

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

新社會

台灣新社會智庫 出版

19

2011.12.15

- 呂曜志 美中近期貿易政策交鋒之研析
- 鄭羽哲 春燕到來還是鳩佔鵲巢？
看兩岸後直航時代的桃園機場趨勢變化
- 蔡明彥 兩岸和平協議：擺脫選舉口號，回歸理性思考
- 劉慧卿 區議員選舉
- 孫友聯 「崩世代」的危機與轉機：
我們的責任是洞悉未來，並改變未來



ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元

訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 www.taiwansig.tw

徵稿啓事

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

投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 taiwansigblog@gmail.com
3. 來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：
 - 以紙本或是數位方式出版。
 - 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
 - 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
 - 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究

新社會

CONTENT

社論

「三隻小豬」的權力對照	2
-------------------	---

專題：美中貿易大戰

呂 曜 志 美中近期貿易政策交鋒之研析	4
邱 俊 榮 美中貿易爭端下的台美中情勢	8
洪 財 隆 美中經貿爭議、人民幣匯率與台灣	12
趙 文 志 美中貿易結構下的匯率博弈	15

政策聚焦

紀 永 添 淺談金馬撤軍與配套措施！	19
鄭 羽 哲 春燕到來還是鳩佔鵲巢？看兩岸後直航時代的 桃園機場趨勢變化	23
李 武 忠 從虱目魚契作看兩岸農漁業交鋒	32

兩岸局勢

蔡 明 彥 兩岸和平協議：擺脫選舉口號，回歸理性思考	36
----------------------------------	----

國際動態

楊 昊 觀察南海爭端的新動態：吸納政治與牽制戰略	40
--------------------------------	----

香港觀察

劉 慧 卿 從香港區議會選舉探討中共對香港選舉的 操控和滲透	44
---	----

關注弱勢

創世基金會 「給魚給竿，拉人一把」 創世基金會曹慶董事長專訪	49
孫 友 聯 「崩世代」的危機與轉機： 我們的責任是洞悉未來，並改變未來	52

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



※小豬撲滿因監察院關切，意外引起風潮。

民進黨在台南的總統選舉造勢活動，由三胞胎小朋友送給蔡英文的三隻小豬撲滿，原本只是競選過程中拋磚引玉的小額募款活動，在監察院去電蔡英文總部要調查是否違背政治獻金法未成年人不得捐款的規定後，卻意外升高演變成具有反抗軍對抗惡魔黨的社會運動，不只對國民黨完全執政、完全不願負責的反諷與不滿，更凝聚許久未見的熱情，集體展示反抗的力量。「三隻小豬」既突破了社會對於執政無能的臨界壓力，也找回綠軍失散已久對抗威權的熱情；加速累積動員選舉的熱情與能量，更是鋪排了對馬英九執政體制僵化的反諷與反抗，而成就了襄助小英邁向執政的社會運動。

整個事件的反諷點起於，由監察院的主動調查凸顯了民進黨小額捐款與國民黨家大業大的不對稱。小與大的對比，窮與富的對照，再延伸到現階段因執政無能而放讓社會公益傾頹所形成社會剝奪感的落差，終於燎起綠營支持者的遍地怒火。面對馬英九執政團隊官員的種種施政弊端與缺失，監察院卻彷彿視而不見，人間蒸發，原本被設計來澄清吏治、整飭官箴，卻只能在宏偉的建築內為民證婚服務、談談家庭生活，反而坐實了從舊威權時代起就被譏為連蒼蠅都不敢拍，遑論打老虎的蚊子院、養老院的稱號。經常懸念「錯誤的決策比貪汙更可怕」的監察院怎能無視於行政官員以政策施行為名，肆無

忌憚的揮霍全民利益？

我行我素的官員，加上自我感覺良好的總統，將民主政治中平庸的愚昧發揮的淋漓盡致。當馬英九只能以米酒降價來證明自己執政的優秀，無視於各家報紙所傳遞無日無之的執政警訊，從和平協議公投、老農津貼三一六、密會賭盤組頭、燒錢的「夢想家」音樂劇、取消貧童鮮奶補助等等民怨長期累積的結果，監察院適時的一刀，不僅讓「三隻小豬」成了民怨缺口，更成就了官逼民反，於是，「殺了三隻小豬，還有千千萬萬萬隻小豬」，千千萬萬隻小豬又變成「大豬小豬手牽手，陪著小英選總統」。

然而，「三隻小豬」演變成社會運動的原始寓意並未讓馬英九驚覺自身執政的浮誇，不應像前兩隻小豬一樣，只蓋偷懶簡便的茅草屋、樹枝屋，而是第三隻小豬般努力蓋成的磚塊屋。馬英九在意的是「三隻小豬」所散放的社會效能嚴重威脅其總統連任，而不是自省執政效能的低落。責備在野黨的不道德，讓馬英九的團隊上行下效，紛紛變本加厲的扮演購物者，用公帑蓋了一座座的甜柿屋。只是，之前有沒蓋的香蕉屋、高接梨屋，接下來還有葡萄屋、柑橘屋等著蓋，不管是蓋一座座的水果屋還是扮演拯救跳樓大拍賣的購物英雄，馬英九都只是被動的處理已被民意之火紋身之痛，而無視於讓人民社會生活不對稱的結構性因素。

因此，人民就只好從「三隻小豬」童話故事開始，一路自我對照、演繹取巧與踏實的小豬、豪強的大野狼，與馬英九四年一路走來，施政口號的浮誇、執政團隊無能與人民社會生活需求不對稱。

四年前，馬英九扮演藍軍的羅賓漢，四年後，羅賓漢換人做，執政無能、四處灑錢的作風，讓蔡英文率領三隻小豬取得對抗腐敗權力的正當性。馬英九忘記了他已經不再是2008年在野自如的羅賓漢，而是入住總統府，負責擘劃台灣未來的國家領導人。雖然「厝起一半，師傅不可換」，如果四年來，師傅蓋的是還是水果屋，那還是趕緊換師傅蓋個磚頭屋比較好。■

美國為何拿人民幣開刀

逼迫主要貿易對手國匯率升值，一向是美國策略性貿易政策的工具之一。在戰後美國在主導了全球金融與貿易制度體系下（UN、IMF、WorldBank、GATT、WTO），從1960年代開始到1980年代，日本是第一個美國在國內外市場上主要的產業競爭對手國。美國貿易法就是在那段時間的政治氣氛下產生，除了要求降低市場進入障礙與減少補貼之外，美國也曾經控訴過日本操控匯率與違反若干智慧財產保護規定，而後在1980-1982年美國國內的不景氣之下，也直接引發1985年的廣場協議。

因此指控貿易對手國操控匯率，是美國作為全球金融與貿易制度霸權國家，在疏洪國內產業與勞工界反對聲浪的一種慣用的政治性作法。包括台灣在內的許多亞太地區國家，都曾經被美國貿易代表屬列為301條款的特別觀察國家。因此美國近年來指稱中國操控人民幣匯率的主要目的，也是為了平息美國內部在產業循環下的民怨。因此筆者大膽的猜測，十幾年前的網路產業泡沫如果提早一年多在美國國內發生，而且泡沫化程度足夠影響美國實體經濟的話，也許美國就不會在2000年9月時給中國永遠最惠國待遇，中國也可能在加入WTO上面臨更嚴格的入關條件。

從傳統的經濟邏輯觀點，貿易對手國操控匯率對美國經濟的影響，主要來自於透過壓低匯率，使貿易對手國產品可以在美國以及國際市場上以較低廉的產品報價，而對美國國內的傳統產業及中小企業帶來競爭壓力。特別是在美國國內市場上，在低廉的進口貨品價格訊號下，會降低美國廠商在國內的投資意願，而改直接以進口方式因應國內需求，進而減緩美國本土新的經濟活動與

就業創造，美國要求日圓匯率升值的主要論點即在此。甚者，若進口來源國除了匯率因素之外，尚有要素價格的比較利益，則美國廠商不但將降低投資新產能的意願外，更有可能把既有產能移往具有要素價格比較利益的國家，進一步侵蝕美國本土的經濟活動與就業機會，這則是美國要求人民幣匯率升值的主要論點。

以自由主義作為主要哲學基礎的美國政治與經濟體系，自然不難明白李嘉圖的比較利益法則。一個傳統的產業在美國生產如果已經失去競爭力，讓有相對比較利益的其他國家生產來降低成本，美國消費者所享受的利益，恐怕也比失去若干就業機會的成本要大。因此對於美國而言，最重要的是在每一次景氣循環的轉折點時，究竟有沒有新的領導性產業能夠在美國帶動新的投資與創造新的就業機會。80年代雖然美國許多產業遭遇來自亞洲新興工業國家的競爭，加上拉丁美洲的債務危機，失業率在1982年10月一度上升到10.8%的歷史新高，但在雷根政府一連串的減稅與解除政府管制的政策下，失業率後來在1989年一度下降到5%左右，後來柯林頓政府執政時期，更在寬鬆貨幣政策加上美國國防部釋放出網際網路的相關技術，帶動一波個人電腦與網路公司的軟硬體投資與就業榮景，失業率在2000年泡沫前夕一度降到4%，因此重點在於能不能有新產業，在美國本土啟動第一波的擴張發展。

因此，人民幣匯率是否升值之所以特別受到美國政府的關注，並不單純是匯率低估的影響層面而已。在某些華府人士的眼中，中國已經成為美國經濟成長的重大威脅，除了低估匯率以及要素價格比較優勢以外，更重要的是中國處心積慮的想要竊取美國最先進的科學與產業技術，縮短中美兩國在新

興產業擴張時期的技術差距。如此一來，將使得美國經濟復甦賴以為繼的新成長引擎遭受威脅，一旦新產業沒有辦法在美國進行第一波的投資擴張，立即就外溢到新興工業國家去，則美國長期的經濟展望馬上會面臨悲觀，並且無法支撐美元在全球的交易與價值儲存地位，美國經濟就會面臨裂解。

對於金融產業實力領先全球的美國而言，過去推動新的成長引擎產業，並不需政府大規模介入，只要將具有潛力的技術由知名且具實力的企業引介到市場之後，透過市場競爭與資本市場機制，其產業投資與就業很快就會顯現。然而在金融海嘯重創美國金融產業之後，私部門力量打了大折扣，新成長引擎產業的發展便免不了成為政府擴張性財政政策的選項之一。

因此，歐巴馬政府當今為何對人民幣匯率問題採取前所未有的強硬態度，其主要原因之一即在於，美國花費千億以上經費所推動的替代能源相關計畫，受到人民幣匯率、中國違反自由貿易原則與美國利益的非關稅措施、以及強迫關鍵技術移轉中資企業的產業政策等因素所影響，這些計畫到目前為止，對美國境內的生產、投資活動與就業貢獻並不顯著，最後只提高了對中國相關產業的採購訂單。因此在美國已經千穿百孔的財政之下，歐巴馬政府無法接受中國政府對美國境內發展新一波產業活動過程中所產生的干擾，這些花納稅義務人稅收所扶植的產業，絕不能一開始就落入中國手裡，也因此日益高漲的民怨與政治壓力之下，筆者認為美國絕對會對中國展開貿易上的反制行動。

依照目前的評估，美國應該會持續採取雙軌的策略。在個體產業的策略上，將針對目前美國政府投入預算最大的幾項成長動力產業進行貿易調查，即便人民幣匯率法案無法在眾議院通過，美國貿易代表署預期也會陸續接受美國企業的申請，針對中國產品展開大規模的貿易調查與訴訟。筆者十月份曾受美國夏威夷東西中心邀請訪問美國華府，並會見美國國會「美中經濟暨安全檢討委員會」(USCC)委員長Patrick A. Mulloy以及副

主席Daniel M. Slane，針對美國經濟與就業問題進行探討。會中兩位美方官員均表示，美國政府不會坐視美中貿易逆差的持續擴大，將積極對中國違反自由貿易原則與美中貿易互惠原則的相關措施提出反制行動。就該會近期非常關注中國的綠能與環保產業政策，我們可相當程度判斷綠能相關產業的相關上中下游產品，將可能是美中貿易戰開打的首要主戰場。

除了個別產業可能發生美中兩國間的貿易調查與訴訟戰之外，就總體層面而言，USCC在11月16日所公佈的年度報告也顯示，中國對跨國資本管制仍然嚴格，並大規模干預外匯市場以壓低人民幣匯率；此外，中國也仍透過政策保護、提供國有企業利息補貼，以及強迫投資外商轉移科技給中國公司的自主創新政策等非關稅措施，嚴重違反WTO原則與中國入會承諾。因此預期美方會持續與中國談判進一步解除中國資本管制措施，以及撤銷違反WTO精神的國內法措施。目前北京政府已經初步承諾，將在年底提出修正方案，以求加入WTO的政府採購協定(GPA)。

台商可能的衝擊

依照前述的分析邏輯，筆者研判未來美中間貿易摩擦仍會集中在雙方目前都想推動的新興產業項目，特別是綠色能源產業。台灣產業在這些項目，目前與大陸的分工模式，已經趨向於水平分工互有貿易之結構型態。就供應鏈而言，在大陸投資的台商多以供應與陸資合作之跨國企業為主，且與台灣國內的上游供應鏈連結性不高，因此即便美中間發生貿易摩擦致使大陸生產的綠色能源產業產品在美國市場面臨極高的進口關稅，與陸資合作的跨國企業亦可能轉以主打大陸內需市場為主，或將製造基地轉移至東協區域，繼續供應美國與中國市場。換言之，此類產品台商會傾向回台投資的案例與機會並不高，最有可能轉進的地區是東協國家中，目前與美中兩國同時有自由貿易協定關係的越南、新加坡與馬來西亞三國，其中又以越南與馬來西亞，較適合需要大量土地與水電

的生產線進行移轉。

除兩國可能在特定產品領域產生貿易戰之外，美國亦可能同樣採取貨幣貶值策略，相對逼迫人民幣升值。目前美元指數雖然在歐債危機下持續攀高，但國際輿論一直指向明年美國可能會發動第三波的量化寬鬆措施，也就是在美國境內通膨目前尚未顯現下，聯準會極可能在歐巴馬政府促進就業方案推動的同時，採取進一步的寬鬆貨幣政策。

如此一來，美國採取寬鬆貨幣政策將使得人民幣在明年有另外一波升值的空間，然而關鍵點仍在於大陸本身貨幣政策的風向。以目前而言，儘管近幾個月來大陸製造業採購經理人指數表現並不理想，但通膨同時也逐漸得到控制且趨緩，大陸貨幣政策確實有轉趨寬鬆的必要性與條件，但人民銀行目前卻仍維持緊縮性的貨幣政策，若到明年人民銀行仍未改變貨幣政策，則人民幣升值的壓力將會更顯著，進而對大陸的出口型產業造成更全面且顯著的打擊。此時台商企業可能被迫要移轉生產基地至其他新興市場，其中對於以大陸內需市場作為主要目標者，移動的機會並不大，但仍可能把製造端活動移轉至東協地區，而新增加投資在通路與行銷活動上；對於以歐美市場為主要目標者，移動的機會較大，製造端活動移動的新地區可能為東歐以及南美等新興市場地區，以便就近提供西歐與北美市場。

台灣的對策

同樣的依照上述的邏輯，吾人可將問題區分為美中兩國在特定產品的貿易摩擦，以及美國逼迫人民幣升值等兩部份對台灣產業的影響進行評析。

首先在特定產品產生中美貿易戰上，筆者認為台灣必須進一步保持對不同市場間的出口策略彈性。以綠色能源產業而言，大陸固然有十二五計畫擴大內需的既定方針，但依照目前各項國際研究顯示，歐美與大陸在綠色能源產業仍存在相當大的貿易逆差，也就是大陸在綠色能源產業上仍舊供過於求，而歐美國家在綠色能源產業上則仍為主要消

費國，存在供不應求。在這樣的市場結構關係下，若台灣無法保持出口市場上的策略彈性，而僅集中資源引導國內業者與大陸業者進行價值鏈上的各項合作，並以供應大陸內需市場為主，則將會發現失去許多經營歐美市場的競爭機會，而將市場拱手讓給同時重視綠色能源產業的日本與韓國。筆者認為目前兩岸在綠色能源產業處於水平競爭的態勢之下，應該透過具有品牌力的旗艦系統廠商作為發動者，整合兩岸與國際的關鍵價值鏈資源，在台灣發展保留一定附加價值的高階先進系統產品，以求以台灣作為原產地國家，輸出系統產品至美國，避免供應鏈及最終市場集中在大陸，而受到美國貿易制裁所導致失去訂單與市占率的系統風險。

至於人民幣升值對台灣產業所可能的影響，會隨著兩岸價值鏈與貿易分工型態而有所不同。

以兩岸之間屬於垂直專業分工，且台灣對大陸仍具有輸出特化性質的產業而言，人民幣升值將使得大陸下游產業對主要市場出口減少，進而降低對我國在此類中上游產業的帶動效果。針對這些產業，台灣必須在下游產品製造地點上採取更多元化的布局策略，以避免台灣中上游出口受到影響。如面板、智慧型手機所使用之部分高階電子零組件產品等皆偏屬此類，其下游的電視與智慧型手機產業製造布局應持續往其他新興國家布局，以降低對我國上述產品出口的影響。

然而對於兩岸之間屬於水平產業內分工，且台灣對大陸以及其他市場具有輸出特化性質的產業，人民幣升值將使得台灣製產品在海外主要市場上，相對大陸製產品具價格競爭力。針對這些產業，台灣必須在製造業服務化、行銷與品牌活動上持續深耕，才能進一步拉開兩岸產品之間的差異與議價能力。

最後，針對兩岸之間不論屬於垂直專業分工或水平產業內分工，但台灣對大陸具有輸入特化性質的產業，人民幣升值將墊高台灣對大陸的進口採購成本。針對這些產業，台灣必須進一步擴大國際合作，尋找國際替代供應來源，或積極協助台商供應商轉布局

其他地區，以降低對我國產業供應鏈成本與物價的影響。

結語

但無論是哪一種型態，在全球化的時代下，產業一旦往外佈局，要使其回流台灣已經是不太可能的事情。因此筆者竊以為台商回流一直是一項偽命題，調降遺贈稅而欲使台商資金回流台灣進行產業投資活動，就是在這種偽命題思考下所造成的錯誤政策。進一步而言，雖有實證研究指出傳統產業升級後的外勞與本勞雇用偏屬互補性質，然而重點在於國內新一代的勞動市場參與者，並不願意且不容易被引導到這些產業上去安身立命。但以台灣的民族性而言，筆者認為運用設計力創新，與利基性服務模式來加值，進而發展區域知名品牌，也許是大部分需要人才投入的產業，就算是農業，也所需要採取的可能策略，唯有一項產業夠活潑，夠多元發展，且具備拓展國際知名度的企業，才有可能吸引新的人才投入，在台灣進行自主發展。若能如此，台灣產業也許能夠稍微降低對大陸供應鏈的依賴，並降低中美兩國貿易摩擦對台灣產業所帶來的風險。■

就全球總體經濟而言，這是一個錯亂的時代。經濟理論告訴我們，力求貨幣金融的穩定環境是實體經濟與貿易得以順利發展的基礎，然而，現今世界貿易體系中的主要貿易國家反而經常性反其道而行地利用金融貨幣工具，來達到發展實體經濟的目的。貨幣金融工具的好處在於效果迅速，有立竿見影的效果，但也極容易引致貿易地對手國的報復，2008年全球金融海嘯後，全球掀起的貨幣戰爭，即是各國為了解決自身所面對的嚴重經濟衰退，大量利用金融貨幣工具所致。

這其中，中國長期以來所採取的壓低人民幣匯率策略已行之有年，在承平時期的，還不至於引發美歐等先進國家強大的反彈，但是一旦美歐等國遭遇嚴重衰退，人民幣低估當然成為難以忍受之事。在2008年全球金融海嘯後，美國不但一方面就人民幣升值對中國加強施壓，另一方面也藉由兩次貨幣量化寬鬆政策 (QE) 來弱化美元、間接促使人民幣升值。

雖然經常性地利用金融貨幣工具來達到發展實體經濟的手段並不健康，更有害全球經濟成長與經濟秩序的維持，但在可預見的未來，實體經濟的發展受到的資源限制越來越多，難以維持如同以往的高成長，因此各國片面採取金融貨幣工具來達到發展實體經濟的手段暫難止歇。

美國強迫人民幣升值，從表面上看，意在減少對中國的貿易逆差，力圖貿易上的平衡。這目的當然不假，但美國實際上的考量絕非僅於此。我們可以說，美國力促人民幣升值，除了有其經濟上的考量之外，如何藉此也削減中國因為經濟成長而帶來的國際社會地位，也是重要的目的。

首先，人民幣升值可打擊中國的出口。

中國人口眾多，就業競爭激烈，也造成了廉價勞力市場，大部分出口企業都是依賴廉價勞動力來維持。人民幣升值必然使許多企業面臨問題。雖然人民幣升值可以淘汰弱質企業、促進經濟轉型，但此一過程如果與中國過去的出口成長同時進行，則衝擊與問題就會小得多，因為任何國家的產業調整都需要一個中長期的過程，這是經濟自然演進的法則。然而，已長久習於保護的中國產業，產業結構調整速度很難滿足就業市場的要求，如今中國產業如何調整、方向為何、如何創新、是否成功等問題，都變得極為棘手。現在才要開始的中長期的產業調整過程中，人民幣大幅升值當然將造成大量勞動失業，也會為社會帶來矛盾。

此外，促使人民幣升值等於自動促使美元相對貶值，這可使中國的美元外匯存底大幅縮水，亦即自動縮減中國國家資產。事實上，美國利用貨幣匯率來縮減他國資產財並不特殊。由於美元長期的強勢國際貨幣霸主地位，許多新興發展中國家不得不持有大量的美元準備，美元過度貶值就使這些國家累積的財富大幅縮水，亦即美國得以藉由長期的美元匯率波動與貶值來獲取利益。

再者，中國目前存在的國際熱錢很多，這些熱錢到中國的目的之一，在於炒作人民幣。例如索羅斯和羅傑斯等國際投資客都宣揚過投資人民幣，可以看出外資對人民幣的投資熱。中國許多人強烈懷疑這是美國在背後操縱，認為美國透過國際投資客將大量熱錢倒到新興經濟體，一旦該國貨幣升值，熱錢就達到投資目的，即可拂手而去，但中國等新興經濟體卻因此蒙受龐大經濟損失，甚至政治不安。美國事後還可以假藉救援，需索各種利益，所以「美國急於打擊人民幣匯率就是想要掩護這些熱錢從中國市場上獲利

並撤退」，如果人民幣不升值，美國熱錢就難以獲利退出。中國這樣的看法當然有其問題：若非過去刻意壓低人民幣匯率，國際熱錢何有套利空間？美國得以藉此打擊中國，某種程度是中國咎由自取。

中國也認為美國此時更想藉由中國房地產目前的泡沫化趨勢，撤出熱錢來打擊中國，因為這可收一舉多得之效。中國目前房地產價格成長過快，明顯有泡沫化趨勢，如果此時大幅撤資，對中國經濟的破壞力會較大。而房地產泡沫一旦破滅，中國經濟將會面臨很大的下滑風險，中國如果想救經濟，就必須增加貨幣供給，但如此就易產生通膨。中國經濟因此將同時面臨國內國外的通膨壓力。中國這種「如果人民幣不升值就等於不給美國打擊中國的機會」的論調，仍是似是而非：中國房地產價格狂飆，正是由於過去為了刻意壓低人民幣匯率所導致的人民幣供給過多所致，如今竟仍要靠維持人民幣不升值來維持泡沫，以避免「被美國打擊」。相同地，若美國得以藉此打擊中國，某種程度還是中國咎由自取。

就美國而言，由於經濟逐漸復甦，美元逐漸回流，導致美元有升值壓力。在美國不願美元升值的情況下，過去利用歐元和日元的升值來使美元貶值，現在也強迫新興開發中國家（如巴西、印度及一些東南亞國家）的貨幣升值。但中國沒有開放資本帳，人民幣不能自由兌換，美國在無法透過外匯市場打擊人民幣的情況下，當然只能選擇以政治手段不斷對中國施壓。

美國對中國的人民幣施壓，當然不會只有經濟考量，背後的政治目的可做不可說。美國的政治目的當然在於打壓崛起中的中國。我們可以說，中國過去長期低估人民幣的策略，固然為中國創造了貿易及成長榮景，但一來其所衍生的高度通貨膨脹、貧富差距擴大、產業結構調整困難等內部問題方興未艾，二來也為美國製造了得以牽制中國發展的機會。這種內憂外患，難道不是過去「寅吃卯糧」的結果？

至於美、中間是否可能引發貿易戰？激烈而大規模的貿易戰機率非常小，因為兩國

各有許多顧慮因素，誰也不敢輕啟破壞兩國平衡的戰端。在國際政治上，美國仍有許多必須依賴或顧忌中國之處，如北韓問題與中東局勢。對中國而言，除了美國仍是世界第一強權外，在經濟上，中國以外貿支撐經濟成長的經濟，短時間內並無法改變，喪失美國市場將是難以承受之重。從美、中在日前於中國成都舉行的美中商務貿易聯合委員會(JCCT)中，兩國間仍維持相敬如賓、看似友好的關係，也簽署了包含「中美企業合作對接項目諒解備忘錄」等協定來看，這種互相虛與委蛇的關係，短時間內並不會改變。雖然如此，像是美國國會通過制裁人民幣法案的這種小規模貿易戰，卻是從過去到未來都不會停止。

若以美國對於中國的政治算計而論，在可預見的未來內，有兩項政策是格外值得注意的。首先是第三次量化寬鬆政策(QE3)。名目上，這是美國為了挽救低迷的經濟情勢所採取的典型貨幣政策，但實質上，QE3具有一次使人民幣大幅升值的能力，美國對此頗有寄望。中國在通膨問題焦頭爛額之際，勢難再採高度寬鬆貨幣政策，也使得美國對於促使人民幣大幅升值有機可乘。其次是泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定(TPP)的倡議。TPP在名義上雖是具經濟性質的高級自由貿易協定，但已被公認為是美國在政治上重返東亞、重拾東亞控制權的政策，其與中國爭鋒、試圖降低中國影響力的圖謀已非常清楚。由於TPP具有其經濟上的正當性，中國如何因應美國此一策略性十足的政策，值得後續觀察。

雖然大規模的美中貿易戰機率很小，但未來美國仍會不斷以像是制裁人民幣法案或301條款的動用來影響中國的貿易與經濟。中國最可能受到衝擊的產業，除了過去美中貿易衝突所涉及的产品外，從現今產業結構上來看，許多與台灣經濟或中國台商經營直接有關的产品品項都在影響範圍內。

就台灣的出口而言，中國已是台灣最大的出口國，目前中國占台灣的出口比重達四成，尤其在三角貿易關係下，很多是出口半成品到中國，再由中國組裝生產成為最終產

品後出口至美國，所以美中的貿易衝突當然對台灣也會有負面影響。

就台商而言，從產業投入成本來看，如果美國課徵的懲罰性關稅稅率不高，則對於中國商品的出口影響可能應不會太大，但仍需視產業別而定。電機電子產品及電子零組件等產業，因為中國的成本優勢大，受到的衝擊會較小，但中國紡織成衣產業的成本優勢並不大，其在美國的市場佔有率易被其他開發中國家侵蝕。就此而言，台商可能受到的衝擊，也會因產業不同而異。

就短期而言，成本承受力不佳的台商，像是最早外移、群聚於珠三角的台商，近來已因中國勞動成本高漲及缺工荒吃足苦頭，甚至掀起倒閉潮，這些台商勢必會受到美中貿易衝突最大的影響。即使成本承受力較高的台商，因為產品的附加價值率也頗為有限，衝擊亦勢不可免。以中國市場為目標的台商，像是連鎖加盟服務業，雖然較不會受到直接衝擊，但短期內也會因為中國經濟的逐漸著陸而影響獲利與生存。

就長期而言，如果中國的產業結構轉型順利、貧富差距問題得以改善，則以中國市場為目標的台商仍有成長與獲利的可能，但以出口為主的製造業台商，正因為中國的產業升級，必須面對新一波的競爭與挑戰。如果台商不能相應順利升級，受到淘汰的機率很可能不減反增。

外移到中國的製造業台商，一般共同的特性，一是非常注重壓低成本，但這也意味著成本承受力不佳，二是轉型升級努力不足，容易面臨激烈的價格戰。這二者導致台商的产品單位利潤微薄，難以承受市場規模萎縮的衝擊。在面對中國內部成本高漲及外部美中貿易衝突的雙重壓力下，短期尚可搭著中國開發大西部的政策西移中國內陸，但雙重壓力並沒有止歇的跡象，甚至是方興未艾。台商未來的因應之道，若能致力於、習慣於技術升級與品牌行銷的努力，則未來尚有可圖，否則就必須尋找中國以外的具有低廉成本的生產基地。

對於能夠順利轉型升級台商而言，是

否回台當然不會是重要考量；對於必須另覓低廉成本生產基地的台商而言，回來台灣當然也不會是選項。因而期待台商回台投資生產，並不切實際，這可證諸台灣政府多年來所謂「鮭魚返鄉」的努力少有成果。回台的資金多是在房地產市場上炒作，少有生產性投資。

從另一方面來看，台灣資金並不缺乏，缺乏的是新創事業的冒險精神與人才。如何由此著手解決問題，而非長年期期待台商鮭魚返鄉或中資來台，才是正確的策略。

美國與中國爭奪經濟與政治權力和勢力範圍的態勢，近來快速升高。此一爭奪戰除了必會影響未來全球地緣政治經濟的版圖，也讓長期處於兩大強權之間的亞洲各國陷入兩難。

中國長期以來積極拉攏東協各國，企圖以「東協 + N」的架構主導東亞經濟與政治。台灣在此一趨勢下，所謂「邊緣化」的危機一再被提出。馬政府更藉由這樣的「危機」思惟，積極與中國簽訂兩岸經濟合作架構協議 (ECFA)，試圖藉由增加對中國市場的依賴，突破「邊緣化」的危機。馬政府解決邊緣化危機的方法，是加入並更依賴中國，期望「由中國走向世界」。

對於ECFA的經濟邏輯是否成立，以及ECFA生效執行一年的成果如何，自有時間加以驗證。但是當美國於日前APEC領袖會議上開始大力倡議擴大TPP開始，台灣當初擔心的邊緣化危機找到了另一個更有效的解決之道。在WTO因杜哈回合談判停滯不前而成效不彰之際，TPP至少在短期的未來有代替WTO功能之位。台灣如果能夠藉由TPP此一高級自由貿易協定，重新取得與美、日等主要貿易國家及貿易對手國平等的貿易地位，則不但邊緣化的危機可以解除，更可弱化ECFA的重要性與令人擔憂的各種負面影響。如果可藉由TPP降低對中國的經濟依賴，台灣受到美中貿易衝突的影響當然也會減輕不少。

然而，台灣欲加入TPP，當然仍有必須面對的現實問題，簡而言之，一是時間的冗

長與談判的繁複，二是爲了因應貿易更自由化所無可迴避的產業與農業升級努力。前者是簽訂任何嚴謹的自由貿易協定所必須歷經的痛苦，後者是台灣努力已久，卻成效有限的嚴肅課題。

加入TPP，雖然過程艱辛，也可以想見還會有政治因素的干擾，但不啻爲推動台灣經濟穩健轉型成長的重要動力，值得努力。

至於台商回流，正如前述，實難以期待。縱有少數，也難以發揮實益。如何有效運用並不缺乏的資本，讓台灣得以有新而好的產業與企業，才是應該努力的方向。■

美中經貿爭議、人民幣匯率與台灣

洪財隆
清華大學社會所「中國研究學程」兼任助理教授

美中經貿關係日益密切，但經貿爭議卻也日益尖銳。不僅美國參議院甫在10月通過制裁貨幣不妥（“misaligned”）國家的法案，美國貿易談判代表署日前更洋洋灑灑提出一份中國政府不當補貼產業的清單，從風力發電到太陽能共200項，向WTO（世界貿易組織）尋求爭端解決。有貿易就有摩擦乃事屬必然，但美中經貿關係之所以不時出現緊張，卻有其結構性因素。

何以美中經貿關係日益緊張

長時間來看，長年鉅額貿易逆差的美國，與擁有大量貿易盈餘的中國，正好處於國力消長階段，而當前以美元為本位（清算與儲備貨幣）的國際貨幣體系，針對貿易失衡的「調整能力」卻相當有限。

美國這邊9%失業率居高不下，中國那邊的經濟成長率也大約是此一數字，外匯存底累積並已超過3兆2千億美元，對比強烈。中國的外匯握存形式，大概有1兆2千億美元是美國美國政府債券，也因此是美國最大的債權人。有趣的是，中國的巨額外匯存底與對美貿易盈餘，誠屬銅板的兩面，但中國在前者的角色是講話可大聲的債權人，在後者卻往往必須承受低價傾銷與操縱人民幣的指控。

此外，2008～2009年全球金融危機所引發的景氣衰退與美國國內保護主義高漲，在

在都足以讓美中經貿、尤其是匯率議題持續延燒。再加上2012年是美國總統選舉的大選年，相對於國會議員因選區壓力往往傾向貿易保護主義，平常由白宮（行政部門）針對保護主義所扮演的平衡者角色，此段期間也會比較無法凸顯。

美中貿易失衡的「調整責任」（Adjustment problem）問題

貿易失衡下的調整問題更是至今懸而未決，調整責任歸屬究竟應放在貿易順差國家比如現在的中國，或貿易赤字國家比如當前的美國，更是古老的難題。

其中最大的難題在於，由於債權人（在以往應是霸權國家的化身，比如美國）通常擁有較大發言權，所以國際現實上，調整責任乃置於「債務人」（國家）身上（透過物價下跌或蕭條為之），但如今美國已從當初的債權人轉為債務人，而且主要債權人的中國跟主要債務人的美國，在全球諸多事務上分居競爭、甚至對立角色的兩端。（詳表一：不同時期的貿易順差國與逆差國）

詳言之，原則上貿易逆差國的匯率應「實質貶值」，包括物價下跌或貨幣貶值，以降低進口並增加出口，亦即降低國內需求，比如現今的美元與英鎊等貨幣，或者讓貿易順差國的匯率「實質升值」，包括通貨膨脹或貨幣升值，以增加進口並減少出口，

表一：不同時期的貿易順差國與逆差國

	1930s	Bretton Woods I (1944~1971) (黃金—美元本位)	Bretton Woods II (1973~) 主要工業化國家之間採浮動匯率
貿易盈餘國家	美國、法國	前期：美國 後期：日本、德國	德國、日本、東亞四小龍、中國
貿易逆差國家	英國、德國、義大利	前期：西歐各國 後期：美國	美國、英國等國

製表：洪財隆

亦即增加國內需求，比如目前的人民幣、日圓與其他東亞各國貨幣，從而有效減緩全球貿易失衡。

但現實上由於貿易逆差國的外匯存底將持續流失，因此自然而然會降低國內需求，但相對的貿易順差國卻沒有增加國內需求的誘因，造成貿易失衡的調整責任不對稱，同時也讓全球有效需求持續萎縮。這種現象在經濟景氣時尚可承受，但一旦全球景氣衰退或蕭條，則矛盾與摩擦就會產生，甚至衝擊國際貨幣體系與金融秩序，一如1930年代金本位之徹底崩潰，以及2008～2009年全球金融危機後的局面。

1944年二戰結束前夕英美兩國共同會商戰後國際經濟秩序，英國的凱因斯所主張「貿易盈餘或逆差不應超過GDP一定比例」，其實主要即洞察並試圖解決此一問題，可惜這位做為貿易逆差國代表的建議，並沒有被當時貿易順差國的美國所接受。諷刺的是，已淪為貿易逆差國的美國，最近也重彈近60年前凱因斯的舊調，卻也一樣受到貿易順差國尤其是德國、日本與中國的反對。¹

美國的人民幣匯率攻防策略

首先是勸說鼓勵。為中國自己好，比如資源更有效配置、增加內需並避免通膨壓力等理由，人民幣都該升值。其次，由國會扮黑臉。一旦認定人民幣被人為低估，將對中國產品課以「平衡稅」。然而如此一來，中國應會到WTO提起爭端解決，另一方面也可能引發互相報復的貿易戰，因此研判不致實際發生。

最後則是旁敲側擊策略。在G20提議「貿易盈餘或逆差不應超過GDP之4%」，但即使是不具拘束力(non-binding)，G20也並未買帳；或者改為要求中國讓資本帳自由化，資金得以自由進出中國邊境，主要著眼點即在於削弱中國維繫固定匯率，並同時抑制通貨膨脹的能力。除非中國也開放資本帳或允許各國購買中國政府債券，否則應限制中國購買這些國家的政府債券，間接降低中國貿易長保盈餘的動機。

人民幣問題的解決方式不外乎單邊、雙邊與多邊。單邊如美國國會的立法，對中國進口產品提高關稅，雙邊則如透過「美中戰略與經濟對話」(Strategic and Economic Dialogue)，至於多邊主要則指主掌貿易的WTO與貨幣金融的IMF。程序上首先必須由IMF認定，特定國家的確透過「操縱貨幣」(currency manipulation)來獲取不公平的貿易利益。之後提出控訴的國家必須說服WTO，此一「操縱貨幣」的國家已破壞(frustrate)協定精神與義務(GATT第15條第3項)。事實上，GATT/WTO超過60年以上的歷史當中，尚無將貨幣議題推上爭端解決的先例。近來，巴西主張人民幣釘住(pegging)美元可能對其他國家出口不利，也向WTO提出控訴。雖然最後成案的可能性不高，但只要進入此一多邊程序，也勢必對中國帶來壓力。

人民幣如何影響台灣經濟

以下分別從人民幣升值與貨幣替代角度來看台灣貿易與金融如何受到影響。

1. 人民幣升值對台灣的衝擊（貿易角度）

雖然新台幣的走勢主要受到國際美元價位影響，但只要人民幣的升值壓力持續存在，新台幣仍會連動走強（通常營建、資產、內需型產業將因而受惠，但出口相關產業不利）。另從服務貿易的角度，台灣赴中國旅遊成本上升，但中國觀光客來台灣旅遊意願也會增加。

一般而言，一國貨幣升值，其他條件不變下，其出口首當其衝會減少，但進口會增加。然而，因東亞整體而言有如一座大工廠，產業垂直整合程度相當高，加工貿易型態因素，人民幣升值(real effective exchange rate, REER)，其出口（因深具彈性/price elastic）與進口卻都會減少，對東亞其他國家的出口反而不利，其中道理如下：

※亞洲各國陸續以中國做為最大貿易夥伴，尤其是出口市場；

※亞洲各國與中國的貿易型態則以供應中國中間零組件為主；

1. 詳洪財隆（2010），「人民幣匯率問題非短期能解」，工商時報，2010.10.30

※亞洲各國產品與中國產品的互補性日益明顯，亦即替代性不高。

尤其是台灣與中國經貿關係緊密，台灣出口超過四成比率的市場在中國，因此受到負面影響最大。根據Alicia García-Herrero and Tuuli Koivu (2010)，²當人民幣實質有效匯率(REER)升值10%，其與加工出口相關的進口將減少6%，各國之中則以台灣所受衝擊最大，長期而言，中國從台灣進口將約減少30%。

2. 通貨替代與對台灣影響（金融角度）

除了貿易之外，人民幣升值對台灣尚有其他層面影響，特別是在人民幣預期升值卻又不易大幅升值的情況下，包括新台幣在內的亞洲貨幣更容易受到熱錢的青睞，比如國際游資駐足在香港、中國，基於地緣關係，台灣的股市、房地產也是重要目標；其次，人民幣在台灣의 留存量也可能因而增加。³

再者，從交易、預防或投機動機來看，台灣民眾對人民幣資產需求都將增加，也因此會削弱台灣的貨幣政策自主權，⁴並主要透過投機動機影響台灣的金融資產預期報酬率而改變其內容，並導致這些資產價格發生波動。■

2. The impact of China's exchange-rate policy on trade in Asia, see <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4997>

3. 引自「你為什麼要懂中國十二五經濟規劃」（2010），財訊出版社（台北）

4. 討論貨幣是否有自主性時，其中一個因素就是貨幣是否有替代性。「浮動匯率會保有貨幣政策的自主性」，也隱含供給面無替代關係，因為我們不需要為了干預匯率而保有外匯。相反的，固定匯率的意義即在於本國貨幣和外國貨幣之間以固定比例兌換，所以在供給面為完全替代。但如果在貨幣需求面發生通貨替代，即使是浮動匯率制度，貨幣自主性仍會降低。引自人民幣國際地位改變暨對台灣經濟之影響（洪財隆曹添旺，2011），新台灣國策智庫論叢。

美國參議院在今年(2011)十月十一日以63票支持對35票通過「2011年貨幣匯率監督改革法案」(Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011)，主要內容包括三個部分：反補貼稅條款(Countervailing Duty Provision)、貨幣失調補救措施(Currency Misalignment)與優先國協商機制。美國參議院通過此法案被視為主要是針對中國人民幣匯率而來，這也引起中國強烈反彈，雙方貿易大戰似乎有一觸即發的態勢，此議題所呈現出來的美中貿易結構以及對台商與台灣之影響為本文主要的關注重點。

美中的貿易格局與結構

事實上，中美之間的貿易摩擦並非從今年才出現，自從2002年初開始，中美之間即為了兩國之間貿易議題出現白熱化的現象。主要原因是2001年開始，包括美國在內的世界經濟陷入了衰退期，經濟衰退也造成美國製造業工人大量失業，國內失業率快速上升。2000年時美國的失業率為4%，2001年上升為4.7%，2002年為5.8%，2003年更是擴大到6%，2004年略降為5.5%，2005年為5.1%，2006年為4.5%，2007年4.6%，2008年為5.8%，2009年時又大幅上升至9.3%，2010年9.6%，2011年1-9月的失業率為9%。

伴隨失業率上升的同時，美國對中國貿易逆差也持續擴大。2000年時根據美國統計，對中國貿易逆差約為838億美元，為中國統計數據的2.5倍，2001年為830億美元，亦是中國統計的2.5倍，到了2002年雙邊貿易逆差增加為1,031億美元，2003年增加到1,240億美元，與中國統計的586億美元將近多了800億美元，2004年時雙邊貿易逆差再增加到1,620億美元，2005年達到2,015億美元，2006年為2,341億美元，2007年為2,585

億美元，2008年為2,680億美元，2009年為2,269億美元，2010年為2,731億美元，2011年1-8月為1,893億美元。而這樣的逆差數量每年佔美國全部貿易赤字的比率也不斷攀升。2001年對中國貿易逆差佔了美國全部貿易赤字的20%，2003年增加到23%，2005年增加到了約26%，約佔美國全部貿易赤字的1/4，2006年為30.6%，2007年增加至31.9%，2009年更是上升至45%，去年（2010）為43%。

由上述顯見，一直到2010年為止，美中之間的貿易逆差現象並沒有因為中國在2005年進行的匯率改革，獲得顯著改善，即使中國在2005年7月21日宣布讓人民幣匯率根據一籃子貨幣有限度浮動後持續升值，並截至2011年8月為止人民幣升值已達約21%，但雙邊貿易失衡現象仍然持續發生。就在中國對美國貿易逆差並無顯著改善跡象，再加上美國失業率高達9%以上的貿易結構下，讓美國行政與立法部門從2002年初開始對中國施壓，而今年十月參議院通過的「2011年貨幣匯率監督改革法案」更是在這樣的格局環境下所產生的結果。目的是希望對中國施壓，讓人民幣更大幅度升值，以便有效改善美中雙邊貿易逆差現象。

貿易大戰一觸即發？

面對中美之間的摩擦，似乎看起來雙方的貿易大戰有一觸即發的態勢，但我們如拉長時間軸線，從過去雙方的歷史互動經驗觀察，中美之間針對此議題一直以來大都僅止於口頭上的相互較勁，尚未有實際貿易制裁的行動發生，因此評估雙方實際發動貿易大戰的可能性，我們可以從幾個面向來觀察：

首先中美雙方仍在許多議題上需要相互合作，例如北韓核武問題、恐怖主義問題、

氣候變化、能源合作、全球金融危機和軍控等。這些議題對於美國國家利益的影響遠大對於中國的影響。這是美國是否要對中國實施貿易戰，進而影響雙方整體關係，讓美國在上述這些攸關美國國家利益的議題上冒著中國不願意合作的風險，這是美國必須進一步審慎思考的重點。

其次，如果雙方因此不斷升高對彼此在貿易上的制裁，進而引發貿易大戰，對美國來說是否符合美國的利益，是美國要考慮的。中國擁有美國大量公債，是美國公債最大買主，對於美國來說，財政上的赤字，仍有一部份需要依靠中國購買美國公債來彌補，同時一旦雙方發生嚴重貿易衝突，中國大量拋售美國公債對美國經濟的影響，將不亞於次級房貸的衝擊。這種對於中國的依賴與需求，也將牽動著美國在對中國進行貿易制裁時，必須思考的重點。

第三，美國對於中國進行貿易制裁，並非所有美國利益團體都受益與贊成。許多中國銷往美國產品的製造商實際上是美商在中國設立的分公司或子公司。這些美商企業也都將因此在雙方的貿易大戰中受傷，其勢必對於這樣一個可能發生嚴重傷害的貿易衝突進行遊說與發揮影響力，以避免發生美中兩國貿易大戰的可能性。例如，以代表美國輪胎產業生產、銷售、維修、回收等各個部門利益的美國輪胎產業協會(TIA)為例，其就曾在2009年美國對中國輪胎課徵反傾銷稅時，致函美國總統歐巴馬表示反對，強調該反傾銷案將對美國帶來四大不利後果。換句話說，美國許多在中國投資的企業不見得樂見美中之間發生貿易戰爭。而這亦會抑制美國對中國實施貿易制裁的可能性。

而對於中國來說，其也不樂見兩國發生貿易戰爭。中國目前正在積極發展本身經濟，亟需要一個和平穩定的環境。一旦與美國發生貿易大戰，對中國經濟發展的影響與衝擊將有極負面的效應。雖說，中國目前固定資產投資佔了GDP的將近七成，也就是說出口已經不是中國經濟成長的最重要來源，就算美國對中國操縱匯率進行懲罰，進而引發貿易戰爭，對中國影響似乎有限，但

不可否認美國是中國目前最重要的出口市場之一，中國要以經濟成長來解決國內失業問題，美國市場仍然扮演重要角色。貿易戰爭所引發的負面效應，包含外資撤離、投資人信心崩盤等，將是中國政府不樂見發生的事。再加上，中國擁有美國大量公債與以美元為主的外匯存底，一旦美國經濟因雙邊貿易大戰崩盤，對中國的損失，除了市場之外，過去30年改革開放的努力也將付出嚴重的代價。這些均是中國在與美國進行貿易大戰所必須權衡與思索的。因此，中美之間的貿易摩擦，對中美關係來說，雖然有所影響，但從目前發展的態勢來觀察，雙方仍有相當克制。例如美國眾議院議長、共和黨議員博納批評參議院通過針對人民幣匯率法案有引發貿易戰的嚴重風險，美國財政部也將原本預計要向國會提交的匯率報告延至年底，顯然是要對中國保持壓力，促使其不斷改革人民幣匯率，但卻不至於讓雙方立即攤牌。美國負責國際貿易事務的助理國務卿桑切斯也在參議院通過法案後表示，不應該就人民幣匯率問題對中國「宣洩」，而應當以其他方式建立公平的貿易環境。這都顯示出美國本身亦不願意升高貿易爭端，造成貿易戰爭發生。

然而雖然彼此之間真正發生貿易戰爭的可能性不大，但美中之間仍會為了此一議題進行博弈，其背後仍有其他的政治目的存在。中國持續發展的經濟與累積的經濟實力，讓中國在許多國際事務上的影響力日漸增加，甚至為了中國的政治目的透過經濟手段迫使其他國家在許多政治議題上順從中國的立場與態度，讓美國深感憂慮，例如2010年中國突然宣佈一系列對於稀土出口的限制措施，而時間上剛好和中國與日本發生外交糾紛，而日本又是中國稀土主要進口國。對此美國國務卿希拉蕊即表示關注與憂慮，她認為：「一些國家的政府直接憑借自己掌握的外匯儲備、自然資源和控制的企業進入市場，他們操縱市場不僅僅是為了利潤，而是為了擴大和利用自己的實力。」而這樣的關注與憂慮，也讓美國有了利用經貿議題來抑制中國崛起的動機。也因此，對美國來說，其對人民幣匯率議題上的施壓不純粹只是

貿易問題，還包含著中國經濟崛起所帶來中國影響力的上升所形成對美國與國際社會的壓力。透過對人民幣匯率施壓，除了經濟目的之外，降低中國經濟成長速度，進而弱化中國影響力，亦是美國有可能的政治目的之一，只是如何在不全面性衝突以及改善美國經濟與抑制中國崛起中尋找一個平衡點，是美國正在嘗試的努力。

從以上的分析，中國與美國在此次的經貿摩擦，發生全面性的貿易衝突的可能性似乎不高，但這是從理性計算的角度去觀察，吾人也不可忽略雙方在非理性與民族主義的情緒下，無法冷靜思考進而造成雙方展開貿易戰爭的可能性，只是發生這種貿易大戰的可能性相對較低，但我們無法完全排除。

對台商的衝擊與影響

面對美中可能的貿易衝突乃至貿易大戰，對於台商來說都無法置身事外。因為目前全球經貿發展已經高度整合，美中經貿關係已隨著全球經濟整合而密切相關。對於到中國投資的台商來說，除一部份是以中國為市場的投資佈局考量外，其主要仍是以利用大陸廉價的勞動力，從台灣進口相關半成品，在中國進行生產製造，然後再銷往美國市場的生產營運模式。中美之間假如發生貿易戰爭，則美國勢必對於從中國輸往美國的產品課徵高額關稅，進而提高這些產品在美國銷售價格，影響對美國出口，則對於以這樣的營運模式而在中國投資的台商來說勢必受到嚴重影響與衝擊。

而這是否會引起台商回流的現象是另一個必須思考的問題。事實上，台商近幾年來已經開始面臨中國大陸勞動力成本大幅上揚的經營環境惡化情況，大大增加台商的生產成本。如果美中發生貿易大戰，勢必進一步雪上加霜。而這是否會引發台商的回流，吾人可以從台灣是否具有替代性去思考。首先、當初台商離開台灣到中國投資的因素是否消失，以勞動力成本為例，中國勞動成本是否已經和台灣的勞動成本一致，如果是一致的話，是否有其他更低勞動成本的地區可以作為替代方案。顯然東南亞地區目前的勞動力

成本仍然遠低於台灣，是目前台商可以選擇的替代地區，例如越南。如果不一致，中國勞動成本並未上升到與台灣一致，則，台商要回流之可能性就亦不大。換句話說，美中貿易戰爭，如果全面性的貿易戰爭，則台商將無一倖免，必須承受出口減少的衝擊，而這將會促使台商思考另一個可以替代中國的生產基地，與中國具有類似環境：低廉勞動力、環保要求不高、相關的優惠措施等。因此，台商是否會因為美中發生貿易戰爭而回流，將端視台灣是否具有替代性。而以目前台灣的條件來觀察，台灣並不具備此一條件。

對台灣的影響

台灣是一個小型開放的經濟體，同時在全球貿易體系中已是不可或缺的一環。換句話說，台灣在國際生產鍊上透過從台灣出口原料與半成品到中國進行組裝加工，然後銷往歐美國家所形成的上下游關係，讓台灣在中國面對美國的貿易制裁時，無法置身事外，台灣會因為中國出口到美國產品大幅減少，致使台灣出口到中國的原材料與半成品亦受到影響而減少，致使台灣出口減少（台灣對中國出口已佔台灣全部出口的40%），影響到台灣的經濟成長，對台灣經濟造成重大衝擊。台灣面對這樣的衝擊必須及早因應，本文認為可以採行以下措施與政策：

首先是政府協助廠商拓展對其他國家的投資與貿易，而不要將重心過度依賴中國。隨著中國經營環境持續惡化，提供了政府推動投資與貿易多元化的契機，政府應該在資訊、政策以及相關作為上，為台商提供儘可能的協助，協助台商至其他國家投資，甚至吸引台商回台灣投資。

其次、政府應該鼓勵台商從過去三角貿易結構：從台灣進口生產材料與半成品，至中國加工，然後出口歐美市場的模式，轉變為以中國內需市場為主的貿易模式，降低中國與外國與日遽增的貿易摩擦。以降低台灣在貿易戰爭中所受到的損失與傷害，同時拓展中國內需市場市占率，將貿易戰爭影響降至最低。當然政府亦必須避免形成另一種過

度依賴中國市場所造成的效應。

第三、鼓勵台商產業升級，進而回台灣投資設廠。不可諱言，台灣勞工的素質優於中國勞工，台商產業升級，除有助於提升台商競爭力之外，所需的高素質勞動力，亦可在台灣獲得滿足，同時產業升級後，有利台商競爭力，讓台商的競爭力不再只以依賴低廉的勞工成本，而以創新技術作為台商的競爭利基。政府應該提出相關優惠措施吸引台商回台進行產業升級與創新，既可避免過度依賴中國，同時又可以促進台灣勞工就業率。亦可避免即使台商回台投資，但仍是大量雇用外籍勞工的現象，而對本國籍勞工的就業狀況沒有任何幫助現象發生。

隨著全球化時代的來臨，國與國之間的貿易摩擦現象有越來越升高趨勢，美中之間的貿易摩擦與衝突亦是在經濟全球化的結構下所產生的現象之一。然也由於雙方是複合互賴的結果，讓彼此在針對貿易爭議議題時，須從全面性的角度來思考兩個大國之關係。這也讓雙方意氣用事的來處理彼此貿易爭端的可能性相對較低。

台灣在經濟全球化下，很大程度參與國際經貿分工，美中都是台灣最主要貿易夥伴，這兩個國家發生爭端，台灣自然很難置身事外不受影響。我們唯一能做的是盡量分散風險，降低可能衝擊，同時避免過度在經貿上依賴這兩個國家，同時提升台灣的研發與創新能力，增強台灣本身競爭力，為台灣創造最大利基。■

金門與馬祖是國共內戰時留下來的歷史產物，也是六十幾年前飛彈時代尚未來臨前的戰略選擇。軍事上做為反攻中國的跳板，政治上做為連結兩岸的臍帶，這是金門與馬祖過去所肩負的任務。但是隨著科技的進步，政治情勢的轉變，金門與馬祖不論是在軍事上或政治上的意義都已經被削弱，甚至在今日長程飛彈射程動輒上百公里下，金門與馬祖早已經無險可守，反而成為了台灣防衛計畫中的沉重負擔。且先不談平日駐軍的巨大花費與過去金門與馬祖兩地長期負擔戰地任務所被迫付出的各種代價，在目前台海優勢易位的情況下，若台海爆發戰事，台灣本島守軍勢必無力支援金門與馬祖，兩地亦無堅守的可能與必要。最後的結果肯定是虛擲兩地的近萬名守軍，或成為受困危島的孤軍，或成為敵方的俘虜，甚至釀成不必要的犧牲，而這都是台灣所不願意見到的局面。因此台灣在未來若能積極規劃自金馬撤軍，除了有政治上的意義外，更在軍事上有重要價值。

金門與馬祖在逐步撤離軍隊後，可以劃定為無武裝的和平區。就政治上來說，一來可以向國際社會傳達台灣在兩岸問題上的善意，二來可以做為台灣與中國的緩衝區，三來一但將金門與馬祖劃定為無武裝和平區，在兩岸出現軍事危機時，中國反而會忌憚國際輿論的壓力，不會輕易的攻擊金門與馬祖。就軍事上來說，目前台灣仍然在金門與馬祖維持了兩個防衛指揮部，總共駐防了近萬名的官兵，耗費巨大的軍事資源，對目前本來就窘迫的台灣國防預算而言是一大沉重的負擔。而且近萬名的部隊部署在金門與馬祖，並未能發揮其應有的效益。在過去，金門與馬祖除了擔任反攻中國的跳板以外，還有警戒台灣海峽海域，擴大防空縱深的功

能，但是時至今日，這些功能已經被新型雷達與預警機所取代，軍方的部署重心也逐漸轉移到澎湖、東引等離島。尤其是東引，在歷次的裁軍中，兵力不降而升，並且部署多型飛彈，早已經慢慢取代馬祖扼守台灣海峽北端的功能。

特別是台灣募兵的比例逐年增高與義務役士兵的役期不斷縮短，人力缺口越來越大，地面部隊在經歷精實案、精進案、精粹案以後數量大減，在反登陸作戰的防禦規劃上是捉襟見肘。這讓近幾年來的漢光演習中，跨戰區的增援變成重要的實兵驗證科目。只是以台灣的作戰情勢而言，一旦進入地面作戰的階段，就代表台灣的空中、海上戰力也已經差不多損失殆盡，這在現代戰爭中其實就意味著交通設施將被敵方所嚴重破壞，而部隊的移動也極易遭受到敵方的空中攻擊，跨戰區的長程增援計畫其實是有其難度的。加上近十年來，中國解放軍在機動運輸能力上有長足的進步，不論是在空降、機降、跨海運輸、搶灘登陸上，都更有能力快速投射兵力到台灣本島，在敵長我消的情況下，讓台灣的反登陸與地面防衛作戰能力逐漸流失嚇阻力。面對這樣的情況，釜底抽薪之道就是增加地面部隊的數量與戰力，只是在國防預算吃緊的限制下，抽調金門與馬祖的部隊回防就成了唯一的選擇。過去軍方將部署在金門的裝甲584旅撤回台灣本島¹，其實也就是這種考量下不得不為的措施。

只是從金門與馬祖撤軍，應該要如何進行，進行到什麼程度，有其不同的選擇，而且各有利弊。爭議最小的方案就是不全部撤離部隊，仍然保有一定數量的部隊駐防在金門與馬祖。比如各以一個加強營的兵力留在金門與馬祖，這個加強營約數百人的兵力可以支援海岸巡邏、護漁、災害救助、維護島

1. 裝甲584旅原駐金門，因為在歷次的兵推中發現台灣本島裝甲部隊不足，因此於2006年陸續移防回本島，在經過整訓後，於2007年編入防守台灣北部的第六軍團。

上軍事設施的各項工作。這樣的好處在於可以用最少的資源，維持駐軍並宣誓金門與馬祖的主權，也可以維持金門與馬祖兩個島上軍事設施的最低運作，未來若有緊急需要，必需讓國軍部隊重返金門與馬祖時，可以節省許多的軍事資源。但是這種方案的缺點也在於仍然會浪費近千名的軍方人力在金門與馬祖，同時也不利於將金門與馬祖劃定為非武裝區，可能需要另外立法來規範金馬非武裝區裡軍方人員的職責與防衛作為的不同標準，以符合非武裝區的要求。而且在戰時這些軍人仍然容易被困孤島，或成為戰俘，變成中國用來向台灣施壓並要求政治談判的籌碼。因此這樣的方案雖然有利於精簡浪費的人力，爭議也最小，但是對於政治與軍事上來說並沒有十足的助益。

另外一個方案是僅僅在金門與馬祖維持一個象徵性的兵力部署，如設立一個未配屬實兵的指揮部或一個國軍聯絡辦公室。這樣的好處是既可以宣誓主權，又能將軍方人力的浪費減到最低。這樣一個象徵性的兵力部署可以負責連絡工作，在地方上有需要醫療專機的緊急後送或出現意外災難需要國軍協助救援時，國軍可以透過這個指揮部或辦公室進行連絡協調。同時設立一個未配屬實兵的指揮部，則可以視情況機動調整這個指揮部轄下的兵力，平日將實兵駐紮在台灣，協助本島防務，但編制在這個指揮部之下，一但有需要，可以立即將部隊歸建回金門與馬祖的指揮部，在組織上機動靈活，也避免金門與馬祖成為非武裝區後，台灣再度增兵金門與馬祖所可能會遭受到的批評。只是同樣的台灣在非武裝區駐留軍事單位，其職責與防衛作為可能需要另外立法來規範，明定武裝部隊在非武裝區內所能執行的任務種類與自我防衛的還擊標準。例如軍方只能在地方政府要求下，進入非武裝區進行緊急人道救援與搜救任務，或受司法警察機關的囑託，協助查緝不法活動。

最後一個方案則是完全撤軍，不再有任何軍方單位留駐在金門與馬祖，甚至這兩個地方的學校教官都不再穿著軍服，改以教師或教職員工的方式聘任。這樣的好處在於完

完全地實現金馬非武裝區的目標，軍方也完全不必再浪費軍事資源於金門與馬祖，不再駐防任何一位軍人，徹底將防務移交給當地的警察機關與具備司法警察身份的海岸巡防署，讓撤軍的議題單純化。這也是社會大眾普遍所認知的金馬撤軍模式。同時不論在政治上與軍事上，這樣的方案都能獲得從金馬撤軍所帶來的最大利益。但是這樣的方案也有其風險，首先台灣軍方一直是重大突發災難的第一線救援單位，特別是外島需要飛機、艦艇、大量人力支援的時候，都需要仰賴國軍。一旦軍方全面撤出金門與馬祖，則有需要重新進入金馬非武裝區時，情況就與上述另外兩個還留駐少量部隊在金馬的方案完全不同。因為原本已經完全撤出的武裝部隊再次出現在非武裝區內，很有可能引發國際社會對台灣是否破壞金馬非武裝區的疑慮。

特別是金馬非武裝區的設立，主要就是要防止中國武力攻擊金門與馬祖，並且做為兩岸的和平緩衝區。但是中國非常有可能利用這樣的非武裝區，逐步加強對金門與馬祖的控制，如要求台灣軍方進入金馬非武裝區時必需事先告知中國，中國還可能會美其名是「軍事互信機制」。但是如果台灣真的同意這樣的條件，那不諱是自失主權，台灣就落入與中國「共管金馬」的陷阱中，反而讓金馬非武裝區成為台灣的政治災難。因此如果全數將部隊撤離金門與馬祖，要如何維護宣誓主權，就會是極其重要而且必需要嚴密設計規劃的工作。台灣必需堅持台灣軍方可以自由進入金門與馬祖，沒有知會第三國的義務，但是又要能維持金馬非武裝區的獨立性，這裡面拿捏的分際恐怕就是金馬非武裝能否成功，軍方的撤軍方案是否能成功說服國人支持的最重要關鍵。對於設立金馬非武裝區的立法，不能太過一廂情願的信賴對方的善意，必需要考慮到中國會利用金馬非武裝區進行統戰與故意弱化我國主權的可能。在賦予金馬非武裝區的法源時，就要注意防堵中國可能藉機操作的各種手段。

比如在立法時，就要嚴格禁止金馬非武裝區的地方政府接受中國所提供的任何形勢

金錢援助，也不能讓中國的司法警察或軍方進入金馬非武裝區內活動。若有特殊緊急情況或其它人道考量，都必需要由台灣政府的有關單位以個案逐一進行審核，切不可交由地方政府便宜行事。台灣軍方機艦進入金馬非武裝區的情況，可以用法條進行限制，以緊急必要為限，但是台灣必需完全握有主動權，並且一定要明定一旦金馬非武裝區的地位遭到他方所破壞，台灣完全有權不必與任何一方商議，即可以採取任何的軍事手段，進入金馬非武裝區保護居民生命財產的安全與捍衛主權。中國政府可能會以各種的建設合作與經濟援助，來攏絡金門與馬祖的地方政府，而這是台灣所必需要事先防範的。雖然台灣撤離了代表主權行使的軍隊，但是手上仍然握有司法權與行政權，並且提供了金門與馬祖包括教育、健保、社會福利、地方建設的各種補助，這些都是可以用來強化台灣與金馬兩地關係的重要資源。並且在關鍵時刻可以利用控管這些資源，來避免金馬兩地的地方政府出現過度傾中的局面。

金馬非武裝區是台灣釋出善意的一部份，但是主權絕對不能有絲毫的退讓，軍方的撤離也不代表撤守台灣海峽前線。在抽出金門與馬祖的兵力後，台灣要將寶貴的軍事資源用於更重要的外島戰略據點，如扼守台灣海峽北端的東引與台灣最重要的門戶澎湖。過去台灣視金門與馬祖為最前線，為因應傳統火炮的攻擊而將所有重要的軍事設施地下化。但在今天這種飛彈時代，台灣西部防禦網的最前線已經變成澎湖與東引時，對於這兩個重要的戰略要地，也應該要積極思考如何保存戰力，投資地下化的陣地設施。雖然軍事科技突然猛進，但是從近二十年來的幾場戰爭中發現，只靠空襲與飛彈攻擊，是萬萬無法壓制摧毀有萬全準備的地下化軍事設施。從金門與馬祖撤軍，但同時加強東引、澎湖的防務，是台灣防禦思維的重要調整，若能完整的妥善規劃，金門與馬祖的撤軍非但不會削弱台灣軍方控制台灣海峽的能力，反而會因為軍事資源的集中，澎湖與東引的地下要塞化，為台灣西部防線提供更好的掩護與更進一步的前進打擊能力。

金馬撤軍應該要放在台灣未來調整國防能力的整體考量之中，特別是過去台灣的防禦重點依序為「制空、制海、反登陸」，這對於台灣這種海島型的作戰環境來說並沒有錯，但是卻也讓台灣長期忽略快速馳援外島的能力。過去台灣假想的解放軍犯台模式都是以「總體戰」為思考，也就是認為中國會傾舉國之力，發起大規模的渡海登陸戰爭。在這種思維下，台灣首重的就是本島的防衛，以保護指揮中樞來爭取外援。不過隨著中國快速打擊能力的精進與兩岸局勢的改變，中國改以小規模軍事衝突的方式來壓迫台灣政府進行政治談判的可能性越來越大。在九六年台海危機時，中國解放軍的選項之一，就是奪取台灣的某個外島來向台灣施壓，只是當時美國航母的迅速介入與中國解放軍仍然缺乏快速跨海打擊能力而被迫作罷。然而中國目前的對台戰略是儘量在美國馳援之前，就以政治與軍事的力量逼迫台灣政府簽下城下之盟，避免全面開戰對中國造成嚴重的經濟傷害。因此突擊首都、癱瘓軍政中樞是一個選項，而奪下台灣的外島，以戰逼政，以人質來施加政治壓力，也變成了中國的另一個選項。

台灣從金馬撤軍就是要避免守軍成為中國的人質，因此這些撤出的部隊除了可以用來加強本島軍政中樞的安全外，更應該進一步增強台灣在小規模衝突下馳援外島的能力。比較好的一個選擇，就是將金馬撤軍後擲節的近萬名人力資源，用來擴編有兩棲登陸能力的海軍陸戰隊。目前在精粹案以後，台灣的海軍陸戰隊可能會再裁掉基地警衛旅²，讓海軍陸戰隊只剩下兩個旅，使人力更為吃緊。除了減弱台灣馳援外島的能力外，由於海軍陸戰隊也擔任戰時機動支援的預備隊³，這會讓跨戰區的支援更為困難。因此若能再擴編兩個海軍陸戰隊旅，則目前台灣本島的四個作戰區都能部署一個陸戰旅，平日可以分散部署在海空軍基地與港口負責安全警衛，戰時可以擔任各作戰區的預備隊，並且快速支援外島防務。特別是台海防衛重點的澎湖與東引，台灣絕對要有能力隨時增援，以鞏固台灣的第一道防線。事實上，這

2. 陸戰77旅原名基地警衛旅，負責海軍基地的警衛任務，在精粹案的規劃中，將進一步裁撤陸戰77旅，使得陸戰隊只剩下陸戰66旅與陸戰99旅。

3. 預備隊指的並不是後備役部隊，而是指未在第一時間投入戰場，用來擔任戰場警戒、側翼掩護的部隊。由於戰場情勢瞬息萬變，常見的戰術部署通常會保留一定數量的部隊，以防在遭到突擊或被敵方突破時，可以投入填補戰線缺口，或在關鍵時刻發動突擊，以擴大戰果。被指定擔任這種任務的部隊就被稱為預備隊。

幾年來軍方並不是沒有看到這個問題，在年度演習中實兵操演了航空旅的武裝直升機跨海支援澎湖的課目⁴，但是武裝直升機的火力支援與運輸直升機所機降的少量步兵，仍不足以形成有效的嚇阻戰力。

兩棲登陸除了是軍事部署以外，更是一種政治上的宣誓，在情勢緊張時，海軍陸戰隊以船運或登陸的方式大舉增援外島，將可以穩定外島的民心。台灣政府其實可以不必過份擔心在承平時進行外島登陸演習，會引發兩岸的緊張關係。因為這可以結合救災演練，模擬外島在颱風或地震的天災破壞下，港口與機場均損毀無法使用時，軍方要如何利用兩棲登陸的方式快速進入外島重災區，進行大規模的救援。老實說台灣的軍方是否有能力在這種情況下，快速進入外島災區，也令人存疑，因為過去台灣軍方並不曾有過這樣的演練，但是沒有人可以保證外島永遠不會發生大型的天災，政府與軍方是有需要預做準備。在金馬撤軍後，這樣的演練也能宣誓台灣軍方隨時有能力快速重返金門與馬祖，避免在有任何的突發狀況時，台灣政府會措手不及。甚至台灣也可以用年度救災演練的方式，每年都安排軍方的醫療、工兵、通訊、搜索、運輸等單位，以非武裝的方式重返金門與馬祖進行救災演習，間接鞏固金馬與馬祖的主權。

這幾年來中國對台灣的政策越來越靈活，可以說是軟硬兼備，也嘗試放出過撤離對台地對地戰術彈道飛彈的風向球。可以預見的是，中國未來遲早會以撤離飛彈為手段，以和平牌來要求台灣政府表態，逼迫台灣進行政治上的談判或對話。而這樣的方式遠比中國以武力威嚇還難以應付，台灣如果沒有相對應的妥善反制方案，可能會在中國宣佈撤離飛彈後，承受國際社會要求台灣也要釋放善意的輿論壓力。但是台灣是以小搏大，在軍事上能夠退讓的本來就不多，在政治上恐怕更難以取得社會的共識。從金門與馬祖撤軍，並且設立非武裝和平區，就是台灣少數可以退讓，但是又有助於台灣軍事防禦的方案。只是這個方案必需要有妥善的規劃與配套措施，讓金門與馬祖兩地的人民安

心，明白這不是棄守金馬，也要讓台灣社會理解，這也不是將金門與馬祖主權拱手讓人。從金馬撤軍可以讓金門與馬祖遠離戰火的威脅，台灣也能藉此釋出善意，反制中國宣布撤離飛彈的政治壓力，是一個在目前情勢下能雙贏的方案。台灣政府與社會是有必要開始思考這個問題，以預先取得共識並建立完善的配套措施。■

4. 在2010年的神鷹99-2號演習與2011年的神鷹100-1號演習中，陸軍航空旅的AH-1W武裝攻擊直升機與OH-58D斥候直升機，以多機編隊的方式進行增援澎湖的演練。

春燕到來還是鳩佔鵲巢？

看兩岸後直航時代的 桃園機場趨勢變化

鄭羽哲

航空研究者、台灣鐵道暨國土規劃學會理事

隨著2008年兩岸直航啟動、09年兩岸直航班機定期化，臺灣的天空因此有了重大的改變。然而，當各部門都在宣揚兩岸直航對臺灣帶來的正面效益時，代表臺灣空運樞紐的桃園機場是否也獲得同樣的效益？是否也因此又往「亞太運籌中心」的「空運中心」又前進了一步？

臺灣桃園國際機場（以下簡稱桃園機場）是臺灣最主力的國際機場，一年有超過80%的國際線與兩岸旅客由桃園機場進出國門。根據桃園機場於2010年的統計、2010年大約服務2,500萬人次旅客量、176萬噸貨運量，這兩者指標大約皆為香港機場的營運績效的50%。近兩年來，隨著松山機場的改善、臺北松山機場往上海虹橋、東京羽田機場等首都航線的營運，桃園機場運量也受到松山機場的衝擊。面對於「亞太運籌中心」的競爭與挑戰，本文將針對桃園機場於近5年來的營運成果進行討論，同時針對不同區域航線的座位數量變化情形，來說明近5年來的機場定期航線運能的變化。

進行分析前，筆者要先說明這一篇文章中比較的方式。這一篇文章的比較方式採取了「累積運量」的比較法。為了統一基準，筆者採用了2007~2011年、每年1月~9月的累積營運量來進行比較。選擇1月~9月有幾個理由，首先，本文撰寫時，依據交通部民航局所能取得的統計量數據，2011年度僅統計到9月的運量；二者，1月~9月的運輸量中其實已經包含了元旦、春節、清明、端午、暑假、中秋等桃園機場相對運量為主要分佈的月份，耶誕節假期對於桃園機場來說影響比較大的是貨運，就筆者個人的試算，2008~2010年時10~12月雖然佔了全年日數的1/4、但是客運比率大約為該年度的22~26%，因此相對來說1~9月的運量也足以

代表各年度不同的營運變化。

除了總量之外，筆者針對客運量的部份、以航空公司於各航線所提供的座位數變化來進行分析與說明，同時也附上該航線的載客率數字供讀者比對。這兩項資料可以代表航空公司對於桃園機場出發往各地的航班，受到市場的變化後的供需變化，其中「提供座位數」代表供給、「載客率」則是代表需求。筆者選擇了2007年時、累積9個月會達到1000個航班以上的航點來進行統計、由此剛好挑選出了20個航點，他們累積的座位數佔總座位數（含直航）的87%，絕對可以代表桃園機場近五年的消長變化。到了2011年，這20個航點的座位數佔了總計座位數75.5%、另外兩岸航線則佔了總計座位數的20%。

總量篇一起伏不定的營運績效

為了呈現航空公司的供給與實際旅客的運能，筆者特別將近五年桃園機場的「座位總數」與「載客人數」表現出來，這兩者的數值可再換算為代表航空公司客運營收的「載客率」，其變化情形請參閱圖一。

圖一

年度	座位總數	載客人數	載客率
2007	29,574,267	21,469,883	72.6
2008	24,219,652	17,981,880	74.2
2009	27,424,507	20,071,544	73.2
2010	27,936,000	22,223,952	79.6
2011	25,594,451	19,276,939	75.3

由總體數字來看，桃園機場在近五年的營運量是2007年最高，該年度前9月航空公司提供了2,957萬個座位、實際搭乘2,147萬旅客；接著在2010年因兩岸航線的開展而有了最高的載客率、也是近5年第二高的營運量，航空公司提供了2,794萬個座位、實

際旅客搭乘2,222萬。以趨勢來看，可以發現在桃園機場的航空公司對於市場的變化非常敏感，因此載客率都可以保持在較佳的70%~75%間，唯獨2009兩岸直航定期化後，初期直航定期班次數加上陸客開放的直飛旅運需求的確讓載客率有大幅提昇。

然而，2010年開放日本東京羽田機場的包機後、部份台北—東京的旅客往松山機場移動，對桃園機場也造成一些衝擊。以實際旅客搭乘的情形來說，近5年有3年的前9月旅客營運量突破2,000萬人次，分別是2007年的2,147萬、2009年的2,007萬與2010年的2,222萬人次。2011年由於新增了松山—羽田航線、導致前9個月中，桃園機場轉移了約105萬人次至松山機場，使得今年度桃園機場前9月營運量突破不了2,000萬大關，如果加上該數字，則桃園機場的客運績效應該和2009年相互接近、但仍不及2007年的客運績效。

除了客運量的變化外，機場設施也會因為航空公司使用機型的種類不同而出現不同的需求變化，這些變化會影響機坪、滑行道與跑道等空側設施的使用效率。空側設施雖然不是一般民眾會關注到的議題，卻是機場運作效率的關鍵因素，因此筆者特別將近5年來桃園機場的座位數與航班數進行換算、進而算出平均每一班機所提供座位數量的變化，其變化請見圖二。

圖二

	2007	2008	2009	2010	2011
國際平均	262	274	277	261	267
兩岸平均			240	246	245

2011年1月到9月、桃園機場平均每航機座位數為每架次262個座位，這個座位數所對應到的機型，大約是具有商務與經濟艙、以雙艙等配置的空中巴士A330-200或波音B767-300ER機型。其中筆者將國際線（包含港澳航線）與兩岸航線的平均每航機座位數分開來計算，由此可以看出兩岸定期化加入航空服務之後，兩岸航線與國際航線的差異特性。

整體而言，桃園機場國際線依舊是偏向雙走道以上的中、大型客機為主，這其實在平常大家看到的機型分佈上就能略知一二，例如國籍航空中，華航的主力機隊中、大部分都是超過300人座的空中巴士A330-300或波音B747-400型客機；長榮的主力機隊也是以250人座以上的空中巴士A330-200與波音B777-300ER客機為主；外籍航空中，例如往來台港航線的國泰航空、是全部以300人座以上的空中巴士A330或波音B777家族家族提供飛航服務。雖然東南亞與東北亞的航空公司也有不少以單走道客機服務的航空公司，但由於國籍航空的機隊以中大型客機為主，使得國際線的平均每航機座位數始終能保持在260個座位以上。

值得注意的是兩岸航線的部份，自桃園機場2009年9月起有兩岸航線定期化之後，平均每班機座位數就保持在240~250的範圍，10年與11年的平均每航班座位數反而微幅增加。這一點和2009年4月26日、第三次江陳會裡面所簽署的「海峽兩岸空運補充協議」內容有密切關係。這次的空運補充協議中，增加了「容許飛機在腹艙進行載貨」的協議內容，對於具有豐沛航空貨運能量的兩大國籍航空來說可說是如虎添翼。因此不論華航或長榮，都開始採用航程超過9個小時的廣體客機提供兩岸航線的中、短程飛航服務，兩公司也陸續擴充其廣體客機的機隊數量，顯現著兩岸直航後，國籍航空採取了「客貨並重」的營運策略。

然而，圖二仍顯示兩岸定期航班的平均每班次座位數相對於國際線為低。考量國籍航空都以廣體航機提供服務的條件下，那另一面反向的例子就是中國籍航空多半都是以單走道客機（150人座等級）提供服務。因此，許多民眾看到桃園機場的中國籍班機時，除了北京、上海等航點會使用如較大型的廣體客機提供飛航服務外，大部分的中國籍客都是以中國國內航線常見的空中巴士A320家族或波音B737家族等單走道客機提供服務，由此可見兩岸航空公司對於直航航班的認知上，重視程度的顯著差異。

除了客運量外，圖三顯示近5年來、國

際航空貨運的進出口情形。雖然這一份資料包含台灣桃園國際機場與高雄小港國際機場的資料，但以2010年的統計量為例、兩機場總計航空貨運量為181萬噸、其中桃園機場就包辦了176萬噸貨運，佔總貨運量的97%，因此以該資料來說明桃園機場的貨運量年度變化仍具有代表性。航空貨運的變化與國家的經濟環境有顯著的關聯性，同時，進出口與轉運貨物的變化也與國家的經濟行為也有一定的相關性。

圖三

年度	進口	出口	轉口	總量
2007	374,582	490,518	355,091	1,220,191
2008	362,499	449,410	404,480	1,216,389
2009	280,848	360,852	311,947	953,647
2010	382,225	474,028	499,154	1,355,407
2011	392,046	442,164	434,385	1,268,594

近5年來的前9個月以來，除了2009年受到金融風暴的衝擊下、航空貨物不到100萬噸外，其他4年都達到120萬噸以上，貨運的最大量於2010年達到135萬噸。如果詳細將進、出口以及轉口貨物分開來，可見轉口貨物具有最顯著的增加情形，由2007年的35萬噸增加逐步增加至2011年的43萬噸（其中2010年最高、達到近50萬噸）；進口貨物呈現微幅的增加情形，由2007年的37萬噸增加至2011年的近5年最高量39萬噸；出口貨物則反而呈現下滑情形，由2007年的最高量49萬噸下滑至2011年的44萬噸。在貨運比重上，近5年來中除了2010年外、貨運比重最高仍為出口貨物，然而由2007年的佔貨運40%、降低至2011年的35%。當2010年貨運量大幅度成長時，轉口貨運則為該年度貨運比重最高者，佔該年度37%。臺灣的航空貨運情形由早期的出口為主、轉由進口為主，同時對照出口貨運量下滑、進口貨運量上升的情形，其實也代表著另一種經濟結構的轉變。

圖四

	2007	2008	2009	2010	2011
座位數（不含直航主力航點）	11,212,057	8,776,430	7,698,600	8,807,783	7,201,813
座位數（含直航主力航點）	11,212,057	8,776,430	7,986,522	11,915,328	10,456,183
載客率	73.88	74.04	74.08	79.56	72.55

非兩岸航線篇—不同區域的衝擊差異

若要談到兩岸直航的衝擊，最先被想到的就是過去兩岸航線的主力—港澳航線。香港與澳門過去一直是台商很主要的轉機點、尤其台商在早年前往中國市場時多半分佈於廣東，爾後才逐漸往江蘇、浙江、上海一帶發展，這種發展模式使得香港與澳門這個轉機點始終相當受到青睞。

圖四顯示的提供座位數有兩條線，一條是「香港+澳門」，另一條則是「香港 + 澳門 + 2011年兩岸直航航班前七名機場（上海（浦東）、北京、廣州、深圳、杭州、南京、廈門）」的座位數。筆者因為考量過去部份台商也會經小三通前往中國各城市，因此只挑了在2011年累積座位數超過25萬座位以上、佔中國直航總座位數2/3的航點數量來累積。藉此還比較出直航前後的一些差異。

由這張分析圖顯示，港澳航線由2007年的累積1,121萬、降到2011年的720萬個座位，在這5年間港澳航線少了1/3的座位數；相較於香港與澳門，香港航線減少幅度為30%、澳門航線則漸少42%。2010年隨著陸客數量激增，港澳線的座位數略有起色、載客率則大幅度提昇，但可以看到2011年座位數和載客率又都雙雙創下新低，顯示港澳線的確受到不少直航的衝擊。如果加上直航的航點座位數，可以發現2010年由於陸客增長的關係，整體座位數已突破港澳線在2007年的座位數總和，高達1,192萬個座位。不過到了2011年，即使兩岸航權又有擴增，座位數卻減少至1,046萬個座位、相較2007年還略少一些。整體來說，兩岸直航的確對港澳航線帶來不小衝擊，過去台港航線的「黃金」傳奇，的確因為也因為直航而有所影響。

接著把注意力再往北延伸到東北亞，這個區域中，本文採計了東京（成田）、大

阪、首爾仁川、名古屋、濟州島、福岡、札幌、琉球等共8個航點。東北亞一向是桃園機場各航空公司的主要服務區域之一，尤其日本在近年來幾乎全面開放天空的態勢下，日本的航點始終讓國籍、日籍與香港籍的國泰航空能夠保持有不錯的獲利表現。過去韓國也如同港澳一般、為兩岸直航扮演著中繼點的角色，因此兩岸直航也當然對東北亞航線造成了影響，請參閱圖五。

為了保持連續5年的比較基準，筆者特別把「松山—羽田」的2010與2011年座位數量加回來（松山—羽田航線在2011是105萬個座位）。在這張圖中，我們可以看到東北亞航線的座位數從2007年的703萬下降到2011年的579萬，兩相比較少了18%的座位數。然而在各個東北亞航點之中、由於航點特性而有不同的消長情形，例如東京航線始終保持在200萬個座位數以上、首爾航線也一直保持在100萬個座位數以上，這兩個航點皆未受到直航的衝擊、以座位數來看航空公司也並沒有因為直航而減少這兩條航線的座位供給。兩岸直航後，影響最大的是「濟州島」，從07年的52萬個座位降到11年的4.4萬個座位，跌幅高達91.6%，這之中除了跟直航有關之外，最大的因素還包括是遠航自08年5月終止服務、而當兩岸直航後經濟州島中轉北京的需求也大幅度降低，雙重打擊的因素所造成；降幅次高的是日本的大阪與名古屋航線，分別下降28%與40%。這兩個航點載客率一直相對較低（65~75%），在兩岸直航的航機需求下，航空公司勢必把機型往單走道機型調整、將資源移往旅客需求較高的航線。整體來說，東北亞除了少數航點外，多數的航點都還有蠻不錯的載客率，因此航空公司在座位數的提供上並沒有大幅

度的縮減，算是直航後略有衝擊但影響有限的服務區域。

另一個中程航線的區域則是東南亞，本區包括了曼谷、新加坡、胡志明、吉隆坡、馬尼拉、峇里島、河內與金邊等8個航點。東南亞因為有客運和貨運的雙重需求，自桃園機場有國際航線飛航時始終是航空公司的另一個主力航點區域。

區域，其近5年的座位數消長情形，請參閱圖六。

東南亞航線中，可看到總座位數從07年的564萬個座位降到最低點09年的458萬個座位、再回升至2011年的504萬座位、前後跌幅約為11%，相較於港澳與東北亞航線都相對衝擊較小。值得一題的是，在直航後的時期，包括新加坡、河內以及峇里島等東南亞航點都逆勢成長。另外相對來說曼谷、金邊與胡志明相對都銳減了超過20%以上，尤其東南亞區最主力的曼谷航線，由07年的180萬個座位減少到11年的139萬個座位，相對可以看出來其實東南亞的航點因為中國經濟發展、其實有了一些改變，但是東南亞的飛航需求在近幾年除了曼谷變化較大之外、其他相對還算穩定，就算國籍航空公司因為直航而有局部調整，但是因其他外籍航空加入、並沒有讓桃園機場往這個區域的飛航服務有太多影響。

而在6個小時以上的中長程航線中、達到9個月累積超過1,000個航班的航線僅有兩條：位於北美的洛杉磯與舊金山航線。這兩條航線有非常有趣的現象，兩條航線的座位供給率數量上，洛杉磯航線始終約為舊金山航線的兩倍，顯示這兩條航線的客源其實有非常穩定的態勢。然而，隨著兩岸直航的啓

圖五

	2007	2008	2009	2010	2011
座位數	7,036,749	5,981,486	5,467,015	5,597,659	5,791,188
載客率	70.99	76.11	73.16	83.48	73.03

圖六

	2007	2008	2009	2010	2011
座位數	5,638,829	4,992,156	4,575,633	5,027,301	5,038,977
載客率	73.11	71.42	66.64	75.71	76.10

動，我們卻看到這條長程的黃金航線有了蠻顯著的變動，請參閱圖七。

圖七

	2007	2008	2009	2010	2011
座位數	1,875,992	1,797,644	1,406,663	1,378,748	1,308,762
載客率	80.91	80.30	78.71	84.34	81.37

北美航線是在我們這一系列的比較中，變化情形最為明顯的一組熱門航線。從2007年的金融風暴開始、隨著美國經濟景氣變化、再加上航空燃油價格持續飛漲，造成了東北亞到美西的需求降低。同樣受到影響的不只有台灣的汎太平洋航線，2008年新航停飛了台北—洛杉磯航線、聯合航空也幾乎同時停飛了洛杉磯—香港航線等等，都是在08~09年間汎太平洋航線大幅度衰退的印證。

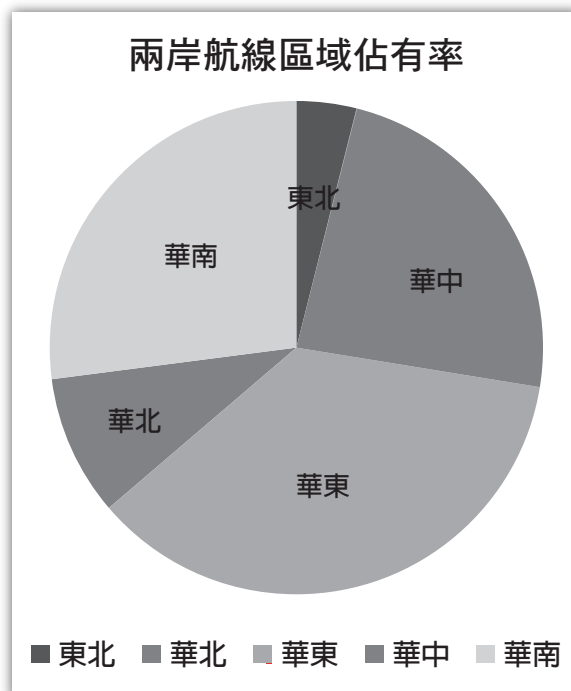
不過，近一年來隨著經濟局勢逐漸轉好、但台北至洛杉磯與舊金山的座位供給數量並沒有因為載客率的增加而提昇。大家可以看到2010年這兩條汎太平洋航線有近85%的載客率、可是座位供給數量還是一路滑落，相較於2007年兩條航線累計有187.5萬個座位、也就是平均每天有約6,800個座位供給量，考量到每架客機大約350個座位數來看、每天平均有10個來回班次以上的航班提供飛航服務；到了11年平均每天僅剩下約4,800個座位、也就是僅剩下7個來回班次左右，顯示汎太平洋航線的確有明顯變化，就算是09年載客率提昇後、座位數仍持續下滑。相較於07年與11年兩年，座位供給量減少了30%，的確是蠻顯著的變化量。

在本文所分析的航線中，北美的洛杉磯與舊金山兩條航線算是難得一直保持在平均載客率80%以上的航線，但是高載客率並不代表就一定會刺激航空公司增加飛航服務，尤其在兩岸直航定期化、航空公司機隊吃緊的情況下，長程又難以調度的汎太平洋航線就變成了航空公司優先度相對下降的航線，使得供給的座位數年年下滑。在機隊擴充速度不及的情形下，兩岸航線的確是間接造成了航空公司將載客率高的長程航線進行班次調整與刪減，以因應兩岸航班的激增需求。

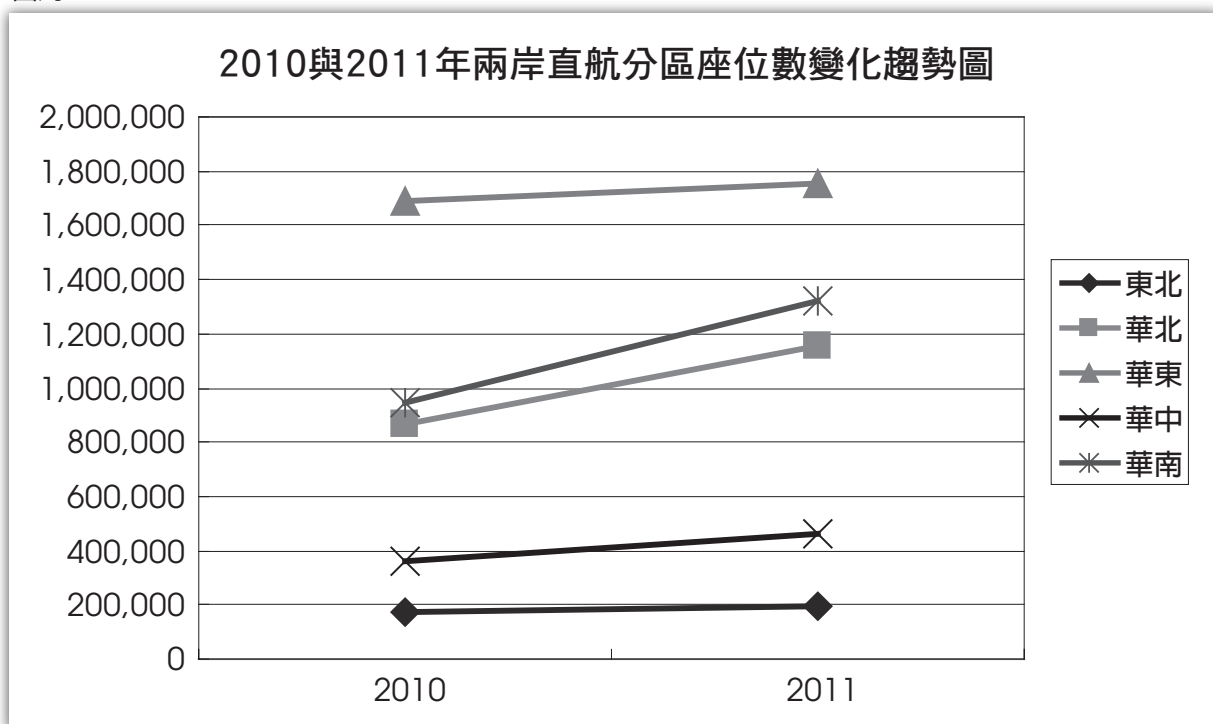
兩岸篇—合作中帶有競爭的航線分配

兩岸直航定期化的正式簽署，是在2009年4月26日第三次江陳會之中、以「海峽兩岸空運補充協議」的內容為雙方的實施依據，因此兩岸直航定期化的首班機才得以在09年8月31日正式啟動。隨後這個補充協議分別在2010年11月02日、12月29日與2011年06月21日又簽署了三次修正文件，陸續新增定期直航的航點、修改飛航路徑、或者是定義新增的飛航服務範圍（如貨運、或雙方濕租飛機等），這些陸續簽署的協定就成為兩岸定期直航的飛航依據，各航空業者就在這個協議下進行航權的分配。以2011年的1~9月為計算，兩岸航線的區域佔有率請參閱圖八、2010年與2011年的兩年度變化請參閱圖九。

圖八



圖九



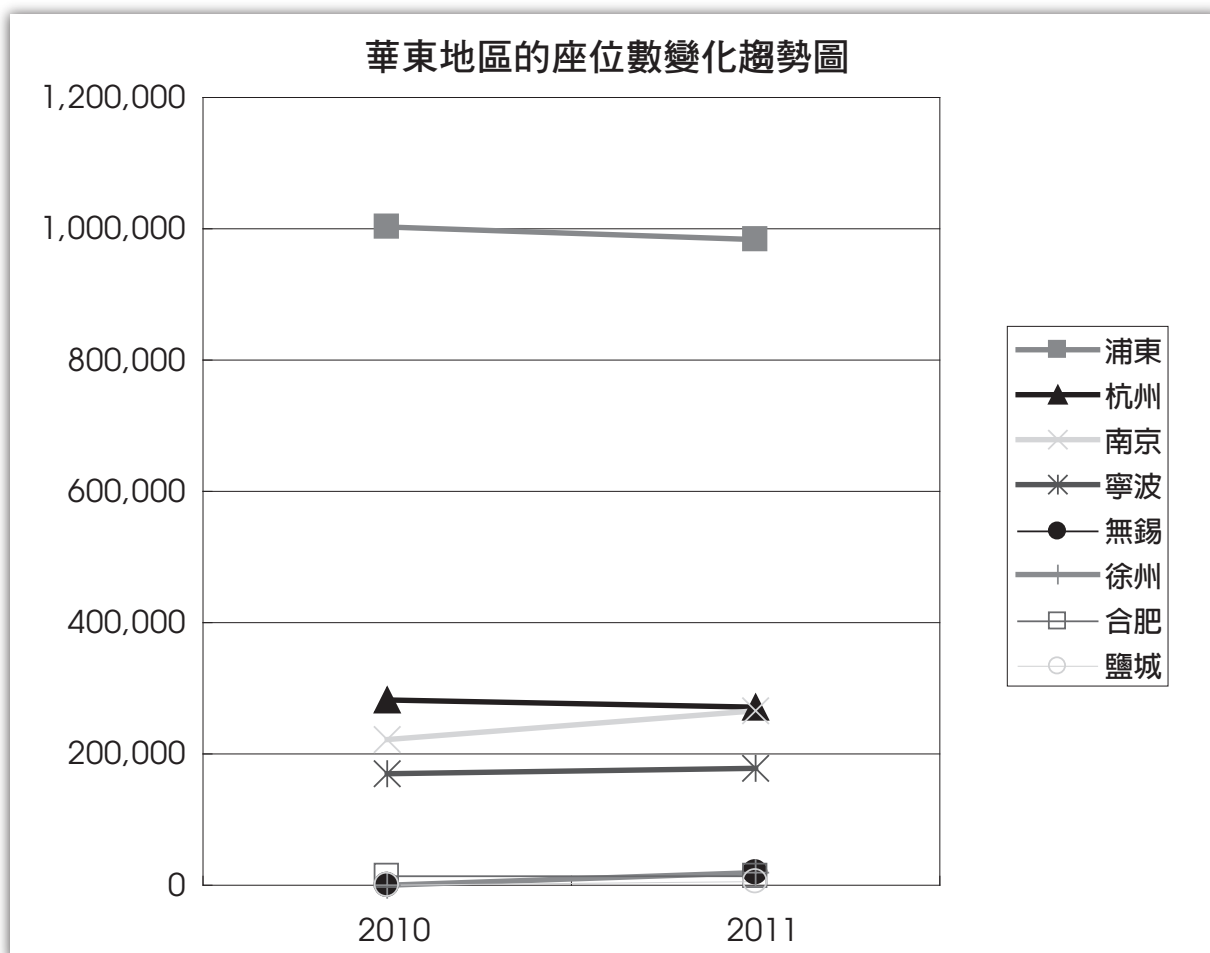
由2011年1~9月的飛航成效為例，由台灣和中國雙方航空業者這段時間共計提供了約488.5萬個座位，其中有1/3的比例是在華東區、佔了36%；次之是華南的27%與華北的24%，剩下的13%才由華中與東北兩區相互分配。所以兩岸飛航服務的重點依舊集中於中國的東部沿海地區，這一段飛航服務還是以台灣商務範圍最密集的沿海城鎮為主，對於中國近年來大量主力發展的東北、華中與西部地帶，在兩岸直航的定期航班上相對仍較不受到兩岸直航需求的青睞。

在近兩年的座位數變化上，座位數比例最高的華東地區變化得並不多，由168.9萬個座位增加到175.5萬個座位，增加3.9%；排名第二的華南地區由94.9萬個座位增到131.9萬個座位，增加28.0%；排名第三的華北地區由86.9萬個座位增到115.6萬個座位，增加33.1%，是5個區域中增加比例最高的地方；接著，華中地區由35.9萬增加到46.2萬，增加28.5%；最後，東北地區由17.4萬增加到19.3萬，增加10.8%；總計座位數由10年的404.1萬增加到488.5萬個座位，增加率20.9%。所以各位讀者可以看到，在兩岸航權協議的談判中，由於中國空運能量在華東地區最為飽和，因此比率最高的華東地

區航班卻增加得最少；反而在華北、華南和華中地區大量增加了航班。然而，雖然11年所增加徐州、無錫、鹽城與三亞等4個航點中，其中包括了3個華東區航點、1個華南區航點，但在航班分配過後、再經過各業者在航機機型的安排下，卻造成華東區座位數增加率最低的成果，是近兩年兩岸直航的另一個特殊現象。

如果更細緻地分析華東、華南與華北等三大直航區域航點在近兩年的座位數變化情形，請參閱如圖十到圖十二的分析圖。圖十所顯示的華東地區中，上海浦東的航點依舊是桃園機場往中國各機場的最主要航點，也是在近兩年內唯一有達到單航點百萬座位數的中國航點。然而值得注意的是，桃園來往浦東的座位數不僅下滑了2.1%，這個航線佔整個直航的座位數比率也由10年的24%降到11年的20%，同樣的杭州航線也有類似的狀況，也微幅下降了3.5%。總計區域座位數由10年的168.9萬個座位增加到11年的175.5萬個，一年來僅增加了6.6萬個座位，增幅僅有3.9%，可見雖然台灣對於此區域航點的需求相當強烈，但是在數次的談判與航空業者的運作中，整個區域的座位數增加仍受到許多限制。

圖十

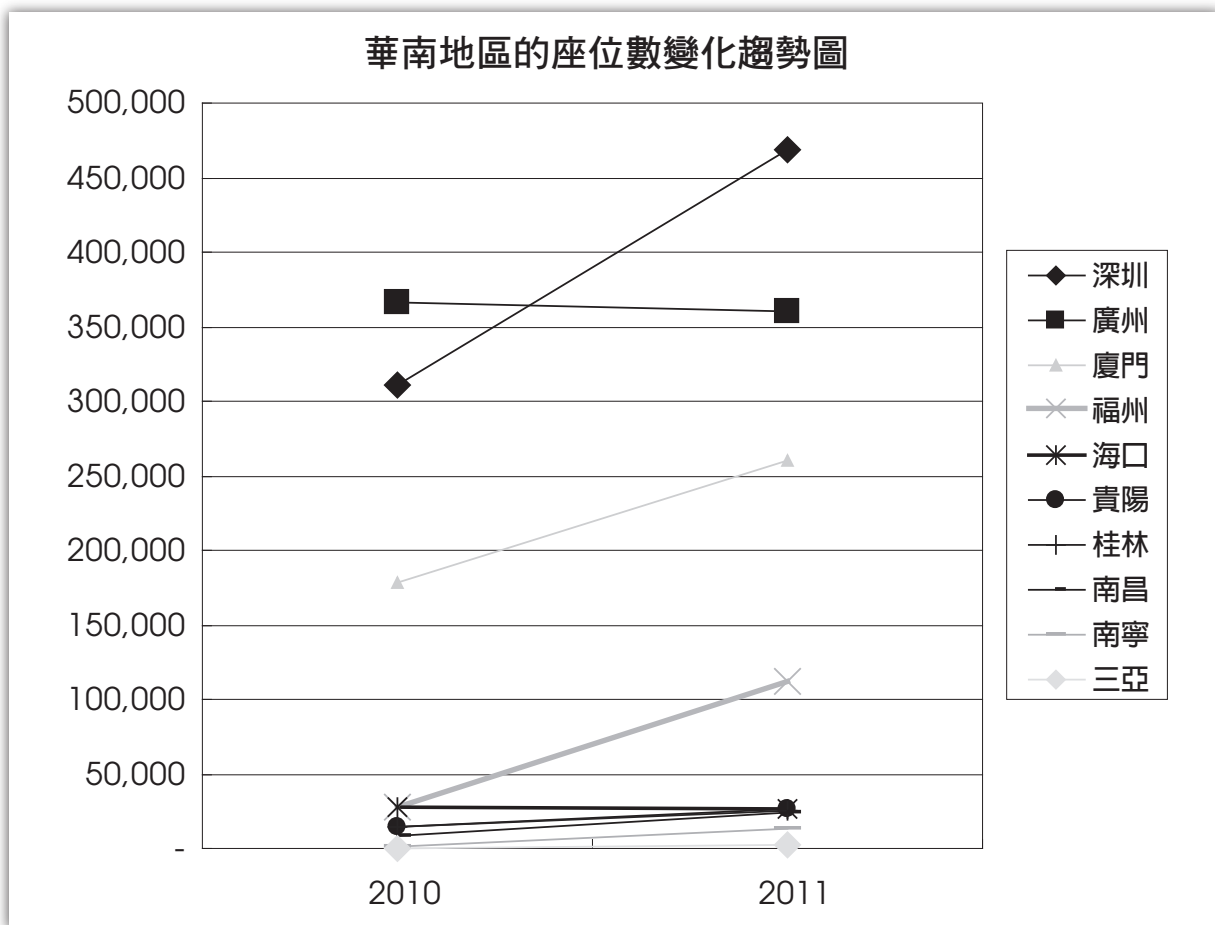


圖十一顯示的是華南地區的座位數變化情形，其中台商密集的深圳航線、在座位數供給量已在11年超越了廣州、成為華南地區座位數供給最高的航點。同時廣州於11年也減少了1.6%的座位供給量，可見華南區飛航服務的特性是以台商為主，同時深圳因為腹艙載貨與載客的雙重需求下，就出現比廣州有更強烈的供給。然而，這兩個航點在2011年的單點載客率、深圳為78.2%、廣州為85.8%，更顯示了深圳航點因腹艙載貨而使用中大型客機、因而使得座位數供給提高、但載客率降低的結果。另外，廈門和福州這兩個座位數突破10萬的航點也分別增加了45.9%與305.8%的座位數供給量。整體來說，華南區的各航點除了廣州和海口兩個航點座位數有所減少外，其他各航點的座位數都有顯著增加。不過華南地區所供給的座位數本來就集中在深圳、廣州、廈門、福州等四個航點上，所以整體來說華南區的座位數

供給增加率不如其他區域。華南地區的座位數由10年的94.9萬個座位增加到11年的131.9萬個座位，增幅28.0%。值得一題的是，華南區各航點中，除了海口載客率有增加之外，其他航點載客率下滑均較10年下滑，尤其廈門的載客率更是降到了65.4%，是2011年載客率排名倒數第二，幾乎可判定華南地區航點的操作方式是貨運優先於客運的操作方式。

圖十二的華北地區中，這些航點的航程已經延伸到單程3個小時、甚至是4個小時以上的航程，這代表兩岸航線的航程已經和東北亞與東南亞航線有相同的運用特性。在華北的9個航點中，除了北京和天津2個城鎮是直轄市以外，另外7個航點只有青島和煙台不是省會、其他5個點皆為省會城市。在這其中座位數中突破10萬座位數的航點，僅有北京、青島與鄭州等3個城鎮，其中北京在11年有64.7萬個座位數，佔全部直航航線

圖十一



定期座位數13.2%，相較10年的12.1%略有成長，算是在這一年中有明顯成長的航點。華北區域是5大區域中成長率最高的地方，從10年的86.9萬成長到11年的115.6萬，成長33.1%，增加幅度非常明顯。其中9個航點中除了天津下降30.5%、西安僅成長9.3%之外，其他航點都有30%以上的成長率，尤其近年來在台商圈內較常被談論到的青島、煙台、鄭州等地成長率都非常明顯，相對也是促使這個區域於近兩年成長率居冠的原因。

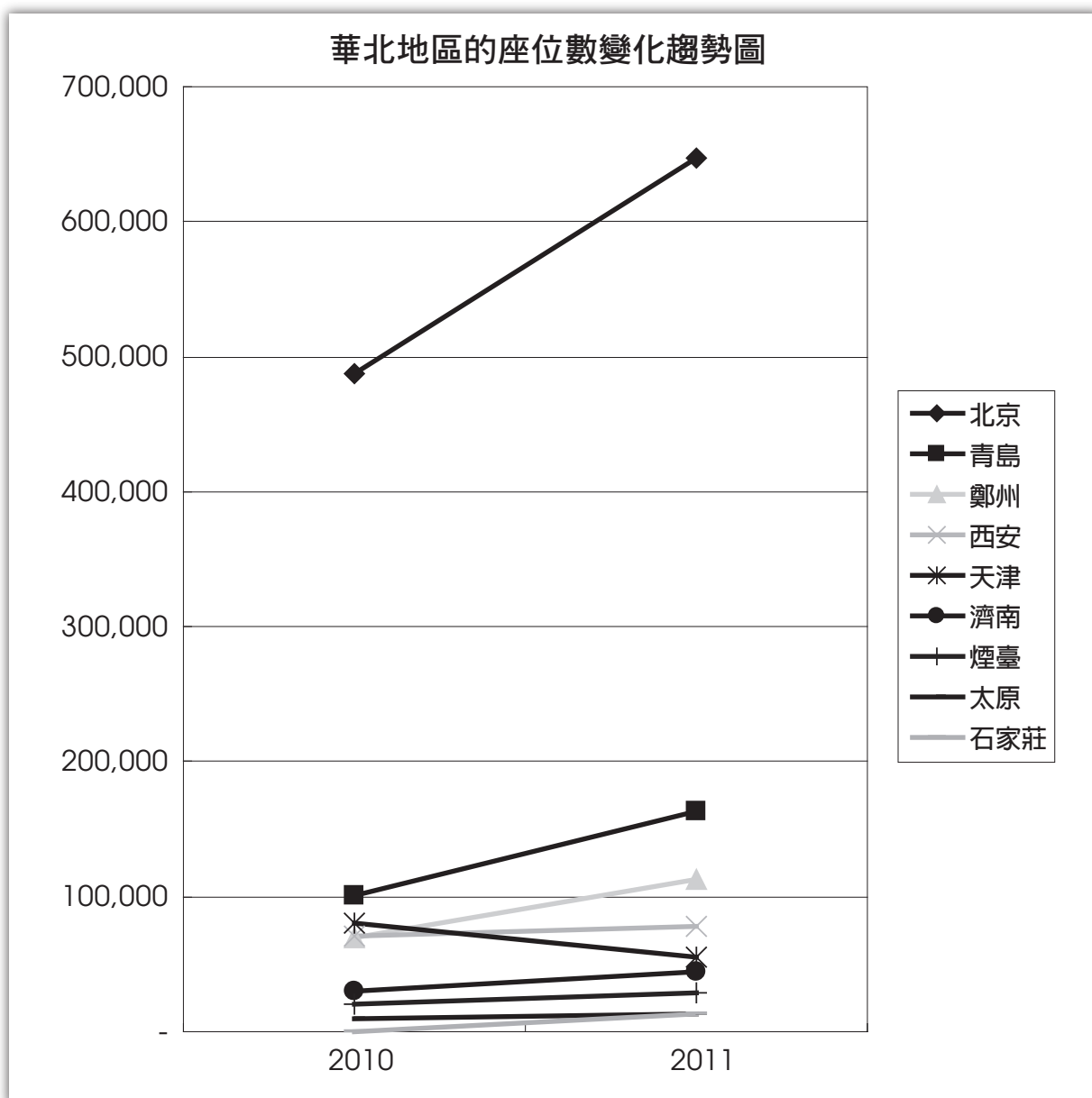
綜觀兩岸直航後的情形，由於直航開放前後僅針對兩岸雙方的航空公司，對於國籍航空業者來說他們必須面對兩岸直航的兩項特性：

1. 機隊擴充速度慢：當旅客需求大幅度變高時、航空公司購置飛機的速度相對而言是較為緩慢，這也是為什麼各航空公司的企劃部門多半都需要考量「未來」的市場需求進行機隊規劃，目的就是希望能透過規劃來因應需求。

2. 中國航權的「競爭」特色：談到需求的增加，近幾年亞太地區的需求當然以中國航線是最為優先的項目。中國航權的特色是數量大、需求高、再加上開放航權是以「猛爆性」的方式，如同1978年美國「開放天空」實施後，航空旅客與運輸需求激增的情形。然而由於航權有限、每次航空公司必須得要「搶」航權、藉此以鞏固自己航空公司於本次與後續航權分配的權益，因此搶到航權就得要提供飛航服務，相對的就必須犧牲到部份既有飛航的航線服務。

在兩岸直航的開放下，航空業的確呈現了欣欣向榮的態勢，也在全球經濟不景氣時支撐住國籍航空業者的客貨運市場。然而在迎接兩岸直航的同時，臺灣的經濟環境與國籍業者的飛航服務型態已經悄悄地轉變了。在本文中，我們看到了桃園機場的客運量至2011年時並沒有回到2007年的水準；貨運量上雖然較2007年略增，但是貨物的流向卻悄悄地有所變化；在分區域、以及更細緻的分

圖十二



析時，我們可以看到業者爲了因應直航的變化而調整了服務型態，但卻日益犧牲對於臺灣來說可代表樞紐地位的長程航線、而逐漸轉由中短程航線爲主。若是桃園機場想要成爲亞太地區的海空運轉運樞紐，我們在兩岸轉運上並沒有位置上的優勢、但是在東北亞與東南亞、北美與東南亞的飛航路徑中還具有轉運的地理位置優勢，如果不善用我們在地理上與服務型態上的優勢空間，那麼距離亞太轉運中心的夢想只會日漸遙遠。■

從虱目魚契作看兩岸 農漁業交鋒

李武忠
農漁業專家

前言

許多歷史上的重大事件，在關鍵時刻往往都有一些偶然因素發揮決定性的影響。同樣的虱目魚雖然是一種便宜又有營養的台灣平民魚種，卻因緣際會的捲入兩岸政治角力的浪潮，勢將影響未來台灣的命運走向，肯定會在歷史留名。

虱目魚(Milkfish)俗稱安平魚，麻虱目，國姓魚，在台灣已有三百多年的歷史，是台灣南部相當重要的養殖魚種，主要集中在大台南和大高雄地區，2010產量為35675公噸，價值23.1億元新台幣。虱目魚名稱由來傳說很多，如鄭成功初登鹿耳門時，漁民歡迎獻以此魚，鄭問「甚麼魚」，後人謂國姓爺賜此魚「甚麼魚」，因而訛音為「虱目魚」；「國姓魚」也為感念國姓爺而來。傳統的虱目魚養殖為淺坪式，水深約30~40公分，主要食物是仰賴陽光培育附著性底藻，再補以米糠、花生粕、麥片等補充飼料，每公頃的年產量約2,500~4,000公斤。後來為了提高土地生產力，將池子水位加深增加魚池的放養量，業者研發出深水式養殖方法，水深提高到2.0公尺以上，改以飼料機定時投餵人工配合飼料，單位面積生產量可達淺坪式養殖的2-5倍，收益相對增加，已經成為主要的生產方式。虱目魚含有豐富的蛋白質、鈣、磷，肉質細嫩鮮美，為台灣傳統美食，目前以供應內銷（占75.4%）為主，外銷市場開拓不易（占24.6%），以冷凍魚、魚片、魚丸、魚鬆出口或外銷做遠洋鮭魚、旗魚釣餌。近年來受到東南亞國家（印尼、菲律賓）產量增加的影響，外銷成長趨緩，讓虱目魚價量波動更加顯著。

產業面臨的困境

國內虱目魚產業確實存在諸多問題，政

府卻始終沒有認真看待用心幫助養殖戶解決困難，才會給中國可趁之機。目前虱目魚養殖遭遇的困境主要包括：

(1)虱目魚為熱帶性魚類，不耐低溫，水溫在10℃以下即容易被凍死。而在台灣冬天經常有寒流來襲，對養殖虱目魚是一大威脅，需有防風設備來減少損失。為抵擋寒害，早在20多年前政府即將培育抗寒虱目魚品系，列為國家水產科技研究的重點項目，每年均編列相當預算來支持相關研究，也不斷釋出正向的研發成果。只是數十年過去，開發抗寒基因轉殖魚的目標遲遲未能實現，讓養殖戶期待一再落空。目前國內許多熱帶或亞熱帶的重要養殖魚類包括虱目魚，台灣鯛、石斑、海鱺等在冬天寒流來襲時仍然發生大量死亡，養殖漁民損失慘重的情況幾乎年年發生，政府有必要深入檢討改進，不要再呼攏業者。在抗寒魚種與品系尚難商品化之前，可以先加強輔導虱目魚業者改變放養季節或採取輪養、水循環利用、綠能科技等方式，順勢而為來降低經營風險。

(2)長期存在運銷制度不良，使得生產者受制於販運商，亦即販運商掌控了虱目魚產業的市場供需調控機制與價格決定權，養殖戶多數屬家庭式小規模經營，無力與販運商抗衡，讓養殖業者無法獲得合理的利潤。雖然也曾推動過共同運銷，希望讓業者擁有較低的運銷費用和較高的議價能力，卻因為缺乏有效的營運管理機制、充裕的運轉基金及政策支持，在販運商的強力反操作下只有少數養殖戶願意參與，效果有限。遺憾的是政府相關單位一直無法拿出具體有效的解決方案，讓生產者只能無奈的接受現實。這也是中國次此次政治契作合約能讓學甲虱目魚養殖戶心動的原因所在。

(3)淡水養殖虱目魚、吳郭魚等含有臭土

味，嚴重影響到消費者購買意願。產生臭土味的主要原因在於養殖環境不理想所造成，像養殖密度過高、殘餌過多、池底老化等，均會引起具臭土味的放射菌和藻類（如藍藻、魚腥藻等）過量繁生，產生Geosmin、2-Methyl isoborneol或Mucidone等成分具臭土味，無法從外觀來判別。由於臭土味的發生，普遍出現於淡水魚類養殖池，造成養殖業者極大的困擾。目前只能從加強養殖環境管理去改善，例如：定期清池和抽除底泥並以石灰消毒曝曬、養殖密度不要過高、正確控制投餌量不要使殘餌過多、合理的換水保持水質穩定等等。

(4)虱目魚魚刺既多且細，基於孩童與老年人食用安全與便利性考量，虱目魚並沒有普遍受到家庭主婦的青睞，長期以來北部消費者對虱目魚接受性較南部消費者低。也由於多刺的關係很難打入西方的飲食習慣與餐飲文化，成為拓展外銷市場的一大障礙。雖然市面上出現專門販售無刺虱目魚，但還不普遍。台灣虱目魚出口的主要目的是為了消化盛產季節所滯銷的魚貨，不是專門針對國外消費者需求所生產的產品，顯示台灣在拓展虱目魚外銷上有很大的發展空間。

中國政治操作

此次中國錢進學甲，有沒有政治意涵，養殖業者其實心知肚明。畢竟政治訂單與商業訂單最大的不同在於前者是依「目的」行事，後者則依照「合約」來執行。例如第一件契作收成時，魚體型偏小，且因斤兩不足，如果按照合約每台斤需扣六元，但最後買方還是大方送只有5%的魚被扣六元，其餘還是以每台斤45元的約定價格並立即付現；還有在簽約隔日即把三十萬元訂金匯入養殖戶指定戶頭，都不是一般的商業行為。還有中國消費者對虱目魚基本上是陌生的，是否接受虱目魚多刺特性都未知的情況下就下大筆訂單，要讓人沒有政治聯想真的很難。只是在養殖產業面臨到那麼多困難的時候，對於對岸稍來條件相當優厚的契作合約（平均每戶可以淨賺30萬元），在「沒法度顧巴肚，要安怎顧佛祖」的現實環境下，養殖戶

還是參加了契作，也做足面子給對岸的官員。這樣敲鑼打鼓明擺著政治陽謀的作法，台灣政府竟然束手無策，沒有任何對策，看的讓人心驚，想想若還是由這批官員代表我方上談判桌，未來兩岸的政治或經貿談判誰能勝出答案應已昭然若揭。而這樣優惠的契作能持續多久，會不會擴及其他的養殖魚種或農產品，主控權顯然握在中國官方手裡，一旦狀況改變，中國遽然縮手或設下種種障礙，直接受害的將是加碼養殖卻落得血本無歸的弱勢養殖戶。面對潛藏的諸多風險（如市場單一化、養殖生產過剩、養殖品質與規格不一、中國消費者對多刺虱目魚接受性可能不高、政治氛圍轉變等），養殖戶根本無力因應，政府不能置身事外，應該主動來協助養殖漁民進行風險管控。

為了防止中國因政治、經濟等因素，而改變對學甲虱目魚現行優惠的契作模式，台灣政府應該建立完整的生產基礎資料，強化國內市場的銷售通路，讓養殖業者實際參與虱目魚產銷業務，並改善養殖戶與販運商所存在產銷資訊的不對稱，讓產銷資訊及時透明化，使得雙方在議價過程能處於對等關係，好確保養殖業的合理利潤，並積極拓展中國以外的國際市場，分散風險。畢竟照顧好自己人民的生活，讓他們能安心養殖或務農，是政府存在的主要目的之一。

近年來中國相當積極在拉攏臺灣農民。初期採取「緊急性採購」模式，即當臺灣農產品生產過剩發生滯銷時，適時伸出援手給予緊急採購（如香蕉、柳丁採購）。只是這種緊急採購往往缺乏市場競爭性，且中間環節過多，主要獲利者為商人非一般產地農民；加以採購時間緊迫，產品出貨包裝流程相當倉促，甚至未經分級即直接進入中國大陸市場，品質參差不齊，給當地消費者造成不良觀感，相對影響到臺灣農產品在大陸市場的品牌形象。此種採購方式缺點多且農民獲益不高，特別是中國官員高姿態的言行給予台灣民眾相當負面的觀感，效果不如預期。經內部檢討後，改採「常態性採購」，透過與國內農會、農民相關組織團體等簽訂定期的供貨契約方式，對台灣農產品進行經

常性的採購（虱目魚採購就是採用這一種模式）。不過採用這種可以直接讓產地農漁民受益的模式，雖然較受到台灣產地農民的歡迎，但是實際操作過程還是存在諸多風險，特別是虱目魚在中國市場的銷售價格會隨市場狀況起伏波動，若銷售不佳，將影響到後續對台灣產地收購數量、規格、價格、品質認定（如虱目魚臭土味）、出貨時間等落實。一旦出現收購量減少、延期交貨、規格或品質不合等狀況，所引發的商業糾紛，很可能毀掉兩岸好不容易建立的互信基礎。目前中國對台統戰模式還處於摸索階段。但是中國相關部門策略運用之務實與靈活，確實值得台灣政府警惕與借鏡。

慎防兩岸農業貿易失衡

由於國內農漁產品消費市場小，產銷容易失衡，中國如能定期向台灣採購大宗農漁產品，對調節國內農產品產銷與穩定農漁產品價格是有正面效果，台灣政府無需排斥，不過必需要有風險管控的作法。近年來隨著兩岸關係緩和，雙邊農業貿易都有增加，但是兩岸農產品貿易還是呈現逆差現象（2010年台灣自中國進口六億六千兩百萬美元的農產品，出口為五億二千一百萬美元，逆差一億四千一百萬美元），中國獲利還是高於台灣。雖然在簽定ECFA後，部分農漁產品輸中的關稅將降為零，對台灣出口有好處。但是若因為中國給予單邊多項優惠措施如：快速檢疫通關、零關稅、綠色通道等，而把中國市場列為最重要甚至唯一市場，疏於開拓其他國際市場（目前台灣對全球的農產品貿易逆差已經從七十·三億美元擴大到八十七·八億美元，增加十七·五億美元，著實令人憂心），把雞蛋全放在一個籃子裡風險確實過高，不利台灣農漁業未來發展。以目前兩岸交流仍然存在許多不確定的因素會干擾市場正常運作，台灣農產品外銷還是要分散風險。謹以目前最夯的石斑魚為例，去年石斑魚外銷出口值達24億元，今年1至7月石斑魚出口到中國較去年同期增加3.9倍，等到明年石斑魚關稅率降為0，預期受益將更多。只是現階段大家都只看到表面的榮景，而忽略了潛藏的風險。養殖石斑魚需

投資相當龐大的資金（動輒數千萬），屬於高投資高風險但不一定是高獲利的產業，有興趣投資者應該事先進行審慎評估，不要盲目投入，以免血本無歸。就生產面而言，國內養殖石斑魚存在魚苗存活率偏低、基因劣化、病毒細菌感染、藥物不當殘留、生產環境惡化等問題待解決，產銷過程也缺乏有效的市場交易機制與產銷通路，活魚運搬船亦存在衛生、安全與管理問題。儘管國內有些試驗研究機構與大專院校教授宣稱已經成功研發石斑魚相關病毒疫苗並可以商品化，但實際效果還有待驗證。就銷售面來看，目前國內所生產的石斑魚（2010年石斑魚產量為11,796公噸）有68%外銷幾乎全部集中在中國（含香港），其餘32%供國內消費，市場確實過度集中，風險相當高，業者千萬要小心，別衝過頭。此外，兩岸農產品（尤其水產品）出口均以美國、日本為主，存在相當程度的市場競爭，尤其受到中國農產品競爭影響，台灣已有多種重要農產品外銷呈現衰退現象包括：烏龍茶、鰻魚、台灣鯛、胡蘿蔔、對蝦等值得警惕。

結語

兩岸官方在談及雙邊農業交流與貿易時經常強調兩者的「互補」，卻刻意淡化彼此存在「競爭」的部分，這樣的態度對台灣方面不利。對於兩岸農業交流與貿易台灣政府應該握有主控權，才不會隨對方起舞，未來兩岸農產品貿易，也應該少點政治算計，多點人性關懷。然而求人不如求己，台灣的農業問題還是要靠自己解決。以台灣有限的水土資源以及較高的生產成本，所生產的優質農產品應該以全球（包括中國）頂級消費族群為目標，而不是為了要滿足中國一般消費大眾的需求。遺憾的是，相關農業部門常便宜行事，既然中國願意在關稅、通關、檢疫等環節給予優惠與方便，較容易展現行政績效，便以中國市場為重心，鮮少用心再去研究其他目標市場的消費動態，瞭解消費者偏好和習性，致常鎩羽而歸，無法在全球頂級消費市場中占上一席之地。面對中國綿密的金錢攻勢，政府除了要有積極的因應對策外，還是要把台灣農業產銷環境弄好，有計

劃提高農民收益，讓農民可以安心務農，樂於務農才是根本之道。只是從近來一連串農業政策的失靈與農政機關脫序演出，讓農漁民怨聲載道來看，台灣農政機關是該加把勁了！■

兩岸和平協議：擺脫選舉口號，回歸理性思考

蔡明彥
中興大學國際政治研究所教授

馬英九總統在今（2011）年10月17日拋出推動兩岸「和平協議」的說法，但在面對民意質疑下，轉而強調「三項前提」（國家需要、民意支持、國會監督）與「十項保證」，並且主張未來兩岸「和平協議」必須經過公投。馬總統對兩岸「和平協議」的立場反覆，引發各界質疑，認為馬總統藉由「和平協議」進行選舉操作。¹在野的民進黨主席蔡英文也提出批評，認為馬總統身為國家領導人，面對至關重要的兩岸事務，政策立場不應「輕率魯莽、暴進暴退」。²

兩岸「和平協議」本來就是一项政策議題，值得國內進行理性的思辯，但不應透過選舉語言或口號，簡化其複雜性與嚴肅性。究竟現階段兩岸有無可能洽談「和平協議」？雙方對「和平協議」的理解存在哪些認知落差？從國際社會的經驗來看，台灣在思考兩岸「和平協議」時，又該注意哪些問題？

國內對於兩岸「和平協議」的討論，應該擺脫選舉「話題」的操作，回歸政策「議題」的思考，如此才能深入地評估兩岸「和平協議」是否具有可行性與實踐性。

兩岸對「和平協議」的認知基礎不同

現階段，兩岸對於「和平協議」的簽署，抱持相當不同的立場與期待。台灣方面對兩岸「和平協議」主要建立在兩方面的認知基礎：

第一、維持政治現狀：台灣主要從維持「現狀」的觀點出發，思考兩岸「和平協議」的簽署。兩岸在長期以來已發展出一系列新的政治「現狀」，亦即雙方在政治上

互不隸屬，但在經貿合作與民間交流方面，存在密切的互動。台灣方面希望能在維持政治「現狀」的基礎之上，改善兩岸之間的關係，並且降低台海的軍事緊張。

第二、緩和軍事對峙氣氛；兩岸長期存在軍事對峙，從1949年至今，已發生過3次台海危機。台灣方面希望透過兩岸「和平協議」的簽署，終止雙方敵對狀態，為台海和平帶來明確的保證。

但是中國方面看待兩岸和平協議的態度，和台灣大不相同，其認知基礎主要建立在幾方面：

第一、兩岸同屬「一中」：在政治上，北京認為兩岸同屬「一個中國」。根據北京的說法：「1949年以來大陸和台灣儘管尚未統一，但這不是中國領土與主權的分裂，而是上個世紀40年代中後期中國內戰遺留並延續的政治對立，這沒有改變大陸與台灣同屬一個中國的事實」。³中國方面認為兩岸若要終止敵對狀態，在政治上就必須解決自1949年中國「內戰」延續下來的問題。因此，北京認為台灣必須先承認「一個中國」原則，才會考慮和台灣簽署「和平協議」。

第二、軍事問題是政治問題的一環：北京方面認為軍事問題和政治問題，無法完全切割。中國之所以不願意放棄武力犯台，是因為擔心台灣走向獨立。在台灣沒有放棄台獨、承諾「一個中國」原則之前，北京不可能與台灣協商終止敵對狀態的問題。

有關兩岸「和平協議」的說法，主要來自2005年4月29日「連胡會」新聞公報中的第2點，當中提到「促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議」。⁴2007年10月24

1. 李華球，〈觀察：大陸冷觀馬英九的兩岸和平協議〉，中評社，2011年10月23日；〈社論：跳開選舉思維，放眼台灣未來發展〉，《中國時報》，2011年10月27日。
2. 〈蔡英文回應「馬總統二度說明兩岸和平協議」聲明稿〉，蔡英文、蘇嘉全官方網站，引自http://www.iing.tw/news_content.aspx?id=1110210001。
3. 〈紀念告台灣同胞書，胡錦濤重要講話〉，中評網，2008年12月31日。
4. 〈連胡會談，新聞公報全文〉，《自由時報》，2005年4月30日。

日，中國領導人胡錦濤在中共17大提出的「政治報告」中，也指出「在一個中國原則的基礎上，協商正視結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸和平發展框架」。⁵

後來胡錦濤在2008年12月31日提出對台政策綱領性文件「胡6點」中的第6點，更清楚地指出：「結束敵對狀態，達成和平協議，為有利於兩岸協商談判、對彼此往來做出安排，兩岸可以就國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。我們再次呼籲，在『一個中國』原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸關係和平發展框架。」⁶

很明顯地，台灣方面對兩岸和平協議的理解，植基於維持目前的政治現狀，降低兩岸的軍事對抗；而中國則是著重在兩岸政治關係的界定，特別是台灣對「一個中國」原則的承諾，雙方的立場南轅北轍。

目前台灣社會對於中國崛起的事實，具有一定程度的體認，但在此同時，台灣民眾對台灣的主體性也有高度的期待。根據行政院大陸委員會公佈的國內民意調查顯示，大多數台灣民眾對於兩岸進行經貿合作，抱持支持的態度，但在兩岸的政治關係上，則大多傾向「維持現狀」。即便過去幾年來，兩岸交流快速發展，台灣民眾傾向兩岸「維持現狀」的比例，仍高達86.8%。⁷

另外，依照政治大學選舉研究中心的統計，台灣民眾的認同意識在兩岸交流日益擴大之際，民眾自認為「台灣人」的比例，在2011年6月的民意調查中達到歷史新高，佔了54.2%。⁸

台灣是個多元民主的社會，兩岸政策基本上仍屬於高度敏感的議題，台灣民眾對於台灣未來前途的看法並不一致，在這樣的社會環境下，不論任何人或政黨取得執政地

位，在推展兩岸事務時，都必須考量民意走向。北京的立場讓台灣擔心的地方，在於一旦台灣和中國討論「結束敵對狀態」，洽簽兩岸「和平協議」，是否會讓兩岸關係回到「內戰」的框架中，陷入北京對「一個中國」原則法理化的政治操作。⁹

現階段台灣民眾對於兩岸「和平協議」仍有疑義，依照《中國時報》進行的滾動式民調顯示，馬總統在提出推動兩岸「和平協議」的說法後，藍綠總統候選人民意支持度的差距，從10月19日的10%，在10月23日大幅縮小為5%。¹⁰

「和平協議」能否帶來「和平」？

所謂「和平協議」，一般指是國家之間為了結束衝突狀態，透過政治協商達成宣示性或正式的文件，規範雙方停止衝突狀態之後的關係。在國際上，已有許多國家透過類似的方式，終止敵對狀態。最近一個明顯的例子，是2007年10月4日南韓總統盧武鉉和北韓領導人金正日簽署的《北南關係發展與和平繁榮宣言》。

當時南北韓領導人透過高峰會，達成多項促進朝鮮半島和平繁榮的共識，包括：超越思想和制度差異，建立相互尊重、信賴的南北關係；透過對話與協商解決爭端，反對朝鮮半島的任何戰爭；和平與繁榮；發展交通運輸合作建設；在「互利、共榮、互通有無」的原則下，擴大雙邊經濟合作；結束現存的停戰體制，以和平協定取代停火協議，建立持久的和平機制；擴大社會文化領域的交流合作；加強在國際舞台的合作，維護民族利益與海外同胞的權益。

兩韓領導人攜手對外公佈《和平繁榮宣言》，引發外界對朝鮮半島和平的高度期待。可惜的是，隨著南韓李明博總統上台與朝鮮半島情勢出現變化，北韓在2009年1月30日宣佈廢除兩韓對於消除政治與軍事對

5. 〈胡錦濤在黨的十七大的報告〉，新華社，2007年10月24日。

6. 〈紀念告台灣同胞書，胡錦濤重要講話〉，中評網，2008年12月31日。

7. 支持「維持現狀」的民眾佔86.8%，其中包括支持「永遠維持現狀」者約25.9%，支持「維持現狀以後再決定」者33.6%，支持「維持現狀以後獨立」者17.1%，支持「維持現狀以後統一」者10.6%。

8. 〈台灣民眾對於台灣人/中國人認同趨勢分佈圖〉，政治大學選舉研究中心，引自 <http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/TaiwanChineseID.htm>

9. 〈陳明通：簽兩岸和平協議，台灣將面臨八大危機〉，《自由時報》，2011年11月7日。

10. 〈台媒民調：馬英九因兩岸和平協議議題支援率下滑〉，環球網，2011年10月25日。

立的所有協議。當年由南北韓由最高領導人經過3天協商，才達成的聯合聲明與合作共識，就這樣化為烏有。

兩韓的經驗顯示，國際間欲透過和平宣言或和平協議，達到結束敵對狀態、規範雙邊穩定關係的目標，除了考量當時雙方的主觀期待外，還需評估許多牽涉彼此政治與安全關係發展的長期性問題。¹¹這樣的經驗，也提供台灣在思考是否和對岸簽署「和平協議」時重要的參考：

一、和平協議的可能性？

以目前的狀況來看，兩岸「和平協議」必須處理的問題，主要包括兩大部分；第一、台灣是否接受「一個中國」原則或是願意放棄台獨？第二、中國是否願意放棄對台動武？

台灣方面希望中國能放棄對台動武，但問題是台灣社會是否已經準備好接受「一中」原則或是放棄台獨？

另外，台灣向來強調兩岸之間的談判，必須建立在對等的基礎之上。但中國迄今仍不願承認台灣領導人的正式官銜，也未承認中華民國的地位，將來台灣要用什麼身份，透過那個機制，和對岸洽簽「和平協議」，才能維持對等的地位？

二、和平協議的爭議性？

兩岸欲洽簽「和平協議」，除了處理台灣關心的中國對台動武問題外，也要處理中國堅持的「一個中國」原則問題。台灣是否接受「一個中國」原則，牽涉到國家定位的問題，目前台灣內部對此仍有高度爭議。因此，未來台灣若欲和中國協商兩岸「和平協議」，是否需經民眾的公投授權？兩岸「和平協議」的內容，是否需經「公投」同意？即便台灣民眾接受兩岸「和平協議」，一旦對兩岸「和平協議」的執行出現疑義時，是否可經由「公投」否決該項協議？

三、和平協議的明確性？

就算未來台灣內部對於接受「一個中國」原則與放棄台獨，達成了初步的共識，

但在兩岸「和平協議」中，究竟要如何定義所謂的「一個中國」？如何定義所謂的「台獨」？中國又要如何放棄對台動武？也就是要透過何種設計，才能滿足雙方各自的期待？

當然，兩岸「和平協議」的條文設計，或許可以透過模糊的方式來處理，增加簽署「和平協議」的機會。但必須指出的是，模糊化的條文設計雖可避免爭議，卻會增加兩岸後續發生爭議的可能性。

如果為了避免日後的爭端，而將「和平協議」的條文明確化，這又可能會增加簽署協議的難度，讓協議的協商過程曠日廢時。

四、和平協議的規範性？

目前台灣可能考量簽署兩岸「和平協議」的動機，在於維持兩岸的和平，穩定台海情勢，降低軍事衝突發生的可能性。但在兩岸簽署「和平協議」之後，台海是否真能避免軍事緊張的出現？

「和平協議」就算能釐清簽約國的「意圖」(intention)，透過條文表述要求中國放棄對台動武，但仍無法規範中國「能力」(capability)的成長。在中國軍事「能力」成長到可以對台動武的時候，北京不以武力犯台的「意圖」，是否出現改變？而在此過程中，是否有國際社會的監督，來規範中國對台動武的「意圖」與「能力」？

五、和平協議的有效性？

兩岸「和平協議」的有效性，應該維持多久？在哪些情況下，雙方願意繼續遵守「和平協議」？是一直等到台灣國內民意完全願意和中國進行統一為止？還是這樣的統一，要等到中國完全民主化之後？

另外，在兩岸出現新的領導人，或是國內民意對於「和平協議」的支持出現變化時，雙方是否還要繼續遵守「和平協議」？還是到時候必須要重新進行協商，修訂「和平協議」？

由於各種國內、外的環境，可能隨時出現變化，「和平協議」是否容許雙方有退出的空間？一旦某一方退出「和平協議」的

11. Alan D. Romberg, "Cross-Strait Relations: In Search of Peace," China leadership Monitor, No.23 (Winter 2008), pp.1-19; Phillip C. Saunders and Scott L. Kastner, "Bridge over Troubled Water," International Security, Vol. 33, No. 4 (Spring 2009), pp. 87-114.

話，可能產生的後果為何？如果後果相當嚴重，為何一定要簽署「和平協議」？對一個民主多元的台灣而言，又是否願意接受一個長期規範、缺乏彈性的「和平協議」？

六、和平協議的必要性？

維持兩岸和平穩定的方式，除了簽署「和平協議」之外，是否還有其他的方法？兩岸若能增加經貿合作與社會文化交往，是否也能維持兩岸的和平，而不需簽署「和平協議」？

前述幾項問題的提出，是從「理性」的角度，分析在一個無政府狀態的國際環境下，如何透過「和平協議」，確保兩岸之間的和平，而簽署「和平協議」，又該考量哪些問題，才能達到維護兩岸和平的目標。

當然也有中國方面的學者指出，兩岸「和平協議」可以「是個簡單的協議，也可以是個複雜、詳細的協議」。¹²但對台灣而言，如果只是為了一個「簡單」的協議，而要掀起國內社會對於「一個中國」、「放棄台獨」的激烈論辯，甚至掀起社會對立，這樣是否耗費過高的社會成本，也必須列入考慮。

「和平協議」需經「和平轉變」的建構過程

目前台灣內部對於兩岸關係未來的發展，存在各種不同的主張。思考兩岸「和平協議」最根本的問題，在於台灣是否願意為了兩岸軍事和緩，在政治上接受北京的「一個中國」原則？而在政治上做出讓步後，是否就能確保台海永久的和平？這些顧慮或許可以解釋，為何台灣民眾希望追求兩岸「和平」的同時，又對兩岸「和平協議」抱持保留的態度。

根據民進黨公佈的民調顯示，約有67%的台灣民眾不相信兩岸簽署「和平協議」後，北京會放棄對台動武。另外，有超過6成的台灣民眾不贊成台灣在「一個中國」的原則下，和北京簽署「和平協議」。¹³

依照《聯合報》在10月24日公佈的民調，雖有41%的民眾對馬總統提出的兩岸「和平協議」，抱持「樂觀其成」的態度，但有高達67%的民眾，認為未來應經過公民投票的方式，決定是否簽署「和平協議」。

14

基本上，「和平」不應該只是一種雙方沒有發生衝突或摩擦的「靜止狀態」，而是一個雙方逐漸願意以和平方式解決爭端、不以武力脅迫對方的「動態過程」。

兩岸關係能否朝「和平」的方向發展，在於雙方在互動與交流的動態過程中，彼此之間的敵意能否逐漸化解？雙方的互信有逐漸增加？更重要的是，兩岸的互動過程是否能出現所謂的「和平轉變」（peaceful changes），也就是雙方不再視彼此為政治或軍事對手，也不再擔心來自對方的政治或武力威脅。

未來兩岸的互動，若無雙方願意以和平方式解決爭端的「和平轉變」過程，即便簽署了「和平協議」，也很難保證兩岸之間的長期「和平」。

12. 〈章念馳：和平協議前景可期〉，《旺報》，2011年10月21日。

13. 〈民進黨民調：簽和平協議，67%不信中國會放棄犯台〉，《自由時報》，2011年10月22日。

14. 〈聯合報民調：兩岸和平協議，六成七贊成公投〉，中廣新聞網，2011年10月25日。

觀察南海爭端的新動態：吸納 政治與牽制戰略

楊昊

政治大學國際關係研究中心助研究員

東協系列峰會落幕，南海爭端仍難化解

東協系列峰會於11月19日在印尼峇里島甫落幕。無論在東協高峰會(ASEAN Summit)或者是東亞高峰會(East Asia Summit)的場合中，各界所關心的議題似乎不在東協共同體(ASEAN Community)本身的發展進程，眾所矚目的焦點多半還是環繞在爭議不斷的南海主權歸屬問題，及其對於區域安全的影響上。除了南海主權聲索國，包括部分東協成員與中國，區域外的強權勢力，如美國、日本，都對南海爭端所引起的區域安全關注深表重視。

儘管印尼總統蘇西洛·尤多約諾(Susilo Bambang Yudhoyono)在東協高峰會的開幕儀式中即強調，東協有能力建立起緩衝區來處理複雜的區域議題，並且以「落實南海各方行為宣言綱領」(the Guidelines on the Implementation of the Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea between ASEAN and the People's Republic of China)為例，強調此一綱領將為南海爭端尋求正面、樂觀的解決辦法；¹再加上東亞高峰會成員又通過了「東亞高峰會互惠關係原則宣言」(Declaration of the East Asia Summit on the Principle for Mutually Beneficial Relations)，²重申不干涉內政原則與和平解決爭端，種種跡象似乎顯示東協試圖在區域安全（特別是南海議題上）扮演緩衝區的角色。然而，這些語氣堅定但措辭刻意溫和的宣示與聲明背後，卻隱藏著東亞諸強在南海議題上的角力。

在東協系列峰會前，國際各大智庫與重要政策社群曾多次就會議議程與討論主題進行沙盤推演，其中有不少的模擬預測美國將會把南海議題帶入高峰會議的討論中，藉以促成亞太地區新型多邊安全架構，而此舉也預料將受到中國的反彈。眾所皆知地，北京一直希望南海議題不要出現在各種國際多邊會議上，溫家寶更是在11月18日警告外國勢力（南海主權聲索國之外）不要直接介入亞洲事務。³正當東協系列峰會進行期間，美國總統歐巴馬(Barack Obama)成功地將南海議題與美國參與東亞高峰會的主要戰略結合，因而引起了國際視聽的重視，同時也挑戰了北京迴避南海議題國際化的一貫政策。⁴針對此，南華早報(South China Morning Post)在11月20日的頭版甚至以外交挫敗(diplomatic setback)一詞來評價本次中國在本屆東協系列峰會中面臨到的多重挑戰。⁵

南海爭端中的吸納政治：中國主導南海議程的能與不能？

對於中國而言，反對外力(outside force)介入、單向操縱南海問題的議程、對話模式與爭端解決機制始終是北京不變的期待，⁶但這種由單一強權所主導的政治期待經過今年東協系列峰會後將面臨嚴峻的挑戰。最主要的原因是，南海爭端此一議題早已被鑲嵌在複雜的吸納政治(politics of inclusion)結構中。

從當前情勢來看，這種吸納政治的結構大至包含兩個層面，分別展現在南海議題的

1. <http://www.aseansec.org/26731.htm> (accessed on 2011/11/20).

2. <http://www.aseansec.org/documents/19th%20summit/EAS%20Principles.pdf> (accessed on 2011/11/20)

3. Teddy Ng, "Wen Calls for Clear Minds on Asian Affairs," South China Morning Post, November 19, 2011, A3.

4. Bill Pesek, "China Will Play a Key Role in Obama Campaign," South China Morning Post, November 19, 2011, B10.

5. Teddy Ng, "East Asia Summit: Talks on Sea Dispute Are Setback for China," South China Morning Post, November 20, 2011, p. 1, A3.

6. Ed Zhang, "Fears of Encirclement as South China Sea Tensions Continue," South China Morning Post, November 20, 2011, A16.

強權多元化議題多重化方面。首先，就前者而論，不在南海海域範圍內的強權國家（如美國與日本）受到國家利益的驅使，漸漸被吸納進南海爭端的政治過程中，從非主權聲索國轉換成南海利害關係國。⁷眾所矚目的歐巴馬政府在強推重返亞洲政策的前提下積極參與東亞高峰會的各種舉措，以及美國與中國在必然對峙下所展現出的權力對張情勢，便是其中的例證。⁸相較之下，議題多重化指的則是議題的複雜性將迫使利害關係國在未來將會更務實地探討南海事務的治理內容。也就是說，當前南海問題結構儘管仍以領土爭議為要，但由於南海事務涵蓋層面相當廣博，在範疇上逐漸擴及自由航行、安全貿易、海上安全等議題。各利害關係國面對主權爭議雖然仍無法直接談判，但受到前述議題的迫切治理需求的驅使，都將迫使利害關係國難以推託迴避。

事實上，在南海爭端所鑲嵌的吸納政治結構中，有兩股驅動結構調整的勢力逐漸清晰。第一股勢力是強權政治的影響，特別是從本屆東協系列峰會中可以發現，東亞諸強（如日本及自詡為亞太國家的美國）在南海問題上抱持著相當接近的政策立場。舉例來說，日本首相與東協領導人於11月18日舉行了第十四屆東協-日本高峰會，共同發表了一份峇里宣言(Joint Declaration for Enhancing ASEAN-Japan Strategic Partnership for Prospering Together, Bali Declaration)，該宣言特別提及日本歡迎「落實南海各方行為宣言綱領」的通過，也樂見未來南海各方行為準則(COC)能順完成。⁹

無獨有偶地，除了日本，歐巴馬在第三屆美國東協領導人會議中所簽署的共同聲明(Joint Statement of the 3rd ASEAN-U.S. Leader's Meeting)，幾乎用與東協日本峇里宣言一致的語彙，接續美國對於南海情勢進展的態度。這份聲明明顯展現美國所關切的南海利益，特別是在區域和平與穩定、海事安全、貿易與自由航行權上，有密不可分的國家利益。正因為如此，美國將持續推動建

設性的對話，並促成爭議的和平解決。¹⁰整體來說，強權政治的浮現，特別是東亞強權在南海問題上的合縱連橫，儼然已經為南海的吸納政治結構設下了許多權力限制，而周邊諸強戰略意圖正是框限北京在處理南海爭端上的片面作為。

第二股勢力與集團政治有關，也就是東協本身對於南海爭端的立場以及東協內部是否會有明確、一致的集體政策，因為這將會從制度過程面影響南海爭端的未來走向。值得注意的是，儘管東協是東南亞最重要、而且是最具制度化的區域組織，但東協始終不是一個肩負解決爭端使命或者是進行國際仲裁的區域機制，其成員國也不會願意將敏感的政治領土問題交付東協高峰會解決。東協內部對於南海爭端立場的最大公約數，其實是藉由和平方式來處理領土爭議；不過，當和平解決爭議的區域共同主張落實到各聲索國國內的南海政策，這些利害關係國的考量則多有不同。

舉例而言，真正涉入南海利益的主權聲索國如菲律賓與越南，在近幾個月來所採取的是極具戰略性、相對激進的舉措來經略所持有島嶼。譬如，菲律賓國會議員在7月20日曾組團登上中業島宣示主權；在9月22日，菲律賓召開了首屆東協海洋法專家會議探討南海爭端區域的劃界問題；到了11月中旬，菲國公開表示已獲得美國支持，未來美、菲之間將強化軍事合作關係，致力於共同保衛南海海域。除了菲律賓，越南從2010年開始擔任東協輪值主席之際，就已積極在南海海域活動。到了2011年，河內活用牽制戰略(strategy of enmeshment)的積極作為，更引起國際社會的矚目，除了開始與東協盟友推動密切的雙邊合作，更引入了美國、印度、俄羅斯等大國勢力介入南海問題的國際化過程。啟人疑竇的是，菲律賓與越南持續積極推動的各種活動，究竟會不會影響東協集團未來南海集體政策的走向？或者，菲律賓與越南的舉措根本就是東協雙層兩手戰略的展現，一方面以區域之名宣稱和平解決領

7. 誠如日本首相野田佳彥(Yoshihiko Noda)在東亞高峰會中所言，「我們歡迎美國加強對亞太地區的關係，但外界不該把美國的亞太參與當成是對中國的直接威脅」，「Investment Pact Proposed with Japan, Korea,」South China Morning Post, November 20, 2011, A8.

8. 「China and American in the South-East Asia: Dance of Giants,」The Economist, <http://www.economist.com/blogs/banyan/2011/11/china-and-america-south-east-asia> (accessed on 2011/11/24)

9. <http://www.aseansec.org/documents/19th%20summit/JP-JD.pdf> (accessed on 2011/11/25)

10. <http://www.aseansec.org/26742.htm> (accessed on 2011/11/25)

土爭議，另一方面卻以國家之名積極經略所屬島嶼？

當這兩股力量（強權政治與集團政治）的利害關係逐漸交疊，當東協有了（區域外）強權的支持與介入，進而獲得更充分的權力資源與信心，上述吸納政治的南海環境結構將對中國在主導南海議程的企圖與作為、甚至是中國東南亞的戰略佈局在設下雙重包圍的限制：¹¹一方面，中國在南海問題上必然將面臨美國以及其他諸強的涉入，甚至是挑戰。另一方面，中國光是憑藉柔性勸說、雙邊對話與協調，未來將無法滿足東協及其成員國的期待。¹²換言之，當南海衝突的協調赤字（deficit of concert）逐漸累積，南海競合的穩定結構必然隨之鬆動，區域內因磨擦導致衝突的風險亦將大幅提高。吸納政治的發展、走向與大國介入的模式，對於南海爭端能否和平解決將會越來越重要。

牽制戰略的運用：越南將逆寫南海爭端的新議程？

在此一錯綜複雜的區域情勢中，除了隱含在吸納政治結構中的大國因素，來自於區域內國家牽引大國勢力進入戰局的各種戰略，則是另一個觀察的焦點。針對此，近兩年來積極活躍於南海事務上並與中國對作的越南，挾著牽制戰略的靈活運用，將有可能逆寫南海爭端的新議程。越南從2010年擔任東協輪值主席期間，積極致力於南海問題的國際化，希望在海事安全、國防與軍事合作、油氣與能源探勘等方面獲得國際支持。這種戰略的最新發展至少可以分為凝聚東協立場、結合東亞勢力、爭取強權支持等三個層次。

首先在凝聚東協立場方面，越南從雙邊關係的強化來確保東協南海主權聲索國的共同利益。在今年10月26日，越南國家主席張晉創(Truong Tan Sang)前往菲律賓馬尼拉進行訪問並簽署了「菲越行動計劃2011-2016」(The Vietnam-Philippines Action Plan for the Period of 2011-2016)、「菲-越海軍互助合作與資訊共享備忘錄」

(the Memorandum of Understanding for the Enhancement of Mutual Cooperation and Information Sharing between the Vietnamese People's Navy and the Philippine Navy)、「菲律賓海岸警衛隊與越南海上警察建立熱線聯繫機制等海事交流平台備忘錄」(the Memorandum of Agreement on the Establishment of a Hotline Communication between the Vietnam Marine Police and the Philippine Coast Guard)等，相關備忘錄與行動計畫的通過，除了具有鞏固鄰邦、確保共同利益的高度戰略意涵，更能實質強化越南與菲律賓針對南海的合作。

除了聯合東協友邦，河內近幾個月來更將合作的對象擴及區域外的強權國家，特別是對於東亞諸強關係的經略。譬如，在10月30日，越南總理阮晉勇(Nguyen Tan Dung)即與首相野田佳彥討論了開發援助與戰略合作等細節，到了11月，又有令一位越南領導人前往韓國訪問，韓國總統李明博與越南國家主席張晉創於11月8日至10日，就能源安全問題進行意見交換，並且達成兩國在核能安全與技術轉移方面的合作共識。藉著此一共識，越南積極希望韓國能在區域論壇與國際事務方面支持越南。越南從過去積極回應東亞鄰近強國（日、韓）的政策立場，到目前積極在發展議題、能源議題與區域安全方面強化雙邊合作的戰略轉進，說明了河內在佈局牽制戰略上的各種新思維。

對於越南來說，最重要的牽制戰略設計便是引入大國勢力。除了去年與美國的軍事交流，越南積極地引入印度與俄羅斯，試圖平衡中國在南海的影響力。以印度為例，越-印之間的合作涉及了軍事與能源方面，譬如，海軍現代化經驗的學習、高階操作人才與團隊的培訓等方面，都是越南政府積極借重印度經驗的議題。在今年9月14日，越南國防部副部長阮志詠(Nguyen Chi Vinh)與印度國防部副部長夏瑪(Shashi Kant Sharma)在河內共同主持了第六屆越-印戰略國防對話，雙方在會中同意將更積極地依循戰略夥伴關係來發展國防合作，特別是就三軍人才的培訓以及國防工業人力資源的厚植等，

11. 南華早報刊載了一篇緬甸分析的專文，指出歐巴馬政府指派國務卿前往緬甸訪問的外交提議具有高度的戰略意圖，最重要的目的是在強化美國在東南亞的影響力，藉以平衡中國。儘管中國在外交、投資與武器方面都支持緬甸軍政府，不過，緬甸領導人近年來對於中國多半抱持著疑慮。"Visits by Ban, Clinton Send China Signal," South China Morning Post, November 20, 2011, B10.

12. Teddy Ng, "Wen Urges Asian Leaders not to Be Distracted by US," South China Morning Post, November 18, 2011, A6.

推動進階合作計畫。另外，在能源安全的合作方面，印度外長克里希納(S. M. Krishna)於9月16日前往河內訪問並拜會越南總理阮晉勇，並宣示印度國有石油與天然氣公司(ONGC Videsh Limited, OVL)將在越南外海的兩處編號之127號、128號油田進行2.25億美元的石油與天然氣探勘計畫。

俄羅斯與印度同樣在軍事與能源方面成為越南仰賴的域外強國。在軍事與國防合作事務上，越南國家主席張晉創曾向俄羅斯表示，除了希望能繼續向俄國添購武器設施，更希望能引進俄國在潛艦人員訓練、先進戰機的飛行員訓練、金蘭灣與其他戰略港口的現代化工作方面的協助，同時也獲得了俄羅斯的允諾。另外在共同開發能源方面，在今年8月10日，俄羅斯國家副主席梅利尼科夫(Melnikov Ivan Ivanovich)前往越南胡志明市、峴港與順化訪問，此行強化了越-俄之間的合作能源關係，從8月起，越南與俄羅斯的能源合作開展了系列合作計畫，譬如，越南國家石油與天然氣集團(Viet Nam National Oil and Gas Group, PVN)與其俄羅斯的能源策略伙伴俄羅斯境外石油公司(OAO Zarubezhneft)，在俄羅斯涅涅茨自治區(Nenets Autonomous Region)的Visovol油田中共同開採石油便是一例。到了2011年11月，俄羅斯更傳出將與越南合作開採位於紅欄(Lan Do)的天然氣田，並預期在2012年開始投產。

從上述說明中，可以發現越南國家領導人與政治菁英高頻率的出訪，縱橫在東亞諸強與區域外大國間的合縱連橫舉措，提供了越南在南海、在東亞安全議題上牽制中國的可利佈局，此一能量拉攏了東協南海主權聲索國之間的合作，在歐巴馬強推重返亞洲的戰略環境中，結合了俄羅斯與印度在軍事與能源議題上的助益，強化了越南牽制戰略的影響力。

結語

南海爭端的最新動態，從吸納政治與牽制戰略兩個層面來分析，確實可以理解此一爭端所牽動的問題關鍵並不只侷限在領土

爭議本身，有更多的環節牽涉在大國政治的角力，以及區域內個別國家及小國集團對於當前情勢的戰略判斷與回應作為。特別針對此種吸納政治與牽制戰略之間連動關係的解釋，正可說明東協南海主權聲索國目前正積極聯合東亞大國的外交活動，正是希望能創造更充沛的國際支持力量，鞏固東協與東協南海主權聲索國的中心地位。這些精心設計的牽制網絡，將使得相關國家在面對崛起中國全方位影響力的同時更具信心，不過卻也可能為未來南海問題的解決以及研擬中的南海各方行為準則增添更多的不確定性。■

從香港區議會選舉 探討中共對香港選舉的操控和滲透

劉慧卿

香港民主黨副主席 立法會議員

四年一屆的香港區議會選舉已塵埃落定。在18個區議會的412個民選議席中，泛民主派¹(下稱泛民)只取得76席，親共的建制派²則取得177席，其餘是號稱獨立的候選人³。從政治版圖考量，建制派的議席進一步增長，泛民的議席則持續減少，加上特區政府於1997年主權移交後決定恢復區議會委任制度，在來屆的18個區議會，支持民主的力量將處於弱勢，這是泛民黨派需共同面對的政治現實。

於11月6日舉行的區議會選舉後，有些評論指泛民失利緣於建制派的「蛇齋餅粽」攻勢⁴。如果這是真的，泛民所失的議席，應比現時為多。其實「蛇齋餅粽」只是建制派工作的最表層，透過建制派，中國共產黨在香港的組織工作是廣泛、細緻、立體、深層和嚴密，所動用的資源遠非泛民黨派可比。面對著整個國家機器的支持、干預、操控和滲透，泛民要打的仗相當艱辛。雖然如此，泛民並非無法對抗，大衛戰勝歌利亞，不只是聖經的故事。我們相信只要努力不懈，加上戰略得宜，泛民仍可在地區逐步建立據點，推動社區民主。

小選區有利建立關係網絡

港英殖民地政府於1982年成立就地區事務只有諮詢性質功能的區議會。由於每一個選區面積細小，只有三幾千名選民，有些候選人獲不足一千票便可當選。小選區有利從政者在地區建立聯繫，組織網絡，無論建制還是泛民的從政者，只要願意長期在區內工作，取得街坊信任，在參選區議會選舉時，

總會比一些「空降」於選區的從政者有優勢。無可否認，建制派的優勢是在於資源豐厚，在人情和物質的籠絡下，社區內的業主立案法團、互助委員會等組織亦相對較親近他們，因此泛民面對嚴峻挑戰，要全力以赴應付。

在1997年回歸前，建制派的地區組織工作已較泛民有系統，但在區議會選舉，泛民仍可以與他們爭一日之長短，有泛民候選人更可以在個別區議會取得過半數議席⁵，主導著該區的運作。回歸前，港英最後一任總督彭定康取消了區議會委任制度。回歸後，董建華政府決定恢復該制度，委任了很多保皇黨做區議員，因此泛民在區議會過半的局面再不復見。再加上中共在2003年調整對港路線，泛民面對著整個國家親自操控的選舉機器，要在區議會選舉中取得議席，倍添難度。

2003年後中共全面干預香港事務

2003年是中共全面介入香港事務的分水嶺，特區政府因為要迎合中央，為<<基本法>>第二十三條立法⁶，加上行政長官董建華施政連番失誤，引發了超過50萬人在7月1日示威遊行。在遊行當日，特區政府中央政策組首席顧問劉兆佳估計只有3萬多人參加，結果遊行人數之多，民怨之深，大出中共意料，更令二十三條立法夭折。之後，中共對董建華大失信心，決定重整在香港的情報系統，並大幅收緊對港政策。

1. 文中的泛民，泛指民主黨、公民黨、街坊工友服務處、香港民主民生協進會(民協)和香港職工會聯盟。

2. 文中的建制派，泛指香港民主建港聯盟、香港工會聯合會、自由黨、新民黨、公民力量、經濟動力。

3. 該等獨立候選人，是否真正獨立存疑，當中不少是與建制派的政黨和工會有聯繫。建制派的特色，是不論對錯是非，全面支持特區政府的施政，和受著中共的扶植、指揮或指示。

4. 「蛇齋餅粽」是指區議會議員提供予當區市民的飲食活動，以象徵性收費，邀請他們報名參加蛇宴、齋(素菜)宴，及逢節日慶典在選區派發應節禮餅，例如月餅、棧子等。

5. 最明顯的例子，是回歸前泛民在葵青區議會取得過半議席，民協在深水埗區議會亦如是。

6. <<基本法>>第二十三條：“香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”

2009年，曾在中共「人大常委會」的「基本法委員會」擔任研究員的清華大學副教授程潔發表文章，指出回歸後的5年，中共對港相對採取寬鬆政策，但中共定性2003年七一大遊行有政治組織在動員和對抗，更認為在遊行和其後的選舉，有外國勢力參與。在這種思維引導下，中央不信任特區政府和香港人，全面介入和管理特區事務，變得事所必然⁷。

情勢的發展，亦可以從中聯辦⁸研究部主任曹二寶的文章得到佐證⁹。曹文中提到回歸後，香港有兩支管治隊伍，一支是「香港特區建制隊伍」，包括行政長官、主要官員、行政會議成員和各級公務員、法官及其他司法人員等。另一支是「中央、內地從事香港工作的幹部隊伍」，包括負責香港事務或專做香港工作的中央主管部門和派出機構，負責其他全國性事務及相關政策的中央主管部門和與香港特區聯繫密切的內地有關省區市黨委、政府處理涉港事務的幹部。

中共透過各種途徑干預香港的內部事務，是公開的秘密，但傳媒對這方面的報導噤若寒蟬。回歸後，中聯辦的編制愈見龐大，當中設立了23個部門，中方人員在香港的活動更愈來愈頻繁。今次區議會選舉更有前中聯辦九龍工作部宣教處副處長黃春平參選，並成功當選。黃春平很可能是共產黨員，否則不能在中聯辦身居要職。按傳媒報導，黃在2003年後「變臉」為地區左派組織的頭目，刻意淡化其曾在中聯辦工作的身份，讓地區選民只知其左派背景，而不知他就是中共黨員。黃可能只是眾多例子的一個，亦正正是「中央、內地從事香港工作的幹部隊伍」的一員。而這幹部隊伍，以各種身份面貌出現，在香港社會內各階層活動，並試圖具體干預和管理香港事務。

支援親中政黨 建立地區勢力

選舉是各方政治力量的比併，承襲共產黨「農村包圍城市」¹⁰的思路，中共非常重視社區聯繫，務求在各社區建立據點。在2003年前，親共政黨便已銳意經營地區網絡。他們於2003年區議會選舉慘敗，自此中共便透過黨內外各系統重整地區。結果，他們在2007年的選舉收復失地，大勝而回。

在2007年區議會選舉後，有報章訪問了一位內心支持民主派的親共政黨議員助理¹¹，他說出了2003年後中共在區議會選舉的部署。根據該助理所述，03年後，組織來個大換血，老的被請走，換來年輕的一群。並在04年在全港暗中做調查，掌握到每一個選區的基本情報之後，中央統戰部研究如何去滲透社區，建立人脈網絡，在了解選區的勢力分佈後，作出針對性的部署。例如對手在某些環節是比較弱的，就按該個議題去成立新的地方團體，從而建立勢力。

至於派什麼人選往那區參選，全是由組織計算後決定，例如當區對手是年長的，就由年輕專業人士出戰。期間一方面將備選的一群分配給親共組織內各「星級」議員，跟從他們學師。另一方面，則在區內屋邨和大廈建立網絡，透過各種社區服務，慢慢建立選民資料庫，並且嘗試在區內的互助委員會和業主立案法團建立勢力，甚至控制這些地區組織。到了選舉當天，除了在全港各票站進行票站調查¹²，調動人手資源，左右選舉的結果外，更派明星議員去某些地方拉票。這些安排全部由組織決定，各人要絕對服從。在選舉後，無論勝負，也要做檢討，險勝的，也會被組織召去問話批評。

除了在地方建立系統，中聯辦協調部更直接介入最近的區議會選舉，有報章便曾披露「港區省級政協委員聯誼會」的會議紀錄，指在中聯辦人員監場下，該會分派45名會員為所屬省區小組召集人，並各自報告如何推動朋友登記成為選民，達一萬五千人，

7. Jie Cheng, "The Story of A New Policy", Hong Kong Journal, Fall 2009. http://www.hkjournal.org/archive/2009_fall/1.htm

8. 中聯辦的全名是中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室，前身為新華社，回歸後改名。

9. 曹二寶，〈一國兩制條件下香港的管治力量〉，學習時報，2008年1月28日。<http://obelia2.blogspot.com/2009/04/blog-post.html>

10. 農村包圍城市是中國共產黨奪取政權的重要戰略手段。

11. 明報，「區選無間道」，2007年11月25日。

12. 每逢選舉當天，除了大學做的票站調查外，亦有一些不知名的團體在進行調查，曾有市民投訴他們假扮大學調查員或政府機構的調查員，以了解選民的投票取向。有傳聞指當得到每名選民的投票意向後，數據會即時傳送至深圳，分析各選區的投票數據後，從而宏觀地調動選舉資源。最經典的例子是2004年的立法會選舉，民主黨楊森和李柱銘名單在選舉當天後被告告知選情有危機，結果導致大量選民投票給民主黨，在支持泛民的選民支持者未能合理分配票數後，導致另一張泛民的參選的余若薇何秀蘭名單的何秀蘭落選，而令親中黨派的蔡素玉僅僅得到足夠票數當選。事後有分析指是票站調查發揮了功用。

會員中不乏香港知名人士，而交出成績的，中共更會論功行賞，仕途或會更上一層樓¹³。

以上訪問和報導，只不過是一再道出事實，中共是一所龐大和不停運作的選舉機器，組織嚴密，紀律性強，各人絕對服從上級指示。而中共對香港事務的干預，已經深入骨髓，無所不用其極。

最近，香港知名政治評論家練乙錚也提到：「傳統左派一貫專長是綿密細緻持久的群眾工作。通過這種工作，群眾得到實惠，或者起碼覺得政黨關心自己；這的確是了不起的成績。但是，若中共能在大陸廣泛落實（而不是嘴巴上說說），則大陸社會還怎麼不和諧，還怎麼烽煙處處、不斷發生成百上千人參加的「群體性事件」，傾龐大資源維穩也無濟於事？因此，地方左派在香港能而黨中央在大陸不能，原因其實很簡單：箇中分別源於有沒有真正的政黨政治競爭。大陸在資本主義一黨專政之下，金與權結合，黨總體上蛻變成各級當權者進行利益掠奪的工具，黨員幹部趁機發財惟恐不及，哪有時間和意願去為群眾服務？在香港則不同，面對真正的民主政治競爭，本地左派不得不抖擻精神，不然便會全軍覆沒，處於這種形勢，左派反而懂得利用本身特長和所擁資源優勢幹出成績¹⁴。」

資源上的優勢

不容置疑，建制派有用不盡的資源，建制派內的民建聯每年便有數千萬來自中資和其他機構捐款。去年，按民建聯公佈的賬目，其全年收入便有4,600多萬港元（1港元約等4元台幣，讀者可自行折算），非流動資產達4,200萬港元，流動資產則為400多萬港元，其規模堪比一家永遠不會虧本的中型企業，長時間有中央政府和其他支持者在背後提供鉅額資助。至於泛民，據媒體報導，主要捐款人是壹集團主席黎智英。根據報導，公民黨於09至10年度收入為627萬港元。該

年黎智英向公民黨捐款600萬港元，佔該黨收入97%。民主黨該年的收入約1,000萬港元，黎向該黨捐款602萬港元，佔民主黨收入約60%¹⁵。在商界圈子，礙於中共的壓力和害怕被其秋後算賬，願意捐款給泛民的人士和公司只是鳳毛麟角。

進入左派 仕途無憂

中共在香港建立龐大網絡，更協助其黨派獲取豐厚資源，培養政治人材。民建聯的李慧琼於2008年當選立法會議員，隨即在地區聘請社區主任，月薪為2萬5千港元，至於泛民聘請的社區主任，月薪能有8千港元已算不錯。雙方資源上的差距顯然易見。

中共在港的系統從各方面招攬人材，亦得到特區政府配合，特區政府委任的公職人員，多由親北京和親商界的人士出任，形成龐大的關係輸送網絡，透過政府設立的各個委員會舉辦不同的國情研習班、回內地訪問團等等，這些組織就會從中挑選人材，許之以利，誘之以位，授以深造機會，例如可以在左派背景的學院就讀，得到各項專業資格，例如社工、會計等¹⁶，甚至被保送海外就讀。進入左派，只要不背叛組織，便可生活無憂，如被看中，仕途更可扶搖直上，富貴榮華垂手可得。中共在港這種操作，迅速壯大了建制派隊伍。

種票疑惑

香港沒有民主制度，市民無法透過一人一票選出特區政府，但當局時常強調，選舉的執行是公開、公平和廉潔的。為了贏出選舉，即使是侵蝕民主選舉公正和公平的核心價值，有人亦會在所不惜。近年的選舉，都有種票疑雲¹⁷。在這次區議會選舉後，我們陸續發現不尋常的選民登記個案。有一個地址共有7個不同姓氏共13名選民，而單位的持有人更是廣東省茂名市的政協常委。有一位公共屋村的登記選民居於32樓，但該屋村只有21層。也有選民發現其住址莫名其妙地

13. “中聯辦密件指揮區選投票”，蘋果日報，2011年11月27日。

14. 練乙錚，“區選結果能擦亮誰的眼睛？”，信報，2011年11月10日。

15. 信報，“民建聯一年總收入高達6480萬元 vs 公民黨只得627萬元”，2011年10月19日。

16. 最明顯的例子是香港專業進修學校（港專），其前身便是旺角工人夜校，2001年，港專成為首批根據政府擴展大專學位政策認可的專上院校。現時，港專提供博士至本科學位、高級文憑、文憑等課程。

17. 種票是指有人以虛假地址登記為選民。香港的地方直選是以分區方式舉行，由於沒有戶籍制度，選民並非如台灣般在原居地投票，選民在那區出生，便在那區投票，加上香港市民流動性大和不少內地移民在香港定居，所以，只要區內有一定比例的虛假地址，便足以改寫選舉結果。

增加了不認識的新登記選民。種票的傳聞，過去幾年時有出現，但選舉事務處沒有認真追查和處理。香港的選民登記制度漏洞甚多，因為只要有香港永久性居民身份證和年滿18歲的人士便可登記為選民，亦無須證明所登記地址是真確的，容易被有勢力人士利用制度的漏洞，操控選舉。

內部分化民主黨派

除了培養親共勢力外，中共亦盡力削弱民主派力量，減低他們的政治能量。按民主黨於2006年發表的《會員政策專責小組報告》，指出中共廣泛接觸及收買黨員、用各種方法獲取信息、策劃行動，組織派系、干預黨務，其手段是要挑撥、策反、分化，破壞民主黨的團結。舉例而言，報告指2006年3月曾舉行特別中央常務委員會會議，當晚會議後便有中方人員向參與會議的一名委員詢問會議情況。該委員表示，言談之間知道該中方人員早已掌握會議情況，其後小組查証了有人向中方人員發出電郵，匯報會議情況。另外，報告亦披露了一名與中共有接觸的黨員的電郵，表明要「招兵買馬、統戰恆利、招攬匯點、策反立委」¹⁸，最終目的是奪取民主黨的控制權。

滲透、分化、瓦解，是中共打擊民主黨的主要手段，相信其他泛民黨派也面對同一處境。一旦不慎，受到分化，得益的當然就是被中共扶植的親中黨派。

中共雖強 泛民非螳臂擋車

無疑中共已在各方面參與和控制特區事務，建制派也在選舉中佔了優勢。但是，如果策略得宜，泛民仍有可勝之道。以民主黨為例，在2007年後，為數不少的民主黨落敗候選人仍留在當區工作，服務居民。只要工作紮實，最終也會得到市民認同，勝出選舉。至於今次選舉落敗的候選人，很多仍會留在當區工作。面對中共強大力量，社區主任勤力是最先決的條件，加上要熟悉當區民生事務，找出選民關心的議題。建制派最大缺點是事事聽從中央指揮，即使是民生問

題，一旦選民和特區政府的利益不一致，到了關鍵時刻，建制派會站在中央和特區政府一邊，背棄選民。民主黨的社區工作者應努力和勇敢地讓市民認識建制派的真面目。

除了自身努力，面對建制派的選舉攻勢，泛民亦有應變戰略。從2008年的立法會選舉開始，泛民已共同呼籲選民不要回答身份可疑機構的票站調查。到了選舉當天，有些選民選擇不答，另一些選民更是亂答一通，令票站調查失準。雖然這樣做會影響學術機構票站調查的準確性，但打亂對手的選戰部署是需要的。當特區政府無視建制派濫用票站調查作選舉工程，取捨之下，泛民只有呼籲選民杯葛票站調查。

面對種票風波，可疑的選民登記個案愈揭愈多，泛民亦努力搜集懷疑個案，交給當局調查。行政長官曾蔭權最初回應說有這些投訴「見怪不怪」，被批評後才謂會「嚴肅對待」，我希望政府是意識到事態的嚴重性。民主黨促請政府不偏不倚，捍衛選舉的公平、公正價值，積極調查虛假選民登記的個案，嚴懲種票人士，杜絕選舉歪風。

泛民路向

泛民區選失利，外界的焦點是各泛民黨派如何合作下去。去年中央和特區政府接受了民主黨提出有關2012年的立法會組成方法。在民主黨的支持下，立法會通過了2012年的行政長官和立法會政治改革方案，雖然不是普選，亦向前踏出了一小步。我們的願望是要衝破僵局，邁向普選。有人認為我們是放棄原則，對我們表示失望。但很多市民是支持我們願意作出妥協，走前一步。無論如何，民主黨會堅守原則，以理性、和平、非暴力的方式爭取民主。這次選舉，選民用選票說話，支持民主的朋友是希望泛民團結，一同推動建立民主政制，但他們對議會暴力深惡痛絕的訊息同樣是非常清晰。對此，民主黨會繼續與其他泛民朋友共同合作。但是，對於堅持議會暴力，動輒無理辱罵他人的激進黨派，我們不會視之為同路人。

18. 恆利是民主黨黨務秘書處的地址恆利商業大廈的簡稱，黨員通常稱黨部為恆利。匯點是八九十年代的香港論政團體，1994年香港民主同盟和匯點合併，成立了民主黨，黨內仍有多名曾是匯點的黨員。

總結

民主黨深信香港市民熱愛民主，珍惜自由。遙望對岸台灣，於2012年1月將舉行第五次總統直選，由人民決定政府的領導人。再放眼世界，阿拉伯之春讓中東變天，緬甸也向普選之路邁進，新加坡反對黨亦在國會選舉中成功搶灘，人民行動黨的得票下跌至6成。香港民主之路漫長遙遠，我們有世上最大的獨裁政權在前面擋路，但只要持續不懈，懷有信念，總有達到終點的一天。■

「給魚給竿，拉人一把」創世基金會曹慶董事長專訪



※創世基金會曹慶董事長接受本刊專訪

編按：政府長期在稅收不公下，對於社會福利的經費日益窘迫，因此民間團體對於社會弱勢族群的協助，扮演越來越重要的角色，因此本雜誌特別開立專欄，訪問在第一線協助弱勢族群的民間團體，他們有的是採用社會企業的型態運作，例如大誌雜誌、有的是則是讓弱勢族群有發聲的管道，如四方報等，這都是本雜誌之前曾經介紹過。本期我們訪問創世基金會，創世基金會過去大家的印象主要在植物人與街友，不過創世近年來針對單親媽媽也有新的服務，就是本期報導的「給魚給竿，拉人一把」活動，本文是訪問創世基金會曹慶董事長，針對協助單親媽媽活動的訪問稿。

創世基金會針對協助弱勢族群的規劃大概有五、六年，最初的發想是看到孟加拉

的窮人銀行資料，孟加拉經濟學家尤努斯30年前用27美金辦窮人銀行，30年後幫助幾百萬人，這樣的消息讓人頗為動心。因此創世也想嘗試台灣版的窮人銀行，我們找了工作人員試辦，對一些窮苦人來協助，經過幾年後，按照孟加拉模式98%以上可以還錢，但是這邊錢借出後，幾乎沒有還錢。有一個案例有個媽媽在監牢待過，在監牢學會串珠，有這技術，但欠缺本錢，因此我們給予幫助，但是錢給了之後，卻不了了之。我們的模式，是分次給錢，然後按月還3%，結果發現變成借後面的錢，還前面的錢，以借五萬來講，每個禮拜還一千多塊，條件算是蠻寬鬆，但還是失敗，創世背後沒有龐大資金為依靠，我們意識到台灣沒有辦法做到。於是進一步研究，為何人家可以成功，但我們

為何失敗？我們初步的結論是我們比較聰明，我們教育水平比較高，孟加拉多識不識字的，但台灣人聰明，就會想取巧的機會，因此大環境不適合這種模式。

創世開始想其他方法，98年3月開始賣早點，工作人員先在附近路口賣飯糰、果汁、蛋糕、麵線等小吃，其中也包含地瓜。後來一段時間過後，發現早點很不適合單親媽媽，因為早上就要兩三點起來，帶小孩不方便，但烤地瓜卻沒有這樣的限制，其他的產品自然淘汰，慢慢集中到烤地瓜。



※ 曹董事長與地瓜車合影

最初是用傳統方式烤地瓜，然後拿去賣。有一次一位單親媽媽希望賣地瓜，但她有一個要求：有人能幫忙帶小孩。於是我們開始想有沒有又可以帶小孩又可以賣地瓜的方法，經過一個禮拜的苦思，想到一個辦法，買一台有前後座的娃娃車，把後座的位子拿掉，改為地瓜的保溫箱，地瓜烤好後，放到保溫箱，小孩坐前面，可以推到家才去賣，一推出後因為很可愛，大受歡迎，很多人給小孩東西，不一定買地瓜，但會給錢。

娃娃車地瓜賣了一段時間後，開始出現缺點，因為地瓜先烤，放在保溫箱一段時間後，地瓜就變質，只好又要開始想辦法改善，看能不能現烤現賣。我研究烤地瓜的方

法與爐子，花了兩年的時間，與幾百萬的資金，改良了110代，才有現在的樣子。一般烤地瓜爐子要90分才能烤熟，但我們研究出烤30分的爐子。原本想地瓜只適合冬天，但夏天也賣的很好，每個媽媽一天賣一袋大概沒問題，一袋地瓜50台斤，烤完後35台斤，外面賣的價錢不一樣，我們開始賣60，現在賣75，一台地瓜車成本大概一千出頭，賣出去可得到兩千七的收入，賣一袋地瓜，單親媽媽大概可以淨賺一千四到一千六，夏天大概賣一袋，但是冬天可以賣到三、四袋，不過也要看個別媽媽的販售技巧。因此如果天天賣的話，可以養活三口之家。

當單親媽媽來時，也帶著小孩，而這些小孩是憔悴的，我們就買牛奶送給小孩，有些媽媽給小孩吃，有些不敢，因為怕小孩吃習慣後，以後吃不起怎麼辦？我們就積極幫助他們賣地瓜，有了不錯的成績後，這些單親媽媽就放心，給小孩牛奶喝，小孩的臉色逐漸紅潤，有這樣的成果不僅幫助單親媽媽，也幫助了他們的小孩。

有位單親媽媽無力繳交房租，被房東趕出來，而不管這位單親媽媽有一個小孩，肚子中還有一個，當時創世正好有空的房子，就提供給她住，但後來發現很多類似案例，於是我們就成立（耶穌家庭），收容無家可歸的單親媽媽，現在收容六位媽媽，給予免費的住宿，當他們賣地瓜有收入，才要他們付水電。剛開始賣地瓜時，單親媽媽沒有本錢，因此創世提供一套烤地瓜工具，補助三袋地瓜，與一箱紙袋，讓他們去烤去賣，本錢不用還，這樣就可以有幾千塊的收入，就可以周轉，繼續買地瓜。會有這樣的想法是因為有位懷孕媽媽來找我，但是我認為不能給她錢，因為這會成為無底洞，但那位媽媽原本不願，但隔了兩週後，還是來賣，後來發現真的有錢賺，因此給她們物資，才能幫助她們真正自立。

接下來創世的夢想是擴大賣地瓜，一台地瓜車，一天可以賺一千五左右，我們希望在台灣到處設地瓜攤，目標是一萬攤，一個攤子一天可以有一千五百的收入，一萬攤一天就可以有一千五百萬，一年就可

以創造四、五十億，一個攤可以養活三個人，一萬個攤子可以養活三萬人，比窮人銀行更好，這是創世的夢想，可能需要三五年的時間來完成，我們一步一步推動，我們現在已經擴大到單親媽媽之外，還有清寒歐巴桑也納入，假如台灣有一萬個攤位，一年有四、五十億的生意，養活三萬人，而且本錢很少。現在推動的策略是跟超商走，有超商的地方，在他們門口或附近設個攤子，超商有客源，這樣也可以帶動賣地瓜的生意，目前有一家讓我們在他們店的門口擺，就是全聯社，全聯允許我們有一個攤位在他們門口賣，賣的不錯，因為門口又避風避雨，對單親媽媽跟小孩也不用那麼辛苦。假如這夢想成功，不要多少成本，就可以幫助很多人。

目前地瓜主要跟大盤商進貨，大盤商也會願意用最便宜的價格提供，炭也是大盤商以低價批給創世。

單親媽媽賣地瓜其實還是算是緩急之道，畢竟擺攤位很累很辛苦，風吹日曬都需要出來，有的小孩都曬的很黑，有的媽媽如果有比較好的選擇如可以到民間公司，就會離開，到目前為止離開的單親媽媽，沒有因為是賣地瓜沒賺錢離開的，多是有找到比較好的工作。

單親媽媽的來源主要是社會局介紹，或是有自己來申請，我們會先去做家庭訪視，看是否合乎資格才開案。目前賣地瓜的單親媽媽大概有13位，分兩種型態，一種是集中，每天來這裡烤瓜，另一種因為住比較遠，因此烤瓜工具給她，一週來這裡拿材料。從2009年到現在已經服務6670人次。單親媽媽有的回去後，但可能有其他需求，就會回來求助，不一定是全職，也有是只做週末，完全看單親媽媽的狀況而定。

創世對於單親媽媽的協助也是有條件限制，要是低收入戶，這條件創世把關很嚴格，就是怕有不符資格的混進去。但是還是有一個狀況沒辦法限制：就是每年吃尾牙。兩三萬人吃尾牙，其實沒有那麼多遊民，但是我們要放寬，不放寬會出事，為什麼這一批可以吃，但外面可能有幾百人在外面起哄，只好兩害相權，要給他們吃呢，還是趕

走？這些也是社會邊緣人，因此創世還是決定放寬，讓他們一起吃尾牙。

不過目前的問題就是警察，會遇到開單跟驅趕，雖然警察也是蠻認同我們的作法，但是礙於法令，也沒辦法，因此讓單親媽媽盡量找不影響交通的地方，也有跟單親媽媽盡量找合法的地方。創世希望朝向能夠跟店面租個位子，這樣地點固定，就可以培養固定的客源，不像現在流動式，不容易有固定客源。因此我們想找能夠有商家願意固定提供地點，這是未來創世希望能夠發展的方向。

現在單親媽媽賣地瓜已經開始推展到其他縣市包括新竹、苗栗、台中、台南、高雄、屏東、台東等地方，嘗試在那些地方是否也可以推動賣地瓜的活動。如果各地的試點也能受到歡迎，那就可以再擴展。

我們希望未來政府在推動社會福利時，固然資金是重要的，但是不要以為錢就可以解決，還要有好的方法跟執行毅力，創世就是一個例子，沒有政府資金，但是也是可以做的不錯。政府應該優先健全稅制，適當調整，稅應該是像有錢人徵收，但現在卻是像薪水階級徵收，真正的有錢人反而不用交稅，這是政府應該要做。■

「崩世代」的危機與轉機：我們的責任 是洞悉未來，並改變未來

孫友聯
台灣勞工陣線秘書長

請您翻開本書，我們將細說從頭，賦稅不公、工作貧窮、人口萎縮的形因與後果。當您閣上本書，您就知道我們還有最後的一線契機搶救未來的20年搶救台灣，跳離《崩世代》。

前言

2012年的總統大選，隨著國、民、親三組候選人完成登記而如火如荼的展開。然而，就如往常的選舉一樣，這場選舉迄今看不到社會價值的辯論與反省，不管執政還是在野，都一致地「對弱勢發現金、對財團給好處」，政府似乎成了候選人的提款機。在選舉的操作上，小豬樸滿意外成為民進黨的主軸，而國民黨也不甘示弱的推出平安符，除了之前提出的「十年政綱」和「黃金十年」，三大陣營的具體政見圖像仍十分模糊，令人遺憾。

就在此刻，台灣勞工陣線推出了《崩世代---財團化、貧窮化與少子女化的危機》（以下簡稱崩世代）一書，深刻地批判了台灣近二十年來在「新自由主義」的經濟發展意識型態主導下，所帶來的國家危機，本書更希望能引發民眾對於「我們要過什麼樣的生活？」的價值省思，更期待三黨總統候選人能重視本書所揭露的危機，並提出解決之道。

《崩世代》一書運用了大量的統計資料，以及透過國家財政紀律壞和工作貧窮化的分析，標示出過去二十年來台灣社會財團化的動能過程。尤其，在藍、綠輪執政有志一同的不當減稅政策，對於財團的予取予求幾乎百依百順，以致造成政府財政的困境，債台高築；再加上不當的經濟政策致工作貧窮化，更擴大了貧富差距。而廣大的勞工在生活壓力之下以「生育罷工」來加以因應。

《崩世代》大膽的預測，最遲到2030年，也就是所謂「六年級生」退休之際，台灣將會面對今日歐洲如希臘與西班牙等國的政治經濟危機。

《崩世代》一書宣示了：「我們的責任是洞悉未來，並且改變未來」的決心，提出了創新福利國家的具體願景，並期待能開啓台灣下一個世代的藍圖。

為什麼要出版《崩世代》

1999年，台灣勞工陣線（勞陣）以「平等的承諾」為主軸，提出了台灣勞工的主張政策白皮書，針對當時百廢待舉的勞工政策及法律提出檢討和批判，並具體勾勒出勞工與社會政策藍圖，作為2000年總統大選的政策訴求。然而，在那個年代，失業勞工領到失業給付者少之又少、職場性別平等沒有法可以保障、高達百分之八十勞工對勞基法退休金望塵莫及、勞保也不能領年金、大量解僱沒有任何規範，而勞工團體最在乎的勞動三權也處處受限制。因此，《平等的承諾—台灣勞工的主張》，扣下了2000年以後各項勞動法修立法工程的板機。

2000年，台灣的政治民主寫下新頁，民進黨陳水扁先生當選總統，完成台灣第一次政黨輪替，但在朝小野大的政治氛圍下，練習著政治民主化的習題。於此同時，「平等的承諾—台灣勞工的主張」一書中倡議的各項改革工程逐一啟動，其中包括台灣自主工會運動醞釀許久的「全國產業總工會」，終於在2000年5月1日正式成立，不僅打破了近一個世紀單一總工會的神話，也促使台灣的全國性總工會多元化發展；而各項勞動法規的修立法也陸續展開，包括「職業災害勞工保護法」（2001.10.31）、「性別工作平等法」（2002.01.16）、「就

業保險法」(2002.05.15)、「大量解僱勞工保護法」(2003.02.7)、「勞工退休金條例」(2004.06.30)，以及國民年金法(2007.07.23)等也相繼完成立法，並完成「團體協約法」(2007.12.14)的修法。

2008年的兩場選舉，國民黨在國會大獲全勝，豪奪近四分之三的席次，再加上馬英九先生當選總統，國民黨完全執政。在新政府上台與舊政府看守的階段，立法院通過包括「勞動基準法」第54條延長強制退休年齡至65歲、「勞保條例」第17條降低滯納金加徵比率及上限，以及「大量解僱勞工保護法」納入定期契約勞工等修正。

在馬政府上台後亦延續這一波改革的浪潮，陸續通過許多重要的勞動法案，其中包括確立了勞保老年、失能及遺囑年金化的「勞工保險條例修正案」(2008.07.17)，以及修改「就業保險法」(2009.04.01)以兌現育嬰留職停薪津貼的政見，同時因應日益惡化的失業問題，延長中高齡及身心障礙者的失業給付。此外，勞資爭議處理法(2009.06.05)及工會法(2010.06.01)的三讀修正通過，工會組織的自由化，以及不當勞動行為裁決機制的建立，台灣正式進入了新勞動三法的時代。

2000年以來，台灣雖歷經了二次的政黨輪替，但勞工政策的發展仍不脫「平等的承諾」所標示的路徑，因此，過去十年來，可謂為勞動法體系重建的「關鍵十年」。儘管許多修立法的內涵差強人意，更有包括勞基法適用範圍、各項社會保險(勞保、就保)涵蓋率，勞動檢查及就業安全體系功能不彰等老問題有待解決，但整體而言，勞動法體系大致完成初步的重建工作。

就如同著名全球化學者貝克(U.Beck)所言，勞工面對全球化的衝擊，「早就不是工作問題，而是失業的重分配問題」。反映在過去十年台灣勞工的處境，國家對資本的快速外移束手無策，穩定勞動位置的持續流失，讓未解的老問題交織著新問題，成為下一階段勞動法體系再造與補強的依據。勞工除了要面對趨惡就業環境的新風險(就業不穩定、失業、過勞，以及工作貧窮等問

題)；更要面對各項生活必需消費過度自由化、商品化的衝擊，處境更顯艱難。因此，勞陣決定延續1999年的政策白皮書中現今已完成與未完成的主張，並回應當前更趨複雜的問題，新的白皮書將嘗試再提出新的政策藍圖，引領下一個20年的勞動政策發展。

什麼是《崩世代》！《崩世代》是什麼！

結合了學術界和社運界的經驗，經過了數月的密集討論，終於完成了這本《崩世代》，跳脫了原本規劃中單純勞工政策白皮書的框架，而是藉由回顧台灣近二十年在新自由主義的侵蝕之下，各項結構性不正義及財團化的形成，包括倒退的「租稅正義」、「窮累」的勞動過程，以及「少子女化」對社會的衝擊等，刻劃出勞工在這個不正義過程中的處境。

《崩世代》的主要內容，試圖從如下幾個面向切入，讓讀者看到台灣勞工及社會面對的「真實處境」，而倘若這些處境沒有改變，在不遠的未來，台灣將出現在一個「崩落的世代」，衝擊著台灣的永續發展。本書的內容，大致如下：

首先，從探討新自由主義對於勞工及社會的衝擊，刻劃台灣社會未來面臨的崩壞危機，其中包括大量失業、貧窮懸殊、人口衰退、國家破產，甚至於出現部份歐美國家族群衝突的問題。運用大量的統計資料的交叉分析，讓讀者理解過去二十年台灣政黨盲目迷戀新自由主義的荒謬，以及在這意識型態作用下的危機。倘若台灣繼續以這個毀滅的路徑前進，難保在不遠的十年或二十年，台灣將出現類似近日英國倫敦嚴重社會衝突的現象。

其次，透過對台灣租稅正義及財政紀律崩解的脈絡化瞭解，本書不僅要戳破政府減稅拼經濟的神話，更要標示出台灣「財團化」的政治動態。尤其，台灣歷經了政黨輪替，雖然兩黨在政治、統獨的議題上有所不同，但在促進經濟發展的策略上卻有志一同的採取「新自由主義」核心模式，即毫無節制的減稅，並相信養雞終究會生蛋，雨露均

需的受益。但事實上，最終的結果不僅造成國家的財政惡化、債台高築，更擴大了貧富差距。因此，本書從租稅負擔率、經濟成長率，以及失業率等的發展趨勢分析，突顯過去二十年政府毫無節制減稅圖利財團的動態過程。

第三，台灣勞工的「工作」到底出了什麼問題？尤其是當政府在經濟發展策略上信仰新自由主義，盲從所謂國家競爭力的主流論述，再加上台灣勞工在這二十年來遭逢全球化及資本外移的多重衝擊，除了失業問題（包括長期失業）的惡化，大量派遣、外包等低薪、不穩定就業的出現，勞動條件向下修正，許多勞工只能無奈的在失業或過勞死之間作選擇。因此，透過官方統計資料的分析，描繪台灣工作崩壞的具體圖像，並從中突顯現行各項政策或法規的缺失，特別是在資本主義社會裡，工資幾乎等於勞工唯一的經濟來源，工作的崩壞而工資不足，對勞工及其家庭的衝擊甚大，除了勞動法之外，也是社會福利體系應關注的問題。

第四，則是已為總統視為「國安層次」議題的少子女化問題。過去兩年，台灣在全球生育率的排名敬陪末座，蟬連生育率最低的國家。然而，少子女化的問題的衝擊，反映在現在各級學校的招生，亦或者未來的扶養比失衡、勞動力供給等問題，嚴重的問題不言而喻。為了鼓勵生育，從中央到地方政府無不提供補貼或津貼了事，無視廣大受薪階級需要的是廉價、安全的公共照顧體系，一味的以發津貼的方式，不但無法刺激生育，也無法修正過度商品化的照顧及教育體系。某種程度上，少子女化和前述勞動貧窮問題息息相關，因此，建構一個新公共化台灣，以有效解決台灣生育率低落的現象，將是未來國家領導人無法忽視的問題。

最後，回應上述的種種問題，除了在傳統勞工政策的範疇提出對策及修立意見，本書將嘗試觸及價值選擇的層面，藉由對於新自由主義之批判，以更鮮明的立場確立台灣未來的社會圖像，以建立一個公共性的新台灣。

礙於能力、人力及篇幅的限制，許多

深具代表性的議題應該要一併納入討論，例如大埔農地、中科四期等不當徵收，以及許多不當建設等財團化的例證，未及納入本書的分析內容。然而，蒐集大量的官方及次級資料進行交叉分析，並以具體的例子穿插說明，希望能夠提供讀者更清晰的理解途徑，不僅是一本政策白皮書，同時也是思索台灣價值選擇的一本書。

《崩世代》的企圖與反抗

《崩世代》一書的企圖，除了勾勒出台灣未來福利國家體制的藍圖，更將作為某個價值信仰體系實踐政治改革策略。尤其，幾年多來，無論是發生獨裁的在北非突尼西亞、阿爾及利亞、埃及、也門、敘利亞的茉莉花革命；亦或者是發生在民主國家的「佔領」行動，都提供了台灣社會更多的啟發，公民必須透過不斷的反抗行動，並奪回政治決定的權力，才有可能徹底的翻轉崩世代的命運。

發生在美國華爾街佔領事件，和《崩世代》一書描繪的背景相當一致。為了抗議富人透過金權政治的力量，毫無節制要求國家減稅以快速累積財富，而當生靈塗炭的金融海嘯爆發，又迫使國家投入大筆金權搶救貪婪的資本家，無視國家財政紀律的敗壞和底層人民生活的痛苦，自己繼續的坐領高薪，如同從窮人的口袋中掏錢自肥。因此，公民自發性的發起佔領象徵銅臭貪婪的「華爾街」，控訴著百分之一的財團鉅富壟斷的政治決定，貧富差距擴大、就業不穩定，國家舉債度日，讓百分之九十九底層社會人民受盡苦難。在民主國家裡，財團操控的政治制度，同樣的惡化了社會分配的不均。

因此，處在工作、生活不斷崩壞的人們，亦必須形成政治動員的力量，以進行符合公平正義的政治改革。筆者認為，除了推動各項社會福利及勞動政策的修立法之外，政治制度的改革亦是重點，尤其，現今台灣的選舉制度，無論是總統或立法委員選舉制度，都必須要有所變革，以避免財團持續透過集中的力量影響選舉結果，進而達到他們掠奪資源的目的。

《崩世代》，我們的責任是洞悉未來，
並改變未來，需要更多人的反省與投入。■