

時評

布溫高峰會後的「中」美臺三角關係

Washington-Beijing-Taipei Relations after the Bush-Wen Summit

邱坤玄 (Chiu Kun-Shuan)

國立政治大學東亞研究所教授

中共總理溫家寶於 12 月 7 日至 10 日對美國進行正式訪問，受到布希政府以國家元首級的高規格接待，在華府期間，溫家寶下榻於白宮對面的布萊爾國賓館，在此之前，中共領導人只有國家主席江澤民曾在此停留，前總理朱鎔基到美訪問時也未獲此禮遇。除此之外，布希總統並在白宮草坪舉行歡迎儀式，也是外國元首享受的待遇，在歡迎儀式上，布希總統稱中共是美國面對 21 世紀危險的「外交夥伴」。

在我方最為關注的臺灣問題之上，美國政府官員仍然強調其政策不變，表示「不支持臺灣獨立」，而不是「反對臺獨」的立場。但是布希總統在與溫家寶短暫會晤後舉行的記者會上，對此採取了「間接反對」的表述方式，雖然並未明言「反對臺獨」，但是明確指出「臺灣領導人的言論與行動顯示他可能已經決定要片面改變現狀，我們表示反對」，這是近來美國對於臺灣舉行公投提出最明確與強硬的立場宣示。此外，溫家寶在記者會上公開讚賞布希總統在會談時多次表示反對臺獨，以及對臺灣旨在臺獨的各種名義的公投表示的立場，而布希總統對此並未提出澄清或表示異議。

一、當前中共與美國的關係

布希總統上任之後，在新保守主義思潮的主導下，不再視中共為「戰略夥伴」，而將其定位為「戰略競爭者」，2001 年 4 月發生了「中」美軍機擦撞事件，雙方關係更陷入低潮，但是江澤民後期對美外交卻表現了高度的審慎與克制，使雙方衝突減至最低。2001 年「911 事件」的發生為中共與美國提供了反恐的合作機制，2002 年 5 月初中共國家副主席胡錦濤訪問華府，之後美國在臺灣問題上有了較為平衡的處理方式，而同年 10 月江澤民能到布希總統私人農莊作客，顯

示布希政府對江澤民處理「中」美關係態度的滿意，布希更首次表達不支持臺灣獨立的立場，雙方關係顯然比布希總統初上任時改善甚多。

胡錦濤上任之後的對美外交，基本上延續了江澤民主政後期的動力，在不與美國爭霸的主軸下進行不對抗、求合作的政策，目前美國在描述雙方關係時經常使用坦誠、建設性與合作的3C用語(candid, constructive and cooperative)，而中共在北韓核武問題上積極促成六方會談，以多邊機制控制北韓的冒進行為，更使美國國務卿鮑爾形容雙方關係是近年來最好的時刻，而布希總統在歡迎溫家寶的儀式上，將中共定位為美國處理危機的外交夥伴，雙方已重新建立了長期合作關係的基礎。

從這段關係的發展過程觀察，雙方關係從摩擦、克制到目前的合作，符合過去雙方關係的發展模式，只是現在更具有戰略合作的基礎。此外，依此發展模式推論，美國總統在第二任期間，例如雷根、柯林頓總統時期，對中共關係都發展迅速，因此若布希總統連任成功，則雙方關係將更為密切。

二、中共與美國雙方的意圖

對中共與美國雙方而言，溫家寶訪美可說是彼此認識之旅，美國對胡錦濤與溫家寶都非常陌生，高層之間建立良好互動關係對雙方都有助益。就溫家寶個人而言，訪美之行若成功順利，對於胡溫體制的穩定更有助益。值得注意的是美國官、學界、大眾傳媒刻意將胡溫體制塑造成溫和、改革的形象，其目標當然是要促成中共改革開放的持續進行，符合美國的國家利益，但是同時也使得胡溫的作為取得了相當程度的合理來源，有助於胡溫體制的穩定。

溫家寶此次訪美的主要議題有三：臺灣問題、「中」美貿易問題以及有關北韓核武問題的六方會談，後兩項議題都可循外交協商途徑處理，只有臺灣問題一向是「中」美關係爭論的焦點，特別是胡溫領導剛上任，絕不能在此問題上出現軟弱現象，因此溫家寶此行的核心將是臺灣問題。

中共認為在臺灣漸行漸遠的獨立道路上，美國因素起了重要的作用，過去美國在臺灣問題的表態上模糊不清，使得臺灣在邁向臺獨的道路上更有活動的空間。目前由於美國與中共在全球與區域性問題上的合作性增加，同時藉著溫家寶的訪美，展現出平衡貿易逆差的誠意與作為，則可增強運用「經美制臺」策略的機會，希望藉此讓美國清楚瞭解中共對臺政策的底線，並促使美國把反對臺獨的立場說清楚，以免臺獨勢力日益囂張。事實上，中共對臺策略已經從經營美國擴大到國際，從日本、歐盟相繼對我公投表態，可知中共此種策略已經收到一定程度的效果，中共有可能再進一步發動全球華人反對我舉行公投，對我形成國際大

包圍，收到實質壓制我國的效果，又可避免被指控直接介入臺灣的選舉。

布希政府當前最關注的問題在於明年的競選連任，而經濟一向是美國總統大選最為關鍵的議題，當前中共與美國的鉅額貿易逆差，定將成為美國國內批評的焦點。依照中共的統計，去年中共對美出口逆差是 421 億美元，但是美國的統計數字則是 1,030 億美元，無論何方統計數字較為正確，布希總統若能取得中共的合作，減少貿易逆差，對布希的連任將大有助益。

布希總統除了要安內之外，也需要藉攘外得分，中共在反恐、大量殺傷性武器以及北韓核武議題上與美國的合作，都可減少布希總統的負擔，因此在臺灣問題上，布希總統不願見到任何可能引起衝突的因素產生。美國雖然支持民主國家社群的存在價值，也承認公投是民主的體現，但是在目前需要中共合作的情況下，美國更關注中共的反應，因此對我公投問題格外關注，目前美國以對我公投議題作了區隔處理，公共政策公投，美國沒意見，所謂防衛性公投，例如要求中共撤飛彈，由於議題敏感有可能危害現狀，美國不支持，而統獨公投，美國當然反對，事實上這樣的區隔已經有所讓步，我們可以從中取得平衡。

三、對我國的影響

美國對華政策的基本立場是中共不武、臺灣不獨、維持現狀、和平解決。而每位美國總統由於強調的重點以及對華策略的不同，在表述的方式上也有所不同，過去一向強調和平解決，主要是針對中共而言，現在強調維持現狀，主要是針對我國，雖然在表述上是在上述的原則範圍內移動，但是已明顯偏向壓制我方，布希政府對臺灣問題的表述雖然未到直接反對臺灣獨立的地步，但是在對立持續進行的情況下，是否會逐漸將表述轉換為具體行動，我方應特別清楚此界線。

雖然美國政府強調其對華基本立場並無改變，但是在對我的態度上已有明顯不同，回顧過去三年，美國對臺政策從布希總統上任之初宣稱將「竭盡所能」防衛臺灣、「一邊一國」論後的不獨不武、到近期的「反對改變現狀的公投」，對我方而言，明顯的是日益倒退。事實上，布希總統直到 2002 年 10 月下旬江澤民訪美，雙方關係上升之際，美國有關臺灣問題的表述，仍然是強調「臺灣關係法」，並未提及「三不」，立場雖不若以往偏向臺灣，但是至少維持中立，強調和平解決，互不挑釁，並未完全如中共所願。但是目前則轉為強調維持現狀，而且明確表態反對任何單方改變現狀的行為，這對兩岸關係發展設置了一定的框架，因為強調和平解決只限定處理的方式，其目標是開放性的，並不排除改變現狀的可能，但是若強調維持現狀，則明顯地已設定目標，就減少了活動與運作的空間。

四、結論

國際政治的主要內涵是國家間的互動關係，其中包括對形勢的評估與對策，而任何決策都必須考慮相關國家的反應，就我方而言，民主是我們最大的資產，但是民主國家也經常做出錯誤的決策，更重要的是美國雖然支持我們的民主建設，但是美國的立場是民主不一定要反中國，特別是布希總統可說是近年來最支持我國的美國政府，我們應當對其提出的關注予以嚴肅的考慮。

事實上，陳總統對中共提出撤飛彈、放棄武力犯臺的訴求，絕對符合臺灣人民的利益，而且在國民黨執政時期制訂的「國統綱領」當中，也已提出中共放棄武力犯臺作為兩岸關係從近程進入中程的條件之一，只是國民黨時期希望藉著兩岸交流互惠，達到此一目標，而陳總統則以公投的方式進行，雖然可以表達相當程度的共識，但是當前美國更重視中共對此問題的認知與反應，我方應當審慎以對。

時評

大陸中央經濟工作會議決議評析

Reviewing the Main Points of China's Recent Central Economic Working Conference

傅豐誠 (Fu Feng-Cheng)

中華經濟研究院研究員

今年度的大陸「中央經濟工作會議」已於 11 月 27 日至 29 日在北京舉行，按照往例，主要是總結過去一年大陸經濟運行的得失，進而部署來年的經濟工作重點。根據當年中央經濟工作會議的決議，各種年度之計畫、財政、金融、及商務等部門的工作會議也隨之舉行，構築成來年經濟工作的全盤架構。因此，該會議對未來一年大陸經濟工作推動之重要性不言而喻。經由會議的決議，我們可以比較清楚地掌握今年大陸經濟工作的具體方向。此外，這也是中共新一代接班人胡錦濤及溫家寶上臺之後的第一個經濟工作會議，會議的決議方向，在相當程度上反映出胡溫體制的施政風格。

一、突出協調發展

這次會議對今年經濟工作提出的整體思路、總體要求、指導思想、基本原則和具體措施，無不強調「協調」發展。並且把以前提出的「實現國民經濟持續快速健康發展」，改為「實現國民經濟持續快速協調健康發展和社會全面進步」。這個新思路顯示中共新領導層決心扭轉過去重工輕農、重城市改革輕農村改革、重經濟成長輕社會全面發展等傾向，為其全面建設小康社會開新局。

基於協調發展的需要，並為了扭轉重工輕農的傾向，中央經濟工作會議在部署今年經濟工作時，最突出之處，是把「鞏固和加強農業基礎地位，千方百計增加農民收入」放在首位，把解決好「三農」問題作為全黨工作的重中之重。這與中共十六屆三中全會高度重視「三農」問題的《決定》是完全一致的。而中央經濟工作會議進一步要求各級領導幹部在「三農」問題上做到四個「始終」、五個「要」。

這四個「始終」是：始終重視農業的基礎地位；始終重視嚴格保護耕地和保護、提高糧食綜合生產能力；始終重視維護糧食主產區和種糧農民的利益；始終重視增加農民特別是種糧農民的收入。所謂五個「要」是：要堅決遏制亂占耕地的現象，繼續調整農業結構，鞏固退耕退林成果，推進優勢農產品合理布局；要加大政府投入，加強農業基礎設施建設，特別是加大對糧食主產區的扶持工作，改善農民的生產生活條件；要加強農業科技儲備和技術推廣，提高農產品的產量和品質，增強市場競爭力；要深化糧食流通體制改革和農村稅制改革，切實減輕農民負擔；要完善扶貧開發機制，做好農村扶貧工作。胡溫政權在重視三農問題上與前任是一樣的，但更強調認真解決和切實落實，要使農民真正得到實惠。

目前中國大陸仍有占總人口 60% 的 8 億農村人口，他們在經濟發展中逐漸成為弱勢族群，收入成長遠低於經濟的成長，和城市的所得差距日益擴大。就胡溫注重民瘼的特點，提高農民收入的問題自然不容忽視。解決「三農問題」就成為其施政的重點。2003 年第一季，農村經濟本有一個好的起點，農民現金收入成長 7.5%。SARS 疫情的突然發生和乾旱、洪澇等自然災害的衝擊，使農民增收形勢急轉直下。據國家統計局調查，因 SARS 疫情返鄉的農民工有七百至八百萬人，致使農民外出務工收入減少，加上部分農產品特別是畜禽產品出口和銷售出現困難，農村勞動力轉移就業受阻，農村二、三產業中的部分企業和個體經營者營業額下降，全年農民增收形勢不容樂觀。針對此種不利形勢，在各種工作部署中，特別強調三農工作的重要性，各種解決原則及方案占了最多的篇幅。

二、注重民間形象及口碑

由於胡溫體制尚受制於江澤民系統人馬之掣肘，目前以建立親民務實形象的民意牌，藉由勤儉反腐敗來爭取民間的認同，以口碑來鞏固領導人地位，因此，在會議決議中特別強調以人為本，把人民利益放在首位，認真解决好關係民眾切身利益的問題。針對以往官僚體系弄虛造假的不良習氣，胡溫體制特別強調求其務實，要做到「權為民所用、情為民所繫、利為民所謀」的新「三民」主義。胡溫體制這種費心經營民間形象，堅立親民務實口碑的作法，呈現出有別以往的特質。

就業是民生之本，也是安國之策。根據胡溫「執政為民」的口號，自然特別重視就業問題。目前大陸在城鎮中生活的 5 億居民，近年來飽受國企職工下崗、就業機會難尋之苦，而城市就業問題一直是中共當局難以解決的難題。2003 年，大陸城鎮新增勞動力 1,000 萬人，國有企業和集體企業下崗職工共 600 萬人，登記失業人員近 800 萬人。這三項合計，2003 年全大陸城鎮需要安排就業的勞動

力總量達 2,400 萬人。另外，當年高校畢業生比上年增加了 40%，需要安排就業人數大為增加。近年來服務業本已成為擴大就業的主要管道，但因 SARS 衝擊，導致就業空間縮小，實現全年新增就業崗位 800 萬個的任務十分艱巨。因此，大陸促進就業及再就業，完善社會保障體系，自然也成為施政要點中的重點。

談到就業，大陸農村還有至少 1.5 億剩餘勞力要在城鄉之間流動就業，要解決農村的就業問題，還應當採取以下改革措施：第一，取消對農民進城就業的限制性規定。比如，有的城市為了多解決本地人員就業，對一些工種明確規定不准農民工進入；有的規定農民工必須辦理各種繁雜的證件，沒有這些證件，就不能務工。上述限制應儘快制止，務必使所有城市都做到使農民工和當地居民享受同等待遇。第二，逐步統一城鄉勞動力市場。要改革城鄉分割的就業制度，發揮市場在調節就業的基礎作用，逐步建立城鄉勞動者自主擇業、平等就業的新型就業制度。第三，深化戶籍制度改革。任何個人或家庭，只要在城市有穩定的職業和住所，即可取得當地戶籍，並依法享有當地居民的權利，承擔應盡的義務。就長期而言，要博得民心擁戴，必須靠魄力做出改革，僅靠柔軟身段而無政績扶持，蜜月期很快就會結束的。

三、在穩定發展的前提下深化改革

近年來，在政府擴大公共建設及民間房地產快速發展下，帶動了大陸內需產業的快速成長。2003 年前三季，大陸規模以上工業共完成增加值 28,975 億元，比去年同期成長 16.5%，增幅比去年提升 4.3 個百分點，是 1995 年以來的同比最高增幅。其中，重工業成長明顯快於輕工業，2003 年前三季，重工業成長 18.4%，輕工業成長 13.9%。其中，電子通信設備製造、電氣機械及器材製造、交通運輸設備製造、冶金工業和化學工業對整個工業成長的貢獻率達 50.7%，拉動工業成長 8.4 個百分點。主要產品中，IC 成長 36.4%，汽車成長 35.7%，原煤成長 16.8%，發電量成長 15.6%，鋼和鋼材分別成長 21.6% 和 19.4%。

在快速工業成長帶動下，一些積習如盲目投資、低水準重複建設的情況有所抬頭。一些地方違規大量圈地，盲目興辦各類開發區，有的以各種名目低價或無償供應土地，侵害農民利益。在金融方面，則出現信貸投放偏快。今年 1 至 7 月，金融機構新增貸款已超過去年全年的新增貸款總量，貨幣信貸快速成長有力地支持了國民經濟的發展，但在目前社會信用制度不完善、銀行內控機制不健全、監管手段不多和銀行資本充足率下降的情況下，容易形成新的不良貸款，將會助長全社會低水準重複建設，增大潛在的系統性金融風險。禍患常積於忽微，胡溫政權特別強調要針對新出現的苗頭性和局部性問題，要見微知著，防患未然。對經

濟是否過熱問題，新領導班子將會追求更細緻的宏觀調控措施，以達到穩定發展的目標。

從長期發展的角度觀察，目前大陸這種以重化材料為主的投資需求所帶動的成長是很難持續的。要實現大陸經濟全面、協調、可持續的發展，必須樹立新的發展觀，加快由粗放型向集約型經濟成長方式的轉變，加速經濟結構調整和優化升級，進一步擴大內需，增加消費，真正走出一條科技較為密集、經濟效益好、資源消耗低、環境污染少、人力資源得到充分發揮的新型工業化道路。這至少需要強化投融資體制的改革，使真正有效率的企業（特別是民營企業）能夠得到發展的空間。大陸流傳著這樣一條順口溜：八〇年代靠老鄉（鄉鎮企業），九〇年代靠老外（外資企業），新世紀要靠老百姓（民營企業）。誠哉斯言！

四、面面俱到，缺少施政之優先次序

整個會議就經濟層面的各種問題均有所著墨，達到了面面俱到的要求，但缺少了具體的施政指標及相關資源投入的具體數量，使人不能具體衡量未來施政成效。對前些時日三中全會決定的一些突破性的改革與發展目標如：如何大力發展混合所有制經濟；放寬對於「非公有制經濟」的市場准入，「允許非公有制資本進入法律法規未禁入的基礎設施、公用事業及其他行業和領域」；如何加快推進和完善壟斷行業改革；如何推動農民可以轉讓土地；動用多少資源對農民實行直接補貼；如何放寬農民進城的有關戶籍規定；推動「逐步實現資本項目可兌換」的跨境資本交易等，均缺少具體（逐步）落實的政策規劃，可見其追求平穩的心態較濃，改革魄力較為不足。

時評

港口法上路，大陸航運開跑

Port Law Effectuated to Bolster Mainland's Shipping-Operations

王鐘雄 (Wang Chung-Hsiung)

交通部基隆港務局局長

一、前言

隨著全球貿易自由化之發展，國際間貨物之流通日益頻繁，有鑑於航空運輸成本之高昂，因此一國海運事業發展之良窳，對於該國國際貿易之發展占有舉足輕重之地位。而港埠事業之軟、硬體建設，與海運運輸之發展又有著密不可分之關係，因此港口事業之發展，可謂國家經濟發展之命脈，與一國國民經濟和社會之發展息息相關。

根據中國大陸交通部指出，截止 2001 年底，其全國各類商港共 1,467 個，其中：海港 165 個，內河港 1,302 個。這些港口中，主樞紐港 43 個（海港 20 個，內河港 23 個），地區重要港口 18 個，其他一般港口 1,406 個。隨著港口建設之快速發展，港口對國民經濟和社會發展的促進作用日趨明顯，對經濟增長的貢獻率顯著提高。據統計，2001 年中國大陸港口的貨物吞吐量已達 24 億噸，貨櫃吞吐量達 2,748 萬 TEU，旅客吞吐量達 1.86 億人次。

中國大陸為進一步促進其港口的發展，已於 2001 年決定對港口管理體制進行改革。然而據其交通部指出過去在港口快速發展之同時，也出現了下列問題：

港口規劃不科學、佈局不合理，碼頭布點過密，腹地交叉、重疊，功能雷同，已有港口功能得不到充分發揮。

港口岸線使用不合理，深水淺用，優線劣用，岸線資源浪費很大。

港口結構不盡合理，適應大型船舶靠泊的貨櫃碼頭和大宗散貨碼頭仍嫌不足，現有容量已趨飽和，利用率達到或者超過 100%，而一般散雜貨碼頭則明顯過剩，低水平重複建設現象較為嚴重。

部分港口經營人經營行為不規範，盲目競爭、無序競爭，競相壓價，削弱

了企業的經營效益。

部分港口經營人安全生產意識薄弱，安全隱患較多。

港口總體規劃區內之設施建設有多頭審核情形，部分規劃區內建設許多非港口設施，其中甚至有永久性設施，增加了規劃實施的難度。產生這些問題的一個重要原因是港口管理缺乏法律依據，港口經營缺乏必要的法律規範。

中國大陸交通部總結其港口發展經驗的基礎，整合有關專家、學者之意見，並赴國內外進行實地考察，訂定《中華人民共和國港口法》（以下簡稱《港口法》），於2003年6月28日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過，並將自2004年1月1日生效施行。

二、大陸《港口法》與我國相關規定之比較

《港口法》其內容計包含：第一章總則、第二章港口規劃與建設、第三章港口經營、第四章港口安全與監督管理、第五章法律責任及第六章附則等篇章。我國之《商港法》規範內容係分為：第一章總則、第二章規劃建設、第三章管理經營、第四章安全、第五章罰則及第六章附則等篇章。茲試就港口規劃與建設，及港口經營與管理之角度，分析比較《港口法》與《商港法》：

關於港口規劃與建設

針對港口發展中出現的規劃不科學、佈局不合理、浪費岸線資源以及規劃執行不力等問題，中國大陸針對港口規劃與建設之管理有以下規定：

港口規劃編制原則

《港口法》對於港口規劃包括港口佈局規劃和港口總體規劃。港口佈局規劃是指港口的分布規劃，包括全國港口佈局規劃和省、自治區、直轄市港口佈局規劃。港口總體規劃，是指一個港口在一定時期的具體規劃，包括港界、自然條件、港區劃分、現狀評價、吞吐量和船型發展、港口性質和功能、水域和陸域使用、港航設施建設岸線使用、建設用地配置以及分期建設序列等內容。為了使港口規劃更加科學，符合實際並與其他有關規劃相銜接、協調，《港口法》規定：「港口規劃應當根據國民經濟和社會發展的要求以及國防建設的需要編制，符合城鎮體系規劃，並與土地利用總體規劃、城市總體規劃、江河流域規劃、防洪規劃、港口所在地河道（河口）整治規劃、海洋功能區劃以及其他交通運輸方式的發展相銜接、協調。」（第七條）。

我國《商港法》則規定，「國際商港之指定，由交通部報請行政院核定後公告之；商港區域與管轄地區之劃定，由交通部會商內政部及有關機關後，報請行政院核定之；輔助港，亦同。國內商港之指定，由交通部報請行政院備案後公告

之；商港區域與管轄地區之劃定，由交通部會商內政部及有關機關後核定之。」（第四條）

港口規劃之制定和核定程序

為了增強港口佈局規劃的權威性，強化規劃的約束力，提高其制定和核定程序的透明度，《港口法》規定：「全國港口佈局規劃，由國務院交通主管部門經徵求國務院有關部門和有關軍事機關的意見編制，報國務院批准後公布實施。」「省、自治區、直轄市港口佈局規劃，由省、自治區、直轄市人民政府根據全國港口佈局規劃組織編制，並送國務院交通主管部門徵求意見。國務院交通主管部門自收到徵求意見的材料之日起滿三十日未提出修改意見者，該港口佈局規劃由有關省、自治區、直轄市人民政府公布實施；國務院交通主管部門認為不符合全國港口佈局規劃者，應當自收到徵求意見的材料之日起三十日內提出修改意見；有關省、自治區、直轄市人民政府對修改意見有異議者，報國務院決定。」（第九條第一、二項）同時，針對港口總體規劃，港口總體規劃之制定和核定既要符合港口佈局規劃的要求，又要考慮地方和有關部門的意見並保證主要港口以外的其他港口總體規劃符合港口佈局規劃。因此，《港口法》規定：港口總體規劃由港口行政管理部門徵求有關部門和有關軍事機關的意見編制（第十條）。地理位置重要、吞吐量較大、對經濟發展影響較廣的主要港口的總體規劃，由國務院交通主管部門徵求國務院有關部門和有關軍事機關的意見後，會同有關省、自治區、直轄市人民政府批准，並公布實施。主要港口名錄由國務院交通主管部門徵求國務院有關部門意見後確定並公布；省、自治區、直轄市人民政府徵求國務院交通主管部門的意見後確定本地區的重要港口。重要港口的總體規劃由省、自治區、直轄市人民政府徵求國務院交通主管部門意見後批准，公布實施；前兩款規定以外的港口的總體規劃，由港口所在地的市、縣人民政府批准後公布實施，並報省、自治區、直轄市人民政府備案。（第十一條第一、二、三項）。

我國《商港法》則規定，「商港區域之規劃、興建，由交通部擬訂計畫，報請行政院核定施行。商港區域內，除商港設施外，得按當地實際情形，劃分各種專業區，並得設置加工出口區、自由貿易區。」（第六條）另針為我國工業專用港之設置，依我國《促進產業升級條例》第三十七條之規定，編定完成之工業區內，中央工業主管機關基於政策或衡量興辦工業人之經營需要，得報請經濟部會商交通部，經行政院核定設置工業專用港或工業專用碼頭。

港口建設審核制度及港口發展措施

《港口法》就港口建設的審核制度，規定：「在港口總體規劃區內建設港口

設施，使用港口深水岸線者，由國務院交通主管部門會同國務院經濟綜合宏觀調控部門批准；建設港口設施，使用非深水岸線者，由港口行政管理部門批准。但是，由國務院或者國務院經濟綜合宏觀調控部門批准建設的項目使用港口岸線，不再另行辦理使用港口岸線的審批手續。」（第十三條第一項）「港口建設應當符合港口規劃。不得違反港口規劃建設任何港口設施。」（第十四條）；我國《商港法》則規定，「商港區域內各種建築物及設施之興建、增建、改建或拆除，除各種專業區及加工出口區、自由貿易區與商港管理有關者，應經商港管理機關同意外，其餘均應經商港管理機關之許可；未經許可擅自建造者、設置者，商港管理機關得逕行拆除之。」（第九條）「商港區域內，原有之建築物及障礙物，如有妨礙商港建設之目的時，由商港管理機關會同當地有關機關通知所有人或使用人限期改建、遷移或拆除。逾期不依規定辦理者，得代執行，並對其私有建築物及障礙物因改建、遷移或拆除所生之直接損失予以相等之補償。」（第十條）「在商港區域外興建之特種貨物裝卸及其他特殊設施，除有關船舶出入之管理，準用本法之規定外，由目的事業主管機關主管之。」（第十三條）

另就港口規劃與建設管理，《港口法》規定相關措施，規定「航標設施以及其他輔助性設施，應當與港口同步建設，並保證按期投入使用。」（第十八條第一項）「縣級以上有關人民政府應當保證必要的資金投入，用於港口公用的航道、防波堤、錨地等基礎設施的建設和維護。」（第二十條）規定「縣級以上有關人民政府應當採取措施，組織建設與港口相配套的航道、鐵路、公路、給排水、供電、通信等設施。」（第二十一條）。我國《商港法》則規定，「商港區域內各項商港設施，除工程鉅大或與船舶出入港及公共安全有關者，應由商港管理機關興建自營外，其餘得視需要，由公私事業機構以約定方式興建或租賃經營。」（第十二條第一項）

關於港口經營與管理

中國大陸為了加強對港口經營人的管理，規範其經營行為，維護正常的經營秩序，規範重點從以下幾方面作了規定：

從事港口經營的許可制度

港口經營係屬社會性公共服務，而且具有一定的獨占性，公眾和企業選擇服務提供者的餘地較小。為了保證港口經營人的服務質量，防止經營欺詐行為的發生，切實維護企業和個人的合法權益，《港口法》規定其港口經營許可制度，以及許可的範圍、條件和程序（第二十三條、第二十四條）。並對經營港口理貨業務設定許可制度（第二十五條）。我國《商港法》第二十三之一條則規定，「在商

港區域內經營船舶理貨業、船舶船員日用品供應業、船舶貨物裝卸承攬業、拖駁船業、船舶小修業，應具備有關文書申請商港管理機關核發許可證，並依法辦理公司或商業登記後始得營業。」即目前我國僅就上揭港區特許行業予以適度開放。

港口經營人的義務

針對港口經營活動中存在的一些問題，就港口經營人的義務部分，主要包括：應當向旅客提供快捷、便利的服務，保證旅客安全（第二十六條第二項）。

港口經營人必須依照《中華人民共和國安全生產法》等有關法律、法規和國務院交通主管部門有關港口安全作業規則的規定，加強安全生產管理，建立健全安全生產責任制等規章制度，完善安全生產條件，採取保障安全生產的有效措施，確保安全生產。（第三十二條）。而我國針對防止職業災害，保障勞工安全與健康，有關港區勞工安全與衛生部分，係依照我國《勞工安全衛生法》等法令辦理。

《港口法》對於船舶裝卸、過駁危險貨物或者船舶載運危險貨物進出港口，規定應當將危險貨物的名稱、特性、包裝和裝卸，或者過駁的時間和地點以及進出港口的時間等事項，按照其國務院交通主管部門規定的時間報告海事管理機構和負責港口行政工作的部門。海事管理機構和負責港口行政工作的部門應當在接到報告後在其國務院交通主管部門規定的時間內作出是否同意的決定，並通知報告人，惟特定船舶、航線、貨種之船舶可採定期報告。至火車或者其他機動車輛載運危險貨物進出港口時，其程序亦同（惟免照會海事管理機構）。負責港口行政工作的部門應當在接到報告後在國務院交通主管部門規定的時間內作出是否同意的決定，並通知報告人（第三十四條、第三十五條）。

至我國《商港法》則規定，「核子船舶或裝載核子物料之船舶，非經原子能主管機關核准，不得入港。前項船舶，應接受商港管理機關認為必要之檢查，其有危及公共安全之虞者，船長應立即處理，並以優先方法通知商港管理機關採取緊急措施。」（第二十九條），「入港船舶裝載爆炸性、壓縮性、易燃性、氧化性、有毒性、傳染性、放射性、腐蝕性之危險物品者，應先申請商港管理機關指定停泊地點後，方得入港。船舶在港區裝卸危險物品，應經商港管理機關之許可。商港管理機關對具有高度危險性之危險物品，應責令貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區。其餘危險物品未能立即運離者，應指定危險品堆置場、所，妥為存放。裝載危險物品之船舶，應依照規定，日間懸掛紅旗，夜間懸掛紅燈於最顯明易見之處。」（第三十條）

優先安排運輸搶險物資、救災物資及國防建設急需物資（第二十七條）。

我國《商港法》第二十二條規定，「商港管理機關為配合船舶載運進口大宗民生必需品或工業原料之運輸，應優先指定船席停泊裝卸。」

維護港口公平競爭秩序，不得利用其優勢地位，排斥或者限制其他港口經營人的經營活動，妨礙公平競爭；不得利用其優勢地位哄抬或者壓低價格，損害客戶和其他港口經營人的利益，並不得以其他手段強迫他人接受其提供的港口服務（第三十三條）；而我國為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，則制定有《公平交易法》專法詳細規範。

《港口法》中，並將漁港及軍港予以納入規範：「漁業港口的管理工作由縣級以上人民政府漁業行政主管部門負責，具體管理辦法由國務院依據本法的原則制定。」（第六十八條第一款）；「軍事港口的建設和管理辦法由國務院、中央軍事委員會依據本法的原則制定。」（第六十九條）；然我國除對《漁港法》立法專章規定，至軍港相關規定，則未見類似專法規範。

三、大陸《港口法》之制訂對我國之影響

中國大陸針對原由中央直屬和雙重領導港口管理體制再進行新一輪改革，其策略係肇基於「中央統籌規劃、地方政府進行具體管理」之基礎，並建立所謂「一港一政」、統一管理的港口行政管理體制，以及開放經營的港口運作機制。賦予其政府交通和港口行政管理部門履行統籌規劃、制定政策、維護市場秩序、信息發布、組織協調、提供公益性服務和檢查監督的職能；對於港口經營業者作為獨立的市場主體，依法自主經營、自負盈虧、自我發展。惟大陸雖於法律上已完成制定其《港口法》，對於港口管理體制做了明確規定，但由於大陸長久以來各地的港口管理模式各有不同，港口所處的境遇也有所不同，對於港口企業與港口行政管理部門間之整合，即其港口「政企分離」之效應，尚有待進一步觀察，並作為我國擬訂港埠競爭策略參數時參考。

大陸長期以來，港口之管理由於缺乏法律依據，港口資源的管理較屬鬆散。或因缺乏科學合理及長遠規劃，難以做到深水深用；或因不尊重規劃的嚴肅性、權威性，違反規劃、隨意建設的現象時有發生，導致無序開發，現在《港口法》統一制定其港口佈局規劃、港口總體規劃和岸線審核制度，就其法制層面，可見其保護港口資源的合理利用，避免低水平的重覆建設之企圖心；而我政府近年來相關部門積極推動亞太營運中心，對於海岸空間利用、經貿園區、工商綜合區及物流中心等相關計畫，開發政策與環境保育政策似未見充分整合、明確化（為求建立海岸開發機制與永續發展，目前行政院已研擬《海岸法》草案，送請立法院審議中），宜結合國土計畫確立各項計畫開發之機能定位，針對海岸資源之稀有

性，宜朝向土地利用精緻化發展。

由於港口屬於社會基礎設施，投資大、周期長，直接經濟效益較低，但長遠經濟效益和社會效益顯著。在面臨周邊國家和地區的激烈競爭，同時也是「危機」與「轉機」。面對大陸目前由其法制層面，導入市場機制的作用，吸引多方資金和力量建設港口設施，參與港口經營，培育多元化的港口投資和經營主體，建立新型的港口經營制度和投融資體制，且政府還可以通過財政投資、發行債券和採取一定的行政手段建立專用基金作為港口建設的資金，濃厚的市場開放經營體制，展現其激發港口發展活力，並提高港口服務水平之企圖心。確實，如何獎勵民間投資港埠相關設施，引進私部門資金投資公共建設，減輕公部門財政負擔，並提升交通服務水準，以加速社會經濟發展，實為當前國家施政重大課題。我國亦不能自外這股港埠發展之潮流，目前「臺北港」即為我國第一個採取地主港經營模式，成功以 BOT 模式委託「臺北港企業聯盟」負責建設、營運，俟使用年限期滿再移轉回歸政府所有。

在港口業務經營人的許可制度和公開公平競爭制度方面，《港口法》之實施預期在法制層面，將對其現前港口不正當競爭的局面發揮改善的效果。相較我國現行《商港法》之規定（第二十三之一條），係針對商港區域內經營船舶理貨業、船舶船員日用品供應業、船舶貨物裝卸承攬業、拖駁船業、船舶小修業等特許行業，應具備有關文書申請商港管理機關核發許可證，並依法辦理公司或商業登記後始得營業，就許可範圍做較嚴格的要求，惟隨著我國加入世界貿易組織，有關海運服務部分，不但包括船舶運送、船務代理、貨櫃集散站、海運承攬，甚至報關、倉儲、存貨管理、海運貨物裝卸服務、貨物搬運服務、港埠服務及海運支援服務等相關行業，亦將配合政府政策因應調整，期能建立更公開、公平、競爭、健全有序的港口市場環境。

四、結論

鑑於港埠運輸系統為海陸重要樞紐，涉及範圍包括港與地方建設、社經產業發展、產銷物流、環保能源及國家土地整體開發等複雜議題，港埠系統之良窳更關係國家整體經濟命脈，有了健全良善之港埠體制，方能提供港口建設經營活化、富競爭力的環境與空間，惟有建立完備且符合世界潮流與競爭思維之港埠政策，並落實法制化，作為國家港埠建設與推動之基石，才是確保國家港埠競爭力之要件。

就地理位置而言，我國國際港口與大陸香港、上海、廈門、與鹽田等港口，因地理位置相近，又貨源重疊，且該等港口近年發展迅速，對我國港口競爭力形成

相當之壓力，相對目前我政府積極致力於改善與推動港口軟硬體建設，強化我國港口競爭力，包括規劃發展「自由貿易港區」，以發展全球運籌管理經營模式，積極推動貿易自由化及國際化，便捷人員、貨物、金融及技術之流通，提升國家競爭力並促進經濟發展，並訂定《自由貿易港區設置管理條例》作為政策依循，當適可補充目前我國《商港法》未臻完備之處。

港埠之經營除具有社會公共服務性，並兼具市場營利性質，目前我國國際商港之營運與建設，係由政府編列預算並投資興建相關港埠設施，由商港管理機關負責經營與管理，未來由於世界航運潮流朝向多元化與全球化發展，港埠的營運方針亦應因時制宜，朝擘劃「國際化」、「自由化」及「全球化」之宏觀競爭策略，才有競爭優勢可言。

專題研究

中國大陸財政監督現狀與問題淺析

The Analysis of Current Situation and Problems Under the
Supervision of Finance on Mainland China

林文軒 (Lin Wen-Hsuan)

淡江大學中國大陸所法學碩士

摘要

1998年以來，中國大陸的財政監督，既進行對財政收入的監督，又對財政支出之有效性予以監督。但這種檢查型監督模式已無法適應財政工作新要求。當前一些地方和部門迄仍嚴重存在「重分配、輕監督，重收入監督、輕支出監督，重外部監督、輕內部監督」傾向。

從實踐情況言，則財政監督力度不足，如對財政收入監督，只注重收入總量完成與否，缺乏必要的監督手段；對財政支出監督，定期追蹤相對滯後；對預算外資金也監督不到位，導致「以費擠稅」等違紀違規行為時有發生。從監督立法、範圍、方式、效果等方面看，其深度和廣度都遠遠不能適應建立公共財政框架的要求。總之，財政監督還缺乏權威性、及時性與有效性，與發展社會主義市場經濟和「積極財政」的要求相差甚遠。

關鍵字：財政法制、財政監督、收入（支出）監督、公共財政、積極財政

壹、前言

財政，是維持國家政權正常運轉的重要物質基礎；財政監督作為財政管理的重要組成部分，貫穿於財政運行和預算執行各個環節，它是實施財政政策、規範財經秩序、實現宏觀調控目標的重要保證，也是政府職能具體實現形式。本質上，財政監督就是政府監督。換句話說，財政監督主要是財政部門代表國家以政權行使者和國有資產所有者的雙重身分，通過對財政收入、支出過程及效果的監督，來規範財

經秩序，維護公平競爭，以確保國家經濟政策的落實¹。茲就近年中國大陸財政執法與監督狀況和現存問題淺述於後，藉供參考。

貳、相關背景

1994年以來的財稅體制改革，中國大陸雖初步理順了中央與地方的財政分配關係，但目前財稅秩序依然比較混亂，一些地方隨意減免、偷、逃、欠稅、「先徵後返」，以及稅款「混庫」等問題依然嚴重²。

湖南省財政廳廳長章銳夫曾指³，當前財政管理中的問題很多，有些是根深蒂固的老問題，如支出控制不嚴、使用效益不高、資金挪用普遍、鋪張浪費嚴重等；有的是分稅制下產生的新問題，如混淆預算級次、截留上級收入等。河北省財政廳廳長王加林亦指⁴，當前財政工作問題突出表現在：一是財政專項資金被挪用的問題比較普遍；二是執行財政制度不嚴格，一些單位沒有嚴格執行總預算會計制度和定期對賬制度，造成財政資金損失；三是由於監督「缺位」，對財政幹部、企業和部門領導幹部及管理人員缺乏約束力，違反財經紀律的問題時有發生，不僅造成財政經濟上的重大損失，也使許多幹部在廉政問題上失足，教訓非常深刻。

福建省財政廳廳長馬潞生亦指⁵，過去，財政部門普遍存在財政監督「缺位」和「不到位」問題，在一定程度上造成了財政管理的軟弱渙散，也給財經違法違紀行為提供了可乘之機。

近十年來，財政監督部門已形成了以財政部監督檢查局（簡稱監督局）與財政部駐各地財政監察專員辦事處（簡稱專員辦）為主要監督主體的格局。1997年以前採取的是以合規性檢查為主的收入型監督模式，監督部門的主要任務是通過合規性檢查，嚴肅財經法紀，查補國家財政收入。1998年到2001年，財政監督開始從強調合規性監督轉到合規性與有效性相結合的監督，既進行對財政收入的監督，又對

¹ 習近平，「財政監督就是政府監督」，中國財政月刊（中國大陸財政部主辦，2000年10月號，1008出版），頁35。前任福建省省長習近平（現任浙江省省委書記）即指，財政監督就是政府監督，「各級財政部門是財政監督的執法主體，要緊繞經濟建設大局，正確處理監督與服務的關係，在服務中加強監督，在監督中搞好服務。」

² 金蓮淑（現任中紀委駐財政部紀檢組組長），「以十六大精神為指導，開創財政監督新局面」，中國財政月刊（2003年第2期），頁4。

³ 章銳夫，「抓契機強監督促管理」，中國財政月刊（2000年7月號），頁46。

⁴ 王加林，「預算改革先行，財政監督跟上」，中國財政月刊（2000年8月號），頁37。

⁵ 馬潞生，「財政監督是財政部門的天賦」，中國財政月刊（2000年10月號），頁36。

財政支出有效性予以監督。這兩種監督模式都屬於檢查型監督模式⁶。據指，這種模式已難以適應財政工作的新要求。（其缺陷述後）

整體言之，從目前財政監督的實踐情況看，財政監督的力度還不夠，如在對財政收入的監督過程中，大都只注重監督收入總量的完成與否，對徵收的全過程則缺乏必要的監督手段；在對財政支出的監督過程中，在支出的分項目定期追蹤監督上相對滯後；對預算外資金的監督也不到位，導致預算外資金游離於財政管理之外，以費擠稅、非稅收入衝擊稅收收入的違紀違規行為時有發生⁷。

前福建省長習近平即承：「從目前情況看，違反財經法紀的現象在一些地方和部門中時有發生，財政監督工作還不能完全適應社會主義市場經濟的發展要求。」為此，他特別要求：切實改變一些地方和部門中存在的「重分配、輕監督，重收入監督、輕支出監督，重外部監督、輕內部監督」的傾向。並要求各級政府和各部門，都要重視財政監督、支持財政監督、整頓財經秩序、健全財政職能，期以促進經濟發展中的作用。

參、中國大陸執法依據

一、相關執法依據

近幾年來，中國大陸在財政立法上已做了不少工作，如相繼制定或修訂《預算法》、《會計法》、《稅收徵管法》等財政法律、法規，初步形成與社會主義市場經濟相適應的財政法律體系框架。但整體上言，「財政立法還不夠完善，突出表現在財政監督立法嚴重滯後，迄今尚無一部完整的、具有權威性的對財政監督職能、內容和手段等方面作出專門規定的法律。」⁸

據指，目前尚未有一部「全國」性的財政監督專門法規，但要開展財政監督並非無法可依，比如，已經發布的《預算法》、《預算法實施條例》、《會計法》等法規，都明確規定了財政部門實施財政監督的條款⁹。情況如次：

《預算法》第 71 條規定：「各級政府財政部門負責監督檢查本級各部門及其所屬各單位預算的執行，並向本級政府和上一級政府財政部門報告預算執行情況」；

《預算法實施條例》第 76 條規定：「各部門及所屬各單位應當接受本級財政

⁶ 高偉明，「財政監督模式向管理型轉型的若干思考」，中國財政月刊（2003 年第 8 期），頁 50。

⁷ 趙中華，「加強財政監督，規範財經秩序」，中國財政月刊（2003 年第 9 期），頁 55。

⁸ 余祖新、夏立、付永莉，「加強財政監督立法，防範財政風險」，中國財政月刊（2000 年 2 月號），頁 45。

⁹ 「加強財政監督，健全財政職能」（評論員文章），中國財政月刊（2000 年 7 月號），頁 1。

部門有關預算的監督檢查，按照本級財政部門的要求，如實提供有關預算資料，執行本級財政部門提出的檢查意見」；

該《實施條例》第 81 條還規定：「政府財政部門有權對本級各預算收入徵收部門徵收預算收入情況進行監督檢查，對擅自減徵、免徵、緩徵及退還預算收入的，責令改正」；

新頒布的《會計法》第 32 條規定：「對會計憑證、會計賬簿、財務會計報告和其他會計資料實施監督；發現重大嫌疑時，國務院財政部門及其派出機構可以向與被監督單位有經濟業務往來的單位和被監督單位開立賬戶的金融機構查詢有關情況，有關單位和金融機構應當給予支持」。

該法第 33 條還規定：「財政、審計、稅務、人民銀行、證券監管、保險監督等部門應當依照有關法律、行政法規規定的職責，對有關單位的會計資料實施監督檢查」。據指，上述法規即為中國大陸財政部門的財政監督工作提供了依據。

2000 年 5 月 27 日，湖南省人大常委會第十六次會議通過了《湖南省財政監督條例》，這是中國大陸第一個正式由省人大通過的財政監督專門立法。該條例僅二十條，2000 多字，惟據稱，其前後修改卻達二十八稿。該條例自 2000 年 7 月 1 日起施行。

二、問題與缺陷

中國大陸現有的財政法律、法規，相當一部分雖已包含財政監督檢查的內容和手段，財政監督執法也有了一定的條件。但總體來說，現有的財政法律、法規中有關財政監督內容和手段還不夠完備。據供，歸納起來，主要表現在幾方面：

一是財政監督的法律規範不完整。現有財政立法中，雖然包含了財政領域的主要方面，但畢竟有一些方面沒有涉及。如財政監督存在執法空白，影響了財政監督工作的深入開展。各單項立法制定財政監督條款的出發點，也是從服務單項工作來考慮，這種將財政監督化整為零的做法既不科學，又加大了財政監督執法的難度，影響了財政監督的連貫性。

二是財政監督執法的尺度偏鬆，手段偏軟。現有的財政立法，大都相當於一種工作規範，而財政監督檢查、尤其是執法處理，在一定意義上說，只是一種附加條款。由於立法的側重點不同，財政監督檢查也就不可能擺在重要位置上。財政監督執法的尺度偏鬆、手段偏軟，既不利於維護法律的嚴肅性，又助長了違法者的僥倖心理，不利於財政監督工作的正常開展。

三是財政監督的覆蓋面窄。由於過去財政監督只注重財政收支的事後檢查，其監督的範圍、職責模糊不清，實際監督面狹窄，沒有對事前、事中的行為進行監控；

對新的經濟行為、交叉方式，如企業改制、資產重組、政府採購、轉移支付等監督約束少；在監督對象上也缺乏針對性¹⁰。因而大大降低了監督檢查的效率和效果。

四是財政監督體系不健全，財政監督與其他社會監督的關係尚未理順。一是財政監督專門機構設置不規範，級別、名稱不統一，部分市、縣、區至今還沒有成立專門的財政監督機構。二是經濟監督的職能分工與監督範圍界定不明確。

另據中國大陸財政部監督檢查局副局長高偉明透露，經過多年實踐，這種檢查型監督模式的缺陷，包括：

監督目標不完整，影響了監督制度的設計。檢查型監督模式雖也兼顧有效性目標，但更偏重於合規性目標，使監督部門的人力配備、信息資源等，都圍繞這一中心工作開展。這必然影響整個監督制度設計的完整。

監督對象的確定欠科學，影響了監督的層次。在檢查型監督模式下，監督範圍廣、對象多，幾乎囊括了所有的財政事項。監督對象的選擇缺少一定標準，亦無很大自主權，監督工作缺乏重點，監督部門終年陷於檢查之中，疲於奔命，顧此失彼，還出現與審計監督的重複。

監督的標準化程度不夠，影響了監督的質量。檢查型監督往往局限於對查出問題的處理，陷入了就檢查論檢查的窠臼之中。

為此，財政部最近提出「財政監督要向管理型方向發展」，作為監督模式的轉型方向。

肆、財政監督內容重點

財政監督，是以資金運行為中心的監督，其內容十分廣泛。據指，針對當前財政運行中存在的突出問題，財政監督立法及工作重點，應放在以下幾個方面¹¹：

一、對財政收入徵收機關的監督

從中國大陸目前稅收徵管現狀看，徵管質量不高，隨意減稅、免稅等違法現象較為普遍，這是造成財政收入流失的重要原因。當前，中國大陸實行的是財、稅機構並行體制，作為制定和參與社會產品分配的財政機關，有責任和義務對稅務、海關等徵收機關的徵管質量進行監督檢查，確保財政收入目標實現。

對徵收機關的監督，包括：徵收部門在徵收過程中，是否依法徵收？有無該徵

¹⁰ 陶培華、韋國、盛榮永，「適應公共財政要求，切實加強財政監督」，中國財政月刊（2003年第1期），頁58。

¹¹ 同註8，頁46-47。

不徵、擅自減免、收人情稅以及亂退稅款等問題。對當前盛行的「獎勵納稅大戶」和徵收部門搞稅收提成等做法要堅決予以糾正。

二、對預算編制及執行情況的監督

中國大陸長期形成的預算編制「粗放」操作狀態，迄未根本改觀，以致「預算科目不細，項目設置過於籠統，缺乏科學合理的定額標準，透明度不高，迴旋餘地較大，並且始終未能跳出『基數加增長』的老框框。」於是各級財政部門甚至政府領導，很大精力被牽扯到預算追加和結算的繁雜事務中。因之，加強預算編制監督重點有三：一是按照公共財政和投資預算管理要求，細化預算科目，增強預算透明度，切實改變現行預算科目過於籠統局面，減少隨意性。二是結合零基預算和政府採購制度的逐步推行，以及轉移支付制度的逐步規範，研究制定科學合理的定額標準，據實測算和安排支出基數，增強科學性。三是在預算編制的每一個環節，制定具體的操作規程或辦法，再按法定程序報經審核或審議，加強規範性。預算一經人大批准通過，應具有法律效力，不得隨意追加和更改。

據指，加強預算執行監督重點，應該在預算支出上，首先，建立統一的預算賬，實施國庫集中支付制度和政府採購制度，提高資金的到位率和時效性，提高財政資金的使用效益。其次，建立資金撥付的法定核對和簽名制度。辦理任何一筆資金撥付，從經辦人員到主管領導都必須審核簽名。第三，建立跟蹤監督機制，隨時掌握預算單位賬戶資金增減變動情況，對資金的去向及使用實行有效的監督檢查。特別是重大項目或工程，要借鑑國外先進的管理經驗。第四，建立預算支出使用效果或效益評價制度，以利於調整政策，改進工作，提高財政工作的時效性和針對性。

三、對收費收入的監督

首先，要著力解決收費過多過濫的問題。一是要對現有收費項目及收費標準，認真清理，屬於亂收費和「搭車」收費項目，要堅決予以取締，收費標準過高的要堅決予以糾正；二是費改稅一批，對具有稅收性質的收費，要加快費改稅進程，擴大稅基¹²。其次，按「收支兩條線」的管理要求，推行收繳分離、罰繳分離。如取消行政事業收費單位的收入過渡戶，收費單位負責具體工作，開出繳款憑證，繳費單位或個人到財政指定的銀行辦理繳款手續。

四、對單位財務的監督

¹² 據指，「在清理收費及費改稅過程中，對那些只是為了供養人員的收費項目和部門要逐步予以取消，對保留的收費項目要進行統一規範管理，特別是對那些行政關係在地方、業務主管一條邊的「雙管」單位或部門（如交通部門的養路費徵稽處、工商部門等）的收費收入要納入財政監督重點，收入上嚴格按級次繳庫，支出嚴格預算，決不能採取『以收代支』、『坐收坐支』的方法。」

行政事業單位在國家財政，特別是地方財政中有著舉足輕重的地位。對行政事業單位之財務監督，主要包括四方面：一是定員定額管理監督。行政事業單位的經費，要嚴格按單位的編制實有數量，結合當地財力可以承擔的定額標準核定。二是收入監督。單位無論採取何種預算管理形式，其取得的各項收入均應納入單位預算統一管理，並接受財政嚴格監督。三是支出監督。單位支出管理，必須體現嚴格執行規定的開支範圍和標準、嚴格審批手續、實報實銷要求，並建立健全各項管理制度。四是專項資金監督。單位專項資金管理，必須體現量入為出、從嚴審批、專款專用、跟蹤問效的基本要求，注重資金的效益性。

企業財務管理，也是財政監督工作重點之一，因為財政收入的源泉主要來自企業。在現階段，對企業財務實施有效的監督，必須要轉變觀念，由過去財政直接檢查、批復企業決算制度，向委託仲介機構負責審計企業的財務決算制度轉變。然後，財政再對社會仲介機構的審計質量進行監督，真正做到確保企業財務核算的真實性和可靠性，使企業財務在國家法律規定的軌道上有序運行。

五、對國有資產的監督

對國有資產實施有效的監督，首先要建立完善的國有資產產權界定制度，制定科學、合理的認定標準。其次要加強國有資產的產權登記管理，制定操作性強的國有資產申報、變動、註銷等產權登記程序。三是建立國有資產評估體系。按照公允、法定標準和程序，運用適當方法，對國有資產實體以至預期收益，進行全面評價。並根據評價結果，借助資產重組等形式，對國有資產在一定範圍內進行餘缺調劑，切實發揮國有資產的營運效益，以實現國有資產的保值資增值。

更有人認為，目前金融監管體系亟需健全與完善，財政（監督）對於金融機構經營資產的安全性、流動性、盈利性進行監管也是必需的¹³。

伍、當前監督執法問題

改革開放後，中國大陸的財政法制工作已有一定進展，但是，行政機關「依法行政」意識和公民依法維持自己合法權益意識還不夠強。加之，長期實行高度集權計畫經濟體制，人們習慣於主要依靠「政策」和長官「行政命令」來辦事。特別是

¹³ 廖楚暉、薛鋼，「加強財政監管，防範金融風險」，中國財政月刊（2003年第1期），頁56。據指，中國大陸政權成立後，中國人民銀行與財政部保持著緊密關係，甚至一度與財政部合併辦公。直到1978年，金融監管的職責主要由中國人民銀行履行。

財政部門長期以來靠政策、靠領導批示的行政做法尤甚¹⁴。有法不依、執法不嚴、違法不究現象屢見不鮮，以權代法、以言代法的現象還時有發生，預算約束弱化、財經秩序混亂等，已直接影響了國家財政的振興。情況如次：

一、財政法制不健全

現有的財政法律、法規不完善。例如，現行《預算法》沒有規定明確統一的預算編制辦法，致使各地的預算編制不科學與規範，影響預算的約束力。同樣，由於《預算法》對諸如預算收入組織不力、預算級次的混級混庫、越級撥款等問題，如何承擔法律責任沒有明確規定，也影響預算的執行。

有的財政法規老化，不適應新形勢的需要。如1987年6月16日國務院發布的《關於違反財政法規處罰的暫行規定》（簡稱《暫行規定》）。該《暫行規定》第2條對適用範圍的規定是：「國家機關，全民所有制企業、事業單位，由國家撥給經費的團體，及其所屬的工作人員，在財政、財務活動中，必須遵守有關財政法律、行政法規、地方性法規、規章的規定」。那麼，由國家控股的股份制企業、或者雖非上述單位，但享受國家有關專項撥款的公民、法人或其他組織是否就不在此《暫行規定》規範之列呢？而且該《暫行規定》對一些財政違法行為的處罰標準，也明顯偏低了。凡此種種，制約了財政部門的嚴肅查處各種違反財經法規行為。

又如，現行農業稅條例，是中國大陸1958年制定的。四十年的滄桑巨變，隨著農業經濟和農業生產條件發展，原有的農業稅條例規定，在很大程度上已限制了農業稅調解農村經濟職能的作用。目前，比較突出的有常年產量、計稅土地面積等問題。而且，隨著非農業建設占地和農村人口的變化，計稅土地面積也發生了很大變化。農業稅又長期實行增產不增稅的政策，這就大大削弱了農業稅調節農村經濟職能作用的發揮，也影響財政收入的正常增長。

實施財政監督的法律依據不足。據指，《預算法》等法律、法規，對財政部門實施財政監督雖都有規定，但這些規定卻很分散、不系統，特別是對實施財政監督的程序和強制執行手段未有明確規定，影響財政監督職能的發揮，不利於依法理財、依法行政。

另外，一段時期以來，不少地方政府為招商引資、放開搞活中小型企業、促進鄉鎮企業深化改革與加速發展，或有意扶持某一特定行業、企業發展而超越國家統一規定「出臺」的「先徵後返」政策，除了1998年4月份中國大陸財政部和國家稅務總局以《關於制止越權減免企業所得稅的通知》之外，現有法律法規對各地區違

¹⁴ 王熙玲，「財政執法中存在的問題及對策建議」，中國財政月刊（1999年11月號），頁38-39。

反國家統一規定擅自出臺的稅收「先徵後返」政策，沒有規定如何承擔法律責任。故目前為止，一些地方政府仍有超越國家統一規定的稅收「先徵後返」政策出臺，儘管這種做法擾亂了國家統一的稅收政策，造成企業之間稅負不均，不利於企業公平競爭，也不利於市場經濟的健康發展；並使財政處於被動地位，弱化了其組織收入和調控經濟的職能，但因沒有必要的法律武器，地方財政部門仍不得不執行。

二、財政執法過程中存在問題

王熙玲指出，當前「有法不依、執法不嚴、違法不究」現象相當嚴重，從中國大陸財政部門言，主要存在以下問題：

執法主體違法

行政執法主體，是指依法享有國家行政執法權力，能以自己的名義從事國家行政執法活動，並能獨立承擔由此產生法律後果的行政機關或組織。行政機關的內設機構雖然都開展行政執法工作，由於其不獨立承擔行政執法的法律後果，因而不是行政執法主體。但實際工作中卻發現，有些不具備執行主體資格的單位，如財政局的內設科室、某某管理辦公室等，都以自己的名義進行了行政處罰。

程序違法

從某種意義上說，程序是法律的生命，只有程序合法，才能確保實體合法。但事實上，許多執法人員都存在「重實體、輕程序」錯誤思想，認為只要在實體問題上符合法律規定就行，而不重視執法程序。據指，主要表現在：

在執法時不向當事人或者有關人員出示證件。據《中華人民共和國行政處罰法》（簡稱《行政處罰法》）第 37 條規定：「行政機關在調查或者進行檢查時，執法人員不得少於兩人，並應當向當事人或者有關人員出示證件。」但在日常工作中，這個程序常常被執法人員所忽略。有些人是不懂，有些人認為沒必要，大多數人是沒有養成習慣。因而造成程序上違法。

在作出行政處罰決定之前，不履行告知程序。《行政處罰法》第 31 條規定：「行政機關在作出行政處罰決定之前，應當告知當事人作出行政處罰的事實、理由及依據，並告知當事人依法享有的權利。」對這一規定，很多財政執法人員在作出行政處罰時，亦都忽視了。而按照該法第 3 條第 2 款規定「沒有法定依據或者不遵守法定程序的，行政處罰無效。」

沒有告知當事人有要求聽證的權利。《行政處罰法》第 42 條規定「行政機關作出責令停產停業、吊銷許可證或者執照、較大數額罰款等行政處罰決定之前，應當告知當事人有要求舉行聽證的權利，當事人要求聽證的，行政機關應當組織聽證。」由於聽證制度是一項新制度，許多執法人員學習還不夠，思想上也不重視，或者認

為是一種麻煩、甚至認為這樣做會約束自己手腳，有意無意地忽略這個問題。因之「在進行較大數額罰款處罰時，經常出現應當告知而未告知當事人有要求舉行聽證的權利的現象，因而應當組織聽證的也沒有組織。」

沒有嚴格按照法律規定制作相應的法律文書。如沒有行政執法立案手續、詢問筆錄中只有一個執法人員簽名、沒有書面告知通知書、處罰決定書中未載明應當載明事項或書寫不嚴謹、有數字計算錯誤等技術性錯誤，等等。這些問題，在財政行政複議和訴訟中也會引發很多麻煩。

越權執法

實際工作中，還發現有越權執法或行政措施不當等問題¹⁵。

執法過程中摻雜一些人為因素

在財政執法檢查中常發現，由於受人情等因素的影響，對同一類型的問題，採取的處理方式不同，對同一性質的財政違紀行為的處罰，也有輕有重，這就違反了公正執法的原则。

中國大陸財政部條法司的蔡法言亦撰文透露，當前財政行政執法工作中存在的主要問題是¹⁶：

具體行政行為的主要事實不清、證據不足。這個問題，主要表現在：一是具體行政行為的作出，以不存在的事實為根據¹⁷。二是具體行政行為的作出，應當依據某一事實，但卻依據了另一事實。三是具體行政行為作出的事實根據不充分。

適用法律依據錯誤。在實際工作中，不正確適用法律依據現象還比較普遍，主要表現在幾個方面：一是應當適用此法律依據而錯誤適用彼法律依據。二是適用法律依據的具體條款不正確、不全面。如財政機關作出的處理決定中，多數雖寫清了法律依據的名稱，但沒有寫明具體的條、款、項、目。三是以程序法代替實體法加以適用¹⁸。四是應同時適用多個法律依據，卻只適用了其中一個法律依據。五是適

¹⁵ 如1997年河南省鶴壁市某鹽業公司、某果品公司不服某財政局對其契稅徵收而提起申請複議，某財政局未向同級政府或上一級財政部門移送複議申請，而是自己受理了複議，違反了《中華人民共和國行政複議條例》和《中華人民共和國行政訴訟法》，造成複議無效。

¹⁶ 蔡法言，「正視財政行政執法工作中存在的問題」，中國財政月刊（1999年9月號），頁38-39。據指，財政行政執法，是指財政機關在行使國家財政管理職權過程中，依照行政執法程序將法的一般規範適用於特定相對人或者事件的活動。其外在表現形式，就是財政機關作出的具體行政行為，如審批、發證、登記、處罰、處理、收費等。

¹⁷ 據指，如1998年12月，某機關以「人員不足，取得許可證後從未做過證券、期貨相關業務，業務質量較差以及脫鉤改制進度緩慢」為由，取消了某會計師事務所執行證券、期貨相關業務許可證的處理決定。經複議機關審查，實際情況並非如此，該機關所認定的事實是錯誤的。

¹⁸ 如某機關根據《行政處罰法》第8條的規定，對某市國庫違反國庫管理規定的行為給予警告處罰。但是現行法律、法規和規章中，卻沒有對違反國庫管理規定的行為應當給予行政處罰的實體性規定。因此，

用了已經廢止、失效或者尚未生效的法律依據。六是適用了與法律、法規相牴觸的規章或者其他規範性文件。七是應適用特別法，卻適用了一般法。

違反法定程序。程序是保證具體行政行為得以正確作出的必要條件，具體行政行為違反了法定程序，不僅直接侵犯了相對人合法的程序權利，也經常造成相對人實體權利的損害。按理說，財政機關的具體行政行為，應當按照規定的方式、形式、手續、時限等法定程序作出。

目前，中國大陸的行政程序法律規範很不完備，財政執法中「重實體法、輕程序法」色彩較濃，因此，實際執法過程中違反程序的現象較為突出。主要表現在：

一是具體行政行為不按照法定方式作出。如審批某項事務必須採取書面許可形式，但是財政機關有時只作出口頭許可，或者只在申請材料上註明同意字樣。

二是具體行政行為的作出省略或者顛倒了法定步驟。如有些財政機關對違反財政法規的相對人進行處罰時，不是按照「先調查取證、告知權利，後作出處罰決定」的法定程序，而是先作出處罰決定，後調查取證或者告知當事人；或者省略告知程序，而直接下處罰決定。

三是不按照法定的期限作出具體行政行為。如行政複議決定應當在兩個月內作出，但某機關卻超過法定期限兩年多時間，才作出複議決定。

超越或者濫用職權。超越職權，是指行政機關超越了法律、法規規定的權力範圍，對不屬於它職權範圍內的行政管理事項進行了處理。據指，主要表現在：

一是違反行政機關的職責分工。如財政部門行使了稅務部門、公安部門或者工商部門的權力。

二是超越地域範圍行使職權。如北京市財政局不能在河北省境內行使財政管理職權。

三是超過法律規定的範圍和標準行使職權。

四是下級機關行使了上級機關的職權，或者上級機關行使了下級機關的職權。

五是行政機關的內設機構，行使了該行政機關的職權。

據指出，濫用職權，是指行政機關作出的行政行為，雖然在其權限範圍以內，但行政機關不正當地行使了職權，不符合法律、法規賦予其該項權力的目的。如行政機關及其工作人員行使職權不是出於法律授權的目的，而是出於個人目的，如以權謀私、徇私舞弊、貪贓枉法等，就是明顯的濫用職權行為。

處理不適當或者有失公正。行政機關在法律規定的權限幅度內，擁有一定的

對該市國庫給予警告處罰，是沒有法定依據的。

自由裁量權，尤其在行政處罰方面，由行政機關自由裁量的幅度往往非常大。這就存在適當與不適當、公正與不公正的問題。

蔡法言繼指¹⁹，財政行政執法中，之所以存在這些問題的主要原因：一是法律意識和法治觀念較為淡薄，導致財政行政執法中不習慣於依法辦事。二是立法不夠完備，財政管理的某些方面還沒有明確的法律規定，使財政行政執法難以準確到位。三是執法監督機制沒有完全形成，對財政行政執法工作監督的力度不大。

陸、地方財政監督問題概述

一、財政監督體系存在問題

據湖南省財政廳財政監督處的郭秀宏、張貽旺撰文指出，當前中國大陸財政監督體系存在的突出問題有²⁰：

財政監督立法滯後。至今，國家尚未出臺專門財政監督方面的法律法規。現行有關財政監督的法律規定，大多散布在各相關的財政法律、法規或政策性文件規章之中，可操作性、權威性大打折扣，極不利於財政監督的組織與實施，嚴重影響財政監督職能發揮。

財政監督機構不健全。三大檢查停止後，很監督機構存在著機構名稱不統一、歸屬不統一、職責不統一等一系列的問題。「有的將原來的財政監督與三大檢查合併組成財政監督機構，有的是兩塊牌子、兩套人馬；還有的集紀檢、行政監察、財政監督和三大檢查為一身，多塊牌子，一套人馬；有的縣市人員配備空缺大，無專人專職。」

監督的方式和手段落後。現行中國大陸的財政監督運行機制，基本上還是傳統計畫體制下延續下來的，以集中性、突擊性、階段性為主的「事後」檢查，遠未建立一套包括「事前」、「事中」、「事後」全過程的監督檢查制度，很難適應市場經濟的客觀要求。在事後檢查及處罰上，仍存在不規範性和隨意性。財政部門內部各業務部門的檢查過多過亂，統一規劃少，行政干預多，處罰程序、手續、標準掌握不一，造成無效、重複檢查多，單位負擔重，監督的作用和效率因而大受影響。

監督缺乏層次，各環節嚴重脫節。財政監督包括事前、事中、事後三個主要環節，每個環節都有不同的重要意義，因此，只有將三個環節緊密結合，才能構成完整的財政監督體系。但由於目前仍延續重分配、輕監督的傳統作法，又事前、事

¹⁹ 蔡法言，「正視財政行政執法工作中存在的問題」，中國財政月刊（1999年9月號），頁39。

²⁰ 郭秀宏、張貽旺，「努力構建新體制下的財政監督體系」，中國財政月刊（2000年第6月號），頁39-40。

中、事後諸環節都沒有給予監督應有的位置，因此監督職能和作用很難發揮，特別是事前和事中監督、主要依靠財政各業務部門，由於受自身利益所限，各業務機構很難從財政整體利益去把握，造成各個環節相互隔離、相互脫節，使監督流於形式，整體效率偏低。

二、「積極財政」政策出現問題

長期以來，由於中國大陸財政資金管理重分配、輕監督，財政監督重收入、輕支出，支出監督重數量、輕效益，忽視監督的重要作用，造成財政管理長期徘徊不前。「積極財政」政策²¹運行中出現許多問題，都直接或間接地反映到財政監督上來。

由於缺乏事前監督，地方出於對自身利益的考慮，以爭投資、上項目為目的，只注重爭取建設資金，對於項目立項可行性、投資效益、償債能力等問題，缺乏足夠的科學論證，因而在項目建設過程中出現預算不足、項目缺位，影響了國債資金的使用效益。

監督滯後於財政管理，不能對整個資金使用過程進行全方位監督，支出的規劃論證費等各類費用越來越多，挪用和擠占國債資金的現象大量存在。

對於國債資金的投向，不能提出建設性意見。國債資金投向的可行性與有效性，都要由資金使用效益來定論；同樣一筆資金，由於投入方向的不同，對最終需求會產生不同的拉動作用。如 1999 年增發的國債中，已有一些資金不得已用來對 1998 年的「胡子」工程進行修補，造成資金浪費。

按照《中央銀行法》規定，地方政府不能舉債，在當前地方稅源普遍匱乏，財政增收較難，銀行長期「惜貸」的前提下，如何確保地方財政的還債能力，將成為財政監督的一個主要出發點。「資金使用得好，國民經濟的集約性發展會產生更強的經濟源動力，資金用不好，地方政府的還債能力，將取決於中央財政的轉移支付，雙方都將承受很大的壓力。」據指，從先期政策執行來看，財政風險已經在很多地方不同程度地存在。

財政對金融的監管，將是防範金融風險轉化為財政風險的有力保障，但目前「財政對銀行的監管在內容、形式上都還沒有到位，金融風險發生並且轉化為財政風險的可能性始終存在。」

三、違法違紀主要表現形式

據中國大陸財政部駐山西省財政監察專員辦事處的王世運、趙建國透露²²，近五

²¹ 按：自 1997 年起，大陸當局為擴大內需，實行「積極財政」政策以支持經濟成長。所謂「積極財政」政策，即政府發行國債，以國債資金投入公共建設，以擴大內需，促進就業，拉抬經濟成長。

²² 王世運、趙建國，「從五年實踐看財政監督」，中國財政月刊（2000 年第 11 月號），頁 43-44。

年來，渠等主動參加當地財稅大檢查，在監督檢查實際過程中，卻發現存在著不少違紀問題，其表現形式主要為：

亂擠亂攤成本費用。部分企業單位存在著財經紀律鬆弛，做假報表、假決算，擠占成本費用，擴大職工獎金，亂發實物，誤餐補助列差旅費，勞保費公雜費列職工福利等人為減少企業利潤和國家稅收的現象。

違規立項預算外資金。由於國家財政法制建設和財政監督法規還不完善，預算外資金管理尚未到位，擅自收費、越權收費以及違反規定使用預算外資金情況，迄未很好遏制；私設「小金庫」屢禁不止，造成了財政資金大量體外循環。

擠占挪用專項資金。長期以來，由於中央財政專項資金缺乏嚴格約束機制，虛列支出，擠占截留、挪用、超範圍使用浪費十分嚴重，有的將中央專項資金吃喝玩樂，有的單位超編製超標準購置小汽車，有的高標準修建辦公樓，有的追求辦公現代化。特別是國家基本建設資金，有些項目單位未嚴格按基本建設財務會計制度規定範圍列支費用，憑證混裝、結餘不清、費用攤銷無序無規，甚至擠占挪用，將工程概算範圍的支出列入工程成本等擠占挪用國債資金。

擅自減免提退占壓稅款。有的稅務部門違規審批調庫，擅自變通「先徵後返形式」，超比例提取代徵代扣手續費。有的稅款解繳不能及時入庫。

偷漏拖欠國家稅費。有的單位將經營收入或其他收入不入賬，公款私存，有的將投資收益長期外循環，逃避納稅。

國有資金流失嚴重。企業在生產經營中潛虧現象嚴重，全民辦集體無償占用國有資產，國有企業「關、停、併、轉」評估不實，盲目投資，效益不高，造成國有資金閒置和浪費，中外合資企業中方資產不評估或低估、外方設備和技術高估價格等，造成國有資產的流失。

琚等人坦承，造成上述問題長期存在的原因，主要是有的領導對財政監督工作重視不夠，財政監督缺乏法律依據，工作中執法不嚴，處理責任人偏輕，嚴重影響了財政監督工作的順利開展。

四、財政支出監督方面問題

據江蘇省財政廳的張福興指出²³，長期以來，中國大陸在財政支出中存在不少「缺位」與「越位」現象，一方面財政資金嚴重短缺，另一方面資金使用過程中損失、浪費、貪污、挪用等現象大量存在，導致財政资金使用效益低下，嚴重影響其財政職能作用的發揮。其中財政支出監督長期得不到重視，監督乏力也是導致這一問題

²³ 張福興，「加強財政支出，監督確保资金使用效益」，中國財政月刊（2000年第4月號），頁49-50。

主要原因。當前財政支出監督方面存在的問題，主要有：

在思想觀念上，對財政監督長期存在認識上的偏差，導致財政監督職能弱化。由於重預算內資金、輕預算外資金監督的認識偏差，造成財政部門放鬆對預算外資金的監督管理，以致預算外資金濫支濫用、揮霍浪費現象嚴重；重分配、輕監督的認識偏差，造成財政部門注重財政收入和安排財政支出，而放鬆了對財政資金使用的監督管理；重事後監督、輕事中事前監督的認識偏差，造成財政支出監督的被動，缺乏事前防範。

預算管理的方式不科學，導致預算監督乏力。在財政支出預算管理過程中，財政部門往往只注重支出預算的編制、下達，而忽視對預算執行情況的監督；對預算執行情況的分析，往往只注重量的核對，而忽視質的分析；只注重財政資金使用的合法性，而忽視對財政资金使用效益和支出合理性的分析。而財政部門對單位編報的決算報表的監督，亦僅停留在技術性審核的程度。加之由於財政部門內經費管理部門職能交叉，使財政支出監督管理失去統一性與完整性，弱化了財政監督管理職能。另外，追壓預算時有發生，導致預算監督流於形式。

法規制度不健全，制約了財政監督職能的發揮。目前中國大陸迄未有一部財政監督專門法律或行政法規，有關法律中對財政監督的規定也不夠具體；且正面規範行為的規定多，違反規定的處置措施少，應急的、臨時性的規定多，注重長效治本的規定少，一般性的規定多、具體可操作的程序性規定少。這在客觀上導致財政監督無法可依、無當可循，難以對財政支出實施經常性的有效監督，嚴重制約了財政監督工作的順利開展。

查處力度不強，削弱了財政監督的威懾力。對一些不按預算執行、隨意改變支出用途，以及疏於監督管理造成損失浪費等問題，因沒有相應的處罰辦法和措施，往往從輕發落，而且在執行處罰時對事不對人，這在客觀上助長了違規現象變本加厲，導致邊查邊犯、屢查屢犯等問題不斷發生，嚴重影響了財政監督的威懾力。

遼寧省財政廳廳長魯昕亦指，由於監督環節薄弱，致使財政管理中許多不應發生的問題發生了，而且有的怵目驚心，性質十分惡劣；如該省近年「在對省級財政收入徵管質量的監督檢查中，查出大量截留、占用省級收入的問題；在對財政專項支出資金的檢查中，發現資金在使用上存在不合理、截留、挪用、支出效益不高、損失浪費等諸多問題，更有甚者連人民的「保命錢」社會保障資金也敢挪用！²⁴」

五、財政監管思想「誤區」舉隅

²⁴ 魯昕，「強管理必先強監督」，中國財政月刊（2000年第9號），頁42。

據福建省財政廳的劍彬、華生撰文指出²⁵：由於「監督難，難監督，監督別人易，監督自家人難。」一段時期以來，財政監督重點都在企業，「分稅制」後對下級政府、財政和稅務部門省級財政收入徵管質量的監管長期處於「真空」狀態，以致省級財政收入嚴重流失。為此，福建省財政廳監督處針對該省財政收入的嚴重流失，主動要求對徵收部門徵收預算收入的情況開展監督檢查。情況如次：

■長期以來，在福建省省級財政收入徵收過程中，存在著一些思想「誤區」。「誤區」之一：「兒子吃老子天經地義」。下級政府和財政部門領導認為，老子的「油」大家都可以揩，不吃白不吃；特別是那些財政困難縣，揩省財政的「油」更覺得是理所當然。「誤區」之二：「管他省庫縣庫，反正都是國庫」。一些稅務部門認為搞「混庫」無礙大局，都在「國庫」裡嘛！而且「混庫」還可以多提手續費，何樂而不為？「誤區」之三：「多收超收不如暫時不收」。一些基層稅務部門在完成當年徵收任務數之後，怕多收會造成來年任務加重，而且多收對自己也沒有多少好處，因此便把稅款留放在企業或國庫經收處，造成人為的應徵未徵。

據承，上述種種思想認識上的偏差，加上法制觀念淡薄，有法不依，截留、隱瞞、擠占、挪用省級財政收入，在全省各地成為普遍現象，且呈愈演愈烈之勢。

■鄉鎮財經違紀問題

另據指²⁶，由於長期以來忽視對鄉鎮財政的監督，致使財經違紀行為屢有發生，基此，中國大陸南平市財政局從1997年底起至1999年，對所轄〔共140多個〕近百個財政所進行檢查，發現了一些問題和隱患：有的收入不紮實，水分較多；有的還未對預算外資金進行專戶管理；有的亂列支出和挪用專項資金；有的使用自製收款收據收費，並用預算外資金私設「小金庫」；有的亂收費等等。不僅造成了資金分散、影響財政資金的使用效益，也助長了腐敗現象的發生。

柒、結 論

一般說來，財政監督本身就是財政管理的實現形式，是更高層次的財政管理；但財政監督的實質，在很大程度上是一種監督的再監督，或者是權力的再監督。如果財政監督地位沒有法律保障，財政監督職責缺乏必要的法律手段，必然嚴重影響財政監督的權威和成效。

市場經濟是法治經濟，財政監督工作要按照依法行政的總要求，走規範化、制

²⁵ 劍彬、華生，「監管『真空』我來頂」，中國財政月刊（2000年第10月號），頁37。

²⁶ 震雨，「查百所見效果」，中國財政月刊（2000年第10月號），頁38。

度化、法制化的道路，才能做到公正、公平、公開，消除人為因素，杜絕隨意性，切實做到依法監督。情況說明，目前，儘管財政監管的行政性與強制性，保證了它具有較高的權威性，惟財政監督工作從監督的立法、範圍、方式、效果等方面來看，其深度和廣度都遠遠不能適應建立公共財政框架的要求，財政監督還缺乏權威性、及時性與有效性，與發展社會主義市場經濟和振興財政的要求還相差甚遠²⁷。因此，加強財政法制建設，依法實施財政監督²⁸，厥為中國大陸當急之務！

²⁷ 同註 10。據指，當前財政監督查處力度不夠，原因之一是法律依據不足。如財政監督檢查中發現的財政資金被違規存儲、擠占挪用等問題，由於現行法律沒有明確具體的違規處罰條款，處罰無據，只能責令違規單位按規定儲存，並歸還被擠占挪用的資金。至於資金使用中的損失浪費、效益低下等問題，則更無嚴密的制約措施和處罰依據，進而弱化了財政監督的執法力度。

²⁸ 同註 10，頁 59。據指，當前應盡快制定《財政監督法》或《財政監督工作條例》，通過制定財政監督的專項法律或法規，把國家賦予財政部門的監督職責，以及財政監督工作的範圍、方式、程序、手段等以法律或法規的形式系統地予以明確並固定下來，使財政監督工作有法可依，真正做到依法實施財政監督。

專題研究

中國大陸國有企業 推行管理層收購 (MBO) 之探討

The Study of Management Buy-out in Mainland China's
State-owned Enterprise

李學林 (Li Hsueh-Ling)

萬能技術學院副教授

摘 要

曾行之於西方國家的管理層收購，於上個世紀末開始在中國大陸各類企業間推行，中共亦賦之以解決國有企業產權改革的重任，但是由於法規的不完善、市場競爭機制的不具備，以及監管機制的有待建立，故管理層收購實施的成效非但不如預期，且弊病叢生；中共財政部有鑑於此，於今年 3 月暫停受理申請案件的審批，冀望經由法規的完善再重新啟動。由於管理層收購是以產業前景佳、無巨額負債、具管理提升潛能及競爭性的中、小型企業為宜；以目前中國大陸國有及國有控股企業的現況觀之，管理層收購不可能大面積推廣；加之，中國大陸各地企業情況不盡相同，其模式亦不宜在各企業間照搬，管理層收購可做為國有企業改革的一種手段，但絕不是國有企業改革的魔法棒。

關鍵詞：管理層收購、產權改革、槓桿收購、協議收購

壹、前 言

中共於「十五屆四中全會」通過之「關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定」中指出，「從戰略上調整國有經濟布局，要同產業結構的優化升級和所有制結

構的調整完善結合起來，堅持有進有退，有所為有所不為。」¹此外，中國大陸於 2002 年 1 月加入 WTO 後，政府干預企業的職能，在競爭性行業的領域將逐漸弱化；故國有企業從競爭性行業戰略性的退出，意味著非國有資本的進入；因此，在「國退民進」的經濟發展戰略下，國有股減持被視為國有經濟戰略調整，以及國有和國有控股企業進一步改革的重要措施。

有關國有股減持的各種方案，包括國有股協議轉讓、國有股回購、國有股定向配售和經營者認購股權等紛紛出籠；然而，一方面由於中國大陸資本市場無法承受大規模國有股權的釋出；另一方面，中共亦不願因大力引進外資，影響國家對企業的掌控，使國有股減持政策進退維谷；於是在不觸動傳統體制核心，一種曾行之於西方國家的管理層收購（MBO）模式脫穎而出。

自去（2002）年十月以來，關於管理層收購的研討會相繼在中國大陸各地召開，而 12 月 1 日中國大陸證監會實施的「上市公司收購管理辦法」及「上市公司持股變動披露管理辦法」，明確界定管理層收購的行為，是中共首次對上市公司推行管理層收購問題做出規定，更被企業界視為政策上的鼓勵，使管理層收購做為產權制度改革的一種方式，在中國大陸悄然興起，故中國大陸業界有人將 2003 年定為 MBO 年。

然而，正當中國大陸各界將國有企業產權改革的希望，寄託在管理層收購的身上市時，今（2003）年 3 月中國大陸財政部對管理層收購突然叫停，此舉無疑給正在升溫的管理層收購澆了一盆冷水，也激化了中國大陸學界對管理層收購的討論。關於管理層收購的內涵為何？管理層收購做為降低代理成本和激勵管理者的一種工具，可以有效的把企業的發展和管理層的利益緊密的結合起來，則管理層收購的叫停，其代表的意義為何？而西方國家實施管理層收購的經驗，對中國大陸又帶來那些啟示？以及中國大陸推動管理層收購的未來走向為何？是為本研究探討的主要目的。

貳、管理層收購的起源、內涵及操作

管理層收購（Management Buy-out，簡稱 MBO）是槓桿收購的一種。它是指公司的管理者或經營層利用自籌、借貸等方式所融資本購買本公司的股份，從而改變企業內部控制權的格局以及資本結構，使企業原來的經營者變為企業所有者的一種

¹ 中國經濟體制改革年鑒編輯部，中國經濟體制改革年鑒（2000-2001 卷）（北京：中國經濟體制改革年鑒編輯部出版，2001 年 12 月），頁 7。

收購行為²。

此一企業收購的方式，起源於第二次世界大戰後；由於從 1950 至 1966 年的國際經濟不景氣期間，為了支持具有良好創意及發展前景的產業，在美國中小企業局的支持下，風險投資的規模趨勢逐漸形成，其中做為風險投資機制之一的管理層收購，在七十年代由美國的 KKR 公司推行，且最具代表性。

KKR 源於 1965 年，一個叫 J. Kohlberg 的青年金融家，設計了一套讓利益各方都能獲益的管理層收購辦法，首先成功地運用於斯坦金屬公司，並於 1976 年與 H. Kravis 和 G. Roberts 兩位合夥人，成立了以他們名字命名的 KKR 公司³，專門進行管理層收購；1980 年，被研究併購歷史的英國人邁克－萊特（Mike Wright）發現並命名為 MBO。八十年代，許多投資銀行相繼加入收購行列，特別是垃圾債券⁴的運用，把管理層收購推向高潮。

此期間，英國的電報、電信、天然氣和水電等國營公司，通過管理層收購的方式完成了民營化；特別是九十年代初期，東歐的匈牙利、波蘭等國家，因民主化運動導致共黨政權解體後，在經營主體大致不變或有條件轉變的前提下，快速將國有大、中型企業轉為純民營或公、民營混合所有制的企業⁵，亦屬於管理層收購模式的一種。

通常被管理層收購的目標公司（即被收購的公司），可以是一個已上市的公司，也可以是一個未上市的私營企業或國有企業；收購的方式，一般而言有三種⁶：

收購資產。指管理層收購目標公司大部分或全部的資產，實現對目標公司所有權和業務經營控制權的掌握。

收購股票。指管理層從目標公司的股東處，直接購買控股權益或全部股票；如果目標公司股東不多或其本身為一子公司，收購工作比較簡單；如果目標公司為公開發行股票的公司，則目標公司的管理團隊需經由債務融資方式收購目標公司的股票。

綜合證券收購。指收購主體對目標公司收購時，其出資方式有現金、股票、公司債券、認股權證、可轉換債券等多種形式的組合。管理層在收購目標公司時採

² 張哲，「MBO 是餡餅還是陷阱」，經濟管理（第 2003 年第 5 期），頁 51。

³ 于中寧等，「把握好 MBO 的五個方面問題」，經濟導刊（第 2003 年第 3 期），頁 25。

⁴ 即發行公司的信用評等為投資等級以下，以穆迪而言，即為 B 級以下債券，違約風險相當高。

⁵ 請參閱歐陽承新所著「東歐國營企業私有化模式之探討」乙書（臺北：中華經濟研究院，民國 83 年 11 月）。歐陽承新在該書中指出匈牙利、波蘭等國家，國有大中型企在私有化過程中，所實施的「瞬發型私有化模式」，即屬於管理層收購的模式。

⁶ 柏連成等，「MBO—管理者收購」，企業管理（第 2000 年第 7 期），頁 12。

用綜合證券收購，既可避免支付過多的現金，造成新組建公司財務的惡化，又可防止控股權的轉移。

至於管理層收購操作的程序，基本上先要完成下列收購的準備工作，包括：組建收購集團、組建收購團隊、設計管理人員激勵體系、設立收購主體（成立一個空殼公司或稱紙上公司）、選聘仲介機構、安排收購融資。其次，進行收購的行動，包括：評估收購的目標公司、決定收購定價、進行收購談判、簽訂收購合約、履行收購合約、發布收購公告。同時，在收購的過程中，決定收購成功與否的客觀因素則有：發達的資本市場、配套的仲介機構、完善的法律規範、成熟的經理人市場、良好的社會監督和競爭機制⁷。

在西方國家，當管理層在完成了對目標公司的收購後，首先，進行資產重組，賣掉不良資產，以換取更多的現金，不但可迅速清償部分債務，減輕企業向銀行貸款的利息負擔；其次，對公司規模、資本結構等進行整合、改組、包裝；再次，是在收購後的二至四年中，大多數企業選擇重新上市，再以低成本向銀行直接融資還債，使債權與股權的比例趨於合理；而收購夥伴手中持有的股票，此時也可以隨時出脫換取現金，其年收益率約 268.4%⁸。

經過重整後的企業選擇上市，雖是最好的出路，由於難度較高，故收購者通常會設計其他退出機制，諸如：出售、再次 MBO 或回購等。但山東大學魏建在「管理層收購的失敗與避免失敗」乙文中指出，以西方國家實施 MBO 的經驗，由於從實行 MBO 到企業具備上市或出售條件，需要一段較長的時間，此期間市場環境可能發生變化，在競爭加劇的不利條件下，MBO 的退出會越來越困難；例如：自 1981 年至 1985 年有 55% 的 MBO、1986 年至 1990 年有 61% 的 MBO、1991 年至 1995 年有 82% 的 MBO 還沒有退出⁹；加上企業管理層、仲介機構和銀行等三方的合作關係一旦發生變化，這樣的 MBO 其命運可想而知。

從上述西方國家實施管理層收購的經驗中，我們可以歸納出以下幾個特點：

管理層收購的主要投資者，是目標公司內部的經理和管理人員，他們通常會設立一家新的公司來收購目標公司；通過 MBO 他們的身分由單一的經營者，變為所有者和經營者的合一。

管理層收購主要是通過槓桿收購，以小搏大負債操作的方式來實現，具有相當的風險，故融資方案不但必須滿足貸款者的要求，也必須為合夥人帶來預期的收

⁷ 同註 2。

⁸ 同註 3，頁 27。

⁹ 魏建，「管理層收購的失敗與避免失敗」，經濟管理·新管理（2003 年第 10 期），頁 46。

益。

管理層收購的目標公司，通常必須具有巨大的資產潛力，或存在提升管理效率的潛在空間，且企業發展的前景看好。

通過管理層收購可節約代理成本，獲得巨額的現金流入，給投資者帶來超額的回報。

完成管理層收購後，一般企業會尋求上市機會，使投資者獲得數倍的利潤。

參、中國大陸學界對管理層收購的看法

從西方國家實施管理層收購的經驗，MBO 做為產權改革的一種形式，它在完善國有企業治理結構、明晰產權關係及防止國有資產流失等方面，能否發揮應有的作用？在解決國有企業經歷多年改革仍存在的問題上，MBO 是手段還是目的？以上雖仍有待評估，但是面對近年來推行管理層收購的熱潮，中國大陸學界有人認為站在比較優勢的觀點，管理層收購至少在目前是解決國有企業產權不清、效率低下的一條可行之路；但是中國大陸學界也有人對管理層收購持不同的看法，其正面與負面的作用分析如下。

一、管理層收購的正面作用

有助於突破委托代理的困境。中國人民大學曾湘泉認為，國有企業建立現代企業制度的公司制改革，是以「兩權分離」的理論為基礎，其面臨的問題之一，就是由於因企業委託人（國家）與代理人（經營者）的資訊不對稱，以及目標導向的不同，出現代理人與委託人利益相違背的現象，即「委託人希望實現公司市場價值的最大化，從而為股東創造更多的投資回報和剩餘收入；而代理人追求的是自身人力資本的增值和自身收入的最大化。」¹⁰而解決委託與代理最好的的方法，就是讓代理人參與企業剩餘權的分配，以激勵其朝著對委託人最有利的方向努力，而管理層收購正具有這種把委託人和代理人利益綁在一起的作用。

有助於完善企業治理結構，明晰產權關係。山東大學張哲認為，國有企業雖經歷了從承包制到股份制等一系列的改革，但是由於產權問題始終未解決，以致國有企業營運每況愈下，經由 MBO 則能較好的解決國有資本退出和國有企業所有者缺位的問題；此外，MBO 可實現股權多元化，改善企業的治理結構，解決國有股「一股獨大」的現象，實現股權結構的相對穩定¹¹。

¹⁰ 韓天放，「MBO 為什麼——管理者收購的五大理由」，企業管理（2003 年第 4 期），頁 8。

¹¹ 同註 2，頁 52。

有助於充分開發人力資本。和君創業企管顧問公司彭劍峰認為，知識經濟的時代，改變了過去貨幣資本和人力資本的博弈關係，當人力資本在企業發展的過程中越來越重要的時候，經營者就會要求參與創造利潤的分配權，而 MBO 可以使人力資本與貨幣資本合二為一，可解決兩者之間的矛盾；此外，國有企業在改制過程中，出現國有資產從競爭性行業的退出，使有能力的經營者經由槓桿收購掌握企業，亦可促進人力的開發。

有助於提升企業競爭力。中國人民大學文躍然認為，企業競爭力的強弱，在很大程度上決定於企業內部的治理結構；就構成企業治理結構的三個方面—股權結構、權力結構和激勵機制言，都與股權構成有關，而國有企業的競爭力之所以不如非國有企業，即在於兩者股權結構的不同，故消除國有企業「一股獨大」的問題，就要從分散國有企業的股權著手，而 MBO 則正是提升企業競爭力的重要手段之一¹²。

有助於培養一批專業經理人。文躍然亦認為，中國大陸國有企業經營者的任用有兩個特點，第一、越大的企業，企業家團隊越是靠任命的；第二、他不是一個職業化、長期化的管理團隊，而是有任期的¹³。如果國有企業的股權轉讓到他們手裡，會出現是否所託非人的問題，因此管理層收購若通過市場公開競爭，讓有能力的經理人出掌企業，有助於培養專業經理人。

有助於強化經營者自我約束，避免「內部人控制」問題的惡化。揚州大學陳玉平認為，MBO 最大的特點就是收購主體的特性，在實際運作中，由於管理者有絕對比例的剩餘控制權和剩餘索取權，因此他會本能的強化自我約束，加之，提供債券和股權支持的銀行、證券公司等金融機構，選擇通過參與董事會監督公司財務和營運，可避免「內部人控制」問題的惡化¹⁴。

二、管理層收購的負面作用

仲介機構短期利益與銀行長期利益的矛盾。魏建在「管理層收購的失敗與避免失敗」乙文中指出：MBO 的三方—企業管理層、仲介機構和銀行，由於他們分別具有不同的行為目標，其中管理層的目標是通過營運，獲得較高的利潤回報；仲介機構追求的是短期內最大的股權增值，且不想過多的參與企業經營；銀行追求的則是建立與企業長期夥伴的關係及確保融資安全¹⁵。從西方國家實施 MBO 的經驗，由於三方的行為目標，既有一致之處亦存在衝突點，三方的合作關係，會因從收購到

¹² 同註 10，頁 11-12。

¹³ 同註 12。

¹⁴ 陳玉平，「國有企業改革與 MBO」，經濟導刊（2003 年第 3 期），頁 39。

¹⁵ 同註 9。

退出要經歷一段漫長的時間，出現由樂觀、冷漠至隔閡三個不同的發展階段，從而形成了一條失敗之路。

國有資產的流失。中山大學賀小剛在「管理者收購：國外現狀、研究及其在中國的發展」乙文中則指出：在缺乏市場基礎和有效監督機構的情況下，俄羅斯 500 家大型國有企業之一萬億美元的資產，最後僅以 72 億美元的價格出售；故管理層收購造成國有資產的流失，是一個不可忽視的問題。由於目前中國大陸市場機制的不完善，故 MBO 很有可能成為管理者瓜分國有資產的最後一次「盛宴」¹⁶。

流通股與非流通股的矛盾。首都經貿大學劉紀鵬在「MBO 暫不適合上市公司」乙文中指出：MBO 直接把經營者變成了大股東，置換的是產權、所有者和殼資源，屬於重大的產權制度變革，絕不能在出資人缺位的情況下草率行事；由於股票的全流通是未來大勢所趨，故以淨資產價格收購非流通股，將會產生巨大增值空間，故非流通股過早的轉至管理層手中，不僅會增加全流通的難度，也不利於流通股股東的權益¹⁷。

投資潛在風險大，雙贏目標不易達成。南方證券陳曉波及南京大學程德俊在合著「MBO 實施中的融資風險」乙文中指出：管理層不論是用公司的資信融資，還是以股權做為資信獲取融資，或是由投資者提供融資，管理層為了儘速償還融資，會採取大比例分紅或冒更大風險投資高收益項目，結果勢將加大企業財務風險，降低償債能力，損害債權人的權益¹⁸。

管理層收購在中國大陸學界之所以引發關注，在於從理論上言之，它對建立國有股權的退出機制具有借鑒的意義，並有助於推動國有企業產權的明晰化，促進企業產權結構和產業結構的調整，降低企業的代理成本，使企業的經營績效得到改善；但是，管理層收購在經過本土化之後，於實際操作的過程中，各種問題亦不斷的浮出，相對於其它改革形式，是否仍具比較優勢，則需要進一步的觀察。

¹⁶ 賀小剛，「管理者收購：國外現狀、研究及其在中國的發展」，改革（2002年第4期），頁59。

¹⁷ 何振紅，「冷靜看待管理層收購—MBO 暫停帶給我們的思考」，經濟日報，2003年4月11日，第5版。

¹⁸ 陳曉波，程德俊，「MBO 實施中的融資風險」，經濟導刊（2003年第3期），頁37。

肆、管理層收購在中國大陸實施的現狀

由於從二十世紀八十年代的承包制，到九十年代的年薪制改革，中國大陸國有企業並未取得預期的成效，因此當中共於「十五屆四中全會」，鼓勵國有企業採取包括合作和出售等多種形式的產權改革後，管理層收購開始受到各界的關注，目前處於探索階段；雖然實施的時間不長，不過從目前已公開的資訊，在中國大陸上市的1,200多家公司中，有900多家涉及國有股權；迄今為止，有粵美的、深方大、洞庭水殖、勝利股份、特變電工、佛塑股份、紅豆股份、杉杉股份、上海大眾交通、大眾科創、永鼎光纜、全興股份等16家上市公司或其母公司已進行了MBO¹⁹。

在已實施管理層收購的企業，依控股股東的所有制性質加以區分，管理層收購可分為以下三類²⁰：

對國有企業進行MBO，目的在實現產權多元化及對管理層的激勵等。代表性的案例有：洞庭水殖、勝利股份、上海強生集團、上海大眾交通、大眾科創等公司。

集體企業實施MBO，主要是為了明晰產權。代表性的案例有：四通、粵美的、華立等。

股份制或民營企業實施MBO，主要是企業集團將子公司出售變現。代表性的案例有：世茂股份下屬之恒源祥。

而中國大陸訂頒有關規範管理層收購行為的法規（律）則有：「公司法」、「貸款通則」、「股票發行與交易管理暫行條例」、「中華人民共和國證券法」、「上市公司收購管理辦法」及「上市公司股東持股變動信息披露管理辦法」等；其中「上市公司收購管理辦法」於2002年12月1日開始施行，可說是目前中共對MBO進行監管的第一份法規文件，但現有的法規（律）還不能滿足現實需要。

至於中國大陸國有企業推行管理層收購操作的具體情況。在收購主體方面，可分為三種型態：一是，國有企業的經理（廠長）做為主要的出資者，收購自己所在的企業；二是，由該企業全部或部分員工成立職工持股會，集資收購²¹；三是，管理層聯合外來投資者或併購專家，組織投資集團共同實施收購。在收購的過程中，國有企業的所有者是由中央或地方政府，或由其授權的機構為代表，他們在出售決策、定價或付款方式等方面具有決定性作用；而該行業的主管部門，則在收購主體與國

¹⁹ 榮正諮詢，「中國企業MBO十最」，開放雜誌（2003年7月），頁26。

²⁰ 同註19，頁27。

²¹ 同註16。

有企業的所有者代表之間擔任協調的工作。

在收購定價方面，中國大陸目前並無明確規定，收購者可參考「上市公司收購管理辦法」中，有關協議收購和要約收購價格的規定，亦可視股權性質參考淨資產指標做決定；一般言之，法人股轉讓價格往往在淨資產基礎上進行，國家股在國有資產保值和防範國有資產流失的原則下，其轉讓價格雖要求高於淨資產，但實際收購價格往往在淨資產之下。例如：洞庭水殖轉讓價與淨資產比率为 0.98；鄂爾多斯的轉讓價與淨資產比率为 0.30；均小於²²。此外，就目前已實施管理層收購的案例來看，其收購方式大都採協議收購，由於收購方是對企業有重大貢獻的管理層，故各地方政府在收購定價方面，亦有不同程度的優惠措施，例如：上海市對高新技術企業實施管理層收購，可將前三年國有淨資產增值中不高於 35% 的部分作為股份，獎勵給有貢獻的員工和管理人員。深圳市則對一次性付款，可以獲得不超過 30% 的價格優惠；買斷全部國有股權且一次性付款的，則給予不超過 35% 的價格優惠²³。

在收購資金來源方面，由於管理層出資一般在收購總額的 10% 左右，其餘則透過各種融資管道解決收購資金問題，其主要途徑有三：銀行貸款、信託投資及風險基金。目前大多採用銀行貸款做為主要的融資方式。由於中國大陸業界預期，投資 MBO 的收益將達到 15%，故目前中國大陸有 5 到 10 家的 MBO 基金正在籌組之中，其中新成立及籌組中的基金有新華信託、申濱投資管理有限責任公司、美國凱雷集團和新疆德隆集團合作的基金以及中信集團與美國國際集團合作提供 MBO 的融資等；由於 MBO 的高槓桿性質，故大規模融資意味著較高的成本與風險。

在仲介機構方面，目前活躍於 MBO 的仲介機構，主要是律師和會計師，由於著眼於 MBO 的未來商機，券商和顧問公司等風險投資機構，正虎視眈眈這一市場，上海榮正投資諮詢有限公司近一年業務的快速發展，以及多家投顧公開招聘 MBO 方面的人才，不但說明處於探索階段的管理層收購有很大的發展空間，同時，管理層亦可借助風險投資機構的融資技巧、專業知識和對企業管理的參與，協助推動收購工作²⁴。

由於管理層收購是採槓桿融資的方式收購目標企業，而目標企業的獲利是資金清償的主要來源，故北京視野諮詢中心負責人鐘朋榮曾以十六個字來形容管理層收購：「貸款買股，股權抵押，利潤還貸，股權歸己。」²⁵實際上，企業收購的真正成

²² 朱俊，「MBO 案例分析」，開放雜誌（2003 年 7 月），頁 31。

²³ 段海虹，「我國 MBO 的運作」，上市公司（2003 年第 1 期）。

²⁴ 同註 9，頁 48。

²⁵ 鐘朋榮，「華立版的管理者收購」，企業管理（2002 年第 7 期），頁 51。

功，在於完成收購後的目標企業是否存在獲利空間。至於管理層收購在中國大陸實施的真實情況如何？中國人民大學劉軍則有一段更為真實的描述：國有企業在進行管理層收購時，「第一步，先將企業作假、作虛，以便將企業的包袱甩給政府，這些包袱包括企業欠銀行的貸款、職工安置等。第二步，跟主管部門拉關係、討價還價。第三步，不論用何種方式融到一筆錢用來收購，然後，整個收購過程就結束了。」²⁶於是有人批評管理層收購其實是「窮廟」造就了「富方丈」。

伍、中國大陸實施管理層收購與西方國家的差異

管理層收購的精神，在使所有權與經營權合一，既建立起公司股東與管理層之間相互約束的責任機制，也建立起彼此利益共享的激勵機制，它雖是早期西方國家通過融資完成企業併購的一種手段，由於並非適用於所有企業，故並沒有形成風潮。而中國大陸國有企業在歷經多年的改革後，隨著改革的不斷深化，產權這一深層次的變革逐漸浮出，尤其在「抓大放小」和國有股減持的方針下，管理層收購成為各級地方政府解決國有資產退出和激勵經營者的一種手段。

然而，管理層收購在中國大陸本土化的過程中，由於本身法規的不完備，加之企業特殊的歷史背景，使其與西方國家施行的管理層收購，在內涵上有相當程度的不同，具體表現在下列各方面：

一、收購動機不同

西方國家出現管理層收購，緣於隨著現代企業制度的推行，專業經理人的制度應運而生，由於所有權與經營權的過度分離，專業經理人通過對公司營運的掌控，追求個人的權力和享樂，從而出現了所謂代理人的問題，而管理層收購在所有權和經營權上的兩權合一，則有助於解決上述所謂委託代理問題。中國大陸施行管理層收購的背景則有二：其一，是早期基於特殊政治因素，掛靠在國有企業之下的創業者，企圖透過管理層收購的方式摘下「紅帽子」，實現所有者的「回歸」，例如：四通、粵美的；其二，則是在國有企業退出競爭性行業的政策下，各級政府基於國有企業領導人，過去對企業發展曾做出巨大貢獻的考量，試圖從「國退民進」的政策調整中，把國有股的股權轉讓給管理層，並保證企業的持續發展，例如：大眾科創。

二、收購推動力不同

在西方國家，管理層收購的推動力主要有三：一是上市公司的「非市場化」，二

²⁶ 錢敏，「MBO 能否解開中國企業產權之結——就化工企業如何實施管理層收購與專家對話」，中國化工報，2003年6月23日。

是多元化集團對於部分邊緣業務的剝離以及公營部分的私有化，三是反收購；故西方盛行的只是一種企業重整或反收購的特殊方式，管理層在完成對目標企業的收購後，借助分拆、重整、下市等手段，對目標企業進行改造；此外，收購後的上市目標公司多半會下市。中國大陸管理層收購的推動力亦有三：一為，通過改變目標公司的產權結構獲得控制權，二為，解決國有企業或集體企業產權不清、出資人不到位問題，三為，激勵管理層。顯然管理層收購在中國大陸承擔著產權制度變革、國有資本退出、管理者激勵三重重任²⁷。

三、收購比例不同

西方國家管理層收購的主要方式有兩種，其一，是由管理層對已上市公司的公眾持有股權，進行私有化的收購，從而由上市公司轉變為非上市公司；其二，是母公司出於戰略發展的考量，將部分分支部門出售給管理層的一種戰略退出行為²⁸；以上股權的收購比例均在90%以上，故股權持有較為集中。中國大陸國有企業管理層對股權的收購，限於非流通的法人股或國有股，依據上海證券對已完成收購的11個案例統計分析，收購主體持有之控股比例平均在28.68%左右²⁹，僅擁有了相對多數的股權。

四、收購主體不同

西方國家管理層在推動收購時，由於本身資金的不足，故在槓桿操作的過程中，通常選擇對收購企業未來發展有重大貢獻的人，做為其合夥的主要對象，故其收購主體以企業內高階管理人員、仲介機構及提供融資的銀行或投顧等為主。至於中國大陸國有企業在進行管理層收購時，其主要投資者除公司高、中階管理幹部外，甚至包括公司的一般員工，故其收購主體呈現多層次及多樣性。

五、收購價格基礎不同

西方企業的激勵機制較為完善，故在管理層收購的過程中，較少顧及管理層過去的貢獻，並反映在收購價格上。中國大陸國有企業則由於激勵機制的不完善，在薪酬中未體現管理層對企業的貢獻，因此在收購定價時，除考慮企業的淨資產外，還將管理層過去對企業的貢獻納入考慮³⁰。

六、融資主體不同

西方國家管理層在槓桿收購的過程中，主要以債務融資為主，一般占整個融資

²⁷ 同註17。

²⁸ 同註16，頁55。

²⁹ 同註22。

³⁰ 陳維凱，「MBO的特點及中西比較」，經濟日報，2003年4月11日，第5版。

額度的 80% 左右，使目標公司的債務和股權比例，由收購前的 2：1，上升到收購後的 8：1，甚至 9：1；在對債權稀釋後，使收購者直接或間接增加了收益³¹。至於中國大陸實施的管理層收購，管理層是以其個人的信譽、目標企業的體質、企業與銀行的長期合作關係或所收購企業的股權做抵押，經由融資方式獲得銀行的貸款，故管理層只能稱為目標公司的大股東，處於相對控股地位，一旦完成收購後，大多數管理層都背負著可觀的債務。

七、收購方式不同

西方國家一般採直接收購的方式，其股權結構通常分為三個部分：高階管理人員、仲介機構、融資機構。中國大陸在推動管理層收購時，基於規避有關法律和未來運作主體的考慮，管理層個人並不直接出面受讓股權，通常會成立一個殼公司或利用第三方，如信託公司等進行間接收購。

八、政府角色不同

在中國大陸，政府是管理層收購的推動者、支持者、交易者和立法者，因此與政府打交道是成功實現管理層收購的保證；但是在西方國家，政府在管理層收購中極少扮演如此多面向的角色³²。

行之於西方國家的管理層收購，針對發展過程中出現的流弊，曾做了一些修正，而中國大陸在引進及本土化的過程中，自當結合自身的需要及國有企業的特有背景做適當的調整，所謂「橘逾淮變枳」，只要這個枳對國有企業改革是有幫助的，就值得一試；但是面對中國大陸國有企業複雜的產權糾葛，管理層收購面對的問題比它要解決的問題還要多，下藥之時不得不慎。

陸、對中國大陸實施管理層收購的初步檢視

管理層收購在解決中國大陸國有企業所有者主體虛置、產權不清、產權結構不合理及國有股難以退出等問題上，固然提供了一條可供參考的思路，然而，自從國有企業推行管理層收購後，來自各方的質疑就始終不斷，在今（2003）年 3 月召開的兩會期間，中國大陸人大代表對管理層收購衍生的黑箱作業等問題更相當關注，中共財政部亦在此時宣布暫停受理及審批上市及非上市公司的管理層收購案。關於管理層收購，近年來在操作上引發的爭議，可以歸納為以下幾點：

一、收購的價格問題

³¹ 陳志杰，「透視 MBO—中國特色的 MBO 及案例研究」，企業管理（2003 年第 6 期），頁 87。

³² 同註 30。

由於管理層收購目標企業的股權定位在非流通股，故管理層通常採協議收購方式收購，而不會用市場價格去收購；但是協議收購最遭人非議的地方有二：其一，協議收購是管理層與國有企業的所有者代表，採談判的方式決定收購價格，由於收購者為求以最低價格完成收購，通常會隱藏企業利潤以擴大帳面虧損，待完成收購後再通過帳目調整，使隱藏的利潤合法出現，以有助於實現現金分紅，緩解管理層融資帶來的財務壓力，此舉不但造成國有資產的流失，也落了個黑箱作業的污名。其二，從已實施管理層收購的企業案例中可發現，協議收購價格一般是以淨資產為談判基礎，不論收購價格高於或低於淨資產，由於各地方政府在付款上還有不同程度的優惠措施，使協議收購價格均遠低於一般股民所持有的流通股。加之，管理層收購的法人股或國家股未來最終將走向上市，於是低價購進的國家股或法人股，屆時可高價賣出換取現金，這就是為什麼很多企業的管理層均熱衷於收購的原因。

二、收購資金的來源問題

中國大陸長期以來在低工資、高福利的勞動就業制度下，使管理層無法累積巨額財富以實現對目標企業的收購，因此收購所需資金一般需透過外部融資取得，包括：向朋友、銀行借款；政府將財政資金借給經營者；動用職工工資節餘基金配股；以股權做抵押向銀行借款購股等。其中向朋友借款是合法的之外，其它都屬於違法或違規；例如，銀行依「貸款通則」規定，不可以對管理層收購放貸，債券審批部門也不可能批准債券融資，則收購者龐大的資金從何而來？我們從已完成管理層收購的上市公司所公布的資料，除佛塑股份在公告中明確提到，收購資金「擬通過股東出資或向金融機構融資解決」；粵美的則在完成收購半年後的一則公告中透露，「收購款於所收購股份的抵押貸款」³³外；其它如：洞庭水殖、勝利股份等在公告中對收購款來源部分均避而不談；甚而有被收購企業先借給管理層一筆款項，做為收購資金，待完成收購後通過企業對管理層分紅，來歸還管理層向企業的借款，其中涉及的違法、違規問題自不待言，故收購者對資金來源的諱莫如深，自然招致社會大眾對收購資金來源是否正當、合法的質疑。

三、相關收購法規不完備問題

中國大陸證監會雖頒布了「上市公司收購管理辦法」，確立管理層收購的法律地位，但是從實施的結果發現，相關法規在收購主體、收購價格、融資規範的監管等方面缺失甚多³⁴。例如，「公司法」第 12 條規定，公司對外投資累計不得超過公司淨資產的 50%，但是從目前已發生的上市公司管理層收購的案例來看，就有超過 50%

³³ 張建華，「警惕管理層收購」，證券市場周刊（2002 年 11 月 23 日）。

³⁴ 劉志雲，「我國 MBO 運作中的法律障礙」，經濟導刊（2003 年第 3 期），頁 32-34。

規定的現象。再如，「上市公司收購管理辦法」第 34 條，對要約收購的收購價格公平性問題雖有具體的規定，但對協議收購的收購價格則尚付闕如，由於大部分國有股的收購價格均低於淨資產，相對於流通股的市場價格言，似有圖利收購者之嫌。

四、收購後的治理問題

由於中國大陸缺乏完善的經理人市場，因此管理層在完成收購後，在治理方面至少要面對以下兩個問題，其一、收購主體是否真是一個高素質的管理團隊。因為在傳統體制下，國有企業採幹部任命制，管理層都是由上級管理部門委派，但未必每一個都具有企業經營管理的長才，故一旦完成收購後，新的治理問題可能再度顯現。其二，由於完成收購後，管理層擁有企業相對多數的股權，成為公司的大股東，當大股東與中、小股東的利益不一致時，則可能形成新的「一股獨大」和「內部人控制」問題；因為大股東可以其「一股獨大」和「內部人控制」的優勢，侵犯中、小股東的權益，使國有股「一股獨大」轉換成管理層「一股獨大」的局面。

就理論上言，上市公司引入管理層收購模式，可以有效解決國有企業產權虛置、內部人控制及代理人與委託人利益不一致等問題，但在實際操作中因法規的不完備等因素，管理層收購仍存在一定程度的弊病，故從法制上完善對企業收購的規範，為當前實施管理層收購迫不急待的課題。

柒、結 語

管理層收購在磨合過程中出現的種種爭議，說明法規（律）的不完備導致可操作性不強，不但使管理層收購在操作過程中是否公平、公開、公正等遭到質疑，收購者亦須承擔極大的風險，故管理層收購的再次啟動，必須在以下三個方面加以完善：

一、應制定完備的法規（律），以規範收購行為

據悉，中共財政部企業司目前正著手制定「上市公司管理層收購管理辦法」、「上市公司國有股回購管理辦法」、「上市公司國有股權委托代理行使管理辦法」、「境外投資財務管理辦法」、「關於加強企業對外投資財務管理有關問題的通知」以及「關於加強企業對外擔保有關財務管理問題的通知」等法規，以補去（2002）年公布之「上市公司收購管理辦法」及「上市公司持股變動披露管理辦法」之不足；此外，對於已經公布且涉及產權制度改革的相關法規（律），如「公司法」、「中華人民共和國證券法」、「貸款通則」等，亦應一併加以清理整合，以符合推動管理層收購的實際需要。

二、應建立並完善市場競爭機制，以促進管理層收購的良性運作

因為在一個市場不完善，以及市場競爭程度與實施管理層收購前，並沒有明顯變化的環境，管理者和其合夥參與收購者，就很可能採取非市場化的手段獲取不當利益；以目前中國大陸各地管理層收購是以政府為推動主體言，其實施機制就具有非市場化的特點，故放鬆市場管制、完善並公開市場競爭機制，不但可防止收購過程中的黑箱作業、國有資產的低價賤賣及新的「內部人控制」問題，亦有助於企業經營效率的提高³⁵。

三、應建立有效的監管機制，保證收購的公平、公正及公開性

由於收購者既是股東也是管理者，出現球員兼裁判的現象，必然使收購的公平性、公正性、公開性及有效性受到質疑。因此，收購前對收購目標相關資訊等的公布，收購過程中收購價格的標準、槓桿融資來源等交易的公正性以及收購後的資產重組、債務清償與經營治理結構的重建等，都有賴建立相應的監管機制，使管理者一旦進入收購者的角色，就要承擔由收購行為所引發的一切法律責任。

此外，管理層收購做為國有資產改革的一種方式，但不會占到主要地位，因為管理層是通過槓桿融資的方式收購企業，所貸資金的償還是以通過企業的獲利來實現，因此管理層收購要以企業前景良好、無債務負擔、潛在獲利空間大且具有競爭性的中、小型產業為宜；加之，中國大陸各地國有企業的情況不盡相同，其模式自不宜在各企業間照搬，也不是換了所有者，企業競爭力就可以大幅提升，從最近公布的 2002 年年報中顯示，多家實施管理層收購的公司，如粵美的（集體企業）、深方大（社會法人股）和勝利股份（國有企業）等其業績與市場預期均存在差距，即為明證；重要的是企業在經過收購後，如何將人力、物力等資源進行有效的整合、創新產生綜效，走出一條具有中國特色的 MBO，則管理層收購的作用才可以充分發揮出來。

³⁵ 同註 16，頁 61。

專題研究

中國大陸物流業發展之探討

A Study on Mainland China Logistics Development

李心強 (Lee Shin-Chyang)

致理技術學院國貿系講師

摘要

大陸改革開放後，生活水平提升，刺激消費，帶來大量商流利潤，使企業物流存在「重生產、輕流通」的現象。至 1992 年荷蘭 TNT 郵政集團獲准進入大陸公路貨運市場。因競爭加劇，導致流通利潤下降，業者才重視物流。

大陸流通領域仍有很濃厚的計畫經濟色彩，而物流發展過程中，企業多數偏好「大而全」、「小而全」的模式，即企業有自己的倉庫、車輛及其他物流裝備，自辦物流十分普遍。但用率低，致使物流成本偏高，因此近來，已有企業將自營的物流業務，外包給第三方物流。

大陸加入 WTO 後，物流市場潛力驚人。本文藉蒐集大陸物流的相關資料、中國物流業的運作品質調查、大陸市場研究分析及海爾集團個案研究，用探索式研究分析比較，歸結中國物流未來之發展。

關鍵詞：物流、商流、第三方物流、海爾集團

壹、前言

大陸從 1979 年進行經濟改革至今已 20 餘年，自大陸當局實施「社會主義市場經濟」即經營依市場價格，以利資源有效分配；對外採漸進的經濟開放，吸引外資賺取外匯，使大陸經濟與世界經濟緊密地接軌。據資料統計到 2001 年 12 月底臺商已有 62,351 家¹（大陸官方統計 50,838 家）²（註），另外也累計批准設立外商投資企

¹ 中國投資編輯部，「31 省市、自治區臺商投資排行榜」，投資中國（臺北：第 100 期，2002 年 6 月），頁 44。

業達三十餘萬家，其中世界 500 強企業有三百多家進入大陸市場。臺、外資紛紛進駐大陸市場，一方面帶來現代物流的觀念和先進的運作系統；另一方面也希望大陸能有方便、及時、低成本、高效率的現代物流系統作其跨國生產和營銷的服務保障。

據長城企業戰略研究所公布《科技創新與中國製造》研究報告，對中國製造業作全景掃描，大陸已成為世界第四大生產國，目前有百多種製造產品的產量成為「世界第一」、「Made in China」已經在國際上崛起³。而過去幾年，包括微軟、摩托羅拉、GE、IBM 等知名公司已在大陸設立了生產製造地，有的更設立研究開發中心，促使大陸成為一個物流大國。

大陸物流的需求為臺商的物流業帶來莫大的商機。據統計，中國貨運需求由 1998 年到 2001 年，其年增率為 53%，而物流業的支出，估計在 2003 年將達 2,730 億人民幣。隨著大陸加入 WTO 後，其進出口商品總值在未來 2、3 年內，由現在的 4,000 億美元增至 6,000 億美元。現在大陸物流業的發展，目前仍處於起步階段，除顯示其市場潛力可觀外，也表示其投資環境尚未透明化，因而風險相對仍然很大。

貳、文獻探討

早在 20 世紀 60 年代，美國管理大師彼得·杜拉克（Peter drucker）就預言，物流業是每個國家經濟成長的「黑大陸」，是「降低成本的最後邊界」，是降低資源消耗、提高勞動生產率之後的「第三利潤源」，是未被開墾的處女地。日本早稻田大學西澤修教授認為，物流是塊冰山，人們只看見水面上的冰山，實際水下面的冰山更大。中國經濟學家魏杰提出：國際上，物流產業被認為是國民經濟發展的動脈和基礎產業，其發展程度成為衡量一個現代化程度和綜合國力的重要標誌之一，被喻為經濟發展的加速器⁴。曾在美 Warner-Lambert 公司多年主管物流工作的 Harold Pan，在 2000 年第四期《世界經理人文摘》上發表「如何建立高效率的物流體系」，文末一段話令人省思：「企業的物流表面上看來是貨物的流動，背後則是有關客戶需求、服務水準、庫存情況等的流動，而根本上也是企業利潤的流動。它可能是利潤的泉源，也可能是吞噬企業利潤的無底洞。」⁵足見「物流」為營銷的基石。

² 同上註。

註：「投資中國」是逐一向大陸 31 省市自治區進行調查結果，因此其統計數據，不但遠高於經濟部統計數據，亦超出大陸外經貿部數據甚多。

³ www.chinawuli.com.cn，(2003 年 3 月 7 日)。

⁴ 中國物流與採購聯合會，「物流經濟學與新的經濟增長點」，中國物流高層論壇（大陸：2002 年 4 月）。

⁵ 胡松評，「物流與企業競爭力」，物流技術（大陸：2002 年）。

一、物流的由來、定義及分類

物流的由來

「物流」的概念，在不同國家、不同機構、不同時期有所不同。關於物流活動最早文獻記載是在英國。1918年英國的優尼利弗的哈姆勳爵成立「即時送貨股份有限公司」，目的是在全國範圍內把商品及時送達批發商、零售商和用戶的手中。從那時起到二次世界大戰，物流一直未有較明確的概念。二次世界大戰期間，美國從軍事需要出發，對軍火武器的供應中，首先採用了「後勤管理」(Logistics Management)，這個名詞被美國借用至企業管理中，被稱為「企業物流」(Business Logistics)。企業物流是指對企業的供銷、運輸、整理、倉儲、包裝等綜合管理。日本於20世紀60年代正式引進了「物流」的概念，並將其解釋為「物的流通」、「實物的配送」(Physical Distribution)。此後，物流概念即廣泛應用到全世界。

物流的定義

物流是物品從生產地至消費者或使用地點的整個過程，舉凡農林漁牧產品、原物料、零組件、半成品、製成品或廢棄物皆包含於物品內。近來產業界習慣引用Logistics作為物流之觀念，因此，Logistics也被國人使用於「流通」、「物流」或譯為「運籌」。目前國內外對「物流」的定義相當多，茲列舉產、官、學對物流的分析加以整理(表一)。

表一 物流之定義

美國物流管理協會(NCPDM)	物流是為滿足消費者需求而進行的對原材料、中間庫存、最終產品及相關資訊由生產地點至消費地點間的有效流動、存儲計畫、執行與控制的過程。
日本通商產業省運輸綜合研究所	商品從賣方到買方的全部轉移的過程。
中華民國物流協會	物流是一種物的實體流通活動的行為，在流通過程中，透過管理程式有效結合運輸倉儲、裝卸、包裝、流通加工、資訊等相關物流機能活動，以創造價值滿足顧客及社會需求。

鍾榮欽 ⁶	物流是一種活動；物流是透過人才、資金、情報、技術等經營資源，將運輸、倉儲、裝卸、包裝、流通加工、資訊等個別的活動予以統合化、效率化，以提高對於顧客的服務品質。
張有恆 ⁷	物流是一種物品流通（或服務活動）的行為，在原料產地至消費地之流通（或服務）的過程中，透過規劃、執行及管理的程序，已有效結合顧客服務、訂單處理、運輸、倉儲、存貨控制、搬運、包裝、設施選址、物流資訊、物流加工、退貨（或廢棄物）處理等功能性活動，以創造附加價值、滿足顧客與社會需求。

資料來源：本研究整理

由上述定義不難發現物流活動有廣義及狹義兩方面，廣義物流活動包含原材料、在製品、成品及相關資訊；它從原料的供應起一直到產品的消費，整個採購、製造、行銷等流程都能有效率且低成本的運作，而最後能達到顧客百分之百的需求及滿意。狹義是指，物流從產品生產後，透過一個對集貨、理貨、儲存、配送等具體專業運作之單位，配送至「銷售需求」之零售單位或是消費者。

物流的分類⁸

按功能的層次及作用的環節，物流可分為社會物流、行業物流和企業物流。

社會物流：社會物流的範疇是社會經濟大領域，其研究在生產過程中隨之發生的物流活動和國民經濟中的物流活動，它伴隨商業活動（貿易）發生的，也就是物流過程和所有權的變更有關。

行業物流：指同一行業在物流領域中互相合作，共同促進行業物流系統合理化。例如：日本的機械行業建設共同的零件倉庫，共同集中配送，建立資訊及設備共同流通中心，共同培養操作人員和維修人員等。

企業物流：指企業經營範圍由生產或服務活動形成物流系統。從企業角度去研究與之相關的物流活動。

在實務上目前大陸的物流公司大致可分為四大類型⁹：

⁶ 鍾榮欽，「善用物流策略提升臺商在大陸的競爭優勢」，物流新世紀—2001 特輯（臺北：中華物流協會編印，90 年 3 月）。

⁷ 張有恆，物流管理（臺北：華泰文化事業公司，1998 年 9 月初版），頁 21。

⁸ 張鋒、周建勤，電子商務物流管理（北京：高等教育出版社，2002 年 1 月第 1 版），頁 29、30。

外資物流服務公司：如敦豪、TT、聯合包裹服務及 Dazas 等。

大陸傳統的物流服務公司：如招商局、深圳中國航運等。

後起之秀的大陸物流企業：如 DSL、PGL、中國商業倉儲等。

大陸企業本身設有優良的物流系統的公司：如海爾物流等。

參、大陸物流發展之沿革

一、改革前大陸商品之流通

所有的生產都為了最終的消費，而產品只有在消費後才能獲得肯定。產品惟有透過流通的方式才能完成最後消費階段，生產能否繼續的進行亦視流通的情況而定。因此馬克思說：「生產過程如果不能轉入流通，看來就要陷入絕境。」¹⁰這也說明「在商品生產中，流通和生產本身一樣必要」¹¹。大陸傳統的流通運行機制整體來說，是否定、排斥市場的調節機能，並限制了商品流通的範圍。其改革前商品流通情形（表二）。

表二 改革前大陸商品之流通

1950	對煤炭等八種物資實行統一調撥
1953	全國建立計畫流通為主題的物資流通體制
1957	國務院十二個工業部設銷售機構
1958	物資流通體制進行放權為中心的變革
1959	大量減少統配部管物資，由過去「統籌統支」改為「地區平衡，差額調撥」
1962	中共中央關於商業工作問題的一個決定中，提出商品流通渠道的問題
1963	經濟學家孫冶方提出，重視研究交換過程，流通過程
1969	大批中央部屬企業下放省管、縣管後，這些企業的物資分配仍由中央部直接安排

資料來源：本研究整理

在統籌統支管理方式，生產規模小、產業結構簡單、基礎設施短缺、物資供應匱乏的經濟時期，政府容易掌握當時的社會物資供應狀況，保持供應的穩定。此種管理方式有缺點，因此 1963 年經濟學家孫冶方提出要重視研究交換過程、流通過程

⁹ 袁明仁，「臺商進軍大陸物流業的戰略布局」，兩岸經貿（臺北：129 期 91 年 9 月 10 日），頁 28、29。

¹⁰ 紀寶成等著，商品流通論一體制與運行（北京：人民出版社，2001 年 11 月），頁 25。

¹¹ 同上註，頁 26。

時指出：「社會主義政治經濟學的任務，就不僅僅限於揭示流通過程的一般規律，而且要對流通過程的組織形式、流通渠道等具體問題加以詳細研究。」¹²但礙於當時的條件，其理論研究一直未能進行。

二、改革後大陸商品之流通

隨著大陸經濟體制改革的進展，原有高度集中的封閉式、分配型、指令性的商品流通已趨於解體。而改革後商品流通情形（見表三）。

表三 改革後大陸商品之流通

1972	國家強調主要物資的分配，調度集權於中央和省市自治區兩級
1978	中共十一屆三中全會決定實行經濟體制改革，商品流通渠道成為熱點
1979	國務院下達國營企業自主權，規定配合國家計畫的任務前提下，部分產品可自銷
1981	國務院轉批《關於工業品生產資料市場管理暫行規定》，對於某幾種工業品生產資料，允許進入市場自由購銷
1984	國務院轉批《關於進一步擴大國營工業企業自主權的暫行規定》，除國家特殊規定不准自銷者外，某些產品可自銷
1984	六屆人大二次會議通過《政府工作報告》提出：通過貿易中心進行商品交換，有利產銷直接見面，有利打破地區、行業間的界線，是疏通流通的渠道、加速商品流轉的好形式

資料來源：本研究整理

我們發現中共物資流通的策略，在 1984 年前改革的重點是賦予企業一定的產品自銷權，對計畫分配物資採取搞活流通的措施，而在 1984 年後，則改革重點是縮小計畫分配物資的品種、數量和範圍，進行物資市場的建設。隨著企業自銷權的擴大和計畫分配物資品種和數量的減少，全國各地類似此「物資貿易中心」和「物資市場」不斷地建設、發展，範圍也不斷地擴大，調節的功能、信息的交流和其他服務的功能也不斷地增加。其多方面打破原有的體制：首先，打破國營商業對市場的獨占權。第二，打破原有統購包銷的商品購銷體制。第三，打破對商業內部各環節間的「三固定」（固定地區、固定對象、固定價格）。

大陸自 1949 年至 1978 年的 30 年間，一直實施高度集中的計畫經濟管理體制。企業生產按計畫組織，物資供應按計畫調撥，產品銷售按計畫分配，交通運輸按計

¹² 同註 10，頁 166。

畫執行，幾乎所有生產和消費都由各級政府按行政區域通過的計畫手段進行分配和供應。涉及「物流」的各個環節，包括採購、運輸、倉儲、包裝、加工、配送等，均透過計畫手段進行管理和控制，企業基本上沒有自主的經營權，導致條塊分割，自成體系，機構重疊，生產、流通、銷售等環節分離，造成庫存量高，物資週轉緩慢，資金占用較多，形成社會資源的浪費。在這時期可以說沒有「物流」的概念存在。

三、中國大陸物流之現況

目前大陸對於物流的概念還很混亂，很多人認為傳統的流通領域和各型態的運輸及貨物流動就是物流。但九十年代以來，政府投入巨額的資金，加快基礎建設，初步完成海、空港等海陸空集散樞紐以及鐵、公路及內河等綜合運輸網路系統。現大陸的物流業雖處於萌芽階段，但已從沿海地區開始熱絡，中部、東部也漸啟動了。從下列幾點可以看出大陸物流業發展的形勢與趨勢：

2001年3月2日，國家經貿委、鐵道部、交通部、資訊產業部、外貿易經濟合作部、中國民用航空總局聯合發表《關於加快我國現代物流發展的若干意見》。這是中國大陸政府發布有關物流業發展的第一個政策性、指導性的原則。

物流業的發展已列入「十五」規劃。2001年3月15日由第九屆人大第四次會議批准《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要》。

「中國物資流通協會」經過國家經貿委、民政部批准，國務院領導人同意，於2001年4月20日更名為「中國物流與採購聯合會」。它是中國大陸第一個跨行業、跨部門的物流行業組織，將推動大陸物流業的發展與開展物流業的自律。

發展現代物流已列入國務院有關部委的工作日程。鐵道部、交通部、國家郵政局、教育部等紛紛推出各種重點建設措施。

許多省市已制訂城市物流規劃。大陸計畫未來十年內，建立100個物流中心，同時在全中國大陸建設以瀋陽、北京、蘭州、上海、武漢、重慶、廣州等7個主要交易中心。

跨國物流企業紛紛進軍中國大陸物流市場。他們分別以三種不同方式進入大陸物流市場¹³：如沃爾瑪自己帶進了自己服務的第三方物流公司。如寶潔的本土化策略，尋找合作夥伴，或對大陸物流企業進行改造。如日本通用株式會社進入大陸，主動為外資企業和大陸企業服務。

第三方物流迅速崛起。其產生情況有三¹⁴：由原來的運輸、倉儲公司改變而

¹³ www.chinawuliu.com.cn。

¹⁴ 同註13。

成，如中國郵政等。新成立的第三方物流企業，如廣東寶供物流企業集團等。一些大型企業自辦，如青島海爾集團成立物流部門，在全國成立 42 配送中心。

肆、加入 WTO 有關物流業的市場准入的承諾

大陸嚴重限制分銷權，使外商無權分銷在「中國製造」之外的產品，或擁有或管理相關的分銷網路、批發市場或貨倉等業務。有些情況下中國大陸還會發出各種商業許可證，限制外商進行市場推廣、售後服務、維修和顧客支援的活動能力，它對產品出口和服務出口等都構成嚴重阻礙。但大陸加入 WTO 後三至五年左右將逐步開放一些重要的領域，其對未來某些產業造成結構性的衝擊和挑戰。其對 WTO 協議關於物流條款承諾如下¹⁵：

一、流通領域

兩年內允許外資在合資批發公司內擁有多數所有權，屆時地域或數量限制將不復存在。除圖書、報紙、雜誌、藥品、殺蟲劑和農用薄膜商品的分銷將在三年內放開，化肥、成品油和原油在五年之內放開之外，一年內合資企業可分銷一切進口產品及國內生產的產品。外國投資的企業可以分銷其在大陸生產的產品，並針對其分銷的產品，提供包括售後服務在內的相關配套服務。

二、交通

對公路運輸，將分別在一年和三年後允許外資占合資企業多數股份和全資擁有子公司；對於鐵路運輸，將分別在三年和六年後允許外資占合資企業多數股份和全資擁有子公司。

三、倉儲

分別在入世一年和三年後允許外資占合資企業多數股份和全資擁有子公司。

四、貨運代理

自入世時起，允許至少三年經驗的外國貨運代理在大陸設立合資貨運代理企業，其分別在一年和四年後允許外資占合資企業多數股份和全資擁有子公司，合資企業經營一年後可以建立分支機構。外資貨運代理公司在其第一家合資公司經營五年後可以建立第二家合資公司。入世兩年後，此項要求將被減至兩年。

五、海上運輸

允許開展國際海上貨運和客運業務（如航班、散貨和不定航線貨船）。外資占少

¹⁵ 楊祐忻，「中國加入 WTO 對物流業市場開放的承諾」，中國改革（大陸：第 6 期，2002 年），頁 51。

數的合資企業還可以中國大陸國旗作為國籍進行經營註冊。同時，允許外商設立合營企業從事貨物裝卸、集裝箱場站、船舶代理等海運輔助服務。

六、郵遞服務

加入時，允許占少數股的外商在大陸設立合資企業。入世後分別在一年和四年後允許外資占合資企業多數股份和全資擁有子公司。可以涉及國內一種或多種運輸方式的郵遞服務，但郵政部門專營的服務除外。

七、通信和互聯網

增值服務（含互聯網服務）與尋呼業務：入世後上海、廣州及北京允許合資企業外資占少數（30%）股權；入世後一年內推廣至成都、重慶、大連、福州、杭州、南京、寧波、青島、瀋陽、深圳、廈門、西安、太原、武漢，外資所占股份可增至49%；入世兩年內取消地域限制，外資所占股份可增到50%。

根據入世承諾，修訂了《外商投資產業指導目錄》¹⁶，其中多數與物流相關的產業列為鼓勵類（如鐵路幹線網建設、公路及獨立橋樑和隧道建設等），小部分限制類和禁止類（郵政公司，但外商可投資除郵政專營以外之服務，如DHL、UPS之速遞服務等）。

我們知道，大陸入世後可享受權利及應盡義務，其中有：大陸將首次向外國公司提供分銷權，取消現有的法規限制，並將於三年內取消大部分產品的分銷服務限制，外商可以分銷進口產品和「中國製造」的產品，分銷權將在目前限制最嚴的分銷行業，如批發、運輸、維修等行業中實施。在物流服務業方面：大陸承諾所有的服務行業，經過合理過渡期後，取消外國股權的限制，不限制外國服務業供應商進入目前的市場，不限制所有服務行業的現有市場准入和活動。同時在輔助分銷的服務方面作出類似的承諾，具體包括租賃、速遞、貨物儲運、貨倉、技術檢測和分析、包裝服務等，這些的限制將在以後的三年至四年內逐步取消。在此期間，國外的服務供應商可以建立百分之百全資擁有的分支機構或經營機構。

伍、中國大陸市場的研究分析

一、中國大陸市場分析

中國大陸疆域遼闊，天然資源非常豐富，但如何將資源物料以最少環節、最少時間運往他地以利生產，或將成品在最適當時間送達消費者，以滿足其需求。因而

¹⁶ www.tdrtrade.com。

物流的發展不僅提高效率、節省成本，且可帶動經濟的發展。以下就中國大陸之經濟、法律、生產、銷售、人力、產業結構等環境來分析其物流之發展：

經濟環境

「中國國家統計局副局長」邱曉華表示，2003 年中國經濟將出現以下亮點¹⁷。投資方面：十六大報告明確提出鼓勵與支持引導非公有制經濟發展，為民間投資的增長提供更寬鬆的環境。消費方面：農民收入提高，更多家電進入農村家庭擴大農村消費。外資方面：2003 年中國對外經濟將穩定成長趨勢，雖然成長速度可能比上一年放緩，但成長質量和效益仍將穩定提高。而亞洲開發銀行預測，由於中國國內需求和出口下降，2003 年中國經濟的成長速度將從 2002 年的 8% 降低到 7.2%。雖然如此，中國仍將是亞洲地區經濟成長最快的國家。亞洲開發銀行首席經濟學家伊夫扎勒·阿里表示，對中國經濟翻兩番有信心，中國將在 2005 年前成為亞洲出口產品最大的市場¹⁸。世界銀行高級副行長，首席經濟學家斯特思認為¹⁹，今後 12-18 個月的成長率低於預期，2003 年全球 GDP 成長率將為 2.5%，高於過去兩年但仍低於 2000 年的 3.9%，東亞的經濟放緩預期是有限的，尤其是中國的持續強勁成長為東亞其他國家提供區域內的巨大出口市場²⁰。因中國經過 20 年改革開放及經濟持續的成長，目前已初步具備發展物流和配送技術的經濟環境和市場條件。

法律環境

法律環境對物流的影響包括兩方面，即法制的健全程度與流通相關的法律條款。在一個法制環境裡，配合健全、完善的法律體系，嚴格的司法及執行和公民的法制觀念，才能維持物流的正常秩序及發展。為使物流能順利進行，因此訂有相關的法律與規定。如：各種市場管理法規與條例、有關進入市場的資格及標準之法規等²¹。其相關法規見表四。

中國大陸自 1990 年開放改革加速後，全國人大通過的法律及國務院、行政部門之地方政府發布的行政規章多如牛毛，不僅繁雜且不健全，地方法規牴觸中央是常有的事，而各省市間亦存在矛盾，法規的不健全使投資者無所適從。現臺外商最為關心的是法令的透明化及如何適時讓臺外商了解最新的法律規定。這是大陸相關部門應改進之處。

¹⁷ 沈陽、杜萍、郭世哲，「投資動態」，中國投資（大陸：2003 年 2 月），頁 6。

¹⁸ 同註 17。

¹⁹ 同註 17。

²⁰ 同註 17。

²¹ 同註 10，頁 366-367。

表四 大陸物流相關法規表

名 稱	時間
中華人民共和國中外合資經營企業法	1979 通過
中華人民共和國外匯管理暫行條例	1980 發布
工商企業登記管理條例及中華人民共和國環境保護法	1982 通過
城鄉集市貿易管理辦法	1983 發布
工礦產品及農副產品購銷合同條例	1984 發布
中華人民共和國專利法	1984 通過
中華人民共和國涉外經濟合同法	1985 通過
水、公、鐵路及航空貨物運輸合同實施細則	1986 發布
中華人民共和國價格管理及城鄉個體工商戶管理暫行條例	1987 發布
中華人民共和國海關法	1987 通過
中華人民共和國全民所有制工業及中外合作經營企業法	1988 通過
中華人民共和國進出口商品檢驗條例	1989 通過

資料來源：本研究整理

生產環境

物流基礎設施在多式聯運建設方面，已形成沿海城市港口為樞紐，連接公路、鐵路、內河、航空等向內地延伸的扇面形疏運網路。一些新的多式聯運網路正在興起，如上海建設西北物流園，該地區成為上海構築公路—鐵路—水運—空運相接立體多式聯運網最佳區域；2002年，上海又建立1萬噸的船塢，並在楊浦—何家灣碼頭開闢從上海到成都的海鐵聯運集裝箱航線。

其他建設方面，至1999年底，中國運輸總里程已達350多萬公里，建立以鐵路為骨幹、公路、民航等多種運輸方式協調發展的運輸網路。1999年鐵路行業基本建設投資規模約為600億元；公路建設投資規模約為2,100億；同時加強了內河運輸和管道運輸的投資力度。

物流設備建設方面：截至1997年底，中國鐵路機車擁有15,335台；民用汽車達1,219萬輛；機動運輸船舶載重噸位達3,875萬噸；民用飛機達700餘架。同時發展集裝箱運輸，使物流裝備水準大大提高，以適應物流技術的現代化趨勢。

倉儲業設施的發展：加快現有倉庫和倉儲設施的技術改造，提高機械化作業水準；在國內主要城市新建現代化的作業倉庫，從單一的儲存服務逐步轉變為綜合性服務，重視運輸、資訊等的協調，減少不必要及不合理的流通環節，以降低物流的

費用。

銷售環境

根據 WTO 入會協議，大陸首次向外商提供分銷權，取消現有的法規的限制，並將於三年內逐步取消大部分產品的分銷服務限制，外商可以分銷進口產品和在大陸製造的產品。

人力環境

中國大陸人口雖達 13 億左右，但物流和配送方面的教育仍非常落後，在高等院校中設物流專業和課程的僅有 10 所左右，僅占大陸全部高等院校的 1%；研究生教育剛剛起步；博士生的教育遠未開始；職業教育更加貧乏，透過委託培訓員工的企業也不多見。

產業結構環境

大陸物流業的加速發展促成產業結構的調整。物流產業作為服務業，屬於第三產業，按目前中國的現狀要加速發展的是第三產業。改革開放後，一、二、三產業的結構產生巨大的變化²²。

由資料可看出大陸國內生產總值自 1978 年至 2000 年間的變化。若以 1978 年為基準，在 2000 年第一產業-43.4%，第二產業成長 5.6%，第三產業成長達 40.08%（見表五）。從業人員比例來看，2000 年第一產業-29.08%，第二產業成長 30.06%，第三產業是倍數的成長達 125.41%（見表六）。

表五 大陸國內生產總值

比 例 年 度	第一產業	第二產業	第三產業
1978	28.1%	48.2%	23.7%
1995	20.5%	48.8%	30.7%
2000	15.9%	50.9%	33.2%

資料來源：本研究整理

²² 中國物流與採購聯合會，「物流經濟學與新的經濟增長點」，中國物流高層論壇（大陸：2002 年 8 月）。

表六 從業人員比例

年 度	產 業		
	第一產業	第二產業	第三產業
1978	70.5%	17.3%	12.2%
1995	52.2%	23.0%	22.5%
2000	50.0%	22.5%	27.5%

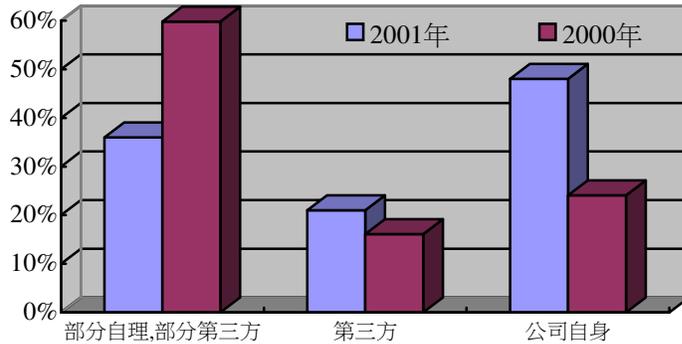
資料來源：本研究整理

經濟結構不合理是大陸經濟發展中的隱憂，它嚴重制約了經濟的均衡發展。因此，調整不合理的經濟結構，就可促進經濟穩定、持續的成長。80年代以後，世界各國產業結構重心向後推移的速度加快，第一、第二產業所占比重進一步下降，第三產業比重急速上升，尤其在發達國家，這種的變化更明顯。大陸流通產業占國民經濟的產值份額不足10%，而世界各國流通業產值份額一般都在12-16%。大陸流通業產值不僅低於發達市場經濟國家，甚至低於新興工業化國家。這種狀況不僅影響自身的發展，也影響到整個國民經濟持續、協調的發展。

二、檢視大陸物流業的運作品質

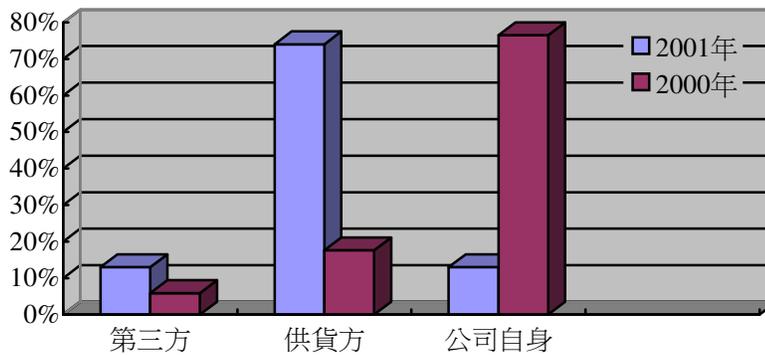
因為外包，企業可以降低庫存。汽車廠的存貨較以前降低39%；產品週期也比以前縮短43%，特別是時裝對市場最敏感，生產商一定要在第一時間運送到商場及專賣店，以符合市場之需。目前中國大陸的家電用品、汽車及食品，20%以上外包；而58%的受訪者也有意外包。愈來愈多的企業把運輸業務外包，不少跨國企業及大陸企業，認為物流公司的水準低，未能在時間、服務上達到要求。目前大陸物流業的發展仍處於起步階段，其如何進行物流運作？對目前運作滿意與否？又其不滿意原因為何？以下係就中國倉儲協會對中國大陸物流供求狀況調查報告加以說明：

就工商企業的物流執行主體言，在成本銷售物流主體部分（見圖一），2001年全由第三方代理的比例較2000年上升5%，可見物流專業分工愈來愈明顯。另商業企業物流執行主體部分（見圖二），2001年第三方參與比例雖較2000年僅增加13%，可見商業企業物流除社會化程度不高外，主要以批量小、品種多、頻次高、緊急性強之特色的零售業物流亦缺乏有效後勤支援，而企業外包物流的內容結構（見圖三），生產型企業主要需求多集中在幹線運輸，其次是市內配送。商業企業則由市內配送、倉儲和幹線運輸三方比例均等局面，轉變為以市內配送為主，其次是倉儲，再其次才是幹線運輸。



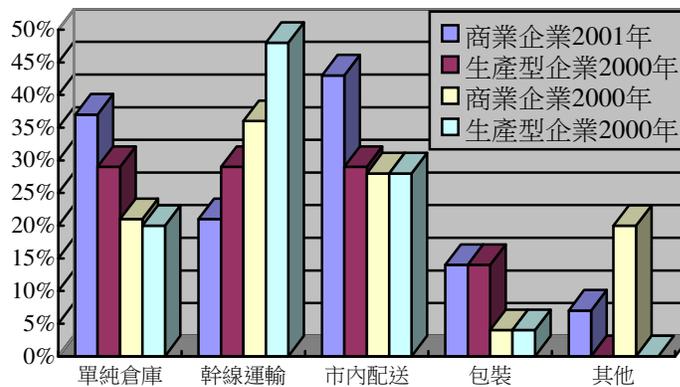
圖一 成本銷售物流執行主體

資料來源：中國倉儲協會／提供，本研究整理。



圖二 商業企業物流執行主體

資料來源：中國倉儲協會／提供，本研究整理。



圖三 中國大陸企業外包物流的內容結構

註：2001 年之選項屬多項選擇，因此總數不為 100%。

資料來源：中國倉儲協會／提供，本研究整理。

隨著經濟發展和社會進步，物流的專業化已成為社會分工的必然趨勢。為追求社會總成本的降低，物流領域與生產領域逐步分離，一些大的生產廠家，已經很難明確將產品集中於生產基地。某種產品可能有許多不同的零部件生產，出現了分類生產的傾向，為使物品能在生產基地和部件引進地之間及時準確地運送，必須有專業物流來支撐。

在選擇自理或第三方物流代理間，多數企業物流仍處於猶豫不決之中，即對自理不滿意，外包也不理想。其對物流運作不滿意之原因（見表七），就企業外包物流而言，不論是生產企業，或商業企業一致認為，信息不準確不及時、作業速度慢是發展不易的主因。另外，貨物毀損及作業差錯也令業主跳腳；而對自理部分，在生產企業中貨物毀損率、作業差錯及信息不準確不及時導致企業的生產程序大亂，而商業企業則對作業速度慢、服務內容的缺陷感到不滿。畢竟不管生產企業或商業企業都希望能獲得資訊快速回應（Quick Response）、作業最小誤差（Minimum Variance）、存貨維持最小（Minimum Inventory）、物流的品質能最好（Quality），以保持最佳競爭力。由此可見企業外包物流，著重在第三方物流運作的品質，而運作的成本倒是其次。

表七 大陸企業對現行物流運作不滿之原因

原因	對第三方物留不滿意百分比		對自理不滿意百分比	
	生產企業	商業企業	生產企業	商業企業
運作成本高	7	0	11	11
信息不準確不及時	21	34	22	0
作業速度慢	21	33	0	33
服務內容有缺陷	7	0	0	34
貨物毀損率高	13	0	23	11
作業差錯率高	13	0	23	11
服務態度差	0	0	0	0
沒有網路服務	7	33	11	0
不能滿足需求波動	0	0	22	0

註：此為 2001 年調查報告。問卷選項屬於多項，選擇，因此總數不為 100%。

資料來源：中國倉儲協會／提供，本研究整理。

就企業期望的物流服務內容，從工業企業來看，主要包括物流總代理、市內配送、幹線運輸、倉儲保管等項目；另外從商業企業來看，則以物流系統設計、條碼採集服務和倉儲保管為主。由此可見，生產型企業目前的物流運作受到地域及管理

之限制，急需物流總代理等集成化的服務。

由中國倉儲協會 1999 年及 2000 年的調查研究結果看出，生產企業對於市內配送需求愈來愈殷切，且物流過程管理、物流決策、數據採集等信息服務也愈來愈受到企業重視。

陸、個案研究—中國大陸海爾集團(Haier)為例

現代物流在中國說來有一點尷尬：因為大家都把「物流」掛在嘴邊，把「物流」這名詞都說爛了。而中國大陸的物流離開「現代」這限定詞的涵義仍相差很遠。但現代物流在海爾卻有點意想不到的成功。海爾是中國大陸企業中第一個完成現代物流對一個製造業的全面改造，使自己不僅邁向國際性的企業集團推進，而且正逐漸朝著豐厚的第三種利潤的服務性企業靠攏。海爾這案例並不是說明許多問題，也不能給現代物流在中國的體制提供什麼解決思路，因為它充其量不過是一個企業內部自營物流作得很好的典範而已。詳細研究海爾的案例後卻得到一些不完全相同的看法，如果中國的體制有如海爾引進現代物流那樣壯士斷腕的決心進行脫胎換骨的流程再造的話，那中國的經濟也許會因現代物流所提供的升級動力，而提升到一個全新、持續發展的高度成長階段。

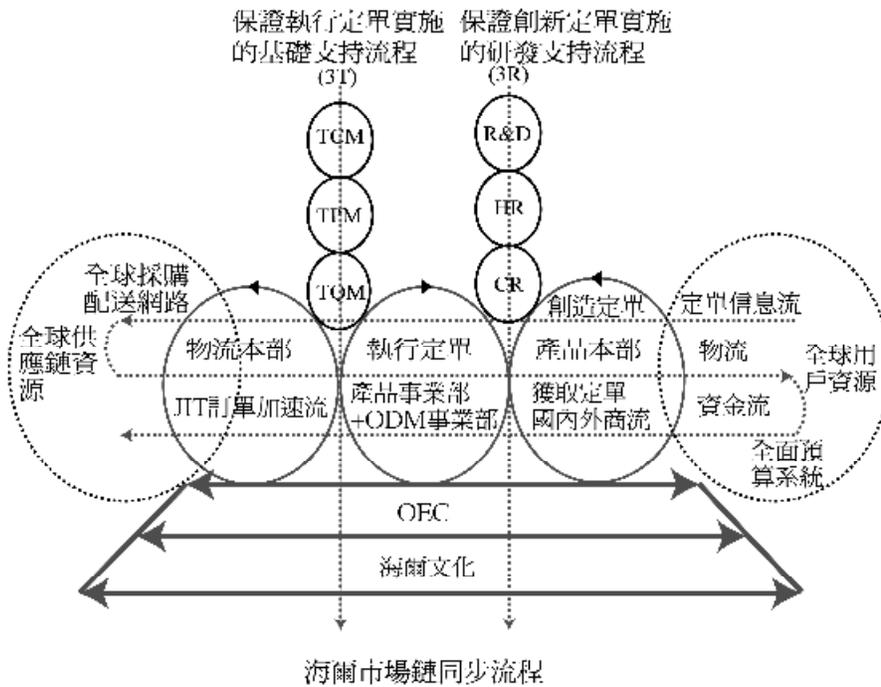
海爾做物流，帶給大陸物流界最大的疑問，恐怕是海爾為何自己做物流？儘管海爾提出向服務業轉移戰略的目標，但十幾年來海爾一直是，而且到目前還是一加工業製造企業，在物流方面知識和資源。無疑，海爾都不是最好的。

其實，海爾作為一加工業企業，首先是物流服務的需求方，按照國際化企業一般的作法，海爾只要按照一定的成本、服務要求到市場上採購專業物流服務即可。如海爾在歐、美市場上將中轉倉庫及區域配送業務分包給當地第三方物流那樣。然而，在大陸物流服務市場，無論因為多數國內企業物流的管理意識薄弱，對物流需求不足，還是因為專業物流公司提供服務能力不高，以及第三方物流的發展遭遇強大的傳統體制阻礙，其最後的結果是在大陸物流服務的供應方、需求方仍處於互相觀望、膠著的狀態。

海爾集團創立於 1984 年，19 年來持續穩定的發展，已成為海內外享有美譽的大型國際化企業集團。產品從 1984 年的單一冰箱發展到擁有白色、黑色、米色家電在內的 86 大類 13,000 多個規格的產品群，並出口到世界 160 多個國家和地區。2002 年全球的營業額達 711 億元，海外營業額達 10 億美元。海爾集團堅持實施國際化戰略，已建立一個具有國際競爭力的全球設計、營銷與服務網路。現有設計中心 18 個，

工業園 10 個。營銷網點 58,800 個，服務網點 11,976 個。在中國大陸市場上，海爾冰箱、冷櫃、空調、洗衣機四大主導產品的市場占有率均達 30% 左右；在海外市場，海爾產品已進入歐洲 15 家大連鎖店的 12 家、美國 10 家大連鎖店的 9 家。在美國、歐洲初步實現了設計、生產、銷售三位一體的本土化的目標。

海爾集團是中國大陸最早將物流管理引入製造體系的家電製造商。物流系統在海爾的市場鏈流程再造創新中視為重要一環，海爾建立了國際先進水平的物流系統，在完善的比價採購基礎上使生產過程中的從原採購進廠，檢驗、裝配，到產品出廠和運輸均在一個完整的系統控制下。海爾的物流系統打破了封閉的採購模式，吸收有參加整機產品的前期設計能力的具有國際先進水平的分供方，使採購的目的從庫存採購轉為訂單採購。通過三個 JIT，即 JIT 採購、JIT 送料、JIT 配送，實現以時間消滅空間，達到零庫存的目標。以下數據充分的表現了海爾集團建設物流系統所得到效益：2001 年海爾集團的產品資金占銷售額的比例為 7.9%，而對國內 18 家企業的統計顯示其平均水平為 30%；海爾的物流成本（占商品的總成本）占 7.0%，國內其他企業占 15%。



圖四 海爾市場鏈同步流程模型

資料來源：海爾集團 www.haier.com

為應對網路的發展及加入 WTO 的挑戰，海爾從 1998 年開始實施以市場鏈為紐帶的業務流程再造，以訂單信息流為中心帶動物流、資金流的運動，加快與用戶零距離、產品零庫存和零營運成本三個零目標的實現。作為海爾集團的第三方物流，在海爾「市場鏈」下誕生的海爾物流事實上兼具了物流服務供方、需方的雙重身分，因此，他們不僅對現代物流更加完整，也對物流系統的設計也更到位。海爾市場鏈同步流程模型（見圖四）。

海爾集團在 1999 年改變管理職能，原來對上級負責任的職能管理轉變為對市場負責任的流程管理，組織結構也由金字塔式改革為扁平化，並成立了商流、物流、資金流、信息流推進本部。物流下設採購、配送、儲運三個事業部負責，將分散在各產品部門的物流業務集中起來，實行全球化統一採購、配送和儲運。整合企業內部資源每年為海爾節約上億元，使海爾物流的規模化優勢得到極大的發展。

海爾物流本部成立於 1999 年。海爾集團將原分散於 23 個產品事業部的採購、原材料倉儲配送、成品倉儲配送的職能統一整合，成立獨立的專業物流公司，2002 年度海爾物流的營業額已超過 200 億元。

海爾物流三個發展階段：

物流重整：統一採購，實現每年降低材料成本 5%。統一倉儲，海爾建立兩個全自動化物流中心，不僅使倉庫面積減少 50%，達到 20 萬平方米，而且呆滯物資降低 90%，庫存資金減少 63%，資金周轉達到一年 15 次。統一配送，目前海爾在全國可調撥 16,000 輛車輛，運輸成本大幅降低。

供應鏈管理：內部，實施一體化供應鏈管理，下訂單的週期由原來的 7 天以上縮短為 1 小時內；同時實現看板管理 4 小時送料到工地。外部，延伸至供應商各部，使海爾的訂單速度由整合前的 36 天縮短至 10 天之內。

物流產業化：海爾物流整合全球配送資源網路積極拓展社會化分撥物流業務，通過現代物流科技的運用來創造增值的服務。海爾物流成功應用世界最先進的 SAP R/3 系統和 SAP LES 物流執行系統，擁有 600 億海爾集團物料的管理運作經驗和能力。目前，海爾採購訂單 100% 由網路下單，網路支付達到總支付額的 20%。網路招標競價可防止黑箱作業，使價格管理透明化、標準化也得到大量採用。網際網路的運用使得海爾的採購週期從原來平均 10 天縮短為 3 天，供應鏈成本大大降低。

十多年來，海爾集團逐步將其分銷網路放大，目前在中國大陸已經建立 42 配送中心，專賣店有 42 個，營銷網點更超過 9,000 個。和許多大企業一樣，海爾也希望借助分銷網路的優勢，改造為一個有效的物流網路。事實上，海爾物流在國際國內都充分的利用各種社會資源，並優化完善的網路，用整合的方式，計有區域性的分

包，也有階段性的合作，如在各地與中國郵政的合作，又如部分的程式配送、倉儲也交給一些專業物流公司。整合後的海爾物流，在全中國大陸可調配的車輛達一萬輛以上，而其中海爾集團自有的運輸車輛僅有 200 多輛，對參與合作的各物流企業，海爾按照統一的管理方式和統一的服務標準，規範其業務，保證服務的質量。目前，海爾每天需配送的定製產品有五萬多台，原來全國配送平均要 7 天，現 4 天內即可到達，區域內 24 小時配送到達，而中心城市甚至在 8 小時內送達。以海爾分撥物流現今的數量和速度，它吸引一些國際工業企業的注意，雀巢等都願將其分撥業務交給海爾，目前海爾還成為日本美寶集團的物流總代理。

21 世紀的市場競爭將不是企業與企業的競爭，而是供應鏈與供應鏈之間的競爭，誰的供應鏈總成本最低，誰就能立於不敗之地。在大陸家電業的物流供應鏈上，像海爾這樣的龍頭企業在自身的變革過程中，對於推動新技術、新標準，無疑對下游企業將產生相當大的影響。研究海爾集團之後發現，其整合物流資源平台之後，對其他企業的吸引力是很大的，積極開展社會劃分撥物流，是海爾集團物流未來發展的方向。從企業物流轉移到物流企業，看似難以跨越的鴻溝，但海爾人努力吸收新知識，接受新事物，把原來理論上不可能的事變成事實。海爾集團為求物流業更壯大，將繼續與專業物流公司合作，也不排除採取合資等多種形式的可能。

柒、結論與建議

一、結論

中國大陸物流業相較其他行業落後之主因為：外貿經營權的企業，只能出口自己的產品，及進口自己所需設備的原材料，不能收購他人產品出口，或將進口品在大陸轉賣，因此牽制物品的流動，阻礙物流的發展。中國大陸產業布局不均，比如大宗物資、重工業大都集中於西、北部，輕工業集中在東、南部；產品和大宗資源的消費，則分配在全中國大陸，必然形成了大儲、大運之格局，同時也造就東、南向西、北貨流量小，及西、北向東、南貨流量大之不平衡現象。物流成本高，基礎設施不足：一般來說，大陸物流成本占產品總成本之 20%-30%，甚至達 60%-70% 者，而經濟發達國家比重約 10% 左右；雖然運輸基礎設施近來有很大發展與加強，但總體看來，還是較發達國家相對落後，多種運輸方式管理分散，沒有統一、有效綜合運輸的網絡。綜合物流服務業少：倉儲、運輸、裝卸單一功能的物流業多，具備綜合物流服務功能的物流業少。社會化程度低：許多工商業對現代化物流服務需求很高，但由於社會化程度低，仍習慣於自我服務，搞「大而全」或「小而全」，

不僅物流的專業分工風氣尚未建立，更形成倉儲和運輸車輛閒置，造成資源的浪費。

缺乏物流人才，管理水平較低：目前在中國大陸有不少資深的生產經驗管理人，但同時具有物流概念的人才卻不多，因此專業的人才難覓。

應利用雙方之優勢，加強合作：兩岸已先後加入 WTO，兩岸經貿也持續成長，未來兩岸間貿易量還會持續增加，相對的物流服務需求也會增加，大陸和臺灣物流業者，都認為這是個潛力雄厚的大餅。且中國投注大筆金錢興建各物流中心，但缺少物流運作技術及管理的 Know How，然而歐美的經驗較不符合中國國情及當地環境。此種經營管理的 Know How，就成為臺商在中國大陸發展物流業的優勢。因此兩岸物流業者應朝合作方向，結合雙方之優勢，以共創物流業的遠景。雙方之優勢為：臺灣優勢：經營的 Know How，IT 的應用，中高階層之管理人才。中國優勢：土地取得成本低且容易，勞動力成本低，廣大的市場。

投資者應注意事項：雖然大陸市場誘人，欲前往投資者除適當的專業人才難覓之外，另仍值得注意及考慮的是：投資門檻要求過高：中國外經貿部發出通知，擬在江蘇、浙江、廣東、北京、天津、重慶、上海、深圳等地開展外商投資物流業試點，並允許外商採用中外投資或合作形式投資經營國際流通物流業、第三方物流業務，申請者至少有一方必須具備經營國際貿易或國際貨物運輸或國際貨物運輸代理等良好業績和營運經驗，符合條件的投資者應為中方或外方中的第一大股東，另其註冊資本不得低於五百萬美元，外方投資比率不得超過 50%，經營期限不得超過二十年²³。入世後，又有相關法規相繼提出，如：外商投資鐵路貨物運輸業審批與管理暫行辦法、外商投資道路運輸業管理規定等，對外商相當不利。物流和配送的環境待進一步改革：物流與配送發展所需的制度環境方面，也就是企業開展正常經營活動的制度環境或市場環境，主要是指融資制度、產權轉讓制度、市場准入或退出制度、社會保障制度等等的改革，遠不如企業經營的需求。

二、建議

因此綜合上述的論點欲前往大陸投資物流業者，我想應該朝著下列方向進行：

選擇有實力的夥伴：最終為顧客提供臺灣與大陸間「門對門」(Door to Door)的全程綜合性的物流服務，以便貨物能夠安全、及時、經濟合理的交到最終使用者手中。一般來說，國際貿易之糾紛，90%是發生在運輸環節，臺商欲進入中國大陸市場，選擇有實力、信譽良好的國際物流企業合作尤為重要。建立現代化物流管理公司：大陸的倉儲、運輸設備不短缺，如原來國有物資系統就擁有各類倉庫二千多

²³ <http://news.chinatimes.com>

萬平方米，場地一億二千萬平方米，及大量鐵路專用線和運輸工具。其他如商業、外貿、糧食系統也都有大量的物流設施，真正缺少的是先進物流管理經驗和技術，若能通過整合社會資源，建立具有綜合服務功能的物流管理公司，即專業化物流企業，將具有較大的競爭力與利潤空間。利用中國大陸的物流配送中心：目前大陸各城市均建立不少各類的配送中心，可以將自己的貨品集中在配送中心內，然後再按最終客戶的需求之種類、數量，進行分流、加工後在定時定量交給最終客戶，就可以縮短流通時間，降低流通費用。

總之，物流業是相當辛苦的行業，非在於貨品本身的笨重，而在顧客需求之快速變化，必須滿足客戶的各種需求。臺商在大陸發展物流業者，除本身應該充分累積專業知識外，也應該了解當地產業環境及政府政策，否則難逃失敗之覆轍。

專題研究

少數民族作為方法： 團結論述之外的能動性

Seeing Through Ethnicity: Agency That Goes Beyond National Unity

石之瑜 (Shih Chih-Yu)

臺灣大學政治學研究所教授

摘要

民族身分內涵與意義的不可限定性，動搖了少數民族研究者的身分，從而督促研究者研究認識到，當他們迴避自己的身分內涵，把研究對象鎖在現代化、全球化、國家主義的社會科學理論中，無異於是在實踐研究者的身分主張，他們因而必須把所有不能放入論述脈絡的部分切除，才能宣稱了解了研究對象的特殊性。當代社會科學不討論少數民族的歷史發生過程，以及少數民族如何被鎖在固定的身分當中（包括他們如何不可能被鎖住），因此重新檢討少數民族研究的知識基礎，是社會科學研究者認識自己的方法。

關鍵詞：民族研究、知識論、方法論、現代化、國家主義、全球化

壹、對研究者的身分啟示

在全球化論述流行之後，少數民族身分認同的問題受到學術界更多的關注。知識界或許認為研究者是在研究少數民族，因此沒有注意到研究者對這個課題的重視，有當代歷史的背景，故不會反省自己研究少數民族的態度，其實可能是反映出一種研究者追求普遍性身分，迴避特殊性身分的方法。本文要探討的就是，少數民族是作為研究課題，較之於作為研究方法，何者更為妥當？

通常研究少數民族的人會懷疑，一個少數民族的存在其實並非天生的，不像在生活中實踐少數民族身分的人，往往對於自己的身分很確認。譬如在臺灣，近年從曹族正名為鄒族的一個阿里山社群，當然很篤定自己的身分；日前在日月潭世居的邵族，新近也獲得國家承認為原住民的一支。後見之明顯示，即使先前國家沒有把他們單獨列出，他們從未懷疑過自己的邵族身分。但是知識界不得不反思，這個承認的過程是否表示，少數民族並非一開始就存在的¹，邵族做為國家範圍之內的一個少數民族，必須被國家（或其他族）承認，故在同樣的道理之下，鄒族與達悟族（原雅美族）等其他要求正名之後的身分，也是如此。這或許是全球化潮流來臨，驅使大家對自己的民族身分敏感起來，才有這一股被承認的需要²。

在大陸上關於少數民族的介紹中，還是習慣以高山族來稱呼臺灣的原住民³，過去作為籠統的高山族與當今作為原住民，或與作為分開的十一個不同的各族，有什麼不同呢？在大陸上也有關於少數民族身分的類似爭議，譬如傳說中的女兒國——摩梭族，其族人中有並不認同自己是納西族者，但官方卻如此歸類他們。在湘西自治州，有些苗族在 1956 年分類之前，並無意識到自己是苗族。同樣在東北地區，當年清朝覆滅促使若干滿族人隱為漢人，俟官方分類完成後，他們才恢復為滿族。這一批滿族人早就是在用漢族的眼光來看滿族，對他們而言，滿族的位置已然消失，想要回溯，其結果就不同於一直是自居於滿族身分中的其他同族人。

故即使一般人可能習以為常的少數民族身分，都未必能加以固定，因為少數民族的身分內涵是經過不斷定義的。因此研究少數民族給研究者非常深刻的啟示，他們不但是從少數民族的身分內涵變化，來認識少數民族，更是透過研究活動來理解研究者自己到底是站在什麼位置⁴。既然少數民族的位置不固定，研究少數民族的人也就很難固定自己的位置，因而在與研究對象對話之中，有的研究者有意識地發現本身身分具有流動力⁵。人類學家與民族學家研究少數民族的起點，往往並非如同其

¹ 有關民族建構的若干故事集，參見 Stevan Harrell (ed.), *Cultural Encounters on China's Ethnic Frontiers* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1995).

² 參見 Albert J. Polani, *Navigating Modernity* (Boulder: Lynne Rienner, 1996); Sandra Harding, *Is Science Multicultural* (Bloomington: Indiana University Press, 1998).

³ 見張崇根，*臺灣歷史與高山族文化*（西寧：青海出版社，1992）。

⁴ 他們於是涉入與自己身分有關的社群研究，Uradyn E. Bulag, *Nationalism and Hybridity in Mongolia* (Oxford: Oxford University Press), 1998; Edward Said, *Culture and Imperialist* (New York: Vintage, 1993); Gayatri Chakravorty Spivak, "Can the Subaltern Speak?" in *Marxism and Interpretation of Culture* (eds.), C. Nelson and L. Grossberg (Urbana: University of Illinois Press, 1988); Chih-yu Shih, *Negotiating Ethnicity in China* (London: Routledge, 2002).

⁵ 此之謂交會的倫理，見 Michael J. Shapiro, "The Ethics of Encounters: Unreading, Unmapping the Imperium," in D. Campbell and M. J. Shapiro (eds.), *Moral Spaces: Rethinking Ethics and World Politics* (Minneapolis:

他社會科學家，因為前者意識到，外來的研究活動傾向把所謂的少數民族鎖在一個固定的身分中。意識到這一點的研究者，會擔心社會科學家長久以來想要找到行為背後一個不變、客觀性的結構，乃是在宣傳一種研究者未必意識到的身分主張⁶。

少數民族作為研究方法，具有知識論上的深遠含意，讓知識界對於社會科學家追求客觀事實的努力，反而視為知識的危機。社會科學家假定的不變性與客觀性，是建立在不變的身分假定上，使得研究者本身的位置不受挑戰，以致研究活動所傳達的身分主張掩飾其後，造成研究對象行為意義的演化難以表達。這就是為什麼從被定位為少數民族的人的眼光來看世界時，可能對研究者的身分有很不同的啟示。

貳、大陸官學界看待少數民族的三種視角

一、現代化作為分析起點

大陸官方與學界在面對少數民族時，有三個主要的角度，這三個角度反映了研究者三種習以為常的身分。第一個身分是社會科學界最熟悉的，即透過現代化過程來理解少數民族處於歷史發展的哪一個階段，或在歷史上如何循階段發展而來⁷。根據現代化理論的預期來設計研究議程，可以有變化豐富的起點⁸，比如觀察當地宗教習慣的歷史性與自然性⁹，衡量當地經濟發展到什麼程度，有沒有資本累積這種概念，經濟行為有無儲蓄性，儲蓄的目的是要投資或只是要規避天災風險。像大陸鄉下有的農民家裡藏米可以多到一百斤，因為小農們擔心會發生 1959 年到 1962 年的大飢荒，此刻儲蓄的概念所指涉的，不是再投資，而是保命。這時外來的觀察家便容易下結論說，這個少數民族存在於前現代化的階段，尚未發生儲蓄投資的意識。

通常人們不只研究一個社群存在於歷史的哪一個階段，更會進一步研究他們進入下一階段的條件是什麼¹⁰，其中常被提及的問題包括，有沒有納入現代化的學校教育，族民生病時是去抓草藥還是去現代化的醫院看診，人際交往時遵不遵守現代的

University of Minnesota Press, 1998), pp. 57-91.

⁶ 參考 John Gledhill, *Power and Its Disguises: Anthropological Perspectives on Politics* (London: Pluto, 1994).

⁷ 中文的民族學筆端於此說，見蔡元培，*民族學新論*（臺北：東方文化，民 15-23）。

⁸ 例見彭泊銘，*山區經濟思辨*（北京：氣象出版社，1997）；劉榮安，*滇黔湘少數民族經濟與社會*（昆明：雲南民族出版社，1996）；王茂林，*湖南經濟研究與思考*（長沙：湖南出版社，1997）。

⁹ 例見李德成，*中國少數民族宗教信仰*（北京：中央民族大學出版社，1999）；木麗春，*東巴文化揭密*（昆明：雲南人民出版社，1995）；楊政業，*白族本主文化*（昆明：雲南人民出版社，1994）；王麗珠，*彝族祖先崇拜研究*（昆明：雲南人民出版社，1995）。

¹⁰ 參見易小明，羅康隆，田茂軍，*民族文號差異與經濟發展*（長沙：湖南師範大學，1998）；杜發春，*民族京畿發展論綱*（北京：中國物價出版社，2000）；黃健英，薩如拉，朱錦鋒（合這），*中國少數民族經濟發展戰略*（北京：中央民族大學出版社，1999）。

時間觀念。以最後這點來說，山區少數民族的時間觀念與都市人的時間觀念顯有不同。時間觀念背後影射的是現代化都市發展的史觀，即以為時間是線性的¹¹，故 2002 年過完自然而然就是 2003 年，時間乃一步步往前走。相對於此，很多山區少數民族的時間觀則是循環的，某些社群中流行每七天有兩到三次的市集，大家每次市集時必能見到面，市集是很重要的時間參考依據。故有些當地人約會，不會以分鐘來約定，而以天為準。

某次在湘西考察時搭中型巴士赴鄰鎮，途中司機忽然剎車、倒車，與對面車道經過的司機交換文件，原來他們約好，下次碰到面的時候要交換東西，司機事後說明，他們只要彼此說過了就會注意，遲早一定會碰到，就算這次碰不到，下次也會碰到。同一部車開到半路停下來，並非有站，但司機下去喊人，果然一位農婦從山道裡跑上來，原來是有人在去起站點的時候，事先傳話給司機講好，說下次開到這個口子要下車叫人。可見對當地族民而言，時間不是線性的，而是往返的，今天約了見不到，三天之後仍會見到，每三天一個循環，因此與外來研究者的時間觀大為不同。外來的人目的是做田野訪談，時間非常寶貴，如果做一個訪談之前，當地農戶堅持要先請吃兩碗米粉，他們就擔心浪費時間，殊不知吃米粉正是一種參與觀察的途徑。城步縣鄉下有侗族鄉，某次就因為臺灣的攝影記者不肯先喝油茶而感到屈辱，從而影響他們原本歡喜配合拍攝的意願。

從一個現代化的角度去研究少數民族，往往受制於關於傳統的想像，官員學者對少數民族的認識角度，預設了會看到他們以為都市所已經失去的傳統，並相信自己從過去的傳統一步步過渡到現代化階段的經驗，能夠加以移植。他們還很好心的要幫當地人建學校，其中造希望小學最受注目，動員山區小孩子回學校來唸書，讓他們識字之後可以離開大山，或讀完大學後回到地方來教下一代的孩子，逐步發展。官員學者也喜歡對道路設施指指點點，有時對當地生產出來的農產品改種經濟作物提出建議，引進投資與理財的觀念。出發點幾乎脫離不了開發意識，只求幫助還在所謂傳統社會中掙扎的少數民族，過渡到現代化的階段，和自己一樣進步的生活。

二、國家作為分析起點

第二個角度是從國家來看少數民族，在國家的角度裡所關切的，通常就是政治體制安定，並能提升其公民素質。對民族社群而言，具有民族身分的公民是否對國家很效忠，向來為國家所注意，因為邊疆少數民族通常被人懷疑效忠意識不足。一方面邊疆民族信奉的宗教不一樣，其中伊斯蘭教最容易招致懷疑，不過大陸官方對

¹¹ 李英等（合編），實踐呼喚理論——社會主義初級階段的雲南論文集（昆明：雲南人民出版社，1994）。

基督教也抱持著強烈的猜忌態度，過去基督教在國家嚴密的控制下轉型成為愛國教會，至於家庭教會則是非法的，如果公安發現就很嚴重，刑事上可以判罪。地方幹部言談之間透露出對基督教的一些印象，比如說要信奉基督教固然可以，但是要到教堂才可以做禮拜，不可以在家裡聚會傳教。他們理解的宗教自由，是人們有自由前往教堂裡做禮拜，如果在家裡傳教，算是拉人信教，就違反宗教自由。

從這裡可以看見，官方對宗教有很強大的抗拒，民族地方的民族事務委員會有時與宗教事務合併在一起。神父、阿訇、道士、和尚依規定必須去聽宗教部門官員宣講政策，宗教工作者每個月都要去聽，聽完之後才能在教堂或寺廟講經，講經同時應傳播國家政策給族民。考察過程中證實，寧夏銀川地區的阿訇在清真寺講可蘭經之前，會先宣傳計畫生育、反毒品、反色情等等政策，如果族民相信阿拉反對毒品或色情，便比較願意配合檢討現行社會的問題。但是現在年輕人都不到寺，往往四、五十歲以上的人才來，所以宣講政策效果有一定限制。國家面對少數民族，總是要看少數民族是否對國家的效忠，比對神社的效忠更高，或是否先對國家效忠，才對自己的神社效忠¹²。

大陸官方的少數民族論述裡，開宗明義就是講少數民族政策要有助於團結¹³，團結是對國家最重要的，公開場合聽到團結的口號要給予熱烈的鼓掌，觀光表演最後常是以中華民族的大團結當收尾。在儀式場合唯一的國家論述，就是團結一致，團結之後才容許講少數民族的文化特殊性。國家雖然說鼓勵民族去找尋其文化特殊性，但少見積極協助。除非當地少數民族自己有民族意識，才會想要去保存民族文化。愈是擔心民族文化日益流失的地方，幹部愈有一種挖掘意識，或搶救意識，要把失去的文化特色找回來¹⁴。「挖掘」這兩個字的意涵是，過去曾經存在一些能夠呈現本民族差異性的物件或傳說，因為年久遺失，現在想要將之找到。挖掘的意識讓大家都相信，過去有這個特質存在，經由挖掘之後，族民就會找到具有代表性的各種活動。有的學者偏愛為各族的血緣找源頭¹⁵，只要能找到源頭就表示對民族身分的

¹² 參見史金波、姚兆麟、李堅尚（合著），《西藏人權研究》（北京：中國藏學出版社，中國社會科學出版社，1999）。

¹³ 例見教俊德，《中華人民共和國民族區域自治法釋義》（北京：民族出版社，2001）；吳仕民、占巴扎布（合編），《中國民族政策概覽》（北京：人民出版社，1995）。

¹⁴ 如浙江省遂昌縣在1997年發布的黨的第三十六號文件，指示對該縣唯一之民族鄉（三仁）文化作好挖掘、整理、研究。另參見黃惠焜，《祭壇就是文壇》（雲南：國際文化出版公司，1993）；雲南社發展研究中心（編），《少數民族體育文化論》（昆明：雲南民族出版社，1995）。

¹⁵ 例見雲南人民出版社之「彝族文化叢書」系列中，不少書目標題即標誌探源的問題意識，如《中國文明源頭新探》、《圖騰層次論》、《市場起源論》、《彝族氏族部落史》、《彝族母石崇拜及其傳說》、《彝族建築文化探源》等；另見惠水縣布依學會（編），《惠水布依族》（貴陽：貴州民族出版社，2001）。

尊重，而且一旦有了源頭，就可以對於文化與血緣融入中華民族有所釋懷。

其實，挖掘出來的到底是當代人想像出的，還是本質性的，根本說不準。比如在桂林民族文化宮表演瑤族搶花燈，貴州貴陽附近的苗族與廣西宜州的水族搶花燈，也是當地人各自述說的民族特色。宜州當地人說，因為設計這個活動的頭目的是水族，所以就叫水族搶花燈。不論如何，每個民族都要挖掘其文化特色似乎理所當然，在多數的情形裡，國家未必會去幫助他們，除非民族特色的建構有助於觀光事業，這時國家也許撥款來啟動，否則國家就沒興趣了，只有當地少數知識分子所進行的挖掘，不具有物質利益的動機。

國家決策者所惦記的是，假如各個社群的人要和其他地方一樣發展，要撥放多少資源；假如各族人都能廣泛接收到國家政策，要如何調整語言政策，提供多少師資，是否進行雙語教學，或同意採取母語教學等等¹⁶。國家對少數民族的語言政策各有特色，像東北朝鮮族獲得國家採取特別寬容對待，從入學前一年到高中畢業都用朝鮮語，漢語只是一個課程，之後的高考都用朝鮮語。國家如此讓步是為了籠絡朝鮮族，使他們願意對國家效忠，承認自己是中華民族的少數民族。

國家也者，就是在領土疆域範圍之內的國民，都效忠統治者之機制。包括少數民族在內的所有的公民都被個人化，每個人皆以公民身分來參加國家政治，所以集體的民族身分可以加以尊重，或許有些官員們也的確在意識上覺得應當尊重，但絕不應該作為族民參與政治的動機，充其量那是獲得補助，使得個別族民們更好地融入國家公共生活的依據之一。所以國家一定要宣傳說，不管是哪個族，每個個別的公民都平等，都有平等的資格參與政治¹⁷。國家最擔心的，是人們以民族身分設想自己，以集體分配來衡量國家的誠意，而不是以個別公民身分參與¹⁸。所以，民族作為一個身分到底在文化上具有什麼特色，會不會隨著現代化而消失，國家並不特別憂慮，而希望各族自己去保護，這些民族復興活動再怎麼流行，都不允許影響到個別的族民參與國是，才能保證不同族的族民融於一爐。民族團結乃是民族政策的核心，這是第二種研究少數民族的角度。

三、全球化作為分析起點

第三種研究少數民族的角度，是新近最熱門的全球化角度。在十六大間接但堅

¹⁶ 見馬麗華，*民族教育心理學*（昆明：雲南教育出版社，1997）；國家民族事務委員會（編），*民族區域自治國際學術研討會論文集*（北京，2001）。

¹⁷ 例見王戈柳，*中竟紅，我國各民族的繁榮發展*（北京：華文出版社，1999）；文精，毛公寧，王鐵志（合編），*團結進步的偉大旗幟——中國共產黨80年民族工作歷史回顧*（北京：民族出版社，2001）；思茅行署民族事務委員會（編），*民族團結的豐碑*（昆明：雲南民族出版社，1992）。

¹⁸ 例見施正一，*關於民族科學與民族問題研究*（北京：中央民族學院出版社，1993）。

定地宣示全球化的路線後¹⁹，這種觀點將益加流行。前述不論是從現代化或國家看，兩種角度都強調趨同，且有線性史觀與歷史目的論隱藏其間。在現代化的角度裡，少數民族的不同在於他們都存活在傳統性之中，將來應當演變成同沿海或城市地區一般，而不問其族性。至於在國家的角度裡，不管少數民族有多大的宗教與語言差異，必須學習在參加公共事務和實踐公民身分這一方面，和所有其他人趨同。所以，這兩種角度雖然尊重每一個民族都是平等的，但對於民族身分的內容，或族民看待自己時所渴求的文化自尊，毫不敏感，就好像民族像個姓氏，只有血緣意義，沒有文化意義，或即使有，也應當與時俱減。所以國家等於在尊重民族身分的口號當中，不知不覺地封鎖了進一步開展身分內涵所需要的心理動能。

相對於此，在全球化角度裡看少數民族，則是希望保留少數民族與眾不同的地方特色，這種保留民族身分區隔的心態，讓搶花燈成為宜州水族一個自我識別的依據，同理，在浙江麗水的畚族，地方幹部在紅頭文件裡都鼓吹挖掘特色，挖掘的過程比結果是什麼更重要，過程的持續維繫了民族的差異意識，保留了民族之間各有特色的想像。只有在每個少數民族一定可以相互區別的條件下，才有談論跨越疆界的意義。全球化作為一種跨越疆界的普世論述，需要先幫助且保留每個少數民族自己的特色，才有疆界可以被跨越。每個地方所謂的民族特色，一旦透過全球化語言翻譯成其他社群都能消費的東西，並同時消費代表其他社群的商品，全球化的宣告就不證自明了。

民族學者尤其著迷於全球化論述下對地方特色的重視，以為那是民族文化復興的當代機緣，故並不介意地方特色乃是全球翻譯者所刻意標榜²⁰，進行翻譯的人取得了全球論述者的地位，被翻譯的人則居於地方差異的位置，所以地方特色所指的，是全球翻譯者所能看得懂，且翻譯得了的特色，因此難免有觀光心態在其中。是否翻譯得了，關鍵在於對所翻譯的現象有無消費的慾念，如果有，自有外人會來翻拍成民族風情的產品。此何以生態保育觀光風靡全球，在民族地區尤然。使得可以被影像或文字所呈現的民族特色，比如物件、傳說都日益重要，而意義系統之類無法翻譯的民族文化，就在翻譯的過程中流失了²¹。製造地方民族特色與消費特色，都是全球化的焦點。政府與當地民族領袖在有利可圖的前景中，很少質疑少數民族身分

¹⁹ 要「引進來」和「走出去」相結合，「全面提高對外開放水平」，「立足於改革開放和現代化建設的實踐，著眼於世界文化發展的前沿，發揚民族文化的優秀傳統，汲取世界各民族的長處，在內容和形式上積極創新，不斷增強中國特色社會主義文號的吸引力和感召力」，見江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，十六大政府工作報告（2002年11月17日）。

²⁰ 索曉霞，無形的鏈結：貴州少數民族文化的傳承與現代化（貴陽：貴州民族出版社，2000）。

²¹ 吳保華，胡希瓊，仡佬族的歷史與文化（融水：廣西民族出版社，1993），序言。

遭到刻板印象所異化的效果。全球化論述下關於民族差異的想像力強大無比，促使論者與當地人士合力保留、建構當地的特色與習慣，成為一種反趨同論的論述。

當然，從國家、現代化、全球化三種角度所強調的，彼此會有所不同，主張現代化的人或許會認為，國家不應該一天到晚強調一統與團結，否則會危害地方少數民族的積極性，失去了利潤的誘因，過多教條將束縛族民在市場賺錢，或發展商品市場的積極性。站在國家的角度，太多地鼓吹差異或宣傳宗教特色，刻意的保持、製造少數民族與一般人的差異，將民族的奇風異俗設定在值得觀賞的消費對象中，雖然證明了民族身分的意義猶存，或許卻會使少數民族趨往和國家一統相反的意識去，可能有害少數民族效忠國家。全球化的觀點卻會批評國家把少數民族的特色抹煞掉，面對國家只關心少數民族的趨同，所謂有全球視野的人或便關心如何保留地區特色。全球化論述也可能會對現代化論述有些保留，後者太強調個人利益的誘因，沈迷於線性發展的一元史觀，使得少數民族特色在現代化過程中消弭，這對全人類而言很危險，總不能把全世界都變成一樣，既然有了全球化這樣強而有效的翻譯機制，保護差異比消弭差異更重要，全球化論述者主張欣賞、體會、了解各種不一樣的對象，不強迫遵照其他地方的發展模式。

從知識論與本體論層次，全球化論述不會懷疑少數民族的存在。站在國家角度觀察少數民族的人，雖不容許少數民族身分消失，但也迴避民族身分的特殊內涵。採取現代化角度的人，則是站在歷史終點看那些還在掙扎的落後社群，如何往自己這個方向走來。

參、通性與差異的方法論

知識界須要反省的是，關於少數民族作為現代化與民族團結的負擔，或全球化下象徵奇風異俗的喜悅，是如何存在的？如何從歷史上發展出來的？從而培養研究者自我批判的角度。研究者的目的不是要藉由解構民族身分，來否定少數民族的存在，而是要經過對身分的發生與問題意識的開展進行反省，來回溯研究者鎖住少數民族的研究動機。何以在有關國家領土的問題上，形成少數與多數的對比？何以知識界少有研究漢族的身分者？何以漢族作為混血的民族，其身分可以不受質疑？是否需要定義漢族？或是為何需要定義少數民族？

在團結一統與現代化的歷史目的論下，少數民族是要被接納與融合的對象，代

表了某種與潮流或主流的差異²²，對差異的尊重預設了漢族作為尊重的主體，漢族於是象徵普遍性與通性。知識界發展出包括語言、風俗、宗教、意識等角度來指涉少數民族，通常卻無法經由同一種方式來指涉漢族，畢竟漢族代表了歷史發展的通則，所有少數民族終將在此匯流，因此凡看來可以指涉漢族的，所指涉的都不是漢族，而是各族的目的與最終的通性。漢族因而是不能指涉的²³，這就是使得漢族永遠不會成為研究者指指點點的對象。

對自己身分的迴避帶來論述上的便宜，身分的迴避有政治上的利害效果，漢族從未擔心定義自己，因此可以國家之名發言，從而代表了少數民族的利益。歷史上並非沒有人曾經定義漢族，蒙元與滿清之際，非漢族的統治者就要定義漢族。不過現在漢族為中華民族名器的掌有者，作為通性的代表，則其他族成為差異之所在，成為被尊重與檢視的對象，因此而有了論述上的壓力，必須說明自己的特色何在。在中國成為領土疆域的概念之前，邊疆民族的自我存在毋須說明，如今站在國家機器掌有者的位置，卻必須界定之。

在湖南常德的維吾爾人，固然主要仍然信奉伊斯蘭教，可是不少年輕人都吃豬肉，令人不解，原來是在漢人的大群體中雜居已久，風俗就沖淡了，年長的維民對此現象頗不以為然，其中不乏黨幹部。有一位曾在學校任職的黨書記，便依黨的立場宣稱自己是無神論，不信仰伊斯蘭教，也不會到清真寺去聽講經，但他不吃豬肉，生活如同伊斯蘭子民。他於是告訴外來的研究者，宗教信仰、民族認同、生活習慣是三碼子事。南疆的伊斯蘭人聽到這種相互割裂，多半會難以置信，這三碼子事不是三位一體的嗎？但書記既然代表國家的統治者，象徵通性，不能信奉特殊宗教，但他又有民族身分，必須維繫之，竟發明了屬於他個人特色的身分論述，一方面仍堅持維民的風俗，但又服膺作為國家主流或通行表徵的無神論規定。換言之，這位書記每天要管理維民，又要作維民，把自己也當成對象來管，雖不方便信奉維民的宗教，但絕不放棄維民的生活習慣。

漢族因為與國家通性結合了，也在同樣的問題意識裡觀察少數民族。國家要現代化，每個人都要從封建傳統中解放出來，直接效忠國家，進入市場，所有人都透過公民身分的取得而獲得個人化的法律身分，那麼為什麼少數民族還非在自己的身分中堅持不可呢？在理論上當然要說是因為他們還在傳統社會，尚未完全現代化，

²² 參見陳慶德，*民族經濟學*（昆明：雲南人民出版社，1994）。

²³ 參見 Dru Gladney, *Muslim Chinese: Ethnic Nationalism in the People's Republic* (Cambridge: Council of East Asian Studies, 1991)；陳永齡，「探索漢族民族學的研究的幾個問題」，輯於袁少芬、徐杰舜（合編），*漢民族研究*（南寧：廣西人民出版社，1989），頁 12。

於是國家統治者可以指指點點。矛盾的是，以國家名義介入的目的，是要幫助族民現代化、國家化，也就是去民族化，然而作為被幫助的對象，其民族身分一定要先加以固定，不然國家作為普世者的地位就失去對比。

在這種論述的矛盾中，全球化式的邏輯也出現在中國的民族論述中。全球化論述講求穿越疆界，把代表差異的地方性翻譯成其他人能夠消費的商品，故全球化論述者喜歡欣賞奇奇怪怪的地區特色，最厲害的莫如迪斯奈公司，把阿拉丁、花木蘭、小美人魚、小獅王所披掛的地方風情，藉動畫影像翻譯成其他地區的人能消費的對象，既保留了地方性，又展現了通性²⁴。簡言之，一個文化霸權如果摧毀了一切疆界藩籬，就不再有中心與邊陲的差異，假如沒有中心與邊陲的差異，則霸權反而無所不在地暴露在所有人的眼前，任何一點或一人的變易，都等於是中心發生龜裂。其結果，當一套霸權論述深入人心後，每個人可以管束自己，趨向通性，卻將破壞了中心賴以為中心的差異性，以及中心可防禦性²⁵。全球化時代的降臨解決了這個困境，對於差異採取保留，甚至加以固定的論述策略，於是中心可以跨越邊陲，但邊陲卻不能化為中心。逐漸地，保留民族的差異性成為民族自己的願望，從而鞏固了國家或中心所壟斷的翻譯角色。

肆、「少數民族」的發生論

當今研究者視為理所當然的民族身分，是怎麼發生的？在論述的邏輯上，如果沒有主權疆域先劃定，就沒有少數民族的定位，少數民族的概念預設了國家主權。中國近代史上少數民族的發生，是在主權國家建立之後²⁶，中國在變成主權國家之前，稱後來所謂的少數民族為異族，但異族如果接受中原文化，也可以視為同族，異族入主中原則中原之，通過漢化，儒道文化獲得傳播，文化親近之後就會通婚，於是血緣也融合，就算沒有融合也想像成有融合²⁷。但觀測異族的依據是以文化作為標準，文化一通，則咸信血緣隨之而通，則異族不異。

這個在中國近代史上的異族，後來為何變成少數民族？這與中國變成一個主權國家息息相關。中國變成一個國家是師夷以治夷的思路所致，因為滿清朝廷為了抵禦外侮，抗拒侵略，於是就學習洋人用主權國家的身分，與美國、英國、荷蘭、比

²⁴ 全球化方法論與反方法論，政治與社會哲學評論（民92）。

²⁵ 參考 Michael Hardt and Antonio Negri, *Empire* (Cambridge: Harvard University Press, 2000)。

²⁶ 1924年國民黨一大之後，少數民族一詞才正式出現。

²⁷ 參見費孝通，「中華民族的多元一體格局」，北京大學學報（1989）；周星，民族學新論（西安：陝西人民出版社）。

利時、日本、德國、法國、俄國、西班牙、葡萄牙等等各國周旋。既成為一個領土概念，則國家之內豈還容得有異族？一個不團結的國家如何禦侮？革命志士建國後便在概念上轉換，將異族改稱為少數民族，因此才把驅逐韃虜的口號拋棄，改口稱五族共和。就連毛澤東當年都支持各民族自決的選擇，也可視為是維繫中國內在一統團結的逆向思考²⁸。

至今中共外交官受養成教育時，仍堅持團結的民族觀。直到1983年外交學院謝益顯教授的油印教本裡，還在努力說明為何西藏作為少數民族應當被尊重，但不能獨立。主要理由在於，中國不是資本主義的帝國主義國家，對少數民族沒有壓迫，如果在沒有壓迫的環境下追求獨立，必然是受到帝國主義國家之蠱惑，因此不能容許²⁹。如此一來，異族成為受到尊重的國內一分子，而國家要團結才能免於侵略，故國內的不同民族不能再逕以異族視之，既為少數，則成為少數民族的濫觴。其實，排除外侮的心理，與日本人為了排除白種人於亞洲之外，發展大東亞共榮圈的思路，有異曲同工之妙。假如在中國人獨立建國的論述下，漢人自然將異族歸類為屬於自己國人的少數民族，則一旦日本人泥於大東亞或亞細亞的論述，覺得中國人乃是共榮圈中的小兄弟，不是敵國或外國，因此日本對中國負有開發教訓的責任，其心境豈也就可以體會？

如果沒有接受主權國家的概念，使中國人身份的內容，變成了中華民族，則統治者不會有需要去說明少數民族的意義，少數民族也不成為一個對象。可見，少數民族身分的出現，是透過歷史特別階段所體會的某種政治需要，進而產生的因應策略，此何以後來無法容許少數民族消失，以免統治者失去對差異加以界定的權力，恰恰是這個權力，鞏固了統治者作為通性的代表。某些通婚家庭兄弟各有選擇，屬於不同的族，但一經選定，便不容更換，出現了同宗不同族的現象。民族識別的工作為統治者所壟斷，不是族民本身的認知所可任意轉變。

表面上，官方不以血統為其唯一標準，故1956年完成民族識別工作時，所界定承認的五十五個少數民族，據稱根據了史達林提出的關於民族界定標準³⁰，其中的特色是包括了歷史發展階段，故如佉族社會，作為一族的標準之一，是還停留在奴隸社會，所以這一群人是同族。除了生產力與生產關係標準之外，其他的認定標準包括風俗、語言、宗教、意識等耳熟能詳的依據，所以武斷之中也不能說沒有其彈性。但是，一旦定身分下來之後，某人就不能再要求改族了。故不能因為宗教信仰改變，或語言流失，就歸入另外一族。

²⁸ 見張崇根，*民族研究散論*（北京：藏學出版社，2000），頁84-85。

²⁹ 謝益顯，*國際鬥爭的基本理論與我國對外政策的基本原則*（北京：外交學院，1983）（抽印本）。

³⁰ 金炳鎬，*民族理論通論*（北京：中央民族大學出版社，1990），頁70。

這表示，所謂識別標準，只是一種協助判別血統的方式，不是在血統之外具有同樣效力的其他標準。既然宗教信仰已經協助國家確認某群人有共通血緣，斷不能在宗教信仰變化後，重新劃分民族身分。即人們所分享的文化，充其量是幫助國家來假定他們血脈相連。從官方的優惠政策中可以看出，民族優惠是奠基在血緣身分上，故強化了關於民族作為一種血緣身分的論述。

伍、民族身分的能動性

然而，經由血緣的想像鎖定的身分，其意義為何卻向來不是統治者所能欽定的。經由各式各樣鑑別調查發現，族民不可能簡單地被鎖在血緣身分中，而會進一步在生活實踐中，使得外加於身的身分差異，獲得具有時空性的嶄新意義³¹。在之前外人稱之為曹族的阿里山鄒族，在原住民論述流行以來，也對自己的名稱敏感起來，從而有了正名的活動³²。提到曹族，主流社會聯想到的就是吳鳳的故事，在鄒族的傳說中，吳鳳卻是漢族的奸商。1990年之前鄒族屬於高山族，到2000年已經正名為鄒族，屬於原住民的九族之一（現今已經識別出了十一族）。

當時原住民九族之間的差異，恐怕比漢族三族之間的差異還大，那為什麼他們統歸為原住民族，而漢族是三族？其中一個不可或缺的原因在於，漢族既然掌握了國家機器，當然對於漢族之間的些微差異極度敏感，藉由將九族歸於一族，國家得以重新選定民族識別的標準，亦即把民族區隔之基礎，以各族祖先來臺灣時間的早晚為準，原住民來的最早屬於一族，閩南人、客家人來的其次，是第二族與第三族，外省人來的最晚，故稱新住民，是第四族。更後到的中國大陸新娘為時太短，連族都稱不上。如此，臺灣與大陸之間號稱的血脈相連，等於不存在了，因為大陸上的人尚未來臺，勢必屬於非我族。

換言之，在國家的角度裡，原住民身分之發生，是臺灣獨立或新臺灣人論述的重要起點。然而，國家追求獨立主權的想法，不能決定居於鄒族身分的人對新身分論述的回應。原住民的身分論述讓族人對自己的身分敏感起來，不再是累受汗名的高山族，或刻板印象中酗酒賣春的源頭，而是備受尊重的差異所在。族民因而亟須某些可以被尊重的表徵，於是開始回溯傳統儀俗，保護生態資源。這些反應不是因應國家建立獨立身分的政策而來，而直接回應於全球化尊重奇風異俗的潮流。國家

³¹ 參見劉剛，發展的選擇：社會文化變遷途程中的雲南民族集團（昆明：雲南民族出版社，1996）；楊庭碩，羅康隆，潘盛之，民族文化與生境（貴陽：貴州人民出版社，1992）；Louisa Schein, *Minority Rules: The Miao and the Feminine in China's Cultural Politics* (Durham: Duke University Press, 2000)。

³² 參見湯宏忠，山美傳奇，自印本。

先對族民指指點點，族民在引導下便設想自己作為原住民的意義，於是曹族正名為鄒族，雅美族正名為達悟族，從國家眼光來看，族民初始的正名不必擔心，但之後民族身分的意義如何演化，就未必一直順應國家的期待了。

在桂林民族文化宮的表演，有當地苗族、壯族、瑤族、侗族的節目，為了表現團結一統，特別加了個臺灣高山族的表演。但表演內容竟宣稱是阿里山的阿美族，想必編劇聽過阿美族，也知道阿里山，認為表演阿美族就等於表演臺灣高山族，這就像在臺灣雅美族被人誤會是阿美族一樣。過去人們不生氣，但身分論述敏感起來後，族民就感到在意。族民接受國家發明的原住民論述，事實上也沒有抗拒的能力，然而新身分的能動性，卻不是國家能主導的。

鄒族身分有何可貴？民國 86 年發展【魚固】魚節，希望把達娜伊谷變成一個觀光資源，山美村青年為了防止魚苗被偷，因此成立自衛隊，抓偷魚的漢人，捉到之後就根據自己討論出的標準罰款。國家法律體系當然不容許私刑，但是族人面臨的鄒漢之別，使得以個人為對象的國家法律意義淡薄。從此建立了守衛隊，白天一個人守，晚上兩個人守。每到傍晚，山青相互陪伴，大家唱歌喝酒，達娜伊谷變成一個社交場合，也是山美村認同之所繫。接著，村中長老開始反省漢人的開發政策，開始懷疑漢人大老闆獲利，而鄒族人只能當僕役的情況。這裡可以看到鄒族意識對鄒族人的意義，不是對新國家效忠，而是面對漢人產生了有行為效果的差別意識³³。

另外，賽夏人與矮黑人跨越國界相見歡。漢人則蜂擁到山區海畔去觀賞矮靈祭、飛魚祭，還有原住民發現雲南獨龍族的紋面與自己很類似，雖無相關，卻倍感興奮。雲南白族看到賽夏族的表演也感動莫名，認為其中蘊含了民族生存的奮鬥精神。雅美族對核廢料的默默承受，到了達悟族身分確立後再也看不到，族民抗爭與談判的企圖心旺盛。馬告國家公園與保留區之間的政策爭議時起，雙方動員的基礎俱在民族身分。以國家效忠為出發點的民族身分策略，引起族民對國家的高度警覺與不信任，寧可停留在族的集體身分中接受動員，向國家抗爭，則是民族身分建構之初所難以逆料的。

這幾個例子應當給予研究者相當震撼，外界所賦予的民族身分會發展出的反應，在外界所熟悉的角度中，無法有效表達。研究者在以族為對象進行研究時，已經承認了民族身分的固定性，因而從現代化線性發展的角度來衡量族民落後的程度，或對國家動員抗拒的力道，或對自身奇風異俗的開創與利用能力。如此，從民族身分裡來的回應，就顯得是現代化不完全，個人化不澈底，特色難以翻譯成消費

³³ 參見 Chih-yu Shih, "Ethnic Economy of Citizenship in China: Four Approaches to Identity Formation," in M. Goldman and E. Perry (eds.), *Changing Meanings of Citizenship in Modern China* (Cambridge: Harvard University Press, 2002), pp. 232-254.

品。研究者一方面要保護傳統，尊重鄉土意識，另一方面又要輸入所謂的現代觀念。的確，民族地區的回應很積極，不論是加入商品市場，或參與選舉投票，也能有板有眼。但當地人用起這些制度來有其自身的意義，在研究者的論述裡無法表達。

在寧夏回族自治區，清真寺的阿訇的定期到宗教局去受訓，講經之前先宣講國家政策，但之後就可以講可蘭經，不必非以國家為主。於是對國家的妥協換得國家之外一個龐然空間，假如回民有抗拒意識，國家反而將強行介入，摧毀獨立講經的空間。國家要求民族領導人該做的事情都獲得回應，就再也不關心或看不到民族身分的其他內涵，族民可以塗鴉，依然可能造成對國家效忠很大的牽制力。同理，進入市場經濟的族民另有動機，造成許許多多的民族店舖不賺錢，有的納西人，擔心自己賺錢一定會讓其他人虧錢，感覺不能為了自己個人利益讓別人受害，有的鄒族人的店招待本族人，當然不好意思收費。

研究者必須等待現代市場的觀念有效教育了族民以後，才能把現代市場行為分析的模式，應用的民族地區（或其他所謂前現代化地區）。如果教會族民了解凱恩斯經濟學的乘數概念，消費愈多可能對總體經濟愈好，所以長期結果是雙贏，改變納西商人對問題的看法，這時，研究者用來解釋其他人的社會科學理論，不就可以解釋納西商人的行為了嗎？研究者既研究又教化，推銷現代化與團結效忠的價值，才能封鎖族民在民族身分中的隨機回應，從而成為有意義的研究對象。

陸、少數民族研究者的身分

到底我們社會科學家真的是在研究少數民族呢？還是在試圖保護自己所處的那個不會被人家指指點點的位置？從許多少數民族不承認自己身分的情形看來，即使是缺乏論述能力的邊區民族，也懂得逃脫被指指點點的對象位置。研究者從國家、市場、全球的普世性位置出發，代表通性，與社會科學強調普世行為法則的知識論同調，少數民族也在發展這種掙脫的需要，因此常對研究者掩飾有關民族身分的言行。故他們進入國家角度接受動員，未必是臣服於國家的暴力統治，他們投入市場賺錢，也未必是利益薰心，反而是為了避免自己遭到對象化的反應。在全球化角度下，族民被引誘回到某種象徵差異的身分論述中，固然是協助全球公司翻譯地方特色換取物質酬勞，但同時也是在掌握自己對民族身分內涵的詮釋權。全球化容許族民根據自己想像的民族特色，從挖掘、搶救、保留到開創，取得與外界討價還價的地位，以致於國家不能完全壟斷身分的內涵。

研究者站在普世角度，永遠不會被人指指點點，不會變成別人的對象。什麼人

會被指指點點，這個人就是差異之所在，因而必為少數。常會聽人說尊重對方，其實尊重表示對方屬於差異的範疇，而被尊重的人卻不能決定自己的差異。論述上，少數民族是屬於地方性的社群，沒有一個普世角度來對外人表示尊重，但這時反而對外人有平等相待的可能性。然而當今由於國家力量進來衝垮了地方，族民失去好奇能力，只能接受居於教化者位置的國家加諸的定位，則抗拒就取代了好奇，自卑取代了平等。研究者不會從族民身分中往外看，則這個身分的意義是什麼就看不到。這個盲點一旦被揭露，對社會科學而言，是個很大的震撼。研究者必須先實踐了族民的身分，才有可能看到自己的位置，跳脫通性的想像。

有一位美國人類學家研究夏威夷土著，當地人將神祉刻為木製的小神，作為巫師醫病時的道具，研究者發現其中一具甚為面善，細究之下發現是麥克阿瑟將軍，一時大為震撼，蓋如此一來，對當地土著的意義系統進行解讀時，同時必須掌握他們如何看待西方人，則西方人不能再位於研究對象之外，研究土著也就包括了研究自己。這樣一來，研究者外於研究對象的位置就潰散了。研究者本身不被質疑的普遍性地位，淪為相對於土著的另外一個具體所在，故研究者所採用的意義系統被相對化了，如此他們不能仍舊宣稱，研究土著社群的議程是在研究某種特殊性或差異性。同樣的道理，假如我們發現，大陸的少數民族在國家之外的活動，涉及到他們對於國家的回應或調適，故若不了解國家如何被他們解讀，就不能了解當代民族生活的意義系統，則國家這個號稱普遍性公民效忠對象的符號，充其量是建構所謂特殊性或差異性的一種機制。如此，漢族的國家觀，只能是漢族的，不是國家的。

少數民族身分的不可限定性，恰恰在能接納國家這個論述體系後，繼續開創其身分論述，不受國家概念所完全霸占。民族身分這種不可限定性動搖了研究者的身分，從而督促研究者研究認識到，當他們迴避自己的身分內涵，把研究對象鎖在現代化、全球化、國家主義的社會科學理論中，無異於是在實踐研究者的宰制，他們因而必須把所有不能放入論述脈絡的部分切除，才能宣稱了解了研究對象的特殊性。當代社會科學不討論少數民族的歷史發生過程，以及少數民族如何被鎖在固定的身分當中（包括他們如何不可能被鎖住），因此重新檢討少數民族研究的知識基礎，是社會科學研究者認識自己的方法。

法律與法制

論中國大陸《婚姻登記條例》之 實施兼論我國之相對因應

A Survey on the P.R.C. Regulation of Registration of Marriage

林雪玉 (Lin Hsueh-Yu)

國立臺北大學司法學系副教授

壹、前 言

據內政部統計，我國新婚之夫妻中，外籍新娘有逐漸增多之趨勢，而外籍新娘主要來自中國大陸¹。依《臺灣地區及大陸地區人民關係條例》²第五十二條第一項規定：「結婚或兩願離婚之方式及其他要件，依行為地之規定。」換言之，即以行為地為臺灣或大陸而異其決定婚姻是否有效成立之準據法。所謂「結婚之方式」，係指結婚之形式要件，「其他要件」則是針對結婚之實質要件而言。因此，臺灣人民與大陸人民結婚之形式要件或實質要件，均應視其結婚地點而定其應適用之法律。中國大陸地區對於涉外婚姻，《婚姻法》並無規定，但依《民法通則》第一四七條規定：「中華人民共和國公民與外國人結婚適用婚姻締結地之法律。」所謂「婚姻締結地法律」即包括結婚之形式要件及實質要件，一律應適用婚姻締結地之法律。至於兩岸人民結婚事件之法律適用，中國大陸並未如我國明示其準據法，而是以民政部在1998年12月10日頒布之《大陸居民與臺灣居民婚姻登記管理暫行辦法》作為處理之依據。

我國雖許可大陸地區人民來臺探病、奔喪而作一定時間之停留，但並未開放大

¹ 據內政部統計民國2002年結婚之173,343對夫妻中，外籍新娘計有44,843人占25.87%。外籍新娘以來自大陸地區者有27,626人占61.61%為最多。詳見內政部2003年6月19日公布之統計通報。

² 臺灣在1992年通過《臺灣地區及大陸地區人民關係條例》作為處理兩岸法律問題之依據，以決定兩岸人民之法律行為或法律關係，究應適用臺灣或大陸或其他地區之法律，類似我國之涉外民事法律適用法。

陸地區人民直接從大陸地區到臺灣通商或觀光。反之，中國大陸地區則開放臺灣人民到大陸經商及觀光。因此，兩岸人民之結婚行為絕大多數係在中國大陸為之。換言之，無論是大陸人民或臺灣人民如在大陸結婚都應依《婚姻登記管理條例》及上述《大陸居民與臺灣居民婚姻登記管理暫行辦法》辦理結婚登記。

中國大陸之《婚姻法》於2001年4月28日修正，《婚姻登記管理條例》亦於2003年修正，將原來採嚴格管理之《婚姻登記管理條例》去除「管理」二字改為《婚姻登記條例》，並於同年10月1日起正式實施，在婚姻制度和涉外婚姻上作出重大之變革。

貳、中國大陸之婚姻登記制度

中國大陸地區，結婚之形式要件採國家監督之登記婚主義。《婚姻法》第八條規定「要求結婚的男女雙方必須親自到婚姻登記機關進行結婚登記。符合本法規定的，與以登記，發給結婚證。取得結婚證，即確立夫妻關係。未辦理結婚登記的，應當補辦登記」。結婚登記為中國結婚之法定程序，必須辦理婚姻登記後，結婚始具有法律效力，受國家之承認與保護³。其採取結婚登記制之主要理由係認為結婚應合於當事人的利益與社會國家的利益，登記制利於國家之監督與管理，透過結婚條件之事前審查，可以落實婚姻法保障結婚自由及防止早婚、近親婚、疾病婚、重婚、買賣婚等不當之婚姻。而且登記婚較為經濟，不像舊有婚制之結婚浪費許多人力物力等⁴。

為確實執行婚姻登記制度，1994年2月1日，民政部發布《婚姻登記管理條例》，對於婚姻登記之程序採取嚴格之行政管理規範。結婚登記之程序，分為申請、審查、批准及登記、簽發結婚證等四個步驟。另一方面，除了對大陸人民間適用之《婚姻登記管理條例》外，又針對中國人民和外國人、華僑和國內公民、港澳居民和內地公民、大陸人民和臺灣人民等不同的婚姻登記主體都制定了不同的規定或辦法，形成錯綜複雜之法律關係。例如為加強大陸人民與臺灣人民之婚姻登記管理，對於臺灣人民與大陸人民在大陸地區辦理婚姻登記，於1998年頒布《大陸居民與臺灣居民婚姻登記管理暫行辦法》；對於其他涉外婚姻則頒布《中國公民與外國人辦理婚姻

³ 我國《民法》對於結婚之形式要件採儀式婚主義，第九八二條規定：「結婚，應有公開之儀式及二人以上之證人。經依戶籍法為結婚之登記者，推定為已結婚。」戶籍登記僅屬報告性質，非結婚之生效要件。

⁴ 詳見陳少禹在關於中華人民共和國婚姻法起草經過和起草理由的報告，參閱劉素萍主編，婚姻法學參考資料（中國人民大學出版社，1989年），頁61-63。

登記的幾項規定》等一系列有關涉外婚姻登記管理的規定以為適用。由於有關婚姻登記的規定過於分散，既不利於當事人了解和掌握相關規定，也不便於登記機關實際運作，而且，這些規定除要求當事人提供的證件、證明資料有所區別外，其他方面並無大的差異。因此，新頒布之《婚姻登記條例》乃將這些規定或辦法之內容納入規定，而以本條例為辦理婚姻登記之統一適用法規。因此，2003年10月1日《婚姻登記條例》公布施行後，上述之《婚姻登記管理條例》及《大陸居民與臺灣居民婚姻登記管理暫行辦法》、《中國公民與外國人辦理婚姻登記的幾項規定》等一系列有關涉外婚姻登記管理的規定，自然廢止。綜觀新條例內容，婚姻登記已由政府防範式之嚴格監督與管理之制度，改變為由婚姻當事人自律、責任自負之制度，較為尊重當事人結婚之自由，使大陸之婚姻法向前邁開一大步。

參、結婚之登記機關

《結婚登記條例》第二條規定：「內地居民辦理婚姻登記的機關是縣級人民政府民政部門或者鄉（鎮）人民政府，省、自治區、直轄市人民政府可以按照便民原則確定農村居民辦理婚姻登記的具體機關。」⁵「中國公民同外國人，內地居民同香港特別行政區居民、澳門特別行政區居民、臺灣地區居民、華僑辦理婚姻登記的機關是省、自治區、直轄市人民政府民政部門或者省、自治區、直轄市人民政府民政部門確定的機關。」第四條規定：「內地居民結婚，男女雙方應當共同到一方當事人常住戶口所在地的婚姻登記機關辦理結婚登記。」⁵「中國公民同外國人在中國內地結婚的，內地居民同香港居民、澳門居民、臺灣居民、華僑在中國內地結婚的，男女雙方應當共同到內地居民常住戶口所在地的婚姻登記機關辦理結婚登記」。新條例改變了原來在城市由街道辦事處、在農村由鄉鎮政府辦理婚姻登記，適當集中了農村居民辦理婚姻登記的機關，明確規定辦理婚姻登記之具體機關⁵。對於涉外婚姻之登記主管機關則統一規定為省級政府民政部門或省級民政部門確定之機關，而不再個別針對各特別行政區、臺灣地區或外國人民之婚姻登記作個別規定及特別之管理。新條例施行後，統一登記機關，解決了原婚姻登記過於分散、複雜，事權不統一，難於管理之弊端。

⁵ 由於民政部門對街道辦事處、鄉鎮政府無直接管理權，因此常有對於不符法定婚齡仍違法登記者，甚至有些鄉鎮政府常以辦理登記為關卡，假藉發結婚證而額外收費等難以管理之弊端。

肆、結婚登記之程序

結婚登記程序可分為申請、審查、登記及簽發結婚證等四步驟：

一、申請

申請是當事人雙方正式向婚姻登記機關提出結婚登記之請求。申請必須由雙方親自到一方戶口所在地之婚姻登記機關提出，申請時必須雙方親自到場，不能由代理人代理申請，亦不能以書面意見代替本人親自到場。

「辦理婚姻登記時，申請人如為大陸地區人民須出具下列證件：

本人的戶口名簿、身分證；

本人無配偶以及與對方當事人沒有直系血親和三代以內旁系血親關係的簽字聲明。

對於涉外婚姻之香港居民、澳門居民、臺灣居民則需出具下列證件：

本人的有效通行證、身分證；

經居住地公證機構公證的本人無配偶以及與對方當事人沒有直系血親和三代以內旁系血親關係的聲明。

辦理結婚登記者如為華僑應當出具下列證件：

本人的有效護照；

居住國公證機構或者有權機關出具的、經中華人民共和國駐該國使（領）館認證的本人無配偶以及與對方當事人沒有直系血親和三代以內旁系血親關係的證明，或者中華人民共和國駐該國使（領）館出具的本人無配偶以及與對方當事人沒有直系血親和三代以內旁系血親關係的證明。

辦理結婚登記的外國人應當出具下列證件：

本人的有效護照或者其他有效的國際旅行證件；

所在國公證機構或者有權機關出具的、經中華人民共和國駐該國使（領）館認證或者該國駐華使（領）館認證的本人無配偶的證明，或者所在國駐華使（領）館出具的本人無配偶的證明」（第五條）⁶。

⁶ 依已廢止之《大陸居民與臺灣居民婚姻登記管理暫行辦法》，對於兩岸人民通婚登記之規範，採取較嚴格之監督管理制度。依該暫行辦法第四條規定：「申請結婚登記的大陸居民應當提交下列證件和證明：

居民身分證；

居民戶口簿；

所在單位或街道辦事處、鄉（鎮）人民政府出具的婚姻狀況證明；

婚前醫學檢查證明。

舊條例規定，結婚應提交所在單位或村（居）民委員會出具的婚姻狀況證明，離婚應提交所在單位或村（居）民委員會出具的介紹信。隨著中國大陸勞動用工制度的改革和人口流動的加強，由單位或村（居）民委員會出具證明的方式已經不能適應社會發展的需要，甚至在一定程度上限制了當事人的婚姻自由。新條例取消結婚登記需要單位或村民委員會出具之介紹信或婚姻狀況證明、婚前醫學檢查證明之規定，改為由當事人簽署一份無配偶及與對方當事人沒有直系血親和三代以內旁系血親關係的簽字聲明，對於婚前醫學檢查，並未作強制性規定，簡化結婚手續，改變政府對結婚登記嚴格管理之態度，使當事人結婚較為輕鬆容易與自由。

二、審查

審查是婚姻登記機關依法對當事人之結婚申請進行審查與查證。

審查主要分為兩方面：

審查證件：婚姻登記員要審查當事人所持證件是否真實、完備，符合法定要求；證件內容是否與當事人本人之情況相符；證件是否有偽造、塗改或冒名頂替之情事等。

審查條件：婚姻登記員要審查當事人雙方是否都符合結婚條件。例如

婚姻登記處具有管轄權

要求結婚之男女雙方共同到婚姻登記處提出申請

申請結婚登記的臺灣居民應當提交下列證件和證明：

「臺灣居民來往大陸通行證」或其他有效旅行證件；

在臺灣地區居住的有效身分證明和出境入境證件；

臺灣公證機關出具的無配偶聲明和經證明無誤的戶籍謄本，有效期三個月；

婚前醫學檢查證明。」

第五條規定：「臺灣居民在大陸連續停留6個月以上的，除提交本辦法第四條第二款規定的證件、證明外，還應當提交大陸公證機關公證的無配偶聲明。臺灣居民在香港、澳門地區連續停留6個月以上來大陸的，除提交本辦法第四條第二款規定的證件、證明外，還應當提交香港婚姻註冊處或澳門婚姻及死亡登記局出具的婚姻狀況證明。臺灣居民在外國連續停留6個月以上來大陸的，除提交本辦法第四條第二款規定的證件、證明外，還應當提交居住國出具並經公證機關公證和中華人民共和國駐該國使、領館認證的婚姻狀況證明。大陸居民赴臺灣地區定居時已達到法定婚齡的，應當提交經大陸原居住地公證機關公證的赴臺灣前的婚姻狀況證明。」

第六條規定：「申請結婚登記的當事人離過婚的，應當提交離婚證件。離婚證件係臺灣離婚協議書的，應當經臺灣公證機關公證；無法提交離婚協議書的，應當提交經公證的臺灣地區報紙刊登的當事人離婚的聲明書或公告，未經公證的影印件不具有法律效力。離婚證件係臺灣地區有關法院的離婚判決書或離婚調解書的，如果離婚的一方係大陸居民，該離婚判決書或調解書應當經人民法院裁定認可。離婚證件係外國登記離婚證書的，應當經駐在國公證機關公證、駐在國外交部或外交部授權的機關認證，並經中華人民共和國駐外使、領館認證。離婚證件係外國法院的離婚調解書或離婚判決書的，應當經中華人民共和國人民法院裁定承認。喪偶的，應當提交配偶死亡證明。死亡證明係臺灣地區有關部門出具的，應當經臺灣公證機關公證。死亡證明係外國有關部門出具的，應當經駐在國公證機關公證、駐在國外交部或外交部授權的機關認證，並經中華人民共和國駐外使、領館認證。」

當事人男年滿二十二周歲，女年滿二十周歲
當事人雙方均無配偶（未婚、離婚、喪偶）
當事人雙方沒有直系血親和三代以內旁系血親關係
雙方自願結婚（第二十二條）。

三、登記

婚姻登記機關應當對結婚登記當事人出具的證件、證明材料進行審查並詢問相關情況。辦理結婚登記的當事人有下列情形之一的，婚姻登記機關不予登記：

未達到法定結婚年齡的
非雙方自願的
一方或者雙方已有配偶的
屬於直系血親或者三代以內旁系血親的
患有醫學上認為不應當結婚的疾病的（第六條）。

所謂「醫學上認為不應當結婚的疾病」究竟應包括哪些疾病在法律上並無明確之規定，新條例對結婚登記不須繳交婚前健康檢查證明，對於婚前健康檢查不再做強制性規定。因此，登記機關不再做實質審查，是否結婚之決定權由結婚雙方自行決定⁷。當事人符合結婚條件者，應當場予以登記（第六條）。

四、簽發結婚證書

發給結婚證書是登記機關確認婚姻關係有效成立之行政行為。結婚證書是由婚姻登記機關簽發用以證明婚姻關係成立之法律文書。故婚姻登記機關對於上述審查符合結婚條件者，除當場登記外並應發給結婚證；對當事人不符合結婚條件不予登記者，應向當事人說明理由（第七條）。已辦理結婚登記並取得結婚證者，婚姻即為成立，具有法律效力，受法律之保護。反之，如未經登記並取得結婚證，則縱經公開舉行結婚儀式，有兩人以上之證人，且已經事實上同居，仍為無效之婚姻，必須補辦結婚登記。在補辦結婚登記後，婚姻關係之效力有溯及之效力。應追溯至男女雙方均符合法定結婚實質要件之時⁸。

⁷ 一般情況下，在現實生活中，無論男女方一旦發現對方有一些難以治癒的特殊疾病，如：癲癇病、癲癇、精神分裂等，對於是否結婚都會持慎重態度。

⁸ 參閱巫昌禎主編，*婚姻家庭法新論—比較研究與展望*（中國政法大學出版社，2002年7月第一版），頁143。

伍、結 論

《婚姻登記條例》施行至今，據聯合報大陸新聞中心綜合報導，由於手續簡便又省錢，廣受人民之肯定，此可由各地紛紛出現緩婚現象，不少新人自動將婚期延後，等待新法實施。據廣州市民政局統計，自新條例公布後第一週（8月13至19日）登記結婚之人數明顯創新低，僅及往年同期的三十分之一⁹。在新條例生效首日（10月1日），則見到京城各區縣婚姻登記處爆滿；南京新婚登記政策實施首日，新人擠爆登記處之現象可見一斑¹⁰。

但是，據統計顯示，臺灣自1992年以來，兩岸婚姻數量成長相當快速，迄今已超過二十萬對，目前每年是以三萬對的數字急速成長。這些來臺的大陸配偶，又將衍生其眷屬來臺定居之後續移入人口，這樣的一個外移人口數量，對於臺灣社會各層面將造成相當的影響¹¹。另一方面，大陸配偶中不乏在臺灣以假結婚真入境¹²，以從事非法居留、打工、賣淫者¹³。尤其在中國大陸《婚姻登記條例》施行後，大陸政府對於婚姻登記採取較為寬鬆之當事人責任自負之自律式登記制度，將來兩岸通婚是否會因而急速增加，值得密切觀察。內政部於2003年9月起辦理全國外籍配偶及大陸配偶生活狀況普查，雖可達到嚇阻大陸人民以假結婚來臺之效果。但為防堵大陸人民以假結婚真入境情況之氾濫，落實「身分從嚴」，以合理調控外來人口之移入，已自2003年9月1日起仿效美國採取「面談」機制，對於大陸配偶入境時，運用大量創造性之詢問技巧，以加強假結婚之查核¹⁴，當為目前最重要且必要和有效之因應措施。

⁹ 詳閱聯合報（臺北），2003年8月19日，第A13版。

¹⁰ 參閱大陸新浪網，2003年10月2日新聞。

¹¹ 詳見陸委會民國2003年9月19日陸委會蔡英文主委出席在臺大陸配偶權益保護協會籌備處成立記者會之致詞稿。

¹² 具內政部出入境管理局副局長吳學燕說，根據現行法令，大陸人士來臺只有探親、依親集團體邀訪團進團出，並未開放觀光，很難留在臺灣。一般大陸女子想要來臺，如果沒有親人，只有「婚姻」唯一途徑，這應是大陸配偶這幾年大幅增加之原因之一。詳見民生報（臺北），2003年9月13日，第A3版。

¹³ 「兩岸高齡婚姻，畸形結合各取所需」之報導，中國時報（臺北），2003年3月10日，第6版。

¹⁴ 關於美國如何以面談發現婚姻詐欺，詳見徐慧怡著，「美國移民詐欺修正案之研究」，載中興法學（第42期，民國1997年6月），頁137-161。

法律與法制

海峽兩岸新興毒品犯罪現況分析

Analysis of Trends of New Type Drug-related Crimes in Cross-Strait

鄭幼民 (Cheng Yu-Min)

法務部調查局緝毒中心第一科科长

摘 要

毒品犯罪是「萬國公罪」，為防制毒品犯罪，政府自民國 82 年 5 月起，即全面向毒品宣戰。但隨著經濟發展迅速及社會環境變遷，毒品種類不斷推陳出新，新興合成毒品如 MDMA、KETAMINE、GHB、FM2、LSD 等在海峽兩岸已有氾濫趨勢，其在短期間迅速蔓延，尤其濫用者年齡層下降，青年學子認知不清，誤用者甚眾，加上原有的海洛因、安非他命仍然氾濫不止，若不及時制止導正，未來國家前途堪慮。此一反毒戰爭稱之為「第二次鴉片戰爭」實亦不為過。

本文內容針對毒品的態樣先予以介紹，讓讀者對安非他命類及新興合成毒品種類及毒性有所認知，俾便防範。同時對新興合成毒品氾濫影響社會風氣，造成社會亂象予以分析，另對毒品氾濫成因、防制作為與防毒績效加以說明。最後，呼籲全民反毒，提升倫理道德觀念，並依政府現有的反毒力量，制訂有效的防制措施，俾便防微杜漸，落實保護國人遠離毒害的終極目標。

關鍵詞：毒品、毒品犯罪、臺灣地區、大陸地區

壹、前 言

毒品戕害人類健康眾人皆知，不僅嚴重腐蝕個人意志，更是助長犯罪最大淵藪，毒品的氾濫足以破壞國家經濟運作，影響社會治安，甚至危及國家安全。百年前我國深受鴉片侵害，國人受害迄今難以忘懷。毒品禍國殃民，在中國有苦難與屈辱的

歷史為證。

然而，吸毒、販毒至今仍為世界上最嚴重的社會問題之一，毒品的非法生產、需求和販運的龐大組織規模與上升趨勢嚴重威脅著人類的健康與發展。為此整個國際社會都在採取有效措施，積極防制毒品犯罪的蔓延。

2002年10月1日在臺灣大學舉行「反毒反搖頭丸座談會」時，與會學者提出一連串統計數字，如「12.9%的少年認為偶而可吃搖頭丸」、「少年兒童觸法案件中，每千人中吸毒者占十六人以上」、「今年1至8月因毒品案移送觀察勒戒的再犯者，占34.1%」、「1999年十六個國家毒品犯罪率中，臺灣居第七位」，點出了國內毒品問題確實日趨嚴重，尤其對青少年發展影響更日益嚴重。從而建議衛生署和有關部門應通過各種形式，全面宣傳毒品對人體身心的危害，使大眾尤其是青少年認識吸毒的危害性，自覺地預防和抵制吸毒行為¹。2003年9月15日在全國反毒會議上，成功大學行為醫學研究所發表的「南區大專校院學生藥物使用之現況與其成因分析」專題報告中，更指出南部大專校院學生有1.6%使用過一種以上藥物（毒品），吸食毒品種類，以搖頭丸、大麻和安非他命為主。大專生吸食搖頭丸比率為1.1%，大麻為0.7%，安非他命為0.3%；以其推估全國一百二十四萬名大專學生，則約有兩萬人吸食過毒品。顯見過去一年來雖然政府各單位每年都把反毒工作列為重點，成績也獲得國際肯定，不但連續三年在國際毒品產製、轉運名單上除名，高中以下學生尿液篩檢陽性比率也降到0.18%，不過根據上述成功大學之研究報告，國內大專學生濫用藥物（毒品）反倒盛行，尤其新興毒品MDMA的在大專學生的流行使用，殊值注意²。

2002年，大陸地區共破獲毒品犯罪案件11萬餘起，同比增長2.4%；抓獲毒品犯罪嫌疑人近九萬名；繳獲海洛因9,290.8公斤、冰毒（甲基安非他命）3,190.9公斤；繳獲搖頭丸301萬餘粒；繳獲易製毒化學品300餘噸³。

大陸地區為整治歌舞娛樂場所吸販搖頭丸迅速蔓延的情勢，2002年1月至11月，共清查歌舞娛樂場所兩萬多家，限期改進、取締涉嫌毒品犯罪歌舞娛樂場所4,532家，全力壓縮搖頭丸、氯胺酮（愷「K」他命）等新型毒品的濫用市場。同時，通過與歌舞娛樂場所經營業主簽訂禁毒責任書，對歌舞娛樂場所經營業主和從業人員普遍進行新型毒品預防教育，以有效遏制吸販搖頭丸迅速蔓延的勢頭⁴。

¹ 蘇郁凱，「偶而吃吃搖頭丸，12.9%青少年說安啦？」，中國時報（臺北），2002年10月2日，第9版。

² 柯慧貞，「南區大專校院學生藥物使用之現況與其成因分析」，民國九十二年全國反毒大會，台北市公務人力發展中心，2003年9月15日。

³ 中共公安部，「2002年中國禁毒工作情況」網址：<http://www.mps.gov.cn>, 2003.03.11。

⁴ 同前註。

從大陸地區 2002 年毒品緝獲量，尤其是緝獲搖頭丸 301 萬餘粒及易製毒化學品 300 餘噸，充分顯示新興毒品在中國大陸泛濫情勢的嚴重性。

貳、新興毒品之種類

光復初期，臺灣地區由於民窮財盡，藥物濫用消聲匿跡好一陣子，直至民國 50 年代才又開始流行強力膠，然後於 60 年代轉為濫用「速賜康（Pentazocine）」，70 年代則以俗稱「紅中（Secobarbital）」、「青發（Amobarbital）」、「白板（Methqualone）」之安眠鎮靜劑為主，到 79 年以後開始發生甲基安非他命（Methamphetamine）的大流行。儘管濫用藥物之種類層出不窮，然而從民國 35 年至 70 年間，藥物濫用人數並不多，直到 1989 年至 1990 年間，甲基安非他命出現後，因其價格便宜，且初時未以毒品列管，導致其在學生之間廣為流傳濫用，一夕間藥物濫用成了重大的社會問題，粗估國內吸毒者約占臺灣人口的 1%，藥物濫用問題才逐漸獲得重視。迄 91 年底，濫用之最大宗為甲基安非他命及海洛因，另外大麻、FM2（Flunitrazepam）、MDMA、愷他命（Ketamine）等所謂「俱樂部毒品（Club drug）」亦逐漸興起⁵。

近年來在臺灣地區及大陸地區流行的新興毒品種類繁多，茲將常為搖頭族使用之新興毒品敘述如下：

一、MDMA

亞甲雙氧甲基安非他命（3,4-Methylenedioxymethamphetamine）的簡稱，化學結構屬於安非他命類結構，具有安非他命的興奮作用及三甲氧苯乙胺（Mescaline）之迷幻作用。俗稱 Ecstasy、E、XTC、M、AKA、忘我、亞當、狂喜、快樂丸、搖頭丸、綠蝴蝶，為第二級毒品。

來源：1914 年由德國默克（E.Merk）藥廠合成作為減肥用途，後來未上市。其具有的迷幻作用於 1976 年開始被報導。1983 年起，MDMA 逐漸在美國流行，由於 MDMA 濫用經過媒體的報導，很快引起全美國的警覺，因 MDMA 具有毒性，美國司法部緝毒局（DEA）立即運用緊急權於 1985 年 6 月將 MDMA 列為具有高度濫用性且禁止醫療使用的第一級管制藥品。1988 年 3 月起永久列入第一級管制藥品。

性狀：MDMA 是一種油狀物，含有右旋體（d-form）及左旋體（l-form）二種。右旋體對中樞神經興奮作用較左旋體為強。最常見的 MDMA 鹽類為鹽酸鹽，熔點約攝氏 147~148 度（isopropanol/n-hexane 結晶）。

⁵ 李志恒，物質濫用（臺北：行政院衛生署管制藥品管理局，2003 年 6 月），頁 8。

MDMA 通常以白色藥片出售，亦有粉色、綠色或其他顏色包裝，亦有膠囊包裝。一般以口服使用，服用後二十至六十分鐘內產生作用，高峰期長達二小時，藥效維持數小時。

藥效：具興奮中樞神經及迷幻作用，且有抑制食欲、口渴及睡眠的效果。MDMA 使用者宣稱 MDMA 能讓他們覺得思緒不斷地流轉，感受平常因害怕或情緒壓抑而無法體會之快樂感受。另外宣稱其能使人產生與別人非常親近的感覺，進而使人多話而不知停止，有些人甚至會擁抱陌生人。因此之故，MDMA 很快的在世界各地蔓延，自 1988 年開始，隨著 Rave（銳舞，一種大型舞會）的快速蔓延，MDMA 和 Techno 音樂（電子舞曲）三者之間，在銳舞文化的發展過程中產生密不可分的關係。1988 年英國一場數萬人參加的 Rave 似乎向世人宣告這一股「E 世代」的來臨。1989 年起，由於英國警方的取締，Rave 開始由城市轉移至荒郊野外，經常氣氛詭異，伴隨著雷射燈光及超大音量的大型舞會。濫用者在電子音樂吵雜聲下，常隨著雷射光演出通宵達旦的跳舞，中毒及死亡案例明顯增加。

MDMA 使用者常發現在精神上會有混淆不清、抑鬱、睡眠問題、渴求藥物、嚴重焦慮、在使用期間或數週後產生誇大妄想。在生理上則會產生肌肉緊張、不隨意牙關緊閉、嘔吐、視力模糊、眼球快速轉動、軟弱無力、寒顫或流汗。同時，增加心跳速率及血壓，對循環或心臟疾病患者特別危險。

二、愷他命（Ketamine）

愷他命俗稱 K、K 仔、Special K、Vitamin K、Super K、Kay、Keet 等，又有「卡門」稱號、在中國大陸、港澳亦稱氯胺酮，為非巴比妥鹽類（nonbarbiturate）的麻醉、止痛劑與苯環利定（PCP；Phencyclidine，俗名天使塵 Angel dust）同屬芳基環己胺類結構。最早是由 Calvin Stevens 於 1962 年時，在美國密西根州 Park-Davis 實驗室研究苯環利定替代物時，首度合成。其作用類似 PCP 但持續效果較短且毒性較低，能令使用者產生類似催眠狀態的解離（Dissociative）⁶麻醉作用。初期被應用於動物手術，隨後因其具有阻斷神經路徑，卻無降低呼吸及循環系統功能的特性，漸漸被視為安全且可信賴的麻醉劑，而應用於臨床上診斷或不需肌肉鬆弛之手術，尤其適合用於短時間之小手術或全身麻醉時誘導之用。部分病人在麻醉恢復期會出現不愉快的夢、意識模糊、幻覺等行為。1970 年代即有被濫用的報告出現在美國西岸。早期的濫用者，多將愷他命摻雜於 MDMA 等安非他命衍生物中使用，近來卻逐漸可見單獨使用的例子。國際間愷他命被濫用情形愈形嚴重，1995 年美國藥品管理局即

⁶ 解離現象，即現實與環境分離的一種心理反應。

將其列為新興濫用藥物，1999 年更列入第三級管制藥品管理。我國衛生署管制藥品管理局也將其列入第三級管制藥品。在 Pub 內列名「三大約會強暴藥」⁷。

愷他命可以口服、鼻吸、煙吸及注射等方式施用，吸食後能產生類似苯環利定之效果或 LSD 之視覺作用。常見的副作用有心跳過快、血壓上升、震顫、肌肉緊張呈僵直性，另外在恢復期會出現不愉快的夢魘、意識模糊、幻覺等情形。長期濫用則可能導致產生幻覺、嘔吐、心跳過快、說話減慢、影像扭曲、記憶暫時喪失、全身失去平衡感等不良症狀；急性中毒或大量靜脈注射、則會造成短暫呼吸抑制，造成腦部缺氧，甚至死亡的危險⁸。

三、伽瑪-羥基丁酸 (GHB)

GHB 為 Gamma-hydroxybutyrate 之簡稱，為自然存在哺乳動物組織之短鏈脂肪酸衍生物。俗稱液態快樂丸 (Liquid Ecstasy Georgia Home Boy)。

在 1960 年 GHB 首次由法國化學家 Dr.H.Laborit 合成，具鎮靜及麻醉效果，在歐洲曾嘗試作為麻醉輔藥，惟後因缺乏止痛效果及常伴隨痙攣，未再使用。1970 年代 GHB 因能誘導正常快速動眼睡眠 (Rapid-eye-movement sleep)，增加慢波睡眠 (Slow wave sleep) 而用來治療嗜眠症 (Narcoleps)。1977 年報導指出 GHB 可刺激生長激素分泌，增加類固醇之作用，促進肌肉生長，此理論從未被證實。但卻常被健身者作為同化類固醇之替代品，來刺激肌肉生長。1980 年代在美國 GHB 又被宣稱為色胺酸 (1-tryptophan) 之替代品，視為營養補充劑或健康食品，可在一般食品商店購得。直至 1990 年 6 月至 11 月，全美許多州接獲共 57 個因濫用 GHB 送急診之案例，美國藥物食品管理局 (FDA) 即宣布 GHB 未在醫師監督下使用為不安全、不允許的，禁止作為食品販售。

GHB 通常和酒類一起服用，在 2000 年 2 月，美國將 GHB 列為第一級管制物質，而經 FDA 核准使用之 GHB 藥品則列為第三級管制物質。我國於 2001 年 3 月 23 日公告將 GHB 列為第二級管制藥品，同年 6 月 27 日 GHB 亦列為第二級毒品。

GHB 在未被禁售前，常被用為促進肌肉生長或具鎮靜作用，此為誤用而非濫用。1990 年 GHB 被禁售後，即常被認為具欣快感與幻覺作用及增強性能力 (enhancer of sexual activity) 而濫用。近年來由於 GHB 無臭、無味、易溶於水，可方便加入飲料中，加上前述作用，GHB 更常被用為性犯罪工具而備受注意。

因為 GHB 具欣快感與幻覺作用，常被濫用者與其他藥物併用以加強效果，最常與酒精併用，當與其他中樞神經抑制劑併用如 Barbiturates 會對中樞神經及呼吸產生

⁷ Ketamine 與 FM2、GHB 在 Pub 中同列名為「三大約會強暴藥」。

⁸ 同註 5，頁 201-211。

加成抑制作用。青少年濫用者宣稱服用 5~20 分鐘後，開始產生放鬆、欣快感及性欲增加，感覺如同喝醉酒，但頭腦清楚且不會有宿醉現象，作用約可維持 1.5~3 小時。然事實上，其不良作用為噁心、嘔吐、頭痛、反射作用喪失，可能很快失去意識、昏迷及死亡，與酒精併用更加劇其危險性⁹。

在 1995~1998 年間，GHB 濫用已在美國有流行趨勢，另外 1999 年，美國國家藥物濫用研究所(National Institute on Drug Abuse)所作之全國流行性調查指出，GHB 於全美各地舞廳、演唱會有濫用增加情形¹⁰。

四、FM2 (Flunitrazepam)

俗稱強姦丸，因藥片上有十字深溝，又被暱稱為十字仔，為第三級毒品。為瑞士羅氏 (Rohypnol) 藥廠所研發之藥品¹¹，具鎮定安眠特性，自 1965 年首先在瑞士上市，1976 年開始在臺上市，目前行銷全球，被用於治療失眠症。

其外觀多為白色圓形錠狀，其上有十字深溝，並打印 FM2。其藥效為使肌肉放鬆、安眠，亦會造成意識不清、心神恍惚。因其為無臭無味的口服錠劑，若被溶於飲料中服用，被害人在不知情狀況下喝入，約在二十至三十分鐘後會產生暫時性失憶症，由想睡到不醒人事，被人強暴也無法舉發，故被列入「三大約會強暴藥」之一。目前 FM2 已發展至第三代，俗稱「六一五」，由於藥丸經過添加興奮劑和其他毒品，藥效是原始 FM2 十倍以上，更具刺激性，一旦服用後對大腦的傷害更加可怕¹²。

五、特拉瑪竇

特拉瑪竇 (Tramadol) 商品名稱 Tramal、Ultram，屬於合成類中樞性鴉片止痛劑，止痛效果與嗎啡類似，1977 年在德國上市，亦被美國藥物食品管理局 (FDA) 核准使用在治療中度至嚴重的疼痛。臺灣於近年引進，主要是用為合法使用的戒毒抵癮藥物，目前被列為第三級管制藥品 (毒品)。

特拉瑪竇為一速性的全身麻醉劑，醫界常用於診斷或不需肌肉鬆弛的手術，尤其適合短期麻醉，由於效果與嗎啡類似，近來也有具毒癮的民眾用來替代毒品使用，有逐漸氾濫的跡象。

特拉瑪竇可口服及注射，在投藥後十五至二十分鐘就可發揮效力，施用後對呼吸無明顯變化，心跳和血壓雖會有短暫變化，但不致於有顯著影響，常見噁心、眩

⁹ 黃筱珮、張謙俊，「GHB 約會強暴藥 年輕人當心」，中國時報 (臺北)，2003 年 10 月 1 日，第 A10 版。

¹⁰ 同註 5，頁 212-220。

¹¹ 綠十字健康網，林杰樑，民國 92 年 1 月 24 日。網址：<http://www.greencross.org.tw/drugabus/fm2.htm>。

¹² 王瑞德，「搗毒窟 赫見千餘顆強姦藥片」，自由時報 (臺北)，2002 年 10 月 6 日，第 13 版。

暈、鎮靜、口乾及流汗等副作用，長期施用特拉瑪竇不致構成藥癮及生理依賴，在某些國家（如大陸地區）並不需要醫師處方就可輕易在藥房購得¹³。

參、新興毒品與青少年犯罪

新興毒品施用者以電子音樂為背景，服用新興毒品助興狂歡跳舞，俗稱「搖頭族」，該娛樂場所俗稱為「搖頭店」。許多搖頭店業者，顧客的來源多以青少年、學生為主，因此每逢周休假期前夕，幾乎已成為青少年搖頭族固定的「朝聖日」。同時，業者還採取周三不收門票及「辣妹免費入場」的作法，以拉攏青少年¹⁴。根據中華民國犯罪矯正發展基金會 2000 年之民意調查顯示，有高達 66% 的民眾認為社會上使用毒品藥物情形嚴重，有 5.5% 的民眾認為週遭的人曾經使用過毒品藥物，且都知道在那裏可以輕易買到，包括網路、PUB、甚至特定藥局。根據 2003 年 9 月 15 日全國反毒會議上，成功大學行為醫學研究所柯慧貞教授發表的「南區大專校院學生藥物使用之現況與其成因分析」專題報告中，更指出南部大專校院學生曾經使用各類型之毒品藥物之盛行率達 1.6%¹⁵。又臺閩地區警察機關受（處）理涉嫌違反「毒品危害防制條例」嫌疑犯年齡層分析可知：18 至 23 歲之青年嫌疑人數有 7,522 人，較 12 至 17 歲之少年嫌疑人數 1,037 人，高達七倍之多；占整體查獲嫌疑人數 24.5%，顯示 18 歲以上之青年為藥物濫用之高危險族群。

而新興毒品搖頭丸等在青少年間如此氾濫究其原因有下列幾點：

一、觀念偏差，認知不足

對於新興毒品濫用者而言，尤其是青少年學生不認為搖頭丸是毒品，常錯誤地認為此類毒品較不具成癮性或危害性，也不是傳統毒品鴉片、海洛因、安非他命等，故多認為是聚會助興藥品，利多於弊的藥品。事實上，搖頭丸不僅是毒品會使人上癮，也會戕害吸食者身心，它更是一種觀念毒品，這種觀念，帶動了搖頭丸的風潮。搖頭丸起源於重金屬音樂、電子音樂的環境，這種環境被青少年視為先驅、前衛、尖端、後現代，是流行的表徵。因此搖頭丸係結合了三大文化：流行文化，偶像文化，娛樂文化，所以帶動了搖頭丸的風潮，使它沛然莫能禦，也因此不斷有藝人捲入搖頭事件，更助長了搖頭丸在青少年間的流行。

二、型態多樣，查緝不易

¹³ 陳舜協，「中央社新聞小百科—特拉瑪竇」，中央社，2003 年 1 月 22 日。同註 5，頁 129-133。

¹⁴ 陳鴻偉，「西門町搖頭店 死灰復燃」，聯合報（臺北），2003 年 5 月 11 日，第 B2 版。

¹⁵ 同前註 2。

新興毒品由於係化學合成物，而搖頭丸以各種複方，不斷創造新產品，五顏六色，充分滿足青少年喜新厭舊的心態。不但顏色多變，型態亦變化多端，從液態、粉狀、膠囊、錠劑甚至郵票、吸墨紙各式各樣。不但能滿足使用者喜新厭舊心理，而且便於偽裝、夾藏、販賣，使查緝工作更形困難。

三、成本低廉，易購易銷

由於新興化學合成毒品之製造原料成本低廉，且製造機具簡單，比起鴉片、海洛因製造過程簡易許多。所以販毒分子毒品來源無虞，取得容易，青少年因價格低廉，消費的起，如 MDMA 一顆市售約新臺幣 250 元，因此搖頭丸在青少年間廣受歡迎。又如在緬甸、泰國等地甚為流行的鴨霸（YABA），製造的原料都可合法取得，只要有鹽、清潔劑、鋰電池及蒸餾過的家用感冒藥，就可以輕易在廚房中製造¹⁶。在泰、緬地區目前產量是海洛因毒品的五倍。其售價在曼谷一顆 1.2 美金，約合新臺幣 40 元，引進臺灣後，一顆僅要價新臺幣 150 元，比海洛因價格簡直天差地差便宜很多，對青少年而言，幾乎人人購買得起¹⁷。

四、追求刺激、物欲享樂

毒品藥物濫用者本身多為意志薄弱，抗壓力弱，為逃避社會壓力、現實環境的挫折、無力感，轉而借助毒品藥物，求得暫時解脫。此外，新興毒品容易使人心理的防禦性降低，加上有些藥具有催情作用，常使血氣方剛青少年服用後容易與人發生性行為，或讓有心人士利用作為性犯罪或其他犯罪的工具。如近日在臺北著名國際五星級君悅大飯店 Hyatt（原凱悅大飯店），被警方查獲的搖頭性愛派對，當場逮捕四十三名男女，並搜出大批毒品及威而鋼等春藥¹⁸。

另外，根據衛生署調查發現，臺灣地區有四分之一高中職學生曾接觸安非他命、大麻等毒品。曾接觸毒品的高中職學生首次使用毒品五大原因如下表：

原 因	比 例
一、好奇	55.1%
二、受親友同學引誘、不好意思拒絕	10.2%

¹⁶ 鴨霸，又名馬藥（蓋因金三角地區主要運輸工具是馱牛和騾馬，馬吃了冰毒或鴨霸，可晝夜兼程不知勞累，因此人們用冰毒或鴨霸餵馬並將其稱為馬藥），係合成安非他命如脫氧麻黃鹼的衍生品，製造速度比傳統安非他命快得多又容易得多。

高興宇，「安毒分身 泰國鴨霸撈過界」，中國時報（臺北），2002 年 8 月 26 日，第 7 版。

¹⁷ 同前註。

¹⁸ 突發中心專欄，「五星飯店破淫亂派對」，蘋果日報（臺北），2003 年 10 月 29 日，第 A2 版。

三、喜好服藥後的感覺	8.2%
四、反抗父母	7.1%
五、減肥	5.1%

同時調查顯示，6.2%與 5.5%的受訪者指出，身旁同學或親戚有使用毒品；1%的學生家中有兄弟、父母與姊妹曾使用毒品¹⁹。

此外，幫派分子利用青少年無知好奇之心理，由幫派中青少年在校園內暗地宣傳後，先期免費提供安非他命、FM2、快樂丸等毒品，俟學生上癮後，無法脫離幫派，而受幫派控制²⁰。進而吸收大學生或中輟生加入運輸、販售毒品行列。近年來被視為知識分子儲備班的研究生、大學生竟在毒品的製造、運輸、販賣、持有、吸食等環節，層層均有沾染，令人怵目驚心。案例如下：

1999 年 7 月，臺北某知名大學藥學研究所博士後研究員李某和表兄張某，被警方查獲兩人「學以致用」，利用該校藥學研究所的實驗室製造搖頭丸，供應國際毒梟販賣。

2001 年 11 月，彰化某大學三名學生姚某、劉某、杜某，在彰化租屋，涉嫌製造千元偽鈔及愷他命。

2001 年 11 月，臺北某醫學中心一名林姓實習醫生，涉嫌利用網路跳蚤市場張貼販賣「嗎啡注射液」的相關文字，遭刑事局循線查獲。

2003 年 1 月，基隆某大學一名陸姓學生，涉嫌販賣安非他命，在搭車返宜蘭時被捕，從背包搜出吸食器和毒品²¹。

2003 年 1 月 16 日在臺北查獲某私立大學吳姓學生，定期向外購進大麻及搖頭丸，並借用同學租屋處捲煙、分裝後再轉售校內同學²²。

由上述案例和成功大學所發表的「南區大專校院學生藥物使用之現況與其成因分析」研究報告相互印證，國內大專校院學生藥物濫用情形，確實不容忽視。

¹⁹ 甯瑋瑜，「二成五中學生曾用毒品」，蘋果日報（臺北），2003 年 10 月 26 日，第 A16 版。

²⁰ 吳淑裕，「有關幫派侵入校園實際問題探討」，組織犯罪（嘉義市：濤石文化事業公司，2002 年 10 月），頁 173。

²¹ 胡守得，「知識份子儲備班 毒書樂」，自由時報（臺北），2003 年 1 月 18 日，第 6 版。

²² 李承鍊，「租屋變毒窟 大學生當藥頭」，中時晚報（臺北），2003 年 1 月 17 日，第 5 版。

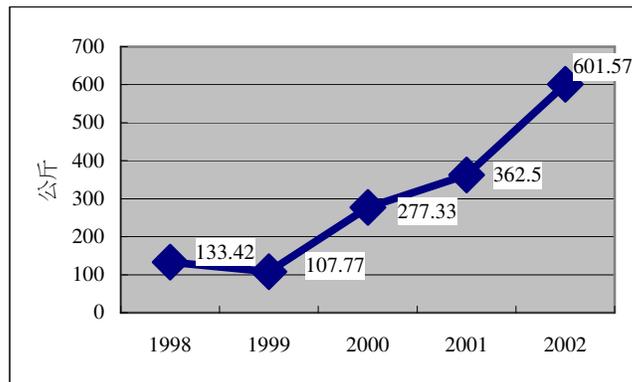
肆、兩岸新興毒品氾濫現況分析

一、臺灣地區

國內毒品及非法藥物自 60 年代濫觴以來，由早期就地取材的強力膠、速賜康，繼之以 70 年代初的紅中、白板、青發等安眠類藥品，以迄 70 年代末期自外國進口安非他命與海洛因的逐漸替代盛行，毒品隨著社會環境變遷與科技進步而不斷推陳出新。自 1997 年以降，新興合成毒品如前所述 MDMA、GHB、FM2、MDA、愷他命等，因管制不周，且原料容易取得，逐漸有氾濫的趨勢，濫用族群年齡層則不斷向青少年延伸²³。

根據 2003 年 1 月法務部統計摘要顯示，2002 年全年臺閩地區毒品緝獲總量仍以安非他命有 1,317.88 公斤最多，其次為海洛因 601.57 公斤，第三為特拉瑪竇 149.2 公斤，第四為 MDMA 126.14 公斤，第五為愷他命 63.32 公斤²⁴。另行政院衛生署管制藥品管理局於 2003 年 1 月表示，2002 年毒品氾濫嚴重，同時發現緝獲量第二至第五的毒品都有增加趨勢，藥物檢出則顯示多種藥物混用情形大增²⁵。其中 MDMA 2002 年查獲量 126.14 公斤遠較 2001 年 44.65 公斤為多，顯示 MDMA 成長驚人，在校園的普及率僅次於安非他命和強力膠²⁶，第二、三級新興合成毒品有日趨氾濫之現象（參見下表一、二、三、四）。

表一 臺灣海洛因緝獲量



資料來源：自製，數據源自法務統計摘要（臺北：法務部統計處，2003 年 2 月 18 日），頁 11。

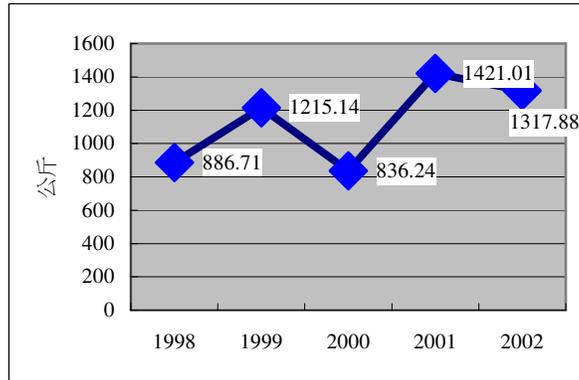
²³ 趙麗雲，「加強管制新興毒品 保護青少年遠離毒害」，臺灣時報（臺北），2002 年 1 月 31 日社論。

²⁴ 法務統計摘要（臺北：法務部統計處，2003 年 1 月 16 日），頁 7、11。

²⁵ 羅碧，「大陸合法止痛藥 臺灣毒蟲新歡」，自由時報（臺北），2003 年 1 月 21 日，第 6 版。

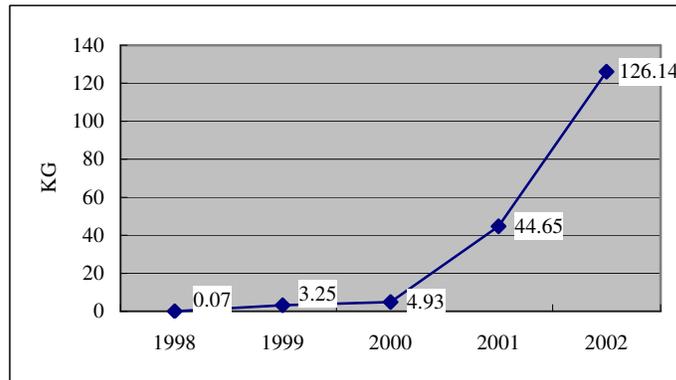
²⁶ 李文儀，「校園毒榜 搖頭丸第三」，中時電子報（臺北），2002 年 7 月 17 日。

表二 臺灣安非他命緝獲量



資料來源：自製，數據源自法務統計摘要（臺北：法務部統計處，2003 年 2 月 18 日），頁 11。

表三 MDMA 緝獲量一覽表



資料來源：自製，數據源自法務統計摘要（臺北：法務部統計處，2003 年 2 月 18 日），頁 11。

表四 查獲毒品種類

單位：公斤

種類 單位 年別	總計	第一級毒品					第二級毒品					第三級毒品		
		合計	海洛因	嗎啡	鴉片	古柯鹼	合計	罌粟	MDMA	大麻	安非他命	半成品 安非他命	合計	K他命
87年	1,039.92	136.69	133.42	0.04	3.08	0.15	903.23		0.07	16.35	886.71			
88年	1,488.24	107.90	107.77	0.11	0.02		1,362.55	0.02	3.25	47.92	1,215.14	95.66	15.99	
89年	1,326.40	277.45	277.33	0.12			1,039.59	0.02	4.93	73.98	836.24	120.00	9.35	
90年	2,064.36	362.56	362.50	0.06			1,688.66	5.43	44.65	106.99	1,421.01		7.59	
91年	2,572.06	605.94	601.57	0.06		4.31	1,753.04		126.14	110.60	1,317.88	289.13	213.08	63.32

資料來源：法務部調查局、內政部警政署、憲兵司令部、海岸巡防署、財政部關稅總局。
資料來源：源自法務統計摘要（臺北：法務部統計處，2003 年 2 月 18 日），頁 11。

另根據衛生署管制藥品管理局表示，2003年1至6月臺灣地區緝獲的毒品和管制藥品種類，甲基安非他命、海洛因的數量雖然仍高居一、二位，愷他命的查緝數量卻暴增累計為266.9公斤，已高升到第三位，2003年5月查獲的毒品和管制藥品裏，愷他命甚至高居第一位²⁷。

近年國內緝毒單位緝獲新興合成毒品重大案例如下：

2002年8月16日調查局破獲桃園縣某製藥公司副廠長歐某等人製造販售搖頭丸MDMA二萬五千粒，原料一千一百餘公克（約可製成成品一萬一千顆），為國內破獲首宗利用合法藥廠製造販售毒品之案件²⁸。

2002年9月16日調查局破獲林某等人自中國大陸以漁船走私十四公斤愷他命原料至金門，再利用貨輪走私回臺灣之案件。這些原料約可製成一百四十萬粒錠劑，毒害數以萬計的青少年²⁹。

2002年9月20日調查局查獲李某自新加坡以貨櫃夾藏方式走私特拉瑪竇針劑九千餘劑、藥錠四千九百餘盒入境之案件。

2002年10月13日調查局破獲施某等五人販售五十四公斤的高純度搖頭丸MDA二十二萬顆，為國內歷來查獲搖頭丸的最大宗，該集團預計全數銷售大臺北地區各PUB、KTV等搖頭店³⁰。

二、大陸地區

在2002年，大陸地區共破獲毒品犯罪案件11萬餘起，抓獲毒品犯罪嫌疑人近9萬名；繳獲海洛因9,290.8公斤、冰毒3,190.9公斤；繳獲搖頭丸301萬餘粒，繳獲易製毒化學品300餘噸³¹。

中共公安禁毒部門提高發現、打擊製造苯丙胺（安非他命）類興奮劑犯罪活動的能力，加大破案力度，使製販冰毒犯罪得到了一定程度的遏制。湖南公安機關破獲一起特大製販冰毒案，及時阻斷了大宗冰毒的走私出境；遼寧、山東公安機關及時偵破尚在開工初期的外籍犯罪嫌疑人製造冰毒案，使冰毒還未大量生產即被查繳。

各地公安禁毒部門在工作中大力拓寬情報線索來源，使偵查觸角得到延伸，偵破了一批大要案件。湖南、黑龍江、廣東、福建等地公安機關連續破獲大案，震懾了精神藥物犯罪活動。各級禁毒部門與成員單位密切配合，對全國的歌舞娛樂場所

²⁷ 陳惠惠，「五月毒品查緝 K他命居首位」，聯合報（臺北），2003年8月15日，第B5版。

²⁸ 陳志賢，「藥廠變毒窟 產銷搖頭丸」，中國時報（臺北），2002年8月17日，第8版。

²⁹ 羅珮瑩，「K他命小三通兩毒梟落網」，中國時報（臺北），2002年9月17日，第8版。

³⁰ 蘇恩民，「北市文山區 查獲搖頭丸大本營」，自由時報（臺北），2002年10月14日，第9版。

³¹ 同前註3。

進行了全面的清查和整頓，全力地遏制歌舞娛樂場的吸、販搖頭丸的違法犯罪活動³²。

公安部禁毒局緝毒處處長鄧明表示：在中國，原來只有海洛因問題，冰毒和搖頭丸是近十年來從國外流入的。1990 年廣東省破獲了第一起冰毒案件，1996 年廣州白雲機場海關破獲了第一起搖頭丸走私入境案件。20 世紀 90 年代中期以後，冰毒和搖頭丸的問題日益嚴重，目前，中國 31 個省、自治區、直轄市都破獲了搖頭丸的案件，在全國一些大中城市的娛樂場所濫用搖頭丸的問題相當普遍³³。

近年大陸地區緝毒單位緝獲新興合成毒品重大案例如下：

2000 年 3 月 6 日，在黑龍江省七台河市，警方破獲了中國大陸東北地區最大的製毒案，在毒品加工廠內，警方現場查獲了冰毒 1,300 多公斤和 1,400 多公斤毒品加工原料，以及產於韓國、日本、美國的全套加工設備。據兩名韓國籍主要犯罪嫌疑人李庭福、金佑哲供述，其加工製造的冰毒主要銷往韓國、日本等國家，而其製販資金、設備技術也全部來自於境外，是一起典型的國際特大製造冰毒的案件。

而境外販毒集團在大陸地區境內製販冰毒的犯罪活動，早在 20 世紀 90 年代初就在東南沿海登陸了。

2000 年 7 月，公安部組織廣東、湖北公安機關破獲「5.24」特大製販冰毒案，摧毀冰毒加工窩點 11 個，繳獲冰毒 17 噸多。

2001 年 6 月，廣東省公安廳破獲「5.22」特大製販毒品案，搗毀了設在外省的地下毒品加工廠，繳獲搖頭丸 30 萬粒，以及大量其他興奮劑類毒品。

2000 年 9 月 14 日，北京與福建禁毒部門聯合打掉了一個國際製販搖頭丸的犯罪集團，搗毀了隱藏在福建省製藥十強企業—福建順順製藥有限公司內的搖頭丸加工廠。這起案件是首例大規模、成批量製造搖頭丸的案件，生產的配方由國外的不法分子提供，它最大的特點就是隱蔽性極強。原來生產的產品是感冒藥片，除了少數幾個組織生產和技術人員以外，工人都不知道是在生產毒品搖頭丸。

2000 年 10 月 18 日，廣東、廣西警方聯手偵破了一起特大研製冰毒犯罪集團案，澈底打掉了多年來為害東南數省市的多個秘密冰毒實驗室和製毒工廠，而擔任技術總顧問的犯罪嫌疑人林其桐，係原南寧製藥廠總工程師，他與其學生李雪嵐利用所掌握的化學知識為製毒分子提供冰毒配方，大肆製造冰毒。林其桐和李雪嵐被一審判處死刑³⁴。

³² 同前註 3。

³³ 中共公安部，「世紀之患—新型毒品」，網址：<http://www.mps.gov.cn.2002.02.01>。

³⁴ 同前註。

伍、兩岸毒品犯罪之關聯性及防制作為

福建省公安廳禁毒總隊總隊長蔡小林曾指出：「冰毒問題為什麼能夠發展蔓延起來？就是 1988 年韓國的漢城申請舉辦奧運會，韓國警方為了能夠辦好這屆奧運會，舉行了大規模地掃毒活動，有一大批製販、走私冰毒的犯罪團夥他們就紛紛躲到臺灣去了，因此臺灣的冰毒問題逐步地蔓延發展起來。根據臺灣官方公布的數字有將近 30 萬人吸食冰毒。臺灣當局在 90 年才將冰毒列入毒品嚴加管制。那麼就在這個時候我們國家剛剛開始兩岸的交流，有相當一部分毒販跑到中國大陸來避風。在東南沿海他們利用麻黃素比較容易購得，人民群眾，包括執法部門對這方面問題不大了解。因而他們在這邊逐步開始製造冰毒的犯罪活動。」

由於大陸地區是醫藥原料天然麻黃素的主要生產地，但同時麻黃素又是製造冰毒的主要原料之一，因此，販毒集團便帶著資金、設備和技術首先在福建沿海建立了製毒加工廠，但很快遭到了福建警方的打擊。嚴打之下，販毒集團便紛紛逃離福建，其中相當一部分轉移到了廣東。」³⁵

同時，有些製毒師傅便逃回臺灣，自 2000 年以來調查局及警方又偵破數起安非他命製造工廠案件，查獲數百公斤毒品，且地點紛設在郊區、山區或偏僻寓所，2002 年調查局即偵辦七座製造工廠案件，2003 年調查局又偵辦十座製造工廠案件，且製安原料正源源不絕自境外陸續走私來臺，此現象證明安非他命製造工廠確有自中國大陸回流臺灣製造跡象，亟待查緝機關續予努力。

從上述言論，充分顯示兩岸毒品犯罪活動息息相關，實應密切合作，共同防範。目前我對新興毒品氾濫的防制措施及建議如下：

一、加強查緝、斷絕供給

各查緝機關應加強發掘新興合成毒品及非法藥物國際走私管道，和國內非法製造工廠重大線索，積極追查偵辦。對先驅化學品工業原料流程，主管機關應嚴密管制並追蹤，以免遭不肖廠商非法移作製造毒品。同時，對核准進口的藥品落實管制、嚴密稽核，避免藥廠、藥商、藥房、醫療院所「合法掩護非法」並防止不肖藥廠、藥商業者假借失竊、遺失情事，將管制藥品流為非法使用，成為新興毒品製造販售的另一源頭。另秉持「以案查案」之方式，分別以「向上追源」、「向下發展」，持續擴大偵辦³⁶。

³⁵ 同前註。

³⁶ 孫承武，「全面查緝搖頭丸毒品台北市警局提數據說明」，中央社，2002 年 11 月 29 日，社會新聞。

二、研修法令、速審速結

現今科技發達，合成毒品及藥物不斷推陳出新，僅鎮定安眠類型藥物即有二千多種已被藥物工業合成，且第四級管制藥品類型品項繁多，難以一一規範。各查緝單位於查獲新興合成毒品及非法藥物時，宜將樣品、數量報請管制藥品管理局進行鑑析，並做定期統計，針對氾濫嚴重之品項，研議提列為第二、三級毒品以為規範。另對現行法令中刑責太輕或未具刑責之條文，宜適度修法加重罪刑，業經繫屬地檢察署及法院偵審之案件，亦應速審速結從重量刑，以收嚇阻之效。

三、加強宣導、遠離毒害

政府相關單位應善用媒體力量、學校視聽設備及各種文宣資料擴大宣導，使社會大眾認識毒品藥物種類、性質及樣品，了解濫用毒品藥物對個人、家庭及社會所造成的危害，以及非法製造所應負之刑責，並灌輸正確使用藥物的知識。尤其應對青少年學子，加強重點、密集式的宣導，使對毒品藥物心生畏懼及警惕，進而拒絕和遠離毒品。

四、儘速恢復兩岸協商機制推動合作防制犯罪

按國內查獲毒品的來源地區分，2002年以大陸地區為我國毒品走私進口的大宗，計查獲859.06公斤，占全國查獲毒品的三成三，其種類為安非他命成品、安非他命半成品及原料、海洛因³⁷。對於其他境外地區之毒品犯罪案件尚可透過國際合作，獲取境外相關情資，共同協力偵查偵辦，惟涉及兩岸之毒品、黑槍、偷渡、人蛇集團等刑事犯罪，囿於兩岸政治僵局，中共當局與我合作打擊犯罪意願不高，目前僅能運用國際合作方式，透過第三國情資交換以取得毒梟在中國大陸活動之情資，但對於案件偵查時效卻有緩不濟急之無力感；當務之急除儘速恢復協商機制外，應將兩岸日益嚴重的毒品犯罪問題納入議題，建立共同打擊犯罪的共識及合作管道。

陸、結 論

目前，社會上PUB、KTV林立，搖頭丸、強姦藥片在其間氾濫，許多民眾乃至青少年深陷其中而不可自拔。這些人吸食毒品迷幻藥後，往往精神亢奮，透過反社會行動來宣洩其飛揚激越的情緒，於是各地區飆車事件頻傳，飆車族群聚街頭暴走，持刀砍人、丟擲汽油彈，攻擊路旁車輛和警署，這些違反社會秩序的集體行為，大都與毒品氾濫有關，尤有甚者，吸食毒品、迷幻藥品成癮而耗盡家財者日眾，早已

³⁷ 法務部，反毒成果報告（臺北市：92年全國反毒會議，2003年9月15日），頁3。

造成嚴重的家庭與社會問題，而當這些吸食毒品者早已不見容於家庭，當其毒癮犯發難耐之際，只有鋌而走險以偷竊、搶奪等犯罪手段，才能儘快取得現金購買毒品以解癮。因此，現今社會治安惡化，破碎家庭日增，其來有自，而毒品危害社會之深，亦可見一斑³⁸。

新型毒品與傳統毒品在導致吸毒人員犯罪方面有一個顯著地不同，海洛因吸食者一般是在吸食前犯罪，由於對毒品的強烈渴求，為了獲取毒資而去殺人、搶劫、盜竊；而冰毒、搖頭丸吸食者一般是在吸食後而出現了幻覺、極度的興奮、抑鬱等精神病症狀後而進行犯罪。在大陸地區，2001年因吸食毒品而導致的治安案件已達80萬起，如果讓這類新型毒品繼續氾濫，它所導致的犯罪和治安問題將會在更高數量級上大幅度地增長，並造就大量犯罪後備軍。

根據臺灣警方統計數據顯示，在所有刑案中，七成以上都和毒品有關，一方面因為販毒是暴利，一方面因毒品使人喪失心志，因毒犯罪的人可說是難計其數，而且國內吸毒年齡有逐漸下降的趨勢，未來因毒而犯罪的比例可能還會上升³⁹。

總之，近年由於新興毒品不斷產生，吸毒年齡逐漸下降，以及網際網路發達，取得毒品更為隱匿方便，對青少年危害更顯嚴重，為預防制新興毒品的危害，政府各部門應確實從緝毒、拒毒、戒毒三項工作努力，在「減少需求」、「斷絕供給」二大反毒策略下，統合中央、地方各行政機關力量，並結合民間力量，積極展開反毒工作，澈底解決新興毒品危害問題。

³⁸ 陳昇華，「政府應正視經濟不景氣衍生的內政問題」，國政評論（財團法人國家政策研究基金會，2001年4月4日）。

³⁹ 張志勤，「吸毒害人害己犯行近變態」，臺灣日報（臺北），政治類新聞，2003年1月5日。