

新社會

27

台灣新社會智庫 出版

2013.04.15

- 張 烽 益 台灣部分工時者的困境
- 九五聯盟 吃牛肉也要明算帳 優惠打工族也請說明依據
- 蔡 易 餘 台糖案之我見
- 劉 慧 卿 新聞自由大陸化
- 盧 俊 偉 衝出亞太資本積累體系？中國經濟戰略轉型的思考與布局

打工族悲歌



ISSN 20754582



特價100元

新社會

CONTENT

專題：關懷部分工時族群

- 張 烽 益 台灣部分工時者的困境 2
九五聯盟 吃牛肉也要明算帳 優惠打工族也請說明依據 5

國際瞭望

- 林 竣 達 評估中國的經濟戰略及其影響：
《2012年美中經濟安全審查委員會報告》摘譯 7
盧 俊 偉 衝出亞太資本積累體系？中國經濟戰略轉型的思
考與布局 15
林 建 呈 從結構平衡到動態平衡：兩個方案的辯論 21
紀 永 添 淺談日本武器輸出的限制與未來！ 24

專題：關心核能

- 李 明 藝人現象在反核運動中幾點社會思考 28
吳 哲 維 核能、民主與科學霸權的反思 30

政策聚焦

- 陳 文 政 檢討「四年期國防總檢討」：從政軍關係的角度 32
蔡 易 餘 台糖案之我見 42

香港觀察

- 劉 慧 卿 新聞自由大陸化 44
葉 國 豪 冰山一角：賈選凝藝評事件中的文化政治 48

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

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

專題

台灣部分工時者的困境

張烽益
台灣勞動與社會政策研究協會執行長



※用調漲時薪取代基本工資月薪 才能逐步擺脫低薪的問題

部分工時或是勞動派遣等非典型僱用型態，在西方社會，某種意義上是代表「額外」新增出來的工作機會，讓學生、家庭主婦等非勞動力，可以更有自主性地彈性選擇工作時間，提高整體勞動參與的「加法」模式，對勞動力市場整體而言是正向的發展。但是在台灣目前卻逐漸朝相反的方向前進，也就是說，部分工時等非典型僱用正朝向侵蝕正職工作機會的「減法模式」發展。部分工時不再是一種「工時制度」，毋寧是一種「工資制度」，一種節省僱用全職員工人事成本的手法，這也造成全職工作被侵蝕的危機正逐漸發生。

形同具文的部分工時者法令規範

部分工時者的權益，過去政府一直沒

有正面重視。僅有的1992年公布的「雇用部分工作時間勞工實施要點」，但因行政程序法的通過，該實施要點因沒有母法的法源依據，在2003年廢止，勞委會並於同年公布「雇用部分工時勞工參考手冊」，內容大同小異，包含對勞動基準(例假、休假、請假、產假)、職工福利、安全衛生、勞工保險等部分，都必須比照全職勞工，僅有勞保可以用童工與受訓者的等級加保(一萬一千一百元)。既沒有對部分工時有所明確定義，更不著邊際地要求比照勞基法全職工作者享有勞工請假規則當中的事病婚喪假，以及產假與特休假等規定，其企業實際執行的落實程度非常低，形同具文。

台灣部分工時者人數快速增加

台灣在過去的部分工時者，都是工讀生，且大多是高職夜校生，人數並不多，具有學生身分，且非家中經濟的維持者，沒有非工作不可的經濟壓力，退出職場的流動性高，一旦考上大學就專心念書，沒考上大學就進入職場工作，因此，部分工時者的人數一直很低。根據人力運用調查報告顯示，在2004年部分工時勞工僅有7.4萬人，但是到了2012年已經快速增加到39.1萬人，約成長了五倍，幅度相當驚人。

根據勞委會2001年針對有參加勞保的部分工時勞工所做成〈部分工時勞工就業實況調查報告〉顯示，部分工時者的身分當中，最大多數的為在學、準備升學或考試者佔了33.2%，其次為家庭主婦22.2%。但是到了2011年部分工時者以「在學」學生佔42.1%最高，若再加上準備升學或考試者6.2%，青年學生打工族佔了接近五成，其次是一般部分工時者占了23.6%，而家庭主婦則下降到17.6%，全時工作者兼職打工者也有6.8%。

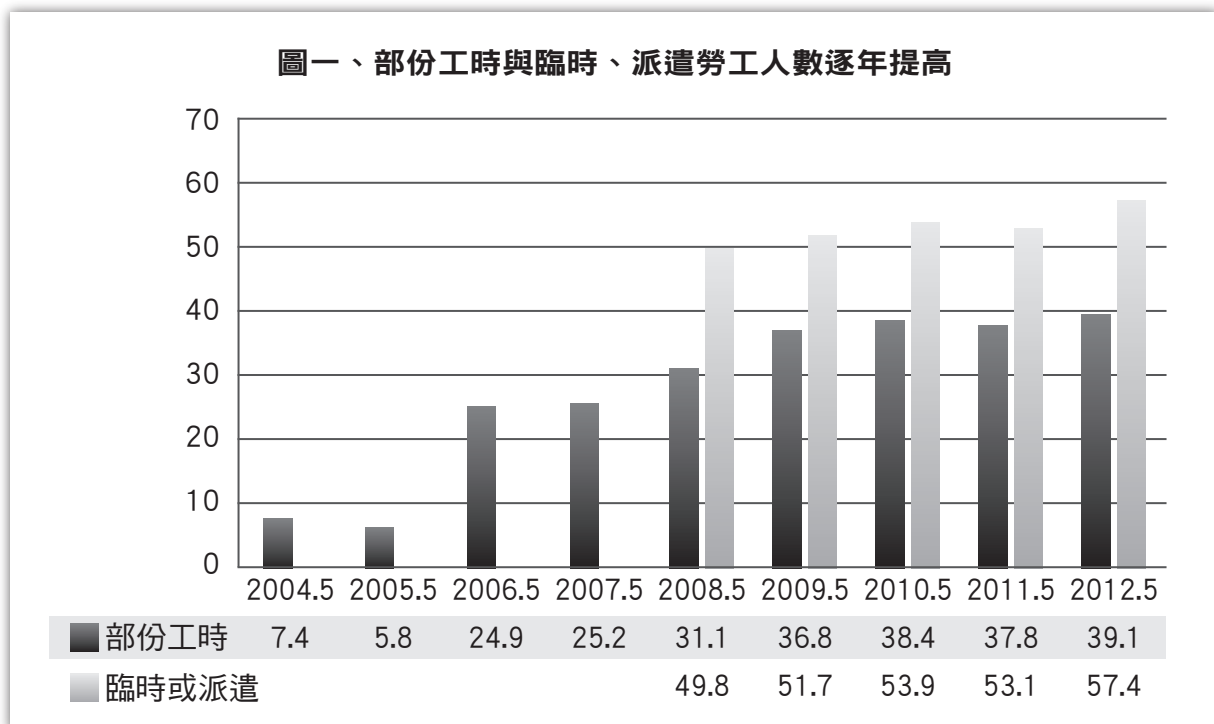
另外，部分工時者主要工作內容依序是，事務性工作人員15.3%、餐飲服務生15.1%、收銀員11.1%、教師（含才藝、代課）8.5%、作業員8.4%等。

由於〈部分工時勞工就業實況調查報告〉是依據在勞保局當中以部分工時身分加保的被保險人進行抽樣的調查，由於許多部分工時者雇主並沒有依法為其加入勞保，因此統計上有某種程度的限制。

每周工作35小時以下者，服務業佔了55.6%，25~44歲者佔了47.2%

為了補充上述限制的不足，引用世界各國對部分工時者所採取的定義：每週工時35小時以下者，擷取〈2011人力資源統計年報〉當中的統計，發現2011年每周工作35小時以下的勞工共有103.6萬人，其分布的行業，比例最高的為服務業的57.7萬人，佔了55.6%，其中人數最多的單一行業是批發零售業的10.8萬人，其次是住宿餐飲業的5.8萬人。至於工業也有38.2萬人，佔了36.8%，其中製造業佔最多有23.2萬人。

另外以年齡分布而言，15~24歲者佔了10.6%，25~44歲者佔了47.2%，45~64歲者佔了37.9%。這個統計與之前的〈部分工時勞工就業實況調查報告〉似乎有所出入，從年齡分布來看，在學學生的比例似乎沒有如



資料來源：歷年人力運用調查報告，主計處。

此之高，反而是25~44歲的青年人口占了大多數，這幾乎顛覆了部分工時勞工大都是在學學生的刻板印象。或許〈人力資源統計年報〉把很大一部分雇主沒有幫部分工時勞工加入勞保的族群給凸顯出來，也就是說，每周工作35小時以下者，有八成是25歲以上的勞工。

「專職部分工時者」的出現

事實上，從〈部分工時勞工就業實況調查報告〉當中可發現，部分工時勞工當中，在「在學」、「家庭主婦」、「準備升學與考試」、「退休後再工作」、「待役」這些身份之外，有30.4%的「無上列身分者」，這其中：已有全職工作者佔6.8%，還有比例不低的23.6%是所謂「一般部分工時者」，這群人既非學生，也沒有要考試或升學，也不是全職工作者兼差打工，我們姑且稱之「專職部分工時者」。

另外，根據上述調查報告，部分工時者的工作時段居然有30%是「整個白天」所佔比例最高。而每周實際工作時數35~40小時者為10%，超過40小時以上者，居然也有10.3%，也就是說，有20.3%的部分工時者每周工時超過35小時。上述的統計顯示，部分工時者有一定比例，其工時與全職工作者相當。也就是有「時薪工作者工時全職化」的趨勢。

這種「時薪工作者工時全職化」的趨勢，說明了，雇主為節省成本僱用部分工時者，其月總工作時數幾乎等於全職勞工，但是因為以時薪計算工資，造成部分工時者每月總領領取的薪資低於法定基本工資月薪的現象。

「時薪工作者工時全職化」

目前基本時薪為109元，月薪則在四月一日調整為19047元。月薪是包含假日工資，也就是假日沒有工作，資方依然有給付薪資。但是，時薪的計算，則不包含例休假日工資，因此就會發生，部分工時勞工每周工作五日，每日工作八小時，每月工作160小時，幾乎是全職工作者的時數，但月薪卻

僅有低於基本工資的17440元。另外即使勞委會的「雇用部分工時勞工參考手冊」當中規定，每日超過正常工時八小時之外工作，依然必須加發加班費，但是許多部分工時者當日輪班超過八小時，依然還是領取沒有加成的時薪。

這種企業將正職月薪工作者，轉變成時薪計算的方式，使得部分工時者的「時薪制」成爲一種工資的計算方式，而不是一種工時制度，因為部分工時者的工作時間，早已經變成不是「部分」，而是「全時」工作者相同的時數。

小結

由於目前有關部分工時者僅有法律位階甚低的「雇用部分工時勞工參考手冊」，對於部分工時者權益的保障甚低，在加上目前部分工時者「工時全職化」、「身分非學生化、專職化」的趨勢甚爲明顯。因此，目前僅能透過定期基本工資的時薪調整，來確保部分工時勞工權益的方式，實在有所不足。首先，應該透過修立法，針對企業使用部分工時者的門檻有一明確定義，避免企業以部分工時者取代全職工作者。其次，部分工時者目前法定時薪計算方式，也應該有調整的必要，不能單純以法定月薪除以實際工作時數，由於部分工時者未能享有某些企業福利，企業臨時需求度高，造成部分工時者流動性高，工作更加不穩定，因此必須在時薪上予以加成補償。■

優惠打工族也請說明依據

2011年10月，勞委會爲了回應馬總統的選舉承諾，突然提出「時薪加乘」的辦法，具體方案尚未出爐。九五聯盟本著青年打工族的立場，認爲勞委會應該清楚說明加乘依據與相關政策配套，莫淪爲政治人物打選戰端牛肉的工具，而造成時薪、日薪工作者與月薪工作者同工不同酬，陷廣大打工族於不義。

加乘依據何來 勿讓時薪議題成爲藍綠政策買票的戲碼

2007年5月10日，九五聯盟成員曾經前往工總與商總門口下戰帖，因爲工總、商總在當年勞委會研議調漲基本工資時，不但恐嚇勞工與政府，要求已10年未曾調漲的基本工資調幅不得高於5%、時薪不得高於82元，甚至強硬放話將走上街頭抗爭，九五聯盟並現場演出行動劇，諷刺這些工商大老在基本工資議題上像在酒家划酒拳一樣亂喊價。

爲什麼我們要在這裡提起這段往事呢？因爲我們看到勞委會端出「時薪加乘」的牛

肉，後來又只調時薪不調月薪，要「時薪、月薪脫勾」，表面上看起來對打工族很好，但是這個加乘的數字不知從何而來，這和工總、商總划酒拳式的亂喊價又有何不同？所以當時九五聯盟發出聲明稿，表示聯盟想要請問勞委會，究竟加乘的依據是如何得來？勞委會究竟是如何思考這件事的呢？

九五聯盟主張時薪計算納入國定假日、特休假

才在同一年（2011年）的八月四日，吳敦義院長跟全國各勞工團體代表見面後，首次提出考慮將國定假日納入時薪計算作調整，並請勞委會研議，但勞委會非常地「不賞光」，立即於八月十日由主委王如玄宣佈「時薪不會跟進調整！」。可是在民進黨總統參選人蔡英文於九月三日準備在十年政綱「產業勞工篇」中，準備拋出「時薪基本工資應高於月薪基本工資」之際，馬總統卻立刻於九月十六日於遠東科大提出時薪調高，令人意外地，勞委會卻立刻積極回應研擬相關草案，提出時薪加乘說。這令人不得不懷

時薪爭議事件簿

| | |
|-----------|--|
| 2011/8/4 | 行政院院長吳敦義請勞委會研議將國定假日納入時薪計算，調高基本時薪 |
| 2011/8/10 | 勞委會主委王如玄回應「不會調高時薪，納入國定假日調高時薪不利勞工」 |
| 2011/8/11 | 九五聯盟前往行政院要求基本時薪應納入國定假日與平均特休假，明年應達到112元 |
| 2011/9/3 | 民進黨總統候選人蔡英文於九月三日準備在十年政綱「產業勞工篇」提出調高時薪政策 |
| 2011/9/16 | 總統馬英九於遠東科技大學提出時薪應該調高 |
| 2011/9/27 | 民進黨總統候選人蔡英文於「勞工新政」當中效法九五聯盟，正式提出時薪112元主張 |
| 2011/9/28 | 勞委會提出「時薪加乘說」，加乘10%~20%，時薪112元起跳，明年基本工資審議確議定之 |

疑，勞委會提出的「時薪加乘」方案，是否只是因為競選對手蔡英文採納聯盟主張提出時薪112元，勞委會為了逢迎馬總統的競選支票而立即跟進？

如果勞委會只是為了選舉、政黨因素，而對於時薪政策立場搖擺，未能真正從勞工福祉出發處理時薪問題，這樣的表現實在令人搖頭。

勞委會模糊焦點 混淆假日工資的真義

為什麼勞委會不採用聯盟「將國定假日、特休納入時薪計算」的作法，而要另外提出「時薪加乘說」呢？據許多記者向九五聯盟成員轉述，王如玄私下說，勞團提出將國定假日折算計入時薪，會造成國定假日上班無法領二倍薪資，所以勞委會才要「絞盡腦汁」想出兩全其美的辦法。

但是九五聯盟成員認為，這完全是個謬誤，是勞委會模糊焦點的說法！因為事實上，全職的月薪工作者在家放假也是有薪水的，而月薪工作者假日上班的加班費計算方式，是在原本有薪休假的基礎上，再加發一天日薪；但是對時薪工作者來說，過去從未將國定假日、特休納入計算，也就是說，時薪工作者在國定假日沒得領薪水，也沒有特休，本身就已經是歧視，如今重新納入，只是讓時薪工作者可以享受跟月薪工作者一樣「在家睡覺也要領薪水」的權利而已，那國定假日的時薪計算方式，當然也是要比照全職的月薪工作者，在原本的薪資上加發一倍時薪。所以，哪有什麼如果將國定假日折算計入時薪，會造成國定假日上班無法領二倍薪資的道理呢？

同工同酬原則很重要 勞委會要給個清楚說法

若時薪真如勞委會所研議，調高10%~20%，那麼我們想問的是，是否以日薪的日薪工作者也是也同樣調高10%~20%？如果時薪、日薪皆調高，那麼是不是也應該一起調高月薪？否則對月薪工作者又會形成

另一種歧視，造成同工不同酬的現象。這豈不是陷時薪、日薪工作者於不義嗎？這還能被稱之為「兩全其美」的作法嗎？

畢竟在現實的勞動市場當中，有各種的計薪方式，時薪若作加乘調整必將牽一髮而動全身！聯盟認為勞委會必須審慎擬定方案，若不能清楚說明加乘的依據與相關配套方案，那麼還是請勞委會「從善如流」，採納聯盟主張：時薪計算應納入國定假日以及平均特休假，也就是說，從明年起，將原本時薪103元（ $18,780 \div 182 = 103$ ）調高到112元（ $18,780 \div 168 = 112$ ），如此一來，時薪與月薪關係清楚且不脫勾，這樣才對全國勞工有所保障！■

美國與中國經濟與安全審查委員會(US China Economic and Security Review Commission)為美國國會所設立的組織，成立於2000年10月，任務乃監督及調查美國及中共之間與國家安全和貿易相關的議題。委員會內的12位委員由美國國會參議院多數黨領袖、參議院少數黨領袖、眾議院議長和眾議院少數黨領袖指派民間專家學者擔任，任期2年。委員會定期舉辦聽證會及圓桌會議，每年度都會發表書面報告，向國會提供立法建議。美國與中國經濟與安全審查委員會長期關注的議題包括：國有企業的影響、智慧財產權的保護、中國的軍事發展、台灣問題及能源需求等問題。

《2012年美中經濟安全審議委員會報告》共497頁，共計6章。第1章處理美中經貿關係，第2章分析中國對美國安全的影響，第3章涉及中國對亞洲安全的影響，第4章處理中國在全球的經濟擴張，第5章評估中國的創新能力，第6章則涉及中國內部的權力交接。本文主要摘譯報告內與中國經濟最相關的第1章、第4章及第5章，以期能協助讀者勾勒中國經貿策略及其影響。

中國經濟平衡政策的不確定性

中國經濟成長正開始趨緩，2012年第三季中國的經濟成長率為7.4%，是1999年來的經濟增速最低點。趨緩的經濟成長使中國政府處於政策抉擇的十字路口：開啓新一輪的刺激經濟措施以維持經濟成長？抑或進行更深層的結構改革，平衡原有的經濟發展模式以避免掉入中等收入陷阱(middle income trap)？

中國政府在2011年發佈的第十二個五年計畫(十二五)中已指出，未來的經建方向是要平衡中國經濟，方向包括：設法鼓勵

國內消費，降低對出口和投資的依賴，支援私部門，並移向高附加價值的製造。近期的事實顯示，由於社會福利支出的增加，消費確實有緩慢上升。另外出口開始下降，資本外流也開始增加。只是這些跡象是否代表根本性的改革正在進行，抑或這些只是對於經濟衰退的週期性反應？

對改革進展產生懷疑的理由如下：1、既有的出口業者及地方政府仍構成強大的反改革力量，他們希望能維持以出口導向為主的發展策略；2、目前中國進口並非以消費品為大宗，而仍以與出口業有關的原物料為主；3、人民幣的貶值幅度不如2011年，甚至有跡象顯示未來可能會重新貶值，中國的央行也正推動降低利率、刺激更多借貸及投資大型建設等財政刺激措施；4、中國的家庭消費佔GDP的比率仍持續下降，且家庭儲蓄率仍非常高；5、中國的資本外流並非導因於中產階級的消費增加，而是來自於有錢人的外逃。這些現象都與平衡經濟的改革方向有所衝突，也彰顯了中國政府的改革承諾仍存在著不確定性。

中國國企的角色

儘管中國已進行了三十多年的經濟改革，國有及國家控股的企業仍佔了中國經濟產出的半數。在2009年，製造業前500大的公司中，51%是國企；服務業前500大的公司中，61%是國企。中國政府已不再延續國有事業私營化的努力，反而轉向去強化國有企業進行全球競爭的能力。中國的國企在政府的工業政策中扮演兩種角色：首先，國企成為中央政府控制經濟重要部門(包括鋼鐵、資訊科技、航太及金融)的手段，例如在2009年，四分之三的銀行資產是由國有銀行所掌控；其次，政府可以利用國企來達成

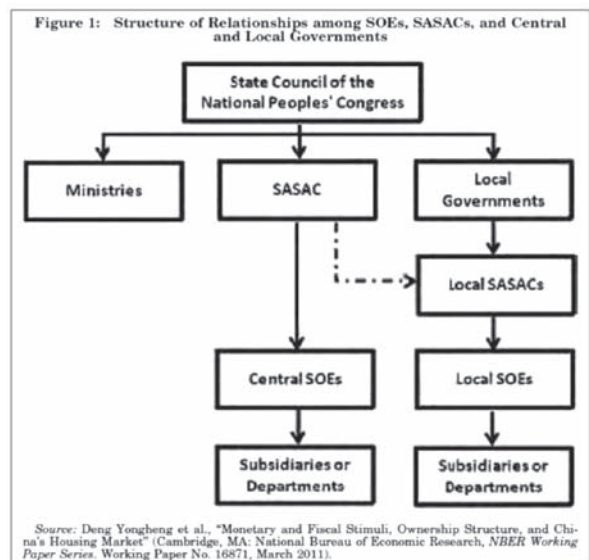


其國外或國內的政策目標，例如中國的全球資源汲取戰略便是透過國有的石油和礦產企業來管理，運回的石油和天然氣由國有建設公司來使用，並透過國有銀行提供大量且低利率的貸款給這些建設計畫。另一個例子則是政府協助國企壟斷國內通訊業市場，以利用國有通訊公司監控政治反對勢力的溝通網絡。

中國最大的121間非國有金融公司都受到國務院國有資產監督管理委員會的監督，國務院國有資產監督管理委員會直接向國務院報告。中國共產黨的中央組織部掌握了極大的國有企業人事決定權，他們所挑選的國有企業主管都大多是黨員，其中許多人都在中國最大的國有企業領導管理層進行崗位輪調，例如2011年中國前130名國有企業領導者都是共產黨員。有一部分的國有企業會開放所有權給私人，公司股份也可以進行交易，但政府仍會是最大的持股者。在地方的國有企業的人事更常公私纏雜，地方官員的親屬朋友常在國有企業中任職。在121家由國有資產監督管理委員會監督的國有企業底

下還有許多小型子公司，例如中國建築公司底下就有116間子公司，而根據世界銀行2011年的統計，除了由中央政府所有的國有企業外，省級政府和地方政府所有的國有企業就有114500家。

偏重國有企業的發展政策導致私營企業競爭環境的惡化，以及對於一般公民不公平的重分配效果。中國政府不但提供國企貿易



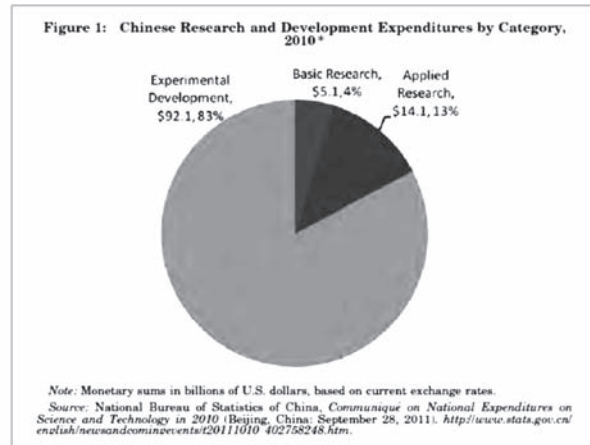
保護、更便宜的原物料及電力，中國的國有企業更享有稅及股息的減免，在 2007年到2009年期間，992家國有企業只有10%的稅收負擔，私營企業卻有24%的稅負；2009年國企只有6%的利潤以股息方式交給政府，其他的則被用在繼續擴張。在2009年，85%的銀行貸款是給國有企業，中國的私營企業雖然競爭力較高，但全部卻只能去競爭剩下的15%，這使得許多私營企業只好轉向依賴影子銀行或地下銀行的貸款，2001年到2009年期間，國有企業的實質利率是1.6%，私營企業卻是4.68%。資金籌募的困難也因而使得私營企業失去了對國有企業的競爭優勢，據世銀的創業容易度調查，中國在183個國家中排名151。2010年的世銀報告更指出，中國的國企在金融危機期間獲得了政府經濟刺激計畫4兆人民幣（5850億美元）的挹注而得以強化，然而對一般中國的民眾來說，家戶的儲蓄被銀行以低利率借給國有企業，低利率政策所造成的通膨卻使得中國的一般民眾的資產縮水，中國一般民眾付出較高但卻回收較低。

中國的國企已經對美國企業帶來多項威脅：1、美國企業要進入中國市場競爭時會有更多障礙，例如中國計畫要求未來的再生能源設備都必須在中國組裝，採用中國的智慧財產權及中國設立的規格。另外中國的三大國有通訊企業也採取特定的中國規格，外國企業若要進入市場便必須對這三大企業輸忠以獲得專利；2、中國國企進入美國市場會更有優勢，例如中國在2005年宣佈將太陽能列為國家優先發展項目後，中國便停止從美國購買多晶硅材，並且建立國有的本土產業，在政府的補貼下，這些國有產業能向美國出口低於市價的產品，目前美國大部份的太陽能板已都是中國製造；3、中國國企在國際市場上更有競爭優勢，例如目前中國製鐵業在政府的補貼下，已成為世界最大的鋼鐵生產國及世界第三大的鋼鐵出口國（僅次日本及俄羅斯）。另一個例子則是2002年成立的中國銀聯(China Unionpay)，由於政府授以壟斷地位，中國銀聯快速地在100多個國家設立了400多個據點，信用卡發行量已達38億，這也讓美國於2011向WTO控訴中國政

府透過不公平的手段壟斷市場，排斥外國信用卡進入。

中國對創新的努力

2006年中國政府發佈《國家中長期科技發展規劃》，計劃在2050年讓中國成為世界性的科技領導國，中國產業政策的方向開始由勞力密集、低工資及資源依賴，轉向追求高附加價值及高科技。此計劃最重要的部份就是要在中國建立一個追求創新的文化，其原則包括：支持更多基礎研究；提升科學及技術的教育體系；保護智慧財產權及促進企業家精神。這個由國家所主導的計劃目前的具體成果包括：從2001年到2009年，中國的科學及工程科系碩博士生從30328人增加到172336人，成長了468%；中國的科技大學也在2000年到2010年期間，從239所增加到834所；美國對中國先進技術產品的貿易赤字從2002年的118億增加到2011年的1094億美元，共增加了827%；透過每年投入6億美元，中國已建立世界最快的超級電腦系統。

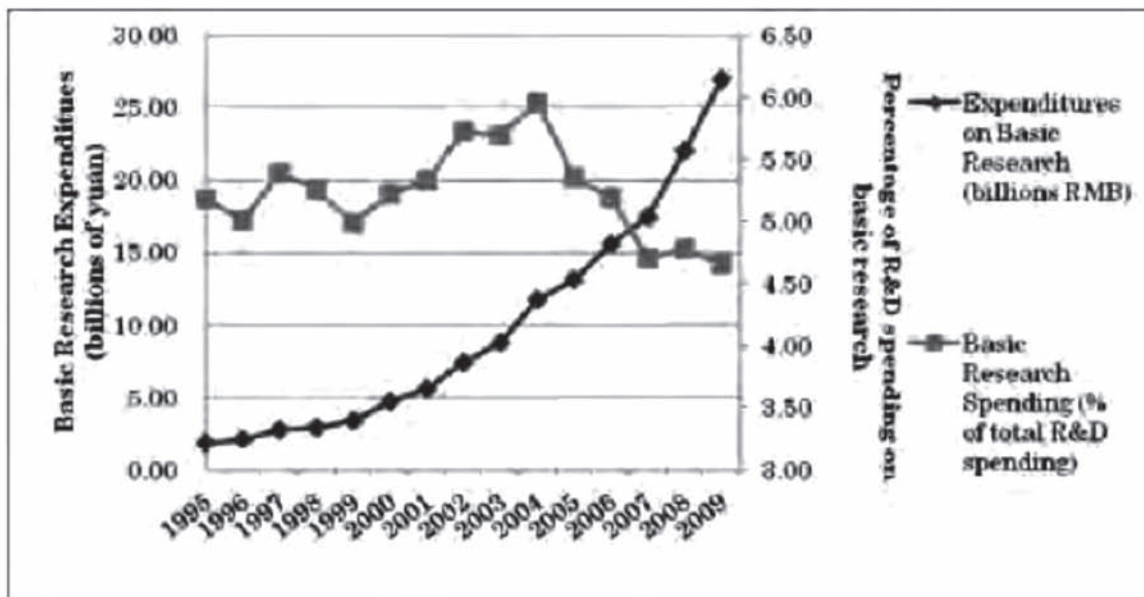


在研發的投資上，中國政府仍偏重能夠直接帶來經濟和軍事利益的開發研究，基礎研究和可以被商業化的應用研究仍投資相對較少，其中基礎研究的支出雖然逐年增加，但占總研發支出的比例卻是逐年降低。

美國對中貿易赤字持續增加

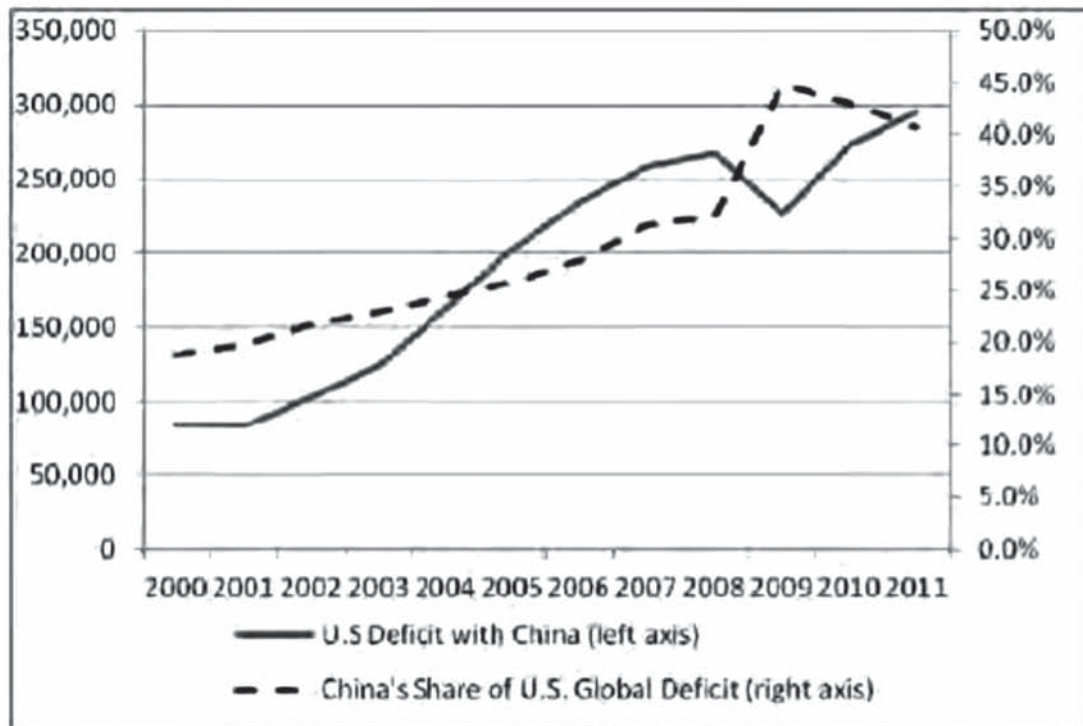
美國對中國的貿易赤字已經是世界上最高的雙邊貿易赤字，而且仍持續上升中。美國對中國的貿易赤字在2009年雖因全球經濟

Figure 2: China's National R&D Expenditures on Basic Research, 1995-2009



Source: Micah Springut, Stephen Schlaikjer, and David Chen, "China's Program for Science and Technology Modernization: Implications for American Competitiveness" (Arlington VA: Centra Technology Inc., 2011), p. 30. http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/USCC_REPORT_China%27s_Program_forScience_and_Technology_Modernization.pdf.

Figure 1: U.S. Deficit with China (in U.S. \$ million) and China's Share of the U.S. Global Goods Trade Deficit (in percent), 2000-2011



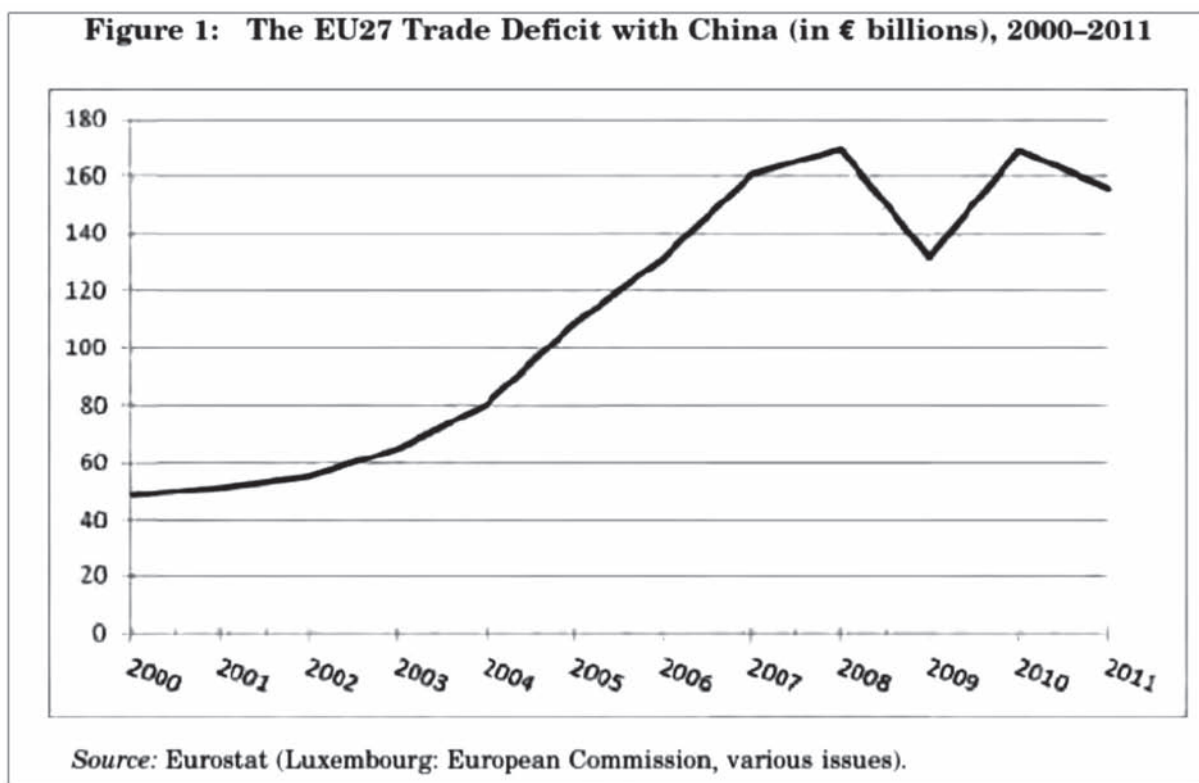
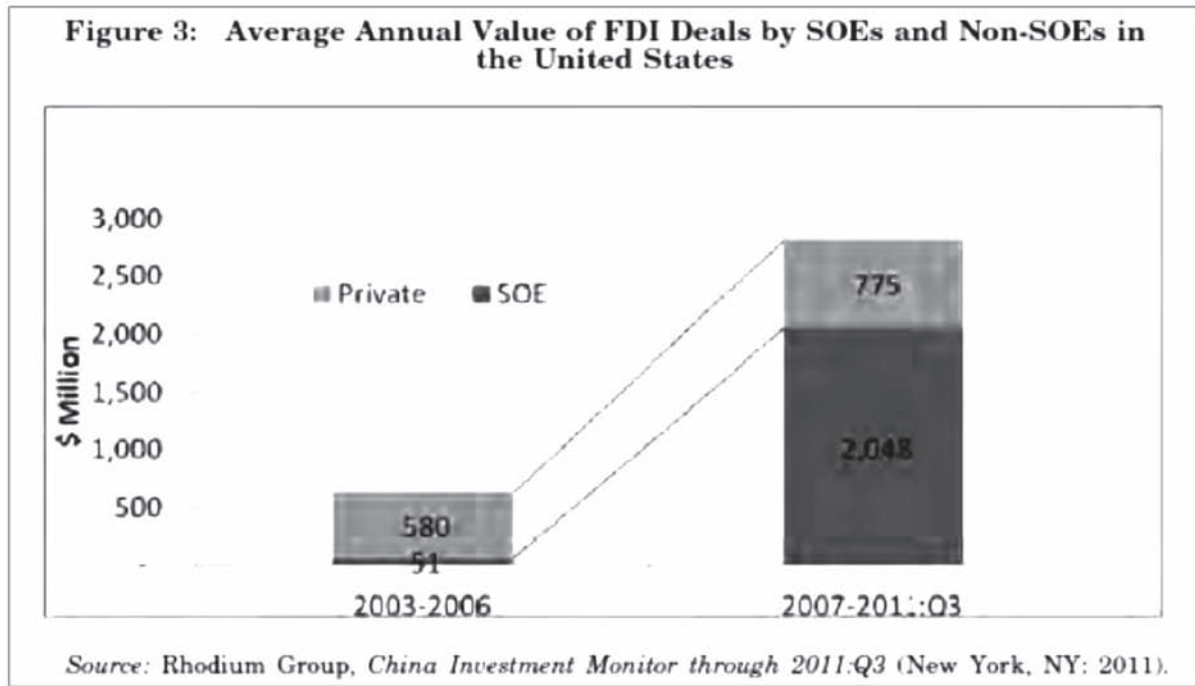
Source: U.S. Census Bureau, *U.S. Trade in Goods and Services* (Washington, DC: U.S. Department of Commerce, August 2012).

衰退而下降，但2010年到2011年又從2731億美元上升到2954億美元的歷史高峰。

中國對美直接投資持續增加

中國目前對美的直接投資量仍很小，約佔對美國直接投資總量的2%，然而這樣的情況可能將出現改變。目前中國政府鼓勵

對外直接投資，以便獲取更多的原物料、科技、品牌建立及企業管理能力。中國企業已於2012年宣佈將對美投資約80億美元，其中中國有企業的投資大量增加。這將可能使得美國政策制定者開始面對如何平衡國家安全及貿易，以及如何平衡境內投資和就業成長等兩難。



換取歐洲的讓步

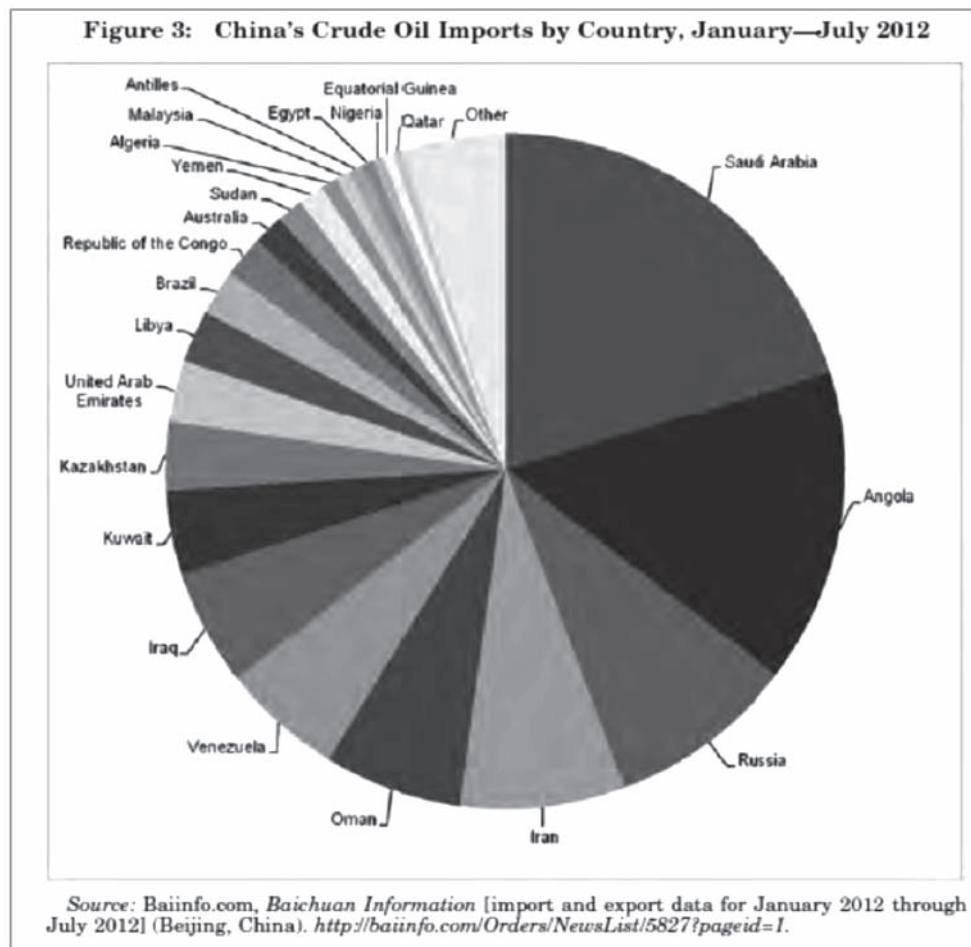
歐洲是中國最重要的貿易夥伴之一，對歐貿易量約佔中國總貿易量17%（美國占13.6%），歐洲對中國的貿易赤字多年來也不斷增加。

儘管歐債危機發生時，歐盟對外的官方立場為「歡迎幫助，但還不到必要」，中國於此時卻選擇大量購買歐債，尤其針對地中海周及東南歐的國家，對歐直接投資也開始增加。有分析家指出這可能是中國試圖透過經濟手段來達到政治目的的策略，其目標是希望歐盟能解除自1989年天安門事件後對中國所實施的武器禁運，由於歐盟內部各國存在不同的利益，南歐國家比較不把歐盟的人權政策列為優先，便有可能被中國各個擊破，具體例子則是塞爾維亞，塞爾維亞受到中國發展銀行資助開發多瑙河，在中國壓力下，就曾一度決定要在劉曉波的諾貝爾獎授獎典禮上缺席，後來在歐盟其他國家的壓力下才又派代表參加。

中國對全球資源的需求與輸出

石油

中國目前主要的能源來源為煤，約佔70%，雖然為了實現減碳目標，中國政府可能將設法放緩消耗速度，但煤在未來仍將會是主要的能源來源。石油在中國是第二大能源來源，超過一半都必須仰賴進口。中共的領導者將逐漸上升的石油依賴視為戰略上的脆弱，例如2011年和2012年期間，在利比亞、蘇丹和南蘇丹的動盪都導致了石油供應的短缺，而中國第三大石油進口國伊朗也逐漸處於動盪的風險中。中國的石油進口航線的安全性十分脆弱，中東航線會經過荷姆茲海峽(Strait of Hormuz)，這地區容易受到伊朗動盪的影響。另外，中國80%的能源進口更必須通過麻六甲海峽，此區有美國和印度海軍的勢力。也因此即便目前石油仍依賴中東（51%）和非洲（24%），中國已開始向北亞、中亞、東南亞及北美尋求石油資源。



礦產

中國目前是世界上80種礦物的主要生產國，其出口了全世界90%以上的稀土，80%的銻、鎂及鎢，和50%到80%的其他15種礦物。中國的國有企業在政府支持下也正積極地向世界各地購買及投資礦產。

中國也運用其在稀土市場的出口優勢來遂行其政治目的，2010年9月中國漁船和兩艘日本巡防艦相撞的事件引發中日兩國外交衝突，中國便宣佈要對日本實施稀土禁運，數據也顯示當年中國對日本出口的稀土量有大幅降低，代表中國確實有能力將稀土供應當做政治武器。由於美國目前也十分依賴中國的礦產出口，稀土禁運的事件若持續在未來發生將不利於美國經濟表現或國家安全。

水

中國擁有世界上五分之一的人口，但卻只擁有全世界7%的水資源，其中超過40個中大型都市有嚴重的缺水問題，亞洲開發銀行的報告更指出，在過去五十年間，每人平均水資源減少了60%，且在2025年可能又將減少10%，這將導致中國每年經濟產出減少63億到280億美元。中國的缺水原因主要來自經濟的快速發展，採礦約消耗了15%到20%的用水，農業更佔去了62%的用水。經濟發展也導致中國水源的嚴重污染，目前90%的地下水已遭污染，2010年的研究顯示183個主要都市有超過半數的地下水無法飲用，459個「癌症村」出現在汙染河畔，其居民的罹癌率高於平均17倍。水污染的問題也引發大量的社會運動，2010年跟環境相關的抗議事件便有90000起。

爲了產生足夠的電力，中國政府在過去幾十年間建設了25800個大型水壩，成爲世界上水壩最多的國家，這些水壩提供了約17%的電力，然而也造成了許多環境及當地居民權益受損的情形。中國的水壩都是由大型國有企業所製造，目前政府積極補助這些企業向外發展，在非洲有86起計劃，在東南亞有127起，在拉丁美洲則有22起建設計劃，這些計劃有的引發當地民眾激烈抗爭，例如在緬甸的密松大壩(Mytstone dam)，

由於此建設計劃事前缺乏環境，又要迫遷12000名民眾，因而引發當地民眾強力反對，緬甸政府甚至於2011年宣佈暫停此開發計劃。

中國的水壩建設計劃由於缺乏透明性，已引發許多周邊國家的不滿。中國也是未簽署聯合國《國際水道非航行使用法公約》的三個國家之一，其仍宣稱自己有主權全盤決定國內河川的開發方式。在未知會下游國家的情況下，中國便悄悄地在薩爾溫江、湄公河、雅魯藏布江、阿倫河、黑龍江、額爾齊斯河及伊犁的上游興建水庫。印度及巴基斯坦於2009年發現中國悄悄地在印度河流域建立大型水壩，中印兩國目前仍都不願簽署多邊條約來處理河川開發的問題。

漁業

中國是世界上最大的捕魚國，中國在2009年便生產了全球16%的海鮮。自1980年代開始，中國的漁業開始向全球擴張，在其傳統補魚區的資源逐漸耗盡下，目前中國的漁業已轉往東海和南海發展，也引發了近年來許多起領土紛爭。中國的遠洋漁業是由政府積極補貼的大型國企，包含了108間公司，50000名員工及約1900艘漁船，十二五計劃更預計擴大至2300艘漁船。中國的遠洋漁船在國際上涉及了許多起非法、未報告、未受規範的捕魚(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IUU Fishing)，歐洲議會的報告便顯示，中國在非洲每年的IUU捕魚量高達250萬噸。報告指出中國漁民過度捕捉瀕臨絕種的魚類，使用非法器材或破壞環境的補魚方法及對當地漁民施以暴力，這些非洲國家有些由於在經濟上仍需要中國的援助，因而無力懲罰這些IUU捕魚行爲。

結論：委員會建議措施

1. 美國國會應思考是否進行修法，包括：(1)對中國國企在美國的投資進行強制審查；(2)在美國外資投資委員會(CFIUS)的國家安全檢驗中加入淨經濟利益檢驗；(3)當外國禁止美國企業投資該國產業時，美國也應禁止該國企業投資美國產業。

2.美國國會應要求美國證券交易委員會(SEC)建立各國風險資料以利投資者決策，尤其要著重於國有企業、政府補貼及定價機制等資訊。

3.美國國會應審查中小企業獲得美國反傾銷反補貼法補償的權利，並考慮是否要提高參眾兩議院負責國際貿易的委員會執行反傾銷反補貼義務的權力，也應考慮是否將州政府及地方政府納入美國貿易法的相關當事者。

4.美國國會應立法提供私人訴權給美國國內因中國國企違反反傾銷及反補貼義務而受害廠商。

5.美國國會應參與跨大西洋立法對話，如跨大西洋政策網路(Transatlantic Policy Network, TPN)及跨大西洋立法者對話(Transatlantic Legislators' Dialogue, TLD)等組織，以便促進中國相關議題的討論；國會應要求行政部門和歐盟強化中資審查合作；國會應呼籲歐盟能夠加強執行1989年天安門事件後的武器禁運。

6.美國國會應要求美國國家科學院(NAS)對中國朝向創新社會的政策進行研究及評估，並以具體案例來辨識產業間諜被用來達成中國利益的程度，以及指出那些美國企業在幫助中國的科技發展。

7.美國國會應要求行政部門建立跨部會小組，設法降低美國對中國因礦產依賴而產生的安全脆弱。

8.美國國會應持續支持湄公河環境夥伴計劃(Mekong Partnership for the Environment)、美國國際開發署(USAID)對西藏的經濟支持基金(Economic Support Fund for Tibet)，以及ECO-Asia的水源、衛生與環境治理(Water and Sanitation and Environmental Governance)等計劃。美國國會也應要求國務院評估建立亞洲區域水資源安全架構的重要性。■

衝出亞太資本積累體系？中國經濟 戰略轉型的思考與布局

盧俊偉

台灣大學政治學博士

台灣公共政策發展協會副秘書長

2007年美國哈佛大學Niall Ferguson教授和德國柏林自由大學Moritz Schularick教授共同提出了“Chimerica”（譯為「中美國」或「中美經濟共同體」）¹一詞，用來形容美國與中國之間存在的經貿關係，美國是消費者，中國是生產者，美中彼此是「互賴」，而非「依賴」，兩者都需要彼此。然而，不只其他學者不認同美中之間是相互依賴，在歷經美國金融海嘯之後，2009年Ferguson和Schularick兩位教授也提出修正觀察²，認為2007年～2009年美國金融海嘯的發生正標誌著“Chimerica”時代的轉捩點；隨著中國對外投資（“走出去”）日益蓬勃，加上中國未來計畫將人民幣發展成為可自由兌換的國際貨幣，“Chimerica”時代將走向終結。

本文與Ferguson和Schularick教授的不同看法是，2007年～2009年發生的美國金融海嘯並非是“Chimerica”時代終結的起點，而是更早之前1998年～1999年發生的亞洲金融危機，才是促使中國改變經濟戰略思維的轉捩點。事實上，在中國改革開放採取複製亞洲四小龍模式、融入東亞雁飛型生產鍊之始，中國本身早已認知到自己相對於美國，是處於弱勢的經貿戰略地位，只是當時依賴此一體系可為中國帶來龐大的外匯收益與經濟動能，一掃過去洋躍進失敗後面臨的財政與外匯雙赤字窘境。而1998年～1999年亞洲金融危機的發生，正是中國企圖突破國際經貿弱勢地位、建立以中國為核心的亞洲資本積累體系的發軔。為了配合此一國際經貿大戰略的轉型，中國也開始對內啟動多項經濟體制調整與改革。

本文將從國際地緣政經結構的角度，討論中國在國際資本積累體系中所面臨的限制為何？中國採取何種策略以突破此一發展困

境？以及此一策略要能成功，必須解決哪些關鍵課題？

亞太資本積累體系V.S 亞洲資本積累體系

一、戰後形成以美國為核心的亞太資本積累體系

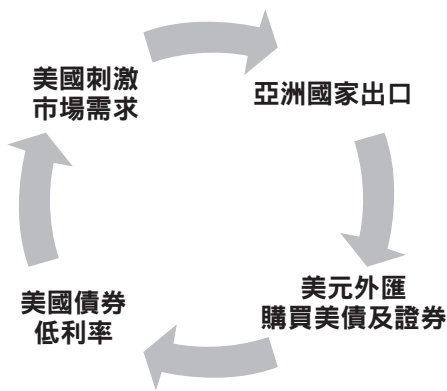
Ferguson和Schularick教授雖然觀察到美國與中國之間的競合關係，但從長期發展和結構性的觀點來看，“Chimerica”只是跨太平洋資本積累體系中的一隅，而這個跨國資本積累體系早在二次大戰後就已逐漸形成。雖然亞洲各國在這個體系中的角色和地位會隨著時空環境不同而有所調整，但是整體以美國為主導的跨國資本積累體系並沒有發生多大的結構性轉變。

亞太資本積累體系是指二次戰後，在橫跨太平洋的各國之間，存在一個緊密的投資和貿易循環關係，各國在此大經貿互動分工架構下各自定位自己的經濟成長模式。亞太資本積累體系的具體運作是，美國扮演市場需求者的角色，運用各項政策工具擴大消費市場刺激國內經濟成長，進而產生大量進口需求，此時，日本、亞洲四小龍等亞洲國家和地區採取鎖定美國市場的出口導向政策，其所賺取的美元外匯存底，以購買公債等投資形式重新流入美國，這些海外資金彌補了其巨額經常帳逆差並支持了其國內所採取的成長導向政策，形成一個貿易、金融流動循環的跨國資本積累體系（參見圖一）。同時，亞洲各國和地區也透過此一國際資本積累循環，解決境內資本不足、外匯不足、產業升級不易的問題，並逐步帶動就業和人均所得的成長。在亞太資本積累體系中，「美元」的強勢國際貨幣地位和角色，則是支撐此一資本積累體系的核心支柱。

1.Ferguson, Niall and Schularick, Moritz. 2007. “‘Chimerica’ and the Global Asset Market Boom.” *International Finance*, 10:3: 215 - 239.

2.Ferguson, Niall and Schularick, Moritz. 2009. “The End of Chimerica.” *Harvard Business School Working Paper*.

圖一：亞太資本積累體系之運作



亞太資本積累體系雖然在二次戰後帶動了台灣、香港、韓國、新加坡等亞洲四小龍、東南亞國家和日本的繁榮發展，也促使美國與亞洲國家和地區政治關係的進一步深化，但是亞太資本積累體系中隱含的政經矛盾，也使得1980年代之後「亞洲意識」逐漸抬頭。亞洲國家和地區面臨的矛盾是，雖然亞太資本積累體系可以帶動內部經濟成長，但是其自身的經濟發展和政策自主性，卻也必須被迫與美國掛鉤，美國經濟發展的遲緩或繁榮，以及財經政策的效應都將連帶影響東亞各國和地區。同樣的，美國面臨的矛盾則是，為了支持此一資本積累體系的運作，美國必須忍受財政與經常帳的雙赤字，以及承擔生產外移或外包(outsourcing)所導致的失業和貧富差距擴大等社會問題。

二、1980年代建立亞洲資本積累體系的意識抬頭

1980年代後此一矛盾衝突表面化，美國由於國內經濟不振和失業問題惡化，因此依恃其位於亞太資本積累體系的結構優勢地位，要求貿易對手國放鬆對匯率的控制，使其貨幣升值。從過去1985年的廣場協定逼迫日元升值，以及隨後逼迫新台幣、韓圓升值，到今日壓迫人民幣升值及匯率制度改革等，都是在這個脈絡下進行的。

如前所述，美國此一舉動也刺激了東亞國家「亞洲意識」的抬頭，並企圖藉由彼此區域經貿合作關係的強化與制度化，形成屬於亞洲國家的新「亞洲資本積累體系」。

1990年代末期亞洲金融危機的發生，再加上中、印等新興經濟大國的崛起，再度為要求建立亞洲資本積累體系的呼聲推波助瀾。從過去倡議由日本主導的東亞經濟論壇(East Asia Economic Caucus, EAEC)到近年的三個「東協十加一」(東協加中國、東協加韓國、東協加日本)、「東協十加三」(東協加中、日、韓)³、東亞共同體倡議、區域全面經濟夥伴關係(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)⁴等，都是企圖建立亞洲資本積累體系的戰略構想。

隨著此一區域經貿戰略的開展，為了打破「美元主導」此一亞太資本積累體系的核心支柱，東亞各國也相應提出建立諸如亞元、亞洲貨幣基金組織、亞洲債市、亞洲換匯機制等金融配套措施。

面對此波亞洲意識抬頭，美國為了維持其主導地位，因此也採了雙邊FTA、亞洲參與、亞太開放三個策略來強化穩固既有的亞太資本積累體系：

- (1) 與個別亞洲國家展開經貿合作協定談判(例如美韓FTA)的雙邊策略；
- (2) 要求參與東亞峰會等區域經貿合作機制的「亞洲參與」策略；
- (3) 透過要求擴大由新加坡、汶萊、智利、紐西蘭等國家所組成的「泛太平洋戰略經濟夥伴協定」(TPP, Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)，納入更多泛太平洋國家，並推動亞太經合會(APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation)架構未來朝向建立亞太自由貿易區(FTAAP, Free Trade Area of the Asia-Pacific)方向轉型，將過去非正式的亞太資本積累體系予以體制化的「亞太開放」策略。

儘管美國總統歐巴馬2010年提出的「五年出口倍增計畫」以及今年再提出欲扭轉製造業全球分工的企業內包(insourcing)、美國再工業化等策略思維，有違亞太資本積累體系的運作模式而可能阻礙上述三項區域策略

3.過去1990年代東協國家即有類似「東協加三」的合作倡議，但後來因美國等國的反對而暫時作罷。1997年爆發的亞洲金融危機又再度使此議題浮出檯面，中、日、韓對此東亞區域合作的看法也轉趨積極。

4.RCEP是由東協主導，主要包含日本、韓國、中國、澳洲、紐西蘭、印度及東協十國(一般稱「東協十加六」，計畫整合現有六個東協加一、東協加三，形成一個全球最大的開放型自由貿易區，涵蓋超過三十億人口，GDP超過十六兆美元，總貿易額相當全球三分之一；規模遠勝歐盟(約四億人口、GDP十三兆美元)。

的執行，歐巴馬政府如何解決美國國內利益與國際利益之間的衝突也有待後續觀察，但可以確定的是，美國已決心強化亞太資本積累體系以繼續維持其在亞洲的經貿影響力。

因此從地緣政經局勢來看，以美國為主導的「亞太資本積累體系」，以及由亞洲國家企圖建立的「亞洲資本積累體系」，未來將是左右亞洲各國經貿競合及影響各國經濟發展的兩股重要力量。

亞洲區域目前仍由亞太資本積累體系主導

自1990年代迄今，亞洲區域內貿易往來的程度不斷提升，顯示亞洲區域內的經貿活動關係逐漸加深，經貿整合的程度有所提升。根據世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的統計數據，1990年亞洲區域內商品出口佔亞洲整體商品出口總額為42.1%，2000年達48.9%，2011年更增至53%，超過半數以上。相反的，亞洲對北美市場商品出口佔亞洲整體商品出口總額則逐漸降低，1990年為28.3%，2000年降為25.6%，2011年更降至16%（參見圖二）。

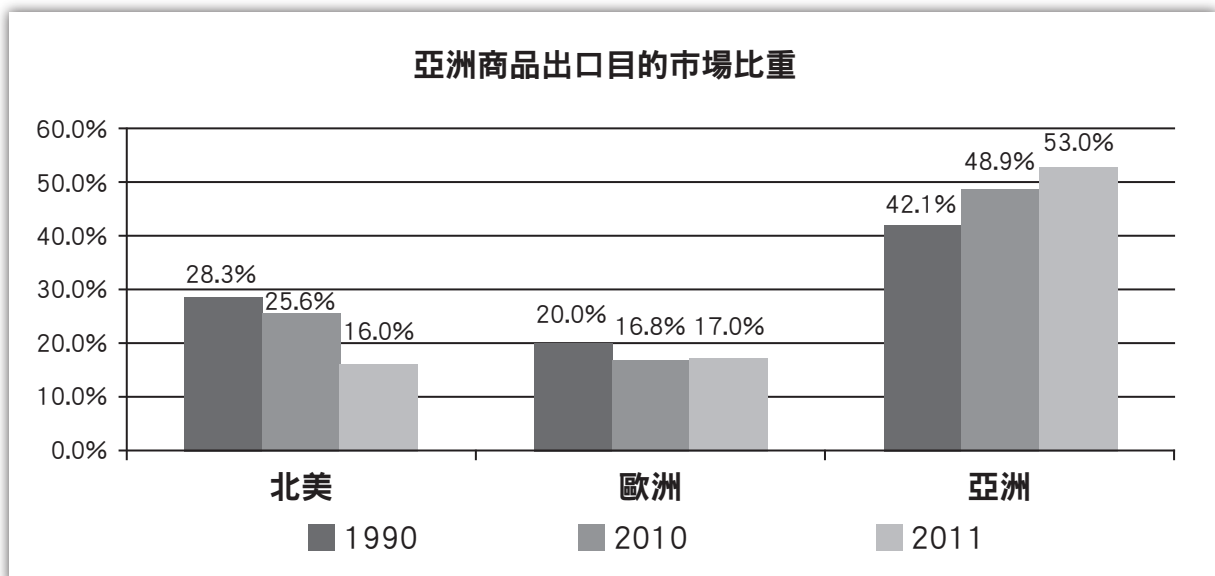
然而，相對於亞洲區域內部貿易往來程度不斷加深，雖然亞洲對北美出口比重逐漸下滑，但這不代表亞洲區域已逐漸脫離亞太資本積累體系而形成自主的亞洲資本積累體

系。從貿易順差來看，根據WTO統計數據，2000年時亞洲對北美的貿易順差是1,940億美元，至2011年時順差增加到4,300億美元，貿易順差不斷增加。⁵而這些貿易順差又透過回購美國長期證券及債券的方式，回流至美國。圖三顯示，亞洲國家持有美國長期證券和債券金額，佔美歐亞三大洲整體持有的比重，自1978年迄今基本都維持在30%~40%左右的水準。這些數據都顯示，前述亞太資本積累體系的運作模式仍未有太大的轉變；而亞洲區域內貿易往來日益密切的現象，反映了亞洲內部的貿易分工程度更加深化。

亞洲內部貿易分工程度的提升，也反映在中國大陸對亞洲國家的貿易關係上。中國大陸在整體「亞洲工廠」的生產鍊中居於加工者的角色，亦即中國從亞洲鄰國進口生產零組件，經加工後出口至美國、歐洲等國家。從下圖四可以看出，台灣、日本、韓國、中國大陸、香港加總佔美國商品進口額比重，自1980年迄今並沒有出現很大的變化，但大約自2000年之後，中國大陸已取代了日本，成為東亞各國和地區對美國出口中最主要的國家。

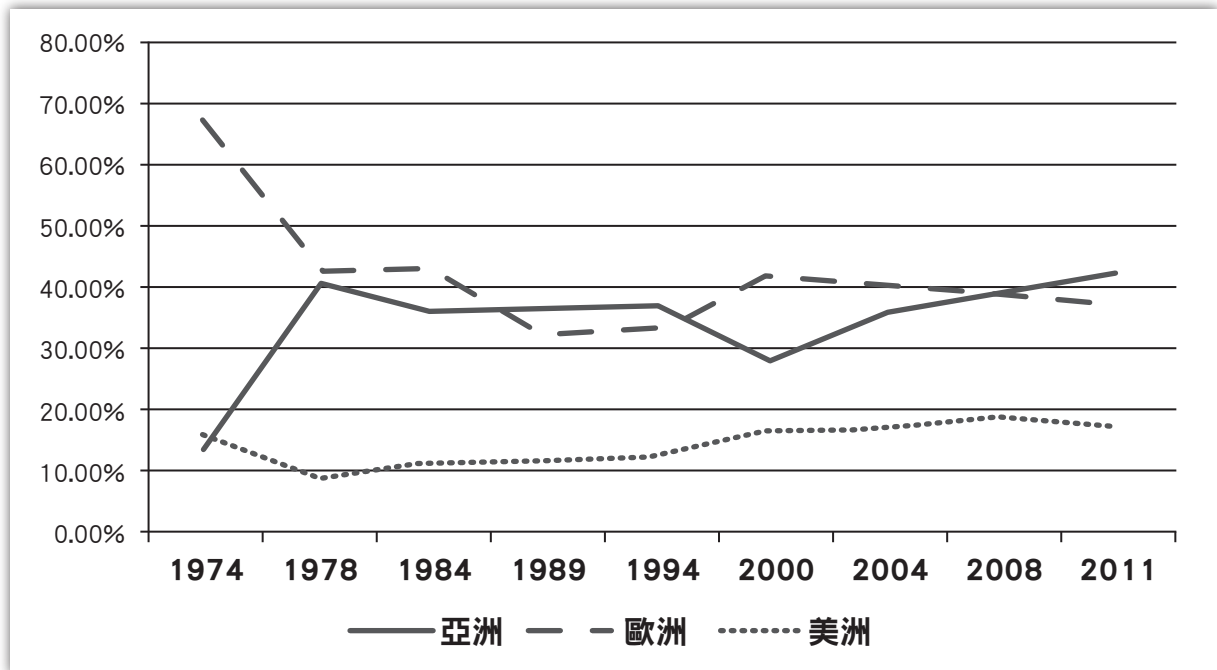
只不過，中國大陸對美國的出口，很大一部分是因上述東亞國家和地區將加工貿易生產基地轉移至中國大陸的結果。根據中國大陸海關統計，2011年中國對美國出口中，加工貿易是1,756.4億美元，佔中國對美

圖二：1990~2011年亞洲區域內（intra-region）及區域間（inter-region）商品出口目的市場比重



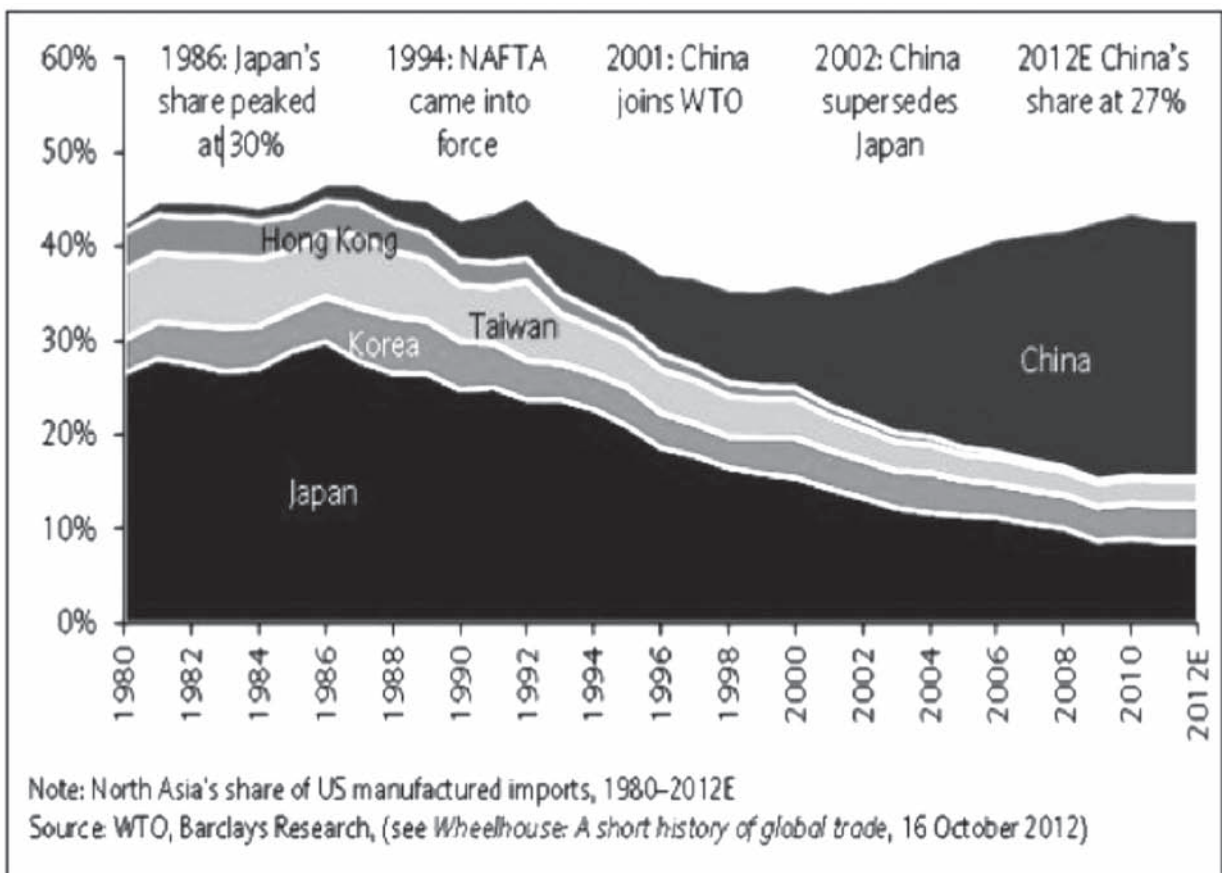
5.WTO, International trade statistics 2001, 2012。

圖三：三大洲持有美國長期證券、債券金額比重



資料來源：U.S. Department of the Treasury, Report on Foreign Holdings of U.S. Long-Term Securities, 2000, 2012.

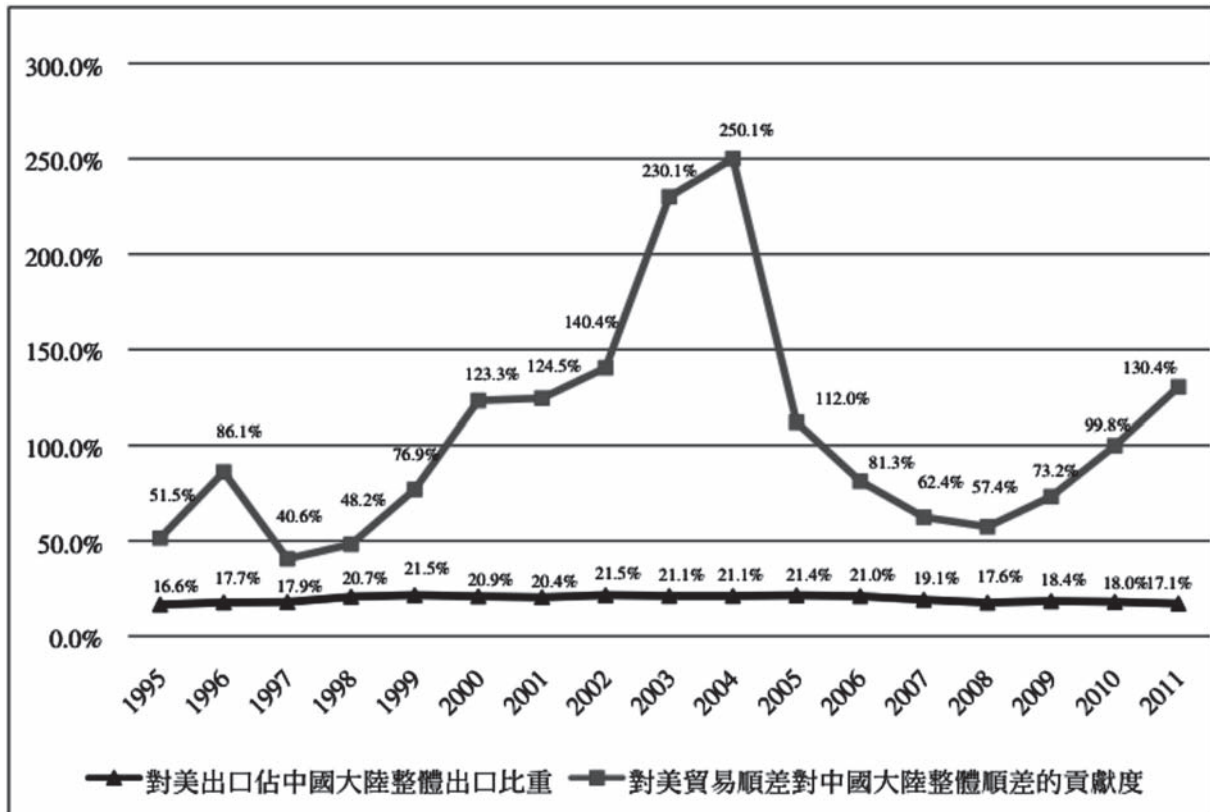
圖四：1980~2012年東亞國家及地區在美國商品進口的市佔率變化



Source: Barclays Capital

資料來源：轉引自<http://wallstreetcn.com/node/19330>。

圖五：美國市場對中國出口及順差貢獻度比重



資料來源：中國統計局，各年度《中國統計年鑑》。

國出口的54.1%，加工貿易順差是1,537.5億美元，佔整個中美貿易順差的75%以上；換句話說，在中國大陸對美國的出口中，加工貿易就佔了一半以上。⁶雖然歐洲自2005年之後，已成為中國大陸最主要出口市場，但美國市場對中國大陸出口的重要性仍不言而喻。

中國大陸對美出口佔其整體出口總額的比重雖然自2002年之後逐漸降低，2011年時降至17.1%，大約是1996年左右時的水準，但是對美國的貿易順差卻仍是中國大陸整體貿易順差的最大來源之一，甚至比對歐洲順差還要更大；2011年對美貿易順差超過其整體順差，貢獻度達130.4%，比1996年時的貢獻度86.1%更高（參見圖五）。

由上述情況可知，目前亞洲區域中亞太資本積累體系仍是最主要的經貿主導力量。然而這也隱含著，亞洲各國和地區在亞太資本積累體系中，仍必須面對其自身經濟發展和政策自主性將受到美國較大影響的結構性矛盾。前述美國歐巴馬總統提出的「出口倍

增計畫」及美國再工業化等策略思維，勢必將面臨亞太資本積累體系中亞洲國家與美國之間新一波的利益矛盾和衝突。

中國經濟轉型的戰略企圖與挑戰

雖然亞洲仍主要由亞太資本積累體系主導，但相對於與日俱增的區域內貿易情況，東亞區域合作的制度化進程仍顯得落後許多，更與東亞總體投資與貿易佔世界總額比例的快速增長之情況，明顯不對稱。

如前所述，1990年代初期亞洲地區的經貿合作仍未有明顯突破性的進展；直至1990年代末亞洲金融危機爆發之後，各種區域合作對話機制開始全面展開，合作議題也日趨多元化，亞洲整體的區域合作才又邁入一個重要發展里程，建立自主的亞洲資本積累體系的議題乃再度浮上檯面。

在建立亞洲資本積累體系的推動中，日本和中國大陸始終是牽繫東亞經濟合作發展的關鍵。如前所述，要形成一個自主的國際

6.〈人民日報海外版：美對華貿易吃虧論很搞笑〉，2012年10月20日，新浪網：<http://finance.sina.com.cn/china/20121020/082713426696.shtml>，擷取時間：2012年11月28日。

資本積累體系的關鍵，在於必須有一方扮演市場需求的角色，忍受財政與經常帳雙赤字之風險，同時該國的貨幣也必須成為具有國際清算、投資、儲備等功能的國際性貨幣地位，承擔短中期內因資本帳開放、匯率升值而產生的經濟和金融波動風險。日本過去在1970至1980年代也曾經有此企圖構想，並積極推動日元國際化，但後來因國內對應政策不當，最終不但此一經貿戰略失敗，國內更困窘於泡沫經濟破滅所產生的後遺症。

隨著日本陷入長年經濟不振的泥淖，中國大陸的經濟連年快速成長，已使得中國大陸逐漸成為推動亞洲資本積累體系的重要角。1979年以來，中國大陸採取的改革開放，客觀上是仿效亞洲四小龍的策略，即積極參與亞太資本積累體系以促使國內產業和經濟的發展。在此一策略之下，由於中國大陸的低製造成本優勢，使得原處於亞太資本積累體系中的亞洲四小龍，開始將生產基地轉移至中國，中國大陸也因此成為了「亞洲工廠」，獲得了巨大的經濟成長利益，並進而擴展對歐洲的出口，成為「世界工廠」。不過，隨著中國大陸的經濟崛起，亞太資本積累體系內的結構性矛盾也逐漸轉移到美、中的經貿衝突上；美國過去要求日本及亞洲四小龍匯率升值的壓力，也開始轉向中國大陸。

中國大陸在亞太資本積累體系中所面臨的結構性發展限制益加明顯，原本倚賴亞太資本積累體系來獲取成長動能的模式，也因美中經貿衝突的日漸加劇而逐漸出現侷限性。因此，建立自主的亞洲資本積累體系對於中國大陸而言，更顯需要。不過，中國大陸仍然屬於開發中國家的現實，對於中國大陸能否有效推動建立亞洲資本積累體系，仍存在不小的挑戰。亞洲國家多屬開發中國家性質，過去的區域經貿合作歷史經驗顯示，發展中國家彼此結合所形成的經濟合作通常不易形成運作自主的國際資本積累體系。

要成功推動建立以中國大陸為核心的亞洲資本積累體系，有三個關鍵因素。關鍵之一是能否有效調整國內經濟發展戰略，從目前由投資、出口帶動經濟成長的模式轉型成

以消費為主導的經濟成長模式，扮演亞洲資本積累體系中的市場需求者角色，能否有效增加中產階級的人數和收入水準將是重要因素。

其次，關鍵之二是，要挑戰以美元霸權為運作核心的亞太資本積累體系，中國大陸必須推動人民幣國際化，使人民幣逐步取代美元，成為亞洲資本積累體系最主要的金融中介。這一點，本文與Ferguson和Schularick教授的看法類似，亦即當人民幣發展成為可自由兌換的國際貨幣時，“Chimerica”時代將走向終結。然而，要推動人民幣國際化，必須實行金融和外匯自由化，並且較大幅度改革其金融、貨幣與外匯制度，逐步化解人民幣成為國際性貨幣後所產生的「貿易赤字和金融波動」的二元風險。先前中國大陸「十二五」規劃中，已將「擴大人民幣跨境使用，逐步實現人民幣資本帳戶可兌換」，以及「要促進國際貨幣體系合理化，要推動國際金融體系改革」等列入政策推動目標。而中國大陸為降低對美元的依賴，加速推動人民幣國際化，也密集推出一系列措施，包括積極推動“走出去”對外直接投資、跨境貿易結算、境外發行人民幣債券、與貿易夥伴簽署雙邊貨幣互換協議、建設香港為人民幣離岸中心、逐步開放資本帳以建立海外人民幣回流機制等，目前雖已有不錯的成果，但後續仍值得密切觀察。

最後，關鍵之三是其他亞洲國家對中國大陸建立亞洲資本積累體系的支持。中國大陸的經濟成長模式轉型與體制改革能否成功，當然最重要的關鍵還是操之於中國大陸自己，但對於推動人民幣國際化來說，人民幣若能獲得亞洲國家和地區內部的認同和接受，而成為亞洲地區的貿易結算、投資、甚至外匯儲備的主要國際性貨幣之一，仍有賴亞洲其他國家的支持。

上述涉及經濟成長模式轉型、金融與外匯體制改革和人民幣國際化程度的三項因素，將是影響中國大陸能否衝出亞太資本積累體系、成功推動建立亞洲資本積累體系的關鍵。而此一區域經貿版塊的變動與重整，也將牽動台灣未來的政經發展。■

從結構平衡到動態平衡： 兩個方案的辯論

林建呈
台灣新社會智庫特約撰述

權力平衡是國際關係中，古典現實主義的主要論點。此一論點亦可稱為「均勢原則」(A doctrine of equilibrium)。此一論點所延伸出的各種政策其目標均指向：使相互競爭的各方勢力處於一個相對穩定、彼此牽制的狀態，不使任何一方過於強大而打破均勢，破壞穩定。這種觀點的存在幾乎與國家生存的歷史共生息，特別是在全球化現象出現以後，平衡的途徑從傳統的軍事平衡擴張到經濟平衡，進而延伸進入各次領域。傳統上作為國際政治舞台表演者的大國，也在各種平衡需求上向中小型國家尋求合作。

而當中國近二十年來快速成長「崛起」後伴隨著網路資訊工具的發達，一個超大的權力進入國際政治結構中，並且對於傳統的平衡途徑產生了各式各樣的影響；過去傳統外交模式形塑出的權力平衡模式，在中國國力大軍壓境的情況下逐漸難以適應。其中一個例子是中國就自美國尚未脫離金融危機的時機中，透過購入美國國債以及北韓問題上重要影響力等途徑，讓美國在亞太戰略上短期內反覆數次。政策的論述反覆容易，而實際上戰略的準備卻曠日廢時，每個國家都希望苦心擬定的戰略可以適應未來一段很長的時間，但是這些戰略對於中國來說卻都只是一記敲門響。在中國沒把門打開以前，沒有人有把握這些戰略究竟能夠作用多久。

傳統的結構權力平衡在中國快速擴張、能力大幅增長，而此權力意圖又不明，在全球各地發展各種權力途徑的情況下已經產生了鬆動，而這種結構式平衡的思考也顯然已經無法對應未來國家之間相抗衡的需求。長遠的戰略規劃必須來自於對象的深切認知，而中國領導階層的高深莫測與彼此權力互動的盤根錯節，都讓各國難以擬訂具體的長程規劃；特別是霸權受挑戰的美國，在

各種權力途徑中雖然仍保有主動權，但是對於最基本必須保持可信度的軍事力量與海外部署則受到了嚴峻挑戰。也因此各方政治領導將目標逐步的轉向對於亞太當前重要議題的回應，並再藉由這些動態的互動過程中來彼此試探，將實質需求的評估趨向保守、隱晦，讓政策論述透過媒體傳播的互動過程，以及觀察各國民眾的反應來控制表面上的均勢，而非單以具體的、深入的單向作為來確保結構的穩固。

動態平衡將會改變傳統結構平衡的各種權力途徑與發展過程，而最大的改變是過去雙方政策互動的循環可能以數十年為計；例如持續了近半世紀的冷戰。而現在的狀態則可能短短的五年內就必須提出新的觀點，做出新的準備，大幅縮短了政策互動的循環。即便是最需要確實投入資金與人力的軍事準備，也面臨了如此的挑戰。

1996年台海飛彈危機發生，中國在東南沿海發動大規模軍事演習，一時兩岸局勢緊張，美國緊急調派了兩艘航空母艦行經台灣海峽，作為應對中國的具體軍事行動，而這一套方案在當時顯然是有效且可以維持相當長期效用的方案。

然而讓西方錯估的不僅是中國經濟的成長，中國的軍事科技發展與浮誇式的軍力宣傳對於傳統上用於支持政策論述的軍事力在政治家的心目中產生了質變

反艦彈道飛彈(Anti-ship ballistic missile)被認為是打破美國亞太地區軍事絕對優勢的重要關鍵，雖然相關的技術僅是在學術論文上被提及與撰寫，但是進而擴大在各種媒體上宣傳，形塑出解放軍將能對美軍造成重大傷亡的認知，進而影響美國政治家對於亞太戰略的擘畫思維。可以肯定的是，強勢運用

航母通行台灣海峽的選項將不復見，即便美國依然擁有領先各國的軍事力量。

隨著解放軍軍事現代化的進程發展，以及反介入大招牌下的各種新式武器紛紛出台，也更加強化了前述觀點。這些觀點實際上並不能很快速的影響具體的軍備發展與作戰部署。比較之下，思維可以在辦公室裡配上咖啡就出現在報章媒體的頭版版面，但是武器的發展則是要在工程師的電腦、工廠的工具機，以及軍隊的訓練中心裡待上很長的一段時間才能夠產生對真實世界的影響力。

而這種觀念—能力的非對應狀態並不影響中國在國際政治場域上的陳述，反而是這種未經確認且不透明的資訊深刻地影響了整個亞太周邊的局勢；中國的崛起伴隨了解放軍的快速現代化與軍費擴張，過去科技條件較弱的解放軍，快速地建立起具備現代化條件的作戰部隊，其中又以海空軍的變化大而引發較多的關心。其中解放軍海軍與二砲部隊的火力投射與活動範圍，對於周邊國家的影響較為顯著。特別是解放軍航母遼寧號的發展，可以說是一個對於中國影響力的指標性項，也使得解放軍海軍被投以較多關注的眼光。但實際上，解放軍海軍依然從屬於中華人民共和國整體戰略而行爲著，而其行爲最主要依據之一，並爲外界廣泛認知的，就是拒止／反介入概念。

反介入概念發展始自96飛彈危機後，美軍介入台灣海峽後解放軍的反思；其主要能力表現則依然以解放軍投注最多心力發展的彈道飛彈爲主，特別以反艦彈道飛彈著稱。反介入概念當前最具影響的並非中國對於反介入概念的陳述，或是實際能力上的呈現，而是周邊國家在反介入論述的高峰期間，在政治意向上對於中國傾斜的表現：例如2009年日本執政黨民主黨率團訪中；中華民國在經歷民進黨執政的八年間，就統獨問題與中國不斷產生摩擦，加上總統陳水扁個人涉入貪瀆問題等內部因素，中華民國也在國民黨執政後重新修復與中國關係，而被視爲轉向親中。具體的來說，馬英九屢次在公開場合上談及兩岸和解，並且推動募兵制、減少國防支出都成爲美國檢視中華民國自我防衛能力時的負面觀察。

綜觀而言，中國的反介入不僅運用技術條件訴求對於美國的對抗能力，同時也在政經條件的滿足下拉攏周邊國家，形成一種過去第一島鏈包圍中國的態勢轉變爲第一島鏈國家中立化；中國得以直接面對美國，除了超越台灣之外、還有超越日本。當然這樣的局勢對於美國維繫其亞太利益極爲不利，因此提出了「空海一體戰」作爲對應方案。

2010年美國智庫戰略與預算評估中心(Center for Strategic and Budgetary Assessments, CSBA)出版了一系列有關於空海一體戰(Air Sea Battle, ASB)的政策說明文件，而這系列的文件被視爲是美國對於中國反介入戰略的應對措施。在任何熟知軍事戰略的人眼中，這是一套曠日廢時、耗費鉅資的戰爭計畫，其中大部分所欲使用的科技都仍未現世，目前已有具體成果的項目也都仍屬未臻完善且無實績的作戰單元，例如F-35匿蹤戰機與X-47無人機。但最重要的是，隨著相關計畫的曝光，當媒體證實空海一體戰的計畫源自於美國國防部淨評估辦公室時，亞太各國對於美中的壓注又有了一些變動。

空海一體戰的論述重新給予美國亞太盟邦對於衝突獲勝的信心，而同時由於中國對於軍事力量運用的論述與行爲上不成熟的表現，引發周邊國家對於爭議性領土議題處理的壓力。在兩者相結合之下，一度短暫解除對中國不利之立場的島鏈國家，重新又回到依賴美國作爲安全主導力量的結構之下。

空海一體戰在初登場時被視爲是全面解決與中國軍事衝突的重大方案，也在歐巴馬總統任期的末期作爲美國重返亞洲的重要依據，包含了在澳洲建立新的陸戰隊基地、最新銳戰機F-22與重型轟炸機B-52陸續進駐亞太區域基地；希拉蕊在公開場合上對於釣魚台、南海等衝突中的表態等等，一時間真讓人有美國重返亞太的錯覺。

國內著名戰略學者林中斌教授雖撰文稱：「美國未曾離開，又何來重返？」但就本文前段所提及，美國駐軍確實未曾離開，但是由於各種戰略論述上的交鋒與攻防，各國領導人對與美國的信賴度構成的主觀意識，在不同階段的親疏遠近感，也進而造成

亞太各國之間對各自權力平衡觀點的快速流動與改變。

空海一體戰帶給美國的政治甜頭並未太久，美國財政狀況的惡化讓國會向美國國防部磨刀霍霍，這種大型的戰爭計畫也就受到了嚴重的質疑。更深刻的打擊是，由於空海一體戰的規畫中排除了地面部隊的參與，而造成了部分軍種的反彈。重點並不單純在於作戰計畫中沒有陸軍或陸戰隊扮演的角色，而是當各方專家預估整體計畫所需經費的各種報告都明確的指出將排擠到他們的預算而這種現象就把單純的作戰準備帶向了其他政治辯論的場域之中

打擊空海一體戰並不能解決美國實際上仍必須做足軍事準備的問題。離岸控制(Offshore Control)的論點也因此浮上檯面；在離岸控制的概念中，戰場是遠離亞洲大陸的，台灣與日本原則上都是遠離戰場的，這反映出部分美國觀點對於台日的不信任感。美國雖然與日本的關係密切，但是右翼勢力的擴張可能會讓美國陷入不樂見的衝突之中；君不見希拉蕊匆匆離開官場後，美國對於釣魚台爭端便不再有任何的發言？

離岸控制對於美國而言是一種最保守的方案，它不需要對於盟邦的政治狀態有十足的把握，也不需要等待尖端軍事技術的成熟就可以達成。而它的優點也正是他的缺點。假如亞洲與中國會成為近未來經濟發展的重心，離岸控制的選擇等於美國的軍事準備眼中只留下與中國的最後一戰，而減少區域整體控制的力度；這不僅是一種集中力量跟目標的表現，更重要的是在動態平衡的需求下，離岸控制的保守與有效等特性相當契合政治領導人的需求，不僅不需要增加預算，在政治場域上也避免升高局勢的陷阱，也讓中國無法繼續運用國際壓力來轉化國內壓力。

維持現有的狀態，只要在戰爭指導上有明確的方向，就可以順應快速的變化來對應各種政策議題。但是此一方案將對於美國在亞太地區的影響力會有負面的影響

相對於離岸控制，日前北韓試射衛星提

供了一次很好的測試機會，驗證空海一體戰與同盟作戰的必要性；空海一體戰是很嚴密的系統戰，太空、空中、海上、陸基系統缺一不可；相對的這也是全面性的火力發揮模式。與離岸控制比較下，空海一體戰有兩個顯著的缺點1.高度依賴盟邦的政治意向2.解決戰後問題的困難度更高。雖然空海一體戰最早的論述裡是不需要盟邦任何支持的，但是這是屬於軍事作戰的層面，空海一體戰發表後觸發的政治效益使得空海一體戰與盟邦的政治意向相互綁架，後面就難以脫鉤；這也是傳統結構權力平衡邏輯下發展出來的軍事戰略所具的特質。

空海一體戰跟空地戰（美國針對蘇聯陸軍所開發出來的戰法）的相似性極高，這依然是一種基於陸上作戰模式的延伸，講究的是整個正面的接觸與摧毀；離岸控制就屬於純海權性質的思考。這是個有趣的問題，當多數人談論中國的海權性質時，美國的海權性質是不是也正在有所轉變？除去空海一體戰後來的轉變，空海一體戰與離岸控制其實都是希望能夠由美軍獨自完成一個對陸上強權的決定性戰役，但是兩者本質上的差異從戰場的選擇到政治環境的改變都產生最終的矛盾：美中問題是否有可預見的終局？或是只能快速變動且不確定性極高的狀況下，見招拆招的應對每一個挑戰？

空海一體戰與離岸控制兩個方案的辯論方興未艾，而我國卻對於未來安全局勢的發展不僅認識貧乏，更無警覺，令人憂心。■

淺談日本武器輸出的 限制與未來！

紀永添
軍武研究家

日本是二次世界大戰的戰敗國，長期以來受到「和平憲法」的限制，除了軍隊稱為自衛隊外，人數規模也受到嚴格的管制。過去主掌國防事務的防衛廳，位階並不高，也一直到二〇〇七年才正式升格為防衛省。在這樣的歷史包袱下，日本政府對於任何的軍事活動與對外軍售都非常的謹慎低調，特別是對外軍售更有所謂的「武器輸出三原則」，對日本自製武器的輸出設下了重重的限制。「武器輸出三原則」是一九六七年時，日本首相佐藤榮作在國會所做的政策宣誓，所謂的三原則是指不對共產陣營國家、經聯合國決議武器禁運的國家、有軍事紛爭的國家輸出任何武器。當時的時空背景是因一九六五年以後越戰逐步升級，美國派出大批部隊直接介入越南戰事，讓日本社會憂心與美國有安保條約的日本，也會被迫捲入戰事之中。同時，日本已經從戰後的破壞中復原，重工業逐漸茁壯，也開始恢復自製武器。在五〇年代末期、六〇年代初期的這段時間裡，日本幾次小規模的對外軍售，都引起亞洲鄰國的不安與抗議。再加上當時冷戰方殷，日本身為美國的盟友，也需要向美國保證不會向共產陣營出售任何武器。因此首相佐藤榮作才會對日本的武器輸出設下三大限制，以平息國內外各方的疑慮。

到了一九七五年，美國在越戰中以慘敗收場，反戰思潮達到最高峰，日本社會也同樣出現強大的反戰聲浪，這讓日本政府進一步對軍售議題做出擴解解釋。一九七六年首相三木武夫在國會發表新政策，除了再次確認將遵守一九六七年的「武器輸出三原則」以外，更進一步宣誓，基於日本的和平憲法與國內法令，對於「武器輸出三原則」以外的地區出售武器也將「謹慎應對」，同時嚴格定義了禁止輸出的範圍也包含能生產軍

武的敏感設備。這樣的政策在實質上完全封鎖了日本對外輸出軍事武器的可能。再加上日本國會於一九八一年也通過類似的決議，讓日本完全禁止任何武器輸出長達四十餘年。雖然在這其間對這樣的政策有過些微的調整，如在一九八三年日本政府為了強化美日安保條約，對禁止武器輸出的政策做出新的解釋，認為日本向美國輸出武器與相關技術，不受「武器輸出三原則」的限制，也不違反前首相三木武夫所宣誓的精神。但是大體來說，過去日本政府禁止武器輸出的政策方向，幾乎沒有大幅度的改變過。而這樣的政策，不管在軍事上或政治上，都對日本產生了很深遠的影響。

就軍事上而言，禁止武器輸出就代表了自製武器的研發成本將會非常的高昂。因為日本所研發生產的武器，只能供應日本自衛隊使用，但是日本自衛隊的規模較小，採購的數量十分有限，造成每一件武器所要分攤的研發成本極高。再加上不會大量生產，剛剛開關的全新生產線馬上就會關閉，也造成極大的浪費，讓整個生產成本更為高漲。因此戰後日本自製的武器都以昂貴聞名。其中最著名的例子應該就是F-2戰機與90式戰車了。F-2是日本自己設計製造的支援戰機，主要用途被定位為制海與對地支援，整個研發案雖然引進很多美國的現成技術¹，但是因為日本希望以質來彌補量的不足，因此投入龐大資源來研發許多先進的作戰性能，使研發成本節節高升。最雪上加霜的，是未來不可能大量生產外銷來分攤研發費用，而讓未來每架出廠戰機所要分攤的研發費用極為驚人²。本來日本航空自衛隊所預定要採購的數量就有限，在戰機單價不斷暴增，財政狀況根本無力負擔下，日本政府被迫削減採購數量，最後連原型機在內總共只生產了98

1.F-2戰機一開始是由日本的三菱重工與美國的通用動力公司(General Dynamics,)所合作研發。後來通用動力公司將軍用機製造部門出售給洛克希德·馬丁公司(Lockheed Martin)，也讓合作雙方變成三菱重工與洛克希德·馬丁公司。

2.這當中包括付給美國公司的鉅額權利金，因為生產數量有限，讓每架戰機所分攤的金額也非常的高。

3.4架原型機與94架量產型戰機

架³。生產線在生產完這一批戰機以後就關閉，也讓整個生產成本大增，最後一架戰機的單價衝破一億美元大關，成為當時最昂貴的戰機。

一樣的情況也發生在陸軍裝備上，日本所研發的90式戰車也是造價高昂，原因同樣是出在生產數量少，研發與生產的成本難以分攤。雖然90式戰車的性能很優異，但是因為造價太高的問題而無法全面換裝，只能選擇重點部署。結果在90式戰車開始服役後，較為老舊的74式戰車仍然無法退役。日本在研發生產F-2戰機與90式戰車時所面臨的困境，就點出了日本禁止武器輸出政策所產生的問題。當自製的武器只能供自衛隊使用，採購的數量勢必非常有限，無法分攤研發與生產的費用。同時因為生產規模太小，也很難讓日本的軍事工業維持穩定的發展。除此之外，當一款武器的服役數量太少，也就缺乏了繼續研發改良的經濟效益。大量生產服役的武器，通常也會有極大的升級改良市場，有極大的誘因讓生產研發的公司繼續投入資金來進行改良，以爭取龐大的商機。或者因應各方使用者的不同需求，發展各種衍生型或改裝套件，使武器系統的使用效益能發揮到最大化。最好的例子就是美製的F-16戰機，由於生產數量龐大，服役以來的各種升級、改良型可謂族繁不及備載，可以搭配使用的各種武器、各式筴艙、改良套件琳琅滿目，能給予使用方最大的選擇彈性。這一點就是日本F-2戰機所難以望其項背的。更別說日本自製的武器也因此缺乏實戰的考驗，無法驗證這些武器的真實戰力，無法從實戰中累積寶貴的設計操作經驗。

也因此，日本雖然在戰後經濟快速復甦，成為世界上首屈一指的工業大國，不論是在造船、航太、冶金等重工業領域都有十分堅強的實力，但是卻一直無法整合成一個完整的軍事工業體系，其關鍵就在於日本政府長期限制武器的輸出。但就政治上的利弊得失而言，日本在軍事上的謹慎低調，讓二戰時曾經淪為日本殖民地的東亞鄰國較為安心，不會激起各國的反日情緒。只是這也讓日本無法以軍售或軍事技術合作的方式來發

揮日本的影響力。眾所皆知，跨國軍售通常都會伴隨著各種政治與戰略的考量，輸出國會利用軍售或軍事技術合作的機會來發揮自己的區域影響力。過去日本雖然常常利用各種經濟援助與貿易合作的方式，來增進日本與其它國家的關係，但是這樣的方式卻難以取代軍售或軍事技術合作所能達成的戰略效益。換句話說，日本雖然擁有美國這個世界上的最強大的盟友，在美日安保條約下取得了保護傘，讓日本可以遵行安全謹慎的外交政策，但卻也讓日本失去與其它國家進行戰略合作的空間。這在過去冷戰期間，美蘇兩大陣營壁壘分明的時代還不會出現明顯的問題。等到冷戰結束，全球性對抗轉變為區域內的複雜爭端時，日本才開始驚覺問題的嚴重性。

日本在二〇〇六年時，首度由安倍晉三政府的外相麻生太郎，提出所謂的「自由與繁榮之弧」，主張日本應該與東亞、南亞、中亞、中東等地區，追求相同民主價值的國家增進關係，以援助或結盟的方式打造一個安全穩定的弧型地區。同年安倍晉三政府就以ODA⁴的方式，贈予印尼三艘武裝巡邏艇。雖然日本嚴格要求贈與印尼的武裝巡邏艇只能用於防範海盜與進行海洋巡護等和平用途，若要轉售第三方也需日本的同意，藉此迴避日本長期禁止武器輸出的政策。但是武裝巡邏艇還是不折不扣的武器，而這也是日本長期以來第一次向美國以外的國家輸出武器，藉由輸出武器來進行戰略結盟的意義濃厚。同時「自由與繁榮之弧」的主張也在次年出現在日本的年度外交藍皮書中，雖然中途曾改由日本民主黨執政而有所調整，但是整體的大方向並未有所改變。民主黨的首相野田佳彥，在二〇一一年訪美時就提出，在所生產的武器系統不售與有軍事爭端國家的前提下，日本將在未來參與跨國合作的武器研發計畫，並受到美國首肯。同時日本還與菲律賓簽署戰略合作夥伴聲明，捐贈菲律賓武裝巡邏艇，並積極接觸印尼、越南、印度等國家，尋求建立戰略合作關係。特別是安倍晉三於二〇一二年年底的大選，擊敗民主黨而再度執政後，這應該已經可以被視為是日本政府的新戰略方向了。

4. 政府開發援助(Official Development Assistance)，指已開發國家透過無償贈與、貸款、與經濟合作等方式，提供給開發中國家的經濟援助。

野田佳彥當時提出日本將參與國際性的武器研發合作，被外界視為是日本解除武器輸出限制的第一步，主要的原因在於日本此舉是為替未來參與F-35A戰機的合作生產計畫做準備。日本延宕多時的新型主力戰機採購計畫，最後選定了美國的F-35A聯合打擊戰機，在採購的同時也一併簽署了技術合作協定，除了戰機全部是在日本進行最終組裝外，還將由日本負責許多零部件的生產，再回銷給美國用於戰機生產線上。由於日本直接參與F-35戰機的生產，這些日本製造的零部件勢必會隨著美國的戰機外銷而輸出到第三國。同樣的情況也發生在近幾年日本與美國的其它合作案，包括標準三型飛彈與愛國者三型飛彈，都是由日本負責部份零部件的研發與製造。在這樣的情況下，日本的「武器輸出三原則」勢必要進行一定程度的修正。事實上，日本雖然因為政治與歷史上的因素，長期禁止武器出口，而使自製武器的發展計畫屢屢受挫，但是日本政府一直苦心維持武器國造的能力。除了自行設計生產戰機外，外購的主力空優戰機也都堅持以技術轉移的方式，在日本進行生產組裝。水面上下作戰艦艇更幾乎全部是由日本自製，或取得授權後自行生產。其中最特別的是，日本為了保持潛艦的研發生產能力，在海面上自衛隊的規模受限下，採取一年生產一艘，一艘下水就一艘退役的方式，來維持最精銳的水下艦隊。

由此可以窺見，日本雖然長期以來在軍事上採取保守謹慎的態度，但是追求成為一個正常國家的努力卻未曾稍減。北韓的軍事恫嚇與中國近年的擴軍野心，恰好成為日本追求國家正常化的最大藉口與助力。如日本參與標準三型飛彈與愛國者三型飛彈的研究發展計畫，就在於北韓不斷試射地對地彈道飛彈，日本迫切需要反彈道飛彈的能力，因此取得加入這兩項計畫的合理性。因為海基發射的標準三型飛彈與陸基發射的愛國者三型飛彈將具備反彈道飛彈的能力。而中國從俄羅斯引進Su-27SK、Su-30MKK/MK2後，也幾乎已經確定將會採購更新銳的Su-35戰機。同時購自烏克蘭的航空母艦「遼寧

號」，已經下水並編入現役，未來將搭載中國仿自Su-33的殲-15艦載戰鬥機。除此之外，中國將自製多艘航空母艦的消息也不斷出現在媒體上。這都讓日本感覺到海上生命線受到嚴重威脅，因此進一步加快了採購下一代空優戰機的計畫。當中國就釣魚台的問題對日本施壓，並不斷派出機艦到釣魚台附近海域宣示主權，日本政府的反應看似被動，但是卻第一次有了機會，以「有島嶼防禦的需求」，計畫採購專供海軍陸戰隊使用的AAV7⁵兩棲突擊載具，並將配備於陸上自衛隊，以加強「西南諸島」的防禦。

過去日本自衛隊並沒有海軍陸戰隊的編制，因為海軍陸戰隊一直被定義為攻勢軍種，所以也沒有專供兩棲突襲作戰使用的水陸兩用裝甲車。釣魚台的爭端讓日本取得了籌建兩棲作戰能量的合理性。雖然在短時間內，日本自衛隊應該不會大張旗鼓的直接設置海軍陸戰隊，但以海島防禦為名而建立的「沿岸監視隊」，擁有兩棲突擊載具，又與美軍進行奪島演習，再加上日本早已經擁有兩棲運輸艦，日本自衛隊實質上已擁有了初步的兩棲攻擊能力。這個例子說明了目前東北亞的緊張情勢，對日本而言是個危機，卻也是個巨大的轉機。特別是北韓主要威脅的是南韓、日本與美國，東南亞國家還不會感同身受，但中國與東南亞國家的主權爭議，則讓越南、菲律賓、馬來西亞、印尼等東協國家確確實實感受到壓力，無形中讓日本所主張的「自由與繁榮之弧」開始成形。在「武器輸出三原則」被逐步打破後，日本有了更多的選擇，在經濟合作外，提供軍事技術合作或軍售，來建立同盟關係。如在近期内就傳出，澳洲將可能引進日本的潛艦技術，合作建造澳洲的下一代潛艦。這個合作案不止圍堵中國勢力的意味濃厚，「日本輸出潛艦技術」這在過去也是無法想像的。但是在未來恐怕將會逐漸變為常態，成為日本尋求與東南亞國家結盟的新合作模式。

日本是否會因此再次成為軍武強權，甚至走向極右派當權的軍國體制，現在來說實在還太早。但是日本逐步成為正常國家，擁有國防部⁶、完整建制的軍隊、自由

5. AAV7 (Amphibious Assault Vehicle AAV)，兩棲突擊載具，專供海軍陸戰隊進行兩棲登陸作戰的裝甲車輛。可直接由船塢登陸艦泛水至灘頭搶灘，並載運25名武裝士兵深入內陸作戰。依各型號不同搭載不同的武器，包括25公釐機炮與40公釐榴彈發射器。

6. 日本防衛廳升格為防衛省後，於政府組織中的位階等同於其它國家的國防部。

7. 集體防衛權是指國家可以與它國結盟，在任一個結盟國受到攻擊時，雖然其它結盟國並未遭受攻擊，仍然可以採取軍事介入，以保障結盟國家的安全。日本因和平憲法的限制，使日本放棄行使集體防衛權。

出口軍事武器、行使集體防衛權⁷等，正在一一成真。在安倍晉三再度回鍋擔任首相以後，他進一步延續野田佳彥的政策，宣佈日本生產F-35零部件回售給美國一案，將採取例外處理，不適用於「武器輸出三原則」，讓美國可以將包含有日本製造零部件的F-35戰機，出售給有軍事爭端的國家。這雖然是因為F-35戰機的未來買主們，很多都是與鄰國有軍事衝突的國家，日本政府若不以例外來處理，將喪失與美國合作生產戰機的大筆商機。但是這也可能形成通例，讓日本未來可以透過美國向有軍事爭端的第三國出售武器。日本長期以來禁止武器輸出的限制，已經被一一打破。雖然日本目前仍然還沒有直接輸出戰機或艦艇等武器給其它國家，不過在輸出潛艦技術給澳洲、贈與菲律賓武裝巡邏艇、同時與美國合作生產戰機以後，日本已經非常接近這個目標，未來這一天到來時應該不用太過訝異。

日本對於保存軍工業實力的努力，並非一帆風順。日本的軍事採購一樣常常因為美國的因素，而放棄由日本自製的計畫。天價研發生產的F-2支援戰機與90式戰車，單純就軍事投資的角度來看，並不是成功的計畫。日本潛艦的服役年限往往很短，馬上退出現役，也形成巨大的浪費。但是這樣的投資與堅持讓日本維繫了最低限度的國防自主能力。反觀台灣，一樣因為歷史與政治的因素而無法出口武器，雖然在國際困境中，也引進技術自製了IDF經國號戰機，卻未延續累積出戰機的設計生產能量。取得授權生產成功級巡防艦以後，卻放棄了田單號小神盾的計畫⁸。雄風二E型巡弋飛彈開始量產後，增長射程的後續研發計畫卻前途不明。此外還有許許多多的計畫均中途放棄，這除了美國的因素，國防資源的窘迫外，最重要的還是台灣缺乏建立國防自主的決心，更沒有國家必需走向正常化的共識。借鑑日本在困境中的努力，台灣不應以國際困境為故步自封的藉口。如台灣籌獲潛艦的過程一波三折，除了國外的中國壓力，更有國內的政爭杯葛。在多年等待落空後，近日傳出可能會選

擇自製的方式。若真是如此，希望這會是一個新的轉捩點，不要再重蹈過去的覆轍，能以此為契機，一步一步為台灣建立起長長久久的國防工業。■

8. 田單艦目前是成功級飛彈巡防艦的八號艦，但是建造計畫的初期，是希望在累積前七艘成功級巡防艦的建造經驗以後，以成功級巡防艦的艦體為基礎，發展搭載垂直飛彈發射器與相位陣列雷達的小型神盾艦。原本希望建造四艘，稱為田單級，但是後來計畫胎死腹中，田單艦在建造時也回復到成功級巡防艦的構型。

專題

藝人現象在反核運動中 幾點社會思考¹

李明
導演、演員



※309的反核遊行 不僅一般民衆參加連過去對社會議題冷感的藝文界人士都投入

309反核大遊行，全國在北、中、南、東衝出了二十萬群眾走上街頭，表達反對核四續建聲音。台北遊行更在凱道前延續到隔日上午，並於遊行活動結束後，固定每週五晚上六點於自由廣場前進行「核四五六」定點廣場反核演講活動。台灣反核街頭運動，自1988年「鹽寮反核自救會」街頭抗爭開始，一路走來二十五年，從當初數十人在貢寮街頭與警總情治人員的拉扯追逐，到今天有二十萬人以嘉年華會方式，帶著戀人、小孩、小貓、小狗…發揮創意上街抗議。這二十五年來反核的社會能量積累，與2013年反核盛況有何關連？為何短短一年內，有那麼多昔日不曾對社會議題表態的明星藝人，站到反核隊伍裡來？藝人反核，對社會運動的影響又是什麼？仔細觀察，確是個值得思考的現象。

隨著媒體報導，大家看到今年反核行列出現許多平日只在電視、電影裡才見得到的明星、藝人。藝人演藝事業需要媒體宣傳、曝光，而社會大眾對藝人的認識，也是隔著電視螢幕透過虛擬角色情感，投射到藝人主演的角色人物身上。所以在商品市場策略中，經常透過藝人（扮演的角色）站出來為某件商品「代言」。此類「代言行徑」也頗成功吸引了廣大粉絲情感，投射在具體消費行動上。在這個邏輯下藝人這個符號擁有社會工具的身份，站出來宣導理念當然也就很容易吸引大批原本就認同其形象的粉絲聚集。

在資本主義市場上，藝人及其周邊（形象、生活、思想…等）在消費邏輯的遊戲規則裡被產出。藝人多由經紀公司規劃塑造形象，而社會形象建立，則奠基在一個安全

的、傳統的、主流的社會價值觀上。多數人好惡，形成了主流的市場。商業公司規劃藝人「演藝事業」目的，即在主流市場上取得最大公約數，即獲取最大商業利益。昔日因國民黨的意識型態機器在文化、教育、經濟等領域的嚴密控管，致使多數藝人不敢（或無感）對政策（政治）噤聲不語。然此次多數藝人針對「停建核四」表態出列，推估的是此議題看來還不影響「商品」在商業市場上的發展。尚未興建完成的「核四廠」與台灣廣大資本市場還沒來得及形成全面性的聯結。所以相對在藝人所處的資本主義市場上，也就不會帶來太多困擾。

遊行過後會有社會學者如趙剛等人，對於媒體過度報導藝人反核現象，深怕藝人會將反核議題單一化，「反核四卻不反對資本主義消費方式」提出憂心見解。他擔心一旦反核四蔚為單一議題，形成潮流時，將會削弱公民社會主體性。可我卻不如此焦慮看待，因為藝人本來就是在資本主義生產方式中被產出的商品。要求藝人「反核也反對資本主義消費」，無異要藝人離開賴以生存的戰場。倒是作為廣大粉絲群眾，大可把藝人的行動淡定視為議題發展中的一份子就好。當然，如果粉絲也可以發揮力量，讓更多有媒體影響力的藝人除了選擇在「反核四」的議題下曝光外，更可以選擇與弱勢的不當土地徵收、失業勞工、樂生、農地搶水…等社會議題連結一起，相互為主體性的話，自然也就不用擔憂公民社會主體性在街頭上的消失。

另外在這次藝人反核聲浪中，也出現一股「反核不談政治」的聲音。確定「反核四」在多數社會群組的表態是安全了以後，接下來當然就得把「不安全」的「政治」因素排除，以確保XX（這裡可以填上任何群眾的行為，諸如反核、藝術、電影…）的純粹與安全性。雖說社會運動者自有其策略，但不管位何職業、身份、階級…，即使強調公民主體性，個人亦擺脫不了被廣義「政治」行為影響。其實大可不必將「政治」污名化，但或許也因為先把危險的「政治」從運動行列裡切割出去，也才可吸引那麼多人

不擔心害怕的走上街頭。這種社群心理的形成，當然與台灣歷史長期籠罩在國民黨恫嚇人民的意識型態控管有關。而今這樣的意識型態，更從昔日國民黨延伸到對岸共產黨挾其龐大政經勢力，對台灣社會各階層帶來的影響。從部分反核藝人動不動就把「內地」一詞掛在口中可見一般。

回到全球資本主義的商業邏輯來看，也就不難瞭解對中國市場有期待或已在中國市場發展的藝人、經紀公司們高喊「反核四」是安全的，喊「支持圖博」是危險的思考了。在民調來看，即使主流民意、這麼多藝人、粉絲紛紛表態反對核四續建，這馬政府為何還執意孤行呢？從遊行結束後，國安高層刻意釋出「廢核衝擊台美關係」的用意不言可喻，台美關係與反核運動讓我們看到馬政府的思考。畢竟社運戰役最終還是得整隊回到面對全球資本邏輯戰場上。此刻藝人的社會符號，若也可以被整隊進反抗行列，形塑台灣公民社會主體性的一份子，集結力量爭取與國際強權國家在反核議題上的平等對話時，那就是藝人參與反核運動更積極的動力了！■

前言

近來，核電存廢紛紛擾擾，擁核者不外乎站在經濟面向與反核者拚搏，指出核電必然與台灣的經濟命脈有著相當程度的關聯，如果在國際間無情的經濟爭霸中斷然中止核電發展，台灣的經濟前景必然黯淡無光。反核者則直指出包不斷的核四紙糊工程，並且譴責擁核者對於核安過於自信的心態，對於核廢料不正義的分配與對蘭嶼、貢寮住民的無視更是千夫所指，眼下的爭議似乎陷入各說各話的膠著。

然而，反核與擁核的爭議如此是不是註定沒有結果？經濟與安全是不是真的就如此絕然二分？老死不相往來？作為一個反核者，筆者當然必須先申明立場，福島核災之後，在在證明核能發電已經走到末路，而且台灣不適合核能發電，風險過於龐大，實在傷不起，是時候堅定與它告別。至於經濟上與安全的問題，筆者打算在後段詳述，容我在此首先論及反核的理念與訴求。

不正義的核廢料分配

關於反核，政府官員與專家最避諱提起的，就是核廢料的放置問題。當然，每每提及這個問題的時候，相關的專家與政府官員總是一再拍胸脯的保證其安全性，可是對於蘭嶼居民而言，這當然不是卸責的理由，風險姑且不論，為何將這樣人人避之唯恐不及的廢棄物放置蘭嶼？蘭嶼居民的意見與心聲有被尊重嗎？蘭嶼居民是二等公民嗎？如果核廢料果真安全，政府何以不能以身作則，親自為之呢？

更令人擔心的是，核四商轉之後，原先九萬桶的核廢料儲存場，勢必要再容納更多的核廢料，原先蘭嶼核廢料的輻射外洩問題

尚未解決（台電也承認了，不過他們說符合安全標準），又要接受台電更多的未爆彈，蘭嶼人的心聲，我們不得不與他們同感共鳴，本島所不欲的「惡靈」就往外島丟棄，眼不見為淨的自私心態昭然若揭，所謂的以鄰為壑、苛政猛於虎不過就是如此。

核能安全的過度自信

三一地震之後，福島核災已經在全世界捲起反核的千堆雪，姑且不論人員傷亡，福島的在地經濟受到嚴重的打擊，一蹶不振，儘管當地有關單位一在保證沒有受到輻射汙染，福島的農產品依舊不見好轉。這是今天福島在核能災變之後受到最大的困局，如果發生核能災變，受到危害的不只是人的生命安全，還有當地的產業與經濟的崩潰，我們的政府官員顯然不認真看待這樣的警訊。

包括這次工安意外頻傳、出包事件不勝枚舉的核四廠，多數人出來反對核四的原因不外乎上述的工程缺失，更加深層的原因是，如果有個萬一，我們何去何從？這絕對構成反核的重大理由，雖然許多的核能專家與政府官員一在掛保證，我們不會有福島核災，可是福島核災的事實就證明了這樣的估算不具有多大的意義，而且如果有那微乎其微的不幸，人們是承擔不起的，遑論那些連核廢料都怕得要死的官員。

非核不可？產業結構與錢坑

就此，我相信我們能有更好的替代能源政策與節能減碳措施，可是反觀當下的執政當局，卻死命地為核四尋找任何可能的解套方針，理論上在反核訴求在多數的民意支持（反核遊行）下形成龐大的壓力，執政黨卻不肯放手，這不禁讓人懷疑核電產業背後龐

大的利益與資源分配，或許從此角度能使人理解更完整的核能產業的圖像。

筆者認為，以當前若核四建完且商轉，興建的總經費為三千九百億元來說，這樣龐大的預算開支，砸在核能產業上，挹注天價的財源。學術機構、民營電廠、發包工程、促進周邊產業、國際利益協商、國家預算投注、構成了一個自行運轉並吸納（納稅人）資源的核能產業複合體。這本身就使得擁護核電的說詞產生爭議，至少，對於再生能源開發的不作為上提供了質疑的基礎，面對如此錢坑，在台電仍有弊案未決的前提下，核能產業就失去了它的正當性。

科學霸權與專家政治

筆者在最近紛擾的核能議題上，發現了一個更加嚴重的問題，這樣嚴重的問題實質上阻礙了台灣民主的進程，那就是科學霸權與專家政治對於公共議題與政策討論的壟斷，造成公民意見的消音。每每討論核能議題的時候，政府官僚往往只聽信擁核科學家的說詞，而不採信公民團體與反核科學家的意見，對於民間的抗議聲浪，往往以沒有科學證據扣上不理性的帽子，不只政府官員如此，擁核人士也是如此，這樣的專業人士擁權威自重的現象，我們應該加以批判，並且加以解構，讓民主的價值重新回歸政策討論上。

法國哲學家利奧塔(Jean-Francois Lyotard,1924~1998)在其著作《後現代狀況》中區分了科學知識與敘述性知識，他認為，科學知識是由兩個條件所構成，一是反覆驗證的科學事實，二是內行人通用的專業術語。排除外行人的討論空間，是科學知識的特徵，但是科學知識不能說明自身的意義，只有倚靠敘述性知識才行。核分裂會產生能量是科學事實，但是關於核能發電適不適合、好不好的政策討論完完全全是敘述性的知識，反過來說，科學家與官僚不能以外行人不懂核電就將公民屏除在政策討論外。

那麼，我們應該如何理解討論的方向呢？民主的價值應當如何落實呢？奧地利科學哲學家費耶阿本德(Paul Karl Feyerabend,

1924~1994)認為，科學的優勢威脅了民主。為什麼民主重於科學？因為從事研究科學的專家既有限也無知。民主是多數公民的參與，有助於克服少數專家的侷限性。因此，專家的社會地位不該因科學而高高在上。專家的意見應該服從民主判定。就此而言，筆者認為當今核電議題的討論，完全缺乏公民的意見在其中，而且這樣的缺乏完全是刻意的忽視，萬人上街反核之後，政府應對的態度仍然只是顧左右而言他，想要利用對反核主流民意不利的公投強渡關山，這不只是缺乏誠意的態度，更是反民主的作風。

代結論 反核運動的展望與未來

對於核電議題，我們需要更多公民的聲音受到重視，也需要更多專家參與討論，我們所不需要的是政治上的算計與虛偽的公投，如果當今的執政當局還把民主當作自我標榜的頭冠的話，就聆聽民意、釋出誠意吧，真正為台灣未來的產業、經濟、能源政策出點心力吧，而不是短視近利、挾漲價以令人民的姿態，那樣只會令人嫌惡，更加遠離民主價值的核心而已。

筆者也期許台灣的公民，我們要付諸一切努力，打造自主而完整的產業、經濟體制。讓公民監督的力量能深入政策制定，進而掌握自己的安全與生活，而不是被經濟、政治菁英決定，然後一起追求公平、永續的能源政策，告別不正義的核廢料分配，邁向一個公正、民主而真實的國度。■

檢討「四年期國防總檢討」： 從政軍關係的角度

陳文政

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

「規劃就是一種權力關係」(Dr. Aaron Wildavsky)

國防部於日前發佈《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review)，這是繼2009年以來的第二本，根據《國防法》第31條第4項規定「國防部應於每屆總統就職後十個月內，向立法院公開提出四年期國防總檢討。」(2008年新增條文)，而2013年版的《四年期國防總檢討》為一個連任總統的循環結束，是也該到了「檢討」《四年期國防總檢討》本身的時候了。

在此之前，必須先行釐清的一個概念是：我國《四年期國防總檢討》仿自美國《四年期國防總檢討》(英文相同，以下簡稱美國《QDR》)，我國《四年期國防總檢討》中文一詞自英文直譯而來，易生誤解：它不是用以「檢討過去4年」的國防政策，而是用來「每4年一次擘劃未來10到20年」的國防政策。其次，對於我國《四年期國防總檢討》的檢討可有很多不同的角度，多數人會去檢視它規劃立基的未來評估是否得當或所提出的因應方案是否可行，但本文則從政軍關係的角度去比較與檢討《四年期國防總檢討》產出過程，由政軍部門在產出過程中的互動去檢驗它是否符合民主國家國防治理的核心價值——文人統制(civilian control of the military，在國內常被誤稱為文人領軍)。

美國《QDR》的政軍關係

美國的軍事超強地位，除了建立在厚實的硬體基礎外，它繁複的計畫預算制度(planning-programming-budgeting System, PPBS)是美國國防部將資源轉化為能力的重要軟體基礎建設。規劃(planning)階段是此一國防計畫預算制度的上游，而後由建案(programming)與預算(budgeting)兩階段落實承接，完成行政部門的年度預算案後，再交由國會審查。

對於資源相對雄厚的美國國防部而言，規劃階段無疑是計畫預算制度中最為重要的一環。而在規劃階段最主要的考慮因素有兩項：第一(也是較廣為人知的)是對國際安全形勢、所須軍事能力與須投入之人物財力資源的短、中、長期評估，經由制式性層級的評估產生「理性」的規劃加以肆應。雖然前述這幾項評估的國內外變數不可能為恆定，但相對於下述的第二項考慮因素，這類的評估通常較為穩定，對於在國防部任職的國防規劃者而言，這些本是其專業，也可透過聯合參謀作業的制式流程獲得所需的資訊，足能克服短、中期評估的波動與長期評估的不確定。

第二個考慮因素是總統對國防的願景與理念。對世界超強的美國，國防議題常是總統選戰的攻防重點，除了各總統候選人的國防政見常動見瞻觀外，當選人當然希望在當選後將其國防政見轉化為國防政策，特別是當在野黨翻身成為執政黨時，新任的總統尤其希望在選戰時具攻擊性的國防政見能迅速地變成(與前任)具區別性的國防政策。這種區別或未必是既有國防政策的一百八十度翻轉，但通常會是明顯的轉變。面對新總統與其新國防治理團隊的新國防願景與理念，如何將之轉化為國防政策，這才是在國防部內規劃人員的真正挑戰。如何在具有變革傾向的總統國防願景與理念以及持續性較強的專業國防評估與規劃兩者間達成均衡，成為政軍兩部門間權力關係上的觀察指標。

1990年前後，世界進入後冷戰時期，兩極穩定的國際政治結構產生變化，不僅加大的前述第一項考慮因素的難度，連帶地使得美國總統為美國國防未來發展方向拍版定案的責任加重。1989-1990年間，為因應形成中的後冷戰安全環境，先由美國國安會主導

大規模的國家安全戰略（由國務院出身的時任國安會幕僚Arnold Kanter負責）與國防戰略（由時任國防部政策次長Paul Wolfowitz負責）的再評估與規劃，在1989年五月間完成《國家安全檢討第12號文件：國防戰略檢討》（National Security Review 12: Review of National Defense Strategy，屬《國家安全戰略報告》〔National Security Strategy, NSS〕以下次級的不定期報告）。於此同時，參謀首長聯席會議（Joint Chief of Staff，類似我國參謀本部）在主席Colin Powell將軍主導下，緊接在後於1991年正式完成《基準兵力報告》（Base Force）。

由文人主導的《國家安全檢討第12號文件》與由軍方主導的《基準兵力報告》間固然存在相近的評估與規劃，但也有許多不一致之處，很難斷言前者指導後者。而且，美國軍方對於冷戰的驟然告終，非常不安：認為蘇聯固然瓦解，但很有可能重整旗鼓，再度形成美國的威脅，雖然軍方認知到因冷戰結束後美軍軍力與國防預算有所裁減乃勢所難擋，但不希望裁減得太劇烈，力爭對裁減幅度與規模軍方應有發言權。因此，《基準兵力報告》在Powell個人魅力與政治公關手腕下，不僅獲得國會聽證的加持，也獲得學界的矚目討論，更充分與既有的預算計畫流程結合，在政治氣勢與實際落實度上，都遠遠超越《國家安全檢討第12號文件》，反被認為是後冷戰時期美國針對未來威脅評估所提出的最低兵力需求的國防規劃首份主導文件。

《基準兵力報告》形成1992年《美國國家軍事戰略報告》（National Military Strategy, NMS）的規劃基礎，但很快地就被1993年十月由新任國防部部長Les Aspin所主導提出的《通盤檢討報告》（Report on the Bottom Up Review, BUR）所取代。

民主黨籍柯林頓擊敗尋求連任的共和黨籍老布希總統，1993年元月就職後任命Aspin為其任內首任國防部長。Aspin任國防部部長僅有短短一年期間，隨即於1994年二月因病辭退。但Aspin是個少見的強勢部長，所主導的《通盤檢討報告》成為

美國《QDR》的前身。Aspin具經濟學專長，1960年代中後期進入國防部，服務於1960年代美國另一個強勢國防部長Robert S. McNamara之下，擔任系統分析專家，國防評估與規劃本就是Aspin的專長。自1970到1993年間任眾議員期間，Aspin即以國防為問政主軸，數度擔任眾議院武裝部隊委員會主席。無論在專業或政治份量而言，Aspin在被柯林頓任命為國防部部長之前，就已經是民主黨內國防事務的第一把手。Aspin跟他的前老闆McNamara一樣，都不信任國防部內部的評估與規劃方法，也都矢志大刀闊斧地改造國防部，也都必然成為職業軍官厭惡的對象。早在眾議員時期，Aspin就跟Powell為《基準兵力報告》對槓上；Aspin就任國防部長後，Powell留任參謀首長聯席會議主席至1993年九月，兩人短短的幾個月共事期間，衝突愈加激烈。柯林頓總統施政以經濟優先，對國防事務的興趣不高，對居高不下國防預算也早有怨言；而Aspin接任部長後，全力執行總統兵力與預算縮減的想法，認為冷戰與蘇聯都已經是過去式了，美軍要有全新的戰略規劃思維與更大幅度的裁減，這樣才能將國防預算從維持戰備轉用於先進武器的研製。Aspin與Powell的思維理則固有其差異，但兩人相爭的本質終究還是權力——規劃的權力，Powell在《基準兵力報告》裡替軍方爭取到的發言權，在《通盤檢討報告》中被Aspin索回了。於是，在《通盤檢討報告》正式發表前，Powell報退離職。

Aspin與Powell都具有相當政治份量，一個是民主黨內的國防大老，一個是廣受民眾歡迎的波灣戰爭英雄，但同樣是柯林頓政府頭痛的人物，柯林頓在同性戀議題的立場本就得罪許多保守派軍人，而Aspin替總統開罪更多軍人；Powell對於柯林頓政府初期的軍事干預海外用兵，不僅在事前反對，更擅長在事後透過媒體放砲。兩人相繼離職後，柯林頓政府之後用的國防部部長William Perry與William Cohen基本上都是溫和派，不若Aspin強勢；接任的參謀首長會議主席John Shalikashvili與Henry Shelton也都不再是Powell那種功高震主的將領，對於文人政

策的配合度較高，政軍關係終能開始修補，在國防規劃中的權力分配較能有所妥協。

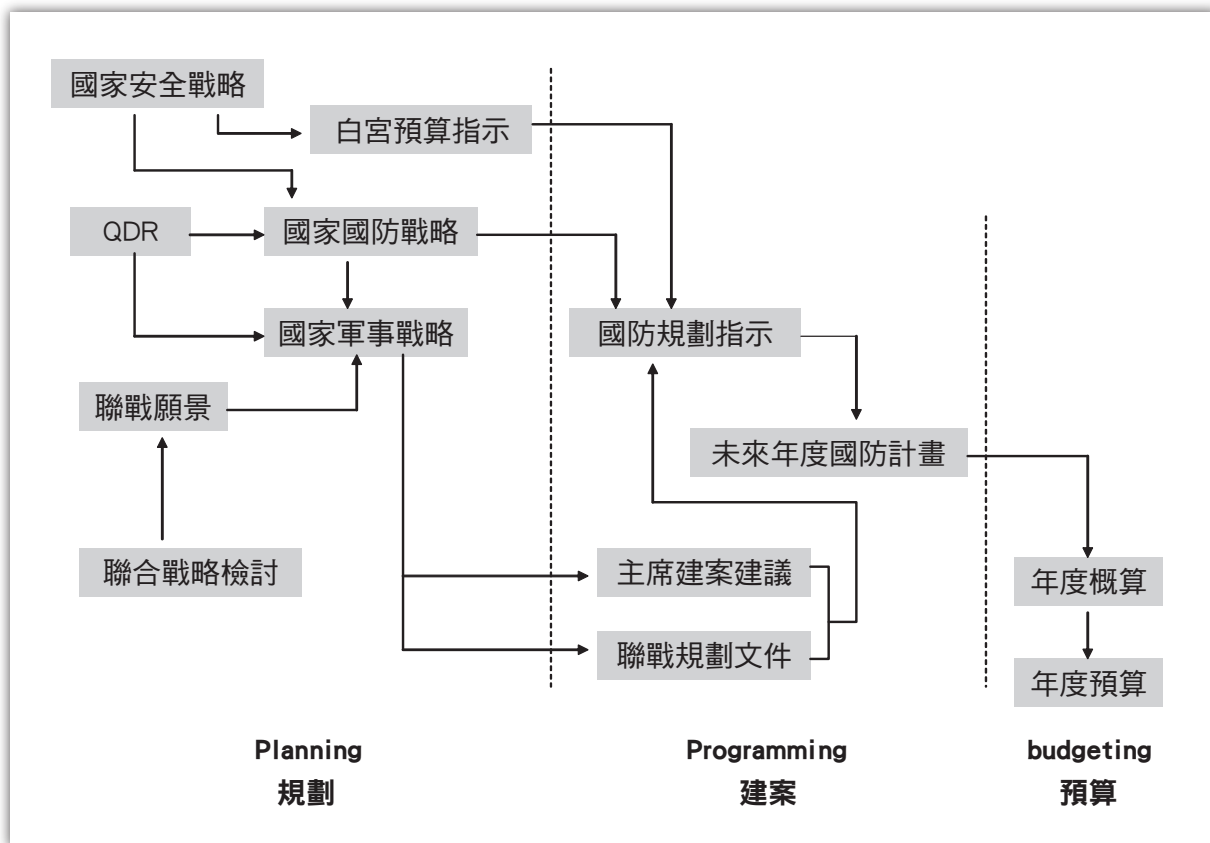
Aspin-Powell相鬥，雙方都動員國防部外的奧援相挺，挺Aspin的以國會、國防工業界為主，挺Powell的則以學界為主。Aspin-Powell相鬥外擴的效應，是美國民間對於國防規劃的研究、討論或甚至是辯論大為增加，舉例而言，自1996到2000年間，美國官方機構、民間智庫或個別學者共產出了34個不同對短程未來（5年內）的國防評估與規劃建議；其中，最為重要的是1994年在美國國會授權下成立獨立於國防部外運作（由國防部部長提命的7位學者專家、退役軍職人員組成，包括已離職的Aspin以民間學者專家身份參與，但未及報告出爐即已過世）的「武裝部隊角色與任務檢討委員會」(Commission on Roles and Missions)，1995年五月該委員會評估報告出爐，就國防規劃所涉部分，委員會建議：

（一）由國安會主導在每任總統任期之初提出《四年期戰略總檢》(Quadrennial Strategic Review)，就可預期的短程之地緣政治與政策改變、科技演變、形塑美國安全環境的機遇、國防部可能的預算額度與兵力選項等事項提出評估與規劃以提供方向給國防部計劃預算制度之後續流程。

（二）參謀首長聯席會議主席應向提供國防部部長一份「聯合作戰的統一願景」(unified vision of joint operations)以指導兵力與物資等相關發展，以提昇美軍聯合作戰與聯盟作戰的效能。

此一獨立於國防部之外「武裝部隊角色與任務檢討委員會」的創設是後冷戰時期對美國國防戰略規劃最重要的一著棋，它引進部外的改革意見，且有國會授權，無論就變革的創新度與爾後落實的可能，都值得肯定。但「武裝部隊角色與任務檢討委員會」與日後類似的「國防小組」(national

QDR在美國國防規劃中的角色



defense panel，由國會議員與民間專家組成，見下敘）均為臨時編組，無法常態性設置。前述「武裝部隊角色與任務檢討委員會」的兩項建議經修正調整後，在1997年由國會立法（《1997年國防授權法案》〔Defense Authorization Act 1997〕），前者成為美國《QDR》；後者成為參謀首長聯席會議主席所提出的《聯戰願景》(Joint Vision)。前者，雖改由國防部部長辦公室主導，但部長應先諮詢過參謀首長會議主席，此一諮詢設計顯然出自Aspin-Powell相鬥的經驗學習。規劃時程為未來8年（2001年修法延伸為未來19年），已屬中長程的國防規劃。同時，為了讓《QDR》的產出過程能有更多的部外意見輸入，曾一度設置「國防小組」，但當首部《QDR》問世後，將「國防小組」常態設置之議卻屢屢（1997、2001）未獲國會多數支持，並未成案，反對的理由也是權力分配的問題——國會議員不願意看到個別的同僚獨攬國防議題。

1997年的立法雖經後續的修法微調，但《QDR》在1997年後已成為美國國防規劃架構中的重要一個環節，現行美國國防規劃的架構可簡化如上圖所示。

在此一國防規劃架構中，《國家安全戰略報告》、《QDR》與《聯戰願景》是上游最為關鍵且具「先導」性質的三項法定文件。分述如下：

（一）《國家安全戰略報告》由美國國安會主導，《國家安全法》（National Security Act）中明定：新任政府必須在就職後150天內提交國會《國家安全戰略報告》，爾後每年應定期提出。《國家安全戰略報告》為美國整體國家安全之總規劃，其內容包括：(A)攸關國家安全的美國全球利益、目標與目的；(B)為能嚇阻侵略與實踐美國國家安全戰略所需之外交政策、全球承諾與國防力量；(C)政、經、軍等相關國力的短期或長期運用，以保障或達成第(A)項所之利益、目標與目的；(D)為達成美國國家安全戰略所需國力的合宜性，包括對各項國力是否能均衡地支援國家安全戰略的評估；(E)其他有助於國會瞭解美國國家安全

戰略之資訊。易言之，《國家安全戰略報告》為包含國防在內的國家安全政策總指導；而且，由於美國國安會人員以政務官與政治任命之幕僚佔多數，而且國安會本身也是白宮內的幕僚機關，因此，就國防事務而言，《國家安全戰略報告》可說是最高的政策指導文件，也是最能反應總統與文人國安團隊國防理念的文件。

（二）《QDR》依法四年發佈一次，由於伴隨著總統選舉後發佈，如同《國家安全戰略報告》一般，具有將總統國防政見轉化為政策與戰略的功能。但與《國家安全戰略報告》不同處在於：《QDR》限於國防政策領域，在形成過程中雖由文人國防部長與其國防治理團隊主導，但較之《國家安全戰略報告》，軍方人員在《QDR》有較多的參與，1997年的立法要求《QDR》的產出應先諮詢過參謀首長聯席會議主席，2001年更修正為國防部將《QDR》提交國會時應併送參謀首長聯席會議主席的意見。此等制度設計都在確保軍方的意見在《QDR》——總統國防政見轉化為國防政策之過程——中不致被忽略。此外，1997年的立法要求國防部在《QDR》中作出至2005年的評估（即未來8年），已超出時任總統柯林頓的任期（第二任將至2001年），2001年更修法為作出至2020年（即未來19年）規劃，更完全超出總統至多兩任8年任期，這使得《QDR》已算是長期的規劃，與《國家安全戰略報告》的短程（至多4年）規劃，這是重要區隔。此一區隔使得《QDR》固然是總統國防政見轉化為國防政策的重要平台，但不能僅僅於此。依立法意旨，《QDR》新的國防團隊要有超越新任總統最大任期的前瞻性評估與規劃，這樣的長程規劃使得文人國防治理團隊必然需要有軍方既有的資源支援，是推動軍文合作的制度設計。

（三）《聯戰願景》(Joint Vision)是參謀首長聯席會議主席作為部長的軍事顧問的新增權責。本來依法（10 US Code, Section 153, (b)），參謀首長聯席會議主席在每偶數年二月十五日之前應提交《國家軍事戰略報告》給國會，提交前並應諮詢各軍種（含

海軍陸戰隊)參謀長、各戰區司令與國防部長辦公室。後冷戰時期，過去以蘇聯為假想敵的大規模傳統或核子戰爭為想定之可能軍事衝突型態已有轉變，未來美軍的作戰能力勢必有所調整以資因應，遂新增由參謀首長會議主席針對未來可能之軍事衝突型態與美軍因應之戰力等做出長程的評估規劃，以作為擘劃《國家軍事戰略》之基礎，1996年首部《2010年聯戰願景》(Joint Vision 2010)問世，規劃期程為14年，2000年《2020年聯戰願景》(Joint Vision 2020)的規劃期程為20年，這是目前最近一版的《聯戰願景》。

《聯戰願景》由也是參謀首長聯席會議所主導每年例行性長程規劃(未來20年)的《聯合戰略檢討》(Joint Strategic Report, JSR)所支撐。

這三項文件的先導性質在於它們對後續的規劃文件起指導作用。在2005年之前，《國家安全戰略報告》、《QDR》、《聯戰願景》直接輸入到《國家軍事戰略報告》，而《國家軍事戰略報告》再導入到建案階段重要指導文件《國防規劃指示》(Defense Planning Guidance, DPG)，參謀首長聯席會議主席所主導《國家軍事戰略報告》成爲在規劃流程中三項先導文件匯合的節點，文人部長顯有大權旁落之虞。2005年後，美國始有《國家國防戰略報告》(National Defense Strategy, NDS)，由國防部部長辦公室主導，規劃權力的均勢再往有利文人端傾斜，國防部長主導的《國家國防戰略報告》成爲先導文件匯流之樞紐，導入建案端的《國防規劃指示》與具體、短程的《未來年度國防計畫》(Future Years Defense Plan, FYDP)後，產出預算端的年度概算(Budget

Estimate Submission)與年度預算案。而參謀首長聯席會議主席則根據《國家軍事戰略報告》後透過《聯戰規劃文件》(Joint Planning Document, JPD)與《主席建案建議》(Chairman's Program Recommendation, CPR)於形成《國防規劃指示》時向部長做出建議。

這些重要的美國國防規劃文件，許多雖國會立法明訂公佈期限，但在實際運作上，除柯林頓政府第二任時期較爲遵守外，爾後的小布希政府、歐巴馬政府延宕或甚至漏未發佈的情事所在多有，如下表所示，以《國家安全戰略報告》爲例，小布希政府執政後，依法應於就職150天內提交該項報告，但延宕長達一年，而且也沒有每年更新，歐巴馬政府也援例拖延。《國家軍事戰略報告》的延宕遺漏情形最爲嚴重，依法應兩年發佈一次，但從1997年迄今只有三次。相形之下，《QDR》的發佈較爲制度化，大致上還能維持4年一次的發佈週期。

臺灣《四年期國防總檢討》的政軍關係

美國的國防計劃預算制度雖爲各國所仿效，但美式繁瑣的流程很少有國家能夠完全引用；前述相關規劃文件亦同，例如許多國家(如英國、澳洲、保加利亞、匈牙利、巴西與南非等國)都仿效過美國的《國家安全戰略報告》，但仿製品通常無法像美國的《國家安全戰略報告》一般在該國的國防規劃中扮演上游政策目標輸入並引導形成國防與軍事戰略的角色。英國國防部在1997、1998年間所規劃《戰略國防總檢報告》

美國自1997年以降重要國防規劃文件之發佈

| 主導機關 | 文件名稱 | 發佈時間 |
|------|----------|------------------------------------|
| 國安會 | 國家安全戰略報告 | 1997 1998 1999 2000 2002 2006 2010 |
| 國防部 | QDR | 1997 2001 2006 2010 |
| | 國家國防戰略報告 | 2005 2008 |
| 參謀首長 | 聯戰願景 | 2000 |
| 聯席會議 | 國家軍事戰略報告 | 1997 2004 2011 |

(Strategic Defence Review)是少數別具特色的仿效例子，《戰略國防總檢報告》明顯地仿自美國《QDR》，但不同於美國，英國國防部在規劃的過程中充分結合國防部外民間的力量，《戰略國防總檢報告》延攬了18位民間人士參與。這18名人士背景甚為多元，並不以狹義的國防專家為限，其中有退役軍官4人（其中1人僅為上校）、學者4人、退休外交官1人、退休官員2人（其中1人曾任職國防部常務次長）、民間產業界人士4人、媒體人士3人。而且，規劃的過程一直保持資訊公開與透明，不僅軍隊內部有密集的討論，也與北約盟邦保持訊息暢通，更與民間產學界保持極佳的互動，進度與過程也能適時向媒體發佈，甚至整個規劃過程還由英國國家廣播公司（BBC）拍攝成紀錄片向全國播出。運用國防部外民間的力量使得英國的《戰略國防總檢報告》在批判性上要遠遠地大過於美國《QDR》，而且與美國《QDR》突顯新任總統與其國防治理團隊的國防理念相比，《戰略國防總檢報告》比較能反應出社會對於國防未來願景與方向的看法與期待。

臺灣在1992年公佈首部《國防報告書》，爾後每兩年發佈一次，迄今仍維持此一頻率。我國發佈《國防報告書》的初衷為增加國防施政的透明度，與國防規劃並無關係，由《國防報告書》為國防部史政編譯局（後改制為史政編譯室）所承辦可見一斑。《國防報告書》的產出過程與史政編譯室每年彙編的《國防部年鑑》相似，先由國防部各司處、參謀本部各聯參單位與各軍種及附屬單位提出過去一至二年度內的施政相關資料，由史政編譯室彙編後，再經各層級審閱與邀請部外學者專家諮詢後發佈。因此，此一時期的《國防報告書》與國防部的施政報告或回顧無異。2004年起，《國防報告書》改由戰略規劃司承辦，當年並打破流水帳式的論述方式，而以國防轉型為主題，提出與國防轉型相關的理念與政策論述。戰略規劃司向被稱為國防部內的「天下第一司」，根據《國防部辦事細則》（現已廢除），其職掌從「長程戰略情報資料之研析」、「國家整體戰略環境之研析」、「國防安全及區域

軍事安全事務之研析」、「國防軍事事務革命趨勢之研析」、「科技發展及未來威脅之綜合研析」、「未來戰爭型態及趨勢之研析」、「未來作戰概念之研析」、「國防安全之危機預判及政策指導事項」到「國防願景之規劃」、「國防政策之建議」、「軍事戰略計畫之規劃」、「建軍政策之研究及規劃」、「國軍兵力整建計畫之規劃」、「國軍軍制之研訂」、「國軍總員額之規劃、分配及管制」、「國軍將級單位新增與裁撤之研訂及核議」、「國軍編制裝備表之核議」等，可說是總成國防規劃的單位。但戰略規劃司司長僅為中將層級官員（現為文官擔任），而且通常為海軍中將（在由文官擔任司長前，僅有少數由非海軍中將擔任司長之特例），除非有部長的全力支撐與背書，在國防規劃過程中的權力地位自然無法與參謀本部或各軍種司令部抗衡；而司長固定的海軍背景獨攬如此重要的國防規劃權力，也很難讓空、陸軍信服。更重要的在沒有其他部內相關單位的資料奧援（例如來自參謀本部作戰與計畫次長室的戰備作為或軍備局的相關軍備與科技研發規劃）下，在分工分明的國防部體系中，單憑戰略規劃司一己之力，亦很難能做出整體的國防規劃，更遑論能具有先導性質。2004年《國防報告書》的編撰過程即遭遇到上述的種種阻力；2006年迄今的《國防報告書》又恢復過去的內容架構，流程也恢復為由各單位提報後由承辦戰略規劃司彙整。敏銳的讀者或許可以從《國防報告書》看到若干國防願景或未來規劃的端倪與片段，但《國防報告書》至多只會是國防部規劃或變革的部分「反映」，它不是「啟動」規劃的先導文件。

誠如前述，1992年首部《國防報告書》的主要用意在於增加國防施政的透明度；但軍方對此並非毫無疑慮。時任國防部部長陳履安甚至必須在序言表明《國防報告書》已經刪掉很多機敏性資料，無洩密之虞。1990年代晚期在《國防法》的立法過程中，行政院歷次所提出的草案版本均無《國防報告書》或其他國防部報告義務之相關條文，而立法委員的對案雖多，但只有國民黨立委周正之（1999年版），民進黨立委黃

爾璇（1999年版）與立委蔡明憲（1998年版與1999年版）等三人草案有要求國防部應定期提出報告之相關條文。周正之版提出國防部應定期提出「國防白皮書」（草案16條）而軍政、軍令（參謀總長兼）與軍備三位副部長應每年分別提出「國防軍事檢討及策進報告」、「國軍建軍需求建議書及備戰檢討報告」與「國防科技研發、裝備生產採購及裝備整備報告」（草案17條）。黃爾璇版提出國防部應於預算送立法院審查前兩個月提交「國防政策白皮書」（草案24條），而參謀總長則應於就任後半年內向國防部部長提出「兵力整建建議書」（草案26條）。蔡明憲版（以1999年版為準）是對此著墨最深的版本，提出國防部應依國家安全會議所擬具的「國家安全戰略」每年提出「國防報告書」（草案33條），每屆立委就任後半年內成立由立委、官員與民間專家組成之「國防軍事政策檢討委員會」並作成「國防軍事政策檢討報告書」（草案34條），參謀總長則應於就任後半年內向國防部部長提出「兵力整建建議書」（草案35條）。這些條文在當時遭遇軍方極大阻力，2000年一月通過的《國防法》條文為：「國防部應根據國家目標、國際一般情勢、軍事情勢、國防政策、國軍兵力整建、戰備整備、國防資源與運用、全民國防等，定期提出國防報告書。但國防政策有重大改變時，應適時提出之」（30條）與「國防部應定期向立法院提出軍事政策、建軍備戰及軍備整備等報告書」（31條），比起前述的周、黃、蔡版等草案，通過的《國防法》30與31條顯然意旨不明且文字過於籠統。

2002年，國民黨立委林郁方針對《國防法》31條提出修法草案，在原條文外增列要求國防部併同總預算案提交立法院「中共軍力報告書」與「年度國防預算報告書」，前者當然是仿自美國國防部每年例行的中國軍力報告書，而後者根據林版的立法說明，是為「落實『計算預算制度』之精神」，所稱的「年度國防預算報告書」指的是「未來五年國防預算分配之草案、國防目標的設定及評估、兵力結構、基礎成本效益分析、軍事裝備與科技的獲得及移轉之中長程計

畫」。這時民進黨已經執政，1990年代末期軍方的保守作風已有改善。2003年一月，通過的條文比起立委原來的提案還要先進，第31條新增二項為「為提升國防預算之審查效率，國防部每年應編撰中共軍力報告書、中華民國五年兵力整建及施政計畫報告，與總預算書併同送交立法院。前二項之報告，得區分為機密及公開兩種版本。」但條文所稱的「五年兵力整建計畫」與「施政計畫報告」都不是先導性的規劃文件，若以美制相比，大概僅為建案階段的《國防規劃指示》或《未來年度國防計畫》。

2008年六月，在國防規劃耆老海軍退役中將葛敦華（1921-2010）的敦促下，國民黨立委林郁方再提《國防法》31條修法，增列第4項「國防部應於每屆總統就職後十個月內，向立法院公開提出四年期國防總檢討」。八月，林版草案照案通過，形成我國《四年期國防總檢討》法源依據。七個月後，2009年三月，我國首部《四年期國防總檢討》發佈。2013年三月，第二本《四年期國防總檢討》發佈，二次的發佈都在法定的總統就職後十個月的期限內。

《四年期國防總檢討》的立法是項進步，但經比較它所仿效的美國《QDR》後其侷限性也甚為明顯。

2008年《國防法》31條增列第4項的立法說明表明：《四年期國防總檢討》乃「為使總統就職後，能重新審視既有的國防政策，並使國防部文人部長能將其國防政策和戰略構想，挹注到國防部的施政中。」在2009年的《四年期國防總檢討》中更申論《四年期國防總檢討》的三個重要意義，其中前兩個為：（一）將總統的國防理念體現於國防部的施政規劃中，落實「文人領軍」的精神；（二）完備我國戰略規劃體系，上承總統國家安全理念，下啓國防戰略及建軍整備規劃。就總統的國防理念加以落實的這點上，《四年期國防總檢討》確實是項進步。相形於2000年民進黨執政後，陳前總統的國防理念（清楚列舉於其將近60頁的《國防政策白皮書》中）就遭遇到軍內的極大抗拒，單以政見中「決戰境外」的作戰構想

而言，就被時任參謀總長的湯曜明改為「境外決戰」，前者的「境」為國境，意指將戰火轉移至中國境內；後者的「境」是地境，乃謂擊敵於半渡（台灣海峽之中）。無論是「決戰境外」或「境外決戰」都刻意地排除於2000年的《國防報告書》中。而2008年，馬總統基本上只帶一項「全募兵制」國防政見入主總統府，而後在時任行政院院長劉兆玄與馬「友友」的居間推動下，就職後另增中科院行政法人化一項。馬總統這兩項國防理念（特別是「全募兵制」），與陳水扁的「決戰境外」一樣，都不受到軍方的青睞。馬政府之所以能順利推動這兩項國防理念，雖與國會多數較有直接關連，但《四年期國防總檢討》所扮演的政見轉化政策的媒介與宣導功能不容小覷。易言之，《四年期國防總檢討》確實強化了總統與其文人國防治理團隊在國防規劃的應有權力。

但這並不意謂著我國的《四年期國防總檢討》就能扮演像美國《QDR》一般的先導性國防規劃指導的角色，造成侷限性的結構原因有三：

（一）在法架構上，國防部的《四年期國防總檢討》僭越了行政院的職權：我國憲政體制名為半總統制，但實為總統制，名實不符的困境以國安領域尤為明顯。依《國防法》第7、10與11條，行政院為國防體制之一，「制定國防政策」，而國防部雖主管全國國防事務，但僅「提出國防政策之建議，並制定軍事戰略」。易言之，依法論法，國防政策的制訂權責在行政院，而非國防部。因此，當2009年《四年期國防總檢討》說是項文件乃「上承總統國家安全理念，下啓國防戰略及建軍整備規劃」時，甚至在2013年《四年期國防總檢討》又自稱為是「國防政策與戰略指導」時，都明顯地逾越《國防法》第31條第4項的授權，也與同法第10、11條抵觸，僭越了原屬行政院制定國防政策之權。

（二）在規劃架構上，《四年期國防總檢討》缺乏清楚之國家安全政策的指導與備戰用兵的建議加以支撐：我國迄今仍無「國家安全戰略報告」，原因之一也在於前述的

名實不符，國安會樂得以諮詢機構為名，隱身幕後，行政策之協調、整合乃至執行之實。2006年，我國國安會發佈首部《國家安全報告》（2008年再發佈修訂版），亦基於同等考量，寧用「報告」一詞，就是要避免「戰略」。2008年後，國安會全無公開文件明白揭櫫我國國家安全政策之大政方針，故《四年期國防總檢討》只能上承總統國家安全「理念」。「理念」只能猜臆，甚至須有中間第三人加以詮釋。首部《四年期國防總檢討》編撰過程，國安會派了個研究員到國防部去詮釋總統的國家安全理念，反生摩擦。同樣的，1999年立委草案所建議的由參謀總長提出「兵力整建建議書」之議迄今未採，相關備戰用兵之軍令部門之先導規劃文件依舊空中樓閣。因此在上無《國家安全戰略報告》、下缺《聯戰願景》的情況下，我國《四年期國防總檢討》顯然十分單薄，而且規劃時程不明，自然難以扮演像是美國《QDR》一般的先導性角色。

（三）在權責劃分上，《四年期國防總檢討》的功能是政策宣示大過於政策規劃：我國不若美國，常任文官（或職業軍官）的超穩定結構，使得政權輪替的人事變動幅度相當有限，比起美國國防部在政權輪替動輒十幾名政務官的更動，我國國防部至多只會有一位政務官的更動，實際上大部分時期，只有一名純文人副部長引進到國防部，加上帶進來的機要秘書，純文人政治任命（約聘）職通常不出四名，單靠這四名根本無力轉化總統國防政見為國防政策，而必須仰賴既有的部內資源。然而，《四年期國防總檢討》的權責並非依部內單位的功能而劃分，而純粹基於勞務的平均分配。《四年期國防總檢討》由國防部整合評估司（原為整合評估室，2012年改制為整合評估司）所承辦，根據《國防部處務規定》（內規，2012年制訂），整合評估司前兩項權責為「（一）為遠程戰略環境與軍事安全競爭策略評析及整合本部各單位政策規劃項目完成四年期國防總檢討。（二）國軍軍事能力、聯合戰力需求、軍事戰略、建軍指導、國防資源整合分配、國軍主要武器裝備選擇與國軍投資個案優先順序之整合評估及建議」，而戰略規劃

司權責中「(一)國防願景勾勒及國防政策建議。……(三)國軍軍事戰略計畫作為。(四)國防報告書之編纂及發行。(五)國軍軍制、組織、兵力結構、總員額及人力編設之策訂。(六)本部與所屬組織業務權責劃分及任務職掌之核議。(七)國軍軍事投資之彙總、協調、審查及額度分配。……(十)戰略情報資料、國軍整體戰略環境、國防安全及區域安全之事務研析。(十一)國防軍事事務革新趨勢、未來戰爭型態趨勢、威脅及作戰概念之綜合研析。」可知：戰略規劃司主責在研析內外部國防安全情勢與未來戰爭型態，並作出對國軍兵力編制、組織與權責、軍事投資(含武器採購)之規劃，進而形成國防願景與國防政策之建議。易言之，如果《四年期國防總檢討》要是個先導性的規劃文件，它的承辦單位一定是戰略規劃司。在《四年期國防總檢討》的產出過程中，整合評估司的角色如同其名，非在規劃，而是「『評析及整合』本部各單位政策規劃項目」。實際上，《四年期國防總檢討》也是評析與整合而來，它的產出幾乎與《國防報告書》相同，也是彙整部內各單位意見後，再諮詢部外專家學者而成。

總而言之，我國《四年期國防總檢討》只能反映出總統的國防理念，而難以具有美國《QDR》一般之先導性國防規劃文件的角色，難能啟動、指導後續國防規劃、建案與預算的流程。《四年期國防總檢討》大部分的產出作業仍由部內軍職人員所包辦，國安會的文人團隊沒有清楚的整體國安政策可為指導，部內新進的極少數文人國防治理團隊也沒有足夠能量參與。

代結論：2017年《四年期國防總檢討》

2017年《四年期國防總檢討》可以比2009與2013年的《四年期國防總檢討》好。在不涉及重大變革(如修憲)的前提下，有以下四項務實可及的作法可以讓我國的2017年《四年期國防總檢討》具有更接近於美國《QDR》的角色與功能，更達成《國防法》第31條第4項的立法期待：

(一)更清楚的國防政見與當選後「國家安全戰略報告書」之發佈：馬總統在2007年競選時令人意外的單薄國防政見，造成日後《四年期國防總檢討》需要猜臆與詮釋總統理念乃意料中事。雖然國防議題向來不是我國總統選戰主軸，但候選人更為清楚的國防政見，有利於當選後成為日後欲以政策落實時之規劃依據。最起碼而言，可於現行《國家安全會議組織法》中修法加列國安會於新總統就職先於國防部《四年期國防總檢討》前提出「國家安全戰略報告」之義務。這些都可以讓國防規劃者更能清楚地掌握到新任總統及其國防治理團隊的思維。

(二)參謀總長提出類似美國《聯戰願景》，作為國防部兵力整建之軍事專業建議：1999年立委草案所建議的由參謀總長提出「兵力整建建議書」之議對於完備我國國防規劃體系與周全《四年期國防總檢討》之規劃面向而言，至關重要；無此，我國「打、裝、編、訓」的建軍理則即無「打」(打怎樣的戰爭)之穩健基礎。前參謀總長霍守業任職期間，曾一度對此有積極之規劃，但亦無疾而終，甚為可惜。法未授權，而部長由軍人(無論已退休離開軍隊多久)擔任，在部長個人主觀認知與部內家長制文化下，參謀總長的軍令職權都容易遭到軍人部長所壓縮，這是造成我國遲無類似美國《聯戰願景》文件的主因。

(三)《四年期國防總檢討》應移由戰略規劃司承辦：我國國防部的部辦室(2012年後業務由政務辦公室承接)功能遠遠弱於美國國防部的部長辦公室，無執行類似《QDR》規劃之能量。因此，我國《四年期國防總檢討》最理想的承辦單位仍為戰略規劃司，不僅該司職責與《四年期國防總檢討》的先導規劃角色相符，也較能讓《四年期國防總檢討》與「五年兵力整建計畫」、「十年建軍構想」等現有中長程規劃作業契合。

(四)引入部外能量：美國的「武裝部隊角色與任務檢討委員會」、「國防小組」或英國的《戰略國防總檢報告》都是值得學習的案例。引入部外(國會議員與專家學

者) 能量，可以彌補部內單一來源之評估與規劃所可能形成的盲點。我國無論是《國防報告書》或《四年期國防總檢討》基本上都是彙整重於規劃、穩健重於創新，難以期待發掘執政缺失或規劃不足之處，唯有引進部外能量，以批判之角度，於《四年期國防總檢討》之前先行提出針砭之計，為《四年期國防總檢討》之先導規劃打出可能的國防變革甚至創新之空間。■

政策聚焦

台糖案之我見

蔡易餘律師
民進黨中執委

三月二十九日，台灣高等法院台中分院合議庭針對民進黨大老吳乃仁認台糖董事長期間，涉賤賣台糖土地案，判決認吳乃仁與前立委洪奇昌共犯背信，因為背信罪為五年以下有期徒刑，不得上訴三審，本案也因而判刑確定，此一宣判造成民進黨從第一時間的無法置信，到接下來紛紛審慎研究此案。台糖案，起訴時檢察官在對於扁政府在朝官員追殺之時空環境下，從貪汙治罪條下之重罪案件開啓偵辦，辦到最後因無貪汙事證，改用刑法背信罪起訴，進而宣判定讞，單論以貪汙罪為背信罪之特別法優於普通法適用原理，因查無貪汙、圖利等行為，而論背信，但是背信罪至少應該是台糖公司有所損失，但台糖損失何在？此犯罪構成要件最基本原理，從頭至尾無法對外說明清楚，讓吳乃仁必須鋃鐺入獄，筆者深恐此將成民進黨繼陳前總統陳水扁遭司法荼毒之又一例，未來，會不會有更多更多從政人士含冤入獄，卻擺口莫言。筆者粗略就台糖購地案如何違背常理下筆，謹以此文希望更多人投入相關案利之分析。

台糖土地處理原則

台糖土地案，合議庭法官判決吳乃仁背信罪成立，其主要理由在於將台糖公司台糖土地由「只租不售」改成得以「賣售」，讓春龍公司取得「議定優先購買權」。首先可以知道的事，合議庭法官始終確信台糖的土地原則就是只租不售，董事長吳乃仁就第三人利益修改規則，將土地從「純租」改為得「賣售」，致台糖受有損害，就是違背職務構成背信罪。但是，合議庭是否真有仔細調查台糖土地處理原則，事實上，台糖土地出售是無問題的，因為早在90年3月「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦

法」中，就國營事業土地只租不售之相關規定一併予以廢止，甚至台糖公司在89年也制訂「土地買賣交換作業要點」，並於每年編列年度預算中將出售土地列為所得歲入之會計項目。如大家尚有印象，前些日子更有新聞報導，台糖公司將賣售土地獲利之10億元紅利分配予員工，造成大家眼紅。倘以合議庭說法台糖土地只租不售，豈非所有處理土地出售之台糖公司員工一概犯罪，而此分紅行為變成不法利益之分配，怪哉！合議庭法院何以產生台糖土地不能出售慣例之心證，又吳乃仁何時又如何修改規則，所有證據均無從呈現，法官自由心證是否過度自由，讓人無法信服點之一。

違背職務時點

合議庭法官判決認定吳乃仁背信，將台糖土地出售責任歸責於已離職之吳乃仁，進而讓春龍公司取得台糖土地？然以時間點來說，本案土地出售底價在92年10月28日經董事會討論、核定，後不到幾月之久，吳乃仁即離卸上台糖董事長職務，也因此，這土地標售案在吳乃人離職前，整個標售程序根本未完成。依國營企業內部風險管理機制，國營事業土地若六個月內沒有完成土地標售作業，就必須重新評估土地價值。而本案出售之台糖土地根本是在第一次底價訂定後，將近一年之久93年8月才公開標售完成。意謂，吳乃仁卸下董事長職務後，至少尚會有一次之土地價值重新評估，並經過董事會重新討論，土地出售價值才有辦法確定，標售程序始謂完備。

相關人證、物證都無法證明吳乃仁在離開台糖後尚有影響力，然合議庭法院僅論自由心證，即論卸任董事長「人雖去」但「權仍在」，唯一莫名之處，甚者，此例一開，

未來辦理此類業務之經理人，豈非處極高風險，因出售土地之價值會因環境變更升跌，然而後人因疏失沒有辦理重新估價，或者是重新估價後維持原價格，結果竟然處罰第一次估價作業人員，後手帳竟要前手一肩扛，多作多錯，不如不做，何等荒謬！

公開標售或私相授受

合議庭法官認為吳乃仁利用優先購買權將台糖公司私相授受給春龍公司，在此前提下，舉了一個很傳神的例子，稱房子已經有人住，就不會有人來買，看似傳神的例子，但有人住的房子就不會有人來買嗎，其影響因素還是取決於價格是否划算，如果價格合理，縱使是強制執行不點交之案件還是有投資者趨之若鶩，比方，在今年三月4日，台北市信義計畫區D1一農地，華固公司以總價22.94億元自法院得標，每坪平均482萬元，讓整合已久的富邦集團當場傻眼，趕緊行使其鄰人「優先承買權」，將土地全數照價買回，造就該土地成為「全台最貴菜園」雅號，證明法官所舉之例子，不是絕對狀況，既有例外存在，合議庭還依此指摘吳乃仁，根本存心陷乃公於不義。

事實上，台糖土地是採公開標售方式出售，其法定公告作業，一切合法，有購買意願者都可進場標售，結論就是價高者得，任何投資人只要衡量土地未來價值與投資效益是否划算，當然可以出價投標，倘出價遠高於春龍公司承受值之外，春龍公司自然退場，本案犯罪之春龍公司優先購買權，根本就不可能行使，倘合議庭仍認為有他人犯罪，則法官至少應該證明是否有任何台糖公司人員，受吳乃仁董事長之命干擾其他人投標，或者是利用公開標售程序違法行為，倘無法證明此些環節，即將私相授受之大帽子套於吳乃仁人頭上，何其不公！

背信之真實性

以刑法第342條背信罪：「為他人處理事務，意圖為自己或第三人不法之利益，或損害本人之利益，而為違背其任務之行為，致生損害於本人之財產或其他利益者，處五

年以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金。」該法條清楚要求違背任務為要件，今吳乃仁遭背信罪判決確定，試問，吳乃仁在土地標售前離開台糖公司，將近一年後土地才標售出去，這樣究竟違背職務者為接任之董事會團隊？還是已離職之董事長？再者，經過法院審理程序，傳喚到庭作證之台糖員工均明確證明，台糖公司非一人決斷，相關決策都必須經過董事會作出決議，則本件土地出售案如真有造成台糖損失，所有董事會成果應一起負責，怎可單論前董事長吳乃仁一人錯誤所致？

台糖案，是在2006年發動司法偵查，在當時，一群司法人員對扁政府所有政務官展開天羅地網的司法追殺，事隔多年，已經有不少案件都已經無罪定讞，證明當事人無辜，讓無辜起訴之傷害已成，多少投身反對運用或有心將所學奉獻國家之志士熱忱消磨殆盡，現包括綠逗董事長王美琇及永社社長陳傳岳律師為首之律師團展開「破繭行動」，主要針對當時遭檢察官羅織犯罪、起訴後獲判無罪者(包括吳禮培、許添財、謝清志等人)對於檢察官提出誣告、濫權起訴等咎責行動。此行動甫起不久，吳乃仁卻在同時因台糖案定讞。我們不知道會不會這是司法界對於破繭行動之再次反撲，但我們深刻了解，台灣司法界，無論是檢察官還是法官，在構成犯罪之認定上，往往自我心證過強，自由心證無限上岡。本來刑事訴訟法規定，法官應依職權注意對於被告有利之證據，但此原則早被丟棄在法官主觀偏見下，又迫於人們不敢得罪司法之心理作祟，無人有勇氣檢討此惡狀。也因此，筆者強烈建議吳乃仁董事長，越艱難時越應更大勇氣，提起非常上訴。試想，本案被告尚有能力聘請多位律師進行辯護，結果依然如此，那一般市井小民又如何挺身對抗司法巨獸，扁案已然如此，台糖案又來一樁，如我們就此沉默，則可謂執政者透過司法打擊政敵事件，將永無寧日。■

新聞自由受干預的情況有惡化跡象：

香港的新聞自由多年來備受讚賞，前線記者的拼搏精神更令人留下深刻印象，亦為捍衛香港的核心價值作出貢獻。無國界記者(Reporters sans frontiers)每年公佈各個國家的《世界新聞自由指數》(Press Freedom Index)排名，在2002年，香港的排名是18位，為亞洲第一；但在過去數年，情況急轉直下，於2010年跌至39位，2011年第54位，去年更跌至58位。香港不但失掉新聞自由在亞洲第一的排名，更被台灣(47)、南韓(50)及日本(53)超越，但仍比泰國(135)、新加坡(149)、中國(173)好。

今年1月，英國外交部向其國會提交《香港半年報告書》(The six-monthly report on Hong Kong 1 July to 31 December 2012)，指出雖然香港人仍享有集會、示威的自由和權利，但亦關注到梁振英於去年7月當選行政長官後，傳媒的自我審查持續惡化，新聞自由被收窄，報告並引述一些調查顯示市民的不滿。從各方面的訊息可見，香港的新聞自由面臨嚴峻考驗，若香港人坐視不理，新聞報導將會越來越「大陸化」，影響公眾的知情權，亦不能有效監察政府。

除了外圍數字及報告，傳媒工作者及市民亦感受到新聞自由被收緊的問題。「香港大學民意調查網站」於2012年10月進行調查，發現近25%受訪者不滿新聞自由的情況，數字是自1997年香港回歸中國以來的新高，與兩年前相比，上升了近15%，可見市民是感受到新聞自由正面對著前所未有的衝擊。此外，「香港記者協會」於2012年6月亦進行調查，發現86.9%的受訪者認為新聞自由有倒退；92.7%受訪者更認為這是因為政府收緊資訊發放及阻礙採訪，71%則認

為是因為新聞界進行自我審查，67.5%認為內地政府向傳媒作政治干預；52.2%擔心行政長官梁振英執政，特區政府會加強箝制傳媒。近年特區政府諸多留難傳媒的採訪工作，有評論指這是因為當局認為很多報導對政府不利，因此敵視和不信任傳媒，並處處設防，阻礙傳媒的採訪工作。這反映官員不認同傳媒的職責是監察政府運作，但卻聲稱尊重新聞自由，做法十分虛偽。

構成新聞自由收緊的原因：

究竟是什麼原因導致新聞自由的空間不斷被收緊？筆者認為最少有三個原因，包括政治干預、媒體自我審查及新興的民間「挺梁」力量。

政治干預

有關政治干預，部份例子涉及內地領導人。2011年8月29日，國家副總理李克強訪問香港，並到觀塘區一屋苑探訪住戶，期間NOW電視新聞台記者欲進行採訪，竟被警務人員伸手阻擋前行，更有身份不明的「黑衣人」阻擋記者拍攝。各界對事件表示極度關注，並譴責警方嚴重打壓記者的採訪自由；警務處處長曾偉雄出席立法會會議時解釋，當日警員見到一個「黑影」在旁閃過，本能反應之下以手擋格，之後才發現對方是電視台攝影師。他謂警員的手更卡在記者的攝影機，因此要說「你畀我拎番隻手先」（你讓我把手拿離開），他又謂警方並非刻意阻擋記者鏡頭。這番「黑影論」惹來廣泛討論，市民普遍認為是可笑，荒唐，強詞奪理，更成為國際笑柄；獨立監察警方處理投訴委員亦有調查此事，之後發表報告，指所謂「黑影論」的說法「並不可信」。

在2012年6月，國家主席胡錦濤訪港，

並參觀興建中的啓德郵輪碼頭，《蘋果日報》記者韓耀庭高聲問他是否知悉香港人希望平反六四，爲此他馬上被警員帶走，指他「大聲噏（發聲）係（是）影響秩序同違規」。繼「黑影論」警員又再干預新聞界採訪，可見當局沒有汲取教訓，堅持干預記者的採訪工作，因爲不想對北京領導人構成侮辱和難堪。眾所周知，自由和獨立的採訪活動是體現新聞自由的要素。保安局局長黎棟國和警務處處長曾偉雄曾承諾會捍衛新聞自由，但警方的行爲卻是損害新聞自由，破壞香港的核心價值，官員不但違背承諾，更是『講一套，做一套』。有記者在採訪對胡錦濤的示威時，被警員噴射胡椒噴霧；在2011年的7月1日大遊行，有電視台實習記者做現場報導被指阻街而被捕。一個自稱尊重新聞自由的政府理應配合和促成新聞界的採訪工作，但警方和其他部門的干預和阻礙，不但暴露當局說話口不對心，更令人憂慮新聞自由將會不斷被蠶食。

除了警方干預新聞自由，行政長官梁振英亦介入了媒體的運作。於2013年1月24日出版的《陽光時務週刊》披露，全國政協劉夢熊發表有關梁振英上位的內幕，包括指控梁振英在山頂大宅僭建一事上謊話連篇，虛構有三名專家爲他驗樓，劉又指梁振英聲稱與泛民的不和是「敵我矛盾」。這報導震撼政壇，尤如投下一枚深水炸彈，因爲劉夢熊是梁振英的頭號支持者，現卻變成敵人，大爆內幕。有人向傳媒披露，劉夢熊因投資一項石油業務時涉嫌行賄及受賄被廉政公署拘捕，現正接受調查，有報導又指劉夢熊曾因此致函梁振英和廉政專員白韞六，要求梁振英向白韞六「打招呼」，請他的手下慎之又慎，否則將引爆政治炸彈。

有關劉夢熊的訪問出版數日後，《信報》特約評論員練乙錚發表《誠信問題已非要害 梁氏涉黑實可雙規》的評論文章，內容涉及劉夢熊對梁振英的指控。梁振英以個人名義向《信報》及練乙錚發律師信，原因是練乙錚的指控嚴重，梁振英要求對方收回言論及道歉。很多市民認爲梁振英此舉是干預新聞及言論自由，因爲練乙錚的文章是建基

於劉夢熊的評論，而文中亦提醒讀者，劉夢熊的資料不一定或未必完全正確，因此並不構成誹謗。香港記者協會對梁振英的做法表示遺憾，更認爲梁振英在劉夢熊作出多項指控後，拒絕公開全面回應，其後卻在傳媒就指控作出評論時，遽然採取法律行動，難免引起公眾疑慮，他是刻意針對傳媒，引發寒蟬效應。練乙錚認爲事件影響正面，提醒大家言論自由的重要性，可能要睜開雙眼看著政府做事。

自我審查

至於自我審查的問題，情況持續惡化。內地《南方週刊》前副總編輯長平指香港媒體向來存在商業資本控制的問題，近年更有政治事例反映權貴透過商業控制對媒體進行操控及改造，對新聞自由及編輯自主有一定的影響。香港媒體「染紅」已是不爭的事實，當遇到一些敏感議題，媒體會先自行過濾，避重就輕，更會私自更改內容，以符合中央政府的口味，一例子是於2012年3月時，時事評論員劉銳紹於《成報》撰文，評論他對行政長官選舉各候選人的看法；原文標題《唐(英年)梁(振英)都不值得幫》，但被編輯修整後，變成《兩人中揀，寧揀梁振英》。文章更有多達九處被刪改，令文章由唐英年及梁振英均不值得幫，變成挺梁振英。例如原文表示「唐梁二人都不值得幫，也不值得同情。兩人的爭鬥不能磨煉成材，只會互相拉低，令人更討厭政客而已。」見報的文章卻變爲：「唐英年不值得幫，也不值得同情。梁振英還是個可磨煉成材者，大家放眼未來吧！」。《成報》負責人其後在電話中向劉銳紹致歉，稱因時間緊迫，他們自行修改後未能及時告訴他，但事實證明，一對無形的手在背後發功，當遇到敏感題材，就會採取行動。

在2012年6月6日，湖南維權人士李旺陽在醫院「被自殺」，事件震驚中外。翌日，多份報章以大篇幅報導事件。英文《南華早報》的訂閱版以六份一版面刊登該新聞在中國版；但零售版卻只以100字的簡訊報導，並置於A6版左上角不顯眼的位置。

此舉令該報記者及編輯十分不滿，有人更發電郵向總編輯王向偉查詢低調處理李旺陽新聞的原因；王回覆這是他的決定(I made that decision)，並向員工表示「你若不滿意，應知道怎樣做」(If you don't like it, you know what to do)。這反應令員工震驚，並認為是一種恐嚇，示意他們閉嘴或離職。王身為吉林省政協委員，決定將李旺陽新聞刊登在A6版的一角，令人懷疑是為不想報紙得罪內地政府，因此甘願踐踏新聞自由，進行自我審查，並損害該報的公信力；王向偉以威嚇性言詞回覆員工的查詢，嚴重打擊他們的士氣。這些都是活生生傳媒自我審查的例子，情況令人非常憂慮。

聯合國人權事務委員會於3月12和13日在日內瓦召開聆訊，審議香港特別行政區就履行《公民權利和政治權利國際公約》所提交的報告，我代表民主黨到瑞士出席聆訊，向委員會反映香港人對民主自由的關注和追求，並表達新聞自由不斷被蠶食的問題，促請委員會關注及向特區政府提出質詢。

民間「挺梁」力量

自梁振英於2012年3月的行政長官小圈子選舉中以689票勝出，梁營及唐營的矛盾越來越尖銳，很多市民亦對梁振英非常不滿，特別是因為他大話連篇，誠信破產，得不到市民的信任，令其施政舉步維艱，大型示威遊行的數目亦越來越多，包括反對洗腦式國民教育集會、梁振英「聖誕快落台」遊行、元旦大遊行等。社會同時亦出現了一些親政府團體，聲稱是支持梁振英施政；每當有反梁人士舉行遊行示威，他們便打正旗號搞對抗。於今年元旦日，多個團體舉行大遊行要求梁振英下台；一些「挺梁」人士聲稱不滿NOW電視台記者的提問富針對性及偏見，除了包圍記者，更揮拳襲擊攝影師頭部及扯下其眼鏡。各界紛紛譴責這事件，因為市民認為採訪是記者的天職，就算有人不滿意記者的提問，也不應該出手打人。

身為「示威之都」的香港每星期都有形形色色、大大小小的遊行示威，按當局資料，香港去年共有7,529宗遊行示威，平均

每日有超過20宗，但以往絕少發生不同意見人士襲擊示威人士和記者，無論是每年悼念1989年北京大屠殺的六四晚會、2003年7月1日50萬人大遊行，反對就基本法第23條立法、反洗腦式國民教育集會、元旦大遊行等都是以和平、理性、非暴力形式進行，示威人士是尊重記者的採訪的自由，亦顯示了港人的優良質素。

香港城市大學公共及社會行政學系教授葉建民認為，一些「挺梁」團體積極參與支持政府示威的程度與特區政府的民意成反比，政府越不濟，他們就越要積極參與，因此他們的行動反應政府的處境多於他們是突然熱愛政府。在一些遊行後，有記者發現有人向「示威者」派錢，報導令市民震驚。從民望來看，梁振英從2012年7月上任的52.5分，下降到2013年2月的46.3分，在相同時期比較，比前兩屆行政長官董建華的59.2分及曾蔭權的67.2低很多。如果梁振英繼續在位，社會的民怨只會越來越大，反對政府的遊行示威亦會越來越多，挺梁組織可能會更積極組織活動對抗這些遊行示威活動，亦可能要派更多錢給「示威者」，而社會亦會產生更大的動盪。

新聞自由大陸化：

對於新聞自由受衝擊，以上例子只是冰山一角，如要把所有事件列出來，真是罄竹難書。香港文化人彭志銘早前撰文，指「新聞自由」被譽為繼「行政」、「立法」和「司法」之外的「第四權」，用以監察政府施政，及讓人們有知情權，一處地方的文明建立，好看當地人民的思想如何開放，媒體資訊如何自主；而體現當權者能否肯定人民權利和意見的，就是言論自由不受政權和惡勢力的干擾和打壓。香港是個發達的經濟體，其自由及不受政府干預的經濟結構吸引了很多外商來投資，這些硬實力令香港揚威海外，在世界舞臺佔一席位；可是，在軟實力方面，卻有不斷下降的跡象，除了新聞和言論自由被收緊外，香港的示威集會自由、網上言論自由等核心價值，都面臨嚴峻挑戰，包括警方多次出動胡椒噴霧射向手無寸

鐵的示威者和記者；這些原為核心價值的東西，在回歸後變得越來越少，表達自由的空間越來越窄，雖然「一國兩制、港人治港、五十年不變」等口號經常掛在中共領導人及特區官員的嘴邊，但事實卻證明，香港正步向內地的一套，在耳濡目染下，香港已被「大陸化」，這發展亦正中某些人希望「中港融合」的下懷。

捍衛新聞自由市民有責：

梁振英於2012年3月參加行政長官小圈子選舉時曾簽下新聞自由約章，表明「自己是身體力行，重視及維護新聞自由，如果想發表意見，因沒有新聞自由而不能表達，這將不是大家深愛和珍惜的香港生活」。但是，種種例子卻證明，梁振英不但不重視新聞自由，更以高壓手段打壓傳媒的自主性。因此，筆者認為梁振英應履行其簽署的新聞自由約章，用行動證明其政府是尊重和捍衛新聞自由。

眼見新聞界面對巨大壓力，市民必須提高警覺，聲援新聞界，譴責政府踐踏新聞自由。因為互聯網通訊發達，市民可以更容易掌握社會上發生的事情，當發現有人企圖或已經破壞新聞自由，市民可透過網上溝通渠道進行「分享」，把消息傳出去，這種「一傳十，十傳百」的方法，有助市民了解事件內情，更逼令當權者正視問題，加強整個社會的透明度及市民知情權和警覺性。

筆者希望香港能效法台灣，盡快進行普選，讓人民選出一個能夠代表我們的行政長官和立法會，令不斷受壓的新聞界能堅定不移為市民服務，獨立和自由地進行採訪和評論，監察政府和大商家的運作。■

前言：意外的爭論？

在香港，月前賈選凝以「從《低俗喜劇》透視港產片的焦慮」一文奪得首屆香港藝術發展局(Arts Development Council, ADC)藝評獎金獎，獲頒港幣五萬元的獎勵。¹ 香港藝術發展局成立於1995年，是香港政府指定全方位發展香港藝術的法定機構；「ADC藝評獎」是一個總預算20萬港幣的相對小型評論獎項，它的目的在發掘具潛質的藝評人才，並進而提升本地藝評人的地位與寫作水平、表揚優秀的藝評、鼓勵藝評寫作，以及加強公眾對藝評的認識與興趣。² 在藝術評論長期受到忽視的香港，賈選凝的獲獎卻引發一場不小的爭論。自2月25日結果公佈至今，事件已經在平面傳媒吸引超過150篇的評論文章與相關報導，³ 網路討論區與社交媒體的言論更不知凡幾。上述爭議甚至讓香港藝術發展局以及該局藝術評論組的主席林沛理都必須要公開撰文以澄清來自各方的疑慮，⁴ 立法會也提議討論相關爭議，雖然提議最後遭否決，但這場爭論其實並不意外，它折射出文化政治的敏感與爭議性。

《低俗喜劇》與賈選凝的藝評

《低俗喜劇》(Vulgaria)是彭浩翔執導的一部香港電影。⁵ 擅長拍攝都市本土嘻笑題材(如《大丈夫》(2003)、《志明與春嬌》(2010))的彭浩翔以未及八百萬港幣低成本、號稱僅12天拍攝製作，自2012年8月上映以來即火速錄得超過三千萬的票房，成為當年港產電影票房的第二位，可謂在商業上取得相當大的成功。⁶

以「重口味笑爆全球影迷，勇闖港產片低俗巔峰」為號召的《低俗喜劇》描述一個事業陷入低潮、中年失婚連贍養費都給不出，但自年少即熱愛電影的香港三級片監製杜惠彰(杜汶澤飾)，在無可奈何、走投無路之下北上中國大陸向以走私起家的廣西老大、黑道富二代暴龍(鄭中基飾)籌措拍片資金，而發生的一連串基於金錢、權力關係的故事。本片意圖突出近年香港電影的具體縮影：在市道低迷、「沒戲開」的經濟環境之下，劇中辦公室只能臨時出租為拍攝少女模特兒的場地、電影導演淪落經營地下賭檔、片場為了省錢而雇用非法勞工、特效師(詹瑞文飾)沉悶潦倒。一方面，杜惠彰為了爭取電影資金不得不向暴龍哥陪酒陪笑、苦嚙滿桌食補野味，幾近放棄一切底線與原則，自嘲是孤陋寡聞的「港燦」，但是仍被視為不給面子、不懂規矩；另一方面，暴龍哥則不無誇張地被描繪成鄙俗與暴富，例如動輒要人灌酒，最終甚至變態地逼迫杜惠彰必須與驟交媾等等。在此，《低俗喜劇》無疑地想要諷刺今日由中國投資、香港拍攝的合拍電影模式，以及自嘲在此種無奈、不對等權力關係之下香港電影業沒落、電影人社會地位低下的困境。

獲獎的賈選凝生於1988年，目前是香港《文匯報》的記者。她畢業於北京電影學院，主修電影理論，後於香港中文大學取得新媒體理學碩士。⁷ 她於藝評中猛烈地批評《低俗喜劇》的「惡劣之處」，一方面認為導演彭浩翔「鼓勵著港人愈加反智、愈加不介意低俗甚至以低俗為榮」、「毫不掩飾地

1. 「ADC藝評獎」，可參考<http://www.criticsprize.hk/>；賈選凝的藝評全文可參考<http://www.criticsprize.hk/result.php#jump22> (accessed 31 March 2013)。

2. 「ADC藝評獎」採取同儕評核(peer assessment)與無私評審(blind assessment)的方式，共邀請六位來自藝評、出版、學術與傳媒界的專業人士擔任評審。今次的參賽作品共有60件，經過半年的評審共選出金銀銅獎三名得主。

3. 使用Wiseneews資料庫初步查詢關鍵字「賈選凝」(accessed 31 March 2013)。

4. 見香港藝術發展局於2013年2月27日的公開回應，以及林沛理於2013年3月7日於香港藝術發展局針對「ADC藝評獎」的言論。

5. 製片商為香港正在電影製作有限公司，領銜主演者包括杜汶澤、鄭中基與陳靜等人。

6. 低俗喜劇同年也於台灣上映，而鄭中基獲頒金馬獎最佳男配角。

7. 賈選凝亦曾在《信報》、《亞洲週刊》、《南方都市報》等多家報章任專欄作家。然而她於得獎後受部分網民批評為「高級五毛」、「假選贏」、「五萬女」，甚至是「中共入侵香港藝文界」的象徵。

販售和消費低俗」、「狡猾地用『低俗性』偷換了『本土性』」；另一方面，她批評該片欠缺「敘事樂趣」、「甚至不是個有結構的故事」、難以講明「該片意義何在」、「臨時起意即興拍攝」、故事「東拼西湊」，甚至形容這部電影是「文化垃圾」，而為香港的文化消費「感到悲哀」，因此認為「拒絕『低俗』是我們面對『港片』時應有的態度」。藝評進一步衍伸到中港矛盾的討論，認為《低俗喜劇》以「極富羞辱性的方式去『污名化』大陸人形象」，是一種狹隘的「精神勝利法」與恐懼，不利中港關係與「建構新主體性」。

賈選凝藝評的正反爭論

賈選凝的藝評在香港引發了激烈的正反面爭論。持正面角度的評論除來自相關評審之外，即以親中／親建制的傳媒，如《文匯報》與《大公報》為主，他們多認為該藝評有強烈觀點，具啟發性、顛覆性，同時認為《低俗喜劇》醜化「內地人」，並且指摘其他傳媒刻意炒作新聞；相對地，持反面角度的評論，主要來自民主派大眾報章如《蘋果日報》（及同一母公司下的《爽報》），以及《明報》與《信報》等中產階級報紙。輕者如作家陶傑認為這一種文章根本不是影評，而是政治的批判、傳媒人蕭若元則認為其沒有從電影的技巧或結構立論；民俗學者陳雲認為當局應該調查此事，甚至撤銷頒獎；更有言論指其「社會文化評論多於藝術評論」、「無探討與描述電影角色與情節」、「太簡化電影內容」、「以藝評包裝政論」；重者甚至根本質疑藝術發展局的合法性、暗示得獎者與評審的私人關係等等。整體而言，僅就數量而論，賈選凝的藝評受到「貶多於褒」的社會評價，影響所及，正反兩面的爭論沿不同傳媒的政治立場而加劇，有不少網民刻意突出賈選凝來自北京的身分，並且認為事件屬於中港矛盾的一環，然而導演彭浩翔則否認電影抹黑與貶低大陸人。

電影是一種藝術創作，具體地反映了特定的社會與時空脈絡，也呈顯了觀眾的習性

與喜好，因此有些電影在A地紅透半邊天，但是在B地卻乏人問津、匆匆下檔；⁸同時，電影也是文化工業與大眾文化的重要一環，傳遞了特定的價值觀與意識形態，有時甚至背負政治宣傳的工作，因此有些電影被視為藝術價值極高，符合某些階層的品味，但是對許多人而言卻是呵欠連連的票房毒藥，一些電影更構成民族主義與社會動員的一環。這樣說並非代表我們不應或不能區分電影本身的優劣，而犬儒態度與相對主義的說辭，既無助於電影發展，也是對認真電影工作者的不尊重。

藝評也理應如此。藝評本身沒有對錯，但應能區別好壞。好的藝評看懂故事、抓住重點，不會糾纏於細枝末節，能夠從電影的布局、結構、橋段甚至配樂等角度立論；相對地，壞的藝評往往看錯情節、錯失要旨，以為最顯眼、最大聲的必然是電影的主軸。就此而言，我認為賈選凝並未能成功地「透視」港產片的焦慮，而她所選擇未見或忽視的可能真正才是本片的重點。賈選凝聽見了從頭到尾的粗口、看到了劇中大陸人被不無誇張地醜化，她卻沒有看出香港電影因為跨境活動的愈益頻繁所隨之而來面對本土性消失的焦慮（彭麗君 2010：132）。舉例而言，在角色上，她沒有注意到杜惠彰其實是一個不那麼「低俗」的監製，他不像一般香港（電影）人容易遲到；他拍小成本的三級片，多年來為了電影沒錢開飯，但是在女兒的鼓勵之下其實也期望能夠登上《東張西望》節目的介紹；他最常說的口頭禪正是「你工作時可否別要那樣『佷從』（苟且隨便）」，他因而抱怨從外國回流的年輕助理劉倩兒（薛凱琪飾）的不負責；他也想要認真，但是在企圖平衡電影製作與討好客戶利益的現實環境下，一切的努力都變成四不像。於是年華已逝的艷星也可以拼接上青春性感的身體、驟這個鮮明的隱喻更是馬與驢的雜交種（放大一點看，香港不就是東西相遇、「不中不西」的半唐番之地？）。在劇情上，自嘲亦嘲人是香港電影的傳統，更別說粗口亦是其中的重要元素，對此導演彭浩翔就認為他們只是把受壓制的粗口「還原」。更別忘了正是發家致富的暴龍哥希望

8 最近的例子是通俗喜劇《人再囧途之泰囧》以12億六千多萬人民幣成為中國票房史上收入最高的華語電影，但是在香港票房卻奇差，僅兩周就淡出院線。

重拍一部三十多年前的三級爛片，主導並再現過去（對香港）的慾望與幻想，甚至無限延伸。因此當賈選凝自以為看到片中的「骯髒東西」便高呼「即刻洗手」、急忙投訴，希望港產片「應為觀眾提供健康的審美和省思現實的人文關懷」，其實忽略了港產片長期以來對於宏大論述的迴避與不適應（反而在電影中時常以妓女的形象自喻），對一部刻意誇張、「重口味」的笑片進行高等院校知識份子式的道德說教，似乎也注定緣木求魚、弄錯對象。簡單地說，這並非一篇好的藝評，「世界上有很多種電影」，然而賈選凝令人驚訝地沒有看懂這部電影所要傳達的「香港寓言」，如同戲中的學生僅將焦點放在杜惠彰到底有沒有和驟交媾一樣，輕率地掉進了劇情事先設定好的宣傳陷阱之中。

香港文化的困境與危機

電影是香港文化的代表之一，商業性本來就是香港電影的主要特色，當然，針對近年來香港電影發展悲觀的看法不乏其人，例如文化研究學者彭麗君（2010：1-3）即認為目前電影文化圈「已沒能力提供令人驚喜甚至及格的娛樂」、「基本上是直線性的下滑」、「是二次大戰以來最低迷的時代」；然而相對地，「最致命的」，卻是中國文化工業的快速成長，香港作為整個華人社會普及文化首都的位置慢慢被北京所取代、「『香港電影』這個概念逐漸被『中國電影』所取代」。當跨境合拍成為電影製作的潮流，香港電影的身分危機，它的獨立性以及與中國電影的關係，就成為九七年以來重要的關注對象，反應了香港文化的困境與危機。

過去十年，中港融合的大潮改變了香港社會。在中國加入世貿以及與香港簽署CEPA的背景下，中港合作的電影可以被視為本國電影，稅率降低且不再受進口電影的限額約束，合拍電影大量成長；香港、廣東兩地的電影合作與交流也不斷地加強，甚至傳出香港電影金像獎應改革、融合成「大中華」電影金像獎。合拍電影確實有好處，不論在搭景、投資、市場、前景等方面，中國

提供給香港七百萬本土市場以外一個看似絢麗的機會與前景，⁹ 確實也長期坐擁豐碩的票房，2012年度中國十大中文電影中，港片導演即占了六部。¹⁰ 事實上，連導演彭浩翔本身都不反對中港合拍片，但是反對只有合拍片。然而看似平等，各出所能、各取所需的合作，壞處是香港往往必須主動或被動地在「入鄉隨俗」之中遷就中國的規範、題材自我審查缺乏創作自由（殺手、黑社會、警匪戲等港片的強項因此難以出現）、硬性廣告植入等情況屢見不鮮，中資甚至主導創作、要求一定比例的中國演員，香港電影難以以完整的面目進入中國市場，以至對白、角色姓名甚至結局也遭到竄改刪節，¹¹ 熟為人知的例如《無間道》（2002）出於「社會影響」考慮一定要有一個邪不勝正的「和諧版」結局；《大隻佬》（2003）因「有宣揚封建迷信之嫌」則被肆意大幅刪改劇情等。這些扭曲迫使香港電影（或文化）必須要反省港產片還有沒有香港元素，是不是欺騙觀眾、刻意向中國市場靠攏而喪失地域身分等問題（湯禎兆 2008：63）。例如，導演杜琪峰一方面強調中國市場的重要性，另一方面繼續拍有濃厚本土路線的作品，但是對於發行方刪改其電影則選擇不去看、不去理（《南方都市報》，2008年2月27日）。

由於此次藝評的主辦者為官方法定機構，因此廣義地看背後其實涉及的亦是一整套文化標準的設定與鬥爭。藝評事件引發眾多評論，其中不少是擔心香港勢將「好壞」的審美標準逐漸拱手讓人、挑戰了香港文化的多元與優越性。過去香港電影以大陸人的形象做為香港人自我身分的心理換置和投射，但是九七後大陸人身分提高，成為了香港人的競爭對手，甚至威脅對象（陳家樂、朱立2008：202-204），而港人這些年對身分地位的轉變與下滑充滿危機感，面對中國崛起有時也顯得自信不足、甚至被動地希望北京的打救，使一些人很難不將賈選凝的獲獎聯想到北京對香港的政經霸權宰制。看到台灣電影近幾年以本土文化素材闢出一片天地，新晉導演與演員輩出，對照香港導演老化、演員斷代與本土票房不振，面對重重壓

9 根據統計，2012年中國電影總票房達170.73億人民幣（約26億美元），較2011年增長30.18%，超越日本成為世界第二大電影市場。《人民日報》，2013年1月14日。

10. 香港影視娛樂網，<http://www.hkfilmart.com/newsread.asp?newsid=4463> (accessed 31 March 2013)

11. 《低俗喜劇》中為了要取悅暴龍哥，也承諾整套戲可以用電腦修改。

抑與不滿，爲了不讓自己的「香港性」被同化乃至消失，只有大聲抗衡。

結論：冰山一角

超越港式笑片究竟是「低俗」還是「通俗」的爭論，賈選凝藝評事件弔詭的爲《低俗喜劇》做了珍貴的宣傳。如果不侷限於眼前的罵戰，藝評事件更是今日中港文化政治的冰山一角，暗示著海面下深不可測的變數。例如，當特區政府不斷強調「文化創意產業化」，並且投放大筆資源於西九文化區的建設，做爲主要博物館的M+將以「部分捐贈、部分收購」的中國當代藝術展品構成建館骨幹，關於與本土藝術與本地人的生活無甚關聯、「服務中國」、定位不明的質疑一直沒有中斷過。另一邊廂，位於鑽石山僅短短14年歷史的志蓮淨苑仿唐建築群在2012年年底被列入中國國家文物局「世界文化遺產預備名單」，除引來「假骨董」之譏，更被質疑與香港的歷史與社會發展沒有絲毫關連、不代表本地文化亦無法吸引港人認同。在向來缺乏通盤文化政策、文化局的設立亦因政治爭議而擱置的香港，不管是主動地想爲中國扮演積極角色，或是被動地被消極點名，香港在中港文化政治中都要回答「究竟是誰的文化？」這一問題，否則更多的藝評事件、更多關於文化詮釋的爭議勢將不可避免。■

參考書目

- * 陳家樂、朱立。2008。《無主之城：香港電影中的九七回歸與港人認同》。香港：天地圖書有限公司。
- * 湯禎兆。2008。《香港電影血與骨》。台北：書林出版有限公司。
- * 彭麗君。2010。《黃昏未晚：後九七香港電影》。香港：香港中文大學。

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