

新社會

29

台灣新社會智庫 出版

2013.08.15

- 劉子琦 破碎的社會信任
- 顏建發 政府簽訂服貿協定對台灣民主政治發展的影響
- 祝平次 在台遇見陳光誠
- 鄭雅文 從自經區與服貿協定看「國際醫療」政策的虛與實
- 黃偉國 「從群眾中來，到群眾中去」？
——商討日如何帶動和平佔中

Ô Liberté, que de crimes on commet en ton nom !



ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

訂閱新社會雙月刊

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

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 www.taiwansig.tw

徵稿啓事

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

投稿格式與需知：

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



版權所有 翻印必究

新社會

CONTENT

社論

- 劉子琦 破碎的社會信任 2

專題一：

- 黃帝穎 民主原則對兩岸協議之拘束 3
顏建發 政府簽訂服貿協定對台灣民主政治發展的影響 6

專題二：陳光誠訪台

- 祝平次 在台遇見陳光誠 10
孔誥烽 建立台灣主體與中國民間主體的互為尊重
以香港經驗為鑑 14

政策聚焦

- 謝穎青 不要碰我的Internet：修正電信法第九條所為何來 16
謝懷慧 良善治理與對外關係—以菲律賓外交為例 20
黃國洲 北國春燕何時抵台？
—赴美考察棒球春訓基地見聞與感想 23
鄭雅文 從自經區與服貿協定看「國際醫療」政策的
虛與實 27
曾建元 鳥瞰印尼客家及其研究 31
公民1985行動聯盟 「8/3要真相！要人權！凱道萬人送仲丘」
最後演說逐字稿 36

香港觀察

- 黃偉國 「從群眾中來，到群眾中去」？
—商討日如何帶動和平佔中 40
劉慧卿 香港特區政府監管食物安全的挑戰 44

發行人 ■ 鄭文燦

社務顧問 ■ 林濁水

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

總編輯 ■ 鄭文燦

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

社論

破碎的社會信任

劉子琦

公民1985行動聯盟在凱達格蘭大道發出「還仲丘公道」的巨大聲響，震裂了馬英九政府用修辭建構的統治堡壘。全民眼睜睜的看著一個簡單追求真相的訴求，在一連串官僚體系失靈之下演變成政府治理機制與觀念已經不合時宜的問題。由小裂縫變成大潰堤的原因在於，馬英九除了道歉之外，對於政府官僚體制的失靈束手無策，讓人民對政府的不信任感不斷的燒滾，繼而沸騰爆發。來自四面八方的隱性公民，以同理共鳴的方式，寫下劃時代的不信任政府的公民運動。

馬英九政府點燃官逼民反的怒火並非意外，從第一任期以來的塑化劑事件、夢想家事件、ECFA、油電雙漲、美牛進口、證所稅、反媒體壟斷、毒澱粉事件、核四事件、林益世、賴素如、李朝卿、張通榮、劉政鴻大埔事件、軍公教退休制度、勞保年金制度、12年國教、菲律賓公務船槍殺廣大興28號漁民事件、洪仲丘軍中凌虐致死，兩岸簽署服務業貿易協議等等，所引起的不滿與爭議都直接指向馬英九的領導統御下的國政治理模式，仍停留80年代以文化與意識形態塑造政治領袖神格化的單向統治模式，而不是公民參與社會事務的雙向治理模式。

從2008年以來馬英九同時擁有國會過半席次的完全執政，強化了政府單向權力控制的圍牆，然而，單向權力流動所織造的威權心態與牧民意識，並沒有體察到今非昔比的社會多樣性與複雜的生活網絡，已經溢出了官僚行政作業的框架之外。一廂情願的君臨天下，官僚體系的怠職卸責，非但產生正當統治的斷裂，也豎起社會兩極對立的階層藩籬。人民相信政府的結果，卻換來國家以政治力劃分出公教軍警與非軍公教、富有與貧窮的界線，讓台灣又走向黨國威權體制下的侍從主義時代。

權力圍牆背後高傲的統治信心愈強，民間支持度愈低。一旦國家公器變成階級壓迫的工具，扭曲社會資源分配的走向，國民實質薪資倒退、貧窮戶數與人數一再攀升，反映了現實生活不滿意的悲觀態度，這是過去習慣「福氣啦！」的台灣人民所最不能適應的情境。也不過是五年的時間，一路從無能的固執，淪為執政的貪腐，讓台灣倒退回經濟與民主雙重悲觀的時代。

口口聲聲準備好要帶給最大多數人最大幸福的馬政府，只說不做，做了又與說的不一樣，言行不一又一意孤行的期望落差，導致人民對官員、制度的不信任，削弱了正當統治的基礎，讓人民跌落絕望痛苦的深淵而無以回復。馬英九搞錯統治的戰鬥形式，對人民的承諾太多，責任的承擔太少；解釋太多，解決方案太少。國家變成維護階級利益的工具，政府抵制人民，對人民的吶喊麻木不仁，人民不再信任政府之後，就只能站出來捍衛社會，抵抗不公。■



※服貿協定展現馬政府視百姓為無物的霸權心態

前言

從ECFA到最近與中國剛簽訂的《兩岸服務貿易協議》，馬政府似乎也為了迎合中國的獨裁專制，迴避憲法所要求的民主程序，令人不安。

民主原則對國家之拘束

現代民主法治國家概念，係認國家統治權的正當性來自於人民，國家之存立以保障人權為核心目的，故國家所為之任何行為必需服膺於民主原則，然台灣自二次政黨輪替以來，執政的國民黨與獨裁國家—中國交往更為密切，慣以行政手段（包括：透過受託行使公權力之海基會）達成兩岸協議，惟我國與中國簽訂之協議是否容許行政機關片面

決定？民主原則在我國憲政體制中如何發揮調控功能？以確實保障人民權利，為當前台灣人應慎思的重要課題。

（一）民主原則為我國憲法不可破棄之基本價值

民主原則為世界先進國家公認之普世價值，即認為人民透過憲法賦予國家公權力，故公權力行使必然不能逾越憲法，且應能回歸普遍人民意志，而憲法本身存在著本質上不可破棄之基本價值—民主原則，我國大法官在釋字第四九九號解釋即揭示「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條

所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務，換言之，國家任何行為不得違反民主原則，否則違憲，當然，馬政府所為之兩岸協議，即需受到前述憲法民主原則之檢驗與拘束。

（二）民主原則對國家行為之拘束

國家統治權的正當性源自人民，人民透過公民投票及選舉權的行使表達國民意志，而人民對國家公權力行為的民主正當性要求，即是基於憲法上「國民主權」的理念。我國憲法第二條揭示國民主權原則，要求國家權力的行使必須最終仍能夠回歸普遍國民意志，故我國政府與中國簽訂協議，當然屬國家權力行使之範疇，即必須回歸國民普遍意志。

準此，兩岸協議之民主正當性，即需具備民主正當性之回溯連結，不論就簽訂的程序與內容，都必須回歸國民普遍意志。

民主原則對馬政府簽訂兩岸協議之調控

我國行政機關與中國簽訂協議，當屬國家權力行使之範疇，自應受到憲法民主原則之拘束，而兩岸簽訂協議之內容，因所涉內涵之不同，影響協議應進行之程序，在民主原則的調控下，若協議未經應進行之法定程序，將因違憲而無效。

兩岸協議是否應送立法院審議，又立法院有無權限逐條審議，大法官釋字第三二九號解釋理由書揭示：「憲法所稱之條約，係指我國（包括主管機關授權之機構或團體）與其他國家（包括其授權之機關或團體）或國際組織所締結之國際書面協定，名稱用條約或公約者，或用協定等其他名稱而其內容直接涉及國防、外交、財政、經濟等之國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約

或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同（例如協定內容係重複法律之規定，或已將協定內容訂定於法律）者外，亦應送立法院審議」。

換言之，大法官認為國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力之國際間協定，不論名稱為何，應屬國會保留事項，需國會通過，始生效力，本於同一法理，我國與中國簽訂之協議，不論名稱為何，凡涉國家重要事項或直接涉及人民之權利義務，應經過國會審議。

或有少數欠缺民主法治思維之政客認為，台灣與中國非屬國與國關係，自無釋字第三二九號解釋意旨適用之餘地，惟若依釋字第四四三號解釋理由書所揭示之「層級化法律保留」意旨，關於人民一般自由權利之限制，應經過立法機關以法律或法律明文授權為之，故兩岸協議若涉人民權利義務關係之變動，仍難脫交付國會審議之要求，亦即，民主原則要求國家行為凡涉及人民權利義務關係，於事務內容之民主正當性檢驗中，行政部門的權力運作，必須能夠回溯到普遍的國民意志，受到經由人民選舉產生組成，從而享有直接民主正當性的國會所制定法律的拘束，國家行為始符民主原則。

以《兩岸服務貿易協議》為例，衝擊國內64項服務產業，多達500萬人民生計受影響，當然為涉及人民之權利義務之國家重要事項，立法院有權審議。再以江陳會（2008年11月）四項協議為例，其中海空直航協議開放中國商船進入我國港口免掛國旗，明顯牴觸我國商港法第二十五條第一項「船舶入港至出港時，應懸掛中華民國國旗、船籍國國旗及船舶電臺呼號旗」，行政機關應依兩岸人民關係條例第五條第二項「協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核轉立法院審議」規定，將該等協議送交國會審議，但馬政府卻藐視國會所代表的人民意志，讓兩岸協議部分逸脫出我國憲法民主原則之調控範疇。

兩岸協議應事先授權，事後同意

正常民主國家，對於任何政策恐導致人民權利受到影響，都給予人民有表示意見的機會，最後也至少送交國會把關。以2002年台灣加入《世界貿易組織》WTO為例，由於我國加入WTO恐影響農民生計，因此早在正式加入WTO的前五年（1997年），立法院即舉行「台灣加入WTO對農畜業相關產業之衝擊公聽會」，邀集農委會、經濟部等相關部門進行評估，並讓受影響的農民表示意見，尊重人民的聲音，才能形成政府決策。

但可怕的是，馬英九主政後的台灣，大開民主倒車，從ECFA、江陳協議到這次《兩岸服務貿易協議》所衝擊的64個產業，過程中沒有任何公民曾受邀到公聽會表示意見，全民對於馬政府簽訂的兩岸協議內容，事前更是「一無所悉」。很明顯的，馬政府為了迎合中國的獨裁專制，連最基本的公民參與、公開透明與人權對話都放棄了，徹查踐踏人權與民主的普世價值。

事實上，馬政府未經人民同意，私與中國簽訂《兩岸服務貿易協議》，衝擊國內服務業數百萬人生計，不只在野黨高度不滿，連現任總統府國策顧問郝明義和前陸軍副司令劉湘濱等親藍人士都看不下去，出面痛批馬政府。為此，在野立委在立法院杯葛，引爆推擠衝突。

然而，中國網軍與國內部分政客，藉此抹黑民主，說「國會衝突代表民主蒙羞」、「太民主就會亂」等荒謬言論。體制上，在野黨因為反對馬政府片面簽訂的服貿協議，在國會上演衝突場面，並不是民主蒙羞，反而凸顯民主的可貴，因為這些立委，正代替了人民上街衝突，甚至是代替人民以流血方式表示意見。對於人民事先未曾授權，甚至完全不知情的兩岸協議，國會以較激烈的方式把關，符合民主憲法之基本精神。

結論

現代民主法治國家，皆認國家統治權的正當性來自於人民，國家之存立以保障人權為核心目的，故國家所為之任何行為必需服

膺於民主原則，可惜從ECFA到最近與中國剛簽訂的《兩岸服務貿易協議》，馬政府卻為了迎合中國的獨裁專制，迴避憲法所要求的民主原則。

一旦民意無法真實上達給執政者，以獨裁的中國為例，就會演變成人民直接上街抗爭、流血，甚至與政府暴力相向，根據中國清華大學學者統計，2010年中國有超過18萬起具規模的示威和暴動，平均每天就有近500起，而中國當年度的維穩預算（包括動員軍警鎮壓人民的支出），金額高達5490億元人民幣，比中國整年度的國防預算還要高。簡單的說，像這種每天500起的街頭暴力與流血抗爭，正是人民無法透過民主機制，向政府表示意見的慘痛結果。

因此，台灣除了要珍惜民主機制與人權價值外，更要以此為基礎進行兩岸交流，讓中國人民也知道，民主的可貴是：人民可以先透過民選的代議士，用各種方式為人民的權益把關，我們不需要第一時間就站上街頭，用生命和鮮血與執政者拼輸贏！同時也以實際行動告訴馬總統，兩岸協議如果執意迴避民主機制，政府將迫使人民回到街頭，社會必付出慘痛的代價。■

政府簽訂服貿協定對台灣 民主政治發展的影響

顏建發
健行科技大學企管系副教授

開放服務貿易的兩極交鋒

自兩岸服務貿易協定簽署以來，學界反對聲音中最犀利的當屬台大經濟系主任鄭秀玲。她的憂慮引來不少學者的回響。鄭教授的基本論點是，由於官員怠忽職守，失誤的談判與簽約，讓開放後的台灣將面臨嚴峻的考驗：一方面中資入侵，台灣弱勢產業面臨倒閉之虞，而連帶而來的失業率攀升，勢必危及整體經濟；另一方面，台灣專業技術人才大量外流，產業升級不及而導致經濟弱化，其結果卻是反向壯大了中國。在中國謀取台灣的圖謀不變之下，台灣將同時面臨經濟與安全的兩重挑戰。

對此論點，陸委會副主委林祖嘉反駁說，兩岸服貿協議只開放中資來台投資，並沒有開放中勞來台工作，而政府對中資來台，都有事前審查、事後管理及違規處分等，早已建立一套管理機制，到目前為止，都未曾發生中資大量來台或是台灣產業被獨占、寡占或壟斷的情形。他又表示，中資來台投資服務業，必須運用臺灣的人力資源，會帶來更多就業機會；而在市場開放清單中，我方開放的64個項目，只有37項是新增的中資來台投資開放項目，台灣業者在這些項目也具有很好的競爭力；相反地，中國開放的80項都超過WTO承諾水準，包括電子商務、證券業、銀行業、文化創意產業、運輸物流業、環境服務業、醫療照護產業等。馬英九總統對簽署也持正面看法。他說，台灣的洗衣業已經開放22年，目前為止外資與僑資共只2家來台投資；相對的台商「象王」赴中國投資，在中國開了800多家洗衣店十分成功，「自然美」美妝也在中國開了1173家分店，而85度C咖啡在中國開了400多家分店，而對岸市場很大，台灣的服務業在中國有競爭力，開放對台灣有好處。馬英

九表示，台灣的服務業也有其特色，具有在地性，不怕中資來競爭，即使開放投資，對岸雖然來了398家中資企業，但幹部只來216人，平均一家不到1人，但它們卻提供台灣6000多個就業機會，因此不必擔心中資入台的問題。

將上述正反兩種論述對照來看，實際上，馬政府的回答並未解除鄭秀玲等學者的疑惑與擔憂：(1)目前政府對於中國人進入台灣後的活動並無法有效規範。當前很多需要密集勞力的工作項目，如家庭或醫院看護以及飯店和餐廳等等，皆有越來越多的中國雇工的趨勢。他們利用各種名目進來台灣從事這類工作，這已是公開的秘密。政府行政管理機制失能，而執政黨高層又怕過度取締影響兩岸關係，不敢大刀闊斧處置。民眾對於政府的治理能力，早已沒有信心，自然對於政府在中資入台的管理能力與決心上，亦不敢輕信。(2)吸納台灣人才納入中國的做法，本來就符合中國藉大市場掏空台灣人才，並讓台灣被高度吸納入中國經濟體系的一貫戰略。開放有助於該戰略的圓滿達成。(3)未來中資一旦懷著統一台灣的政治目的，夾其龐大資本、通路或網絡優勢，以一條龍式地入侵台灣，除非兩岸事前有針對這一項經濟安全上進行談判與約束，否則，後果堪慮。服務貿易開放後，一旦中資進入連鎖店的經營，將可能進行掠奪性訂價及傾銷，並憑藉市場與資本規模而對於貨源加以壟斷，並逐漸把台灣業者先行擠出關鍵市場。其後果是，除了弱勢企業將大量倒閉，造成大量失業外，失業增加也將使家庭的開銷減少，連帶造成消費力減弱，進而導致更多的產業倒閉與百業蕭條，同時，中資也將因壟斷通路與市場，或壓榨消費者或主導商品文化的內容與走向，而侵蝕台灣市場可貴的多元性

與特殊性。由此論述對比可以看出，馬政府的分析過於單面且缺乏經濟安全上的未雨綢繆，同時對於北京的大戰略，也缺少必要的警覺與防範。

大中國主義的勢力在台灣將日趨茁壯

服務業不同於製造業，其資源除了資本外，多半立基於人。於是，過程中不免涉及到人的意識形態、文化認知、政治認同與族群認同等等成份。尤其當兩岸經貿交流又有政治圖謀的操弄時，將使已飽受統獨撕裂的台灣更加不堪。就以目前中國學者或中國留學生在台灣各種媒體或意見交流場合的大中國言論以及某些傾中傳媒不斷擴大影響力看來，誰會相信服務貿易的開放只是個純經濟的議題？

馬政府說只讓中資進來，不會開放中勞，但實在難保不會是，中資先一腳踩進來，而中國勞工後面跟進。即便中勞暫時不進來，基於鄉情或關係是找工作的主要憑藉，中資雇用目前在台具有中國身分或背景的中配或短期依親的中國人，其可能性很大。服務貿易對中資開放的結果正為這些人找到了工作的入口，成為中國人進入台灣的一塊安全島。事實上，現在非法雇用中國人於家庭或醫院看護以及飯店和餐廳等，大有人在。服務業中那些資本額較小、技術要求與進入門檻較低，對於入台之中國人提供了方便之門。開放這類產業讓中資來台，將間接有助於變相鼓勵中國人以各種名目登陸台灣。如此一來，中勞雖暫時未被放行入台，但該族群的發展卻以另種方式在擴大。未來，中國人的社群會越來越壯大。

中資大舉入台是遲早的事

這幾年中國國內為資金過剩而苦。中國的外匯存底截至2013年3月底為3.44兆美元。央行為收購外匯儲備需要發行大量本國貨幣，因而造成流動性過剩的現象。除此之外，又有大量的外資流入中國。流動性過剩的結果是大量的資金追逐房地產、基礎資源

和各種金融資產，而形成資產價格的快速上漲。近年來中國飽受通貨膨脹之苦；2011年全年消費者物價指數(CPI)年增率為5.5%。2008年9月以來出現的世界性金融海嘯，香港成為中國資本最佳的避難所。結果，熱錢不止推高香港的股市，房市也上漲10%以上。未來，兩岸服務貿易開放後，台灣將可以成為中國資金的另個去處。據了解，受稅務及清算機制影響，中國銀行台灣分行的有關定存息率，顯著高於中國銀行香港分行，而港台兩地的清算戶口利率差距，長遠或導致香港人民幣資金流向台灣。未來，服務貿易協定一旦生效，勢必有更多來自中國與香港的資金進來台灣。而除了一般資金的流動外，最需注意的是具有政策使命的中資，或收購企業或收購資源或投資金融，大舉入台，正如過去大舉入港一般。

大量資金進來台灣後，誠如前民主黨主席何俊仁所提出的警告：中共背地裡以經濟實力干預選舉，插手香港政局，扶植親北京政黨、民間組織和民主派對抗，讓有錢人不敢捐款給民主黨等；而某些因為自己做生意，必須與親中企業合作，只好聽從指揮。這正是以經濟利益影響政治立場的作為。長遠看，在中國，台資和中國社會經濟體系既分不開；在台灣，中資和台灣的社會經濟體系也同樣益趨緊密連結。在北京高舉「中國夢」的同時，經濟、科技、文化合作和交流將賦予更多的大中國意涵，可想而知，大中國主義者會期待透過媒體與文化事業，有計畫地將台灣文化或意識界定為中國文化或意識的附屬。兩岸地理位置近，語言與文化近似，復以中國戰略併吞的措施綿密，使得經濟的重組效應更為加速。服務貿易協定簽署後，台灣對中國的經濟與社會的門戶將更見洞開，而隨著中國學歷承認的範圍的擴大，台灣子弟赴中國留學有機會返回台灣就業者隨之增加，也將促使部分學生流向中國就學，這將進一步使得台灣的學生來源出現短缺的現象，而尋求中國市場的補充，乃成為不可避免的現實需求。在交流日益密切的現實下，大中國的因素也將會在教育體系蔓延開來。

大中國主義者在台灣將大行其道

依香港經驗看，中資企業曾很技巧地支持慈善、青少年教育和環保等公益事業，樹立服務香港、惠澤社群的良好形象。這個做法一旦被複製於台灣並與未來海協會台北辦事機構相配合，便可發揮最佳的統戰做法，結合政商、地方派系中的親中勢力，讓台灣主權獨立與民主多元的聲音，受到壓抑或排擠。不僅如此，即連黑社會也是其做工作的對象。黑道老大白狼張安樂回台灣前在上海召開記者會，公開支持「和平統一，一國兩制」，當晚有六百台商在上海為其送行，便是一例。問題是，台灣會出現支持獨立的黑社會與之抗衡嗎？至少，目前並未看到。

負有政策使命的中資一旦大舉入台，其令人關切者不再只是經濟而已，更重要的是政治。這些中國資本如何透過規則與法律的保護傘，有效地滲透與繁衍開來，它不會僅止於一個行業，而是多角化經營，同時，它也會尋求與台灣本地「大中國民族主義者」的利益結合，透過民主機制，利用政策漏洞，進行公共資源的掠奪或壟斷。中國目前透過各種管道留在國際市場的私有資本才佔1%。換言之，約99%的外流中資是國有的，其範圍包括大型國有或國有控股企業、各省市企業。於是，一旦中資大量來台，其對於台灣的潛在影響力便會跟著增強，北京對台灣政治影響力的增加也必會上升。在自由的市場經濟裡，當一個企業體背後是一個大集團，而且有操控政策的能耐，一般人對於市場是否會遭到壟斷，都保持警惕，更何況，中國對台灣有領土併吞的野心，其影響所及已不止於市場的壟斷與支配，而是政治生活的掌控。但，台灣做好準備了嗎？如果台灣的政府也充滿大中國主義者，那麼，期待它扮演起防禦台灣主體性的角色，無乃緣木求魚。而期待民間自發性組織，其實已相當無奈與無力了。

對媒體與廣告的可能操控，也是中資統戰工作的重點涉入項目。台灣的媒體一旦對中資開放，等於對紅色資本開放。在沒有強有力的勞工組織為後盾，勞資關係不對等的狀況將使媒體工作者，往往為了保住飯碗，

被迫向政治正確與商業利益低頭。在香港，便時有中聯辦打電話給媒體高層下指示的情形。而檢視過去中資投資港澳的經驗，操控港媒、股匯市牽制政局，時有所聞。目前台灣已有媒體公開在社論呼應北京的對台政策，可謂端倪初露。

透過與中國有緊密關係的商人，涉足相關服務業，也是統戰的手法之一。入境後的中資可望成為結點。北京向不少媒體老闆招手，最有效的方法是將他們納入中國的政治諮詢組織。政商掛勾，最能保障利益。而此一手法勢必會大量複製在一些與中國內需市場相關的行業。北京在香港利用商業網絡的經驗是，凡有重大議會選舉，中資也會配合中央，支持親北京候選人，並居中協調和派人拉票。中國旅行社董事長張學武便曾表示：「在港中資企業的員工，要牢記『在商言商、在商言政』的雙重使命、政商一體的雙重功能。服貿協定簽署後，台灣體驗香港處境的日子也近了。一旦走到這個田地，台灣幾十年爭來的民主競爭體制將遭到扭曲、污染，甚至摧毀。」

嚴重的後果與回應對策

為了兩岸關係的發展與穩定，政府間的交流與協商無法避免，但兩社會的差異應作為談判議題，並在談判時，列入討價還價的範圍。否則，開放對台灣終究是不利的。台灣畢竟是個相對守法與透明的社會，中資來台相關的辦法越訂越多後，其資本所受的掩護將越趨成熟與完備。相反地，中國社會相對不守法並多條框限制，台灣能「登堂」，卻未必能夠「入室」。制度化的機制反而提供中國官方展現意志與介入兩岸事務的一個平台。政治有機會將手伸入商界，這毋寧是引狼入室之舉。有趣的是，馬英九竟在今(2013)年7月25日公開表示，如果把台灣要發展觀光業，但「關」起來就不「光」了，所以一定要開放。此說無疑地是在誤導問題的本質。實際上，綠營或一般民眾並沒有人會反對開放，大家要求的是治理的改善。馬避開民眾對於治理問題的質疑，反扣別人「反開放」的帽子，令人啼笑皆非。

兩岸服務貿易的大門互開之後，其所產生的政治涵義即是：台灣的精英人口階層陷入「統一」的大環境，而台灣境內守城的老弱殘兵，卻面臨中國大軍團式企業入台後，可能的支解與消滅，以及大一統意識的大行其道。而後續海協會辦事處的設立，將使北京入境的勢力更堂而皇之。這兩種正反不同的場景合併起來，即宣告台灣更進一步鎖進中國的統一架構。

兩岸服貿協議對中國的開放項目中，甚至有十分敏感的，包括電信、入口網站、廣告、港埠碼頭、礦脈探勘與橋樑隧道管理等。此等開放將危及國民之隱私權、言論自由、通訊自由乃至於媒體獨立性與國土安全，對國民的基本權利及民主體制勢必造成重大影響。中資大都為國營企業，是為中國共產黨政府服務，不怕暫時的或策略性的賠錢，其最終目的是期望透過對資源的掌控而主導政治發展。中國公布的《陸資入台通知》更規定入台中資不得違反統一和國安，還規定要嚴格監督企業是否違反規定。開放中資來台後，在台的中資加上他們可以影響的企業，將自動形成為中國利益代言的龐大「親中集團」，為北京的政治目的服務。過去台灣企業表態支持兩岸統一的例子，不勝枚舉。

那麼，台灣應當如何防範？綠營應預想十年後的變遷，及早做好面對大中國勢力登陸的防風林，尤其是強化民眾對台灣土地與文化的認同。並且，在民進黨重返中央執政尚未完成之前，應積極建立一些足以讓中資遭受透明化監視的機制，並應善用綠營執政縣市、立院黨團、黨部以及民間社團，進行策略連聯盟的批判與揭露，讓馬政府無法推諉與怠惰，而中國共產黨的圖謀無法順利得逞。■

專題

在台遇見陳光誠

祝平次
清華大學中國文學系副教授



※陳光誠訪台暴露出兩岸公民團體交流需要更小心的操作，避免不必要的錯誤期待

六月二十九日下午，台灣七八個民間團體包括主辦的婦女新知基金會，還有台灣守護民主平台、殷海光基金會、台灣勞工陣線、華人民主書院、台灣人權促進會、台灣民間真相與和解促進會等，和陳光誠與袁偉靜相約在台灣大學社會科學院第一會議室進行交流。首先由婦女新知理事長陳昭如發言請各民間團體自我介紹，並讓陳光誠提問。之後，就請大家提問，讓陳光誠回答。

就內容而言，在這個資訊發達的時代，陳光誠的回答並沒有特別地令人意外，因為很多關於他的資訊，都早已透過網路傳播開來。倒是袁偉靜對於兩個問題的回答比較令人喜出望外，一個是婦女新知范雲問她，做為公眾人物的伴侶會遭遇到的問題，一

個是她替陳光誠回答關於台獨問題的看法。范雲問題的脈絡是台灣政治人物辛苦的另一半的問題，可以看出雖然台、中兩地國情大不同，但做為公眾人物的另一半，尤其是女性，總是特別辛苦。袁偉靜一聽到問題，就說，她原來並不打算講話，在稍為推遲之下，就還是侃侃而談。當台獨問題又被提出時，陳光誠說了一個比喻，沒有人會問自己的手機是不是自己的。大家聽得一知半解時，袁偉靜就跳出來主動說，陳光誠的意思就是台灣都已經在選自己的總統了，還說什麼統獨。平實中透顯出的誠懇、機靈，也讓人感受到她的風采。

倒是在回答台灣民間真相與和解促進會胡淑雯關於北京政權為了陳光誠所花費的

維穩經費情況，在現場聽兩人談起，還是令人毛骨悚然。根據陳光誠與袁偉靜兩人的描述，花在她們兩人身上的維穩經費大概有一千萬人民幣左右，經費由上往下核撥，每個層級都可以分到一些錢，就這樣層層下來一直到地方單位。而遭受地方上維穩人士的漫罵、騷擾與暴力相向，是很平常的事。這種將邪惡日常生活化的情形，就是漢娜·阿倫特(Hannah Arendt)所說的「平庸之惡」，是二十世紀人類集權政治下的產物。陳光誠的聲音，帶著點上揚的宏亮，和袁偉靜平和的音調略有不同，但兩個人都給人一種真實的感覺。兩個微小的個人，面對中共北京政權龐大的國家機器，他們並沒有屈服；在講述過去的經驗時情緒並沒有什麼特別的波動。北京動用大批的時間、金錢、人力想要造成她們的不幸，她們卻經由自己的努力維持住自己的幸福，也對中國的未來抱持著希望。

陳光誠於七月十一日離台，總共在台灣十九天，與各式各樣的團體接觸、交換意見，獨缺執政的中國國民黨，不但行政首長沒有出面，立法院院長也沒有出面，號稱宣揚民主理念的文化部長也更是神隱無形。由此可以看出來，執政黨是如何衡量民主人權與對中共政權屈從之間的重要性。台灣的民選政府不能藉由與陳光誠政府的會面彰顯護衛台灣民主人權的決心，不能不說是陳光誠訪台的一大遺憾。第二個遺憾就是在他訪台之前，政府單位接到有人要傷害他人安全的情資。對於宣揚普世人權價值的人士，有著這樣的情資，也讓人懷疑中共政權的某些暗黑勢力已然在台灣成形，而政府對於這點無意也無能主動偵查。對照上次達賴喇嘛來台，執政當局也對高鐵站推擠的情形不加防範，完全喪失台灣接待國際貴賓的自主性，也令人擔心和不滿。除了這兩個遺憾，還有一個有趣的反差值得注意。這個反差就是陳光誠盛讚台灣的民主，台灣的民間團體卻對於這幾年台灣民主倒退的情形表示憂慮。這也顯示兩邊人民對於自由、民主、人權等抽象價值的具體體驗和實際期待還存在著不小的差異。但即使如此，就陳光誠的發言來講，對於朝向這些正面價值發展的認知

和在實際經驗中為人民爭取權利來看，他的視野和精神仍然非常值得我們學習。

就在陳光誠離台之後，台灣爆發了服貿協議黑箱作業爭議、洪仲丘被虐致死事件，狂犬病也死灰復燃，似乎陳光誠訪台事件的正面效果，在目前台灣政治社會經濟等各個層面劇烈變動的時刻，一下子就淹沒在其它的事件當中，不禁令人回想他訪台的意義到底是什麼，背後又牽涉到那些問題。

民間團體透過交流交換經驗，能夠豐富彼此之間對相同議題在不同地區發展的理解，也有助於將來在地行動的籌畫與發展。除了少數牽涉到富商、政客的知名團體之外，台灣的民間團體也大都經營困難，因此與外界交流也常常有鼓勵自己的作用。但這次陳光誠來，因為他的身分是維權律師，而人權的問題與政治有非常緊密的關係，自然也帶有不少的政治涵義。所以不管是2012年陳光誠在中國逃進美國領事館的事件中，還是在陳光誠來台之前的美國紐約大學不再提供身分事件，都有種種的政治猜測。這次楊憲宏邀請陳光誠來台訪問自然也有一些政治涵義。他自己認為就是讓媒體再度聚焦到在中共政權亟力推展經濟發展下中國內部人權不斷惡化的問題。至於國內政治人物是否安排與陳光誠見面，就人權做為一種普世價值來看，這測試了他們的政治視野、政治肚量以及政治價值。媒體也就此大做文章，只是有點做錯方向，只把它當做是政治人物的算計，卻不關心這樣的一個現象對於台灣未來政治發展的影響是什麼。

在民主制度之下，政治人物應該對於民主制度所蘊含的價值，表達敬意以及共同護衛的決心。像陳光誠這樣的維權律師訪台，照理說，應該是由不分黨派的政治人物共同接待。然而，執政的中國國民黨所顯現出來的，幾幾乎完全避不見面，可以說已經完全喪失做為一個民主制度下政黨應有的黨格。王金平更在六月二十九日假台灣大學霖澤館，大贊威權時代的軍事頭子郝柏村對台灣的民主貢獻，價值觀倒錯至此，可以說已經全然放棄了民主的理念。最大在野黨民主進步黨的政治人物也不能有場共同接待會，令

人遺憾。政治人物不能放棄自己的政治利益考量，向民主制度、價值低頭，雖然是所有民主國家要不斷面對的問題，然而台灣爭取民主的艱難歷史尚斑斑在目，政治人物不能以寬闊的胸襟爲了民主制度共同的價值展現團結，不管是藍綠之間，還是各自陣營的內部，這都是台灣民主的隱憂。

至於前面所說，陳光誠和台灣民間團體對於台灣民主的認知差異，也顯示了我們與中國維權人士互動時，一些可以注意的地方。因爲不只認知有差異，生活經驗以及對於未來的期待都不同，這都會引來一些交流時的問題。但就主要問題來講，具體方面大概會有兩方面的問題，一是越位代行的問題，一是資源共享的問題；抽象方面，就是期待的問題。

所謂的越位代行，就是直接涉入中國的民主發展；這在歷史上最有名的事例就是拜倫投入希臘獨立戰爭。就個人而言，這是價值抉擇的問題，比較單純，也無庸置議。但就團體而言，情況就比較複雜。促進中國民主的主體應是中國人民，台灣的民間團體、仍至於政黨在道義上是一定要支持，以表現出對於民主的信念和對於人類整體未來的信心，但仍要有分寸的掌握，以免反客爲主。尤其中共政權常常以「境外勢力」爲由打壓中國內部的維權運動，所以如何避免過度涉入，反而造成中國維權人士及團體的困擾，是要注意的。但「境外勢力」，常常只是中共任意扣的帽子，若在支援時顧慮太多，又不能給中共造成壓力，對於中國民主的發展也是不利的。衡諸台灣民主在過去五十年的發展，常得自於國外友人的道義相挺，我們應該也可以從自己的經驗，發展出來較爲適合的民主友誼與行動聯盟模式。

資源的問題，由於台灣民間團體的資源本身不足，常常陷入左支右絀的情況。但即使如此，在匯集資源上，也有一定的動能，如何做有效利用，又不會造成互相排擠的後果，是需要考量的。尤其現在也出現了華人民主書院、台灣關懷中國人權聯盟等以中國民主、人權爲主要關懷的團體，也達成一定的分工分流的效果。所以在資源的問題上，

主要就是匱乏，而不是分配的問題。最後，就是「期待」的問題，到底台灣的民間團體能夠提供什麼樣的支援、中國的維權人士對於台灣又能期待什麼？就如資源問題一樣，台灣能夠提供給中國維權人士除了道義上的支援以外，就是經驗的交流。但就經驗的交流而言，雖然有反抗者的經驗，但因爲台灣沒有處理轉型正義的問題，所以並無法提供太多關於集權者如何統治的知識。另外，過高的期待，可能反而造成失望，而破壞共同追求普世價值的情誼，紐約大學停止提供陳光誠特殊學生身分，多少有這個味道。最後，民間團體也在推動與政治庇護相關法律的制定，這樣在制度層面上可以更加突顯台灣的政治價值。這雖然不是只針對中國維權人士而設想，但相信對他們而言會比較有實質鼓勵作用的一個項目。

當然，這裡所提的三點都是可能的問題，但在過去的經驗裏，並沒有發展出什麼負面的事例。在資訊發達的時代裏，其實雙方的接觸與通訊都要比過去方便，所以有利於交流的正面發展。尤其民間團體追求的不是利益，也就大大降低摩擦的可能。而在正向的互相提攜方面，台灣的民主、人權卻與中國的民主、人權息息相關。馬政府執政姿態過度傾向中共政權，也造成台灣執政的手段越趨暴力、不顧人權，可以說是一個最佳的反面證據。

在六月二十九日的會談上，台灣守護民主平台《自由人宣言》撰稿人之一吳介民，也就陳光誠對於台灣獨立的評論，提出質疑。吳介民指出他一個中國朋友說理智上支持台灣獨立，但情感上似乎就有點不能接受。不知道陳光誠是不是也是這樣。如果是這樣的，那同樣也傷害了台灣支持獨立人士的情感。陳光誠與袁偉靜的回答已如上述。這個插曲發生在陳光誠拜會民進黨主席蘇貞昌時，說了台獨已經過時、他更支持一國兩制等言論。這些言論自然被台灣親中媒體大爲放送。陳光誠的話頭到底是什麼意涵，似乎因爲他也沒有什麼機會長篇大論談這個問題，所以詳情無法得知。他是否因爲還打算回中國，所以有什麼發言上的顧慮？抑或

真如袁偉靜所說，不只台灣獨立已經過時，統一也已經過時，因為台灣已經有民選總統，還在談統獨，似乎有點時空倒錯。在離台前，他也說台灣與中國未來的定位應由人民決定，雖然淡化了之前的台獨過時論，但沒能截然地提出台灣的未來決定權在台灣人民，還是令人覺得有點可惜。可惜的不是他不支持台灣獨立，而是對於普世人權如何透過制度的保障、這些制度怎麼形成，誰應是這些制度的參與者，似乎在思考上還沒能與現實做一個真正的連接。但做為一個活在中共統治下的集權中國，沒有辦法做這樣的思考，也可以理解。

就實務來講，維權人士對於權利的問題都特別敏感，所以在交流時對於在地的問題，通常會採取尊重而不涉入的態度，這也就是所謂的普世在地主義：理念是普世的，實踐則是在地的。人權做為一種普世價值，並不是抽象的真理，而是一種實踐的架構，而其所以為普世的，就是我們從歷史經驗已經可以得知，這種實踐架構對於不同的群體之間的相容性最高，而且會有相互擴大的效應。有越多的團體以人權為其實踐架構，人權的維護與發揚就會越加堅固。而人權最終的要義，還是在於人在生活上種種面向的抉擇。這也是為什麼群體的人權問題，一定會牽涉到政治，因為政治就是關乎一群人如何做出共同的決定以面向未來的生活。這也是為什麼不久前台灣守護民主平台提出《自由人宣言》，宣揚以人權做為台、中交流的基礎，期冀以人權做為緩衝馬政府過度傾中的政治腳步。雖然因為中共政權黨國教育的關係，中國人民對於台灣的政治認知可能偏向固型化的官化意識型態，但就維權人士而言，他們應該是最能從其經驗中感受到台灣人民對於政治決定的需求與決心。香港這幾年的轉變，就是最好的說明。而且，主張自身的人權，反對別人的自決權，這是一個矛盾的現象，一個相信人權為普世價值的人，是沒有辦法堅持這種主張的。

陳光誠這次來台對於台灣獨立的意見，就其一再宣稱的言論內容推想，應該還是可以解讀為人權在國家之上。這點雖然太過理

想，但其精神和《自由人宣言》一樣，將人權視為一種實踐架構，而國家只是這個架構具體組織的一環。在這樣視野之下，任何的政府才不會以國家為名，殘害人權。而且這也使得台灣能有一種向外發展的和平精神，協同建立區域性的人權機構，具體落實人權的普世性。而且人權的概念，也會將我們導向基本人權的思考，亦即人要彰顯自我抉擇之前，必須先具備基礎生活的條件，舉凡生存權、居住權、教育權等都包括在其中，尤其在全球資本主義假自由之名，快速破壞各個社會的生活型態之際，人權的思考可以幫助讓我們不再侷限在對外的政治自決之下談問題，也可以讓我們看到內部非政治領域的政治問題。

阿倫特曾說政治的精義，就在於它的「複數性」：亦即是關乎一個個不同的個人生活之事。人權可以說就是維持這種複數性可以持續存在的相應概念。而保護人權的最佳政治制度就是民主，民主的長遠發展與深化則需要不斷的學習。陳光誠來台的言論，不但讓我們看到崛起的中國在人權作為上矮小醜陋的一面；他以一個弱勢平民的身分，不顧個人得失，積極主張普世的人權價值，讓整個中共政權緊張不已，精神也讓人感動。而他帶來的問題，亦即如何面對其它地區的人權問題，與這個問題與我們的政治未來之間的關係，也值得我們再進一步的理解與思索。■

專題

建立台灣主體與中國民間主體的互為尊重

孔誥烽

美國約翰霍普斯金大學社會學系副教授

—以香港經驗為鑑

盲人維權律師陳光誠訪問台灣，不少人好像還活在威權體制下的無名恐懼之中，竟然避而不見，只有綠營朋友款待這位在國際受到廣泛尊敬的人權鬥士。但他在台時發表“獨的概念在台灣已經過時了”和他更支持“一國兩制”的言論，卻體現了台灣在與中國維權人士交往時需要克服的一些障礙。

陳光誠律師長期在中國生活，被北京放逐出來不久，他對台灣民主化與本土化二而為一的歷程，以及台灣主流民意不了解，是十分自然的。但到了一個自己不太熟悉的地方，便對這個地方這樣關鍵的一個問題隨便發言，就算沒有對當地人民不尊重，又是否有些魯莽呢？

“一國兩制”從來都只是統戰工具

更何況“一國兩制”這個概念，從來便不是現代法治觀念下明確界定的地方自治制度，而只是中共爭取尚未被其統治的邊區人民的統戰工具。中共的統戰工作，明言是要“聯合次要敵人，打擊主要敵人”。被它爭取、統戰的，也仍被視為敵人，早晚亦會被消滅。

中共在四十年代向民主人士保證它會實施憲政民主，爭取他們在國共鬥爭中站在己方。但這些被統戰過來的民主人士，都在中共坐穩了江山後，於1957年反右時被鎮壓滅聲。1951年中共與達賴喇嘛政府簽訂17條協議，承諾有實無名的一國兩制，後來更給達賴當政協常委，統戰他接受西藏進入一國框架。但當中共一切都準備就緒之後，便在1959年對藏確立一國一制，取締西藏政府。至於香港在1997年前後的遭遇，就更是明顯：1997年前，北京強調一國兩制中的兩制，說得可以有多寬鬆便有多寬鬆，還說“

只要支持回歸便是愛國”。但主權移交十多年後，北京的官方說法已經變成“一國是兩制的前提和基礎”、“香港不享有任何剩餘權力”和“愛國就是支持共產黨”。

我不敢猜想，更沒資格批評陳律師推銷“一國兩制”這個中共發明的統工具背後，會否反映了某種與中共接近的大一國思想，蔑視天朝周邊小國的自主願望。香港民主運動一直與中國民運和維權人士交往頻密。近年香港民主運動中的本土意識興起，直接或間接導致中港民運之間的爭論。參考一下這些爭論，或者可以對台灣朋友找出與中國民主人士交往的理想方式與底線，有點幫助。

奶粉爭論：中國維權人士與香港本土利益的矛盾

寄居香港的中國網絡自由維權人士溫雲超（北風）與反對大陸奶粉走私客的本土派之間的在今年年初的爭論，是一個可以讓我們從小處看大的例子。近年中國家長因為毒奶粉疑慮而對香港進口的外國奶粉趨之若鶩。自由行陸客大規模從香港各地搜購奶粉，再走私回中國的運作隨之而生。由於奶粉走私客每次均大量購買，亦願意付較高價格，不少出售奶粉的店鋪都將奶粉扣起不賣給本地“散客”，令香港多個地區出現父母買不到奶粉的狀況。

後來有民間團體發起直接行動圍堵走私客，更在白宮網站發起呼籲美國政府正視香港奶粉荒的聯署，最後成功迫使香港政府頒佈遊客離港不能帶超過兩罐奶粉的限奶令（後來奶粉走私客轉戰其他國家，引發多國仿效香港實行類似限奶措施）。但在奶粉問題引起的反自由行聲音最高漲時，當時仍居香港的溫先生在網上發言，謂

“很多大陸的朋友孩子的奶粉完全靠自己或朋友從香港買回來，都沒斷過頓，現在看到不少港人抱怨買不到奶粉，很是奇怪。如在香港生活多年，搶不過遊客，也沒有相熟的藥房店家幫忙預留，活得也太失敗了吧。我在港時都曾跟樓下的萬寧說，某牌子的奶粉明天有貨了幫留四罐，我幾點鐘來拿，他們都說沒問題。”

在中國國內一向敢言正義的維權人士，面對香港人保衛本土利益的時候，竟然在沒有認真了解問題性質時，便譏諷香港家長“活得太失敗”，說香港人買不到奶粉，不是因為大陸走私客，而是因為香港人不懂中國打關係、走後門的一套。這言論一出，便引起網上和報章輿論上的反彈。這次事件，反映了就算是在中國爭取自由不遺餘力的鬥士，到了香港這類“大國變陞”，仍是十分沙文傲慢的。

另一個在香港近年出現的有趣現象，是一直認為“中國沒有民主，香港也沒可能有民主”，因而將中國民運的地位放在香港民運之上的主流民主派，都喜歡在選舉時找不同的流亡海外民運人士寫推薦。但這些民運人士對香港的政治發展與門派光譜通常一頭霧水，推薦誰不推薦誰，通常只基於私下的人脈交情，結果無端被捲入香港民運越來越複雜的派別之爭。香港本土的選舉，保守派一方得到北京的大力資助，不同派別的民主派則找來中國民運人士相挺。這樣發展下去，香港選舉會否演變成中共與中國民運之間的代理人戰爭，因而窒礙了香港在地議題的突現，讓對中國民主化的關注蓋過本土利益？這還有待觀察。

六四愛國口號論戰：誰是中國民運的主體？

中國的民運人士在香港問題上可能會有不尊重香港主體的情況，而覺得中國民運高於香港民運的香港民主派在與中國民主人士交往時，有時也會出現前者忘記了後者才是中國民運主體、不尊重對方的問題。

例如香港支聯會將今年六四晚會的主題定為“愛國愛民，香港精神”。在香港本土

意識高漲、中共剛為未來特首定下“愛國”標準、而北京又不斷強調愛國等如接受共產黨領導時打出“愛國愛民”口號，立時引起本土派論者的猛烈攻擊。提出城邦論的學者陳雲，更帶頭主張杯葛六四晚會。

支聯會領導層為回應本土派挑戰，聯絡天安門母親的丁子霖，要求她出面批評本土派。但丁的回應是她雖反對杯葛六四晚會，但也反對愛國口號，因為“愛國已被扭曲為愛黨”、“愛國已被污名化”。她後來更在一個香港媒體訪問中直斥支聯會使用愛國口號是“愚蠢”、“莫名其妙”。她更表示“我看他們（支聯會）轉來的一些東西，我看人家（本土派）提的意見也不是完全沒有道理啊”。她因此拒絕出面批評香港本土派。

結果一名支聯會常委發電郵指責丁不肯為支聯會辯護，是對香港資訊了解不足和患了“斯德哥爾摩”候群，開始為共產黨設想。這迫使丁公開批評支聯會“老子天下第一，以我獨尊，我覺得這是不民主。一個爭取民主的機構，用這種辦法來對待包括我在內，包括香港一些本土派，那也太專制了……。”她更警告支聯會“不要濫用六四遇難者的資源”。支聯會為了息事寧人，急急在晚會前夕撤下“愛國愛民”口號，向丁道歉，並讓向丁發出惡言的常委辭職。

這一個事件最後雖然得到平息，也未阻十五萬市民冒大雨參加今年的六四晚會，但卻反映了香港民運人士將中國民運視為己任，竟然慢慢產生越俎代庖，不尊重中國民運自身主體性的傾向。

台灣加緊與中國的維權、民運人士交往，是可喜可賀的事情。這不單是奧援鄰近地區民主人權事業的應有之義；這種交往，亦能使台灣人民看清中國在經濟發展的金光外表之下的另一面，以及中國現行政治體制的本質。但在交往之中怎樣尊重對方的主體性，並導引對方也尊重台灣人民的主體性、台灣的獨特歷史與自決權利，則是不能掉以輕心的大課題。■

不要碰我的Internet：修正 電信法第九條所為何來

行政院政務委員張善政在2013年7月16日審查國家通訊傳播委員會(NCC)今年4月二度提報行政院的電信法修正草案，直接做成退回再議的結論。媒體報導，對於飽受外界批評的電信法修正草案，主審的政務委員張善政說，希望NCC能就數位匯流相關法案的整體立法策略及時程再行研議，並考量是否就既有電信法修正條文內容所可能造成衝擊審慎研析、針對配套措施整體規劃。張善政表示，由NCC所主導的「匯流大法」預計在明年2、3月就要函報行政院審議，與其現在於電信法的修法上糾結，不如致力於完整而前瞻的匯流新法¹。然而，網路上評論修正電信法第九條的熱度絲毫未減，發言評論者明示憂慮政府還在為管制網路言論自由做準備，NCC的封網惡法可能繼續闖關²。

NCC在2012年7月和2013年4月兩度提報行政院審議電信法修正草案，至今雖兩度遭行政院退回，但比較前後兩次提案有關NCC強調為強化管制網路內容，就現行電信法第八條擴充增訂電信事業對於利用電信網路向不特定多數人提供違反法律強制或禁止規定之內容，或有妨害公序良俗之內容之處置方式，並無絲毫鬆動。NCC近年兩度修訂電信法強化網路管制內容的條文及立法說明，請參見文後列表一。

現行電信法第八條將國際電信傳輸慣例上建立的「Common Carrier Defence」或稱「Mere Conduit Defence」明文規定下來，凡是使用電信網路設備所發生的一切結果都由使用者自行承擔責任，以確保電信傳輸提供公眾利用，不因使用者之間糾紛而中斷服務，影響電信業者營運。這個原則在1998年6月，為了協助解決警察和環保機關面對利用電話提供性交易媒介服務以及在電線桿、

建物上張貼小廣告的社會現象一籌莫展，電信法單獨修訂第八條，強制電信業者配合中央或地方政府機關要求，停止及拒絕提供電信服務給「以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者」以及「被認定違規設置廣告物者」。如此立法實際上是給當時唯一的電信營運商，也就是國營的中華電信，提供一個避風港條款，以便中華電信在配合政府機關對上述特種行業或違規廣告者執行斷水、斷電以至於「斷話」措施時，不要遭到反噬，被控損害賠償。此例一開，從而被有心玩法者擴大運用。

台灣為了不被隔絕於世界經濟圈外，努力爭取加入世界貿易組織，付出的代價遠遠超過其他正常國家和經濟體。長期依賴消費由美國政府撐腰的影音著作權利人團體授權提供的影視內容，台灣在電視、電影、音樂等影音內容的文化多樣性在加入世貿之際全面棄守，只能仰人鼻息。這種單向的供給與消費關係，在取消外國電影進口配額、開放有線電視經營等政策及法令趨勢下，使著作權利人相關利益團體確實享有一段不算短的美好時光，然而，隨著台灣電信自由化成果在2003年以後展現，寬頻到戶服務使更多影音內容消費者轉向網際網路搜尋自選喜好內容，不再受制於傳播法規設下的定時、定點和限定內容約束，影音著作權利人相關利益團體也敏銳體會到原來單向定軌的消費關係因為網際網路使用的普及，產生了劇烈的質變。

以台北美僑商會歷年對台灣政府提出的白皮書³內容，就可以觀察到影音著作權利人相關利益團體這股明顯的焦躁與不安。早自2005年呼籲台灣政府採取適當對策處理網際網路上peer to peer技術之應用，阻止非法下

1.引自新頭殼newtalk 2013年7月16日 謝莉慧/台北報導：「電信法引發白色恐怖聯想 政院退審」，<http://newtalk.tw/news/2013/07/16/38213.html>（最後檢索日期2013年7月31日）。

2.參見<http://hugo-lin-hugo-lin-hugo-lin.blogspot.tw/2013/07/ncc.html>（最後檢索日期2013年7月31日）。

3.參見台北美僑商會網頁白皮書下載專區：<http://www.amcham.com.tw/white-papers-2>（最後檢索日期2013年7月31日）。

載，到今年瞄準了OTT(Over the Top)網路服務，要求台灣政府仿效美國的「禁止網路盜版法案」(Stop Online Piracy Act)或至少學習馬來西亞和南韓的作法，命令ISP業者切斷違法內容網站的連線。台北美僑商會年年不斷的重複呼籲，實際上透露出自中國源源不斷流入的盜版影音內容（不必懷疑，全部是免費下載）已經快速侵奪影音著作權利人相關利益團體在台灣持有的市場份額。

影音著作權利人相關利益團體對於台灣政府的強力遊說活動當然不只上舉一端，全國工業總會2011年白皮書對政府政策的建言也明白主張：「儘速立法，賦予著作權主管機關得要求國內網路服務提供者，封鎖侵害著作權情節重大的國內外不法網站」，工業總會在白皮書中強調「如同實體世界海關邊境管制措施，著作權網路邊境管制最直接有效的方法，就是阻斷一般民眾進入及接觸未經授權提供數位內容著作的網站，亦即封鎖侵權網站(website blocking)。由於網路使用者接觸並進入侵權網站，須賴網路服務提供者提供的連線服務，因此，提供連線服務的網路服務提供者也是唯一能阻斷網路使用者接觸這些侵權網站之人。但依現行著作權法規定，網路服務提供者對於網路使用者自境外網站下載未經授權影音數位內容著作之侵權行為並不須負責；同時，網路服務提供者受到電信法以及個人資料保護法之限制，縱使知道實際侵權使用者的身分，若無正當法律上理由，亦不能洩漏其用戶資料予著作權利人或司法單位。因此，在無法律明文規定下，網路服務提供者縱有意願協助權利人，但僅能被動提供協助。⁴」台灣政府的回應並不消極，即使作為獨立機關的NCC也分派到了任務。因此，當2010年5月NCC半公開地提出電信法修正草案（即附表一2012年7月版條文），徵詢電信業者和意見領袖回應時，修正的電信法第九條現身，引來普遍批評：電信業者堅持沒有司法權介入裁斷，電信業者無從自行決定內容是否違反公共秩序及善良風俗，學者專家及相關法人團體則表達1998年為了取締色情行業和違規廣告，在電信法第八條所做錯誤修法前例不應該再援引擴大。但是，NCC堅持自

己不會介入管制網路內容，而是分別情形由其他政府機關依法行政和電信業者依據NCC核定的營業規章與服務契約自行停止或拒絕網路連線服務；簡單來說，罵名不上己身，將來執行這樣的立法有錯，是其他行政機關或電信業者要承擔後果，與NCC無涉。

有了這樣的範例，到了2012年工業總會就相同議題再提白皮書建議，旋而指名NCC要求修正電信法第九條，命令電信業者執行封網工作：「電信主管機關NCC對於利用電信事業之網路向不特定多數人提供違反法律規定、侵害人民權益或有妨害公共秩序、善良風俗之不當內容之通信服務使用人，應命電信事業停止其使用網路、移除不當內容或為其他適當措施。如經司法機關協助蒐證確認該通份無誤使用人非受我國司法管轄權所及，NCC應即命電信事業為阻擋該不當內容之適當措施。⁵」NCC以此為民意基礎，修飾了修正第九條條文，對外不斷強調「事不關己」，將來執法完全視其他行政機關是否有權依其他法律授權的行政命令通知封網，和電信業者的「自我管理」；諷刺的是，被NCC點名的包括內政部依照兒童及少年福利與權益保障法，以及經濟部智慧財產局依照著作權法規定等有權主管機關，對於NCC外推責任的作法都表示異議。電信業者自評其地位保障遠遠不如當年在市場獨大的國營中華電信，逕自對特定內容封網，可能引爆的豈止是與該特定網站的糾紛而已，眾多不計其數的網路使用者根據服務契約和消費者保護法等規範，都可以對提供連線服務的電信業者申訴請求改正，甚至損害賠償。然而，NCC又在此際要援引「不沾鍋」的獨立機關地位為自己申辯了。

修正電信法第九條所為何來，在檢視影音著作權利人相關利益團體發動的長年遊說行動與台灣政府的互動之中披露端倪。網路論壇上憂心明年的所謂廣電法與電信法合治一爐將弄出的匯流法，不過是換湯不換藥，繼續端出背反責任政治原理的封殺資訊自由條款，恐怕並非杞人憂天。■

4.引自行政院經濟建設委員會網頁：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0013961>（最後檢索日期2013年7月31日）。

5.出處同前引註iv。

<p>現行條文</p>	<p>第八條 電信之內容及其發生之效果或影響，均由使用電信人負其責任。 以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用。 擅自設置、張貼或噴漆有礙景觀之廣告物，並於廣告物上登載自己或他人之電話號碼或其他電信服務識別符號、號碼，作為廣告宣</p>
<p>修正條文（2012.7）</p>	<p>第九條 通信內容及因通信內容而發生之效果或影響，均由使用人負其責任。 使用人或其他人利用電信網路向不特定多數人，提供違反法律強制或禁止規定之內容，電信事業於技術可行下，應依各該法律所定 使用人或其他人利用電信網路向不特定多數人，提供妨害公共秩序、善良風俗之內容，電信事業於技術可行下，得停止其使用網路 使用人或其他人利用電信網路向不特定多數人提供之內容，違反法律強制或禁止規定者，由各該法律主管機關依法處置。 擅自設置、張貼或噴漆有礙景觀之廣告物，並於廣告物上登載自己或他人之電話號碼或其他電信服務識別符號、號碼，作為廣告宣</p>
<p>立法說明（2012.7）</p>	<p>一、條次變更。 二、第一項有關使用人自負其責之規定僅酌作文字修正，未有實質變更。 三、目前社會上偶有利用電信網路向不特定多數人，提供違反法律強制或禁止規定之內容等情事（例如販售毒品、槍枝等），如經各該法律 政助手之地位協助執行公權力，因此不致有後續爭訟之問題。惟電信事業如不具有可行之技術條件下，要求其無條件配合，似屬客觀上 前者為利用電信設施提供「傳輸服務」（例如在開放環境下以網際網路提供傳輸服務），後者為利用電信事業所設可管控之傳輸平臺（ 四、現行條文第二項是植基於契約機制上，目前實務運作亦有例可循（例如固定通信網路業者合組審議委員會，審核提供營業之電信內容是 整，先予敘明。因此電信事業知悉有利用電信網路向不特定多數人提供有妨害公序良俗之不當內容等情事，電信事業亦得經由服務契約 五、為明確區分本會與其他法律所定主管機關之權限，爰增訂第四項，明定利用電信網路向不特定多數人提供之內容有違反其他法律強制或 六、現行條文第三項原規定由廣告物主管機關通知電信事業停止提供違規廣告物登載之電信服務，惟實務運作上常衍生該通知之性質為何等</p>
<p>修正條文（2013.4）</p>	<p>第九條 通信內容及因通信內容而發生之效果或影響，均由使用人負其責任。 利用電信網路向不特定多數人提供之內容，經各該法律主管機關認定違反法律強制或禁止規定者，電信事業於技術可行時，應依各 利用電信網路向不特定多數人提供之內容，妨害公共秩序、善良風俗者，電信事業於技術可行時，得停止使用網路、移除內容或為 前二項於本法或其他法律另有規定者，依其規定。 擅自設置、張貼或噴漆有礙景觀之廣告物，並於廣告物上登載自己或他人之電話號碼或其他電信服務識別符號、號碼，作為廣告宣</p>
<p>立法說明（2013.4）</p>	<p>一、條次變更。 二、第一項有關使用人自負其責之規定僅酌作文字修正，未有實質變更。 三、目前社會上偶有利用電信網路向不特定多數人，提供違反法律強制或禁止規定之內容等情事（例如販售毒品、槍枝等），如經各該法律 助手之地位協助執行公權力，因此不致有後續爭訟之問題。惟電信事業如不具有可行之技術條件下，要求其無條件配合，似屬客觀上不 四、現行條文第二項是植基於契約機制上，目前實務運作亦有例可循（例如固定通信網路業者合組審議委員會，審核提供營業之電信內容是 整，先予敘明。因此電信事業知悉有利用電信網路向不特定多數人提供有妨害公序良俗之不當內容等情事，電信事業亦得經由服務契約 五、第二項及第三項規定，如本法（例如第三章利用電信網路提供視聽媒體服務，本條與第三章最主要之區別在於，前者為在開放環境下以 權益保障法第四十六條第三項規定，網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康或違反前項規 六、另本條之規範目的，為對於網路上提供不特定多數人觀看之「內容」，有違反法律強制或禁止規定，或妨害公序良俗時之處理方式。至 定侵害他人著作權；反之「內容」侵害他人著作權者，該「內容」也不一定違反法律強制或禁止規定，或妨害公序良俗。故有關著作權 七、現行條文第三項移列為修正條文第五項，文字未修正。</p>

傳者，廣告物主管機關得通知電信事業者，停止提供該廣告物登載之電信服務。

主管機關之行政處分通知，停止其使用網路、移除內容或為其他適當措施。但第三章或其他法律另有規定者，依其規定辦理。
、移除內容或為其他適當措施。但第三章或其他法律另有規定者，依其規定辦理。

傳者，廣告物主管機關應以行政處分通知電信事業，停止提供該廣告物登載之電信服務。

所定主管機關以行政處分通知電信事業時，此時電信事業即應配合停止使用人使用網路、移除違法內容或為其他適當措施，因電信事業只是基於行不能，爰修正條文第二項明定符合「電信事業於技術可行下」之要件，電信事業始應採取相關處置措施。再者，本條與第三章最主要之區別在於，例如固定網路之視聽媒體傳輸平臺），如第三章有關利用電信網路提供視聽媒體服務或其他法律有特別規定者，自應優先適用該特別規定。

否有妨害公共秩序及善良風俗，如有該等情事，自不准其上架；於提供營業後始發現該等情事，即停止其使用），修正條文第三項僅係將其更臻完之約定，停止其使用網路、移除不當內容或為其他適當措施。至於技術可行及有特別規定者之說明同上。

禁止規定之情形，應由各該主管機關依法處置，非由本會為之。

爭議。為杜絕該爭議，爰修正現行條文第三項明定廣告物主管機關應以行政處分通知電信事業進行停話，並移列為修正條文第五項。

該法律主管機關基於法律授權之通知，停止使用網路、移除內容或為其他適當措施。
其他適當措施。

傳者，廣告物主管機關得通知電信事業，停止提供該廣告物登載之電信服務。

主管機關基於法律授權通知電信事業時，此時電信事業即應配合停止使用人使用網路、移除違法內容或為其他適當措施，因電信事業只是基於行政能，爰修正條文第二項明定符合「電信事業於技術可行時」之要件，電信事業始應採取相關處置措施。

否有妨害公共秩序及善良風俗，如有該等情事，自不准其上架；於提供營業後始發現該等情事，即停止其使用），修正條文第三項僅係將其更臻完之約定，停止其使用網路、移除不當內容或為其他適當措施。至於技術可行之說明同上。

網際網路提供傳輸服務，後者為利用電信事業所設可管控之傳輸平臺【例如固定網路之視聽媒體傳輸平臺】或其他法律（例如兒童及少年福利與定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除）有特別規定時，自應優先適用該特別規定。爰增訂第四項。

於該「內容」之提供者是否有侵害他人著作權之情事，並非本條規範之事項。蓋「內容」有違反法律強制或禁止規定，或妨害公序良俗者，並非一保障之事項，宜由權責主管機關依法處置或經由司法訴訟途徑為之，併予敘明。

政策聚焦

良善治理與對外關係——以菲律賓外交爲例

謝懷慧
民進黨國際事務部副主任

今年7月24日，中國在南海設置『三沙市』宣示主權屆滿週年的這天，旅居美國的菲律賓人組織『美國菲僑良政協會』(The U.S. Pinoys for Good Governance)發動群眾到歐美各國的中國大使館及領事館，抗議北京於『西菲律賓海』之作爲。這項行動，是菲律賓民間近年來少見在國際上對南海問題的主動發聲，雖然馬尼拉方面否認與政府之關連，而發起單位，則是在菲律賓總統艾奎諾三世於2010年大選時的海外後援會之一。細觀近三年來菲律賓的轉變，這個以輸出勞工爲主要經濟來源的國家，自信正逐漸增加，在國際的表現愈見積極。

菲律賓一向是美國在東亞區域的重要盟邦之一。這個80年代東亞民主浪潮中的前段班國家，自1986年『人民力量』(People Power)推翻馬可仕政權，確認遭暗殺身亡的自由黨領導人艾奎諾遺孀柯拉蓉當選總統後，完成第一次民主政黨輪替。然而之後二十多年來，政權更迭，菲律賓仍受經濟不振、貧富差距大、貪腐、政治暴力之苦。即使有美國支持，以及語言優勢等條件加持而成的優良外交傳統，內部的不安以及政策擺盪，仍讓菲律賓的對外關係受到影響。

良善治理，依據聯合國亞太經濟與社會委員會(UNESCAP)的定義，是『政策制訂過程以及政策執行時必須具有可參與、負責、建立共識、可受監督、透明化、有效並兼具效率、公平、包容、法治等特質，同時要保證限制貪污、少數的意見也被考慮、弱勢的聲音也聽得見；且顧及社會目前和未來的需求。』¹即使是民主鞏固國家，在決策以及執行時也不見得能完全符合以上八項特質；對處於民主轉型期的開發中國家來說，良善治理往往被視爲增進執政效能，以解決

經濟、社會等內部問題的重要關鍵；而這也是國力的提升，國民自信心的建立，以及民主和經濟轉型成功與否的重要基礎。若從民主社會中人民所認同的價值以及國家利益，政府有沒有能力爭取、捍衛來看，良善治理的影響層面，將從內政延伸到國際，不論是國與國之間的雙邊關係，抑或區域的多邊關係，都將福禍相倚。

2010年6月，在菲國人民沈浸於懷念1986人民力量與期待改革的氣氛下，柯拉蓉之子艾奎諾三世順利當選菲國總統。人民對改革的期待，可從就職典禮上，觀禮群眾給前總統艾若育的噓聲得知。雖然艾奎諾三世的政治經驗有限，初期各界對其施政並無太大信心，但他上任至今三年多以來，執政團隊致力提升政府效能，打擊貪腐問題，使得菲律賓對外貿易增加，經濟成長更是亮眼，甚至有觀察家預期菲律賓將在2050年成爲全球第16大經濟體。良善治理的決心，在經濟表現方面已有初步成果，人民對新政的滿意與否，也反應在選票及民調中。今年五月的期中選舉，總統所支持的參議員多數上榜；而總統的支持度，至今仍維持在70%以上²。

治理效能對其外交表現的影響，包括2010年8月發生的香港觀光客劫持事件，與2011年初將台灣詐欺犯遣送中國等事件，一方面導致菲律賓的形象與國家利益受損，也破壞其與周邊國家的關係。香港觀光客劫持事件，肇因於犯案的警官被上級不當處分且遭其他官員索賄，菲國軍警因應人質劫持案的愚蠢與魯莽，還釀成嚴重衝擊菲、中兩國關係的悲劇。至於以『一中政策』爲由，將台籍嫌犯送往中國，則肇因於前任外交部長的一人決策，這位前外長乃前總統艾若育所任命，與新任的艾奎諾三世總統理念並不同。

2010年12月，菲國為彌補對中關係，婉拒派遣諾貝爾和平獎觀禮團參加頒中國作家劉曉波獲獎的盛典；為進一步討好中國，菲國還在2011年初遣返台灣嫌犯至中國。但因後者影響菲國在美、中之間的平衡角色，艾奎諾三世旋即撤換那位親中的前外交部長，改任命曾擔任過他母親柯拉蓉的外智囊為新的外長，以貫徹新總統的意志。今年5月期中選舉，艾奎諾力挺的參眾院競選聯盟獲得大勝，參眾兩院主席，也由所屬的自由黨囊括，在完全執政的情況下，將使艾奎諾推動各項改革時，更有自信；外交上親美的路線，也更加確定。

隨著近年來經濟力量的增長，中國過去兩年在東亞區域的挑釁行動益增，對東海、南海周邊國家造成很大壓力。菲律賓一方面指責中國侵犯主權，並高調將南海改稱西菲律賓海，宣示捍衛主權決心；今年初，菲國還針對中國宣稱擁有南海主權一事提出國際仲裁，儘管有中國的抗議，國際海洋法庭已依據海洋法將該仲裁申請送入強制偵察庭。這樣，菲律賓的外交政策便從過去的美、日、中並重，轉變為以美日為主，日前艾奎諾三世宣稱“*There are only two strategic partners that we have—it is America and Japan.*”即為明證。

為維護美國在此區域的利益，歐巴馬提出『重返亞洲』政策，維護南海的航行自由被列為重點，華府一方面敦促區域各國和平解決，另一方面與包括菲律賓在內的相關國家展開雙邊或多邊聯合軍事演習，強化關係。美、菲近期進一步洽談軍事合作，日本也就海上執法、贈送公務船、強化人員訓練等課題，與菲國就南海議題開展合作、交流。今年6月，日本防衛大臣小野寺五典在訪問馬尼拉時指出，日本在東海的處境與菲律賓十分相似，並擔心南海的情勢會影響東海。首相安倍晉三七月底訪問菲律賓，更以行動落實日、菲區域安全合作，強調日本與美、菲為區域中最重要之戰略伙伴。雖然現行的1987年憲法禁止外國軍隊在菲律賓建立軍事基地，菲律賓國防部長加斯明於於小野防衛大臣訪問時表示，菲律賓將依據菲律賓

憲法和《來訪部隊協議》，修訂相關協議，以讓美國、日本和其他盟國得以使用現有軍事基地。

菲國的外交政策轉變可以看出，只要國家領導人展現決心，改善治理效能的民主政府是可以抓住國際趨勢，不需要向大國屈膝也可以爭取到國家利益。向中國傾斜不但無法守住基本價值，可能導致以民主運動起家的現任總統陷入信任危機。因歷史及地緣政治，菲律賓雖然親美，仍以憲法為本，不再有美軍常駐之基地，但同意美國等盟友使用其軍事設施，並接受美國裝備。以本國的軍事力量為主，盟軍為輔，但實際上的裝備與訓練多半來自美方。菲律賓可說面子裡子兼顧。

長期以來，美軍的駐紮為東南亞各國提供安全的保障，南海議題使美軍自1991年撤離菲國後，再度被期待扮演角色，菲、美兩國也恢復洽談軍事合作協議，並盼於2016年艾奎諾三世任期結束前敲定。除了必須符合菲國憲法架構，內部的政治與社會支持，也是菲國爭取盟邦與其合作的重要因素。此外，今年5月初，菲國執法人員在未經授權、罔顧國際原則之下，槍殺台灣『廣大興28號』船長，亦突顯新的執政者仍有許多未逮之處。這些因素都影響國內外對艾奎諾及自由黨政權的信心，以及菲國進一步與周邊國家合作，以維護彼此在區域中的共同利益。

然而，信心的建立並非一蹴可及，菲國想要落實完全的良善治理，還有很長的路要走。7月22日，艾奎諾三世在眾議院發表年度國情報告(State of National Address)，場外一如往年，抗議不斷。菲律賓非政府組織『良善治理運動』(Movement of Good Governance)調查顯示，艾奎諾政府在經濟、財政、肅貪等各項施政表現，從2010年的4.69分，2011年的5.59分，到2012年進步為5.77分(滿分為10分)，卻還是在及格邊緣³。菲律賓的政治領導人推動良善治理改革，成績不盡理想，但在紛擾中小有進步。

菲律賓的改革經驗，提醒各國在面對區域情勢變化時，也必須將相關國家的治理

情形列入評估。良善治理必須建立在民主制度上，而沒有良治的民主也會造成區域的紛亂。近年來在東南亞地區包括緬甸、柬埔寨等國協助推動民主化的國際及地方非政府組織，也注意到了這點。已經展開民主進程的緬甸，境內有許多智庫及國際團體刻正推動民主教育，促進透過民主程序解決種族衝突等重大國內問題。柬普寨甫於7月28日舉行大選，人民不滿貪污政權造成國家三十年發展停滯，讓執政黨席次大幅滑落，這或許是展開民主轉型的契機。過去區域內許多問題肇因於各國內政不良，政客為自身利益各擁勢力，將國際援助的款項納入私人帳戶，未能用之於民。民主化展開後，各國如無法建立良善治理的基礎，在區域及國際間，即使有大國相挺，國內政局一旦不穩，結盟關係立即生變，情勢將無穩定之日。而菲律賓三年來的轉變模式，則為穩定區域情勢，提供了一種新的可能性。■

政策聚焦

北國春燕何時抵台？

——赴美考察棒球春訓基地見聞與感想

黃國洲
棒球文字工作者

沒有任何事物比棒球進入手套、棒子擊中球的聲音，更能喚醒春天。
——美國作家吳爾芙（Thomas Wolfe）

球迷需要春訓，必須讓他們提起興趣，喚醒他們，
讓他們知道他們的球季已經來臨，美好的時光開始流轉了。
——名人堂播報員凱瑞（Harry Caray）

大聯盟春訓簡介

美國職棒球季隨著四時運轉：春耕、夏耘、秋收、冬藏。北美冬季天氣嚴寒、冰雪覆蓋，直到大地回春迸出綠芽，球員才得以在球場上奔馳。大聯盟每年約在三月底四月初開打，但球員歷經近半年的休息，非經適當的準備與訓練，難以應付漫長的球季，於是在二至三月，球隊先開拔至氣候較溫暖的地方，展開為期數週的春訓。

棒球春訓由來已久，早在1870年小熊隊的前身芝加哥白襪隊就曾遠赴紐奧良移地訓練，1886年開始成為正式的行程，地點在阿肯色州的溫泉區。1894年，巴爾的摩金鶯隊（並非現在金鶯隊的前身）到喬治亞州春訓8週，由於成果卓著，金鶯奪得當年國家聯盟冠軍，各隊群起仿效。

早年美職春訓，各隊自行其是且無定所，甚至遠赴海外（古巴、多明尼加及夏威夷），後來逐漸群聚兩地——佛羅里達州及亞歷桑那州。「以賽代訓」是春訓的重頭戲，原本是球團內分組對抗，群聚兩地後開始捉對廝殺，舉辦制度化的熱身表演賽，地處佛羅里達州的球隊創建葡萄柚聯盟(Grapefruit League)，位居亞歷桑那州則另立仙人掌聯盟(Cactus League)。

嚴冬雖逝，北方還是春寒料峭，南方早已春暖花開。近半年無球可看、迫不及待的球迷紛紛南下度假，一兼二顧，看球逐星之餘，更可尋幽訪勝。春訓所在地則趁機大發

觀光財，甚至成為當地的主要收入來源。棒球旅遊業的商機無窮，不少地方政府使出渾身解數、開出優厚條件，來吸引職棒球團入駐。

1990年代初期，只有8個球團在亞歷桑那州春訓（16隊在佛羅里達州，當時大聯盟有24隊），經過多年努力，仙人掌聯盟的隊伍已和葡萄柚聯盟平分秋色，雙方各有15支球隊。2011年遊客數創紀錄，共有159萬人至亞歷桑那州參訪棒球春訓。仙人掌聯盟每年為鳳凰城都會區帶來3億美元以上的營收。

亞洲各國的職棒春訓

1936年開打的日本職棒，最早實施春訓的球隊是1946年讀賣巨人，當年基地在四國愛媛縣松山市。與美職同出一轍，早期的日職春訓亦無定所，國內地點主要在四國高知，海外則包括美國加州、佛州、夏威夷、關島、澳洲 甚至還來過台灣——1968年初春巨人隊曾在台中集訓，由名監督川上哲治領軍，陣中好手如雲：長島茂雄、王貞治、金田正一、崛內恆夫、森昌彥（後易名為森祇晶，西武隊名監督），日本最重要的棒球漫畫《巨人之星》就曾將台灣春訓初體驗繪入其中。

日職春訓近來已鮮少遠赴國外，而是集中於國內的宮崎及沖繩兩地，特別是沖繩縣，在當地政府數十年的戮力耕耘下，已有

10支日本球團進駐（日職分兩聯盟，各有6隊），今年初更有6支韓國職棒隊伍加入（韓職有9隊），儼然成為亞太地區最重要的棒球春訓基地。2011年沖繩縣的春訓締造新紀錄，營收達86億4800萬日圓，期間觀光客人數共25萬3000餘人。

中華職棒當然也有春訓，不過位處亞熱帶及熱帶的台灣，除北部冬季多雨外，全年四處皆可打球。各隊例行賽的主場往往便是現成的春訓場地，但嚴格來講，國內職棒春訓的設施、規模與票房和美日相較有如天壤，在台灣根本感受不到棒球先進國家的春訓文化。

近年來，國內棒球界及南部縣市政府不斷鼓吹設立棒球春訓中心，邀請日韓職棒球團進駐，藉以吸引國內外球迷到春訓所在地旅遊，不僅可提昇台灣棒球的水準與風氣，亦可促進當地觀光產業的發展。北迴歸線通過台灣中南部，以天然條件（氣溫、降雨量及風向）及觀光資源而言，台灣絕對有資格發展成為亞太地區的棒球春訓重鎮，但最大的問題是國內並無專屬的棒球訓練基地。



※格林戴爾(Glendale)春訓中心，左上角是駝背牧場，中間開鑿人工湖當界線，右邊隸屬道奇、左邊劃歸白襪。（翻自Google衛星地圖）

亞歷桑那取經之旅

台南市長賴清德自2010年底上任後，即著手規劃設立亞太國際棒球訓練中心，希望台南市能拔得頭籌，成為台灣第一座吸引國外球團進駐春訓的城市。今年5月下旬，賴市長率領市府團隊，邀請棒協秘書長林宗成先生、輔大棒球隊總教練葉志仙老師赴美考察大聯盟春訓中心，我亦在受邀之列，有幸參加難得的取經之旅。



※道奇與白襪的春訓主場地—駝背牧場

此趟訪問的兩個春訓中心，都是亞歷桑那州近年啓用的新場地。5月21日上午先至格林戴爾(Glendale)的參觀道奇隊的春訓設施，下午再到響尾蛇隊的基地—鹽河皮馬—馬里科帕印地安人保留區(Salt River Pima-Maricopa Indian Community)。亞歷桑那州新建的春訓基地有項趨勢—同一中心讓兩隊分區使用，但共用一座熱身賽主球場。駝背牧場(Camelback Ranch)是道奇與白襪的主場地；鹽河球場(Salt River Fields)則由響尾蛇與洛磯共用。



※駝背牧場的豪華包廂區



※響尾蛇與洛磯共用的春訓中心鳥瞰圖，中間最大的區域是鹽河球場，球場外野左右兩側，還設有兩座足球場。（翻自Google衛星地圖）

道奇派出三名高級主管負責接待台南市府參訪團，分別是國際關係部經理瑞夫斯(Joseph A. Reaves)、營運部經理馬拉帝(Shawn Marette)及駝背牧場總裁歐佛頓(Jeff Overton)。瑞夫斯曾在2010年隨道奇隊訪台，棒球作家出身的他得知我是同行晚輩，回到辦公室後拿出一本他的著作《亞洲棒球史》(Taking in a Game: a History of Baseball in Asia)簽名送我。

進入道奇的春訓中心，幅員之遼闊令人贊歎不已。單是球場就有6座（仿制大聯盟球場1座、大聯盟練習球場1座、4座小聯盟練習球場），2座內野練習場（大小聯盟各一）、投捕牛棚及打擊籠為數眾多，分工極為細緻。至於球場會所(locker room)等建物內部的設施更是一應俱全：更衣室、淋浴間、休息室、訓練室、醫護室（含水療）、餐廳、會議室、辦公室及宿舍。

主場地駝背牧場造價1億2100萬美金，是仙人掌聯盟容量最大的球場，合計1萬3千個席次（1萬個座位，3千個外野草地自由席）。球場共有12個豪華包廂，另有一個半露天的看台包廂，可供團體宴會之用。由於設備完善，常有公司行號利用球賽空檔租用場地，在此舉辦大型活動。

抵達響尾蛇的春訓大門，迎面而來是位笑容可掬、身材壯碩的白髮老翁—高齡82

歲的馬歇爾(Jim Marshall)，他目前擔任響尾蛇的亞太區資深顧問。馬歇爾打過大聯盟，也曾擔任小熊及運動家的總教練，他還有一項特別的資歷，1963~65年曾赴日加盟中日隊，難怪他一遇到我們，立刻說他認識一位台灣郭姓投手（即郭源治）。

建於印地安保留區的響尾蛇春訓大本營，規模及設施與道奇相仿，但建築物內部的裝潢更為豪華。馬歇爾打趣地說：「我是個老派(Old School)的棒球人，實在看不慣這些奢侈的設備，這哪是來訓練？根本是來享樂的！」

2009年破土動工的鹽河球場，造價1億美元，2011年正式啓用。球場可容納1萬1千人（7千個座位，4千個外野草地自由席），不過今年3月24日曾擁入12,864名觀眾。球場也設有豪華包廂及3個宴會看台，另外還有專屬孩童的遊樂區。



※響尾蛇與洛磯的春訓主場—鹽河球場，照片前方是身障人士的外野席，全壘打牆外是外野草地自由席。



※鹽河球場響尾蛇會所內氣派無比的更衣室(Locker Room)

駝背牧場與鹽河球場的所有權均屬地方政府，由4支職棒球隊租用營運。為爭取球隊移籍入駐，亞歷桑那州近20年共斥資5億美元興建8座新球場及翻修兩座舊球場。仙人掌聯盟策略奏效，成功拉攏不少「喜新厭舊」的葡萄柚聯盟成員，如道奇與白襪原本的春訓根據地都在佛羅里達州。

結語

亞歷桑那州擘畫20年，終於和佛羅里達州並駕其驅，成為大聯盟春訓另一重鎮，大發棒球觀光旅遊財。沖繩縣籌備更久，早在40年前就積極構思，最終成為日本春訓產業的龍頭老大，連鄰近的韓國也慕名而來，每年二、三月共有十幾支職棒隊伍共聚琉球，為當地帶來蓬勃的商機。

平心而論，國內目前的春訓中心之議仍停在紙上談兵。若無中央與地方政府的通力合作，再透過全盤完善的專業規畫，蓋出來的訓練中心與球場，就算再冠上「亞太」與「國際」等名稱，也會被譏為「國中等級」的建物。而台灣的春訓基地若是以日韓球團進駐為目標，至少得超越沖繩的規模，向美職看齊，方能讓人心動遠道而來。

台灣的棒球訓練中心想「超日趕美」，還有一段很長的路要走。「千里之行，始於足下。」無論如何，台南市總算跨出台灣的第一步，希望日後的腳步踩得踏實，也祝福市府團隊一路平順，早日讓國人享受到大聯盟等級的春訓設施與文化。■

政策聚焦

從自經區與服貿協定看「國際醫療」政策的虛與實

鄭雅文

台大公衛學院 健康政策與管理研究所

雖然各界對「自由經濟貿易示範區」有高度的疑慮與批評，行政院仍執意推動。根據報導¹，行政院將於本週四（8/8）行政院院會定案，將以「前店後廠」方式推動「自經區」。所謂「前店」，指的是免除有關人員進出、商品流通與資金流動等國家規範的經濟特區；在特區中，業者享有政府提供的投資與租稅優惠。「後廠」的範圍界定模糊，但經建會主委毫不諱言地說，最終的目標就是要讓整個臺灣成為「自由貿易島」。主政者將主導制訂的「經濟特區特別條例」，未來是否會逐步取代台灣既有的法律規範？令人不無疑慮。

「國際醫療」是政府自經區的發展重點之一，也將採「前店後廠」方式推動。政府政策論述相當混亂，依據最新的說法，所謂「前店」指的是將設置於桃園、松山兩機場的「國際醫療服務中心」，而「後廠」即所謂的「虛擬國際醫療專區」，指的是辦理國際醫療的醫院；不限地區與家數，任何評鑑合格的醫院均可申請進入。

在政府規劃中，國際客源將透過設於機場的前店專櫃，轉介至國內辦理國際醫療的後廠醫院。在此，「國際客源」的首要目標族群是中國大陸人士。在特別法的修訂上，政府修法方向包括，將放寬外資投資限制、將允許延攬20%的外籍醫事人員、將允許醫院成為營利機構、將允許醫院作廣告行銷，並將簡化中國大陸與其他外籍人士的就醫簽證程序。

另一方面，今年6月下旬兩岸代表在上海簽訂的「兩岸服務貿易協議」也包含了醫療服務業。台灣方面承諾將「允許大陸提供者在台灣以合資形式捐助設立非營利的醫療財團法人醫院」，並讓「大陸人士得以自然人身份擔任董事會董事達1/3席次」。

在號稱民主的台灣，政府談判代表簽訂的服貿協定，竟未透過民主程序取得社會共識。我們不禁要問，如此重大的政策變革，其目的為何？對誰有利？開放不設限的對岸資金進入台灣醫療服務體系，並允許中國大陸籍人士擔任財團法人醫院董事，可能對台灣的醫療生態帶來什麼衝擊呢？本文針對醫療服務業，扼要回顧服貿協定的內容與背景，並探討台資進入中國醫療服務體系的過程與經營現況，最後回顧過去幾年來政府推動國際醫療的論述，以理解政府政策說詞的虛與實。

從ECFA到服貿協定

在1949年至1978年之間，中國所有的醫療機構都是國有的，醫護人員也皆由國家聘僱。1980年代財政改革之後，公立醫療機構開始被要求自負盈虧，醫師開始有績效獎金，私人醫療院所也開始出現。中國政府為了吸引外資投資、促進醫療體系的現代化，在2000年頒布《中外合資、合作醫療機構管理暫行辦法》，鼓勵以「中外合資」及「中外合作」兩種型態設立私人醫療機構。自此，包括台資在內的外資，紛紛進軍中國大陸市場。

中國第一家中外合資醫院，乃是由旺旺集團投資，於2005年開辦的湖南長沙旺旺醫院。之後陸續開辦的台資醫院包括台塑集團在2008年開辦的廈門長庚醫院、明基友達集團在2008年開辦的南京明基醫院、六和集團在2008年開辦的江蘇宗仁卿醫院、前行政院副院長徐立德主導的寰宇公司所投資興建的上海瑞東醫院等等。

2010年6月，兩岸代表簽署ECFA（兩岸經濟合作架構協議），中國衛生部隨即在同年12月發佈《台灣服務提供者在大陸設立獨

1.工商時報：「自經區首波7家店週四點火」（2013/8/5）。

2.台灣健康保險學會研究報告：「台資醫院經營困難與對策分析」（資料來源：<http://thia-health.org.tw/webmag/medInfo/medInfoFile/11/20130219>；搜尋日期08/05/2013）

資醫院管理暫行辦法》，允許台資獨資醫院的設立。但中國也詳列政府對台資醫院的管理方式與各種限制，包括台資醫院設置地點（目前僅開放上海、江蘇、福建、廣東、海南等五地區）、設置程序、投資總額不得低於2000萬人民幣（約1億新台幣）、發生重大災害事故或疾病流行等情況時，台資獨資醫院及其衛生技術人員應服從中國衛生行政部門的調遣、台資獨資醫療的收費價格需按照大陸有關規定執行，等等。

這次（2013年）服貿協定的簽訂，中國方面允許「台灣服務提供者可採合資、合作或獨資形式設置醫療機構；獨資醫院的設置地點限制於省會城市與直轄市，並由衛生主管部門審批」。但事實上，此服貿協定的內容並沒有改變中國自ECFA以來既有的醫療管理政策。然而對台灣而言，開放中資並允許中國籍人士擔任財團法人醫療機構董事且席次可高達1/3是前所未有的，勢必將對台灣的醫療生態帶來衝擊。很清楚的，中國政府在過去幾年來，對於赴對岸投資的台灣財團與台資醫院提供不少協助與優惠，現在要求在台灣的醫院體系也需同樣做開放。在醫療服務的開放上，主導權在對岸而未在台灣。

台資進入中國醫療服務體系的過程與經營現況

在中國，醫療資源仍相對匱乏，而醫療服務體系的日益利潤化導向，使醫療自費額高達90%以上，造成了窮人看病難、看病貴的嚴重社會不平等問題。面對高漲的民怨，中國政府近年來開始積極推動醫療改革，包括2007年開始推動的醫療保險改革，試圖藉由擴大醫保覆蓋率、強制醫院納入醫保系統、限制醫院收費等策略，以降低民眾的就醫障礙。

但對於台灣財團而言，投資中國大陸不外乎著眼於龐大的商機與利潤。過去幾年來，台資醫院在中國大陸的經營狀況如何？台資醫院對於台灣本地的醫事人員又造成什麼影響？對此議題，台灣衛生主管部門並未進行調查。但從一份研究報告可發現，台資醫院普遍面臨的困境包括，大陸醫保給付上

的限制、醫療服務收費上的限制、藥品產銷鏈的壟斷、有採購中國國產藥品的限制、醫院設置地點與科別的限制，以及一般民眾對於營利取向的台資醫院抱持反感態度等等；此外台資醫院也普遍面臨醫師人力招募困難的問題²。

在中國，佔醫師人數多數的公立醫院醫師雖然薪資較低，但卻擁有較好的社會資源與人際網絡，例如三甲醫院（醫學中心）的醫師大多兼任醫學院教職，擁有政府提供的資源與較佳的升遷管道。此外，中國政府規定醫師只能在一家醫院註冊執業；當地醫師被台資醫院以高薪聘僱時會受到地方人士的排擠，因此大陸籍醫師轉入台資醫院的意願似乎不高³。

根據中國政府頒佈的《中外合資、合作醫療機構管理暫行辦法》及《台灣服務提供者在大陸設立獨資醫院管理暫行辦法》，台灣醫師至中國大陸進行醫療服務，必須經申請與註冊，並不方便，且只能取得最長3年的執業許可⁴。除上述限制之外，台灣醫師的平均薪資仍遠高過大陸薪資，外加社會文化差異，因此台資醫院對於台灣醫事人員的吸力並不強。一些台資醫院面對人力招募上的困難，轉而招募在中國取得學歷與執業證書、卻不被台灣政府承認的台籍醫事人員。

簡言之，台商要在中國大陸開設醫院，除了必須擁有龐大的財力與良好的政商關係之外，也仍必須面對國家的監督管理，以及地方上既有利益團體的排擠。近年來醫保政策的改革，要求醫療體系擔負更多社會責任，伴隨的各種限制也使台資醫院的獲利空間受到限制。

「國際醫療」，目的是為了建立去除國家管制與社會責任的商業化醫療體系

在台灣，都會區的醫療資源已有供過於求的問題。醫療業者面臨同業競爭壓力，外加健保的規範，利潤率開始下降，因而積極尋求其他出路，包括開發健檢、醫美等自費市場、轉向醫療需求日益龐大的中國大陸市

3.同上。

4.根據「外國醫師來華短期行醫暫行管理辦法」，外籍醫師在中國行醫以一年為限；2011年05月31日「ECFA 五省市醫療衛生投資論壇」中宣布，台灣地區醫師在大陸短期行醫，可取得最長三年的許可證。

場，並意圖在台灣建立不受兩岸法規規範、不受社會責任約束的醫療特區。

2010年2月，行政院院會通過《醫療法》修訂草案，欲使從事國際醫療業務的私立醫療機構得以「公司」方式設立，並將開放外資投資、允許發行股票及刊登醫療廣告；同時政府提及將依《促進民間參與公共建設法》，讓投資業者可獲前三年用地免租金、接續三年用地租金減半，以及土地增值稅、營利所得稅減免等優惠。

同年6月，衛生署提出「台灣醫療服務國際化行動計畫」並獲經建會核定。根據該計畫，台灣的國際醫療將以「重症醫療」與「觀光醫療」為主軸，前者包括肝臟移植、唇顎修補、心導管支架，後者包括美容健檢。但移植醫學會理事長基於醫學倫理，公開反對政府將器官移植納入國際醫療發展重點。衛生署的計畫書也提及，待突破的國內法規包括：讓國際醫療機構得以公司設立、讓國際醫療醫院可營利並開放外資投資、放寬醫療廣告限制、簡化外籍人士的醫療簽證流程、降低中國人士來台的旅遊限制。

2011年3月，衛生署提出的《醫療法》部份條文修訂草案送交至立法院審議，但在民間團體與社會輿論的強烈質疑下，並未通過立法程序。

2013年行政院轉採「自由經濟示範區」形式推動「國際醫療」。如前文所述，「自經區」將大幅進行人流、物流、金流等法規鬆綁，並提供業者土地與租稅優惠，以吸引國內外資金與外籍專業人才來台投資。衛生署具體的推動措施包括：推動營利型醫療公司、允許醫療廣告與行銷、放寬外資投資限制、允許延攬20%的外籍醫事人員，未來並可能「示範區特別條例」取代國內醫療法規。

簡言之，國際醫療推動者的目的，是為建立不受國家管制、不需負擔社會責任，可自由追求利潤、可最大化利潤的醫療環境。為了少數人的巨大利益，推動者不惜修改台灣社會多年來建立的醫療規範，並以「鬆綁」一詞，作為取消與弱化社會既有規範的修辭。

不堪一擊的「國際醫療」政策論述

在政策論述上，我們看到許多華而不實的論點。包括：(1)若不開放國際醫療，台灣優秀的醫事人才將很快被吸走，尤其將流至對岸，弱化台灣實力；(2)國際醫療盈餘可挹注健保，改善健保財務負擔；(3)國際醫療可提升醫事人員薪資，改善工作負荷過重問題；(4)由於健保總額的限制，若不開放外資投資，醫院對於新型科技設的投資會怯步，而弱化醫療產業的活力；(5)國際醫療所增加的醫療資源，在重大疫情或災難發生時可轉調為緊急醫療資源；(6)可以提升醫療水準、拓展醫學研究視野；(7)國際醫療可提升台灣能見度，發揮外交軟實力。

有關人才外流，衛生主管單位是否有證據顯示，自台資醫院設立以來，或對岸開始發展醫療特區以來，台灣有多少醫事人力外流？是哪些人力外流了？

所謂盈餘挹注健保，何以避而不談政府為了推動國際醫療所投注的龐大公共資源，以及政府提供給業者的各種租稅減免所造成的稅收損失？

有關醫事人員的薪資福利，改善的會是商業醫療部門的工作者薪資，反而使醫療人力的分布更加惡化，對健保醫療部門的人力吃緊問題將會是雪上加霜。

醫療機構是否缺乏資金，因而無法投資新型設備？我們不得而知，但國外經驗顯示，商業取向的醫療旅遊(medical tourism)，將加速整體醫療費用的上漲趨勢。在市場競爭下，醫療院所以特色醫療爭取國際客源，並引進昂貴的儀器和設備。「醫武競賽」將使醫療費用上漲，並間接提高公費醫療與醫療保險的成本。

所謂國際醫療在國家遇重大災難或疫情時，政府可將之調度為緊急醫療資源，更是不堪一擊。試問以醫美、健檢、人工關節替換等業務為主的商業醫療部門，如何轉化為緊急醫療資源？

至於如何提升台灣的醫學水準、拓展醫學研究的國際視野，應該屬國科會或科技

研發政策關心的主題。國際醫療究竟能提升台灣什麼能見度？試問，觀光醫療發達的印度、泰國、馬來西亞、新加坡、墨西哥、古巴、斯里蘭卡等國家，有因為發展此產業而提昇了國際形象嗎？我們更應該發展的是人道為基礎的國際醫療，對於資源匱乏的地區與民眾提供人道救援，而非以賺取利潤為目的的商業醫療。

政府衛生部門理應致力於捍衛醫療服務體系的公益性，但台灣的衛生主管機關卻反以政策鼓勵營利取向的醫療服務，此政策勢必對整體醫療倫理與醫病關係產生巨大影響。發展商業性國際醫療也將面臨不少醫療倫理問題，例如移植醫學可能涉及器官買賣、跨國醫療糾紛的處理及賠償等問題。

不過，在政府未與業者與社會大眾溝通、未經民主程序即逕行簽署「服貿協定」之後，我們突然發現，過去不斷檢討商業化國際醫療政策可能帶來各種社會衝擊問題的人士，事實上被表面的假議題給蒙蔽了。更令人憂心的是，當台灣業者與產業政策推動者以商業利潤作為行動依據，兩岸決策者卻以政治統合作為主要目標。■

政策聚焦 鳥瞰印尼客家及其研究

曾建元

中華大學行政管理學系副教授

國立臺灣大學國家發展研究所兼任副教授暨客家研究中心特約副研究員

印尼的客家人歷史與分布現況之相關資訊

印度尼西亞分布於中國下西洋必經之路，由新幾內亞島到蘇門答臘島，六千個島嶼，東西橫互五千公里，而有千島之國之稱。自從中國人有出洋遠航的能力，就有人登陸造訪印度尼西亞諸島，迄今已有千年。印尼人口兩億四千萬，分屬三百個民族，華人為人口次於爪哇族和巽達族的第三大族群，印尼政府估計約有一千五百萬人，客家人的總數雖無正式統計，但客家人向來是印尼華人中的最大族群，以三分之一比例算，則約有四、五百萬之眾。不過，由於歷經排華運動的陰影，二零一零年印尼人口普查，只有兩百九十萬人自稱是華人。

客家人的文化特徵大致定形於宋元，當時客家人的分布主要還在於贛東閩西武夷山脈兩側。是時，隨著南宋對外貿易的擴張，泉州躍升成為全球最大商港，其後宋元間戰火南下蔓延，客家人亦開始遷徙，宋亡後，遺民飄零海上，元朝繼之經略南洋，一度遠征爪哇。那一個中國人縱橫海上的時代，可以想見有許多人到南洋發展。不過這些早期的中國人，恐怕基於地利之便，而以閩南人和廣州人為其大宗。明太祖朱元璋實施海禁，禁止人民出海，也禁止未經允許出海的人民返國，迫使出走南洋的許多中國人只好留在當地發展，而慢慢形成海外華人社會。

客家人拓墾印尼，當與十七世紀中葉荷蘭聯合東印度公司以巴達維亞為中心展開的殖民地開發與經營之人力需求有關，加以明清之際閩粵戰事頻仍、民不聊生，乃形成集團性之移民。一七一零年，邦加島發現錫礦，荷蘭聯合東印度公司對統治該島的舊港蘇丹承諾收購，舊港蘇丹乃由麻六甲華商引進華工從事開採，多數為廣東陸豐客家

人，一七五五年，婆羅洲島南吧哇蘇丹仿效舊港，亦經由邦加引進華工從事金礦開採，鄰近各土邦紛紛如法庖製。一七七七年，廣東嘉應州（梅州）梅縣客家人羅芳伯於婆羅洲坤甸建立共和國蘭芳大總制，建元蘭芳，首長稱大唐總長或大唐客長，內部則尊稱大哥，立國百年，掌握婆羅洲當地政經大權直至十九世紀末，才為荷蘭併吞。另有羅芳伯部屬吳元盛在戴燕稱王稱藩。此皆可謂為客家移墾印尼事業的巔峰。婆羅洲島上的海豐陸豐客家人，則於歷經數年的客家械鬥後則集中移居於山口洋。

十九、二十世紀之交全球資本主義工業化與帝國主義的擴張，加速西方各國在南洋的殖民與開發競爭，英國進據婆羅洲與荷蘭爭雄，兩國競相招徠華人移工，一八六零年〈中英北京條約〉簽訂，取消海禁，加以清末客家人領導太平天國革命，東南焦蔽，生靈塗炭，大量客家遺民乃出走南洋。其後受近代化啟蒙和國際共產主義運動之影響，移民社會之客家社群與其領袖，諸多成為中國近代革命的重要海外支持力量。如棉蘭曾經出資起造潮汕鐵路的張榕軒、張耀軒兄弟，是孫中山的資助者；在印尼發跡的實業家張弼士，號稱南洋首富，創辦了張裕葡萄酒，也是孫中山的支持者；再如出生於巴達維亞的羅福星，甚至親自組織僑軍返回中國參與國民革命，並在臺灣發展革命組織。

一九三二年由西加里曼丹土生華人客家人林群賢於泗水創立的印尼中華黨，提出「印尼人」概念，號召土生華人在政治上認同印尼，入籍印尼，以成就印尼民族，是印尼獨立革命的先驅。一九四五年八月印尼獨立，林群賢的追隨者爪哇客家人蕭玉燦出任阿米爾·沙利弗丁內閣的國務部長，這是第一位在印尼政府出任部長的客家人和華人。

一九四九年中國內戰，形成二十世紀中國最大規模的難民潮，為印尼帶來大量的華人與客家新移民，懷抱國際共產主義以及中國民族復興的印尼華人亦投入戰後印尼的反殖民運動，但中華民國和中華人民共和國的對抗，也延伸到印尼華人社會，形成激烈的鬥爭，而使印尼政府感到不安。林群賢即被控叛亂為印尼政府逮捕，他為此放棄印尼國籍表達抗議，而宣布加入中華人民共和國國籍。蕭玉燦於一九五四年成立印尼國籍協商會，鼓勵華人入籍印尼。一九五六年蘇門答臘爆發反共政變，次年東印尼亦自立，一九五八年中華民國軍援印尼叛軍革命軍事跡洩漏，印尼政府乃對親臺右派華人展開鎮壓。一九六五年印尼爆發九三零事件，蘇哈托以平定共產黨政變為由發動了奪權軍事政變，指控中華人民共和國通過印尼華人陰謀赤化印尼，乃遂蠱動排華而將蕭玉燦逮捕下獄。一九六七年，逼退蘇卡諾而出任總統的蘇哈托，則在西加里曼丹與東馬來西亞邊界劃定紅線區，禁止華人居住，對以客家為主的華人展開全面的政治清洗，更放任當地達雅族人對華人展開出草。中華民國和中華人民共和國在印尼排華期間，則皆各自展開撤僑。自一九六六年到二零零零年之間，印尼以新秩序名義全面禁止中文的使用和教學以及取締華人的宗教、信仰、風俗及習慣，導致印尼華人的嚴重文化斷層，部份印尼客家華人因此流亡中國大陸或輾轉來臺，而留在當地的華人則大部份被迫印尼化，在此期間，遭受殺害的華人達五十萬人，下獄者則約六十萬人。儘管華人仍在印尼經濟中扮演重要角色，卻因此徹底成為當地政治場域的弱勢者和政治社會的邊緣人。這一現象，直到蘇哈托政權因一九九八年亞洲金融風暴衝擊而垮臺，印尼民主轉型，方獲得解決。一九九九年土生華人瓦希德總統為了安撫在金融風暴期間遭受一九九七年五月排華暴動迫害的華人，乃宣布組織國家團結內閣，任命華人經濟學家郭建義出任財經工業統籌部長，這是印尼建國以來的第二位華人部長。客家社團紛紛隨著華人文化的復興而成立，也因為中華人民共和國崛起和大中華經濟發展的輻射效果，印尼政府亦開始重視華文人才的培養。

印尼客家人為數眾多，在華人中居於主導地位，一九五零年代雅加達商界通行的語言即為客家語，故而來臺之印尼華僑多為客家人。印尼客家人在婆羅洲、蘇門答臘和爪哇均可見其身影足跡。位於婆羅洲島的西加里曼丹省是蘭芳大總制的舊地，當地華人幾乎皆為客家人，掌握椰乾、橡膠、木材和各種土產的生產與出口；蘇門答臘島和婆羅洲之間的邦加勿里洞省，是華人初抵之地，客家人密集，主要應徵前來開採錫礦，邦加以陸豐人為主，勿里洞則主要為梅州人；位於蘇門答臘本島的北蘇門答臘省省會棉蘭的客家人，語言上已同化於閩南僑民，是典型的福佬客。最西的亞齊特別行政區則以客家人居多。南蘇門答臘省會巨港（舊港）、其北鄰的占碑省均有客家人居此；爪哇島是印尼人口最密集的地區，雅加達舊名巴達維亞，為印尼首都，第一大城，第二大城泗水，以及三寶壟、萬隆各地均擁有祖籍各地的客家人。此外，蘇拉威西的孟加錫和摩鹿加群島的安汶亦有客家人分布。印尼華人屬於第一代移民者，稱為新客華人(Totok)，土生華人(Peranakan)則是印尼出生與成長的華人，許多是因為母族為印尼馬來人，而使其深具馬來的血緣和文化特徵，但仍擁有華人的族群認同。土生華人許多已經本土化，甚至不懂中文或不再使用中文姓名，但因荷蘭殖民以至印尼獨立後長期的民族隔離政策，將之歸類為華人，因而如同新客能保持著穩定的華人認同，直到蘇哈托實施強制同化政策，華人的認同才開始發生變化。

印尼的客家社團與重要領導人之相關資訊

華人移民印尼歷史久遠，蘇哈托排華之前各類社團活動極為活躍，印尼獨立後，受中國內戰和國際冷戰影響，親中華民國與親中華人民共和國的華人各擁山頭，鬥爭十分激烈，直到蘇哈托全面取締為止。

歷經排華運動的劫難，當代印尼的客家社團，盡皆成立或恢復於蘇哈托政權垮臺以後，其中具有代表性與影響力者，有吳能彬於一九九八年創立的印尼客屬總公會，吳

能彬並為印尼大同黨主席，獨資主辦《和平日報》；黃德新二零零二年創立、而由李世鐮擔任理事長的印尼梅州會館；葉聯禮領導二零零八年成立的印尼客屬聯誼總會，秘書長為印尼華文寫作協會主席袁霓。客聯下轄三十八個分會，並擁有印尼第一個印尼語、英語、漢語三語崇德學校。該會即將於今年夏天主辦世界客屬第二十六屆懇親大會，並正在籌畫設立印尼客家博物館，由此可想見印尼客家豐沛和爆發的社會能量。此外，重要的地方客家社團與領袖，則有三寶壟客家公會，主席陳浪僑；龍目客屬會館，主席劉漢強；任抹客屬聯誼會，團長陳偉彥；萬隆客屬聯誼會，主席黃裕琴；泗水惠潮嘉會館，主席黃陽生；棉蘭蘇北客屬聯誼會，主席饒健民；錫江積德慈善基金會，主席李捷仁；印華百家姓協會，總主席熊德怡，他也是印尼國民軍首位華人將軍，已退役，亦兼任雅加達美麗縮影公園印尼華人文化公園園長和客聯總會監察長。客聯總會籌建中的印尼客家博物館館址即設立於該公園。另有與臺灣關係密切的客家社團，如蘇南留臺校友聯誼會，會長林一心，臺灣客家之友會，由當代臺灣南進政策下到印尼投資經商的臺灣客家企業人士組成，會長呂窗雄。

隨著印尼的民主化，二零零零年以後，漸有客家人躋身印尼政壇。二零零六年印尼修正〈國籍法〉，承認華人的公民地位。西加里曼丹省副省長黃漢山和山口洋市長黃少凡是印尼民主化後頭兩位在地方首長選舉中勝出的華人和客家人，黃少凡於二零一三年因當地華人分裂而未能連任，黃漢山為出身坤甸的梅州客家人，原為省議員，二零零七年受邀搭檔而當選副省長，另有鍾萬勳當選首都雅加達市副市長。鍾萬勳被認為是印尼華人中最有機會在中央政府中再上層的實力型政治人物。當前蘇西洛總統內閣的促進旅遊與創意經濟部長馮慧蘭，是第一位女性華人和客家部長，生長於雅加達，是典型的技術官僚，國際間享有極高聲望，很可能於今年出任世界貿易組織秘書長。在印尼國會，則已有二十餘位華人議員，其中包括傅志寬等梅州客家人。山口洋市為陸豐客家人佔多數的城市，該市前任民選市長黃少凡、議長

蔡萃媚、副議長黃振能皆為客家人，連同他們在內，該市市議會二十五位議員中有七名華裔議員。該市與我國桃園縣楊梅市於二零一零年締結姊妹市，兩地婚配與來往密切。西加里曼丹省省會坤甸市議會議長劉建源亦為梅州客家人，該市議會四十五位議員中有七位華裔，另三發縣議會則有兩位華裔議員。雅加達北區地方議會則有楊秀珍議員。這裡顯示華人和客家人在印尼政壇，還有很大的發展機會。

有關印尼的客家研究成果之相關資訊

臺灣客家學者蕭新煌、張維安、范振乾、李美賢、林開忠、謝偉倫等，曾於二零零四年整理〈東南亞客家研究相關書目〉發表在中央研究院人文社會科學研究中心出版的《亞太研究論壇》第二十三期，對於東南亞客家研究提供了迄今為止最為完整的參考文獻。該書目將東南亞客家研究文獻，就期刊論文、會議論文、專書與專書論文，以歷史、文化、社會、教育、政治、人物、文學幾類分別羅列，從中可以見到，馬來西亞和新加坡之客家研究為主流，海外客家人最多的國家印尼的客家研究則不成比例，且主要集中在印尼民主化之後，可見印尼排華政策也影響到印尼客家研究的開展。

研究印尼客家，應先由東南亞華人和印尼華人的歷史與社會脈絡著手。關於東南亞華人史，中研院近代史研究所研究員李恩涵於臺北出版的《東南亞華人史》是最佳的入門書，印尼華人史則可見中國大陸印尼歸僑學者前暨南大學歷史系教授李學民與同為印尼歸僑的同校前華僑華人研究所所長黃昆章合著、而於一九八七年由廣州廣東高等教育出版社出版之《印尼華僑史：古代至1949年》，前國立政治大學東亞研究所教授鄭學稼一九七六年的《印度尼西亞史》和當代國立暨南國際大學東南亞研究所李美賢教授的《印尼史：異中求同的海上神鷹》都提供了研究印尼華人史的重要框架和線索。新加坡國立大學政治學系教授廖建裕原為印尼華人，他有幾本在新加坡出版的重要中

文著作，《東南亞與華人族群?究》涵蓋整個東南亞華人，以印尼華人為主題者，則有《印尼華人文化與社會》、《現階段的印尼華人族群》、《印尼原住民、華人與中國》等。澳大利亞墨爾本大學歷史學系副教授柯培爾(Charles A. Coppel)是當代英語世界研究印尼華人的權威學者，他的蒙納許大學(Monash University)政治學博士論文《危機中的印尼華人》(Indonesian Chinese in Crisis)出版於一九八三年，二零零二年則於新加坡出版了論文集《印度尼西亞華人族群研究》(Studying Ethnic Chinese in Indonesia)。討論印尼民主轉型後的印尼華人政治與社會者，有中國社會科學院亞洲太平洋研究所副研究員賈都強二零零六年於該所《當代亞太》發表〈轉型進程中的印尼華人社會：現狀、問題與前景〉，國立臺灣師範大學應用華語文學系副教授楊聰榮二零零七年臺北出版專書《新秩序下的混亂——從印尼暴動看華人的政治社會關係》，全面並歷時性地深入檢視華人在印尼的政治社會關係，新加坡管理大學社會科學學院助理教授雲景耀則於二零一二年在臺灣出版《當代印尼華人的認同：文化、政略與媒體》(Chinese Identity in Post-Suharto Indonesia: Culture, Politics and Media)之中譯本。國立政治大學國際關係研究中心助理研究員孫采薇二零零四年發表於《亞太研究論壇》的〈政策、制度與族群關係：印尼與馬來西亞對境內華人族群政策的比較研究〉一文，則處理了印尼的華人族群政策。

華東師範大學歷史系教授王東有〈客家人向東南亞的早期遷移：關於其背景及特點的初步分析〉，收錄於二零零二年香港嶺南大學族群與海外華人經濟研究部主任鄭赤琰主編之《客家與東南亞》一書於香港出版。作為華人的一支民系，客家人的族群認同和文化保存，除了受僑居國族群政策的影響，也受到其他強勢華人族群如閩南人、廣東人、潮州人和華語族群的影響，中研院社會學研究所研究員、現任所長蕭新煌在客家於整個東南亞的認同問題研究上扮演著重要的領導角色，二零零五年他與張維安、范振乾、林開忠、李美賢、張翰璧等共同發表〈東南亞的客家會館：歷史與功能的探討〉

於《亞太研究論壇》，再於次年和暨大東南亞所副教授林開忠發表會議論文〈東南亞客家認同的形成與侷限〉，同一年林開忠亦與李美賢於國立交通大學客家文化學院和國立中央大學客家學院合辦之《客家研究》發表〈東南亞客家人的「認同」層次〉，蕭新煌則於二零一零年發表其具有理論總結性的會議論文〈東南亞客家的變貌：族群認同與在地化的辯證〉。

以印尼客家人整體為對象的研究，黃昆章於一九九六年有〈印尼客家人的地位與作用〉一文發表於廣西華僑歷史學會發行之《八桂僑史》，中共廣東省委黨校教授丘立才一九九六年於新加坡南洋客屬總會主辦之第二屆國際客家學研討會發表〈客家人與印度尼西亞〉，一九九八年有吳美蘭〈客家人在印度尼西亞的共生與認同〉一文收錄於梅州市市志辦公室主任黃鈺釗主編、廣東經濟出版社出版之《客從何來》一書。二零一零年臺灣旅美客家獨立研究者湯錦台於臺北出版《千年客家》一書，當中有相當篇幅介紹印尼客家歷史和土生客家華人的文化。同一年亦有模里西斯客家獨立研究者陳錫超(Clement Chan)在模里西斯出版《客家全世界》(Hakkas Worldwide)一書，以專門章節介紹印尼客家的歷史與現狀。該書將由臺北南天書局出版中譯。在研究客家海外移民的著作中，湯錦台和陳錫超著作的適時出現，使我們對於客家在全球的發展與分布歷時性與共時性的認識和了解。

關於印尼各地客家社群的研究，客家移工在西加里曼丹的開發史上的貢獻功不可沒。曾任東印度公司駐西加里曼丹中文翻譯官並且通曉客家話和閩南語的荷蘭萊頓大學(Universiteit Leiden)中國語言與文學教授高延(Jan Jakob Maria de Groot)，一八八五年依末代蘭芳公司總長劉阿生女婿葉湘雲交付的《蘭芳公司歷代年冊》手抄副本所出版的《婆羅洲華人公司制度》(Het kongsiwezen van Borneo)一書，是經典的奠基之作。該書由福州大學歷史系教授袁冰凌中譯，已於一九九六年由臺北中研院近代史研究所出版，在其之後，一九二九年國立暨南大學

歷史學教授溫雄飛於上海出版的《南洋華僑通史：羅芳伯傳》、暨大南洋文化事業部主任李長傳的《南洋華僑史》、客家研究先驅羅香林一九四一年出版的《羅芳伯所建婆羅洲坤甸蘭芳大總制考》等書，均得力於高延的研究。當代研究如袁冰凌二零零零年在荷蘭出版之萊頓大學歷史學博士論文《華人民主——西婆羅洲公司研究(1776-1884)》(Chinese Democracies: A Study of the Kongsis of West Borneo (1776-1884).)、二零零四年國立成功大學歷史學系曾恕梅之碩士論文《十八、十九世紀東南亞「華人公司」型態之研究：以西婆羅洲與新馬地區為例》、二零零九年東海大學歷史學系鄭元昇碩士論文《十八、十九世紀婆羅洲客家華人研究》，亦受到高延的啟發。二零零五年閩西歸僑作家張永和、張開源合著的《羅芳伯傳》由印尼和平書局出版，是印尼華人重整自我認同的心靈工程，在當地引起重大迴響。二零零七年苗栗客家作家李喬參照羅香林研究與張永和、張開源《羅芳伯傳》創作的客家大戲劇本《羅芳伯傳奇》，在行政院客委會的資助下，由榮興客家採茶劇團演出，將羅芳伯故事帶進臺灣客家的視野，二零零九年國立清華大學社會學研究所教授張維安與其博士班研究生張容嘉追蹤考證羅芳伯史事，則發表有〈客家人的大伯公：蘭芳共和國的羅芳伯及其事業〉一文。

行政院客委會成立後，於二零零三年曾經委託中央研究院亞太區域研究專題中心承辦第一期《海外客家基本資料調查》，對象即包括西加里曼丹，該計畫有關印尼其他地區的客家調查還有待後續，但二零零六年國立政治大學民族學研究所陳欣慧碩士論文《印尼亞齊客家人之研究》、二零一一年客委會補助之國立臺灣大學人類學系助理教授羅素玫之研究《千島之國中的「他者」：印尼峇里島的客家社群與族群現象》，已有部份成果。

關於印尼客家語言的演化，亦已有一定的研究成績。現任日本國立東京大學總合文化研究科准教授吉川雅之於一九九六年南洋客屬總會主辦之第二屆國際客家學研討會

上即發表有〈印尼勿里洞島客家語音系〉一文，現任南台科技大學應用英語系講座教授鍾榮富也在同一研討會上發表了〈由西瓜哇的客家話看客家文化在南洋地區的保存與變遷〉，廈門大學海外教育學院教授李如龍一九九九年有〈印尼蘇門達臘北部客家話記略〉收錄於其主編《東南亞華人語言研究》一書在北京出版。臺灣有新一代的研究者投入，二零零七年天主教輔仁大學語言學研究所所有梁心俞之碩士論文《印尼西加地區海陸客語接觸研究》，二零零八年有國立中央大學客家語文研究所黃惠珍之碩士論文《印尼山口洋客家話研究》。

受印尼排華影響，早年印尼客家移民來臺者頗多，近年因臺灣推動南向政策，也吸引了經濟性的印尼客家新移民來臺。這些臺灣印尼客僑為臺灣和印尼客家和華人社會建立起緊密的連帶關係，有關他們的研究，可以作為臺灣印尼客家研究的特殊視角。二零零五年劉振台在國立雲林科技大學文化資產維護系的碩士論文《一個消失中的田野：長治鄉印尼客僑的族群構成》即以此為主題。國立高雄師範大學客家文化研究所副教授利亮時和新加坡國立大學中文系博士研究生賴郁如二零一二年也以屏東縣長治鄉印尼客僑為對象，於暨大出版之《臺灣東南亞學刊》發表〈臺灣印尼客僑的歸屬經驗〉。國立高雄師範大學客家文化研究所葉欣玟二零一零年碩士論文《蟄伏於歷史的記憶：龍潭鄉內的印尼客僑》，則研究桃園縣龍潭鄉之印尼客僑。

(本文為國立臺灣大學國家發展研究所教授邱榮舉主持行政院客家委員會專題研究計畫二零一三年四月二十九日晚間假國立臺灣大學客家研究中心主辦之《印尼客家研究》座談會發言稿)

民國一〇二年六月七日十一時定稿■

「8/3要真相！要人權！」

「公民1985行動聯盟」

凱道萬人送仲丘」最後演說逐字稿

今天，我們大家一起創造歷史，這是台灣有史以來，第一次不由任何政治人物或名人領導，單純由公民發起、公民策劃、公民參與的一場公民活動。而在座的每一個你，你們參與並且見證了這歷史性的一刻。今天大家來到這邊，不管因為你是什麼原因，最重要的是，你站出來了！為了扞衛自己的想法和價值，你選擇在周末的夜晚，不在電影院，你用自身的行動來證明你才是這個國家的主人。

這一整個事件，代表的就是我們的政府沒有把人民當人看，它可以領我們的稅金，殺我們的孩子、拆我們房子，再編出一個爛劇本，逼大家相信。接下來，軍法審判也是它的人，讓大家氣到吐血之後，它再跟大家說：“我們一切依法辦理，謝謝指教”。接著，它趁著人民的健忘，繼續亂搞。

但是，我們才是這個國家的主人啊！如果政府不把人民當作主人，它擺出一副“你們是民，我才是主”的態度，這個國家有民主嗎？如果一個履行國民義務的阿兵哥，在部隊被虐死，從頭到尾他們都完全漠視他的求救，這個國家還有人權嗎？如果我們的孩子被國軍虐死，政府跟軍方沒給我們一個交代，我們以後去當兵的孩子，還是一樣不知道能不能平安回家，這樣我們有免於恐懼的權利嗎？如果這個國家連最基本的民主、人權和免於恐懼的權利都沒有，那我們還是一個民主法治的國家嗎？

大家在公民課都學過，我相信在（舞台）後面那個bumbler也學過，憲法是國家和人民之間的契約書，自由、民主、人權、免於恐懼的生活，都是所以台灣人的基本權利，當這個國家（…這幾字聽不清楚）毀約，逐步侵犯我們應有的基本權利，我們要不要站出來對抗！我們要不要給這個政府一

個教訓！我們要不要用選票，給這個政府一個警告！

這陣子很多人很好奇，公民1985行動聯盟到底是什麼人，有很多極端份子急著把我們貼上藍綠標籤，其實我們就是一群普通人，跟現在台下的所有人一樣，我們可能在一棟建築物裡上班，或是在大街小巷中奔波謀生，這個國家裡面有太多短視近利的人，他們的近視眼確實需要一副眼鏡，但是他們偏偏又戴了一副有色的眼鏡，所以看到人就說別人有顏色。

我想問大家，正義有顏色嗎？人權有顏色嗎？公理有顏色嗎？我最敬佩的一位法學前輩林山田教授，他的所有著作，封面都是他自己設計的，我以前覺得很難看，因為顏色永遠只有黑與白兩種，後來我才發現，其中有他的立意在，他說：“我們心中唯二該有的顏色，就是黑與白，除此之外，別??無其他”。我們對自由、民主、人權的價值就應該如此，堅持到底，別無其他！不管我們的敵人再怎麼黑，他們都沒辦法玷污我們心中的白。不管這個世界再怎麼黑暗，我們都要把那道光、那份白留給自己，再傳給別人！

今天大家和我們留到現在，有些話可能很深，大家不一定聽得下去，我希望大家聽我說。這個社會有很多公民運動，現在都被抹上藍綠，我覺得非常不可思議。其實我不是很清楚什麼算藍綠，現在不管是支持維持現狀或是獨立的朋友，比（支持）統一的多很多。但是今天就算讓我們獨立了，沒有偉大理想的國民，如何建立一個偉大理想的國家？就算獨立了，我們也只是一個政府橫政暴戾、財團恣意妄為、民眾貪財傲欲的小小島國，但是我們都希望，台灣成為我們的理想夢土，不是嗎？我們就是一群公民，我們

不是專職的社運份子。我們要說，世界上沒有什麼人叫做社運份子，唯一有區別的，只有關心社會與不關心社會的人兩種。

今天，這個社會上還有很多人，在各個角落爲了他們堅持的價值奮戰，卻沒有得到關注。我們也要思考，我們對公眾議題的關心，是不是有太多的選擇性？如果一件事情違背我們對正義的價值，我們會爲它奮戰，就像今天大家爲仲丘，還有所有在軍中受害的年輕生命站出來一樣。但是這個社會還有很多很多，完全不符正義的事情正在發生。我們要問問自己，我們有沒有一樣去關注過？你有嗎？

大埔的四戶被拆遷，政府當初保證不拆，有一個縣令趁著民眾北上抗議的“天賜良機”，把人家家裡拆了，說要補償人家二十四萬，結果還要人家付強制拆遷費二十四萬，大家可以思考，這樣有沒有正義？大家還記得嗎？當初有一位大埔的阿嬤自殺，喚起民眾注意，大家抗議，大家可能還記得當時的熱情。那個時候，有一個說海豚會轉彎的人，說保證不拆，但是你們記得嗎？就是今天，今天就是三年多前，那位大埔朱阿嬤的忌日，你們還記得她嗎？我們可以忘記她嗎？大家跟我一起喊：“今天拆大埔，明天拆政府！”近期，大家也很關心服貿協議，不管你是支持還是反對。但是政府偷偷去簽訂之後，連國民黨自己委員都搞不清楚的狀況下，就逼我們全部吞下去。這樣有沒有正義？

這個禮拜本來就要修軍事審判法了，馬總統對修法這件事情表示，他不能做一個“強人總統”去破壞國家的司法體制，他很委屈地跟我們說，再怎麼急還是要照程序走。爲什麼我們看到他對其他事情就很“強人”？服貿協議，他有照程序走嗎？核四的烏籠公投，他有照程序走嗎？大家知道嗎，現在就在我們旁邊的立法院，還有一群（反核四）朋友在那邊努力撐住，等一下散場如果你有經過，請一定要給他們加油好不好？

我們今天罵了很多政府、罵了很多馬英九，不代表我們就是綠色。我知道，現在台下有很多民進黨的政治人物也到場，我們也

要給他一個警告。之前幾十萬人上街反核，我們的共識這麼高，但是民進黨委員現在除了在國會死守以外，他們很難過，爲什麼支持他們的民眾這麼少，昨天蘇貞昌還跟一群民進黨大老，辦了一場五十桌的核四募款餐會。

我問問今天台下的大家，你們有哪個人，是拿了公民1985（酬金）的走路工嗎？我們有幫大家包遊覽車嗎？我們有發便當給大家嗎？今天所有的一切，包含工作人員，全部都是公民自動自發地完成。民進黨，如果你真心誠意要扞衛價值跟理想，全世界都會聯合起來幫助你。但是，如果你不是真心誠意，只想著下次選舉，民眾不會站在你這邊，今天這個晚會，有這麼多朋友來參與、出錢出力，就是最好的證明。今天我們站出來，絕對比民進黨站出來，更讓馬英九政權感到畏懼。你們知道嗎，現在在場的人已經比當年的紅衫軍還多了！

馬英九他必須感到害怕，因爲他要驚覺，人民已經不再願意繼續當他的奴隸、牲畜。我們期盼以後這個社會，是公民的白衫軍來綁架政黨，而不是公民被政黨綁架。剛才大家都看到，很多不分藍綠的政治人物，都必須跟著我們的腳步走，剛剛有很多立委到了台下，我們不讓他上台，他們必須跟著我們的腳步走，這就是我們公民力量的最佳證明！

我們今天很和平理性地收尾，因爲我們希望活動的最後，大家抱著懷念、祝福的心情，向仲丘的家屬致上最大的哀意，我們幾十萬人來送仲丘最後一程。但是如果這個政府不願意改革，繼續做出一些不公不義的事情，我們會不會再回來？我們下次回來會給它好過嗎？今天，我知道在場有很多朋友，你們對政府的氣憤，已經無法再忍受。但是今天晚會的和平、理性的基調，是我們公民1985和所有現場朋友的約定，我們絕對不能跟大家說“我們和平理性上街頭”，然後現在吶喊叫大家衝總統府。

在場有很多女性朋友、年長的長輩，甚至是母親帶著孩子出來。現場有多少人是你這輩子第一次上街頭的，舉手給我看好不

好？這麼多人都是第一次上街頭，我們給他一個鼓勵好不好？正因為如此，我們有義務保護他們，今天絕對不能讓他們受傷回家，這是我們的堅持，請大家能夠諒解。

公民活動有很多種不同的形式，我們感謝各位朋友的支持，也謝謝所有朋友的批評。我們知道現場有許多不同社運組織的朋友，希望你們今天配合我們，理性和平讓這場活動結束。我們都會記住你們的訴求，接下來和我們一起，持續用各種方式繼續努力。所有的社運組織，也許方向不同、訴求不同，但是我們相同的是，我們都是一群不冷漠、堅持理想的人。所有的社運團體應該互相支持，一起監督這個政府好不好？

同時，我也要向所有社運團體說，這個公民社會欠你們一份支持和鼓勵，剛剛我們提到大埔拆屋事件，大家覺得那件事情有正義嗎？那你們有多少人站出來了？就是因為大家不敢、不願出來，所以陳為廷跟楊儒門才要去潑漆，引起社會關注，然後再被政府說他們是暴民。大家看看服貿協議，有正義嗎？你們有多少人站出來？就是因為大家不敢、不願意出來，所以這兩天，一群大學教授、學生跟公民朋友，才必須衝立法院，流血、哀號，然後我們就在電視上看到，說社運份子都很暴力，我們就轉台、關電視，繼續過自己開心的生活。我在電視上看到這群不為自己私利、努力獻身公益的朋友流血，我們的心裡真的很痛、很難過，如果你也感到心痛、難過，是不是大家給他一個掌聲，讓他們知道這個社會有很多人支持他們、關心他們。

每個人都應該要關心社會，除非你是跟（舞台）後面那個一樣冷血的人。但是每個人能夠投入的程度不一樣，我們欽佩所有為了公益，犧牲自己的工作、生活，甚至不惜拼上生命的朋友，但我知道，現場也有很多人跟我們1985的工作人員一樣，我們都是小老百姓、都要養家餬口，我們都在這個社會上討一口飯吃而已，你沒辦法去拋頭顱、撒熱血，但是你還是可以用很多方式表達你的意見，讓政府知道你的不滿。

今天我們三項訴求，不管是給洪案真相、重啓冤案調查，還是讓軍督全面回歸司法，這全部的關鍵，都卡在一個人，大家都知道是誰！接下來如果他還是一意孤行，堅持活在他自己的世界，他一覺得大家都不懂他、一覺得很委屈，我們公民的白衫軍，就遍地開花！我們不一定要衝撞，我們請大家站出來，在所有他會出席的場合，不管是頒獎典禮，或是任何公共活動，穿著你的白上衣，舉起今天發給大家的“公民之眼”，我們用最厭惡的表情盯著他看，我們讓他知道“人咧做，天咧看”，我們讓他晚上每天都睡不著覺，我們讓他知道，他現在是我們全民的公敵。

今天，一整天的所有活動，都是公民能量的展現。所有的活動、所有的道具，包含你頭上那條“國防布”、你手上的“公民之眼”，還有悠遊卡上的貼紙，都是我們所有夥伴，這段日子不眠不休拼出來的。今天很多文宣還有影音的創意，都是網路上很多無名的朋友默默提供的，因為有你們，今天才有十幾萬人站出來阿！

7/20那天晚上，我們跟大家講了一個超級英雄的故事，我們還要再講一次。超級英雄，我想說的就是超級英雄，像超人、蝙蝠俠那樣的超級英雄。這個社會，我們都期待超級英雄的戲碼，我們都期待超級英雄。電影裡面的超級英雄，在平常都是上班族、學生、公務員，但是在需要他的時候，他就會瞬間挺身而出，在打敗了邪惡的敵人之後，拯救了整個社會之後，他不居功、他不需要掌聲，他只是轉身隱沒在人群裡面，繼續進行他原本份內的工作，一直到下次這個社會需要他的時候，他毫不猶豫，再次挺身而出。

剛剛傳進一個新的消息，行政院正在進行修法的研討！我們站出來有沒有用！在現場的所有朋友，我們都是超級英雄！現場已經超過二十五萬人，當這個社會還有那麼多的超級英雄，我們的國家一定有救對不對？在這個充滿憤怒、失望、不公義的國家，各位的出現，證明了公民社會的能量。

我們發起這個活動，從一天網路上的一篇文章，到隔天的三十九人，到7/20包圍國防部的三萬多人，再到今天凱道上面，不只凱道，（還有）仁愛路、信義路、中山南路上面幾十萬人！

我們就是跟各位一樣的普通人，憑藉著熱情跟“不信公理換不回”的信念，我們走到今天。現在，我們行使合法的公民權利，在總統府前面向我們的總統、我們的三軍統帥，表達最強烈的抗議：“馬英九，不要說謊！”（國語）、“馬英九，我是主人”（台閩語）。我們都是公民社會的一份子，因此這場活動我們一開始成立，就是強調公民性，我們希望，這個社會從今天起，不再是全由政治人物，或是台下的媒體來主導議題，而是由像你和我一樣的普通人，用憲法賦予我們的公民身分來主導議題。■

「從群眾中來，到群眾中去」？

商討日如何帶動和平佔中

黃偉國

香港浸會大學政治及
國際關係學系助理教授

背景

自香港回歸中共十六年以降，政制問題成爲中港關係及本土發展最關鍵但又被刻意忽略的議題。

自2005年董建華下台以降，中共恐懼香港的民主化訴求，最終打亂其全方位對香港的操縱機制——無論是政制、權力、經濟及文化。因此，中共透過人大，於2004年否決2007~08年行政長官及立法會透過全面的直選產生。到了2010年，特區政府推出2012年政改方案，行政長官選舉繼續以選舉委員會的方式，由四個界別800人增加至1,200人提名及選票特首¹；後者依舊把立法會分成一半是地方直選，另一半是功能組別；後者不少的議席是由公司或團體操縱。

關於2017年行政長官選舉及2020年立法會選舉的安排，雖然2007年中共全國人大常委會通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及普選問題的決定》「可以」普選產生行政長官及立法會，但現存的政制如何安排以過渡到普選？市民又能否及如何參與？中共在整個政改過程中又擔當甚麼角色？

更重要的是中共負責香港事務的官員不斷強調北京政府會以不同的方式來影響香港政制發展，無論是全國人大常委會香港基本法委員會主任喬曉陽於今年3月提出「三個堅定不移」，包括「將來行政長官普選時，一定要選出愛國愛港的人。愛國愛港是一種正面的表述，如果從反面講，最主要的內涵就是管理香港的人不能是與中央對抗的人，

再說得直接一點，就是不能是企圖推翻中國共產黨領導、改變國家主體實行社會主義制度的人。井水不犯河水」²。中央駐港聯絡辦主任張曉明，更以「筭箕」作比喻，強調未來參與特首選必須經過「篩選」作爲「民主」程序的一部分³。

換言之，中共繼續以「一國兩制」爲包裝，由此至終反覆強調透過政治審查，旨在於排斥心目中不合適的候選人，以政治效忠爲主體，從而延續及合理化在幕後操縱香港政治的最高權力。

以回歸以降，被京港政府政治標籤的反對派「泛民」嘗試以和平方式表達訴求。縱然自2003年七一示威以後，以街頭示威、遊行及大型集會，要求中共及特區政府以正面態度回應訴求，可惜，這些行動，早已被他們視爲一年一度的政治節目，旨在於發洩不滿而已；例如自由黨的田北臣在一個親建制媒體的時事節目中強調七一的出現是因爲「社會上真的有很多人極度不滿政府」，而新民黨的葉劉淑儀更認爲「意見表達到了某個階段便要結束，否則任何政府沒可能管治」⁴。因此，和平佔中的出現，在一程度上是打破以往「上街表達不滿==>等待政府回應訴求==>（無）改變」的模式推動整全的政治改革，針對2017年行政長官選舉方案及2020年立法會議席的組成及決策運作，最終透過由下而上的組織、動員及商討，達致一個符合國際標準的政改方案，作爲市民討論及決議的基礎。

因此，本文主要針對整個和平佔中運動裡，如何透過引入商討日(Deliberation

1. 四個界別包括：（一）工商、金融界；（二）專業界；（三）勞工、社會服務、宗教等界；及（四）立法會議員、區域性組織代表、香港地區全國人大代表、及香港地區全國政協委員代表。
2. 〈喬曉陽：不能允許與中央對抗者擔任香港特首(1)〉，《中華網》，2013年3月28日，<http://news.china.com/domestic/945/20130328/17751261.html>（瀏覽日期：2013年7月17日）。
3. 〈張曉明筭箕妙喻民主程序〉，《大公網》，2013年7月17日，<http://news.takungpao.com/hk/politics/2013-07/1766874.html>（瀏覽日期：2013年7月17日）。
4. 〈又見七一〉，《新聞透視》。香港：無線新聞，2013年6月29日，<http://news.tvb.com/programmes/newsmagazine/51cf20a36db28c6012000000>（瀏覽日期：2013年7月17日）。

Day)，透過市民參與討論以建立審議式民主？又商討日對本土民主發展有何意義？而商討日會否挑戰北京當局及特區政府？

商討日與審議式民主

審議式民主，關鍵不在於決策的結果，而是在於參與者在指定的平台裡，透過集體的討論和思辯，相同及不同意見的交換和流通，旨在於知悉、理解及思考某一項政策背後的目標、理念、可能的選項、可能遇見的問題、以及政策相關的持分者的相同或不同期望及針對議題的策略等（江瑞祥，2006）。因此，審議式民主更重視過程，以及過程中參與者建立的集體智慧，又或者透過民主審議，參與者不論其性別、年齡、社會階級、職業、個人經歷、甚至議會內的議員與議員外的民眾，大家在同一的平台裡一同討論。

當然，把商討日置於香港的政治脈絡，其關鍵在於強調和平佔中的理念、主張、行動及策略不是由上而下，由領導層預先設定，而是由參與商討日的人士共同討論，把不同的意見和看法整合及歸納而得出若干項目標和重點。正如運動負責人戴耀廷指出：

有些人會說，推動普選特首須符國際標準，根本不用那麼麻煩搞什麼「商討日」，索性立即策劃「佔領中環」。不過，按公民抗命的原則，若要「佔領中環」，必須先確認北京政府沒有履行普選的承諾才可以；我們也必須有自己的普選特首方案，經談判而北京仍拒絕接受後，才能說北京政府已沒有履行普選的承諾。至於怎樣才能得出一個普選特首的方案？這正是港版「商討日」的目標。

也有些人認為，即使需要一個屬我們的方案，那也不一定要舉行「商討日」，大家投票議決一個方案不就可以了嗎？我們須要明白，民主的內涵包含多個層面，不單是人們作出決定那刻擁有民主的權利而自行作出選擇，也在於人們在作決定前能對各選擇掌握充分的資料，並在作出決定前先去明白不同意見者背後的理念和論據（《信報》，2013年5月3日，頁A19）。

從戴氏所言，作為推動本土民主計畫的其中一部分，提出及推動政改方案，被視為落實中共宣稱2017年「可以」直選行政長官及2020年「可以」宜選立法會的可能方法；加上現時特區政府尚未啟動任何政改方案的公眾諮詢。因此，與其然被動地等待特區政府進行諮詢，倒不如先由公民社會首先起動。而在公民社會組織起動政改運動的時候，商討日可視為不同組織及市民參與製作政改方案的共同平台，從而實踐參與式民主（Participatory democracy）。

除了在體制上商討日可視為擺脫政府（包括殖民地政府及特區）過去由上而下設計議題，操縱諮詢過程及結果之詮釋，另一重點在於商討日先以「和平佔中的十大最要議題」為範圍，然後由參與者自由提出相關的看法和點子，最後由大會歸納出十項最多參與者提及和關注的議題。正如戴耀廷指出：

第一次「商討日」最重要的目標，是要讓認同「和平佔中」的人共同商討要做些什麼，才能成功透過公民抗命「佔領中環」，藉以爭取在香港落實真普選。

「和平佔中」的支持者可以提出、共同商議推動此一運動時將要面對的各種問題，並選出哪些問題須作優先處理。經過第一次「商討日」的商討程序，應會得出「和平佔中的十大最重要議題」，供參與者帶回各自的群體作進一步商討、討論和尋找解決方法（《信報》，2013年5月3日，頁A19）。

因此，商討日不會預先就著議題設定既有立場、框架和選項，而是由眾多參與者透過當天的討論集思廣益，甚至是持反對意見，或及對運動持懷疑態度，也能夠在平台裡發聲及與其他參與者互動，旨在於透過持續的討論，彼此知悉和了解不同意見立場。更重要的是，整個討論不應及不再由泛民的政黨政團所把持，而是由參與者共同商議，期望建立和達致共識。正如戴耀廷所言：

其實設計商討日、公民授權等，正是為了解決「佔中」運動可能會出現的問題。

大家都知道，泛民主派各黨派過去有很重大的意見分歧，可以預見，在這次運動中，參與者對特首選舉方案、「佔中」行動的策略和步驟都可能有很多不同的意見。因此要透過商討日、公民授權程序讓運動參與者和一般市民表達意見，藉此解決爭議（戴耀廷，2013，頁23-24）。

根據筆者在會場的親身觀察，商討日的第二部分才是整個過程的關鍵，旨在於提供一個平台供不同背景的參與者參與集體性的商討。首先，筆者和其他參與者以二十人左右為一個單位，預先分派到一個面積較細的房間，然後每個房間有一位調解員。調解員的工作包括：（一）主持及帶領討論、（二）記錄每一位參與者的說話內容、及（三）鼓勵較為沉默的參與者說話、以及處理過分表達意見的人士的說話時限，以免整個討論由某些健談份子所控制。在整個討論過程中，調解員不能及不應把個人的主觀意願和看法加諸在討論當中，他的主要作用在於帶動及維持各參與者之間有相約時間和空間表達意見。針對討論的內容，筆者發現較大的爭議在於其中一個參與者提及民主黨在2010年與中聯辦之間的談判的角色，以及當時由於和平佔中的其中一個領袖陳健民支持談判的立場，引發在場其中一個參與者懷疑他在領導「和平佔中」的時候，有否清晰交待過去的所作所為。他們的看法也被記錄下來。最後，每個參與者填寫表格，提出及解釋在和平佔中計畫裡，參與者認為要先處理哪一些最關鍵的議題或問題，旨在於透過文字的書寫，進一步收集及鞏固小組商討時參與者提出的看法和觀點。簡言之，整個商討縱使有不同的意見，但這些意見卻對釐清整個運動的不同範疇，無論是手法策略、領導者的期望及角色、以及如何發展成爲一場全民運動等，均有全面的討論。更重要的是參與者能逐漸建立商討文化，包括願意回應及修正自己的立場。

但商討要成功，最關鍵的還是參與者的態度。他們須在這過程中，即無論在掌握公共紛爭的資料時、表述自己的立場時、聆聽不同意見者的意見與對方討論時。都對不同

意見者有起碼的信任及尊重，並能保持開放的態度，按大家可能共同認同的標準，在評估不同意見者的意見後，願意修正自己的立場，使各方能就解決方案達成共識。

解決公共紛爭的程序能否達到商討這一點，尤其是參與者能否有商討的態度，關鍵不單在於具體程序是怎樣的，更重要的是要營造適當的環境氣氛，促使參與者能持商討的態度，參與這解決公共紛爭的程序（戴耀廷，2013，頁2）。

此外，戴氏強調商討文化旨在於建立「深度的程序公義」，「商討不單涉及保障人們在一個不利於己的決定作出前，能享有足夠的程序安排以保護自己的權益，更是要使人們能有程序的安排，使他們能夠實質參與一個將會影響自己的決定，尤其是這個決定有可能涉及不同利益或價值之間的衝突」（《信報》，2013年5月10日，頁A21）。

從建構商討文化的角度而言，參與者是務實、理性、包容和能夠接納和反思與一己相異之看法，而不是一邊倒批評、指責、先入爲主和負面否定作回應。對於分歧、歧見，則透過相互溝通，在肯定推動政改的前提下，以期拉近彼此之間的差異。因此，由商討日建立的商討文化，對於推動參與式民主，發揮重要的作用。

對政權的挑戰

無可否認，由北京當局、特區政府到親北京的既得利益勢力，一方面要擺出對和平佔中有著輕蔑的態度，另一方面又緊張和平佔中能進一步喚醒市民開始關注，甚至以實質的行動影響未來政治發展。針對商討日而言，他們主要批評商討會的參加者經篩選（《文匯報》，2013年5月1日，頁A20），但沒有進一步說明箇中的內容。

建制派沒有就商討日作出猛然的批評，可能的原因是他們視商討日只是一班意見相近的人共聚一堂進行商討，除了批評參與者只是一班背景和意見相近，商討日只是一場公關秀以外，似乎沒有進一步批評商討日的操作。而且，他們著眼於如何把「和平佔

中」說成一場「犯法、暴力、破壞經濟、破壞本土金融中心地位、挑戰中央政府權威」的運動，甚至前港大歷史系教授呂元聰聲稱「佔領行動只會出現暴亂，影響外商在本港的投資，最終受害的只會是全港市民」（《文匯報》，2013年6月19日，頁A6），而前中大社會學系教授劉兆佳以「顏色革命」來形容佔中，並指出「中央不會因佔中就範」，因為「務實的香港人大多數不相信民主足以抗共，觀乎其他用非暴力或暴力方式爭取民主的國家，這些國家多數直接受極權壓迫多時，香港現時情況明顯未到這程度」（《明報》，2013年7月19日，頁A3）。大略而言，親政府勢力對和平佔中的批評，旨在於使市民相信：（一）中央不會因壓力而改變政治操控香港政治發展的實踐；（二）佔中只是一小撮滋事份子的作為，既然不能改變現狀，行動必然不得民心；及（三）市民應集中精力發展經濟，改善民心，優化施政，支持以梁振英為首的特區政府。可是，從去年的反國教運動，反證出中央的操控既無法確保管治清明，更無法用任何方式處理梁振英失德秕政問題，使政治前景不穩。而中央眼中的一小撮滋事份子，正是結實地反映他們有力地利用政府的秕政，透過網絡及地區動員市民及受害者，迫使政府讓步。發展經濟只是成為今日社會兩極化和貧富懸殊的根源，加上官商勾結及地產霸權，只會導致有意識和覺醒的市民進一步反感之餘，更決意以「激進」的方式和行動推進本土民主化。

結論：到群眾中去，開花結果

本文初步探討了商討日和審議式民主如何影響政制發展，無論是由下而上參與、建立商討文化、及落實參與者的實質參與。在本年九、十月的第二次商討日，將會深入社區，並由工會、學生會、婦女團體、專業團體、宗教團體等組織負責，期望「令佔中議題遍地開化，入屋落地」。（《蘋果日報》，2013年6月21日，頁A14）。■

參考資料

- *戴耀廷（2013）：《佔領中環：和平抗爭心戰室》。香港：天窗出版。
- *江瑞祥（2006）：〈審議民主與民主審議〉，《臺灣民主季刊》，第三卷，第三期，9月，頁213-220。
- 《明報》
- 《蘋果日報》
- 《信報》
- 《文匯報》

前言

世界衛生組織於1984年把食物安全與食物衛生定義為：「食物在生產、加工、儲存、分配和製造過程中，確保食物安全可靠、有益健康，並且適合人類食用的種種必要條件和措施。」簡而言之，是從「農場到餐桌」過程中，整條食物生產鏈都必須符合各國政府所定的法規，而各國標準或有不一，但大體是根據聯合國轄下食品法典委員會所訂的各項標準¹。

近年，台灣食物接連出現問題，除了塑化劑風暴，最近的違法食品添加物事件，更令遊客對聞名的台灣小吃卻步，打擊台灣的國際形象。當然，台灣的問題與中國大陸的食物安全問題相比，仍是小巫見大巫。

中國大陸是香港最主要食物來源地，內地的食物一旦出現問題，港人就深受影響。當香港的食物安全出現問題，市民聯想到的，不是本土出產的食物有問題，而是懷疑內地黑心食品又再流入香港。事實上，香港的漁農業規模很小，食物製造商也不多。香港95%的食物是從外地進口，而中國大陸佔最大份額，因此，香港人有此認知不足為奇。

本文主要分為兩部份，第一部份是介紹香港監管食物安全的法例和架構的發展和沿革，及出現的食物事故如何影響架構的發展。第二部份則分析內地食品如何衝擊香港的食物安全架構。

監管食物安全的法例和架構——源流與演變

2000年前的情況

在上世紀九十年代前，香港出現大型食物安全事故的數目屈指可數。在七十年代曾出現甲醇酒、八十年代有肥雞丸²，九十年代中期有冰淇淋含有李斯特菌和豬肉內含有哮喘藥，這些事故皆與本港的農販和食品製造業有關。

在2000年以前，處理公共衛生及食品安全的政府決策職能散落，分別由市政局、區域市政局和衛生科負責³，而執行部門則為市政總署、區域市政總署、漁農自然護理署和衛生署，視乎範圍是牽涉那一類食品，或是否涉及人體健康。而兩個市政局及兩個市政總署所按的法律依據，主要是《公眾衛生及市政條例》（香港法例第132章）及相關的附屬法例。

特區政府借禽流感為理由 解散兩個市政局

香港於1997年回歸後，兩個市政局維持原有的財政和行政職能，每一個市政局有50名民選議員，但一場禽流感風暴，卻埋下了解散兩個市政局的伏線。

中國廣東的家鵝於1996年首次被發現有H5N1病毒。翌年4月，香港流浮山一帶有大批活雞染上了這病毒。一個月後，亦是香港主權移交前夕，一名三歲男童感染這種病毒身亡，成為全球首宗H5N1禽流感傳染人類的個案。但衛生署查不出男童的死因，只能把樣本送到美國化驗。直到八月，專家確定禽流感變了種，過去只在禽鳥之間互相傳染的H5N1的病毒開始傳染人類。到了11月，再有小童受感染，公眾驚覺香港出現了一種全新的疾病。接下來一個月，政府陸續公佈染上禽流感的個案，連街市售賣的活雞也發現有這種病毒，最初政府嘗試安撫公眾，時任衛生署署長陳馮富珍甚至說：「我

1.關於食品法典委員會成立的過程，和相關標準，可參見：<http://www.codexalimentarius.org/about-codex/codex-timeline/zh/>

2.在雄雞的頸部注射雌激素，令雄雞生長速度加快。

3.市政局前身是潔淨局(Sanitary Board)於1883年成立，負責清洗街道等衛生工作。1935年根據立法局通過《1935年市政局條例》，於1936年，潔淨局改為市政局，功能等同一般國家的市議會，1960年至1986年市政局也為新界地區提供服務，直至區域市政局成立。市政局是香港首個有民選議員參與決策的公共機構。

天天都吃雞」，以示安全。數天後，她卻推翻吃雞很安全的說法，更下令家禽批發市場停止運作三天。

至12月19日，有10人證實或懷疑感染禽流感，包括兩名死者，香港大學傳染病學學者警告禽流感可能變種成爲人傳人。部份病人不曾觸碰活禽鳥，亦沒有到過街市，但仍受傳染，因此，政府接納專家的建議，把措施逐步升級。先在聖誕節平安夜停止輸入來自中國大陸的活家禽。數天之後，時任政務司司長陳方安生下令宰殺所有本地農場飼養的130萬隻活雞，並延長「禁雞令」至1998年初。一個多月後，禽流感總算告一段落，共18人證實感染，其中6人病逝⁴。

陳馮富珍於2003年受前世界衛生組織總幹事李鍾郁博士提拔，因此辭去衛生署署長的職位，轉任世界衛生組織助理總幹事。到了2006年7月，中國政府推薦她出任總幹事，並在11月當選。於2012年5月23日，第六十五屆世界衛生大會通過對陳馮富珍的任命，令她成功連任。

禽流感風暴不只導致人命傷亡，更令特區政府借此向兩個市政局開刀。於1998年6月1日，行政長官董建華的政府發表《區域組織檢討諮詢文件》，拉開了解散兩個民選市議會的序幕。

文件提出多個解散兩個市政局的理由，關於食物安全，文件指出：「食物安全與環境衛生的工作由兩個市政局、政府部門和決策局負責，職責過於分散，妨礙了政策協調，影響效率及使一致的衛生標準難以貫徹。食物安全與市民健康息息相關，近期發生了多宗與食物安全有關的事故，更引起公眾莫大關注（註：指的就是禽流感風暴）。有人認爲，食物安全應由一個機構統一負責，以改善政策的協調及提高效率。」⁵

董建華於10月發表施政報告，提出：「我們會重整現時負責食物安全和環境衛生服務的架構。我們會成立一個專責處理環境及食物安全的決策局，負責統籌和制定有關

環境保護、環境衛生、廢物管理、食物安全和自然保育事務的政策。新的決策局轄下，除了有環境保護署和漁農處之外，還會設立一個食物及環境衛生事務署。目前由市政總署、區域市政總署、衛生署和漁農處負責的食物安全和環境衛生事宜，都會撥歸這個新部門處理。」其後，政府發表《區域組織檢討報告》確認此建議，並向立法會提交條例草案，以轉移兩個合共有100名民選議員的市政局的職能至不同政府部門，並廢除兩個市政局。

由1999年5月至11月，立法會審議《提供市政服務（重組）條例草案》，循市政局功能組別選舉成爲立法會議員的張永森建議，將食物安全的政策制訂權轉移給特區政府，但保留兩個市政局的其他職能（文化娛樂及環境衛生事務），建議卻不被當局接納。最終，在1999年11月12日的立法會會議上，議員以31票贊成，23票反對，通過了解散兩個市政局的草案，兩局於12月31日退出政治舞台。

2000年至今

解散兩局後，特區政府全權負責食物安全事務，由2000年至今，負責的決策局經政府部門的重組，名稱和職能屢經變更，先是由新成立食物衛生局取代兩局，其後於2002年重組，成立衛生福利及食物局，到了2007年再重組爲食物及衛生局至今。至於執行部門，十三年來則無大變動，仍然是由食物及環境衛生署和漁農自然護理署執行決策局的指示。

新的政策局面對的食物安全危機

新政策局全權負責食物安全事務後，十三年來面對的食物安全危機，不減反增，除間歇發生禽流感外，於2004年起，陸續發現進口食品（例如內地進口的辣椒粉、鰻魚、罐頭豆豉鯪魚、嬰兒奶粉等）分別含有蘇丹紅⁶、孔雀石綠⁷、三聚氰胺⁸等物質，環保團體抽查更發現，內地進口的蔬菜和水果含有超出標準的殘餘甚至禁用的農藥。

4.這段歷史可參見網誌《特區十年史》，<http://hk9707.blogspot.hk/2009/02/blog-post.html>

5.《區域組織檢討諮詢文件》第8段，政府印務局，1998年6月。

6.蘇丹紅是一種禁止將其作為食品添加劑使用的工業染料。2005年，歐盟在食品中發現了蘇丹紅成分；後在中國的許多食品中，包括著名快餐企業肯德基的5種食物中發現了蘇丹紅成分，因此引發了中國有關食品安全方面的討論。

7.孔雀石綠是一種工業染料，被使用作治理魚類，主要的農業經濟體系，例如內地、歐盟和美國均禁止向食用魚使用這種化學物。

8.三聚氰胺是一種三嗪類含氮雜環有機化合物，被用作化工原料。

面對有問題食品，政府的對策是以風險管理為依歸。奶類食品被界定為高風險，如有問題，政府會相當重視。但是，政府則視蔬菜、罐頭類為低風險食品，一旦有問題，不會盡快向公眾通報，雖然這種做法，多年來被公眾批評，認為官僚沒有為公眾健康著想，沒有理會公眾的知情權，但做法沒有改變。

在政策層面，政府的應對措施是修改法例，禁止食物含有問題物質。但即使修改了法例，因為政府視這些為低風險食品，所以都不會優先巡查和抽驗這些食物。以進口蔬菜為例，有在2007年便從事蔬菜批發的商販投訴，每日都有大量蔬菜以走私方式從內地進口，由於沒有正常檢驗程序，蔬菜的食用安全性成疑。但是，蔬菜不是高危食品，政府處理手法被動，只勸喻市民煮食時多浸泡一下，便搪塞過去。

制訂《食物安全法》

如前文所述，兩個市政局被解散後，承接其權力的決策局接收了管理食物安全職能，但執行法例的依據仍是《公眾衛生及市政條例》。當社會出現愈來愈多食物事故，當局才發現法例未能回應社會的需要。時任行政長官曾蔭權在2007-2008年度施政報告宣布，政府計劃制訂《食物安全條例草案》，藉此為食物進口商和分銷商設立一個登記制度，一旦出現食物事故，可追蹤源頭。後來，立法會通過了草案，並於2012年全面實施。有了這法例，政府在處理食物安全事故時，法律依據才較為整全。

內地食品的威脅

如上文所述，蘇丹紅、孔雀石綠、三聚氰胺引發嚴重食物安全事故，至於地溝油、瘦肉精等物質，香港市民更不時聽聞有內地不法商人用於日常食品之中。近十多年來，香港出現無數食物安全事故，大部份皆與內地有關。

即使中國內地居民，對內地出產食品的信心也極低。《小康》雜誌社中國全面小康研究中心聯合清華大學媒介調查實驗室於

2010年2月發佈《二〇一〇年至二〇一一年消費者食品安全信心報告》。他們的調查顯示，只有33.6%的受訪者對過去一年所在地區的食品安全狀況感到滿意。對於中國目前的食品安全形勢，94.5%的受訪者表示存在問題。基於對目前食品安全形勢的判斷，有67.9%的受訪者對中國的食品安全狀況感到“沒有安全感”。

其實，中國大陸的食品法規如香港般嚴格，內地居民對當地食品信心如此的低，是與內地沒有法治觀念、沒有新聞自由空間有關。正因如此，當即使食物製造商不依法定標準生產食品，也不必負上賠償責任。以三鹿奶粉事件為例，內地中共中央宣傳部於2008年9月14日下令，禁止中國內地媒體擅自報導三鹿事件，一律要以官方公布或新華社報導為準，此舉令內地傳媒無法自由報導。同日，河北省衛生廳與律師們開過會，重點強調政府已做大量工作，更要「服從大局，保持穩定」。律師如果涉及三鹿奶粉事件，將不單是丟飯碗。面對受害者們索賠願望，律師們只能是選擇拒絕或逃避。因此，三鹿奶粉污染事件並未引發大規模的法律索賠訴訟。而在2010年發動群眾至毒奶粉工廠外抗議的趙連海，最終也被北京市大興法院以尋釁滋事罪一審判處有期徒刑兩年半。

社會沒有公義，受害的不只是當地市民，其影響更是全球性的。當三鹿事件發生後，多國政府先後發現以中國奶製品為原材料的當地品牌的食品和飲料（例如巧克力、罐裝咖啡等），都被驗出含有三聚氰胺而需紛紛禁售。另外，以2011年進口美國的食品為例，每個月被拒的食品總是中國大陸排於前列。以當年2月份為例，有56種食品被拒進口。香港的食品訂定標準，多數只是跟隨食品法典委員會所訂的最低標準，不如美國的要求那麼嚴，而九成香港食物是由內地進口，當中有多少已逃過食環署的檢測，實在難以估計。

以管制農藥為例，內地標準一如外國般嚴格。幾年前，筆者黨友李華明時為立法會議員，他曾應於內地發展的香港農販邀請，到廣東從化參觀蔬菜種植場，得悉他們對使

用農藥份量有嚴格規定。但是，內地有規範合乎出口標準的農場很多，但內銷而不依國家規定亂灑農藥的也不少。當中只要有一部份有問題的蔬菜經走私方式流入香港，已對香港市民的健康造成很大影響。

香港面對食品安全的最大挑戰 —來自內地

所以，即使香港法例如何完善，也需執法能力配合，否則無法全面堵截內地源源不絕的有問題食品。

然而，食環署和漁護署執行法例時有相當限制。後者每年都會派技術官員前往內地各省、市供出口至香港的農場視察，了解他們種植蔬菜和飼養供食用的豬牛是否合乎標準，但即使不合乎規範，有關名單是由內地制訂，香港是無權把它們剔出名單之外。

現代食品工業強調整條生產線的安全，必須是從“農場到餐桌”都合乎標準，由源頭到消費者手中，都是安全可靠，但是，幾乎所有香港食物的源頭都來自中國，只要這個源頭的食品生產缺乏規範，香港的食物安全事故不會減少。

結語

面對沒完沒了的內地食品問題，即使香港市民盡量選擇不買，有時也難以避免，因為進入香港的鮮活食品、蔬菜、以至各種糧油製品，生產地都是中國。為了保障香港市民的健康，特區政府應仿效其他國家，在食品安全法典委員的基礎上，提升食物安全檢測標準，並應該爭取主動權，例如可以剔除某些不符標準的農場於出口名單，並加強抽查內地各類食品，這樣，即使不能完全杜絕風險，也可以減低市民進食不合格內地食品的機會。■

阿璋 / 作業人員



春錦 / 輪椅舞者



阿雄 / 身障畫家



阿恩 / 飯店廚房助手



阿堡 / 身障畫家



欣怡 / 視障音樂家



我們沒有不同

我們希望獨立生活，我們願意投入職場
我們期待享有行動自由，我們努力追求夢想

我們，沒有不同。



黃鴻升
伊甸公益大使



全臺灣將近有110萬名身心障礙朋友，每天要面對生活上的困境，許多人無法進入職場工作，甚至連外出行動都成了奢望。邀您支持伊甸基金會「成人身心障礙者服務計畫」，幫助身心障礙朋友重新適應生活、穩定就業，為人生開啓嶄新頁面，追求精彩！詳情請上伊甸官網 www.eden.org.tw

劃撥帳號 / 帳號 05793779 / 戶名：財團法人伊甸社會福利基金會(請註明：我們沒有不同-新社會雜誌)

更多捐款方式煩請洽詢：02-22307715*105 文小姐

版面贊助：新社會雜誌