

新社會

台灣新社會智庫 出版

16

2011.06.15

- 社論 潰散的「三道防線」
- 蔡陸軍 親共，一條不歸路！
- 李昭興 從日本的慘重經驗看台灣的核安應變
- 陳錦稷 公務員調薪應更審慎周延
- 翁仕杰 民主圖博新總理的歷史挑戰
- 韓國觀測站 臺灣不知道的中韓問題

禁菸違反人權嗎？



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

- 潰散的『三道防線』淺評馬英九與美國
『戰略暨國際研究中心(CSIS)』視訊會議談話…………… 2
黃淑英 政治的性別霸凌…………… 4

兩岸發展

- 蔡陸軍 親共，一條不歸路！…………… 6
蔡明彥 現實或虛幻？兩岸軍事互信機制的可能性評估…………… 8

交鋒

- 董氏基金會 免於菸品侵害，是政府的責任、人民基本的權利 12
陳紹庭 拒吸二手菸=社會正義？…………… 17

專題：核能安全

- 李昭興 從日本的慘重經驗看台灣的核安應變…………… 20
段正明 德國近期核安思維與核電廠延長商轉政策…………… 25
劉慧卿 從福島核事故的反思說起…………… 34

政策聚焦

- 紀永添 南海主權爭議下的台灣駐防政策檢討…………… 38
高宇柔、林平 當前移民研究中可能的問題…………… 42
陳世凱 國民黨推動合併選舉的算計與可能影響…………… 46
陳錦稷 公務員調薪應更審慎周延…………… 50

國際局勢

- 翁仕杰 民主圖博新總理的歷史挑戰…………… 54

韓國動態

- 韓國觀測站 臺灣不知道的中韓問題…………… 57

香港觀察

- 余偉錦、鍾志燕 從非本地孕婦來港產子看香港醫療體制…………… 61

發行人 ■ 林錫耀

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 ■ 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

潰散的『三道防線』

淺評馬英九與美國『戰略暨國際研究中心(CSIS)』視訊會議談話

馬英九在5月12日與美國智庫CSIS進行視訊會議，在輿論上，似乎成功地營造了國內外大受歡迎的形象。然而，檢視他在演講中提到的『三道防線』，亦即以（一）兩岸和解的制度化；（二）增加臺灣在國際發展上的貢獻；以及（三）結合國防與外交，來強化中華民國的國家安全，並確保未來的長治久安等，可以發現，所謂三道防線，其實漏洞百出，幾近潰散地步。

兩岸和解的制度化？

首先，就所謂的兩岸和解制度化而言，當他提到連戰2005年的破冰之旅時，就已彰顯了這個『制度化』，就是向北京輸誠與叩頭。當年連戰的訪問，是緊接著中國制定『反分裂國家法』之後，也就是北京將武力犯台法律化第一時間內，中國國民黨榮譽主席卻『義無反顧』地前往中國訪問，實非破冰而係受降。近三年來，在一中各表的九二共識之下，台灣人民深深感受到，台灣民主一再受到侵蝕，主權大幅流失。2008年陳雲林來台時，國民黨政府對人民嚴陣以待；當台灣以為，北京展現了『善意』，終於能夠出席世界衛生大會時，卻驚覺原來『中華台北』這個名稱，在WHO一整年的行事曆中，只有在召開大會的那五天存在，其餘的日子，都被稱『中國台灣省』。

增加臺灣在國際發展上的貢獻？

馬政府上台後，正處國際金融風暴與世界景氣低迷，台灣的外交與外援預算並未增加，究竟台灣對國際發展貢獻到底有多少，美國各界頗有疑問，他們質疑台灣對國際的付出，與馬政府的說法恰恰相反。馬英九為何特別強調要『增加』，反映了美方輿論的

質疑。

近來台美之間摩擦不斷，台灣對美國不斷提出要求，如TIFA、免簽證、引渡協定以及軍售等，實際上美國行政與立法部門對於馬政府處理美國牛肉進口有很強烈反應與不滿。台灣國家安全局長蔡得勝證實，美國將對台軍售與美牛掛勾。華府公開表示，台灣沒有誠意與美國溝通，也認為台北未將兩岸協議的進程與美國分享經驗，同時，台北也並未像多數美國在亞洲的盟邦一樣與美國站在同一合作陣線處理中國在亞太地區的挑釁外交作為。這對台美關係的發展十分不利。日本311地震發生，引發海嘯及嚴重核災，全世界都關注；在美國忙著救災時，馬英九政府不但反應慢，派出的救難隊也因屈服中國壓力，沒能發揮效用，更不見政府出面協調。其實，馬英九在視訊會議中沾沾自喜的大筆捐款，是來自台灣民間自發的力量。在超過兩億美元的總捐贈額中，政府只佔了三百萬美元。相較於中國四川震災時，國民黨政府緊急動員的作法，更顯示出執政黨對於區域事務的被動與媚中。

美國在這次日本震災後，以『友達』為名與日本進行聯合救災行動，其重要性遠遠數倍於美日韓東海演習，且迫切性更高。馬政府如要強化台灣對區域的責任與貢獻，為何在對東亞影響甚鉅的災害發生後第一時間未積極、主動向美日友邦伸出援手？卻只願拿民間的捐款付錢了事？亦或是擔心主動的作為，會惹惱了中南海的老大哥？

結合國防與外交，來強化中華民國的國家安全？

馬政府在外交休兵，與國防預算編列不足的情況下，實在無法彰顯台灣在主權上的堅定態度，不見政府強化國家安全的決心，

更遑論建設台灣的長治久安之計。馬英九引以為傲的所謂『活路外交』，實是讓台灣的國際發展走向死胡同。儘管北京配合台北在不互挖邦交國這一戰線上停止爭奪，在這表象之下，北京已大大加強與台灣邦交國政經關係的經營。在眾多外交領域與場合上，在北京不休馬政府休兵的狀況之下，台灣人民看不到政府在外交上有任何實質進展。以免簽證為例，在陳水扁政府時期，日本政府已提供給與台灣免簽證，而此一免簽帶動台日雙方觀光人數顯著上升。國民黨執政三年來，所增加的免簽證國家數量儘管大幅增加，但似乎尚未看到在觀光產業以及其他雙邊交流等產生之正面效益。實際上，免簽證與主權並非相關，香港是中國的特別行政區，居民卻能夠免簽進入更多國家，而這一向不是台灣人民所期待的。

在國防上，馬政府對國際言行不一的程度更加嚴重。2009年馬英九第一次與CSIS視訊會議談話裡，馬英九強調對國防的重視，表示將把台灣國防預算提升到GDP的3%。這一次的視訊會議裡，馬英九也對軍購有承諾；但在接下來的答詢中，馬英九承認，國防預算不足GDP的3%。美國聽眾的反應，當然不會見諸國內媒體，而近日新聞中所提到，台灣軍購預算受到國防人事經費的排擠，也就不令人意外了。平心而論，在對美軍購的採購清單，也未見馬政府清楚的戰略規劃，各軍種步調不一相當嚴重，在清單上許多項目都尚未與美方確認，即使數次公開提出採購F16 C/D以及潛艦，都未事前溝通，一再給美方意外，徒增遭拒之窘境。

今年是大選年，馬英九已開始宣揚其外交休兵之『成效』；同時不斷地強調台灣人民對主權的堅持與期待。近日除不斷在接見外賓場合中強調主權，駐日代表馮寄台接受日本共同通信社專訪（中文報導見2011/5/25自由時報）時強調「中國說再多的統一也不會成功，因為台灣反對統一的人比以前更多，統一也不是馬決定的，就算他贏了總統選舉，『統一』也不會成為政治議題。」這些作法都在提醒北京，不要在此議題上損及國民黨的選情。對反對黨而言，外交並非不

易切入的議題，而馬政府之無感，影響層面已不分海內外；民進黨除須提出自己的對外政策，也必須讓國際清楚瞭解，目前馬政府治理無能，已無法負擔台灣這個渴望受到國際平等對待的新興民主國家之需求。馬政府無能以及對中傾斜將會使亞太區域的利益受到損害，其結果將不是幾場視訊會議就能溝通彌補的。■

社論

政治的性別霸凌

黃淑英
立法委員

一直以來，女性參政都面臨著傳統的壓力，即使克服了「男主外、女主內」刻板形象，還是要兼顧家庭照顧者的角色。在政治資源缺乏的困境中，還要防備性別歧視的冷箭。2008年呂副總統參選時，就有大老跳出來說「穿裙子的不適合統帥三軍」；現在，又有施明德說「女性、柔性領導，說難聽一點，就是沒有領導」，更壓迫單身女性蔡英文主席要公布性向！凡此種種，都是對於女性的歧視，都是對於女性參政最大的反挫！

施明德辯說：要求性向表態不是針對著「女性」，而是「總統候選人」。既然是針對著「總統候選人」，為什麼不去同樣的去檢視其它候選人？他說，「其它人熟識已久」、「如果去提問，才是白目又無知」。事實上，在一個連枕邊的妻子都會在「小三」的孩子上小三時，才發現先生有外遇的社會，熟識已久，其實不代表什麼，僅是一種無知的說辭。在民主社會中，一視同仁的對待，才符合公平的原則及正義的程序。施明德選擇性的提問只彰顯出他的偏頗、徇私及缺乏民主素養。

他說，蔡主席的性向一直被質疑。且不論這是否屬實，倒是馬總統一直被質疑是確切的，但因為這是個人的隱私及選擇，我們尊重真相，反對炒作。施明德對於他「不質疑馬總統」的雙重標準自我辯解，「雖然眾說紛紜，但他有結婚生子」。是這樣的嗎？台灣的社會對於同性戀，因為缺乏理解而一直存在著歧視及排斥。在社會壓力下，男同志會以結婚生子掩飾其同性戀者的事實，許多女性因此變成可悲的犧牲者，甚而精神異常。著名導演李安的「喜宴」、「斷臂山」正顯示這是國、內外皆有的現象。施明德究竟是笨？還是睜眼說瞎話？人民自有評斷。

當受到社會、婦女及同志團體的反彈及

挑戰—「哪種性別傾向比較適合當總統？」時，本來想利用社會「恐同」的心理來打擊蔡主席的施明德馬上見風轉舵，變成了「總統」的「敵人」，要檢視的不是「性向」，而是「不具合法地位的配偶」。在台灣，配偶有法律上一定的定義，不存在「不具合法地位的配偶」。如果是為了防弊，我們要檢驗的，說精確一點應該是「非配偶的親密關係」。施明德應該很清楚，在台灣，像他那樣不拒絕、不負責的男性比比皆是，因此，更應該被檢驗的是「已婚男性」而不是「單身女性」。在現實生活裡，我們屢屢見證了男性的非配偶親密關係，扮演白手套的角色，操弄司法的判決，洩漏國防的機密，主導政黨的運作，甚而影響國家的政策，危害國家社稷。然而，對於主張「哪個男人不上酒家」的參選人，他竟然毫無質疑！這不是對女性參政者的「性別霸凌」，是什麼？

施明德說，「沒有出櫃的誠信與勇氣，如何領導國家」。這句話，充滿了對於同志的歧視，為什麼認為出櫃需要勇氣？為什麼同志要出櫃才有能力領導國家？國外同性戀的政治人物都是在自己的選擇下表態性別的傾向。在沒有邏輯的「性別霸凌」下，任何的表態都是「歧視同志」的共犯，不但與「誠信」相去甚遠，更談不上「勇氣」！人民對於國家領導人的期待，不僅在於忠於自己身體、忠於自己的伴侶，更重要的是忠於自己的國家，以及有履行對人民承諾的誠信。

日前南方朔在中國時報撰文，說「政治上的欺壓已轉化成了以性別歧視為外型的模式」。的確，這場爭議，其實是一場暗藏影舞者、有計畫的政治操作。施明德製造了一個假議題，開始即表明了針對「總統候選人蔡英文」，所以有雙重標準的低劣操作；

他不是針對「女性蔡英文」，卻利用敏感的性別議題操弄選民。凡此種種，都顯示出他在扮演一個「政治的打手」，意圖讓蔡英文落選。假議題在理性的檢視下變成一幕醜劇，又意外地揭露了他「人權鬥士」的假面及「自我形塑聖人」的笑話，應是他始料未及。

近一、二十年來，不論在經濟或政治的領域，女性領導已成為世界的趨勢，女性從政者「溫和」、「同理心」、「清廉」、「不續攤」等特質及其優秀的表現，給人民一個「可信任」的選擇，這就是為什麼近幾年的選舉，女性民代輩出的原因。如果還沈淪在男性沙文，自我感覺良好，不知檢討，否定女性領導的價值，那麼女性爭取到的「單一性別保障」，未來將會是為男性而存在！■

兩岸發展

親共，一條不歸路！

蔡陸軍
滯台中國政治犯

驚聞國民黨立委吳育昇、洪秀柱和高金素梅聯手杯葛放寬大陸人士政治庇護規定的《兩岸關係條例》第十七條的修改，我不得不再一次站起來大聲疾呼：親共，那是一條不歸路！

上世紀三十年代，一些國家也對希特勒採取綏靖正常，甚至犧牲他國利益和主權來諂媚、討好希特勒，結果他們得到的是啥？飛機大炮加坦克敲到他們的頭上。中共是個什麼東西？是一個讓希特勒都自歎不如的吃人不吐骨頭的魔鬼，一些國民黨人卻下流無恥到以兒臣自居去迎合主子的心思，在台灣幫助中共繼續迫害在大陸曾被中共政治迫害的異見人士，是可忍孰不可忍！

獨裁專制的中共，是台灣最大的威脅，是一個終極目標要吞併台灣的強權集團，國民黨上上下下總有一些人跳出來為中共這個惡魔擦脂抹粉，甚至為了維護主子顏面不惜赤膊上陣，實在讓人嘔飯。

《兩岸關係條例》原來有關政治考量專案許可的規定存在嚴重的混蛋邏輯，要求來人必須合法入境才可適用。也就是說，尋求政治庇護的人，必須拿著老共的護照和出境許可，然後拿到台灣入境許可入境後，才可得到政治原因的專案許可。全世界恐怕也只有台灣才會出來這種需要加害人同意後才給被害人提供保護的規定吧？這種連國小生都會認為行不通的事情，國民黨人卻厚顏無恥的出來維護？我不得不懷疑這幾名立委的腦袋是不是進水了？

目前被捆綁住手腳不能自立被政府包養滯留在台灣的9名大陸異見人士，最多曾經被中共政治迫害入獄9年，少的也有2年。我看呀，吳育昇、洪秀柱和高金素梅你們乾脆提案將我們這9個人送回大陸給老共做禮物

豈不是更討老共歡喜？還有把什麼王丹啦、吾爾開希啦等等這些目前在台灣的曾經遭到中共政治迫害的人一船都送回去，老共說不定會給你們頒發勳章咧！

吳育昇先生居然提到大陸作奸犯科者是否會藉此規避追緝的話題，讓我有點哭笑不得，政治迫害和殺人放火刑事犯罪吳先生也分不清楚嗎？是不是請吳先生當年的國小老師幫您再補習一下國文課呀？一大把年紀的洪秀柱女士居然不知道政治犯如何界定？當年蔣介石先生在台灣是如何界定政治犯來槍斃、關押的，洪女士應該有所耳聞吧？與國際接軌維護人權和國家安全何時成了對立的選項的？能否請洪女士說說呀？台灣是否需要回到國民黨白色恐怖的戒嚴時代才算是安全的呀？那樣的話，洪女士倒是想規範誰的言行就可以隨時辦到，只是，洪女士該問問台灣2300萬人，看看有幾個人願意回到戒嚴時代再來赤膊上陣吧！

中共自1949年建政以來，一直是世界上最大的人權災難的製造者。大到屠殺上百萬人搶奪土地的所謂的土改，數百萬人被關押、勞動改造的各種運動，再到八九六四坦克上街的數千人血案，小到寫批判文章都要坐牢的文字獄，暴力拆遷的數百命案，一樁樁一件件，哪個不是血寫的控訴？是不是需要這些當事人來跟洪女士說說啥叫政治迫害呀？不過，我倒是覺得包括諾貝爾和平獎獲得者劉曉波先生、獲得歐洲議會薩哈羅夫獎的胡佳先生等在內的尚在牢獄之中的數千大陸政治迫害受難者們大概應該都會不屑教洪女士啥叫政治迫害吧？想來也沒功夫教吳育昇先生區分政治迫害和作奸犯科的吧？本人因為寫了幾篇批判性的文章，被老共抓去關了三年，如果洪女士願意，我倒是有時間也有興趣教您如何界定政治犯，當然更有興趣

找吳育昇先生請教啥叫作奸犯科。

兩岸的確需要和平，台灣也的確需要中國大陸這個大市場，但，絕對不是要靠卑躬屈膝、絕對不是要靠出賣主權、絕對不是要靠出賣靈魂來獲得的！國民黨人不是一直在強調中華民國主權的嗎？連一個民主國家接納政治受難者這一最常規的做法，都要看中共的臉色行事，這叫哪門子的主權？中華民國主權在一些國民黨人眼裡就是用完了就丟的手紙嗎？如果這都叫維護主權，那些給黑社會交保護費的人就不用叫苦連天嘍！

希望所有台灣人可以明白這樣一件事，無論老共面對台灣時臉上的笑容多麼燦爛，牠背後緊握屠刀的手一天都不會放下，其吞併台灣以圖所謂統一霸業的念頭一天都不會改變！2300萬台灣人，您有做好因批判政府而被抓去坐牢的思想準備了嗎？如果沒有，請警惕一些國民黨人的詭異行爲！2300萬台灣人，您有做好警局再變回警總的思想準備了嗎？如果沒有，請警惕一些國民黨人的吊詭行爲！2300萬台灣人，您做好接受中共欽差大臣來台灣頤指氣使的思想準備了嗎？如果沒有，請警惕一些國民黨人的猥瑣行爲！

親共，那是一條萬劫不復的不歸路！■

現實或虛幻？兩岸軍事互信 機制的可能性評估

蔡明彥

中興大學國際政治研究所教授兼所長

今（2011）年3月31日，中國國防部公佈《2010年中國的國防》白皮書，在「國防政策」一節中指出：「兩岸可以就在國家尚未統一前的特殊情況下的政治關係展開務實探討。可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題，以利於共同採取進一步穩定台海局勢、減輕軍事安全顧慮的措施。兩岸應在一個中國原則基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議」。

中國軍方重申兩岸發展軍事互信機制的提議，再度引發國內對此議題的關注。隨著兩岸官方多次對雙方發展軍事互信機制做出表態，兩岸軍事互信機制這項問題已從過去單純的學理討論，變成我方處理兩岸關係時可能面對的政策議題。究竟中國提出發展兩岸軍事互信機制的提議，用意為何？其與國際社會一般認知的軍事互信機制有何差異？現階段兩岸軍事互信機制是否可行？台灣又該如何看待此一議題？本文將針對前述問題，提出以下分析：

北京觀點不同於歐洲經驗

截至目前為止，所謂「信心建立措施」（confidence-building measures, CBMs），一直缺乏一個廣為各界接受的規範性定義。大體上來說，學界對於CBMs的定義，存在廣義與狹義兩種不同的看法。

廣義的CBMs是指國家間、或國家與非國家間，為了降低誤解與增進瞭解的各種措施，內容可涵蓋各個不同的領域，如政治、經濟、文化、社會、軍事與人道交流，目的在於防止敵意升高與安全情況惡化。至於狹義的CBMs，則指「軍事互信機制」，其被視為軍備管制的一種型式，藉由刻意設計、而且明確的合作方式，讓各方的軍事意圖更為清楚，達到制約對手發動奇襲與武力威嚇

的效果。¹

從歷史來看，歐洲是最早發展CBMs的地區，發展經驗大致歷經三個不同階段：

（一）第一代CBMs：東西歐國家在1975年簽署《赫爾辛基最後議定書》（Helsinki Final Act）的同時，揭櫫CBMs的三大目標：減少緊張因素、提升信心並促進安全、以及降低因誤解或誤判引發軍事衝突的風險。

（二）第二代CBMs：1980年中期，東西兩大集團在1986年簽署《斯德哥爾摩信心和安全建立措施文件》（Stockholm Document on Confidence and Security Building Measures of 1986），引進「查證性措施」，對簽約國的軍事演習進行現場檢查，並且採用「限制性措施」，禁止動員超過75,000人之大規模軍事活動。

（三）第三代CBMs：歐洲國家在1990年11月簽署《歐洲傳統武力條約》（Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE Treaty），批准《1990年維也納文件》（Vienna Document 1990），對簽署國的軍事活動與規模，做出更嚴苛的限制，並在1994年簽署《1994年維也納文件》（Vienna Document 1994），允諾持續刪減國防預算，並就空軍基地互訪、觀察軍事活動、聯合軍事演習、查證措施等，提出進一步規定。

冷戰時期，東西歐兩大集團雖處於意識型態的對抗，但為了降低敵意、減少誤判，雙方陸續發展出「宣示性措施」（Declaratory Measures）、「溝通性措施」（Communication Measures）、「透明化措施」（Transparency Measures）、「限制性措施」（Constraint Measures）、「查證性措施」（Verification Measures）等，讓CBMs在概念上與執行上的

1. 蔡明彥，〈台灣對兩岸軍事互信的研究與未來作法〉，中央研究院亞太區域研究專題中心主辦《台海安全互信前瞻》學術研討會，2010年6月29日，台北。

內容更為豐富，並且開始成為其他地區推動CBMs的效法對象。

國際社會普遍認為軍事互信機制是相關各方在政治爭議尚未完全解決之前，用來降低敵意及防範軍事意外的手段。台灣方面對於軍事互信機制的觀點，大致是基於這樣的理解，希望在兩岸政治爭議解決之前，透過軍事互信機制，降低軍事意外發生的可能性。因此，從李登輝、陳水扁到馬英九政府，曾多次提出有關兩岸發展軍事互信的提議。台灣方面在2004年版的國防報告書中，更首次針對兩岸發展軍事互信機制，提出相當具體的規劃，呼籲兩岸從「降低緊張」、「建立互信」到「終止敵對狀態」三個不同階段，發展軍事互信，逐步化解軍事對立。

2

從1990年代以來，中國便開始擁有和美國、俄國、印度、東協等國，推展雙邊及多邊軍事互信機制的經驗。但北京認為磋商軍事互信機制屬於主權國家之間的行為，並不適用台海地區。尤其北京強調必須維持對台軍事準備工作，防止台灣走向獨立，因此對於發展兩岸軍事互信機制一事，較少提出正面、積極的回應。

近期北京之所以表示不排除兩岸協商發展軍事互信機制，主要是基於政治的考量：

首先是兩岸關係的政治考量。中國領導人胡錦濤在2008年12月31日舉行的「告台灣同胞書30週年紀念會」上指出：「兩岸可適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題，並在『一個中國』原則基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，構建兩岸關係和平發展框架」。該段談話顯示，北京認為兩岸可探討建立軍事安全互信機制問題，但是為了避免提升台灣主權地位，必須在「一個中國」原則下，才能進行相關磋商。今年中國國防白皮書提到兩岸可在「國家尚未統一前」的特殊情況下，討論軍事互信問題，也是根據「一中」原則而來。

其次是國際政治考量。中國國台辦主任王毅在2009年6月底訪美時就曾指出，兩岸

若簽署軍事互信機制，華府應拒絕出售F-16戰機給台灣。從北京的觀點來看，台灣之所以存有「獨立」的念頭，是因為有美方的支持，因此在兩岸發展軍事互信機制後，隨著台海緊張情勢的降低，美國應同意減緩或停止對台軍售。

因此，不同於歐洲經驗顯示軍事互信機制應是政治爭議解決前、用來降低敵意與防範軍事意外的作法，北京眼中的兩岸軍事互信，則是以解決政治爭議為前提，強調在兩岸協商軍事互信機制之前，台灣必須先就「一中」原則做出政治承諾，不能違反國家統一的終極目標。

兩岸認知存在嚴重落差

儘管多年來兩岸官方與學界對於如何發展軍事互信機制，提出各種前提與倡議。但是綜觀雙方觀點，可發現兩岸對於發展軍事互信機制一事，存在相當嚴重的歧見。

基本上，兩岸尋求發展軍事互信機制的動機完全不同。台灣方面希望透過軍事互信機制，避免雙方因誤判發生軍事意外，進而創造一個更安全的環境。因此，台灣對於兩岸軍事互信機制的提議相當具體，比較像冷戰時期美、蘇所建立的軍事互信機制，希望透過對等協商，經由「宣示性措施」、「溝通性措施」、「透明化措施」與「限制性措施」的推展，逐步化解兩岸之間的軍事對立。但是中國方面則認為，兩岸軍事互信機制必須建立在政治互信的基礎之上，並以「一中」原則為基本前提。

兩岸的動機不同，實導因於雙方的安全關切不同：台灣的安全關切來自對岸的「軍事威脅」，亦即將對岸大規模軍力部署視為軍事安全的主要威脅以及台海不穩定的根本來源；而中國的安全關切，則來自於台灣的「政治威脅」，擔心台灣走向獨立，因而需維持軍事準備，嚇阻台獨，除非台灣承諾並接受「一中」原則，否則不能輕易放棄對台軍事手段。

換言之，台灣對軍事互信機制的基本立場是「以消除威脅為前提、以台海和平為

導向」，但中國方面對此議題的態度，則是「以一中為前提、以統一為導向」。兩岸的關切與立場完全不同，讓雙方針對軍事互信提出的前提與倡議，宛如兩條平行線，幾乎沒有交集。

美國鼓勵態度中帶有顧慮

在討論兩岸軍事互信機制時，不能忽略美國長期在兩岸事務扮演重要第三者的角色。美國政府的兩岸政策有其延續性，不論哪一個政黨執政，對兩岸政策的立場，都是以維持台海現狀為基礎。兩岸關係的緩和當然符合美方的期待，不僅可降低東亞區域安全環境的不確定因素，也能避免美中關係因為「台灣問題」而節外生枝。

2009年9月24日，美國副國務卿史坦柏格(James B. Steinberg)在華府「新美國安全中心」(Center for a New American Security, CNAS)舉辦的研討會中指出：「我們對中國和台灣的正面對話深感贊同，也鼓勵台海兩岸討論建立互信機制的步驟，讓雙方更為緊密和穩定。」³這是歐巴馬政府高層官員首次針對兩岸建立軍事互信機制問題，表達正面的看法。

幾天後，美國國防部亞太安全事務助理部長葛瑞格森(Wallace C. Gregson)在9月28日舉行的第8屆「美台國防工業會議」(U.S.-Taiwan Defense Industry Conference)上表示，兩岸關係雖然改善，但並未展現在軍事對話上，美國鼓勵兩岸「在適當的時間，用彼此同意的方式」(at the appropriate time and in a mutually agreed manner)，進行軍事事務的對話。⁴

在短短不到一週的時間內，歐巴馬政府兩位主管東亞外交與國防事務的重要官員，表達鼓勵兩岸建構軍事互信機制的看法，反映出美方在兩岸探討建立軍事互信機制的議題上，抱持正面的態度。

然而，即便美國政府公開支持兩岸協商軍事互信機制，美方對於兩岸發展軍事互信機制的容忍度到底有多大，還是引發各界的關切。例如：美國是否擔心中國對台灣的影響力越來越大，進而傷害美國在東亞的戰略利益？兩岸軍事互信機制是否影響美日安保的運作或是周邊國家的安全利益？

前述問題是否會出現，端視兩岸軍事互信機制的內容而定。假如兩岸軍事互信機制的目的在於「避險」，則此一發展應能符合美方的利益，美國官方可望對其抱持「審慎樂觀」(cautious optimism)的態度；⁵但假如兩岸軍事互信機制在於「促統」，或是如中方學者所提議兩岸應在周邊水域包括南中國海進行聯合巡防活動，則相關發展可能就非美方所樂見。

為了確保兩岸軍事互信機制發展能符合美方的利益，華府可能會在兩岸軍事互信機制問題上，扮演「決策諮詢者」的角色。正如長期關注這項議題的美國智庫「國際戰略研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)研究員葛萊儀(Bonnie S. Glaser)所指出，美國不會主動介入兩岸磋商簽署軍事互信的談判，但若任何一方尋求美國的意見，美方將毫不保留地提供；如果兩岸都表示需要，美國也不會排斥參與。⁶

台灣應從整體戰略角度看待兩岸軍事互信

從1990年代末期以來，我國政府多次提出兩岸應發展軍事互信機制的呼籲，國防部更在歷年公佈的《國防報告書》中，提出相關的建議與構想。

目前馬政府的立場是將中國撤除飛彈，列為兩岸協商軍事互信機制的前提。⁷但是這樣的前提植基於戰術面的考量，缺乏戰略視野。而且從軍事角度來看，該前提不具

3. James B. Steinberg, "Administration's Vision of the U.S.-China Relationship," Keynote Address at the Center for a New American Security, Washington, DC, September 24, 2009.

4. Wallace C. Gregson, "U.S.-Taiwan Defense Relations: 2009," U.S.-Taiwan Defense Industry Conference, Charlottesville, Virginia, September 27-29, 2009.

5. Donald S. Zagoria, "Cross-Strait Relations: Cautious Optimism," National Committee on American Foreign Policy, January 13-14, 2009.

6. 〈美智庫：92共識下兩岸可建軍事互信，不主動介入〉，中新網，2009年8月27日。

7. Ma Ying-jeou, "Peace Plan: China and Taiwan," The Washington Post, December 12, 2008.

有實質意義，因為即便北京同意撤除飛彈，仍可透過其他軍事工具對台進行施壓，更何況後撤的飛彈，隨時可以重新部署在台海對岸。

在觀念上，台灣方面必須瞭解，兩岸發展軍事互信機制，涉及到的不僅是雙方如何推展相關機制的技術面問題，而是牽涉到更高層次的政治與戰略問題，包括台灣國內政治、兩岸整體關係、美台關係以及區域整體戰略情勢。因此，台灣不能單從戰術面或技術面想像將「歐洲經驗」引進台海的措施與步驟，而是應從總體戰略的角度，思考兩岸協商軍事互信機制的意義與目的究竟為何。

尤其台灣必須打破觀念上的迷思，體認軍事互信唯有在各方具有「以和平方式解決爭端」的意願後，才可能發展出軍事領域的互信與避險措施。現階段中國仍未放棄武力犯台，導致台灣承受的軍事壓力越來越大。北京擔心的是台灣在政治上與中國漸行漸遠，因此藉由台灣對軍事威脅的關切，要求台灣先針對「一中」原則做出政治承諾，才能協商兩岸軍事互信機制。然而，在北京不願放鬆對「一中」的堅持、台灣無法就「一中」達成國內共識的狀況下，兩岸協商軍事互信機制的可能性不高；在中國不願放棄武力犯台的情形下，兩岸協商相關機制的意義不大。

在作法上，有鑑於兩岸欲協商軍事互信機制的難度較高，雙方在現階段或許可先發展廣義的CBMs，從較不具爭議性的議題切入，例如：推動兩岸經貿社會交流、打擊海上犯罪與經濟犯罪、施行海上急難救助等，累積雙方在廣義安全領域的對話與合作經驗，逐步建立雙方的互信。兩岸針對前述議題，已有合作基礎，台灣內部對相關議題的合作也較具共識，加上有助於台海情勢的進一步緩和，應為兩岸與國際社會所樂見。■

免於菸品侵害，是政府的責任、 人民基本的權利

林清麗
董氏基金會菸害防制組主任



※菸害防治修法引發正反雙方對立；圖為150個團體聯合提出修法 圖片來源：董氏基金會

前言

世界衛生組織（簡稱WHO）為對抗一年奪走全球600萬生命的菸害問題，花了七年的時間制訂國際「菸草控制框架公約」（簡稱FCTC），且將2011年定為「落實FCTC年」，要求締約國維護人民健康、確實履行公約。此外芬蘭去年宣布「2040年將達成全國禁菸」；接著，紐西蘭也發表健康政策白皮書，宣布2025年全國禁菸，更呼籲聯合國將「2040年全球無菸」設為所有會員國的目標。為「落實菸草控制框架公約年」。四月初，主婦聯盟、消基會、台灣癌症基金會、藥師公會全聯會、荒野保護協會等團體提出符合FCTC公約規範的「菸害防制法」修正草案，透過立法委員江玲君、田秋堇、羅淑蕾、劉建國及丁守中等在立法院提案連署。

無喉者病友們 挺身推動無菸環境

5月底的一天下午是立法院審查「菸害防制法」修正草案的日子，一早，無喉者復聲協會名譽會長黃東源與多名病友帶著助聲器，特地到立法院感謝江玲君、田秋堇、丁守中、陳節如等立法委員的勇氣與使命，進行符合WHO的FCTC修法，同時國際知名的公衛學者、美國杜蘭大學陳紫郎教授也特地帶著公衛師生二十多人高舉「台灣加油」聲援修法。下午，菸草公司工會與吸菸者人權組織等一群人至立法院群賢樓前抗議，應是麥克風聲音太大，使得立法院不得已將鐵門拉下，縱使法案審查開始，仍可聽到會場外的陣陣抗議聲。

好萊塢電影將菸草公司真面目公諸於世

來台聲援的美國杜蘭大學公衛學院師生，看到主張吸菸人權、反對室內無菸環境的一群人，聲嘶力竭反菸害防制法的場面，直呼不可思議，陳紫郎教授有感而發指出，美國自80年代起，興起追究菸商的責任、控告菸草公司以來，好萊塢陸續推出「驚爆內幕」、「銘謝吸菸」等「揭發菸商真面目」的電影，真實的將菸商卑劣的行銷及欺騙的言論公諸於世，讓美國人民知道吸菸是成癮性的行為，且「菸草是真正的殺手」；但是台灣的民眾顯然不清楚「吸菸都是受害人、菸商才是加害者」，這也顯示臺灣的政府、公衛組織、媒體及反菸團體，過去對於菸商的行徑揭露是嚴重不足！

預防青少年吸菸、幫助癮君子戒菸的有效方式

WHO除指出，實施無菸室內環境及增加菸稅提高菸價，是最有效促成戒菸及降低菸品消費量的方法，更指稱，禁止菸草產業的廣告促銷及贊助、菸品容器採素面包裝、禁止菸品陳列展示、禁止加味菸品產銷等，都是預防青少年吸菸、幫助成年人戒菸必要的方式。

「菸害防制法」名稱 就是歧視吸菸者？

所謂的吸菸者人權組織在立法院的抗議行動中，菸草公司產業工會也是共同的夥伴，提出3項主要訴求：

- 1) 吸菸者除罪化！86年啓用至今的「菸害防制法」應更名；
- 2) 室內公共場所不應該全面禁菸，且要依照比例原則設置吸菸室；
- 3) 菸捐要補助商家設置吸菸室，不可用在戒菸及反菸。

過去兩個月來，菸商不但促成各種抗議行動，還鼓動國內現有的一千多戶菸農，連理當爭取銀行員工權益的銀行產業工會理事

長都莫名站到第一線，反對符合國際公約、維護國民免於菸害及預防青少年吸菸的「菸害防制法」修正草案，因此立法院衛環委員會的召集委員、也是修法提案委員的江玲君特別邀請，中研院院士陳建仁出席立法院的審查會，請其依流行病學的專業，說明臺灣的菸害狀況。

全球五萬份研究論文，證實吸菸與二手菸對健康的危害

陳建仁指出，菸草使用是全世界迄今所面臨的最大公共衛生威脅之一。全球已有超過五萬份的研究論文，證實吸菸與二手菸對健康的危害，菸草導致多達半數使用者死亡。根據世界衛生組織(WHO)估計，全球每年有600萬人死於菸害，即平均每超過五秒鐘就有一人因菸害而死亡，佔全球成人死亡的十分之一，比愛滋病、肺結核、事故傷害或自殺等死因導致的死亡人數總和還要高。根據國家衛生研究院溫啓邦客座教授等人的研究，臺灣每年就有28,000人死於菸害！行政院衛生署資料顯示，菸害更造成台灣一年超過1095億元的醫療及社會成本損失。

而衛環委員會最專業且資深的立委田秋堇，接著請教陳院士為何WHO要求172個締約國朝「室內公共及工作場所全面禁菸」推動？室內設置負壓吸菸室阻隔二手菸不行嗎？

任何獨立空調或吸菸室設置 都無法阻隔二手菸害

對於二手菸的問題，陳建仁則進一步指出，美國衛生部發表的最新報告指出，菸煙中有超過7000種化學物質，其中數百種具有毒性，至少69種成分會導致癌症。WHO的研究報告指出，長期暴露於二手菸害者之肺癌罹患率顯著增加，其中男性增加約30%，女性增加約20%。美國疾病管制局於2006年之調查報告也指出，暴露於二手菸害之居住或工作環境，將使非吸菸者發生心臟疾病之機率提高25-30%，發生肺癌之機率增加20-30%，且沒有任何二手菸害暴露程度可被視為是無害的。

「國際勞工組織」更估計每年至少有20萬勞工在工作環境暴露於二手菸害而致死。世界銀行也指出，無菸政策有助於戒菸及降低菸草總消費量4%~10%。甚至早在2005年，由業者組成的「美國冷暖氣暨空調工程師學會」所發表的《環境菸霧》研究中強調，「任何獨立空調或吸菸室都無法完全阻隔二手菸對人體的危害」。



助人戒菸最有效—無菸環境提高菸價

田秋堇委員更接著問到，這幾年執行的菸害防制法新制，有帶來什麼成效嗎？對於肺癌的預防有效嗎？陳建仁教授表示，98年1月台灣執行「大部分的室內公共及室內工作場所禁菸」，同年也增加菸品健康福利捐10元，成人吸菸率就從97年的22%降至98年底的20%，換言之，全國33萬成年人戒菸（幫助33萬個家庭更幸福圓滿），菸品消費量也從97年的22億包，變成98年的19億包，一年足足減少了3億包。

陳建仁教授接著表示，雖然停止吸菸24小時後，引起瓦斯中毒的一氧化碳可自體內幾乎完全排除，並且肺部開始清除痰液及其他殘渣，而降低罹患心臟病的風險。但肺癌的預防卻需要長時間，由於肺癌風險和近30年前的吸菸率成正比，因此，現在努力將菸害防制工作做好，是對下一代的責任與保護。

助人戒菸最有效—無菸環境提高菸價

審查會議中除了針對菸害問題，陳建仁教授提出許多的證據及說明外，江玲君委員也邀請國際法學專家、董氏基金會執行長姚思遠教授，對於WHO的菸草控制框架公約，及反菸團體所提出的訴求做簡單說明。

姚思遠表示，民間團體四項訴求為：

- 1) 室內公共及工作場所百分百禁菸，同時擴大稽查機制，未依法勸阻吸菸之場所負責人應併入罰則；
- 2) 菸品容器印製大幅警示圖文並採素面包裝，且禁止菸品陳列或展示；
- 3) 禁止菸草產業進行任何形式之廣告、促銷及贊助，並加重菸草公司違法廣告、促銷的罰則，其強調吸菸形象者也應予處罰；
- 4) 增加菸稅20元，可減少菸品消費及預防青少年吸菸，不過是於財政委員會的「菸酒稅法」調整，所以暫先不討論。

事實上，立法院在2005年通過簽署FCTC後，台灣民間團體即委由丁守中、田秋堇、黃淑英等委員提出室內公共及工作場所全面禁菸的修法，至今歷經6年倡議，菸商團體還說室內無菸環境修法是「呷緊弄破碗」，實在太沉重。

台灣現今執行的菸害防制法案為94年提出、96年總統公布，至98年1月施行；但立法過程利益團體的阻撓及立法院的合議妥協，現行菸害防制法，已無法確保國人免於菸害，且與國際菸草框架公約諸多不符。為維護國民免於菸害、預防青少年吸菸及落實FCTC規範，由211個民間組織聯署成立的「台灣拒菸聯盟」提出四大訴求。

修法訴求一，室內公共及工作場所百分百禁菸，同時擴大稽查機制，未依法勸阻吸菸之場所負責人應併入罰則

WHO研究報告指出，二手菸含有400多種有害化學物質及69種致癌物，因二手菸一年造成全球60萬人死亡；WHO進一步強調，二手菸沒有安全劑量，只要有曝露就有危險！連世界銀行都公開支持WHO的研究，強調室內公共及工作場所全面禁菸，是為保障所有人民免於吸菸、二手菸、二手菸危害最基本且應執行的政策；世界銀行指出，無菸政策有助於戒菸及降低菸品總消費量4%~10%。

而臺灣的網咖、撞球館、保齡球館或複

合式休閒館已是青少年生活中經常出入之場所，但違法吸菸狀況時有所聞，店家故意不聞不問，也未予處罰；部分餐廳或休閒娛樂場所混淆視聽，晚間八九點自行開放為吸菸場所等，然而全國僅有約400位的衛生稽查員，若能與歐美國家一樣授權警察可依法執行，對人民主動守法意願可明確提升。

以鄰近的香港為例，2009年7月1日起，所有「室內公共及工作場所全面禁菸」同時，除原有的180名控菸督察負責稽查取締外，港府更授權警方、食環署、康文署及房室署等亦可執行稽查取締工作，該一擴大稽查取締的法律機制，促成癮君子更自重守法，讓執法力道展現大躍進，促使無菸環境政策得以落實。他山之石可以攻錯，台灣當然也可學其表像及強化警力的投入，讓無菸環境政策得以事半功倍。

修法訴求二，菸品容器印製大幅警示圖文並採素面包裝，且禁止菸品陳列或展示

菸品容器是菸草公司與消費者密切接觸的唯一管道。根據WHO報告指出，所有的菸草公司都費盡巧思在菸盒上作文章，藉以吸引年輕族群。FCTC要求執行菸品素面包裝有三個目的：1).降低兒童及青少年對品牌認同感及包裝盒吸引力；2).提高菸害忠告的可信度，強化菸品危害的認知；3).減少包裝潛在的欺騙效果，例如，淡色包裝讓消費者誤以為菸品危害較低。至於菸品容器印製警示圖文政策，臺灣雖已實施，但印製35%的面積卻是四十多個實施國家中面積最小、最為溫和，警示效果不彰。

根據衛生單位及民間團體接獲之民眾檢舉，於98年至99年，指稱菸商違規於菸品容器上利用包裝吸引青少年之案例就達61種菸品品項，而被檢舉之疑似違規的每一品項多以百萬、千萬包產量計的菸品在市面流通，顯示現行法律無法制止菸商可能透過菸品容器當做媒介吸引新的吸菸族群，藉以維持與擴大其商業利益。因此，在菸品容器上印製九成的警示圖文，並採用WHO建議的採素面包裝，與禁止菸品陳列或展示，才能預防青少年吸菸，改變台灣長期來青少年吸菸率居高不下的窘境。

其實不難，因為南美洲的烏拉圭政府，已執行菸盒正反面皆印製80%的警示圖；加拿大政府也將警圖面積由現行的正反面50%擴大到75%；而澳洲政府為讓下代對菸品不再有辨識度，更積極推動菸盒素面包裝（菸盒除警示圖文區域外，均以土綠色當底色）及印製警圖一面90%與一面75%的政策，將於2012年實施，英國及紐西蘭政府已進行修法跟進！

根據研究顯示，菸品的陳列展示容易增強孩子們嘗試接觸菸品的企圖，同時，會讓成人消費者因為「衝動性購買」而削弱戒菸嘗試。由於菸品是一個特殊產品，且超過八成的吸菸者都有固定的品牌吸食習慣，不會因為禁止展示就不知道哪裡買或自己要買什麼菸。其實早在2001年，冰島已成爲全球第一個開始限制零售業者陳列或展示菸品的國家，緊接著愛爾蘭、挪威、芬蘭、英國、澳洲等，至今21個國家已禁止菸品陳列展示。

爲了不讓我們的孩子去商店買個便當、水果、飲料、零食或等待結帳，必須受到琳瑯滿目的菸品召喚與刺激，我們應該與先進各國同步禁止菸品展示。

修法訴求三，禁止菸草產業進行任何形式之廣告、促銷及贊助，並加重菸草公司違法廣告、促銷的罰則

台灣目前尚未參照國際公約全面禁止菸草產業的廣告促銷和贊助，事實上，也未依照公約禁止菸草產業介入行政機關之接觸；加上現行法對於菸草公司違法廣告與促銷的處罰與菸草公司的獲利不成比例，導致菸草公司疑似違法行爲時有所聞。

98年至今，民眾檢舉近百件疑似菸草公司的違規廣告促銷案件，但因人證及舉證的困難，只有6件違規被處罰，共罰款新台幣3490萬元，而菸商已達到廣告促銷的目地，更與菸商在台灣一年營業總額約1400億元之收入有天壤之別，違規菸商可有恃無恐地繼續行銷。

國內現行的菸害防制法，雖然對於菸品廣告、促銷及贊助予以明文限制，但是對於菸草產業本身進行的廣告、促銷及贊助，則無

律法嚴格規範。菸商以贊助進行種樹、環保生態之旅、大型夜店派對、舉辦免費遊艇菸品促銷派對、藉名模參與公司活動曝光、偶像劇置入、或是同業聯誼活動置入，甚至是最高學府徵才博覽會等活動，一連串遊走法律邊緣，挑戰公權力與菸害防制法規，塑造社會好公民的形象，讓大家忽略菸草危害健康及破壞大地的真相，藉以拉攏年輕人接受菸品等，這些都令人難以置信，因而需要強力的法規與政策執行以消除這些亂象。

WHO以制訂國際公約方式，強烈要求各國應把菸草產業的廣告、促銷、贊助統一禁止規範，以避免菸商的各種變形手法。

修法訴求四，增加菸稅調漲菸價，可減少菸品消費及預防青少年吸菸

根據WHO研究結果顯示，高收入國家，菸價每提高10%，菸品消耗量就能減少4%，而青少年對稅收和價格變化的敏感度是成年人的2~3倍。因此，調漲菸價已證實是降低菸品消耗量及預防青少年吸菸最為有效的方法之一。

台灣1包捲菸平均價格約為新臺幣65元，菸品稅(含菸捐)僅占菸品零售價約50%，相較於WHO所建議菸稅應占菸品零售價67%~80%，必能促進吸菸者戒菸及預防青少年吸菸之目標相距甚遠，換言之，台灣菸稅至少再加40元，台灣才能符合WHO預防青少年吸菸的最低建議。

二十多年來，臺灣政府課徵的是指定用途的菸捐，但並未調漲過菸稅，為此，今第一階段全力促請於「菸酒稅法」每包菸品至少先增加20元，俾以價制量及有效減少青少年吸菸率。

免於菸品侵害，是政府的責任、人民基本的權利

WHO說：「TOBACCO IS THE KILLER」，意即菸草就是殺手，且肺癌風險和30年前的吸菸率成正比，因此，現在努力將菸害防制工作做好，是對下一代的責任與保護。

2007年我國的可歸因於吸菸之直接與間接成本總和約在1095億元，其中直接成本占健保支醫療費用核付金額約10%，造成的經濟損失與家庭殘缺，可以靠今日推動修法全力彌補。當田秋堇、江玲君、丁守中與陳節如等委員，面對業者巨大壓力、仍在立法推動符合FCTC的「菸害防制法」修正草案之時，芬蘭政府宣布「2040年達成全國禁菸」，緊接著，紐西蘭也發表健康政策白皮書，不但宣布紐西蘭境內2025全國禁菸，更呼籲聯合國將「2040年全球無菸」設為所有會員國的目標。

「菸草控制框架公約」是WHO唯一施行的公約，今年是國際落實「菸草控制框架公約」年，在先進各國政府接連宣布「全國禁菸」的同時，我們民間團體、立法委員、學界代表、衛生單位一起努力合作，齊力推動符合國際「菸草控制框架公約」規範而修正的台灣「菸害防制法」修正草案，是責無旁貸的選擇。■

拒吸二手菸＝社會正義？

—反「禁菸」與臺灣新公民運動的興起

陳紹庭

台灣相思草人權促進協會籌備處主委

摘要：

臺灣在長期反菸、禁菸的宣導下，反菸、禁菸已然成爲一種「社會正義」不容任何人挑戰。在反菸即正義的意識形態下，政府完全漠視吸菸之合法性與吸菸者之人權，悍然制定《菸害防制法》並陸續修法加強限制。此舉不僅嚴重壓縮社會輿論公開探討此項公共政策的思辯空間，更剝奪臺灣人民參與制定吸菸公共政策的權利。吸菸者本身對於自己的「個人嗜好、習慣」遭遇國家以公權力限制、壓迫一事，即使內心感到不平，也唯有無奈地全盤接受。

然而，近幾年來臺灣的政治環境正經歷一場重大的變革—公民運動的勃興，群眾因關注的社會議題不同而主動聚集。這些非黨派集結的群眾，透過網路媒體的號召，往往迅速匯聚成一股難以忽視的力量，將可能影響未來國會與總統選舉的選情。以反對《菸害防制法》爲訴求，呼籲重視吸菸者權利的人們，希望透過這波反禁菸公民運動，激發人民反思臺灣社會公共政策的制定的盲點。反菸政策是否該繼續淪爲「禁菸即正義」的意識形態所把持？還是回歸民主常態公開討論？

社會正義，究竟誰說了才算數？

過去政府教育人民：「消滅萬惡共匪，解救大陸同胞」是基本國策，有人卻認爲「臺灣獨立建國」才是切實可行的；有人宣稱臺灣應走向「非核家園」，不過卻也有人覺得核電很便宜。~~不必懷疑，在臺灣這個民主自由的社會裡，永遠有人宣稱他們代表著社會正義，他們說的才算數。但既然大家說的都算數，所以也有可能所有人說的

都不算數。那麼究竟「正義」是什麼？是真實存在可供測量的，還是它只是一個空泛虛無的概念？既然正義二字之前還有「社會」二字，或許正義必須通過社會力量的辨證分析，才能得出一些答案。可能仍不是非常精準，但經過了這個過程，過程的本身便具有意義。

本文試圖分析近來興起的「反禁菸」運動，由這個運動的主要訴求對照它另一面的觀點，以及反禁菸運動所要達成的目標，定位它在整體臺灣公民運動發展的座標。要談反禁菸，則必須先從「禁菸」開始談起。

臺灣的禁菸運動興起於臺灣社會力蓬勃發展的1980年代中期，以當時的臺灣的狀況，不僅在火車、遊覽車的座椅上都設置了菸灰缸，就連一般餐廳、電影院、辦公室等公共場所、工作場所，皆未特別區分出「吸菸」與「非吸菸」的區域。禁菸人士的訴求：尊重非吸菸者的權益。就當時臺灣的社會環境而言，這項訴求不能不說具有一定的進步性。

禁菸人士當時運用的策略，並不直接訴求「反禁菸與禁菸」間的互相對立，反而是迂迴地以「拒吸二手菸」—這句具有法西斯意涵的口號，再配合一個簡單的拒絕手勢，加上推動團體良好的媒體與政商關係，讓臺灣的反菸運動一開始就獲致巨大的成功。

然而，禁菸運動真正成功的關鍵在於禁菸人士掌握了絕對的言語詮釋權，成功地定義了點燃香菸後將造成所謂的「菸害」，既然是一種「害」，當然要給予「防制」、要「圍堵」，於是更進一步影響了公共衛生政策的走向。1997年，《菸害防制法》正式頒布施行。從此之後，國內超過400萬的吸菸人口對此幾乎毫無招架之力，社會上也鮮少

聽見對這項公共政策的反對聲音。其原因就在於禁菸人士透過遊說、立法的手段，形塑了一個「社會正義」的道德光環。

當反菸團體大張旗鼓以正義之名，意欲徹底消滅所謂的「菸害」。媒體與社會大眾在面對這樣的問題時，往往忽略了一個基本的事實，我國現行法律賦予成年國民吸菸的自由選擇權；各類菸品不僅合法上稅，也允許公開陳列販售。在這個前題之下，政府再制定一部《菸害防制法》，對這個合法的商品給予層層限制，還有什麼比這更加混亂的法理邏輯？

這個光環也並非可以讓禁菸團體一路暢行無阻。今年1月，禁菸團體已開始為新版《菸害防制法》實施滿2周年，依法須進行檢討修訂的時機，提出更進一步禁菸的措施而動作頻頻。3月，該禁菸團體提出了民間團體版的《菸害防制法》修正案，引發了輿論大譁，也使得長久以來對《菸害防制法》不滿的另一股社會力量開始集結。

一個取名為「台灣相思草人權促進協會」的社團，提出「吸菸除罪化」、「菸法公平化」、「菸捐透明化」的主張，並對外宣佈將向內政部正式申請社團法人的設立。在立法院即將再次修訂《菸害防制法》的此刻，這種要求平權的公民運動終於成行。面對禁菸團體主張全面禁止室內及工作場所吸菸並要求增加菸稅，企圖使所有吸菸國民無處合法吸菸；同時在高昂的菸品健康捐之外，又要求增添菸稅，將迫使民眾無力購買香菸生活必需品，這個團體指出，這會導致走私黑市或仿冒劣質菸品流竄，將嚴重影響國民健康並使社會經濟大亂。

以美國禁酒的歷史為例，可以預見臺灣禁菸運動的未來。當時在共和黨和禁酒黨的大力鼓吹與奔走之下，美國通過了禁酒法案（憲法第十八修正案與沃爾斯特法案）。1920年1月16日，法案正式生效。全國禁止釀造、出售啤酒、葡萄酒和白酒，戒酒運動如火如荼地展開，聯邦禁酒探員積極查緝私酒販售與走私。

有趣的是，飲酒活動一旦被明令禁止，對人反而更具吸引力。根據統計，美國行禁酒令之後，飲酒人數反而增多。禁酒令頒佈當年，因為酒精中毒而亡的人，僅84人。然而七年後，光是在紐約市一地就超過700人。在禁酒令的庇蔭下，因為正常的供酒管道被封閉，黑道走私販賣私酒大發利市。當時富可敵國的艾爾·卡彭(AL Capone)家族正是建立在「禁酒，即社會正義」的意識形態上。

1920年代美國的禁酒政策，引發一系列社會問題的骨牌效應，高暴利的私酒走私盛行、執法官員貪污腐敗，政府單位查緝私酒付出極高的社會成本，另一方面，又失去一年約五億美元的酒品稅收，使得國庫大受影響。1933年第21憲法修正案通過，終於撤銷禁酒令。

一向以自由民主為傲的美國，在特定團體反酒的意識形態框架束縛下，訂定違反人性的法令，最終抵擋不住民眾的需求而取消禁酒令。反觀今日的美國，飲酒管道暢通，一切回歸常態，社會並未因開放酒禁而滅亡，反而讓更多的人享受品酒之樂。

由此觀之，臺灣的禁菸與否的問題，仍應回歸它公共政策的本質來探討比較恰當。然而國內的禁菸團體往往只有單線來思考禁菸問題，認為只要禁菸即可保障國民身體健康，卻忘了吸菸有助於吸菸者舒解壓力、穩定情緒，維持心理健康，還有助於吸菸者提振精神、激發創作靈感、提高工作效率等好處。而非將影響國人健康的肇因，全推給吸菸的問題，以這種思維來制定公共政策，實在太過偏頗。

台灣相思草人權促進協會認為，反禁菸運動能成為新一波的台灣公民運動，是因為反禁菸運動有下列三大特質：

一、公民動員

與傳統的政黨動員或選舉造勢不同，參與反禁菸運動的支持者，較不受政黨屬性的影響，因此維持了一定的自主性。他們大都從網路上互通聲息，並自發性地對反禁菸的議題表達關切、採取行動。

二、公共政策導向

要讓更多人關心一個公共政策，不是事事皆採對立面，或是另外豎立一個意識型態來對抗。既是制定公共政策，就應該在過程裡參與討論，利用各種形式，表達反禁菸的聲音。例如要求立法院應該召開公聽會，要求行政院衛生署要召開公民會議，讓反禁菸的訴求也能參與制定公共政策的討論中。

三、公益導向

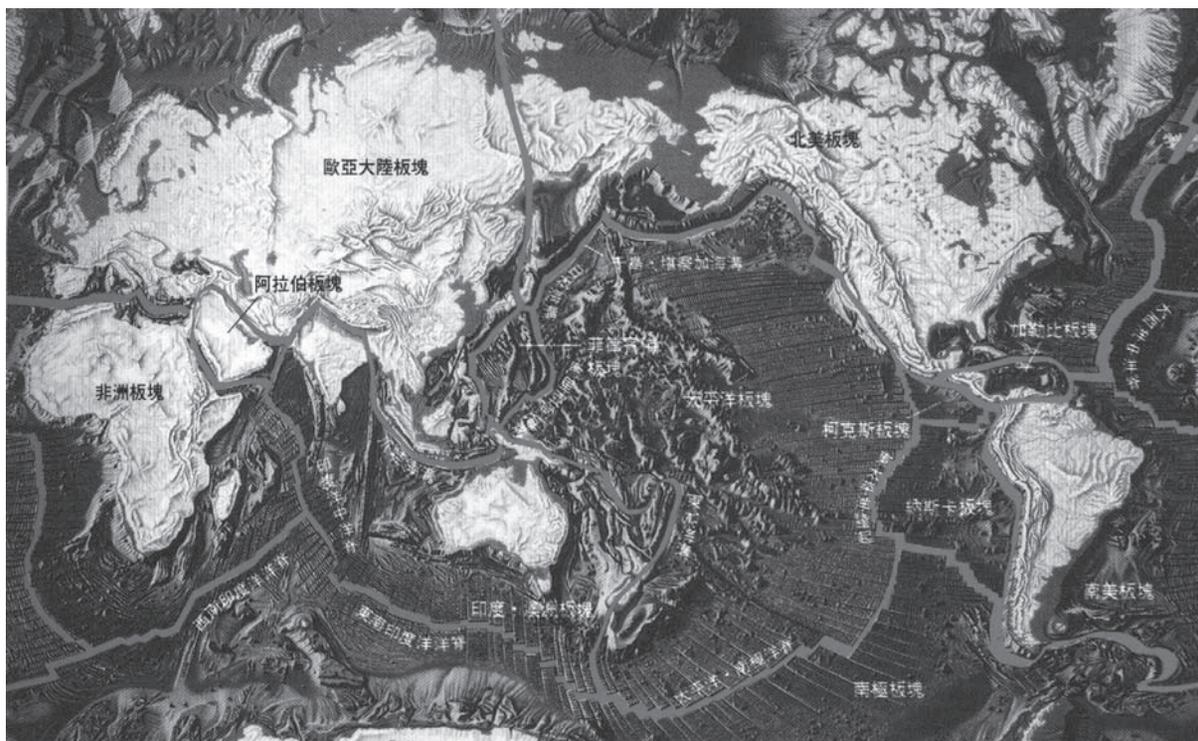
反禁菸的訴求認為公共政策與法令的制定、施行，不應帶有歧視性，因此反禁菸運動長期的目標仍是要廢除違反國民基本人權的《菸害防制法》。

儘管反禁菸運動此時的進一步組織化，讓《菸害防制法》修正案暫時仍停留衛環委員會審查，但這卻不算是什麼重大的突破。相信民主，讓吸菸者的聲音也能參與後續修法的過程，才是最重要的意義。

一路被「防制」的吸菸者，這回只想大聲說出：社會正義，不是你說了算！■

從日本的慘重經驗看 台灣的核安應變

李昭興
海洋大學應用地球科學研究所 教授



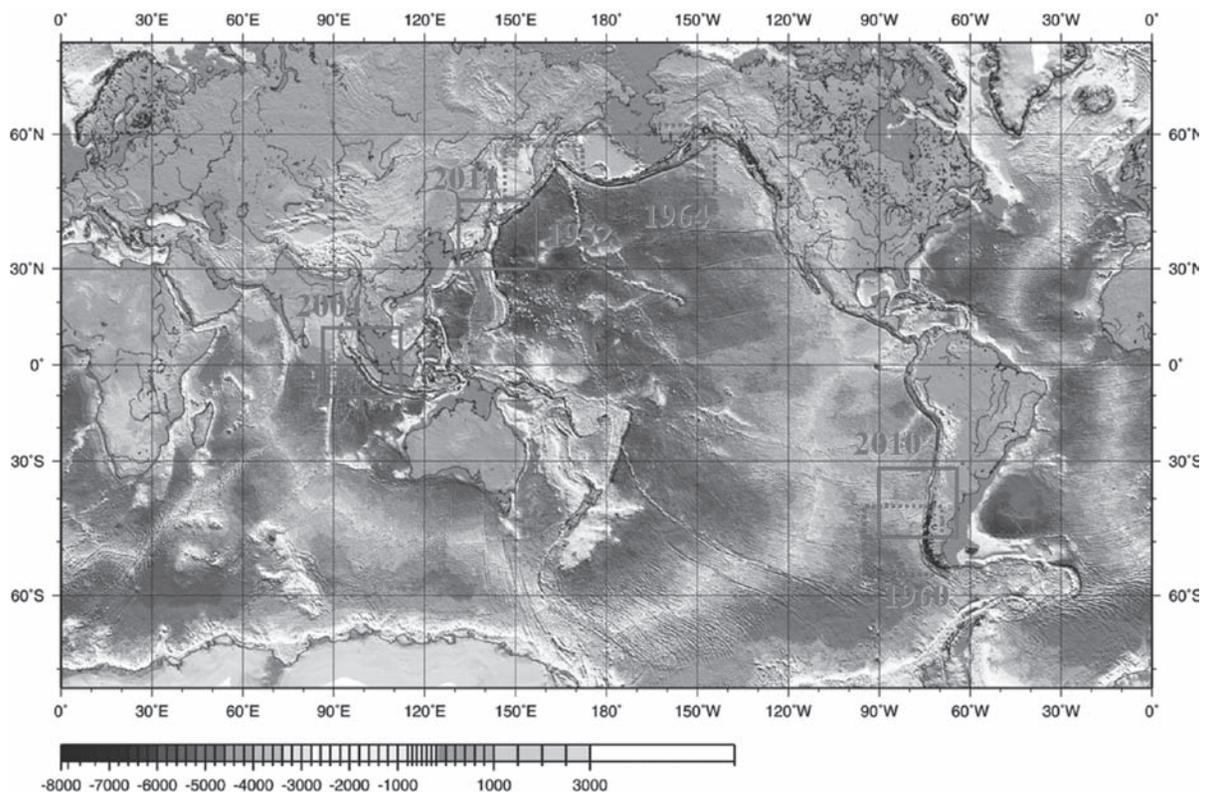
圖一、全球10多個板塊之間相互運動的示意圖。環繞太平洋週圍大多為地震頻繁的隱沒帶，也是所謂的太平洋火圈。

前言

全球大略可以分成10多個板塊（圖一）。當二個或多個板塊相互運動的時候，會造成分裂、擠壓、和錯動等不同的運動形態。這些累積下來的運動能量，自然就會產生地震。以每年10公分的板塊運動速率為例，10年累積1公尺的位移量，100年就是10公尺。這次日本仙台規模=9.0的巨大地震，大約就是疊積200年以上的結果。大地震特別容易發生在一個板塊向另一個板塊俯衝擠壓所造成的隱沒帶上。全球90%以上的地震能量集中在這種隱沒帶上，因為它發生在環太平洋的海溝之上，所以也稱呼為環太平洋火圈（圖一）。台灣、日本、印尼、智利、美國、菲律賓等國家就是座落在火圈之上，所以地震頻繁，災害不斷，但相對的地震上方常常是風調雨順，物產豐同的地區。當地

震的撕裂面夠大（超過100公里以上），而且水深夠深（深於2,000公尺以上），由地震擾動勝大的水團，就會形成海嘯（日語「津波」，意思為港灣內發生的大波浪）。巨大的海嘯，洶湧而來，無處可逃、無物可擋。那種情景就是全球的人在3月11日從電視現場轉播中，目睹大海嘯攻擊日本東北海岸的慘狀。

全球在最近十年內發生了3次巨大地震和海嘯，亦即2011年在日本東北海域，2010年在智利南部海域和2004年在印尼北部海域，這些都是所謂「萬顆原子彈」級的規模（圖二）。1950-1960年代也發生3次如是的巨大地震和海嘯。唯一與今日發生的日本海嘯的最大不同：在於以前的災難地區，人類還沒有發明核能電廠的新科技，所以沒有核災的危險。在正發展中的國家（例如智利和



圖二、近60年來全球6個「萬顆原子彈」級規模的巨大地震和海嘯災區。

印尼），而他們的海邊還沒有核能電廠，所以也沒有核災的威脅。這次日本的巨大地震和海嘯雖然已經過去，但核災的惡夢，才正開始。本文的目的，希望藉由日本的慘痛經驗，來檢討台灣的核安應變能力。更希望類似日本、智利和印尼的巨大地震不要發生在台灣。

2011年日本巨大地震與海嘯

日本東北海域介於太平洋板塊(Pacific Plate)和歐亞大(Eurasia Plate)板塊之間(圖三)。這二個板塊都是超級的大板塊。太平洋板塊每年以8-10公分的速率向歐亞大陸板塊隱沒。在隱沒的過程中，如果遭遇海底山的阻礙，隱沒的秩序不順暢，或者一個板塊相對另一個板塊之間有相互閉鎖的現象，地震的能量就被疊積起來。如同前述，100-200年的短暫年代，可以儲藏10-20公尺的海床俯衝量(相當於日本仙台巨大地震的海底地形位移量)。當它的斷裂面是廣大的(例如200(500平方公里)，加上深海的環境，海嘯就因應而生。當海嘯向四周散播，水深愈淺，它的速度愈慢，但它的能量就愈

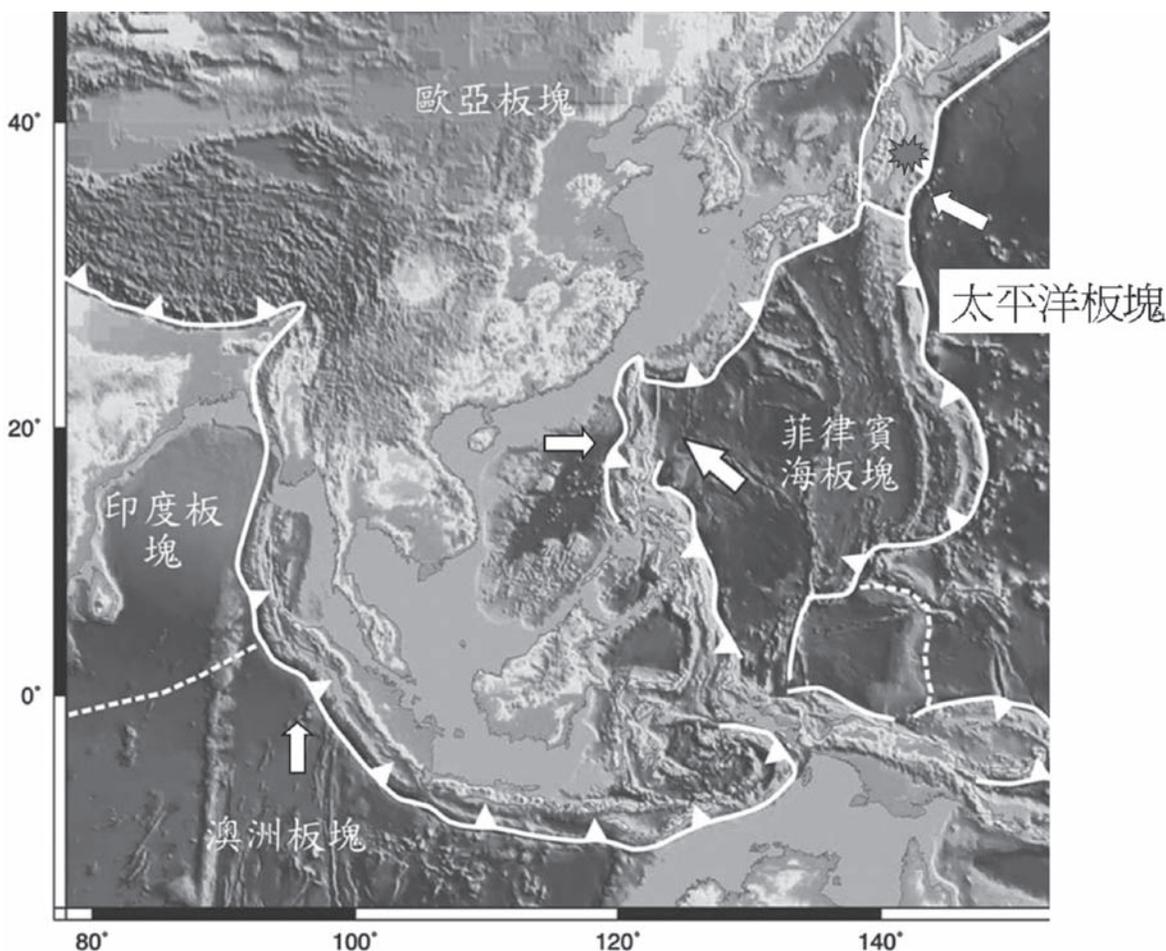
被放大。海嘯在4,000公尺深海，大約是飛機的速度，到了10公尺的海岸，它是慢跑的速度，但它的浪高卻被累積成爲10-30公尺的巨浪。排山倒海而來，幾乎是沒有什麼抵擋的(圖四)。

日本這一次的海嘯，因爲有NHK電視台利用直昇機空拍的畫面，所以它是第一次人類史上，幾乎全球的人口都在注視的海嘯現場實景。它的震撼性和警戒性，幾乎就是全世界人類最好的一次「海嘯操演」。當然，日本人民付出的代價和慘痛的經驗，卻是我們省思的最佳機會。

海嘯後的一星期內，日本東北海岸的福島第一核能電廠頻頻出現危機，加上輻射外洩的事實，使得日本政府不得不面對日本史上最嚴重的核能危機，並且正式宣佈進入核安的緊急狀態。

2010年智利和2004年印尼巨大地震與海嘯

2010年2月27日智利南部海域，介於首都聖地牙哥(Santiago)和第二大康世祥



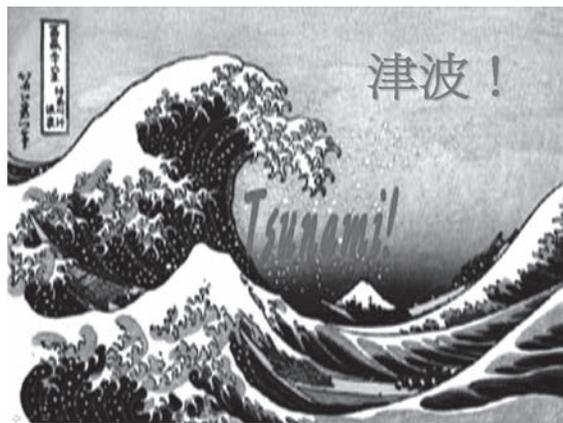
圖三、西太平洋板塊運動圖，箭頭(→)指出板塊向另一板塊隱沒和俯衝的方向。

城(Conepcion)之間，發生規模=8.8的巨大地震。發生地震的主要原因，是納斯卡板塊(Nazca Plate)向南美板塊(South America Plate)隱沒，相互之間的俯衝，可能年久不暢，累積下來的能量釋放。1960年，在智利更南部的海域發生規模=9.5的世界第一大地震。台灣在24小時後，遭受1.9公尺海嘯的侵襲。地震後，海嘯接著來襲。南部海邊的幾個城市都遭淹沒和損毀(圖五)。筆者從事地震與海嘯研究，所以在2010年間，與全世界其他的研究團隊，5次到智利南部海域，深入探討巨大地震發生的成因。

2004年12月26日印尼蘇門答臘北部海域發生規模=9.3的世界第三大地震。澳洲板塊(Australia Plate)向歐亞板塊隱沒的結果(圖三)。海嘯席捲22萬人的性命，孤鴻遍野(圖六)。筆者2011年帶領二位印尼學生造訪他們的家鄉-蘇門答臘最北方的首都班達亞齊(Banda Aceh)。雖然事隔8年，但海嘯的

陰霾，仍然存在。聽他們陳述海嘯來襲的情景，真是觸目驚心。筆者的二位印尼學生之一，在海嘯中，失去所有的親人。從他的回憶中，另人深感痛失親人的淒涼。

這三場近十年來的海嘯浩劫中，最大的不同在於智利和印尼的海岸沒有核能廠，所以大災難後，就是慢慢恢復和重建的問題。但日本和台灣的海岸有大約相同密度的核能



圖四、日本海嘯(津波)之示意圖。



圖五、2010年2月27日，智利南部底峽拖市遭受海嘯襲擊的情景。

廠設施（台灣的北部海岸有核一和核二，加上正在建廠中的核四；南部則有核三）。如果，加上中國沿岸的十多座核能廠，這才是我們不能掉以輕心的最大原因。

台灣會發生巨大地震與海嘯嗎？

台灣附近海域就如同日本、智利和印尼的海域一樣，介於二大板塊之間的交接處。台灣東部海域有菲律賓海板塊（Philippine Sea Plate）向歐亞板塊隱沒的現象（圖七），每年以8公分的速率；台灣西南部則有歐亞板塊反向俯衝的事實（圖七），每年也以8-9公分的速率前進（1999年9月21日集集地震，即發生在這種的板塊運動；因為地震震央在陸上，所以沒有海嘯發生）。國人記憶猶新，當時的慘重，歷久不忘。當一個板塊每年以8-9分的累積，100年就是8-9公尺，200年即16-18公尺，已經不是我們任何核能電廠所能承受的壓力。雖然我們不希望它發生，但我們有充分的理由相信它會發生，只是不知道正確發生的日期？今日？明日？今年？明年？或10年後？這種威脅是存在的。

日本是一個記錄海嘯最完整的國家，差不多有最近一千多年來的古海嘯歷史記錄。我們遍查台灣東部琉球隱沒帶的記錄（圖八）：1200年、1460-1470年、1625年、1771年（亦即日本史上最大的石垣島大海嘯，浪高達80公尺）和1867年（基隆海嘯8公尺）。它的發生頻率大約是150年。依此類推，台灣東部和東北部海域（也是日本的琉

球海域）已經沉寂有一段時間，萬一巨大地震發生，觸動火山爆發，引起海嘯，都是我們最不樂見的事實。

中央大學水文與海洋科學研究所吳祚任教授發表：「侵台灣之海嘯研究」，指出台灣南部的馬尼拉隱沒帶（圖七），每年以8.7公分錯動，已經225年沒有發生大地震。依他的推論，可能發生規模=8.5的巨大地震，而其海嘯浪高可達20公尺。

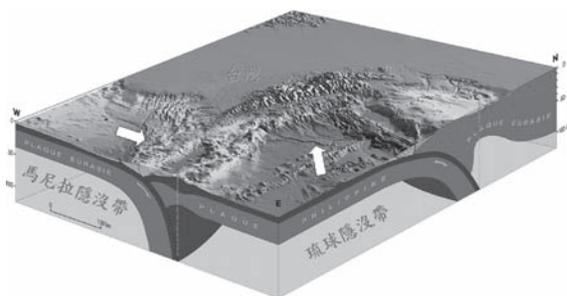
台灣的核安問題

如果台灣附近海域發生巨大地震，捲起10-20公尺的海嘯，台灣沿岸的4座核能廠能躲得開嗎？這是我們最關切的問題。台灣核能廠的主要問題在於：

- 1.4座核能廠都位在斷層附近—原能會副主委日前語出驚人說：台灣核能廠坐落在堅固的岩盤上。但台灣人民能相信嗎？相反地，根據中央地質調查所和現有的地質資料顯示：台灣的4座核能廠都位在斷層附近。核一、和二廠位在金山、山腳斷層的5-7公里的二側，核三廠在恆春斷層的2公里附近，核四廠則在蚊子坑斷層的旁邊。因為20多年前以前規劃蓋廠的時候，沒有這些資料，所以當然沒有防護措施。但如果發生巨大地震，引起海嘯、恐怕20-30年前的設備是抵擋不住的。
- 2.核一、二、和四的台灣東北部海域有海底火山的威脅—在距離台灣東北沿岸的30-80km海床上有明顯的火山存在。如果地震引發火山的「連動」，對我們北部的3座核能廠，也是另外一個隱憂。

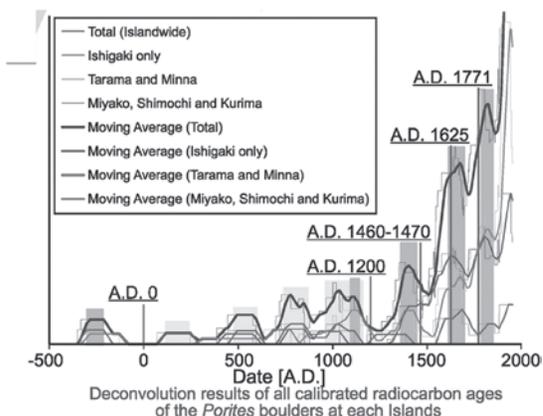


圖六、2004年12月24日印尼班達亞齊市被海嘯沖毀之情況。



圖七、台灣附近海域的板塊運動，琉球隱沒帶每年以平均8公分速率前進，馬尼拉則每年以9公分前進。150年可累積12-14公尺。

3. 抗震係數不夠—核一廠的抗震係數為0.3G，核二、三和四為0.4G。而這次發生核災的日本福島電廠的抗震係數為0.6G。福島電廠都抵抗不過巨大地震和海嘯，我們有什麼理由說我們會是安全的？
4. 核四廠拼裝趕工—興建中的核四廠，改變過去向美國業者統包採購的作法，將重要的設備分包給10多家廠商承包，並且自行更改核能發電設備達1,000多項。如是的拼裝核能工程，說它能夠比日本更能抵抗海嘯。大家相信嗎？
5. 核廢料的問題—因為我國沒有被允許處理核廢料，而全島也找不到核廢料最終埋藏的地點，所以數量龐大的燃料廢棒仍然儲藏在核電廠。如果發生巨大地震與海嘯，這些廢料，就會變成可怕的原子彈。數量達1萬5千多根。
6. 核一、二和三廠役期過長—三座核電廠的六部機組都已經服役超過20年。美國核能廠的平均壽命是15年。現在台灣還要在40年到期後，再延役。加上歷年來，核災事



圖八、琉球海溝的海嘯記錄:1200,1460-1470,1625,1771(石垣島海嘯),1867(基隆海嘯)。發生頻率大約是150年。

故不斷，監控管理不佳的情況下，實在很令人擔心。

7. 一旦發生核災後，要在短短的幾小時內，撤離方圓30公里內，新北市、台北市和基隆市的600萬人口，是一項不可能的任務，而且一定亂成一團。

結語

日本前原子局長島村武久（=我國原能會主委），在退休後寫了一本名為「原子力講義」的書指出：「日本政府的核能政策只不過是在自圓其說，其實根本沒有電力不足的問題。不敢明言拒絕美國的日本一口氣蓋了太多核電廠，搞得自己手上屯積了一塊鈾和鈾，不知該如何是好」？這個問題，好像也是我們的寫照。核安的問題是國人最關切的問題，也是我們的子子孫孫要在這片土地立足的大問題。我們的結語和呼籲對執政者的如下：

1. 不怕一萬，只怕萬一。希震望我們可以從日本這次的慘痛經驗中，學習到我們對於核安應有的防護措施。
2. 2011年日本、2010年智利、和2004年印尼大地震與海嘯都是萬顆原子彈級的巨大威力。但智利和印尼的海岸沒有核電廠，所以遭受地震與海嘯的蹂躪後，雖然也很慘重（例如印尼在2004海嘯中死亡22萬人的性命和無數的財產），但災後，可以慢慢重建。對日本而言，這次福島核安事故，還不知道要影響多久。
3. 以上巨大地震的威力是1999年台灣集集地震的500倍大。國人慘遭災難，記憶猶新。如果未來面對更為巨大的地震災難，加上海嘯，再加上核災，國人恐怕無法承受。
4. 把核能廠蓋在30公里內600萬人口的首都區，加上火山和斷層的威脅，是很不智的決定。
5. 無法處理核廢料，又要強迫自己使核能發電，是「債留子孫」的不良行為。
6. 希望沒事就好。天佑台灣！■

德國近期核安思維與 核電廠延長商轉政策

段正明
律師

楔子

自日本3月11日核能災變以來，全世界各國均從關注日本福島核能發電廠發電機組的危機而轉向至核廢料處理、核危機應變以及未來應否建立新的能源政策等一連串的現實層面的問題，因為核能政策牽涉到的不單單是環境保護的問題，還要後續的核廢料處理問題在現實的經濟利益與產業競爭的考量下，政府更必須找出能源政策的新走向。4月15日德國總理梅克爾在柏林的總理府召開聯邦能源峰會，參與的除了梅克爾外，德國各邦的邦總理，聯邦的環境部長，經濟部長以及建築部長均有參與，會中決議德國將最晚將透過內閣，聯邦眾議院與參議院在6月中將新的德國廢核法律草案通過。當然這樣一個非核家園的想定不是一蹴可躋的，但是這個法案卻是德國朝野共同的決定，對於德國廢核人士也是重大鼓舞。更重要的是德國聯邦環保部長霍特根更宣示，風力發電成爲德國的發電主軸是可行的。建築部長朗紹爾更認爲若是財政許可，未來要爲建築物進行太陽能發電設備的安裝，並且協同財政部進行減稅。德國這次的能源峰會形同宣示歐洲主流的能源政策在日本核災變後轉變爲廢核。

德國公視第一台的核能發電討論中，德國核電論壇與綠色和平組織就曾經在核電廠延長運轉的問題上針鋒相對過，核論主席居德納就認爲，核能電廠延長運轉爲德國省下不論是工業用電或是民生用電成本每年約十一億歐元，但綠色和平組織卻認爲核安無價。綠黨的霍恩女士則直指所謂的核能發電較爲經濟的思考，至今是個根本缺乏實際數字實證的『假議題』，他要求這些支持核能發電的人應拿出有科學研究的實際數字來證明核能的確省錢，不要編造數據，恐嚇人

民。如果說德國的核能發電較節省成本的數據可能失真，那麼台灣的節省成本數據難道是經過實證的嗎？我們難道不應該重新思考核電政策較爲省錢的問題嗎？

2011年5月22日德國小報畫片報(Das Bild)報導，2011年5月20日巴伐利亞邦執政的基督教社會聯盟(CSU)決定要在2022年之前全面終止巴伐利亞邦境內所有的核電廠運作，這個來自於小報的消息遭到在日本核災後在巴登福騰堡邦以反核作爲訴求而大獲全勝的綠黨的嘲諷，而反對黨的左派聯盟和執政聯盟的友黨自由民主黨也不贊同基督教民主和社會聯盟的這個概念。友黨的自由民主黨要求基督教民主和社會聯盟必須提出更具體的德國未來的能源政策的願景，接著是反對黨的左派聯盟和綠黨堅決反對所謂「定期檢驗核能廠，而後逐步廢止」的政策。不論是友黨或是反對黨，都認爲執政黨欠缺誠意，綠黨國會聯盟的主席特立汀認爲「梅克爾又在放話了，每次都是前進一步，退後三步。」左派聯盟主席羅資許批評「梅克爾以蝸牛的步伐邁向廢核。」¹德國廢核的政策，從所謂的暫時停止核電廠運作這一點來看，若持續到今年冬天，則德國可能有許多地方將陷入一片黑暗，因爲將欠缺約2000兆瓦的電力，這也是梅克爾面臨的難關。²

早在2010年12月份德國就曾因爲抗議核廢料通過境內而引發全國性的反核，事件的起因是法國南部接近義大利的卡達拉奇(Cadarache)有一批核廢料要穿越德國薩蘭邦、萊茵哈德法爾茲以及黑森邦而後進入德國東部的麥克倫伯格佛波曼邦，然後儲藏在該地的呂北寧核廢料暫時儲存場。這次的火車運送中，共有52個廢棄的燃料棒來自於核能公司奧圖漢恩，而另外則有2000到3000根燃料棒來自於北方能源的子企業所屬的卡爾

1. 德國焦點雜誌網路版「綠黨、左派聯盟、民主黨批評執政黨的廢核政策」22/05/2011

http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/atomausstieg-gruene-linke-und-fdp-kritisieren-csu-konzept_aid_629954.html

2. 德國焦點雜誌網路版「德國能源供應陷入危機」22/05/2011

http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/atomkraft-deutschlands-stromversorgung-in-gefahr_aid_629928.html

斯魯爾的核子研究室。這個運送的過程，引起了德國反核人士的高度重視，運送核廢料的火車路線就變成了反核人士抗爭政府不重視非核家園計畫的戰場。德國自發性的反核團體，與綠色和平組織有密切關係的德國環境與自然保護聯盟(Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)就說明這次反核的行動主旨：反對德國繼續把高度污染的核廢料放在德國境內，甚至是外國商業用途的核廢料，而這次的核廢料裡更含有重達90公斤的鈾，巴登福騰堡邦的環盟負責人佛力斯更抨擊鈾這種特別毒的物質很容易就危害環境和人體，而且如有不慎，就會造成生態浩劫，怎麼會想把這種東西橫越德國境內，根本是殊難想像。其實核廢料運送的過程有另外的小波折，就是在薩蘭邦剛好發現有二戰時遺留下來的炸彈，而這個炸彈距離核廢料運送路徑非常的近，所以警察劃了一個500公尺的安全距離，這引起反核人士的高度不滿，因為這種核廢料如此的危險，隨時可能因為環境因子而導致人民生命、身體及財產蒙受重大損失的風險，怎麼德國還允許法國把這種東西拿到德東境內儲存？因此一個代號叫羅賓漢行動的抗爭就沿著這個核廢料運送的過程展開，在薩爾布呂肯的火車站聚集了許多環保聯盟和綠色和平組織青年部的抗議群眾，當局則動用了超過數百名以上的警力維安。這些抗議群眾在2010.12.15傍晚佔據月台甚至鐵軌，不讓運核廢料的火車通過，不只薩爾布呂肯一地，而是核廢料運送可能經過的火車站都湧現了抗議的人潮，警方費了很大的力氣才以優勢警力在核廢料火車通過時，短暫的淨空車站。³

在福島核災後，德國核能政策經歷了一個轉變，基督教民主與社會聯盟不再堅持原來的老舊核能發電廠繼續運轉，並且提出廢核的主張，而德國聯邦財政法院也對於核廢料通過德國境內給予需課稅的判決，這些顯示德國朝野對於核能安全的問題逐漸趨於一致。本文並未對德國能源政策的立場做出評述，而是從時間的順序看待福島核災後的德國延長老舊核電廠商業運轉年限的核能政策的轉變，並比較台灣和德國對於延長商轉是

否適用賠償問題作一個探討，最後則做出一個初步的結論。⁴

福島核災後的核能政策轉變

(一) 延長老舊核能電廠的運轉期限？

早在2009年第17屆柏林立法會議期間，執政的自由民主黨、基督教社會聯盟及基督教民主聯盟的政黨盟約(Koalitionsvertrag)就決定要將德國境內十七座老舊的核電廠的運轉年限延長。這個則引起了爭議，在2010年的北萊茵威斯法倫邦大選，因為聯邦衛生部長羅斯勒的健保改革引發爭議而導致執政的黑黃聯盟輸掉這場重要的選舉，而是否這樣的核能老舊電廠的延長運轉可以在新的邦政府施政計畫中受到延續，就成為新的難題，因為執政的聯邦黑黃政權在北萊茵威斯法倫邦失去執政，導致聯邦參議院裡代表各邦勢力的票數變少，如此一來，執政的黑黃聯盟就很難確保這樣的延長老舊核電廠營運的政策繼續下去，而這也引發了一個重大如同台灣當年核四運作在國民黨的強勢杯葛和癱瘓國會政策下造成民進黨政府不得不終止停建核四的施政計畫，並造成日後施政跛腳的主因。聯邦眾議院（實質國會）可否在沒有聯邦參議院（代表各邦利益）的同意之下變更同意延長老舊核能發電廠運轉的法案？在政治的場域裡這樣的一個法律爭議的空間似乎越見劇烈。在北萊茵威斯法倫邦、薩蘭邦、圖靈根邦都強調必須要有聯邦參議院的同意。但是在巴登福騰堡邦、和黑森邦則認為無此必要，而聯邦環保部長則霍特根更與聯邦總理梅克爾在這個議題上有著相左的意見。⁵聯邦內政部和司法部在這個問題上的看法與總理梅克爾相同，是此地並不會引起憲政上明顯的危機，如果是暫時性的延長運轉是可以接受的，不過國家行政學院的行政學學者衛蘭得卻站在聯邦環境部長霍特根這一方認為，因為核能電廠的運轉牽涉到各邦的利益，基於中央與地方分權的理論，這樣的一個延長運轉的決定不應由聯邦議會通過多數決自行決定，而應該有聯邦參議院的背書，否則將造成地方行政權受到限制。⁶

3. 德國焦點雜誌網路版「核廢料運送穿越薩蘭邦、萊茵哈德法爾茲以及黑森邦」15/12/2010

http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/atommuelltransport-castor-transport-rolld-durch-saarland-rheinland-pfalz-und-hessen-aid_582142.html

4. 本文獻於篇幅，並未針對歐洲能源政策做介紹，尚祈讀者見諒。

5. Jans-Erick Kendzia, Die Zustimmungsbefähigung von Laufzeitverlängerungen fuer Atomkraftwerke, DöV 2010, S. 713

在聯邦憲法法院前院長帕皮爾對於是否延長核能運轉年限應經過聯邦參議院的同意的法律意見鑑定書，也給予肯定的答案而站在聯邦環保局長霍特根一方，與聯邦內政部和司法部意見相反。他認為基本法第87條c文義略以「於和平用途之核能能源法律，得透過聯邦參議院同意之確立(koennen...bestimmen)，在聯邦委託的各邦施行之。」⁷這裡應解釋為應該若無參議院的同意，則不能對於在聯邦眾議院通過的重大的核能能源政策改變的核能安全法施行。聯邦憲法法院院長帕皮爾認為：聯邦想要延長核電廠的運轉年限本身一定要透過地方各邦的配合才有可能實際且完整的執行，如果不是這樣，就僅能表面的執行，所以解釋基本法第87條c就必須是透過代表各邦利益的聯邦參議院的同意，才能取得延長運轉的合法性，所以有聯邦眾議院需有參議院的同意，才可謂不違憲。換言之，在延長核電廠運轉的憲法爭議上，各邦有實質的核電廠是否繼續延長運轉的同意權，那何時聯邦可以認定這不是同意權而是各邦的同意義務呢？帕皮爾教授認為只有在全面性的修正核能法或是核能發電廠運轉年限，而非本案的只針對十七座發電廠的運轉年限加以延長的特別狀況，這時可以說聯邦政府將涉及地方各邦利益的事項當作自身行政權限來處理，這樣才可以說各邦必須同意，而不需經過參議院的允准。但是這樣的一個作法十分的不切實際。⁸

在台灣涉及到核能電廠是否可以繼續運轉的法律依據來自於核子反應器設施管制法第6條第2項，「核子反應器設施興建完成後，非經主管機關審核其終期安全分析報告、興建期間之檢查改善結果及系統功能試驗合格，不得裝填核子燃料。裝填核子燃料後，非經主管機關審核其功率試驗合格，並發給運轉執照，不得正式運轉。前項運轉執照之有效期間最長為四十年，期滿須繼續運轉者，經營者應於主管機關規定之期限內申請換發執照。未依規定換發執照者，不得繼續運轉。運轉執照之核發及換發，準用前條第一項規定；其申請應備文件、審核程序

及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」基本上對於核電廠是否可以繼續運轉事實上委諸於核子反應器設施的運作情況，而是否可以依照法律或命令加以停止，則有賴於原子能委員會是否核發行政程序上的執照，而與設立核子反應器所在的地點所在的地方或是中央的權限沒有關連，而是直接由中央來做專業性上的行政判斷。

以下則針對台灣的核能設施的延長運轉與德國的核能設施的延長運轉會面臨的問題基本的比較：

6.A.a.O,S.714.

7.本文僅解釋有爭議的基本法87條c，對於條文內談到的基本法73條第1句第14款僅有節譯。

8.明鏡週刊網路版，聯邦憲法法院法官對於核能計畫提出的異議，03/06/2010

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,698519,00.html>

核電廠 延長運轉 會遇到的法律問題	國家	德國	台灣
主管核能電廠的權限機關		核電廠屬於民營，然需經過特許方可營運，中央與地方各有監督機關	由中央的原子能委員會主管，台電隸屬於國家
中央可否逕行使老舊電廠延長運轉		不可以，憲法明文規定需經過參、眾兩院同意	可以，這裡不涉及中央與地方的分權問題，純粹係行政權之院會決議，然現實面上立法院可以聽取報告，事實上此屬於停止法定預算之國家重要政策變更。（可參釋字520之法理）
使用年限標準與政府在福島核災後之態度		德國的核能發電廠均遵守二〇〇二年的核能安全法，在法定運作年限40年以內的情況必須停止，儘管去年執政的基民盟及自民黨聯合政府在國會激辯後通過延長核電廠運作期限，但也只將其個別核電廠運作年限經個案評估後，增加到七到十三年，並沒有像台電這樣要求核一（七九年運轉的），核二廠（八三年運轉的）一律延長到二十年。然而因福島核災，梅克爾在2011.03.11宣布停止老舊核電廠延長商轉年限的計畫。	40年。福島核災後，馬英九與中國國民黨宣示不停止老舊核電廠延長商轉年限的計畫，一切照舊。

(二) 老舊核能電廠的暫時性停止(Atom-Moratorium) ?

日本核災發生後，德國總理梅克爾對於老舊核電廠是否延長運轉出現了重大的轉變，有鑑於福島第一核電廠的商業運轉機組與德國此批要延長商轉的核電廠在機齡上似乎處於相同年代。在福島核子事故後的三天內，3月14日梅克爾首先宣布停止老舊核電廠延長商業運轉的計畫。而後她利用在3月16日巴登福騰堡邦的小城瓦特司戶特廷根的選舉(baden-württembergischen Waldshut-Tiengen)宣布，德國的老舊核電廠必須暫時停止三個月檢查，而其他核能電廠雖無庸停止，則必須進行安全性檢驗，以供檢測是否符合核能發電廠的安全標準，如果符合了安全檢測才可以繼續運作。這樣一來德國的老舊核能發電廠在日本核災後幾乎是面臨著全面停擺的命運，首先就引起了許多私營電力公司的不滿，並將此訴諸法院。這樣一個重大轉變當然引起了法律上的爭論。

在德國的核能安全法(Gesetz ueber friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren)第19條第3項規定有關於停止核能發電廠運作的情形事實上可不可以因為外國的核子事故而停止德國境內的核電廠運作就有適用上的問題了。首先該法的規定是「主管機關得命令..在可能產生游離輻射影響 (Wirkung ionisierender Strahlen) 而致生對於生命、健康、財產危險者，」而第3款則規定「暫時性必要處置…甚至…永久停止。」首先發難的是前述的聯邦憲法法院前院長帕皮爾，他在前述老舊核能發電廠是否僅經過聯邦眾議院就可以延長運轉年限是持反對態度的。在梅克爾宣布停止老舊核能電廠運轉接受安全檢查的政策上，又再次反對梅克爾的政策，他認為宣布老舊核能電廠暫時性停止有違憲的嫌疑，如果要實施停止老舊核電三個月的暫時性處分，只能透過立法途徑修改核能安全法。梅克爾這次則是不客氣的回應屬於同一政黨基督教社會聯盟的

帕皮爾「雞蛋裡面挑骨頭(Spitzfindig)」。帕皮爾和商務日報說，梅克爾的作法不僅違反了先前他們要通過的老舊核電廠延長運作的法案，更何況根據核電的監督權限機關的檢測，到現在都沒有看到德國這些老舊核電廠有實證上具體的危害性(konkrete Gefährdung)。而梅克爾下令後，巴登福騰堡邦關掉內卡威海姆的核電廠，柏林也關掉七個反應爐，即令沒有危險。⁹其實這個決定與法律的關連性較低，毋寧說是一個政治的問題，阿亨科技大學的教授佛倫茲對於老舊

核電廠暫時停止三個月，認為爭點不僅僅是容許暫時停止老舊核電廠的問題，也是緊急性的問題，不可以為廢核而廢核。但是如果涉及到可以掌控的風險，則財產權的干預則可以正當化。這裡是指如果說這個風險屬於政府可以預先知道而能夠加以防範的，政府可以以大眾安全的理由正當化自己的基本權干預，這裡是指對於人民私營核能發電廠的財產權的侵害，因為可能政府的禁止運作行為是保護全體人民的，這時候暫時處分可以正當化。¹⁰

比較	國家	德國	台灣
核能發電廠所有權		民營發電廠	國營發電廠（民股極少甚至不起作用）
侵害財產權的可能		會侵害人民憲法上的財產權	因為國有，所以並沒有侵害人民財產權的問題。
法律限制		核能安全法第19條第3項第3款，主管機關得命令，在可能產生游離輻射影響(Wirkung ionisierender Strahlen)而致生對於生命、健康、財產危險者，」而第3款則規定「暫時性必要處置…甚至…永久停止。	核子反應器管制法第14條 核子反應器設施興建或運轉期間，主管機關得隨時派員檢查，並要求經營者檢送有關資料，經營者不得規避、妨礙或拒絕。對於不合規定或有危害公眾健康與安全或環境生態之虞者，主管機關應令其限期改善或採行其他必要措施；其情節重大、未於期限內改善或採行必要措施者，得命其停止現場作業、運轉、廢止其執照或限載運轉。 主管機關依前項規定為處分時，應以書面敘明理由，通知經營者。但有緊急情況時，得以口頭先為處分，並於處分後七日內補行送達處分書。 第一項之檢查，主管機關得委託有關機關（構）、學校或團體辦理；其辦法，由主管機關定之。
日本核災後採取之措施		停止老舊核電廠檢查	繼續運轉
干預力量		政黨對於能源政策逐漸一致，無干預力量	中國國民黨反對停止，理由不明。

由上表可知，在國民整體安全與憲法自由權的衡量下，德國政府必須要較為困難的抉擇，因為財產權的基本權干預要有較強烈的憲法干預正當性，而且必須手段符合比例原則。然而在台灣因為核能電廠事由政府經營的，並沒有財產權干預的問題，而國民整體安全也是台灣政府最重要的考慮選項。

而台灣的法律賦予行政機關更大的裁量權，用作核能安全的處理方式，所以馬政府在處理核安問題上法律上的限制更少，法律賦予的手段也更為靈活，然何以毫無作為，誠值深思。

9. 商務日報網路版，梅克爾認為核電廠運轉時間的爭辯是「雞蛋裡面挑骨頭」(spitzfindig) 16/03/2011 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/-merkel-findet-laufzeit-debatte-spitzfindig/3958714.html?p3958714=2>

10. 明鏡週刊法律評論網路版，安全觀點必須被重新思考http://www.lto.de/de/html/nachrichten/2774/atomkraftwerke_sicherheitsaspekte_muessen_neu_bewertet_werden/

小結

關於梅克爾的政策轉變，毫無疑問是受到福島核災的影響，原來執政的黑黃聯盟放棄了讓老舊核電廠繼續進行商轉的決定，而轉變為立即停止老舊核電廠的運轉，進行安全檢查，毋寧說這樣的決定涉及到安全與自由的對立，但是在台灣因為核電廠屬於國家，所以並無這方面的問題，而法律也賦予政府更大的權限，然而對於這些優勢，似乎政府並未考量到。

核災善後與老舊核能電廠停止延長商轉的國家責任問題

(一) 核災善後

在日本福島核子事件之後，核子事故善後成為重大問題。以日本福島第一核電廠的事故而言，負責賠償的東京電力公司在對內的部分就提出了企業再造的方案，其中包括職員和工會必須砍掉原來待遇的兩成用作賠償，然而這裡不包含裁員。而對外的部分對於東京電力公司因為這場核子事變而是否收歸國有也重新引起輿論的重視，東京電力公司在對於福島核電受災者的損害賠償以及生活費的支付，在範圍上無條件賠償福島核電廠事故的範圍半徑三十公里內所有的居民及所有的有營業的公司商號，也含括所有的無法出口的農漁牧業產品，至於賠償的金額或是居民個人的精神和身體上傷害的損害賠償則需個別判定，而預估這筆錢大約是240億到450億美元，而日本政府不對此賠償設定上限。¹¹這樣的數字其實是遠遠高於台電認知的台灣廢止核四的損失的2688億元，另值得一提的是台電所提供的廢核可能造成的損失至今尚無具體實證資料可以查證。

接著可注意的是核災善後和核能電廠停止的賠償問題在德國法律上的設計，這裡大略介紹德國的核能安全法(Gesetz ueber die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren)的損害賠償規定事項，第25條第1項規定因核設施損害發生的核能事件，適用巴黎公約及其議定書的相關規定以為補充。巴黎公約(Paris Convention

on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy)全名為1960年有關核能事故第三人責任公約暨1964年與1982年議定書基本上和德國內國法的效力有別，也不適用國際條約的平等互惠原則。第25條第2項主要是規定核能原物料運送人的責任的問題，核能原物料運送者責任包含核能原物料儲藏者的損賠責任可以透過契約約定與核設施所有人相區別，但是必須透過書面約定，並且必須在開始運送之前取得主管機關的允准。並且運送人在海運或是陸運都必須在德國有主要據點的分公司設立。而25條第3項則排除戰爭衝突、或是自然災害造成的核能災害的損害賠償。第25條第4項則是規定和設施所有人的負責範圍與核災發生地所造成的損害是無關的，這裡不適用巴黎公約。第25條第5項更規定核設施所有人負責的範圍不僅是核子事故造成的傷害，還包括之前核能原物料會產生的傷害。對於核子事故造成的死亡傷害、身體傷害以及工作能力喪失或減損與賠償責任的最高範圍則規定在核能安全法的第28條到第31條。第28條規定賠償死者的除了喪葬費用之外，亦包含在嘗試治療過程的成本以及其財產損失，死者在遭受核事變到死亡的过程中因為病痛而產生的工作能力喪失或額外增加的生活需求均需賠償。死者對於第三人的照料義務或是第三人對死者的照料義務請求權因為核能災變而使第三人免除義務的情形也是賠償的範圍，而上述賠償範圍計算基礎都是以概略死者可以生存的年齡計算來決定。然而不及於未出生的嬰兒，而只能以現生存者為準。第29條則規定傷者的損害賠償，此乃以身體以及健康的受損為主，其治療的成本、由此衍伸的財產上損失、工作勞動能力的喪失、額外增加的生活需求均為損害賠償的範圍。若是非財產上損害則可以換算金錢賠償之。第30條則是關於退休金的給付，退休金給付與社會安全給付要屬兩事，請求時不可混淆。第31條則是規定以第25條為基礎的衍伸規定，即核子設施責任與運送核能原物料發生核子事故時為主要應負責任的態樣，並且這個損害賠償責任係以巴黎公約為基礎，沒有事故發生地的限制。但若是核子事故在第三國發生，就以德國與第三國

就核子事故損害的態樣範圍、以及對被害者較有利損賠條款商議確定時應適用的法規範作為免責的範圍。但就台灣的核子損害賠償法規定而言，是以無過失責任作為損害賠償的基礎，但僅有短短兩條規範，如第 23 條「核子設施經營者以外之人，對於核子損害，除前條之規定外，不負賠償責任。」及第 24 條「核子設施經營者對於每一核子事故，依本法所負之賠償責任，其最高限額為新台幣四十二億元。前項賠償限額，不包括利息及訴訟費用在內。」似乎未能因應未來核子事故可能產生的損害賠償問題。我國法未來可以努力的方向如下：第一、發生核子事故災害時，應該明文確立已無過失責任作為損害賠償的基準。第二、對於核子設施裝設過程、運送過程以及可能產生的放射線危害、輻射物質及其放射線危害、游離輻射危害以及啓用核能設施時的過程及其作用所產生的危害均應加以規範。第三、核子事故危害地域限制取消。第四、要求可能釀製核子事故風險者財務擔保與保險擔保強化，並提高賠償金額限制，現行法規定的上限42億顯然太少，以免未來受害者求償無門。並且可以進一步要求政府公職人員、受惠企業、核能發電廠商轉時的執政政黨負擔比例責任甚至全部責任。第五、加入環境成本的考量，諸如恢復核災後環境原狀的成本，減低環境創傷的預防措施等。第六、對於核能受災的災民的應變機制的建立，諸如安排住居，臨時避難場地，救濟金的發放，就業指導等。

（二）德國法上老舊核能電廠停止延長商轉的國家責任

德國攸關於核能發電的國家責任主要是從憲法第74條第1項第25款的基礎出發，本條項係規範聯邦與各邦有權限的立法事項，國家責任不論聯邦或是地方都屬於有權限立法者。在核能安全法中則包括三個項目，第一個是核能安全法第34條，規定的是免責的範圍，第二個是核能安全法第38條規定的是損害彌補，第3個則是核能安全法第18條，規定的是主管機關對於核能設備運轉或核能設施運送允許的事後撤回權與允許的撤銷權若造成業者損失，應否賠償的問題。

在核能安全法第34條的規範裡主要是認為國家必須和核能設施的所有人及核能物料的運送人共同負責，因為國家對於這些核子設備及物質是否安全有同意權，所以必須負連帶的危險責任。如果發生不幸意外時，損害賠償的擔保金2.5億歐元不夠支付時，那麼國家就必須擔負起共同責任，這是一種獨立責任。第38條是基於社會國原則而來的法定擔保結果，就是發生外國發生核子事故影響德國時，政府承擔此一國家賠償責任。第18條則是基於公法上的信賴保護原則規定國家必須給付賠償金給予信賴國家同意興建核能設施者或允准其運送核廢料後，又要撤銷或撤回其同意的情況，此時國家必須給付賠償金。在停止老舊核能發電廠商轉的情況裡，比較令人注意的是，國家必須依照第18條給付因為信賴國家允准繼續商轉而受有損失的有權利者。例如本案中梅克爾一開始決定讓這些老舊發電廠繼續營運，後來決定取消讓他們繼續運轉，則德國政府就必須負擔第18條的損害賠償。不過第18條也不是全無例外，例如在有權利者知道政府所獲得的資訊不正確或是不完整時，他們利用明顯違法行為造成同意結果時，或是事後評價此一同議會造成重大危害時，則可以例外撤銷或撤回這項同意。2000年到2008年德國十七座老舊核能發電廠所剩下的平均壽命約為68個月，延長運轉的風險從四年到十年大約是70%到180%。¹²列表如下¹³：

12. Gaßner/Kenzia, Atomrechtliche Staatshaftung und Laufzeitverlängerungen, ZUR 10/2010, S.457-458

13. Gaßner/Kenzia, A.a.O., S.459

	核子反應爐平均剩餘壽命	商轉年限後再4年延長運轉可能產生國家賠償的風險比率	商轉年限後再10年延長運轉可能產生國家賠償風險的比率
黑森邦	13 (月)	368%	919%
巴伐利亞邦	66 (月)	73%	183%
巴登符騰堡邦	67 (月)	71%	178%
下薩克森邦	83 (月)	58%	145%
史列斯威希霍爾史坦邦	92 (月)	52%	130%
所有德國的老舊反應爐	68 (月)	71%	178%

上表的資訊事實上是在福島核災變前公布的數字，若德國業者要依照第18條請求停止運轉的損害賠償恐怕有所困難，因為核電業者必須提出更多的數據證明自己是安全性無虞的，方有可能繼續進行延長年限的商轉。所以停止老舊核能電廠延長商轉在德國請求國家賠償是艱難的任務。

(三) 小結

在日本福島核災後，日本政府與東京電力公司共同負擔了大部分的損害賠償，而德國雖然並無核子災變的經驗，但是為了防患於未然，在法律上嚴格限制核電業者的求償責任，並且在法律上對於人民的求償權規定得十分詳細，其主要的理由不外乎給予政府明確判斷核能電廠危險與否的重要依據，使政府在做核能相關決策時能審慎以對，另外也賦予人民求償的明確依據，讓憲法基本權的保護得以落實。在台灣似乎對於核子損害賠償的規定並不這麼明確，對於核電廠安全資訊的揭露問題，也處於不透明的狀態。如果台灣核能電廠要提出國家賠償的求償求償，則此時法院應該考量信賴是否值得保護作為國家賠償的例外，畢竟核電的危機可能肇致國家安全的災難，是以應有與德國法一樣的思維。

代結論 財務法院的反核判決

德國聯邦財務法院在2011年1月13日的核廢料運送案中(Urt. v. 13.01.2011, Az. V R 63/09)正式對於12月的核廢料運送穿越德國境內做出經濟觀點的反核論述，之所以這麼說是因為聯邦財務法院對於今後運送穿越德國的所有核廢料或是相關核子危險物質都要徵收高額的營業稅，將使得這方面的商業行為與活動受到重大限制。而在福島核災後，聯邦各法院的判決在可預期的狀況下，都將對於核能安全的問題作更嚴格的把關。原告的廢棄物處理公司認為他所接收的這些核能廢料都是來自於外國的大學、醫院以及實驗室，並且是要運送到國外處理，事先也取得了德國政府的同意，基本上不適用於德國的營業稅法的規定，因為給付地並非在德國境內，德國只是經過地而已。但是聯邦財政機關卻不這麼認為，其認為只要給付內容跟德國有關就必須課以營業稅。聯邦財務法院則認為因為處理廢棄物的企業的給付內容與運送動產的工作無關，而且放射性物質基本上不屬於動產，這也不是一般工程行業合於常規與習慣上的可給付內容，參酌德國營業稅法的給付地，這裡的完整給付應該含括每一個運送地點亦算是內容的個別給付，而原告公司沒有營業處所在德國不是重點，給付地仍然在德國所經過的每一個城市，所以原告必須依照德國營業稅法第3a條第1項給付營業稅。

在福島核災前，警方對於反核人士抗議核廢料運送的行為雖然採取強力壓制，但是基本上這是德國反核運動與非核家園理念的普遍聲音，雖然梅克爾與執政的金黃聯盟想要通過核電廠的商轉期限延長，但是卻受到是否合乎德國基本法中央與地方分權的質疑，要延長核能商轉期限應該要先問問有蓋核電廠的地方，因為這是與他們切身利益最有關的東西，中央怎可以取而代之？這也如同台灣有許多中央大員要求核四蓋在貢寮或是延長台北縣兩座老舊核電廠的運轉期限一樣荒謬，畢竟受害或受有利益的不是中央這些決策者，所以被法界學者反對。而福島核災變之後，梅克爾停止商轉檢查的態度雖然有法律上的爭議，但是正因為核能災變的恐怖，所以其行為未必不具備正當化的理由。而在比較台灣與德國的相關法律規定後發現，台灣未來的修法方向除了要讓核能電廠的安全資訊更加透明之外，也有一些重點，例如無過失責任的確立，對於業者從建廠之前到核廢料運送以及核災變的整體過程核能安全的規範，環境保護成本以及核污染回復原狀的考量，核能災變的救濟、中央與地方的協調機制等，都是未來我國核能法規的修法重點。從日本的例子可以知道核能安全並非絕對穩固，一旦發生災變則往往措手不及，台灣是否要延長老舊核能電廠的商轉，恐怕要如同德國一樣考量核能電廠的安全資訊問題，而不是以官方的報告虛應故事就可以解決。而且在德國因為涉及侵害人民財產權的問題，所以老舊電廠要繼續商轉可能會有違憲的疑慮，但台灣卻不一樣，因為台電向來是政府的機關。而核四問題事實上要否繼續興建，也許應該從核能安全是否可以完全確保作為思考的基點，或許福島災變後的德國核能政策轉變，會是台灣政府和政黨重新思考核能安全的契機。■

專題

從福島核事故的反思說起

劉慧卿
香港民主黨立法會議員

本年3月，日本福島核電站發生由疊加特大自然災害引發的嚴重核事故，核洩漏由三級升至最高的七級。福島核災難影響深遠——從食物到商品、財產到生命、環境到經濟，無一倖免，更喚起全球對核安全的高度關注。核災難亦令各國反思——我們應否繼續使用核能？核能失控會引起甚麼問題？人類與核能的關係是甚麼？

去年9月至12月底，香港特區政府就香港應對氣候變化的策略及行動綱領展開公眾諮詢。¹諮詢文件(下稱文件)中提出一系列氣候變化的減緩措施，最具爭議性的建議是大幅增加使用核能——在2020年改變發電燃料組合(下稱組合)，大幅提升核能所佔的比例——由2009年的23%提高至2020年的50%。

整個問題複雜和具爭議性，但特區政府的文件馬虎、細節欠奉，疑點重重、難以服眾。官員倉卒行事、市民大惑不解，筆者建議擱置擴核計劃，汲取福島的教訓，才決定如何向前走。

背景

保護環境、節能減碳、紓緩全球暖化是國際大趨勢，相信每一位地球人都會支持。香港作為國際都市，應在紓緩全球暖化的問題上扮演積極的角色，為減少溫室氣體排放出一分力。但是特區政府卻建議在組合中增加使用核能至50%，惹來不少質疑。論者多從必要性、合適程度、有否替代方案、資料是否足夠等角度，作為討論特區政府擴核計劃的切入點。

香港的溫室氣體排放主要由發電產生，於2008年佔總排放量約67%。²故此，特區政府建議調整組合，以減低因發電引起的碳排放，並謂增加使用核能「是應對氣候變化

策略不可或缺的一環。」³特區行政長官曾蔭權於去年10月13日發表2010-11年施政報告，指出「我們(特區政府)的減排策略重點是多使用清潔低碳的能源和燃料發電... 大幅減少依賴化石燃料，逐步淘汰現有的燃煤發電機組，並增加使用非化石、潔淨和低碳的燃料，包括可再生能源和輸入核能。」由此可見，特區政府已將核能歸類為「清潔能源」。

香港於2009年及政府建議2020年的發電燃料組合比較

能源種類	所佔比例(%)	
	2009年	2010年
核能	23%	50%
天然氣	23%	40%
煤	54%	<10%
可再生能源	<1%	3~4%

現時，香港人使用的核能，是來自位於內地的大亞灣核電廠。大亞灣核電站位於香港市區東北約50公里，包括廣東核電站(下稱廣核站)和嶺澳核電站(下稱嶺核站)。廣核站由廣東核電合營有限公司(下稱合營公司)擁有，而廣東核電投資有限公司(下稱廣核投)和香港核電投資有限公司(下稱港核投)分別佔合營公司75%及25%的股權。港核投是中華電力控股有限公司(下稱中電)的全資附屬公司。核電站的管理及營運工作，由大亞灣核電運營管理有限責任公司(下稱運營公司)負責。中電為運營公司其中一個股東，而運營公司日常運作則由其主要股東廣核投負責。廣核站所生產的電力其中約七成輸進香港，三成供廣東省使用。嶺核站所生產的電力則悉數輸往廣東省。廣核站和嶺核站分別在1994年及2000年正式投

1. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201009/10/P201009100210.htm>

2. 環境局，就2010年10月22日立法會環境事務委員會提供的資料文件，增加發電燃料組合中核電的建議，第2段，2010年10月。

3. 環境局局長邱騰華在立法會議會上就甘乃威議員的提問所作的答覆，2011年11月10日。<http://www.info.gov.hk/gia/general/201011/10/P201011100199.htm>

入服務。香港其他的能源，由中電和香港電燈有限公司兩間電廠提供，除了核能在燃料組合中佔23%，其餘發電燃料為天然氣(23%)、煤(54%)及可再生能源(1%)。

特區政府的公眾諮詢於去年12月底完結。三個月後，日本發生黎克特制九級地震和接連的海嘯，引發福島核洩漏危機。是次天災及核禍成爲全球新聞焦點，更令多國嚴重關注核能發展的問題，特區政府亦不能獨善其身。

正當拼命死守福島核電廠的「50死士」力抗輻射洩漏，希望憑一己之力，拯救陷於水深火熱的國家；整天坐在冷氣辦公室的香港特區政府官員似乎仍未有完全汲取福島的教訓，拒絕擱置擴核計劃。面對四方八面的質疑，全力推銷擴核計劃的環境局只以「福島事件的發生正是我們（特區政府）制訂長遠減碳政策的時候，並且可算是容許我們有空間和時間，重新審視情況。」、「我們必須審視福島事件對核電的應用和發展的影響」⁴作擋箭牌，消極的態度令人搖頭嘆息。

資料不足、數據欠奉

環境局常以清潔、便宜、安全等理由爲核能開脫。從溫室氣體排放的角度，特區政府視增加使用核能爲唯一的出路。根據文件，「核能在發電過程中並不會產生任何溫室氣體，被普遍接受爲有效緩減溫室氣體排放的方法。根據聯合國政府間氣候變化專門委員會在2007年發表的評估報告，即使考慮到核能的「整個生命週期」，以產生每度電計的溫室氣體排放量亦不多於40克二氧化碳當量...」⁵。特區政府爲增加使用核能的做法塗脂抹粉，但卻忽略了一個嚴重的環境問題：如何處理核廢料。

人類要享受核能發電的優點，亦必須面對現實，切實處理核能衍生的核廢料問題。

若只提及核能的好處而莽顧核廢料的害處，就是自欺欺人。雖然特區政府的文件嘗試以內地的技術和經驗安撫人心，指出「在內地，國家核安全局爲各核電站及核廢物處置的環境監察機關，在批准核電廠的施工和運營執照及處置核廢物方面，國家的監管規定均符合核電安全的既定標準。」⁶但並沒有交代大幅增加使用核能會製造多少核廢料和如何處理。

擁有22年核電工作經驗的綠色和平專家Jan Beránek曾就特區政府的擴核計劃將產生的核廢料數量進行估算。結果顯示，「如果香港於2020年開始輸入250億度核電，將需要三至四座大型核反應堆供電，每年更會製造70萬噸固態核廢料及70萬噸液態核廢料。」⁷而在種種核廢料中，「放射性極高的元素鈾(Plutonium)更需要240,000年時間，才能讓輻射下降至安全水平。」⁸筆者擔心核廢料將成爲跨國、跨代、跨世紀的環境污染問題。究竟特區政府，以至香港市民，是否願意背負更沉重和令人遺憾的污染責任？

除了核廢料問題，特區政府就核能的論述、分析和數據，似有若無、粗疏不堪。以核技術的發展爲例，只以數百字描述：「現時廣泛被採用的核裂變技術，最早於40年代及50年代開發，是一項已獲驗證的技術，並廣泛應用於30個國家及超過440台發電機組（包括大亞灣核電廠）。」⁹

應以節能爲首要任務

特區政府除了對處理核廢料避而不談，其捨節能而取核能的應對氣候變化策略更令人摸不著頭腦，這亦反映其應對全球暖化問題的策略是如何片面和偏頗，只著眼於能源供應，沒有抓著能源需求的問題。

爲了紓緩氣候變化，除了減少使用高污染和高碳排放的煤，特區應以節能主導的思維模式應對全球暖化，在能源需求管

4. 環境局局長，就「關注日本地震對香港的影響」議案開場發言，2011年3月30日。<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/30/P201103300336.htm>

5. 香港特別行政區政府環境局，香港應對氣候變化策略及行動綱領公眾諮詢文件，第41頁。

6. 香港特別行政區政府環境局，香港應對氣候變化策略及行動綱領公眾諮詢文件，第40頁。

7. 綠色和平，綠色和平批評政府應對氣候變化建議增核電風險，新聞稿，2010年10月11日。<http://www.greenpeace.org/hk/press/releases/climate-energy/2010/10/5037851/>

8. 綠色和平，綠色和平回應「香港應對氣候變化策略及行動綱領」公眾諮詢文件：讓香港真正走向低碳政策建議，第4頁，2010年10月20日。

9. 香港特別行政區政府環境局，香港應對氣候變化策略及行動綱領公眾諮詢文件，第40、42頁。

理(Demand-side Management)上推行更多具體、有效、可行的措施，鼓勵市民實踐低碳生活，減少消耗能源，將能源使用量降至最低水平，從而達到節能減排的目標。

特區政府應從能源用家著手，以不同方法推動及鼓勵節約能源。世界自然基金會香港分會資料顯示，不少已發展地區均採取節約能源、提升能源效益及推動綠色建築等措施，以達減排目標。例如美國加州、英國倫敦、新加坡及台灣，都朝向能源需求管理的方向出發，實行一系列節能項目，藉此減低能源使用量，從而減少溫室氣體排放。英國更有法例規定電力公司及相關服務商須為家居安裝或更新節能設備，以降低家庭用電量，提升家居電器的能源效益，而電費亦相應下降，以抵銷有關設備的設置成本。¹⁰

世界自然基金會香港分會氣候項目主管余遠騁博士力陳能源需求管理方式的好處：「只顧開源，增加核電供應，不理節流，非治標治本之道。作為已發展城市，香港不應與高速發展的廣東省競爭能源，同樣的資金投資，若用於能源效益項目，效果將達數倍，從機會成本考慮，投資核電便錯失節能機會。」¹¹可惜，特區政府只懂以擴充核能為應對氣候變化的重點策略，不太注重推動節能。

特區政府建議9年後大幅增加核能在組合的比例至50%，卻沒有提供重要數據和資料，例如如何處理核廢料、發電成本、對電費的影響等，試圖將廣大市民蒙在鼓裡。民主黨促請政府明確交代各方面的資料，以供公眾審閱和討論。

大亞灣核電廠的漏洞

大亞灣核電廠是最接近香港的核電站，位於深圳，距離香港只有50公里。不少香港人擔心一旦大亞灣發生核洩漏，他們將無處可逃，香港會成為「死港」。

福島核事故喚起了港人對核安全的憂慮和恐懼。公眾再三質問：大亞灣核電廠真的安全嗎？在技術水平方面，不少專家堅稱大亞灣核電廠遠較福島和切爾諾貝爾核電站

安全，因為大亞灣採用的「壓水式」反應堆技術是上世紀九十年代較先進的技術，與八十年代落成的福島技術水平，不能同日而語。再者，大亞灣反應堆的安全罩十分堅固，就算被波音747客機撞擊也不會損壞。

除了環保問題，香港人對大亞灣核事故通報機制亦表示關注。有些人對通報機制的憂慮，更甚於核電技術。東京電力公司於福島核事故欠缺透明度的做法，更令國際社會憂心。筆者在此歸納香港各界的討論要點，讓台灣讀者反思。

按大亞灣核電事故通報機制，當有核事故發生，核電公司及特區政府須盡快向公眾作出通報。對核電公司及政府來說，通知公眾有核事故發生是艱難的事，因為核事故容易造成公眾恐慌，亦打擊核電公司的聲譽及政府的威信。所以，在核事故通報的問題上，核電公司及政府的做法與公眾的期望是有衝突的。

核事故通報機制涉及核電公司及政府的誠信問題，而這亦是市民對大亞灣核電站存有憂慮的原因。大亞灣核電廠自啓用以來，不斷出現小型核輻射洩漏事故。在現行的通報機制下，若核事故未達某一水平，核電廠無需向政府通報。去年5月和10月，大亞灣核電廠發生兩宗事故，後者是較嚴重的核輻射洩漏事件，但港核投於事發後23日才公布，令公眾嘩然。港核投解釋，技術檢查需時，若事無大小均通報，會造成「狼來了」效應。然而，不少評論指出，若出現核洩漏事故，不論大小，港核投應即時向特區政府及市民通報，尊重市民的知情權。在福島核洩漏事故發生後，天文台在香港錄得較高的輻射指數，亦被公眾質疑未有實時公佈詳情，可見市民對核事故通報機制的要求甚高。

本年初，港核投因為核洩漏事故延遲公佈，受輿論評擊，因此與大亞灣核電站的內地股東協議，引入新機制，增加核事故通報的透明度。根據新機制，所有零至二級的非緊急事故，港核投須在兩個工作天內在網站向公眾公佈事件及解釋對公眾的影響，並同步通報香港保安局及環境局；至於零級以下

10. 世界自然基金會香港分會氣候項目主管余遠騁博士，勿重蹈堆填區與焚化爐覆轍，信報，2010年12月17日。

11. 世界自然基金會香港分會氣候項目主管余遠騁博士，勿重蹈堆填區與焚化爐覆轍，信報，2010年12月17日。

事故，如地震、颱風及火災等，則按需要作適當公布。雖然新機制縮短了通報小型事故的時限，但未有根本改變任由核電公司「自我規管，自行通報」的模式。在新機制下，政府和市民對核事故的通報依然處於被動狀態，新機制僅是亡羊補牢。這新的通報安排只適用於廣核站，但特區政府會繼續與內地有關方面磋商，以期把新安排擴展至嶺核站。

不少國家如美國、法國、日本、芬蘭、英國和印度，都將規管及監察核電站的工作交由獨立的法定監管機構負責。這些法定機構有權覆核核電廠事故的報告、抽查核電廠的運作，並定期向市民匯報核電廠的狀況。這些法定機構更有權參與境外興建核電廠的環境評估工作，以保障本土居民的安全。反觀特區政府對大亞灣核電站的規管及監察工作，完全交由港核投「自己管自己」，令市民對其通報機制缺乏信心，港府應深切反省。

完善應對核事故策略

除了核事故的通報機制及監管，政府亦有責任制訂一套完善的核事故應變計劃，為不同級別的核事故制訂疏散安排、醫療設施分配、政府部門的緊急協調等。政府亦應定期為應付嚴重的核洩漏事故舉行有公眾參與的大型演習。福島事故發生後，政府被質疑在過去10年未就大亞灣核事故應變計劃舉行大型演習，亦未就核電安全事故及應變措施教育公眾。政府回應因「事務繁忙」，並已舉行其他大型演習，故未有就大亞灣核事故應變計劃進行演習，令市民質疑政府對核安全的意識偏低。

經立法會議員多番催促，特區政府於六月初宣佈，會參考國際原子能機構和其他國際組織就福島核事故所作出的建議，修訂香港的應變計劃，並於明年首季就修訂後的應變計劃，舉行大型跨部門全面演練，以測試各部門的準備及應變能力。

日本地震引發的福島核洩漏危機仍未解決，世界各國應檢討其核電安全政策，在國與國、核電廠對政府、及政府對市民三方

面的通報機制上，落實更透明的核事故實時通報，研究引入國家或地區之間互相參與鄰近核電廠的環境評估工作及例行檢查。長遠而言，政府應提供更多資料，聽取社會的意見，帶動社會各界探討應否進一步使用核能供電。

總結

收筆之際，筆者從報章上知悉有17座核電站的德國宣佈最遲在2022年關閉所有核電站，實行全面棄核，並訂下發展風能和太陽能及節能的目標——由現時的17%，提升至50%，以及在2020年減用電量一成。¹²筆者敬佩德國人在能源政策及環保視野上的前瞻性和勇氣，並認為這是其他國家的模範。

筆者對特區政府的擴核計劃甚有保留，亦對政府不提供重要資料表示不滿。為了保護全球環境、為了香港市民以至全球人類的安全、為了下一代的健康和幸福，我們促請特區政府擱置擴核計劃，推動節能措施，改善大亞灣核電廠通報機制，減低核安全威脅，並以公開、透明、盡責的方式，與香港市民共同探索香港能源需求及能源供應的合適出路。■

政策聚焦

南海主權爭議下的 台灣駐防政策檢討

紀永添
軍武研究家

近幾個月來因為菲律賓與越南等國不斷侵佔南沙群島的周遭海域，讓南海主權爭議又受到關注。馬政府隨即宣誓將加強台灣在南沙群島的駐防兵力，以因應這個區域越來越緊張的形勢。台灣目前在南沙群島海域實際控制的島嶼只有一個太平島¹，面積雖然只有0.49平方公里，但是卻是南沙群島中最大的島嶼，加上島上擁有淡水水井，可供長期駐軍，因此戰略意義極大。加上過去台灣刻意經營，除了興建兵舍、防禦工事、海水淡化器等設施，並派遣海軍陸戰隊長期駐防，二〇〇六年民進黨政府執政時期，更在太平島上興建跑道，以提供軍用運輸機C-130H起降。因此雖然台灣的位置距離南沙群島很遠，但是卻擁有駐軍與重要的機場跑道，在這場南海資源競逐中並非沒有任何籌碼，問題只在於台灣在長期的艱困外交處境下，要如何增強在南沙海域的影響力並捍衛屬於自己的合理權利。

目前太平島的防務主要是由內政部的海巡署負責，約有近百名的海巡隊員長期輪駐在太平島上。當初在二〇〇〇年時，會以新成立的海巡署接替太平島上的海軍陸戰隊，除了考量到海洋執法權的統一、軍方裁軍後人力與資源不足的問題，最重要的還是以海巡署擁有水上司法警察的身份，可以避免直接駐軍可能引發的政治衝突。換言之，就是以水上警察的身份驅離越界的它國船隻，其問題會控制在警察執法的層面上，可以避免軍方直接與它國船隻發生衝突，造成它國有藉口指控台灣單方面在南海地區採取軍事行動，而釀成政治風暴。這一招其實頗有師法日本的味道，因為在台日兩國長期的釣魚台爭議中，日本方面也是以水上保安廳的司法警察擔任第一線的驅離任務，其考量也是在

避免動用軍方船艦，以免產生日本採取軍事行動擴張領土的國際印象，進而挑起亞洲諸國的敏感神經。

也因此馬政府目前加強太平島防務的規劃，除了增加部署在太平島的大口徑火炮以外，還將讓未來派駐在太平島上的海巡隊員接受海軍陸戰隊的入伍訓練，以增強海巡隊員的戰鬥能力，彌補海軍陸戰隊撤防以後的戰力落差。平心而論，這樣做也許可以提升太平島上海巡隊員的戰技與火力，但是增加幾門火炮與加強人員訓練，是沒有辦法增強台灣對南海主權問題的影響力。因為眾所皆知，台灣駐守太平島最大的困難，就是台灣實在離太平島太遠，一但有任何武裝衝突，台灣很難在第一時間馳援太平島上的守軍。除此之外，長期以海島防衛作戰為主要發展方向的台灣軍方，也很難長時間派遣大型軍艦或戰機前往太平島周遭海域進行定期巡弋，以宣誓捍衛主權的決心。

撇開派遣軍方船艦、戰機到南沙群島巡弋可能會引發的政治問題，就純粹軍事的角度來看，台灣目前沒有空中加油機，第一線主力戰機的作戰半徑都無法涵蓋太平島，就算以加掛多個副油箱的方式勉強飛到太平島上空，沒有多久戰機就得馬上返航，否則就會沒有足夠的油料飛回台灣。而海軍的大型艦艇是有能力到南沙群島附近海域進行巡弋，但是台灣只有一艘快速油彈補給艦，一但進廠保養維修，連每年派出的敦睦艦隊也會受到嚴重的影響²，實在無力長期支援遠洋巡弋任務。目前空軍運補太平島，主要靠C-130H軍用運輸機，這種大型的軍輸機才有足夠的油料往返台灣與太平島之間。海軍過去運補太平島則靠兩棲登陸艦，因為太平島

1. 台灣也曾經以環保研究為名，嘗試控制另一個珊瑚礁小島中美礁，但是並未在上面長期駐防。

2. 台灣海軍所擁有的唯一一艘快速油彈補給艦為武夷艦，舷號530，滿載排水量達17000噸，是目前台灣海軍噸位最大的艦艇，每年固定擔任敦睦艦隊的旗艦，並提供遠航艦隊油料、食水補給。在2000年、2009年因為排定的保養維修與2007年因臨時的事務進廠搶修，而無法參加敦睦艦隊任務，致使敦睦艦隊的航程縮水。索馬利亞海盜問題影響我國商船安全時，馬政府也曾經考量派出艦隊進行護航任務，但是因為武夷艦正在進行保養維修，而被迫打消此一念頭。海軍曾經計畫興建第二艘快速油彈補給艦，但是最後因為經費排擠的問題而不了了之。

是珊瑚礁島嶼，中型以上的船隻無法靠岸，要用兩棲登陸艦在外海放下登陸艇，再由小型登陸艇接駁上岸。在海巡署接手太平島的防務後，修建了一個小型碼頭，但是這個碼頭也只能停靠海巡署20噸級的小巡邏艇與小型的民間運輸船隻。

距離是目前台灣駐防太平島最不利的因素，不過目前宣稱對南沙群島擁有主權的國家中，除了中國這個宿敵以外，包括越南、菲律賓、馬來西亞、汶來、印尼等國，其海軍的整體實力都不及積極備戰六十餘年的台灣。越南與菲律賓兩國因為靠近南沙群島北端，主張的經濟海域與台灣所主張的疆域較為重疊，宣誓主權的動作也較大。不過這兩國海軍的發展只有越南較為積極，近年來頻頻向俄羅斯購買新型飛彈快艇與潛艦³，雖然仍然在初期發展階段，但是已經逐漸不可小覷。而菲律賓海軍的戰力說不定還比不上屬於水上司法警察的台灣海巡署。中國則與台灣一樣，對南沙群島的主權爭議問題有著鞭長莫及的問題。只是中國在經濟崛起後，積極發展遠洋海軍，甚至購入前蘇聯的舊型航空母艦，準備發展自己的航母艦隊，除了想解決台灣問題、打破第一島鍊的封鎖外，意圖擴大自己對南海問題的影響力，也是中國的另外一個重要目標。

台灣與中國本來就有主權上的矛盾，兩岸僵持六十餘年，雖然馬政府上台後自認為改善了兩岸的緊張關係，但是中國對於台灣的軍事威脅卻仍然沒有放鬆的情況。南海主權爭議，台灣除了要面對越南、菲律賓等國，還勢必會直接面對中國的壓力，這不是單純軍事上可以解決的層面。因為台灣如果向外求購空中加油機、長程海洋偵察機、潛艦，都一定會引起中國的反彈，就算辯稱這是為了維護台灣在南海主權爭議上的權益，也一樣會與中國的海上利益產生衝突。因此要談南海主權爭議，如果漠視中國在這裡面所扮演的角色，只談台灣與菲律賓、越南等國的海上競爭，那無疑是不切實際又鴛鴦的政策分析。因為中國海軍遲早會有實力有完全插手南海爭議，甚至在未來擁有航母艦

隊後，遲早會開始定期巡弋南海海域，而這早就引起了周遭國家的戒心。

越南向俄羅斯購買擁有長程反艦能力的飛彈快艇與基洛級潛艦，想要反制的目標相當明確，就是中國。目前的台灣政府卻以增加較大口徑的火炮與加強人員訓練來回應這樣的情勢，並以海軍實力孱弱的菲律賓假想敵，其實是政策宣誓與新聞操作的成份比較大，馬政府是否有加強南沙群島防務的長遠計畫，實在讓人懷疑。二〇〇九年，馬政府上台以後，即以兩岸關係和緩、節省開支、保護生態為由，刪除了太平島跑道的第二期擴建計畫⁴。原本這個擴建計畫是要延長太平島上原有跑道的長度，除了可以增加軍用運輸機起降的安全性以外，另一個更重要的軍事目的，就是在擴建以後可以讓未來成軍服役的P-3C反潛機在太平島上起降。這種長程的大型定翼反潛機，除了執行反潛任務以外，也常常被許多使用國拿來擔任日常的海洋巡護、經濟海域監視、情報搜集等任務。特別是發射台灣已經擁有的空射型的魚叉反艦飛彈，因此也具有強大的海上戰力。

P-3C可以說是未來短期內台灣獲得的武器中，唯一可以快速增援太平島的空中打擊力量，但是軍機與海上艦艇最大的不同，就是萬一在長程飛行任務中出現故障，立刻需要可供降落的備降場，否則就只能迫降在茫茫大海之中，就算人員可以獲救，軍機大概也沉入海中難以打撈復原了。太平島的跑道就是P-3C未來要進行南沙群島海域的巡護任務時，唯一可用的備降場。但是在政黨輪替後，擴建跑道的預算卻被刪除，對比今日馬政府宣誓要強化太平島防務，實在令人無限感慨。面對中國積極擴展遠洋海軍的實力，台灣要在南沙群島主權爭議上增加影響力，適度的增強防務是一個關鍵的策略應用，如果先自我設限，就以菲律賓為主權爭議的主要假想對手，增加幾門大口徑火炮，就認為足以展示台灣駐防太平島的決心，這難道不是自欺欺人嗎？甚至還比不上越南政府的眼光與見識，在這幾年不斷勵精圖治，積極建設海軍戰力以捍衛自己的海上利益。

3.越南近幾年不斷從俄羅斯購入先進武器，除了配備SS-N-25天王星反艦飛彈的閃電級飛彈快艇外，還訂購了六艘新型基洛級潛艦、2艘獵豹級巡防艦、具有強大反艦能力的Su-30MK2戰鬥轟炸機、SS-N-26紅寶石超音速反艦飛彈，實力急速提升。同時越南也躍升為近年來俄羅斯的最大武器外銷國。

4.自由時報2009年7月10日報導「太平島機場跑道擴建案 胎死腹中」。在2008年政黨輪替後，原本計畫擴建跑道的第二期工程在國安高層指示下取消，軍方也明確表示將不會再編列預算推動太平島的跑道擴建計畫。

以海巡署這種水上司法警察來擔任第一線的驅離執法任務並沒有錯，但是重要的還是在海巡署背後支援的國家力量，這才是海巡署能不能有效捍衛南海主權的關鍵。台灣的海軍是有能力在短期內組成艦隊前去南沙海域執行作戰任務，目前的越南與菲律賓都不會是台灣海軍對手，但是一來台灣艱困的外交處境不容許台灣這麼做，二來真正的對手仍然是中國，三來是建立長期的影響力才是整個南海政策的關鍵。但以台灣海軍目的窘迫的預算與遠洋作業的能力，有辦法長期派遣艦隊巡弋南沙群島海域嗎？增加部署數量有限的大口徑火炮、在今年敦睦艦隊返航時順道去南沙群島海域繞一圈，都不是建立一個長期南海政策的方法，因為這無法形成有效的長期影響力，更忽視未來中國進一步插手南海主權爭議時，台灣應該要有的應對措施。

海軍在此時提出將迅海艦的興建計畫⁵提前的消息，以因應未來的南海問題挑戰，這不失為一個方向。採用雙船體的小噸位匿蹤巡防艦，有速度快、吃水淺、靈活彈性的優點，適合南沙群島海域那種珊瑚礁淺海的水文環境，預計搭載高達八枚的雄風三型超音速反艦飛彈，也的確是頗有震懾性。但是一來大家都知道海軍提出迅海計畫最主要的原因並不是著眼於南海主權問題⁶，在缺乏適當補給支援、又需負擔台海戰備的情況下，小噸位的迅海艦是否能長期巡弋南沙群島，也不無疑問。二來平日由台灣前往南沙群島就需要二至三天的航程，迅海艦從興建到部署成軍還需要數年的時間，都緩不濟急。更何況將太平島的防務移交給海巡署，就是希望由司法警察擔任第一線的執法者，以避開敏感的政治問題。迅海艦就算能長期巡弋南沙海域，也無法擔任第一線的執法任務。軍方的角色應該是要建立長期馳援太平島的能力，協助強化太平島上的駐防設施，以做為海巡署執法的堅強後盾。

事實上，海巡署本身就曾經有獲得反艦飛彈的機會，因為海巡署數艘500噸級以上的國造巡邏艦，都是以海軍的錦江級近岸巡邏艦為藍本改良後興建的⁷。在海軍為錦江級巡邏艦提升火力，加裝雄風二型反艦飛彈時，也曾經建議一併為海巡署這幾艘國造巡邏艦升級，好讓海巡艦艇在戰時支援作戰。但是海巡署卻因為各種原因而否決了這項提議，實在非常可惜。否則在目前急需增強南沙群島防務之時，配備先進反艦飛彈且具備司法警察身份的海巡署大型艦艇，立即可以巡弋南沙群島海域，發揮影響力。所以說台灣政府如果真的想要好好經營南沙群島，增強太平島的防務，其實可以做的事非常的多，而不是利用南海主權問題，操作一些根本緩不濟急又無法發揮長期影響力的新聞話題。整個南沙群島的駐防政策，最重要的就是要去思考如何在這個地區建立有效的長期影響力，否則以一些象徵性的小動作來宣誓主權，並不會有任何的實質效果。

要建立有效的長期影響力，可以從恢復第二階段的太平島跑道擴建工程開始，籌獲第二艘、第三艘快速油彈補給艦，大型海巡艦艇加裝反艦飛彈並定期巡弋南沙群島，這些才是台灣立即可以做，而且可以形成長期影響力的關鍵。未來外購的黑鷹直升機服役並撥交給內政部消防署後⁸，更能以擔任人道救援任務之名，進一步在太平島上進駐直升機與雷達。同時隨著跑道擴建，由P-3C進行定期的海洋監視巡邏任務，甚至在太平島上起降補給油料，這樣在太平島部署防衛機場用的國造車載型短程防空飛彈才有意義⁹。逐漸增強太平島本身的防務，使其擁有反艦、防空、遠洋補給、反潛機巡邏、空中直升機支援基地的綜合能力，台灣的海軍艦隊推進到南沙群島海域才會有戰略上的優勢。雖然台灣要與菲律賓、越南等國兵戎相見的機會很小，台灣也不可能去承擔這樣的惡名，與中國在南海發生衝突，也等於是間

5. 迅海艦是台灣海軍所提出的小型匿蹤巡防艦造艦計畫，因計畫名稱為「迅海計畫」而得名。

6. 迅海計畫一般認為是為了反制中國海軍即將要建立的航空母艦艦隊。

7. 海巡署500噸級巡邏艦「台北艦」與「南投艦」，是由海軍提供錦江級巡邏艦的藍圖，由國內造船廠自行建造。在2005年時海軍提出建議，在「台北艦」、「南投艦」與更大型的海巡艦艇上加裝反艦飛彈與佈雷軌，以做為戰時支援艦艇，卻遭到海巡署的反對而胎死腹中。

8. 八八風災時，馬政府宣誓將挪用軍方採購黑鷹直升機的部份款項，專門採購救災直升機，後在軍方的強力反對之下，維持黑鷹直升機的採購數量，但是規劃將其中的15架黑鷹直升機撥交給內政部進行救災之用。

9. 目前台灣使用的短程車載防空飛彈系統有數種，其中國造的捷羚防空飛彈系統使用天劍一型防空飛彈，主要做為機場防空之用，機動性強，易於運輸，可以獨立作業，適合小區域防空使用，而且國造武器，部署至爭議地區較不會引發爭論。

接點燃台海火藥桶。台灣當然不會去主動挑起戰事。但是利用鞏固太平島的防務，增強台灣馳援南沙群島的能力，才能讓在第一線執法的海巡署無後顧之憂，更是台灣宣誓不放棄南沙海域並取得未來合作開發會議入場券的最重要手段。

南沙群島海域蘊藏的豐沛資源就是形成南海主權爭議的主要原因，周圍各國會競相插旗搶佔地盤，都著眼於未來開發南海資源時的發言權。台灣的南海政策除了有捍衛國家主權的原因，保護國家擁有的海洋經濟利益也是極其重要的考量。南海問題最後可能的解決方案，就是採取共同合作開發的方式，不論未來台灣是選擇與菲律賓、越南合作共抗中國，或是兩岸合作共同對抗東南亞國家，台灣對南沙群島海域擁有多少的影響力，是台灣在這些合作協議裡能佔有多少份量的關鍵。如果台灣仍然維持過去的舊思維，認為太平島孤懸海外，以台灣的能力根本守不住，那除了錯失未來台灣在南海主權爭議上取得發言權的機會，更是倒果為因的一種看法。因為就是現在沒有認真規劃太平島的駐防政策，在未來各國的競爭更加白熱化時，距離南沙群島相對較遙遠的台灣當然會無力固守。

更進一步來說，以台灣無力固守太平島為論述的出發點，認為台灣應該發揮軟實力，以生態研究、環境保護為主要訴求，在太平島設立國家海洋公園以發揮台灣在南沙群島海域的影響力，其實也未免太過天真。當台灣無力對太平島周遭海域進行有效的管治時，台灣片面宣佈將太平島周遭海域劃定為國家海洋公園，又有何效力。菲律賓過去將老舊軍艦直接開上珊瑚礁淺灘，讓船艦擱淺坐底在珊瑚礁上，直接形成佔領的狀態¹⁰，嚴重破壞當地海域的生態。許多國家的漁民也常常肆無忌憚的竭盡整個漁場，越界作業的情況更是屢見不鮮。在中國、越南都開始鼓勵其漁民到南沙群島發展後，未來的情況只會越來越嚴重。若台灣沒有足夠的能力維持太平島周遭海域的防務，防止它國漁民的濫捕與破壞，生態環境的保護與學術的研究豈不是淪為空談？

加強太平島防務與保護周遭海域的生態環境並不是兩個互相抵觸的選項，甚至在目前太平島是由海巡署駐防下，更可以公開賦予海巡署保護海洋生態環境的任務。南海海域除了擁有豐沛的資源，更是台灣這個島國南方海運生命線的必經之地。其長遠的戰略價值遠比目前表面所能看到的還要重要，台灣在這幾年明顯中斷對南沙群島海域的持續經營，甚至以使用頻率不高為理由，放棄在太平島上興建直升機停機坪等設施。但是台灣目前佔有南沙群島最大的島嶼，擁有淡水、跑道、碼頭，可供人員長期駐紮，這是台灣最大的優勢。如果台灣不能好好利用這項優勢，逐漸提升台灣在這個區域的長期影響力，對未來南海主權爭議的問題預做規劃與準備，那台灣在未來的南海資源開發協商中被拒於門外，也就完全不令人意外了。■

10. 在1999年11月3日，菲律賓與中國在黃岩島海域的經濟海域爭端中，菲律賓故意使老舊軍艦BRP Benquet號擱淺在爭議海域黃岩島的珊瑚礁淺灘中，希望造成實際佔領的狀態。後來在中國的抗議中被迫將該艦拖走。但是在2004年又在中業島故技重施，故意使老舊軍艦擱淺在爭議海域中。

台灣當今關於跨國婚姻或新移民子女的新聞與研究中，常見許多看似有道理，卻又令人懷疑的論述。例如，跨國婚姻或新移民子女常被認為是「有問題」的一群人。而這樣的負面現象，又多半被認定是移入者/新移民子女與本地的族群差異所造成，因此才會有一連串專門以跨國婚姻或新移民子女生活問題為主題的研究。這些論述一來忽略了跨國婚姻/新移民子女可能帶來的正面效應，也過度將「族群」差異當作是解釋這些負面效應的唯一原因，而忽略了其他可能的解釋。然而在經過簡單的分析官方統計資料與若干研究後，我們認為並沒有足夠的證據能說明跨國婚姻/新移民子女比本地社會更容易產生負面的現象，並且認為他們的存在如果有帶來若干負面現象的話，也不一定是跨國婚姻/新移民子女與本地社會之間的「族群」差異所造成，而可能是他們在本地社會所屬的「階層」位置所造成。

可能的誤解

隨著近幾年來跨國婚姻數量上的增加，台灣有許多學者及媒體工作者也開始關注這個議題。當今研究或新聞報導在提到台灣公民與境外人士的通婚現象時，多半將探討重心放在來自東南亞國家或中國大陸的女性，並將這一群人概括稱為「外籍新娘」。主要的論述認為，台灣的跨國婚姻與本地婚姻不同，少了「郎有情、妹有意」的愛情基礎，多了些「商品化」的色彩（王宏仁、張書銘，2003）。

這類的研究中，首先關注的是與外籍女性通婚的台灣男性，認為台灣社會中從事勞動工作或社經地位低的男性，由於在本地婚姻市場中的機會有限，所以「向外發展」，透過仲介迎娶外籍新娘。而東南亞女性或

中國大陸的女性則將婚姻視為改善原生家庭經濟環境，或是提升社會地位的方法，因而與台灣男性通婚（張鈺佩，2003；夏曉鵑，1997）。在這些研究中，台灣男性期待的是一個可以伺候雙親、照顧家庭、處理家務的賢妻良母，然而外籍女性卻是抱持著改善原生家庭經濟情況或提升社經地位來台（薛承泰，2003），因此，這類研究中常認為跨國婚姻關係比單純的本國婚姻脆弱，更有可能發生家庭問題（巫麗雪、蔡瑞明，2006）。

此外，由於一般認為採取跨國婚姻的台灣男性以工農階級居多（鍾重發，2003），或是多半發生在社經地位相對低的地區（王宏仁，2001），進而認為新移民子女應該主要集中在傳統農業縣，並認為這些新移民子女應該是學習成就低落，需要受到格外協助的一群人。也就是說，一般新聞或研究常隱含這樣的前提或帶出這樣的推論：通婚家庭容易不美滿，而新移民子女容易有學習障礙，需要我們加以協助或隔離。而我們將藉由幾個公開的統計數據，來反思這些常見的論述。

我們的發現

首先，針對通婚家庭是否比較容易出現家庭問題的論述，如果以「離婚」作為判斷的指標，我們發現既有的資料無法做出這樣的推論。

如果要推導出「與本地家庭相比，通婚家庭比較容易離婚」的推論，有效的方式應該是紀錄同一時期結婚的本地家庭與通婚家庭，分別紀錄若干年之後有多少對離婚，再將兩者的「離婚對數/結婚對數」相比較，才有可能得到通婚家庭是否比較容易離婚的推論。然而並沒有資料是針對同一群人結婚若干年之後而離婚的數量統計，我們所能做

的，是採取類似「粗離婚率/粗結婚率」的方法，以該年度「離婚對數/總人口數」與「結婚對數/總人口數」的比例，並簡化為該年度「離婚對數/結婚對數」，來推測通婚家庭是否比較容易離婚？¹

我們整理了民國90年至民國99年內政部統計月報中對於結婚與離婚登記對數的數據，得到的結果如表一。我們發現自民國90年到民國95年，本地婚姻離婚的可能普遍略高於與通婚又離婚的可能；民國95年以後，

通婚者又離婚可能才明顯的提升，本地婚姻離婚的可能則略下降。這顯示通婚家庭並不必然比本地婚姻家庭更容易離婚。²因此，從統計數字上的變遷，我們只知道本地婚姻或通婚離婚可能，在過去十年中有所波動，互有高低，但無法得到通婚家庭比較可能離婚的論證。也就是說，從既有的統計數據，我們無法找出證據來支持「跨國婚姻較本地通婚而言，更容易出現家庭問題」的推測。

表一：台灣地區結婚與離婚對數

年分	M全 (對數)	D全 (對數)	M通 (對數)	D通 (對數)	M本 (對數)	D本 (對數)	D/M(本)	D/M(通)
九十年	170,515	56,538	19,405	2,506	151,110	54,032	0.36	0.13
九十一年	172,655	61,213	20,107	2,643	152,548	58,570	0.38	0.13
九十二年	171,483	64,866	19,643	3,025	151,840	61,841	0.41	0.15
九十三年	131,453	62,796	20,338	3,541	111,115	59,255	0.53	0.17
九十四年	141,140	62,571	13,808	3,910	127,332	58,661	0.46	0.28
九十五年	142,669	64,540	9,524	4,425	133,175	60,115	0.45	0.46
九十六年	135,041	58,518	9,554	4,487	125,487	54,031	0.43	0.47
九十七年	154,866	55,995	8,957	4,843	145,909	51,152	0.35	0.54
九十八年	117,099	57,223	8,620	5,363	108,479	51,860	0.48	0.62
九十九年	138,819	58,115	8,169	5,539	130,650	52,576	0.40	0.68

(資料來源：內政統計月報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>³，作者自行整理)

第二，關於新移民子女主要分佈在何處的問題。我們從內政部在民國96年到98年公布之縣市排名統計指標中，其中關於生母非本國籍之嬰兒出生數，整理後得到表二。我們發現就總人數來說，新移民子女並不集中在被認為偏遠縣市或農業縣，反而是台北

桃園等都會地區；而一般認知當中的偏遠地區，新移民子女嬰兒總數反而較低。因此新移民子女主要分佈在偏遠地區的說法應該要被質疑的。

1. 我們必須承認，這樣的推測方式也是有缺陷的，因為同一年度結婚與離婚者，屬於同一群人的機會並不大，但在沒有收集到更好資料之前，這是一個勉強採行的方法。
2. 雖然民國95年後通婚者的離婚可能上升，但這也是同一時段內通婚對數減少所造成的統計現象，並非這個時段的通婚者，的確有較高離婚的可能。
3. 表格中「M全」意指全國於該年度登記結婚的總對數、「D全」意指全國於該年度登記離婚之總對數、「M通」代表該年度登記結婚的通婚對數、「D通」代表該年度登記離婚的通婚對數、「M本」代表該年度登記結婚的本國對數、「D本」代表該年度登記離婚的本國夫妻對數。

表二：各縣市中新生兒中生母非本國籍的總數

年度 \ 縣市	總數最高之前三縣市			總數最低之前三縣市		
	臺北縣	臺北市	桃園縣	臺東縣	金門縣	嘉義市
九十六年	3,665	1,524	2,326	221	185	176
九十七年	3,435	1,455	2,041	189	176	154
九十八年	2,974	1,260	1,866	186	146	143

(資料來源：內政部96~98年度縣市指標，<http://www.moi.gov.tw/stat/city02.aspx>，作者自行整理)

第三，針對新移民子女的學習成就，主流的論述認為由於通婚家庭的外籍家長缺乏本地生存各項資本與知識技能，無法給予新移民子女應有的照顧與督導，因此新移民子女的學習成就是令人堪憂的。我們在既有的統計數據中，並沒有找到針對新移民子女學習成就的系統性描述，但是「中輟生」的數量統計。我們若將「中輟生」的統計資料，轉換成「輟學率」，也許可以作為「學習成就」的替代指標，而得到以下的發現。

若以台北市為例，根據「98學年度臺北市國民中小學弱勢學生概況分析」數據，98學年度臺北市國民中小學新移民子女學生數為10,204人，占學生總人數之4.03%；其中國中新生移民子女學生數1,770人，占學生總人數之1.80%；國小新移民子女學生有8,434人，占學生總人數之5.46%。若綜合民國98年教育部「全國國民中小學中輟生通報及復學系統」，當中關於台北市的輟學統計，經過計算後，我們發現該年度台北市國中生總輟學率為0.32%，國小生總輟學率為0.02%；而同一時間台北市新移民子女當中，國中生的輟學率為0.23%，小學生的輟學率為0.4%。我們發現小學生的新移民子女，的確輟學率偏高，但國中生的新移民子女，輟學率卻低於整體數據。因此，我們認為既有的統計數據，無法支持「新移民子女容易學習成低落」的推論。

從以上的數據分析中，我們得到下列結果。首先，通婚家庭不一定較容易出現家庭問題，至少離婚的可能性不一定比本國籍家

庭高；其次，通婚家庭不一定主要分佈在偏遠地區，至少新移民子女的出生數是主要集中台北與桃園地區；第三，新移民子女的學習成就不一定比本地生差，至少輟學率不一定比本地生高。這三項粗淺統計數據分析的到的發現，即便不能挑戰一般對跨國婚姻/新移民子女的負面論述，也表示既有的論述有值得進一步檢驗的地方。

代小結

如同陳志柔、于德林在「台灣民眾對外來配偶移民政策的態度」文中所提，國民對於外來移民的態度，可能受到個人價值觀、政治論述、個人對國家的認同、與他族群群交往經驗與否、對於特定族群的成見和刻板印象、及本土主義和排外意識之下的「我群與他群」意識等的影響。台灣民眾對跨國婚姻的態度，尤其對來自於中國大陸或東南亞國家的女性配偶，容易因為認為中國大陸及東南亞國家在社會和經濟上的發展皆不如台灣進步，對於這些外籍配偶產生藐視的心態，再加上新聞媒體與既有研究的影響，很容易形成一個「跨國婚姻/新移民子女問題多多」的偏見。我們認為，學術工作者或新聞從業人員也很有可能落入既有的偏見，產生一個又一個「先射箭，後畫靶」的研究，強化了既有的偏見。

經過本文對統計數據簡單分析發現，「跨國婚姻/新移民子女」並不一定是一個容易發生問題的群體。即使「跨國婚姻/新移民子女」在台灣有若干負面現象，也不一定

是因為這些人是來自境外，是「族群」差異所造成，反而可能是若干質化研究隱約指出的「階層」差異所造成。也就是說，他們在台灣社會的若干不適應現象，也許不是因為「外來他者」的背景所促成，而可能是家庭成員當中的台籍組成份子，多為中下階層，他們與台灣主流社會之間的「階層差距」所造成。如果忽略了這樣的可能，既不能發現問題真正的關鍵，也不能提出有效的解決方法，反而加深「跨國婚姻/新移民子女」被污名化的可能。⁴

我們認為，未來的研究當中，也應試圖將「跨國婚姻/新移民子女」現象，根據他們台籍配偶的階層位置，放入台灣社會相對應的階層位置中。我們除了將他們與台灣整體社會進行比較，也應該將他們與階層位置相近的台灣家庭進行比較，才能更有可能知道他們在當地社會的生存與適應，到底是源自於外來者「族群」差異的結果，還是台籍配偶所屬社會階層位置所影響，其實是一個「階層」差異所造成的結果？還是「族群」與「階層」的共構？也許我們將會發現，我們需要的並不是專門針對通婚家庭與新移民子女的社會福利政策，而是需要專門針對中下階層弱勢家庭，同時包含本國籍與新移民的社會福利政策，才有可能更「有效」的面對各種社會問題。■

參考書目

- ◎王宏仁，2001，〈社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場：以越南新娘為例〉。《台灣社會研究季刊》41：99-127。
- ◎王宏仁、張書銘，2003，〈商品化的跨國婚姻市場：以台越婚姻仲介業運作為例〉。《台灣社會學》6：177-221。
- ◎全國國民中小學中輟生通報及復學系統。全國中輟學生中途輟學及復學統計表，取自：<http://www.mlss.edu.tw/>
- ◎內政部統計處，內政統計月報1.2現住人口出生死亡結婚離婚登記，取自：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>
- ◎內政部統計處，各縣市主要內政統計指標排序，取自：<http://www.moi.gov.tw/stat/city02.aspx>
- ◎巫麗雪、蔡瑞明，2006，〈跨越族群的藩籬：從機會供給觀點分析台灣的族群通婚〉。《人口學刊》32：1-41。
- ◎夏曉鶯，1997，〈女性身體的貿易：台灣/印尼新娘貿易的階級、族群關係與性別分析〉，《騷動》4：10-21。
- ◎張鈺佩（2003），文化差異下跨國婚姻的迷魅：以花蓮吉安鄉的越南新娘的生命經驗為例。國立花蓮師範學院多元文化研究所碩士論文。
- ◎陳志柔、于德林，2005，〈台灣民眾對外來配偶移民政策的態度〉，《台灣社會學》，10：95-148。
- ◎薛承泰、林慧芬，2003，〈台灣家庭變遷—外籍新娘現象〉，《國家政策論壇》十月冬季號：239-241。
- ◎鍾重發，2003，〈家庭教育介入外籍新娘子女學前發展的模式與策略〉，《幼兒教育年刊》。國立台中師範學院 Vol.15:189-206。
- ◎高宇柔，國立中正大學政治系學生，聯絡方式為 chelseakao@yahoo.com.tw。林平，國立中正大學政治系助理教授，聯絡方式為 polpl@ccu.edu.tw。本文是一個進行中研究的初步發現，相信有不少需要改進的地方，歡迎各界批評指教。

4.當然，我們並不認為「中下階層」本身是應該被責難的，就如同我們不認為「外來他者」應該成為責難的對象，但是我們認為若能釐清現象的本質，才能有助於尋找正確的改善方法。

政策聚焦

國民黨推動合併選舉的 算計與可能影響

陳世凱
台中市議員

國民黨在總統及立委選舉前夕，利用中央選舉委員會辦了幾場公聽會後，草率宣佈合併投票，縱使大家認為這都是國民黨機關算盡的結果也難以改變決策。從人民的角度來看很簡單，降低投票的經濟成本又可以縮短選舉所耗費的社會成本，很自然的不會反對；但這樣的結果卻對各黨的選舉操作產生重大的變化，普遍而言，一般都認同合併選舉對國民黨的優勢較民進黨來得大，分別從以下幾點論述之。

首先，就投票率觀點而言，一般學者普遍認為合併投票會使得投票率增加，而投票率的增加意味著國民黨處於有利之基礎下，因為從過去幾次補選結果看來，低投票率對國民黨都不利，因此提昇投票率是執政黨的首要目標；個人認為，投票率的差距也同樣必須觀察投票族群的組成問題，本次因合併選舉之緣故，投票時間定在元月十四日-過年前的最後一個星期，相對降低首投族與外地工作者的投票意願，而這正好與民進黨的獲票族群相交疊，故比起觀察投票率增加的問題，年齡層投票率分佈同樣不可忽視，而這點可能是在許多民調訪談過程中無法獲得資訊的。過去民調內容的問法通常為「若明天就是投票日，會選擇誰？」這樣的問題自然在沒有投票成本的考量下，選民可以更輕易的表達偏好，這如同許多人認為投票當日天氣晴朗有助於國民黨的選情，因為國民黨的支持者較不如民進黨的支持者來得有政治參與感，因此觀察選舉情勢決定是否投票的情形在偏藍選民行為中較為明顯。

而本次合併選舉時間設定在農曆過年的前一個星期，根據調查，多數大專院校為期末考剛結束或是期末考周，而外地就職者也正處於總結算準備過年的忙碌時刻，在隔

一週就預備回家過年的考量下，是否會再刻意回鄉一次做投票的動作結果可想而知。偏偏這樣的族群多數是從南部北上就業、求學的人，正是民進黨票源的主要族群，個人認為，年輕族群無法返鄉投票是民進黨在本次合併選舉中非常不利的情形。雖然過去返鄉投票的狀態每年都在產生，但返鄉投票都被出外者視為返鄉的一個機會，再加上偏綠選民有較高的政治參與感，¹因此可以在投票行為中與藍營拉開差距，這也是因為偏藍選民對於返鄉投票意願較低的緣故。從多次的民意調查顯示20~35歲之間的選民對民進黨的支持度較高，根據台灣民意學會發表的民意調查顯示出，「首投族」在20~29歲的年輕族群中，民進黨所推派的蔡英文支持度為50.9%，領先馬英九總統的33.6%。²但該族群的選民是否會出來投票是未來得持續關切的議題之一。

另外，對於台商返鄉投票的可能性，此次合併選舉時間定在過年前一週，台商號稱連同家眷有百萬人投票，國民黨也預估此次合併選舉可以招集30~45萬台商返鄉投票，³以投票7成5計算，根據國民黨預估之40萬人約佔投票比例的百分之三，在現階段民調結果部份都在誤差範圍內的狀況，台商投票意向也是重要因素之一。

從投票率來看，合併投票對投票率影響一定可以至少達到總統大選的投票率數字，而加上選舉時間的安排，根據投票族群的預測走向，顯示出對民進黨較處不利現象，不過實際上投票率的增長是否表示多出來的都會流向藍營，個人認為並非如此，則利用下述說明討論之。

有許多人依舊在討論分裂投票的可能性，認為選民會因為過去分立的公民訓練產

1.投票成本的相關理論分析，詳細內容請參考吳俊德、陳永福著〈投票與不投票的抉擇－2004年總統大選與公民投票的探索性研究〉，台灣民主季刊第二卷第四期；以及李仲彬、陳敦源、黃東益、蕭乃沂著〈網路投票可以提昇投票率嗎？－以政治大學學生會網路投票為例〉，台灣民主季刊第五卷第三期。

2.參考至聯合新聞網，〈首投族愛小英 隻持杜馬領先5.9%〉，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT2/6334587.shtml>

3.參考至自由時報，〈搶攻台商票 藍選舉算計 綠正面迎戰〉，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110508/78/2r58q.html>

生制衡的觀念，使得立委與總統人選形成平衡投票，也有許多人思考對民進黨來說至少可以二取一。但本人認為，分裂投票在過去幾年的選舉過程中早已不再出現。就歷史脈絡而言，2000年陳水扁先生當選總統，得票率為39.3%；隔年立委選舉，綠營⁴獲得約100席，政黨得票比例約41.2%；藍營⁵則獲得約115席，政黨得票比例約49.8%。到了2004年陳水扁先生連任總統時，得票率為50.11%；數月後的第六屆立委選舉，綠營獲得89席，政黨得票比例為35.72%；藍營則獲得114席，政黨得票比例46.87%。其中不論選舉過程的變動因素，兩次的選舉結果分裂投票的狀態確實產生，但經過8年的制衡政府，多數選民體會到這樣的分裂情況對國家政策推動造成影響，加上過去8年立法院的監督過程在媒體上表現普遍觀感不佳，故2008年總統大選得票率與立委政黨票之得票率差距不到0.5個百分點，分別是謝長廷先生獲得41.55%、馬英九先生獲得58.45%；而政黨票得票比例為民進黨41.88%、國民黨58.12%。透過上述數字也可觀察出雖相隔兩個月，但立委的選舉還是對總統選舉形成影響。

而2008年所產生的結果經過三年多的觀察，立法院的衝突降低是對選民最直接的感受，加上許多政策在發表後執行的效率增加都成為選民降低分裂投票的考量，部份對政黨無特別偏好的選民也就不會刻意做出分裂投票的行為，就連五都選舉都有四都形成同樣效果，高雄市則是藍綠議員各半，雖然像是台南市第一次議會由民進黨多數席次，但都可持續觀察選民投票行為是否正在轉變，畢竟選民投票並非一致性的行為，其還受到許多因素及大環境的影響。

上述的說明並不是否定分裂投票的產生，只是過去觀察家所期待的合併選舉會形成分裂投票的可能性並不大，而台灣現階段選舉制度的發展也降低選民有意識的進行分裂投票。台灣當前狀態藍綠壁壘分明，因為選民對政黨的認知直接性的投射到候選人身

上，政黨的形象對候選人的支持度產生重大影響，也因此未來的選舉上政黨所塑造的印象可謂重要，這也是為什麼美國會將參眾議院的選舉視為該屆總統的期中考，就是因為對政黨認同變項的擴大，選民對該參眾議員的支持意味著對政黨偏好的投射，也最直接影響到該黨總統參選人的選舉結果。台灣同樣走向這樣的發展，故與其期待分裂投票的合併投票並不會讓此次選舉產生鐘擺效應，只有花車效應⁶，選民會評估對國家未來發展的影響，依據當前政黨與候選人的聲勢，多數走向西瓜偎大邊投票模式。但這項前提並不完全適用於台灣的派系生態，台灣的派系生態是台灣政治特有的產物，以下觀察國民黨在此次選舉運作中派系所處的地位，以及對選舉的影響。

有政治觀察家從在地經營程度觀察之，認為國民黨的人脈遠比民進黨強大，選區越小，人脈容易發揮。區域立委選舉中國國民黨的樁腳可以發揮很大的功能，較可彌補因多數選民對執政不滿的選情。試圖利用區域立委的樁腳順便為該黨總統參選人拉票，形成「小雞抬母雞」的效應，有利國民黨選戰；⁷但民進黨方面則與國民黨相反，支持者多為政治意識的結合，比較關心總統大選，大多數支持民進黨總統候選人的選民也會支持該黨的立委候選人，形成「母雞帶小雞」的效應，有利於民進黨。⁸若沒有合併選舉的情形出現，馬英九近年來的執政風格被認定會降低地方代表動員的意願，尤其若是沒有合併選舉，立委選舉在1月結束後，落選的立委將不會有意願在固有的地方為馬英九輔選；在加上立委席次在此次已達高峰，大家都了解到2012年的選舉結果席次只會減少不可能增加，不論減多減少對國民黨氣勢都是傷害，連帶直接影響到3月的總統大選。所以在這樣的考量下，國民黨當然選擇利用合併選舉的形式促使立委不得不幫馬英九抬轎，我們都相信合併投票對國民黨一定有影響，但影響的效果如何還有待選舉策略的操作。

4. 包含民主進步黨以及台灣團結聯盟，合計為綠營立委席次及政黨得票比例，數據參考至中選會200年與2001年投票結果，<http://117.56.211.222/pdf/B2001005.pdf>、<http://117.56.211.222/pdf/B2001006.pdf>

5. 包含中國國民黨、親民黨、新黨、建國黨，合計為藍營立委席次及政黨得票比例，數據參考同上。

6. 俗稱「西瓜偎大邊」

7. 參考至自立晚報新聞網，〈總統與立委合併選舉的算計〉，http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20110323abcd007。

8. 同上

或許，原本國民黨的規劃是利用馬英九的個人魅力拉抬立委選舉熱度，在運用立委動員的實力鞏固自身政權，但透過此次合併選舉中國國民黨內部的黨內初選結果，派系抬頭的狀態逐漸明朗化，可能與國民黨起初預期的結果有所不同，對於此次合併選舉的初選結果，國民黨或許想利用黨內初選消除派系候選人，維持清新、高素質的形象，讓國民黨與派系的印象切割趁機扭轉國民黨的傳統形象，但結果卻不如中央所想，接二連三非派系人馬中箭落馬，讓國民黨面對此次選戰策略重新規劃改變。

過去馬英九的執政作為極力與派系切割，與派系的相處狀況不佳，如果要像有些觀察家所說的形成小雞抬母雞的結果還需要更強而有力的結合，因為派系的影響，過高的投票率反而對原本固定票數便會獲選的派系候選人而言，在打選戰上執行更加困難，這對以意識形態作為投票意向的候選人或政黨而言反而有機會成功，所以已有許多研究派系的學者提出合併選舉並不完全對國民黨有利，相信也是從這樣的觀點出發。以台灣的派系生態，對候選人的取向不受政黨束縛的影響，當然不等同於對同黨總統候選人的支持度。故雖然上述從分裂投票的數據計算之，發現到此次五都選舉造成花車效應的影響、上屆總統大選的政黨票得票比例與總統大選相近，但這都不代表立委選舉對國民黨可以確切產生小雞抬母雞的功能，尤其在初選結果現況派系得到較多支持的結果，更使得馬英九的合併選舉出現第一個難題，馬英九總統的行事風格在地方上普遍不討喜，在2008年選後對派系的打壓也讓派系候選人尚存芥蒂，故在重視派系的選區上，大有存在著投給自己偏好的派系，卻未投給同黨的總統候選人。⁹

然而，前面幾次補選國民黨之所以失去席次的理由，有部分人士認為是投票率的影響，但實際上觀察前面幾次補選，大多是由於現任具有派系背景的立法委員離開，而派系資源原本就難以繼承，在無人繼承使得投票率催不出來的情形下，民進黨藉此獲得席次，而當國民黨部分派系回到該選區內參

選，對於馬英九2012總統大選的影響是否全然是有利，許多學者持保留態度。

而民進黨的選舉模式大多非打組織戰，在這次五都選舉的結果都可以發現到，利用政黨的光環結合候選人的形象，造就許多勝選的契機，究竟地方性的動員可以為馬英九聲勢形成何種關係，在多次選舉下來，動員的困難度從村里長選舉到總統大選都見其困境。

反而從這裡可以觀察到，過去多次民進黨的勝選關鍵是利用國民黨的分裂，而面對這次國民黨內部初選結果的紛擾，再加上馬英九團隊過去在地方遺留下的後遺症，難保不會產生合併選舉的反效果，也就是部分派系候選人顧著自己的選情而對總統輔選興致缺缺。這也就是為什麼馬英九急徵廖了以接任國民黨秘書長，國民黨也理解到其危機的產生，並試圖修補與地方派系過去所形成的分裂，由近日來馬英九與吳敦義的互動也可窺一二。現階段合併選舉的發展觀察，在派系與馬英九的競合下，國民黨是否依舊走回過去的派系老路，妥協於地方派系；抑或拉抬形象，這其中的落差關係著此次總統大選的結果。

綜觀投票率、分裂投票可能性、與地方派系型立委的結果，首先觀察投票率之時，單就數據看來，選舉時間的設定的確對民進黨造成不利，從首投族與外地工作選民的投票比例到返台投票的台商比例，使得民進黨在票源的取得上略為縮小，但究竟影響數字為何？因為尚未有相關數據研究可供印證，故仍舊需要討論。但從首投族的選舉票計算約莫1、2百萬人而言，是選舉結果的關鍵因素，觀察家及學者普遍同意國民黨與民進黨基本盤均已穩固，各持500多萬的基本選票，這1、2百萬票也就成為勝選的關鍵因素，而首投族在過去的投票意願是偏低的，又如何確實獲得該部份的選票？屆時成為選戰策略的一大目標。

原本從歷史脈絡推論分裂投票的情形發生可能率降低，如此民進黨難以用最低2取1的底線作為選戰考量，可是在國民黨地方派系與中央的代溝下，民進黨重要的是未來

8個月的策略運作。如何利用國民黨的派系效應從中獲利，地方立委同樣了解到，派系型的選舉重點在於自己票源的穩固，而同樣的，這類型候選人的票基本上是固定的，過去原本6成的投票率獲得超過三成即可得到勝利，但上升的投票率卻未必對地方派系型的國民黨候選人有利，反而中間多出的比例成爲民進黨在派系型選舉中取勝的機會；而在總統候選人的影響上，中研院研究員吳重禮博士曾在中選會的會議上發表過，馬英九政府雖有執政的優勢，卻也有執政的包袱。雖然部份觀察家認爲，選民依舊可能會產生：「雖然我不喜歡國民黨執政，但我更怕民進黨執政。」這是因爲國民黨執政以來雖然稱不上好，但沒有比過去更遭，在理性抉擇下，選民是否願意背負政黨輪替所帶來未知的風險，端看民進黨在總統選舉過程中給人民怎樣的願景，人民或許不需要在野黨來提醒他們執政黨做得多爛，他們更需要知道的是在野黨可以比當前執政黨更好。而個人也認爲所謂吳博士所提到的執政包袱同樣具有派系這個論點，過去沒有給派系方便的地方，如今是否會妥協轉而運用執政優勢讓派系型立委願意共同輔選，也將是國民黨在此次選舉必須抉擇的，就算是想利用廖了以填補派系困境的黑洞，沒有修正2008年開始所走的路線是無法產生效果的，像是許舒博也曾公開表示：「不知爲誰而戰？」廖了以也多次與張碩文接觸都碰壁，從這些部份都可以觀察到國民黨要整合地方派系的資源還有更多的策略必須運用。

一般觀察此次合併顯然有利於國民黨，這也是國民黨千方百計想要合併選舉的原因，但根據上述論述，民進黨如果利用從中的矛盾跟差異點，一定可以好好打贏這場選戰。■

政策聚焦

公務員調薪應更審慎周延

陳錦稷
前雲林縣財政局長

前言

馬英九親自拍板後，行政院決定公務員加薪，幅度3%，預計七月一日起各級政府軍公教、約聘僱及臨時人員約82萬人將適用，加上支領、兼領月退休金或退伍金者約43萬人，合計約125萬人因而受惠。而今年下半年度調薪所需經費約111億元則循追加預算程序辦理。

加薪本是美事一樁，但公務員加薪3%將持續性增加政府每年222億元的財政支出。對債臺高築、且舉債空間即將用盡的財政現況而言，負擔不輕。而財政收入增加有限下，新增支出勢必排擠其他預算；加上原預算中並未編列「調整軍公教人員待遇準備」之預算科目，卻以「重大事故」的牽強理由來辦理追加預算，有違預算法相關規範，恐造成追加預算因條件寬鬆而流於浮濫，讓財政制度的紀律規範遭受謬傷。

此外，決策者雖然亟欲在大選前讓公務員加薪，但深怕「順了嫂意，逆了姑意」，不得不顧慮民意對公務員加薪的強烈反感。特別是民生物價上漲、薪資所得倒退、工作貧窮、貧富差距擴大等，造成民眾相對剝奪感強烈。於是只好一再以「稅收若有成長，可考慮公務員加薪」為理由，來測試輿論及民意反應，試圖降低反對聲浪。

但政府以稅收成長作為公務員調薪的決策依據，不但理由薄弱，甚至有些突兀。一來去年比較基期偏低，今年稅收雖有成長，但整體稅收仍未達金融海嘯前水準。二來，今年第一季的稅收成長主要來自與景氣有高度相關的稅目，如土地增值稅等，下半年仍存有許多影響景氣的不確定因素，如歐洲國債危機、日本大地震後國際供應鏈斷裂、國內奢侈稅開徵影響房地產景氣，這些景氣的不確定因素將直接影響整體稅收。第三，以

稅收成長作為公務員待遇調整的決策邏輯，是否未來稅收短徵時將相對地減少公務員待遇？而隨景氣好壞來增加或減少公務員待遇，與財政政策的逆風而立(lean against the wind)特性相違背，不利於總體經濟的成長與穩定。

本文將由政府財政現況出發，評論預算年度中以追加預算方式辦理公務員待遇調整，有違預算法規範。除以稅收成長作為公務員調薪之決策依據，理由薄弱外，以物價上漲作為公務員薪資調漲的判斷依據，亦不合理。為因應物價因素而採取薪資上漲的政策，是否將回頭來推升物價，造成薪資、物價雙漲效應，政府應審慎留意。特別近來美、中兩大國物價指數上漲，我國面臨輸入型通貨膨脹壓力，而民生物價上漲，對中低所得階層而言，因民生物資支出佔家庭所得比重甚高，生活壓力將更顯沈重。政府的公務員加薪政策應更謹慎周延。

增加政府財政負擔

行政院長吳敦義決定下半年公務員調薪的同時，卻又在行政院會中坦承籌編中的民國101年度預算，將面臨舉債瀕臨上限的財政困境，並要求各部會落實零基預算精神，遵節支出。但面對公務人員調薪將增加政府財政負擔的呼籲，吳敦義除了承諾將不以舉債方式加薪之外，也坦承若要等到將累積五、六十年的四兆六千餘億政府債務全都解決再調薪，不知「要等到哪一年」。

跟據行政院人事行政局估計，若加薪1%，中央及地方各級政府一年需籌措74億元財源，調薪3%共需222億元。倘若調薪幅度擴及公務員本俸及年功俸，則領月退休金的6萬多公務員也將一併適用，政府退休金負擔將隨之加重。但吳敦義改善財政需要

五、六十年的說法，言下之意除了顯示政府對於改善政府財政的政策貧乏外，也透露出最高行政首長對於改善政府財政的消極不作為。

事實上近年來我國財政快速惡化，財政赤字嚴重且財政收支結構已嚴重失衡。例如審計部98年度中央政府總決算審核報告中，即指出中央政府歲出規模擴張毫無節制且一味減稅，造成歲入歲出差短數高達3,877億餘元，加上賦稅改革進展有限下，政府財政結構已經嚴重失衡。且因政府財政惡化問題造成國際信評機構調降台灣主權評等，展望負向之餘，已達到可能對本國貨幣信用狀況造成負面影響程度。監察院更因財政惡化問題，對行政院、財政部提出糾正，顯示財政惡化問題已到不可不謂嚴重的程度。

且近年來政府採取寬鬆的減稅政策，包括遺產稅、贈與稅及營利事業所得稅等降稅的修法，不但造成大量的稅收損失，更引起替富人減稅的公平性質疑。連年減稅的結果，造成租稅負擔率（賦稅收入占GDP比率）連年下降，98年度為例，租稅負擔率僅為12.2%，相較高峰時期79年度的20%，減少了將近8個百分點。且減稅的結果造成近20年來我國賦稅收入未隨經濟成長同步增加，賦稅依存度（賦稅收入佔政府財政支出比率）日趨下滑，更是惡化政府財政的一大原因。

在政府連年減稅惡化財政的長期不利因素下，行政院長吳敦義以「稅收是否成長」來作為公務員是否調薪的關鍵決策因素，更顯得毫無道理。再者以去年因為景氣因素而相對偏低的比較基期來看，今年稅收成長不但比較基礎不夠客觀外，也隱含了因為政治因素而做出選擇，刻意忽視今年稅收仍然未達金融海嘯前水準的客觀事實。

根據財政部公布的「賦稅實徵淨額統計」資料顯示，今年第一季整體稅收確有成長，但4月份整體稅收卻較去年同期減少6.9%。分析第一季稅收成長來源，除全球景氣持續復甦，第一季進出口總值創下歷年單季新高，因而帶動關稅與貨物稅的成長外，

其他稅收增加的成長稅目，大多為與景氣有高度相關性的稅賦，如營業稅、土地稅等。例如土地增值稅因房地產交易熱絡而增加稅收，累計1~3月已達228.58億元，與上年同期相較成長幅度高達23%。但土增稅有時間落後特性，且先前並無奢侈稅即將開徵的因素，未來奢侈稅徵是否影響房地產景氣，而影響土增稅稅收，不無疑問。

未來面對日本大地震後的生產斷鏈、奢侈稅開徵後的房地產急凍，及美國二次衰退、歐洲主權債務危機等可能的國際連動因素，證交稅、土地稅及契稅、印花稅等流通稅，與景氣高度連動下，稅收必將隨景氣因素而高度波動。以稅收成長作為公務員待遇調整的決策基礎，將顯得薄弱，難道未來政府也考慮因為稅收短徵而減少公務員待遇？而隨景氣好壞而增加或減少公務員待遇，也與財政政策的逆風而立(lean against the wind)特性相違背，不利於總體經濟的成長與穩定。

追加預算調薪有違預算法規範

預算法第23條¹規定政府經常收支，應保持平衡，且非因預算年度有異常情形時，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得當作經常性支出之用。而預算法第10條²也對於「增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，其他均為經常支出」，做明文規範。公務員人事經費及相關退撫等人事經費屬於經常門支出，而行政院主計處對外強調加薪不能以舉債方式為財源，也不能動用歲計賸餘，除非稅收方面或其他財源有能力支應，才能辦理。主計處不以舉債作為公務員加薪財源，以堅守預算法對資本收入不得充作經常性支出的規範要求，實屬正確。

但以追加預算方式調整公務員薪資待遇，並不符合依法律增加業務或事業致增加經費、依法律增設新機關、所辦事業因重大事故經費超過法定預算，亦非依有關法律應補列追加預算，且原總預算中並未編列「調整軍公教人員待遇準備」之預算科目，以

1.預算法第 23 條：政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

2.預算法第 10 條：歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。

歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。

歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。

「重大事故」的牽強理由來辦理追加預算，顯然有違預算法第79條³中得提出追加預算的要件規範⁴，恐造成追加預算因條件寬鬆而流於浮濫，讓財政制度的紀律規範遭受謬傷。

而行政院主計處對外指出民國65年、70年和79年的公務人員調薪經驗中，皆以追加預算程序辦理，並從7月開始調整的軍公教人員待遇調整前例。主計處配合政治性的調薪決策，以趕在7月1日前調薪的作法本無可厚非，但違反預算法規範，並以威權時代、制度未臻成熟的作法做為依循，刻意忽視現行預算法對追加預算法定要件規範趨於嚴謹的事實，也完全抹煞了近年來民主制度日趨成熟，財政規章、預算制度日趨嚴謹下，近年來財主單位遵守財政紀律要求的努力。不但自失立場，對預算制度更是一大傷害。

加薪造成物價上漲

公務員具有工作權的絕對保障，並授以優渥的退休待遇，其調薪本應落後於民間行業，但行政院卻反其道而行，希望以公務員加薪來帶動民間企業加薪，並呼籲民間企業跟進，希望公務員帶頭促進普遍性加薪，來刺激佔整體經濟比重⁵高達5成8的民間消費，以民間消費的成長動能來帶動經濟成長。

政府帶頭加薪並希望企業界響應，已經帶給民營企業不小的加薪壓力，甚至傳出不加薪的企業，財政部將嚴格查稅的說法，引起企業界不滿。全國工業總會理事長陳武雄替企業發出不平之鳴，認為「民間企業有被政府強迫加薪的感覺」。

民間企業考慮獲利及相關景氣變動因素，自然有其薪資調整計畫，政府推動企業界加薪的政策顯的十分無理。根據經濟部今年元月所做調查，中、大型企業約有52%考慮員工加薪，整體民營企業考慮今年內員工

加薪的比例也高達三成。某人力銀行所做調查，也顯示今年有3成1的企業有調薪規劃，平均調幅約4.06%。而追問企業調薪考慮因素，最主要原因為「公司有固定調薪制度」、「員工今年表現佳」、「公司今年獲利狀況佳」等。其中有2成6企業調薪將一視同仁調整固定比例，另外7成2調薪則將因人而異，幅度不一。

此外比例高達6成9的企業反應今年不考慮加薪，主要考量「企業向來無例行調薪規劃」、「公司獲利不佳」、「去年才加過」等因素。顯然吳揆對企業加薪的呼籲並未受到企業界的多數認同，若今年景氣未能有更佳的復甦動能，或者企業調薪計畫並未改變下，將產生公務員加薪，但民營企業不加薪的現象。

此外，若普遍性、全面性的加薪，對年後氣焰高漲的通貨膨脹壓力而言，將產生火上加油的效果。去年中國普遍性調高沿海等自治區的最低工資，平均幅度達24%，且今年第一季又有12各省市調高基本工資，為原本已經因為原物料價格上漲，而面臨輸入型通貨膨脹壓力的中國，造成更大的通貨膨脹壓力。因薪資成本增加，帶動商品售價調升，帶動物價水準普遍性上揚。如果政府又進一步以調升工資為平衡物價上漲的因應策略，將帶動物價更進一步上揚，而產生工資、物價雙漲的螺旋效應。

美國最新公布的3月份消費者物價指數年增率達2.7%，中國3月份的消費者物價指數與去年同期相較漲幅更高達5.4%，不但創下32個月新高，更引發該國央行（人民銀行）提高存款準備率，大型銀行的存款準備率已高達20.5%。物價上漲原因，當然與美國採取二次量化寬鬆(QE2)的貨幣政策，以致熱錢進入新興經濟體有關。而我國面臨與中、美兩大國高度經貿整合下，輸入型通貨膨脹壓力，當然必須謹慎因應，為因應物價

3.預算法第79條：各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：

- 一、依法律增加業務或事業致增加經費時。
- 二、依法律增設新機關時。
- 三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。
- 四、依有關法律應補列追加預算者。

4.立法院預算中心，「100年度中央政府總預算追加預算案評估報告」明文指出：本次行政院所提出軍公教人員薪資調整追加預算案，係引據上揭預算法第79條第3款「所辦事業因重大事故經費超過法定預算時」之規定。換言之，本次各機關擬追加之預算，當係所辦事業之原法定預算因發生重大事故致有不足而提出。故依該款規定，除因重大事故外，仍須原應已編有法定預算者，始有所謂「經費超過法定預算」之適用。原「法定預算」未編列「調整軍公教人員待遇準備」之科目及金額，逕提出追加預算案，不符法定要件。

5.2010年度名目國內生產毛額13,614,415百萬新台幣，民間消費7,894,359百萬新台幣，比重為57.98%。

因素而採取薪資上漲的政策，是否將回頭來推升物價，必須審慎留意。

結論

政府不斷釋出經濟好轉消息，聲稱台灣已走出國際金融海嘯衝擊，並大力宣揚去年台灣經濟成長率高達10%，失業率降到5%以下，並列為政府的優良政績。但整體景氣復甦，卻無法實質轉化為民眾所得的成長，甚至被媒體形容為「無感復甦」。政府只好又大力鼓吹企業加薪，甚至帶頭以公務員加薪做示範，希望帶動民間企業薪資調漲，好讓民眾在選舉年能感受到經濟好轉的暖意。

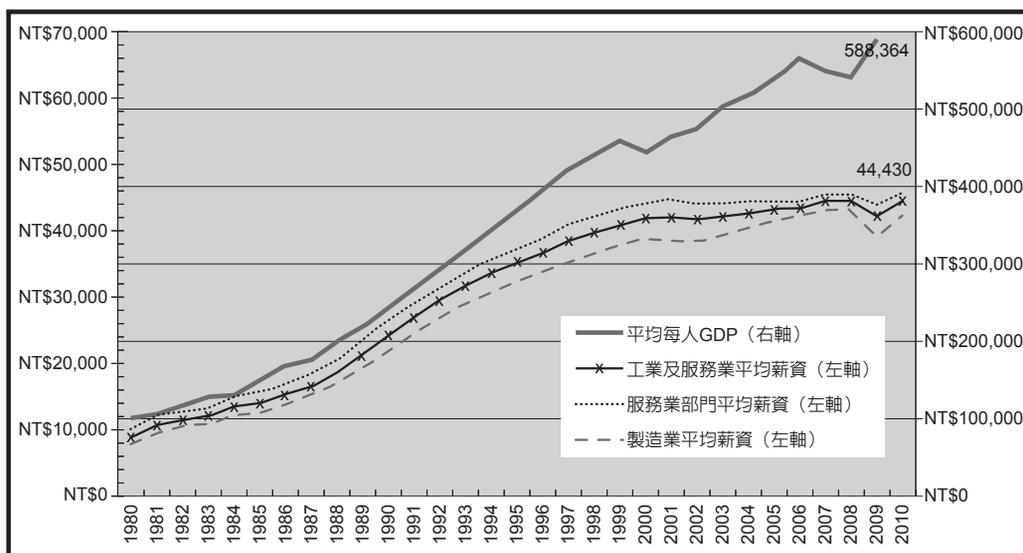
但一來景氣回升有限，且隨台灣接单，中國生產的三角貿易模式盛行下，經濟數據的成長，與實質的薪資成長已經嚴重脫勾（詳圖）；二來薪資所得嚴重倒退、工作貧窮等因素，貧富差距進一步擴大，造成民眾相對剝奪感嚴重；加上財政惡化，政府負債居高不下等因素，又讓政府的公務員調薪政策引起高度民怨。左支右絀之下，瞻前顧後之餘，政府只好抬出因應物價上漲作為公務員調薪的理由，並以稅收有所成長作為調薪的財源。但稅收成長與物價因素作為薪資調整的決策依據，看似合理，實則立論基礎薄弱。而近來美、中兩大國物價指數上漲，我國面臨輸入型通貨膨脹壓力，民生物價上漲，對所得偏低、對民生物資支出佔家庭所得比重甚高的中低所得階層而言，生活壓力

將更顯沈重。政府因應物價因素而採取提高公務員薪資政策，是否將回頭推升物價，造成薪資、物價雙漲，加重中低所得階層負擔？應更審慎留意。

此外在政府財政資源緊迫的情況下，雖然行政院長強調，不以舉債做為公務員調薪財源，但增加220億元的預算來調整公務員待遇，勢必排擠其他政務支出。且根據經建會統計各部會所提出民國101年的公共建設資金需求約2,607億元，主計處僅同意匡列1,200億元下，公共建設之預算缺口高達1,407億元。另立法院所通過的多項重大支出法案，也增加不少政府的財政需求，例如如社會救助法一年約需經費40億元、二代健保需為地方政府支付高達100多億元的預算。政府財政壓力不小。

而財主單位雖然可樂觀估算歲入，甚至以虛列方式籌編下年度預算，以增加歲出預算的空間，但一來這些遊走財政規範邊緣的手法，難脫敗壞財政之譏，且虛列歲入更恐在立法院有被刪減的可能，終究只是增加政府的財政壓力。且由於中央政府舉債額度即將達公債法舉債上限，舉債空間有限的情況下，明年歲入預算將籌編困難。諸如增加公務員待遇等惡化政府財政的施政作為應審慎考慮外，執政者更應以嚴正態度正視預算赤字與財政收支結構嚴重失衡的問題，並以財政永續、財政自我負責的精神提出解決之道。■

圖： 資成長與每人GDP成長 重



資料來源:主計處，國民所得統計、薪資及生產力統計。

國際民主圖博新總理的歷史挑戰

局勢

翁仕杰
前台灣西藏交流基金會副秘書長

今年三月圖博/西藏的政治產生了歷史性的大變動，從此展開民主圖博的新紀元。達賴喇嘛在西藏310抗暴起義日率先宣布把政權完全轉移給民選的新總理，把自己享有三百多年傳承的世襲最高領袖地位終結掉，完成政教分離的民主改革大業，這是圖博政治傳統的本質性改變。接著年僅43歲擁有哈佛法學博士學位的洛桑桑蓋(Losang Sengye)當選為第三屆西藏流亡政府的總理，有別前任的僧人總理，他是首位的民選俗人總理，代表了世代交替的結構轉型已經啟動。圖博走入了前所未有的政治新疆界，不再能依循舊有的傳統運作模式。雖然變革的大門已開，但可預見的是充滿考驗與挑戰的前途。

依據圖博流亡政府選舉委員會公佈的消息，在83400位擁有選舉權的流亡藏人中，大約有49000人左右在此次選舉投下選票，洛桑桑蓋贏得55%的票數，遙遙領先其他兩位資深的長輩對手。洛桑桑蓋本人屬於年輕一代的流亡藏人，在這次大選中，顯然他得到了年輕選民的大力支持。

很多人對這位突然冒出頭的年輕新總理的出身感到好奇，其實他是第二代流亡藏人的典型精英代表。洛桑桑蓋1968年出生於印度東北部流亡藏人社區，父親曾參加1959年前抵抗人民解放軍的保衛圖博戰鬥，59年後逃亡到印度，定居於大吉嶺一帶。洛桑桑蓋解釋為何自己會選擇讀法律，那是由於小時候曾經在自己家中聽到一位老人說，如果我們圖博人有自己的律師，就更能捍衛圖博的自由正義事業。因此他才立志當律師，進了德里大學讀法律，之後得到美國的獎學金，1997年前往哈佛攻讀國際法，並於2004年獲得法學博士，隨後留在哈佛大學法學院擔任研究員。

就像在印度出生的一般圖博青年，基

於對祖國的熱愛與使命感，很難不加入西藏青年會，獻身於解決西藏問題的政治實踐中。所以洛桑桑蓋很自然成為西藏青年會的一員，並且在1988年至91年會擔任西藏青年會德里分會主席。在1989年第十世班禪喇嘛在日喀則圓寂後，許多藏人認為班禪喇嘛的死因不明，有可能出於中共的政治謀殺。因此，印度藏人匯聚到新德里中國大使館示威抗議。當時洛桑桑蓋曾率領青年會同伴到中國大使館外進行激烈示威抗議，結果被印度警方逮捕，關了七天之久。這就是為何中國《人民日報》日前曾經警告過，他的當選意味著「恐怖份子準備領導西藏流亡政府」。

這是中共的典型反應，不管哪一位圖博人成為政治領袖，一概被視為是反中恐怖集團的領導人，連舉世尊敬的非暴力和平運動倡導者達賴喇嘛，也難逃被抹黑批鬥的命運，甚至被辱罵為「披著袈裟的魔鬼」了。據了解，洛桑桑蓋的政治觀點後來變溫和了，在西藏問題的解決方案上，他選擇支持達賴喇嘛所提出的「真正自治」(Genuine Autonomy)。英國廣播公司(BBC)日前在美國訪問他時，曾追問他「圖博獨立是否可行」這個敏感問題，洛桑桑蓋很謹慎地回答：「這是一個假設性問題，既不能肯定，也不能否定。」

洛桑桑蓋在當選總理後宣示，他身為民選總理，會繼續推動達賴喇嘛的「中間路線」政策，尋求實現圖博在中國之內的真正自治。他首要的任務是要恢復圖博人民的自由，讓西藏人的尊嚴和身份得到承認和尊重。洛桑桑蓋敦促北京重新檢討其強硬的西藏政策，應該要採取更溫和開明的治理做法。

由於洛桑桑蓋在美國讀書與做研究多年，使他有機會充分認識西方現代文明的

發展，熟悉當地流亡藏人社群的生活處境，也有和不少中國學者頻繁交流的經驗。雖然缺乏在西藏流亡政府的從政經驗，但他有開闊的國際視野，有助於日後開創施政的新格局。他指出，圖博遭到中共武力佔領，目前西藏境內存在政治壓迫、種族同化、經濟邊緣化和環境破壞等等重大問題，這些都是迫不及待必須立即面對解決的大危機。如果中國希望成爲和平崛起成爲新的世界強權，贏得國際的尊敬，北京就不應該以這種高壓的經濟或軍事力量對待圖博，中國的統治者需要學習以道德力量對待人民。他重申在他上任後，達蘭薩拉政府與北京政府的對話大門仍然打開，他希望可以讓達賴喇嘛在有生之年得以重返布達拉宮，圖博人民可以享有他們自己喜歡的生活方式。

在達賴喇嘛全面退出政壇之後，新任的總理將比前任總理擔負起更多的責任。洛桑桑蓋在達蘭薩拉的日子會很辛苦，既要延續前任總理既定的施政，同時還必須接管達賴喇嘛所留下來的政治權力，必須靠自己或與內閣共同作出決策，並且在國外爲圖博流亡政府爭取更多的支持，這絕不是一件容易的事。雖然洛桑桑蓋傑出的學歷使他贏得高聲望，尤其是在西方世界中，他擁有無障礙的溝通能力，但是這對圖博流亡政府在國際間獲得支持的幫助有多大，尚且有待觀察。由於他有國際法的專業訓練，因此可以努力擴大圖博流亡政府在國際層面的合法性，這可能是他能有獨特貢獻之處。

除了對外關係之外，洛桑桑蓋還有內政工作的挑戰，像在印度圖博人的教育、經濟機會、健康以及流亡社區的永續發展問題。就像世界上的任何一個政府一樣，尤其對圖博流亡政府而言，永遠必須面對資源不足與只有部份管轄能力的限制，因此，如何把政府的執行效率提升，將是他不得不面對的問題。然而他的處境會更加艱難，由於民主體制的確立，圖博民眾對洛桑桑蓋有更高的期待，今後他們會更勇於表達出自己的批評，尤其年輕的一代，應該會直言不諱反應在輿論上。但這可能也是一個轉機，也許因爲更具有實踐民主的熱情與能力，反而可以將民

間的力量納入更多的主動參與中，改革不合理的積習，活化政府行政效率。

在五月底，第14屆圖博流亡人民議會舉行四天增設會議，密集討論修憲案，核准達賴喇嘛轉移行政和政治權力給經由民主選舉產生的圖博領導人，也就是新任總理洛桑桑蓋。人民議會向達賴喇嘛簡報有關修憲案內文，達賴喇嘛在和全體與會代表會晤時，拒絕議會請他擔任圖博國家名譽元首的請求。在達賴喇嘛核可新條文後，合法授權圖博中央政府(CTA)及民意機構負責之前他擁有的政治權力和責任，圖博中央政府(CTA)從今以後成爲全體圖博人民的代表，達賴喇嘛體制正式宣布結束。圖博人民議會批准，更改「圖博流亡政府」名稱爲「圖博中央政府」。(Central Tibetan Administration)

但根據圖博新修憲法第一條的規定，達賴喇嘛是「圖博和圖博人民的保護者與象徵」。他被賦予的職責是提供圖博政府意見與鼓勵，保護與促進圖博人民的福祉，繼續致力於尋求解決圖博問題的方法，完成全體圖博人民共同且珍貴的目標。達賴喇嘛可以主動或在各權責機構的請求下，包括流亡社會及流亡政府在內，就圖博人民的權益，以各種形式向圖博人民議會及中央政府提供建議。達賴喇嘛將代表全體圖博人民，與世界領導人、重要個人和團體，解釋討論圖博人民的關切與需要，有權指派由政府任命的代表和特使。除此之外，達賴喇嘛就沒有其他的政治角色了。因此，總理有權批准和頒布圖博人民議會所通過的法案和法規，成爲圖博政府名符其實的最高政治領導人。

洛桑桑蓋正式就職典禮預計將在8月15日舉行，但圖博人不會使用我們慣用「政教分離」這個用詞來定義這個歷史新紀元，他們認爲流亡圖博由僧人主政的歷史篇章就此結束。洛桑桑蓋指出，對圖博而言，達賴喇嘛是不可取代的，由於民主的圖博是達賴喇嘛的終極願望，既然法王心意已決，情勢不可逆轉，圖博流亡社區樂見年輕一代接掌領導權，所以他才被付予重任。中共老是喜歡自誇他們在一九五一年解放了圖博，但客觀而論，真正解放圖博的人是達賴喇嘛，是他

把幾百年來掌握在手上的權力，全部還給了平民百姓，真正讓圖博人掌握了政治權力，共同擔負起開創圖博未來的責任，成為民主圖博的真正主人。

洛桑桑蓋感慨身為圖博人，卻因中共統治的關係，至今仍然無法回到父親的老家。他在當選後說：「我以身為圖博人為榮，死也要做圖博魂。只要一息尚存，我就要為圖博而奮鬥。」以這種金剛不壞的決心，這位民主圖博新總理將迎接史無前例的挑戰，為圖博的未來開創歷史新局。且讓我們拭目以待，並且給予最高的祝福，希望返回圖博故鄉的那一天早日到來。■

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。

韓國

臺灣不知道的中韓問題

動態

韓國觀測站

歷史上的中國，向來以中原霸主自居，過去的朝鮮王朝，僅僅只是附屬於中國的一個藩屬國而已，然而隨著工業發展，歐美國文明融入亞洲，以及日本明治維新所帶動的巨大變革，使得東亞的秩序重新排列，中國被列強割據，而韓國則成爲日本帝國的殖民地。

二次世界大戰結束，朝鮮半島自日本帝國手中獨立，受美蘇兩國影響，同一民族被迫分裂成南北兩區，南方爲奉行資本主義的大韓民國，北邊則是信仰社會主義的朝鮮民主主義人民共和國。同一時期，毛澤東於1949年建立中華人民共和國，此後的40餘年，北韓成爲朝鮮半島上，中國唯一承認的政權，韓國在中國的眼中，僅是非法竊佔朝鮮半島領土的僞政權。

隨著1970年代冷戰關係逐漸緩和，1992年8月24日，中華人民共和國與大韓民國終於正式建立邦交關係，這個外交關係的締結，對韓國來說意義至爲重大，這象徵著韓國終於擺脫過去歷史中藩屬國的刻板印象，與中國終於建立起「國與國」之間的對等關係。

然而，兩國之間卻存在著些許「不對稱」的微妙關係，這當然與人口、國土面積、甚至是在國際社會上的政治、軍事影響力等有關。中國人口眾多，國土廣大，擁有核子武器，而且還是聯合國安全理事會中5大常任理事國之一，在國際社會上有一定程度的優勢地位，但除此之外，還有就是中國一直存在的「大中華宗主國」心態，以及將韓國吃得死死的「北韓牌」。

這樣的「不對稱」從1992年中韓兩國建交所簽署聯合公報內容中，就可以看出一些端倪。在這份公報當中，韓國必須承認「中

華人民共和國政府爲中國的唯一合法政府，並尊重中方只有一個中國…」，然而，中國卻並未表態說明，過去她所認定的僞政權今日之合法性，僅僅提及「中華人民共和國政府尊重朝鮮民族早日實現朝鮮半島和平統一的願望，並支持由朝鮮民族自己來實現朝鮮半島的和平統一。」這份公報中沒有提及，韓戰之際中國派軍支援北韓，入侵韓國領土攻擊韓國等責任歸屬，在兩國關係正常化的協商中，韓國過去不曾提起此議題，未來也很難加以追究。

中韓之間所面對的問題，並非腦殘媒體所杜撰出來的孔子、端午節或王建民。實際上，在歷史問題上，雙方有高句麗歷史的紛爭，在國際情勢上，兩國同樣面臨北韓所造成的不安環境，而朝鮮族的身分認同與北韓難民的處置，亦是中韓兩國持續要面對克服的議題。

東北工程—高句麗史的爭議

東北工程全名爲「東北邊疆歷史與現狀系列研究工程」，是由中國社會科學院邊疆史地研究中心自2002年2月到2007年1月所進行爲期5年的研究專案。這項計畫主要集中在研究中國東北三省的歷史、地理和民族等，而這項計畫在2004年成爲考驗中韓兩國關係正常化的關鍵課題。

高句麗爲韓國歷史上的王朝之一，領土曾涵蓋現今的中國東北地區，對於這個國家的歷史，中韓兩國有不同的歷史觀點。一直以來，韓國即認爲高句麗是由他們的祖先所建立的王朝，她不僅是韓國歷史上一個國勢強大、領土廣闊的國家，還曾打敗過隋朝軍隊，在韓民族心目中佔有極高的地位。然而，中國以東北三省所展開的歷史研究，包括高句麗史、古朝鮮史等，卻主張高句麗歷

史屬於中國歷史的一部份，韓民族最引以自豪的高句麗史突然變為中國史的一部份，不難想像此等主張帶給韓國人民衝擊之大。爲了反擊中國的主張，韓國政府也在2004年3月成立「高句麗研究基金會」，並嚴厲抨擊中國對於韓國歷史的扭曲，反擊他們將韓國歷史「中國化」的主張。

中國爲多民族國家，自1993年起即開始主張所有在國內的少數民族的歷史，都屬於中國史的一部份，在此推論下，中國境內少數民族之一的「朝鮮族」，它所擁有的高句麗歷史，自然就成爲中國歷史。再者，中國強調當時的高句麗並非主權國家，而是隸屬於中國的管轄之下，因此高句麗王朝屬於中國的一部份。韓國則駁斥，在當時的宗主國制度下，高句麗只是遵行當時體制，定期進貢予中國，但不能因此就稱高句麗隸屬於中國。

其實，從中國先發制人的研究計畫不難看出中國的對於韓民族的顧忌。中國擔心高句麗這個韓民族心目中的神聖王朝，恐會喚起國內朝鮮族對於過去先祖創建全盛時期的輝煌記憶，加深民族血緣意識，未來在南北韓統一後，中國朝鮮族說不定會要求脫離中國的掌控，回歸祖國，與南北韓共組一個國家，爲了防堵既有國土分裂，事先的歷史愛國教育，至爲必要。

東北工程在韓國引起軒然大波，引發朝野人士與民眾的極度不滿，最後不得不由韓國政府出面，正式向中國政府提出抗議。爲了維護兩國友好關係，中國也不得不重視此項問題的嚴重性，2004年8月中韓兩國外交部代表會面，就東北工程問題達成了5項「口頭諒解」，強調該問題僅限於學術領域，應避免其衍生成爲政治問題。

中韓對於高句麗史的5項口頭諒解

- 一、高句麗史問題成爲兩國共同關心的重大問題，中方對此予以重視。
- 二、爲了防止因歷史問題影響中韓兩國的友好合作關係，雙方將做出努力，並根據

1992年8月的「中韓建交聯合聲明」及1993年7月兩國層峰共同簽署的「聯合聲明」，爲發展全面的合作、夥伴關係而努力。

- 三、雙方達成共識，未來將在中韓合作關係的框架下，尋求公正解決高句麗史問題的方案，採取必要的舉措，爲防止高句麗史演變成政治問題做出努力。
- 四、中方就韓方從中央和地方政府角度關注高句麗史相關記述表示理解，並採取必要的舉措，防止問題複雜化。
- 五、中韓雙方將爲儘快舉行學術交流而努力，並使之有助於增進兩國間的學術交流和兩國國民的理解。

然東北工程的爭議並未至此結束，雖然東北工程的計畫沒能按照最初的計畫進行，但是有關於東北工程的研究論文仍相繼發表，韓國政府曾就此向中國提出抗議，但僅收到中方答覆說這屬於地方學者個人行爲，政府無權制止的回應。韓國擔心一般中國百姓透過境內高句麗的遺址、博物館以及解說導覽員的介紹，片面瞭解高句麗歷史，將在潛移默化中強化中國人民的民族主義，這樣的情形未來將使得中韓兩國之間的歷史糾紛更爲複雜。

又愛又恨的鄰國—北韓

對於中國來說，北韓與中國東北領土接壤，一旦有外來勢力掌握北韓這個長久以來的盟邦，將使得東北門戶洞開，對中國安全造成致命的威脅。中國同北韓之間存在著「唇亡齒寒」、「唇齒相依」的密切關係，在朝鮮半島地區安全上，北韓扮演著舉足輕重的角色。但隨著中韓兩國關係的拓展，中國在韓國面前有時必須刻意淡化自身與北韓的關係，反之，身爲美國長期盟友的韓國，有時候也必須考量自身與中國的經濟利益，而在政治上選擇暫時擺脫美方的干涉。

北韓一直是東北亞區域潛在的不安因素，北韓的核武問題，向來威脅著朝鮮半島與周邊國家的安全，尤其在1993年，北韓片面退出「禁止核子擴散條約」，引發北韓

核武危機之後，核武威脅似乎就成為北韓用來向美國等西方國家進行政治、經濟勒索的主要籌碼。韓國政府不止一次宣稱要建立一個「非核化」的朝鮮半島，因此強烈反對北韓的核武發展，而中國在北韓核武議題上，態度也由原先的強力支持到後來變成消極面對。

1993年的第一次核武危機時，中國在聯合國安全理事會投下否決票，反對美國將北韓核武議題送交安理會，此舉也讓北韓免於國際制裁。同時在1990年代北韓爆發糧食危機，造成數十萬人死於飢餓之際，也是多虧了中國的協助，才使得北韓政權得以維繫。

2002年北韓與伊朗、伊拉克三國被美國總統小布希稱為「邪惡軸心」，同年10月北韓承認持續研發核武，東北亞緊張情勢瞬間升高，是為第二次核武危機。但在此次核武危機中，中國態度丕變，一改過去無條件聲援北韓的態勢。「國際原子能機構」理事會在2003年2月12日通過北韓核武問題決議，不同於俄羅斯與古巴投下棄權票，中國對該決議表示贊成，並聲稱：該決議有助於和平解決北韓核武問題。

中國在面對北韓核武問題上，「非核化朝鮮半島」現已成為中國的大原則，中國希望能以和平方式解決朝鮮半島上的爭端，以減少戰爭爆發時對自身所造成的衝擊。

韓國在李明博上任之後，一改前兩任總統金大中、盧武鉉溫和路線的「陽光政策」，改採強硬手段，李明博率先提出「非核、開放、3000」的構想，即以北韓徹底放棄核武為前提，韓國願意協助北韓推動改革開放，促使北韓國民於10年內達到人均國民所得3000美元。這樣的構想讓北韓極度不滿，北韓領導階層並不想乖乖地聽從南韓的指示，南北關係陷入僵局。

2010年3月26日，韓國海軍「天安艦」在北韓西部海域巡邏時因發生爆炸而沉沒，艦上104名官兵只有58人生還，韓國認為「天安艦」是遭到北韓小型潛水艇發射的魚雷攻擊而沉沒，北韓對此則堅決否認。2010年11月23日，南北韓在北韓西部具爭議的延

坪島附近海域爆發相互炮擊事件，雙方都指責是對方率先開炮。自李明博對北韓改走強硬路線後，緊接著爆發天安艦擊沈事件與延坪島砲擊事件等，朝鮮半島的緊張局勢未曾平息，在緩和東北亞的緊張情勢上，除了期盼南北韓雙方消除各自的歧見，平心靜氣好好地談一談之外，身為南北韓鄰國的中國，她所扮演的角色亦相當重要，如何彌補南北韓之間的裂痕，有賴中國仔細拿捏分寸。

朝鮮族的身份認同

在中國的少數民族政策之下，中國朝鮮族發展出雙重身份認同。中國政府一方面極力避免朝鮮族民族意識高漲，造成國內政治上的紛擾，另一方面卻鼓勵他們發展並保存固有的文化與傳統。

朝鮮族一直以為北韓是他們的祖國，然而就在中韓建交之後，他們才瞭解原來在南方還有另一個祖國存在，而且比原本的還要富庶、自由。隨著韓國政府逐步開放朝鮮族入境後，許多朝鮮族開始前往韓國探親，或找尋拓展經濟的活路。朝鮮族與韓國人之間的交流，也跟著熱絡起來。與此同時，中國政府開始擔心起韓民族主義會隨之發展。

在中韓建交後，許多韓國人至中國高句麗遺跡旅遊時，強烈的民族意識促使部分愛國分子揮舞國旗，高喊愛國口號，這使得中國當局開始注意歷史問題所可能引發的後遺症，這也是後來中國會進行東北工程的原因之一。

中韓兩國在朝鮮族的問題上，有不同的認知。韓國人認為朝鮮族是他們的同胞，就如同旅居在外的韓僑一樣，算是廣義的韓國人。反之，中國則認為朝鮮族是境內55個少數民族之一，他們雖然具有自己的傳統文化，但在國籍上仍屬中國。

因為語言相通，不少朝鮮族選擇到韓國工作，雖為同一民族，但因不具韓國國籍，多數仍屬於勞動階層，不少人在發展之後，因經濟或家庭考量，選擇歸化，真正成為韓國人，但根深蒂固的中國背景，仍使得部分朝鮮族在韓國社會上，處處受到排斥。

北韓難民的處置

自1990年代初期，有北韓人開始穿越中國國境，逃離北韓，這些因飢荒或是政治迫害而被迫遠離家園的人，統稱為「脫北者」。然而，中國與北韓之間有個協議，中國境內的「脫北者」一旦被舉發，不僅要被遣送回北韓，還得面臨嚴酷的刑罰。中國這樣的作法每每讓韓國與美國的人權團體，多所批判。

中國認為「脫北者」為非法移民，遣送「脫北者」回母國北韓是再正常不過的行為，同時中國認為韓國政府以及部分市民團體不應該援助這些非法入境的北韓人，更不應該鼓勵他們利用外國大使館作為避難場域。韓國政府則認為這些「脫北者」是難民而不是非法入境者，要求中國不應遣返他們回北韓，應按照國際慣例來協助這些北韓難民。

過去，「脫北者」的議題並未像今日一樣廣受關注，因為不管是中國或是韓國政府，都希望「大事化小、小事化無」，不願在這個議題上與北韓產生摩擦。但是隨著中國的改革開放、經濟發展，以及韓國的民主化，來自國內的反彈聲浪與社會內部的不安因素，都促成中韓政府不得不審慎面對「脫北者」的問題。

中國擔心「脫北者」可能衍生成為國際性的人權議題，而使得中國在國際社會上受到責難，另外，因為這些「脫北者」多隱匿於中國朝鮮族所居住的區域，中國也害怕「脫北者」變成國內社會的不安因素，若「脫北者」與朝鮮族的民族意識被激起的話，恐怕將變成另一個新疆、西藏，威脅中國的政權體制。為此，中國採取了兩大方針，一是快速遣返「脫北者」回北韓，以避免國際人權團體的介入，二是將北韓難民迅速移送至第三國，讓他們有機會藉由其他管道到韓國或其他國家去。

韓國對於「脫北者」問題，卻始終得面對國內輿論和人權團體的壓力，若政府在「脫北者」的議題上，態度過於冷淡，嚴厲的批判就會接踵而來。對韓國而言，北韓人

民同樣具有韓國國籍，同時受到韓國憲法保障，但卻有個前提存在，假設他們所居住的地區位於北韓的話，那麼他們受憲法保障的權利就會自動終止。因此，一旦北韓人民逃離北韓，韓國政府自然就要給予他們外交上的保護與協助。然而，實際上韓國政府對於這些「脫北者」，卻無法提供完全的保障，原因在於韓國不希望因過於積極的外交手段而激怒中國，使得韓國對中國與日遽增的貿易順差受到影響。

中韓兩國建交至今已逾19年，雙邊貿易額從1992年的64億美元，至去年已達到2072億美元，足足成長約32倍，2010年兩國人員交流達600萬人次，每天有120多個航班往返中韓兩國之間，足見雙方交流之頻繁。

韓國國務總理金滉植於今年4月中表示，希望中國能積極提議討論中韓FTA的簽署。臺灣與韓國的第一大出口市場都是中國，臺韓產業在中國市場競爭相當激烈，假設中韓簽署FTA後，韓國的電子產品諸如手機、家電等，進軍中國市場將享有免關稅的優惠，屆時臺灣相關電子產品進入中國市場將受到嚴重威脅。另外，臺灣在面板、半導體產業上，與韓國的競爭相當激烈，中韓若提早完成簽署FTA，臺灣這兩大產業也將受到嚴重影響。臺灣如何在這方面捷足先登，將是政府未來所必須積極面對的課題。■

香港從非本地孕婦來港產子 看香港醫療體制

觀察

余偉錦博士／鍾志燕

香港浸會大學社會工作系助理教授／研究助理

引言

非本地孕婦來港產子，對香港的醫療體制帶來的震撼已是一項不爭的事實。眾觀來看，這與需求不斷增加有關。如本港去年的出生率達8.8萬人，其中3.2萬人的父和母皆非香港永久居民，這個數字較10年前的620人，增加近52倍¹。而香港的醫療管理局（醫管局）更因需求急增而於今年4月10日宣佈全港公營醫院停止接受非本地孕婦預約分娩服務，直到今年底。然而，要指出的是需求不斷增加，並不一定會帶來嚴重的衝擊，而本港的醫療體制在過去二十多年，亦受到不同程度的挑戰。為何這次非本地孕婦產子所帶來的衝擊，特別具震撼性呢？究其原因，與本港的醫療體制的特色有密切的關係，而要化解非本地孕婦來港產子對醫療體制的影響，必須要從根本去改革本港醫療體制的整體發展方向。

本文將分為三個部分。首先介紹香港醫療體制的特色；然後討論香港醫療體制曾面對的數項衝擊；最後探討應付非本地孕婦來港產子的可行策略。

香港醫療體制的特色

公私營醫療服務雙軌制

如斯里蘭卡和馬來西亞地區等大多數前英國殖民地，香港保留了完善的公營醫療服務。與此同時，香港亦允許私營醫療服務在市場上一起運作。私營醫療服務是通過直接付款或一些私人保險和雇主提供的醫療福利來為所有有支付能力的顧客提供服務，而這些服務則集中在門診護理。而公營醫療服務的經費則來自政府的稅收，目的是為市民提

供全面的保健服務²。

但是，香港並沒有相關的全民醫療保險，基本上市民的醫療福利就是使用公營醫療服務。

醫護人員著重由本土培訓

香港的醫療體制著重本土醫護人員的訓練，其主要由本港的兩所大學提供醫生訓練，在2009-2010學年由學士學位課程的醫科、牙科和護理科畢業的人數約一千二百人³。雖然，公私營醫院亦曾聘請海外醫護人員，但很多均是離職收場。

香港的醫護人員培訓在某程度上是由政府資助和規劃的，若市場對醫護人員的需求突然上升，在人手供應有限的情況下，營運較為靈活的私營醫院必向公營醫院「挖角」，導致公營醫院人手不足。

醫療服務質素高

香港的醫療服務質素高，在早年除了得到外國專家的認可，同時亦獲得市民的認同。1999年，由美國哈佛專家小組撰寫的《香港醫護改革：為何要改？為誰而改？》⁴報告指出香港實行的是一低成本，高效益的醫療制度。香港中文大學在2001年的「市民對香港醫療政策態度調查」⁵也指出，超過八成半的被訪者認為，特區政府在醫療服務方面的整體表現是「及格」或「更好」。接近六成的被訪者對於公營普通科門診服務、專科門診服務、急症室服務和住院服務均感到滿意。

近年，多項數據亦顯示本港的醫療水平已位於世界前茅。如2010年美國中央情報局的The World Factbook 就指出香港的男性預

1. 明報，2011年4月12日，參閱<http://news.mingpao.com/>。

2. Chan, W.S., Leung, M. & Tin, Y.K. (2007). Hong Kong's health spending projections through 2033, Health Policy, 81, 93-101.

3. 大學教育資助委員會，2010，「2003/04 至 2009/10按修課程程度、主要學科類別及性別劃分的教資會資助課程的畢業生人數」，參閱<http://www.ugc.edu.hk/>。

4. 美國哈佛專家小組，1999，《香港醫護改革：為何要改？為誰而改？》。

5. 香港中文大學社會科學院，2001，「市民對香港醫療政策態度調查」參閱<http://www.cuhk.edu.hk/ipro/011113.htm>。

期壽命是世界最長的地區之一，而女性預期壽命也名列第二，至於嬰兒死亡率即列於極低水平的地區之列（表一）。

由於香港的醫療服務質素和醫療水平已獲得肯定，無可避免會吸引中外旅客，尤其是中國有支付能力的人士，來港就醫，從而令香港的醫療服務需求有上升趨勢。

價格便宜

香港公營醫療體制為所有市民服務，並確保市民不會因為經濟困難而無法獲得適當的醫療服務。公營醫院的醫療服務實行統一收費，而且收費便宜。普通科門診每次45元，專科門診每次60元（首次診症100元，每種藥物收費10元），住院收費每日100元，領取綜合社會保障援助計劃（綜援）人士可獲豁免收費。此外，為保障沒有領取綜援的三類人士：低收入人士、長期病患者及貧困年長病人，政府也制訂了醫療費用減免機制，以免他們承受沉重的經濟負擔。

大部份的公營醫療的使用者多為普羅大眾，若作為社會福利的公營醫療服務大幅加價，必定遭到市民的強烈反對。

依賴「等候時間」處理需求

香港的醫管局提供廣泛的醫療服務，包括專科門診、普通科門診和急症室服務。

現時，醫管局的專科門診新症採用分流制，專科門診診所會考慮新症病人的臨床病歷、主要症狀，以及身體檢查和檢驗結果等各項因素，決定病人當時的臨床情況的緊急程度，從而為他們安排接受診治的日期。在2007至08年度的全數68萬多宗專科門診預約新症個案中，有接近38萬宗（新症總數的57%）於八星期內就診，但亦有接近9萬宗（新症總數的14%）的輪候時間多於一年⁷。

至於普通科門診方面，醫管局於2006年10月開始，陸續將電話預約服務推廣至全部的公營普通科門診診所，以取代以往親身輪候，但仍舊維持「限定」的每天應診數量，且先到先得、額滿即止。

在急症室服務上，則會因應病人的病情

表一：22個國家的預期壽命及嬰兒死亡率

國家/地區	預期壽命 (女性)	預期壽命 (男性)	嬰兒夭折率 (每1000人)
澳洲	84	79	4.7
澳大利亞	83	77	4.4
比利時	83	76	4.4
加拿大	84	79	5
丹麥	81	76	4.3
芬蘭	83	76	3.5
法國	84	78	3.3
德國	83	76	4
愛爾蘭	82	78	3.9
意大利	83	77	5.4
日本	86	79	2.8
荷蘭	82	77	4.7
新西蘭	83	79	4.9
挪威	83	77	3.6
瑞典	83	79	2.7
瑞士	84	78	4.1
英國	82	78	4.7
美國	81	76	6.1
香港	85	79	2.9
新加坡	85	79	2.3
南韓	82	76	4.2
台灣	81	75	5.3
平均值	83	77	4.1

資料來源：美國中央情報局⁶。

嚴重程度為五類：危殆、危急、緊急、次緊急、非緊急。對於情況危殆而生命有即時危險的病人，他們毋須等候，會即時獲得醫護人員治理。至於一些非緊急的病人，則要按抵達急症室的先後次序來輪候，而他們等候的時間亦會較長。

公營醫院依賴「等候時間」處理需求沿用已久，但這個方法有其結構的缺點。當面對大型疫症，如2003年的「沙士」，這些突如其來、急劇的增長的需求；或處理有醫療期限的服務使用者，如懷胎十月後必須產子的孕婦，就會為公營醫院的服務帶來衝擊。

對香港醫療體制的挑戰

多年來，香港的醫療體制面臨過不同的挑戰，但這些挑戰並沒有對上述的五項特色造成很多的衝擊。

6. 美國中央情報局，(2010)。The World Factbook，參閱<https://www.cia.gov/>。

7. 政府資訊中心，2008年12月17日，「立法會二題：專科門診輪候時間」，參閱<http://www.info.gov.hk/gia/general/200812/17/P200812170155.htm>。

挑戰1：窮病人入境求醫

近年，有外國愛滋病患者，因無法支付當地昂貴的醫藥費，冒險入境犯案，希望留港入獄接受治療。例如2006年，兩名身懷菜刀、非法入境越南人，稱來港打劫，藉以坐牢來換取在港治療愛滋及肺病。

香港的醫療體制較其他國家完善，吸引了不少人犯險入獄就醫。就著這個挑戰，政府可修訂入境管制條例，把部分懷疑個案遣返原居地服刑，堵塞漏洞。再者，借入獄留港接受治療的人數尚少，港府仍可應付，不造成即時衝擊。

挑戰2：富人來港購買醫療服務

隨著區內經濟急速發展，尤其是中國內地居民消費能力提高，不少人希望可來港求醫。但由於公營醫院是以輪候方式來處理需求，所需的「等候時間」較長，故外來的需求往往轉投私營醫院。然而私營醫院不像公營醫院一樣，擁有多元化的醫療技術和設備，因此，對這類的醫療遊客的吸引力不大，亦不會造成即時衝擊。

挑戰3：人口老化

隨著人口老化，長者占本港人口的比例會由2007年的每八人中有一名長者，增加至2033年的每四人中有一名長者。人口老化和個別與生活方式有關的疾病病患率正不斷上升，兩者皆會大幅增加市民對醫療服務的需求。政府在2008年三月十三日發表名為《掌握健康 掌握人生》的醫療改革諮詢文件指出，若有關部門不改善目前制度，市民輪候公營醫院服務，特別是非緊急手術或專科門診服務的時間便會更長⁸。

非本地孕婦來港產子造成衝擊的原因

非本地孕婦來港產子的目的有很多，本文就不一一論述。但非本地孕婦來港產子卻為香公營醫院帶來了衝擊。

首先，私營醫院的婦產科服務一直受到孕婦的青睞，非本地孕婦來港產子更為私營醫院提供商機。為了應付本地及以外的有支付能力的孕婦需求，私營醫院除擴大硬件

之餘，必須增加醫護人手。由於，本港的醫護人員著重由本土培訓，市場亦難即時補充空缺，使私營醫院必須向公營醫院挖角，引至公營醫院人手不足。其次，由於婦產科需求增加，私家醫院也出現床位不足，令部分有能力選擇私家醫院服務的市民，要回流公營醫院，加重公營醫院負擔。最後，產子是一可預計，而不可延後的事情，公營醫院無法再以「集中資源照顧病情較急或嚴重的病人」或延長產婦「等候時間」這一對付其他疾病的「殺手鐮」處理需求。

處理衝擊的策略

就著非本地孕婦來港產子帶來的問題，現提出兩個建議：開放策略(Open Door Policy)和閉門策略(Close Door Policy)。雖然這兩項策略有其本質上的不同，各有利弊，但乃較理想的治本方法。唯政府要落實推行，必須有改變上述醫療體制特色的決心。

開放策略

開放策略是允許中、港孕婦可相互到兩地產子，並可擁有公民身份。而且，兩地要大力發展私營醫院，應付市場需求。本港孕婦可獲香港政府資助到外地產子，減少本地需求的同時，增加對外來的供應。

這個策略，將吸引更多的非本地孕婦來港產子，為醫療服務市場提供更多商機，帶動香港私營醫療服務大力發展。本港孕婦亦可用政府資助購買私營服務，緩解公營醫院壓力。

採取開放策略，政府要為本地醫療服務使用者提供資助，大力協助私營醫療服務發展，這就意味著政府要有修改以下醫療體制特色的決心。

- 第一，政府要由服務提供者變為資助者的角色，考慮提供全民醫療保險；
- 第二，大幅提高醫療收費，達至收支平衡；
- 第三，改善單一的本土醫護人員培訓，增加資源，從外地大量引入醫護人員，應付市場需求。

閉門策略

閉門策略是香港政府修改《基本法》，不容許非本地婦女來港產子，直接減少外來需求。

這個政策可即時減低非本地婦女在港產子帶來的需求，確保為本地孕婦提供足夠的公營醫療服務。雖然修改《基本法》牽連甚廣，但免除了非本地婦女在港產子引致病床不足或私家醫院費用急升的問題了

採取閉門策略，禁止非本地婦女來港產子會直接影響醫療服務市場的利益，定會遭到私家醫院的反對。政府必須改變公私營並存格局這一醫療體制特色，重新考慮公營醫療服務的定位。

現行策略 --- 在開門與閉門之間

醫管局於今年4月10日宣佈全港公營醫院停止接受非本地孕婦預約分娩服務，直到今年底。

政府採取在開門與閉門策略中間落墨，以突然「截龍」，停收非本地孕婦的做法來解決燃眉之急，乃是修修補補，並沒有解決根本問題。

「截龍」固然可暫時減低非本地孕婦對公營醫院服務的需求，騰出床位讓本地婦女到公營醫院產子。但是，公營醫院「截龍」，迫使非本地孕婦只可選擇私營醫院，搶高了私營醫院服務的收費之餘，還使私營醫院服務供應緊張。部分本來有支付私營服務能力的本地孕婦不是與非本地孕婦爭產科病床，就是回流公營醫療服務。「截龍」是否違背了公私營醫療服務雙軌制的原意。再者，公營醫院停收非本地孕婦，引起中港家庭強烈不滿，直指政府剝奪他們應有的權利。

非本地孕婦來港產子對香港醫療服務的震撼，不單純是婦產科需求增加的問題。以「截龍」解決當前香港醫療服務危機，只是隔靴搔癢，政府必須有決心去修改其醫療體制的特色。

總結

香港可以吸引非本地孕婦來港產子本是一件好事，不但印證了香港高質素的醫療服務，還為私營醫療服務提供商機，更迎合了香港政府提出發展醫療這一六大優勢產業。可是政府在處理這一問題上，未能及早發現對香港醫療體制特色的衝擊，找出合適的解決方法，導致腹背受敵。

明年龍年乃中國傳統出生率高的年份，非本地孕婦來港產子對香港醫療服務的震撼將會更大。若堅持不推行全民醫療保險、不增加醫護人員、不改公私營格局，都只是治標，不能治本。

誠然，要改變醫療體制特色不是一朝一夕的事，但政府必須正視問題，從根本改革本港醫療體制的整體發展方向。■