

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

新社會

台灣新社會智庫 出版

22

2012.06.15

- 段宜康 沒有加害者的轉型正義
- 劉子琦 作繭自縛的執政圍城
- 邱俊榮 油電雙漲經濟學
- 陳錦稷 證所稅復徵政策評析
- 林奎義 陳光誠事件與中美新型大國關係
- 吳志中 瞭解法國總統大選及其影響

689， 你們現在幸福嗎？

ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

訂閱新社會雙月刊

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

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 www.taiwansig.tw

徵稿啓事

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

投稿格式與需知：

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



版權所有 翻印必究

新 社 會

CONTENT

社論

- 段宜康 沒有加害者的轉型正義…………… 2
劉子琦 作繭自縛的執政圍城…………… 5

政策聚焦

- 邱俊榮 油電雙漲經濟學…………… 7
洪致文 台灣鐵道文化的發展困境、保存與發揚…………… 11
吳景欽 從江國慶冤罪咎責談檢察權的抑制…………… 14
陳錦稷 證所稅復徵政策評析…………… 17

兩岸動態

- 紀永添 建立兩岸軍事互信機制的可能危機…………… 25
林正義 陳光誠事件與中美新型大國關係…………… 29

國際瞭望

- 楊昊 黃岩島衝突再起對中國南海戰略的影響…………… 33
吳志中 瞭解法國總統大選及其影響…………… 37

香港觀察

- 劉慧卿 都市更新應以民為本…………… 41
鄭羽哲 香港經驗—合宜住宅與大眾運輸區位…………… 45

關懷弱勢

- 公平貿易協會 為何我們需要公平貿易…………… 50

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

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

社論

沒有加害者的轉型正義

段宜康
立法委員

五月二十日中華民國文化部成立，轄下的國家人權博物館再度引起台灣轉型正義的討論，隨著龍應台部長的上任，似乎更像一把野火般的蔓延，只可惜這把野火，卻是把八、九零年代那位敢說敢言的作家龍應台吞噬，更把龍應台作為一個政務官所應有的價值及判斷吞噬。

選擇性的歷史觀 消失的為官價值

2004年民進黨執政時，我曾就白色恐怖及台灣的族群議題向行政院院長提出質詢、要求釐清真相，推動族群和解。坦白說，轉型正義由民進黨推動比較沒有包袱，但是我們執政時的確做得不夠。2012年4月6日正值馬英九總統前往慈湖謁陵後，我同樣針對轉型正義質詢陳冲院長及龍應台主委。

根據「戒嚴時期不當判亂及匪諜審判案件補償基金會」的資料，目前核定補償的人數6913人、案件有7620件，補償金額超過193億元，其中本省籍佔3857人，外省籍有3056人，但是實際受難的人數可能更多。根據國防部有案的口卡有一萬三千多人、根據龍應台「請用文明來說服我」一書中引用的數據更高，被槍斃者有四千多位、受難人數高達十幾、二十萬人，連同株連的家屬及親友統計更高達上百萬人。龍應台在書中提到，「倉皇渡海的國民黨是一個對自己完全失去信心的統治者，對自己沒有信心的統治者往往只能以強權治國。風吹草動，「匪諜」無所不在，左派的信仰者固然被整肅，不是信仰者也在杯弓蛇影中被誣陷、被監禁、被槍斃、被剝奪公民人權。」但是在這麼多的受害人當中，誰要為這段歷史負最大的責任呢？

文建會曾在2010年邀請積極推動轉型正義的德國人權學者及博物館專家來台交流，他們在參訪六張犁白色恐怖公墓、中正紀念堂後，提出質疑：如果在德國，像六張犁這種具紀念性的墓園，學校會帶學生前來瞻仰憑弔並進行環境維護，而不是任其髒亂。德國學者又去中正紀念堂參訪，他們提到：從牆上的文字看，會讓外國人以爲蔣介石是遵從三民主義民主價值的偉大領導者；再看其簡介，也沒有提到任何關於處決和迫害異議份子的內容。在政府宣稱要與國際人權運動接軌的同時，給國際社會看到的卻是我們選擇性的處理過去歷史、是不願意坦然的面對過去。龍應台避而不答誰應該為此負責，僅以「結構」一詞，推托有關轉型正義中追究個人責任的重要過程。如果只是結構，德國為什麼要追究納粹、要追究希特勒呢？

集體有罪 就是沒有人有罪

德國納粹時期負責策劃與執行猶太人「最終方案」的艾希曼是黨衛軍的高級將領，在戰後被列為一級戰犯，潛逃到阿根廷，最後被以色列的特工逮捕，並接受公開審判。艾希曼面對其犯罪的控訴，皆以「一切都是依命令行事」回答。同年12月艾希曼在耶路撒冷被判處有罪並被求處死刑。德國政治哲學家漢娜鄂蘭，從這個事件發展出「判斷理論」，並由她的學生匯集成《責任與判斷》一書。書中提及，「罪行與法律的責任都是以個人身分承擔的，無法藉由諸如「齒輪」（如扮演體制的功能）、歷史的形勢（如「勢不可為」）與歷史的目標（如為達成偉大的歷史使命）等集體性的概念，以辯解個人的罪行。」

鄂蘭也駁斥德國戰後瀰漫的「集體罪惡」(collective guilt)，她說，「這樣的說法很有效地替所有實際上做過某些事情的人洗刷罪名。因為如果說每個人都有罪，就等於沒有人有罪。」

轉型正義不容便宜行事

龍應台曾在《一個主席的三鞠躬》的文章中，稱「馬英九背起國民黨的十字架，向歷史懺悔，是一個重要的象徵。」但是我們的教科書，以及自李登輝以降的總統，包括李登輝、陳水扁、馬英九都為白色恐怖道歉，但任何一個研讀歷史的人都會有疑問，是誰下的命令？加害者在白色恐怖中消失了。所以，馬英九每年可以堂而皇之的去頭寮謁陵、去流淚。做為一個國家元首，面對這樣嚴肅的課題，卻是以兩邊討好的型式去處理，這個社會不會分裂嗎？這樣的轉型正義不是太廉價了嗎？

在轉型正義中，藉由司法審判推動轉型正義的目的，就是能夠對於過去的不義進行審視，判斷出正義與不義的法律觀點，才能達到「轉型」。因此，1990年李登輝特赦美麗島事件的九名政治犯，藉由撤銷褫奪公權、免除其罪，並視同未犯罪的法律程序，區別出過去的不義以彰顯正義的回復，台灣政治逐漸從威權轉型至民主，美麗島事件的平反也成為了台灣人民的共同記憶。但當我質詢龍應台是否認同李登輝作為？龍應台再次拒絕回答。

之後三次委員會的質詢，龍應台仍舊不回答有關加害者的責任。她說，不應把個人價值放進國家人權博物館。

一個政務官與事務官不同之處，在於政務官要執行所屬政黨或作為政務官他所相信的價值及理想。從景美人權文化園區、綠島人權文化園區，到現在即將要成立的國家人權博物館，都是代表著台灣所堅持自由、民主、人權的價值。馬英九政府任命龍應台作為文化部長，不就是相信她過去一直以來的價值嗎？難道這樣的價值，作為應該彰顯價

值的國家人權博物館、文化部的首長，現在都不敢堅持？反觀前財政部長劉憶如，正是為了政府執行的政策與她相信的理念是衝突的，而選擇下台以示負責，這就是政務官應有的態度。

轉型正義 台灣還缺了什麼？

台大政治系教授、現任行政院副院長江宜樺曾發表「台灣的轉型正義及其省思」一文，提到國際轉型正義中心就過去協助處理各國實踐轉型正義的經驗，舉出幾項工作內容，按時間順序是：1.真相調查2.起訴加害者3.賠償受害者4.追思與紀念 5.和解措施 6.制度改革7.人事清查。在德國處理轉型正義的經驗中，他們成立了一個機構去處理東德祕密檔案，裡面有1600名員工，600萬名東德人民的資料，至今為止，已有280萬人次去調閱過資料。但台灣的祕密檔案，不論是檔案的蒐集，包括還有許多未解密的檔案存放在各政府單位或在當時執政黨國民黨的中央黨部，或是檔案的近用權，包括對於個人、研究學者、媒體等的開放，都缺乏完整的規範。在轉型正義其他方面，如起訴加害者、人事清查等都尚未在台灣落實，所以我們的轉型正義沒有加害者、所以美麗島大審的軍事檢察官，現在是司法官訓練所的所長，那時起訴、那時在製造冤、錯、假案的人，現在在訓練我們的法官，這些都是因為政府迴避的態度。

國家人權博物館的設立，理應承擔起台灣在轉型正義中重要的面貌，但在龍應台同時主管「國家人權博物館」及「國立中正紀念堂管理處」下，呈現的卻是一個加害者缺席的博物館、呈現的是上萬名的白色恐怖受難者中，沒有個人責任的轉型正義；在台北市中心佔地25頃的中正紀念堂豎立著巨大的加害者銅像，持續推出像是公仔等的文化創意產品。而那位加害者的銅像被集中在「兩蔣文化園區」，馬英九每年仍率領黨政要員前往謁陵。

殘殘老矣的白色恐怖受難者，在這個島嶼繼續以不同型式被凌遲。

鄂蘭一書上說，「拒絕判斷以及無能力判斷，都將引惡入室。」因此，拒絕判斷，都將成爲惡之一部分，尤其是擁有權力的人。

誠如黃文雄在「變遷中的正義」一書的導讀所言，「我國的轉型正義，不論是在經濟自由化及政治民主化，都是由執政黨所主導，充滿了爲了政權生命延續的計算所驅使的迫於形勢和適可而止的工具性格。有人說，寧靜革命就是分期付款的革命。因此，分期付款的特徵就是我們必須付出額外沈重的利息。」■



*圖說：馬總統520就職包圍他的不是支持的人們，而是拒馬與抗議的百姓

在經歷連任選舉的驚濤駭浪之後，馬英九第二任期的就職大典原本應該標誌一個新里程碑開始，結果反成了長期積累下民怨爆炸的沸點。在博愛特區內，被鐵蒺藜拒馬包圍的權力巨塔內舉行就職典禮，充滿著自我作繭的圈圍象徵，彷彿又回轉到黨國威權主義時期。面對沸揚民意的指控，需要武裝保護統治者的孤獨宮殿，既是對民主時代的諷刺，也完全嗅不到競選期間給予台灣人未來許諾的氣勢與自信。所見之處是整體社會的怨氣已經遮蔽了各世代的前景，反馬倒閣成為超越藍綠，朝野最有共識的目標。

面對排山倒海而來的民怨指責，馬英九用「四不夠」-創造的就業機會不夠多、平

均薪資增加不夠快、貧富差距下降不夠大，和政策溝通說明不夠好而讓民眾不了解來道歉，但是，人民並不領情的是，身為執政四年的總統只對此時施政亂象的白描，並不足以解決低迷的社會與經濟情勢，更遑論朝向社會貧富兩極結構傾斜的社會有所矯正。在馬英九歉疚的「四不」背後，更有一個「沒有」-沒有周延的政策制定與執行力，來完成四年前競選時向台灣人民許諾的諸多政見與願景。也正是四年來馬英九所率領的政府團隊無法完成當年許諾的改革，而仍停留在總統自述的口號之中，終於引爆全民不分藍綠的怒與怨。

當年以「完全執政，完全負責」的豪

氣，輕鬆拿下朝解絕對統治與監督雙權，如今卻在全民意志的沉重逼迫下，以「四不夠」來作為自我評斷第一任期的句點，其間的落差不可謂不大。從六三三政見所要啟動的黃金十年，一路跳票的結果卻可能變成黃牛十年的不堪，讓馬英九縱使心有不甘，卻仍兀自的陳述改革之路不好走，甚至在520就職當天提出「五大支柱」-強化經濟成長動能、創造就業與落實社會公義、打造低碳綠能環境、厚植文化國力，及積極培育延攬人才等，來做為國家發展的新藍圖。這五項未來國政指標既不新也不動人，也不能彌補錯誤政策對人民所造成立即而深遠的傷害；更嚴重的是，完全忽視人民已經厭倦經年累月的口號治國，而轉向斤斤計較真實的政策牛肉在哪裡的憤慨。

縱觀馬政府4年來的政策擬訂、決策過程及推動實施的方式，既無章法可循，也無道理可依，一系列荒腔走板，令人瞠目結舌的事件宛如臨時編劇拼湊演出的荒謬劇。走向合理公平的改革道路的關鍵是，在最適當的時機，以最有效的方式，針對最迫切的議題，提出最適切的方案，馬英九卻反其道而行，往往透過外部事件來遮掩內部組織決策的弊端與不效率。改革經常是從改革人民的命開始，對政府內部的貪腐與怠惰視而不見，一意孤行的結果，不僅形成錯亂次序的改革，也反映了馬英九對政府部門內控機制的失靈，以及外在情勢的誤判。馬英九籌組的內閣中博士最多，卻與社會的連帶最遠，在這些與社會聯繫失衡的政策背後，凸顯了現階段台灣社會所面臨的深層問題，不只是政治的失諾，更是社會的失落。

油電雙漲的政策就是政府內控不良，情勢判斷不足的最佳例證。原本回歸市場機制的浮動油電價政策可以逐步調整國內能源使用合理化的幅度，一旦放在十年來薪資成長為亞洲四小龍之末的台灣環境之中，美意不僅成為惡政，也凸顯整個國內油電生產效率與使用的不對等關係，民眾自然難以承受被油電雙漲逼到社會角落的壓力。

從政策擬定到執行層次的毫無章法，最直接的受害者是黎民百姓的生計，因此，馬

英九連任後尚未就職就身陷民意圍城的不可思議也就明白不過。第一任就職起始時，還有6成6的聲望，到第二任則只剩下2成3，民調掉落之快令人難以想像。從民眾信任其夸夸之言到政策不斷跳票而淪為施政謊言的歷程，也就是民眾經歷了期望，失望而絕望的生活歷程。原本應該是國政安定的主流，卻在油電雙漲政策之後，確立政府本身就是導致國政進退失據的亂源核心。

四年下來，馬英九徒然剩下個人存款節節上升的清廉，卻留下治國無方的印記。馬英九需要念茲在茲的是尋求「最大多數的人的最大幸福」，而不是為求萬世改革之名，而放任野馬脫韁式的政策繼續橫衝直撞。■

政策聚焦

油電雙漲經濟學

邱俊榮
國立中央大學經濟學系教授

馬英九成功連任總統以來，原想將諸多財經方面的「改革」事宜在五二零第二任就職前陸續訂案推動，包含證券交易所所得稅、油電雙漲、開放美牛、二代健保等，期待在「清理戰場」後風光續任。然而，戴著鋼盔前進的馬英九不但未能嚐到勝果，反而激起全國性民怨，讓他自己及行政院長陳冲這頂「鋼盔」搞得灰頭塗臉，不滿意度屢創新高。

無論課徵證所稅或是油電雙漲，都不是一翻兩瞪眼的必然正確或錯誤政策，至少都具有高度的可討論空間。馬政府會被這兩個政策搞到天怒人怨，只證明了馬團隊從政策的思維、擬定、說明到推動，不但毫無章法，更看不到「團隊」的存在與合作。由這樣的領導與團隊觀之，未來四年的台灣很可能不只是陷於空轉與停滯，更存在充滿衝突、向下沉淪的危機。

課徵證所稅與油電雙漲，政策推動至今，無論是對是錯，至少都已對台灣的實體經濟產生了嚴重的負面衝擊。如果馬政府仍一意孤行地倉促將事，只怕對經濟的衝擊將難以回復。

本文將探討油電雙漲政策的利弊得失與對於經濟與民生的衝擊。

錯用、濫用「市場機制」概念

馬政府從馬英九、陳冲到經濟部長施顏祥，不只一次地宣稱油電雙漲僅是「回歸市場機制」，試圖以「市場機制」的大帽子來合理化油電雙漲的正當性，也試圖藉此專業術語強化政府政策的權威性，以杜悠悠眾口。事實上，這背後隱含了三個重要的問題。

首先，要「回歸」市場機制，代表先前

的油電訂價並不是市場機制或不尊重市場機制。暫不論市場機制的對錯，何以需要「回歸」？這個答案不需要專業回答，所有人都知道這是因為先前馬政府為了避免影響總統及立委選舉所採取的油電凍漲措施。利用公營事業為個人與個別政黨服務，是最標準的公器私用，也是民主政治醜陋的一面。

其次，在目前中學公民課程的意識培養下，「市場機制」儼然已取得具神聖性的神主牌地位，就像是「自由開放」一般，任何對於這類概念的挑戰，就像是犯了道德上的錯誤，必遭討伐。馬政府「善用」此一名詞，將油電價格調漲說成是符合市場機制，以取得其正當性。事實上，這是馬政府錯用、濫用此一名詞。市場機制要能存在並運作良好，惟有在廠商眾多的完全競爭市場下才有可能，在這種市場中，沒有人能夠片面掌控價格。而台灣的油電事業，皆屬獨占或高度寡占，台電與中油（或政府）享有完全的訂價能力，並沒有市場機制存在或良好運作的條件。馬政府侈言回歸市場機制，若非刻意圖謀欺瞞社會，便是對經濟學無知。

再者，如果真要談市場機制，則其背後所隱藏的問題與惡端並不在少數，而且正是油電雙漲對於經濟民生影響最鉅之所在。此點容下文再予詳述。

簡言之，馬政府以市場機制來包裝油電上漲，係充滿了圖謀算計，試圖濫用知識的權威來營造與庶民不對等的地位。

節能減碳 vs. 避免虧損

馬英九多次宣稱「今天不（接受）漲價，明天就會後悔」。支撐馬英九這種強力意念最重要的原因就是對於「節能減碳」概念的盲目崇拜。這從他反對送花文化、反

對中秋烤肉即可知曉。節能減碳本身並沒有錯，重要的是手段與相關的成本效益分析。

台灣是一個缺乏能源、高度依賴能源進口的國家；若與國際比較，台灣的油電價格偏低；過低的油電價格，容易造成油電的過度使用。以上這些，都是事實，也是馬英九心中信奉「今天不漲價，明天就會後悔」信念的原因。馬知道「以價制量」的邏輯，並強力推行，刻意宣稱（誤解？）這叫做市場機制，還怪反對他的人不懂經濟學。此外，馬英九還宣稱油電雙漲可使台灣經濟「轉大人」，似乎油電雙漲是除了ECFA之外，提供台灣經濟出路的另一帖良方。如果油電雙漲就可使台灣產業順利升級、脫胎換骨，那麼，一般不懂經濟學的市井小民也都可以來當總統了！何需一個「懂經濟學」的總統。

無論馬英九的看法或作法對不對，可笑的是行政院與經濟部根本不太談節能減碳這回事。經濟部長施顏祥每次談的都是「非漲不可，因為虧損累積嚴重」。經濟部是台電和中油的頂頭上司，其真正想的是如何藉此機會為台電中油的虧損解套。

對於經濟部而言，油價本有其調整公式，電價亦可隨時調整，但經濟部在大選前緩漲油價，也不談電價調整，更未積極改善台電中油經營效率，放任台電中油虧損，卻在大選後同步大幅調漲油電價格。經濟部本應專業執掌國家經濟事務，卻為政治棄守天職與專業，令人感嘆。民進黨執政時期亦曾凍漲油價，但那是出於執政理念。較之2008年馬英九執政之初，高調批判民進黨的凍漲油價措施，馬政府卻於2012年大選前緩漲油價，態度前後不一，不啻自打嘴巴。

無論油電雙漲是為了解決節能減碳或是解決虧損，其合理性與正當性都有許多值得討論之處，包含了什麼是油電價格的「合理機制」、台電中油的經營效率、調漲價格的時間點、對於民生物價的衝擊等。這些問題若未能釐清，則油電雙漲所受到的質疑與批判將永不停止。

經營效率與油電的合理價格

在許多國家，油電事業並非公營，而是有許多的民營業者。民營企業將本求利，以追求利潤最大為目標，其訂價會比公營事業為高。其次，當市場上有多家廠商時，個別廠商就較難以享受規模經濟的優勢，平均單位成本不容易降下來，導致價格偏高。在台灣，台電是獨占事業，中油與台塑化雙頭寡占，都享有一定程度的規模經濟，單位成本與價格理應可以降低。因此，單純以台灣油電價格較其他國家為低來作為油電價格調漲的理由，並不恰當。

其次，公營事業本就不應以追求利潤為目的，甚至適當的虧損都不是壞事。經濟學教科書中，有關自然獨占事業的管制，明白指出最有效率、最不會造成福利損失的訂價方式為「邊際成本訂價法」，而這就是一種事業會有虧損的訂價方式。近年來經濟學界熱衷研究公營事業民營化議題，這一方面的學者都很清楚：以經濟福利極大為考量的公營事業，特別是無效率的公營事業，是很可能必須維持在虧損狀態下營運才會是最適的。

更有甚者，電和油在經濟活動中，都是最上游的生產投入，無論製造業或服務業，油電的價格上漲，都會層層反應在商品或服務的價格中。這一來會削弱出口產品的競爭力，二來會提升內需民生消費品的成本，影響不可謂不大。觀之經濟部從頭到尾口口聲聲關心的都只是台電中油的虧損問題，當然不免令人懷疑經濟部執掌調控國家經濟的能力與誠意。

事實上，油和電的價格都是採取所謂「成本加成法」，即以成本加上一定程度的利潤空間來訂價。若估算或認定的成本較高，當然訂價就會隨之提高。若我們認定台電與中油的成本並不應該這麼高，則油電價格就不應該漲或漲那麼多，更何況台電及中油是公營事業。因此，油電的合理成本為何，便是一個值得關心的因素，這就牽涉到台電中油的經營效率問題。

經過這些時日的發展，台電與中油的經營無效率問題已經一一攤在眼前，如台電備載電力估算過高導致過度投資、高價購電、

高價購天然氣，中油的人事成本過高等。本文獻於篇幅，無法細究。這現象顯示台電與中油並沒有真正努力於追求最低成本！其原因有三。

一是經濟學所稱的獨占事業的「X無效率(X-inefficiency)」：獨占（或寡占）事業因為獲有利潤，並不會有斤斤計較降低成本的誘因與壓力；二是公營事業的無效率本質加以長期獨占或寡占，導致缺乏進步誘因；三是事業體及經營規模範圍龐大，充滿隱晦不明的經營狀況，導致外界的訊息落差與監督困難，使弊端有滋長空間，也使成本大幅提高。

只要成本可以有效降低，而這種可能性極大，則油電價格或可無需調整，也不會造成台電中油虧損的問題。但馬政府不此之圖，不願意先力求台電中油經營效率的改善，反而是油電雙漲一刻不能等，經營效率的改善再徐圖為之，實是本末倒置。

就馬英九關心的節能減碳而言，靠油電雙漲來達到效果也不符合經濟學原理。真正合理的油電價格，應反映油電的（邊際）成本，而非靠它來以價制量。真要節能減碳，最應該做的，是對能源使用大戶及排碳大戶課徵能源稅或碳稅，這也是馬英九在第一次競選總統時的政見。馬英九不像推動證所稅般地努力推動能源稅或碳稅，反而要藉油電雙漲來讓全民替排碳大戶買單，又是一個本末倒置的做法。

油電雙漲的時機點匪夷所思

如前所述，油電價格在大選前緩漲或不漲，乃是基於政治考量。馬政府基於短視的政治考量來進行決策已不足為奇，五都倉促升格就是顯例。然而，馬英九在成功連任後即急於「清理戰場」，經濟部也偷偷摸摸、不想溝通地（一如三月宣布擴大開放中資來台般）急著宣布漲價，則顯然過於粗暴。

二、三月陸續宣布調漲油電價格的同時，去年底復發的無薪假陰影仍籠罩全台，景氣仍在衰退、尚未落底，出口衰退已現，物價因全球原物料及糧食價格高漲而蠢蠢欲

動，民間實質薪資則仍在倒退中。這正是一個最不適合調漲油電價格的時機，因為出口、內需、物價、實質薪資都會受到更嚴重的衝擊。然而，在節能減碳及市場機制兩頂大帽子下，馬政府仍執意為之，經濟部也怠忽職守（或無知）地受命配合熱烈演出，無怪乎激起的民怨一發不可收拾。

油電雙漲與所引起的民生物價上漲，更會帶來資源重分配的效果：對於富人的影響不大，而窮人則無所逃於其間，貧富的實質差距將更加拉大，使此一問題更雪上加霜。貧富差距擴大是馬政府最被詬病之處，在經濟衰退時更是容易惡化，而馬政府竟可將此一問題輕視到如此程度。

油電雙漲與物價問題

儘管民眾對於油電雙漲所帶動的民生物資價格上漲情形感受非常強烈，但主計總處所發布的全年消費者物價上漲率預估則從未超過百分之二。我們不想質疑此一預估是否存有特殊考量，但仍須指出期間可能存在的問題。

消費者物價指數係用一籃子的消費品的價格，以基期（多年前）的交易量做為權數，相乘以後所得。首先，一籃子的消費品並不全然是民眾所經常消費或是不可或缺者。事實上，一般民眾難以逃脫購買的消費品非常有限，但這些商品卻是漲價幅度明顯者，例如米、麵包、奶粉、泡麵、汽油。而許多沒有漲價或漲幅不大的商品雖有助於避免消費者物價指數攀高，但卻不見得是最無可或缺的民生消費品。消費者感受與主計總處預估的落差即由此而生。

其次，以多年前的交易量作為權數也容易產生誤差。當年交易量大的重要商品，現今不見得仍然重要；而當年交易量小的商品，現今可能已變得重要。

簡言之，以消費者物價指數作為真正生活成本的衡量，有許多的盲點存在。而民眾的真實感受，毋寧是更為重要的。

對於物價的騰貴，馬政府設立了行政院層級的「穩定物價小組」，成員包含了行政

院消保會與公平會。公平會一再宣稱會努力查察有無「聯合」哄抬物價情事，成效卻令人失望。其實這並不意外，因為此刻的物價上漲，大多不是廠商間的聯合行為所致。當民眾有物價上漲的預期時，即使廠商不藉機囤積哄抬，光是民眾搶貨的需求就會帶來物價上漲的結果，更何況廠商「自發性」的藉「反映成本」之名漲價，當然讓公平會很難有所斬獲。

然而，公平會並不能因此而卸責。公平會所職掌的公平交易法，除了對廠商間的聯合行為有所規範之外，還規定應該處理獨占事業「濫用市場獨占地位」的情形，就「反托拉斯法」的精神而言，甚至這才是公平會最重要的業務。

今日物價上漲的現象固然多數來自於預期心理或「反映成本」，但造成這種預期心理或「反映成本」師出有名的元凶，不正是政府！台電與中油都是公平法規範中的獨占事業，而油價與電價於大選前緩漲或不漲，大選後則要加碼反映成本：成本漲則價格要漲足、成本降則價格只降一半。有哪個其他廠商可以有如此操控價格的能力？而油電價格的連鎖效應這麼巨大，導致百價齊揚，這難道沒有「濫用市場獨占地位」？

公平會今年才剛剛重新揭牌，將「行政院公平會」獨立為「公平會」，理應有更高的獨立性，不受行政院管控；理應將哄抬物價、濫用市場獨占地位的元兇——經濟部抓出來，否則又是一個有虧職守的單位。

一般而言，廠商沒有不想漲價的，而市場的競爭性會使得廠商投鼠忌器，市場價格得以維持平穩。這也是公平會必須致力維持市場處於競爭狀態的原因。然而，油電雙漲卻使得廠商找到了漲價的有力靠山，形成物價上漲的有力支撐，這難道是經濟部事先無法想到的？難道不是公平會應該致力查處的？

物價上漲的實質影響非常大。除了前述貧富差距的擴大之外，目前已倒退回十四年前水準的實質薪資，今年必然更加惡化。薪資的成長通常小於經濟成長率，而台灣今年

第一季的經濟成長率只有0.36%，幾乎是沒有成長，加以高物價上漲率，今年的實質薪資會持續倒退、惡化，幾乎已篤定是不可避免的事實。

物價上漲所代表的生活成本提高，也排擠了窮人對於投資人力資本（教育）的支出，降低了階級流動、窮人翻身的可能性；排擠了對於生養子女的意願，使少子化問題惡化。

馬政府在這樣的經濟情勢下，執意倉促調漲油電價格，難道不是政策疏失、麻木不仁？提出「庶民經濟」的吳敦義說油電不漲是拿全民的錢補貼外國人買台灣的低價產品，那過去以廉價勞動力促進出口並引以自豪的台灣，豈非拿台灣勞工的命補貼外國人？當官員說東西貴就別買的時候，我們對這個政府還能有什麼期待？■

政策聚焦 台灣鐵道文化的發展困境、保存與發揚

洪致文
鐵道研究者，國立台灣師範大學地理學系副教授
「臺灣鐵道文化志」作者

經過幾個月的紛紛擾擾，總統大選終於結束，而選後獲勝的馬總統，在今年初治國週記的最後一回，竟也談起了「鐵道文化」。彷彿，政府高層開始重視鐵道文化資產的保存，開始重視這些庶民文化的記憶。然而，果真是如此嗎？

馬總統在治國週記一開始就以台北機廠的斷軌搬遷切入話題。然而，總統如果真的關心鐵道文化，理解怎樣才是鐵道產業文化資產的保存，怎麼會放任子弟兵搶奪台北機廠用地，趕走古老鐵道設備，搬走重要鐵道設施，只留下偌大空間去做台版的「奧賽美術館」？總統也提到，北廠的澡堂列做古蹟是他台北市長任內一大政績。然而，知曉鐵道文化資產價值者都懂，一座工廠的最精華，那好幾座大跨距的廠房都不列為古蹟，只把一隅的澡堂保存下來，到最後整個廠區只留下一座澡堂的話，那才是世界級的大笑話吧！

台灣的文化資產保存（不止是鐵道文化），目前最根本的問題是，政府的觀念裡文化資產等同文創，於是一切以文創的觀點切入，導致只會燒錢卻是該做的文化資產保存全被犧牲。這從治國週記裡，馬總統搬出一堆車票保身符與文創品就可以看到。

這幾年臺灣的文化資產保存發展，是這樣地走向一個本末倒置的境地。很多有代表性的產業建築在被保存下後，都是完全脫去歷史脈絡，不管曾是什麼倉庫、工廠，反正只要修好，不是招商經營賣咖啡，就是當成藝術展演空間，真正該保存的產業遺產完全被抹除。台鐵臺北機廠的保存是文化界大家都有的共識，但這樣的工業遺址馬政府怎會放任手下拿去做美術館去擺裝置藝術？

古蹟的保存不只需要文化的關懷，往

往需要龐大的經費。馬總統當年第一任競選時曾提出一個很好的作法，即是在重大工程建設時規定必須提撥一定比例作為文化資產保存的預算，而這筆經費在該工程中若沒使用，亦可留用至其他的工程中。目前我們的重大工程都保有一定比例預算在做公共藝術，卻完全沒有文化資產的百分比。如果能有的強制經費提列，將可有效保障工程進行時若遇到古蹟保存爭議，才會有經費加以保存或變更設計。

馬總統提了一個非常好的概念，但是執政第一任中完全執政也完全跳票。加上近年瘋狂推動的文創，只有商業創意而無文化根源，分食了文化資產古蹟整修與保存的經費，造成全臺灣許多珍貴古蹟只能在歲月的侵蝕下傾頹。在這樣的大環境下，鐵道文化的保存與發揚，其實依然是條漫漫長路有待你我的努力。

台灣鐵道文化來時路

回顧台灣的鐵道文化意識興起，其實並不是從天上掉下來的突然萌芽，而是經歷了許多的坎坷而有今日的榮景。近年來「鐵道文化」這名詞在台灣已不是新鮮玩意兒，不像1992年筆者在寫作「台灣鐵道傳奇」一書時，社會上仍普遍對其不甚了解，還必須在書中為鐵道文化做一番開宗明義的說明。我仍記得，當時之所以不想把國外行之有年的鐵道逸樂趣味率先引進台灣，卻轉而把國外較少人提的鐵道文化概念給加以強調，就是著眼在台灣的一切消失太快，若不強調鐵道文化，則等到社會已有能力保存鐵道記憶時，你我身邊卻已什麼也不存了。

最近這幾年，以「鐵道文化」為名的各種活動，甚或是撈錢的商品卻一一出現，

這使得我們不得不真正嚴肅地正視「何為鐵道文化？」「怎樣的作法才是真正的保存鐵道文化？」的課題。而更進一步的，我們還必須反思當「鐵道文化」充斥各角落的同時，時常發生的「反挫現象」，究竟是真的文化保存，還是文化大破壞？

以台鐵來說，這幾年似乎都相當重視鐵道文化的保存，每年鐵路節都竭盡所能的在虧損陰影下，還從事珍貴火車的重修，以及各種鐵道文化商品的販售。對於這樣的榮景，喜歡鐵道的我們自然是比誰都要高興；但是，做為一個鐵道研究者來說，卻還有更深的期許。

近年來，不少在地文史工作室的成績令人刮目相看，鐵道文化的未來發展，便應該是與這些社區的文史研究推廣結合，著重在不同文化激盪下所發出的火花。例如：眷村文化與鐵道文化的互動（新竹飛機場線、台北信義計畫區前兵工廠三張犁線與眷村之關係、神岡線與清泉崗之軍事遺跡）、林業文化與鐵道文化的互動（九二一地震毀損之眠月線重修、羅東林鐵平地段的復軌和早年的伐木運材技術）、糖業文化與鐵道文化的互動（老糖廠與五分仔車的保存）、礦業文化與鐵道文化的互動（新平溪礦電氣鐵道遺構、侯硐瑞三礦業遺址與採煤挖煤的黑金歲月）、鹽業文化與鐵道文化的互動（人工採鹽與小火車運鹽的古老方式）、漁業文化與鐵道文化的互動（東港漁村和東港線、八斗子漁港和深澳線）、海港文化與鐵道文化的互動（基隆港區老倉庫與基隆臨港線、高雄哈瑪星（濱線）與高雄臨港線的港市發展記憶）。

在時代的進步之下，前述這些文化與鐵道，不可免的都要在新的世紀中消失。但是，我們還是可以在老市區再生、新都圈規劃、舊鐵道廢除、老產業失去時，著力在鐵道記憶與這些文化的重塑。一個新世紀的台灣，若有人文關懷的鐵道文化保存與火車記憶重建，也許還能為後代子孫留下前人筆路藍縷的一絲遺跡。

與庶民記憶同在的鐵道文化

為什麼這些鐵道文化的保存是如此重要呢？因為從小生長在台灣的人，想必都有值得回憶的鐵道記憶。我們的美麗寶島，曾是一個處處有火車、遍地有鐵路的「鐵道王國」。鐵道與你我，早已在生活中融為一體，甚至早就變成本土文化的一部份。鐵道文化的保存，正是庶民記憶中「鐵枝路情結」的具體發揚，無論是原野上奔馳的黑頭仔、蕉園間穿梭的甜蜜五分車、還是氣勢磅礴的白鐵仔光華號，全是許多人生命中無法忘卻的記憶。我們的鐵道文化，就是這樣深深烙印在每個人心中而漸漸形成，逐漸變為你我共同的記憶。

許多年來，我們的社會不停在進步，但曾是最先進交通工具的鐵路，卻在不知不覺中消失。沒光榮的儀式、也沒有人們的惋惜聲、在那個視一切古老事物消失為必然的時代裡，寶島的鐵道王國就是這般如洪水一樣迅速崩解：四通八達的公路取代了手押軌道、頻繁的客運班車代替了糖鐵的客運、林業政策改變導致林鐵的沒落、拆除 彷彿消失得順理成章，不用懷念之旅、紀念儀式，只要一紙公告就可讓它永遠逝去，而且將是無跡可尋。

這樣時代進步的必然趨勢，事實上是沒有人有能力去阻止的，但是這一切曾與我們生活息息相關的鐵道，實際上是可以不——甚至不應該就此完全消失殆盡，我們總該為它們留下一點遺跡讓後人緬懷過去，畢竟這一切都是我們的「文化財」！

自民國七十六年（1987年）起，台灣鐵道的停駛風終於吹向了台鐵，一條條的支線逐漸被種種不同的理由宣判了死刑，雖然有「熱鬧」、「歡樂」的紀念活動、最後之旅，甚至是舉國「喧騰」的支線熟，但一夕湧入的萬千人潮卻也敵不過平日的乏人間津慘況，人們對於鐵路的熱情為什麼總要深藏心中，而在最後一天才發洩出來呢？

長久以來，我們對於火車的印象總是那麼親密，卻又好像非常遙遠。一些童年記憶迎的小火車被解體殆盡也就罷了，如今尚存的少數珍貴貨火車，竟被廢棄而乏人管理，看了不僅讓人心痛，也不自覺地嘲笑我們自己的愚蠢，與對文化的漠視。

台灣缺乏一個有理想的鐵道博物館政策

對於目前台灣鐵道文化保存發展的亂象，與缺乏一個有理想、有制度、有規劃的鐵道博物館政策有很大的關係。過去，台灣一直有大型鐵道博物館的迷思，以為興建一座什麼都包的火車博物館是必須的，因此地域性的鐵道文化資產（像是：糖鐵、林鐵、鹽鐵），或者舊山線這種適合當作「動態」鐵道博物館的遺產便被忽略。其實，台灣的鐵道文化資源豐富，多樣性的各種鐵道博物館規劃應被重視。譬如說：台鐵台北北門的舊鐵道部建築，適合做靜態的鐵道歷史陳列館、彰化扇形車庫適合做動力車的博物館、台東站舊車庫適合做窄軌台東線車輛的博物館、嘉南平原適合選擇適當地點建造集合糖鐵鹽鐵與林鐵的產業鐵道博物館、未來功成身退的台北機廠適合以其大跨距廠房做旅客車博物館，高雄港站也適合做貨物列車博物館。

在這樣的全方位規劃下，阿里山森林鐵路、台鐵的三條現存支線與復活後的舊山線，便可以動態鐵路博物館的方式保存與經營，與靜態的陳列式鐵道博物館共同肩負起保存台灣鐵道文化的重任。這樣的藍圖規劃與執行，是超過鐵道經營範疇的博物館專業，不應讓鐵路老大哥台鐵在龐大虧損下還來做此「慈善事業」，而是應由政府文化部門來主導，加上台鐵的技術協助以及退休員工的熱情支援，才有可能一一付諸實行。

在倏忽之間，台灣鐵路已經走過一百多年的歷史，但台灣的鐵道王國卻在天災與人禍無情地吞噬下快速土崩瓦解。糖業鐵道正以驚人的速度隨著糖廠的關閉而一一消失，林業鐵道也因為地震、颱風的天災以及人禍

的摧殘而危在旦夕，台鐵更整天忙著賣祖產、處分閒置用地來商業開發，而不顧有些區域有著珍貴的鐵道建物留存。若以交通或產業的眼光來看這些日落鐵道，其停駛與消失是其必然，也是時勢所趨；但若以文化或歷史的角度來看，它們卻是見證台灣近代化的無價資產。

希望我們的下一代，在台灣鐵路的第二個百年中，還有幸能看到曾經豐富多采的台灣鐵道文化資產。當我們還能在宛若廢墟般的遺跡中，殘食台灣鐵道光輝印記的此時，是否也能替後人留下一點這寶島鐵道王國的足跡，讓他們也能一起分享台灣的鐵道榮光？ ■

（更多臺灣鐵道文化議題，歡迎參考遠足出版社出版之「臺灣鐵道文化志」）

政策聚焦

從江國慶冤罪咎責 談檢察權的抑制

吳景欽
真理大學法律系副教授

檢察官不僅為偵查犯罪的主體，也職司犯罪訴追之職權，其權力不可謂不大，但相對而言，對檢察權的抑制機制卻可能相當有限。以江國慶案來說，對於陳肇敏等人的刑事咎責，在經北檢為不起訴處分後，雖經再議後，由高檢署發回北檢續行偵查已快一年，仍未有任何動靜，而從過往的經驗判斷，經再議發回，欲更改處分的可能性極低，此冤罪的咎責，肯定將因此無疾而終。如此的結果，正突顯出台灣亟需引入類似美國大陪審團或者日本檢審會的制度。

刑事咎責的困境

一般在面對公權力機關的違法濫權、刑求取供，甚或故為入罪等等，殘害人權的結構性犯罪，往往會面臨諸多的困境，以江國慶案來說，司令竟是動用不具有司法警察身份，且是針對間諜的反情報組為偵查工作，為取得被告自白，而無所不用其極。雖然事已至此，卻因偵查的密行、軍方體系的封閉、被告早已草草被槍決等因素，而難以找到證據。而就下指令的司令而言，也可以「未下令刑求」，而將責任推給下屬，再加以此案是檢方起訴、法院審理的結果，更可將冤死的責任推給檢審。

即便有證據證明此等人員的枉法濫權，但由於濫權訴追罪的處罰對象，是否能包括到司令與反情報人員，恐有其侷限性。即便能包括，但因濫權訴追致死罪的追訴時效，依據刑法施行法第8條之1，必須適用有利於行為人的舊法，即只有十年的時效，卻因案件已經過十五年，而必須為不起訴處分¹。如此操作法條的結果，必陷入人人公務員、卻也人人無責任的困境，江國慶的死，彷彿是「天災」所造成。

檢方的不起訴處分，出於法條的侷限，或有無奈，卻也非到無能為力的地步，因這種藉由上命下從的階層關係所造成的人權侵害，乃具有一體性與組織性，若將參與者的責任為切割處理，必因責任分散，自然會執著於較輕的濫權訴追罪，而不會往較重的共同殺人罪為偵辦，追訴權時效自然也較短，而得以使這群人輕易逃脫法律的制裁。因此，面對此類犯罪時，如何能在罪刑法定與正義伸張間，尋求一個正當化的途徑，正考驗著檢方的能力與膽識。

大陪審團簡介

講到陪審，一般人想到的是由12名陪審員所組成的陪審團，即一般所謂小陪審團，而在英美法，事實上，仍有人數在16到23人的大陪審團存在，此種類型的陪審團，不在決定有罪與否，而在對檢察官所告發的案件，來決定是否起訴。由於大陪審團的人數較多，組成也不易，所以在英國，早於1947年，即已廢除，而不再出現，但在美國，仍有四十幾州，仍存有此種制度。一個主要的原因在於，依據美國憲法增修條文第5條的規定，只要是屬於重罪，就必須由大陪審團來為控訴，而向法院提出正式的起訴狀(indictment)。至於重罪的標準，則依據慣例，只要法定刑在一年以上者，即屬之。相對而言，若非屬於重罪，即無庸大陪審團的控訴，直接由檢察官提起即可。

也因此，美國大陪審團的控訴，其目的在保障被告的憲法權利，更有防止檢察權濫用的作用在，尤其是美國的檢察官，其有與被告為不受任何限制的認罪協商權，則更有必要藉由外部監督，以來防止檢察官的恣意起訴或不起訴。

1.同樣的情況，也發生對公務員的懲戒上，且對公務員的懲戒時效更短，僅有十年。

而關於大陪審團的選任與小陪審團相同，都是從法院管轄區域內的公民中所隨機選出，而能反映出該區域的人民意志，只是與小陪審團不一樣之處，乃在於其仍處於起訴前階段，所以其程序並不公開。且因其非在審判被告有罪、無罪，只是在審理檢察官所告發的案件，是否具有起訴適格，及檢視檢察官是否有違反法定程序違法取得證據等是。而雖然大陪審團與小陪審團的功能不同，但陪審員所必須負起的保密及保持中立等義務，則無不同。

大陪審團的著名案例

雖然受大陪審團審理，為美國憲法增修條文第5條所保障，但由於此條文僅被認為是在限制聯邦，至於州是否要適用，仍由各州決定，也因此，大陪審團雖為美國大部分的州所保留，但其適用範疇確有逐步縮小的趨勢，僅有在屬於涉及聯邦犯罪的案件時，較常被使用。

美國最有名的大陪審團案例，當屬1972年的水門案，此案的引爆點，竟是因大陪審團成員的爆料所致。因在當時，幾位假扮成水管工人的退休CIA幹員，闖入民主黨在水門旅館的總部內遭逮捕後，即必須開啓大陪審團，以決定是否起訴，而雖然此種審理不公開，但有成員違反陪審員義務，而向華盛頓郵報記者透露此案內情不單純，才因此引發記者持續追蹤，最終讓尼克森下台的水門案。

另一起著名的案件，則是在1996年，美國總統柯林頓所涉及的白水案，此案件涉及總統妻子所開設的是律師事務所，可能藉由總統職權不當取得土地的疑雲，此案在哥倫比亞特區召開大陪審團，以決定現任總統是否該被起訴。柯林頓被要求出庭，而成為有史以來第一位遭大陪審團傳喚的現任總統，將美國司法民主化的特性彰顯到極致。

而大陪審團制度，並非屬於美國的專利，在二次大戰後，隨著美軍佔領日本，也將此制度移植至日本。

日本的移植

二次大戰結束後，由於美國佔領之故，日本司法也因此產生變化，尤其是刑事訴訟，改採當事人主義，算是其中最大的變革。但日本的此種移植，並非全盤接受，而是經過一定的改良，以當事人對等的認罪協商制度，轉化到日本，卻成為檢察官可以對所有案件為起訴猶豫（緩起訴）與不起訴處分，其裁量權相當之大。而由於日本並無自訴制度，因此，訴追與否完全由檢察官獨佔，權力之大可想而知。所以針對檢察官不為起訴的處分，告訴人除可向上級檢察官為再議，以為自律監督外，任何人皆可向由公民所組成的檢察審查會（簡稱檢審會）提出申告，而成為抑制檢察權最重要的他律機制。

而在過往，檢審會對於檢方所為的處分，若為不當的決議，僅屬於一種參考，而無拘束檢察官之效力。但在2009年5月21日後，由於日本採行國民參審的所謂裁判員制度，所以同樣是由公民組成的檢審會，其決議效力也改成對於檢察官有拘束力，而不再只是花瓶。

而根據新修正的檢察審查會法，只要檢察官所為的不當處分，任何人皆可向檢審會為申告。而針對不起訴處分的審查，檢審會可為以下三種決議：

1. 起訴建議：即請求檢察官為起訴的考量，但檢察官在調查後，仍可為不起訴。
2. 維持原處分：即認為不起訴並無不當。
3. 強制起訴：由檢審會直接為起訴決定，檢察官即受拘束，不得再為不起訴。

而在強制起訴的場合，由於違反檢察官的意志，為了防止其不認真論告，所以法官可直接選任辯護人來取代檢察官為公訴者的角色。

公民監督的展現：陸山會案

而在日本裁判員制度實施後不久，即發生執政的民主黨幹事長小澤一郎，涉嫌收受

不法政治獻金的陸山會事件，在其辦公室遭東京地檢署特搜部大肆搜索，且其秘書及一位執政黨議員並因此遭逮捕後，立刻引起社會譁然。而特搜部如此沸沸揚揚的大動作，但最終竟僅起訴秘書，而對小澤一郎，則以罪證不足為不起訴處分。如此的結果，引發輿論強烈質疑，並有市民團體向東京檢審會為申告，檢審會在連續兩次要求檢方須為起訴考量的決議，東京特搜部竟完全不予理會，而再為不起訴的情況下，檢審會終於做出強制起訴的決議。

雖然案件因此被起訴，但若由一開始即不想起訴此案的檢方，來擔任訴追工作，恐又會有「放水」之虞，因此，就由東京地院指定辯護人來擔任公訴的角色。雖然此案仍未確定，卻已經凸顯出，藉由外部監督與抑制檢察權的重要性。

台灣呢？

相對於日本對於檢察權的監督機制，在江國慶的冤罪咎責案裡，雖由檢察總長依據法院組織法第63條之1第1項第3款，以案件有違害社會秩序為由，指定由特偵組為偵查，但在調查完畢後，針對陳肇敏等人，卻以追訴權時效已過或罪證不足等因素，而認為應以不起訴為妥當。則在此時，即暴露出一個大問題，因若特偵組自為不起訴處分，則在其配署於最高檢察署的情況下，恐連再議而為自律審查的機會都沒有。不過，因此案乃經指定偵辦，特偵組最終仍交由北檢為決定，惟此問題卻不會因此消失。

因北檢的不起訴處分經再議後，由高檢署以調查尚未完備及法條適用有疑的理由，發回續行偵查，則北檢必然面臨一個矛盾，即高檢署雖為其上級，但不起訴乃為最高檢察署特偵組的意見，在兩者都屬上級的情況下，到底該聽誰的？這或許是北檢至現今，仍遲遲不敢於起訴或不起訴的原因所在。即便北檢從善如流而為起訴，但此起訴乃違反其意志，是否能認真為論告，恐是個大疑問。

而若北檢再為不起訴處分，高檢署是否可能再為發回或命為起訴，實難期待。則於此時，勢必得再由告訴人向法院提起交付審判之訴，惟藉由此種程序，而由法院准予起訴的比例，至目前為止，竟不到百分之一。如此的困境，又再凸顯出檢察權難於抑制的毛病，若不儘速建立他律且透明的監督機制，此問題肯定不會只存在於江國慶一案。

回想當初，欲處決一位年輕人的寶貴生命，是如此的迅速與草率，而如今，對造成冤罪者的刑事咎責，竟是如此的坎坷與漫長，伸張正義之日，恐也遙遙無期。■

政策聚焦

證所稅復徵政策評析

陳錦稷
雲林縣政府前財政局長



*圖說：劉憶如因證所稅請辭，說明馬政府決策的反覆粗糙

前言：證所稅復徵政策始末

五月是個人綜合所得稅申報的季節，加上油電雙漲、股市低迷、經濟不振，不少人對政府推動的證所稅復徵感到厭惡。回顧財政部今年三月中成立財政健全小組並決定財政改革及稅制改革優先議題¹，而資本利得稅被列為稅改最優先議題。之後，證券交易所是否課稅與如何課稅，成為各界關注焦點。由於77年復徵證所稅後，台灣股市連續無量下跌19天的所謂「郭婉容事件」²陰影仍在，現任部長劉憶如（本文完成時劉憶如仍在位）的「公主復仇記」有其戲劇張力，證所稅話題，自然成為媒體追逐焦點。

財政部雖然也高效率地在一個月內提出證所稅復徵方案，並送行政院由政務委員協調金管會等其他部會的不同意見，但工商團體強烈反彈後，馬英九總統緊急連夜召集副總統蕭萬長、副總統當選人吳敦義及國民黨立院黨團幹部。聽取陳冲與副院長江宜樺、財政部長劉憶如、金管會主委陳裕璋等人報告後，在政治幕僚建議下，馬英九深夜拍板定案，指示行政院放寬免稅扣除額門檻，由原本每一家戶獲利300萬以上始課徵證所稅的門檻調高到400萬，稅率也從原本的20%，調整為12%至15%。此一結果與財政部原先方案相較³，課稅門檻及稅率大幅放

1.財政改革及稅制改革共六大優先議題，稅改議題依序為資本利得稅、綜合所得稅、能源稅與貨物稅；財政改革議題依序為管理國家債務、檢討地方財政與對策、開發國有資產。

2.77年9月24日，財政部長郭婉容宣佈復徵證所稅後，台灣股市連續無量下跌19天，大盤指數一路從8,789點跌到5,615點，不少投資人因融資追繳而被迫斷頭傾家蕩產，被稱為「郭婉容事件」。24年後的現在股市投資結構已有很大轉變，民國78年，散戶比重高達八至九成，上市公司家數僅一百多間，股市時時可見齊漲齊跌、暴漲暴跌情況，散戶主導之大盤非常不穩定。如今上市櫃公司合計達1,200家以上，總市值約26兆台幣，散戶投資比重下滑剩六成左右。散戶投資方式已較過去理性，專業投資分析盛行，股市不易出現暴漲暴跌現象。

3.行政院版本與財政部版本主要差異在於：1.由財政部版本的每戶全年300萬元以上才報稅，提高為400萬；2.原先財政部無證交稅稅額扣抵規定，行政院也加入了年度內已繳證交稅之半數可抵證所稅。3.財政部規定持有5年以上減半計算獲利，行政院也降低為持股3年以上減半計算。4.財政部版本證所稅稅率為20%，行政院也調降為15%~20%，並授權行政院根據經濟環境訂定。5.財政部「費用扣抵」，改為行政院版「稅額抵扣」，允許納稅人將已繳納證交稅之半數，列為證所稅減項，表面上證交稅率不降，但以稅抵稅結果，證交稅形同變相減半。

寬。而允許納稅人將已繳納證交稅之半數，列為證所稅減項，由財政部「費用扣抵」變成了行政院版的「稅額抵扣」，表面上證交稅率不降，但以稅抵稅的結果，證交稅形同變相減半。

行政院版證所稅在馬英九深夜親自拍版後的隔天，完成行政院會通過的法定程序後出爐，但雖然報稅門檻更寬鬆、稅率降低、優惠持股年限縮短等種種優惠措施，仍然無法被工商團體認同，證所稅是否復徵的爭議當然無法自此落幕。主張開徵證所稅的財政部與金管會之間的紛爭也由正式會議上的爭執，轉為各自檯面下的運作。雜誌出現「陳裕璋拉不住暴衝的劉憶如」的標題，同時隨著台股指數盤跌且成交量持續低迷，股民怨聲四起之下，包括券商、期貨商、企業大老與工商團體、甚至立委，都出現極大的反對聲浪。

雖然行政院版證交稅已形同減半，但相關利益團體仍要求復徵「證所稅」，必須調降「證交稅」。立法院也出現「證交稅調降至千分之二」提案，並獲得了多位立委連署支持。而行政院發言人楊永明所謂「財政部先向立法委員說明行政院版本修正內容，與立委充分溝通後，行政院再將相關修正案送交立法院審議」的說法，卻間接證實了雖然行政院會通過證所稅復徵相關的「所得稅法」部分條文修正草案及「所得基本稅額條例」部分條文修正草案，背後卻仍然有一股力量在運作，要求證所稅復徵方案能暫緩，起碼用拖的，讓立法院本會期來不及審議。

反對與贊成各自論戰的爭議中，證所稅還是送進了立法院，正當各界討論未來證所稅在立法院中如何決戰時，與馬英九友好的執政黨立委在程序委員會中提案封殺行政院版草案，要求行政院的證所稅相關修法案，暫緩在院會中列案，以避免修正案交付委員會審查。執政黨立委封殺行政院草案，在野黨質疑馬英九的兩面手法與改革決心，並譏諷形同對內閣不信任，甚至形同倒閣。這場鬧劇雖然最後在馬英九總統立刻與行政

院、立法院溝通，並提出可討論內容，不可阻擋程序的要求。國民黨立法院黨團也隨即聲明絕對沒有封殺政院法案，更不是「造反」，並全力支持相關法案付委審查。立法院阻擋修法的戲碼暫時落幕，但執政黨荒腔走板的黨政運作又讓證所稅的爭議再度成為焦點。在政府民意支持度降到20%以下之際，加上報稅季節荷包嚴重縮水，證所稅的政策效果又無法讓人信服之餘，政策攻防過程的鬧劇，就讓人有歹戲拖棚的強烈厭惡感。

證所稅復徵草案尚未在立法院進行實質審議，但政策的高度不確定性，卻已讓資本市場與股市投資人感覺宛如被「凌遲」一般。馬英九520就職前最後一個交易日，股市再度重挫超過兩百點。黨政高層私下對媒體放話，傾向速戰速決整合共識版本後，希望在立法院闖關。行政院高層也私下表示，決定採取三步驟整合各版本證所稅草案，並以「不調降證交稅稅率」為底線。其所謂三步驟整合包括，首先整合立法院國民黨團內部版本；取得共識後再協商立委曾巨威版本；最後再協商調升證交稅稅率取代證所稅的版本。

搖搖擺擺，政策方向讓人質疑

馬英九第二任期的520就職演說中宣示：「落實量能課稅與租稅正義」，但回顧陳內閣今年二月改組上路時，各項稅制改革主張一度滿天飛舞。包括要課徵證所稅、暴利稅、富人稅、奢侈稅改為分區課徵等五花八門的主張陸續出籠，卻沒有一項是財政部正式拍版定案的政策，反而常常是私下非正式對媒體放話後，第二天卻正式以官分新聞稿予以否認。

這樣的稅改鬧劇有：2月2日媒體傳出馬英九總統約見財政部新任部長劉憶如時，表示政府要考慮課徵證券交易所稅，之後金管會主委陳裕璋卻非比尋常的代為否認，並表示透過陳沖向馬英九詢問的結果並無此事。陳裕璋並強調馬英九總統指示不宜輕易開徵證所稅。總統府也隨即以新聞稿否認開

徵證所稅的決策。即將上任的閣揆陳冲也說看到報紙標題感到意外。

2月20日才正式宣布將成立財政健全小組討論證所稅等稅改議題，財政部長劉憶如卻在2月22日的媒體專訪中指出：由於各地炒房情況不同，奢侈稅可考慮分區課稅。除了各大建商普遍叫好外，學者、民意一片撻伐，認為短期炒作房的行為，卻可以在不同地區被容許的政策，完全無法苟同奢侈稅分區課稅的作法。眼見輿論一片口誅筆伐，劉憶如隔天立刻澄清，該議題可討論，但不代表做或不做，財政部和她都沒有預設立場，稅制改革要留待財政健全小組討論再形成共識。

而馬英九總統本人雖然屢次強調希望以「公平正義、量能課稅」為稅改原則，但馬英九本人2月1日在中國國民黨中常會上引用2008年的所得稅申報資料指出，適用40%邊際稅率的家庭戶數約4萬戶，只佔全國總戶數的0.7%，卻繳了46.8%的綜合所得稅，相對的有76.5%、約418萬戶，卻只繳交約7.1%的稅。馬英九得出有錢人繳比較多稅的結論，不但有為富人抱屈之意，似乎也否決了課徵富人稅的主張，無怪乎輿論懷疑馬政府稅改立場偏頗。馬英九富人繳了很多稅的說法，卻刻意忽略資本利得稅未課稅的事實，難怪證所稅推動後，不但在野黨質疑「玩假的」，連內閣成員、執政黨立委也懷疑其推動的決心。

事實上，馬英九提出的數據正好說明了所得分配不均的現況。姑且不論低稅率者往往僅使用標準扣除額，而高稅率者往往能提出捐贈等較多列舉扣除額的事實，適用40%

邊際稅率佔全國總戶數約0.7%的家庭，能繳交46.8%的綜合所得稅，背後不就代表著高達46.8%的所得集中在0.7%家庭，所得分配不均現況。

租稅改革牽涉民眾財富重分配，具高度政治性格，政府當局絕對要負責任的提出政策，凝聚共識而後行動。官員具決策影響力，謹慎代表政府對外發表官方主張，與學者有別。如果主其事的政府官員能轉換角色，重振官威，內閣官員將不置於提出五花八門的稅改主張，不至於讓這些往往僅有一日壽命的稅改主張，成為內閣或總統府滅火隊心驚膽跳的火源。同樣的身為總統的馬英九，如果能一開始把定政策方向，而非政策目標一路搖擺，其稅改決心也不至於讓執政團隊有所質疑，證所稅的鬧劇也不會一再，再而三的陸續上演。

稅改的正當性

在微利時代，工商團體對稅制斤斤計較，並不足為奇。例如民進黨執政時要求停徵證所稅，取消契稅、貨物稅與保留盈餘課稅，降低土地增值稅、遺產稅及贈與稅等，最後的結果工商團體得到了土地增值稅於2002年減半課徵兩年，並於2004年到期後延長適用一年。而林全擔任財政部長時提出「最低稅負制」於2005年底完成立法，但其中海外所得課稅，在各方壓力下也遲至2010年才以行政命令方式宣布實施。政黨輪替後，馬政府在2009年李述德擔任財政部長任內，也將遺產及贈與稅由最高邊際稅率50%調降為改採單一稅率10%；而公司債及金融債券之證券交易稅則自2009年起停徵7年；

所得稅各申報級距應納稅額比重(2008年度)

邊際稅率	戶數(億元)	占總戶數比重	繳稅總額(億元)	平均每戶繳稅額(萬元)	應納稅額佔綜所稅比重
0%	194.0	35.5%	0.0	0.0	0.0%
6%	224.0	40.9%	221.0	1.0	7.1%
13%	86.0	15.7%	467.0	5.4	14.8%
21%	29.0	5.4%	517.0	17.8	16.5%
30%	10.0	1.8%	469.0	46.9	14.8%
40%	4.1	0.7%	1,476.0	360.0	46.8%
合計	547.1	100.0%	3,150.0	5.75	100.0%

資料來源：整理自97年度綜合所得稅申報核定統計專冊，財稅資料中心

配合促產落日，制訂《產業創新條例》取代落日之《促進產業升級條例》，並將營利事業所得稅由25%降低為17%。

被迫長期減稅結果，稅收成長遲滯不前，租稅完整性與其主體性遭到嚴重破壞。而國民租稅負擔率持續下降，薪資階級稅賦負擔卻相對沈重，所得分配惡化，中產階級或消失或貧窮化，M形社會當然產生。

但證所稅改政策之所以有如鬧劇一場，關鍵在於執政者未能清楚向各界說明政策的正當性。特別是馬英九錯誤地引用所得稅申報資料，又對所得稅的偏頗與不公無法提出深入探討，當然政策立場顯得搖擺，甚至政策目標不明。無怪乎連內閣成員、執政黨立委都質疑其稅改決心，逼的馬英九不得不在國民黨中常會中宣示決心。而陳內閣推動稅改，遭逢各利益團體或明或暗的阻力，其關鍵亦在於未能清楚地說明其政策的必要性。本文認為開徵資本利得稅的有以下幾點政策的正當性：稅制偏頗，重課薪資所得，卻輕課資本利得；貧富差距擴大，而稅制的重分配功能過低；收支結構失衡，財政失能將影響政府施政。

1. 稅制偏頗，重課薪資所得，輕課資本利得

依馬英九所引用之綜合所得稅申報資料顯示，表面上富人繳交比較多的稅賦，但就資本利得的部分而言，制度上高稅率者，即所謂的富人事實上卻沒有繳到應該繳的稅。財稅資料中心最新的98年度綜合所得稅申報統計資料⁴顯示，全國繳納綜合所得稅的534

萬9千3百18戶納稅單位，依綜合所得高低均分為10等分，第一分位即所得最低組的53萬4千9百餘戶，平均每戶年綜合所得為10萬元；所得最高的第十分位平均所得則為281萬3千元。最高所得組與最低所得組之所得差距倍數高達28.13倍！

若改以稅後所得為基準，同樣將全國534萬9千餘戶的綜合所得稅納稅戶，依稅後所得高低均分為10等分，所得最低組的第一分位，平均每戶年稅後所得為10萬元，顯示多數為無需繳稅之低所得家戶；而所得最高的第十分位平均稅後所得則由稅前的281萬3千元降為稅後的247萬4千，顯示平均每戶繳納33萬9千元的所得稅。最高所得組與最低所得組之稅後所得差距倍數仍高達24.74倍！

此外，綜合所得稅之課徵對象並不包括股票交易所得、土地交易所得、或證券及期貨交易所得，等資本利得，亦即所謂用錢滾錢產生的所得並不列計在綜所稅課徵項目中，若考慮高所得者未申報的資本利得，真正的貧富差距將比稅前差距倍數28.13倍或是稅後差距倍數24.74，還要再大上許多。

而稅前，台灣最富有的10%與最窮的10%間的貧富差距倍數為28.13倍；稅後，台灣最富有的10%與最窮的10%間的貧富差距則為24.74倍，兩者的差異即所得稅的所得差距縮減效果。十分位之最高所得組被課稅後，平均每戶所得由稅前的281萬3千降為稅後的247萬4千，每戶平均繳納33萬9千元的稅，但與其所得相較，實質稅率卻僅有12.05%。

表7-3-1 (098年) 綜稅各類所得金額百分比十分位申報統計表

單位：%

分位別	納稅單位	各類所得金額													申報大於歸戶	薪資淨所得
		合計	營利所得	執行業務所得	薪資所得	利息所得	租賃及權利金	財產交易所得	機會中獎所得	股利所得	退職所得	其他所得	稿費所得			
第一分位	534935	100.00	7.32	2.68	50.87	15.10	4.17	0.83	0.21	16.23	0.06	1.13	0.09	1.31	10.21	
第二分位	534930	100.00	2.88	1.31	78.40	7.33	2.29	0.37	0.08	5.89	0.05	0.67	0.03	0.71	41.02	
第三分位	534931	100.00	2.11	1.02	82.64	6.35	1.79	0.31	0.07	4.43	0.04	0.73	0.02	0.48	52.35	
第四分位	534933	100.00	1.93	0.94	83.31	6.28	1.69	0.30	0.07	4.21	0.04	0.80	0.02	0.41	57.33	
第五分位	534933	100.00	1.83	0.93	83.32	6.44	1.62	0.29	0.07	4.22	0.05	0.84	0.02	0.36	60.27	
第六分位	534929	100.00	1.80	0.98	82.33	6.91	1.70	0.30	0.07	4.63	0.05	0.87	0.02	0.33	61.77	
第七分位	534933	100.00	1.81	1.06	80.93	7.30	1.85	0.33	0.08	5.36	0.05	0.90	0.02	0.32	62.58	
第八分位	534933	100.00	1.66	1.16	80.37	7.17	1.94	0.33	0.08	6.01	0.06	0.94	0.02	0.28	64.92	
第九分位	534930	100.00	1.50	1.45	79.70	6.12	2.11	0.35	0.08	7.24	0.08	1.03	0.03	0.32	67.29	
第十分位	534931	100.00	1.43	3.40	64.71	4.62	2.82	0.49	0.07	19.83	0.36	1.57	0.05	0.64	58.71	
合計	5349318	100.00	1.73	1.97	74.91	6.07	2.25	0.39	0.08	10.80	0.17	1.14	0.03	0.47	60.04	

資料來源：98年度綜合所得稅申報核定統計專冊，財稅資料中心

顯然未就資本利得予以課稅的結果，使稅制的累進效果過低，重分配功能不彰，也造成稅制有利於高所得者的制度性偏頗。目前所得稅中，薪資所得全然被國稅局掌握，並依申報稅率採預扣方式，受薪階級的所得稅可說是無處可逃。但其他眾所詬病資本利得，如土地增值、利息收入、證券交易所等，依不同情況課徵、未依實價課徵或甚至免予課徵，而所得偏重於資本利得者，多半為擁有資本的所謂富人，不但產生極大漏洞，更讓租稅公平性受到極大質疑。

而馬英九引用綜合所得稅申報資料，只提到表面上富人繳交比較多的稅賦，但卻未能深入分析十分位之最高所得組，平均每戶實質稅率僅有12%的事實，當然就沒能提出所得稅未就資本利得予以課徵，使得富人沒有繳交應繳稅收的狀況缺失，當然也無法提出矯正稅制偏頗的政策。

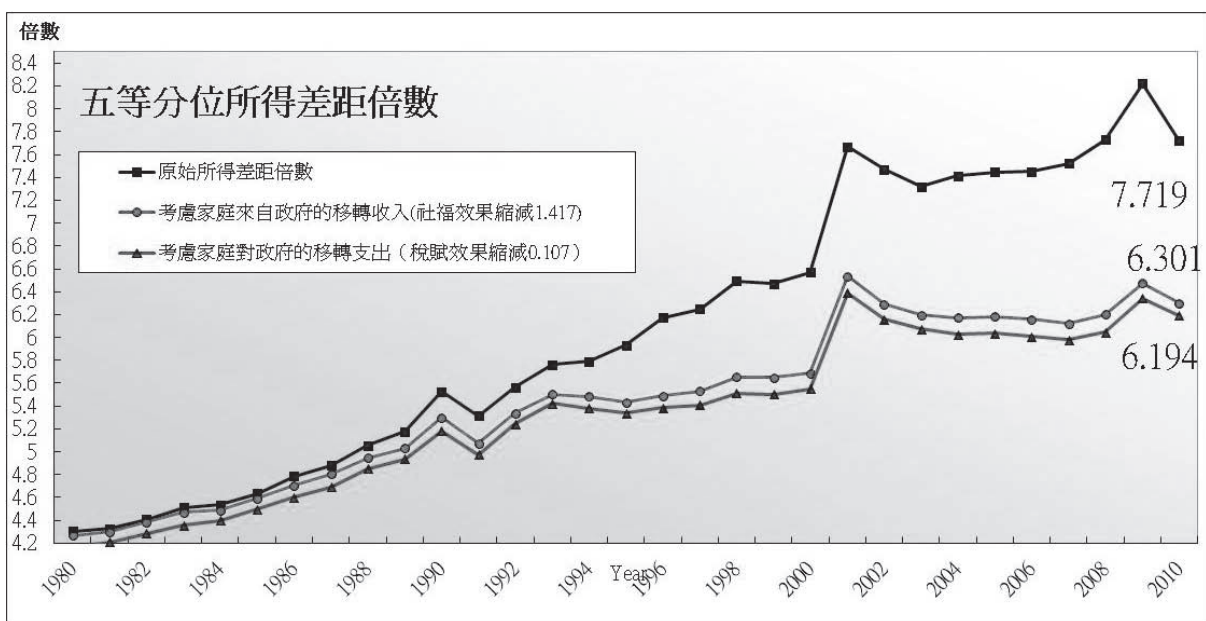
2. 貧富差距擴大，而稅制的重分配功能過低

(1). 家庭可支配所得平均而言處於倒退狀態。家庭收支調查顯示，2010年每戶家庭可支配所得平均數為889,353，2009年則為887,605元，分別較2008年的913,687元減少2.66%及2.85%。還原物價因素，以2006年物價為基準，2010年每戶家庭可支配所得平均數為926,699元，2009年

為909,897元，分別較2008年的944,477元減少1.88%及3.66%。

(2). 中產階級消失甚至貧窮化。五等分位法各分組平均每戶可支配所得之時間資料顯示，1990至2009年整體平均可支配所得各分組中最低20%所得組的平均可支配所得倒退最為明顯。最低20%所得組，家庭可支配所得從1999年之後所得即不斷下降，2009年最低所得組的所得282,260元甚至低於1995年的296,166元。而第二低20%所得家庭亦呈現同樣現象，2009年的所得544,532元低於1997年的557,429元。近十年來台灣40%的家庭所得下降，出現中產階級消失甚至貧窮化的焦慮。

(3). 所得分配愈趨於不均。五等分位法顯示，2010年最高20%家庭可支配所得平均數178.7萬元，為最低20%家庭28.8萬元之6.19倍；2009年最高20%家庭可支配所得平均數179.0萬元，為最低20%家庭28.2萬元之6.34倍，分別較2008年之6.05倍增加0.14倍及0.29倍。2009的差距倍數更是歷史次高，台灣的所得分配愈趨於不均。2010年五等分位所得差距倍數6.194倍，2009年的6.343倍，是考慮政府移轉效果後的結果，若不考慮政府移轉效果2010年五等分位所得差距倍數高達7.719倍；



資料來源：整理自各年度家庭收支調查，作者製圖

2009年更高達8.219倍，2009年的原始差距倍數更創下歷史新高，所得分配惡化速度驚人。

- (4).稅制的所得重分配功能過低。2010年度五等分位原始所得差距倍數7.719倍，若考慮政府移轉效果，差距倍數縮小為6.194倍，縮減所得差距1.525倍。其中福利支出縮減所得差距倍數1.417倍，而政府稅收縮減所得差距倍數0.107倍，顯示租稅扮演的所得重分配功能，相對於政府的社福移轉支出而言相對過於微小，且稅制重分配效果近年來有降低趨勢。稅制重分配功能過低，原因與歷年來政府對富人及財團的租稅減免措施有關。如調降企業營所稅，由稅率25%降至17%；遺產、贈與稅最高邊際稅率從50%降至10%。前者透過對企業營所稅的降低間接對有錢大股東給予租稅遞延甚至免稅的好處；後者更是明顯的直接給予遺產龐大的有錢人減稅的優惠利益。不但傷害稅制公平性，造成稅制缺乏重分配功能，且相對加重薪資階級稅賦負擔。

對高所得者遺產及贈與稅減稅、對軍公教加薪、每年補貼高達七、八百億的18%優惠存款利息補貼、中央政府為台北市花博的巨額花費買單、為800餘億的消費券舉債、為公共工程浮編預算、建國百年、夢想家等不當的支出浪費等，不但造成財政負擔沉重，也惡化社會對公平正義的高度不滿，讓稅制的不公受到極嚴重質疑。

3.收支結構失衡，財政失能將影響政府施政

稅收損失造成政府財政收支結構失衡，隨之政府債務累積龐大，財政日益拮据，政府用以進行所得重分配之移轉性支出的財政能量將非常有限。而稅收無法融通財政需要，造成財政收支結構失衡，除讓財政穩健受傷外，更影響政府應發揮功能。財政赤字惡化，政府收支失衡，未來財政能力受限，加上稅制缺乏所得重分配效果，預料所得分配將持續惡化、持續不均。

2008年政黨輪替後，馬政府執政近四年來，中央政府收支差短逐年擴大，預算赤字

大幅上升，每年以四千餘億的速度持續舉借債務，新增舉借達1兆3,390餘億元，這還不包括2008年度所舉借的1,255億元。債務不斷新增，速度驚人，至今仍未見有任何緩解跡象。

債務累積原因為歲出歲入間嚴重失衡。以2011年度中央政府總預算案為例，歲出歲入差短達1,590億元，加計全以舉債為收入的特別預算2,040億元，考慮稅收高估1,504億因素，實際收支差短數高達5,134億元，占整體總預算及特別預算歲出規模比重達25.75%。財政赤字嚴重，中央政府支出4元中，即有1元必須依賴賒借支應。歲出歲入失衡的結果，債務自然累積龐大。而連續幾年收支失衡，財政赤字已達嚴重程度。財政部公布資料顯示，2011年底未償還債務餘額已高達4兆9,213億餘元，負債占歲出比重逼近公債法40%上限，政府即將面臨無舉債空間可用窘境。

財政失衡，債務累積龐大，財政受限下，必然是政府施政的一大限制。未來政府該如何處理崩世代社會失調問題，以回應民眾對公平、正義的不滿？五都上路，中央和地方倉促改造所遺留的城鄉發展失衡問題、中國經濟的可能變局、產業微利化、電子業代工生產模式受到挑戰？面板、LED、半導體、太陽能等四大「慘」業，向金融業貸款金額高達6,000億元，占銀行業整體放款比重達3%之多，一旦違約，勢必衝擊銀行二至三年獲利，政府又該如何協助？財政能力的不足，必然形成政府施政的嚴重限制。

賦稅收入適足才是國家財政根基

輿論要求證所稅儘速定案，以消除股市的不確定性波動，但目前證所稅相關修正版本高達八個，各版本中不僅對課徵方式、免稅門檻、稅率莫衷一是，修法的立場是健全稅制或讓股票市場維持低稅賦，各方立場更是嚴重歧異。為免證所稅開徵整體稅收卻不增反減，行政單位表面上堅守不降證交稅立場，但行政院版證交稅已形同減半下，相關利益團體仍要求復徵「證所稅」必須以調降「證交稅」為搭配。各方利益團體介入下，

未來如何協調、折衷，以整合共識，難度頗高。

各種阻力造成立法有意無意的耽擱拖延，立法院本會期又將於5月底、六月初休會，時程緊迫下，雖然財政委員會預計於5月28日召開公聽會討論，但立法院本會期已注定無法完成審議。理論上加開臨時會須由總統咨請，或有四分之一以上立委連署，但在執政黨仍不願就是否召集立法院臨時會討論證所稅復徵下，證所稅恐怕要到下會期，最快估計到今年11月才有可能實質審查。證所稅是否能順利通過開徵，仍有變數。這些不確定因素恐怕將使股市投資人感受的「凌遲」將持續一段時日。

回顧財政部三月中成立財政健全小組時，選出財政改革及稅制改革六大優先議題，其中資本利得稅列為稅改最優先議題。而諸多投資中，包括有價證券、房地產、黃金、酒類、骨董、珠寶、甚至藝術品等交易，皆有資本利得的產生。其中，財政部先以課徵技術頗有難度的證券交易所下手，未來投資股市將須繳納證交稅、證所稅、股利所得稅及2%補充健保費。但實際上資本利得中，除了開徵證所稅外，其他有跡可循、大戶縱橫的投資標的是否開徵資本利得稅，財政部似乎未有相關思考，或者僅以奢侈稅已開徵簡單帶過。但奢侈稅實施以來，房價高漲，不動產市場溫度有增不減，且不

表：證所稅主要版本

對象	財政部版(4/13)		行政院版(4/26)		曾巨威版		林全版		賴士葆版	
	個人	法人	個人	法人	個人	法人	個人	法人	個人	法人
申報門檻	300萬	50萬	400萬	50萬	—	50萬	無免稅規定，有所得即繳稅		300萬	50萬
	分離課稅 20%	分離課稅 12%	15~20% (行政院核定單一稅率)	分離課稅 12~15% (併入最低稅賦)	30~40% (併入綜所稅)對象： 1.年度證券交易額達1億元 2.所得淨額適用30%或40%稅率者 3.IPO股票上市櫃後第一次交易	17%(回歸營所稅)	1.併入綜所稅計算稅率、申請退稅。 2.由賣出證券金額扣繳0.1%。 3.不超過證交稅所得的20%，並以當年度已扣繳稅款為上限。 4.自然人買賣未上市公司股票，除投資受獎勵之產業(如生技類)等享有減免稅規定	1.回歸營所稅(17%) 2.虧損可遞延五年使用 3.境外法人於集中市場交易所得比照境內法人17%稅率課稅，但應納稅負上限比照自然人，以扣繳稅款為上限。	20%	12%
	盈虧可遞延三年互抵	盈虧可遞延五年互抵	盈虧可遞延三年互抵	盈虧可遞延五年互抵						
	證交稅列為費用扣抵證券交易所所得	證交稅列為費用扣抵證券交易所所得	證交稅半數可扣抵證所稅稅額	證交稅半數列證所稅減項。 以稅抵稅，證交稅形同減半。						
長期優惠	持有5年以上證所稅減半		持有3年以上證所稅減半		持有2年以上證所稅減半		持有3年以上證所稅減半		持有1年以上證所稅減半	
證交稅	0.30%	0.30%	0.30%	0.30%	0.30%	0.30%	0.3%+0.1%(扣繳證所稅)		0.20%	0.20%

其他版本：

- 1.親民黨團證所稅版本無申報門檻，有所得即課稅、有虧損即扣抵；證交稅稅率降為千分之1.5；長期持有股票1年以上，證所稅減半課徵。財政部應建置證券交易資料庫，負責試算；外資法人，應於一定條件下，就證券交易部分課稅。
- 2.民進黨團傾向以林全版本微調作為黨團提案。
- 3.其他尚有蔡正元及羅明才兩版本，其中蔡正元版建議免稅額應提高為600萬元、稅率降低為10%，持股超過一年，稅率應減半為5%，並可分5年損益互抵；羅明才版則認為課徵證所稅擾民，應將證交稅率由0.3%增加為0.4%，但不課徵證所稅。

資料來源：各媒體及相關公開資訊

動產價格持續飆漲下，相關稅賦卻依舊嚴重低估，炒房成本極低。稅制的漏洞與不公平的質疑劇烈，不動產的實價課徵恐怕更是各界殷殷期盼的重點。

但對於不動產實價課徵的呼聲，財政部先是以「一年內不碰其他稅制改革」以免徒增紛擾作為回應。後又改稱：土地交易所得課稅議題暫時沒有時間表，或不動產實價登錄制度7月上路，實價登錄實施一段時間並取得市價與公告土地現值之差距數值後，才能開始檢討進行討論。顯然財政部對房價高漲及不動產交易所得應覈實課稅始符合公平正義的不動產課稅改革，尚無積極推動的想法。

財政部希望討論財政健全課題或許有些道理，但其實財政部對於財政健全真正要做的，是全面檢討賦稅制度，以提高賦稅收入的財政適足性，以建立稅賦分配的公平性，做為稅改的政策目標。在「量出為入」的財政思惟下，如何建構合理的租稅制度，籌措國家職能行使所需的賦稅收入，並適度調配國家資源，建立財政的穩固基礎，維繫國家的永續發展，才是財政部應該積極探討的財政問題關鍵。

特別是資料顯示賦稅收入之長期成長率已出現遠低於經濟成長率與歲出成長率的現象時，賦稅收入已無法隨經濟而有適足地成長。以往的減稅有助經濟成長，進而帶動稅收成長的供給面經濟學理論，即所謂的「養鵝生蛋理論」已是過時的政策思惟。而過去長期的租稅減免已使租稅的完整性與主體性喪失殆盡，造成國民租稅負擔率持續下降、所得分配惡化、稅收成長遲滯不前，財政結構失衡，進而危及整體國家永續發展的根基。稅制改革，應拋棄以往偏執、過時的思維，改以滿足國家長期穩健發展之財政需求為依歸，在以下三個價值基礎上，進行徹底改革。

- (一) 租稅制度必須具備主體性，以獲取適足財政收入；
- (二) 稅制設計須考量公平性，期建立穩固社會基礎；

(三) 租稅結構須具備合理性，以謀求永續國家發展。

就台灣小型開放經濟體系的特性而言，理想稅制應同時符合分配公平、稅收適足、發展永續、經濟成長與國際競爭等五個目標。如何建構一套合理稅制以維繫國家永續發展，乃是當今最為重要的財政課題。對於不動產交易採實價課稅，恢復證券交易所得稅等資本利得稅的開徵等，應下定決心積極且審慎的堆動，才能真正回應改革的民意呼聲。■

兩岸動態 建立兩岸軍事互信機制的 可能危機！

紀永添
軍武研究家

建立兩岸軍事互信機制是這兩、三年來常常被提到的熱門話題，投書媒體表達贊成意見的人中，也不乏台灣的高階退役將領。雖然說兩岸和平是所有台灣人的期望，但是建立兩岸軍事互信機制絕對不是和平的保證。相反的，兩岸軍事互信機制涵蓋的層面複雜深遠，只要稍有不慎就很可能會讓台灣陷入危機之中。特別是目前兩岸關係詭譎，政治氣氛雖然和緩，表面上交流頻繁，但是中國在軍事上的發展與準備卻未曾有所鬆懈。包括積極發展航空母艦，增加對台的地對地戰術彈道飛彈部署，興建更多的飛彈發射坪，還有層出不窮的共諜案件，都顯示出中國政府在對台戰略上，並未放棄對台動武的選項。建立兩岸軍事互信機制，是否真能就此消除中國的武力威嚇，實在令人存疑。再加上與龐大的中國相比，台灣無論在國土面積上或軍隊數量上都遠遠不及中國，在防衛上極度依美日盟邦，更需要靈活快速的戰術主動權以彌補先天上的劣勢，建立兩岸軍事互信機制會不會反而讓台灣喪失這些防衛籌碼，主事者必需要謹慎三思。

所謂的軍事互信機制，是指可能爆發軍事衝突的雙方，建立一個溝通管道或熱線電話，定期將彼此的軍事演習、機艦活動、武器部署的情況通知對方；或在雙方機艦過分接近時，以熱線電話查詢對方的企圖，使彼此不會因為誤判對方的軍事行動而爆發意外衝突。過去在國際上會簽署軍事互信協議的國家，大多是長期敵對，彼此互相攻擊，建立這樣的機制雖然會讓己方的軍事活動與武器部署變的透明，喪失戰術上的優勢，但是卻可以建立互信，讓雙方都不用擔心遭到對方的突襲，或因擦槍走火而引發不必要的軍事衝突，達成雙贏的局面。只是台灣與中國的情況完全不同，台灣在民主化以後，早就

已經放棄反攻大陸，幾乎不可能主動攻擊中國，反而是中國因為統獨上的爭議而從未放棄武力犯台。中國在不必擔心遭到台灣的突襲下，卻可以利用兩岸軍事互信機制而掌握台灣的軍事部署與演訓活動，這恐怕會嚴重傷害台灣的防衛能力。台灣唯一可以得到的好處，就是中國會主動通知台灣有關中國解放軍的軍事部署與演訓情況，或在解放軍的船艦、戰機接近海峽中線時，以熱線電話要求對方說明原因與目的。只是台灣真的能完全相信解放軍的說法嗎？中國真的會確實履行軍事透明化的承諾嗎？台灣真的可以完全信任中國嗎？

首先，中國與台灣的政治制度完全不同，台灣的國家預算幾乎完全透明，除了極少數的國防機密預算以外，全部攤在陽光底下。但是中國則完全不同，中國國防預算的詳細內容從來就沒有公開過，長期以來外界一直懷疑中國真實的國防支出遠遠超過官方所公佈的數字，非常多的國防預算被藏在其它的項目底下。有些觀察家甚至認為，中國真實的國防支出是其宣稱的兩倍以上。中國政府不願意公開詳細的預算細目，與其特殊的專制制度與官員自身的龐大利益習習相關，在短時間內不可能改變，台灣其實完全沒有辦法去查核中國的國防支出與軍事發展，那在這種情況下要如何建立初步的互信？更進一步來說，中國目前投入「維穩」¹的預算已經超過國防預算，維穩的預算也包括武警部隊的裝備更新與訓練支出，各地的通訊監聽與情報搜集。這些用於維穩的預算支出，其實就是準軍用途，中國會願意公佈這些維穩預算的詳細內容與使用狀況嗎？台灣又如何去確認這些用於維穩的預算沒有用於對台的軍事部署呢？

1. 「維穩」指的是維持社會內部穩定的意思。中國近幾年來因為社會貧富差距拉大與官員貪污腐敗的問題，迭有大規模群眾運動出現。中國政府為避免危及政權的穩定，因此投入大量的經費來監控與圍堵。根據中國在2011年所公佈的財政預算，維穩預算高達6244億人民幣，公開編列的國防預算則是6011億人民幣。維穩經費首度超越了國防預算。

此外，中國投入的軍事預算，哪一部份是針對台灣，哪一部份不是針對台灣，其實也非常難以認定。比如新生產的地對地戰術彈道飛彈，即使是部署在中國的內陸省份，中國軍方也宣稱這些飛彈不是針對台灣，但是以今日飛彈載具的發展與運輸技術的進步，在有需要的時候以鐵路或公路來運輸，在幾天內這些飛彈就能抵達福建沿海地區進行部署，用來威脅台灣。過去媒體也曾經大幅報導過，解放軍在中國甘肅省內陸荒漠地區，複製了全尺寸的台灣清泉崗基地，供飛行員進行攻擊演練，這也說明了沒有部署在沿海地區，表面上不是針對台灣的武器，不一定就對台灣沒有威脅。中國的國土廣大，許多地方與鄰國有邊界上的糾紛，過去與前蘇聯曾經關係緊張，也和印度與越南發生過戰爭，中國的許多軍事部署也許真的不是針對台灣，但是誰又可以保證，一旦台海情勢緊張，這些原本部署在別的地方的部隊與武器不會前來支援台海戰事。只是台灣又不可能要求中國全面向台灣公開各軍區軍事部署的細節，中國對這種要求也一定不會讓步，那台灣與中國在軍事部署透明上又有何平等可言。

但是如果台灣與中國所協商的軍事互信機制只限於中國沿海的南京軍區與廣州軍區²，那無疑是讓中國可以監視台灣的全部軍事部署，而台灣卻無法查核中國軍事部署狀況的全貌，那這種不平等的軍事互信機制，只是讓台灣喪失所有的軍事機密，並使台灣門戶洞開，陷入危機之中。同時台灣與美、日等國雖然沒有盟邦之名，卻有盟邦之實，在多年的努力下，低調的與這些國家建立了許多情報交換與技術合作的關係，未來如果兩岸建立軍事互信機制，讓彼此的軍事部署透明化，那這樣的情報交換與技術合作是否會因為曝光而中止？或者盟邦可能會開始擔心，合作的機密內容會經由台灣這個管道而洩露出去？比如台灣與盟邦合作，調動船艦或電戰機對中國進行電子情報搜集，台灣是否要如實將這個行動知會中國？如果在兩岸軍事互信協議中，明定這樣的機艦調動與情報搜集行動，都要誠實告知雙方，那台灣無疑是出賣盟邦。如果規定不用告知，那這紙

軍事互信協議就形同具文，因為雙方仍然不會告知彼此有敵對性的機密軍事行動。若台灣為了避免出現這樣的爭議，而逐步放棄與盟邦的敏感軍事合作計畫，那台灣無疑是自廢武功。

同樣的情況，若中國對美、日等盟邦進行有針對性的機密軍事行動，如部署新型的飛彈，或派遣機艦進行軍事偵察任務，是否要通知台灣？在美、日兩國許多軍事基地都離台灣非常近的情況下，中國針對美、日兩國的軍事行動其實很難界定是否與台灣無關。如中國曾多次派遣潛艦經過台灣東北方附近海域，進入太平洋一帶，以試探美、日兩國的反潛能力，或派戰機升空攔截美軍在中國東南方領空外緣徘徊不去的電子偵察機。那這樣的軍事活動中國是否應該通知台灣？若中國選擇通知台灣，台灣卻不通知美、日等盟邦，則台灣與這些盟邦的軍事合作關係恐怕將徹底瓦解。若台灣通知這些盟邦，則等於中國的軍事機密會經由台灣洩露出去，中國肯定不會善罷干休。而如果中國為了避免這些軍事機密經由台灣而洩露，決定不事先知會台灣，那中國的潛艦通過台灣東北方附近海域，或台灣海峽西側的中國戰機緊急升空出海攔截美方偵察機時，台灣都無法得到中國的事先通知，那又如何建立透明化的兩岸軍事互信機制呢？台灣又如何判斷這些不通知台灣軍事行動與部署，的確只是針對美、日等國，真的與台灣無關？難道國防部要完全相信中國單方面的說法嗎？

除此之外，中國是擁有核子武器的國家，台灣則早就向國際社會承諾不會主動發展核武，在這樣的情況下，兩岸軍事互信機制要不要包括非傳統武器，將會是重要的爭執點。對中國來說，核子武器是制衡美國、俄羅斯、印度等核武大國的戰略性武器，絕對不會願意將核武部署的情況對台灣公開。但是對台灣來說，中國核武所產生的威嚇，是實實在在的巨大壓力，也是兩岸發生軍事衝突時，中國藉以阻止美、日馳援台灣的重要武器。中國的核武並不需要真正使用，只要在關鍵時刻進行策略性的部署，就足以影響台灣的民心士氣與社會穩定，也會影響盟

2. 中國目前編制有七大軍區，包括北京軍區、瀋陽軍區、蘭州軍區、濟南軍區、成都軍區、南京軍區、廣州軍區，是最高的區域作戰指揮部，各負擔不同的軍事任務。其中的南京軍區與廣州軍區，除了防衛中國東南沿海城市外，也負責對台灣的軍事準備。

邦援助台灣的态度。因此雙方對於中國核子武器的角色認知是南轅北轍，恐怕很難會有共識與交集。台灣如果與中國進行兩岸軍事互信機制的談判，卻不要求中國方面提供核子武器的部署情況，讓兩岸軍事透明化只局限於傳統武器的層級，那無疑是要台灣提供全部的軍事活動資料給中國，但中國卻可以保有最關鍵的戰略武器機密，那這樣的兩岸軍事互信協議不簽也罷。

簽署兩岸軍事互信協議的另外一個重大問題，就是可能會影響美國或其它國家售與台灣先進武器的態度。眾所皆知，台灣因為中國的長期打壓，在國際上處境孤立，本來就非常不容易獲得先進武器，長期以來大都只能依賴美國。美國也在過去保證過不會就對台軍售的議題與中國進行任何磋商。但是台灣一旦與中國簽署了軍事互信協議，無疑就是向國際社會宣示台灣與中國已經中止敵對狀況，台灣不再需要購買先進武器來自我防衛。中國一定會藉此良機，進一步的向各國施壓或利誘，以阻止台灣取得國防所需的武器。台灣遊說各國售予台灣先進武器，以保護台灣民主自由的立場，也會不再具有說服力。同時一旦建立了兩岸軍事互信機制，在軍事透明的原則下，台灣購買或部署新型武器，也必需告知中國，這無形中會形成台灣方面會就台灣的軍購事務與中國進行會談，若此例一開，又如何阻止美國也循此慣例，利用美中例行經濟、戰略會談時，順便商談美國對台軍售的議題。最後所造成的結果，就是兩岸軍事互信機制反而讓中國握有了更多的籌碼，來削弱台灣的軍事自主性，以更有效的方式來影響各國出售先進武器給台灣的意願。

可是簽署兩岸軍事互信機制，絕對不等同於「中國放棄以武力犯台」，中國也不可能做出這樣的承諾。台灣在簽署兩岸軍事互信機制後，若因此而降低自我防衛的意願，並繼續削減國防支出，將使中國更能藉此恫嚇台灣社會，影響台灣的政治情勢。比如說中國可以在總統大選前警告台灣，若由北京所不喜歡的總統候選人當選，將會中止兩岸軍事互信協議，以此來威脅台灣社會，

干預台灣的自由選舉。這時兩岸軍事互信機制反將成為中國用來控制台灣的新武器，而且還是由台灣親手交給中國的。沒有人可以保證中國會永遠遵守它所簽訂的兩岸軍事互信協議，中國長期以來將台灣視為中國的一省，認為台灣問題是中國自己的國內事務，因此絕對不可能會讓國際社會來監督這個軍事互信機制。美國的一貫政策也是不做兩岸調人，不可能會為兩岸軍事互信機制做保證。這也代表了沒有人可以確保中國不會操弄兩岸軍事互信機制來進行政治勒索，若台灣一廂情願的相信中國會對台灣釋出善意，不會藉兩岸軍事互信機制來達到自己的政治目的，那就未免太過於天真，把重要的國防事務視為兒戲了。

中國會願意與台灣簽署兩岸軍事互信協議，當然就是想要利用非軍事的統戰手段來防獨促統，而如果有一天中國覺得已經可以輕易的併吞台灣，那兩岸軍事互信機制也就完全沒有存在的價值了。這個簡單的邏輯說明了中國不一定會永遠遵守兩岸所簽訂的軍事互信機制。未來如果中國故意違反兩岸軍事互信協議，或屢屢以中止協議來恫嚇台灣，以做為政治施壓的工具時，台灣也沒有可以懲罰中國或有效反制的方法。台灣最激烈的反應也只能選擇退出兩岸軍事互信機制，回到目前雙方互相對峙的局面，但是此舉卻可能讓中國找到藉口，指控台灣才是破壞兩岸和平的挑釁者。因此，簽署兩岸軍事互信協議雖然表面上看起來可以化解台灣的軍事壓力，但是裡面有太多不確定的空間，完全無法操之在我，長期以來反而很可能讓台灣陷入更孤立、更被動的困境。兩岸軍事互信協議雖然是化解軍事對立的方法之一，但是軍事永遠是政治的延伸，如果中國仍然不放棄併吞台灣，則這樣的軍事互信協議就只是糖衣。若主政者希望以兩岸軍事互信協議為踏板，進一步簽署兩岸和平協議，那無疑是更危險的策略。

過去曾經討論過，台灣從金馬等外島撤軍，建立兩岸和平非武裝區，是一個可行的政策，因為這有助化解台灣的守備壓力，也可以在不傷害台灣防禦能力下，釋出善意。

但是建立金馬和平非武裝區與簽訂兩岸軍事互信協議，是完全不一樣的東西，不可以相提並論。更忌諱在沒有妥善規劃之前，因為執政者政治上或任期上的壓力，而想要一步到位，搏取和平締造者的美名。未來四年裡，中國勢必會以「和平」之名，進一步的對台灣發動媒體統戰與施加各種壓力，台灣絕對要謹慎應對，小心處理。要台灣未來完全不去觸及到軍事與政治的談判不太可能，但應該要由小漸大，由易到難。先進行金馬非武裝區的實驗，但擱置簽署全面性的兩岸軍事互信協議。先觀察中國在金馬非武裝區的表現，是否真能信守承諾，不搞小動作，不以金馬非武裝區來做為圍困台灣的新政治籌碼，台灣在建立金馬非武裝區以後，是否有效在金馬繼續行使主權，國際的反應是否對台灣有利。等雙方有了最基本的信任，未來才有更進一步談軍事互信機制的空間。但是台灣一定要謹記，兩岸軍事互信機制絕對不是和平的保證，中國會不會選擇武力犯台取決於拿下台灣所要付出的代價，台灣可以在軍事外尋求其它的方法來保障自己的安全，但是絕對不能放棄自我防衛的決心與準備，否則簽署再多的協議也無法帶來任何的和平。■

兩岸動態

陳光誠事件與中美新型大國關係

林正義
中央研究院歐美所研究員

美國喬治華盛頓大學教授沈大偉(David Shambaugh)在2012年2月中國國家副主席習近平訪美之際，於「紐約時報」，十問習近平，其中，有關中國人權的部分，包括：一、習近平是否會帶領中共走上政治改革路線？二、習近平是否對西藏及新疆提出一個更具人性的政策？三、習近平是否鬆綁原本緊密控制的主流媒體、社群媒體、網路以及教育機構？這些問題在沒有解答之前，2012年2-4月，美國駐華使領館成爲中國官員或異議份子的庇護所，先有重慶副市長王立軍奔向成都總領事館，後有盲人維權運動知名律師陳光誠投向北京美國大使館。這讓中美兩國升高緊張的關係，也說明新型大國關係能否建立，值得後續觀察。

人權不是中美兩國關係進展的主要障礙

2012年2月16日「華盛頓郵報」(Washington Post)社論指出，美國總統歐巴馬與副總統拜登習近平會晤時，雖有提及人權，但言詞空洞，連劉曉波等人權鬥士的名字都隻字未提，而習近平的制式反應一如胡錦濤，亦即中國有進步，但仍有改進空間。北京拒絕美國國務院宗教事務無任所大使庫克(Susan Johnson Cook)訪問中國的拜會安排，並拒發簽證，使庫克女士被迫取消原訂2月的中國行。該社論質疑歐巴馬不是把人權問題視爲雙方關係之核心議題，而只是經濟與地緣政治問題之外的點綴。

不只是歐巴馬總統，共和黨總統參選人羅姆尼(Mitt Romney)重視的也是美國的經濟及霸權地位的維持。羅姆尼表示，中國時代的開始與美國時代的結束並非必然趨勢。美國擁有較中國及全球各國更具競爭力的內在優勢，美國必須做的就是重新找回這些

優勢。美國要重振財政及經濟地位、加強軍事力量，並恢復對自我價值的信仰，必須將這些長處應用在對中國的政策上。羅姆尼批評歐巴馬總統過度禮遇習近平，美國必須在經濟方面，「直接對抗中國對貿易、智慧財產權及幣值上的壓榨」。在軍事上，羅姆尼批評歐巴馬政府削減國防支出的政策，主張在太平洋地區維持強大的駐軍，且要「確保這是一個美國時代，非中國的時代」。他表示，一個繁榮但專制的中國，將會不斷爲美國、中國周邊鄰國及國際社會帶來麻煩。

美國行政部門關切美中關係的層面較廣，國會關切的範圍較窄，除人民幣外，中國人權成爲國會關切的重心。中國在習近平訪美之前，因發生藏人自焚、王立軍事件，致使美國國會對中國人權有特別的批評。習近平訪美，在中國人權記錄上，受到較多挑戰是在美國國會。共和黨的亞利桑那州參議員馬侃(John McCain)自稱是「花園派對裡的臭鼬」(the skunk at the garden party)，針對中國人權問題向習近平提出質疑。馬侃表示，美方雖然欽佩中國大陸的經濟成就，但仍有西藏人士與僧侶自焚、諾貝爾獎得主(劉曉波)遭監禁，更想知道中國爲何要在聯合國安理會否決敘利亞決議案？

習近平在美國針對人權問題，指出雙方應尊重彼此依據國內情況選擇不同的發展路徑。習近平在白宮訪問時有西藏抗議人士，他在美國國會表示「人權事業是一個不斷改善的進程，沒有最好，只有更好」。這意味承諾中國人權會有進展，「願與美方在平等和相互尊重基礎上開展對話交流」。即使在陳光誠事件之後，美中第四輪的戰略與經濟對話上，中國仍同意與美國在2012年下半年展開人權對話。

中國領導人將經貿關係當作是推動中美關係的「壓艙石」、「推進器」，中美兩國領袖也採取務實的立場，不願鎖住在特定議題上，讓大局無法展開。陳光誠逃離山東省東師古村軟禁住處之後，在2012年4月26日進入美國大使館，5月2日在美國駐中國大使駱家輝攙扶之下離開住進朝陽醫院，5月19日離開北京前往紐約大學就讀。整個事件看出中美之間極力避免此一事件，影響到5月3-4日戰略與經濟對話的進行。

「華盛頓郵報」記者William Wan在2012年5月20日一篇調查報導，敘述中美兩國官員的交手經過，包括中國副外長崔天凱、美國助理國務卿坎博(Kurt Campbell)，中國總理溫家寶與美國國務卿希拉蕊，如何使陳光誠事件不會影響到中美戰略與經濟對話的進行。中方在協商過程中警告，如果陳光誠在美國大使館之消息走漏，他們會控告他叛國罪。中方拒絕在美國大使館之內協商。中方談判者也設定底線，必須在5月3日「戰略與經濟對話」開始前，解決該問題。中方同意，陳光誠在醫院兩週後，可到中國天津某學校就讀。陳光誠住進醫院之後，美方提供他三支預先設定的手機，以確保能與他通聯，但陳光誠不斷接受訪問，甚至以電話加入華府國會的聽證會，擔心家人在中國的安全，及他會被美國政府遺棄，而決定離開中國赴美。美國官員隨後向崔天凱、國務委員戴秉國、溫家寶提出讓陳光誠赴美的建議。中方官員後來宣布，陳光誠做為中國公民，可以自由申請赴海外讀書。中方要求公開表示陳光誠沒有受到特別待遇，而且需要一段時間才能讓他離開，不要讓中方看起來受到外界壓力而屈從。

陳光誠走出美國北京大使館之後，5月3日，中國國家主席胡錦濤在中美戰略與經濟對話上表示，「面對深刻複雜變化的國際形勢，中美雙方應該著眼大局、放眼長遠，從維護兩國和兩國人民根本利益出發，不斷增進了解和互信，擴大共識和合作，確實尊重彼此核心利益，妥善處理分歧和敏感問題，更好推進合作夥伴關係建設，為中美關係開創更加充滿希望的未來」。值得注意的是，

這次戰略與經濟對話，議題涉及推進中美合作夥伴關係建設，構建新型大國關係；增進中美戰略互信；中美關係及在重大國際與地區問題上的協調合作；促進中美在亞太良性互動等。中國總理溫家寶指出：「中美之間儘管社會制度、歷史文化背景不同，但完全可以建立和諧共處、合作共贏的新型大國關係。中美合作關係已經超越了雙邊範疇，正在也將繼續深刻影響整個世界」。

中國的戰略對話外交掌舵者、國務委員戴秉國則強調，「中美合作，順利時要不斷進取，挫折時不能氣餒」，要注意把握好以下幾點：「第一，要服務於建設中美合作夥伴關係的目標。第二，要體現中美建設新型大國關係的要求。第三，要與時俱進，解放思想，開拓創新，不斷尋找新的合作亮點。第四，要互諒互讓，平等相處，及時、充分溝通，把共同利益最大化，分歧摩擦最小化」。人權雖是美中兩國立國精神的真正分歧，但並非談判的優先順序。

中美從G2到C2

中國崛起、美國衰退一直是兩國是否要建立「G2」的議題。中國領導人與人民對中國崛起已不再質疑，常問的是，崛起的速度為何超乎預測與想像。中國對於美國衰退則有不同的聲音。北大教授王緝思不贊成美國衰落論，認為「美國在軍事實力、經濟實力、科技實力等硬指標與過去相比還會繼續上升，民主法治和核心價值觀保持不變」。從橫向來看，王緝思認為「中國等新興國家的崛起會對美國帶來牽制，但遠不具備取代美國重塑世界秩序的實力與條件」。他也認為「政體來看西方也許在衰落，但是西方的範疇其實也在擴大，比如日本、韓國、印度等都基本認同西方的政治價值觀。而西方的對立面並沒有完全站起來」。王緝思提到，在美國眼裡，中國是「另類」的老大，而不是「國際社會」的老二。實際上，從美國的角度，中國扮演這兩者的角色。判讀「另類」老大的標準就是人權紀錄，但為了不讓中國破壞大局，人權議題可以談，卻不能是唯一或最優先的議題。

一般而言，中國學者專家普遍認為中國是「老二」，而美國衰落絕不意味「多極世界或無極世界已經到來」。中美兩國「絕對不能走向對抗這個鐵的現實」，北京認為美國必須以更加平等的姿態來審視中國。即使如此，中國內部仍有一種主流聲音，中國不能接受「G2模式」或「中美共管」世界的提議。戴秉國與中國國際問題研究所所長曲星，提出中美應建立「合作與協調」(cooperation and coordination)的C2關係，希望中美兩國能包容、共贏。以C2取代G2，有文字上的討巧，也有實質上困難之處。終究美中兩國就全球人權大旗的領導而言，不僅無法「共管世界」，簡直就是分屬兩個不同陣營。

北京大學教授賈慶國在2010年3月提到，「中國的綜合實力上升和美國的綜合實力相對下降。但是美強我弱的基本格局，沒有完全改變。美國意識到，在處理和中國關係的時候，對中國關心的一些核心的、敏感的利益問題，需要給予更多的尊重，要更加敏感」，儘管中國的要求是合理的，但「要有耐心，在處理對美關係的時候，還需要務實、理性」。中國對美國提出的人權清單，基本上是應付大於真心改革，對美國而言，提出人權就是盡了義務，要不要改善人權那是中國自己的問題。

對中國而言，美國影響力下降是真，其他新興大國崛起也是真的，但是，中國也沒有因此就可樂觀期待，中國尚未準備好，尚無法取得國際論述話語權或國際規則的制訂權。在「美國是否衰落」論調興起之際，中國也需要面對其他國家對它的質疑，包括：中國是否是一個「脆弱的大國」、「強勢的大國」、「另類的國家」、「資源飢渴型國家」、「難逃國強必霸」等。中國在國際社會上，沒有受到大國應有的尊敬，人權記錄也是真正的障礙。

中國學者專家對於周邊安全的環境，曾歸納出中國周邊安全呈現出「東緩」（日本因三一地震而需處理內務）、「西安」

（上海合作組織、中亞相對安定）、「北穩」（中俄關係提升至「全面戰略協作夥伴關係」）、「南亂」（南亞不穩定的新變局、南海風雲變幻不常）。其中，人權完全不在威脅中國安全的議題之中。中國關切美國的「戰略東移」，美國則擔心中國的崛起，兩國在東亞競爭的焦點在傳統安全議題，絕非是人權或陳光誠事件。兩國可以迅速處理陳光誠事件，說明中美有比這更重要的事情待處理。

隨著中美兩國國力的相對變化，歐巴馬總統要重返亞洲，主要的著力點東南亞。中美兩國領導人也競相爭取東南亞國家的支持與選邊。歐巴馬在2011年11月首次參加「東亞高峰會」之前，在東南亞區域安全的進程與議程的設計上，提出具體的構想如「海事夥伴倡議」(maritime partnership)。這對中國崛起形成一股軟抵制。溫家寶在2011年與東協領導人對話管道，立即承諾將開拓海上務實的合作，中方將設立30億元人民幣的「中國-東盟海上合作基金，從海洋科研與環保、互聯互通、航行安全與搜救、打擊跨國犯罪等領域做起，逐步將合作延伸擴大到其他領域，形成中國-東盟多層次、全方位的海上合作格局」。

美國國務卿希拉蕊宣示建立「美國太平洋世紀」，從安全與經濟兩個方面，加強美國在亞洲的影響力。在安全上，美國繼續強化了美國與各亞洲同盟國的聯繫，部署沿岸戰鬥艦(littoral combat ships)，在經濟上，推動「泛太平洋夥伴關係」(Trans-Pacific Partnership)，塑造新的亞太經貿版圖。TPP不僅是經貿安排，更是一個戰略的考量，美國進一步透過「亞太經合會」掌握亞太區域統合的主導權。中美的戰略對峙，不僅在安全、國際機制，2012年5月24日，美國國務院發表2011年度世界人權各國報告，中國隨即在隔日由國務院新聞辦發表2011年美國的人權紀錄，回應美國對中國人權的指責，也揭露美國人權紀錄不良的一面。由此可見，兩國針鋒相對，顯示需要合作與協調，才能「鬥而不破」。

結論

紐約美國亞洲協會美中關係中心主任夏偉(Orville Schell)認為兩國處理陳光誠事件顯示「一種新成熟性」(a new kind of maturity)，雙方務實解除緊張。夏偉將中美兩國比作同床異夢，而無法離異的夫婦。其實，不管是C2或G2，中美兩國已接近大國協商(concert of great powers)，在朝鮮半島幾乎是「共管」，對台獨也幾乎是「共管」。陳光誠事件的落幕，說明中美兩國歧見甚多，但也需要妥協，雙方在鐵軌上沒有對撞，各有讓步。中國的異議人士不可能每一個人都能像陳光誠有的幸運，但胡錦濤、歐巴馬最終在交涉中，讓陳光誠離開中國，降低了共和黨批評的火力，也反映北京樂於見到民主黨總統的連任。歐巴馬雖是爲了中國的人權改善而施壓，但著眼的更大中美關係戰略軌道不能脫軌。這種在矛盾中前進，在波折中堅定起來，也是中美新型大國關係的特色。■

不平靜的南海水域

2012年的南海區域情勢動盪不斷，中國與周邊南海主權聲索國間的衝突與海上對峙加遽了南海地區的緊張氛圍，區域大國的介入更使得海域的糾紛日趨複雜化。以中國與越南在南海水域的衝突為例，早在今年2月22日，一艘越南籍漁船爲了躲避暴風雨，前往西沙群島（越南稱爲黃沙）暫避，鄰近的中國海監船以武力威脅該漁船及船上11名漁民，甚至登船沒收捕魚器具，隨後迫使該船駛離該水域。¹中國海監船的脅迫作爲引起越南外交部的抗議，但中國政府隨後對外表示是越南漁船先驅趕中國漁民後，中國漁船才呼叫海監船前來護漁。

中、越雙方各執一詞並爭論不斷，儘管中國外交部否認海監船有使用武力，²但越南外交部發言人梁清毅在3月16日隨即公開要求中國全面停止在西沙群島進行侵犯主權的各種活動，包括了：(1)石油開發與招標：如中國海洋石油(CNOOC)在西沙海域65/24號等19個區域進行公開招標活動；(2)軍事演習：中國海軍在今年3月2日於西沙群島附近進行實彈演練；(3)中國國家旅遊局刻意在3月7日高調宣示目前與海南省政府在西沙群島上所推動的旅遊開發計畫；以及(4)中國文化部副部長等官員強調將在西沙群島建立水下考古中心與工作站等。³值得注意的是，儘管南海周邊國家近年來對於敏感的領海主權問題特別關切、儘管各國相當重視海域資源的開發並且一再重申南海區域穩定及和平

的重要性；⁴但類似中、越之間的矛盾與對立一再出現，並且徹底挑戰了南海水域的和平氛圍。

除了中一越衝突，中國與菲律賓在南海水域上的利益對峙同樣受到各界的矚目，特別是菲律賓與美國在4月16日到27日於南海水域以及呂宋及巴拉望地區進行肩併肩軍事演習(Balikatan 2012, BK12)，尤其被視爲是具有高度針對性的軍事演練。本年度的肩併肩演習動員將近7,000名美軍與菲國士兵，分別就傳統的軍事領域與非傳統的海上災難救援進行演練。⁵美、菲合作的軍事演習，儘管在議程上強調將以人道救援爲宗旨，但還是面臨到來自中國的強烈批判，舉例來說，《中國日報》(China Daily)即針對此次軍演高調回應，不但強調「是美國的行爲不負責任，而非中國」，更批評「美國霸凌亞洲國家，迫使這些國家在美國與中國之間選邊站」。⁶顯然，南海爭議不只停留在周邊聲索國的對立與衝突，同時也牽動著中國與美國兩個全球強權的權力遞嬗情勢。

中一越之間的磨擦與美一菲軍事演習目前並不是南海問題的焦點所在，現階段各界對於南海衝突的關注，主要置於中國與菲律賓自4月10日起在中沙群島的黃岩島（菲律賓過去將其稱爲Scarborough Shoal，於5月3日改名爲Panatag Shoal）海域陷入船隻對峙的緊張局面。此一衝突延燒迄今已超過50天，在今年5月23日，菲律賓公開抗議中國在黃岩島附近增派了多艘海監船與魚政船以及超

1.VNS, "Vietnam Blast China for Assault of Fishermen," Viet Nam News, <http://vietnamnews.vnagency.com.vn/politics-laws/law-justice/221506/vn-blast-china-for-assault-of-fishermen.html> (瀏覽日期：2012年3月15日)

2.Jeremy Page, "Beijing in Fresh Sea Row with Hanoi," The Wall Street Journal, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203753704577255091639276020.html> (瀏覽日期：2012年3月19日)

3.請參見：越南社會主義共和國中央政府門戶網站，「要求中國停止侵犯越南黃沙群島主權的行為」，<http://cn.news.gov.vn/> (瀏覽日期：2012年3月16日)

4.Alice D. Ba, "Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled Are the Waters?" Contemporary Southeast Asia, Vol. 33, No. 3 (2011), pp. 269-291.

5.PAO AFP, "Balikatan 2012: Towards an Enduring Partnership," Armed Forces of the Philippines, <http://www.afp.mil.ph/index.php/news/1063-balikatan-2012-towards-an-enduring-partnership> (瀏覽日期：2012年3月10日)

6.China Daily, "Actions Louder than Words," http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/19/content_14859049.htm (瀏覽日期：2012年3月19日)

過100艘的民間漁船，並認為這是挑釁的作為。中國外交部發言人洪磊在5月23日的例行記者會中駁斥了菲律賓的抗議說法，他強調現階段僅有20餘艘中國籍船隻在黃岩島附近海域活動，並非如菲國所宣稱的上百艘船艦。中國在黃岩島海域的漁業存在與各類活動，符合中國的法令規範，同時也符合日前所頒佈的休漁令。很明顯地，此一持續性的衝突迄今儘管有各種緩解的機會，在中國與菲律賓彼此互信不足、利害關係衝突仍存的情況下，截至目前為止仍難以化解。

持續對峙的黃岩島衝突

其實，黃岩島並不是「一座」島嶼，而是一群以珊瑚礁所構成的環型礁石瀉湖，其面積約有130平方公里，瀉湖的東南口為進出此一區域的通道，長期以往，中國漁民慣於使用該瀉湖作為避難之用。早在4月8日，有12艘中國籍漁船前往黃岩島瀉湖內躲避風災，菲國護衛艦Gregorio del Pilar號駛往黃岩島海域，並在瀉湖出口處圍堵於區域內作業的中國漁船。菲國軍艦上的人員登上中國漁船檢查漁貨，甚至要扣押中國漁民，隨後在鄰近海域的中國海監船「海監75號」與「海監84號」迅速前往黃岩島衝突地點，並且與菲律賓軍艦進行持續性的對峙。到了4月20日，中國魚政船「魚政310號」亦前往黃岩島海域以展示魚政執法存在的主權，不過，在21日，菲律賓又陸續派遣了2艘軍艦前往該區。中國似乎有意降低衝突情事，在22日駛走魚政與海監船隻，只留下「海監75號」繼續密切關注相關情勢的發展。⁷

隨著黃岩島對峙與衝突事件的延燒，此一國際衝突逐漸在兩國國內社會發酵，並且藉著民族主義的操作很快地轉換成激進的對抗意識與抗爭活動。在中國國內，各大新聞媒體與報導節目長時間關注黃岩島事件的走向，同一時間筆者正在中國進行研究訪問，實地觀察到各類媒體在政治評論與國際分析中均邀集戰略與國際研究專家評論黃岩島事件的走向。有些評論節目的背景，甚至以「黃岩島，是我們的」為斗大標題，強調中國在黃岩島主權上的立場不容爭辯。部份論

者更引述中國網民的意見，批評中國政府的回應太過薄弱，不僅外交回應的力道不足，更直指政府應該要將軍事手段列入優先考量，甚至要採取先發制人的舉措。

不過，亦有其他論者強調「中國決不開第一槍，但不會讓菲律賓有開第二槍的機會」，以相對謹慎的態度回應此一棘手的雙邊緊張情勢。整體上來看，在北京的政策界與學界均瀰漫著一股力求以外交斡旋與溝通來和平化解爭議的聲浪，強調不到最後時刻不使用武力。對於中國政府來說，這次明顯感受到來自於國內民意的壓力，中國外交部副部長傅瑩在5月召見菲律賓駐華使館臨時代辦蔡福炯時清楚表示，中國希望能繼續透過外交協商來解決問題，不過「中國也做好了應對菲方擴大事態的各種準備」。其中的「各種準備」一詞，外界有許多的解讀，當然也包括了「軍事部屬的準備」。就當前雙邊局勢來看，攸關經濟、商貿、投資、旅遊等方面的交流限制，都將可能成為箝制菲律賓的正式與非正式安排。最明顯的就是，中國國內已經有不少旅行社以安全問題為考量，在黃岩島事件發生後一個月停止向菲律賓出團。

民族主義的聲浪不僅出現在中國國內，在菲律賓國內與海外菲律賓社群中亦不乏抗議中國的聲浪。政府與政治菁英的強硬以對，並且串連菲國海外僑民齊聚至各國的中國大使館前抗議。5月11日，菲律賓民眾在馬尼拉中國大使館前抗議並焚燒中國國旗，更在全球各地如紐約、溫哥華、洛杉磯等地進行有組織的抗議活動。黃岩島對峙進入了5月下旬後依舊沒有解決的跡象，儘管在近兩週內菲律賓傳出有緩解的意圖，譬如，在5月中旬，菲律賓總統阿奎諾三世勸阻了菲國國會議員與部份退休軍官前往黃岩島豎立菲國國旗的挑釁活動，此舉等於像中國釋出了善意。另外，當中國南海區魚政局宣布，黃岩島海域將於5月16日起進入兩個半月的休漁期，當中國頒佈休漁令的同時，儘管菲律賓政府表達不滿，但卻幾乎在同一時間由漁業和水產資源局同時宣布在黃岩島海域為期兩個月的休漁令。藉著休漁，雙方有機會

藉此將相關船隻駛出衝突海域，似乎開始建立起緩解衝突的默契。

外交—資源—軍事三重奏的中國南海戰略

「徹底解海島爭議根本出路是提高我國的自身實力，包括硬實力建設與軟實力建設，只要我們的綜合國力提高了，我們就會立於不敗之地，誰也奈何我們不得。」

中華人民共和國解放軍少將羅援⁸

除了黃岩島，目前在南海島嶼上，中國主要控制了西沙群島與數個南沙島礁，其中包括了永暑礁、赤瓜礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、華陽礁、美濟礁等。臺灣則實際掌握東沙群島、南沙太平島。相較之下，東協國家對於南海島嶼的經略亦相當積極，菲律賓對外宣示握有中沙群島的黃岩島主權，越南侵佔29個島礁。菲律賓侵佔9個島礁。馬來西亞侵佔10個島礁。汶萊侵佔1個島礁，而印尼侵佔2處海域。⁹中國從1970年代開始，逐漸在南海主權問題上轉向積極，諸如海軍現代化、「擱置爭議、共同開發」的主張、以及各種透過睦鄰外交的方式穩定東南亞雙邊與多邊合作的基礎，都被視為是中國面對南海爭端方採取恩威並施的務實作為。¹⁰

從中國面對當前南海問題的回應態勢來看，中國在南海水域的經略作為是採取「外交在前、推進開發、軍事維穩」三重奏的原則，以外交斡旋為基調，隨著國家發展與技術能力的提增開始在南海推動油氣探勘與開發的活動，如果區域陷入安全失序的困境，作為維穩的軍事力量將開始在南海發揮影響力。黃岩島事件展現出中國在外交斡旋與外交施壓上的原則與實作，同時也透露出如果外交斡旋失去了先機，軍事手段隨時將配合北京的決策向南海推進。

中國人民解放軍羅援少將最近接受媒體訪問，提到中國海防主張應朝向綜合治理、政治經濟軍事多管齊下的方向發展，這種多元發展最重要的目的是在彰顯南海主權歸屬

於中國的不變原則，就此，中國會強力推動六個存在，包括行政存在、法律存在、軍事存在、執法存在、經濟存在、以及輿論存在來強化中國維護主權的決心。羅援更強調，中國政府應該要儘速頒佈《南海白皮書》以對外展現這份決心。¹¹目前除了外交斡旋與軍事維穩之外，黃岩島事件的爆發也加速帶動了中國對於南海油氣資源的開發與經略。其中，最重要的就是，由中海油與中船集團共同建立的首座深海鑽油平台「海洋石油981號」，就在黃岩島事件延燒期間（5月9日）正式開始在南海水域運作，它被置於香港東南方320公里處，就在黃岩島水域的西北方。

此一深海鑽油平台從開始興建時便引起各界高度關注，它甚至被稱為是協助中國前進南海、確保資源的「海洋石油航母」。再加上推出運行的時間點相當敏感，就在黃岩島對峙事件持續進行的同時，它推進探勘的地點也非常接近衝突區，這已經清楚揭示中國希望在落後周邊聲索方許久的南海油氣探勘進度上開展躍進的企圖。更重要的是，由這座「海洋石油航母」所推進的南海深水戰略，並不僅有「海洋石油981號」此一深水平台，其他配套的船隻與設備也在同一時間陸續出海。譬如，中國高調宣布首艘深海鋪管起重船「海洋石油201號」於5月15日啓航，同樣將前往南海投入深海鋪管的作業。另外，「海洋石油117號」這座30萬噸級的海上浮式生產儲油輪，也將從長期加工原油、儲油的層面協助中國南海深水戰略的推動。

「海洋石油981號」未來將成為中國開採南海油氣的重要海上據點，這意味著在南海水域上將會有越來越多的船隻與平台陸續出現，並且搭建出由中國國土往南延伸的海上能源網絡。中國在南海水域的實際存在，未來不只是經濟存在，繼之而起的行政存在、法律存在、執法存在等，都將陸續被強化，而軍事存在也將隨著這種全方位的發展戰略被帶入南海水域中，進而有可能複雜化現有的競合情勢。

8.張憶耕，「根本出路是提高實力」，環球人物，第12期（總第181期），2012年5月6日，頁35。

9.黃煉等，「中國不懼海上風浪」，環球人物，第12期（總第181期），2012年5月6日，頁31。

10.蕭琇安，「從近期南海主權相關爭議觀察中共戰略之演變」，劉復國主編，領土爭端與民族認同危機的案例研究（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2011），頁102-103。

11.張憶耕，「根本出路是提高實力」，環球人物，第12期（總第181期），2012年5月6日，頁35。

結語

黃岩島事件對於轉型中的中國南海戰略有相當深遠的影響，一者它確認了中國希望透過外交斡旋來解決爭議的立場，另一方面它也間接揭示出中國不能輕易使用武力的態度，最重要的是，藉著與周邊國家爭議與對峙的持續不斷，加速了中國積極開發南海資源的實際作為。這意味著，當我們在觀察黃岩島事件的後續走向時，除了留意中國與菲律賓外交斡旋解決爭端的可能性、密切關注中國海軍艦隊是否在南海水域進行佈局的活動情況，更不能忽略由中國政府所支持的石油公司在南海油氣田的開發推進計畫，以及未來可能進一步發展與其他國際石油公司與集團間的合縱連橫活動。可預期的是，中國在南海水域中的一舉一動，都將使得南海資源爭奪戰在短期內加速白熱化。

值得注意的是，中國南海戰略中的外交—資源—軍事三重奏，其實只是南海周邊國家發展南海戰略的縮影。為了牽制中國在南海的各種存在，周邊國家早已積極擴展外交上的合縱連橫，拉攏同盟、邀集域外大國勢力的介入、爭取國際原油公司與集團的合資探勘與開發計畫、並且投入現代化建軍與強化軍備的計畫。如此的準備工作也強化了越南、菲律賓等主權聲索國在南海問題上與中國對抗的能力與信心，不過，這也將大大提升各方因錯估情勢而造成軍事衝突的可能性。■

在全球的注目之下，法國總統大選終於在2012年5月6日落幕。最後的結果由社會黨的François Hollande 歐蘭德在第二輪投票以51.7%對48.3%勝選。雖然是符合選舉前之民調結果，但是卻引起全球股市動盪。再加上希臘在同日也舉行國會大選，結果執政的左派與右派均受到重挫。就算希臘這兩個傳統的政黨合進行合作，國會席次也沒有過半，讓反對歐盟擰節政策的極端派成爲大贏家。法國與希臘的共同選舉結果，造成國際金融市場的嚴重震盪，認爲歐債問題的解決將要面臨更多的考驗。

事實上，這一次法國選舉結果之所以如此重要，是因爲全球遭逢歐債危機的風暴。由於希臘之外債過高，所以可能造成整個國家的破產，進而影響到整個歐元地區之穩定與運作。而這來自於希臘的危機，更讓許多其他歐元地區的國家都遭到牽連，如同西班牙、愛爾蘭、葡萄牙、義大利 等等，甚至連法國的主權信用評等都於2012年1月遭到降級爲AA+。爲了解決危機，主導歐盟的兩個國家，法國與德國被迫與其它國家取得共識，要求歐元地區各國採取財政紀律政策，縮減開支，期望早日恢復各國之國家財政平衡。然而，社會黨的歐蘭德反對由前總統薩克齊與德國總理梅克爾所主導之擰節政策。歐蘭德總統認爲要解決歐債危機，除了縮減開支之外，必須再加上經濟成長政策。很有趣的是，歐蘭德的主張，在選後5月20日之法、美高峰會議裡，得到美國歐巴馬總統的支持。不過，德國堅決認爲解決債務問題是歐盟各國最高之優先議題。德國中央銀行(Bundesbank)的行長Jens Weidmann就認爲，刺激經濟成長政策勢必要增加支出。他於5月12日再度強烈警告法國新總統，以目前各國之財務狀況，增加支出代表必須增加

更多債務以解決原本債務問題，這是行不通的(To combat debt with more debt just will not work)。他更呼籲法國新總統必須實踐已經簽署之條約(There is a European custom that you keep to accords you have signed)。面對法國最重要伙伴德國的強烈疑慮，歐蘭德選上後之首要工作就是必須與德國取得共識，設法解決歐債危機。因此，歐蘭德在5月15日就職法國總統之後，第一件事也是搭飛機前往德國與總理梅克爾協商今後之法國與德國合作事項。

歐蘭德總統除了歐債問題與德國意見不一樣之外，在阿富汗問題也與美國及各盟邦有不同之看法。因此，歐蘭德也在5月18日前往美國與歐巴馬會晤商討阿富汗駐軍問題。歐蘭德明確告訴美國，法國將在年2012年從阿富汗撤軍，而且這樣的新政策是「不容協商」的。由於擔心法國的撤軍政策，美國國防部助理部長Jim Townsend就警告歐蘭德，法國在北約有其責任與工作。Jim Townsend認爲，北約各盟邦必須團結在一起，共同結束在阿富汗之任務。從這些現今國際強權領袖的會議，我們都可以觀察到，法國確實在目前世界各重要議題裡，扮演著一個舉足輕重的角色。而歐蘭德更是面臨極爲嚴峻之重要國際與國內議題。

綜觀而言，法國的人口與經濟實力並非是全世的頂尖。法國擁有大約6千5百萬人口，在2011年之國生產總毛額大約是2.8兆美元，其規模都無法與當今世界第一等級強權做比較。但是，法國是歐洲聯盟最重要的領導國，而歐洲聯盟是當今全世界規模最龐大之經濟體。根據美國中情報局之資料，整個歐洲聯盟在2011年之國民產總毛額達到17.7兆美元，大於美國之15兆，也遠高於中國之6.9兆美元。因此，歐洲的繁榮與否，深深的

影響到世界之經濟情勢發展。而歐盟的發展方向，受到法德伙伴關係之影響最大。這也是為什麼，法國與德國之政治動向均深受世界各國所注目。

就法國國內的角度而言，歐蘭德是法國第五共和成立以來第二位隸屬於左派社會黨所產生之總統。雖然法國之民主制度歷史悠久，但是法國現在實施之共和制度卻是於1958年才開始。法國在1789年爆發大革命，是影響整個人類政治與社會制度發展最重要事件之一。因為，當時的法國是歐洲大陸第一強權，更是整個國際社會最具影響力的國家之一。隨後，法國於1792年建立充滿革命色彩的第一共和。在經歷拿破崙的第一帝國，與王室復辟的王朝制度之後，政治制度改為總統制的第二共和於1848年建立。然而，總統制只持續了不到四年。路易拿破崙進行政變，從法國總統變成法國皇帝，建立法國第二帝國，以便能夠永遠在位掌權。1870年爆發普法戰爭，法國在色當（Sedan）被俾士麥所領導的普魯士擊敗，結束了法國的帝制。內閣制的第三共和隨即成立，直到第二次世界大戰爆發。這是目前為止，法國持續最久的政治制度。1945年，戰勝的法國成立新的第四共和，也是一個內閣制之政治制度。但是第四共和的運作讓法國二戰英雄戴高樂極為不滿，隨即去職下野。

就整個政治環境而言，二戰後的法國，並沒有馬上進入和平狀態，法國之殖民地紛紛在戰後要求獨立。第四共和因此陷在亞洲的越戰，與非洲的阿爾及利亞戰爭當中。在亞洲方面，法國將越戰的爛攤子交給美國。然而，在非洲的阿爾及利亞戰爭卻拖垮了法國第四共和。在法國軍方的支持之下，戴高樂以68歲之高齡回到政壇，建立第五共和，並且在1962年修憲，讓法國的總統透過人民直接選舉而產生，使得法國成為半總統制的政治制度。第五共和之政治制度賦於共和國總統極大之政治權力，但是同時又兼顧內閣制之精神，讓國家之政策由內閣總理進行治理。由於戴高樂屬於法國右派，再加上其帶領法國與盟軍合作打贏第二次世界大戰，並

且又領導法國走出阿爾及利亞戰爭，因此聲望崇高，這使得法國第五共和基本上是由右派主導之政治制度。因此，細屬法國自1958年以來建立第五共和所產生的六位總統：戴高樂、龐畢度、季斯卡、密特朗、席哈克、薩克齊，只有密特朗是社會黨出身。這也是為什麼2012年的總統選舉，再度由一位左派社會黨出身之候選人當選時，讓左派支持者非常欣喜若狂。而薩克齊則是第五共和除了季斯卡以外，第二位沒有連任成功的總統。

但是，如果因此說明薩克奇是法國第五共和最不成功之總統，也不盡然公平。由於第五共和政治制度使然，使得法國擁有權力的領導者，從1981年以後通常無法續任。在初期，法國總統一任7年，得連選連任，國會議員則一任5年。法國總統必須由國會政黨之多數政黨選擇一位領袖擔任總理治理國家。當總統與國會的多數政黨屬性一致時，法國的總統權力非常大，不僅可以指揮總理做事，而且不用對國會負責。當總統的政黨與國會多數不一樣時，總統仍舊負責國防外交，而國內政策則交給由總理所領導之政府處理。由於人民的要求越來越高，在1981年時，其實政績並不差的季斯卡總統首次被社會黨出身的密特朗擊敗，政權無法持續。密特朗也順勢解散國會，取得國會多數，治理國家。在1986年時，國會政府的5年任期到了，密特朗根據憲法舉行大選。結果，掌握國會政府的社會黨被擊敗，右派取得多數，密特朗只好任命當時右派的領袖席哈克擔任總理。法國進入第一次的左右共治。在1988年，密特朗的第1年總統任期結束了，舉行大選。當時，擔任總理的右派政治領導人物席哈克也投入總統大選。結果，擁有國會政府權力的席哈克被密特朗擊敗。密特朗因此得以續任總統，並且解散國會進選舉，也再次贏得國會大選，讓左派重新完全執政。同樣的，5年後，以左派為主之國會政府的任期於1993年結束，國會舉行大選。結果，執政的左派政府如同1988年一樣再度被擊敗，右派贏得大選，法國進入第二次的左右共治，右派的巴拉度（Edouard Balladur）擔任總理。到了1995年，密特朗的第二任總統任期到期，但是左派沒有具有足夠政治實力

的人選繼承密特朗。整個選舉變成右派的席哈克與現任的右派巴拉度競爭總統的職位。結果，現任的巴拉度被挑戰的席哈克擊敗，再度展現法國掌握政權者無法續任的現象。席哈克在1995年成爲新的法國總統。在1997年，席哈克總統爲了要順利完成總統任期，決定解散才任期2年之國會政府，期望選出新的政府，以便順利統治剩下5年之總統任期。結果，執政的右派政府被挑戰的左派擊敗，法國進入第三次左右共治時代，新的總理是左派的喬治班(Lionel Jospin)。在2002年，國會政府的5年任期與總統的7年任期同時到期。擁有國會政府權力的喬治班投入總統大選，結果竟然不敵極右派的勒班(Jean-Marie Le Pen)，無法進入第二輪的總統大選。右派又中斷了法國政府當權者之續任之路。不過這時，法國總統的任期已經經過修憲，從7年改爲5年。因此，這一次，席哈克就安安穩穩的從2002年到2007年完全統治法國5年，不在中途解散國會，也沒有任期結束重新國會大選之問題。在2007年，由於2002年的敗選對左派的打擊很大，左派一時找不到適當的人選，大家對當時的左派女性候選人(Ségolène Royal)也有一些疑慮。因此，真正的競爭又再度在右派本身的陣營進行。結果，當時的挑戰者薩克齊擊敗當時之現任總理德維班(Dominique de Villepin)，也擊敗左派的羅雅爾(Royal)，成爲法國總統。掌握國會政府的現任者，又一次無法續任。在2012年，右派現任的薩克齊也遵循過去的脈絡，被左派的挑戰者歐蘭德擊敗，法國又回到左派當政。從以上的分析，吾人發現如果我們跳脫總統的政黨層次分析法國的選舉政治，也就是從實際掌握國會政府權力的層次來看，從1981年以後，法國的政權一直是不斷更替，從來沒有一個政治人物連任過。

從比較務實的政策層面分析，薩克齊在2007年選上總統之時，給予法國的競選諾言是要改善法國的經濟，提高人民的購買力。當時，他的別稱是「小拿破崙(Le petit Napoleon)」，並且給人非常精明幹練的印象。無奈，法國與世界各國隨後均遭遇到雷曼兄弟控股公司破產以及歐債問題之金融海嘯衝擊使得法國的失業率日趨嚴重，人民的

購買力也逐漸下滑，造成人民對薩克齊的反彈。目前法國的失業率達10%（大約爲286萬人），遠高於德國的5.8%，年輕人甚是高達21.8%，遠遠超過德國的7.9%。使得法國人民對薩克齊的不滿，日益高漲。

但是，另外一方面來看，薩克齊在外交上是有許多的貢獻。薩克齊的外交政策讓法國更加融入歐洲與國際事務，更提升了法國的影響力。由於法國的國際影響力提升，因此薩克齊在2008年與2009年分別被Time與Newsweek雜誌列爲世界第三具有影響力的人物。他在2007年拯救被利比亞政府判死刑的保加利亞護士。藉由支持在哥倫比亞被綁架六年的女總統候選人Ingrid Betancourt捍衛女性的參政權。在國際人權議題上，要求當時的外交部長Bernard Kouchner舉辦巴黎會議，以便介入蘇丹達爾富制止種族滅絕事件，在2008年並且首度以歐盟輪值國主席的身份接見達賴喇嘛。他也積極反恐，參與阿富汗戰爭，並且在2009年讓法國重新完整加入北大西洋公約組織運作，結束43年來法國戴高樂主義下與北約保持距離的政策。而薩克齊，更積極與德國合作，簽訂新的歐盟條約，努力處理歐債問題。

然而，薩克齊與商界關係過度親近，也造成他的形象遭到很大的損傷。他在2007年一選上總統，就接受商人vincent Bollore招待搭豪華遊艇前往馬爾他度假。隨後，在任內與第一夫人Cécilia離婚，再立即與名模Carla Bruni結婚。薩克齊並且被質疑接受法國最有錢商人之一不當之競選資金資助(Affaire Woerth-Bettencourt)也被懷疑接受利比亞格達費政權之資金協助。最後再加上與媒體關係惡劣，都造成許多法國人極度不欣賞薩克齊。

法國新當選總統歐蘭德，則因爲原來社會黨熱門的人選，國際貨幣基金組織(IMF)主席卡恩(Dominique Strauss-Kahn)身陷桃色風暴，而得以出線，成爲法國左派最主要的候選人。歐蘭德在過去並沒有顯赫的政治經歷。他最有名的政治職務，是在1997年從前任總理喬治班Lionel Jospin手上接下法國社會黨主席的職位，一直任職到2008年，是社會

黨在1969年創黨以來，任職最長的主席，共11年。所以，歐蘭德之所以能夠出線，可以歸因為二個主要原因。第一，社會黨最具聲望的卡恩因桃色風暴而出局。第二，法國正好面臨空前嚴重的經濟危機。

在選上之後，歐蘭德即將面對非常艱難之國家困局。首先，歐蘭德將必須處理對歐盟極為重要的法德伙伴關係。德國總理梅克爾，在選前數次公開表態支持薩克齊，以便共同解決歐債危機。梅克爾與薩克齊親密之關係，甚至被稱為梅克齊Merkozy。法國歷年來的總統，都與德國總理有著相當良好之關係，如1982至1995年密特朗與柯爾(Helmut Kohl)之友好，1998年至2005年席哈克與施若德(Gerhard Schröder)之良好關係，以及2007至2012之梅克齊。然而，梅克爾對薩克齊之公開支持，也造成歐蘭德相當大的不滿。當選後，如何修補關係，也將成為一大考驗。同時，梅克爾在2011年號召歐盟25個國家簽訂的財政紀律公約，如今也遭到歐蘭德的質疑，認為缺乏鼓勵歐洲各國經濟成長的條款。德國則堅持此項公約沒得商量的餘地。雙方將需要更多的協商，以再度取得共識，處理嚴重的歐債問題。

此外，希臘也在5月6日完成大選，傳統的左派與右派之得票率只達到32%，遠低於上一屆的77%，在國會席次方面更沒有過半。西班牙的失業率則達24.1%，年輕人則為51.1%幾乎與希臘的51.2%相當。歐洲各國反歐盟的極端政黨勢力紛紛崛起，如同法國本身極右派的民族陣線，在這一次總統大選的第一輪，也獲得史上的新高，接近18%。這些新的難題，都是新上任的法國總統歐蘭德必須處理的難題。如果希臘最後退出歐元區，法國與德國的關係又沒有快速有所進展，德國總理梅克爾也即將進入大選，歐蘭德的總統任期可能會遭遇到極大的波折。綜觀法國現在的國際與國內情勢，這個法蘭西共和國第五共和第七任總統的職位，由一位最平凡，最沒有經驗的總統擔任，卻要面臨法國近代以來最艱困的局勢。歐蘭德有機會成為英雄，但是也有可能成為比薩克齊更受批評的法國總統。不過，歐蘭德也是有可能

在法國歷史留下重要名聲。左派於1997至2002年執政時，是現代法國史上，唯一成功降低法國國債與國民生產總毛額百分比的政府。左派也在2011年首次取得第五共和參議院的多數。從2004年開始，左派也擁有地方選舉(Élections régionales)政府之絕對多數(在2004年，左派獲得24/26之絕對多數，在2010年，左派獲得22/25的絕對多數)左派更極有可能在2012年6月10日與17日取得國會多數。歐蘭德擁有進行改革的所有權力，剩下的就是採取正確的政策，進行改革。如果歐蘭德能夠改革成功，他或許能夠在2017年之前解救法國的經濟危機，打破法國第五共和自1981年來，所有掌權的國會政府均無法續任的魔咒吧！■

香港都市更新應以民為本

觀察

劉慧卿
民主黨立法會議員

都市發展概略

香港原是一個小漁港，在150多年的英國殖民地統治下，發展成為國際大都會和金融中心。香港初期的發展主要集中在維多利亞海港兩岸，於香港島中環一帶設立政府山，興建政府總部及商業寫字樓，作為政治、商業區；在九龍半島的尖沙咀、旺角則興建大小商廈，發展商貿，尖沙咀碼頭設有火車總站，鐵路運輸沿旺角和新界等各站通往中國大陸；九龍東部則設有啓德機場，作為香港對外的空運設施。

居住方面，早期的私人住宅主要集中在港島區的西環、上環、灣仔、筲箕灣，以及九龍的大角咀、深水埗、觀塘、旺角；公營房屋則隨著首個以市鎮概念發展的香港島華富邨，陸續擴展至各區。

香港發展工業時期，港島南部的香港仔、九龍東部的觀塘、九龍灣，以及九龍西部的長沙灣、深水埗陸續出現大大小小的工廠大廈。當香港由工業轉型至商貿及財經金融中心，殖民地政府透過在維港兩岸填海，提供土地發展灣仔會議及展覽中心、甲級寫字樓、國際金融中心，以及相關的基礎配套設施，包括道路、隧道及大橋。隨著香港的經濟及規劃發展，以及市區不斷老化，香港需要持續地進行市區更新和重建的工作。

市區重建局

有關重建出租公共屋邨的工作，是由官方的香港房屋委員會和半官方的香港房屋協會負責，其他方面的工作是以市場主導，例如重建工廈、商廈或商住大廈、酒店等，主要由大業主提出重建的建議，至於業權分散的私人住宅大廈，在2001年前是由土地發展

公司（“土發”）負責，及後改由市區重建局（“市建局”）負責。市建局又與房協簽訂合作備忘錄，由房協推動7個位於深水埗及筲箕灣的重建項目。¹

土發在推動市區重建時，須按審慎商業原則運作，因此遇到重大困難，包括尋找適當地點進行有利可圖的重建項目、徵集土地過程冗長和缺乏資源安置受影響人士。因此，政府於1996年發表“香港市區重建”政策文件，建議改由擁有更大權力的法定機構（市建局）取代。

市建局於2001年5月成立，獲賦廣泛權力，包括可根據《收回土地條例》直接收回所需土地（俗稱市建局的「尚方寶劍」）、向政府借貸、豁免市區重建地段補地價、放寬重建地區的地積比率，以及在計算建築樓面面積時豁免重建地區內的政府/機構/社區設施所佔的面積。²

市建局的重建工作是更全面地涵蓋整個目標重建區，當中包括重建破舊樓宇、修復樓宇和保存目標區內具歷史、文化或建築價值的建築物，即所謂「4R」策略 (Redevelopment, Rehabilitation, Reservation and Revitalisation)，以實踐更廣泛的市區重建目標。

政府在成立市建局時，根據樓宇年齡、消防安全及社區實際狀況，確定在9個目標區內優先進行約200宗重建項目，並預計可在20年內完成。市建局進行市區重建計劃至今已11年，曾協助不少舊樓進行修復工程，亦已展開51個重建項目及16個保育活化項目，但亦被批評重建工作進展緩慢，特別是在處理土發遺留下來的25個重建項目，因為至今只重建和出售其中9個項目。³

1.見<http://www.hkhs.com/urp/ch/bg/bg.htm>。

2.見立法會研究市區重建局白紙條例草案小組委員會的1999年11月9日會議紀要。（http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/hc/sub_com/hs01/minutes/hs010911.pdf）

3.香港大學「香港市區更新的成就與挑戰」研究報告及市建局網頁資料 <http://www.ursreview.gov.hk/tch/doc/Achievements%20n%20challenges%20in%20UR%20Final%20CHI%20report%20100505.pdf>; <http://www.ura.org.hk/tc/projects/redevelopment.aspx>

市建局的工作，毀譽參半，有人因重建能改善居住環境而高興，但亦有不少市民因未能獲得合理賠償，又認為重建破壞社區網絡，或令他們無法經營原來生意而感到憤怒，其中最為社會關注是利東街重建項目（H15市區重建計劃）。

利東街重建計劃抗爭運動

利東街（英語：Lee Tung Street），俗稱喜帖街（囍帖街）或印刷街，是一條已消失的街道，它位於灣仔，是昔日著名的印刷品製作及門市集中地，尤其以印刷喜帖著名。

早於1999年，官方的香港城市規劃委員會已有意將利東街一帶發展成綜合發展區。2004年初，市建局正式將利東街及其附近一帶納入H15市區重建計劃，引起居民迴響。當區居民曾提出「樓換樓，舖換舖」的補償原則，但不為政府接受。不少人更認為該區的樓宇並非特別殘舊，沒有需要即時進行重建，很多人更憂慮重建計劃會摧毀利東街和灣仔舊區的傳統特色。

居民獲得社工的協助，成立H15關注組，透過召開居民會、張貼海報標語、舉行論壇、約見立法會議員，並以絕食抗議行動表達不滿和引起社會關注。關注組又向規劃專業人士尋求協助，撰寫從居民角度的重建規劃方案（又稱「啞鈴」重建方案⁴），提交城市規劃委員會審批。這是首個由居民設計的市區重建方案，著重保留舊區原貌，惟城市規劃委員會以方案不夠專業為理由而拒絕考慮。

雖然利東街最後復歸政府所有，但H15關注組的抗爭行動令政府採納了「啞鈴方案」的部分規劃設計，並對日後的市區重建運動有重要的參考價值，他們更經常接受傳媒及學生訪問，分享和傳承利東街重建抗爭運動的經驗。⁵

H15關注組的抗爭亦鼓勵了更多聲音關注市區重建。政府於2008年檢討市區重建策略，不少團體重提「樓換樓，舖換舖」的補償原則。市建局只願意提供另類補償方案，讓業主優先選購市建局興建的住宅單位，與

「呎換呎、樓換樓」的訴求仍有距離。

自這次檢討，市建局除了自行展開重建項目，更擔當「執行者」或「促進者」的角色。在業主「需求主導」下，市建局可應業主聯合建議，主動按照《市區重建局條例》，使用公權和公帑來啟動重建工作，或向業主提供中介人服務，協助他們匯集土地業權出售，促進重建工作。⁶市建局新的重建策略能否加快推動市區更新工作，仍有待驗證。

政府應檢討強拍條例

市建局的市區重建進度一直備受批評，而其工作只局限於政府預設的九個目標區，令很多重建工作要依賴私人項目。而私人重建項目每每受制於樓宇單位業權分散的問題，根據《土地（為重新發展而強制售賣）條例》（俗稱“強拍條例”），發展商必須取得樓宇的九成業權同意，才可申請強制出售樓宇，進行重建。

政府於2010年建議修訂《土地（為重新發展而強制售賣）（指明較低百分比）公告》，希望將三個類別的申請強制售賣業權百分比由90%降至80%，只要有人取得不少於80%業權份數的同意，便可申請強制拍賣有關地段。⁷建議於2010年3月在立法會通過。

降低強拍門檻後，地產公司積極進行收購行動，增加收購價吸引小業主出售物業，但有些是用威迫利誘和提供誤導資料，誘使小業主放棄議價而出售物業。

民主黨知悉一些情況，如地產代理哄騙小業主只要收購了八成便可申請強拍，但樓宇其實不屬於新公告涵蓋的範圍，更有人訛稱已收購了八成，可申請強拍，誘使小業主早些放售以免日後售價降低，有些人更以滋擾性行為，威嚇小業主盡快出售物業。當立法會審議降低強拍門檻，民主黨提出要先檢討強拍條例，改善運作機制，才能保障小業主權益，但不被接納。

強拍的目的是要促進舊區更新、重建失修舊樓，若將它變成強迫小業主在不情願下

4.H15關注組的「啞鈴」重建方案，是將新住宅大樓，如「啞鈴」般分佈在利東街南北兩端入口，避免形成「屏風」效應。

5.關注組把他們的抗爭經過輯錄成書本和錄像：黃幡翻飛處－利東街民主規劃運動紀錄片DVD，見www.leetungvideo.wordpress.com。

6.見<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/plw/papers/a1659c03.pdf>。

7.見http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/subleg/brief/6_brf.pdf。

售賣資產的道具，可能會加快舊樓變得更殘破不堪，就是好心做壞事。

民主黨促請政府當局盡快檢討強拍條例，考慮規定土地審裁處應以樓宇結構安全是否會影響公眾安全及適合居住為強拍的首要條件。土審處亦須徵詢建築事務監督，決定樓宇是否有危險或會變得危險，是否會影響居民及或公眾安全因而需要重建。我們認為條例亦應規定申請者須先透過調解機制與小業主商討，若未能達成共識才申請強拍。我們支持透過獨立調解制度，讓小業主有機會與大業主磋商合作發展或賠償方案，以加強保障小業主的權益。

土審處應獨立進行估值，並考慮合併綜合發展後的地段價值，改用公開投標制度，確保小業主能獲得合理補償。

東九龍和啓德的更新發展

除了由市建局和私人發展商進行市區重建，政府在重置大型基礎設施時，亦是進行大型市區重建的難得機會。如當啓德機場於1998年遷往大嶼山赤鱗角後，於東九龍騰出一大片土地，供規劃發展之用。

啓德發展計劃涉及320公頃土地，供政府、公營機構及社區設施、住宅、商業和休憩用地之用。啓德發展分階段完成，主要基礎設施包括郵輪碼頭、都會公園、公共租住房屋、供市建局用作「樓換樓」的土地、多用途體育場館、醫院、沙中線站及T2路主幹線，以及觀塘海濱長廊等。⁸

啓德發展規劃更帶動社會討論如何利用市區更新來推動整個東九龍的發展機遇。民主黨曾先後於2000、2005及2006年，向政府提出多項發展建議，改造這個被遺忘的社區，使它成為具優質生活質素和具商業發展潛質的社區。⁹

我們認為，九龍東的規劃發展應顧及啓德舊機場的歷史，鄰近的歷史文化如宋皇臺、藝術文化如牛棚藝術村、九龍城飲食文化等，亦甚具本土特色，是值得保留和延續，更有助推動旅遊業發展。

民主黨又建議設立一條文物徑，串連區內具歷史文化特色的旅遊景點，包括牛棚文化區、宋皇臺及九龍寨城公園。我們認為應該在重建的都市空間創造大眾化的文化平台，給創意工業或文化事業發展，促進本土文化發展，再把宋皇臺石刻放回原址，讓公眾回顧這段宋朝歷史。文物徑鄰近將興建多用途體育館，集歷史、文化、體育和旅遊設施，帶動本土多元發展。

九龍東發展區的另一個天然特色是其連綿11公里的海濱長廊，民主黨促請政府當局改善海灣的水質，以配合新城區的整體發展。

民主黨亦建議沿舊啓德機場跑道及海濱長廊，興建一條架空單軌輕鐵；對內，市民可乘搭架空輕鐵到重建後的啓德城中心、都會公園、郵輪碼頭及旅遊休閒中心，鳥瞰海岸景色；對外，輕鐵可接駁往沙中線及觀塘延線，更可延伸至尖沙咀及鯉魚門，帶動進出這區的人流。

架空輕鐵不但在運輸方面具成本效益，在環保方面亦有助推動無煙城市，減少廢氣排放。從保留歷史和集體回憶的角度出發，架空輕鐵概念，再配以飛機主題的列車，在舊跑道上空「飛馳」，更可將航空文化延續於啓德的未來發展之中，如果政府能興建一個較具規模及特色的航空火車站，就更相得益彰。

為加強重建社區的環保生活元素，民主黨建議沿著海濱設置單車徑，供休閒活動，並在城區內興建單車專用通道、單車停泊站、行人專用區等，讓公眾能夠安全及方便地使用單車作為往返區內及附近港鐵站的交通工具，推動綠色交通。

民主黨又建議政府藉著重新規劃發展，整合散落在全港各區的政府部門，在啓德設置政府商業綜合用途區，騰出政府寫字樓及土地，紓緩其他商業區辦公室供不應求的問題。

經過多輪的公眾諮詢，政府吸納了部分民間意見，加入較多環保元素，例如以「零填海」為基礎、降低發展地積比率¹⁰、增加

8.見www.ktd.gov.hk。

9.見http://www.dphk.org/?p=5573; http://www.dphk.org/?p=4892 http://www.dphk.org/?p=4718。

10.住用建築物的最高地積比為5倍、商業區的非住用建築物的最高地積比為3.5倍至9倍。

公共空間¹¹、原址保育龍津石橋、改善海灣水質，以及把啓德明渠轉化為綠化河道等。政府於去年10月宣佈「起動九龍東」計劃，把九龍東包括啓德機場舊址、觀塘和九龍灣，發展成第二個商業核心區，又提出環保連接系統，用架空輕鐵連貫區內重要設施和接駁鄰近港鐵站，架空輕鐵的概念和部分走線與民主黨的建議不謀而合。¹²

我們希望藉著重置政府部門，可在九龍東建立一個具經濟效益的商貿區，吸引更多商業活動，提供充足就業機會，使這區成為香港的一個副都市中心，不單是商業旅遊區，亦是適合市民居住、就業、休憩的地方。

市區更新和與民規劃

從灣仔利東街H15計劃和啓德發展計劃，我們體會到市民積極參與城市規劃的重要性。只要市民願意參與，提出他們的規劃建議，都市更新便可以確實地回應市民的生活需要及對理想城市的訴求。

啓德發展規劃歷時十載，規劃署規劃師陳國榮先生在一個公眾分享會上回顧整個發展歷程時表示，雖然建設進度緩慢，但最終上馬的啓德機場發展計劃是包含民間的經驗與意見。¹³

他指出，由於當年民間對維港兩岸填海提出很多反對聲音，政府在發展舊機場用地時，不得不考慮民間參與和意見，規劃署最後以不填海為基礎，全面檢討整個規劃。

啓德規劃由政府與社區組織主導；政府設立共建維港委員會和東南九龍發展計劃檢討委員會，專責制定公眾參與的策略。在民間參與方面，觀塘及九龍城兩個區議會均成立專責小組，更有啓德發展民間聯席、土瓜灣十三街啓德關注組和九龍城關注啓德發展居民組等民間團體。

在公眾參與方面，規劃署以展覽、網頁、三維電腦模型，讓公眾對發展計劃表達意見，同時亦針對不同對象，透過諮詢會，收集民間意見，包括地區論壇，聽取受影響市民的意見、與不同專業部門和鐵路部門舉

行簡報會，聽取他們的專業意見，又舉行社區工作坊，讓不同背景的民間和專業團體交換意見，把想法轉化成可行的方案。規劃署並以公眾論壇、圓桌會議及專家問答等方式，處理不同渠道收集得來的意見。

民間亦自發舉行研討會，商議一些將新發展區和舊區連結的方案，加入到啓德發展計劃中。民主黨亦多次向政府提交規劃概念發展意見書。

規劃署陳國榮是這樣回顧啓德發展規劃歷程：要打造出一個人人稱道的啓德，幾乎是不可能的事，但聽一聽民間的聲音，計劃就能包含了居民們真心的願景，因此雖說啓德計劃花了10年光陰，卻能綜合民間的意見，不能不說是一個值得期待的成功例子。

放眼未來，我們必須持續推動與民規劃，加強市民參與規劃發展的工作，都市更新運動才能「以民為本」，既為市民提供適切的生活環境，亦能配合社會發展的需要。



11.設有都會公園、海濱長廊。

12.見http://www.devb.gov.hk/tc/issues_in_focus/energizing_kowloon_east/index.html。

13.見文匯報 2007-12-20副刊文章。

前言

隨著臺北都會區的房價高漲，政府開始興建稱為「合宜住宅」的公有住宅協助無法購屋的族群。公共房屋在鄰近臺灣的香港是相當常見的一種社會福利措施，除了相對低廉的房價外，公共房屋的通常都具有相當便利的交通區位，歷經近半世紀的歷練與挑戰，我們就從香港的公共房屋的經驗、來看臺灣合宜住宅的適宜區位。

在香港電影中，民眾申請的「公屋」的優點常常讓許多人印象深刻，例如「樓下就是巴士站、走幾步路就是地鐵站」的交通區位特色。根據統計（2007年），居住在各種類型公共住宅的香港人口佔香港總人口的近50%，他們不僅以集中化居住型態成為香港密集的居住特色，同時這些居民又多以大眾運輸為主要交通型態，這也使得香港地鐵得以有非常穩定的客源基礎。交通區位與公共住宅的緊密連結，創造了事半功倍的社會效益，但何謂「緊密連結」的公共住宅交通區位呢？

香港的「公共房屋」經驗

香港的公共房屋政策其實已經實施了超過半個世紀，早在1948年，香港就有由志願團體提供、為了低收入居民而興建的出租房屋，當時的香港政府只提供土地、房屋是由民間團體所興建；1949年由於國共內戰，大量的中國大陸難民移入香港、為了棲身就開始四處自己簡陋的木造房屋（寮屋），但在1953年聖誕夜發生了嚴重的寮屋區大火後，當時的英屬香港政府就火速興建安置房，從此開啓了香港政府興建公共房屋的歷程。

1972年香港啓動了「十年建屋計畫」，目的是要興建可容納180萬居民的公共房

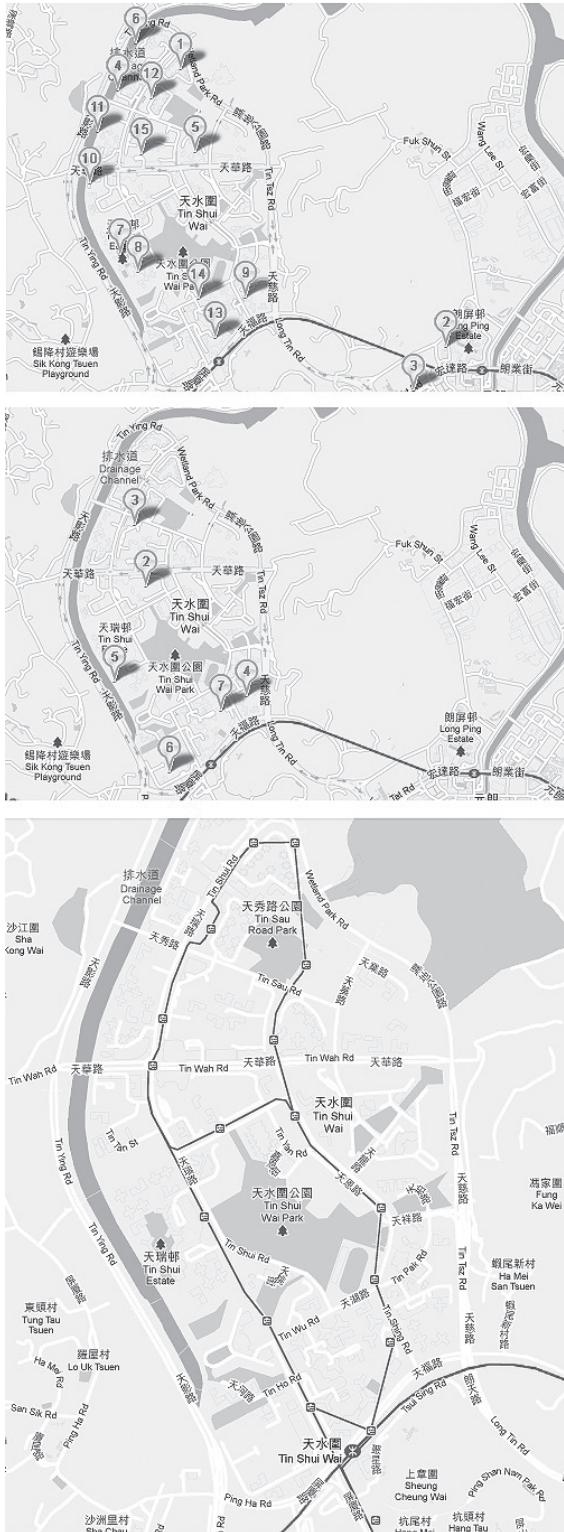
屋，這項計畫讓香港政府從過去為了安置低收入戶才興建的公屋、變成配合新市鎮計畫的都市元素。當然，公屋的設置目的仍是要提供給中低收入民眾以低廉的價格能獲得棲身之所，但這時公營住宅還肩負分散市中心人口壓力的目標。包含「十年建屋計畫」、「長遠房屋政策」等計畫下，香港前後完成沙田、荃灣、屯門、馬鞍山、將軍澳、天水圍等新市鎮。雖然公共房屋的實施過程在香港一直受到爭議，也有輿論認為這是政府干預市場經濟、持續墊高房價的一種手段，但不可否認的是公共房屋對於香港大眾運輸的發展有著不可抹滅的成效，同時香港地鐵公司（MTR）也是透過大眾運輸和居住區域的整合，為地鐵營運創造了另一個龐大的業外收入來源，成為地鐵營運資金的另一個主力。

如果我們以幾個新市鎮來看整個交通建設和公共房屋興建的地圖對照，就可以看出香港公共房屋和交通建設連結的特性。在這裡我們所參考的公共房屋資料，是由香港房屋委員會網站上所提供的資訊，公共房屋包含「公屋」與「居屋（私人參與公共房屋計畫）」兩類型。

首先將提到的兩個新市鎮案例，都是以新市鎮本體能「自給自足」為目標，這兩個市鎮都是位於整個九龍半島的西北面，是屬於新市鎮開發配合公共住宅的規劃案例。在交通設計上，搭配大眾運輸連接，由新市鎮到大家熟悉的香港市中心（如尖沙咀、中環）的旅行時間也能掌握在約1小時就能進入市區。

1. 天水圍市鎮

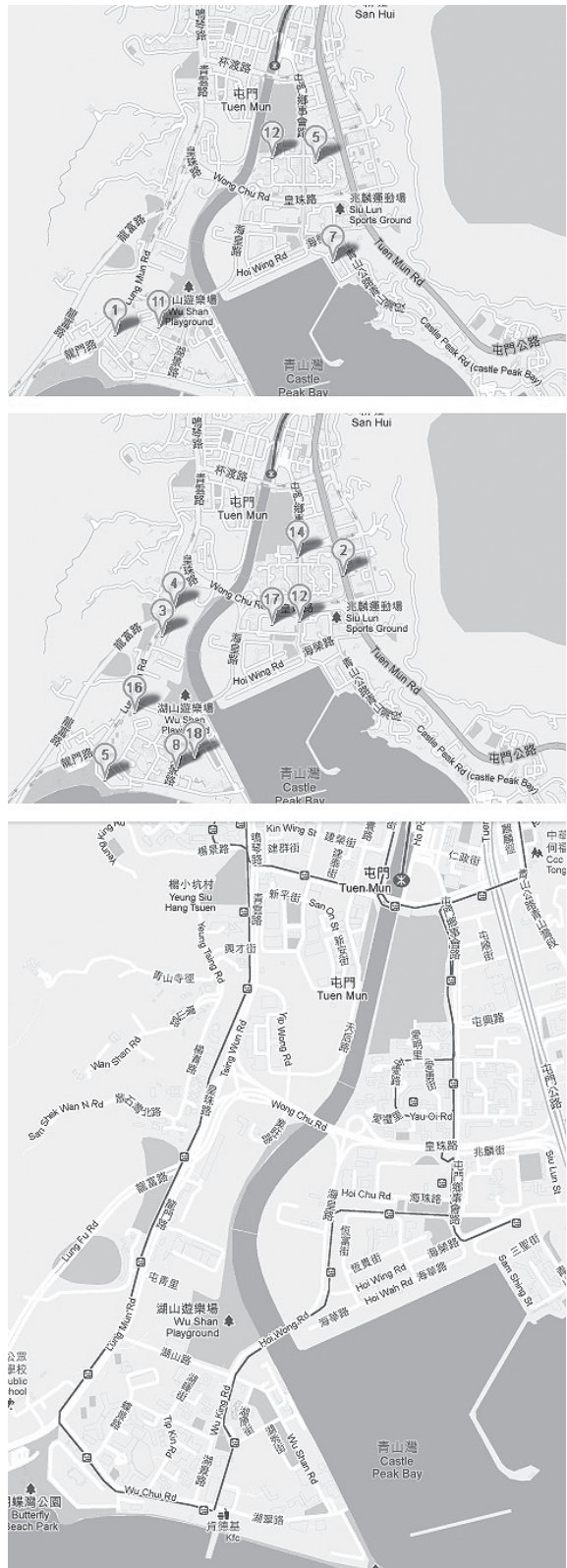
天水圍市鎮位於新界元朗區西北部，是元朗區第二個新市鎮，大約有30萬人口。



(圖一)

這個區域中總共有15座公屋、7座居屋，從地圖上的分佈圖來看，可發現這個新市鎮區域是以地鐵西鐵線的天水圍站為基礎，往北邊的兩座公園範圍（香港濕地公園、天水圍公園）發展成一個小規模的繞行區域。在這個繞行區域中，就有13座公屋、6座居屋，

區域內配合這19座公共住宅，輕軌路線就在這個區域中呈現「日」字型的配置，包含轉乘西鐵線的車站就有16個站點，幾乎就是一座公共住宅區域就有1座輕軌路線車站的配置。透過輕軌路線，居民可以便利地在整個



(圖二)

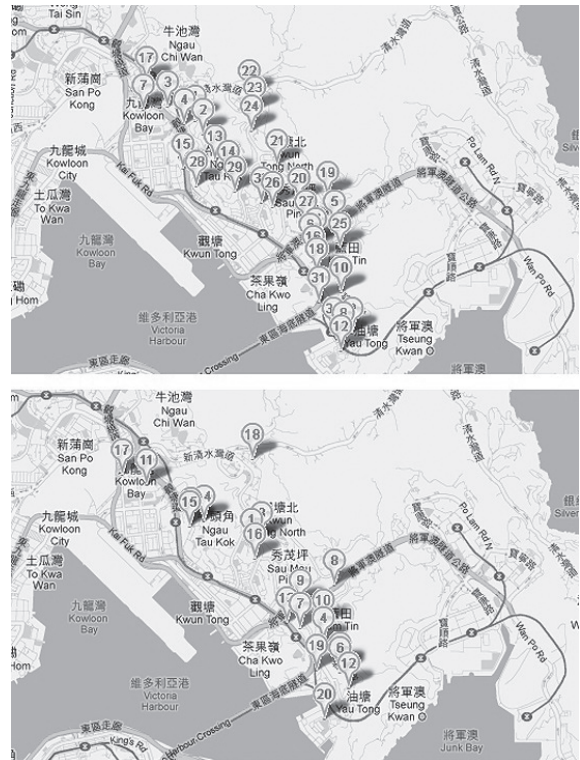
市鎮區域內移動，也能便利地連結與市中心連接。

2. 屯門市鎮

屯門市鎮位於新界西部屯門區，目前整個屯門區人口約有50萬、大部分人口都集中於屯門市鎮之中。屯門市鎮是香港新市鎮計畫中，一開始就以TOD（大眾運輸導向開發）方式設計的新市鎮。在TOD的發展思維下，地鐵站為中心，距離地鐵站的第一圈是商業區、接著往外擴張第二圈為工業區、最後最外圈才是住宅區。也因此，屯門市鎮的公共房屋基本上都圍繞在屯門市鎮的北側（青田遊樂場週邊）與南側（靠近青山灣）。這個區域之中共有12座公屋、18座居屋，青田遊樂場週邊就有5座公屋、5座居屋，輕軌路線在這個區域內主要由4個站，居民可由地鐵西鐵線的兆康站經由輕軌連線到這裡；在青山灣週邊也有5座公屋、10座居屋，輕軌路線圍繞著這幾座公共住宅。雖然位於屯門市鎮的公共住宅相對較為分散，但是這裡的公屋與居屋規模都很大，例如蝴蝶灣公園的2座公屋加上1座居屋，就有高達30,000人口居住在這裡。因此除了輕軌之外，這個範圍內也有大量的聯絡公車提供不同距離的接駁服務。

即便有了方便的交通區位設計，屯門、天水圍這一個區域的新市鎮仍有交通不便的議題存在，直到今日，屯門一帶的居民仍對於進入市中心較高的交通費用與移動時間而多有顧慮。相對來說，位於香港島東北側的港島東區域、以及位於九龍半島黃大仙、觀塘等區域內也有相當密集的公共住宅，在啓德機場遷移後，由於他們到市中心有適宜的時間距離、再加上部份企業總部由港島遷移到九龍半島，也因此成為公共住宅密集興建的區域。縱然緊密於地鐵車站，香港大眾運輸靠的是綿密的大眾運輸網路整合，從小型巴士、社區巴士到雙層巴士，沒有這些輔助大眾運輸系統的支持，最後一哩路的接駁問題依舊無法使公共住宅有方便的交通環境。

合宜交通區位的影響



（圖三）

從香港的經驗可知，公共住宅生活的便捷條件之一，就是需要讓公共住宅與大眾運輸系統相互連結；尤其在私人參與的公共房屋（居屋），更有和地鐵站直接連結或緊鄰地鐵站的案例。然而在實際面上，大家最關心的應該是合宜住宅的交通區位的特性是什麼？

〈方案一〉能快速連結城市的區位設計

合宜住宅最常被大家想到的，就是能夠讓居民在合理的時間內能由居住地點移動到市中心。根據都市學者所謂的「45分鐘理論」，都市通勤者不會遠離都市中心（或工作區位）超過45分鐘的時間距離，也因此不同的運輸工具會讓都會區有不同的擴張效應。這個理論在運輸工具日新月異的今日，的確造成都會區範圍的大量延伸，例如設計為紓解東京都人口壓力的上越新幹線、讓臺北都會區有效延伸的捷運路網等。同理，如果合宜住宅是為了提供給都會區的民眾有合適的通勤環境，基本上也應該會以45分鐘的大眾運輸區位為設計基準。因此在公共住宅比較普遍的香港與新加坡，都能看到多數公共住宅設置於45-60分鐘的基準範圍。

〈方案二〉配合新市鎮的區位設計

另外一種合宜住宅的設計方式，則是透過新市鎮的方式，搭配商業、製造（工業區）活動，在新的區域創造新的城鎮，新城鎮與原有市鎮距離可能會有一點距離（例如旅行時間距離30分鐘以上、甚至達到60分鐘的距離），例如本文所提到的香港屯門新市鎮就是類似的方式，這種新市鎮興建的目的就不完全是為了合宜住宅，而是搭配新市鎮發展的一種組成元素

如果依據上面兩種設置方案來回顧過去臺灣的新市鎮開發的經驗，依據2000年1月、社經法政論叢中的「臺灣新市鎮開發歷程與政策」一文中所提到的分類，大致可以分為幾個階段，節錄如下：

階段一（1950年代）

地點：南投中興新村

目的：基於戰爭國防需要、確保中央政府的安全

設計條件：706.8公頃、可建築用地167.9公頃、人口55,000人

設計內容：低密度住宅就業社區（辦公區/住宅區）

階段二（1960~1980）

地點：臺北林口、臺中臺中港、高雄大坪頂*

目的：紓解人口急遽都市化的壓力（六年經建計畫）

設計條件：林口1322.5公頃、人口20萬人/
臺中港4768.5公頃、人口50萬人/
高雄大坪頂1880公頃、人口11萬人

設計內容：搭配工業區、商業區與住宅區的複合型新市鎮

*註：本來還有桃園南崁、高雄澄清湖等另2處計畫，後來經評估優先開發3處

階段三（1990年代）

地點：臺北淡海、高雄橋頭

目的：解決臺灣經濟轉型的投資環境惡化、健全過剩資金的投資管道

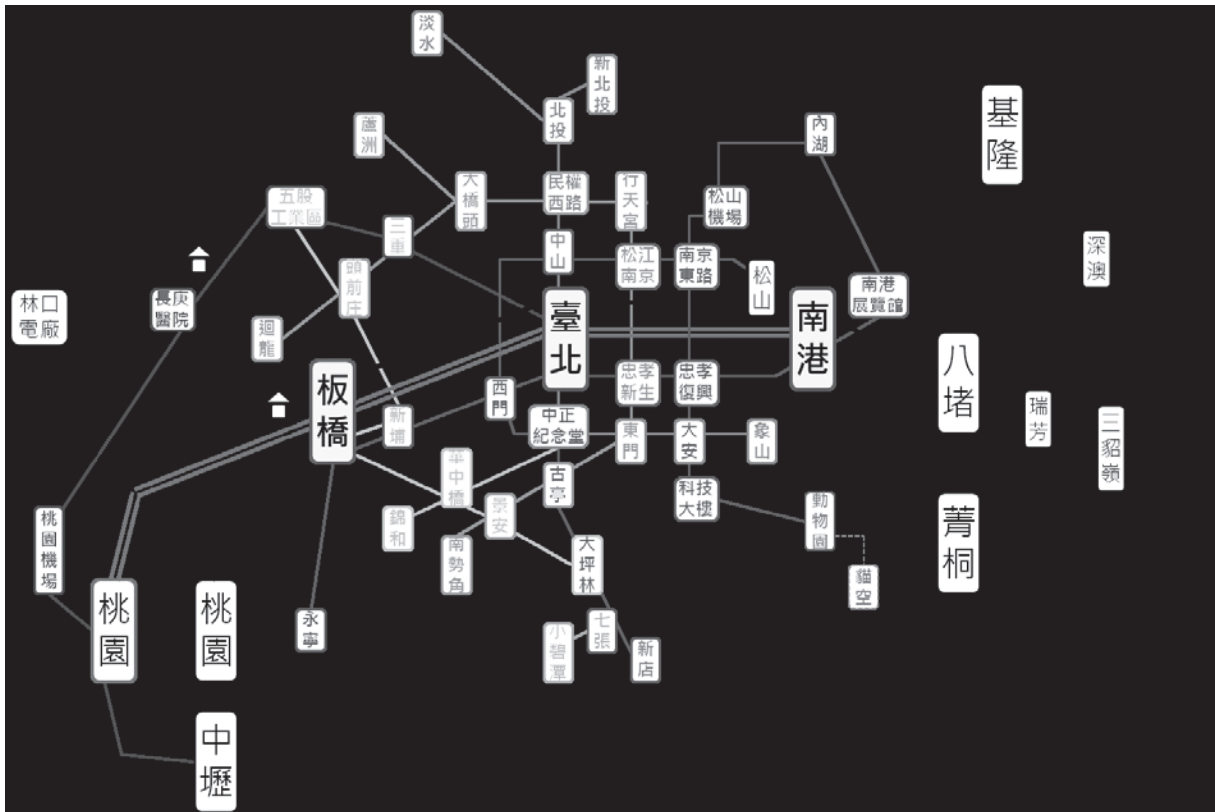
設計條件：淡海1,765公頃、人口30萬人/橋頭1,304公頃、人口30萬人（扣除農業區面積）

設計內容：新市鎮開發、廣建國民住宅

過去臺灣的新市鎮計畫中，相對對於交通區位較為不重視，尤其像是中興新村為了戰備需要，相對交通區位就顯得隱密而偏遠。這些市鎮中，只有林口以高速公路和臺北都會區連結、具有45分鐘與市區相連結的交通區位，其他和主要新市鎮都沒有明顯的交通動線與週邊市鎮連接；值得一提的，是在90年代設計的淡海和橋頭新市鎮，淡海迄今仍為交通問題所苦、橋頭雖有高速公路、台鐵與近年來通車的捷運，但都會區開發仍未如預期。過去臺灣在進行新市鎮開發時，多半想到的是土地在當地價值的開發、以「造鎮計畫」來設計。雖然在設計目的上，政府已納入了合宜住宅的設計理念。然而，對於居民最注重的交通需求，在過去不重視大眾運輸環境的臺灣都會規劃理念過程中往往會被忽略，因此導致後續開發難度提高、難以引誘民眾進入居住的發展現況。

值得一題的是，原本階段二之中被捨棄的桃園南崁地區，卻因為位於桃園機場與臺北都會區的中間位置，加上位於中山高速公路連結桃園都會區、中壢工業區的要衝位置的優勢，在沒有新市鎮開發計畫下也快速的發展、成為桃園地區另一個人口稠密地帶，顯見過去規劃思維也並非全然忽略未來的發展優勢。

目前內政部規劃的合宜住宅區位，板橋浮洲合宜住宅附近有台鐵浮洲車站、林口合宜住宅則有機場捷運A7站，兩處合宜住宅距離臺北車站的旅行時間大約是30分鐘。雖然有合宜的時間距離，然而對於實際的運輸需求卻有其不足之處。由於臺灣並沒有較為明顯的中心商業區，以臺北都會區的住商混合型態，光是臺北市就有建商歸類出八大商圈，而合宜住宅能直接連結的僅有站前商圈。然而像是信義商圈、南京復北商圈、南京松江商圈、敦化民生商圈、敦南商圈、信義計畫區商圈等區域多半都較靠近臺北市東側，與臺北車站的旅行時間至少還有10-20



(圖四)

分鐘的大眾運輸旅行時間。同時機場捷運與台鐵在臺北車站對於臺北捷運的轉乘動線便利性相對較差，因此實際旅行時間可能還是會超過45分鐘，這樣的合宜住宅交通區位是否「符合需求」，就成為未來合宜住宅是否能成功的課題。

同樣的，民眾在選擇自己的居住位置同時，往往考量的就是每天通勤與通學的距离，因此房地產業者才有「Location, Location, Location」的口號。從臺北都會區的商圈分佈來看，由於都會區中心由舊有的站前（包含西門町地區）一代逐漸往東、往北移動，使得近年來許多臺北都會區民眾往內湖、南港甚至汐止等臺北市東側的住宅區挪移，其實就是民眾依據自己生活習慣選擇合適通勤範圍的最佳證明。如果考量到未來臺北捷運後續路網（包含環狀線第一階段以及萬大線）完工後的路網結構，紅線（淡水—信義）、橘線（中和—新莊/蘆洲）與綠線（松山—新店）這三條L型路網所構成的環境，其實也能在適宜的旅行時間範圍內設置合宜住宅，藉此來服務不同都會區民眾的居住需求。

合宜住宅的交通區位其實是個很複雜的議題，她所牽涉到的層面不僅是單純的大眾運輸連結，還包含了旅行時間成本與旅行金錢成本的融合議題。對於合宜住宅來說，住宅價格的合宜只是最初部的考量，然而合宜的總旅行時間與旅行金錢成本，卻會影響合宜住宅政策的關鍵課題。否則再怎麼良好的合宜住宅方案，仍有可能像是淡海新市鎮一般，縱然有方便的交通動線，仍由於旅行時間過長而導致發展低落的現況。因此，不是連結到一條軌道系統就代表有方便的交通，如何在合宜住宅構築方便又快速的大眾運輸網路，如何有效讓民眾從合宜住宅能快速地抵達他們期待的都會空間，這才是合宜住宅成功與否的關鍵課題。■

公平貿易是一個全球性的運動，奠基於建立一種對話、透明與互相尊重的貿易夥伴關係，推動永續與道德的發展體系，以促成更平等的國際貿易。不僅如此，公平貿易賴於一系列的規則以確保生產者獲得公平的報酬、勞動者獲得應有的權力、以及環境得到保護，提供生產者、貿易商與消費者直接參與對抗貧窮與剝削的管道。公平貿易運動源自第二次世界大戰後的美國與歐洲，

突顯國際貿易體系的不平等與展現發展中國家受剝削的生產者的結盟。雖然一開始公平貿易只供應一個極小的利基市場，然而近十幾年來，公平貿易發展的相當成熟與專業，進入主流市場，有些市場甚至有高達70%增幅的公平貿易產品銷售量。當要求健康與道德健全商品的消費者越來越多時，日益龐大的公平貿易市場提供更多機會給弱勢的生產者進入公平貿易體系的機會。



國際公平貿易標籤組織的產品認證



世界公平貿易組織的組織商標

再者，2002年國際公平貿易標籤運動統合了各會員組織的標籤、認證標準與推廣力量外，更大力簡化生產者與進口者之間的流程，因此在國際社會大有斬獲，銷售量也大幅提昇。公平貿易認證產品代表著為小農與工人們在全球市場裡提供一個公平的交易，也提供消費者一個機會，在每日例行的消費行為裡為倫理消費做出選擇。根據一份國際公平貿易標籤組織(Fairtrade Labelling Organization, FLO)針對24個國家1,7000名消費者進行的公平貿易研究顯示，公平貿易認證標籤是全球辨識度最高的道德標籤。此份調查指出，針對24個不同國家的消費者中，近6成的消費者看過公平貿易認證標籤，而在英國、愛爾蘭、瑞士、荷蘭、奧地利和芬蘭，則超過8成的消費者知道公平貿易認證標籤。此外，64%的消費者在購物時，瞭解貼有公平貿易認證標籤商品的背後代表能幫助貧窮小農和工人擺脫貧困，進而能在消費上做出不一樣的選擇；79%的消費者則認為企業及商家可以透過加入公平貿易的行列來消除貧窮，近九成知道公平貿易的消費者都認為公平貿易認證標籤是值得信賴的標籤。

在英國，無論是廉價航空或是超市，多樣性公平貿易產品更是隨處可見。歐洲各國，公平貿易更深入日常生活中。依據此份調查及國際公平貿易商品的普及性來看，公平貿易逐漸走入主流市場，變成一股世界潮流，這種訴諸「倫理」的公平貿易商品已逐漸成為全世界消費者最愛的消費型態。從1994年至今，公平貿易認證商品也愈來愈多元，包括巧克力、水果、果汁、蔬菜、酒、茶、糖、蜂蜜、核果、化妝品及黃金等四千多種商品。近年來，在台灣公平貿易產品也漸漸獲得無數認同公平貿易理念的店家、社會團體、企業機構的支持，同時愈來愈多的



* 圖為公平貿易商品包括巧克力、水果、果汁、蔬菜、酒、茶、糖、蜂蜜、核果、化妝品及黃金等四千多種商品。



* 在臺灣公平貿易產品漸漸獲得無數認同公平貿易理念的店家、社會團體、企業機構的支持

消費者加入倫理消費運動，要求企業商家採購公平貿易商品或加入提供公平貿易產品的行列，由此可見台灣市場已有緊貼公平貿易的趨勢。

因此，隨著近年台灣公平貿易市場的成長，消費者的認知提昇，「台灣公平貿易協會(Taiwan Fairtrade Association)」於2011年在專家學者、公平貿易倡議者與公平貿易商家所共同成立，經過半年籌備與規劃，選擇在今年世界公平貿易日，正式宣告運作。「台灣公平貿易協會」的成立旨在促進台灣

社會各界對國際公平貿易運動與組織的瞭解與支持，以協助與促進世界貧窮國家的弱勢生產者獲得經濟獨立的機會，並推動全球農業與環境的永續發展。過去兩年至今，在公平貿易倡議者及消費者的支持下，公平貿易的種子漸漸地在台灣各地發芽，國內愈來愈多的夥伴加入公平貿易的行列，愈來愈多的企業與消費者，主動地支持使用或購買公平貿易的產品，漸漸地公平貿易消費的力量與實踐不儘只有在國外，其實近年來台灣公平貿易的力量也不斷地在擴大與成長。目前

有會員35名，包含教授、學生、以及台灣的公平貿易商，包括有：生態綠、地球樹、馥聚、洋嘎、繭裏子等，產品含括：咖啡、可可、巧克力、堅果、手工藝品、非洲花布、編織、服飾、首飾等。未來協會的任務包括：

(一)倡議並推廣公平貿易精神與理念，推動消費者教育

透過舉辦多項別具教育及主題意義的講座，讓社會大眾進一步深化對公平貿易的認識，瞭解國際及本地公平貿易的發展形勢，講座主題包括「公平貿易」、「食物與人」、「農業與生態環境」等。今年四月協會舉辦第二屆「食物與人」影展，繼續深耕飲食與農業議題，從政治經濟、環境影響等角度帶領觀眾鳥瞰現今被商業、政治操縱的飲食議題，從國際觀點反思台灣當代食物問題。



*圖為桃園縣北勢國小公平貿易講座



*圖為第二屆食物與入影展一台中小路映畫場次

(二)發展公平貿易義工組織，引進公平貿易校園計畫

在國外，許多校園裡的餐廳或Coffee Shop都可以看到公平貿易咖啡、茶或可可，也很常看到學生社團自發性地在校園各角落倡儀公平貿易，英國布魯克斯大學(Oxford Brookes University)是全世界第一間公平貿易大學，而在NGO團體和校園學生推動下，美國也有一百多所大學咖啡店使用公平貿易咖啡。而台灣第一間引進公平貿易咖啡進入校園販賣的為國立台灣大學，後面陸續則有東海大學、元智大學、政治大學、輔仁大學、中正大學等學校陸續引進公平貿易咖啡及成立倡儀組織，而北一女中則是國內第一間在高中員生合作社販售公平貿易咖啡的學校。協會組織並帶領一群來自不同學校的學生志工，不定期協助協會的內務及活動推動，預計接下來會接續啟動「公平貿易種子教師的培訓」計畫，確認教材適用對象為種子講師，主題分為「農業與糧食」、「消費運動」、「國際貿易」、「公平貿易」四大面向做深入的教材，並結合遊戲提升教材的運用及趣味性，其中「糧食與農業」的認識貧窮教材可以委由中正成教組織學習實驗室研發。



*圖為輔大校內師生發起的公義市集，協助公平貿易的推廣

(三)串連海內外公平貿易運動網絡之互動與交流，與國際公平貿易運動接軌

「公平貿易茶水間」是全球性的串連運動，2008年的世界公平貿易日，香港與12個公司行號簽署『公平貿易茶水間』約章，讓公平貿易進到公司行號，並承諾未來

六個月在這些公司行號的茶水間將使用公平貿易產品。而同樣是華文地區的國家，「台灣公平貿易協會」在今年的世界公平貿易日協會率先表揚內部已經採購公平貿易咖啡的38家台灣企業，推出「公平貿易茶水間」串連活動，鼓勵更多台灣企業在辦公室的茶水間內、三節禮品的採購上，盡可能的選擇公平貿易產品，以實踐企業的社會責任，同時對抗全球暖化。透過此方式，鼓勵企業在爭取商業成就的同時，能在企業內引進「公平貿易茶水間」的具體行動落實企業的社會責任，以當仁不讓的精神擔任改善第三世界貧窮問題與全球環境失衡的公平貿易先驅者。台灣目前已有38公司於辦公室內部採用公平貿易咖啡，包括「中國人壽」、「九典聯合建築師事務所」、「博仲法律事務所」、「立凱電能科技股份有限公司」、「豐藝電子」與「文山社區大學」等公司團體，而本協會希冀鼓勵國內更多企業響應支持加入公平貿易茶水間的行列。



* 圖為中國人壽公平貿易茶水間

(四)輔導公平貿易店家，提供完整的公平貿易教育訓練

爲了擴大社會大眾對公平貿易標籤的認知、協助更多商家加入道德消費的行列，實踐強調公平永續的商業模式，協會提供公平貿易認證相關資訊的資源與協助，再針對店家產品的品項及屬性，輔導其進入公平貿易市場。本協會於去年11月舉辦「另類商機! 公平貿易如何掀起倫理消費與道德採購的球浪潮」座談會，特別邀請國際公平貿易標籤組織的國際市場部經理、國際產品開發部經理兩位主管來到台灣說明國際公平貿易標籤的運作現狀與全球市場，讓對公平貿易(FLO Fairtrade) 體系有興趣，欲了解如何加入公平

貿易市場的行列、如何取得公平貿易認證的政府機構、企業單位、商家及一般大眾等，都能透過此次座談，了解公平貿易在台灣市場的未來發展趨勢及展望。



* 圖為協助石尚自然探索屋連鎖體系採用公平貿易咖啡

推動公平貿易，是改變不公平貿易、正視南北貧富差距問題、抵制跨國企業剝削、因應全球暖化、促進永續農業發展的積極之道。不僅對生產者、生態環境有益，消費者也是受益的。然而推動公平貿易有賴各界的參與，一起推廣與實踐公平貿易。現在，您所花的每一分錢，決定著我們世界未來的樣子。公平貿易，關乎消弭世界貧窮、發展失衡的全球議題。台灣公平貿易協會希望持續開發公平貿易教材、推動國際接軌工作、引領青年參與國際公平貿易事務與擴展公平貿易市場，讓更多弱勢的生產者可以加入；爲世界的永續發展，與您一起貢獻心力，讓協會的能量聚集起來，給貧窮國家弱勢的生產者與農民，也給我們自己，一個改變世界的可能。■



* 選擇公平貿易，讓消費更有意義。

協會網站：fairtrade.org.tw

會址：台北市100中正區銅山街一號

電話：02-2322-2225 email:fairtrade.tw@gmail.com

※本智庫為台灣公平貿易協會贊助單位之一