊行，對政府構成重大壓力，更令親北京的自由黨主席田北俊表示其政黨不會支持23條立法，董建華因此被迫撤回草案。

當時群情高漲，要求民主之聲高唱入雲，泛民主派在七一遊行後，促請政府盡快展開政制改革的諮詢工作，落實在2007年和2008年雙普選，讓市民直選行政長官和全體立法會議員。

### 遊行之後 中央開始干預特區事務

七一遊行，象徵人民力量的勝利。但在當權者眼中，是挑戰中央。在這一役之前，中央政府了解香港的動態，主要是靠中央人

1.《基本法》是香港特區的小憲法，由北京草擬，於1990年頒佈，並在香港1997年主權移交後實施。

2.基本法第23條：“香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”

民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室<sup>3</sup>（中聯辦）、國務院港澳事務辦公室<sup>4</sup>（港澳辦）和特區政府的匯報，中央亦是信任董建華的。在遊行前，無論中聯辦和特區政府中央政策組首席顧問劉兆佳都錯誤評估形勢，劉兆佳推算最多只有3萬人參加遊行。

地方官員錯判形勢，令中央的信任大打折扣，因此調整政策，從較寬鬆變為高度控制。按照清華大學法學院副教授程潔的分析：「03年的七一大遊行，中央政府發現這些政治組織的角色是動員和對抗，在遊行及隨後的選舉，亦發現有外國勢力影響…香港政治環境的轉變，是北京意料之外…為應付新的挑戰，中央政府決定直接干預政制改革的過程。」<sup>5</sup>

自此，中央對香港的政改干預愈見明顯，為了抗拒香港市民對民主的訴求，不斷加緊控制的力度。

### 第一步干預：將政改三部曲變為五部曲

按照《基本法》，2007年後的行政長官和立法會產生辦法如需修改，須經「三部曲」程序。2004年4月6日，中央更透過解釋《基本法》，將三部曲改成五部曲，而這新的安排是《基本法》內沒有的。

按照2004年全國人民代表大會常務委員會關於《基本法》的解釋，2007年和以後的行政長官和立法會產生辦法若需要修改，行政長官應向人大常委會提交報告，人大常委會依照《基本法》，按特區實際情況和循序漸進的原則確定<sup>6</sup>。換言之，政制可以向前行多少，須經人大常委會審視行政長官的報告，決定政改的步伐。程序上由三部曲變五部曲，令特區對政改的主動權幾乎完全喪失，中央亦全權操控香港政制民主化的速度。

### 第二步干預：否決2007/08雙普選

2004年4月26日，在沒有諮詢香港人的情況下，中央政府為2007/08年的行政長官和立法會選舉定調。人大常委會決定：

實行普選行政長官和全部立法會議員的條件還不具備。香港人十分不滿，但仍要接受中央的決定。

2005年10月，特區政府發表《2007年行政長官及2008年立法會產生辦法建議方案》（第五號報告書），建議將推選行政長官的小圈子擴大了一點點，由800人增加至1,600人，至於立法會選舉，當局建議由60席增加至70席。所增加的10席，5席是由分區直接選舉產生，另外的5席，則屬於功能組別，由400多名區議會議員互選產生。

泛民主派議員認為，這不民主的安排不可以接受。2005年12月21日，即立法會就2007/08年政改方案表決前兩天，行政長官曾蔭權突然宣佈分階段減少區議會委任議席。雖然如此，包括民主黨在內的24名泛民主派立法會議員仍然堅持反對政改方案，方案因此未能得到全體立法會議員三份之二支持而被否決<sup>7</sup>。而行政長官和立法會產生辦法需沿用以往的安排，政制發展原地踏步。

### 第三步干預：2007年的人大決定

2007年12月29日，人大常委會又重施故技，決定香港在2012年不可以實行行政長官和立法會雙普選。但是，面對港人持續高漲的民主訴求，人大常委會宣佈行政長官在2017年「可以」由普選產生，之後，立法會亦「可以」由普選產生<sup>8</sup>。

很多香港人不相信共產黨，因此懷疑這承諾能否兌現，「可以」普選不能被視為一個真切的承諾。按照中央政府和特區政府

的說法，香港能達至普選，是源於《基本法》，而非《公民權利和政治權利國際公約》，特區政府更指將來實行的普選，必須符合《基本法》以及普及而平等的原則<sup>9</sup>。當一個政府不願意承諾根據國際公約的定義來設計選舉，給人的訊息，即使將來有普選，也只是具有中國特色的“普及而平等”選舉而已！

按現在的形勢推斷，2017年的行政長官就算是一人一票選出，亦會是一個提名門檻極高的選舉，參選人必須得到提名委員會的支持方可參選，這做法會令不同政見人士不能成為候選人，情況一如伊朗總統的選舉<sup>10</sup>，徒具民主形式。

至於2020年的立法會選舉，亦可能是維持功能組別的「普選」，現時30個功能組別<sup>11</sup>，可能會擴大其選民基礎，但是市民的提名權和參選權，如行政長官選舉，會有種種限制，因此，香港未來的「普選」，市民的提名權和參選權可能會離《公民權利和政治權利國際公約》的標準甚遠。

## 2010~2020突破死結 邁向普選

### 民主黨、中央和特區政府的三方互動

2009年的8月，泛民主派討論是否以五區辭職，變相公投的方式<sup>12</sup>爭取普選。由於民主黨對變相公投的定義、可操作性和成敗標準有疑問，經過五個月的討論，在12月的周年黨大會，以超過八成的票數否決了參加五區辭職的建議，但民主黨仍然容許黨員以個人名義支持公投運動。

民主黨自1994年成立以來，雖然多名成員自1989年北京大屠殺後被禁止踏足大陸，但亦一直主張與中央政府對話溝通。在2010年2月，中央與民主黨接觸，由前律政司司長梁愛詩女士作為中間人，在5月24日，民

主黨主席何俊仁、立法會議員張文光和本人大破天荒與中聯辦的官員進行官方會面<sup>13</sup>。會談內容只限政改事宜，因為我們認為中央不應干預香港的其他事務。由於中央在政改事務上有決定權，因此我們願意就此課題與他們溝通。

與中聯辦會面時，民主黨提出了三點要求，包括（1）制訂十年立法的普選時間表和路線圖；（2）就普選定義作立場性表述，表明要符合國際公約的原則，並取消所有功能組別；和接納了上述兩點後，（3）把2012年政改建議中的5席區議會新增功能組別席位，連同現時的區議會功能組別議席，開放投票權，讓在傳統功能組別未有投票權的市民能以一人一票方式選出其代表，使全港選民可以一人有兩票<sup>14</sup>。

民主黨提出三點要求，當然希望中央接納，但亦沒有甚麼期望。6月7日，當局宣佈拒絕民主黨的建議，更決定在6月23日向立法會提交原方案作表決。民主黨主席何俊仁議員認為，若只能爭取在立法會增加5席直選和5席功能組別議席，後者不是由400多名區議員互選，而是由320萬名選民選出，雖然是一小步，但仍然是值得的。我和很多民主黨成員都同意這看法，但要中共妥協，推翻已作出的決定，接受我們的建議是不容易的。若中共願意讓步，我們亦應妥協。

6月21日，特區政府宣佈中央接受民主黨的區議會方案，雖然這只是我們要求的一小部份，民主黨仍然決定支持。因為中央「轉？」（改變立場）接受民主黨方案，很多親北京人士亦被迫轉口風，支持民主黨方案，事件令他們十分尷尬和憤怒，但亦要無奈地跟隨中央的決定。

中央政府和特區政府領導層同於2012年換屆，如果2012年的政改方案，如2005年般

3.中聯辦的前身即為新華社，香港回歸祖國之前，新華通訊社香港分社以中華人民共和國政府駐香港最高代表機構的身份，履行中央賦予的各項職責。回歸之後，新華通訊社香港分社繼續作中央人民政府授權的工作機構履行職責。香港特區政府於1999年7月2日在《政府憲報》上公布，新華通訊社香港分社是中央人民政府在香港特區設立的機構之一。1999年12月28日，國務院第24次常務會議決定，將中央人民政府授權的工作機構新華通訊社香港分社，更名中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室，簡稱中聯辦。國務院同時賦予中聯辦五項職能：聯繫外交部駐香港特別行政區特派員公署和中國人民解放軍駐香港部隊；聯繫並協助內地有關部門管理在香港的中資機構；促進香港與內地之間的經濟、教育、科學、文化、體育等領域的交流與合作，聯繫香港社會各界人士，增進內地與香港之間的交往，反映香港居民對內地的意見；處理有關涉台事務；承辦中央人民政府交辦的其他事項。

4.國務院港澳事務辦公室是中華人民共和國國務院的辦事機構，主管香港及澳門特別行政區事務，協助國務院總理處理港澳事務。現任主任為廖暉。

5.Jie Cheng, The Story of a New Policy, Hong Kong Journal, 1 July 2009. [http://www.hkjournal.org/archive/2009\\_fall/1.htm](http://www.hkjournal.org/archive/2009_fall/1.htm)

6.有關文獻，可參見網址：<http://www.cmab.gov.hk/cd/chi/basic/pdf/cs22004080554.pdf>

7.2005年12月21日，立法會就政府提交的2007年行政長官和2008年的立法會產生辦法的決議案表決，兩項議案分別有34票贊成、24票反對、1票棄權，因為未能符合《基本法》附件一和二之規定，得到立法會全體議員三分之二多數通過，結果兩項議案被否決。

8.《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》，全文請參見：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ca/papers/ca0121-ppr071229-c.pdf>

9.有關說法，可見特區政府政制及內地事務局局長在立法會上回覆民主黨立法會議員李永達的口頭質詢，有關網址：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201007/14/P201007140204.htm>

10.參選伊朗總統選舉的參選人，必須經該國的憲法監護委員會(Guardian Council)的篩選，2009年的伊朗總統選舉，大約有500名參選人，但最終只有4名獲批准成為候選人。

11.關於現時30席功能組別的選民數目，合資格投票團體數目為16,060個，合資格個人選民數目為210,531名，最少選民的功能組別為金融界，只有132個合資格團體，最多選民則為教育界，合資格個人選民數目為88,694名。每個功能組別的選民數目，可參見[http://www.cmab-cd2012.gov.hk/doc/consultation\\_document\\_tc.pdf](http://www.cmab-cd2012.gov.hk/doc/consultation_document_tc.pdf)

12.五區公投的方式最先由社會民主連線提出，即以5名民主派立法會議員辭職，其後再參加補選，透過選民參與，造成類似公投的效果。最後，公民黨3名議員和社民連2名立法會議員辭職後再參加補選。

13.有關與中央對話詳情，見《民主黨－政改六人工作小組報告》<http://www.dphk.org/?p=6034>

14.詳情見5月24日民主黨交給中央政府意見書－《理性溝通對話 建立政改共識》<http://www.dphk.org/?p=5083>

再被立法會否決，對於兩者來說，會留下污點。另外，因為曾蔭權政府缺乏管治威信，民望下滑，若方案再被否決，有被迫下台的危機，民主黨更準備在立法會向行政長官提出不信任動議。因此，兩個均政府希望政改可以行前一步。

多年來我一直堅持普選，今次卻支持一個只是前進一小步的區議會改良方案，令一些市民和支持者覺得奇怪，甚至認為不應該和不可接受。有人指責我們「轉?」、沒有誠信和出賣港人利益，有人更謂我們被中共「統戰」。我們在2008年參加立法會選舉時的政綱，是爭取2012雙普選。我們現在支持的方案，不是雙普選，我因此向市民致歉，但認為向前走一小步是值得的。按我們方案，在2012年產生的立法會會有35席由地區直選產生的議員，再加5席由全港320萬市民選出的功能組別議員，而其他傳統功能組別產生的議員只有30名。我們希望40名由地區選出來的議員，能沖淡傳統功能組別議員的影響力，幫助推動普選。

因為政府接納了民主黨的方案，我們認為是階段性的成果，於6月23日在立法會投了贊成票<sup>15</sup>。有些市民不相信，甚至痛恨中共，他們可能不太了解方案的內容，總之認為支持政府就是投共，被中共收編。雖然市民主黨多年立場是希望與中央溝通，但當民主黨與中央官員對話，有些人便認為中共是設了局令民主黨上當，他們更不明白為何民主黨這麼愚蠢，參與一場必敗的談判？

#### 從來不相信共產黨

對於以上的責難，我是明白但並不認同。跟很多香港人一樣，我並不相信共產黨。但就政改問題，在<<基本法>>的框架下，中央政府是有角色的。香港人不想攪革命，而是希望用和平、理性、非暴力的方法爭取民主，因此無可避免要與中共接觸。

是次溝通，我並不認為是被欺騙或被統戰。改良方案當然並非普選，就新增的5個區議會功能組別議席，市民的參選權和被選權並非普及而平等，但起碼在投票權方面，選民人數由當局原先建議的四百多人增加至三百多萬人。另外，亦增加5個分區直選議

席。民主黨認為，改良方案是在民主進程踏出一小步，是階段性的成果。既然中共願意妥協，我們亦決定妥協，這並不表示我們放棄對普選的追求。

有市民指，整個過程太倉卒，他們不能掌握發生了什麼事。我們認為社會應有更多時間討論，但中共對不信任我們，因此不會接納延遲表決的建議。在這困難的處境，我們選擇了不在立法會運用否決權，因為我們認為雖然程序有問題，但方案仍是可以支持的。

有人指責我們聲稱要爭取普選，便不應接受一個沒有保證普選的方案。多年來的民主運動，我們從來沒有想到北京是會妥協的。2005年12月，我和其他民主派立法會議員堅持2007、08年雙普選，對特區政府提出的方案，毫不猶疑地投下反對票。我有理由相信，若特區政府在2005年提出一個類似區議會改良方案，很可能會獲得通過，因為有議員是願意接受一個有進步的妥協方案，而不一定是要堅持原地踏步。但若沒有選擇，議員便不假思索，否決爛方案。

我尊敬的時事評論員程翔於7月12日在香港經濟日報發表文章，嘆我們患上了「人民大會堂綜合症」，又謂：「中聯辦發表一張民主黨和中共官員的合照時：我感覺到已經完蛋了……我不知道為甚麼一看了中聯辦發表的照片之後，馬上勾起我的那種回憶，就是又成功地收編了一幫人。…」程翔的擔心和忠告，我會緊記。在5月24日我們歷史性走進中聯辦，但並沒有因為接近權力核心而感到亢奮，只視之為一個工作會議。

#### 抗爭和談判互用 爭取最大成效

政改通過後，有些民主派人士和市民不理解和不認同民主黨的決定，然而，我們認為這是不同組織以不同手段和策略爭取民主。民主黨仍然支持和投入街頭運動，與當權者抗爭，但亦同時支持以對話方式，爭取民主，兩者互相配合，並無衝突。在處理與其他民主派的關係方面，民主黨會以理性和平的方法辯論，並以時間來證明我們爭取民主的決心。

有些議員和市民以非理性的態度謾罵民主黨和本人，所用言語之惡毒，匪夷所思，亦以動機論來扣帽子，指稱我們不應與中共對話，談判就是證明你有權底交易，亦等於出賣民主。這些人的行為缺乏民主風範和品格。他們不容多元和理性，每每以最粗劣的方法對待不同意見，我不會視之為民主路上的合作伙伴。

我和多名民主派議員和政黨成員差不多20年不能自由進出大陸，而我覺得北京這樣對待我們是錯誤的。我們都是中國公民，為何不能自由進出中國大陸？中央政府憑甚麼來剝奪我們的基本權利？

今年4月，內地政府邀請全體立法會議員到上海參觀世博，我指出全體議員是60人，但5人正準備會參加在5月16日舉行的立法會補選，變相公投。因此參觀應押至補選之後才進行。自由進出大陸是所有中國公民的權利，不容褫奪，亦不需要北京施捨。我對中央政府的做法感到震怒，因此謂只要我仍然是立法會議員，永遠都不會有全體議員到訪內地，因為我是不會再踏足內地，直至我可以自由出入。

雖然我不能去大陸，但我認為與中央官員溝通是應做的事，經過這一役，我不知道我們會否再有機會與中央溝通，但堅信中央政府是有責任與香港市民和民意代表對話，了解民情。

#### 分清同路人

政府接納了民主黨的建議，令政改方案可以在立法會獲得通過。有民主派人士視之為轉?，我並不認同。對於善意的批評和諍言，我是了解和尊重的，亦願意聆聽，有過則改。民主的價值在於多元、理性，包容和尊重不同意見。一些人惡意攻擊我們，大聲疾呼的譴責民主黨投共，出賣民主，權底交易，他們並非同路人。他們罵民主黨的力度和惡毒之處，遠比他們罵中央或特區政府更甚，很多人不明白為何有這現象。

最近，內地青年作家任曉雯在twitter中留下了這麼一句：「動機論很可怕。不討論

觀點與事實，直接審查對方思想：你想炒作、你出於嫉妒、你在嘩眾取寵……動機純正了，就真理在握了？看見民主自由人士們，還在用這種方式討論問題，真正讓人悲哀。」她可能弄錯了，這些不是民主自由人士。我願意聆聽不同意見，但不會接以誹謗、謾罵和惡毒言語的指責，更不認為這是支持民主的所為。

#### 十年立法

政改通過之後，特區政府應建立一個平台，廣邀社會各界討論如何為普選作準備。我希望中央和特區政府能汲取教訓，避免年年內鬥，一次過處理普選問題，一個做法是一次過立法、分期執行，規範2016年的立法會選舉，和說明如何在2017年與2020年以普及而平等的方法，選出行政長官和立法會議員。要進行這項工程，絕不容易。但如果不做，特區便要面對無休止的內耗，互相攻擊，不但勞民傷財，更引起社會動盪。

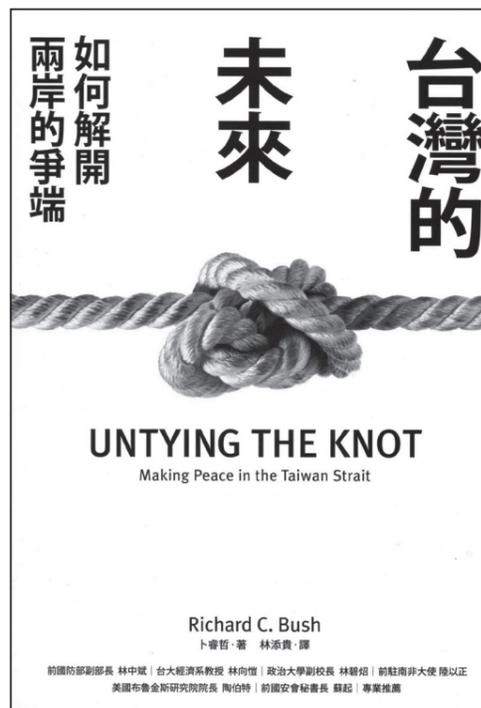
#### 總結

經此一役，市民可以看清楚我和民主黨是勇於為香港爭取民主，但亦願意妥協，為民主踏出一小步。有市民感到失望和憤怒，有市民表示支持和認同，並督促我們繼續努力，不要洩氣。面向未來，我們會在議會內外抗爭，不被權貴收買，繼續以清廉的方式從政。我對民主，自由的熱情絲毫不減，但亦看得更清楚一些人虛偽和的猙獰的面目，對人性的邪惡和狠毒有更深刻的領悟。■

# 兩岸無法迴避的核心問題、 惡化因素與美國角色

邱垂正  
國立金門大學國際暨兩岸事務學系助理教授

# 書評



這本「台灣的未來—如何解開兩岸的爭端」，譯自卜睿哲（Richard C. Bush）2005年Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait的中文版譯著，因譯者豐富外交與兩岸經驗與流暢文筆，大大提高閱讀價值，反而在台灣朝野與輿論界引起熱烈討論。事實上在台灣學界不少研究所早已將卜睿哲這本重要著作也納入兩岸研究必讀的指定專書。無論是英文原著或中譯本，對於有志於研究兩岸關係的研究者，或是負責兩岸議題的朝野政要與政府官員，若沒有細讀卜睿哲這本力作會是一大損失。

卜睿哲個人獨特豐富的涉台經驗，以及實際長期負責美國對台政策決策的參與以及政策執行，在兩岸之間，尤其在台灣享有甚高聲望，其所累積大量美中對兩岸議題第一手資料，足以傳記文體寫出一本精彩的「回憶錄」來問世。但可能因本身學術訓練就已深厚紮實，更重要的理由，出自真心關懷兩岸發展與台灣未來，竟以嚴格學術規格，將兩岸核心爭議與相關影響的變項，提出具有理論成分甚高的政策分析架構，讓讀者可以在其冷靜客觀的分析架構，心平氣和地省思過去美中台互動的事件發展脈絡與其背後主要影響因素，作者也對兩岸爭端繩結如何解開以及台灣未來應何去何從，提出了具體建設性方案，是一本啟發性濃厚的著作，非常適合為兩岸政策爭吵不休的台灣藍綠政治人物細細品味。

本書直指兩岸衝突核心爭議在於「主權」與「安全」，如同兩岸繩結的兩股繩子交纏。作者以客觀冷靜第三者態度，企圖將複雜萬端的死結交纏力道，一絲一絲地釐出清晰脈絡，讓讀者得以掌握台灣與中國糾纏難解「主權與安全」的敵意螺旋困境。

例如，以專章深入探討主權的概念及對「國家」發展與互動行為的關聯意涵，認為台灣的確符合主權國家正式認知標準，它只是缺少與其他主要國家的外交關係，以及以國際組織成員身份參與國際體系，加上台灣內部還因政府主張領土範圍含混不明，使得情況更加複雜，因此要解決爭端就必須釐清兩個問題，第一，除了台灣放棄大陸部分的主權範圍外，台灣是否有權利統治它轄下的領土？第二，台灣是否有權利以完整會員身份參與國際社會？這兩個問題都是中國政府全力封殺否定台灣的地方。

在「安全」部分兩岸陷入「囚徒困境」，對台灣而言，長期以來主要是軍事的威脅，台灣軍方盡可能向美國購買防衛武器，也仰賴美軍在必要時馳援保台，此外，台灣的不安全也在擔心美國會拋棄它，而美國也擔心台灣會把它拖下水。對大陸而言，作者認為台灣潛在的政治行動給北京製造的不安全，為了預防與壓制台灣，北京從俄羅斯取得先進武器，對美國軍售援台十分不滿，覺得不安全。此外，兩岸安全議題也已經擴散到非傳統安全的經濟社會方面。

主權與安全的關聯糾纏是目前兩岸衝突核心，除了傳統主權衝突引發升高安全對抗運作邏輯外，卜睿哲認為，其實台灣降低主權衝突並不會相對增加安全，只要中國不放棄傳統對台思維，在兩岸的不對稱性下，台灣就必須凸顯主權地位主張，以便增強各國（美國為主）安全援助台灣的合理性，換言之，只要台灣主權弱化或接受中國定義的「一個中國」原則，兩岸安全問題就成了國內問題，外國伸出援助會越加困難，這是台灣在主權與安全難解的困境。

除了兩岸衝突核心在於「主權」與「安全」這個死結難以解開，此外，有三個惡化因素使兩岸之結越纏越緊，這三個是兩岸關係惡化因素包括：1、兩岸的內部政治因素；2、兩岸的決策過程；3、槓桿統戰遊戲。每一項惡化兩岸關係的因素，都有專章深入的剖析，並佐以翔實的證據，這裡面當然有作者第一手的觀察與經驗，對從事兩岸事務的研究與工作者而言，深具啟發性。

首先，在影響兩岸關係的國內政治部分，作者以驚人的學養，將台灣認同與台灣意識的增強，說明它與國民黨高壓統治的歷史有關聯，形成台灣人民深刻憂懼外人，也害怕內部有叛徒的特質，對中國有高度不信任感，不相信外來統治者，這種台灣主體性意識正隨時間與民主選舉而逐漸增強；但這種台灣認同意識、害怕外來人心態與民主政治並未必然驅使台灣走向全面獨立，民進黨內部主流也會越來越務實。不過，隨著台灣內部選舉頻繁與特殊選舉制度助長某些政客走向激進路線，高舉反中大旗，使得民進黨執政期間任何與中國達成協議的可能，都會遭到抵制與限制。

在威權主義籠罩下中國，對台政策是中共領導人之間的競爭與辯論的重要議題，若是改變政策引來其他領導人反對，或是與保守勢力軍方利益抵觸，都會面臨沉重壓力而動搖領導權威，都會嚴重影響對台政策的彈性程度，此外，台灣議題也牽動中國民族主義，領導人們對民族主義操縱十分小心，因此談到台灣問題的主軸方向，大都延續鄧小平時代的對台基調，不敢啟動重大變革，以免招來政治對手與中國民意的聯合攻擊，因此高度侷限中國對台政策的創意與靈活性。

第二個惡化因素是兩岸各自的決策系統過於集權，作者引用文獻資料指出中國的決策結構與過程相當集權，在中國各種條條塊塊的涉台單位，每一組織層級的單位都向上級機關，如中央對台工作領導小組、中央軍委與國務院涉台單位負責向決策高層提出分析建議，並執行指示，但顯然不能參加決策，在平常時期對台政策過程具有「高度規律化、官僚化與共識導向」傾向，然而遇有緊急時期或關鍵時刻，就突顯出資深領導人少數集權特色就越趨明顯，例如政治局常委會往往不待中央對台領導小組發展出成熟方案，就以主導介入決策方向。這種集權化決策模式主要缺點在於常導致對台灣政策的錯誤認知，例如高層領導人一旦判斷李登輝、陳水扁是分裂份子，就很難再有其他的觀點與政策，即使台灣的領導人發出善意，可是北京高層確認為不符其基本判斷，根本不予理會，錯失兩岸可能的機會之窗。

同樣地，作者也提到在台灣較為開放政治體系，但台灣高階層決策系統與中國系統類似，個人化色彩濃厚，高階官員的影響力大小與總統接觸的私交程度具有決定性影響，例如李登輝、陳水扁的決策風格具有某種程度的個人任意性，重要的決策也往往透過非常態政府機關之外的管道來制訂，政府官僚專業評估沒有獲得應有重視與充分發揮，導致誤判情勢與錯判對手意向經常發生。不但造成中國方面的疑慮加深，就連保障台灣安全的美國，也常感到未被事前諮詢而深感憂慮，深怕被捲入不必要或破壞美國的利益衝突。因此，兩岸決策系統的少數領導人專斷且不透明的決策模式，是兩岸更加不信任的因素之一，往往也使台灣的情勢更加惡化。

第三個惡化因素是槓桿統戰遊戲，更加深兩岸間的不信任與緊張。因兩岸客觀實力的不對稱，加上台灣是一個自由民主的開放社會，中國有機會利用各種政治經濟手段來干涉台灣內政，分化台灣朝野，發動「以經促政」、「以民逼官」、「以商圍政」的統戰攻勢，去影響台灣的政治走向；至於台灣則因大陸威權封閉體制還無力影響中國政治。基本上中國影響台灣的統戰手法，大都來自香港主權轉移模式所獲取的經驗，包括利用兩岸經濟社會交流，台灣對中國高度的經濟依賴，大量吸納台灣企業家，懲罰綠色企業家，破壞台灣民主拉攏台灣泛藍陣營等等手法，使台灣高度不安。然而過去民進黨政府在這場激烈的攻防，也取得批判泛藍不「愛台」的選舉武器，而大陸透過台灣民主的開放特性，多方面惡意操縱分化，也證實不尊重台灣民主，證明其不會給予台灣主權實體，使台灣社會對中國敵意的民調一直居高不下；此外，近年來台灣民主國家形象與大陸威權體制鮮明對比，台灣藉由與全球民主價值共享，並透過對美關係在國際社會擴大台灣的利益與活動空間，雖贏得同情，亦使兩岸外交攻防日趨激烈，雙方不信任感雪上加霜。

類似書籍中比較，卜睿哲這本著作，最精彩的部分在於最完整揭露美國的兩岸政

策，其以過來人的身份，權威地介紹美國因素在兩岸關係中如何達成美國政策目標，維護其國家利益，以及在動態環境下美國在兩岸間扮演微妙角色的變化情形。

基本上美國為了維護其東亞和平的根本利益，在台海問題中扮演重要的角色，同時也成為北京、台北兩岸政府積極努力爭取的對象。美國同時也在兩者施予重要的影響力，防止兩岸衝突失控，它強調和平解決的過程，重於最終統獨的實質，它主要作法是「戰略模糊」加上「雙重嚇阻」，「警告」與「保證」雙管齊下並力求拿捏恰當，它避免變成負責成敗或捲入衝突的調停者，讓兩岸自己去找方法解決爭端。其中，介紹美國長期以來的「戰略模糊」，有十分生動精闢的解釋，但卜氏也強調華府在乎台灣人民的務實立場：兩岸之間任何解決方案必須得到台灣人民的支持。

因此本書的基本架構便是在「主權」與「安全」的核心主軸脈絡中分析兩岸的衝突與困境；用三個惡化因素說明解釋兩岸衝突的繩結難以解開；以及美國因素在兩岸關係所扮演的重要角色，這樣簡潔圖像說明了過去兩岸關係的複雜衝突，提供了具有戰略意涵重要的分析架構。他最後進一步針對上述分析架構的每一重要變項環節，用和平學的角度，提出各種化解兩岸衝突的既有國際經驗，分析可能的兩岸和平方案，認真探討了未來兩岸協商談判可能出現機會與風險，並歸納出各種可行的良善建議。對兩岸發展與台灣未來，卜睿哲的真誠關懷與努力不懈，讓人不得不由衷感佩。

本書雖提到許多歷史事件的背景因素，然從全書聚焦事件的時間軸線，仍主要集中在九〇年代至2005年英文原著出版為止，當時台灣政府是以李登輝、陳水扁政府為代表，中國則仍以第三代領導人江澤民為主，胡錦濤尚未全面接班完成。緊接上場的兩岸大戲：胡錦濤與連戰的連胡會，到2008年台灣二次政黨輪替馬英九執政等事件發展，以使兩岸形勢至今發生不小變化。這些變化，卜睿哲在其2010年中文版自序中，肯定馬英九上任以來的作法難能可貴，正是創造台海的

秩序穩定，但馬並未觸及解決兩岸的主權與安全根本核心問題，而這兩岸核心問題勢必在目前穩定的過程中逐漸浮現出來，必須妥善處理。

試著將馬政府目前執政兩岸形勢，帶入卜睿哲書中分析架構：馬英九以承認兩岸在「一個中國」原則「九二共識」基礎下換取北京的和解善意，這項代價是李登輝、陳水扁執政時代堅持不退讓防線，長期來看，將不利台灣與中國的政治談判，然而北京方面也沒有馬上全面發動政治主權攻勢與談判要求，卻先選擇與台灣擴大兩岸經濟社會交流，包括三通直航、陸客來台等12項兩岸協議，以及努力推動兩岸經濟合作架構ECFA等。然而現階段被兩岸政府故意隱藏起來的「主權」與「安全」衝突，表面上兩岸關係看似穩定和緩，但最後過程與結局是福是禍充滿變數，主動權大都掌握在北京手中？包括日後兩岸核心問題浮現後如何處理，中國要求政治談判台灣如何因應？三項惡化因素：如國內政治形勢、決策過程以及中國對台統戰等因素，也無一不正在積蓄能量隱隱發作，挑動著目前馬政府所積極營造穩定秩序的表象，一旦這種「穩定」遭到台灣民主選舉所改變或否定，中國又如何面對兩岸局面逆轉？可以確定的是，美國無疑又會成為兩岸重要的關鍵角色。■



台灣新社會智庫  
New Society For Taiwan