

臺灣的第一場WTO貿易政策檢討： 兩岸經貿關係展望

時
評

Taiwan's First Trade Policy Review in the World Trade Organization:
Prospect of Cross-Strait Economic Relations

童振源 (Tung, Chen-Yuan)

國立政治大學中山人文社會科學研究所助理教授

壹、前言

6月20日至22日，臺灣接受加入世界貿易組織（WTO）後第一場貿易政策檢討（Trade Policy Review）。雖然部分會員國質疑臺灣的商品貿易、服務貿易、投資、智慧財產權、政府採購等問題，但各國主要關切的焦點仍放在臺灣的兩岸經貿政策，包括兩岸無法直航、兩岸貿易與投資限制等問題。WTO秘書處、歐盟、紐西蘭、日本、加拿大、新加坡、澳洲與中國都對上述議題表示關切，希望臺灣能放寬兩岸經貿交流的限制。

根據WTO的規範，全球前四大貿易國應每2年接受一次貿易政策檢討，第五至第二十大貿易國應每4年檢討一次，其餘會員國每6年受檢1次。臺灣是全球第十六大貿易國，因此在入會4年後首度接受WTO貿易政策檢討。包括歐盟、紐西蘭、日本、加拿大、澳洲、中國、新加坡等14個會員國對臺灣的貿易與投資政策提出300多個問題；其中兩岸經濟議題就占了40多項。特別是，中國洋洋灑灑對臺灣提出20個問題，向國際社會控訴臺灣單方面限制兩岸經貿交流的政策違反WTO最惠國待遇的精神。

貳、兩岸貿易開放問題

老實說，臺灣對中國進口限制確實有違反WTO的最惠國待遇原則。過去4年，中國政府也曾多次要求臺灣政府開放中國產品的進口，但是臺灣都以只要兩岸在WTO進行談判，臺灣便可以考慮開放中國產品的進口。臺灣的立場當然不符合WTO的規範與慣例，但是中國政府也不願意將兩岸的爭端訴諸於WTO的爭端解決機制，

所以中國對臺灣的單方面限制也莫可奈何。各會員國均對臺灣的單方面限制提出關切，但是畢竟這是臺灣與中國的雙邊經貿問題，除非中國向WTO爭端解決機制提出控訴，否則其他國家很難直接介入。

不過，在2000年1月1日正式加入WTO之後，臺灣確實有努力對中國進口的限制擴大開放。從1996年12月至2001年7月，臺灣對中國產品開放的幅度從52.6%增加為56.9%，四年半的時間只有增加4.3個百分點。臺灣在2002年1月加入WTO，從2001年7月到2002年12月，僅僅1年半的時間，臺灣對中國產品開放的幅度從56.9%擴張為75.8%，大規模增加18.9個百分點。此後臺灣陸陸續續對中國進口進行開放；至2006年7月，臺灣的開放幅度達到79.6%，農產品開放幅度為63.1%，工業產品開放幅度為83.9%，臺灣仍有2,218項產品沒有對中國進口開放。（見表1）

表 1 歷年臺灣開放中國農、工產品統計表

時間	開放項目	貨品總項數	開放項數 / 貨品總項數
1996.12	4,973 (農 335、工 4,638)	9,461 (農 1953、工 7,508)	52.56%
1997.12	5,370 (農 377、工 4,993)	10,111 (農 2049、工 8,062)	53.11%
1998.12	5,523 (農 387、工 5,136)	10,223 (農 2058、工 8,159)	54.03%
1999.12	5,666 (農 477、工 5,189)	10,240 (農 2067、工 8,173)	55.33%
2000.12	5,786 (農 482、工 5,304)	10,247 (農 2074、工 8,173)	56.47%
2001.07	5,888 (農 489、工 5,399)	10,344 (農 2092、工 8,252)	56.92%
2002.12	8,055 (農 1351、工 6,704)	10,626 (農 2250、工 8,376)	75.80%
2003.12	8,423 (農 1393、工 7,030)	10,923 (農 2349、工 8,574)	77.11%
2004.12	8,614 (農 1473、工 7,141)	11,001 (農 2358、工 8,643)	78.30%
2005.12	8,666 (農 1429、工 7,237)	10,922 (農 2271、工 8,651)	79.34%
2006.07	8,659 (農 1408、工 7,251)	10,877 (農 2233、工 8,644)	79.61%

資料來源：經濟部國貿局，<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService>，2006年7月1日下載。

此外，中國政府在檢討會上指控中國對臺灣的嚴重貿易逆差是因為臺灣政府沒有完全開放中國產品進口所造成。依據陸委會的估計，臺灣透過香港對中國的間接貿易額從2000年的312億美元增加到2005年的764億美元，五年內增加145%。臺灣持續享有對中國鉅額的貿易順差。2000年，臺灣對中國貿易順差為188億美元，出口到中國250億美元，由中國進口62億美元。2005年，臺灣對中國的貿易順差為362億美元，出口到中國563億美元，由中國進口201億美元。（見表2）

表 2 臺灣與中國的貿易關係：1996-2005

單位：億美元

年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
出口	207	225	198	213	250	240	315	383	489	563
進口	31	39	41	45	62	59	80	110	168	201
貿易總額	238	264	240	258	312	300	395	493	657	764
貿易順差	176	186	157	168	188	181	235	273	321	362

資料來源：行政院大陸委員會，<http://www.mac.gov.tw>，2006年6月27日下載。

然而中國的指控並不符合實情，因為大部分的兩岸貿易很明顯是投資所驅動，這是一種兩岸全球分工的多贏格局，是市場力量主導的兩岸經濟交流，不是因為臺灣政府對中國進口片面限制的結果。如上所言，當臺灣加入WTO後大幅度擴大對中國產品進口開放，但是臺灣對中國的貿易順差卻從2001年的181億美元增加到2005年的362億美元。以下再以資訊硬體產業為例，說明兩岸全球分工的多贏格局。

參、兩岸全球分工的多贏格局：以資訊產業為例

過去20年，臺灣的資訊科技（IT）產業¹成長非常迅速。1986年臺灣IT產業的國內外產值只有21億美元；在1992年成長到94億美元；2000年的時候高達470億美元；2005年竄升到810億美元，高居全球第1位。1986年，臺灣的全球市場占有率僅有1.5%；到了2000年，她在世界十大生產國家的市場占有率顯著增加為18.7%；2004年竄升為32.6%。這些數據清楚地顯示，在過去20年臺灣IT產業在全球市場具有相當大的競爭力。如果進一步細看，臺商很多IT產品在世界市場具有舉足輕重的戰略地位，很多資訊產品在世界市場占有率高達50%以上，包括筆記型電腦、主機板、電腦螢幕。（見表3）

表 3 臺灣資訊硬體產品全球占有率：2005 年

單位：%

資訊產品	筆記型電腦	桌上型電腦	主機板	伺服器	CDT 螢幕	LCD 螢幕	光碟機	數位相機
占有率	82.5	30.1	98.4	34.3	50.7	70.1	39.6	41.8

資料來源：臺灣資策會MIC，2006年4月。

¹ 根據臺灣的資訊工業策進會，資訊產業產品包括個人電腦、光碟機、掃描器、顯示器、數位相機、遊戲機、多媒體、伺服器、筆記型電腦、印表機、主機板、繪圖卡、音效卡、視訊卡、PCMCIA卡、CPU、記憶體、可攜式電腦、掌上型電腦、無線電、印刷電路板、投影機、硬碟。

雖然臺商在IT產業擁有傲人的全球市場占有率，但是大部分的產品都在海外生產。1990年後，臺灣的IT產業開始大規模進行海外投資。1992年的時候，90%IT產品在臺灣生產，只有10%在海外生產；2003年，21%產品在臺灣生產，79%在海外生產；2005年，僅僅剩下6.8%產品在臺灣生產，93.2%在海外生產。特別是，絕大部分臺商在海外生產的產品都在中國製造。在1995年，僅有14%臺商IT產品在中國生產；2003年，63.3%在中國生產；2005年，高達81%在中國生產。這表示臺商的海外生產基地主要都在中國。

再者，中國IT產業在1990年代也以驚人的快速步調成長。中國高科技產品（包括通信設備、自動資料處理器、電腦的零件和附件）²的全球市占率比例從1985年的0.4%增加到2000年的6%³。這項結果說明，中國高科技產品在全球市場中相當具有競爭力。就IT產業而言，中國的資訊硬體產值從2000年的255億美元增加到2005年的720億美元。若以當地生產而言，中國已經超過美國，成為全球第一位的資訊硬體生產國家。

臺灣對中國的直接投資很明顯地對中國IT產業的迅速擴張扮演非常關鍵角色。在1996年至2003年期間，在中國製造的臺商IT產品平均年成長率高達39.4%。2000年，臺商在中國生產的資訊硬體產值才171億美元，2005年已經高達580億美元，五年間增加2.4倍，平均每年增加28%。在1999年到2001年間，臺商貢獻約60% - 70%中國資訊硬體產品的生產和出口⁴。在2005年，臺商對中國IT產值的貢獻高達80.6%。若沒有臺商在中國生產，中國的IT產業產值只不過140億美元⁵。

事實上，兩岸經濟分工是全球生產鏈的重要組成，臺灣的本地企業提供很多原材料、中間財、資本財（包括機械設備）給中國的臺商、外商與當地企業，帶動臺灣對中國出口的快速增長；在加工之後，中國的臺商將絕大部分的產品出口到先進國家，創造中國對其他國家的大規模貿易順差；臺灣則從先進國家進口更高階的技術與服務。同時，在全球生產鏈當中，很多先進國家的多國企業在海峽兩岸都有經營業務和合夥關係。亞太國家之間的進一步經濟整合，特別是臺灣、中國、美國和日本，將會給他們的企業在激烈的全球競爭中帶來巨大的商業契機和優勢。

² 依據大陸官方解釋，高科技產業包括八類技術：生物技術、生活科技、光電技術、電腦和通信、電子技術、電腦整合製造技術、原料技術和太空科技。

³ United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness* (New York: United Nations, 2002), pp. 161-162.

⁴ Chen-yuan Tung, "Made by Taiwan but Made in Mainland China: The Case of the IT Industry", in Kevin H. L. Zhang (ed.), *China as a World Workshop* (London: Routledge, forthcoming).

⁵ 社論，「阿扁趕走了臺商造福了全球」，*經濟日報*，2006年6月8日，版A2。

因此，在臺灣的貿易政策審查會上，多個國家表達對於臺灣單方面限制中國進口的關切，同時也希望臺灣與中國能夠盡快直航，都是基於他們自己的經濟利益，而不是為中國政府施壓臺灣政府。在前不久，美國的貿易代表署副代表巴堤亞（Karan Bhatia）來臺灣訪問時，也向臺灣政府表達強烈希望兩岸直航的希望。這些都是因為兩岸全球分工架構之下，各國企業非常希望兩岸能夠減少貿易障礙與通航的成本，以利於他們在兩岸的商務經營與布局。

肆、兩岸直航與投資開放問題

然而，兩岸直航的問題並不是WTO所規範的事項，也不完全是臺灣單方面限制的問題，而是牽涉到兩岸協商的問題。2001年底，臺灣便已經建議兩岸就開放中國觀光客來臺灣進行談判，但是中國一直沒有回應。2004年中，臺灣再次向中國提出18項功能性談判議題，包括兩岸直航、中國觀光客來臺、貨幣清算、金融監理機制、中國漁工來臺工作和商業糾紛調解，但是中國都沒有積極回應。兩岸談判的進度一直因中國堅持一個中國原則的政治障礙與臺灣對於官方談判模式的堅持而無法開展。

從2002年底至2005年初，兩岸終於達成經濟議題談判新模式的共識，就是「澳門模式」，民間出面、政府主導的協商模式。臺灣不再堅持稱呼兩岸經濟議題談判為官方性質，但堅持官方代表必須主導談判，民間機構只是輔助性的角色。中國也不拒絕兩岸官方代表接觸與主導；但是，這種接觸與主導不能稱為官方談判。最重要的是，兩岸政府不能在功能性議題談判預設政治前提或片面設定談判對象，不能排除政府的參與與主導，兩岸才能有效達成協議。

在澳門模式的「擱置爭議、不設前提、相互尊重、實事求是、官方主導、民間協助」基礎上，臺灣政府與中國政府正持續進行客貨運包機和中國人民到臺灣觀光等議題的談判。4月26日，陸委會提交給立法院的一份報告指出，兩岸正在討論第3條航路以縮短兩岸包機航路。6月14日，兩岸政府同意先實施四項專案包機：專案貨運包機、節日客運包機機制化、緊急醫療包機及急難救助與殘障（疾）人士等特定人道包機。雖然我們不清楚兩岸官方談判的進展，但雙方都表示願意在今年夏天完成具體開放兩岸客貨運包機與中國觀光客到臺灣旅遊的意願。

最後，臺灣政府對臺商投資中國限制的問題也不是WTO規範的事項。如同臺灣經濟部次長陳瑞隆對中國駐WTO公使李恩恆的反諷，中國對外投資的限制比臺灣還多，而且中國也沒有將臺灣列入可以對外投資的目的地。因此，儘管中國代表十分關切臺灣政府的兩岸經濟新政策—積極管理措施，這些關切很難引起其他國家的共

鳴。但是，臺灣政府仍必須面對臺灣限制中國企業投資臺灣的事實，這是違反臺灣加入WTO的承諾。只不過，中國政府並沒有在這次檢討會中特別提出來。

伍、結 論

總而言之，臺灣的第一次WTO貿易政策檢討已經順利落幕，臺灣似乎沒有對上述關切兩岸經濟開放的國家（包括中國在內）之壓力做出實質的回應。但是，臺灣應該真正認真思考與面對的問題是：在兩岸全球分工架構之下，臺灣的兩岸經貿政策應該如何進一步開放，才能促進臺灣的經濟發展、提升臺灣的全球經濟地位、鞏固臺灣與全球經濟夥伴的關係、並進而促成全球多贏互惠的格局。

儘管各國都希望兩岸經貿交流更加開放，但是涉及兩岸敏感的互動問題，各國都留待兩岸自行協商解決。過去4年，兩岸春節包機談判已經為兩岸互動的僵局開啟一扇機會之窗。在澳門模式的基礎上，如果雙方能在兩岸客貨運包機和中國觀光客來臺的議題談判達成具體結果，在不久的將來，兩岸其它經濟議題的談判將很有可能陸續達成共識，包括兩岸直航的議題在內。

日中關係：風波或坦途？

時
評

The Japan-China Relations: the Disturbance or the Placidity?

何思慎 (Ho, Szu-Shen)

輔仁大學日文系所副教授、臺灣大學日文系所兼任副教授

一、歷史問題：日中關係惡化的病灶？

2001年4月，小泉首相上臺後，為信守對支持者的承諾，每年皆赴靖國神社參拜。小泉表示此舉非首相正式職務之一，而僅是向戰爭中的亡靈表達哀悼，並誓言不再發動類似的戰爭。

首相的靖國神社參拜行為不僅引起與中、韓等鄰國的外交齟齬，亦挑動日本社會的敏感神經，是日本社會對60年前所發動之戰爭的歷史定位問題。當中所浮現的問題不單純只是對戰爭中的犧牲者追悼，亦是對為大日本帝國戰死者的祭祀。在日本人的神道信仰中，入祀靖國神社，使犧牲者的家屬將失去親人的痛苦，因祭祀的神格化，轉為喜樂，而讓負面的哀傷昇華為正向的緬懷。但是，二戰中的戰犯列名其中，也造成政治人物的參拜夾雜著肯定侵略歷史的嫌疑，難以自圓其說，將之解釋為對和平的祈求。

中共近年來與日本交惡，雙邊關係齟齬不斷。有人認為歷史認識問題、釣魚臺主權爭議、靖國神社參拜等問題，掀起中國大陸的反日風潮，讓日中關係倒退。然而，這些問題在日中關係中皆屬陳年舊事，在90年代前並未實質地造成日中關係的停滯或倒退，原因為何？因為當時日、中之間並不存在著生命線重疊的問題，在日中關係體質良好時，歷史認識問題等「宿疾」對兩國關係不足為患。但是，當中國大陸因經濟的巨幅成長，造成能源需求遽增，中國大陸的能源無法自給自足，需仰賴進口，因而將能源探勘的觸角往擁有豐富蘊藏，但仍未開發的中國大陸經濟水域。此種改變，造成日、中兩國的生命線重疊，衝擊日中關係的深層結構，也讓「宿疾」惡化，不時隱隱作痛。此外，美、日強化同盟架構，將臺海問題納入其中，再者，美、日兩國同聲反對中共的《反分裂國家法》，加深中共對美、日聯手

遏制中國大陸的疑慮始為根本性的因素。

二、解鈴仍需繫鈴人？

在日中關係面臨東亞區域戰略結構性因素挑戰之際，日相小泉仍堅持參拜靖國神社，2005年5月中旬，小泉首相在眾議院預算委員會上聲稱，每個國家都有追悼陣亡者的心情，採取什麼樣的追悼方式他國不應干涉。接著，2005年5月20日，小泉在參議院的預算委員會上，回應其參拜靖國神社一事時指出，參拜乃站在大局的角度，非以總理大臣的身分參拜，而是基於個人的信仰。但小泉在2005年4月，曾為平息中國大陸民間的反日風潮，聲明暫不參拜靖國神社。

小泉暫不參拜靖國神社的宣誓言猶在耳，卻於2005年10月17日，以輕裝簡從的方式再度實踐其每年參拜的承諾，讓日中關係雪上加霜，不僅兩國間重啟「首腦外交」遙遙無期，更造成兩國首腦與外相在外國的會談亦受阻。2005年11月間於韓國召開的APEC會議上，違例地中斷雙方政府高層的會晤，其後2005年12月14日於馬來西亞召開的「東亞高峰會」(EAS)中，日、中領導人也未進行雙邊會談。中共要求日本須在靖國神社參拜問題上，滿足中共方面的要求，日、中間的政府高層互訪始能恢復常態。雖有近八成的民眾認為造成日中關係無法健全發展的首因，即包括參拜靖國神社在內的「歷史認識問題」，但日本在此問題上似乎亦沒有退讓的跡象，繼小泉後接任首相呼聲甚高的安倍晉三對此指出，中共為兩國的首腦互訪預設前提，片面地要求日本接受，並非是成熟國家應有的態度。言下之意乃目前的障礙在中方。

日本人對中國持正面意象 (image) 者，1980年中國大陸進行改革開放之初，曾一度幾近八成，比例超過美國。但自1989年「六四天安門事件」後，日本對中國大陸的觀感發生重大變化，持負面意象的比例大幅攀高，並呈逐年攀升的趨勢。根據日本內閣府廣報室1978年以來每年實施的「外交意識調查」，在1996年，對中國大陸抱持親近感的日本人已跌破五成，相反地抱持不友善的人卻突破五成。2004年的調查結果更顯示，對中國不具好感的人大幅超過具好感者，其間的差距高達20.6%，遠超過1996年臺海危機時6.2%的差距，反映出近年來中共解放軍向西太平洋的勢力延伸已深化日本社會對中國威脅的認知。此外，值得注意的是，2004年的調查發現，20-30歲年齡層對中國大陸的意象趨向負面者增多，此顯示年輕世代已無戰前世代的歷史包袱，而以「現實主義」的角度出發，著眼於國家利益，重新思考日中關係。

自日本國民對中國大陸情感認知發生逆轉以來，日中關係迄今無顯著的改善。

此現象亦反映在2002年3月，日本外務省進行的「關於日中關係的民調」中，有七成七的民眾認為中國大陸現在已是威脅或未來將成為威脅。相對於日本對中國大陸負面意象，日本內閣府的「外交意識調查」顯示，冷戰後美國仍是日本人最具好感的國家，有七成五的人對其抱持親近感。

相對於日本人民對中的意象轉趨負面，中國大陸民間源自於清末以來對日本的歷史仇恨，在日本不願就戰爭歷史進行澈底反省，且因美國支持與鼓勵，逐步強化其在國際間的軍事與安全角色的情況下，不僅未見緩解的跡象，反因日、中間的能源競爭與日本對介入「臺灣問題」轉趨積極，讓中國大陸民間對日本的意象更形惡化。中國社科院與日本NPO（Nonprofit Organization）共同調查的結果顯示，中國大陸人民幾乎一面倒地對日本不懷好感，而六成的中國人認為，軍國主義仍是日本社會占有主流地位的思潮。而這也宣告日本對中共的ODA（Official Development Assistance）政策未達改善日中關係的政策目標，日、中間的交流也未讓大陸民間改變對日的觀感。在中共改革開放取得相當成果之後，中國人也極力想掙脫近百年來列強加諸在中國的屈辱，恢復歷史上中國在區域間的主導地位，90年代以來，江澤民在愛國教育中加強民族主義，藉此強化中共政權的合法性，而「仇日」在愛國教育中即具「大義」之行為。

中共雖將日、中交惡歸咎於小泉參拜靖國神社，但誠如小布希總統所言，日中關係比單純的靖國神社參拜問題複雜許多。「小泉流外交」只是冷戰後日本新保守主義抬頭的外顯，日本社會主流意識的轉向與中國大陸崛起後國際地位的提升，始為兩國心理距離擴大的根本所在。訪中的前外相高村正彥認為，「政治關係的惡化亦造成兩國國民情感的惡化，日、中兩國人民心理的乖離才是令人憂慮的根本性問題。」

三、「美日同盟」：日本外交朝野公約數

雖然，日本外交中的「亞洲派」對以小泉為首的「親美派」嚴詞批判，認為小泉外交在使日本自絕於東亞國際社會，而日本民間亦對近來美國布希政府在美國牛肉開放進口、在日美軍基地重編等問題上，對日本施壓頗有微詞，但在日中關係發展的過程中，日本往往因侵華歷史問題，以及戰後中國放棄對日索賠之恩惠而受制於北京。因此，在日中關係上，中國大陸掌握了較多籌碼，日本卻處於相對被動，直到1996年3月，中國大陸在臺灣海峽進行飛彈演習，東亞區域緊張升高後，日本始警覺「美日同盟」的維繫，始是抗衡中國大陸的最大「王牌」。2005年12月8日，日本最大在野黨民主黨黨魁（當時）前原誠司在華盛頓的戰略國際問題研

究所 (CSIS) 演說中指出，中共以經濟發展為背景所推動的軍事現代化是「現實的威脅」，在對美關係上，民主黨將為亞太長期的和平與安定，增進「美日同盟」關係，而在「東亞共同體」的建構中，不應排除美國，美國的缺席將造成亞洲經濟發展無以為繼，日本應居間扮演橋樑。可見，以「美日同盟」為基礎的「親美派」外交政策，在日本仍是超越政黨的最大公約數。

日中關係的持續低迷已逐漸成為東亞安全的潛在不穩定因素。在3月18日舉行的「美、日、澳戰略對話」上，萊斯 (Condoleezza Rice) 即敦促日本須改善日中關係。關於「歷史認識問題」，中共寄望透過華府來牽制東京，迫使日本首相今後不再參拜靖國神社，但美國對此應不會具體回應，因日、中交惡，「靖國神社參拜」並非病灶。葛林 (Michael Green) 即直言，「即使首相不參拜靖國神社，也無濟於事」。反而，美國的東亞政策若過度向中國大陸傾斜，勢將危及「美日同盟」關係的穩定發展。在中共未來走向仍充滿變數的現實下，「美日同盟」為美國尋求繼續有效治理東亞的必然選擇。

四、中共重啟「民間外交」改善對日關係

在中共一再聲稱「靖國神社參拜」乃「日中首腦會談」的主要障礙時，仍不見小泉首相讓步的跡象。小泉堅稱，其個人是懷著對戰死者的哀悼之意參拜靖國神社，這是「心」的問題，並不構成任何的政治問題，也不應成為一張「外交牌」。小泉認為，對個別問題意見相左，不應視為日中關係發展的全面性障礙，應透過認真的對話來解決問題。言下之意，小泉主張應在不設任何前提的情況下恢復兩國間的「首腦會談」，以解決雙方的歧見。在日、中官方認知差異過大的情況下，可預見小泉首相交棒前，日、中間的政府高層會談恐將難以實現。

然而，在中共的「周邊外交」中，對日關係是重要的一環。中共目前正致力於增進與周邊國家或地區發展合作關係的「周邊外交」，以期在東亞整合中發揮主導性的作用，但中國大陸民間社會反日情緒依舊高漲，日中關係緊張態勢未見緩和，此非但不利中共的「周邊外交」布局，亦將對中共經濟的發展造成負面之影響。中國大陸連續2年成為日本的最大貿易夥伴國，兩國間的人員往來也達到400萬人次，經濟關係逐年增溫，其中，日中貿易總額2005年已達到1,800多億美元，今年可望進一步增加至2,000億美元。日、中間日益密切的相互投資與龐大的資金往來，或許仍是拉住兩國不走向衝突的唯一可能，但政治關係的倒退亦影響到日、中兩國的經濟關係，日本已著手縮減對中ODA。2006年6月，日本政府通過延宕多時的2005年度（2006年度執行）對中ODA案，相較2004年度，削減約120億日圓，僅達740億

日圓。日本並計劃在2008年時中止對中共提供新的ODA。此外，日本外相麻生太郎2006年4月15日在廣島縣吳市發表演說時表示，今後日本對中ODA日圓貸款僅限於環保項目。

再者，在兩國的經貿上，亦出現值得注意的變化。連續11年作為中共最大貿易夥伴的日本，目前已經下滑到第三位，2005年前10個月，日中貿易成長10%，而中共與歐盟、美國都分別成長20%強，日本在中共對外經濟交往中所占的比重已呈現下滑。對此，日本的財經界亦憂慮日、中高層溝通管道的阻塞加劇兩國間的誤解與矛盾，而日、中間「政冷」現象長期持續必將損害兩國的經濟關係。因此，日本財經界更希望透過「半官方性質」的民間管道推動日中關係的發展。

2006年3月31日，日本桌球協會常務理事木村興治率團訪問中國大陸，紀念「日中乒乓外交」50週年，並破例地受到職司對日外交的國務委員唐家璇的接見。當年，「乒乓外交」為日、中兩國揭開民間交流序幕，其後並收滴水穿石之功，在日中關係正常化中發揮至大的功效。在日中關係陷入1972年兩國建交以來最低潮之際，重啟「乒乓外交」具有再度藉民間外交讓兩國關係回暖之意味。此外，胡錦濤亦啟動由唐家璇領軍的「對日工作協調小組」，展開對日柔情攻擊，希望在「後小泉時代」能扭轉日本人對中的負面情感，讓日中關係有效回溫。

此外，北韓再度試射飛彈，朝鮮半島緊張升高，亦將提供中共持續操作「六方會談」的空間，有利中共所推動的「周邊外交」，並向美、日證明中共有能力亦有意願成為美國的「建設性合作者」。顯然，在亞太地區，美、日、中三者皆無法在對方缺席的情況下，獨自遂行自身的利益，透過對話解決分歧更是實現利益的唯一之道。因此，日、中之間恢復正常的外交對話避免由對立走向衝突，符合美國在此區域的利益，北韓試射導彈或許將意外提供日、中打開雙邊外交困局的契機。

三峽大壩竣工之後： 庫區社會、經濟與生態環境問題總體檢

時
評

Overall Effects After Three Gorges Dam Completed on Society,
Economy and Ecology

汪莉緝 (Wang, Kelly)

國立政治大學東亞所博士生

經過13年建設，今年5月20日三峽大壩全線竣工，比預定時間提前10個月。今年汛期後，三峽工程總公司打算提前蓄水到156公尺。三峽工程進展順利，整個工程都可望提前一年完成。

三峽工程，全稱「長江三峽水利樞紐工程」。1992年4月3日，大陸全國七屆五次人大會議審議並通過「關於興建長江三峽工程決議」，當時反對票和棄權票高達841票，顯見大陸內部對「三峽工程」爭議和分歧之劇烈。

今年5月20日三峽大壩全線封頂儀式，沒有任何中共中央領導人出席慶祝儀式，不僅反映「三峽工程」爭議未歇，也透露第四代領導人對待「三峽工程」的「不沾鍋」微妙心態。尤其是，隨著三峽工程建設接近尾聲，當初反對者發出的諍言和相關預警，似乎陸續應驗，第四代領導人不為「三峽工程」背書的做法，其來有自。

自2003年三峽庫區開始蓄水後，庫區社會和經濟發展，以及沿岸地質和生態環境都出現惡化趨勢。諸如，移民下崗失業引發社會不穩定、蓄水誘發地震及破壞沿岸地質結構、水流減緩造成泥沙淤積、水體自淨能力減弱問題以及長江生態環境破壞等問題，都逐一浮現。

一、移民安置問題：庫區面臨「城鎮空殼化、產業空虛化、財政拮据化、移民貧困化」

三峽工程的代價之一，就是三峽百萬移民以及淹沒庫區70萬畝土地、1,379家企業、13座城市和數百個城鎮。截至2006年3月底，三峽庫區已累計搬遷安置移民1,127,800人，迄2009年預計要搬遷移民達130萬人，比原先預計的113萬人還多出

20萬人。

「搬得出、穩得住、逐步能致富」是中共三峽移民的政策目標，現已受到嚴格挑戰。百萬移民的搬遷，不僅是移民生活環境改變，整個庫區的社會和經濟條件也面臨重整。以重慶市萬州區為例，其移民人數達25萬人，關破的工礦企業達239家，涉及下崗分流職工6萬人左右。此外，還有大量農村移民喪失賴以生存的土地。

今年初，大陸八大民主黨派之一民盟（中國民主同盟），組團到三峽庫區考察。返回北京後，即向北京當局提出一份調研報告，直指庫區移民「安居未能樂業」，部分地方零就業率接近50%，其中，萬州區移民的「零就業」家庭占40%。

近幾年來，三峽庫區發生許多突發的群體性事件，並非偶然，而是庫區「城鎮空殼化、產業空虛化、財政拮据化、移民貧困化」等社會矛盾激化，所引發的社會不穩定。2004年底，重慶萬州區曾出現萬人騷亂和攻擊政府大樓事件，就是例證之一。目前庫區移民手中還有補償費過活，若失業問題未獲解決，一旦坐吃山空，必將大規模爆發移民群體事件。

二、庫區主要生態與環境問題

三峽工程興建，不僅改變長江水文生態，對庫區周邊生態環境也產生重大影響。庫區主要生態與環境問題包括：森林覆蓋率低、水土流失嚴重；自然災害嚴重、生態系統失調；環境污染嚴重，以及一些物種在庫區瀕臨絕跡等。目前較受外界關注的有以下幾方面：

（一）地質治理問題：

長江三峽庫區是大陸生態環境最為敏感的脆弱地區之一，也是一個以滑坡、崩塌為主的地質災害高發區。大壩建成後，水位劇烈變動改變地質條件，移民城鎮遷建的大量工程活動，不穩的地質環境更加險象環生。一些著名的滑坡帶，諸如秭歸的新灘滑坡、樹坪滑坡；巴東的黃臘石滑坡；雲陽雞扒子滑坡等。其中，黃臘石滑坡、樹坪滑坡，在135公尺蓄水之後，都有活動。

三峽移民安置，對地質更是大破壞。巴東縣城幾次遷城，即為一例。巴東縣城第一次遷建是老縣城直接向上後靠，在黃土坡建立新城。黃土坡原是由多個「古滑坡」組成的大型滑坡，新城建設開展，加劇黃土坡滑坡的局部變形，也造成屋毀人亡的不幸事件。後來，該縣又把黃土坡上游方向的白土坡作為主要遷建地，但白土坡同樣有滑坡，且場地狹小，不能符合要求。現在，只好沿河岸再往上游，選址在西壤坡。

三峽工程施工前，庫區已有各類崩塌、滑坡體2,490處。比較令人擔心的是，

除已知滑坡帶，蓄水使庫區的地質面貌改變，使一些原本非滑坡帶的地區，也可能成為滑坡災害區。例如，2003年7月秭歸縣沙鎮溪千將坪發生重大滑坡，許多住戶走避不及，當場被活埋，造成至少30多人死亡慘劇。根據勘探資料，千將坪地質結構相對穩定，出現滑坡是連專家都始料未及之事。

(二)誘發地震問題：

庫區蓄水後誘發地震的狀況，關乎庫區和大壩安全，外界關注程度高。三峽庫區裡有兩條斷層，一條是九灣溪斷層，呈北東走向穿過西陵峽中的牛肝馬肺峽，距三峽大壩僅17公里，所以一旦誘發較強地震，對大壩影響較大。目前資料顯示，該斷層活動不集中。

另一條的斷層—高橋斷層，位於巴東附近，呈北東走向穿過長江，歷史上在這條斷層附近曾發生五至六級地震。庫區135公尺蓄水以來，高橋斷層是誘發地震最集中的地方，最高震級為三點四級。三峽工程論證過程，大陸研究單位曾對三峽水庫誘發地震的最大震級作過預測，九灣溪斷層和高橋斷層區域，預測的最高震級都可達到六級。

中共官方資料顯示，自2003年庫區蓄水135公尺以來，庫區監測到的大小地震上千次，最大震級芮氏三級。目前看來，對整個庫區和大壩影響不大。然而，一旦蓄水水位升高，誘發更大地震的可能性也將提高。

(三)汙水處理問題：

「高峽出平湖」的長江，水流速度降低，泥沙和汙染物不能及時下瀉，蓄積在水庫中，造成水質惡化和垃圾漂浮。未經處理的汙水直排長江部分，迄今仍是庫區環境保護難題。

按規劃，自2001年到2010年，大陸政府將投入4百億人民幣治理三峽庫區及其上游水汙染。三峽庫區將分階段建成的151座汙水處理廠、170多座城市生活垃圾處理廠，將使三峽庫區、影響區的汙水處理率分別達到95%、85%，垃圾無害化處理率分別達到98%、99%。

目前三峽庫區投入運行的汙水處理廠僅18座，處理能力也僅達到設計60%。以萬州區的申明壩汙水處理廠為例，3年前就應投入運營，卻因資金不足迄今未完工，導致萬州區汙水仍直排長江。庫區其他區縣的汙水處理，也面臨與萬州同樣的困境。

(四)「消落帶」問題：

三峽水庫未來正常蓄水水位為175公尺，低水位則是145公尺，30公尺水位落差的「消落帶」，將是長江江岸中生態最脆弱的地帶。

當水位下降時，陡峭的峽谷河段，會露出淺色、岩石裸露、寸草不生的崖壁；在坡度平緩的江岸，水退以後，則將形成大片的人工濕地，即「消落帶」。這些「消落帶」有些土地面積很大，不僅可能成為庫區移民爭搶的爭議性土地，在退水時開發成耕地，如此一來消落帶耕地中施用的農藥、化肥等，在高水位時進水後對水質將形成汙染。

三、「排渾蓄清」理論的考驗

防洪、發電和航運是中共一再強調的三峽工程三大效益。防洪，能保護長江中下游千萬人民的生命財產安全；發電，三峽工程可負擔中國大陸10%的電力供應；航運，充分發揮長江黃金水道作用，萬噸船隊直達重慶。

然而，反對興建三峽工程的大陸著名水利專家黃萬里就曾指出，「利用大壩水庫防洪，無非是把大壩下游的洪水，移到大壩上游去了」。不少專家也曾預言，三峽工程將導致庫尾重慶港淤積問題，但中共官方都以「排渾蓄清」理論來應對。

重慶工學院生物工程學院院長韋雲隆曾提出「關於實施三峽庫區生態安全恢復工程的建議」，在此提案中，韋雲隆揭露許多數據，說明「排渾蓄清」理論面臨嚴峻考驗。

三峽大壩蓄水後壩前水流速率由每秒2.66公尺降至每秒0.38公尺，降低7倍，三峽庫區流水攜帶泥沙的能力明顯下降。1988年大陸全國人大會議通過的145至175公尺的水位泥沙淤積的模擬試驗結果，每年向下游排除的泥沙應該是60%，留在庫區泥沙量是40%。139公尺水位運行兩年後，經監測實際運行的結果卻是：每年進入三峽庫區的5.33億噸泥沙，60%留在庫區，只有40%泥沙排向下游。兩個數據呈現對換情況。

如果，按原來「排渾蓄清」理論排掉60%泥沙，三峽庫區泥沙填滿的理論時間為273年，如今庫區沉積60%，則三峽庫區泥沙填滿的理論時間就變成189年，縮短84年。若按70%庫區被填滿為三峽工程實際壽命，三峽工程運行的時間就只有132年。

如何減少進入庫區的泥沙量？除加強上游水土保持外，中共官方的策略之一是，在長江上游的金沙江興建四座大型水電站：烏東德、白鶴灘、溪洛渡、向家壩，以減少三峽水庫入庫沙量。金沙江中游是長江主要沙區之一。據中共說法，以目前已動工興建、位於四川省雷波縣和雲南省永善縣境內金沙江幹流上的溪洛渡電站為例，通過合理調度，三峽庫區入庫沙量將比天然狀態減少34.1%以上，可推遲重慶港淤積時間。這一「蓋水電站攔沙」的策略能否奏效，有待觀察。

此外，大壩安全也是三峽工程受關切的面向，包括遭受武器攻擊、大壩質量以及水電站機組運作等。2004年7月，三峽水電站機組曾因機械故障而停機，水電站自身的安全係數，成為影響大壩安全的新課題。

「三峽工程」究竟是中共官方宣傳的千秋偉業的世紀工程，還是造成生態浩劫的「禍國殃民」決策？在三峽大壩竣工之後，全面檢視三峽工程對庫區社會、經濟和環境帶來的問題及影響，不僅極具意義，三峽工程多少利弊得失，亦不辯自明。

中國大陸民辦高校的發展與問題

時
評

The Development and Problems of Private Higher Education in Mainland China

楊 瑩 (Chan, Ying)

淡江大學教育政策與領導研究所教授

中國大陸從1992年鄧小平南巡之後，隨著社會主義市場經濟的衝擊以及高等教育的不斷擴充，其高等教育已有了較明顯的朝向市場靠近的趨勢。最初由於政府所能提供的高教經費有限，因此其政府當局允許各大學辦理一些企業，以增加財源收入。而隨著社會經濟體制的改革，「改革教育體制，改變政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體，社會各界共同辦學體制」的看法逐漸顯現。同年，中共十四大明確提出「鼓勵多渠道、多形式社會集資辦學和民間辦學，改變國家包辦教育的做法」，此外，並要求各級黨政部門和領導同志改變國家包辦教育的局面，支持和鼓勵民間辦學。1993年2月頒布的《中國教育改革和發展綱要》中指出，應「改變政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體，社會各界共同辦學的體制」，並首次提出「國家對社會團體和公民個人依法辦學，採取積極鼓勵、大力支持、正確引導、加強管理的方針」。在此種新形勢下，各級地方政府、行政部門和民辦教育工作者，跟隨此16字方針，民辦高校已如雨後春筍般地發展起來。民辦高校的產生與發展，打破了中國大陸自1952年以來單純由公立高校一統天下的格局，各種富於特色的民辦高校的發展，不僅使原有的公立高校面臨挑戰，民辦高校之間也存在著激烈的競爭。

2001年底中國大陸加入WTO對高等教育產生的影響，主要是在開放中外合資辦學的部分，在此層面上，由於以往中國大陸已有實際的相關合作經驗，因此對中國大陸高等教育本身的影響遂著重在高等教育機構內部，包括加入WTO之後，促使高等教育機構更朝向市場化的精神來運作，在人才和資金方面的流動，亦將加速朝市場靠攏。由於中國大陸高等教育潛在市場龐大，而18-23歲適齡人口就讀高等教育的比率與先進國家相較仍偏低，因此有些學者認為外國機構至中國大陸合作開

設辦學機構並不會對現有大學等產生太大的衝擊。加入WTO後，為達成一視同仁的承諾，理論上外國至中國大陸設置的高等教育機構也應該比照私立大學。然而由於中國大陸的民辦高校全是由私人籌資所興建，而實際上中國大陸的校辦產業與該校的學術水準及辦學能力均有關聯，並非每一所大學的校辦產業都能為學校帶來豐盈的收入。因此，在政府不提供經費補貼的情況下，民辦高校欲以中外合資辦學的困難度已明顯提高許多。尤其雖然鄧小平以社會主義初階論開啟了改革開放的大門，但中國大陸長久以來對於馬列共產思想學說的堅持仍然普遍存在整個中國大陸社會，因此，對共產主義的不願放棄便成為影響民辦教育發展的主要因素之一。而此一影響因素由民辦教育相關法令的制定過程可略窺一斑。

整體而言，中國大陸民辦高等教育目前主要有六種辦學形式，這六種形式分別是：1.普通高等教育；2.高等職業教育；3.高等教育學歷文憑考試；4.高等教育自學考試；5.高等教育職業資格考試；6.與境外教育機構合作辦學。其中，第一、二類由學生所在學校頒發國家承認的畢業證書（專、本科），也就是說，此二類民辦高校，屬於具有獨立頒發國家學歷文憑的資格的學校，學校納入國家計畫內招生，學生需要參加國家統一組織的入學考試，學生入學後各科成績考試合格者，由學校頒發本校畢業證書，國家承認其學歷。第三類為實施高等教育學歷文憑考試試點的民辦高校，此類學校屬於尚不具備獨立頒發國家學歷文憑資格的民辦高校，學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定本校的招生計畫、招生人數和錄取標準。學生通過參加由學校統一組織的高等教育學歷文憑考試（或高等教育自學考試），各科成績考試合格，以及實習、實驗、畢業論文（設計）鑒定合格者，准予畢業，並可獲得國家承認的高等教育學歷文憑考試大學專科畢業證書。第四類是實施高等教育自學考試助學的民辦高校，也屬於尚不具備獨立頒發國家學歷文憑資格的民辦高校。學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定本校的招生計畫，招生人數、錄取標準。學生取得國家承認的學歷需通過參加由學校統一組織的高等教育自學考試。學生各科成績考試合格，及實習、實驗、畢業論文（設計）鑒定合格者，准予畢業。並可獲得國家承認其學歷的大學專科或本科畢業證書。其中，獲得大學本科畢業證書的學生，可透過論文答辯獲得學士學位資格，並由所在學校的省級高教自考委員會和所報專業的主考院校頒發畢業證書。同時，學校還須給學生頒發本校寫實性學業證書。第五類是實施高等職業資格考試助學的民辦高校，也屬於尚不具備獨立頒發學歷文憑資格的民辦高校。學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定招生計畫，招生人數、錄取標準。學生取得相應的職業資格證書，需參加由學校組織的職業資格證書頒發單位制定的專業課程考試，

學生各科成績考試合格，以及實習、實驗、畢業論文（設計）鑑定合格者，准予畢業，並可獲得行業主管部門頒發的國家或有關部門認可的職業資格證書。同時，學校還須給學生頒發本校寫實性學業證書。此類學校由省級勞動和社會保障局根據勞動和社會保障部的有關規定或根據其授權，向學生頒發畢業證書。第六類是實施與境外高等教育機構合作舉辦的民辦高校，也屬於尚不具備獨立頒發學歷文憑資格的民辦高校。學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定招生計畫，招生人數、錄取標準。學生通過由中方學校與境外合作辦學學校共同組織開設的課程考試，各科成績考試合格者，准予畢業。並由中方學校給學生頒發本校寫實性學業證書。學生取得相應的國外合作學校的畢業證書，學生需到合作方學校繼續學習。雙方學校一般會相互認可學生在中方學校攻讀的專業課程的成績與學分。由有關部門批准的民辦高校與境外教育機構合作辦學，境內學生可以獲得境外教育機構的職業資格證書；或通過與境外教育機構實行學分相互承認的合作形式，學生在境外教育機構學習期滿，由境外教育機構頒發相應的畢業或學業證書。而在各類民辦高校中最令學生和家長所關心的證書的種類與效用如何呢？根據其教育部的規定，各類型民辦學校辦學形式下所頒發之證書分為「畢業證書」和「學業證書、資格證書」兩種。前者指學生獲得具有頒發學歷資格學校的畢業證書或獲得高等教育學歷文憑考試和高等教育自學考試畢業證書，應與全日制普通高校同級同類畢業生享受同等的工資待遇；後者則是學生獲得學校頒發的寫實性學業（結業）證書或資格證書，證明學生已經獲得某專業知識的基本水平和能力。學生可持學業（結業）證書或資格證書在求職時提供用人單位參考，工資待遇一般由本人和用人單位商定。以中國大陸實際情況來看，各類民辦高校中，近年來報考較多的是高等教育學歷文憑考試試點的民辦高校和實施高等教育自學考試助學的民辦高校，也就是說大部分學生仍無法通過一般普通高考，因此選擇能夠參加文憑考試和自學考試的學校希望取得同等學歷。

中國大陸在加入WTO後，為因應教育開放之壓力，在2003年9月1日正式通過實施《民辦教育促進法》，而翌（2004）年的3月5日頒布《民辦教育促進法實施條例》，於2004年4月1日生效，此二法規目前為辦理民辦教育的主要依據。

根據統計，至2005年5月24日止，中國大陸的民辦普通高校已有249所（其中核准開授本科之民辦高校僅25所），民辦成人高校2所；此與公立的普通高校1,794所，成人高校484所相較，民辦高校所占比率雖低，但根據廈門大學潘懋元教授的預估，中國大陸各種模式的民辦高等學校及其學生，未來可能達到其高等教育總數的二分之一以上，且將有若干所民辦高校，可能成為各自定位的一流院校。因此民

辦教育之持續增長將是中國大陸未來高教發展不可抵擋的趨勢，重要性不容忽視。

只不過，除上述的一般民辦高校外，中國大陸的民辦高校尚有一種是由普通本科高校按新的機制舉辦的本科層次的二級學院，這種學院是結合公立普通高校的優勢辦學資源與民間的社會資本，具有獨立的法人資格、獨立的校園校舍、獨立的教學和財務管理、獨立招生及頒發文憑資格。此類獨立學院至2006年5月26日為止，共有269所。

因此，與獨立學院相較之下，一般的民辦高校，除少數有集團在後支持的學校外，其他民辦高校在競爭條件上多半居於劣勢。近年來隨著民辦高等教育的發展，辦學和管理過程中存在「市場失靈」、「政府失靈」的一些問題逐漸暴露出來。就辦學品質而言，部分學校辦學條件較差，教育品質不夠穩定。就管理而言，法規的不健全與管理經驗不足也是最大的問題。尤其，有些依附在普通高校之下的獨立學院，因所依附之母體高校要求其上繳之經費偏高，故學校在財務成本之考量下，齟齬時生。近年來中國大陸教育部曾針對民辦教育事業發展中出現的問題，要求各地方省市採取措施加以解決，各省市及教育主管部門，也開始制定本地區的民辦教育事業的政策法規，並對民辦高等學校進行整頓、復查，經過對民辦學校辦學資格、辦學條件、審批手續等方面的檢查，合格的學校給予重新登記，予以承認，不合格的學校取消辦學資格。

綜合學者的論述，中國大陸的民辦高等教育存在有下述三大問題：第一是民辦教育相關法令雖陸續公布，然部分相關規定仍未真正落實，尤其在獎勵私人興學方面，似僅止於政策原則的鼓勵，政府對民辦高校迄未提供任何經費補助；許多人原以為上述兩項法令訂定後，民辦高校主管行政部門在面對地方政府的的要求時能有更明確的依據，且民辦高校學生也能享有和公立學校學生相同的權益，但迄今中國大陸各省市對民辦高校的態度仍是各自為政，差異相當大，而且大多均是在「防弊」的心態下，監管民辦高校；致民辦高校的學生在許多方面仍無法享受到與公辦高校同等的待遇與權益。這些現象反映了部分法令定義模糊，且其他相關行政單位不予配合之難題。第二是由於民辦高校類型及規模多元，以致許多學校雖在廣告和宣傳時標榜聘請社會名人或名師任教，企圖取得社會的認可，但在「名」與「實」之間卻有相當大的落差；加上民辦高校規模與素質良莠不一，民眾對民辦高校之看法遂仍有所抗拒或質疑，各界質疑聲浪仍大；惟造成社會認同度普遍不高的原因，最主要的還是長久以來中國大陸只重視公立普通高校的發展，而民辦高校所招收的又大都都是參加普通高考落榜的學生，這些都強化了社會上對於民辦高校的負面印象。第三是由於《民辦教育促進法》明確規定：「民辦學校在扣除辦學成本、預留發展基

金以及按照國家有關規定提取其他的必需的費用後，出資人可以從辦學結餘中取得合理回報。取得合理回報的具體辦法由國務院規定」，因此對民辦高校的出資人究竟能取得何種程度的「合理回報」，一直是爭議不休的熱門話題。

目前中國大陸民辦高校的總體水平，雖然暫時仍不如公辦高校，但因民辦高校擁有較大的辦學自主權和較靈活的辦學機制，在面對高教市場競爭日益白熱化之際，可以預見的，一些已模塑本身辦學特色、且條件較佳的民辦高校在創新辦學模式、改革內部管理體制及推動國際化或對外合作辦學方面，就有可能會走在高等教育改革開放的前頭。只不過因中國大陸的法制化程度尚未如民主先進國家般達到健全與成熟階段，因此，有意在中國大陸興辦民辦高校者，實應先充分瞭解其中央與地方相關規定，並針對未來發展進行審慎規劃評估。

俄羅斯聯邦對情報組織監督現況之研究

專
題
研
究

Current Organization of the Intelligence Community of the Russian Federation

林經緯 (Lin, Ching-Wei)

元培技術學院總教官

摘 要

1991 年俄羅斯聯邦聲言拋棄共產意識形態，實施民主憲政體制，而情報組織的改革被認為是俄羅斯民主化的指標之一，俄羅斯聯邦情報組織 15 年來經過不斷分合變遷，現在朝功能整合，區分為國外情報、國內安全的型態。本文試從基爾教授及巴約瑟夫博士監督情報組織的理論入手，分別就監督形式及實務方面，檢視俄羅斯監督情報組織現況，並探討俄羅斯情報組織接受民主監督的成效，從而評述俄羅斯民主化的進展。

關鍵詞：KGB、「Gore-Tex state」模式、契卡、立法監督、國會調查法

壹、前 言

1991年12月26日蘇聯帝國一夕之間土崩瓦解¹，俄羅斯聯邦獨立走入民主國家之林，迄今已屆14年。雖然中間風波不斷，歷經府會鬥爭（1992-1993），砲擊白宮的流血事件，使俄羅斯的民主化曾經受到重挫，但是於1993年制訂新憲後，順利舉行4次國會選舉及3次總統大選，堅定推動經改，熬過金融風暴，使俄羅斯仍能在民主化的進程中向前邁進。前蘇聯「國家安全委員會」（KGB, The Committee for

¹ 畢英賢，俄羅斯（臺北：國立政治大學國際關係中心，民國83年），頁2。

論文「俄羅斯『聯邦安全局』與我國情治機關比較之研究」（淡江大學俄羅斯研究所碩士論文，1999年），惟大部分研究範圍均侷限於安德洛波夫（Yuri Andropov）與葉爾欽主政期間的KGB的組織結構變遷及活動動態，或是對單一情報組織加以研究，尚未有學者研究普亭總統對俄羅斯聯邦情報組織改革的主題。

國外研究相關主題的學者專家雖然不乏其人，但是堪稱嚴謹之學術著作仍然屈指可數，例如：美國國會圖書館資深研究員奈特女士（Amy W. Knight, *The KGB: Police and Politics in the Soviet Union, 1990* ; *Spies Without Cloaks, 1996*），美國外交政策委員會資深研究員華勒博士（J. Michael Waller, *Secret Empire: The KGB in Russia Today, 1994*）。惟奈特女士的兩本專書僅分別論述至蘇聯解體前KGB及1995年以前俄羅斯聯邦的情報組織的變遷，其餘部分的研究，則分散在其他期刊中發表。而華勒博士的專書則對1994年以前的俄羅斯聯邦情報組織變遷有精闢研究，許多資料均係其個人訪問當前俄羅斯聯邦情報組織首長所得，因此較為重要。根據自KGB對外情報部門新蒐集的檔案，劍橋大學歷史系安德魯教授（Christopher Andrew, *The Sword and The Shield, 1999*）詳述冷戰時期蘇聯在歐美的諜報活動，未能提及俄羅斯聯邦情報活動。至於英國研究俄羅斯情報組織的專家艾朋先生（Martin Ebon, *KGB Death and Rebirth, 1994*）的專書則多半敘述1993年前情報組織變動情形，應屬報導性著作。英國詹氏情報評論（Jane's Intelligence Review）專欄作者戈里歐奇（Mark Galeotti, *The Kremlin's Agenda, 1995*）新出版的專書雖有專章述及俄羅斯聯邦情報組織新近動態，但仍屬敘述性質，且內容簡略篇幅較少；至於前KGB第一總局（Первое главное управление, First Chief Directorate, PGU）投誠英國的高季葉夫斯基（Oleg Gordievsky, *KGB: The Inside Story, 1990*）所出版專書則詳盡敘述KGB第一總局的人事組織及諜報活動，而前KGB少將卡魯金（Oleg Kalugin, *The First Directorate, 1994*）所出版之回憶錄、美國聯邦調查局探員蓋祖（Edward Gazur, *Alexander Orlov: The FBI's KGB General, 2001*）整理投誠美國的KGB將領奧羅夫的回憶錄、俄羅斯知名記者愛爾芭慈（Yevgenia Albats, *The State Within a State, 1994*）所出版之專書，則多為報導個人切身經驗及遭遇，學術參考價值較低。

而在學術論文著作方面，則有穆頓（Thomas C. Muldoon, *Russian Intelligence and Security Services: An Indicator of Democratic Reform, Master's Thesis of Naval Postgraduate School, 1999*）所著碩士論文，運用英國利物浦約翰莫爾斯大學（Liverpool John Moores University）基爾教授（Peter Gill）的自主性（Autonomy）與滲透性（Penetration）理論去評估俄羅斯情報組織接受民主管制監督的程度，具有參考價值，可惜取材侷限於1995年以前的變遷，且偏重於聯邦安全局（FSB）。

至於在監督情報組織的理論方面，國內學術研究專書缺乏，張中勇先生在所

諜的戰場消失了，卻轉變成更多敵我不明的領域，在先進的資訊科技催促下，必須獲取更快更深入的情資，才能提供領導者做出正確決策。情報工作無法終止，面對更多不確定因素，反而必須投入更多人力物力，以跟上國內外劇變的環境⁹。除了情報工作定位的困境外，另外一個困境便是情報專業（Intelligence Professionalism）與政治管制（Political Control）的兩難處境¹⁰，歐美學者雖然對前述困境多所指陳¹¹，但是對如何監督情報組織卻較少見有專文探討¹²。以色列海法大學國際關係系的巴約瑟夫博士曾以政治管制參與者及管理方法為選項，區分政治管理情報組織的四種方式¹³：

- 一、單一—個人模式（Unilateral-personal）：情報專業表現不佳，多屬第三世界國家。
- 二、單一—憲政模式（Unilateral-constitutional）：易引致情報組織涉入政治過深，以英國及以色列為代表。
- 三、多邊—個人模式（Multilateral-personal）：亦引發情報組織間爭執，尚無典型國家。
- 四、多邊—憲政模式（Multilateral-constitutional）：為較佳模式，但仍無法防範情報組織腐化發生，以1975年後的美國為代表。

英國利物浦約翰莫爾斯大學的基爾教授則以滲透性（Penetration）及自主性（Autonomy）來檢視情報組織，他把情蒐能力的高低訂定滲透性的程度，把接受監督的多寡來區分自主性的等級，並從此一概念衍生出「Gore-Tex現象」（Gore-Tex state）模式的創見，他把滲透性比擬Gore-Tex布料的透氣性，把自主性比擬成防水性，情報組織居於國家核心位置，可向外滲透（蒐集情資），可是外層的民眾或外

⁹ Michael Herman, pp.346-361.

¹⁰ Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel, and Britain.*, (University Park, PA: Penn State Press, 1995), pp.61-68.

¹¹ 美國學者柏可維茲（Bruce D. Berkowitz）與古德曼（Allan E. Goodman）認為後冷戰時期世界步入「低強度衝突」（Low-intensity Conflict）與「非軍事性新威脅」（New Nonmilitary Threats），所謂「低強度衝突」是指維持和平行動、反恐怖與反毒、顯示軍力行動等，而「非軍事性威脅」則指的是恐怖分子、政商貪瀆、難民問題、生態污染及傳染疾病情資等，這些新威脅與衝突均須倚靠外交途徑解決，而外交需要情報；同時，他們也主張：情報組織必須應用新科技，避免政治勢力介入施壓而影響情報的客觀性。因而他們提出90年代新的情報需求（Intelligence requirement）應遵循下列原則：

1. 情報組織權責必須明確，有法律依據；
2. 情報需求必須為國家安全政策蒐情，並執行這些政策；
3. 情報資源必須與需求契合，不可偏廢；
4. 有效的情報必須做到：蒐情內容及提供方式必須符合需求者的要求。

詳見：Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, "Why Spy- and How- in the 1990s?", *Orbis* (Philadelphia), Spring 1992, pp.274-279.

¹² 「日內瓦民主管制武裝力量中心」（Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces）於2000年在瑞士成立後，對此專題有較多研討。

¹³ Uri Bar-Joseph, pp.61-68.

圍機關卻無法隨意向核心探詢情報組織所作所為（以機密為名阻擋，受到情報組織自主性影響）¹⁴。基爾教授認為此一「Gore-Tex現象」模式或許因各國政情不一，而有表現強弱程度的不同，但是均能適用於各國。「Gore-Tex現象」模式請參考圖1。

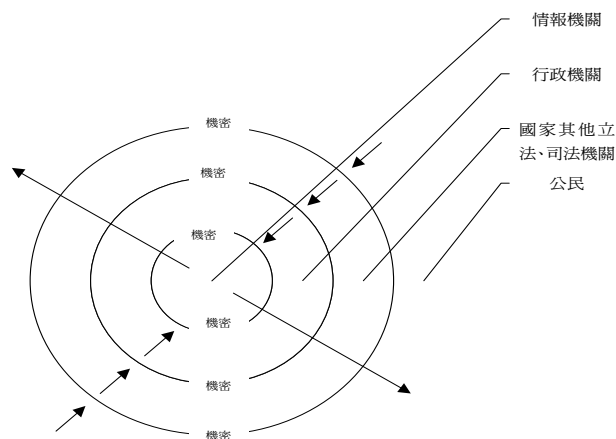


圖1 Gore-Tex現象模式示意圖¹⁵

他更認為國家各個階層要有效管制監督情報組織，才能減少濫權。他將管制及監督階層區分為四個階層，管制階層須制訂工作準則，監督階層須適時要求回報，並且主張此種管制監督機制將可減弱「Gore-Tex現象」，有關管制監督關係詳如表1。

表1 情報組織管制監督模式表

管制監督／階層	1.情報組織內部	2.行政機關	3.其他國家機關	4.公民及團體
管制方式	工作準則	首長工作指示	法定授權	政黨／團體地位
由誰規劃	↓	↓	↓	↓
管制機關	情報首長	首席檢察官	國會	政黨
向誰報告	↑	↑	↑	↑
監督機關	專業專責單位	檢察總長	國會委員會	公益團體

資料來源：Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (Oxon: Frank Cass, 1994), p.251.

¹⁴ Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (Oxon: Frank Cass, 1994), pp.75-80.

前述兩位學者都主張應該重視監督情報組織，並且提出相關理論創見，巴約瑟夫博士單從政治控制層面上去探討監督情報組織的方式，基爾教授則從情報組織與國家、社會的關係中去研究監督的模式，均具學術參考價值。不過他們兩位研究對象均偏重英美情報組織，對不同政治制度下的監督方式及情報組織轉型的問題，則尚待後繼的學術研究。

一、對情報組織監督的意義

情報工作關係國家安全與國家利益至深且鉅，無庸贅言。情報工作的機敏性，執行任務時往往侵害人權，情報機關握有秘密行動的特權，均與民主社會格格不入，如何使情報組織接受民主法治監督，提升效能，成為重要課題。尤其是從威權國家轉型為民主國家的情報組織，其改革及接受民主監督的情形，更是令人關注¹⁶。民主監督情報組織的意義，就是在民主憲政的體制下，兼顧法治及情報機密特性，在國家安全與個人自由間取得平衡，對國家情報組織進行行政、立法、司法及民間與媒體等方式監督，以提升情報效能及可靠性，並杜絕違法濫權情事發生¹⁷。

在科技日益發達的現代，情資蒐集的技術一日千里，基爾教授認為情資蒐集必須有所限制，要在合法程序下，在善用各種技術蒐集情資與侵害人民自由間取得平衡。凡是使用越多侵擾式的技術（監聽測錄），便需要獲得政府更高層級的合法授權。不僅如此，監督情報組織要能適切有效，必須執行管制監督的每一層級都要全力以赴，要有貫徹到底的政治意志與支持。象徵性的監督比毫無監督更危險，因為它會戕害改革阻撓進步¹⁸。因此監督情報組織必須建立正確的觀念：要做就非得務實，不能虛有其表，否則貽害無窮。

二、對情報組織監督的方式

情報組織須接受民主監督已成為國際組織的共識¹⁹，監督方式並沒有單一典範可資遵循，各民主國家因國情不一，監督方式各有所長，惟均必須確保合法及適當的原則²⁰，歐美各國立法監督情報組織為時頗晚，美國、加拿大及澳大利亞於1979

¹⁵ Peter Gill, p.80.

¹⁶ Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of intelligence Agencies* (Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005), pp.16-17.

¹⁷ DCAF Intelligence Working Group, *Intelligence Practice and Democratic Oversight-A Practitioner's View* (Geneva: DCAF, 2003), pp.32-35.

¹⁸ Peter Gill, p.151, pp.249-251.

¹⁹ 例如聯合國、經濟合作發展組織（the Organisation for Economic Co-operation and Development）、歐洲安全合作組織（the Organisation for Security and Cooperation）等均在其相關正式文件有所記載，詳見：Hans Born and Ian Leigh, pp.13-14.

²⁰ DCAF Intelligence Working Group, p.36.; Uri Bar-Joseph, p.67.

至1984年才立法完成，英國至1989年才完成改革情報監督，而丹麥（1988）、奧地利（1991）、羅馬尼亞（1993）、希臘（1994）、挪威（1996）及義大利（1997）也隨後一一完成監督情報組織立法²¹。一般監督情報組織可分為：行政監督、立法監督、司法監督及民間社團、媒體、智庫之監督²²。

行政監督以情報組織及其主管首長之間權責歸屬問題為主，以管制及負責為手段，針對情報活動及經費是否依法定程序及作業流程加以管制查察，並對人員風紀與幹部領導統御也應予以監督。尤其是「秘密行動」（Covert Action）是否依法報准執行，如何防止情報首長濫權擅權與避免情報組織涉入政治等都是監督重點。情報組織必須權責明確，行政監督方能循名責實，才能奠定立法監督的良好基礎。因此行政監督在民主監督機制中扮演關鍵角色²³。

立法監督以國會監督為主，監督重點在情報政策、預算支用及依法行動上，是民主制衡機制中重要一環，國會不僅扮演監督防弊的角色，還可以適時提供建議，促使監督透明化，並且成為情報組織跟社會之間的溝通管道。各國在國會監督的形式，多半在國會成立監督委員會，委員會成員多由跨派系議員或依政黨比例選出，其主席則由國會或委員會本身選出。監督方式有調閱文件、舉行公聽辯論、聽取情報首長報告或審查機關預算等，均應兼顧安全與自由，維持獨立與維繫與情報組織和諧的工作關係，而且必須保障委員會資料來源，不容損害情報組織執行工作的能力²⁴。

司法監督是民主監督的最後防線，因為代表憲政秩序與自由法治，深受民主國家重視，不容退卻與妥協。其監督形式係透過總檢察長（the Attorney General）經司法體系來檢肅防弊。亦有設計如同美國在情報組織之內設立檢察長（Inspectors-General），如有罪證可以迅速摘奸發伏。另外也有監察機關（The Ombudsman）的設計，專門接受民眾指陳情報組織違失亂紀²⁵。此外尚有民間社團、人權組織及媒體也可以發揮輔佐監督的功能。

三、對情報組織監督的實際運作

由於各國國情不一，許多情報組織隱而不顯，因此民主監督情報組織並無具體固定模式可以依循，「日內瓦民主管制武裝力量中心」（the Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces）、英國杜倫大學人權中心（the Human Rights Centre

²¹ Hans Born and Ian Leigh, p.79.

²² Hans Born and Ian Leigh, pp.13-15.; Peter Gill, pp.248-253.

²³ Hans Born and Ian Leigh, pp.55-71.; DCAF Intelligence Working Group, pp.38-46.

²⁴ Hans Born and Ian Leigh, pp.77-100.; DCAF Intelligence Working Group, pp.46-53.

²⁵ The Ombudsman設計緣起於北歐國家，現在匈牙利、波蘭、英國、紐西蘭、以色列、印度、日本、加拿大等國都有類似組織。詳見：DCAF Intelligence Working Group, pp.38-59.

of Durham University UK) 及挪威國會情報監督委員會 (the Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee) 曾合作研究世界各國監督體制，認為並無標準的監督方式，但是堅持法治、維護人權、講求過程透明、多元公平參與、組織權責明確等，都是民主監督不可或缺的原則²⁶。

然而許多從威權體制轉型民主的國家，其情報組織均面臨人員留用與否²⁷、只注重反情報工作²⁸、缺乏專業效率不佳、貪腐嚴重欠缺管理、未編預算管制經費、法治觀念不足、不能適應民主環境等問題。而使得其情報組織改革及監督停滯不前，情報效能不彰，要解決前述問題必須要明確指導情報組織成員，革除舊有迂腐觀念，加強情報立法，接受國會及司法監督，增進專業提升效率，劃分明確權責關係，建立責任制度，才能免除淪為消滅異己的工具，彰顯其先知先制情報專業的功能²⁹。

已經立法實施的各國監督方式雖各有不同，一般而言，行政監督對提升情報組織效能扮演決定性角色，內閣制國家（受大英國協影響深遠者）則傾向偏重司法監督，曾經有受過情報組織壓迫經驗的國家，則多依循國會立法監督³⁰。

肆、俄羅斯情報組織現況

前蘇聯「國家安全委員會」本是一個組織龐雜嚴密的情報機關，但在其涉入1991年「8.19事件」奪取政權未成，反造成蘇聯帝國的分崩離析。俄羅斯聯邦建國後，於1991年12月建立情報組織，葉爾欽總統對KGB採取分而治之的策略，其間組織結構已由一元而各自分立，從KGB原有集中的功能分立為：對外情報、國內安全（反情報）、通信安全（含監偵、密碼）、警衛安全、邊防等五項，分別自KGB相關單位轉移人事接收裝備，成立新機關。回顧葉爾欽總統在位期間，從銳意改革到回歸保守，除對外情報及通信安全尚能保持組織穩定發展外，其餘則因牽涉俄羅斯政情的變動而時分時合，有關俄羅斯聯邦情報組織變遷，詳如表2、3³¹。

²⁶ Hans Born and Ian Leigh, pp.13-24.

²⁷ 兩德統一後，東德情報安全人員均予留用；匈牙利則是大部分留用，波蘭則是均予解職，不予留用。詳見：DCAF Intelligence Working Group, pp.59-60.

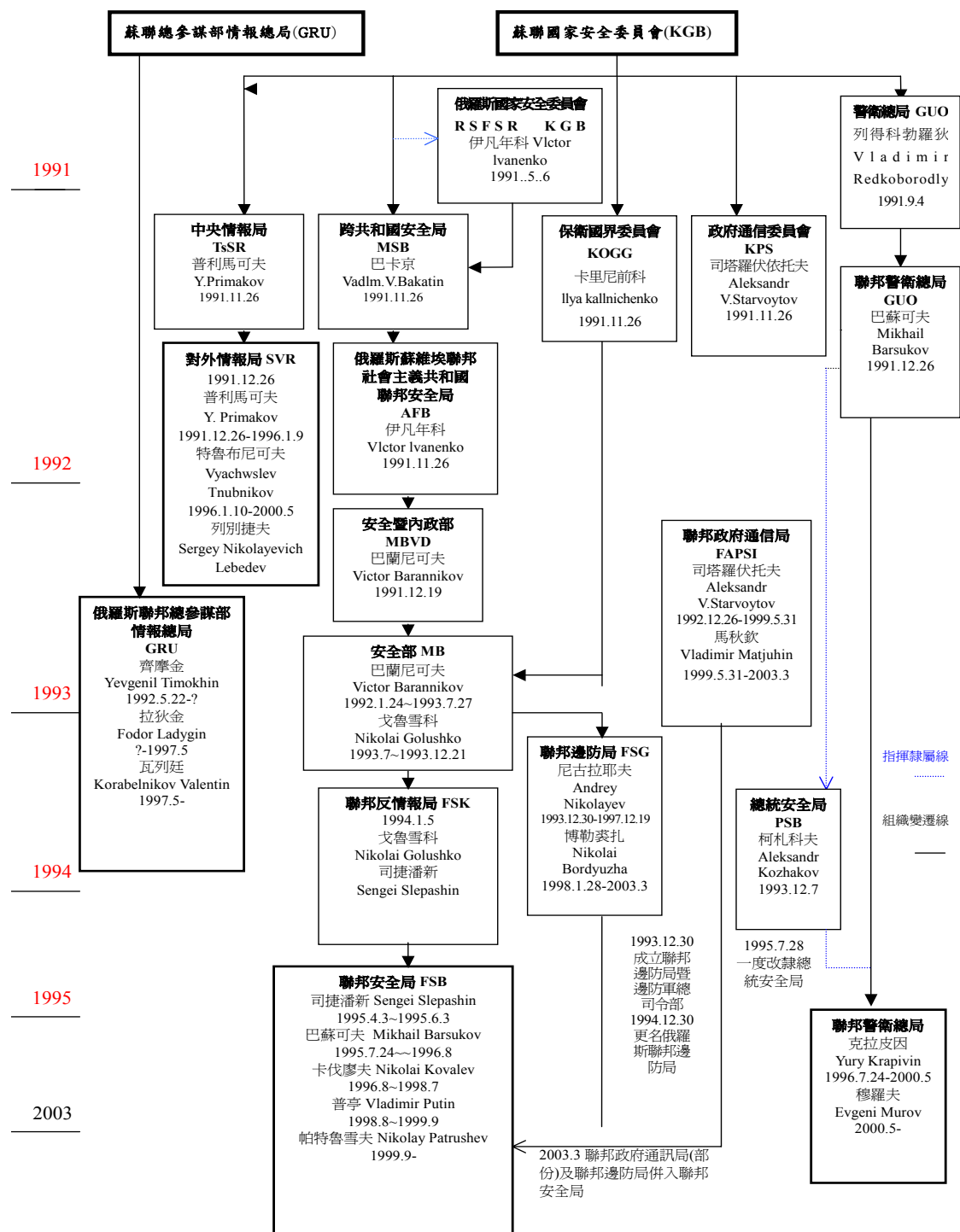
²⁸ Micheal J. Waller, *Secret Empire: The KGB in Russia Today* (Boulder: Westview Press, 1994), p.13.

²⁹ DCAF Intelligence Working Group, pp.59-64.

³⁰ DCAF Intelligence Working Group, p.37.

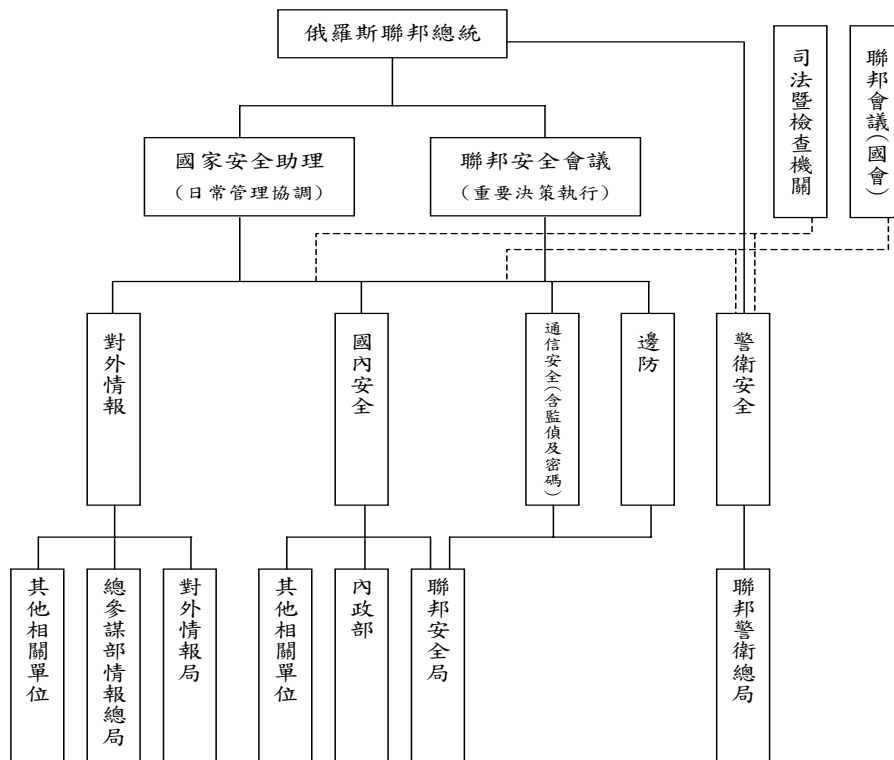
³¹ 有關俄羅斯情報組織變遷情形請參閱：林經緯，*俄羅斯聯邦情報組織之研究（1991-1995）*（臺北：淡江大學俄羅斯研究所碩士論文，民國85年），頁40-98。

表2：俄羅斯聯邦情報組織變遷表（1991-2003）



局，仍隸屬國防部³²。接著又開始第8度改組聯邦安全局組織，裁汰原有6個處，新增擴編反情報、護憲暨反恐怖主義、邊防、經濟安全、行動情報暨國際聯絡、組織人事、管理、科技、行動支援等9個局，4位副局長除首席仍兼邊防局長外，不再兼任各局局長職務，專責督導轄屬單位，且權責較前大幅增長³³。顯示聯邦安全局獲得普亭總統的支持，勢力已直逼前KGB的規模，尤其成立護憲暨反情報局，引發外界疑慮聯邦安全局要對政治異議人士採取行動，因此有識之士對此頗感憂慮³⁴。俄羅斯情報組織現況如表4。

表4 俄羅斯情報組織現況結構表（2005）



資料來源：筆者綜合整理

³² "Putin makes sweeping changes to power structures", <http://www.gazeta.ru/2003/03/11/Putinmakessw.shtml>, 上網檢視日期：2005年12月28日。

³³ "Structure of FSB: the Central device", "Reform in FSB", http://www.translate.ru/url/tran_url.asp; "FSB Reorganization", <http://www.kommersant.com/page.asp?id=524737>, 上網檢視日期：2006年2月25日。

³⁴ "Russian security runs politics: claims", <http://washingtontimes.com/national/20040926.htm>, 上網檢視日期：2005年12月28日。

眾殷切期望KGB撤銷後將不復存在，俄羅斯聯邦的情報組織是「新而獨立」符合民主規範的情報組織，可是經過多年來的演變，民眾發現KGB並沒有消失，而是改頭換面，又在俄羅斯聯邦的各情報組織中延續再生，在盧比揚卡（前KGB總部所在地，現為聯邦安全局所在地）及雅希涅瓦（Yasenevo，前為KGB第一總局總部所在地，現為聯邦對外情報局本部所在地）除了招牌改了，其餘工作人員和所從事的工作並未改變，形成民主民選的政府卻合法保有原先KGB侵害自由法治的職權及高壓機制。許多學者評論認為KGB不僅未終結，而且還延續重生³⁸。所謂「新而獨立」符合民主法治規範的俄羅斯情報組織，恐怕還需要觀察。

伍、俄羅斯監督情報組織的現況與檢討

一、行政監督

情報組織立法大致均已完成³⁹，目前俄羅斯總統係透過聯邦安全會議（Security Council）及國家安全助理領導各情報安全機關，直接掌控整個情報組織。聯邦安全會議成員包含行政、立法重要決策首長，研討議題囊括內政、外交、國防、經濟、生態環保等所有攸關國家安全及國民生計的重要課題。聯邦安全會議設有秘書領導常設幕僚行政機關，負責推動並監督會議決議執行情形，因此是具有實權的職位。

由於會議成員及秘書係由總統提名，須經國會同意始能任命，而且會議審議事項亦須向國會負責，因此被視為聯邦安全會議應向國會負責，接受國會監督。但是，聯邦安全會議決議事項，由常務委員以簡單多數通過後（常務委員代表立法權僅有國家杜馬安全委員會主席一票），即以總統命令方式發布實施，無須知會國會，在俄羅斯聯邦憲法賦予總統極大的權力下（可輕易否決國會法案，遭否決之法案國會兩院必須三分之二多數再次通過，總統才須簽署），又顯示聯邦安全會議可以迴避國會監督，這是法令規範不明之處。聯邦安全會議討論議題頗為廣泛，但是由於主要國防、情報組首長均為會議成員，總統透過會議即可下達重要指示，直接掌握情報組織。因此，聯邦安全會議成為總統擘劃決策並監督情報機組的重要執行機關，並非僅止於諮詢的功能。

³⁸ Martin Ebon, *KGB: Death and Rebirth*, (Westport, Connecticut: Praeger, 1994), p.217. ; Vladimir Voronov, "the Reincarnation of the KGB". *New Times*, http://www.newtimes.ru/eng/detail.asp?n=5&art_id=763, 上網檢視日期：2006年2月26日。

³⁹ 國家安全綱領、俄羅斯聯邦安全法、俄羅斯聯邦安全局機關法、俄羅斯聯邦對外情報機關法、俄羅斯聯邦偵緝行動法，及其他機關組織條例均已完成立法。

自聯邦安全會議成立至今，無庸置疑已成為最具權力的決策機關。從蘇聯留傳下來嚴密控制的傳統，無疑已經成功轉移至聯邦安全會議，使總統可以充分掌握情報組織。因此俄羅斯聯邦在行政監督上，成效堪稱良好。

二、立法監督

國會監督除必須有效外，尚須兼顧情報工作的隱秘性與安全性⁴⁰。美國國會對情報監督自1970年代中期以後才起步，其間均在保障人權與維護國家安全間不斷調整，行政與立法對立情勢屢見不鮮，後冷戰時期中情局（CIA）面臨參眾兩院情報委員會（SSCI，HPSCI）要求改革的壓力，不斷調整定位並爭取支持⁴¹。

然而，俄羅斯的國會監督功能是否有所發揮？在情報組織相關法令上，對預算及經費審核、文件調閱、聽取報告等方面⁴²，形式上均已具備一般民主國家國會所享有的監督權。但是實際運作上則不然，在預算及經費審核權方面，法令規定僅特別明定對外情報機關預算的審核方式（聯邦對外情報機關法第七條），其餘安全機關則均略而未提。1993年新憲法實施以前的國會（最高蘇維埃）上議院設有常設委員會－「預算、計畫、稅務暨價格委員會」（the Commission of the Budget, Plan, Taxes and Prices）參與「國防暨安全委員會」（Committee on Defense and Security）聯席會議審查對外情報機關的預算計畫；新憲法實施後，下議院－國家杜馬則分別組成「國防委員會」（Defense Committee）、「安全委員會」（Security Committee）及預算委員會（Budget Committee），上議院－聯邦委員會仍組成「國防暨安全委員會」負責審議對外情報機關預算計畫。不過，俄羅斯國會審查預算並不像美國國會審查情報預算，可隨時由專職會計負責逐條逐項稽核，而只能審查預算計畫，並非是實際開支，而且也不是逐項審查⁴³。因此，除非修正相關法令，俄羅斯目前在審查情報組織預算方面，僅是徒具形式，實質效益不大，難以達到監督作用。

在日常情報監督方面，1992年俄羅斯國會成立「國防暨安全委員會」⁴⁴，下設國防、安全、內政及情報小組委員會，15名成員中大都與KGB有所關聯，最突出

⁴⁰ 許宗力，*法與國家權力*（臺北：著者印行，1992年4月），頁13-14。

⁴¹ 張中勇，*各國安全制度*（臺北：三鋒出版社，1993年），頁53-56；另參閱：戴日修，*美國國會監督中央情報局之研究（1974-1994）*（臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，1995年1月），頁111-132；蘇龍麒，*國會對情報機關監督之研究－美國國會與我國立法院情報監督機制之比較*（高雄：中山大學政治學研究所碩士論文，2004年），頁86-100。

⁴² 至於國會監督權的討論，詳見許宗力，前引文，頁15-16；Hans Born and Ian Leigh, pp.77-79；DCAF Intelligence Working Group, pp.46-53。

⁴³ J. Michael Waller, pp.200-205。

⁴⁴ 國會「國防暨安全委員會」起源於前蘇聯最高蘇維埃，於1989年5月組成，成員有43位議員，成員多係雙重身分（兼軍職），與軍工綜合體及KGB均有淵源，傳聞多人為KGB吸收工作，使得國會監督難有作為。詳請參閱：J. Michael Waller, pp.160-166。

普亭總統誓言提振國會民主功能，2005年9月26日向國會提出「國會調查法」草案，12月7日業經三讀通過，爾後如有嚴重危害憲法所保障之各項權利或遭遇重大科技災害的情事，經由國會三分之一委員提議（杜馬不得少於150位委員），國會上下院均可組成調查委員會（選舉期間不得進行調查），除總統及司法案件外，均可在調查之列，除文件調閱外，亦可傳訊當事人，官員或民眾應出席據實應詢或出具相關所需文件，如無故未到亦可處罰；調查結果未經上、下院同意不得提出調查報告，最終報告應向總統及聯邦政府提出⁵³。此一法案雖然順利通過立法，但是共產黨及部分獨立黨團議員仍有不同意見，認為調查對象不應排除總統及司法案件，不然只是徒具法律形式，實質上是一種侮辱；不過多數國會議員及民主人士仍表歡迎，咸認建立國會調查機制，有助於提升國會監督功能⁵⁴。

然而，俄羅斯國會以往曾對「8.19事件」及「別斯蘭反恐怖行動」成立調查委員會對情報組織的行動進行調查，截至目前並沒有令人信服的調查結果問世。「國會調查法」通過施行，就其內容及國會過去實施調查運作經驗上看來，與其他民主國家在國會監督上，差別並不懸殊，癥結在於監督是形式還是實質，通過法律建立調查機制或許可以提升國會制衡力量，但是否構成有效監督，仍須觀察日後實際運作的成效來評斷。因此，以目前而論，俄羅斯國會監督情報組織的功能尚未彰顯。

表5 各國國會監督情報組織項目比較表

監督項目 國家	授權監督範圍	控制預算權	監督委員會成員的徵選許可及任命	傳喚權	行動事前通知
俄羅斯	審查情報組織行動合法性	審查預算	上院14名、下院30名委員，委員會主席由委員提名推選，由大會確定	有	無
阿根廷	審查情報組織行動合法性及效率，包含民眾陳情	可細目審查或授權審查	14名委員由國會任命，無安全審查	無	無
加拿大	安全情報審查委員會（SIRC）審查情報組織行動合法性及效率	安全情報審查委員會（SIRC）未具預算權	委員會獨立於國會之外，由總理任命5位專家擔任委員，並須宣誓就職	有	無

⁵³ “Внесен законопроект «О парламентском расследовании»”, <http://www.agentura.ru/timeline/2005/parliamentinvestigation/>, 上網檢視日期：2006年2月26日。

⁵⁴ “Закрываются кастрированные и необязательные”, <http://www.gzt.ru/politics/2005/10/23/213503.html>, 上網檢視日期：2006年2月28日。

挪威	審查情報組織行動合法性及維護人權	未具審查權	7位專家（非國會議員）組成，由國會任命	有	無
波蘭	審查情報組織行動及國際合作的合法性、政策，行政管理，不查效率	審查預算及實際支出	9名國會議員擔任，由國會任命，並須經安全檢查	無	無
南非	審查情報組織立法、行動、行政管理及財務支用	無權監督預算，可督導情報組織財務管理	15名國會議員組成，由總統任命，無須安全檢查	有	無
英國	審查財務、行政管理及MI5,MI6與GCHQ執行政策效率，不查合法性	需聯合公共帳目委員會（the Public Accounts Committee）主席進行審查，本身無審查權	由上下議院共9名議員組成，由首相任命	無	無
美國	同意任命情報組織首長，審查情報組織工作合法性及效率	參眾院委員會均具有審查權	參院17名、眾院20名議員組成參眾院之委員會，由兩院領袖任命	有	有，除非緊急，可延遲兩日報告

資料來源：Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of intelligence Agencies*, (Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005), p.78.及筆者整理。

三、司法監督

在司法監督上，俄羅斯目前最為人詬病的就是司法不能獨立，輿論認為無論採行何種法律，足以抗衡情報安全機關濫權者，唯有獨立的司法⁵⁵。1992年1月14日憲法法庭宣判「安全暨內政部合併案」違憲⁵⁶，促使葉爾欽收回成命，成為首次司法獨立成功判例。但是，法官服從檢察官的傳統仍然維持並未改善，司法審判獨立並未建立⁵⁷。俄羅斯知名的檢察官烏法洛夫（Boris Uvarov）表示：偵辦要案時，常因政治壓力被迫移案或調職⁵⁸。他本人也是因為堅持起訴財政部長潘斯考夫（Vladimir

⁵⁵ Nataliya Gevorkyan, "KGB's Offspring Strengthens its Position", *Moscow News* (Moscow), No.15(21-27 April 1995), p.3.

⁵⁶ Известия (Moscow), 16 January 1992, p.1.

⁵⁷ Carla Thorson, "Russia: Toward the Rule of Law", RFE/RL Research Report (Prague), Vol.1, No.27 (3 July 1992), pp.41-49.

⁵⁸ Leonid Krutakov, "Disillusioned Detectives Leave Prosecutor's Office", *Moscow News* (Moscow), No.28 (21-27 July 1995), p.3.

Panskov) 貪污，最後淪為被迫退休⁵⁹。俄羅斯科學院國家暨法律研究所薩維茨基教授評論：雖然俄羅斯新憲法已經施行，但是許多法律仍然沿用蘇聯法律，他認為惟有獨立、公平及公開的法庭，確立「預設被告無罪」、「檢方與被告平等」、「法官與檢察官分立並不受檢察官影響」、「公開宣判」等原則，司法審判獨立方有可能⁶⁰。新制訂的刑事訴訟法在2002年7月實行，近期幾起被指控犯間諜罪的案件，例如蘇特雅金案（Igor Sutyagin）、奧茲哈羅夫斯基案（Andrei Ozharovsky）、尼科廷案（Alexander Nikitin）等都是起訴證據不足，但依然宣判重罪，聯邦安全局影響法官審判，斧鑿痕跡毫不掩飾⁶¹。因此，徒法不足以自行，力行法治首重實踐，俄羅斯司法獨立仍待努力，司法監督要步入正軌顯見尚需時日。

四、監督情報組織現況檢討

集權政治與民主政治的區別，並非在於有無法治的形式，而是在於是否以法治的程序，去實現理性政治，保障人權與自由，兩種政治體制，重視法治的方式，在形式上無甚差異，但是目標與內涵，則有顯著不同⁶²。

1991年俄羅斯聯邦聲言拋棄共產意識形態，實施民主憲政體制，維護自由與人權。但是，經過15年的民主洗禮，俄國在「自由之家」（Freedom House）年度評鑑中，2005年起被評定達「不民主」的程度，是蘇聯瓦解俄羅斯聯邦建國以來的第一回⁶³，顯示俄國民主正在倒退。而扮演政策執行工具角色的情報組織，自成立之初就表態與KGB劃清界限，自稱是新而改革的情報安全機關；使民眾萌生對於情報組織的期望－維護國家安全、尊重人權自由與力行法治。可是現況是否一如民眾的期許？

我們審視監督情報組織的理論，就形式而論，俄國在形式上應符合巴約瑟夫博士所認為較佳的多邊－憲政模式，但是在實質上，卻是完全由普亭總統一人掌控的局勢，因此應該是屬於單一－憲政模式，易引致情報組織涉入政治過深的弊病。在政府管制監督情報組織方面，基爾教授所認為的「Gore-Tex現象」，在俄羅斯有日漸強化的情勢，情報組織的滲透性及自主性不斷升高，有自「政治警察」（Political

⁵⁹ J. Michael Waller AND Victor J. Yasmann, "Russia's Great Criminal Revolution: The Role of the Security Services", <http://www.afpc.org/pubs/crimrev.htm>, 上網檢視日期：2006年2月28日。

⁶⁰ В&М&Савицкий, "Угольный Процесс России на Новом Витке Демократизации", Государство и Право (Moscow), June 1994, p.96-107.

⁶¹ "Chekists in Court", http://www.newtimes.ru/eng/detail.asp?n=7&art_id=1039, 上網檢視日期：2006年2月28日。

⁶² 蘇俊雄，法治政治（臺北：正中書局，1991年），頁145-147。

⁶³ Adrian Karatnycky, "Civic Power and Electoral Politics", <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2005>, 上網檢視日期：2006年2月28日。

Police) 現象向「獨立安全國家」(Independent Security State) 現象傾斜的情況⁶⁴。上述兩項理論都顯示俄羅斯監督情報組織的能力有衰退現象，值得持續觀察。

在檢討現況上，可以察覺俄羅斯聯邦相關的情報組織經過不斷分合變遷，現在朝整合方向，傾向國外情報、國內安全的功能區分，雖然減少功能劃分不明確與任務發生重疊的缺點，但是獨大的聯邦安全局，不時以反恐為藉口規避監督，也引起民主有識之士的憂心；在聯邦安全會議的定位上，時有侵犯國會立法權的例證，成為總統迴避國會監督的工具；在國會與司法監督及保障個人自由權利上，徒具法律形式，實際運作則大相逕庭⁶⁵，國會仍為契卡分子操縱，司法獨立審判亟待確立，個人基本人權及新聞言論自由經常遭受「合法侵害」⁶⁶，以致情報監督與制衡的機制並未建立可以遵行的典範，導致「情報政治化」的偏頗情形，促成情報組織轉型民主接收監督得功能不彰。

因此，今天要提升俄羅斯情報組織轉型的功能，便應該要正視社會對俄羅斯聯邦情報組織的期望，落實民主法治，確實維護人權與新聞言論自由，服膺國會及司法監督，建立情報監督與制衡機制，才能贏得民眾支持，發揮其應有維護國家安全及社會安寧的功能。

陸、結 語

俄國人深受獨裁體制下情報組織箝制的深沉痛苦猶未消散之際，應該是對情報組織的改革與監督最為殷切。可是，剛推倒的捷爾任斯基(Felix Dzerzhinsky)的銅像，現在又被迎回供人瞻仰⁶⁷。顯示俄羅斯聯邦15年來轉型民主，在監督情報組織的成效相當有限，只有行政監督上仍維持以往嚴密的組織掌控。但是，改革成效之所以不彰，其實肇因於葉爾欽總統未能洞察情報組織改革的迫切性，無法體會只

⁶⁴ 基爾教授以滲透性及自主性程度高低區分情報組織的等級，分為：

1. 獨立安全國家(Independent Security State)：自主性及滲透性均最高，「Gore-Tex現象」最強。
 2. 政治警察(Political Police)：自主性及滲透性均屬中等，「Gore-Tex現象」居中。
 3. 國內情報機關(Domestic intelligence Bureau)：自主性及滲透性均最低，「Gore-Tex現象」最弱。
- 其他等級則未加居分及解說。詳見：Peter Gill, p.81.

⁶⁵ Thomas C. Muldoon, *Russian Intelligence and Security Services: An Indicator of Democratic Reform*, (Master's Thesis, Naval Postgraduate School, 1999), p.73.

⁶⁶ 普亭總統上任後，已經有11位新聞記者遭到殺害，"Freedom of The Press - Russia (2005)", http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/pfs/inc_country_detail.cfm?country=6818&pf，上網檢視日期：2006年2月28日。

⁶⁷ 捷爾任斯基是KGB的創建者，"Monument to KGB Founding Father Dzerzhinsky Returns to Moscow Police HQ", <http://www.mosnews.com/news/2005/11/08/dzmonumrestored.shtml>，上網檢視日期：2006年2月28日。

中國大陸廣電媒體節目市場之分析

專題研究

Analysis of the Broadcasting Media Market in Mainland China

賴祥蔚 (Lai, Weber H. W.)

文化大學大傳系助理教授

摘要

中國大陸改革開放後廣電媒體開始自覓節目、提高對境外節目的需求；在此同時，境外業者也看上中國大陸的商機。儘管如此，由於中國大陸廣電媒體仍然受到分層壟斷與製播合一等保障，且嚴格保護境內節目，因此節目市場仍未完全成熟。由於中國大陸在1999年推動廣電媒體集團化，媒體市場自此進入不同階段，本文在對比時，將以1999年作為基準，並指出在這一年上海的節目市場規模就已逼近臺灣，如非對岸嚴格設限，早已造成臺灣業者前仆後繼，甚至形成臺灣電視節目的「大陸化」。中國大陸廣電媒體變化與當局政策，對於臺灣將有深遠影響，我政府必須及早提出因應對策。

關鍵字：大陸、媒體、電視、節目

壹、前言與研究目的

長期以來，中國大陸因為政權奉行「喉舌論」，加上廣電媒體處於分層壟斷的計畫體制之中，節目製產主要是以宣傳為目的，雖然曾有小規模的廣播與電視節目交換，卻沒有形成真正的節目市場。改革開放之後，中國大陸開始接納市場機制，廣電媒體的節目市場逐漸形成。中國大陸人口數世界第一，改革開放以來又持續維持高速的經濟成長，因此成為舉世矚目的新興市場。

就媒體而論，文化產業原本就與一般產業有所不同，更何況中國大陸仍然未脫共產主義與一黨專政的政權特性，使得其媒體市場之發展更形複雜。此一研究之目

的係針對中國大陸廣電媒體的節目市場，分析其發展歷程、市場規模與政策現制，以供學界與臺灣業界之參考。由於中國大陸電視產業的廣告金額在1990年代超越了報紙，一躍成為最大媒體，而1999年中國大陸更正式提出了「82號文件」，推動媒體的集團化¹，使中國大陸的廣電媒體從此進入了另一個不同的階段，因此本文在進行海峽兩岸的跨區比較時，將選擇1999年作為基準。全文依序為前言與研究目的、文獻回顧、廣電媒體的節目市場、有限的節目提供者、結語。

貳、文獻回顧

學界近年來關於大陸廣電媒體的研究文獻，主要都是針對改革開放之後的媒體運作進行分析，例如賴祥蔚針對廣電媒體的集團化進行政策²，並進行個案的政治經濟分析³；呂郁女探討衛星時代電視產業的變化⁴；Hong對於電視節目的國際化進行研究⁵；陳懷林分析傳媒的商業化趨勢，以及全境仍然壟斷、地方漸有競爭⁶；王毓莉探討電視產業的變化⁷；Yu指出電視出現了商業化、地方電視自主性升高、對聽眾需求有所回應等三大特徵⁸；他的博士論文深入剖析電視與報紙或廣播等媒體發展的不同，特別是對閱聽眾需求更有反應，將會改變黨國的嚴密控制，但電視仍與國家有緊密關係，使之變成既負責宣傳又服務大眾的娛樂等需求⁹。有些學者的企圖更大，例如Zhao探討傳媒、市場與民主的關係¹⁰；Lynch發現市場化使媒體唯利是圖，因此在內容上將迎合閱聽眾的需求、減少政治性，從而影響國家的控制，並且可能進一步引起市民社會¹¹。

¹ 賴祥蔚，「中國大陸廣電集團政策的政治經濟分析」，*廣播與電視*（第18期，2002），頁115-139

² 賴祥蔚，「中國大陸廣電集團政策的政治經濟分析」，頁115-139。

³ 賴祥蔚，*中國大陸廣電集團的政治經濟分析*（臺北：政治大學政治所博士論文，2002）。

⁴ 呂郁女，*衛星時代中國大陸電視產業的發展與挑戰*（臺北：時英，1999）。

⁵ Junhao Hong, *The internationalization of television in China: The evolution of ideology, society, and media since the reform*, Praeger Publishers, CT, 1998.

⁶ 陳懷林，「試論壟斷主導下的大陸廣電商業化」，何舟、陳懷林，*中國傳媒新論*（香港：太平洋世紀，1998）。

⁷ 王毓莉，*中共改革開放政策對電視事業影響之研究*（臺北：政治大學東亞研究所博士論文，1997）。

⁸ Jinglu Yu, "The structure and function of Chinese television", In *Chin Chuan Lee* (Ed.), *Voices of China: The interplay of politics and journalism*, The Guilford Press, NY, 1990.

⁹ Jinglu Yu, *China's television in transition: Rapid development in the post-Mao reform period*, PhD dissertation, University of Washington, 1990.

¹⁰ Yuezhi Zhao, *Media, market and democracy in China*, University of Illinois Press, Illinois, 1998.

¹¹ Daniel Christopher Lynch, *The market is the message: the political economy of state control over thought work in reformed China*, PhD dissertation, The University of Michigan: 1996.

相較之下，鎖定經濟層面為主的大陸媒體研究文獻就少了許多，尤其針對節目市場的分析更是寥寥無幾。如果從產業經濟理論的角度來看，這些分析應該是必要的市場基本條件，然而因為雙元產品市場（dual product market）等特性¹²，媒體向來就不是正統經濟學者的研究範疇；至於傳播學界，雖然從1980年代晚期開始就對於「媒體經濟學」多所關注¹³，但是直到晚近才開始又進一步提倡應該致力於產業經濟的研究¹⁴，至今成果還不甚多。Waterman & Rogers針對遠東多個國家進行比較研究，發現一國的國民生產毛額以及該國花費在廣電媒體的比例上越高，則電視節目的自製率也越高¹⁵。Chan的跨國性比較研究指出，一個國家的娛樂性電視頻道越少，境外衛星頻道就越容易進入¹⁶。更早之前，Noll, Peck & McGowan指出，以電視而論，整體廣告廠商對於電視廣告時間的需求相對穩定，不隨廣告時間增加而增加¹⁷；McCombs則曾提出相對常數理論，認為社會大眾花在傳媒的支出，大約是所有消費支出的3%，相對來說相當穩定。至於針對個別市場的研究，則有彭芸等針對臺灣的影視媒體產值提出調查分析¹⁸，並且提出多種產值估計法；楊志弘等¹⁹則探討了大陸廣電媒體的投資環境。

本文之目的在於針對中國大陸廣電媒體節目市場的情況進行研究，探討此一市場的潛在商機與實際限制，以供後續學術研究及臺灣廣電媒體產業之參考。

參、廣電媒體的節目市場

一、大陸廣電媒體發展簡述

共產政權原本將媒體視為共產政權與無產階級的喉舌工具，中國大陸在改革開放之前亦然。基於此一「喉舌論」，媒體不是市場中經營牟利的「企業」，而是如

¹² John M. Lavine & Daniel B. Waxkman. *Managing media organization*, Longman, New York, 1993, pp. 10-20.

¹³ R. G. Picard, 馮建三譯，*媒介經濟學*（臺北：遠流，1994）。

¹⁴ D. Gomery, "The centrality of media economics", *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 3, 1993, pp.190-198.

¹⁵ David Waterman & Everett M. Rogers, "The economics of television program production and trade in Far East Asia", *Journal of Communication*, Vol. 4, No. 3, 1994, pp.89-111.

¹⁶ Joseph Man Chan, "Media internationalization in China: Processes and tensions". *Journal of Communication*, Vol. 44, No. 3, 1994.

¹⁷ R. G. Noll, M. J. Peck and J. J. McGowan, *Economic aspects of television regulation*, Brookings Institute, Washington, DC, 1973.

¹⁸ M.E. McCombs, "Mass media in the marketplace", *Journalism Monographs*, Vol. 24, 1972.

¹⁹ 楊志弘等，*大陸大眾傳播事業投資環境之研究：廣電部分*（臺北：行政院大陸委員會，1994）。

同政府機關般為了執行宣傳任務的「事業」²⁰。

大陸的第一座電視臺出現於1958年，但是並不是出於實際上有此需要，而是為了意識型態競爭的政治考量，當時在物質條件不足的情況之下，仍然不顧一切開辦電視臺，因此電視常被看成大躍進的產物，不但過於早熟而且設計不良²¹。

大陸在建政初期，針對媒體提出了四大任務：發布新聞、傳達政令、社會教育與文化娛樂；但是實踐上則集中於前兩項，後來受了「文化大革命」影響，更將有限的娛樂性、欣賞性、與知識性節目一概取消²²。直到「改革開放」開始，大陸領導人鄧小平在1979年公開指出：「社會主義也可以搞市場經濟」²³。1992年中共提出「社會主義市場經濟」，將媒體列入第三產業，大陸才開始出現媒體必須完全自負盈虧的觀念。儘管如此，媒體在大陸仍然不脫原本之政治性，而且還被歷來的領導人反覆強調，即便是鄧小平本人也在1986年以「要旗幟鮮明地反對資產階級自由化」為題指出：「黨的新聞報刊、國家的廣播電視和有關出版物，是黨和人民的喉舌，必須在黨的指導下，無條件地宣傳黨和政府的路線、方針、政策」²⁴。這種市場與管控兩股相反的作用力交互出現的「傳媒鐘擺現象」（media oscillation），被認為在某種程度上也是一種文化上的保護主義（cultural protectionism），反映出大陸當局對於外來競爭的保護性政策²⁵。

在廣電傳媒的市場結構上，大陸建政之初，只能集中全力建設中央層級的廣電機構；第二個5年計畫期間，開始實施中央與省兩級管理制，除了中央政府，省級政府也可以開辦廣電傳媒。在中央財政能力有限，但又急於加大廣電傳媒覆蓋範圍的前提下，1983年決定實施「四級辦廣播、四級辦電視、四級混合覆蓋」的方針，讓中央、省（包括自治區、直轄市）、省轄市（包括地、州、盟）、和縣（包括旗）都可以開辦廣播電視²⁶。大陸當局重視電視的主要原因，在於已經看到對於文盲仍多的大陸而言，電視作為意識型態工具、官方喉舌的無比威力和巨大潛力。原則上，一省只有一家省級廣播電臺與電視臺，一市只有一家市級廣播電臺與電視臺。分級壟斷帶來獨佔的保護，但也使傳媒缺乏進一步發展所需的競爭體質。

²⁰ 賴祥蔚，中國大陸廣電集團政策的政治經濟分析。

²¹ Yu Huang, "Chinese television in Mao's era (1958-1976): A historical survey", 廣播與電視, 第2卷第3期, 1996。

²² 李瞻，「中共的廣播電視事業」，廣播與電視（創刊號，1992）。

²³ 鄧小平，鄧小平文選（第二卷）（北京：人民出版社，1994），頁231-238。

²⁴ 鄧小平，鄧小平文選（第三卷）（北京：人民出版社，1993）。

²⁵ Joseph Man Chan, "Media internationalization in China: Processes and tensions", p.84.

²⁶ 賴祥蔚，中國大陸廣電集團政策的政治經濟分析。

二、從無到有：大陸廣電節目市場的發展

縱向來看，大陸廣電節目市場的發展，歷經了三個不同的階段，第一個階段是建政初期的沒有節目交易，只有節目交換；第二個階段是改革開放之後，節目交換演變成節目交易；第三個階段則是目前正在發展中的「製播分離」趨勢，這個趨勢將會進一步推動廣電節目市場的成熟。

(一)第一階段

中共政權原本就視媒體為宣傳之喉舌，其電視更誕生於「大躍進」的左傾年代之中，因此在實際運作上絕不像西方資本主義國家仰賴市場機制。儘管早期大陸電視節目不仰賴市場交易，但仍有小規模的交流。大陸廣電節目是先有境外交流才有境內交流。

在境外節目的交流上，一開始因為受到敵外意識（anti-foreignism）影響²⁷，主要是延續建政以來與蘇聯等共產國家所進行的廣播節目交換，由當局出面進行電視節目交換²⁸，後來因為與中共與蘇共關係惡化，加上大陸電視的節目自製數量不足以應付需求，才於1963年開始向英國國際新聞影片社（即是後來的「維視新聞社」，VISNEWS）交換或購買節目²⁹，1967年因為「文革」一度中止，在1971年又恢復³⁰，此後又陸續增加電視節目交流的對象，或是與其他國家合作進行節目製作³¹。當電視節目交流日益增加，廣播節目交流則因低製作成本與高「文化折扣」而趨於減少。上海東方廣播電臺的財經頻率總監就直言指出，由於廣播節目的地方性與時效性較強，因此境外節目不容易生存，除此之外，廣播節目的製作成本不像電視節目這麼高，也沒有引進境外節目的動力³²。

(二)第二階段

1979年大陸當局的中央廣播事業局召開了第一次的全國電視節目會議，同意廣東省可因地利之便到香港開源，使廣東電視臺成為最早引進境外電視劇的地方電視臺；同年中央電視臺也跟進前往香港採購影片³³。

²⁷ Joseph Man Chan, "Media internationalization in China: Processes and tensions", p.70-71.

²⁸ 當代中國叢書編輯委員會，*當代中國的廣播電視（上、下）*（北京：北京廣播學院，1987）。

²⁹ Yu Huang, "Chinese television in Mao's era (1958-1976): A historical survey", p.159.

³⁰ 呂郁女，*中共的廣播電視在其現代化過程中所扮演的角色*，頁240。

³¹ Junhao Hong, *The internationalization of television in China: the evolution of ideology, society, and media since the reform*, Praeger Publishers, CT, 1998.

³² 這是筆者在2003年8月走訪上海東方廣播電臺旗下的財經頻率浦江之聲廣播電臺時，趙復銘總監（相當於臺長）對於廣播節目製作的分析。趙總監並且進一步指出，上海東方廣播電臺旗下的各個頻率都將在未來改組為股份公司。當天訪談除了趙總監之外，一起受訪的還有劉俐俐副主編。

³³ 郭鎮之，*中國電視史*（北京：中國人民大學出版社，1991），頁136-137。

至於境內的節目交流則始於1976年7月1日，中央電視臺的「全國電視臺新聞聯播」開始試驗播出，1978年元旦正式播出³⁴。聯播其實是強制性的節目交流，這麼做一方面是為了宣傳，另一方面也是為了解決各地電視臺節目不足的問題。

改革開放之後，電視節目的交流需求變得更大，這是因為各單位不再吃「大鍋飯」而是必須逐漸開始自負盈虧，因此電影部門不再願意如同過去一般提供無償或低價影片給電視臺，電視臺只好轉而仰賴自拍的電視劇³⁵，同時訴諸大量湧入的境外影視劇³⁶。前述的1979年第一次全國電視節目會議，其實也標誌了大陸電視業從長期的「要飯吃」走向「獨立自主辦節目」的開端。1980年大陸當局召開的第十次全國廣播工作會議，特別強調了電視節目不足的急迫問題³⁷。

各地電視臺投入自拍電視劇，使境內交流成為可能。從1983年開始，省級電視臺組織了「中國省級電視臺集團股份有限公司」，由35個省與5個計畫單列市的電視臺共同組成；1985年7月7日，城市電視臺節目交流中心誕生，並於10月1日開始交流節目³⁸。節目交流一開始是「無償交換」，後來改為「有償抵價交換」³⁹。不過所謂的有償，卻不是市場供需的價格，而是統一以每分鐘為單位來計算價格，價格通常遠低於應有行情。這種有償交換不只存在與省臺與省臺之間，也蔓延到了中央。原本依照規定，各地電視臺都有義務提供節目給中央電視臺⁴⁰。但有些地方電視臺為了利潤而不願提供節目給中央電視臺，寧願給其他的地方電視臺。中央電視臺只好在1982年提出金錢補貼，以60分鐘戲劇每集5千至1萬5千元人民幣的代價，誘使地方電視臺提供節目⁴¹。

在大陸當局正式肯定了市場經濟之後，為了促進已經出現的節目交易進一步發展，因而積極舉辦電視節。知名的上海電視節在1980年代已經開始舉行，到了1990年4月，廣電部決定每年都要舉辦一次國家級的電視節，並安排單年由四川省承辦，雙年由上海市承辦，後來更以「廣播電視管理條例」規定必須經過國務院廣電部門批准才能舉辦節目交易活動，以此來確保上海與四川的此一特權。最近一次是在2004年6月由上海主辦的第十屆上海電視節。除了國家級的電視節之外，北京與湖南也各自推出了電視周與金鷹獎。

³⁴ 于廣華，中央電視臺大事記（北京：人民出版社，1993），頁64、77。

³⁵ 郭鎮之，中國電視史，頁143。

³⁶ 郭鎮之，中國電視史，頁172。

³⁷ Jinglu Yu, *China's television in transition: Rapid development in the post-Mao reform period*, p.80.

³⁸ 郭鎮之，中國電視史，頁195-197。

³⁹ 楊志弘等，大陸大眾傳播事業投資環境之研究：廣電部分，頁31-32。

⁴⁰ 郭鎮之，中國電視史，頁202。

⁴¹ Jinglu Yu, *China's television in transition: Rapid development in the post-Mao reform period*, p.75-76.

2000年的第八屆上海電視節，節目交易金額為4億1千萬元人民幣⁴²。1年後四川電視節的節目交易金額為2億4千萬元人民幣⁴³。除了上海與四川舉行的電視節之外，2000年北京電視周的節目交易金額為2億1千萬元人民幣⁴⁴；2001年為4億6千萬元人民幣⁴⁵；到了2002年下降為1億6千萬元人民幣⁴⁶。相較之下，美國的Discovery（探索頻道）光靠節目經營就有幾十億的收入。從交易金額的比較不難看出：大陸廣電節目市場已然形成，但是因為廣電媒體的分層壟斷等因素，節目市場的規模仍然不大。

(三) 第三階段

目前關係中國大陸廣電節目發展的一個重要因素，乃是「製播分離」呼聲的出現與一度受挫。大陸電視臺過去施行的體制是「製播合一」，也就是電視臺自製自播；至於製播分離則是開放社會各界製作，再由電視臺播出。1998年3月，北京青年報報導了中央電視臺有意開放部份節目讓社會招標，消息立即引起巨大波瀾，中央電視臺當時雖然公開否認，實際上卻已經在進行⁴⁷。2000年中央電視臺再次喊出製播分離、收視率末位淘汰制、爭取營利來源多樣化等三大改革口號，但隨即又對製播分離封口，可見在這個議題上承受了巨大壓力⁴⁸。當時廣電總局局長徐光春的言論，明白點出了壓力之所在，他強調要想確保政權的宣傳權，就要包括宣傳權的三個不可分的內涵：播出權、製作權、與覆蓋權，因此「不能籠統地講廣播電視節目的製播分離⁴⁹」。不過因為製播分離被認為是「解放生產力、提高節目質量、適應市場發展」的必然選擇⁵⁰。因此儘管當局反對，但是製播分離仍被看好，上海的東方明珠公司就曾經公開指出，一旦製播分離逐漸成為趨勢，該公司準備進軍節目製作，將把既有的資本優勢轉換為品牌優勢，並且以品牌優勢打破地域的限制⁵¹。事實上，廣電總局在2004年2月已經宣布，將同意開放境外企業與大陸民營企業都可以和大陸的節目製作單位共組公司，拍攝電影和電視節目⁵²。未來一旦製播分離成為主流，大陸廣電媒體將因節目提供者大幅增加而進入更多元的競爭時代，推動廣電節目市

⁴² 南方都市報，2000年10月30日。

⁴³ 生活時報，2001年10月30日。

⁴⁴ 北京晨報，2000年6月23日。

⁴⁵ 北京青年報，2001年5月23日。

⁴⁶ 北京晨報，2002年5月12日。

⁴⁷ 紀寧，*媒介新動向：中國人創造財富的第四次機遇*（瀋陽：瀋陽出版社，2001），頁374-375。

⁴⁸ 中國證券報，2001年6月18日。

⁴⁹ 徐光春，「加快廣播影視事業的改革與發展」，*中央電視臺年鑑*（2001），頁8-11。

⁵⁰ 上海解放日報，2000年3月11日。

⁵¹ 證券時報，2001年12月20日。

⁵² 經濟日報，2004年2月10日。

場的成熟與深化。

三、市場規模推估：上海市的案例

儘管大陸的廣電媒體節目市場才誕生不久，規模非常有限，不過由於政權對待媒體的態度與過去的計畫體制等因素，在這個市場中的節目製作者更少，因此廣電媒體節目供不應求的情況始終存在。由於大陸幅員遼闊，各地發展差異極大，因此在此以上海市為個案以便進行探討。

廣電媒體存在於雙元產品市場，必須服務於閱聽人與廣告主兩個市場，先藉由節目內容來吸引閱聽人，再以此招攬廣告。

統計顯示，1999年上海市總人口為1,313萬人，居民每月消費總額為1,352億元人民幣，每月的職工平均工資為14,147元人民幣，城市人均可支配收入為10,932元人民幣，農村人均純收入為5,481元人民幣⁵³。從境內的比較來看，上海市職工的平均工資遠高於大陸平均工資8,346元人民幣，至於上海市的人均消費為10,328元人民幣，不僅高居全大陸第一，遠多於大陸人均消費3,129元人民幣，而且比較起排名居於二、三、四名的北京、天津、與廣東，各高約一倍之多⁵⁴。

如果把上海拿來與境外相比，特別是與一水之隔的臺灣相比，應該更具能清楚呈現上海的市場規模。根據統計，1999年臺灣的總人口為2,334萬人，每年的每戶（平均每戶3.63人）消費支出為655,282元新臺幣（不含非消費支出200,522元新臺幣），每戶平均收入為1,089,575元新臺幣，每戶平均可支配所得為889,053元新臺幣⁵⁵。

由於兩地社會經濟的整體狀況相當不同，例如在計算消費總額時是否考慮購買力平價（PPP），以及對岸仍然殘存著計畫體制單位福利等，因此不宜直接比較，不過概略來看，兩地居民的消費總額、平均收入與支出等金額都已經相當接近，而上海市面積（6千多平方公里）僅為臺灣的六分之一，人口卻大約為臺灣的6成，可見光是上海市一地的廣電節目市場對臺灣業者而言就非常可觀，更遑論整個大陸市場。

再從廣告營收的數據來看，1999年上海市的廣告經營總額為107億元人民幣；同年臺灣地區的有效廣告量金額則為593億元新臺幣，換算之後兩相比較，金額大致相同，這顯示上海市的廣告市場已經相當於臺灣地區。值得注意的是，上海市這

⁵³ 上海統計年鑑（2001），頁4-7。

⁵⁴ 中國統計年鑑（2000），頁70。

⁵⁵ 行政院主計處，家庭收支調查報告（臺北：行政院，1999）。

10年來的廣告增長十分驚人，回溯來看，1991年上海市的廣告總收入僅僅為4.07億元人民幣而已⁵⁶，未來還有多少成長空間，頗堪探討。

除了廣告之外，音像製品市場也頗為可觀，1999年上海市的音像製品銷售總額已經達到1.97億元人民幣，這還沒有計入大量的盜版音像製品。相較來看，大陸的音像製品市場頗有成長空間，例如1997年日本的人均唱片消費額大約為60美元，香港的人均唱片消費額大約為40美元，大陸的人均唱片消費額則只有大約1.6美元左右。

依照前面提及之早年學者Noll, Peck & McGowan提出的電視廣告需求穩定以及學者McCombs提出的相對常數理論，臺灣近幾年的電視廣告金額果然變化不大，至於以廣告總額推算出的常數則為1.4%；至於上海市，由於電視廣告誕生的時間仍短，還有成長空間，但是廣告總額大約已經等於臺灣地區，如果以廣告總額來推算常數，數值只有0.64%⁵⁷。

儘管市場龐大，但是上海市的廣電媒體節目供應者卻屈指可數，這與廣電媒體的市場結構有關。

基於廣電媒體的雙元產品市場特性，斥資拍攝或購買好的廣電節目，其實有利於爭取觀眾。不過因為大陸各地的廣電媒體大致上仍處於分層壟斷，因此主要只有內部競爭的壓力，而無外部競爭的壓力，況且內部競爭的壓力可以透過目前正推動的廣電集團來進行調節⁵⁸，於是減弱了大陸電視臺尋求更佳節目的動力。在大陸自製節目的北京光線電視策劃研究中心負責人王長田就感慨指出，電視臺願意出的價格往往只有一集上千元人民幣，還有出價幾百元人民幣的，他只好一方面設法壓低成本至每集幾萬元人民幣，另一方面更加努力去找個上百家電視臺簽約⁵⁹。大陸電視臺不願意出價購買節目的真正原因不完全是預算考量，畢竟這個問題可以透過「節目帶廣告」的方式來解決，因此關鍵還在於廣電媒體的市場結構。

根據前述的Waterman & Rogers研究，一地生產毛額以及廣電媒體花費比例越高，電視節目的自製率也越高，但是這種說法顯然沒有考量各地廣電媒體的市場結構。反倒是Chan指出一地娛樂頻道越少則境外衛星頻道越容易進入的說法，似乎道出了

⁵⁶ 中國廣告年鑑（1992），頁26-27。

⁵⁷ 儘管上海市以廣告總額換算而得的常數數值頗低，顯見還有成長空間，不過以上海市來計算此一數值，對臺灣而言仍可能是不公平的，因為在臺灣地區投放的廣告主要看重的就是臺灣整體的消費潛力，但是在上海市投放的廣告卻可能是因為其在中國大陸具有經濟中心的地位，因此廣告金額必然趨高。

⁵⁸ 賴祥蔚，中國大陸廣電集團的政治經濟分析。

⁵⁹ 中國經營報，2002年6月4日。

包括臺灣在內的廣電媒體節目供應者應該注意上海市的可發潛力。但中國大陸終究不是完全的資本主義市場經濟，因此境外廣電媒體節目想要前進大陸，一定要先深入了解當局的相關政策與規定。

肆、有限的節目提供者

一、大陸當局的保護政策

媒體是文化產業而不是一般產業，對於一般大眾具有潛在的強大影響，因而被認為涉及公共利益，常常受到國家的重大關注並進而訴諸保護政策。正因媒體的此一特性，1993年在法國的強力堅持之下，關稅暨貿易總協定（GATT）沒有將影視文化產品列入一體適用的範圍。

對於大陸當局而言，媒體可不只是一項文化產業而已，其實更攸關共產政權的合法性宣傳，因此大陸領導人不但對媒體定位經常三令五申，更落實在具體的保護政策與法規之中。

大陸當局對廣電媒體節目的保護，包括境內與境外的節目都要一體受審。廣電總局的「電視劇管理規定」第4條明白規定：「對電視劇製作、進口、發行等環節實行許可制度。禁止出租、出借、出賣、轉讓或變相轉讓電視劇各類許可證。」

境內方面，有三道關卡，第一道關卡是在大陸開拍電視劇必須事先申請許可證；第二道關卡是重要題材要事先送審，例如2004年度首批電視劇題材規劃一共收到193家電視劇製作單位申報的劇目共有7百多部、將近2萬集，批准的有5百多部、1萬4千多集，佔申報總數的七成六；第三道關卡是當局可以根據「電視劇審查暫行規定」第20條：在「特殊強況」之下，責令修改、刪減、停止發行、停止播放。除了中央，地方政府也會把關，例如上海市就在該市的「電視劇製作管理暫行規定」對電視劇題材加以規範。

至於境外節目，從市場競爭來看，大陸的保護政策其來有自。受到境外節目影響最大的首推鄰近香港的廣州市，Survey Research Group的1995年廣東市收視率資料顯示，在1992年到1995年之間，廣東電視臺的總和收視率一路走低，百分比從90、86、80、70、降到45，其中珠江臺的歷年收視率為88、83、78、67、39，嶺南臺的歷年收視率為58、58、55、37、22；至於中央電視臺第一套節目在當地的收視率也同樣下滑，其歷年收視率為53、33、29、28、與23；相較之下，來自鄰境溢波的香港無線（TVB）兩個臺與香港亞視（ATV）兩個臺，雖然當時還沒有獲得大陸當局允許落地的正式許可，但是各自的總和收視率成長已經相當快速，前者為26、

48、70、與86，後者為25、42、65、82，四個香港的電視頻道恰恰穩居前四名⁶⁰。至於全境，2000年在中央電視臺的電視劇頻道創了收視高峰的節目也是兩部引進的境外電視劇。

境內節目的競爭力不如外人，結果免不了遭到境外節目的入侵。1988年大陸電視播出的節目多達三成六為境外節目；相較之下，上海電視臺的境外節目比例更高，1986年高達七成三；而且境外節目通常會先試著提供給涵蓋全境的中央電視臺，但是在因為政治風險等因素被中央電視臺拒絕之後，再轉向被認為風氣最自由的上海電視臺，並且從當地走紅全國⁶¹。

為了落實保護政策，1994年大陸當局在「關於引進、播出境外電視節目的管理規定」中具體指示各電視臺：每天所播出的每套節目中，境外電視劇不得超過電視劇總播出時間的25%⁶²；1995年廣電部規定晚上7至10時的黃金時間，播出境外電視劇的比例不得超出15%⁶³；1996年又進一步收回了北京、上海、廣東、福建、與四川的引進節目自審權，改為統一審查，同時嚴格控制引進電視劇的播出時段與比例⁶⁴，後來形成具體文字寫入1997年通過的「廣播電視管理條例」第39條。2000年在「電視劇管理規定」中規定：境外電視劇不得佔電視劇之總播出時間的25%，晚上6時10時的精華時段不得超過15%。

除了收回審查權、限制播出時段之外，大陸當局在審查流程上也有嚴格規定，要求引進的境外電視劇在送審時要提供每集3百字以上的詳細劇情，原則上長度不可超過30集，如果是單本劇或6集以下的短劇，不受一年一次的限制，如果引進的是的長片，每個單位一年只能報審一次，審查沒通過還不能換片⁶⁵。

境外節目必須由廣電部審核，如果是少兒、動畫、科技、專題，購買本臺播映權的可由各臺自審自播，購買省境播映權的由省級管理部門審查，購買全國播映權在全國交流的也是由省級管理部門審查，而且還可以透過衛星傳送，不過必須經過重新製作與審查才播出⁶⁶。

⁶⁰ 黃煜、郝曉鳴，「進退兩難的中國官方資訊控制—兼論傳媒新科技的作用」，*傳播文化*（第6卷，1998），頁123。

⁶¹ Junhao Hong, *The internationalization of television in China: the evolution of ideology, society, and media since the reform*, p.72-74.

⁶² 石長順，「中國電視如何因應WTO」，*現代傳播雙月刊*（第1卷，2000年）。

⁶³ 中國廣播電視學會，*中國廣播影視法規政策實用手冊*（北京：中國廣播電視出版社，1996），頁91-92。

⁶⁴ 中國廣播電視學會，*中國廣播影視法規政策實用手冊*，頁93。

⁶⁵ 中國廣播電視學會，*中國廣播影視法規政策實用手冊*，頁107-108。

⁶⁶ 中國廣播電視學會，*中國廣播影視法規政策實用手冊*，頁93-94。

除了廣電媒體節目在前進大陸電視臺時面對諸多限制，衛星頻道想要進入大陸也面對許多保護政策的限制，一方面想要進入已經不易，例如臺灣新成立的電視頻道「東風」，原本有意進軍大陸，奈何未能如願，到2004年為止，大陸當局只開放了31個境外頻道；另一方面就算獲許進入，範圍也相當有限，儘管在這有限的範圍之內商機已經非常可觀。根據1994年廣電部發布的規定，可設立衛星地面接收設施來接收境外電視節目的單位只限於三類，一是級別高，而且確實因為工作需要的教育、科學、新聞單位；二是三星級以上的涉外賓館；三是專供外國人與境外人士辦公或居住的公寓⁶⁷。目前為了提早面對未來的競爭，大陸當局在2000年透露要比照設置經濟特區的模式，以廣東省為媒體特區的試點，逐步、有限對外開放電視入境⁶⁸；按照規定，境外電視頻道只能在三星級以上賓館、涉外公寓等有限範圍落地，但是在廣東省則已經可以普遍落地。在此同時，對於其他地方的衛星頻道則加大了管理的力道，例如北京市部份小區夾帶的境外頻道節目就遭到封殺⁶⁹。

二、臺灣業者的因應對策

面對大陸廣電媒體節目市場的龐大商機，臺灣業者與其他國家業者面對同樣嚴格的保護政策，只能將原有電視劇經過重新剪輯之後送審以爭取進入，就算是與大陸合作拍攝的節目也一樣面臨保護政策，因為根據1994年大陸廣電部第十號命令的規定：從臺灣與國外購買、交換或獲贈的節目，以及大陸與境外機構合作攝製的節目都屬境外電視節目⁷⁰。

被大陸當局劃歸為境外節目的臺灣電視節目如果想要進入對岸市場，不但要經過「三級審批」（電視臺、省、中央），還必須爭取到配額。早期大陸給臺灣四個指標的配額，一個指標可以是一齣節目，也可以是一整齣連續劇；後來放寬至每年最多引進20部臺灣的連續劇，由廣電總局負責最後把關。

至於在拍攝電視劇時與對岸合作，不僅要受限於嚴格規定，臺灣業者也無法因為身分而獲得進入市場的方便。根據規定，所謂合作包括了合拍與協拍，大陸當局對兩者都有嚴格的規定。合拍指的是與大陸共同投資、共派主創人員、共同分享利益的聯合製作電視劇，依照規定，包括腳本作者、導演、主要演職員在內的主創人員中，大陸人員不得少於三分之一，而且申請時要先提交全劇的劇本或是每集1,500字以上的故事梗概，還要提出製作人、編劇、導演履歷與劇組演職員名單以及拍攝

⁶⁷ 中國廣播電視學會，中國廣播影視法規政策實用手冊，頁312。

⁶⁸ 明日報，2000年1月11日。

⁶⁹ 新周刊，2002年6月3日。

⁷⁰ 中國廣播電視學會，中國廣播影視法規政策實用手冊，頁88-89。

景點與詳細拍攝日程。至於協拍，指的是外方出資拍攝電視劇並提供主創人員，大陸只提供其他協助，申請時也要提交每集1,000字以上的故事梗概，以及涉及大陸的內容、人員名單、拍攝景點與拍攝計畫等資料。不管是合拍還是協拍，都要由中央廣電部門審查之後才能通過，審查通過的劇本不得進行實質改動。更重要的是，即使是合拍的電視劇，想要在大陸發行或是播放，仍然要經過中央廣電部門的批准⁷¹。大陸的電視劇製作單位還必須先完成一定數量的自製電視劇才能與境外機構合作。由於審查嚴格，2000年所提出的2百多件申請合拍案中，臺灣業者只有兩案獲得通過，許多申請案都已等候多年，結果卻如此，讓業者非常氣餒⁷²，幾家臺灣的知名電視公司甚至取消正要成立的大陸部門⁷³。廣電總局在2006年第一季公布同意發行的59部合拍電視劇中，也只有一部「我的秘密花園（第二部）」來自臺灣。

目前大陸當局不僅對境外節目嚴加管理，對於境內電視劇的拍攝也有非常仔細的規定。在大陸拍攝電視劇必須事先申請許可證，分為長期許可證與臨時許可證兩種，前者為期3年，後者一劇一證，而且只限原申請劇目。大陸當局對於申請許可證的單位與申請程序，都有明確而嚴格的規定，只限於省會市級以上電視臺與影視製作機構申請。按照1995年廣電部第十六號規定，目前個人與私營企業都不能成立影視製作機構，至於境外組織與個人也不能合作設立影視製作機構，因此當然也不具有申請許可證的資格⁷⁴。

臺灣電視從業人員到大陸拍攝電視節目，必須向「中華廣播影視交流協會」提出申請，經過中央廣電部門批准，而且還規定只能從在北京、上海、廣州等16個入境口岸進入⁷⁵。如在當地播出，2005年起更被限制不能使用臺灣腔調⁷⁶。至於外界一度盛傳大陸當局列出封殺的「綠名單」，廣電總局也特地在2004年公開否認，並強調臺灣藝人都沒有被封殺⁷⁷。

儘管規定嚴苛，但是在龐大商機的誘惑之下，臺灣電視節目仍然積極登陸，例如民視就把原有節目一些敏感的政治用語消音，並且希望新的節目能以20集為一個單元，以便配合大陸的規定⁷⁸；有些臺灣節目甚至在大陸電視臺的安排下，以「改名」方式假冒境內電視劇⁷⁹；在此同時，臺灣業者也持續爭取比較寬鬆的條件，例如

⁷¹ 中國廣播電視學會，中國廣播影視法規政策實用手冊，頁325-329。

⁷² 聯合報，2000年8月29日。

⁷³ 民生報，2001年6月5日。

⁷⁵ 中國廣播電視學會，中國廣播影視法規政策實用手冊，頁334-335。

⁷⁶ 聯合報，2005年9月15日。

⁷⁷ 人民網，2004年6月22日。

⁷⁸ 民生報，2000年11月17日。

⁷⁹ 北京娛樂信報，2005年1月11日。

演藝工會就爭取不將配角列入「主創人員」並且獲得善意回應⁸⁰；其實不只臺灣業者有意登陸，大陸電視臺也很歡迎，根據1993年的行情，大陸拍攝一集戲劇節目的成本約為10萬元人民幣，但是購買臺灣節目則只需要1萬元人民幣⁸¹。況且比較起來，在所有的境外節目之中，臺灣電視節目的「文化折扣」最小。

在市場供需法則的驅使之下，有意前進大陸節目市場的臺灣業者，無不設法依照對岸規定，但是在此同時，臺灣政府也有因應政策。

目前臺灣業者除了受限於大陸當局的嚴苛保護政策，還要面對臺灣政府的相對規定，使得兩岸的電視交流受到許多扭曲⁸²。臺灣政府一方面基於保護本地市場，另一方面也為了爭取「對等」，於是對岸的電影或廣電節目成為目前少數仍然需要事先送請審查的節目類別；除此之外，「臺灣地區大眾傳播事業赴大陸地區採訪拍片製作節目管理辦法」第8條規定：赴大陸地區製作戲劇節目，僱用大陸人民擔任編劇及導播者不得逾三分之一；僱用大陸人民擔任主角及配角者各不得逾三分之一。大陸藝人想來臺灣宣傳時，除了要事先申請，還可能遭到新聞局的拒絕⁸³，即便行政院長蘇貞昌也認為相關規範可研究放寬⁸⁴。

兩岸在節目相關人員的比例上針鋒相對，大陸要求不得少於三分之一，臺灣則規定不得多於三分之一，造成有意前進大陸市場的臺灣業者無法兩面兼顧，必須有所取捨。對岸除了查緝想偷偷進軍8點檔以便讓廣告收入倍增10倍的「假國產、真合拍」電視劇之外⁸⁵，對於沒有真正雇用當地影視人員的「假合拍」電視劇也嚴加掃蕩⁸⁶；前述「改名」的臺灣電視劇「少年史艷文」在送審時，也被對岸廣電總局看穿並遭退回⁸⁷。至於臺灣政府也不放水，例如瓊瑤原著、走紅一時的電視節目「還珠格格」，就為了前進大陸市場而違反臺灣規定，播出之後，經行政院新聞局主動監看發現大陸演員超過三分之一（全劇16位主、配角之中只有3人是臺灣演員），因此依照前述規定之比例而認定屬於大陸劇⁸⁸。

⁸⁰ 民生報，2003年8月28日。

⁸¹ 楊志弘等，大陸大眾傳播事業投資環境之研究：廣電部分，頁99。

⁸² 趙雅麗，政治主導下兩岸電視文化交流的迷思，新聞學研究（第57卷，1998），頁51-75。

⁸³ 蘋果日報，2006年5月22日。

⁸⁴ 蘋果日報，2006年3月15日。

⁸⁵ 聯合報，2000年10月24日。

⁸⁶ 聯合報，1999年6月16日。

⁸⁷ 北京娛樂信報，2005年1月11日。

⁸⁸ 民生報，1998年5月28日。

伍、結語

中國大陸廣電媒體的節目市場可以分三個階段：在第一階段中，媒體被視為宣傳喉舌，廣電媒體的節目交流有限，還談不上什麼市場。第二階段則是改革開後之後，因為自負盈虧的驅使，中國大陸各級電視臺尋求節目的需求增加，因此催生了更具規模的境內節目交流，也開始接納境外節目的湧入，逐漸形成節目市場，在此同時，廣播節目則仍以自製為主。第三階段則正在發展中，這牽涉了廣電媒體的市場結構與製播合一制度的瓦解。

目前電視節目已有交流市場，但是在分層壟斷與製播合一等保障下，加上文化產業與宣傳喉舌等考量，大陸當局在政策上對廣電媒體的節目採取嚴格保護，因此節目市場未臻成熟。儘管如此，根據初步估計，光是上海市的節目市場規模就逼近臺灣地區，遑論整個中國大陸，因此對臺灣媒體業者具有巨大的吸引力。

不過因為對岸多有設限，不僅境內節目在拍攝上必須經過三道關卡，包括申請許可證、題材審查以及隨時責令刪剪或停播，對於與臺灣合拍更規定主創人員中要有三分之一以上的大陸人員；另一方面，臺灣政府也嚴加把關，規定大陸人員不得超過三分之一。兩相配合，等於海峽兩岸政府巧妙的聯手遏阻臺灣業者前進大陸市場，否則臺灣業者必將前仆後繼，甚至形成臺灣電視節目「大陸化」的現象。

最近中國大陸當局正式宣布有意開放民營企業與境外媒體加入節目製作，加上製播分離的發展趨勢，都將有助於節目市場的進一步深化，更加吸引臺灣的媒體業者。未來如果大陸當局在合拍政策上，跳脫過去的媒體保護政策而改用有利兩岸交流的招納立場，例如給予臺灣業者等同於境內媒體的待遇，並且取消三一下限等限制，必將使臺灣廣電媒體在製產節目時，紛紛把目光鎖定同文同種、規模更大的對岸節目市場，因而在題材規劃上優先考量中國大陸的觀眾喜好，以便讓同一套節目在海峽兩岸都能播出，如此一來，製產成本仍然相同，但是獲利何止倍增而已！事實上，由於中國大陸對境內媒體的節目本有嚴格把關，因此這麼做仍可以兼顧保護文化產業與宣傳喉舌，有利無弊，只是大陸的廣電總局可能因為考慮境內媒體的反彈而遲遲未有此圖；至於臺灣當局則必須思考，當面對中國大陸廣電媒體節目市場與對岸可能的統戰政策，應該及早研究因應方針或配套政策。

淺析《中華人民共和國公證程序規則》

法律與法制

New “Rules on Notarial Procedures” in P.R.C.

李欣蓉 (Lee, Shin-Rong)

臺北地方法院公證人

壹、前 言

《中華人民共和國公證法》（以下簡稱公證法）已於2006年3月1日起施行，而與其息息相關之新《公證程序規則》（以下簡稱新程序規則），則經大陸司法部部務會議於2005年5月10日通過，並於2006年7月1日起施行。《公證程序規則》之於《公證法》，即如我國《公證法施行細則》之於《公證法》之地位一般，為母法之子法，就母法之原則性規定予以具體化，是施行母法時所不可或缺之助手，亦是了解母法條文解釋之最佳途徑，因此特為文介紹甫出爐之《新程序規則》，以期就大陸自施行《公證法》後之現行制度，能有更多瞭解。

2002年8月1日起施行之舊大陸《公證程序規則》（以下簡稱舊程序規則），相較於大陸在1982年4月13日發布之《中華人民共和國公證暫行條例》（以下簡稱暫行條例），更能符合大陸走向社會主義市場經濟體制後之公證制度，然基於子法之地位，其立法依據之《暫行條例》既已被《公證法》所取代，且為配合《公證法》之內容，《公證程序規則》自有修正之必要。

《新程序規則》與《舊程序規則》相較，於申請、受理、審查程序上差異不大，然因《公證法》就公證機構之定位已與《暫行條例》不同，故於主體之名稱、文字用語、爭議處理方式等亦隨之改變。因《公證程序規則》主要係規定公證程序，故公證主體部分僅就與《公證法》不同或衍生之處予以簡單說明，最重要之程序部分再詳加介紹。

貳、公證主體

公證主體為發動公證程序之當事人與受理進行公證程序之公證機構。《新程序規則》與《公證法》就此之規定大致相同，且大陸司法部亦自2006年3月起施行《公證機構執業管理辦法》與《公證員執業管理辦法》，對公證機構與公證員之規定十分詳細，因此僅就《新程序規則》中與《公證法》略有差異或多加衍生之處簡單介紹：

一、當事人（請求人）之代理

《公證法》允許公證得委託他人代理，但將遺囑、生存、收養關係等應由本人為之者予以除外，《新程序規則》除沿襲《舊程序規則》將除外事項細分為：遺囑、遺贈扶養協議、贈與、認領親子、收養關係、解除收養關係、生存狀況、委託、聲明及其他與自然人人身有密切關係者外，還多了一項：「保證」。

就前述除外事項需本人親自辦理者，因礙於人未在大陸當地致無法親自辦理時，《新程序規則》又另設除外規定使在境外者得委託他人代理，然該授權委託書需經其居住地之公證人（機構）、或駐外使（領）館公證。

二、公證機構之執業區域（管轄區域）

《公證法》雖未明白定位公證機構之體制，然鑒於現行多軌制之情形，於條文中已不適合以「管轄」二字，來限制當事人提出請求之區域，故《公證法》之文字為：當事人可向住所地、經常居住地、行為地或事實發生地之公證機構提出，但涉及不動產的，須向不動產所在地之公證機構提出。而《新程序規則》尚規定有多數當事人共同請求時，可以一起至前述任一公證機構辦理公證；若遇有向二個以上可受理該公證事項之公證機構提出申請者，由最先受理之公證機構辦理。

又為免公證機構產生不當業務競爭，《公證法》原即要求公證機構之設置須符合「統籌規劃、合理布局」的原則，《新程序規則》更進一步定義：公證執業區域係由行政司法機關劃定之公證機構受理公證業務的地域範圍，且公證機構應於核定的執業區域內受理公證業務。

三、保密義務之擴大

除《公證法》所要求公證機構與公證員所應負之保密義務外，亦同時要求公證機構其他工作人員及依《新程序規則》接觸到公證業務之相關人員，不得洩漏在參與公證業務活動中知悉之國家秘密、商業秘密或個人隱私。

四、公證員之親自作為義務

《新程序規則》定義公證員係受公證機構指派，依法辦理公證業務，並於出具之公證書上署名；且強調依法於辦理公證過程中須公證員親自辦理之事務，不得指派公證機構之其他工作人員辦理。並重申公證員不得為《公證法》所規定之禁止行為。

參、公證程序

一、申請

當事人申請辦理公證時，應填寫公證申請表，申請表內應載明：(一)申請人及其代理人之基本情況（即身分基本資料）；(二)申請公證事項及公證書用途；(三)申請公證文書的名稱；(四)檢附證明文件之名稱、份數、及有關證人的姓名、住址、聯絡方式；(五)申請日期；(六)其他需說明之情形。申請人並應於申請表上簽名或蓋章，不能簽名、蓋章者由本人捺指印。於我國公證法，如請求人無法於請求書上簽名者，得使他人代書姓名，由請求人蓋章或按指印，並由代書人記明其事由及簽名。

除填寫申請表外，當事人還須提附下列資料：(一)申請人之身分證明；(二)代理人之被授權委託書或其他代理證明；(三)申請公證之文書；(四)申請公證事項之證明資料，如涉及財產關係者須提出相關財產權利證明；(五)其他相關資料。供公證機構審閱是否受理。

二、受理

公證機構就當事人填寫之申請表及檢附之資料為審閱，如符合下列條件，始予以受理：(一)當事人適格；(二)具非訟性；(三)符合《公證法》第11條所規定之公證事項或法律、行政法規規定應公證之事項；(四)未違反管轄規定與符合該公證機構之執業區域範圍。如因不符前述1、2、3項者，公證機構不予受理，而不符第4項者，除不予受理外，還需告知申請人得向可以受理該公證事項的公證機構申請。

公證機構如經審閱後受理公證申請時，應須告知當事人申請公證事項之法律意義和可能產生的法律後果及其於公證過程中所享有之權利和負擔之義務，就此告知之內容、方式和時間應記錄歸檔。此為公證機構之曉諭責任。

公證機構受理公證申請後，應向申請人發出受理通知單，由申請人或其代理人在回執上簽收；並依規定收取公證費，如公證辦結後，經核定之費用與預收數額不一致，則予以退費或補收，當事人如符合法律援助條件者，應按規定減收或者免

收。有關公證費之收費標準，依《公證法》係由大陸國務院財政部門、價格主管部門會同國務院司法行政部門制定。

公證機構受理後所指派之承辦公證員應通知當事人，如當事人要求該公證員迴避，經查係為其近親屬辦理公證或與其本人或近親屬有利害關係之公證者，公證機構應改派其他公證員承辦。

三、審查

(一)項目

公證機構受理後，應依不同公證事項之辦證規則，分別審查下列事項：1.當事人之人數、身分、申辦該項公證的資格及相應的權利；2.當事人之意思表示是否真實；3.申請公證的文書內容是否完整、含義是否清楚，簽名、印鑑是否齊全；4.提供之證明資料是否真實、合法、充分；5.申請公證之事項是否真實、合法。

(二)當事人之說明義務

公證程序係由當事人提出申請所發動，當事人亦是最瞭解待證事項之人，故要求當事人負有說明義務，即對公證機構應如實說明申請公證事項的有關情形，並提附真實、合法、充分的證明資料；公證機構於審查時，如對申請公證事實之真實性、合法性有疑義，或對當事人之情況說明、證明資訊之提供，認為不充分、不完整或有疑義時，可要求當事人作出說明或補充證明資料；當事人如拒絕說明或補充者，公證機構可不予辦理公證。

(三)方式—核實（調查）

1.原則

公證機構於審查申請公證事項及當事人提供之證明資料，依有關辦證規則需核實或對其有疑義者，應該予以核實，並遵守有關法律、法規和相關辦證規則之規定，如係外出核實時，應由二人進行，但核實、蒐集書證者除外，於特殊情形由一人外出核實者，應有一名見證人在場。於《暫行條例》及《舊程序規則》就此情形皆使用「調查」一詞，然現行公證機構已非皆為國家機關，繼續使用「調查」一詞，顯有不妥，故《公證法》及《新程序規則》皆改以「核實」稱之。

2.方式

(1)詢問

透過詢問當事人、公證事項之利害關係人、證人等，以了解、確認公證事項之有關情形及證明資料。於詢問時應告知被詢問人享有之權利、負擔之義務及其法律責任；就該詢問內容並應制作筆錄，載明：詢問日期、地點、

詢問人、記錄人、詢問事由、被詢問人之基本資料、告知內容、詢問談話內容等，由被詢問人核對後簽名或蓋章、按指印。

(2) 蒐集資料

向有關單位或個人查詢了解相關情況或確認當事人提供之證明資料是否真實、合法，或蒐集相關書證、物證、視聽資料等。於確認、蒐集有關公證事項之證明資料時，如需摘寫抄錄、複印（複製）或對實物證據照相並作文字描述記載者，該內容應與原件或物證相符，並由資料、原件、物證所有人或檔案保管人對前述摘寫抄錄、複印（複製）之資料或者物證照片及文字描述記載核對後簽名或蓋章。

(3) 現場勘驗

實際至現場了解公證事項之情形及相關證明。此種方式應制作勘驗筆錄，由核實人員及見證人簽名或蓋章，筆錄內容可視狀況需要，以繪圖、照相、錄影或錄音等方式對勘驗情況或實物證據予以記載。

(4) 委託鑑定、檢驗檢測、翻譯

由於有些事項涉及專業，並非公證機構所能為之，故可委由專業機構或專業人員對申請公證之文書或證明資料為鑑定、檢驗檢測、翻譯，遇此情形應告知當事人由其委託辦理，亦可得當事人同意由公證機構代為辦理，就此所需費用由當事人負擔。前述鑑定意見、檢驗檢測結論、翻譯資料等應由出具之專業機構和專業人員簽名和蓋章。

3. 委託異地公證機構核實

公證機構審查時就位於異地之公證相關事項及證明資料等，得出具委託核實函，對需要核實之事項及內容提出明確要求，由異地公證機構於收到委託函後1個月內完成核實，如因故無法完成者，應於前述期限內函覆委託之公證機構。

(四) 公證機構之指導、輔助義務

於審查時如認為當事人申請公證之文書內容不完備、表達不準確者，應指導當事人補正或修改，當事人若拒絕時，應於工作記錄中註明，此為公證機構曉諭責任之衍生義務。而應當事人之請求，公證機構可以代為起草、修改申請公證的文書。

四、工作期間

依《舊程序規則》為1個月，然《公證法》縮短為自受理之日起15個工作天，且因不可抗力、補充證明資料或需核實有關情況者，其所需時間不計入前述規定之期限，《新程序規則》亦為相同規定。

五、各種公證事項應具條件

- (一)民事法律行為之公證：1.當事人具從事該行為之資格與能力；2.當事人之意思表示真實；3.民事法律行為之內容與形式合法，不違反社會公益；4.符合《公證法》其他規定條件。然辦證規則有特殊要求者，從其規定。
- (二)有法律意義之事實或文書之公證：1.該事實或文書與當事人有利害關係；2.事實或文書為真實無誤；3.事實或文書之內容與形式合法，不違反社會公益；4.符合《公證法》其他規定條件。然辦證規則有特殊要求者，從其規定。
- (三)文書上之簽名、印鑑、日期之公證：其簽名、印鑑、日期應當準確、屬實。
- (四)文書的副本、影印本等文件之公證：其文件內容應與原本相符。
- (五)具強制執行效力的債權文書之公證：1.債權文書以給付貨幣、物品或有價證券為內容；2.債權債務關係明確，債權人和債務人對債權文書有關給付內容無疑義；3.債權文書中載明債務人不履行或為不適當履行時，債務人願接受強制執行之承諾；4.符合《公證法》其他規定條件。

六、審批制度

因公證書之出具單位為公證機構，為了解、控管公證書之內容，除依規定無需審批者外，承辦公證員就符合《公證法》、前述規定及相關辦證規則之公證事項，擬制公證書後，連同被證明之文書、當事人提供之證明及核實之資料、公證審查意見等，需報由公證機構之負責人或其指定之公證員審批。負責人或被指定負責審批之公證員不得審批自己承辦之公證事項。

審批時應注意：(一)申請公證之事項及其文書是否真實、合法；(二)證明資料是否真實、合法、充分；(三)程序是否符合規定；(四)擬出具之公證書內容、表達和格式是否符合相關規定。如為重大、複雜之公證事項，應於審批前交公證機構集體討論，討論之情形和結論，應記錄歸檔。

七、公證書格式

應該依大陸司法部規定之格式制作。包括以下內容：(一)公證書編號；(二)當事人及其代理人基本資料；(三)公證證詞；(四)承辦公證員之簽名（簽名章）、公證機構印章；(五)出具日期。公證證詞證明之文書為公證書之一部。如有關辦證規則就公證書之格式有特殊要求者，從其規定。

就公證書之使用文字，應以全國通用文字為之；然於民族自治地方，可依當事人請求，附上當地通用之民族文字；如係發往國外使用之公證書，可依需要和當事人請求，附外文譯本。

公證書正本由當事人各收執一份，亦可依當事人需求制作副本數份，公證機構留存公證書原本（審批稿、簽發稿）和本本一份。公證書出具後可由當事人或其代理人親自領取，或應當事人請求由公證機構發送。

八、公證書生效日期

公證書自出具日起生效。然需審批之公證事項，以審批人之批准日期為出具日；不需審批者，以承辦公證員之簽發日為出具日；現場監督類公證事項需現場宣讀公證證詞者，以宣讀日為出具日。

九、代辦領事認證

公證書需在國外使用，而使用國要求先經外交部或外交部授權機關及有關國家駐大陸使（領）館認證者，公證機構可依規定或當事人委託，代為辦理領事認證，然所需費用由當事人負擔。

十、不予辦理 / 終止公證

(一) 不予辦理

就符合下列情形之一者，公證機構不予辦理：1. 不具當事人能力；2. 不具當事人適格；3. 申請公證事項屬專業技術鑑定、評估事項；4. 不具非訟性；5. 當事人虛構、隱匿事實，或提供虛偽證明資料；6. 當事人提供之證明資料不充分又無法補充或拒絕補充；7. 申請公證事項不真實、不合法或違背社會公益；8. 當事人拒絕依規定支付公證費。此與《公證法》之規定相同。

承辦公證人認具上述情形不予辦理時，需寫書面報告由公證機構負責人審批。不予辦理之決定應以書面通知當事人或其代理人，並根據不予辦理之原因及責任，酌情退還部分或全部預先收取之公證費。

(二) 終止公證

《公證法》並無終止公證之規定，然礙於程序上操作問題，《新程序規則》沿續《舊程序規則》仍有終止公證之規定，其內容如下：1. 因當事人之原因致公證事項無法於6個月內辦結；2. 公證書出具前當事人撤回公證申請；3. 為當事人之自然人死亡、或法人、其他組織終止，無法繼續辦理公證或繼續辦理公證已無意義；4. 當事人阻撓、妨礙公證機構及承辦公證員依規定之程序、期限辦理公證；5. 其他應終止情形。

承辦公證人認具上述情形終止辦理時，需寫書面報告由公證機構負責人審批。終止辦理之決定應以書面通知當事人或其代理人，並根據終止辦理之原因及責任，酌情退還部分預先收取之公證費。

十一、特別程序規定

(一)現場監督類公證

就辦理招標投標、拍賣、開獎等現場監督類公證，應由公證員2人共同辦理，並依相關規定，透過事前審查、現場監督，對其真實性、合法性予以證明，現場宣讀公證證詞，並於宣讀後7日內將公證書發送當事人。如發現當事人有虛偽做假、徇私舞弊、違反活動規則、違反法律和相關規定之行為時，應即時要求改正；當事人如拒不改正者，應不予辦理公證。

(二)遺囑公證

應由公證員2人共同辦理，且承辦公證員應全程親自辦理。如於特殊情形只能由1名公證員辦理時，應有一名見證人在場，並在詢問筆錄上簽名或蓋章。

(三)保全證據公證

外出辦理保全證據公證時，由公證員2人共同辦理，承辦公證員應親自出外辦理。如發現該證據係以法律、法規所禁止之方式取得，應不予辦理公證。

(四)執行證書

於債務人不履行或不適當履行經公證具強制執行效力之債權文書時，可經債權人之申請，依有關規定出具執行證書。其上應載明申請人、被申請執行人、申請執行標的和申請執行的期限。債務人已履行之部分應予扣除；而債務人因不履行或不當履行所生之違約金、滯納金、利息等，可依債權人之申請，列入執行標的。

(五)履行爭議調解

如經公證之事項於履行過程中發生爭議者，出具公證書之公證機構因對該事項了解最多，可應當事人之請求進行調解，當事人經調解達成新協議並申請公證者，公證機構可就此協議為公證；如無法達成調解者，公證機構應告知當事人得就該爭議提起民事訴訟或申請仲裁。

十二、卷宗保存

《公證法》就此僅規定：公證機構應將公證文書分類立卷，歸檔保存。如為法律、行政法規規定需公證之事項等重要公證檔案於公證機構保存期滿，應依規定移交地方檔案館保管。而《新程序規則》則進一步要求公證機構應填寫公證登記簿，建立分類登記制度；承辦公證員就審查過程之證明資料、核實資料、詢問筆錄等，皆應整理附卷；出具公證書或作出不予辦理、終止公證決定後，應將公證文書依規定於3個月內完成匯總整理、分類立卷、移交歸檔；公證案卷應依公證事項之類別、內容，分為普通卷、密卷；保管期限分為短期、長期、永久。涉及國家秘密、遺囑

之公證事項為密卷。但立遺囑人死亡後，遺囑公證案卷即轉為普通卷保存。

十三、救濟程序

(一)復查

1.申請人／申請時效／申請程式

對公證書認為有錯誤之當事人或利害關係人皆可向出具該公證書之公證機構提出復查申請。

當事人之申請時效自收到公證書之日起1年內。利害關係人之申請時效為自知悉或可知悉該項公證之日起1年內，但能證明無法知悉者不在此限。提出復查之期限自公證書出具之日起最長不得超過20年。

復查申請應以書面為之，載明公證書之錯誤及其理由與撤銷或更正公證書之具體要求，並提供相關證明資料。

2.復查處理程序／處理期間

基於迴避原則，當公證機構收到復查申請後，應指派原來承辦公證員以外之公證員進行復查。復查結論及處理意見應報公證機構之負責人審批。

公證機構應自收到申請之日起30日內完成復查，作出復查處理決定發給申請人；然辦理復查時，因不可抗力、補充證明資料或需要核實有關情況者，所需時間不計入30日之期限，但補充證明資料或需核實有關情況之時間，最長不得超過6個月。如需對公證書為撤銷或更正、補正者，應於作出復查處理決定後10日內完成。

復查處理決定及處理後之公證書，應存入原公證案卷。

3.復查結果處理方式

(1)公證書之內容合法、正確、辦理程序無誤者，維持該公證書；(2)公證書之內容合法、正確，僅證詞表述或格式不當者，應收回公證書，更正後重新發還；不能收回者，另行出具補正公證書；(3)公證書之基本內容違法或與事實不符者，撤銷該公證書；(4)公證書之部分內容違法或與事實不符者，可出具補正公證書，撤銷違法或與事實不符之部分證明內容；亦可收回公證書，就違法或與事實不符部分為刪除、更正後，重新發給當事人；(5)公證書之內容合法、正確，但於辦理過程中有違反程序規定、缺乏必要手續者，應補辦缺漏之程序和手續；無法補辦或嚴重違反公證程序者，應撤銷公證書。

被撤銷之公證書應當收回，並予以公告，該公證書自始無效；公證機構並應報地方公證協會備案。

就被撤銷公證書之所收公證費依下列規定處理：(1)因公證機構之過錯撤銷者，全部退還當事人；(2)因當事人之過錯撤銷者，不予退還；(3)二方皆有過錯而撤銷

者，酌情退還當事人。

4. 公證機構主動更正、撤銷

如公證書之錯誤係由公證機構自己發現者，則應通知當事人，依前述復查結果處理方式予以處理。

5. 投訴

當事人或公證事項之利害關係人就公證機構作出之撤銷或維持公證書之決定有異議者，可向地方公證協會投訴。投訴之處理辦法，由中國公證協會制定。

(二) 訴訟／調解

如當事人或公證事項之利害關係人就公證書涉及當事人間或當事人與利害關係人間實體權利義務之內容有爭議者，得就此爭議向人民法院提起民事訴訟，直接由法院以判決確認當事人間或當事人與利害關係人間之實體權利義務關係。

於公證機構及其公證員因過失而使當事人或公證事項之利害關係人受有損失時，公證機構應負賠償責任。而當事人、利害關係人與公證機構就該過失責任和賠償數額發生爭議，無法達成協商時，可就此提起民事訴訟或申請地方公證協會調解。

肆、結 論

因《公證法》就公證機構之定位已不限於國家機構，故基於其獨立機構之地位更加重責任，而《新程序規則》則進一步於程序中確立這些責任範圍，如公證機構之曉諭責任，除《公證法》要求：「於受理公證申請後，應告知當事人申請事項的法律意義和可能產生的法律效果」外，《新程序規則》還規定：指派承辦公證員應通知當事人，使其得提出迴避申請；以詢問方式為核實時，應告知被詢問人其享有之權利、負擔之義務及其法律責任；當事人就經公證事項於履行過程中發生爭議，要求出具公證書之公證機構進行調解，調解不成時，公證機構應告知當事人就此爭議得提起訴訟或仲裁；對復查處理結果，當事人或利害關係人不滿意，可向地方公證協會投訴等等，諸如此類規定，將使公證機構於進行公證服務時更為完善，當事人亦受到較多保障。《新程序規則》將《公證法》進一步具體化，並落實其精神與內容，亦有助我們進一步了解大陸公證制度之運作。

中國大陸《律師服務收費管理辦法》淺析

法律與法制

An Introduction of the Regulation of Lawyer's
Service Charge, P.R.C

劉玉津 (Liou, Elsie. Y. J.)

執業律師

壹、前 言

一般人在未發生法律糾紛以前，通常都沒聘任過律師，甚至從未與律師有過接觸，所以無從憑經驗判斷，哪個律師具有足夠的能力？收費多少才合理？然而一旦遇上糾紛，必須聘任律師時，卻不得不試用看看。而判決的結果雖有審級制度以供救濟，惟不僅判決有其法定效果，從起訴開始所為訴之聲明、事實主張，及訴訟程序進行中各種攻擊防禦方法，例如：自認、捨棄、認諾、甚至爭點之整理…等，亦均有其法定效果，不得任意變更、追加之。

正因為訴訟結果是不可逆的，所以聘任律師往往僅是一次性的消費行為，一般人對律師服務這種一次性的消費行為，不僅缺少經驗，也欠缺相關資訊，無從對律師服務品質及價格具有基本認知。

律師的資格雖有國家考試制度、檢覈制度及懲戒制度…等加以把關，惟時代進步，一日千里，糾紛種類繁多，犯罪類型多變，律師究非萬能，各有其精通之領域範疇；而律師的收費情形，也是決定選聘與否的重要因素，律師收費市場價格相當紊亂，各地律師公會雖於律師公會章程中制定律師收費之標準，然該標準範圍甚廣，為一上限之規範，與實務收費落差甚大，僅供參考而已。

尤其，當一般人突然遇到法律糾紛，往往心急如焚，稍有不慎即有可能雇用到專業能力不足、收費過高、不負責或不道德的律師，不但未能有效排解紛爭，更多花了冤枉錢，遭遇屋漏偏逢連夜雨之窘境。

貳、中國大陸《律師服務收費管理辦法》之立法背景

有鑑於大陸律師界收費紊亂等問題屢禁不止，為避免消費者吃虧上當，其政府相關部門制定如下法令：

- 一、司法部、財政部、國家物價局於1990年3月7日頒《律師業務收費標準》，以法律介入管制。
- 二、1997年國家計委、司法部制定《律師服務收費管理暫行辦法》，對律師收費進行原則性規定，將律師收費分為律師服務費及其他費用二種，前者是律師提供專業服務所獲取的報酬，視案件之繁簡、耗時之長短及當事人的經濟能力而定；後者是律師工作中所支付的合理必要費用，如鑑定費、公證費、異地辦案差旅費及代辦代付費用（如裁判費）等，則由委託人另行支付。關於律師服務費的收費方式，有計件收費、按標的金額比例收費及計時收費三種，原則上不涉及財產關係的計件收費，涉及財產關係的，按標的比例收費，擔任法律顧問、提供非訴訟法律服務及解答有關法律的詢問、代寫訴訟文書和其他文書三者可以計時收費。至於支付方式，可以在簽訂委託合同時預繳全部或部分費用，亦可雙方協商在委託期間分期交納，如果委託人事前繳費確有困難的，亦可協商事後收取。
- 三、而1998年5月起施行的《價格法》雖規定需要實行政府指導價或政府定價，該規範的五項內容中，並不包括律師收費。
- 四、嗣國家發展改革委員會、司法部等部門，按照中央部署和科學發展觀的要求，對1997年原國家計委、司法部聯合印發的《律師服務收費管理暫行辦法》做了諸多修訂，於2006年4月19日發《律師服務收費管理辦法》（自2006年12月1日起執行）。該辦法凸顯便民利民的特點，要求律師事務所加強內部管理，降低服務成本，為委託人提供方便優質的法律服務；要求政府制定律師服務收費標準時，考慮群眾的承受能力，廣泛聽取社會各方面意見，必要時可以實行聽證；適應律師現階段律師服務業發展之要求，適當調整律師服務收費的定價權限和定價範圍；要求律師事務所嚴格履行法律援助義務，對經濟確有困難、但不符合法律援助範圍的公民，可以減收或免收律師服務費；且嚴格規範律師事務所的收費程序和收費行為，要求律師事務所公示《律師服務收費管理辦法》和收費標準等訊息，以接受社會監督；更明令禁止婚姻、繼承等民事案件、刑事訴訟案件和行政訴訟

案件等實行風險代理收費；且律師事務所除按規定收取律師服務費和代委託人支付的異地辦案差旅費用等外，不得以任何名義向委託人收取其他費用；並完善律師收費爭議解決機制，加強對律師及律師事務所違反執業紀律和執業道德胡亂收費加強監督。

參、中國大陸《律師服務收費管理辦法》概述

一、根據《律師服務收費管理辦法》，律師服務收費將實行政府指導價和市場調節價相結合的管理方式

(一)辦法明定代理民事訴訟案件、代理行政訴訟案件、代理國家賠償案件、為刑事案件嫌犯提供法律諮詢、代理申訴和控告、申請取保候審、擔任被告人的辯護人或自訴人、擔任被害人的訴訟代理人及代理各類訴訟案件的申訴等9種法律服務必須實行政府指導價。政府指導價由各省級價格主管部門會同司法行政部門制定。（見前開辦法第5條及第6條）

(二)除前開9種法律服務外，其他法律服務的收費則實行市場調節價（見前開辦法第5條）。市場調節價，由律師事務所與委託人協商確定。協商律師服務收費則應考慮：耗費的工作時間、法律事務的難易程度、委託人的承受能力、律師可能承擔的風險和責任、律師的社會信譽和工作水準等因素（見前開辦法第9條）

二、收費方式則採計件收費、按標的額比例收費和計時收費等三種收費方式

(一)該辦法第10條明定律師服務收費可以根據不同的服務內容，採取計件收費、按標的額比例收費和計時收費等方式。計件收費一般適用於不涉及財產關係的法律事務；按標的額比例收費適用於涉及財產關係的法律事務；計時收費可適用於全部法律事務。

(二)且對於刑事訴訟案件、行政訴訟案件、國家賠償案件以及群體性訴訟案件，及請求給予社會保險待遇或者最低生活保障待遇，請求給付贍養費、撫養費、扶養費、撫恤金、救濟金、工傷賠償，請求支付勞動報酬等婚姻繼承等民事案件禁止實行風險代理收費。並規定實行風險代理收費，最高收費金額不得高於收費合同約定標的額的30%。（見前開辦法第11條、第12條及第13條）

肆、我國律師收費標準相關規定

為避免價格上的惡性競爭，各個地方的律師公會都定有約束會員的收費標準。以臺北律師公會的收費標準來看，跟律師1個小時的談話費可以高達1萬餘元新臺幣，實務上1小時談話費通常亦在3,000元以上。而訴訟案件及非訟案件，國內大型事務所多半採與歐美國家的大事務所相同之按時計費方式，且依律師、法務助理、行政人員及其資深程度，分層計時收費；小型事務所則大多按件計價，通常一個審級收費從5至7萬元起跳，視案情的複雜性、難易度、標的金額之高低及所耗費的時間而增加之，並不固定。以《臺北律師公會章程》所定收費標準來看：

第29條規定：

會員受當事人之委託，辦理訴訟案件及其他法律事件，收受酬金得參考左列三種方式及標準，以契約定之。

（甲）分收酬金

1. 討論案情每小時8,000元以下，但案情複雜或特殊者，得酌增至1萬2,000元。
2. 到法院抄印文件或接見監禁人或羈押人，1萬2,000元以下。
3. 撰擬函件2萬元以下。
4. 出具專供委託參考之意見書及其他文件，每件8萬元以下。
5. 出庭費每次2萬元以下。
6. 各審書狀每件5萬元以下。
7. 調查證據每件5萬元以下。
8. 赴臺灣臺北地方法院管轄境外，辦理當事人委託事項者，除依各該款之標準外，得酌增加50%。

（乙）總收酬金

1. 辦理民事案件第一第二第三審收受酬金總額，每審宜50萬元以下，如訴訟標的金額或價額在500萬元以上者，其酬金得增加之，但所增加之金額每審不宜逾訴訟標的金額或價額3%。

辦理民事調解事件、民事執行事件、民事抗告事件，各比照民事各審總收受酬金標準收費。

2. 民事非財產權之訴訟，每審宜50萬元以下，但案情重大者，其酬金得增加之，但每審所增加之金額不宜逾20萬元。

3. 辦理刑事案件第一第二第三審收受酬金總額，每審宜新50萬元以下，如案情重大或複雜者，酬金得增加之，但每審所增加之金額不宜逾75萬元。
4. 辦理刑事非常上訴案件，比照前款第三審總收酬金標準收費。
5. 辦理民、刑事再審案件，比照第一、三款收費標準。

(丙) 按時計算酬金

按工作時數計算酬金者，每小時收費宜8,000元以下，但案情複雜或特殊者，得酌增至1萬2,000元。

第30條

辦理非訟事件及行政訴訟者，其收費標準比照前條民事事件部分。

辦理偵查中案件收費標準，比照前條刑事案件部分。

第31條

會員辦理平民法律扶助事宜及各級法院指定辯護之案件均不得收受酬金。

《中華民國律師公會全國聯合會律師倫理規範》則規定：

第35條

律師應對於委任人明示其酬金及計算方法。律師不得就家事或刑事案件之裁判結果約定後酬。

第36條

律師不得就其經辦案件之標的中獲取金錢利益，亦不得就尚未終結之訴訟案件直接或間接受讓系爭標的物。

第49條

律師違反本規範，由所屬律師公會審議，按左列方法處置之：一、勸告。二、告誡。三、情節重大者，送請相關機關處理。

《律師法》亦明定：

第34條

律師不得受讓當事人間受讓之權利。

第37條

律師不得違背法令、律師規範或律師公會章程，要求期約或收受任何額外之酬金。

第39條

律師有左列情事之一者，應付懲戒：

- 一、有違反第20條第3項、第21條、第22條、第24條、第26條、第28條至第37

條之行為者。

二、有犯罪之行為，經判刑確定者。但因過失犯罪者，不在此限。

三、有違背律師倫理規範或律師公會章程之行為，情節重大者。

伍、中國大陸《律師服務收費管理辦法》與我國《律師服務收費標準》相關規定之比較

一、收費方式

《律師服務收費管理辦法》採行計件收費、按標的額比例收費和計時收費等三種收費方式；《臺北律師公會章程則》區分為依單次服務項目分收、計件總收及按時計算酬金三種收費方式。

二、收費標準

- (一)《律師服務收費管理辦法》採實行政府指導價和市場調節價相結合的管理方式，對關係到廣大公民基本人身、民主權利的律師服務實行政府指導價，以能夠保證平民和低收入的階層也能打得起官司，以強化律師的社會責任；我國並無類此公訂價格之規定。
- (二)又《律師服務收費管理辦法》就實行市場調節價者，並無最高收費標準之規定，我國律師公會章程則定有收費上限之規範。
- (三)而不論兩岸均有禁止實行風險代理收費之規定：《律師服務收費管理辦法》禁止實行風險代理收費之案件類型較廣，刑事訴訟案件、行政訴訟案件、國家賠償案件以及群體性訴訟案件一律禁止實行風險代理收費。就涉及財產關係的民事案件，委託人被告知政府指導價後仍要求實行風險代理時，律師事務所雖可實行風險代理收費，但婚姻、繼承案件；請求給予社會保險待遇或者最低生活保障待遇的；請求給付贍養費、撫養費、扶養費、撫恤金、救濟金、工傷賠償的；請求支付勞動報酬等，亦均禁止實行風險代理收費。我國則僅禁止就家事或刑事案件之裁判結果約定後酬《中華民國律師公會全國聯合會律師倫理規範》第35條及第37條分別規定：律師不得就家事或刑事案件之裁判結果約定後酬；律師不得違背法令、律師規範或律師公會章程，要求期約或收受任何額外之酬金。
- (四)此外，《律師服務收費管理辦法》並規定實行風險代理收費，最高收費金額不得高於收費合同約定標的額的30%，我國就後酬金之比例部分則無相關之規定。

三、平民法律服務

《律師服務收費管理辦法》第4條規定：律師事務所應當接受指派承辦法律援助案件。辦理法律援助案件不得向受援人收取任何費用。對於經濟確有困難，但不符合法律援助範圍的公民，律師事務所可以酌情減收或免收律師服務費。《中華民國律師公會全國聯合會律師倫理規範》第9條則規定：律師應參與平民法律服務，或從事其他公益活動，以普及法律服務。第31條亦明訂：會員辦理平民法律扶助事宜及各級法院指定辯護之案件均不得收受酬金。

四、處罰

《律師服務收費管理辦法》對於採取分解收費項目、重複收費、擴大範圍等方式變相提高收費標準的律師事務所及律師，規定由政府價格主管部門依照《價格法》和《價格違法行為行政處罰規定》實施行政處罰（第26條）；對於違反律師事務所統一接受委託、收費、代支費用和差旅費及簽訂合同等相關規定，及不依規定提供預收差旅費用概算、不開具收費合法票據、不提交代交費用與差旅費的有效憑證等，與違反律師執業紀律和職業道德的律師事務所與律師，則由司法行政部門依照《律師法》以及《律師和律師事務所違法行為處罰辦法》實施行政處罰（第27條）。

《中華民國律師公會全國聯合會律師倫理規範》第35條規定，律師應對於委任人明示其酬金及計算方法。律師不得就家事或刑事案件之裁判結果約定後酬；同規範第49條明定，律師違反本規範，由所屬律師公會審議，情節重大者，送請相關機關處理。《律師法》第39條亦規定，有違背法令、律師規範或律師公會章程，要求期約或收受任何額外之酬金，或違背律師倫理規範或律師公會章程之行為，情節重大者，應付懲戒。

陸、法之善者，在於執法之人

在一片叫好聲中，中國大陸《律師服務收費管理辦法》正式發布，然而，該辦法對於規範律師服務收費行為，維護委託人和律師事務所的合法權益，是否能如預期般起積極作用呢？

其實，律師所受的專業法律訓練、過去工作之經歷、執業之經驗，對各門行業的專業知識及學習能力，對案情的分析及邏輯推理能力，臨場機智反應，工作態度、敬業精神、是非道德觀念，甚至關懷當事人與否，都是選聘律師時要注意的細

節，因其提供之服務各有不同，收費標準自難一致，很難以法令限定之。

若以政府指導價收費，就會有不同工卻同酬的情況，對案情較為複雜或委託人較難溝通，處理該案件耗費時間較多者，更可能會面臨找不到律師接案之窘境；至於市場調節價，雖規定協商收費時應考慮耗費的工作時間、法律事務的難易程度、委託人的承受能力、律師可能承擔的風險和責任及律師的社會信譽和工作水準等，惟前開因素本即律師接案收費時據以衡量判斷之標準，實無庸以法令明定之。

至於該辦法關於委託、收費合同之簽訂，及代支費用、差旅費用憑證之留存…等規定，若可落實執行，當有助於收費之透明化。

一般人找律師，不外乎透過親友介紹、報章媒體或相關司法案件之報導…等，其實，絕對不是名氣大的律師或大型律師事務所就比較好，忙於曝光、應酬，無暇辦案者比比皆是。總之，選聘律師前多與律師討論溝通；委託期間要隨時與律師聯繫，了解案件進度發展、要求提供閱覽卷證…等，並配合律師蒐集證據資料，與律師交換意見，才能有效督促律師認真辦案，保障自己的權利。

中國大陸發布《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》影響之研究

法律與法制

The Impact of the PRC “Measures for Administrating Chinese Citizens Traveling to or from the Region of Taiwan” the Region of Taiwan”

范世平 (Fan, Shih-Ping)

國立金門技術學院國際事務系籌備處助理教授

摘 要

2002年我國宣布開放大陸民眾來臺旅遊，由於兩岸並未協商，故此一措施為我方單方面開放，而大陸並不承認。但2005年大陸開始由被動轉為主動，2006年更發布《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》。該辦法就法律意義而言，一方面屬於位階較低之「部門規章」，另一方面則顯示赴臺旅遊規範已經自成體系。而就該辦法之條文內容而言，包括以下重要意涵：赴臺旅遊係以團體旅遊為原則並必須搭配領隊、採取特許經營模式與配額規定、大陸對臺灣旅行社進行直接掌控、嚴防滯留不歸但欠缺罰則。至於該辦法發布後之影響包括：大陸已將「旅遊」轉變為對臺「旅遊統戰」、海峽兩岸旅遊交流協會已正式運作、發布之形式意義高於實質意義、中資進入臺灣旅遊產業將難以避免等。

關鍵字：大陸人士來臺旅遊、旅遊法規、兩岸關係、旅遊政策

壹、導 言

2002年我國為振興臺灣觀光產業與改善兩岸關係，政府宣布開放大陸民眾來臺旅遊。但由於兩岸對於談判的看法歧異，大陸仍然堅持「一個中國」與「九二共識」原則，希望由兩岸得到授權之民間業者進行協商，藉由「民間對民間、公司對公司、企業對企業」的模式；而我方除無法接受大陸所提之政治前提外，也不同意由業者取代政府而直接商談。故此一開放措施為我方單方面開放，而大陸並不承認

遂採取「冷處理」態度。然而，2005年卻出現重大變化，大陸開始由被動轉為主動，2006年4月中發布《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》（以下簡稱《赴臺旅遊管理辦法》）。這不但象徵大陸民眾來臺旅遊的發展向前邁進了一大步，更對於兩岸關係產生直接影響，因此具有深入探討之價值。

貳、大陸《赴臺旅遊管理辦法》之法律位階

大陸當局推出《赴臺旅遊管理辦法》，其在大陸整體法律體系中的位階與意涵如下：

一、屬於法位階較低之「部門規章」性質

大陸之法令體系依據《中華人民共和國立法法》（以下簡稱《立法法》）的規定可分成三個位階¹，由高而低分別是法律、行政法規、部門規章與地方性法規，根據該法第79條的規定「法律的效力高於行政法規、地方性法規、規章」，「行政法規的效力高於地方性法規、規章」，由於地方性法規並非本文之探討範圍，因此如表1所示，僅就法律、行政法規、部門規章加以探討。

表 1 中國大陸法令體系比較表

類別	制訂單位	公布程序	備註
法律	全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員	國家主席簽署主席令予以公布	
行政法規	國務院	由總理簽署國務院令公布	
部門規章	國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構	由部門首長簽署命令予以公布	應當經部務會議或者委員會會議決定

資料來源：作者自行整理

大陸法律的制訂單位是全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會，依據《立法法》第7條的規定「全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權。全國人民代表大會制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律」；23條規定「全國人民代表大會通過的法律由國家主席簽署主席令予以公

¹ 該法係2000年3月15日經第九屆全國人民代表大會第三次會議通過。

布」。

而行政法規的制訂單位則是國務院，依據《立法法》第56條的規定「國務院根據憲法和法律，制定行政法規」；第57條規定「行政法規由國務院組織起草。國務院有關部門認為需要制定行政法規的，應當向國務院報請立項」；而依據第61條的規定「行政法規由總理簽署國務院令公布」。

至於部門規章，則是由國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構來制訂，依據《立法法》第71條的規定「國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構，可以根據法律和國務院的行政法規、決定、命令，在本部門的許可權範圍內，制定規章」，「部門規章規定的事項應當屬於執行法律或者國務院的行政法規、決定、命令的事項」。另根據同法第76條的規定「部門規章由部門首長簽署命令予以公布」；第75條規定「部門規章應當經部務會議或者委員會會議決定」。

依據《立法法》有關行政法規與部門規章的頒布，是採用「公布」一詞，然而在實務上，大多數卻是採取「發布」，包括《赴臺旅遊管理辦法》亦然，因此本文根據實際情況，統一採取「發布」一詞。

《赴臺旅遊管理辦法》是由國務院所轄之國家旅遊局局長邵琪偉、公安部部長周永康與臺灣事務辦公室陳雲林於2006年4月16日所共同簽署發布，因此在法律位階上是屬於「部門規章」之性質。這與2002年7月1日由國務院發布之《中國公民出國旅遊管理辦法》（以下簡稱《出國旅遊辦法》）相較，後者在法律位階上是屬於較高之「國務院行政法規」，顯示《赴臺旅遊管理辦法》之法律位階較低。

二、大陸出境旅遊法規分成四大類

《赴臺旅遊管理辦法》的推出，代表大陸出境旅遊規範分成四大類，首先是赴其他「國家」之「出國旅遊」，所依循之法令是2002年所發布之《出國旅遊辦法》；其次是赴港澳的「自由行」，依循的是2002年發布之《關於旅行社組織內地居民赴香港澳門旅遊有關問題的通知》；第三類是赴鄰近國家的「邊境旅遊」，依循的是1997年發布之《邊境旅遊暫行管理辦法》；以及最新的赴臺旅遊。因此，赴臺旅遊已經自成體系，當前我政府所聲稱大陸應先將臺灣列入其「旅遊目的地」名單再行談判，而大陸不予回應，一方面是此名單通常都是「先談判後列入」，另一方面是此「旅遊目的地」的名單制度，是依據《出國旅遊管理辦法》，而赴臺灣並非「出國」，因此是屬於「特殊國內旅遊」，故大陸仍是透過《赴臺旅遊管理辦法》刻意把我國矮化為大陸的一部分。

參、大陸《赴臺旅遊管理辦法》條文內容之意涵

在《赴臺旅遊管理辦法》的17條條文中，有關團體旅遊模式、旅行社特許經營模式、配額規定、必須搭配領隊、防止非法滯留等規定，幾乎都與《出國旅遊管理辦法》接近，其條文內容之意涵如下：

一、以團體旅遊為原則

根據《赴臺旅遊管理辦法》第2條的規定「大陸居民赴臺灣地區旅遊（以下簡稱赴臺旅遊），須由指定經營大陸居民赴臺旅遊業務的旅行社（以下簡稱組團社）組織，以團隊形式整團往返。參遊人員在臺灣期間須集體活動」；而第12條又規定「赴臺旅遊團須憑『大陸居民赴臺灣地區旅遊團名單表』，從大陸對外開放口岸整團出入境」，第13條亦規定「旅遊團出境前已確定分團入境大陸的，組團社應事先向有關出入境邊防檢查總站或省級公安邊防部門備案。旅遊團成員因緊急情況不能隨團入境大陸或不能按期返回大陸的，組團社應及時向有關出入境邊防檢查總站或省級公安邊防部門報告」。

由此可見，大陸民眾來臺旅遊，不但必須採取團體旅遊方式而無法採取個人旅遊，而且必須「團進團出」，此與《出國旅遊辦法》第11條規定「旅遊團隊應當從國家開放口岸整團出入境」之意義相同。另一方面，根據《出國旅遊辦法》第7條規定，國家旅遊局必須統一印製「中國公民出國旅遊團隊名單表」，由國際旅行社依照核定之出國旅遊人數如實加以填寫；並且根據第8條第2項的規定「組團社應當按照有關規定，在旅遊團隊出境、入境時及旅遊團隊入境後，將名單表分別交有關部門查驗、留存」；第11條也強調當旅行團出入境時除了檢查護照、簽證外，也必須查驗該名單表²。由此可見，赴臺旅遊所需之「大陸居民赴臺灣地區旅遊團名單表」與上述之「中國公民出國旅遊團隊名單表」，其意義與功能相當接近。

基本上，不論是大陸民眾之出境旅遊或赴臺旅遊，大陸當局限制僅能團體旅遊而不允許個人旅遊的原因，主要還是為了方便控制管理與防止非法滯留。

二、採取特許經營模式

《赴臺旅遊管理辦法》第3條規定「組團社由國家旅遊局會同有關部門，從已批准的特許經營出境旅遊業務的旅行社範圍內指定，由海峽兩岸旅遊交流協會公

² 根據《出國旅遊辦法》第8條第1項的規定，「名單表一式四聯，分爲：出境邊防檢查專用聯、入境邊防檢查專用聯、旅遊行政部門審驗專用聯、旅行社自留專用聯」。

布。除被指定的組團社外，任何單位和個人不得經營大陸居民赴臺旅遊業務」。此一「特許經營模式」之意義如下：

(一)大陸組團社仍被國營大型旅行社所壟斷

誠如《赴臺旅遊管理辦法》第3條所述，大陸組團社是由國家旅遊局，從已批准經營出境旅遊的旅行社中來指定。而事實上當前大陸並非任何一家旅行社都可經營出境旅遊，根據《出國旅遊辦法》第3條之規定其條件如下：

1. 該旅行社需取得國際旅行社資格滿1年。
2. 經營「入境旅遊業務」有突出業績表現者。
3. 根據第4條第1項規定「申請經營出國旅遊業務的旅行社，應當向省、自治區、直轄市旅遊行政部門提出申請。省、自治區、直轄市旅遊行政部門應當自受理申請之日起30個工作日內，依據本辦法第3條規定的條件對申請審查完畢，經審查同意的，報國務院旅遊行政部門批准」。

由上述條件可以發現，申請標準看似寬鬆，惟實際申請並非易事。首先，該旅行社必須是國際旅行社，據1996年10月15日國務院發布之《旅行社管理條例》與《旅行社管理條例實施細則》規定，旅行社分為「國際旅行社」與「國內旅行社」兩類，國際旅行社可經營入境、出境與國內旅遊業務，而國內旅行社僅能經營國內旅遊³。其次，該旅行社必須入境旅遊業務有突出業績表現者方有機會，然入境旅遊大餅長期以來卻被中國國際旅行社、中國旅行社、中國青年旅行社等大型國營旅行社所壟斷，一般旅行社要經營出國旅遊業務並非易事，且何謂「突出業績表現」實為「不確定之法律概念」，似乎僅有國家旅遊局有權進行最後定奪。此外，《出國旅遊辦法》第4條第2項尚規定「國務院旅遊行政部門批准旅行社經營出國旅遊業務，應當符合旅遊業發展規劃及合理布局的要求」，至於何謂「旅遊業發展規劃」與「合理布局要求」，亦為灰色地帶，致使國家旅遊局有充分權力與機會直接介入利益豐厚之出國旅遊市場，增加豐富之「人治」與「政府干預主義」色彩。無怪乎《出國旅遊辦法》第5條指出國家旅遊局對取得出國旅遊業務經營資格之旅行社名單應予公布，並需通報國務院其他有關部門，由此可見國家旅遊局在此方面審批之獨斷權力。

在此情況下，能夠經營出境旅遊的旅行社，事實上多數是大型國營旅行社，未來這些旅行社在國家旅遊局的刻意保護下，勢必也將成為大陸民眾赴臺旅遊的主要組團社。

³ 中華人民共和國國務院，《旅行社管理條例實施細則》，中華人民共和國國務院公報第851號（北京：中華人民共和國國務院，1997年），頁1523-1534。

(二) 臺商旅行社無法成為大陸組團社

1998年12月2日，大陸國家旅遊局、對外貿易經濟合作部共同發布之《合資試點暫行辦法》，此係中共建政以來首次開放旅行社可藉由中外合資方式經營⁴，臺商投資雖也包含在內，然該辦法明文規定合資旅行社僅能經營入境與國內旅遊，而不得經營出境旅遊。而根據「烏拉圭回合多邊貿易談判結果法律文本」及「中國加入世貿組織法律文件」之規範，2001年11月10日於卡達首府多哈之世界貿易組織部長會議，「中華人民共和國加入議定書」獲得各會員國採認，其中「中華人民共和國服務貿易具體承諾減讓表」之第2條「最惠國豁免清單」中第9項「旅遊及旅行相關的服務」之「B.旅行社和旅遊經營者」（編號：CPC7471）中亦規定「中外合資旅行社不能經營中國公民的出境旅遊，包含赴香港、澳門與臺北之業務」。之後，2002年元旦發布修訂後之《旅行社管理條例》，在第32、33條再次強調外商（含臺商）投資旅行社不得經營大陸公民出國旅遊業務以及赴港、澳和臺灣地區旅遊之業務。2003年6月12日國家旅遊局發布《設立外商控股、外商獨資旅行社暫行規定》，也雖允許臺商前往大陸設立控股或獨資旅行社⁵，但其中第10條仍規定外商控股或獨資旅行社不得經營或變相經營大陸公民出國旅遊業務以及赴港、澳、臺旅遊業務。

事實上，大陸從一開始僅開放合資旅行社之設立，至最終讓步允許外商成立獨資或控股旅行社，其中轉折雖多，但唯一不變的卻是這些旅行社均不得經營出國與前往臺灣之旅遊業務，這使得臺商旅行社無法成為大陸的組團社，其獲利空間遭致壓縮。

(三) 赴臺旅遊採取嚴格管制

誠如《赴臺旅遊管理辦法》第3條規定，「除被指定的組團社外，任何單位和個人不得經營大陸居民赴臺旅遊業務」，由此可見赴臺旅遊是被大陸官方所嚴格管制的。而這在《出國旅遊辦法》第2條第1項中也有相當類似的規定，該條文指出「出國旅遊的目的地國家，由國務院旅遊行政部門會同國務院有關部門提出，報國務院批准後，由國務院旅遊行政部門公布」，而在第2項中又特別規定「任何單位和個人不得組織中國公民到國務院旅遊行政部門公布的出國旅遊的目的地國家以外的

⁴ 中華人民共和國年鑑編輯部主編，中華人民共和國年鑑1999（北京：中華人民共和國年鑑社，1999年），頁976。

⁵ 根據《設立外商控股、外商獨資旅行社暫行規定》之第6條「外商控股或獨資旅行社註冊資本400萬元人民幣」；第3條規定「外商控股旅行社的境外投資者，應是旅行社或主要從事旅遊業務的企業，年旅遊經營總額達4,000萬美元，是其本國或地區旅遊協會的會員，具有良好的國際信譽和先進的旅行社管理經驗」；第4條規定「外商獨資旅行社的境外投資者其年旅遊經營總額應在5億美元以上」。

國家旅遊」。由此可見出國旅遊的國家是受到政府嚴格控制的，而日後前往臺灣旅遊亦是如此。

三、採取配額規定使政府介入空間加大

根據《赴臺旅遊管理辦法》第5條規定「大陸居民赴臺旅遊實行配額管理。配額由國家旅遊局會同有關部門確認後，下達給組團社」。這種配額制度在《出國旅遊辦法》第6條第1項中也有類似之規定：「國務院旅遊行政部門根據上年度全國入境旅遊的業績、出國旅遊目的地的增加情況和出國旅遊的發展趨勢，在每年的2月底以前確定本年度組織出國旅遊的人數安排總量，並下達省、自治區、直轄市旅遊行政部門」；第6條第2項又規定「省、自治區、直轄市旅遊行政部門根據本行政區域內各組團社上年度經營入境旅遊的業績、經營能力、服務質量，按照公平、公正、公開的原則，在每年的3月底以前核定各組團社本年度組織出國旅遊的人數安排」。

由以上規定顯示在出國旅遊人數上，除了從中央到地方採取「一條鞭」式之層層控管外，更將出境與入境旅遊徹底接軌，意即出國旅遊人數之多寡須與入境旅遊發展相互聯繫。所以，這種出國旅遊人數之「宏觀調控」模式，是先從全國總量開始，爾後下發而確定各省市人數，各省市政府再根據旅行社經營入境旅遊業務之數量業績、經營能力、服務品質，核定該旅行社舉辦出境旅遊之人數。

但是值得注意的是，《赴臺旅遊管理辦法》之配額規定顯然不如《出國旅遊辦法》來得詳盡，僅強調配額由國家旅遊局會同有關部門確認後再下達給組團社，但卻也顯示政府透過政治力之操作與介入空間更為充裕。

四、對臺灣旅行社採取直接掌控模式

根據《赴臺旅遊管理辦法》第4條規定「臺灣地區接待大陸居民赴臺旅遊的旅行社（以下簡稱接待社），經大陸有關部門會同國家旅遊局確認後，由海峽兩岸旅遊交流協會公布」。這一條文在《出國旅遊辦法》並無類似規範，顯見出國旅遊的外國接待旅行社，大陸是不予「積極管理」的，但赴臺旅遊之臺灣接待社則要充分掌握，這形成一種不公平的對待方式。因為日後臺灣旅行社能否接待大陸旅行團，都必須經過大陸當局的審批，故似乎只有與大陸關係良好或聽從大陸指示的旅行社，才有機會擔任接待社。由此可見，大陸可以說是直接干涉到臺灣的旅行社，也完全違反了自由經濟的運作模式。

五、必須搭配領隊之規定

根據《赴臺旅遊管理辦法》第7條的規定「組團社須為每個團隊選派領隊。領隊經培訓、考核合格後，由地方旅遊局向國家旅遊局申領赴臺旅遊領隊證。組團社

須要求接待社派人全程陪同」。基本上由於大陸出境旅遊發展時程甚短，領隊屬於新興行業，故欠缺具體之規範；相對而言，負責入境旅遊導覽工作之導遊人員，早在1987年11月30日國家旅遊局即發布《導遊人員管理暫行規定》來加以管理⁶。當前領隊相關法規散見於《出國旅遊辦法》，以及2002年10月實施之《出境領隊辦法》。

(一)《赴臺旅遊領隊》另成體系

在《出境領隊辦法》第2條開宗明義指出，所謂出境領隊人員係指在取得出境旅遊領隊證後，接受具有出境旅遊業務經營權之國際旅行社委派，從事出境旅遊領隊業務之人員。而《出國旅遊辦法》第10條則規定各組團社應當為旅遊團隊安排「專職領隊」；若違反者依據第27條規定「不為旅遊團隊安排專職領隊的，由旅遊行政部門責令改正，並處人民幣5,000元以上20,000元以下的罰款，可以暫停其出國旅遊業務經營資格；多次不安排專職領隊的，並取消其出國旅遊業務經營資格」。由此可見，領隊此一工作是完全針對出境旅遊所設，而各國際旅行社也必須聘請專職領隊，否則旅行社將受到嚴厲處罰。而如今發布《赴臺旅遊管理辦法》，顯示未來除了「出國旅遊領隊」外，尚有「赴臺旅遊領隊」。不過《赴臺旅遊管理辦法》對於「赴臺旅遊領隊」並無罰則之規定，未來是否援引《出國旅遊辦法》值得後續觀察。

(二)「赴臺旅遊領隊」資格取得方式規範不清

在《出國旅遊辦法》第10條中規定領隊必須經過省、自治區、直轄市旅遊局考核合格，取得領隊證者方能執業，領隊在帶團時應當佩戴領隊證；而《出境領隊辦法》第5條則強調領隊證需由國際旅行社向所在地之省級或經授權之「地市級」以上旅遊局申領，領隊證的有效期限根據第6條之規定為3年。

然而《赴臺旅遊管理辦法》僅規定「赴臺旅遊領隊」必須是經過培訓與考核合格者，至於考核是由國家旅遊局負責，還是省、自治區、直轄市旅遊局負責，則並無具體規範。不過值得注意的是《赴臺旅遊管理辦法》規定「赴臺旅遊領隊」是由地方旅遊局向國家旅遊局申領領隊證，因此是由中央層級之國家旅遊局負責審（核）批（准），這與《出境領隊辦法》中規定僅由地方旅遊局審批相較，其行政位階明顯提高。

(三)未規範「赴臺旅遊領隊」之政治責任

在《出境領隊辦法》第8條中規定領隊人員之職責為「自覺維護國家利益和民

⁶ 1999年5月14日國務院發布《導遊人員管理條例》，係將《導遊人員管理暫行規定》加以修改後制訂，2001年12月27日，國家旅遊局又發布規範更詳盡之《導遊人員管理實施辦法》。

族尊嚴，並提醒旅遊者抵制任何有損國家利益和民族尊嚴的言行」，顯見大陸對出國旅遊仍有濃厚之政治考慮，領隊不僅是為旅客服務，更擔負維護國家利益與民族尊嚴之神聖使命，甚至必要時還必須糾正與監控團員之舉止言行。然而上述規定在《赴臺旅遊管理辦法》並未發現，但由於兩岸特殊之政治氛圍，加上大陸當局將赴臺旅遊列為對臺統戰的重要項目，因此未來「赴臺旅遊領隊」私底下之政治責任恐怕只會更多。

(四) 臺灣民眾難以擔任「赴臺旅遊領隊」

隨著全球化的發展，專業人才的跨國流動日益頻繁，旅遊產業亦是如此。由於大陸近年來出境旅遊快速發展，使得對於專業領隊的需求有增無減，特別是語言門檻較高而出境旅遊開放時間甚短的歐洲地區；另一方面，近年臺灣出境旅遊市場逐漸飽和，所以從1996年開始，陸續就有臺灣領隊前往大陸發展。由於當時歐洲旅遊並未開放，一般大陸民眾只能以參訪、開會或探親名義前往，但每年仍有近15,000人次前去，在缺乏領隊的情況下，臺灣領隊憑藉經驗豐富與同文同種，迅速占有一席之地。2005年時大陸歐洲團領隊約有七成是臺灣人，香港人則占一成，大陸人只有兩成左右；在北京地區約有300多名帶領歐洲團的臺灣領隊，上海有100多人，廣州也有100多人⁷。

但由於大陸尚未開放臺灣民眾報考大陸領隊證，因此過去以來臺灣領隊帶團都是在大陸官方默許下進行的。然而2004年9月1日大陸正式開放赴歐洲遊後，規定帶團領隊必須具有大陸牌照，使得臺灣領隊面臨失業的困境，故他們希望大陸能夠本著公平原則開放臺灣民眾報考大陸領隊證照。而倘若大陸持續不開放臺灣民眾報考大陸領隊，則也就沒有機會擔任「赴臺旅遊領隊」，這將降低臺灣民眾因此項開放所能獲得之就業機會。

六、規範業者經營範圍但欠缺罰則

根據《赴臺旅遊管理辦法》第8條之規定「組團社須要求接待社不得引導和組織參遊人員參與涉及賭博、色情、毒品等內容的活動」。這在《出國旅遊辦法》第16條也有類似規定：「組團社及其旅遊團隊領隊應當要求境外接待社按照約定的團隊活動計劃安排旅遊活動，並要求其不得組織旅遊者參與涉及色情、賭博、毒品內容的活動或者危險性活動」；《出國旅遊辦法》第30條「組團社或者旅遊團隊領隊違反本辦法第16條的規定，未要求境外接待社不得組織旅遊者參與涉及色情、賭博、毒品內容的活動或者危險性活動……或者在境外接待社違反前述要求時未制止

⁷ 中時電子報，臺灣領隊盼大陸開放考照，請參考<http://tw.news.yahoo.com/040902/19/y2ax.html>。

的，由旅遊行政部門對組團社處組織該旅遊團隊所收取費用2倍以上5倍以下的罰款，並暫停其出國旅遊業務經營資格，對旅遊團隊領隊暫扣其領隊證；造成惡劣影響的，對組團社取消其出國旅遊業務經營資格，對旅遊團隊領隊吊銷其領隊證。」由此可見，《赴臺旅遊管理辦法》雖然也規範了業者的經營行為與範疇，但卻缺乏相關罰則，未來是否會援引《出國旅遊辦法》之規定值得後續觀察。

七、嚴防滯留不歸但缺乏罰則

出境觀光客之滯留不歸現象始終是大陸自身與其他國家最為困擾之問題，早在開放港澳探親旅遊時即時有所聞，有如臺灣民眾早年出國發生之「跳機」事件。例如2001年曾發生50多名大陸觀光客前往日本旅遊時「離奇失蹤」，2002年前往韓國旅行團亦發生22人突然失蹤之事件。其非法潛逃之目的在於滯留當地從事工作，然而卻造成地主國之極大困擾與諸多社會問題，更使大陸國際形象遭致傷害。因此在《出國旅遊辦法》第22條第1項中開宗明義指出「嚴禁旅遊者在境外滯留不歸」⁸，第32條也規定當違反第22條而使旅遊者在境外滯留不歸時，旅行團領隊若不及時向該所屬國際旅行社和大陸駐外使領館報告，或者該國際旅行社不及時向公安機關和旅遊行政部門報告，則由旅遊行政部門給予警告，對該團領隊可以暫扣其領隊證，對國際旅行社可以暫停其出國旅遊業務的經營資格。而旅遊者若因滯留不歸而遭致遣返回國者，由公安機關吊銷其護照。

至於《赴臺旅遊管理辦法》在第14條雖然也規定「參遊人員應按期返回，不得非法滯留。當發生參遊人員非法滯留時，組團社須及時向公安機關及旅遊行政主管部門報告，並協助做好有關滯留者的遣返和審查工作」，但該辦法卻缺乏具體之罰則規定，似乎僅具宣示意義，至於未來是否會援引《出國旅遊辦法》之罰則值得觀察。

八、對於大陸業者與消費者之保護態度

根據《赴臺旅遊管理辦法》第6條的規定「組團社在開展組織大陸居民赴臺旅遊業務前，須與接待社簽訂合同、建立合作關係」。由此可見，大陸當局要求大陸旅行社必須與臺灣旅行社簽訂契約，以確定雙方的權利義務關係。事實上從臺灣開放民眾赴大陸探親後，兩岸間旅行社的債務積欠問題就時有所聞，其中尤其以臺灣旅行社虧欠大陸旅行社團費的情事最為嚴重，因此早在1988年6月15日，中共國家

⁸ 在《出國旅遊辦法》第22條第2項中規定「旅遊者在境外滯留不歸的，旅遊團隊領隊應當及時向組團社和中國駐所在國家使領館報告，組團社應當及時向公安機關和旅遊行政部門報告。有關部門處理有關事項時，組團社有義務予以協助」。

旅遊局就發布了《對國外旅行社旅行費用結算的暫行辦法》，目的就在於防止外國與臺灣旅行社拖欠款項、破產倒閉與造成壞帳，以達到保障大陸本身旅遊業權益的目的⁹。尤其臺灣若干旅行社長久以來不及時結算大陸旅行社團費甚至捲款潛逃，造成許多三角債的爭議進而使得雙方的旅遊糾紛頻仍。因此大陸官方曾一再要求臺灣旅行社採取「先付款、後旅遊」的措施¹⁰，但實際上大陸業者為順應臺灣業者的操作習慣，對於國家旅遊局的規定多是陽奉陰違，遂造成2003年2月農曆春節時所發生震驚兩岸的「英倫行事件」，主因就在於臺灣旅行社發生財務危機進而倒閉，結果積欠大陸旅行社相當數額之款項，使得臺灣團員被大陸旅行社扣留。因此未來若開放大陸人士來臺旅遊，兩岸旅行業者的資金往來勢必更為密切，所衍生的糾紛也將隨之增加，故第6條之規定顯示大陸當局對於其業者之保護措施。

此外，根據《赴臺旅遊管理辦法》第9條規定：「組團社須要求接待社嚴格按照合同規定的團隊日程安排活動；未經雙方旅行社及參遊人員同意，不得變更日程」。這對於參與赴臺旅遊之大陸觀光客來說，提供了消費保障的法律依據。相關規定在《出國旅遊辦法》也有類似條文，第12條中明確指出「組團社應當維護旅遊者的合法權益」，並強調國際旅行社對於旅遊消費者所提供之出國旅遊服務資訊必須真實可靠，不得虛假宣傳；而報價亦不得低於成本，以免惡性競爭造成品質低落；若違反者依據第28條規定，必須由工商行政管理部門依照《中華人民共和國消費者權益保護法》、《中華人民共和國反不正當競爭法》予以處罰。此外，在第20條中強調旅行團領隊不得與境外接待社、導遊、相關業者串通欺騙，或脅迫旅遊者消費，也不可向境外接待社、導遊、相關業者索取回扣與收受財物。第16條則規定得更為明確：「組團社及其旅遊團隊領隊應當要求境外接待社按照約定的團隊活動計劃安排旅遊活動……不得擅自改變行程、減少旅遊專案，不得強迫或者變相強迫旅遊者參加額外付費專案」，第30條則規定相關罰則「組團社或者旅遊團隊領隊違反本辦法第16條的規定……未要求其不得擅自改變行程、減少旅遊專案、強迫或者變相強迫旅遊者參加額外付費專案，或者在境外接待社違反前述要求時未制止的，由旅遊行政部門對組團社處組織該旅遊團隊所收取費用2倍以上5倍以下的罰款，並暫停其出國旅遊業務經營資格，對旅遊團隊領隊暫扣其領隊證；造成惡劣影響的，對組團社取消其出國旅遊業務經營資格，對旅遊團隊領隊吊銷其領隊證」。

由此可見，《赴臺旅遊管理辦法》對於觀光客消費權益保護之條文，與《出國

⁹ 張玉璣主編，**旅遊經濟工作手冊**（北京：中國大百科全書出版社，1990年），頁172。

¹⁰ 楊文珍、鍾海生，「規範旅遊交流開拓兩岸旅遊合作新階段」，1992年海峽兩岸旅遊研討會（河北，1992年3月12日），頁68。

旅遊辦法》相較其規範較不詳盡，而且欠缺具體之罰則，至於未來是否會援引《出國旅遊辦法》之規定則值得後續觀察。

肆、中共發布《赴臺旅遊管理辦法》之目的與影響

由於兩岸關係充滿相當之政治意義，因此大陸發布《赴臺旅遊管理辦法》其目的與影響如下：

一、將「旅遊外交」正式轉變為對臺「旅遊統戰」

根據中共國家旅遊局統計，2005年，大陸出境總人數為3,102.63萬人次，比上年增長7.5%（2004年為2,885萬人次）。其中，因公出境為588.63萬人次，比上年增長0.2%，占出境總人數的19.0%；因私出境為2,514.00萬人次，比上年增長9.4%，占出境總人數的81.0%¹¹。目前，大陸已經成為世界增長最快速之出境旅遊市場和亞洲最大的出境客源國。根據世界旅遊組織統計2003年大陸在全球出境旅遊花費上排名第七¹²，而隨著大陸經濟發展與民眾生活水準提高，出境旅遊將有更大成長空間；故世界旅遊組織預測至2020年大陸每年將有近1億名觀光客出國，占全球總數的6.2%，成為僅次於德國、日本、美國而超越英國、法國之第四大出境客源國¹³。多年來，大陸成功透過出境旅遊作為外交籌碼來推動「旅遊外交」，而《赴臺旅遊管理辦法》的推出則代表正式將「旅遊外交」轉變為對臺「旅遊統戰」。

二、「海峽兩岸旅遊交流協會」已經正式運作

從《赴臺旅遊管理辦法》的條文中可以發現，國家旅遊局局長邵琪偉於2005年11月訪臺時所宣布要成立的「海峽兩岸旅遊交流協會」，不但已經悄悄成立，而且正式發揮功能。將來，也將如邵琪偉當初所言，此協會將擔負兩岸協商的重責大任，而我方勢必也必須重新成立新的對口單位，而非當初政府指定的「中華民國旅行業公會全聯會」。2005年5月大陸宣布開放民眾前來臺旅遊，並希望依照同年春節期間包機的形式進行協商，由大陸的「中國旅遊協會」出面與臺灣之民間機構談判。由於事涉公權力，陸委會與交通部原本堅持必須由官方進行，但為大陸所拒絕，因此陸委會於7月28日遂宣布由「中華民國旅行業公會全聯會」代表政府前往

¹¹ 國家旅遊局，2005年全年旅遊業各項統計情況，請參考<http://www.cnta.com/32-lydy/2005/2005lytj.htm>。

¹² WTO, Tourism Highlights Edition 2004 (Spain: World Tourism Organization, 2004), p.7.

¹³ 張廣瑞、魏小安、劉德謙主編，2000-2002年中國旅遊發展分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁90。

大陸¹⁴。大陸國家旅遊局原本歡迎但之後卻採取「冷處理」之態度，反對與「中華民國旅行業公會全聯會」進行聯繫，原因是一方面該會有「中華民國」之名稱，此與大陸「一個中國」的政治立場相違，雖然該會一再聲稱其多年來在大陸活動均以「臺灣旅行商業同業公會全聯會」或「旅行商業同業公會全聯會」之名義，但不為大陸所接受，這也造成兩岸原本已敲定於8月27日在澳門舉行之第一回合正式談判無疾而終¹⁵；另一方面，是「中華民國旅行業公會全聯會」為我國政府所授權與指定，而大陸要自己選擇對口單位，這使得由前交通部觀光局局長張學勞所領導之「臺灣觀光協會」受到青睞。

三、發布之形式意義遠高於實質意義

雖然《赴臺旅遊管理辦法》已經發布，但不表示大陸觀光客就能立即來臺，其原因如下：

(一) 談判是否仍必須在「九二共識」之基礎

到底兩岸旅遊談判是否仍要在「九二共識」的基礎上，若我方仍堅持「九二共識」不存在，大陸是否接受？

(二) 大陸是否真正有意開放

大陸是否真正願意看到執政黨在最後兩年經濟上有明顯突破，還是「邊談邊拖」，把最後結果送給在野陣營，因為日本與大陸的旅遊協商就談判了近3年。

(三) 面簽問題牽涉主權

在《赴臺旅遊管理辦法》中第10條指出「大陸居民須持有效《大陸居民往來臺灣通行證》（以下簡稱《通行證》）及旅遊簽注赴臺旅遊」，第11條規定「大陸居民赴臺旅遊須向指定的組團社報名，並向其戶口所在地公安機關出入境管理部門申請辦理《通行證》及簽注」。但未來大陸人士來臺旅遊如何申請簽證卻是一大問題，由於現在歐盟與日本為防跳機，在大陸都採取旅遊「面簽」制度，而兩岸因為同文同種，跳機的可能性更高，但大陸是否允許我國赴大陸成立核發赴臺簽證之「駐外單位」，這涉及敏感的主權問題；另一方面，若仍是送件至港澳地區審查，不但時效上緩不濟急，證件與資格查驗也有相當困難。

(四) 兩岸無法直航則效益有限

目前業者預估，未來大陸民眾前來臺灣進行環島旅遊7天的費用，大約在人民幣7千到1萬元¹⁶，與前往歐洲的價格不相上下，因此價位上不具競爭力，其主要原

¹⁴ 聯合新聞網，全聯會與大陸旅遊業「很熟悉」，請參考<http://tw.news.yahoo.com/050729/15/248th.html>。

¹⁵ 聯合報，2005年7月30日，第A13版。

¹⁶ 中央社，大陸旅遊業者著手搶占臺灣遊市場，請參考<http://tw.news.yahoo.com/050524/43/1vcqr.html>。

因還是在於兩岸無法直航，目前赴臺灣旅遊的交通費用，高達旅遊成本的50-60%。但是綜觀目前我國相關法令，包括《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》、《大陸地區人民申請來臺從事觀光活動作業規定》等，均未有大陸民眾直航來臺旅遊之規定，所謂「第一類」觀光客仍必須經由港澳輾轉來臺，因此若要進行「直航來臺旅遊」，相關法令中之定義與規範，均必須大幅修改。

(五)我國單方面開放不具實意

我國政府是否能在不經兩岸談判下就單方面開放「第一類」大陸人士來臺觀光，從2000年的小三通，2002年開放「第二類」與「第三類」大陸觀光客的前例來看，似乎較不具實質意義。

(六)仍有諸多問題必須商討

基本上，目前兩岸仍有五大配套議題需要商談，否則難以立即開放，這些議題多牽涉公權力，包括：身分查驗、脫團遣返、旅遊購物保障在內的兩岸旅行社合作規範、旅遊糾紛調處和緊急狀況通報窗口。

四、深知臺灣旅行業者難為談判對手

4月27日大陸國家旅遊局發言人張堅鍾表示，旅遊是民間事務，大陸的協商都交由業內人士負責，不會有國臺辦與海協會官員上桌，而我國的陸委會、海基會人員也不能參與協商¹⁷。這就是大陸一再聲稱的，大陸人士來臺觀光的談判，必須是由「行業對行業」，就是由兩岸旅行業者自行組織團體參與談判，即比照今年春節包機時，兩岸民航業者透過在澳門的談判所達成之所謂「澳門模式」。

然而大陸觀光客來臺是否真能比照澳門模式，似乎仍有限制。首先，兩岸春節包機所搭載的乘客相當單純，都是臺灣籍民眾；但大陸民眾來臺觀光的議題，卻是錯綜複雜而牽涉公權力。另一方面，民航業為國際化統一程度最高的產業，任何國家的民航業都是依循國際民航組織的規定在運作，兩岸民航業在此架構與文化下溝通，自然順暢無礙；但旅遊產業的國際化統一程度較低，每個國家業者的操作方式各異其趣，因此兩岸是否真能在短期內獲致共識，似乎令人懷疑。但最重要的是，兩岸旅行業者不論企業規模、經營範圍、從業人員層次，雙方相差甚大，尤其大陸旅行社多是政府機關所成立，例如中國國際旅行社隸屬國家旅遊局，中國青年旅行社隸屬共青團，海峽旅行社隸屬國臺辦，中國婦女旅行社隸屬中華全國婦女聯合會，臺灣會館國際旅行社隸屬中共中央統戰部；並且我國業者因業務關係長期受到

¹⁷ 聯合新聞網，觀光客來臺大陸擬71開放，請參考<http://tw.news.yahoo.com/060427/15/32p5i.html>。

大陸當局之極度拉攏，因此似乎非大陸談判之對手。

五、中資進入臺灣旅遊產業將難以避免

從《赴臺旅遊管理辦法》第4條中可以發現，大陸對於臺灣旅行社之直接控制意圖，未來中資甚至會直接進入臺灣旅行社。由於臺灣旅行社多屬中小企業，根據《旅行社管理條例》第11條的規定，即使成立經營範圍與規模最大之「綜合旅行社」其資本總額也僅需新臺幣2,500萬元，至於甲種與乙種旅行社的資本額甚至只要600萬與300萬元。至2005年止，臺灣旅行社總公司計有2,042家，其中綜合旅行社僅84家、甲種旅行社1,833家、乙種旅行社125家，顯示旅行社中規模較大之綜合旅行社居於少數；此外，目前全臺旅行社中也僅一家股票上櫃，可見多屬中小企業。因此其對抗風險性甚低，每當出現天災人禍或週轉不靈時，倒閉與合併之情事時有所聞。另一方面，臺灣旅行社的競爭十分激烈，加上消費者多以價格作為購買產品的主要考量，因此業者也多採取低價策略，造成利潤有限，毛利大約是營業額的8-10%，淨利約僅占營業額的1%。

相對來說，大陸之旅行社長期以來由國營企業所壟斷，特別是中國旅行社、中國國際旅行社、中國青年旅行社等三大體系，不但分公司遍布大陸各省市，甚至布局於全球，所屬或合作的飯店、車隊、導遊人員、景點等配套行業陣容龐大。因此除了完全掌控大陸本地旅遊業的操作方式與門道外，近年來隨著大陸出境旅遊的興盛，其影響力更直接進入其他國家，加上接客量大甚至可以左右市場價格。

目前，我國透過排除條款是完全禁止大陸來臺設置中資旅行社，即使是外國旅行社根據《旅行社管理條例》第17與18條之規定，也僅能在臺成立「分公司」，且只能從事推廣活動而無法營業。然而當大陸於2003年6月12日發布《設立外商控股、外商獨資旅行社暫行規定》，允許臺商開設控股或獨資旅行社後，也有可能會在世貿組織架構下反要求我國開放中資獨資旅行社。

六、臺灣導遊的競爭優勢必須提升

目前臺灣許多「導遊」都把接待大陸觀光客當作是未來的希望，就開放初期來說，大陸派遣領隊而臺灣提供導遊應該是相當合理的安排，對於臺灣旅遊產業的就業機會也將產生具體幫助。但由於臺灣旅遊資源有限，加上兩岸同文同種，未來為了減少成本，是否會有大陸領隊兼導遊的情況出現，則值得注意。

尤其近來「第二類」大陸觀光客來臺，多數是透過臺灣的旅行社和泰國、新加坡的旅行社合作，這些合作夥伴所收取的「人頭費」甚高，原本1個人環島7天的機票加團費約在人民幣4,000-8,000元（約16,000-32,000元臺幣），到了臺灣旅行社手上，只剩下1,500元人民幣；而根據交通部觀光局業務組的估算，正常來說大

陸觀光客平均一晚的成本是60美元（約1,895元臺幣），但目前業者已經壓到38美元（約1,200元臺幣）¹⁸，業者根本入不敷出，為了壓低成本只能住小旅舍、吃小餐廳、參觀不需門票的景點，使得大陸觀光客往往敗興而歸。而在惡性競爭下業者還不斷壓低價格，在缺乏合理利潤的情況下，僅能藉由購物來增加收益，這使得臺灣導遊往往只會拼命鼓勵觀光客購買特產，而對於介紹景物意興闌珊；加上臺灣導遊對於景點的歷史背景瞭解有限，這與大陸「地陪」之素質有如天壤之別，因此大陸民眾往往抱怨臺灣導遊的專業能力與敬業態度不足。由此可見，未來大陸領隊兼任導遊的客觀條件是存在的，所以政府一方面應在未來的兩岸談判上堅持保障臺灣導遊的工作機會，另一方面應該積極強化臺灣導遊人員的競爭優勢。

伍、結 論

2002年我國開放大陸民眾來臺旅遊，大陸採取「冷處理」態度，然而2005年卻出現重大變化，開始由被動轉為主動，3月在「第八屆海峽兩岸旅行業聯誼會」上，中共國臺辦交流局局長戴蕭峰公開表示，國臺辦正積極準備開放大陸民眾到澎湖旅遊；4月下旬中國國民黨主席連戰先生訪問大陸，北京當局宣布開放民眾來臺旅遊；5月20日正逢陳水扁總統就職滿一週年之際，由國家旅遊局正式宣布開放民眾赴臺旅遊；5月26日，國家旅遊局提出了「閩臺旅遊交流」的八項新措施，透過福建來加強對臺旅遊統戰工作；11月國家旅遊局局長邵琪偉率領龐大考察團訪臺；12月臺灣縣市長等三合一選舉後，以國民黨為主之泛藍陣營大勝，大陸對於開放民眾赴臺旅遊轉趨低調；2006年4月16日國民黨連戰榮譽主席與胡錦濤會面後，《赴臺旅遊管理辦法》也正式出臺。

由此可見，大陸當局對於開放民眾赴臺旅遊的決策考量，政治因素凌駕一切。事實上自2002年5月，我政府正式開放「第二類」人士來臺旅遊，即大陸民眾赴國外旅遊或商務考察而轉來臺灣旅遊者，但大陸卻認定此一行為屬於違法，回國後若被發現會以「偷渡」論處；輕則承攬之旅行社負責人被撤換，重則會被撤銷執照而強迫關閉，例如2004年5月北京鑫海中國國際旅行社就被查到在星、馬、泰旅遊中夾雜臺灣遊，而遭撤照。然而2005年，「第二類」大陸觀光客人數逾5.4萬人，較上年增183.15%¹⁹，由此可見大陸開始刻意放寬「第二類」大陸觀光客赴臺，希望

¹⁸ 吳昭怡，「大陸觀光客不想再來」，*天下雜誌*（臺北，第346期，2006年5月10日），頁70-71。

¹⁹ 路透社，臺灣陸委會歡迎大陸宣布開放赴臺觀光，呼籲展開協商，請參考<http://tw.news.yahoo.com/060416/14/31f6p.html>。

藉此讓臺灣民眾深刻瞭解大陸觀光客的消費能力與經濟貢獻。此外，大陸積極藉由臺灣大眾傳播媒體，包括政論性電視節目，傳播大陸觀光客來臺旅遊之經濟利多，進而形成社會上要求儘快開放之輿論，而成為政府壓力；並且將目前無法開放之原因，完全歸咎於我政府。因此，觀光旅遊雖然是軟性議題，應該與政治毫無瓜葛，但由於大陸特殊之政治體制與威權統治模式，要真正做到「旅遊歸旅遊、政治歸政治」，似乎並不容易。

中共強化對臺農業合作措施及其影響

論壇

The Impact of the PRC's Initiative to Enhance Agricultural Cooperation with Taiwan

許清棋 (Sheu, Ching-Chyi)

本刊特約研究員

壹、前言

1995年4月8日，前總統李登輝在國家統一委員會會議中指出，我們願意提供技術與經驗，協助改善大陸農業，造福大陸廣大農民；同年5月，兩岸在第二次辜汪會談的第一次預備性磋商中，首次將兩岸農業交流列為會談的議題，正式開啟兩岸農業交流的新頁¹。

事實上兩岸農業交流自1987年臺灣開放大陸農產品進口後即發端，1990年行政院大陸工作會報已同意進行兩岸農業交流，由當時的財團法人亞洲農業技術服務中心（今財團法人農村發展基金會）負責規劃推動，初期集中在農業生產科技研究、農業發展政策、種源交換與農業專業人士交流，漸次發展至現今之農產品貿易、投資、技術交流與專業人士、團體互訪²。

但令農政單位憂心的是，農民赴大陸投資經營農業，已導致臺灣部分農業高級技術外移，使得本土農業所享有的人才與技術優勢快速流失，部分臺商藉中國大陸土地、原料、人工成本低廉將農產品低價回銷臺灣，甚至搶奪外銷市場。雖然正如陳總統一再提醒農民的，「農產品可以銷到中國大陸，但是技術不能過去」，但我優良農業技術，包括剪枝、施肥、品種等，農民「帶一段過去就可以種一大片，根本擋不住」。有鑑於此，2001年12月中旬，經濟部大陸投資產業產官學專案小組會

¹ 田君美，「兩岸農業交流的進展與問題」，兩岸青年學者論文—農業發展學術研討會（臺北：臺灣大學農業經濟學系，民88年6月2日），頁221。

² 李舟生，「兩岸農業交流的現況與問題」，兩岸經貿（第165期，民94年9月10日），頁11。

二、兩岸農產品貿易概況

據農委會資料顯示，在農產貿易方面，目前臺灣以正面表列公告，准許輸入的大陸農產品有1,473項，不少是臺商自己的產品，占農產品總項目的62.5%，2004年臺灣自大陸進口農產品總值約5億1百萬美元，較2003年增加22.6%，出口值2億9千萬美元，成長66.1%，出口以皮及其製品為大宗，約1億7千萬美元，其餘為花卉、蔬菜、水果與漁產品⁹。2004年臺灣生鮮水果銷往中國大陸僅89萬美元，若包括香港則為754萬美元，僅占國內水果總產值的1.78%。如果以數量而言，2004年銷往中國大陸的生鮮水果僅629公噸，若加上銷往香港的部分，則為1.6萬公噸，也僅占我國水果總產量的0.6%。而這些農產品往來的管道，除走私外，大部分依賴第三地或香港間接貿易，另外亦有少部分是經特殊核准的直接進口，均非經正式協商貿易。

三、政府對臺灣農產品登陸之立場

鑑於擴展農產品外銷之需，政府對臺灣農產品登陸亦預作規劃，並建構「一個原則，三項安排¹⁰」的方式辦理，所謂「一個原則」係指：政府將全力推動臺灣農產品的外銷，對大陸的出口僅為臺灣農產品全球行銷策略之其中一環，而「三項安排」是指：

- (一)指定「外貿協會」做為臺灣農產品外銷整合的窗口，由各地農會協調產品供應，再由「外貿協會」負責銷售到包括大陸在內的全球市場。
- (二)臺灣農產品銷往大陸涉及公權力的事項，包括：關稅、檢疫、檢驗及通關等，由行政院陸委會及農委會等相關機關組成專業談判團隊，並可委請「外貿協會」協助安排相關協商的事宜。
- (三)為確保高價生鮮水果的品質並有效地掌握運輸時效，有必要加速推動包括農產品在內的「貨運便捷化方案」，就「雙向、對飛、不中停」貨運包機的具體安排，儘速展開協商。基此，農委會目前已委託外貿協會進行該項工作。農委會並指出，各級農會人員對兩岸農業交流，應遵守現行法律規定，如未經政府授權，前往中國大陸協商任何涉及公權力的事項，政府將依法處理。

⁹ 「最新兩岸農產品貿易統計：大陸居臺灣農產外銷第四位」，華夏經緯網 <http://big5.huaxia.com/xw/tw/2005/00294291.html>。

¹⁰ 蔡竺欣，「陸委會：在WTO架構下談兩岸農業」，大紀元時報，2005年7月15日。<http://www.epochtimes.com/hk/5/7/15/4804.htm>。

對來自臺灣漁船自捕水產品輸往福建，參照大陸自捕漁船做法，憑公海自捕魚許可證、貿易合同、發票等資料向檢驗檢疫部門報檢，不再要求提供臺灣主管部門出具的衛生證書。

二、經中共國務院有關部門批准的四項政策措施

- (一)為進一步加強兩岸農業合作，在現有五個海峽兩岸農業合作試驗區的基礎上，中共農業部、商務部、國務院臺辦決定，新批准在廣東省佛山市和湛江市、廣西區玉林市設立兩個海峽兩岸農業合作試驗區；中共農業部、國務院臺辦批准在福建省漳浦縣、山東省棲霞市設立兩個臺灣農民創業園。
- (二)為幫助臺灣農民解決水果、蔬菜豐產時出現的銷售困難，大陸「供銷總社」等將根據臺灣農民和農民組織反映的情況與要求，適時組織由有實力的農產品供銷企業和行業組織組成的臺灣農產品採購團，來臺採購。
- (三)為方便原產於臺灣的水果進入大陸，降低臺灣果農和臺商的經營成本，福建省廈門市建立臺灣水果銷售集散中心，對入駐集散中心的進口臺灣水果經銷商，給予免交保鮮冷庫儲存使用費以及經銷場地免一年租金的優惠。
- (四)為降低臺灣農產品在大陸銷售的運輸成本，中共交通部決定，開放臺灣農產品運輸「綠色通道」；臺灣農產品在大陸運輸，享受部分地區過路、過橋費減免的優惠政策。

據中共新華社報導，中共海貿會會長李水林表示，為貫徹前述開放優惠措施，將邀請臺灣省農會、臺灣區蔬果輸出業同業公會、臺灣省漁會、臺灣海峽兩岸航運協會等民間行業組織，以及臺灣主管部門委託的民間機構共同組團到北京，就臺灣農產品實施進口零關稅，協商包括產地證明文件的出具和認證、檢驗檢疫流程以及運輸安排等技術性細節¹³。完全排除我陸委會、海基會人員側身其中。一年多來，中共為遂行上述優惠措施，不斷透過行政部門及媒體，片面舉辦或宣布種種統戰作為：

一、舉辦「海峽兩岸農業合作（發展）論壇」

為推動兩岸農業交流與合作，中共於2005年8月10日假廣東順德舉辦首屆「粵臺農業合作發展論壇」。中共廣東省副省長李容根、海協會秘書長李亞飛、國民黨籍立委李全教和新黨秘書長李勝峰等200多人與會。就粵臺農業合作重點、粵臺農業合作試驗區的推廣、建立廣東農產品物流配送中心、開闢粵臺農產品綠色通道等議題進行演講和評述。李亞飛表示，希望該論壇採取政府、企業、學術界的互動

¹³ 參見聯合報，2006年4月26日。

交流的方式，加強粵臺農業合作理論研究，推動廣東海峽兩岸農業合作試驗區的建設，促進粵臺農業合作和良性發展；2005年10月19至21日在四川成都舉行「2005海峽兩岸農業合作論壇」，這是首次在大陸西部舉辦的兩岸農業盛會。由大陸海峽兩岸農業交流協會和海峽經濟科技合作中心主辦，國臺辦、農業部和四川省政府為支持單位，我臺灣省農會協辦。臺灣省農會總幹事張永成率苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣等10餘個縣及鄉鎮農會40餘名負責人與會。該論壇以「交流合作，發展雙贏」的主題，針對當前兩岸農業所面臨的危機和挑戰，探討建立兩岸農業交流合作固定平臺，解決兩岸農業交流中出現的問題，推動兩岸及川臺業的交流與合作。

二、舉辦臺灣農產品展售會

中共於2005年4月20日山東濟南市舉辦「第七屆中國（壽光）國際蔬菜科技博覽會」，首次設立臺灣農產品展示展銷區。吸引我雲林、臺東、嘉義、臺南、屏東、南投、桃園、高雄等縣市的10餘種時令水果、88個展位、近200種農產品深加工製品參加展示展銷，約90名我方的業界代表，其中包括省農會10個縣市的負責人與會；7月18日在上海舉辦「海峽兩岸農業合作展覽暨臺灣農產品展銷會」；10月17至21日在北京舉行「第三屆中國國際農產品交易會（農交會）」，設有「臺灣農產品展示區」、「臺灣產品銷售區」，向大陸北方市場推介臺灣農產品，有46個臺灣農業團體（臺灣省各級農會、農業協會、基層農業產銷班）與會，22種臺灣時鮮熱帶水果和209種農產品深度加工製品參展。又2005年5月18日及2006年5月18日於福州舉辦「第七屆海峽兩岸經貿交易會（海交會）」、「第八屆海峽兩岸經貿交易會」，後者由國臺辦副主任鄭立中、福建省委書記盧展工、福建省長黃小晶及中國國民黨副主席江丙坤夫婦共同揭幕，臺灣有68個農業組織、100多人參展；2006年6月8日舉行「第三屆海峽兩岸（泉州）農業合作交流洽談會暨首屆海峽兩岸（泉州）農產品展洽會」，主要展出10多種臺灣水果和400多種農產品。皆造成臺灣農產品展售高潮。

三、制定六項便捷通關措施，便利臺灣農漁產品輸入

中共海關總署關稅徵管司司長高融昆2006年4月28日在國臺辦記者會上宣布，將從六方面規範和完善適合臺灣農漁產品實際需要的便捷通關措施¹⁴：

- (一)開闢專用通道，優先辦理報關手續。
- (二)實行提前報關和預約報關。考慮到農漁產品屬於鮮活、易腐類貨物，為最大限度減少通關時間，海關允許進口商提前辦理報關手續。如遇緊急或特殊情況需

¹⁴ 參見中央日報，2006年4月29日，第6版。

灣水果在大陸變成送禮的熱門貨，一些外銷公司經常整貨櫃訂下訂單，讓果農笑逐顏開。94年臺灣出口大陸水果3,400噸，貨值322萬美元，較93年增35%；第二次連胡會後，臺南玉井於95年4月29日出口首批柳橙6噸暨檸檬、哈密瓜等至廈門，使原本6-7元之柳橙漲至18元，成長驚人¹⁹；屏東縣檸檬也深受上海、福州等青果商青睞，變成大陸地區的搶手貨，交易價格每公斤90到100元，果農高興到極點，檸檬成為屏東農民心目中的綠翡翠²⁰。中共海關總署關稅徵管司司長高融昆於95年5月17日宣稱，自94年8月1日至95年4月30日，大陸進口原產於臺灣，享受零關稅之水果2,310多噸，進口總值290多萬美元，優惠稅款人民幣390多萬元，其中95年1至4月的進口量為1,150多噸，價值130多萬美元，優惠稅款210萬元人民幣，進口勢頭加快²¹。水產品方面，以福建東山為例，今年2月15日首次從臺灣直運東山港的臺灣活青斑魚現平均每二天半就有一船臺灣活青斑魚申報進口，每船載運3千至7千500公斤²²。而在茶葉方面，業者估計，繼臺灣水果直銷大陸後，將有逾30%之茶商赴陸投資。一時之間，對增加農民的收益，似乎幫助不少。

著名投資銀行摩根士丹利最近發表一份長達90頁的報告《中國與印度：亞洲之虎》指出，從短、中期看，中印兩國都面臨一些不可迴避的發展「瓶頸」，中國大陸主要壓力在農村。摩根士丹利認為，中國大陸在促進農村人口就業方面雖已取得重大成就，但就業機會遠遠不夠，農村就業機會年增長僅率為0.2%²³。

中國大陸農村人口占總人口數之63%，「三農」（農業、農村、農民）問題嚴重，如何優化區域布局與資源配置，形成優勢產區和產業帶；提高農產品質量與附加價值；加強農產品加工業和二、三級產業；強化農村行銷體系，活絡產銷通路以增加農民就業與收入，已是刻不容緩的課題。

天下雜誌發行人殷允芃曾說：「臺灣與大陸真的密不可分，大陸之所以可以快速崛起，臺灣都扮演推手的角色²⁴。」近年來，大陸農業團體來臺訪問，最大的興趣，除希望招商引資與觀摩科技外，很大的學習面向，集中於我「以工補農政策、產銷一體化經營、農產品運銷體系、規範管理²⁵」的建制過程與精緻農業、休閒農業的發展，可見，「農業學臺灣」是中共解決「三農」問題所欲借鏡、觀摩的捷徑。

¹⁹ 參見中央日報，2006年4月29日，第6版。

²⁰ 李臺龍，「兩岸經貿論壇後檸檬在大陸搶手」，中時晚報，2006年5月4日。

²¹ 參見中央日報，2006年5月18日，第6版。

²² 中央社，「福建口岸首季兩岸農產品貿易大幅增長」，中時晚報，2006年4月20日。

²³ 白德華，「中印都有發展瓶頸大陸憂農村印度煩失業」，中國時報，2006年5月31日。

²⁴ 殷允芃，「中國，地球養不起？」，中時電子報，2006年6月2日。

²⁵ 曾玉榮，「臺灣現代化農業發展策略特點與啟示——大陸現代化農業發展策略之思考」，渝臺農業經濟技術交流研討會論文集，重慶市農業經濟學會主編，1999年11月，頁23。

