

新社會

台灣新社會智庫 出版

24

2012.10.15

- 社論 釣魚台群島？尖閣諸島？釣魚島？
一個釣魚台，四方各自表述
- 蕭逸民 蘇案平反突顯被害人保護新議題
- 高榮志 蘇案，刑事司法總體檢
- 林敏聰 檢視兩岸經濟發展的政治後果
一個“經濟政治學”式的反省
- 孔誥烽 香港民主運動的中國結與香港結
- 蔡明彥 中國軍演特色：練兵與炫武的連動
- 林濁水 未結束的冷戰與台灣的海域領土爭議

誰還他們公道？



ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

新社會

CONTENT

社論

- 釣魚台群島？尖閣諸島？釣魚島？
一個釣魚台，四方各自表述 2

專題一：蘇建和冤獄案後的反思

- 蕭逸民 蘇案平反突顯被害人保護新議題 4
林佳和 義務、責任與國家角色：
漫談勞動領域的代位求償 7
高榮志 蘇案，刑事司法總體檢 10
盧映潔 我國犯罪被害補償制度之法制發展與檢討 14

專題二：台商回流與就業

- 邱俊榮 台商回流無助改善台灣經濟體質 19
林敏聰 檢視兩岸經濟發展的政治後果
一個“經濟政治學”式的反省 23
張烽益 本勞失業低薪下的外勞政策大鬆綁 27

政策聚焦

- 紀永添 台灣發展無人攻擊機之可行性 30
鄧翊鴻 形同具文的「偵查不公開原則」 34
李武忠 撥開石斑魚輸中的數字迷霧 37
陳錦稷 地方財政再生機制的探討 39

香港觀察

- 孔誥烽 香港民主運動的中國結與香港結 53
陳智明 天下圍共 58

國際瞭望

- 蔡明彥 中國軍演特色：練兵與炫武的連動 64
林濁水 未結束的冷戰與台灣的海域領土爭議 68

新聲

- 林泰璋 建構青年世代的宏觀願景 73

關懷弱勢

- 楊運生 社團法人台灣芒草心慈善協會介紹 75

發行人 ■ 鄭文燦

社務顧問 ■ 林濁水

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

總編輯 ■ 鄭文燦

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

釣魚台群島？尖閣諸島？釣魚島？ 一個釣魚台，四方各自表述

幾十年來爭議不斷的釣魚台問題，每年在漁季將開始前達到最高潮，之後隨著東北季風增強而趨緩。存在於日、中、台之間的釣魚台問題，在國際上稱東海領土爭議，但對三國而言，更是包括海底油源以及漁業資源的競逐；再加上歷史的因素，使得釣魚台問題往往成為醞釀民族主義的溫床，影響區域和平穩定。

釣魚台海域是台灣漁民的傳統漁場，過去幾經政權更迭，從清朝到日本，到國民政府，漁民都可自由地在此捕魚。然而在1968年，聯合國探勘到海域內有蘊藏油氣的可能，引起了中、日的覬覦；加上1971年，台灣蔣政權遭逐出聯合國，被激起的民族主義情緒，於保釣運動中找到了宣洩的出口。在當時的氣氛下，台灣是反攻大陸的復興基地，釣魚台當然也屬於中華民國。於是當年在國民黨培植下的保釣青年領袖如馬英九總統，四十年後的今天，面對對岸及香港的保釣壓力時，自我定位上產生混淆，也就不足為奇。

釣魚台爭議發展至今，馬政府從舉辦作文比賽、出動海巡保護插五星旗的保釣船、到與日艦互相噴水抗議，種種作為，反映了台灣的窘境：日本和中國才是國際間認可的聲索國。台灣現在做的，套句美國著名尼爾森報告所言，都是給北京的贈品(Free Gift)，不但沒有獲益，還幫了北京的忙。

台灣國民黨政府在這一波的釣魚台主權爭議上，言行不一。在日中雙方為此劍拔弩張時，馬總統提出了『東海和平倡議』，並建議日中、台日、兩岸三個雙方先行談判，甚至合作。另一方面，卻也在香港保釣船前往釣魚台抗議時，提供支援，供應水及食物；而台灣由數十漁船組成船隊，在海巡署10多艘艦艇護航下，大動作突破日本海上保

安廳艦船阻攔，進入釣魚台12浬領海海域，宣示主權，對美、日及國際而言，亦是挑釁。

細觀今年這波釣魚台領土爭議之所以愈演愈烈，主要原因為日本東京都知事石原慎太郎發起募款，從私人手中買下釣魚台開始，適逢日本民主黨內閣支持度低迷，即將面臨國會改選，中國也將進行權力接班，在這樣的氛圍下，民族主義自是最容易進行政治動員的工具了。日本政府改由中央出資，將釣魚台『國有化』，試圖平息國內對野田內閣的疑慮；這個作法似乎奏效，野田首相順利連任民主黨黨魁，但能否帶領民主黨於下次大選贏得多數國會席次，則在未定之天。在中國，各大城市都出現了反日示威活動，抗議者恣意破壞，對當地日商日僑，甚至一般中國民眾的身家安全，構成威脅，卻不見維穩重於國防的中共政府，有任何的約束，令國際各界擔憂，北京似在縱容民族主義蔓生。

比較日、中、台三方之政府及民間反應，台灣民間，特別是與中央政府相較之下，顯得平靜。對台灣社會而言，最重要的是漁民的權益。日本漁民尋求經濟價值更高之漁場，近年來已在較少此活動；取而代之的競爭者，是中國漁民，其越區捕魚的情形也愈見嚴重，卻未見國民黨政府為此向中國抗議。目前日本對釣魚台海域具有實際管轄權，台日間在此的實質爭議多起於我國漁民越界捕魚遭日方驅趕，甚至扣留船隻及人員。過去自李登輝前總統時期開始，接著民進黨執政八年間進行了十多次的台日漁業談判，就是為了維護漁權。但馬政府時期，僅於2009年2月進行一次談判，加上近年來的種種傾中措施，在國際上形塑出兩岸合作對外的錯誤印象，以致於馬政府上自總統下至

官員都必須不斷解釋，台灣不會在釣魚台爭議上與中國合作。然而在東海和平倡議中提到雙邊會談先行，似乎就是爲了兩岸合作鋪路。

身爲台灣的最大反對黨，民進黨已重申對日持續談判漁權以及維持區域和平及穩定的重要性；未來更要密切注意國際間對台灣政府在保釣運動及釣魚台主權態度之反應。以十月初在美國舉行之年度例行台美國防工業會議爲例，從2007年舉辦以來，美國國務院、國防部相關官員於今(2012)年會議中首度缺席，據悉即是因爲美方不滿台灣政府對釣魚台事件之處理所致。

此外，中國崛起對區域各層面的影響，早已不容忽視。以釣魚台爭議爲例，日本必須面對更強勢的中國，以及可能受中國影響的周邊國家，例如台灣。而美國的態度，以及其目前轉向亞洲或在平衡亞洲的政策，或許能維持區域均勢。美國在外交上不表態，在軍事上卻已採取行動—美軍第七艦隊於十月一日發佈以『喬治華盛頓號』(USS George Washington)及『史丹尼斯號』(USS John C. Stennis)爲主體之兩個航母戰鬥群前往西太平洋。對應東海以及南海的態勢，美國在11月6日總統大選前，在亞洲先行做好準備。

今(2012)年11月，美、中都將面臨政府更迭、政權轉移，而美國兩黨候選人於選戰中，都提出了對中國更強硬的政見；中國在這個敏感時刻，自然也必須要有一定的堅持。最近在東亞區域內的各項紛爭，不論東海還是南海，就大局上，是美中關係的延伸，但直接面對中國的，仍是區域內各國。因而區域組織，如東協，目前在加強會員國間以及周邊國家進行海洋事務合作的態度更加積極，同時日本與中國也都加入這個平台進行對話。台灣必須尋求主要國家的協助，積極參與相關之區域多邊對話，才能與各國共同面對，才能在兩大國間，找好安身立命的平衡點。■

蘇案平反突顯 被害人保護新議題

蕭逸民
民間司改會執行秘書



※蘇建和三人冤獄案，不論被害者家屬與冤獄受害者的公道，誰來償還？

2010年3月26日，日本足利事件宣判，審判長佐藤正信宣布被告菅家利和無罪後，表示：「我們一直不傾聽真實的聲音，而剝奪了您17年半的自由，真的是非常抱歉。」言畢，合議庭三位法官起立向被告鞠躬道歉。在此之前，日本警方與檢察機關先後向菅家利和道歉，日本法院最後的道歉，為這件司法冤案劃下完美句點。

2012年8月31日，台灣蘇建和案宣判，審判長周政達宣佈被告三人無罪，只有諭示依速審法全案定讞，沒有向被告們與被害人家屬道歉。目前為止，警察與檢察機關也沒有任何道歉的表示。日本的場景，果然只能在日本發生。在台灣，司法系統利用集體沈默，試圖為蘇案平反打上問號？而非句點。

這個問號，不但讓被告三人帶著「未來能否被社會接納」的疑慮離開法院。更刺激被害人家屬，在法院門口大聲喊冤，要司法還他們一個公道。從被害人家屬的角度觀之，當年司法體系向他們保證沒有誤判。如今真相大白，始作俑者卻消聲匿跡，連一句

道歉都沒有。被害人家屬當然憤恨難消，冤抑難平。

蘇案的刑事誤判平反了，但被告與被害人家屬21年來所受到的傷害與委屈，仍待解決。冤案的成因，源自於偵辦犯罪的公務員執法不當或違法行為。無辜涉入冤案的人民，不論是被告或是被害的一方，無疑同為冤案的被害人。蘇案平反突顯現行法律欠缺保護冤案被害人的機制，這是重要且需要馬上處理的新議題。以下將介紹國外經驗，分析國內現況，嘗試提出解決方案，希望消弭這宗因冤案而生的無端仇恨，防止類似悲劇一再重演。

美國冤案被害人保護經驗

由於刑事鑑識科學的進步，僅僅DNA鑑定一項，過去20年在美國就已平反超過300件冤案。這些冤案被害人無罪釋放後，衍生許多問題，引起美國社會重視。為此，著名的冤案救援組織(Innocence Project)在2010年公佈「冤案補償模範法典」¹，以供

美國聯邦政府與各州政府參考。歸結經驗，Innocence Project指出遭到誤判者，就是刑事司法審判不當或違法行為的被害人，政府應予補償；並合理補償至少應包括下列三項內容²：

1. 金錢賠償：

以監禁年數為基準，賠付冤獄補償金，計算公式不得低於聯邦政府標準。（2004年為每年美金5萬元）

2. 提供生活重建協助，包括：

- (1) 保障出獄後立即發生的基本需求，例如：交通費、食物費與生活費。
- (2) 協助安置住所。
- (3) 提供工作機會或職業技能訓練。
- (4) 提供法律扶助，例如回復子女監護權、塗銷犯罪記錄、規劃社會福利。

3. 政府公開道歉承認錯誤：

政府必需公開道歉，對公眾承認錯誤，擔負責任。以免冤案被害人回歸社會遭到誤解，並撫慰冤案被害人所受到的精神傷害。

上述內容，已在美國成為普遍標準，更由於對冤案的重視與檢討，促使美國司法界大幅修正刑事訴訟法制，從根本預防冤案發生。

台灣犯罪被害人保護財務現況

犯罪被害人保護法自1998年施行後，提升對被害人的照顧，擴大保護範圍，已成社會共識。立法院於2009年大幅修法，並增訂下列二項條文，作為犯罪被害人保護經費的來源：

1. 緩起訴處分金提撥為補償金來源：

增訂第四條第二項第四款。明定犯罪行為人因宣告緩刑、緩起訴處分或協商判決而應支付一定之金額，就其總額得提撥部分金額作為犯罪被害補償金，以增加經費來源。

2. 緩起訴處分金提撥為犯罪被害人保護協會營運基金：

增訂第二十九條第三項第三款，明定犯罪行為人因緩起訴處分或協商判決而應支付犯罪被害人保護機構之金額，就其總額應提撥部分金額，以為經費來源。

從緩起訴處分金制度實施以來，被害人保護協會就是主要指定的支付對象，但經費並不穩定。2009年修法就是要取得法源依據，穩定被害人保護協會基金來源，並解決原來緩起訴處分金，不能用以支付人事薪資、設備費用…等固定成本費用的法律障礙。

緩起訴金處分金收入vs被害人保護支出 對照表

修正前	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
全國地檢署新收緩起訴金額	83,976	91,600	97,645	102,008	123,093
全國地檢署指定被害人保護協會收受緩起訴金額	13,154	18,991	15,343	15,666	17,353
犯罪被害申請案決定補償金額(被害人直接受償金額)	6,367	8,367	8,082	11,255	14,957
(被害人保護協會+決定補償金額)／新收緩起訴金額之百分比	23.25%	29.87%	23.99%	26.39%	26.25%
決定補償金額／新收緩起訴金額之百分比	7.58%	9.13%	8.28%	11.03%	12.15%

* 依民國100年法務部統計年報第73、176、177頁整理。(新台幣萬元；年)

前表是過去五年，全國地檢署新收緩起訴處分金實際應用在被害人保護工作的比例。從數據分析得知：（1）被害人保護協會營運經費高於直接補償被害人經費。

（2）被害人保護總經費不到新收緩起訴處分金的三成。（3）被害人直接受償金額僅佔新收緩起訴處分金的一成。可見犯罪被害人保護協會營運著有規模；政府對被害人的補償與協助，仍有大幅成長的空間。

刑事補償法應增訂道歉認錯與回覆名譽條款

從日本與美國的例證可知，無辜涉入冤案的人，國家道歉與承認錯誤，比金錢賠償更為重要。也惟有國家出面回復名譽，才能洗清被冤枉者承擔的污名，使其能順利回歸社會。在現行的刑法與刑事訴訟法中，都有命加害人應向被害人道歉的條文。身為冤案加害人的國家，更應以身作則向冤案被害人，即案件中的被告與被害人及其家屬，正式道歉。

現行刑事訴訟法第440條規定：「為受判決人之利益聲請再審之案件，諭知無罪之判決者，應將該判決書刊登公報或其他報紙。」只是形式上公示判決的規定，不具實質上道歉與回復名譽的意涵。其實，現行法律中不乏道歉認錯與回覆名譽條款的規定，例如：二二八事件處理及賠償條例第8條、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第4條、通訊保障及監察法第19條…等。

有鑑於此，刑事補償條例欠缺道歉認錯與回覆名譽的規定，實為立法之缺漏，應予增訂。讓國家能向蘇建和、劉秉郎、莊林勳與刑案被害人吳銘漢、葉盈蘭的家屬們正式道歉，坦承誤判的錯誤，為蘇案平反補上最完美的句點。

犯罪被害人保護法協助冤案被害人

近年來，台灣推動司法改革，提升刑事鑑識，具體成果的體現之一就是蘇案平反。相信不久的將來，台灣還會有更多的冤案被平反。2003年蘇案被告三人無罪開釋後，他們的生活重建工作，全由自身家庭與救援團

體來負擔支持，作為加害人的國家，沒有提供任何協助。相同的，2000年蘇案再審後，提出告訴的被害人家屬，密集審理訴訟帶來的財務與精神壓力，也由於被害人保護法不溯及既往的規定，無法取得協助。

其實，蘇案被告與被害人家屬所需的服務，都已規定在犯罪被害人保護法第30條當中：「犯罪被害人保護機構應辦理下列業務：一、緊急之生理、心理醫療及安置之協助。二、偵查、審判中及審判後之協助。三、申請補償、社會救助及民事求償等之協助。四、調查犯罪行為人或依法應負賠償責任人財產之協助。五、安全保護之協助。六、生理、心理治療及生活重建之協助。七、被害人保護之宣導。八、其他之協助。」欠缺的只是修法將冤案被害人納入保護範圍。

在2009年的修法中，已經將保護對象擴大到1.性侵害犯罪。2.家庭暴力。3.人口販運。4.危害兒童或少年生存或身心發展。5. 侵害大陸地區、香港、澳門與外國籍之配偶或勞工人權。…犯罪事件。目前犯罪被害人保護團體財務主要來源係法務部主管之緩起訴處分金，額度緩步上升已如前述，若能將撥付犯罪補償與協助之金額向上提升，應有足夠能力照顧更多因犯罪而生的廣義被害人，因此，建議修法將冤案被害人（即冤案中的被告與刑案被害人及其家屬）列入犯罪被害人保護法適用範圍，妥善照顧。

結論：刑事補償法不應漠視冤案刑案被案人

現行刑事補償法補償對象限於冤案被告，致生漠視刑案被案人的結果。對此，蘇案義務辯護律師團與蘇案平反行動大隊自2010年再更二審宣判無罪起，多次公開呼籲應將被害人家屬列入刑事補償對象。如今蘇案無罪定讞，社會普遍對被害人家屬的處境深感同情，縱使暫無國外法制可供參酌，然而基於台灣特有法制文化，政府應慎重考慮補償刑案被害人，解決被害人及其家屬所面臨的困境，消弭因司法誤判造成的無端仇恨。■

義務、責任與國家角色：漫談 勞動領域的代位求償

林佳和
國立政治大學法學院助理教授

引子

近數月來，台灣的勞動天空很熱鬧，充斥著激昂與悲情夾雜的抗爭。位於苗栗的華隆股份有限公司頭份廠，在將遭債權銀行拍賣之際，因該公司勞工退休準備金提撥明顯不足，將使員工退休金與資遣費一方面無從取得優先分配，再方面又難以從退休準備金處得到滿足，逼使工會展開驚心動魄的百日罷工。行政院退輔會所屬的榮電股份有限公司，因承包工程所生履約爭議，致本身因財務周轉失靈而陷入困境，由於銀行團不同意其紓困計畫，使得已經遭欠薪達半年以上的員工，更將因公司之可能進入歇業，使資遣費與退休金無法順利清償，類似的，榮電之退休準備金一樣不足。榮電與華隆相同，都是財產無法支應債務，勞工權利無法優先分配滿足，而唯一的退休準備金擔保也不夠，交相作用，難以為繼。

這樣還不夠，連十六年前的舊案也要湊熱鬧：民國85、86年間發生的聯福製衣勞資爭議案件，同樣戲碼當然一再上演：資方關廠歇業，既沒錢，退休準備金專戶依舊杯水車薪，付不出所積欠之工資、退休金及資遣費，最後行政院勞工委員會拿出相當的「款項」，滿足勞工的債權，只是，這項來自於所謂「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」的「貸款」，在一方堅持勞工必須「依約還款」，另一方痛斥當時官方之承諾無疑是「向雇主代位求償」的對立下，尷尬的以法庭追討大戲的方式，再度喚起一二十年來不斷重演的悲劇記憶。

制度緣由：優先權與退休準備金的雙重落空

這些事件當然有其制度緣由，諷刺的是，看似思慮周到、多角度妥適安排的表

象，隱藏著卻是赤裸裸的危機地雷。在整套工資安全制度的延伸下，有關從屬性勞動者之喪失工作與退出職場生涯的風險，於社會保險性質的勞工保險之外，法律上規定有雇主應給付資遣費與退休金的強制義務與責任，呈現著雙元的風險承接體制，一邊是延續性社會團結基礎的社會保險，另一邊則是與工資遞延給付有著密切關聯的雇主強制給付，而與多數工業國家之結構上多仰賴、甚至只有前者之設計大相逕庭，當然，不過十來年前方加入的就業保險失業給付制度，一定程度彌補了前者欠缺就業移轉/失業過渡期間保障的缺漏，而不到十年的勞工退休金新制，所謂的每月固定提撥之強制儲蓄，亦相當質與量的填補、銜接或甚至取代了實際執行狀況極差的後者。制度上，這就是勞動者就業風險與老年退休風險的安排，看似複雜與周延，在一定的所得替代率計算基礎上，鋪陳著台灣勞動者的保障之路。

面對如此之勞工風險，再好的制度安排，除非像某些工業國家般的完全仰賴社會保險，絕無任何資遣費經濟補償或企業強制年金/退休金之作法，否則，在前述第二環的保障路徑上，總取決於一個事實條件：逢應履行給付義務的當頭，雇主必須要有事實上的給付能力，否則對於勞動者而言，雖侈言保障，仍然無異海市蜃樓，黃粱一夢。於是焉，針對已無完全或部分清償能力的雇主，我們又有了兩層保障設計：第一層是勞動基準法第56條的每月勞工退休準備金之提撥，雖仍屬雇主財產，但專戶儲存，專為未來事業經營不再繼續而無法完全給付資遣費與退休金時而動用準備，其間或之後都不得作其他用途的動用。第二層則是勞動基準法第28條的優先權與附帶之工資墊償制度：雇主因歇業、清算或宣告破產，勞工本於勞動契約

所遭積欠之未滿六個月工資，有最優先受清償之權，而雇主應按月繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償之用，如果屆時無法完全清償的話。

國家的介入：自己責任還是代位求償？

然而，數十年來的經驗顯示，這兩層附加的保障方式，本身就需要更多的改革與保障：勞工退休準備金提撥比率甚低，在辦法所容許的薪資總額百分之二至十五的範圍內，政府選擇了最低的百分之二，相應的工資墊償基金亦不遑多讓，每月應繳納的投保薪資總額萬分之二點五，幾乎更命定了自己跌跌撞撞的保障之路。結果已經很清楚了：不論是退休金的準備或工資墊償，因為費率既低，提撥提繳情況又不佳，現實的呈現無異準備明顯不足，墊償效果又差，而前者之問題復嚴重得多：面對於數十年以降顯然不足的缺失，針對2005年勞工退休金條例，所謂勞退新制中所訂定的「五年足額提撥」義務之睜隻眼閉隻眼，關乎勞動基準法勞工退休金準備機制的問題，政府向來的因應是：沒有任何因應，退休準備依然沒有準備，勞工要的最大宗給付，雇主一方面付不出來，而歸諸於政府制度監督下的退休準備金，在許多的案件中，仍然毫無辦法。

積欠工資部分的優先權與墊償，其實亦相去不遠：首先，權利範圍僅有六個月內的積欠工資，因此弔詭的是，雖然相關勞工與社會行動者，腦海中一直存有此部分保障的印象與心思，但最終仍得感嘆其射程之狹隘，最重要的資遣費與退休金顯然是不包括在內的：其實也不意外，如果前段的退休準備金已足，又何來這裡墊償範圍擴及之必要？！功能分殊分流，各有指涉，理所當然，只是如退休準備不足，墊償又言與我何干，則受害之勞動者的失望與反撲就自然加倍。所謂的工資優先權，實在不說也罷：空有「最優先受清償」之名，事實上之清償順位落在法院執行費用、國家租稅債權、有擔保物權之其他債權的後面，特別是第三順位，經常以抵押權擔保方式呈現之銀行債

權，就在多數的案例中吃掉了企業剩餘之所有資產，這無非一商業現實：如果我的積極財產還超過銀行借貸，又有誰會貿然進入歇業與倒閉呢？此優先權著實為德不卒，金融部會所言的「不應動搖與影響企業融資需求與存款人利益」，進而必須絕對維持此順序安排的說詞，實在不值一晒，不論德國破產法，抑或中華人民共和國企業破產法，都有類似勞動債權真正最優先的設計，難道他們沒有金融利益的考量？重點不在不能做，也非於是否有重大不當影響，而在乎忽視勞動者權益，只見金融資本叫嚷，不視茹苦小民之辛酸，如此而已。

制度的缺憾，事件又不斷血淋淋的重演，唯一的最後投射，當然又得落在政府頭上。「國家給付、代位求償」，成為許多社會行動者的最終訴求。十多年前的聯福就是一典型例子：在企業主落跑，勞工求訴無門，只得臥軌檔火車抗爭，最後迫使政府部門將錢拿了出來，自此出現了羅生門：在許多當事人的理解中，這是國家彌補自己失職的懺悔表現（「勞工退休準備金不足、企業掏空、債留台灣等顯然是政府的責任」），接下來的法律形式選擇就不是那麼重要了，不論它叫促進就業貸款（所以當然要償還），還是稱之為政府代雇主墊款（因此可能有代位權），或者是單純的政府履行自己責任，雖然這顯然不能叫國家賠償。如果加上當時官員人等明示暗示、或單純引人遐想誤解的諸多訊息，前述法律解決方式的選擇，就更加複雜與晦暗，什麼雖是貸款但不用還、不會催討？政府會去跟雇主代位求償但法源何在？絕不可能是政府本人責任、雖然大家都這麼認為？最終，聯福勞工得到一定的權利滿足與救濟，看似皆大歡喜，但終究，我們還是錯失從制度上根本解決問題、以完整風險承接機制承擔之最佳契機，結果，「類聯福」雖然不斷的重演，而且未來幾年料將爭先恐後的踏上舞台，但「類聯福解決模式」卻將不復再來，政府既不會重蹈覆轍（後來的東日案之官方表態就是明證），妄從自己口袋掏錢，而現有制度上的缺憾卻仍然屹立不搖的存在，既無改革，也看不出什麼痛定思痛的決心意志，有的，只

是對外來的恐懼與祈禱：恐懼下一案將何時爆發，祈禱下一案不會爆發。

功能最適與最佳制度選擇：團結還是公共的風險承擔？

「代位求償」無疑只是政府在後面階段的一個動作描述，如果這個機制值得討論，顯然吾人必須找尋出它應有的政策座落。

或許先讓我們忘記工資優先權的問題：首先，它的保障範圍與優先順位都有很大的問題，再者，即便透過修法，將適用擴充至退休金與資遣費，順位提列至優位於其他有擔保之債權，只要雇主最後的資力趨近零或顯然不足清償，結果仍將一場空，可能攸關年邁、勞動市場機會又不佳之勞動者的生計，同樣難以維繫，在勞工保險也許極為有限的保障之餘。換言之，一套不同於限縮至雇主積極財產範疇的優先權，著眼於「務必讓勞工之勞動債權得到滿足」之其他制度選擇，便不得不細加斟酌與思考。

以現存制度為例，吾人有幾個選擇：第一，提高勞動基準法退休金準備的提撥比例，至少以僱用有適用舊制之勞工的事業單位為對象，透過精算，得出最適當且能順暢承接風險的數額；第二，籌措財源，建置特殊的例如以租稅支應之勞動保障基金或專款，繼續實施貸款加上嗣後代位的方法，是真正的代位勞工而向雇主求償，不是虛假或偽稱或中途放棄的代位，之後卻還是嚷嚷必須向勞工請求還款；第三，同樣提高工資墊償基金的提繳金額，至諸如至少辦法所明定的最上限萬分之十，或甚至更高，同時擴大墊償範圍至資遣費與退休金，在雇主資力已無從清償享有真正優先權的勞動債權之後，接下來再來代位，工資墊償基金的代位。

代位求償，突顯的其實是思索國家與公共角色的問題：面對勞工失業過渡與老年退休的保障問題，聚焦於所謂勞動基準法舊制的最後這一群中高齡大哥大姐，如果企業真的無力負擔，不論吾人稱之為違法或令人遺憾的風險，國家究竟要提供了什麼樣的擔保？想像中可以有三種選擇：當事勞工個別承擔（華隆案中經典的官方說法：早知道公

司有問題，勞工為何還要繼續做啊），企業主團結承擔，國家以非本人責任承擔。第一種選擇，搭配的改革路徑是優先權，第二種則必須明確地提供工資墊償數額、擴充墊償範圍，最後一種模式，則政府必須有清楚的政策規劃與預算安排，進而強化代位求償權，同時又要呼應「倒閉企業將必然求償困難」的現實與經驗，隱諱地說：事實上以國家本人責任去承擔法律上的非本人責任，結束。

考量勞工個人承擔的社會不公平，國家事實上本人責任的進一步財政負荷威脅，看起來，第二種模式的以雇主團結的特殊公共性來共同承擔，兼顧其成本不利益的有限度，應該是一較能支持的做法選擇。國家代位不是不好，但必須慮及財政負擔與代位實效，或許，於發展過程中更踏實的履行其監督任務與權限，善用立法者原本即賦予的政策裁量空間，別總是選擇法定的最低費率以討好企業，才是最重要的國家之道。勞動領域專業言談中的代位來，又代位去，有時僅是眼光滯留於光譜的兩端，述說著國家承接本人責任的不復再返，以及國家單純代位的不切實際，如果不再真切的面對如此之問題，讓聯福、華隆、榮電之事例不斷重演再現，失去了政策改革的契機，徒留的，將僅剩下更多的社會不義與國家無能，而這兩者，台灣社會已經夠多了。■

案件背景概述

一、案發經過

蘇案發於民國80年3月23日，住在汐止的吳銘漢夫婦，在深夜睡夢中，被砍殺79刀致死。警方在現場採到了一枚血指紋，後來查出與住在隔壁的海軍陸戰隊士兵王文孝相符。王文孝遭警方逮捕後，隨即承認一人犯案，但警方認為一個人不可能砍殺79刀，仍朝多人共犯的方向繼續偵辦。大膽假設，求證魯莽，悲劇就此上演。

王文孝疑似遭到刑求，後來陸續供出他的弟弟王文忠，以及弟弟的同學為共犯，但王文孝無法說出姓名。王文忠旋即遭逮捕，在刑求下供出三名同學的姓名，為劉秉郎、莊林勳與蘇建和。三人亦即遭逮捕，並在疲勞訊問、嚴刑逼供下，三人都簽下了違背其自由意志之自白書。

二、死刑定讞

王文孝在民國81年1月11日遭槍決，生前全無和蘇建和等三人對質的機會。而王文忠在王文孝的刻意保護下，僅被認定為在外把風，服刑兩年後即出獄，於出獄後公開指控，在警察的強迫下，才會胡亂供出同學的姓名。法院幾乎就是完全依據王文孝、王文忠的說法，加上刑求蘇建和三人所得之自白，一路判處死刑。

民國81年2月，士林地方法院判處三人死刑。上訴高等法院，案件開始在高院與最高法院之間來來回回。直至民國83年10月高等法院更二審判處三人各兩個死刑，最高法院並於84年2月駁回蘇建和三人的上訴為止，三人共歷經了七次的審判，均為死刑。

由於蘇建和三人當時僅年19歲，又明顯遭受刑求，加上案情與證據的疑點重重，

在家屬的不放棄與律師團的奔走之下，逐漸引起國內外人權團體的注意，並進而強力聲援。監察委員張德銘於民國84年3月開始展開調查，並於6月提出報告，認定高等法院、士林地院與汐止分局於審理、調查時涉及多項違失，也違反無罪推定原則。檢察總長亦分別於84年2月、3月、7月三次提起非常上訴，且本案歷經多任法務部長，均未批准死刑執行令。

三、生死徘徊

經辯護律師多次聲請，高等法院終於民國89年11月16日，裁定准予開始再審。直至92年1月13日第一次被高等法院改判無罪，並當庭釋放，三人已失去自由將近11年半。然而，全案仍未就此告終，檢察官上訴後，最高法院發回更審。

高等法院再更一審，首度邀請國際知名的鑑定專家李昌鈺博士，以「專家」身份到庭作證。李博士根據現場的跡證資料提出18點新事證，結論傾向於一人犯案，卻未經該審判決採用。96年6月29日，高院改判死刑，再度引發爭議。並且，高院並未裁定收押，亦創下我國司法史上，被判處死刑，卻無收押必要之首例。

案件上訴最高法院後，再次發回高院，97年的再更二審法院，正式囑託李昌鈺博士進行命案現場之重建，其鑑定報告結論為：本案極可能為王文孝一人所為。再更二審於民國99年11月12日宣判無罪。

檢察官上訴最高法院後，案件於民國100年4月再次發回，高等法院再更三審於101年8月31日宣判無罪。而受限於民國99年5月所頒布，並於9月1日施行之《刑事妥速審判法》第8條：「案件自第一審繫屬日起已逾六年且經最高法院第三次以上發回後，

第二審法院更審維持第一審所為無罪判決，或其所為無罪之更審判決，如於更審前曾經同審級法院為二次以上無罪判決者，不得上訴於最高法院」之規定，至此，案件因「不得再上訴」於最高法院而定讞。

本案自民國80年底第一審繫屬日迄今，早已逾六年，且經最高法院分別於82年4月、83年7月、92年8月、96年11月、100年4月，共五次發回，已分別於92年1月、99年11月、100年8月為無罪判決，是故，已不得上訴最高法院，全案從案發迄今，歷經21個年頭又5個月餘，終於劃上句點。

蘇案堪稱台灣司法史上最具爭議性的案件之一，也促成刑事訴訟法中關於自白、疲勞訊問等條文之革新。民間團體的聲援，喚起了台灣人民對蘇案的關心，並曾迫使法院於85年3月破天荒召開記者會，挺身為死刑判決背書，並駁斥誤判的批評。種種的正反意見，使人民開始注意司法制度的弊病與改革之道，接下來，本文將一一指出，蘇案所帶給台灣司法的相關啓示。

司法審判蘇案，蘇案審判司法

有「正義使者」的地方，就會有刑求，這也是老子「聖賢不死，大盜不止」的道理。大膽假設無罪，但若不能小心求證，就容易產生亟大的預斷與偏見，再加上淡薄的法治觀念，孱弱的監督機制，「正義使者」的權力無遠弗界，冤案的不斷發生，也就不足為奇。

蘇案發生於民國80年，整個台灣剛從解嚴出脫，氛圍是威權體制的鬆動，然而，氣息尚存。軍警效忠於黨國，人民是其對立面，司法服務於權貴，以人民為禁臠。在民主僅等同於投票的時代，法治更是一個虛無飄渺的概念，比諸歐美先進國家的現代司法體制，當時的台灣司法，更趨近於舊時代包青天式的審訊糾問。

於是，警方刑求司空見慣，禁止刑求的法律規定並不是沒有，只是，連號稱國家根本大法的憲法都可以被凍結、架空，其他的法律，也就不太會被當成一回事。法律條文只是一種文字遊戲，隱藏的潛規則才是真正

的主宰。由於包青天並不會預設自己「可能犯錯」，不會「無罪推定」、不管「罪疑唯輕」，因此，升斗小民來到衙門，上演的就和電視劇相去不遠。用刑、屈打，成，招。

在我們的文化中，劃押，一直有著沉甸甸的重量，有時候，察覺到時，常連自己都備感驚訝。警方九牛二虎，只為得出口供，檢方費盡唇舌，只為騙到自白，而本應中立、客觀、審酌一切證據的法官，對於自白筆錄，更猶如到口肥肉，無法忽略、咬著不放。而小民，只有死在刑求、或死在刑場的選擇，如果，這也算是一種選擇。

一、警方刑求、檢方加工

當蘇建和三人的標靶已被劃定，就很難被取下，也沒有人敢取下，沒有人敢跳上神聖的祭壇。群情的激憤，需要一個出口處，檢警的壓力，也需要一個宣洩點。被害人巨大的苦難當頭，社會期待正義殷切，檢警不會首櫻其鋒，主動改變當初認定「多人涉案」的方向。整體國家機制的心理狀態就是：就算有錯，將錯就錯。本應一步步「篩選出」無辜嫌疑人的機制，反倒一步步「加工出」替罪羔羊。

檢察官制度的主要目的，正是要糾正第一線員警所可能產生的辦案偏差。重大案件發生時，警方常常看到、聽到、聞到慘烈的現場，血肉模糊、毀損怠盡，很難不帶著憤怒與不捨的同理心在辦案，適度的憤怒與不捨是正義感，社會與人民都需要，因為，冷漠的警察並不是一件好事，然而，所有的事過度了就不好，過度的正義感常會淪為殘暴。

理論上，檢察官是文人，受的是專業的法律訓練，深受法治的薰陶與深化，雖然有時也需要親臨犯罪現場，但畢竟已經算是退居第二線，理應可以抽離些許的情緒，在慘烈激情的重大犯罪調查之中，適當地導入本應客觀、冷靜、法治的正當法律程序。然而，如果檢察官失卻了對一己身份的尊重與體認，喪失了監督制衡警察權力已屬必然，甚至，更會加深、加工且隱藏了「殘暴的正義感」，蘇案正是適例。

首先，檢方自居且怡然於擔任警方的「頂頭上司」的角色，非但沒有對包括刑求在內的任何辦案手法予以質問非難，反而默許或至少漠視警方的「非法正義」，尤如「帶頭大哥」與「小弟」般地互持、「互挺」，監督制衡的制度設計全然落空。其次，檢察官享有客觀與冷靜的法治形象，違法的辦案手法經其肯認之後，至少在「形式上」，即會貼附已經正當法律程序的「合法標章」。最後的結果就是，在漂白了警方的非法正義之後，也加深了被告有罪的標籤。被加工後的案件，越來越難回頭。

二、院方照單全收「非法正義」

若說檢察官的制度設計是爲了制衡警方，法院的制度設計，就是爲了制衡代表國家高權的檢方，以免國家高權恣意逮捕、訴追、拘禁人民。因此，如果檢察官和法官的角色不分，制度的功能即會不彰，更糟的是，如果法官也認爲自己代表了國家高權，沒有制衡的功能便罷，輕則癱瘓法庭內設置公訴人之必要性，重則法官一人分飾兩角，甚至加入檢察官的行列，一起糾問被告，球員兼裁判，審判程序不過是行禮如儀，實質上是包青天兩個分身的合體。

法官的審判權，是司法權最核心、最典型的代表，從主權在民的憲政體制思考，審判權的正當性基礎在於人民，而從權力分立制衡的角度，司法權要制衡的正是行政權與立法權。簡言之，司法權從人民而來，也本應站在人民的立場，視人民爲權利主體，防止國家對人民的侵害；若認爲自己也代表了國家高權，而輕忽了一己的角色與功能，很容易就會站到人民的對立面，審判系統墮落爲統治的一個環節，人民淪落爲統治的客體。

蘇案之所以能夠捲動巨大的社會能量，並非這個案件有任何的奇特之處，其實，蘇案就是個古今中外的典型司法冤案。但是，當民眾開始知道，三個無辜19歲的年輕人，就這樣輕易地將被司法「弄死」時，人民長久以來對司法現狀的不滿，也同時找到了一個宣洩的出口，蘇案幸運地、也不幸地成爲台灣人民對司法不滿的反動指標案件。於

是，這二十年來，司法審判蘇案，蘇案也審判台灣司法。

批判法學可以很精準地描述這種現象，人民對於司法的顛預與法官的傲慢，已經到達忍無可忍的地步，操弄司法權的黨國、暨代表又依附於審判權的法官，顯然不願意「紆尊降貴」時，兩個不同階級間的鬥爭就會爆發，而法律論理千瘡百孔且法律語言殘破不堪的台灣司法，就很容易被看破手腳。法律象牙塔不堪一擊，法官們不出關便罷，一旦走下高高在上的審判台，原形畢露，人民難以忍受的能量，就愈形蓄積與爆發。

荒謬的劇情，真實地在蘇案上演了。法官一字排開的記者會，捍衛判決與死刑的正確性，但漏洞百出的判決，隨處可見無關連的莫名證據，搬不動法條、推不動的邏輯，在人民近距離檢視後，國家對蘇建和三人的莫須有指控，顯得如此荒唐，法官詞窮，賭上自己的高學歷與「考試第一名」。答案揭曉，原來，台灣的法官自認是神不是人，而讓法官「神化」的，是第一志願與第一名。十年寒窗無人問，一舉成名天下知，正是通過司法官考試的那一瞬間，法官們正式脫離「草民」的身份，晉昇爲統治階級，人民面對的，還是周星馳電影裡的九品芝麻官。

透過蘇案，人民慢慢走進法院，也逐漸地了解到，司法體制一百年來竟沒有改變多少。於是，也掀起了一波波的司法改革浪潮，要求落實審檢分立，檢察官必須到法院開庭，確實負起舉證責任，讓法官更能擔任中立、客觀、聽訟者的角色；要求警訊、偵訊時，要全程錄音錄影，大大減少嫌疑人被刑求的風險；引進證據排除法則，讓因刑求的自白或其它任何違法的資料，都應排除而不能作爲證據；甚至於，也連根撼動了法官的來源與養成過程，減少考試取才，而改由檢察官或律師出任法官，成爲一種社會共識。

三、刑事鑑定推波助瀾

而除了上述的司法改革運動之外，在蘇案中，值得一提的是刑事鑑定的攻防。很顯然地，法院已經喪失了將「非法」正義「消

化吸收」的能力，於是，刑事鑑定披著「科學」的外衣，就成了維護司法尊嚴的最後寸土，也成了蘇案的兵家必爭之地。

法務部法醫研究所的鑑定報告，正是讓開啓再審之後的高等法院，又將蘇案三人在96年6月改判死刑的主要原因。法醫研究所的專家們，藉由判斷刀痕的大小、深度、角度不同，認定凶器不止一種，所以，凶手不止一人。這些法醫們幾乎是賭上自己的專業與聲譽，為有罪判決背書，和早期法官們賭上自己的考試證書，有著異曲同工之妙。

暫先不論鑑定的實質內容是否正確，法醫與專家們所能證明的，最多最多，也僅是「凶手不止一人」的這個結論，其它的合理懷疑，並無法就此根除，理由顯而易見：凶手「不止一人」，就表示一定是「四個人」嗎（蘇建和三人加上王文孝）？而就算是「四人」，另外三人就一定是蘇建和他們嗎？但是，這個狀似「科學」的鑑定報告，加上刑求而來的自白，相互「補強」，法官仍下得了手判處死刑，這距今不遠，是2007年的台灣司法實況。

而在李昌鈺博士的現場重建後，法醫研究所的實質內容更是不堪一擊。首先，由刀痕反推刀器的種類與數量，乃是法醫研究所獨創之鑑定方法，前無古人便罷，亦無法經過反覆之操作、仍能得出相同之結論，本質上，無法反覆實施、操作、檢驗，就不是一種「科學」的鑑定方法。相對地，李昌鈺博士的現場重建與血液噴濺分析，則更顯地有說服力（動畫影片細節，參見www.jrf.org.tw，司改會網站），結論是「凶手極可能僅有一人」。只要法官真心信仰現代法治，無罪推定、罪疑唯輕原則，無罪判決絲毫不需任何猶豫。更何況，蘇建和三人，根本就已經算是「自證已無罪」。

後蘇案時代：相信人？相信運氣？相信制度？

坦白說，蘇建和三人，算是很「幸運」的了。先有不放棄的蘇爸爸與其他家屬，才會有堅持到最後的義務律師團；結合對司法的失望，改革的呼聲捲動了社會能量，在蘇

案三個無辜的年輕人身上發酵；也慢慢引起了眾人的關注，才有檢察總長協助非常上訴、歷任法務部長拒簽執行令，到後來，總統也有特赦蘇建和三人的意願，試圖用行政特權來解決司法權所陷入的窘境。

這些都是可遇而不可求的運氣，也累積了每一個人一點一滴的努力。然而，崇尚法治，正是要努力透過法律與體制，試圖從人治的時代轉換成法治。因此，正確的態度毋寧是，擺脫對聖人與賢士的期待仰望，轉而對制度的建立與信賴。蘇案帶給我們的體認是，沒有不犯錯的司法，只有不認錯的司法。司法犯了錯，並不是大問題，司法不認錯，才是嚴重的問題。

過去，司法糾正自己錯誤的機制，效能不彰、門檻過高，例如非常上訴或再審，幾乎都是極端例外的情況才會啟動，值得我們思考與反省。刑事鑑定應該是講究科學的，不能僅有科學的外衣而無實質，刑事鑑定的變革勢在必行。法官的素質的提昇與監督，如何強化其對檢察官之制衡，均是刑事訴訟制度的改革方向。而檢察官對於警方辦案品質的控管，也應適度地透過管考績效等配套制度來落實。

而最後不得不提的是，刑事訴訟並無勝敗的概念，被告被判有罪了，並不是國家的「勝利」，因為這表示，有人被傷害了，也有人被懲罰了，是一種遺憾；被告被判無罪，也不是國家的「失敗」，因為，這或表示找不到加害人，或者縱放了加害人，也都是一種遺憾。更苦的是，被告與被害人，並不應該是被對立的兩方，這樣的簡單思維，激化了衝突，也簡化了悲傷，更弱化了司法與國家應負的責任。

最對不起蘇建和三人和被害人家屬的，是讓他們纏訟了二十一年的司法制度。從警察搜證開始，到檢察官、法官與刑事鑑定，每一個環節都有責任，而釐清責任的最大目的，正是要建立起一套更完善的防錯機制。蘇案總體檢了刑事司法，在本案慢慢告終的後蘇案時代，相信才是台灣刑事司法現代化的開端。■

我國犯罪被害人保護法之法制 發展與實務運作檢討

盧映潔

國立中正大學法律系教授

犯罪被害人保護法之法制發展介紹

我國有關犯罪被害人保護的法制面上，最主要的法律乃「犯罪被害人保護法」。犯罪被害人保護法該部法規範的內容有兩部份，一為被害補償制度，另一為其他被害人保護措施。申言之，1998年施行的犯罪被害人保護法共36條條文，第1條為立法宗旨，第2條為法律適用程序、第3條規定用詞定義，第4條至第28條規定犯罪被害補償金，第29條規定犯罪被害人保護措施，第30條規定保護機構辦理之業務，第31條至第36條規定文書送達及適用之範圍等。該法於2002年7月10日修正公布第12條、第25條、第37條，第29條，並增訂第12條之1，自同年10月1日起開始施行。綜括2002年之修正，乃為配合當時公布、施行的行政程序法進行調整，另增訂第12條之1，係規定犯罪被害人保護法中被害補償制度之法定機關（地方法院或其分院檢察署）有權調查犯罪行為人或依法應負賠償責任之人的財產狀況，受調查者不得拒絕。而其他異動條文，則多屬國家機關或法定機關於補償金支付後行使求償權、事先聲請假扣押以及補償金返還之規定，與犯罪被害人保護之刑事政策直接產生關連性者，則為第29條關於犯罪被害人保護機構，其組織及監督辦法，由法務部定之。2009年5月8日立法院再度修正通過「犯罪被害人保護法」，其修正重點包含如下：(1)增訂性侵害犯罪行為之被害人為補償及保護對象。(2)增加精神慰撫金為補償項目。(3)放寬補償金申請人範圍。(4)擴大犯罪被害人保護經費來源。(5)擴大犯罪被害保護對象。此外，於2011年11月15日立法院三讀通過「犯罪被害人保護法」修正草案，使在台之國內外犯罪被害人均享有一樣保障，以落實政府人權立國施政理念。

儘管我國犯罪被害人保護制度建立的時間較諸先進國家晚，但在制度內容上仍有一些值得提及之處，如被害補償範圍不限於故意犯罪，而擴張使過失犯罪之被害人亦得申請補償，法制亦納入被害人保護機構之建立等均是。況且該法自施行以來，對於因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者，支付犯罪被害補償金、暫時補償金，並成立犯罪被害人保護機構協助被害人辦理緊急醫療及安置、安全保護、生理、心理治療及生活重建、訴訟進行、辦理補償與社會救助等事務，對於不幸因犯罪而受害之被害人及其家庭提供即時且必要之援助，以貫徹國家照顧被害人理念與社會福利國原則之立法宗旨。換言之，我國推動犯罪被害人保護業務採取雙軌式保障，一方面由地方法院及其分院檢察署所設「犯罪被害人補償審議委員會」及高等法院及其分院檢察署所設「犯罪被害人補償覆審委員會」，審議給予犯罪被害人補償；二方面由財團法人犯罪被害人保護協會協助受保護人生理、心理治療、法律協助及生活重建等保護措施。

犯罪被害人保護法的制度規範與運作

（一）有關被害補償制度方面

1.申請補償之要件

依我國犯罪被害人保護法第3條、第4條的規定，凡是在中華民國領域內或在中華民國領域外之中華民國籍之船艦、航空器內，遭受到因故意或過失之「犯罪行為」所導致的生命喪失或身體重傷，或因性侵害犯罪之被害，得依法申請被害補償金。再依第16條申請時效的規定，申請補償要件共有：(1)加害行為包含故意及過失行為；(2)加害行為

包括緊急避難行為與無責任能力行為(3)被害人受到生命法益的侵害或身體法益重傷程度的侵害，或者被害人是因性侵害犯罪而受害；(4)應自知有犯罪被害時起二年內或自犯罪被害發生時起五年內申請之。

2.補償內容與補償對象

依我國犯罪被害人保護法第5條、第6條的規定，犯罪被害補償金之種類及支付對象為：(1)遺屬補償金：支付因犯罪行為被害而死亡者之遺屬；(2)重傷補償金：支付因犯罪行為被害而受重傷者；(3)性侵害補償金：支付因性侵害犯罪行為而被害者。得申請遺屬補償金之遺屬其對象與順位為：(1)父母、配偶及子女、(2)祖父母、(3)孫子女、(4)兄弟姊妹。

再依我國犯罪被害人保護法第9條規定之補償金的內容與額度分別為：

(1)遺屬補償金的內容與額度為：(a)被害人死亡之殯葬費不得逾新台幣四十萬元；(b)因被害人死亡而無法履行的法定撫養義務金額不得逾新台幣一百萬元，而且若是祖父母、孫子女、兄弟姊妹申請法定撫養義務金額，以依賴被害人扶養維持生活者為限。(c)精神慰撫金，最高金額不得逾新臺幣四十萬元。

(2)重傷補償金的內容與額度為：(a)支出的醫藥費金額不得逾四十萬元；(b)被害人因喪失或減少勞動能力的損失或是增加生活需要之費用，不得逾一百萬元；(c)精神慰撫金，最高金額不得逾新臺幣四十萬元。

(3)性侵害補償金的內容與額度為：(a)性侵害犯罪行為之被害人所喪失或減少之勞動能力或增加之生活上需要，最高金額不得逾新臺幣一百萬元；(b)精神慰撫金，最高金額不得逾新臺幣四十萬元。

3.補償之減除與求償規定

依我國犯罪被害人保護法第10條，凡是被害人對其被害有可歸責事由者，或是斟酌被害人或其遺屬與犯罪行為人之關係及其他情事，依一般社會觀念，認為支付補償金有失妥當者，則得不補償被害人的損失之全

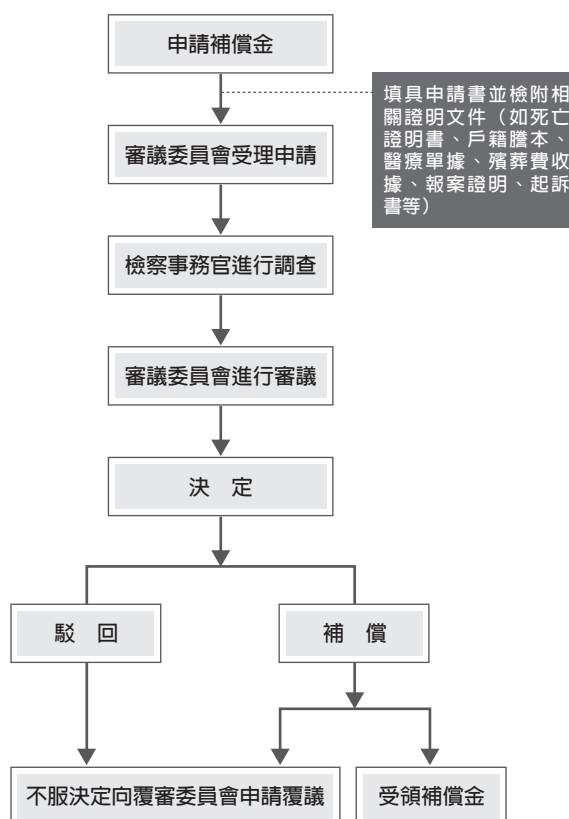
部或一部。又依我國犯罪被害人保護法第11條，已受有社會保險、損害賠償給付或因犯罪行為被害依其他法律規定得受之金錢給付，應自犯罪被害補償金中減除之。

再依我國犯罪被害人保護法第12條，國家於支付犯罪被害補償金後，於補償金額範圍內，對犯罪行為人或依法應負賠償責任之人有求償權。求償權是由支付補償金之地方法院或其分院檢察署行使。求償權因二年間不行使而消滅。

4.申請程序及救濟

依我國犯罪被害人保護法第14條第1項，申請補償是向地方法院及其分院檢察署設犯罪被害人補償審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。若不服第一級審議委員會決定，在犯罪被害人保護法第14條第2項，則向高等法院及其分院的檢察署設置的覆審委員會提出覆議。最後，依犯罪被害人保護法第19條規定，當申請人不服覆審委員會的決定，得在規定的期間內提起行政訴訟。

表一：申請流程



（二）有關被害人保護措施方面

依據犯罪被害人保護法第30條規定：『犯罪被害人保護機構應辦理下列業務：一、緊急之生理、心理醫療及安置之協助。二、偵查、審判中及審判後之協助。三、申請補償、社會救助及民事求償等之協助。四、調查犯罪行為人或依法應負賠償責任人財產之協助。五、安全保護之協助。六、生理、心理治療及生活重建之協助。七、被害人保護之宣導。八、其他之協助。』目前犯保協會除依「犯罪被害人保護法」規定之八項業務外，再據此提供十五項具體服務項目，概可分為三大類：法律服務、心理服務及社工服務。

目前「犯罪被害人保護協會」置董事會並得設常務董事會，董事十一人至十五人及常務董事五人，均為無給職，由法務部就所屬機關或有關機關、團體主管人員或社會熱心公益適當人士中聘任之，任期二年，連聘

得連任。另設監察人三人，其中一人為常務監察人，由法務部會計處會計長兼任；餘兩監察人由法務部就所屬機關或有關機關、團體主管人員或社會熱心公益適當人士中聘任之。

現若以「保護項目」為分析單位，犯保協會自1999年4月至2010年12月底止，總保護案件42,542件，總服務次數為408,576人次。從表2可知犯保協會各項保護服務人次，分為三大區塊，其中以社工服務部分70%最高，其次為法律服務16.34%，心理輔導13.67%。單項服務的服務人次，以生活重建85,339人次最高；訪視慰問73,138人次之；其他依序為其他服務、心理輔導、法律協助及查詢諮商。由表可以清楚得知，犯保協會保護協助服務工作重心為：生活重建、訪視慰問、其他服務、心理輔導、法律協助及查詢諮商等6項。

表二. 犯保協會各項保護服務人次統計表

項 目		人 次	%	排 行	合 計 (%)
法 律	法 律 協 助	40,045	9.80	5	66,778人次（16.34）
	申 請 補 償	14,957	3.66	7	
	調 查 協 助	10,906	2.67	8	
	出 保 證 書	691	0.17	13	
	安 全 保 護	197	0.05	15	
心 理	心 理 輔 導	55,859	13.67	4	55859人次（13.67）
社 工	生 活 重 建	85,339	20.88	1	285,939人次（70.00）
	訪 視 慰 問	73,138	17.9	2	
	其 他 服 務	69,953	17.12	3	
	查 詢 諮 商	37,306	9.13	6	
	緊 急 資 助	8,376	2.05	9	
	社 會 救 助	6,504	1.59	10	
	信 託 管 理	4,095	1.00	11	
	醫 療 服 務	797	0.19	12	
	安 置 收 容	413	0.10	14	
總 計		408,576人次(100.0) 個案數 42,542			

犯罪被害人保護法實務運作的檢討

(一) 有關被害補償制度方面

1. 求償問題與實務困境

由於在我國主事者對於被害補償制度的想法係出於根深蒂固之民事損害賠償先行代位給付的觀念，也就是被害補償是與民事損害賠償責任完全等同，國家給付被害補償金就是替加害人先行墊付民事損害賠償，所以國家務必向加害人求償與給付出去的被害補償金相等數額之金錢。十幾年來我國被害補償執行機關一直在這樣觀念中運轉這個制度，終究嘗到苦果：年年遭審計部緊盯有關向加害人求償所得金額究竟達到給付出去的補償金額的多少成數；亦遭監察院一再指責求償不力而被認定被害補償執行成效不彰；並且因申請項目要求人民舉証繁瑣，且需逐一審核補償金額是否符合民事損害賠償內容，造成程序延宕，又因憂慮事後求償無果導致減少核定補償金額，令人民怨聲載道。

2. 補償審核效率及審核結果與人民的期待有落差

一些針對我國犯罪被害保護的實務執行成效的研究成果，皆提到被害人或其遺屬認為申請程序繁瑣，而且對於犯罪被害補償金之決定結果不滿意者居多數，與人民的期待有落差，並對於申請被害補償的效率不滿。形成這個現象主要來自幾方面的因素，這些因素又與前述以民事損害賠償之先行給付作為被害補償的定位以及向加害人求償的規定有所關連。申言之，由於給付補償金之後的求償是由檢察官向民事法庭為之，而民事法庭當然是以民事損害賠償請求權的概念、內容及範圍加以審查。由於被害補償審議委員會擔憂核定的補償金高於後來民事法庭認定的求償額度，而遭審計部指責，所以被害補償審議委員會對於補償金的給付項目與認定基準完全是以民事損害賠償請求權的內容認定方式逐一審查，更是要求被害人方要提出相關單據——「舉証」這些支出是存在的，以作為損害的認定。這當然會造成程序的繁瑣以及審核期間的延宕，引發人民不滿。

其次，因為減除規定導致補償金的核定數額與申請民眾的期待有落差，也就是社會保險給付是否應從補償金減除的問題。有研究者對被害人進行深度訪談，發現被害人很主動地自己先提到減除勞工保險死亡給付的問題，也就是被害人雖然來申請時已經知道會被扣除，在開調查程序時，檢察事務官也有跟他說明要減除的事，但他們始終無法理解為何要減除被害人的勞保死亡給付，覺得這是被害人個人的保險，而補償金制度規定須將該給付予以減除感到不甚合理。另外，關於加害人的民事損害賠償與被害補償間的減除關係以及返還規定，有研究指出補償金之規定阻礙了被害人和解的意願，亦即倘若在和解當時，被害人已清楚認知有關返還補償金之規定，則不可能答應和解，造成加害人想與之商談和解的可能降低，此亦無益於刑事訴訟程序的進行，並且有害於雙方關係的修復。

(二) 有關被害人保護措施方面

1. 保護組織層級太低與犯保協會定位不明

依犯罪被害人保護法的規定。犯罪被害人保護機構為財團法人，受法務部之指揮監督；登記前應經法務部許可；其組織及監督辦法，由法務部定之。據此訂定犯罪被害人保護機構組織及監督辦法而成立的財團法人犯罪被害人保護協會，負責協助受保護人生理、心理治療、法律協助及生活重建等保護措施。從而可知，現行的犯罪被害人保護協會是在受法務部之指揮監督下，負責協助受保護人生理、心理治療、法律協助及生活重建等保護措施。如此組織層級，卻要做如此多的事且事關各個不同領域的事務，事實上很辛苦。

而且現行犯罪被害人保護協會自創會後，於1999年4月1日在各地方法院檢察署所在地設有二十一個辦事處，分別置主任一人，工作人員若干人，負責執行轄區各項保護工作。2003年12月11日各地辦事處改制為分會，成立委員會並由民間人士擔任主任委員，以廣納社會資源投入推動犯罪被害人保護工作。如此的作法，雖具有民間團體的

靈活性與彈性，以及具有官方強力介入的優勢，但也引來到底是官方或是民間？是半官半民？或不官不民？有時導致主任委員與榮譽主任委員之間的紛爭。

2. 資源與人力面嚴重不足導致以志工取代專業人力

犯罪被害人所須協助之事項係多元的，除金錢賠償及補償外，並需要緊急救援、協助進行司法程序、提供法律服務、心理諮商及醫療服務等項目。目前犯保協會除依「犯罪被害人保護法」規定之八項業務外，再據此提供十五項具體服務項目，而涵蓋法律服務、心理服務及社工服務等三大類。在受理的個案數從早期約3千件成長到4千多件，2009年因犯罪被害人保護法修法擴大保護對象，以至於2009年成長至7千多件，2010年更成長至8904件；服務人次從早期約1萬多人成長至2008年約5萬件，2009年更成長至7萬多人次，2010年已超過十萬人次。顯示犯保協會這十多年來業務量成長很大。然而，目前犯保協會專任人員，總會有6人，分會39人，計45人；另聘有專案助理約20人及保護志工個人或團體共1300多人。面對此不斷增加的業務量，人力嚴重不足，導致以志工取代專業人力的不足，惟真正志工的管理成本非常高，我國都太簡化志工的好用，其實不好用，且面對犯罪被害人面對相關司法保護的事宜，志工的法律素養往往不足。

3. 政府補助不穩定及資源無整合

2009年犯罪協會的決算數為218,519,956元，其中業務收入有50,983,056元（包含政府補助收入37,763,000元與捐贈收入13,220,056），業務外收入有167,536,900元（包含利息收入1,581,848、緩起訴處分金收入114,193,069元、認罪協商判決收入51,565,733元與雜項收入196,250元）。可發現犯保協會以緩起訴處分金及認罪協商判決收入為主要經濟來源，政府補助收入只占全部的17%。政府補助收入最主要使用在人事費及辦公費，倘若補助不足時，便須以捐助款來補這缺口，而2011年的補助費便缺口了500萬，可見其補助的不穩定性。況且犯保協會亦無一穩定基金，且資源一直沒整合很混亂，均待克服。

結語

近年來隨著被害者學的發展，使被害者權益之保障，成為刑事政策另之一重要研究課題。反觀我國長期以來的刑事政策，顯現的是忽略犯罪的真正被害人，漠視對犯罪被害人之國家義務與權利的平復。然而，犯罪發生於犯罪人與被害人間，若只關心犯罪人而忽略犯罪被害人，即無法掌控犯罪事實，更無法有效防制犯罪解決治安問題及協助被害人回復。我國因制度及預算問題，補償、保護、服務等成效並不彰，這些都是現實面的問題，急待解決。實有必要重新檢視我國犯罪被害人保護制度，從政策、法制、組織、人力及資源等層面，思考有何應變革事項，以及未來推動策略，乃本文期待所在。



台商回流無助改善 台灣經濟體質

邱俊榮
國立中央大學經濟學系教授

吸引台商回流的「鮭魚返鄉」政策，在馬英九第一任總統任期開始後未幾即已提出，只不過沸沸揚揚幾年下來的成效不彰，徒然成為另一個馬政府的「口號」，除了許多因為遺贈稅降低而回台炒作房地產的台資回來之外，真正投注於生產活動的資金幾乎未曾見到。

近一兩年來，隨著中國投資環境快速惡化，土地及勞動成本快速提高，台商回流之聲再度沸然響起。馬政府躍躍欲試地提出包含擴大引進外勞、提供優惠土地等各種「利多」政策，頗有「簞食壺漿以迎王師」的意味，似乎台商大軍已在門口等著，只等一聲號令，即可投入增產報國行列。

事實上，根據電機電子公會的「中國地區投資環境與風險調查」，雖然中國投資環境惡化，但台商返台的意願仍然沒有明顯回升。由於中國缺工、缺電、薪資上漲，成本大增，台商投資中國意願連續三年下滑，今年更降到五成以下，為2008年金融海嘯以來最低，但仍未見台商返台投資意願提升；2008年，願意返台投資的台商比例尚有9.88%，隔年下滑到5.8%，今年亦僅微升，願意回台投資的台商只有5.9%。

台商回流的政策目標不明

雖然台商回流是馬政府念茲在茲的重要政策議題，但馬政府卻未能清楚說明此一政策在台灣經濟發展中的目標與功能為何。若依據馬政府一貫的經濟思維，我們大致可推測其希望台商回流的兩個主要功能。首先是在「唯成長主義」的信仰下，認為台商回流可同時刺激投資、出口與消費，對於國內生產毛額 (GDP) 與經濟成長有直接的助益。其次是希望台商回流所引致的生產活動可以帶來更多的就業，藉以解決失業問題。

如果以上兩點真是馬政府對於台商回流效果的期待，則無論成效若何，至少符合經濟學的一般邏輯，仍有進一步討論的空間。然而，令人詫異的是，雖然「鮭魚返鄉」談了這麼多年，這兩個月以來，馬英九卻突然指出「台商回流是改善台灣產業結構的必要良方」，硬是將台商回流與努力多年卻成效不彰的「改善產業結構」拉在一起。儘管這是一個在經濟學上根本不通的邏輯，行政院陳內閣諸多財經官員不但無一置喙，更是奉如聖旨般地趕緊研擬各項配套措施。

當然，改善產業結構是讓台灣經濟與產業永續經營無可迴避的神聖任務，歐美日等先進國家靠著完善的創新體系維持優秀的產業結構，韓國、新加坡等與我國發展程度相近的國家，也藉著政府高遠的眼光與魄力的作為，使得產業升級順利。如果改善產業結構真是馬政府誠心所要達到的目標，那麼吸引台商回流絕非必要也非充分條件。

照顧資方圖謀短期亮麗經濟數字才是真目的

許多工商團體明白指出：台灣無法提供足夠勞動力，是影響台商回流主因之一。「以台灣目前狀況來看，勞力密集產業不可能回台，且台灣經濟、民主發展到了一定程度，勞工對生活品質的重視，讓許多工作找不到人來做」，「勞委會不宜『又要管價（最低工資），又要管量（外勞配額）』，要管價就不要管量，要管量就不要管價，這樣才能讓企業有返台意願」，甚至主張「應該提高外勞配額上限到五成，否則吸引台商回流誘因還是不夠」。足見廉價充足的勞動力，仍是台商回流最主要的考量因素，至於產業升級，則從來不在廠商的考慮範圍。

在台灣出口連續半年衰退、經濟成長率不斷下修之下，急欲改善經濟數字的馬政府立即與可能回台的台商形成互為需要的關係。為此，馬政府要求勞委會繳械：「既不要再管價，也不要再管量」。

事實上，無論是擴大外勞配額或是緩調基本工資，在這些過程中，我們都看到馬政府陳內閣犧牲勞方、成就資方，以換取經濟數字的思維。

首先，陳冲院長根本無意調升基本工資。在先前審議時，陳冲即已暗示「最近幾次調升基本工資的幅度已大於物價上升的幅度」，擺明欲左右勞委會主委王如玄與審議委員的態度。須知基本工資隨物價調整只是必要、基本、消極的做法，更重要的是，基本工資必須隨生產力的提高而調升。生產力的提高來自於更多資本的累積與技術進步，而這是一般必然會隨時間而發生的常態，除非馬政府主政幾年以來，生產力（資本累積與技術水準）都沒有提高。果若如此，則此政府也未免太糟。

陳冲和政務委員管中閔對於擴大引進外勞與基本工資的態度，擺明了還是要靠出口來拉抬經濟成長率。然而，這是極有問題的思維與作法。多年來，政府已為廠商創造了許多低成本的环境，包含引進外勞、補貼雇用、各種租稅優惠（如出口退稅），但做到極致的結果，出口仍然衰退不振，產業結構依然無法改善，尚且導致貧富差距擴大、青年貧窮、勞資對立日益明顯的惡果。如果還要進一步擴大引進外勞、阻升基本工資，則出口就會變好、產業結構就會改善嗎？歷史經驗已告訴我們其效甚差。

其次，在上一波金融海嘯時，政府就已知出口無法改善時，提振內需才是要務。當時政府雖然提不出有效擴大內需的對策，至少還發了消費券。如今出口再度不振，當年「提振內需以振興景氣」的思維何以消失無蹤？雖然馬政府在景氣不錯時就把錢花光，導致無能再發消費券，但絕不代表提振內需並不重要。

出口和民間消費都是我國GDP的重要元素。現階段要提振GDP，當然不能再靠出口，因為政府即使窮一切之力，效果仍非常有限；反之，提振內需、擴大民間消費才是有效之道。其中首要之舉便是須讓所得更平均，因為低所得者的平均消費傾向較高，其整體消費提升力道非常之大。（高所得者不會花掉所有的所得，低所得者則無可避免地必須支用很高比例的所得來維生）。

因此，透過適度調高基本工資以增加廣大勞工的所得與購買力，會具有像消費券一般提振內需的效果，藉此來穩住GDP才是有效果的正途。一味壓低勞動條件，只會使得經濟數字更糟而非更好。

當馬政府受到低迷的出口數字驚嚇之餘，的確已忘記內需的重要性。政府常常妄自菲薄，說是台灣國內市場小，不足以發展內需產業。事實上，歐洲許多比台灣人口少、平均每人國民所得比台灣高兩三倍的國家，如瑞典，他們真正驅動GDP成長的，不是出口，而是內需。馬政府只在2008年金融海嘯時聲稱要發展內需產業，一旦風暴過去、稍有復甦，就又置諸腦後。如今似乎已經完全忘記這件事情了。要知道，再厲害的國家，出口都難免會受到全球經濟局勢的影響，如果沒有強而有力的內需做後盾，我們的經濟成長必然有其局限。馬政府必須誠意檢討經濟成長動能的來源、真正重視內需的重要性。而這有賴更合理的工作報酬與更合理的所得分配方能達成。

馬政府缺乏改善產業結構的良方，則也罷了，可怕的是誤解或玩弄經濟學的邏輯。管中閔政委說：低工資是產業結構問題，待產業結構改善，工資自然會上升。重點在於我們已經給了政府多年的時間與低工資的環境，產業結構依然不佳，如今還回過頭來要求勞工繼續忍耐不佳的勞動條件，實是本末倒置，再者，) 如果透過擴大引進外勞與各種優惠形塑的低成本環境，並無法誘使廠商努力升級，反而更安逸於這種低成本的环境，我們當然必須改弦更張，透過較高成本的环境來淘汰無法升級的無效率廠商。馬政

府一再聲稱中長期要藉產業結構改善來改善出口、提升薪資，試問方法為何？難道透過擴大引進外勞與壓低基本工資就可以達到目標？

就工商業界而言，其一再指稱調高基本工資與不擴大引進外勞是導致台商不願回流的元兇。我們則可反問，台商想回流的原因為何？中國工資的高漲當然是最重要的因素。試想，當中國都已義無反顧地讓工資大幅度成長，藉以「調結構」之際，我們反倒要壓抑基本工資來歡迎這些不願或無法承受高成本的廠商。透過利用更多外勞與壓抑基本工資，所能吸引的當然就是那些只想或只能以低成本生產的廠商，這對產業升級並無助益。這類廠商當然不是我們希望回流台灣的，我們希望的是那些有好技術、好市場、能提供較好勞動的條件的廠商來台灣，無論他是台商還是外商。

產業結構與勞動條件的雙贏之道

若說台商回流，乃至於擴大引進外勞、壓抑基本工資，都是為了「未來更多的就業與更高的勞動薪資」，我們就不得不對台灣的產業結構與就業問題作更深入的探討。

在就業方面，台灣過去的經濟成長模式與產業政策，縱使使得GDP有所成長，但對於就業的幫助有限。不可否認，台灣過去在制定各項產業政策時，較少關注就業提升的效果。在以勞力密集產業為出口重心的年代，失業問題當然不嚴重，但台灣轉型以「高科技」產業作為出口重心時，結構性失業問題即逐漸產生，加上中國提供的大量廉價勞力促使產業外移，失業問題日益嚴重。主管產業政策的經濟部主要關心企業的營運獲利，而非失業問題；而主管失業問題的勞委會沒有產業政策工具。這使得失業問題一直難以解決。

展望未來，如何透過搭配產業的發展，以尋求良好的就業發展趨勢，當是重要的課題。

首先，我們必須思索台灣經濟應該有的理想發展型態。台灣過去多是以製造業的發

展與出口的擴張作為帶動經濟成長的動力，但長期以來製造業的營運仍集中在微笑曲線中段的生產製造，難以朝兩端的研發創新與品牌行銷發展。中國過去提供的廉價生產成本更助長了此一現象，使得台灣在三角貿易的型態下，產業升級顯得步履蹣跚，就業也無從提升。這樣的發展模式在2008年的全球經濟衰退遭遇嚴重挑戰。外需的衰退加上技術自主能力的不足，使台灣顯得難以招架經濟衰退的衝擊，生產衰退、就業惡化的現象，在亞洲四小龍中尤為突出。

即使是著重於製造業的生產，台灣的製造業近二十年來也過度集中於資通訊產業，主要導因於政府產業政策的引導與資源的挹注。資通訊產業的知識含量高，若發展得宜，可作為各產業發展的發動機。可惜在國際產業分工日益精細，我國又缺乏領先技術與專利的情形下，資通訊產業多僅能從事代工。代工活動競爭激烈，在利潤萎縮的情形下，連資通訊產業都不得不跟隨傳統產業的腳步外移。這使得當初傳統產業外移所造成的結構性失業更加惡化。以代工製造為主的產業發展，顯然難以支持永續的就業。

台灣未來的經濟發展，應該是微笑曲線的三段兼籌並顧，不可偏廢。參考的典範應該是像德國或瑞士這種擁有高研發、高技術、高生產，具有高品牌行銷能力，而又高度重視環境保護的經濟。

微笑曲線中段的生產製造當然不能偏廢，因為這是提供就業的主力。但生產製造要能留得住產業，就必須要有高度研發創新與品牌行銷的支持。唯有高附加價值的產品才能讓產業願意承受、支付較高的工資，也唯有研發與品牌共同帶來勞動生產力的提高，勞動的實質所得才有可能真正提升。

至於品牌行銷，歷史經驗似乎告訴我們很難做到理想，但品牌的真正源頭來自於品質。有品質不一定有品牌，但沒有高品質，就一定沒有品牌。在台灣尚未能在研發創新有足夠良好表現的時候，驟下定論品牌之路難走，似乎也不盡合理。

試觀美國的經驗，美國認識到無論什麼時代，製造業都是一個創造財富、提供就業機會、促進創新的重要生產部門。美國大力促進製造業的研發投入和創新，透過產業升級來推動經濟結構轉型的成功經驗。美國的製造業創造了大量的就業需求，尤其是技術密集型的工作。美國製造業十分重視研發投入，較強的創新活力，為美國的技術進步、生產率提高帶來重要貢獻。

美國的經驗顯示，只要能保有創新的活力，掌握新的產業或技術，則即使將較低階的生產活動移至海外，製造業仍能提供大量的就業。當然，這必須在國內的人力素質得以同步提升的情形下，才能有較好的效果。

產業的多元發展是另一個理想產業發展型態所不可忽視的一環。雖然少數國家得以依靠單一或少數產業即能提供良好的經濟發展與就業機會，如芬蘭的手機，但除非掌握非常好的利基，否則將會承受很大的風險。美、日、德、瑞士等先進國家可以長期保有良好的經濟情勢，絕非單一產業的發展所促成。多元產業的同步發展與提升會是提供永續就業的重要因素。

台灣既有的產業不可謂不多元，但在全球產業版圖上，多難有一席之地。促進多元產業的全面升級，並藉此提供更多的就業機會，是必須積極面對的課題。

再者，無論製造業欲朝微笑曲線兩端發展或是要追求多元產業的全面升級，都必須有適當、良好的人力加以搭配。德國與瑞士得以擁有高研發與高技術，並非策略性產業的推動，而是具有良好的教育與創新環境。台灣的產業升級腳步緩慢，原因固然很多，但教育與創新環境不佳絕對扮演重要角色。

結語

無論靠什麼方式來提振GDP，切記：經濟成長的目的在於讓大眾過更好的生活、享有對未來的期待與可能的發展機會。如果只是為了經濟成長的數字，而無所不用其極，甚至要人民忍耐犧牲，看不到未來發展的機會，則這種經濟成長並不值得追求！而這種

「流血GDP」最明顯的例子就是過去二、三十年的中國。但是，如今的中國都已清楚知道該放棄這種追求GDP的思維了，反倒是馬政府正在走回頭路。如果透過擴大引進外勞或壓抑基本工資來提振GDP、改善產業結構的想法是對的，那麼，下一步很可能就會是取消週休二日。

其次，現在政府對於勞動的思維，仍把勞動當作是單純促進經濟成長的「生產投入要素」，而忽略了勞動不像機器，勞動是人，必須有生存與生活的尊嚴，必須有對未來發展的期待。把人和機器同等看待，是落後國家才會有的現象。■

檢視兩岸經濟發展的政治後果

林敏聰

一個“經濟政治學”式的反省

國立台灣大學物理學系教授

台灣守護民主平台理事/台灣社會民主論壇成員



※以外勞薪資與本勞脫勾換取台商回台，無異讓本勞處境更加惡化

前言

台灣近幾年來遭遇重大的經濟危機，一方面面對中國當地產業對於台商製造業取代式的升級，以及中國薪資的上升，已嚴重削弱勞力密集的台商製造業的獲利基礎；在另一方面，台灣本土產業的前段班，又遭遇到韓國技術領先幅度的擴大，在全球化市場的競爭力大減。台灣產業受到全球分工鏈上下的擠壓，讓台灣在面對全球化經濟的不景氣，比起其他國家更缺乏正面的激勵因素。

更嚴重的是，因為中國對於台灣在國際主權的強烈壓制，使得台灣因為經濟自主能力的弱化，在政治與社會層面所面臨的衝擊，將比其他國家來得深遠。換句話說，台灣經濟與政治的密切聯結的關係，將隨著台灣與中國經濟實力與分工角色的不斷翻轉，

愈發顯得複雜險惡。正因為如此，任何對於台灣產業結構有深遠影響的政策，它所可能帶來的政治後果，都應該被仔細的檢查。尤其，中國藉由“以商逼政”的大策略，配合細膩的經濟(ECFA)讓利，一步步地導引台灣經濟結構的質變與對中國的依賴。所以，兩岸特殊的政經糾葛，無法天真地完全以一般的市場法則來理解，而其所導致的政治後果，更可能成為台灣是否能夠持續保有民主生活方式與一定社會分配正義的重要關鍵。

因此，國民黨政府所提出配合台商回流的外勞配額放寬與基本工資脫鉤等政策，應針對台灣整體產業結構的利弊得失，這個長期脈絡來思考，並且進一步檢查這些政策對於台灣政治主體性與社會民主條件的根本衝擊。尤其在台灣政治漸漸陷入被資本集團壟

斷與控制之際，經濟的質變，意味的可能不只是造成社會貧富差距逐漸擴大與中產階級新貧現象的產生，長期而言，也可能導致對於台灣政治民主資產的嚴重威脅。

爲了彰顯對於不同經濟路線會有不同的政治後果(political consequence)這個思考面向，筆者嘗試提出一個“經濟政治學”式的切入點，不同於爲社會科學學者所熟知的“政治經濟學”學派。筆者藉由“經濟政治學”一詞來討論經濟與政治的交互作用以及一個經濟政策所帶來的政治後果。比如說，兩岸經濟實力的消長對於台灣政治主體的弱化與政治核心價值的影響。當然，筆者無力也無意建立一個嚴格的學術性論述。相反的，筆者只想藉由“經濟政治學”一詞來強調，政治作爲一個討論與關心的核心主題，經濟是一個關鍵的物質影響因素。經濟政策不應天真的被放在一個的政經分離的假設來制定，而應該就一個長期的經濟政治學式的戰略來思考。尤其，台灣正面對著國際主權弱化，軍事處於劣勢等挑戰，經濟已變成兩岸的重要戰略攻防目標與政治力實踐的關鍵工具。

“經濟政治學”式思考的幾個基本命題

1960年代由拉丁美洲國家學者所發展出來的依賴理論(dependency theory)中，強調經濟邊陲國家與中心國家的剝削關係嚴重影響到前者的社會發展，並形成在世界經濟分工體系當中的經濟依賴關係。這個理論也曾經被部份學者拿來描述台灣早期對於歐美日經濟先進國家的依賴關係。但隨著台灣在科技製造業的發展與成就，在全球化分工鏈找到一個可獲利的關鍵位置。後來，隨著中國開放初期持續的發展，台灣廠商利用中國廉價的勞動力，在其成爲世界工廠的過程中，扮演了一個主要推手的角色。雖然目前中國的許多產業技術仍處台灣下游，但因爲其經濟規模與市場的龐大，對於世界其他國家尤其是在近十幾年來大量傾斜中國的台灣，中國已足以透過經濟對於台灣的政治、社會與文化等領域產生重大影響。

不同於先前依賴理論描述的現象，尤其是台灣與中國在政治上的敏感關係，加上台灣在國際上的政治弱勢，在兩岸經濟力量消長的過程當中，中國正有系統地利用台灣對於中國經濟體與市場的依賴，進行對於台灣政治基調的移轉。表面上看，我們似乎仍處於全球經濟分工的上游（雖然這個關係也慢慢地改變當中），但因爲整體而言，台灣在經濟結構上趨向於對中國的依賴，加上中國對於台灣南部農產品大量採購等細膩的經濟操作，都已嚴重弱化了台灣在政治上的自主性。

對於這個現象，筆者先大膽提出“經濟政治學”式的幾個主要命題來作爲討論的基礎，嘗試解析兩岸與台商經濟對於台灣政治的深遠影響。

命題一：經濟固然有其一定運行的市場邏輯，但經濟不是價值中立，任何的經濟政策與體制都將導致一定的政治效應與後果(political effect and consequence)。

命題二：經濟作爲政治標的工具理性(instrumental rationality)，經濟邏輯與政策的成敗決定了政治標的成功與否。

由以上兩命題，可以嘗試擬出以下的推論：

推論一：一個弱勢政治主權的國家，在面對其國際政治對手，經濟的自主程度與全球化分工鏈的戰略地位，將深刻影響國內政治的自主性，以及享有國際主權的程度。

推論二：經濟可以被視爲一個比軍事力量更爲有效的隱性政治工具。優勢國藉由其整體的經濟實力可以具體操控局部的市場或資本主義體系的運行來達成其政治目的。

不同於在依賴理論裡面所提的經濟長期剝削關係，政治上的優勢國也可能藉由翻轉一般的市場邏輯，局部地釋放龐大的經濟利益來有效地影響弱勢國的政治體制與走向，從而達到其優勢國的政治目的。而政治弱勢國在經濟戰略位置上的相對弱勢，也將慢慢導致其政治主體性的喪失。尤其是在目前台灣的國際主權不被承認的情況下。

以下將以兩岸經濟或台商回流等具體事件來作為討論的實例，我們將看出，台灣政黨的經濟政策常與其宣稱的政治路線之間，充滿了乖離與內在矛盾。

從台商回流政府的相應政策談起

兩岸政治與經濟的複雜糾葛，提供了理解經濟面在政治上影響的許多例子。長期以來，台灣每逢選舉，就常有主流媒體與政黨，以政治放兩邊專心拼經濟的思維，來切割政治經濟的複雜關聯。以此做為媒體評論的基礎或政黨選戰的主軸。認為這才是對於所謂“中間理性”選民正確的訴求方向。一方面，這是因為台灣長期在政治議題上的理性對話的可能，尤其是對於國家認同等議題，已因長期的藍綠對抗，退化成一個台灣最無法得到共識的意識型態之爭。許多人認為凸顯民生經濟才是政黨要務，而對於強調政治議題或台灣主體意識的綠營政黨，每每被對手視為意識型態偏頗的政黨，更嚴重的是，綠營政黨在強調台灣主體等政治議題的同時，並沒有提出足夠清晰的經濟政策來因應；或者是所提出的經濟政策基調其實又與對手沒有太大的差別。這些都更落實了政治議題只是無意義的顏色之爭與政黨惡鬥的批評。

檢視最近台商回流的議題，其實牽動了未來十年台灣產業結構的走向，對於台灣經濟在全球戰略的地位影響很大。兩岸經濟成為台灣捍衛民主政治體制與基本社會價值之爭的重要決戰點，目前綠營政黨在此議題態度的曖昧實在令人憂心。

以目前國民黨政府提出的配合台商回流的放寬外勞配額與基本工資脫鉤的施政大方向為例，不僅牽涉到未來台灣廣大勞工的權益，更直接決定了台灣在面臨重大經濟轉折點未來方向的選擇。以壓低工資來降低生產勞動成本的策略，是早期資本主義發展以來，資本家或許多右派政權，為了提高經濟競爭力，最樂於採取的經濟策略。歷史上，資本主義發展之初，對於勞工的剝削，社會分配不均所引起的強烈階級衝突，也是後來強調分配正義的社會主義經濟思維與工會崛

起的歷史背景。放在台灣目前時空環境來看，藉由放寬外勞配額，吸引台商回台發展勞力密集的製造業，其實意味著台灣產業將以一種奇特的方式開始走回頭路。尤其是台商因為中國產業升級的動力以及薪資提升所帶給部份台商的生存壓力，執政的國民黨與反對黨台聯的因應策略竟然還是走降低平均勞動成本的廉價老路。

外勞配額鬆綁政策，不僅嚴重傷害台灣基層勞工的權益，也和台灣長期努力的產業升級政策背道而馳。聯合國貿易與發展委員會（UNCTAD）甫出版的年度報告也指出，鬆綁勞動市場，降低平均工資，盲目擴大產能等，只會助長略奪式的經濟規模，傷害中小型企業與中產階級的薪資結構基礎。而量產型的台商回流，台灣本土勞力密集型產業將再度大量擴充，也將排擠其他技術與加值型科技產業升級所需的土地、水電與資金等社會資源，破壞原有的經濟生態平衡。可以預見的是，這將相當程度地再次改變台灣產業結構，這個趨勢將使原來已困難重重的台灣產業升級雪上加霜。它不但不能解決台灣的經濟難題，反而會適得其反，嚴重地傷害到台灣在全球生產鏈的分工地位。

目前台灣在產業技術的領先，因為中國的快速爬升而慢慢縮小。又因為中國在市場規模與整個經濟產值總量的絕對優勢，台灣在關鍵技術上相對於中國的上游地位，幾乎是台灣在全球競爭下得以生存的最關鍵因素。它的不可取代性是台灣面對龐大中國競爭產業可以繼續成長的要素。但中國也很清楚，在面對包括台灣、韓國、歐美的技術優勢國家，唯有提高技術與薪資水準才能帶動其產業升級動能。目前中國沿岸工業園區的招商政策已經和開放初期大不相同。他們特別歡迎技術創新的產業進駐，有意識地選擇與培養中國未來具經濟戰略的產業結構。我們甚至可以合理的推測，面對台商回流的壓力，他們甚至可能順水推舟藉以汰弱留強。比如說，因為薪資上漲，台灣電腦代工產業不斷被迫往中國西部內移，也同時階段式地帶動中國由東岸沿海到西部的產業發展與財富。在台商西移而完成階段性的“任務”的

同時，也代表著中國東部沿海產業結構一定程度成功的完成升級與轉型，而其沿岸的國民所得與民生基礎建設等也同時得以大幅提升。這個發展特別可以從目前東部沿岸例如蘇州科學園區只集中在創新科技領域、積極的招商政策中可以看出。

這個趨勢令我們不得不擔心，在台灣與中國技術創新發展曲線死亡交叉發生的同時，也就是台灣在經濟自主力量徹底棄守的時候。反對黨台聯在政治上口口聲聲強調台灣主權；在勞工政策方面，卻又依循著最原始而廉價的經濟策略。雖然要求提高台灣本勞的基本薪資，但卻在台商回流增加外勞配額與外勞本勞薪資脫鉤部份，與執政黨相互呼應。以國族主義的簡單邏輯來歡迎台商回流，再度帶動勞力密集產業。在國內又嘗試以簡單的國籍來分化勞動權益，完全忽略了台灣經濟戰略佈局與產業技術升級的急迫。這是一個經濟手段與其政治標的相互矛盾的典型例子。簡單的說，愛台灣的口號並無法避免經濟邏輯失敗後，導致台灣政治自主性被弱化的政治後果。

更多先前的個案也顯示出，這個唯物工具與唯心價值的矛盾，所可能帶來對於國家與企業的傷害。以個別企業為例，奇美集團創辦人許文龍先生在民進黨執政時期，素以其愛鄉之情，被認為是一個親綠企業家。但也正是在民進黨執政時期，2005年中國制訂反分裂法時，許先生因為投資在中國的產業的生存，被迫發表支持反分裂法與兩岸一中的聲明。這是一個天真地以為經濟可以獨立於政治力之外，並低估對手以經濟力控制政治唯心價值的最好例證。

今年總統大選，宏達電董事長王雪紅女士於投票前夕，在電子媒體上公開大聲疾呼九二共識，其實只是另一個因為經濟利益被控制，決定了政治表態的例子。

這兩個例子的共同點都在於企業的經濟競爭力或利益來源，都來自於對於另一個政府的依賴。也驗證了前面所提的經濟政治學式的命題與推論：經濟的自主性也決定了政治的獨立性。

結語：建立自主產業結構的經濟戰略

台灣面臨了很險惡的經濟與政治糾葛的大環境。經濟自主性的衰弱帶來的不只是國內社會民生條件的惡化，更會伴隨著弱化民主體制與國家主權的政治後果。經濟邏輯選擇的失敗，也會被迫像另一個政治體制靠攏。

在這個思維下，台灣的經濟政策與發展，要小心的放在兩個指標下來思考：第一是專業的唯物邏輯，檢視不同經濟邏輯與政策下的經濟後果；第二則是思考這個經濟後果的自主性與在全球分工鏈的位階，因為它同時也決定了政治自主性所需的物質條件。為了保障台灣珍貴的民主生活方式，我們沒有任何選擇，唯有在面對全球化體系的競爭的同時，能夠保持經濟的不可替代性，並在核心產業部份持續保持技術領先，才可能維持在分工鏈上相對優勢的位置。

這幾年來，台灣與中國在經濟層面上，戰略相對位置的改變，對於兩邊政治力的牽引，已清楚地帶動了台灣在整體政治光譜上的位移。這個由經濟力推動的政治底線滑移，不僅是牽涉到一般所謂統獨議題與選舉動員層次，更已清楚地影響到台灣珍貴的民主社會法制基礎與人權價值。台灣若輕易的被短期比較利益所吸引，導致產業結構的逆轉，再度擁抱勞力密集的產業結構，那台灣不僅會成為中國產業升級的墊腳石，也會同時喪失了捍衛台灣民主社會最後的經濟堡壘。■

本勞失業低薪下的 外勞政策大鬆綁

張烽益
台灣勞動與社會政策研究協會執行長

外勞工資與基本工資脫鉤，絕對不是一個新議題，每到一定期間就會被炒作浮上檯面，然後又像潛水艇一樣逐漸隱入海中，等待下一次更大洋流的助力現身。2012年初的立委選舉，就已經有台灣團結聯盟與台灣國民議會等政黨將其列入政黨政見。接著行政院長陳冲在今年三月釋放出要設立虛擬境外專區，而專區內的外勞工資將與基本工資脫鉤的訊息，此舉引發勞委會主委王如玄的不滿，後在總統馬英九認為此舉將有違反國際人權保障的疑慮之下，力挺勞委會主委王如玄，而讓爭議落幕。但是，下半年開始，以開放外勞來拯救台灣經濟的號角已經響起，陳冲內閣要在馬英九要求的一個月之內振興經濟，結果是拿放寬廠商使用外勞人數比例，甚至脫鉤來急救。

依此發展方向，將使台灣經濟步入自我沉淪的道路，脫鉤案一旦通過台灣將淪為血汗之島，數十年的產業升級努力，將一夕之間倒退到低薪過勞產業。因此這絕不是台灣經濟發展的唯一真理，也不是台灣要走唯一道路。台灣的下一站，是否真會成為血汗之島？未必。台灣經濟還是有其他可能性，但是需要大家的共同想像與挖掘。

鬆綁外勞政策的啟動：延長工作年限到十二年

事實上，從今年開始，政府就展開一連串外勞鬆綁的政策，以迎合使用外勞的企業主。一月十九日，立法院在臨時會中偷渡「就業服務法修正草案」，將外勞在台年限從原本的最長9年延長至12年，這無疑是赤裸裸圖利財團的修法，政府不檢討失當的外勞政策，反而變本加厲的修法圖利財團及特定人士，不僅傷害外勞權益，也衝擊台灣的人權狀況。本次修法，原因在於陳長文律師家中照顧小孩的外勞期滿九年，而希望能

延長為十二年，立法院衛環委員會審查之際就充滿爭議，而被保留，但是新國會已經產生，國民黨卻還是以突襲做法，讓舊國會通過，充分顯示其不准尊重民意的本質。

緊接著，在三月間，針對陳冲日前於立法院接受質詢時，提出「虛擬境外專區」內的外勞基本工資可以脫鉤的主張，這無異是給標榜人權立國的馬英九總統一個大耳光，而陳冲院長的莫名其妙的爆衝言論，也被勞工團體批評為「陳來瘋」(Chensanity)內閣。但後來因馬總統公開宣示，脫鉤將有違反國際勞動人權標準之後，脫鉤的議題再度消聲匿跡。

以提高就業安定費，可增額僱用外勞

陳冲內閣在脫鉤議題上，無法搶灘之後，轉而放寬企業僱用外勞比例。依據現行「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第14-2條規定，特殊製程、時程之製造業，在該製程、時程範圍內的外勞比例，依照工作艱辛程度分為五級，分別是D級10%、C級15%、B級20%、A級25%、A+級35%。另依照該審查標準第15-4條的規定，製造業企業內僱用外勞總人數比例，一般製造業為20%，但在自由貿易港區內的製造業則可以達到最高的40%。

但八月間經建會先提出以「超額就業安定費增額僱用外勞」的方案，也就是根據目前的規定，廠商聘僱一名外勞每個月須繳交就業安定費2000元，未來如僱用外勞已經達到上限，企業仍要額外僱用外勞的話，如果增聘5%外勞，增聘部分的外勞就業安定費就提高為4000元；若增加10%，則繳交6000元；增加15%，繳交8000元。

台商回流，放寬廠商僱用外勞比例到40%

接著經建會主委尹啓銘於八月底在總統府向總統報告，提出「開枝散葉、固本培元——加強推動台商回台方案」，為吸引「旅中台資」回流，將放寬廠商僱用外勞比例到40%，未來更不排除提高到50%。

根據經建會提出的方案，回台投資的三類台商：1.具有一定規模而且具高附加價值者；2.升級產業且自創品牌的國際企業；3.在產業鏈部分扮演關鍵性角色。這三類企業二年內若回台投資其僱用外勞比例可達40%、優惠期6年不增加額外就業安定費。適用這項方案的台商，必須投資高科技產業達5億元、或非高科技產業投資1億元，設廠後1年內本勞就業人數可達100人。

上述這兩個方案，都在十月九日行政院跨部會協商當中通過，最快可以在十一月份開始實施。

外勞工資與基本工資脫鉤底牌出現

但到了九月底，當基本工資調整案，被行政院政務委員管中閔打回票，行政院最後作成「漲時薪、不漲月薪」的決定後，王如玄憤而離職。但從王如玄去職之後，卻連續兩天在各大報大幅刊登外勞工資與基本工資不能脫鉤的廣告，可以得知，王如玄辭職的核心關鍵，在於行政院執意要推動外勞工資脫鉤的底牌已經浮現，此一有違國際勞動人權的政策，任何一位不想背負歷史罵名的勞委會主委恐怕都不能接受。如今馬英九淡定不挺王如玄之後，這塊大石頭已經搬開，陳冲院長因此正式對外宣稱，在十一月經建會主委尹啓銘所提出的自由經濟示範區立法草案當中，外勞工資將與基本工資脫鉤。

台灣下一站，血汗之島？

從人權保障出發，脫鉤將違反國際公約的「同工同酬」基本人權價值，更可能遭到國際經貿組織的貿易報復。更將對台灣本國勞工造成低薪化的衝擊。外勞基本薪資一

旦脫鉤，其結果只是圖利少數僱用資本家，外勞剝削將被合法化，有數十萬低薪外勞，資本家豈不更加降低僱用台灣本勞的意願，而目前有近百萬勞工薪資低於兩萬元以下，將更往下探底。因此，這是一個「資本家獨爽，本勞外勞雙輸」的局面。

「國際勞工公約」明文規範，任何國家聘僱外國人，報酬不可低於本國國民，也禁止就業歧視。另外我國於兩年前所簽署的「公民與政治權利國際公約」(ICCPR)第26條：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。」和「經濟社會文化權利國際公約」(ICESCR)第7條：「獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別……」。一旦外勞基本工資脫鉤，台灣將違背自己在國際上的信用與承諾。而我國於兩年前簽定兩工約之後，制定了兩公約施行法，將兩公約的內容國內法化，因此外勞工資脫鉤，將不止違反國際公約，也違反本國法令的違法行為。

而政府提供40%外勞作為吸引台商回流的誘因，來拯救台灣經濟，根本是飲鴆止渴。首先，這些當年在台灣關廠外移中國，在台灣留下一堆爛攤子的資本家，在榨乾中國勞工，發現中國工資不再低廉，開始在全球獵取租稅優惠、低廉勞工的生產基地，台灣難道要走回頭路，加入這場「向下沉淪」(Race to the bottom)的殺戮戰場嗎？其次，這些回流企業追逐低薪誘因的邏輯，未來難免落入誘因消失而二度出走的情形，更會造成勞動條件的惡性循環。最後，這等於變相懲罰在台苦苦經營的企業，根留台灣的企業，反而被政府倒打一耙。

在台灣外勞總人數已經創歷史新高到達44萬人，而台灣就業市場疲弱不振之際，政府實在不應一再的以外勞人權作為交換籌碼。而掌管國家經濟發展的經建會不思產業升級的路，卻選擇開放外勞的旁門左道，台灣若不立即更新升級經濟發展新思維，將無法永遠擺脫低薪台灣的宿命。非但無法提昇經濟成長，反而將斷絕經濟永續穩健發展的道路。許多人不自覺，台灣正處於一個經濟發展的分水嶺。一旦，外勞工資與基本工資

脫鉤這一步走下去，台灣將再也無法回頭地走向血汗之島，那是一個以低薪過勞為競爭力的血汗經濟模式，荒謬的是，而這卻是中國即將擺脫的發展模式。

將台灣的競爭力建構在壓低外勞薪資，擴張外勞人數之上，台灣經濟將轉而向下沈淪為「血汗經濟」模式，努力追求升級的產業將被排擠甚至退級，青年就業將陷入低薪過勞、弱勢者面臨失業的惡夢循環，因產業退級，也將導致接受高等教育的技術人才也將沒有適當職位。這難道是台灣經濟發展要走的道路嗎？■

無人機的出現可以說是近年來最重要的軍武革命之一。從一開始的小型無人偵察機，發展到後來如全球之鷹(RQ-4, Global Hawk)的大型戰略性偵察機，再進一步出現攜帶反裝甲飛彈，同時具備偵察與攻擊能力的多用途無人機，如掠食者(MQ-1, Predator)與收割者(MQ-9, Reaper)。這些無人機除了有操作成本低廉的優勢，也能執行各種危險的任務，在實戰中的整體表現令人激賞，也引發了世界各國競相發展無人機的潮流。台灣軍方也曾經發展過數款自製的無人偵察機，同時進行「天隼」與「中翔」等研發計畫，最後由中翔計畫勝出，並由陸軍先行採購8套32架，量產型命名為「銳鳶無人偵察機」（註一）。從目前少數公開過的照片與資料來研判，銳鳶無人偵察屬於輕型的無人偵察機，機體並不大，而且沒有武器系統，並不具備攻擊能力，但是銳鳶無人偵察已經讓台灣擁有了初步的無人機發展與操作經驗。

銳鳶無人偵察機在服役後，曾傳出過一些負面的消息，包括在今年三月間一架銳鳶無人偵察機在日常訓練時失去訊號墜海，更讓陸軍打算放棄銳鳶計畫的說法甚囂塵上。不過軍方徹底否認這樣的傳言，並在日前宣誓要將無人機列入未來的重點發展項目，還將進一步研發無人攻擊機，以建構嚇阻性的不對稱戰力。軍方希望發展無人攻擊機來增強反制能力，是值得鼓勵的思維，畢竟攻擊永遠是最好的防守。台灣在面臨威脅時，無人攻擊機可以制敵機先，在第一時間就奇襲敵人的軍用機場與港口，破壞敵軍的集結與攻勢。再加上無人機的操作成本較一般戰機便宜，使用的彈性也較大，未來若能將日常的偵照任務、空中巡邏與目標識別等工作交由無人機來執行，相信也能減少許多的支

出。同時最重要的是，無人機在日常訓練或作戰時發生任何的意外，損失的都只是硬體設施，而不是無法彌補的寶貴生命，可以避免人員傷亡所造成的國內輿論壓力。這一點正是今日無人機炙手可熱的關鍵原因。

其實除了銳鳶無人偵察機以外，台灣過去也曾發展過類似無人攻擊機的計畫，當時想要以遙控靶機為改良的平台，發展中長程的反艦飛彈（註二）。但是今天要發展無人攻擊機，其技術更為複雜，台灣如果想要直接發展大型的無人攻擊機，恐怕在技術能力上會比較不切實際，國防經費也不允許。比較可行的發展模式應該可以借鑒當時美國發展掠食者(Predator)無人機的經驗。掠食者無人機一開始服役的型號稱為RQ-1，也就是單純的無人戰術偵察機，除了擁有一般的電視攝影機以外，還配備合成孔徑雷達與紅外線攝影機，具有全天候的偵照能力，但是並沒有攻擊能力。等到RQ-1開始被用於實戰後才發現，常常發生RQ-1發現重要目標，連絡有攻擊能力的傳統戰機趕到現場時，重要目標早已經逃逸離開，錯失了最佳的攻擊機會，因此才會想要進一步為RQ-1裝設攻擊性的武器。但是這樣卻出現了一個新的問題，那就是RQ-1在一開始設計時，考量到前線地面部隊操作運輸的便利性，所以機體纖細小巧，並沒有多少改良的空間，這與目前台灣陸軍所使用的銳鳶無人偵察機情況非常相似。

因此改良的第一步，就是要加強機翼的強度並增加射控系統，並選擇了重量較輕的AGM-114地獄火飛彈為掛載的武器。改良後具備初步攻擊能力的RQ-1稱為MQ-1，但MQ-1只能掛載兩枚的地獄火飛彈，仍然是執行偵察任務為主、攻擊任務為輔的無人偵察機。但是由無人機來擔任危險攻擊任務的優點，卻在實戰中逐漸地顯現出來。因

此以MQ-1為基礎，放大機體並加強結構強度，發展出了MQ-9。引擎推力也同時大幅增加的MQ-9共擁有七個武器掛載點，最多可以掛載14枚的AGM-114地獄火飛彈，也可以掛載多種傳統炸彈或JDAM，甚至雷射導引的GUB-12飛彈或用於空對空作戰的AIM-9響尾蛇飛彈。MQ-9已經從單純的無人偵察機變成了以攻擊為主要任務的無人攻擊機。循此模式，台灣要發展無人攻擊機，最可行的方式就是先從改良銳鳶無人偵察機開始，或是以銳鳶無人偵察機的技術為基礎，放大並強化銳鳶無人偵察機的機體，使強化後的銳鳶無人機可以擁有加裝射控系統與掛載攻擊武器的空間與能力，成為具備初步攻擊能力的銳鳶無人偵察/攻擊機。

銳鳶無人偵察/攻擊機可以成為台灣發展無人機作戰準則的基礎，在累積足夠的操作經驗與技術後，再進一步發展更大型的無人攻擊機，好搭載更為複雜的武器系統。就目前台灣的防衛需求來說，台灣需要的嚇阻戰力，包括對中國內陸重要城市的戰略性反擊，攻擊中國東南沿海地區的軍用機場與港口設施，阻止敵人海陸空軍的集結，監視台灣周遭海域，反制意圖接近的敵人艦隊或登陸船團。其中攻擊中國內陸重要城市的任務，並不適合台灣發展的無人攻擊機，原因在於距離太過遙遠，小型的無人攻擊機的航程有限，力有未逮。而且就算台灣能研發出較為大型的無人攻擊機，也會有通訊的問題無法克服。雖然無人機可以利用自動導航與事前的任務設定，來讓無人機自己飛抵目標並且自動執行任務，但是無人機與傳統巡弋飛彈之間最大的不同，就在於無人機仍然可以由地面控制人員來介入操控，在面對複雜的作戰環境時，比傳統飛彈更具有彈性與優勢。同時無人機還能在攻擊任務之間進行偵察、監視、目標識別等各種任務，甚至還能在必要的時候，召回無人機中止攻擊任務，這都是傳統飛彈所辦不到的。

但是受限於地球曲率與山脈地型的影響，地面上的控制站除非能透過通訊衛星為中繼，否則能遙控的範圍有限。但是台灣並沒有軍方專用的通訊衛星，只能租用民間通

訊衛星，其保密性與安全性都太低，在戰時非常容易受到敵方的干擾與反制。因此台灣要發展長程的無人攻擊機是有其先天的限制。但是幸好台灣的作戰環境為守勢作戰，主要的防禦區域就在台灣本島與鄰近海域，又擁有高聳的中央山脈與眾多離島可以部署固定式或移動式的訊號中繼站，要讓台灣環島與整個台灣海峽都無訊號死角並不困難。特別是在台灣海峽中的澎湖、金門、馬祖與東引等地設置訊號中繼站，其訊號覆蓋的範圍可以輕易地包含中國的沿海地區，因此即使沒有軍用的通訊衛星，台灣也有能力在台灣所需要的防禦區域內，使用無人機進行作戰任務，同時還能將攻擊範圍局部延伸進入中國沿海區域，破壞敵人的前線軍事設施，以進行源頭打擊。

因此台灣發展無人攻擊機，最有效益的作戰方式就是用來壓制中國沿海地區的防空網，以利空軍攻擊敵方的地面設施，或利用無人機操作成本低廉與滯空時間長的特殊優勢，24小時不間斷的監視台灣周遭海域，為海空軍與岸射的反艦飛彈部隊進行船艦目標識別，甚至就直接由無人攻擊機來發動反艦攻擊。而這樣的任務導向也代表了台灣所需要的無人攻擊機，其武器系統也應該會與它國有顯著的不同。就以無人攻擊機發展最為先進的美國為例，其無人攻擊機一開始所選擇掛載的武器都以反裝甲的AGM-114地獄火飛彈為主。除了因為地獄火飛彈重量較輕適合無人機掛載以外，另一個關鍵的原因就在於傳統地面作戰時所進行的戰術性偵察中，最常遇見的高價值目標就是敵人的裝甲車輛或掩體裡的指揮所，而地獄火飛彈是攻擊這些目標的最佳武器。目前台灣的銳鳶無人偵察機也是供陸軍的航特部使用，仍不脫傳統的運用思維，但是如果台灣要以無人攻擊機來發展不對稱的嚇阻戰力，就要瞭解台灣的無人攻擊機未來所需要負擔的將會是離開本島陸地的反艦、反輻射、跑道破壞等特殊任務，而非傳統的偵察/反裝甲任務。

這在國外並非沒有先例，如以色列所發展的哈比(Harpy)無人攻擊機就是一個很好的例子。這款由以色列航空工業公司(IAI)所研

發的無人攻擊機，除了有傳統的偵察能力以外，最重要的功能就是能進行反輻射任務，也就是獵殺敵人的防空雷達，壓制敵人的防空飛彈系統。哈比無人攻擊機在發射後會依事先設定的任務規劃，在目標區上空巡邏，進行偵察任務，但是只要偵測到敵人開啓的防空雷達訊號，哈比無人攻擊機就會自動鎖定雷達位置，並採自殺攻擊的方式攻擊敵人的雷達陣地。哈比無人攻擊機上裝有高爆彈藥，能徹底摧毀敵方的防空雷達，為空軍開路。同時為了方便以色列的前線部隊操作，哈比無人機的設計非常小巧，能在卡車上發射，其作戰模式其實介於無人機與繞行式械彈系統（註三）之間。但台灣的無人攻擊機若要攻擊敵方的防空飛彈系統，需要飛渡台灣海峽，還必需要在目標區上空停留一段時間，以搜索敵人的防空雷達，所需要的作戰距離較大，因此必需採用較大的載體，比較不適合哈比無人攻擊機所使用的設計方式。但是台灣曾為IDF的中期延壽計畫而發展出天劍二A型反輻射飛彈與萬劍彈，卻是台灣所能利用的重要優勢。

天劍二A型反輻射飛彈由天劍二型中程主動空對空飛彈所發展而來，可由翔展機（註四）掛載，專門用來攻擊敵方的防空雷達系統，但是由於IDF戰機的作戰半徑較短，其實不適合執行需要長時間滯空並深入敵境的防空網壓制任務，這也讓天劍二A型反輻射飛彈的作戰效益大打折扣。但是台灣所發展的無人攻擊機，若能整合掛載輻射源定位筴艙（註五）與天劍二A型反輻射飛彈，將能進一步反制中國部署在東南沿海地區的防空飛彈系統，提升台灣的嚇阻能力。中國近年來不斷將中長程的防空飛彈前進部署到東南沿海一帶，這讓台灣海峽上空的空域都在其射程之內，嚴重壓縮台灣空軍的作戰空間。面對這樣的威脅，最好的辦法就是直接跨海攻擊這些防空飛彈系統，但是這也是一個非常威脅的任務。而無人攻擊機有體型小，雷達較不易偵測，不怕執行飛蛾撲火任務的優點，是台灣在這場空域爭奪戰中能扳回一城的重要利器。此外壓制敵人防空網也能為空軍開道，能讓我方戰機能深入內陸，以攻擊敵人在陸上的軍事設施。

同樣的情況，台灣所發展的無人攻擊機也應該積極整合專為翔展機所研發的萬劍彈。這款類似於美軍AGM-154（註七）的空對地飛彈，專門用來攻擊機場跑道，可以由翔展機在台灣海峽上空發射，飛彈會依預先設定好的導引資料，自己飛入中國沿海地區的軍用機場上空，利用次彈械來破壞整個跑道。這類型飛彈的最大特點，就是讓戰機可以不用冒險穿越敵方的防空飛彈網，而是在戰區外就可以發動攻擊。台灣所發展的無人攻擊機若能掛載萬劍彈，除了攻擊的靈活性大增，也能更深入敵境，打擊敵人後方的第二線軍用機場，造成更大的破壞，阻止如Su-27SK、殲十一、Su-30MKK/MK2這些作戰半徑較大的戰機，繼續使用第二線的軍用機場發動攻擊。除此之外，台灣軍方也曾發展過空射型的雄風二型反艦飛彈，但是在台灣的F-16 A/B Block20獲得美製的空射型魚叉反艦飛彈以後，軍方對空射型雄風二型反艦飛彈的態度就轉趨消極，非常可惜。台灣若真的有決心要發展無人攻擊機，制海絕對是一項最重要的任務，空射型的雄風二型飛彈就是目前可以由台灣自己掌控，整合到無人攻擊機上的關鍵武器。而且除了反艦任務以外，目前最新的趨勢還包括發展無人機來進行反潛工作。將能長時間滯空的無人機，配備磁異探測儀，聲納浮標，光電或紅外線偵測系統，成為無人反潛機。無人反潛機可以依規劃好的路線，自動在目標海域上進行偵巡，除了可以節省大批的人力，操作與購製成本也更為低廉。

所以就目前無人機的發展來說，能執行的任務可謂五花八門。台灣要發展無人攻擊機就要善用這樣的優勢，以通用的機體，整合已經接近成熟的各型武器，以發展偵察、反輻射、跑道攻擊、反艦、海上監視的各種不同構型，或者利用模組化的設計，以單一機體平台來搭配掛載各種不同的任務套件筴艙，好讓台灣的無人攻擊機發揮最大的效益。同時在今天複雜的戰場上，軍事作戰也不一定就是單純的攻擊任務，無人機也可以被用來執行電子干擾、擔任空中誘餌、早期預警、通訊中繼等任務。這些需要長期滯空，危險卻又相對較單純的任務，也非常

適合由無人機來執行。目前許多國家就正在發展可以長時間滯空並自動繞行的高空無人機，來取代發射與操作成本都極為高昂的衛星。這對目前沒有能力獨自發射人造衛星的台灣而言，也是一項非常值得投資的計畫。特別是台灣就是一個海島，利用幾個訊號中繼站就能遙控無人機不斷在空中繞行台灣本島或台灣海峽，這除了有國防價值以外，更能擔任護漁、海岸巡防、救難、國土保護、海洋資源研究等任務。

在目前台灣因為推動募兵制而使人事費用爆增，且國防預算短缺的情況下，國防部仍然宣誓要發展攻擊性武器，這是值得國人肯定與支持的。只是軍方如果自我設限，僅僅將無人攻擊機定位為台灣本島的地面作戰使用，而非擁有跨海攻擊能力，真正具有威嚇性的無人攻擊機，那無疑是白白浪費無人攻擊機能夠執行各種高風險打擊任務的重要優勢，軍方發展無人攻擊機的計畫恐怕也將華而不實。雖然以台灣目前有限的國防資源，不可能一蹴可及去發展類似美軍X-45或X-47的大型無人戰鬥/攻擊機。但是台灣也不是完全沒有技術與能力來整合手上現有的自製武器，發展出適合台灣防禦作戰環境，卻又有打擊嚇阻能力的武器，關鍵仍然取決於主事者的意願與決心。銳鳶無人偵察機是一個好的開始，雖然目前看來仍然有許多問題必需要去克服，但是期望未來軍方能以此為基礎，持續地精益求精，建立起真正擁有強大嚇阻能力的無人攻擊機部隊。■

註一：中翔計畫前後推出過中翔一號與中翔二號，海軍曾以「翔鷹計畫」為名採購少量的中翔二號進行評估，但是最後未正式採購。後來由陸軍接手採購，並將量產型改稱為「銳鳶無人偵察機」。此外中科院還有一個紅雀迷你無人偵察機的發展計畫，供前線步兵使用，但由於機體極小，未來沒有發展成無人攻擊機的可能性，因此在本文中暫不討論。

註二：當時的「中流計畫」，是採用MQM-107靶機，加裝導引系統與彈頭後成為一架原始的無人機攻擊機，用來進行反艦任務。後來因為軍方將研發資源集中於雄風二型反艦飛彈，而使「中流計畫」停止，但是中科院仍然利用手上的零組件，組裝了十枚中流反艦飛彈，以備不時之需，直到雄風二型飛彈正式服役，這批中流反艦飛彈才功成身退。

註三：繞行式械彈系統(Loitering munition system)，指的是械彈發射時，並未指定目標，械彈會依事先的設計，自己在目標區內上空來回繞行巡弋，同時將偵察資料傳回地面控制站，直到發現目標後，再發動攻擊。英國的火影(Fire shadow)巡弋飛彈就是一種典型的繞行式械彈系統。

註四：經過中期壽命提升計畫升級的IDF戰機，稱為翔展機。

註五：輻射源定位筭艙(Emitter Locating System)，可以偵測並標定敵方防空雷達的位置，讓反輻射飛彈能鎖定目標進行攻擊。

註六：全球之鷹海洋驗證系統(Global Hawk Maritime Demonstration)

註七：AGM-154 又稱Joint Standoff Weapon (JSOW)，聯合戰區外攻擊武器。

前言

今年的七、八月間，許多律師都收到由「中華民國律師公會全國聯合會」代為轉發由最高法院檢察署檢察總長具名之公文，公文之主旨為：「請惠予轉知 貴會所屬會員應遵守刑事訴訟法第245條規定所揭示之偵查不公開原則，於執行職務中所知悉之偵查內容，不得公開或揭露予媒體或他人，以免妨害偵查之進行，請查照。」。除此主旨中之幾行文字外，公文內並未有其他之補充說明或者是相關附件。

很多民眾應該常在媒體上聽到或看到一個名詞叫做「偵查不公開」，尤其是遇到重大或社會矚目之刑事案件時。一般人對於偵查不公開的理解，往往僅止於字面上的涵義，也就是偵查程序、內容不對外公開。但，為何偵查程序、內容不能公開？又，既然不能公開，為何媒體上卻看到由所謂檢調內部(高層)、案件相關人士等所透漏關於案情內幕之報導？律師是否常常違反偵查不公開原則，以至於最高檢察署要發文對全國律師道德勸說？以下僅就筆者個人之執業經驗，就關於偵查不公開的幾個重要問題，做簡單之介紹與說明。

偵查不公開原則簡介

關於偵查不公開之目的，簡單而言主要有：(一)避免對被告或嫌疑人未審先判，使無罪推定原則無法落實。(二)避免包含被告之案件關係人隱私、名譽、安全等權益受到侵害。(三)避免證據滅失無法取得，或者是防止被告逃亡、串證，以確保偵查程序之順利進行。雖然，對於被告而言，偵查不公開原則可以落實無罪推定原則、保護被告之名譽與安全；但，隨之而來的缺點，卻也是顯

而易見的。舉例來說：檢察官向法院聲押被告時，在「偵查不公開原則」的運作下，被告及其辯護人根本無法知悉案情之全貌，更無法有效行使受到憲法所保障之辯護權！雖然，依照刑事訴訟法第101條第3項規定，第1項各款(一、逃亡或有事實足認為有逃亡之虞者。二、有事實足認為有湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞者。三、所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪者。)所依據之事實，應告知被告及其辯護人，並記載於筆錄。但，此項規定實務上根本未予以落實，形同具文。事實上，從檢察官向法院聲押至法院裁定，通常只有短短數小時時間，若手頭上根本沒有任何資訊，被告及其辯護人又如何準備羈押庭之攻防及聲請調查證據？檢察官及被告同為訴訟程序當事人，卻完全處於「訴訟資訊不對稱」狀態，不僅抵觸「武器平等原則」，亦剝奪人民之「公平程序請求權」（大法官釋字第665號釋憲聲請書參照）。又，檢察官在蒐證不足之情況下，往往以偵查不公開為尚方寶劍，先是「預斷」某被告涉犯重罪(法定本刑為五年以上)，再以有不知名(甚至是虛擬)的共犯在逃為由，向法院聲請羈押，以達到押人取供之目的。但，除了重罪與輕罪之判斷間有時是一線之隔外(例如：妨害自由與擄人勒贖罪之間、傷害罪與殺人罪之間等)，在資訊及武器不對等之情形下，被告及辯護人根本無從辯護，只能無奈地接受被羈押的事實。

律師絕對不是媒體消息來源的主要管道

既然法律明文規定偵查不公開，為何媒體上卻常看到偵查階段之案情報導？在刑事案件偵查階段，能夠接觸到案件資訊的主

要有檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人、被害人、證人、關係人、被告或嫌疑人、書記官、法警等。根據觀察，媒體所刊登的報導，消息來源主要有：辦案人員主動洩漏或提供（檢調警等偵辦機關爲了討好媒體或邀功）、媒體自行杜撰或拼湊採訪結果所得（媒體爲了搶到獨家或者不願意獨漏）、非辦案人員（如：辯護人、被害人或家屬、被告）主動洩露或提供。事實上，最常見到的是前面兩種情形，由非辦案人員尤其是律師提供給媒體的情形，相較於前二者而言，比例上並不高。根據中華民國新聞評議委員會多年前曾做過的問卷調查顯示，記者報導犯罪新聞時，最常利用的消息來源爲警方，其次爲檢方，再其次爲法院說法、判決書、案件關係人（如：受害人、證人）說詞，最不常利用的消息來源是律師。因爲，除了律師受到律師法及倫理規範的要求，本來就不可以隨意洩漏業務所得之資訊外，在偵查不公開原則的運作下，檢調單位往往只對個別被告（含其辯護人）揭露與其案情相關之資訊，至於手頭上有何其他證據？同案被告或證人之證詞爲何？個別被告甚至要到起訴後，才能藉由起訴書或閱卷所得之卷證資料得知所有訊息。因此，不論是從主觀的意願或者是客觀的能力來看，被告及辯護人都不會是洩露偵查中資訊的主要源頭。

以筆者曾經辦理過之案件經驗爲例，偵查中案件的當事人往往不願意讓案情曝光。因爲，在被告主張無罪或者不知道所犯何罪的情形下，當然希望越少人知道越好，以免對自己和家人造成困擾。可是，筆者卻在報紙或電子媒體上，多次看到承辦案件前一日之庭訊或偵訊的內容，而且正確率常超過百分之八十以上。試問，在偵查庭（或調查局）中，除了被告與辯護人外，不就只剩下檢察官（或事務官）、調查員、書記官與法警等人。如果，前一天的偵訊內容能如此詳細的被刊登在媒體上，在不是被告或辯護人洩漏的前提下，真正的洩密者，不就是上開這些執行公務的公務員其中之一嗎？

現行法關於偵查不公開原則之規範

原本的刑事訴訟法第245條第三項爲：「辯護人因偵查中執行職務所知悉之事項，不得洩漏。」，在未規範執法人員也有相同義務之情形下，常常發生執法人員洩露偵查中案情，進而影響被告或嫌疑人之權益。因此，除了於民國八十九年六月三十日修正爲：「檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人或其他於偵查程序依法執行職務之人員，除依法令或爲維護公共利益或保護合法權益有必要者外，不得公開揭露偵查中因執行職務知悉之事項。」，民國一百零一年五月二十五日更進一步修正爲：「檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人或其他於偵查程序依法執行職務之人員，除依法令或爲維護公共利益或保護合法權益有必要者外，偵查中因執行職務知悉之事項，不得公開或揭露予執行法定職務必要範圍以外之人員。」。

但，從民國八十九年將執法人員納入刑事訴訟法第245條第三項之規範後，執法人員將偵查中案情洩露給媒體之情形依然常常發生，從未間斷。本來，要去追查媒體報導之消息來源，不僅有其困難度（嚴守偵查不公開及滿足民眾知之權利及媒體第四權監督功能之間，要求取適當之平衡點，並不容易。），要是加上執法單位消極因應的態度，根本不會有執法人員被追究相關之法律責任。更何況，刑事訴訟法第245條第三項規定：「除依法令或爲維護公共利益或保護合法權益有必要者外」，根本就是讓偵查不公開原則成爲具文！不論是執法人員或者是非執法人員，只要以上開法定事由爲藉口，根本不受偵查不公開原則之拘束。

依據現行之「檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點」，其中第二點規定：「檢察、警察暨調查機關，應指定新聞發言人並設新聞發布室，與偵查案件有關之新聞統一由發言人或其代理人於新聞

發布室發布。新聞發言人，除公開及以書面說明外，不得私下循媒體要求，透漏或提供任何消息予媒體。檢警調人員除經機關首長指定為發言人者外，對偵查中之案件，不得透漏或發布新聞。」；又，第三點規定：

「案件於偵查終結前，檢警調人員對於下列事項，應加保密，不得透漏或發布新聞；亦不得任被告、犯罪嫌疑人或少年犯供媒體拍攝、直接採訪或藉由監視器畫面拍攝：

（一）被告或犯罪嫌疑人是否自首或自白及其內容。（二）有關傳訊、通訊監察、拘提、羈押、搜索、扣押、勘驗、現場模擬、鑑定、限制出境、資金清查等，尚未實施或應繼續實施之偵查方法。（三）實施偵查之方向、進度、技巧、具體內容及所得心證。

（四）足使被告或犯罪嫌疑人逃亡，或有湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞。（五）被害人被挾持中尚未脫險，安全堪虞者。（六）偵查中之卷宗、筆錄、錄音帶、錄影帶、照片、電磁紀錄或其他重要文件。（七）犯罪情節攸關被告或犯罪嫌疑人、其親屬或配偶之隱私與名譽。（八）有關被害人之隱私或名譽暨性侵害案件被害人之照片、姓名或其他足以識別其身分之資訊。（九）有關少年犯之照片、姓名、居住處所、就讀學校、家屬姓名及其案件之內容。（十）檢舉人及證人之姓名、身分資料、居住處所、電話及其供述之內容或所提出之證據。（十一）檢警調偵查案件期間與各機關討論案件之任何訪客資料、會談紀錄等內容。（十二）其他足以影響偵查之事項。檢警調人員不得帶同媒體辦案，不得公布蒐證之錄影、錄音。」。上開規定究竟有無被具體地落實，筆者建議可以從最近受到社會矚目，目前尚未偵查終結的兩個案件來檢驗，一個是前行政院秘書長林益世的貪瀆案，另一個則是小開李宗瑞的性侵案，相信答案應該就不言自明了！

結論

綜上所述，明明洩漏偵查中案情資訊，大部分是來自檢、調、警等相關執法人員，相關單位不僅不思反省，最高法院檢察署竟還發函給「中華民國律師公會全國聯合

會」，要求全國律師嚴守偵查不公開原則，彷彿律師每天吃飽沒事幹，都在洩漏業務上之案情資訊給媒體或他人似的，令人莞爾與不敢恭維！

又，司法院為配合修正後之刑事訴訟法第245條，必須訂定「偵查不公開作業辦法」。在日前的草案公聽會中，對於是否要把律師納入，有正反兩方之不同意見。律師界代表及部分學者反對將律師列入，檢方及立委代表則認為應納入。司法院似乎傾向將律師納入作業辦法規範，但可能授權移送律師公會，由公會對違反偵查不公開的律師予以懲戒，而非以刑法洩露國防以外秘密罪移送地檢署偵辦。

筆者認為，在媒體不納入規範已成為共識，現行法又有諸多除外規定之情形下，最高法院檢察署若以為發個函道德勸說，或者是軟性恫嚇律師，就能消弭洩露偵查資訊之現象，對於執法人員卻無法或不願意規範，那麼檢察總長也未免太過天真與一廂情願了！■

石斑魚（俗稱鱸）向為台灣南部重要的海水經濟魚種，目前在政府文宣的高曝光率下已經成為馬政府宣傳ECFA成果的最佳樣板，只是操之過急未有完整配套的結果讓國內石斑魚產業危機隱現，政府相關機關不能視而不見，應速謀對策。持平而論，石斑魚肉質鮮美屬於高經濟海水魚種，市場接受度高，加以養殖期間所使用淡水量低，生存條件頗適合國內養殖環境，是台灣少數具有全球市場的養殖魚種。

儘管台灣養殖石斑魚已經有多年歷史，養殖經驗豐富，但是該產業普遍存在種苗存活率偏低，病害問題叢生（包括病毒、弧菌、寄生蟲、真菌等），國外市場開拓不易等問題，養殖風險相當高。石斑魚過去並未受到漁政機關的特別青睞（未被行政院農委會選為旗艦產業），產業規模始終維持在1萬多公噸，未見大幅成長。

自從兩岸簽訂ECFA將石斑魚納入早收清單，進口關稅逐步調為零，並放寬進口檢疫通關手續，在兩岸政府通力合作下，石斑魚出口到中國（含香港）的數量和金額開始大幅成長。根據最新統計今年1~8月活石斑魚外銷中國大陸及香港達9,826公噸（總金額達1.08億美元），較去年同期量5,986公噸成長64%，幾乎佔石斑魚外銷的九成九以上，成為馬政府下鄉宣傳政績與反駁外界憂心台灣出口嚴重衰退的首選。相對的石斑魚出口到先進日本、美國、歐盟等重要魚類消費國家的數量微乎其微，加以內需市場消費能力低，石斑魚正被有計畫的鎖進中國。當前台灣石斑魚外銷市場過度集中在中國明顯不利於產業長遠發展與全球行銷布局（台灣出口過度依賴中國市場的負面效應已經出現），畢竟不要把雞蛋放在一個籃子裡，要分散風險的道理，政府官員、企業均知之甚

詳，但是為了政治考量和眼前的近利，還是任令不利產業持續發展的局勢延續下去；加以國內在政府鼓勵下又出現一窩蜂搶養的現象，近日池邊價格呈現大幅波動，一度低於生產成本，引起養殖戶的恐慌，雖然政府官員認為這是短期正常波動，國內學者專家卻持不同看法。目前中國石斑魚養殖種類雖然與台灣不同，但是相關繁養殖技術已經幾近成熟，若再經國內石斑魚繁養殖業者及研究人員實地協助，當地石斑魚產量和經營規模將快速成長，勢必繼鰻魚、對蝦、吳郭魚之後成為台灣在中國以及國際市場最強勁的競爭對手。台灣官員若還自以為是，不能事先防範，讓相關研究人員以及繁養殖科技輕易外流，一旦發生競爭態勢翻轉外銷受挫，甚至導致整個產業崩盤，政府相關官員絕對難辭其咎，必須負起怠忽之責。

如同企業經常使用的微笑曲線分析一樣，整個養殖石斑魚產銷供應鏈中位於前端（種苗生產）與後端（行銷、通路）獲利情況明顯優於從事第一線的生產業者，所承受的風險卻較低；尤其中國大陸把進口關稅降為零，我國政府協助建造活魚運搬船等主要獲益者為商人，而這些好處是否回饋到生產者身上（答案顯然有疑問），政府有必要實地瞭解站穩立場不要偏聽，以免少數人賺飽私囊卻讓大多數養殖業者承擔風險。為了提高養殖石斑魚業者的收益並降低經營風險，漁政機關應該要儘快輔導從事第一線生產的養殖戶以「契作」方式與種苗生產和行銷業者合作，並建構多元的行銷通路來確保品質，分享利潤，而不是落入追求輸中數字和金額的迷失。

以中國現有經濟和消費實力當然是石斑魚的重要消費市場無需刻意迴避，卻不是唯一市場。未來國內的石斑魚產業應該分散風

險，積極朝中國以外的國際市場進軍，以石斑魚絕佳的口感和營養成分，融入當地飲食文化，相信它會成為西方國家料理的重要食材。

事實上漁業尤其養殖業並不是兩岸ECFA談判的主軸，馬政府一再強調的也是兩岸經貿議題（非農漁業）。而石斑魚卻陰錯陽差成為鎂光燈下的焦點搶盡風頭，卻也讓整個石斑魚產業發展迷了航。如何讓兩岸ECFA後續談判儘早回歸國際規範，讓兩岸人民均受益恐怕是兩岸領導者需要用心思考的地方，千萬別再亂點鴛鴦譜，好讓石斑魚能循序漸進的發展，成為台灣最具代表性的魚種，讓產業走的長長久久才是正解。■

前言：六都格局下未竟的地方治理課題

2009年立法院通過地方制度法修正案後，各縣市搶搭升格直轄市列車。一番角力後，行政院最後核定台北縣（新北市）、台中縣市、台南縣市、高雄縣市分別單獨或合併升格為直轄市，「五都」正式成形。而目前為準直轄市的桃園縣亦已提出升格改制計劃，預料將於103年升格為直轄市¹，台灣將形成六個直轄市的地方政府治理新格局。

六都格局乃地方政府治理之新局，而此一重大轉變將完全改變我國都會與城鄉發展的現況。原先直轄市升格之構想，希望可讓各直轄市獲得更多國際競爭力，並進行資源有效整合，五大直轄市扮演核心都市(core city)角色，讓台灣國土空間邁向「區域治理」(regional governance)，達到帶動區域發展的龍頭角色。然而匆促上路的升格案，隱含民選首長延任逃避選舉等政治計算，對台灣民主政治與地方自治發展已埋下變數。

而五都升格後，許多現實存在的地方自治問題不僅未能解決，反而留下更多疑問，如政府層級改革、行政區域重劃的機制、城鄉發展差距的調整等，廣域直轄市的治理難度更成為地方政府治理的一大挑戰。原北、高兩市分別管轄272平方公里與154平方公里，但升格改制後，除台北市外，其他直轄市皆成為幅員遼闊的「廣域直轄市」。新北市約2,053平方公里、台中市約2,214平方公里、台南市約2,192平方公里，而高雄市更廣達2,947平方公里。六都如何治理以發揮政府效能？合併升格後如何整併業務發揮綜效(synergy)？鄉鎮改制為市府所轄的「區」，未來該如何整併、調整更是一項浩大工程。

地方政府長期以來的財政課題是，財政收入的量能嚴重不足，自有財源偏低，支出結構極度僵化，近半歲出規模用以支應人事費用，甚至有15個縣市政府其自有財源尚不足支應人事費的情況下，地方政府財政陷入困境，任何積極的施政作為，若無中央政府支持與財政挹注，將形同空談。地方政府債台高築之餘，又欠缺應有的財政自主性。五都乃至六都之地方治理格局成形後，財政資源卻更進一步偏重直轄市而輕縣市的情況下，不但未升格縣市，擔心將因有限財政資源的排擠效應，造成城鄉發展更加失衡，而淪為二等縣市，直轄市升格的做法更與1996年國發會共識以來各界對改革政府層級為二級制²的目標背道而馳，也與行政區域整併的概念不相符，未來我國地方自治的發展或改革，是否會因五都的確立而更形困難？

而新升格的直轄市因承接大量中央移轉業務，加以本身組織整併、且員額擴編，人事經費增加，財政需求擴張。面對財政負擔加重，而財政收入卻又顯然與爭取升格當時之預期有極大落差。加上財劃法修法延宕，且升格後的五都仍無財政自主性，其施政高度仰賴中央。直轄市長雖挾高民意支持度，但其施政作為，須仰賴中央政府的支持與財政的挹注。而相對於六都皆享直轄市地位，其他被戲稱為「什麼都不市」的16個縣（市）未來又該何去何從，如何避免有限財政資源因六都升格而受排擠，甚至慘遭邊緣化，將是必須嚴肅思考的課題。而地方政府的龐大債務與財政的困境等六都升格之後的未竟課題，更必須深入思考提出解決的可行之道。

但目前的情況卻是，升格後的直轄市，只收到組織擴張並大幅增加公務員員額，進

1.桃園縣轄區內人口於2010年6月已達到200萬人，經行政院核定許可，自2011年1月1日起準用直轄市之部分規定。2012年7月提出升格改制計劃書送內政部審查中。預料桃園縣將於民國103年12月25日由準直轄市升格改制為直轄市，屆時居住於直轄市之人口數約當全國人口總數之七成，臺灣將同時擁有六個直轄市。

2.中央-地方 二級政府體制設計為 1996 年李登輝總統召集產官學界所舉辦「國家發展會議」（簡稱「國發會」）共識，內涵包括「合理劃分中央與地方權限」、「健全地方自治」等，精簡省府功能業務與組織，使省虛級化；取消鄉鎮市級自治選舉，基層自治體去法人化，皆為二級政府概念之實現。省虛級化已完成，但「鄉鎮市去自治化」，則因國內政治變化尚無法完成。

而導致人事及辦公經費增加，加重財政負擔的苦果。非但不利於政府效能的提升，與升格的預期背道而馳。而行政區劃法、財政收支劃分法，及公共債務法的修正應是解決六都格局困境，開創地方自治新局的重要法案，但目前仍然懸而未決的結果，不僅造成升格直轄市的財政困境，更因此成為民選市長的施政困境。

民選的五都市長上任，面臨合併升格或單獨升格後快速擴張的公務員額，卻因財政困境造成地方政府的施政困境。其施政作為處處受限下，當然有志難伸，只好藉由向中央政府喊話，一來希望多少能增加中央政府在財政資源上的補助，二來也希望將施政不力合理地轉化為中央漠視的結果。台中市長胡志強上任後頻頻向中央喊話，更親自出馬拜會馬英九總統、王金平院長，甚至傳出胡志強市長不惜為了台中市的財政問題，出馬競逐國民黨主席，正是面臨財政困境與施政困境下不得不作的政治動作³。

政治動作雖然也有助於凸顯問題，但實質課題的解決，仍然有賴於深入的政策探討，包括地方財政量能不足的問題、中央地方財政收支如何劃分，及背後更深層的中央地方如何分權，以解決目前中央與地方屢屢在預算動支、計畫執行，甚至救災義務等責任歸屬不清而發生爭執等。這些未竟的課題都是五都格局，甚至桃園縣即將升格改制的六都格局之下，地方政府治理所必須深入探討的課題，有待深入的探討，並提出務實的解決之道。本文將針對地方財政的問題提出探討，並提出地方財政再生機制等政策建議，希望對於解決地方財政課題能有所助益。

財劃法、公債法修法延宕

行政院於2009年8月核定五都升格，2010年底獲得升格的縣（市）正式改制為直轄市。配合升格需要，行政院於2009年底提出「財政收支劃分法」及「公共債務法」修正草案，並於2010年1月5日將兩部修正草案送請立法院審議。兩部攸關五都財政資源分配的法案，雖然數度列為行政院建議優先審

議法案，但由於行政院版本爭議過大，難被各直轄市、縣（市）政府接受，遲遲無法在立法院完成修法。

一、財政收支劃分法

因屆期不續審，本屆立委上任後，行政院又於101年2月23日將「財政收支劃分法」原案重新送請立法院審議，並同樣列入優先審議法案，但行政院完全不針對上屆無法獲得立院認同的修正法案內容做檢討修正，至今修正草案仍然躺在立法院中。五都核定升格已經三年多，財劃法未修的五都，財政資源嚴重不足，而被形容為「轉大人卻只能繼續穿小孩的衣服」。

各界無法認同行政院版財劃法修正案之處，在於該草案的財政分配機制無法有效調劑並緩和各級政府間之垂直與水平財政不平衡的情況。我國地方政府財政除普遍面臨赤字預算常態化、自有財源不足及支出結構僵化等三大問題外，五都升格改制後，中央權限下放，若無相對財源支應，升格便了無意義，對於落實地方自治理念更是奢求。而在有限財源下，當中央將財源隨職能權限移交五都時，如何避免對其他未升格改制縣市之可分配財源產生排擠效應，以緩和「富五都、窮十七縣」的財政分配兩極化現象，甚至更積極地縮小城鄉財政分配的不均，皆是此次財政收支劃分法修定的核心議題。但顯然行政院修正案的財政分配機制無法解決各級政府間之垂直與水平財政不平衡問題，無法適度回應這些急待處理的地方財政課題，預料行政院版修正通過後將持續導致直轄市與縣市之間財政貧富差異更加擴大。行政院版草案無法讓人釋疑，修法進程自然延宕。

二、公共債務法

行政院版公債法修正案讓直轄市及縣（市）一年以上公共債務未償餘額預算數佔當年度歲出總額比率之上限，由百分之四十五，分別提高為百分之二百五十及七十。形同讓各縣、市政府繼續借錢，來緩和財源不足的財政壓力，但各界擔憂舉債上限貿然提高為百分之二百五十，將為原本百分之四十五債限之5.5倍，雖然每年的新增舉

3.有謂胡市長在要求中央政府檢討財劃法公債法之餘，台中市與台中縣合併升格後將遇到的財政課題，包括：台中縣、市合併後，因承受台中縣政府負債，債務未嘗餘額將大幅攀升；財劃法修法跳票，台中市升格財源將有落空的風險；台中縣市合計人事費442億元，將吃掉整體歲出預算的六成等，這些財政課題不能說在提出合併升格的申請書之前，胡市長不能說都沒有想過這些問題。

借額度仍有歲出百分之十五的流量限制，但放寬舉債限制且與GDP脫鉤等有違國際債限規範標準的作法，引發債留子孫，違反世代正義的嚴重爭議，這些爭議也是公債法修法推動困難的主要原因。

現行公債法第四條規定，中央和地方政府舉借1年以上公共債務未償餘額預算數合計不得超過主計總處預估3年平均GNP的48%。其中，中央為40%；直轄市為5.4%（台北市3.6%、高雄市1.8%）；縣（市）合計為2%；鄉鎮市為0.6%。此外，個別直轄市及縣市政府另有流量債限，即每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五；存量債限：一年以上公共債務未償餘額預算數，占總預算及特別預算歲出總額之比率，不得超過百分之四十五；短期債限：未滿一年公共債務未償餘額，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之三十。

但五都升格後，公債法遲遲未修正，造成新升格的台南市及台中市無法可遵循，在公債法中找不到新增直轄市的債限規範可資遵循。財政部卻以行政命令規範台中與台南市其舉債上限延用縣（市）的規定，即一年以上公共債務未償餘額預算數，占總預算及特別預算歲出總額之比率，不得超過百分之四十五。

行政院版公債法在上屆立委任期內，雖然一度在立法院財政委員會逐條審查，並作出提高地方政府舉債額度的同時，應同時刪減中央政府債限額度，以維持各級政府整體債現之比例仍能維持三年平均GNP之48%。財委會並具體建議中央債限由三年平均GNP之40%，刪減為39%，將挪出來的1%債限讓新升格的直轄市適用。

但最後公債法仍然無法完成審議，且由於屆期不續審，行政院將公債法修正案退回財政部重擬，財政部修正後數次報行政院

院會，皆被退回。財政部研擬的新版公債法修正草案⁴中，調整直轄市舉債額度，六都（含即將升格的桃園縣）總計占三年平均國民所得之7.06%。但對於各自轄市要分多少額度，卻無法達成共識，財政部傾向打破現行台北市和高雄市債限合計5.4%之規定，讓六都重新調整，但因六都之間欠缺公平分配公式，可能造成六都搶債務額度的現象，爭議不小。

此外，財政部版公債法將造成加深依賴融資財源之餘，未能同時創造積極處理財政收支差短問題的政策誘因，新增強制還本的財政紀律規範也將造成以債養債而形同虛設。財政部最新版本，將六都債務未償餘額占GNP比例打破，僅以當年度歲出規模作為債限規範基礎，並放寬存量（45%提高為直轄市250%及縣市70%）債限規範，與國際規範中以整體政府債務餘額佔GDP或GNP比例比較基礎之方式有違。且與GNP脫鉤的債務上限規範，將造成膨脹歲出規模，以增加舉債額度的惡性循環。而建立強制還本制度雖然立益完善，恐怕也將造成如同中央政府現行做法，以舉借新債方式還舊債，以債養債的方式債務只有增加，沒有減少的可能⁵。

而立法院中立法委員所聯署提出的幾個公債法修正草案中，也出現數個放寬舉債存量限制的修正版本，其中也有放鬆舉債流量限制，將原先公債法規範新增債務不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額15%之限制，放寬為直轄市政府每年以25%之速度舉債。快速增加直轄市政府債務之餘，欠缺財政紀律強制還本規範。只會讓各直轄市政府更快速的累積債務，而隨之而來的債務付息負擔，將更嚴重的排擠其他政務支出。如同一位大幅度增加循環信用額度，又加快動用循環額度的卡奴，終將因為卡債的高額利息負擔，而淪落到就算有收入也還不出錢的嚴重地步。

4.財政部版研議中的公債法主要修正方向有：一、年度舉借債限維持不變：年度舉債額度不得超過當年度歲出總額15%，及調節庫款收支之1年以內債務不得超過當年度歲出總額30%之規定均維持不變。二、地方債務未償餘額調整：五都升格，地方債務餘額不再按GNP管制，調整地方債限管制架構改按其當年度總預算及特別預算歲出總額250%（直轄市）、70%（縣市）及25%（鄉鎮）。但為避免地方政府隨意擴大歲出計算範圍，財政部草案劃一計算基礎，修法明定歲出基準為當年度總預算及特別預算歲出總額，不含以前年度歲出保留數，避免形成藉以前年度歲出保留數擴張歲出基準，擴大債務情形。三、建立強制還本制度：為適度降低政府債務餘額，修正強制還本規定，除中央及直轄市維持現制，應以稅課收入至少5%編列外，另增訂縣（市）及鄉（鎮市）應依其上年度債務未償餘額至少1.6%編列，以及各級政府得視歲入執行狀況（如有超收時），於預算外彈性增加年度還本之規定，俾達還本制度化。5.中央政府預算書中明文寫出以債養債情形，例如101年度中央政府總預算案總說明中「參、總預算案籌編經過及主要內容」「四、融資財源」中：「101年度歲入與歲出相抵，差短2,095億元，…，另債務還本編列940億元，…。以上歲入歲出差短及債務還本合共尚須融資調度數為3,035億元，…以舉借債務2,885億元，以及移用以前年度歲計賸餘150億元予以彌平…」可見中央政府債務還本的財源全數以舉債支應。年年以債養債的結果，整體債務負擔持續加重，債務只有增加，完全沒有減少的可能。

立法院第8屆各公債法版本比較

提案名稱	提案人	交付	內容摘要
公共債務法第四條 條文修正草案	陳明文	2012/3/16,8-1-4交付	1.取消中央及地方政府債務餘額總額限制(前3年GNP平均數之48%) 2.中央維持前3年GNP平均數之40% 3.個別直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)超過一年公共債務之債限，以當年度總預算及特別預算歲出總額為計算基準 (1)直轄市及縣(市)超過一年公共債務未償餘額預算數佔當年度歲出總額比率，各不得超過百分之二百五十及一百五十 (2)鄉(鎮、市)仍維持歲出之百分之二十五。
公共債務法第四條 條文修正草案	邱志偉	2012/4/6,8-1-6交付	一、取消中央及地方政府債務餘額總額限制(前3年GNP平均數之48%) 二、各級政府1年以上債限分別為： 1.中央不得超過前三年度名目GNP平均數39% 2.直轄市各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額250% 3.縣(市)各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額70%。 4.鄉(鎮、市)各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額25%。
公共債務法第四條 條文修正草案	陳亭妃	2012/4/27,8-1-9交付	一、取消中央及地方政府債務餘額總額限制(前3年GNP平均數之48%) 二、各級政府1年以上債限分別為： 1.中央不得超過前三年度名目GNP平均數40% 2.直轄市各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額250% 3.縣(市)各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額70%。 4.鄉(鎮、市)各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額25%。
公共債務法部分條 文修正草案	賴士葆	2012/9/28,8-2-2	1.不列入債限之自償性公共債務須經公共債務管理委員會審議評估通過 2.各級政府在監督機關之查核需要或所舉借之一年以上公共債務未償餘額，達債限之90%時，應訂定債務改善計畫及時程表，經公共債務管理委員會審議通過後，提送監督機關備查。未依規定訂定者，推定有不能履行償債義務之虞，行政院得予以限制或停止其舉債。 3.應揭露之債務資訊，除公債種類、未償餘額、還本付息外，尚須包括債務基金運作、債務管理績效評估報告、債務改善計畫及時程表… 4.債務基金來源增列「歲計賸餘」
公共債務法第四條 條文修正草案	楊瓊瓊	2012/9/28,8-2-2	一、各級政府所舉借之超過一年公共債務未償餘額預算數，各不得超過下列比率： 1.中央不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數百分之四十。 2.直轄市各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之二百五十。 3.縣(市)各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之七十。 4.鄉(鎮、市)各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之二十五。 二、99年12月25日縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者，自本法修正公布施行日五年內之總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之二十五，不受第四項規定之限制。

資料來源：民進黨立法院黨團製表

公共債務累積龐大的問題終究只是地方財政問題的病徵，財劃資源分配不公，導致普遍的財政量能不足才是地方財政的病因。根本性地解決地方財政問題，應由財劃法修正下手，僅以放寬舉債上限的方式調整公債法，只是治標不治本的方法。若沒有調整財政收支劃分制度，讓地方政府有適足的自主財源，則地方政府每年短則6百餘億元，高則9百餘億元的收支差短數，即龐大的財政赤字只好繼續依賴舉借債務來融通。而債務累積快速的結果，縱然依照行政院版將公債法舉債上限由歲出（及歲出保留數）的45%提高為直轄市250%縣市70%，雖然讓地方政府的舉借空間提高，也只是讓地方政府的債務，更快速累積，更迅速龐大而已。

修正財劃法，調整財政分配機制，有效調劑各級政府間之垂直與水平財政不平衡的情況，才能根本性地解決財政收支差短嚴重的問題，才有辦法解決地方財政困境。解決地方政府的財政困境與施政困境，應該由財劃法的分配公平性下手，不是只依賴公債法來增加舉債額度。

修法延宕下的過渡性措施

而財劃公債修法跳票下，五都又面臨升格的財政擴張壓力，行政院主計處及財政部只好以過渡性的權宜措施因應，包括：調整中央統籌分配稅款分配辦法之分配比例、修改中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法、專案補助等方式，協助改善地方政府財政收支。

一、調整中央統籌分配稅款分配辦法

財政部調整中央統籌分配稅款分配辦法中直轄市與縣市之分配比例，將中央統籌分配稅款由原先分配各級地方政府之比例，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）各占43%、39%及12%，以所謂「對應移列」⁶之原則，修正分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之比例調整為61%、24%、9%。所謂「對應移列」即新增直轄市、準直轄市將原先升格前在縣（市）及鄉（鎮、市）總額內所獲配的額度以「錢跟著人走」的方式移列至直轄市組，再共同參與直轄市總額分配，並換算

比例。各直轄市、縣（市）分配比例如下圖1，中央普通統籌分配稅款分配金額如下表1。

二、修改「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」調整一般性補助款

一般性補助款乃依照「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，按各縣市「基本財政收支差短」與定額設算的教育、社福及基本設施等分配補助。而「基本財政收支差短」，指「基本財政支出」扣除「基本財政收入」之數額。其中，「基本財政收入」指稅課收入扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額。而「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」修正前後「基本財政支出」所涵蓋範疇不同，差異如下表2。且修正後將補助對象由原臺灣省20縣（市）擴大至直轄市及金門、連江兩縣。分配情形如下表3。

三、專案補助

除中央統籌分配稅款外及一般性補助款外，中央尚編列專案補助款，包括保障財源補助、平衡預算及繳款專案補助等，如下表4。此外，升格後的100年度與升格前的99年度相較，一般性補助款增加304億元，其中299億為直轄市升格改制之組織擴編與員額增加所需之人事費及基本辦公費，及依現行相關法規所需負擔之社會保險與福利津貼經費負擔增加所致。實際一般性補助款增加僅約50億元，且係將直轄市及金門、連江兩縣納入補助對象，新增相關補助經費所致。

102年度總預算案中，中央編列對直轄市及縣（市）一般性財政收支差短及定額設算等補助款計1,394億元，較101年度相同基礎的1,464億元，減少70億元，對於改制直轄市（含準用直轄市規定之桃園縣）因組織擴編與員額增加所需之人事費及基本辦公費，以及依現行相關法規所需增加之法定社會福利事項等經費負擔，則另以外加方式補助72億元。

依地方制度法第87條之3規定，縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣（市）所

6.新增直轄市、準直轄市共同參與直轄市總額分配後，其原在縣（市）及鄉（鎮、市）總額內獲配之額度，換算比例，移列直轄市（亦即錢跟著人走）及「只增不減」，額度移列後，未受改制影響之縣、市及鄉（鎮、市）合計獲配數應不低於移列前之合計數。

表1：中央普通統籌分配稅款分配金額表

單位：百萬元

年度別	97	98	99	年度別	100	101	102
縣市別	實撥金額	實撥金額	實撥金額	縣市別	實撥金額	通知金額	通知金額
總計	196,189	166,749	182,689	總計	197,692	200,308	207,435
臺北市	41,929	35,727	38,375	臺北市	34,106	34,087	34,868
高雄市	12,383	10,625	11,823	新北市	23,916	24,472	25,103
台北縣	32,738	27,548	29,719	臺中市	18,793	19,502	20,405
宜蘭縣	2,893	2,472	2,719	臺南市	15,684	16,107	16,586
桃園縣	6,247	5,878	6,759	高雄市	22,825	23,351	24,102
新竹縣	3,116	2,587	2,915	桃園縣	10,773	11,170	11,925
苗栗縣	3,538	2,933	3,228	宜蘭縣	2,936	2,860	2,962
台中縣	7,160	6,020	6,477	新竹縣	3,323	3,344	3,246
彰化縣	6,880	5,653	6,233	苗栗縣	3,595	3,591	3,763
南投縣	4,267	3,679	4,034	彰化縣	6,905	6,895	7,303
雲林縣	5,135	4,417	5,007	南投縣	4,263	4,188	4,367
嘉義縣	4,208	3,430	3,710	雲林縣	5,508	5,419	5,726
台南縣	5,883	5,104	5,754	嘉義縣	3,898	3,809	3,979
高雄縣	6,381	5,674	6,359	屏東縣	5,897	5,880	6,237
屏東縣	5,944	5,097	5,571	台東縣	2,726	2,661	2,797
台東縣	2,985	2,499	2,687	花蓮縣	3,209	3,128	3,255
花蓮縣	3,337	2,782	3,039	澎湖縣	1,477	1,471	1,536
澎湖縣	1,618	1,334	1,437	基隆市	2,990	3,036	3,220
基隆市	2,991	2,486	2,781	新竹市	2,955	3,119	3,061
新竹市	2,460	2,149	2,386	嘉義市	1,872	1,817	1,897
台中市	3,334	2,453	2,932	金門縣	1,158	1,121	1,165
嘉義市	1,699	1,479	1,719	連江縣	277	292	311
台南市	3,255	2,793	3,330	鄉鎮市合計	18,605	18,987	19,621
金門縣	1,217	1,050	1,128				
連江縣	296	256	264				
鄉鎮市合計	24,296	20,623	22,303				

備註：

- 1.上述資料含依加值型及非加值型營業稅法第11條規定辦理之專案補助款。(自91年度開始)
- 2.表列數據97至99年度分配金額，因97年度起台北縣準用直轄市規定後，參與直轄市分配，致台北市及高雄縣獲配數減少，每年另由中央編列155億元及100億元專款補助；100年度為因應地方改制，國稅統籌分配比例調整為直轄市61%、縣(市)24%、鄉(鎮、市)9%(原各為43%、39%、12%)。
- 3.實撥金額包含利息收入數。

資料來源：財政部國庫署

圖1：中央統籌分配稅款各直轄市、縣(市)分配比例

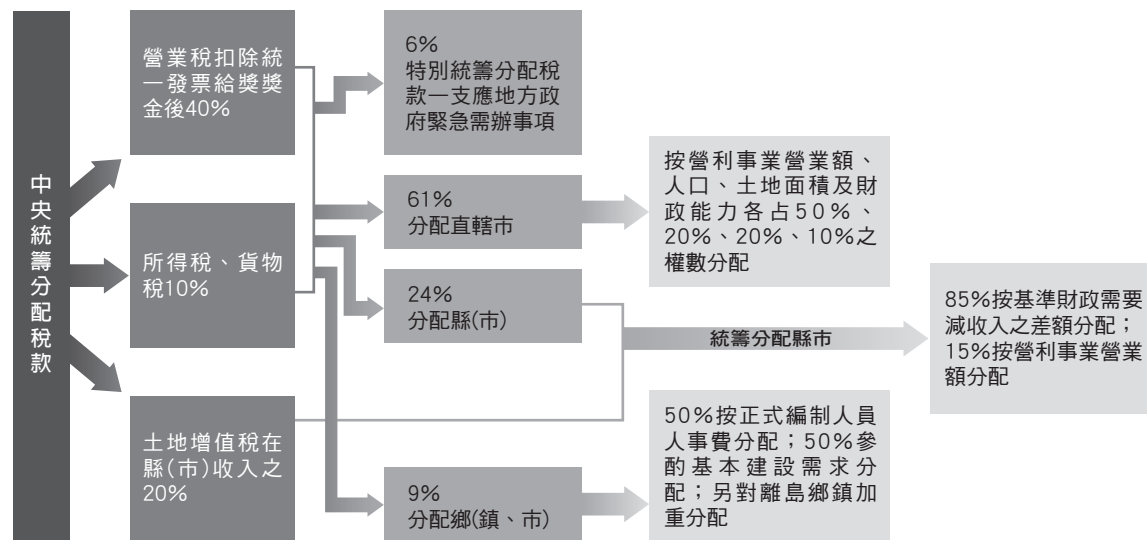


表2：中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法之「基本財政支出」涵蓋範疇

修正前	修正後
(一)正式編制人員人事費：指正式編制人員本俸、加給、生活津貼、福利互助金、退休撫卹金及保險費之合計數。	(一)正式編制人員人事費：指正式編制人員本俸、加給、生活津貼、退休撫卹金及保險費之合計數。
(二)正式編制警政、消防人員超勤加班費。	(二)正式編制警政、消防人員超勤加班費。
(三)依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)府負擔之社會保險及社會福利費用。	(三)依全民健康保險法、勞工保險條例、國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)政府負擔之社會保險及社會福利費用。
(四)基本辦公費及員警服裝費：按正式人員員額數及中央核定標準編列。	(四)基本辦公費及員警服裝費：按正式人員員額數及中央核定標準編列。
	(五)依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例定有支給或補助標準之民意代表及村里長費用。
	(六)依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助。
	(七)對於公立醫療院所之補助經費。

表3：101年度中央對直轄市及縣市一般性補助款編列情形表

單位：千元

縣 市 別	合 計	教育補助	社會福利補助	基本設施補助	一般性差短補助
總 計	167,419,844	59,191,950	46,874,577	36,000,000	25,353,317
台 北 市	9,589,844	4,022,553	2,280,637	2,600,762	685,892
新 北 市	10,667,089	3,596,258	3,054,684	3,499,883	516,264
台 中 市	15,146,733	3,087,407	7,840,429	3,589,529	629,368
台 南 市	14,858,104	2,950,799	8,064,185	3,249,767	593,353
高 雄 市	20,455,533	6,183,745	7,315,379	4,304,673	2,651,736
桃 園 縣	9,938,636	2,104,612	5,417,588	1,542,395	874,041
宜 蘭 縣	4,864,982	2,209,507	810,805	829,233	1,015,437
新 竹 縣	2,465,236	1,037,062	539,118	634,177	254,879
苗 栗 縣	5,555,801	2,696,129	882,109	814,955	1,162,608
彰 化 縣	10,152,055	5,278,063	1,586,113	1,142,047	2,145,832
南 投 縣	7,252,499	3,393,747	1,051,823	1,063,906	1,743,023
雲 林 縣	7,064,908	3,323,328	1,334,664	1,099,329	1,307,587
嘉 義 縣	7,245,693	3,327,748	1,075,588	1,078,013	1,764,344
屏 東 縣	11,632,232	5,699,475	1,755,255	1,632,287	2,545,215
台 東 縣	5,458,939	2,108,947	770,479	1,096,855	1,482,658
花 蓮 縣	5,952,768	2,504,234	865,558	1,139,965	1,443,011
澎 湖 縣	3,408,117	1,134,479	499,734	553,292	1,220,612
基 隆 市	5,087,482	1,327,529	613,176	2,386,908	759,869
新 竹 市	2,538,514	617,608	378,868	1,466,766	75,272
嘉 義 市	3,534,721	1,063,633	496,768	1,456,210	518,110
金 門 縣	918,251	253,200	102,435	527,623	34,993
連 江 縣	904,856	271,887	139,182	291,425	202,362
未分配數或控留數	2,726,851	1,000,000	-		1,726,851

註：待分配數係包括教師專案退休補助10億元、地方政府辦理促參案件獎勵金10億元，其餘7.27億元主要係作為撥補各直轄市及縣市重大稅收短徵之財源。

資料來源：行政院主計總處

表4：中央對地方政府一般性及專案補助款編列情形表

單位：新台幣億元

項 目	102年度預算數	101年度預算數	100年度預算數	99年度預算數
合 計	1,859	1,871	2,374	1,920
1.一般性財政收支差短及定額設算等補助款	1,394	1,464	1,555	1,505
2.改制直轄市(含準用直轄市規定之縣)依法新增經費負擔補助	72	76	299	-
3.保障財源補助	95	103	280	-
4.平衡預算及繳款專案補助	298	228	240	-
5.臺北縣準用直轄市對臺北與高雄兩市及臺北縣專案補助	-	-	-	355
6.縣市以前年度積欠健保費繳款專案補助	-	-	-	60

註：101年度原列法定預算數2,178億元，包括一般性財政收支差短及定額設算等補助款1,470億元、改制直轄市(含準用直轄市規定之縣)依法新增經費負擔補助204億元、保障財源補助164億元、平衡預算及繳款專案補助340億元，配合勞工保險條例與全民健康保險法修正，直轄市及縣市政府原應負擔之勞、健保費補助款101年7月起改由中央負擔，爰移出經費307億元列入中央相關部會預算數。

資料來源：102年度中央政府總預算

受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。另外依照100年修正通過之勞工保險條例及全民健康保險法規定，勞、健保費已於101年7月起改由中央負擔。102年度依該規定編列對直轄市及縣（市）保障財源補助款95億元，並參照財政收支劃分法修正草案精神，將地方政府原應負擔之勞、健保費併計於其獲配財源，保障各直轄市及縣（市）政府獲配財源不低於其改制基準年（99年度）之相同基礎水準。

為紓解地方政府財政壓力，增裕地方歲入財源，以改善地方財務結構，102年度賡續增編平衡預算及繳款專案補助經費298億元，鼓勵地方清償以前年度積欠之勞、健保費及退休公教人員優惠存款差額利息等款項。

102年度中央政府總預算中，中央對地方政府一般性及專案補助款合計編列1,859億元⁷，對於地方財源挹注確實有相當助益。自100年度開始編列的保障財源補助，即依照地方制度法第87條之3規定⁸，使各直轄市及縣（市）政府獲配財源不低於其99年度之中央統籌分配稅款、一般性及專案補助款合計數，以維持各地方政府之施政財源。

而100年度開始編列的平衡預算及繳款專案補助⁹經費，只要為鼓勵地方清償以前年度積欠勞工保險保費、全民健康保險保費及退休公教人員優惠存款差額利息等款項。其中繳款專案補助鼓勵償以前年度積欠之勞、健保保險費及退休公教人員優惠存款差額利息等之補助經費。平衡預算補助為鼓勵直轄市及縣（市）改善財政收支，並挹注其財源收入。

但繳款專案補助乃源於「中央請客地方買單」，造成地方政府新增財政支出負擔，且「繳款專案補助」卻又發生「如期撥繳者吃虧，拒繳欠費受獎勵補助」的不公平問

題。各直轄市、縣市政府分配之專案補助款如下表5。

解決地方財政問題的政策建議

一、提出改進行政院版缺失的新版財劃法：

解決地方政府債務問題的治本清源之道，仍在於修正財政收支劃分法，改正行政院版財劃法修正草案諸多缺失，以「把餅確實做大」、「落實地方自治」、「確立財政自主」為基本原則凝聚各界共識，提出可行且為各界接受的新版財劃法草案。

而財劃的分配面更應考慮人口結構的多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性、以及城鄉治理複雜性因素，讓各地方政府共同擬定設算之分配公式。與行政院版財劃法草案相較，民進黨版相對在分配面化繁為簡，確實把行政院原先承諾增加的所得稅10%列為統籌款分配款的財源，取消一般性補助款財源全數轉為統籌款財源，讓全部統籌分配款財源擴張為4,746億，並將其中98%當做統普通統籌分配稅款。而特別統籌款從6%降到2%，降低特別統籌款的人為權衡空間。而98%的普通統籌分配稅款的分配方式，在設算基準財政需求時考慮城鄉治理複雜度，讓五都及各縣（市）自主地討論分配公式，並使分配指標多元化。（行政院版財劃法草案與民進黨版之分配架構，參閱附錄一）

而民進黨版的財政收支劃分法修正草案，除了適度擴大中央統籌分配稅款規模之外，亦一併取消一般性補助款制度，將其財源全數轉為統籌款財源，並將統籌款收入恢復為受分配地方政府當年度的稅課收入，有利於提高地方政府的財政自主性，對於地方政府財政自我負責精神的建立將至為關鍵。此外，在導正分配公平方面，該草案在設算基準財政需求時，考量地方政府在人口結

7.102年度中央對地方政府一般性及專案補助款合計編列1,859億元，較上年度相同基礎之1,871億元，減少12億元，如連同中央納編地方政府原應負擔勞、健保費增加數12億元及中央統籌分配稅款增加數76億元，則中央對地方政府整體協助財源增加76億元(連同101年度相同基礎之4,657億元，合共4,733億元)，約增1.6%，且各直轄市及縣（市）政府整體獲配財源均較上年度呈現成長。（102年度中央政府總預算案，肆、總預算案之重點分析，九、保障地方財源，強化夥伴關係）

8.依地方制度法第87條之3規定，縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣（市）所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。

9.100年度編列240億元平衡預算及繳款專案補助，中央政府總預算中說明：紓解地方政府財政壓力，增裕歲入財源，以改善財務結構，100年度中央除以前述一般性補助款、改制直轄市(含準用直轄市規定之縣)依法新增經費負擔補助及保障財源之專案補助款挹注地方財源外，再增編平衡預算及繳款專案補助經費240億元。

99年度中央政府亦曾編列「縣市平衡預算及繳款專案補助」320億元，以鼓勵各縣市繳納積欠以前年度全民健康保險費之補助經費計列60億元。此外勞委會及衛生署亦分別編列20億元及25億元補助北、高兩直轄市。而100年度「平衡及繳款專案補助」240億元，勞委會及衛生署亦如99年度，各續編20億元及25億元補助北、高兩直轄市。

表5:中央對直轄市及縣市專案補助款編列情形表

單位：千元

年 度 別	100年度			101年度			102年度		
縣 市 別	合 計	平衡預算及 繳款專案補 助 款	保 障 財 源 補 助 款	合 計	平衡預算及 繳款專案補 助 款	保 障 財 源 補 助 款	合 計	平衡預算及 繳款專案補 助 款	保 障 財 源 補 助 款
總 計	51,950,172	24,000,000	27,950,172	50,387,044	34,000,000	16,387,044	39,315,958	29,800,000	9,515,958
台 北 市	12,263,905	1,467,000	10,796,905	8,903,568	3,587,000	5,316,568	3,541,000	3,541,000	-
新 北 市	11,227,888	3,191,000	8,036,888	6,218,328	5,203,000	1,015,328	358,000	358,000	-
台 中 市	1,141,000	1,141,000	-	1,141,000	1,141,000	-	370,000	370,000	-
台 南 市	6,411,610	3,546,000	2,865,610	5,548,400	4,394,000	1,154,400	5,034,252	4,363,000	671,252
高 雄 市	2,665,000	2,665,000	-	3,231,000	3,231,000	-	3,067,000	3,067,000	-
桃 園 縣	1,806,000	1,806,000	-	1,806,000	1,806,000	-	1,374,000	1,374,000	-
宜 蘭 縣	1,118,653	608,000	510,653	1,832,277	833,000	999,277	1,968,199	931,000	1,037,199
新 竹 縣	977,445	515,000	462,445	2,553,822	885,000	1,668,822	2,758,631	970,000	1,788,631
苗 栗 縣	1,375,889	771,000	604,889	1,897,988	1,030,000	867,988	2,086,702	1,143,000	943,702
彰 化 縣	2,550,957	1,286,000	1,264,957	3,190,118	1,747,000	1,443,118	3,523,854	1,953,000	1,570,854
南 投 縣	1,316,088	838,000	478,088	1,941,611	1,362,000	579,611	1,900,547	1,498,000	402,547
雲 林 縣	2,009,956	955,000	1,054,956	2,450,052	1,325,000	1,125,052	2,551,119	1,479,000	1,072,119
嘉 義 縣	1,813,751	838,000	975,751	2,112,373	1,174,000	938,373	2,376,716	1,308,000	1,068,716
屏 東 縣	1,493,361	1,275,000	218,361	1,982,004	1,753,000	229,004	2,087,598	1,952,000	135,598
台 東 縣	400,000	400,000	-	680,511	624,000	56,511	726,144	714,000	12,144
花 蓮 縣	757,839	642,000	115,839	1,044,445	893,000	151,445	1,069,036	996,000	73,036
澎 湖 縣	497,329	352,000	145,329	690,703	526,000	164,703	744,067	582,000	162,067
基 隆 市	606,985	579,000	27,985	1,070,973	803,000	267,973	1,260,009	988,000	272,009
新 竹 市	253,000	253,000	-	253,000	253,000	-	426,189	373,000	53,189
嘉 義 市	697,821	482,000	215,821	952,469	775,000	177,469	898,112	839,000	59,112
金 門 縣	332,695	157,000	175,695	506,402	275,000	231,402	519,783	326,000	193,783
連 江 縣	55,000	55,000	-	101,000	101,000	-	97,000	97,000	-
未分配數 或控留數	178,000	178,000	-	279,000	279,000	-	578,000	578,000	-

資料來源：整理自行政院主計總處資料

構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性、以及城鄉治理複雜性的差異，也較能切合廣域直轄市下治理複雜度不一的問題。

二、設置「地方財政再生基金」：

由中央政府概括承受各直轄市及縣市政府債務，並設立「地方財政再生基金」，以基金預算承受債務，並搭配「強制還本」機制，積極處理地方政府債務，重建社會大眾及國際機構對我國政府財政管理信心。中央政府概括承受各直轄市及縣市政府債務後，設立自償性的「地方財政再生基金」，每年由中央及地方政府依稅課收入之一定比例編列預算強制還本，使基金確實俱有自償性，而能徹底解決地方政府債務累積龐大導致債務付息排擠其他預算的問題。

面對地方政府因龐大債務所造成的施政困境，中央政府應依公債法第10條¹⁰設置「地方政府財政再生基金」，以自償性基金預算來承受地方政府債務；而直轄市亦可依相同法源自行設置「市政府財政再生基金」。中央及地方政府並應自行規範逐年編列撥補基金之強制還本額度。而每年之還本額度可參酌公債法第10條之「還本款項當年度稅課收入至少百分之五編列」之規定，訂定中央政府及各直轄市政府每年強制還本金額為歲入預算、歲出預算或債務餘額之某一固定比例。

例如規範政府強制還本，編列預算撥入「財政再生基金」之預算為整體債務餘額之

5%。若以主計處2010年底統計全部地方政府債務規模達8,389億元計，每年強制還本金額若以該債務餘額之5%規範，則換算約為420億元，中央政府之財政量能應具有相當的財政能力，足堪負荷應能編列該預算。

再者中央政府102年度所編列直轄市及縣（市）平衡預算及繳款專案補助經費298億元，因具高度爭議，有「如期撥繳者吃虧，拒繳欠費受獎勵補助」的後遺症。中央政府應慎重考慮於次一年度開始全數轉為地方財政再生基金之強制還本預算，建立地方政府債務重生的協助機制。

三、以特別預算編列「五都升格專案補助」

以特別條例方式立法，並依照預算法83條之¹¹精神，匡列五都升格之專案補助預算。相關立法例如花東地區發展條例中第12條規定，為落實花東地區永續發展，中央主管機關應設置花東地區永續發展基金，該基金規模400億元，由中央分10年編列預算撥入。

結論：嚴肅正視地方政府財政量能不足問題

目前地方財政因分配的失衡，導致地方政府普遍性的財政量能不足，轉而依賴融資收入為財源。五都升格前的數據顯示，截至98年度止各縣（市）政府一年以上未償債務餘額高達2,975億餘元，占前3年國民生產毛額比率達2.30%，早已超過公共債務法第四

10.公債法 § 10

中央政府及直轄市政府為加強債務管理、提高財務運用效能，得設立債務基金籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債務為低利率債務等財務運作之相關業務。

前項債務基金資金來源如下：

- 一、政府在其總預算及特別預算每年所編列之還本款項。
- 二、收回逾法定期限不再兌付債券之本息。
- 三、債務基金之孳息及運用收入。
- 四、其他有關收入。

債務基金為應債務還本或轉換需要，得在不增加原有債務之前提下，以發行公債、向金融機構舉借、向各特種基金專戶調借資金之方式，籌措資金配合運用。

第一項債務基金資金用途如下：

- 一、償還政府未償債務本金。
- 二、償付前項籌措資金之本金、利息及相關手續費。
- 三、管理及總務支出。
- 四、其他有關支出。

債務基金得辦理總預算及特別預算所編債務利息及相關手續費之支付。

第二項第一款之還本款項，九十一年度應以當年度稅課收入至少百分之四編列，九十二年度起應以至少百分之五編列。中央政府債務基金收支保管及運用辦法，由中央主管機關洽商中央銀行擬訂，報請行政院核定。

11.預算法第 83 條

有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：

- 一、國防緊急設施或戰爭。
- 二、國家經濟重大變故。
- 三、重大災變。
- 四、不定期或數年一次之重大政事。

條縣市一年以上債務不得超過2%的債限規範。若加計未滿一年短債1,585億餘元，合計未償債務餘額高達4,560億餘元，加計北、高、二直轄市債務，則合計未償還債務餘額高達7,708億元。

而五都升格後，雖然升格之縣市不再佔用其他縣市2%之三年平均國民生產毛額的債限，但各直轄市升格後人事組織編置擴大，並承接諸多原先中央政府執行之事務，加上各縣市政府仍然入不敷出的結果，未償還債務餘額仍持續累積。截至101年8月底止各直轄市及縣（市）政府一年以上未償債務，實際數高達6,446億餘元，占前三年國民生產毛額比重達4.71%；預算數則高達7,968億餘元，占前三年國民生產毛額比重達5.82%。有幾個直轄市縣市政府累積債務已經超過公債法所規範的舉債上限，面臨毫無債務融通的財政調度空間的窘境，迫切需要財政再生機制的建立。（各縣市負債情形參閱附錄二）

地方政府未償債務餘額逐年攀升，也造成債務付息支出日漸龐大，而逐漸排擠一般政務支出。升格前97年債務付息達177億5千8百餘萬元，98年度達124億9千2百萬元。升格後，100年度在利率水準降低債務付息支出稍降下，債務付息仍高達97億4千8百萬元。累積債務龐大造成利息支出龐大，且逐漸排擠其他政務支出。而地方政府的債務問題除了未償債務餘額逐年攀升之外，另一個嚴重的問題是「以短支長」及「短債長債化」。預算法及公債法的架構下，未滿一年之短期債務原以調節庫款收支之臨時性融通所需，卻因財政困難導致年度結束後經常性的無法歸墊，而轉變成為實質的長期賒借，「短債長債化」並已逐漸瀕臨公債法30%之舉債上限，影響庫款融通調度功能。

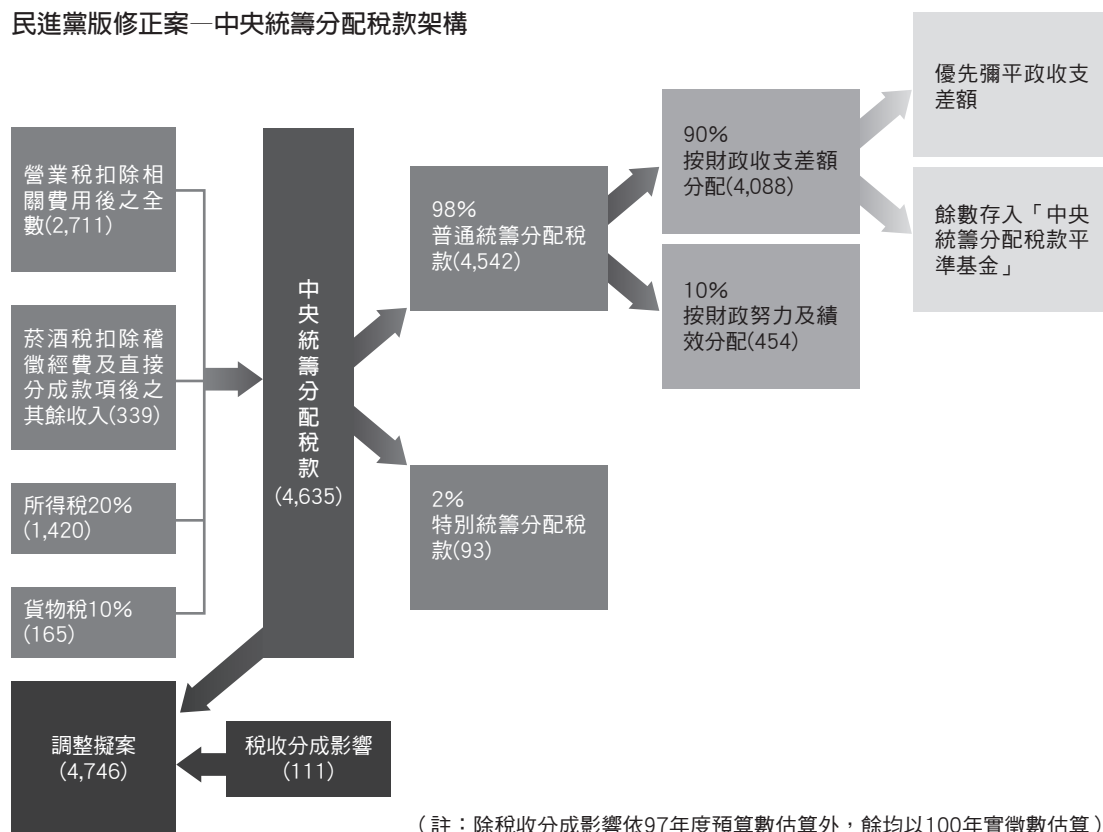
面對國際間，美、日本及歐洲地區等主要先進國家，政府債務負擔率逐年攀升造成債務危機，加以西班牙地方債務風暴，中國地方債務平台等問題接連發生後，各國有努力加強財政紀律規範的國際趨勢。台灣的公債法修正方向卻仍然在放寬舉債額度的方向上打轉，除了徒留債留子孫的爭議之外，對

於如何強化財政管理，如何建立財政再生機制，仍需要更深入的政策思考。

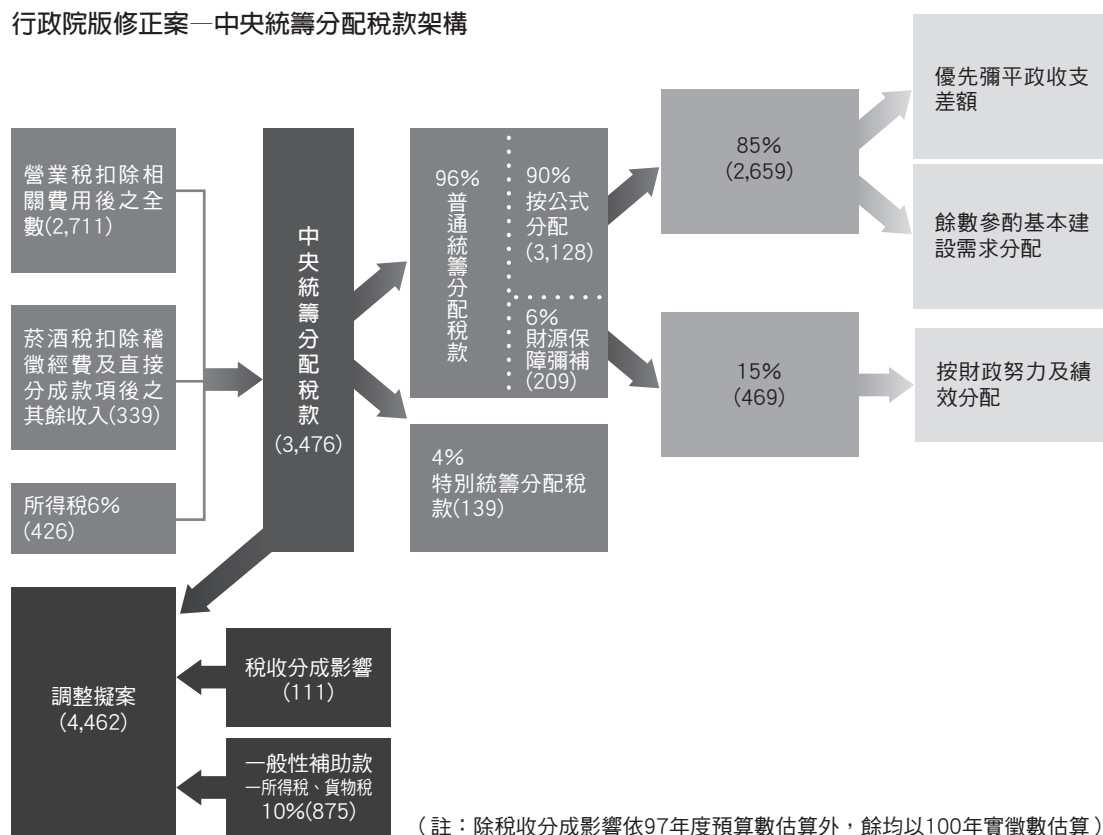
面對政府龐大債務，特別是地方政府因財政困境而陷入施政困境，應提出地方政府能財政再生的處理方案。建立地方財政再生機制有其必要，否則升格直轄市將因長期的財政收支結構失衡，而遭遇資金調度失靈，出現資金缺口，甚至連薪水都發不出來，只好跟中央政府調借。101年度台南市即向中央特別統籌分配稅款墊借35億餘元。

政策上除了應設置「財政再生基金」，搭配財政紀律的相關方案，建立確實執行的「強制還本」機制，謀求地方政府龐大債務的解決之道。唯有強化政府財政管理與處理政府債務的決心，才有可能重建社會大眾及國際機構對我國政府財政管理的信心。■

民進黨版修正案—中央統籌分配稅款架構



行政院版修正案—中央統籌分配稅款架構



各級政府公共債務統計表

101年8月底

製表日期：101.09.13

單位：新臺幣億元；%

政府別	項目	1年以上				未滿1年		債務合計
		預算數		實際數		實際數		實際數
		金額	比率 ^{註1}	金額 (1)	比率 ^{註1}	金額 (2)	比率 ^{註2}	金額 (3)=(1)+(2)
合計		58,500	* 42.73	55,191	* 40.31	3,393	10.92	58,584
	中央政府	50,531	* 36.91	48,745	* 35.60	1,450	7.40	50,195
	地方政府	7,968	* 5.82	6,446	* 4.71	1,943	16.97	8,389
	臺北市	2,236	* 1.63	1,642	* 1.20	0	0.00	1,642
	高雄市	2,103	* 1.54	1,929	* 1.41	246	18.76	2,175
	新北市	613	35.31	258	14.85	394	25.02	652
	臺中市	546	40.32	338	24.98	199	18.09	537
	臺南市	454	44.86	454	44.84	225	25.73	679
	縣市	1,981	40.55	1,811	37.07	877	22.61	2,688
	桃園縣	263	40.56	223	34.40	95	15.29	318
**	宜蘭縣	147	65.83	140	62.71	99	49.20	239
	新竹縣	137	38.84	136	38.69	63	24.24	199
**	苗栗縣	236	54.36	246	56.86	152	45.12	398
	彰化縣	181	39.08	127	27.33	70	16.92	197
	南投縣	120	43.91	123	44.77	49	24.04	171
	雲林縣	179	44.29	174	43.05	64	22.97	238
	嘉義縣	150	43.64	146	42.55	52	24.26	198
	屏東縣	190	39.37	170	35.20	77	23.13	247
	臺東縣	53	28.73	25	13.81	39	25.02	64
	花蓮縣	87	43.84	87	43.84	44	25.34	131
	澎湖縣	25	24.24	16	15.26	0	0.00	16
	基隆市	89	42.78	89	42.58	17	9.86	105
**	新竹市	97	47.49	95	46.80	51	27.78	146
	嘉義市	29	17.19	15	8.80	7	5.83	21
	金門縣	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
	連江縣	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
	鄉鎮市	34	3.83	14	1.56	2	0.24	16

備註：

- 前3年度GNP平均數為：136,906.93億元（行政院主計總處101年7月31日公布）
- 依據公共債務法第4條規定，各級政府債限如下：
 - 1年以上公共債務：中央政府、臺北市及高雄市所舉借之1年以上未償債務餘額占前3年度名目GNP平均數比率，分別不得超過40%、3.6%及1.8%。縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之1年以上未償債務餘額占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過45%及25%。由於公共債務法修正草案尚未通過，新北市、臺中市及臺南市債限暫適用原規定，即1年以上債務未償餘額占歲出比率不得超過45%。
 - 未滿1年公共債務：中央及各地方政府未滿1年債務未償餘額占總預算及特別預算歲出總額比率，分別不得超過15%及30%。
- 截至本月底止，新竹市政府「沿海十七公里觀光帶建設基金」舉借債務預算數9.83億元(實際數9.59億元)及臺南市政府「社會福利基金」舉借債務預算數13.34億元(實際數13.14億元)，皆非屬自償性公共債務，分別自99年6月及101年4月起，納入債限計算。
- 數字加總尾數不合係因四捨五入進位。
- 符號說明：
 - 比率加註「*」者，表示債務比率以「未償債務餘額占前3年度GNP平均數」計算。其餘比率未標加註「*」者，表示債務比率以「未償債務餘額占歲出」計算。
 - 政府別欄位內加註「**」者，表示債務超限之縣(市)。財政部均已依據公共債務法第8條規定，限期其改正或提報償債計畫，以改善債務；並依債務改善進度管制撥付補助款，促使其本財政自我負責精神改善財政，以落實地方債務監督管理。

香港民主運動的 中國結與香港結

孔誥烽
美國約翰霍普金斯大學社會學系副教授

最近，香港的公共輿論環繞一面英治時代的香港旗而辯論不休。這支旗首次引起廣泛注意，是2012年香港主權移交中共十五周年的七一大遊行。當時在遊行隊伍中，出現了一片英治香港旗的小旗海。據後來香港《蘋果日報》的報道，這片小旗海，讓北京感到十分震驚。¹後來香港旗在反對國民教育、反對香港東北與大陸開放邊境等行動中，均十分顯眼。到了今年10月1日中共建政63周年，更有年輕人人手一香港旗到中共駐港最高到表機構“中聯辦”示威的場面。

親北京的輿論機器臭到不對勁的味道，在今年九月開始有系統地批判他們眼中的“萌芽中的港獨意識”。一直代表北京對港思維最強硬一翼發言的中國全國政協香港區委員劉夢熊，最近更嚴正警告要“嚴懲”拿香港旗示威的香港人，建議“警方在示威遇上高舉「獅龍旗」和「米字旗」、高叫「我不是中國人」、「中國人滾回中國去」的示威人士，警方應登記他們的身份證，並要求入境處取消該等人士的特區護照，以及通知內地公安部門取消其回鄉證。”

“龍獅香港旗”後的本土意識

其實在香港旗背後，可能根本沒有清楚統一的意識形態。例如一個一直通過研討會探討本土論述，以香港民俗學者陳雲的暢銷書《香港城邦論》為指導的“香港自治運動”組織，雖然也不時拿香港旗參加各樣示威，但卻強調他們的香港旗刻意去掉英國米字旗的背景。他們也強調他們反對港獨，只是要求中共與香港政府專重《中英聯合聲明》與《基本法》訂下有關香港實行“港人治港、高度自治”的承諾。而在香港最受年輕人歡迎的高登網上論壇，另一批拿香港旗的示威者，則批評“香港自治運動”太保

守。他們其中一位最近在接受媒體訪問時，明言“中英雙方在制訂「中英聯合聲明」時欠了香港人一個自決的權利，香港前途應由公投決定。”真實的公投無法實現，他們卻先在今年九月在高登論壇發動了一次網上公投。“公投”在短短兩星期內，便有1150人回應，74%希望香港獨立，支持自治但做英／美殖民地者佔18%，接受主權在中國者只有6%。²

無論如何，一個抗拒北京對港實行直接管治、認為香港人應該有權控制自己命運的香港主體意識，正在急速形成。根據港大民意研究計劃在2012年九月中進行的民意調查顯示，香港人不信任北京政府的比例升至40%，乃主權移交前1997年5月以來的新高。同時，香港人對北京的信任，則只剩26%。³在剛過去的9月9日立法會選舉中，亦出現了帶有強烈本土意識、在以前選舉均未出現過的口號，如新民主同盟的“香港優先”、“收回單程証審批權”（中國大陸移民來港的單程証審批權現時在中國大陸公安當局，而不在香港）；人民力量的“打倒港共政權”、“守護香港”；公民黨的“拒絕大陸化”、“拒絕赤化”等。高舉鮮明本土旗幟的候選人，均表現理想，當中包括成功當選的公民黨新人毛孟靜和新民主同盟的范國威，還有宣佈要推動香港本土民權運動的新興政團人民力量。

香港主體意識在2012年下半年急速崛起，當然與同年三月被社會廣泛懷疑是中共地下黨員的梁振英當選特首有關。之前在出身自英治時代高級公務員的曾蔭權當特首的時代，溫和民主派圈子流傳著一種反對曾政府要留有餘地的講法：曾怎樣不濟也是一個“香港仔”，他身邊也雇用了不少具民主派背景的智囊與親信。不少這些溫和民主派，

1. “龍獅港旗阿爺關注” 香港《蘋果日報》2012年7月3日。

2. “高舉香港旗，反對現政府” 《明報》2012年9月26日

3. 香港大學民意研究計劃2012年9月18日新聞公佈（<http://hkupop.hku.hk/chinese/release/release965.html>）

覺得曾蔭權其實已為香港擋了不少來自北京的壓力，如重新啟動二十三條反顛覆條例立法。在他們眼中，若曾政權的公務員治港一敗塗地，換來個幹部治港便不得了。所以在曾治的2005年到2012年，屬於溫和民主派的民主黨和相關學者等，都樂於與特區政府合作，加入其諮詢架構，並推動2010年政治改革方案的通過，抵制主張抗爭到底的激進民主派。

但曾落梁上，無論梁振英本人是否真是共產黨員，中共通過中聯辦直接治港的格局，已經形成。在梁振英當選特首前，中聯辦介入各級選舉，向媒體高層施壓，已經時有報道。但梁振英當選後急速推行國民教育、中港邊界融合，並多次表示“二十三條立法是香港的憲制責任”，為重新啟動二十三條立法放風，大家都看在眼裡。

現在中共直接治港成局，含淚支持“港仔”特區政府以抗衡北京河水犯井水的懸念，一掃而空。香港的反對運動，失去了以往由英治時代商界官僚精英組成的中介，直接面對統治香港的中共，香港民主運動對一個本土論述的渴求，從未如今天般強烈過。但香港的反對運動，自1970年代出現以來，卻一直被中國民族主義禁錮太久。要建立有力本土論述抵抗大陸化，又豈能一朝一夕？

香港民運與中國民運的關係

香港反對運動的崛起，不少人都會追溯到1970年代的保釣運動、中文運動等，而不少當年的參與者，更明言1967年港共在文化大革命影響下發動“反英抗暴”運動對他們的啟蒙刺激。⁴可以說，從1970年代社運、學運演化而來的香港民運，有很大部分是繼承了中國自五四運動以來“反帝反殖、讓中國站立於民族之林”的民族主義。他們與中共專制者和港共的分別，只在於他們在強國意識之中，加入了建設民主中國這一項而已。但在1989年之前，這些民主派與當時中共駐港機構香港新華社皆保持一定聯係與溝通。香港社運民運元老司徒華最近在過世後出版的回憶錄，更首次披露了他作為前共青

團團員，一直希望加入共產黨成為正式黨員的秘密。⁵

被反殖民族意識主導的主流民主派，在1980年代初中英前途談判剛開始時，不少都支持“民主回歸”。到了1989年他們絕大部分都投入了香港支持北京學生的民主運動，六四鎮壓之後，亦組成“香港市民支援愛國民主運動聯合會”（支聯會）。支聯會的領導層，與民主黨等主流民主派的領導層相互重疊。他們雖與中共決裂，但卻仍保持中國民族主義的意識形態，在論述的層次與中共比誰更愛國。

這個“愛國”的心結，成了香港民主派的緊箍咒。在愛國咒語之下，反對運動因為怕被指責為不愛國或賣國，而在與中共抗爭時投鼠忌器。例如在最近的反國教民意大爆發之前，民主黨一直都因為怕被指不愛國，而採納支持國民教育，只希望國民教育可以加入一些批判中國現狀的元素。

對於香港主流民主派因為其中國情結而在中共前變得軟弱的狀況，曾因為在香港發表評論表揚台灣2000年政黨輪替而被香港主流媒體圍攻為“支持台獨”的旅挪威香港作家鍾祖康，有過很精辟的批評：

香港的民主派特別是民主黨之民族主義狂熱，已明顯到了損害民主理想特別是基本自由原則的地步。比如由於民族主義狂熱，香港民主派竟然大都對台灣的民主政治劃時代的突破不是態度曖昧，就是意興索然，甚至一派蔑視，他們絕對沒有強力呼應台灣的民主起飛，因為他們始終對台灣隨著落實「主權在民」逐步擺脫中共暴政走向獨立，感到耿耿於懷。…也由於民族主義狂熱，即便新疆或西藏等地的獨立抗爭人士多年來受到中共殘暴對待，基本人權蕩然，香港的民主派也視若無睹，充耳不聞…

香港民主派特別是民主黨由於很介意中共指其反華、不愛國，因此長期努力跟中共爭奪代表正統中國的地位…。所以

4. 這個運動最後在周恩來保證香港保持現狀，中共不會收回香港後潰散；在港英政府的大舉鎮壓之下，部分被港共領導的左派開始使用路邊炸彈、政治暗殺等方式繼續運動，但運動最後還是在1968年初被完全鎮壓下來。詳情可參考張家偉2012《六七暴動：香港戰後歷史的分水嶺》香港大學出版社。

5. 司徒華 2011《大江東去：司徒華回憶錄》香港牛津大學出版社

他們要不斷跟中共較量：我比你更中國！我比你更愛國！但這樣的爭奪和較量的後果，正如上面所分析，是很嚴重的，最終只會損害了非常基本的自由原則。不僅如此，還會顯得胡鬧。比如李柱銘在「六四大屠殺」後爲了證明民主黨(或當時的港同盟)並不反華，年復一年的到美國游說美國政府不要制裁中共，跟全球許多因人權理由要求制裁中共的人大唱對台，就顯得很造作很無聊。⁶

香港的傳統民主派，支持香港在1997後行一國兩制、高度自治，在香港範圍內進行民主改革。但香港的自治，有自足的意義嗎？須要長久保存嗎？抑或只是中國大陸還受專制統治時，香港與大陸作區隔的臨時狀態？假若有一天大陸變天，香港還須不須要自治？我相信大多數民主派，對這些問題都沒有清楚的想法。在他們眼中，最重要的，還是平反六四和中國民主化。

在傳統民主派朦朧的眼裡，香港民運與中國民運血肉相連，也血肉模糊。香港民運被視作中國民運的先鋒，但中國民主化又被視爲香港民主化的前提。民主黨已故元老司徒華便曾在2006年說過，“中國若不走向民主化，香港的民主也無希望。”⁷民主派被綁在這種曖昧的套套邏輯(tautology)中，在北京的圍堵與進逼前意志漸喪，只剩下拉橫額、跳海、推骨牌等象徵性的表演表個態便算交差的戲碼。民運也成了多一個議席小一個議席的加減算術，迷失方向。他們心底裡，並不相信在香港的在地抗爭會有任何實際效用，只等著中國一天變天民主化，香港便會跟著有民主。所以對他們來說，最重要是守著現在的生存，不要招惹中共的沒頂鎮壓，熬得一天得一天。而同時，在這種將香港民主運動與中國民主運動勾連在一起思考的前提下，民主派疏於建構有關香港永續自治的論述，變相爲北京按時或提早取消一國兩制，掃清了道路。這也是爲何傳統民主派在現時西環加緊直接干預香港事務之時，回應乏力，反而有閑情去參與保釣運動，要求解放軍儘快出兵“光復釣魚島”。

“集體回憶”的呼喚

香港民主運動被中國情結框限的這個思想困局，在2003年7月1日超過50萬人上街反對二十三條之後開始被打破。2004年6月，香港有三百多名親民主派的專業人士與學者登報發表〈維護香港核心價值宣言〉，呼籲全社會共同守護“自由民主、人權法治、公平公義、和平仁愛、誠信透明、多元包容、尊重個人、恪守專業”八項香港核心價值。該宣言劈頭第一句，便是“去年「七一」大遊行，港人表達了強烈的命運共同體意識，表達了對香港未來的無限關切。”這個香港核心價值宣言，爲香港本土意識在政治層面的表達，開創了先河。之後，“保護核心價值”，成了大家反對香港中國化時的常用詞彙。

但誠如法律學者兼資深媒體工作者，之前在民主黨工作過的王慧麟博士最近回顧時指出，當時提出的幾個核心價值，其實只是某種普世價值，並不本土。不過同時被提出的“香港命運共同體”說，則暗示了一種從香港過去特有歷史文化導引出香港有別於中國大陸的主體建構之嘗試。⁸不過最初，大家都沒有爲何謂香港命運共同體，嘗試作清楚界定，只讓它成爲一個指涉香港特有本土性的一個模糊的符號。

2004年初，台灣的本土政治力量發動了聲勢浩大、針對中國大陸對臺導彈部署的「二二八牽手護臺灣」行動，擺出了一個向中國說不的姿勢。同年，一些香港島居民和民主派專業人士在保護香港維多利亞港免受過分填海破壞的運動中，也發起了「牽手護維港」行動。這可能只是出於對一種新穎抗爭儀式的簡單抄襲。但牽手護維港行動得到市民熱烈響應，成了港人表達其強烈本土認同的一個踐行，則恐怕是運動組織者預料不到的。

當守護維港運動出現之時和最後歸於沉寂後，各種保護香港殖民時代早期建築物、保護舊社區的運動亦此起彼落。當時香港本地媒體大都對這些運動當作只涉及城市

6.鍾祖康 2001〈香港民主派/黨錯在哪裡？〉《開放雜誌》172期

7.“司徒華：中國不走向民主？香港民主沒希望”中央社2006年10月14日（<http://www.newcenturynews.com/Article/gangao/200610/20061014214524.html>）

8.王慧麟2012〈核心價值的崩壞〉《明報》2012年7月30日

規劃的個別事件看待。但《紐約時報》的一位記者卻在七一大遊行一周年前夕，憑其敏銳的觀察力，閱讀出這些忽然多起來的保護古蹟、舊社區訴求背後的重要政治意義：香港人愈來愈覺醒到捍衛自己文化身分的必要性，並將本土意識化作直接行動⁹。

這些保育運動發展到2005年的保衛喜帖街、2007年的保衛皇后碼頭、和2010年的反高鐵保菜園村等運動中，凝聚出一個激進本土青年的社群——而這個社群，在後來的五區公投運動、反對國民教育運動、和反對中港邊界模糊化的運動，也仍扮演一定角色。這個社群，也催生了與“香港命運共同體”一脈相承的“集體回憶”論，嘗試從香港住民過去某種共有的歷史經驗和記憶，去建構一個共同身份認同，再將這種認同用作推動本土社會、政治行動，對抗中國化的的貢杆。

“命運共同體”、“集體回憶”論出現之後，香港的本土論述加速發酵。一方面著名民俗學者和專欄作家陳雲承著1997年後本土民俗歷史寫作的潮流和本土保育運動的氣勢，梳理香港各種城鄉風俗、宗教源流與鬼神傳說，重構香港在嶺南地方文化、中華正統文化和歐西現代性下形成的獨特精神面貌。¹⁰同時，國際關係專家、年輕學者沈旭輝教授，亦在2010年香港旅行團在馬尼拉被搶手脅持、與警察發生槍戰並有多名團友遇害之後就當時香港特有無權力與菲律賓總統直接交涉的爭論中，提出了香港在一國主權之下其實享有“次主權”的論斷，惹來了港獨指責。¹¹

同時，公民黨和社會民主連線（後者的主流派在2011年分裂出來成立了人民力量）兩黨在2010年就香港政府提出的保守政治改革方案，通過五區民主派議員辭職再補選發動變相公投並得以成局，則開創了一個香港住民就本地大事進行住民自決的原型。就這樣，本來模糊的本土論述向下與庶民日常生活記憶連接、向上與將香港自治現狀在法理上和政治上永續化、行動化的試圖共振。這些發展，加上北京加緊介入香港內部事務引起的反彈，使一個利用一國兩制提供的每寸

空間堅決主宰自己命運的香港主體意識破繭而出。

2011年底，陳雲出版《香港城邦論》，提出香港應該在文化上與中國完全畫清界線，在政治上堅守1980年代初《中英聯合聲明》和後來《基本法》賦予香港特區的自治權力，寸土必爭，在民主運動路線上，則主張香港民主運動與中國民主運動切割，可以互相聲援但不能混為一談。¹²這部著作乃上述香港主體意識暫時最清晰的表述。該書將之前不少人講到口邊卻不敢、不懂講出來的話全部白白地講出來了，觸發多數港人的共鳴，長期高踞各大書店暢銷榜首並獲香港書獎。但它在傳統社運、民運圈，卻引起恐慌與圍剿，不少社運、民運中人批評他把香港民主運動與中國民主運動說成是平行和互不從屬的兩個運動是大逆不道。這種批評，正體現了香港民主運動內的中國情結之根深蒂固。

中國轉型：期望最好的會發生，但也為最壞的作準備

香港本土意識日益高漲，但不少社運民運人還被幽禁在“香港民運從屬於中國民運”的固有觀念之中。胡錦濤在2012年七月一日來港慶祝“香港回歸中國”十五周年，傳統民主派人士不借這個機會抗議西環治港破壞一國兩制，反而重點請求中央徹查官方稱為自殺，但被廣泛懷疑是被殺的湖南民運人士李旺陽死因。後來胡的親信，湖南省領導周強說已經徹查，還笑騎騎地重申自殺無可疑。並無打算將舞台移到大陸去的民主派朋友，難以再在香港主場將行動升級，整個李旺陽議題也就不了了之，體現出香港民主運動以中國民主運動的主題凌駕，喪失自身主體性帶來的困局。

在香港，可能有不少民運朋友在等待中國激變，準備到時立刻北上延續1989年中斷了的那場中國民主夢，但他們恐怕都沒有為中國這個龐復大國轉型時可能要經歷的反復做好準備。萬一中國出了一個米洛索維奇式或普京式的民選領導人，香港應怎辦？香港

9. “City of Immigrants Begin to Find an Identity of its Own”, New York Times (June 29 2004).

10. 如陳雲2008《農心匠意——香港城鄉風俗憶舊》花千樹；陳雲2010《香港大靈異(初集)——神異傳奇及民俗信仰》花千樹

11. 沈旭輝 2008《結構香港次主權》明報2012年8月27日

12. 陳雲2011《香港城邦論》天窗

還要不要堅守自治？抑或要熔進中國政體轉型的火焰之中？

成長於七、八十年代的香港人，都一同在那個廣闊的蔚藍的的陽光的八十年代，造過中國民主夢。但歷史的機遇錯過了中國，現在要回也回不去了。在過去二十多年，愛國教育的狼奶已經滲入中國社會肌理的深處。一將攻城萬骨枯的盜匪皇朝邏輯和以財富衡量對錯的資本主義邏輯結合，民情歪變。崔健、張楚和唐朝消失了，卻出了很多章子怡。劣幣長期驅逐良幣，正直的人活得越來越苦，變得越來越少。就算中共真的到台，中國能否順利出現健康的公民社會，還是未知之數。最近的反日暴動，即隱若體現出一種權貴意圖分散民眾對社會政治矛盾的注意力，而將民憤導向針對外部模擬敵人的極端民族主義甚至是法西斯主義的影子。

若中國出現激變，誰都希望中國可以和平、迅速地過渡到穩定的民主法治體制去。但誰能說得準？誰又能保證大陸的多數人能理解和尊重香港在與中國歷史分途多年時累積起來的歷史記憶、文化習俗和價值追求？立足香港，我們對中國只可期望最好的會發生，但也要為最壞的作好準備。香港能為中國民主化能做出的最大貢獻，便是先將香港的永續自治和城邦民主建設好，令香港能成為台灣以外的另一個華人民主政體的參考系。在意識上和行動上將香港民主運動與中國民主運動視作一體，不加區分，最後對香港和中國的民主發展，都沒有好處。■

部份資料來源：維基百科

香港的身份

香港回歸—認識歷史

1997年，香港由英國殖民地，正式回歸到中華人民共和國，成為一個特別行政區。

根據《中英聯合聲明》香港地區（即香港島、九龍及新界）是中國領土，英國政府將於1997年7月1日把香港地區交還中國政府，中國政府於同日恢復對香港行使主權。

根據《聲明》第三段第12條，中華人民共和國將以《基本法》確立香港為特別行政區，並按照一國兩制方針，保證主權移交前的資本主義制度，維持50年不變。中國大陸所施行的社會主義制度等將不會伸延到香港，香港特區政府會維持高度自治。

中共的敵人

中港敵我矛盾的根源 六四事件

六四事件，學生提出7點要求，第一條，重新評價胡耀邦的作為，肯定其對於民主、自由、寬鬆、和諧的觀點。

在獲得鄧小平等人支持後，李鵬隨即決定起草一份公報，以強硬態度來展現所有中共高層官員以及共產黨各機構幹部皆反對這次學生抗議行動。接著便起草《必須旗幟鮮明地反對動亂》（又稱為「四二六社論」）全文，並決定將學生運動定性為「極少數人發起的反革命動亂」。

許多香港居民認為中國政府派遣部隊清場的舉動違背之前所許下的承諾，並且對於1997年回歸中國管理後將採取的一國兩制作法感到恐懼，這也導致香港社會普遍瀰漫著失落狀態，甚至開始對於中國共產黨抱有著否定態度。一部分原因也是因為當時香港群

眾認為在北京持續進行的抗議活動不斷就政治問題發表改革意見，而這儼然就是中國境內有關自由與民主的象徵，然而中國政府派遣軍隊的作法使得許多香港市民對之後中國的統治失去信任感。

六四後 中共的重大政治理念改變

中國政府在六四事件後也陸陸續續調整社會的意識形態，藉由加速經濟改革的同時也嘗試改變先前民眾傾向西方民主的想法，強調在社會主義掌控下的中國經濟發展更能達到「共同富裕」的目標。

1989年6月9日，中央軍委主席鄧小平接見首都戒嚴部隊軍級以上幹部時指出：「這場風波遲早要來，這是國際大氣候和中國自己的小氣候所決定了的。他們要顛覆我們的國家，顛覆我們的黨，這是問題的實質。他們的目的是要建立一個完全西方附庸化的資產階級共和國。這次事件促使我們很冷靜地考慮一下過去，也考慮一下未來。十年最大的失誤是教育，主要是思想政治教育。要堅定不移地執行黨的十一屆三中全會以來制定的一系列路線、方針、政策，要認真總結經驗，對的要繼續堅持，失誤的要糾正，不足的要加點勁。」

1992年，鄧小平發表重要的「南巡講話」。

「改革開放膽子要大一些，抓住時機，發展自己，關鍵是發展經濟，發展才是硬道理」

利用個人威望重新將改革開放的政策穩定下來，並成為中國共產黨執政政策的「兩個基本點」之一。這場講話確保了今後中國政府既定國策的穩固，也逐步將中國經濟實力帶上一個又一個新臺階。

中共慣用的手段—統一戰線

中國共產黨中央委員會統一戰線工作部，簡稱（中共）中央統戰部，是中國共產黨中央委員會主管「統一戰線」工作的職能部門。

統戰部門的工作職能相當豐富。它包括：執行中共中央關於統一戰線的方針、政策，並提出相關的意見和建議；負責聯繫全國工商聯，港、澳、台及海外工商社團和代表人士，協調關係，提出相關政策建議。

統一戰線，簡稱統戰，起源於蘇聯創作者列寧。依照中國共產黨前主席毛澤東的學說思想，「統一戰線」是中國革命的「三大法寶」之一。「三大法寶」是「統一戰線、武裝鬥爭、黨的建設」。

簡要而言，其核心是在政治競爭中掌握「聯合次要敵人，打擊主要敵人」的原則。因此判斷「形勢」，區別敵我勢力消長，洞悉各方力量分佈與態度，對統一戰線的實施極為重要。

「統一戰線」一詞從國共鬥爭時代到今天的兩岸關係，都是常見用語。

今日中共對台戰略，「統一戰線」仍舊是主要的指導綱領。「以民促官」、「以商圍政」、「入島入心」、「以經促統、以武阻獨」等等，都可以視為「統一戰線」原則的延伸。

發展才是硬道理 一部份人先富起來

進入1990年代，由於「一部份人先富起來」的政策傾斜，使得中國社會的所得分化再度受到重視。由於專業、收入造成的新生「階層」成員有些並沒有加入「（中國共產黨的）組織」，如何確保這些成分能支持中共政府的政策，變成重要的課題。一方面，中共中央提出了「三個代表」理論來強調中國共產黨也可以代表這些「先進生產力」，一方面在實務上也必須重新用「統一戰線」團結「新階層」。

新世代下的統一戰線

中國共產黨在2006年11月新頒《關於鞏固和壯大新世紀新階段統一戰線的意見》文件，是這一時期統一戰線繼續作為中共重要政策的範例。特別是文件中提到下面的意見：「要切實做好新的社會階層人士統戰工作。改革開放以來出現的新的社會階層，主要由非公有制經濟人士和自由擇業知識份子組成，集中分佈在新經濟組織、新社會組織中。他們作為中國特色社會主義事業的建設者，在促進共同富裕、構建社會主義和諧社會、全面建設小康社會中發揮著重要作用。新的社會階層人士是統一戰線工作新的著力點，要最大限度地把他們團結在黨的周圍，充分發揮他們的作用。」

中共真面目—虛偽

中華人民共和國的成立

中國共產黨，簡稱中共，成立於1921年7月，1949年10月至今為代表工人階級領導工農聯盟和統一戰線，在中國大陸實行人民民主專政的中華人民共和國唯一執政黨。

《中國共產黨章程》將其自身表述為：「中國工人階級的先鋒隊，同時是中國人民和中華民族的先鋒隊，是中國特色社會主義事業的領導核心，代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表中國最廣大人民的根本利益。黨的最高理想和最終目標是實現共產主義。」

中國的貪污

美國公共政策研究機構發表的一份研究報告說，貪污腐敗對中國的未來發展構成威脅。中國在一黨專制下愈演愈烈的貪污腐敗給中國帶來難以估量的損失。這些可能阻礙中國未來發展的問題包括生態環境破壞、人口老化、日趨嚴重的貧富差距、社會保障岌岌可危，以及氾濫成災的貪污腐敗。

經濟合作與發展組織(OECD)在2005年9月發表的報告說，在2004年，中國涉及貪污的金額高達4090億元人民幣至6830億元人民幣。

維基解密：中共監督機構不彰 貪污猖獗

一名南京黨校何姓教授指出，儘管中共的監督機制繁多，包括中央紀律檢查委員會（簡稱中紀委）、監察部、檢察院制度、媒體以及人大會議和政協會議所代表的大眾輿論等5個部分，但貪污問題仍然猖獗，其主要原因就在於監督機構太多。這似乎就像「太多貓而抓不到老鼠」的意思，這些機構互相牽制，以確保「相安無事」。其中一個理由是，地方紀委和監督單位由地方政府管轄，這表示反腐部門隸屬被監督部門，因而無法善盡監督之責。

證據—中國豆腐渣工程

汶川大地震共造成69227人死亡，是中華人民共和國成立以來破壞力最大的地震[12]，也是唐山大地震後傷亡最慘重的一次。強烈地震，導致多間校舍倒塌。經證實，它們中存在許多豆腐渣工程。在這些損失中，民房和城市居民住房的損失佔總損失的27.4%。包括學校、醫院和其他非住宅用房的損失佔總損失的20.4%。另外還有基礎設施，道路、橋樑和其他城市基礎設施的損失，佔到總損失的21.9%[82]。

中國的貧富懸殊

中共中央黨校辦的《學習時報》稱，中國貧富懸殊達危險水平，可能引發社會動蕩。上海這類城市的財富增長的同時，鄉村地區落在後面。中國自改革開放以來，經濟、社會飛速發展，人民的平均收入持續增長。但其實，這只是表面的現象，社會資源及財富實只掌握在一小撮人的手裡。因著政策、法規、制度等各方面的不完善，社會的貧富差距正在持續擴大，不公平的現象日漸曝現。

貧富差距主要存在於弱勢群體和特殊利益集團之間、「有權的和沒權的之間」，以及打工者和老闆之間，而沿海和中西部地區、城鄉之間，也有貧富問題。

中國最突出的三大社會問題是：「收入差距過大、貧富分化」、「看病難、看病貴」和「就業失業問題」。

中國城鄉居民最大的生活問題是「家庭收入低，日常生活困難」、「醫療支出大，難以承受」、「住房條件差，建(買)不起房」。這些訊息顯示，貧富兩極分化的確是當前中國一大社會問題，上述超過八成、九成的民眾對這個現象擔憂或不滿。

金玉其外 敗絮其中

北京奧運剝削勞工

國際性勞工權益組織「公平競爭聯盟」指責，四家生產北京奧運提袋、帽子與文具等產品的指定廠商，雇用年僅十二歲的童工、強迫勞工一週七天、一天工作十五小時，並壓低工資以提高利潤，「嚴重違反勞工權益」。

英國總工會秘書長巴伯表示，在生產奧運指定商品的過程中，無法實踐公平的僱傭環境，是奧運的運動醜聞，他說：「兒童與成人勞工被嚴重剝削，致使無恥的雇主能斬獲更大利益，他們的行為使奧運理念蒙羞。」

上海世博會之殤

中國媒體，追逐的是世博會的陽面，如它的宏大、它的世界第一，以及它炫耀的中國「富強」。中國政府一直誇稱：上海世博會將成為中國發展的助推器。但是，世博會最濃厚的陰影卻不為中國大陸人所知，那就是世博會場館的地盤浸透了拆遷戶的血淚。

上海世博會的場館需要占用大量用地。按照上海市官方公布的數據，必須遷走1.8萬戶居民與272家企事業單位。上海官方前年就宣稱動遷順利完成，但民間版本卻見證了世博會動遷過程的黑暗與殘酷。

《上海骷髏地》：「在上海，一群無名小卒遭遇了這個地球上最浩大、最殘忍、最邪惡的拆遷史詩革命：中國共產黨掌權者以城市改造之名，官商勾結，聯手剷除了他們合法的棲身之所；數百萬人選擇了妥協和沉默。僅有數以千計的無家可歸者勇敢地站出來捍衛自己的權利。但他們只能無助地哀號到氣斷身亡。」

思想控制

限制網上言論自由

「河蟹」，即「和諧」的諧音，是出自並經常出現在中國大陸網絡上的網絡語言。中國共產黨推行「和諧社會」政策，在屏蔽色情暴力信息的同時，亦把不利於社會和諧穩定的信息強行移除或屏蔽，「和諧」的理念要成為建設「中國特色的社會主義」過程中的價值取向。

絕大多數年輕網民認為，中國大陸變成祇允許「和諧」的言論，禁止「不和諧」的言論，就是所謂的「和諧社會」了。由於中國網路審查制度，很多大陸網民博客、論壇被封，而這種情況在「和諧社會」的提出後被大陸網民戲稱為「被和諧了」或「被河蟹了」。

限制新聞自由

2008年12月5日艾未未發起了公民調查志願者活動，對512大地震遇難學生的具體數據，如：學校、姓名、年齡、班級、家庭住址、家長聯繫方式等進行調查，截至2010年3月，公民調查共找到5212名遇難學生名單。2009年10月開始，艾未未以他發起的「公民調查」的名義向中央、四川省級、縣市級以及基金會等100多家不同政府機構申請公開512條完整信息，包括災情核查、捐款使用明細、坍塌校舍調查報告、以及遇難師生具體情況等近萬條信息，但卻沒有得到任何正面回復。

2010年1月11日，艾未未在上海馬陸的藝術工作室遭到強拆，該根據上海嘉定區馬陸鎮的引進藝術家規劃而興建的工作室，在建築完工不久，突然接獲馬陸鎮當局通知，稱其違反《城鄉規劃法》決定予以拆除。

2011年4月3日，艾未未原本計劃經由香港轉飛台北，籌備10月在台灣舉辦的一個展覽，但在北京上機前被邊檢人員帶走，公安並搜查了艾未未工作室，把八名工作人員帶至朝陽區南皋派出所問話。同時新浪微博上以「艾未未」為關鍵字搜索系統顯示「根據相關法律法規和政策，搜索結果未予顯

示」，同時新浪屏蔽了有關艾未未被拘留的微博內容。

回歸15年

董建華時代-23條

《基本法》第二十三條是一條就香港境內有關國家安全，即叛國罪、分裂國家行為、煽動叛亂罪、顛覆國家罪及竊取國家機密等多項條文作出立法指引的憲法條文。

政治人士和市民普遍認為，此文件過於嚴苛，刑事條文泛政治化，其中「國家安全」被誇大，而許多新定義的語句含意都很廣泛並欠明確，對基本人權和自由沒有應有的保障。當時的保安局局長葉劉淑儀積極推動立法，指出立法是平常和自然的事。她的一些言論曾引起爭論。

2003年7月1日，香港特區成立紀念日，民間人權陣線舉辦「七一遊行」，主題是「反對23條立法」，吸引50萬市民上街參與，從銅鑼灣步行到中環政府總部。參與遊行的人數大大超過政府預期。

曾蔭權時代—政改方案

香港政治制度改革，一般簡稱為政制改革或政改，通常指香港主權移交後的香港特區政府根據《基本法》而制定的一系列政治制度發展的改動。目前香港政制改革的最主要的討論為行政長官及立法會的產生辦法。表決前幾天，民主黨提出的「一人兩票」方案獲中央接受，成為政府的立場。2012年政改諮詢方案是民主倒退，沒有向真正普選的方向邁進，對廢除立法會功能組別亦欠缺承擔。高官們眾口一詞，說政改方案向民主跨了一大步，這完全是扭曲事實的詭辯。若我們從回歸前算起，民主不只沒有跨步向前，反而是極大倒退。

梁振英時代

2012 特首選舉

新一任特首由1200人組成的選舉委員會投票產生。

2011年11月，梁振英宣佈參選2012年香港特別行政區行政長官選舉，2012年3月25日以689票，當選第四屆行政長官，於2012年7月1日——香港主權移交15週年當日正式就職。

1989年6月5日，六四事件發生後翌日，梁振英曾經在全港多份報章刊登聯署聲明，強烈譴責中共當權者血腥屠殺民運學生。然而二十年後當被問及對於中共在六四屠城的想法，他並未作出正面的回應和答覆。梁振英在同一場合提出質疑劉曉波獲得諾貝爾和平獎的合理性，認為鄧小平令中國民眾脫離貧窮，對中國和平同繁榮作出貢獻，更應成為首位和平獎的中國人，此番言論引起民主派和香港市民強烈的批評，斥梁振英為成為行政長官而向中共獻媚，做法令人髮指。

2012年3月，已移居加拿大的中共前香港地下黨員梁慕嫻在她的新書《我與香港地下黨》中懷疑梁振英為共產黨地下黨員。梁振英當選行政長官後有中國大陸的網民揶揄梁成功當選「香港市委書記」。

梁振英被批評永遠不會直截了當的清楚回答問題，而是搬出一些似是而非、模稜兩可、沒有實質內容的答案，把問題輕輕帶過，朦混過關。例子有：產業測量師及建築測量師、木花棚及玻璃棚、花槽及花棚、教材及參考教材。

德育及國民教育科

2007年7月，中國國家主席胡錦濤到訪香港並發表講話，強調「要重視對青少年進行國民教育」。在之後的3年內，時任特首曾蔭權都在《施政報告》中提出要加強國民教育。2010年，曾蔭權在施政報告中明確提出設立獨立的「德育及國民教育科」

有評論人士認為，由於德育及國民教育科的評核準則，顯示此科著重民族主義情感灌輸，要求培育學生對中華人民共和國的「自豪感」，加上政府面對反對仍然堅持開展，部分香港市民、家長、教師、文化人和泛民主派議員認為國民教育是一件政治洗腦工具。

學生團體「學民思潮」表示，國民教育科課程有很多問題，質疑有洗腦之嫌。學民思潮抗議政府推行國民教育，發起絕食圍政總。梁振英以為推出了港人港地和暫緩“一簽多行”的措施，就可以籠絡人心，結果十二萬人站了出來。

新界東北事件的導火線

梁振英行政長官競選政綱中提及，拓展邊境經濟，包括新界東北在內，促進新市鎮及邊境發展區的建設。淡化港深邊界，合併港深。

基於香港人對中共管治的恐懼，中共對香港人那種追求自由民主的熱情(六四)，產生了中港矛盾。

中共想利用統戰，將所有民主派的人歸邊。將香港人的身份模糊。而這回事正正是破壞了中英聯合聲明及基本法的精神。

在香港人的眼中，中共的工作就像上海世博的強拆事件，及北京奧運的剝削勞工，同時因為國民教育的出現，而懼怕思想的控制及網上言論的空間收窄。

對於香港人來說，中共就是來消滅香港。不論是民主的空間 或是 自由的空間。

對中共的硬發展，也要面對國際金融的形勢，中國是需要依賴香港的金融轉口港的優勢，來排出由美國而來的熱錢。

中國盲目追求“國民生產總值”(GDP)，放棄了大量的農業及工業，集中投資在房地產及股票市場，令中國的實質生產力下降，無可奈何之下，中共只有不斷找尋方法控制香港的政府及市民，阻止民主派或反對派的力量，透過一次的新界東北新發展計劃。

一簽多行，國民教育，在幾年內不斷輸入從中國內地而來的新移民。目的就是在2017，2020的民主選舉中，可以控制大多數的選票及增加票源，來控制香港的施政制度及法治制度，迫使香港政府完全受控於中共政府。

爲此，新界東北新發展區並非單一的地區侵佔事件，而是真真正正中共統戰計劃的一部份。借發展爲名，融合爲實。

自9月10日學民思潮及10萬人的聚集政府總部。到9月22日的新界東北新發展區諮詢論壇。都有大量的市民反對計劃，而政府則不顧市民的聲音，假扮諮詢。

反對國民教育及反對深港融合，簡單來說，就是反對中共消滅香港的核心價值，包括人權，自由，平等。說回來就是六四所追求的，以及基本法所定明的精神。

中共干預高度自治

在香港往後的日子可以預見到，中共會一步一步，潛移默化香港市民，令更多市民向中共歸邊。

而另一方面，香港的新世代也會爲了香港的未來而抗爭到底。長此下去就是不斷的抗爭，政府的民望也愈來愈差。令政府不論任何議題都會被反對派及市民狙擊，日後將會出現更多人包圍政府總部的場面，也會愈來愈多人上街抗爭。

宿敵

六四後的中共與六四後的新世代，是時代產生出來的宿敵。

一方面繼續一黨專制，不公義，不自由。

一方面繼續抗爭到底，行公義，好憐憫。

最終誰勝誰負，還看新世代如何圍攻中共的所有議題。

爲了阻止中共成爲勝利者，主導整個中華民族的未來，包括台灣，新疆，西藏，以及中國內地的維權勢力。中共將要成爲整個中華民族的共同敵人。

最終一天下圍共■

中國軍演特色： 練兵與炫武的連動

蔡明彥
中興大學國際政治研究所教授

前言

長期以來，中國共產黨從革命、建政到執政，都相當重視軍事工具的運用。毛澤東在位時便曾指出「不論是和平時期，還是戰爭年代，都必須做好軍事鬥爭準備」，並且將軍事演練放在軍隊發展的戰略地位。中國初期在處理對外關係時，對軍事工具的運用相當積極，動輒對外發動戰爭，這包括1950年的韓戰、1962年中印邊界戰爭、1969年中蘇珍寶島衝突，以及1979年的懲越戰爭。

仔細觀察近年來中國處理外交危機的事例，可發現其已不像過去一樣，輕易對外發動戰事，但仍會透過軍事演習對外展示武力，警告對手如不做出讓步，後果將十分嚴重，藉以暗示中國在必要時將具備動武的決心與能力，這在1996年台海飛彈危機、2010年南海爭端以及目前較受關注的釣魚台問題上，都可看到類似的作法。

基本上，中國軍事演習的目的，跟一般國家一樣，主要在於「練兵」，但除此之外，還跟其他軍事強權一樣，具有「炫武」的特性，特別是在解放軍軍事現代化獲致一定程度的成果之後。「練兵」主要在平時，目的是透過軍事操演，提升部隊作戰能力；「炫武」則通常運用在危機情勢，目的在對外展現軍威，達到「強制外交」(coercive diplomacy)的目的。有關中國軍演的轉變與特色，本文針對練兵內容、炫武方式、假想敵的轉變等部分，提出以下的綜合觀察。

練兵內容反映中國安全關切

解放軍軍演的目的之一在於練兵，也就是透過軍演，檢視部隊的戰鬥準備和作戰效能。在不同的歷史階段，解放軍軍演的內容大多配合國際情勢與外在安全環境的改變，

進行必要的操演。因此，從解放軍在不同時期舉行的軍演，可看出中國安全關切與軍事應對策略的變化。

在1950年代，解放軍的軍演主要在進行「正規統一的軍事訓練」。這個時期的解放軍想擺脫過去革命時期「土八路」的游擊戰法，轉而成爲一支接受正規訓練的國家軍隊。在這個階段，中國的安全關切來自兩方面：一是在1950年韓戰爆發後，中國的安全威脅主要來自海上，所以特別重視抗登陸作戰，1955年11月解放軍曾在遼東半島舉行結合陸、海、空軍聯合操演的大規模抗登陸演習，這是解放軍史上第一次舉辦的大規模多兵種實兵聯合演習。中國的第二個安全關切則是台海情勢，因此1959年5月南京軍區曾在浙江杭州灣，舉行加強步兵師渡海登陸實兵演習，透過登陸台、澎、金、馬的戰爭想定，測試解放軍執行三軍聯合登陸作戰的能力。

在1960年代，中國開始重視「群眾性練兵」，也就是強調單兵戰術與戰鬥技能，甚至曾舉行全軍大比武。但後來發生的文化大革命，讓解放軍的正常演訓受到影響，在1966年到1969年期間，幾乎沒有舉行過任何大型軍事演習。

到了1970年代，中國在中蘇邊界戰爭爆發後，開始擔心來自蘇聯的軍事入侵，因此解放軍演訓集中在因應蘇聯地面部隊威脅的「三打三防」（打坦克、打飛機、打空降以及防原子、防化學、防生物武器），同時動員大量民兵參與軍事演習，進行全民作戰操演。這個時期最大規模的演習，當屬1973年10月北京軍區在華北舉行的對抗蘇聯坦克集群大型軍事演習，總計動員2萬多名兵民參加。

在1980年代，中國受到1979年「懲越戰爭」戰果不如預期的刺激，更加重視部隊的正規訓練，單在1981年一年之內，解放軍進行團級以上的軍演便多達1000多次。1981年9月，解放軍更舉行了高規格、大規模的華北軍演，在這次演習中，鄧小平罕見地穿著軍裝，全程觀看5天的部隊操練。

1990年代，美國在1991年發動波灣戰爭，開啓高科技戰爭的新頁。解放軍也這個時候提出「打贏高科技條件下局部戰爭」的建軍目標。在這段時間，解放軍的軍事演習以登陸作戰及對台威懾為主。最具代表性

的軍演當屬1995年7月在東海進行的導彈試射、1995年11月舉行的三軍聯合軍演，以及1996年3月進行的陸海空三軍聯合作戰演習與導彈試射。

進入21世紀以來，解放軍將建軍重點轉為「打贏現代信息化條件下局部戰爭」，強調一體化聯合作戰的重要性，重視科技練兵，試圖引進高科技、信息化的觀念與技術，提升整體戰力。為此，解放軍舉行的軍演幾乎都以聯合作戰、全域作戰以及遠距作戰為主（參閱下表）。

表 解放軍近年重要軍事演訓

時間	演習代號	演習內容與目的
2000年6月		■ 內容：由空軍進行進攻演練，歷時13天，首次動員從北到南大機群執行遠程機動攻擊，展現空中攻擊力量。 ■ 目的：對台威懾。
2001年6月	「解放一號」	■ 內容：解放軍在東山島舉行聯合登陸實兵作戰演練，為歷來最大規模的三軍聯合登島作戰演習（演習科目包含擊沈航空母艦）。 ■ 目的：威懾台灣、警告美國。
2004年9月	「鐵拳2004」	■ 內容：在河南確山舉行機械化步兵師山地進攻演習，有來自16個國家的軍隊領導人、軍事觀察員及13個國家駐中國武關觀摩演習。此為解放軍當時邀請國家最多、軍事觀察員層次最高、對外展示規模最大的演習。 ■ 目的：對外展現解放軍的「開放」與「透明」。
2008年9月	「聯合2008」	■ 內容：解放軍在渤海灣進行陸海空三軍聯合渡海登陸演習，從山東半島轉戰遼東半島，是解放軍首次組織跨越兩個半島聯合的演習。 ■ 目的：反制美韓加強軍事合作，因應朝鮮半島情勢。
2009年8月	「跨越 2009」	■ 內容：動員瀋陽、蘭州、濟南、廣州等4大軍區，進行跨區實兵演習，強調解放軍的全域機動能力。 ■ 目的：慶祝建政60週年、建軍82週年。
2009年10月	「前鋒—2009」	■ 內容：動員陸空兩個軍種、11個兵種，包括空軍、空降兵、陸航、電子對抗、砲兵、裝甲、防空、戰術導彈等武器、近萬名官兵參演。 ■ 目的：測試陸空聯合作戰成果。
2010年7-9月		■ 內容：解放軍在黃海舉行一系列軍演，包括：海軍在舟山至台州以東的東海水域進行長程火砲實彈射擊演習（7月初）；濟南軍區舉行「交戰2010」海上應急保障演練（7月中旬）；濟南軍區舉行「聯合2010」防空部隊聯合演練，動員官兵1萬2千人、7種戰機參演（8月上旬）；北海艦隊在青島東南方海面舉行砲艦射擊演練（9月上旬） ■ 目的：警告美韓，因應天安艦事件後美韓同盟強化並舉行黃海軍演。
2010年7月		■ 內容：動員北海、東海與南海三大艦隊，在南海周邊水域舉行聯合作戰演習，演習科目包括海上遠程精準打擊與航空兵制空作戰等任務。 ■ 目的：警告美國、越南、菲律賓，因應南海情勢。
2012年8月		■ 內容：廣州、成都、濟南3大軍區各自舉行實戰演練，演習科目包括：火砲打擊、防空兵作戰、遠程火力系統射擊。 ■ 目的：威懾美日，因應釣魚台情勢。

例行性「練兵」結合針對性「炫武」

近年來，中國「海洋維權」觀念快速提升，解放軍也越來越重視對周邊水域，包括黃海、東海、台海與南海的掌控。相關水域的掌控，不僅牽涉中國對周邊領海的聲索、影響中國對海外海運安全，也涉及中國對傳統上第一島鏈戰略圍堵的突破。

尤其解放軍海軍的軍演，不論在規模或次數上，都大幅地增加，至於演習的內容則側重在海上領土防衛、快速動員、指管協同、長程兵力投射等項目，反映出海軍作戰任務的調整。近期海空軍的角色之所以受到重視，除了中國整體安全環境出現變化外，也跟中共自17大以來中央軍委會成員中海空軍將領人數增加有關，讓科技軍種在最高軍事決策部門內擁有更大的發言權。¹

2010年7月23日，美國國務卿希拉蕊(Hillary Rodham Clinton)和中國外長楊潔篪在第17屆「東協區域論壇」外長會議中，針對南海問題出現言詞交鋒。美方認為南海自由航行是美國的「國家利益」(national interests)，呼籲各國透過國際機制解決爭端，相關主張與中國立場背道而馳，引發中方不滿。

數日後，解放軍在2010年7月27日宣佈動員北海、東海與南海三大艦隊，在南海周邊水域舉行聯合作戰演習，演習科目包括海上遠程精準打擊與航空兵制空作戰等任務。解放軍總參謀長陳炳德在視察這場演習時刻意強調，解放軍必須「高度關注區域情勢的發展與變化，紮實做好軍事鬥爭準備」，趁機對外展現中方做好軍事準備因應區域情勢的強硬態度。²

另外，在黃海方面，2010年美國與南韓在天安艦事件發生後，為展現同盟合作關係，於7月下旬在南韓東部海域（日本海）舉行「無畏精神」(Invincible Spirit)聯合軍演，動員8,000名美韓部隊、核動力航母與200架戰機參演。9月上旬，美韓再度在南韓西部海域（黃海），舉行海上聯合反潛演習。中國為了反制美韓聯合軍演，也在2010

年7至9月舉行一系列軍演，演習科目包括進行長程火炮與艦砲射擊，展示海上打擊火力，並且舉行大規模防空演練，藉以展現「因應敵人向國土及重要戰略目標實施縱深打擊的防衛能力」。

2012年8月，中國與日本因為釣魚台問題出現緊張。解放軍方面隨即動員廣州、成都、濟南三大軍區，各自舉行實戰演練，操演火炮打擊、防空兵作戰、遠程火力系統射擊，這些動作具有恫嚇日本、警告美國的意味。

針對前述軍演，外界比較不容易看懂的是，這些配合突發事件的「炫武性」軍演，究竟有多少針對性？其策劃過程又是如何形成？

若從更早的1995至1996年台海危機來看，當時解放軍軍演具有高度的針對性：第一波是美國在1995年5月同意李登輝前總統訪美後，解放軍宣佈自1995年7月21至28日，在台灣東北海面80海里處試射飛彈；第二波是針對1995年年底台灣立委選舉，解放軍宣佈1995年11月中旬成立「南京戰區」，動員16萬人，200百架戰機、100艘戰艦，舉行海陸空聯合軍演；第三波演習則是針對台灣總統大選，解放軍宣佈1996年3月12至20日舉行海空聯合軍演，動員三大艦隊、300架戰機、15萬人參演。

在前述三波演習中，除了第一波演習是透過飛彈試射的方式進行外，其他兩波演習都經過長時間規劃、大規模動員，甚至成立「戰區」來籌備相關事宜，具有高度的針對性與炫武性。這類大規模「炫武性」軍事演習，通常涉及各軍、兵種之間的協調與動員，是項龐大的軍事行動，不是說演習就演習。

相反地，若從中國在2010年7月因應南海問題、美韓聯合軍演以及2012年8月針對釣魚台問題所舉行的軍演來看，比較像是中國利用例行的「練兵性」軍演，透過政策立場宣示或媒體放話，達到炫武的目的。每年的7至10月份，本來就是解放軍檢視訓練成果、測試武器、驗證戰法的「練兵性」軍演

1.新加入的中央軍委包括：張定發為潛艦將領出身；靖志遠曾任二砲司令員；喬志清為空軍司令員；陳炳德雖出身南京軍區司令，但曾指揮空降15師。

2.〈三大艦隊南海聯合作戰軍演〉，《大公報》，2010年7月30日。

熱季，一旦在此時期剛好出現外交爭端，中國軍方或媒體便透過相關演習資訊的公佈，對外進行「炫武」，達到外交上的強制效果。

以2012年8月釣魚台爭端為例，解放軍似乎是配合釣魚台緊張情勢升高，適時對外發佈演習訊息，詳列演習科目內容，有意將例行性的「練兵式」軍演，利用外交或媒體的操作，升高成具有針對性、警告性的「炫武式」軍演。因此，就在解放軍公佈這次的演習資訊後，中國官方《環球時報》隨即在2012年8月27日以《解放軍海上演習是對日本的回答》為題，發表社論指出，南京軍區在東南沿海的海陸空聯合作戰演習「來得非常及時」、「中日若開戰將是中國洗刷一個世紀恥辱的戰爭」，有意透過媒體的宣傳及詮釋，展現中方不惜一戰的強硬態度。

演習假想敵逐漸多元化？

接下來還有一個值得觀察的問題是，解放軍軍演的假想敵，這些年來到底有沒有改變？台灣是否還是解放軍演習的主要假想敵？還是隨著區域安全環境的變化，解放軍的假想敵已有所調整？

我國國防部在2011年國防報告書中指出，近期解放軍各項演訓活動仍以強化對台針對性軍備為主。³另外，根據美國國防部在2011年公佈的《中國軍事及安全發展報告》，解放軍仍無減緩對台軍事準備的跡象。美國國防部認為兩岸關係在過去幾年有所改善，雙方推動經貿交流與合作，美方歡迎並鼓勵兩岸透過這樣的方式，降低彼此緊張、拉近雙方差異。但目前仍無徵兆顯示，中國已著手減緩對台軍事準備活動；換言之，儘管兩岸關係緩和，中國軍隊仍持續提升軍力，尋求嚇阻台獨，並且阻絕第三方包括美國干預台海情勢。⁴

然而，根據日本共同社在2012年3月30日的報導指出，在兩岸關係改善後，解放軍的演習內容已經出現變化。在過去5年當中，解放軍由師級和旅級軍官指揮的軍演，其中7成以上都是針對台海作戰而設計。但

從2008年開始，除了因應台灣獨立與美日支持台獨的戰爭場景以外，解放軍也開始增加許多和台灣問題無關的軍事演習，包括因為國境糾紛引發中國和印度、越南等鄰國的戰爭，或是美國單獨入侵中國以及美日聯手入侵中國的戰爭想定。⁵

當然，對於解放軍軍事演習假想敵有無改變的分析，必須基於更客觀的數據，包括歷年來針對演習科目所建立起來的完整量化資料。若依目前台美日相關官方報告與媒體提出的質化分析，僅能得出一個初步的觀察，那就是解放軍並未完全排除針對台海情勢的戰爭想定（包括外國勢力介入台海情勢），只是在安全環境出現變化後，解放軍在軍事演習中已開始增加和其他國家發生衝突的戰爭想定。

結語

知名的中國問題專家亞丁·懷倫(Allen S. Whiting)曾分析中國處理危機的行為模式，發現中國在危機發生初期，常會刻意對外展現「鋌而走險」(risk acceptance)的強硬姿態，威嚇對手讓步，除非超強（例如美國）介入情勢，中國才會採取行動，進行危機控管，避免情勢失控。⁶

在中國進行前述「強制外交」的過程中，軍事演習與武力展現成為中國在危機初期展現「鋌而走險」強硬形象的重要手段。尤其隨著中國國防資源增加，解放軍進行軍演的規模與次數也跟著增加，不論是例行性的「練兵式」軍演，還是具有針對性的「炫武式」軍演，都開始被頻繁地運用來當作「強制外交」的工具。

中國在處理涉外爭端時，透過軍演操作強制外交，對亞太國家而言，不僅是項「軍事」議題，也是一項「戰略」議題，各國必須妥善因應，稍有不慎，可能鼓勵中國內部鷹派抬頭、增加軍方發言權，讓中國的外交更具「專斷」(assertiveness)特色。■

3.《中華民國100年國防報告書》（台北：中華民國國防部，2011年），頁66。

4.US DoD, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012, pp.2-3.

5.〈日媒稱解放軍軍演主要假想敵已發生轉變〉，中評網，2012年4月1日。

6.Allens S. Whiting, "China's Use of Force, 1950-96, and Taiwan," International Security, Vol.26, No.2 (Fall 2001), pp.103-131.

未結束的冷戰與台灣的海域領土爭議

林濁水

未結束的冷戰

2003年喬治亞共和國的謝瓦納茲政權垮台後，美俄在歐洲對立升高，之後就有「新冷戰」再起的說法。2010韓國天安艦事件後，西太平洋環繞中國的周邊國家，由美國領軍的聯合軍事演習頻繁進行，規模日益擴大。中國、俄國也舉行軍事演習，中國船艦更頻頻穿越第一島鏈，以別苗頭。今年西太平洋先由中菲在南方發生黃岩島衝突，接著中、日、台釣魚台船艦對峙至今僵局未解。於是有所謂美國再平衡策略，重回東亞而和崛起中國緊張不斷，冷戰真的再起？各種說法此起彼落，甚至認為這是全球，或至少因東亞的中國崛起，權力轉移過程的必然之局。

其實，無論冷戰、後冷戰，全是歐洲中心主義下的概念。英國首相溫斯頓·邱吉爾在1946年3月於美國密蘇里州富爾敦城的威斯敏斯特學院發表鐵幕演說標誌著冷戰的序幕，但當歐洲在冷戰對峙期間，東亞熱戰不斷，韓戰、越戰，戰爭從1950年持續到1975年。歐洲觀點，1991年，蘇聯解體。華沙條約解散，冷戰時代也隨之結束。此時東亞熱戰雖已結束，但冷戰卻仍然持續。

不只南北韓對峙依舊，只是從北韓共產極權政權和右翼威權政權的南韓對峙變成和民主南韓對峙；台海兩岸則由共產極權和右翼威權政權的對峙，變成準極權的社會市場主義政權和民主政權的對峙。

蘇聯瓦解後美國海外駐軍近半數撤回，軍事基地關閉1/3，和俄羅斯共同銷毀戰略核武。但是在大量自歐洲撤回部隊的同時，美國20年來卻在太平洋持續增加軍事部署。不只美國，從歐洲觀點看來，東亞出現了普遍的「逆裁軍」現象。其中自以中國軍費的逐

年增加最令周邊國家坐立不安，東亞（包括南亞）進行新一梯次的軍備競賽。

不同面貌的冷戰

1、congame（圍交）

不過，東亞冷戰雖從未結束，但隨著歐洲冷戰結束，經濟全球化愈行深化，東亞冷戰展現了許多和早期冷戰迥然不同的內容和面貌。以東協為例，一般認為在軍事安全上靠攏美國，但經濟上仰賴中國（林中斌，北京與華府的後金融危機關係）。這種「切割性」的依賴關係，和冷戰早期軍事、政治、經濟的結盟關係全部一致迥然不同。

在這期間美國期望透過把中國整合進全球自由貿易體系中，使中國和平演變，於是只在天安門事件發生後短暫的交流中斷，後即採取交往策略。但在同時，圍堵的佈署仍持續強化。民進黨1998舉行中國政策大辯論，以「既圍堵又交往」歸結美國的中國政策，一年後藍燈公司就以英文新名詞「congame」稱呼這政策。

林中斌的看法大體上站在東協加一的區域經濟整合策略上看。但從全球產業鏈上看，在之前東協和中國出口製造業商品都是兩頭在外，商品處於高度競爭狀態；相反的和美日歐台韓形成上中下游互補的關係，美歐日是東協資本財來源，也是消費商品最主要市場。¹現在尤其是天然資源，商品互賴大幅上升，但兩頭在外的結構基本未改。因此東協和中國如有同屬陣營的共同感，恐怕還不能只從東協加一的經濟體上看，比較合理的內涵是和西方不同的「東方價值」，這尤以馬、新為最。

和中國經濟依賴而軍事對立，與其說是東協不如說是台灣。（或者對立升高中的

日本)。中台製造業產品的競爭性雖上升很快，但基本上仍是上下游互補關係。但在——美日＝上游原件，終端市場；台灣＝中間材，代工運籌；中國＝組裝基地——這樣的基本結構中，台灣經濟對美日的實質依賴其實仍遠高於中國。此所以蕭萬長依簡單的雙邊貿易會計帳上得到的結論，所謂台灣對中國依賴度遠非對美所能比得上，在中國經濟仍持穩的目前，根本難以說明台灣經濟狀況每下愈況的原因。

至於美國，則在把中國拉進WTO的全球化架構中後，首先形成了中國生產美國消費的Chimerica體制而皆大歡喜，但這體制終於成為互相怨恨的連體嬰，真是好也Chimerica，壞也Chimerica。

但在這其間，台灣湊了上去，台-美-中在產業鏈上形成了 Chiwanrica的架構。而軍事上台灣又和美形成準同盟關係，而在東亞仍持續冷戰架構中和中國分立兩邊，這實在是1990年代以前根本不可能想像的事。更難以想像的是，每逢貿易磨擦或「貨幣戰爭」時，台灣往往站在實質依賴度較低的中國一方。²真是難分難解的局面。

於是，後冷戰的各方就處在林中斌強調的「鬥而不破」的格局中。

2、民族主義

從1946到1991年間，美蘇陣營資本主義V.S.社會主義的對抗是世界主義性格的，各國民族主義性格被強烈壓抑。以今年在釣魚台爭議中尖銳對立的中日台來說，1960年代後期毛澤東懷抱世界主義，輸出革命，反日本資產階級政府，但不鼓動反日民族主義。至於日本，一方面極右翼民族主義發動戰爭帶來亡國之痛，一方面在美國主導下制定和平憲法，國家精神尤其體制呈現強烈的去民族主義性格，甚至不能稱為「正常國家」。這時政權呈現強烈民族主義色彩的是台灣，統治台灣的國民黨認為抗戰既是他領導的歷史功業，又認為台灣人不聽話都因日本的奴化教育，於是反日愛國成國民教育最重點。結果台灣戰後一代有使命感的好學生不分省籍都成強烈右翼色彩的反日民族主義者。但

這種民族主義虛構性強烈，欠缺常態民族主義所必備的強烈草根性。

然而，蘇聯的瓦解既屬於全球第三波民主的一環，也是二次戰後再一波的民族主義運動。在東亞，在蘇聯瓦解之後同樣是世界主義的意識型態退潮，民族主義上升。

日本方面，正值日本第一成為風尚，於是強烈追求國家正常化，意圖經濟大國轉成政治上也是大國，追求修改和平憲法，增加軍備，進入聯合國常任理事會。正常化精神吸納了極右翼，使其萎縮，但整個國家反而呈現了相對於和平體制的右傾色彩，浮出民族主義調性。

而台灣，民主化使草根性的本土、主體性認同迅速浮升，欠缺草根性格強烈右翼大中國民族主義迅速褪色，雖中華民族仍是絕大多數民眾的認同，但是中國人認同迅速退潮。這種發諸於草根的台灣主體性，國共兩黨同感側目。

中國方面，天安門事件後江澤民政權面臨改革開放，對共產主義政權正當性產生強烈的衝擊，於是進行民族主義建構以取代社會主義填補國民精神的空缺。民族主義往往需要一個對立面，這時雖然中國親日遠過於親美，但中國選擇日本做為對立面。每年辦抗日紀念活動、各地廣設抗日展覽館、徹底灌輸學生共產黨抗日和日軍極度殘暴的認識、大拍抗日電視劇和電影等等。接受這種民族教育的一代，在十多年長成後的現在，終於成為不斷在各式各樣的場域中高亢反日的群眾，其情緒更伴隨中國的崛起愈加高漲。

伴隨中國經濟由海洋走向全球的，是軍事上海軍由近海走向遠洋的強烈意願。這意願在1980年代末首先投射在競逐南海藍色圈地運動，這圈地運動有兩個意圖，其一是爭奪南海油源，但這在後來看來並不切實際；更重要的是納南海為中國的地中海，控制海上通道。³到了2010年更正式宣佈南海是「中國的核心利益」。

另外，伴隨中國崛起，天朝秩序觀念也如影隨形。這和由西方帶來而被東亞諸國逐

2.林濁水，一個共同體各自表述，珠海東亞學報

3.林濁水，後冷戰時期南海戰略形勢，中時，1995

漸習慣的西伐里亞秩序日益杆格，激起了周邊國家民族主義的情緒。2010年環中國周邊的對峙性軍事演習儼然是這兩種世界秩序的對峙。值得中國警惕的是，如柬埔寨、阿薩克、緬甸等中國死忠盟邦竟也都加入美國主導的軍事演習中。

於是，經濟發展並沒有依新自由主義的邏輯，使得自由主義益加彰顯，意識型態走向黃昏，世界走向和諧；相反的，卻滋養民族主義並形成島鏈上新的對立動力。

不只如此，全球化連結了Chimerica，吊詭也使兩國因此在這連結中磨擦對立，並在全球暖化、資源搶奪上針鋒相對。全球化還造成各國內部的分配矛盾，各國的經濟民族主義便在分配的痛苦中愈形凝聚，並引發對外的對立。

無論如何，在島鏈上對峙的，過去是資本主義和社會主義兩種世界主義，現在則是民族主義，權力主義，而隱然編隊在西伐里亞和天朝兩種秩序觀之中，至於傳誦至今的華盛頓共識和北京共識，則似完全看不出整合對立陣營的任何動能，甚至依循所謂北京共識進行改革開放的越南，拾北京共識陣營而軍事上和美國銜接日益深化，並還引進俄羅斯力量增加面對北京的籌碼。

大時代中的台灣和海上島礁

台灣，位居東北亞東南亞中點，西向亞洲大陸扼大陸面向太平洋的出口，韓戰之後，冷戰初期被編列在第一島鏈上的樞紐位置。這樣的地緣位置使台灣及主張領有的爭議島礁處境地位隨著島鏈情勢變遷而劇烈浮沈。

1.冷戰初期島鏈兩邊中蘇聯合和美國對峙，台灣戰略位置無比重要。這樣的戰略價值使台灣居然不可思議地能在小小彈丸之地上，留在聯合國，且宣稱是代表全中國十億人的唯一合法政府，並握有常任理事國席位。

這時台灣地位雖然顯赫無比，但在中國軍事戰略採取守勢的近岸防衛之下，釣魚台無人聞問，中國對南海諸島也豪無興趣。日

華和約中，日本向台提到放棄西沙、南沙群島，但沒提到釣魚台。而國民政府在西沙也只有短暫控制，但南沙則基本上在國民政府掌握之下。另一方面，日本雖被編列在島鏈隊伍中，但在美對中國政、經全面圍堵時，日本採政經分離策略，中國則企圖分化美日，兩國便取得經濟交往的基礎，並未跟隨美國和中國全面對立。這時大體上南北雖各有韓越熱戰，但東海隨823炮戰結束趨向平靜，而南海則無波。

2.給台灣幾乎是毀滅性一擊的是非常遙遠之外中俄邊界的珍寶島衝突，從此冷戰從歐美對抗中蘇轉成聯中制蘇。這一來中美對峙前線就從島鏈推向中蘇邊界，而台灣戰略價值完全消失，成為季辛吉送給鄧小平讓他在80年代完成統一歷史大業的禮物。接下來是台灣退出聯合國、台日，台美相繼斷交。台灣地位落入谷底。但在70年代後，由於聯合國公佈亞洲東海、南海海底有大量油氣儲藏，於是周邊國家競相爭奪海上島礁。

這時因1、中國的海上戰略未變，國防重心在中蘇邊界，2、石油又是可以輸出，3、美國固然採聯中制蘇，而中日更迅速進一步進入蜜月期，4、就國家發展屬性中國仍是典型的陸封國，對海上事務沒興趣。於是，釣魚台雖由美國轉移管轄給日本，但中國擱置釣魚台爭論，在南海則把被國民政府放棄被越南搶佔的西沙群島奪回後對南沙便沒有進一步的興趣。中國對南沙產生興趣是在1980年代末期，這時歐洲冷戰已到了結束的前夕。

但1970受過國民黨政府強烈反日民族主義教育的的美國華人（台、港）留學生，跟隨著全球左翼世界主義學運之後而發動調性大異於世界主義的民族主義保釣運動，並和台灣本島學生呼應。

3.1980和1990交會之時日本國勢如日中天，台灣也即將進入最輝煌的四小龍時代，並進入民主化本土化，台灣主體意識覺醒的階段；而中國則即將由陸封國搭全球化列車進入海洋，而國力也開始迅速成長。於是當冷戰結束，社會主義國家和民主國家冷戰對峙前線隨蘇聯瓦解由中蘇邊界移防回島

鏈時，島鏈上已累積了足夠互相撐持互別苗頭的各種有形（國力）無形（民族主義）能量。這時台灣的戰略地位重新浮現——雖遠不如冷戰初期地位顯赫，但呈現了一定程度的「復權」現象。在1970末到1990之間，台灣失去了國際法上獨立國家的地位，只被當做事實存在但即將消失的事實國家，只能和各國維持「民間性」的往來。

1990年代的復權首先使台灣可以購買得美國F16戰機及其他武器裝備，1994年柯林頓對台新政策則使雙方關係從嚴格限制的「純民間關係」提升到準官方關係。換句話說，在1970到1990年代初，約長達20年間，台灣完全只是中美直線關係上被支配挪動的一個點，不具備主動的能量，此後則多少出現了狹長的三角形態，而台灣既成為美中角力的籌碼也成為美中的「問題」。⁴

最有趣的是，因中國不滿台灣浮現出的主動角色，1996軍事演習向海上發射飛彈，結果第一次誘發了潛在但因歐洲冷戰結束而久未被提起的島鏈結構的浮現，美日迅速簽訂安保新指針，轉移舊約的圍堵對象與範圍而納入台海。

進入2000，台灣先因美國在阿富汗，伊拉克之戰展現的驚人軍事能力，單極地位顯赫而短暫的進一步浮升，隨後又隨中國日益崛起，美國國力下滑和陳水扁總統冒進台獨政策，台灣的地位被強烈由扁平三角形壓向美中直線靠攏。甚至變成要由美國替北京處理的麻煩。到了馬總統上台主張兩岸高於國際外交，於是北京順理成章要求美國不可插手兩岸事務。在這期間固屬美中高唱戰略伙伴關係之時，而到馬總統時期更號稱美中台關係最和緩時期，但是卻也是台灣的主體色彩幾近消失不見的時期。

等到2010最奇特的狀況出現。華府、北京意料之外地接連不斷追加的對峙性軍事演習和軍事新結盟，把東亞緊張推到冷戰結束後的第一個高峰。

緊張沿第一島鏈線全面展開，從鄂霍次克海、日本海、黃海延伸到南海，非常奇特地，台灣正好位在東西向和南北向兩條緊

張線交會的樞紐，是最敏感位置。但在這梯次風波口竟被跳過而無戰事。也意外地造成了重大的緩衝效果——如果台灣明確的站在任何一方，其緊張度的上升真是非同小可！於是各國謹慎地拿捏，雖一時都找不到明確的對台方針卻也在現狀上做「多一點」的試探：美國恢復對台軍售；北京軍方首度放出可以撤飛彈訊息。然而雙方給台灣的並不是只有讓利給胡蘿蔔，壓力也隨之而至，如中國施壓要上軍事互信談判桌，派人到台宣示一中，ECFA後台灣不得不派人赴美說明……。台海表面平靜，底下暗濤卻更加洶湧，詭譎間顯然機會危險兼而有之。⁵

2012的釣魚台中日對峙，從過程上看來，是由雙方民族主義極端派發動產生「尾巴搖狗」的失控事件，如中國姿態雖然高，但原先嚴禁保釣船出海，船由香港「突破禁令」出海才引發一連串衝突的。但此後便一發不可收拾。中日關係惡化頂峰，這不發生在美中還未聯手制蘇的冷戰前期，不發生在向美國一面倒的自民黨政府時期，更不在我行我素地參拜靖國神社的小泉首相和全力推動反日國民教育的江澤民任內，而發生於在中美間採平衡原則的民主黨內閣和高唱和平外交的胡錦濤時期，真令人驚奇。顯然是1990後江澤民開始培育了20年的民族主義已蔚然成形，這時堆積在島鏈上的結構性動力，尤其是民族主義情緒已經不是中日領導人可以隨心所欲地掌握的了，於是由台、港發動保釣運動後中國民眾經40年的沈寂毫無反應後一夕之間猛烈爆發。至於台、港民眾則分別歷經十、二十年民主化運動後，民眾價值中心已由民族主義轉向民主主義，民間保釣非常沈寂。

然而，由於這次島鏈的劇烈角力，台灣再度遇到像2010年軍事演習的緊張中的情境：各方拉攏但又因此成為各方的緩衝空間。馬總統顯然拿捏到了這樣的情境，金溥聰說釣魚台事件讓東亞問題變得特別敏感，美國正重整亞太布局，台灣居中心是很重要的。一塊很精準地表達了這樣的理解。馬總統因此也採取了相當妥當的角色扮演：不能行為過度以免成為麻煩製造者；也不能過度的不

4.（林濁水，從國際戰略格局擬定台灣安全戰略中國時報，19870110，美中台關係的舊典範與新架構19861103收於測量台灣新座標）

5.林濁水，台海表面平靜，暗濤洶湧，2010/08/26蘋果

作為，否則喪失角色。於是得到了三方相當的肯定，久已被日本擱置的漁權談判日本也主動提議。

突破島鏈，中國認為最有價值就是突破台灣，統一台灣如不是一蹴可及，就是鬆動台灣在島鏈上的準軍事結盟關係。在馬總統上台採取親中政策時，中共軍方人事認為機會已經出現，兩岸一甲子、孫子兵法會議中，中方強烈地要求軍事互信機制的建立應從南海軍事合作開始，如今又強烈要求在保釣上的合作，中國軍方很用力運用太平島和釣魚台作為鬆動台灣島鏈角色的兩大地緣支點。

馬政府處理這兩個島嶼的戰略甚至戰術大體都承續民進黨政府的作法，例如強化太平島軍事設施，倡議和仿東協各國倡議和平準則對釣魚台主張主權在我，擱置爭議，共同開發乃至登彭佳嶼宣誓保釣…。但是由於戰略機遇的成熟，馬收到了遠高於過去的效果。

小結

未結束的冷戰上的島鍊和全球化下的 *congame*，Chimerica 架構是我們釐定東海、南海島嶼的戰略的基礎。

在冷戰之初，簽日華和約時國民黨政府未從漁民立場要求釣魚台主權，而美國又未承諾其主權歸屬是今日釣魚台爭議的源頭。

而中國在台港保釣的前40年極度地淡化這議題。直到如今培育了20年的反日民族主義成熟，這極右翼的民族主義又和在全球化貧富差距擴大滋生的極左唱紅主義及軍方由淺藍到深藍的遠洋擴張主義形成了奇異的混種，並和內部政治奪標謀略交互為用，終於掀起了今天波瀾壯闊的保釣局面。如今令中央驚恐的混種群眾運動已被壓了下去，但也不得不強化官方船艦的威嚇保釣以讓混種的民眾激昂情緒得以發洩。

現在把釣魚台和太平島略述如下：

釣魚台既涉及台灣漁民持續至今的傳統利益又有油氣的潛在利益，但南沙太平附近恐怕談不上有油氣儲藏，而漁場又距台灣太

遠前往運用不敷成本經濟價值不大。

釣魚台和太平島在戰略上都有其價值。一據台灣北端，才距基隆190公里，雖屬小島易攻難守，但若落入對我有敵意國家手裡當然非常不利。

國民政府在大陸時期認定的最南國土是西沙，至於南沙則日本在南向擴張時才經營的，劃歸高雄市管轄，戰後為我接收。

太平島屬南沙群島最大島嶼，而南沙則為由麻六甲海峽到台海，巴士海峽、中國南方、越南的國際通道。戰略地位尤遠勝於釣魚台。但正由於太重要由距1600公里外的小國台灣控制根本不切實際。

換句話說，除非台灣是有遠程軍事投射能力並是維持全球或區域秩序的霸權，否則要控制遙遠之外的戰略性國際通道是不可思議地自以為是大國的戰略想像。

何況我國只據有太平島一島而非整個南沙，這使得這遙遠的小島更加易攻難守，只是話說回來，若輕易放棄又將被國民痛責喪權辱國，所以純就地緣戰略上實屬我國負擔而非資產。但若加上政治地緣考量，則非常湊巧他又像台灣一樣成為環南海諸國以及島鏈對峙雙方的緩衝點。

我們無法預測東亞的權力轉移會終止，僵持，持續直到霸權轉移，這將對島鏈局勢造成全然不同的衝擊，並劇烈波及到台灣及釣魚台、太平島。但無論如何，島鏈緊張進一步的升高很可能是未來一段時間內的趨勢。而台灣做為諸力爭持中緊張地扮演緩衝角色的份量恐怕還要近一步升高。而更加微小的太平島和釣魚台則也將繼續既被中國用來鬆動台灣在島鏈上的結盟關係，也繼續扮演島鏈對峙雙方的緩衝地，同時扮演台灣和島鏈對峙的各方緩衝點，既小，角色卻更複雜詭異透頂。

無論如何台灣是小國，在對峙中翻轉結構不可能是我們的企圖，在結構中膽大心細地扮演好緩衝平衡的角色才是適當的選擇，也將有最大的貢獻。■

淺薄的「服務社會觀」

現在台灣社會的青年之間，長年以來都流行著一種淺薄的「服務社會觀」，亦即許多的青年都認為透過一種「去政治化」的方式，進行某些「善心」的、「服務性」的行動，就能夠漸漸消弭社會的種種壓迫。

最著名的例子，就是存在於各個大專院校之中的服務性社團，這類社團的根源部分都是來自救國團體系，因為從1970年代開始，國民黨政府為了避免青年對社會的關心，會轉化成一股對社會矛盾進行挑戰的反對力量，所以就有計畫的透過救國團體系分配資源，也灌輸一整套完整的「服務模式」，包括為偏鄉的國中小學生辦營隊、幫助農民收割農作物、定期進行淨灘與淨山…等。

又例如在大多數青年的生活經驗中，都一定碰過有學生團體在倡議隨手關燈省電、捐發票改善社會貧富不均，但這類行動的論述中，卻幾乎都看不到對去深究造成核能發電繼續運轉、社會貧富不均的根本因素，也就是對相關的制度、分配有過嚴謹批判，包括畸形的供電結構、財稅制度的扭曲、金權政治的運作…等，導致這類的行動像是在腳痛醫頭，頭痛醫腳，並沒有對最核心的問題點對症下藥。

但並不是說上述的行動就不具任何實質意義，相反的，服務性社團與偏鄉孩童的互動、平常將發票捐給公益機構..等，如果這類行動可以造成自我反省，並在過程了解自己與他者的社會位置，感受到明顯的不公義，並進而清楚指向整體結構轉變的方向，不失為有意義的個體實踐。但如果青年希望真正的撼動這個逐漸傾斜的社會，還是不能只有個體實踐，必須要有對整體社會有理想

的宏觀願景，亦即必須清楚的描繪我們心中理想社會的樣貌，與分析現在的主要壓迫來源為何。

政治訓練的必要性

做個比喻，如果說這個逐漸頹傾的社會是個龐大的、年久失修的機器，青年世代希望把這部機器修好，甚至是將裡頭的零件進行更換，改造成我們理想中的樣子，那除了要會換螺絲釘、上機油這些簡單的工作（個體實踐），更必須要對整個機器的設計圖瞭若指掌，並一起分析出設計的缺漏，進一步的提出一份全新的設計圖（宏觀的社會願景）。

而要掌握整個設計圖，到進一步提出全新的設計，這個過程就必須要倚靠一群青年進行嚴謹的政治訓練，並以先鋒隊的姿態帶領群眾邁向這個目標。而政治訓練不僅僅只是研讀知識，用知識來對台灣社會做出現實分析，更必須要在實踐的過程中，論辯出一條清晰的路線。就像在1980年代，那時候台灣仍然處在戒嚴的狀態，一群青年組成了黨外編聯會，對整體社會問題、社會局勢進行嚴謹的分析，並以「台灣獨立」、「社會民主」、「群眾路線」三面紅旗為核心，提出完整的實踐路徑，最後一步一步的擴展勢力，拿下執政權。

現下的壓迫來源

而面對現下的壓迫來源，我們大致上可以分析出清晰的兩個面孔。

第一個是新自由主義的發展思維。從1980年代開始，以英國首相柴契爾夫人、美國雷根總統為首，進行全面的倡議，使其席捲全球，成為一股不可逆的趨勢。新自由主

義的核心主張，是要求國家退場，給予市場更大的自由，也主張勞動彈性化、國營事業全面私有化、強調使用者付費、降低稅率…等，造成貧富差距的不斷拉大，茫然青年世代更看不到任何希望，打著響亮口號「1%VS99%」的佔領華爾街運動，便在這樣的情勢所逼之下產生的。近年來國民黨政府的作為，包括打壓基本工資的漲幅、制定條款給予特定行業優惠稅率…等，都在證明國民黨就是新自由主義的信仰者。

第二個是中國因素。近年來，對岸的中國共產黨正在有計畫的蠶食鯨吞台灣的民主資產，在國民黨政府上台後，馬政府更是透過「國共平台」做為兩岸外交的媒介，迴避了被監督的責任，近幾年來發生的重大事件，包括陳雲林來台期間，警方的維安如同回到戒嚴時期，上街頭的人民遭到赤裸裸國家暴力的對待；中國對岸各級城市，有計畫性的大量收購中南部農產品；在今年，更是看到共產黨透過紅色資本家的手，伸進台灣收購媒體，形成了一個龐大的媒體巨獸，並透過媒體的詮釋權，對反對者進行無情的人格謀殺，我們親眼見證民主正在一點一滴的流失。

需要一部青年政治綱領

這是一個黑暗的年代，在戒嚴已經解除多年的現在，我們看到了民主化並不意味著社會就趨近於完美，相反的，不公義的結構仍然存在，而且相較於戒嚴時代所遭遇的困境，像是沒有言論自由、無法直選總統，現今的壓迫是以更細緻和高明的面貌存在，使得我們更加的難以指認。

危機就近在眼前，台灣勞工陣線今年出版的《崩世代》，以嚴謹的數據分析，預言了未來貧富差距、少子化、租稅不公…等情形會越來越嚴重，我們現在這一代青年非常有可能成為「崩毀的一代」。

但危機或許也是轉機，近來來我們在各個抵抗壓迫的場合，例如反國光石化、反核、爭取土地正義…等，我們看到有更多的青年開始投入社會實踐，這或許代表這一個世代的年輕人面對到如此惡劣的環境，開始

選擇不再沉默，勇敢的踏出了第一步，我更期待，有一天進步的青年能夠集結，並針對現在的社會進行嚴謹的分析，與彼此論辯出一條清晰的實踐道路，進一步的提出一部共同的政治綱領，宣示青年世代的宏觀願景，與奪權的企圖心！■

排擠下的韌性、網刺下的耐命 ——芒草不妥協的心

楊運生
秘書長

芒草！有種隨遇而安的性格，也展現出一旦落地隨即生根成長的韌性。有人討厭芒草，討厭它容易傷人的葉片；有人喜歡芒草，喜歡它開花後四處飄散的感覺。遊民！有時候看起來不也正像芒草一般，他們在都市的叢林裡四處漂泊，但是只要有一張椅子、一個角落，他們就可以落地生根了。有人討厭遊民，討厭他們隨地倒臥時展現出讓人不安的氛圍，有人喜歡遊民(應該很少數吧！)，喜歡他們努力活下去的勇氣；或是他們特別的生活方式。

不管討厭、喜歡與否，在城市的發展變化過程中、在產業的轉行遷移中、在社會福利的建構完善前，遊民！它會一直存在著，只是由不同原因而流落街頭的人民，去掛上這樣的稱呼而已。

2008年告別了服務台北市遊民十一年的歲月，原本只想利用一個機會為自己的遊民服務生涯畫上一個句點，所以參加了雲門舞集的2009年流浪者計畫的甄選，結果「不幸」的獲選了，於是就去日本流浪兩個月，但是這趟旅程卻又打開了另一個重新接觸遊民的窗戶了，那就是成立了「社團法人台灣芒草心慈善協會」。

話說2009年去日本流浪後，才知道大阪市立大學在2006年成立了一個研究單位（Osaka City University Urban Research Plaza），開始在亞洲各主要都市進行住宅、貧窮與遊民等議題的研究，並且陸續與世界各個城市的大學或服務機構進行合作，建構各個海外研究單位，相關內容請自行進入<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/index.html>。

大阪市立大學Urban Research Plaza的這個研究團隊，他們從2000年開始跟我有接觸，也一直持續在研究亞洲城市(東京、大

阪、香港、台北和首爾、上海等等)的都市遊民議題，所以在以前就常常帶這些日本的學者和遊民服務的工作人員來台北參訪，也因為幾年下來的互動，也有了很好的情誼，這次去日本流浪時，也托他們的安排，參觀了很多機構和服務遊民的團隊以及會議，讓我自己對於服務遊民也有了很多想法和概念。

回到台灣後，大阪市立大學Urban Research Plaza的主責老師，突然寫封信給我，希望能成立台北的一個研究單位，剛好自己也還沒有其他的打算，也想說有這個機會，可以串聯亞洲其他都市的遊民服務單位，也能了解其他都市的遊民議題，所以就答應了。於是和一些過去和現在仍在服務遊民的社工員，以及一些因為遊民而認識的醫院社工員和學生還有機構人員聯絡後，獲得大家的同意和支持，在2011年的11月11日，完成了內政部人民團體的立案。

說來也真巧，遊民早年的說法叫做羅漢腳，而11月11日又是所謂的單身日，但是單身漢的另一種稱呼又叫做羅漢腳，所以協會成立日期就跟遊民有很大的關聯了。但是因為我們這群發起人，大都有自己的工作和事業，無法抽身全職經營協會會務，而協會本身也沒有足夠經費獨立發展經營，所以當初先設定的協會宗旨，就是先以宣導、推廣遊民的議題以及權益和提供資訊為主要的會務工作。

也正好因為大阪市立大學Urban Research Plaza，在這幾年的努力下，也建構起亞洲主要城市的合作網絡，他們希望彼此能互相交流學習和分享自己城市的遊民議題和住宅問題，所以決定辦理每年一次跨國性的遊民會議，而第一屆的會議就選在台北舉行。

所以2011年，不僅是台灣芒草心慈善協會(那時還不是社團法人)人民團體完成立案的日子，也是第一屆亞洲城市遊民會議的舉辦日期，許多韓國、日本、香港的服務遊民團體來台北開會，除了認識台北的遊民和住宅議題外，他們也分享了他們自己當地城市的遊民服務狀況。



圖一：龍山寺廣場認識遊民生活



圖二：參觀台北火車站附近服務遊民的機構



圖三：參觀萬華附近服務遊民的機構



圖四：各國分享遊民議題，圖為韓國代表講述首爾的遊民狀況

2012年的2月29日，我們協會完成了法人立案，正式成為「社團法人台灣芒草心慈善協會了」，也就是說，我們只能每四年才辦理一次協會的週年慶了。

今年的第二屆亞洲遊民會議，舉辦地點則是在韓國的首爾市，我們協會的理事長和我受邀參與，並由理事長報告台北遊民的現狀和福利網絡的架構，也透過這次的機會更認識了首爾的遊民狀況和服務的網絡資源。其實這樣的網絡建立後，可以取得最新、最直接、最正確的國外服務遊民資訊了，所以透過我們協會的連結，其實可以更容易獲得這些資源。



圖五：協會理事長在首爾的會議上報告台北遊民現狀



圖六：首爾火車站遊民庇護所參訪



圖七：首爾市遊民就業機構參訪

而在國內，其實我們也去了一些單位或學校，做遊民議題與現狀的分享，甚至有立委想要在中央做遊民法案的過程中，我們也邀請日本的學者與台灣的教授做交流與分享，以利台灣未來在遊民相關法案上，有一些參考依據。畢竟遊民的服務和遊民的法規條例，其實在台灣還算是啓蒙階段而已。而協會今年正式立案後，也開始處於萌芽的階段，所以在未來，我們相信其實還有很大的發展空間，現階段最重要的是，希望透過努力讓更多人可以試著用更公平、更客觀的角度和高度，來看待這群居無定所的人民；這些有路無厝的人民；這種被污名化很久的人民啦！

我們協會很小、資源很少，但是我們會像芒草一樣，有落地就生根成長的特質；跟遊民一般，隨遇而安卻又努力活下去的韌性。

我們的根在萬華；我們的心在世界！新手上路還請大家多多指教！■

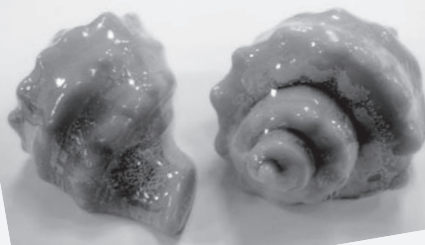


關關難過關關過；餐餐難飽餐餐找—活著就有希望

因為有您...

孩子們笑得更加燦爛

一群寄宿在學校 需要愛與陪伴的孩子
保姆媽媽陪伴著他們 接觸山林摘採無患子
然後將這大地的禮物 加入溫暖的手作皂中
不僅潔淨了您的肌膚 更滋潤了心靈
同時也給了孩子最大的肯定與希望



即日起至2012/10/31前
每月捐款\$100元為期12個月(以上)
或單次捐款\$1,200元
即可獲贈天然手工皂一組(款式隨機出貨)
限量100份，送完為止。

伊甸愛心捐助卡

核准募款文號：內授中社字第1000024989號

收據抬頭		出生日期	西元_____年____月____日
聯絡電話		收據地址	□□□-□□
捐款方式	☐ 每月 300 元 ☐ 每月 500 元 ☐ 每月_____元 ☐ 單次 3,600 元 ☐ 單次 6,000 元 ☐ 單次_____元		
捐款方式	◎劃撥帳號：05793779，備註：新社會雜誌-象圈工程 ◎本人同意提供_____銀行信用卡卡號，於當月由發卡銀行代扣轉帳 信用卡號：_____ - _____ - _____ - _____ 信用卡有效期限：____月____年(西元) 持卡人簽名：_____ 捐款日期自_____年____月起，直到通知取消或變更授權為止 同意基金會提供捐款資料予財政部作為年度綜合所得稅申報： ☐ 是：身分證字號_____ ☐ 否		
收據： ☐ 年度寄 ☐ 按月寄		伊甸園月刊(免費)： ☐ 請寄給我 ☐ 請勿寄	
		贈品： ☐ 請寄給我 ☐ 請勿寄	

活動注意事項：

1. 本活動贈品由財團法人伊甸社會福利基金會提供，持卡人如因捐款或贈品產生之糾紛，由財團法人伊甸社會福利基金會負責處理，與新社會雜誌無涉。
2. 本活動贈品贈品以實物為準，贈品若遇兌罄，財團法人伊甸社會福利基金會將以等值贈品替代，恕不另行通知。
3. 本活動僅限本DM並依指示方式(傳真/劃撥/郵寄)捐款方可參加。贈品於首次扣款後次月以包裹掛號寄出。
4. 新社會雜誌和財團法人伊甸社會福利基金會保留隨時修改、變更、終止本活動之權利。

填妥表格後煩請傳真至02-8230-1208，洽詢專線：02-2230-7715*105 文小姐

贊助版面：新社會雜誌

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

