

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

新社會

台灣新社會智庫 出版

15

2011.04.15

紀永添 東風21D反艦彈道飛彈與媒體戰爭！

吳齊殷 認識霸凌：真相與成因要件

于躍門 認識社會企業

Ophir Gore Israel, Promised Land of new technology

劉慧卿 香港的地產惡霸

翁仕傑 達賴喇嘛的終身成就——圖博的政教分離及民主鞏固

核電，只有神才玩得起的火



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

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



版權所有 翻印必究

新 社 盾

CONTENT

社論

- 田 秋 堃 核電，只有神才玩得起的火 2

兩岸關係

- 張 國 城 2012年台灣可能的國家安全危機 5
紀 永 添 東風21D反艦彈道飛彈與媒體戰爭 8
蘇 紫 雲 中國新飛彈及反介入戰略 12

政策聚焦

- 吳 齊 殷 認識霸凌：真相與成因要件 16
于 躍 門 社會企業 20
吳宣蓓、鄭雅文 日本過勞職災的認定爭議與政策因應 24
江 穎 慧 社會住宅的迷思 30
李 武 忠 穩定糧食供需為施政之首要 32

時事評論

- 洪 申 翰 為日本核災祈福 停止高風險核電 35
柳 嘉 峰 菲案咎由自取 馬應向國人道歉 37
賴 怡 忠 台籍嫌犯遣送中國的兩岸意涵 39
翁 仕 傑 達賴喇嘛的終身成就 41

他山之石

- Ophir Gore Israel, Promised Land of new technology 43

韓國動態

- 韓國觀測站 韓國企業的國際競爭力－CSR活動 52

香港觀察

- 劉 慧 卿 香港的地產惡霸 56
葉 國 豪 陸客在香港 61

發行人 ■ 林錫耀

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 ■ 林錫耀

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

核電，只有神才玩得起的火

福島核災啓示錄

田秋堇
立法委員

核能發電是現代科技的產物，它帶來巨大的能量，但也隱藏著極大風險。過去，許多人以為，只要我們能夠妥善管理這項科技，便能不虞匱乏而高枕無憂。從福島核災我們看到，核能發電其實並不安全、不永續、不乾淨也不便宜。

它不永續，因為核電燃料的鈾礦全球蘊藏有限，大約只夠用70年，並非取之不盡。

它不乾淨，因為核電會留給子孫禍害百萬年的有毒輻射物質，徹底違反「世代正義」的原則。

它不便宜，我們國家的能源政策制訂者，為了貪圖方便或不為人知的利益，並沒有把核電真正的安全風險、使用核能的真實成本告訴我們。核電，連基本的當代正義都做不到。

從福島核災我們體認到，如果沒有百分之百的安全，就沒有真正的核安。但是凡人皆有失算之時，福島核災最大的教訓就是「人算不如天算」，既然只有神、老天爺才能做到百分百的保證，核電，真的是只有神才能玩得起的火！而老天爺早已明示：祂早在宇宙中為我們準備了一個免費的核電廠----核融合的太陽能，我們為什麼還要冒著亡國亡種的危險，在台灣耗費鉅資用核分裂來做核能發電呢？

核能不安全

過去支持核能發電的人說，核能是安全的，所有的風險都可用科學技術加以克服、管理。然而，日本發生311東北大地震至今近月，最嚴重反而不是地震海嘯，而是核災。

一向以管理見長的日本，面對福島核能事故，氫爆炸掉圍阻體、冷卻池漏水使燃料

棒外露、緊急冷卻系統失效造成爐心融熔、高劑量輻射水洩漏排入海洋……，總總失控的核能意外，緊急狀況層出不窮，讓科技水準遠高於台灣的日本政府手忙腳亂，甚至必須動用國際原子能總署、美國、法國和俄羅斯的專家和技術支援，而目前尚未解除危機。二、三十年來，反核團體所擔心疑慮的事情，一夜之間全部變本加厲成了現實。我們難道不該問，人類真能夠毫無疑問的馴服核能科技這頭怪獸嗎？

核災影響政治

德國總理梅克爾本身是專攻量子物理學的博士，對於核能有一定程度的知識，因其擁核的政策方向，去年德國國會經過朝野激辯通過17座核能電廠平均延役12年的決議，附加條件是對四大能源公司另外課徵150億歐元的核能稅。但在日本發生核災之後，梅克爾立即在3月14日下令關閉7座運轉超過30年的核能電廠，並在國內龐大反和壓力之下宣布重新評估核能政策，甚至因人民不信任基民黨的廢核立場，在隨後的選舉中，讓它失去執政近60年的巴登-符騰堡邦政權，由反核立場堅定的德國綠黨以成長一倍的得票率勝出。核災不僅影響人類的生存環境，也改變人心、改變選擇----要求一個安全的生存環境，成為最重要、最首選的卑微要求。

根據一位德國友人提供的資料，德國政府部門針對其境內的核能電廠，面對類似福島情境，或可能造成災難的多重外部因素，提出一份「測試及強化要求」的計畫書。其嚴謹之程度，據說如果年底歐盟採用這套標準來對全部的核能發電機組進行壓力測試，大部分歐洲的機組將被迫關閉，或必須投入巨額資金進行補強，保證可以讓試圖延役核電廠的能源公司痛不欲生。德國這套嚴苛的

測試標準是否能夠在歐盟議會中通過，目前？待觀察，但至少今年底之前，歐洲境內所有的143座核能電廠必須完成壓力測試。地震頻仍、斷層密佈的台灣，核電廠發生事故的安全風險遠高於歐洲，至少應該採取同樣或更嚴格的標準進行總體檢。

反核就是反獨裁

前環保署長林俊義曾說「反核就是反獨裁」，真是一針見血，這裡的獨裁有兩層含意，一是政治上的獨裁，此外就是科技的獨裁。當國民黨取得政權，國會佔有絕對多數席次，完全執政的結果，就是完全不負責任。日本核災狀況最為緊急時，政府的態度是「現有三座核能電廠繼續運作，核四繼續興建」，對國內要求核能安全的民意視若無物，這就是政治上的獨裁。

過去核四尚未興建時，說不建核四就會缺電，20年過去了，核四還在蓋也沒發出一度電，官僚和所謂的專家還是同一批人，但台灣不僅沒有缺電，全國發電的備用容量率節節高昇，2010年也還有23.4%，缺電完全是謊言。但本該代理人民行使治理職權的政府，至今仍放任主管核能安全的官員發表各種荒謬言論，經濟部也配合台電恐嚇人民，說不用核電就要漲電費、全國工廠關閉三分之一云云。

當初，某些專家學者以專業的傲慢態度批評反核團體「不懂核能」，意思是說，不是學習核能工程的人都是沒事找碴。但當初反核團體所質疑的核能安全問題，現在全部在日本一幕幕上演，從結果論來說，到底誰才是專家？我認為，核安問題攸關所有人的身家性命安全，不是核工專業當然也能參與討論，更不能任由專家替我們決定。科技本非萬能，人更不是神，「人定勝天」只不過是一種虛構。面對日益複雜的科技，我們更必須隨時保持警覺，提防官僚藉由科技獨裁，決定我們的命運。

核能發電乾淨、便宜嗎？

支持核能發電者多半持「核能是乾淨、便宜的能源」論點，往往忽略了核電廠興

建、營運、提煉燃料，以及電廠除役後管理、核廢料處理----的能源損耗，極度美化核電成本。說實話，就生命週期來看，核電也不是什麼太乾淨的能源。根據研究，核電的Life Cycle Emissions (LCE) 是9-70 gCO₂e/kWh，風力為2.8-7.4，太陽光電為19-59，太陽熱能為8.5-11.3，如果都取最大值來看，核能也排很多碳。此外，如果計算「能源回償時間」(Energy Payback Times)，亦即投入興建、營運和除役所需能源，對比其生命週期所能產生能源如果要打平，核能電廠所需要的時間遠高於風力、太陽光電或太陽熱能，而跟火力發電廠差不多(Beyond Zero Emissions Office, "Zero Carbon Australia Stationary Energy Plan ", pp.35-36)。

根據外交部所提供之資料，1957英國建於蘇格蘭Caithness地區的Dourney核電廠原型快滋生反應爐(Prototype Fast Reactor, PFR)，至1974年完工約花費4000萬英鎊，每年運轉費用平均5000萬英鎊，至1994年停用為止。目前Dourney核電廠相關除役及淨化工作預定於2036年完成監控狀況(Interim care and surveillance state)，用於除役費用約為3億英鎊，為興建時經費之7.5倍。而該地區必需要等到2336年才可能成為可再利用的棕色土壤場域(brownfield site)，估計所需費用高達29億英鎊，為興建成本之70倍以上。

根據「核能發電後端營運基金管理委員會」於網站所揭示資料，現有三座營運中核能電廠共六個機組，其後端營運基金來自於核能發電中提撥，預計約需新台幣3353億元，至今累積約2089億元，其中用於核電廠除役費用僅佔20%，約675億元，遠低於興建成本。核一、二、三廠之興建成本共計1840億元，核後端營運經費只為1.82倍，較之英國政府所列之核電廠除役（7.5倍）和恢復土地利用所需經費（72.5倍），可知我國無論核能發電後端營運或除役所列經費需求，明顯嚴重低估，應重新進行評估，並列入核能發電之成本。

若比照英國核電廠除役所需之經費，則我國核一、核二及核三廠除役經費將高達1兆3800億元，而非政府所估算的675億元，

核電廠後端營運包含核廢料處理及恢復土地利用等至少300年間所需經費，更將高達13兆3400億元，而非僅有3353億元。如要提撥

足額核後端營運基金，則必須在每度電的電費中附加提撥5.57～7.16元左右，核電便宜嗎？

我國核能發電後端營運經費與英國Dourneay核電廠比較表

	興建成本	電廠除役	核廢料處理和土地恢復利用
台灣核一、核二、核三廠	1840億元	675億元 (20%)	3353億元 (182%)
英國Dourneay核電廠	4000萬英鎊	3億英鎊，40年 (750%)	29億英鎊，300年以上 (7250%)

結論：再生能源才是永續發展的動力

自從啓蒙時期開始，人的理性能力抬頭，以「人類爲中心」(anthropocentric)的思維統制了我們的生活態度，加上工業革命所帶來的大量生產與資本主義消費模式，讓人類在短短200年間，將許多珍貴資源幾乎消耗殆盡，生態環境破壞無遺。面對全球氣候變遷，我們必須要適時採取以「生態爲中心」(ecocentric)的新思維，在進行各種人爲開發或自然資源利用的同時，尊重所有物種和生態環境。或許，隨著時間過去，媒體對於日本福島核能電廠的關注會逐漸減少，但至今仍在持續進行中的災難，我們不應淡忘，反而我們更應該省思，讓核能這把人類玩不起的「天火」遠離世間，善用老天爺早已爲我們準備的可再生能源，以太陽能、風力、潮汐與地熱等，逐步淘汰我們本不該擁有的核能發電。

德國日照品質只有台灣的三分之一，風力資源也不比台灣好，但自從10年前大力發展再生能源以來，目前已能提供17%的電力，去年底德國國會通過「2050能源規劃法案」----2050年德國80%的電力將由再生能源提供。台灣在這方面不僅起步晚，雖然2009年6月通過了《再生能源發展條例》，但一心擁核的政府在執行過程中屢屢刁難再生能源的應用，甚致不惜違反信賴保護原則、政策大轉彎，坑殺綠能業者及消費者，導致國內綠能進展牛步化。

廢核與推動再生能源，牽涉國家轉型問題，對99.7%能源靠進口的台灣，這更是提高國家能源自有率，提高國家能源安全的企機，只有痛定思痛以最大決心，斷然拒絕核能誘惑，積極發展再生能源，台灣才有可能推動「低碳經濟」，邁入真正永續發展的新紀元。■

2012年台灣即將舉行總統大選。基於以往經驗，這次總統大選中可能面臨一定程度的國家安全風險，甚至形成具體的國家安全危機，值得台灣朝野及社會共同來關注。

選前突發狀況

選前突發狀況最明顯的例子就是2010年五都選前連勝文先生的槍擊事件。由於突發事件無論發生在哪一黨候選人身上，勢必對社會形成衝擊，且合理的真相不可能在事發之後投票之前就迅速公諸於世，若雙方實力差距有限，突發事件的發生更可能起關鍵性作用。就以往經驗，這類事件仍會影響內部團結與政權對外關係，所以這是一個非常值得關注的議題。

要防止有人刻意製造突發事件影響選舉結果，應該努力的目標是讓突發事件對選舉結果的影響減少到最低。所以，台灣應當考慮引進讓候選人得以聲請延期選舉的制度。延期選舉的好處是可以爭取較多的時間減緩突發事件對選民心理和意願的衝擊，並且讓事件的真相明朗化。

一旦有聲請延選的制度，會讓任何一方傾向以比較沉穩而理性的態度去面對突發事件，因為在延期的這段時間中任何一方的反應都會被高度檢視。由於投票日押後，也可避免政治人物急於以不完整的資訊去動員民眾。並且延期選舉也有機會讓更多真相浮出水面，讓選民有辦法作較為理智的判斷。

當然，延期選舉必須要有一定的制度配套，包括：

- (一) 聲請的主體。
- (二) 決議的機關。
- (三) 延期選舉的事由判斷標準。

- (四) 聲請的期限。
- (五) 延期的期限。
- (六) 選罷法的相應修正。

交接期間發生重大災變

日本大地震之後所引發的核能災變舉世矚目，在本文撰寫之時（2011年3月底）時似乎還無緩解跡象。2012年若總統與立委合併選舉，則總統交接期間長達4個月，期間若發生重大災變，政府如何應對將是一個不能忽視的問題。

目前我國防救災機制還未臻健全，加以憲政體制設計的模糊，除了總統之外，行政院缺乏直接調動國軍救災的權限，更遑論緊急命令的發布。倘若新任總統和原總統並非同一人，這中間的救災進行、緊急命令效力延續與工作交接如何進行將是一大考驗。若總統在此交接期間對此有所遲疑，可能造成人民生命財產更大的損失，若總統大刀闊斧推進緊急措施，變動既有法規秩序過大，又可能面對下任政府的質疑。

交接期間發生內部暴亂、選舉訴訟

以台灣的歷史，四次總統民選有兩次出現長時期的群眾運動。倘若選前出現突發事件，以台灣藍綠對立之徹底，選戰過程中對彼此攻擊之激烈，選舉結果若相當接近，恐怕長時期或較為激烈的群眾運動在所難免。

憲法第43條原本是規定「國家遇有天然災害、瘟疫或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命

令一個月內，提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」，就本條文的意旨，「遇有」算是客觀的事實，「為避免」則有相當程度是決策者的主觀判斷；因此，「休會期間」是對總統直接而明確的限制，但憲法增修條文規定總統「為避免」國家或人民遭遇緊急危難，甚至就算立院開會期間也可以發佈緊急命令，拿掉這項限制等於給了總統隨時宣布緊急命令，進而發動戒嚴的尚方寶劍。

由於緊急命令的內容並無具體規範，因此也不能排除會有具體妨害憲政秩序或政黨公平競爭的緊急命令出現。依增修條文，總統若認為選舉過後的暴亂形勢可能會破壞國家社會的安定，「為避免國家或人民遭遇緊急危難」他請求行政院會議決，發佈緊急命令，為必要之處置（戒嚴），是否有可能以此為理由延遲政府的移交？

總統發布緊急命令雖需要立法院追認，否則該命令無效，但若立法院多數為敗選黨掌握，存在通過此一緊急命令以箝制勝選人的可能性仍不能排除。

交接期間兩岸關係發生巨大變化

2011年1月13日，海協會會長陳雲林在北京會見「全國臺灣同胞投資企業聯誼會」會長郭山輝等台商代表，除稱許該會在促進兩岸經貿合作、服務台資企業等各方面貢獻外，也強調，「如果有一天，反對台獨沒了、九二共識沒了，可能一切都要重新考慮。」¹ 意味著中方可能會以台灣內部對於某些前提的承認與否，作為對台政策的指導原則。

若在交接期限中，看守政權和中方簽訂重大的兩岸關係協定，甚至具體作出政治承諾，而中方則提出利多條件讓台灣先行享受，一旦新政權上任，是否承認這些前政權在此一時期內簽署的協議？由於台灣已經享受中方提出的利多，能否逕行撕毀或否認這些已簽的協議？倘若這些協定或承諾的事項在台灣社會嚴重缺乏共識，是否可能形成強烈的群眾運動，而讓當局有理由宣布緊急狀

態？若群眾運動不夠強烈，是否就會形成新當局不得不接受的緊箍咒？

另一個可能是新政權若不接受某些既有的框架，譬如「九二共識」，是否會引來兩岸關係全面的後退？為了讓新當局知道中方的恫嚇是有效的，是否可能在交接期間就出現重大政策轉折，逼使新當局必須認真考慮接受中方的要求？

兩岸關係三年多來的發展，最大變化之一就是讓兩岸關係的主導權完全落入北京手裡。中國在促進海峽兩岸經濟相互依存的政策手段可稱取得滿意成果；在臺灣形成了一個立足兩岸貿易與投資的既得利益階層，中國在這中間享有重大利益，包括持續的固定資產投資及台商從大陸市場進軍西方的巨大出口額；另一方面臺灣可以說對大陸市場有相當高的依賴性，台商台資的任何損失將直接打擊臺灣的經濟。相比之下，臺灣只不過吸納了大陸極為小量的資本，唯一較有成就的是增加了來台觀光的中國遊客人數，但和中國境內任何一省相比，台灣吸收到的觀光客不算特別多。北京在賺取此等貿易利潤的同時，並沒有作出重大的政治妥協；繼續堅持對臺灣使用武力的權利，並成功地迫使臺灣只能在非經濟議題上，參與國際社會舞臺。此外重要的是，開啓經濟整合，亦同時帶動起了兩岸統一的進程。最後一點是逐步瓦解了臺灣在中美政治博弈中的砝碼地位。

這些過程的累積結果，就是台灣已經越來越欠缺在兩岸關係中的議價能力。這不是台灣內部自以為採取怎樣的政策，就能得到我們所要的結果，而是必須由北京來決定。產生這問題的原因之一是當局太習於將兩岸關係的成果作為內部爭取民意支持並打擊對手的政績，馬政府變得無法在兩岸關係上有所閃失；因此即使吃虧也不敢作聲，以免引起社會注意而破壞「國民黨比民進黨會搞兩岸關係」的形象。這在2011年初的「紅眼航班」談判過程中表現的非常明顯。所以當兩岸關係發生巨大變化時，台灣據理力爭或是對抗不當待遇的能力恐怕並不樂觀，此即國安危機的重要發生原因。

小結

由於台灣公民社會對於兩岸關係的發展監督制衡力量相當薄弱，因此即使在交接期間，看守政府做出重大的兩岸關係決策，只要仍能掌握國會多數，依然能夠以自行立法方式過關。特別是這還有助於鬥爭新執政當局。另一方面，政府交接缺乏規範，加以行政院即將組織改造，因此交接期間政府因應危機的能力將會相對薄弱。若各黨缺乏基本的政策共識，則國安危機難以避免。

若國民黨持續在總統和國會選舉中獲勝，雖然不致立刻在兩岸關係上形成重大的國安危機，但是台灣在兩岸關係中的議價能力逐漸下降是不爭的事實。若中國不滿足於「九二共識」，要繼續向前推進，則台灣仍將面臨被逼上談判桌的困局。

一個不大的可能是：民進黨先在國會大選中取得過半，再以顯著差距贏過國民黨的總統候選人，屆時或有機會和中方討論出一個新的「一二共識」。無論「一二共識」內容為何，都是建築在民進黨已居台灣政壇絕對優勢，中方畏懼台灣迅速走向法理台獨所產生的。到時候，或有可能避免交接期間台灣發生嚴重暴亂及兩岸關係發生重大變化等難以面對的困局。■

東風21D反艦彈道飛彈 與媒體戰爭

紀永添
軍武研究家

「戰略武器的最大特點，在於不需要真正使用，就能發揮威力。」

長期以來，中國瞄準台灣的千餘枚地對地彈道飛彈一直是恫嚇台灣的重要武器，特別是這些彈道飛彈能摧毀台灣軍用機場的跑道，讓台灣空軍的戰機無法升空迎戰的說法，幾乎所有台灣媒體都報導過，台灣人更是耳熟能詳。但是事實上，全世界的國家裡，規劃使用彈道飛彈當戰術打擊武器的軍隊並不多，部署達千餘枚以上的，大概也只有中國解放軍。多數國家對於攻擊機場，是有其專用的特殊武器，除了能以集束炸彈破壞跑道以外，更能利用佈雷或延遲引爆的方式，干擾敵方跑道搶修部隊的行動¹。如歐洲的風暴之影(Storm Shadow)、美國的JSOW(Joint Standoff Weapon)與戰斧巡弋飛彈、甚至台灣所發展的萬箭彈，都屬於這種長程視距外攻擊武器，對於地面的重要軍事目標有很大的威脅性。

中國解放軍因為一直到近幾年才開始逐漸掌握長程巡弋飛彈的技術，因此之前的九六年飛彈危機中，缺乏長程攻擊能力的中國解放軍，就只能仰賴二炮部隊的彈道飛彈進行軍事威嚇。也是在這樣的情況下，中國不斷增加彈道飛彈的部署數量，以形成對台灣的軍事壓力，特別是過去彈道飛彈幾乎沒有辦法被攔截，更讓這款武器充滿威脅性。但是彈道飛彈難以攔截的優點，卻同時也是這種武器最大的致命傷。原因在於彈道飛彈之所以特別稱為「彈道」飛彈，就是這種飛彈有著極特殊的高角度彈道，幾乎是以垂直90度發射，也是以接近90度的角度重返地面來攻擊目標。當彈道飛彈在接近地面時，其

速度動輒超過十倍音速，遠比一般的飛彈快上太多，因此多數的防空飛彈無法成功攔截這樣的高速目標。但是這樣的高速卻也會讓彈頭出現「黑障現象」，使快速下墜的彈頭幾乎無法發出或接收任何電子訊號。

相信所有看過電影「阿波羅十三號」的人，都會記得電影中的太空艙重返地面時，會有一段時間無法與休士頓的控制中心連絡，其原因就是因為「黑障現象」造成的訊號中斷。當重返地面的物體速度極快，會與空氣高速摩擦而造成高溫離子化，最後在物體表面形成一層電漿區，這會讓無線電訊號大幅衰減甚至中斷。這種「黑障現象」使重返地面的太空艙無法與地面通訊，也一樣使得彈道飛彈的彈頭無法發射或接收任何電子訊號以搜尋攻擊目標。所以過去彈道飛彈的誤差非常大，往往動輒超過三、四百公尺，但是因為多數擁有戰道飛彈的國家，都是將這種武器做為核攻擊載具，在核彈頭的巨大威力下，這樣的誤差可以省略不計。但是如果將這樣的武器搭配傳統的高爆彈頭，那這樣的誤差範圍其實是非常大的，對於攻擊重要軍事目標的效能往往不高，反而是對影響敵方的民心士氣比較有用。第一次波灣戰爭時，伊拉克以飛毛腿飛彈攻擊以色列，並沒有造成什麼重大實質傷害，但是卻讓以色列人心惶惶，就可以看出其威力。

當然，在彈道飛彈的發展中，也不斷有科學家希望以各種方法來增加彈道飛彈的準確度，目前最新型的地對地彈道飛彈其圓周半徑誤差率往往已經小於五十公尺²。在過去美國所研發的潘興二型地對地彈道飛彈，也有精確攻擊地面碉堡的能力。方法是在彈

1. 集束炸彈(Cluster Bomb)，也就是俗稱的子母彈。母彈頭會在目標上方減速，以便釋放出許多小型子彈頭，用來對大面積的目標進行攻擊。專門用於破壞跑道的子彈頭，也可安裝延遲引信或觸碰引信，這樣的特殊彈頭不會在第一時間引爆，而會散落在跑道上，在工兵開始對受損跑道進行搶修時才引爆，以阻礙跑道修復。彈道飛彈因為末端速度太快，除非以特殊的方式使彈頭減速，否則無法有效散佈集束炸彈的子彈頭。因此彈道飛彈攻擊地面目標都採高爆彈藥單點攻擊的方式，對跑道的破壞性無法以集束炸彈相比。

2. 中國生產的短程彈道飛彈，其圓周半徑誤差率到底如何，一直是中國不公開的軍事機密。過去外界普遍猜測大於三百公尺，但現在最新型的彈種應該已經小於五十公尺。只是最新型的短程彈道飛彈數量相對較少，中國的二炮部隊也沒有對所有的短程彈道飛彈進行升級。只是在料敵從寬的原則上，目前台灣對中國彈道飛彈的威脅評估，都是一律採圓周半徑誤差率小於五十公尺來計算。

頭開始重返地面之前，就已經透過雷達與控制系統瞄準目標，並在高速下墜的過程中以稍微減速的方式，讓彈頭有辦法進行軌道的調整，以增加攻擊的精確度。但是這些改良的方法，都是針對固定的地面目標所發展出來的，對於會高速移動的目標而言，再強的科學家也無法突破黑障現象的物理限制，讓十倍音速下墜的彈道飛彈，有辦法穩定的發射或接收電子訊號以追蹤移動目標。這也就是為什麼在過去，世界上沒有發展出任何一款的反艦彈道飛彈，因為且先不談軍艦航行的速度非常快，往往動輒二、三十節，就算軍艦完全停俾不再前進，洋流本身的移動，也會讓軍艦每小時會飄動一至二公里，所以就算在發射反艦彈道飛彈之時，就已經知道敵方軍艦的確切位置³，而目標也在海上停俾不動，坐等反艦彈道飛彈的攻擊，等到彈道飛彈花了十至二十分鐘來到目標上空時，軍艦的位置也已經完全改變了。

唯一可以解決這個問題的辦法，就是利用減速板、反向火箭或降落傘等工具，來降低彈道飛彈的速度，使黑障現象消失，讓彈頭可以開啓雷達或紅外線系統，搜索並鎖定要攻擊的目標。如太空艙在返回到中低空時，就會以改變飛行角度與開啓降落傘來減速，好準備進行降落，這時太空艙就能恢復與控制中心的通訊。但是問題在於，彈道飛彈的彈頭一但減速，其無法攔截的優勢就完全消失了。因為一個速度不快，又九十度筆直向下墜落的彈頭，是防空飛彈的最佳攔截目標。一般的反艦飛彈與戰機，為了突破防空飛彈的攔截，都能做出高G的刁鑽閃避動作，但是新一代的防空飛彈仍然有極高的攔截成功率。對於已經減速的反艦彈道飛彈而言，要突破艦隊的防空網，其實是難上加難。特別是美國的航空母艦戰鬥群，都擁有數艘神盾艦擔任防空保鏢，這些擁有區域防空能力的神盾艦最重要的任務就是保護航空

艦母，在偵測到威脅時，會自動發射數枚標準型防空飛彈進行攔截，就算第一波攔截失敗，在內層還有海麻雀飛彈、公羊飛彈、方陣快炮可以進行多重攔截。缺乏高速優勢、也沒有傳統反艦飛彈刁鑽特性的反艦彈道飛彈，幾乎不可能穿透這樣的攔截系統。

就是因為上述的這些原因，使得即將要面對中國航母威脅的周邊國家，所想到的反制方式，都是選擇發展「超音速反艦飛彈」，如台灣的雄風三型超音速反艦飛彈、日本的XSAM-3型超音速反艦飛彈，目前都已經準備陸續服役。專職反艦作戰的超音速反艦飛彈通常都有多種飛行模式可以選擇，或掠海飛行，讓敵方防空艦艇不易偵測到，或先爬升到高空，再加速俯衝而下，配合在飛行路線最末端的超音速蛇行動作與開啓電子反反制系統，讓敵人防不勝防。以數枚超音速反艦飛彈由不同方向同時對高價值目標進行攻擊，多數的海上艦艇都難以全身而退。但是這種超音速反艦飛彈仍然有一個很大的弱點，就是其射程雖然動輒有一百多公里，但是美國航空母艦戰鬥群所擁有的艦載機防禦網，在高性能預警機的指揮下，往往廣達數百公里。要讓軍艦或戰機可以接近到射程內，好攻擊位於艦隊中央的航空母艦，這本身可能就是自殺任務。但是要對付定翼艦載機數量只有三分之一左右、飛行甲板作業速度慢、缺少艦載空中預警機⁴、護衛艦隊防空性能較差的俄系航母艦隊，由多架攜帶反艦飛彈的戰機與多艘海上艦艇所發動的狼群攻擊，得手的機會就相對高出許多了。

也因為這樣的差距，讓過去中國海軍雖然獲得了射程也有上百公里的俄製日炙反艦飛彈，也無法對美國的航空母艦戰鬥群形成真正有效的威脅。當時的中國宣傳部門也宣稱配備了日炙飛彈的現代級驅逐艦為「航母殺手」，但是日炙飛彈的這種射程其實很難突破美國航母戰鬥群的艦載機防禦網，而這

3. 因為地球是圓的，因此受到地球曲率的影響，雷達的探測距離會受到限制。傳統的陸基雷達因為裝設的位置可以比海上艦艇還要高，因此搜索的距離也較長，但是也很難超過上百公里。要能偵測數百公里外海洋上的敵方艦隊目標，就得靠海洋監視衛星、長程預警機或超地平線雷達(OTH)。但是這有三個問題，第一在於獲得敵方艦隊位置後有沒有辦法立即將資料輸入二炮部隊中的反艦彈道飛彈，因為海上艦隊與陸上固定目標不同，延遲一分鐘代表的就是敵方艦隊已經又移動了數百公尺。第二在於這些監視衛星、長程預警機、超地平線雷達獲得的目標精確度是否足夠引導反艦彈道飛彈。第三在於如何由電子訊號的光點中，分辨敵方艦隊中的那一艘才是航空母艦？

4. 俄系航空母艦並未使用蒸氣彈射的方式，而採用滑跳甲板起飛。其優勢在於航艦的構造比較簡單，但是劣勢在於一次只能操作一架艦載機滑跳起飛，作業速度緩慢。不像美系航空母艦，都擁有四具蒸氣彈射器，在面臨威脅時，可以讓艦載機群快速起飛。同時俄系航空母艦雖然有試驗過艦載預警機，但是技術並未成熟，因此沒有配備可以滑跳起飛的艦載預警機，需要陸基預警機的支援，缺乏獨自在大洋中作戰的能力。一但陸基預警機支援不及，航母艦隊沒有空中預警機的掩護，就非常容易受到敵方的突襲。再加上與瓦良格號同級的俄羅斯庫茲涅佐夫號航空母艦，目前搭載的Su-33不足二十架的情況來看，其維持航母艦隊空中防禦圈的能力，實在令人存疑，與美國的航母戰鬥群相比有一段不小的差距。

也是東風21D反艦彈道飛彈會出現的主因。因為射程動輒數百公里的彈道飛彈如果真的可以精確攻擊航空母艦，那就代表在中國內陸發射這款飛彈，就能威脅到在西太平洋任何地區巡弋的美國航空母艦戰鬥群。只是東風21D反艦飛彈的性能實在令人質疑，但是這並不重要，因為如本文一開始所說的，戰略武器最大的特點，在於不需要真正使用，就能發揮影響力。君不見美國的航空母艦戰鬥群往往趕往各個衝突熱區，展示美國介入的實力，但是真正發動攻擊的次數是少之又少。航空母艦戰鬥群這種戰略性武器，只要擺出來就能改變局勢，這一點在九六年台海飛彈危機中面對美國兩艘航母艦隊威嚇的中國解放軍，想必深有體會，這大概也是中國這幾年不斷尋求發展反介入能力的關鍵原因。

美國與中國都是擁有核武的國家，兵戎相見可能會造成核子大戰，這是全世界都不樂見的，更別說美國在中國所擁有的龐大商業利益。雙方的過招會控制在外交斡旋、經濟施壓、武力威嚇的範圍之內，真正開戰的機率是微乎其微。因此中國需要的只是「一款可以宣傳威嚇美國航母戰鬥群的武器」而不是「一款真正可以攻擊美國航母戰鬥群的武器」。這其中的差別在於，這樣的武器只要能讓媒體信以為真，足以讓媒體認為中國真的有能力威脅美國的航母戰鬥群那就夠了。因為這樣的武力威嚇與角力，其真正的戰場是在媒體的報導與民心的向背。特別是長期受到中國武力威脅的台灣社會，一旦認定美國已經無法有效介入調停衝突，民心士氣可能會完全崩潰。台灣政府在民意壓力與媒體推波助瀾下，勢必選擇與中國訂立城下之盟，則中國就能以「不戰而屈人之兵」在戰略上獲得完全的勝利。這樣就算美國也有心協防台灣，也已經缺乏有效的著力點。

試想未來台海如果出現新的危機，中國宣佈對台灣進行經濟制裁，同時開始集結部隊展開軍事演習，台灣的媒體二十四小時不斷報導最新的情勢發展。中國媒體大幅宣傳中國二炮部隊將如何在第一擊裡，就完全癱瘓台灣的空軍基地，台灣的媒體也開始跟

進報導，造成台灣社會開始人民惶惶。美國為了穩定情勢，緊急派出兩個航空母艦戰鬥群到台灣東部海域巡弋，希望嚇阻中國的威脅。但是此時中國宣佈東風21D反艦彈道飛彈已經進入戰鬥位置，隨時可以對美國航母戰鬥群進行反擊，中國的媒體進一步報導美國的航空母艦戰鬥群在受到威脅後，已經準備退到關島附近，以避免受到中國的攻擊。這時台灣媒體也捕風捉影的開始引述這則新聞，某些報紙的社論發表文章指出美國已經無法用武力保護台灣，並認為兩岸應以和為貴，只有讓步才能保護台灣百姓的安全，維持經濟的穩定。則台灣政府在這樣的內外壓力下，恐怕就不得不考慮對中國做出大的政治讓步，以退讓主權來換取和平。

所以中國的「反介入」戰略，並不是單單只有「武力準備」，而是包含「經濟控制」與「媒體宣傳」，將這三個層面放在一起，才是中國整個反介入計劃的全貌。或許也可以這麼說，這是一場沒有煙硝味的媒體戰爭，而東風21D反艦彈道飛彈、最新曝光的殲20戰機、經濟讓利、兩岸交流的各種議題，都是這場媒體戰爭中的彈藥。民主與自由是台灣最引以為傲的成就、也是台灣與中國最大的不同之處，只是民主與自由有其脆弱的一面，而中國就是在積極的利用這一點。中國可以利用台灣的媒體自由，進行各種宣傳與威嚇，利用台灣的民主制度，來逐步介入台灣的選舉，但是台灣卻沒有辦法打入由金盾工程所嚴密控制的中國社會，更別說要傳播什麼民主與自由的普世價值。事實上，中國在九七年香港回歸中國之前，就已經用同樣的招數來逐步控制香港，所以對於這樣的操作是非常有經驗的，而就目前的情況看來，現在中國對台灣所施展的各種手段，是更為細膩，也更為有效。

對於西太平洋地區許多國家都有防衛承諾的美國，當然也清楚這樣的反介入戰略，其媒體宣傳的效果遠比武器本身的威脅更大。美國的航空母艦戰鬥群在北韓對南韓的一連串挑釁攻擊後，決定進入黃海海域進行演習。中國於是放任媒體對黃海的演習發動一連串的叫囂，並大幅報導東風21D反艦彈

道飛彈已經具備初始作戰能力的消息，其實都可以視為整個反介入戰略的一環。並且在美國國防部長訪問北京的同時，公開殲20戰機已經完成第一次的試飛，想要以這種方式表明中國已經有能力將美國的軍事勢力拒於第一島鏈之外。但是弔詭的一點在於，中國這樣的動作越引起西太平洋國家的不安，美國在西太平洋的利益卻越穩固。這是因為中國周邊的國家越感受到中國的威脅，就越需要與美國建立更緊密的合作關係，以平衡中國的壓力。此外在冷戰結束後，美國的軍力部署開始由北大西洋轉移到西太平洋。包括擴建關島基地以部署第二艘航空母艦與潛艦部隊，最新銳的F-22A猛禽戰機首先部署在阿拉斯加等。但是這樣的轉變需要一個合理的理由，而「中國威脅論」就是一個最好的藉口。

美國的智庫與學者競相發表東風21D反艦彈道飛彈的威脅，甚至以殲20為例，表示美國輕忽了中國軍力快速發展的事實，其實很大一部份是在借力使力，除了爭取更多的國防預算以外，更在合理化美國在西太平洋積極擴軍的事實。這種拉攏印度、東協諸國以進一步圍堵中國，卻也不放棄與中國密切交往所獲得的經濟利益，是美國很常使用的兩面手法。美國是在將這樣的危機引導到對美國有利的方向，但是美國在西太平洋的利益不代表就是台灣的利益。對美國而言，台灣的危機未必完全對美國不利。天安艦事件後，南韓被迫將收回戰時統帥權的時間延後到2015年，日本也在新一輪的威脅下，對駐日美軍基地的遷移問題做出讓步。台海若出現另一次的危機，台灣被迫在主權問題上對中國進行讓步，對美國而言並沒有什麼立即的實質損害，但是焦慮的台灣社會勢必會對美國更加的依賴。把這樣的情勢說白了，就是台灣如果沒有一定的防衛能力與捍衛主權的決心，那就淪為兩大強權予取予求的禁臠。

台灣目前的政府自認為已經改善了兩岸的關係，迫不及待的喊出「和平紅利」⁵，磨刀霍霍想要削減國防預算，以填補社會福利、醫療保險所產生的巨額赤字。這其實是

太過於一廂情願。相反的，美國卻在利用這個機會進行新一輪的軍事部署，並進一步加強與盟邦的關係。台灣如果有心的話，也可以利用這樣的局勢，爭取新型的攻勢武器，以增加台灣未來的籌碼。台灣當然沒有本錢與中國進行軍備競賽，因此更應該集中資源籌獲攻勢武器，以扭轉台灣在守勢作戰中的不利地位。例如殲20的出現，台灣就可以趁機向美國提出需要儘早獲得F-35型戰機的需求，也許這樣的要求不會在短時間內實現，但是這可以增加未來採購F-16C/D型戰機時的籌碼。因為同一款戰機，因其配備的不同，整體性能的差距也是非常的大，台灣可以進一步爭取接近F-16 Block 60等級的新規格，這將極為有利於增強台灣空防的實力。同時對於已經延宕數年的潛艦採購案，更是台灣是否有自我防衛決心的重要指標，如果台灣政府繼續漠視中國的威脅，一味的只想利用經濟交流來緩和兩岸關係，那遲早讓台灣的自主性一點一滴被蠶食殆盡。

推動兩岸的和平發展，最重要的關鍵就在於台灣要有安全自保的自信，否則無論如何都很難消除台灣社會的疑慮。這一點主政者必需要瞭解，目前兩岸政策的推動會遭遇到這麼大的阻力，就在於我們實在看不到今日台灣政府自我防衛的決心。■

5. 和平紅利(Peace Dividend)，指冷戰結束後，美國國會大幅削減國防預算，以增加社會福利與經濟建設的支出。但是批評者認為美國國會此舉讓美國的軍事實力急速衰退，結果間接導致接下來幾次美國所介入的區域衝突中，都沒有辦法以壓倒性的優勢立即取得勝利，反而付出更高昂的代價。

國安局長蔡得勝在立院備詢時揭露中國正在發展「東風十六」、「東風二十一丁」彈道飛彈，用以對付美軍在東亞遂行軍事任務。由於是首度揭露，「東風十六」飛彈是否真為新型號飛彈，又或是「東風十五」系列的後繼改良型，並非我們討論之標的。重要的是，我國最高情報單位的此一說法，在在證明中國努力發展非傳統、或非對稱方式對抗美軍航艦的企圖。

美國海空軍的存在，是美國國家利益的重要戰略資源，用以保證美國在環太平洋區域遂行國家意志與政策，無論是在確保資源、貿易的流通與發展，或與盟國的軍事安全，都必須仰賴海空權的掌握。

中國做為崛起的強權，因國家利益需要而逐步走向海洋，面對美國在東亞區域擁有的軍事主導地位，中國軍方提出的解決方案，就是「反介入」(Anti-Access)戰略，阻斷、干擾美軍介入東亞地區事務的作戰能力。

反干涉：中國對九六台海危機的回應

一九九五年台灣總統李登輝訪問母校康乃爾大學，登上美國本土。中國大表不滿，隨即發動兩波飛彈試射用以威懾台灣、美國，並揚言對台動武。美國為防情勢升級，兩次派遣航艦穿越台灣海峽、台灣東岸，用以對解放軍警告。此舉被北京解讀為干涉內政，解放軍也開始認真思考對抗美軍航艦的各種可能戰法，誓言「雪恥」。

此後約十年間，解放軍由各類戰術層面思考，主要的思維包含二戰時日本與美國的太平洋戰例、德國潛艦的作戰經驗等，以及近代前蘇聯對抗美國的經驗、英阿福克蘭戰役，乃至各類「外軍思想」，想方設法要找

出可行的方案。一般而言，這些作戰方案的主要架構仍難脫傳統的作戰思考與工具，包括：

- (一) 潛艦反制：藉由潛艦較具隱蔽、難以發現的特性，抵消美軍的海空技術優勢，得以使潛艦享有較高的機會接近美軍艦隊，並發動攻擊。
- (二) 戰機反制：此一方式是以岸基航空兵力對接近的航艦戰鬥群施行反艦飛彈攻擊。必要時，則藉由多機群、多方位的戰法對航艦發動飽和攻擊，基本上屬於「消耗戰」的思維。
- (三) 彈道飛彈：在九六年台海危機後的將近十年間，此一思考相對屬於弱勢，甚至為各界嘲笑。認為要利用彈道飛彈攻擊移動中的目標，直如拿槍打蒼蠅一樣不切實際。
- (四) 長程反艦飛彈：主要是倚賴長射程的巡弋飛彈（中稱巡航導彈），此類飛彈具有長程、命中精準性高的優點。但缺點則是航速較慢，一旦被發現，就如同小飛機一般，較易遭擊落。

這些作戰想法在解放軍內部也造成論戰，除了實際作戰效益的爭議外，也包含軍兵種的資源分配。而實際的發展，中國幾乎是採上述方案同步發展的方式，至十五年後的2011年今日，都已初具戰力，其中則以彈道飛彈反制航艦的手段最為新穎。

中國首創：反艦彈道飛彈(ASBM)系統

在全球軍事發展史上，彈道飛彈(ballistic missile)自二次大戰德國研發並進入實戰以來，就一直被定位為遠程武器，其打擊目標是敵方戰線後方的固定目標，從來不

是機動目標。中國解放軍的二砲部隊、各軍區的導彈旅基本的任務設計與編裝也是基於此一準則設立。

換句話說，將彈道飛彈做為打擊航艦戰鬥群的用途，中國解放軍算是世界首創。讓彈道飛彈族系在遠程、中程、短程，戰略或戰術的區別之外，又多了一支新的族譜。

目前外界所能明確辨識出來的，主要就是「東風-21丁」彈道飛彈。此一飛彈的原始設計是做為車載的機動型彈道中程飛彈使用，射程約在2,000公里左右，在1991年量產服役。擔負的任務是用以打擊敵方戰線後方的指管中心、機場、補給、兵力集結點，以及城市等固定的大型目標。

東風21至今已有甲、乙、丙、丁四種衍生、改良型。其中的丙、丁兩型即為對艦攻擊型。其戰術構思與實際的接戰模式，外界仍無法確切知悉，但依照彈道飛彈特性、以及軍事科技的發展，我們可以進行合理的推估，其反艦作戰模式應為：

- (一) 戰場偵測：以衛星、長程海空雷達組成偵測核心，隨時監控美軍航艦戰鬥群在太平洋開放洋面的動向，並描繪出大略的航向以推估美軍艦隊可能的戰略、戰術行動。
- (二) 目標標定：一旦美軍航艦戰鬥群進入飛彈射程圈，將藉由更密集的偵察、預警機、水下潛艦、陸基雷達等精密標定、追蹤航艦戰鬥群的動態，並以具備「合成孔徑雷達」(SAR)的偵察機、衛星，精密辨識艦隊中何者為航艦。
- (三) 發動攻擊：此一階段為最難把握部分。主因為
 - (1) 彈道飛彈由中國沿海發射，約需15分鐘的飛行時間才能接近目標區。
 - (2) 航艦戰鬥群具有反彈道飛彈能力：戰鬥群中的神盾級巡洋艦、驅逐艦都具有彈道飛彈的偵測、攔截能力。

(3) 船艦機動迴避：航艦戰鬥群在飛彈終端飛行的30秒鐘之間，以戰鬥速度航行約可在移動350公尺左右，使得單一彈頭想命中航艦更為困難。

(四) 彈群攻擊：為了解決前述的攻擊困難，藉由多彈頭(MRV)，或子母彈頭(sub-ammonization)的方式進行攻擊。換句話說，若以上述航艦30秒的移動速度350公尺計算，反艦彈道飛彈的終端目標將是半徑350公尺的圓形目標圈。若採彈群攻擊，將取得較佳的命中率。

航艦成政治目標

航空母艦問世後，很快便取代戰鬥艦(battleship)的地位，成為海上的霸主。也因為其具備的強大制海能力，得以掌握制海權，由軍事武器一躍成為國家的政策工具。也因此，在美國著意的運用下，航母的出現，就直接代表美國、美國總統的權力及意志。在這種情況下，航空母艦本身就是政治目標，擊沈、或擊退航艦也就等同擊敗美國。

這無異對解放軍構成極大的吸引力。事實上，中國與部分非西方國家向來認為，美國「霸權主義」正在國際體系中發揮重要的影響力，並且具體地表現在美國對國際關係、國際金融、區域安全與各國內政的強勢干預。雖然，美國的干預並未帶有領土佔領的目的性，但此種干預往往帶著民主、人權的價值，並極度「熱心」的向其他國家推銷，在威權國家眼中無異是跟佔領土地一樣的亡國威脅。而航母，往往就是出現在衝突最前線的美國「霸權」代表。

因此，軍事上，擊敗或阻卻美軍航母戰鬥群，可有效確保中國在周邊水域軍事行動的自由，以及國家目標的達成。政治上，更可當成打敗美帝的象徵，在國內、國外取得重大的政治勝利與利益。

就如同二戰的史達林格勒一樣，對美國及其對手國而言，航空母艦同時具備軍事與政治意義，使得美中雙方軍事衝突都將高度聚焦在航艦本身，並使打航艦成為「反介入」作戰的核心議題。此在世界海軍戰爭史中不乏先例，例如德國的「俾司麥」(Bismarck)、日本「大和」號戰鬥艦，都是海戰主力、與國家象徵，同樣都成為對手頭號攻擊目標。然而，傷腦筋的是，解放軍航母在2015年前成軍後，也將成為中國海權與國力的重要象徵。但因戰力有限，遠較美國航艦脆弱，屆時也將成為美國海軍的頭號獵物。

反介入作戰

一旦東亞週邊或台海有事，美中爆發武力衝突，能否成功攻擊、阻卻美軍航艦戰鬥群將是軍事行動成敗的關鍵要素。依照中國軍力判斷，中國反介入作戰設定可能包括：

目標：

阻卻美軍。最高目標未必在於真正擊沈航艦，而在阻滯、困住、或對美軍造成襲擾，使其無法按照計畫進行。簡單說，就如同解放軍以往的「圍點打援」一般。

作戰手段：

- (一) 對航艦複合型攻擊：以中國首創的反艦彈道飛彈為主軸，搭配潛艦、海軍航空兵、陸基巡航飛彈、水面艦、匿蹤飛彈快艇所構成六道火力，層層防禦航空母艦接近中國劃設的「航艦禁航區」。必要時，這六道火網則相互搭配，主動打擊航艦戰鬥群。
- (二) 壓制美日基地：對於美軍前進部署，駐紮在日本基地的海空兵力，則動用中短程的東風十五、二十一飛彈予以打擊。壓制作業能力，使其無法採取協調性作戰。
- (三) 太空、網路攻擊：對美日的衛星發動軟硬殺。硬殺是以中國的反衛星飛彈，直接摧毀美日的偵察、通信衛星，軟殺則採取電磁干擾、高能雷射

等手段，讓衛星失去作用。同時，主被動的網路作戰也展開，盡可能的干擾美日資訊作戰、通訊的能力。

類似計畫並非憑空想像，實際上已經在廣為討論，其中就包括近期美國海軍上將、美軍太平洋司令威拉德(Robert Willard)和「海軍作戰資訊中心」(Navy Operations for Information Dominance)副主任多塞特(David Dorsett)中將的言論。威拉德明白指出，東風-21D已經具備初始作戰能力(IOC)並已經進行了大量測試；多塞特說，即使這種導彈系統或許已具備初始作戰能力，但尚沒有以艦艇為目標進行測試的證據，但讓他更憂慮的是網絡威脅、雷射武器的運用和反太空武器能力。

台灣角色自己決定

面對美中的潛在對峙，台灣雖為小國，但擁有的戰略地緣位置卻賦給極大的價值。事實上，美國知名的戰略專家卡普蘭(Robert D. Kaplan)便極力主張台灣戰略地位的重要，他認為中國經濟、能源安全考量，必須擴張海軍力量，這是極為自然的，以免海運命脈永遠控制在美國和印度手中。而台灣政治主權歸屬，則是左右美中雙方最後勝負關鍵一環。

基於此，台灣應撇開「邊緣化」的悲觀看法，以及虛無的「和平主義」論，紮實的強化軍事整備，展現自衛決心及能力，塑造區域安全貢獻者的角色。如此，才能爭取盟國的真實支持與合作。

最具體的選項與有效投資，就是強化制海權。除了傳統的水面艦、潛艦等昂貴投資外，台灣應採取非對稱的思維，以成本較低的陸基機動反艦飛彈、匿蹤巡邏艦等建軍途徑，以快速強化對周邊水域的控制能力。這也就增加了台灣在區域內的份量，逼迫對手、盟友必得重視台灣的事實存在。

更重要的是，台灣主權論必得打破「國際法」、「統獨」、等等法理、論述的無盡迴圈，而是以創造性的態度創設、強化台灣的主權。也就是，事實求是的執行國家主

權，而軍事力量此一硬實力，就是確保主權的最佳執行者。也唯有此一條路，才能反制中國的反介入戰略！其他的外交做為、協防期待，都只是虛弱的安全麻藥。打破依賴者的形象，投資自我軍事防衛，台灣才有資格選擇自己的角色。■



導言

時至今日，在當前台灣社會的任一時刻或任一角落，我們已很難不在報紙、廣播、電視或網路上，隨時隨地的看到或聽到有關「霸凌事件」的新聞；而在晚間黃金時段的談話性節目，也常常看到有各色專家名嘴們，或「分析」、或「評論」、或「譴責」地高談闊論著「霸凌」現象。曾幾何時，「霸凌」忽地成為台灣社會之社會問題的「首惡」，整個台灣社會「必欲去之而後快」。然而在此之前，整個台灣社會，並沒有太多的關注在「霸凌現象」上，彷彿「霸凌」現象在此之前，從未在台灣社會出現過一般。此台灣社會的現實狀況，正足以反映出：我們大多數人民在日常生活中，對於一

些既存事務的漠視與冷感，以及當這些「社會事務」被激發後，在察覺當下的驚慌失措與過度反應。一言以蔽之，「霸凌」不是台灣社會「新興」的「社會問題」，它早就存在於學校、社區、甚至家庭系統之中。霸凌的發生，不是隨機空間中任意碰撞的結果，而是發生在一定的社會脈絡連結上。再強調一次：霸凌不是發生在真空中，而是牢牢地鑲嵌在已發展成型的社會關係網絡上，這網絡上的成員有「霸凌者」、「被霸凌者」、以及「旁觀者」。這三個角色，其扮演者之間的行為互動過程與結果，最終即以「霸凌事件」的狀態，呈現在其他與此事件不直接相關之社會成人的眼前，於是這些不直接相關但認知到此現象的人們，即如同遭受電擊一般，開始驚慌失措起來，不分青紅皂白，

立刻嚴加分析、評論與詬病、譴責。其最重要之目標，即在找出「對此該負全責」的某人或某些人，但對此問題的「歸根究底」徹底解決，則不甚在意。

事實上，霸凌事件本身，形形色色：霸凌者，有些人高大，有些人瘦小；有些人聰明，有些人不怎麼聰明；有些人很酷，有些人「白目」；有些人受歡迎，有些人卻徹底被其他人厭惡、排斥。我們無法單以外表準確地辨識霸凌者，但卻可以依據他們的行為加以辨認出。對一般人而言，霸凌者似乎只是愛嘲弄，專門欺負弱小，只是打一場架，或只是同學之間的爭吵衝突。然而，「霸凌事件」本身，對霸凌者、被霸凌者、旁觀者，乃至整個學校社區，卻都會產生嚴重的後果。

二〇〇一年，美國的一個青少年社運團體「此時兒童」(Children Now)曾進行一項研究，卻發現幾乎四分之三受訪的青少年都舉證歷歷說霸凌是校園內外常見的事情。而上高中之後更是「普及」；約有百分之八十六的青少年說他們在學校曾被嘲弄或被霸凌。顯然，霸凌是學校環境脈絡中，學生的基本「日常學習生活」問題，是學童心裡每天都要面對的「課題」，是日常生活的一大挑戰與擔憂。另外，加拿大多倫多約克大學(York University)的一個研究中心，曾針對四年級到八年級的兩百多名學生以及他們的教師與父母，進行一項問卷調查，研究發現：35%的孩童直接涉入霸凌事件；霸凌的行為在十一歲到十二歲之間達到高峰；38%受「特殊教育學」的學生，曾遭受霸凌，其他學生則有18%有此經驗。更令人震驚的研究發現是：與學生回答的問卷資料比較起來，父母與教師所回答的問卷資料，嚴重低估了霸凌的發生次數。換言之，學童所遭遇的霸凌經驗，遠超過成人的想像，或願意承認的事實。因此，社會成人需要共同深入瞭解霸凌行為、霸凌過程與霸凌的結果，是如何被運作、成型的。

霸凌的真相

基本上，霸凌是「蓄意的」敵意行為，

透過威脅以產生恐懼，其目的是為了對被霸凌者，造成傷害。意圖不管是明顯或隱約、行為無論是當面或背後、脈絡無分是容易辨認或隱藏在友誼關係中、也不用考慮是一個人單獨為之或一群人集體參與；霸凌固定會展現三項基本事實：

- 1.勢力的失衡：霸凌者可能更高大、強壯；更擅於言詞表達、社會位階更高（包括種族與性別等）；絕對不是勢均力敵的衝突或對抗。
- 2.蓄意的傷害：霸凌者蓄意造成被霸凌者情緒上或肉體上的傷害，並目睹傷害時感到愉悅。絕對不是意外錯誤或是開玩笑的疏失、排擠。
- 3.持續的威脅：霸凌與被霸凌的都知道霸凌可能再度發生。這不會是單一事件。更關鍵者，當霸凌行為沒有受到約束或管制，會更加惡質化，自然而生另一項事實：
- 4.寒蟬效應：霸凌的功能主要是威嚇與控制。在被霸凌者心中造成恐懼，不僅是霸凌的手段，本身也是一個目的。一旦寒蟬效應形成，霸凌者就能肆無忌憚、予取予求，而不必擔心遭到報復。

霸凌的形式

霸凌有三種呈現方式：即言語的、肢體的與社交的。分開來，三種方式都各自具有殺傷力；而當三者結合在一起時，即會產生更強力的破壞性。無論男生或女生，都會使用言語的霸凌；而根據研究指出，男生比女生會更頻繁採用肢體的霸凌；反之，女生比男生更擅長祭出社交的霸凌。這是因為男生的友誼網絡，比較像是鬆散無序的大型社群，常由共同的興趣所組成。他們傾向建立清楚劃分及普受尊重的階級秩序。然而，肢體的霸凌並不僅限於男生，女生也常會藉由絆倒、推擠與戳弄等「技巧」，進行肢體的霸凌。更關鍵的，女生擁有一樣更具殺傷力的「工具」來對付其他女生，亦即對「人際關係」的嫺熟操弄。這是因為女生的友誼網絡規模較小且較為親密，並有清楚的界線，利用社交技巧在社交圈中，進行分化、排

擠，反而更容易達到傷害其他女生於無形的境地。

霸凌的成因

有很多原因會逼使孩子運用他們的能力或專長來進行霸凌，並沒有單一的決定性因素，可以完全解釋霸凌的成因。事實上，霸凌者並不是生來就是如此的「惡霸」，天生的性格，固然是一個因素，但是許多社會科學的研究反映出：「環境脈絡的影響」，更具有預測力。換言之，家庭、學校生活、乃至社區環境與社會文化（媒體）的縱容甚或暗示鼓勵霸凌行為的訊息，才是真正的罪魁禍首。已經確知的事實是：霸凌行為是被教導、學習而來的。

霸凌者的行為特徵

霸凌者的霸凌行徑與手段，雖然有可能不一樣，卻都有共同的特徵：

1. 喜歡掌控別人。
2. 經常利用別人來遂其慾望。
3. 缺乏從他人的立場來考慮事情的能力。
4. 只在乎自己的慾望與愉悅，而不在于別人的需要與情感。
5. 當父母或監護者不在場時，會伺機傷害別人。
6. 習慣把較瘦弱的弟妹或同儕視為獵物（霸凌可視為「掠食攻擊」的行為）。
7. 慣常以怪罪、批評或任意指控的手法，將自己的無能與挫折投射到別人身上。
8. 拒絕接受自己的行為責任。
9. 缺乏後設能力，欠缺預見自己行為後果的能力。
10. 極度地渴望被注意。

霸凌行為產生的要件

霸凌無關於憤怒，也無關於衝突，而是攸關於蔑視(contempt)；亦即，霸凌者往往強烈地憎惡某被其霸凌之無價值、次等或不

值得尊重的對象。蔑視包含了三個面向的心理優越感，此讓霸凌者能「理直氣壯」地傷害他人，而不會感到一絲的羞愧。

1. 特權感—霸凌者自認為有權控制、主宰、征服與虐待被霸凌者。
2. 非我族類感—霸凌者常將被霸凌者視為「異己」，既為異己，就不值得尊重，就應加以「懲罰」。
3. 予取予求感—霸凌者自認可以任意排擠、孤立與阻隔任何被視為不值得尊重的被霸凌者。

換言之，霸凌是在社會行為上的盲目自大。事實上，霸凌者的優越感，時常是用來掩飾其更深層的傷人衝動與無能感。合理化這些優越感，讓他們在霸凌所蔑視的對象時，無所遲疑猶豫。

一如霸凌有輕重之別，蔑視在程度上，也約略可分為「不喜歡」、「討厭」、「憎惡」到「痛恨」。不幸地，這種蔑視的成見基礎，卻植根於家庭、學校與社會文化之中。任何與種族（族群）、性別（特別是性傾向）、宗教、身體特徵、與心智能力的成見或歧視，往往就會遭霸凌者藉用來合理化其對單一或一群對象的蔑視，進而展現霸凌的行為。

霸凌行為的發生場域

霸凌事件發生的當下，若不明究裡，則乍看之下，往往會有「突發事件」的錯誤印象。這是因為許多霸凌事件的現場，並不在學校的範圍內，而是發生在學校之外的社區內。然而，若深究霸凌者、被霸凌者，乃至旁觀者等，他們之間的關係連結，則往往會發覺，扮演這三種角色的個別人們，其實彼此之間是認識的，甚而是熟識的。換言之，可以在這些角色扮演者之間，畫出一張完整的關係連結網絡 (relational network)。其中，霸凌者與被霸凌者之間可能存有「錯綜複雜」的兩極友敵關係（朋友兼敵人），旁觀者則可能與此兩方中的任一方交好，甚或是同時與兩方交好的狀態，他們固然在行為上，是採「隔岸觀火」的態勢，但在心理

上，可能是最受折磨的一個或一群。當然在原本由此三者所共構的社會關係網絡之上，霸凌者為求對霸凌情境的優勢（或完全）掌控，可能會「引進」對其「友善」的助力（幫腔的或打手），以擴大對霸凌者傾斜的「社會關係網絡」結構；反過來說，在霸凌的情境中，被霸凌者往往是被孤立的，或被迫與其同儕隔離，使被霸凌者無從借助於既存之社會關係網絡的庇蔭。一言以蔽之，若能詳細鉤勒出霸凌事件中相關人員（霸凌者、被霸凌者及旁觀者）的社會關係網絡圖譜，則霸凌行為的真相與成因要件，即可有效的辨認出，並據以研擬有效之防患解決的對策。

結語

不管程度或輕微或嚴重：霸凌行為都不是正常的社會行為。事實上，霸凌是反社會的行為，而且必須要如此的強調與看待。因此任何的零容忍政策（例如：意圖以退學（或強迫轉學），來處理任何的霸凌事件），其實是徒勞無功的處理策略。這種所謂的零容忍策略，或許可以有效地辨別與懲處過失之人，卻無法有效地牽制與化解暴力的循環。台灣社會需要針對此種特定的「反社會行為」，發展出有效的對應教育與社會政策。■

一、前言

二十世紀末，社會企業(social enterprise)漸漸受到人們重視，不僅被視為社會經濟部門重要的成員，同時，也是營利市場部門重要的新興組織，發展至今，已是歐、美公民社會不可或缺的發展力量，但在國內仍處萌芽階段，對其認識依舊眾說紛紜，尚無定論，更遑論立法；如今，似乎可問：到底社會企業是什麼性質的企業？

若從組織光譜來觀察，可發現有兩種屬性截然不同的組織。光譜的一端為純以營利為目的的經濟組織，另一端則是不以營利為目的的社會組織。營利的經濟組織，強調「效率」的重要；非營利的社會組織，重視「效果」的正確。

為了達到「效率」目標，組織必然要學會降低生產成本，因而如何具備經營管理的知識與技能就顯得格外重要；反之，若要達成「效果」目的，組織自然就要竭盡心力發掘社會問題，因而如何創造社會議題及解決社會問題就顯得特別重要。

在組織光譜上，社會企業屬於（靠近）哪邊？屬於（靠近）以營利為目的的經濟組織？還是不以營利為目的的社會組織？值得進一步瞭解。

社會企業的緣由

社會企業一詞出現，有兩種說法，一是來自Freer Spreckley(1981)撰述Social Audit—A Management Tool for Co-operative Working乙文，另一是追溯到英國Victorian England時代，認為勞工合作社(worker co-operative)即為社會企業(Dart 2004；Hines 2005)。無論哪一種說法，界定的社會企業都有相同的內涵，即：能利用該組織創造社會價值。

要創造社會價值為何需要透過社會企業？是否社會經濟部門中的合作社、協會及基金會等組織已無法發揮應有的社會功能？抑或市場部門中的營利組織不願意發揮額外的社會功能？為了回答這些問題，可從營利組織與非營利組織兩個面向來說明。

（一）營利組織面向

營利組織雖以營利為其目的，惟在發展過程已逐漸體認到社會責任的重要，這種體認在二十世紀後半葉尤其明顯，企業不再扮演遊牧民族的角色，開始長期定居一地，融入該地社會網絡，與該地形成共構、一體的生命關係，將股東的利益與員工、社區等利害關係人的利益作結合性的整體考量，希望決策過程盡量做到合情合理。1980年代中期，利害關係人理念提出後，改變了企業治理模式，不再強調傳統持股人模式(shareholder model)，而是完全專注在利害關係人模式(stakeholder model)。

至於營利組織如何盡其社會責任？多數的想法是從慈善事業或公益事業來著手；進行方式為何？是以非制度性的慈善捐款為之？或是以制度性的公益活動為之？實際瞭解，在經營策略考量下，營利組織偏向採用公益活動來盡社會責任，將公益活動作為手段，惟活動後的「效果」，仍須反映到營利目的上。

為了能將「效果」反映到營利目的上，營利組織認為，從事公益活動即是經營公益事業，需要企業化或商業化的運作模式，在這過程，往往會在組織內形成公益性的專案，或與非營利組織進行策略聯盟，或在組織內設立公益事業部門，甚至在組織外成立基金會、協會等法人組織，進行策略性的公益活動。運作中，有關公益產品的設計、公

益產品的製造、公益產品的行銷、公益產品的服務等一切策略性的支出，或以營利組織編列預算支應，或以基金會年度孳息支付，或由營業結餘支出，方式不一，惟其主要考量，仍在改善所處的經營環境。

營利組織無論以何種方式盡其社會責任，只要能夠透過制度安排，持續帶出社會價值者，都可稱之具有社會功能的企業，亦即社會企業。

具有社會功能的企業可分為兩種類型，一是將公益事業置於組織內，當成組織一項業務來推動；另一是將公益事業置於組織外，成立獨立的專業機構來推動。

（二）非營利組織面向

從事公益事業是非營利組織的使命。近年，受到金融風暴的影響，全球各地利率普遍降低，基金會年度孳息收入因而大幅度地縮水，影響年度計畫的推動，此外，又值募款時機不對，捐款收入減少，衝擊著非營利組織生存的問題。如何改善這一困境，誠為當前非營利組織共同面臨的挑戰。

為了解決這一困境，非營利組織採取交叉補貼方式為之因應，亦即在組織內成立一個事業部門，或在組織外成立具有法人資格的經濟組織，透過企業化或商業化方式，設計、製造、銷售公益產品，擴展業務，累積盈餘，供執行「使命」的部門使用；換言之，非營利組織為了解決資金缺口問題，在自助、互助原則下，利用事業部門或具有法人資格的經濟組織盈餘，補貼非事業部門支出，達成使命交付的任務。這種部門與部門間資金相互支援的現象，謂之交叉補貼。

目前，交叉補貼現象已有明顯的增加趨勢，成為非營利組織經營的常態。對於這類非營利組織所成立的事業部門或具有法人資格的經濟組織，也視為一種類型的社會企業，都隸屬於非營利組織，由非營利組織統籌治理。

近年，歐盟社會經濟部門出現一種新的發展趨勢，即以籌組公司的方式成立社會企業，投入公益事業，惟公司須堅守盈餘不

分配的原則。公司型的社會企業認為，組織只是一種達成目的的工具，既然合作社、協會、基金會可以創造社會價值，公司組織也應該不成問題，若能做到盈餘不分配，即可視之。目前國內已有類似的案例。

如今，雖然營利與非營利組織都能發揮社會功能，竭盡社會責任，但彼此仍有不同之處。營利組織經營社會企業，方法是：從事策略性的公益事業（盡社會責任），目的在：協助營利組織改善經營環境，極大組織的利潤；反之，非營利組織經營社會企業，方法是：利用企業化或商業化方式累積盈餘，目的在：彌補組織的資金缺口，創造社會價值（實踐使命）。

社會企業的界定

（一）歐盟的界定

隨著社會變遷，目前西歐對於社會企業的看法，有兩種不同的思維，一種強調企業的「社會企業精神」，重視企業活動後對社會帶來的正面影響；在這過程，思考的重點是：如何利用創新的途徑滿足社會需要，至於組織的性質，不是那麼重要，可以是非營利組織，也可以是營利組織。另一種觀點，屬學者或研究者的思維，其中以EMES Research Network為重鎮，界定的社會企業以第三部門內非營利組織為限，之中尚包括義大利的社會合作社(social co-operatives)；思維的重點在建構一種「理想型」的社會企業，特性包括：（一）須有持續的生產行為及銷售行為；（二）組織要有高度的自主性；（三）存有經營上的風險；（四）須有小金額的工資給付；（五）能創造社區利益；（六）由一群市民共同設立；（七）決策權不在資本主手中；（八）要有利害關係人參與；（十）有限度的利潤分配。

近十年，受到社會變遷及經濟發展影響，西歐出現嚴重的失業現象，特別在協助弱勢族群重回職場的議題上，成為各國施政的重點。經過12個歐盟國家研商，將解決弱勢族群失業的問題委由社會企業來執行，目前歐盟推動的工作整合型社會企業(Work

Integration Social Enterprises, WISEs)，即是在這背景下成立的。

(二) 美國的界定

美國對社會企業的界定較為寬廣。學術界認為社會企業是企業組織的一種類型，若從組織性質來看，可從「以營利為主」的企業－從事公益活動或承擔企業社會責任，到「經營雙重目的」的企業－有適度的利潤與社會目標，再到「非營利」組織－從事支持使命的商業活動。非學術界的看法，則關注在非營利組織的營業收益上，如線上雜誌 (Magazine Online) 界定社會企業為：凡個人社會企業家、非營利組織或非營利組織結合營利組織，從事與使命相關的收益活動或創造就業機會者，均可稱之。

(三) 歐美社會企業的比較

比較美國與歐盟對社會企業的界定，可得下表。

美國與歐盟社會企業比較

	美國	歐盟
強調重點	營業收入	社會利益
組織類型	非營利組織 (501(c)(3))	協會/合作社
焦點	全部非營利活動	有關人的服務
社會企業類型	很多	少數
財務困難	有限	普遍
策略發展	基金會	政府/歐盟
大學研究	商學與社會科學	社會科學
背景網絡	市場經濟	社會經濟
法律架構	欠缺	低度發展但在改善中

資料來源：Kerlin (2006)

今日，各國對社會企業界定最完整的國家之一應屬英國。英國貿易與產業部 (Department of Trade and Industry, DTI) 於 2002 年對社會企業作了具體的界定，強調：社會企業是一種企業組織，以社會利益作為主要的經營目標，年終盈餘須投資在與企業經營目的或社區發展有關的項目上，不應在利潤極大化下，將盈餘分配給持有人或所有權人。由此考之，英國對社會企業的認定，

實有兩種屬性，即：社會目的 (social ends) 屬性與利潤動機 (profit motives) 屬性。為了便於社會企業發揮更大的社會功能，2005 年 6 月，英國貿易與產業部通過了《社區利益公司條例》 (Community Interest Company Regulations)，賦予社會企業發行股票的權力。

我國的省思

發展社會企業與創造社會價值具有密切的因果關係。社會企業既然可在歐、美地區發展，作為解決弱勢族群失業問題、融資問題，以及貧困地區社區發展問題、社會福利問題，在我國應該也可以援引利用。

我國推動多元就業方案即是一個好的例子。回顧多元就業方案發展的軌跡，確實獲得不少正面的評價，深盼未來能在法制化的架構下繼續推動，創造更大的社會價值。創造社會價值，已是二十一世紀人類的共識。

另一個有利發展的條件則是我國早已存在的合作事業及儲蓄互助社運動。合作社與儲蓄互助社這兩種合作組織是歐、美地區發展社會企業的基石，也是我國最具代表性的草根性經濟組織，如何善加利用這兩種組織，應是執政者智慧的開端。

未來，我國適合社會企業發展的領域可為：

- (一) 對志願服務及社區永續發展提供財務支持的領域；
- (二) 對弱勢族群（長期失業、身心障礙）提供第一次就業機會的領域；
- (三) 成為公共服務新模式的領域；
- (四) 協助企業家生產社會公益的產品，解決市場失靈問題的領域；
- (五) 協助營利組織竭盡社會責任的領域；
- (六) 為就業者創造自主經營模式及參與營利部門活動的領域。

當前，欲發展社會企業，應注意的是立法的問題。《儲蓄互助社法》修法草案已

將社會企業列為未來儲蓄互助社可以經營的項目之一，這是國內基層金融發展的新里程碑，應予鼓勵、支持。修法若能通過，可謂是我國儲蓄互助社運動的一小步，也是國人創造社會價值的一大步。■

日本過勞職災的認定爭議 與政策因應

吳宜蓓、鄭雅文
台大健康政策與管理研究所

前言

最近台灣工作者疑似工作過度而猝死的事件頻傳。在「過勞死」一詞的發源地日本，早在1970年代，超時工作與過勞職災爭議即已層出不窮，日本政府陸續頒布不少法令政策，並推動各種勞工健康保護方案。我國勞工安全健康相關政策與法令，尤其有關過勞疾病職業病認定指引，參考日本法規制度之處頗多。本文概要介紹日本政府針對過勞問題的政策因應，並對台灣現況提出建議。

日本就業狀況的變化

日本的企業文化相當具獨特性。在戰後經濟快速發展的時期，日本企業聘僱員工大多採終身聘僱制，強調為組織犧牲奉獻的團隊合作精神。以最精簡的人力物力、最小的庫存量，達到最高工作效率的「豐田管理模式」，亦為日本企業特色。但日本在1970年代中期經歷能源危機，經濟發展速度趨緩，1990年代更出現長期性的經濟泡沫化危機，終身聘僱制瓦解，不安定的就業模式也日益盛行。

根據厚生勞動省的統計，日本非正式員工佔所有受僱者的比率，從1984年的15.3%，上升至2010年的33.7% (MoHLW 2010)。在工時方面，日本自1970年代中期以來，受僱者每週工時 ≥ 60 小時的人數逐年上升，雖於1990年代略有下降，但近來又有攀升趨勢。根據國際勞工組織在2004年出版的報告，日本工作者每週工時 ≥ 50 小時的比例占勞動人口的28.1%，相較於歐洲國家，如荷蘭1.4%、瑞典1.9%、芬蘭4.5%、德國5.3%等，高出甚多(Iwasaki, Takahashi & Nataka 2006)。

此外，隨著「勞動派遣法」在1986年實施，「派遣事業所の派遣社員」人數快速上升，至2008年達最高峰之時，全國總共有140萬名派遣員工(MoHLW 2010)。低薪、低工作前景且勞動條件低落的「勤勞貧困層」(working poor)日益增加，甚至淪為居無定所的「網咖難民」與遊民，處於貧窮與飢餓狀態的處境引起社會的高度關注(湯淺誠(蕭秋梅譯) 2010)。近年來，日本貧富差距不斷擴大，自殺死亡率也高居不下，政府於2006年頒布施行「自殺對策基本法」，2007年頒布「自殺綜合對策大綱」，但似乎未能減緩此問題。2009年9月民主黨取代了長期執政的自民黨，新政府宣布將致力於強化社會保護機制，包括對失業者與貧窮者的保護，並限制不安定僱用(Kondo & Oh 2010; 邱祈豪 2010)。

過勞職災認定爭議的發展

(一) 職業引起的心腦血管疾病(即俗稱的「過勞死」)

日本早在1950年代即已出現職業引起的心腦血管疾病案例，政府為了處理此類職災補償的請求案件，於1961年頒布「中樞神經及循環系統疾病之業務上外認定基準」。該基準限定，勞工發病前必須有明確的、與業務相關的、強度夠強且異於平常的突發性災害，亦即採「災害主義法理」(楊雅萍 2007)。

自1960年代以來，心腦血管疾病相關的職災訴訟逐漸增多，司法實務界與法律學界開始提出不同見解，質疑甚至否定勞動省1961年頒布的認定基準。直至1970年代後期，工作者因工作勞累而發生猝死的案例層出不窮，其中不乏正值青壯年的企業高階主管，在沒有任何疾病徵兆之下猝死，引起媒

體大幅報導(Nishiyama & Johnson 1997; 楊雅萍 2007)。

1981年，法界、醫界人士以及受災勞工家屬聯合組成了「急性死等職災認定連絡會」；1982年，該組織的三位醫師出版「過勞死」一書，自此「過勞死」一詞成為廣被使用的名詞。1988年，由律師組成的民間組織「過勞死弁護團全國連絡會議」(The National Defense Counsel for Victims of Karoshi)成立，該組織並設置「過勞死100番」專線，提供受災者家屬法律諮詢服務(Nishiyama & Johnson 1997)(該中心網址：<http://karoshi.jp/index.html>)。

日本政府在民意壓力下，於1987年重新制訂「職業引起的心腦血管疾病認定指引」，承認發病前的一週內發生的「過重負荷」也可被視為是致病成因；勞動省並明確定義心腦疾病的類型，且將之從職災補償統計中獨立出來。同年，政府亦修訂勞基法，將法定工時由每週48小時下修為每週40小時。

上述認定指引在1995、1996及2001年陸續修訂，逐步放寬有關「過重負荷」的定義。尤其在2001年的修訂中，進一步以發病前六個月的工時作為判斷「長期過重負荷」的依據(主要變革請參見表一)。台灣勞委會在2004年頒布的認定指引，即引自日本2001年修訂的指引。

表一、日本過勞職災之相關政策與法規

年/月	政策或法規
1961	勞動省頒布「中樞神經及循環系統疾病之業務上外認定基準」；採「災害主義」，必須確認業務災害與疾病發作的「相關性」、「因果性」與「時序性」。
1981	法界、醫界與受災者家屬團體成立「急性死等職災認定連絡會」。
1982	「過勞死」一書出版。
1985	國會通過「勞動派遣法」，1986年施行。
1987	廢止1961年認定基準；頒布「腦血管疾病與虛血性心疾病等之認定基準」，發病前一週內的「過重負荷」引發疾病，可被認定為職災。
1988/6	「過勞死辯護團全國聯絡會議」成立，設置「過勞死110」電話諮詢專線。
1995/2	修訂「腦血管疾病與虛血性心疾病等(除起因於負傷者外)之認定基準」，發病前一週之前的業務負荷亦可被考量，承認長期疲勞蓄積為「過重負荷」。
1996/1	追加「因心律不整而導致的猝死」為對象疾病。
1996	「勞動安全衛生法」修訂，規定雇主應定期實施健康檢查，並進行健康管理，以降低腦心臟疾病風險。
1997/10	「過勞死辯護團全國聯絡會議」要求政府制訂精神障害職災補償認定標準。
1999/9	勞動省頒布「關於因心理負荷的精神障害的業務上、外之判斷指針」；確認「對象疾病」為ICD-10 F0-F4之精神疾病；必須在發病前六個月間有業務相關的強烈心理負荷，並能排除業務以外的心理負荷與個人因素。
2000	厚生勞動省頒布「職場心理健康促進指針」。
2001/9	「過勞死辯護團全國聯絡會議」要求政府修訂心腦疾病(過勞死)認定標準。
2001/12	厚生勞動省修訂「腦血管疾病與虛血性心疾病等(除起因於負傷者外)之認定基準」；將「過重負荷」分為三類，包括：(1)發病前一天內的「異常事件」；(2)發病前一週內的「短期間過重負荷」；(3)「長時間過重負荷」(發病前一個月內加班時數超過100小時；發病之前2~6個月平均每月超時80小時；發病之前1~6個月每月平均超時45小時以上；其他工時之外的負荷)。
2002/2	厚生勞動省頒布「防止因過重勞動導致健康障害之綜合對策」，勸導雇主減少時間外勞動、提供特別休假、落實健康管理。
2003/5	厚生勞動省頒布「減少不支薪加班之宣導措施指針」，勸導雇主減少不支薪加班時間。
2005	修訂「勞動安全衛生法」，規定雇主必須安排醫師對每月超時工作超過100小時的員工作面訪，若醫師認為有必要，員工需接受醫學檢查並健康諮詢。
2006/10	頒布施行「自殺對策基本法」。
2007	頒布「自殺綜合對策大綱」。
2007/12	制訂「工作生活平衡憲章」。
2009/9	眾議院選舉，長期執政的自民黨大敗；民主黨新政府宣布將修補社會安全機制、限制不安定僱用、改善貧富差距問題。

本表由作者自行整理

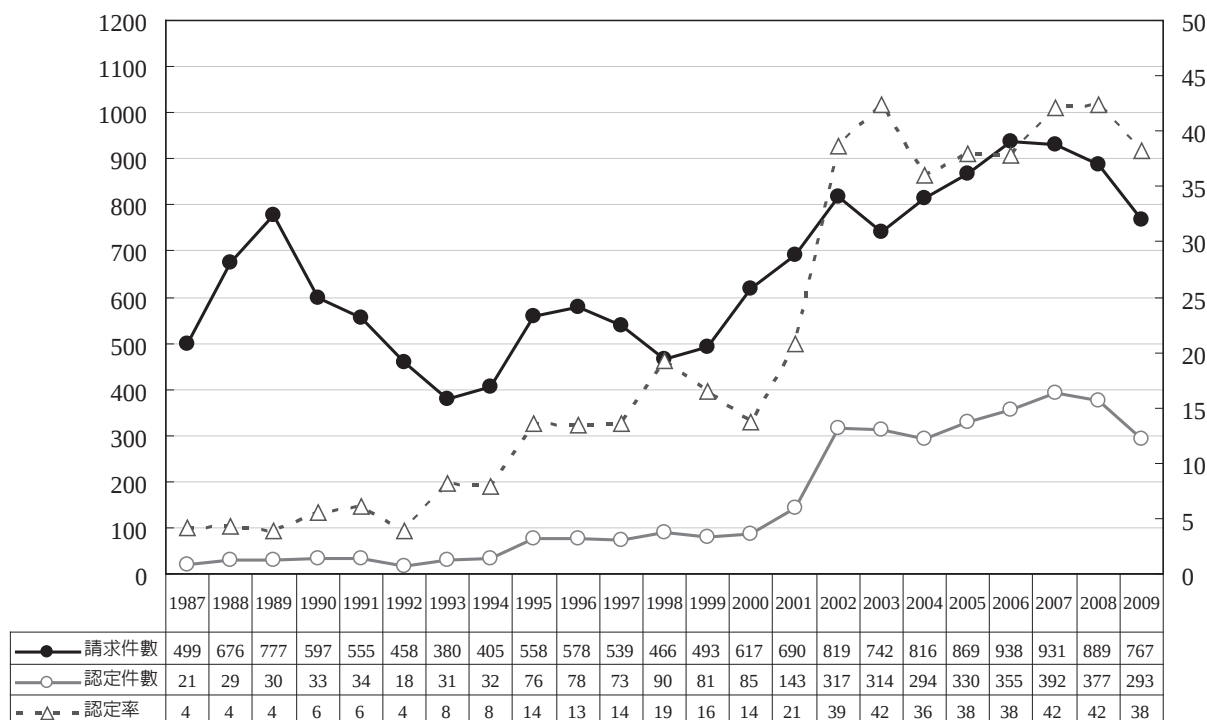
可發現，日本有關過勞職災的司法訴訟相當多，法院多次駁回政府行政部門（勞動省）的認定，也直接挑戰政府制訂的認定指引。以2001年的修訂為例，亦源自於多起法院判決。其中包括一例職業駕駛腦出血事件，法院於2000年判決，認為該駕駛工作時間過長、勤務不規則、待命時間長且暴露於寒冷天氣，雖然屬工作常態，但疾病的發生與長期工作負荷有關，因此認定為職災（楊雅萍，2007；頁95-97）。「過勞死弁護團全國連絡會議」綜合多起法院判決，於2001年9月提出意見書，要求政府修訂心腦血管疾病認定指引；厚生勞動省隨即召開檢討會議，並於同年12月頒布新修訂的認定指引，

將「長時間過重負荷」與其他業務負荷納入考量（楊雅萍 2007）。

日本職災補償制度的法源為「勞動者災害補償保險法」，除了農林漁牧單位受雇人數少於5人的單位之外，民間部門的所有受僱者均強制納保，並由雇主負擔全額保費（林依瑩, 鄭雅文 & 王榮德 2009）。

從圖一資料可發現，日本在1987至1994年間，職業心腦血管疾病的認定率均在10%以下；1995年修訂認定指引後，認定率提昇至13~19%；2001年放寬「過重負荷」的定義後，提昇至35%以上，近幾年通過認定的件數每年大約300~400件(MoHLW 2010)。

圖一、日本「腦、心臟疾患」（過勞死）之職災補償狀況



註：1997年以前之請求件數包含外因引起的心腦血管疾病；1997年後之請求件數排除外因引起的心腦血管疾病；

資料來源：厚生勞動省勞動基準局勞災補償部

（二）職業引起的精神疾病（包括自殺）

日本自殺死亡率在1995年之後即呈現上升趨勢，尤其在1997年經歷亞洲金融風暴之後，自殺死亡率更大幅上升。過去十幾年來，日本雖然總體經濟指標呈現復甦狀態，但自殺死亡率卻居高不下，在國際上屬高自殺率國家。若依年齡性別區分，日本的中年男性為自殺死亡率最高的人口族群，與其他

亞洲國家大多好發於老年族群，有顯著的不同(Kondo & Oh 2010)。

有關職業引起的精神疾病，日本法院在1996年作出第一例肯定過勞自殺的判決，該案例為一名勞工，在工作中摔落受重傷，身體康復後卻罹患憂鬱症進而自殺。之後陸續多起法院判例，皆對厚生勞動省原本持保守態度的職災認定政策，造成極大衝擊。

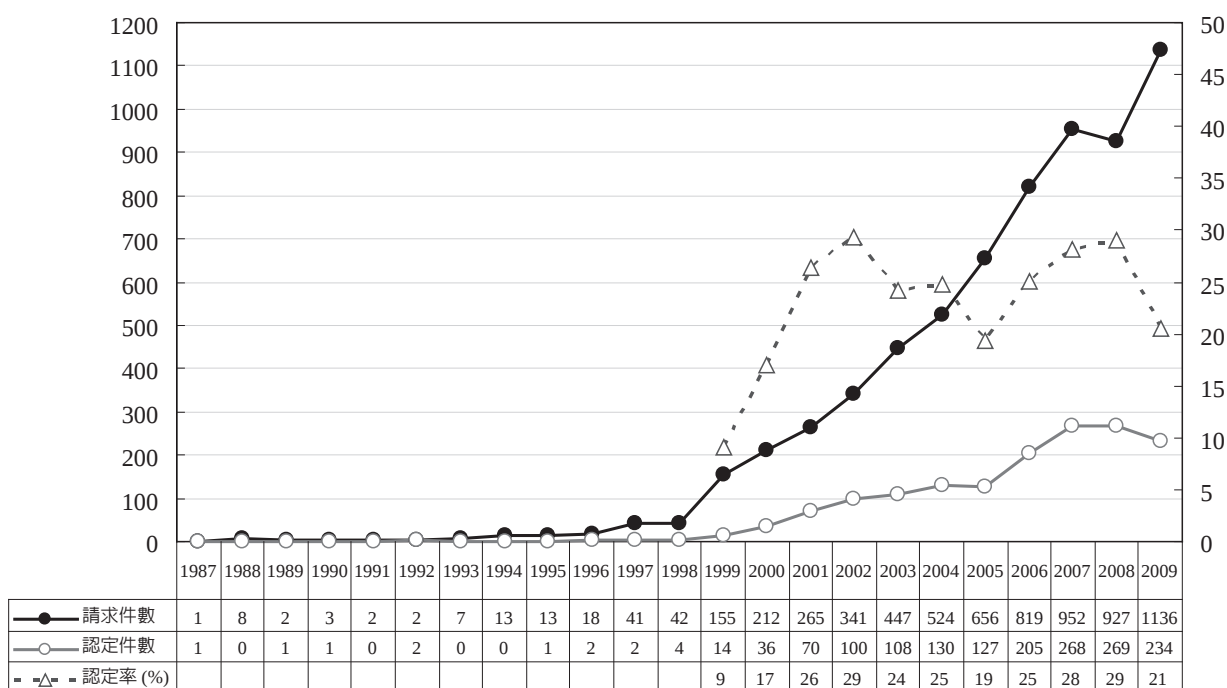
「過勞死弁護團全國連絡會議」在1997年提出意見書，要求政府制訂精神疾病的職災認定指引；厚生勞動省因而在1999年頒布「關於因心理負荷的精神障害的業務上外判斷指針」（楊雅萍，2007；頁127-139）（楊雅萍2007）。

台灣勞委會在2008年將「創傷後壓力症候群」(Post-Traumatic Stress Disorder)列入職業病種類表；2009年11月將職業精神疾病納

入勞保給付範圍，隨後頒布「工作相關心理壓力事件引起精神疾病認定參考指引」，亦引用日本1999年的判斷指針。

如圖二所示，日本職業精神疾病補償件數在近年來顯著上升，在2007至2009年間，平均每年有260個案例通過職災認定（通過率20~30%），其中包括每年約70件的自殺死亡案例(MoHLW 2010)。

圖二、日本「精神障害」之職災補償狀況



資料來源：厚生勞動省勞動基準局勞災補償部

然而上述職災補償認定數據，很可能低估真實狀況，因為申請者必須備妥許多資料，包括工時紀錄，申請過程並不容易且曠日廢時，也僅有少部份申請者最後通過認定(Kondo & Oh 2010)。

職場過勞問題的預防策略

除了逐步放寬過勞職災的認定標準之外，日本政府亦對職場過勞問題提出因應策略。例如，1996年「勞動安全衛生法」修訂，即規定雇主應落實健康檢查與健康管理，以降低心腦血管疾病的風險。

2002年2月厚生勞動省開始推動「防止因過重勞動導致健康障害之綜合對策」(Comprehensive Program for the Prevention of Health Impairment Due to Overwork)，以教育宣導方式，建議雇主降低超時工作時數、提供休假、落實員工健康檢查、安排醫師對工時過長的員工工作訪談與健檢；同時也以手冊單張等方式，向員工宣導疲勞自我檢查、職災補償等訊息(Iwasaki, Takahashi & Nataka 2006)。

厚生勞動省接著在2003年公布「減少不支薪加班之宣導措施指針」，並在2005年

修訂「勞動安全衛生法」，強制規定雇主必須安排醫師對每月超時工作超過100小時的員工工作面試，若醫師認為有必要，員工就需接受醫學檢查與健康諮詢。另外，「勞動安全衛生法」亦要求雇主應對其他「因過勞而感到疲憊、焦慮」的員工，或工作時數超過各職場規範的員工，提供健康管理措施(Iwasaki, Takahashi & Nataka 2006)。可注意到的是，每月超時工作達100小時已達厚生勞動省2001年心腦血管疾病認定指引的「過度勞動負荷」定義。要求雇主對於如此高度勞動負荷的工作者作健康管理，意味著日本政府認為有些工作者是無法降低工時的，因而退而改採健康管理，試圖降低此類工作者的職業傷病問題。

另外，厚生勞動省又在2007年制定「工作生活平衡憲章」，並訂定具體的政策目標，包括降低工時過長的人口、降低兼職等不穩定就業型態的比率、提高育齡婦女的就業率、提高男性勞工的親職假比率等。

日本經驗對台灣的啟發

日本工作者的過勞問題從1980年代受到重視，陸續推動各種修法與預防方案，但似乎成效有限。超時工作的人數沒有減少，勤奮工作卻仍陷入貧窮的窮忙族反而日益增加，貧富差距也不斷惡化。從日本的經驗看來，顯然要對抗過勞問題，將是一條漫長路。

最根本的問題，仍回到政府整體政策的方向。我們必須質問，政府代表誰的利益？政府政策是否仍以創造企業產值為施政目標？還是以保障勞動者的生活與工作為依歸？當企業處在激烈的全球市場競爭，並致力於最小化「人力資源」的成本，要企業將員工健康視為公司資產是不是緣木求魚？工作者應結合哪些力量，來對抗過勞問題？

從上述的回顧可發現，日本政府歷年來對於過勞職災認定指引的修訂，可說是在一連串的司法訴訟判例與民間壓力下，被迫前進的。司法實務界與法學界扮演相當積極的角色，並從一開始即與受災勞工結盟，部

份醫界人士也扮演重要角色。但在台灣，有關過勞職災實體內容的司法判例，卻很少聽聞。為何會有如此顯著差異？為何日本法界人士如此積極？是否與訴訟制度的設計有關？還是與法學教育訓練有關？值得進一步探討。

日本厚生勞動省勞動基準局所屬的「勞災補償部」在其網頁上提供非常豐富的統計分析資料，包括申請者與通過認定者的年齡、職業、勞動狀況分佈等等訊息，其專業性與公開性，非常值得學習(MoHLW 2010)。目前我們主管職災補償給付的勞保局，受限於人力與專業性，統計資訊相當欠缺，外界完全無法瞭解台灣到底有多少職業傷病申請案件？也無法瞭解申請者或通過認定者的年齡、性別或職業的分佈為何？通過或不通過的原因為何等等資訊？我們建議，除了認定機制需要更公開透明，統計資料也應定期公開供外界監督。

台灣工作者超時工作比率可能不及日本、韓國，但相較於歐美國家，仍屬高工時國家，且部份職業族群超時工作的狀況事實上相當嚴重。近來過勞案例陸續出現，正是反省勞工安全健康保護與勞動政策的好時機。我國職災補償制度問題叢生，在職業傷病的認定流程，更有不少需要檢討之處（王嘉琪, 鄭雅文, 王榮德 & 郭育良 2009）。台灣應藉由日本經驗，吸取其優點，但也留意其問題與缺失，並參考其他國家經驗，以期建立更好的規範與制度。■

參考文獻

- ※Iwasaki, K, Takahashi, M & Nataka, A (2006) 'Health problems due to long working hours in Japan: Working hours, workers' compensation (Karoshi) & preventive measures', *Industrial Health* 44: 537-40.
- ※Kondo, N & Oh, J (2010) 'Suicide and karoshi (death from overwork) during the recent economic crises in Japan: the impacts, mechanisms and political responses.' *J Epidemiol Community Health* 64/8: 649-50.
- ※MoHLW (2010) 'Longterm trends in employment status', in: Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan).
- ※MoHLW (2010) '平成21年度における脳・心臓疾患及び精神障害等に係る労災補償状況についてStatistics of the compensation for industrial accidents by cardiac, cerebral and mental illnesses.' in: Ministry of Health, Labour and Welfare).
- ※Nishiyama, K. & Johnson, J. V. (1997) 'Karoshi--death from overwork: occupational health consequences of Japanese production management', *International Journal of Health Services* 27/4: 625-41.
- ※王嘉琪，鄭雅文，王榮德 & 郭育良 (2009) '職災補償制度的發展與台灣制度現況'，*台灣衛誌* 28/1: 1-15.
- ※林依瑩，鄭雅文 & 王榮德 (2009) '職業災害補償制度之國際比較及台灣制度之改革方向'，*台灣衛誌* 28/6: 459-74.
- ※邱祈豪 (2010) '2008年日本勞動派遣法草案及派遣實態之研究'，*台灣勞動評論* 2/1: 63-91.
- ※湯淺誠（蕭秋梅譯） (2010) 反貧困—逃出溜滑梯的社會（台北：早安財經）
- ※楊雅萍 (2007) '過勞死之職業災害認定制度之形成與發展'，in (台北：台大法律學研究所)

政策聚焦

社會住宅的迷思

江穎慧
政治大學地政學系助理教授

社會住宅(social housing) 這個名詞，在2010年台灣五都選戰之際，成為台灣社會普遍討論的新名詞，且因為各候選人積極操作此議題，突然之間，社會住宅成為報紙頭條新聞焦點。原本，對於政策的推動被關注愈多，能獲得的資源相對也可能較多，但由於社福團體、民眾與政府官員對於社會住宅的認知，存在本質與立場不同的差異，使得這套在歐陸國家行之百年的措施，在台灣出現不同的聲音。

什麼是社會住宅？社會住宅又稱「社會出租住宅」(Social Rented Housing)，簡而言之是指政府（直接或補助）興建或民間擁有之合於居住標準的房屋，採只租不賣模式，以低於市場租金或免費出租給所得較低的家戶或特殊的弱勢對象的住宅。社會住宅政策的精神在於「只租不售」，對於想要擁有房屋的民眾而言，社會住宅並不能解決民眾置產問題；此外，其制度的另一關鍵因素，是要搭配社會福利措施，因為社會住宅是為提供社會或經濟弱勢者覓得居住空間為目的，為達到照顧目的，不僅在硬體上需要針對弱勢者的特殊需求加以規劃，在軟體方面也需要協助在就學、就業或醫療等各面向得到資源，在提供居所之外，使其也能維持一定生活品質。

由前述定義可發現，社會住宅的產生是基於「住宅是基本人權之一」的觀點，住宅是人民消費居住、安身立命之處，而非是一種投資商品的理念。因為台灣在長期缺乏住宅政策的情況下，住宅已成為商品化的投資財產物，而非個人居住權利的消費財，也難怪早在19世紀初期芬蘭即有社會住宅，而在21世紀的台灣，這仍是民眾不甚瞭解的新名詞。而由統計數據顯示，台灣現有社會住宅數量僅佔住宅總量0.08%，而鄰近亞洲國家

各國社會住宅占住宅總量比例皆高於台灣，如日本 6.06%、香港 29%、新加坡 8.7%，若由台灣住宅發展脈絡觀之，此結果也不足為奇。

其實，社會住宅的討論並非起源於此次的五都選舉期間，早在民國88年內政部推動的住宅法草案條文中，第三章即是規範社會住宅之辦理方式、核定程序、經營管理、收費及得終止租約之情形。但由於住宅法草案內容涉及層面甚廣，遲遲未獲共識，時隔十多年至今仍在草案階段，也使得社會住宅的政策一直未能獲得推動，於是，民間團體在此房價高漲之際，並藉由選舉候選人政見爭論，讓社會住宅成為社會關注的焦點。

而在紛紛擾擾的討論聲中，也發現到民間團體、民眾與政府官員的認知，存在著不同的差異。首先，政府部門提出各種帶有社會性質、不同名目的「公益住宅」、「合宜住宅」、「平價住宅」等來因應。但這些措施中，並非都是屬於只租不售的住宅，部分是要以低於市場價格出售給民眾，類似過去的國宅政策，此種作法與社會住宅的精神完全不符合。因為，對於社經弱勢的民眾而言，購屋的門檻太高，以較低的價格鼓勵其購屋，對於社經弱勢者並無實質助益，也無法解決其居住的問題。因此，我們希望對於各種名詞的定義應該有一明確化定義，避免混淆視聽，造成民眾更多的誤解。

另一爭論點則是社會住宅是鄰避設施「Nimby」嗎？選舉期間的「小帝寶」爭議，引發社會住宅的地點選擇問題，也讓社會住宅突然變成眾矢之的鄰避設施，此乃由於過去政府在推動國宅與平宅的不良管理經驗，讓民眾留下「公營的房子拉低社區品質，搞壞房價」的刻板印象。過去所推動的國宅政策由於未限制只租不賣，最後成為轉

手牟利標的，而後來推動的平宅，由於未善加管理，在居住者無力自我管理，放任社區破敗的情況下，平價住宅幾乎與「貧民窟」畫上等號；相較於歐陸國家社會住宅，「開國際標」競圖是社會住宅的國際趨勢，在建築設計與空間品質的等級，絕不低於一般住宅甚或更好。未來，要如何減少民眾對於社會住宅標籤化的疑慮，將是此政策在台灣推行能否成功的重要關鍵，而這仍有待政府部門的遠見與大刀闊斧的格局。未來，可仿效其他國家的成功經驗，如西班牙的社會住宅請來各國建築大師比圖，國人熟悉的伊東豐雄建築師也參與其中，以建築大師的設計保證，再加上社福與管理團隊進駐，消除標籤化問題，是降低社會住宅形成都市之瘤或拉低房價疑慮的方式。

社會住宅政策在各國的實施經驗，也並非都是成功的經驗，以過去美國低收入住宅造成階級隔離的失敗經驗，住在低收入戶的公有社會住宅裡，被社會認為是沒有用的人，連社區裡的學生在學校裡都沒有尊嚴，社區治安問題層出不窮。而歐洲的成功經驗，在荷蘭、德國、奧地利、北歐等國的社會住宅服務對象，其涵蓋社會階層較為寬廣，包括社會弱勢的低收入者到中收入者，且住宅空間品質較佳，社會隔離程度較低形成混居社區，此政策的實施雖然與土地資本、房地產的利益衝突，但也排除土地投機與炒作，使社會住宅成為有利於社會整合的政策。

日前內政部已於100年1月12日提出「社會住宅短期實施方案（草案）」，規劃五處地點擬興建社會住宅，然此方案似乎僅為短期實施方案，其興建戶數在1000戶至2000戶之間，台北市以8坪及16坪，新北市以8、16及24坪模擬規劃，不論戶數與坪數皆低於社福團體的訴求，且現行方案規劃過程缺乏社會局介入參與，這不禁另人擔心，是不是又是個急就章的應付措施？在缺乏社福機制的配套下，未考量可能入住者的需求，所規劃的社會住宅與過去的國宅又有何不同呢？而台北市政府也宣佈在未來四年期間砸下6億經費（由都發局編列），於市郊區域如文

山、內湖等區興建共241戶公營出租住宅，每戶面積將是16坪，以市價的8成出租。

他山之石，可否攻錯？其他國家的經驗能否移植成為台灣經驗，還有待後續的觀察。在內政部與台北市政府相繼投入推動社會住宅的同時，也希望整體社會能給予更多支持，期待「社會住宅」政策，不是選舉一時的曇花一現，未來在社福團體的持續督促下，民眾能有更多包容與開放眼界，政府要有實施決心及能力，才能成就一個良好的社會住宅政策。■

前言

從去年下半年開始，大多數農產品國際價格都上漲。根據IMF（國際貨幣基金組織）公佈的數據顯示，全球小麥價格由2010年6月的157.67美元/公噸漲至今年1月份的326.54美元/公噸，上漲的幅度超過了100%；玉米價格漲幅也不小，去年下半年以來上漲超過七成；大豆價格同期漲幅近五成，1月份價格已達511.1美元/公噸；只有稻米價格同期漲幅較小僅上漲15%，達到527.5美元/公噸。聯合國世界糧農組織(FAO)檢測每月全球糧食價格變動也發現，全球糧價指數(Food Price Index)連續上漲8個月已經達到他們從1990開始監測的最高點。糧食價格大幅飆漲，引爆糧食危機再臨的恐慌。

引發糧食危機原因探討

2007/2008年糧食價格上漲原因包括：能源價格上升、生物燃料需求增長、美元貶值、出口限制導致的貿易衝擊、惶恐搶購以及不利天氣等。而引發這一波國際糧價大幅波動也是由多種因素綜合造成，最主要原因在於糧食供需吃緊的關係。近來受到極端氣候影響，俄羅斯、澳洲、美國、巴西、中國等主要糧食生產國家糧食歉收。由於穀物供需關係緊張（2010年全球穀物產量預計為22.29億公噸，全球穀物需求量預計將達22.60億噸）跟庫存量下滑（估計到2011年結束各作物年度的世界穀物庫存量可能將降至5.25億噸，比季初水準下滑近6%），導致主要穀物國際價格的大幅上揚。其他原因包括：新興經濟體如中國、印度等崛起，民眾消費能力轉強，對肉類需求增加，須要耗掉更大量的穀物飼料，推升了糧價；人為炒作，如熱錢投機，炒作；以經濟作物作為生質能源材料；民眾漲價預期心理造成搶購，

囤積等行為；其他如全球人口持續增加，農業耕地面積減少，某些國家政治操作等等多少會影響到這波糧價上揚。不過不同國家受衝擊程度也不一樣。由於台灣主要糧食不是完全靠進口，民眾無需過度恐慌。

未來糧價預期

根據資料顯示2011 / 2012年度世界穀物庫存量與利用量之比略有下降，穀物貿易量也將減少。以目前資料看來短時間內國際農產品價格上漲壓力還是存在。尤其極端氣候持續，造成若干穀物的供應將更為吃緊。世界糧農組織(Food and Agricultural Organisation，下稱FAO)及經濟合作與發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development，下稱OECD)也持相同看法。他們認為未來10年國際主要農產品價格雖低於上次糧食危機時(2007~08年)的價格高峰期，但仍將高於過去10年(1997~2006)平均價格，民眾要有心理準備。

各國因應糧荒對策

面對糧食可能短缺的危機，先進國家早已經採取因應措施，主要作法包括：強化糧食安全保障體系，維持合理的庫存量（依據FAO建議，庫存量不應低於消費量17%~18%）；糧食儲備多元化，加強拓展海外屯田（如日本海外農田面積為國內的三倍）；成立糧食的OPEC，透過聯合行動來穩定糧食來源與價格，希望建立區域互助網；建立全球糧食產業鏈，避免糧食市場遭壟斷；透過基改作物種植提高糧食產量；加強對國際糧食期貨市場秩序的監管，降低人為操控等等，希望能充分供應糧食需求，維持國家穩定。

國內糧食現況及影響

由於國內許多民生物資尤其是雜糧係仰賴國外進口，自然受到國際價格影響也紛紛調漲，例如國際價格居高不下的黃豆與小麥，影響國內沙拉油的2月漲幅為8.43%，玉米雖然與民眾生活並無直接相關，但因屬於飼料原料，間接影響2月的豬肉價格上漲2.31%、全雞價格也上升8.89%，讓民眾大喊吃不消。特別是多數民眾薪資多年未見調高，卻要增加日常生活支出，自然覺得生活壓力變大。政府應慎重思考透過加薪提高民眾對物價波動承受力的必要性。國內物價上漲仍然可見人為推波助瀾的痕跡。政府雖然也公開宣示要嚴打重罰囤積行為。只是從過去政府面對農產品中間剝削問題時亦宣示要嚴打菜蟲，卻雷聲大雨點小；還有遇到國內肥料價格高漲，農民叫苦連天強烈質疑有商人惡意囤積時，政府也是信誓旦旦要嚴查嚴懲投機客，結果只是抓幾個小咖交差了事等等，讓民眾很難有信心，而信心正是民眾做理性決策的重要依據。政府明顯輕忽了物價波動，糧食短缺所曾經造成政權更迭的古今案例。

而在這波物價飆漲中糧食短缺問題最受到全球關注。如何避開上次糧食危機所帶來重大傷害，正考驗各國政府應變能力。而高糧價對台灣可能造成的衝擊主要為影響國內民生物資價格及糧食出口國限制出口或完全禁止出口將影響我國大宗穀物之供給。因此最佳作法還是要提高國產糧食比率，確保糧食的自給自足。目前國內糧食除了稻米可以達到自給自足外，其他如大豆、小麥、飼料玉米等雜糧作物幾乎仰賴進口，受國外影響程度大。因此如何善用國內大批閒置農地，鼓勵農民積極投入雜糧作物生產工作，降低進口依賴成為農政機關的首要目標。鑑於過去台灣曾種過小麥、黃豆，但是收成情況不好，農民繼續種植意願低，應該責成國內農業試驗研究機構全力研發適合台灣栽種的品種，以提高農民生產意願。而同為糧食重要進口國的日本其糧食自給率約為40%。為增加稻米以外之主要糧食作物的生產，以提高糧食自給率，降低對進口依賴日本政府

不僅早在2000年即開始投入飼料用稻米品種暨生產技術研發，迄今已獲得相當的進展並將於2011年實施之「農業者戶別所得補償制度」，新增旱作所得補償給付制度，以直接給付方式支持農家所得（即給付生產所需費用與標準販賣價格之差額）同時對種植旱作或稻農轉作戰略作物之農家提供補貼。上述作法值得國內農政機關參考。

國內農地問題及對策

農地是農民賴以生存的工具，「有土斯有財」是農耕民族不變的思維。由於國內一直缺乏完整的農地政策，使得景觀優美、價格相對便宜的農地，被建商視為大肥羊，用盡各種方式將農地變成建地或豪宅，而民國89年農業發展條例修正後更是大開方便之門（如：農地開放自然人可自由買賣、耕地分割從5公頃降至0.25公頃及農舍申請興建規定鬆綁等）。尤其近年來建商於農地上搶建「一坪農舍」、「狗籠農舍」再改建成豪宅轉賣獲取暴利的投機行為，在沒有相關法律明確規範及政府公權力不彰的情況下，已經如雨後春筍般四處蔓延，蔚為「畸觀」，嚴重破壞農村景觀和農地應該農用的原意。為了要整頓農地亂象，杜絕投機客炒作農地地皮並真正落實農地農用，除了修法堵住漏洞外，台灣農地應該要重新規劃，讓產業發展需求與農業用地質量相符。目前我國土地使用管制體系，係採取分區管制。由於多年未檢討修正確實存在諸多土地使用分區不合時宜或與現況不符情形需要改進。目前國內實際農作面積約82萬公頃，其中經重劃之農地面積約39萬公頃。基於未來國人糧食自給率及安全考量，對於台灣現存優良農地本於保護糧倉之需要（非補貼弱勢產業考量），應該給予擁有這些土地的農民合法保障及應有的回饋並透過專業區設立輔以生產技術、產銷方面等全面性輔導，讓他們的所得可以高於一般家戶所得，使得務農不再成為國人失業避風港或最不得已的選擇；對於不適合繼續從事農業經營的現有農地，農民若執意要繼續從事農業生產，政府則可順其自然除繼續給予農民一些基本福利（如老農津貼、農保、子女就學獎助學金）外，其他補貼（如

農業環境給付、生態補償、優質農產品認證、市場行銷等補助）則應該有所限制。如果非優良農地之農民願意放棄經營農業，政府可以允許他們變更地目做其他使用，唯事先須提出整體規劃案送相關單位審查，政府在審查時亦應考量到不能影響優良農地經營並列出變更之優先次序如：公益用途、鄰近都市之畸零農地等等，再課以適當的土地變更增殖稅，採專款專用方式做為改善優良農業區內基礎設施、相關補貼（所得支持給付或農業環境給付）、穩定農產價格、農產品衛生安全檢驗、農業保險、貸款差額補貼、提高農家所得等經費的來源。

結語

有感於全球暖化情況未見有效的舒解，極端氣候發生頻度將會增強，未來國際糧食價格波動恐將成為常態。政府除了短期措施外，應該要有長遠的因應方案（如完整的糧食安全預警機制及因應方案；將水產品納入糧食供應體系；改變傳統室外農耕模式，推動智能型農業像植物工廠※，室內超集約養殖模式等），才能讓國人免於缺糧恐慌。■

備註※：植物工廠是指在封閉的環境中，採用電腦儀器對植物生育過程的溫度、濕度、光照、CO2濃度以及營養液等環境條件進行自動化控制，讓農作物可以連續生產的高效能農業生產系統，其中整合了多項高科技。由於植物工廠不佔用農用耕地，產品安全無污染，操作省力，機械化程度高，單位面積產量可達傳統露天栽培產量的數十倍，已經被視為是未來人類的綠色希望。當然植物工廠目前仍然存在一些問題包括：可栽植對象有限；不同作物的最適生長條件、營養液、最佳生產管理模式和關鍵技術等還有待確立；廢液、介質等處理環保問題；投資及生產成本高等等。

爲日本核災祈福 停止高風險核電

洪申翰
綠色公民行動聯盟 副秘書長

日本宮城地震所引發的福島核能災變在這幾天不斷擴大，失去控制，一幕幕震攝全世界的爆炸場景映入眼簾，災變污染區域也陸續傳來測出放射劑量超標數十倍以上的輻射污染危機，以及核電工程人員、警消、平民百姓受污染的消息。

核電風險無法控制 安全神話破滅

長期以來環保團體一直提出要正視核安問題，否則會有災難，如今成爲再真切不過的現實，這次的事實原因絕不只是天災而已，還加上對核能風險輕忽的人禍，過去向大家拍胸脯保證安全的電力公司、政府官員、核電技術人員，全在這次地震造成的核災中束手無策，一次次地宣稱已經控制、改善，但卻也被一次次擴大的災變事實戳破。從一號機反應爐內氣壓過高開始，後來發生了爐外氫爆，緊接著三號機的冷卻也失靈，再發生爆炸。隔天，二號機壓力室也爆炸炸損了圍阻體。到現在四號機核廢料池、五號機、六號機也接連異常，從這一連串的失控來看，可發現這根本不是多了幾台發電機，或是防海嘯多少公尺的問題，這場悲劇性的災難，到現在爲止真實地證明了一件事—核電是一個現有科學技術無法掌控的高風險系統，環環相扣但又脆弱，當它某個環節出了狀況，再多的工程專家都難以回天。

反觀台灣，以貢寮核四爲例，台電和政府花了快三十年的時間，向台灣社會保證核四廠的安全，最新的機組、高規格的警戒設計……等。不過，當我們把台電跟政府這麼多年來在核四建廠的成績單拿出來看：一部錯誤連連、反覆修改無效以致意外不斷的「拼裝車」核電廠，光是在去年就發生了十多次工程錯誤和試運轉意外，甚至就在上

週，才被周刊媒體爆出，台電擅自違規變更七百多項的工程設計，其中有數十項涉及核心的安全機制。我們可以越來越清楚的看到，這幾乎就是二十多年來民間的擔憂和質疑一步步恐怖地成真。

貢寮居民長期居住在興建中的核四廠旁，這麼多年來看著毫無品質的工程施作，以及近年無法控制的工程意外、錯誤不斷發生，當這幾天在各大新聞媒體上看到了日本核災的畫面和消息，除了震驚之外，也對這些正在受輻射污染危害的受害者、居民感到非常的不捨和憂心。同時，貢寮當地居民也在此次災難中驚覺，多年來對核四運轉安全的擔憂，並非誇大的恫言，是確實可能發生在自己的家鄉，毀滅安樂生活的希望。

核能政策錯誤 盡速懸崖勒馬

馬總統對媒體發言，說目前沒有國家因福島核災調整核能政策，所以台灣核電政策也不須要改變，核四必須繼續興建。不過，馬總統的訊息顯然有誤，目前已有數個歐盟國家緊急調整國內的核電相關政策。

瑞士政府已經暫緩建立新核電廠的計畫，德國政府將會關閉國內七座老舊的核電廠，並且暫緩其他核電廠的延役決定。歐盟將展開在歐盟境內所有反應爐的壓力測試，包括地震和高水位對核電場損傷的風險評估。另外，泰國也叫停了核電廠興建計畫。

直至今日，福島災變範圍仍持續擴大，影響的面積和人數也繼續再攀升，這次是日本史上最大核災，全球史上第二大的核能事故，向世人證明了核電的本質就是危險，這樣一種高風險的發電方式，碰到天災加上人禍，便釀成無法想像的核能災難。災難既然已經發生，救災與損害控制成爲第一要務，

我們呼籲日本政府以及台灣政府不該再以保守心態，隱匿當前災情和核電可能的安全危機，若是延誤救災與疏散，將置無辜人民於輻射污染威脅中。

目前馬政府預定於今年底將在核四一號機裝填鈾燃料棒不變，也就是說，拼裝核四廠的輻射威脅和風險將在那時籠罩貢寮與全台灣，成為台灣人民日日夜夜的隱憂。核四廠近年工程事故不斷，民眾早已對其安全性失去信心，在如此危險的核電廠中裝填鈾燃料棒，豈非置台灣人民身家性命於無物？目前全球已有多國調整核電相關政策，我們希望政府能慎重考慮懸崖勒馬，為台灣做出正確的決定，停止高風險的核電政策，盡速實現非核家園。

此外，我們期盼日本受地震或受輻射污染的受害者能早日恢復健康，揮別輻害，重建家園。■

菲案咎由自取 馬應向國人道歉

柳嘉峰
台灣智庫研究部主任

過年本是大家休息，開心迎接新年到來的時刻。但先是「菲」不從人願，硬是把來自台灣的犯罪嫌疑人，送往中國審訊；後又「馬」上有我們自己的國家領導人，要求未來政府機關文書提到海峽對岸時，用語不可稱「中國」，應稱「中國大陸」或「大陸」。當個台灣人，想要安靜過個好年，都很難。

撇開法律上的種種見解差異，這兩個爭議事件加起來，之所以引起國人高度關切，背後凸顯的還是長久以來，台灣的集體認同錯亂與主權焦慮：我們是台灣人，還是中國人？台灣是不是一個國家？與中國的關係為何？世界各國如何看待我們？

在過去台灣民主化20年的歷程中，這些問題一再浮現，大家也一再爭吵不休。不過，這中間也不是沒有共識在逐漸形成。這次朝野，不分藍綠，一致支持政府對菲律賓採取強烈反制措施，就是最好的例證。大家要傳達的訊息很明確：台灣是一個國家，請給我們基本的尊重。而馬英九總統的「禁稱中國說」，連親藍的聯合報都質疑「無事惹塵埃」、「吹縐一池春水」。換句話說，儘管在國家認同上，藍綠陣營看似一直爭執不休，還是有一定的「國家」基本共識。

但這個得來不易的共識，卻在馬總統上台執政近三年的中國政策下，備受打擊與弱化。因為馬總統最自豪的「九二共識：一個中國，各自表述」，到了國際上，常常變成「一個中國就是中華人民共和國，而台灣是中國的一部分」，台灣那有「各表」的機會與空間？

其結果就是：台灣要參加世界衛生組織大會，要先得到中國的認可；連參加不帶政治意涵的東京影展開幕，也被禁止

單獨走紅地毯，只因中國代表團抗議；而最近連台灣醫學生所參加的亞洲醫學生聯合會(Asian Medical Students Association, AMSA)，也被中國學生以觀察員身分，向國際亞洲醫學生聯合會提案，要將台灣現有英文名稱「AMSA, Taiwan」改名為「Taiwan, China」。

這次菲律賓政府的事後說明，更是凸顯了國際上如何看待台灣的地位。菲方先是透過處理對台關係的馬尼拉經濟文化辦事處發表聲明：「因考慮到所有受害人和共犯都是中國人，因此最好在中國處理」，並指出，菲方了解兩岸簽訂共同打擊犯罪及司法互助協議，「在此協議之下，兩岸可以共同處理本案。」。接著，菲律賓總統府文官長歐喬亞(Paquito N. Ochoa Jr.)在接受電台訪問時，更挑明說：菲律賓遵守「一個中國政策」，將眾嫌犯遣送到中國，是對此政策的尊重。

「嫌犯管轄權之爭，宜由台灣與中國自行解決」。

顯然菲國以中國為馬首是瞻，只差沒明講：在其認知中，中國是台灣的宗主國；有關台灣的事務，中國說了算。這中間，當然有菲國自己的國家利益盤算，以及中國的強力施壓。但馬政府一再對外釋放「兩岸同屬一個中國」的訊息，宣示兩岸「外交休兵」，無疑也是助長此難堪結果的主要推手。

而更讓台灣難堪的是，連菲律賓這樣相對「弱勢」的國家，都敢明著以「一個中國」的原則來與台灣交往互動，其他國家又有何可懼？菲案會不會就此成為其他國家遵循的範例？台灣又有何籌碼來維持自己的基本尊嚴與利益？這無疑是挑動了台灣人民最深處的焦慮：難道，我們就注定在外交上，

被迫一直「吞」下去？一切都得看中國臉色？

過去很多人憂心馬總統為討好中國，而在台灣主權上讓步太多，馬總統總是回應：兩岸簽署的多項協議，建立了雙方友誼，有助台灣繁榮與安定，其中沒有一項條款對台灣主權或自主有所讓步。但這番說法，從上述一連串的事證列舉看來，顯然完全破功了。

馬總統的「主權」、「國旗」，或是「中華民國」，只敢在台灣內部對自己人強調；一旦遇到中華人民共和國，不要說不敢提主權或「中華民國」四個字，就連國旗也不敢拿出來。現在還要大家不要再稱對岸是「中國」，更讓人不知所云。搬出中華民國憲法與兩岸人民關係條例來支持自己的說法，只是更凸顯出馬總統與台灣主流民意的遙遠距離。要知道，那些法律上的名稱與安排，本來就只是兩岸政治互動上一時的權宜，馬總統竟認為是不可違逆的基本原則，深怕對岸不高興。

難道馬總統不知道，最近十年，不同單位的歷次民調，都指出一個共同長期趨勢：絕大多數在台灣年輕人，越來越認同自己是台灣人，而非中國人。而對講英文很自負的他，也該知道，在國際上，一說到China，大家的認知就是PRC，絕非ROC，更不會想到Taiwan。顯然，馬總統是真心認同「一個中國」，心裡想的還是兩岸「終極統一」，以及其父親「化獨漸統」的遺志。不然怎麼去解釋他對中國一再地無理對待台灣，選擇靜默不語，還要大家不可再稱對岸「中國」？他以前「台灣未來前途，由台灣二千三百萬人民決定」的屢次宣示，現在看來，格外虛假。

當一再委屈卻不能求全，不圖另尋出路，還要時時替對岸設想、表達「善意」。這樣的國家領導人，不僅是失職，還是失格。馬總統，您欠台灣人民一個道歉與改變！■

台籍嫌犯遣送中國的兩岸意涵

賴怡忠

馬偕醫護管理專科學校助理教授

菲律賓將十四名台籍詐欺嫌犯遣送中國受審引起軒然大波。從法理來說，此事的受害者是中國人，發動罪行的嫌疑地點是在菲律賓，都與台灣無關。由於菲律賓放棄司法管轄權，因此遣送中國受審是符合國際慣例的。事實上，如果受害者是美國人，而犯罪嫌疑地點也在美國，美國對菲律賓提出引渡台籍人士受審的要求，就比較不會在台灣引起這麼大的主權憂慮。

但隨著事實真相漸次出現，包括菲律賓解釋其遣送台籍嫌犯至中國的理由是根據「一中」，同時提出引渡嫌犯赴中受審要求的中國政府，明知有十四位台籍嫌犯，但事前連給台灣個招呼都沒有，就逕自要求菲律賓將台籍人士押送中國，明顯的是認為中國對這些台籍人士有司法管轄權，因此可以不知會台灣的政府。這兩件事合在一起，使得原先本可以是不涉及主權的刑事偵查問題，變成了主權的重大爭議。

馬政府主張一中各表，認為台灣是中國的一部分，主張這個中國指的是中華民國。由於國際上的一中共識是「世界只有一個中國、中華人民共和國是中國的唯一合法代表」，當台灣的政府都主張台灣是中國的一部分時，豈不是送給北京政府一個「台灣是中華人民共和國一部分」的最佳藉口嗎？事實上，馬政府對台灣定位的做法是回歸兩蔣時代「漢賊不兩立」的老路，逼使國際社會在中華民國與中華人民共和國進行二選一。當冷戰時代中國國力不強時，這個政策就已經使台灣被趕出聯合國，還與大多數國家斷交造成台灣的國際孤立。更何況現在的中國國力較冷戰時期還強大數十倍，沿用這個漢賊不兩立政策只會將台灣鎖入一中的框架，使得中國「一中原則」的主張獲得更大的國際正當性。

對菲律賓來說，既然台灣政府也主張代表中國，其國民也就是中國人，因此將其遣送到菲律賓正式承認代表中國的北京政府，是很合理的結論。至於台灣主張中華民國代表中國，本質上是個台灣政府與中國政府的雙邊爭議，菲律賓只要提出其與中華人民共和國建交時，就已經對誰代表中國的爭議有了結論，對此台灣如果不認同，菲律賓可請其與北京政府自行協商解決。我外交部之所以無力可施，就是被綁死在馬政府主張以台灣是中國一部分為前提的一中各表上，這是因為國際上根本不承認中華民國可以代表中國。因此只要一中各表政策不被揚棄，換其他人擔任駐菲代表處理此事，也一樣無濟於事。

菲律賓在此事最多是因為畏懼中國，所以利用馬政府的一中各表吃台灣豆腐，但明知有台灣人士在內還強烈要求遣送，也在事前不與台灣打招呼的是中國。因此中國的問題比菲律賓大上許多。特別是馬政府主張兩岸關係發展良好，還主動替中國將東京影展江平事件定位為個人發言，換來胡錦濤在胡連會上以「兩岸通通氣」可解決一詞塘塞。如果兩岸關係如此良好，為何不會在事前與台灣「通通氣」，一方面表示我有逮捕你國民的必要，同時也確認這些嫌疑犯的身分呢？以陸委會事後氣急敗壞派員赴中希望帶回這些人的反應來看，中方的做法是直接把台灣人民當成中國的國民，所以沒有與台灣通氣的必要。對於一個本質不涉政治的刑事案件，但北京的做法卻是在過程中盡量凸顯基於一中原則下，因為對台灣有主權，所以北京政府對台灣人民也有司法管轄權的國際印象，把菲律賓遣送台籍嫌犯過程當成一中原則的國際宣示，加強一中原則的國際化。

北京政府利用種種機會強化一中原則的做法不是第一次。六次江陳會中，也是在中國堅持反對以國際仲裁處理爭端，使得馬政府最在意的投保協議無法簽署。薄瑞光更提到中方意圖利用歐胡會簽署美中第四公報，在華府的反對下以共同聲明取代之。但以台灣被擺在共同聲明處理議題的首位，其文字與2009聲明又差異不大的情形來看，這絕對是胡錦濤的主動要求。顯見胡錦濤對馬政府進行政治促談的壓力有增無減。

對馬政府堅持「先經後政」的機械式順序，國台辦主任王毅回以「經中有政」，可看出日後的政治談判，應會是以在經濟、社會、文化等領域，但具政治與主權意涵的議題為主。投保協議的爭端機制就是個「經中有政」的題材，而遣送在菲台籍嫌犯赴中受審一事，由於在日後的司法調查過程，也必會牽涉到兩岸司法管轄權及其他公權力等「法中有政」的問題。由此可看出中方利用這些議題的持續出現，迫使馬政府必須及早面對政治談判。只不過這會是個化整為零的政治談判，所以敏感度相對較低，但又可以達到實質的政治對話效果，同時也使中方有個對台灣主權蠶食鯨吞的具體工具。對於馬英九競選連任的負面影響也較低，但又讓中國有個不完全依賴國民黨、「以我為主」的對台政策操作空間。

由於此事凸顯了馬政府「一中各表」主張根本不被國際承認的殘酷現實，以及中國藉此搞其對台民有統治權的國際宣示等作為，馬政府「抗菲不抗中」的反應，只是凸顯自己明知理虧，因此見笑轉生氣的無賴心態。如要防止菲律賓的一中作為持續在國際發酵，並預防中國可能以違反反分裂法為由，對拒絕統一的台灣人民進行國際追殺，馬政府應立即揚棄給台灣帶來災難的一中各表，不再意圖以兩岸關係良好等詞矇騙國人。畢竟胡錦濤面對即將下台，其對台壓力必定步步升高，把頭埋在一中各表、兩岸和解的沙堆中，絕不是務實面對問題的辦法。

■

達賴喇嘛的終身成就--圖博的 政教分離及民主鞏固

翁仕杰

前台灣西藏交流基金會副秘書長

達賴喇嘛說他想退休不是新聞，這幾年來前前後後不知道已經講了多少次了，只是圖博/西藏人一直不理會他的要求。這次他下定決心要從政治上的半退休狀態變成完全退位的事實，再度引發圖博人民和全世界的高度關注。因為世界上的君王從來就沒有有一個主動退位的，尤其達賴喇嘛不只完全沒有被逼退的任何壓力，圖博人民更是反對他卸下政治領袖的決定。到底達賴喇嘛所為何來？我們先聽聽達賴喇嘛自己怎麼說。

達賴喇嘛尊者在今年3 10西藏和平抗暴五十二周年紀念集會上就先預告：「年輕時，我就抱有引導西藏政體走向民主化的心願，因此，在承擔西藏政治責任之初，我就嘗試了基層的改革；流亡期間又經過各種努力，如今民眾可以直接選舉人民代表和行政首長，實現了名副其實的民主。我已決定致函即將召開的西藏人民議會會議，敦促修改流亡憲章及其他相關法規，將以達賴喇嘛的名號所承擔的所有政治權責交與民眾直接選舉的行政首長。早在60年代，我就多次提出這一設想，如今，時機已經到來。」達賴喇嘛在此次講話中解釋他要交出政治權力的決定，並非推卸責任，或是失去了信心，或要捨棄圖博的前途，而是考慮到圖博民族的長遠利益。

接著達賴喇嘛在四天後正式致函第十四屆西藏人民議會全體議員。他說：「今天，爲了讓民主進程徹底圓滿，達賴喇嘛不再擔任領導人的職責，而是由人民選舉產生的領導人承擔起所有政治權責的時代已經來臨了。現在，這一重大問題不能再繼續拖延不決，在這次的議會會期內，對《流亡藏人憲章》等需要修正的相關法律要做出修改，從而使我因具有達賴喇嘛的名號而產生的一切政治或行政的工作或儀式必須全數取消。」

達賴喇嘛在信函中進一步解釋，他要從政治上退位的真正動機不外乎是讓流亡藏人的組織能持續存在，以及讓圖博人爭取自由正義的事業繼續進行下去。因此，在目前要趁他還健康時，就必須要讓流亡藏人組織形成不依賴達賴喇嘛的習慣，可以依民主體制完全自主地行使職責。達賴喇嘛說，如果從現在就開始實施流亡政府的獨立民主運作，一旦遇到了困難，他還有機會可以提供協助解決。否則一直拖下去，等到有一天他不能行使領導職責時，就很容易陷入束手無策難於應付的窘境。

由於圖博人民長久以來對達賴喇嘛有完全的信任，對於達賴喇嘛退位的決定還是放心不下，祈求他能改變心意，繼續領導圖博人民。於是3月19日達賴喇嘛在達蘭薩拉講經時，又從達賴喇嘛體制的歷史使命分析說：「共產黨說人民政府爲人民，是爲人民服務的。然而人民是否滿意，應該由民主選舉決定。以民主選舉的方式當選，才是光榮的，靠武器掌握權力的時代已經過去了。所以，權力控制在一個人的手裡，不是好事，由達賴喇嘛掌握權力，也不是好事。從第一世到第四世達賴喇嘛，都沒有擔任政治權力，第五世達賴喇嘛之後，由於種種原因，在蒙古的幫助下，才擔任了政教領袖，也起過好的作用。如今，二十一世紀了，改變是遲早的事。靠外在的壓力改變，我覺得是對前世們的聲譽的玷污。」

達賴喇嘛很自豪的表示，正因為他是第十四世達賴喇嘛，身爲達賴喇嘛的轉世，他自願欣慰移交政治權力，是非常合適的舉動。他說徹底完成西藏政教分離確立民主終結達賴喇嘛體制這件事情，除了他本人以外，沒有任何人能夠決定。由於他有這種自覺，他才做出這個歷史性的決定。他最後

說：「自第五世達賴喇嘛以來，已經延續了近四百年由達賴喇嘛擔任政教領袖的制度，也能夠勝利結束，這是很光榮的。」

從民主制度的建立和鞏固而言，達賴喇嘛終結西藏政教合一的傳統，是他自己推動民主改革的必然邏輯行動。因為除非圖博民眾最終理解到教政分離的必要，否則他們將永遠無法在一個真正民選領袖的領導下，創立一個健康而團結的民主社會。由於具有現代性的國際觀，達賴喇嘛本人實際上是贊成政治上的世俗主義。他認為是世俗主義將不會給有基本教義傾向的宗派主義留下任何干預空間。西藏流亡社會的世俗化將可以讓宗教的干預遠離民主政治的常態運作，有助於解決西藏歷史上所結下糾纏不清的教派問題，並且可以使圖博民眾以圖博的未來為最主要的政治認同與目標，才能在當前二個圖博分離的困境中獲得真正的團結。

從宗教的立場來說，達賴喇嘛被圖博人認為是觀世音菩薩的化身。在西藏傳統的神權體系中，達賴喇嘛不僅是圖博民眾的政治領袖，更是他們最高的修行上師。在達賴喇嘛體制的運作上來說，所有圖博民眾除了政治上要臣服於他的領導之外，還形成與達賴喇嘛之間的一種信仰上的師徒關係。在這種以宗教為根本連結的關係形態下，所有皈依弟子是不會反對他們上師的觀念與作法的。如果有了和上師不同的獨立思考與作為，會被認為等同於破壞師徒之間的依止信賴關係。如此一來，把達賴喇嘛奉為政治領袖，同時又是修行上師的圖博人，就會缺乏實踐民主和鞏固法制的要件。達賴喇嘛一心要推動的民主革命還是沒有制度性的保障，甚至還可能人亡政息而功虧一簣。這正是達賴喇嘛認識制為了鞏固圖博民主改革，他必須終結達賴體制的理由，是他高瞻遠矚深謀遠慮的偉大之處。

他在這次的談話中點出他要放棄傳統的政治權力，除了圖博在現代世界中要生存發展不能一直守舊保守，必須與時俱進繼續改革外，其實他還有更深層的考慮。他的引退可以逼迫中共直接面對西藏問題的解決，因為中共老是以達賴喇嘛個人利益做為逃避

解決西藏問題的盾詞。達賴喇嘛直言：「中國方面總是說沒有西藏問題，只有達賴喇嘛問題。多年來，我們所有的努力，好像都是在爭取達賴喇嘛的權益，這是百分之百的謊言。」在達賴喇嘛從政治領導的地位退休後，西藏問題就不再能被中共片面扭曲抹黑成達賴喇嘛個人的待遇問題，而回歸事實本質，是六百萬圖博人的生存發展問題。

達賴喇嘛擔心西藏境內的藏人資訊不足，被中共宣傳誤導，以為這個引退的行為是放棄解決西藏問題的表現。他特別要向境內的圖博人澄清，他們根本不需要為達賴喇嘛的退休而灰心喪氣。他答應所有的圖博人，如果圖博人需要達賴喇嘛，那麼也會有十五世、十六世、十七世達賴喇嘛乘願再來。

過去西藏流亡社會一直抗拒達賴喇嘛要從政治上退休的要求，不過這次不一樣了。鑒於達賴喇嘛的決心與至誠請求，流亡在印度的西藏人民議會有了正面反應，該大會按照本次會期最終通過的決議，接受達賴喇嘛的建議，轉移政治權力給民選的西藏領導人，正式設立了修憲草擬小組。將在4月11日前完成草案，並上交議會秘書處，之後就會迅速散發給境外圖博民眾討論，圖博民眾可以積極參與並提出意見。5月份西藏流亡政府將召開西藏全國大會，討論達賴喇嘛致函內容專門小組的報告，隨後由第十四屆西藏人民議會將召開增設會議作出決定。

看來第十四達賴喇嘛丹津嘉措的政治改革大業很快會有成果，他將成為終結達賴喇嘛體的現代法王，開啓了圖博歷史嶄新的一頁，鼓舞每個圖博人追求西藏獨立自由的目標。這種無我無私的領導風範，其實正是達賴喇嘛做為保護教化圖博的觀世音菩薩化身之歷史使命。

這種慈悲政治的終身成就，值得我們深思與學習。■

Israel, Promised Land of new technology

Mr. Ophir Gore 高爾

Director of Economic Affairs Israel economic and

cultural office in Taipei

經貿處處長 駐台北以色列經濟文化辦事處

In its 63 years of existence, despite the hostile environment surrounding its borders, Israel had managed to develop a stable economy. The core of the Israeli industry is its innovation and creativity. Whether it is in agriculture, health, military telecommunications or any other industry, Israel has a production model based on knowledge, innovation and technology at all stages of the chain value. Israel's GDP growth this year was 4.5% and the unemployment rate will not reach 6%, the technical unemployment threshold.

以色列，新科技的應許之地

儘管63年來處於周遭敵對的環境中，以色列仍發展出穩定的經濟。以國產業發展的核心，來自於本身的創新與創造力。舉凡在農業、衛生、國防、通訊或其他產業領域，其所有的生產模式皆立足在知識、創新與價值鏈上所有環節的技術。今年以色列的GDP成長為4.5%，失業率則是低於6%的技術性失業門檻。

There are several reasons for the success of the Israeli industry. One might say that the basic for it is in the Jewish education, which encourages students to challenge the Rabi. Unlike the Confucian societies where a good student is a one that obey his mentor, according to the Jewish education doctrine, a good student should not always take things for granted and challenge his mentor.

Others believe that it is the Israeli behavior that enables its entrepreneurs to keep on inventing the next big thing. The Israeli straightforwardness in helps Israeli businessman to remove any obstacle that

is standing between them and their goals. That is often called "Chutzpah" which is audacity for good or bad. The Jewish scholar Leo Rosten's description for "Chutzpah" might shed some light on the broad meaning of the word and how it is eventually help Israeli entrepreneurs. According to Rosten, "Chutzpah" is "gall, brazen nerve, effrontery, incredible 'guts', presumption plus arrogance such as no other word and no other language can do justice to".

以色列產業的成功的諸多原因之一，即是奠基在猶太教育向來鼓勵學生挑戰拉比(Rabi)註1權威。與儒家社會強調尊師重道不同，根據猶太教育學說的說法，一個優秀的學生必須挑戰師長，而非將所有的事物視為理所當然。

也有人認為，以色列民間企業能持續創造「下一件大事」(The next big thing)乃因以色列人的性格使然，以色列人不擇手段的性格讓他們在掃除阻礙企業發展的障蔽時不遺餘力。這種性格特質稱作Chutzpah，至於是好是壞？也許猶太學者羅斯頓(Leo Rosten)對Chutzpah的定義有助於讓世人了解，這樣的性格特質如何幫助以色列人創業。

根據羅斯頓的定義，CHUTZPAH意指惡毒、無恥、膽大妄為、厚顏無恥、不可思議的勇氣、放肆加上傲慢，而沒有其他字眼或語言可以更貼切形容。

But the most prominent factor in the success of Israel's IT industry is the fact that Israel geographic and geo-political situation forced it to be innovative. Due to the fact that 60% of Israel's landscape is a desert, Israeli agriculture is one of the most advanced in the

註1. 拉比Rabi () 是猶太人中的一個特別階層，主要為有學問的學者，是老師，也是智者的象徵。猶太人的Rabi社會功能廣泛，尤其在宗教中扮演重要角色，為許多猶太教儀式中的主持。因此，Rabi的社會地位十分尊崇，連君王也經常邀請拉比進宮教導。

world. It is important to take into consideration that unlike the Chinese, the Jews traditionally were not peasants, and the Jewish Diaspora was never part of the agriculture sector in their home countries. Only after arriving to the state of Israel with the growing need to face the difficulties of the agriculture in a desert climate, Israelis managed to develop its hi-tech agriculture. The lack of water in Israel, led Israel to look for solutions, resulting in such technologies as water dripping and water desalination.

Another case of innovation coming from a no choice situation can be seen in the Israeli military. Along the world history, it is hard to name great Jewish general. However, out of the difficulties of facing a hostile environment and living in a constant security threat, the Israeli military industry is keep on reinventing itself and lead the world military technology. It was after 1967 war, after the French weapon embargo on Israel that Israel military industry started to develop local weapon industry, in order to decrease its dependent on other countries.

但以以色列IT產業能成功發展的最重要的因素是其特殊的地理位置及地緣政治，這迫使他們必須變得創新來因應。由於以色列60%的地理景觀為沙漠，這使得以色列人擁有全球最先進的農業技術，不過，值得深入探討的是，與多數世代務農的中國人不同，以色列人過去散居各國時均非以務農維生，復國之後返回以色列農業才開始發展，他們的屯墾技術純粹是爲了面對國內惡劣的地理環境及氣候條件所發展出來的。水資源的缺乏讓以色列人不得不尋求解決方案，也使他們發展出滴水灌溉及海水淡化技術。

另一個創新的例子，則來自無路可退的窘境，這可在以色列的軍事國防發展上一窺端倪。歷史上並無任何出色的猶太軍事人才聞名於世，然而以色列必須面對的是敵人比鄰而居，安全威脅是常態的環境，這使得以國必須扭轉情勢，致力於發展國防工業，並

成爲世界軍事科技的領頭羊。1967年六日戰爭後，法國對以色列實施武器禁運，這促使以色列開始發展武器工業，以便降低對他國的依賴。

Israel's successful track record of market-creating, profit-driving innovations includes:

M-Systems were the first to offer Disk-on-Key and Disk-on-Chip flash memory products, and changed the way people store and handle information.

The Philips Brilliance CT Scanner, developed in Israel, takes a comprehensive picture of a patient in seconds instead of minutes, in the emergency room where every second counts.

以色列在創造市場、驅動利潤的成功創新包括有：以色列艾蒙系統 (M-System)是第一個開發出隨身碟(Disk-on-key)及單晶片(Disk-on-Chip)快閃記憶體體的供應商，同時改變了世人儲存及處理資訊的習慣。

IP Telephony was invented by the two Israelis who founded VocalTec.

ZIP compression technology was developed by two professors at the Technion, Israel's Institute of Technology.

Given Imaging developed the first ingestible video camera to view the small intestine from the inside, and help doctors diagnose cancer and digestive disorders.

The technology for the AOL Instant Messenger ICQ was developed in 1996 by four young Israelis.

Comverse invented voice-mail.

Revolutionizing present day agriculture techniques, Netafim developed modern drip-irrigation technology and Israeli companies continue to lead this field with innovative breakthroughs.

飛利浦 (Philips) “Brilliance CT” 系列電腦斷層掃描器於以色列開發，能在分秒必爭的急診室中，快速完成全身掃描，拍攝病患全身及體內清晰影像。

網路電話(IP Telephony)是由VocalTec這家公司的兩位以色列籍的創立者所發明。

ZIP壓縮技術由以色列技術研究所(Technion, Israel's Institute of Technology)的兩位教授所開發。

Given Imaging 開發出第一台膠囊內視鏡，可進行消化道攝影，協助醫師診斷癌症及消化系統疾病。

美國在線(AOL)的即時通軟體ICQ是4個年輕的以色列人於1996年所開發出來的。

康維斯科技(Comverse)發明了語音信箱(voice-mail)。

在當代農業技術革新上，耐滴芬(Netafim) 開發出新型滴灌技術，以色列人以持續的創新與突破，在農業技術領域獨佔鰲頭。

The Promised Land of new technologies

Israel claims an economic model based on R&D and technology in all stages of the chain value. It is completing an improvement on fiscal incentives that will exceed the best available in Europe. The Israeli government is encouraging investments through the Office of the Chief Scientist (OCS) of the Ministry of Industry and Trade. It is responsible for implementing the government policy of encouraging and supporting industrial research and development in Israel. The OCS provides a variety of support programs that operate on a yearly budget of about \$400 million. These programs have helped make Israel a major center of hi-tech entrepreneurship. Israel is consolidating its economic model based on knowledge.

With the world's highest percentage of engineers and scientists, Israel's greatest

natural resource is its skilled workforce. Highly motivated, resourceful and independent, they enable Israel to stay ahead of the competition. Israel's workforce is particularly competitive because of the informal but effective get-down-to-business culture, exceptional ingenuity and entrepreneurial spirit. The combination of culture, skill and initiative creates a flexible, working system that allows for great adaptability while producing breakthrough technologies and quick time-to-market solutions.

新技術的應許之地

以色列主張經濟模型要建基在研發及價值鏈所有環節上，透過優於歐洲各國的財政獎勵措施來使之更完善。以色列在獎勵投資上不遺餘力，政府透過工貿部(MOIT)，下轄的科技總監辦公室(OCS)來負責執行獎勵與支持境內產業研究發展的政策。OCS提供各種支持方案來執行每年約4億美元的預算。這些方案成功地幫助以色列成為高科技創業的大本營，鞏固其以知識經濟為基礎的經濟模型。

以色列領先優越的競爭力來自擁有全球最高比例的工程師與科學家，這些幹勁十足、富想像力且能獨立作業的優秀的勞動力成為其最佳天然資源。

以色列的獨特且富競爭力的勞動力養成來自於隨興但有效的「馬上上路」文化、優異的創造力以及創業精神，文化、技術與機動性的結合，以絕佳靈活度與適應性的工作系統，提供在生產過程中提供技術突破及縮短上市時間兩個面向上的解決方案。

The State of Israel encourages local and foreign investment by offering grants of up to 24 percent of tangible fixed assets, reduced tax rates, tax exemptions and other tax related benefits through the Law for the Encouragement of Capital Investments. The Law for the Encouragement of Industrial R&D offers conditional grants of up to 50 percent of approved programs. Israel offers one of the

world's most advanced infrastructure and the services required to conduct business efficiently and effectively. Israel boasts a sophisticated communications system; reliable energy infrastructure; well-developed transportation system with modern international gateways; protection of trademarks, patents, and other intellectual property; a highly developed and transparent financial system and a legal system based on common and corporate law.

以色列的資本投資鼓勵法 (The Law for the Encouragement of Capital Investments)，以提供投資金額24%之補助金、降低稅率、免稅或其他相關稅務優惠來鼓勵國內外的投資。

產業研發方面，鼓勵工業研發條例 (the Law for the Encouragement of Industrial R&D) 提供達50%以上有條件的研發補助。以色列提供世界一流的基礎建設與必要服務，讓商業活動能更有效率地進行，尖端的通訊系統、可靠的能源基礎建設、四通八達的交通及快速的國際通關系統、商標保護、專利及其他智慧財產權、高度發展的透明財務系統，以及立基於普通法及公司法上的法律基礎。

Israel's Exceptional Workforce

Israel enjoys one of the most highly educated, entrepreneurial and multi-cultural workforces in the world. It is no wonder that so many profitable innovations come from Israel, which boasts one of the highest number of patent filings per capita. Israel enjoys one of the highest ratios worldwide of skilled engineers in the workforce, according to the 2008 WEF Global Competitiveness Yearbook.

以色列特殊的勞動力

以色列擁有世上最高教育水準、最富創業能力及多元文化的勞動力，無怪乎許多高經濟價值的創新皆來自以色列。這表現在以色列擁有全球最高的人均專利申請數。根據2008年世界經濟論壇全球競爭力年鑑 (WEF

Global Competitiveness Yearbook)資料顯示，以色列擁有全球最高比例的技術人才。

Highly Educated & Trained Professionals

Made up of 135 scientists for every 100,000 workers, the highest proportion in the world, Israel leads the world in the quality of its work force. Israeli scientists are educated both at Israel's own excellent institutions of higher education, and abroad, at some of the world's top universities. The quality of Israel's own scientific research institutions is ranked 3rd in the world by the WEF (2008). Further evidence of the excellence of Israel's scientific institutions is provided by the number of Nobel Laureates. Mathematician Robert J. Aumann received the 2005 Nobel Prize in Economics for explaining conflict and cooperation by means of game theory. In 2004 the Nobel Prize for chemistry was awarded to Professor Aaron Ciechanover and Professor Avraham Hershko, both from the Israel Institute of Technology in Haifa (Technion) for the discovery of ubiquitin-mediated protein degradation. In 2009 another Israeli scientist, Prof. Ada Yonath, won the Nobel Prize for chemistry and was the first Israeli woman to win Nobel Prize.

高教育水平與訓練有素的专业人員

以色列每10萬工作人口中就有135位的科學家，比例居世界之冠，其高素質的勞動力領先世界。以色列國內優異的高等教育機構及海外頂尖大學都是培育以色列科學人才的搖籃。以色列國內的科學研究機構評價，依2008 WEF的排名為世界第3，以色列科學研究院培育出多位諾貝爾獎得主，其科學研究機構素質之優異，可見一斑。

數學家歐曼(Robert J. Aumann)以博奕理論闡述衝突與合作，獲頒2005年諾貝爾經濟獎。2004年，來自法海工業區(Technion)以色列理工學院的威凱羅(Aaron Ciechanover)與赫許柯(Avraham Hershko)兩位教授，發

現了泛素調節蛋白質降解過程(ubiquitin-mediated protein degradation)獲得諾貝爾化學獎。2009年諾貝爾化學獎頒給了尤納絲教授(Ada Yonath)，尤納絲同時也是以色列史上第一位諾貝爾獎的女性得主。

Entrepreneurial Spirit

Israel is noted for its entrepreneurial spirit, enabling it to quickly transform start-up companies into profitable and competitive companies. This is evident by the fact that Israel has the largest number of NASDAQ listed companies outside the United States and an increasing number of companies listed on the LSE. Apart from Silicon Valley, the highest concentration of high-tech companies in the world is found in Israel, with 4,000 businesses. The successful start-up community is supported by the world's 2nd largest venture capital market, as ranked by the IMD World Competitiveness Report 2007-2008.

創業精神

以色列以其創業精神聞名於世，他們善於將草創公司快速蛻變為高獲利及有競爭力的公司，這可由以色列擁有在那斯達克(NASDAQ)證交所上市公司家數排名第一，可見一斑。除美國外，以色列在倫敦證交所(LSE)上市公司家數也持續成長中。除了矽谷(Silicon Valley)，以色列是全球高科技公司創業密度最高的國家，國內現有4000家企業。

根據2007-2008年瑞士洛桑管理學院(IMD)全球競爭力報告數據顯示，這個成功的新創社區由全球第二大的創投市場所扶植。

This spirit extends not only to running independent businesses, but also to patent registration. Israel is ranked 5th in the world for number of utility patents per capita by the WEF (2008) and leads the world in patents for medical equipment. In 2006 the OECD ranked Israel as 6th globally for patents per GDP,

with 2.3 patents for every billion dollars. This is, in part, due to Israel's government policy which encourages the transfer of knowledge from academia to industry. In fact the WEF, ranked Israel 6th in the world for its research collaboration between university and industry. This close collaboration has successfully converted research into successful, profitable businesses.

這個創業精神的延伸不僅只求企業獨立運作，還包括專利權註冊。根據2008世界經濟論壇(WEF)資料統計，以色列的人均實用新型專利(utility patents per capita)數量世界排名第5，醫療設備的專利數量則領先全球。2006年，以國國內生產總值來計算專利平均值，則每1億美元就有2.3個專利，在經濟合作開發組織(OECD)的排名為全球第6。這部份是由於以色列政府鼓勵由學術單位到產業鏈的知識移轉政策奏效，事實上，世界經濟論壇(WEF)已將以色列的產學合作研究成效列名全球第六位。產學界密切的合作順利將學術研究成果轉換為成功、高利潤的企業體。

Multi-Lingual

Israel's highly educated populace comes from over 100 countries across five continents. This results in a multi-lingual and multi-cultural by definition. In addition to Hebrew and Arabic, Israel's two official languages, many Israelis are fluent in English, as well as other languages such as Chinese, French, German, Italian, Russian, Spanish and many more. The World Business/INSEAD Global Innovative Index for 2007 noted that "Israel . . . has a sparkling economic story to tell in human capacity and technological sophistication . . . Successive governments have invested heavily in education – reinforced by large-scale immigration – to build human capital."

多語種

以色列高素質的人口分別來自五大洲

的100餘國，這個結果使得以色列成為多元語種及多元文化國家，除希伯來文與阿拉伯文兩種官方語言之外，多數以色列人都能使用流利的英文以及其他如，中文、法文、德文、義大利文、俄文及西班牙文..等第二外國語，2007年歐洲工商管理學院全球創新指標(The World Business/INSEAD Global Innovative Index)中提到：「以色列，以亮麗的經濟故事來說明人類的能力與精密科技...歷屆政府在加強教育上耗費鉅資，以大規模移民來建立人力資本」。

The industrial development model

Having selected a production model based on innovation and technology, Israel maintains a set of schemes and tools that converge towards it. In the beginning, at university, there are entities such as Yissum, a company linked to the Hebrew University in Jerusalem. "From the outset, the Government was aware of the commercial potential of University to society" Renee explains Ben-Israel, Vice President of Intellectual Property in this company 'financially independent '. With one thousand researchers -this center has won half a dozen Nobel prizes, including that of Albert Einstein, and 18 Wolff awards- and 3,500 projects under way, Ben-Israel says that "only 2-3% of research with a license succeed in the world ", a percentage that Yissum exceeds. At the end of the day this center has produced biotech and life sciences devices and companies as well as other technologies that generate 2 billion dollars annually in sales. At the other end of the value chain we have the five business parks that concentrate sometimes in the periphery to contribute to economic and social development of region where the activity is located. There are 75 companies in these parks, which generate a turnover of \$ 700 million and employ 3,500 people.

In contrast, it appears that the Israeli

economy does not need a major reform and is not going through difficult times.

產業發展模式

以色列選擇了一個以創新與技術為基礎的生產模式，並樹立了一套匯聚兩者的計畫與工具，就從大學開始，例如，位於耶路撒冷的希伯來大學附設伊森研究發展公司 (Yissum) 。從一開始以國政府就意識到學校到社會的商業潛力，Yissum主管智慧財產權的副總裁Renee Ben-Israel 解釋了「經濟獨立」的意涵。這個擁有1000位研究人員的中心，贏得了包括愛因斯坦在內的6座諾貝爾獎，18座沃爾夫獎 (Wolff awards)，及3500個正在進行中的專案。Ben-Israel說，世界上擁有許可證的研究中僅有2-3%能夠成功。而Yissum已超越了這個數字，今天以前，Yissum已開始生產生化及生命科學設備，其他技術每年則帶來2億美元的銷售額。在價值鏈的另一端，我們擁有5個集中在中心周邊的企業園區，其在地活動對區域的經濟及社會發展貢獻良多。園區裡共計75家公司，共計帶來7億美元的營業額及3500個工作機會。這顯示了以色列經濟並不需要重大改革也看不出經歷過任何艱難時刻。

With 60% of its territory being a desert, without major natural resources, and with the sword of Damocles of terrorism always hanging over the population's head, the country has managed to strike in six decades an economic model adjusted to two first-rate assets: knowledge and a talent for trade. Thus, according to last competitiveness report from the International Institute for Management Development (IMD) published in 2010, Israel is the world's biggest spender on R & D -4.7% of GDP this year and also the best in the world in terms of qualified labor. According to the report, it ranks second worldwide for entrepreneurship of executives and for the flexibility and adaptability of its population, and third in terms of investment capacity through its many venture capital funds.

以色列在60%領土為沙漠，缺乏重要天然資源以及達摩克里斯之劍的恐怖主義 (the sword of Democles of terrorism)^{註2}如影隨形的惡劣條件下，這個國家在60年間已將經濟模式成功向知識與貿易天分——這兩個一流資產的調節。因此，根據去年IMD公布的競爭力報告內容，2010年以色列在R&D的採購金額高達國內GDP的4.7%，同時期勞動力也是全球最佳。根據這份報告內容，以色列的創業管理階層、人口的機動性與適應性及多數避險基金的第三方投資能力，名列世界第二位。

At the macroeconomic level, the situation of Israel would be considered privileged by almost any country worldwide, with a GDP that grew last year 4.5% and unemployment at the end of 2010 under 6%, i.e. under the threshold of technical unemployment. Much of the public finances balance is due to Stanley Fischer, Governor of the Bank of Israel and a popular idol despite being an economist. He was born in Rhodesia (Zambia) 67 years ago, is a former professor of Ben Bernanke, Governor of the U.S. Federal Reserve, as well as a former director at IMF, the World Bank and Citi. He settled in Israel recently for the first time in a stable manner, where he is in charge of the issuing institute since 2005. Regarding Israel, Fischer is concerned by three issues: the price of housing, that has grown 40% in two years, when it had been in decline during the last decade, the strength of the local currency, the shekel, in the context of the international currency war, a key issue considering that about 45% of GDP country thrives on exports, 70%, bound for U.S. and Europe, and especially by the fact that "the quality of education is declining". Determined, as nearly everybody else, to get the 10% of the population which is Jewish orthodox to begin training and working, at present almost 100% of this population lives on subsidies and is dedicated to the study of the Holy Scriptures, he believes that managing the economy in this country "is difficult because

you have to handle cultural elements" and estimates that "with peace, we could grow at 6 or 7% annually".

在宏觀經濟的層次上，以色列的發展情況被視為是國際間的特權，2010年4.5%的GDP成長、6%以下的失業率(意即低於技術性失業門檻)，大部分公共財政收支平衡是由於以國央行總裁史丹利·費雪 (Stanley Fischer)的成就，這位身兼經濟學者及國民偶像的政府官員，67年前生於贊比亞的羅德西亞，是美國聯準會主席柏南奇 (Ben Bernanke)的論文指導老師，同時也是國際貨幣基金(IMF)的前任理事。近年來，費雪定居在以色列並自2005年起在以色列央行任職。關於以色列，費雪特別關注三個議題：房價，過去10年理應下修的房價卻在這兩年上漲了40%。克爾(shekel，以色列貨幣)在國際貨幣戰爭中的強度，而另一個值得深思的關鍵議題，則是以色列約45% GDP來自蓬勃發展的出口業，而其中70%來自對美國及歐洲的出口，人力資源的浪費，特別在「教育水準日漸低落」的實際情況下，佔總人口10% 受過正規訓練與教育的正統猶太人 (Jewish orthodox) 領取政府補助卻僅只從事聖經研究工作。費雪相信，處理文化元素以及如何預估在和平的情況下每年經濟成長6-7%，是領導這個國家的經濟的兩大難題。

Either way, Israel, which at the beginning of last century was based on agriculture and livestock is now the 23rd economy of the world by size, the 8th in innovation according to The Economist Intelligence Unit and its exports include, apart from the traditional citrus and vegetables, many of the goods and services leading the vanguard of economic progress, among others, communications, software, medicine and health sciences, agricultural technology and renewable energy. Israel's technological muscle is overwhelming. Thus, leading worldwide companies in their respective sectors are well established in this country: Microsoft and Cisco created in Israel their first R & D centers outside the

註2.達摩克里斯之劍源於希臘傳說，古Syracuse國王命其丞相達摩克里斯坐在以一根頭髮懸掛的劍下，以示君王多危，表示臨頭的災難，之後引申為以牙還牙、以眼還眼。恐怖主義的達摩克里斯之劍意指恐怖行動的報復。

United States, IBM made its first capital risk purchase in Israel, Motorola has its world's largest development center; Google already has two R & D centers, Intel produces and researches and employs 7,000 Israelis and so on and so forth to the 350 companies whose R & D employs 35,000 people. These are examples of the results obtained both from the R & D promotion policy as well as from the framework of incentives of all kinds to attract foreign investment chiseled for years. There will be more. According to Rachel Roei-Rothler, Director of the Investment Promotion Center, the department in charge of attracting foreign investment at the Israeli Ministry of Industry, Trade and Labor, "the IT is a world leader in spending on R&D and professional qualification IT hosts R&D centers of 350 foreign companies IT is finalizing a tax reduction on profits, down to 12%" .

無論如何，上世紀初以農業及畜牧業奠基經濟基礎的以色列，今日已是世界第23大經濟體，根據《經濟學人智庫》(EIU)的創新排名，以色列名列第8。在出口方面，出口品有別於過去傳統的柑橘與蔬菜，許多輸出的貨品與服務居於領導的經濟發展位置，其中包含通訊、軟體、醫藥、健康科學、農業技術及可再生能源。以色列的技術力量具全面壓倒性，因此，世界各個領域的菁英公司也都在以色列建立研發中心，微軟(Microsoft)及思科(Cisco)的第一個美國境外的研發中心在以色列成立，IBM的第一次的風險資本購買在以色列進行，摩托羅拉(Motorola)在以色列擁有全球最大的開發中心、谷歌(Google)則已在以色列設有兩個研發中心，英特爾(Intel)共聘用了7000名以色列人從事產品生產及研發工作，以此類推，350間公司的研發部門共聘用了35000人。這些案例都是受到以色列政府研發推廣政策及獎勵所吸引的各領域外商公司，而他們也已在以色列境內深耕投資多年，未來也將會更多外商公司加入。負責吸引外國投資者的工貿部投資促進中心主管羅斯勒(Rachel Roei-Rothler)說道：「身為IT產業的領導龍頭之

一，我們在研發及發展優質專業IT上花費甚鉅，我們以這樣的角色來主持國內350家外商公司研發中心，目前，將稅率降至12%的減稅方案也已定案。」

Parliament intends to complete by the end of this year a tax reduction on profits from 24% to 12% for the Tel Aviv region, and down to 8% in peripheral areas; optionally, there is a grant up to 25% of salaries of employees involved in R&D for four years” . These levels of tax rebates can no longer be found, in virtually any country in European Union.

國會打算於今年年底前將臺拉維夫地區的利得稅由24%降至12%，周邊地區則降至8%，從事研發相關工作的人員也可選擇最高薪資25%的補助。這樣的減稅的幅度即使在歐盟國家也前所未見。

Some employers interviewed during the visit acknowledge that there are countries that do not buy products from Israel because they are at odds with its policy regarding Palestine. But that is another matter. Aware to this problem, Israeli decision makers often say, "One should not mix business with politics." Moreover, as Moshe Goldberg, from the Marketing Department at Iscar, a subsidiary of IMC, an industrial conglomerate of which the American investor Warren Buffett bought 80% for US\$ 4 billion in 2006, "we Jews produce more and better under pressure."

I would like to conclude with a quote of Yossi Vardi, one of the founding fathers of the Israeli Hi-Tech industry; "the Israeli secret ingredient is the Jewish mother that tells her son: 'after all we've done for you asking for a Noble prize is not too much of a trouble' " .

部分雇主在訪談時承認，部分國家並不從以色列採購，以反應以色列在巴勒斯坦問題政策上的強勢，但這又是另一回事，以色列的決策者認知到這樣的問題時最常說，「政治與商業活動不該混為一談」，此外，由美國投資客巴菲特 (Warren Buffett) 於2006

年以4億美元購入80%股權的IMC集團，旗下的子公司伊斯卡(Iscar)，其負責行銷業務的高柏格 (Moshe Goldberg)說道：「我們猶太人在壓力之下做得更多、更好」。

我想引用以色列的高科技之父尤西.法迪 (Yossi Vardi)的一段話來做個總結：「以

色列人成功的秘訣就是以色列母親告訴她兒子的話：在我爲你做了這麼多之後，要求你拿座諾貝爾獎，也不是多大的麻煩。」■

Main Figures

	2006	2007	2008	2009	2010
GDP / 國內生產毛額 (以目前匯率計算單位：百萬美元)	144.0	164.0	191.8	193.1	201.8
Real GDP Growth / 實質GDP成長 (%)	5.2%	5.4%	4.0%	0.7%	4.5%
PER CAPITA INCOME (\$) / 平均每人國民所得 (\$)	24.271	27.395	28.473	28.160	28.800
PER CAPITA INCOME GROWTH / 人均所得成長	3.3%	3.5%	2.1%	-1.1%	2.3%
EXPORTS (M \$) / 出口 (單位：百萬美元)	62.6	71.2	80.4	70.35	81.9
IMPORTS (M \$) / 進口 (單位：百萬美元)	62.2	74.0	84.1	72.3	84.8
UNEMPLOYMENT RATE / 失業率	8.4%	7.3%	6.1%	7.6%	7.2%

來源：以色列工貿部投資促進中心；以色列銀行財政部

The last major operations

Investments (\$ m)

Buyer	Amount	Sector	Companies	Date
HP 惠普	4500	ICT 資訊通信技術	Mercury	July 2006
B. HATHAWAY 波克夏	4000	金屬 Metal	ISCAR 伊斯卡	May 2006
SANDISK CORP. 新帝	1550	技術 Technology	M-system 艾蒙系統	July 2006
SUN PHARMA 印度太陽藥業	454	醫藥 Pharmaceutical	Taro	May 2007
J&J 嬌生	438	生命科學 Life Sciences	Omrix	November 2008
SIMENS 西門子	418	能源 Energy	Solel	October 2009
MEDTRONIC 美敦力	325	醫療 Medicine	Ventor	February 2009
3M	230	電子 Electronics	Attenti	Aug 2010
IBM	225	軟體 Software	Guardium	December 2009
TELEFONICA 02 UK 英國 02 UK (02 UK為英國最大行動電話公司隸屬於TELEFONICA)	207	技術 Technology	Jajah Technologies	December 2009
ROCHE HOLDINGS 羅氏控股	160	醫藥 Medicine	Medingo	Apr 2010

Source: Ministry of Finance

來源：以色列經濟部

韓國重視CSR(Corporate Social Responsibility, 企業社會責任)已多年, 早期以關注弱勢團體、志工服務等公益性質居多, 近年來韓國企業的CSR活動範圍變得更加廣泛, 以解決社會問題為中心, 在提供就業機會、扶植中小企業上, 都有不錯的表現。透過企業的宣傳與媒體的介紹, CSR對韓國社會來說, 已經不是陌生的名詞, 而是全民參與的社會議題。去年十一月國際標準組織(ISO)正式公布社會責任指引標準－ISO26000。ISO26000並非強制條例, 與商品、服務等需遵守的國際認證不同, 採申請－認證制, 主要目的為檢視企業的社會責任實踐, 內容包括環境保護、人權、勞工、組織管理、公平營運、消費者議題、社區發展參與等七個領域。

隨著ISO26000公布, 韓國再度發揮全國總動員的精神, 政府與企業共同傾力推動企業社會責任國際化, 媒體、社會團體與國民則扮演監督及鼓勵的角色。韓國政府一向對於凝聚社會極有效率, 利用簡短有力的口號、標語, 加上媒體的大量報導, 使人民確實掌握政府的政策重心。過去在企業CSR活動中, 主打「優良企業」的口號, 讓社會了解企業的社會責任為何。最近韓國強打「2011年將會是善良企業的時代」, 強調致力於CSR活動、注重社會回饋的企業才能在國際競爭中生存。相較於韓國, 台灣對於企業社會責任的認知及投入可說相當不足, 本文將介紹韓國企業如何活用CSR, 不僅回饋社會, 更透過CSR打造企業形象、提升競爭力。

韓國企業的社會責任活動發展

韓國的CSR活動發展始於90年代, 受到美、日企業的影響, 韓國企業開始重視社

會活動。在這個階段, 企業進行CSR活動的主要目的, 仍以利益創出為主, 因此以雇用弱勢團體、加強社會福利設施等, 可以與勞工來源、商品生產等企業營利活動同時進行的CSR為主, 以追求企業本身利益為最大目標。進入2000年後, 民間社會團體導入CSR的概念, 在這個階段, 透過民間單位與學者的推動, 以研討會、座談會的方式, 讓社會大眾對CSR概念有更多認識。

韓國政府在2007年發布「社會企業育成法」, 正式開始支援企業的CSR活動。此法的修訂, 可說是韓國CSR發展的重大契機, 在此之前的CSR活動, 都由民間推動, 屬於規模較小的短期計畫, 政府開始推動後, 提供給企業施行方向, 並透過政策的配合, 系統性地推行長期的CSR計劃。

2010年11月, 隨著ISO26000社會責任標準發布, 韓國企業的CSR活動進入新階段。國內方面, 以解決現有社會、經濟問題為中心; 另一方面, 韓國政府及企業開始以國際認證為目標, 以「國際化的社會企業」為目標, 著手進行一連串的國際性CSR活動。

韓國企業的社會責任實踐

1. 企業對國民的社會責任

根據「社會企業育成法」, 韓國企業的社會責任主要為創造就業機會、提供社會服務。政府主導的社會企業政策中, 大企業的CSR活動為其重要的一環。大企業過度擴充使得國內中小型企業萎縮, 一直是韓國產業結構的問題之一, 因此政府希望以大企業豐沛的資金, 來推動社會企業的成立, 使大企業在經濟及社會問題上, 都能對國家社會有所回饋。

韓國企業的國內CSR活動, 除了各種

社會服務，較大規模的活動，主要為大企業所主導，提供就業機會及扶植中小企業。針對解決高失業率問題，韓國【全國經濟人聯合會】在去年年底舉行了韓國史上最大規模的就業博覽會，在韓國國內造成話題。取名為「為了共同成長的就業博覽會」，參展廠商為韓國十二家大企業的優質中小企業合作廠商。十二家大企業包括三星、現代汽車、GS、SK等集團，因此囊括了電子、汽車、鋼鐵、通信等各產業，旨在為發展性良好的合作廠商吸引優秀人才，此博覽會的所有費用皆由參展的十二家大企業負擔。

以今年來說，三星集團在往後三年間，計畫投入兩百億韓元（約台幣六億元）設立社會企業，預計將可提供四百個就業機會。SK集團以通信業者的優勢，首先計畫公益型的手機應用程式開發、販賣，再加上雇用低收入失業者進行園藝栽培及造景業、弱勢團體青少年的廚師培育訓練等，預計到2013年將提供四千個就業機會。現代汽車集團則是設立二十億韓元（約台幣六千萬）的「社會企業育成基金」，並著手計畫具體的培育政策。首先透過集團內子公司與其他中小型社會企業間的知識傳授，解決財團壓迫中小企業生存空間的問題，達成雙贏。

另一方面，針對未來的國內CSR活動方向，主要以解決高齡就業、老人福利、城鄉差距等社會問題為主。近年來，科技也成為CSR活動的一部分，例如開發視障團體可使用的鍵盤、滑鼠，就是企業社會責任的一種表現。簡單來說，現在的韓國企業，除了追求CSR活動之外，也致力於開發「CSR商品」—即「商品中實現社會責任」的概念。

2. 韓國企業的國際CSR

隨著ISO26000發布，國際社會責任認證成為韓國企業的目標，不僅擴大落後地區及第三世界國家的人道救護活動，為響應韓國政府在2011年大量宣傳的「親環境」，也就是環保議題，各企業開始提倡環保節能建築、鼓勵國人使用環保商品、購買響應環保企業的商品等。並提出「綠色行銷(green marketing)」的概念，結合CSR理念開發出的

環保節能商品，既搶攻國際市場，也提升企業形象。

三星電子—隱藏在商品中的CSR秘密

2011年開始，韓國政府將企業的CSR活動，聚焦在環保議題上。韓國最大企業三星集團旗下的子公司早已在全球各地進行環保活動。三星電子從購買原料開始，到廢棄商品的處理，階段性地實施社會責任。三星電子首先要求上游廠商不可供應開採自剛果山的錫、鉭金屬，如同電影「血鑽石」的內容，不僅是鑽石，這些金屬的開採也是當地內戰武器的資金來源。在處理廢棄產品方面，三星電子從2008年開始，在美國、加拿大等地，開始廢棄品回收活動，此活動於2009年在美國被選為優秀環保活動。

生產充電電池的三星SDI，以生產節能商品為重點，開發出省電電視的技術及節能儲電系統，不僅在商品販賣數字上有所長進，對於節能的新環保意識也有諸多貢獻。三星家電在洗衣機的包裝上創新開發出所謂的「收縮包裝」，將過去使用紙箱包裝的洗衣機，改為密封包裝，減少70%的紙漿使用，在包裝過程中，減少接著劑及保麗龍等有害物質的使用達70%。

三星家電、三星電子、三星SDI，目前皆為列名美國道瓊永續群組指數(DJSI)的企業。(DJSI是自全世界兩千五百家以上大型公司中，挑選各產業在經濟、環保與社會面上表現最好的前十分之一公司加以登載，該指數主要跟蹤在永續發展方面有卓越表現的大型公司，台灣目前入選該指數的企業，僅有兩家，分別是台積電及聯電)。DJSI被公認為球社會責任投資的重要參考標竿之一，因此被編入DJSI企業，對於企業形象及聲譽、提高企業價值皆有幫助。

現代汽車—綠能汽車的開發

汽車工業可說是對於環境最為敏感的產業之一，從生產過程到產品的使用、廢棄過程，都會產生溫室氣體，對環境造成極大的影響，汽車的環保化已是國際性的議題。針對此問題，韓國最大汽車集團現代汽車及

其下品牌KIA，分別開發了Blue Drive及 Eco Dynamics兩款品牌，做為環保車輛打進國際市場的先鋒。現代汽車於去年九月公布其第一台純電動車「Blueon」，2011年將開始準備量產。

現代汽車集團的綠能車計畫中，其中最值得一提的，是依照外銷國的規格，開發不同的環保車輛。舉例來說，美國所使用的plug-in hybrid汽車(汽油插電混合式汽車)、巴西的乙醇(ethanol)燃料、歐洲的生物柴油、中國的電動車等，以符合各國的特性。現代汽車集團的綠能車策略，不只搶佔外國的環保車市場，也能提升企業的國際形象。

LG電子－工會成員的CSR活動

去年七月，LG電子工會成員們，以慈善活動募得的錢，為非洲衣索比亞的Konso村「LG希望學校」的學生添購了新桌椅，學生們拿著寫著韓文「謝謝，LG」的圖畫，拍下感謝影片。LG電子工會的二十名成員，於去年五月背上行囊，參與了柬埔寨北部內陸地區的國際救濟活動。鑿井、建造廁所、兒童遊樂設施及社區會館等；除此之外，LG電子的工會成員們，還參與了肯亞、衣索比亞地區的疫苗救護活動。

除了國際救護活動之外，從1995年開始，LG電子工會成員們，以員工每月薪水中，不滿一千元（約台幣三十元）的零頭數字，累積為一筆「零頭基金」，以做為慈善捐款之用，利用這筆零頭基金，LG電子工會在海地地震後捐出五千萬韓元（約台幣一百五十萬）的捐款。他們也在公司內部展開各種小型活動，工會成員們在公司的員工餐廳開設每日茶攤，販賣茶及麵包，這些原料都是來自非洲救護地區迦納及伊索比亞村民的禮物。工會體育館中裝設的販賣機收入也做為慈善捐款之用。

LG電子的例子，讓我們看到企業員工以上班族的力量聚沙成塔，對CSR活動的貢獻。一些看似舉手之勞的小型活動，不僅拓展國際社會上的盟友，長期來看，透過CSR活動培育出的人才，也對於企業的未來有所幫助。

反觀台灣企業…

「取之於民，用之於民」。在韓國，這句話不只是對於政府的要求，也是企業財團的道德標準。韓國各個企業無不致力於各種公益活動、社會服務，首先韓國大企業都專設有CSR部門制訂相關計畫，配合大量的宣傳品及媒體曝光，CSR已經成為韓國企業的兵家必爭之地，不可否認地，提升企業形象、增加收入可說是CSR終極目的之一，但對社會的實質幫助仍是不可抹滅的。

雖然台灣與韓國的企業環境不盡相同，但在國際市場的競爭關係，讓我們不得不檢視當韓國企業努力追上國際趨勢時，台灣企業為我們的社會做了什麼？相較於韓國各企業投入CSR的人力、物力，台灣企業的CSR活動規模則小得多。由【台灣永續基金會】頒發的《2010年台灣企業永續報告獎》，雖命名為「Taiwan CSR Reward」，得獎企業的貢獻，多以環保、永續經營為主，得獎企業的產業別，也幾乎是電子製造業與通信企業ⁱ，在解決社會問題、對地方社會的回饋仍十分有限。由於地理環境因素，台灣比韓國更早推動環境保護，人民對於環保的概念也較韓國完整，環保是國際趨勢，若能將固有強項發揚光大，並多元發展，與國際接軌，相信我們也可以創造出國際級的CSR企業。

韓國社會對於CSR的重視，民間團體與媒體也是相當大的推動力量。韓國媒體對於企業的大小CSR活動，基本上持友善態度，媒體雖接受企業CSR部門發出的新聞稿，一邊也報導民間社會團體的批評，並非一貫持歌頌態度也不一味批評。在媒體的強調下，韓國一般民眾對CSR並不陌生，大學生為此開設討論會、社會團體針對大企業提出要求事項，在韓國，CSR並非遙不可及的高道德標準，而是全民關注的話題。相較於韓國媒體對於CSR活動的大幅報導，台灣媒體對於企業做出的「善行」可說是興趣缺缺。在台灣，一個大企業老闆親自下鄉送暖，可能會被媒體貼上「做秀」的標籤。雖然CSR活動的確屬於企業公關的一種手段，但若一味指責企業只是在消費弱勢族群與炒作，以至於變得對此議題無感，可說是本末倒置，造

成本土企業原地踏步。若媒體與社會大眾能對企業做出善意的回應及適當表揚，相信企業也能更加感受到肩負社會責任的使命感。無論是政府、媒體或是台灣社會，都應對社會責任企業多一些關心與鼓勵，對於積極發展CSR的企業給予實質上的支持，監督無心回饋社會的企業，當企業形象與銷售數字成正比時，企業也會從消極的態度轉為積極參與。

重視CSR的風氣在歐美國家已十分成熟，在社會責任成為檢視企業能力的標準後，台灣企業是否能跟上國際的腳步？如同本文一開始所提及的，ISO26000雖然不是強制性的檢驗標準，社會責任的實踐，勢必成為國際企業受到檢驗的項目之一，可能在未來成為無形的貿易壁壘，若台灣企業想要增加國際競爭力，CSR是不可忽略的一環。不僅韓國，中國社科院也在《企業社會責任藍皮書》內指出，ISO26000可能對中國的企業產生衝擊，對中國企業的國際化造成阻礙。當周邊競爭國都對CSR抱持著一定敏感度時，台灣政府卻未對此發表相關意見，政府與企業當務之急應擬定相關政策、加緊腳步推動企業CSR，以免遲了腳步，讓台灣企業在下一輪的國際競爭中落人之後。

希望在台灣，CSR可以成為全民共識與企業的努力目標，不再只是財經或是管理雜誌上的一個篇章。台灣與韓國在多方面都處於競爭關係，各種實力都不比韓國差，但韓國人積極的行事態度及團結力，成為成功的最大推手。期望台灣各界可以對企業有多些要求與期待，積極督促，將台灣企業更加推向國際舞台發光。■

【2010台灣企業永續報告獎(Taiwan CSR Awards)獲獎企業】

大型製造業組：

金獎：台灣積體電路製造股份有限公司

銀獎：聯華電子股份有限公司

銅獎：友達光電股份有限公司

佳作：日月光半導體製造股份有限公司、中華映管股份有限公司、住華科技股份有限公司

大型服務業組：

金獎：中華電信股份有限公司

銀獎：台灣電力公司

銅獎：中鼎工程股份有限公司、信義房屋仲介股份有限公司

佳作：台灣大哥大股份有限公司

中小企業製造業銀獎：中聯資源股份有限公司

(資料來源：台灣永續能源研究基金會)

香港的地產惡霸

觀察

劉慧卿
香港民主黨立法會議員

前言

今年3月，美國《華爾街日報》旗下的《Financial News》報道，香港山頂施勳道的住宅，以呎價逾5.6萬元，力壓英國倫敦肯辛頓王宮花園及摩納哥格蕾斯公主大街，蟬聯全球最貴街道。樓價全球最高，不但削弱香港的競爭力，更令為求有個安樂窩（「上車」）的市民縮減生活開支，甚至將生育計劃押後，令生活質素下降。

香港私樓市場一直為人詬病：在政府的高地價及積極不干預政策之下，市場被數個大地產發展商壟斷，為其集團積聚財富，更不斷擴張其影響力；小市民則窮一生積蓄，大半用在住屋之上，不是用大部分收入供樓，就是要節衣縮食，既要儲錢供買樓的首期，又要捱貴租，嗟嘆一世做「房奴」！

香港理工大學會計及金融學院林本利副教授為〈地產霸權〉一書寫序，指出：「地產商剝削小市民利益，成為香港經濟體系的「惡霸」，阻礙香港經濟和政制發展。」究竟香港的私樓市場怎樣被扭曲、地產惡霸的「無形之手」是如何運用其影響力？香港政府的政策是怎樣向地產商傾斜，因此不能有效回應市民對置業安居的訴求？

私營房屋售價飆升 與市民負擔能力脫節

1997年亞洲金融風暴令私樓市場萎靡不振，樓價下跌66.2%，更出現7至8萬戶負資產。¹到2003年，樓市重拾升軌，2008年

底曾一度稍跌，至今又已升近97年水平。見附圖一〈1997年～2011年香港物業售價指數〉。

2010年，香港全年私樓住宅買賣合約為135,778宗，較2003年高出90%。²中小型單位售價指數自2003年至今，累積上升150%至180%。³今年1月，中小型單位售價指數，已超越97年同期水平。⁴

過去2年，樓價飆升，整體樓價急升56.5%，細單位售價更飆升逾6成。⁵去年九月，公營機構市區重建局與地產商合作，推出港島灣仔Queen's Cube，全是400～500多平方呎細單位，售價由700萬1,000多萬元，平均呎價約17,000元。香港3人及4人家庭的住戶每月入息中位數只有19,000元及24,000元⁶，試問他們怎能負擔？

一手樓價如脫韁野馬，二手樓價亦不斷上升。新界西部屯門、元朗區的樓盤，因位置偏遠，向來相對便宜。今年3月，元朗YOHO TOWN，7年樓齡的二手單位呎價亦升至5,000多元，一個500平方呎單位售價280多萬元。銀行對一般舊樓最多只做五成按揭，試問一般家庭要積蓄多少年才有百多萬元作購買單位的首期？

置業無望，租金又不斷上升。新界東部沙田中心約400平方呎的單位，月租高達7,000～9,000元，呎租22～24元！政府幾年前取消租金管制，業主兩年加租一次，小租戶倍感吃力。

1. 見明報2002年6月29日報導。

2. 據土地註冊處紀錄，2010年私樓住宅買賣合約全年有135,778宗，2003年有71,576宗，增加89.7%。

3. 據差餉物業估價署資料，面積少於40方米的單位售價指數，2011年1月為172.3，較2003年1月的61.5，上升180%；40至69.9平方米中型單位售價指數，2011年1月為159.4，較2003年1月的63.4，上升151%。

4. 據差餉物業估價署資料，面積少於40方米的單位售價指數，2011年1月為172.3，較1997年1月的137.9，上升25%；40至69.9平方米中型單位售價指數，2011年1月為159.4，較1997年1月的143.6，上升11%。40平方米以下的單位售價指數，2011年1月更超越97年最高指數171.1。

5. 據差餉物業估價署資料，面積少於40方米的單位售價指數，2011年1月為172.3，較2009年1月的106.1，上升62.4%；所有類別單位售價指數，2011年1月為167.6，較2009年1月的107.1，上升56.5%。

6. 據政府統計處公布的2010年第4季〈綜合住戶統計調查按季統計報告〉，3人家庭的住戶每用入息中位數為19,000元，4人家庭的住戶每月入息中位數為24,000元。

私樓單位售價和租金飆升，但面積卻小得可憐，很多香港人居住單位面積不能與其他亞洲城市相比。今年2月，台北市市長郝龍斌訪問香港，參觀公共屋邨。他謂香港公屋單位只有約十坪（即約350平方呎）的狹小空間，台北市正研究興建公營住宅，單位面積是香港的兩倍。有市民到新加坡探訪朋友，赫然發現朋友公屋住所的廚房也大過其香港的公屋單位！

房屋土地的來源

香港地少人多，土地是珍貴的資源。在1997年前，港英殖民地政府以賣地作為重要收入來源，採取高地價政策。政府公開拍賣土地，價高者得。地產商則把地價轉嫁給置業人士，令消費者承擔高樓價。雖然香港的利得稅和薪俸稅稅率不高，但高樓價和高租金卻令幾百萬名市民感到吃不消。

特區政府的土地政策，大致承襲港英時代，主要分四種。第一種是透過公開拍賣或招標，政府以批出租賃權方式出售土地。土地公開拍賣/招標，是根據預定計劃進行，每年2/3月，政府會公布來年的賣地計劃。

公開拍賣/招標本來是定期進行，但特區政府每遇到樓市不景，便實施「勾地表制度」⁷，只有在地產商勾出土地才公開拍賣該土地，這做法收緊房屋土地供應，其實是為保護地產商的利益。

第二種是透過兩家公營機構出售土地。特區政府容許香港鐵路有限公司出售鐵路沿線的物業，為興建鐵路提供資金。市區重建局則負責確定需要重建的市區地皮，邀請地產商遞交發展建議書。港鐵及市建局地皮的招標，都是以半公開方式進行。競投者須符合兩項基本標準，一是具有一定財政實力；二是有開發往績，故這些招標多為大中型地產商投得。

第三種是修訂契約/換地。地產商就其持有的土地，向地政總署申請改變用途或作

重建之用，例如申請把持有農地改作建築用地，發展住宅項目，或申請以更高地積比率重建舊物業。這類「修訂契約/換地」需向政府繳付補地價。⁸補地價評估是按修訂契約前後土地價值的差價計算，並視乎地政總署與地產商商議而定。

第四種是毋須修訂土地契約的私人重建項目。由於沿用現有契約進行重建，因此項目發展規模有限。

勾地表制度 讓地產商主導供應

「勾地表制度」把由政府主動提供土地的做法變為由地產商主導。若地產商不勾地，政府便不將土地推出市場拍賣。土地契約修訂或換地，以及私人重建項目均由地產商決定何時啟動，政府並無主動權。

2002年底經濟不景，政府停止賣地一年，之後更實施「勾地表制度」。由2003至2010年，65.3%的住宅單位供應都是由地產商主導，包括「勾地表」、土地契約修訂/換地，以及毋須修訂契約的私人重建項目。見附圖二。在這8年，政府主動提供的單位有限，供應亦飄忽不定，港鐵項目招標單位供應最多時有8,900個，最少時竟是零單位供應。⁹

由地產商主導土地供應，亦讓他們藉減少供應而刺激樓價上升。過去7年，平均每年只有5幅土地被勾出。¹⁰私人住宅單位的落成量由2005年的17,300個，遞減至2009年的7,200個。¹¹單位供應少，樓價自然飆升。

政府政策 助長大地產商壟斷

在1960年末至70年中期，中國大陸政治局勢動盪，英資洋行開始減少投資，華資公司如長江實業（長實）、新鴻基地產（新地）、永泰（現恒基兆業地產（恒地）主席李兆基的私人公司）及新世界發展，透過上市集資，從英資公司購入擁有大量土地儲備的公司，如和記黃埔、青州英泥、港燈、九

7.「勾地表制度」沿自港英政府的「土地儲備表」方式，是指有一個或多個潛在發展商向地政總署繳付協定的按金，表示有興趣競投其屬意的土地，地政總署便安排公開拍賣該土地。

8.補地價的計算方法，是以「變更用途後」（按計劃用途）的土地價值減去「變更用途前」（按農地用途）的土地價值。

9.見明報2011年3月10日報導

10.未被勾出土地，會滾存在「勾地表」。現有「勾地表」就有34幅土地是滾存下來，其中有13幅已滾存3年，另各有2幅已滾存7年及6年之多。

11.見立法會2011年3月9日會議上，政府回覆第16條書面質詢的附表二

http://gia.info.gov.hk/general/201103/09/P201103090197_0197_76277.pdf

龍倉及會德豐，他們更在新界以廉價買入農地作土地儲備。

中英政府於1984年就香港前途簽署《聯合聲明》，北京承諾由1997至2047年，按「一國兩制」政策，香港的資本主義和自由生活方式50年不變。中英政府亦同意，港英政府每年只可賣50公頃土地，因為北京擔心英國人會售賣大部份土地圖利。

在這形勢之下，大型地產商日益壯大，小型地產商則越來越比下去。消費者委員

會在1996年的研究顯示，由1991至1994年，70%新落成的私樓來自七家地產商，55%更來自其中四家。研究並指出香港的新建樓宇市場，並不存在高度的競爭，也缺乏競爭的威脅。

多年來，香港首五名最有錢的富商皆是地產商，而幾百萬名市民辛勞工作都是為這幾間大公司積聚財富，因此感到無助和忿怒。

富商姓名	資產淨值(億元)	旗下上市公司過去5年全年純利（億元）					
		2009年	2008年	2007年	2006年	2005年	平均
長實李嘉誠	1,638	198.86	130.29	290.22	164.43	128.45	182.45
恒地李兆基	1,443	143.2	154.73	98.18	135.49	108.53	128.03
新地郭氏家族	1,326	280.43	103.56	276.02	212.26	198.5	214.15
新世界鄭裕彤	530	20.835	96.857	43.129	10.598	27.027	39.69
華人置業劉鑾雄	452	86.49	-14.94	81.96	74.77	61.55	57.97

據福布斯 2010年3月報導

香港於1997年主權移交之後，適逢爆發亞洲金融風暴和禽流感衝擊樓市，特區政府於1998年6月決定暫停賣地9個月。2002年底，政府又推出「孫9招」救市，包括暫停賣地一年、採用「勾地表制度」、擱置鐵路沿線物業發展項目，以及停建停售居屋等。這些措施都被批評為靠攏地產商，更穩固其主導地位，助長壟斷。

此外，官商勾結的事例比比皆是，令市民質疑政府政策是向地產商傾斜，向他們輸送利益。1999年，行政長官董建華的政府未經公開招標，將數碼港優質地皮批給首富李嘉誠的兒子李澤楷旗下的盈科數碼動力。取得數碼港後，盈科數碼聲名大噪，繼而鯨吞大東電報，改名為電訊盈科。事件令其他地產商震怒，但董建華並不理會，而親北京的立法會議員亦助紂為虐，拒絕反對數碼港計劃。

2004年，董建華政府把「紅灣半島」私人參建居屋，以低於市價售予新世界及新鴻基地產，改建為豪宅，做法被批評是向地產商輸送利益。2005年，政府審計署批評當局不恰當地向恒地的嘉亨灣項目批出額外可建總樓面面積。至於佔地40公頃的西九龍文娛

藝術區，被視為一塊地產「肥豬肉」，董建華政府更計劃以單一招標方式，把項目批給一個大地產財團。因為又再觸怒其他大地產商，連親北京的立法會議員也反對，項目才被擱置。

在「紅灣半島」及「嘉亨灣」事件中，當時任規劃及房屋局常任秘書長及屋宇署署長的梁展文，退休後受聘於新世界集團旗下的公司，引來很大迴響，輿論更質疑高官是否為將來鋪路而於在位時特意向地產商「放水」或「手下留情」。梁展文被立法會專責委員會調查，委員會認為他退休後受聘新世界中國地產，顯然有利益衝突，並批評他刻意隱瞞事實，行為不符合高官應有的操守。

12

其他退休高官「過檔」至地產財團發展的例子還有：前房屋署副署長鍾麗幗於2004年退休後轉職香港小輪（由恒基兆業地產持有），參與西九龍文娛藝術區計劃涉及的地產項目；前警務處處長、現任行政長官曾蔭權的弟弟曾蔭培於2003年退休後，受聘於新鴻基地產集團旗下的新創建，出任執行董事；另一位前警隊「一哥」許淇安於2001年退休後受聘於嘉華國際集團，出任執行董事。

12. 見調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會報告http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/sc/sc_lcm/report/lcm_rpt-c.pdf

地產商囤積土地 跨行業壟斷互補

大地產商從地產物業賺到豐厚利潤後，不斷擴張其影響力，尤其是參與公共事業，以便積存更多土地儲備。電力公司、煤氣公司，以及專營巴士公司都坐擁大量廠房地皮，當有些土地不再需要按原來用途使用時，地產商便會以私人協約方式，補地價申請更改用途，作物業發展之用，盈利往往高於競投土地。舉例：坐落在原發電廠用地的屋苑有北角城市花園、鴨脷洲海怡半島及紅磡海逸豪園。由原巴士廠轉為住宅項目的有北角運港城及長沙灣曼克頓山。

長實集團除發展地產，還有港口服務、港燈、電訊、酒店、零售及製造業。新地的郭氏家族同時控制數碼通及持有九巴三成權益。恒地主席李兆基持有香港煤氣和香港小輪。鄭裕彤的新世界集團持有新巴和城巴的權益。不少大地產商亦設有物業管理公司，包攬其發展項目的管理服務。地產商壟斷的業務已觸及市民的衣、食、住、行，以及一般消費服務。有市民更自嘲香港為「李家之城」。

地產商不良銷售手法 須立法規管

地產商囤積土地，限制市場供應，製造供不應求的情況。他們又透過巧取豪奪的不道德銷售手法，製造暢旺樓市，推高樓價。

2009年10月，恒地的港島西半山干德道天匯項目，一複式單位以4.3億元天價出售，呎價達7萬元，創全球最貴分層豪宅新高，恒地股價亦應聲而上。後來當局發現在其首批出售的25個單位中，只有一個真正成交，其餘24個均「撻訂」，事件引來公眾質疑是否有虛假交易，案件仍被警方調查中。

地產商其他不良銷售手法還包括：利用市場傳言飆升「意向價」及預留不少單位來製造旺市高價的樓市氣氛；逐少分批並於開售前一刻才公布售價，由地產代理個別推銷，令消費者無所適從；於售樓書內隱瞞物業資料，包括實用面積、物業附近有厭惡性

公共設施，如堆填區。價單方面，以發水面積（建築面積）計算呎價，企圖隱瞞單位細小，並予人呎價相宜的虛假印象。示範單位，則拆去間牆及以縮水傢俱來營造單位寬敞的空間感。

香港並沒有完備的法例保障消費者的權益，若市民在街市買餸被「扼秤」，海關會追究，並檢控不良小販，不過當無數市民被地產商欺壓，連樓宇單位的面積也弄不清，地產商卻不用交代，更不會被檢控，這現象確是一個恥辱。

政府官員和地產商的千絲萬縷關係，退休高官為地產商打工，令市民感到憤怒和不安。對很多人來說，這是一種賄賂和不道德的行為，但政府卻視之為正常。

政府曾於2000年以白紙條例草案，就《未建成住宅物業銷售說明條例草案》諮詢公眾，但於2001年擱置立法工作。由2001至2010年，政府13次表示不排除立法規管住宅物業銷售，但不知何時才會實行。

民主黨多年來強烈批評地產商的不良銷售手法，並在立法會提出動議，要求當局立法規管銷售私樓，但屢遭保皇黨反對。¹³政府現已統一實用面積的定義，訂定標準格式的價單，並規定開售前三天須於網上公布價單、出售後五天內須公布賣買資料及設立「清水房」示範單位（所謂「九招十二式」）等。但這些規定只適用於受「預售樓花同意方案」規管的項目，以及香港地產建設商會成員所發展的項目。不過，商會的指引沒有法律效力，而哪一些地產商是商會的成員也是秘密，情況十分荒謬。

在社會強烈要求立法規管私人住宅一手樓銷售之下，政府於去年成立督導委員會，研究立法規管事宜。我希望政府不要重蹈覆轍，再把立法之事束之高閣。

恢復定期賣地 復建居屋 公開競投棄置公用土地

香港有230萬個家庭，其中53.4%住在私營房屋，當中有近40萬家庭租住私樓單位。扣除近13萬家庭符合資格申請入住公共房

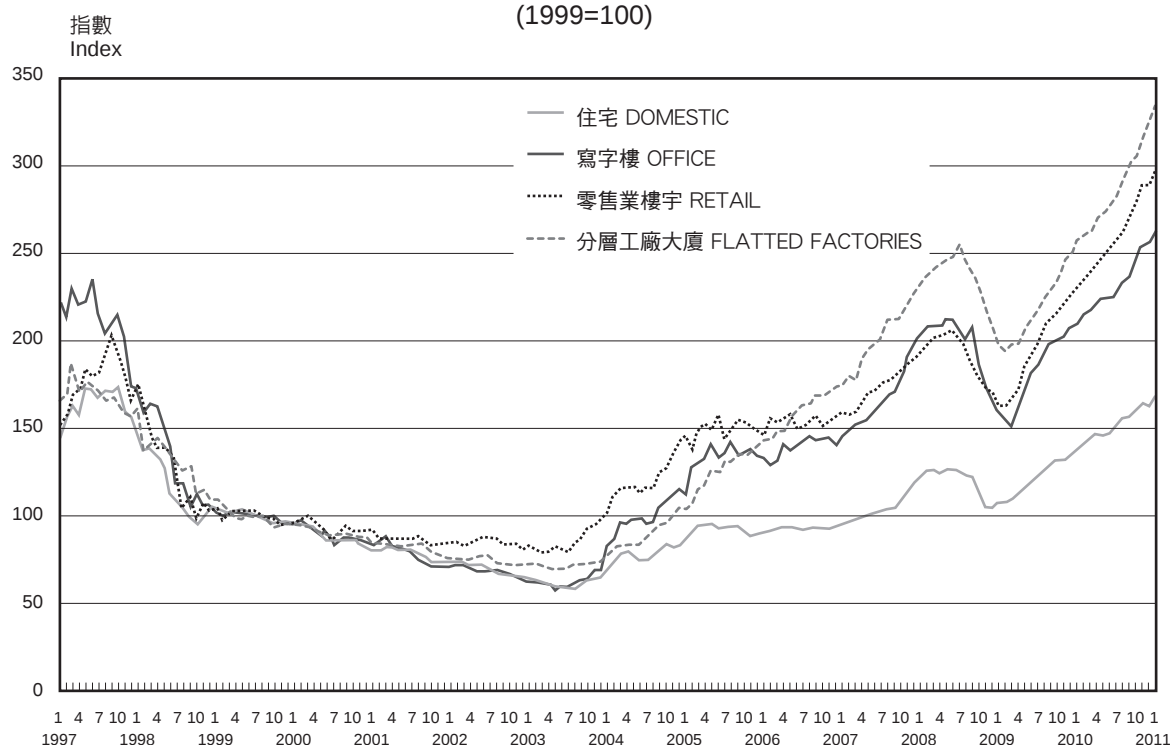
13. 2006年6月7日，民主黨前立法會議員李柱銘在立法會提出動議，促請政府制訂監管一手私人住宅市場的法例；2008年5月14日，民主黨立法會議員李永達在立法會提出修訂動議，促請政府就樓宇單位的實用面積訂出統一定義，提供清晰價目表；2010年4月28日，民主黨立法會議員涂謹申在立法會提出動議，促請政府提出立法規管未建成住宅物業的銷售。

屋，仍有近27萬家庭需要置業，還有渴望組織新家庭的年輕人都急於「上車」。因此，私樓供應和樓價問題，一直是香港市民非常關心的議題。

一個負責任的政府應盡量落實競爭政策，打破由幾個大地產商壟斷地產市道的局面，例如制訂競爭法例，恢復定期賣地，推出面積細小的地盤，令中小型地產商也可以

競投，打破大地產的壟斷。政府亦應把不再需要的公共設施土地租約收回，跟其他政府土地一樣，交由土地督導委員會協調使用，把適合的土地釋放出來供拍賣，作長遠房屋規劃之用。另一方面，政府亦應復建居屋，為無法負擔私樓的家庭提供另類置業機會。只有在增加競爭、復建居屋，雙管齊下，香港普羅市民才可以安居樂業。■

香港物業售價指數
PRICE INDICES FOR HONG KONG PROPERTY MARKET
(1999=100)



過去8年住宅熟地單位供應數字

年份	勾地	土地契約 修訂/換地	私人重建 項目	發展商主導 供應比例	政府主動賣地+ 市建局招標+ 港鐵招標	政府主導 供應比例
2003	0	2,200	100	51.1%	2,200	48.9%
2004	5,400	5,700	400	87.8%	1,600	12.2%
2005	2,200	5,600	700	60.7%	5,500	39.3%
2006	1,800	800	1,000	28.1%	9,200	71.9%
2007	6,600	4,400	1,100	80.1%	3,000	19.9%
2008	少於50	3,300	900	41.9%	5,900	58.1%
2009	1,500	500	1,600	92.3%	300	7.7%
2010	4,600	7,300	2,000	77.7%	4,000	22.3%
8年內發展商主導供應vs.政府主導供應65.3% vs.34.7%						

資料來源：立法會文件

陸客在香港的旅遊糾紛與 對台灣的啓示

葉國豪
香港大學社會學系博士候選人

前言

旅遊業是香港的支柱產業之一，僅2010年即有超過3600萬的旅客訪港，其中又以陸客為最大宗，占六成三，顯見其重要性。然而在興旺的表象背後，陸客在港旅遊近年卻接連發生多宗糾紛，其中涉及強迫購物、零團費、旅行社之間惡性競爭等問題，在社會文化差異與溝通障礙下，衝突頻發。在台灣，陸客來台旅遊近年亦大幅地增加。根據交通部觀光局的統計，2010年1至11月的來台旅客中，陸客占的比例最高達150.9萬人，其次才為日本與港澳地區。以觀光為目的的陸客平均每日高達3,419人，較上年同期倍增一點四倍。事實上，中國也已經成為台灣民眾出國的最重要首站抵達地與主要目的地，2010年同期達222.2萬人次，約為總出國人數的四分之一，且其數字尚不包含港澳地區，顯見兩岸民間往來的密切。¹ 因此，本文藉由分析陸客在香港的旅遊糾紛，以對台灣處理陸客爭議時有所借鏡與啓發。

背景與旅遊糾紛事件

根據香港《旅行代理商條例》，旅行代理商界分為「外遊旅行代理商」及「到港旅行代理商」兩類，經營旅行代理商業務必須取得牌照並在指明的處所，按牌照上的條件經營。每一間取得牌照的旅行社都必須取得香港旅遊業議會的會籍才能經營，在香港旅遊業議會中大約有1,500個成員旅行社，但是只有約十分之一的旅行社有招攬本地旅遊，顯見香港的旅遊業以外地旅遊為主。在到港旅行旅客中更以達七成的自由行為最大宗，商務客與團體旅遊僅占少數各約一成。因此，事實上陸客至香港參與團體旅遊的比例與人數相對而言並不突出。儘管如此，先前所接連發生的「阿珍」與「阿蓉」等事件，

使傳媒與香港民眾將目光焦點集中於陸客在香港的旅遊糾紛。相關事件的成因與背後意義，頗值得予以分析。

（一）、阿珍事件

2010年3月，一名任職於香港金凱國際旅遊社的女性導遊李巧珍（阿珍）因抱怨陸客「消費不夠」而在旅遊巴士上出言恐嚇不購物就不讓吃飯和無酒店住，事件過程被陸客用手機錄下，並在多家電視台與網路上廣泛流傳。² 「阿珍事件」使香港旅遊形象受到重創，香港旅遊業議會並成立專責小組矢言追究，中國國家旅遊局旅遊質量監督管理所甚至因此首次對香港發出旅遊服務警示，事後導致李巧珍遭停牌半年，所屬旅行社則遭罰款。

（二）、阿蓉事件

2011年2月，香港再次發生導遊辱罵陸客事件。事緣任職於友佳旅遊的林如蓉（阿蓉，被傳媒稱為「翻版阿珍」）及其助手因為陸客拒絕購物而疑似辱罵安徽張姓夫婦是「狗」、「窮人」、過年也不購物云云，爭執期間甚至彼此大打出手，最後報警送醫。事後陸客與旅行社私下達成高額和解，經披露原先索償七十萬港元，最後由旅行社支付十二萬元，陸客行為被批評為「旅霸」近乎敲詐，而旅行社以賠償方式息事寧人也被認為不當。

前述「阿珍」與「阿蓉」等事件，反映出陸客在香港旅遊糾紛的一些相似點：

1. 涉及低團費：目前陸客至香港參與團體旅遊仍以低團費為主流，並且主要為購物團而非觀光團。例如「阿珍事件」中所涉及的四天三夜港澳團僅收取團費610元人民幣，在港三天兩夜包含食宿與交通的接待

1. 行政院主計處。2010。〈國情統計通報第253號〉。12月31日。

2. 可參考youtube網站，<http://www.youtube.com/watch?v=iFFRdtqqEVU>。

價，更僅為200元港幣，明顯低於成本，金凱國際旅遊即是一間專門承接低團費陸客旅行團的公司。

2.涉及前例：阿珍在2007年即曾因強迫旅客購物而遭停牌一個月；「阿蓉事件」中的友佳旅遊亦曾多次涉及強迫購物而被罰款。

3.涉及購物糾紛：購物是廉價購物團的行程主軸，事實上也是缺乏底薪保障的導遊賺取購物回佣的主要途徑。然而香港業界存在強迫陸客在指定商鋪停留一定時間消費特定金額以上的現象，導致容易發生口角衝突。2010年香港旅遊業議會共裁定成立47宗導遊違反作業操守的投訴，其中導遊強迫或誤導陸客購物占17宗，即平均每月約1.5宗，較2009年增加逾一倍。³

4.涉及兩地規管：事實上廉價購物團源於中國境內的「上游」旅行社以低價招攬散客組團，甚至違規再委託其他旅行社出團（俗稱「賣豬仔」），至香港「下游」的旅行社接待時整體行程安排與素質已經難以獲得保障。對此特區政府與旅遊業議會已無力有效規管，僅能往港區人大代表尋求協助，向北京反映零團費問題，中國政府亦有逐步介入的趨勢。

事實上不僅上述的「阿珍」與「阿蓉」等事件，在2010年5月即曾經發生陸客因拒絕購物而與無牌女導遊發生爭執，期間心臟病發後送醫不治的悲劇事件，顯示陸客的旅遊糾紛有惡化趨勢，亦證明過往香港政府所採取的讓旅遊業內部自行規管的態度與制度已經到了必須徹底檢討的地步。

陸客旅遊糾紛與中港人群分類

陸客的旅遊糾紛之所以備受關注，除了傳媒的廣泛報導以及特區政府對旅遊業規管不足等因素外，亦涉及中港兩地社會的交往互動，本文特別強調「人群分類的差異」。

香港人對陸客的態度其實充滿著矛盾與張力：一方面陸客不是香港人，但是他們（部分）有雄厚的消費實力，不論是參加自

由行或是團體旅遊，客觀上陸客帶動了香港的零售與食肆消費，對維持香港的經濟活力與成長有重要的角色；另一方面陸客與香港人有顯而易見的差異，包括日常語言、消費習慣，以及人際互動的行為與態度等（常見的指摘如插隊、集體喧嘩、公眾場所抽菸、隨地吐痰、丟垃圾甚至便溺等）。當香港人希望陸客幫助香港經濟時，這一種人群分類（我們香港人v. s.他們內地人）的差異會被縮小與忽視，甚至角色地位會被轉換，因此陸客變成貴賓、普通話與簡體字變成優勢（特別是對零售與地產商而言），糾紛因此不容易產生；但是當香港人與陸客的利益衝突時，人群分類的差異又會被放大，儘管其基礎可能源自汙名化或缺乏實際證據。例如批評與指責陸客用現金炒高了樓價、搶光了奶粉、佔光了產科病床、損害了旅遊品質等，糾紛因此會被凸顯。因此我們可以說香港人對陸客的態度是相對的、矛盾的，是基於現實利益而改變的，而其中的人群分類差異與界線也是浮動的。

一般香港人很少或不願帶陸客團，一方面是普通話的語言溝通問題，另一方面是陸客團多由小型旅行社經營，其發展與制度均有所不足。因此形成女性新移民擔任陸客導遊的勞動力市場區隔的現象，旅行社也容易利用她們議價能力不足的弱勢加以剝削。新移民導遊到香港生活後是否產生不同於「內地人」的身分認同而瞧不起陸客，導致產生旅遊糾紛，事實上難以經由調查或是訪談而得知，然而她們居於上述浮動的人群分類界線之間，無疑地更容易在「香港人」與「內地人」的互動中產生衝突。

今日中國的旅遊習慣與運作方式本來就多是低團費所形成的購物消費，購物以滿足或補貼導遊的回佣是顧客與旅行社之間的潛在認知與互動規則，未必會寫明於旅遊契約上。然而這在一般香港人眼中卻不是常態，當陸客參加低團費甚至「零負團費」的旅行團時，若彼此的認知與期待無法獲得平衡，便容易被傳媒放大來檢視使事件愈演愈烈。

香港政府的回應與爭議

面對陸客糾紛，主管旅遊的商務及經濟發展局計畫進行公眾諮詢，旅遊業議會為了改進旅遊品質，亦推出「十點規管方案」，議題包括零團費或僅收取象徵性的費用出團、強迫購物、導遊居間賺取的購物佣金，以及「一團一導遊」等問題。其中「一團一導遊」的目的是避免旅行社或導遊進一步外包業務給其他導遊，因而發生強迫購物的情況。然而不少專營本地旅遊的旅行社與導遊總工會對此卻表示不滿，認為上述方案只針對本地旅遊並不公平、加重導遊的負擔，甚至因此發動遊行抗議、計畫申請司法覆核；對此，旅遊業議會則表示會堅決執行相關方案。事件可能導致旅遊業議會的地位與正當性受到挑戰，進一步衝擊香港的旅遊業。事件甚至引發政治爭議。事緣商務及經濟發展局局長劉吳惠蘭採取新的措施來管理接待陸客團的運作，然而在選舉中主要得到接待陸客團旅行社支持的立法會旅遊界議員謝偉俊則對此表示不滿。謝偉俊向外界表示劉吳惠蘭及局方不只一次向其恐嚇，要謝「小心政治前途」。⁴ 使得原本看似單純的陸客糾紛，蒙上濃厚的政治色彩。

對台灣的啓示

圍繞在陸客的旅遊糾紛以及對陸客水準的主觀評價在台灣同樣不少。例如，在阿里山即曾有陸客為了搶搭登山小火車而爆發群體鬥毆事件；日月潭與故宮等地同樣因為大量陸客到訪而面臨旅遊品質下滑的焦慮。對此，本文主張從制度而非文化的角度來思考，將陸客在台灣各種旅遊糾紛視作一個制度完善的過程，對照台灣民眾二十年前在國外旅遊同樣需要學習與適應一套尊重當地規範的經驗，不認為應過度誇大陸客的負面形象。目前陸客赴台灣旅遊尚以「團進團出」為主，且團費相較於赴港澳地區旅遊昂貴，但是台灣國內辦理陸客來台的旅行社門檻不高且目前已達三百多家，在市場競爭激烈下是否會走向如同香港低價團般的削價競爭相當值得關注。

引援香港的經驗，台灣民眾對陸客同

樣存在一條浮動的人群分類界線，甚至這條界線會因為長期存在的認同政治差異而凸顯，陸客來台旅遊的結果可能帶來彼此的進一步瞭解與適應，也可能因此強化與鞏固雙方認同上的差異。由於兩岸經貿關係日益密切，中國因素日益作用於台灣的傳媒、商業經營甚至社會文化等各個層面，這過程中必定有特定群體受到相對剝奪與利益的損害，形成日後旅遊糾紛的潛在導火線。值得探討的是，一方面目前台灣的旅遊品質與基礎建設無法承受大量陸客的到訪，資訊與協助的提供體系也不足，顯然未能有效處理旅遊糾紛，長期以來部分業者只求賺一次快錢的「宰客」態度，長遠而言同樣不利於台灣的旅遊聲譽。舉例而言，南台灣某知名大型遊樂園近年成為陸客來台的熱門景點，然而據報導該遊樂園實際上卻僅由地方政府局處單位，而非中央層級的交通部觀光局負責管理，因此申請牌照的位階極低，開始營運以來狀況連連使外界對其安全品質感到憂慮，然而在業者未主動提出相關申請的情況下，政府部門卻只能被動地無法可管。這顯示相關法令的荒謬與過時，亟待檢討。另一方面若過度偏重倚賴陸客所帶來的經濟效應（包括人數以及消費）來支撐台灣的觀光業與經濟其實存在風險，特別是當北京對台的兩岸政策有所變動時，台灣是否能夠相對地承受陸客大量流失所帶來的衝擊頗值得疑問。因此本文試舉出三項政策建議，呼籲政府投注更多人力與資源改善台灣旅遊的品質：

（一）強化整體旅遊的投訴機制。投訴機制是香港社會的一項制度特徵，所謂的「投訴」(complaints)並非我們以為的日常抱怨或謾罵，而是當民眾遇到服務不佳或既有程序無法妥善解決問題時，向負責處理的局處部門表示不滿，要求其進一步的跟進與追蹤，直至問題獲得妥善的解決。良好的投訴機制要求在接獲投訴時能夠迅速的立案並且主動地在一定的時間內回覆處理投訴的進度與結果；同時，被投訴的機構與人員，也必須作出交代與解釋，以利問題的處理與改善。在台灣，民眾遇到不滿或是程序處理不當時往往習慣透過個人的人際網絡、傳媒甚至民意代表的壓力來解決，這一種投訴機制

並不公正，亦僅能針對個案而無法做出整體的改善。因此，強化整體旅遊的投訴機制，使其透明化與普遍化將是切實減少與解決旅遊糾紛的重要步驟。

（二）加重對違規旅行社的處罰。面對大量小型旅行社的經營生態，政府遭遇兩難的處境，一方面既希望透過自由競爭達到市場自然淘汰的目的，同時增加就業、促進經濟；另一方面卻很難透過行政勸籲來規管旅行社削價競爭、確保旅遊品質。為了避免重蹈香港低價、劣質陸客團的經驗，對於屢次涉及旅遊糾紛與嚴重投訴的旅行社與導遊必須加重做出處罰，甚至撤銷其執照，並減少旅行社與旅客之間私了糾紛的情況。

（三）改善遊樂園區的負責管轄權責。對於遊客數量與經營規模達一定程度的遊樂園區與景點，交通部觀光局必須主動介入監督其管理與營運，以確保旅客的安全與旅遊的品質。

結語

儘管香港近來發生「阿珍」與「阿蓉」等陸客旅遊糾紛事件，然而數據顯示並沒有對陸客來港數量造成短期內實際的影響。事實上，今年年初也發生三名來自遼寧的陸客涉嫌毆打澳門導遊的衝突，事件甚至引發澳門當地導遊集體包圍陸客所乘坐的巴士要求道歉與賠償。雖然事後涉案陸客沒有被澳門司法當局檢控，但是已經引發當地旅遊界的關注。顯示陸客在台港澳三地的旅遊糾紛長遠而言應該更受到政府與民間的重視。一項關於「如何看待內地遊客在港澳台旅遊糾紛不斷」的網路調查也指出，四成受訪者認為「陸客的素質有待提高」，近四分之一認為「當地的旅遊接待有問題」，約三分之一則相信「人員參差不齊很正常，平常心對待」⁵。在台灣已經開始逐步討論是否開放陸客自由行的今日，或許應該先檢視目前團體旅遊的缺失，本文提出了「浮動的人群分類差異」的視角來解讀陸客在香港的旅遊糾紛並分析其成因，希望能從制度的層面借鏡香港的經驗以改進台灣的旅遊品質。■