

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

# 新社會

台灣新社會智庫 出版

20

2012.02.15

林濁水 DPP的轉型問題

吳景欽 調查局該重新定位

鄧志松 2012總統立委選舉的觀察：  
一個以GIS為基礎的空間探索分析

孫友聯 一場財團恣意妄為的選舉

蔡宏政 臺灣人口老化的政治前提與後果

王兆慶 龍年生子潮，還需要「托育公共化」嗎？



# 80萬的意義

ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

# 新社會

## 訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元  
訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

### 匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

## 徵稿啟事

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

### 投稿格式與需知：

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

## CONTENT

### 社論

林濁水 DPP的轉型問題..... 2

### 專題：2012選舉檢討

吳景欽 調查局該重新定位..... 11

陳文政 缺陷的國安體制下的混水摸魚..... 14

鄧志松 2012總統立委選舉的觀察：  
一個以GIS為基礎的空間探索分析..... 16

孫友聯 一場財團恣意妄為的選舉..... 28

張國城 2012大選後兩岸情勢淺析..... 31

辛邊 2012台灣總統大選的美國因素..... 34

### 政策聚焦

蔡宏政 臺灣人口老化的政治前提與後果..... 36

王兆慶 龍年生子潮，還需要「托育公共化」嗎？... 43

楊運生 遊民非游民、口水成禍水..... 47

### 國際瞭望

陳蓓 淺談歐債危機與歐盟發展問題..... 49

蔡明彥 後金正日時期的東北亞局勢..... 53

### 香港觀察

劉慧卿 香港婦女面對的挑戰..... 57

發行人 ■ 林錫耀

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堃 洪奇昌  
邱太三 陳文政  
賴清德 利錦祥  
段宜康 張立明

總編輯 ■ 林錫耀

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

# 社論

## DPP的轉型問題

林濁水

### 前言

無論2008或2012的敗選，社會都強烈要求民進黨深入探討轉型，但民進黨內這種聲浪卻很零星，這顯示民進黨面對危機和轉型嚴重欠缺內在動力。因此2008到2012間的轉型依賴蔡英文不明說其理據和軌跡的「個人性」的「柔性轉型」。2012的敗選說明了「柔性轉型」力道不足。於是蔡英文在謝票之旅間，密集宣佈將在二月底提出具有「大刀闊斧改革」內容的選舉報告。

遇到重大失敗，黨內進行廣泛深刻的路線檢討時，左翼色彩的群眾性，剛性政黨則進行工程浩大，遠不是柔性、保守性菁英色彩政黨能見到的集體路線檢討（十一）結論。

1980年代中共毛路線V.S.改革開放的檢討；1990年代布萊爾推動「第三條路」改革都是浩大的工程；經過黨內充份辯論後，確立了黨的新路線，兩黨從此脫胎換骨，前者開啓了30年大國掘起之門，後者使工黨告別了18年的在野。

1990年代末民進黨進行了「中國政策大辯論」，規模雖然小得多，但也耗時好幾月，主席親自上陣，結果經貿上在「戒急用忍」和「大膽西進」之外達成了「強本西進」的共識，備受肯定，黨的支持度因此領先國民黨約兩年，奠下了執政的基礎。

2012由於黨內檢討的聲浪零星，蔡英文這次進行的轉型檢討，在程序上也和前述群眾性政黨的作法大不相同，比較像行政機關採用的由首長率領行政幕僚進行的「行政檢討」，不過內容似乎不只是選務技術的行政性格，檢討方向包括：一、黨的長期問題；二、選舉團隊；三、大環境。

她說大環境包括國民黨因素、中國因

素，台灣總體社會結構，民進黨都面臨了最壞的狀態。但她說這不能當成敗選理由。

在方法上，她特別強調要用「科學的分析」，這正好和中共當年「關於建國以來黨的若干歷史問題」用詞似乎一樣。

她所謂科學的分析應是論證要嚴謹有客觀數據。對過去選舉時採用的個別性政策、重大案件的因應策略的評價都要依據客觀數據進行科學分析。

民進黨在選舉過程中公佈的民調有策略性的考量，但絕大多數未公佈的預測的準確度很高，現在選後如能依所作的民調的起伏數據來對照選舉中雙方在議題上的攻防得失，將使檢討很有價值。

按理，黨的長期問題就是核心價值的實踐問題；大環境則牽動的是中期發展問題，總體性地把兩者關連起來並提出政策和實踐的途徑尋找最廣泛而特定群眾的支持以達成目標則是路線的問題。蔡主席的檢討是不是到了確立新路線的程度或限於個別議題的因應評價尚未揭曉。至於本文則路線問題是探討旨趣所在。

從民意長期發展趨勢和選票變化來看，民進黨照顧中、下階層的目標和維護台灣主權的立場是正確的，但路線的穩健的明晰和一貫則大大值得檢討。這次選舉交鋒的議題歸起來有四：候選人個人能力操守、經濟發展、財富分配和兩岸議題。但除先討論所謂藍大於綠的基本盤問題之外，本文把焦點集中在兩岸議題的主權立場和路線上面，討論和平協議、九二共識、台灣共識。財富分配問題本和兩岸經貿高度關連，本文則簡單略過。最後，本文認為路線檢討，不能迴避陳水扁功過的評價。評價不是爲了清算，而是確立新路線和向社會提出切實實踐的保證。

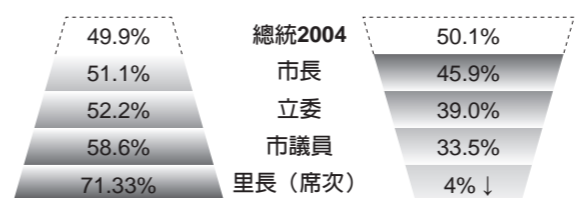
### 基本盤問題

首先討論台灣總體社會結構，或是所謂藍大於綠的基本盤問題。

如果檢討20年來各級選舉的得票，可以發現一些非常明顯的趨勢。

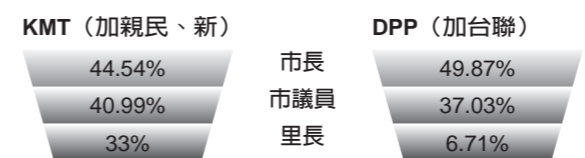
一、早期總統／縣市長／立委／縣市議員／里長選舉，國民兩黨的結構，國民黨呈現里長最多，到了總統最少，是一個金字塔結構，而民進黨則相反，呈現倒金字塔結構。

圖一 1998台北市選舉藍綠得票率金字塔結構



但2000年之後，高層總統、立委、縣市長選舉，政黨競爭色彩愈來愈強化，愈低層則政黨競爭色彩愈來愈淡化，上層，第三黨和無黨人士幾乎全沒空間，里長則國民黨大幅消退，無黨人士大幅增加。

### 2010五都



二、高層選舉政黨化的結果，同黨總統、立委、縣市長的選票比例逐步拉近。如2000 / 2008 / 2012民進黨總統 / 立委選票落差是5.9% / 4.6% / 1.8%。

三、雙方總統選票愈來愈接近，扣除有爭論的2004，則2000 / 2008 / 2012民進黨的得票是39.3% / 41.55% / 45.63%。至於五都市長和縣市長選票加總則民進黨已勝出。

四、所謂基本盤是可能劇烈改變的。

歷年來基本盤在選票上來看1990年代國民黨在全島全面領先，並沒有北藍南綠現象，不只如此更沒有藍都會綠鄉村的現象，甚至民進黨在都會地區還優於鄉村。但2000後則倒了過來。

另外1990年代民進黨主要依賴中產階級支持，農工一面倒傾向國民黨，但2000後也倒了過來。

五、民調政黨長期的支持度也可以當做基本盤的指標。

15年來民調支持度多數時間的確藍大於綠。但在1990年代末期許信良當主席時和2000大選後，大約都有兩年時間民進黨支持度高於國民黨。2009之後依《遠見》民調，和《遠見》停止政治性民調後，民進黨民調藍雖多大於綠但仍互有輸贏呈膠著狀態。

從上述的變化我們可以歸結台灣一方面地方層級選舉政黨色彩愈來愈淡化而高層政治愈來愈強化—這意味著民主政治的正常化；而兩大黨得票也愈來愈接近，意味著愈來愈走向兩黨政治的結構。

在早期選票呈現倒金字塔結構下，民進黨長年來形成了「母雞帶小雞」的選舉策略。這策略這次也被沿用。但在結構變動下出現了前所未有的現象：民進黨總統 / 立委選票落差才1.8%，凡是民進黨當選的，選票多半高於該選區中總統候選人的選票，而立委總票數高於總統的則有8縣市之多（中市、南市、基市、竹縣、市、屏、澎、台東）。

結構既然轉變成這一個狀態，因此選舉中有人建議結束國會亂象改造國會做立委議題，和總統候選人的十年政綱在議題成爲「雙品牌」的戰略。不過民進黨沒採納，非常可惜。未來在基本盤趨近的態勢下，總統和立委之間所以一旦合併選舉，雙品牌策略應是必須採用的正確的選擇。

### 大環境條件的優劣

接著，更總體地簡要探討大環境條件的優劣。

大選投票前（1月9日~011日）前游盈隆教授主持的民調相當準確地預測到蔡馬選票差約6%~7%，據說民進黨中央黨部的民調也差不多。

游連續作了一連串很有價值的民調，顯示了

一、選舉過程中突發事件的因應固然會使候選人的支持度有波動，但事過後經常會回到相對穩定的大趨勢。

二、兩黨支持度大勢是藍綠互有勝負，但藍勝時較多。

那麼大趨勢是怎樣形成的，本文設定是由政黨價值立場 / 大環境條件 / 選民價值需求 / 政黨路線戰略，四者交互作用形成的。

選民價值在這次大選中的需求主要有五項：經濟發展 / 財富公平 / 維護台灣獨立主權 / 兩岸和平 / 政策穩定。

政黨價值立場，民進黨偏向兩項：台灣獨立主權和財富公平分配；國民黨偏向是GDP成長和兩岸和平。

大環境是：全球化進一步深化，資金技術持續向新興國家流動 / 美國國力下滑 / 中國崛起益加顯赫，但中國的內部和危機持續深化 / 台灣對中國經濟依賴持續加深 / 國內外對台灣投資持續減緩，但台灣投資中國飛速成長，台灣產業空洞化 / 貧富差距拉大 / 台獨意識、台灣人認同持續上升遠超過統一意識、中國人認同 / 美國強化對中國防範 / 台灣社會對民進黨能否在貪腐和冒進路線和扁路線劃清界限上不具信心 / 國際社會也對民進黨能否在冒進路線和扁路線劃清界線上強烈質疑 / 社會對馬施政滿意度偏低強烈期待換黨換人執政 / 國民黨基層優勢持續流失 / 民國兩黨在高層選舉選票持續拉近。

把大環境和兩黨的立場政策對應起來看。大環境條件對兩黨各有優劣，並不存在對民進黨特別惡劣的環境，甚至可以說和歷屆選舉相比，民進黨的大環境是最有利的一次。其中最明顯惡化的只有中國介入台灣選舉的空間大幅擴大，而且手腕更加細膩一項，其他不是國民黨處於明顯劣勢如台灣人

民的主權主場、貧富差距、人民不滿施政等，就是國民黨優勢明顯下滑。

## 中國文攻武嚇的因素

跨國大老闆們跳出來挺九二共識，是馬贏的關鍵嗎？是這次大選這一個尖銳的問題。

過去，1996台灣總統選舉北京射飛彈，2000朱鎔基武嚇，2004透過美國不斷打擊陳水扁，2008北京自認為押寶的馬英九勝券在握，樂得袖手，這次大選則北京用運用經濟恫嚇全力介入挽救聲望空前低落的馬。

北京用經濟利益與籌碼對指標性企業家進行政治收買與要脅的統戰手法，並非始於台灣，最先集中運用在香港主權轉移13年過渡期，這就是中共「經濟吸納」香港經驗。

1982年鄧小平正式宣佈「一國兩制」體制為對台基本方針，1990年代初頒佈《中發三號文件》，北京確立「以民逼官，以商圍政，以統保統」的對台戰略。但這一個戰略首先卻用來處理香港。中國長期吸納港商前往投資，香港97前後又發生資金逃亡潮，北京迅速注資，此後更透過CEPA協議而掌握香港企業，經綿密策劃執行後「中港經濟一體化」，香港經濟自主性蕩然無存，香港大資本家由原先效忠港英政府轉向效忠北京。

透過掌控香港企業，除了掌控了香港特首的間接選舉和區立法會，還對媒體產生支配力，一些不聽話的媒體廣告大減，香港終於在2009被自由之家剔除在新聞自由的名單之外。

至於對台灣，1990年代仍在吸納台商參與改革開放度過天安門事件被各國經貿制裁危機的階段，台灣經濟對中國依賴也仍不夠深，因此北京未積極動員來以商圍政，以民逼官，1996、2000台灣大選採用的是武嚇。

北京促統除武嚇外，則是外交打壓，前者固適得其反，後者2002諾魯斷交事件逼出了陳水扁宣佈一邊一國。於是中共確認武嚇、外交打壓不如採取經濟整合手段。2002胡錦濤上台採和平崛起途徑對台「和解」統戰。2008上台的馬英九採經濟向中國全面依

賴政策，三通、ECFA協議迅速達成。台灣對中國經濟依賴既大幅深化，2012大選，北京認為有必要大力拉拔馬英九，馬又樂於配合。於是2012大選成了北京以商圍政，以民逼官，以商促統策略的驗收期。

選舉期間，先有上海高規格接待台灣各縣市旅北同鄉會總幹事到上海旅遊挺馬，中共官員勤訪中南部，採購團接二連三，國共聯手逼使航空公司推出投票優惠機票，台協還列冊動員捐款，最後大企業老闆逐一跳出來挺九二共識並下令公司員工動員挺馬，而早就靠邊站的媒體則全力以九二共識恫嚇台灣，北京緊縮陸客觀光審批等等…可以見到北京的動員能量簡直到了鋪天蓋地的程度。

台灣一步步地向香港化傾斜？危機真是重重又重重。

### 因此九二共識真是決定大選的關鍵？

陳水扁辦公室主任陳淞山認為的確是，重彈陳水扁2000年前後發動廢除台獨黨綱的舊調說「如果民進黨只想要扮演忠實反對黨的監督制衡角色，避免台灣主權的流失，那就不要檢討、修改台獨黨綱、台灣前途決議文，…更不用去正視、面對九二共識存在與否的問題，民進黨在台灣內部分裂的社會至少也能夠繼續站穩百分之四十的政治實力版圖。然而，倘若民進黨還是盼望有朝一日能夠再度執政，跨越過半數的選票與立委席次的政治門檻，就必須調整中國政策的路線定位與敵視中國的心態問題，而且是以「準備執政」的新政治思維去打開此兩岸政治單門。」

## 主權與和平協議

連扁系人馬都認為企業主集體出來挺九二共識是逆轉選情最主要的關鍵了，但企業家密集出手是在是後幾天事實上從游盈隆太平洋發展協會做的民調來看，在這之前，雙方支持度已拉大到差距7.4%了。而同一民調認為贊成較早出來挺九二共識的張榮發「沒有九二共識台灣就完了」說法的只有28.9%，相反的，不贊成的高達48.9%，差距懸殊。

稍早一項認為「如果蔡英文當選，下一任總統兩岸關係將會嚴重倒退，對台灣非常不利」同意的只有26.8%，不同意的57.9%。這兩項民調顯然互相呼應。

這些民調的數據顯示的是：國民黨在兩岸議題上賣力推銷九二共識並透過北京向台灣施壓，以「商嚇」代武嚇，對馬效用是負面大於正面的。

### 這原因在那裡？

就在台灣大選投票前夕，香港大學公布民意調查，受調查市民當中，只有16.6%自稱為中國人，選擇「不適用」中國人的香港市民有44.4%首次超越「適用」，市民對香港人身份的認同感、港人支持台灣獨立的有20%的全創下新高。有關香港獨立的調查，2007年認為假如中國政府允許香港人民選擇香港的前途的話，有25%同意港獨立。這暴露了九七年之後，北京嘗試在香港大力推動國族認同的困局。

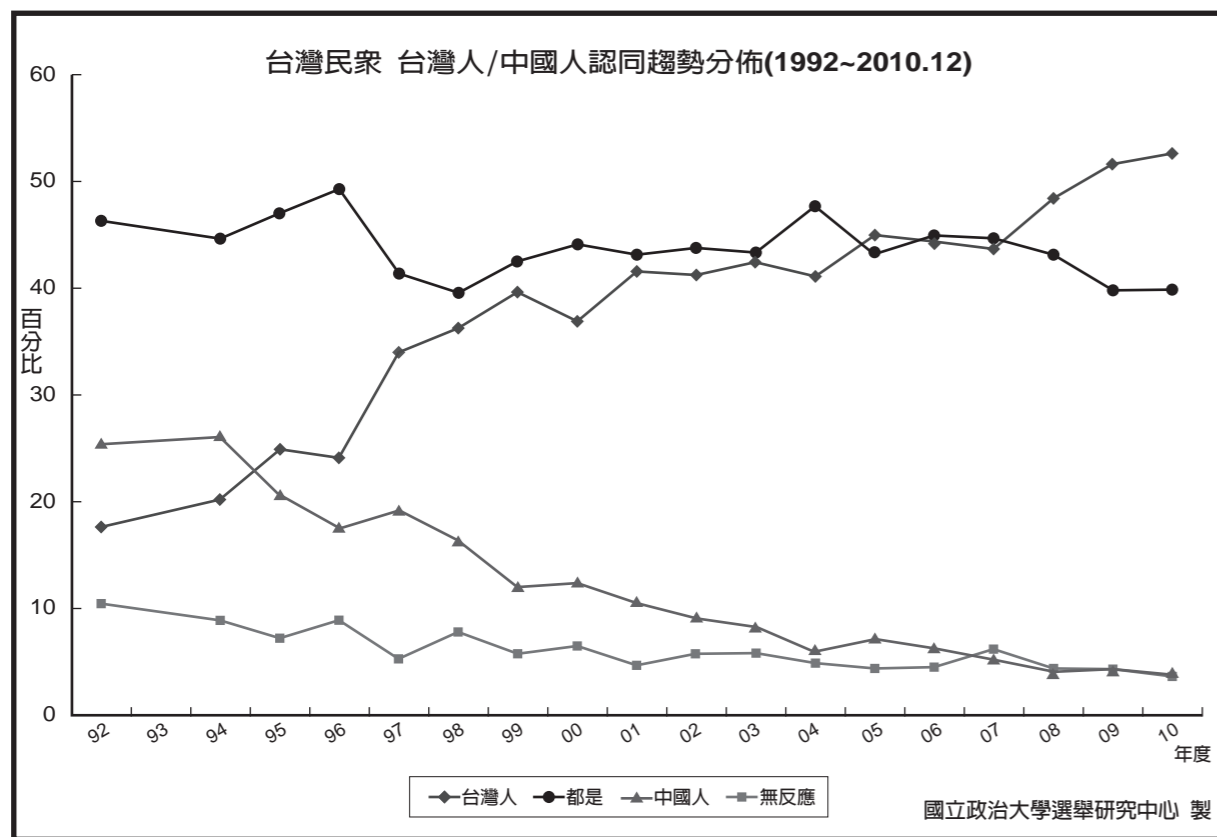
一方面經濟高度走向整合，再加上統治者高強度的國家認同教化，民眾認同中國人卻愈低的，不只是香港，台灣更是如此，兩岸經濟高度整合，國共又聯手推動中國人認同，並聯手反獨之下，台灣如今認同自己是台灣人的高過52.6%，而認同中國人的只有不到4%。

2007香港認同獨立的竟有25%，而台灣根據TVBS調查2011年已達68%，大幅超越支持統一的統一的18%。再依《遠見》雜誌調查，在兩岸條件達到一致時，應該統一只有12.1%，不應該的高達66.1%。

這些數據都充分說明了在國家定位、統獨立場的民眾支持度上民進黨已經握有絕對領先的優勢。這優勢使馬團隊推動兩岸和平協議時因碰到了主權議題而敗下陣來。

在意識型態信念支配下，馬團隊一直認為兩岸議題是自己政治較勁的強項。2008和這一次大選，都把選戰主軸鎖定在兩岸議題上主動求戰。

2008民進黨在激進台獨立場或「中間路線」間舉棋不定中敗選。選後，馬團隊認



為證實了在兩岸議題上，國民黨果然處在優勢的一方。上台執政，馬便以兩岸關係做整個施政的軸心，全面傾中。認為三通協議和ECFA兩樣戰略武器可以讓台灣經濟飛躍成長，並有效地轉換成政治支持，馬團隊仍然認為兩岸議題仍是國民黨大選得分之鑰。

馬先提九二共識接著鎖定兩岸和平和民進黨交鋒，拿簽和平協議將民進黨的軍。

台灣人民既然愛和平，如能達成和平協議何樂而不支持？因此一開始和平協議的民意支持度高達六成以上，民進黨備感壓力，有人甚至惋惜民進黨為什麼不在和平協議這題目上先發制人。但馬主張和平固然是明智之舉，而簽協議卻弄巧成拙。因為任何和平協議都不能迴避的主權界定。無論東西德互不隸屬，還是南北蘇丹主權共享，甚至西藏模式的北京、西藏中央地方關係的協議都清楚地界定了主權。因此馬提協議時，主權議題便無法迴避地被推到台了。

於是民進黨便逼得吳敦義不得不答覆將依據《國統綱領》雙方是「自由地區」和「大陸地區」名義簽署協議。

吳的答覆中又有「統一」，中華民國又降格為「地區」，很難解釋這不是西藏的投降模式，社會嘩然。

依據「未來事件交易所」的調查，直到民進黨以主權議題反將和平協議的軍之前，馬支持度高於蔡維持了不短的一段時間，經過一番攻防又被蔡追過了。

主權既然不再能迴避，馬團隊情急之下，跳躍地採取民進黨長期堅持而國民黨反對的公投主張，說和平協議要先經公民投票決定以站穩維護主權的立場。依未來事件交易所的調查，這策略有效，馬支持再度領先。

民進黨馬上回擊說公投如玩真的，便應合推公投法修法。這一來馬團隊只能敬謝不敏，再度受傷，支持度又有新的波動，依據中國時報調查，蔡支持度從19日到22三天間持續上升，馬則走滑，依聯合報調查，對和平協議樂觀其成的只剩41%，贊成公投的高達67%，勝負十分明顯。

## 沒有九二共識就沒有ECFA甚至兩岸經貿？

「沒有九二共識台灣就完了」說法雖然和台灣不分藍綠的上層社會多數看法相同，民眾卻多數不贊成，現象雖然奇異卻也不是沒有依據，不過這依據並非只是「站穩台灣人立場」而已，更重要是這看法和兩岸長期發展趨勢吻合。

總統選舉時國共聯手恫嚇兩岸關係將會倒退這並不是這一次。但所謂兩岸關係的倒退訴求，基本上和幾十年來兩岸關係的大趨勢並不吻合。從射飛彈、口頭武嚇到現在從未間斷，因此出現恫嚇的邊際效用遞減是難以避免的事。

在國際政治的大格局制約下，兩岸政權國家定位目標雖不變但追求目標的手段卻又不得不在逐步向現實妥協。

為了追求國家定位的實踐，早期兩岸政權都以武力為手段，中國是武力解放台灣，台灣是反攻大陸，而眾多放逐海外的台獨人士則武裝革命是一大主流。到了1970年代末，鄧小平採一國兩制；蔣經國是三民主義統一中國，海外台獨人士則回台參與民主運動風潮逐漸三都從武力手段轉成和平手段。

1990年代後，中國以商圍政以通促統成為主軸，台灣也在李登輝總統主導之下展開了兩岸經貿急速擴張的時代。1990年代中期李登輝把政策調向「戒急用忍」但1990年代末民進黨總統候選人則主張積極開放兩岸經貿。等到後陳水扁時代，民進黨經過爭論後基本上回到1999中國政策大辯論「強本西進」的主場，而國民黨政府則和北京先後簽訂了三通和ECFA協議。有趣的是今年馬總統主張把兩岸關係主軸從經貿提昇到政治性的和平協議時，不只民進黨反對，北京也明白地不以為然說「先經貿再政治」。

縱觀兩岸政權及主要政黨在兩岸議題的政策基本上是從武力解決國家主權定位問題調到和平解決國家主權定位的階段再進入把國家定位的問題擺在未來，而以經貿為先。

大趨勢如此，基本上算是往健康的方向走，自然，這大趨勢不會不深刻地影響一般民眾的思維。也因此我們才看到了這一個令恫嚇兩岸將倒退的國共雙方難以接受的民調結果。當民眾形成了更健康的看法時，也宣告在選舉中過度操作中國因素效用將萎縮。

為了對抗「沒有九二共識就沒有ECFA甚至兩岸經貿」的攻勢。蔡英文的反駁立論基本上就和多數民眾的感受相當。她更舉出她在陸委會主委推動小三通做依據，說沒有九二共識也順利推動了小三通。由於有事依據，王毅對她的駁斥的反應荒腔走版。

但她的駁斥的立場卻不免和她說ECFA喪失主權時的立場大有出入，出現了路線不一貫的現象，以致在建立民眾信賴感上收效受限。

## 台灣共識失諸交臂

蔡英文提台灣共識被說得一文不值，藍營嘲笑，選後連綠營都有人跟著罵說自做聰明，根本說不清楚什麼是台灣共識，還不如老實地搬出《台灣前途決議文》就好。蔡的台灣共識錯了嗎？這要好好分析一下。

依成王敗寇的原則論是非，認為贏的什麼都對，輸的什麼都錯，既是思想的怠惰也洋溢著屈服於威權的價值觀。但這原則迄今流行。如今蔡提的台灣共識因此被貶低。

搬《台灣前途決議文》是好事，表示民進黨13年前的智慧應被傳承。其實蔡在傳承上並沒有什麼問題，她「中華民國是主權獨立國家，中華民國就是台灣，台灣就是中華民國」說了好多遍，實等於在覆誦《台灣前途決議文》只稍調整了一兩個字而已。

至於「共識」，那一定要大家都同意才算，而現在，的確也像蔡說的除了「民主程序」台灣並沒什麼共識，任何主張在民主程序走完前誰也不能說他是台灣共識。兩岸間有國共共識，台灣內部卻沒共識，內外份際完全陷入混亂，因此台灣需要依民主程序尋求內部共識。

蔡既提「中華民國是主權獨立國家，中華民國就是台灣，台灣就是中華民國」，又提台灣共識，因此讓《台灣前途決議文》透過民主程序成為台灣共識的企圖應很明顯。

因應她的攻勢馬英九先是強調「中華民國是我們國家，台灣是家園」。

問題是《台灣前途決議文》在台灣被最多數人接受最沒有爭議，因此馬倍感壓力只好在電視辯論中說「台灣也是我們的國家」。

**馬這一退讓台灣共識已經勝出！**

如她立刻確認並跟著說：「你看！台灣共識已經有了！」她甚至大可立刻對馬英九大加肯定並進一步大加闡述則台灣共識將成大家的公共財，意義非凡。

此後馬雖也分享到這公共財，但民進黨的主權立場優勢卻也完全掌握。當時恐怕對馬的誠意有保留，對馬的分享也不願給像是怕馬得分似的，顯得似乎不夠自信，結果放棄了收割手續，落得台灣共識輸給了九二共識，實在太可惜了。真可惜。

小結是：1.願意分享反而可以大勝。2.由這裡我們也看到大方向台灣共識仍值得繼續推動，不能以成王敗寇的原則論是非。但無論如何，說「台灣也是我們的國家」說明的是民進黨在主權立場上具備戰略優勢。

## 兩岸具體政策與路線

民進黨失分並不是不願放棄既有的國家定位立場而屈就九二共識，而是在政策能力上不被信任。依同一民調，民眾認為蔡、馬兩人處理兩岸關係能力的落差便倒過來了，馬41.3%，蔡16.0%，差距很大。

主權立場上民進黨既已佔優勢，但欠缺穩健的具體政策，甚至政策跳躍。

在兩岸實務政策上，這次爭論的焦點在於ECFA。

馬政府把台灣經濟前途完全放在ECFA上面固然不切實際，ECFA生效以來，效益和預期出入巨大，對國民黨效益本有限，但

民進黨一開始全面杯葛並說ECFA屬於對自由貿易協定，依慣例必然對大企業有利對農民和傳統中小企業不利，不料北京逆向操作讓利清單，蔡主席改口概括承受，局部檢討，到了二次政見辯論會又回到全面杯葛立場，說ECFA喪失主權。由於台灣民眾既擔心經濟太過於依賴中國，但又認為兩岸經貿不應太過緊縮，因此民進黨在政策劇烈反覆之間失去了社會信賴。所謂民進黨在以具體政策來維護台灣主權上並沒有一致而穩健的具體政策，甚至政策跳躍——這就是所謂路線問題。

## 立場與路線

在總統二次辯論中蔡主席很難理解地在政策立場上出現了強烈陳水扁後期的影子。強烈反ECFA又把馬打成積極統派。於是這兩項激進主張強化了社會的擔心，以至於大企業家紛紛表態之後，本來在更早一階段未引起太大波瀾的九二共識，現在產生了殺傷力。

既然民進黨輸在實務政策和主權策略，而不在主權立場上。因此調整主權立場雖再行事上較容易，只要修黨綱就好，而戰術、政策、規劃則要大費周章，但因此捨難取易卻不只頭痛醫腳，更形同腳痛砍頭，把自己唯一的優勢都棄如敝屣，這樣的轉型走錯了方向，豈非形同轉型以取敗。民進黨現在面臨的問題是將政策層次與立場層次混在一起，且政策急速跳躍，ECFA政策的立場前後不一致即是一例，但要提醒黨內，即使更動黨綱、修改立場，也無法解決政策不受信賴的問題。

民進黨在台獨實踐上，除了2000陳水扁宣佈四不一沒有以及謝長廷的憲法一中乃至今天主張修改黨綱甚至《台灣前途決議文》的陳水扁辦公室主任陳淞山表示放棄至少模糊化台獨立場外，台獨路線又可以區分成穩健和冒進兩條共三條路線。三者理論依據、對台灣主權的現況認定和實踐的途徑，以及兩岸政策在政治經濟能不能分開處理上都有非常大的鴻溝，意圖結合的群眾也大有不同，各方經常處在尖銳對立的狀態，當年

蕭美琴等被打成11寇，就是一個例子。更糟的是，民進黨的許多主要領袖更常在不求甚解採取拿來主義在不同路線中前後搖擺，至於黨中央、立委、縣市長間各行其是至唱反調的就更不用說了。長期下來，使得國內外尤其是國際的信賴感根本建立不起來。

基本上由於有黨外時期台灣同鄉會經營FAPA功效卓著的傳統，民進黨在政黨外交上迄今遠比國民黨認真用力，但成績大不如前。在私誼上如今駐台外交官和民進黨人士仍好過國民黨，但在政治上卻肯定國民黨過於民進黨。國際上的傾向是認為民進黨不瞭解「制憲正名」後國際社會並沒有因此負有對台灣從「事實承認」提昇到「法理承認」的義務，以至於最大的旨趣就是隨時找機會實踐陳水扁的冒進主義，這令他們困惑頭痛不已，美國甚至在大選時毫不掩飾地持續放出挺馬的訊息，企圖影響選情。

美國這樣作是極度地不合理，因為美國近年來對中國崛起的防範愈來愈強烈。其關鍵會在於對民進黨路線的質疑。如今假使不是陳水扁讓美國對台獨更戒慎恐懼，否則以美國不容太平洋臥榻有中國鼾睡的霸主心態，今天馬的親中勢必被美國痛加修理，但不幸今天美國竟在扁式台獨和馬的傾中之間，兩害相權取其輕地挺馬！這對台獨之害之大，真是難以估算！

歸結起來，民進黨立場沒有問題，應勇於自我肯定，但對情勢判斷錯誤，以致政策在冒進冒退間反覆，這大有整合調整採取穩健作法必要。最後，調整敵我意識，不吝於讓馬分享公共財恐是一個非常值得採取的態度。

選後許多人誤判了九二共識對民進黨的傷害，因此不檢討政策能力，反而主張修改台獨黨綱，這形同放棄了自己有利的武器，是屬腳痛砍頭的作法。

## 陳水扁因素

民進黨2008大選重挫後有人提議應該參考中共在文革後1981年11屆六中全會對毛澤

東功過七三開，定位毛「建國有功，建設有過，文革有罪」通過「關於建國以來黨的若干歷史問題」對毛一樣做評價。2012敗選扁仍是一個重要因素，對扁評價的主張便有人重提。目前蔡英文說二月底前將對這次大選作檢討，不過並沒有提到扁的問題。

不贊成檢討的人或者有人認為是替自己的敗選脫罪，把責任全推到陳水扁身上，這看法其實是錯的。也不在洩憤。相反，有過罪當請有功也該肯定——這其實有為其平反的一面。

當年中共在定毛文革有罪時，目的並不是在這裡。鄧小平回答義大利記者法拉奇時說，他自己功過「能夠對半開就不錯了，包括毛澤東，同志的有些錯誤，我也有份。」但這樣說也不只在認錯道歉。甚至也不是中共強調的是要對他做「客觀的歷史評價」。因為歷史評價固然要依據史實，但評價必站在自己特殊的價值觀上面，在歷史上對一個人的評價經常是隨著思想史的變化而不同的。

但像中國價值一元主義傳統的「正統觀」和具備「彌賽亞」性格的馬列毛唯物史觀，才會說有一個正確客觀的歷史評價。這對中國非常重要。中國是依賴意識形態掛帥的極權國家，毛澤東既是革命建國領導人，又是曾影響1960年代全球左翼青年革命的理論和思想導師，治國時間又長，因此要對他做「歷史評價」實在是一個無比艱鉅的工程，陳雲說「不僅是中國的問題，也是世界的問題」說得並不誇大。鄧小平說「沒有毛主席，就沒有新中國 黨很可能還在黑暗中苦鬥」。但「要求革命領袖沒有缺點錯誤，是不可能的，也是空想的」。

因此評價是為當時找出的政治需要，是新路線定位也是對社會承諾儀式。也因此評價只能抓大放小，同時為了得出政策方向也在「強調全局，減少政治影響，留了些餘地」之下做了妥協折衷，但仍強調，對錯都要徹底，「功要講夠，錯誤也要講夠。功過不能相抵」，以致方向模糊，中共才能在歷經十年文革浩劫中殺出一條血路。

民進黨作為一個實踐台獨的黨，也具有一定的彌賽亞性格，也因此不同於一般的政黨，在路線轉變時，也一定程度遇到了中共後文革追求改革開放的問題，也因此中共對過去歷史評價，有參考價值。

事實上1981年中共通過的客觀評價就一直被挑戰，

其中鄧強調的「堅持毛思想的正確性」到鄧後來承認真正的評價要等下一代，結果胡果然通過了2010的129號議案，冰凍了毛思想。對毛澤東的評價，最核心的意義是未透過檢討，替未來找出一條正確的路線和政策。中共就再對毛做功過評價的同時確定了開放改革的路線，中共因此進行了所謂「4000人大討論」，歷時20個月，其間快報發了88期簡報938期，工程浩大，但經濟也因此急速成長30年，創造了中國顯赫的大國崛起。

陳水扁規格、深度、影響力幅度、廣度乃至於功和過大小比起毛澤東都相去非常遠，評價的工程必然是小得多了，但卻仍必不可少。現在扁對民進黨影響力雖大幅消退，但如不對扁功過做評價，則遇到把錢匯到海外藏的扁只能支吾其詞，令人對民進黨對執政清廉和愛鄉土的態度質疑，遇到兩岸政策是仍走扁後期冒進或扁前期去獨立化都無從放心。因此，若論扁法律犯罪的代價他已付出，民進黨也共同承擔而受罰，但路線嚴重傷害到民進黨的部份仍未受反省檢討，以致於社會對民進黨的疑雲仍為未消散，我們沒理由讓陳水扁的陰影仍籠罩在民進黨質疑民進黨改革的方向和決心。

大體上，有功的是領導2000政黨民主輪替，建立社會安全制度架構，一次金改，平衡南北差距。政治上有大罪過的是：早期操作去台獨化，後期操作台獨冒進路線，使台獨陷入窘境和國會減半。法律上有罪的是，貪腐。

如經這樣類似評價，應可以使台獨回歸穩健被社會信任的路線，也可以回答要不要赦免的問題，不至於令人質疑是非不清。

蔡由於擔任主席之初被期待領導一個全新的政治方向，因而受到高度肯定，使個人支持度遙遙領先民進黨，也因此從2009到2010間帶領民進黨在選舉中一再創造難以相信的佳績。針對這一個「蔡英文遠大於民進黨」的現象，馬有如芒刺在背，於是「蔡英文等同於民進黨等同於扁團隊」便和兩岸政策成為馬選戰的兩大主軸。最後也從民進黨立委當選人多半比蔡高票證明馬的攻勢收到了強烈的成效，「蔡英文遠大於民進黨」的狀態已不再，對死忠支持者來說雖然難以接受卻已經是選票上的事實。

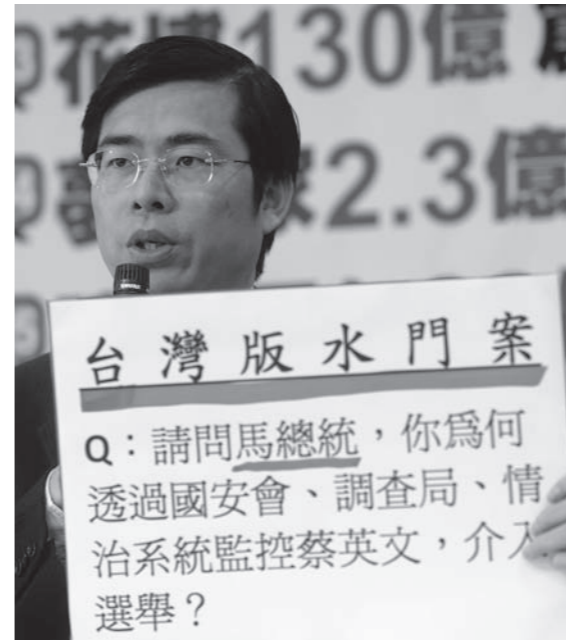
## 結論

大環境條件對兩黨各有優劣，並不存在對民進黨特別惡劣的環境，甚至可以說和歷屆選舉相比，民進黨的大環境是最有利的一次，最重要的是人民還強烈希望「換人換黨」，在這情形下，民進黨竟因社會對他的路線政策，信賴感不夠以致敗選。無論如何民進黨只有勇敢面對自己的路線和扁的功過，而黨才有開闊的未來。■

# 專題

## 調查局該重新定位

吳景欽  
真理大學法律系副教授



※民進黨譴責調查局非法監控民進黨總統候選人蔡英文，調查局定位遭受質疑

在2012年總統大選前，傳出法務部調查局對在野黨候選人進行情報蒐集，而可能涉及「政治偵防」一事，總統府與調查局雖立即加以否認，卻仍無解於各界的疑惑。而會造成如此質疑的原因，恐在於調查局的職權複雜，不僅易與他機關產生職權衝突，也易有濫權之危機，調查局該如何重新定位，勢必得藉由此事件而為檢討。

## 調查局沿革簡介

雖然法務部調查局於現今，可被當成是台灣的FBI<sup>1</sup>看待，但關於其前身，卻是不折不扣的情治機關，而最早可源於1927年所創立的「中國國民黨中央執行委員會調查

統計局」（一般簡稱為中統局），而與之後所成立的「軍事委員會調查統計局」（一般簡稱為軍統局），形成國民黨政府在中國執政權時代，最重要的兩大情治系統<sup>2</sup>。而在1949年4月，原屬國民黨黨務系統的中統局，改隸於內政部，並於1955年接收軍統局的部分保防業務，之後再改隸於司法行政部，並於1980年改稱為法務部調查局<sup>3</sup>。

而改隸於司法行政部的首任局長，即是情報員出身的沈之岳<sup>4</sup>，也可看出調查局成立當時，其所具有的情治機關特性，且一直到2007年的組織法修正前，法務部調查局組織法第2條第1項，也將調查局的職務範疇限定在國家安全的維護上，而根據同條第2項，授權由行政院以命令來具體補充其職權範疇。這就產生一個很大的疑問，即所謂國家安全或國家利益，其範疇極端廣泛，若推而廣之，有哪一公共事務不涉及國家安全或利益？又授權由行政院具體補充的法條，亦無在目的、內容與範疇上為一限定，因此，行政院即可因此授權，而不斷以命令擴充調查局的權限，此不僅已逾越母法，而有違法律優位，更是調查局被指為「現代東廠」的重要原因。

為了使調查局的職權明確化，所以在2007年的組織法修正時，即不在以法律授權由行政院以命令來具體化其內容，而直接以法律明文其職權範圍，以符合法律保留原則，雖然如此的立法，以較過去先進，但問題是，在未先行定位調查局在21世紀的角色下，此次修法，不過是將過往，由命令所擴充的職權，以法律來加以確認，如此的結

1.舉世聞名的聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation; FBI），隸屬於美國司法部，職司觸犯聯邦犯罪的調查，不管就組織架構或職權行使，我國的調查局確實與之有諸多相似之處。

2.此兩大情治系統，相互監督與制衡的考量，遠大於專業分工的目的，在某種程度，正凸顯執政者對於情治機關雖極端依賴，卻也害怕其濫權的心態。

3.司法行政部乃法務部的前身，在司法行政部時代，不僅下轄有檢察體系，高等以下法院亦隸屬之，所以在1979年，將高等以下法院回歸司法院，並改稱為法務部。

4.關於沈之岳的事蹟，不管是官方紀錄，還是在調查局內流傳的軼事，未必能說是傳奇，卻有著如小說般的情節，最著名者，即是二戰期間，在軍統局長戴笠的指示下，以學生身份潛入共黨盤踞的延安，在經過重重的考核後，竟能擠身為毛澤東的秘書。此於共黨人士潛伏至國民黨高層，乃屬常見，相對而言，國民黨人潛入共黨高層，乃極端稀少，沈之岳自然受到國民黨高層的賞識，並成為建構調查局的首要人選。

果，恐未必能解決問題，反可能製造更多的問題。

## 調查局的職權範疇

根據現行法務部組織法第5條第1款，調查局在組織上乃隸屬於法務部，而其職權包括執行國家安全維護、機關保防、貪瀆、賄選、重大經濟犯罪、毒品犯罪及洗錢等之調查防制事項，而根據法務部調查局組織法第2條，將上述事項又細分有20款之多，而可包括於以下範疇：

### （一）國家安全維護：

此又包括兩部分，一為事前預防，一為事後的調查，就前者而言，即是含第3款的防止國家機密外洩、第10款的國內安全調查、第11款的機關保防業務、第14款的國安調查及第20款由上級所交付的國家安全維護事項。就後者而言，則是指已涉及侵害國家安全存立的法益所為的調查，這包括第1款的內亂與第2款的外患罪。

### （二）犯罪調查：

這又可分為幾個部分，一為第4款的貪瀆與賄選調查，一為經濟犯罪，這包括第5款的重大經濟犯罪及第7款的洗錢，另關於一般犯罪，則包括第6款的毒品犯罪、第8款的電腦犯罪及第9款的組織犯罪。

### （三）刑事司法合作：

這又分為第12款的國際合作，與第13款的兩岸司法互助。

### （四）其他：

除上述職權之外，為了配合業務需要，也有相對應的技術條款，如為犯罪調查所須有的鑑定技術，及為國安維護所必須有的監控技術等。

即便排除技術性層次的條款，調查局所執掌的業務實屬包山包海，甚或以一個三級機關來說，擁有如此廣泛的權力，實屬少見<sup>5</sup>。但觀法務部組織法裡，針對調查局的職權，兩者似乎有所許差異，尤其是針對犯

罪調查部分，多出了電腦與組織犯罪，就電腦犯罪而言，勉強可將之列入經濟犯罪的領域，至於組織犯罪，似乎也可因其必須為不法所得的漂白，亦可列入洗錢的範疇，至於在法務部組織法中完全未提到的司法互助，也可以廣泛的國家安全與利益涵蓋之。惟如此可大可小的職權規範，不僅有違明確性，更使調查局的權限難有一定界限，而動輒與他機關形成衝突。

## 調查局與他機關的職權衝突

若從一般警察機關較專精於傳統犯罪，如殺人、傷害、放火、強盜、竊盜等犯罪的調查來看，其能力較為不足的經濟犯罪，似乎可由調查局來補足，但問題是，依據前述的職權範疇，毒品、組織犯罪等，亦納入調查局的職權範疇，這就很難避免其與警察機關間，所可能造成的各自為政，甚而是職權相互碰撞的情況產生。而此種職權衝突的現象，更反應在貪瀆防治上。

在廉政署尚未成立之前，各行政機關雖配置有政風機構，但由於政風人員並非司法警察，所以在其有察覺貪瀆情狀時，只能將之告發於具有司法警察身份，且擁有貪瀆調查權限的調查局。所以在廉政署成立之前，調查局未嘗不可說是我國肅貪的專責機關，只是由於調查局所執掌的事務龐雜，貪瀆調查不過是其中項目之一，如此的結果，不僅難給外界肅貪專業與專責的印象，其所能產生的肅貪成效，也一直備受質疑。也因此，早在1990年代初期，各界即有要求學習香港，而能成立真正專責與專業的廉政署之呼聲，惟此項建議卻一直備受阻擾<sup>6</sup>。

直至2010年中，台灣爆發嚴重的司法貪瀆事件，才使得廉政署成立的障礙被掃除，而立法院也於2011年4月通過法務部廉政署組織法，並於同年7月掛牌成立。惟針對調查局的貪瀆調查權，可能為了避免反彈，因此，立法院並未同時刪除調查局的此項權力，而仍為保留<sup>7</sup>，這不啻種下了兩機關職權衝突的危機。雖然依據法務部宣稱，廉政署專責內部公務貪瀆調查、調查局則從外部

企業的行賄著手，以達成相互輔助的加成效果，惟在無任何法律明文下，如此的理想是否能被實踐，恐有待時間觀察。更何況，貪污犯罪乃具有共犯性與一體性，何能為內與外的切割？且如此的切割，在缺乏法律明文下，恐難保兩機關為了搶攻，而各行其事、各自為政，原本所預期的交互火網，一不小心，恐造成相互射擊，而更生心結。

除了上述的職權衝突之外，由於調查局亦負有國家安全維護的職責，就不可避免的，會與其他情治系統產生職權的衝突，尤其是在2005年所通過的國家情報工作法第3條第2項，亦將調查局歸於所謂情報組織，且依據同法第2條，就情報工作的主管機關為國家安全局，這就產生一個矛盾，即調查局在組織上隸屬於法務部，但就國家安全的情報蒐集，其似乎就得聽命於國家安全局的指揮監督，如此的結果，不僅凸顯調查局的角色混亂，更可能出現雙重指揮與命令的衝突現象<sup>8</sup>。

## 調查局的政治偵防

而因調查局從其成立以來，即具有國家安全維護的職責，卻也因此難以擺脫「政治偵防」的惡名。原本在解嚴之後，隨著社會多元與民主化，調查局在此方面的工作，應就此消失，但由於調查局組織法第2條，並未將國家安全的維護的權限加以刪除，且在此方面的行為規範，又一直付之闕如下，調查局就有如原罪般，必須背負著如此的惡名。而雖然我國在2005年通過國家情報工作法，希冀藉由法制化，以來使情治工作能受到法律與國會的監督，惟此類工作本亟需隱密性與彈性，過度的曝光，反阻礙情報的蒐集，更可能危及工作者的生命。

所以，不管是在國家情報工作法，或者是通訊保障及監察法，對於情治工作，尤其是涉及嚴重侵害人民隱私的監控規範，往往僅以空泛的「國家安全」為理由，即可為發動。同時，基於機密性的要求，此類監控，

也多僅能於事後，由法院為審查或由國會為監督。而又因其隨時有觸法之虞，為了使其無後顧之憂，也一定得在事後，給予刑事免責的對待。則如此的規範，給予情治工作的裁量空間，實遠在於法治要求之上<sup>9</sup>，也因此，調查局即便只是為了選舉的維安工作所為的選情蒐集，甚或只是長久以來的慣習<sup>10</sup>，而無針對特定候選人或政黨，卻也因法律規範的模糊性，致易生人權侵害的爭議，若再加以選情的緊繃，調查局必也動輒得咎，而陷入政爭風暴，更易被指為政治的打手。

## 調查局必須蛻變

不管是基於權力不宜過度集中化，抑或是專業分工的觀點，調查局實不宜再兼有國家安全維護之權責，畢竟，我國目前的情治系統，已有國安局、軍方的情報系統等為專責，過多的機關介入，不僅造成統合上的困難，更讓人有警察國家之感。也因此，調查局實應純化為犯罪偵查的機關，而為了避免調查局與警察機關，及其與廉政署間，所可能產生的職權衝突，調查局恐更應專注於，諸如經濟、電腦、跨國性之類的新型態犯罪調查。若能如此，不僅可塑造現代專業警察的形象，困擾多時的「政治偵防」之惡名，必隨之遠去。■

8.雖然就現實面而言，由於調查局的職權特殊性，不管是法務部或者是國安局，似乎都有默契，不可能對其直接為指揮，不過這畢竟只是一種慣例，在此兩機關於法制上，皆屬於調查局的上司下，必會有部長或局長跨越這條紅線，而當此種情況發生時，調查局勢必也會有一定的反應機制，造成一種緊張關係。

9.這只能說，由於調查局的職務特性，其職權行使的依據，重點恐非在法律如何規範，而在於已經行之有年的潛規則。

10.在2012年總統大選所爆發的政治偵防的事件裡，一般質疑的焦點，皆放在執政黨是否利用調查局來對在野政黨實施監控，但可能更該深思，這或許是調查局在碰到總統大選時的例行性工作，而與哪個政黨執政無關，則任何政黨一旦執政，恐都對之難以割捨。若真的是如此，則關於調查局的改造，勢必更有急迫性。

5.調查局位階雖不高，但由於其職權特性，往往能上達天聽，其頂頭上司，即法務部長與調查局長間的緊張關係，恐一直存在，而兩者的衝突，似也不少見。

6.最主要的障礙，可想而知，來自於調查局的阻力，必然也不會少。

7.這種安撫，似乎也反映在廉政官員的遴選上，原本成立廉政署，即是代表舊有的肅貪機關成效不彰，所以廉政署成員也必須重新選拔，但所謂「廉政一班」的成員，竟是从檢察事務官、警察與調查員中去徵選，實讓人有換湯不換藥之感。



專  
題

## 缺陷的國安體制下的混水摸魚

陳文政

選前傳出國家安全會議（以下簡稱國安會）秘書長胡為真指揮調查局對民進黨總統候選人蔡英文主席進行選情蒐一事，由於有書面文件佐證，可信度甚高，在事實面認定上，執政的國民黨狡辯無用；而國安會秘書長為總統之親信幕僚，非有總統之授意無獨立行事之權責，身為總統的馬英九先生難逃其咎，無論選舉結果為何，此一國安運作上之重大弊端，應當究責到底。然而，國安會為我國在內的許多總統制國家所採用，為國家安全機制中重要一環，雖經1993年之立法與2003年之修法，但迄今仍有許多法制面不足之處，致使國安會之運作輕則常有正當性不足之虞，重則易生逾越分寸，敗壞民主憲政。就本案而言，至少揭露兩項國安會體制缺陷之處。

在我國，國安會秘書長被認為是一人之下、萬人之上的權臣，但問題是：法律並不這麼訂的。我國在半總統制下總統權力大幅限縮，也反應在總統府的組織上。與美國白宮不同，我國總統府的組織主要任務在支持總統、副總統作為國家元首的象徵儀典，而非為行政治理而設計。我國的總統府內，不像美國白宮有許多重要的幕僚或顧問機構——如國家經濟委員會(National Economic Council, NEC)、國土安全委員會(National Homeland Security Council, NHSC)等——以支持總統的行政治理，即便唯一的國安會也因《國家安全會議組織法》的限縮性授權，使得國安會作為一個組織，依法應該是秘書單位，而非現行實務上的幕僚單位。與美國相同，我國稱國安會者應有兩種不同的組織上指涉，第一個意涵是指國家安全「會議」，乃以總統為主席，副總統、行政院院長、副院長、相關部會首長、國家安全會議秘書長、國安局局長與參謀總長等13位法

定成員的會議（《國家安全會議組織法》第3、4條）。國安會於召開國家安全「會議」時始有其存在，且國家安全「會議」是總統的諮詢機構，會議中各成員的意見或其決議僅提供總統決策參考。另一個組織上意涵是國家安全會議作為常態性單位的存在，這個指涉對象較為常用，指的是個以國安會秘書長為首、下置副秘書長1至3人、諮詢委員5至7人以及秘書處（含處長及其下之事務官與研究人員）所組成的單位。根據《國家安全會議組織法》對國安會秘書長的角色界定為「依據國家安全會議之決議，處理會務，並指揮、監督所屬職員」（第6條），國安會秘書長應僅為秘書之長，負責國家安全「會議」之召集，無國家安全「會議」之「決議」，國安會秘書長即無授權，且其授權範圍僅限於指揮、監督「國安會所屬職員」，並不及於國安會之外之部會，甚至也不及於在國安會中卻非屬職員身份的諮詢委員。如果再加上我國甚少召集國家安全「會議」之慣例，即鮮有決議可供授權國安會秘書長，國安會秘書長一職幾乎可被視為榮譽銜。而國安會之秘書長、副秘書長與其所屬職員亦僅為會議召集之行政秘書，而非政策幕僚。依此理則，第二意涵下的國家安全會議乃在為召集第一意涵下之國家安全「會議」之秘書單位，而非目前在實踐上的跨部會協調整合之政策幕僚單位。於是，國安會在角色與任務上形成了法律所賦予之權與實務所盡之責相悖的情況。

其次，在我國國安會與國家安全局（以下稱國安局）之間的模糊的法定關係亦與美國不同。在美國中央情報局是一個獨立機關，與其他內閣部會一樣並不受國安會的管轄。中央情報局局長（或後來改制稱的國家情報總監）與國防部裡的參謀首長聯席會議主席（Chairman of the Joint Chiefs of Staff，

地位與我國參謀總長相近）一樣，都是以「顧問」身份參與國家安全「會議」，法定地位比與會的內閣部會首長略低。而在我國，相似於美國中央情報局的單位是國安局（但前者不負責總統維安之特別勤務任務）；但國安局隸屬於國安會，據《國家安全會議組織法》第8條為：「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督……」，但此之「國家安全會議」若採前述第一意涵解，則國安局隸屬於一個不定期（或很少）召開之國家安全「會議」之講法實難以理解。若條文中的「國家安全會議」以前述之第二意涵解，則無論國安會定位為幕僚或秘書單位理應均無管轄國安局之可能。且國安局如隸屬國安會，其預算之編列應置於國安會預算書下（現以專案編列於國防部下），並與國安會預算一併接受立法院審查（現單獨審查），國安局之人事（及其薪給）或業務並應同受國安會之監督（現自行其事），但現實也顯然並非如此。

在本案中，即便胡秘書長關切的只是「總統候選人的身維安」情資，依法仍須總統知情授權，況且「總統候選人的身維安」是否符合「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」（《國家安全會議組織法》第2條第2項）的法定權限亦不無爭議。此外，國安局與國安會的隸屬關係是如此的模糊，國安會秘書長也很難自稱是國安局的直屬長官，也不能親下情蒐指導。換言之，縱胡秘書長果是一番良善好意，在國安會的混亂體制下，正當性都可備受挑戰。更遑論是逾越分寸，敗壞民主憲政的混水摸魚呢？■

# 專題

## 2012總統立委選舉的觀察：一個以GIS為基礎的空間探索分析

鄧志松  
國立台灣大學國家發展研究所

編按：本文原文圖案為彩色圖，因印刷原因無法呈現，讀者可於本智庫網站下載本期彩色電子檔版本。

### 摘要

本文以GIS以及空間分析方法，探討2012年的總統與立委選舉。作者發現台灣的政黨版圖沒有因這次選舉而改變。本次總統選舉的結果，其實是前面兩次選舉的綜合，選舉最後回到基本盤。宋楚瑜參選對國民黨衝擊比較大，但未能影響最後結果。從分裂投票的情形看來，民進黨分裂投票的情況比國民黨嚴重，其意義可能是綠營支持者忠誠度不足，因此傾向分裂。從民進黨斬獲區的迴歸分析看，投票率的高低沒有影響，老年人口比與首投族亦無關，民進黨在鄉村、所得較低的地區比較有展獲。值得注意的是客家人似乎比以前更排斥民進黨。另外，鄰近效應顯著，係數高達0.39，條件一樣的情況下，鄰近地區的展獲會帶動自己的展獲，選舉動員經過透過人際網絡向外傳播，因此這並不意外。

關鍵字：選舉、國民黨、民進黨、親民黨、政黨版圖、地理資訊系統

### 前言

第十三任總統選舉與第八屆立法委員選舉，經過選前激烈的競爭，於2012年1月順利揭曉，國民黨總統候選人馬英九以51%過半選票獲勝，蔡英文獲得45%，宋楚瑜得票不如預期，僅有2.8%，對選舉勝負影響不大。立法委員區域候選人，國民黨獲得44席佔60%，民進黨獲得27席佔37%，其他小黨僅有兩席。全國不分區(政黨)國民黨獲得45%，相較於民進黨的35%，其他小黨瓜分剩餘的20%。縱觀此次選舉，兩黨對決態勢明顯，獲勝的國民黨與四年前2008年大選相

較，稍有遜色，但表現仍高於預期，總統選票過半，穩住國會多數席次。

本文有別於過去以縣市或選區為單位的討論，嘗試導入更小的分析單元：鄉鎮，進行較細緻的分析。作者關心的問題有三：第一、這次選舉國民黨是贏了，但台灣的政黨版圖是否因此而產生什麼變化？要如何解釋此種變化？第二、由於選舉制度變革，分裂投票的現象普遍存在，作者想知道它是否存在某些模式？是否反應某些政治意涵？最後是宋楚瑜現象，它的選票影響到底是什麼？我們希望透過客觀的數據回答以上三個問題。

受限於本研究無法進行問卷調查，主要的資料為中選會網站公佈的選票數據，運用GIS及空間分析的方法，嘗試回答以上的問題。

### 選舉的基本態勢

本次選舉國民黨總統的獲票率雖然過半，但2008年總統選舉國民黨得票高達58%，民進黨僅有42%。再與2004年相較，是年民進黨陳水扁以極為些微的差距獲勝，兩黨獲票情況幾乎是平分秋色。可見這三次選舉的結果差異頗大，就民進黨而言，2004年是高峰，2008年是低潮，這次的選舉則是界於兩者中間，國民黨則剛好倒過來。

圖一顯示三次總統選舉民進黨在各縣市的獲票率變化，各縣市的實力互有強弱，三次選舉亦高低有別，然而有趣的是要升一起升、要跌一起跌，這是整體的上升與下降。中間紅色的粗線是2004獲票率與2008年獲票率加權平均，經過一番測試，2004年權數為0.68，2008年權數為0.32，計算出來的結果最接近2012年民進黨總統的獲票率。

圖1 民進黨各縣市獲票率折線圖

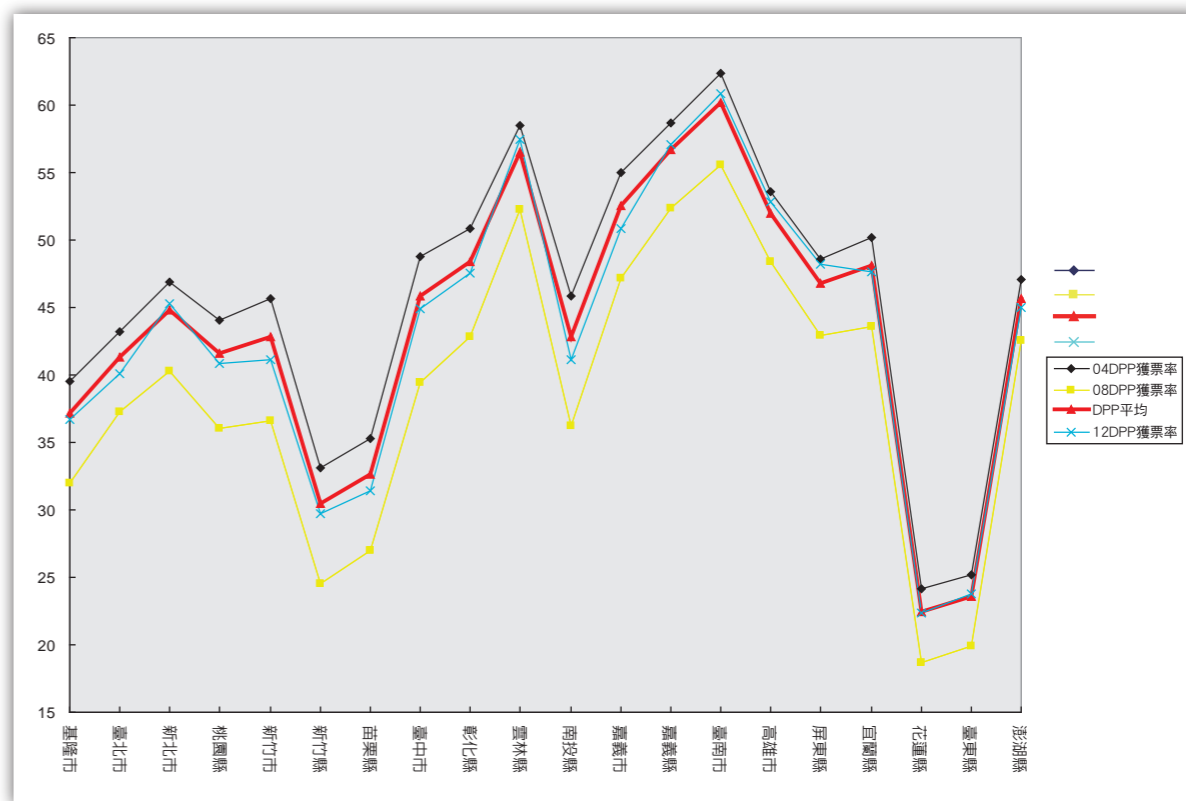


表1 不同選舉民進黨獲票的相關係數

	DPP總統04	DPP總統08	加權平均	DPP總統12	DPP立委政黨	DPP立委區域
DPP總統04	1					
DPP總統08	.99***	1				
加權平均	1***	.99***	1			
DPP總統12	.99***	1***	.99***	1		
DPP立委政黨	.97***	.98***	.97***	.98***	1	
DPP立委區域	.79***	.81***	.8***	.82***	.82***	1

地理單元：鄉鎮。\*\*\*表p<0.01。

如果以鄉鎮為單位，加權平均後的民進黨獲票率，與其他總統選舉獲票率相關係數都超過99%，如表一所示。表示縱使得票有高低，但其空間結構是一致的，排名沒有變化。全國一致地上升或下降，而非政黨版圖的互換（有些地方由藍轉綠，有些地方有綠轉藍）。

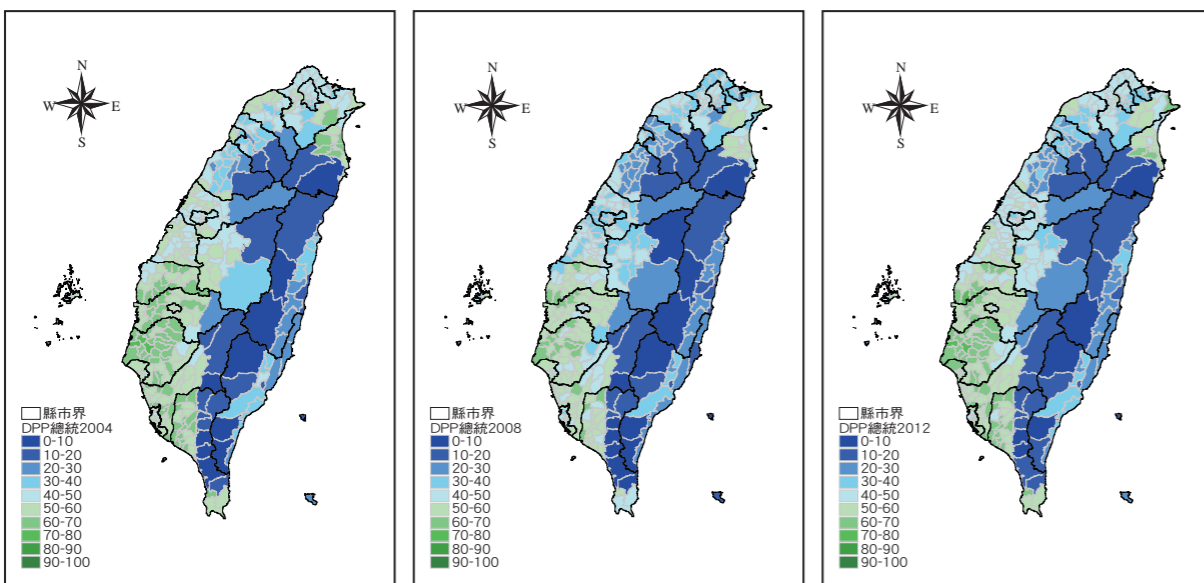
此種整體上升或下降的現象，應該與台灣特殊的政治脈絡有關。2004年是陳水扁的第二任，挾行政優勢，創民進黨得票高峰，2008年陳水扁弊案昭然若揭，謝長廷難敵勢如中天的馬英九，以大幅差距落敗。2012的

選舉其實是回歸基本盤，它是前面兩次選舉的綜合，與其說是台灣的政黨版圖有什麼變化，不如說選舉回歸基本盤，反應的是各政黨的基本實力。圖2以鄉鎮為單元，繪製三次總統選舉民進黨的獲票率，綠的顏色愈深表示民進黨獲票率愈高，藍顏色愈深，表示民進黨的支持度愈低，比較三個圖，空間結構極為神似，再次證明藍綠板塊其實無多大變化。

### 回歸基本盤

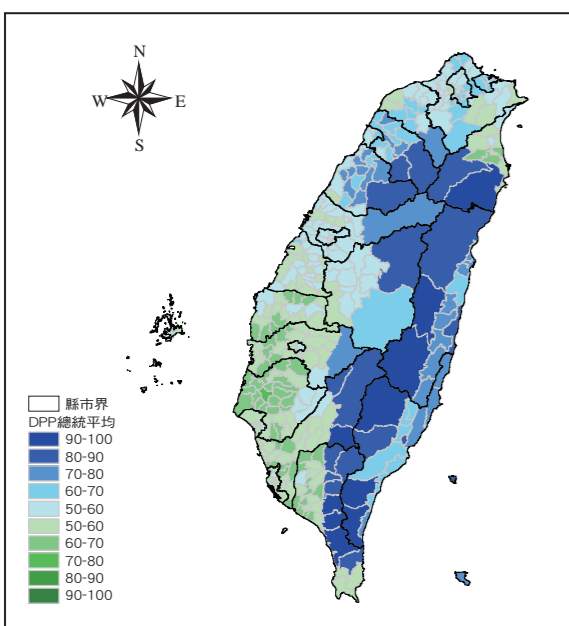
現在我們可以更清楚地來看民進黨的

圖2 民進黨2004, 2008, 2012三次總統獲票率主題圖



基本盤了，如圖3所示。藍營的地盤明顯是在山區、桃竹苗、東台灣一帶，淺藍，民進黨的區域則在南台灣、東北角宜蘭一帶，都會區大多是淺綠，中台灣則微微偏藍。如果這是總統選舉的基本盤，則2004年高於基本盤，這是民進黨執政優勢使然，2008年低於基本盤，這是民進黨為陳水扁所累造成。2012年總統選舉回歸基本盤，兩者全國獲票率都是45%，相關係數超過99%。

圖3 民進黨總統選舉的基本盤

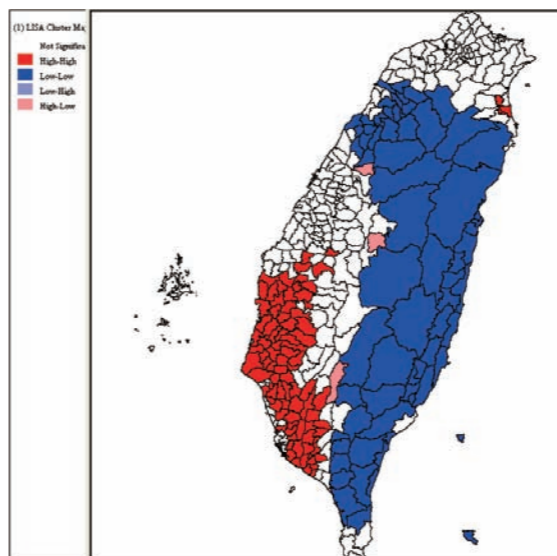


台灣的選舉，從空間的角度看來，各地區的相對關係相當穩定。1996年第一次總統直選是個例外，當年李登輝以其獨特的人格特質，打破空間結構，其後就沒有人有這個能耐了。不過，選前有許多樂觀的期待，受到立委補選、直轄市長選舉的鼓舞，民進黨曾經希望南部要大贏、中部持平，客家莊翻盤，選前民調也透露些許此種氣氛，然事與願違。與2008年相較，民進黨是進步了，但進步幅度沒有大到可以擊敗國民黨。這可以給民進黨一些啟示，民進黨需要的，或許是一些全國性的議題，在全國性的議題上擊敗國民黨，選票再次整體提昇，而散佈在各地的中間選民也許是關鍵，什麼議題可以吸引他們？訴諸區域性的議題，企圖改變政黨版圖，從這幾次選舉看來，恐怕不容易。當然，政治局勢瞬息萬變，誰都無法做太肯定的預測。

另一個值得關注的問題是「選票聚集」。從圖3看來，國民黨與民進黨的地盤涇渭分明，就空間計量的術語來說，有高度的「空間自相關」，亦即自己與鄰近地區有明顯的相似性（或相關性），自己高的地方，鄰近地區亦高。為了顯示此種關係，一般會繪製LISA Cluster圖，如圖4所示。

LISA Cluster 圖有四個顏色，紅色 (High-High)表自己高，鄰近地區亦高，表示

圖4 民進黨基本盤的LISA圖



有空間聚集或正向的空間自相關，所謂的高低是與平均值做比較。藍色(Low-Low)自己低，鄰居亦低，也是正向的空間自相關，但因為低於平均值，通常不稱空間聚集。淺紅色(High-Low)表示自己高，鄰居高，這通常在紅、藍版塊的交匯地帶出現，反應自己與鄰近地區的不協調狀態。在我們的例子裡，自己高、鄰近低的鄉鎮有三個，分別是苗栗卓蘭、高雄六龜、南投魚池。假以時日，這三個地區會不會被周遭同化，還是開創新局面，把周遭地區也帶起來？這兩種可能都有，它們處於空間的「不穩定區」，大家會關心他們與周遭地區的發展。無顏色（白色）的地區，代表自己與鄰近地區的關係不明顯，未達統計上的顯著水準 ( $p < 0.05$ )。

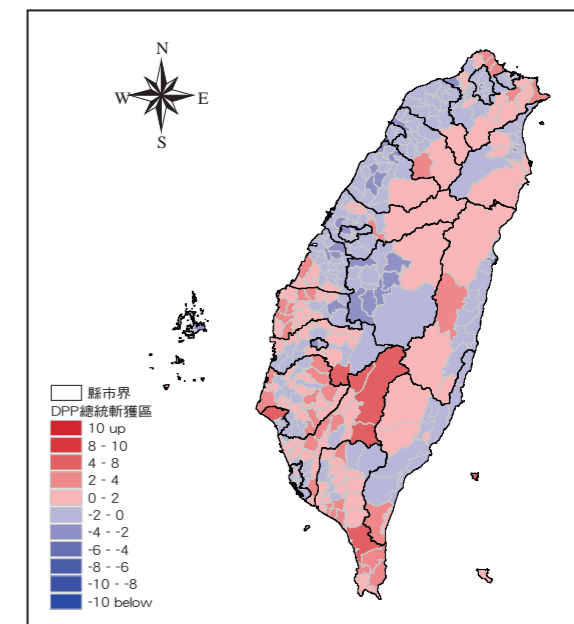
LISA Cluster 圖可以很清楚地呈現變數空間聚集的情況，這在探討空間關係時有重要意義。要回答的問題是：為什麼會聚集？亦即為什麼自己與鄰近地區表現會有相似性？這通常有兩種可能。第一、這些聚集的地區有些共通性，例如同樣的經社發展條、同樣的族群文化、同樣的歷史傳統等，因為這些「地區屬性」本來就有地域性，變數的空間聚集只是反應此種「地區屬性」的地域特性。第二種可能的原因是「鄰近效應」，亦即空間聚集不是因為「地區屬性」造成

的，而是導因於地區與地區間的某種脈絡關係。也就是說，地區本身的屬性不重要，重要的是鄰近地區的表現，如果它們表現得好，我也會跟著好，反之亦然。就選舉而言，它代表的也許是模仿、學習，也可能是人際互動、耳濡目染，造成行動的一致性。事實上，以上兩種原因都可能存在，在第五節的討論中，我們會延續這個議題。

### 斬獲區與失落區

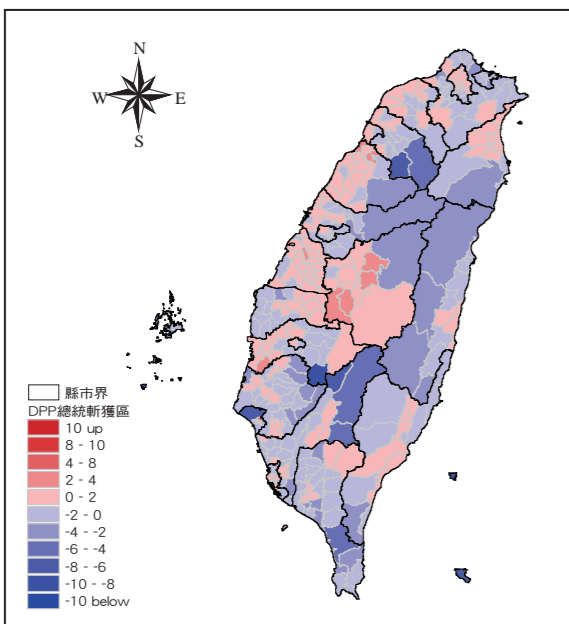
接下來，我們先處理一個問題，民進黨的基本盤如果真如圖3所示，那麼他們與真正的選舉結果有什麼細微的差異？如果民進黨選後想論功行賞，或檢討版圖變化，這也許就有參考價值了。我們以實際的選舉結果減去基本盤，其值為正，代表民進黨此次選舉的「斬獲區」，否則就是「失落區」，從此或許可以看看多政黨版圖變化的契機。如圖5所示。

圖5 民進黨總統選舉的斬獲區



民進黨總統選舉的展獲區主要還是在南台灣，屏東、高雄台南山區、彰化雲林海邊、北部山區表現也不錯，都會區除了台南市安南區外都欠佳，此種空間分佈型態是否有什麼特別的意義，值得好好玩味。本文的第五節，我們會回過來討論這個問題。

圖6 國民黨總統選舉的斬獲區



同樣地，我們也可以繪製國民黨總統選舉的斬獲區與失落區，如圖6所示。可以看出藍色的地區（失落區）比紅色的地區（斬獲區）範圍廣，圖5與圖6相較也不是完全的消長關係，主要是中間卡著一個親民黨的因素。親民黨的參選對兩黨的實質影響是什麼，是下一章要探討的主題。

### 宋楚瑜效應

宋楚瑜執意參選為此總統大選投入變數，國民黨緊張，民進黨則期待，不過選舉結果宋楚瑜獲票不如預期，僅2.8%，對選舉勝負影響不大。當然，這與藍營選民的策略選擇有關（親民黨一般歸類為藍營），最明顯的證據是親民黨總統與立委的分裂投票現象相當明顯，親民黨的立委政黨票超過5%。宋楚瑜代表親民黨參選，最大的意義也許是拉高親民黨的政黨票，突破5%的門檻，這與立法院不分區席次有關，也涉及政黨補助金的發放，結果親民黨是如願以償了。

圖7為宋楚瑜獲票率的空間分佈，可清楚看出集中在北部山區一帶。當然這不能反應宋楚瑜的實力，如前所述，不少人總統投馬英九，立委政黨票投親民黨，兩者之差如圖8所示。發現主要在北部地區，特別是桃

竹苗地區，分裂投票的選民可達十個百分點。顯示這些地區，宋楚瑜的力道最強。

一個有趣的問題，如果這些分裂投票的人總統票都投給宋楚瑜，民進黨有沒有勝算。亦即馬英九的獲票率減去親民黨的分裂投票率，結果馬英九仍有48.8%的獲票率，仍然高於民進黨的45%，達三個百分點，民進黨想透過國民黨分裂來贏得選舉，希望仍是落空。2000年陳水扁拜國民黨分裂之賜，

圖7 宋楚瑜的獲票分佈

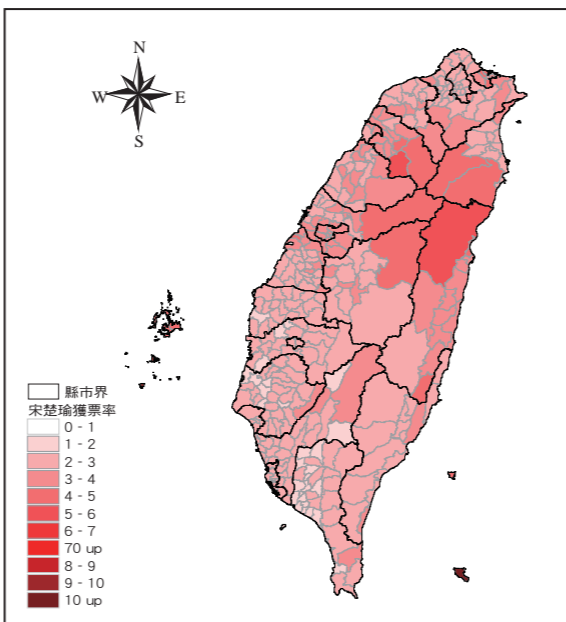
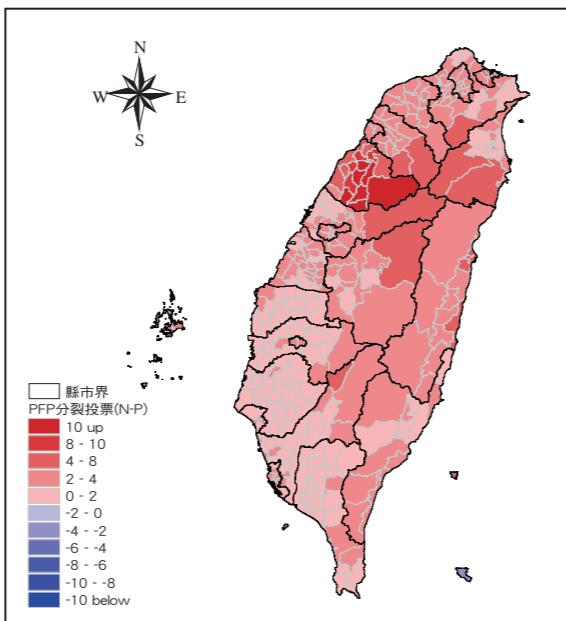


圖8 親民黨總統與立委的分裂投票

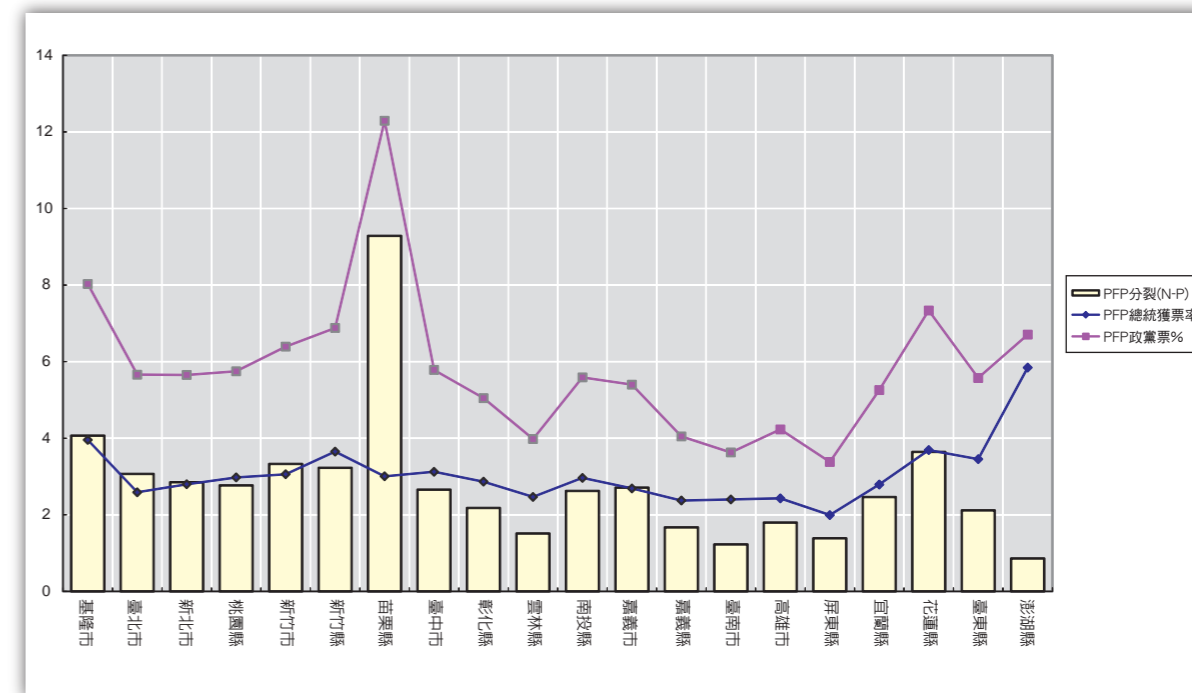


以不到40%的獲票率勝選，2012年情況已大不同。

圖9為親民黨各鄉鎮分裂投票率彙整至縣市後的折線圖，清楚看出親民黨的立委政

黨票明顯高出總統票許多。宋楚瑜的獲票率（藍色線）在各縣市相當平均，除了澎湖、花蓮、基隆稍高，立委政黨票差異就很多，最突出的是苗栗縣，獲票率超過12%。

圖9 親民黨總統票與立委政黨獲票落差



宋楚瑜的參選雖然不足以改變總統選舉結果，但它的參選對誰有利？這個問題選前有許多論辯，藍營基本上認為綠營會漁翁得利，因此憂心忡忡，綠營則處之泰然，反而說未必吧！搞不好也會搶走綠營選票。要回答這個問題，我們不妨回到前文提及的選票基本盤，看看藍、綠營的斬獲區與宋楚瑜獲票率的關係，藉此判斷宋的參選對誰有利。圖10散佈圖為國民黨的展獲區與宋楚瑜獲票率的關係，圖11為民進黨的斬獲區與宋楚瑜獲票率的關係。前者相關係數達-0.41，也

就是說，宋楚瑜獲票率愈高，馬英九的獲票率就愈負向地偏離基本盤。對蔡英文而言，也是負向的效果，不過相關係數只有-0.11，顯示宋楚瑜的參選直接衝擊到的是馬英九，而非蔡英文。同時我們也依不同地區（北、中、南、東、離島）繪製迴歸線，發現東台灣和離島，宋楚瑜獲票率愈高，反而蔡英文的展獲愈大，呈正向關係。這時要緊張的是國民黨了，這些長期的藍區是否有鬆動的跡象？

圖10 國民黨展獲區與宋楚瑜獲票率的關係

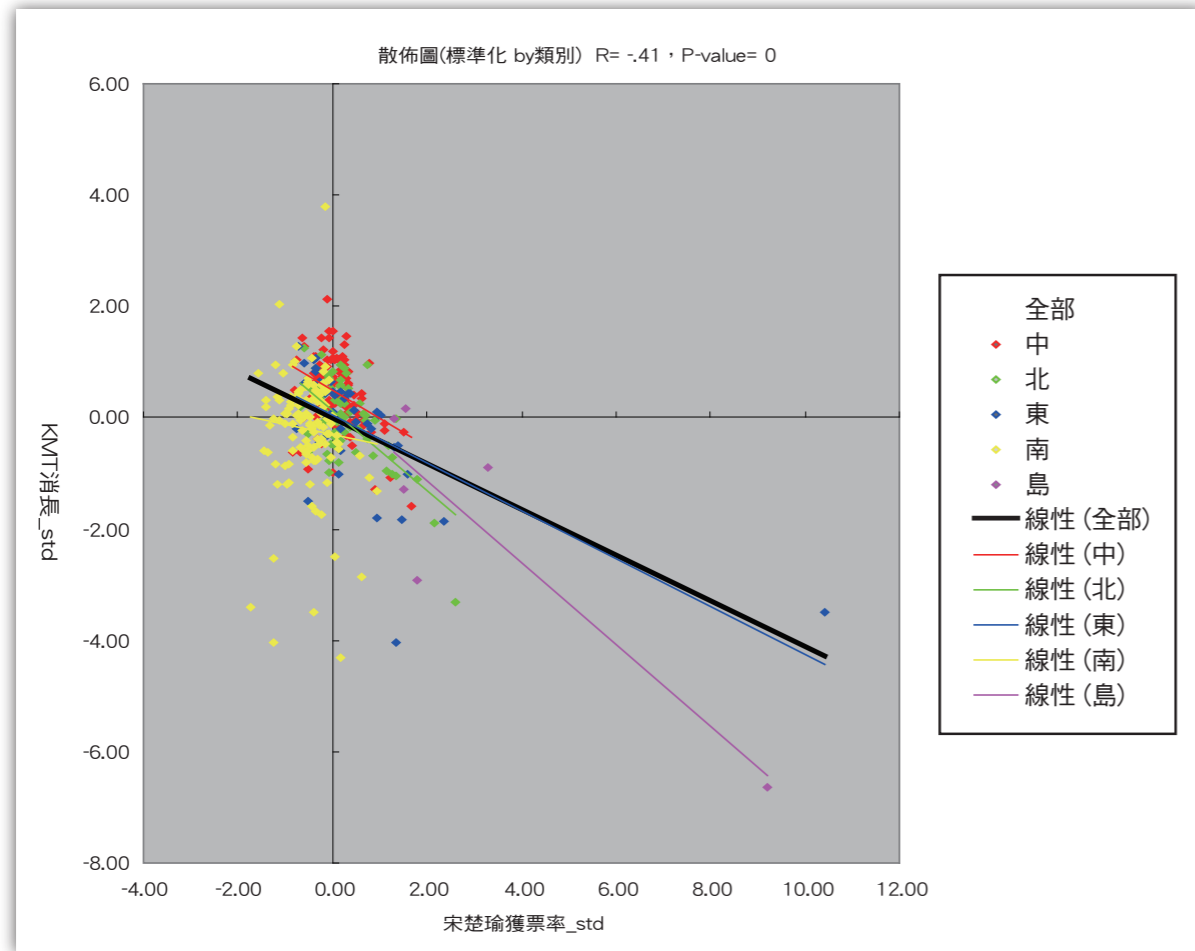


圖11 民進黨展獲區與宋楚瑜獲票率的關係

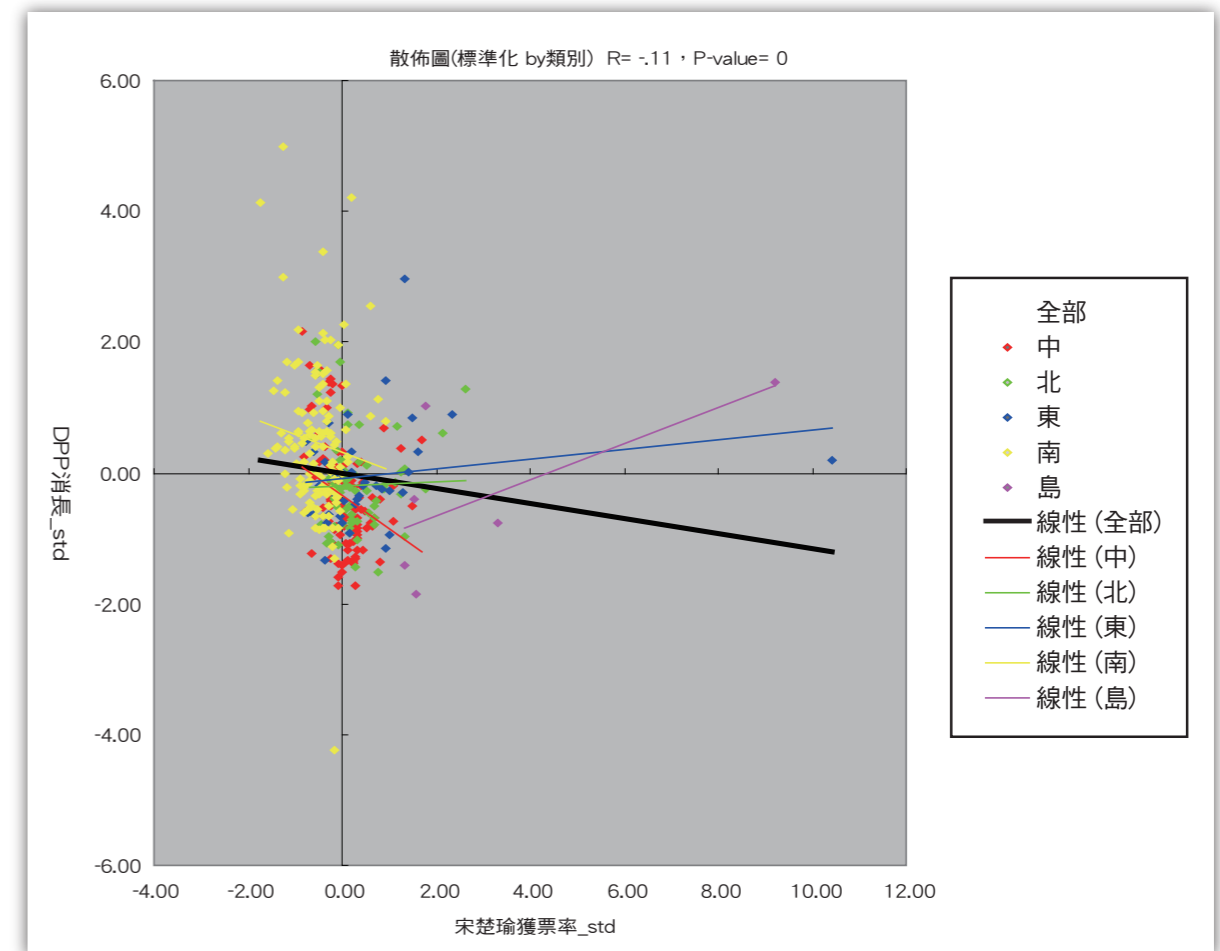
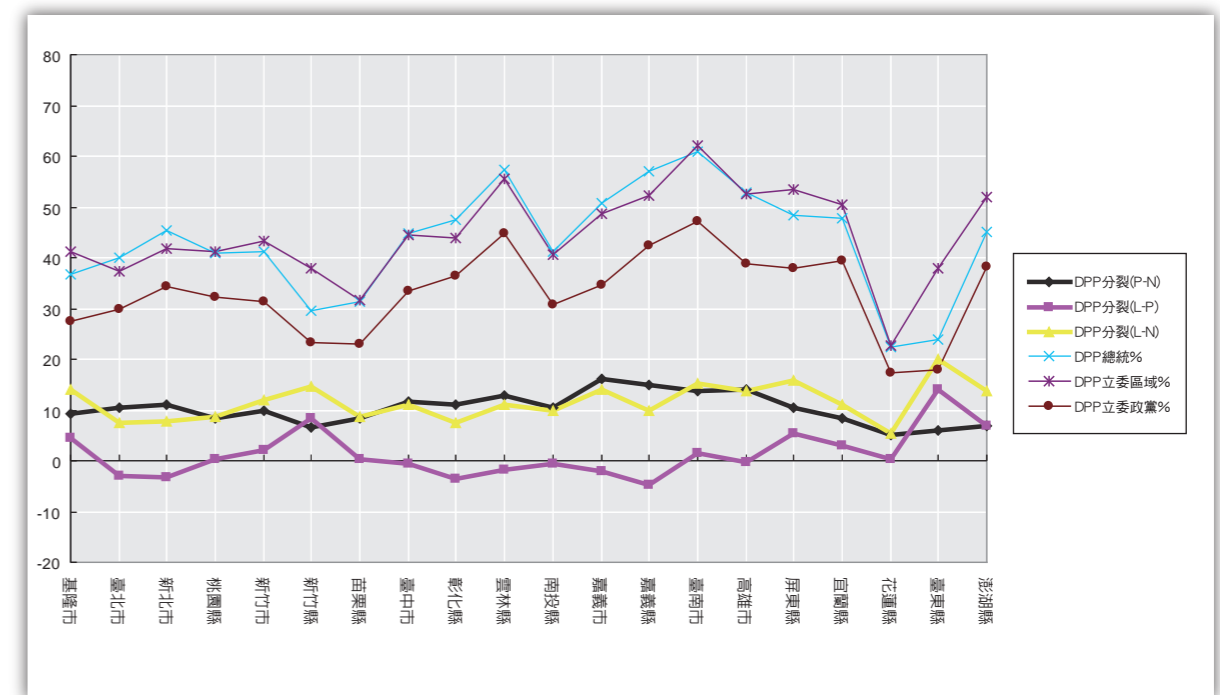


圖12 DPP各縣市分裂投票



### 分裂投票

上節提及宋楚瑜的分裂投票現象。2012年總統與立委合併舉行，立委又有區域與政黨之分，選民投票的傾向，各種排列組合，頗為複雜。為簡化問題，可概分為三種：

- 一、總統與立委政黨票投不同政黨（以下簡稱「總統-政黨」型）
- 二、總統與立委區域票投不同政黨（以下簡稱「總統-區域」型）
- 三、立委區域票與政黨投不同政黨（以下簡稱「區域-政黨」型）

各政黨可依以上三種類型，分別計算分裂投票的比例，例如民進黨的總統獲票率減去立委政黨票的獲票率，為民進黨「總統-政黨」型的分裂投票率，其值通常為正，因為總統基本上是兩大黨對決，選票會策略性

地往有勝選可能的集中，立委政黨票則否，選民有其他考量而分散。不過親民黨則例外，政黨票比區域立委票高，這是選民的刻意安排，其原因前節已說明。此外，立委區域票也應會比立委的政黨票高（「區域-政黨」型），因為前者是一對一對決，後者不是。至於「總統-區域」型則分裂投票會比較不明顯。

圖12下方三條粗線是民進黨三種分裂投票的情況，上方三條細線是三個選舉的獲票率。不出所料，「總統-政黨」型（粗藍色）與「區域-政黨」型（粗黃色）各縣市值均為正，「區域-總統」型（粗紅色）則有正有負，比較特殊的是臺東縣、新竹縣，其值高居各縣市第一、二位，表示區域立委投給民進黨的不少，總統投給蔡英文的卻低。要進一步突顯分裂投票的意義，可以比較國民黨的狀況，如圖12所示。

圖12 KMT各縣市分裂投票



圖13 藍綠兩陣營各縣市立委區域、政黨分裂投票率

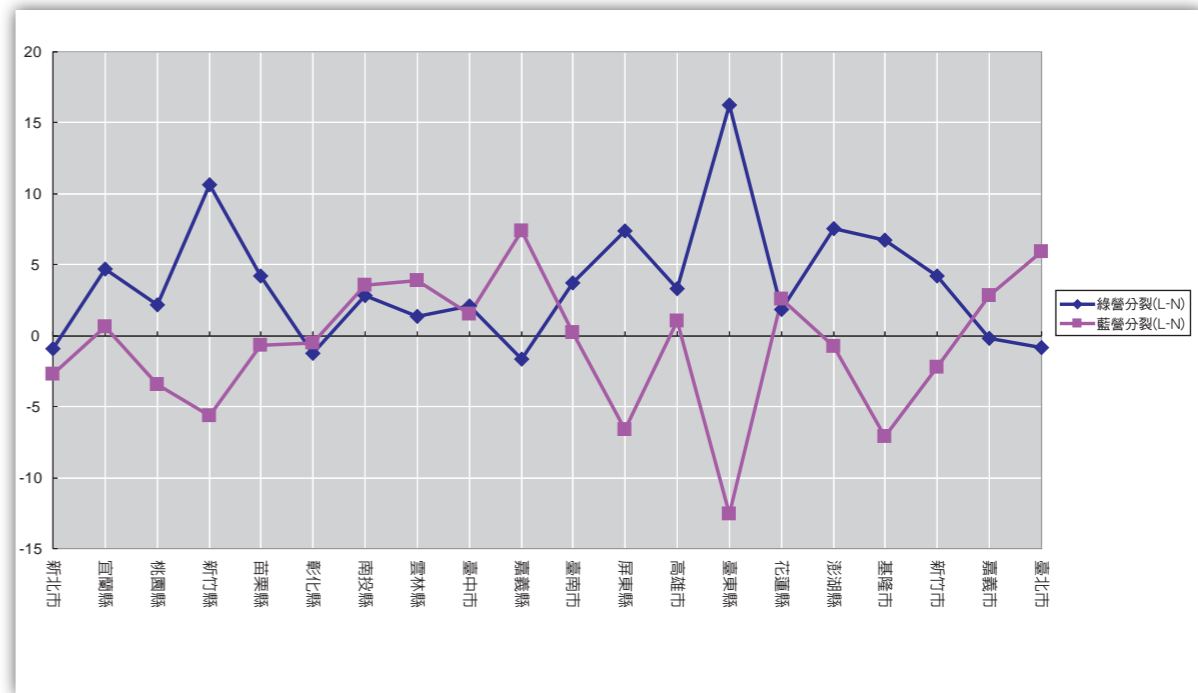
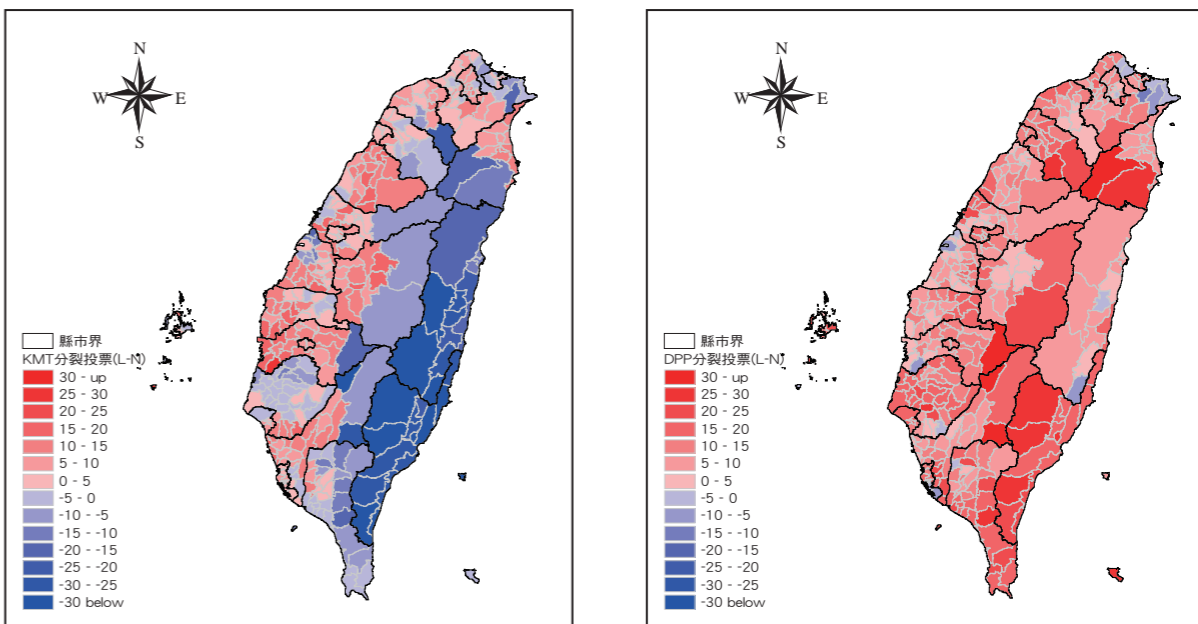


圖14 國民黨與民進黨立委區域、政黨分裂投票的空間分佈



影響民進黨斬獲區的機制

圖5顯示民進黨展獲區的空間分布，接下來，我們想探討什麼因素決定民進黨總統票的斬獲與失落。本論文基本上是探索式的研究，不打算驗證理論，或建構理論，只想尋找變數可能的解釋關係，以作為進一步

研究的準備。依變數是民進黨總統選舉的斬獲，定義請參閱前文第二節。

因此廣泛考慮以下幾個類型的變數，如下所示：

- 一、投票率與投票增加率，主要是想看選民參與程度的影響。

「總統-政黨」型（粗藍色）與「區域-政黨」型（粗黃色）基本上是正值，「區域-總統」型（粗紅色）如預料，正負震盪。但花蓮、台東是例外，有個詭異的現象，立委區域票遠低於政黨票，也低於總統票。其實原因很簡單，國民黨分裂，花蓮張智超，台東吳俊立參選，瓜分選票，國民黨獲票率自然降低。與圖12相較，我們發現民進黨的「總統-政黨」、「區域-政黨」分裂投票，明顯比國民黨高，這代表什麼意義？第一種解釋是「悲觀」的，民進黨選民忠誠度不夠高？一對一對決時投民進黨，多重選擇則背離民進黨，這也可能是中間選民的寫照，傾向民進黨，但不希望資源全給民進黨，因為對民進黨有疑慮。國民黨也有此種現象，但程度較輕。

另一種解釋較「樂觀」，主要原因應是台聯黨。綠營人士總統、區域立委投給民進黨，政黨票投給台聯黨，是一種自發性的配票，不代表他們不忠誠。為回答這個問題，我們把立委選舉的區域票與政黨票，彙整為藍、綠兩大陣營。台聯黨、民進黨為綠營，親國民黨與國民黨與藍營，另外幾個無黨或獨

立參選，依其性質併入兩大陣營，例如澎湖無黨籍林炳坤、花蓮張智超、台東吳俊立歸為藍營，高雄陳致中歸為綠營，如此繪製藍綠兩陣營各縣市立委區域、政黨分裂投票率，如圖13所示。

圖13顯示兩陣營的分裂投票率基本上呈消長態勢，這並不奇怪，一方高，另一方就低，因為政黨票流入敵對陣營。我們發現除了台北市、嘉義縣市外，基本上都是綠營高於藍營，這表示綠營分裂投票比較嚴重，這呼應前文的討論，綠營可能忠誠度不足，所以傾向分裂。另一種解釋是，候選人個人特質或地方議題，對綠營支持者言較具說服力，但對政黨形象或全國議題則有保留，所以政黨票才會轉投藍營。不管怎麼說，這對綠營是個警訊。比較特殊的是少數幾個地方兩個都正，例如南投、雲林、台中、花蓮，表示兩陣營都有「跑票」情形，只是跑到其他黨派。圖14作者分別繪製國民黨與民進黨立委區域、政黨分裂投票空間分佈圖，顯示國民黨「跑票」的情況有正有負，民進黨則一面紅，表示跑出去的遠比跑進來的多，當然這是還沒加入台聯黨的情況。

表2 民進黨斬獲區的迴歸報表

	OLS	SLM
Constant	16.0576 *** (4.64)	13.5917 *** (4.7323)
投票率	0.0096 (0.02)	0.0055 (.0209)
投票增加率	-0.0111 (0.06)	-0.0423 (.0639)
老年人比	-0.0031 (0.03)	0.0061 (.0319)
首投族人口比	0.0000 (0)	0.0000 (0)
Ln人口密度	-0.2702 ** (0.11)	-0.2130* (.1091)
Ln所得	-1.9214 ** (0.78)	-1.6270 ** (.784)
平均教育年	-0.2229 (0.28)	-0.2039 (.2739)
農業人口比	0.0054 (0.01)	0.0010 (.0114)
工業人口比	-0.0181 (0.01)	-0.0099 (.0117)
客家人口比	-0.0142 *** (0)	-0.0106 ** (.0051)
原住民人口比	-0.0053 (0.01)	-0.0066 (.008)
外省人口比	0.0064 (0.02)	0.0100 (.0232)
WY		0.3892 ** (.1736)
N	358	358
Adj R <sup>2</sup>	0.2500	0.5300
P-value	0.0000	0.0000

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.1

二、老年人口比（65歲以上）、首投族人口比（19-24歲）代表年齡層。

三、人口密度（取Ln）、平均所得（取Ln）、平均教育程度、農業人口比、工業人口比（服務業人口比作為對照組），這是基本的經社變項，想看不同經社條件是否會造成的影響。

四、族群變數包括，客家人口比、外省人口比、原住民人口比，以閩南人口比為對照組。

迴歸報表第二欄的OLS（最小平方方法）模型，顯示投票率高低沒有影響，老年人口比與首投族也無關。人口密度與所得都呈負向顯著，表示民進黨在鄉村地區、所得較低的地區比較有展獲，另外值得注意的是客家人口比是負向，表示客家人比以前更排斥民進黨了，這點民進黨要注意。

第三欄是SLM（空間落遲模型）加進了鄰近效應變數(WY)，表示多控制鄰近地區的表現，發現它是正向顯著。可解釋百分比（R平方），也從25%提高到53%。這表示控制了所有的地區屬性變數（投票率、經社背景、人口、族群）之後，鄰近效應仍然存在。也就是說，條件都一樣的情況下，鄰近地區的展獲也會帶動自己的展獲，係數高達0.39。鄰近增加一個百分點，我就會增加將近四成，這算是相當高的了。選票分布有鄰近效應並不意外，選舉動員會呈幅射狀，透過人際網絡向外傳播，過去研究已有探討。

### 結論

國內對於選舉地圖的繪製已不是新鮮事，但是針對地圖進行較細緻的分析並不多見。本文以GIS及空間分析方法檢討選舉的結果，探討2012年的總統與立委選舉。有三個重點，第一、台灣的政黨版圖是否有什麼變化？第二、所謂的宋楚瑜現象，影響是什麼？第三、如何解釋分裂投票現象？最後是解釋民進黨總統選舉在政治版圖上的得失。研究發展簡要說明如下：

第一、作者不覺得台灣的政黨版圖有什麼變化。本次總統選舉，基本上是前面兩次選舉的綜合。作者以前兩次選舉加權平均，推估民進黨獲票率基本盤，發現它與蔡英文各鄉鎮獲票率極為接近，相關係數達百分之99。台灣的選舉空間結構變化不大，也就是說有可能全面的升或降，但版圖要互換，沒那麼容易。這可以給民進黨一些啓示，民進黨需要的或許是一些全國性的議題，在此擊敗國民黨，讓選票再次整體提昇。

第二、宋楚瑜對總統選舉結果影響不大，但總統票與立委政黨票有明顯落差，顯示它有一定的影響力，不過其影響力的空間分布不平均。至於宋楚瑜對哪個陣營影響比較大？本文分別比較國民黨與民進黨斬獲區與宋楚瑜獲票率的關係，發現應該是對國民黨的影響比較大。

第三、從分裂投票的情形看來，民進黨分裂投票的情況比國民黨嚴重，這代表綠營忠誠度不足，所以傾向分裂，或者說綠營候選人的個人特質或地方議題，對其支持者較具說服力，但政黨形象或全國議題，則較不信賴，所以其政黨票會轉投藍營，這對綠營是個警訊。

第四、從民進黨斬獲區的迴歸分析看來，投票率的高低沒有影響，老年人口比與首投族也無關。人口密度與所得呈負向顯著，表示民進黨在鄉村、所得較低的地區比較有進展。另外，值得注意的是客家人比以前更排斥民進黨了，這點民進黨要注意。加進鄰近效應變數(WY)後，基本關係不變，然而鄰近效應顯著，係數高達0.39。也就是說，條件都一樣的情況下，鄰近地區有展獲也會帶動自己的展獲。鄰近增加一個百分點，自己就會增加將近四成，這算是相當高的了。選票分布有鄰近效應並不意外，選舉動員會透過人際網絡呈幅射狀向外擴散。■

# 專題

## 一場財團恣意妄為的選舉

孫友聯  
台灣勞工陣線秘書長

備受全球矚目的2012台灣總統和立法委員二合一大選，終於在馬英九總統的一句「我們贏了！」，畫下了句點。來勢洶洶的民進黨蔡英文主席雖以80萬票之差鎊羽而歸，也展現高度的民主風範，獲得國內外媒體、政要的高度肯定。沒有選後的激情與喧鬧，台灣社會快速回歸平靜，更是立下了華人社會中民主的典範。在立法委員部份，國民黨獲得過半的六十四席，民進黨大幅增加至四十席，至於台聯和親民黨分別有三席，以及無黨籍聯盟兩席，及無黨籍一席，國民黨仍以「完全執政」的姿態，決定台灣未來四年的政治與方向。

這次的選舉激烈空前，反映在選前政黨和媒體各項民調當中，馬、蔡兩人一直都處於膠著拉鋸的狀態，互有消長，甚至於出現民調上的「黃金交叉」，誰都沒有把握在能在這次的選舉中勝出。選舉結果，連任的馬總統獲得689萬票的支持，較上一屆少了約70萬票；至於民進黨的蔡英文，則較上屆成長了近65萬票，因此，從這樣的結果對於台灣政黨政治的發展應有正面意義。

然而，在這次的總統、立委大選對於台灣未來的選舉影響深遠，雖然選舉過程中平和理性，但仍然有幾個值得觀察的現象，其一為媒體「競相加入」各自陣營選戰的問題惡化，尤其是透過談話性節目成為各自陣營動員的工具；以及中國、兩岸經貿因素的影響力更加明顯，反映在與中國互動密切的大財團露骨的政治表態，甚至於透過媒體直接訴求兩岸「安定」的重要性，並支持特定候選人或符合中國期待的「九二共識」。因此，有人悲觀的預測，未來台灣的各項選舉，這樣的模式將會成為一種常態，而民進黨競爭的競爭對手將不只是國民黨，尚包括中國及所能影響的財團。

### 一場小豬、平安符、大財團與中國的總統大選

就如往常的選舉一樣，眩目的競選廣告成為候選人爭取選民認同的主要利器，也成就了媒體在選戰中的角色。相對了，候選人及政黨的核心價值理念往往不是選戰的主軸，使得各項選舉淪為華麗的嘉年華，選民無法從政黨的政見中明顯的區隔不同政黨或候選人的價值差異。在選戰策略上，「小豬」撲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」；too much的宇昌案對決富邦魚翅案；兩位副手的農舍、算命、猛男、好人、壞人等政治口水，淹沒了該有的理性辯論。在這樣的氛圍之下，不管執政還是在野，拿香對拜、支票齊飛，對弱勢發現金、對財團給好處的「加碼鬧劇」充斥，政府似乎成了候選人的提款機。

平心而論，批評藍、綠兩大陣營沒有提出任何的政見，似乎不盡公平。執政黨的「黃金十年」，提出了四大確保、八大願景，內容包羅萬象，洋洋灑灑包括活力經濟、公義社會、廉能政府、優質文教、永續環境、全面建設、和平兩岸、友善國際。至於民進黨的「十年政綱」，內容更含括國家安全戰略、兩岸經貿、就業，產業及勞工、財政與稅制、金融、科技、能源、環境、農業、區域發展與治理、住宅、社會福利、性別、教育、文化、族群、民主及司法改革。兩大陣的所提出的願景，內容豐富，幾已含蓋所有政府各部會業務，前者延續目前執政的政策，後者則挑戰政府施政缺陷。倘若兩大陣營針對這些政策理念進行深度的辯論，或許可以讓選民更瞭解這些偉大願景的核心價值，以及彼此之間的關鍵差異。

然而，從倡議團體的角度，我們希望這次的總統選舉各總統候選人及其政黨應清

楚交待的議題，包括是否延續過去「減稅經濟」的神話、如何因應台灣工作的持續崩壞，以及是否延續過去「加碼」、「發現金」的廉價買票政治。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，雨露均霑的受益。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，而過去二十年會的財團化的動態過程，正是今天國家債台高築、財政敗壞，以及財團坐大肆無忌且介入選舉的元兇。

其次，勞動報酬佔GDP比重節節敗退，工作貧窮化的問題。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。這亦是兩大陣營在經濟發展策略上信仰新自由主義，盲從所謂國家競爭力，以及放縱資本家壓低工資下的結果，而政府如何說服勞工他們可以提升工資，改善勞工的生活。

第三，每逢選舉，起乩式加碼就成為政治人物惟一的競爭策略，你加一千，我加兩千；而不思索在民主政治中選民對國家的角色期待，一味的將服務提供私有化、自由化致價格失控，然後再廉價「發現金」安撫人心，這種模式即無法解決市場化的弊端，更無法實質減輕民眾的負擔，最終事倍功半。以總統視為「國安層次」議題的少子女化問題為例，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，不但無法刺激生育，更使得得這個問題更加惡化。

上開問題的核心之一，正是政黨是否敢挑戰「財團的利益」。但觀察這次的選舉，財團的利益已經不只侷限在政府是否繼續提供「減稅優惠」與「壓抑工資」這種內國政府層次的議題，財團的政治訴求，已巧妙的和其在兩岸經貿上的利益，甚至於是單純只是該財團在中國的投資和市場利益，積極影

響選舉結果，因此，這樣的模式意謂著早期國內政黨與財團的共生關係已經趨於複雜，尚必須加上中國與財團的關係，對於台灣未來的民主發展影響甚大。

### 為什麼財團要露骨表態

近幾個月來，「無薪假」又悄悄佔據了許多台灣勞工的生活，勞委會也被迫定期公佈無薪假廠商家數及影響勞工人數。許多企業面對全球景氣波動，無視過去的獲利，將所有風險轉嫁給勞工，食髓知味開始要求勞工放無薪假，更大言不慚的說：「無薪假是最好的安排、經濟結構下的必然狀況」。而在選前，馬英九總統前往新竹科學園區舉行「2011向企業請益座談會」，更有企業主提議：「一年變形工時」的概念，將工時改為1年結算的方式，彈性配合全年淡旺季人力需求，引發了勞工團體的群起反彈，認為這無疑是貪得無厭大財團的「變相勒索」。

在選舉最後的白熱化階段，這些大企業老闆們又都出來了！他們撒大錢在媒體刊登廣告，甚至於直接受訪、召開記者會表態支持特定候選人，他們開訴求「安定」，也訴求「兩岸」的交流，甚至於直接挑明支持中國與國民黨建構的「九二共識」！但諷刺的是，好像只有財團們需要安定，而勞工卻不需要，活該承受無薪假的不安定和窮累。

在選前表態的財團，包括長榮集團張榮發、台塑王文淵、台達電鄭崇華、潤泰尹衍樑、遠東集團徐旭東、晶華國際的潘思亮、東元黃茂雄，以及宏達電王雪紅、鴻海集團郭台銘等。而在選前在馬總統面前大罵勞委會的聯電榮譽副董事長宣明智，號召百名企業主力挺「九二共識」，在平面媒體刊出廣告，除多數為新竹科學園區的科技業主外，還包含傳產及金融業，全台北中南合計共有128名企業主連署，聯強董事長杜書伍、台泥董事長辜成允、中美晶董事長盧明光、欣興董事長曾子章等都出現在名單上，表態陣容空前。其中表態最積極者為鴻海的郭董，以及在選前一天親自在企總部以個人名義召開記者會的王雪紅，表示：「沒有92共識是非常不確定的社會」，「非常珍惜兩岸和



平」，對於選情投下一顆震撼彈。

除了傳統上國民黨與財團的關係親切之外，從這次總統大選大財團表態支持馬英九的理由，我們不難察覺出「兩岸因素」已成為影響台灣選舉的關鍵因素。除了標榜HTC是驕傲中國品牌的王雪紅露骨的「沒有92共識是非常不確定的社會」之外，尚包括長榮張榮發：「如果沒有九二共識台灣經濟會很慘」；在ECFA獲益的台塑集團王文淵：「台灣需製造業仰賴外銷加工，才能維繫經濟發展，延續企業、員工工作權發展，希望ECFA能順利持續推動，須在現有92共識的基礎上擴大兩岸良性的交流。遠東集團徐旭東：「沒有九二共識，兩岸將沒有一個基本基礎」等等。

由此可見，被視為國民黨的利器、民進黨罩門的「九二共識」，而自阿扁總統以降日益熱絡，在馬英九時代更加緊密的兩岸經貿關係，最後成為決定台灣政治的極關鍵因素。大財團們幾近「恐嚇」的表態，以保障他們在兩岸經貿互動中的利益可以理解，而這樣的表態不只是一種對國內，更是對中國政府的一種政治輸誠，影響了為數不少的「經濟選民」，擔心再次的政黨輪替在兩岸關係上的影響，在主流媒體的宣傳下，形成某種恐懼的「台灣共識」。

因此，有學者認為，雖然這是一場民主的選舉，而台灣社會的進步也在沒有抗爭下平和接受這樣的選舉結果，但中國透過對台灣釋放的「經濟紅利」，巧妙的轉換成他在處理兩岸關係上的「政治紅利」，直接或間接的影響台灣國內的民主發展，是未來台灣社會必須要謹慎面對的問題。也就是說，有別於過去江澤明、朱榕基式的武力動嚇，中國透過經貿關係對於台灣的軟性統治是否已經形成，因此，如何在政治、經濟和社會價值上提出可動員其他「經濟選民」的論述，將是在這個議題上處於競爭劣勢的民進黨必須突破的難關。

## 結論

這次總統大選財團的競相表態，可以提供了一個讓國內政黨政治良性發展的機會，

可以讓各政黨更進一步確立支持他們的選民結構，並在未來政黨的政策決定上有更清晰的理念，無不是一個意外的收獲。在選前，民進黨以「小豬」形塑了小蝦米對抗大鯨魚的政治認同，如何更進一步的確立深化，並在經濟、社會政策議題上和國民黨有更大的區隔，將有助於國內政黨政治競爭的發展。

從社會倡議工作者的角度觀察，無論政府、財團如何強調兩岸經貿的重要性，國內政黨都必須面對經已形成的崩世代現象，尤其是接下來面對全球景氣衝擊，台灣大部份的選民都必須面對就業、失業、無薪假等的衝擊，且執政黨在選後必須回報財團的支持，在政策上會更加變本加厲的傾向財團利益，可見的未來，貧富差距、工作貧窮的問題將持續惡化，而這些問題將會成為未來國內政黨政治競爭的主戰場。

但可見的未來，在這次選舉獲得甜頭的中國，將會在台灣每一個層級的選舉複製這樣的模式，而這也將是台灣民主深化過程中的一個考驗，但相信民主的人或許應該樂觀，這何嘗不是一個確立「台灣共識」的好機會。■

# 專題

## 2012大選後兩岸情勢淺析

張國城  
台北醫學大學助理教授

2012年大選已經落幕。國民黨的大獲全勝讓各界都認為國民黨將繼續主導未來的兩岸關係；這是從「選戰的結果」結果來看。本文主要要探討的是，「選戰的過程」本身是否就已經是影響未來兩岸情勢的因素

### 「以商逼政」大獲全勝

本次選戰過程中的重頭戲是大企業，特別是在中國有大量投資的企業紛紛出來挺馬。顯然若要在中國成功營商，就必須配合中國在政治上的要求。馬政府雖表示企業家都是自願，並非國民黨所動員，但國民黨和中國從中出了力也得了利是事實。

這種作法讓人想起當年日本德川幕府的「踏繪」。所謂「踏繪」，目的是為了探明外人是否基督徒。因為德川幕府時擔憂基督教進入日本，採取鎖國政策，僅開放長崎港供中國人和荷蘭人通商；為防止傳教士混入，要求外國人在入關時必須採過耶穌基督的畫像或十字架。因為幕府認為傳教士不敢褻瀆耶穌，絕不敢將耶穌的畫像踩踏在腳下，因此可阻止傳教士進入。這一做法稱之為「踏繪」。

今天中國很明顯地採取這一做法；若要進入中國做生意，就必須先踩過台灣主體意識。值得注意的是，「踏繪」的普及力。1626年，長崎奉行水野守信制定「踏繪」制度，在通衢要道廣設刻有耶穌或瑪利亞像的木板或金屬板，要求人民必須踩踏以分辨其為教徒與否。1633-1639年間，屢次發布鎖國令和禁教令。1638年，並在全國各地大張告示，以優渥賞金鼓勵密告捉拿傳教士和教徒。

今天的台灣有可能逐漸像當年的長崎一樣，台灣主體意識開始成為滿街設置的耶

穌或瑪利亞像的木板或金屬板，只要和對岸有關係就需要時時刻刻踩踏嗎？當然筆者認為這一天或許還不會這麼快到來，但執政者對此的毫無警覺也是非常明顯的。2010年4月28日，馬英九公開表示對於民進黨質疑對岸的「以商圍政」、以政治干預，他認為機會很小，「過去20多年來也沒發生過。」當時他說：『…所以民進黨說會以商圍政，就是說拿政治來干預的機會就非常小，因為第一個就害了他自己，他如果說好我不跟你進口，他也沒有辦法一下子跟別的國家進口；第二，大家都是WTO的會員，他也不能亂來。』，

很明顯的，他完全沒注意在政治上中國「踏繪」的原則，在經貿上他也把兩岸經貿關係僅簡化為貿易的互賴，忽略了台灣的淨資本輸出與大量投資產生的外部性；這個外部性曾被一位立委批判過，原文如下：

「…台商到中國投資是基於自利的動機，本來商人求利無可厚非。但是中國迄今不承認台灣是一個主權獨立的國家，不放棄以武力對付台灣人民追求在國際間獨立自主的行動。如果台商到中國的投資營利不干涉到台灣與中國的關係，商人的活動就是純粹的「私經濟」領域，政府只要做好財稅與工商登記管理即可，也不期待台商在中國為台灣的主體性與中國政府「嗆聲」。可是如果台商為了自己個別的經濟利益，運用社會影響力干預政府施政，甚至直接充當中國對付台灣人民自發性反侵略行動的利器，這種有損於全體台灣人民利益的外部性效果，就不屬於私經濟自治的領域，必須有效以政府施政加以管制甚至取締！」<sup>1</sup>

對照起來，怎不令人唏噓！

馬也高估了WTO對兩岸經貿的規範效

力。根據WTO規範，各國所簽訂之區域貿易協定（如ECFA）必須依據其法源，分別向WTO貨品貿易理事會(Council for Trade in Goods; CTG)、服務貿易理事會(Council for Trade in Services; CTS)或貿易與發展委員會(Committee on Trade and Development; CTD)提出通知，並由上述理事會 / 委員會轉送區域貿易協定委員會進行審查。因此，2003年9月CEPA附件簽署後，中國商務部就向世界貿易組織通報，並接受審查。但是兩岸之間的ECFA已經簽訂了一段時日，沒有關於ECFA送WTO審查的任何後續消息。證明ECFA而非WTO才是台灣未來的遊戲規則，如此很難讓人相信未來台灣能在WTO架構下開展多少討論。

由於本次大企業挺馬後馬當選連任，雖然究竟有多少選民因為這一因素而投馬，尚待深入的研究和分析，但「為爭取勝選必須依賴大企業支持」恐怕會成為下次選舉選民甚至於候選人團隊的印象。若這一印象不能破除，為了爭取大企業支持，恐怕候選人在這四年中必須採取不得罪北京的立場。也就是說，北京的「以商圍政」策略已經開始收效，未來可能會持續深化。雖然馬政府不會承認其政策被大企業所影響，但是若北京提出比「九二共識」更進一步的要求，大企業為求在中國生存發展，配合中國「踏繪」恐不可免，最後必然還是會對國民黨政府的兩岸政策產生拖動作用。

WTO架構的無法適用，將會使台灣對中經貿日漸「兩岸化」而非「國際化」，也會讓中國更容易對台灣實施貿易戰或施加經貿壓力。

## 和平協議準備出台

2005年4月，胡錦濤與連戰會談新聞公報提出：“促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包括建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突。”同年5月，胡錦濤與宋楚瑜會談公報提出，“兩岸應通過協商談判正式結束敵對狀態，並期未來達成和平協定，建立兩岸軍事互信機制，共同維護台海和平與安

全，確保兩岸關係和平穩定發展”。2008年5月，馬英九宣示：“未來我們也將與大陸就台灣國際空間與兩岸和平協議進行協商”。胡錦濤於2008年12月31日再次鄭重提出“協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架”。

由此觀之，簽訂和平協議是國共親新四黨的共識。2012年馬順利連任後，泛藍三黨是否會共推「和平協議」？可能又將浮上檯面。觀察大選的過程，選民似乎對於兩岸不安定或中國可能撤回所謂的「讓利」非常畏懼，因此「和平協議」若能夾帶海峽兩岸安全情勢的變化，就可能具有相當程度的賣點。

由於和平協議照馬的說法是要由全民公投，因此本次選戰過程中馬所用來勝選的方式一樣可以用在人民即將作出選擇的時候。一個想定是當和平協議即將強行簽訂時，由於內容問題綠營發起抗議，中方一方面發起「踏繪」，要大企業紛紛出來挺和平協議，一如這次的選舉；另一方面可能立刻製造衝突，讓社會上出現「你們別鬧了」的聲音。最後在馬承諾的公投中，多數選民可能就會像這次的689萬人那樣以同樣的心態支持和平協議。

除了通過的形式以外，從ECFA的例子，可以推斷和平協議的未來進展狀況將可能是：

- (一) 它不會經過立院實質審議，僅以形式通過；在若干內容上，「和平協議」比起ECFA可能是更為模糊、概略的規定，因此更難具體予以審議。同時基於2012大選的經驗，直接訴諸民眾可能更容易讓和平協議朝中方所要的方向去走。
- (二) 它不會呈現中華民國或台灣字樣；否則就等於承認兩國論。但若沒有任何政治或地理名稱，在國際間會被更定義為是中國的內部事務。
- (三) 台灣在東亞將戴上「變更現狀」的帽子。在ECFA簽訂前，台灣還可以用現狀已是東協加三，東亞逐漸走向自由貿易區為理由，說服台灣人不簽ECFA會

故步自封，趕不上車。但東亞現在並沒有簽和平協定的風潮，不會因為兩岸簽訂和平協定而讓各國跟進與中國簽訂和平協定。換言之台灣的這一舉動反而是改變現狀的作為。

- (四) 它會被作為選戰中的利多因素。屆時對這一問題的攻防可能又會大大吸收民進黨對藍軍執政績效的砲火。
- (五) 它的落實與否將乏人問津，一如目前無人問問ECFA的「兩岸經濟合作委員會」如何運作一樣；而小英陣營只對若當選後是否承認ECFA表態，對此一影響重大的機制卻毫不聞問，實在是一大失策。

## 小結

由以上討論可看出，2012的選戰「過程」，而不只是選戰「結果」，大大影響了未來兩岸關係的發展。

首先是選戰中中國的「踏繪」起了相當的效用，未來這種檢驗台灣人是否支持一中的作法將會更細緻、更全面，但原理原則不變。

其次是安定牌會更加眾多。這次選舉馬英九認為打安定牌（連文宣品都要有所謂「台灣平安符」）是有效的，而最大的安定牌，最大的「台灣平安符」無疑就是「和平協議」。這種台灣人的求安定心理也會強化中國在關鍵時刻以製造緊張情勢以來威逼台灣的動機。

兩岸關係應該建立在互惠和耐心的基礎上。馬總統雖當過陸委會副主委，對此似乎並無所知，而中方也看準了馬的這一特質，並看出在台灣選民作抉擇時如何將策略押在刀口上。因此在兩岸關係中，中方日漸占據主動應該是難以改變的事實。■

# 專題

## 2012台灣總統大選的 美國因素

辛邊  
國際局勢觀察家



※前AIT處長包道格在大選前公開挺92共識，引發爭論

自1996年首次直選以來，台灣的總統大選備受國際矚目。除了台灣的民主發展廣受國際觀察家關注外，選舉結果每每牽動敏感的兩岸關係發展，因此特別受到區域中兩大利害關係者——美國與中國的關切。在1996年首度總統直選前，中國在台灣外海進行飛彈試射，美國旋即派遣航空母艦巡航；在2000年大選時，北京方面多次警告台灣不得進行台獨，而當時的美國總統柯林頓則呼籲中國改變態度，以對話代替威脅等。

1990年代後期至21世紀的前十年，台灣剛開始民主化進程，美中之間則有許多矛盾存在（1999年美國指揮北約轟炸機誤炸中國貝爾格勒大使館、2001年美國P3C於海南島外海撞機等）。柯林頓擔任美國總統時，民

主黨政府對中雖採取交往策略，但當北京對台灣有挑釁動作時，美國政府都清楚回應。在2001年美國政黨輪替後，共和黨小布希政府一開始對於台灣以及剛入主政府的民進黨，仍採取友善的態度，直到當年911事件發生，美國政府轉將反恐及國土安全列為最優先工作，影響其對外策略及佈局；對中方面，除了與中國進行反恐合作外，雙邊各項如經濟、戰略等會談，加上高峰會，高層交流日益密切。而另一方面，台灣當時在民進黨執政下，多項政策，如公投綁大選等，與美方溝通不佳，造成華府認為民進黨決策搖擺，這樣的印象甚至延續至今。

在2012總統大選過程中，美方的動作，包括蔡主席訪美期間有白宮高層於接受金融

時報訪問時質疑她及民進黨處理兩岸問題的能力、2011年底包括USAID署長、能源部副部長等高層陸續訪台，以及選前宣布將台灣列為赴美免簽證候選國，強調台灣執政者過去一年來的努力是主要考量等，種種作為，不禁令民進黨及支持者懷疑，美方於選前信誓旦旦重視台灣民主發展，絕不干預大選的說法，是否只是場面話。直到大選前夕，前美國在台協會台北辦事處處長包道格來訪並接受中天新聞專訪時指出，九二共識是兩岸都接受的「必要妥協方式」，並表示若蔡英文當選，美方應該會派人到台灣跟她溝通；如果是總統馬英九連任，不論是北京或華府都將鬆了一口氣。這樣的言論，不但在綠營引起一陣譁然，現任的美國在台協會駐台官員也十分尷尬，立即透過媒體澄清包的言論並非美國政府立場，而司徒文處長也立即取消與包之會晤。也有美商私下抱怨，包的言論令人無法接受。大選後美台商會會長韓儒伯更發佈協會報告，批評美國政府在台灣大選中支援馬英九、防範民進黨的作法，是干預台灣大選。

比較自1996年以來美國對歷次台灣總統大選的反應，難免與人越來越不重視台灣民主發展之觀感。然而，經歷十多年的民主進程，台灣民主在全世界已享有很好口碑，要求美國扮演調人監督國民黨是否舞弊作票，已無說服力。中國因素，也因北京影響大選手段益形細膩，加上過去四年來兩岸『和解』讓美方及國際社會認為，兩岸情勢不似以往緊張而減退。而美中關係在這幾年來持續生溫，美國自然期待兩岸關係發展穩定，不希望看到任何不確定因素出現。美國在這次大選期間種種明顯獨厚台灣執政黨的作法，在促進台美關係的大旗下，在野黨很難反對。美國因素在這次大選中的影響力，或許比不上諸位紅頂商人在最後關頭出面吹捧九二共識，可能也無關選舉結果；不過，民進黨必須瞭解，告洋狀的時代已經結束，要爭取國際的支持，必須證明自己是成熟的政黨，有能力提出其他國家能夠接受的政策，才能在道德和友誼之外，尋找站穩腳跟的力量。■

### 人口轉型與臺灣的老龄化過程

關於人口變遷有一個經驗規律普遍地呈現在所有人類社會中，那就是隨著社會的進展，所有人類社會或早或晚地都將依循相同的模式，由高出生率與高死亡率的原初均衡狀態，達到低生育率與低死亡率的新均衡狀態。這種轉變過程，就是形式人口學中所謂的「人口轉型(population transition)」現象。不過從高生育與高死亡率轉換成低生育到低死亡的過程中，死亡率與出生率並非同步變動，第一階段首先發生的是粗死亡率(CDR)率先下降而粗生育率(CBR)持續維持過往的高水準，兩者的差距導致人口數量的快速增長；在接下來的第二階段，因為生育子女都能存活下來，不需要再像過往維持高生育

率，因此隨後生育率大約在1-2個世代之後也會跟著下降；第三階段隨著生育率下降，最終低生育率與低死亡率重新達到一個均衡的狀態，完成整個人口轉型。在第三階段之後，由於第一階段所累積下來的大量人口會逐漸進入老年階段，而新生年輕人口卻因為第二階段生育率下降而減少，遂導致老年人與年輕人的「比例」（而非人數）上升，也就是所謂的人口老化(population aging)。既然人口轉型是人類社會演變的基本規律，那麼老化也就是每個社會遲早都要面對的結果（圖一）。

台灣過去百年來的人口結構變遷，除了戰後曾經有一個短暫時期的人口大量遷入外，可以恰當地被視為一個封閉性的人口，

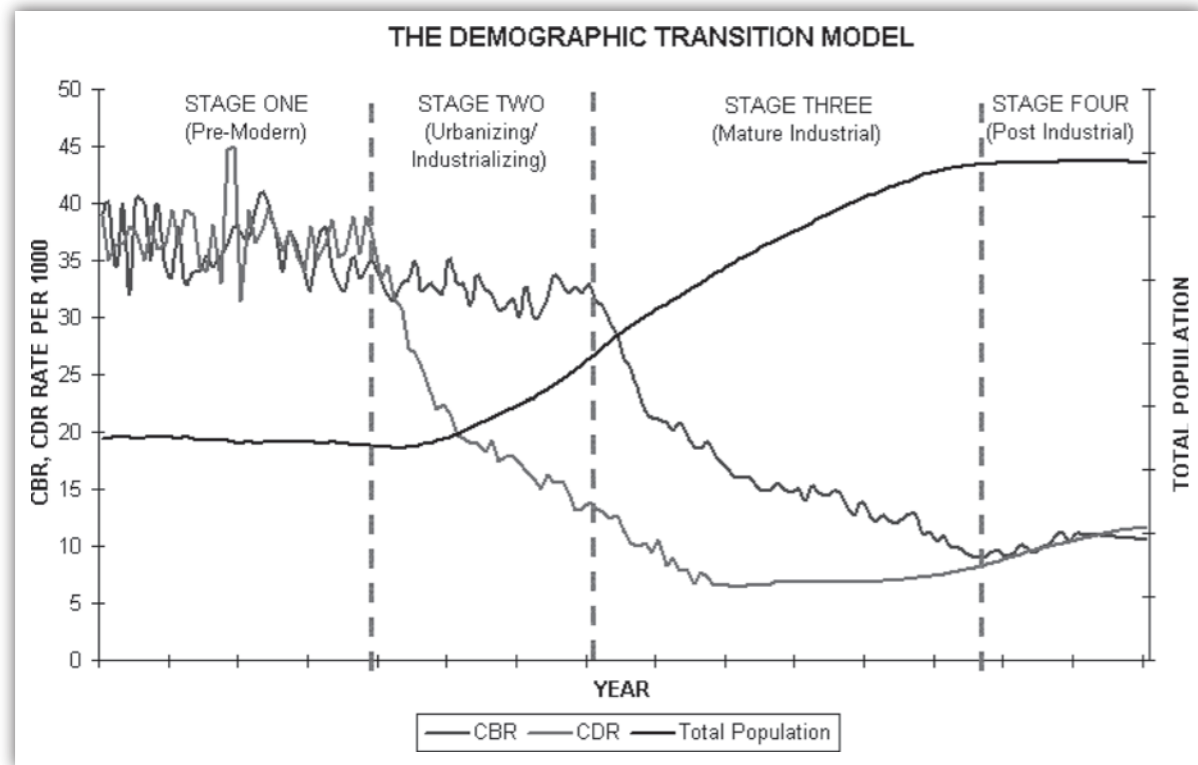
而它的長期結構變遷也十分典型地符合了人口轉型理論所提供的模型。根據（圖二）的資料顯示，台灣地區的粗出生率與粗死亡率在1920年以前都呈現波動地升降。自1920年開始，死亡率由千分之32下降到24左右，其後四年略有波動，但是在1925年之後，就穩定地一路下降到戰前的千分之18，戰後則展開另一波下降，由千分之18下降到1965年的5.5，此後一路維持在這個水準上下。至於粗出生率，在戰前都一直維持在千分之40-45之間，戰後於1951年達於高峰的千分之50，此後即一路穩定而快速地下降。總生育率幾乎與粗出生率同步變動，在1984年時已經低於替代水準(2.05)。從1984到1997年，總生育率均穩定地維持在1.7-1.9之間，雖低於替代水準，但還相去不遠。更戲劇性的轉折發生在1998年陡降到1.465，千禧龍年雖然一如預期地反彈，但只達到1.68，並未回到1997年的1.77，此後一路走低，一直到2010年終於跌到0.9，「榮膺」世界倒數第一，新生兒人數只有16.7萬人，大約是1990年的一半。

雖然人口轉型是每個社會都要經歷的過程，但相較於英國的人口轉型費時

約一百五十年(1800-1950)，台灣的人口轉型被壓縮到六、七十年之間完成。總生育率則自1959年到1974年，下降速度分別是1959-1964年的14.9%，1964-1969年的19.2%，1969-1974年的26.1%，總生育率呈現加速下降。這個加速下降是由於國家積極推動節育政策的家庭計畫之結果。從1965到1974年之間，家庭計畫所產生的作用總共達成了2,150,693之數的節育人口，高達同一時期實際出生人數的55.78%。這些減少的人口在當時固然有助於人均資本存量的積累，但是也造成了今日青壯人口的急速縮減，埋下現今臺灣即將展開的人口老化的結構性原因。

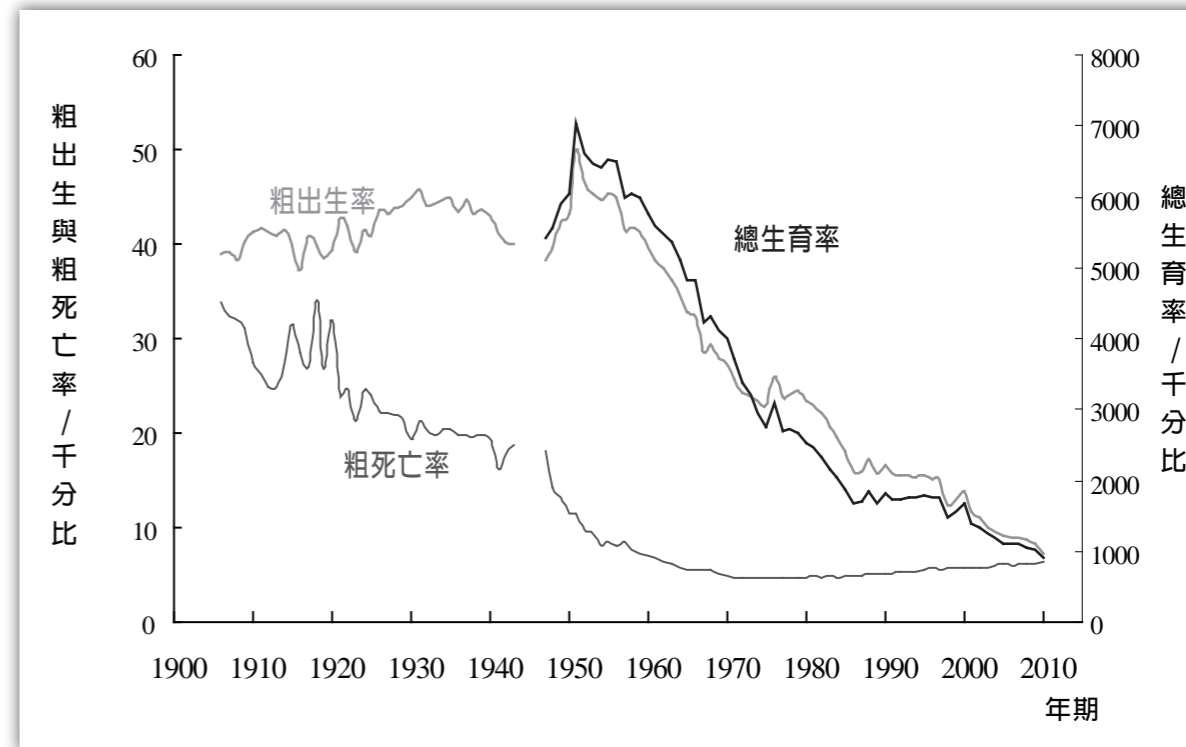
所以臺灣現今的人口老化危機是由兩波力量造成的，首先，也是最主要的力量，是1950年代展開，經由在1964年列入四年經建計畫的家庭計畫所加速的生育率下降，它結構性地造成老年人對年輕人的比例在2010之後急遽的上升；其次是1998年以來生育率的持續下降，由於出生人口的嚴重低落，使得將來即使生育率回升，也無法彌補回降低之前的人口。因此，臺灣老化的問題已經不

圖一：人口轉型示意



資料來源：<http://www.uwmc.uwc.edu/geography/Demotrans/demtran.htm>

圖二、臺灣的人口轉型



資料來源：內政部

太可能靠臺灣社會自己多生一些來挽回。這意味著臺灣社會必須接受更為激烈的老化衝擊，如果無法承受這樣的衝擊，那麼解決之道唯有輸入年輕人口。

本文首先分析過去臺灣推動的節育政策為何可以成功，之後的鼓勵生育政策又為何難以成功，其次，我們將討論鼓勵生育政策失敗之後，如果以移民（工）政策來取代，會有哪些可能的議題必須面對。

## 鼓勵生育、節育與再鼓勵生育：臺灣人口政策政策的歷史轉折

國民黨政府剛來到臺灣的時候，提倡的是鼓勵生育政策，理由雖然是三民主義的「民族繁衍」，不過更直接的原因卻是「反攻復國」所需要的「生聚教訓」。但是，當時美國的東亞戰略部部署是維持區域權力平衡，國民黨政府被設定的位置是反共圍堵圈的前哨站，而不是挑起戰爭的「反攻大陸」。一開始這個反共陣營所需費用是由美國無償性的援助來支持，因此東亞各國的經濟繁榮因此對美國有重大的地緣政治利益。在一個最理想的狀況下，東亞各國不但要能夠成為自給自足的圍堵陣營，以減輕美國的援助負擔，而且在日後還可以轉化為接受美國投資的國際加工基地。

臺灣從1951年到1965年，平均每年接受一億美元的經濟援助，佔台灣每年國民生產毛額的5%到10%，占固定資本投資的42%，在國民黨政府當時每年26%的赤字支出中，有90%是由美援撥款所抵銷的。所以，與土地改革的邏輯一致，台灣家庭計畫的節育政策目標也是希望將台灣改造成為一個能夠在美國主導下，以資本主義生產方式運作的半主權國家，如果說土地改革是要提高台灣的農業產出，並進一步為支持一個工業化部門提供資本與勞力的話，那麼，家庭計畫就是要藉由減低新生的依賴人口來減少消費，以提高人均資本之累積，儘快提升資本主義在台灣的繁榮。1959年美國國際合作總署台灣分署署長Weatley Haraldson就以「台灣的經濟發展」為題發表公開演說，指出五年來台

灣接受美援五億以上，卻被多出的人口消費所抵銷，使得投資增加率幾乎為零，解決之道唯有減少人口成長，控制消費。

因此，美國的東亞政策目標因此與國民黨政府並不完全一致，國民黨是要「反共復國」，而美國則只是需要國府「反共」而不「復國」。這經常造成美國與國府在使用對華美援的爭論，根據美國國防部的文件顯示，國府官員尤其憤怒美國透過援助對國府國防支出的限制。這就是為什麼早期家庭計畫所遭遇的主要困難就是「削弱軍隊實力」。當時立法院的老立委對家庭計畫甚至於殺氣騰騰地痛批「殖民主義之節育運動，不容在中華民族範圍內推行」、「邪說假借人力資源之名圖謀繼續減少人口違反總統生聚教訓毋忘在莒之昭示並危害國家經濟減少生產」，質疑「官方正明目張膽否定故國父與今總統再三昭示之『生聚』教訓」、「此種違背國策之節育運動，實為亡國滅種之運動，是否應予查禁？」，甚至於要求「查就此次『人口問題案』中官民之刑責。」

老代表的這些質詢在今天看起來也許匪夷所思，但是它其實透露一個重大的訊息，那就是當國民黨政府最終在1964年將家庭計畫正式列入國家建設四年計畫時，國民黨其實已經接受「中華民國在台灣」的形勢，逐漸放棄「反攻大陸」的準備。那麼一個令人好奇的問題，美國主導下的節育運動是如何突破國府原先的激烈反對，最後逆轉為政府全力推動，社會也熱烈擁護的臺灣人口政策基本思維呢？

美國雖然在政治、軍事與經濟三方面對臺灣都享有無可動搖的霸權地位，但是面對國內反對節育的聲浪，特別是背後的政治敏感性，採取的卻是更加曲折委婉的「以大事小」轉進策略。美國固然在政府層級通過美援主要單位，經合會（經建會前身與農復會（農委會前身）遊說行政首長，成立省婦幼衛生研究所，補助推動「孕前衛生」。但是遇到立法部門的激烈抵抗時，則轉進到公民社會的層次，由農復會相關幹部與學者專家成立「民間」組織或學術研究機構，如「中

國家庭計畫協會」、「中華民國婦幼衛生協會」、「台灣人口研究中心」，並將人口問題轉為「衛生」問題，繼續補助「家庭主婦衛生教育工作」，實施「孕前衛生教育」，名目繁多，為的就是要節育的工作能夠在敵對的主流論述與權力結構中存活下去。另一方面則積極培養家庭計畫所需的人力資本，整個臺灣人口學者養成訓練以及對人口資料之整理與實證研究，更是在美國的學者John Baker、密西根大學人口研究中心主任George W. Barclay、紐約人口局總裁Frank Notestein、Ronald Freedman推動下而奠定基礎的。

與此同時，國府也在美國的強力要求下，公布了「十九點財經改革條例」，將當時還在進行進口替代工業化的台灣經濟，轉變成為出口擴張工業化的發展模式。配合這一轉變的是美國資本與技術的流入，以及美國巨大市場對台灣的開放，這些因素共同導致了台灣從1960年開始快速的經濟成長。於是我們看到的「歷史事實」是，生育率在1960年代之後加速下降，伴隨著發生的也果真是家庭計畫宣傳時所允諾的經濟成長。

所以，美國的節育政策是由宏觀的區域戰略佈局加以定義的，在推動的過程雖然遭到臺灣國內行政、立法部門的抵抗，以及社會的茫然冷漠，但是從對國家機器的施壓，到成立社會中的民間組織，貫穿到家戶的訪視與避孕工作推動，以及支援這三層次所需要的人口學訓練與資料建立，到最後與人口政策相配合的土地改革、農工部門的資本轉移、到出口導向工業化所帶來的快速經濟成長。節育政策之所以能強渡關山，乃是因為它是一整套國家發展計畫下綿密推動的制度，它的成功，如同傅科所言，乃是因為它「貫串並產生有意義的事情，它誘發快樂，形成知識，產生論述。權力必須以一種生產性的網絡來思考，這一網絡流過整個社會機體，其作用遠大於一個只有壓抑功能的負面情況」。

然而，也正是家庭計畫作為一個國家制度執行如此之徹底，節育論述如此強而有力地深入社會人心，形成深具正當性的主流論

述。這種制度慣性使得台灣政府與社會對節育所帶來的人口老化衝擊遲鈍化，導致節育政策轉往鼓勵生育政策的遲緩拖沓。

從上述人口變遷的歷史來看，臺灣因應老化的歷史時機有兩個。第一是1984年總生育率下降到替換水準之時，當時就應該停止節育的家庭計畫政策，開始準備大約一個世代之後即將到來的老年人口增加。不過一直到1988年中旬，內政部還表示，明年台灣地區人口將突破二千萬大關，為舒緩「人口爆炸」壓力，該部決與有關單位研修法令，加強推行家庭計畫，近期內並籌設國家人口與保健研究所。當時的經建會也表示，由於預估在民國一百年以前並無勞動力短缺問題，但距人口「零成長」的合理目標仍有相當距離，政府今後可以不要再積極推動家庭計畫，可是卻也不應改變現行政策鼓勵生育，以免再發生沉重的人口壓力。媒體上的民意調查也顯示六成七的受訪者認為人口過多，帶來的社會問題會比人口過少的問題多。（聯合報03版，1988/06/24）一直到國民黨中常會無預警地在於6月22日決議將改變現行人口政策：不再強調節育和降低人口增加率，主張維持台灣地區人口適當增加率，整個人口政策才在1992年10月23日行政院修正核定實施新的人口政策，將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」，不過也只是將過去各種限制生育的相關規定取消，並沒有真正提出鼓勵生育的積極措施。

第二個時機是當2000年總生育率反彈沒過前高，因此確定臺灣即將開始另一波生育率下降時，政府就應該警覺「代誌大條了」，因為一方面有從1925年因為死亡率下降而累積下來的大量老年人口，另一方面則是1950年代中期因為家庭計畫快速下滑的青壯人口，已經日益形成老化負擔的加重。如果現在再加上一路往超低生育率走跌，那老化危機必然成為臺灣無可逃避的黑洞。不幸的這正是過去12年來的發展趨勢。

嚴格來說，兩任的民進黨政府並不是對人口老化不聞不問。相反地，就筆者所知，至少在2001年左右，行政院就已經對此問

題展開研議。2004年以前，國安會也對此問題邀請過學者討論。2006年修改通過人口政策綱領，2008年邀請學界團隊撰寫詳實的人口政策白皮書。接任的馬政府也宣示把老化問題提升到「國安危機」來處理，藍綠政府似乎都兢兢業業，對老化問題謹慎以待。但這些謹慎從事只有表面效果而已，其深層的原因就如同前面所述，「節育」或「鼓勵生育」是要改變人們習以為常的生育觀念與行為，背後牽涉到的是改變人們奉為傳統的家庭制度與養育文化。當初美國之所以能夠成功地台灣推動家庭計畫是因為對台灣設定一個清楚的國家發展目標，並在此目標下進行一整套貫穿國家機器、公民社會與家戶的細密工作下完成的。

相對地，2000年之後台灣的鼓勵生育政策之所以無效，歸根結底是台灣民主政治轉型到一種媚俗民粹的選票政治。鼓勵生育政策首先被轉化成「社會福利」政策，而「社會福利」在台灣政府與社會的認知中一向是以「救濟(assistance)」原則，也就是對通過資產調查的低所得者，進行無償性的濟貧補貼。這一無償性的補貼在台灣的選舉政治中成為討好選民的「好康A」，因此鼓勵生育遂演變成政府與社會共謀的各種生育津貼，所有話題總是圍繞在「生第幾胎補助幾萬」上，但是由於財政限制，這種普遍發幾萬元的津貼與養育一個小孩到大學動輒五、六百萬的花費根本不成比例。其結果只是滿足政治人物在選舉時宣揚政績的口號，政府官員也只要發錢了事，無須進一步規劃政策細節。再加上節育時期的理由(人口密度太大、人多消耗資源、生太多「素質」會不好等等)依然深中人心，今天台灣的超低生育率可以說是政治菁英與社會共同怠惰的結果。

### 移入人口作為減緩老化衝擊的政治意涵

時至今日，台灣的老化問題已經無法單靠台灣社會自己多生一些來應付了。既然生不夠，唯一的替代方式就是移入年輕人口，到底要移入多少人口才能應付台灣的老化衝

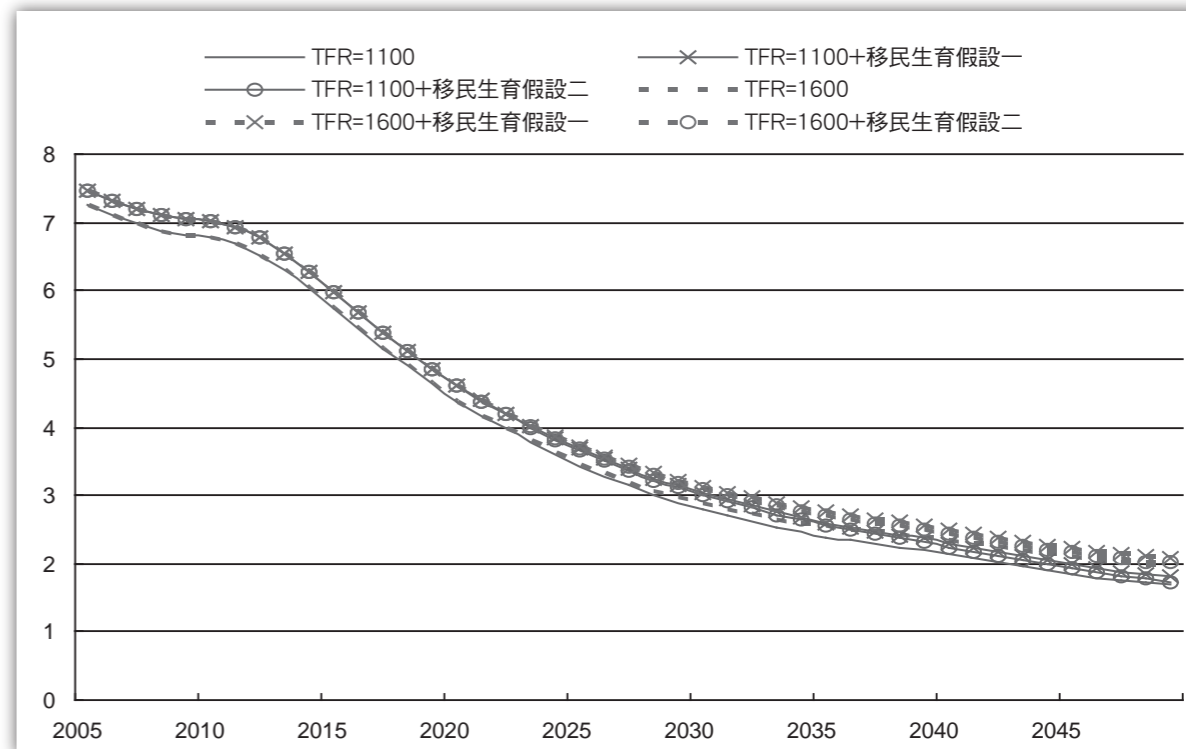
擊呢？劉一龍教授曾經設定不同總生育率的條件來計算台灣所需移入的人口，這些生育率設定條件在今天其實都算是過份樂觀了，不過它仍然提供了一個有用的指標讓我們窺見問題的嚴重性。

根據聯合國的定義，一個社會要維持其正常運作，青壯人口必須是老年人口的三倍，這個比例稱為「潛在支持比(potential supporting ratio, PSR)」。台灣目前的PSR雖然還在7上下，但是根據劉一龍教授的設算，這個比例將在未來20年內快速下降到關鍵性的3左右(圖三)。為了維持PSR=3，屆時台灣將必須移入大量人口，從2030到2050年之間，台灣共需輸入800萬人(圖四)，平均每年輸入26.67萬人！屆時台灣的總人口約為2600-2900萬人，也就說移入人口大約佔2-3成。

移入年輕人口減緩老化其優點是效果立即，因為我們是採用別的社會已經培養好的青壯人力，而且相較於鼓勵生育而言，政府的管控政策(數量、移入條件)效果也是相對較為有效。對台灣而言，這也不是新鮮事，早在1980年代末期，政府就以專案同意重大工程得以引進外勞。從1990年代初期開始的婚姻移民以及家庭看護，其實除了直接負擔台灣的家庭照護活動外，也直接參與了勞動生產活動。但是二十多年來外配人數總共累積人數不過44萬多人，產業外勞、看護與家庭幫傭累計約38萬人，而將來老化所輸入的人口規模，大約在三年間就超越他們二十多年來的總和！

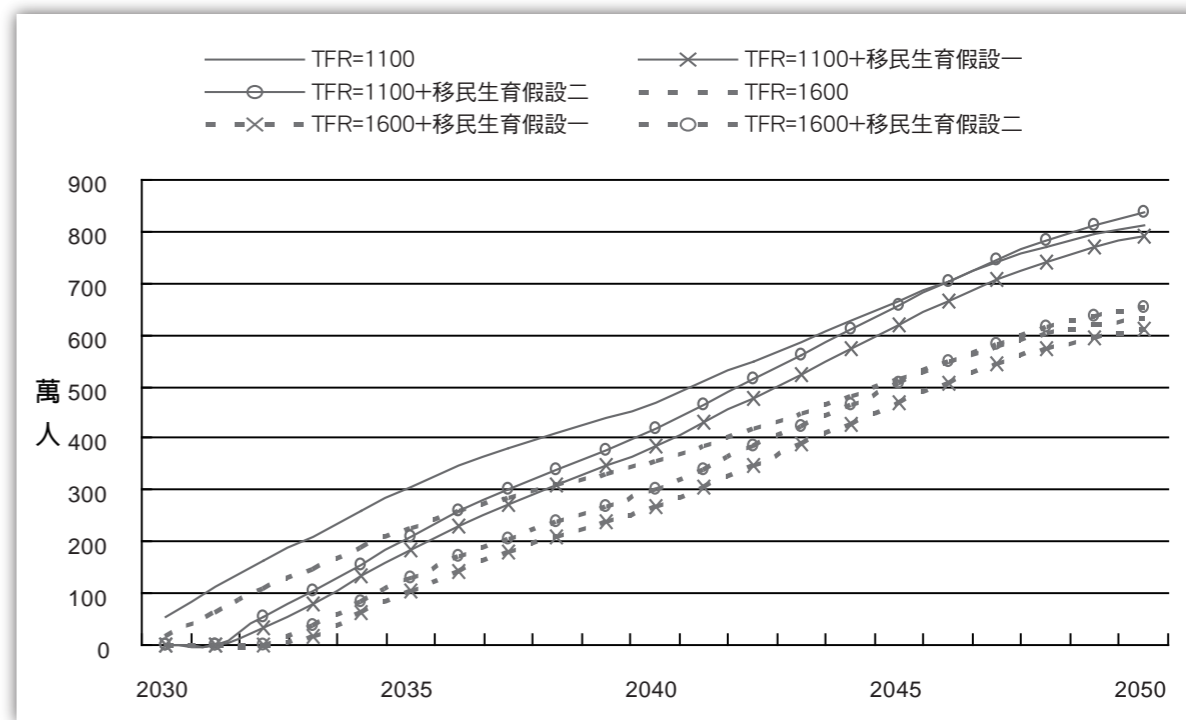
簡單地說，這個規模的人口移入是不能以目前的制度來應付的，基本上它會逼使台灣面對往移民國家的方向轉型。由於移入規模的巨大，多元文化與多元語言已經不再是主流文化故作姿態的口惠，而是每一天生活的真實場景。多元文化與語言差異會退去它玫瑰般的色彩，呈現背後不同族群文化與認同差異間的衝突與歧視。為了縮小語言溝通的成本與文化差異，第一種路線是如同新加坡，78%的華人與其他的馬來人、印度人一樣，同樣以英文為官方語，重新創造一個新的台灣文化。不過即使台灣國家與社會願意

圖三、臺灣潛在支持比的下降



資料來源：劉一龍，2007，《調節生育與人口遷移對臺灣人口結構的影響》。中正大學博士論文，嘉義：中正大學。

圖四、維持PSR=3需要移入的人口



資料來源：同圖三。

# 政策聚焦 龍年生子潮，還需要「托育公共化」嗎？

王兆慶

托育政策催生聯盟專員，台灣大學社會系碩士

作這麼大幅度的改變，由於移入的人口是要應付臺灣老化人口所不能操持的工作，因此移民必然是以從事勞力密集的3D工作為主，屆時階級與族群的分界線將重疊一致，產生臺灣的「種性制度」，埋下族群間歧視甚至於仇視的結構性因素。

不過，東南亞的年輕人口也不是臺灣想要多少作可以有多少的。聯合國估計，為維持PSR=3，到2050年日本需要輸入9483.7萬人，南韓1159.5萬人。在競爭東南亞年輕人口上，臺灣是存在著激烈的競爭對手。但是也正是在這點上，臺灣有一個日本與韓國都沒有的「優勢」，那就是第二種路線，移入「同文同種」的大陸人口。事實上，許多歐洲國家的移民政策為降低文化與語言差異帶來的問題，會選擇移入跟自己社會比較「同文同種」（主要是戰前殖民地的人民）的人口。語言與文化的相近性正是許多國家移民政策的重要考量。但是「同文同種」有利於不同族群的溝通，但也可以深化彼此的歧視，香港與中國最近的「雙非」大戰就是一個活生生的例子。與第一種路線情況相同，大陸移民也同樣將是從事低薪的3D工作為主，階級與族群的分界線將重疊一致，但是由於牽涉到東南亞移民所沒有的統獨糾結，第二條路線看似方便法門，恐怕埋藏著更加爆炸性的因素。但是不管那種路線，對臺灣要達到社會民主福利國家都會造成更大的挑戰。■

經過2010到2011年沸沸揚揚的「少子女化」國安危機，時序進入2012，您或許已感受到龍年的威力。媒體新聞開始出現〈龍年爆生子潮〉、〈人工受孕諮詢增〉、〈出生率估創近年新高水準〉等標題；筆者春節假期和朋友聚會，最夯的話題是「坐月子保母哪裡找」；親戚中一位退休的阿姨，甚至說今年想二度就業當坐月子媽媽，到朋友女兒的家裡煮麻油雞、帶小寶寶，賺點零用錢花。

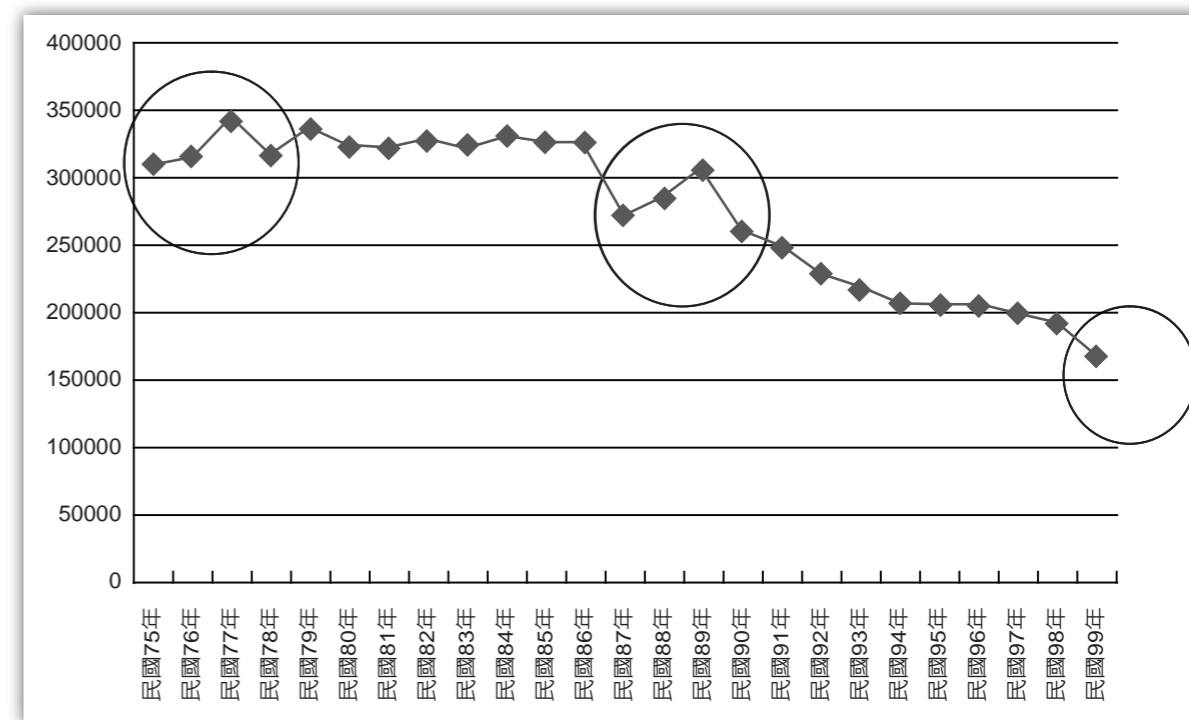
但本文要指出，關心台灣低生育率、兒童托育、女性就業議題的朋友，可以鬆口氣，卻不能高興得太早。改善台灣托育環境的政策挑戰，才正要開始。

## 龍年的表象

附圖是台灣近25年來的每年嬰兒出生數變化曲線。從「虎、兔、龍、蛇」這四年的走勢就可發現，台灣人生育的集體趨勢是：虎年利空出盡，兔年人數微揚，龍年生育暴增，蛇年回歸基本面。也就是說，龍年威力，歷史皆然，並不是人為的政績，也不適合拿來當作家庭催生政策效果的直接證據。

我們真正的考驗，將從2013蛇年開始。

如果今年內，政府和政治家能夠對症下藥，做好支持人民兼顧工作和育兒的基礎建設，同步減輕家庭的就業、經濟、育兒生活壓力，就有機會為生育率逆轉舖下康莊大道。反之，若迷醉在龍年生子潮的表象，過了一年，年輕上班族男女繼續痛苦，我們很快又要面對台灣生育率敬陪全球末座的現實。



圖：台灣每年嬰兒出生人數

## 社會共識形成

所謂「對症下藥」，在台灣特別是指普及公共托育建設，即幼兒托育服務的平價化(affordable)、優質化(accountable)與普及化(accessible)。

幸而，經過兩年來的少子女化衝擊，此一診斷已形成初步的社會共識。

民進黨的《十年政綱》性別篇明文指出，要「逐步建立平價、普及、優質的公共化托育系統（包含保母托育、幼兒園、課後照顧）」。馬英九總統也曾於2011年5月明確指示各部會，「托育政策要以『價廉、質優、離家近』為原則」。

各地方政府不遑多讓。新北市陸續開設公共托育中心，嬰幼兒托育每月只收6000元，且承諾要利用國小校園閒置空間，普設幼兒就讀的公立或公辦民營幼兒園；高雄市要利用舊縣長官邸設置托嬰中心，並在國小閒置空間開辦友善家庭及育兒資源服務中心，提供產前後諮詢、開放幼兒園、親職教育、臨托服務等綜合服務；而台中市也預定要跟進新北市，開始設置公共托育中心……。

部分政府官員與民意代表開始意識到，兒童福利不能只發錢。規劃照顧幼兒的實質服務，才能讓家長「有感」。這或許就和教小孩的道理一樣，養孩子只給錢並不是負責任的方法，實質的關心與照顧更重要。政府有錢發給人民當然很好，但人民納稅的目的是希望政府做事，而不是要政府收錢、再吐錢。

2012年新上路的《幼兒教育及照顧法》與《兒童及少年福利與權益保障法》，正好也為幼兒托育實質照顧的政策打下基礎。《兒少法》第25條與《幼照法》第9條，更明文訂定保母「收退費」與「人員薪資」的基準，「非營利幼兒園」的設置，以及家長、婦女、勞工、教保人員等各界代表所組成的「審議機制」。

這兩個條文值得分析之處在於，它們都體現了「托育公共化」的主張，詳如下表：

### 新的考驗：誰有執行力？

從條文可知，其「托育公共化」的兩大要素是：一、「公共化」在兩部法律中並不是要政府直接聘雇保母或設置公立幼兒園，

而是用「政府委託民間」的形式，由政府提供部分資源，委託民間經營、辦理托育相關服務。二、這些政府與民間合作提供的托育服務，其服務內容、人員薪資、收費金額等，都要接受「民主審議」機制的管理。

「政府委託民間」與「民主審議」這兩大要素，形成「公（政府）民（民間）共辦」的大眾托育服務系統。一來這比普設公立保母、公立托嬰中心、公立幼兒園都更有財政上的可行性（特別是對財政困窘的地方政府來說），二來，這比只發津貼卻沒有配套管理，任由家長自行購買私立營利托育的政策，更能減少福利資源的浪費。因為營利單位會用「漲價」來抵銷津貼減輕家長經濟負擔的效果，且營利私立托育的品質有M型極端化的現象——為求利潤，超高檔的托育充斥噱頭花樣，過度廉價的托育則是偷工減料，這都不是發發杯水車薪的津貼就能夠改善的。

然而徒法不足以自行，接下來的關鍵，就是各個政府部門（中央、地方、社政、教育）和民間部門（教育團體、社福團體），是否有充分的執行力與動員能力，在「公、民共辦」的法源基礎上，把剛萌芽的托育公共化種子，澆灌為一片現實蒼翠的森林。

假設我們希望托育公共化所形成的托育服務系統，可以在三年內吸引原本「想生但不敢生」的5萬位就業女性，讓她們放心生育、沒有後顧之憂，以便每年嬰兒出生人數逐漸回升到20到25萬之間，那前提是我們至少需新增5萬個公、民共辦的0至3歲嬰幼兒托育服務名額。這5萬個服務名額必須做到三A(affordable, accountable, accessible)，才會對家庭構成充分的吸引力。

我們可以由托嬰中心或居家式保母來提供服務。依照目前0-3歲嬰幼兒托育習慣，送保母大約是送托嬰中心人數的四倍，所以新增的4萬個孩子白天會請保母幫忙，1萬個孩子白天會請托嬰中心幫忙，以便媽媽可以安心工作。假設保母的照顧比例為1比3，我們就需要新增約13,000多位保母，利用家庭空間從事托育服務；假設托嬰中心照顧比例為1比5，我們也需要新增2,000位工作者。

總計起來，三年內就需要新增約15,000多位照顧嬰幼兒的生力軍。另外，假設一個托嬰中心地點以10位老師的規模來計算，我們也需要設置200個公、民共辦托嬰中心的好場地。

三年後，當這一波嬰幼兒長大，要去讀幼兒園了，我們又需要5萬個公、民共辦的幼兒園服務名額，且同樣必須具備價格、品質、近便性的三A條件。假設師生比平均為1比12，我們就需要新增約4,000多位教保人員來投入服務。假設一個幼兒園地點以10位老師的規模來計算，我們就需要設置400個公、民共辦幼兒園的好空間。

上述可量化、有挑戰性的目標，乃是我們面對的最大考驗。

往好處想，這是有價值的施政作為，5萬個孩子、5萬個媽媽（甚至可能包括是5萬個爸爸、更多的祖父母）都將「實質受惠」——有錢卻找不到人來照顧孩子的家庭，可以減輕焦慮了；有人介紹保母或幼兒園，卻受不了昂貴費用的家庭，也可以減輕經濟負擔了。

而且，對政府來說，「公、民共辦」的財務成本比「設置公立」或「補助私立」都明顯更低，債留子孫的壓力最輕。

從其他國家的經驗來看，高比例公共托育服務的國家所在多有。問題只是，我們的公部門、民間部門，是不是已經準備好要「玩真的」，善盡行政、審議、經營管理的責任，要來建構友善托育環境，做到平價、優質、普及。

### 蛇年來臨前……

如果空有法令政策而無普及化決心，我們的公共托嬰中心或幼兒園，只有稀稀落落幾家「樣板」，保母收費又漲聲不停……那麼支持就業家庭、減輕父母壓力的論調，就會流於口號了。

發錢容易，貫徹行政決心難。蛇年來臨前，正是有志之士腦力激盪，貢獻己力的時刻。善用已經到位的資源（法令、預算、社會正當性），我們可以從事以下幾項工作：

法律	法條	政府與民間合作	民主審議機制
兒童及少年福利與權益保障法	第 25 條 直轄市、縣（市）主管機關應辦理居家式托育服務之管理、監督及輔導等相關事項。 （略） 直轄市、縣（市）主管機關應以首長為召集人，邀集學者或專家、居家托育員代表、兒童及少年福利團體代表、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表，協調、研究、審議及諮詢居家式托育服務、收退費、人員薪資、監督考核等相關事宜，並建立運作管理機制，應自行或委託相關專業之機構、團體辦理。	有	有
幼兒教育及照顧法	第 9 條 直轄市、縣（市）政府得委託公益性質法人或由公益性質法人申請經核准興辦非營利幼兒園，其辦理方式、委託要件、委託年限、委託方式、收費基準、人員薪資、審議機制、考核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 直轄市、縣（市）政府為辦理前項事項，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包括教保學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表、教保團體代表及教保服務人員團體代表。	有	有

表：0到6歲幼兒「托育公共化」的法源基礎



# 政策聚焦 遊民非游民、口水成禍水

楊運生  
大阪市立大學Urban Research Plaza 台北辦事處負責人

一、讓各界了解公、民共辦的托育公共化為何，喚醒家長、婦女、勞工與托育工作者的權益意識，一起敦促政府執行托育公共化。例如婦女新知基金會發起「一村一中心、校校有課照」的連署以及總統政見提問。

二、你居住的社區有民間團體可以推動公共托育嗎？現在正是時候，鼓勵、育成公共托育的民間非營利組織了。

三、提升政府的行政督導效能，減低公、民共辦過程中的成本。公民共辦的托育服務才能順利成長、擴張，不會因為「政府與民間合作困難」而跛腳。

四、因少子女化經營失利，或有志於新型態（超越公立、私立）以回饋社會的托育機構，可考慮成為政府委託的對象，轉型為非營利托育。

五、幫忙帶小孩的家人（阿嬤阿公等）或失業中高齡夫妻，可考慮與政府合作，再就業擔任居家保母，成為普及公共托育系統的生力軍。

台灣能否和先進國家一樣，走出少子女化魔咒，支持成年公民兼顧工作和育兒？路遙知馬力，龍年生子潮平息以後，就看我國能否把人民的稅金花在刀口上，公部門與民間團體能否與共構完善的幼托照顧體制，找回年輕家庭的信心。■

翻開白蛇傳記，有白蛇欲救丈夫而引水來淹金山寺，今日則有人用口舌欲滅遊民而建議水噴艋舺公園，白蛇傳裡展現出「真愛」，艋舺公園這次卻顯示出「真糟」（台語音）。雖然逞口舌之快的議員火速道歉了，但是真正突顯出來的問題卻不能不被重視，那就是居民對於遊民的排斥和厭煩程度越來越大；還有艋舺公園到底怎麼了。

說到艋舺公園，它一直是一個很特殊的公園，會成為如此特殊的公園，除了待在公園裡面的遊客成分複雜外，住在附近的居民，有一部分也是具有非常特殊的背景身分，所以很少看到一個公園，可以一天二十四小時都是有人在使用。

所謂遊客的成分複雜，是因為待在公園裡的，除了有遊客、有香客、有顧客外、還有擺攤的店家和四處流竄的小吃攤車，另外此起彼落的六合彩研究小團隊和三五成群的下棋民眾，也是公園的固定成員，而他們待在這個公園的時間，是非常久的，不像一般的社區公園，在用餐時間或晚上以後就沒有人了；也不像一些觀光公園，有人潮的淡旺季，因為艋舺公園延伸出去的是香火鼎盛的龍山寺和越夜越美麗的華西街，也就是說從早到晚鬧熱滾滾。

遊民！當然也是這個公園裡的長期使用者。而附近的居民，有一些是弱勢族群（事實上，萬華是全台北市弱勢族群居住最多的一個行政區），他們在公園附近租屋生活，很多都是租便宜的雅房居住，房間狹小又沒有空調，所以他們很長的一段時間，就是待在公園、龍山寺裡面，或是到地下商場吹冷氣看人唱歌，尤其是夏天，澳熱的氣溫，會讓很多人都待在公園，直到半夜才願意回去。這些居民有些從外觀上來看也很難跟遊民做區隔，因為他們很多的衣物也都是來自

於附近的跳蚤市場，而且他們也都會跟遊民朋友一樣，在公園裡排隊享用民眾或慈善團體給予的福利救濟資源。

解釋這麼多，也是想讓民眾知道，艋舺公園的特殊性。當然！對於造成艋舺公園的髒亂，持平而論，遊民朋友絕對是難辭其咎的，像是隨地便溺、喝酒喧鬧、亂丟剩菜、剩飯和煙蒂、果皮等等，加上身體不潔的氣味，這些確實都是事實，只要走過公園那條長廊，也真的常常會聞到很不舒服的氣味，但是造成這些問題的，除了遊民外，有些也是在這公園裡活動的居民。

這些都是問題，這也是居民討厭遊民的很大的一個原因，但是協助遊民離開流浪的困境，是需要時間，而且是需要case by case的來處理的，無法能夠馬上達到立竿見影的成效，誰希望成為流浪街頭的遊民呀！誰又希望自己家門口天天躺著遊民呀！

回過頭說，要艋舺公園能保持清潔，最快、最有效的方法去清理掉地上的油漬、痰液、檳榔汁和飯菜等液體甚至尿液，強力的水柱沖洗，的確是有它的功效，因為用掃把清掃絕對是沒辦法完全處理的，而且他們製



※給一個紙箱的生存空間，有這麼難嗎？

造上述髒亂的速度是非常快速的，也就是說一天不可能只做一次的清掃動作，艋舺公園長期以來一直都使用這個方式做清潔，但是不至於會對遊民直接潑水，因為筆者這二年來，為了觀察遊民，就在艋舺公園旁租屋生活了，這點倒是可以做說明，只是他們在噴水清掃的法上，確實有些粗糙，但是主管單位也已經承諾，未來會以更細膩、更柔性的方式，在完全確認遊民離開長廊後再清理。

民意代表，為民喉舌是他的工作，但是身為被人期許的社會菁英，在監督市政、擬定意見時，就更是需要宏觀的視野和專業的態度，這才是民眾需要的領航員，不是只會跟著所謂的「民意」而翩翩起舞，甚至興風作浪的逞口舌之快，民眾的抱怨和憤怒，是可以預期的，但是身為民意的代表，在觀察和反應議題時，就更應該有不同的高度才對。

「遊民」不是「游民」，用水驅離；只會使自己更被民主、自由、人權的精神所驅離，協助遊民離開流浪的生活，需要的是幫助和輔導，而不是厭惡和清掃；從「口水」變成「禍水」的事件中，也讓我們看到社會民意的強烈反彈並對於侵犯人權、欺負弱勢的意見提出譴責，也許因禍得福的可以讓更多民意代表和政治菁英，未來在思考對於遊民的服務，是不是還是要以消滅和清除為最後目標呢？

社區不願意服務遊民的資源進駐，又要求政府用最有效的方式讓遊民消失，何其矛盾，但是在都市化的過程中，國內外都會遇到這樣的議題，遊民不會消失，流浪的原因、漂泊的困境，在這個快速演化的都市叢林裡，處處都會遇到，在沒有犯法前，居民跟遊民無異，希望經過這次口水的洗禮後，彼此放下歧見，一起真誠的為遊民自制條例努力，甚至要求中央儘快統一制定遊民法案，萬華不僅要萬年皆繁華，更希望人人愛萬華。■



※前往萬華？離開萬華？有這麼難嗎？

# 國際瞭望

## 淺談歐債危機與歐盟發展問題

陳蓓  
德國科隆大學經濟研究所研究

前言：自希臘從2009年爆發債信危機以來，原本就備受各界矚目的歐元區整合、以及歐盟過於快速擴張等問題，隨著其他鄰近諸國如義大利、西班牙等後來合稱為歐豬五國(PIIGS, 葡萄牙, 義大利, 愛爾蘭, 希臘, 西班牙)也紛紛陷入倒債危機之後，批判與檢討的聲浪更是甚囂塵上。另一方面，對於甫從雷曼兄弟倒閉引發的金融風暴後迄今還未完全回復元氣的全球經濟而言，更形如履薄冰，隨時有繼續向下沉淪的可能。然而，有識者目前更大的疑懼與觀察卻是，在如此繼續惡化的情勢之下，是否將導致歐盟走向解體一途？一旦歐盟因此而解體，其對於全球經濟的影響必然十分巨大。因此，本文試圖透過討論歐債危機對於歐盟的影響，來分析其未來可能的發展。

### 歐債危機對於歐盟組織的影響

導因於金融風暴所引爆的希臘及其他歐豬四國債信危機，暴露出這些國家本就危機四伏且問題不斷的內部經濟結構問題。而隨著如雪球般擴大的歐債危機並進一步衍生出使歐盟面臨政治危機的原因而言，有以下幾個面向也值得注意討論：

#### 1. 是否嚴格執行加入歐元區的標準：

根據1997年所簽訂的穩定與成長協定(Stability & Growth Pact)的規定，歐元區的會員國必須符合以下幾個條件：

- 預算赤字不超過GDP的3%
- 國家債務不超過GDP的60%
- 通貨膨脹率不超過表現最好的三國之平均值的1.5%
- 長期名目利率不逾通膨最低三國的2%

e. 連續兩年內匯率波動幅度在2.25%以內(Exchange Rate Mechanism, ERM II)

然而，儘管有這些嚴格的規定，但實際上並非所有的會員國都達到這個標準。例如法國政府赤字在2011年即佔GDP的7%，而西班牙則達到9.2%，歐元區會員國的平均預算赤字則達到6%。而政府債務超過GDP60%的會員國則比比皆是，例如比利時的96.5%，德國的83.2%，而歐豬五國中只有西班牙勉強達到標準，其餘多高達90%以上<sup>1</sup>。而在最初審核入會資格之時，希臘即已未達上述標準中的兩項。然而希臘仍舊透過其他方法諸如美化債務使得歐盟最終仍允許其加入。之後雖屢因浮濫開支遭到糾正，但情況仍舊沒有改善。甚且在希臘出現債信危機之後，針對歐盟紓困計畫所提出的諸如削減預算赤字、節流等系列措施和承諾仍然跳票，更遑論達到歐盟所訂定的標準。

#### 2. 歐盟組織的結構性問題：

歐盟及歐元區本身即為鬆散的超國家組織，各國經濟體質和狀況不一，難以齊平。貨幣政策尚且無法兼顧，而歐元區缺乏經濟治理（例如財政聯盟）管控的結構性問題亦為根本性的原因之一。而穩定與發展協定中也沒有明訂罰則或有效拘束性之後果，歐元區因此對於會員國的財政措施與紀律並無相關的法律上的約束力。此外，各會員國間對於解決金融危機的看法與措施也多所歧異。而冗長的協商過程造成政策注定無法即時因應快速惡化的情勢而顯得缺乏靈活彈性，這些，都是影響歐盟能否長遠存在必須解決的問題。為了因應以及改善此類重大的結構性缺失，德法兩國於2011年年底聯手倡議進行經濟治理的相關立法措施，並得到多數會員國的支持，除了穩定與成長協定的內容將進

行強化以外，也將加入相關的預防措施以及罰則<sup>2</sup>，俾便使會員國更能遵守相關規定。

在這次歐債危機中，德國等其他歐盟會員國以及IMF等皆對希臘伸出援手。然而，憂心歐盟度不過難關因而解體的疑慮卻依然存在。歐盟是否可能走上解體的路線？歐元區又將如何？本文認為將出現三種可能的情況：

#### a. 歐元區崩潰並解散：

這將是最糟糕的情況，各國將可能出現一段紊亂的重整期。在何種情況下可能出現如此的結果呢？一是各國已經負擔太重導致無力繼續援助或者拒絕援助。但由於歐元區崩潰解散對於全球經濟的衝擊太大，因此目前各國以及國際組織傾向於繼續金援希臘和其他歐豬國家。歐元區的崩潰是否可能進一步打擊歐盟並促成解體呢？這種可能性當然是存在的，但歐盟的存在對於歐洲各國而言實際上優點大於缺點，並基於歷史情感和國際經貿戰略等考量，維持歐盟的正常運作應為各會員國間的一致目標，故可預料歐盟解體的可能性應可大為降低。

#### b. 歐元區重組並縮小組成會員國數：

這種走向將可能使重組後的會員國間的財政關係更為緊密，且加入的會員國應較具有向心力以及更良好的競爭力和經濟體質，亦不失為一種可能的發展走向。

#### c. 歐元區組成財政聯盟：

依照目前的發展來看，這種結果的可能性顯然高於前兩者，但組成財政聯盟同時意味著將來進一步擴大部分主權讓渡的可能性，例如日前德國曾經提出的監管並代理希臘財政的預算專員議案，即遭到希臘和其他國家的強烈反對<sup>3</sup>。因此，是否真能朝向這個結果，仍舊充滿變數性。

但不論歐元區在經歷歐債風暴後會出現何種結果，根據以上的討論，危及歐盟存續性的可能無法說絕對沒有，但以以上的討論

來判斷，這樣的可能性相對而言並非甚高。且歐盟正式成立之前歷經煤鋼共同體、歐洲共同體等一系列長達數十年的整合與試誤，其運作早已日趨成熟。歐盟不能說完全沒有組織上的缺陷，但若歐洲各國仍對歐盟存有共識，盡力消弭風暴並趁此機遇彌補制度上的缺陷，歐盟以及歐元區的未來或許還將藉此更形穩固。因此，以下將介紹並討論歐盟對於解決歐債風暴的相關措施。

### 歐盟對於解決歐債風暴的措施

希臘債信問題爆發伊始，歐盟即通過相關的紓困方案，金額高達1100億歐元。然而，紓困方案只是暫時解決了燃眉之急，希臘對於自身的諸多內部問題並沒有獲得完全解決，以至於風暴迄今越滾越大。許多國家的民眾對於希臘面對債信危機處理的態度抱持諸多不滿，認為希臘過去揮霍無度的爛攤子如今卻要丟給辛勤工作的其他成員國去收拾善後，紛紛表示強烈的不解與不滿。也因此，導致負擔大部分金援金額的德國於聯邦政府同意金援希臘之後，德國聯邦憲法法庭(Bundesverfassungsgericht)旋即於2011年9月對德國政府金援方案做出判決，認定金援希臘雖不違法，但往後的金援應該經過國會同意<sup>4</sup>。雖則後來德國國會以壓倒性的多數通過進一步擴大對希臘的金援措施，但同時有高達七成的民眾強烈表達他們對數額驚人的金援支出不滿。他們表示，希臘應該退出歐元區。甚至反對德國繼續金援希臘，除非希臘願意進行改革。而這點連德國副總理羅斯勒(P.Rösler)也抱持相同的看法<sup>5</sup>。德國的態度在此次歐債風暴中扮演相當關鍵的角色，一則德國為目前歐元區，甚至歐盟會員國中經濟表現最好、體質最強健的經濟體。同時也負擔了大多數的金援金額的救火隊。二則德國同時也主導了對於希臘經濟問題的相應措施。德國方面認為，希臘總是滿紙紙上空談，實際上並沒有做到歐盟和IMF所提出的改善方案，因此不應該再繼續幫忙填補這個無底錢坑。希臘雖揚言拿不到第六筆援助金

的話就要退出歐元區，但退出歐元區並不代表希臘的債信問題就此一筆勾銷。因次希臘接下來將何去何從，值得繼續關注。

在這波歐債危機中，歐盟為了解決這個問題提出了多種措施及方案，簡介如下：

1.紓困方案的提出，由歐盟和國際貨幣基金(IMF)伸出援手：這是最基本以及最直接和短期的措施。

2.擴大歐洲金融穩定基金(European Financial Stability Facility ,EFSF)，並提前實施歐洲穩定機制(European Stability Mechanism ,ESM)：EFSF乃是歐元區為了因應這次的債信風暴而於2010年設置的基金。其目標在於對身受債信問題所苦的會員國提供相應的經濟援助。EFSF可以藉由發行債券或其他融資工具來提高貸款，也能以此來購買主權債券。債務信用則依照歐元區會員國在歐洲央行(ECB)的存放資金比例來擔保。但EFSF是一個臨時性的措施，將在2013年由ESM取代。目前EFSF的放款規模從2500億歐元擴大到4400億歐元。而ESM則將是永久性的金融穩定機制。

3.緊縮的財政政策：繼德國宣布緊縮財政政策之後，義大利、葡萄牙也宣布削減赤字的計畫。事實上，這波的債信問題不是貨幣問題，更多是財政問題。也因此，縮減赤字以及擲節支出，減少浮濫無謂的開支以及增稅都是相應的措施。另外，歐盟國家也將進行對自身經濟體的檢討。然而，緊縮的財政政策意味著政府支出的縮減，這將可能造成就業機會進一步減少，失業率增加，稅收減少。而同時政府卻又不得不面臨增加社福方面支出的要求與壓力，形成一種惡性循環並增加民眾的痛苦指數。

4.財政自律以及財政聯盟：針對違反標準的會員國無罰則的缺失，歐盟重新簽署了新的穩定與成長協定，將針對財政無法自律的會員國進行預防以及糾正的措施。另一方面，屬於解決結構性問題的財政聯盟的成立，希望藉由財政聯盟的成立得以進行歐盟會員國之間更緊密的財政整合。但如同上文中的分析指出，此項方案雖則得到多數會員

國的支持，但財政聯盟牽涉到財政主權自主的問題，如何進行實質上的主權讓渡以及達到合理公平，將是一個尚待努力與協商的目標。而一旦財政聯盟成型，對於歐元區日後的財政政策以及應對相關的危機將大有助益。

自以上的措施實施以來，雖曾中間一度爆發EFSF債信評等被調降，以及發生義大利發行的公債高達7%殖利率等等風波，但隨著西班牙順利發行公債以使危機稍稍緩解，以及其他國家紛紛表態願意購入EFSF債券來看，這些措施對於解決歐債風暴似乎已經漸漸的取得成效。但問題最大的希臘仍舊深陷債信危機所衍生的金融風暴泥淖之中。目前，希臘仍尋求其他援助的可能，而各國對此希臘援助的態度則並不一致。但所謂危機即是轉機，由於結構性問題以及經濟體質不良問題而產生的債信風暴，更暴露出了解決此種問題的急迫性和重要性。因此，歐盟各國得以針對既存經濟結構問題進行調整，不啻是一種增強自我免疫力的好機會。從另一方面來看，對於低迷的歐洲經濟而言，因風暴影響和信心不足所造成的歐元貶值，也相應地替歐洲的出口貿易開啓了新的契機，對於促進良性的經濟循環預期將會是有相當的幫助的。

### 歐債風暴對台灣經濟的影響

雖則歐債風暴自始已經對於全球經濟以及股市造成一定的衝擊，但事實上，由於台灣的經濟體質尚佳，雖然目前台灣的債務達GDP的40%，但相對於歐洲大多數的國家而言，仍算是處於較低的水準；且台灣對於歐陸的出口依賴很低，在金融市場上也盡力管制熱錢的流動，因此對於台灣的衝擊力道相對較小，故而對台灣經濟和金融市場的影響有限。不過值得注意的反而是中國的動態。德國總理梅克爾(A.Merkel)於日前(2012.2)出訪中國，並對解決歐債問題尋求可能的援助。中國總理溫家寶雖並未明確說出金援的數字，但對於幫助解決歐債問題卻表達支持的態度。溫家寶與梅克爾會面時曾經表示，中國可能透過挹注歐洲金融穩定基金(EFSF)

2.詳情可參考: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm#)

3.[http://www.huffingtonpost.com/2012/01/28/eu-greek-budget\\_n\\_1239017.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/01/28/eu-greek-budget_n_1239017.html)

4.<http://de.nachrichten.yahoo.com/karlsruher-urteil-griechenland-hilfe-050731529.html>

5.<http://www.wallstreetjournal.de/article/SB10001424052970203889904577199012964988668.html>

# 國際瞭望

## 後金正日時期的東北亞局勢

蔡明彥  
中興大學國際政治研究所教授

和參與歐洲穩定機制(ESM)方式來加入解決歐債問題的行列。一旦中國確實投入資金到EFSF，加上中國近幾年來大力收購歐洲各國的公債，此舉同時意味著中國對於歐洲經濟體的影響力度將大幅度增加。而另一方面，台灣對於中國的貿易依賴度在近幾年來逐漸攀升，日後一旦中國對於歐洲擁有更大的經濟影響力，甚而是政治影響力以至於造成歐盟美國中國三強鼎力的局面，那麼對於台灣而言不啻是相形壓縮了生存空間，對於中國的依賴度勢必不得不更為緊密，這等於經濟命脈掌握在他人手中--雖則自兩岸休兵以來這種態勢越來越形明顯，但如果連國際空間都被變相壓縮之後還沒有相應的對策，則最後台灣的命運也就不言而喻。因之思考如何因應台灣日益嚴重的產業空洞化和增強競爭優勢的問題，恐怕相對於擔憂歐債危機的直接影響來說，中國對歐盟債信風暴所因應的動態與衍生效應，對台灣的未來發展來說將更為重要。■

北韓最高領導人金正日在2011年12月17日去世，北韓當局在12月19日對外公布金正日死訊，掀起外界對朝鮮半島情勢的關注。各界關切的重點，主要在於北韓國內政局在金正日死後是否出現變化？北韓對外政策是否有所改變？朝鮮半島情勢的變化，如何牽動美中大國角力？

相較於其他的國際政治議題，北韓問題比較不容易觀察，原因在於北韓相當封閉，可供參考資訊有限，導致外界對北韓情勢的分析，大多建立在主觀的「臆測」(speculation)，缺乏實證與理論基礎。本文大抵也是根據現有資訊，推論北韓政局發展及其對東北亞局勢的影響，期能掌握未來可能的脈動。

### 北韓新領導體制逐漸成形

金正日的死訊之所以引起國際社會的高度關注，原因在於金正日治理之下的北韓，經由兩次核武試爆，已經成爲一個「事實核武」國家。加上金正日主導的北韓對外政策，向來令人難以捉摸，時而利用「戰爭邊緣」(Brinkmanship)策略，掀起朝鮮半島緊張，增加北韓議價的籌碼；時而對外表達重返「六方會談」的意願，升高外界的期待。因此，在掌握北韓軍政大權的金正日死後，北韓對外政策究竟如何發展，將牽動東北亞局勢的變化。

截至目前爲止，北韓進行的「三代世襲」，還算平順，並未出現政局動亂的局面。2008年9月9日，金正日未出席北韓國慶大典、傳出中風消息，隨後三子金正恩被欽訂爲接班人。在過去兩年多期間內，金正日著手安排金正恩的接班佈局，除了頒給金正恩人民軍「大將」的軍銜以外，還讓他接任「勞動黨中央軍事委員會」的副委員長。

同時，金正日也安排人民武力部長金永春、總參謀部作戰局長金明國、總政治局第一副局長金正閣、保衛司令部司令官金元洪、海軍司令官鄭明道、空軍司令官李炳哲、偵察總局局長金永哲等重要親信，擔任「中央軍事委員會」的委員，輔佐金正恩逐漸接掌軍權。

在黨政方面，金正日讓其妹婿張成澤擔任勞動黨行政部長，掌控勞動黨的實際運作，並讓張成澤兼任北韓國家事務領導機構—「國防委員會」的副委員長，未來將扮演協助金正恩綜理國政的角色。而且金正日在生前也推動北韓勞動黨幹部的年輕化，確保各部門的舊官僚不會挑戰年輕的金正恩。

由於這些接班佈局，讓金正恩在金正日死後，隨即接掌北韓「人民軍最高司令官」與「勞動黨總書記」等職務。北韓國家宣傳機器也開始將金正恩塑造造成「偉大的領導人」、「21世紀的太陽」，重要元老李乙雪元帥等人更紛紛向金正恩表示效忠。

年僅28歲的金正恩，所擁有的最重要政治資源，在於他是金正日生前指定的接班人；而他擁有的最大優勢，在於北韓黨政軍高層領導幹部已和金氏家族形成一個利益共生的集團，大家都不希望看到北韓政權垮台。因此，在金正恩全面穩固權力之前，一個以金正恩爲象徵性領袖，輔以張成澤和軍方高級將領的集體領導體制，已儼然成形。

### 北韓外交走向「對話」或「對立」？

金正日在生前的最後半年，面臨美日韓同盟的強化以及中國的外交冷淡，因此決定重啓外交對話。2011年4月，金正日向美國前總統卡特(James Carter)表示，北韓願意無

條件和「六方會談」當事國進行協商。2011年7月與10月，北韓副外相金桂冠在紐約與日內瓦，和當時美國北韓政策特別代表博斯沃思(Stephen Bosworth)進行兩次對話。2011年7月，北韓與南韓代表在印尼巴厘島舉行首次無核化會談。2011年9月，南北韓代表在北京進行第二次無核化會談，討論重啟「六方會談」事宜。

北韓願意重啟與南韓的對話，已經跨出美國所設定的「三步走」進程—「南北對話、美北對話、重啟六方會談」的第一步。雖然南北韓在兩次無核化會談中，未能達成具體共識，但雙方在會後均強調會談是「有意義的」、「富有成效的」，反映出雙方有意為後續對話鋪陳友好的氣氛。因此，在金正日死前，美國與中國對於「六方會談」的復談，抱持一定程度的期待。

目前美國與南韓的觀察家大多認為，北韓新領導人金正恩延續和外界對話的可能性頗高，原因在於：

第一、歷史經驗顯示，1994年7月北韓第一任領導人金日成去世後，當時接班的金正日也是針對核武問題，開啓和美國柯林頓(Bill Clinton)政府之間的外交談判，並和南韓、中國、日本進行對話，藉以緩和外部情勢，穩定國內接班態勢。

第二、金正日已宣佈將在2012年4月15日金日成誕辰100週年紀念日，開啓北韓「強盛大國元年」。為了展現北韓「物富民豐」的榮景，金正恩上台後必須解決國內日益嚴重的糧食與經濟問題，因此延續金正日生前的對話外交，將有助於爭取外援，解決國內糧食問題。

第三、金正日在生前最後半年決定開啓對話外交，身為接班人的金正恩不可能不知道相關決策。金正日重啟和外界的對話，是為了要改善北韓的國際孤立地位、減輕國際制裁的壓力、爭取外界糧食援助、滿足「強盛大國」的物資需求，而這些環境與條件，在金正日死後並無任何改變。

雖然目前外界大多認為金正恩不會偏

離金正日生前進行的外交對話，但其中還是存在一些變數。尤其金正恩為了鞏固權力基礎，已經宣佈將延續北韓自1998年以來推動的「先軍政治」，也就是一切以軍隊發展為優先。在「先軍政治」之下，北韓在邁向三代世襲的集體領導過程中，只怕主張強硬路線的軍方影響力會大幅提昇。

金正恩上台後，短期內北韓的內政與經濟政策，應不至於出現重大改變，因為相關政策大多是金正日生前所制訂，一個只經過2年多歷練的第三代領導人如欲擅改北韓的基本政策，只怕會升高內部的路線之爭。

但在對外政策上則很難說，因此涉及客觀國際情勢的變化，以及北韓集體領導集團對於外在情勢的主觀判斷，在此過程中，軍方會發揮多大影響力，將是項值得關注的問題。

假如金正恩對外採取強硬路線，那將會是一場災難。過去北韓之所以能成功地操作「戰爭邊緣」策略，是因為金正日清楚地知道戰爭的「邊緣」在哪裡，假如年輕的金正恩連戰爭的「邊緣」都搞不清楚，一個貿然採取強硬路線的北韓，將對東北亞的安全與穩定帶來衝擊。

## 中國區域角色可望提昇

中國對於針對北韓政局的穩定與否，向來十分關注。北京關切的重點主要有兩部分：第一、北韓政局一旦失控，可能導致大量難民潮外移，包括湧入中國大陸的東北省分。第二、北韓政局倘若不穩，美國、日本與南韓可能採取行動因應，屆時將影響北京對朝鮮半島情勢發展的主導權與影響力。

針對前述第一種狀況，北京早在2005至2006年間，便將鴨綠江的警衛任務，交由解放軍正規部隊負責，並且擬定北韓發生劇變時，在中朝國境線部署兵力的計畫。而為了避免第二種狀況，近年來北京對朝鮮半島問題，提出相當清楚的外交立場，包括：防範朝鮮半島爆發軍事衝突、促成各方對話、以及限制美國在朝鮮半島與東北亞的軍事角色。

北京對於北韓在金正日健康出現問題後推動的「三代世襲」，基本上抱持理解的態度，希望中朝兩國互動能夠建立在「戰略性和長期性的特殊關係」之上。隨著金正日的去世，北韓在「三代世襲」過程中，將會更加倚重和北京的關係，以便爭取來自中國的經濟與外交支持。只要中國願意繼續提供北韓援助與支持，北韓政權就不至於崩潰，而這將讓平壤對北京的從屬關係更加明顯。

這樣的發展，對北京相當有利。在朝鮮半島情勢渾沌的情況下，華盛頓可能必須加強和北京的對話，藉由北京掌握平壤政局狀況，並且透過北京協助處理北韓問題，這將讓北京在後金正日時期的朝鮮半島問題上，扮演更重要的角色。

在金正日死訊傳出後，中國隨即發揮自己特有的角色，採取一系列的外交動作。首先，北京在第一時間便表達對北韓新領導人金正恩的支持，降低北韓在權力交班過程中可能出現的不確定性。中國領導人胡錦濤在金正日死訊傳出的隔天（12月20日），便率領黨政軍要員前往北韓駐北京大使館，吊唁金正日的去世。12月31日，胡錦濤再度以中共中央軍事委員會主席的身份，電賀金正恩接任北韓「人民軍最高司令官」，強調「兩國人民和軍隊擁有深厚的傳統友誼，在新的歷史條件下，雙方傳統友好合作關係將得到鞏固和加強」。

另外、中國也刻意凸顯自身在朝鮮半島問題的立場，強調將協調區域國家，維持朝鮮半島穩定。12月20日，中國外交部長楊潔篪分別致電俄國、美國、南韓與日本等國的外長，強調半島的和平與穩定符合各方的共同利益。

金正日的去世，讓朝鮮半島情勢出現新的變化，不論將來新接班的金正恩政權對外採取「對話」或「對立」的政策，北京在朝鮮半島問題上的影響力，都將更為提升。

## 美日韓深化外交與防務合作

美國白宮在金正日死訊傳出後，隨即發表措辭謹慎的聲明，表明美國將和亞太盟友

包括南韓和日本，保持密切接觸，維持北韓半島穩定。美國國務院負責亞太事務的助理國務卿坎培爾(Kurt Campbell)，也在2012年1月初走訪中國、南韓及日本，商討朝鮮半島情勢。

在後金正日時期，美日韓之間的戰略合作關係，應會延續天安艦與延坪島事件以來的合作態勢，繼續強化。這樣的合作關係主要反映在兩方面：

第一、在外交合作上，美日韓已經統合出一套因應北韓問題的策略。目前美國對北韓採取的是「以靜制動」策略。早在2009年中期，美國歐巴馬(Brack Obama)總統便和李明博總統達成對北韓問題的共識，亦即所謂的「戰略耐性」(strategic patience)，強調「六方會談」不應為復談而復談，除非北韓願意保證採取「必要措施」(irreversible steps)實現非核化，否則不必急於重啟「六方會談」。

此外，美國、日本、南韓也都認為，北韓若要重返「六方會談」，必須回到2008年12月「六方會談」代表團團長會時的「去功能化」討論階段。而且北韓必須接受三項條件，包括：取消鈾濃縮計畫(UEP)；允許國際原子能機構(IAEA)核查人員重返北韓；宣佈終止核武與導彈等大規模毀滅性武器的試驗。

北韓對於前述的復談條件持有異議，認為應各方無條件恢復「六方會談」，尤其濃縮鈾問題應該是「六方會談」的會談「議題」，而非「六方會談」復談的「前提」。而為了試探北韓的立場與底線，美國與南韓同意和北韓進行外交接觸，因此才有2011年美韓與北韓之間的多次對話。而這樣的外交接觸，不僅可維持建立與北韓的對話管道，也能減少對中國外交角色的依賴。

第二、在防務合作上，美國與南韓在2010年天安艦與延坪島事件發生後，便進行多次大規模聯合軍演，提升雙方同盟關係。美國助理國務卿坎培爾在2011年10月11日結束南韓訪問時，曾指出「美韓對於北韓問題的所有外交政策完全一致」。美國媒體甚至

# 香港觀察

## 香港婦女面對的挑戰

劉慧卿  
香港民主黨副主席 立法會議員

認為，目前的美韓同盟關係處在歷史上最堅定的階段。

2011年10月13日，歐巴馬邀請李明博訪問美國，在行程中安排李明博進入五角大廈，聽取美國國防部長帕內塔(Leon Panetta)與參謀長聯席會議主席馬丁·登普西(Martin Dempsey)有關北韓威脅的簡報，並由美軍各軍種參謀長列席作陪，讓李明博享有美國對外國元首罕見的高規格禮遇。

近年來，因為日本的經濟弱化，加上政局不穩，導致美國進一步加強和南韓的同盟合作。而且南韓李明博政府在天安艦事件發生後，大力推動國防改革，也為將來美韓軍事合作的提升，帶來新的機會。

在美韓加強同盟合作的同時，日本與南韓的合作也出現重要進展。2011年日本防衛大臣北澤俊美與南韓國防部長金寬鎮，就兩國簽署《物資勞務相互提供協定》達成共識，未來兩國軍隊將在國際維和行動中，相互提供軍事物資。在北韓進入「三代世襲」的不確定階段後，美日韓將更有理由推展彼此之間的安全與防務合作。

過去美國與南韓為了因應朝鮮半島的動亂，曾擬定《概念計畫5029》，但是這項計畫的內容並不包括美韓之間的聯合軍事行動。在金正日健康傳出問題後，南韓國內曾出現將《概念計畫5029》提升為《運作計畫5029》的主張，呼籲美韓應研擬軍事準備計畫，因應北韓的突發性變局。李明博政府對《運作計畫5029》的提議，僅止於同意研議的階段，但隨著金正日去世，美韓因應北韓變局的軍事想定，或有機會再度浮上檯面，成為兩國關注的議題。■

香港特別行政區政府十多年前開始推行“性別觀點主流化”，希望推動兩性平等，但成效不彰，連一些負責這項工作的勞工及福利局（勞福局）官員也不認識這概念。根據勞福局的定義，性別觀點主流化是指“在所有範疇的法例、政策和計劃、以及它們的各個層面中，納入性別觀點和需要，以便在設計、實施、監察和評估所有法例、政策和計劃時，考慮兩性所關注的事宜與經驗。通過這個顧及性別觀點和需要的決策和推行過程，性別觀點主流化致力確保兩性可以同等享有並受惠於社會的資源和機會，從而促進婦女發展，達致兩性平等。”<sup>1</sup>

1997年回歸之前，在本人和其他婦女團體努力推動下，英國殖民地政府於1996年簽署聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）。聯合國消除對婦女歧視委員會於1999年召開聆訊，審議香港按公約提交的第一份報告。委員會十分關注香港沒有設立提高婦女地位的政府部門，負責擬訂男女平等的政策和長期戰略，因此促請特區政府成立中央機制，由政府高層領導，推動兩性平等。<sup>2</sup>

但特區政府並沒有採納這建議，只於2001年成立婦女事務委員會（婦委會），在不同政策範疇推行性別觀點主流化。<sup>3</sup>婦委會成員由特區行政長官委任，就婦女事務的宏觀策略向政府提供建議，協助制訂長遠目標和策略。婦委會的職責包括就婦女關注的政策和措施向政府提供意見，發揮促進婦女權益，啟發新思維和催化改變，以及動員社區資源等策略性功能<sup>4</sup>。為了達致上述的目標，婦委會編製了一份性別觀點主流化檢視

清單，協助政府人員有系統地在各個政策範疇上推行性別觀點主流化，至今，政府已在超過40個特定工作範疇採用這份清單<sup>5</sup>，所達的成效包括計劃增加女廁，紀律部隊女性成員的制服設計，推廣母乳育嬰和在政府建築物及公眾場所增設育嬰設施<sup>6</sup>。

### 政商界的情況

儘管政府推行上述措施多年，社會人士對性別觀點主流化的認知仍然十分薄弱，達致兩性平等更是遙遙無期。香港女性在職場上的發展仍然受到“玻璃天花板”（glass ceiling）的窒礙，未能晉升至高層的職位，而婦女在政界及商界領導層仍是少數。

根據報章報導，女性出任上市公司董事比例僅得9%。<sup>7</sup>政府統計處的資料亦顯示，在2010年，只有30.8%的女性擔任經理及行政級人員，任職專業人員則只有37.2%。<sup>8</sup>

從以下數據可見，在立法會及區議會選舉中，女性候選人及當選人雖然有增加，但與男性候選人及當選人相比，仍只佔少數。

儘管市民的教育程度日漸上升，為甚麼婦女不能打破玻璃天花板？香港人需正視這問題，洞悉緣由，積極研究解決方法。

### 不平等的薪金水平

政府統計處的資料顯示，女性收入中位數較男性低。在2010年，女性每月收入中位數為9,000元，男性則為12,000元。<sup>9</sup>統計處解釋差別可能是因為學歷、工作經驗及工作性質不同，但無論是非技術或專業行業，女性薪金皆比男性低。在製造業，女性收

1. [http://www.lwb.gov.hk/Gender\\_Mainstreaming/chi/introduction.html](http://www.lwb.gov.hk/Gender_Mainstreaming/chi/introduction.html)  
 2. [http://www.lwb.gov.hk/UNCEDAW/documents/CEDAW\\_1st\\_comment\\_HK\\_C.pdf](http://www.lwb.gov.hk/UNCEDAW/documents/CEDAW_1st_comment_HK_C.pdf)  
 3. [http://www.lwb.gov.hk/Gender\\_Mainstreaming/chi/introduction.html](http://www.lwb.gov.hk/Gender_Mainstreaming/chi/introduction.html)  
 4. [http://www.women.gov.hk/colour/tc/about\\_woc/introduction.htm](http://www.women.gov.hk/colour/tc/about_woc/introduction.htm)  
 5. <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ws/papers/ws1021cb2-30-2-c.pdf>  
 6. [http://www.lwb.gov.hk/Gender\\_Mainstreaming/chi/experience2.html#e1](http://www.lwb.gov.hk/Gender_Mainstreaming/chi/experience2.html#e1)  
 7. 香港商報·二〇一一年三月八日·《婦團指職場女性晉升機會低 上市公司女董事僅佔9%》  
 8. 《香港的女性及男性主要統計數字—二零一一年版》  
 9. 《香港的女性及男性主要統計數字—二零一一年版》

至於立法會及區議會選舉的男女比例數據，請參照下表：

年	選舉類別	候選人		當選人		委任議員	
		女	男	女	男	女	男
1998	立法會	25	141	10	50	-	-
1999	區議會	129	669	57	333	15	87
2000	立法會	28	127	10	50	-	-
2003	區議會	146	691	71	329	19	83
2004	立法會	26	133	11	49	-	-
2007	區議會	167	740	78	327	17	85
2008	立法會	38	163	11	49	-	-

來源：《香港的女性及男性主要統計數字—二零一一年版》

入中位數為8,000元，男性則13,000元，在金融業，女性收入中位數為18,000元，男性是25,000元。<sup>10</sup>

## 職場性騷擾

香港新婦女協進會（新婦進）於2011年10月進行了《年青女性身體勞動與職場性騷擾研究調查》，探討在以下幾個行業女性職場性騷擾的情況：護士、空中服務員、餐飲業侍應／知客、顧客服務員、美容師、售貨員及推廣員。調查成功訪問了203名年青女性勞工，逾七成受訪者認為工作期間有機會受到客人性騷擾，逾三成受訪者更謂曾被客人性騷擾，可見客人對服務業女性作出性騷擾的問題嚴重。<sup>11</sup>

新婦進的調查結果令我們意識，性騷擾在服務性行業是一個大問題，但性別歧視條例並未涵蓋客人對服務業女性作出性騷擾，而特區政府又未修訂條例防止這行為，令婦女的權益得不到保障。

## 弱勢婦女的悲歌

不少婦女在香港屬於弱勢的一群，面對多種困難，一例子是從中國內地來港的新移民。最近本人與一個服務新來港婦女機構「同根社」的成員會面，了解新移民單親媽媽在申請社會福利及尋找工作所遇到的困難。

這些婦女表示，雖然社會福利署對新移民申請綜援有酌情權，批准未能符合全部

申請條件<sup>12</sup>的人士領取福利金，包括有全職工作、喪偶、配偶入獄、受家庭暴力的人士等，但根據民間組織的資料，有新移民投訴她們的申請未經審查，便被當局以申請人未滿居港七年而拒絕或被要求自動撤銷申請。就算單親新移民媽媽身體健康欠佳，申請亦被拒絕，要社工轉介或求助人多方要求，才有機會獲登記。這些個案就算幾經上訴，約三分之一申請最終成功，但她們亦需等數月至超過半年才獲酌情批准。這些問題令新移民婦女難以融入香港社會，我們要盡力協助她們面對這些挑戰。

## 傳統思想作祟？

為了解婦女在家庭崗位、經濟參與和社會參與的現狀和女性及男性對婦女地位的看法，婦委會在2010年2月至5月期間委託顧問公司以抽樣方式，向全港3,002名居民進行問卷調查，內容包括婦女在家庭、職場及社會的地位、角色、分工和發展空間。<sup>13</sup>

關於女性在職場的情況，調查顯示超過三成(33.4%)人士認為，員工不喜歡由女性經理或上司管理，反映社會受到管理者應以男性為多的傳統思想影響，對女性作為管理者或領導層可能存有偏見。<sup>14</sup>調查亦顯示，約四成受訪者同意男性較勝任作政治領導的工作(38.7%)，而女性則較擅長社區服務(43.8%)，這反映社會對男女在政治及社區工作的參與有性別角色定形。<sup>15</sup>

這調查更發現社會傳統思想不認同女性在政商界擔當領導地位。

政府統計處資料顯示，婦女每日花大約3小時料理家務，而男性則只花1小時。約38.3%的十五歲及以上女性負責其家中多於60%的家務，男性則負責較小部分的家務。<sup>16</sup>

調查亦發現有差不多一半(48.4%)的受訪者認為男性應分擔更多的家務，而對此表示認同的女性較男性為多(52.3%女性及43.9%男性)。調查同時發現女性比男性分擔得較多的家務，而社會上不論男女，仍普遍認為家務應由女性負責。值得注意的是，即使在女性當中，亦只有52.3%認同男性應做更多家務。結果反映「女主內」觀念仍然濃厚<sup>17</sup>，不利婦女外出工作、職場晉升和參與更多公共服務。

## 改變社會的思維

上述的數據顯示，婦女不能在商界和政界擔當更強的領導地位，最大的阻力是來自家庭。要改變這種情況，先要改變社會的思維。

婦委會的調查發現超過三成(33.4%)受訪者認為員工比較不歡迎由女性經理或上司管理<sup>18</sup>。作為公司的管理層，除了要有能力應付工作外，亦要跟同事和下屬融合相處。若員工不喜歡由女性作管理層，女性就算有能力及其他合適條件，也難以擢升至管理層。我們須探討是否女性的管理能力真的比男性差，或是一般人的性別歧視？如果是前者的話，各機構必須為女性提供更多支援及培訓；如果是後者的話，我們須設法糾正這些性別不平等的想法，締造一個更公平的社會。

同一調查亦發現，不論男女，受訪者普遍認為家務應由女性負責<sup>19</sup>。這不是健康的現象，因為不只男性，連女性也標籤自己為應該負責家務，結果令她們難以兼顧工作及

家庭，窒礙其事業發展。香港有些非政府機構，如新婦女協進會<sup>20</sup>、香港婦女中心協會<sup>21</sup>在爭取婦女權益及平等待遇作出了不少努力，但仍不能扭轉這傳統觀念。

婦委會作為推動兩性平等的機構，應加大力度改變社會對兩性定型的觀念，即先入為主地認為男性及女生有特定的角色及工作。婦委會由2001年成立至今，工作成效不彰，未能促進社會關注性別觀點主流化，更不能發揮作為高層次中央機制的功能，監察其他部門推動性別平等。民主黨認為當局應加強婦委會的職能，吸納不同背景有能之士加入，並讓婦委會設有獨立秘書處，協助其進行資料收集和運作。<sup>22</sup>

## 民主黨在性別觀點主流化的工作

民主黨於二零一零年在黨內成立性別平等督導小組（小組），由中央委員會成員和理工大學講師黃碧雲博士擔任首席專員，在議會內外推動性別觀點主流化。小組建議民主黨立法會議員在議會提出質詢，促請政府關注性別平等議題；又建議政府統計處增加搜集不同的性別數據和推動當局委任更多女性成為「參與公營架構諮詢及法定組織非官方成員」。

### (一) 立法會質詢

民主黨議員在立法會就不同政策範疇提出質詢，包括：侍產假<sup>23</sup>、基層醫療<sup>24</sup>、港鐵風化案<sup>25</sup>、公共廁所<sup>26</sup>、婦女社區設施規劃<sup>27</sup>及校園性騷擾<sup>28</sup>等問題，並將政府的回應電郵予婦女團體。

### (二) 建議新增性別數據

小組與其他機構就政府統計處出版的《香港的女性及男性—主要統計數字》，

10. 《香港的女性及男性主要統計數字—二零一一年版》

11. <http://aaf.org.hk/zh/campaignaevents/advocacy/357-2011-10-17-06-23-28.html>

12. 申請人必須已成為香港居民最少七年及通過經濟狀況調查，詳情請見[http://www.swd.gov.hk/te/index/site\\_pubsvvc/page\\_socsecu/sub\\_comprehens/](http://www.swd.gov.hk/te/index/site_pubsvvc/page_socsecu/sub_comprehens/)。

13. [http://www.women.gov.hk/colour/tc/research\\_statistics/research\\_status\\_of\\_women.htm](http://www.women.gov.hk/colour/tc/research_statistics/research_status_of_women.htm)

14. [http://www.women.gov.hk/download/research/WoC\\_Survey\\_Finding\\_Economic\\_C.pdf](http://www.women.gov.hk/download/research/WoC_Survey_Finding_Economic_C.pdf)

15. [http://www.women.gov.hk/download/research/WoC\\_Survey-Finding-SOCIAL\\_C.pdf](http://www.women.gov.hk/download/research/WoC_Survey-Finding-SOCIAL_C.pdf)

16. 《香港的女性及男性主要統計數字—二零一一年版》

17. [http://www.women.gov.hk/download/research/WoC-Survey-Finding-FAMILY\\_C.pdf](http://www.women.gov.hk/download/research/WoC-Survey-Finding-FAMILY_C.pdf)

18. 見前文

19. 見前文

20. <http://www.aaf.org.hk/>

21. <http://womenscentre.org.hk/womenscentre.org.hk>

22. [http://www.women.gov.hk/colour/tc/about\\_woc/introduction.htm](http://www.women.gov.hk/colour/tc/about_woc/introduction.htm)

23. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/02/P201103010242.htm>

24. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201102/23/P201102230198.htm>

25. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201104/06/P201104060202.htm>

26. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/02/P201103020134.htm>

27. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201104/06/P201104060115.htm>

28. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201005/26/P201005260170.htm>

約見統計處官員，建議該處在製作統計數據時，應在不同政策範疇加入性別觀點主流化元素。在2011年出版的《香港的女性及男性－主要統計數字》，統計處加入了《交通及運輸》一章，闡述按性別分類的道路傷亡統計數字、往返學校及工作地點的交通工具及非專營巴士服務的使用，以及一系列按性別分類的新統計表，如單親、小學和中學就讀的學生、詳細勞動人口的特徵、交通津貼計劃的申請者、復康巴士服務的使用情況、照顧者、家庭暴力、選舉委員會成員和街頭露宿者等主題。我們希望這些新增的資料對研究和推動兩性平等會產生積極作用。

### （三）關注「參與公營架構諮詢及法定組織非官方成員」的性別比例

民主黨議員在立法會就女性在政府的諮詢及法定組織參與率未能達致30%目標提出質詢。民政事務局的回覆，截至2010年3月，在400多個諮詢及法定組織，213個組織的女性參與率低於30%，更有41個組織完全沒有女性成員！

小組向女性參與率低於30%的諮詢及法定組織發信，在多個委員會的委員任期臨近屆滿的2個月前，提醒當局需特別留意及改善女性委員比率偏低的情況，並建議加強吸納女委員，改善性別比例。

及後，民主黨參考《香港的女性及男性主要統計數字－二零一一年版》，發現參與公營架構諮詢及法定組織非官方成員的性別比例有輕微改善，女性參與比例由2009年的24.7%，上升至25.4%（見表一）。若集中留意新增成員數目，可見女性佔新增總人數百分比由2009年的22%升至2010年的49%，這間接反映小組致函各委員會的工作漸見成效。

表一：參與公營架構諮詢及法定組織非官方成員的性別比例

	2006	2008	2009	2010
女性所佔比例	23.3%	24.7%	24.7%	25.4%

表二：若集中留意新增成員數目

年份	新增總人數	男	女	女性佔新增總人數百分比
2009至2010	152	77	75	49%
2008至2009	157	122	35	22%
2006至2008	465	292	173	37%

### （四）增加女性廁格

《建築物（衛生設備標準、水管裝置、排水工程及（廁所）規例》（規例）規定不同建築物的男女廁格比例，最近一次修訂規例是在1998年，因此條款十分落伍。我們每日都可以在各大商場、火車站及文娛康樂場所看見女廁門外大排長龍，因為廁格嚴重不足，法例又沒有規定發展商要提供足夠女性廁格。

特區政府屋宇署於2005年發出沒有法律約束力的〈認可人士及註冊工程師作業備考〉（下稱「作業備考」），就衛生設施（男女廁格）訂定改善指引，並建議提高男性與女性廁格數目的比例由1:1增加至1:1.25。政府亦聘請顧問研究修訂規例，並於2007及2010年一再承諾會盡快修例，但可能因為不敢影響地產商的利益，當局至今仍未有實際行動。

民主黨多次促請政府盡快修訂規例，增加女性洗手間廁格：提高對女性佔公眾場所人流比例的推算，將顧問建議的男女人流比例為1:1.25提升至1:1.5。

## 總結

儘管香港女性的地位不斷提升，舉例來說，在大學修讀醫科的女學生和男學生的人數相若，商科和管理科的女學生人數甚至比男學生為多，但社會的不同範疇卻仍未能擺脫傳統觀念的窒礙，以致女性在不同界別都未能充份發展其潛能。不單在政界及商界，不少婦女在職場及社會其他領域都是處於弱勢。我們對這些情況不能視若無睹，須設法求變。

民主黨就改善兩性平等，推動性別觀點主流化不遺餘力，盡力改變不合時宜的思想。破壞兩性平等的想法須透過教育及宣傳改變，政府及非政府機構亦必須通力合作，正視婦委會調查所得到的數據及社會真實的情況，作出針對性的措施解決問題，扭轉局面。■