

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

新社會

台灣新社會智庫 出版

17

2011.08.15

- 郭華仁 專利修法將危及我國農業
洪財隆 依然懸而未決(pending)? ECFA簽署週年問題檢視
黃國昌 人民觀審：是司法改革還是司法騙局？
鄭羽哲 一場意外，敲響中國高鐵的警鐘
蔡明彥 中國軍事崛起牽動南海角力
李取中 The Big Issue，愚人世代的社會參與

台灣農業的末路？



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

徵稿啟事

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

投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 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

新社會

CONTENT

社論

- 潘孟安 馬政府農業「放乎爛」選前long stay 選後擺系假…… 2
林濁水 民進黨立委過半 謹慎樂觀…… 4

專題I：五都後遺症

- 羅承宗 鳥瞰後五都時代地方分權法制之困境…… 7
陳志瑋 直轄市體制下的區定位：挑戰與回應…… 13

專題II：農業與糧食

- 李武忠 台灣需要兼顧糧食與環境維護的新農業生產模式…… 17
郭華仁 專利修法將危及我國農業…… 20
黃貞綾 舒緩糧食危機最有效率的途徑…… 24

政策聚焦

- 黃淑英 食品被非法添加DEHP引起社會的恐慌及譴責…… 27
洪財隆 依然懸而未決(pending)? ECFA簽署週年問題檢視…… 30
蘇俊斌 淺談日本公務員之待遇爭議…… 42
黃國昌 人民觀審：是司法改革還是司法騙局？…… 46

兩岸動態

- 紀永添 中國航母的發展與對台威脅！…… 49
鄭羽哲 一場意外，敲響中國高鐵的警鐘…… 53

國際局勢

- 蔡明彥 中國軍事崛起牽動南海角力…… 58
楊 昊 誰贏了大選？泰國政治的塔克辛難題…… 61

香港觀察

- 劉慧卿 內地孕婦到香港分娩的得失利弊…… 65
馮智政 「香港本土力量」，中國經濟溢出反效果——
探究CEPA與ECFA的身份認同問題…… 70

關注弱勢

- 李取中 The Big Issue，愚人世代的社會參與…… 74

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 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

社論

馬政府農業「放乎爛」 選前long stay 選後擺系假

潘孟安
立法委員



※圖為立法委員潘孟安陪同蕉農在立法院召開記者會 痛批政府漠視農業

台灣是水果王國，尤其進入盛夏，正是國人可以盡情享用優質水果的時刻。但在此同時，部分果農卻心在淌血，屏東盛產的香蕉及木瓜，因氣候異常，與其他地區收成撞期，價格低迷不振，果農若收成銷售虧損更多，只能狠下心止血，將結實纍纍的果園荒廢棄置，果農哀嘆「放乎伊爛，阮真毋甘！」果賤傷農，所有辛勞化為烏有，所有成本有去無回。

國內各大市場香蕉交易價格，從今年2月份每公斤36.2元，跌到7月份每公斤13.3元，幾乎只剩1/3，產地交易價格還跌到每公斤只有2~7元；而農民種植香蕉，每公斤成本價就要10元左右，試問，農民要怎麼生活？木瓜價格在國內各大市場交易，則是從

去年12月每公斤26.6元，大跌到今年6月的4.3元，剩不到1/6，產地交易價格6月份更是跌到每公斤只有2~3元；而農民種植木瓜，每公斤成本價就要10~20元左右，血本無歸，情何以堪？

馬英九總統常說，要幫忙出賣台灣的水果、不會出賣台灣，中國高官也在此大選之前，絡繹不絕來台宣稱要採購水果，但連趙少康先生都質疑中國團「每次大聲說要買多少億的東西，最後到底真買了多少？」數字會說話，在馬政府主政下，我國整體水果貿易逆差不斷惡化中。比較前年和去年全年數據，台灣對中國的水果及其製品貿易逆差，雖由260萬美元減少為220萬美元，但台灣對全球水果及其製品的整體逆差卻是由4.3億美

元擴大為4.7億美元。我們賺到了中國的蠅頭小利，卻輸掉全世界的大市場，這種「選前long stay，選後擺系假」的騙局，讓農民吃盡了苦頭。

馬政府執政以來，農家所得一年不如一年，年所得從96年的93.7萬元降為97年91.8萬元，再降到98年87.3萬元。依主計處98年度家庭收支調查統計，按所得收入五等分來看農家與非農家每人可支配所得，超過6成的農民所得分布在所得最低的2組，相較於非農家約的3成8人數，農民明顯處於社會經濟弱勢。但另一方面，農業生產費用卻節節升高，從農業生產費用指數96年108.48上升至99年的122.16，漲幅13.68%，包括肥料、農具、農藥、工資等佔農民生產成本結構較多者都上漲。以肥料中較常使用的尿素為例，96年每公斤9.01元，99年為9.90元，上漲幅度近1成；氯化鉀則由每公斤8.64元上漲至10.61元，成長幅度近2成3。

以1期稻穀每公頃生產費用為例，99年為117,830元，較96年的107,546元，增加了1,284元，但每公頃的收購價格還不到5萬元；再根據農委會對99年第二期稻穀生產成本所做之調查分析，也指出每公頃稻穀收入扣減每公頃總生產費用後，稻作所得之利潤為負數。近10年內政部核定之最低生活費標準成倍數成長，99年台灣省最低生活費為9,829元，為老農津貼的1.63倍；且近年物價指數卻不斷上升，99年相較96年消費者物價指數上漲3.68%，同期間農民生活費用指數卻上漲4.23%，顯見在物價上漲情況下，農民日常生活所受衝擊較一般消費者更大。今年1-6月消費者物價指數較上年同期上漲了1.45%，對經濟弱勢的農民而言，更是雪上加霜。7月4日還發生一位嘉義老農，因稻田發生稻熱病，讓他十分憂心，恐怕影響收購價格，而發生自殺的不幸事件；務農環境的惡劣，連崑濱伯也說：「下輩子不要再當農民啦！」

行政院自7月1日起軍公教調薪3%，每年政府增加支出220億元；榮民就養津貼以榮民榮譽基金為經費來源加發「慰問金」600元，榮民就養津貼也由每月1萬3,550元增

加為1萬4,150元。為平衡社會福利資源的配置，保障老年農民之基本經濟安全生活，民進黨團主張增加老年農民福利津貼每月1,000元，由現行6,000元調整為7,000元，並負責任的提出具體財源，包括：依特種貨物及勞務稅條例第24條規定：「特種貨物及勞務稅為國稅，由財政部主管稽徵機關稽徵之。前項稅課收入，循預算程序用於社會福利支出；其分配及運用辦法，由中央主管機關及社會福利主管機關定之」，行政院預估奢侈稅每年將可有150億元的稅收，撥入10%約15億元；行政院院長特別統籌分配稅款由現行6%修正為原來的4%，預估可有30億元；近3年農業支出預算呈現下滑由98年農業支出佔4.4%、99年3.9%至100年（追加預算）剩3.3%，如能回到2008年民進黨編列的水準，將可增加90餘億元。民進黨團已提出調高老農津貼修正草案，要求列為開議後最優先法案。

台灣糧食自給率僅32%，農業發展不僅維繫農民生計，更關係國家安全。政府應立即啟動補助機制，補貼農民肥料、資材、包裝、運輸等成本；全面實施農產登記制，輔導適量生產，防止崩價；台灣水果、農產聞名世界，應積極推動產銷履歷制度，以高品質開拓國際市場；要求國軍及各政府機關大力採購，鼓勵企業團體消費新鮮國內農產；開發蔬果乾燥保存技術及多元化加工，平衡盛產及天然災害欠收時的市場需求；推動農民直銷，減少中間剝削等。老農津貼也應適度調高，彌補與各族群待遇調整之落差。政府應真正用心照顧農民，真誠推動精緻農業，若是一味「放乎爛」，人民必用選票唾棄。■

媒體報導民進黨區域立委協調小組等幹部估計，立委不分區可拿16席，加上區域選出的總計可得45，最高50；近年來無黨人士在基層選舉大有斬獲，但在高層單一席次選舉則幾乎完全沒空間，因此民進黨如只得45~50席等於國民黨席次仍將比綠營多了3成之多，國民黨方面則透露自己可得60到70席而繼續鞏固國會多數。這兩項估計藍雖都比2008得3/4少得非常多。卻和09年以來選舉，不論立委、地方選舉、縣市長總票數綠大於藍的現實不能相應。

國民黨方面認為三合一選舉將使南部遭更大壓力，而難獲席次，北部則將比過去更有利。這評估其實有問題，因在藍綠實力懸殊的地區不管合不合，立委勝負都不會受到影響，如藍在南部合不合都拿不到什麼席次，而北部如台北大安、新北中永和等地合不合都穩贏。但是像新北市、台中市，民進黨在08年雖只得2席，在五都選舉時，如以立委選區劃分，市長選票綠大於藍的，合計有9區，立委選票若受到總統選票牽引作用，藍綠將從20比2的懸殊差距，拉到平手，甚至可能一舉變成綠多於藍。合併選舉，國民黨期望的是立委運用樁腳優勢發揮撐高總統選票作用，但那也意味著在前述地區，總統候選人會產生向下壓垮的效應。

民、國兩黨中央人士都評估12年立委藍仍遠大於綠，根據大抵都是「基本盤」的傳統思維。但近年來選票波動幅度很大，依傳統基本盤估計經常失準。

如01年立委泛綠輸泛藍7.6%到04年追到只差3.3%到08年大幅拉大為14.7%，09年後動輒以60%比40%大贏。再如縣市長01年綠只輸2.1%到05年擴大為10.1%，10年五都市長大幅跳升倒贏5.3%之多，再如總統選

舉藍綠比是60%比39%，2004成49.99%比50.01%，到了2008則為58%比42%，選票的擺盪都非常劇烈。

基本上這些波動的根源是受到制度、趨勢、結構、大環境和議題五因素衝擊的結果。其中制度、結構、趨勢是長期效應，大環境是中期效應，議題是短期效應。

一、制度方面

1、立委選區在修憲前本來票票極不等值，對綠已經不利。金、馬、原住民才50多萬人，卻有10席藍幾可統贏，對綠已不利，縱使未升格150萬人口的高雄市綠統拿，也不過剛好抵銷金、馬、原住民的席次而已。

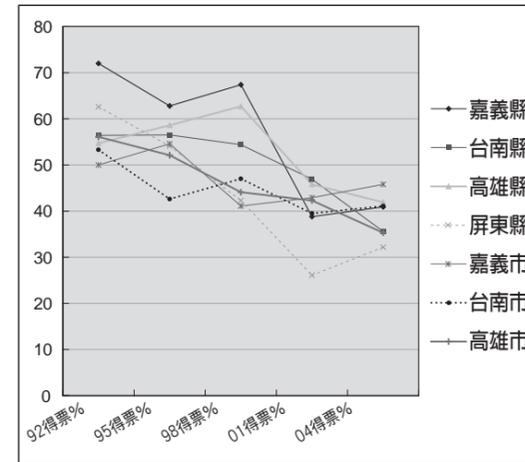
修憲後國會減半對綠更大不利，金馬原住民才50多萬人，卻有8席，只比合併而人口達276萬人口的新高雄市少一席，這藍將全拿，高雄市綠全拿也只能正好抵消拿了原住民區的劣勢而已。

2、但另一方面，修成單一選區後，總票數若贏將獲超高比率的席次紅利，2008藍因此以55%的選票囊括3/4席次，09後補選11席，綠也以同樣理由囊括了9席。如今綠只要總票數維持優勢，獲得的席次紅利有可能抵消金馬等8席的不利。

二、趨勢方面

從1992迄今20年間，除08年外，立委選票呈現藍消綠長的大趨勢。尤其以南部最明顯。1992雲嘉以南縣市到2004藍營得票從50%~72%一路下滑到32%~46%。極為驚人。綠營則由28%~50%一路上升到45%~54%同樣驚人。這差距在09年後還進一步擴大。在中北部也大體呈現藍消綠長，只是趨勢較緩和而已。

92-04南部藍軍立委選舉消長圖



三、結構方面有三

1.由於兩岸經濟整合，導致貧富差距拉大，以致1990年代支持藍營的農工，中下階層、中小企業，在2000後，大幅轉向支持綠營，09年後各項選舉總票數被綠超越。

2.國家認同方面，統消獨長的趨勢持續不變，如今在結構上獨遠大於統。

3.過去國民黨基層堅實，里長、議員、立委、縣市長選票大抵是70%；60%；

1998台北市藍綠得票率結構



2010五都



歷年台北市國民黨里長

年份	1998	2003	2006	2010
席數	321	267	237	166
%	71.3%	59.3%	52.6%	36.9%

55%；50%，呈金字塔型。在五都選後完全翻轉成倒金字塔。里長、議員、市長為33%；41%；45%。基層嚴重鬆動。

四、大環境

影響大環境整體氣勢最大的是社會對執政者的評價和政黨的評價。

1.08年社會對扁執政的負面評價，使民進黨立委大敗；09年後馬英九的執政評價長期陷入低迷。

依遠見雜誌的調查，08年底以來對馬總統的不滿意度長期維持在5成以上，滿意度則在4成以下，而信任度和不信任度則都膠著在4成上下。

對國民黨立委滿意度更長期在3成以下，不滿意度則在5成5以上。這對國民黨顯然極不利。

2.政黨傾向方面，在2003到2005年間民進黨認同傾向一直高於國民黨，所04年總立委都勝並不意外。值得警惕的是05年之後到現在泛綠認同傾向一直低於泛藍。迄今仍低3.5%。



資料來源：遠見民調 (2011.5)

對馬政府的失望已導致民眾對蔡英文、蘇貞昌的支持度都已和馬英九相當，但對馬的不滿為何沒有充分轉移對國民黨的支持到民進黨？

也許大家對民進黨能不能擺脫扁的影響仍不放心，不論如何，這或許不會影響到民眾對民進黨區域立委的支持，但肯定會使兩票制中民進黨的政黨不會太好看，因此不分區有可能真的如黨中央評估的不能拿到半數

席次。因此必須推出社會支持度超強的人選進入名單領銜參選。

五、議題方面

民進黨優勢一直在創造議題上，二合一選舉將使絕大多數議題被總統候選人吸收，這對民進黨不利。如何突圍創造總統不能吸收的議題無疑是民進黨當務之急。

如以五都和縣市長選舉和08立委選舉立委選區的要基礎的話，則在區域79席中綠營得票超過50%有30席，（蘆洲、三重、新莊、樹林、板橋A、大同、大甲、潭子、太平、豐原、全台南市共5區、高雄市共7區、全屏東共3區、宜蘭、全雲林共2區、全嘉縣共2區），超過47.5%的有11席，（板橋B、土城、北投、烏日、台中市區、澎湖、蘆竹、觀音、桃園市）未達這標準，但在立委補選中勝出的有3席，（中壢、新竹縣、台東）加上鳳山綠營明顯優勢但楊秋興參選而市長選舉降低的1席，民進黨最樂觀，但有基礎的評估，單單區域立委最高就可以高達45超過過半的40還多5席，比中央黨部幹部評估的多了約15席，如合計不分區，甚至有跨越60席的空間。

大趨勢的衝擊之下，「基本結構」已大不同於過去印象中的「基本盤」，而大環境造成選票波動又非常巨大，這些因素加上單一選區超額紅利的制度的效應。台灣事實上已第一次出現了國會全面輪替的機會，因此藍營的評估未免太樂觀，綠營又不免過度保守了。

如果國會真出現多數黨輪替，在台灣民主憲政發展上的意義其實遠遠超過朝野誰勝誰負之上。他將有兩個更重要的意義：

一、依據哈佛教授韓汀頓的理論，政治是否民主，指標並不在於選舉而已，更在是否曾透過選舉進行了和平的政黨輪替。那麼什麼是「政黨輪替」？總統制的國家，如美國，經由總統選舉完成政黨輪替；內閣制的國家，如日本，則是透過國會改選來完成，很容易辦認。但雙首長制的國家如台灣，恐怕得總統和國會都曾經政黨輪替，才算完成。因此年底的立委選舉，意義重大。

二、由於藍營主導國會多數的局面一直沒有改變，因此我國國會全面改選雖已快20年，但國會組織及職權行使，卻一直保留民主化前「立法院是行政院立法局」體制，社會再怎樣批評就是改不了。結果就是國會正常功能無法發揮，社會對國會評價也因此每下愈況，依群我倫理促進會調查，在21個類別中，立委社會信任席排名18和僅高於外勞、名嘴、相命師。現在國會多數黨一旦輪替，國會再造的機會將終於出現。

因此說現在「憲法時刻」即可能來臨不為過。而怎樣讓這樣的時刻順利出現並有所作為，歷史重擔看來就擺在民進黨肩上了。能不能恢弘有力地承擔這樣的重責大任，歷史正考驗著民進黨！■

專題 I 鳥瞰後五都時代地方分權法制之困境

羅承宗
崇右技術學院財經法律系助理教授

前言

任何重大制度的變革，考量的應是國家社會的長期利益，而非選舉成敗的短期算計。然而真正到了政治運作場域，如此淺白的道理反而往往招致陳義過高、不切實際的指摘。2009年「地制法修正，五都體制成形」的地方制度大規模變革，對政治研究者來說，以五都改制為中心，舉凡：選舉結果解讀、政治版圖變化等課題，俱為嶄新的研究素材。然而對法律研究者而言，五都風光改制背後，實則是一場充滿高度政治算計，缺乏法制層面上長遠、整體規劃與理性辯難的荒唐走版戲碼。

析言之，地方制度不僅動輒攸關百萬地方住民權益，且涉及諸多不同法制度間，包括：中央與地方權限劃分、行政區劃、財政收支劃分、選舉制度、社會福利等問題，顯得錯綜複雜、環環相扣。任何負責任的執政當局若試圖對地方制度進行大幅變革時，理應經過長期、慎重的討論後，方能正式施行¹。尤其是2008年5月後馬英九總統所領導的政府，由於同時掌握行政權與國會絕對多數，堪稱是台灣邁入21世紀以來政治實力最強大的民選政府，理當最有希望通盤落實地方制度改革理想。然而令人遺憾且錯愕的是，馬政府卻在2009年4月輕率地透過簡單修改地制法數個條文方式，就讓地方制度於2009年底旋即產生地殼變動般劇烈變動，諸多升格改制所衍生問題根本缺乏事前慎密的規劃，簡直與2007年5月中國國民黨主導的國會自行於地制法創設模糊曖昧的「準直轄市」如出一轍。總的來說，五都改制不但未舒緩地方制度長久面臨的諸多病理現象，反而讓既有病情更加沈重。為求妥善控制病

情，本文認為若干法制上的困境，當有重新診斷的必要。

後五都時代新興直轄市的本質差異

如所周知，台灣自2010年12月起邁入「後五都時代」。從北到南，臺北市、新北市、台中市、台南市與高雄市等五都體制成形。從表面上來看比較容易察覺的改變，應當是地方自治團體數量的增減。亦即直轄市由2個增加為5個，但另一方面台中縣、台南縣、高雄縣則因分別與台中市、台南市與高雄市合併而走入歷史。

若進行更細緻的觀察，其實這些單獨或合併升格的「新興直轄市」與既有台北市、高雄市兩直轄市有著本質上的差異，亦即在於「面積」與「人口」。首先就治理面積區域而言，相較於原本北、高兩直轄市才僅分別管轄272、154平方公里，然而改制後新北市有約2,053平方公里、台中市約2,214平方公里、台南市約2,192平方公里，而高雄市甚至更廣達約2,947平方公里²。其次就人口而言，五都總面積雖只占全國總面積的26.74%，但以2010年五都三合一選舉為例，市長部分根據中選會統計，5直轄市市長總選舉權人人數為1,066萬3,545人。若與2008年總統總選舉權人為1,732萬1,622人進行比較，即看出五都的面積雖僅有全國1/4強，但卻擁有高達60%左右的人口數³。五都串連，讓地方自治團體的實力空前堅強，與過去北、高兩市時代不可同日而語。例如，於後五都時代首次召開的行政院院會裡，5位列席行政院院會的直轄市市長不但全員到齊，也都在院會踴躍發言，積極反映地方政府財

1.此方面可以參考百年間日本先後三次進行市町村大合併的相關配套經驗作為對照。詳參劉建忻，〈縣市合併後的治理難題〉，收於《地方政府治理的新局與挑戰》，新台灣國策智庫公司，2010年11月初版，第117頁以下。
2.資料來源：內政部民政司網站，相關數據乃筆者依據截至2010年5月之「我國地方行政區域概況表」自行摘錄加總所得。網址：http://www.moi.gov.tw/dca/02place_001.aspx（造訪日期：2010年8月5日）。
3.有論者進而主張全國人口六成集中五都現象有違反憲法平等原則之嫌，惟筆者認為此種指摘在法理論證上恐嫌薄弱。參見李俊偉，〈縣市升格、政府層級與行政區劃〉，收於前揭《地方政府治理的新局與挑戰》，第24頁。

政困窘議題，其影響力不容小覷。上開由於治理面積與人口數所造成環境的巨變，形成了吾人在後五都時代診斷中央與地方分權法制上諸多困境時，不容忽視的現實背景。

鳥瞰當前若干分權法制困境

一、中央與地方分權基準持續混淆不清

近代國家成立以來，為防止獨裁政體復活，遂在國政層次，將種種國家權力使之分離、分離而獨立，並透過相互抑制的手段以達到均衡的目的，此即為權力分立原則。惟此種建立於國政層次的「水平權力分立」制度雖有助於防止國家權力集中，卻無法阻止地方受中央壓迫，漠視地方特色與住民需要，凡事專以中央政府意志為依歸的現象。有鑑於此，「垂直權力分立」制度的導入，即屬必要。近代意義的地方自治制度，便為此種背景下的產物⁴。

我國雖為單一國(unitary government)，然而中華民國憲法卻仿聯邦制規定，於第10章「中央與地方之權限」與第11章「地方制度」中，對地方自治詳加保障。整體而言，由於重視地方自治，並以「統治團體」的地位界定地方自治團體，應可獲得正面評價⁵。至於在學說方面，由於地方自治乃近代民主憲政體制裡一項難以否認的基本價值。不管是在本質論上關於自治(self-government)概念的剖析⁶；「固有權說」、「承認說」、「制度保障說」、「人民主權說」的紛爭⁷；或是更具體對「自治立法權」、「自治組織權」、「自治財政權」、「住民自治權」等內涵的檢討⁸。法學界對地方自治應然面已勾勒出大致的輪廓。憲法對於省（市）、縣（市）與鄉（鎮、市）之法人格雖未特為規定，到了地制法則明定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為具有公法人地位之地方自治團體（地制法第2、14條參照）。惟縱令如此，中央與地方權限劃分一直以來都是憲法上長期爭論不休的課題。

中央與地方權限劃分向為一切困境的根源，此問題不但攸關中央與地方財政收支劃分，更是決定地方自治能否落實的關鍵。

惟中央與地方權限不易劃分，乃是地方自治經久難治之重大課題。平心而論，如學者指摘，上開孫文的「均權理論」僅是玩文字遊戲，欠缺實效性，大抵已得驗證。反映到法制層面上，迄今我國各種法規尚多規定「本法所稱之主管機關，在中央為…，在省（市）為…，在縣（市）為…」，造成同一事項各級政府俱有管轄權狀態。但從理論而言，主管機關應只有一個，究竟是中央權限或地方權限終該有個明確的決定。傳統「多層次權限分配」的立法方式並無法解決問題，反而常造成中央地方推諉卸責的消極權限爭議，實不足為取。

綜上所述，有鑑於權限劃分乃是釐清中央與地方間關係的前提要件，不管是「均權理論」還是「多層次權限分配」，由於無法明確處理分權問題，應從法制上予以揚棄為宜。至於有什麼更佳的法制能更妥善解決分權爭議，雖不免又是一番聚訟盈庭的爭執與摸索，尤其進入後五都時代後，以五都為首地方政府的政治實力與自主性大增，已非如往昔可輕鬆安撫。有關中央與地方權限更合理的劃分基準的建構，已是刻不容緩的公法學課題。

二、中央法律專佔侵害地方自治權

自治立法權乃地方自治的重要核心之一。但是當地方法律與中央法律抵觸衝突時應如何處理，在單一國國家體制下，地方法律不得抵觸國家法律大抵是普遍的作法。地制法雖本此意旨，於第30條雖規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效」。惟值得注意的現象是，一旦中央法律內容過於嚴密時，地方立法自由形成空間即隨之被限縮甚至趨近於零。此時若仍無條件地遵循地制法第30條規定，即會形成中央「法律專佔」現象，使地方立法權徒具形骸。

上開中央法律專佔現象反映在財政面上，就是迭遭批評的「中央請客、地方買單」現象。尤其是福利國家思潮高漲與政治人物喜開選舉支票背景下，給予人民利益的給付行政不管是態樣與金額都飛躍地增加。

例如：老人生活津貼、公教人員55歲退休優惠措施、公教退休人員優惠存款（亦即俗稱之18趴）、地方民代支給補助等，使得地方法法定支出大增，加重地方的財政壓力⁹。臺北市府與中央政府間歷經長達10餘年的健保費行政訴訟乃至於釋憲案，也是起源於臺北市府強力主張全民健康保險乃屬憲法委託國家應行辦理之事務，並非地方自治事項，其支出應由中央政府自行負擔。亦即健保事務應屬「中央立法並執行」者，且所謂國家指的是中央政府而已，不包括地方政府。縱令健保事項為可交由地方執行之「委辦事項」，但因其原屬委辦機關應自行辦理的事務，故其支出仍應由委辦機關負擔，才合乎政府財政支出劃分之當然原理，並確保地方財政權之獨立性¹⁰。

再訪當年臺北市府與中央間關於健保費之爭，雖在法律訴訟上臺北市府一路敗訴定讞。但若從地方自治意旨而論，其實臺北市府當時所提出的諸多論點，並非毫無法理根據。僅由中央政府片面制定法律，地方政府就要遵照辦理，增加法定支出負擔而無置喙之餘地，這種現象對地方政府來說的確有侵蝕地方自主權之嫌。尤其必須注意，倘若當年僅憑一個區區總人口200多萬人口的臺北市就足以藉由法律訴訟與政治對抗跟中央政府連年爭執不休。則如今進入後五都時代，擁有全國近六成人口的五都政治實力更加強大，擁有地方極高的民意支持度的直轄市長，其施政作為更沒有理由乖乖地隨中央政府左右擺佈。尤其由總統任命無須經過國會同意的行政院長，縱使貴為憲法上最高行政機關首長，在欠缺民意基礎下，恐怕日後將越來越難擺平「五都霸侯¹¹」。是以放眼未來，地方政府對於中央法律專佔現象的反彈與抗爭勢必將更加劇烈。即便中央政府與若干五都首長屬於同一黨籍，但畢竟地方首長之民主正當性係由下而上來自於地方草根的賦予而非中央政府由上而下的指揮派遣，因此同黨間因中央與地方權限爭議導致

砲口對內的場景也將更為常見。例如2011年的第一個台中市政府市政會議，胡志強市長就以「不做沉默的地方政府」當開場，將砲口對準中央政府，除了不滿兩岸春節包機，分給清泉崗的太少以外，還要求中央政府把五都的債務全都「吞下去」，讓五都重新開始¹²。而新北市朱立倫市長在新北市英文譯名上決定採「New Taipei City」而與中央內政部堅持許久漢語拼音的「Xinbei City」相左，最終的結果是中央全面退讓。接著又在原來教育部堅持不變下，於2011年1月3日主動率先宣布把國中小學99學年度下學期的開學日從原定的2月11日（週五）順勢延到14日（周一），旋後臺北市、台中市、基隆市、花蓮縣..等地方政府也紛紛跟進。上開諸多事件，俱為進入後五都時代後不到10日間所發生，當可印證為以五都為首的地方政府自主性更加高揚，以及與中央政府間日後的更常態性的對立揭開了序幕。這些在個案性行政決定層次的對立，日後終究會演變成為對通案性法律層次的抗爭¹³。

綜上所述，不管是「中央法律專佔」現象抑或「中央請客、地方買單」現象，都代表著地方政府對於中央法律網綁太過而侵蝕地方自主權的反彈。為求讓自治立法權能真正實現，落實住民自治精神，中央法律理所當然大於地方自治條例的傳統見解當有妥善限縮的必要。未來中央法律在制定或修改上，若涉及地方自治事項，應本於保守自制、尊重地方立法形成空間之精神，以原則性、大綱性的寬鬆立法模式取代傳統鉅細靡遺的立法模式為宜。

三、非五都縣市從「邊緣化」到「乞丐化」的憂慮

地方自治乃是檢驗一國民主政治是否真正落實，乃至於人權保障機制是否具備時效性的重要指標。但此一制度在我國，由於威權主義的橫行及中央集權主義的盤據，地方自治團體在缺錢缺人、法律上權限受到極大

9.趙楊清、陳妍蓀，〈地方財政問題非財政收支劃分法可解決〉，2002年5月30日，財團法人國家政策基金會網站，網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-C-091-133.htm>（造訪日期：2011年7月4日）

10.曾巨威，〈健保補助費釋憲結果平議〉，2002年10月11日，財團法人國家政策基金會網站，網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-C-091-220.htm>（造訪日期：2011年7月4日）

11.此傳神的用語應係由學者陳朝建率先提出。參見陳朝建，〈二〇一〇年「五都霸侯」選戰分析〉，引自部落格化的台灣政治法律學院網站，網址：<http://blog.sina.com.tw/macotochen/article.php?pbgid=423&entryid=634467>（造訪日期：2011年7月13日）

12.雅虎新聞，〈「烏鴉」回來了！胡志強轟中央〉，2011年1月3日，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110103/11/2k5xl.html>（造訪日期：2011年1月4日）

13.羅承宗，〈地方自治起步〉，自由時報，2011年1月6日。

4.蔡茂寅，〈中央與地方權限劃分問題之研究〉，中國地方自治，第56卷第8期，2003年8月，第4頁。

5.許志雄，〈地方自治的普遍化與國際化〉，收於《憲法秩序之變動》，元照出版公司，2010年6月二版，第416頁。

6.詳參，許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍等著，前揭《現代憲法論》，第394-395頁。

7.詳參，許志雄，〈地方自治權的基本課題〉，收於前揭《憲法秩序之變動》，第400-406頁。

8.同前註，第406-410頁。

制約下，充其量只不過是中央業務的承包機關、甚至只是中央政府的派出機關而已¹⁴。以上情形雖然自1999年因精省工程的進行及地制法的施行後得到了改善的契機，然而迄今，在我國地方制度在法律政策及法律制度上仍存在許多重大爭議裡，「資源分配不均」又是幾乎是所有爭議課題核心。

2009年上半年各縣（市）爭相向中央政府升格改制的盛況，其最終目的說穿了就是為闖入「直轄市贏者圈」，更淺白的說就是「分錢」，能與北高兩直轄市共享統籌分配稅款分配上的財政優勢。一旦升格成為直轄市後，就能進入贏者圈，與北、高兩直轄市共享統籌分配款分配上的財政優勢。現實發展上由於五都成形，直轄市的統籌分配款也將由現行43%調高到61%。在此現實目的驅動下，因地制宜、凝聚地域與自治意識、實踐草根民主...等這些推行地方自治的基本價值，似乎都被拋諸腦後。質言之，這些縣市似乎為了取得順利改制升格能取得的各種利益，似乎即使犧牲葬送百餘個鄉鎮市級地方自治團體亦在所不惜。從憲法強調的民主原則與地方自治保障意旨觀之，這種升格改制的發展結果令人感到相當惋惜，令人對非五都縣市的將來更感憂心。前南投縣長彭百顯便曾提出，除非讓非五都的縣市有更多的財政能力，否則這些縣市恐將落入「乞丐化」的處境¹⁵。

承上，五都體制成形後所帶來的衝擊，除了中央與五都間權限爭議面向外，也包含了五都與非五都縣市間差距的更形擴大。近來亦有實證研究指出，臺灣不論是都市或鄉村地區，地方財政變數，尤其以地方公共支出對人們居住區位的選擇皆具有顯著的影響力，乃是影響人口遷移率的重要變數¹⁶。以新北市為例，人口將近390萬人（2010年12月統計）傲視全國，其主因就是移入人口眾多。其中光是來自雲林縣旅外的鄉親就高達

70萬人，接近目前雲林縣的總人口數71萬人，且光是三重市更多達20至30萬人¹⁷。而分析移出的人口結構，當然又以出外就學、打拼謀生的青壯年人口為主，是以雲林縣老年人口比率在2010年突破15%，緊追嘉義縣15.64%，高居全國第二名，沿海地區水林鄉更高達20.98%，進入超高齡社會¹⁸。

以上這些數據顯示，原本於「台灣頭」由臺北市、基隆市、臺北縣乃至於桃園縣所連綿而成的大都會區，本已是讓全台灣人口一路向北靠攏的一塊超級磁鐵。如今台北縣單獨升格成為新北市，一舉超越臺北市而躍升成為人口第一大直轄市，加上桃園縣也取得「準直轄市」的地位，在這些因素交互影響下，日後北部都會區人口吸磁效應只會更加強化。反觀在此北部都會區以外台中市、台南市與高雄市等這些新興廣域直轄市，表面上看似與臺北市、新北市地位相同，實則充其量僅能扮演地區性小型磁鐵機能，匯集一些尚未遭北部都會區牽引吸收，而又想就近享受都會生活與社會福利服務的人口¹⁹。換句話說，城鄉發展不均，原本已是台灣地方制度發展上一個亟待解決的棘手困境。五都體制成形不僅沒有舒緩這個現象，反而讓此困境越來越嚴重化。人口多寡反應地方財源與政治實力，2011年邁入後五都時代，除桃園縣外，非五都縣市實際上都面臨處境堪憂的困境。

吾人認為，城鄉間不均衡發展與都會化，這些現象乃是自然變遷。而其中問題關鍵在於政府面對這個自然變遷的態度，究竟是順勢加碼操作（加油門）？還是逆勢遏止控制（採煞車）？從五都體制成形可以看出，馬政府大抵是採取前者策略。惟持平看待此現象，將全台灣人口、資源朝以五都為首的都會區配置，讓非五都縣市趨於稀疏凋零，這種趨勢未必是全民之福。簡單來說，對於移出的縣市而言，青壯工作人口移

出造成財政收入減少，但老人人口比例偏高又造成健康、福利等財政支出增加，這些非五都縣市財政經營上的破綻相當顯而易見，非五都縣市從「邊緣化」到「乞丐化」的擔憂並非空穴來風。至於對於湧入五都，特別是北部都會區的青壯年人口來說，這種現象也未必是福。例如，北部都會區高不可攀的房價，其原因就是人口高度集中此處所難以逃避的宿命。倘若政府在都會區發展思維上不作根本性的逆轉（如首都減量、遷都中台灣），則不管興建再多以「合宜」、「現代」、「社會」名義包裝的平價國宅，都無法減緩台灣人口過度集中北部都會區的困境。

四、統籌分配款「雪中不送炭、錦上頻添花」

按地制法上有關財政收入的來源，主要雖盧列：稅課、工程受益費、罰款及賠償、規費、信託管理、財產、營業盈餘及事業、補助、捐獻及贈與、自治稅捐、及其他...等11種收入之多（地制法第36-65條參照）。但主要最重要的仍是稅課收入。不僅有國稅、直轄市稅及縣（市）稅稅收歸屬分成與統籌分配二種方式，加上上級對下級的補助，以調劑地方政府間盈虛²⁰。其中就有關統籌分配款部分，承前所述，能與北高兩直轄市共享統籌分配稅款分配上的財政優勢是五都體制成形的背後重要關鍵之一。

至於為何直轄市就可分配較多財源，其餘縣（市）就要委屈一點？有關這個疑問，從來雖不乏一些理論，或按比例、或照公式來自圓其說。惟從「統籌分配」意義來看，其分配方式之理論基礎究竟是跟稅收歸屬分成一致，抑或與其背道而馳，不無省思之必要。蓋先以稅收歸屬分成而言，強者稅多、弱者稅寡，這本是區域發展不均稅收上的自然反射，誠如吾人永難期待基隆市的土地稅與房屋稅收入能夠與廣土眾民的新北市相提並論。惟就統籌分配而言，理論上應作為中央刻意平衡此一自然不均傾向的調劑機制。亦即讓中央掌握這筆財源並進行分配之目的，理應是在區域發展本會傾向不均的自

然發展下，透過中央的介入，讓地方間落差不至於太過影響國民普遍應享受的基礎福利水準。換言之，對基礎建設、福利服務已相對完善的地方自治團體，如台北市、新北市等而言，縱令人口眾多，也應該以其他既有財政手段來支應開支，而不應繼續再接受以平衡區域差距為目的的統籌款。反之，對於基礎建設、福利服務相對欠缺的地方政府，不管是新興的廣域直轄市或非五都縣市，只要有實際上的迫切需求，都有透過統籌款來舒緩區域落差之必要。總之，筆者認為統籌分配款作為地方自治團體間水平財政調劑機制，理當發揮「雪中送炭、而非錦上添花」機能，但長久以來的實踐卻完全與此理論背道而馳，統籌分配款的運作往往呈現「雪中不送炭、錦上頻添花」現象，既不公平，也偏離正義。

結語

2011年6月下旬，民進黨總統參選人蔡英文至宜蘭與黨公職幹部座談時，曾批評現今台灣是「一個台灣、三個世界」，第一是台北市，預算最多，第二是五都，第三是非五都的其他縣市，國家財政資源分配不公平，非五都縣市預算不足，縣市長在經常性、法定支出外，可以做的額外建設不多，向中央要錢得看關係、看心情，沒辦法完整、連續施政，這是台灣財政資源分配不公、沒有效率的原因。藉此契機，蔡英文更進一步提出若民進黨重新執政，將讓財政資源分配更公平、更有效率²¹。對此發言，筆者認為蔡英文的發言仍不脫口號式的宣示，至於落實政見的具體方案依舊如空中樓閣，但至少從蔡英文的發言可看出其大致掌握當前地方自治困境之所在。

至於在泛藍陣營部分，值得一提的是在親民黨2011年7月上旬某新聞稿中，亦以「濫設」批判五都體制之不當²²，可見關於地方制度興革的公共議題具有超越藍綠政黨對立的性質。反觀執意強力打造五都體制的中國國民黨，擬競選連任的馬英九迄本文截稿為止，既不正面承認五都體制為台灣地

14. 蔡茂寅，〈當前地方自治重大問題與因應之道〉，收於前揭《地方自治之理論與地方制度法》，第61頁。
15. 彭百顯發言，〈五都新局下的財政困境〉座談會，新台灣國策智庫主辦，2010年12月26日，網址：http://www.braintrust.tw/article1.php?article_id=649（造訪日期：2011年7月5日）。另外有關於後五都時代地方政府面臨的財政問題，亦可詳參陳錦樓，〈五都升格迷思—地方政府財政問題的再探討〉，前揭《地方自治之理論與地方制度法》，第193-202頁。
16. 謝美惠，〈地方財政與人口遷徙在雲林縣之實證研究〉，國立中正大學國際經濟研究所碩士論文，2008年6月，第26頁。
17. 自由時報，〈旅北雲林人50萬票 新北市藍綠搶〉，2010年11月11日。
18. 自由時報，〈雲林人口老化 15.05%全國第二〉，2010年8月30日。
19. 天下雜誌2010年「25縣市幸福城市大調查」亦可作為支持上開推論之根據。該調查發現，雖然政府希望五都均衡發展，但調查結果顯示人口會持續往中北部集中。根據超過1萬3,000份的電訪調查，五都合併後，如果可以自由選擇，最想在哪個縣市定居？台北市仍居首位，其次為台中市、台北縣和高雄市。引自天下雜誌網站，網址：<http://www.cw.com.tw/survey/2010city/article2.jsp>（造訪日期：2011年7月13日）

20. 趙揚清、周信佑，〈台北縣升格準直轄市引發財源重分配之省思〉，2007年10月8日，財團法人國家政策基金會網站，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/3247>（造訪日期：2011年7月7日）
21. 自由時報，〈財政分配不均 小英批：一個台灣 三個世界〉，2011年7月24日。
22. 引自親民黨新聞稿，〈親民黨對於7月4日聯合報社論的六點回應〉，網址：http://www.pfp.org.tw/news/news_detail.php?gid=1&id=1283&p=1626（造訪日期：2011年7月13日）。

方自治所帶來的諸多困境，當然更毫無任何具體改革方案。甚至早該於2010年3月修正地制法時就應一起處理的財政收支劃分法、公共債務法、行政區劃法等相關配套法案，在中國國民黨手握行政立法兩權的絕對優勢下，卻仍匪夷所思地橫躺於立法院裡。作為台灣當前財力與政治實力最強的政黨，中國國民黨這種欠缺反省、散漫冷漠的態度實令人憂心。究竟那一組總統候選人能清楚掌握當前地方自治困境，並進而能提出內容切合時弊的具體改革方案，筆者認為此點當可作為理性選民於2012年挑選總統的關鍵參考指標之一！■

專題 I 直轄市體制下的區定位：挑戰與回應

陳志瑋
淡江大學公共行政學系助理教授

前言

台灣自2010年12月25日進入所謂的「五都體制」後，地方制度面貌與內涵就已經出現結構性的改變，舉例來說，五都所轄人口數佔台灣人口總數的60%，區的數目達到145個，五直轄市市長的政治地位和擁有資源也形成足以和中央政府相抗衡的態勢。在改制過程中，已有學者提出欠缺憲法意識和民主參與不足的問題，改制後的各種挑戰和影響更是紛至沓來。舉例而言，四個直轄市合併或升格乃是政治性的決定，它已經壓縮了未來進行行政區域重劃和國土空間規劃的空間。此外，台灣現在形同有「直轄市」和「非直轄市」兩大地方政府集團，造就兩個集團之間的地位、資源及未來發展空間的落差。最後，則是目前各直轄市對於各區的對策，是在沿襲改制前的鄉鎮市體制下，以臺北市的區制度為模仿學習對象，造成與住民權益攸關的市政服務，在區這個層級出現斷裂，如此對於民意的反映與疏通、在地特色的經營與維繫，以及市政服務的傳遞與延伸，都可謂是值得探討的議題。因此，儘管台灣未來面臨的地方自治問題有增無減，但基於區具有聯繫地方政府和人民之間樞紐地

位，本文將集中探討區的現況與問題，以及分析如何建構區級治理的原則，以強調區的地位所反映出來的民主基本精神。

區的現況與問題

在過去台北市和高雄市雙直轄市的時代，都市特色塑造了各區相當一致的面貌，但現在除了台北市具備此一特色，其餘四都的區呈現高度變異性的狀況，其中特別值得探討的是新北市的狀況。

從表一可知，五個直轄市裡面以新北市三百九十萬人口最多，台南市一百八十七萬人口最少。就所轄各區的狀況來看，新北市擁有全國人口最多的區，比起其他縣市，略少於苗栗縣的五十六萬人，甚至比宜蘭縣、新竹縣、南投縣、嘉義縣等等許多縣市人口還多。新北市人口數最少的平溪區，遠少於台北市南港區，而幾乎可和台南市龍崎區與高雄市茂林區列為同一等級。為了瞭解五個直轄市各區人口數狀況，筆者先計算出各直轄市各區的平均人口數，再計算各直轄市各區人口數的標準差(standard deviation)，以比較各直轄市各區人口數的離散狀況，發現新北市由於極端值的影響（同時也反映出各區

表一：五都各區人口比較

	新北市	臺北市	台中市	台南市	高雄市
總人口	3,903,745	2,635,766	2,655,456	1,874,724	2,772,461
區數目	29	12	29	37	38
人口最多的區 (人口數)	板橋區 (554,410)	大安區 (312,994)	北屯區 (248,706)	永康區 (218,664)	三民區 (352,729)
人口最少的區 (人口數)	平溪區 (5,244)	南港區 (114,985)	和平區 (10,692)	龍崎區 (4,364)	茂林區 (1,848)
平均各區人口數	134,612	219,647	91,567	50,668	72,960
各區人口數標準差	151007.80	62644.4	62384.82	53407.56	86556.50

資料來源：根據內政部戶政司2011年6月「各鄉鎮市區戶數及人口數統計表」自行編製計算
內政部戶政司統計資料來源網址：http://www.ris.gov.tw/gateway/population.cgi?s_code=m0&sheet0name=s8
(2011/8/1瀏覽)

的城鄉差異），使得各區人口數的標準差高達十五萬一千人，遠高於其他直轄市介於五萬三千人至八萬六千人的水準。換言之，各區人口分佈的離散狀況，以及各區生活形態的巨大差異，構成我們觀察現行區制度設計的基本認識。何況，未來即使進行區整併，仍然無法改變都會型的區人口過多，鄉村型的區幅員廣大但人口稀少的根本結構。

在區的規模如此不平均的情況下，各直轄市爲了制度一致性，對於各區的組織設計、人力運用財政資源，卻沒有允許太大的差異性。例如板橋區公所有七課四室，平溪區公所有四課二室一人事管理員。此種思維除了反映出組織設計係模仿台北市之外，另外隱含的政策意義爲：直轄市的政策制定和服務能量都以市府和各局處爲主，區公所扮演的只是承轉性和服務末端的事項，因此市政功能、人力、財政資源和政策規劃權，都不必下放到區的層級。如此一來，各個直轄市政府同時扮演了政策規劃者和執行者的角色，區是市府執政系統的延伸（也就是所謂的派出機關），因此只能扮演輔助者和支援者的角色，未能像過去做爲地方自治團體一樣，享有各項獨立的自主權限。

在這種結構下，除了出現類似清潔隊管轄或道路養護派工等過渡階段的爭議問題，而且也會出現前述民意的反映與疏通、在地特色的經營與維繫，以及市政服務的傳遞與延伸等現象。換言之，如果現行區的定位與組織設計方式不變，直轄市長可能會面臨以下的問題：

一、政策執行能量不足

目前直轄市頭重腳輕的制度設計，造成主要的市政業務集中在市府和各局處之上，以新北市的地理幅員之大，面對各種管制和服務業務，恐怕會有鞭長莫及的現象。而且一旦市府主要人力都必須集中在業務執行，影響所及將是排擠市府進行策略規劃的資源和能力。

二、地方特色凸顯困難

當各區公所缺乏政策規劃權，以及相對應的人力和財政資源時，無可避免地必須仰

賴市府層級的支持，才能延續與營造地方特色。然而，根據筆者的實地觀察發現，士氣低落和動機不足，實際影響著區公所員工主動和創新的精神，也造成地方特色的經營難以爲繼。

三、內部課責系統失調

在直轄市長承擔一切責任(one for all)的情況下，表面上市民可以將所有的市政缺失全部歸責於市長一人，但政治責任明確化卻隱藏著內部課責系統出現失調現象。詳言之，各區可能承市長之令行事，也可能奉各局處所訂的規章行事。一旦市政業務出現缺失，市長固然擔負全部與最終的政治責任，但各局處和各區仍可能成爲被歸責的對象。

四、公民參與距離遙遠

鄉鎮市長與鄉鎮市民代表選舉的有無，固然難以論證地方民主的有無或多寡，但區如果缺乏一定程度的政策自主權，那麼市民的政策參與就必須提高到市的層級，而拉大公民參與的距離，對於市政建設的形成和意見回饋，都容易產生更大的問題。

五、局處本位主義形成

在以區爲對象探討的各項問題中，筆者最爲關心的一個重點在於直轄市運作可能產生的「局處本位」問題，因爲區長的日常行政都必須仰賴市府和局處的指示與資源，而市長和市府官員缺乏足夠的專業和能力可以監督各局處所有事務的運作，使得整個市政的重心變成在擁有專業、人力和資源的各局處之中。此種現象和前述政策執行能量不足，以及內部課責系統失調的問題息息相關，進而造成市政績效和市長提出的施政願景出現分離或缺乏一致性的狀況。尤有甚者，一旦各局處形成本位主義而市長無法居中調和鼎鼐，那麼更可能出現內部力量自我抵銷的可能。

以上所探討的，是在面對區無法扮演樞紐角色的前提下，演繹出直轄市內部運作的各種可能問題。因此，以下將順著此一論述，希望藉由「區級治理」的概念，說明如何從微觀層面來因應現行制度和實務層面所出現的各種地方自治挑戰。

建構以區級治理爲概念的引導原則

區在台灣現行的法律位階中，乃屬於地方行政區域，由於不具備自治團體地位，因此所掌事項爲市政府授權事項與單純性的執行事項，本身在治理網絡的架構中並不具主體地位。然而，從地方自治與發展的角度來看，如何對區這個層級進行定位，以因應未來的長遠發展，就有必要在現行法律框架之外，以區級治理的概念來討論如何透過體制定位與制度設計，以滿足我國地方自治與基層民間社會發展的區求。

回顧台灣地方自治發展的歷史，區做爲一個市政府之下的組織體系一部份，向來不是各界所關注的重點，反而是鄉（鎮、市）做爲地方自治團體，無論在政治動員或基層建設上，都有更爲重要的地位，同時也因爲地方派系或金權政治的沾染，而引發許多爭議。由於直轄市下的區不再是單純的都市行政區域，而是帶有原來複雜的鄉（鎮、市）多元樣貌，這使得我們討論的區級治理，應該和鄉（鎮、市）層級的治理放在相同的層次上進行討論。

在此前提下，區級治理需要顧及的基本原則有：

一、民主原則

民主和治理應該是一體之兩面，然而從地方自治的角度來看，民主並非單純講究投票選舉，而必須重視其他實質的民主意涵，例如公民參與、決策透明、負責回應。換言之，區級組織本身並不一定要是自治體，但區級組織必須在民主治理的架構下承擔任務與使命。換言之，即使在區的層次，市民也具有決策參與權或決定權。以目前各直轄市的層級來看，由於難以擔負全面的公民參與任務，因此賦予區長相關權限，並且形成重要的承轉機制，對於民主原則的落實，以及縮短公民參與距離，將有直接的效益。

二、課責原則

課責原則直接衍生自民主原則的實踐，無論區級組織的定位爲何，各項區政和服務

事項的推動，均應有一套課責機制，使人民擁有最終的可控制權力，並且能夠避免地方的資源和利益成爲少數人士或團體的禁臠。未來四都所有區長即使全部改爲官派，並由公務人員出任，也可以透過課責機制的設置，使得課責系統不是只針對市長的政治責任，而是能建構以政策課責爲中心，以政策成敗爲依據的機制，以落實地方住民的主權。

三、透明原則

爲了實踐課責原則，區級組織和其他公部門組織一樣，都應該力行透明與公開，且民眾或公民團體接近政府資訊、參與區政事務的管道是開放且多元。對應到前述問題者，就是市政資訊是可以被檢索與應用的，如此可以輔助市民在對市府和政策進行課責時，能擁有所需的資訊和證據提出質疑，也才能據此要求主政者提出說明、解釋與報告。

四、能力原則

以區級組織的層次來看，人民更關心切身福祉和基層建設能否獲得更完整的保障。換言之，區級組織涉及的是低度政治與高度行政，和中央政府涉及的高度政治與低度行政，有著相當明顯的對比。基層民眾所關注的議題，於是需要區級組織的結構設計能夠實現服務導向的目的，所屬成員則具備相對應的能力，可以建構有效的公共策略管理，來實現地方建設的目標、滿足基層社區和社會的需求，甚至創造出新的地方治理型態。

透過上述原則的討論，可知區級治理的核心乃是民主和自治，市政或區政的提供，也應該以滿足民眾的需求爲主。因此，各局處或各區不應該只是行政階級體系下的概念，而是市府一體治理的呈現。區和市府之間，無論是派出機關的定位抑或附屬機構的定位，都隱含著對市民主義的期待和實現。同理，各區在發揮在地特色的同時，也隱含著共同合作以進行區域發展的意義，此乃本文在思索區的問題時，認爲應該強調民主和整體發展的原因所在。

結語

本文鎖定區做為探討對象，某種程度已經限定在直轄市的內部運作層面，但如果併同觀察五都格局下的台灣地方自治發展，當可獲得較為全面的認識：從宏觀的角度來看，未來的行政區劃和國土空間規劃空間業已遭到壓縮，至於那些無緣改制升格的其他縣市，將出現政治地位、行政資源及未來發展空間均不如直轄市的不公平現象；從微觀角度來看，目前區制度的定位和設計，可能導致政策執行能量不足、地方特色難以為繼、內部課責系統失調、公民參與距離遙遠，以及局處本位凌駕於市府一體的原則之上等等問題。有鑑於區的定位和制度設計問題，實務上已經出現若干狀況，而學界也愈來愈重視此一問題的嚴重性，因此本文乃透過此一議題的討論，指出區的定位需要遵循民主、課責、透明與能力等原則，以實現在地需求為目標。因此，區的設計不僅要符合各直轄市的特質和發展需求，更需要從市政一體的觀點，確立區和市府，以及區和各局處之間的互補關係，同時更要從策略管理的角度，帶動區域的特色與發展。■

專題II 台灣需要兼顧糧食與環境維護的新農業生產模式

李武忠
農漁業專家

緒言

儘管因天候異常、戰爭或流行病傳播造成數次人口危機，但是地球上人口的增加卻從未停止。根據聯合國專家估計到2050全球人口約較現在增加25億，屆時約需增加10億公頃土地來提供這些人需要的糧食。而目前適合農作土地開發已趨於飽和（全球耕地面積由1961年的12.7億公頃增加到2008年的13.8億公頃，僅增加了7.96%；在1989~2008年的20年間，全球耕地面積不僅沒有增加還下降了1.4%），想要通過提高耕地面積來增加糧食產量的潛力較小，且受到全球暖化影響，未來天然災害發生的頻度將會增加，破壞力也更勝以往。如何餵飽全球逾90億人口，將成為本世紀最重要的課題。也因此研發有別於傳統農業生產模式，擺脫耕地、水資源不足及污染環境等障礙，並創造龐大的商機，成為各國努力的目標。

新農業生產模式

為解決傳統農業所面臨一系列難題，全球科學家正致力於全新的農漁業生產模式，目前已露出曙光包括：植物工廠(plant factory)，垂直農場(vertical farm)，外海海洋養殖(open ocean aquaculture)，森林牧場(Forest ranching)等，值得政府相關單位重視，謹簡要分析如后：

植物工廠，即在封閉的環境中，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。謹以日本為

例，過去農業經營多採戶外耕作模式常容易受到天候、自然災害等影響需靠天吃飯且生產過程需要耗費相當人力，工作繁重收入卻不及一般上班族，導致年輕人不願意呆在鄉下務農，讓農村逐漸沒落，加以全球暖化，極端氣候發生頻率增加，恐再度引發糧食危機。為此日本推動「PASONA O2」計畫（該計畫係針對失業年輕人或有意尋求第二就業機會的中年人給予農業訓練）把位於日本大手町野村商業大樓地下二樓舊時代銀行的大金庫改造成擁有六個不同有機農業經營模式（包括植物工廠）之現代化都會農場，目前已經能生產100多種農作物。這種透過空間改造與現代化農業科技結合，突破傳統戶外農地思維已經成為日本未來農業生產新模式及新的觀光景點。目前國內主要由企業結合大專院校相關的研究團隊，針對植物工廠之整廠技術與經營管理模式進行研發。

垂直農場，即嘗試在城市高樓內運用可循環的能源及溫室技術進行農業生產活動，它徹底顛覆人類幾千年來的耕作種地方式。該概念主要緣自美國哥倫比亞大學(Columbia University)醫學生態系教授迪克森(Dickson D. Despommier)的構思。他認為未來人口的移動，勢必越來越趨向城市發展（估計將有80%人口集中在城市）。人口增加及城市中交通運輸工具所排放二氧化碳，以及所衍生出的溫室效應也更加嚴重。若能在都市中興建一座能夠吸收二氧化碳，又能夠生長出我們食用所需的農作物，將是一個雙贏的策略。他採用先進的溫室技術如水耕法(Hydroponics)（一種沒有土壤的植物栽培方式）及氣耕法(Aeroponics)（不用土、不用水，就是懸空在培養架上）進行植栽再整合運用最新的科技創造出一個自給自足的生態系統，讓在垂直農場中所種植的作物，不需要傳統種植方法所必備的土壤，只需要水

分、養分和陽光並透過對於氣溫、濕度的嚴密控制，農作物將可以依照我們設定的方式以及時間生長和收成，所需能源主要來自太陽能及風能。估算一棟58層高樓佔地僅1.3萬平方米，可以提供7—32萬平方米的農作物生產面積，其產量相當於一個414.4萬平方米的傳統農場，足夠養活3.5萬人。另外也可以透過附合式養殖方式，將養魚或家禽所排泄廢物及蛋白質代謝分解產物內含硝酸鹽和磷酸鹽供植物生長。更重要的是垂直農場也可以生產出零污染、零碳排放量的生質柴油(Biodiesel)。垂直農場優點包括：不受天候影響可以整年生產；無需使用大量農業用水（可省水約70~95%）；可修復生態系統；無需使用除草劑、殺蟲劑及肥料；大幅降低食物里程；對食物安全及保全有更多保障；提供新的就業機會；植物收成後的物質可做為動物飼料等。目前在美國芝加哥，伊利諾，洛杉磯，拉斯維加斯，北京，仁川，阿布達比，多倫多等城市已經在進行垂直農場試驗。不妨想像一下未來在華麗，高大透明的建築或公寓的頂端有三或四層的透明垂直農場，隨時可以取得最新鮮最安全的食物的場景，讓人滿心期待。目前最大問題在於造價過高，一座簡單的小型垂直農場需2億美金。

森林牧場，即把林業和畜牧業結合在一起的新養殖模式。根據聯合國FAO報告稱：牛排放的廢氣是導致全球變暖的最大元兇。為降低畜牧對全球暖化的影響，在日本京都府的丹後市和檜木縣的那須高原上都可看到這種森林牧場，主要是進行乳牛養殖。乳牛以天然森林中青草為食，而這些青草的種類也隨著季節的變化而變化，所以在不同季節這些森林牧場中的乳牛所產出的牛奶的味道也略有不同，別有一番風味。不僅乳牛的糞便可作為天然肥料，幫助樹木生長，減少對空氣環境污染且乳牛在優美自然環境中自由地散步，充分地活動，對提高他們的牛奶品質大有益處。這樣的模式是可以擴及其他動物。

新漁業生產模式

外海海洋養殖，係利用大陸棚及更遠寬廣海域來進行魚貝類箱網養殖。水產養殖業產量達5450萬公噸，是成長最快的動物食品生產部門。過去10年來，全球的野生捕撈漁業已面臨停滯或衰退，飼養牛、豬、雞等動物又需要大量的土地、淡水、會污染空氣的化石燃料，以及會流入河流與海洋造成污染的肥料，若要養活全世界，必須將我們需要的動物蛋白質轉由海洋來生產。尤其受到氣候變遷影響，淡水將成為非常寶貴的資源，無法浪費或用來擴大淡水養殖。因此專家們相信，未來水產養殖在面積達71%海洋將會有更大的發展空間，提供人類一個獲得更多的糧食生產的機會，海洋箱網養殖設立於急速洋流經過的海域，可以藉此帶走污染物，讓水產養殖可能成為最能永續經營的蛋白質來源。事實上每個國家對海岸線外200浬（1浬=1.852公里）內的海域都有絕對的管轄權，這片廣闊的疆域是可用於生產糧食的處女地，應好好利用。海洋養殖還具有固碳能力，例如大型藻類養殖水域的淨固碳能力分別是森林和草原的10倍和20倍。據計算，每生產1噸海藻及貝類可分別固定二氧化碳1.1噸及0.25噸。目前許多海岸線的內灣和出海口已經布滿隔網(fish pen)和養殖貝類的浮動平台，經常造成水質優養化，引發赤潮的頻率增加，對養殖物及人體造成威脅。只是海洋養殖每一生產環節都需要高度科技做後盾，頗具挑戰性，也蘊含商機。在加拿大與智利已經有一些企業將腦筋轉向更遙遠的半島或無人居住的島嶼並付諸行動。例如世界最大的養殖鮭魚生產公司已經在蘇格蘭西海岸海面進行養殖，該海域水域更快流動，更深，是養殖鮭魚的理想地點。另有業者發揮創意在船上放上一大容器來養殖剛入海的小鮭魚，然後將船隻緩緩駛向美國西海岸的加州，當船航行到達那裡時飼養的魚也已經達到上市體型，可以最佳價格出售。也有業者嘗試以大型螺旋槳控制沉入海裡的養殖箱網，讓它隨穩定的洋流漂游，幾個月後再回到原點或附近位置，提供市場所需的新鮮魚

貨。而台灣四面環海擁有豐富的海洋漁業資源，正是上天賜與台灣人最寶貴資產，台灣人應該善用此一資源來紓解未來可能面臨的糧食危機。尤其台灣不但是全球重要的遠洋漁業國家，在水產養殖發展上也具有相當卓越的技術與經驗，發展海洋養殖有很大的發展潛力。

結語

上述的農漁業新生產模式雖然還有許多尚待克服之處（包括：造價昂貴，初期投資及生產成本偏高，能源需求高，欠缺完整管理法規等），但是已經為解決糧食及環境污染問題指出一個新的方向，商業化將指日可待。當前台灣農業問題重重政府卻始終開不出有效的解決藥方，問題癥結就在於農政官員思維的保守老舊。台灣農業需要創新引擎就不能忽視這些趨勢，更何況台灣有較其他國家更優越的農業，科技等人才，應善用之。要爭取農民支持靠的是用心不是靠噴口水或畫大餅讓農民充饑。該世代交替的是腦袋不是年齡！■

專題 II

專利修法將危及我國農業

郭華仁/謝銘洋
台灣大學農藝系教授/台灣大學法律系教授
陳昭華/李崇偉
輔仁大學財法系教授/中原大學財法系副教授

立法院正在審議專利法修正案。本修正案的諸多變革當中，有一項目攸關我國農業的發展：目前植物品種不能申請專利保護，修法以後就可以。一般認為用專利來保障研發的成果，可以促進產業的發展。然而農業的本質、條件與工業者差別甚大；專利保護植物品種，反而會嚴重阻礙我國新品種的研發，更可能造成稻農成本的提高。本文擬就個中原由加以闡述，期能撥亂反正，以正視聽。

智財權保護植物研發的概說

智慧財產權可以保護植物產業的項目包括專利權、植物品種權、商標權、地理標示與營業秘密等。限於篇幅，本文僅針對專利權、植物品種權來加以討論。一般認為，植物品種權是專利的特別法，專門針對植物個體的研發而設計。

專利權本來是專門針對工業研發產品而設計，其要點是鼓勵發明者公開其製造的秘密，讓他人可以「站在巨人的肩膀」，進一步加以發展，而讓整個社會得利；為此給予發明者的產品一段時間的專賣權，俾能回饋發明者所投入的智慧與時間金錢。不過在早期西方國家認為生命為上帝所創造，因此不能以專利法保護動植物個體的研發。

歐洲從1950年代就開始考慮如何以智財權來保護植物品種創新。由於植物品種創新攸關農業，而植物的研發與工業者有相當大的不同，因此參考專利權的內涵，針對植物產業的特點，發展出品種權(育種家權)的概念，並且在1968年成立植物新品種保護國際聯盟(UPOV)。目前已有26個國家根據舊版(1978等)公約，43個國家根據新版(1991)公約訂立相關內國法來保障新品種的專賣權。我國雖然不是會員國，但是也依1991版公約

推出「植物品種及種苗法」來保障品種權。

美國在1981年加入UPOV，其「植物品種權保護法」所保護的對象為種子繁殖的植物以及用塊根莖繁殖的植物，但不包含利用扦插、嫁接來繁殖的果樹、觀賞植物；後者是用1930年專利修法所訂的「植物專利」來保護。但「植物專利」其保護的強度相當弱，與工業發明所採用的實用專利(或稱發明專利)不能同日而語。下文所稱的專利保護植物，大都是指一般的實用專利。

美國實用專利自1985年以後有重大的變革，即認定植物個體也可以用實用專利來保障植物個體。歐盟的專利法仍然維持不保護植物品種，但是根據其1998年的生物科技指令，非特定品種的植物新個體則也能申請專利保護，因此在歐洲國家，植物受到專利保護的案件也相當多。日本專利法雖然不排除保護植物個體，但是實際上幾乎沒有核發許可的案件。其他大多數的國家，包括我國與中國，都仍維持專利不保護植物的規定。

專利保護與品種權保護的差異

經濟部智慧財產局提出若干似是而非的理由，強調我國必需追隨歐美的後塵，開放專利保護植物個體。但是從歐美國家的經驗以及我國農業的特點來看，專利保護植物對我國農業實際上會有相當不利的影響。不過要進一步說前，宜先瞭解若我國通過專利修法，專利保護與品種權保護到底會有什麼差異。

一、保護對象：品種權較能顧及本國審查能力

任何植物的研發，都可以申請實用專利的保護。我國的「植物品種及種苗法」只保護政府公告的物種，目前為135種。實際

上UPOV 1991年公約是將所有植物都納入保護對象。但是我國據以立法時，考慮到品種權除了書面審查以外，還需要進行較為嚴格的實質審查；審查委員需要實地進行栽培試驗，來測驗該項發明是否達到接受保護的標準。由於植物種類繁多，而我國植物專家有限；開放所有植物可以申請的話，可能會面臨有些案件無人可審的窘境，因此採取政府公告的方式，這是負責的態度。反之專利法僅進行書面審查，又不設限植物種類，將來若開放專利保護，不是找到專家，就是審查品質低落，會變成國際笑柄。

二、保護要件：品種權較能顧及植物與農業的特殊性

品種權保護要求必須具備新穎性、可區別性、一致性與穩定性。專利法則是要求新穎性、進步性與產業上之可利用性。專利制度原本是為工業技術之開發與創新而設，在進步性上的條件雖較為嚴格，但是不要求植物有沒有達到一致性與穩定性，因此兩套法律可說各有千秋。由於實用專利能獲得之權利與排他效力，遠較品種權大，因此生技業者仍然對於開放實用專利保護植物興致勃勃。就是因為專利保護的力道超強，因此智慧財產局也就積極推動專利修法的工作。站在本位主義上而言，這是沒錯；問題在於這超強的保護，反而會嚴重傷害到我國農業。這在後面會加以說明。

三、權利範圍：專利法權利範圍的設計明顯有利於超大公司

品種權之保護範圍則是規定在法律條文，一定而且明確。專利保護的權利範圍則是由專利申請人提出並經審核的請求範圍(claims)來界定；請求的範圍越廣，其效力越強。公司資本越雄厚，就能請到越好的律師撰寫越廣的權利。這是專利保護有利超大公司的理由之一。理由之二是超大公司挾其雄厚財力與實力，所擁有的各式各樣技術、基因、特性、細胞、花粉、植株個體的專利不計其數，等於是已經布下專利的天羅地網，等君入甕。中小型種子公司以及政府單位很容易陷入其專利佈局當中，因而研發受到控制。

四、免責條款：專利權不受免責限制，危害農業與農民

品種權法考慮到權利人與農民與種子公司之間的平衡，因此對於品種權設下兩款免責，即農民免責與育種家免責，在特定的情況下對品種權給予若干限制。

品種權會提高農民購買種苗的成本，但相對的也能保障種苗公司投資研發新品種，這對單價較高的農作物如花卉是必要的。然而種植單價較低的重要農糧作物還要負擔較高的種子費用，對小農而言負擔太重，在糧食自主上也相當不利。因此品種權設計了農民免責；各國政府都可依國家需要公佈適用農民免責的植物種類，農民留種自用得不用另繳權利金。

育種家可自由使用受品種權保護的品種去開發新品種，所得的新品種大多數都可以販賣，稱為育種家免責。新的工業產品可以由一堆金屬原料做出來，植物新品種則需要由舊的品種來創造。因此育種家免責是品種權法規根據植物研發的特性而設計，為專利法之所無。專利缺乏育種家免責，受專利保護的品種一多，中小型公司與政府研究機構無法「站在巨人的肩膀」，不能拿專利品種去開發新品種而上市，對農業發展的限制很大。

專利保護植物的後遺症：國外經驗

相較於品種權，專利保護植物的強度相當大，因此權利人的獲利也相對地增加，提供相當大的誘因，因此導致跨國化工公司如孟山都、杜邦等紛紛涉足種子企業，不斷購併各種子業，形成超級的種子公司，也賺足了利潤。然而，幾家公司的贏利卻造成了對全球農業的衝擊，因此反對生命專利的呼聲此起彼落，都是針對專利保護植物的後遺症而來。此等衝擊可分為對農業的研發以及對農民生計兩方面來說明。

一、專利阻礙新品種的研發

透過資金、技術與專利的壟斷，種苗公司之間大規模的合併，讓小種子公司無法生

存，許多作物因此被少數公司所控制。目前十家跨國公司已經掌握70%的全球種子貿易額。所謂的「掌握種子就能掌控世界」，不只發生在開發中國家，連歐美都已經不斷有警訊出現。

專利法權利的過度擴張，連美國公部門的育種家都已經受夠了。因此在2003年籌組「公部門農業智財資源」組織(PIPRA)，成員涵蓋全球70個大學、包括亞蔬在內的研究機構，企圖鞏固育種家的操作自由，互相可以使用具有專利的新的發明。然而這並未能解決問題，因為實質上大多專利都已掌握在幾家大企業手上。

與美國不同，荷蘭農業狀況與我國比較接近，種苗公司也以中小型企業為主。然而因為歐盟的專利涵蓋植物個體，荷蘭種苗業者感受到專利的威脅，因而對此威脅進行深入的研究。研究們發現近來專利的授予與實施，已限制了品種的利用，導致育種公司變少，減緩植物育種創新的速度。而太多互為佈局的專利也已影響到植物育種界的創新能力。因此荷蘭種苗協會支持採用品種權，反對用專利來保障植物研發。該國經濟部長與農業部長也聯合遞交公文給國會，關切專利法的限制植物育種。荷方並且已經數度與我國農業機構人員就此課題討論相關對策。

二、專利影響農民生計

跨國公司挾其龐大專利權，壟斷種子產業；目前全美國種植的玉米有80%，黃豆更是高達93%都是孟山都的基改種子。美國農民因別無他家種子公司的選擇，因此任由宰割。孟山都公司控制了種子專利權，因此透過授權契約，規定農民必須每年購買新種子，若自行留種會被視為侵權；而種子的售價為過去的兩倍。許多堅持不使用基改品種的農民，也會因為田中莫名出現基改作物而被孟山都控告侵權。

孟山都公司就用龐大人力與各種手段自行調查農民侵權案件，平均每年約500個。農民被控侵權的案件到2007年為止共112件，其中有372個農民，49個小種苗商挨告。農民被判罰鍰累積金額高達2千1百萬美

元，被判侵權的案件平均每件判賠39萬美元，最高達300萬美元。而在庭外和解的部分，到2006年六月為止，農民已付出和解金總額在8千萬到1億6千萬美元之間；不少農民因而破產。

購買專利種子所受到的限制不僅是不能留種自用，還必須購買該公司除草劑。相對於孟山都公司的大發利市，農民的處境則日益窘迫。龐大的貸款壓力與不公平的收購制度，已經使許多家庭式農場倒閉，眾多農民因失去土地而生計無著落。據統計，美國的家庭式農場數已經從1950年的五百多萬戶，銳減到2003年的兩百多萬戶，到2007年已經不到兩百萬戶。即使小型家庭農場之數目仍佔美國總體農戶數的88.3%，但其產值已經劇降到只有美國總體農業生產的16.4%。可看出美國農業生產環節中的大型化、集中化，美國小農民之處境困難可見一斑。

專利修法保護植物不利於我國農業

經濟部智慧財產局提出一些理由，要求專利修法拿掉植物的排除條款。首先該局認為修改專利法保護植物，可以促進生物科技研發。這個理由很牽強。因為大多數生物科技例如微生物、基因、植物成分、生物製劑、生物醫學技術、以及基因改造技術等，都早就可用專利來保護，沒有修法納入植物個體的必要。智慧局說專利保護植物個體是國際趨勢，這也非事實；目前只美國、歐盟、澳洲有專利保護植物的案件。相對於69個UPOV的會員國，採用專利來保護植物的國家不到一半。

其次該局強調是行政院生物技術產業指導小組在94年決定擴大開放植物專利保護；該局只是配合政策辦理修法工作。真相是在該局的遊說下，指導小組才有此決議。再者，該局強調已開過很多次公聽會，農委會也贊同修法。實則農委會「不影響到農業」的前提並未受到尊重；在公聽會上雖然屢次有反對的意見，但都該局常不予採納，或者僅作表面上的回應，而迴避關鍵的問題。

以照顧到農民權利的農民免責來講，

我國專利修法版本中雖然參考「植物品種及種苗法」，部分納入農民免責。然而這對稻米產業而言是沒有用的。目前我國稻農大多數不自行播秧苗，而是由育苗中心供應秧苗給農民插秧。我國的植物品種及種苗法允許育苗中心將具有品種權的秧苗供應給農民，而不被視為侵權。反之，智慧財產局則表示這樣的行為會侵犯到專利權。因此若修法通過，秧苗價格可能因專利費而增加，水稻產業會受到嚴重的影響。

該局最新的修訂版本中雖然允許具專利權的植物被他人用來育成新品種，但是所有出來的品種卻仍不得上市，否則會被視為侵犯專利權。這對我國種苗公司、蘭花公司的研發工作都會造成嚴重的限縮，將嚴重傷害到我國農業的旗艦產業。因此實質上專利修法條文仍然不具有種家免責。

孟山都旗下的Seminis（全球最大蔬菜種子公司，已在台灣設辦事處）使用傳統育種進行多數蔬果作物改良，準備申請專利以獲取更大的利益。若孟山都在我國不能申請專利，轉而申請品種權，則我國種苗公司就可以拿來當材料創新品種，而無侵權之虞。若專利修法通過，比照美國，孟山都的優良新品種也會在我國獲得專利，到時國內公司就不可以拿孟山都的新品種去開發販賣新品種，這會嚴重削弱我國的育種能力，屆時孟山都不無可能獨霸我國蔬菜種苗市場。

我國專利不應修法保護植物

或以為專利保護可以促進我國基因改造植物的研發。實則我國基改植物的研發能力相當低，一年不到兩個，與傳統育種動輒一年百個品種而言，能量差距太大，沒有理由為了基改品種而犧牲傳統育種，為了基改育種而修改專利法。

就國際法而言，根據WTO《TRIPs，與貿易有關之智慧財產權協議》的規範，會員國應使用專利或有效的特別法規，或兩者兼具，來對植物品種給予保護。由於我國已經有「植物品種及種苗法」來保護植物品種研發，符合TRIPs的規定。其他國家沒有理由要求我國修改專利法來保護植物研發。更沒

有修法圖利跨國大公司，而讓是我國農業受害的道理。

因此我們呼籲智慧財產局：停止專利修法保護植物。■

專題 II

舒緩糧食危機最有效率的途徑—減少糧食耗損及糧食浪費

黃貞綾
農業研究者

超級市場的祕密

燈光明亮氣氛舒適的現代化超級市場內，陳列架上如豔陽火紅般的蕃茄正在等著顧客的青睞；這些蕃茄通常具備一些特點，大小均一、外觀無暇、包裝精美，外包裝上還貼有電子條碼及驗證標籤，有些還會印刷生產者的基本資料，以拉進與消費者之間的距離並取得消費者的信賴。這並非蕃茄本身及其生產過程的全貌。

在全球化食物供應鏈及現代化通路商結構的雙重階層體制下，最後能在架上陳列的農產品，是歷經一番物競天擇、優勝劣敗的激烈爭鬥之後勝出的模範生。通路商為了降低管控成本、分擔風險、提供購買率等考量，向供應商及生產者訂出一套農產品規格化的標準，只有符合標準的農民才有「市場准入」(market entry)的權利。然而，農產品畢竟不像工業產品可以完全的規格化、標準化及定量化，加上天候不良或病蟲害等無法預期因素，農民被迫加倍生產農產品，以期能符合契約中所聲明的數量。因此，平均而言，農產品產量通常都會超過實際需求。

英國學者Tristram Stuart為「糧食浪費—全球糧食黑幕解析」(Waste: Uncovering the Global Food Scandal)¹一書進行相關的調查及研究，他拜訪了數個英國農場，以瞭解食品「品質標準」對糧食浪費影響的程度，其中包括位於約克夏郡的M. H. Poskitt Carrots，它是英國Asda連鎖超市主要的供應商之一。大量不符合規格的紅蘿蔔被置放在農場上，準備被送去當作動物飼料，然而這些被淘汰的紅蘿蔔多半只有微微的彎曲。位於農場另一個角落的包裝區，所有的紅蘿蔔都會通過一個攝影感應器，不夠澄亮、具有斑點或裂痕的紅蘿蔔會直接被掃到動物飼料箱。因為Asda超市堅持所有供貨的紅蘿蔔必須都是筆

直的，如此一來，消費者才可以輕易地一刀削去全長的皮。大約25到30%農場種植的紅蘿蔔會被淘汰，雖然這些淘汰的紅蘿蔔會被回收利用為動物飼料，但是這種加工的收益對於農民而言是幾乎毫無利潤可言，為了達到超市訂定的品質標準，農民必須自行吸收生產成本。類似對生鮮農產品品質標準的要求，存在於全球各地大小型的通路商和零售商。

通路商、零售商、連鎖超市及食品工業對於糧食浪費所造成的影響，不僅僅是品質標準的應用，一些我們習以為常卻毫無知覺的銷售策略，亦造成大量的糧食浪費。例如在超市慣用的「買二送一」促銷方式，刺激消費者購買高於需求或計畫之外的食物；再者，超市冷凍櫃裡販售的微波食品或即時食品的份量，通常也超過一般人的食量，而這些食物很大的比例最後都進了廚餘回收桶。拉吉·帕特爾(Raj Patel)在其名著《糧食戰爭—市場、權力以及世界食物體系的隱形之戰》²中以「食物體系的瓶頸圖」指出，從耕地到餐桌的某個配送階段，權力集中於很少數人手裡，農產品離開農場後的長途運輸、加工、裝車等流程需要大量資本，只有足夠多的資本才玩得起這種遊戲。同時，這也是個規模經濟的遊戲，企業規模愈大，運輸和物流業務愈多，企業成本就愈低。從種植者到消費者之間的通路上，企業數目屈指可數，因此這些企業擁有雙重權力，既控制種植者，也控制消費者。

全球食物耗損及食物浪費的現實

根據聯合國世界糧農組織(FAO)於今年(2011)年公布一份其與瑞典食品與生物技術研究所(Swedish Institute for Food and

Biotechnology)共同合作的一份研究報告《全球糧食耗損及糧食浪費報告》³。報告中指出，每年全球浪費或耗損的糧食高達十三億噸，是生產量⁴的三分之一。在進一步深入討論之前，必須先對兩個名詞作定義上的區隔，一是「食物浪費」(food loss)，另一是「食物耗損」(food waste)。「食物浪費」多發生在工業化國家，亦即通路商和消費者將完全可食用的食物丟進垃圾桶內；「食物耗損」大多發生在生產、採收、採收後處理和加工過程，這些問題在開發中國家尤其嚴重，主要原因乃是因為缺乏基礎設備、技術低落以及食物生產系統的投資不足。

富裕國家和開發中國家因為經濟狀況、基礎設施、分配體系等先天條件的不同，人民基本的糧食攝取量即有很大的差異。在富裕國家，人民平均的糧食消費量為每人每年900公斤，相當於貧窮地區（非洲撒哈拉沙漠以南地區、南亞及東南亞）的兩倍—每人每年460公斤。在「食物耗損」(food loss)方面，工業化國家和開發中國家的情況相去不遠—開發中國家有超過40%的食物耗損在採收後處理和加工階段；然而在工業化國家，有接近40%是發生在零售商和顧客階段。

在「食物浪費」(food waste)方面，在歐洲和北美，每消費者每年所浪費的食物高達95~115公斤；相對在非洲撒哈拉沙漠以南地區、南亞及東南亞每年浪費的食物只有6~11公斤。富裕國家消費者一年浪費的糧食(2億2千萬噸)相當於撒哈拉沙漠以南非洲全年生產的糧食(2億3千萬噸)。由這些數字我們可以得知，一位富裕國家人民每年耗損及浪費的食物，足供一位開發中國家的人民吃一整年。如果能擰節工業化國家每年損耗及浪費的糧食，並運送至需要的國家，世界上的飢荒人口將可以大幅減少。然而因為這些國家普遍生活水準較低、人民收入較少，在無利可圖或獲利不高的情況下，很少有食品業者願意花費高昂的長途運輸費用將糧食輸往這些地區。

在開發中國家，糧食流失的問題主要來自不適當的採收技術、粗劣的採收後管理和物流系統、缺乏健全的基礎建設、加工和包

裝程序、以及對市場知識的欠缺—這些知識能使農業生產的結果更接近市場實際需求。聯合國糧農組織這份報告也進一步指出，造成糧食浪費的原因，會因為每個國家的特殊條件和當地情況不一而有所差別，大體而言，不脫種植作物的選擇和仿效，內部的基礎設施和能力、市場供應鏈及配送管道、消費者的購買行為、食物的使用方式等這些原因。然而，這份報告只說出國界範圍之內的狀況，因世界貿易組織造成的極端不公平的自由貿易，造成的問題不僅更為嚴重，也牽連更廣。農業貿易自由化不僅造成小農因無法競爭、退出生產，造成全球廣大農地的休耕，也進一步加深全球糧食生產與貿易的壟斷程度⁵。

不只是糧食，還有自然資源的耗損

農業生產有賴於人類與自然資源，因此糧食耗損和糧食浪費等同於浪費農業生產過程中所投入的各種資源，包括水資源、土地、勞工、肥料、農藥、研究和資金等資源，也造成不必要的溫室氣體排放，進而影響溫室效應和氣候變遷。

自然資源的枯竭雖是全球性普遍的現象，在區域之間卻產生極大的差異性。非洲是全球最脆弱的地區，其農業生產深受氣候變遷、季節性及國內年度變數、乾淨水源短缺、土地貧瘠等影響；資源枯竭的問題會進因為管理不良、貧窮和土地侵蝕和土地掠奪等人為因素而加劇。非洲傳統的農業知識可以使自然環境維持良好多元的適應力，但是卻沒有適當地應用在以出口為導向的農業活動上。而在印度和中國，資源的過度使用及資源匱乏已經不是新的議題了，高原上大片肥沃的土地早已受到侵蝕。當前最令人擔憂的問題則屬水資源的枯竭，特別是季節性的印度季風氣候以及大型三角洲的水資源品質和管理。大型三角洲雖然是經濟成長的溫床，但卻也造成對土地的零合競爭，間接使得自然環境對暴雨和海平面上升的承受力下降。印度和中國同時受到人口集中和高度開發帶來的自然機制失衡。

1. Sturat, Tristram, 《Waste: Uncovering the Global Food Scandal》, W W Norton & Co Inc, 2009.

2. 拉吉·帕特爾 (Raj Patel) 著，葉家興、謝伯讓、高慧涵、謝佩嫻譯，《糧食戰爭—市場、權力以及世界食物體系的隱形之戰》(Stuffed and Starved: Markets, Power and the Hidden Battle for the World Food System)，高寶書版，2009年。

3. Food and Agriculture Organization of United Nations, 《Global Food Loss and Food Waste—Extent, Causes and Prevention》, 2011, Rome. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/GFL_web.pdf

4. 此處的「生產量」指僅供人類消費所用的農業生產產量，不包括供作牲畜或家禽飼料及生質能源所用之農業生產。

5. 彭明輝，《糧食危機關鍵報告—台灣觀察》，城邦，2011。

歐洲地區因為文化背景、傳統、歷史和政府體制的多元化，連帶地也使其自然資源的使用呈現不同的樣貌：水資源短缺和土壤侵蝕是南歐主要的問題，而且因為氣候變遷愈來愈嚴重；西歐和中歐則有氮和磷使用過量的問題；東歐則受苦於生產力低落；北歐雖然受到氣候變遷的影響最低，但是其生態系卻受到藻類繁殖和土地酸化的威脅。然而變異因素，這些都會使得糧食生產所必須的自然資源無法受到保障，連帶使得糧食生產更不穩定⁶。其他如北美地區和澳洲等傳統主要糧食輸出國，雖沒有面臨立即的資源匱乏問題，卻因為受到氣候變遷所導致的極端氣候使得農業損失和減產情況嚴重。

面對糧食危機應有的積極作為

愈來愈多國家發起消費者運動，希望透過學校教育和媒體宣導教導消費者在採購食物時能發揮應有的消費者自覺，如「不必要的食物浪費是不被接受的」、「人類可以應用的自然資源是非常有限的」。在英國，「減少浪費行動計畫(Waste Reduction Action Plan, WRAP)」倡導主要零售商、知名食品業者及其所屬供應鏈彼此之間應共同合作，希望減少食物的份量並降低包裝的浪費，避免那些過多的食物與包裝物最後都被棄置在廚餘回收桶或垃圾掩埋場。「減少浪費行動計畫」也投入研究、提出行動計畫和大眾宣導，其行動伙伴涵蓋各種領域，包裝製造商、零售商、知名廠商、供應商、研究機構、大學、設計公司以及環境和設計顧問等。丹麥則有「停止浪費食物」(Stop Wasting Food)行動，其提供消費者可以作為的行動方案，例如：如何在採購家庭日用品時避免浪費；提倡有效率的家庭支出規劃以及選擇理性的購買伙伴，以減少衝動性的購買行為。

根據人口專家的預估，今年九月全球人口將破七十億，而往後的每年將以一年約一億人口的成長速度向上攀升，依據聯合國世界糧農組織的推算，到了2020年全球人口將高達九十億，全球糧食的供應量必須比現在增加70%的產量才足以供養這些人口⁷。

面對自然環境的劇烈變遷，許多發生中的現象讓人既無奈又焦急，例如：溫室效應與極端氣候使農作物收成無法正確估算、生產糧食必要的自然資源不是嚴重污染就是逐漸枯竭中、農地因為都市化和沙漠化正以驚人速度消失中等，然而減少糧食浪費和糧食耗損，卻是每個人都可以做得到的己任一對抗飢餓、提高收入並確保糧食安全！■

政策聚焦 食品被非法添加DEHP 引起社會的恐慌及譴責

黃淑英
立法委員



※塑化劑新聞突然消失 是否真是台灣食品都沒有塑化劑了 還是大家假裝視而不見？圖為吳敦義院長因政府對塑化劑沒做好把關而道歉

食品被非法添加DEHP引起社會的恐慌及譴責，有人歸咎於食品添加劑複方沒有查驗登記的規定，有人質疑環保署對於DEHP的毒性分類不當及管制不善。事實上，非法添加DEHP已是近20年的事件，在這期間，無以數計的食品的抽驗及查核都沒有發現這個事實，直到2011年的3月才被揭露，究竟是哪個環節出了問題？還會不會有第二個未爆彈？需要社會整體的檢討及反省。

DEHP的管制

國際間對於DEHP的管理，一直都是採「終端」管制，即是終端產品的禁用（如食物容器、嬰兒用品），或是含量、殘餘量

的限制；我國則是採「源頭」管制，即將毒性化學物質管制依其影響的層面，分4類：第1類：污染環境或危害人體健康者；第2類：致癌或生育能力受損者；第3類：具急（劇）毒性者、及第4類：有污染環境或危害人體健康之虞者。使用者必須在使用前依分類經過核准或申報後，方可使用。

1999年環保署將DEHP列為第4類，使用者每年必須申報使用量及用途，相較於其他國家是比較嚴格的管裡。2009年擬將之改列為第1類，但其所提供的我國DEHP河川流布調查資料顯示，19條河川中有16條底泥之DEHP含量有減少的現象，無法佐證將之改列為第1類；同時，當年環保署亦缺乏DEHP

6. European Commission-Standing Committee on Agricultural Research (SCAR), 《Sustainable Food Consumption and Production in a Resource-constrained World》, 2011, Brussels.

7. 聯合國索馬利亞人道事務協調員鮑登 (Mark Bowden) 於2011年7月20日宣布索馬利亞南部的巴庫爾 (Bakool) 和下謝貝利 (Lower Shabelle) 為飢荒區，這是30年來，聯合國首度正式宣布一個地區面臨飢荒。

具生殖毒性的資料，再加上2000年WHO之國際癌症研究中心(IARC)將其致癌性由2B級降為3級，所以也沒有將之變更為第2類。

2011年2月17日歐盟執委會公告，將DEHP列為相當於我國第一、二類毒化物的核可管制，並給予近4年的緩衝期，屆時（即2015年），未經申報許可者，不得使用。今年(2011)4月12日IARC將DEHP之致癌性分類又恢復為2B級，所以，環保署遂於今年7月公告，將DEHP改列為第1、2類。

一般人誤以為我國毒物分類是依毒性強度分類，認為如果DEHP列為第一類，就可遏止其非法添加，其實不然。首先，毒物的分類並非依毒性強度分類；其次，任何物質只要列為毒物，不論是第幾類，就不應該加入食物中。

食物添加物的管理

依據食品衛生管理法第3條，「食品添加物」係指食品的製造、加工、調配、包裝、運送、貯藏等過程中用以著色、調味、防腐、漂白、乳化、增加香味、安定

品質、促進發酵、增加稠度、增加營養、防止氧化或其他用途而添加或接觸於食品之物質。2000年因應國際貿易組織的規範，衛生署修改食品衛生管理法第14條，規定食用香料及複方食品添加物不強制要求查驗登記。DEHP和其它乳化物、安定物、香精混合，被當成複方的食物添加物，從此不必查驗登記。

有人認為，因為複方食品添加物不用查驗登記，才使得DEHP以複方添加物的方式避過查驗，造成今天的災難。事實上，DEHP非法添加在食物裡始於1996年以前，複方添加物不用查驗是始於2000年，從1995年到2000年，於法有據，我們終究沒有查驗出DEHP非法添加的事實！理由是甚麼？

整整15年的問題

DEHP在台灣的使用量年約為110萬噸，被非法用在食品添加物上約為200噸，也就是說約為萬分之二左右。有人認為，一般在運送或製程的折損都可能超過這些量，以毒

管處每年1千多萬的預算及4名的人力編制，要監測如此低比例的用量是一般性的損失或是其他不當使用，實際上是不容易的。事實上，不盡然。前年，某研究室疏忽少申報「微量的1克DEHP」，就被罰6萬元；此次違法供應之上游廠商在申報DEHP的流向時，故意隱匿供應本案黑心食品廠的為數不少的數量，所以，在源頭控管上，不是毒物的分類造成DEHP的非法流向，而是不論哪一類，環保署有無落實稽查及追蹤，才是關鍵。環保署未盡其法定的職責，要為此事件負一定的責任。

然而，環保署的毒物管理，主要是要掌握毒物的流向，防止環境的污染及其存於環境中對於人體健康的危害。故不肖業者的非法添加毒性化學物質作為食品添加劑，屬於食品管理範疇，如：金童公司和昱伸公司以SD為DEHP之代號、賓漢公司裡DEHP容器上有毒物標誌，都顯示食品業者明知故犯，主掌稽查及抽驗的衛生單位未能及時發現，遏止非法，是難辭其咎。

衛生署的苦處

雖然以複方的方式規避了登記查驗，但是，對於食品，我們也有抽驗的機制。15年來DEHP充斥在我們的飲食中，衛生署直到今年3月才第一次檢測到食物內有DEHP，顯示我們的食品安全管理有很大的疏漏。檢視我國食品安全的管理發展，我們發現，政府對於維繫生命的「食」，事實上是相當不重視，甚而可以說是「隨便」。與人民生活息息相關的「食品衛生管理法」，從民國58年開始草擬，一直到64年才完成立法！60年衛生署成立，管理食品的僅是藥政處下一個4人編制的「食品衛生科」；68年發生多氯聯苯石油中毒案，70年增設編制27人的「食品衛生處」；97年發生三聚氰胺奶粉事件，99年才成立「食品衛生管理局」。也就是說有重大食品安全亮紅燈時，政府才會大動作地檢討，進行組織改造，但又缺乏整體的思考，因此在人力配置、預算、及安全管理及危機處理等方面並沒有配套因應，所以才會解決了進口食品的安全，又發生本國食品安全的危機。

在食品安全管理的預算編列相當不足的現況，人力的配置也不夠，形成業務繁重、人力流動性也高、人員的訓練及經驗的累積或承傳相對不足的現象，導致食品衛生行政稽查及檢驗的品質令人憂心。目前，地方稽查人員474人，飲食、食品業者近31萬家，平均每個稽查員至少需負責651家食品業者（還不包含藥品的抽驗業務）！就檢驗的業務而言，也因為檢驗人力不足，抽驗時，只能針對著既定的項目作檢驗，對於檢測圖譜中異常的波峰，沒有時間及專業的敏感度去注意；同時，也因檢驗儀器配置的簡單及精密度不夠，根本無法偵測到異物的存在。此外，我們也沒有一個全面性的食品安全監測機制，此次DEHP非法添加的曝光，還是在一個打擊偽藥「偽劣假藥聯合取締」計畫意外監測到的。以上種種，可能解釋了為什麼這是15年來的第一次！

更多的挑戰

此次事件暴露出的，不僅是食品添加劑的檢驗問題，更嚴肅地挑戰我國食品品質、安全認證的信用度。我國食品相關的認證有多種，在經濟部有GMP，是食品製造工廠自願性的認證；衛生署有GHP，是法定所有製造業者需符合的良好作業衛生規範；HACCP，是指定業者需符合食品安全管制系統的認證；在農委會有CAS，是農產品的自願性認證。在過去有CAS認證的豬肉驗出肉精、HACCP認證的牛奶、團膳集體中毒，已引起諸多的批評，而此次GMP廠也長年、大規模地出現使用毒物DEHP而沒有任何警訊，更顯示我國的認證制度出了問題。有一位衛生署高層曾經說過：在核發認證時是GMP廠，以後就不一定了！此外，令人擔憂的還有不但沒有認證，連登記都沒有的製造業者：網拍的地下工廠，如阿舍乾麵，以及一些小型的店家，如大溪豆乾、手工餅乾、肉類加工、醃製物等，甚至都落在最基本的GHP的規範之外。如何重建認證的公信力，取締或輔導地下業者合法經營，是政府刻不容緩的議題。

在「全國食品安全會議」中，TFDA強調「食品履歷」的規劃、整合食品認證的機制，以加強食品銷鏈之控管及監測。要求或鼓勵業者自主管理對政府而言是最經濟的作法，但是一定要記取這次的教訓，有配合的改革策略：在提升業者之自主管理的同時，要強化他們的專業知能及倫理；對於業者依其食品的本質及流通量，作不同強度的管理規範，並加強列管及追蹤；投入資源，建立市場監測機制，強化稽查及檢驗的能量及品質。當然，最重要的還是執政者的態度。如果僅是在事件發生時，雷聲大、雨點小地檢討，頭痛醫頭、腳痛醫腳，事後，食品安全的預算編列又遠低於文建會的建國100活動預算，最後，又辯稱人力受政府員額法的限制，那麼，食品安全的重大事故一定會重演。■

專題

依然懸而未決(pending)？ ECFA簽署週年問題檢視

洪財隆¹

“If Nature had been comfortable, mankind would never have invented architecture.” / Oscar Wilde; from Frost (2008), p.131

“Haste makes waste” (西諺)

前言

馬英九總統在2008年5月20日就職，並在與北京取得「擱置主權爭議」²的共識之後，隨即恢復自1995-1996台海飛彈危機所中斷的制度性協商。截至2011年6月，兩岸已一共舉行六次江陳會並簽署15項協議及1項共同聲明，其中最重要也最具爭議的莫如ECFA, Economic Co-operation Framework Agreement)。

ECFA雖然已在2010年6月29日完成簽署、8月17日立法院審議通過、9月12日雙方換文後生效，並已從今年(2011)元旦開始執行「早期收穫清單」(早收清單)，但嚴格來講ECFA其實並未完成，後續協商與內容增補才是重點。

所謂後續協商的內容主要指貨品貿易、服務貿易及爭端解決機制等三項協議，至於「兩岸投資保障協議」則由於不受WTO此一貿易多邊體制規範，雖然相關但原則上可分開看待(亦即3+1後續協商)。

ECFA簽署至今已滿週年，回顧自2009年初以來攸關此一倡議的紛爭，無論是贊成或反對者(含不滿者)其實都不乏宏觀角度，但也因各有所本而很難彼此說服。

前者包括以ECFA作為兩岸和解表徵(甚至作為兩岸政治整合工程的基礎)、為制度化協商建立灘頭堡、推進兩岸經貿關係

正常化、得以跟快速成長中的中國市場有效掛鉤，以及「有助於」台灣跟重要經貿夥伴洽簽FTA，進而突破被區域主義邊緣化的困境等。

至於反方論述主要則有ECFA將造成台灣經濟過度依賴中國、對弱勢產業與就業衝擊過大、加速產業外移(尤其是在台灣跟重要經貿夥伴簽署FTA未獲充分保證下，更加確定台灣以中國為核心的邊陲角色)，³以及兩岸經貿關係貿然遠離WTO多邊體系等。甚至也有以ECFA的正當性不足而呼籲緩簽或訴諸公投的努力。

正反意見其實也反映出，台灣內部面對國際經貿環境變遷(中國經濟崛起、FTA洽簽風潮等)與兩岸關係究竟如何歸類的不同主張。

惟ECFA已成既定事實，除非發生重大的「情事變更」(尤其是北京因素)，否則新的貿易環境與期待已經形成，部分產業改變佈局並投下難以回復的「沈沒成本」(sunk costs)，這些經濟秩序都必須予以尊重，因此推測台灣這邊使用「終止條款」(ECFA第十六條)的機率應該不大。

「經濟整合並不是一件浪漫的事」，一方面「(調整)成本與(潛在)效益」如影隨形，不可能分開處理或推銷，另一方面「國界」隱含極其深刻的共同體等道德意涵(Sandel, 2001)，政府的角色也不能僅止於單向度的經濟思考，對兩岸經濟整合所帶來的系統性風險層面也須有所意識。

本文主要將從比較屬於技術層次而非政治層次的角度出發，亦即ECFA的洽簽模式與ECFA文本(尤指第二條及第三條)等意

涵，探索ECFA充滿不確定性(uncertainties)的根源與後續影響。

首先論證何以ECFA的洽簽模式(架構協議+早收清單)問題不小，除非後續談判能有突破；

其次討論ECFA後續談判的難處與早收清單模式的缺點，而台灣對中國部分產品限制進口更對後續談判構成嚴重限制；

緊接著分析優惠性原產地規定與「早收清單」利用率偏低問題，間接預測ECFA的經濟效益恐怕未如預期；

最後就徘徊在「兩岸特色與國際規範」之間的貿易規則部分，嘗試提出可能對台灣較為有利的發展方向。

ECFA的洽簽模式(架構協議+早收清單)問題不小

ECFA的洽簽模式跟一般FTA有很大的不同。尤其是美歐日等先進國家(彼此之間或跟開發中國家締結)在正式簽署FTA之前，通常都已就絕大部分的市場開放、貿易規則(貿易救濟、爭端解決、優惠性原產地規則等)，以及為了達成市場開放或輔助貿易規則運作所需的組織建置等三大部分，完成談判再予以簽約。

ECFA主要乃仿效中國與東協逐步建立自由貿易區的談判模式⁴(詳表2-1)。中國與東協雙方先在2002年簽署「全面經濟合作架構協議(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation)」，藉由架構協定來設定整體目標，⁵比如宣布將在2010年以前完成自由貿易區，隨即展開一系列的經貿合作談判，主要在2004年與2007年分別簽署貨品貿易與服務貿易協議，並從2004年起開始實行「早期收穫計畫」(Early Harvest Programme, EHP)，針對500多項產品進行關稅優惠減讓，且一開始由中國單方面「讓利」率先實施。

值得注意的是，ECFA仿效中國與東協

模式並不徹底，最大的差別在於ECFA並沒有明文揭示兩岸完成自由貿易區的目標時間。

此外，ECFA的這種洽簽模式，其實也是造成「兩岸經濟合作委員會(經合會)」因角色過重而被質疑的原因。

表2-1：
中國(大陸)-東協自由貿易區發展歷程

時間	發展
2000.11	中國大陸總理朱鎔基提出建立中國-東協自由貿易區構想。
2002.11.04	雙方簽署「中國-東協全面經濟合作架構協議」，預定在2010年成立「中國-東協自由貿易區」。
2003.10	為使「中國-東協全面經濟合作架構協定」儘早付諸實行，雙方達成「中國-東協自由貿易區關稅減讓計畫」，同意依據上述協定第6條第1項執行早期收穫計畫(Early Harvest Programme, EHP)。
2004.01.01	雙方開始實行「早期收穫計畫」，針對500多項產品進行關稅優惠減讓。
2004.11.29	雙方簽署「中國-東協全面經濟合作架構協議貨品貿易協定」與「中國-東協全面經濟合作架構協議爭端解決機制協議」，自2005年1月1日生效、2005年7月開始實施。
2006.12.31	完成第一批早收降稅計畫，水產與農產品降為零關稅。
2007.01.14	雙方簽署「中國-東協全面經濟合作架構協議服務貿易協議」，並於同年7月1日生效。
2009.08.15	雙方簽署「中國-東協全面經濟合作架構協議投資協議」，中國-東協自由貿易區談判終告完成。
2010.01.01	中國-東協自由貿易區實施。中國及東協六國的一般貨品全面實施零關稅。

資料來源：廖曼利(2010)

ECFA強調彈性、逐步到位，仿效中國與東協自由貿易區的建構過程，整套設計思維究竟那個環節有問題？(關鍵轉折分解則見Box 3-1)

關鍵在於東協與中國都是以開發中(國家)成員的身份加入WTO，協定簽署乃(另可)⁶援引成立條件比較寬鬆的「授權條款」(Enabling Clause)⁷而來，⁸既不要求計畫與降稅時間表，也沒有實際規範自由化的幅度。

4.經濟部：ECFA比照「東協-中國」模式推動 2009-11-07，中國時報。
5.以及擬定實現FTA的時間表、預設涵蓋部門範圍，確立關稅減讓原則等。
6.WTO架構下簽署貿易協定法源：貨品：GATT XXIV (即第24條，規範自由貿易區與關稅同盟)或Enabling clause (授權條款，1979，東京回合訂定；限於開發中國家之間)；至於服務貿易則只有GATS V。
7.根據授權條款所簽的貿易協定，一般並冠以「架構協定」(Framework Agreement)。“Several of South-South agreements are based on a staged approach to trade liberalization whereby a framework agreement is signed that includes as a first step the inclusion of a partial scope agreement, often accompanied by an “early harvest programme”, and as second step a commitment to future FTA negotiation.”，詳Fiorentino, Verdeja and Toqueboeuf (2007)

1.清華大學社會所「中國研究學程」兼任助理教授；Email: honigmann_tw@hotmail.com
2.但也受到往往流於台灣單方面在主權問題上刻意保持低調的批評。
3.比如台灣能否對外突破邊緣化問題。目前似乎只有新加坡有此可能，但就關稅而言其實毫無意義，因新加坡基本上是自由港城市/零關稅。中國向來認為FTA乃是國與國之間的協定，除非台灣在主權方面有所讓步或簽署模式有所安排，否則台灣欲藉由ECFA突破FTA洽簽困境，研判並非易事。現實上，即使北京願意，但因北京至今尚未跟美、日、歐盟簽訂FTA，也不可能讓台灣走在前面，先行跟這些國家或地區洽簽。至於「東協」作為一個整體，一來因東協在區域政治上屬重量級，二來東協跟FTA的洽簽對象須先簽有「友好協定」，也構成台灣跟東協簽FTA的一大障礙。

這給予中國與東協雙方在建立自由貿易區的過程中，獲得很大的彈性空間。比如所採「架構協定」（理應沒有詳細的計畫與降稅時間表，否則就不必稱為架構協議）加上「早收清單」（理應不符合絕大部分貿易，否則就不必稱為早收清單）先行降稅的洽簽模式，就不會產生法理上的問題，包括即使後續協商難產，也不會有未合WTO規定之虞。

反觀台灣由於入會時已放棄開發中（國家）成員的權利，⁹所以ECFA即無可能援引「授權條款」，以下將詳述這何以導致ECFA存在嚴重瑕疵，甚至對後續談判造成非談成不可的壓力。

如上所述，ECFA就商品貿易部分並無選擇，只能引用GATT XXIV條，¹⁰此一條文對欲成立自由貿易區或關稅同盟主要則有以下三大規範：

- ◎撤除關稅範圍須符合「絕大部分貿易」(substantially all trade, SAT)；
- ◎不對非會員提高新的貿易障礙；以及
- ◎立即建立或在一定合理期間內成立（一般為10年，除非另有理由）。

表2-2：
GATT XXIV條 vs. 授權條款(Enabling Clause, 1979)

	GATT XXIV條	授權條款
◎ 相同處 ¹²	規範貨品	規範貨品
◎ 援用國家限制	不限	開發中國家之間
◎ 「架構協定」(FA)：設定整體目標與自由化原則	少數，但簽訂FA後才開始進入實際降稅談判：如歐盟與部分非洲國家模式	往往冠上FA此一名稱，並先實施「早收清單」，但不排斥朝FTA發展；如中國—東協架構協定（2002）
◎ 主要差異 ¹³	絕大部分貿易（SAT）； 期限要求（以十年為原則）	無此要求 因無SAT所以不需要
◎ 計畫與降稅時間表 “plan and schedule”	1.立即成立（所以不需要）：如NAFTA（北美自貿區） 2.過渡協定（Interim Agreement）須具備	因無SAT所以不需要

製表：洪財隆

GATT XXIV條將非立即成立的貿易協定稱為「過渡協定」(interim agreement)，並要求過渡協議在通報時(notification)必須提出「計畫與降稅時間表」(plan and schedule)：

GATT XXIV 5(c) 規定：

“Any interim agreement referred to subparagraphs shall include a plan and a schedule for the formation ...within a reasonable length of time.”

用意則在避免「在合理期間內」完成「絕大部分貿易」自由化的要求淪為空談。¹¹

上述「授權條款」所謂成立條件比較寬鬆，主要指不需要符合「絕大部分貿易」此一條件，而且成立期間也無限制。所以邏輯上，「計畫與降稅時間表」也就不是必須。GATT XXIV條與授權條款的差別，則詳表2-2。

然而，從ECFA文本可知，雙方有意建立自由貿易區，而且因採「逐步到位」，所以屬於「過渡協定」：

（雙方同意）“逐步減少或消除雙方之間實質多數貨品貿易的關稅和非關稅貿易障礙”（ECFA第二條）¹⁴

換言之，兩岸一旦簽署ECFA，雙方應該在10年內（除非出現足以成為例外的緣由）撤除絕大部分貿易（一般為9成）的障礙，以商品貿易為例就是零關稅。

如上所述，過渡協定需要「計畫與降稅時間表」。問題在於，ECFA文本裡並沒有「計畫與降稅時間表」，只有「儘速完成」此一模糊字眼，確屬嚴重瑕疵：

“在本協議第七條規定的「貨品貿易早期收穫」基礎上，不遲於本協議生效後六個月內就貨品貿易協議展開磋商，並儘速完成”（ECFA第三條）¹⁵

至於ECFA沒有「計畫與降稅時間表」此一瑕疵究竟有多嚴重？必須改正，否則不應生效。

根據 GATT XXIV釋義書（1994）：

“Should an interim agreement notified... of Article XXIV not include a plan and schedule, contrary to5(c) of Article XXIV, the working party (of WTO) shall in its report recommend such a plan and schedule. The (contracting) parties shall not maintain or put into forces.”

所以，如果目前通報ECFA應很難符合規定：

- ◎因ECFA採行「早期清單」（部分產品貿易優惠性待遇先行），範圍有限，明顯無法符合SAT；端賴後續談判（自由化）；
- ◎因ECFA缺乏「計畫與降稅時間表」此一要件，後續談判（尤其是貨品貿易協議）必須談妥並補齊

此一瑕疵狀態可能也是導致ECFA遲遲無法正式通報的原因，¹⁶ 脫困之道關鍵在於後續談判，問題是，後續談判並不是一件容易的事。

Box 2-1: 問題在哪裡？

15.服務貿易則見於第四條。
16.雖說截至目前WTO尚無駁回區域貿易協定的前例，但因為ECFA的設計與洽簽方式確屬罕見，加上兩岸極其重要的全球經貿地位，一旦簽署排除其他會員適用的經貿協定，自然會引起各國關切。到時候ECFA會不會成為例外，甚至引發其他貿易夥伴的異議，確實值得留意。
17.ECFA早期通知 兩岸共識（中央社記者林淑媛台北2011年5月6日）
18. See WTO Procedures on RTAS, http://www.unescap.org/tid/projects/rtaap_transparency.pdf (accessed on 30 May, 2011)

- 1.如果台灣也是開發中國家則無問題
- 2.如果ECFA沒有早收清單，就單純只是個架構協議，也沒有問題（雖然內容太過模糊，甚至連何時建立自貿區也未提及，但問題也不大）
- 3.兩者皆非，ECFA就只能適用GATT 24
- 4.GATT 24有兩種：立即成立與過渡協議
- 5.ECFA第二條採逐步到位，所以是過渡協議一定期間完成絕大部分貿易自由化
- 6.過渡協議則需要「計畫與降稅時間表」，但ECFA並沒有
- 7.理論上，沒有「計畫與降稅時間表」必須改正，否則不能執行
——GATT24 釋義書
- 8.WTO透明化義務，應儘速完成通報，且不應晚於優惠性措施（早收清單）實施時間
- 9.所以ECFA通報已經遲到
——ECFA 目前（2011.05.06）只有「早期宣告」並非正式通告
- 10.一旦正式通報將接受檢視（提問）
- 11.沒有「計畫與降稅時間表」必須改正，否則不能執行
- 12.如果短期內「後續談判」能有重大突破並確立建立自貿區的「計畫與降稅時間表」，則問題或可稍解
- 13.所以ECFA至今懸而未決（pending），取決於後續談判
- 14.但後續談判也一樣充滿不確定...

最後，雖然兩岸已將ECFA向WTO作「早期宣告」（“Early Announcement”），¹⁷但基於ECFA已在2010年8月經國內立法程序批准，同年9月12日生效，且優惠性措施（如早收清單）已經從2011年1月1日開始實施，ECFA理應超越只作「早期宣告」，而必須啟動正式通報(Notification)。詳表2-3。

表2-3：
簽署區域貿易協定的透明化義務¹⁸
(根據2006年WTO/總理事會 新透明化機制)

早期宣告 (Early Announcement)	正式通報 (Notification)
協商時或預備簽署之前	國內已批准或實施（重要部分或優惠性措施）之前
義務低	義務高
名稱等基本資料	詳細內容
其他會員無從參與	其他會員有參與空間；
	通報後一年內可「提問與評論」此份協定並要求答覆

製表：洪財隆

8.詳Kruger(2006).
9.” The representative of Chinese Taipei stated that his government would not claim any right granted under WTO Agreements to developing country Members .” (WT/ACC/TPKM/18. p.9)，引文與相關爭議則見http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=24096c970a1822f99f41e9d4c8d9fedf&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f
1.政府簽署兩岸經濟合作架構協議（ECFA），是援引GATT第24條，而非所謂《授權條款》。經濟部國貿局 / 公布日期：民國98年12月24日。
11.立即成立的貿易協定自然不需要「計畫與降稅時間表」。
12.另有互惠原則與不對非會員提高新貿易障礙等兩項。
13.嚴格來說還有降稅方式的不同，授權條款有可選擇性，包括「撤除或降低」，至於GATT第24條則只有「撤除」。
14.至於服務貿易則規範雷同“逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門服務貿易的限制性貿易措施。”詳<http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/2010-06-29-協議文本.pdf>

最後，何以ECFA是一對台灣長遠發展未必有利的政治險棋：

◎ECFA如果一開始就附上「計畫與時間表」，在台灣內部不容易過關。

◎ECFA如果只是單純的「架構協議」（設定整體目標與自由化方式而已），主其事者深怕夜長夢多，因此「早收清單」先行。

◎且以早收清單作為兩岸關係「套索」，殊難逆轉。

讓ECFA成為既定事實，因為新的貿易環境與期待已經形成，演變成新的經濟秩序。比如部分產業改變佈局並投下難以回復的「沈沒成本」(sunk costs)。

◎代價則是，也讓ECFA處於pending狀態，兩岸關係更加曖昧不明，台灣平白損失以WTO多邊架構下作為兩岸交往的平台與屏障優勢。

ECFA後續談判的難處與早收清單模式的缺點

上一部份結論顯示，ECFA唯有後續談判順利才能解決洽簽模式所引發的後遺症，但後續談判也誠非易事。此外，兩岸既然已經簽署ECFA，原則上雙方應該在10年內撤除涵蓋各自「絕大部分貿易」(“substantially all trade”(SAT))的關稅與非關稅貿易障礙。¹⁹

至於ECFA則訂成「實質多數貿易」，但實際上差別應該不大，理由在於，如果真正讓此類協定發揮所宣稱的經貿效果，簽約方就會自動往八成、甚至九成以上的貿易額度或項目邁進。倒是官方一方面宣揚ECFA的經濟效益，另一方面卻又極力想壓低開放幅度，不無矛盾。

事後來看，根據美洲開發銀行的報告，FTA簽約國中的已開發國家在第十年零關稅比率約95%，開發中國家則約89%；在貨品種類部分，工業產品平均有94%，農業產品稍低，但也有70%。²⁰

另外，GATT/WTO要求FTA必須要「絕大部分貿易」自由化，其實也有相當深刻的政策意涵。首先可藉以提高簽署FTA的門檻，以避免過度蔓延，特別是可防堵自由化決心不夠的國家，假自由貿易協定之名行少數產品或部門交換之實，「明修棧道、暗渡陳倉」，最後影響到多邊談判體系的功能與運作。²¹

對FTA特定簽約國來說，「絕大部分貿易」必須自由化的要求也有提升經濟效率的好處，因有利於「貿易創造」(FTA生效後的貿易因彼此更充分分工而來)正面效果的發揮，同時降低「貿易轉移」(FTA生效後的貿易因排擠其他國家而來)等負面效果。²²

說明如下：

貿易創造(TC；+)：FTA夥伴國產品取代本國產品，產生貿易，但本國產業容易發聲反對

貿易轉移：(TD；-)：²³FTA夥伴國產品取代非FTA國家產品，移轉貿易，但他國在本國無代言人

極端情況：假設本國產業可能容易產生TC與TD的產品各半，且FTA簽約時容許一半自由化/零關稅，另一半視為敏感產業可保留，則

0 ——— TD/自由化 ——— 50% ———
— TC/不開放 ——— 100%

此一FTA的經濟福利效果最糟，自由化的是負面效應的TD，能夠產生正面效應並未納入，因TC因保留/不開放

但如果SAT，比如90%，則

0 ——— TD/自由化 ——— 50% ——— TC/開放(40%)
— 90% ——— TC/不開放(10%) ——— 100%

此時，相當部分、具有正效果的TC就不得不參與自由化

然而，如果ECFA的自由化程度有限則容易發生「貿易轉移」，這部分的學理推測則仍有待實證檢驗。一般而言，人為或政治因素會導引甚至迫使談判團隊在面對FTA洽

簽對象時，提出容易發生「貿易轉移」而非「貿易創造」效果的产品降稅清單。

當FTA所涵蓋的貿易金額或項目愈廣泛，比如九成以上的貿易都必須零關稅，則等於可減少經貿談判時的產業選擇或保留空間，降低人為或政治因素介入談判所導致的扭曲。換句話說，既然要簽區域貿易協定，依照學理，絕大部分貿易或類似set meal(套餐)就是最好的產業政策，至於早收清單這種類似a la carte(單點)的洽簽模式，或者想簽優惠性貿易協定卻又不能大幅度自由化，對經貿利益或產業政策而言，反而可能不利。而這也部分解釋了何以政治動機太強的FTA，其經濟效果通常也有限。

問題是，考慮到兩岸經濟規模懸殊、中國已是台灣最大貿易夥伴、中國在製造業尤其是傳統產業方面具有高競爭力，以及兩岸經濟現狀特殊(仍未符合WTO最惠國待遇往來，詳下文)等經濟原因，台灣跟中國簽署ECFA(未來將建立FTA)理應慎重。

此外，早收清單模式確實符合官方所宣稱，ECFA乃「先易後難」，然而，如上述推導，軟柿子先吃完的談判模式，卻可能

導致斡旋空間縮小，亦即談判桌上「有拿有給」彼此交換的幅度限縮，反而有礙於後續談判(Goode, 2005)。

最後，截至目前台灣單方面對中國仍有2200多項農工產品禁止進口(詳表3-1)，更是ECFA後續談判的最大考驗。

雖然台灣已在2002年加入WTO，但實質上經貿自由化並未完成，因為台灣的入會承諾中的相當部分，因故並沒有完全讓2003年起即已是最大貿易夥伴的中國適用，或者說兩岸經貿關係尚未正常化。而在這種情況之下，兩岸卻要洽簽定義上乃超越WTO最惠國待遇的ECFA，台灣方面即必須同時處理上述兩岸經貿正常化(WTO自由化的「延遲給付」)與更進一步的自由化問題，所面臨的自由化時間壓縮壓力，顯然比一般國家(包括中國在內)還要大。

詳言之，以商品貿易為例，禁止產品進口(“WTO minus”)等同於關稅稅率相當高(prohibitively high)，而開放進口等於是將此極高產品關稅降到一般WTO最惠國待遇(“WTO MFN”)的關稅稅率，至於ECFA則是更進一步彼此零關稅“WTO plus”。亦即

表3-1：
台灣限制與開放中國進口產品項目表(資料更新：2011/01/19)

章別	類別	禁止進口	申請進口	全開放	總計	禁止比例
01~05	動物產品	318	7	526	851	37.4
06~14	植物產品	277	17	410	704	39.3
15~24	動植物油	287	31	451	769	37.3
小計	農產品	882	55	1387	2324	38.0
25~27	礦產品	9	1	226	236	3.8
28~38	化學產品	109	17	1673	1799	6.1
39~40	塑膠橡膠	15	0	380	395	3.8
41~43	皮革製品	0	0	132	132	0.0
44~49	木材紙	5	26	471	502	1.0
50~63	紡織	480	213	583	1276	37.6
64~67	鞋帽傘	0	0	174	174	0.0
68~71	石陶瓷玻璃	46	49	268	363	12.7
72~83	鋼鐵金屬	432	74	832	1338	32.3
84~85	機械電機	132	48	1222	1402	9.4
86~89	車輛運輸	97	1	181	279	34.8
90~97	光學家具	28	7	647	682	4.1
小計	工業產品	1353	436	6789	8578	15.8
總計		2235	491	8176	10902	20.5

製表：洪財隆 資料來源：經濟部國貿局²⁸

19. 服務貿易相對應的GATS V則是“substantial sectoral coverage”。

20. 詳Estevadeordal, A., M. Shearer, and K. Suominen (2009)

21. 詳Bhagwati (2008)

22. 詳Hudec (1993)

23. 因惡化貿易條件。

ECFA談判一旦涉及原先台灣對中國禁止進口的產品，對台灣而言，這部分即等同從“WTO minus”直接跳躍至“WTO plus”，亦即如果台灣真要因ECFA而必須符合「絕大部分貿易」的要求，勢必對經濟產業與就業市場造成衝擊。

而且ICT（電子與通訊）產業因受到ITA（資訊科技協定），目前已是零或極低關稅，²⁴所以說ECFA主要乃涉及傳統產業。一般而言，到時候台灣的弱勢產業、內需產業、中小企業，以及特定產業的中下游將最容易受到ECFA衝擊，並在農產品不動的情況下，台灣開放的壓力主要集中在工業產品，尤其是零關稅的產品如果落在原先禁止中國產品進口的1353項中，²⁵則影響將比已經開放的6789項較大。

現階段兩岸台灣對中國進口品的狀態分布如下：

- ◎WTO plus（ECFA/目前限於早收清單；主要指工業產品的267項²⁶）；
- ◎WTO（最惠國待遇/MFN/8176項農工產品，其中農產品1387項、工業產品6789項）；²⁷
- ◎WTO minus（2235項農工產品限制中國進口，其中農產品882項、工業產品1353項），三種狀態同時存在。

優惠性原產地規定與「早收清單」利用率偏低問題

1. ECFA的預期利益可能過度誇大

之前ECFA的預期經濟效應並無考慮優惠性原產地規定(preferential rules of origin)效果，所以顯然被過度誇大。

根據中經院(2009)的模擬，可提升台灣實質GDP 1.65%至1.72%（無限長時間的總累積效果，並非每年皆有此效果）。事實上，除了早收清單之外，ECFA的貿易自由化內容與時程呈現高度不確定，因此所宣稱

經利益相當可疑。

上述預期經濟利益的假設：1.65%得自於以下模擬情境：維持農工管制現況，已開放之農工產品自由化；1.72%則自於以下模擬情境：維持農業部門管制且不降稅，工業部門解除進口管制且自由化。

目前唯一能掌握的只有「早期收穫清單」。主要包括分兩年三階段（2011年起）實施的貨品貿易部分，平均約只佔兩岸貿易的1/7到1/8之間。詳表4-1與表4-2。²⁹

即使上述假設與自由化的實況完全符合，也因為雙邊企業必須符合「原產地規定」，所以FTA（含ECFA）的使用率通常不會太高（尤其是ECFA的原產地規定相對

表4-1：中國開放給台灣的製造業「早收清單」

產品類別	項數	2009年台灣出口中國金額(億美元)	佔台灣出口中國比重(%)
石化	88	59.44	6.93
機械	107	11.43	1.33
紡織	136	15.88	1.85
運輸工具	50	1.48	0.18
其他(主要包括下列產業)	140	49.97	5.84
鋼鐵	22	10.78	1.26
金屬	26	18.18	2.12
電子	14	6.14	0.72
農產品	18	0.16	0.02
合計	539	138.38	16.14

資料來源：經濟部

表4-2：台灣開放給中國的製造業「早收清單」

產品類別	項數	2009年中國出口台灣金額(億美元)	佔台灣自中國進口比重(%)
石化	42	3.29	1.21
機械	69	4.74	1.75
紡織	22	1.16	0.43
運輸工具	17	4.09	0.02
其他	117	15.30	5.64
合計	267	28.58	10.53

資料來源：經濟部

屬嚴格標準，所以適用率只會更低，詳下文），如此一來也將讓預期的經濟利益打折。根據蔡孟佳、陳坤銘與楊書菲(2010)的最新研究顯示，以上述中經院的模擬，但考慮原產地規定的情況下，ECFA對台灣的實質GDP貢獻，將只剩下不到半數，而在0.82%到0.87%之間。顯然，ECFA的經濟利益之前算是被誇大。

2. 早收清單的偏低利用率與「賴老闆的工具機」³⁰

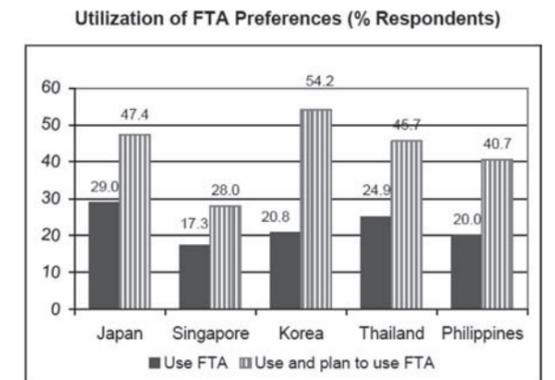
原產地規則(ROO)看似純屬技術層次問題，卻帶有豐富產業發展政策意涵。ROO足以影響企業的生產與投資決定，因此各國簽訂FTA時莫不謹慎以對，例如NAFTA 2000頁當中，ROO即佔了200頁，重要性不言而喻。

根據國貿局的統計，³¹從今年元旦開始實施的ECFA早收清單中，台灣方面的利用率如以貨品出口值計算，1月為11.29%，2月約19.13%；至於進口部分或中方的利用率，1月為3.27%，2月則為9.57%。換言之，廠商利用ECFA優惠關稅雖有增加趨勢，但仍嫌偏低。

尤其是上述數據乃以出口值作為計算標準容易失真，其他國家在調查FTA的利用率時乃以「廠商」作單位，如果考慮到為數眾多的中小企業利用優惠關稅通常遠低於大企業此一事實，³²即可推知ECFA早收清單目前的實際利用率應比上述數據更低。

Kawai and Wignaraja (2009)的研究顯示，亞洲各國利用其所簽署FTA的比率平均為28%，但如果把「計畫將使用」也一併算進來則高達53%（詳圖4-1）。另以NAFTA（北美自由貿易區）為例，加拿大廠商的利用率也約有54%，這些過半數據大抵可作為參考與努力目標。

圖4-1：東亞各國FTA利用率（Kawai and Wignaraja, 2009）



針對台灣廠商未能充分利用ECFA相關優惠的原因，國貿局其實也已做了初步分析，跟其他國家FTA利用率普遍不佳的情況類似，主要包括資訊不足與申請和核發原產地證明曠日廢時等。這部分其實比較單純，只要對症下藥，透過更多宣導或貿易便捷化措施應該都能有效降低此類交易成本，進而提高ECFA的利用率。

事實上，原產地規則太過嚴格與繁複（引發交易成本）可能也是導致FTA利用率偏低的罪魁禍首，且不利於日益頻繁的中間產品、零組件貿易或跨國生產分工（引發經濟成本）。所謂嚴格，主要指不容易符合「稅則號列改變」（比如HS二位碼比HS四位碼困難），以及一定附加價值（中間產品含量）必須源自本地或FTA夥伴國等原產地規定。以附加價值的標準為例，40%原產可算是一個衡量寬鬆與否的門檻，超過即算嚴格。

依此標準來看，ECFA針對早收清單的臨時性原產地規定應屬趨嚴，除了40%此一門檻之外，也有不少產品被要求至少要有45%、甚至50%以上的附加價值含量。另有部分產品更被指定須同時滿足「稅則號列改變」與一定附加價值兩項規定才算數，從而導致部分原生技術水準不高、競爭優勢主要來自進口關鍵零組件或中間產品，搭配產業群聚或協力優勢予以組裝再出口（因為下游出走、所以近來出口比重日增）的產業，

24.以2007年為例，台灣出口中國的產品當中，計有418億美元為零關稅產品，佔出口中國金額的41.4%。

25.以金屬製品與紡織業的中下游為主，中小企業佔多數。

26.ECFA談判乃依HS 8位碼（或中華民國海關稅則分類）。

27.依10位碼或中華民國貨品標準分類

28.http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=39da8a70ba471dbb3fb5262c36570000&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f

29.早收清單另外涉及少部分的服務貿易（跟FDI或投資密切相關），包括非金融服務業雙方各開放8項，以及金融服務業台灣開放銀行業，至於中國則開放給台灣3項，分別為銀行業、證券期貨業與保險業。

30.詳洪財隆（2011）。

31.詳「ECFA早期收穫計畫執行初顯成效」，經濟部國貿局 2011/03/30。http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=1477 (accessed on 2011/6/6)

32.依從成本（compliance costs），包括關務行政管理（官方）和證明成本（廠商企業），這部分將直接導致交易成本的增加，其他因素不變下，行政成本應會降低FTA利用率。也類似「準固定成本」，對資源有限的中小企業不利。

極有可能因嚴格的原產地規則而未能利用 ECFA 所提供的優惠關稅。

ECFA 勢必進行後續談判並納入更多產品，未來原產地規則其實可參酌東協與中國，以及東協與南韓這兩個 FTA 作法，以稅則號列改變「或」附加價值一律以 40% 作為標準，既單純又不失寬鬆，對台灣經濟全球化與產業發展也比較有利。

上述情況如果遇到中國也想保護與發展的產業，則原產地規則此一緊箍咒只會更加嚴厲，³³去年四月在 ECFA 「雙英辯論」中出盡鋒頭的「賴老闆工具機」（屬於機械設備製造業）就是典型例子。台灣的工具機甚至被要求在 2014 年以後，主要關鍵零組件的「數控系統須在兩岸加工生產」，否則將從零關稅清單中出局。問題是，台灣工具機的數控系統與主軸馬達等驅動器主要乃仰賴日、德進口，除非短短三年內技術水準突飛猛進且能自產，要不然台灣的工具機產業到

時候如果不是要從中國進口數控系統（假設中國發展成功；且在雙邊累積原則下，兩岸中間產品彼此都算成原產），就是根本無法適用 ECFA 優惠關稅。

原產地規則如果太過嚴格，往往淪為貿易保護主義的工具，而與經濟整合擴大競爭壓力的原旨背道而馳。

經貿規則：兩岸特色 vs. 國際規範

兩岸經貿協商一直擺盪在「兩岸特色」（兩岸機制）「國際規範」之間。ECFA 後續的「貿易救濟措施」與「爭端解決協議」固然如此，兩岸投資保障協議也會面臨同樣的問題。³⁴

就 ECFA 涉及 WTO 規範的部分，因 ECFA 的設計乃架構先行，後續談判除了貨品與服務貿易等市場開放之外，另須確立

爭端解決機制與貿易救濟措施，而這些重擔依目前設計，顯然都將由兩岸經合會一肩扛起。其中，在 ECFA 的爭端解決協議簽署並生效前，將由雙方透過協商或兩岸經合會來處理爭端事宜。至於貿易救濟措施則包括反傾銷與平衡稅（涉及不公平貿易行為），以及多邊防衛措施與因實施 ECFA 而滋生的雙方防衛措施。目前僅知 ECFA 針對貨品貿易早期收穫產品，訂有「臨時性的雙方防衛措施」，³⁵要等未來貨品貿易協議完成之後，相關規範才會清楚。ECFA 相關議題分類則詳表 5-1。

這部分雖複雜但觀察重點只有一個，亦即 ECFA 的爭端解決或貿易救濟措施，究竟是僅「透過」，還是完全「止於」兩岸經合會或其他兩岸機制？一般慣例的確可在 FTA 或區域架構下處理，但也不乏訴諸 WTO 的爭端解決或相關多邊程序，至於兩種管道相容（forum shopping）或互斥，則可透過協定加以規範。³⁶

投保協議的國際仲裁問題

就投資保障的爭端解決來說，多數有過商務糾紛經驗的人都會同意，訴諸客觀第三者，最好是向程序完備的司法體系尋求仲裁，最能夠讓人信服，而一般國際投保協議大致也循此方向。以中國跟東協在 2008 年所簽署的投資協議之爭端解決為例，其處理原則更是載明，可根據投資者的選擇，「提交有管轄權的爭端締約方法院或行政法庭」，或可依據世界銀行「國際投資爭端解決中心公約」提交仲裁。而且即使爭端兩造之一並非公約成員，也可根據公約「附加便利規則」，或「聯合國國際貿易法委員會規則」，甚至經由雙方同意的任何其他仲裁機構或根據任何其他仲裁規則提交仲裁。

重點不在於爭端解決一定要國內、國外或國際進行，而是站在保護投資人的立場，提供多樣選擇(options)。

再次強調，只要是爭端的兩國其中之一是世銀 ICSID 公約會員，即可適用爭端解決機制。

“Where one of the parties to an investment agreement is not a party to the ICSID Convention, the arbitration clause usually refers to arbitration under the ICSID Additional Facility Rules, which were adopted in 1978 to provide for arbitration in investment disputes where either the host country or the home country is not a party to the 1966 ICSID Convention.” (Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary)³⁷

所以這個問題在於北京（很難同意），而不是因台灣不屬於聯合國或世界銀行成員，以致兩岸投資爭端不能訴諸世銀 ICSID 公約。

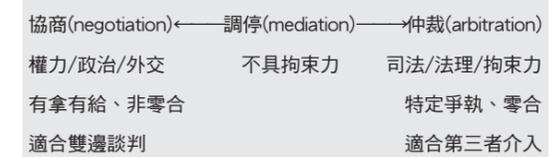
國際仲裁當防火牆

經貿事務難免產生摩擦與爭端，持平而論，以兩岸關係的敏感，如果只任由兩岸機制來處理經貿爭執，頗類似抱薪救火，這時委由多邊解決或國際仲裁，反而能降低衝突或成爲防火牆。

此外，從學理上的角度觀之，何以爭端解決不適合「雙邊談判」，而需要第三者介入或「國際仲裁」？主要乃因爲經貿談判時強調議價能力，亦即「實力」的成分往往多過「法理」(Davery, 2006)，這對小國通常比較不利。更重要的是，談判通常可以爲雙方帶來利益，但經貿爭端往往涉及特定事項，具「零合遊戲」性質，所以必定產生贏家與輸家，不適合透過雙邊談判加以解決或僅由具雙邊性質的程序或機構來處理(Devereaux et.al.)。詳圖 5-1。

以此觀之，無論是 ECFA 的爭端解決或投保協議，台灣因相對於中國乃屬小國，訴諸多邊架構或國際規範，應屬較爲有利的作法。

圖 5-1 協商 vs. 仲裁



製圖：洪財隆

表 5-1：ECFA 相關議題

議題分類	目前情況或 2011/2012~	衍生議題
1. 經貿自由化議題 A. ECFA 的市場開放(Market access)：貨品貿易、服務貿易 B. 雙向資金移動（尤其是中資來台） C. 其他跨境投資衍生議題，比如專業人員移動	A. 早收清單與後續談判 B. 將繼續開放並以製造業為主	A. 國內產業調整、勞工就業與所得分配；有些產業得利，有些產業受到擠壓；經濟政策的政治正當性問題 B. 國家安全
2. 貿易規則與程序 A. 爭端解決—ECFA 之爭端解決（涉及 WTO） B. 貿易救濟 C. 終止條款（可單方任意終止） D. ECFA 之通報	徘徊在「兩岸特色」與「國際規範」之間 A. ECFA 後續談判；預定 2011 上半年「江陳七會」簽署 B. ECFA 後續談判（置於貨品貿易協議） D. 目前只有「早期宣告」(early announcement) (2011/5/6)，尚未正式通告 (notification) 2月22日首次召開	C. 陳雲林的「反台獨」與「九二共識」談話；然而 ECFA 文本或文義上並無「九二共識」等政治前提；即使兩岸沒有 ECFA，兩岸經貿仍維持 WTO 的最惠國待遇關係 D. WTO 「區域貿易協定透明化機制」(2006)，要求簽約國最晚在「協定重要部分或優惠性措施開始實施前」必須以英、法、西班牙語三種官方語言之一通報到秘書處
3. 機構安排，比如兩岸經合會 4. 功能性議題 A. 已簽訂（不含 ECFA 有 14 個） B. 投保協議 C. 其他：比如租稅協議	B. 投保協議預定 2011 上半年「江陳七會」簽署/投資保障協議之仲裁	B. 中國反對兩岸事務作國際仲裁

33. 藉以暗藏保護主義，比如「賴老闆的工具機」：中方應台灣要求開放卻又想保護其相關產業，即可透過極其嚴格的 ROO 來阻礙台灣產品適用。

34. 投保遇瓶頸 江陳七會有得等 2011-06-01，工商時報

35. 目前主訴機關為兩岸經合會。

36. 詳 Kyung and Marceau (2006)。

37. 詳 http://www.unctad.org/en/docs/iteit20042_en.pdf。

結論

本文有以下結論或判斷：

1. ECFA雖然簽署已將週年，但其洽簽模式（架構協議＋早收清單）與部分內容卻也引起未必符合(consistent)WTO規範的疑慮，主要在於「計畫與降稅時間表」(“plan and schedule”)付之闕如，除非ECFA後續談判能在短期內有所突破，否則ECFA很可能很難向WTO完成正式通報(notification)，成為「懸而未決」(pending)的一個貿易協定。也因此欲做經濟效應評估並不容易。

至於何以ECFA是一對台灣長遠發展未必有利的政治險棋，則解析如下：

◎ECFA如果一開始就附上「計畫與時間表」，不容易過關

◎ECFA如果只是單純的「架構協議」（設定整體目標與自由化方式而已），主其事者深怕夜長夢多，因此「早收清單」先行。

◎且以早收清單作為兩岸關係「套索」，殊難逆轉。

讓ECFA成為既定事實，因為新的貿易環境與期待已經形成，演變成新的經濟秩序。比如部分產業改變佈局並投下難以回復的「沈沒成本」(sunk costs)。

◎代價則是，也讓ECFA處於pending狀態，兩岸關係更加曖昧不明，台灣平白損失以WTO多邊架構下作為兩岸交往的平台與屏障優勢。

2. ECFA唯有後續談判順利才能解決洽簽模式所引發的後遺症，但後續談判也誠非易事。主要原因包括「先易後難」的早收清單模式，可能導致斡旋空間縮小，反而有礙於後續談判。此外，截至目前台灣單方面對中國仍有2200多項農工產品禁止進口，更是ECFA後續談判的最大考驗。

3. ECFA早收清單目前的利用率偏低，除了啟動不久的時間因素之外，也可能和其趨嚴的原產地規則有關。此外，嚴格的原產

地規則也不利於日益頻繁的中間產品、零組件貿易或跨國生產分工。後續談判貨品貿易的原產地規定，應朝向「單純與寬鬆」的方向。此外，台灣的匆促態度也有實際上的後遺症，首先是產業政策的未能兼顧，去年四月在ECFA「雙英辯論」中出盡鋒頭的「賴老闆工具機」，2014年之後可能無法適用ECFA優惠待遇，就是典型例子。

4. 以兩岸關係的敏感，如果只任由兩岸機制來處理經貿爭執，頗類似抱薪救火，這時委由多邊解決或國際仲裁，反而能降低衝突或成為防火牆。此外，爭端解決具有「零合」性質，不適合透過雙邊談判加以解決或僅由具雙邊性質的程序或機構來處理，而需要第三者介入或「國際仲裁」。無論是ECFA的爭端解決或投保協議，台灣因相對於中國乃屬小國，訴諸多邊架構或國際規範，應屬較為有利的作法。■

參考文獻

外文

- * Bhagwati, J. (2008), *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford Uni. Press.
- * Davery, William J. (2006), *Dispute Settlement in the WTO and RTAs*, in L. Bartels and F. Ortino (eds) *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford University Press.
- * Devereaux Charan., Robert Lawrence, and Michael D. Watkins (2006), *Case Studies in US Trade Negotiation*, Vol. 2: *Resolving Disputes*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- * Estevadeordal, A., M. Shearer, and K. Suominen (2009), *Multilateralising RTAs in the Americas: States of Play and Ways Forward*, Inter-American Development Bank, Series # IDB-WP 141, see http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/con_sep07_e/estevadeordal_shearer_suominen_e.pdf (accessed on 12 April, 2010)
- * Fiorentino, Roberto V., Luis Verdeja and Christelle Toqueboeuf (2007), *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update*, Discussion Paper No. 12, Trade Policies Review Division, World Trade Organization.
- * Goode, Walter (2005), *Negotiating free-trade agreements: a guide*, Canberra: Dept. of Foreign Affairs and Trade, Australian Government. See http://www.dfat.gov.au/publications/negotiating_ftas/negotiating_ftas.pdf (accessed on 1st June, 2011)

* Hudec, R. (1993), *Comment on M. Finger, GATT's Influence on Regional Arrangements*, in De Melo, Jaime and Panagariya, Arvind (Eds), *New Dimensions in Regional Integration*, Center for Economic Policy Research, Cambridge University Press. 1993, P.155; 引自Mathis, James H. (2002), "Modern Regionalism", in *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement*. p.127~143, The Hague: T.M.C. Asser Press.

* Kawai, Masahiro and Ganeshan Wignaraja (2009), *The Asian Noodle Bowl? Is It Serious for Business?* ADBI Working Paper Series No. 136. see <http://www.adbi.org/working-paper/2009/04/14/2940.asian.noodle.bowl.serious.business/asian.ftas.and.the.noodle.bowl/>(accessed on 1st June, 2011)

* Kruger, P. 2006. *The Enabling Clause and the Article XXIV*, see http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=42557&cat_id=1210(accessed on 1st June, 2010)

* Kyung and Marceau (2006), *Dispute Settlement in the Proposed East Asia FTA*, in L. Bartels and F. Ortino (eds) *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford University Press.

* Sandel, Michael J. (2001), *Justice: What the Right Thing to do?* Ars Longa Press.

中文

* 廖曼利 (2010) 《大陸—東協簽署經濟合作協定之相關問題研究》，立法院法制局專題研究報告，編號七六五

* 洪財隆 (2011) 〈從ECFA早收清單的偏低利用率談起〉，工商時報，2011/04/17。

* 蔡孟佳、陳坤銘與楊書菲 (2010) 〈原產地規則對ECFA總體經濟效益之影響〉，研討會論文。

網路資料：

1. 國貿局「開放大陸農、工產品進口項目統計表」，見 http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=3506c3c73f42a1a31fe8a0f090d613cc&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f(accessed on 22 May, 2011)
2. 中華經濟研究院，兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告，2009.07.29，見 <http://www.ecfa.org.tw/pdf/05.pdf>(accessed on 30 May, 2011)
3. WTO Procedures on RTAs, http://www.unescap.org/tid/projects/rtaap_transparency.pdf (accessed on 30 May, 2011)

公務員待遇之爭議，近年來在日本，一直是個非常熱門的議題。尤其是飽受長期不景氣之苦的民間企業，員工待遇一直停滯不前，甚至連過去保障員工之「終生雇用」及「年功序列」制度也遭受到挑戰。可是反觀公務員卻不受景氣影響而保有穩定的收入，其所謂「官民」之差別則越來越大；再加上日本政府近年來一直在推行「分權」政策，包括著將不少公共事務從「官」移轉到「民」，所以政府人事經費之削減政策，便成為了包括民主黨、自民黨等主要政黨的政見。不過話又說回來，刪減整個政府的人事預算以及降低公務員個別待遇，就真能改善日益嚴重的財政問題，進而達到官民平等之目的，還是充滿著爭議。

日本公務員制度之形成與發展

日本近代公務員制度之形成，乃是源於明治維新時期。只是當時在強調「天皇主權」下，公務員不過是天皇的官吏；再加上明治維新的推動是由上而下，官尊民卑的思想一直深植人心。尤其能通過當時公務員考試中最難關之高等文官考試的話，實可謂社會菁英中的菁英，其權威與地位，是頗受一般民眾敬重。20世紀包括戰前與戰後，日本的首相居然近半數是官僚出身。

二次戰後，在新的民主憲法規範下，公務員成了為服務全體國民而存在(第15條)。但是眾所皆知，戰後日本之民主化，並非由

表一：西方主要先進國家每千人中公部門人員之比例

	中央政府	公營事業	地方政府	軍人與國防官員	總計
法國(2008年)	27.7	12.4	39.8	6.7	86.6
美國(2009年)	4.0	2.4	64.1	6.9	77.5
英國(2008年)	7.2	30.4	35.2	4.3	77.2
德國(2008年)	2.2	10.2	38.4	3.4	54.3

資料來源：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf

於民眾的民主運動，而是由於戰後在美國占領下強力推動，所以整個國家決策基本上還是由上而下，而官僚則被占領美軍視為是間接統治的工具，尤其是那些高級官僚仍處於政府決策的核心。

雖說日本政府掌握極大權限，可以規劃指導民間企業方向，但是比起其他民主先進國家，其公務員人數比例卻是非常的少。根據日本人事院的資料(2011年4月)，公務員的整體人數約330萬人，其中地方公務員為286萬人，國家公務員為64萬人。這整體3百多萬人的公務員人數，與其1億2千8百萬人口相較，每千人中也不過26人而已。

也因此，日本政府的人事費比例相當的低。例如根據OECD在2007年所公佈的資料，日本政府的人事費用僅占GDP的6.2%，是它調查的23個國家中最低的；而當中比例最高的是丹麥佔16.9%，其次則是瑞典與芬蘭的15.1及13.0%，另外法國則為12.8%、英國為10.9%、美國為9.9%、韓國為7.3%、德國為6.9% (すくらむ網站資料)。

雖然日本公務員人數比例相當的少，幾可說是採行菁英制度，所以公務員考試競爭非常激烈。但是公務員內部也是明顯的分類，這也影響其待遇與升遷。以公務員服務層級區分，大致上可分為地方與中央兩大類，其考試也分開舉行。在地方公務員考試上，雖然因為各地方政府有極大差異，但大致上依學歷區分為上級、中級、下級三種。

表二：公務員民間企業職員年薪之比較 (萬日圓¹)

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007
國家地方公務員	698.2	679.0	666.7	659.6	659.1	666.2
地方公務員	758.0	738.0	728.1	733.4	728.5	728.8
民間企業職員	448	444	439	437	435	437
年收300萬以下者比例	34.9%	36.0%	37.5%	37.6%	38.8%	38.6%

資料來源：http://nensyu-labo.com/2nd_koumu.htm

而國家公務員考試上，則區分為一、二、三種考試，其中的一種考試，就是高級官僚的搖籃。而相對地，若非一種考試合格者，要升上課長以上職位則是絕無僅有。

不過國家一種考試在日本可說是超難關的考試，除了要通過高達數十倍競爭率的筆試，還得通過各部會嚴格的面試篩選，此際出身的大學及學系就非常重要，尤其是較熱門的部會如財務省(財政部)，幾乎成為了東京大學法學部畢業生的天下，而其他部會也幾乎都以名門大學優先，所以若非名校畢業生，大概也不會去挑戰此一考試。而這大約1萬5千名的菁英官僚，不但在政府決策上握有極大的權力，而且也坐擁高薪，退職後還多能找到不錯的再就業工作，這也是目前為人詬病之所在。

公務員待遇與民間企業的比較

在提及公務員待遇多寡之爭議，最重要的根據就是與民間企業薪資相比。當然民間企業因為規模大小、工作性質、企業種類，薪資的差距頗為巨大。但以日本整個平均而言，包括高級主管至非正職員工之薪資則因為近年來的長期不景氣，則有下滑的趨勢，並呈現兩極化現象，但是平均下來，卻是比公務員低很多。

表三：2007年 (萬日圓)

中央政府	常務次長	局長	研究員	行政職員	守衛、司機
	3011	2291	908.2	635.8	528.8
地方政府	警員	高中教師	中小學教師	行政職員	技能勞務職
	813.5	776.9t	742.4	715.0	636.7

資料來源：http://nensyu-labo.com/2nd_koumu.htm

表四：2010年各種專業人士年收 (萬日圓)

律師	醫師	會計師	稅理士	不動產鑑定士	一級建築士	藥劑師
1271	1141	841	841	623	551	518

資料來源：http://nensyu-labo.com/2nd_sikaku_nensyu.htm

1. 依照2011年7月日幣兌換新台幣的中價約為0.36，所以1萬日幣約為3600台幣。若以此匯率計算，日本大學剛畢業年輕人(24歲以下)，若在10名以上員工公司工作者，年薪平均為292萬日圓(2009年賃金構造基本統計調查)，約合台幣105萬新台幣。而根據IMF的資料，台灣當年的年均GDP為16391美金，日本為39731美金。

表五：2008年公務員民間企業職員年金額（萬日圓）

地方公務員	私立學校教職員	中央公務員	民間企業員工
22.8	21.5	22.1	16.5

資料來源：<http://nenkin.co.jp/lifeplan-blog/news/archives/2009/05/11-065355.php>

公務員薪資之改革

日本公務員與民間薪資差距的擴大，主要是在1990年代以後，因為泡沫經濟的崩潰，不但正職員工的薪資少有增加，而且企業為了減少成本而大量雇用派遣員工或是兼職員工，所以造成民間薪資呈現M型化，且因此出現不少社會隱憂。

可是相對地，公務員薪資的計算基準是以大企業的正式員工為依據，所以變動不大，就算是基層公務員仍然有安定的保障。此一官民薪資擴大除了造成社會觀感不佳外，日本逐漸擴大的財政赤字，終於使得大多數主要政黨將刪減公務員人事費當成是主要政見之一。如現在執政的民主黨就明言要從政治家及幹部公務員開始，刪減國家公務員人事經費的兩成；自民黨則主張也要包括中小企業的實情在內，檢討降低公務員薪資。另外公明黨，大家的黨，「站越來日本」黨等等也都贊同刪減公務員薪資。尤其當日本面臨2011年東北大地震而需要大量的復原經費時，公務員就免不了遭到削減人事經費的命運。

不過話又說回來，刪減公務員人事預算，是否就能改善政府財政狀況，仍是充滿著爭議。例如日本共產黨一向認為除了少數公務員外，不該刪減公務員人事經費。因為真如民主黨政府所宣稱的要刪減兩成的國家公務員人事費的話，將會影響到地方公務員，獨立行政法人，私立學校及醫院，社會福利機構等公私20種行業之626萬人。並且會減少6兆9420億日圓的家庭收入和5兆1874億日圓的家庭支出，並因此減少了10兆7010億日圓的GDP與8133億日圓的稅收(勞動總研試算)。而且人事經費與政府財政赤字並無直接關係，就如前述，日本雖是民主先進國家中政府人事費比例最低，但是高達GDP200%的政府公債，卻是這些國家中最高的。又以OECD各國為例，在2003年時，

包括公務員人事經費在內的公共社會支出，占GDP平均為20.7%，其中美國為16.2%、挪威22.5%、瑞典25.1%。而從1990年到2008年間，個人所得增加率，美國不過是1.8%，而芬蘭及挪威卻分別達到2.6%及2.5%(すくらむ網站資料)，似乎顯示對此支出越多，個人所得增加率也越高。

結論

公務員薪資的高低，一向是爭論的議題，如果高薪的話，除了「養廉」外，還可以吸收更多優秀的人才，尤其像日本在內許多東方國家的發展，政府往往扮演著推動經濟及社會發展火車頭的角色，其重要性就不言而喻了。可是當民主意識高漲，且景氣不好之際，一般民眾又不樂於見到自己辛苦納稅而給薪的「公僕」居然比自己獲得更高的待遇，有選票考量的政治人物因此才提出刪減人事預算的主張。只是公務員的薪資又會影響民間薪資，刪減公務員人事預算，其實是一把雙刃的劍。不過不管如何，公務員薪資高低實在難以找出一個適當的標準，而且多是民眾觀感問題，所以根本就是在於活絡市場景氣，提升民間就業及薪資，才會避免此一相對剝奪感。只是這並非容易達成，而且也是日本目前所面臨的難題。■

參考資料

書刊

- * 佐伯道子(2011)，國家公務員の人事費削減問題の動向と今後の問題，立法と調査312号，16-25頁。
- * 原田泰(2010)，官民給與格差は大停滯の一因，大和總研。
- * 日本共產黨(2011)，國家公務員人事費2割減地方民間626萬人に影響，しんぶん赤旗2011年5月25日。
- * 福山圭一(2010)，日本の年金制度，年金と經濟28卷4號，84-87頁。
- * 全國勞動組合總連合(2009)，2010年國民春闘白書，學習の友社。

網站

- * すくらむ：國家公務員一般労働組合（國公一般）の仲間のブログ
<http://ameblo.jp/kokkoippan/>
- * 年収ラボ
<http://nensyu-labo.com/>
- * 株式會社日本生活設計
<http://www.nenkin.co.jp/>
- * 國家公務員實態篇
<http://www.ops.dti.ne.jp/~makino2/official/part1.html>
- * 人口千人当たりの公的部門における職員数の國際比較
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf

政策聚焦

人民觀審：是司法改革還是司法騙局？

黃國昌
中央研究院法律學研究所副研究員

「司法院『人民觀審制度研議委員會』，經過半年多討論、研議，初步定調『人民觀審制度』將可讓人民真正參與審判，有助於新一波司法改革的推動，完成基本架構研議後，今天正式送交『司法院司法改革策進會』討論」。

這是中國時報7月26日一篇「新聞報導」的內容，摘要司法院對推動所謂「人民觀審制」進程之說明。這篇報導傳達給讀者的訊息是：(1)司法院為推動「人民觀審制」，成立「人民觀審制度研議委員會」；(2)該委員會經過「討論」與「研議」，認為「人民觀審制度將可讓人民真正參與審判，有助於新一波司法改革的推動」；(3)該委員會已就人民觀審制完成基本架構之研議。然而，真正的實情是，前列三個訊息，只有第一個訊息是正確的，其他兩個訊息均屬虛偽不實。這個現象所直接提起的問題是：為什麼這篇新聞報導會傳遞錯誤的訊息？更為重要的是，由前揭問題所進一步引發更為嚴重的問題：司法院是以何種態度、何種方法在推動司法改革？在此過程中新聞媒體所扮演的角色又如何？本小稿之目的，即在於就此等問題進行檢討，至於就「人民參與審判」制度在我國應有之定位、設計與配套，筆者將日後另稿說明。

「人民觀審」這個詞彙及制度構想，是司法院正副院長賴浩敏大法官與蘇永欽大法官在2010年11月就任時所提出。依司法院之說明，所謂「人民觀審制度，是讓經由一定程序選出的人民擔任『觀審員』，針對一些重罪案件，從頭到尾全程參與『第一審』法院的審判程序，觀審員在法官下判決結論時，雖沒有參與表決，但可以表示意見，提供法官下判決時的參考」。這個制度構想，要求人民聽聞審判程序、但拒絕人民就判決結果有參與決定之權力，由於在比較司

法制度上不僅可謂「獨步全球」、「舉世罕見」，更是根本違反「國民參與審判」的制度精神，因此甫一提出，即遭受來自學界及民間團體的嚴重質疑。

也是因為如此，在司法院籌組「人民觀審制度研議委員會」時，包括筆者在內數位來自學界的委員，即詢問司法院是否已有既定立場，是否已決意採行其所獨創、又無理論及實證基礎之「觀審制」？此研議委員會是否只是為背書其政策而設？面對委員們的質疑，司法院雖然不斷保證絕無預設立場，表示賦予人民參與判決權力之英美「陪審制」、歐洲「參審制」，甚或鄰近日本的「裁判員制」，均仍是可能的選項，一切有待委員會的共同討論與商議；然而，在接下來的研議過程中，筆者看到的卻是司法院一方面不斷進行媒體的公關操作，散布片面、經操控的訊息，一方面在內部的委員會開會程序中，將絕大多數的時間用於司法院刑事廳的業務報告，對於最為重要而核心的問題——是否應讓人民享有共同作成判決之權力，作為委員會主席之司法院副院長卻不斷迴避而不進行有意義的實質討論。

舉例而言，針對司法院利用「司改列車」下鄉活動之機會，依其設計之問卷向受邀前來參與活動的民眾調查對於「人民觀審制」意見的結果，筆者在「人民觀審制度研議委員會」開會時，即明確指出司法院之問卷設計，不僅充滿了以「採用『觀審制』為預設」之強烈偏見，已在民間司改團體所舉行關於「人民參與審判制度」的研討會中，引發參與民眾的嚴厲指摘；同時，由於該問卷係由「受邀前來參與司改列車座談會之民眾」在「接受司法院政令宣傳推銷後」所填答，不僅欠缺任何有系統的抽樣，更是「充滿明顯偏誤之樣本」。司法院雖在委員會開

會時，承諾該調查結果只作內部參考用，絕對不會對外公開作為宣傳依據。然而，在2011年4月20日於中國時報所刊載的一則「新聞」上，卻出現「司法院民調：96%民眾可接受觀審制」的斗大標題，援引司法院前揭「司改列車」意見調查的結果！這則新聞的出現，是否屬於所謂「政府置入性行銷」的一環，筆者無法斷言；不過，筆者可以確信的是，司法院完全無視先前於委員會中所作的承諾，刻意地為其既定的政策進行媒體公關操作。

儘管如此，包括筆者在內的許多委員雖已漸感心灰意冷，但仍期待與相信司法院就此重大司法政策，當不致草率鹵莽為之，而仍耐心地等待迄司法院完成其規劃的活動後，能在6月開始進行實質問題的真正討論與研議。然而，令人深感錯愕的是，在未經委員會進行實質的討論與決定之前，筆者赫然先在6月29日的聯合報看到「人民觀審草案出爐」的新聞標題，該報並以「A4要聞」的全版篇幅，詳述連筆者都從未聽聞的人民觀審制度內容；嗣後，自由時報亦在7月6日報導「司法院刑事廳長林俊益指出，『人民觀審試行條例草案』已送到行政院，行政院將預定十月送到立法院審查，通過後明年就會試辦」，該報導並指出司法院賴浩敏院長於7月5日在嘉義「司法改革列車」座談會作出「司法院已擇定將在嘉義與士林地方法院試辦人民觀審制」的宣示。

筆者在錯愕與痛心之餘，與同為「人民觀審制度研議委員會」委員的台大法律系教授王兆鵬及警察大學法律系教授林裕順，聯名在中國時報投書「是司法改革還是司法騙局？」（經該報更改為「人民觀審、空談一場？」），直言批評司法院就如此重大的司法改革議題，竟以如此專斷、粗暴的過程與機制作成決策，成立「人民參與審判」研議委員會，淪為一場騙局。在該投書見報的次日，中國時報立即刊載了司法院副院長蘇永欽大法官的回應，指摘筆者對司法院觀審制決策過程之批判，是「沒有事實根據的指責」，蘇副院長並「澄清」司法院尚未就觀審制作出決策，亦未完成「人民觀審試行條

例草案」，一切都尚未定案。面對蘇副院長對吾等所提出「沒有事實根據」的指控，筆者雖與王兆鵬教授再度投書「司法改革之基礎在誠信——敬覆蘇永欽副院長」，除了詳舉吾等批評的依據，表示筆者無法相信相關報導中敘及「涉及死刑、無期徒刑的特定重大刑案」、「由觀審員5名、法官3名共同參與」、「觀審員必須年滿23歲、具高中以上學歷」、「觀審員的意見不拘束法官」等等具體明確的制度內容及法律名詞，均為各家媒體「不約而同」所杜撰，更直陳整個事件攸關我國最高司法機關的誠信、對外宣示重大政策的可信度、以及決策研議機制之嚴謹性，強調此事絕對不能淪為一場羅生門，司法院必須由具有代表權的人出面清楚說明。我國未來國民參與審判制度的走向及內容，容或存有議論的空間，但我國最高司法機關對社會大眾作出重大政策宣示的誠信問題，則沒有退讓的餘地。

令人遺憾的是，該投書並未為中國時報所刊出。事實上，讀者只要比對該報嗣後於7月26日就「人民觀審制度」內容的介紹與前揭聯合報於6月29日所揭示的制度內容，就可以知道司法院是否「早有定論」，成立「人民觀審制度研議委員會」是否「只是要作樣子、找人背書」！

司法院在委員會審議的過程中，或許意識到學界及民間社會的代表對於「人民觀審制」抱持相當負面的評價，無法配合其「政策方向」及「特殊時程」的需求，因此決定將原本計劃進行至明年1月的「人民觀審制度研議委員會」，草草地趕快在7月12日結束解散。在委員會中唯一的非法界代表、自北一女退休的沈育美老師，雖然從未受有法學訓練，但在接受週刊訪問時，仍一針見血地指出：「聽得出來主席（指蘇永欽）對我們明確支持表決權的不耐...我擔心產出的新制恐怕會有違人民的期待，或著如朋友所預言，只是在為執政黨的選舉花招背書」。

筆者無法確知「司法院司法改革策進會」是否會為「人民觀審制」背書，也無法得知該委員會對「國民參與審判」是否有何研究、討論或審議，足以作為決策之依據。

不過，筆者可以確定的是，這個已經解散的「人民觀審制度研議委員會」，從未「定調」「『人民觀審制度』將可讓人民真正參與審判，有助於新一波司法改革的推動」，也未就目前司法院所推出的制度架構與內容構想，有實質的討論研議。作為長期關心司法體系運作、研究訴訟法學的學界一份子，筆者迄今仍無法理解，為什麼我國司法制度目前所存在之種種問題，是可以透過司法院所獨創「人民觀審制」獲得解決？司法院有何理論或實證基礎，得證立「觀審制」較人民有參與判決權力之英美「陪審制」、歐洲「參審制」或日本「裁判員」，更能有效達成其「改革目標」？

在一連串「貪瀆法官」、「恐龍法官」等不幸事件的推波助瀾下，不僅使民間社會再度對司法發出怒吼，也促使了司法院正副院長的更迭。現任司法院正副院長承擔人民對司法改革的殷切期盼而就任，也公開作出傾聽人民聲音、推動司法改革的莊嚴承諾。然而，迄今為止，司法院先是推出一部充滿自我封閉、保護色彩而遭民間團體譏為「僅有五十分」的《法官法》，現在又透過草率恣意的決策程序推出另一個令人無法理解、難以苟同的「人民觀審制」。筆者不禁要問，這是真正符合人民期待的司法改革，還是一場愚弄人民的司法騙局？■

兩岸動態

中國航母的發展與對台威脅！

紀永添
軍武研究者



※中國航母是否會成為中國控制亞洲的神兵力器？還是不堪一擊的玩具？圖為中國購買的瓦良格號（資料來源：維基百科http://zh.wikipedia.org/wiki/File:USNWC_Varyag02.jpg）

中國近幾年來積極發展航空母艦，主要的用意除了誇耀國力、滿足民族自信心以外，建構遠洋海軍以增強中國的影響力並衝破第一島鍊，也是其最重要的戰略目標。台灣將首當其衝的面臨中國航母的新威脅，這無可避免的會嚴重影響未來兩岸的軍力平衡。台灣的確需要小心謹慎的評估中國航母服役後，對台灣防禦計畫的衝擊與影響，並積極籌劃反制之道。特別是航空母艦除了有戰術上的運用價值，更是戰略上的重要武器，在重大政治爭議發生時往往可以做為恫嚇施壓的工具，影響民心士氣甚鉅，這一點也必需要列入國家安全的整體考量之中。目前中國對台灣的兩手策略，軟的一手是經濟利益的攏絡與龐大市場所產生的磁吸效應，硬的一手除了瞄準台灣的千餘枚地對地彈道飛彈以外，恐怕就是未來中國航母艦隊的進一步軍事威嚇了。

中國一開始發展航空母艦的歷程並不順利，除了政治上的因素以外，海上起降技術畢竟牽扯到一連串複雜的機械、航電等工程技術，並非一蹴可及。因此中國轉而利用各種機會學習各國的航母技術，並利用不同

名義買入退役的航空母艦，拖到中國進行拆解或研究。包括從澳洲購入的墨爾本號航空母艦，與從南韓轉手購入的明斯克號航空母艦。墨爾本號是在二戰結束前由英國所設計建造，後來在澳洲海軍服役，在退役後由中國的拆船廠買下，但是卻被發現中方人員在拆除墨爾本號時，詳細的記錄了整艘艦體的尺寸與細部設計，動機非常明顯。明斯克號則是前蘇聯在七〇年代所設計建造的航空母艦，屬於基輔級航空母艦的二號艦，在前蘇聯解體後劃歸為俄羅斯所有，九〇年代初因為俄羅斯財政問題窘迫而退役。後來南韓的民間公司買下該艦，又轉賣到中國成為軍事主題樂園，而中方人員也曾經全面的研究測繪過明斯克號。

由於墨爾本號與明斯克號都是較為落伍的設計，因此當傳出烏克蘭打算拆除手上的瓦良格號航空母艦¹時，急於獲得航母技術的中國立即展現了高度的興趣。瓦良格號是前蘇聯解體前的力作，屬於庫茲涅左夫級航空母艦²的二號艦。當時的蘇聯軍方對於這一個造艦計畫寄予極大的期望，並給予首艦「蘇聯號」的名稱，而接續在首艦之後開工的同級艦就是瓦良格號。只是前蘇聯在當時已經是日暮西山，在解體的前夕國力早已經大不如前，因此整個建造計畫最後大幅縮水，原本滿載排水量可能會破十萬噸的大型航空母艦，最後修改成六萬噸左右的中型航母，並且取消比較複雜的一些設計，也讓這型航母所能搭載的艦載機數量大幅減少。但是即便如此，前蘇聯仍然沒有撐到這兩艘航空母艦都下水服役的那一天。較早開工的蘇聯號後來更名為庫茲涅左夫號，下水服役才沒有多久前蘇聯就解體了，兩艘航空母艦的命運也從此迥然不同。

1.瓦良格號，或譯為瓦雅格號。中文譯名會不同，在於瓦良格號是從該艦的俄文名稱Варяг音譯，而瓦雅格號則是從英文名稱Varyag音譯。

2.庫茲涅左夫，全名為Николай Герасимович Кузнецов，前蘇聯海軍元帥，俄羅斯海軍將目前手上唯一的一艘航空母艦命名為「庫茲涅左夫海軍元帥號」，簡稱庫茲涅左夫號。依海軍慣例，以同級艦的首艦為該級艦艇的名稱，因此擁有兩艘同級艦的此級航母，也被通稱為庫茲涅左夫級航空母艦。

已經下水的庫茲涅左夫號被劃歸俄羅斯所有，但是因為俄羅斯窘迫的財政問題而長期停泊港內，雖然進行了多次的遠航訓練與艦上儀器測試，還陸續接收Su-33³型艦載機，但是一直無法形成戰力，甚至連定保大修預算都屢屢延宕。在經歷各種風風雨雨，直到前蘇聯解體已經十餘年後，才完成定保大修並且編入俄羅斯海軍的北海艦隊服役。至於前蘇聯解體時興建進度還不到七成的瓦良格號，則躺在烏克蘭境內的造船廠而被劃歸為烏克蘭所有。烏克蘭並沒有發展航空母艦的野心與財力，因此除了停止興建瓦良格號以外，還不斷拆賣瓦良格號上面的各種設備，以維持造船廠的營運，最後甚至還動起拆除整艘瓦良格號的船體當廢鐵賣掉的主意。中國於是透過一家澳門公司為白手套，以購入瓦良格號艦體做為海上賭場之名向烏克蘭接觸，但是卻引起國際社會的極大疑慮。

急於將瓦良格號脫手變現的烏克蘭對外表示該艦其實只剩艦體，已不具備續建為航母的條件，但是國際社會仍然繼續阻撓烏克蘭與中國的交易。土耳其因為控制著黑海唯一的出入口博斯普魯斯海峽，因此受到西方各國的強大壓力，於是宣佈已經拆除動力系統的瓦良格號，要靠拖船拖行，如果在博斯普魯斯海峽擱淺，將嚴重影響黑海航運，以此拒絕讓瓦良格號通過。烏克蘭則多次公佈瓦良格號的現況，強調該艦已經無法再轉為軍事用途。就在多方角力與磋商之下，最後瓦良格號終於成功出售，在2002年由拖船拖曳，繞過半個地球抵達中國。而中國則在低調數年後，才開始讓長期停泊在港口內的瓦良格號進場檢修，開始中國的航母發展。由於瓦良格號幾乎只剩艦體，也缺乏動力系統，因此中國在續建瓦良格號時，與烏克蘭頻繁的接觸，並傳出已經獲得瓦良格號的原始設計藍圖。

與美國重型航空母艦不同的是，瓦良格號是採用短場滑跳起飛與攔截索降落⁴的技術，而非美國重型航艦所慣用的彈射起飛系統。滑跳起飛的優點是結構簡單可靠，不

必裝設複雜的蒸氣彈射系統，但是缺點是艦載機的武器酬載量較小，一次只能讓一架戰機滑跳起飛，甲板作業速度較慢，大型飛機不易使用。由於目前中國的瓦良格號仍然在保密興建中，下水首航之後應該也還要一段時間才會接收艦載機，因此未來瓦良格的整體空中戰力為何，只能用她的俄羅斯姐妹艦—庫茲涅左夫號的諸元與服役情況來進行推測。俄羅斯的庫茲涅左夫號在正常編制下可以搭載12架的Su-33戰機、5架的Su-25攻擊/教練機與20架左右的各型直升機，用以執行反潛、運輸、救援、預警等任務。在戰時可以擴大搭載到18架的Su-33戰機，或是減少Su-25攻擊/教練機或艦載直升機的數量，讓可使用的Su-33戰機增加到20架以上。

中國並未擁有Su-25系列的攻擊/教練機，其發展航母的主要目的也不是用於反潛之用，因此可以推測中國的瓦良格號所搭載的艦載機，將會以中國自行仿製的殲十五戰機為主，數量可能會在20架左右，而搭載的直升機數量會較庫茲涅左夫號略少。殲十五可以說是中國自行仿製的Su-33，屬於Su-27家族中的海軍艦載機衍生型，但是中國的殲十五戰機與在庫茲涅左夫號上服役的Su-33卻有顯著的不同。因為中國與俄羅斯雙方在Su-33的軍售問題上有非常大歧見，俄羅斯希望中國購買一定數量的該型戰機，中國卻傾向只購買少量的該型戰機再自己加以仿製。結果在談判破裂下，中國的殲十五發展計畫放棄直接引進俄羅斯的Su-33，反而是從烏克蘭那裡取得了Su-33的前身⁵，也就是內部代號為T-10K系列的早期試驗機，再由自己進行研發與仿製。

俄羅斯原本打算出售給中國的Su-33型戰機，性能甚至比目前在庫茲涅左夫號上服役的同型機還要更先進。因為這款在1990年代初期服役的戰機，性能已經略為過時，生產此型戰機的蘇霍伊設計局為了爭奪國際市場，特別是要與米高揚設計局推出的MiG-29K競爭⁶，持續研發戰力更強的Su-33以吸引買家。只是過於高昂的價格與中俄兩國不同的算計，讓這筆軍售案胎死腹中。中

國從烏克蘭取得的早期試驗機性能如何，目前不得而知，一般的觀察家都認為，殲十五恐怕與蘇霍伊設計局目前所推出的Su-33有一段不小的差距。不過中國的海軍航空隊已經擁有了陸基的Su-30MK2戰鬥轟炸機⁷，應該也掌握了不少空中對海攻擊的新技術，同時中國自行生產的殲十一戰機亦成功仿製了Su-27SK，這都讓中國在仿製Su-33上有著極大的助力。目前殲十五已經陸續在進行試飛，中國也設置了模擬航艦起降的陸上航艦機場，加緊測試殲十五戰機在狹小甲板上的短場起降能力並訓練首批飛行員。

大型海上航艦的操作與艦載機的起降是門非常複雜的學問，從拆除邊緣被救回來的瓦良格與自行仿製的殲十五是否能立即形成戰力不無疑問。中國也承認瓦良格號將成為一艘航母訓練艦，用來培養海航飛行員與吸取操作經驗，但是瓦良格號服役後仍然具備有一定程度的作戰能力，這不可忽視。從墨爾本號、明斯克號的基礎學習到瓦良格號的實際操作驗證，中國發展自製航母的腳步雖然緩慢，但是卻一直有進展。這幾年中國的新型防空驅逐艦陸續下水，也可以視為是在為未來的中國航母戰鬥群作準備。從目前的情況來研判，未來中國自製的航空母艦，最少會有兩艘，可能會以瓦良格號為藍本進行修改，艦體會略為放大，仍使用瓦良格號所採用的滑跳起飛技術，但是不會再像瓦良格號的原始艦體設計一樣，留有配備長程反艦飛彈的空間。這樣可以再增加艦上的機庫與甲板空間，好用來容納更多的艦載機，其數量可能會接近30架。若這兩艘航空母艦下水服役時，殲十五的技術也已經成熟，那整體戰力將不容小覷。

不過中國選擇發展瓦良格號這種俄系航母技術的最大的弱點，在於缺少艦載定翼預警機與海基空中加油技術。原因在於大型的傳統螺旋槳定翼機速度較慢，難以採用滑跳

起飛技術起飛。前蘇聯也曾經嘗試發展可以滑跳起飛的定翼空中預警機，但是後來還是被迫放棄，最後在庫茲涅左夫號上使用的是搭載小型預警雷達的艦載預警直升機。中國目前似乎也無意發展艦載定翼預警機，轉而向俄羅斯購買了Ka-31預警直升機⁸，同時還傳出自行研發的相關消息⁹。但是預警直升機因為機載平台的限制，有滯空能力較短、預警範圍較小、指揮管理能力較差等問題，仍然無法與傳統的定翼空中預警機相提並論。不過中國在研發自製的空中預警機時，同時發展了空警2000與空警200兩種機型，其中的空警200以中國自製的小型運輸機「運八」為載台，是有其潛力改良發展成為艦載定翼預警機，不過中國恐怕仍然需要先克服滑跳起飛技術的先天限制。

除此之外，中國雖然已經擁有空中加油的技術，但是艦載機的空中加油支援與傳統的空軍加油任務又略有不同。海上艦載機會因為各種原因而造成返航降落時油料不足的問題¹⁰，需要緊急空中加油的立即支援，否則油料用盡就只能迫降海上，若要從陸上基地支援空中加油機，往往緩不濟急也非常危險。美國海軍至今仍然堅持與空軍使用不同的空中加油系統¹¹，就是因為空軍的系統並不適合海軍艦載機使用。中國航母也會面臨同樣的問題，是否有辦法發展出適合滑跳式航母所使用的艦載空中加油機，或是可由艦載戰機掛載的空中加油莖艙，以支援缺乏油料返航的滯空戰機，將是中國海軍的重要課題。否則在缺乏艦載定翼預警機與加油機的情況下，需要仰賴陸上基地的支援，中國的航母艦隊就很難跨出綠水，形成真正有效的遠洋戰力。

雖然中國發展航母艦隊依然有各式各樣的挑戰，但是對台灣而言，仍然是非常重大的威脅。因為台灣距離中國實在太近，中國的航母艦隊可以輕易獲得陸上基地的支援，

7. Su-30MK2是Su-30系列戰鬥轟炸機的海軍版，特別增強反艦制海能力，中國目前擁有一定數量的Su-30MK2在其海軍航空隊服役。

8. Ka-31為俄羅斯卡莫夫設計局所發展的預警直升機，具備預警與中繼資訊的功能。目前俄羅斯已經陸續交付中國所訂購的六架該型直升機。

9. 媒體報導，中國以「直八」(Z-8)為載台，自行研發預警直升機，被稱為「Z-8 AEW」

10. 艦載機的降落不一定每一次都會成功，在降落失敗時必需加速飛離著艦甲板，這極為耗費油料。同時因為航艦自身的航線移動與作業問題，也不一定隨時可以讓戰機降落，因此等待降落的滯空戰機耗光油料還無法成功降落，需要空中加油支援的情況並不罕見。此外在海上作戰時，一方若瞭解敵方戰機有油料補充的問題，並不需要直接與之交戰，只要採取騷擾策略耗光敵方油料，就可以讓對方戰機葬身海中。

11. 美國空軍採用桁式空中加油系統，而美國海軍則使用軟管式系統。桁式特點在於加油快速，適合需要補充大量燃料的大型飛機，但是所佔空間大，只能裝設於大型加油機。軟管式特點在於所佔空間小，可以裝設於小型加油機上，甚至由戰機攜掛加油莖艙為友機進行空中加油，其優點是任務彈性大，適用於航艦上操作。

3. Su-33型戰機，為Su-27家族中的海軍艦載機衍生型。原始編號為Su-27K(K代表海軍使用)，後來正式更名為Su-33。
4. Short take off but arrested recovery(STOVAR)，這種短場起飛的技術是以一個位於艦首甲板的向上坡道，讓艦載機可以滑行後跳躍起飛，增加艦載機的起飛高度。而一個與艦身呈一定斜角的艦尾甲板，讓艦載機降落，並使用攔截索使高速艦載機快速停止。
5. 前蘇聯時代的海軍飛行員訓練中心位於烏克蘭境內，同時該中心也負責當時新一代海軍艦載機的試飛工作。因此數架Su-33發展過程中的T-10K系列試驗機被送往烏克蘭境內進行測試，前蘇聯解體時這些試驗機落入烏克蘭手中。烏克蘭後來最少將其中的一架賣給中國。
6. 俄羅斯的米高揚設計局所推出的航母艦載機，是MiG-29型戰機的海軍衍生型，曾擊敗Su-33取得印度海軍的大筆訂單。

對台灣進行軍事恫嚇。特別是從台灣東岸夾擊威脅台灣，讓軍方以東部做為海空軍戰力疏散區的規劃面臨了重大的挑戰。如過去台灣空軍以位於東部的花蓮基地、佳山基地、志航基地做為戰時的戰力保存基地，除了地下機庫不容易受到彈道飛彈攻擊外，其位置也較不會受到敵方戰機的突襲。雖然中國在近幾年獲得Su-30MKK、Su-30MK2戰鬥轟炸機後，其航程早就有能力攻擊這幾個基地，但是必需繞過中央山脈，這讓台灣可以擁有寶貴的反應時間。但是如果中國的航母艦隊在未來陳兵台灣東岸外海，則其艦載戰機就可以直接威脅東部的空軍基地與海軍港口，將讓台灣啟動的戰時疏散計畫毫無用武之地，更不用說這樣的海空包圍將如何嚴重的打擊台灣的民心士氣。

同時台灣是一個海島，資源缺乏極端仰賴海運，外銷出口更是台灣經濟的命脈，中國在擁有航母艦隊以後，封鎖台灣的能力將大幅的提升。過去中國海軍缺乏遠洋作戰能力時，只能在台灣周遭海域附近進行封鎖任務，台灣海空軍可以用護航來反制。但是中國在擁有航母艦隊以後，就可以在台灣空軍航程以外的地方攔檢台灣船艦，執行封鎖任務。台灣就算以海軍艦隊進行護航任務，在缺乏空軍掩護下，直接面對中國航母艦載戰機的威脅，將完全居於劣勢。一旦中國可以恣意威脅台灣的海洋生命線，未來將會隨時利用這個戰略上的優勢對台灣施壓，以達成中國所要的政治效果。同時南海主權爭議也越演越烈，中國的航母艦隊將對南海問題發揮長期的影響力，台灣目前雖然控制了南沙群島中最大的太平島，但是因為距離遙遠，固守不易，在中國新的軍事壓力下，台灣對太平島的控制力恐怕也將逐漸弱化，甚至最後被迫全面退出南海主權爭議的國際協商舞台。

台灣對面如此嚴峻的挑戰，所規劃的因應之道是從空中、水面、水下進行多重反制。台灣是少數使用空射型魚叉飛彈的國家，F-16A/B Block20在擁有此型飛彈後具有一定的空中制海能力，而台灣自行研發的雄風三型超音速反艦飛彈，很明顯就是用來

反制大型海上重要目標，是水上打擊的利器。但是最重要的潛艦，卻因為中國國民黨在野時的不斷封殺¹²，執政後也未盡全力爭取，而遲遲無法成案。目前台灣擁有的潛艦戰力極為貧弱，且先不談無法對抗中國的潛艦部隊，更無法對中國的水面艦隊產生有力的嚇阻。台灣海軍只能利用手中擁有的反艦飛彈，希望能構成有效的反制戰力。這包括將雄風三型超音速反艦飛彈、雄風二型反艦飛彈混合部署在成功級飛彈巡防艦上。為錦江級近岸巡邏艦進行升級，安裝雄風二型反艦飛彈與射控系統。同時推動迅海計畫，希望發展具有匿蹤能力的快速雙體艦¹³，搭配雄風三型超音速反艦飛彈，做為快速打擊火力。

馬英九與中國國民黨全力封殺潛艦購案，使得中國的航空母艦有了最大的戰略威嚇效益。台灣在缺少強而有力的戰略反制武器下，台灣軍方的反制規劃也許在戰時可以嚇阻中國的航母艦隊靠近台灣周遭海域，但是卻無法在平時抵消中國航母艦隊施加於台灣的政治壓力。而這也正中北京下懷，因為以不戰而屈人之兵逐漸逼降台灣，就是對中國最有利的作戰方式。台灣政府若自欺欺人的以為兩岸關係已經漸趨和緩，不敢也不願意去發展或籌獲戰略性的攻勢武器，那將永遠無法去扭轉這個劣勢，台灣未來的談判選擇空間也只會越來越小。■

兩岸一場意外，敲響中國高鐵的警鐘

鄭羽哲
鐵道研究者，台灣鐵道暨國土規劃學會理事

前言

在京滬高鐵通車的喜悅還不到一個月，中國的高鐵動車組就發生了嚴重的事故意外，無疑給中國近年來以「全球發展最快高鐵網」的榮耀敲響了一記警鐘。縱然有著發展速度最快的成績，也同時顯示著快速發展卻也可能忽略了許多重要的細節。這顯示著鐵道發展若沒有把安全的文化與理念放在首位、必然會造成嚴重意外的「莫非定律」…

京滬高鐵自2011年6月30日啓用營運以來，中國的高速鐵路擁有了全新的面貌，她不是第一條中國高速鐵路，也不是中國第一個能夠達到時速300KPH以上的高鐵路線，但她卻是一條自路線至列車完全由中國自製的高速鐵路。京滬高鐵雖然風光通車，但通車初期始終小毛病不斷、直到通車後不到一個月的7月23日，一場高鐵列車的追撞意外，不僅撞破了原本的光環、也同時撞毀了中國高鐵技術先進的表象。

數億人口所促成的鐵路高速化

中國的鐵路高速化是自1999年興建、2003年通車的「秦沈客運專線（河北秦皇島至遼寧瀋陽）」開始，當時的目標就是要以時速200公里以上的客運路線，也就是一般世界技術上對於「高速鐵路」的基礎定義。當時的規劃目的，是希望能藉由高速鐵路，大幅度提昇既有鐵路網服務能力，藉此因應中國經濟蓬勃發展下的運輸需求。時至今日，中國已經擁有8,000多公里的高速鐵路路線、預計到了2012年，搭配「四縱四橫」的規劃下，中國將擁有1.3萬公里的高速鐵路，不僅成為全球最大的高速鐵道網國家，也成為全球高速鐵路網發展速度最快的國家。

這些高速路線中，大致上可以分成三種類別：

- 第一種是設計時速300KPH以上的高速鐵路路線，這些路線包含連接浦東機場的上海機場磁浮、近年來通車的京滬高速鐵路、滬寧城際高速鐵路等，都是這一類高鐵路線。這些路線上有一種特有的列車等級叫做「G（高速動車）」，通常只會出現在這種時速300KPH以上的高鐵路線中。
- 第二種是新建、但路線等級只有200~250KPH的高鐵路線，如這次發生意外的路線，就是屬於杭深客運專線中的「甬台溫鐵路」，這一類型路線都是以時速200~250KPH營運的「準」高速路線。在中國鐵路網的分野中，他們多數以「客運專線」的方式稱呼這類型的新建鐵路。
- 第三種則是依據既有路線重新進行路線升速、速度標準一樣在200~250KPH的鐵路路線。

近年來中國快速增加的路線都是第二種鐵路路線，利用較低的路線工程標準，達到全面動車化、全面高速化的目的。在第二種與第三種鐵路之中，他們所普遍使用的客運列車被稱為「和諧號動車組」，這是自2007年中國鐵路系統進行第六次全面提速改造後的全新車種，也是中國現代化的重要象徵。

所謂的「動車組」，其實是指將列車動力分散至各個車廂的列車動力配置形式，這種形式的列車擁有起步速度快、加速度快、車輛重量平均等幾大優勢，因而成為近年來高鐵列車普遍的設計方式。例如日本新幹線系統就都是以「動力分散式」的方式配置動力（承襲自日本新幹線系統的台灣高鐵700T型列車亦同）；德國較新穎的ICE-3高鐵列車也是動力分散式的設計。在中國鐵道

部於2004年規劃引進國外技術、以「技術合作方式」製造高鐵列車時，就選擇了加拿大龐巴迪、日本川崎重工、以及德國西門子等世界知名廠商，引進他們的高鐵技術打造出全新的高速動車「和諧號」。「和諧號」的車廂上有大大的三個英文字「CRH」，象徵著「中國鐵路高速化列車（China Railway High-speed）」的意思。因此大家雖然口中講著「動車」，但以世界普遍的定義而言，不管在何種路線上營運，他們就是能夠以200KPH、甚至300KPH以上營運的高鐵列車。

高度技術密集的高鐵科技

各位讀者可以想像，以台灣高鐵來說，一列重達503噸的高鐵列車、以時速300KPH運行時，加速與減速絕非容易的事情，如何在兼顧安全與效率的情況下讓列車能安全、平穩地運行，其實是高鐵列車中最為核心與關鍵、但也最為困難的技術。在時速300KPH的運轉速度下，不僅列車本體會受到高速氣流的影響、支撐列車重量的轉向架在高速會發生劇烈的振動、列車在高速下使用軌道所需考慮的結構承受能力與平整度都有相當高規格的要求。因此，高鐵技術在全球只有集中在少數幾家軌道業者具備研發與生產的能力，並不是一種可以快速複製、快速學習的工藝技術。

以列車工藝水準來看，中國高鐵系統歷經了加拿大、日本與德國三種高鐵列車的技術移轉與合作後，已學習到相當多高鐵列車技術的核心。因此，京滬高鐵所使用的CRH380型列車就是一型由中國完全自主設計、100%自製的列車。不僅列車性能與其他國家的高鐵列車相比絲毫不遜色，在列車內裝、高速運轉的舒適度、平穩度等技術指標上也能擠入世界一流水準，這讓中國鐵道部相當驕傲於京滬高鐵的通車，認為這是中國邁向「高鐵技術輸出國」的一個指標性里程碑。

除了列車的先進外，還必須同時有一套先進程度能相互匹配的列車控制系統。列車控制系統是鐵路運轉的大腦與神經中樞，

主要掌管著列車運轉的安全、有序與效率。當軌道運行的速率越高、列車數量越多、列車種類越多（快、慢車混合情形越複雜）時，高度自動化的列車控制系統就開始取代人力，自主地保護列車安全、維持列車正常有序的運轉，甚至是自主地進行列車班次的調度與管理。鐵道系統的設計觀念都是以「Fail-Safe（失效安全保護）」來進行，也就是說一旦系統故障，再系統控制轉換為人力控制的過程中，都必須要保護列車的安全，例如一旦系統無法掌握任何一列運轉中的列車資訊，則相鄰區域的列車必須全面跟隨停駛，這就是木柵內湖線在通車初期頻頻「當機」的原因之一。同時，隨著系統的先進，操作調度系統的調度人員、負責列車運轉的駕駛員也要跟隨列車控制系統的更新而提昇技術，否則很容易被先進的系統帶著走、或者是一旦系統故障改以人力控制時就會造成安全保護的設計嚴重失效，進而導致難以預期的嚴重事故。

為了因應中國複雜的鐵路環境，中國鐵道部並未向國外採購列車控制系統，而是採取自力研發方式因應本土軌道運輸的混合需求。這套稱為「CTCS（Chinese Train Control System，中國列車行車控制系統）」的列車控制系統，目前總共包含五種類型，他們分別被編號為CTCS-0~CTCS-4等5型，提供給不同等級的路線使用。其中CTCS-0/1是提供給160KPH以下的一般路線使用；CTCS-2則是提供給予160~250KPH提速路線與準高鐵路線使用；CTCS-3與4則是提供給予250KPH以上的路線使用。這些系統彼此之間具備向下相容的特性，讓高等級的列車可以駛入行控系統等級較低的路線區間。在高鐵動車組中，目前所使用的是CTCS-2/3/4系統，這之中最大的差異是CTCS-2採用的是軌道電路、搭配地面感應單元的方式提供列車基礎控制訊號，這是一種固定閉塞制度、但可以透過軌道電路最佳化煞車距離（以前車目標距離為速度控制基準）的控制系統；更高速度的CTCS-3/4則是採用無線通訊（GSM-R）為基礎、搭配軌道電路進行通訊。因此，這次發生意外的D301次CRH2型動車組，她是由京滬高鐵、滬寧高鐵、

滬杭高鐵再進入杭深客運專線，本身就具備有CTCS-3行控系統以因應高鐵區間使用，等到由杭州南站出發時，就會轉為CTCS-2行控系統的控制模式、維持列車的運行與安全。

連鎖失誤下所造成的嚴重事故

採用CTCS-2的杭深客運專線之「甬溫客運專線段（寧波至溫州）」，是一個透過軌道電路、固定閉塞區間為主要行車控制邏輯的軌道路線。CTCS-2將1,500公尺切成一個閉塞區間，每一個區間內只能放置一列車；在車站的週邊、以及列車行駛在某個閉塞區間內時，軌道電路會如同唱歌一般、針對相鄰的連續閉塞區中、以不同頻率發送電路訊號，當列車收到不同頻率的音頻信號時，行車控制電腦會自動換算對應的速限、提醒駕駛員或強制進行減速停車。以CTCS-2的控制邏輯而言，當列車行駛於250KPH時，與前車的距離必須保持約10公里、也就是兩列車之間需要保持7個閉塞區間的距離，隨著列車相對速度減慢、兩車間維持的閉塞區間數量就可以對應地減少，但一個閉塞區間容許一列車運行的原則依舊存在。

當D3115次遭到D301次列車追撞時，我們幾乎可以斷定，若不是軌道電路故障、導致軌道電路無法唱出正確的音頻提供跟隨車輛進行安全的跟車行為，就是安全保護系統遭到關閉、導致列車駕駛員無法準確地得知前車訊息。事故當天晚上，有乘客指出D3115次與D301次列車都在永嘉站（溫州南站的前一站）停了一段時間，加上車站、調度中心都可能沒發現D3115次列車與D301次距離過近的問題，即代表軌道電路故障或遭到隔離，等同於最基礎的軌道自動安全防護失效，後續人為判斷若再失誤，死神的鐮刀就很難放過無辜的旅客。

現代化的行控系統都需要透過電腦進行路徑設定，這個路徑設定包含進站列車與停車位置的設定，藉以確保轉轍器與路線都會在正確位置、同時也能保護列車進站的速度與安全。進路設定一旦故障，則列車運行就

會受到影響，行控中心或車站當然可以透過手動方式進行運轉，但如果進路設定加上軌道電路故障，就會導致不僅進路設定無法設定（無法給予列車電腦正確的防護指令）、也會使得調度中心難以掌握列車實際位置。台灣高鐵通車初期偶爾發生的轉轍器故障案例，多數都是因為轉轍器定位感應器故障、導致無法設定轉轍器於定位所導致的進路設定故障，使得高鐵列車必須採取「單線雙向」運轉的模式，這時候掌握列車的實際位置就變得非常重要。同樣的，一旦進路設定與軌道電路同時失效，這時最保險的方式，就只能讓列車在兩座車站保持一列車運行，也就是前一列車進站後、後一列車才得以出發的模式，雖然效率將大幅度地降低，由於無法掌握列車實際相對位置，卻也是一種相對安全的方式。

以乘客的敘述，D3115次與D301次都曾一前一後地同時停靠於永嘉站，永嘉站並非D301次的預定停靠車站，這顯示D301次行車控制系統有發揮保護的功效，這列車的進路設定就被保護在永嘉站不再繼續前進。不管是由行控中心或者車站下達發車指令，都是在D3115次尚未抵達溫州南站時、且未確認系統可安全跟隨的情況下，就讓D301次跟隨出發，才導致兩列車於進站前發生追撞意外；如果軌道電路已受損，則很有可能軌道電路不能發出穩定的音頻訊號（甚至沒辦法發送訊號），則跟車的安全距離就只能仰賴行控中心或車站的TDCS（列車狀態控制系統）來顯示；若是人為隔離，則更無法確保軌道電路壓佔訊號的正確。在列車位置無法準確掌握的情形下，導致兩車間距過短、後方列車安全系統失去保護功能，使得後車煞車不及而發生了嚴重的追撞意外。

掌握技術快狠準、人員素質難跟進

以這次中國高鐵的意外來看，其實我們可以發現中國現在的高鐵技術並不差，不論是京滬高鐵所使用、最新穎的CTCS-4行車控制系統，或者是在中國多數200~250KPH路線上所使用的CTCS-2行車控制系統，都

與目前全球一流軌道系統的規格與性能相仿。如果以軌道硬體層面的技術來說，依據相同的設計技術，中國的確有資格擁有像是京滬高速鐵路一般、時速300KPH以上的先進高速鐵路。然而綜觀這幾年全球所發生的重大鐵路意外，多數都是以人為操作疏失為主因，硬體層面的故障較為少見。高速鐵路由於速度高、成本昂貴，因此往往會使用安全等級較高的人力與設備，但人依舊是軌道系統中的最後一道把關者，而高速鐵路更是具備這樣的特性。

如果我們從人為的遠程因素來看，其實列車的誤點是另一個造成事故的因子。D3115次與D301次列車兩列車原本應該是D301次在前、D3115次在後。然而來自於北京南站的D301次，早在當日07:05就從北京出發，經過了京滬、滬寧、滬杭高速鐵路之後繼續往南進入杭深客運專線行駛，以中國鐵路的狀況，要保持準點並不是一件容易的事情。依據該日撞上的時刻，D301次已至少誤點15分鐘以上，由於列車誤點都需要進行「運轉整理（也就是儘快讓列車追回正常時刻）」，可能會提昇車速以進行趕點。列車發生誤點這不僅導致行車順序的混亂、提昇調度的複雜性，也可能會忽視前方可能存在的列車而未保持兩列車間的安全距離。

如果從近程因素來看，各項因素皆顯示在事故發生的當下，負責掌管列車安全的行車控制系統可能已經發生故障，這時要怎麼去控制列車、保持兩列車的安全距離，就成為調度人員的重要考驗。當行車控制系統發生故障時，列車仍然可以繼續行駛，但這時由於完全只能仰賴駕駛的眼睛，因此可能需要保持非常低的速度、以便隨時停車。以CTCS-2的運作規範來說，當行控系統顯示為「閉鎖（紅燈）」時，容許列車駕駛員以20KPH的速度行駛，以便可以隨時停車；若要讓列車正常行駛，可以透過車站間進行調度，把兩個車站間視為一個大的閉塞區間，讓列車駕駛依據正常速限往前行駛以減少誤點。以這次發生的區間來說，永嘉站至溫州南站相距23公里，依照這個區間的平均排點，行駛時間為10分鐘、平均行駛車速約為

135KPH。有調度紀錄指出，D3115次列車與D301次列車發車時間相隔10分鐘、D3115次遭到撞擊時已出發20分鐘、D301次列車遭撞擊時已行駛10分鐘，顯示D3115次和D301次列車皆非正常運轉速度行駛、但明顯的D301次車速比D3115次快得多，因而導致嚴重的追撞意外。撇開設備故障不提，這次事故是一個前車、後車、車站與行控中心等四方面都有人為責任的意外。首先，一般鐵路系統都有通用的無線電可以進行通訊，當號誌可能出現故障、前車或後車進入區間時，就應該建立「列車防護」的觀念，確保自己列車前後有一定的安全隔離距離，前方是必須避免自己闖入安全距離後煞車不及、後方則是避免其他列車追撞；二者，當號誌系統故障或不穩定時，對於列車位置的掌握即成為行控中心與車站兩邊必須同步關注的問題，今天就算車站改採取「就地控制」的方式，車站的調度人員也要確保確實掌握列車位置以避免衝撞，然而造成追撞就是調度人員的防護功能不足、直到列車駕駛成為最後一道防線；三者，整體人員都沒有「安全閉塞」的觀念，今天當行控系統出現問題時，最後一個手段為「人工閉塞制度」，就是可以利用車站之間設定為一個閉塞區域，至少必須等到前方列車已完成列車閉塞區域保護（例如利用進站前方一定距離的燈號為保護）當列車進入此區間後方能使後方列車發車，藉此維護列車運行的安全；四者，依據調度紀錄顯示兩列車發車的相距時間是符合正常運轉狀態下、兩站間只容許一列車存在的情形，但明顯的調度總所並未向溫州站再次確認D3115次是否進站、而逕自將D301次列車由永嘉站開出。由這四個角度來看，整個軟體系統的安全觀念幾乎蕩然無存，因此讓「人」這個最後的防線失守而造成意外。

因此，縱然有領先全球的硬體技術，人員的觀念、訓練與素質無法跟進時，不僅會導致許多先進的設備功效無法發揮、當設備故障時更可能因為觀念的不足使系統安全性大打折扣。當中國只有唯一一條高速鐵路時，整條鐵路的車站、駕駛、調度與維護人員可能都以精英方式招募；但當今天中國擁有的是高速軌道網、先進的行車控制系統遍

布於全國各地時，讓相關人員都維持一定水準就有很高的難度。今天的事實證明了中國擁有一流技術水平、但人員的素質無法跟進的現實，這對於近期十分自傲的中國高鐵產業無疑是一記當頭棒喝。

除此之外，這一次的事實更可能導致中國高鐵技術進軍全球的夢想被完全粉碎。人為因素導致高鐵事故的事實，不僅讓民眾質疑中國高速鐵路的營運安全，與人員相關的還包含了製造、組裝、興建、安裝、訓練等議題，縱然今天中國的高鐵技術使用全球最先進的製造機具與製造流程，但是在這些過程中，「人」還是佔有很大的因素。尤其時速300KPH的高鐵列車涉及精密的組裝過程，有些金屬故障的議題是在系統新穎時無法顯現、而往往在使用一段時間才導致嚴重的意外。全球第一起的高鐵事故「德國艾雪德ICE列車出軌事故」，就是肇因於ICE列車營運初期在高速下的車廂振動、因此換裝了原本為低速鐵路設計的雙層鋼輪。換裝初期的確解決了車廂振動的問題、同時獲得乘客的好評，但難以發現的金屬疲勞卻在偶然的瞬間造成了列車出軌、再撞上橋墩的嚴重意外。這一場中國高鐵的意外，不僅是對於中國高鐵的輸出造成嚴重的衝擊，任何在中國製造的高精密度產品（例如民用客機），都可能因此在國際市場上失去競爭力，損失嚴重商機。

軌道營運的可靠與安全，從另外一種層面來說也是人文素質的展現。日本新幹線近半個世紀以來、無人為因素的死亡意外紀錄不僅讓許多國家稱羨與讚嘆，從人禍到天災的全面性防護、以及極佳的營運準點率更是許多軌道業者的優先表率；法國TGV的高度自動化科技不僅補足了許多人為的不足，靈活的搭配方式也讓法國高鐵技術立足歐洲、並進軍全球市場；德國ICE雖然發生過嚴重的意外，但德國人精密且嚴謹的技術水平、加上得國工藝科技長期以來獲得廣大的信任，也讓德國往中國輸出了第一條商用高速磁浮、並將高鐵技術移轉給中國。同樣是外來的軌道技術來到台灣，在台灣高鐵、台北/高雄捷運、台鐵、或者是阿里山林鐵等業者

上也展現著不同的文化。我們無法避免人為的失誤，但重大的意外往往是連鎖的「事故鍊」所造成，唯有透過層層防護、打斷事故鍊的任何一個可能環節，才能夠獲得長久的安全。

筆者後話：這篇文稿撰寫時，筆者正搭乘著京滬高鐵、以時速300KPH的平穩速度由北京前往南京。中國高速鐵路所使用的CRH系列高速列車、正是筆者在中國往四處移動時的最佳交通工具。相較於飛機不受到天候威脅且服務網路更綿密、相較於一般鐵路車輛更迅速且舒適，是CRH高鐵列車在中國得以廣受歡迎的主因，然而高鐵所需要的技術與人員素質卻是中國最大的隱憂，一場事故的衝擊未必說明一切、但卻帶給人們深自的警惕。航空、軌道、核能這類型的高技術密集行業，人員依舊是最後一道防線，我們享受科技進步的美好時，其實掌握科技才是保護人們安全的最後關卡……■

國際局勢

中國軍事崛起牽動南海角力

蔡明彥
中興大學國際政治研究所教授

最近南海緊張情勢升高，再度吸引國際社會的高度關注。南海爭端其來有自，牽涉到主權、領海、經濟水域、航道、資源開發等層面的問題。長期以來，各主權聲索國都不願意做出任何的讓步，但是基於維持各國穩定關係的考量，在2002年《南海各方行為宣言》簽署後，大家倒也相安無事好多年，為何最近又再度出現緊張對峙的局面？而目前南海的緊張情勢有何特點？未來的發展走向又是如何？相關問題將是本文觀察的重點。

中國在軍事崛起後加強海洋維權

造成這次南海緊張情勢升高的背景因素，主要還是因為中國的軍事崛起。大約從2009年開始，中國內部便開始浮現一種聲音，認為美國在金融危機爆發後，已經是個國力下降的Number One，面對這樣的態勢，中國在國力崛起後，應該在涉外事務上，尤其是涉及「核心利益」的議題上，拉高姿態，劃出新的政策底線，透過和美國與周邊國家的戰略磨合，達成「立章建制」效果，進一步維護中國這個崛起大國的「核心利益」。

這種聲音在中國軍方的呼應下，讓中國的對外政策與海洋戰略漸趨強硬。2010年3月，中國向美方代表表示，南中國海問題關係到中國主權與領土完整的「核心利益」。2010年7月23日，當美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在「東協區域論壇」外長會議中指出，美國在南海擁有航行自由的「國家利益」，也遭到中國外長楊潔篪的公開反駁。

緊接著2010年9月7日，中國拖網漁船「閩晉5179號」在釣魚台水域和2艘日本巡

邏船相撞，導致中國籍船長遭日方拘留。中國不僅由外交部副部長王亞光在9月19日向日方表達強烈抗議，更由國務院總理溫家寶在9月21日公開警告日本，如果日方一意孤行，中方將進一步採取行動，由此產生的一切嚴重後果，日本要承擔全部責任。

去年一整年當中，中國在東北亞海域針對島嶼爭端擺出的強硬姿態，讓越南和菲律賓憂心忡忡。中國在東北亞水域，為了釣魚台問題，和日本出現海上對峙，這讓東南亞小國擔心中國的矛頭遲早會指向南海，因此紛紛表態，展現在南海主權爭議上絕不退讓的立場。原因在於，中國在處理爭端時，連對日本這種區域大國，都展現出如此強硬的姿態，隨著中國將南海問題視為「核心利益」後，未來北京在處理南海爭端時，絕不會對東南亞小國和顏悅色。

果不其然，中國海洋局所屬的海監總隊，從去年開始密集驅逐或干擾外國船隻在南中國海水域的活動。今年3月3日，兩艘中國海監船在南中國海水域的禮樂灘（Reed Bank）干擾菲律賓船隻作業，並將其驅離該水域；5月26日，中國海監船在越南專屬經濟區內，切斷越南石油公司探勘船「啓明2號」的海底纜線；6月9日，中國海監船再度切斷另一艘越南探勘船的纜線。在6月4日舉行的香格里拉對話中，越南國防部長馮光青指控中國海監單位這樣的行為，早在2010年便一再發生。

另外，中國也開始加強在南中國海北部水域的禁漁令執法工作。這樣的禁漁令每年都會公佈，今年禁漁令的執法期限從5月16日至8月1日，截至目前為止，已有數十艘越南漁船遭中方扣留。

根據越南和菲律賓的說法，其所屬船隻都是在200海浬專屬經濟水域內作業，但是

中國主張整個南中國都屬於其領海範圍，並且認為越南與菲律賓已經違反《南海各方行為宣言》，並在南中國海進行石油探勘等單邊行動，相關行為已侵犯中國的主權與經濟利益。

各國透過軍演展現決心

在南中國海爭端升高之際，各國紛紛透過軍事演習，展現絕不退讓的堅定立場。

今年6月9日，越南總理阮晉勇親自視察南海島礁，並且對外宣告「南海主權不容爭辯」，緊接著6月13日越南決定在南海海域舉行實彈演習。在此同時，阮晉勇也簽署了國防部提交的徵兵令，這是越南自中越邊界戰爭以來越南首度頒佈徵兵令，該命令將於今年8月1日生效。

另外，越南也設法拉近與美國之間的軍事合作關係，3艘美國軍艦包括「鍾雲號」（USS Chung-Hoon）、「普瑞堡號」（USS Preble）驅逐艦以及「保衛者號」（USNS Safeguard）救難艦，在7月15日抵達越南峴港，雙方展開7天的聯合海上軍演。值得注意的是，越南在2011年編列的國防預算高達26億美金，較2010年增加70%，而且越南官方也證實將向俄羅斯採購6艘「基洛級」潛艦，用以強化海軍武力。

在菲律賓方面，早在4月15日菲國軍方便宣佈將出動新式美製艦艇「漢米爾頓級」（Hamilton Class）巡邏艦，在南海爭端水域加強巡邏。另外，菲律賓也在6月28日至7月8日期間，和美國舉行為期11天的「海上聯合戰略訓練演習」。此舉的目的在提醒中國，菲律賓與美國是簽有戰略條約的盟邦，警告中國不要在南海問題上輕舉妄動。

至於中國，其噸位最大的海事巡視艦「海巡31」也在6月15日從廣東珠海啓航，行經南海，前往新加坡進行訪問，展現中方執行海洋維權任務的決心。另外，根據中國《環球時報》6月18日的報導，為了因應南海情勢，中國解放軍近日在南海水域先後舉行兩場實兵演習，演習科目包括登陸運輸與保礁護航。

一時之間，南海情勢風起雲湧，各主權聲索國紛紛透過武力展示，宣示捍衛南海主權的決心。

基本上，目前出現在南海的緊張局勢，是去年東北亞海上場景的延續。問題的根源來自於中國國力與軍力的崛起；近因則是去年中國在處理周邊島嶼主權爭議時立場強硬，加上中國海監船干擾及驅離越南、菲律賓船隻在南海的作業，引發越南和菲律賓自危，因此先行表態、宣示決心，藉以取得戰略主動，並且爭取外來力量尤其是美國的支持。

南海爭端國際化已不可避免

南海局勢的發展牽動亞太地區安全環境的變動，目前看來，南海爭端的「國際化」，已是不可避免的趨勢。

中國向來反對南中國海爭端「國際化」，對中國來說，南中國海問題一旦國際化，將讓中國處於不利的局面。原因在於：不論將南海爭端提交聯合國或是「東協區域論壇」討論，中國在處理相關問題時將會面臨更大的國際壓力；而且在「中國威脅論」引發的區域效應下，一旦南海爭端國際化，中國在南中國海問題的立場，很難獲得周邊國家與國際輿論的聲援。

今年6月14日，中國外交部發言人洪磊對外表示，中方不希望第三方國家介入南海爭端。《解放軍報》也在6月14日的社論中指出，中國堅決反對與南海問題無關的國家插手南海爭議，並且反對將南海問題「國際化、多邊化、擴大化」。

為了嚇阻美國介入南中國海問題，中國外交部副部長崔天凱在6月22日警告美國不要介入南海局勢，強調「美國介入只會讓情勢更加複雜，南海一些國家正在玩火，美國不要引火上身」。崔天凱認為美國做為不涉領土爭議的第三方，無論是按照國際慣例還是國際法，都沒有參與者的地位。

相反地，越南與菲律賓則極力想將南海爭端「國際化」。目前越南與菲律賓已分別和美國舉行聯合海上軍演，試圖將「美國因

素」引進南海爭端。同時，菲律賓外交部已計劃將南海主權爭端，提交聯合國國際海洋法庭仲裁。

今年7月19日，東協區域論壇外長會議在印尼峇里島召開，會中東協國家的外長先行達成共識，希望能在2002年簽署的《南海各方行為宣言》的基礎上，制訂更具約束力的《行為準則》，並決定以此為共識和中國代表團協商。因此，隨著南海情勢的升高，南海爭端已經成爲一個區域性與國際性的議題，此雖非北京所樂見，但卻是必須面對的現實。

大國角力將隨之登場

在南海緊張情勢升高後，「大國政治」將會隨之而來，區域大國在此議題上的角色可望日益增加。

中國在綜合國力與軍事力量崛起後，想在海洋維權問題上「立章建制」，但是南海爭端的發展似乎有點超乎北京的預期。在越南和菲律賓兩個東南亞小國的刻意操作下，南海爭端已逐漸走向國際化，包括菲律賓、越南紛紛和美國舉行聯合軍演，而且在7月19日開始舉行的東協國家系列外長會議與「東協區域論壇」也都將南海問題列爲討論焦點，相關發展已讓情勢更加複雜。

目前中國在處理南海問題上，似乎面臨「兩難」的處境。在處理過程中，北京的態度若是太軟，可能會引發國內的批評與質疑；但若是太硬，又會升高與周邊國家的海上對峙，一旦情勢惡化、美國介入、或是掀起「中國威脅論」的風潮，將讓局面難以控制。

這樣的「兩難」處境，放在接下來的時間點來看，倍加敏感。在內環境方面，中國共產黨即將在2012年進入權力交班的關鍵期，在處理對外關係上，不容出現任何閃失，讓領導人捲入任何決策錯誤的政治風暴。

在外環境方面，美國歐巴馬政府(Barack Obama)已宣佈從今年7月起開始從阿富汗逐步撤軍，在美國擺脫南亞戰爭泥沼後，可能

會進一步推動「重返亞洲」的戰略佈局，落實在亞洲地區的「前進部署外交」(Forward-deployed Diplomacy)，強化在區域內的同盟與伙伴網絡。

南海緊張升高後，區域大國包括美國與日本已經開始表態。在6月下旬舉行的「美日安全磋商委員會」(外交部長加國防部長的「2+2會議」)，已經公開指出中國在南海進出的海洋政策「製造區域緊張」，同時美日也決定合作敦促中國「遵守國際準則」。今年7月9日，美國、日本、澳洲在靠近南海水域的汶萊外海舉行海上聯合軍事演習。美國國務卿希拉蕊更在7月23日於印尼峇里島舉行的「東協區域論壇」中公開發示，美國在南海地區擁有「戰略利益」，爲日後的進一步介入保留空間。

面對南海爭端的國際化與區域大國的介入，北京在處理南海問題時已更加棘手。回到問題的根本，還是在於中國在國力與軍力崛起後，究竟要如何地運用自己的力量？又該透過何種方式來捍衛自己認爲的「核心利益」？

隨著中國海空軍投射能力的快速提升，特別是解放軍首艘航空母艦即將下水試航，未來甚至可能部署在海南島，在這樣的發展趨勢下，中國與美國在南海問題上的外交與軍事角力，只怕會持續升高，短期內不易落幕。■

國際局勢 誰贏了大選？泰國政治的塔克辛難題

楊昊
國立政治大學國際關係研究中心 助研究員

2011年7月3日，泰國舉行了最新的第二十六屆國會下議院選舉，本次大選在競選期間即引起各界的高度關注。外界預期，選舉結果將可能會引起泰國政局的結構性變遷；更有部份政治觀察家憂慮，過去政爭再起的可能性將隨之提高。泰國政局的發展素來複雜，除了歷經二十次以上的政變，近年來，不同陣營間更充斥著對立的緊張關係，早已加劇泰國社會的矛盾情結。

猶記數年前紅衫軍與黃衫軍之間的顏色政爭，儘管歷經國內不同政治派系與保守聯盟的多段競合關係，但短短幾年的時間還是無法化解既有的政治僵局。泰國人民與政治人物大多自知國內對立矛盾的窘境，縱使競選活動中充斥著各項政治和解的訴求，顯然再多的口號都掩飾不了泰國國內追求政治和解無效的政治事實。

舉例來說，民主黨(Democrat Party)的現任總理阿披實(Abhisit Vejjajiva)，在執政期間致力於改善泰國經濟與社會貧窮，曾多次表示在任內要努力化解政爭僵局，促進泰國政治和解。然而，人們對於阿披實的記憶，並不在於他是否成功改善泰國經濟的政績，而在於2010年紅衫軍示威抗議時阿披實的強硬態度與下令鎮壓的作爲。冷血鎮壓泰國人民所換來的負面評價，早已爲阿披實宣稱追求和解的政治理想劃下句點，同時也爲來年泰國政治版圖的重整預留伏筆。

2011年下議院大選：政壇資深俊男vs.政治新鮮人美女

今年的下議院大選被塑造成俊男與美女的對抗，但是在亮麗的政治光暈背後，深藏著曼谷中產菁英與泰北農民基層之間破碎、對張的利害關係。在政治人物嫻熟地操弄下，泰式民主與社會和諧爲之裂解。俊男

與美女的對抗，指的便是民主黨籍的阿披實與爲泰黨(Pheu Thai Party)的盈拉(Yingluck Shinawatra)，一位是歷經動盪政局的政治明星，另一位則是溫柔幹練的商場女強人。

阿披實從2008年12月開始擔任總理，當時四十四歲的他是泰國有史以來最年輕的總理。儘管如此，他的政治資歷卻不容輕忽，因爲從二十七歲首度當選國會議員迄今，阿披實具有近二十年的參政經驗。相較於「政治新鮮人」盈拉，身爲現任總理與豐富政治經歷是阿披實的優勢。阿披實與民主黨爲了要振興經濟，讓泰國走出政變後的陰霾，其競選政策大多著重在國內經濟議題的改革方面。值得注意的是，被視爲是中產階級代言人的民主黨，除了在基礎建設與經濟政策多有著墨，在本次大選中亦主打福利政策，特別針對基層農民提出了確保收入增加25%的競選政策、提高教育預算並將推動從小學到大學的十五年免費國民教育、並推動包括優惠電力與瓦斯在內的多項福利政策。

從泰國當地媒體的報導中，多少可以得知民主黨根深蒂固的政治色彩以及與中產階級之間的緊密關係，很可能無法吸引大多數泰國人民的支持。但很明顯地，阿披實與民主黨努力擺脫過去顏色政爭中的刻板印象，藉著向人民推銷新的農民福祉與社會福利政策，希望能爭取到更多的選票。

相較於阿披實的政界優勢，爲泰黨的盈拉有著完全不同的出身背景。儘管她出生政治世家，但卻發跡於商場，曾擔任電信公司與房地產公司的總裁。儘管她辯才無礙，管理能力備受肯定，但卻完全沒有參與政治的實際經驗，這也使得盈拉被民主黨人士批評爲「政治新鮮人」，沒有治理國家的能力。不過，盈拉與政界最重要的關聯，便是他的兄長---流亡海外的泰國前總理塔克辛

(Thaksin Shinawatra)；這層關係成功地轉換成盈拉難以撼動的政治資本，將其推向泰國政治的權力核心。

塔克辛日前曾在新加坡海峽時報(The Straits Times)的專訪中闡釋了他對於重返泰國、重新執政的想望，因此，他邀請盈拉在今年的大選中擔任他的代言人，成為帶領為泰黨爭取執政的靈魂人物，同時也為自己重返泰國的計畫鋪路。¹他的說法如實地影響了泰國政局的走向。曾在今年年初表示無意投入政治的盈拉，到了5月16日，正式被為泰黨列入比例代表名單的首位。挾著塔克辛光環的盈拉，成為民主黨阿披實能否延續政權的新對手。

盈拉與為泰黨的競選政策基本上延續塔克辛執政時期的惠民經濟與福利政策，譬如，增加農村基金、提高稻米價格、調高基本薪資、增加教育預算、發展經濟與推動基礎建設等。盈拉特別主張，未來新政府將提供一百萬學童新的平板電腦，藉此提升教育品質。值得注意的是，縱使盈拉在競選期間多次表示未來執政的主軸將著重在經濟政策，但誠如《經濟學人》(The Economist)在6月所刊載的專文「幸運的盈拉」(Lucky Yingluk)所示，熱情的支持者其實並不太關切盈拉究竟提出什麼樣的政策，因為他們對盈拉為之瘋狂並前仆後繼地投入造勢活動最主要的原因，除了她在競選期間上承襲自塔克辛的政治聲望與代表紅衫軍投入選舉的正當性之外，更吸引支持者的還是她的個人特質以及從商場轉戰政界的領袖魅力。

如果我們進一步仔細對照民主黨與為泰黨的競選政策，不難發現雙方政策理念其實差異有限。無論是民主黨或者是為泰黨，均以惠民、利民的策略與訴求來爭取大多數選民的支持，也因為如此，政策的高度雷同性引起了兩黨之間多次的論辯。早在今年4月，民主黨發言人Thepthai Senpong即抨擊為泰黨抄襲民主黨在提高基本薪資與建構高鐵計畫方面的政策訴求。不過，為泰黨則立刻駁斥民主黨的質疑，並批評阿披實政府所提出的九項惠民政策，根本就是塔克辛政府的國家大政方針。為泰黨的發言人Prompong

Nopparit甚至表示，類似的政策早在兩年前就應該要如時推動，不應該在選舉時才展現出政府對人民福利的重視。事實上，縱使兩黨在競選政策上多有爭論，到了7月3日當天，這些論辯也都暫時劃下句點。

選舉結果揭曉：塔克辛勢力再起

根據2011年的憲法修正案，泰國國會的下議院設有500名議員，其選舉辦法分為兩個部份：其一，有375個選區制席次是由泰國公民直接投票選出；其二，125個席次為比例代表制，乃依照各個政黨的得票比例進行分配。在大選之前，泰國國內的多次民調顯示為泰黨將贏得大選，為泰黨的支持率大約都在40%至50%之間；相較之下，民主黨的支持率大多維持在35%上下，這使得阿披實在競選期間早已備受壓力。

7月3日選舉結果迅速揭曉，66%的投票率並不算高，盈拉所帶領的為泰黨一如預期地在選區制席次中獲得了204席的多數，並在比例代表制的投票中得到了48.41%的支持，換算為國會席次為61席。整體而言，為泰黨一共贏得了265席議員，約佔國會席次的53%。阿披實民主黨則是在選區制席次中取得了115席，另外在比例代表制的投票中亦獲得35.15%的支持，換算為國會席次為44席。換言之，在本次大選中民主黨僅取得159席，約佔國會席次的31.8%。為泰黨勝出的結果，意味著盈拉將與阿披實在同樣四十四歲的那年入主泰國總理府。

更重要的是，為泰黨成為執政黨，被視為是塔克辛再起的第一步。姑且不論新總理盈拉是否會積極迎回塔克辛，紅色勢力的存在與擴大，對於保守勢力聯盟來說，猶如芒刺在背。從最基本的國會席次消長統計數據以及政治版圖的位移情況，我們大概可以理解泰國新政局的變遷情況。

首先，從統計數據上來看，如果我們對照2007年的大選結果，為泰黨的前身人民力量黨(People's Power Party)在當時的480席議會席次中囊括了233席議員（約佔國會席次的43.54%）。也就是說，為泰黨在今年大

選中成長了近9%。相形之下，民主黨則從2007年原本握有的165席（約佔國會席次的34.38%），衰退了3%。一消一長之間，造就了泰國落實民主選舉以來，第二次單一政黨在國會過半數的政治現實，而這兩次單一政黨在國會掌握半數以上的紀錄，都與塔克辛有關。

再者，從政治版圖的分佈情況來看，北部的清邁（盈拉與塔克辛的家鄉）與貧窮的東北仍舊是支持為泰黨與塔克辛勢力紅色板塊。進一步分析，在泰北地區共計67席國會議員，為泰黨取得了49席（民主黨13席）。東北地區共有126席國會議員，為泰黨更以壓倒性的104席（民主黨只有4席）勝出。在東北各府的城鄉街頭，隨處可見紅色的競選看板上擺著地方候選人與盈拉或者與塔克辛的合影。無論在曼谷還是在其他地區各種競選造勢場合裡，支持者高舉塔克辛海報熱情地搖旗吶喊，更是各家媒體爭相捕捉的經典畫面。很明顯地，這次的選舉結果，再次展現、甚至深化了塔克辛在泰北與東北地區（特別是農村區域）的影響力。

對照紅色版圖的票倉，民主黨的藍色政治版圖則與2007年類似，特別集中在泰南地區。在泰南53個國會席次中民主黨贏得了50席，為泰黨並未取得任何席次。特別值得一提的是，曼谷這個過去被視為是民主黨票倉的一級戰區，在2007年大選中兩黨對決的結果，民主黨與人民力量黨分別取得47%與40%的政黨票。民主黨在選區制席次中獲得27席，人民力量黨只有9席。到了2011年，民主黨在曼谷的選區制投票結果中，以23席對10席再次贏了為泰黨。然而，在選票結構上兩黨候選人的競爭卻是異常激烈。對於民主黨來說，在勝出的23席中就有11席的差距在五千元之內。而在整個選區的33席中，更有高達9席的票數差距低於三千票。其中，在為泰黨所勝選的第五選區裡，紅色勢力只贏了678票。此種緊張的拉鋸戰尤其反映在政黨票的分佈比例上，大選結果顯示，民主黨與為泰黨在曼谷獲得的票數拉近為44.64%與42.26%。曼谷的地方政治，說明了塔克辛勢力的再起將不只限於泰國東北與北部各

省，連中產階級聚集的大曼谷地區都逐漸產生了微妙的變化。

盈拉與新政府的挑戰：塔克辛難題

大選結果揭曉後，泰國中央選舉委員會(Election Commission)於19日正式認證了盈拉的議員資格，這也間接確立了盈拉在不久後即將成為泰國史上首位女性總理。就選舉結果來論泰國大選，為泰黨勝選，盈拉當選總理，待順利完成政黨輪替後，新執政黨與新總理的確是本次選戰的贏家。

然而，水能載舟，亦能覆舟。猶如部份政治觀察家所言，為執政黨與總理助拳的影武者塔克辛，極可能在短期內便困縛泰國政局。政治派系與社會階層的對立隨著塔克辛身影的逐漸具象化，將可能再次造成社會與國家的裂解。就此，「塔克辛難題」(Thaksin Dilemmas)為盈拉總理與新政府的關鍵挑戰。

展望未來，盈拉與新政府將同時面對三項塔克辛難題。第一項挑戰與盈拉如何妥善處理塔克辛遺績(Thaksin legacy)有關。早在選舉前，泰國國內外輿論均高度關切盈拉是否會成為流亡海外的塔克辛在泰國的政治傀儡而受囑治國，類似的疑慮到了選後仍未能消彌。就在選後一週，盈拉於7月11日主持了為泰黨的政策規劃工作小組，針對未來的施政方向進行討論，會中涉及國家安全與外交政策，同時也研擬了經濟、社會、教育與農業方面的政策執行內容。由於盈拉並無實際參政的經驗，取得大位後，各項政策的擬定與執行都需仰賴身邊的智囊團與政策顧問。這些資深政治人物長年跟隨其兄長，在政治資歷與人脈上又遠勝盈拉，一旦面臨到具有利害關係的敏感議題時，或者，在與總理意見相左時，他們是否會凌駕盈拉，直接尋求影武者塔克辛的支持，集體架空新總理的決策？塔克辛遺績在為泰黨內部醞釀的壓力與挑戰，將考驗盈拉能否服眾的政治智慧。

另外，自從盈拉代表為泰黨參選後，國內外頻傳塔克辛將在她勝選後將加速返

1.塔克辛本身並不信任國內的政治人物，就連具有親塔克辛色彩的為泰黨人士也不例外。

國的謠言。儘管這位流亡中的前總理於近日澄清，就算未來重返泰國後也無意再度投入政治，藉此試圖消解外界對新政府的疑慮與批評聲浪。姑且不論塔克辛未來是否繼續參政，他返國後所牽引的各種司法挑戰與風暴，將挑動泰國最敏感的政治神經。一旦社會對立再起，衝突與動盪所造成的民主赤字將進而瓦解新政府的執政正當性。

塔克辛難題的第二項挑戰，在於盈拉政府如何落實塔克辛經濟學(Thaksinomics)的惠民政策。塔克辛在擔任總理後陸續推動了許多惠民政策，包括了低利農村貸款、農村發展基金、以及三十泰銖的健保計畫等，這些計畫嘉惠了廣大、貧窮的農民，藉著提高所得改善了基層民眾的生活。儘管這些計畫被民主黨與部份政治觀察家批評為民粹政策，但惠民政策在泰北與東北的落實，實質轉化成政治上的支持，對塔克辛、對盈拉、對為泰黨都是重要的政治資產。

盈拉政府所面臨的塔克辛經濟學難題，不在於惠民政策的利多主張，而在於如何落實在競選時所提出的各項政見。數字會說話，塔克辛執政時期，東北地區的平均收入大幅提高了四成以上；同樣地，支持者正殷切期盼繼承塔克辛遺囑的盈拉能像其兄長一樣，根除泰國的貧窮問題，提高農民與基層社會的薪資所得，加速泰國經濟的成長。根據泰國最新的民調，有74.3%的受訪者不能接受政府無法落實競選政策與承諾。在大選之後，人民對於阿披實政府的不滿，多少已經轉換成對新政府的殷切期望。未來盈拉政府或許會經歷短暫的蜜月期，但蜜月期能維持多久，端視她是否能延續塔克辛經濟學的路線，以及實踐競選政見的程度而定。

盈拉所面臨的第三項塔克辛難題在於領導風格與治國方式，也就是塔克辛政治學(Thaksinpolitics)的成功經驗是否能複製在盈拉身上；或者，盈拉能否超越其兄長的治國模式，走出自己的路。塔克辛曾有一句名言：「政治是一門生意」，這句話道盡了他經略政治事務的獨特理念。同樣出身於商場的盈拉，在某種程度上也被外界期待會以企業管理的方式來治理國家。盈拉在勝選後對

外表示，新政府立即要處理的政策議題相當複雜，但她並不一定得專精所有的政策領域，因為用人唯材才是治國的關鍵，而這正是她在商場所嫻熟的強項。

對於盈拉來說，塔克辛政治學真正的難題，還是在於如何與國內保守勢力聯盟維持微妙的互動關係，確保軍方、皇室與反對黨之間利害關係的權力平衡，才能逐步實現政治與社會的和解。

結語

上述三個塔克辛難題，題題難解，但並非無解。盈拉除了得在最快的時間內修畢「泰國政治學一零一」(Thai Politics 101)的學分；更重要的是，承襲了塔克辛遺囑的她，必然將肩負起更沈重的政治和解責任。新政府未來的每一個舉措，都需步步為營，輕忽不得。

國內長期研究泰國政治的暨南大學東南亞研究所陳佩修教授日前在泰國觀選時，曾為文評析泰國選後的政局發展，他以「紙糊的脆弱民主」精準地刻畫了泰國政局的實景。的確，紙糊的泰式民主之所以脆弱，關鍵在於各種政治勢力之間的權力鬥爭瓦解了民主制度的正當性，同時也沖銷了人民對民主體制的信任感。

無論是軍方介入或者是保守勢力的干預，只要民選領袖與其他勢力之間的政爭持續存在，一觸即破的民主體制必然將持續脆弱。對於泰國人民而言，無論這次投票所支持的是為泰黨、盈拉或者是塔克辛；政治人物或許是大選結果的贏家，但只要後續的政治和解無望，人民在享受了短暫的歡呼聲後，將因為惡性循環而輸掉了國家的未來。

香港內地孕婦到香港分娩的 得失利弊

劉慧卿
香港民主黨立法會議員

內地孕婦來港分娩問題沸沸揚揚

每年7月1日，特區政府會舉辦活動慶祝回歸，而民主派政黨和民間團體則組織「七一遊行」，表達對政府的不滿和訴求。今年七一遊行，有20萬人上街，其中包括港人的內地妻子，因為找不到病床分娩，頂著大肚子遊行，促請政府向她們提供床位。本港孕婦亦上街示威，反對內地孕婦來港產子，令她們的權益得不到保障。

每年數萬名內地孕婦來香港分娩，引起很多問題，鬧得沸沸揚揚，政府進退失據，市民深表不滿。

事情的緣由

內地孕婦來港分娩，緣於2001年的「莊豐源案」。莊豐源父母皆為內地人，於1997年9月持雙程證來港探親期間誕下莊豐源。後來入境事務處將莊豐源遣返內地，其祖父提出訴訟，香港終審法院於2001年裁定，根據特區小憲法《基本法》第廿四條，不論莊的父母是否已在港定居，他們在香港所生的中國籍子女都享有居港權。自此，即使父母不是香港人，他們在港所生的中國籍子女擁有居留權，是香港永久性居民，可以享有社會福利和權利。

一間招徠內地孕婦來港產子的中介公司的單張，列出來港生子10大好處：

- * 可免簽證進入135個國家和地區；
- * 可輕鬆進入歐美等國留學及做生意；
- * 在內地可免考試進入名牌大學，也可選讀香港的大學；
- * 可享有12年免費雙語教育；

- * 可享有社會福利，申請入住公屋、領取綜援及老人金等福利；
- * 因為沒計劃生育政策，在港生第二胎不會被罰款；
- * 可享終身醫療保障，以廉價使用優越的醫療服務；
- * 居住環境安全，罪案率低，天災如地震及水災少；
- * 可自由出入內地及香港，並可在美、加、英、澳等國擁雙重國籍；
- * 立即省下1,000萬港元，因內地移民須投資1,000萬元才可全家移民香港，但在港產子，孩子一出生就享有香港居留權，日後更可申請父母移民香港。

商業機構直接指出來港分娩的益處，而內地實行的「一孩政策」更推動內地孕婦來港生育，以逃避違反「一孩政策」需繳交罰款和其他懲罰。有來港生育的夫婦表示，來港生育的費用與超生罰款差不多。

自2003年，北京政府為挽救香港疲弱的經濟而推行港澳個人遊計劃（「自由行」），計劃至今已推廣至內地49個城市，這些城市數億戶籍持有人，只需辦理簡單簽證手續，便可來港逗留一周。自2009年深圳戶籍居民更可申請「一年多次」簽證，無限制往返香港，每次逗留一周。內地孕婦來港分娩，也非常方便。

父母都是內地人來港生育的嬰兒數目急遽增加。

內地女性在香港所生的活產嬰兒數目

年份	活產嬰兒數目	內地女性在香港所生的活產嬰兒數目			
		其配偶為香港永久性居民	其配偶為非香港永久性居民	其他	小計
2000	54,134	7,464	709	—	8,173
2001	48,219	7,190	620		7,810
2002	48,209	7,256	1,250		8,506
2003	46,965	7,962	2,070	96	10,128
2004	49,796	8,896	4,102	211	13,209
2005	57,098	9,879	9,273	386	19,538
2006	65,626	9,438	16,044	650	26,132
2007	70,875	7,989	18,816	769	27,574
2008	78,822	7,228	25,269	1,068	33,565
2009	82,095	6,213	29,766	1,274	37,253
2010	88,200	6,169	32,653	1,826	40,648

特區政府「見步行步」

香港的生育率自1994年持續下降，2003年更跌至最低點，只有46,965名嬰兒出生。產科服務需求下降，公立醫院決定削減病床數目及合併產科服務，令婦產科醫護人手過剩。當局認為，容許內地孕婦來港分娩，可解決生育率下降的問題，亦可避免產科醫護人力資源浪費，並可提供足夠的服務量，讓醫護人員能維持專業水準。

可是，推行自由行後，內地孕婦到港分娩的人數由每年1萬人急升至去年超過4萬人，已超出本港的承受能力。其中夫婦皆非香港居民的孕婦由2003年的2,070人增加至去年的32,653人。

2005年：公營醫院套餐收費

在2005年之前，很多內地孕婦為了縮短住院時間以減少住院費，俟午夜剛過才衝入公立醫院急症室，分娩後不久即自行出院。這做法增加了難產、母親和新生嬰兒出現併發症的機會，醫護人員亦要承受感染疾病的風險。

主管公營醫院的醫院管理局於是規定，由2005年9月起，內地孕婦需支付產科住院套餐服務費2萬元，並需在預約服務時付定金。

實施產科套餐服務後，經急症室入院的問題變本加厲。產婦不預約及支付訂金，

臨分娩時經急症室入院，前線醫護人員基於人道立場，被迫立即處理，事後孕婦拒絕付款，醫院亦無可奈何。有傳媒報導，一些集團向內地居民宣傳在港生子的好處，又經營酒店式住宿，安排孕婦在最後一刻經急症室入院，事後拖欠費用，這些做法令來港分娩人數急增，有些貧窮夫婦更將嬰兒留在香港，申請領取綜援。

內地孕婦使用香港的公營醫療服務，令公立醫院爆滿，很多本地孕婦被迫跨區接受產前檢查和待產。而公立醫院因接收大量內地孕婦，人手不足，嚴重影響服務質素。有孕婦羊水已穿，仍無醫護人員照顧，對產婦和其家人造成巨大壓力。

此外，有些內地孕婦使用私家醫院服務，有些私院因服務需求上升，增聘人手擴展產科服務，吸引公營醫院的醫護人員過檔，令公營醫院人手更加緊張。

市民的不滿、前線醫護人員流失和人手嚴重不足的問題，迫使當局採取補救措施，包括增加產科病床和人手，並提高內地孕婦產科套餐收費至接近私家醫院的39,000元水平，沒有預約而經由急症室緊急入院的孕婦需繳交48,000元。

自2007年，公營醫院設產前服務中央預約制度，確保本地孕婦可優先預約產科服務，私營醫院亦引入預約制度，內地孕婦須先在本港醫院預約及接受產前檢查。醫院會

向已預約及繳交住院訂金的內地孕婦發出預約確認書，處於懷孕後期的內地孕婦若未能出示預約確認書，可能被拒入境。

內地孕婦在公營和私家醫院所生嬰兒數目

年份	內地母親所生嬰兒數目	公立醫院	私家醫院
2007	27,574	9,099 (33%)	18,475 (67%)
2008	33,565	10,741 (32%)	22,824 (68%)
2009	37,253	10,431 (28%)	26,822 (72%)
2010	40,648	10,568 (26%)	30,080 (74%)

全力接收內地孕婦「賺快錢」

新措施對改善撤帳和衝擊急症室的情況頗有成效。在實施新措施前，超過八成內地孕婦經急症室入院。2009-2010年經急症室入院的產科病人降至3,900宗，為內地孕婦的一成，但對確保來港產子的孕婦數目是在醫療體系的承受範圍內，卻是成效不彰。

即使醫院大幅加費，內地孕婦數目仍持續飆升。2010年有88,200名嬰兒在香港出生，其中32,653名的父母不是港人。私家醫院和醫生生意滔滔，接收74%的內地孕婦，每年賺取數以十億元的收入。

為了要做更多生意，私家醫院由公營醫院高薪挖走醫護人手，大肆擴張。部份公營醫院醫生則轉為私家獨立執業，在私家醫院「掛單」，以合作關係提供醫療服務。

結果，公營醫護人手嚴重流失，2010年婦產科醫生流失率超過一成，資深顧問醫生和副顧問醫生流失率更高達16.6%及22.2%。因為七成本港孕婦在公營醫院分娩，公營醫院人才流失、人手不足、服務質素下降，蒙受損失的是本地孕婦，當局是難辭其咎。

2011年：公營醫生流失問題白熱化

由2003至2010年，每年出生的嬰兒由46,965增加至88,200名，行政當局並沒正視

醫護人手短缺的問題，任由公立醫院人手流失，產科醫護人手的平均年資更不斷下降，直接影響醫護質素。

今年三月，一向埋頭工作的前線醫護人員忍無可忍，公開表達不滿。眼見內地孕婦來港產子人數不斷增加，明年更是龍年，中國人希望誕下「龍仔」、「龍女」，極可能湧現「生子潮」。多間私家醫院正摩拳擦掌，計劃增加病床。若任由私家醫院擴展生意，後果一定不堪設想，因此多家公立醫院婦產科醫護部門主管組成「香港產科服務關注組」，收集醫護人員簽名，要求限制內地孕婦數目。

內地孕婦來港分娩亦增加公營醫療初生嬰兒服務的壓力。由於內地人在港所生的嬰兒有權享用香港所有福利，入住公營醫院的費用只是每日100港元，私營醫院更一般不設初生嬰兒深切治療服務，幾乎所有早產或高危嬰兒都被轉介到公營醫院處理。一些使用公營醫療的內地孕婦沒有做產前檢查，臨分娩衝急症室入院，更有報導指私家醫生在床位不足的情況下，為未足月的孕婦剖腹產子，這些做法都增加嬰兒出現問題的危機。因此，公營醫院初生嬰兒服務受到的影響比婦產科更嚴重。2010年公立醫院初生嬰兒深切治療部的病床住用率高達108%，個別醫院更高達160%，遠遠超出醫療體系的負荷能力。

公立醫院兒科醫護人員亦組成「新生兒科服務關注組」，指平均每100名初生嬰兒有2.5名早產嬰需入住深切治療部，按此推算，公立醫院100張初生嬰兒深切治療病床，只能接納7.5萬名嬰兒在港出生。

2011年：設私家醫院配額如「拉牛上樹」

醫生群情洶湧，食物及衛生局局長周一嶽醫生被迫與私家醫院和兩個關注組的代表會面，決定每年年初訂出下一年內地孕婦來港分娩的配額，由政府作中央統籌。

公立醫院於六月宣布大幅調低明年非本地孕婦預約產科服務的名額，由2010年的

9,800名削減至3,400名，削減約三分二。政府與私家醫院拉鋸後，決定10間私家醫院明年接收內地孕婦的名額是31,000個，相當於2010年的水平。

根據過往經驗，香港在龍年的出生率約增加一成，明年本地孕婦所生的嬰兒估計為52,000人，加上內地孕婦的35,000個名額，再考慮名額封頂後，不預約而臨盆時衝急症室入院分娩的個案急升的因素，明年在港出生的嬰兒總數相信將維持在8.8萬水平，遠超100張初生嬰兒深切治療病床所能承受的7.5萬。政府無法說服私家醫院大幅減收內地孕婦，只好增加10張初生嬰兒深切治療病床，紓緩短缺的問題。

產科服務名額封頂，奇貨可居，私家醫院坐地起價，以被戲稱「生仔醫院」的浸會醫院為例，新措施六月推出，七月其分娩套餐收費已上升三成。本地孕婦不但需承受大幅上升的費用，更因需求殷切，收費較廉的私家醫院極快爆滿，有醫院指懷孕20周以上的本地孕婦已預約不到服務。私家醫院一床位難求，孕婦必須光顧能找到床位的醫生，因而不能自選心儀的醫生接生。香港的醫院和醫生忙於照顧內地孕婦，令本地孕婦承受諸多不便和損失，怨氣衝天，曾蔭權領導的政府應被嚴厲譴責。

問題的反思

受害者：港人內地配偶

另一批受害者是香港人的內地配偶。

特區政府在2003年訂立人口政策，規定只有在港住滿七年的人士才符合資格享用以公帑資助的主要社會福利。在公營醫療方面，符合資格人士為持有香港身分證的人士及身為香港居民的11歲以下兒童。

港人的內地配偶屬於非符合資格人士，與其他內地孕婦一樣，到公立醫院分娩需支付套餐收費。2007年公營醫院提高收費至接近私家醫院水平，很多中港家庭因無力支付39,000元費用而叫苦連天。

最近政府宣佈明年公立醫院大幅減收

內地孕婦至3,400名，令中港家庭更痛苦不堪。去年在公立醫院分娩的港人內地配偶為3,487，明年港人配偶要和內地孕婦爭奪3,400個名額。若她們轉到私家醫院分娩，套餐連醫生費平均是6至7萬元，大部份中港家庭均難以負擔。這些孕婦回內地分娩亦困難重重，夫妻分隔兩地，分娩期間產婦和年幼子女無人照顧，回鄉生二胎的家庭更面對超生罰款，因此孕婦被迫在港逾期居留，臨分娩時衝急症室入院，對產婦、嬰兒和前線醫護人員都造成巨大壓力和危險。

父母不是港人的嬰兒只要在港出生，便可擁有居港權，但中港家庭的子女，卻因父母沒有能力支付在港分娩的費用而要在內地出生，嬰孩要等候獲內地當局批出「單程證」才可來港定居，實在不公平。因此，筆者認為，公立醫院只應為本地孕婦及港人的內地配偶服務。

面對這困局，中港家庭極力抗爭、請願，甚至有孕婦攔路跪求局長，政府仍拒絕將港人配偶和其他內地孕婦分開處理。

醫療產業的迷思

大批內地孕婦來港使用產科服務，表面上有利醫療產業發展，其實卻是有極負面的影響。

香港專科醫生的培訓工作由公立醫院承擔，現時大批中、高層醫護人員轉到私家醫院，公立醫院員工出現斷層，更影響專科培訓。婦產科服務一枝獨秀，內科、老人科等服務本地貧苦大眾的專科，乏人問津，對各專科的長遠發展極為不利。

內地夫婦花數萬元來港分娩，每年為私家醫院帶來10-15億元收入，其實是廉價取得居港權。私營醫療食髓知味，日後若當局推行任何阻礙其賺取利潤的政策或措施，必遭到反對。政府與私家醫院周旋數月而無法迫使其減收內地孕婦，足以為鑑。

對未來人口影響深遠

過去5年出生的嬰兒，超過12萬名的父母都是內地人，未來10年將有數十萬內地人

子女享有居留權，有權使用本港福利，卻未必會在香港發展，對人口結構、服務規劃造成不穩定因素。近日大批內地人在港所生子女由深圳來香港打針及醫治，鄰近深圳的北區，公營母嬰健康院爆滿，便是一個例子。

香港的人口政策，對港人的內地子女、配偶或父母來港團聚和使用本港福利，訂下配額、申請資格等各種限制，優秀人才申請來港居留亦有各種關卡，投資者至少需投資1,000萬元才可取得居留權。但內地夫婦只要支付數萬元分娩費，其嬰兒便可立刻成為香港人，這是政府制訂人口政策時始料不及。

香港人口持續老化，未來20年，這些內地夫婦的嬰兒長大前，撫養率會否更加沉重？民主黨的調查發現58.7%被訪市民不歡迎父母都是內地人的嬰兒在港出生，政府如何處理市民的情緒？

對於以上問題，政府從沒有檢討或諮詢民意。社會輿論、學者和政黨提出各種建議，要求成立跨部門小組制訂應對措施及進行長遠規劃，政府全沒回應，無視這問題對醫療體系和整體社會的深遠影響。

結語

香港女性的生育率長期處於低水平，讓內地孕婦來港分娩，本來無可厚非。可是，政府在處理問題時，短視功利，著眼於一時金錢利益。迷戀眼前產科服務獲取的收入，任由私家醫院接收內地孕婦來港生育，令本地孕婦承受服務下降、開支增加的惡果。

港人的內地妻子和新生子女，絕大部份將會來港定居，容許港人的內地妻子來港生育，使用香港的優質醫療服務，保障母嬰健康，對中港家庭和香港社會都是有利。可是為了節省住院開支，公營醫療向港人內地妻子徵收高於成本的分娩費用，迫使她們鋌而走險，臨分娩才衝急症室入院，影響母嬰健康。

中港家庭的怨懟和本港市民的排拒情緒日積月累，實非香港之福。

與此同時，政府又欠缺視野，內地夫婦來港所生子女可享居港權和各種福利，對香

港的政治、社會和經濟影響深遠，政府卻不加正視，由食物衛生局獨自支撐，無視日後社會需承受的沉重包袱，由私家醫院決定獲居港權人數，實在是進退失據，造成慘不忍睹的局面。一葉知秋，特區政府的管治缺失實在令人擔憂和忿怒。■

隨著中國的迅速發展和綜合國力的提升，外交部把經濟貿易的外交手段擴至文化與身份等軟外交方向，一方向鞏固國外盟友關係，另一方面可以鄭必堅校長提出的「和平崛起論」回應西方社會的「中國威脅論」，從中非會議以及孔子學院等政策，讀者可見箇中端倪。中國經濟發展迅速，在這嚴峻的外圍環境的十年，中國國民生產總值增長更近雙位的百份比。以經濟為突破口進而尋求政治上的認同與整合也成為了中國對內完成統一的一種戰略。

用經濟換取國家認同？

參考歐盟一體化的進程，經濟溢出(Spill-over)所產生的壓力使歐盟成員國一體化從技術部門逐漸擴展到政治性部門，逐步發展和深化，並最終由一個煤鋼的聯盟而建立制度成為區域性超國家機構——歐盟。根據新功能主義(neo-functionalism)的理論，成員國在經濟領域的一體化將會帶動其它領域一體化，以實現最初經濟一體化所期望達到的目標¹。

這個經濟一體化進而政治化的質變，一直吸引中國國內學者注意，尤其它在一些次主權(sub-sovereignty)的事件例如臺灣及香港問題上。藉著中國入世需要實驗場、03年香港經濟需要支持，兩地簽訂了類似自由貿易協定的《內地與香港關於建立更緊密經貿關係安排》(CEPA)，通過經濟貿易上的往來增加兩地人民的交流，進而逐漸提高對中國的歸屬感和身份認同感。事實上，CEPA的關稅及自遊行等措施令香港經濟復甦，為日後發展中國相關的財務及其它專業服務打下基礎。10年6月，臺灣及內地亦簽定類似的《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)。

國家認同不升反現危機

然而，回歸十餘年後，香港人仍然很難認同中國人的身份。香港大學民意研究中心²自香港主權移交之後一直進行有關港人身份的身份的民調，讓市民從「香港人」、「中國人」、「香港的中國人」及「中國的香港人」等項中做稱呼自己，發現回歸之後自稱「香港人」的一直佔三成，自稱「中國人」只在兩成五左右，沒有明顯地認同中國身份。與此同時，綜合分析顯示，認為自己是廣義的香港人的比例(64%)遠遠超過了認為自己是廣義的中國人的比例(35%)市民對北京中央政府的信任程度雖然一度向好，難最後也有近三成市民不相信北京當局。這個數據與香港過渡期研究計劃主任M. DeGolyer教授的發現互相呼應：香港過渡期計畫的研究認為香港人對中國身份的認同上有一個上限，基本停留在30%多，很難再上升。

其實，自回歸以來，香港政府不遺餘力繼續推動國民教育，以改善港人對中國的想法，培養對中國人/公民身份認同。港府通過建立「薪火相傳」的國民教育平臺協同社會各志願團體的力量，讓國民教育工作更有策略和系統地推行。中小學校通過開展一系列國民教育活動，如升旗儀式和國慶展覽等，加強學童及青少年對國家的認識及認同。在2001年的課程改革中，「德育及公民教育」已被列為四個關鍵項目之一，而香港教育局計畫於2013/14年，將「德育及國民教育」列為獨立科目，于全港中學及小學全面推行。此外，教育局及民政事務局支援成立的「國民教育中心」及「國民教育服務中心」，每年為全港學生及教師就國民教育提供支援，並向學生提供每年500個內地交流

名額。然而，根據每年「國民教育中心」進行的國民身份調查的結果顯示，學生對國民身份的認同感近年雖有提升，但最近兩年的增長緩慢。

在量化的數據上不合期望之外，更孕育了反對內地移民的本土極右翼——香港本土力量。本來香港本土力量為一個是網路組織，由十數位活躍于香港高登討論區的網民於11年成立，其主張為『為香港人發聲，捍衛本土文化，保障香港權益，抵禦文化清洗』³。除了香港本土力量網上論壇外，該組織還設有Facebook主頁供人們討論⁴，表達自己的看法。在2011年財政預算案，政府向香港永久居民派發港幣六千元，並研究以港府管現的「關愛基金」向合乎財務資格的未居住滿七年的新移民派發港幣六千元。這個舉動引起香港本土力量不滿參與反對派的大遊行，於三月六日超過六千名市民由中環遮打花園遊行至中區政府總部⁵。港媒及網絡更發明了以「蝗蟲」一詞來形容香港掠奪資源的內地人⁶。港人創作出網絡歌曲《蝗蟲天下》。在公開媒體幾乎完全沒有提及的情況下，短短兩個多月，YouTube點擊量至五月中旬為止已達三十七萬之多（七月有近四十萬點擊）。一股對內地與香港融合的不滿慢慢浮現。

縱觀2011年發生的諸多事件，又無不顯示了部分香港人對中國人身份的強烈排斥和抵觸，如七一遊行中豎起的港英年代的龍獅旗，本土力量等組織領導的遊行示威，民間發起的香港自治運動和香港獨立運動，高登論壇上對香港人/中國人的激烈討論，等等。其中，存在一部分香港人對於其身份問題有著相對極端、激進的看法，包括：香港人不是中國人，及港人優越於中國人。

香港人在歧視誰？

根據對本土力量及其它反融合的觀察，他們的語言(Discourse)雖然共同針對國內移

民，但對國內的形象卻互相矛盾。一方面，有人批評內地人素質低下、經濟條件差以及新移民給香港公共福利帶來的壓力，另一方面，CEPA簽訂之後，香港吸引了大量內地投資和內地遊客，諸如八十後少婦三億港元買下香港九龍最貴樓盤等消息經常見報。於是，又有人抨擊內地人財大氣粗，來香港炒房炒地，刺激了香港樓市價格的上升。雖然這些人所抨擊敵視的內地人處於不同的社會階層，但是都被冠以「蝗蟲」之名，加以嘲笑、批判，其中不乏感性的、相對極端的言語和想法。而將兩批不同社會階層的人放在一起抨擊，將所有問題和現象一籃子處理，如簡單地以「蝗蟲」形容，其觀點不免有時自相矛盾。無論是針對需要救助的新移民還是來港投資的內地人，該組織討論涉及的大部分內容都不是針對香港自治或獨立後政治、經濟、軍事等方面的具體構建，而更多的是通過追憶香港人過去的身份，對比現在的地位，究其本質則是對到底什麼才是「香港人」的疑問，對香港人身份定位的討論。以分隔他者(The Others)，重新建構香港人的社會身份(Social Identity)。

重構香港人的過程：階級分野到??分野

香港以華人為主，占本港人口約95%⁷，有過半數人口在香港出生。2006年人口普查發現，主要以廣府人為主，其次是四邑人及潮汕人，再其次是來自上海及江浙地區的新移民。本土力量的英文名稱Nativism（排外來移民）在香港的環境本來就出現歧義。據Goebel, Werner 及Destexhe 的研究發現，香港是移民城市，近八九成的香港人的上三代是由國內因戰亂或其它原因移民來港⁸。以Nativism反對移民，可說是舊移民反對新移民，比起傳統的理論少了種族問題這主要原因，不足以解釋現有的社會矛盾和港人身份問題。

3.香港本土力量討論區, <http://hknp.phpbbboy.net/viewtopic.php?f=7&t=52>

4.「新移民冇得捨六千蚊，這是永久居民獨有的福利，要有十萬個like俾班新移民睇」, <http://www.facebook.com/pages/新移民冇得捨六千蚊這是永久居民獨有的福利要有十萬個like俾班新移民睇Home/171381599576867>, accessed July, 2011

5.明報, 本土力量香港本土力量: 不願畀錢新移民, 11年3月7日

6.林暉, 「什麼是「蝗蟲」」, 明報, 11年4月13日

7.統計表139: 2001-2006按種族劃分的人口。香港特別行政區政府統計處, http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&tableID=139

8.Derek Goebel, Dr. Werner Menski, Jean-Francois Destexhe, "Coping with 1997: the reaction of the Hong Kong people to the transfer of power", (UK: Trentham Book)

1.Ernst Haas, "The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957"(republished by University of Notre Dame Press, 2004).

2.HKUPOP, <http://hkupop.hku.hk/>

二十世紀七十年代到八十年代，香港經濟起飛，需要大量低技術水準低工資的勞動力。香港經濟突飛猛進，面對各方面還相對落後、缺乏自由民主的內地，香港人逐漸形成了自豪甚至驕傲的「大香港」心理。近年來，隨著香港經濟轉型服務業為主，勞動力及藍領勞工地位被邊緣化，而那些處於最底層的廉價內地勞動力逐漸成為社會體系的負擔，更成為香港經濟與社會問題的眾矢之的，遭到香港人的排斥和歧視。現實中，香港仍然存在著嚴重的針對大陸新移民的排斥和歧視現象。根據羅金義教授的研究，新移民在收入、就業、教育、生活和社會福利等方面都處在弱勢地位。他們就業難、生活情況十分困難，卻很少取得公共或私人的援助，如政府的綜合援助。不僅如此，新移民不但面對社會的巨大壓力，還受到多方面的指責，如關愛基金向新移民派發6000港幣援助時的大肆聲討，批評新移民好吃懶做，未對香港做出貢獻，卻坐享香港的社會福利。

因此，新移民占了香港窮困的下層階級的大部分，他們的平均收入、受教育條件、職業和技術、住房皆低於香港人的平均水準⁹。這個現象合乎社會對階級的看法，一直以來至金融風暴之前，香港人與內地人的分野存在階級的問題。仿佛貴賤便是內地與香港的主要分別。然而，今時今日中國沿海經濟條件充足，不光是下層階級，處於社會中高階層的內地來港投資者、旅遊者、從業者同樣也引起了香港人的不滿，抨擊其財大氣粗、造成樓市泡沫，素質低、侵蝕香港文化，或者搶奪香港就業機會，等等。簡單說，就是無論社會下層、中層還是上層的內地人都遭到不同程度上的排斥和歧視。可見，單單是社會階層的差異也不足以解釋該問題。以兩地階級的模糊，更令部份港人對自我身份出現危機(Identity Crisis)，以反融合為表達方式。

香港人正在經歷著一場身份危機。經過百年的殖民歷史，接受成為「世界公民」(Global Citizen)的長期教育，很多香港人已經鮮有國家、國民的概念。即便有一國兩制50年不變的承諾，由資本主義扶持下聯繫東

西方的自由之港轉變為共產黨領導下的社會主義中國的特別行政區，對部分香港人的神經還是造成了相當大的衝擊。八九民運之後對共產黨深切的反感，對資本主義自由民主制度的優越感，對英國殖民統治的浪漫主義追憶，卻遭到了如今香港經濟下滑、經濟地位不保，共產黨領導下的中國國力上升、國際地位提高的殘酷現實。再加上回歸後，香港政府立即開始對港進行中國、「中國人」的愛國主義宣傳教育，使部分香港人不單無法接受，反而加劇反感。不單無法接受自己是中國人，更是對到底如何定位「香港人」產生了困惑。繼而，其中一部分人由自身的矛盾轉為對內地人、「中國人」身份的排斥和歧視。最終導致，在經濟利益驅使和香港政府配合之下，在香港也無法獲得更多對中國人身份認同。

至於到底什麼是香港人，網上的討論並沒有最終給出一個明確的定義，但是卻提出了幾點獲得普遍認同的香港人的必要元素，如：

- 1.反對中國共產黨及其專權統治，該傳統始於八九民運
- 2.世界公民，文明有禮，英語能力較高
- 3.具有殖民地的回憶及殖民時期的傳統及制度。事實上，後者慢慢成為了香港人最常提出的身份分別。港英政府留下來法治制度，人文質素是內地難以複製。香港人的身份危機仍在進行中。而身份問題不能解決，香港人對新移民、內地人的排斥和歧視、對中國人身份的認同問題恐怕都難以解決。

對於臺灣來講，ECFA簽訂之後會不會出現同樣的現象呢？

臺灣與香港面臨著類似的問題。臺灣與大陸簽訂ECFA，吸引大陸投資，兩岸人民交流一定越來越多。香港畢竟有一百五十年殖民歷史，以及粵語為緩衝區(Buffer Zone)，調慢兩地文化衝突，讓港人慢慢尋找自我核心價值(Core Value)。回到ECFA的身份問題，四小龍之一的臺灣與內地階級分野

已經十分狹窄，反共意潮在新一代的根總沒有前輩的深，筆者可以理解臺灣因ECFA帶來的身份危機更大。可惜筆者對臺灣沒有讀者們的體會，未能代為延伸討論。最後，可能要讀者自己反思臺灣與國內的關係，面對ECFA深化，與兩岸人民的接觸，哪裡才是大家的Comfort Zone. ■

9. Law Kam-ye & Lee Kim-ming, Citizenship, Economy and Social Exclusion of Mainland Chinese Immigrants in Hong Kong, Journal of Contemporary Asia, 2006; 36, 2; International Module; pg. 217

關注 The Big Issue , 弱者 愚人世代的社會參與

The Big Issue Taiwan



※ TBI 創辦人 John Bird

關於社會企業

所謂「社會企業」，是指有營收、能獲利的公司。她不靠募款、捐贈，而靠日常的營運，在市場機制中自給自足。她的獲利可以分配給股東，或繼續做為公司資本，或回饋給社會。社會企業與一般公司不同處在於：在提供的產品、雇用的員工、或服務的顧客上，解決了某些的社會問題，同時創造了社會參與。參與的領域包括，但不限於：教育、環保、貧窮、公共衛生、弱勢族群。

簡言之，「社會企業」，就是用商業的模式，進行社會參與，達到長期支助某個議題或弱勢族群的目的。

The Big Issue 的緣起

The Big Issue(TBI)是一本創始於英國倫敦的雜誌，自1991年成立至今已經達20個年頭，雜誌內容涵括時事、社會議題、藝文及娛樂資訊，目前於英國、日本、澳洲、韓國等十個國家以不同的版本形式發行；特別的是，這份刊物的通路，是透過 Homeless 及弱勢族群來販售。

TBI 的創立者同時也是 The Body Shop 的創辦人 Anita Roddick 曾說：「我並不是

天生的企業家，我只是想做點事，既能謀生養家，又可以令世界更美好的事情。」；她認為「改變世界，消滅貧窮」是最大的市場，也是企業最需要的力量。所以，在其夫婿 Gordon Roddick 的支持下，她參與了許多關於環保及社會議題的活動，其中包括綠色和平組織及推動 The Big Issue 的創立。

TBI 的發起源自 Anita Roddick 的夫婿 Gordon Roddick，Gordon Roddick 曾於美國旅遊時在紐約注意到他們的街頭報紙，於是在回到英國後，找了有出版及流浪經歷的 John Bird，他們都認為街友需要的是機會而不是救濟，因此決定共同成立 The Big Issue。John Bird 在 Anita Roddick 去世時，接受英國BBC媒體的採訪中公開表示，Anita Roddick 是 The Big Issue 之母，如果沒有她的大力支持，或許今日就不會有這個英國最知名的社會企業存在。

The Big Issue 的運作方式

TBI 的存在，提供給無家可歸者和社會弱勢的人們一個工作的機會，讓他們可以透過銷售雜誌給一般的民眾來賺取穩定的收入。在 TBI 的發行地區，你會看到穿著制服、配戴識別證的街頭販售者在捷運站外圍及文教區域，手持雜誌銷售。他們是一群經過訓練、輔導的街友或弱勢族群，衡量自己的財務狀況及銷售能力，在雜誌出刊時用現金批貨，批貨成本約是售價的一半，販售所得全數歸自己所有。

在英國，TBI 自1991年成立至今已有上萬名的街友透過TBI，解決了相關健康、住房、經濟、就業等的問題。目前，The Big Issue 提供了將近2900名無家可歸或弱勢族群一個工作的機會。

在澳洲，自1996年開始發行雜誌，至今已有超過3000名無家可歸者、邊緣化和弱勢族群的人在澳洲被招募、培訓和販售 The Big Issue 雜誌，目前則約有200多位街頭販售員販售TBI雜誌。

在日本，自2003年9月開始發行雜誌，至今已有超過900名無家可歸者登記成為日本的 The Big Issue 販售員，目前則約有155名街頭販售員在東京、大阪等都會區販售TBI雜誌。

幫助那些幫助自己的人

Helping people help themselves.

The Big Issue 相信的是，「幫助那些，幫助他們自己的人」，也就是提供工作機會給那些願意靠自己力量自力更生重新站起來的人。成熟的 TBI 組織通常由兩個部分組成，一個是以有限公司模式，負責生產和配送雜誌到街頭的發行通路；另一個則是以基金會的型態存在，負責招募、訓練街頭販售員，並且提供給 Homeless 相關的支援、協助服務工作。

The Big Issue Taiwan

大智文創於2009年底取得 The Big Issue 的發行授權，並於2010年2月2日成立公司，2010年4月1日發行創刊號，至今已順利發行十六期。我們從2010年3月份起開始進行街頭販售員的招募、訓練，至今共辦了數十場的說明會，參與說明會的街友數超過200名，其中將近120位報名參加訓練會並結訓得到識別證，目前則約有54位街頭販售員持續穩定的販售雜誌。街頭販售員須接受行為守則的規範，內容包括：販售時不得抽煙、喝酒、妨礙交通、與路上其它行人、攤販發生糾紛.....等等。我們將街頭販售員安排在流量前五十大捷運站出口外圍販售，部分則安排在藝文、文教區域，目前已有販售員的縣市為台北市、新北市、桃園市、台中市等地，雜誌每本售價100元，街頭販售員的批價為50元。而在這些縣、市以外的地區，我們持續與各地的街友社福單位聯繫，並尋求資源來協助我們在中南部的發展。我

們期望，能讓所有有意願工作的街友或社會弱勢的人們，得到一個自營生計的機會，讓他們能夠藉由雜誌的販售，改善自己的生活，重建個人的信心與尊嚴，並重新取得生活的主導權。

The Big Issue Taiwan 並於2010年10月加入INSP(The International Network of Street Papers)組織，INSP 是一個國際街報聯盟，透過對於世界各地的街頭刊物的支持、協助，來創造工作及訓練機會給遭受貧困及無家可歸的人們。目前共有來自40個國家共114家街頭刊物已經加入這個組織。

關於大誌雜誌

Stay Hungry. Stay Foolish.

大誌雜誌的讀者群設定在20~35歲的Y世代，我們在雜誌中稱呼這個族群為「愚人世代」，這是第一個處在網路化、全球化的世代，由於成長環境的關係，讓他們在各個面向中呈現出不同於其他世代的處世方式及生活選擇，包括：對自我的追尋、創造性的社會參與、希望對世界作出貢獻、尋找並開創有意義的工作和生活，態度與行為充滿自信、樂觀、創新、多樣化的聚焦、新科技接受度高、理解力快。

我們的編輯團隊為了滿足這個世代對於跨地域及跨領域的資訊需求，廣泛邀請了來自全球及臺灣的外稿作者們，在每一期的TBI雜誌中發掘、整理出世界各地發生的議題、商業、文化、設計、活動等資訊內容，並以客觀、中立的報導方式，讓這些已發生或未來即將發生的重要事件，能夠及時且真實地傳達給TBI的讀者們。我們希望藉由本雜誌的發行，讓這群未來最重要的世代能夠更具國際視野與在地觀點，隨時掌握各項議題的脈動與重要趨勢的發展。同時，雜誌也以「Stay Hungry. Stay Foolish.」為內容的主體核心精神，希望鼓勵這個世代的讀者，「保持饑餓，保持未知」，勇於去體驗這個世界，實踐自己的想法。

本文轉載自 The Big Issue 第十六期 販售者群像單元

未曾參加的高中畢業典禮——

陳翔鵬



圖說 01 The Big Issue中山國中站販售員 陳翔鵬

「跟你說呀，賣雜誌比賣彩卷好多了！彩卷賣一張只賺十塊錢，而且很難賣啊！」在中山國中站和陳大哥剛碰面時，他就先跟我聊起賣彩卷的事情，因為在賣雜誌前，他有加入賣彩卷的行列，但那似乎無法改善生活。「因為批一本就要先花掉九千塊了，要賣掉一百張才賺得到一千元，但現在買彩卷的人很少，常常賣了一個多月連本錢都回不來啊！」大約兩年多前，陳大哥因為中風的關係而無法工作，等身體康復後到市府申請販售彩卷的資格，但沒想到因此生活變得更艱苦。「因為賣一張賺的十塊錢都完全不敢花啊，花了就沒辦法再買下個月的，所以那時候一天最多只敢花二十塊錢買三明治，幸好認識一位賣烤蕃薯的好心太太，她都會把一些賣像不好的蕃薯給我，就這樣每天吃幾顆蕃薯和一個三明治過日子。」

其實和陳大哥聊著往事的時候，從談吐上可感覺到應該社會歷練很豐富，後來試著問他過去的工作時，他卻先嘆了一口很長的氣後說：「跟你說啊，不用去考甚麼證照了啦，考再多證照也沒用啦！我有Word、Excel、TQC、AutoCAD等等證照，還不是一樣，履歷丟到104就石沉大海了，我之前還有考社區總幹事證照呢！」「我以前做過的工作可多了，中風前是在當保全，當保全之前是在做電腦系統維護工程師，主要服務的客戶是三軍總醫院和通指部，就是在六張

犁的通信指揮部。」原本想說陳大哥做過的工作應該就這些了吧，但他後來又繼續說下去。「之前也有幫台鐵畫工程圖，從台北車站到汐止站的工程圖，拼起來大概有六公尺長吧，AutoCAD就是那陣子學的，其實以前就懂一些了，因為我有做過開發體育用品的工作，你有沒有看過『九宮格』？投球的那種遊戲，那個以前也是我開發的。」陳大哥說那時候公司有位日本客戶很愛玩丟球進桶子的遊戲，問他能否開發出類似的遊戲，九宮格就這樣誕生了。

「滑板車也是有做過喔，當時台灣還沒流行滑板車，老闆從國外帶回來一台，我們就開始生產了！」不只滑板車，陳大哥在更早之前還去過越南，在那邊的台商體育用品工廠管理滑板的生產線，從生產到包裝出貨，這段時期陳大哥的工作都和體育用品相關，如：運動器材採購、球架與網類運動產品開發、管理體育用品生產線……。但如果以為陳大哥的工作經歷就這些那就太小看了！在進入體育用品以前，陳大哥還做過區域性廣告AE和知名週刊的廣告AE，而在更早之前，他還做過照相打字行的業務和送稿人員，而這應該算是他人生中的第一份工作了。

「不是！我十八歲就進了官校，連高中畢業典禮都來不及參加，就被送進了官校，服務八年半後以上尉兵器連連長官階退伍，但我自詡為少校退伍，因為兵器連連長是少校缺，哈哈！」陳大哥聊到這些往事，心情似乎特別愉快，他的人生閱歷也算是相當豐富了，從兵器連連長一直幹到大廈保全，做過了十多種職業別，最終卻因生命的一場災變而來到街頭，但陳大哥片刻都未曾放棄，靠自己的力量自食其力！雖然至今多少仍遺憾著，遺憾著未曾參加高中鳳凰花開的畢業典禮。■