

兩岸政治談判的困境與遠景

The Prospect and Difficulty of the Future Cross-Strait Negotiation

邵宗海 (Shaw, Chong-Hai)

中國文化大學中山與大陸研究所教授兼所長

壹、兩岸面對政治談判的態度

中國時報在2009年11月2日曾披露：北京方面希望透過兩岸日後順利簽署ECFA及《金融監理合作備忘錄》(MOU)為合作基礎，在2012年馬英九結束第一任總統任期前，商簽《兩岸和平協議備忘錄》，作為推動兩岸政治協商議題的初級對話。這項報導也經新加坡聯合早報轉載，頗有權威消息來源的味道。加上2012年前中共「十八大」將循例召開，胡錦濤也將尋求能夠漂亮交棒，似乎更加加深這項傳聞的真實性。

臺北方面對兩岸政治談判的可能來臨顯見仍有抗拒性。馬英九總統雖然樂觀期待兩岸簽署「和平協議」的必要性，但也多次提出兩岸談判必須採循序漸進的「先經濟、後政治」。加上2009年10月17日聯合報的一篇報導，敘述亞太和平基金會董事長趙春山透露他所了解的臺北政府高層目前的想法，是兩岸在啟動和平協議或軍事互信機制談判前，臺北必須完成的三項準備：ECFA及MOU完成簽署、臺灣內部達成共識，以及國際社會可以接受。這三點說法無異就是兩岸一旦要走上政治談判之前的先提條件。由於完成這些準備在近期有其困難度，因此爆發外界質疑這是馬英九無意進行兩岸政治談判而由智庫代言宣示的拖延戰術。

雖然中國時報引述中共對臺決策官員消息指摘，北京認為簽署兩岸和平協議是兩岸領導人政策談話的共識，也理解兩岸啟動政治談判的複雜性與困難

度，甚至深刻體會臺灣總統民選的特性，因此北京期望在馬政府卸任前，雙方適時啟動兩岸和平協定政治議題的初期商談，並商簽《備忘錄》或《兩岸和平架構協定》。這是說明了北京已經存在應有的理解，不過那也不是北京單獨一方所能承擔。因為一旦涉入兩岸政治談判，先不論臺灣內部的朝野不同看法將如何平衡，光是兩岸目前所存在的一些歧見也難見在短期內可予以解決。

貳、困境之一：兩岸政治互信不足

臺北與北京為了促進兩岸關係的和諧氣氛，在過去一段期間，都可以不約而同的釋放很多善意。但是一旦觸及到外界所關注的議題，特別是政治性議題，兩岸當局的態度就趨向於保留。這中間所涉及的態度轉變，委確令人感到玩味，但答案也不難尋求，其實就是雙方對彼此的互信感到還是不足。在彼此即將可能就要涉入政治性議題探討時，由於政治互信的脆弱基礎，遂導致兩岸對應方面的保守立場。

馬英九總統在今年「國慶致詞」中對兩岸關係發展的前景固是充滿期待，可是對於雙方未來可能遭遇的挑戰，類如涉及到政治議題談判所需的政治互信，仍然不具信心。他說：「兩岸間的差距與疑慮，有其歷史因素，不可能一步跨越，旦夕消弭。將來兩岸關係的和平發展仍需雙方抱持信心，正視現實，循序漸進，以擴大互信，求同化異」。而陸委會在更早之前，也就是在回應「胡六點」時已經點出臺北的關注。陸委會說：「有關和平協議與軍事互信機制等議題，當在兩岸關係達到相當程度的互信後研議推動，目前雙方處理的經濟、文化交流事務與協商，都是民眾最關切、亟待解決的議題，也都是為累積互信奠定堅實基礎」。這也說明臺北深深了解在兩岸政治互信沒有全面建立之前，雙方所談的議題就只能鎖定在經濟文化層面。

同樣在北京，對兩岸之間的政治互信建立雖有高度的期待，但在現階段的情勢下，也只能保持審慎因應的態度。胡錦濤在今年5月26日會見中國國民黨主席吳伯雄舉行會談時，曾說「考慮到今後兩岸關係的發展前景，包括需要逐步破解一些政治難題，鞏固和增進雙方的政治互信尤為重要」。而國臺辦主任王毅在今年面見江丙坤時更「意在言外」的說出一段看法，值得臺北再三推敲其中含意。王說：在兩岸協商的過程中，總會出現這樣那樣的主張，也會有不同

的聲音。對此，「我們一方面要以最大的誠意和耐心去做解釋和說明，以增進瞭解，凝聚共識。一方面還要秉持堅定的信念，克服干擾，化解分歧，持續不斷地向前推進。對於其中出現的緊張，要以最大的耐心去解釋說明，以便凝聚共識，另外還要秉持堅定的信念，落實執行，向前推進」。依王毅的看法，兩岸關係還存在一些固有的矛盾、分歧以及政治、軍事等方面的敏感問題。所以王毅建議：「隨著兩岸關係不斷深化，需要我們妥善處理和解決好這些問題。如果不解決，會使兩岸關係遭遇瓶頸，停滯不前；如果解決不好，會拖兩岸關係的後腿，甚至使兩岸關係進程發生逆轉，為此，我們應未雨綢繆，逐步為解決這些複雜和敏感的問題積累共識，創造條件」。整段說辭，清楚表達北京對兩岸政治互信不足的憂慮。

參、困境之二：兩岸政治歧見存在

一、臺北不會接受「一中原則」的問題

如果兩岸一旦要展開政治議題的談判，「九二共識」是否仍是雙方可以繼續會談的基礎，北京則從沒明文宣示過。只看到胡錦濤在2005年與布希總統通話時是說，北京要「在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面」。這些談話在在顯示：北京在涉及兩岸重要議題談判時，沒有要放棄「一個中國原則」。而「九二共識」一詞沒有重提，也暗示它很可能不再有效運用到政治性談到。當北京在吳伯雄2009年5月來訪時一直重覆強調：「考慮到今後兩岸關係的發展前景，包括需要逐步破解一些政治難題，鞏固和增進雙方的政治互信尤為重要。堅持大陸和臺灣同屬一個中國是關鍵所在」。實際上就是說明臺北在過去一直不願接受「一中原則」這個形式上的條件，就是北京覺得兩岸政治互信尚難予建立的癥結所在。

二、北京憂慮「臺獨」發展的可能

北京從沒抹去它覺得臺灣一直存有「獨立」念頭的憂慮。即使陳水扁過去兩次就職演說重複「四不一沒有」的宣示，北京還是從沒相信過；等到馬英九贏得大選，儘管再三強調「不獨、不統、不武」的三不原則，北京還是在重要文件與談話中提到：反對「臺獨」、堅持「九二共識」，是兩岸雙方建立互

信的根本基礎。這種對臺北希望它持續「反對臺獨」的重複強調，就是說明北京內心的憂慮與它對臺北不表信任的反射。支持這樣的看法，可發現在「胡六點」中，胡錦濤曾聲明說：「繼續反對『臺獨』分裂活動是推動兩岸關係和平發展的必要條件，是兩岸同胞的共同責任」，呈現了北京對此的堅持。

三、臺北對「一國兩制」的不信任

儘管北京提過多次兩岸必然是「平等協商」，而且一旦進入兩岸政治性談判，也絕對不是中央與地方的關係。可是「一國兩制」的模式積極倡導，而且逐漸又形成是中共對臺政策的主軸時，「一國兩制」裡所講的「國家主體實行社會主義制度，臺灣實行資本主義制度」這套模式，不就擺明臺灣遲早要被地方化的事實？這樣的設計，實在很難讓臺北相信，怎麼還會有統一前雙方「不是中央與地方關係」的「平等協商」過程。

四、北京對臺軍事威脅仍然存在

中共對臺全面的軍事部署，也的確讓臺北很難相信北京訴求「不會對臺用武」的保證。早年在陸委會委託所作的民調裡，一直有很高的比例顯示臺灣民眾相信中共最後終究會對臺用武，而且希望北京能撤除所部署對臺為目標的導彈，也是臺灣民眾多數要選擇的選項。這幾年來，兩岸關係逐漸走向緩和，特別馬英九上臺之後，更見雙方氣氛的和諧。但是2009年9月24日至26日一項民調顯示，兩岸關係即使已經全面改善，表示中共當局對臺北「不友善」的民衆還是有45.1%，超過認為「友善」的37.0%。這些民調結果告訴我們，不管北京當局釋放了多少善意，只要一天沒有撤除朝向臺灣的導彈，那麼臺灣民眾對中共呈現「不友善」的反應，就是反射出他們內心仍恐懼所存在軍事威脅，進而，當然就無法產生對北京全面的信任。

肆、對兩岸政治談判的遠景期待

兩岸政治互信的不足，說明了類似像「和平協議」或「軍事互信機制」要在短期內想達成協議的困難。但是兩岸當局如果不願走出一步去推動彼此互信基礎的建立，那麼兩岸關係的停滯不進，臺海和平遠景的難現，恐怕就會很快的就展現在眼前。

其實，兩岸隔閡60年，彼此的社會制度與文化背景的差異，多少會產生些

信任的障礙。加上對統一的目標還有爭議，即使在整合的過程也有磨擦，要建立雙方互信的基礎，特別是在政治層面，當然不是那麼容易。但是了解到兩岸政治互信的不足，其癥結正是雙方尚有存在的一些心結，如果彼此能夠打開心結，勇於面對問題的解決，那麼這些困境情況的描述，剛好就是說明兩岸當局可能要進一步的解放雙方思想，建立彼此新的思維，來因應現階段的挑戰。

當兩岸政治談判開始演變成它的必然性，臺北與北京就必須要去面對如此嚴肅的課題。而如何解放雙方思想，建立彼此新的思維，就成為兩岸遲早要準備的功課，其實早先「九二共識」一詞的雙方最終接受，就是一個最好的範例。如果說：作為政治談判的「一中原則」先提條件，北京同意仍可沿用「九二共識」為雙方談判基礎；臺北可再次正式聲明：在進入兩岸政治談判時，就是「邁向兩岸統合」時代，來取代「不會尋求臺獨」的重申；「一國兩制」的說法，是否可轉變為「兩岸共同締造的一個嶄新中國，允許內部可追求不同生活的方式」，來緩和臺灣人民覺得被矮化的感受；然後一直到最關鍵時刻，北京可再次釋出最重要善意：全國人代會正式廢止或大幅修正《反分裂國家法》，中央軍委會並決定全面撤除對臺部署的飛彈。

這些歧見的消除，必然讓雙方的政治互信增強，當然也就更能為促進兩岸關係朝向「和平發展」的方向邁進。

中共舉辦世界媒體 高峰會的意義

An Analysis of the 2009 World Media Summit in Beijing

賴祥蔚 (Weber H. W. Lai)

國立臺灣藝術大學廣電系系主任暨應用媒體研究所所長

壹、前 言

2009年10月8日至10日，在北京召開一場名為「世界媒體高峰會」(World Media Summit)的盛會。由於這場新華社主辦與承辦的盛會，是由新聞集團、時代華納集團、英國BBC、美聯社、路透社、日本共同社、Google與新華社等世界知名的媒體集團與通訊社共同推動，全世界主要媒體的領袖幾乎到齊，參加的廣播、電視、報紙、網路等媒體多達一百七十多家，臺灣的旺旺中時集團與聯合報等主要媒體也都有代表前往；會中，中國國家主席胡錦濤更親臨致詞，使得這場盛會引發外界的好奇與關注，有些觀察分析甚至誤以為這是第一次舉辦世界媒體高峰會。

然而，各界對於中國大陸高規格舉辦這場高峰會，多也僅止於好奇與關注，大多數媒體雖然報導這場盛會，但是並未提供深入分析，若干觀察分析則稍嫌不夠客觀，本文將試著從這次高峰會的基本面貌與主題內涵進行分析，以便拋磚引玉。

貳、世界媒體高峰會的基本面貌

世界媒體高峰會的舉辦在過去已有前例，而且2008年也是選在北京舉行，只是相較於今年是由新華社以高規格主辦整場盛會，2008年的主辦單位則是

《哥倫比亞新聞學回顧》(Columbia Journalism Review)等單位，知名度與規模都不如今年，甚至去年高峰會還是《哥倫比亞新聞學回顧》中文版的發表大會，受到矚目的程度自然難以相比。

今年高峰會的主題為「合作、應對、共贏、發展」，除了大會主題之外，另外還有八場分組討論，議題包括：一、世界媒體的挑戰、合作、機遇；二、經濟衰退與媒體應對；三、傳統媒體與新興媒體：競爭、依賴、共存、發展；四、數位化多媒體時代的挑戰與機遇；五、未來媒體編輯部及記者的發展模式；六、媒體併購；七、新技術對媒體發展的影響及作用；八、傳統媒體如何應對數位與網路技術的挑戰。

從表面的議程來看，這場高峰會似乎只是一場單純的針對當前環境下媒體如何因應的分享與討論。許多媒體的相關報導也是如此看待。

舉例來說，參與發起這場盛會的日本共同社，其報導的重點是「世界媒體高峰會發表宣言指出：隨着數位化多媒體時代的到來，媒體面臨了重大變化，為了因應這種變化，各個媒體今後必須在訊息、技術與人才交流方面，加強合作。」另一參與發起盛會的英國BBC，其報導則是在一開始的前面大半篇幅提到「由全球九大知名媒體共同發起、新華社承辦的世界媒體高峰會周六(10日)上午在北京閉幕。會議通過《世界媒體峰會共同宣言》。宣言認為，本次峰會的舉行將對於世界的傳媒業產生廣泛、積極和深遠的影響，推動世界各地的媒體共同應對挑戰、增進彼此合作、實現共贏發展。」

至於在國內的媒體報導方面，中央通訊社呈現重點在於「由多國主流媒體發起的世界媒體峰會10日在北京閉幕。會議通過共同宣言說，在數位化與網路化的時代，傳媒業的挑戰與機遇並存，而且機遇大於挑戰；媒體應該積極適應時代發展潮流。」中廣新聞網的報導則強調「為期三天的世界媒體高峰會，今天通過加強國際合作的共同宣言之後，在北京人民大會堂閉幕。」

對於此一盛會，新聞媒體的關注如果僅止於表面的報導卻沒有提供更深入的觀點與分析，委實頗有不足。當然，除了前述的客觀報導，國際輿論也不乏吹捧或是批評的聲音。

例如中國大陸自己將這場媒體高峰會吹捧為「媒體的奧林匹亞」，這點不難理解。相較於此，也參與主辦這場盛會的BBC則在報導所下的標題中特別強調「世界媒體高峰會因避談新聞自由而遭受批評」，其報導的前面篇幅已如前

述，後面篇幅則提及「由於會議避而不談言論自由和新聞自由的問題，因此也招致不少批評。在會議召開前，國際人權團體就對缺少言論自由的中國舉行這樣一次峰會提出批評。」

對這場盛會一味推崇，只凸顯出官方媒體的不夠客觀；但是如果硬要針對媒體高峰會沒有強調新聞自由而批評，似乎也不免陷入敵視共產政權的反對立場與困境。嚴格來講，兩者皆有所偏。

參、世界媒體高峰會的主題內涵

具有濃厚官方媒體色彩的新華社既是世界媒體高峰會的主辦單位之一，又是承辦單位，大會主題必然具有重要的意義，必須重視。深入來看，所謂的「合作、應對、共贏、發展」，相當程度上反映兩個面向，一個是中國大陸當前面對國際社會的基本立場，這是最重要的主軸；另一個則是延伸而來的中國大陸媒體面對全球化媒體市場的立場。這兩者之間，又因為中國大陸的媒體仍然具有國家宣傳工具的色彩而具有內在連結。

眾所皆知，中國大陸自從改革開放以來，國力發展取得驚人的成長，影響所及，國際上出現「中國威脅論」。在這種情況之下，中國大陸一開始著重強調的是「和平崛起」，因此2003年「博鰲亞洲經濟論壇」中，中國大陸總理溫家寶就在開幕式發表「和平、安全、合作、繁榮」的演說，希望能以「和平崛起」來取代全世界對於「中國威脅論」的疑慮。由於「和平崛起」並未化解國際社會對「中國威脅論」的疑慮，加上「崛起」一詞仍然可能讓其他國家產生相對貶低的感覺，因此在2004年以後中國大陸又改以「和平發展」作為新的宣傳主軸。一年之後，中國大陸國家主席胡錦濤在2005年聯合國60年演說中又提出「和諧世界」的構想，此說捨棄「發展」用語，改為採取靜態陳述，雖然更為溫和，但是未免太過保守，而且難以適用於某些領域，尤其是科技進步日新月異、當前發展充滿不確定性的媒體產業。

就此而論，首先，「合作、應對、共贏、發展」的媒體高峰會主軸，頗有回歸「和平發展」論的意味。其次，這次的盛會地點在北京，也可以趁機將北京奧運以來的各項軟硬體建設，呈現在外國媒體高層主管的面前，讓他們因為親臨而對於中國大陸的進步留下深刻印象；第三，國家主席胡錦濤的親臨與致

詞，等於是實際行動有效降低國際媒體高層對於中共政權的不信任感。可以說，中國大陸想要藉由這場媒體高峰會，透過面對面的溝通方式，向全世界媒體傳達其希望和平發展的信念。

從另外一個角度來看，自從世界貿易組織（WTO）的登上舞臺以及正式成立，中共政權始終擔心如果有朝一日媒體市場也會被迫開放，那麼作為宣傳工具的官方媒體或將被國際媒體集團打敗鯨吞，屆時不免將會對其政權產生巨大衝擊，因此一直在思考如何及早因應。中國大陸在2002年加入世貿組織，雖然媒體市場暫時不列入開放範圍，但是中共政權早已進行因應。當時的主要策略是集團化，也就是透過整併境內媒體來「做大做強」，希望最後能與國際媒體集團一比高下。可惜的是，媒體的集團化即便是在市場中自然產生，都可能發展不良，如果是國家機器強力推動，最後多半徒有形式、難以奏效。正因如此，以中央電視臺為主體、號稱規模首屈一指的「中國廣電集團」最後未能順利達成當初的企圖與規劃。更何況，即使集團化策略成功，中國大陸境內的媒體集團在規模上仍然遠遜於國際媒體集團。中國大陸的媒體人曾經比喻指出：幾艘小舢舨拼湊起來，也不是航空母艦的對手。這個比喻極為傳神。就此而論，世界媒體高峰會的主軸，相當程度上反映一個新策略的成形——從此中國大陸面對國際媒體集團，將改以合作取代競爭；面對數位匯流與金融危機等媒體必須面對的變局，中國大陸期望以其廣大市場為誘因，勸說國際媒體集團與其合作，藉此與國際媒體集團形成利益共同體的共享結構，從而影響國際輿論對於中共政權的基本態度與報導立場。

肆、結 語

要精確觀察中國大陸舉辦世界媒體高峰會的意義，除了深入分析高峰會主題的內涵之外，實有必要參考這場盛會前後所浮現的一些相關議題，如此才能從這些軌跡去進一步理解中共高層的可能想法與企圖。

遠者不論，光是2009年這一年，已經有許多值得注意的媒體議題值得關注——年初，2月2日，有媒體報導以透露內幕的方式指出：中國大陸準備投入450億元人民幣打造「中國式的CNN」，以此改變國際媒體對於中國大陸的不平衡報導；緊接著在2月18日，中國大陸的廣電總局官方網站又公布中央電視臺正在積

極籌備「國家網路電視臺」，這個網路電視臺除了將廣納現有的電視節目，還將開放網友自行上傳影片。然後在世界媒體高峰會之後，10月16日至17日中國大陸又在四川重慶舉辦「世界中文報業協會」的第42屆年會。

從這一連串的相關議題看起來，不難看出中國大陸官方對於如何在全球舞臺取得發話的機會甚或是說話的主導權，始終念茲在茲。中共當局最起碼的企圖是希望能夠在國際舞臺取得更多的發話機會，反映其現在的大國身分與實力，但是這仍然屬於傳統的競爭策略思維；目前中國大陸官方已經更進一步的希望透過合作策略，將世界的主要媒體納入溝通平臺，以減少負面訊息，進而影響甚至左右國際媒體的報導方向。這個「合作、應對、共贏、發展」的八字箴言，除了是這次高峰會的主軸，其實更像是中國大陸最新浮現的媒體發展策略思維。此一思維更符合中國大陸的和平發展與和諧社會的基本國策，也比過去的競爭思維更高明；然而，以中國大陸的國情而論，要落實新的思維頗存在著一些限制，未來此一媒體發展思維是否真會完全取代競爭思維？新的思維又將如何具體落實？最後的發展結果又將如何影響中國大陸的變貌？這一切種種，仍有待中國大陸高層在面對媒體新環境與新挑戰時的決策智慧。後續發展，值得繼續密切觀察。

「建國大業」的大歷史洪流

“The Founding of a Republic”- the Memorial Current

包淳亮 (Pao, Chwen-Liang)

中國科技大學通識教育中心助理教授

中國大陸近年的發展雖非絕無挑戰，然而經濟動能強勁，汽車消費量今年首度超趕美國，出口首度超趕德國，經濟規模可望超日趕美；主流社會愈來愈「自我感覺良好」，菁英在既有體制中得到巨大收益，多數群眾也從經濟的增長中，獲得或大或小的份額，體制從結構面獲得強大的穩定性。早在2006年的「大國崛起」系列影片，已經昭示中國初露苗頭的志得意滿，雖然用心在於惕勵將來。在這樣的氛圍下，文化界為迎接「新中國成立六十週年」所端出的作品，與廿年前的「開國大典」之類影片不同，有了更大的揮灑空間；大國姿態變得從容，藝文視角隨之轉變，過去的對手與建國過程中的小人物受到更多重視。在這當中，韓三平、黃建新擔任導演的電影「建國大業」，由於匯集眾多明星，因而最受關注，本文就由此談起。

壹、相對平實的「建國大業」

「建國大業」的梗概是：八年抗戰結束，為避免內戰，毛澤東、周恩來赴重慶與國府簽訂「雙十協定」，然而各方利益的差異，使實力主義主導局勢的發展。內戰過程中，民主黨派反對蔣介石的立場相對明確，但猶疑於是否與中共合作。最終國民黨未能遏制腐敗，政權崩潰，退守臺灣；共產黨贏得政權，但承認「經濟不在行」；民主黨派參與了共產黨的政權，但處於被動窘境。

本片對當時中國的三個主要陣營皆有著墨，線索繁多，但若對歷史非常熟

稔，則本片仍能帶來不少趣味。例如西柏坡召開第七屆二中全會時重要歷史人物紛紛走進會場的錄影，就被重新拍攝，提醒觀眾那既是一個被刻意安排的紀錄，也彰顯與會者都了然於心的共識：共產黨主政的新時代即將要開始。

片中有許多值得重視的細節。國際上，美國杜魯門政府質疑蔣介石的「一黨政府」，但蘇聯史達林方面也是以國家利益為考量，關心的是滿蒙利益，甚至到內戰後期，還隨國府遷往廣州。周恩來在杜魯門總統對華講話之後召開記者會，呼應杜魯門之「和平、民主、統一」的中國，應結束一黨專政的說法，指出要「改組國民政府，為各黨派獲有公平、有效的代表權的泛代議制政府，藉以實現中國之民主統一的建議」，這些歷史語彙能在當前的時空中大方出鏡，不像數年前重新出版的「新華日報」社論集「歷史的先聲」成為禁書。與此呼應，片中國民黨內CC派串連拒絕承認1945年的政治協商會議，反對讓出國民政府的席位給民主同盟與共產黨，則成歷史教訓。

貳、共產黨的優勢與劣勢

內戰之初，國民黨處於優勢，共產黨撤出延安，毛澤東主動提議劉少奇、朱德「組成中央工作委員會，東渡黃河去華北」，毛澤東則與周恩來與任弼時組成前敵委員會，留在陝北，「搞兩個中央」，「雞蛋不能放在一個籃子裡」，而無須擔心分裂。其後「遼瀋戰役」結束，命令林彪立刻率軍前進平津，林彪也堅決服從。影片由此呈現出中共相對於國民黨，內部較為團結也較有紀律的印象。

內戰後期共軍進入城市，中共領導層在河北涿縣聚會，毛澤東想要買條香煙都買不到，由此喟嘆進城之後的商業蕭條。朱德嘆道，「鬧革命，我們天下第一，搞經濟，我們可比不了他們」；劉少奇說，「現階段，還不能消滅資本家」；任弼時說，「要有自知之明，這些事，我們要從頭學起」；周恩來說，「政治協商，協商的就是資產階級和民主人士，我們是請人家來共同執政的」；毛澤東結論道，「工廠倒閉、工人失業，這不是砸自己的飯碗嗎？」，最高領導層達成管經濟還得從頭學習的共識，主張要與民主人士共同執政，由此本片也包含對建國之際「新民主主義」路線的肯定。

在西柏坡，林彪被毛澤東稱讚「一百多萬國民黨軍把他裝進肚子裡，還沒

把他吃胖囉」，是片中極少數毛澤東對將領的稱讚，林彪似乎不再僅是定位為意圖謀害「毛主席」的陰謀家。另外，淮海戰役（徐蚌會戰）中共獲勝之後，毛澤東與周恩來、朱德、任弼時、劉少奇等領導人共進晚餐，毛醉坐屋邊，其他四人一同高唱「國際歌」，最後周、朱、任三人起立搭肩而唱，坐在椅上的劉則逐漸從畫面消失，五人的命運似乎隱含其中。

在北京西苑機場，民主黨派在此歡迎準備入城的中共中央，部隊高呼「毛澤東萬歲、朱總司令萬歲」，雖然「朱總司令萬歲」之聲較為稀少，也一定程度平衡了對毛的個人崇拜。然而，不過一年之前在保定，「蔣介石在南京當了總統，我毛澤東就在山溝裡自封萬歲，不好看也不好聽」，言猶在耳，一旦掌權即拋到九霄雲外，也叫人噓唏。

參、國民黨被重新肯定

三條主線中，國民黨原本是執政黨，因此在抗戰結束、重慶會談時，蔣中正對記者詢問其為何穿著中山裝時，回答稱，「中山裝，是民國公務員的正式服裝」，顯示其在朝的主導地位；在旁的毛澤東則稱「委員長和我，都是中山先生的弟子，國共兩黨繼承的，是中山先生民主革命的衣鉢，同宗同源，存續相依」，強調國共合作。內戰初啟，蔣中正要「戡亂」，「消滅共產黨之叛亂武裝」，「實現國家之實質統一、民族之實質和平」。當時國民黨的政策方針，如片中蔣介石所云，「擺花瓶，有那些民主黨派，也就可以了」，「什麼時候毛澤東的軍隊打光了，也就不再用哄了」。傅作義說，「靠嘴皮子和拼命，是行不通的；實力決定一切」。這些言詞，在兩岸都不無引起聯想之處。

蔣中正開始內戰的理由，被其他人指責為是想建立蔣家包辦一切的一黨獨裁，但他卻也感慨國民黨內的分裂；陳果夫、陳立夫的CC派反對國共協商甚力，而馮玉祥則對中共頗多同情；至於李宗仁等勢力的競選副總統，乃至於內戰後期串聯反蔣，更顯示國府內部的派系對立、決策紊亂。蔣經國上海打老虎失敗，蔣中正也慨歎國民黨腐敗到骨髓裡。但雖然爭權，包括蔣介石與李宗仁，都強調中國不能與南北朝或朝鮮半島相比擬，中國不能劃江而治、不能搞分裂；這些段落，或為蔣介石開脫了一些責任，或肯定了國民黨的民族情懷。

整齣戲無論在中共進城時的北京，或者還在國民黨統治下的南京、上海，

色調統一，多頗為明亮，並未刻意使用暗沉的色調來描繪「國統區」。另有評論指稱，「主旋律」影片中方言幾乎屬於共產黨領導人的專用，而國民黨方面除蔣介石外，所有將領官員皆為有籍貫無口音的人物，而使用方言意味著具有個性、從而象徵擁有權力；然而本片無論是在哪一方的角色，都使用國語，並沒有刻意呈現毛澤東、蔣介石等角色的方言。無論從色調或語言的使用上，都可說國民黨在片中獲得與共產黨相對平等的地位。

肆、民主黨派擺脫花瓶形象

本片對於「民主黨派」的角色也頗多著墨，代表人物宋慶齡、張瀾、李濟琛都有不少篇幅。內戰過程中民主黨派人士如聞一多等「要民主、反內戰」的呼喊聲，作為主體，而非一種背景被刻畫出來。民主黨派最終投靠中共，既有中共「禮賢下士」的拉力，也由於國民黨當時對反對派的壓迫造成的推力；如果任一方少一點動作，也許其中許多人將滯留香港、遠赴海外，而不會親身犯險。無論如何，這些民主黨派在當時是有選擇的，而且在之後也曾發揮一定的影響。

淮海會戰之後，在上海，記者問民主黨派的領導人張瀾，中共「究竟是本土的革命家，還是共產國際情報局在中國的代理人呢？」張瀾稱「中共順應了民意，所以才有今天的成就」，記者聞言不以為然，搖頭嘆道「成就？」張瀾強調，「成就」。上海人對中共的懷疑在當時仍然強烈，甚至宋慶齡也仍不願前往北平。之後共軍進入上海，部隊展現紀律，宋慶齡才稍卸心防，無言中展現宋慶齡身為「國母」，對於黎民百姓的關懷。

北京的新政協召開，各方參與討論新的國號、國旗與國歌，過程經過許多討論，期間義勇軍進行曲的原作詞者田漢發揮很大的影響力，毛澤東也採納他人的意見。多數今日的大陸民眾，可能不認為中國在近期有望成立多黨派聯合政府，雖然國務院其實有少數非共黨籍部長；但本片刻意突出中共在建國之初曾經與民主黨派組成的聯合政府，56席中央人民政府委員中的廿七位來自民主黨派。此舉既彰顯了中共對於自身統治的信心，也為未來的民主化前景開啟更大的想像，並與今日兩岸逐漸融洽的關係相呼應。

伍、紀念小人物的「天安門」

「建國大業」的導演韓三平，也是另一部電影「天安門」的製片。不過「天安門」的導演葉纓則稱「建國大業」為「兩個小時的MTV，演員很廉價」，另有評論稱「建國大業」是將「一部本來充滿政治意味的電影變成了一次化裝舞會」，雖然認為這是一件好事。是好事的原因在於這些電影相對平實的回歸歷史。「天安門」比起「建國大業」更為平實，是晉冀察軍區舞美隊在中共開國大典之前的28天布置天安門城樓的故事。一群小人物經過一番折騰，為天安門幾乎永久性的裝置了8個超大型的燈籠，然後隱入歷史之中；但他們所做的努力，已經為「共和國」留下了不可抹滅的印記。

「天安門」這齣戲在歷史上也有所本，8個燈籠確實有日本人的付出。片中的「在華日人反戰同盟」戰士小野，包含小野澤互和森茂兩位日本左翼美術家的貢獻。比起陸川導演的「南京、南京」中掙扎著的日本兵角川正雄，「天安門」中的「解放軍」日本兵用一種更平實的方式呈現當時日本人的多樣性，進一步顛覆長期被醜化的日本人形象。

關於「人民」是誰，以及對傳統文化的態度，也是值得注意的橋段。天安門戲中許多北京人都對共軍頗為猶疑，乃至於詢問「我算不算人民？」答案當然「是」，於是導演輕描淡寫的否定之後的各種運動。舞美隊中一位隊員「小馬列」在布置天安門之際，與四野的戰士發生口角；小馬列不能接受看似老粗的戰士對他的審美觀的嘲笑，於是宣稱以後紫禁城等「這些封建的東西」都要拆掉，結果另一位四野的戰士指出克里姆林宮也沒有被拆。在此過程中，北京城之後的文物浩劫被嘆息，林彪所統帥的「四野」也獲得平反；這與建國大業中對林彪的肯定聯繫在一起，顯示出對中共官方黨史的某種修正。

陸、國家躍升與歷史改寫

「天安門」一片最後映入眼簾的是一張張在天安門拍攝的照片，其中有許多是官方的活動，但崔健與其樂團友人在天安門前的合照卻使我一驚。中央電視臺的「人物：崔健」節目中曾配合這張合照播放崔健的「最後一槍」演奏曲，而這首歌曲是為1989年天安門學生而作的，本片似有藉此間接紀念八九

年「政治風波」之意。曾獲金馬獎最佳影片的「藍宇」已引入八九年，「頤和園」更幾乎完全為了紀念天安門事件而拍攝，這兩部電影雖然未能進入大陸戲院公映，但由大陸的導演、演員拍攝這類電影本身，顯示北京藝文界已持續低調的試圖釋放悲劇帶來的心理創傷，且這類作為也受到高層的默許。

在今年初熱映的馮小剛「非誠勿擾」中，葛優飾演的秦奮在教堂誠心懺悔，「罪太多了」，也反映「盛世」之下對過往的某種看盡千帆的淡定。而「天安門」與「非誠勿擾」等影片中日本人與日本這個國家的形象躍昇，也是近幾年值得重視的趨勢；這種國家自信帶來的對鄰國、對歷史的包容，對亞洲乃至於世界政治格局也可能帶來深遠影響。這與「建國大業」中國國民黨與民主黨派地位的躍昇，乃至於「集結號」的反戰面貌一道，既構成了近期流行的新敘事模式，也無疑反映了中國大陸「軟實力」的提升。

前述一些視角的改變，當然不會沒有引起大陸內部的注意。有評論稱，「建國敘事影片的主題，已經從『為人民建國』向『與人民一起建國』延展；從突顯革命領袖的偉績，到關注更多普通人『努力』和『犧牲』的故事」。而對於國民黨，雖然「為了建立理想的國家，我們被迫消滅他們，驅逐他們，這就是建國進程的代價」，但「必須尊重我們的對手」、「也是民族的精英」。也許這些對手的菁英，恐怕也是許多當代中國大陸精英的先人；紀念先人，既是洗刷自身的屈辱，也是對現狀的另一層肯定。

柒、話語權的「土石流」？

從中共黨國意識形態的調整來說，江澤民所提出的「三個代表」，已意味中共開始積極的吸納資本家入黨，而胡錦濤上任後提出的和諧社會，又修正讓先富影響政局的片面性；現在主旋律電影高呼「民主」，肯定聯合政府，似乎別具意義。經濟發展有其客觀規律，民主政治的發展也有其結構性的驅力，中國大陸為回應社會的脈動，其意識形態部門已經邁出值得重視步伐。

臺灣與香港近期也有不少追憶60年前動盪歲月的影視作品與書籍，如楊凡的「淚王子」與龍應台的「大江大海」。代表香港參賽奧斯卡金像獎的「淚王子」談臺灣的白色恐怖，「大江大海」則是國民政府敗退過程對許多人的衝擊，基本上都是個人的小歷史。小歷史的書寫放在大歷史的脈絡中考察，顯示

臺灣經過20年的本土化，與中國的思想傳承正獲得新生。不過臺港的小歷史由於缺乏清晰的立場用以榮耀，於是可能流於歷史虛無，因此更得小心操觚。11月2日一位移民新加坡的大陸背景人士，在聯合早報撰文質疑龍應台的「人道主義」，稱其雖然「符合今天的主流價值」，但是把日軍徵召民伕與解放軍徵用民工混為一談，卻陷入「成王敗寇」的邏輯，無視兩者之間正義與非正義的差異，而「如果正義與否的觀念也拋棄了的話，那麼還靠什麼來判斷是非，人的行為該依據什麼準則？」作者進而質疑這個問題恐怕「不是『臺灣人』關心的」，言下之義是臺灣人忠奸不分了。

要回應此類質疑，恐怕臺灣在沉醉原子化的小歷史之餘，也得在大歷史上有所貢獻。否則，一方面是大陸方面重新肯定國府的作用，有主有從的高舉「統一戰線」，另一方面是臺灣方面有自貽伊戚、楚囚對泣之嫌的無力回擊。長此以往，話語權的「土石流」傾瀉而下，似乎不是杞人憂天。

兩岸高教開放政策爭論中的「假議題」

Contentious Issues Underlying the Open Door Policy on
Higher Education Across the Taiwan Straits

楊景堯 (Yang, Ching-Yao)

淡江大學中國大陸研究所教授

壹、前言

最近有民進黨立法委員質詢教育部長時指出，淡江大學與東海大學違法開放學生到大陸的大學選課修讀學分，並且逕予承認。經過教育部徹查，確認沒有違法情事，該一事件始告落幕，但是這一件事情給我們國人許多啟發。

自從馬英九在2008年之前參加總統選舉的政見中，公開表示將要開放大陸學歷採認與大陸學生來臺就學之後，反對者的聲音就很多元。馬總統當選就職以來這一年半，有關議題的爭論有增無減，筆者長期從事此一議題的研究，仔細蒐集各類反對意見發現，有一些意見是具有建設性的，可以提醒政府注意；有不少意見是「間接議題」，既不能說是錯的，但也不能顯示直接與此一政策的正相關；有一些則是典型的「典範錯誤、資訊扭曲」，但是卻沒有獲得澄清。這是我們必須注意的問題。

貳、和平－全世界的普世價值

今年是兩岸分治屆滿60年，中共慶祝建國60年；在過去這一年之中，兩岸關係的改善幅度與速度超過以往59年的總和，這是一件大事情。不論各界與藍綠政黨人士如何解讀此一兩岸和平現況與其背後有什麼可能的問題，可以看見的是，包括兩岸人民在內的全世界，都對此一兩岸關係的發展表示肯定的態

度。臺灣內部也有期盼簽署兩岸和平協議的建言，此外第四次「江陳會」也預計年底在臺中市展開，這些發展都是得來不易的成果。

兩岸的政治與經濟交流，開啟兩岸關係的新頁，也具體改善兩岸關係，並且引領兩岸人民邁向更新的世紀，不過真正能夠改變兩岸關係的，只有靠文化與教育的交流，而這一切恐怕我們這一代是看不見的。要推動兩岸文化與教育的交流，前提必須是在和平穩定的兩岸關係之中才有可能發展，如今馬總統就任以來的努力，為兩岸關係之中的文化與教育交流，提供最有利的條件。高等教育的交流，更是兩岸關係之中最不複雜的一環，應該積極努力進行。

本文以下將就國內對於開放大陸學歷採認的許多民眾關切、又容易混淆的議題，提出說明。

參、「假議題」分析

議題一：開放大陸學歷採認與陸生來臺是「親中賣臺」。

這是典型的亂扣帽子，不合邏輯的假議題。「親中」與「賣臺」是口號還是嚴謹的概念？如何界定？「親美」、「親日」為何就不算「賣臺」？其推論是使用演繹法還是歸納法？如果前者就必須提出「大前提」與「小前提」再推論；如果是後者則必須舉證。我們所看到的，非理性的指控，都是很不嚴謹的口水之爭，禁不起檢驗。

議題二：沒有共識之前，先不必急於開放。

此一論點現在成為許多反對人士「緩兵之計」，表面上並不反對，實際上是持阻礙的心態。從馬總統宣布競選以來，此一議題就已經納入為政見，毫無模糊的空間。馬總統高票當選之後，當然就必須兌現其政見，因為選民已經充分賦予他權力。施政單位必須努力與人民溝通，如果不能貫徹總統意志當然必須下臺。要反應人民共識，可以藉由國會與民調，不宜流於口水之爭。

議題三：開放會使臺灣學生跑光光。

此一論點以陳前總統為代表，他曾經幾次公開表示「臺灣的大學都已經招不到學生了」，再開放大陸學歷問題將會更嚴重。此一推論也是非常不嚴謹。不論未來會不會發生這種情勢，先決條件是：我們所信奉的是「自由主義」還是「保護主義」？高等教育的本質是選擇性的教育，不是義務教育，不可能採

取保護主義。更何況對中國開放與對歐美、日本等國家開放就得出前者會「跑光光」的推論，從學術的角度來看實在是一個假議題。

議題四：開放會稀釋高等教育資源。

這也是一個典型的假議題，乍聽之下似乎有理，仔細分析就會發現很不嚴謹。先不說臺灣的高等教育資源閒置與浪費有多嚴重，每一年大學招生不足，只要想一下如何界定「稀釋高等教育資源」？就會發現這不過是反對者另外一則藉口而已。這裡並不是說「稀釋高等教育資源」這個問題不存在，而是要強調這一個問題沒有普遍性，就像是「貧富不均」的問題一樣，不能將之與開放大陸學生來臺劃上等號。為什麼政府開放非洲、中南美洲、東南亞國家的學生來，甚至於提供「臺灣獎學金」給外國人來臺時，就沒有「稀釋高等教育資源」的顧慮？可見這是一個假議題。

議題五：開放是為了國際化？

教育部官員常常會以促進國際化，作為開放大陸學生來臺就學的諸多理由之一，反對者就會以此一政策無助於國際化反唇相譏。他們指出，開放大陸學生並不等於是國際化，其實這種說法也是沒有錯的；可是如果要再往下推論「因此我們不必要開放大陸學生來臺」，那就有問題了。理則學上所謂「有之不必然，無之必不然」就是這個道理。

議題六：開放救不了臺灣的私立大學。

持此一論點以臺聯黨的黃昆輝主席為代表。他指出臺灣的問題要自己解決，不能寄望於開放大陸學生來克服私立大學招不到學生的困境，雖然他的觀點完全正確，但是也不能成為反對開放的理由。因為教育部一再強調開放並不是要救臺灣的私立大學，例如初期開放兩千個名額，怎麼可能救得了？不過確實是有不少私立大學對於開放大陸學生來臺解救生源枯竭問題充滿期待，這也無可厚非；過去日本的大學就是靠中國撐起一片天，這也不是壞事；退一萬步來說，私立大學救不起來也不能歸咎於開放大陸學生來臺就學，這是兩件不同範疇的議題。

議題七：開放會有職業學生來，影響國安。

這個問題也是很有道理，不能說他不對，而且是極有可能的；但是考慮此一議題還是必須回歸根本：我們到底是民主國家還是共產國家？世界上所有民主國家難道都沒有國安顧慮？中國開放臺灣學生去就學難道就沒有顧慮？用此

一顧慮來阻止開放大陸學生來臺就學，恐怕會貽笑大方。中國在1979年與美國建交之後，開始派遣留學生赴美國，也曾經都嚴密監控，不過那是30年前的事了。把國安問題交給國安單位，教育問題交給教育單位，不要越俎代庖。

議題八：開放採認大陸醫學系會影響醫療品質，危及國人健康。

許多人都會同意臺灣的醫療品質所獲得的信任超過中國，而且傳言許多臺商寧可回臺看病，也不敢在大陸就醫。這一些現象即便是真的，都不足以作為反對採認大陸醫學院學歷的充分理由。因為在大陸學醫，如果有意願回臺灣執業，必須先通過臺灣考試院主辦的「醫師執照」考試，才可以行醫。如果中國大陸的醫學教育真如臺灣許多醫界人士所說那麼不堪，他怎麼能通過臺灣考試院主辦的「醫師執照」考試？反之，如果他能通過臺灣考試院主辦的「醫師執照」考試，為什麼要剝奪他應考的機會？只要落實醫師執照的考試制度即可，除非這項臺灣考試院主辦的「醫師執照」考試是沒有「公信力」與「鑑別度」。

議題九：開放大陸學生來臺會影響臺灣學生就業機會。

在臺灣失業問題嚴重的今天，這個訴求確實會打動人心，但是卻是臺灣缺乏自信的表現。教育部所祭出的「三限、六不」其中一項就是規定大陸學生畢業後不得在臺灣就業，但是仍然許多民眾不相信，並且據此反對開放大陸學生來臺。即使政府的保證是空話，說到底還是那句話「我們是不是自由民主的國家？」包括香港、日本、韓國、美國、新加坡等，不但歡迎世界各國的留學生，而且還積極創造條件要把優秀的留學生留下來。如果我們奉行自由主義的思想，那就必須面對殘酷的競爭——包括中國留學生在內。

議題十：「三限、六不」會使大陸優秀學生止步。

此一論點也是有道理，但是卻不能視為阻礙開放大陸學歷採認與陸生來臺的藉口。基本上「開放大陸學歷採認與陸生來臺」政策是跨部會的政策，有關教育專業的部分教育部都能負責，但是最大的部分是教育以外的考量與擔心，包括：陸委會、國安單位、移民單位、警政單位、衛生署等等，都有極大的壓力，但是卻不是教育部可以充分負責的。「三限、六不」就是如此的一種「集體決策」，各說各話、相互矛盾都是可以預期的。但是只有各部會都同意，啟動之後逐步修正，才能夠使馬總統的意志貫徹，這是大是大非的問題，細節都可以再改進。

肆、結 語

有關「開放大陸學歷採認與陸生來臺」政策的爭議，有其建設性，我們必須肯定，尤其是許多在野人士所提出的擔心，更值得執政黨重視。臺灣最引以自豪的就是多元與民主，聆聽不同聲音是執政者的本份。歸納上述十個相關議題可以發現，這是一個「典範錯亂、資訊扭曲」的時代，其共同的特徵是：「享受自由主義、渴望獲得保護」；「缺乏自信」；「反對者一切都是擔心」；「差別心態」。

政府面對挑戰最常見的反應就是「鋸箭法」，把反對的那一塊切割，其他的部分先實施。沒有把問題說明清楚，或是指責反對人士不夠理性，都無法使政策順利落實與進行。對於未來我們充滿樂觀與信心，因為我們用文化與教育來與全世界交流，我們深信這是歷史上重要而且正確的抉擇；至於我們看不到的未來，達爾文的「物競天擇」使我們深信，我們的子孫會選擇最適合他們的方式生存下來。

習近平訪歐之評析

An Analysis of Xi Jinping's Visit to Europe

陳世民 (Chen, Shih-Min)

國立臺灣大學政治學系副教授

被視為最可能於2012年接班的中共國家副主席習近平，於10月7日至21日展開為期兩周的歐洲5國(比利時、德國、保加利亞、匈牙利、羅馬尼亞)訪問行程。此一其上任國家副主席以來的首次重要的西方國家之旅備受關注，茲分析如下：

壹、習近平此次訪歐之目的、成果及特點

在此次訪歐行程中，習近平先後與此5國元首會談，及出席多個雙邊貿易協議簽署儀式、文化活動及經貿論壇，並且主持全球最大的法蘭克福書展開幕式，向歐洲國家展示中國的軟實力。「加強與上述5國的經貿合作，進一步推動中歐共同應對經濟金融危機挑戰，實現雙邊合作穩定、可持續發展」，是官方所言此次出訪的直接任務。

自金融危機以來，歐洲主要國家陷入經濟衰退。雖然在2007年，中國就已取代美國成為歐盟第一大進口國和第二大貿易夥伴，歐盟則成為中國最大的貿易夥伴，但今年以來中國對歐貿易、投資均出現下降。今年上半年，歐洲對中投資項目867個，同比下降22.7%；合同外資40.2億美元，下降12.2%，這對中、歐都是嚴峻挑戰。

外貿出口受重創的中國，急需歐洲刺激經濟、提振內需，儘快恢復對中國產品的需求。面對嚴重衰退的歐洲，中國則需擴大進口，改變過度依賴海外市

場的狀況。要應對當前嚴峻形勢的挑戰，更要歐洲儘快承認中國的市場經濟地位，解除對中軍售禁令。與德、比這兩個重要貿易夥伴溝通協商，自然是習近平此訪的重要議題。

此外，在這次出訪的5國中，有3個是東歐國家。近年來中國與東歐的貿易量增長迅速，但至今總量仍相對偏低，尚有很大的成長空間。東歐各國乃此次金融危機遭受打擊最嚴重的地區之一，推動與中國的經貿合作，亦是雙方都迫切的現實需求。此次訪歐期間，中國與5國共簽訂93項經貿及投資協議，總值共約七十一億美元。

與外國領導人會面、參加經貿活動，已幾乎是中國領導人訪歐的慣例。然而此次習近平訪問的不同之處，則是他接連出席兩場在比、德的大型文化活動開幕儀式：8日在比利時開幕的歐羅巴厘亞—中國文化節，13日開幕的德國法蘭克福書展，另外，訪問匈牙利期間考察了匈中雙語學校。因此習近平此次出訪，亦顯示中國在經濟崛起的同時，開始注重其文化軟實力的輸出。「文化交流」成為中國對歐洲國家外交關係的一個重點。藉參加多個文化活動，宣揚中國傳統文化及藝術。中國顯然希望藉由推動中歐民間文化交流，增進彼此民間相互瞭解。例如在達賴、西藏、熱比婭等問題上，北京認為由於中歐民間認知存在巨大差異，才會出現歐洲民眾支其持領導人接見達賴、中國老百姓抵制家樂福等情況，並且傷及中歐關係，因此希望以文化交流為中歐關係發展奠定民意基礎。

貳、習近平此次訪歐之各方反應

這次是習近平2008年3月就任國家副主席後的第三次外訪。2008年6月，他訪問亞洲5國；今年2月，他訪問拉美5國和歐洲的馬爾他，然而此次乃以拉美為主，不算重要的歐洲之行。這次則是習近平首次以國家副主席身分亮相歐洲及西方政治舞臺，對於習慣通過外交途徑瞭解中國領導人思路、風格的歐洲各國而言，這無疑是個好機會，尤其習近平被視為是2012年最可能的接班人。由於習近平之前經歷較多集中於國內工作，外界對他瞭解不多，西方國家必然會關注對其言行，以此作為分析其個性和決策風格的重要依據。

今年2月，習近平訪問墨西哥時，說出「有些吃飽了沒事幹的外國人，對我

們的事情指手畫腳」的話，引起西方輿論的關注；此次訪歐之行，他雖有多場公開演講，但顯然低調許多。他在法蘭克福書展開幕式上發表題為「加強文化交流、促進世界和平」的演講，避而不談言論自由和創作自由，反而強調對文明多樣性的包容。他說：「文化的交流既需要理解和尊重，也需要超越偏見和誤解。」「意識形態、社會制度、發展模式的差異，不應成為人類文明交流的障礙，更不能成為相互對抗的理由。」

不過，媒體對中國擔任本屆法蘭克福書展主題國的表現可說毀譽參半。中國希望推廣文化軟實力以對抗西方影響力，並努力提升其全球形象。不過就算中國商品受到認同，此次書展證明數十年來因審查與籍制導致問題重重的中國文化藝術，要向海外推廣，其實存在一定難度。書展邀請包括諾貝爾文學家得主高行健、達賴喇嘛，以及世維會主席熱比婭在內的大約二百五十名對中國政府持批評態度的人參加。北京原本希望頌揚文化成就的目的沒達成，整場書展反倒演變成籍制言論與言論自由的拔河，中國異議分子與國家認可的作家在書展上平起平坐。習近平講話時臺下有人手舉抗議標語紙牌示威，質詢中國異議人士劉曉波在哪裏。但習近平均低調以對，不再強硬地要求西方要尊重中國，而只是希望它們公正客觀地看待中國。這令人看到習近平溫和政治手腕的一面。

從年初溫家寶歐洲之行，到上月胡錦濤聯合國大會、氣候峰會和G20峰會講話，及此次習近平訪歐之行，可感受到中國領導人不再像過往般韜光養晦，而是更積極宣示自己觀點。尤其在金融危機使美國影響力重挫之際，希望宣揚「北京共識」的價值，以挑戰西方的「華盛頓共識」。

參、習近平此次訪歐對中共及歐盟關係之影響

2003年第二次的波灣戰爭引起美、歐間不少爭論。美國重傷聯合國的權威，並顯示其更高意願來運用其目前世界上唯一超強的國力，以追求美國利益為優先考量的單邊主義政策，這引起一些倡導多極化世界的歐洲國家的反彈。尤其是採行戴高樂主義外交政策的法國，由於擔憂世界是否因此朝向單極領導，而損及法國偉大和獨立外交政策的追求，為阻止美國單極霸權世界的出現，中國便成為法國積極爭取的國際勢力，畢竟雙方在追求多極化世界，及強

化聯合國角色等政策上有所相似。而歐盟亦在法國的主導下，尋求強化和中國的關係，以努力提昇彼此戰略關係，相互拉攏、利用以抗衡美國。2004年至2005年甚至差點解除歐盟對中國武器禁運。

然而近幾年來，由於一些較親美的德、法領袖上臺，加上金融風暴使美國實力大減，中國地位相對提昇後，美歐在中國崛起的大背景下，雙方更加強彼此對亞洲和中國政策的協調；而今年歐巴馬的上臺，更大為改善美國形象，而使美歐關係得到進一步鞏固。因此歐盟對中政策已有微妙轉變，更願與美國協同對付中國，雙方逐漸採取一個更為協調和挑剔的立場，要求北京修改其貿易政策並且在軍費開支上更加透明。2008年的中歐高峰會之延期，便令人擔憂中歐關係之發展。

因此，從年初溫家寶歐洲之行到此次習近平歐洲之行，均顯示中國希望和歐盟加強經貿，減少隔閡，化解歐盟各國官方及民間對中國的疑慮，促進彼此的了解，尤其在愛爾蘭里斯本條約公投剛過之際，更具意義。

此外，在這次習近平擔任國家副主席後首次重要西方之旅到訪的5國中，有3個是東歐國家。加上胡錦濤今年6月才到訪過的斯洛伐克和克羅地亞，短短5個月，中共國家高級別領導人已經五度訪問東歐，對這一地區如此高頻率和高級別的出訪，顯示中共之歐洲政策的關注點或許將有所轉移，並將這一地區的政策納入為中歐關係發展中的新重點。

冷戰期間，中共和此些東歐國家均是社會主義政權，關係一直友好。然而，1989年後這些東歐國家相繼選擇了資本主義，並採親西方政策，尋求加入歐盟及北約。因此近20年來，中國和東歐相互之間溝通不是很多，甚至還產生隔閡。

不過近年來東歐國家對外政策逐漸朝均衡方向發展。在優先發展與美歐關係的同時，東歐國家也越來越看重與包括中國在內的其他國家的關係。波蘭、匈牙利、羅馬尼亞等國已將中國納入重點發展關係的對象國之列。中國與中東歐國家高層互訪增多，經濟合作突飛猛進。東歐自然逐漸成為未來中國對歐政策的重點。尤其隨著歐盟統合進程的推進，東歐在歐盟的作用將進一步增大。由於中國與東歐的各方面互依關係越來越深，將使未來東歐對中政策會延續目前的友好政策，亦有助於歐盟制定更加友好的對中政策。習近平此次出訪，顯然是為了加強與東歐國家的關係。

析論東亞區域經濟整合與 臺灣經貿策略

A Study of ASEAN 10+3 and Economic Strategies for Taiwan

郭國興* (Kuo, Kuo-Hsing)

中國文化大學國際貿易研究所副教授

摘 要

藉由金融危機的催化，中日韓將淡化東亞合作的領導權爭論，承認東協主導地位，以加速啟動「東協10+3」機制。面對「東協10+1」乃至「東協10+3」的東亞經濟整合所帶來新的政經環境，臺灣應就「強化出口」與「擴大內需」二個面向，擬定最佳發展策略：1. 推動兩岸經貿正常化。2. 以「ECFA」開啟「全球化」的鑰匙。3. 致力產業升級與創新品牌管理。4. 重擬說帖，啟動FTA談判。5. 激勵國民消費信心與企業投資意願。6. 加碼臺灣基礎建設及舒適生活品質。

關鍵詞：東協10+3、兩岸經貿正常化、兩岸經濟合作架構協議、自由貿易協定。

* 作者現亦擔任北京大學經濟學院講座教授。

壹、前 言

2008年全球金融危機的影響，導致美、歐和日本市場萎縮，以製造業為外向型經濟支柱的東亞國家和地區遭遇沉重打擊。而且，當前的全球性金融危機仍然嚴重，美、歐市場何時回暖也難以預測，特別是金融危機對實體經濟影響的滯後效應，使高度依賴美、歐、日為主要出口市場的東亞各國，其經濟增長可能還會遇到更為嚴峻的局面。

藉由金融危機的催化作用，東亞區域的經濟合作進程將獲得新的動力，並使其進程加快。首先，東北亞的中、日、韓3國將淡化關於東亞合作中的「領導權」爭論，承認東協在東亞合作中的主導地位，並在此基礎上進一步推動「東協10+3」機制的發展，使其成為東亞經濟合作的基礎架構。

臺灣為島型經濟，臺灣貿易總額排名全世界第17，2008年臺灣對東亞各國出口比重達6成以上，若臺灣未能尋求加入東亞區域經濟整合，無法享有區域經濟協定低關稅的優惠及若干非關稅的便利，則在2010「東協10+1」的開展乃至未來「東協10+3」的啟動，將衝擊臺灣產業於東協市場和大陸市場的出口競爭力。面對東亞區域各國對外經濟環境的改變所帶來新的挑戰，臺灣有必要慎思它在東亞區域之經貿戰略。

貳、金融危機加速東亞區域一體化的進程

自2008年中期以來，起源於華爾街的金融危機突然爆發並迅速席捲全球，其嚴重後果使歐、美、日、中等世界主要經濟體開始認真思考¹，和積極尋求建立新的世界金融與經濟秩序的必要性和途徑。

東亞大多數國家和地區的經濟在相當長時期中處於高速發展的局面，但在當前的金融風暴中，仰賴出口型的東亞各國和地區顯然亦難以獨善其身，在貿易、金融方面也受到巨大的衝擊與影響。

東亞在內在動力和外部刺激的推動下，該區域的合作已取得一定的成果。例如：

¹ 楊保筠、郭國興，「金融危機與東亞區域合作」，北大東南亞研究論文集（香港：社會科學出版社，2009年6月），頁26-50。

一、東協10國和中國、日本、韓國、印度、澳洲與紐西蘭已建立14個自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)及經濟夥伴協定(Economic Partnership Agreement, EPA)。

二、2007年11月，東協10國在新加坡正式簽署「東南亞國家聯盟憲章」，使該地區的一體化進程進入一個新階段。

但東亞經濟合作的實際成果，與其具有的潛力相比，還存在著較大的差距，區域內一體化的步伐仍然相當緩慢，東亞基本上靠金融、貨幣、貿易等具體經濟議題來進行合作。究其原因，東亞地區各國的政治體制、社會制度與經濟發展水準差異較大以及美國出於其在東亞的利益，難以接受任何排除美國的多邊合作機制等。

面臨當前金融危機的衝擊，東亞各國和地區難以獨自解決危機造成的困局，並確切了解推動區域經濟合作的重要性和迫切性。

首先，中、日兩國之間的合作將進一步加強。隨著中國的改革開放及經濟迅速發展，中國在東亞合作中所扮演的角色也開始成為該地區各國關注的問題。日本長期作為東亞地區經濟發展和區域經濟合作主要推動力，如何正確面對中國的崛起，已經成了日本的重大戰略性課題，同時也是未來東亞經濟合作是否能夠順利發展的關鍵。

過去，日本一向以亞洲經濟龍頭的地位自居，而掌握東亞經濟合作主導權是日本一直以來追求的目標，在歷史上並曾為此而發動過對朝鮮、中國和東南亞的戰爭，以武力手段奪取東亞經濟資源。日本在二次戰後以其迅速發展的經濟力量成功地成為東亞經濟發展雁行模式(flying geese)中的領航者，主導著東亞經濟的發展進程。²但這種發展模式已隨著中國經濟的迅速發展和亞洲金融危機的爆發而快速衰微。

中、日關係中存在的矛盾和問題，往往也反映在兩國對東亞合作的看法和政策之中。在小泉時代，日本對華政策的現狀是，日本對中國的高速發展存在著很深的疑慮，防範和制約中國主導了日本的對華政策。而小泉擔任首相期間，多次參拜靖國神社之舉，不僅使中、日關係陷入低潮，也損害兩國國民之間的互信。此外，日本在釣魚島、東海海域的爭端等問題上對中國實行強硬政

² 雁行理論是日本學者赤松要於1935年提出，以日本為領頭雁，帶領亞洲諸國。

策，在能源等問題上和中國進行針鋒相對的競爭，導致雙方的關係缺乏戰略互信的基礎，形成難以解決的結構性矛盾。反觀中國，由於持續執行深化改革開放的政策和睦鄰周邊友好的外交策略，使其與東協之間的關係得到迅速發展，雙方不僅達成建立中國—東協自由貿易區的協定，而且中國還加入「東南亞友好合作條約」，全面提升與東協的關係，展現出中國大陸外交策略凌駕霸權政治的歷史新思維（policy innovation）。

有鑑於中國與東協關係的不斷提升，日本小泉首相訪問東協的5個創始國，提出加強彼此間一籃子經濟合作的建議，並舉辦日本—東協特別峰會和提出擴大東亞峰會的範圍等主張，顯示出日本試圖通過這些措施來制衡中國在東亞區域合作和東亞共同體建立過程中不斷上升的地位，力圖重新主導東亞地區的意圖。³

中、日在東亞經濟整合的主導權之爭，使東北亞地區的實質性合作遠落後於以東協為主體的東南亞一體化進程。歐洲學者就以其觀察指出：在東亞合作中之領導權問題依然存在，而在歐盟，類似問題從一開始就由於法國和德國之間強烈的和解意願而得以解決。

故中、日雙方雖然都積極宣導與東亞合作的重要性，但雙方在利益訴求和具體合作方面都存在著較大的差異，致使兩國之間尚未能就推動東亞區域經濟合作達成廣泛共識，並採取共同措施推動東亞地區合作。

中、日都是東亞地區的大國，兩國的繁榮與發展離不開與該地區其他國家的合作；而東亞地區各國的穩定與發展，也需要與中、日兩國在多領域展開全面而密切的合作。⁴

有鑑於2008年全球金融海嘯對東亞帶來的嚴重衝擊，中、日兩國都體認到更應採取顧全大局的合作態度，共同攜手推動東亞地區的經濟合作以應對危機，並維護該區域經濟的穩定和發展。因此，中、日有必要繼續加速推動雙邊的高層互訪和會談。例如，2009年2月，日本麻生首相和中曾根外相發表有關釣魚島問題屬於日本領土，並將其置於「日美安全保障條約」的共同防護範圍之內，引起兩國關係的新摩擦，但中日雙方對此都保持相當克制的態度。2009年2月底，日本外相訪華，在兩國外長的會談中，雙方都認為，在當前國際金融危

³ 楊保筠、郭國興，「金融危機與東亞區域合作」。

⁴ 林建甫，「經濟震央在美、海嘯狂襲東亞」（2009年2月20日），2009年9月11日下載，《財團法人國家政策研究基金會 國政評論》，<http://www.npf.org.tw/post/1/5453>。

機背景下，兩國應加強在雙邊、地區和國際層面的合作。至於釣魚島問題，中方闡述了其嚴正立場，並要求日方謹言慎行。⁵2009年4月，儘管面臨泰國「紅衫軍」衝擊東協與對話夥伴國峰會的嚴重局面，中國總理溫家寶和日本首相麻生仍然前往泰國帕塔雅會晤，並對雙方關切的問題交換意見，這說明雙方都有求同存異，相互合作以應對金融危機的迫切願望。

2009年4月，日本首相麻生太郎訪問北京。雙方領導人再次強調：「面對國際金融危機的嚴重衝擊，中、日應加強合作共同為亞洲和世界經濟的恢復發展作出貢獻，進一步充實日中戰略互惠關係」。⁶雙方將努力擴大同東協國家的務實合作，推動「清邁倡議」多邊化和亞洲債券市場建設，使地區一體化進程邁出新步伐。

日本民主黨近年來也明確認識到，亞洲正在成為全球新的經濟增長中心，日本和亞洲的發展以及東亞共同體的實現都離不開與中國的緊密合作。故在2009年9月政黨輪替，民主黨鳩山由紀夫正式出任首相後，隨即重申友愛外交主張，高度重視中日關係，加強中日兩國領導人的互信，減少兩國百姓之間的誤解。至於增進互信的方法，鳩山認為應該關注中國的需求，在兩國有共同利益的領域如建立東亞共同體，通過多邊的經濟合作等方面加強合作；對於兩國存在的諸多分歧，則主張通過誠懇、坦率的對話來解決。例如，積極支持反省日本的戰爭罪行，明確表示不會參拜靖國神社，還多次明確反對黨內外的「中國威脅論」。⁷

其次，在東亞所涵蓋的東南亞和東北亞兩大地域中，在中、日共同推動東亞經濟合作的過程中，東北亞地區的中、日、韓3國為了共同應對金融危機，開始認真考慮建立東北亞合作機制的問題。例如，2008年12月，中、日、韓領導人會議在日本福岡舉行，正式簽署「三國夥伴關係聯合聲明」、「國際金融和經濟問題的聯合聲明」等。⁸首次明確定義「三國夥伴關係」，這無疑是東北亞

⁵ 「外交部長：日本在釣魚島問題上應謹言慎行」(2009年3月1日)，2009年10月22日下載，《中安在線》，<http://news.big5.anhuinews.com/system/2009/02/28/002218300.shtml>。

⁶ 「溫家寶與日本首相麻生太郎舉行會談」(2009年4月29日)，2009年10月22日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2009-04/29/content_11283382.htm。

⁷ 「鳩山時代中日關係前瞻：大趨勢向好 海權存變數」(2009年9月1日)，2009年9月18日下載，《香港文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2009/09/01/YO0909010005.htm>。

⁸ 「中日韓三國夥伴關係確立，中方提6大倡議」(2008年12月14日)，2009年10月22日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1008/2/8/5/100828568.html?coluid=7&kindid=0&docid=100828568>。

地區合作的重要成果。

除外，會議還明確把3國夥伴關係和推進現有的地區多邊合作關係緊密聯繫在一起，即推進東協與中日韓、東亞峰會、東協地區論壇和亞太經合組織等更大範圍的區域合作。3國也為應對金融危機採取一些具體的合作應對措施。3國央行行長會議上宣布中韓、中日分別達成1,800億人民幣和300億美元的貨幣互換協定。面對金融危機面前各國貿易保護主義抬頭的傾向，3國還提出要推動區域貿易投資便利化，促進地區合作，避免對投資和貨物及服務貿易設置新障礙，避免採取新的出口限制措施，避免採取與世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)原則不符的措施刺激出口的建議，不僅盡力避免3國之間內耗，也可為將來建立中、日、韓自由貿易區創造條件。⁹

在金融危機的刺激下，東協一體化進程加速深化。東協自1967年8月成立以來，從最初的5個成員國擴大到今天的10個，形成一個擁有5億人口、地域面積超過250萬平方公里的具相當影響力之區域組織，其經濟合作也隨著東協自由貿易區的啟動而逐漸擴大和深化。在金融危機迎面襲來的關頭，具有劃時代意義的「東協憲章」於2008年底正式生效。第14屆東協領袖會議也於2009年3月1日通過推進東協共同體建設的宗旨－關於2009-2015年東協共同體路線圖的宣言，還簽署其中包括建設東協經濟共同體、東協政治安全共同體和東協社會文化共同體等內容。¹⁰在這一良好的合作氣氛之下，在應對當前的金融危機的過程中，東協國家將以大局為重，採取合作與協商來解決可能的重大難題，而不會出現類似1997年亞洲金融危機時所出現的各國「以鄰為壑」，爭相使本國貨幣貶值以刺激本國產品出口的現象。

最後，東協與中、日、韓3國之間的「東協10+3」合作機制也將進一步得到加強。在1997年12月亞洲金融危機之關鍵時刻，首次中、日、韓及東協元首非正式會晤在吉隆坡舉行，並在此基礎上建立起被稱為「東協10+3」的合作機制。中國積極推動「東協10+3」合作，並對促進東亞區域經濟合作提出許多戰略性意見和切實可行的建議。中國一貫認為「東協10+3」機制可以成為東亞合作的基本框架，東亞合作機制的確立過程應當循序漸進，並支援東協為東亞合

⁹ 「東亞合作里程碑：從雙邊走向三邊」(2008年12月14日)，2009年10月22日下載，《國際在線》，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/19224/2008/12/14/3365s2360176.htm>。

¹⁰ 「東協峰會閉幕」(2009年4月21日)，2009年10月22日下載，《中國報 新聞網》，http://www.chinapress.com.my/content_new.asp?sec=world&dt=2009-03-02。

作的主導力量。2008年全球性金融海嘯爆發以後，中、日、韓3方密切的合作，勢必為東亞經濟整合同時從東北亞、東南亞兩個方向齊頭並進，並最終在「東協10+3」架構中為取得卓效的進展提供一定的條件。例如，中國政府為加強中國－東協全面合作，簽署「中國－東協自貿區投資協定」；大力推進中國－東協基礎設施及網路化建設，中國並將為此設立規模100億美元的「中國－東協投資合作基金」；中國將向東協國家提供150億美元信貸，以加強東協一體化建設和區域合作等多項設想和建議。¹¹日本首相麻生太郎在20國集團(G20)倫敦峰會上表示，將增加5,000億日元的政府開發援助，使這一規模達到總額20,000億日元。¹²韓國總統李明博於2009年3月在訪問印尼期間發表了新亞洲外交構想，強調東協國際經濟地位不斷提高，韓國與東協發展友好關係十分重要。¹³

面對金融危機的衝擊，聯合國轄下「國際貨幣及金融體系改革委員會」主席、諾貝爾經濟學獎獲得者史帝格利茲(Joseph Stiglitz)認為，為了抑制美國貿易赤字與聯邦政府赤字不斷擴大下所引起美元幣值的不安定，在國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF)架構外所成立的新國際貨幣儲備體系之前，中國與東亞其他經濟體可考慮先擴大「清邁協定」倡議設立的亞洲區域外匯儲備基金，讓這些區域性機制扮演短期融資與穩定區域金融的作用。¹⁴2009年2月，在泰國普吉舉行的東協和中、日、韓特別財長會議上通過「亞洲經濟金融穩定行動計劃」，決定將各國財政部長一致同意籌建的區域共同外匯儲備基金庫規模從2008年5月所定的800億美元擴大至1,200億美元，以幫助參與國抵禦金融危機。¹⁵2009年5月3日，中、日、韓3國財政部長在印尼峇里島就籌建中的區域外匯儲備庫的出資分額達成共識。根據該共識，中國和日本各出資384億美元，分別占總額的32%；韓國出資192億美元，占16%；其餘240億美元則由東協承擔。¹⁶

¹¹ 「楊潔篪通報加強同東盟合作的建議和設想」(2009年4月12日)，2009年10月22日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/4/0/5/100940567.html?coluid=0&kindid=0&docid=100940567>。

¹² 「日本首相麻生太郎欲在G20峰會上承諾2萬億日圓對亞洲援助」(2009年3月28日)，2009年10月22日下載，《財訊.com》，<http://content.caixun.com/NE/01/8r/NE018rr3.shtm>。

¹³ 「東盟峰會：提振發展信心 合作應對挑戰」(2009年4月10日)，2009年10月22日下載，《中國評論新聞網》，<http://world.people.com.cn/BIG5/89881/97034/9107948.html>。

¹⁴ 朱雲漢，「美元霸權四面楚歌」，商業周刊，第1114期，2009年3月30日，頁16。

¹⁵ 「東盟和中日韓特別財長會議通過《亞洲經濟金融穩定行動計劃》」(2009年2月22日)，2009年10月22日下載，《人民網》，<http://world.people.com.cn/BIG5/1029/42354/8847610.html>。

¹⁶ 王敬中、許林貴、周而捷，「亞洲區域外匯儲備庫將於今年底前成立」(2009年5月3日)，2009年5月15日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2009-05/03/content_11305719.htm。

會議發表的聯合公報還宣布，亞洲區域外匯儲備庫將在今（2009）年底前正式成立運作，這意味著在全球性金融危機的刺激下，東協與中、日、韓合作建立東亞地區共同外匯儲備基金的設想即將開始進入實施階段，從而進一步推動「10+3」合作機制的鞏固和發展。

參、臺灣於東亞區域之經貿發展現況

東亞地區之地理位置與臺灣較為鄰近，一向為臺商對外投資與貿易地區的首要考量。表1資料顯示，自1998年至2008年這近十年期間，臺商對外投資的地區主要集中於亞洲，其中又以中國大陸占絕大多數。依經濟部投審會資料，2008年核准臺商對外投資地區以亞洲84.0%最高。其中，中國大陸占70.5%，高居首位；其次為中南美洲，占11.3%；東協6國（泰、馬、新、印、菲及越）排第三，占9.1%。2001年之前，臺商對中國大陸投資比重尚不到4成，2002年之後則因政府對大陸採取積極開放的經貿政策，臺商對中國大陸投資比重大幅提升至6成以上，並於2005年達到71.1%的歷史新高。2006年與2007年，政府對大陸改採積極管理的經貿政策及中國大陸投資環境優勢不再，臺商於中國大陸之投資比重下滑至63.9%與60.6%。2008年，臺灣政黨二次輪替，兩岸在「擱置爭議、共創雙贏」的良好氛圍下，臺商對中國大陸投資比重再次提升至70.5%的歷史次高水準。同一期間，在「中國加一(越南)」的準則下，臺商赴中國大陸與東南亞的投資，二者之間呈現明顯的替代變動。

表1 臺商對外投資概況

單位：%

年別 國家	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
亞洲	49.1	46.2	45.0	50.2	71.9	75.1	79.6	76.2	75.5	75.0	84.0
中國大陸	38.2	27.7	33.9	38.8	66.6	66.0	67.2	71.1	63.9	60.6	75.5
東協六國	9.0	11.6	5.1	7.3	2.1	2.6	9.4	3.1	8.9	12.7	9.1
香港	1.3	2.2	0.6	1.3	1.7	5.5	1.4	1.3	2.3	1.2	2.2
韓國	0.0	1.8	1.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	1.6
日本	0.6	2.7	4.1	2.4	0.2	0.9	1.4	0.5	0.1	0.1	0.3
中南美洲	38.2	40.1	40.1	29.5	18.8	19.4	12.8	15.4	15.5	11.1	11.3
美國	11.2	9.8	11.2	15.2	5.7	4.0	5.4	3.7	4.1	8.2	2.6

歐洲	0.6	1.8	1.6	0.7	1.5	0.7	0.6	3.5	3.9	2.5	0.9
荷蘭	0.2	0.4	0.0	0.1	0.6	0.1	0.2	3.0	3.2	2.4	0.4
德國	0.1	0.5	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
英國	0.2	0.2	0.4	0.1	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0

資料來源：作者整理自經濟部投審會編，中華民國對外投資統計月報，2008年12月，頁4-5及76-79。

若進一步就2008年與1998年比較，可以看出近10年來，隨著兩岸經貿密切的交流，臺灣對外投資比重提升較多之地區為中國大陸（增幅32.3%）及韓國（增幅1.6%）；投資比重下降較多之地區為：中南美洲（降幅26.9%）及美國（降幅8.6%）。

在出口貿易統計方面，依臺灣海關進出口貿易資料，2008年臺灣出口到中、日、韓與東協5國的金額占出口總額的比重高達58.8%，其中臺灣對中國大陸的出口占38.0%，是臺灣最大的出口國；美國占12.2%，居第二位；東協5國占10.7%，為第三位，詳見表2。

表2 臺灣出口地區結構

單位：%

年別 國別	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
中國	23.6	24.1	23.2	23.5	24.0	25.8	31.2	34.5	36.7	37.8	38.4	39.5	38.0
美國	23.2	24.2	26.6	25.4	23.5	22.5	20.5	18.0	16.2	15.0	14.7	13.2	12.2
日本	11.8	9.5	8.4	9.8	11.2	10.4	9.2	8.3	7.6	7.6	7.3	6.5	6.7
韓國	2.3	1.9	1.3	2.1	2.6	2.7	3.0	3.2	3.1	2.9	3.2	3.2	3.4
東協五國	9.3	9.2	7.6	8.4	8.5	8.6	8.5	8.4	9.5	9.8	9.8	10.5	10.7
歐洲五國	10.9	11.3	13.1	12.4	11.8	11.8	9.9	9.7	9.1	8.0	7.7	7.2	7.2
其他	18.9	19.7	19.8	18.4	18.5	18.3	17.7	17.9	17.9	18.8	18.8	20.0	21.7

註：東協五國係指印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國及越南。

歐洲五國係指德國、荷蘭、英國、法國及義大利。

資料來源：作者整理自臺灣經濟研究院編，臺灣製造業升級情勢與策略之規劃(臺北：臺灣經濟研究院)，2008年12月，頁6。

在進口貿易統計方面，2008年臺灣對中、日、韓與東協5國的進口比重高達47.1%，其中臺灣對日本的進口占19.4%，是臺灣最大的進口國；美國占16.0%，居第二位；中國大陸占13.6%，為第3位，詳見表3。

表3 臺灣進口地區結構

單位：%

年別 國家	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
中國	4.8	4.7	5.2	5.8	6.1	7.2	8.6	10.0	11.2	12.0	13.0	13.5	13.6
美國	19.5	20.3	18.8	17.8	17.9	17.0	16.1	13.1	12.9	11.5	11.2	13.2	16.0
日本	26.9	25.3	25.8	27.6	27.5	24.1	24.2	25.6	26.0	25.3	22.9	23.0	19.4
韓國	4.1	4.4	5.4	6.5	6.4	6.3	6.9	6.8	6.9	7.3	7.4	7.5	5.5
東協 五國	8.1	8.8	9.4	10.0	10.8	11.8	11.6	10.7	9.5	8.9	9.0	9.4	8.6
歐洲 五國	13.6	13.4	14.5	10.8	9.1	9.7	8.8	8.2	7.8	7.6	6.9	7.8	6.5
其他	23.2	22.5	20.3	21.3	22.2	24.0	23.9	25.6	25.7	27.4	29.6	25.6	30.4

註：東協五國係指泰國、馬來西亞、菲律賓、越南及印尼。

歐洲五國指德國、荷蘭、英國、法國及義大利。

資料來源：作者整理自臺灣經濟研究院編，臺灣製造業升級情勢與策略之規劃。

以2008年臺灣與中國大陸之雙邊經貿資料分析，中國大陸為臺灣的第1大貿易夥伴、第1大出口市場及第3大進口市場；臺灣為中國大陸的第5大貿易夥伴、第3大進口市場及第9大出口市場。

中國雖然仍是個發展中國家，但經過30年改革開放的歷程之後，其經濟獲得高速增長。金融危機爆發後，中國大陸政府為應對危機而提出金額高達4萬億元人民幣（約五千八百餘億美元）的擴大內需方案，將為陷入困境的世界經濟注入一股暖流。另外，中國—東協自由貿易區將於2010年初步形成，這將創造一個擁有18億消費人口、近二萬億美元國內生產總值、1.2萬億美元貿易總額的經濟區。按人口算，這將是世界上最大的自由貿易區；從經濟規模上看，將是僅次於歐盟和北美自由貿易區的全球第三大自由貿易區。屆時，中國大陸與東協各國的經濟合作將更加密切，其發展潛能絕不容小覷。

肆、東亞經濟整合對臺灣經貿之衝擊

在臺灣對外出口地區結構中，與中、日、韓及東協諸國的出口比重近6成，如此高的比重，如果不能享有同等的優惠關稅待遇及非關稅的便利，臺商出口競爭力所遭受之衝擊，不言可喻。2010年中國大陸與東協區域的經貿協定啟動

後，臺灣企業將面臨嚴重之威脅，屆時臺商為享有東亞區域經濟整合的利益，恐將被迫把生產資源加速移往中國大陸投資，臺灣經濟將更為依賴中國大陸。

實證模式顯示，當經濟整合所涵蓋的經濟體越多，且參與的經濟體又是與臺灣的貿易關係緊密程度越高時，如臺灣被排除在外，則臺灣面臨的負面影響愈大。模擬結果發現，在「東協10+3」的組合，將使臺灣實質國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)減少0.15%的負面衝擊；3種「東協10+1」的組合使臺灣實質GDP減少0.14%的負面衝擊。但若臺灣獲准加入「東協10+4」，則透過貿易創造效果使臺灣實質GDP提升的幅度最多，達0.58%；其次為兩岸若簽署FTA，臺灣實質GDP提升的幅度達0.5%。¹⁷

此外，臺灣無法加入東協區域經濟整合的後續負面效應，還包括被邊緣化的窘境更凸顯臺灣資源貧乏與市場狹小的短處，讓臺灣在吸引國際外來投資上陷入劣勢。累計2000年至2007年，臺灣吸引的淨國際投資為負1,074億美元，這不僅代表臺資與外資大舉淨撤出，也意謂著臺灣人才、技術與消費力的嚴重外流，侵蝕臺灣產業在國際間的比較利益與競爭力。¹⁸

伍、臺灣於東亞區域之經貿發展策略

臺灣為島型經濟，國內市場腹地狹小，仰賴國外出口之成長，係支撐過去四十餘年來經濟發展的重要因素。若臺灣未能尋求加入東亞區域經濟整合，在2010「東協10+1」開展後，將衝擊臺灣企業於大陸和東協市場的出口競爭力。面對東亞各國區域整合帶來新的對外經貿環境，臺灣有必要慎思它在東亞區域之經貿策略。

一、推動兩岸經貿正常化

隨著東亞區域自由貿易協議的共識，臺灣在東亞地區被邊緣化的情勢已愈來愈明顯。臺灣若要化解被邊緣化的威脅，最佳的因應之道，當然就是與美、中、日、韓及東協等亞太主要貿易夥伴盡速洽談自由貿易協議，爭取臺商對外貿易投資之優惠待遇。東協對中國存在外交與經貿的往來及利益，東協必然顧

¹⁷ 江啟臣，「東亞經濟整合趨勢對臺灣產業影響」，發表於推動區域經濟整合加速臺灣與全球接軌研討會（臺北：國立臺北大學亞洲研究中心等，2008年7月10日），頁12-14。

¹⁸ 李毓峰，「2008年東亞政經情勢發展—回顧與展望」，發表於新世紀東亞與臺灣之政經發展座談會（臺南：國立成功大學政治系暨政經所，2008年12月30日），頁11。

慮中國的態度與感受。要突破這層障礙，臺灣必先與中國大陸在兩岸經濟及國際經貿空間上取得共識，才能突破現階段臺灣在推動加入區域經濟整合或與他國簽訂FTA的困境。

一項對臺資企業、外資企業及大陸臺商的調查，亦顯示若臺灣與大陸簽署經濟合作協議，企業願意增加在臺投資。¹⁹另外，企業經營者也一致建議臺灣首要優先改善兩岸經貿正常化之關係，而後再對外謀求加入區域經濟組織。

1991年臺灣對中國大陸的出口依存度僅4%，2007年則大幅升高至40.9%。同一期間，行政院研考會調查顯示臺灣民眾對大陸認同之比重，從1991年的60%左右驟降到2007年的32%（認為自己是中國人的占14%；認為是臺灣人也是中國人的占18%）。兩岸之經貿發展與自我認同呈現交叉分布，臺灣民眾明確切割兩岸之「經貿交流」與「政治認同」的聯繫，這明顯看出隨著臺灣民主機制的鞏固，刺激民眾的本土化自主意識和認同，而經濟的持續發展則強化人民對國家的信心。因而，兩岸經貿交流或中國對臺略施經貿小惠並不能扭轉臺灣民眾對臺灣主權意識的認同，政府可更自信地處理兩岸經貿正常化議題。²⁰

二、以「ECFA」開啟「全球化」的鑰匙

臺灣為小型海島經濟，仰賴國外資源與拓展全球市場，本就是經濟發展良策。臺灣欲在國際經貿舞臺再度發亮發光，須以中國大陸龐大生產資源及市場能量做為經濟後盾，這不但能大幅強化國內外企業增加對臺灣投資的誘因，也能提升臺灣推動加入東亞區域經濟整合平臺的比較利益。要言之，臺灣必須藉由與中國良性互動的手段，才能達成「全球化」的目標。

從1991年政府開放對中國大陸間接投資以來，臺商是引領中國邁向「全球化」的重要推手之一。但現在，臺灣可藉由與大陸經貿之正常化，提升臺灣於亞太及全球分工的比較利益，強化國內外企業增加對臺灣投資的誘因。今日，馬政府慎思與大陸洽談經濟合作架構協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，立即目標雖係避免在區域經濟整合下淪於邊緣化，以維繫臺灣產業競爭力，但更深遠的戰略則應考量以「ECFA」開啟「全球化」的鑰匙。故而，簽署「ECFA」實係替高度仰賴出口的臺灣經濟謀求出路。這種兩岸產業利基互補、共享國際分工利得之合作機制，不應被反對者扭曲為臺灣對中

¹⁹ 郭國興，「從ECFA這條路走向全球」，蘋果日報，2009年3月13日，第A20版。

²⁰ 郭國興，兩岸經貿導論（臺北：三民書局，2009），頁3-5。

國大陸的經濟傾斜。²¹

當然，為避免ECFA變成臺灣經濟一味向中國傾斜，而忽視臺灣整體的國家經貿風險，政府亦須積極謀求對外洽簽FTA。謀略上，可從「美、臺、中之間的政治光譜」與「臺灣洽簽FTA對大陸的政經效益」這二個角度分別與美、中展開對話。

三、重擬說帖，啟動FTA談判

臺灣欠缺充沛生產資源與廣闊市場腹地，惟有打通臺灣經濟的任督二脈—ECFA與FTA，才能在競爭激烈的世界經貿舞臺上增進臺灣經濟的永續發展。

現階段，在全球各區域經濟邁向整合之際，我們的貿易對手國中國、韓國等皆紛紛致力對外簽定FTA，以擴大國際經貿的廣度與深度，這會對臺灣產生投資與貿易移轉的負面衝擊。

當前，海峽兩岸在「擱置爭議、共創雙贏」的共識下，已簽訂兩岸直航協議，臺灣對中國大陸市場將因直航而更具絕對競爭優勢。此外，兩岸經貿交流的更為密切與兩岸經貿大餅的越做越大，亦將使在臺外資跨國企業亦可獲取重大經濟及商業利益，預期未來將吸引美、日、新、歐各先進國對臺灣的加碼投資。

當務之急，政府應掌握兩岸直航與ECFA提升臺灣於亞太分工的比較利益之際，重新撰擬強有力之說帖，務實推動臺灣與重要經貿夥伴，展開經貿合作協議的談判。其中，時程較不冗長的雙邊經貿談判（如臺、新洽簽FTA），其優先權應置於多邊經貿談判（如臺灣加入東協10+4）之前。

針對FTA說帖內容：

第一、捨棄政治論述，強調貿易利益及商業價值。目前尚使用中的舊說帖內容，政府官員談到臺灣推動FTA的目的時，仍涉及到部分政治內涵，例如「……反制中國在亞太地區孤立臺灣的意圖」。²²這雖為事實，但大部分外資跨國企業早已在(或將在)中國設立營運據點，要他們支持這個說法，恐怕犯了企業經營策略大忌。這種要求利潤導向之外資企業在臺灣跟中國之間選邊站的論述，將使他們很難公開表態支持與臺灣簽訂FTA。

第二、讓外資了解臺灣是全世界最能協助他們拓展中國大陸市場的合作夥

²¹ 郭國興，「從ECFA這條路走向全球」。

²² 郭國興，「臺灣重啟FTA談判的契機」，蘋果日報，2008年6月30日，第A13版。

伴。日本知名趨勢大師大前研一於2005年5月指出：「臺商於中國大陸經營成功的比例在50% 以上，而日商直接投資中國大陸失敗的例子高達80% 左右，故日商更希望結合臺商一起進軍中國大陸市場。」²³經濟部投資業務處於2004年委託日本野村總合研究所進行的「在臺日商事業活動問卷調查」²⁴及日本瑞穗總合研究所伊藤（Shingo Ito）於2004年的報告²⁵也都進一步指出，日商認為與臺灣企業共同進軍大陸的最大優勢是「得以與合作進軍大陸之臺商溝通」，其次依序為「得以一起管理大陸當地人才」以及「藉助臺商與大陸當地政府溝通」，日商對臺灣的定位已從1960年代的「加工出口基地」、1990年代的「高科技生產基地」，轉變至2001年以後，日商的「中華圈事業營運基地」及重要的研發及發展中心，顯示臺灣具有作為外商亞太地區營運總部，進軍包括大陸在內的亞太市場之潛力。此外，在臺之美國商會及歐洲商會亦多次表達與臺商合作進軍中國大陸市場的意願。

政府所擬說帖應以臺灣具有如下的優勢，讓外資認知臺灣絕對是全世界最能協助他們拓展中國大陸市場的合作夥伴：兩岸簽署ECFA，臺灣將享有對大陸市場之優惠關稅；兩岸直航之後，臺灣已確實擁有距離中國之上海及廣州等沿岸經濟重心最相近、最優越的地理位置；與中國同文同種，比外資跨國企業更瞭解中國大陸各級城市的地方人情文化；臺商在中國之經貿網路最強大及對中國經貿制度最嫻熟；大陸臺商較外資企業更具垂直整合的國際分工優勢；臺灣企業在生產流程之整合能力、速度與應變彈性優於日、韓；臺商有機會取得經營中國大陸不希望外資介入的鋼鐵、通訊、交通和港埠建設等內需策略性產業的獨特競爭地位，若能結合美、日、歐商的優勢，可望創造三贏局面。²⁶

面對全球金融風暴的重建，各國均密切關注最大外匯存底儲備之中國，其經濟能否率先復甦來驅動亞洲經濟的成長，而兩岸之同文同種、三通直航與ECFA將提供臺灣在經營大陸市場的議題上更突顯優勢與重要性。現階段，中國大陸之經濟發展正由世界工廠轉型為世界市場，臺灣將是美、日、新跨國企業通往大陸市場的門戶，臺商將提供於中國投資及貿易之豐富經驗，結合彼此產

²³ 黃正凱、謝偉妹，「大前研一：扁胡會今年登場」，經濟日報，2005年5月20日，第A3版。

²⁴ 江睿智，「前進中華商團日商以臺灣試盤」，中國時報，2004年8月4日，第B2版。

²⁵ Shingo Ito, *The Surge of Japanese Investment in China* (Tokyo: Mizuho research Institute Ltd., 2004), pp. 1,4.

²⁶ 李明宗，「大前研一：爭取中國市場特別經營機會」（2009年7月21日），2009年9月18日下載，《中央社》，<http://n.yam.com/cna/politics/200907/20090721588114.html>。

業的生產優勢及利基，聯手進軍中國大陸市場，共享國際分工利得。此外，政府以商業利益及經濟利益深化臺灣與先進貿易大國之跨國企業的經貿合作，讓美、日這些世界主要遊戲制定者成為臺海地區的利益關係人(stakeholder)，進而藉此建構出臺灣對世界開放以換取國家安全的戰略目標。

四、激勵國民消費信心，以內需擴大取代出口依賴

依行政院主計處資料，2008年臺灣GDP的構成項目中，若按2001年的基期價格計算，民間消費支出占54.4%、國內投資支出占17.0%、政府消費支出占11.2%與國外淨支出17.4%（出口68.2%、進口50.8%），對該年臺灣經濟成長率0.12%之貢獻度分別為-0.16%、-2.02%、0.13%與2.17%（出口-0.12%、進口-2.29%），見表4。明顯看出，臺灣經濟成長動力過於依賴製造業對中國大陸的出口順差，其餘部門少有貢獻。

表4 臺灣GDP構成項目與經濟成長率貢獻

單位：%

2008年	民間消費支出	國內投資支出	政府消費支出	國外淨支出	
				出口	進口
GDP 構成	54.4	17.0	11.2	68.2	51.1
經濟成長率0.12%	-0.16	-2.02	0.13	-0.12	-2.29

資料來源：作者整理自行政院主計處編，國民所得統計月報，2008年12月，頁27。

在對外出口方面，由於全球金融危機對美、日、歐等先進經濟體之需求產生巨大的負面制約效果(ratchet effect)，中國來自歐美需求的訂單減少，再加上中國大陸為加快產業轉移升級，自2008年初執行做空出口的「騰籠換鳥」政策，禍及大陸臺商的出口加工業，造成臺灣對大陸出口加速衰退。²⁷在中國大陸從「世界工廠」轉型為「世界市場」之際，臺灣上游原料、零組件廠商不但未因中國大陸內需市場擴大而受惠，反而因勞動合同及調降出口退稅等措施，影響外銷利潤而受傷。中國雖提出高達4兆人民幣的推升經濟計畫，但大多數係屬於公共基礎建設的擴大內需方案，其相對強勢的復甦表現雖可驅動亞洲整體經濟成長，但對造福臺灣和亞洲其他經濟體的幫助不大。²⁸短期內，臺灣對外出口

²⁷ 賀桂芬、陳一姍，「中國、臺商重創臺灣經濟」，天下雜誌，第416期，2009年2月25日，頁132。

²⁸ 「IMF：中國經濟表現強勁可是難救亞洲」(2009年5月8日)，2009年5月20日下載，《中國評論新聞》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/6/3/4/100963436.html?coluid=0&kindid=0&docid=100963436>。

自然難有起色。

至於，擴大財政支出的主張，則在政府舉債已達GDP之33%的水準下，於此波經濟衰退中能夠再施展的空間相對有限。政府應規劃有限財源做最有效率的整合應用，俾發揮最大的經濟聯鎖效益。建議政府可加碼臺灣的基礎建設、創造舒適生活品質，這會提高臺灣的國際競爭力評比與吸引外人更樂意來臺投資。

綜觀金融海嘯衝擊各國購買力、貿易保護主義抬頭、低迷不振的投資意願及相對有限的財政支出空間等考量，當前政府刺激景氣復甦的利器，可從GDP構成項目中比重最高的民間消費支出著手，以獲致帶動GDP成長的最大相乘效果。²⁹

在景氣蕭條下，藉由降低利率、寬鬆資金以提振有效需求的凱因斯理論，對刺激民間支出、促使景氣復甦的助益非常有限，這一點日本經驗可為例證。日本自90年代初泡沫幻滅以來，民眾因對未來充滿不安，拼命把高達1,500兆日圓（約420兆臺幣）的錢存在幾乎零利率的銀行裡，也捨不得花，故迄今19年仍未跳脫景氣衰退的循環。臺灣民眾與日本人均是容易受到心裡感受而影響消費行為的民族，在民眾的消費信心低迷下，截至2008年底止，企業及個人在銀行體系的存款資產共達26.4兆新臺幣之鉅。³⁰此時，央行採低利率的寬鬆貨幣政策，並無法晃動民間在銀行體系鉅額金融資產的大水缸，使之流向消費市場。政府行政團隊必須以堅定的態勢及作為，去除國民不安的消費心理，宏觀經濟之景氣措施才能獲致成效。因而，政府全面振興經濟的施政理念能否帶起全民堅定信心，將悠關政策之成敗。例如，近期內，政府如能針對臺灣經濟的任督二脈—「ECFA」與「FTA」，呈現初步進展，其效果必超過臺灣成為世界衛生大會(World Health Assembly, WHA)的觀察員；抑或，爭取知名跨國企業來臺設立研發中心、亞太營運總部等，亦皆能大大鼓舞民眾對股市及消費的信心。

五、致力產業升級與創新品牌管理

在全球化經濟下與區域經濟整合的風潮下，為避免臺灣產業被迫外移，造成國內就業受到衝擊，政府除積極開拓國際經貿空間外，亦應致力產業結構升

²⁹ 臺灣為高出口導向的島型經濟，雖2008年出口占GDP的68.2%之高，但真正組成GDP的項目卻是出口減進口的出口順差，而非出口，這一部分占2008年GDP的比重為17.3%。

³⁰ 中央銀行經濟研究處，臺灣地區金融統計月報，2008年12月，頁43。

級與創新品牌管理，俾提升產品附加價值及國際競爭力。

在產業升級方面，政府應促使臺商將中國大陸子公司之利潤匯回臺灣母公司投入R&D，並吸引外資跨國企業來臺設立科技研發中心。³¹這樣，臺灣才能繼續維持對大陸的技術安全領先差距，擴大兩岸生產的差異化。一來，促使中國大陸繼續仰賴對臺灣高階零組件及半成品的進口，避免大陸產業升級之威脅；二來，增加日後臺灣與中國大陸進行經貿談判的籌碼。

在創新品牌方面，臺商在中國大陸大多仍以出口代工模式為主，反觀日、韓則以品牌行銷大陸廣大內需市場為主。金融危機使中國來自歐美需求的訂單減少，再加上中國大陸執行做空出口的「騰籠換鳥」政策，臺商必須重擬出口轉內銷的產品定位與行銷策略。以臺商多為中小企業的體質，面對幅員遼闊的大陸市場，定位及策略上必須有「小而美」的概念。「小」代表在策略經營上，先站穩區域市場的競爭地位；「美」代表在產品定位上要以品牌區隔市場，並發揮臺灣經理人豐富的行銷專長，建立起正確的區域通路。臺商若依舊停留在低附加價值的代工層次，欠缺品牌管理，則技術創新研發亦僅能降低生產流程之成本，未來難免再一次逐水草而居，終而遷移至越南。

此外，上海、廣州等沿海大都市國際化程度日深，跨國企業競爭異常激烈，臺商利用與大陸同文同種的優勢，絕對比跨國企業更瞭解中國大陸的地方文化，臺商提前至二線城市發展，以收捷足先登之效。

陸、結 論

藉由金融危機的催化作用，東亞地區的經濟合作進程將獲得新的動力，並使其進程加快。首先，東北亞的中、日、韓3國的合作將在中日、中韓、韓日雙邊合作的基礎上逐步擴大，逐步形成具實質意涵的三方合作；各方將淡化關於東亞合作中的領導權爭論，承認東協在東亞合作中的主導地位，並在此基礎上進一步推動「東協10+3」機制的發展，使其成為東亞經濟合作的基礎架構。當然，我們也應當看到，由於中日、韓日關係中的一些結構性問題（如歷史遺留

³¹ 2005年12月，知名外資跨國企業在臺設立科技研發中心，共計27家、30個研發中心。至2009年6月，共計29家、38個研發中心。3年半的期間，招引2家外資跨國企業來臺設立8個研發中心，詳見「鼓勵跨國企業在臺設立研發中心計畫」（2009年7月1日），2009年7月6日下載，《經濟部技術處》，<http://innovation5.tdp.org.tw/content/application/mncf/generalb/guest-cnt-browse.php?vars=708d0b62eb345bb4971c8d9ce98d0fd0>。

問題、領土領海爭端等）尚未得到解決，在東北亞合作中仍然存在著由於政治因素干擾而出現反復的可能性。但無論如何，在當前嚴峻的金融危機形勢下，三國之間經濟合作的重要性已經暫時抑制由於其他問題而導致經濟合作破裂的可能性，除非事態嚴重到超越金融危機所造成的危害程度。

面對「東協10+1」的即將開展乃至「東協10+3」的逐步啟動，勢必對高出口仰賴的臺灣島型經濟帶來衝擊。臺灣應掌握兩岸關係舒緩的契機，研議總體經貿戰略，從「讓東協了解臺灣是值得合作的經貿夥伴」角度切入，思考如何拓展現有東南亞與我合作領域之發展深度。東協各國對中國存在外交與經貿的往來及利益，東協當然不能不顧慮中國的態度與感受。尤其，東協國家寄望2010年與中國的「ASEAN+1」，能分享中國大陸龐大市場能量，以振興受到美、歐、日進口萎縮影響所放緩的經濟增長，這是臺灣迄今未能尋求加入東亞區域經濟整合的關鍵因素。故臺灣首要優先推動兩岸經貿正常化與中國大陸在兩岸經濟及國際經貿空間上取得共識，期能突破現階段臺灣在推動加入東協區域經濟整合或與東協各國簽訂FTA的困境。

儘管兩岸目前氛圍良好，經貿合作與文化交流密切進行，且臺灣也成為WHA的觀察員，但北京是否願意就此進一步放寬對臺灣國際經貿空間的打壓，任由臺灣與新加坡等國協商FTA，不無疑問。北京相當清楚臺灣朝野為開拓國際經貿空間所做的努力，惟北京認為臺灣與其他國家簽訂FTA，勢必會提升臺灣與其他國家在經貿上的合作關係，擴大臺灣與其他國家之間的實質合作關係（北京目前則不再懷疑馬政府團隊藉由簽訂FTA搞臺灣實質獨立），並且降低臺灣對中國大陸的經濟依賴。因而，北京是否願意默許臺灣開拓與他國經貿空間，尚待觀察。

「面子」與兩岸關係

“Face” and Relations Across the Taiwan Strait

劉文斌 (Liu, Wen-Bin)

展望與探索月刊研究員；輔大、醒吾兼任助理教授

摘 要

中共以龐大國家資源積極追尋流落海外的古物，企圖回復百年來遭列強入侵而喪失的民族自尊心，如近期以約14億臺幣，在國際拍賣場上標購1860年英法聯軍入侵北京圓明園所盜取不具藝術價值的12獸首，就是典型的例證。

中共的作為具有深厚的政治意涵，涉及中共政治中的和諧與「面子」問題，這問題又牽涉中共的統治合法性。中共對兩岸關係的處置，亦無法擺脫這種思維，兩岸關係在主客觀因素激盪下卻形成相互維護「一個中國」的面子，以換取實際利益的「裡子」的有趣現象，值得兩岸的主政者與研究者省思。

關鍵詞：面子、愛國主義、民族主義、兩岸關係、12獸首、朝貢體系、和諧世界。

壹、前 言

1860年英法聯軍火燒圓明園，搶走了圓明園花園噴水池中「12生肖報時噴泉」(俗稱「水力鐘」)的12生肖造型噴水頭，被外界稱為12獸首，近年中共國力的提昇及對於中國傳統文化的再度重視，因而極力追回這批遭搶的文物，引起國際矚目。

目前12獸首的動向分別是：一、鼠首：為法國私人收藏家收藏。2009年2月25日被法國佳士得拍賣行拍賣。二、牛首：2000年在港拍賣會中，中共所屬中國保利集團公司以700萬港元投得，現存放在保利旗下北京保利藝術博物館予公眾觀賞。三、虎首：2000年在港拍賣，中國保利集團公司，以高於底價3倍，即1400萬港元投標購得，現存放在北京保利藝術博物館予公眾觀賞。四、兔首：為法國私人收藏家收藏，2009年2月25日在法國佳士得拍賣行拍賣。五、龍首：下落不明。六、蛇首：下落不明。七、馬首：2007年9月，蘇富比發布消息稱將拍賣馬首銅像，有澳門賭王之稱的企業家何鴻燊，在拍賣舉行之以前以6,910萬元港幣購得馬首銅像，並將其捐贈中共當局。八、羊首：下落不明。九、猴首：2000年在港拍賣中，中國保利集團公司以740萬港元投得，現放在北京保利藝術博物館予公眾觀賞。十、雞首：下落不明。十一、狗首：下落不明。十二、豬首：2003年初，中共「中華搶救流失海外文物專項基金」在美國尋訪到豬首的下落，美國收藏家同意將豬首轉讓給該基金，2003年9月，何鴻燊向該基金捐款600餘萬元將豬首銅像購回，其後轉贈中國保利集團公司，存放在北京保利藝術博物館予公眾觀賞。¹

鼠首與兔首，在2009年2月25日拍賣會上，被中國大陸收藏家蔡銘超，以總共3,149萬歐元（約十四億臺幣）價格收買，但隨後蔡銘超以拒付款方式，讓拍賣沒有結果，迫使其所有權仍保留於賣家手中，有效的阻止該兩獸首免於被拍賣與流通的命運，蔡銘超係「中華搶救流失海外文物專項基金國寶工程」（簡稱「國寶工程」）收藏顧問，²而「中華搶救流失海外文物專項基金」與中共官方關係密切，係由中共文化部支持成立；³數次出資購買獸首的「中國保利集團」，

¹ 「12獸首今何在？」（2009年3月16日），2009年3月26日下載，《廣東文化網》，http://www.gdwh.com.cn/paimai/2009/0316/article_290.html。

² 汪莉網，「鼠兔首買主蔡銘超救國寶 拒付款」，聯合報，2009年3月3日，第A3版。

³ 「中華搶救流失海外文物專項基金」創立過程，係「中華人民共和國文化部主管的全國性公募型基金會，經中國人民銀行1992年批准，中華人民共和國民政部1993年登記（公募基證字第0017號）」，2009年3月30日下載，《國寶工程》，<http://www.relicsrecovery.org/aboutus/index.asp>。

係於1993年2月成立的大型企業集團(其前身是1984年1月成立的保利科技有限公司)，⁴現屬於中共國務院國有資產監督管理委員會直接進行監督管理的138家特大型國有企業之一，⁵更是「國寶工程」的重要資金捐贈者，⁶而「國寶工程」自稱：「是為搶救流失海外文物而啟動的全面、系統、長期的社會工程，搶救歷史上由於戰爭、非法盜掘、走私等不道德手段流失的文物」，其宗旨是「協助政府，動員社會力量，聯合國內外尊重人類文化遺產、熱愛中華文明的組織和個人，廣募資金，通過回贈、回購、討還等方式，多管道促成流失海外的國寶早日回歸祖國」，⁷由保利集團公司、中共文化部、「國寶工程」等的錯綜複雜關係，可明顯的看出，中共官方對於追索流落於海外的中國古文物事項的涉入極深，對於中國古文物的追索，絕非「協助政府，動員社會力量」的大陸民間行為，中共這種追索流落海外古文物的強硬立場，在可見的未來也將持續。

以此次對於獸首拍賣事件的反應為例，大陸反應強烈到號召90名律師組成律師團，向鼠首、兔首拍賣地的法國政府遞狀聲請中止法國佳士得拍賣圓明園鼠首、兔首銅像的地步，⁸阻擋拍賣不成，則不惜違反相關法律，由收藏家出高價得標後再拒絕付款履行契約，逼使古文物買賣無法順利進行，而被拍賣的鼠、兔兩獸首，依據中共文物學會名譽會長羅哲文的觀點認為，其藝術價值極低，「只要是超過100萬元人民幣購買，都是上當！如果說值幾十萬元還差不多」，其最大價值是在保存帝國主義者侵略中國的罪證，⁹中共對於無藝術價值的古文物，竟然動用大量國家資源予以追回或阻止流通，顯然除藝術價值之外，「保存帝國主義侵略中國的罪證」，或是藉由取回被掠奪的古文物，洗雪被侵略的恥辱，才是中共動員龐大國家資源持續推動的原因。

列強自古以來從其他國家搶奪歷史文物不勝枚舉，在中共國力日強後，對於國際間中國古文物的強奪與拍賣事件有逐漸強烈的傾向，何以致此，值得研

⁴ 「中國保利集團公司」，2009年4月22日下載，《中國保利集團公司》，http://www.poly.com.cn/newEbiz1/EbizPortalFG/portal/html/about.html?GeneralContentShow_DocID=c373e913e24eb26a8f7ebd191dbffbe8。

⁵ 「中央企業名錄」，2009年4月14日下載，《國務院國有資產監督管理委員會》，<http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2425/index.html>。

⁶ 「機構介紹」，《國寶工程》，<http://www.relicsrecovery.org/aboutus/index.asp>。

⁷ 「國寶工程宣言」，2009年3月30日下載，《國寶工程》，<http://www.relicsrecovery.org/enounce/index.asp>。

⁸ 「中方敗訴 鼠兔首照常拍賣」，2009年2月24日，聯合報，第A10版。

⁹ 「專家：獸首價值在於罪證 神秘買家身分遭質疑」(2009年2月27日)，2009年4月2日下載，《人民網》，<http://culture.people.com.cn/BIG5/22219/8878195.html>。

究。本文意圖由中共對於被列強掠奪古文物的態度，作為研究中共政治發展的途徑(approach)，理解中共近期面對內政外交的情勢，做出的施政選擇，及在此情勢下對於兩岸關係的影響。

貳、統治合法性的頹圯

中共至今仍被認為是威權國家大致沒有疑義，而國家的權利基本上又可分為兩個面向：¹⁰

- 一、是國家的自主性，即國家採取行動時不必要和民間社會團體作有計畫、制度化諮商的範圍；
- 二、是國家的能力，是指國家在執行其政治決定時，能夠對民間社會範圍內縱橫到多深的程度。

學者高永光依據國家自主性與能力的高低組合，將國家的型態做如下的區分：

表1 國家強弱分類表

自主性 \ 能力	低	高
	弱	強
弱	封建國家	官僚國家
強	傳統帝國	威權國家

資料來源：高永光，論政治學中國家研究之新趨勢（臺北：永然文化出版社，1995），頁83。

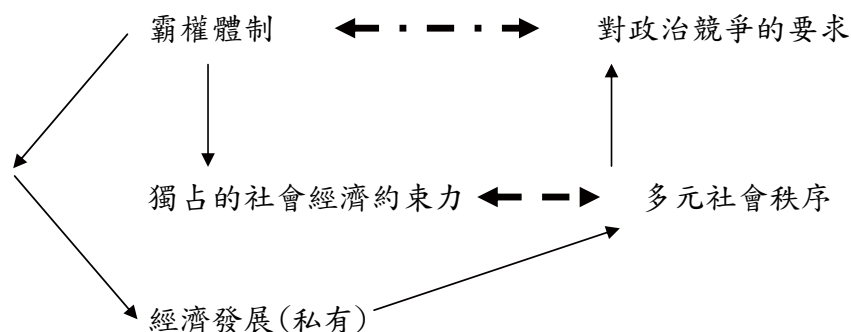
中共既然是被公認的威權國家，因此，中共在分類上理應是具有強烈的自主性與高超的解決問題或貫徹政策能力。

另一方面，諸多的研究認為，與威權體制所相呼應的霸權的政治體制與計畫經濟相互吻合，計畫經濟有助於經濟快速發展，而經濟的發展將造成多元的社會秩序，而社會多元的社會秩序將與計畫經濟相衝突，迫使計畫經濟無法有效執行，多元的社會又將進一步促成對政治競爭的要求，而政治競爭的要求又將與霸權體制相衝突，最後迫使霸權政治做出調整，而鋪陳出西方式民主國家

¹⁰ 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢(臺北：永然文化出版社，1995)，頁83。

的基礎，¹¹在西方的觀點裡，更認為私有是市民社會興起的先驅，¹²經濟的發展與私有經常呈現相輔相成的效果，而私有卻也造成前述連鎖政治反應的重要因素，學者道爾（Robert A. Dahl）將前述因果關係以簡明的圖表表現如下：

圖1 經濟發展與政治制度關係



資料來源：Robert A. Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University, 1971), p. 79.

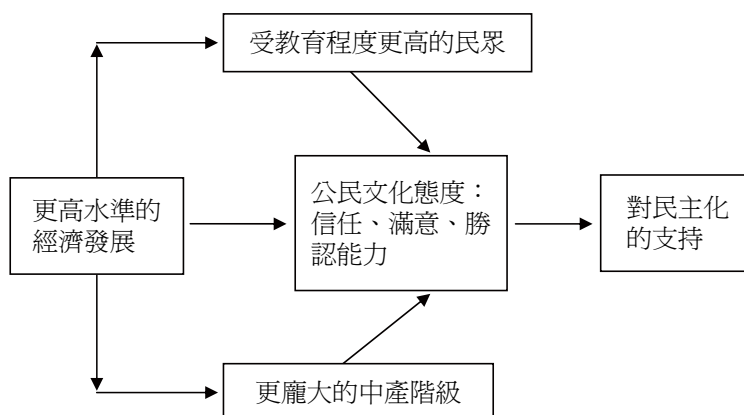
說明：——→ 表示因果關係

— — —→ 表示衝突關係

經濟發展項下的(私有)係筆者加入

另一角度認為，經濟的發展讓人民收入增加，讓中產階級不斷擴增，中產階級的增加，所展現出的中產階級特質，也將成為政治民主化的原因之一，以圖2簡明表示如下：

圖2 中產階級與政治民主化的關係



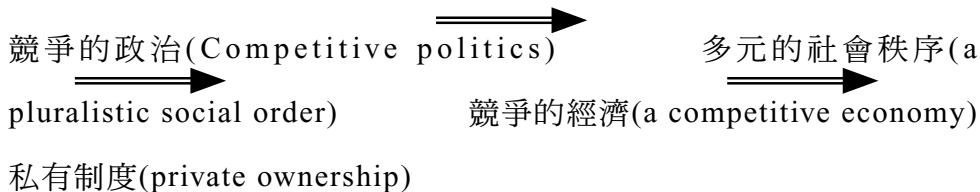
資料來源：Samuel P. Huntington，劉軍寧譯，第三波(臺北：五南，1996二刷)，頁72。

¹¹ Robert A. Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University, 1971), p. 79.

¹² Jean C. Oi, *Rural China Takes Off* (Los Angeles: University of California Press, 1999), p. 13.

因此，經濟發展將促成政治的民主化，成為政治發展研究中的重要課題，經濟的發展常被認為是政治民主化的原因之一，也幾乎成為學界主流意見，但反過來看，政治發展常造成經濟發展變化，使政治與經濟發展兩者互為因果關係的說法，亦常被支持者所提及，學者道爾再提出因果關係如圖3：

圖3 政治競爭、社會多元、經濟競爭與私有制度因果關係



資料來源：Robert A. Dahl, *Polyarchy*(New Haven: Yale University, 1971), p. 57.

依據道爾的說法認為，圖3的解釋可順雙箭頭方向，解讀成：競爭的政治「需要」多元的社會秩序，多元的社會秩序「需要」競爭的經濟，競爭的經濟「需要」私有制度。反過來亦可解釋，則成為：私有制度「可營造」競爭的經濟，競爭的經濟「可營造」多元的社會秩序，多元的社會秩序「可營造」競爭的政治。¹³

統合以上的各類觀點，總結起來就是經濟發展造成了政治民主化，而政治民主化卻也進一步促進了經濟的更快速自由化。若依此經濟發展決定政治向民主的說法，中共自1979年進行的改革開放，已然造成經濟發展。依據西方著名政治學者杭亭頓(Samuel P. Huntington)的說法，在70年代年平均國民生產毛額應該是500至1,000美元之間，會促成政治民主化的發生。¹⁴中共至2006年其年平均國民生產毛額約達15,973元人民幣（2,100美元左右），¹⁵同年沿海地區的國民所得更高，如上海達57,310元人民幣(8,389美元左右)、北京達49,505元人民幣(7,274美元左右)、福建達21,152元人民幣(2,395美元左右)、浙江達31,684元人民幣(4,638美元左右)及廣東達28,077元人民幣(4,110美元左右)，¹⁶早已超過杭

¹³ Robert A. Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University, 1971), p. 57 foot note 9.

¹⁴ Samuel P. Huntington, 劉軍寧譯，第三波（臺北：五南，1994），頁65。

¹⁵ 中華人民共和國年鑒編輯部，中華人民共和國年鑒(2007)（北京：中華人民共和國年鑒社，2007年12月1刷），頁1076。

¹⁶ 中華人民共和國年鑒編輯部，中華人民共和國年鑒(2007)，頁1092。人民幣換算成美元以中共中國人民銀行2009年4月17日人民幣兌換美元1比6.831為準，「人民幣匯率中間價圖表」（2009年4月17日），2009年4月17日下載，《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/huobizhengce/huobizhengcegongju/huilvzhengce/renminbihuilvjiaoyishoupanjia.asp?page=1&col=&fromyear=&frommonth=&fromday=&toyear=&tomonth=&today=>。

亨頓所提年均國民生產毛額的標準。雖杭亨頓並未提21世紀的國民年均所得與民主化的關係，但以臺灣1981年國民平均生產毛額達2,728元美金時，¹⁷臺灣早在1977年就發生中壢事件，臺灣的民主運動就已然成燎原之勢作為參考架構。當前中國大陸縱使尚未達到燎原之勢，或進入西方式的民主國家之列，但至少承受極大的民主化壓力，尤其是沿海高所得地區更是如此。若然，則中共統治就必須符合民主的基本要求：讓人民形成共識、表達共識，並要求政府依據人民的喜好施政，¹⁸而人民喜好的糾集又必須極大程度的依賴政黨的運作，以政黨的組織統合力量爭權位、求利益。¹⁹若此態勢成形，那麼將與中共現行憲法「序言」中有關：「中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下-----把我國建設成為富強、民主、文明的社會主義國家」，及「中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展」等，保證中國共產黨占有政治領導地位的宣示發生衝突。依此，中共在面對因經濟發展所造成的多元社會，如何「維護憲法」持續其獨占的統治地位，並維持其統治的利益，將是中共當前所必須戮力以赴解決問題的所在。

近年中共努力維持其一黨專政態勢，遂引發中共是否因經濟發展促使中共民主化的諸多質疑。諸多學者甚至直言，中共就是能避免這種發展的結果，至少讓外界不敢大膽的預測中共必然因為經濟的發展而走向民主化，²⁰甚至可能因為經濟的發展成為更加專制的國家，部分專家更爭辯經濟發展與民主化沒有必然關係。²¹對於經濟發展不必然造成自由民主的說法，國際觀察自由民主發展的「自由之家」(Freedom House)也在2008年全球自由度觀察中也印證了這種說法。²²更何況，因中國大陸的幅員廣大人口眾多，使中共當前的經濟發展雖形成巨大的對外經貿結構，卻低個人所得，²³學界也多半同意，中共可能呈現於2010

¹⁷ 「國民所得統計年報(96年)」，2009年4月17日下載，《中華民國統計資訊網》，<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/812301405271.xls>。

¹⁸ 劉文斌，「中共政治發展與兩岸關係」，展望與探索，第7卷第3期(2009年3月)，頁31。

¹⁹ 雲五社會科學大辭典第三冊(政治學)，中華民國62年2月出版，s.v. 政黨(Political Parties)。

²⁰ 請參閱：James Mann, *The China Fantasy*(New York: Penguin Group, 2007)與Bruce Gilley, *China Democracy Future*(New York: Columbia University Press, 2004))等書。

²¹ 請參閱：Francis Fukuyama, *State Building*(London: Profile Books LTD, 2004)一書。

²² "Freedom in the World 2009 Survey Release", 2009/1/16 download, *Freedom House*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=445>。

²³ Juwono Sudarsono, "China as an Economic Power: A Regional View", in Chan Heng Chee ed., *The New Asia-Pacific Order*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p. 93.

年成為世界最大經濟體，但卻有數億人民仍然貧窮的矛盾現象。²⁴部分研究者認為，當中共對內統治力相對於過去衰落，又必須面對如此龐大多樣與矛盾的國內政局，中共只能採用蛻變控制(*graduated control*)模式進行統治。簡言之，中共協助有益於中共統治的團體儘量活動，但嚴密監控或壓制可能挑戰中共統治的各類團體，²⁵前者如商業團體，後者如政治異議團體等，²⁶遂形成中共雖經濟持續發展，卻無法實現如西方民主化政治的局面。

縱使中共對於持續專政的傾向明顯，但中共承受內部因經濟發展所造成的多元化顯然壓力亦不輕，甚至有學者提出中共當前統治作為，已然不是如外界想像的中央集權，而可能是以聯邦制度的模式作為實際的運作(*de facto federalism*)方法。顯然對於中共是否可以集權方式進行統治已被專家學者提出質疑，更有學界對於中共的中央與地方關係，依據結構(*structure*)、過程(*procedural*)與文化(*cultural*)等3種研究途徑(*approach*)進行研究，²⁷其中結構的研究，是依據法律規定研究中共中央與地方關係，常發現地方不服從中央，甚至是令不出京城情勢；²⁸過程的研究途徑又分出理性、權力衝突與分歧三個模式，²⁹將中共中央指揮命令的下達，細分成中央與地方的相互協調與折衝過程，而不是地方完全服從中央的模式；文化的途徑則討論中國傳統文化制約中共的統治模式，不如外界所提依據共產黨意識形態統治中國，³⁰依學術界對於中共統治研究的多樣性，突顯被刻板印象形塑為共產黨有效統治一切，且集所有權力於一身的謬誤。事實上，中共對內統治的模式及統治地位顯然正遭受各方的挑戰，更進一步言，其統治合法性顯然遭受嚴重的挑戰，中共為持續統治的合法性，及維持其統治合法性的作為，將被中共不斷加強。

學者高永光綜合新國家理論學者史卡區波(*Theda Skocpol*)，有關國家的研究，認為一個強而有力自主性的國家出現，似乎和一些因素有關：³¹

一、比較落後的農業社會，似乎在從舊政權轉化成現代國家的過程裡，比

²⁴ Sudarsono, "China as an Economic Power: A Regional View", P. 100.

²⁵ Xiaoguang and Heng, "Graduated Controls: The State-Society Relationship in Contemporary China", p. 38.

²⁶ Xiaoguang and Heng, "Graduated Controls: The State-Society Relationship in Contemporary China", pp. 40-49.

²⁷ Zheng Yongnian, *De Facto Federalism in China* (Singapore: World Scientific, 2007), p. 7.

²⁸ Yongnian, *De Facto Federalism in China*, p. 16.

²⁹ Yongnian, *De Facto Federalism in China*, p. 23.

³⁰ Yongnian, *De Facto Federalism in China*, p. 25.

³¹ 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢，頁115。

較需要國家；

- 二、不論有無強大的農民糾集，以農民階級為主體的社會都需要國家；
- 三、在國際環境中居於劣勢的政權，需要強有力的國家；
- 四、自由化的歷程以及強大的資產階級，似乎是民間社會壯大的力量；同時，似乎是強大國家結構出現的障礙；
- 五、強有力國家的出現，均伴隨著層級節制分明的龐大官僚體系；而且，要能掌控具強制力的軍警力量。

由中共逐漸的經濟發展使農民階層減少、中產階級人數增加、民間社會力量上升、國際地位逐步提升、及社會內部分工漸細等改變看，中共國家能力面臨下降是無法避免的趨勢，就算進一步將國家能力區分為，僅具有解決基本社會利益衝突的「消極國家能力」、具有促進經濟發展和發展社會福利能力的「積極國家能力」，及如一般共產國家一般確立某種意識形態目標，在深層次上改造國家的「超國家能力」，³²加以深入探討，中共也呈現逐漸由「超國家能力」地位，退卻到僅保留「積極國家能力」，甚或只能基本解決社會利益衝突的「消極國家能力」地位的現象。

依據高永光的觀點，國家能力的判斷標準，包含有7個方面：³³

- 一、官僚制度在國家建立時是否即有基礎？
- 二、官僚精英是否展現解決問題的專業能力及專業背景知識？
- 三、官僚內部的競爭力如何？
- 四、官僚內部的凝聚力如何？
- 五、社會結構上是否十分分歧？社會分工是否很細，導致互動的頻繁及整合的困難？
- 六、市場結構和國家組織之間的互動關係為何？
- 七、國家企業所扮演的角色？

由於大陸的經濟發展，人民相對於過去，已不需全然依靠黨的照顧就可生活，並不斷可接觸外界世界的狀況下，縱使中共當前官僚體系能有效解決內部的各類問題，但社會結構上的分歧與社會分工，導致互動的頻繁及整合的困難。這個不可避免的趨勢，使得中共對內政策的貫徹能力減損也無法避免，加

³² 吳國光，自由的民族與民族的自由（臺北：大屯出版社，2002），頁42~43。

³³ 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢，頁119。

上中共現有制度安排缺乏政黨輪替的機制，若中共因經濟發展而失去民意支持，則權力的真空，如何有效快速填補的問題，這種「中共垮臺中國即將混亂」的恐懼，是促使中共一定要堅持其統治權，尤其是提升其統治合法性的原因之一，也因此中共抹平其內部因經濟發展與對外開放所帶來的紛歧與多元，就成為其提升國家統治合法性的重要手段。

參、統治合法性的補救

中共統治所代表的國家力量，若以共產黨的意志貫徹程度，做為國家強弱的判斷標準，那麼經濟發展與對外開放後，為因應局勢變化而進行的放權讓利 (decentralization)，迫使中共的統治必須透過不斷的與地方或其他勢力的協商，才得以完成其政策的執行，使中共面臨地方政府不受節制的困境，³⁴那麼中共是否為仍為強國家，則被懷疑。

有學者研究認為，威權體制所承受的統治合法性壓力經常以各類的成長 (growth) 支撐，但當成長式微，則專政政治體將遭受比民主政體更加嚴重的打擊，其原因就是因為民主機制可以抵消如此的打擊所致。³⁵中共或許深切體會以「量」為重點的「成長」(growth) 將逐漸無法滿足人民的需求，因此改以「質」為重點的「發展」(development) 作為往後中共持續茁壯的重要政策。如中共總書記胡錦濤於十七大的工作報告中強調其所提倡的科學發展觀，依據胡錦濤對於科學發展觀的詮釋，認為：「科學發展觀，第一要義是發展，核心是以人為本，基本要求是全面協調可持續，根本方法是統籌兼顧」，³⁶全面發展所提倡的當然不能以量的成長為前提，更需要滿足人民心理層面的需求，才能進一步減少其統治合法性的流逝。12 獸首所代表的就是中國人民自被列強侵略的廢墟中站起來的濃烈感情，也是中共領導人提倡「發展」的重要表徵。

有學者更認為政治(或統治)的合法性 (legitimacy)，簡單的說，就是對政府具有統治權力的信念，也是一種治者與被治者關係的表現；³⁷中共統治合法性近

³⁴ Yongnian, *De Facto Federalism in China*, p. 86.

³⁵ Fukuyama, *State Building*, p. 38.

³⁶ 「胡錦濤在黨的十七大的報告」(2007年10月24日)，2009年4月2日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_2.htm。

³⁷ Rodney Barker, *Political Legitimacy and the State* (New York: Oxford University Press, 1990), p. 27.

年因經濟發展與對外改革開放而不斷被質疑，早已非新鮮事務，一旦政治合法遭受質疑，為了確保政治的穩定與政權持續，其結果可能採取壓制的手段，或發生深遠的政治變革。³⁸中共在經濟持續發展且對外維持開放的情況下，西方式的民主壓力不易消除，面對如此局勢，中共極度修補其備受衝擊的統治合法性是理所當然的選擇。如中共全國政協主席賈慶林，2009年1月間，在中共重要理論刊物《求是》雜誌上，以《高舉中國特色社會主義偉大旗幟，把人民政協事業不斷推向前進》為題，撰文明白表示：「要始終堅持正確的政治方向，堅定不移地走中國特色社會主義政治發展道路」、「築牢抵禦西方兩黨制、多黨制、兩院制和三權鼎立等各種錯誤思想干擾的防線」，³⁹就是為中共極力抵禦西方式民主浪潮壓力，並為中共當前統治合法性辯護的明確跡證。

一般認為中共因經濟發展造成過去賴以維持政權的意識形態低落，必須以其他意識形態取代過去共產主義的作為，而新興的意識形態是民族主義，⁴⁰才足以維持其統治合法性於不墜。而民族主義與愛國主義兩者雖有其差別，但經常被混用，⁴¹更有甚者民族主義(或愛國主義)對外宣稱自身的獨立，對內卻壓抑內部的分離力量，要求內部各族群，對國家無條件的忠誠，⁴²因為愛國主義(或民族主義)要求對外的獨立對內的團結，造成當前中共對外的強硬，對內的壓制各類分離勢力的表現。

中國大陸是由56個民族組成的國家，除漢族外，其他55個少數民族雖僅占總人口的8.41%，但卻居住在64%的國土面積上，⁴³中共現行憲法「序言」中表明：「中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家」、「在維護民族團結的鬥爭中，要反對大民族主義，主要是大漢族主義，也要反對地方民族主義。國家盡一切努力，促進全國各民族的共同繁榮」，因此，中共不敢隨意提倡民族主義，以免被冠上不尊重少數民族，或以大漢民族主義強壓少數民族的問題，讓內部政情更加複雜難以處理，甚至在現行憲法第24條中明確

³⁸ Andrew Heywood, 楊日青等譯, 政治學新論 (臺北: 韋伯文化, 2002年3月), 頁337。

³⁹ 「賈慶林《求是》撰文: 把人民政協事業不斷推向前進」(2009年01月16日), 2009年1月19日下載, 《中國共產黨新聞網》, <http://theory.people.com.cn/GB/49169/49171/8687469.html>。

⁴⁰ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive* (New Haven, Yale University, 2007), p. 33.

⁴¹ 孟德聲, 中國民族主義之理論與實際(上冊)(臺北: 海峽出版社, 2002), 頁82~83。

⁴² Craig Calhoun, *Nationalism* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997), p. 124.

⁴³ 「中共的少數民族政策」, 法務部調查局展望與探索雜誌社編印, 中國大陸綜攬(97年版)(臺北: 展望與探索雜誌社, 2008), 頁185。

規定：「國家提倡愛祖國-----，在人民中進行愛國主義、集體主義和國際主義、共產主義的教育-----」，讓中共的愛國主義教育得到了確保。

12獸首是中國傳統12生肖的具象圖騰，但12生肖在文化隸屬上，並非漢民族專有，卻是由中國大陸境內各族文化的交流與融合孕育而來，⁴⁴原本就不該把12獸首的追尋當作民族主義的提倡，尤其不該把此追尋簡化成漢民族主義的提倡，又在中共愛國教育的指導下，對於12生肖獸首的追尋，縱使有漢民族文化尋根與保護的象徵，但實際執行面卻只能提升到愛國主義層面加以詮釋，換言之，對12獸首的追尋就是中共有計劃提倡愛國主義的表現。

民族主義(或愛國主義)在學術研究中，雖與文化族群有關，但更被部分學者認為是政治動員的工具，⁴⁵愛國主義或民族主義對中共而言，不僅是要求人民因為愛戴國家，進而忽視中共統治的合法性問題，愛國主義因此不僅成了中共凝聚統一的工具，更是中共維持統治合法性的重要工具，而愛國主義更可以成為中共維護面子的工具。依據政治文化學者裴魯恂(Lucian Pye)對於中共政治文化的研究發現，中國人傳統上就要千方百計維持共識與和諧，⁴⁶且強調意識形態與階級的重要性與必要性，而馬列主義正加強了這種傾向。⁴⁷換言之，就是中共的統治，是在層層階層結構中維持君君、臣臣、父父、子子的規矩，不得隨便逾越，當前中共的統治，是始終維護中國傳統統治者與被治者間的行儀，僅用共產主義加以包裝而已。⁴⁸換言之，竟是以共產主義包裝傳統君君、臣臣、父父、子子的傳統中國社會階層結構，但共產主義的本質，卻又一定要否定過去肯定現在，以給予人民充滿希望的未來，促使在維持階層化的穩定與和諧及否定過去的去交織中，造成執政的情形和政權的合法性混在一起的窘境，也因此，執政者必須讓人民相信其政策舉世無雙，決不允許別人仔細批判，以免露出馬腳，⁴⁹造成不符階層安排的穩定、和諧狀況，因而造成中共統治階層及其政策執行都必須以穩定、和諧作為重要的考量因素，甚至直接以統治階層的面子問題作為

⁴⁴ 「關於十二生肖文化」(2007年2月27日)，2009年4月2日下載，《福客民俗網》，<http://yichan.folkw.com/www/minjiangushi/141720448.html>。

⁴⁵ Calhour, *Nationalism*, p. 54.

⁴⁶ Lucian Pye, 胡祖慶譯，中國政治的變與常(臺北：五南，1989)，頁5。當然裴魯恂也強調關係才是安全的保障。

⁴⁷ Pye, 胡祖慶譯，中國政治的變與常，頁81。

⁴⁸ Baogang Guo, "China's Peaceful Development, Regime Stability and Political Legitimacy", in Sujian Guo ed., *China's "Peaceful Rise in 21st Century* (Burlington: Ashgate, 2006), pp. 43~44.

⁴⁹ Pye, 胡祖慶譯，中國政治的變與常，頁100。

施政的重要考量因素。更因此，中共領導人極力反對西方式相互爭奪、衝撞的民主，以免危及國家權力；提倡「和諧」與「合作」則旨在消弭相互的爭辯與競爭，維持秩序與階層，是領導階層的價值中心。⁵⁰而鞏固現有的階層安排，對於當前中共領導階層，更是本身利益的維護，這也突顯在當前國際局勢發展下，共產主義已經死亡，但列寧模式卻依然存在的有趣現象，⁵¹但這種模式，卻因西方國家強勢文化的影響，而承受極大的變遷壓力。

就以最近流行於大陸的順口溜為例，普羅大眾對於中共宣傳重鎮中央電視臺(CCTV)的聯播新聞報導，評論為：⁵²

開會沒有不隆重的，閉幕沒有不勝利的，講話沒有不重要的，決議沒有不通過的，鼓掌沒有不熱烈的，人心沒有不鼓舞的，領導沒有不重視的，進展沒有不順利的，問題沒有不解決的，完成沒有不超額的，成就沒有不巨大的，竣工沒有不提前的，接見沒有不親切的，中日沒有不友好的，中美沒有不合作的，交涉沒有不嚴正的，會談沒有不圓滿的。

對於中共極力強調和諧沒有衝突，甚至是顧全領導階層面子但卻不得民心的作為深動描寫。

以中共從國家層面到個人層面的各種作為，被稱為「面子工程」的眾多，更足以突顯當前中共對於施政仍不脫「面子」的要求，以2009年初重要事關「面子」的社會事件為例，如：「長江重慶航道局擬投資千萬元，建設『世界第一航標塔』---並(可能)重蹈萬州『三峽明珠塔』和奉節『華字塔』被炸掉的覆轍」、⁵³大學畢業生為求職盛行整形、⁵⁴「中共全國衛生城市審核檢查小組對河南焦作市進行審查驗收，該市為求通過竟關閉了市區內所有中小飯店、報刊亭、中小理髮店」、⁵⁵「眾多幹部為了在任期內快出政績、多出政績，大搞面子

⁵⁰ Samuel P. Huntington, "The Future of the Tjird Wave", in Marc F. Plattner and João Carlos Espada ed(s), *The Democratic Invention* (Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2000), p. 10.

⁵¹ Larry Diamond, "The End of the Third Wave and the Start of the fourth", in Marc F. Plattner and João Carlos Espada ed(s), *The Democratic Invention*, p. 25.

⁵² 「最新流行官場口訣」(2008年3月27日)，2009年4月10日下載，《中國國際電子商務網》，http://big5.cc.com.cn/gate/big5/bbs.cc.com.cn/tech_forum/bbs_info.shtml?id=4004&topic_id=13157。

⁵³ 「重慶建第一塔被批面子工程」(2009年4月3日)，2009年4月9日下載，《SINA新浪香港》，<http://news.sina.com.hk/cgi-bin/nw/show.cgi/32/1/1/1090102/1.html>。

⁵⁴ 「調查顯示:近6成大學生整容為了增強就業競爭力」(2009年3月18日)，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/employment/2009-03/18/content_11030650.htm。

⁵⁵ 「焦作“創衛”造假績：責任人已被記過停職」(2009年3月20日)，2009年4月8日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/local/2009-03/20/content_11042080.htm。

工程」等等，⁵⁶其數量與頻率之高，已幾乎到處處為面子作偽的地步；面子工程在一般民眾觀感裡，係好大喜功、虛華的作為，在政府施政領域上，就是錯誤的施政，而學者Sonny S. H. Lo認為，錯誤的施政種因於三大原因：一、無能力管理，二、濫用權力，及三、官僚體系敗壞，⁵⁷這些原因也造成了中共國家能力降低，引發統治合法性被質疑的重要因素。

在中共未能快速的理順政府施政效率與合理性，就無法確保統治合法性的狀況下，短期內自然有加重求助於愛國主義或民族主義，以減少被統治人民對其施政內容仔細檢查，甚至直接衝擊其統治合法性質疑強度的傾向。

肆、中共的面子與兩岸關係

中共對內維護統治合法性的「面子」問題，對外交問題上的處置亦採取同樣思維，對於兩岸關係的處理，也難脫此窠臼。

胡錦濤於2008年12月31日在紀念《告臺灣同胞書》發表30週年座談會上，以「攜手推動兩岸關係和平發展、同心實現中華民族偉大復興」為題發表演說，包含六個重點(外簡稱為「胡六點」)，已然成為中共最新對臺政策綱領性文件，該六點意見包括：一、恪守一個中國，增進政治互信；二、推進經濟合作，促進共同發展；三、弘揚中華文化，加強精神紐帶；四、加強人員往來，擴大各界交流；五、維護國家主權，協商涉外事務；六、結束敵對狀態，達成和平協議等，⁵⁸仔細分析其中內容發現，除第一項「一個中國」是一切交流的基礎設定外，中共對臺執行政策仍不脫離「軟的愈軟、硬的愈硬」原則，硬的部分包含：政治、外交、軍事，軟的部分包含：經貿、文化、政黨等領域，⁵⁹且硬的部分有不斷變軟的傾向，遂形成當前兩岸全面、多層次交流的現象，且這些

⁵⁶ 「《瞭望》文章：建立更科學的政績考核體系」（2009年3月23日），2009年4月9日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2009-03/23/content_11058423.htm。

⁵⁷ Sonny S. H. Lo, "Public Maladministration and Bureaucratic Corruption", in David C. B. Teather and Herbert S. Yee ed(s), *China in Transition* (Hampshire: Macmillan Press Ltd., 1999), p. 47.

⁵⁸ 「攜手推動兩岸關係和平發展 同心實現中華民族偉大復興」（2009年1月1日），2009年4月10日下載，《人民網》，<http://big5.people.com.cn/gate/big5/politics.people.com.cn/GB/1024/8611414.html>。

⁵⁹ 蘇起原先提出的「軟的愈軟、硬的愈硬」並包括政黨在內，但筆者卻認為在國、親、新三黨領導人陸續與中共領導人進行會談後，應加入政黨一項才能周延解釋兩岸關係，請參閱，劉文斌，「風雨欲來的兩岸外交大戰：從陳總統元旦文告與出訪尼加拉瓜觀察」，*展望與探索*，第5卷第2期(2007年2月)，頁35~36。

部分的交流與試圖解決所面臨的問題對於兩岸來說，都將可能獲得不同程度的實際利益，就算在交流的過程中，對其中一方可能減損相當利益，但在某一項目下卻可能獲得額外利益以彌補其損失，如在政治上中共必須相對尊重臺灣，與過去中共完全封殺臺灣政治地位，相對來說必須減低一定的控制力量，但卻因為政治的對等使兩岸關係緩和，而使經貿、文化等的交流更加熱絡，讓中共對臺爭取民心的統戰作為更加有揮灑空間，反過來說，臺灣雖可從兩岸更緊密的交流中獲取經貿等實質利益，但也可能因而讓中共對臺更加有效展現統戰機會，因此，總的來說這些項目，攸關兩岸的實質利益增減，對於兩岸來說都是十足的「裡子」問題。

但「一個中國」原則，雖是所有其他交流的基礎，若無「一個中國」原則，則其他所有交流都無法順利推動，兩岸都將無法從交流中獲得實際的「裡子」利益，但行政院大陸委員會2008年的民意調查資料綜合分析，卻發現：整體而言，臺灣人民主張廣義維持現狀的比例（包括維持現狀以後走向獨立、維持現狀以後走向統一、維持現狀以後看情形再決定獨立或統一，以及永遠維持現狀）占絕大多數（64.9%至91.8%），與歷年調查結果的分布類似。至於主張「儘快獨立」（6%至16.3%）或「儘快統一」（1.5%至4.1%）均為少數。更值得注意的是，在不提示維持現狀的選項時，請民眾在「獨立」和「統一」兩者之間做選擇，贊成「臺灣獨立」者超過六成（65%至68%），「兩岸統一」僅占一成多（14%至19%）。而75.4%至81.6%的民眾認同馬總統「不統、不獨、不武」的理念，在中華民國架構下維持臺灣海峽的現狀。⁶⁰換言之，臺灣主流民意認為：

- 一、若不能維持現狀，則偏向支持獨立，對於以統一為訴求的「一個中國」政策顯然並不支持。
- 二、馬總統提出的「不統、不獨、不武」政策獲得主流民意的支持，表示，臺灣主流民意在當前只想維持現狀，並不想接受獨立或統一的結果。

因此，中共所提兩岸交流的「一個中國」原則，並無法在臺灣獲得主流民意的支持，中共對此也知之甚詳，臺灣主政者在民意牽制下，對「一個中

⁶⁰ 「2008年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析」（2009年2月16日），2009年4月13日下載，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/>。

國」也不願全盤接受，致使，「一個中國」從大陸立場看，只能作為宣示性的提議，無法作為實際推動兩岸交流的內涵，但中共卻也不敢隨意拋棄「一個中國」原則，以免損及其對臺基本立場，致無法對其高漲的愛國主義民意有所交代，甚至造成疆獨、蒙獨、藏獨的連鎖反應，因此，「一個中國」原則的宣示，成為北京面對臺灣問題時的「面子」問題，以臺灣的角度看，「一個中國」僅是持續推動兩岸交流並從中獲取交流好處的基礎，或可稱不公開反對「一個中國」，就是維護中共保有「面子」的手段，在雙方顧及「裡子」與「面子」相互折衝激盪下，兩岸關係的演變的合理推論，可化成如下的幾個步驟：

- 一、「一個中國」，以北京的立場看，是必須維護的面子，若無法維護面子，則其他交流所牽涉的「裡子」內涵就難以推動，以臺灣的立場看，若不能替北京維護住「一個中國」的面子，則兩岸都將難以持續改善關係，則兩岸都無法獲得任何「裡子」。因此，兩岸必須相互理解共同維護「一個中國」政策，至於「一個中國」的內涵到底為何，為避免雙方認知差距過大，現階段卻也不應言明，以免後續交流無以為繼。
- 二、以北京而言，「一個中國」的面子問題，攸關前述統治合法性問題；愛國主義的提倡可能因而支持主政者，也可能因為主政者無法滿足愛國主義的訴求，致使不被群眾支持時，便成為反對主政者的武器。⁶¹相同的道理，近年提倡的愛國主義(或稱民族主義)也正壓迫著中共必須加速解決臺灣問題，⁶²若中共不能維護住一個中國的「面子」問題，且對臺灣問題久拖不決，大陸內部高漲的愛國主義必將反噬中共，中共的統治合法性必將遭受比當前更嚴重的挑戰，甚至引發大陸內部分崩離析的連鎖反應，因此對於中共而言，「一個中國」雖是其處理臺灣問題的「面子」，但卻牽連其統治合法性是否得以續存的「裡子」，換言之，中共爭取「一個中國」的原則，一方面以保護其「面子」，轉而保護其「裡子」，是必然的選擇，若此舉獲得臺灣以不挑釁作為回

⁶¹ Calhoun, *Nationalism*, p. 87.

⁶² Bang Quan Zheng, "A Rising China: Catalysis for Chinese Military Modernization", in Sujian Guo ed., *China's, China's "Peaceful Rise in 21st Century*, p. 200.

報，對於中共的統治合法性而言，將是其最為實際的兩岸交流所得，亦是其由「面子」所得轉化成「裡子」所得的最佳作為，因此，在中共面對臺灣問題時，維護其「一個中國」這個「面子」問題的成敗，竟與其對中國大陸統治合法性成為緊密的牽連。

三、以臺灣的立場看，不挑戰「一個中國」的「面子」，卻可使兩岸持續緩和並從中獲得實際獲益的「裡子」，如因此消除兩岸的緊張、增加兩岸經貿收入、獲得更寬廣的國際活動空間，及加入地區經貿組織等等，當然是極佳的選擇，但因為臺灣內部擁有主張臺灣必須獨立的在野力量，及主流民意並不接受中華人民共和國為一個中國的代表，因此，對於「一個中國」的「面子」雖不應加以挑釁，以便獲取其中的「裡子」，但亦不可太過，以免引起人民的疑慮，而使主政的中國國民黨下野，故對於當前「一個中國」的「面子」問題，也轉成為當前臺灣主政者的「裡子」問題。

四、兩岸在當前談判與交流的過程中，都必須將「一個中國」政策作為不否認，卻又必須共同致力於其內涵的模糊化，才能使兩岸的交流持續，以時間換取解決各類問題的空間。

綜上所述，當前兩岸關係，臺灣與中共都應該極力維持「一個中國」的「面子」問題，讓中共得以持續其統治合法性，並依此統治的權柄提供臺灣更多的「裡子」實質助益，讓臺灣人民感受到兩岸交流的好處，或許將有利於北京解決臺灣問題，臺灣則就由中共所給予的「裡子」壯大自己，以抵抗中共不理性的壓迫。這種過程卻造成弔詭的結果：

一、中共因為臺灣不挑戰「一個中國」政策，使其維護了「面子」，因此，得以用愛國主義延長其不民主政權的統治形式。

二、因中共不民主的統治形式，讓臺灣不敢隨意接受其統一提議，確保臺灣更加追求與大陸保持距離，維護其對等政治實體地位的決心，反讓中共意圖解決臺灣問題的難度更加提升。

總的來說，兩岸關係呈現中共利用愛國主義維持其統治合法地位，並將臺灣問題與愛國主義相互結合，愛國主義又與「面子」相互糾結，最後將面子問題與統治合法性相互結合，最終造成兩岸關係既是中共統治合法性的面子問題，又是中共統治合法性的重要因素，臺灣則以模糊的「一個中國」作為維護

中共「面子」，以獲取實質利益的「裡子」的弔詭局面，對於這種弔詭局面，兩岸竟然都不敢輕易加以破壞，形成相互以維護對方的「面子」爭取對自己有利的「裡子」，而成為當前兩岸關係的特色。

伍、結 語

面對12獸首的追索，中共愛國主義的沸騰已見諸於世，網民更相互傳送：「一天，兩個強盜闖入圓明園，一個掠奪，一個縱火。……從前對巴特農神廟怎麼幹，現在對圓明園也怎麼幹，只是更徹底，更漂亮，以至於蕩然無存。……在歷史面前，一個強盜叫法蘭西，另一個叫英吉利」等言語，⁶³將中國人被迫害的悲情，且想從中尋回應有尊嚴的心情表露無遺，中共主政者，則利用國家龐大資源從旁協助，以恢復人民信心，甚至彰顯愛國心，以此淡化中共一黨專政又不民主的本質，更加鞏固中共統治合法性的關聯明顯易辨。

在中共國力日強的發展過程中，喚起中國自西元500年至西元1500年是強國與世界中心的記憶，因此目前對北京而言，中國再度走向世界舞臺的中心，只是恢復過去的光榮而已，⁶⁴且在天安門事件數年後，大陸人民與菁英，認為中共將成為世界大國的信心大增，⁶⁵「大國崛起」的呼聲四起，更有甚者認為，中共國勢日強後，意圖再創以中共為核心的朝貢體系(tribute system)。

朝貢體系一般認為係：「是自西元前3世紀開始，直到19世紀末期，存在於東亞、東南亞和中亞地區的國際關係體系。常與條約體系、殖民體系並稱，是世界主要國際關係模式之一。朝貢體系乃以中國中原帝國為主要核心的等級制網狀政治秩序體系，中國以天朝自居，透過冊封，結合儒家思想體系，層層往外推拓」，⁶⁶雖然，在歷史上也常存在著中國向他其他民族，如匈奴、突厥、吐番、回紇、遼國、金國、蒙古等進行朝貢的史實，⁶⁷但當前中共的體認而言，以

⁶³ 李渝，「身邊事，天下事 圓明園銅兔、鼠二首索歸事件離散和團圓」，2009年3月15日，聯合報，第E3版。

⁶⁴ Kurlantzick, *Charm Offensive*, p. 11.

⁶⁵ Kurlantzick, *Charm Offensive*, p. 19.

⁶⁶ s. v. 「朝貢體系」，2009年4月13日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%9C%9D%E8%B4%A1%E4%BD%93%E7%B3%BB>。

⁶⁷ s. v. 「中國歷代進貢國列表」，2009年4月13日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%90%91%E5%85%B6%E5%AE%83%E6%B0%91%E6%97%8F%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E6%9C%9D%E8%B4%A1%E5%88%97%E8%A1%A8>。

中共為核心的朝貢體系，或許才是其所追求的最終目標。⁶⁸然而以往朝貢體系的基礎是建立在武力與通商之上，現實國際體系似不易容許新的朝貢體系成形；2005年中共國家主席胡錦濤在聯合國60週年首腦會議上，提出「和諧世界」的概念，接著同年年底由中共國務院發布《中國的和平發展道路》白皮書，企圖說明「和諧世界」的理論內涵，其內容再次強調自鄧小平時代就定調的和平發展路線，更重要的是，強調建構「和諧世界」須由中國大陸社會的內部和諧做起，接著肯定中共對周邊國家的友好政策，以及對亞洲區域發展的經濟、政治貢獻，最後提出在全世界的舞臺上建構一個公平正義、和平共處、共同繁榮且能使各種文明兼容並蓄的「和諧世界」為最終目標。換句話說，當前中共所要建構的是「和諧社會－和諧亞洲－和諧世界」這樣一個由內而外、由近而遠的有序發展目標。⁶⁹

中共對於現存國際秩序，尤其是對東亞地區國際秩序，儘管有意抱持諸國向中共朝貢的嚮往，然而，中共也深刻體認「和諧世界」才是其能力所能達成的目標。中共要達成建構「和諧世界」目標，從這由內而外的思維模式看來，首先要解決是其本身內部社會問題。因為要達到一個各國文化兼容並蓄的國際環境，要從中國文化「以和為貴」為代表的中國傳統和平發展思想出發，向外傳播中國自古以來具有的文化多樣性和包容性。然而，中共「和諧社會」的建構雖強調弭平區域差距及各民族間不和諧現況，但對於內部分離主義，甚至兩岸問題若仍採取以往「大棒加胡蘿蔔」，即軍事鎮壓和經濟發展解決，一個各民族貌合神離的政治形式統一，要達成國際多元文化兼容並蓄的「和諧世界」理想，其說服力仍十分薄弱。⁷⁰至於兩岸關係發展，中共對於無法立即解決的臺灣問題，儘管有意導引逐步走向採取「面子」為主，「裡子」為輔，而以中共為中心的朝貢體系發展傾向，在兩岸關係中爭取「面子」的力量不肯輕易放鬆，但「和諧世界」的實現與否，兩岸關係具有指標意義。以臺灣的角度看，理解中共懷抱「朝貢體系」的憧憬，及其倡導「和諧社會－和諧世界」的現實，維護其「面子」，使中共持續統治，並因統治的穩固持續給予臺灣實質的

⁶⁸ 「北京大學張小明：朝貢體系是東亞共同體特殊形式」（2006年11月26日），2009年4月13日下載，《搜狐新聞》，<http://news.sohu.com/20061126/n246620095.shtml>。

⁶⁹ 龔祥生，「從『和諧社會』到『和諧世界』的難題」，2009年10月3日下載，《政治大學中國大陸研究中心》，http://ics.nccu.edu.tw/document/newsletter/11_03.pdf。

⁷⁰ 龔祥生，「從『和諧社會』到『和諧世界』的難題」。

利益，讓臺灣國力更形壯大而更有能力抵抗中共的無理壓迫，同時又能運用中共提倡「和諧世界」所帶來的歷史機遇，迴避中共矮化臺灣國際地位的陷阱，而引起臺灣民眾對北京的強烈反感，使兩岸關係再度緊張。這種發展傾向，兩岸主政者或許都應深自警惕，不可忽視此發展趨勢的重要性。

中國大陸高速公路 發展現況與展望

The Outlook and Prospects for Freeway Development in Mainland China

朱言明 (Chu, Yen-Ming)

明新科技大學教授

摘 要

中國大陸自1979年起推動改革開放後，每年的經濟成長率平均幾達兩位數，但與之相對應的基礎建設如交通、運輸系統，卻嚴重不足，會制約經濟的發展。

所幸者，自1985年起，開始發展高速公路，至2008年年底時，總長度已達6萬300公里，僅次於美國。其所產生的功效包括：彌補鐵路、水運、民航等運輸能力的不足；未來要將人口達一定標準的重要城市連接起來，除滿足旅客、商人需求外，並可加快互通有無；讓大陸人最有自信的是在2020年時，高速公路的總長度將可達到10萬公里，追趕美國，甚至成為全球之最。

「時間就是金錢」，高速公路四通八達之後，與鐵路、一般公路……共構成綿密的交通運輸網，不論客、貨運，朝發夕至，節省愈多時間，就能賺得更多金錢。

關鍵詞：基礎建設、運輸能力、7918網（國家高速公路網）、學習先進才能超越先進。

壹、前 言

孫中山先生以其長達30年之久，旅居海外（含當時割讓給英國的香港以及葡萄牙占據的澳門）或外國的經驗，尤其是美國、加拿大以及歐洲，使其深深的領悟到：鐵路交通或稱鐵路運輸乃一國經濟發展的大動脈，是以，他指出：「交通為實業之母，鐵道又為交通之母。」¹

中國大陸由1979年起推動對內經濟改革與對外經濟開放後，每年的經濟成長率平均達到9.7%，²但鐵路建設每年平均只增加893公里，反而不及改革開放前的每年平均約增加1,000公里，³由於基礎建設中的鐵路發展不足，致其運輸能力或運輸能量始終無法滿足運輸的需求數量，最明顯的現象，在年節假日，客運上非常吃緊，往往一票難求；貨運上大批的貨物無法及時運送，或延宕抵達。

孫中山先生另指出：「鐵路之外，尚需要緊的事，並且辦法也稍為容易一點，這是什麼呢？就是要想辦法造道路（公路）。道路的造法較容易，而且最有利於國家，最有利於社會。」⁴又說：「自動車（汽車）與火車較，則自動車的速力，優於火車遠甚（筆者註：當年只是蒸汽火車頭，自然無法與今日的電力機車相比）。余昔遊倫敦，僅一處有自動車……，今則到處皆有，且可以自動車的多少，卜其文明的程度。吾國若能趕造鐵路，並整理道路，則相離較近之地，可使自動車以代火車，往來大為迅速。」⁵

中共尊稱孫中山先生為革命的先行者，事實上，他更是一位如何方能使中國既富且強的先知先覺者：要致富，先修路。他在《實業計畫》著作及有關的演講中，強調要建鐵路，要築公路，唯當時的時空環境，尚未出現現代的高速公路。中共推動改革開放30年來的交通建設，公路建設在2007年年底已達358萬

¹ 國父全集，（臺北：近代中國出版社，民國78年11月24日），第2冊，頁460。

² 林毅夫，解讀中國經濟（臺北：時報文化，民國98年3月1日），2009年7月17日下載，《三民網路書店》，http://www.sanmin.com.tw/page-product.asp?pf_id=99k155m10m107Q63e108r68k111u121...。
中國大陸改革開放後，這30年來的年平均經濟成長率，版本不同，說法就不同，由9.5%、9.6%……到10%均有。

³ 中國大陸由1979年至2007年，28年共增建2萬5,000公里，每年平均增建893公里；由1949年到1978年，29年共增建了2萬9,900公里，每年平均增建1,000公里。

⁴ 國父全集，第3冊，頁119。

⁵ 國父全集，第3冊，頁171-172。

3,715公里，⁶大大超越《實業計畫》的設想，而其中高速公路的建設可謂成就斐然，彌補鐵路運輸能力或運輸能量的不足。

貳、何以要發展高速公路？

就中國大陸交通運輸部⁷所訂「公路工程技術標準」的規範，所謂高速公路係與世界標準相同，是指「能適應年平均晝夜小客車交通量達2萬5,000輛以上，專供汽車分道高速行駛並全部控制出入的公路，時速120公里或更高，路面有4個以上車道的寬度，中間設置分隔帶，採用瀝青混凝土或水泥混凝土高級路面。」⁸

20世紀後，各先進或相關國家致力發展高速公路原因有三：

- 一、高速公路是經濟高度發展的必然產物，是為了適應工業化和城市化的發展。城市是產業與人口的聚集地，其汽車的增長遠比鄉村快的多，成為汽車的聚集中心，因此，高速公路的建設多從城市的環路、輻射路和交通繁忙的路段開始，逐步成為以高速公路為骨幹的城市交通。再者，汽車技術的發展，對高速公路的建設提出客觀要求，目前，汽車已成為人類社會必不可少的交通工具，因此，需要高速公路等基礎設施，來配合汽車的輕型化和載重化兩大發展趨勢，前者要求速度保障，後者要求承載力，而高速公路恰能使兩者有機結合。⁹
- 二、經濟上的效益。以今日中國大陸而言，僅占公路總里程2%的高速公路網，卻承擔約20%的行駛量。2005年的公路客、貨平均運距為55公里到65公里，而高速公路的平均運距則達到400公里到450公里，大約是普通公路的7倍至8倍；高速公路比普通公路節約時間50%以上；運輸成本降低30%左右；從而增強綜合運輸通道的運力和運量。高速公路的建設，每1元的投入能帶來3元至4.6元的收益，經濟效益顯著；每1

⁶ 2008年中國交通年鑑，（北京：中國交通年鑑社，2008年10月），頁666。

⁷ 2008年3月15日，中共第11屆人大第1次會議通過《國務院機構改革方案》，交通部改名為交通運輸部，同時將交通部、中國民用航空總局職責，建設部的指導城市客運職責，劃入交通運輸部，不再保留交通部、中國民用航空總局。

⁸ 「高速公路」，2009年5月12日下載，《百度百科》，<http://baike.baidu.com/view/13570.htm>。

⁹ 「高速公路」，《百度百科》。

億元的投資能帶來約1萬人的就業；在提供相同通行能力的條件下，土地占用量僅為普通雙車道公路的50%至66%；事故率比普通公路降低40%，汽車廢氣的排放量僅為普通雙車道公路的二分之一至三分之一。¹⁰

三、今日中國大陸陸上的兩大交通運輸系統，其中鐵路的運輸能力或運輸能量嚴重不足，無法滿足運輸需求的數量；若不加強發展公路運輸與高速公路運輸，會制約改革開放後，經濟的高度發展與成長。

至2007年年底，大陸鐵路總長度為7萬7,966公里，¹¹名列全球第3，僅次於美國與俄羅斯，但每百平方公里的密度僅有0.81公里，每人平均擁有的長度僅有5.9公分，在全球名列中段與百名之後，不足稱長矣。

依下列由2003年至2007年的交通運輸量統計所示（表1），在鐵路、公路、水運、民航這四種運輸方式中：

表1 中國大陸近5年（2003年至2007年）交通運輸量統計表

運輸量 \ 年	2003	2004	2005	2006	2007
客運量總計(萬人)	1,587,497	1,767,453	1,847,018	2,024,158	2,227,761
鐵路占客運量比重(%)	97,260 (6.1 %)	111,764 (6.3 %)	115,583 (6.3 %)	125,656 (6.2 %)	135,670 (6.1 %)
公路占客運量比重(%)	1,464,335 (92.2 %)	1,624,526 (91.9 %)	1,697,381 (91.9 %)	1,860,487 (91.9 %)	2,050,680 (92.1 %)
水運占客運量比重(%)	17,142 (1.1 %)	19,040 (1.1 %)	20,227 (1.1 %)	22,047 (1.1 %)	22,835 (1.0 %)
民航占客運量比重(%)	8,759 (0.6 %)	12,123 (0.7 %)	13,827 (0.7 %)	15,968 (0.8 %)	18,576 (0.8 %)
客運周轉量總計(億人公里)	13,810.5	16,309.1	17,466.7	19,197.2	21,592.6
鐵路占客運周轉量比重(%)	4,788.6 (34.7 %)	5,712.2 (35.0 %)	6,062.0 (34.7 %)	6,622.1 (34.4 %)	7,216.3 (33.4 %)
公路占客運周轉量比重(%)	7,695.6 (55.7 %)	8,748.4 (53.7 %)	9,292.1 (53.2 %)	10,130.8 (52.8 %)	11,506.8 (53.3 %)
水運占客運周轉量比重(%)	63.1 (0.5 %)	66.3 (0.4 %)	67.8 (0.4 %)	73.6 (0.4 %)	77.8 (0.4 %)
民航占客運周轉量比重(%)	1,263.2 (9.1 %)	1,782.3 (10.9 %)	2,044.9 (11.7 %)	2,370.7 (12.4 %)	2,791.7 (12.9 %)

¹⁰ 「中國第一條高速公路」，2009年5月27日下載，《中國高速公路 China Expressway》，<http://www.maol.cn/Article/ziliao/200905/991.html>。

¹¹ 2008年中國交通年鑑，頁647。

貨運量總計(萬噸)	1,564,492	1,706,412	1,862,066	2,037,060	2,275,822
鐵路占貨運量比重(%)	224,248 (14.3 %)	249,017 (14.6 %)	269,296 (14.5 %)	288,224 (14.1 %)	314,237 (13.8 %)
公路占貨運量比重(%)	1,159,957 (74.2 %)	1,244,990 (73.0 %)	1,341,778 (72.0 %)	1,466,347 (72.0 %)	1,639,432 (72.0 %)
水運占貨運量比重(%)	158,070 (10.1 %)	187,394 (11.0 %)	219,648 (11.8 %)	248,703 (12.2 %)	281,199 (12.4 %)
民航占貨運量比重(%)	219.0 (0.01 %)	276.7 (0.01 %)	306.7 (0.01 %)	349.4 (0.01 %)	401.8 (0.01 %)
管道占貨運量比重(%)	21,997 (1.4 %)	24,734 (1.4 %)	31,037 (1.7 %)	33,436 (1.7 %)	40,552 (1.8 %)
貨運周轉量總計(億噸公里)	53,589	69,445	80,258	88,840	101,419
鐵路占貨運周轉量比重(%)	17,247 (32.0 %)	19,289 (27.8 %)	20,726 (25.8 %)	21,954 (24.7 %)	23,797 (23.5 %)
公路占貨運周轉量比重(%)	7,099 (13.2 %)	7,841 (11.3 %)	8,693 (10.8 %)	9,754 (11.0 %)	11,355 (11.2 %)
水運占貨運周轉量比重(%)	28,716 (53.3 %)	41,429 (59.7 %)	49,672 (61.9 %)	55,486 (62.4 %)	64,285 (63.4 %)
民航占貨運周轉量比重(%)	57.9 (0.1 %)	71.8 (0.1 %)	78.9 (0.1 %)	94.3 (0.1 %)	116.4 (0.1 %)
管道占貨運周轉量比重(%)	739 (1.4 %)	815 (1.1 %)	1,088 (1.4 %)	1,551 (1.8 %)	1,866 (1.8 %)

資料來源：2008年中國統計年鑑（北京：中國統計出版社，2008年9月），頁604。各種運量與周轉量所占之比重係筆者自行計算出來。

由上表統計出的各種運輸量：¹²

一、就客運量而言

公路的客運量占客運總量的比重最高，近5年來維持在91.9 %至92.2 %之間。

二、就貨運量而言

公路的貨運量占貨運總量的比重亦最高，近5年來維持在72.0 %至74.2 %之間。

¹² 運輸量，是指運輸部門在一定時期內運送旅客和貨物的數量，以運量和周轉量表示。

運量是運輸部門實際運送的旅客人數和貨物噸數。相應分為客運量和貨運量，計算單位分別是「人」和「噸」。

周轉量是全面反映運量和運輸距離的運輸生產量指標。分為旅客周轉量、貨物周轉量和換算周轉量。

旅客周轉量是一定期限內，運輸部門實際運送的旅客人數和運輸距離的乘積，以「人千米」計。

貨物周轉量是一定期限內，運輸部門實際運送的貨物噸數和運輸距離的乘積，以「噸千米」計。

換算周轉量是將旅客周轉量和貨物周轉量折合成同一計算單位的周轉量，以「換算噸千米」計。

「運輸量」，2009年7月21日下載，《百度百科》，<http://baike.baidu.com/view/147770.html?eq=7> 11。

三、就客運周轉量而言

公路的客運周轉量占客運總周轉量的比重仍然是最高，近5年來維持在52.8%至55.7%之間。

四、就貨運周轉量而言

公路的貨運周轉量占貨運總周轉量的比重則落後於水路運輸與鐵路運輸，名列第3，係因汽車的裝貨量與運輸的距離不及水運及鐵路，汽車運輸相較於輪船運輸與火車運輸，距離短了許多，載重量也少了許多。

就總體而言，公路運輸對改革開放後經濟的發展與成長，功勞最大，貢獻最多，是今日中國大陸經濟發展與成長的大動脈，又以高速公路為最，其通行速度快，運輸量大，在時間上、油料上都可節省許多，尤其在時間就是金錢的現代社會，經濟上的效益是可觀的。

參、迅速發展之因

1985年之前，中國大陸尚未建設高速公路，但在2008年年底時，總長度已突破6萬公里，僅次於美國。早在2001年年底時的長度，即已位居全球第2，發展可謂相當的快速。原因有下述幾種。

一、土地屬公有或國有，建設高速公路用地的取得或徵收，容易的多，時間上可節省許多。

天下萬事或各種的制度、措施，有利就有弊，有得就有失，反之亦然。在土地屬私有的制度或措施下，公共建設用地的徵收或取得，往往曠日廢時，而且動輒得咎，每每因政府經費不足、民眾或相關人士哄擡地價使上漲、百姓抗爭，或因……；致重大工程受此影響而延宕，在土地屬公有或國有的情況下，用地的徵收或取得就容易多矣。

孫中山先生指出「土地問題能夠解決，民生問題便可以解決一半了。」¹³中共能夠建立政權，最重要的原因之一便是解決農村土地問題，贏得廣大農民的支持，從而以「農村包圍城市」的戰略，擊敗國民黨。改革開放就是借用資本主義的作法以起死回生，但仍堅持走社會主義道路，是指要堅持「土地公有或

¹³ 國父全集，第1冊，頁154。

國有，大企業要公營或國營。」

除全大陸廣建鐵路、公路、開發新市鎮，小的不提，就大型工程而言，例1994年12月在三峽建壩，搬遷的民眾約有百萬之多；1993年開工建京九鐵路（北京到九龍），全長2,536公里，不到3年全線通車，因土地公有使阻力減少許多。

二、五大關鍵因素促進中國大陸高速公路網迅速發展

2007年2月，世界銀行發布一份名為《中國的高速公路：連接公眾與市場，實現公平發展》的報告指出，五大關鍵因素促成中國大陸高速公路網的迅速發展。這五大因素分別是：¹⁴

- (一)中國大陸制定以5年計畫為基礎的長遠發展規劃；
- (二)中央政府投資力度不斷的加大和地方政府共同努力；
- (三)通過自籌資金和國內外貸款，集中中央和省級政府的資源；
- (四)大部分的高速公路建設都屬於新建工程，實施時對已有的網路影響不大；
- (五)大量國內有資質的建設公司和設計工程師滿足空前的建設需求。

世界銀行的報告另外指出，目前中國大陸用於高速公路的投資與美國和日本高速公路網擴展初期的投資大體相當；美國和日本都花了超過40年來建其國家高速公路網，美國的建設始於1950年代中期，日本稍晚，大約滯後美國10年，中國大陸的高速公路建設歷史不過20年，且主要集中在1990年後的15年間。¹⁵

所謂的5年規劃是指其交通運輸部在2001年啟動編製《國家高速公路網規劃》，2004年12月17日經國務院審議通過，採用放射線與縱橫網格相結合的布局，由中心城市向外放射以及橫連東西、縱貫南北的公路交通大通道，包括7條首都放射線、9條南北縱向線、18條東西橫向線，簡稱「7918網」，總規模長度大約為8萬5,000公里。¹⁶

三、制定貸款修路，收費還貸等政策

為了解決公路建設資金之不足，國務院於1984年做出「貸款修路，收費還貸」的決定，即各級政府可利用銀行貸款透過社會集資方式來建設公路，爾後可以收取合理的車輛通行費，用以償還向銀行的貸款或向社會的集資款。同年

¹⁴ 「世行：五大關鍵因素促進中國高速公路網迅速發展」，2009年5月5日下載，《中國經濟網》，http://big5.ce.cn/cysec/jtys/gonglu/200702/21/t20070221_10476382.shtml。

¹⁵ 「世行：五大關鍵因素促進中國高速公路網迅速發展」，《中國經濟網》。

¹⁶ 王德榮，「中國高速公路通車總里程世界第二」（2008年12月29日發布），2009年5月5日下載，《晉城在線》，http://www.jconline.cn/big5/Contents/Channel_2439/2008/1229/171362/content_171362.htm。

12月，第一條高速公路----滬嘉高速公路破土興建，1985年又出臺「徵收車輛購置附加費」的政策，同時實行「養路費徵收和稅收」等方面的特殊政策，¹⁷即所謂的開源是也。

復次，七五以來（係指第七個五年經濟計畫，1986年至1990年），投融資體制也進行改革，使公路建設資金從原先主要依靠交通規費，而今發展轉變為向銀行貸款、向社會發行債券、股票和有償轉讓收費公路的經營權及利用外資；亦即逐步形成「國家投資、地方籌款、社會集資、利用外資」的投融資體制，¹⁸由於政策的重大改革與轉變，使能籌措更多的建設資金。

大陸對公路建設實施「貸款修路，收費還貸」的作法，中共官方指出至少有三個功效：¹⁹

（一）加快公路建設。95 %的高速公路即是依靠此一政策而建成的。

（二）推動綜合交通運輸體系的發展。

（三）促進地方經濟的發展。

四、世界銀行提供支援

領導人的思想、意志、決策，可以導引國家的走向與建設的成功與否。

我國父孫中山先生，以其半生歲月在海外的經驗，早在20世紀初期，即制定《國際共同開發中國》（The International Development of China），又稱《實業計畫》的偉大著作，要使中國既富且強，先修路，主張至少建鐵路10萬英里，公路100萬英里，至於建設的資金，因中國國窮民困，除要大力吸收外國資金外，甚至不惜要向外國借債，唯主權必須操之在我。

毛澤東時代以既無內債，又無外債而自豪，例中共在改革開放初期曾對外報導建政後30年，在大陸西南建成6條鐵路幹線，一則大大的超過孫中山先生《實業計畫》的設想；二則孫中山先生的《實業計畫》係立足於國際共同開發，但中共的所作所為，從設計到施工，從資金到設備，全都是自立更生，獨力完成。²⁰事實上因缺乏資金，使國家的總體建設，遲滯不前。

¹⁷ （一）張達智整理，「人民日報：富民強國高速路（經典中國·輝煌30年）」，2009年5月6日下載，《中央日報網路報—大陸》，http://www.cdnews.biz/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=145&docid=100547614。

（二）「18個省市收費公路建設運營管理情況審計調查結果」（2008年2月27日發布），2009年5月12日下載，《中國審計新聞網》，<http://www.sjxww.com/folder9/folder10/2008/04/2008-04-02636.html>。

¹⁸ 張達智整理，「人民日報：富民強國高速路（經典中國·輝煌30年）」，《中央日報網路報—大陸》。

¹⁹ 「18個省市收費公路建設運營管理情況審計調查結果」，《中國審計新聞網》。

²⁰ 《文匯報》（香港），1981年9月10日與23日。

鄧小平推動對內經濟改革、對外經濟開放，大力吸收外資，並向世界銀行等國際金融機構貸款來從事建設，其效果是顯著的，尤其是向世界銀行申請貸款建設鐵路與公路。

從1980年代初期以來，世界銀行共貸款給中共支持了13個鐵路專案和四十多個公路項目。²¹世界銀行於2007年2月指出：「這15年來中國大陸高速公路網的發展令人震驚，並與50年前美國州際公路網的發展速度相仿。」事實上，自1983年世界銀行向中共提供第一個交通項目貸款以來，迄2007年2月，世界銀行向中共的公路水路交通行業提供八十多億美元的貸款，建設一批重點公路水路項目；是以，中共交通運輸部表示：願意在高速公路、農村公路、內河水運等領域與世界銀行展開全方位的合作，包括知識合作，希望世界銀行為中國大陸帶來新的理念與管理經驗，促進中國大陸交通事業的發展。²²

肆、建設現況

今日世界第一條高速公路是德國的艾伏斯公路，它是1932年由科隆市市長康瑞德海迪那所建造。²³由波恩至科隆，擁有多線道、雙向分離行駛、完全控制出入口、全部採用兩旁封閉和立體交叉橋樑與道口。²⁴

至於美國是在1939年時由國會通過興建州際國防公路網的計畫，1944年又通過興建州際公路網發展計畫，在1950年代，德懷特·艾森豪（Dwight Eisenhower）總統執政時期方才大規模興建高速公路，1960年之後，以連通和改善州際交通幹線為重點的州際高速公路建設取得重大進展。²⁵

中國大陸的第一條高速公路是1984年12月21日動工興建的滬嘉高速公路（南起上海祁連山路，北迄嘉定南門外嘉戩公路），1988年10月31日建成，線

²¹ 「世銀貸款支援中國發展鐵路和公路交通網」，2009年6月23日下載；資料來源：聯合國新聞中心，人間記者Shu提供，《人間通訊社》，http://life.fgs.org.tw/content/culture_art_news/php?ArticleNo=18755&news_class=SS06。

²² 徐翼，「中國國家高速公路建設將推進，世界銀行提供支援」，2009年5月6日下載，《中國經濟網》，http://big5.ce.cn/cysc/jtys/gonglu/200702/14/t20070214_10421232.shtml。

²³ 「高速公路」，2009年5月5日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%AB%98%E9%80%9F%E5%85%AC%E8%B7%AF>。

²⁴ 「國內外高速公路建設與發展」，（2009年3月3日發布），2009年5月7日下載，《智能交通網》，http://www.21its.com/Common/Special_Detail.aspx?ID=2009030310302301392。

²⁵ 記者蕭敬，「美國的高速公路網」（2006年7月15日發布），2009年5月26日下載，《美國之音中文網》，http://usinfo.org/zhtw/VOA_Chinese/Speedway.htm。

長15.9公里，這是首期工程；二程工程於1991年12月動工，1993年12月18日竣工，長2.746公里；二期工程完成後，主線全長18.64公里；滬嘉高速公路的建成，承擔了上海市區至嘉定56%的客、貨運交通量。²⁶

今日世界各國的高速公路建設情況約略如下：²⁷

至2008年年底止，全世界已有八十多個國家和地區擁有高速公路，通車總里程超過23萬公里，高速公路的建設和發展，是一個國家和地區經濟發展水平的風向標。

第一名為美國，擁有約十萬公里的高速公路，已完成以州際為核心的高速公路網，連接所有5萬人口以上的城鎮。

第二名為中國大陸，通車里程達到6.03萬公里。

第三名為加拿大，已修建1.65萬公里。

第四名為德國，擁有1.1萬公里。

第五名為法國，擁有1萬公里。

另外，義大利的高速公路通車總里程為8,860公里，日本為7,393公里，英國為3,300多公里。²⁸

中國大陸在1980年代末，大多數的交通幹線和城市出入口交通均嚴重堵塞，但短短的十幾年即後來居上，實現了跨越式的發展：1990年居世界第19位，1994年第8位，1996年第7位，1998年第6位，1999年第3位，2001年即躍居第2位。²⁹（附表2）

²⁶ 「中國大陸第一條高速公路—滬嘉高速公路」，2009年5月5日下載，《中共上海市嘉定區委統戰部》，http://www.tzb.jiading.gov.cn/sub/sub.asp?id=25&d=tab_jiading。

²⁷ 「高速公路」，《百度百科》。

²⁸ 「中國高速公路發展史」（2009年4月22日發布），2009年5月5日下載，《相約海威》，<http://hi.baidu.com/%CF%EO%D4%BC%CD%FE%BA%A3%blog/item/403fb7fc9cdbe4dd>887db7.html>。

²⁹ 王德榮，「中國高速公路通車總里程世界第二」（2008年12月29日發布），2009年5月5日下載，《晉城在線》，http://www.jconline.cn/big5/Contents/Channel_2439/2008/1229/171362/content_171362.htm。

表2 歷年來的建設發展長度一覽表：³⁰

年份	長度(公里)	年份	長度(公里)
1996	3,258	2003	29,800
1997	4,771	2004	34,000
1998	6,258	2005	41,000
1999	11,650	2006	45,339
2000	16,314	2007	53,913
2001	19,400	2008	60,300
2002	25,130		

資料來源：2008年中國交通年鑑，頁665。；2008年中國統計年鑑，頁605。

有關國家高速公路網的布局，最早在1992年提出的是「五縱、七橫、十二條通道」的國道主幹線系統規劃，總長3萬5,000公里，主要功能是將首都、各省省會以及城市、重要的交通樞紐和經濟中心連接起來。唯這些年來，中共交通運輸部一直反覆修改和論證《國家高速公路網》之規劃，最終規劃完成由7條首都放射線、9條南北縱向線和18條東西橫向線組成，簡稱「7918網」，總規模八萬多公里。³¹

7條首都放射線是指：³²

- (1)北京—哈爾濱高速公路（簡稱：京哈高速），1,280公里。
- (2)北京—上海高速公路（簡稱：京滬高速），1,245公里。
- (3)北京—往臺北方向高速公路（簡稱：京臺高速），2,030公里。³³
- (4)北京—港澳高速公路（簡稱：京港澳高速），2,285公里。
- (5)北京—昆明高速公路（簡稱：京昆高速），2,865公里。
- (6)北京—拉薩高速公路（簡稱：京藏高速），3,710公里。
- (7)北京—烏魯木齊高速公路（簡稱：京新高速），2,540公里。

³⁰ 參閱（一）2008年中國交通年鑑，頁665；（二）2008年中國統計年鑑，頁605；（三）「中國高速公路發展史」（2009年4月22日發布），2009年5月5日下載，《相約海威》，<http://hi.baidu.com/%CF%E0%D4%BC%CD%FE%BA%A3%blog/item/403fb7fc9cdbe4dd>887db7.html>。

³¹ 「中國：現正擬建龐大的高速公路發展計畫」（2004年9月1日發布），2009年5月27日下載，《中國交通監理網》，<http://www.jtjl.net/htm/news/yjyw/kjgy/218.htm>。

³² 「中國國家高速公路網」，2009年10月15日下載，《基維百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E9%AB%98%E9%80%9F%E5%85%AC%E8%B7%AF%E7%BD%91%E9.A6.96.E9.83.BD.E6.94.BE.E5.B0.84.E7.BA.BF>。

³³ （一）「北京—臺北高速公路已列入國家長期規劃」（2006年12月25日發布），2009年10月15日下載，《華夏經緯網》，<http://hk.huaxia.com/zt/sw/06-078/584687.html>。

（二）「國務院臺辦新聞發佈會實錄」（2005年11月16日發布），2009年10月15日下載，《國務院臺灣事務辦公室》，http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/xwfbh0.asp?xwfbh_m_id=56。

9條南北縱線是指：³⁴

- (1)鶴崗—大連高速公路（簡稱：鶴大高速），1,390公里。
- (2)瀋陽—海口高速公路（簡稱：瀋海高速），3,710公里。
- (3)長春—深圳高速公路（簡稱：長深高速），3,580公里。
- (4)濟南—廣州高速公路（簡稱：濟廣高速），2,110公里。
- (5)大慶—廣州高速公路（簡稱：大廣高速），3,550公里。
- (6)二連浩特—廣州高速公路（簡稱：二廣高速），2,685公里。
- (7)包頭—茂名高速公路（簡稱：包茂高速），3,130公里。
- (8)蘭州—海口高速公路（簡稱：蘭海高速），2,570公里。
- (9)重慶—昆明高速公路（簡稱：渝昆高速），838公里。

18條東西橫線是指：³⁵

- (1)綏芬河—滿洲里高速公路（簡稱：綏滿高速），1,520公里。
- (2)琿春—烏蘭浩特高速公路（簡稱：琿烏高速），885公里。
- (3)丹東—錫林浩特高速公路（簡稱：丹錫高速），960公里。
- (4)榮城—烏海高速公路（簡稱：榮烏高速），1,820公里。
- (5)青島—銀川高速公路（簡稱：青銀高速），1,600公里。
- (6)青島—蘭州高速公路（簡稱：青蘭高速），1,795公里。
- (7)連雲海—霍爾果斯高速公路（簡稱：連霍高速），4,280公里。
- (8)南京—洛陽高速公路（簡稱：寧洛高速），712公里。
- (9)上海—西安高速公路（簡稱：滬陝高速），1,490公里。
- (10)上海—成都高速公路（簡稱：滬蓉高速），1,960公里。
- (11)上海—重慶高速公路（簡稱：滬渝高速），1,900公里。
- (12)杭州—瑞麗高速公路（簡稱：杭瑞高速），3,405公里。
- (13)上海—昆明高速公路（簡稱：滬昆高速），2,370公里。
- (14)福州—銀川高速公路（簡稱：福銀高速），2,485公里。
- (15)泉州—南寧高速公路（簡稱：泉南高速），1,635公里。
- (16)廈門—成都高速公路（簡稱：廈蓉高速），2,295公里。
- (17)汕頭—昆明高速公路（簡稱：汕昆高速），1,710公里。

³⁴ 「中國國家高速公路網」，2009年10月15日下載，《基維百科》。

³⁵ 「中國國家高速公路網」，2009年10月15日下載，《基維百科》。

(18)廣州—昆明關高速公路（簡稱：廣昆高速），1,610公里。³⁶

伍、未來發展

走遍中國大陸的大江南北、黃河兩岸，舉目所望，無法一語道盡。地廣人眾，各地的自然景觀如土壤、山川、氣候均不同，致社會發展程度會有一定差距。

鄧小平在推動改革開放後，同時也提出「兩個大局與三步走的發展戰略。」所謂二個大局：第一個大局是先發展東部與沿海，由1979年開始；第二個大局是繼續開發中部與西部，由2000年開始。果欲發展中、西部，得由鐵路、公路等交通運輸先行，一如當年美國由東往西開發，鐵路之功厥偉。

中國大陸未來在高速公路的建設或發展重點包括：

一、加快國家高速公路網主骨架的建設

2005年中共公布《國家高速公路網規劃》，新路網由7條首都放射線、9條南北縱向線和18條東西橫向線組成，簡稱「7918網」，全長8萬5,000公里。今後將以「7918」高速公路網規劃為指導。到2010年，基本建成西部開發8條省際公路通道；東部地區基本形成高速公路網，長江三角洲、珠江三角洲和京津冀地區形成較完善的城際高速公路網；中部地區基本建成比較完善的幹線公路網線，承東啟西、連南接北的高速公路通道基本貫通；西部地區公路建設取得突破性進展，實現內引外聯，通江達海。至2020年，高速公路通車里程將達到10萬公里，基本建成國家高速公路網。³⁷

二、加快推進高速公路電子收費或不停車收費進程

中國大陸在快速建設高速公路網後，業已意識到如果沒有快速、有效的收費方式，將造成龐大的燃油、時間浪費，並產生大量空污與增加不必要的車輛零件損耗，這便是大陸官方決定加速推動使用ETC（電子收費或稱不停車收費）的主因。2008年時選擇最繁忙的北京，以及上海、江蘇、浙江等長江三角洲省、市和鄰近的江西、安徽等省份試辦ETC。³⁸

³⁶ 2008年中國交通年鑑，頁200-202。

³⁷ 「未來中國公路建設的重點在那裡？」（2008年11月25日發布），2009年5月7日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-11/25/content_10411178.htm。

³⁸ 經濟日報，「中國高速路ETC時代來了」（2009年5月6日發布），2009年5月6日下載，《臺客生活網》，<http://www.tklife.com.cn/bbs/viewthread.php?tid=37016>。

目前在中國大陸行駛高速公路，係在入口匝道前先領取一張收費卡，下交流道時再排隊依行駛的里程繳費，如果車流量大的話，經常發生大排長龍狀況，相當耗時。而上述使用ETC則係採用人工刷卡與不停車收費（如同臺灣直接通過收費站的ETC系統）兩種方式。大陸有關研究指出，每條ETC車道通行能力為每小時800至1,200輛次，相當於兩條人工收費入口車道（每小時約通行600輛），或5條人工收費出口車道（每小時約通行257輛），一位ETC用戶每週使用ETC車道20次計算（入、出口各10次），每年可節省時間約14小時，節省汽油約15.3公升。³⁹

2009年5月，中共交通運輸部對外發布，要加快推進高速公路聯網收費和不停車收費進程，進一步提高收費公路的通行效率和通行能力。⁴⁰

三、擬建成都至拉薩的高速公路

2006年7月1日，中共建成青藏鐵路第二期工程的格爾木至拉薩段1,142公里，正式通車營運，從此由北京坐火車可直達拉薩。

青藏鐵路通車有幾點相當重要的意義：

(一)實現孫中山先生的《實業計畫》要在青康藏高原上建築鐵路的宏志。

(二)完成毛澤東時代盼能在各省、市、自治區通鐵路、社社隊隊通公路的願望。

(三)鄧小平所規劃的第二個大局、第三步走的發展戰略：開發中西部又向前邁進一步。

(四)展現中共的科技實力，克服與解決多項世界技術性的難題。

2007年9月起，四川省交通廳規劃設計院有關專家赴甘孜州，對成拉高速公路（成都—拉薩）的路線進行現場調查、研究。根據規劃，將採四車道高速公路的技術標準，設計時速80公里，路基寬度24.5公尺。將穿越青藏高原邊緣的橫斷山脈，沿線山高谷深，陡坡、滑坡、泥石流等災害頻繁，地形、地質條件面臨各種錯落、高地震區、地熱、岩爆等惡劣條件，由成都平原跨越到青藏高原，垂直落差超過4,000公尺，工程艱鉅，規模巨大。探勘完成後，將為相關部門提供決策。⁴¹

³⁹ 經濟日報，「中國高速路ETC時代來了」，《臺客生活網》。

⁴⁰ 「中國將加快推進高速公路不停車收費進程」（2009年5月5日發布），2009年5月7日下載，《你好，臺灣網，中國新聞網》，http://big5.am765.com/xw/xwfl/dl/200905/t20090505_450681.htm。

⁴¹ 「中國擬建成都至拉薩高速公路」（2007年9月1日發布），2009年5月26日下載，《工商情報網》，中央社臺北，2007年9月18日電，http://www.chemnet.com.tw/information/news_detail.asp?sno=23430&ntable=TABLE3。

以修建青藏鐵路的經驗，將可為未來修建成拉高速公路提供幫助。

陸、結 語

鄧小平由1979年起推動對內經濟改革、對外經濟開放後，中共不時對外宣稱實現了孫中山先生《實業計畫》的設想。實際上，至2008年年底時，鐵路建設長度依舊不足，公路建設則大大超過，尤其是高速公路的建設，水運建設已具規模，另民航建設與管道建設，今日也有相當成就。

中國大陸與美國的領土面積相仿，人口是美國的4倍。就鐵、公路的建設而言，鐵路長度為美國的十分之三，公路長度為美國的二分之一，高速公路長度為美國的五分之三；大陸唯一具有信心或把握的是：2020年時，高速公路長度可達10萬公里，與美國並駕齊驅，即或如此，但人均長度也僅為美國的四分之一。然與20或30年前相較，確已進步多矣。

在美國，經濟高度發達，人口稠密的地區，高速公路的寬度多達十幾個車道，正是由於美國的高速公路網大力的推動經濟的發展，大大便利人民的生活。⁴²美國的州際公路帶來繁榮和改變，今日的中國大陸似也如此，他正在用水泥和瀝青把各地連接起來，其目標是要讓公路延伸到全國各省份，從西南部的喜馬拉雅山到塞北的戈壁灘，以往春節前後，坐火車返家是一票難求，但時至今日，坐汽車走高速公路，時間可節省一半，與坐火車時間一樣，且現在的公路客運汽車也很豪華，有空調、廁所、影碟機，紓解鐵路運輸能力的不足。⁴³

由於公路運輸網路的不斷完善，國民經濟持續快速發展，人民生活水準日益提高，從而帶動私人汽車數量的快速增加。2006年年底，全大陸私人汽車的保有量達2,333萬輛，占全部民用汽車保有量的63.1%，比2002年年底增長140.8%，年均增長24.6%。⁴⁴平均每55人擁有一輛私家汽車，雖無法與先進國家相較，但比起早年已不可同日而語矣。

⁴² 記者蕭敬，「美國的高速公路網」（2006年7月15日發布），2009年5月26日下載，《美國之音中文網》，http://usinfo.org/zhtw/VOA_Chinese/Speedway.htm。

⁴³ 「中國高速公路世界第二，帶來繁榮和改變」（2006年2月7日發布），2009年5月6日下載，《主辦：中國評論網路有限公司；承辦：中國評論通訊社》，<http://www.chinareview/news.com/crn-webapp/docDetail/Create.jsp?docid=100094042>。

⁴⁴ 「全國高速公路里程突破2000公里的省區市達到6個」（2007年10月2日發布），2009年5月6日下載，《中國經濟網》，http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200710/02/t20071002_13118416.shtml。

共產黨人強調「辯證唯物主義」，簡而言之，即要「實事求是」。任何重大工程，建或不建？事先都須經過反覆的論證：利大於弊，得大於失，資金可籌，技術可行，當然就建；但弊與失，必須設法克服或降至最低。例長江三峽建壩，是經過長達40年的反覆論證，答案是肯定的，方行動工。宜否、應否修築青藏鐵路？答案是肯定的，但科技實力能否克服在冰凍高原上建築的難題？也曾進行多年的論證後，科技不斷研發創新，終而決定修建。

這二十餘年來高速公路的建設，發展可謂相當快速，但面對的問題與挑戰不少，例2007年2月，中共交通運輸部與世界銀行聯合舉辦的「中國高速公路績效評價研討會」，世界銀行專家指出中國大陸高速公路的建設和營運，目前面臨著規劃、融資、管理維護等三方面的嚴峻挑戰。⁴⁵

事實上，除此之外，行政效率與管理措施也存在著不少缺失，以致造成：

一、交通領域腐敗嚴重

中共官方坦承，大陸的工程建設，當大量的資金擁向高速公路、高等級公路設施建設，工程的發包和承包讓交通部門門庭若市，稍不注意就出現腐敗、漏洞。⁴⁶中共這些年掃貪打特，依據國際透明組織（Transparency International）每年公布的數據，雖有進展，但主管交通領域之官員涉及貪腐者仍相當嚴重。

二、車禍與交通意外事故特多

係因行政管理失當？司機不守交通規則？除重大或傷亡慘重的車禍，媒體會報導外，只要上網搜尋、瀏覽，大陸各地每每都有交通意外事故發生，雖說在所難免，但較先進國家高出許多，讓人怵目驚心。

三、通行費全球最高

目前對重型貨車收取的通行費每公里平均0.12美元至0.21美元（折合人民幣為0.93元至1.62元），幾乎是全球最高。⁴⁷如由四川瀘州到廣州，全長1,610公里，須繳通行費五千多元人民幣，約合新臺幣二萬五千多元，是以有媒體指出

⁴⁵ 裴明龍編，「未來20年構築9縱18橫，中國高速公路錢途無量」（2007年2月14日發布），2009年5月27日下載，《錦繡中華的一頁》，<http://www.chinapage.com/road/highway/Chinesehighway-next-20years.html>。

⁴⁶ 「中國交通領域腐敗嚴重，九名交通廳長下臺」（2004年3月8日發布），2009年5月26日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/4/3/8/n481115.htm>。

⁴⁷ 郭永剛，「世行：中國高速公路通行費偏高因政府投入不足」（2007年2月13日發布），2009年5月6日下載，《中國經濟網》，http://big5.ce.cn/cysc/jtys/gonglu/200702/13/t20070213_10408375.shtml。

中國超英趕美的願望終於美夢成真，至少在高速公路的收費上已凌駕歐美。⁴⁸除造成民怨外，更加重成本，影響競爭力。

四、壞帳風險增高

前曾提到「國家投資，地方籌款」，用以解決資金不足問題，孰知在各地方政府各自為政之下，大陸的高速公路建設大躍進，交通運輸部的一位專家即心有所危的指出，由於修路的資金，多是各地方自行籌措，在中國大陸公路建設中，中央政府的投資比例約在15 %左右，各省須自行承擔66 %到90 %，現按照全中國以8萬公里的高速公路而言，每公里建設資金5,000萬元計算，總投資即高達4兆，其中70 %到80 %係由地方政府向銀行貸款，也就是三兆左右，其利息一年約一千多億，可是全國高速公路每年的收費也就只有一千多億，收的錢不夠還利息，產生壞帳的風險非常高。復次，如果把現在各省規劃都算上，高速公路總里程竟差不多有十八萬公里之多，或許將有數萬億資金使用不科學。⁴⁹亦即好大喜功的結果，其缺失與問題是令人憂慮的。

五、斷頭路多

中共官方坦承，在沒有相應的監督、溝通下，大陸出現許多「一尺未通，使萬丈閒置」的斷頭路，現全大陸約有六千多公里的高速公路，未真正聯通，不少高速公路在省界附近，往往戛然而止，無路可行。⁵⁰地方各自為政，只知貸款築路，中央坐視不管或無可奈何之下，致浪費了不少公帑。

改革開放後，強調「承認落後，才能改變落後；學習先進，才能超越先進」，這是至理名言。一方面，知恥近乎勇，才能緊起直追，冀能迎頭趕上；一方面，則派遣大量留學生到美、歐、日本等國，學習他們的先進科學技術與管理知識。這些年來，中國大陸的高速公路建設與發展，現階段已實現前一句話，未來須加強行政管理，開源節流，澄清吏治，整飭貪瀆，做到真正的實事求是，才有機會超越先進。

⁴⁸ 中時電子報，「收費超英趕美，中國高速公路變成搖錢樹」（2009年5月13日發布），2009年6月18日下載，《公布單位：地理科學中心》，<http://gis.tcgs.tc.edu.tw/resources/news/viewtopic.asp?id=8566>。

⁴⁹ 「大陸高速公路建設失控，壞帳風險高」，《中國時報》，民國98年8月9日，第A13版，轉引自《華夏時報》之報導。

⁵⁰ 「大陸高速公路建設失控，壞帳風險高」，《中國時報》。

論中國大陸《公務員錄用規定（試行）》的公布與實施

A Study of the PRC's Rules for the Civil Service Examination

沈建中（Shen, Chien-Chung）

國立臺北大學兼任助理教授

摘 要

中國大陸從1978年底中共十一屆三中全會後，漸次建構公務員錄用（考試）法規。1981年7月國家人事部下發《關於下達部分海關新增幹部指標的通知》，規定新增幹部的錄用除筆試，還要進行面試，這是中國大陸開始將面試引入錄用規範中。1989年1月，中共中央組織部、人事部頒發《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》，要求考試的基本方式為筆試與面試。1993年10月實施《國家公務員暫行條例》，1994年6月實施《國家公務員錄用暫行規定》，1995年中共中央頒布《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，1997年3月實施《新錄用國家公務員任職定級暫行規定》，2000年8月中共中央辦公廳印發《深化幹部人事制度改革綱要》，2001年6月人事部實施《國家公務員錄用面試暫行辦法》和《國務院工作部門面試考官資格管理暫行細則》，2002年7月中共中央修訂頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，2005年1月實施《公務員錄用體檢通用標準（試行）》，2006年起施行《中華人民共和國國家公務員法》，2007年11月人事部實施《公務員錄用規定（試行）》。因上述法規的施行及法制的建構，中國大陸完成考試錄用法制。

關鍵字：國家公務員、黨管幹部、錄用、面試。

壹、前言

《中華人民共和國國家公務員法（下簡稱國家公務員法）》第2條，稱公務員為「指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。」範圍涵括中央與地方政府。該法規範中國大陸實行公務員職位分類制度，劃分為綜合管理類、專業技術類和行政執法類等類別。公務員職務分為領導職務和非領導職務。同法第21條第1項：「錄用擔任主任科員以下及其他相當職務層次的非領導職務公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。」

大陸學者毛昭暉認為，中國大陸公共行政改革，可以分為三個範疇推進：第一是政府組織創新；第二是政府治理法制化；第三是政府組織人事制度的重塑。¹從這觀點而言，1978年12月18日中共十一屆三中全會決定要現代化，並且在思維上接受西方先進國家的觀點。1980年8月18日鄧小平在中共中央政治局擴大會議上就黨和國家的領導制度改革問題發表題為「黨和國家領導制度的改革」講話，提議實行黨政分開並建立制度化的中共幹部管理體制。鄧小平指出：「幹部隊伍要年輕化、知識化、專業化，並且要把對於這種幹部的提拔使用制度化。」²「要健全幹部的選舉、招考、任免、考核、彈劾、輪換制度，對各類領導幹部（包括選舉產生、委任和聘用）的職務的任期，以及離休、退休，要按照不同情況，作出適當的、明確的規定。」這個講話經1980年8月31日中共中央政治局會議討論通過，成為中共黨和國家領導體制改革的綱領性文件。所以，中國大陸從改革開放以後，即就公務員的法制與制度進行改革。

然因，中國大陸公務員制度是以黨領政，採行黨管幹部制度，³並且中國共

¹ 毛昭暉，中國行政效能監察-理論、模式與方法（北京：中國人民大學出版社，2007年4月），頁1-2。

² 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選第二卷（北京：人民出版社，1994年第二版），頁326。

³ 依2002年7月實施「黨政領導幹部選拔任用工作條例」第2條第1款，明訂黨管幹部原則。第3條規範各級黨政領導成員或處級以上非領導職務都適用本法。第6條第1項第5款中並規範黨政領導幹部應當具備下列基本條件：應當經過黨校、行政院校或者組織（人事）部門認可的其他培訓機構5年內累計3個月以上的培訓，確因特殊情況在提任前未達到培訓要求，應當在提任後1年內完成培訓。再依2006年7月中共中央實施《幹部教育培訓工作條例（試行）》第4條第1、2項，明訂該條例適用於各級黨委、人大、政府、政協、紀委、人民法院、人民檢察院和各民主黨派、人民團體機關的幹部教育培訓工作，及國有企業和事業單位的教育培訓工作參照該條例執行。可見對公務員的管理，仍視為黨政一體，昇遷是與培訓相結合，並由中國共產黨主導。另依2006年起施行《公務員法》第4條明訂：「公務員制度堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，貫徹社會主義初級階段的基本路線，貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，堅持黨管幹部原則。」

產黨為唯一執政政黨，國家公務員必須貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，這就是中國大陸所謂的「具有中國特色的公務員制度」⁴。所以，2006年起施行的《國家公務員法》第4條即說明，公務員制度堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想指導，貫徹社會主義初級階段的基本路線，貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，堅持黨管幹部原則。從這思維發展情形之下，發展出有別於西方文官體制的架構與思維，建立自己的公務員制度。本文即就公務員關係的發生，從《公務員錄用規定（試行）》的實施，論述中國大陸公務人員錄用（考試）制度。

貳、中國大陸公務人員錄用制度的緣起

中國大陸建政之初，並無公務員制度，而是實施幹部人事制度。所謂幹部是指於黨、政、軍、群、經教等領導管理或教學、科學研究工作人員。也就是說凡是在黨務機關、國家行政機關、國家權力機關、國家審判機關、國家檢察機關、各民主黨派和人民團體、國營事業管理與國家事業單位工作人員等皆為國家幹部。⁵而國家公務員制度的建立，是將執行國家公權力的公務員從國家幹部中分離出，另立管理的制度⁶。

中國大陸國家公務員制度的形成與發展過程。大陸學者熊文釗認為，建政以來的人事立法，第一階段是1949年建政後至1965年文化大革命前的17年，為人事立法「起步」時期。第二階段是1966年起文化大革命的10年，為人事立法「停滯」期。第三階段是1971年粉碎林彪等反革命集團至1987年中共十三大召開的人事立法「恢復發展」期。第四階段是中共十三大以後公務員法律制度「確立」時期⁷。

熊文釗教授指出：「現行的幹部人事制度又稱『國家幹部』制度，是在民主革命時期解放區及人民軍隊幹部制度的基礎上，逐步建立與發展起來的」、「由於它能集中運用幹部資源服務於急風暴雨的鬥爭，因而在中國革命史上，

⁴ 趙東宛，論人事制度改革（北京：中國人事出版社，1995年），頁31-41。

⁵ 徐升等編，如何與人事機關打交道（北京，法律出版社，1992年12月一版），頁1-7。

⁶ 熊自健，「中國領導幹部的管理體制」，中國大陸研究（臺北），第45卷第5期（民國91年9、10月），頁73-86。

⁷ 熊文釗，國家公務員暫行條例簡明讀本（北京：中國政法大學出版社1993年8月一版），頁16-22。

為鞏固人民政權，恢復國民經濟，建設社會主義起了重要的保證作用。」⁸再者，中共施行計畫經濟，使絕大多數企業都是國營，事業單位全部是國辦，事業機關成為國家行政機關一部分，1992年時，34個公民中就有1人是行政人員，全國共有三千三百多萬人捧著鐵飯碗，使財政負擔極為沈重。

此外，在計畫經濟體制下，完全由國家計畫安排，個人幾乎完全失去自由流動的權利，現今「在發展社會主義市場經濟的新形勢下，國家對企事業單位的管理方式將要改變，幹部人事制度也要相應的進行大的變革」。⁹《國家公務員暫行條例》第3條規定：「本條例適用於各級行政機關中除工勤人員以外的工作人員。」

中共國家公務員制度之建構，實為附次於中共政治體制改革中「黨政分開、政企分開」的問題，自中共十一屆三中全會至1988年的10年，進行三次較大規模的政府機構改革：第一次是1982至1983年；第二次是1985年；第三次是1988年。回顧前期之幹部人事制度改革，是從簡政放權、黨政職能分開到及時制定的幹部人事制度（實行機關崗位責任制、鄉鎮幹部聘用制、人員辭退制、專業技術職務聘任制及人員迴避制）。¹⁰

1987年10月中共第十三次全國人民代表大會，趙紫陽以題為〈沿著有中國特色的社會主義道路前進〉的工作報告中指出：「當前幹部人事制度改革的重點，是建立國家公務員制度，即制定法律和規章，對政府中行使國家行政權力、執行國家公務的人員，依法進行科學管理。國家公務員分為政務和業務兩類。政務類公務員，必須嚴格依照憲法和組織法進行管理，實行任期制，並接受社會的公開監督。黨中央和地方各級黨委，依照法定程序向人大推薦各級政務類公務員的候選人，監督管理政務類公務員中的共產黨員。業務類公務員按照國家公務員法進行管理，實行常任制。凡進入業務類公務員體系，應當通過法定考試，公開競爭；他們的崗位職責有明確規範，對他們的考核依法定的標準和程序進行，他們的升降獎懲應以工作實績為主要依據；他們的訓練、工資、福利和退休的權利由法律保障。實行國家公務員制度，有利於加強和改善黨對人事工作的領導，有利於造就德才兼備的政務活動家和行政管理家，有利

⁸ 熊文釗，國家公務員暫行條例簡明讀本，頁3-7。

⁹ 熊文釗，國家公務員暫行條例簡明讀本，頁5。

¹⁰ 程連昌、李如海、曾毓敏編著，幹部向公務員過渡實務（北京：中國人事出版社，1994年11月），頁24-33。

於提高政府的工作效率。」¹¹

1988年國務院代總理李鵬在七屆全國人大一次會議政府工作報告中提出：「要在改革政府機構的同時，抓緊建立和逐步實施國家公務員制度，儘快制定國家公務員條例，研究制定國家公務員法，開辦國家行政學院，培養行政管理人員。」¹²1988年國務委員宋平提出《國務院機構改革方案》，以適應黨政職能分開及幹部人事制度改革。至1993年，進行有史以來最大幅度的機構改革，並由中共中央印發《關於黨政機構改革方案》和《關於黨政機構改革方案的實施意見》指出，要把「機構改革與幹部人事制度和工資制度結合起來，配套進行，在各級政府實施三定之後，立即推行公務員制度並與工資制度改革相銜接。」¹³自中共中央直屬機構，及國務院、省（自治區、直轄市）、地（州、市）、縣、鄉（鎮）五級政府機構，都在合理設置機構要求下，厲行機構改革與重新確定編制員額。¹⁴

參、中國大陸公務人員錄用制度的發展

隨時代環境的演進，公務人力已成為政府提升國家競爭力重要的議程。對於人力資源的研究，也成為學術界重要的範疇。人力資源（Human Resource）可從整體社會與組織兩個層面討論，從整體社會層面而言，係指擁有智力勞動和體力勞動能力的人們之總稱，包含數量與質量。從組織層面而言，係指對組織擁有的人力管理，¹⁵也就是一個組織對人力資源的獲取、維護、激勵與運用發展的全部管理的過程與活動。¹⁶人力資源管理（Human Resource Management, HRM）一詞出現於1920年，¹⁷係探討人與組織之間的關係（De Cenzo and Robbins, 1993 and 1994），¹⁸並逐漸取代私部門的人事管理，與公部門的人事

¹¹ 趙紫陽，「沿著有中國特色的社會主義道路前進」——在中國共產黨第十三次全國代表大會上的報告（1987年10月25日），2009年7月10日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697061.htm。

¹² 徐頌陶，中國公務制度（香港：商務印書館，1997年2月），頁254。

¹³ 熊文釗，國家公務員暫行條例簡明讀本，頁3-7。

¹⁴ 程連昌、李如海、曾毓敏編著，幹部向公務員過渡實務，頁43-49。

¹⁵ 朱真慧，「縣市政府組織權及人事任用之研究」，政治大學公共行政學系碩士論文（2004年），頁27。

¹⁶ 吳復新，人力資源管理（臺北：空中大學出版社，1996年），頁5-7。

¹⁷ 周瑛琦，人力資源管理（臺北：全華科技圖書股份有限公司，2005年），頁5-7。

¹⁸ De Cenzo, D. A. and Robbins, Edition, S. P. *Human Resource Management: Concepts and Practices*, 4th (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1993 and 1994.)

行政。Mathis and Jackson認為人力資源管理是一組活動，是對組織中人力資源的持續性管理，Gray Dessler認為，人力資源管理是所需具備管理的觀念與技術。¹⁹所以，人力資源管理，是指機關取才與用人的策略與措施。²⁰也就是說，人力資源管理是為了完成管理工作中涉及人或人事方面的任務所需要掌握的各種概念和技術，它包括：工作分析；制定人力需求計畫以及人員招募遴選；培訓及開發；薪酬管理；獎金、福利管理、績效評估；溝通；勞動關係管理等。至於人力資源管理的遴選，即是指對人員的甄選，以決定取優汰劣，²¹並找出適任工作的人才。²²

對於公務員甄選，其方式可分為，考試錄用、選拔與任命。²³所謂考試，是採取一種競爭性的測驗方式，並需具有一定資格，如學經歷的限制，始能參加。其實考試制度是中國久遠的取才制度，如東漢時，左雄建議：「諸生試家法，文吏課牋奏。」是筆試之始。²⁴至於歐洲文官考試制度，法國始於1791年、德國約於1800年、印度始於1855年、英國於1870年。所謂選拔，是由政府依其公務職位所需工作條件，非依競爭性的測驗，而甄選公務員。所謂任命，則是依政治考量，任用公務員。

中國大陸對於公務人員的甄選，如前文所述，建政之初並無公務人員的觀念，係先引進蘇聯的幹部制度。²⁵對於國家幹部，原採由國家統一分配的畢業研究生和大中專畢業生擔任，²⁶或由軍職幹部轉業文職，或吸收錄用工農青年主持政府基層工作，與招聘科技專才任職。²⁷直到1980年，鄧小平就人事制度提出要進行改革，並提出考試制度，且明確要求：「將來很多職務、職稱，只要考試合格，就應當錄用或者授予。」²⁸勞動人事部爰於1982年9月發布《吸收錄用幹部問題的若干規定》，將幹部錄用首採公開考試，平等競爭方式。該規定第7條

¹⁹ 周瑛琦，人力資源管理，頁5。

²⁰ 許南雄，人力資源管理（台北：華立圖書股份有限公司，2006年），頁4。

²¹ 許南雄，人力資源管理，頁76。

²² 廖勇凱、楊湘怡編著，人力資源管理：理論與應用（台北：智高文化事業有限公司，2004年），頁146。

²³ 李和中，比較公務員制度（北京：中共中央黨校，2003年），頁324。

²⁴ 蔡紹南，文官考試制度之研究（臺中：正豐印刷廠，1986年），頁17。

²⁵ 徐頌陶，中國公務員制度（香港：商務印書館有限公司，1997年），頁10。

²⁶ 人事部、中共中央組織部1989年1月9日人錄發[1989]1號「關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知」。

²⁷ 許南雄，各國人事制度（臺北：商鼎文化出版社，2007年），頁348。

²⁸ 中國大陸人事部，「國家公務員考試錄用10周年」（2003年8月13日），2009年2月10日下載，《中國網》，<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/gwy/385992.htm>。

第1項明訂：「國家機關、事業、企業單位吸收錄用幹部，由當地人事部門統籌安排，實行公開招收，自願報名，進行德、智、體全面考核，堅持考試，擇優錄用。」同條第5項：「吸收錄用的幹部，根據需要進行一定時間的訓練。」²⁹

人事部、中共中央組織部並於1989年1月發布《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》，考試錄用國家機關工作人員的工作逐步開展。在該考試辦法的通知中對考試的種類、方式和程序有所規範，依第3條規定的原則及方法為：「考試種類可暫時按照報考者文化條件的要求劃分等次；考試方法為筆試、面試，筆試內容為機關通用的基礎知識和業務工作必備的專業知識，面試內容可依據擬任工作崗位的具體要求確定；考試、錄取的基本程序是發布公告、公開報名、資格審查、組織筆試和面試、體檢、考核、確定合格者、審批錄取和張榜公布。」³⁰

具體的實施辦法，如中共四川省人事廳、四川省委組織部於1989年5月發出貫徹《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》，第5條對於考試原則、科目、內容規定為：

- 一、考試原則：無論筆試、還是面試，都應注重有效性、適用性和科學性，堅持「為用而考」的原則。在堅持命題標準，正確掌握命題範圍和深度的前提下，目前宜選擇合適題型，適當增加題量，使考試成績拉開檔次，達到擇優錄取的目的。
- 二、考試種類：暫為大專、中專（高中、職業高中）兩個等次。補充「行政執行類」科員以上崗位，考試等次為大專；補充「行政執行類」辦事員和「後勤服務類」崗位，考試等次為中專、高中；補充「專門技術類」崗位，根據專業技術崗位的需要確定考試等次。考試方式 筆試、面試。筆試內容為機關通用的基礎知識和業務工作必備的專業知識；面試內容根據補充崗位的具體要求確定，並應量化、計分。
- 三、考試科目：機關通用基礎知識考試科目暫為行政管理學、機關應用文寫作兩種（黨群部門為政治、機關應用文寫作），特殊需要的崗位應加試外語。專業知識的考試科目，由用人單位提出，報同級主考機關

²⁹ 「吸收錄用幹部問題的若干規定」（1982年9月29日），2009年10月4日下載，〈〈中國〉國家法規數據庫〉，<http://172.31.1.6:168/web/index2.html>。

³⁰ 「關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知」（1989年1月9日），2009年10月4日下載，〈〈中國〉國家法規數據庫〉，<http://172.31.1.6:168/web/index2.html>。

同意。

四、成績計算：就考者的總成績為筆試與面試成績之和。筆試、面試成績之比，行政崗位按7：3掌握；專業技術崗位允許加大或縮小。

1993年8月，國務院頒布《國家公務員暫行條例》。根據該《條例》的精神，人事部於1994年6月頒布《國家公務員錄用暫行規定》。2006年起施行的《國家公務員法》，將上述文字納入，於該法第21條第1項明定：「錄用擔任主任科員以下及其他相當職務層次的非領導職務公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。」也就是對主任科員以下公務人員的甄選，採取考試模式。除考試錄用外，尚有選任制和委任制。依《國家公務員法》第38條：「公務員職務實行選任制和委任制。」所謂選任制，依同法第39條：「選任制公務員在選舉結果生效時即任當選職務；任期屆滿不再連任，或者任期內辭職、被罷免、被撤職，其所任職務即終止。」選任制是由選舉方式（人大或其常委會）產生，以「領導職務」為主。³¹所謂委任制，依同法第40條：「委任制公務員遇有試用期滿考核合格、職務發生變化、不再擔任公務員職務以及其他情形需要任免職務，應當按照管理許可權和規定的程序任免其職務。」委任制是由權力機關首長或依管理權限任命。³²

肆、中國大陸公務員錄用制度的內涵

中國大陸從1978年底中共十一屆三中全會後，漸次建構公務員錄用（考試）法規。1981年7月國家人事部下發《關於下達部分海關新增幹部指標的通知》，規定新增幹部的錄用除筆試外，要進行面試，開始把面試引入錄用規範中。1989年1月，中共中央組織部、人事部頒發《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》，要求考試的基本方式為筆試與面試。1993年10月實施《國家公務員暫行條例》，1994年6月實施《國家公務員錄用暫行規定》，1995年中共中央頒布《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，1997年3月實施《新錄用國家公務員任職定級暫行規定》，2000年8月中共中央辦公廳印發《深化幹部人事制度改革綱要》，2001年6月人事部實施《國家公務員錄用面試暫行

³¹ 許南雄，各國人事制度，頁349。

³² 許南雄，各國人事制度，頁349。

辦法》和《國務院工作部門面試考官資格管理暫行細則》，2002年7月中共中央修訂頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，2005年1月實施《公務員錄用體檢通用標準（試行）》，2006年起施行《國家公務員法》，2007年11月人事部實施《公務員錄用規定（試行）》。由於上述法制的建構，中國大陸完成考試錄用法制。

依《國家公務員法》，現行中國大陸採取考試錄用的為主任科員以下及其他相當職務層次的非領導職務公務員，考試方法採筆試和面試的方式進行，考試內容根據公務員應當具備的基本能力和不同職位類別分別設置。用人機關根據考試成績確定考察人選，並對其進行報考資格復審、考察和體檢。新錄用的公務員試用期為1年。試用期滿合格，予以任職；不合格，取消錄用。所謂「主任科員以下及其他相當職務層次的非領導職務公務員」的定義，依《新錄用國家公務員任職定級規定》為：直接從各類學校畢業生中錄用、沒有工作經歷的公務員：高中和中專畢業生，任命為辦事員，定為二十七級；大學專科畢業生，任命為科員，定為二十六級；大學本科畢業生、獲得雙學士學位的大學本科畢業生（含學制為六年以上的大學本科畢業生）、研究生班畢業和未獲得碩士學位的研究生，任命為科員，定為二十五級；獲得碩士學位的研究生，任命為副主任科員，定為二十四級；獲得博士學位的研究生，任命為主任科員，定為二十二級。

對於公務員錄用，人事部並於2007年11月實施《公務員錄用規定（試行）》。第5條錄用公務員程序為：(一)發布招考公告；(二)報名與資格審查；(三)考試；(四)考察與體檢；(五)公示、審批或備案。詳述如下：³³

第12條規定：「招錄機關根據職位空缺情況和職位要求，提出招考的職位、名額和報考資格條件，擬定錄用計畫。」也就是說，錄用計畫是由各用人機關擬定，內容包括有招考的職位、名額和報考資格條件。而有關錄用計畫的審定，依第13條：「中央機關及其直屬機構的錄用計畫，由中央公務員主管部門審定。省級機關及其直屬機構的錄用計畫，由省級公務員主管部門審定。設區的市級以下機關錄用計畫的申報程序和審批權限，由省級公務員主管部門規定。」也就是說，中央機關由國務院由人力資源和社會保障部審定，地方機關

³³ 「公務員錄用規定(試行)」(2006年11月6日)，2009年10月4日下載，《〈中國〉國家法規數據庫》，<http://172.31.1.6:168/web/index2.html>。

由省人事部門審定；設區的市級以下機關錄用計畫的申報程序和審批權限，由省人事部門規定。至於招考工作方案，依第14條：「省級以上公務員主管部門依據有關法律、法規、規章和政策，制定招考工作方案。設區的市級公務員主管部門經授權組織本轄區公務員錄用時，其招考工作方案應當報經省級公務員主管部門審核同意。」

一、發布招考公告

依第15條：「公務員主管部門依據招考工作方案，制定招考公告，面向社會發布。招考公告應當載明以下內容：(一)招錄機關、招考職位、名額和報考資格條件；(二)報名方式方法、時間和地點；(三)報考需要提交的申請材料；(四)考試科目、時間和地點；(五)其他須知事項。」

二、報名與資格審查

依第16條：「報考公務員，應當具備下列資格條件：(一)具有中華人民共和國國籍；(二)年齡為18周歲以上，35周歲以下；(三)擁護中華人民共和國憲法；(四)具有良好的品行；(五)具有正常履行職責的身體條件；(六)具有符合職位要求的工作能力；(七)具有大專以上文化程度；(八)省級以上公務員主管部門規定的擬任職位所要求的資格條件；(九)法律、法規規定的其他條件。前款第(二)、(七)項所列條件，經省級以上公務員主管部門批准，可以適當調整。公務員主管部門和招錄機關不得設置與職位要求無關的報考資格條件。」第17條：(一)曾因犯罪受過刑事處罰；(二)曾被開除公職；(三)有法律規定不得錄用為公務員的其他情形的人員不得報考公務員。第18條：「報考者不得報考與招錄機關公務員有公務員法第68條所列情形的職位。」第19條：「報考者應當向招錄機關提交報考申請材料，報考者提交的申請材料應當真實、準確。招錄機關根據報考資格條件對報考申請進行審查，在規定時間內確認報考者是否具有報考資格。」

三、考試

依第20條：「公務員錄用考試採取筆試和面試的方式進行，考試內容根據公務員應當具備的基本能力和不同職位類別分別設置。」即考試分為筆試和面試，通過筆試者再由用人機關安排面試。第21條：「筆試包括公共科目和專業科目。公共科目由中央公務員主管部門統一確定。專業科目由省級以上公務員主管部門根據需要設置。」公共科目筆試分為行政職業能力測驗和申論兩科，全部採取閉卷考試方式。行政職業能力測驗為客觀性試題，考試時限120分鐘，

滿分100分。申論為主觀性試題，考試時限150分鐘，滿分100分。公共科目筆試內容主要包括：馬克思主義哲學基本原理、建設有中國特色社會主義理論、社會主義市場經濟概論、法律知識、行政管理學、公文寫作與處理、行政職業能力。所謂「專業科目」內容，包括招考職位的專業知識以及相關知識，由省級以上公務員主管部門根據需要設置。第22條：「筆試結束後，招錄機關按照省級以上公務員主管部門的規定，根據筆試成績由高到低確定面試人選。面試由省級以上公務員主管部門組織實施，也可以委託招錄機關或授權設區的市級公務員主管部門組織實施。面試的內容和方法，由省級以上公務員主管部門規定。面試應當組成面試考官小組。面試考官小組由具有面試考官資格的人員組成。面試考官資格的認定與管理，由省級以上公務員主管部門負責。」面試內容分為若干測評要素，主要包括綜合分析能力、言語表達能力、應變能力、計畫組織協調能力、人際交往的意識與技巧、自我情緒控制、求職動機與擬任職位的匹配性、舉止儀表和專業能力。必要時，根據職位要求，面試內容可以增加其他測評要素（國家公務員錄用面試暫行辦法第9條）。面試測評方法由錄用主管機關規定，主要採用結構化面談和情境類比相結合的方法，也可根據擬任職位要求採用其他測評方法（國家公務員錄用面試暫行辦法第14條）。面試考官應當具備以下業務條件：具有一定的面試工作經驗，參加過系統的面試培訓並考試合格，具備相關學科的專業知識與技能；具有較強的組織協調能力，能組織開展面試工作；掌握面試技法，對應考人員評價準確；能對改進面試工作提出有益建議（國務院工作部門面試考官資格管理暫行細則第4條）。

四、考察與體檢

考察是指根據報考者的考試成績由高到低的順序確定考察人選，並對其進行報考資格復審和考察。報考資格復審主要核實報考者是否符合規定的報考資格條件，確認其報名時提交的信息和材料是否真實、準確。考察內容主要包括：報考者的政治思想、道德品質、能力素質、學習和工作表現、遵紀守法、廉潔自律以及是否需要迴避方面的情況。至於體檢，則依《公務員錄用體檢通用標準（試行）》辦理。

五、公示、審批或備案

招錄機關根據報考者的考試成績、考察情況和體檢結果，擇優提出擬錄用人員名單，向社會公示，公示時間為7天。公示內容包括：招錄機關名稱、擬

錄用人員姓名、性別、准考證號、畢業院校或者工作單位、監督電話以及省級以上公務員主管部門規定的其他事項。公示期滿，對沒有問題或者反映問題不影響錄用，按照規定程序辦理審批或備案手續；對有嚴重問題並查有實據，不予錄用；對反映有嚴重問題，但一時難以查實，暫緩錄用，待查實並做出結論後再決定是否錄用（《公務員錄用規定（試行）》第28條）。中央機關及其直屬機構擬錄用人員名單報中央公務員主管部門備案；地方各級招錄機關擬錄用人員名單報省級或者設區的市級公務員主管部門審批（《公務員錄用規定（試行）》第29條）。新錄用的公務員試用期為1年。試用期內，由招錄機關對新錄用的公務員進行考察，並安排必要的培訓。試用期滿合格，予以任職；試用期不合格，取消錄用。中央機關取消錄用，報中央公務員主管部門備案。地方各級機關取消錄用的審批權限由省級公務員主管部門規定（《公務員錄用規定（試行）》第30條）。

《國家公務員法》第22條：「中央機關及其直屬機構公務員的錄用，由中央公務員主管部門負責組織。地方各級機關公務員的錄用，由省級公務員主管部門負責組織，必要時省級公務員主管部門可以授權設區的市級公務員主管部門組織。」中央公務員主管部門原為人事部，2008年3月中共國務院將原人事部與勞動社會保障部合組為人力資源和社會保障部，故人力資源和社會保障部現為中央公務員主管部門。考試流程依《國家公務員法》的規範有：錄用公務員，應當發布招考公告。招考公告應當載明招考的職位、名額、報考資格條件、報考需要提交的申請資料以及其他報考須知事項。公務員錄用考試採取筆試和面試的方式進行，考試內容根據公務員應當具備的基本能力和不同職位類別分別設置。招錄機關根據考試成績、考察情況和體檢結果，提出擬錄用人員名單，並予以公示。公示期滿，中央一級招錄機關將擬錄用人員名單報中央公務員主管部門備案；地方各級招錄機關將擬錄用人員名單報省級或者設區的市級公務員主管部門審批。

伍、結 語

西諺有言：「羅馬不是一日形成。」法制的建構，更是需凝聚社會各層面的共識。但也正因為如此，面對新的世紀，正如同愛因斯坦所說：「這個世界

是思考的產物，沒有思考就沒有創新；沒創新則世界不會有任何改變。」惟有經此新思惟，中國大陸才能因應建構21世紀具有競爭力的公務人力，也才能漸漸與民主社會對話、溝通。對於公務員錄用的實施，如在2008年11月30日所舉行的2009年國家公務員考試，報考人數約七十七萬五千人，較2007年多出十三萬多人，考生人數為歷年最多。考錄比例為57比1，顯然比較2007年46比1的考錄比例競爭更加激烈。³⁴由此可知，中國大陸國家公務員考試已漸形成人力資源管理的遴選，即是指對人員的甄選，以決定取優汰劣，並找出適任工作的人才。然也正如前所論述，中共十一屆三中全會後即推動改革開放。為配合改革開放的政治、經濟與社會各層面的發展，開始從人治走向法治。對公務人員而言，在中共領導者的新思維，認為正如政企分離，提升企業的競爭力。政府也需與政黨有所區隔，所以，公務人員也須與國家幹部有所區分，形成新的區塊，然最終公務人員仍屬於國家幹部的一環。所以在中共公務員體系這一區塊，仍為黨管幹部的原則運作，如中共中央中組織部副部長尹蔚民同時擔任人力資源和社會保障部部長、國家公務員局局長，可為明證，這也就是其一貫堅持的所謂「具有中國特色的公務員制度」。

³⁴ 北京晚報，「77萬人趕考國家公務員 錄用比例57選1」（2008年11月30日），2009年3月10日下載，《新浪教育網》，<http://edu.sina.com.cn/official/2008-11-30/1549176680.shtml>。

中國大陸現階段組織 犯罪之探討

A Discussion of Organized Crime in Mainland China at the Present Time

劉育偉 (Liu, Yu-Wei)

國立中正大學教育學院犯罪防治研究所博士生

摘 要

組織犯罪乃全球性的社會問題；近年來，中國大陸治安由於受到組織犯罪之嚴重威脅，不斷投入大量警力，冀以達維持社會秩序目的，惟組織犯罪利用其特性進行直接或間接的「漂白」而轉型，已悄然壯大，本文先以法律角度分析中國大陸《刑法》第294條對組織犯罪的定義，進而分析現階段中國大陸組織犯罪概況、發展情形及特色；最後針對此類犯罪類型之跨境合流問題，配合今（2009）年4月兩岸簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及刑事司法互助協議」，來說明將來兩岸共同打擊組織犯罪之趨勢。

關鍵字：組織犯罪、黑社會、司法互助、幫派、兩岸跨境。

壹、前 言

組織犯罪乃全球性社會問題，各國政府與民間無不投入大量的人力、物力、精神及努力，以求預防或制止；早在1995年，聯合國大會就宣布：「組織犯罪中之黑社會犯罪已成為世界三大犯罪災難之一。」犯罪學家也預言：「21世紀，集團性犯罪將朝向組織化發展，並成為犯罪趨勢之一。」¹故中國大陸自改革開放以來，雖然經濟社會逐漸發展，但同樣受到組織犯罪之威脅，甚至可以說，無論是在城市還是農村，組織犯罪型態的勢力已壯大，其組織之嚴密、經濟實力之強、影響力之大，都已達到一個新階段。

貳、中國大陸組織犯罪定義

組織犯罪或又可稱為under-world society，依中國大陸《刑法》第294條第1項「組織、領導和積極參加以暴力、威脅或者其他手段，有組織地進行違法犯罪活動，稱霸一方，為非作惡，欺壓、殘害群眾，嚴重破壞經濟、社會生活秩序的黑社會性質的組織的，處3年以上10年以下有期徒刑；其他參加的，處3年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利。」第2項「境外的黑社會組織的人員到中華人民共和國境內發展組織成員，處3年以上10年以下有期徒刑。」第3項「犯前兩款罪又有其他犯罪行為的，依照數罪併罰的規定處罰。」第4項「國家機關工作人員包庇黑社會性質的組織，或者縱容黑社會性質的組織進行違法犯罪活動的，處3年以下有期徒刑、拘役或者剝奪政治權利；情節嚴重的，處3年以上10年以下有期徒刑。」

此外，有關組織犯罪之財產刑，則依最高人民法院2000年12月《關於審理黑社會性質組織犯罪的案件具體應用法律若干問題的解釋》第7條規定，黑社會性質組織及領導、參加黑社會組織的犯罪所得和犯罪工具，均可追繳、沒收。²又依《刑法》第59條第1項規定「沒收財產是沒收犯罪分子個人所有財產的一部或者全部。沒收全部財產，應當對犯罪分子個人及其扶養的家屬保留必需的生

¹ 賈宏宇，中國大陸黑社會組織犯罪及其對策（北京：中共中央黨校出版社，2006年6月），頁1。

² 「關於審理黑社會性質組織犯罪的案件具體應用法律若干問題的解釋」，2009年10月12日下載，《國家法規數據庫》，<http://172.31.1.6:168/web/index2.html>。

活費用。」第2項「在判處沒收財產的時候，不得沒收屬於犯罪分子家屬所有或者應有的財產。」由上開法條之規定，將組織犯罪分為組織、領導者、參與者及公務員包庇者，並分別依情節處罰，較為特殊者，對於境外入境發展組織犯罪者單獨處罰，並對於組織犯罪行為更犯其他犯罪者，採數罪併罰。但仍有自首者可從輕或減輕處罰，犯罪較輕者，可以免除處罰，³而立功者可從輕或減輕處罰；有「重大」立功表現者，可以減輕或免除處罰。另犯罪後自首又有重大立功表現者，依《刑法》第68條之規定，應減輕或免除處罰。

實務上，2002年4月28日第九屆第二十七次全國人大常委會會議針對《刑法》第294條第1項規定的「黑社會性質的組織」含義予以明確定義：⁴

- 一、形成較穩定的犯罪組織，人數較多，有明確的組織者、領導者，骨幹成員基本固定。
- 二、透過違法的犯罪活動或其他手段獲取經濟利益，具有一定的經濟實力，以支援該組織的活動。
- 三、以強暴、脅迫等手段，有組織性地從事多數犯罪活動，用以破壞社會、個人法益。
- 四、透過實行違法犯罪活動，或者利用國家工作人員的包庇或者縱容，稱霸一方，在一定區域或者行業內，形成非法控制或者重大影響，嚴重破壞經濟、社會生活秩序。

故在社會上進行非法控制團體之犯行，且具大規模犯罪能力的組織成員，是組織犯罪的基本條件；但事實上，中國大陸對界定組織犯罪仍有下列不同看法：⁵

- 一、共同犯罪說：2人以上為某種具體犯罪目的，組織起來共同實施的犯罪活動，其與法律意義上的共犯基本相同。
- 二、組織的共同犯罪說：由多人參與且有組織分工的共同犯罪。
- 三、集團犯罪說：係指組織結構嚴密、等級森嚴或組織成員相對穩定，且有特定行為規範與逃避法律制裁的防護體系之犯罪組織和犯罪聯合體，並為獲取巨大經濟利益或其他利益而使用強暴、恐嚇、脅迫等手

³ 中國大陸《刑法》第67條第1項「犯罪以後自動投案，如實供述自己的罪行的，是自首。對於自首的犯罪分子，可以從輕或者減輕處罰。其中，犯罪較輕的，可以免除處罰。」

⁴ 2009年9月3日下載，<http://szzxingshi.com/95w.html>。

⁵ 高政昇，「兩岸組織規範面之比較研究」，*國境警察學報*，第4期（2005年12月），頁271-272。

段所進行的集團性犯罪活動。

四、犯罪組織犯罪說：犯罪主導者故意操縱及控制組織架構嚴密、等級森嚴及組織成員穩定之團體，透過較強之自我防護能力之組織特性所實行的各類型反社會行為。

五、實務見解：中國大陸司法機關對組織犯罪之實務見解為3人以上，以非法牟利為主要目的，為了共同實行犯罪行為而結合；或許未有明確的組織但亦經常共同實行犯罪行為，視同為組織犯罪。

由上可知，中國大陸對組織犯罪的認定較偏向於共同或集團性的犯罪行為態樣；且認組織犯罪須3人以上，有組織結構，共同實行犯罪行為，以獲取不法利益，實務見解部分倒是與我國見解類同。然而，中國大陸對於組織犯罪相關聯性之立法工作不足，相較於我國較為落後，我國已制訂《洗錢防制法》、《證人保護法》、《槍砲彈藥刀械管制條例》、《毒品危害防治條例》，對於防範組織犯罪已有相當成效。

參、中國大陸組織犯罪概況

中國大陸自改革開放以來，犯罪問題不斷惡化，刑案數量急劇增長，組織犯罪集團數量也不斷攀升，以1996年首次公布的「嚴打」成果，4個月查獲涉黑組織犯罪集團九百多個，⁶而自2006年迄今，平均每年查獲數量增至四千多個。⁷

前述組織犯罪的情形亦連帶影響全球犯罪活動，根據美國執法部門統計，1990年代初期以來，「金三角」地區生產海洛因，約有半數經中國大陸的雲南及其他地方轉銷至北美洲、澳洲等地。而福建更為犯罪捐客主要所在地，大量運用管道，策劃中國大陸非法移民偷渡到美國、加拿大、歐洲或中南美洲等地，顯見中國大陸之組織犯罪已衍生為跨國境之犯罪，其主因為：⁸

一、犯罪環境的改善，降低被緝獲風險

中國大陸的運輸設備及港口設施不斷進步，使武器、毒品等走私物品可以

⁶ 山旭，「中國式反黑30年：中國到底有沒有黑社會」，2009年9月3日下載，《僑報網》，http://www.usqiaobao.com/newscenter/2009-09/01/content_241612_6.htm。

⁷ 「關注全國打黑除惡專項鬥爭」，法制日報，2009年9月2日，第5版。

⁸ 許家源，改革開放後中國大陸跨境犯罪問題之研究-以兩岸組織犯罪為例，中央警察大學公共安全研究所碩士學位論文（民國92年6月），頁45-46。

直接橫越太平洋而不須經臺灣、香港、日本等轉運地；並藉運輸科技的先進，組織犯罪集團可以用更便捷、更隱密、更經濟的方法降低被緝獲的風險，來走私物品。

二、經濟管制趨緩，以合法掩護非法

中國大陸經濟管制逐漸開放，使得組織犯罪團體可以成立合法登記之公司名義，從事非法活動，並邀官員入股，成為協助不法組織分子實行犯罪行為而免於被調查或被起訴之「保護傘」。

三、意識形態改變，提供犯罪擴大機會

中國大陸政策改變，給予組織犯罪發展機會，例如取消國內旅行管制，使販運走私物品或人口至國外，甚至將違禁物在境內流通，都更為方便，尤其是農村大量失業人口及國有企業下從事零工或待業人口，均成為組織犯罪招募新進成員之管道，使其有迅速擴大的空間。

四、政治情勢改變，製造犯罪串連機會

我國基於人道考量於1987年解除對中國大陸的旅遊限制，並開放人民前往中國大陸探親，而隨著兩岸三地交流日漸頻繁及香港、澳門的相繼「回歸」，使得兩岸的黑幫分子開始有串連機會，雖然今（2009）年4月26日兩岸兩會在中國大陸南京舉行的第三次「江陳會談」順利簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，為兩岸刑事司法互助繼1990年之「金門協議」後，在犯罪防治政策上之執行更向前邁進一大步，惟仍有不法組織分子將不斷企圖僥倖藉由地域間法律之差異，以逃避司法制裁。

肆、中國大陸組織犯罪之發展

一、三個面向

組織犯罪在中國大陸的存在與發展原因，可分為三大面向，即歷史的延續性、實現性及外來因素：⁹

（一）歷史延續性係指有生命性的黑社會犯罪組織於一定程度上潛伏或衍生在各個時期，尤其是具有強烈的宗族或幫派性特徵，如清代天地會（洪門）、青

⁹ 閻芳，「黑社會性質有組織犯罪原因分析」，湖南公安高等專科學校學報，第13卷第3期（2001年6月），頁34-36。

幫、哥老會（紅幫）等，這些幫派甚至可以說是演化蛻變成爲現在中國大陸組織犯罪之起源。¹⁰

(二) 現實性係指因社會變遷所產生的經濟結構轉型、政治腐敗，形成政府官員與組織犯罪共生、個人本位主義之貪婪使組織壯大發展，及立法的延宕或執法不力，為組織犯罪提供實行非法行為之機會；亦即因社會變遷所產生的治理真空及所誘發之不穩定因素，包含下列各點：

1. 改革開放後，經濟結構轉型，採行私有制經濟實體，變遷過程中，大量閒置人口無法有效安排，及因經濟轉型，造成社會管理無法再嚴控，大量鄉村農民或工人流入社會，形成流民，在沒有工作，散盡家財情形下，為組織犯罪提供人力資源，而私有制亦使犯罪組織有了賴以生存的媒介。
2. 黨、政貪污腐敗，為組織犯罪提供社會秩序合法性的「保護傘」。不肖官員紛紛尋求黑社會的支持或保護，形成黑金政治，更有與黑社會同流合污，以合法掩護非法，嗣犯罪組織壯大後便滲透政府組織，對抗偵查及司法機關之查緝或審判，進行大量犯罪，甚至派員進入政府組織擔任高官，使「黑道漂白」。近年來更發生過政府幹部為打擊政治上的競爭對手，竟買通黑社會殺手製造命案，¹¹形成政府官員與組織犯罪共生之情形。
3. 組織犯罪之壯大與個人本位主義之貪婪相互影響，當個人行為無法滿足貪念時，便會糾眾結黨，向犯罪組織發展。

(三) 外來因素係指國際犯罪向國內蔓延，來自國外犯罪組織向境內滲透，謀求延續發展。

二、組織犯罪的產生與存在原因

中國大陸學者晏靈利教授認為，組織犯罪產生和存在的原因：(一)個體因素，如私慾的膨脹及享樂拜金主義之腐敗思想所致；社會因素，如經濟體制轉型造成社會控制的解組。(二)經濟因素，如貧富分配不均所致生之差異。(三)政治因素，如貪腐官員為組織犯罪提供「漂白」管道或途徑。故中國大陸組織犯罪有其時代政治、經濟、社會因素意義而成。¹²

¹⁰ 泰寶琦，中國地下黑社會（北京：學苑出版社，1993年4月），頁37-50。

¹¹ 嚴余聲，「中國大陸黑社會透視」，中共研究，第35卷第8期（民國90年8月），頁106。

¹² 許家源，改革開放後中國大陸跨境犯罪問題之研究-以兩岸組織犯罪為例，頁109-111。

伍、中國大陸組織犯罪特色

中國大陸組織犯罪之特色，可突顯1960年代渥夫幹與費洛庫提所提出之暴力副文化理論，包含組成分子經常以暴力為手段解決問題，但卻又非以暴力為常態。同時組織嚴密，成員眾多，有明確的組織者和領導者，基本骨幹成員固定，內部有嚴密分工和紀律，並標榜對團體的高忠誠度。另外，組織犯罪多以一定的經濟實力，並以獲取經濟利益為目的，提供組織開銷之來源；或許在初級階段，多以竊盜、搶奪、強盜、討債、收保護費、敲詐勒索、放高利貸、拐賣人口手段聚斂財富。待發展到一定程度後，則以公開身分開辦企業，成立公司、工廠、經營歌舞廳、飯店、渡假村等「以商養黑、以黑護商」，攫取犯罪資本。¹³至後期，為了組織的生存和壯大，黑社會組織遂採取各種手段滲透政府，藉以營造「保護傘」功能，俾便控制社會，達到更有利於犯罪之目的。

故從組織犯罪的特徵來觀察，可以理解其與暴力型幫派之差異性及其嚴重性，學者曾對組織犯罪歸納下列特徵：

一、利益極大化及犯罪型態多樣

組織犯罪集團成立目的在追求最大利潤，犯罪行為是以最小的風險在最短時間內獲致最大利益，藉以求得權力與社會影響力。惟其犯罪手段已超脫暴力威嚇之單一手段，隨時代演變朝向企業化、國際化、分工專業化、多樣化手段發展，運用一切暴力與非暴力交叉手段遂其目的。

二、內部嚴密控制及成員職業化具掩飾性

組織犯罪基於一定犯罪目的而結合，為有效執行命令及躲避查緝或爭奪地盤，以監控犯罪計畫之實現，因此必須建立一套嚴格的內部控制關係，藉宣誓、幫規紀律、處罰、報復、升級等手段，以鞏固組織。且其成員多屬職業犯，具有明確的犯罪生涯、犯罪自我形象及價值觀。他們在犯罪群體中有良好的掩飾，不易受到司法機關追訴審判，並常以合法行為或合法的商業活動為掩護，檢、警等偵查機關必須對組織犯罪為掩護之合法商業行為有某種程度的破壞，才有可能查獲幕後之組織犯罪行為。

¹³ 趙國玲，「中國大陸現階段的有組織犯罪及其對策」，2009年8月31日下載，<http://www.crime.hku.hk/2ccgc/papers/zhaoguoling-chi.doc>, visited on 8/31/2009。

三、活動範圍都市化、國際化，手段暴力脅迫仍為原則

組織犯罪幾乎分布在大都市，原因不外乎大都市經濟熱絡，可讓組織犯罪尋找有償債能力的被害人；大都市利投資、洗錢，確保犯罪所得之利益或使其合法化；大都市交通系統便利資訊流通；大都市人口眾多便於擴展組織。組織犯罪之犯罪手段仍以暴力脅迫為原則，為便利其犯罪行為或擴張地盤，更甚而為維護內部紀律自行制裁違紀成員，使其無法藉由司法途徑解決紛爭，故需依賴本身實力以解決問題。

四、對執法及政治體系採腐化策略並對地盤獨占或共生

行賄、勾串、滲透執法或政治體系，成為壯大組織犯罪的伎倆，且基於考量牟取經濟上最大利益，當獲取資源利益有障礙時，採行幫派火拼以獨占地盤，或與其他組織合作以保戰果，如香港三合會、義大利黑手黨及日本山口組互爭地盤不成後，合作建立全球販毒網。

五、具一定組織結構但內部倫理觀念及制裁機制影響力有限

組織犯罪為減低政府對其取締風險，採權力核心化及集中化，但當首腦遭逮捕或取締時，新領導人並不足以長期領導組織，尤其在個人主義盛行之現代，組織首腦或成員因個人利益與組織衝突，以致爆發流血衝突時有所聞。¹⁴

由上述特色可知，組織犯罪乃多屬之集合、內部組織結實、有一定之紀律、成員各具某種專業、且常以合法掩護非法，政府查緝困難，其犯罪手法多元不以傳統暴力為唯一手段的犯罪型態。

陸、兩岸組織犯罪之跨境分析

依犯罪學之觀點，當犯罪行為或犯罪結果發生在兩個以上國家或地域，並違反兩個法域之法規範，該犯罪即通稱跨境或跨國犯罪，聯合國將跨境犯罪細分為十七大類，組織犯罪為其一種。¹⁵而兩岸三地間之組織犯罪於近年來亦有跨境合流之趨勢；國內幫派分子潛逃至中國大陸者有竹聯幫、四海幫、天道盟，松聯幫、三環幫、螢橋幫及縱貫線角頭等，勾結中國大陸幫派從事賭場、

¹⁴ 許家源，改革開放後中國大陸跨境犯罪問題之研究-以兩岸組織犯罪為例，頁35-38。

¹⁵ 周密，「跨境犯罪及其控制」，2009年9月15日下載，http://www.chinalawedu.com/news/2004_10%5C20%5C0924318663.htm, visited on。

酒店、電玩業、走私槍械或販毒等不法情事，進而牟取暴利或拉攏政商關係。事實上，兩岸組織跨境犯罪具有高度的機動性，不僅致使我國治安受到威脅，中國大陸治安亦受影響，犯罪分子利用兩岸缺乏常態性的合作打擊犯罪機制，以及法律制度的差異性，間接助長兩岸黑幫串聯犯罪，也造成各自警方查緝困難。

又幫派結合係以利益為取向，世界各國皆然，惟我國幅員狹窄，傳統角頭原先在臺灣地區之利益不太可能讓中國大陸幫派分享；至於所謂犯罪組織之互助合作，大多是臺灣幫派至中國大陸吸收不法分子共同犯罪，或協同中國大陸幫派來臺從事尋仇、暗殺等勾當，犯案後迅速逃離臺灣的模式，¹⁶特別是兩岸交流益形開放，更提供其流動性上之便利。因此，對岸倘瞭解臺灣黑幫對其治安危害的嚴重性，願意協助我方協緝不法分子，對中國大陸組織犯罪之防治而言，亦不失正面意義。

柒、兩岸打擊組織犯罪之趨勢

由於對法律主權、司法管轄權，以及政治理念認知上之差距，因此有關危害兩岸地區之跨境組織犯罪有增無減。又因我國非聯合國會員國，無法加入聯合國之各項公約，在偵辦這類跨國組織犯罪欲取得相關國家司法協助時，復因政治因素阻礙，往往無法取得適當司法協助；而企求與他國締結正式刑事司法互助條約或協定，更是難上加難。尤其犯罪者利用兩岸目前分治之現實，在中國大陸分工操縱犯罪或在臺灣(中國大陸)地區犯罪後潛逃至中國大陸(臺灣)地區，企圖逃避刑事制裁，而限於追訴困難，形成偵緝犯罪之一大漏洞。甚至對兩岸地區人民財產、生命、安全及社會治安形成一大隱憂，亦使兩岸治安機關投入大量人力、物力取締，耗費資源。因此，為維護兩岸法律程序、人道主義及人權，進而保障兩岸人民之生命、財產，兩岸刑事司法互助、共同打擊組織犯罪實有必要。

兩岸共同防治組織犯罪之依據，前僅有「金門協議」；但「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」簽署並實施後，為兩岸刑事司法互助開啟新的里程

¹⁶ 程進豐，「阻絕兩岸幫派掛勾犯罪」，刑事雙月刊，第54期（2005年12月），頁53-55。

碑，而該協議目的在於為保障海峽兩岸人民權益，維護兩岸交流秩序，其要點如下：

一、確立合作範圍

第4點第1項明定雙方同意採取措施共同打擊雙方均認為涉嫌犯罪的行為。

二、打擊犯罪具體化

雙方同意重點打擊：

- (一) 涉及殺人、搶劫、綁架、走私、槍械、毒品、人口販運、組織偷渡及跨境有組織犯罪等重大犯罪。
- (二) 侵占、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪。
- (三) 針對官吏之貪污、賄賂、瀆職等犯罪。
- (四) 劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪。
- (五) 其他一般開放式項目之刑事犯罪。

以上共識外的例外：即第4點第3項規定：「一方認為涉嫌犯罪，另一方認為未涉嫌犯罪但有重大社會危害，得經雙方同意個案協助。」

三、配套措施

- (一) 協助偵查：雙方同意交換涉及犯罪有關情資，協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並於必要時合作協查、偵辦。
- (二) 人員遣返：雙方同意依循人道、安全、迅速、便利原則，在原有基礎上，增加海運或空運直航方式，遣返刑事犯、刑事嫌疑犯，並於交接時移交有關卷證（證據）、簽署交接書。
- (三) 送達文書：雙方同意依己方規定，盡最大努力，相互協助送達司法文書。
- (四) 調查取證：雙方同意依己方規定相互協助調查取證，包括取得證言及陳述；提供書證、物證及視聽資料；確定關係人所在或確認其身分；勘驗、鑑定、檢查、訪視、調查；搜索及扣押等。同時受請求方在不違反己方規定前提下，應儘量依請求方要求之形式提供協助並及時移交請求方。
- (五) 罪贓移交：雙方同意在不違反己方規定範圍內，就犯罪所得移交或變價移交事宜給予協助。
- (六) 裁判認可：雙方同意基於互惠原則，於不違反公共秩序或善良風俗之情況下，相互認可及執行民事確定裁判與仲裁判斷（仲裁裁決）。
- (七) 罪犯接返（移管）：雙方同意基於人道、互惠原則，在請求方、受請求方

及受刑事裁判確定人（被判刑人）均同意移交之情形下，移管（接返）受刑事裁判確定人（被判刑人）。

- (八) 人道探視：雙方同意及時通報對方人員被限制人身自由、非病死或可疑為非病死等重要訊息，並依己方規定為家屬探視提供便利。
- (九) 保密義務：雙方同意對請求協助與執行請求的相關資料予以保密。但依請求目的使用者，不在此限。
- (十) 例外不予協助之情形：雙方同意因請求內容不符合己方規定或執行請求將損害己方公共秩序或善良風俗等情形，得不予協助，並向對方說明。

儘管「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」對兩岸共同打擊犯罪有正面的幫助，惟在實際運作之初期，涉及雙方公權力及政治實體時仍有其限制；故就長期而言，落實兩岸刑事司法互助協議之有效運作實有其必要性，而雙方更應暫時拋棄司法主權絕不退讓的觀念，共同營造互補互利的良好氣氛，以推動刑事訴追之移轉、承認與執行對方刑事判決等朝向一個最廣義之刑事司法互助作法，為兩岸人民建立一個和平安全的互動溫暖環境。

捌、結 論

當今組織犯罪正走向全球化，跨疆界合作趨勢，致使各國執法機關間合作聯繫日趨重要，我國雖然邦交國不多，透過國際刑警組織合作交換犯罪情報資料及司法互助多沒有問題。至於兩岸間跨境之組織犯罪危害兩岸治安甚巨，兩岸對於掃黑有共同看法，「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」對兩岸共同打擊犯罪合作機制已奠定基礎，問題是如何加快及有效發揮功能、展現成果，試提出建議如下：

一、成立有效、快速且直接性的對口聯繫單位

要有效打擊犯罪、防制犯罪的惡化，不僅要機先掌握犯罪行動的相關情資，更要即時與迅速將犯罪預警情資作出通報，讓雙方的司法人員能在犯罪行為惡化前或發動時適時予以制止。雖然自從兩岸簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」後，規定係以法務部為聯繫窗口，綜理兩岸共同打擊犯罪及司法互助各項事宜，以一次授權方式，授權國內各司法警察機關：行政院海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局、內政部入出國及移民署，甚至檢察機

關，與對岸被授權的公檢法司各機關相互合作，建立情資交流協調機制，加速刑事犯遣返作業，並藉此統整兩岸共同打擊犯罪之作業效率，但「聯繫窗口」是否即代表著「直接對口」不無疑問，故成立有效、快速且直接性的對口聯繫單位，就共同打擊犯罪問題而言，實有其實效性。

二、建立兩岸執法人員常態性互訪或舉辦學術交流以建立互信機制

為加強兩岸犯罪防制經驗交流，及有效防治與打擊犯罪，在現行法規及兩岸相關單位配合下，經由兩岸學術研討會途徑，應可更加強雙方對共同打擊犯罪之互信機制，建立人際關係網絡以及聯繫管道。此外，兩岸執法人員應定期交流參訪，就相關案件進行雙向事務性會談，達成合作共識，期能建立未來兩岸共同打擊犯罪的基礎。