

# 新社會

台灣新社會智庫 出版

# 26

2013.02.15

社論 從台中大烏龍立委補選看台灣政黨政治走向

郭育仁 日本2012年衆院大選淺析

蔡明彥 東亞大變局？

日韓新政府外交走向與台灣應有的戰略評估

王丹 未完成的權力交替

劉慧卿 人口老化問題嚴重，但香港仍缺乏退休保障制度

# 世界新火藥庫？

ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

# 新社會

## CONTENT

### 社論

林濁水 從台中大烏龍立委補選看台灣政黨政治走向…… 2

### 專題：東北亞變局

石原忠浩 第二次安倍晉三政權的理念和對外政策的展望…… 6

郭育仁 日本2012年衆院大選淺析…… 13

蔡明彥 東亞大變局？日韓新政府外交走向與台灣應有的  
戰略評估…… 18

童振源 台灣在亞太區域經濟整合新秩序下的挑戰與策略…… 22

### 政策聚焦

陳膺仁 戳破二代健保的謊言…… 28

林竣達 台灣老人社區照顧服務福利的現狀與問題  
蘇煥智訪談…… 31

### 中國現狀

王丹 未完成的權力交替…… 36

### 香港觀察

劉慧卿 人口老化問題嚴重，但香港仍缺乏退休保障制度…… 39

### 活動寫真

楊絮婷 「兩岸未來事務研習營」營隊傳真…… 43

### 社會公益

台中市議員張廖萬堅服務處 寒冬送暖 愛心滿滿…… 46

發行人 ■ 鄭文燦

社務顧問 ■ 林濁水

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

總編輯 ■ 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](http://www.taiwansig.tw)

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

# 從台中大烏龍立委補選 看台灣政黨政治走向

林濁水

台中大肚烏日沙鹿龍井選區立委補選，顏家從前兩屆得票都超過59%，狂贏近4萬票到這次和民進黨同得49%，只贏1138票，不到1%，而且全靠顏家居住地兩里暴贏2000多票才保住席位。變化會這樣戲劇性，通論是，顏家基層實力雄厚，差一點翻船全是背負了國民黨的包袱的緣故。為背頭國民黨包袱痛萬分的顏家，選舉時努力撇清跟國民黨的關係，對馬總統的提名怨得要命，既不給他來站台，謝票時謝了一大票人但死也不謝馬。

國民黨真的成了顏家的毒藥了嗎？假使是，那麼為了保住顏家地方山頭，和國民黨漸行漸遠，恢復過去無黨身分便是顏家的上策了。不料在基層謝完了票後，顏清標馬上致電國民黨秘書長曾永權希望向「馬主席」表達感謝，顏父子到達國民黨中央黨部後誠恐誠惶地說「顏寬恒在選舉，害總統被民進黨拿出來罵，我們很不好意思！」這又是怎麼回事？

應當是，顏家和一般外界應當和國民黨漸行漸遠的評估不同，他們認為馬總統和國民黨對家族這次選舉的傷害雖然是事實，

但長遠估算，參加國民黨比採取無黨籍身分有前途。換句話說，顏家押政治的大趨勢是進一步走向兩黨政治的寶。

未來無黨籍真的沒有空間了嗎？且先回顧一下他們近十年來的發展。

1990年代初，台灣剛民主化，國民黨獨大，但民進黨也才成立不久，力量有限，大抵在兩黨之外，無黨籍人士仍相當大的政治空間。看好這空間，2004年一部份無黨籍人士組成

「無黨團結聯盟」，並登記做「政治團體」。由張博雅當主席，建黨時有立法委

員十人，包括瓦歷斯·貝林、呂新民、林炳坤、顏清標、何金松、陳進丁、邱創良、蔡豪、鄭余鎮、高金素梅朱星羽等人。

他們組成政團除了避免在藍綠對立中邊緣化之外，還在於希望集中到一成以上選票以獲得共三、四席的不分區和僑選立委席次。

2004年底，無黨團結聯盟提名26名區域立委候選人、5名全國不分區候選人與1名僑選立委候選人參與選戰，雖不分區掛零，但區域立委獲得6席，差強人意。

2008立委選舉制度改變成採單一選區兩票制，無盟在區域立委共推舉5席，不分區推舉劉憶如等2席。結果區域立委中當選3席：林炳坤、顏清標、高金素梅，不分區仍然掛零。

2012年立委選舉，黨魁林炳坤敗給民進黨籍的楊曜，在立法院的席次中剩下兩席。

從三屆選舉的結果，可以看到，台灣政治藍綠對立愈來愈明顯，無黨的空間愈來愈小，等到採取單一選區兩票制以後更是如此。2008區域立委無黨聯盟拿了239,317票，但政黨不分區立委選票竟只有68,527張佔0.7%，這樣的不分區得票說明了「沒黨蓋高尚」的口號並沒有什麼吸引力，於是2012年甘脆不提名不分區立委候選人；相對的，2012「有黨」的親民黨不分區得票率5.86%，拿到2席，台聯不分區9.57%得到3席。後兩黨區域一不提名，一提了名當選掛零。這對比很鮮明，說明的是在單一選區兩票制之下，「去意識型態化」的無黨人士的前途比基進訴求的小黨還不樂觀。

台灣和韓國選舉制度就像經濟發展策略一樣，大體上都是跟著日本走，原來都採取複數選舉單記不可讓渡的制度，然後又由日

本開始，全改成並立式單一選區兩票制。

這種新制度在日韓造成政權輪替的強烈效應。國會席次多數少數的翻轉非常劇烈。

日本，在舊選制時代，自民黨靠「雄厚地方實力」，戰後一直持續維持一黨獨大局面，以1993為例，最大黨的自民黨席次竟相當於排名第二、三、四的三黨的總和，是一黨萬年執政之局。

			席次比
自	民	黨	43.64%
社	會	黨	13.70%
新	生	黨	10.76%
公	明	黨	9.98%
日	本	新	6.85%
日	本	共	2.94%
民	社	黨	2.94%
先	驅	新	2.54%
民	社	連	0.78%
無黨籍及其他			5.87%

1996採取單一選區兩票新制，希望依杜瓦傑的理論，使選舉制度更有利於選民向政黨追究政治責任，也更具備政策對決的意義，俾促成勢均力敵可以輪替的兩黨制。1993前兩大黨席次總合才五成多，新制實施後兩大黨席次加起來從四成多大幅升高到七成直到接近九成以上。但，從1996到2005兩大黨選票總合的增加，與其說是因為前兩大黨席次拉近，而出現政黨輪替的機會，不如說自民黨成為新制最大的受益者，席次率節節上升，從1993的43.64%直升到2005的61.7%，這簡直使政黨輪替更不可能，選舉失去了追究政治責任和政策對決的功能<sup>1</sup>。

戲劇性的是2009年民主黨選舉大勝，議席由113席大漲到308席，增加195席，創日

本戰後眾議員選舉佔有議席最多和在眾議院佔有席位比例最高記錄，民主黨於是取代自民黨執政。

反觀自民黨席次由303席，大幅跌到剩119席。

然而同樣戲劇性的，再到了2012大選，多數少數又一次來個180度大翻轉，自民黨從118席暴漲到294席，民主黨從308席跌到剩57席，變化之激烈，令人嘆為觀止。

經過這兩次選舉後，單一選區兩票制造成政黨輪替的效應終於犀利地發揮了出來。

不過2012的選舉前兩大黨雖然共獲得了73.0%的席次，但第二大黨民主黨席次才剩11.8%，完全回到一大多小的體制了。

這又怎麼解釋？這應該是釣魚台中日嚴重衝突，造成整個日本強烈反中的民族主義風潮造成的一個短期現象，民族主義風潮既使長期標榜親中的原執政黨民主黨潰不成軍，又使原居邊緣的極右翼勢力大張，匆促組成維新會竟在政黨比例代表上領先民主黨而獲得20%選票。等到風潮過後，單一選區的制度性力量應會再度發揮力量促成兩黨體制才對。

進一步分析，單一選區兩票制，是小選區簡單多數決制和政黨比例代表制的混合，前者贏者全拿，兩大黨囊括席次，小黨毫無空間，有利形成兩黨體制的產生；而後者則有利保障多元政黨的存在，小黨賴以生存。由於日本的體制，小選區席次佔60%，比例代表只有40%，所以前者的效應強於後者；比較起來，我國比例代表只有34席，佔總席次才30%。另外，日本比例政黨取得席位沒有全國性5%的高門檻限制，像社會民主黨

		93舊制	新制96	0	3	5	9	12
自	民	43.64	48.8	48.2	49.4	61.7	24.8	61.2
社	會	13.7						
新	進		31.2					
民	主			26.5	36.9	23.5	64.2	11.8
計		57.34	79.0	74.7	86.3	85.2	89.0	
第一、二大黨合計百分比表 %								

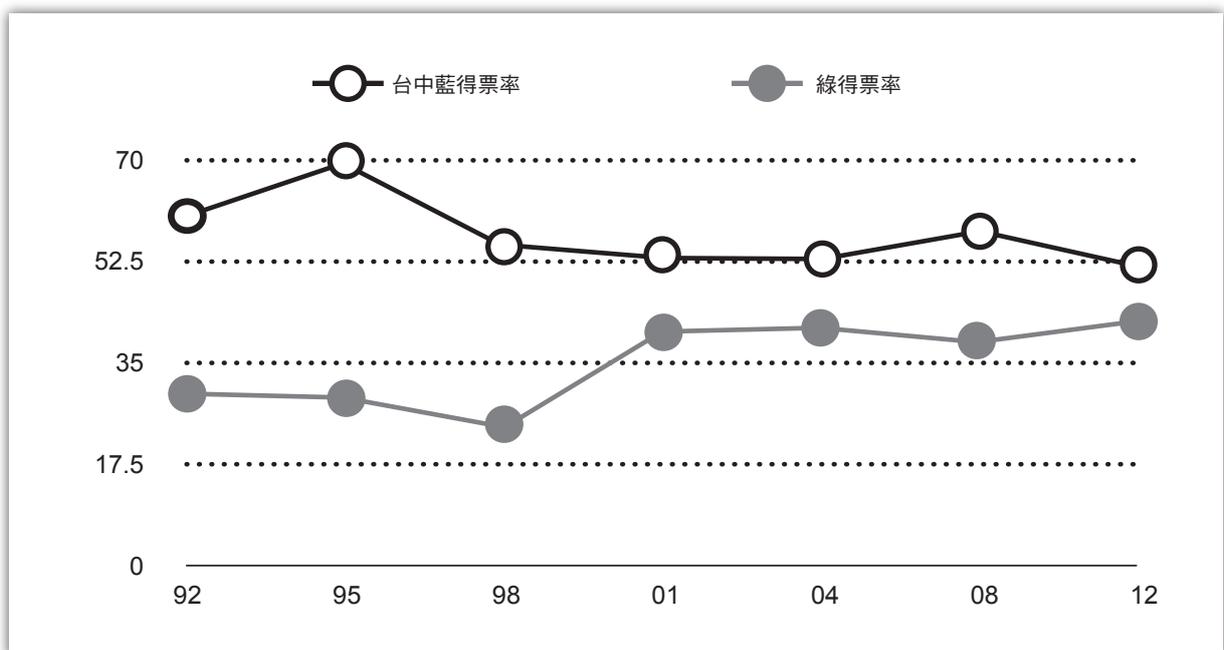
1.但2005因為小泉以郵政改革為訴求，使選舉成了自民黨內政策的對決，意義重大。

政黨票只有2.38%仍有1席；相對的，我國2008新黨政黨票4%卻一席都沒有，因此我國體制比日本不利於小黨；何況，在歷史結構上，台灣由於長期戒嚴，形成了被鎮壓的「黨外」和鎮壓者國民黨的對立，解嚴後延續成藍綠統獨對立，兩陣營對立的歷史結構穩定，如今國民黨雖不得不淡化統的色彩，某個程度回過頭去向李登輝本土化方向再調整，但貧富對立又填充了政黨對立的內容並以「南綠北藍」為其表象，這是和日本截然不同的地方，所以毫無問題的，我國兩黨政治的趨勢將比日本強。

以大台中市來說，從1992立委全面改選以來，藍綠得票率逐步拉近而走向勢均力敵的趨勢非常明確，所以這次補選雙方選票拉到49%比49%是在趨勢中，不必意外。

既然無論從制度面或歷史傳統台灣都比日本有利於在得票率上走向兩黨制，本來自然也就更有利於我國國會多數少數的輪替，但日本在改變選制時也同時修法明定選區大小要依票票等值原則劃分，使選票能充分體現民意的變遷，才使自民黨不能再靠票票不等值，形成不公平競爭壟斷政權。本來調整選區使達到票票等值是各民主國家經常

		自民黨	民主黨	維新會	公明黨	眾人黨	未來黨	共產黨	社民黨	新黨大地	國民新黨
2012	席位	294	57	54	31	18	9	8	2	1	1
	區域得票率	43%	23%	12%	1.1%	4.7%	5.0%	7.8%	0.7%	0.5%	0.1%
	席次	237	27	14	9	4	2	0	1	0	1
	比例得票率	28%	16%	20%	12%	8.7%	5.6%	6.1%	2.3%	0.5%	0.1%
2009	席次	57	30	40	22	14	7	8	1	1	1
	席位	119	308	—	21	5	—	9	7	1	3
	區域得票率	39%	47%	—	1.1%	0.8%	—	4.2%	1.9%	—	1.0%
	比例得票率	27%	42%	—	11%	4.2%	—	7.0%	4.2%	0.6%	1.7%
	席次	55	87		21	3		9	4	1	0



努力的目標，稀奇的是，我國則因國會減半而逆向朝更不票票等值而的有利於國民黨的方向修改，無疑的，這將使單一選區造成的國會多數少數輪替，翻盤的效果大幅鈍化；不過，依日本例子來看，單一選區追究執政責任的效果實在太強大了，雖然要國會政黨輪替難度大增，但仍不致於完全沒機會，看來，馬總統低迷的滿意度恐怕不易顯著的回升，所以2016要行政立法全面輪替，現在欠的只在民進黨願景不明政策模糊，無法建立民眾的信賴感而已。■

# 第二次安倍晉三政權的理念和 對外政策的展望

石原忠浩

國立政治大學國際關係研究中心助理研究員兼  
日本研究碩士學位學程助理教授

## 前言

三年多前，日本選民在半信半疑的心情之下選擇的民主黨政權，在2012年12月進行的眾議院選舉中遭遇到建黨以來最嚴重的慘敗，選舉結果不僅藤村修官房長官、田中眞紀子文部科學相等現任內閣閣員八位落選，而且獲得的席次也由解散眾議院前的231席次減少到57席。反而在野渡過三年多的自由民主黨，充分利用民主黨政府幾乎陷入崩盤的狀況下，獲得壓倒性的勝利，獲得從改選前118席次增加到294席次。即使如此，這次的選舉似乎沒有爭論點或政見，尤其經過福島核能電廠事故後的首次國會選舉應該認真探討核電政策，但是該議題並沒有成爲最重要的爭論點。對於透過郵寄方式參與該選舉的筆者而言，只感到這是充滿著不要讓民主黨持續執政的選舉。因而選前所有人容易預測到「民主黨下台」和「自民黨上台」的局面，實際上日本選民對政治的不滿表現在選舉的投票率看到，就是戰後眾議院選舉最低，即不到六成的59.32%。

自民黨政權的復活是三年三個月以來首次，另外對安倍晉三個人而言，六年三個月來第二次執政。雖然是第二次的執政，但是相較六年前，圍繞日本的內外環境完全不同。內政方面，在小泉純一郎政權推動的結構改革的結果，日本經濟的金融機構壞帳問題有相當的進展，因此大企業利用中國或東協等新興國家的活潑的外需，日本社會能脫離通貨緊縮，達成景氣恢復。但是，以擴大貧富差距爲代表的結構改革產生的負面現象逐漸浮現，同時過去幾乎不會受到認真矚目的年金或醫療等社會福利問題逐漸成爲國內意見分歧的議題。外交議題上，日美同盟關係以小泉和小布希之間的密切關係爲代表，日本充分配合美國在全球展開的反恐戰略，

因而自衛隊被派遣到印度洋和伊拉克等前線。中日關係方面，由於歷史認識問題陷入僵局狀態。

2012年底的內政方面，在後小泉時代浮現的貧富差距持續擴大，在民主黨政權下發生的東日本大地震，接著發生的福島核能電廠的事故打擊日本社會，並且歐美的金融危機和日圓上漲影響日本經濟的表現。另外民主黨的公約(Manifesto)政治似乎陷入「朝令暮改」，日本國民對政權輪替徹底失望。外交方面，日本外交中最重要，並且在自民黨政權下較少動搖的日美關係，由於在鳩山由紀夫政權下對普天間基地問題的不當處理，嚴重傷害同盟關係。雖然菅直人、野田佳彥時期著手修補關係，但是完全修復關係還需要一段時間和努力。亞洲的鄰國關係，由於有關領土糾紛和中國、韓國、俄羅斯關係惡化，尤其中日關係在中國國內發生反日暴動，且破壞和掠奪在中國大陸的日本企業和商品的結果陷入建交以來最惡劣的關係。

本文，首先觀看安倍表達自己的政治理念和哲學的2006年的著作「邁向美麗之國」(美しい国へ)後，探討2012年眾議院選舉前的政見和就職後的言論。由於作者針對安倍第二次內閣的人事和財經政策的走向，在別的文章探討過，因此在此關注安倍政權的對外政策中輿論關注度較高的美國、中國以及東南亞關係的走向進行展望。

## 探討安倍晉三的政權構想「邁向美麗之國」(美しい国へ)

2006年出版的著作「邁向美麗之國」(日文原文：美しい国へ)，本來預定2005年發行，後來安倍本人忙於公務推遲完稿時間，但是出版時間剛好碰到小泉將要卸任的時間，因此受到輿論格外的關注，因而在當

時成爲暢銷書。由於該著作充滿著安倍本人的政治理念，因此本人認爲在此值得個別探討該內容。

該著作的章節由「我的原點」、「自立的國家」、「什麼是國家主義」、「日美同盟的構圖」、「日本、亞洲及中國」、「少子化國家的未來」、「教育的再生」等七章構成。以下簡介各章內容。

「我的原點」是敘述政治家安倍晉三成爲政治人物的過程，尤其同時說明戰後自民黨政治的發展過程。

「自立的國家」是陳述北韓對日本的綁架問題和本身對此議題的態度和對應，以及國家的自立性問題。另外介紹參拜靖國神社問題和日本國內對戰犯的處理問題。

「什麼是國家主義」是安倍認爲日本人缺乏對自己國家的認同性(Identity)，因此需要建立作爲日本人的認同性。接著強調國家主義在包含日本等達成國民國家的社會並不是成爲革命思想，而是成爲保守思想。最後提到日本社會中的象徵天皇的意義。

「日美同盟的構圖」是先介紹日美安保關係的發展過程，接著敘述日本國內解釋集體自衛權的合法性問題，最後探討在戰後憲法的架構下發展聯合國PKO活動的過程。

「日本、亞洲及中國」是日中之間的政治議題(當時應該指出「歷史認識」問題)不應該影響日中互惠關係，必須建立政經分離的原則，並且強調高層交流、青少年交流以及環保合作的重要性。

「少子化國家的未來」是敘述爲了改善少子化問題，透過教育讓日本國民認同家族的重要性和好處，同時爲了減少生活上的擔憂而建立完善的年金等社會福利制度。

「教育的再生」是反省戰後教育的「自虐史觀」，並且批評當前的寬鬆教育的弊病，強調義務教育的改革。另外主張教育基本法裏面應該列入道德教育和培養愛國心的指導。

以上觀察安倍的著作和在第一次政權實際達成的政績比較，發現讓人注意的地

方。由於反映當時日本經濟的好景氣狀況，沒有專門探討經濟振興等經濟有關的篇章。即較傾向安倍本身關心的政治理念、教育、外交安保問題。具體而言，內政方面以教育改革和修憲爲代表，並且熱心的敘述當時常用的口號「脫離戰後體制」有關的議題。實際上，第一次政權時期看到安倍特地執意的議題，如達成修改「教育基本法」、制定爲了推行修憲之際需要的「國民投票法」、把「防衛廳」升格爲「防衛省」等。外交方面，當時成爲懸案的對中國、韓國的關係，安倍成功把參拜靖國神社問題非政治化，立刻改善對中國和韓國關係。尤其日中關係，不僅脫離「政冷經熱」局面，並且邁向建立戰略互惠關係的方向。反之，相較於小泉政權下順暢的日美關係，在第一次安倍政權，由於對「慰安婦」問題、北韓問題產生若干的摩擦，不再重現蜜月時光。

## 第二次安倍政權前後的政權政見

在此首先探討46屆眾議院選舉之際，自民黨發表政策政見「取回日本(日本を取り戻す)」重點政策2012的內容(<http://special.jimin.jp/>)，其次分析第二次安倍政權啓動後的內閣會議以及記者會等相關言論。由於嚴峻的經濟環境的緣故，強調的重點政策是以經濟再生爲基調，反而外交安保議題似乎淪爲次要順序。

### 1.自民黨在眾議院選舉的政見文獻：「取回日本(日本を取り戻す)」

該文獻的目的是爲爭取選民支持，因此主張包含稍微誇張或民粹內容，尤其外交的對中國政策上強硬的內容。首先強調的訴求是「先復興，取回故鄉」。就是說優先從事東日本大地震的受災區的復興和振興，同時針對不久的未來可能發生的「首都直下型地震」和「南海海溝地震」的防災對策必須落實的主張。

其次，強調的議題是把「取回」作爲關鍵詞，分別論及「取回經濟」、「取回教育」、「取回外交」、「取回安心」問題。以下簡短的整理四個自民黨將要施行的訴求內容。

「經濟」是強調克服通貨緊縮和日圓偏高的問題，同時邁向「產業投資立國」和「貿易立國」的走向。並且落實政策，提出在內閣設置「日本經濟再生本部」，把它作為推動相關政策的「司令塔」等主張。由於當前日本社會上經濟問題為最關切，因此該文獻的篇幅中最多分配到經濟議題。

「教育」仍然是反映安倍總理的理念，高舉針對學生學習能力降低的對策、排斥左傾思想教育的弊病、加強高等教育和教師的能力、協助培育兒童。

「外交」是意識到釣魚台問題的糾紛，強調保護國民的生命和領土的決心。其次，主張日美同盟關係的加強，同時改善與中國、韓國、俄羅斯關係。再者與東協、澳洲、印度之間推動安保、能源等的合作。最後，依據自由、公正、法治等世界普世價值展開戰略的外交。

「安心」是包含年金和生活保護等社會福利問題的充實。另外提出防災、振興地域社會、政治行政改革的貫徹等。

該文獻除了上述四個議題外，在「自民黨政策BANK」上列舉具體政策內容，分別為：「復興、經濟成長」、「教育」、「外交安全保障」、「社會保障」、「能源」、「重視地方和再生地域」、「農林水產業」、「政治行政公務員改革」、「修憲」。

「修憲」列在該文獻的最後，讓人有似乎勉強擠上的感覺。雖然該議題在短期內日本國內不太可能成為成熟的討論議題，但是本人認為值得注意，在此簡短的介紹。該文獻依據自民黨提出的憲法草案內容，主要內容為「繼承國民主權、尊重基本人權、和平主義」、「統合日本國民象徵的天皇」、「國旗和國歌」、「雖然繼承和平主義，但是不妨礙集體自衛權的發動，並且擁有國防軍」、「在國會提議修憲門檻緩和為過半數」等訴求。

該文獻，雖然不一定能夠展現自民黨政權的政策，但是至少了解自民黨的基本理念，因此之後執政之際可以參照該文獻的內容。

## 2.正視第二次安倍政權的「基本方針」

在此參考第二次安倍內閣成立的2012年12月26日內閣會議確認的「基本方針」和之後的相關發言，對經濟和外交政策是主要探討對象。

成立第二次安倍內閣之後召開的內閣會議中安倍總理指出，日本為了突破正在面臨的經濟、外交・安全保障、教育、生活的危機，取回有驕傲的日本推動下列政策。在此「再生」為關鍵詞，說明各別政策。

「經濟的再生」是內外輿論最關注的議題，因此安倍在選舉之際已經主張以脫離通貨緊縮為最大的目標。就職後的記者會也強調，推行「大膽的金融」、「機動的財政」、「喚醒民間投資」的三支箭來推動成長戰略。被叫作安倍經濟學(Abenomics)的金融政策措施很快導致日圓的貶值，因此包含台灣、韓國等與日本競爭推行出口國家均密切關注日本財經政策的動態。

「外交安全保障的再生」是首先取回互相信賴的日美同盟關係，展開「保護國家利益、主張的外交」。並且在記者會強調重建日本外交中核心基礎的日美同盟是重建日本外交安全保障的第一步。另外為了貫徹守護國民的生命、財產、領土、領海、領空，進行離島的適當振興和管理，加強領海的警備。制度層面，為了建立內閣主導的外交安保政策將設置國家安全會議，落實相關政策。

「教育的再生」是主張道德教育的徹底貫徹，對於當前成為嚴重社會問題的校園霸凌問題制定完善的對策，還有徹底檢討寬鬆教育。

「生活的再生」是以建立永續的社會福利制度為目標，並且推行讓女性在社會能夠活躍、容易培育子女的環境。針對老舊的基礎建設之重新檢討速度要加快，為了加強防災而投入基礎建設的公共投資。

由於新政權的緊迫議題仍然是經濟，因此成立新政權後的安倍總理的發言傾向以克服通貨緊縮對策為主。另外雖然外交安保議題上，被視為針對中國發言的「公務員常駐

釣魚台」等企圖加強實效支配釣魚台的相關言論幾乎消逝，反而強調日中關係是重要的雙邊關係等。

## 探討第二次安倍政權的對外政策走向

雖然先處理經濟問題讓國民有感為優先，但是外交議題也不能放任。在此探討成立一個月的新政權外交動向，包括對美國、中國、東南亞關係的動向和展望。

### 1.日美關係

無論從安倍的著作、選舉前的政見和就職記者會，都一再強調在日本外交中最重要日美關係的重要性。即使如此，相較六年前，當前的日美關係如前描述是民主黨政權之下惡化的雙邊關係，因此安倍所說的「必須重建民主黨政權時期被損的日美同盟的信賴關係」是有道理的。安倍本人為了對國內外表現重視日美關係，希望把美國作為就職總理後第一個訪問國家，但是由於歐巴馬忙著國內事情和將要啟動第二任就職典禮等因素，沒有辦法在年初實現日美首腦會談，但是岸田外相被派遣赴美與柯林頓國務卿進行日美外相會談。

一月中旬進行的日美外相會談中，岸田外相向美方說明日本外交的三個核心，即「加強日美同盟」、「重視與周邊國家的合作關係」、「為了再生日本經濟展開經濟外交」。並且有關加強日美同盟，日方指出增加防衛預算、重新檢討防衛大綱內容等決心。美國方面在有關釣魚台問題明確指出，尖閣諸島(釣魚台)適用於日美安保條約第5條，反對任何有害日本施政的單方面行為，日美雙方似乎共同牽制中國行為。同時雙方確認，2月第三週在美國進行安倍和歐巴馬的首腦會談。

似乎將要順利展開的日美關係，潛在不確定因素確實存在。第一，第一次安倍政權之際，相較於改善很多的亞洲國家之間的關係，日美關係卻有稍微退步的印象。當時安倍就職總理七個月後才訪問美國，而且不少的專家指出，美國方面質疑安倍當時提

出的口號「脫離戰後體制」的具體內容，即是否進行修憲和調整日美同盟內涵，因此美方對安倍訪美時接待的規格不如小泉，並且美國議會對安倍政權有關過去的慰安婦問題的觀點很反感。另外該時期日美對北韓問題採取政策的不同調讓本人印象深刻。第二，美國關注日本政府是否參加泛太平洋戰略經濟夥伴關係協議(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)問題。安倍在眾議院選舉時期，對是否參與TPP的態度上採取保守或曖昧態度，即使啟動新內閣後以往強硬態度稍微收斂。由於民主黨政府時期，雖然菅直人和野田佳彥以「政治主導」方式推動加入TPP談判，卻無法整合黨內意見，因此安倍總理能否說服黨內的農業族勢力等壓力團體的干擾還需要觀察。第三，部分專家指出美國政府相當焦慮，日本對中國和韓國關係不適當的處理方式。尤其，美方不滿日韓關係的惡化，換言之，若日本不能適當處理對韓國關係，美國也無法對北韓和中國問題上和日本充分合作。如果日韓關係依然不穩定，確實會影響日美同盟的重建，因此日本方面認真面對對韓關係的改善。

總之，日美雙方加強同盟關係的大體方向是一致的。但是，日方為了恢復有信賴感的同盟關係，在國內國外的挑戰還相當多。

### 2.日中關係

針對2012年9月日本政府進行尖閣諸島(釣魚台)「國有化」的措施，就日本政府的觀點而言，這是從民間地權者轉換所有權的移動，並且其目的是為了維持穩定與和平的管理。但是之後，在中國大陸發生大規模的反日運動和對日本企業大規模的破壞活動的結果徹底破壞中日關係，不但停止政治經濟文化交流的往來，尤其經貿關係受到前所未有的衝擊，而且雙方國民對彼此的觀感是本世紀以來最惡化。日本內閣府每年進行的有關外交的輿論調查中，日本國民對日中關係認為「不好」的回答高達92.8%（良好為4.8%）、對中國人的觀感「不親近」的回答也高達80.6%（親近為18.0%）。這項數字在同一調查中針對美國的調查明顯看出差異，對日美關係認為「良好」的回答79.3%

(不好17.7%)、對美國人「親近」為84.5% (不親近13.7%)，形成強烈對比。另外，雖然是不同機構的調查，臺日之間彼此擁有好感的數字也有比較明顯的對比。

安倍總理對中國問題的發言，競選自民黨總裁選舉之際態度相當強硬，雖然勝選後仍然堅持釣魚台不存在領土問題等基本立場，但是強調日中關係是日本外交中最重要的一雙邊關係之一，似乎在尋找恢復關係之機會。一般認為，中國的新領導體制在三月的兩會後將正式啟動，而且習近平擔任中共總書記後，在外界聽到的相關發言傾向於國內的反腐敗問題等內政議題為主，包含臺灣的對外政策，甚至對日本問題很少發言。日本方面，由於2013年夏天舉行的參議院選舉之前，必須專心處理國內經濟問題，因此在短期內改善雙邊關係的期望不高。

六年多前，在日中關係陷入困境之際上台的安倍執政不到一個月的時間內電光火石的訪問中國，成功改善雙邊關係。因此當前的日中關係，部分輿論和專家對於中日關係的改善樂觀其成。但是值得注意的是當前的日中關係和六年前有頗多不同處。

第一，六年前的日中關係的糾紛歸結於小泉總理參拜靖國神社問題，反過來說，如果安倍不去參拜的話較容易掌握改善關係的契機，因此當時雖然安倍沒有宣稱不參拜靖國神社，而採取曖昧政策，但是成功的把靖國神社問題非政治化，邁向未來導向的日中關係。不過，這幾年中國公務船在釣魚台海域定期「巡邏」，經過2010年9月的中國漁船撞擊海上保廳船楫事件和「國有化」事件，不僅公務船楫的定期巡邏更頻繁，而且出現軍機也開始侵犯領空等狀況。釣魚台問題，對日本而言，不僅是固有領土，而且是安全保障上極為重要的戰略重點。對中國而言，包含釣魚台的領土問題涉及到中共的核心利益的一，因此沒有讓步或妥協的餘地。

第二，中國的綜合國家力量的大幅提升。本世紀初中國的國內總生產不到日本的三分之一，到了安倍第一次內閣時期的2006年超過日本的一半，之後2010年中國的國內總生產首次超越日本後，雙方在「量」的方

面的差距持續而且快速的擴大，從最新的2012年的統計來看，日本的GDP只有中國的七成(表1)。並且在本世紀前十年的過程中，舉辦北京奧運、上海世博等國際活動的結果，中國國民對自己國家的信心提高，同時激起民族主義和大國意識。諷刺的是日本國內，2005年在中國的反日暴動似乎喚醒廣泛日本國民的「愛國心」，並且部分媒體配合反中輿論的潮流，在日本國內逐漸形成堅固的反中輿論。2010年、12年發生的反日暴動對日本民眾的反中感情更加深。簡言之，以中國的大國意識為支撐的對外政策、日中彼此國民擁有的「反日反中」情緒相當程度阻礙了雙邊關係的改善。

表1 日中兩國國內生產總值的演變

	2001年	2006年	2012年
日本	4,160	4,356	5,984
中國	1,325	2,713	8,250

註：單位十億美元

第三，此變化或許是正面的因素，即日中經貿關係的深化。表2是本世紀以來的日中經貿金額統計。對日本而言，中國已經超越美國，成為最大的貿易夥伴，對中國而言也是僅次於美國的第二貿易夥伴。2012年在中國發生反日暴動和排斥日貨運動，貿易總額下降可能不可避免。雖然短期內，中國民眾不願意買日貨，政府也能夠有效控制人民的赴日觀光人數，這些措施當然會衝擊日本經濟和社會。但是，日本是對中國投資最多的國家，尤其中國地方政府為了開發和振興經濟，最期待的外資來源是日本，因此相當重視對日關係。雖然經貿關係的密切不代表政治關係上不會發生摩擦或衝突，但是密切的經貿關係和人之間的頻繁交流至少緩和日中政治對立的局面。

展望在短期內無法進行日中首腦會談的狀況下，與自民黨成立聯合政府的友黨公明黨代表山口那津男一月底赴北京與習近平總書記見面。根據報導，雙方一致認同雙邊高層對話的重要性，並且暗示舉辦首腦會談的可能性。本人認為，領土問題在短期內無法解決，並且長期的僵局和摩擦應在有心理準

備的前提下，利用既有的多元溝通機制，透過不斷地對話，爲了避免擦槍走火，雙方建立危機處理的機制，緩和緊張和對立。同時「日中在東亞區域合作的利益多於對抗」的精神下，兩國應該以世界大國的格局在亞太地區扮演重要的角色。

表2 日本對中國貿易金額的演變

	出口	進口	總計
2001	310.91	581.05	892.95
2006	928.52	1185.16	2113.68
2011	1614.94	1834.22	3449.16

金額單位：百億美元

### 3. 日本與東協關係

相較於美國和中國的大國關係，對東協爲主的東南亞關係的互動也受到關注。由於2013年是日本與東協合作友好四十周年的緣故，政權輪替之前應該已經安排好1月份的政府高層接二連三訪問東南亞國家。以下探討執政一個月內日本高層訪問東南亞國家的動態。

2013年1月初，在日本國內還充滿新年氣氛之際麻生太郎財務大臣訪問緬甸與登盛總統等政要見面。日本向緬甸指出過去該國對日累積債務5000億日圓的抵銷和重新提供500億日圓規模的日圓貸款。換言之，日本對外宣布以後將積極推動對緬甸的經濟合作。

接著，1月9日至14日之間，岸田外相訪問菲律賓、汶萊、新加坡、澳洲四國。赴菲律賓之際，日方承諾日圓貸款等經濟合作的議題外，同意政治安全方面的戰略夥伴關係的加強，另外雙方確認在南海遵守國際法規的重要性。在澳洲，除了雙邊關係的早期簽署經濟合作協定外，針對北韓和南海情勢等亞太區域的議題同意密切的聯繫。

1月16日至18日，安倍總理展開越南、泰國、印尼的三國訪問。回顧東協成立的契機是泰國和印尼等反共陣營爲了對抗越南等亞洲的共產主義勢力，現在日本首相同時訪問這些國家耐人尋味。安倍總理訪問三國與

各國最高層進行首腦會談，包含經濟合作等戰略夥伴關係的加強外，對和中國之間擁有南海的領土糾紛的越南和印尼，提出如岸田外相和菲律賓有共識的在南海遵守國際法規的重要性，不僅獲得對方的共識，並且將一同致力該糾紛的和平解決。尤其，在印尼與尤多約諾總統會見之際提出對東協外交五原則受到歡迎。五原則爲：第一，與東協各國努力的推動自由、民主主義、基本人權等普世價值的鞏固和落實。第二，不是「武力」，而是「法」支配的自由開放的海洋是「公共財」，日本與東協國家對此全力守護，並且歡迎美國重視亞洲政策。第三，透過多樣的經濟聯繫的網絡，進一步促進投資和貿易交流，再與日本的經濟再生連結，盼望與東協各國共同繁榮。第四，一起守護亞洲的多樣文化和傳統，持續的培養它。第五，積極的推行青年交流，促進互相理解。

1977年福田赳夫在馬尼拉宣布的福田主義是由日本不做軍事大國、構築心連心的信賴關係、日本與東協成爲對等的夥伴關係構成。這次發表的五原則是繼承福田主義的精神，同時對應當前中國在南海的積極作爲，以日美同盟爲外交基礎的日本和東協各國加強包含經濟、安全等多樣議題上的合作關係。

針對東協外交五原則，如朝日新聞等部分媒體懷疑，安倍總理強調價值觀外交是針對牽制中國和北韓的內涵，並且對一黨獨裁的越南採取寬容的態度提出疑慮。但是面對新的國際環境趨勢，重新定調對東協國家的關係不可避免，而且東協國家還是期待在南海堅固的存在日美同盟，因此這次發表的東協外交五原則適合時代的要求。同時，日本方面必須和中國說明，該原則並不是針對中國提出的政策，並且一起呼籲保護包含南海的亞太區域的安全和和平。

## 展望

安倍內閣爲了穩定和謀求長期執政，必須通過今年夏天改選的參議院選舉的洗禮。由於當前日本社會最關切、最迫切的議題是經濟再生，因此在安倍內閣啓動前半年的主

要工作是以內政議題為優先，換言之為參議院選舉的勝選是最優先的考量。即使如此，當前圍繞日本的外在環境，不可能拖延處理對外關係，尤其是對美國、中國、東南亞等關係。

日美關係方面，後鳩山時代立刻開始尋找以往的同盟關係，東日本大地震以及中國在東海、南海的積極作為，或許是促進美國返回亞洲的契機。日本選民重新選擇自民黨政權，也是再加強日美同盟的機會。

日中關係方面，雖然短期內無法戲劇性的改善關係，但是2012年底日中雙方同時更換領導人也提供日中雙方重新認真思考雙邊關係重要性的機會。另外考慮雙邊關係的深化程度，本人相信雙邊合作的利益多於對抗，因此回顧關係正常化時期的精神「求同存異」，透過不斷地對話化解敵意，再建立和累積信賴關係。

東南亞的關係方面，最近日中關係的緊張讓日本企業正視分散風險的需要性，此時東南亞當然是被看好的替代候補地方。對日本而言，拉攏正在躍進的東協，加強雙邊關係的需要性不必說明。另外，在東海和南海不確定的情勢發展，從地緣政治學的角度來看，必須加強安全方面的合作。但是本人反省日本與東南亞國家的關係還是過度依賴經濟關係的交流模式，因此應該參考過去的對台灣、韓國以及中國實施的多元的交流模式，加強包含青少年之間的多元交流。

至於台日關係方面，第二次安倍政權很少論及台灣問題，因而對台基本政策應該沒有改變。因此台日雙方還是借用當前展開的既有的實務交流的模式，累積實務關係的加強。雖然釣魚台問題影響雙邊關係的發展，但是過去的雙邊關係不碰觸該議題，還是實現難得的成就。因此，無論漁業或主權問題上，站在珍惜既有的雙邊關係和大局觀點，從事實務交流。■

### 前言

日本2012年12月的衆院大選結果，不出預料地由自民黨獲得勝利。在席次上自民黨不但單獨過半，甚至囊括超過絕對穩定多數的294席。本文試圖在有限篇幅中，就選舉結果及其意涵做出分析。

事實上日本民主黨執政的三年，可視為是日本戰後國家大戰略(*grand strategy*)，即「吉田原則」，的修正。可惜形勢比人強，這三年來內外交迫，各種挑戰接踵而來。鳩山由紀夫執政初期，依循小澤的「疏美親中」主張，在普天間遷移上對美國採取強硬態度。但2010年3月天安艦事件使東北亞局勢一觸即發，鳩山在野田與前原派的壓力下，放棄小澤路線，決定將美軍基地重新安置在名護市，並就未能信守競選承諾公開致歉，黯然下台。接任的菅直人也因2010年9月發生的中日釣魚台撞船事件，屈從中國壓力釋放漁船船長，遭致在野黨與國內民意強力抨擊。2011年3月11日的東日本大地震及福島核災，也震出民主黨政府的無能與官僚政治的弊病。

執政末期的野田佳彥內閣，面對李明博登竹島事件出現一連串荒腔走板的外交舉措。另外釣魚台國有化，更引發中國不斷升高的挑戰，至今未休。經濟與財政上，因為大筆復興債的籌措，更加劇日本國債，日圓行情也在美國財政危機與歐債風暴下，不斷飆高，使得國內企業哀鴻遍野。連日本一向引以為傲的電機業，也因韓國的崛起，頻頻傳出經營危機。而引發民主黨政權崩解的最後一根稻草，就是消費稅增稅案。民主黨在2009年大選時，一再保證絕對不會加稅。野田囿於財政困境，甘冒黨內外大不諱，在「社會保障及稅制一體改革」上尋求自民黨與公明黨的合作，通過消費稅增稅案。此

舉引發小澤一郎率37名民主黨眾議員與12名參議員脫黨，並於7月成立「國民生活第一黨」。野田最後終於為避免日本版「財政懸崖」及國會選制違憲等問題，以解散衆院交換自、公兩黨對「特例公債」法案與「一票格差」的選制改革的支持。

這一連串的挑战，終於將民主黨改革日本政治的夢想摧毀殆盡。也證明改變戰後日本幾十年來的政經結構絕非一朝一夕。總歸而言，民主黨政權快速崩解的主因有四：大雜燴政黨結構、模糊與不穩定的黨內權力運作模式、與官僚間的惡鬥、路線不清與過於急進的改革、以及運氣不佳。而日本民眾也在民主黨執政三年所發生的事件中，看清國家當前面臨的挑戰與困境。

在此混亂的政治局勢下，此次大選有三大特色。第一、政黨亂立：此次大選共有12個政黨參選，包含自民黨、公明黨、民主黨、日本未來黨、大眾黨（*みんなの党*）、與維新會等。是現行選制從1996年開始，參選政黨數最多的一次。第二、參選爆炸：本次大選也是日本戰後憲法以來，參選人數最多的一次。小選區共有1,294人參選，加上比例代表210人，12個政黨共推出1,504名候選人。除了民主黨以外，其他政黨皆採取大膽提名策略。例如日本未來黨與維新會皆期望能成為第三勢力，各提名超過100人參選。而自民黨則期待能大舉奪回政權，也大膽提名288位候選人。參選爆炸導致的選票分散，對挑戰的自民黨而言，也處於相對有利局面。第三、選前幾乎就確定選舉結果：在忍受三年多的混亂後，日本選民早就等著用選票來懲罰民主黨。野田雖然爭取到自民黨與公明黨的合作，使消費稅法案順利過關，但卻也必須信守政治承諾，付出解散衆院的代價。民主黨也被迫在黨內嚴重分裂的狀態

下迎戰。換句話說，此次大選的結果早在選前幾乎就確定會政黨輪替。而大選真正的觀察焦點，是在各黨席次與得票結構對未來日本政治的影響。

## 大選結果分析

第四十六屆日本眾院大選，小選舉區為300席、比例代表區為180席，總計480席。自民黨小選區獲得237席，比例代表57席，總共獲得294席，成長176席，也單獨超過眾院的絕對穩定多數。公明黨也獲得31席。自公合計325席，占眾院超過三分之二席次。民主黨只獲得57席，大幅萎縮173席。日本維新會小選區14席，比例代表40席，共獲得54席，成長了43席。這些簡單的席次數字背後，其實隱藏許多日本政治發展的密碼：

### 1. 懲罰性選舉

如前所述，日本選民早就等著用選票懲罰，甚至羞辱民主黨的政治人物和官員。此次大選創下日本戰後最多現任官員與閣僚落選的紀錄，共有8名現任大臣，以及逾20名以上省廳副大臣及政務官敗北。其中不乏具全國知名度的官房長官藤村修、文部科學相田中真紀子、總務相樽床伸二、防災擔當相下地幹郎(國民新黨)、厚生勞動相三井辨雄、國家公安委員長小平忠正、財務相城島光力、與金融擔當相中塚一宏。藤村修的落選更是首次有現任官房長官中箭落馬。另外，連前官員都不能倖免於禍。前官房長官仙谷由人、前眾院議長橫路孝弘、前農相鹿野道彥、前厚勞相小宮山洋子、與前總務相

原口一博，也都在小選區相繼敗北。此外，本次大選投票率只有59.32%，超低的投票率更是反應日本民眾，對政治紊亂長期積累的不滿情緒。本次大選投票率也創下日本自1996年實施小選區制的最低記錄，比起上次大選足足少了9.96%。同時也創下最高廢票率的紀錄。此次總投票數為6,166萬票，有效票為5,962票，約有204萬廢票，比例高達3.31%。也反應日本選民懲罰性的投票行為。

### 2. 右派整合可能性大增

在自民黨選前即篤定勝選的狀況下，大選的觀察指標應放在民主黨的席次數與結構。民主黨的席次與結構，將會決定日本政壇右派整合或合作的可能性，以及日本政治是否會繼續陷入惡鬥的泥淖。從民主黨現任眾院議員的政治傾向來看，如果仍能維持80席左右的實力，表示黨內仍然存在部分非右派勢力與親中勢力。然而從民主黨最後存活當選的57位眾院議員來看，基本上與自民黨都有相當淵源，或是在大部分的政策議題上，與自民黨的立場比較接近。換句話說，民主黨的大幅萎縮及其當選結構，將有利於自民黨與民主黨的議題整合與合作，甚至不排除自民黨未來對民主黨在政策上，實行一定程度吸納策略。

### 3. 新舊融合的自民黨

而此次自民黨的當選結構，同時有新舊二股勢力並存。首先，自民黨大批「二世議員」重出江湖。自民黨一共提名88位世襲



資料來源：FNN新聞

候選人，86人順利當選。其中包含許多「大物議員」，例如全國第一高票的河野太郎、小泉進次郎、安倍晉三、麻生太郎、福田達夫、廣島四區的中川俊直、東京六區的越智隆雄、與青森一區的津島淳等人。這些出身政治世家「二世議員」的當選，也代表許多舊有政治利益與勢力的捲土重來。另一方面，此次自民黨大膽提名許多新人參選，一共有119人當選。這些新人議員也同時成為安倍子弟兵，讓安倍一夕之間成了自民黨最大派系首領。這些首次當選的新人大部分是地方議員出身，也有一些專業人士如大學教授等。如何融合黨內這兩股政治勢力，順利推動重要法案，將考驗安倍的領導能力與政治智慧。

#### 4.自、公聯合執政的包袱

自民黨於選前2012年11月21日提出「修復、日本」的競選綱領。其中在國家安全方面，提出將推動修憲、將自衛隊改為「國防軍」、制定「國家安全基本法」以允許行使集體自衛權、成立日本版國家安全保障會議（NSC）強化首相官邸戰略功能、與公務員常駐釣島等主張。其他主要政見包含強化美日同盟、有條件加入「泛太平洋夥伴協議」（TPP）、解決通貨緊縮的「大膽寬鬆貨幣政策」、成立「日本經濟再生本部」、並設定2%通膨目標等保守色彩濃厚的政策。然而聯合執政的公明黨，在其中許多政策主張卻與安倍自民黨大相逕庭。公明黨代表山口那津男在選後，便公開針對安倍欲強化日本國防與修改和平憲法的主張提出抨擊，並明確指出自民黨若執意修憲，公明黨將會拒絕合作。強調和平主義且立場親中的公明黨，是否會成為自民黨重新執政後的包袱，將端視安倍的政手腕。此外如果七月的參院大選，自民黨能乘勝追擊獲得勝選，將增加單獨執政的自信，或是與其他右派勢力合作的可能性。

#### 5.第三勢力的隱憂

此次大選另一個值得觀察的關鍵變數，便是第三勢力的整合與選票席次結構。由前東京都知事石原慎太郎擔任黨魁，大阪市長

橋下徹擔任黨魁代理的日本維新會，在此次大選中一躍成為第三大黨，拿下54席，成長43席，其中有39位首次當選的新人議員。維新會是橋下的大阪維新會及石原的太陽黨合併成立的，兩人雖然在選戰中攜手合作，卻有同床異夢的隱憂。在選舉過程中，維新會在東京、大阪各設開票中心，兩人分頭坐陣，貌合神離。此外從政黨發展的理性考量，石原應盡力輔助橋下開拓關東地區票源，甚至轉移部分支持，但實際上卻非如此。維新會在單一選區當選的候選人幾乎都集中在大阪地區橋下徹的勢力範圍，在東京與關東地區並沒有斬獲。再從比例代表來看，維新會在近畿地區的得票率是30.8%，也是所有政黨最高。但是在其它地區只有15%左右得票率，要成為全國性的政黨仍有一段距離。再加上大選剛結束就傳出，石原和橋下為了首相提名問題意見不合。有許多專家預言，維新會早晚會分裂，成為日本幾十年來政治勢力分分合合的一個小章節。縱使維新會能維持團結，在自民黨單獨超過絕對穩定多數的眾院版圖下，第三勢力能發揮的槓桿作用非常有限。此外在沒有一個強大反對黨的狀況下，維新會的54席也無法成為關鍵的第三勢力。再從政黨的政治傾向看來，維新會與民主黨合作的可能性也微乎其微，對自民黨並不會構成太大的執政威脅。

#### 6.親中勢力的式微

此次大選兩個親中勢力的指標性參選人物便是小澤一郎及其領導的民主黨叛將團，與現任文部科學大臣田中真紀子。小澤的「國民生活第一黨」選前與主張廢核的「日本未來黨」合併，一共提名121人（含61名當時現任）參選，竟然只有9人當選。而從民主黨脫黨的67名眾議員及4名參議員，共71人中，只有小澤一人在小選舉區當選，13人則在比例代表復活。換言之，小澤領導的民主黨叛將團71人僅有14人當選。另一方面，從1993年以來有連續六次當選記錄的田中真紀子，在素有「田中王國」美譽的新潟第五選區代表民主黨出馬，竟然敗給村長出身代表自民黨的長島忠美，並且慘輸近三萬票，得票率不到30%。小澤叛將團的出師

未捷與田中的落馬，代表在民主黨執政三年後，親中勢力的逐漸式微，也同時奠定未來日本對中國政策緊縮的基礎。

### 7.自民黨壓倒性勝利的假象

另外此次大選也凸顯日本選舉制度每票不等值，以及參選爆炸導致票數無法反應於席次的「死票率」上揚等嚴重違憲問題。以自民黨為例，在全國小選區得票率只有43%，卻取得全國300個小選區中的237個席次，比例高達79%。實際上，自民黨在小選區的得票率，只有在東北、南關東及近畿方面有些微成長，在東京和四國地區的得票率卻是衰退。此外小選區的有效投票總數約5,962萬票，無法反映在席次上的「死票」卻有3,163萬票，比例高達53%。換句話說，每票不等值與參選爆炸導致的高死票率，同時創造出自民黨此次獲得壓倒性勝利的假象。細看各政黨的死票率，自民黨只有13%，而民主黨的死票率竟然高達83%，死票數總計有1,122萬票，超過東京都總投票權人數。民主黨的全國小選區得票率占23%，但反應在席次上僅有9%。此外維新會也有82%的死票率，其全國小選區得票率為12%，能反應出的席次占有率也只有5%。另外從比例代表的180席來看，自民黨只獲得57席，與上次大選慘輸的55席相比，僅增加2席。而且比例代表得票數也只有1,662萬票，比前回慘敗的1,881萬票更少。所以從選票的總體結構來看，自民黨在此次大選並未獲得壓倒性勝利，也未贏得絕大多數日本選民的信賴與支持。只是在每票不等值、參選爆炸、與第三勢力整合未果的三大因素加持下，僥倖在席次上得利。

### 結論

日本過去20年來，首相換了15人，2011年9月上任的野田佳彥是第15位。除了小泉的任期長達5年半外，其他首相的任期平均只有1年左右。政治上的動盪同時也加劇日本面對的嚴重問題，如兩倍GDP國債、高齡少子社會、經濟衰退、產業空洞化、與通貨緊縮等，並造成一個完美的惡性循環，沒有一個政黨或政治人物能倖免於這個魔咒。

歸結主因有三：第一、經濟不安定。剛上任的首相如果無法在短期內解決財經問題，就立刻面臨政權窘況下台，造成經濟政策缺乏連貫性的惡性循環。第二、「扭曲國會」。即執政黨無法同時在參眾兩院都取得優勢，造成政治惡鬥與國會空轉，執政黨提出的法案無法順利通過，嚴重影響首相施政，也連帶加速首相更換。2006年安倍晉三擔任首相後，卻在2007年參院選舉大敗，開始「扭曲國會」加速首相的頻繁更替。2009年9月民主黨執政後，扭曲國會現象依舊。第三、政黨黨魁選制。日本首相原則上由執政黨黨魁擔任，一旦黨內選舉失敗，也必須辭去首相職位，由新黨魁接替。所以新首相施政上有點不順遂，會馬上招來黨內的強力批判與挑戰。

所以安倍如果要突破短命首相的魔咒，至少必須做到兩點。第一、領導自民黨順利贏得2013年7月的參院大選。一來保持法案通過與施政的順暢度，二來避免黨內過早出現挑戰勢力，以爭取時間將競選政見付諸實現，將日本從不斷空轉的政治泥沼中拖出。此外、日本選民在小泉時代後對政治變得非常沒有耐性。安倍必須能在短時間內快速推動解決通縮的財經政策，或者讓日本選民有感。否則換首相的戲碼恐怕還會繼續上演。

如果安倍能順利推動財經政策，並帶領自民黨贏得七月的參院大選，勢必會增加單獨執政的信心。一來減少公明黨和平主義與親中立場對安倍施政的制肘，二來自民黨可能會故技重施，開始整合或吸納民主黨與維新會立場相近的國會議員。而日本政治則可能會在此次民主黨的結構性敗北後，兩黨政治夢想落空，重新走回一個獨大的執政黨與半個反對黨加上眾多小黨的政治型態。

但如果七月大選失利，在參院沒有過半的狀況之下，自民黨仍然必須維持與公明黨的緊密合作，以自、公兩黨在眾院325席超過三分之二的優勢，以再同意參院否決的議案，保持國會的順利運作與首相的政務推動。換句話說，安倍的選前政見，尤其在強化國防與憲法修正上，必須受到公明黨強大的牽制，也意味公明黨才是真正的關鍵少

數。除非自民黨在參院敗選後，仍能有效取得民主黨或維新會右派勢力在特定議題上的合作，以條件交換方式在國會過關，才能跳過公明黨，貫徹安倍의選舉政見。■

## 東亞大變局？日韓新政府外交走向與 台灣應有的戰略評估

蔡明彥

中興大學國際政治所教授/全球和平與戰略中心主任

東亞兩個重要的國家—日本和南韓，分別在2012年12月中旬舉行大選。日本方面，安倍晉三領導的自民黨在眾院選舉中，贏得480席中的294席，再加上友好政黨公民黨獲得的31席，讓安倍在眾院擁有2/3以上席次的支持，使其成為日本新任的第96屆首相。南韓方面，則由新世界黨的女性總統候選人朴槿惠，以51/55%的得票率，擊敗民主統合黨的文在寅，成為南韓憲政史上第一位女總統。

在過去一年（2012年）中，東亞國家包括北韓、台灣、俄國、中國，接連舉行大選甚至出現政權轉移。如今日本與南韓也誕生了新的領導人，讓東亞區域內出現新的領導人組合，為各國互動帶來新的變化。另外，東亞地區在過去一年中，因海上領土爭端升高，掀起相關國家包括中國、日本、南韓與俄國的外交角力。日韓新領導人上台後，難免在外交或領土爭端上提出新的作為，因此跨國關係可能會歷經一段時間的摸索期或磨合期。究竟未來區域內出現的是更多的不確定因素，還是更多的合作機會，相當值得觀察。本文將針對日本與南韓新政府的外交走向進行探討，並就東亞局勢發展與台灣應有的戰略評估，提出若干觀察。

### 日本安倍政府外交走向

剛剛贏得日本眾院大選的安倍晉三，曾在2006年9月至2007年9月期間擔任首相，在施政理念上，被歸類為保守的政治人物。安倍在這次2012年眾院選舉期間，提出修改日本憲法、行使「集團防衛權」、自衛隊改為國防軍，以及加強釣魚台管理等訴求，引發外界關注。當然安倍能否推動修憲和「集團防衛權」的主張，端賴自民黨能在2013年7月參院選舉中贏得多少席次以及日本國內的態度。

事實上，安倍在2012年被推選為自民黨總裁的過程中，黨內並未經過激烈的路線辯論，安倍出線的原因主要還是跟他的人格特質與黨內派系有關。雖然如此，自民黨內部對日本「正常化」的問題，還是具有相當程度的共識。

安倍接任日本首相後，在外交上首先要落實的是「守護日本」的理念。這是因為中國在釣魚島問題上立場漸趨強硬，加上北韓成功試射衛星火箭（導彈），讓「守護日本」這個觀念在眾院選舉中發酵，使得國防安全議題首度成為日本大選關注的焦點之一。安倍在2013年元月1日發表新年賀詞中指出，他的政權主要使命在於「重建一個強大的日本」，同時強調「為了堅決守護國民的生命和財產以及領土、領海、領空，將會適當地振興管理與加強警戒國境離島」。

另外，安倍也承諾將把日本的防衛預算增加到GDP的1%以上。根據日本《產經新聞》在元月1日的報導，日本政府已著手規劃「統合防衛戰略」，針對潛在敵人的威脅，統合陸海空自衛隊的武器運用與兵力部署，執行聯合作戰計劃。而主要的衝突想定將包括北韓發動導彈攻擊、北韓特種部隊襲擊日本核電廠，以及中國入侵釣魚台與周邊島嶼。

經過過去一年日中在釣魚台問題上的摩擦，日本方面已開始將中國視為一個長期的威脅。然而，日本在區域政治的角色向來薄弱，不僅對東南亞事務未積極參與，在東北亞地區更缺乏長期戰略盟友，甚至和中國、俄國與南韓存在領土爭端。這樣的戰略劣勢，讓安倍上台後開始採取幾項作為：

#### 第一、強化美日安保

安倍向來是美日同盟的堅定支持者，過

去在2006至2007年執政期間，曾大力推動美國、日本、印度、澳洲四邊聯盟，加強4國戰略合作。如今美國歐巴馬(Barack Obama)政府推動「重返亞洲」政策，安倍可望配合美方的戰略作為。安倍在勝選後，立即在2012年12月17日和美國總統歐巴馬進行電話會談，並且規劃在2013年2月出訪美國，以便儘早召開日美高峰會。

## 第二、管理日本和南韓、俄國的領土紛爭

安倍在和俄國總統普京(Vladimir Putin)的電話會談中指出，雙方應和平解決北方四島領土爭議，並和俄方洽談訪俄事宜。另外，安倍也派出「日韓議員聯盟」幹事長、前財相額賀福志郎擔任特使，和南韓總統當選人朴槿惠舉行會談，並且轉交安倍親筆信函，表明日韓應改善因獨(竹)島爭議陷入低潮的外交關係，並且提議兩國儘早召開雙邊高峰會。

## 第三、拉攏東南亞國家

安倍上任後隨即在2013年1月16至18日出訪越南、泰國與印尼等東南亞國家。安倍訪問東南亞國家有其戰略考量，正如他在越南指出：「所有相關國家都應遵守國際法，中國片面地升高事態的舉動是極危險的，對地區而言，是共同的憂慮事項。」相關談話顯示，安倍有意拉攏東南亞國家，對中國進行外交牽制。另外，安倍拉攏東南亞國家也有經貿上的考量。近年來東南亞國家經濟穩定成長、消費力不斷提升。<sup>1</sup>尤其中國在釣魚台爭端升高後，爆發反日風潮，衝擊日籍企業在當地的生產與銷售，因此日本在與中韓洽談三邊自由貿易協定的同時，若能強化日本和東南亞國家的經貿合作，多少能分散一些日本過度投資中國的風險。

整體而言，安倍外交的重點在於加強美日安保、管理日韓俄領土紛爭、拉攏東南亞國家，藉以平衡中國崛起的區域勢力。只是具有執政經驗的安倍，深知日中全面對抗或關係決裂的嚴重後果，因此上台後對釣魚台問題的發言相當謹慎，這顯示安倍在「權力政治」思維背後，具有務實的態度，相當重視對日中關係的管理。

## 南韓朴槿惠總統的外交走向

朴槿惠在2012年12月19日贏得南韓總統大選，預定在2013年2月25日宣誓就職。朴槿惠對外交事務並不陌生，她是南韓前總統朴正熙的女兒，早在22歲時便曾在其母親遭暗殺後於1974年代理第一夫人職務。而且朴槿惠自2012年擔任新世界黨黨魁以來，也累積不少涉外經驗。

南韓在東亞地區算是個「中型國家」(middle power)，因此對於處理和其他大國的關係相當謹慎。從朴槿惠在競選期間提出的主張與勝選後的外交動作來看，其上任後的外交走向可能包括幾方面：

### 第一、重視韓美關係

朴槿惠當選後立即和美國總統歐巴馬進行電話對話，討論兩國關係與北韓飛彈問題。美方樂見朴槿惠的當選，這代表美韓同盟將可在親美的李明博政府奠下的基礎之上，繼續向前推進。

北韓在去年12月成功試射飛彈後，成為擁有導彈與核武潛力的國家，相關發展顯示單是依賴外交手段無法處理北韓問題，因此南韓未來可望持續倚重美韓同盟。基本上，歐巴馬政府並不反對兩韓協商，但認為兩韓關係發展必須謹慎，尤其不能違反安理會對北韓的制裁決議，而在這方面朴槿惠與歐巴馬政府具有相當高的共識。

### 第二、管理南北關係

南韓兩大陣營在大選期間為了爭取中間選民支持，都提出和北韓恢復交往的主張。朴槿惠認為兩韓對話要建立在「信任政治」(trustpolitik)之上，宣佈未來將恢復對北韓的人道援助，並且透過六方會談處理北韓核武問題，但一切都要以北韓同意「非核化」為基礎，這樣的立場和歐巴馬政府頗為接近。

和前任總統李明博不同的是，朴槿惠表示未來的北韓政策將更具靈活性，李明博堅持北韓必須先就天安艦與延坪島事件提出道歉，南北韓才有可能恢復中斷的對話，但朴槿惠表示「北韓道歉不是對話的前提條件，雙方需要透過對話討論道歉問題」。不過朴

1.根據「國際貨幣基金」(IMF)的預測，印尼、泰國、越南、菲律賓、馬來西亞等東協成員國的合併國內生產毛額(GDP)，將在2013年成長12%，達2.436兆美金，超越亞洲4小龍GDP合併國內生產毛額6%的成長率以及2.408兆美金的規模。

樸惠強調南韓年輕官兵無辜犧牲，不可能當作什麼事都沒有發生，因此北韓必須就天安艦和延坪島事件表明態度後，雙方才能採取「有意義」的後續措施。

另一方面，針對北韓核武與導彈問題，朴樸惠堅持「破壞和平的行為必須付出代價」，因此主張提升南韓對北韓的嚇阻能力，並透過和國際社會的合作，共同解決北韓核武與導彈問題。所以綜合來看，朴樸惠的北韓政策大致兼具了「擴大交往」與「強化嚇阻」兩種特質。

### 第三、和區域大國維持穩定關係

南韓是個「中型國家」，無法承受和其他大國關係的決裂，因此長期以來尋求和美、中、日、俄等國維持穩定關係。朴樸惠曾主張南韓的經濟規模位居全球第10位，可在美、中、日、俄彼此競爭的東北亞地區，發揮重要作用。

在韓中關係上，南韓對於中日韓三邊自由貿易協定的洽談，十分關注。另外，南韓也相當期待中國能在北韓問題上，發揮影響力。朴樸惠當選總統後，在2013年1月13日派出特使團訪問中國，由南韓新世界黨前選舉對策委員會綜合本部長金武星率團，會晤中國新領導人習近平與國務委員戴秉國等人，針對朝鮮半島情勢交換意見。

在韓日關係方面，雙方關係的發展長期受到獨（竹）島領土爭端、歷史問題、慰安婦問題的制約。2012年6月29日，南韓與日本原訂簽署二戰以來首次的軍事合作協定——《軍事情報保護協定》(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)，提升兩國對北韓軍隊、社會、核武與導彈的情報分享，但因南韓國內強烈反對，該協議的簽署被迫取消。<sup>2</sup>朴樸惠指出韓日必須進一步發展雙邊關係，但日方在慰安婦等歷史問題上，應表現出負責的態度。只是朴樸惠的父親卜正熙曾在日本接受教育，大選期間朴樸惠曾遭指控未來可能採親日路線，這樣的國內壓力是否影響朴樸惠未來推動對日關係的改善，還有待觀察。

## 東亞局勢發展與台灣應有的戰略評估

從日韓新政府的外交走向來看，可發現這兩個國家都試圖在區域內逐漸成型的美中兩強權力結構之下，找出符合自己國家利益的外交戰略。

眾所周知，美中之間存在「戰略競合」，兩國在國際金融、雙邊經貿、區域安全事務上，擁有許多共同關切；但在政治價值、市場開放、中國國際責任、解放軍軍力擴張等方面，則存在競爭關係，尤其這樣的競爭因美中國力差距縮小，有逐漸擴大的趨勢。

在美中競合關係下，歐巴馬政府推動「亞太再平衡」(rebalancing toward the Asia-Pacific region)政策，目的在因應區域權力失衡與中國軍力崛起。目前美國在亞洲國家的戰略合作與軍事部署重點，主要集中在「離岸亞洲」(offshore Asia)，亦即位於第一島鏈與第二島鏈的國家，這也是美國高度關切日韓大選結果的原因，擔心若由自由派領導人上台，可能影響美國的戰略佈局。

日本安倍與南韓朴樸惠在大選中勝出，背負兩國最新的民意，其外交走向多少反映出日韓民眾對國家對外政策的期待。日本與南韓是美國在亞洲的重要盟友，在安倍與朴樸惠上台後，可望穩定地支持日韓和美國的同盟關係，並且配合歐巴馬政府的「再平衡」政策。

但在此同時，日本與南韓兩國新政府為了復甦國內經濟，也都設法和中國維持穩定關係，而這樣的作法相當符合「避險」(hedging)的概念，也就是一方面強化和美國的合作，支持美國霸權秩序，並且平衡中國崛起勢力；另一方面則和區域崛起大國——中國進行交往，避免關係決裂。

台灣的處境和日韓頗為類似，美國是台灣長期的安全與貿易伙伴，中國則是台灣重要的貿易對象。台灣在處理和美中關係的同時，若能跟美中維持「兩面交好」，當然是最佳的戰略選項。只是面臨美國「再平衡」與中國追求「大國復興」的局勢下，台灣

也必須思考如何在美中戰略競爭中自處的問題。從日韓的經驗來看，台灣或可考慮透過「議題切割」的方式，界定自身和美中的關係，例如：在「經貿議題」上，台灣可能需同時維持和美中的交往；但在「戰略議題」上，則需向美國靠攏，畢竟台美關係是建立在深厚的「價值」基礎之上，而這是兩岸關係目前還欠缺的部分。

另外，台灣也應思考如何積極地參與區域事務。日本與南韓分別為區域內的大國與中型國家，在外交上不約而同地尋求強化對美關係、管理和周邊國家的紛爭，以及提升和區域各國的互動。台灣位處東亞，在評估外在安全環境時，除了關注美中戰略關係的變化外，也應評估自身在區域內的角色，包括能否發展出具體的議題，串連台灣和區域內其他國家的合作。

正如Maria Papadakis和 Harvey Starr兩位專研小國外交的國際政治學者所指出，小國外交政策的主要重點在於將自身利益和大國連結，說服大國支持本國利益。除此之外，小國還要善用國際輿論，並且集中國家資源參與特定的區域事務，以實現自身的國家利益。<sup>3</sup>台灣不像日韓對區域事務有相當程度的參與，如何在多元化的區域事務中，例如針對經貿合作或新興安全議題，找到台灣的角色以及可以著力的議題，或許是台灣進行外交戰略評估時可以思考的另一個方向。■

3. Maria Papadakis and Harvey Starr, "Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship between Environment and Foreign Policy," in Charles F. Hermann et al. (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Winchester, MA: Allen & Unwin, Inc. 1987), pp.409-432.

### 背景說明

世界貿易組織(WTO)的杜哈貿易談判回合在2008年7月正式破局，但是區域經濟整合協定(EIA)卻持續加速發展。世界各國在1999年向WTO登記生效的EIA有155項，2007年增加到199項，2012年初已經高達319項。民進黨執政時平均每年生效5.5項EIA，在馬英九總統執政四年期間每年生效30項EIA。區域經濟整合體制的發展速度實在非常驚人。

1999年時，東亞地區生效的EIA共有24項，2007年時增加到70項，2011年7月已經增加到98項。民進黨執政時平均每年生效5.8項EIA，馬總統執政時平均每年生效9.3項EIA。特別是，台灣的主要經濟競爭對手韓國已經簽署九個FTA，包括與東協、印度、歐盟、美國、新加坡、秘魯、智利、歐洲自由貿易聯盟及哥倫比亞的FTA，同時正在與八個經濟體洽談FTA，包括在今年5月2日啓動與中國的FTA談判。

目前在亞太地區進行談判的兩個大規模的經濟整合協定包括泛太平洋戰略經濟夥伴關係協議(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)與區域全面經濟夥伴關係(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)。TPP原始會員國包括汶萊、智利、紐西蘭與新加坡，2010年後美國主導擴大其他亞太國家參與談判，包括澳洲、馬來西亞、秘魯、越南、墨西哥、加拿大。RCEP由東協十國在2011年11月發起，邀請中國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭與印度參加，2012年11月正式啓動談判，預計2015年完成談判。

面對區域經濟整合體制的快速發展，台灣卻因為中國的政治阻撓，而被排除在這

一波的東亞經濟整合體制之外。截至2012年底，台灣只有與巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多及宏都拉斯簽訂FTA。然而，這些國家與台灣的貿易金額在2010年只占台灣貿易總額的0.2%，對台灣經濟的整體福祉沒有太大幫助。

兩岸在2010年6月29日簽署ECFA，但是ECFA並不是一個FTA，只是一個架構協議，主要的內容包括早期收穫項目及後續四項議題談判的意願，其成效非常有限。在早期收穫項目方面，中國開放539項貨品項目與11項服務項目，台灣開放269項貨品項目與9項服務項目，占全部11,016項貨品的比例只有2.4%。

ECFA後續四項議題談判包括貨品貿易、服務貿易、投資與爭端解決爭議，但是都沒有設定談判時程。海基會與海協會在今(2012)年8月9日簽署投資保障協定之後，兩岸政府紛紛表示年底前應該可以簽署服務貿易協定。

### 問題所在

#### 一、馬政府沒有解決台灣參與區域經濟整合體制的困境

馬政府希望透過兩岸簽署ECFA打開台灣參與區域經濟整合體制的大門，但是至今並沒有顯著化解台灣參與的困境。過去四年，除了ECFA之外，台灣沒有與任何國家簽署FTA。目前，東亞地區各種經濟整合協定談判飛速展開，但除了正在與新加坡與中國談判FTA之外，台灣沒有與其他國家在進行FTA的談判。

馬總統連任後，他表示台灣將以八年加入TPP為目標，而且強調這是台灣攸關生死之戰。然而，八年加入TPP的期望已經超出

馬總統的任期，馬政府至今仍沒有採取具體動作，向TPP既有會員國正式表明願意參與協商，也沒有提出完整的規劃，馬總統的期許仍然是政治口號大於實質意義。

ECFA應該有助於台灣與新加坡展開FTA談判，同時與紐西蘭展開簽署FTA可行性評估的共同研究。然而，新加坡與台灣的貿易僅佔台灣對外貿易總額的3.6%，紐西蘭與台灣的貿易更僅僅佔台灣對外貿易總額的0.2%。也就是說，即使台灣與這兩個國家談成FTA，對台灣整體的經濟成長貢獻相當有限，對台灣要成為東亞經濟平台的幫助更加有限。

## 二、ECFA的實施成效有限

### 1、ECFA對台灣出口競爭力幫助相當有限

ECFA只是一個架構協議，主要只有早期收穫計畫的效益。ECFA貨品貿易早期收穫計畫從去(2011)年1月1日開始實施降稅。在中國給予台灣539項早收清單的農工產品當中，去年早收清單關稅降為零的產品僅76項（占早收清單項目的14.1%），自今年1月1日起ECFA第二波關稅調降後，早收清單中有94.5%的貨品享有零關稅待遇，其餘項目的關稅於明(2013)年降為零。

根據中國海關統計，2011年台灣對中國出口總額為1,249.0億美元，成長8%；早收清單內貨品之出口額為198.5億美元，成長9.9%。2012年1-9月，台灣對中國出口總額為954.6億美元，成長1.4%；早收清單內貨品之出口額為149.6億美元，減少2.0%。根據台灣海關統計，2011年中國對台灣出口總額為433.8億美元，成長21.3%；早收清單內貨品之出口額為50.4億美元，成長28.1%。2012年1-9月，中國對台灣出口總額為307.9億美元，減少8.4%；早收清單內貨品之出口額為35.7億美元，減少5.1%。（見表1）

根據總體貿易資料，ECFA並沒有明顯強化台灣對中國出口的競爭力。以各國在中國進口市場的市占率判斷各國對中國出口的競爭力。從2000到2002年，台灣的市占率從11.3%增加到12.9%，2003年以後每年逐漸下滑，至2010年只剩下8.3%。去(2011)年初開

表1. ECFA貨品貿易早期收穫效益

單位：億美元、%

	2011年		2012年1-9月	
	金額	成長率	金額	成長率
台灣對中國出口	1,249.0	8.0	954.6	1.4
早收清單內出口	198.5	9.9	149.6	-2.0
中國對台灣出口	433.8	21.3	307.9	-8.4
早收清單內出口	50.4	28.1	35.7	-5.1

資料來源：

- 1.台灣經濟部，〈ECFA早期收穫計畫執行情形〉，2012年2月10日，  
<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=417&year=all&pid=&cid=>，2012年8月1日下載。
- 2.台灣經濟部國際貿易局，〈海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）執行情形〉，2012年11月13日，  
<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=509&year=all&pid=2&cid=2>，2012年11月20日下載。

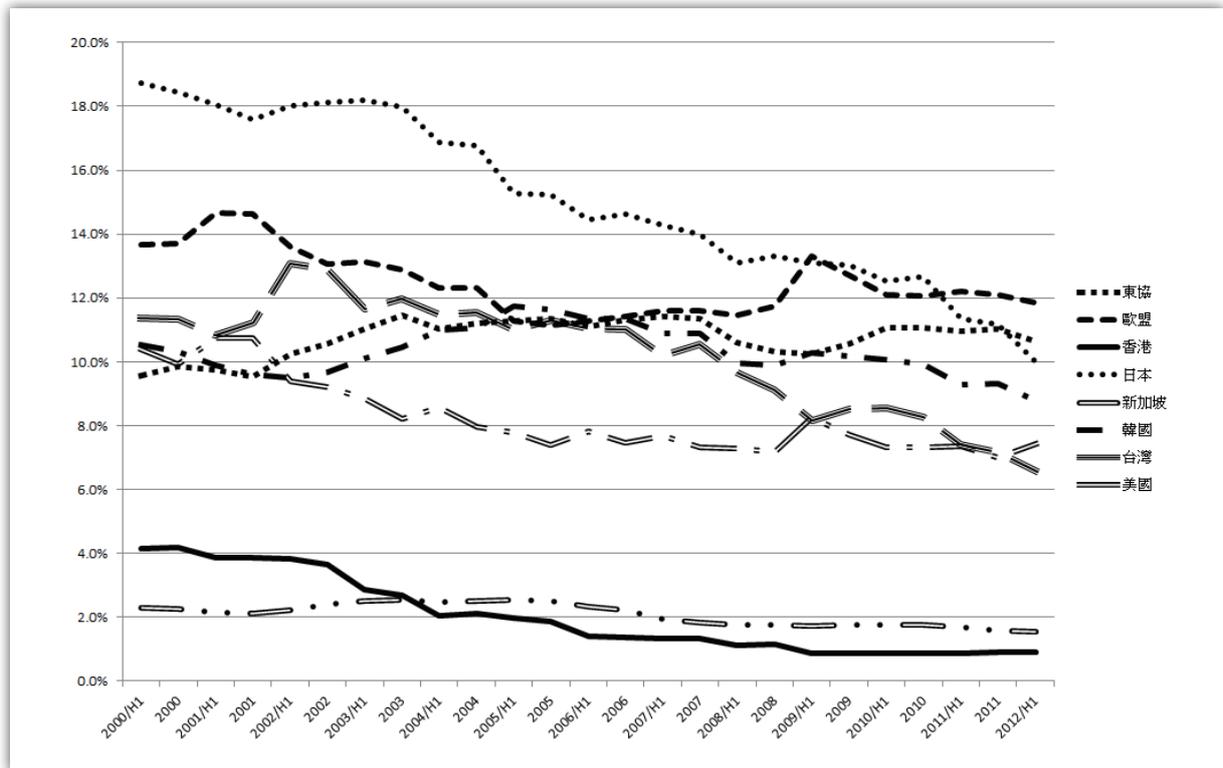
始實施ECFA早收清單計畫之後，去年上半年台灣的市占率反而下跌到7.4%，下半年的市占率進一步下跌到7.2%，今(2012)年上半年再下跌到6.6%，是1993年以來的最低值。除了日本之外，台灣下降幅度是最嚴重，而且台灣與其他國家的落差相當顯著。很顯然，ECFA並沒有改變台灣對中國出口競爭力下降的趨勢。（見圖1）

### 2、ECFA對台灣吸引國際投資的助益有限

如果觀察包括直接投資（對外直接投資及來台直接投資）與證券投資（資產與負債）的國際資金流動，台灣的國際競爭優勢正在快速流失。1990年代，台灣的淨國際投資（淨直接投資加上淨證券投資）平均每年為負19.8億美元。2000-2007年民進黨執政時期，台灣的淨國際投資平均每年為負132.3億美元。2008-2011年馬總統執政期間，台灣的淨國際投資平均每年為負276.7億美元，是歷年來資金外流最嚴重的時期。從2008年至2011年，台灣資金外流每年分別為171億美元、134億美元、297億美元及504億美元。2011年的資金外流金額是歷年來最嚴重的一年。（見表2）

再看看國際比較，根據聯合國《世界投資報告》，2000-2007年台灣吸引外資占全世界比重為0.3%，在亞洲地區領先澳門、印尼與越南。然而，台灣吸引外資占世界比重從2008年逐年下降，到2011年已經為負0.1%，2008-2011年台灣吸引外資平均占世

圖1.各經濟體在中國進口市場占有率：2000-2012



資料來源：CEIC，2012年8月3日下載。

表2.台灣的淨國際投資：1990-2011

單位：億美元

	1990-1999	2000-2007	2008-2011	2008	2009	2010	2011
淨直接投資（總計）	-202.5	-247.8	-317.8	-48.6	-30.7	-90.8	-147.7
淨證券投資（總計）	4.1	-810.3	-789.1	-122.5	-103.3	-206.7	-356.7
淨國際投資（總計）	-198.4	-1,058.0	-1,106.9	-171.1	-134.0	-297.5	-504.4
淨國際投資（年平均）	-19.8	-132.3	-276.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

資料來源：中央銀行，〈國際收支簡表（年資料）〉，<http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=2336&ctNode=538&mp=1>，2012年6月10日下載。

界比重僅為0.2%。各國同樣遭受到國際金融危機衝擊，台灣在2008-2011年吸引外資的比重居東亞四小龍之末，香港的比重為4.6%、新加坡2.6%、韓國0.5%，甚至比泰國(0.6%)、印尼(0.8%)與越南(0.6%)都低很多，更不要說中國(7.6%)。（見表3）

### 3、ECFA對台灣促進國內投資的助益有限

ECFA生效之後，台灣的國內投資動能持續下降，包括存貸差再創歷史新高，實質投資率可能再創歷史新低。1980年代，台灣的實質投資率為22.4%，閒置資金（存貸

差）平均每年為8,850億台幣；1990年代，台灣的實質投資率為28.0%，閒置資金平均每年為25,762億台幣。民進黨執政八年台灣的實質投資率為23.7%，閒置資金平均每年為70,182億台幣。馬總統執政四年期間，台灣的實質投資率年平均為17.7%，閒置資金平均每年為106,848億台幣。

以年度而言，2008年的實質投資率為18.4%，2009年衰退到16.6%，是1981年來最低紀錄，2010年恢復到18.6%，2011年再衰退到17.2%，是僅次於2009年的歷史第二低紀錄。主計處預測，今(2012)年的實質投

表3. 亞洲經濟體吸引外商直接投資占世界的比重：2000-2011

單位：億美元

	2008	2009	2010	2011	2000-2007	2008-2011
中國	6.0%	7.9%	8.8%	8.1%	5.6%	7.6%
香港	3.3%	4.4%	5.4%	5.5%	3.2%	4.6%
韓國	0.5%	0.6%	0.7%	0.3%	0.5%	0.5%
澳門	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.1%	0.2%
台灣	0.3%	0.2%	0.2%	-0.1%	0.3%	0.2%
印尼	0.5%	0.4%	1.1%	1.2%	0.2%	0.8%
新加坡	0.7%	2.0%	3.7%	4.2%	1.7%	2.6%
泰國	0.5%	0.4%	0.7%	0.6%	0.5%	0.6%
越南	0.5%	0.6%	0.6%	0.5%	0.2%	0.6%

資料來源：United Nations, World Investment Report 2012 (New York: United Nations, 2012), pp. 169-170.

表4. 台灣的投資動能：1981-2012

項目	1981-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2011	2012
實質投資率(%)	22.35	28.04	23.68	17.73	16.49
存貸差(億台幣)	8,850	25,762	70,182	106,848	115,148

註：2012年的實質投資率為主計處的預估，存貸差為6月的數據。

資料來源：中華民國中央銀行，〈重要金融指標〉，<http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=995&ctNode=523&mp=1>，2012年8月10日下載。

資率只有16.5%，可能再創歷史新低；相對的，今年六月的存貸差為115,148億台幣，再創歷史新高。（見表4）

## 對台灣的挑戰

### 一、韓國對台灣的競爭壓力嚴峻

台灣的主要經濟競爭對手韓國已經簽署9個FTA，包括與東協、印度、歐盟、美國、新加坡、秘魯、智利、歐洲自由貿易聯盟及哥倫比亞的FTA，同時正在與八個經濟體洽談FTA，包括在今年5月2日啟動與中國的FTA談判。韓國與美國談判FTA只花了15個月，與歐盟談判FTA花了27個月。中日韓三國已在今年11月20日啟動三國FTA談判。韓國正迅速邁向東亞自由貿易中心、東亞經濟平台的國家目標。

根據國貿局的資料，韓國與歐盟的FTA及韓國與美國FTA對台灣出口衝擊高達五千億台幣，占台灣出口的6.2%。如果中日

韓三國達成FTA協議，韓國免關稅的出口金額將占韓國出口總額的71.7%，台灣90%的出口將受到韓國FTA的衝擊。根據經濟部的評估，中日韓自由貿易區將使台灣出口將減少0.76-1.17%（680-1,050億新台幣），實質GDP減少1.155%（1,300億新台幣），總產值減少4,600億新台幣。

### 二、中國的政治障礙仍影響其他國家與台灣談判

兩岸簽署ECFA並沒有化解台灣參與東亞經濟整合體制的中國政治障礙。很多國家仍面臨中國的政治壓力而不願意與台灣談判FTA，而且台灣的主要貿易夥伴包括美國、日本與歐盟都沒有與中國簽署FTA，他們要先於中國與台灣談判FTA恐怕困難度相當高。如果台灣僅與新加坡或紐西蘭簽署FTA，對台灣經濟的效益相當有限。此外，有些東南亞國家仍憚於中國的政治壓力而不願與台灣進行FTA的談判，或者希望台灣能夠對他們經濟讓利。

### 三、馬政府缺乏政治決心推動經濟自由化

台灣政府並沒有展現推動經濟自由化的政治決心，使得台灣與其他國家談判FTA的速度相當緩慢。馬總統信誓旦旦希望八年內加入TPP，但是至今仍沒有表達參與談判的意願。FTA不是政治協議或架構協議，必須要有推動經濟開放的政治決心，而且不僅要開放貨品貿易，也要開放服務貿易、投資及其他領域。然而，馬政府仍受國內保護主義的牽絆。

### 四、台灣的國內共識建構非常不足

目前台灣與新加坡及中國的FTA談判速度非常緩慢，顯示台灣尚未完成整合內部共識與產業利益。例如，在兩岸貨品貿易協定的談判方面，台灣政府至今只有在今年6月底召集170位業者就ECFA後續降稅需求進行交流與討論，卻沒有與業界進行全面性溝通，凸顯台灣內部共識與利益整合相當不足。

### 五、中國要求兩岸經濟交流必須平等互惠

在五年前的中共十七大政治報告中，中共強調凡是對「台灣人民」、「維護臺海和平」、「促進和平統一」有利的東西都會去推動；但在十八大政治報告當中，中共卻說凡是對「兩岸人民」有利的東西都會努力推動。這些文字的調整明顯反映在中國商務部長陳德銘在十八大記者會上的發言，他希望台灣已對其他國家開放的產品，應該適用最惠國待遇原則對中國開放，以體現平等的原則。然而，上述台灣政府與170位業者就ECFA後續降稅需求進行交流與討論，似乎顯示馬政府還期待中國會對台灣再次讓利，而不是平等互惠的開放。

## 政策建議

### 一、調整台灣的全球經濟整合戰略

面對區域經濟快速整合的強大競爭壓力，台灣應該以「平衡與多軌並進」原則化解中國障礙的因素、避免受制於中國的政治企圖，達成台灣促成全球貿易自由化與參與東亞經濟整合體制的國家目標。台灣應將珍

貴的談判資源集中在中國與美國，優先與他們同時簽署FTA，以突破中國政治障礙與極大化台灣的經濟利益；第二優先再與日本、歐盟、東南亞及香港協商FTA。具體的戰略說明如下：

#### 1、在多邊層面：

◎積極推動WTO與APEC等多邊自由貿易體制的建立，主動提出各項國際貿易自由化與經濟整合協定的議程、積極推動各項貿易與投資自由化與合作的措施。

#### 2、在雙邊層面：

◎優先同時完成兩岸與台美經濟整合協定。

◎第二優先目標為日本、香港、東南亞、歐盟。

◎第三優先目標為印度、澳洲、紐西蘭、中南美洲、加拿大與俄羅斯。

◎台灣與美、日、歐簽訂戰略經濟伙伴協定，包括經濟互惠、綜合功能議題合作與政策合作。

◎台灣應對東南亞國協先片面讓步，爭取雙邊互惠經濟整合協定。

◎在雙邊協商過程當中，台灣的名稱可彈性、作法應務實、管道要多元、議題分階段。

#### 3、在單邊層面：

◎積極改善台灣的投資環境與推動台灣經濟體制自由化，包括兩岸經貿關係的自由化與正常化，以提升台灣的國際經濟競爭力。

## 二、調整台灣的全球經濟整合策略

要順利完成雙邊FTA談判，政府必須要有決心推動經濟自由化與建立朝野共識，充分評估利弊與建構完整配套措施，積極整合產業利益與促進經濟結構調整，最關鍵的是協助全民就業升級。具體的策略說明如下：

#### 1、成立「國家競爭力強化委員會」

◎在總統府之下成立「國家競爭力強化委員會」，邀請朝野領袖、產業、勞工及學

者專家參與，建構完整的全球經濟整合戰略。

## 2、做好推動經濟整合協定的完善規劃：

- ◎針對全國生產資源、產業發展與國土進行完善規劃，以配合台灣的全球經濟整合戰略。
- ◎提出詳細而完整的各項經濟整合協定效應評估與談判規劃。
- ◎規劃完整的產業轉型策略與協助措施，例如設置產業轉型基金與貿易受害補助方式。
- ◎規劃勞動力轉型與競爭力提升措施，例如全面補助職業訓練與在職進修學位。

## 3、遵守經濟整合協定的談判原則：

- ◎透過與產業界、勞工與大眾充分溝通，凝聚國內共識。
- ◎透過協商透明化與國會監督協商，化解朝野對抗與社會疑慮。
- ◎經由公民投票同意重要的經濟整合協定（例如，兩岸貨品自由貿易協議與服務自由貿易協議），增加台灣的協商籌碼與降低台灣的社會衝突。■

# 政策聚焦

## 戳破二代健保的謊言

陳膺仁  
崑山科技大學企業管理系講師



\* 二代健保上路諸多缺失 有獨厚富人剝削平民的疑慮

### 前言

二代健保倉促上路實施已近逾月，多數民眾不但對新費率不瞭解，更何況繁雜的補充保費。據衛生署官員表示，二代健保新制不僅可為社會底層及勞工階級省下荷包，新增補充保費也可改善健保收支問題，預計每年可增加300億保費，其中補充保費佔近七成高達206億，如以現行制度實施，健保財務平衡勉強維持至105年。換句話說，在過不久的將來，政府將再巧立名目，以政府健保財務之名，對民眾行掠奪財富之實。

### 健保費率與自付額

全民健保自84.03.01實施以來，改變過去不同職業與社會階級的醫療資源與醫事品質，全面衝擊臺灣社會保險制度；持平而論，多數民眾受益良多。不過長期令人垢病的藥價黑洞與資源浪費，卻隨著時間一久，結構體問題更深更廣。

健保費率由最初實施的4.25%，第二次91.09.01調漲4.55%，第三次99.04.01調漲5.17%時，面對當時經濟環境與社會氛圍之下，政府斷不敢恣意而行，也做出適度補助措施；一般受薪階級位於投保金額在40100元(含)以下者，由政府全額補助，第二級段中所得40100元至50600元者，政府補助金額20%，最後高所得級段投保薪資在53000元以上者，將由保險人自行全額負擔。上述投保級段補助，第一級段補助民眾約35元至75元不等，第二級段補助16元至19元，第三級段以上之投保薪資接受補助金額為0元，全民健保拼裝車就開車上路直到去年年底。

第四次健保費率調漲，已在102年元月上路，史稱「二代健保」，除了費率調整，也從過去的投保薪資變成家戶總所得，最重要是增加六項補充保費，這回民眾對政府施政總算「有感」，但卻是在這樣焦慮不安的情形之下。

二代健保所實施的保險費率從5.17%調降至4.91%，政府還大言不慚的對外宣稱對勞工受薪階級的大利多；事實上，從前段敘述過去政府保費補助金額從35元至75元不等，如以最低投保薪資18780為例，民眾每個月將增加20元保費支出，其中尚未包括其他兼職所得或補充保費所需繳納之健保費用。再者，如以最高投保薪資為例，過去未受政府保費補助，也直接從5.17%調降為4.91%，每個月將可省下142元的健保費用；如此荒腔走板的健保改革，低所得增加保費，高所得調降保費，這一增一減之間，不但看不見政府改革的決心，民眾的疑慮也油然而生，無疑是懲罰勞工受薪階級，卻對高所得族群開了一道方便門。

## 補充保費課收對象

二代健保當中最令人頭痛就屬「補充保費」，當中包括兼職所得、利息所得、股利所得、獎金收入、租金收入、執行業務收入等六項補充保費。依法扣取百分之二計算之。試述如下：

(1)兼職所得：被保險人在原投保單位以外之所得，均依法繳納補充保費。在勞動市場中勤奮工作之兼職勞工，所賺取的業外收入，將遭到政府蠶食。例如，有固定雇主，月薪三萬元之正職人員(不考慮其他外部條件)，依投保級距及費率，自付額為491元；沒有固定雇主之打工族，兼職所得合計為二萬五，卻依補充保費2%扣取，每月繳納健保費用為500元。這不但嚴重打擊勞工工作士氣，也相對懲罰兼職人員，造成打工族繳的健保費比正職人員還要多的怪象。

(2)利息所得：以單次給付不超過新臺幣五千元，以目前臺灣銀行公告定存利率1.39%，民眾單筆定存金額超過新臺幣三十六萬元，即需扣取補充保費。近期也引發民眾紛紛至金融機構解除定期存單的現象。如此一來，健保局不但無法如預期中扣取利息所得，連帶金融機構人力成本大幅增加，無疑又是一樁勞民傷財。

(3)股利所得：股利所得採就源扣繳，每股採十元計算，民眾所分配股利所得由前

端證券商已代為扣繳；然股利所得僅針對自然人，對於法人大股東絲毫不受影響，又是肥大官瘦小吏之例。

(4)獎金收入：獎金是受薪階級工作動能的主要誘因之一，未來將隨著補充保費衝擊整個市場，只要被保險人獎金收入達原投保薪資四個月以上，將被扣取補充保費。以業務人員(通常為投保薪資)低底薪、高獎金首當其中。

(5)租金收入：以單次給付不超過五千元為例，超額部份依法扣取補充保費，未來可能迫使租賃雙方調整契約，例如週租契約，以規避補充保費。

(6)執行業務收入：執行業務是多數專業技術人員所共同的問題，包括演藝人員、名嘴、政論節目常客等，都將成為本項補充保費最大宗來源；如以所得稅法之精神，執行業務所得可依職業別扣取必要費用及成本，約略25%至40%不等。然健保法與所得稅法相左，使未來執行業務人員，不得先行扣除必要費用與支出，得先被健保局剝一層皮。在種情況之下，未來大宗所得主要來自於執行業務項目，可能將不在以個人名義接受商演與邀請，以法人(包括公司、組織或公協會)名義受邀代表出席，以達到節費之目的。

## 獎金收入費用化

目前普遍認為二代健保問題層出不窮，不僅補充保費收取不易，稽徵成本也相對提高，也造成被保險人繳費犧牲感；坊間補習班也針對二代健保開班授課，除全力防堵自有資產流失，無形中也表達對政府的抗議。

補充保費中的利息所得與股利所得，由金融機構就源扣繳外，其餘四項補充保費民眾可是無所不用其極閃躲，使獎金收入費用化，以合法方式規避。

## 補充保費如何繳？誰要繳？

補充保費所造成的社會紛擾不斷，除前文所述依法繳納百分之二之補助保費，實際扣繳義務人究竟是誰呢？是領受人還是給

付者？如以一般公司法人為例，扣繳義務人多為公司主經辦會計行政人員，依法定期限內主動繳納，逾期可對主經辦人員罰鍰；情節重大者，可對扣繳義務人就其財產執行處份。此作法造成主經辦人員駝鳥心態，盡量避免碰觸其地雷。另外租金收入之扣繳義務人為房客，如房客為公司法人其繳納情況尚可解決，如為一般租屋民眾，其受薪階級並不熟悉此法，將造成租賃雙方不必要的紛爭磨擦。

## 二代健保是保險還是福利？

二代健保實施上路以來爭議不斷，尤其補充保費更具話題性，值得探討二代健保到底是福利還是保險；如以民主先進國家，健保多納入社會福利制度，應理由政府編列預算讓全民共享，就目前財政狀況無法達到；如以保險制度立場，使用者或受惠者付費理所當然，執政者卻選擇性平等，這樣的制度改革卻是愈改愈糟。

「健保費」這個名詞我們已經習慣十多年了，但卻未真切的討論「費」的問題，除了媒體報導保費增加之外，民眾都忽略了「費」的意義。一般而言，民眾給付政府費用包括「費」、「稅」、「捐」等三種，如果健保是「費」，不應隨外部環境改變，而有所調漲；如此一來，和「稅」的概念相似。所以健保局不能一再擴大「費基」，理應提高基準母數，也就是在把投保級距提高，制訂一套民眾淺顯易懂的收費制度。

## 結語

政府高舉社會公平正義之旗幟，實際上卻對中下所得收入的民眾進行掠奪財富，眼見富者愈富，貧者愈貧之窘境，不僅加深社會階級的對立，也無繼對健保制度的改革。執政者要有改革的勇氣，也是民心所向，執政當局不只要勇於承擔，還要有解決問題的能力，這樣的公平正義的祥和社會才能長治久安。檢視現在政府的作為，果真是名副其實的「惡代賤保」。■

# 政策聚焦

## 台灣老人社區照顧服務 福利的現狀與問題

林竣達  
台灣新社會智庫特約記者

—蘇煥智談「村里關懷中心」的實踐經驗



### 當初是如何產生「村里關懷中心」的構想？

我在1992年第一次參選立委的時候就已提出對65歲以上的老人發放5000元年金的主張，這個想法是來自長期在地方訪問老人而產生的，大部分的老人年紀很大但還得工作，他們都說：「耄芋頭真好康，一個月領好幾萬」。我因為是念法律的，比較有平等的概念，所以就開始覺得為何這些長輩不能領年金，因此我開始出現發放老人年金的想法，也得到很多長輩的支持，只是他們都覺得不太可能，福利意識還不到那個程度，後來我就在選舉中提出老人年金，把它變成一個運動。那時候簡錫 幫我助選，我們先成功地發起「水租抗繳」，再來要做老人年

金，不過後來簡錫 認為應該先做勞工的。老人年金在法案階段的時候則是許傳盛幫忙很多。第一任立委主要在推老人年金，到了第二任立委的時候我開始提出「後老人年金時代」的思考，也就是發現到除了錢之外，老人還有健康和照護的需求，因此開始希望能在村里聚落內成立社區型的照顧中心，不但包括老人也包括小孩。當時也有學者提出「照顧社區化」的想法，但都缺乏在村里實行的計畫，都沒有深入社區的實際案例，而我當時也因為立委只有建議權，這些構想要到我接縣長的時候才開始推動落實。

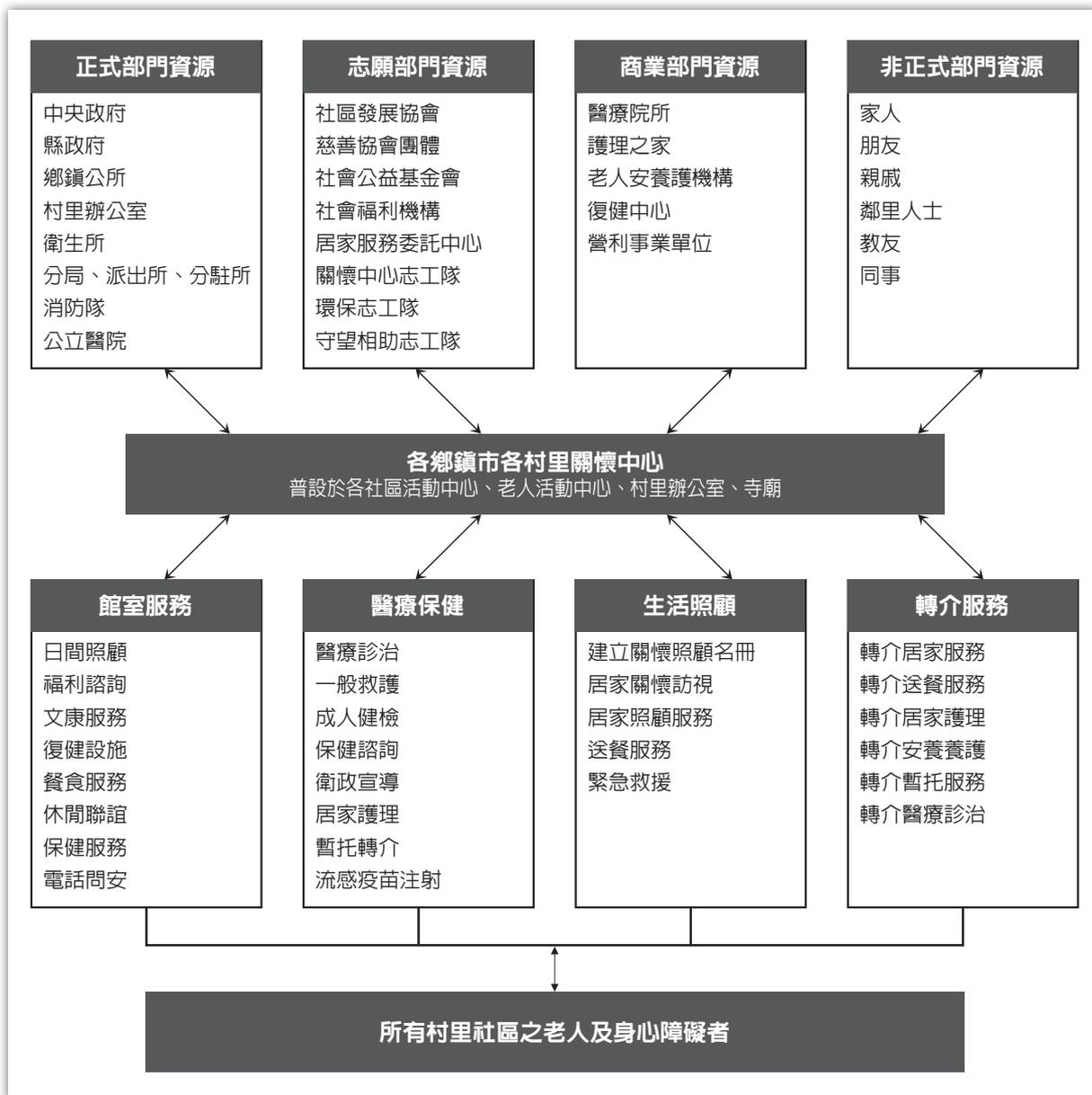
「村里關懷中心」想要提供服務的對象，主要是從一般的「健康者」到「完全無力自理生活能力者」之間的過渡階段者，亦

即如偶爾無自理能力者，或部分無自理能力者，及提供特殊如獨居老人、身障人士，並提供健康人士關懷、娛樂、教育、休閒等更豐富的精神生活。村里關懷中心最重要的特色，就是利用既有的社區之鄰里、親朋之網絡，讓健康者來當志工，關懷需要被照顧者，而被照顧者，也可於回復健康後，再來照顧其他人，而形成善與愛的循環。

## 後來是如何落實「村里關懷中心」的計畫？成效如何？

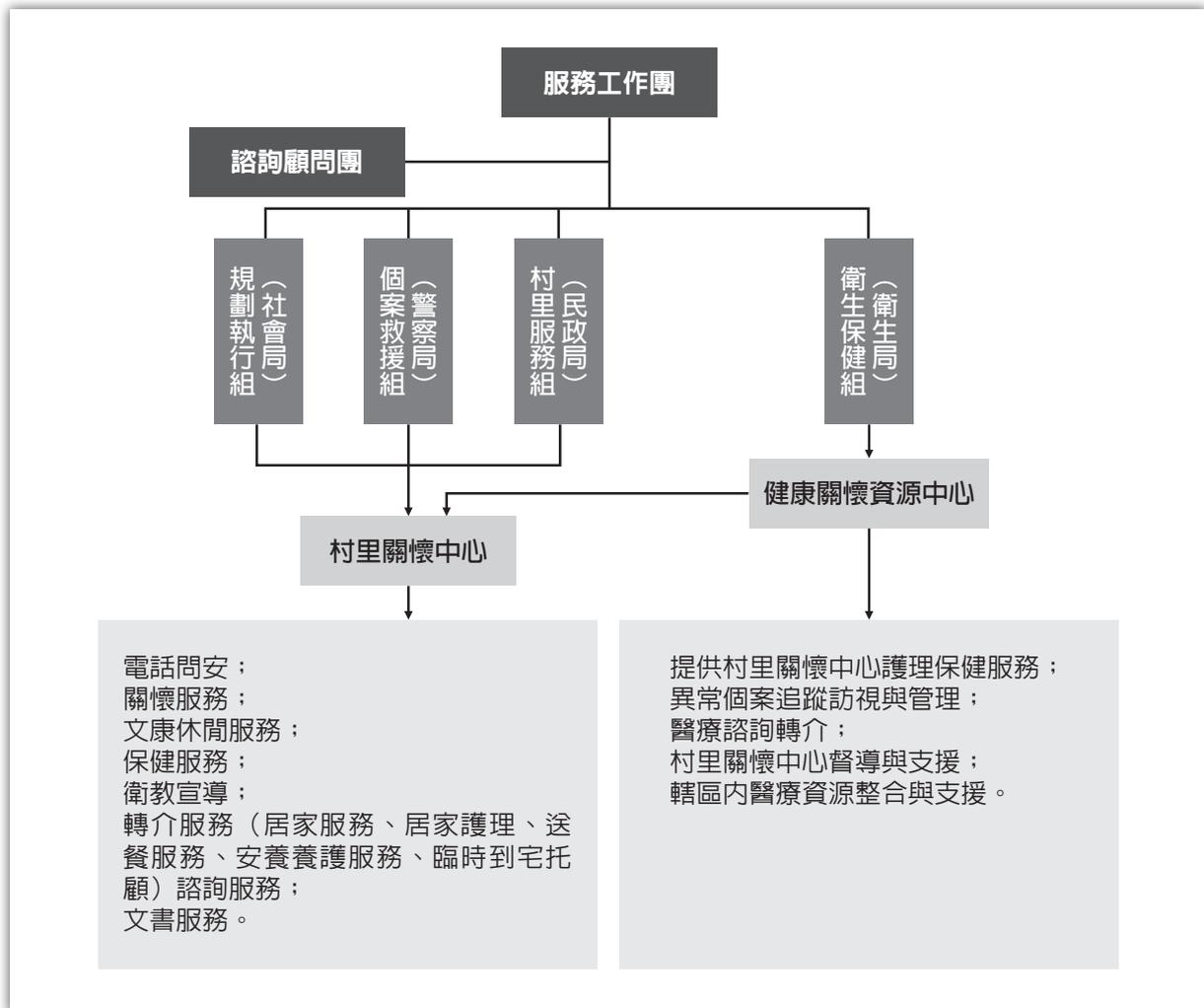
這個計畫一開始完全是由台南縣的社會局推動，我不斷地跟他們開會討論及督導檢討，沒有其他民間組織和企業的參與，預算完全是縣政府的預算，也沒有中央預算，那時候台灣其他縣市都沒有這種東西，我們率先從2002年做了三四年後，2005年謝長廷接行政院長後，我帶他去看了我們的成果，他就把「村里關懷中心」納入行政院「六星計畫」，改名叫「社區關懷照顧據點」，2006年後其他縣市才開始推，那時我們已經有兩百六十幾個中心了，台南縣五百多個

圖一：台南縣社區照顧—村里關懷中心計畫資源網絡



資料來源：陳明珍

圖二：村里關懷中心服務體系圖



資料來源：蕭金源，2005：494

村有超過一半在做這個了，而且我們還成立屬於二級機關的專案辦公室在督導考核，做不好會淘汰，做好的會獎勵，我也常親自主持會議。我們有專案人力，早期也會用到擴大就業方案的人力，不過這些人力不穩定，常常九個月或十個月就結束了，因而影響執行品質，後來大部分都是依靠志工隊。後來蘇貞昌擔任院長時期，行政院開始推動長照計畫，因此後來我們這邊也成立了專案辦公室。台南縣市合併後，賴市長也有延續，台南市過去做的比較少，後來也有增加。

台南縣的村里關懷中心在各地的形態也不太一樣，鄉村型的老人較多，都市型的則會多出兒童照顧的問題。我們一開始會給15萬的開辦費，主要是採購運動器材讓老人們願意到中心活動，每個月會再給一萬元讓

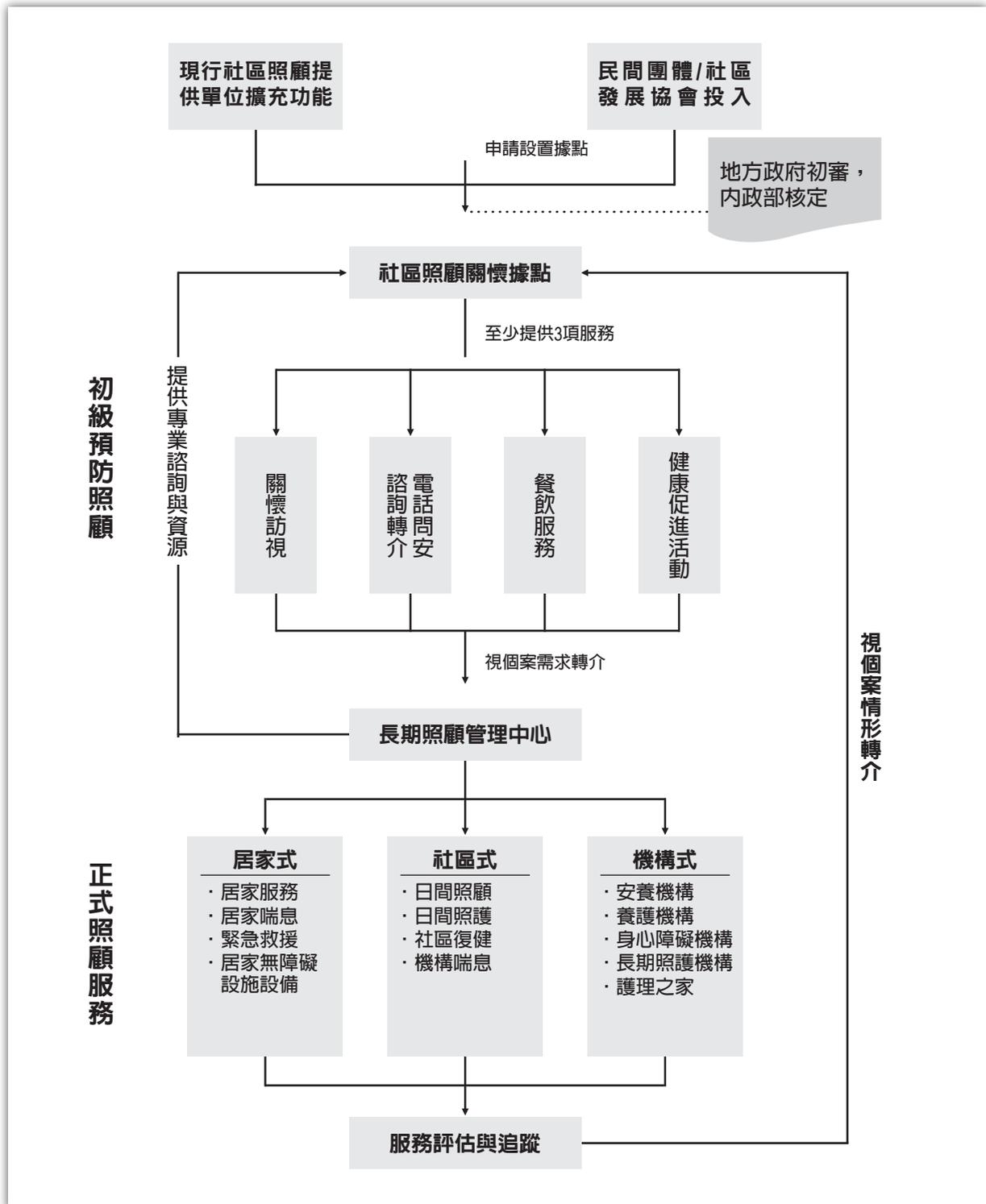
老人們可以來泡茶吃點心。過去各地的活動中心很容易閒置，通動村里關懷中心後，活動中心就開始活化，我們都會要求村里關懷中心的志工要對獨居老人進行訪談，特別是比較弱勢的老人，一開始大家會覺得怪怪的，可是後來也發生很多感人的故事，例如早期有些獨居老人在家昏倒或死掉都沒人知道，村里關懷中心成立後就都沒發生這些事了，甚至還發生有因為到家探視而把暈倒的老人救起來的案例。有些村里關懷中心也開始做老人供餐，因為獨居老人自己煮比較不方便，村里關懷中心和我們的行動醫院及衛生所也有結合，會到各辦村里健康講座及三四十樣的免費健康檢查，包括很多健保沒有的癌症檢查。另外有些村里關懷中心也有臨托功能，可以讓小朋友放學後來做功課或舉辦課後輔導。村里關懷中心還有凝聚派系

的效果，我們認為照顧弱勢老人是不該分黨派的，我們希望大家不要只有選舉，選完舉就該照顧弱勢，結果確實有慢慢重新凝聚社區。

我們基本上希望把村里關懷中心和十年長照計畫結合，不過跟中央的想法有些不

同，當時在中央的林萬億是希望由專業機構去做十年長照計畫，但很多人其實不喜歡到機構去，而我是希望讓照顧在地化，可以滿足在地中高齡婦女就業的需求，提供她們專業訓練，可以降低交通成本，照顧也可會比較即時。村里關懷中心可以扮演監督管理的

圖三：社區關懷據點與相關服務照顧資源關係圖



資料來源：蘇景輝，2009

角色，掌握哪些老人有照護需求。如果你把照護和在地中高齡就業方案做結合，長照便可以創造就業機會，村里關懷中心也可提供照護，很多人就不必到機構去了。

## 推動過程有遇到什麼困難？

在推動村里關懷中心時有遇到幾項困難：首先，在農村區主要是人才不足且老化，因而缺乏志工，大多數的志工都是公務人員退休，比較有錢有閒又會文書處理的人，因此農村地區的組織會比較不健全；再來就是欠缺資源整合，現在的狀況就是縣長下令，但民政和社政系統各有各的想法，民政系統應該跟社政系統要結合，村幹事對村里人員比較熟悉，文書能力也比較好，應該被整合進村里關懷中心，把長照變成是村幹事的業務，這樣就會動起來，中央應該要去整合。再者，有些長照資源在衛生署，中央的長照預算被分散給不同的機構去做，這些分散的資源也應該被整合社會局和村里關懷中心的系統內。另外就是社區發展協會也有資源，但常和村里長變成兩個不同派系，從地方開始分裂，台灣的內政部連這個基本問題都出狀況，這絕對是錯誤的，社區發展協會和村里長應該結合，才不會各做各的，里長應該成為社區發展協會的當然理事，但在政治上沒人願意得罪這種事。最後是主計系統，要求太多領據，太麻煩了，太吹毛求疵了。中央的部長都不太會主動去了解這些地方發生的問題，我在當縣長的時候一年都會開兩三次鄉鎮首長的會議，但我們的行政院長從來沒開過地方首長會議，我們也沒有機會去反應，沒有直接溝通的對口平台，跟下面的公務人員反應他們也沒決策權，各單位各司其職，統合的人沒有共同平台，沒有溝通。我們這個國家的管理是有很大的問題的。五都改制後，現在賴市長其實已經可以做整合了，絕對可以做得更好，只是他可能不知道這個問題。

村里關懷中心的經費主要來自縣政府，納入六星計畫後，一部分的錢才轉由內政部分擔。村里關懷中心做的好的也可以用募款的方式，這我很希望年輕人回來時看到成果

不錯時，會願意捐款，之前在做的時候，也都有個人和企業捐款，大部分都是村里的子女後代。

## 對台灣福利國家前景的看法？

現在中央的長照預算也不夠，這是馬政府朝向福利國家的開源問題，另外台灣還是很多人會請外勞來進行照顧老人的工作。我認為長照需要一個管理系統，最好的方式就是去輔導村里關懷中心，由村里關懷中心來進行分時管理（time sharing management），有些外勞的日托照顧工作可以由村里關懷中心來替代，而且可以照顧好幾個，不必外勞24小時陪。只是現在現在村里關懷中心的重要性都還不受兩黨足夠的認識，基本上是民進黨把整個體系建構起來，謝長廷有把它納入六星計畫，但在整體計畫中發揮的功能還是比較小，雖然林萬億有對村里關懷中心做很多研究，但都是從政府卸任之後才開始的。國民黨有延續這個體系，但問題是沒有投入更多資源。未來老人問題、年輕人不結婚的問題和少子化的問題都會越來越嚴重，民進黨現在的改革力度太小，關鍵在於民進黨的領導者出問題，不敢得罪人，因此就會變得什麼都不趕做，當然就會變得沒有方向。民進黨應該要加大對社福的主張，做社福才會有選票。要加大社福便要擴大稅收，例如証所稅、軍公教特殊優惠或年金改革後多出的錢就應該拿來做社福，國民黨在這個問題上維持比較保守的基調，只有比較積極地在做軍公教的福利。不是沒有錢，而是錢都被特殊的群體佔掉了，把那些軍公教的年終慰問金、特殊優惠或18%的錢拿來社福才能夠平衡這個社會。■

### 參考資料

- \* 陳明珍（2005）從資源網絡連結看社區照顧網之建構——以台南縣村里關懷中心實施運作為例，社區發展110，476～491。
- \* 蕭金源（2005）台南縣村裡關懷中心運作之評論——以六甲鄉為例，社區發展110，492～504。
- \* 蘇景輝（2009）台灣老人社區照顧：理念、現況與問題
- \* [http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat\\_id=79&page=0](http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat_id=79&page=0)

# 中國現狀

## 未完成的權力交替

王丹

清華大學人文社會學院客座助理教授

中共“十八大”之所以早在一年前就開始就引起外界的廣泛關注，最重要的一點，就是這次會議，要完成中國領導權力的世代交替，用中共自己的話說，就是要“解決交班的問題”。這，也是“十八大”的主要任務。

那麼，這個任務有沒有在“十八大”上完成呢？答案顯然是否定的。這裡主要有三個原因：

### 第一，權力結構的穩定性未能建構起來。

這次“十八大”，可以說是在中共歷史上，權力鬥爭最為激烈的大會之一。在整個2012年，中共內部出現了一系列令人瞠目結舌，匪夷所思的政治事件：從王立軍出走美國大使館到薄熙來被捕入獄；從習近平突然神隱兩週到令計劃的兒子在北京街頭離奇死亡；最後是溫家寶家族和習近平家族的財產被曝光。這一系列宮廷大戲的上演，顯然不是單一的突發事件的發生，它們背後的邏輯是一致的：所有這些怪象，都清晰地展現了中共內部爭奪新一代領導權力的激烈鬥爭。

正是因為權力鬥爭如此激烈，中共“十八大”最後採用的解決方案，就是最為保險的方案：按年齡劃線。按照中共內部的“七上八下”的規定，凡是超過68歲的的一律退下，而凡是沒有達到這個年齡線的，則繼續留在權力核心中，並且按照原來的順序，遞補進入政治局常委。於是，我們就看到了“十八大”政治局常委的名單是，在既定的新世代接班人習近平、李克強之後，是上一個世代的老臣們：李長春、張高麗、劉云山、俞正聲、王岐山。

這是一個最簡單的處理方式，各個派系在這樣的剛性標準下，都沒有什麼可以繼續爭執的。表面上看，似乎暫時平息了黨內

的權力鬥爭。但是這也是一種引鳩止渴的方案，因為它帶來的是目前困境的解決，以及未來困境的產生。

五年以後，到中共“十九大”的時候，出了習近平，李克強之外，其他的無名政治局常委，按照剛性的年齡劃線，勢必退休。換句話說，七名政治局常委，五年之後要進行大換血。在現有的二十多名政治局委員中，要提拔出新的五名常委。根據這一次“十八大”的經驗可以看到，這顯然又會引發出無數的血雨腥風和宮廷大戲。且不說現在的五名常委，現在就要開始選拔自己的利益代表，以備五年之後能夠延續自己的政治生命；就是現在的二十多名政治局委員，也要從現在開始就要為五年後進入政治局常委各自表現，或者說，明爭暗鬥。這還不包括在未來的五年中，可能出現的政治黑馬的攪局。顯然，未來五年，中共高層圍繞“世代交替”的權力鬥爭還會繼續，甚至可能更為激烈。

使得問題變得更糟的是，讓我們假設“十九大”上終於完成了“世代交替”的全部佈局，新的政治局常委班子終於組成。這是否就意味著中共黨內政治結構的佈局，終於得以穩定了呢？當然不是。因為五年之後的中共“二十大”上，新進入常委班子的五人也許從年齡上看，還不會異動；但是作為中共領導核心的兩個人——習近平和李克強——按照不得連任兩屆的規定，勢必退休。中共將再次面臨選拔新一代領導核心的任務。任誰都知道，這一定又是一場激烈的政治角逐。而同樣盡人皆知的是，這樣的角逐，從“十九大”開始就會佈局。

總之，因為這一次“十八大”的政治鬥爭太多激烈，當局為了暫時度過難關，採取了最懶惰最簡單的方式，就是按照年齡確定

新一代領導集體。這樣的做法，使得世代交替的任務沒有完成。這個任務還要在五年之後繼續完成。而即使五年之後能夠完成，有效期也只有另外的五年。換言之，在未來的十年，我們可以大膽預測，因為權力更替是一個持續的過程，圍繞權力更替的鬥爭也將會是一個持續的過程。未來的十年，中共高層不可能出現穩定的高度團結的局面。

在後極權的中共政治制度下，統治集團一旦無法穩定，整個政治局勢將更加無法穩定。2012年帶給外界的驚訝，將會成為常態。

## 第二，“太子黨”的全面執政將破壞政治穩定

中共“十八大”的人事大戲落幕，外界的一致看法，是在這一場黨內的權力角逐中，太子黨獲得江系的支持，大勝團派。顯然，未來五年的中國政局，將會在很大程度上受到太子黨的掌控。因此，對太子黨多一些了解和分析，有助於我們評估未來中國政治發展的可能性。

我認為，作為旗幟鮮明的政治派別，太子黨與團派相比，具有非常不同的四個政治性格：

1.太子黨情緒化衝動的個性明顯。薄熙來就是典型的例子：他在處理谷開來的問題上一時情緒衝動，動手打了身居副市長高位的王立軍耳光，這是王立軍憤而逃奔美國大使館的直接導火索。這在溫良恭儉讓為風格的團派那裡是不可能出現的事情。習近平在前幾年韜光養晦，謹言慎行，但是有一次在出訪中美洲的時候還是忍不住教訓美國“不要對中國的事情說三道地”，不經意間流露了本心的霸氣，這應當也是一時情緒衝動的結果。這一批太子黨成員，因為家庭背景，不需要顧忌太多，因此會表現的更加情緒化也是不難想像的。

2.與情緒化相連接的，就是太子黨成員比較會突出個人特色。如果我們說團派成員比較千篇一律，站在團隊中看不出誰是誰的話，那麼太子黨的很多人很容易辨識。薄熙來是突出的例子，王岐山也是。習近平這一

次率常委班子出來見媒體，所講的一番話完全不按照官方的腔調，也是個人色彩的凸顯。如果把團派比喻為羊群的話，太子黨的集體個性比較像狼，而狼的屬性，就有突出個體的成分。

3.團派這個政治派系有個特點，就是團結。很少聽說團派成員互相攻擊或者挑戰派系首領的；但是太子黨則不然。這個派系尚未掌權，已經爆發薄熙來不服氣習近平的事件，深刻反映了太子黨內部嚴重的對立與分歧。這種對立與分歧，不僅僅是因為政策、路線和個人風格上的不同，也是因為身為太子黨，他們的父輩長期在戰爭和政治鬥爭中產生的派系對立和歷史恩怨，自然會傳承到現在的權力關係中。當年除了毛澤東以外，其他開國元老基本上是平起平坐，他們的子女如今爭奪大位，當然會有不服氣的挑戰動機。

4.太子黨的成員，因為父輩的關係，大多在“文化大革命”中曾經墜落塵世，飽嘗人間甘苦，也曾經成為普通的“人民”一員。這種經歷使得他們的民粹主義成分比較濃厚，因此比較會用一些拉近與人民的感情和關係的語言進行宣傳。換句話說，太子黨的“表演性政治”色彩會比胡錦濤這些人強烈一些。習近平上台以後，大力營造反腐氣氛，就體現出迎合民意的民粹主義趨向，未來我們也會看到太子黨成員更多的“貼近人民”的舉動。當然，這並不代表他們真的把自己當作人民，他們最多是民本主義者，不會是民主主義者。

個性決定命運，太子黨的政治個性會導致未來中國的政局，一定是“好戲連台”，不可能四平八穩地發展。

## 第三，“老人干政”的局面將成為攪局因素

這一次“十八大”的政治角逐，“太子黨”能夠獲勝，根據目前傳出來的消息，“老人干政”的因素起了很大作用。例如，根據路透社的報導，原來被外界一致看好會進入政治局常委的“團派”代表人物李源潮和汪洋最後都落選，主要原因就是李鵬在最後關頭，以“政治立場不穩”為理由強烈反對

的結果。除此之外，江澤明在“十八大”上高調出場，也是“老人干政”的強烈信號。

中共“老人干政”的傳統自鄧小平時代確立之後，就已經成為黨內倫理，沒有人可以挑戰。這似乎也是所謂的“鄧小平遺產”之一。對於新一代的習近平，李克強來說，這樣的傳統具備了更新的內容，那就是他們面臨著多重的“老人干政”：從鄧小平時代的喬石、萬里；到江澤民世代的江澤民本人、李鵬、朱鎔基、宋平等；再到“新元老”胡錦濤、溫家寶、吳邦國等，現在的中共大家庭，可以說是“四世同堂”。在習近平和李克強面前，等於有三代的婆婆高高在上，而這三代婆婆之間，也充滿明爭暗鬥。這樣的政治局勢之錯綜複雜，是以以前的領導集體沒有遇到過的，也是對習近平和李克強的極大考驗。

“老人干政”的結果，就是暫時由他們出面，維護住了黨內基本的統一。但是這樣的政治基礎是極為不穩固的，因為“老人干政”面臨的最大的威脅就是一個“老”字。時間是最不留情面的，“老人”終將被時間淘汰。今天中共“老人幫”實力最強的人物，無論是江澤民還是李鵬，除非有特別的延年益壽之術外，在未來的五到十年的時間裡勢必將陸續死去，這是誰也抵抗不了的生理規律。

“老人政治”被時間因素消除，對中國政治發展的影響是巨大的。江澤民在，胡錦濤和溫家寶這樣的所謂“元老”就只是“小弟”，但是一旦江澤民等去世，胡錦濤等的政治發揮空間就更大，他們會如何影響新一代領導集體，值得觀察。同時，一些老人的去世，對於某些敏感的政治議題的處理，如“六四”問題，就提供了新的可能性。總之，因為中共政治有明顯的“老人干政”的因素，而未來五年左右的時間，老人們會逐漸凋零，因此不難預期，中共未來五年到時間，政治上的穩定和政策的延續性都將遇到很大的挑戰。

以上從三個方面分析，都可以得到同一個結論：雖然“十八大”已經結束，但是中共的權力更替並未完成，統治集團內部的政治穩定更是難以重新建立。■

# 人口老化問題嚴重，但香港仍 缺乏退休保障制度

劉慧卿  
香港民主黨副主席 立法會議員

人口老化是很多發展國家和城市面對的問題。香港是一個亞洲的先進城市，醫療科技進步令市民的平均壽命延長，人口老化問題亦愈來愈嚴重。根據美國的統計資料，香港人於二零一二年的平均壽命超過八十二歲，全球排行第八。香港政府統計處於二零一一年進行人口普查，於二零一二年，香港約有百分之十三人口為六十五歲或以上人士，即大約有九十一萬。於二零四一年，六十五歲或以上人口將增加至百分之三十，即有二百五十萬人。

香港沒有設法定退休年齡，但根據統計處資料，於二零一一年，在六十五歲以上的人口中，百分之八十自稱已退休，而在六十至六十四歲的人口中，只有百分之四十四稱已退休。香港政府各長者發放的「高齡津貼」及於二零零零年開始實行的強制性公積金計劃皆是以六十五歲為申請人的最低年齡，因此即使香港沒有法定退休年齡，六十五歲是一般認為的退休年齡的界定。

因為香港沒有全民退休保障計劃，很多市民退休後即面對零收入，對退休後的生活感到憂慮。根據全球最大人力資源服務機構(MERCER)有關二零一二年最高生活成本調查，香港排行第九，可見香港人的退休生活成本並不便宜。香港社會服務聯會於二零零五年曾作基本生活開支研究，發現六十歲以上市民的每月生活開支為二千六百五十元，按通脹變化，這數字於二零一二年約為三千二百三十元，住屋開支並未計算在內。政府統計處亦定時調查香港的生活成本，根據二零零九至二零一零年的住戶開支統計調查，最低開支的百分之二十五為每月七千二百四十八元；就算市民有免費居所，其食物及基本生活開支仍需五千多元。

以上的數字是最基本的生活開支，只以

維持生命為原則。香港的樓價高昂，若退休人士需租住私人房屋，生活開支將大大超越以上的數字。然而，面對高昂的生活費用，香港卻沒有健全的退休生活保障計劃及政策。香港人若要有安穩的退休生活，只能依靠私人儲蓄和親人照顧，因為單靠政府發放的福利金是極不足夠。

按現行的制度，六十五歲或以上的香港永久性居民可申請領取政府的「高齡津貼」。這津貼原於一九七三年，當時的英國殖民地政府稱之為「老弱津貼」，是為傷殘或年老人士提供的財政補貼。政府於一九七七年將「老弱津貼」分為「高齡津貼」和「特別需要津貼」，前者是為七十五歲以上人士而設，後者則提供財務援助予傷殘人士。一年後，政府將申請「高齡津貼」的年齡降至七十歲，並以此作為有需要長者的主要收入來源。於一九八七年，當局再降低申請年齡，向符合資產及入息審查上限而在六十五至六十九歲之間的長者發放「高齡津貼」，目的是要援助經濟上需要協助的長者及減輕年輕一代的負擔。現時「高齡津貼」是每月一千零九十港元，六十九歲或以下的人士需通過財務審查，七十歲或以上的長者則不需符合任何申請條件。

長者每月領取一千零九十港元的「高齡津貼」，只可應付上文提及的生活開支的三分之一或更少，因此市民稱之為「生果金」，為回饋長者貢獻社會的敬老表示，因為金額不能維持生活，只夠買生果吃。

香港只有「高齡津貼」處理長者需要，而這是不能應付他們的基本生活所需，因此政府於二零零零年推出強制性公積金計劃，目標是使市民能盡早作退休生活的財政準備，以紓緩人口老化對政府福利政策的壓力。強制性公積金計劃的方案可以追溯至

一九六六年，當時的港英政府已洞悉香港有需要設立退休保障計劃，並曾研究設立中央公積金制度，計劃規定合資格僱員向中央公積金供款，而合資格退休長者可定期從中央公積金領取款項，發放的金額是一視同仁。但社會對計劃意見分歧，而港英政府內部亦有聲音反對中央公積金，主要是擔心若中央控制鉅額公積金，可能會令政府財政、金融及外匯市場不穩，亦有意見指僱主及僱員需承擔額外開支的同時，中央公積金發放的款項仍不足以令市民有足夠的退休保障，因此計劃胎死腹中。

於一九九三年，港英總督彭定康建議以強制性供款形式的老年退休金計劃，令所有六十五歲或以上的居民可以每月領取退休金，金額約為工資中位數的百分之三十，若以當時的物價計算，大約是每月二千三百元，按通脹調整，是現時的三千四百元。計劃的經費由僱主及僱員承擔，而供款率為僱員收入的百分之三。建議與中央公積金計劃相同，而社會各界仍有很大分歧，反對聲音指劃一性退休金對貧窮人士並不足夠，而富有人士卻不需要。亦有反對聲音指計劃把社會福利和退休保障兩個概念混為一談。最重要的反對聲音指，退休保障制度會如大部分福利國家的退休金計劃一樣最終失敗。當時的中方代表陳佐洱(當年的港澳辦基本法委員會秘書處司長)更批評此制度會令香港「車毀人亡」。最後退休金計劃的動議被立法局否決，而港英政府於一九九五年一月宣佈放棄計劃，有政治評論員指港英政府是因中方的壓力而放棄。

為盡快設立強積金制度，港英政府於放棄退休金計劃後兩個月，推出另一項退休金計劃，就是現時的強制性公積金計劃。政府指綜合公眾對不同退休計劃的意見，認為以強制性供款，並以私營機構營運公積金的方式較被公眾接受。港英政府於一九九五年六月向立法局提交設立強積金的草案，並於一個月後成功通過，於二零零零年十二月一日正式實施。

強積金的運作是由僱主及僱員分別供款，供款率為僱員薪酬的百分之五，如

一名僱員的薪金為每月二萬元，僱員便要用一千元供強積金。同時，僱主亦需額外為該名僱員供一千元強積金，因此該僱員的強積金戶口每月會有二千元的供款。計劃對供款設有上限及下限，若僱員每月的收入是低於六千五百元，他可被豁免供款，但僱主仍需為僱員供款。供款的上限是一千二百五十元，若僱員的月薪高於二萬五千元，僱主及僱員每月的強積金供款最高仍是一千二百五十元。除僱員外，自僱人士亦需向強積金供款，但就沒有僱主的供款。在強積金制度，需供款的僱員及自僱人士被稱為計劃成員。

在領取累積供款方面，計劃成員需要年滿六十五歲才可提取累積的款項，若要提早拿取供款，必須符合以下其中一項條件：第一，計劃成員年屆六十並提早退休；第二，永久離開香港；第三，完全喪失工作能力；第四，累計供款不超過五千元，而且計劃成員在過去十二個月沒有向強積金計劃供款。

強積金的供款全交由私人金融機構管理，這些機構被稱為強積金計劃服務提供者。由接收供款的行政工作、託管資產、基金管理的投資決策，都由私人金融機構負責。政府成立的強積金計劃管理局主要負責監管，確保各方遵守強積金條例，如檢控沒有為僱員供款的僱主。

現時有二十多間金融機構提供四十一個強積金計劃，每個計劃有一定數量的基金投資選擇。法例規定選擇使用那一間強積金服務提供者及強積金計劃的權屬於僱主，若僱主選擇了某一間服務提供者的強積金計劃，僱員只可以選擇在該計劃的基金投資，即使僱員認為其他計劃較適合自己，亦沒有選擇。當僱員轉職，才可將累積於計劃內的供款轉移至自己選擇的強積金服務提供者及強積金計劃。

每個強積金計劃提供不同種類的基金，以覆蓋不同的投資風險，例如大部分計劃，會有不同地區的股票基金及債券基金。根據強積金條例，所有強積金計劃都必須提供最少一隻低風險的保守基金。強積金管理局每月公佈一個訂名儲蓄利率，而保守基金的

每月回報必須高於該月的訂明利率。然而，訂明利率一般都十分低，二零一二年全年的訂明利率是百分之零點零零七。若回報只達訂明利率，扣除基金管理費，保守基金的回報十分低，甚至可能是負回報。某些強積金計劃會提供保證基金作低風險投資選擇，該類基金會保證本金的安全或回報，但附有一定的條件，例如鎖定投資年期，若於期內撤換，便會失去本金或回報的保證。

強積金計劃實施至今已十二年，全港有二百三十多萬名僱員及自僱人士是強積金計劃成員。於二零一二年九月，強積金的累積資產為四千一百多億元。然而，即使強積金制度已實施多年，市民對其評價卻十分負面。市民反感的主因是強積金回報不理想。香港消費者委員會於二零一二年十月研究了五百多隻強積金基金資料，發現在過去五年，平均每年回報為百分之五點八，而最差的基金平均每年虧損百分之十四。除回報不理想，強積金的管理費更進一步減少投資回報。現時的平均管理費為百分之一點七，包括行政成本、投資管理費和保薦人收費，減去管理費，淨回報只有百分之三點四。若把通脹計算在內，實際回報是微乎其微。

強積金回報低微是因為制度窒礙競爭。由於選擇使用那一間強積金服務提出者的權在僱主的手，只要僱主願意選用，服務提供者便不愁沒有客源。強積金的回報亦不會影響僱主的利益，因此如僱主不關心僱員的強積金回報，即使僱主所選擇的計劃回報差勁、收費水平不合理，服務提供者亦不會擔心失去客戶，因此很多提供強積金的公司是沒有動機去調低收費及改善表現。僱員的血汗錢被強迫投資在回報低、收費高的基金，因此他們對強積金制度十分反感。2010年八月，香港理工大學的調查發現，六成的受訪者認為強積金無助減少退休生活的憂慮，更有四成受訪者贊成取消強積金。香港大學於二零一二年六月進行的強積金調查，發現超過一半受訪者認為強積金不能保障退休生活。

財政司司長曾俊華於二零一二年二月發表的財政預算案，建議停止已實施三年的退

稅優惠，改而向所有強積金戶口作一次性注資六千元，總額為二百四十億元。由於市民對強積金制度已十分不滿，司長的建議被公眾強烈批評。多個政黨，包括民主黨，反對一次性注資強積金的建議。方案令各界非常不滿，有些沒有強積金戶口的老師更怒氣沖天，連一向支持政府的保皇黨亦表示不滿，更有聲音要求政府仿效澳門向市民派錢。最終政府把注資強積金的方案，改為向各十八歲以上的永久性居民派發六千元。這做法不但違反謹慎理財原則，亦不是將錢用在有需要的地方。

政府於二零一二年十一月建議對強積金制度作出輕微修改，目標是要加強積金市場的競爭，降低收費水平及改善投資表現。這改變被稱為強積金「半自由行」，計劃實施後成員每年會有一次機會將僱員部分的累積供款轉移至自己選擇的強積金服務提供者及計劃，但僱主部分的累積供款卻不能轉移。「半自由行」實施至今只有一個多月，能否有效降低管理費及改善強積金表現仍有待觀察，但有政黨於二零一二年十二月進行調查，發現有六成受訪者不會因此轉移計劃。轉移累積供款至另一計劃需六至八星期，僱員需先賣出強積金計劃的基金，等待六至八星期，再買入新計劃的基金。若轉換計劃期間市場出現波動，即使選擇同類型基金，亦有機會出現低賣高買的情況。

在一些行業，如飲食業，員工收入不高，甚至低於強積金供款的入息下限，因此僱員無需供款，而根據強積金制度，若員工被解僱或停職，而僱主需向員工支付遣散費及長期服務金，但僱主可向強積金計劃管理人申請，動用強積金計劃內僱主部分的累積供款，作遣散費及長期服務金。這些低收入員工已缺乏僱員部分的強積金供款，加上僱主部分的累積供款被提取作遣散費及長期服務金，他們退休時可使用的強積金餘額必定少得可憐。另外，在強積金制度下，家庭主婦及自僱小販均沒有強積金戶口，因此亦得不到強積金的保障。

由於強積金計劃未能滿足市民的退休保障要求，社會上出現不少聲音要求實施

全民退休保障計劃，並以世界銀行提倡的退休保障三大支柱作藍圖。第一支柱是基本退休金，一般是由政府管理；第二支柱是職業性退休保障計劃；第三支柱是個人自願性儲蓄、投資或保險。現時的強積金屬於第二支柱，而支持全民退休保障的團體認為第一支柱的基本退休金是基層市民的主要退休收入，但他們的薪酬十分低微，累積的退休金無法支持其退休生活，而第三支柱對大部分基層來說，更是遙不可及，因此急需一個全民退休保障計劃。

全民退休保障制度的概念是向所有六十五歲或以上的市民每月發放同一數量的退休金，有不同的方案建議資金來源，例如政府、僱主及僱員三方共同供款，或由政府注資，開設一個基金，以投資收益支持退休金開支。對於全民退休保障制度的建議，社會亦不乏反對聲音，主要是擔心長遠來說，制度會因財政資源不足而崩潰。

民主黨是支持全民退休保障制度，當年更投票反對設立強積金制度。然而，強積金計劃已運作超過十年，將其撤銷對香港未必有益處。當務之急是改善強積金的基金投資表現，及減低管理費。與此同時，當局應盡快研究全民退休保障制度，尋求共識並開始實施。政府仍對全民退休保障計劃有保留，但人口老化問題迫在眉睫，長者人口數目增加將令「高齡津貼」開支急劇上升，構成沉重財政壓力。自一九六六年至今，香港人已不斷促請當局推行全民退休保障制度，若政府繼續磋跎歲月，這不但是不負責任，更會令廣大市民不能老有所養。■

# 營隊側寫「兩岸未來事務研習營」

## 營隊傳真

楊絮婷  
台北市議員李建昌助理

2012年10月兩岸政經研究學會鑑於陸生在台就學人數日漸增多，爲了瞭解陸生對於兩岸政策的看法，以及增加陸生與本地生的互動，於是與淡江大學整合戰略與科技中心洽談，計畫舉辦一場營隊，讓兩岸學生有機會共聚一堂，針對兩岸關係進行互動，經過幾次學會與中心人員互訪討論，決定於今年一月舉辦三天兩夜的營隊。

在確認辦理營隊後，接著要處理的就是活動的內容，爲了增加參加者的投入，我們決定在整場營隊流程中，將演講的場次縮減到兩個時段，而採取分組討論競賽方式進行，但是我們也不採用辯論型態，因爲畢竟陸生與本地生的成長經驗不同，政治上也會有不同的認知，辯論並不是增加瞭解的方式，在戰略整合與科技中心以及兩岸政經研究學會工作人員幾次討論後，決議採用兵棋推演與商戰模擬兩種型態的活動。兵棋推演並非軍事類型，而是偏向政治政策擬定，在兵棋推演我們設定了兩個劇本，一個場景設定在2015年9月；另一個則在2016年10月，前者將學員分成台灣（國民黨）、民進黨、中國三組；第二劇本則分成臺、美、中三組，將學員分配到不同組，再由主辦單位組成的控制組，針對各劇本下達不同狀況，讓各組針對各狀況進行回應，同時也要回應其他組的對狀況的處置，藉此讓各組進行政策交鋒，爲了讓學員體驗決策壓力，每個狀況都限定時間內，必需做出處置。

此外，除了政治上的推演，我們也首度在國內這類營隊中，率先引入商戰模擬軟體，讓學員分組模擬經營公司，透過電腦運算，模擬每一季各組經營決策的績效。透過這兩種不同型態的決策演練，希望能夠讓學員體驗如何在最短時間內，整合組內的意見，針對狀況進行決策。

之所以會在兩岸關係研習中放入商業模擬，主要有幾個原因：整場都是純粹探討兩岸關係容易讓學員產生疲憊、目前在政治兵推上主要還是控制組主觀裁決，電腦軟體在這方面並不成熟，利用商戰模擬軟體可以帶來新的衝擊、商業戰略跟政治戰略其實還是有共通之處，只是參數項目不同，學員還是可以從中學得戰略的思考模式。在決定好進行方式後，接著開始籌備的工作。

### 事前準備才是門功夫

去年底著手規劃辦理兩岸未來事務研習營隊，光是籌備會議開了就不下十次，籌備過程中，從營隊名稱的確定、劇本的定調、狀況的想定、報名系統的設計、學員報名參加營隊的接洽、營隊講師的邀請與講習內容、三天研習的地點食宿、工作人員對於兵推與商推軟體的測試等等，工作人員建立共識且快速地凝聚向心力，以及如何提供參與營隊的學員們在舒適的學習環境下，讓其將操作中學習的內容轉換成知識帶回家，更因臨時產生的變數，讓工作人員也跟著換角、戰力大減。再再都考驗著我們這些來自不同生活圈的工作團隊。不過，在主承辦單位的合力協調與補強下，營隊還是如期地展開。

### 好的角色與適切的決策

角色扮演是一項很玩味的功課，如同沒有當作醫生，又怎會知道該如何幫助前來求醫者對症下藥，開立最適合的處方籤呢？而在這次研習內容裡主打的「兵棋推演」與「商戰模擬」中，即便工作團隊事先規劃了環境劇本的架構以及完善地角色說明，但學員如何說服自己在短時間內「同理並進入角色」，是個人心境上最難以轉換的部份。

記得在兵棋推演的過程時，蔡明彥教授不斷地提醒著學員：「要記得你當下所扮演的角色，他會應該要下什麼樣的決策才會是合情合理的？」好比說當對岸的大學生要扮演台灣最高領導人的角色時，總不好一上台就馬上答應回歸中國、完成統一。雖然聽起來頗增添了推演結果的趣味性，但似乎不符合時事和民意，這就是要學員學習並放下個人己見與期待，去用心揣摩的情境。

第一場的國內劇本推演，各組的學員們似乎還無法順利進入角色，所輸出的決策結果，不是無關痛癢就是偏離控制中心的原意，但到了第二場的國際劇本推演時，就可以看到各組學員有大幅度的成長。各組別可以將適當的人安排在適當的角色，且對於選出來的最高領導者都可以服從其發言（不再出現被架空的情形），個人所被指派的部長角色也都能即時向上報告自己負責的業務，幫助團隊下達最有力的指令，短短不到三天的時間，學員們已經從一組散沙發展到「有系統的決策」，這是令一旁的觀察講師和工作人員都刮目相看的成長！

## 領導力與目標設定

在商戰模擬的過程中，扮演總經理角色的學員，如何發揮領導能力經營五人小組的團隊，讓虛擬的公司獲取最大的收益；如何決定虛擬公司商品售價的路線要採薄利多銷制或是高檔精品制？在四回合的賽程中，是否決策的路線可以不受動搖？又或者團隊可以立即修正過失，幫助自己的公司贏得最後的勝利，都是模擬過程中不斷要去突破的課題。

價格要怎麼訂才不會虧本？公司的庫存要怎麼完全銷售一空？要花多少行銷費用才能為產品建立出好的形象？有沒有需要向銀行貸款？如果數字寫的不對，公司倒閉了怎麼辦？眼前的決策看似只要把18個空格填滿，但牽一髮而動全身指令，每每都可讓學員在指定的時間內產生激辯、感到煎熬。

但學習的視野不該只是放在當下所體驗的事務，而是可以與自我生活時事相結合，好比經營公司就像是經營自己，是否能為自

己設下一個學習的目標（銷售業績），是否能按部就班地達成目的（營運策略）等等，才是讓學員可以帶到現實生活中持續善用的技能。

## 吃好住好服務更好

「我從來沒有遇過參加研習還能吃到宵夜的啦！」

爲了要讓學習效果有效地連貫，在第一天研習的課程設計就讓學員討論到晚上十一點還欲罷不能，這對學員在體能上和精神上都是頗爲消耗的拉鋸戰。主辦單位爲提供學員最佳的學習環境，不但主動提供宵夜，更特別接洽近日才重新翻修的沃田旅社提供學員入住。乾淨舒適的住宿空間、伙食豐盛又美味，更時時刻刻補充小點心讓精神不濟的學員可以及時補充能量，保持小組討論的最佳狀態，處處可見主承辦單位的貼心服務。從學員們於會後「滿意度調查表」中高達九成五的學員都對伙食和住宿品質上感到非常滿意，甚至也都主動表示「倘若下次還有研習，我一定要再來參加！」。

## 兩岸交流的最佳平台

「老師，在我們那兒若是要談論國家政策，也得有個限度，請問您的『度』在哪？」

「老師，您的見解中總把人民直選的民粹和民主制度綁在一塊兒，這樣似乎對於我們所說的民主制度不相符啊！」

「乖乖，你們這兒都可以這麼開放地評論領導人與國家的政策嗎？」

當研習到了第三天，請到吳介民老師來專題演講時，這一個半小時的論點，可讓對岸的大學生如坐針氈！確實大陸與台灣對於民主的接受程度和定義就不同。在台灣能聽、能說、能唱、能恣意言論的話題，聽在大陸學生耳裡都成了最忤逆的言論；在大陸能聽、能說、能唱、能發表演論的話題，聽在台灣學生的耳裡都成了最綁手腳的拘束。

再多的學者研究、書籍歸納、數據顯示，可能都比不上當兩岸的學生談論同一個

主題時激盪出的火花來的強烈，這也就是為何主辦單位要排除困難讓對岸的青年可以出席活動的最大目的，因為學生們的言行舉止就會是最好的教材。

除了在課堂上針對設計题目的討論外，兩岸的學生們分享各自成長的背景、從小受教育的內容、甚至小到對社群網站的使用都成了兩岸學生交流及嘆為觀止的內容。即使研習已經全部結束，隊輔和隊員們說了三次再見，但學員們還是繼續拍照留念、寫下彼此的通訊方式，捨不得走。此次的研習營雖然都不能讓兩岸學生都滿意的共識，但在文化交流上，著實都讓兩岸的學生們都增廣了不少見聞、滿載而歸。■



又到了歲末年終之時，每年這時，台中市陽光城市發展協會與市議員張廖萬堅服務處總是非常的忙碌，除了例行的工作外，最重要的就是透過企業募集愛心物資，針對區內需要幫助的民眾進行發放，期望讓弱勢家庭帶來更多幫助。

2012年是台灣近幾年來經濟狀況最差的一年，失業率指數不斷攀升，無薪假公司人數不斷增加，各項經濟指數逐月下滑，甚至還喊出「保1」，面對整天以口號治國的執政黨，造成基層台灣勞工生活痛苦，人民生活滿意度歷年之低。

有感於雙薪家庭父母的沉重壓力，新貧家庭（雖為雙薪家庭，但經濟狀況仍不佳）

數量的增加，張廖議員經過與愛心企業、協會以及服務處的討論，決定修改發放的對象，由歷年來區公所提供中低收入戶名單改為委託各學校協助，調查校內繳交不起營養午餐學童，針對弱勢孩童來做為今年度首要發放對象。

今年愛心企業贊助除了在東部自種的白米外，還增加奶粉及牙膏等生活用品；陽光城市發展協會也找來志工以及受過資助的國小、國中、高中棒球隊員，一同來搬運物資，共同為寒冬送暖活動盡一份心力；另外，議員服務處也印製春聯供民眾索取，期望讓這些弱勢家庭在不景氣中，也能夠過個好年。



在這次的發放過程中，透過幾句簡短的问候與交談，卻很深切的感受到這些辛苦的雙薪家庭父母，儘管經濟壓力沉重，但對於小孩們生活一切，絲毫不讓孩子們受到影響，仍然竭盡所能的付出及滿足，讓在場協助發放的志工們都很感動，也期望能夠過自己微薄的力量，能夠為這樣有意義的公益活動多出一份力，在低迷、冷漠的社會中帶來一絲暖流。■

## 訂閱新社會雙月刊

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

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

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

## 徵稿啓事

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



版權所有 翻印必究