

從世衛密件事件觀察我國 國際參與問題

Observations on the WHO Name Dispute and Taiwan's Attendance in
International Organizations

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、背景來源

今(2011)年5月9日自由時報刊登民進黨籍立委管碧玲之爆料，聲稱接獲來自國際組織提供的世界衛生組織(WHO)內部機密文件，證實世衛與北京在2005年已簽訂備忘錄，確立所謂「臺灣參與世界衛生大會(WHA)的宗主國模式」。同時也透露擔任WHO秘書長的陳馮富珍，更在2010年9月曾對所有會員發出「世衛條例對中國臺灣省之執行作業準則」秘密信函，把臺灣在國際條約上定位為「中國的一省」。

5月17日管碧玲再拿出WHO第二份密件，顯示這封在2011年2月才發出的世衛組織內部作業準則，揭發「中華臺北」只是「臨時代碼」，並非正式名稱；認為：第二份密件證明，對世衛而言，「中華臺北」的名稱只是表面說詞，其實「中華臺北」就是中國臺灣。

管碧玲更指出，我國參加2011年第64屆的世界衛生大會，雖是宣稱使用「中華臺北」(Chinese Taipei)名義參加，但實際上根本就被冠上「中國臺灣省」(Taiwan, China)的名稱參加。

這個「密件」事件的曝光當然震撼臺北政壇，特別是第64屆世界衛生大會

(WHA) 剛好於 2011 年 5 月 16 日至 24 日在瑞士日內瓦召開，我國在「密件」曝光之後，如何因應這件名稱的問題，就成了媒體最大的焦點所在。

貳、各界不同程度的反應

一、在野黨對政府的質疑

民主進步黨的反應，是在一般人的預料之中，在野者必然對執政黨採取猛烈的批評，而且主題就在政府是否甘願自我矮化的參與國際空間。

民進黨發言人陳其邁在密件曝光的同日就表示，此事無疑是對政府的活路外交打一巴掌，馬總統是否接受一個中國原則？是否與中國達成協議？應向國人說明清楚。又批評說，我國這種參與世衛組織的做法，與馬總統陳述的「九二共識、一中各表」相違背，因為這是在「一中不各表」的情況下，以中國臺灣省的身分參與世衛大會。

另一位民進黨發言人鄭文燦也說，馬總統如果事前知情，就是欺騙，若事前不知，就是無能，更有必要公開這 2 年臺灣是以何種身分參與世衛大會。

民進黨主席蔡英文於 5 月 18 日民進黨中常會中表示，遭揭發的密件日期為 2010 年 9 月，而政府遲至今日才因媒體披露得知，顯然情資蒐集出了問題，她並痛批政府過去 3 年的外交休兵政策，只是以「中國」打壓為藉口，卻換來臺灣外交上的孤立無援。蔡英文強調，外交議題應不分藍綠，是大家必須共同面對的挑戰。

憑心而言，接近選舉時刻，任何可顯示執政黨有疏失的事件，必然是在野黨攻擊的重點。不過，「世衛條例對中國臺灣省之執行作業準則」的秘密信函，固是把臺灣在國際組織上定位為「中國的一省」，但是世衛大會給臺北邀請函中的正式名稱，還是「中華臺北」，不是「中國臺灣」，民進黨彈落點未見正確。只有蔡英文提出「外交議題應不分藍綠，是大家必須共同面對的挑戰」，稍為引發社會一些共鳴。

二、政府因應的說法與措施

政府的反應大致在下列三點的說明上：強調參與 WHA 的名稱是中華臺北，不是中國臺北；我對 WHO 之做法是採循途抗議，對 WHA，我仍希望積極參

與，說明參與 WHA 的重要性；兩者切割分開處理。

針對密件第一時間的回應，衛生署表示，將循管道查證，若證實世衛組織有傷害我國主權的文字，將去函抗議。至於今年的世衛大會（WHA），我國仍是以中華臺北名義、觀察員身分受邀，衛生署長邱文達將如期率團與會，不受影響。根據觀察，衛生署的構想，就是想把 WHO 對我做法，採循途抗議，與我仍希望積極參與 WHA，作切割分開的處理。

另外，衛生署又強調，自 2009 年開始世界衛生大會的邀請函，一直都是用「Chinese Taipei」的名稱發出，而有關於 SARS 後所規範的國際衛生條例（IHR），也都是用「Chinese Taipei」來做為疫情通報。這些說法聽起來是比較務實的宣示，因為「中華臺北」一直是 WHA 對臺北的正式稱呼。

衛生署同時也強調，每次世界衛生組織大會都有許多專業問題需要討論，國內也會派出專業代表進行意見的討論，「這是個非常重要的國際平臺，這讓臺灣提高參與國際衛生會議的層次，如果有任何影響到主權的事件發生，都會與外交部一起關注，並表達嚴正的抗議。」

那麼外交部又是怎麼表示呢？外交部表示，對於報導內容中相關條例所提及的政治立場，政府是絕對不會接受。而且 2009 年加入世界衛生大會後，世界衛生組織都已經用「Chinese Taipei」的名稱來稱呼臺灣，對我衛生署署長的職稱也是用「Minister」。而對於這次所發出的密件，外交部將儘快釐清此事，並提出抗議，但不會以缺席的方式來面對。

馬英九總統則於 5 月 10 日下午召開記者會向「世界衛生組織」（WHO）表達我政府嚴正的立場。並表示 WHO 內部文件要求所屬機構稱呼中華民國為「中國臺灣省」，是矮化我國國格，此種做法不應被擁有崇高地位的國際機構所採取；我國絕對不接受此一不公平、不合理且表裡不一的對待。

總統也向大陸當局表達嚴正抗議。總統說，唯有臺灣在國際社會不被繼續孤立，兩岸關係才能穩健發展。

接著，衛生署長邱文達在日內瓦 WHA 上，正式以書面及口頭表達政府最強烈的抗議。

三、國際社會怎麼來看這個事件

國際社會是以非常正面的態度，來看我國以「中華臺北」名義與觀察員身

分，及參與 WHA 的活動。

美國衛生部長希伯莉絲 5 月 17 日就表示，美國支持臺灣參與世界衛生大會（WHA）的立場不變，沒有任何一個聯合國組織可片面決定臺灣的地位（No organization of UN has unilaterally determined the position of Taiwan）。

歐洲議會則在 5 月 11 日無異議通過決議案，除支持我國以觀察員身分加入世衛組織、聯合國氣候變化綱要公約（UNFCCC）及國際民航組織（ICAP）之外，也將積極協助我參與世衛大會（WHA）及國際衛生條例（IHR）。

美國智庫布魯金斯東亞研究中心，早在 2009 年我國首次以「中華臺北」名義，並以觀察員身分參與第 62 屆世界衛生大會時，就在一篇論文中給予肯定。他說臺灣在兩岸關係轉暖之際，得以開拓國際空間，是件值得大書特書的突破。臺北想擠身國際空間雖然仍有限制，但參與 WHA 仍然稱得上是項外交勝利。

參、由參與 WHA 來看我國進入國際空間

一、參與 WHA 重於一切，因為給臺灣人民帶來健康資訊及防範措施

由於臺灣不是聯合國的成員，因此無法成為 WHO 的一員，對臺灣造成的影響甚鉅；以 2003 年 SARS 疫情來說，我國無法和國際社會同時進行防疫措施，造成防疫上出現大漏洞。無法參與 WHO 對我國最大的影響在於，WHO 所主導的「全球疾病爆發警訊暨回應網絡」我國無法取得資訊，使全球防治傳染病擴散之網絡出現缺口，導致我國政府無法與世界同步。

2008 年馬英九總統上任後，我國獲得突破，在 WHA 的參與上獲得很大的進展。2009 年 5 月首度出席第 62 屆世界衛生大會的衛生署長葉金川表示，世衛大會觀察員與 WHO 會員國的差別在於觀察員無需繳交會費，但權利義務並不因此而重大不同，只是觀察員無法參與投票，無被提名權，也不能參與總務委員會。他說：「對臺灣而言，成為世衛大會觀察員可以得到世界衛生組織（WHO）的各項資訊；就世衛來說，臺灣也可貢獻醫藥衛生方面的努力成果；特別是現在 H1N1 新型流感來襲，全球防疫缺臺灣不可，臺灣也少不了世界的協助。並且臺灣成為世衛大會觀察員後，未來可以得到世衛第一手資料和協助，不必再透過美國疾管局」。雖無法取得重要文件，但觀察員身分可和有無邦

交國的專家進行雙邊會談，已對我國幫助很大。並且，我國在納入了 IHR（國際衛生條例）資訊平臺後，2009 年爆發 H1N1 新流感疫情時，臺灣就從 WHO 得到病毒株以製造疫苗預防新流感。

未來，仍有許多國際空間值得我國努力，以謀求人民之健康。就如 2010 年衛生署長楊志良所表示，參與 WHO 活動攸關臺灣人民的生命安全，為了與國際醫療接軌，臺灣希望能參加 WHO 旗下的國際食品安全網路（INFOSAN）、肺結核防治計畫夥伴（Stop TB Partnership）、菸草控制框架公約（FCTC）、國際反偽藥工作小組（IMPACT）以及西太平洋區署會議（WPRO）。

二、2009 至 2010 年立法院公報中有關 WHA 成果報告備詢的會議紀錄，2011 年行政院衛生署發布之新聞，可為我國參與 WHA 之需要作一補充

（一）2009 年

在 2009 年 5 月 25 日立法院外交及國防委員會的會議紀錄上，記錄了我國參與 WHA 的成果。衛生署在立法院接受質詢時，就我國成為 WHA 觀察員的進展進行報告，內容主要為三方面如下：

- 我國納入了國際衛生條例（IHR），並取得專屬密碼得以進入 IHR 資訊網站，可以更快速直接與 WHA 有關疫情管制的系統進行連結；
- 我國的國家流感中心若發現輕微或重大的流感病毒資訊，可匯整到 WHO 流感合作中心，此平臺可與 WHO 會員國的流感中心建立交流管道；
- 本次參與 WHA 是著眼於傳染病聯繫機制，未來希望更有效的參與全球防疫爆發流行警戒與反應網絡（GOARN）。

（二）2010 年

2010 年第 63 屆 WHA 我國與會的成果，在 2010 年 5 月 31 日外交部長楊進添接受立法院質詢時表達，報告的摘要如下：

- 我國與 WHO 已建立常態且順利的聯繫管道。我駐日內瓦辦事處與 WHO 秘書處經常聯繫，2010 年 WHA 會前及會中均連繫通暢。
- 我對國際醫衛議題之參與更顯自信。2010 年我國在委員會上發言 15 次，較 2009 年的 5 次更多，並充分瞭解與討論議題，顯示我國參與度與自信度均上升。
- 國際上持續支持我國之參與。包括美國衛生部長、我邦交國等。

（三）2011 年

2011年之立法院公報尚未刊登我參與WHA報告的會議紀錄，但行政院衛生署已刊登相關成果說明。在2011年5月18日我國與會WHA的發言稿中，首先提及日本核災安全凸顯全球防災團結合作的重要性；第二，針對我國健保制度的完善，表達願意與國際社會分享經驗；第三，申明在非傳染性疾病（NCDs）之防治與預防也是我國優先選項；第四，說明我對菸害防制法之施行成效，並表達我希望參與菸害防制框架公約（FCTF）之會議打擊私菸；最後說明我對道路安全的關注及改善。

三、只有參與，才能凸顯在國際社會的價值

馬總統曾經說過一段話，指出這次世界衛生大會，基於以下理由，臺灣是絕對不能缺席：

- 專業參與：這是我們爭取了13年才得到的機會，為了國家及全民的健康權益，我們一定要去參加。
- 維持尊嚴：WHA邀請函以Minister及Chinese Taipei稱呼我們，並給予我們在大會發表演講，在193個國家之中，只有80多個國家能夠上臺演講，這樣可以增加臺灣的能見度。
- 展現實力：除了在WHA可上臺演講外，我們將在17次的技術性會議中，做14次發言，並在世界醫師會WMA及McKinsey所舉辦的「Forum for Health」發表第二次演講，這是展現我國衛生實力絕佳機會。
- 必須參與才能發聲：也因為我們有機會能夠參與，我們才能在國際上發聲，為臺灣的人民說話，或者表達我們抗議。

肆、結語

一、要區分參與WHA與進入WHO是不同的層次

目前在國內有諸多批評，但並沒有弄清楚參與WHA與進入WHO是不同的層次，以致於常將二者混合來論述。事實上，我國有意加入WHO仍有現實上的阻礙，一如進入聯合國的問題。但是參與WHA則是在這困難中的突破，重要性除了在国际社會曝光之外，就是流行疫情資訊的獲得，是與其他國家一樣享有這項權利。

根據世界衛生大會議事規則第19條規定，衛生會議的全體會議應該開放給

所有正式會員指派的代表、代理人和顧問，副會員的代表、執委會的委員、受邀的非會員國及已提出副會員申請書的非主權獨立地區之觀察員，及受邀之聯合國和其他與 WHO 有關聯的政府間和非政府間組織的代表所參與。而 WHA 觀察員是第三類的會員身分，世界衛生大會議事規章第 47 條第 2 項規定：「觀察員應享有取得非機密性的文件和其他那些秘書長認為適合讓他們取得的文件之權利。他們可以遞交備忘錄給秘書長，而由秘書長決定這些備忘錄流通的性質和範圍。」

目前，巴勒斯坦解放組織、教廷、馬爾他騎士團、國際紅十字會、紅十字會與紅新月會國際聯合會、國際國會組織以及中華臺北是世界衛生組織的七個觀察員。

二、國際社會的參與，實質重於形式

馬總統在 5 月 10 日曾經指出，民進黨執政時期，臺灣的邦交國由 29 個減少為 23 個，給予國人免簽證或落地簽證的國家也從 54 個減少為 53 個，同時在 2005 年「世界衛生組織」更稱我們為「中國臺灣」(Taiwan, China)，並限制聯絡窗口層級不能超過署長 (Director General)。然而，在他上任後，2009 年「世界衛生組織」改變我們的稱呼為「臺北」或「中華臺北」；而且衛生署長受邀以「中華臺北」名義、觀察員身分出席「世界衛生大會」(WHA) 時，大會的稱謂是「Minister」(部長)；我們目前 23 個邦交國邦誼穩固，沒有丟掉一個；給予臺灣免簽證或落地簽證的國家及地區，由 53 個增加至 113 個。這些都是執政黨努力為臺灣打拚、捍衛中華民國主權及維護臺灣尊嚴所獲致的成果。

其實，最重要的是，面臨一個艱困的國際空間參與環境，我們全國上下應該體認一點：就是國際社會的參與，應實質重於形式。

第七屆「兩岸經貿文化論壇」評析

An Analysis of the 7th Cross-Strait Economic, Trade and Culture Forum

魏 艾 (Wei, Ai)

國立政治大學東亞研究所副教授、兩岸政經研究中心主任

第七屆兩岸經貿文化論壇於今（2011）年5月6～8日在四川成都舉行。此次論壇的主題為「深化兩岸合作、共創雙贏前景」。論壇分成「大陸『十二五規劃』與臺灣中長期經濟發展構想（黃金十年）」、「ECFA 實施與促進兩岸經濟發展 1 組：加快 ECFA 後續協商」、「ECFA 實施與促進兩岸經濟發展 2 組：進一步促進兩岸經濟發展」、「兩岸文教合作與青年交流」四項議題進行研討。在這四項議題下，論壇中研討的論題，主要有：「十二五規劃」時期兩岸產業合作的機遇與方向、兩岸經濟合作與東亞區域經濟整合契機、「黃金十年」下兩岸經濟合作展望、華人經濟圈的經濟合作、從日本核災經驗談兩岸核電安全監督合作、ECFA 商品貿易與服務貿易合作之協商方向、加快兩岸機制化經貿合作之協商方向、利用 ECFA 深化兩岸產業合作、促進兩岸中小企業轉型升級之策略、促進兩岸農產品貿易機制化的幾點思考、兩岸智財權保護合作協議之落實、兩岸青年教育機會與制度性交流之探討、兩岸青年就業創業與交流合作、弘揚中華優秀文化及其在青少年教育的落實等三十餘篇論文。此次論壇聚集兩岸產官學界針對上述當前兩岸所關切的重要議題進行深入研析，延續論壇一貫傳承的適切性和專業性特質；但是更重要的是，在論壇中所研討的議題和傳達的若干

訊息，對未來兩岸關係的發展具有深切的意義。

壹、本屆經貿文化論壇的主要特點

兩岸經貿文化論壇自 2006 年設立以來，已經舉辦 7 屆，已成為兩岸合作和交流的一個重要平臺，對兩岸之間加強貿易與文化交流發揮相當的作用。儘管論壇已是年度的例行性活動，但是由論壇舉辦的形式和議題的選定，本屆論壇仍具有特點：

一、首次在西部省份舉行

自 2006 年 4 月開始舉行的第一屆國共經貿論壇及其後的兩岸農業合作論壇、經貿文化論壇，分別在北京、海南省、上海、長沙、廣州等地舉行，而本次在成都舉辦是此項論壇首次在大陸西部省份舉行。中共中央臺辦主任王毅表示，大陸有許多省份積極爭取論壇在該省舉辦，但四川省委更直接上書中央，要求在成都舉行，並獲得中央的認可。事實上，與會大陸人士表示，在成都舉辦此項論壇具有特殊的意義，因為從大陸整體經濟發展戰略而言，西部地區在擴大內需、產業嫁接、區域均衡發展等方面均具有深切的意義，並且將來有很多活動也可能選擇西部省份來舉辦。

二、核能安全成為研討論題

日本福島核震所帶來的衝擊，暴露核能安全的警訊。由於大陸東南沿海地區有諸多核電廠，與臺灣僅一水之隔，為求有效防制可能的核露危機，在兩岸雙方的基本共識下，此次論壇將此一論題列入研討的課題。臺灣方面有行政院原子能委員會核能研究所所長馬殷邦出席，大陸方面則由「中國核工業集團公司」副總工程師田佳樹代表。馬殷邦和田佳樹均在論壇中提出報告，獲得高度的重視。

三、首度列入兩岸青年交流議題

青年交流一直是兩岸雙方極度關注的重要議題，同時，青年交流的層面極廣，而其交流的對象包括有救國團、青商會、青年創業協會、十大傑出青年協會等，在大陸方面則有共青團的青年聯合會、各高等院校及相關團體等，而具體活動則包括暑期青年大會師、歌唱聯歡大賽、夏令營、青年創業論壇、青年

科技業論壇等。然而，隨著近年來兩岸教育交流以及政府開放陸生來臺就學等措施的頒布實施，兩岸教育和青年交流問題將凸顯其重要性。因此，在此次論壇中，將兩岸青年交流議題首度列入研討的議程，並邀請兩岸青年學子與會。此外，兩岸若干高校負責人和教師亦受邀出席，顯現大陸方面對兩岸青年交流實際推動工作的重視。

貳、論壇所透露的政治訊息

每次經貿文化論壇，大陸方面必然會表達其一貫的政治立場。在本屆論壇中，由與會中共領導人的談話和論壇研討過程的發言，中共一再強調反對臺獨、堅持「九二共識」的基本立場；很顯然的，大陸方面似乎已注意到在目前兩岸關係平順發展的過程中，臺灣內部所存在對未來兩岸關係發展的不同聲音和看法。

近年來，有關臺灣政局若再次出現政黨輪替，在不承認「九二共識」的情況下，中共仍會繼續推動兩岸關係發展的說法，普遍成為民進黨對外宣傳的手法。此種模糊兩岸關係基本態勢的說詞，大陸方面顯然已注意到這種聲音的傳播。為明確表明中共對臺政策——反對臺獨、堅持「九二共識」的基本立場，中共全國政協主席賈慶林、中央臺辦主任王毅，不論在論壇的開幕式和閉幕式中，抑或是在酒會上的致詞，均一再強調此一基本立場是兩岸互信和良性互動的政治基礎。

5月7日論壇開幕式上，賈慶林致詞表示：2008年5月以來，兩岸交流合作、協商談判之所以能夠不斷取得突破性進展，關鍵在於臺灣局勢發生重大的積極變化，兩岸關係發展出現難得的歷史機遇，兩岸雙方在反對臺獨、堅持「九二共識」的共同政治基礎上建立了互信，形成良性互動的局面。事實證明，有了反對臺獨、堅持「九二共識」這一兩岸關係和平發展的共同政治基礎，兩岸雙方就能夠擱置爭議、求同存異，營造出有利於交流合作、協商談判的良好環境。兩岸同胞都應自覺珍惜兩岸關係和平發展的機遇，鞏固兩岸關係和平發展的政治基礎，維護兩岸關係和平發展的大局。

5月8日下午論壇閉幕式，王毅在總結報告中強調：兩岸關係和平發展之所

以能形成目前良好局面，關鍵在於兩岸雙方在反對臺獨、堅持「九二共識」的共同政治基礎上建立基本互信，保持良性互動，為兩岸交流合作、協商對話營造了必要環境。隨後，賈慶林發表談話再次強調：今年是兩岸關係承先啟後的關鍵時刻，兩岸應掌握和平發展的契機，應共同反對臺獨、堅持「九二共識」，這是兩岸關係發展的政治基礎。賈慶林最後表示：兩岸同胞緊密合作，充分把握和平發展的契機，為兩岸關係的發展，為中華民族的發展作出貢獻。

5月8日晚間，由中共中央臺辦舉行的論壇歡送宴會上，王毅致詞再次強調：目前兩岸關係的發展正處於和平發展難得的機遇，而此一基礎則是建立於兩岸雙方在反對臺獨、堅持「九二共識」的共同政治基礎上建立互信，形成良性互動的局面，惟有如此，才能營造出有利於交流合作、協商談判的良好環境。

根據與會的大陸人士表示，大陸方面領導會在一次論壇中如此一而再、再而三的強調對臺政策立場——反對臺獨、堅持「九二共識」的基本政治基礎確實很少見。很顯然的，大陸方面確實已經注意到這方面的問題，認為兩岸關係必須有基本的政治基礎和立場是無庸置疑的，此次論壇所表達的宣示作用極為明確。

參、兩岸核能安全合作議題

今年3月11日日本東北外海超級強烈地震引發巨大海嘯侵襲，導致日本福島發生核災，有關兩岸核能安全合作的議題便受到普遍的關注，大陸方面也表達正面和積極的回應。

賈慶林在論壇開幕式上致詞表示：最近，臺灣方面提出開展核電安全合作，大陸願予積極支持。希望雙方儘快就此開始商談，抓緊達成協議，以維護兩岸同胞的健康福祉。總之，將在推動兩岸關係和平發展中繼續貫徹以人為本的精神，繼續為最廣大的臺灣同胞辦實事、辦好事。

論壇中有關兩岸核能安全議題引來海內外媒體高度的關注。臺灣方面，行政院原子能委員會核能研究所針對臺灣核能發電發展情況及所面臨的問題提供極其專業的報告。

大陸方面，「中國核工業集團公司」亦對大陸核電發展與安全進行報告表示，大陸設置於東南沿海地區有許多核電廠，但是這些沿海地帶均屬淺海層，

不會發生重大的海嘯。又指出，儘管如此，日本福島核災發生後，大陸方面所有涉及核電安全的相關單位已進行整體的安全檢查、監督和防範機制，避免任何意外的發生。對於未來核能發電的發展，形容核能「既是天使，也是魔鬼」；但是由於大陸所面臨的資源和能源的限制，停建核電，不切實際，將來大陸還是會用核電，但要確保安全。對於兩岸核能安全問題則建議：近期雙方可在核安全法規、標準、規範、核安全監督管理實踐、實踐分析與經驗回饋、核電廠運行管理、事故應急管理、事故後監督和監測、核電廠運行維護、老化管理、外部事件、自然災害預防和事故後果緩解、公共宣傳、人員培訓等領域加強合作。

最後，在論壇所提出 19 項建議中，有關加強核電安全交流與合作的建議明確表明，支持海基、海協兩會將核電安全納入商談議題；推動兩岸建立核電安全信息通報機制，加強兩岸核電安全專業機構合作，針對核電事故應急管理與安全技術進行深入交流，提高核電安全水準，共同預防核電事故。

肆、教育和青年交流論題

近年來積極推動兩岸青年教育和文化結合的對臺工作已是中共對臺政策的主要內涵。賈慶林於論壇開幕式致詞表示：在兩岸經濟合作已經取得豐碩成果的今天，兩岸文化教育交流也應當獲得進一步的繁榮，使經濟合作、文教交流協調發展、相得益彰。要不失時地深化兩岸文教交流，形成全方位、多層次、機制化的合作格局，進一步密切兩岸民眾情感，使「兩岸同胞一家人」的觀念深入人心。只有這樣，兩岸關係發展的基礎才能更加牢固，動力才能更加持久。青年人朝氣蓬勃，充滿活力，應當走在兩岸交流合作的前列，相互學習，相互借鑑，共同推進中華文化的繼承與創新，不斷增強對中華民族的認同，成為推動兩岸關係和平發展的有生力量。

在文教交流議題的研討中，兩岸與會人士表達的意見極為廣泛，主要包括：一、兩岸簽署 ECFA 之後，兩岸關係中的文教交流已達「坐而論，起而行」的階段，因此兩岸應謀共同合作。二、大陸方面應加強智慧財產權的保護，臺灣方面則應放寬學歷認證。三、兩岸應建立青年交流平臺，進行廣泛而深層次的交流與合作。四、兩岸應共同面對青年就業問題。由於青年缺乏職業技能，因

此，兩岸應將就業與經濟發展問題相結合，並且以鼓勵創業來紓緩就業壓力。五、兩岸文化產業的合作應注重智慧財產權的保護，並為青年人開創就業的新領域。六、兩岸應傳承中華文化，藉此維繫兩岸文化的基礎，增加對中華民族的認同，此外，兩岸應建立中小學中華文化和歷史的教育，使青少年了解中華文化。

王毅在閉幕式的總結發言表示：此次論壇提出加強兩岸青年交流的思路，豐富了兩岸大交流的內涵，必將對兩岸關係的未來產生積極影響。在兩岸經濟合作已取得長足進展情況下，應更有力地推進兩岸文教交流合作，共同傳承中華文化優秀傳統，不斷增加共有的中華民族認同，切實深化兩岸人民的心靈溝通與感情交融，為兩岸關係和平發展務實思想基礎，提供精神動力。

根據論壇所獲得的 19 項建議，其中有關青年和教育交流的建議，主要為：

- ～ 加強兩岸青年交流。推動兩岸青年交流制度化，構建實質交流平臺。舉辦兩岸學校、青年團體建立聯繫及交流互訪機制。舉辦兩岸青年交流、寒暑假營隊活動，促成更多兩岸青年參與。
- ～ 支持兩岸青年就業創業與合作交流。鼓勵兩岸青年就職業生涯規劃與提高就業競爭能力相關議題進行交流座談，加強兩岸青年創業團體互訪交流，推動兩岸大專院校創業競賽活動與交流，培養兩岸青年的創新思維。
- ～ 深化兩岸教育交流與合作。加強以中華傳統文化為主題的兩岸青少年教育。開展形式多樣的合作辦學，鼓勵兩岸互設學生服務機構，促進兩岸教育事業共同發展。

伍、兩岸經貿文化論壇的定位問題

中共對於已經舉辦 7 屆的兩岸經貿文化論壇如何定位，一直是海內外關切的焦點。由此次論壇期間所透露的訊息顯示，中共仍將繼續推動兩岸經貿文化論壇，以期能發揮應有的作用。

賈慶林於論壇開幕式的發言表示，兩岸經貿文化論壇確實發揮兩岸關係先導的作用，過去 3 年兩岸關係發展取得豐碩的成果。這種成果彌足珍貴，要依照「先易後難、先經後政」的思維來推動兩岸關係。而王毅在論壇閉幕式作總結報告時指出，7 屆論壇迄今累計形成的超過一百餘項「共同建議」，多數已化

為現實，成為政策，或正待落實。為了不辜負與會代表付出的努力，本屆論壇首次提出要積極推動與落實論壇的「共同建議」。希望逐步形成與論壇作用相適應的有效機制，從而更加發揮好論壇的重要作用。

此外，與會的大陸涉臺研究人士表示，兩岸雙方若能在反對臺獨、堅持「九二共識」的基礎上，政治環境的和緩，有助於兩岸協商的推展，這是好事，但是臺灣政局瞬息萬變，目前兩岸關係的發展仍然無法完全避開政黨間、民間等第二、第三管道的接觸；因此，兩岸經貿文化論壇，確實有其功能。同時強調，目前論壇是以泛藍為主，大陸方面也希望綠營能參與，甚至如果民進黨願意，大陸方面也願意與民進黨舉辦論壇，進行政黨交流；不過，還是有個前提，這種公開式的論壇，總不能在政治立場重大歧異的情況下來進行，但是回到「九二共識」，民進黨願意接受嗎？

陸、論壇所透露中共對臺工作方向

從第七屆兩岸經貿文化論壇相關活動所透露的訊息顯示，近期內中共對臺政策的基本原則和方向為：

- 一、由於臺灣方面政治形勢瞬息萬變，近來更盛傳即使再次出現政黨輪替，在不承認「九二共識」的情況下，中共仍必須與臺灣執政者進行協商。為避免混淆視聽，中共藉第七屆兩岸經貿文化論壇，深切表達反對臺獨、堅持「九二共識」的立場，認為這是兩岸和平發展的政治基礎。
- 二、中共對於兩岸協商基本上仍採取先易後難、先經後政、循序漸進的基本態度和立場。惟近期內對臺政策是以落實兩岸經濟合作架構協議為主線，推動兩岸經濟合作機制化進程。今後將繼續實施早期收穫計畫，讓兩岸民眾進一步共享其利。
- 三、近期內，中共對臺經貿政策除積極推進 ECFA 後續協商之外，將儘快達成兩岸投資保障協議，為促進雙向投資提供更好、更便利的條件。此外，中共在今年 6 月底開始大陸居民來臺自由行試點，並再加強兩岸中小企業的合作，進一步在融資、稅收、科技成果轉化等方面提供更多支持。
- 四、對於臺灣方面提出開展兩岸核電安全合作，大陸表達願予積極支持，並期能列入海基、海協兩會協商，期望雙方可在核安全法規、標準、規範、核

安全監督管理實踐、核電廠運行管理、事故應急管理、自我災害預防、公共宣傳，以及人員培訓等領域加強合作。

五、論壇中提出加強兩岸青年交流，將推動兩岸青年交流制度化、構築實質交流平臺，鼓勵學校、青年團體建立聯繫和交流互設機構。在交流過程中，將加強以中華文化為主題的兩岸青少年教育，培養兩岸的中華文化認同和中華民族的凝聚力。

六、基於政治形勢的考量，以及過去論壇所帶來的具體成果，中共仍將繼續推動兩岸經貿文化論壇，使此一論壇成為兩岸交流的重要平臺，以對兩岸關係具體政策的推行發揮應有的積極作用。

第三次美「中」戰略暨經濟對話 （S&ED）評析與觀察

Analysis and Observation on the Third Meeting of the U.S.-China
Strategic & Economic Dialogue (S&ED)

趙文志（Chao, Wen-Chih）

國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授

壹、前言

繼上次在北京召開第二次美「中」戰略暨經濟對話（S&ED）後，今（2011）年5月9～10日，在美國首府華盛頓舉行第三次美「中」戰略暨經濟對話。此次同樣分別由中國大陸國務院副總理王岐山、國務委員戴秉國以及美國國務卿希拉蕊（Hillary Rodham Clinton）、財政部長蓋特納（Tim Geithner）領銜，針對美「中」、區域以及全球性的政治、經濟、戰略乃至安全議題進行對話與會談。

前面兩次對話是在美國次級房貸危機與歐洲債信危機下所舉行，而此次會議仍是在歐洲債信危機持續發生，同時日本發生大地震、中東與北非發生茉莉花革命、北約與美國聯手轟炸利比亞以及美國成功獵殺賓拉登等背景下所舉行的對話會議。同樣的人員、同樣的場景，但卻不同的外部環境，為美「中」戰略暨經濟對話拉開序幕。其中有其變與不變之處，以下將簡要說明此次美「中」對話主題與達成協議，然後分析本次對話會議的政經與戰略意涵，最後提出結語，同時兼論對臺灣的影響。

貳、第三次美「中」對話主題與達成協議

本次戰略暨經濟對話的主題，美「中」雙方設定為「建設全面互利的中美經濟夥伴關係」，在此主題下，分別針對戰略與經濟達成多項共識與結論。在戰略對話方面，雙方共達成48項結論與共識，包含7個面向，分別是：「促進高層往來」、「雙邊對話與磋商」、「應對地區與全球挑戰」、「加強中美雙邊合作」、「氣候變化、能源和環境合作」、「簽署和續簽的文件」、「對口磋商和其他會見」。其中在「促進高層往來」方面，雙方共同確認了繼美「中」最高領導人訪問後，雙邊副總統級的互訪將接續進行。在「雙邊對話與磋商」方面，此次最引人注目的是，舉行首次美「中」戰略安全對話，並且有雙方高階軍事人員參加。中共方面由副總參謀長馬曉天參加，美國方面則是由美軍太平洋司令威勒德（Robert F. Willard）參與。美「中」雙方決定建立美「中」亞太事務磋商，預計今年內展開第一輪磋商。在「應對地區與全球挑戰」方面，雙方就北韓與伊朗核武、阿富汗問題與蘇丹和平進程等議題上達成維護和平與穩定，共同應對挑戰的共識，並持續針對這些議題進行協調與溝通。在「加強中美雙邊合作」方面，針對執法、共同打擊犯罪、海上救援與地方合作等議題上，雙方同意進一步加強合作。在「氣候變化、能源和環境合作」方面，則同意在能源多樣性、海洋研究與溫室氣體排放所引發的氣候變遷等議題上展開合作。在「簽署和續簽的文件」方面，共簽署公共衛生、海關合作、能源合作夥伴關係等行動計畫或諒解備忘錄。在「對口磋商和其他會見」方面，則針對聯合國維和事務、蘇丹問題、執法合作、氣候變化、掃雷及常規武器銷毀、電子廢物等議題舉行對口磋商。¹

在經濟對話方面，中共與美國於此次對話會議期間簽署「美中關於促進經濟強勁、可持續、均衡增長和經濟合作的綜合框架」（U.S.-China Comprehensive Framework for Promoting Strong, Sustainable and Balanced Growth and Economic Cooperation），內容包括：深化宏觀經濟合作、發展更加均衡的貿易與投資關

¹ 詳細48項共識與結論，請參閱《中國外交部網站》，<http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/disanlunzhongmeiduihua/t821622.htm>。

係、深化金融部門的合作、加強區域與國際經濟合作等面向。在「深化宏觀經濟合作」方面，針對兩國與全球性的宏觀經濟、財政、金融和結構性問題，雙方重申深化合作的意願，並針對人民幣匯率問題達成增加人民幣匯率彈性共識。在「發展更加均衡的貿易與投資關係」方面，美「中」雙方承諾採取綜合性措施以促進雙邊貿易均衡，並在雙邊貿易與投資爭端、智慧財產權、政府採購與為雙方投資公司建構一個更為公平、透明與開放的投資環境上達成共識。在「深化金融部門的合作」方面，雙方認可進一步在金融部門發展、投資和監管領域的雙邊和多邊合作的深化，並為金融服務投資和跨境證券投資營造開放的環境，同時深化雙邊以及在 20 國集團（G20）、金融穩定理事會（The Financial Stability Board）和國際標準制定機構（International Standard-setting Bodies）的合作，確保金融穩定，加強金融監管。在「加強區域與國際經濟合作」方面，美「中」雙方彼此相互承認對方在亞太區域與國際事務上的重要性與角色地位，彼此承諾合作以提高國際貨幣基金（IMF）、多邊開發銀行（Multilateral Development Banks, MDBs）和其他涉及全球經濟治理機構的合法性和有效性，同時共同促進國際社會援助開發中國家、特別是低度發展國家，並致力於與多邊開發銀行合作，尋求支持全球減貧、發展和區域一體化，以達成包容性、可持續的經濟增長。²

參、此次對話之政經與戰略意涵

面對此次戰略暨經濟對話，可以有以下幾點觀察其政經與戰略意涵：

一、胡錦濤訪美成果的深化

事實上中共將其定位為是延續著今（2011）年 1 月胡錦濤訪問美國時與歐巴馬總統（Barack H. Obama）會面時所達成的共識，雙方在此次對話中進一步確認彼此合作與努力的方向和目標。在胡錦濤訪美時，與美國歐巴馬總統達成 11 點共識：

² 詳細內容請參閱“U.S.-China Comprehensive Framework for Promoting Strong, Sustainable and Balanced Growth and Economic Cooperation” (May, 10, 2011), 《U.S. Department of the Treasury》, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/TG1171.aspx>, accessed on May 27, 2011。

- (一) 美國表示歡迎強大、繁榮和成功的「中國」在全球事務上扮演更重要角色，同時中共亦歡迎美國對亞太和平穩定繁榮的貢獻。
- (二) 美「中」兩國重申致力促進並捍衛人權，即便雙方存在重大歧見。美國強調提倡人權與民主是外交政策的重要部分。中共則強調任何一國的內政事務不該被干涉。
- (三) 兩國重申，健全、穩定和可靠的軍事關係對於歐胡兩人擘畫的正面合作與通盤的美「中」關係願景不可或缺。
- (四) 美「中」兩國同意高層交流對強化關係不可或缺，密切、頻繁和有深度的對話對推動雙邊關係和國際和平與發展非常重要。
- (五) 雙方皆認為推動亞太及其他地區的和平穩定有共同利益，同意加強溝通和協調，以應付地區與全球性挑戰。
- (六) 美國將重點放在減少中期聯邦赤字，並確保長期財政的永續性，同時注意匯率過度波動。中共將強化擴大內需，促進服務業的私人投資，並讓市場在資源配置方面的基礎性作用能有更大發揮。中共也將繼續推動人民幣匯率改革，讓人民幣匯率更加彈性，並促進經濟發展模式轉型。
- (七) 中共承諾將繼續強化保護智慧財產權（IPR）。
- (八) 美「中」承諾合作強化全球金融體系，並改革國際金融框架。
- (九) 美「中」認為，氣候變遷和能源安全是當今兩大重要挑戰。雙方同意繼續就應對氣候變遷行動展開密切磋商，並推動先進節能技術開發。
- (十) 雙方領導人同意推展全面經濟合作，並將仰賴現存對話機制，進一步建構全面合作框架。
- (十一) 雙方領導人認識到，培育開放、公平和透明的投資環境，對雙方經濟和世界經濟的重要性，重申將繼續致力於推動雙邊投資協定（BIT）。美方承諾，通過美「中」商務貿易聯合委員會（JCCT），以合作方式迅速認可中國大陸的市場經濟地位。

這 11 點共識與接續此次在華盛頓召開的戰略暨經濟對話所達成的結論大同小異，其中在雙方高層互訪、智慧財產權、人民幣匯率、氣候與能源安全、建構穩定美「中」關係等方面是一致的。因此，此次對話基本上可以視為是延續著胡錦濤 1 月訪美雙方共同建立的基調在進行，並無太大的意外結論出現。

二、雙方歧見未減

此次對話雙方所無法達成的共識以及彼此的歧見，與前面幾次對話所無法達成的共識與歧見幾乎沒有任何改變。去年第二次戰略暨經濟對話會後，雙方對於在人民幣匯率、智慧財產權保護、「中國市場經濟地位」、消除對中國大陸高技術出口障礙、平等對待赴美投資的大陸企業與赴大陸投資的美國企業等議題上有所分歧，而經過1年的行動與落實，此次雙邊對話仍然在這些議題上無法達成滿意的結論，美國持續對人民幣匯率問題提出關切，要求大陸加強智慧財產權保護，並要求對美國企業至大陸投資採取公平對待原則。甚至美國政府在此次對話舉辦前夕公布美國2011年智慧財產權保護特別301調查報告，報告中對大陸嚴重的盜版現象和產業歧視行為表達關注，並仍然將中共放入重點觀察國家名單中，這顯然是要對大陸智慧財產權保護工作施加壓力，以便為此次對話爭取有利談判籌碼。

而大陸方面亦同樣持續要求美國給與大陸「市場經濟地位」待遇，並解除對於限制高科技產品輸往大陸的禁令，同時要求對於赴美投資的大陸企業同樣採取公平對待原則。以上可知，雙方對於這些歧異之處，仍處於各說各話的情況。雖然雙方表面上同意就這些問題進行檢討，顯然在實際發展上，美「中」雙方仍然有不同看法與意見，以致於彼此在落實這些共識過程中，仍有所保留。這也顯示在重要與關鍵議題上，這些議題在此高階對話中進展是有限。

此外，另一個值得關注的歧見是，美國在此次對話中特別針對大陸人權議題多次提出關切，中共近期為了防止中東與北非的茉莉花革命在大陸蔓延開來，對於一些異議人士予以拘禁或逮捕，引起美國的特別關注，而提出人權問題，並升高對於中共人權的關切。只是中共仍以一貫方式回應，表示大陸已在人權方面有很大改善，來回應美國的關切，顯見對於此議題，美「中」雙方仍是處於各說各話的情形。

三、中共持續採取主動性

中共持續主動提出其所關切的議題，要求美國予以關注和回應，其中包括美國巨額財政赤字引發的債務問題以及作為美國最大債權國的大陸，其在美國資產安全問題、大陸企業對美投資過程中受到美國不公平待遇、美國對大陸高科技產品的出口限制、大陸市場經濟地位、量化寬鬆導致的全球流動性氾濫問題、弱勢美元導致大陸外匯資產縮水問題、美國主權債務評級展望調降問題

等。顯示中共已經越來越能在美「中」互動過程中，掌握主動性與積極性，積極捍衛大陸的權利，不再是被動式的回應美國所關切的議題，大陸本身利益所及的議題，亦開始被放進議程，成為美「中」雙方討論的重點。以往 S&ED 的議程主要側重於人民幣升值等美國關心的議題，中共則是解釋自己在這些議題上的立場。此次中共很明顯是延續第二次對話的主動性，帶著自己的議事日程表來到華盛頓，爭取更為對等的談判地位，顯然對中共來說，「S&ED 不光是一個處理美國對中國需求的場合，也是一個解決中國對美需求的地方」。³ 而這當然與中共國力持續上揚以及所獲得的自信心有關。

四、軍事互信建立

在此次對話會議中，另一個值得觀察的重點為，首次舉辦美「中」戰略安全對話會議，並有軍方高階人員出席該次會議。美方表示，這樣做的目的是為了在雙方容易發生誤判，和可能對雙方關係造成負面影響的一系列安全問題上增進對對方的了解。⁴ 先前由於美國軍售臺灣，中共中斷與美國軍事交流，美國國防部長欲前往大陸訪問，亦遭拒絕，使得雙邊軍事互動呈現終止狀態。隨著胡錦濤訪美，雙邊關係和緩後，美「中」雙邊軍事交流開始獲得加強。此次對話象徵雙方軍方交流關係的進一步解凍。「中國人民解放軍」總參謀長陳炳德隨後在美「中」戰略暨經濟對話結束後，亦訪問美國，顯示美「中」軍事交流已經恢復正常，並有進一步升溫的趨勢，過去美國對臺軍售議題所對兩國關係的影響應可說已經獲得修補。此外，此戰略安全對話對於美「中」兩個大國在軍事互信建立過程中，提供了一個重要平臺，讓雙方針對軍事的高階議題，有一個高層溝通對話管道，同時可以將軍事安全議題納入到美中關係的大架構中，進行整體考量。但此安全對話會不會取代現有雙方的軍事交流與溝通管道與機制，則仍有待觀察。

³ 「2012 中美關係穩定 格局不會變」(2011 年 5 月 16 日)，2011 年 5 月 31 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1016/9/3/8/101693815.html?coluid=59&kindid=0&docid=101693815>。

⁴ 「美國媒體看美中戰略經濟對話」(2011 年 5 月 9 日)，2011 年 5 月 30 日下載，《BBC 中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_analysis/2011/05/110509_us_media_sino_us_dialogue.shtml。

肆、結語

此次美「中」戰略暨經濟對話，雙方達成多項共識，從議題的廣度來看，顯示出美「中」之間關係的緊密性，雙方希望透過定期會面與溝通，來增進彼此瞭解，同時深化在國際政治、經濟、軍事、社會、文化等面向上全方位的合作與交流。此外，此次美中雙方所推動戰略安全對話，首度加入軍方代表與會，對於減少雙方誤判、強化溝通與增進相互瞭解上，有其正面作用與意涵。

此次對話會議中，對於臺灣來說，應該關注的是，中共同意更加公平對待以美國為首外國企業到大陸投資時所受到的待遇，而此舉將會使得臺商在競逐大陸市場過程中將會面臨更大的競爭強度，臺商應該及早因應。另對於美「中」之間的分歧與共識，我方應該充分掌握，並關注其後續發展與對臺灣可能衝擊。其中，美「中」戰略安全對話會議決定未來在此對話中針對亞太地區事務進行共同磋商，而這對未來美國對臺軍售、我方與美國雙邊軍事交流等面向是否產生一定程度之影響，更是我方需要嚴肅且謹慎評估與面對。

中共的人口普查與人口政策

China's Census and Its Population Policy

施哲雄 (Shih, Tse-Hsiung)

國立政治大學東亞所前所長

壹、人口普查與政府施政

國者人之積，人口是一個國家不可或缺的組成要素，政府施政的主要目標無非是替其領域內的人民謀取最大的福利為依歸，並解決人民百姓所面臨的問題。政府若無法確切掌握其領域內人口的相關數據，其所推出的政策必然與實際相脫節，成效為何可想而知。然而，人口又處於變動不居的狀態，出生、死亡和流動等因素均會影響到人口素質與數量，因此當今政府通常經過一定的期間，一般是10年，即進行一次人口的普查，期能瞭解其境內人口的總數、人口的質量、人口的分布、年齡的結構、民族的結構、男女的性別比、城鄉人口的構成、家庭戶數和人口數、人口流動的狀況等，人口普查所獲得的這些數據，不僅可以作為當時政府施政的重要參考資料，且可用以預測社會未來數十年可能發展的方向，適當調整人口政策，其重要性不言而喻。當年劉邦攻進秦都咸陽時，蕭何有鑑於戶口資料對未來稅源、兵源、勞動力等方面掌握的重要性，即首重戶口資料的收集。

貳、中共人口普查簡要回顧

中共建政之前，中國長達四、五千年的歷史，歷經二十幾個朝代的更替，

從未對中國的人口進行全面性的普查工作，歷代的人口數據大都根據黃冊或田賦等資料，概略統計出來的數字，準確性令人置疑，更遑論有人口質量、分布、年齡結構、性別比、流動狀況等進一步的統計資料。

中共政權成立之後，經過3年的經濟恢復時期，從1953年起即從事「第1次5年經濟計畫」，必須瞭解掌握勞動力的實際狀況。中共也準備在1954年9月籌組第1屆「全國人民代表大會」，人大委員的選舉和各省、市、自治區委員人數的比例分配，在在要求準確的人口資料為基準。因此，以1953年6月30日24時為普查基點，在蘇聯統計專家的協助下，中共進行中國有史以來第1次全國人口普查工作；至今共進行6次的全國性普查，分別在1964、1982、1990、2000和2010年。「一普」到「四普」這4次，均以6月30日24時為普查基點；從2000年的「五普」起，則改為以11月1日零時，改變原因是6月底正處於農忙時刻，中國人口大多數是農民，在此時刻進行人口普查，難度較高，準確性亦受影響；因此從「五普」起，即改以11月1日的農閒時刻，普查工作較易進行，相關資料也相對正確。目前大陸的人口普查工作，大概每10年會進行一次，其間還會不定期的對全國千分之一人口出生率做抽樣調查，期能更準確地掌握全大陸的人口狀況。

參、「六普」人口的主要數據

2011年4月28日中共「國家統計局」公布「六普」人口調查的一些主要數據，茲將大陸31個省、市、自治區和現役軍人的人口相關數據概要列舉如下：

- 一、總人口：1,339,724,852人。
- 二、人口增長：與「五普」總人口1,265,825,048相比，10年共增加73,899,804人，增長5.84%，年平均增長率為0.57%。
- 三、家庭戶人口：全大陸共有家庭戶401,517,330戶，每家庭戶的平均人口是3.1人，比「五普」的3.44人減少0.34人。
- 四、性別構成：全大陸男性人口占51.27%，女性占48.73%。總人口性別比（以女性為100，男性對女性的比例）由「五普」的106.74下降為105.20。
- 五、年齡構成：總人口中，0-14歲的人口占16.6%；15-59歲的人口占

- 70.14%；60歲以上人口占13.26%，其中65歲以上人口占8.87%。與「五普」相比，0-14歲人口的比重下降6.29%，15-59歲的人口比重上升3.36%，60歲及以上人口的比重上升2.93%，65歲及以上人口上升1.91%。
- 六、民族構成：大陸總人口中漢族占91.51%，其餘55個少數民族占8.49%。與「五普」相比，漢族增長5.74%，各少數民族人口增長6.92%。
- 七、各種受教育程度人口：與「五普」相比，每十萬人中具有大學文化程度的由3,611人上升為8,930人；具有高中文化程度的由11,146人上升為14,032人；具有初中文化程度的由33,961人上升為38,788人；具有小學文化程度的由35,701人下降為26,779人。文盲率（15歲及以上不識字的人口占總人口的比重）由6.72%下降到4.08%，下降2.64%。
- 八、城鄉人口：總人口中，居住在城鎮的人口占49.68%；居住在鄉村的人口占50.32%。同「五普」相比，城鎮人口的比重上升了13.46%。
- 九、人口的流動：總人口中，居住地與戶口登記所在的鄉鎮街道不一致且離開戶口登記地半年以上的人口（流動人口）為261,386,075人。同「五普」相比，增加了116,995,327人，增長了81.03%。

肆、左右搖擺的人口政策

六十餘年來中共的人口政策並非一成不變，發生多次更絃易張，呈現左右搖擺的狀態，大致經歷以下幾個時期：

一、1949～1953：鼓勵生育政策

中共政權成立之初，首重經濟的恢復，人口僅是次要的問題，基本是採放任自流的政策，但此一時期受到毛澤東「中國人口眾多是一件極大的好事」的影響，且當時的「一邊倒」政策和馬列主義的人口理論，導致中共把「經濟增長和人口的不斷增長當作社會主義人口規律，而採取鼓勵生育的政策，如嚴格限制人工流產，獎勵『母親英雄』」，促使大陸人口自然地、盲目地、無計畫地增長。

二、1954～1957：計畫生育的發軔時期

在1953年中共進行人口「一普」之前，大多數人認為當時中國人口是四億

五千萬人，但「一普」的結果，中國人口在1949年是五億四千多萬，預測1954年將達六億，當時大陸社會形成一股討論人口問題的風潮，一屆「人大」有七十幾位委員針對人口問題發言，一百多位提書面意見，大陸人口問題的專家學者，如馬寅初、費孝通等，均認為應進行節育，控制人口，毛澤東也曾提議要「設一個節育委員會」來「提倡節育」。從1955年起，中共衛生部即著手推行節育相關的措施。

三、1958～1959：上層思想反覆

1956年中共發動「大鳴大放運動」，有學者以人口問題抨擊中共，認為只要大陸生育年齡的婦女每年生一個，中共政權就會很快垮臺，但是主張節育最後被羅織「右派」的罪名。另外，1957年10月毛澤東2度訪問莫斯科，爭取蘇聯繼續支援「二五計畫」的希望落空。從1958年起，中共即採取以人力代替資本作為發展經濟的手段，進行所謂的「全民大煉鋼」、「全民大修水利」等，需動員幾千萬勞動力的工程，造成勞動力不足的假象，使毛澤東強調應增加人口的論述說：「現在人多一些，氣勢旺一些」、「人多議論多，熱氣高，幹勁大」；先前的節育措施因而中斷。

四、1960～1966：確定並實施計畫生育政策

「三面紅旗」推行結果，造成從1959～1961年的「三年大飢荒」，餓死了三、四千萬人，中共當局認識到確實有人口的壓力問題，因此控制人口和計畫生育的思想又再度抬頭。中共當局決心要推行計畫生育而發出大量的批文和通知。組織上，1964年建立國務院計畫生育委員會，各省、市、自治區亦相繼建立機構；物質技術上，加強避孕藥和器械的研究、生產和供應；政策上，明確控制人口和實施計畫生育是一項既定政策，大力提倡晚婚。

五、1966～1969：喪失政策實施環境

1966年爆發「文化大革命」，大陸的黨政機構被砸爛，人員被批鬥，剛建立起來的計畫生育組織亦無法倖免，實行計生的環境實際上已不復存在，人口又處於盲目發展的狀態，當時各地紅衛兵的串連，提供年輕紅衛兵交際比較方便的环境，更使人口急劇增加。

六、1970年後：積極推行計畫生育

「文革」的動亂，一方面導致大陸經濟的滑坡，另一方面又造成人口急遽的增長，此一矛盾形勢，促使中共從1970年代起，積極進行計畫生育的工作。

1972年開始限制一對夫婦最多只能生三胎，次年則降為兩胎；並在國務院之下成立「計畫生育領導小組」，各地區亦建立相應的組織，計生工作遂全面開展。在具體政策方面，1970年代強調「晚、稀、少」方針，到1980年代後更進一步推行「一胎化」的政策，計畫生育工作從此成為中共的「基本國策」。

伍、當前大陸的人口問題

任何政策的推行，多會產生正、負兩面不同的結果，中共的計畫生育工作亦復如此。

就正面效果而言，首先是迅速降低人口的出生數量，據估計，從計生工作推行至今，大陸至少減少出生四億人。其次是在經濟效益上，節省了家庭和社會巨大的少年撫養費。第三在社會效益上，因少生至少四億人，使大陸社會的就業壓力大為紓緩，而且因少生，人均的教育投資亦大為提高，促使教育事業的發展，人的素質也有所提升。第四在資源和環境效益上，土地、糧食、森林、水等的資源，因少生而提升了人均的占有量，緩和這些資源的壓力。在大氣質量、二氧化硫的排放量、水質和噪音等環境品質因子，也大為改善。

但在負面效應方面的影響，亦不容忽視：

首先是人口迅速老化。國際上對人口老化的標準是60歲以上的人口占總人口數的10%，或65歲以上占總人口數的7%，依此標準，大陸在1999年2月即已經老化，大陸老年人口正以每年800萬的速度遞增，至今已達1.5億。「六普」結果顯示，60歲以上占總人口的13.26%，比10年前增加2.93%；65歲以上則占8.87%，比10年前增長1.91%，預計到2040年前後，老年人口將達4億，占總人口的31%，這將導致老年扶養比率的大幅上升。

其次是性別比嚴重失衡。雖然總人口的男女性別比為105.20，算是正常，但在出生人口男女性別比卻高達118.06，已嚴重失衡，目前大陸每年適婚人口中，男性比女性多120萬，10年後大陸將有千萬以上的男性面臨娶妻難的困境。

第三是存在勞動力短缺的隱憂。目前大陸14歲以下和60歲以上人口，合計占百分之三十左右，即大陸勞動年齡的人口占百分之七十，預計從2016年開始，大陸勞動力的供應開始減少，至本世紀中葉，總計將失去18%至35%的青壯年勞動力。隨著勞動力廉價優勢逐步喪失，大陸潛在經濟增速可能在「十二

五」後下降 2% 至 4%。

第四是流動人口大增，大城市人滿為患。大陸一線城市年均增加常住人口在五十萬以上，上海市常住人口已達二千三百萬以上；北京市常住人口已達一千九百三十一萬人以上。這些城市的人口占總人口的比重，比 10 年前都有相當幅度的成長，顯示大陸流動人口的大增，大城市已不勝負荷。

以上四點是此次大陸「六普」凸顯出的人口問題，這些因素交互作用的結果，更加劇了大陸人口結構的不合理，特別是人口迅速老化，將使大陸形成「未富先老」型的社會，大陸人口學家認為大陸人口未來的問題，不在於太多，而是在於太老，對大陸經濟與社會結構將產生巨大的影響。

中共對臺戰略運用及其成效： 從「強制外交」戰略觀點分析

Beijing's Strategy towards Taiwan and Its Effect: An Strategic
Analysis from a "Coercive Diplomacy" Perspective

劉智年 (Liu, Chih-Nien)

國立臺灣大學國家發展研究所碩士

摘要

2004年9月「16屆4中全會」後，中共中央總書記、國家主席胡錦濤接任中共中央軍事委員會主席，使其全面接管中共黨、政、軍最高權力。此亦促其得以在對臺戰略層次上施展全盤性戰略作為。2005年中共通過《反分裂國家法》，形成其全面性對臺戰略架構下的硬性守勢作為，並以此做為對臺進行柔性攻擊作為後盾。本文進一步以此戰略作為主張，胡錦濤對臺戰略運用不同於歷代領導人，具有明顯轉移現象。

過去學界對於中共對臺政策研究，多著重於從政策角度分析中共對臺軟、硬性政策運作及其影響；本文試從戰略角度，運用「強制外交」戰略理論解讀胡錦濤主政後中共對臺政策，並從臺灣民眾對於諸如統獨立場、國家認同等兩岸相關議題的意見變動結果，解析胡錦濤主政以來對臺戰略施行效果；結果發現在「強制外交」戰略運作下，儘管在國家認同議題上對臺灣民眾並未有正面效果；然在中共形象改善上成效明顯，其次對於經歷過民進黨執政後的臺灣民意在統獨立場上僅有微幅變動，亦可顯見胡錦濤戰略運作成效。

關鍵詞：兩岸關係、強制外交、中共對臺戰略、反分裂國家法

壹、前言

當前臺海雖格於「一中原則」，兩岸政府需透過海基會、海協會以官扮民的對談方式進行對話協商，然雙邊關係已轉趨為穩定互動態勢。同時，自胡錦濤主導對臺工作後，對臺相關政策出現較明顯的變化。¹ 尤其胡錦濤全面掌權後，對臺開展新戰略架構與政策作為，迥異於過去領導人與團隊，突顯其對臺戰略思維具有典範性的轉移（paradigm shift）。中共試圖藉此發揮潛移默化的力量，重塑臺灣民意結構。是故，從戰略角度分析中共對臺政策作為顯然值得關注，亦應為目前兩岸研究的關鍵所在。

自 2002 年 11 月起，胡錦濤以階段性方式從江澤民手中取得領導權，先後接任中共中央總書記與國家主席。2003 年 3 月 11 日胡錦濤在中共第 10 屆全國人民代表大會第 3 次會議臺灣團分組會上，提出「四點意見，三個凡是」，基本上維持「江規胡隨」的對臺政策。2003 年 5 月底中共中央對臺工作小組改組，胡錦濤接任組長，² 逐漸掌握且主導對臺政策。2004 年 9 月「16 屆 4 中全會」後，胡接任中共中央軍事委員會主席，全面接管中共黨、政、軍最高權力，在握有全面性資源，即對臺施展全盤性戰略，³ 進一步提出「不怕拖、爭取談、準備打」對臺戰略。⁴

中共在 2004 年 12 月 29 日「第 10 屆全國人民代表大會常委會第 13 次會議」提出《反分裂國家法》草案，隔年 3 月 14 日第 10 屆全國人民代表大會第三次會議審議通過。該法的通過，雖然造成兩岸關係一度陷入緊張狀態，卻亦將臺海雙邊關係推入新階段。

¹ 耿曙，「經貿交流的政治影響」，中國大陸研究教學通訊（臺北），第 71 期（2005 年 11 月），頁 1-6；胡聲平，「胡錦濤主政下中共對臺策略與成本評估」，發表於 2007 年臺灣政治學會年會暨學術研討會（臺北：政治大學國際事務學院及臺灣政治學會，2007 年 11 月 16-17 日）；童振源，「十七大後中國對臺政策評估與兩岸關係展望」，載劉勝驥、宋國誠、陳永生編，二十一世紀中國：中共十七大觀察報告（臺北：政治大學國際關係中心，2008 年），頁 1-10；Chong-Ping Lin, "More Carrots than Stick: Beijing's Emerging Taiwan Policy", *China Security* (Washington D.C.), Vol.4, No.1 (Winter, 2008), pp.1-27.

² 「胡錦濤掌中共對臺政策權力快速擴張」（2003 年 5 月 29 日），2010 年 12 月 27 日下載，《大紀元網站》，<http://www.epochtimes.com/b5/3/5/29/n320869.htm>。

³ 胡錦濤 2002 年 11 月中共中央委員會總書記、2003 年 3 月接任中國國家主席、2004 年 9 月接任中共中央軍事委員會主席。

⁴ 林中斌，「胡上江下，對臺新局」，中國時報，2005 年 3 月 1 日，A4 版。

兩岸關係研究學界將《反分裂國家法》的通過視為重要研究對象，然衡諸學界研究多集中於中共「胡蘿蔔與棍棒（carrot and stick）」政策作為的趨勢研判，⁵少有針對該法通過後的對臺政策進行戰略理論討論，似乎為研究上缺憾之處。另外，由於在胡錦濤主政通過《反分裂國家法》後，中共對臺政策大量且集中趨向「胡蘿蔔」系列的柔性作為，因此瞭解其戰略思維，方可增加對其戰術作為方向掌握之可能。本文假設面對過去民進黨政府執政下，一波波對主權議題的挑戰，中共通過《反分裂國家法》及一連串以臺灣民間為對象的柔性政策，凸顯中共準備施展長期「不怕拖、爭取談、準備打」的「強制外交（coercive diplomacy）」戰略。此外，由於國際關係領域中「強制外交」研究對象相對有限，多以美國為主，⁶亦正為以兩岸互動研究中所可以發揮貢獻之處。

本文將從「強制外交」的戰略角度，解讀中共近年對臺硬性與柔性政策作為。一方面透過戰略角度，分析中共長期對臺戰略架構的運作，另一方面透過臺灣的民意調查分析，觀察中共對臺戰略與政策作為的成效，冀能與「強制外交」文獻對話。除進行簡單的理論回顧外，並環繞中共對臺戰略運作的理論驗證，包括探討其源起、內涵及其影響。最後，前瞻兩岸關係發展可能。

⁵ 主要研究分為三派，分別是《反分裂國家法》後中共對臺政策「強硬作為」為主軸、第二派則主張維持「軟的更軟，硬的更硬」，第三派則認為自胡上臺後，中共對臺戰略思維已有所改變，《反分裂國家法》後對臺政策將「軟的更軟，硬的不變」。詳見李明峻，「反對中國制定反分裂國家法」，*新世紀論壇*（臺北），第29期（2005年3月），頁15-17。林正義（2000），「反分裂國家法的威脅」，*新世紀論壇*（臺北），第29期（2005年3月），頁18-19。張五岳，「從《反分裂國家法》檢視中國對臺政策法律化的困境與兩岸新挑戰」，*律師雜誌*（臺北），第309期（2005年5月），頁60-69。陳明通，「中國制定反分裂國家法」，*新世紀論壇*（臺北），第29期（2005年3月），頁20-24。卓慧苑，「中國「反分裂國家法」暨其影響之研析」，*全球政治評論*（臺北），第25期（2009年1月），頁53-80。林中斌，「認清《反分裂國家法》的真正面目」，*蘋果日報*，2006年3月14日，A15版。Chong-Pin Lin, "More carrot than stick: Beijing's Emerging Taiwan Policy", *China Security* (Washington, D.C.), Vol.1.4, No.1 (Winter, 2008), pp.1-27。

⁶ Alexander L. George & William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994); Charles Debbie, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping", *Survival* (Washington, D.C.), Vol.36 No.3 (Autumn, 1994), pp.121-148; William M. Drennan, "Nuclear Weapons and North Korea: Who's Coercing Whom", *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2003); Robert, J. Art & Patrick M. Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press. 2003); Michael J. Mazarr, *North Korea and The Bomb: A case Study in Nonproliferation* (New York: St. Martin's Press, 1995).

貳、「強制外交」戰略運用及其影響

「強制外交」是決策者危機管理、衝突解決的一項策略，並透過政治、外交、軍事等各種政策行為層面的運作。其概念起源是 1970 年代初期 Alexander L. George 在其著作中針對理論的部分，以及冷戰期間相關個案進行系統性的分析與研究。⁷ 其主張「強制外交」的目的在於決策者透過威脅使用武力（threat to use force）或使用有限度的武力（use of limited force），讓一個國家、團體或非國家行為者改變其所令人不悅的行為（change its objectionable behavior）。⁸ 換言之，政治菁英如何運用權力來獲取國家利益，並透過權力的運作來確保國家安全的一項治國方略（statecraft）。

然而，「強制外交」核心概念有別於「嚇阻」（deterrence）與「壓制」（compellence），亦不同於「勒索」（blackmail）等隱含攻擊性的策略。⁹ 「強制外交」未純粹地依賴軍事行動，其主要目的不在尋求於戰場上將對手澈底擊敗，而是國家於選擇發動戰爭之外，再給衝突雙方緩衝機會；透過採取較為理性與和平方式，將武力和軍事力量做為和對手進行外交談判與協商時後盾。然威脅欲改變現狀的國家若堅持不願妥協，將可能受到己方採取包括軍事行動在內的報復與懲罰。¹⁰

行使軍事武力在「強制外交」中並非絕對必要，且如需動用武力，主要採取「示範性」（exemplary）或「象徵性」（symbolic）有限度的軍事行動的運用方式，來協助勸說對手放棄不友善的行為和舉動。¹¹ 同時，決策者僅需使用適切的軍事力量或進行武力展示來證明對於解決衝突，維護國家利益的決心，並向對手表明必要時有進一步使用武力的能力（capability）和可信度（credibility），武力在「強制外交」中僅是協助國家決策者向外推動政策時的工具之一。

⁷ Alexander L. George, David K. Hall, William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam* (Boston: Little, Brown, 1971).

⁸ Robert J. Art & Patrick M. Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 2003), p.6.

⁹ Alexander L. George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics", *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), p.7.

¹⁰ 崔進揆，「冷戰後強制外交在國際衝突的運用」，國立政治大學外交研究所碩士論文（2005年7月），頁23。

¹¹ Alexander L. George & William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), p.10.

「強制外交」戰略運用最理想的情況係雙方於訴諸武力解決前，便已透過政治或是外交的途徑與手段解除當前的危機，以避免採取可能造成重大傷亡的「全面性」(full-scale) 軍事行動；若進入戰爭狀況，同時意謂「強制外交」的失敗，雙方關係將面臨破裂的局面。若最後情勢危急，必須透過戰爭的方式解決時，決策者便容易地取得國內與國際社會的支持。¹²

若就決策者施行「強制外交」戰略的目的，針對不同性質的個案，向對手施行「強制外交」的戰略運作方式便有所差異。¹³ 決策者的企圖若越強烈，則其實際施行「強制外交」時的困難度相對較高，執行上就越不易，所預設目的亦越難達成。質言之，執行「強制外交」進行「勸說對手停止現正從事的行動」難度最低，「勸導對手不要採取某項行動」次之，「勸導對手在政權內進行改革」最為困難。然而，針對施行「強制外交」戰略的不同目的，所進行的策略運作主要有四項：

首先，「最後通牒 (ultimatum)」策略為主動方試圖透過「威脅」方式，要求對方在有限時間內，針對特定要求，做出回應，否則不排除採取進一步的強制性措施，進行報復與懲罰行動，直到對方願意順從、妥協為止。「最後通牒」所象徵的並非僅是書面上的意義，更重要的是隱含其中向對手傳達「訊息」，以及表示未來將採取實質「威脅行動」的可信度 (credibility)。¹⁴

其次，「漸進式施壓 (gradual turning of the screw)」策略。此乃係主動方決策者採取強制性的行動前，除向對手提出明確的要求外，亦同時預設策略模糊的空間，為未來政策行為保持彈性。此政策行為乃主動方隨事件演變，而隨時進行調整的做法。「漸進式施壓」不同於「最後通牒」中的措詞強硬，採取暗示性的方式來表明立場，並對事件發展抱持著關切的態度。此亦即不直接明言告知對手，對手同時必須在期限內針對己方所提出的要求給予回應或讓步，且倘若對手不願配合時，將以漸進式的方式來向對手施壓，直到其願意讓步、妥協為

¹² William S. Langenheim, "Give Peace a Chance: First, Try Coercive Diplomacy", *Naval War College Review* (Rhode Island), Vol.4, No.4 (Autumn, 2002), p.50.

¹³ William S. Langenheim, "Give Peace a Chance: First, Try Coercive Diplomacy", pp.8-9.

¹⁴ 1991 年的海灣危機中，美國與聯合國便曾透過「最後通牒」的方式，要求伊拉克的軍隊在限定的時間內自科威特撤兵，並切實履行安理會針對其軍事入侵科威特一事，所做出之相關決議案的內容。Paul Gordon Lauren, "Ultimata and Coercive Diplomacy", *International Studies Quarterly* (Washington, D.C.), Vol.16, No.2 (June, 1972), p.137.

止。¹⁵

第三，「聽其言，觀其行（try-and-see）」的運作。此策略作為在時效上較不具急迫性，決策者有較充裕時間進行內部政策研擬。此為「強制外交」戰略中對對手威脅性最低的一項策略。決策者選擇採取「聽其言，觀其行」的策略時，將給予對手有限的時間思考、抉擇與回應，不刻意製造事件的急迫性來要求對手妥協，而是採取有限度地強制性的威脅（limited coercive threat）和行動，並在發動更進一步的行動前，靜觀對手是否屈服於先前己方所採取之強制性措施，而願意做出讓步或妥協。¹⁶換言之，此策略優點是決策者保有決策上的彈性，不輕易向對手表態或採取激烈的反制措施。

「強制外交」戰略的最後一項策略是「胡蘿蔔與棍棒（或稱恩威並施）」。該策略有別於前述三種策略將問題焦點著重向對手提出「威脅」與「懲罰」，而「胡蘿蔔與棒子」策略則提供對手「懲罰」之外的選項，運用積極的誘因（positive inducements），展現軟硬兼施策略作為，使其願意妥協與讓步。因此，避免與對手進行「零和遊戲」是「胡蘿蔔與棒子」的優點。同時，為促使雙方談判的「氣氛」，達到互利雙贏的目的，故「胡蘿蔔與棒子」策略提供決策者較「聽其言，觀其行」更具主動且彈性的作為，並將「強制外交」提升至談判（negotiation）與議價（bargaining）的層次。¹⁷

從過去「強制外交」戰略執行經驗顯示，決策者針對長、短期危機，施行戰略運作管理時，並未能完全避免戰爭，以及達成目標。因此，除前述策略運用的因素外，在施行時，情境狀態亦為戰略執行的變數。從過去經驗中可歸結八項影響「強制外交」的運作與否的情境因素，包括「清楚明確的目標」、「強烈的動機」、「動機的不對稱」、「急迫性」、「強而有力的領導」、「國內與國際的支持」、「升高威脅使對手無法接受並感到恐懼」與「對於危機解決的清楚定

¹⁵ William S. Langenheim, "Give Peace a Chance: First, Try Coercive Diplomacy", *Naval War College Review* (Rhode Island), Vol.4, No.4 (Autumn, 2002), pp.56-58.

¹⁶ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 1991), pp.7-9.

¹⁷ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, pp.11-12.

義」。¹⁸ 然此些所擬議的情境是否適用長期性「強制外交」戰略執行，如現階段中共對臺政策戰略，則將在文後加以討論。

當決策者面對不同個案，可選擇運用「強制外交」戰略中不同策略，以管理短、中、長期外交事務、避免外交危機事件的擴大與戰爭爆發。中共制定《反分裂國家法》為事實，且在 2010 年底對臺部署飛彈至少達 1,960 枚，¹⁹ 顯然形成長期法律性與實際性對臺軍事威脅；另一方面卻「寄希望於臺灣人民」持續施予惠臺政策，與臺灣建構雙邊制度性協商機制，並試圖取得國際社會對中共對臺政策戰略的認同。透過「強制外交」戰略架構對胡錦濤主政以來，中共長期對臺政策進行分析與理論對話。

參、對臺戰略架構與政策作為的起源與轉折

儘管 2003 年 5 月底前胡錦濤擔任中共中央對臺工作領導小組組長逐漸主導對臺政策，然遲至 2004 年 9 月「16 屆 4 中全會」後，其接任中共中央軍事委員會主席，全面接管中共黨、政、軍最高權力，方得以進一步利用全面性資源對臺進行戰略運用，迄今其對臺戰略思維實踐將達七年。胡錦濤對臺戰略的轉折，第一，主要基於其對大陸整體發展的「和平發展」戰略架構，以及和諧世界與和諧外交的外交方針。²⁰ 其次，根基於江澤民主導對臺政策時期，特別是

¹⁸ Alexander L. George 在 1990 年代的初期，便透過過去與強制外交有關的個案，包括美國對日本實施的石油禁運（1941 年）、寮國危機（1961-1962 年）、古巴飛彈危機（1962 年）、美國對北越進行的空中壓制（1965 年）、雷根政府處理尼加拉瓜危機（1981 年）、美國處理利比亞包庇恐怖分子事件（1985-1986 年）、伊拉克入侵科威特危機（1990-1991 年）等，經由七項個案總結、歸納出本文中八項有利於決策者推動強制外交的理想情境。其中，第七項「升高威脅使對手無法接受並感到恐懼」所意旨的是施行強制外交時，若能確實掌握對手對於遭致懲罰、報復的恐懼心理，而適度地提升威脅的層級，可促使對手在威脅下，於其可以接受的範圍內，針對己方所提出要求，做出回應與讓步。第八項「對於危機解決的清楚定義」則意謂強制外交若要成功，除文中所述第一項建立明確目標外，施行強制外交的一方尚須研擬一個解除危機的有效方案。因衝突雙方在過程中會針對特定議題進行談判和議價，以謀求最符合各自利益的立場與條件。在此因素下，最後可達成協議也許不完全與施行強制外交者最早所提出之目標和要求相同，而是反映出各自退讓、妥協與折衷的結果。是故，決策者須盡可能顧及雙方利益，將各自的損失降至最低，使雙方能願意透過談判、協商的方式解決問題，並就最終危機的解除達成明確的共識與妥協。Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, pp. 75-81.

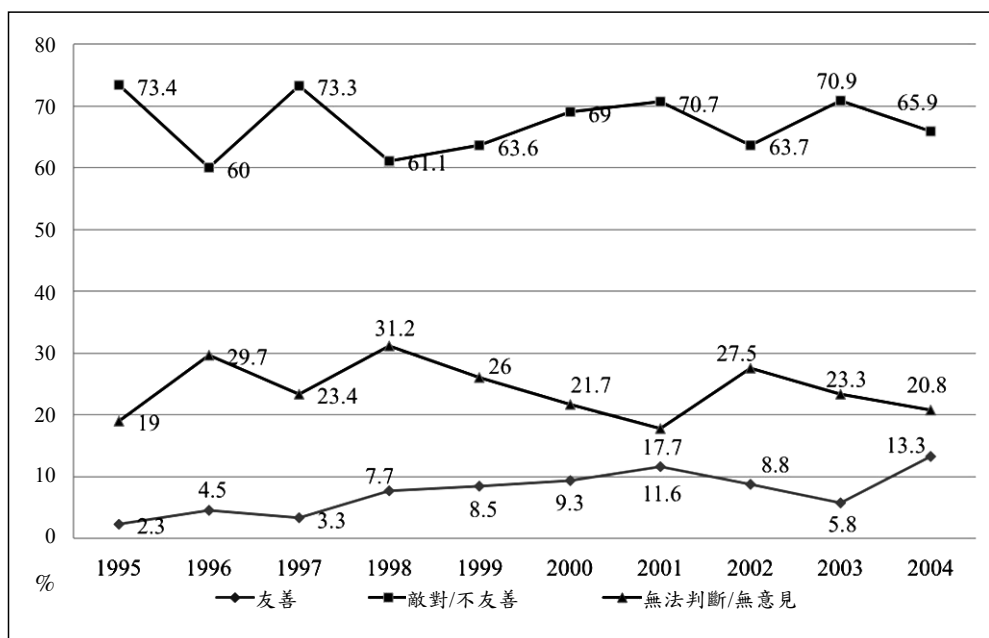
¹⁹ 「國防部：中國對臺飛彈年底達 1,960 枚」（2010 年 7 月 18 日），2010 年 10 月 25 日下載，《自由時報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jul/18/today-t2.htm>。

²⁰ 吳瑟致，「評中國和諧外交的內涵與影響」，中共研究雜誌（臺北），第 41 卷第 1 期（2007 年 1 月），頁 36。

1995年6月李登輝訪美後對臺戰略所產生的困局。²¹

江澤民主政時期的對臺戰略思維以「文攻武嚇」與「聯美制臺」為主，輔以「以商圍政、以民逼官」，然除2000年起臺灣兩任總統均由具臺獨色彩的陳水扁獲任外，臺灣民眾對於兩岸重要政治議題的長期意見變化亦可檢驗江澤民對臺戰略成效。

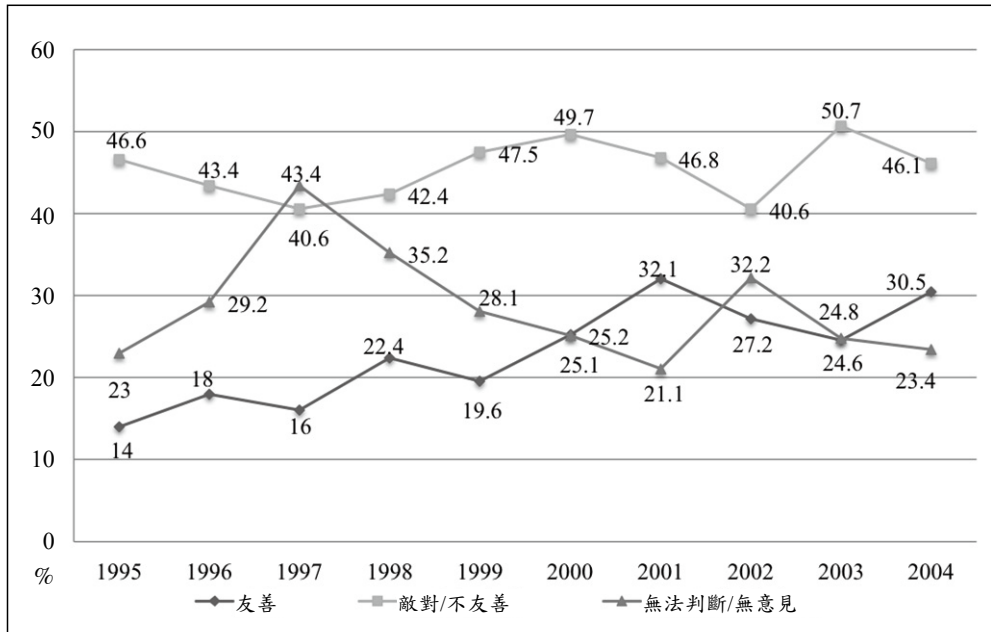
首先，從臺灣民眾感受大陸對臺灣政府與人民友善與否來看（如圖1、2）。臺灣民眾感受江澤民主政期間，對臺灣政府的友善程度從2.3%上升到13.3%，敵對（不友善）程度下降7.5%，從73.4%降到65.9%。對於大陸對臺灣人民的友善程度反應則從14%上升至30.5%，上升16.5%，感受敵對（不友善）程度微幅下降，從46.6%降至46.1%。



資料來源：本圖數據作者整理。「民眾對於兩岸關係為友善或敵對的看法」（2005年2月），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771333410.pdf>。

圖1 江澤民主政期間（1995年至2004年）臺灣民眾感受大陸對臺灣政府友善與敵對（不友善）程度反應

²¹ 張慧英，李登輝：1988-2000執政十二年（臺北：天下文化，2000年）；蘇起，危險邊緣：從兩國論到一邊一國（臺北：天下文化，2003年）；王銘義，對話與對抗：臺灣與中國的政治較量（臺北：天下文化，2005年）；阮銘、張怡菁，歷史的錯誤：臺美中關係探源（臺北：玉山社，2006年）。

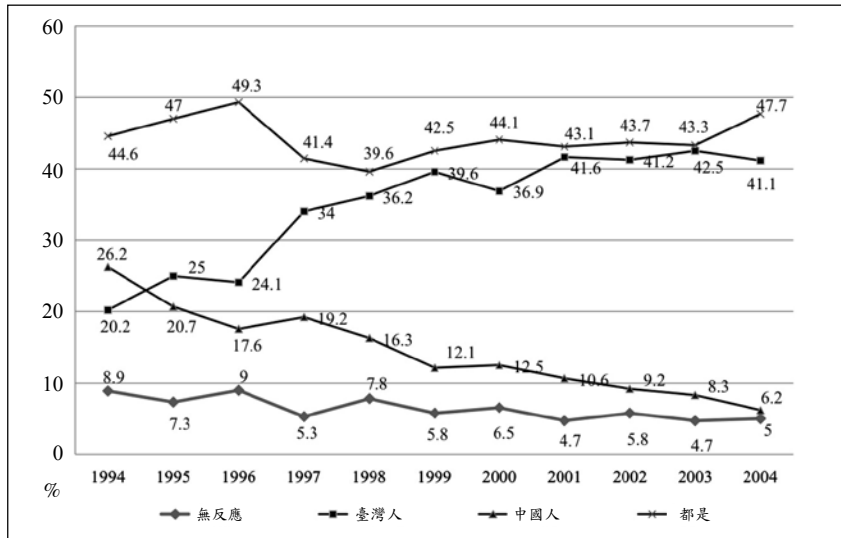


資料來源：本圖數據作者整理。「民眾對於兩岸關係為友善或敵對的看法」(2005年2月)，2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771333410.pdf>。

圖 2 江澤民主政期間（1995 年至 2004 年）臺灣民眾感受大陸對臺灣人民友善與敵對（不友善）程度反應

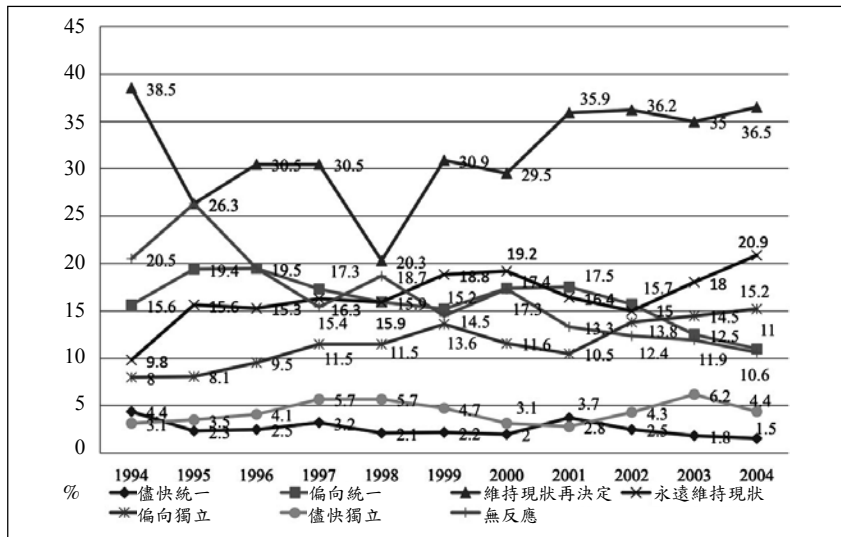
依數據顯示僅有臺灣民眾感受到大陸對臺灣人民友善程度最具明顯上升，對臺灣政府友善程度則係其次，然認為對臺灣政府敵對（不友善）仍占絕對多數，甚至臺灣民眾在感受到大陸對臺灣人民友善比例上升的同時，感受大陸對臺灣人民敵對（不友善）比例則變動幅度不大。

若針對臺灣民眾在江澤民主政期間重要政治態度民意調查進行分析（如圖 3），依 1995 年到 2004 年間，臺灣民眾國家認同民意調查數據而言，認為既是臺灣人亦為中國人的比例變動不大；認知自身為臺灣人的比例從 25% 升至 41.1%，成長達 16.1%；相反地，認知自己為中國人的比例卻從 20.7% 大幅下降 14.5% 到 6.2%。



資料來源：「臺灣民眾臺灣人－中國人認同趨勢分布」(2010年7月)，2010年10月26日下載，《國立政治大學選舉研究中心》，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/TaiwanChineseID.htm>。

圖 3 臺灣民眾國家認同趨勢分佈 (1994 年至 2004 年 6 月)



資料來源：「臺灣民眾統獨立場趨勢分布」(2010年7月)，2010年10月26日下載，《國立政治大學選舉研究中心》，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/tonduID.htm>。

圖 4 臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 (1994 年至 2004 年 6 月)

在兩岸主權議題的認知上（如圖 4），臺灣民眾主張「儘快統一」與「偏向統一」的立場數據相加，1995 年有 21.7%，2004 年僅剩 12.5%；「偏向臺獨」與「儘快臺獨」支持者從 11.6% 爬升到 19.6%；2004 年主張「維持現狀再決定」與「永遠維持現狀」的立場相加已超過臺灣過半民眾，分別為 36.5% 與 20.9%。

從前述四項數據顯示，江澤民時代所採行「以商圍政、以民逼官」策略，企圖大量對臺商推陳優惠政策，既沒達到「防獨」也未收「促統」效果。顯然臺灣民眾對於江澤民時期中共所採行對臺政策反應，成為胡錦濤進行對臺戰略架構轉變的最直接原因。

肆、硬性守勢作為：《反分裂國家法》的制定

胡錦濤 2004 年接任中央軍委會主席後，中共第四代領導人完成權力接班，同時間，臺灣由民進黨籍陳水扁執政。胡錦濤從江澤民時代對臺戰略目標以「促統」為主，轉為主張「不怕拖、爭取談、準備打」戰略原則，欲達到「防獨」為主、「促統」為輔的目標。

胡錦濤對臺戰略的運用，從《反分裂國家法》的制定與通過而言，的確有別於江澤民時代思維。《反分裂國家法》是將對臺政策法律化，²²一方面彰顯出胡錦濤所提「依法治國」的精神，一方面則是欲透過《反分裂國家法》建構「文統武備」的硬性守勢策略作為。

「強制外交」戰略施行目的，是衝突雙方透過採取較為理性、和平的方式與手段，將軍事力量做為和對手進行外交談判與協商時後盾。明顯地，從「不怕拖、爭取談、準備打」的對臺戰略原則，到《反分裂國家法》的制定與通過，儘管對臺戰略的施行一度造成兩岸關係緊張態勢，然卻成為胡運用「強制外交」戰略上的基礎與後盾，增加對臺戰術運用靈活性，同時亦成為北京對臺策略運用多元化的根本。

一、《反分裂國家法》以「威脅防獨」為目的

儘管胡錦濤在獲得黨、政、軍執政全面資源一年內即通過此法，然對臺灣

²² 朱新民主編，胡溫主政下對臺政策與兩岸關係—兼論中共《反分裂國家法》（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2006 年 9 月），序。

政府明確提出反對臺獨立場及若持續進行臺獨作為後果後，遲至今日大陸官方卻鮮少再次提及。此外，可觀察到過去中共處理對臺事務，係以領導人的講話和政策指導的文件為主，²³ 在胡主政下欲以達到「防獨」的目標下，轉以法律規範作為對臺策略，《反分裂國家法》可謂一新轉折。

《反分裂國家法》正式通過前，中共全國人大常委會就立法背景表示，《反分裂國家法》的制定是針對陳水扁的公投、制憲主張而來，陳水扁主張和 2004 年獲選連任的事實，使中共覺得其推動法理臺獨的可能性已大幅提高，中共必須予以防止。²⁴ 同時，在《反分裂國家法》審議過程中，中共外交部就記者「四不一沒有」相關問題詢問時，其答覆「現在需要用到《反分裂國家法》了嗎？這是個大的法律問題，《反分裂國家法》制定出來，不是放在那裡沒用的」。²⁵ 顯見《反分裂國家法》是展現中共具有「威脅進行懲罰或報復」的決心與能力，扮演中共對臺「強制外交」戰略運作上「軍事準備」的後盾角色，為中共對臺「防獨」目標策略之一。

中共以《反分裂國家法》法律條文取代過去的政策聲明，顯然欲以更清楚地傳達其威脅阻獨的目標與決心，並展現中共採取非和平方式對付臺獨的威脅可信度不容質疑。《反分裂國家法》第 8 條明白警告臺獨選項的高成本，第 7 條的平等協商則試圖降低臺北與北京談判的成本，再配合第 6 條放出利多措施以對臺灣民眾展示兩岸和平可獲效益，顯然意在改變臺灣政府及民眾對統獨成本效益的估算。²⁶ 其策略作為係利用臺灣民眾因畏懼戰爭而反對臺獨心態，更進一步促使臺灣政府因其威脅而不至於採取法理臺獨的行動。

另可注意到在《反分裂國家法》頒布至國民黨籍馬英九出任總統前，民進黨政府仍持續推動傾向臺獨之行動，中共卻從未再討論《反分裂國家法》的通用性，或逕行根據該法採取非和平方式對臺，僅運用促美防獨策略，爭取國際

²³ 例如葉九條、江八點、《告臺灣同胞書》等。

²⁴ 王兆國 2005 年 3 月 8 日關於「《反分裂國家法》(草案)的說明」中明白指陳：「近一個時期以來，臺灣當局加緊推行『臺獨』分裂活動... 應引起高度警惕的是，臺灣當局妄圖利用所謂『憲法』和法律」形式，通過『公民投票』、『憲政改造』等方式，為實現『臺獨』分裂勢力分裂國家的目的提供所謂「法律」支撐，改變大陸和臺灣同屬一個中國的事實，把臺灣從中國分裂出去……」。「關於《反分裂國家法》(草案)的說明」(2005 年 3 月 8 日)，2010 年 10 月 28 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/taiwan/2005-03/08/content_2666011.htm。

²⁵ 李肇星，「《反分裂國家法》不是放著沒用的」，中國時報，2007 年 3 月 6 日，A4 版。

²⁶ Kwei-bo Huang, "The Anti-Secession Law and Distributive Negotiation Across the Taiwan", *Views and Politic* (Washington, D. C.), Vol2 No1, pp.93-112.

壓力與認同，本身則主動對臺發動一連串和平柔性攻勢。

二、《反分裂國家法》「文統武備」策略作為

《反分裂國家法》共有 10 條，全文多延伸歷來政策，實質要點是第 6、7、8、9 條。第 6 條與第 7 條分別為兩岸交流與兩岸協商，為柔性攻勢，共 385 字；第 8 條與第 9 條有關「非和平手段」，共 263 字。柔性字數遠較非柔性多，共產國家中對於重要文件的制定，過程中必定反覆推敲與計算，可見中共對於「軍事準備」的策略運用，是展示其有能力進行軍事武力作為，然動武非其主要策略作為。

進一步解讀「非柔性」條文內容，第 8 條為最有爭議部分即是武力使用。該條文中「非和平手段方式」的用語與過去「不放棄對臺用武」有異。相較於單純的「使用武力」非和平方式的空間更為寬廣，可為中共文人領政的解套，且以軍事力量作為對臺戰略運用後盾。

此外，該條文增設攻臺決策關卡，條文中規定「採取非和平手段及其他必要措施，須由國務院、中央軍事委員會決定和組織實施，並即時向全國人民代表大會常務委員會報告」。儘管從實際運作上中共解放軍用武與否係經由中共中央政治局委員共同決策，然此條文顯然試圖表示中共對臺用武已設有緩阻機制，目的在於降低外界對於中共對臺用武的疑慮。另外，第 9 條對臺用武緩衝，提出使用非和平手段時要保護臺灣民眾和在臺外國人，從此推估攻臺可能方式不會是大規模破壞，而是精準打擊、首戰決勝、癱瘓神經而不傷大體的「點穴戰」。²⁷

如前述，《反分裂國家法》真正精神為「非武力犯臺」的法律，儘管不運用軍事武力但對臺灣傷害更甚。中共顯然欲利用《反分裂國家法》中所強調之非和平手段與和平手段，建構「文統武備」策略，²⁸藉以區隔我民眾臺獨與非臺獨的認同選項，並採「軍事準備」作為柔性攻勢策略後盾，以欲達到「威脅阻獨」目的。

²⁷ 林中斌，「點穴戰是共軍新選項」，中國時報，2004 年 8 月 3 日，A15 版。

²⁸ 「文」就是利用諸如「聽其言，觀其行」、「恩威並施（胡蘿蔔與棍棒）」等各種策略，從政治、經濟、社會、宗教、文化、外交、輿論、法律、心理等層面下手，來達到其統一目的，「武」則是有一使用軍事武力的標準所在外，並且加速準備，但最好不需要使用。

伍、柔性攻勢作為：「入島、入戶、入腦」的惠臺政策

自《反分裂國家法》通過後，中共對臺經濟與社會層次推陳數十項優惠政策積極拉攏臺灣民心。若輔以中共高層對臺講話態度來判別，²⁹與過去中共高官對臺的強勢語言與威脅論調相較，充分展現其欲取得臺灣民眾同情與認同的意圖。³⁰此突顯中共對於「寄希望臺灣人民」的重要性。

胡錦濤上臺後，其對臺策略作為從過去「『硬性攻擊』為主」轉為「以『柔性攻勢』作為為主，『硬性守勢』作為為輔」的運作模式。最明顯的是一改江澤民時期以「文攻武嚇」與「聯美制臺」為主的對臺戰略思維，而將《反分裂國家法》軍事準備運作的硬性策略為後盾，積極採各項小眾市場策略模式進行柔性攻勢策略，企圖以「政府為輔、民眾為主」達到「入島、入戶、入腦」，爭取臺灣民眾認同。

一、政策訴求對象：「民眾為主、政府為輔」

相較於江澤民時期透過各項租稅減免或土地運用租金減免等對臺「優惠」政策措施，試圖獲取臺商（中產階級分子）認同，並冀求以其力量。對臺灣政府形成壓力。然該時期主要對臺政策運作目標仍是以政府為主，運用各種軍事威嚇手段對臺灣政府施壓，最明顯例子即為 1995、1996 年對臺導彈演習，以及李登輝提出「兩國論」後的軍事演習作為。然而，文攻武嚇的失敗經驗，的確讓北京當局得到教訓，故在江、胡領導團隊接班的過程中，將對臺工作基調從「文攻武嚇」調整為「寄希望於臺灣人民」。

2003 年 12 月 17 日，中共國臺辦公布第三份對臺政策說明書中強調「以民為本、民謀利、積極務實，推進兩岸三通」，³¹且全文以有利臺灣經濟發展的說辭來表達對兩岸三通的主張，此與前兩份中共對臺政策白皮書強調民族主義和

²⁹ 在共產主義為政體的國家，領導人或高層幾乎是為政策施行之準則，中共也不例外。

³⁰ 今（2009）年 3 月 13 日中共十一屆全國人大二次會議閉幕，會後溫家寶依慣例舉行中外記者會，針對臺灣記者問溫家寶如果有機會到臺灣走一走，最想到那裡？溫家寶說，他真心希望能有機會到臺灣走一走、看一看，想到阿里山、想到日月潭，想到臺灣各地走走，並與臺灣同胞接觸。他說：「我今年已經六十七歲了，但是如果這種可能，就算不動即使是爬，我也願意去」。《反分裂國家法》制定初期在中共第十屆人大第五次會議上語帶威脅表示，「反對臺灣法理獨立，反對臺灣出現任何形式的分裂活動」；中共時任外交部長李肇星回應媒體時也宣稱，「中共兩年前制定的『反分裂國家法』絕不是擺著看的」。中共高層對臺講話態度的改變，突顯出中共對臺策略的轉變。

³¹ 中共第一本對臺白皮書為 2004 年「臺灣問題與中國統一」、第二本為「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書。

國家領土主權不容分割的立場迥異。同時，中共對臺鬥爭策略的操作開始出現「軟硬兼施」的兩元化發展，一方面對陳水扁主導的政府仍秉持敵對打壓的立場，另一方面則開始測試針對臺灣民間社會展開拉攏攻勢的有效性。

《反分裂國家法》通過後，對臺策略明顯開展大量拉攏政策，主動實施各項柔性政策作為攻勢，包括送熊貓、兩岸農業合作、臺灣水果登陸（組織採購團來臺採購農產品、建立臺灣水果銷售集散中心、開放臺灣農產品綠色通道）、承認臺灣高等學歷、臺商融資、臺灣學生學費調降與提供獎學金、開放臺灣醫生赴陸申請執照、鼓勵臺灣醫療機構赴大陸興辦醫院、大陸觀光客來臺、陸資來臺投資、記者駐點大陸時間延長、恢復漁工輸臺等；且在馬英九執政後，海協會積極與海基會針對各項經貿與民生議題進行協商，簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）等。

胡錦濤上臺後，其內部將臺灣政、經、社變動列入對臺政策推陳的考量因素，對臺所宣布的各項措施其共同特點具有是「軍事以外（extra-military）」層次的政策。在《反分裂國家法》通過後，中共軍事作為等武力硬性作為明顯轉為守勢，將對臺積極攻勢擺放在經、社層次的柔性政策作為，政策訴求對象轉移至民眾身上，展開一系列柔性彌補政策作為，亦為充分展現「以民為本、為民謀利、積極務實推進兩岸三通」的對臺策略。³²

二、政策運用形式：經營小眾市場策略模式，特別著重青年—學生

胡錦濤對臺柔性攻勢最為重要的方針，即是「增強臺灣人民的族群認同和凝聚力」，除擴大江澤民時代對臺商的密切交往與拉攏外，積極與臺灣各界進行交流。其中，對臺灣學生的交流策略最具代表。

中共積極推出對臺柔性攻勢，包含政策推陳與交流活動舉辦。在對臺柔性政策攻勢方面，與臺灣民間社會的交往不再侷限於江主政時期的臺商，並且針對不同行業、不同對象，分門別類給予不同優惠，包括臺生、臺商、旅遊業、農漁業、銀行業、醫生、建築師與記者等。北京全面針對臺灣社會不同階層與族群，推陳不同的優惠政策，以作為吸引特定族群民眾認同和支持的誘因。

在兩岸交流活動部分，擴大與臺灣各界的交往，其交流對象包括政界、醫界、學界、教育界、大專青年學生的交流，甚至是與鐵桿泛綠的交往。交流活

³² 林中斌，「橫眉冷對《反分裂國家法》」，蘋果日報，2005年3月15日，A17版。

動名目包括「產業／產品博覽會」、「參訪團」、「研討會」、「主題節」、「臺灣週」、「夏／冬令營」與「論壇」等多項。大量邀請臺灣各界專業人士訪陸成為《反分裂國家法》後中共對臺策略重點。換言之，其以小眾市場模式販售對臺政策，作為其經營對臺政策的戰術策略。

中共對我學生交流，了解到臺灣學生觀光、求學與就業需求擴大，透過以落地接待、低價團方式，以及行銷中華文化，增加學生參與交流活動的誘因，吸引臺灣學生參與。中共積極舉辦學生類別交流，一方面不僅是希望刻意安排參訪活動，讓臺灣青年學生能夠有機會到大陸與當地學生交流，以及實際到大陸各地接觸風土民情，藉以影響臺灣年輕一代對大陸認知。其次，透過各項以學生交流為主題的活動，試以增加學生對「中國文化」認知，以強化臺灣學生對於中共的認同。另一方面，中共則欲透過交流過程，瞭解臺灣青年學生對於兩岸關係的看法，做為政策推陳考量。

三、政策運用作為：政策推陳主動權操之在北京

2005年國共論壇以來，中共所施行柔性政策作為，均涉及政府官方主管業管範圍，但中共卻都迴避與我政府部門進行協商，對於政策施予「操之在我」的運作策略，以達到弱化我政府職能，單向地利用各項優惠保證吸引我民眾與之接觸協商，企圖以此作為爭取臺灣民心與認同。這些事項對臺灣民眾本身事業或生涯發展相關的個人而言，的確能夠提供短期個人利益。

國民黨重新執政後兩岸關係改善，海基會與海協會重回談判桌，六次的江陳會結論顯示中共持續對臺灣進行柔性攻擊作為；尤以國共論壇持續舉辦可推測，中共擁有是否施予優惠政策的主導權，不全然需要臺灣政府配合，中共仍可單方面操作。

2009年9月高雄市政府播映流亡美國的新疆異議領袖熱比婭紀錄片事件的影響，即是充分展現優惠政策操之在北京的明顯一例。自高雄市政府決定播映紀錄片，到高雄旅遊的大陸觀光客即大幅減少，有一說認為此係中共要求相關旅遊團相關行程不得將高雄列為旅遊地點，對此說詞，儘管中共官方未正面承認，然亦未否認。³³由此例可確知，中共仍將持續推展柔性優惠政策作為以達「阻獨」，且政策的推陳亦展現北京握有相當的主導權。

³³ 2009年9月與10月連續兩個月中共國臺辦例行記者會上，媒體記者提出相關問題，兩次國臺辦發言人范麗青表示中共反對任何分裂勢力與活動舉辦。

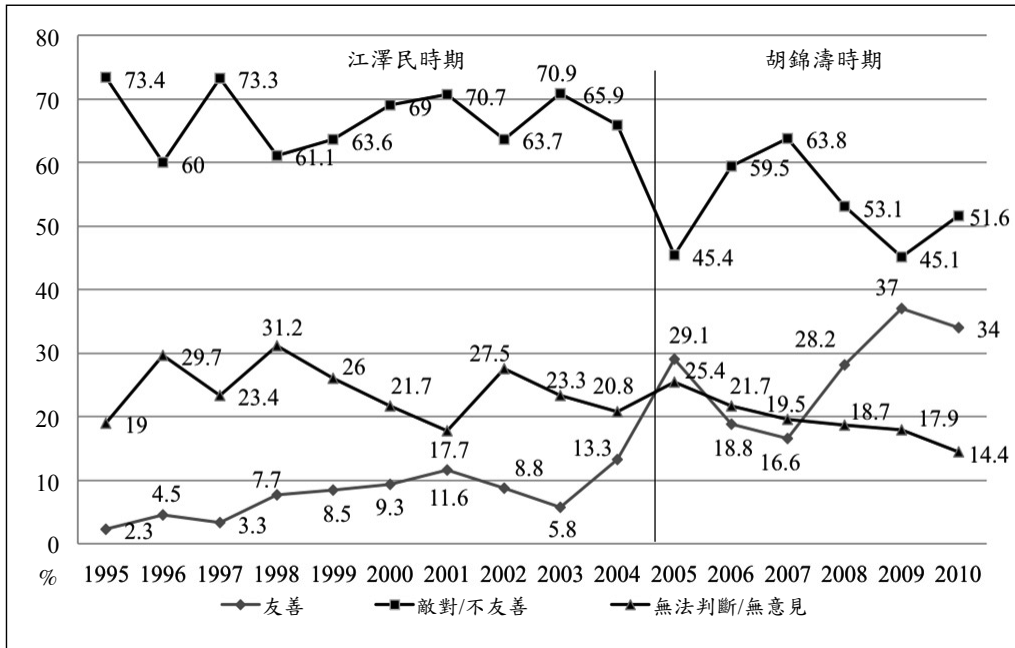
從《反分裂國家法》條文中，強調柔性攻勢作為占據大部分，增設對臺用武緩阻機制，以及在該法通過後對臺一系列的柔性作為，顯出中共「文統武備」與「不怕拖、爭取談、準備打」戰略架構與原則，這樣對臺戰略清楚展現「強制外交」戰略特性，並促成目前對臺戰略已較過去展現出多層次、靈活性特性。

陸、胡錦濤對臺新戰略的影響

中共運用對臺新戰略，以《反分裂國家法》為後盾，與臺灣各界全面交往，並施予操之北京「入島、入戶、入腦」的對臺柔性攻擊策略，然此充分呈現靈活政策作為。然是否能達到影響臺灣民眾心理認知的目的，可從江、胡兩人主政時代臺灣民眾感受大陸的友善與敵對（不友善）反應，及民眾對重要政治態度的立場進行比較瞭解。

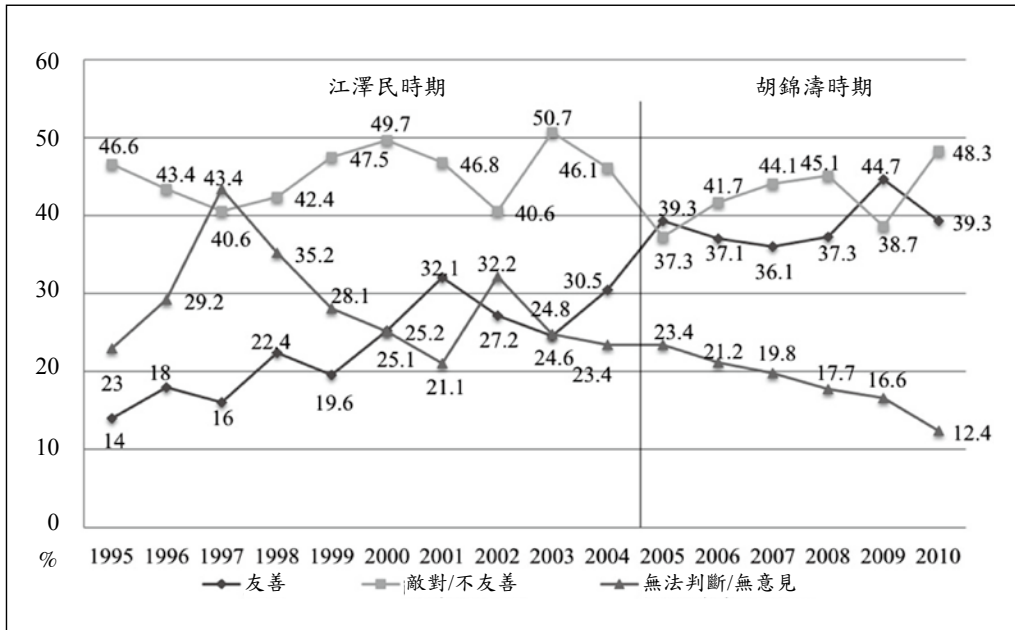
首先，從 1995 年至 2010 年臺灣民眾感受大陸對政府與臺灣人民友善與敵對（不友善）程度反應進行分析（如圖 5、6）。臺灣民眾認為大陸對臺灣政府友善程度已從 2004 年胡錦濤甫全面接班的 13.3%，2010 年升到 34%，即使 2005 年《反分裂國家法》通過時刻臺灣民眾認為大陸對臺灣政府的友善比例仍有 29.1%，亦較江澤民主政時期任一年友善程度高。臺灣民眾感受大陸對臺灣人民的友善程度之比例亦升高，從 2004 年 30.5% 至 2010 年的 39.3%。

臺灣民眾感受大陸對臺灣政府敵對（不友善）程度，部分從 2001 年胡錦濤甫全面接班的 65.9%，到 2010 年大幅度下降 14.3%，僅有到 51.9%，甚至 2009 年低到 45.1%。而臺灣民眾感受大陸對臺灣人民敵對（不友善）感受程度從 2004 年的 46.1% 微幅上升至 2010 年的 48.3%，2009 年一度下降 7.4% 至 38.7%。



資料來源：本圖數據作者整理。「2005年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析報告」（2006年2月），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771333410.pdf>；「2006年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析報告」（2007年2月），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771292716.pdf>；「2007年民眾對於兩岸關係為友善或敵對的看法」（2008年1月6日），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771164755.pdf>；「2008年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析」（2009年2月16日），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9739442876.pdf>；「2009年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析」（2010年1月25日），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/012517315368.pdf>；「2010年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析」（2011年3月28日），2010年5月20日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/1329177441.pdf>。

圖 5 1995 年至 2010 年臺灣民眾感受大陸對臺灣政府－民眾感受大陸對臺灣政府友善與敵對（不友善）程度

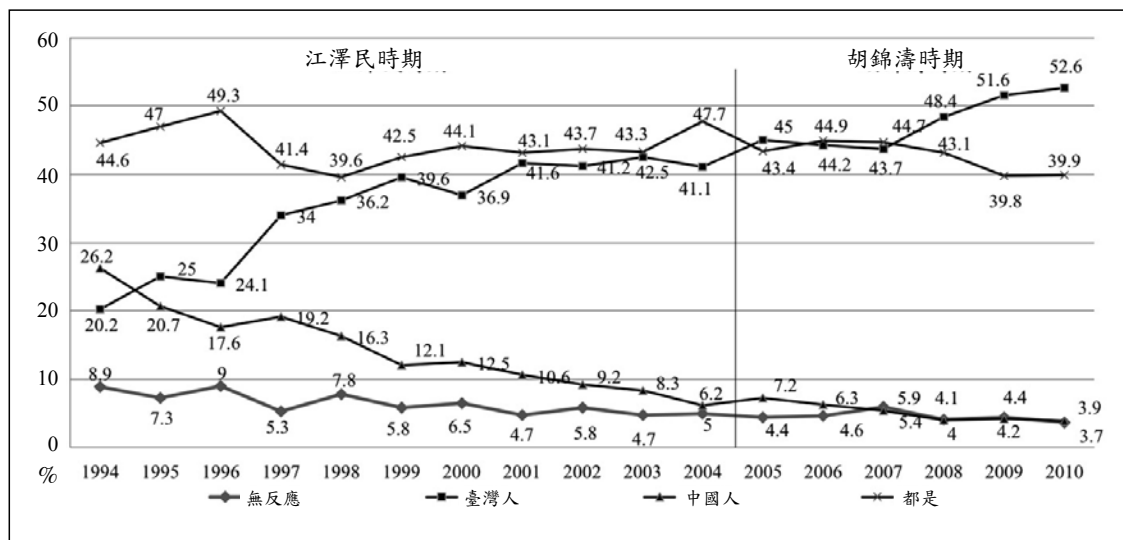


資料來源：本圖數據作者整理。「2005年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析報告」（2006年2月），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771333410.pdf>；「2006年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析報告」（2007年2月），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771292716.pdf>；「2007年民眾對於兩岸關係為友善或敵對的看法」（2008年1月6日），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9771164755.pdf>；「2008年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析」（2009年2月16日），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/9739442876.pdf>；「2009年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析」（2010年1月25日），2010年10月26日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/012517315368.pdf>；「2010年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析」（2011年3月28日），2010年5月20日下載，《陸委會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/1329177441.pdf>。

圖 6 1995 年至 2010 年臺灣民眾感受大陸對臺灣政府－民眾感受大陸對臺灣人民友善與敵對（不友善）程度

胡錦濤對臺柔性攻擊作為所實施的優惠政策，無論是臺灣民眾感受大陸對臺灣政府與民眾的友善度數據的明顯上升，或是感受其敵對（不友善）感比例的下降。同時，胡主政時期臺灣民眾感受大陸對臺灣政府或臺灣人民的友善程度遠較江澤民主政時期高。從此可證明臺灣民眾確有受到胡錦濤主政後的柔性政策作為影響。

其次，從 1992 年至 2010 年 12 月臺灣民眾對臺灣人—中國人認同趨勢數據分析（如圖 7）。臺灣民眾自我認知為中國人的比例，從所有民調數據來看，鄧小平主政時期便有下降趨勢，2010 年的調查已下降到僅有 3.9% 臺灣民眾自認為中國人，認為是臺灣人也是中國人的微幅下降到 39.9%，認知自身為臺灣人的則超過一半比例，達到 52.6%。

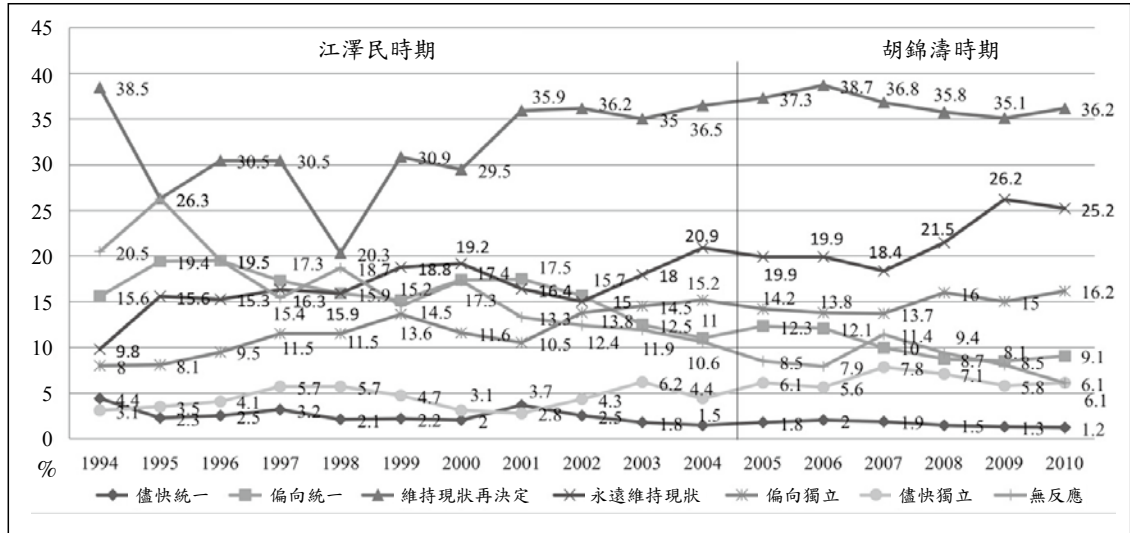


資料來源：「臺灣民眾臺灣人／中國人認同趨勢分布」（1992年6月~2010年12月），2011年5月1日下載，《國立政治大學選舉研究中心》，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/pic/trend/People201012.jpg>。

圖 7 臺灣民眾國家認同趨勢分布（1994 年至 2010 年）

若從臺灣民眾統獨立場趨勢分布來看（如圖 8），2010 年主張「儘快統一」立場者僅有 1.2%，「偏向統一」者則 9.1%，兩者均逐年下降，雖 2010 年支持「偏向統一」者比例較 2009 年增加 0.6%，為近年罕見但幅度不大，且在理論誤差範圍之內。支持「維持現狀再決定」的比例如 1994 年以來仍為最多高達

36.2%，然支持「永遠維持現狀」者則從 9.8% 升至 2010 年的 25.2%，2009 年則是高點達到 26.2%，前兩者相加可看出支持「維持現狀」立場者已超過半數民調比例高達 61.4%。



資料來源：「臺灣民眾統獨立場趨勢分布」（1992 年 6 月~2010 年 12 月），2010 年 10 月 26 日下載，《國立政治大學選舉研究中心》，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/tonduID.htm>。

圖 8 臺灣民眾統獨立場趨勢分布（1994 年至 2010 年）

從「獨立」立場主張來看，2010 年支持「偏向獨立」者達到 16.2%，為 1994 年以來最高；支持「儘快獨立」者則為 6.1%；兩者相加則 22.3% 為近三年最低。最後，再進一步針對「獨立」者數據分析，經歷 8 年偏臺獨色彩的民進黨執政後（從 2000 年到 2008 年）「偏好臺獨」立場者增 6.4%，相對於江澤民主政時期 10 年該立場者大幅度增加 9.6%，從 2004 年到 2010 年胡錦濤主政期間僅上升 2.7%。

綜觀上述的趨勢可得以下結論。首先，對臺柔性攻擊政策效果反應在感受大陸對臺友善比例上升與感受其敵對（不友善）比例下降；從政治認同數據上來看，相對幅度卻未能顯著看出戰略運用上的效果。然而，就統獨立場議題來看，胡錦濤戰略效果基本上穩住盤勢，如前述在臺灣經歷 8 年具有偏向臺獨色彩的政黨執政後，支持「維持現狀」立場者有明顯增加，臺灣偏好臺獨立場者

比例上升幅度遠小於江澤民時代，甚至近兩年支持「儘快獨立」者比例較民進黨執政後期比例已有微幅下降。換言之，就胡錦濤對臺實行「強制外交」戰略「防獨」目的的來看，儘管效果不大，但確有成果。

柒、結論

近年中共顯現作為大國的自信心，此自信心亦展現在對臺戰略架構的運作上，已較過往擁有更多籌碼，同時展現出更多主動性且多樣化的策略作為。

就理論與實際運用上，胡錦濤主政以來對臺戰略確實展現「典範」轉移，施行「強制外交」戰略作為。對臺硬性守勢作為運用上，從過去「不放棄對臺動武」的政治宣示，到《反分裂國家法》通過，提升為法律位階，此提供中共高層本身面對使用「非和平手段」增添許多轉環餘地；同時，充份展現其對臺政策框架從江澤民時期的「文攻武嚇」、「文攻武備」轉變為「文統武備」，亦增加中共高層本身戰略與戰術運用上的彈性空間。顯然對中共而言，軍事武力對臺的使用是備而不用，但軍事整備仍具對臺針對性且持續加強；換言之，中共以「軍事準備」策略作為進行其他策略運作之後盾，以達到「防獨」目的。

在《反分裂國家法》通過以來，各界認為胡錦濤將維持過去「軟硬兼施」兩手策略，甚至是「硬的更硬，軟的更軟」的對臺作為，實際上其針對臺獨分子是硬度不變，僅是將其做為區隔，但對其他的非臺獨對象更軟、更鬆、更靈活。胡主政後提升戰略靈活性，從過去軍事攻勢、軟硬兼施策略轉為採取軍事以外的策略，對臺灣民間社會採取分隔市場的柔性攻擊作為，以爭取臺灣民眾對其認同。對臺戰略運用顯然具有「軟得更軟、硬的不變」的樣貌。

是故，中共「強制外交」戰略運用上，對臺具有清楚「防獨」目標，並防止臺灣尤其在民進黨主政下藉由公投獨立的強烈動機與急迫性。同時，在《反分裂國家法》的硬性守勢作為與柔性攻勢策略的運用與執行，滿足於 Alexander L. George 認為成功執行「強制外交」的理想情境。儘管目前從臺灣民意調查來看，對臺施展的「惠臺」與「讓利」等柔性攻勢策略，未能反應在臺灣民眾的國家認同中，然在統獨立場的「防獨」上，以及臺灣民眾對大陸的形象改善顯有效果。可見胡錦濤對臺施展柔性優惠政策背後，仍有更恢宏戰略目的與歷史格局。

中國大陸刑事訴訟法的改革歷程： 維持政權與保障人權之間的兩難

The Process of Reforming Criminal Procedure Law in China: The Dilemma
over Authority Maintenance and Human Rights Protection

徐子軒 (Hsu, Lucian T. H.)

淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人

張喻閔 (Chang, Yu-Min)

國立政治大學法律學系博士研究生

摘要

在共產中國建政以後，長年不斷的政治運動，導致法律體系經常處於失靈的狀態，直到結束文革之後，刑事訴訟法與刑法始有正式的法典出現。但共產黨以《刑事訴訟法》做為穩定政權的工具，無論是在法條制定或實務運作上，均以打擊犯罪（包括共產黨的敵人）為主，少有兼顧正當程序與人權保障的條款，因此亦受到了一些學者與官員的詬病。1996年大陸進行《刑事訴訟法》的修正，引進當事人進行主義，但並未完全廢除原存的職權進行主義，而形成一種混合的制度。在這種新制度之下，儘管解決了部分的弊病，卻也存在著許多未能解決的問題。研究發現，大陸越是融入國際社會，普世的人權價值越牽引著其司法改革，儘管步履蹣跚，卻有朝向國際標準前進的趨勢。

關鍵詞：刑事訴訟法、當事人進行主義、職權進行主義、人權

壹、前言

在中國大陸進行改革開放的歲月中，社會產生急遽變化，而《刑法》與《刑事訴訟法》主要是做為一種國家工具，用以對付高漲的犯罪與貪瀆，並懲罰意欲挑戰共產黨權威的人士。亦即，長久以來，中共的策略是利用《刑法》與刑事制度建立起社會與政治秩序。¹ 隨著大陸《刑法》在 1979 年正式制定；《刑事訴訟法》也在該年公布，但一直到 1996 年才進行修法後，在刑事訴訟程序上，大陸官方開始認知到犯罪嫌疑人的權利並試圖提升，來提供被告更多保護。此外，亦強化辯護律師角色，約束檢察官與公安機關權力，並認定法官是中立仲裁者而非調查者，使法庭更傾向當事人進行主義體系（Adversarial system）。

即便許多大陸的法學家都指出 1996 年《刑事訴訟法》存在一些基本缺陷，但他們仍認為這是大陸刑事系統一大突破，有著重要且積極的意義；例如刪除有罪推定原則，讓被告或犯罪嫌疑人獲得應有權利，也加強法院合議庭的公平與獨立性。然而，在修正案中卻也可見一些司法倒退的跡象，諸如法定拘留與逮捕時間反較過去更長、控審分離原則仍舊不清等。此外，雖然提供被告更多的機會接觸辯護律師，但法律仍規定公安機關有權允取及監看其會面情形。這顯示 1996 年《刑事訴訟法》仍未重視被告或嫌犯的權利，特別是指犯罪嫌疑人的保持緘默與不證己罪兩項重要的原則。儘管如此，大陸的刑事訴訟體系已經開始擺脫職權進行主義體系（Inquisitorial system）色彩，以漸進方式進行改革，目前比較可見的成果是限制法官的角色以及讓律師廣泛參與訴訟全程，較有利法院做出準確的審判。

對於大陸官方而言，若欲進行更進一步法律改革，則必須獲得社會正當性，而有效方法便是加強被告權利。即使 1996 年《刑事訴訟法》在某種程度上改變訴訟行為，但仍有許多問題待克服，最主要當屬辯護律師未能取得足夠權利，為被告進行防禦。但就整體觀之，大陸在刑事訴訟的發展漸符合國際潮

¹ Donald C. Clarke and James V. Feinerman, "Antagonistic Contradictions: criminal Law and Human Rights in China," *The China Quarterly*, no. 141 (1995), pp. 152-153.

流，除對於特殊議題的處理外（如法輪功、政治犯），一般被告大致都能獲得公平審判。由於刑事訴訟程序的改革是整體司法革新關鍵要素，從此點可以觀察到大陸是否有信守保護人權與發展法治的承諾。本文即在此前提上，分析大陸《刑事訴訟法》發展脈絡，並探討其未來走向。

貳、訴訟體系的抉擇與混合

在西方法系傳統二分法中，職權進行主義體系起源於歐陸民法傳統，而當事人進行主義體系則是與不列顛法系中的普通法密不可分。在職權進行主義的系統中，國家必須要積極追求真相，也就是做為一個稱職的調查者。檢察官負責收集呈堂證據，法官也承擔發現事實的角色。但在當事人進行主義體系中，發現真相是要倚靠在法庭內控辯雙方的相互辯論與詰問等程序。檢察官或辯護律師都試圖主導法庭程序，以利質問證人或是呈現證據。在進行訴訟時，雙方實際上只有一個目的，就是提供最具說服力的證據與論述來擊倒對方，法官主要的任務是確保雙方都能依循法庭的規則。無論是法官或陪審團都可以是公正的裁決者，端視控辯雙方提出的證據以做出判決。²

當事人進行主義體系之所以受到重視，很大的原因是它限制政府的權力，更可以保護當事人的權利，尤為重要的是，在控辯雙方爭論的過程後，法官較能做出準確判決。但這並非強調當事人進行主義完美無缺，它仍存有一些問題，如法庭辯論曠日廢時，對於證人的詰問與攻防的程序要花費許多時間，控辯雙方亦可能會操弄對己有利的證據，讓真相更加模糊。³另一方面，職權進行主義體系強調唯有在調查中才能發現事實，這是因為利益攸關的一方總是會試圖掩蓋對己不利的證據。所以，發現事實的最佳方式便是委由專業法律人處理判決前的調查與訊問。在此期間，辯方律師只能扮演極為有限（事實上大多是不具功能）的角色，因為其他專業的調查人員，如警察、法醫等都承擔發現真

² Gregory W. O'Reilly, "England Limits the Right to Silence and Moves towards an Inquisitorial System of Justice", *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 85, No.2 (1994), p. 425; Philip L. Reichel, *Comparative Criminal Justice Systems: Topical Approach*, Third Edition (Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall, 2002), p.151.

³ William T. Pizzi, *Trials without Truth: Why our system of criminal trials has become an expensive failure and what we need to do to rebuild it* (New York: New York University Press, 1999), pp. 117-153.

相的任務，且他們的工作成果對於判決極具影響。兩相比較之下，可以發現職權進行主義的焦點在於效率與控制犯罪，檢察官必須要釐清案情，決定嫌犯的釋放或起訴，並對抗犯罪行為。⁴

在職權進行主義體系內，法官自調查階段到審判階段，都享有舉足輕重的權力。如主審法官在檢視所有證據後，可以決定是否為有罪判決，而庭長可以在審判期間，決定是否調查相關事證。同時，在法庭攻防中，法官也可以介入關於程序與罰則的辯論。就實踐而言，此體系在定罪上多依靠審訊與自白，但這樣的結果亦常引起批評，因為在強大國家機器壓力下，嫌疑犯往往區服而做出虛假的自白，特別是在法治不彰的地方，更有常有非法警訊、屈打成招的弊端。即便法官積極的介入調查程序，但讓法官得以審判的多半都是這些自白書，主審法庭只是檢驗證據的效力，而非對證據本身展開爭辯。如此會造成法官傾向於控方的立場，而產生審判上的偏差。⁵ 在當事人進行主義體系中，控方負起調查證據責任而定罪標準顯然較高，所以無罪開釋的比例也比較高。對職權進行主義而言，司法程序可被視為是用來檢查潛在的嫌疑者，法官與控方站在同一陣線，聯手處理證據，所以無罪開釋比例較低。⁶ 據此，在職權進行主義中，法官在審判中會引領調查與認可證據的程序，而非提供一個爭辯證據的平臺，故會出現一種自我實踐的預言（self-fulfilling prophesy）效應。此外，在當事人進行主義中，辯方律師通常會積極介入審判前調查，且能提出呈堂證供，不似前者只能被動接受國家搜集而來的證據。⁷

大多數針對兩種體系所展開的爭論，多集中於何者較能維護被告權利、何者較有效用、何者較能發現真相，或是何者較容易產生對人權的危害。儘管許多國家都改採當事人進行主義，但職權調查主義仍有其堅定擁護者。舉例來說，在普通法系的英國曾經針對兩種體系有過廣泛討論，自 1970 年代後，英

⁴ Graeme Newman ed., *Global Report on Crime and Justice* (New York: Oxford University Press, 1999), p. 70.

⁵ W. Liu and Y. Situ, "Criminal Courts in China Transition: Inquisitorial Procedure to Adversarial Procedure?" *Crime & Justice International*, Vol.15, Issue 25 (1999), p. 1.

⁶ 一般來說，採用當事人進行主義的國家享有比較高的起訴率與無罪開釋的比例，根據統計資料顯示，當事人進行主義體系的起訴率平均約為 85%，無罪的比例約為 11%；職權進行主義體系的起訴率約為 61.4%，而無罪的比例只有 2.4%。參見 Castberg, A. Didrick, "Prosecutorial Independence in Japan," *UCLA Pacific Basin Law Journal*, Vol. 16, No. 1(Fall 1997), pp. 55-62. 另外一個造成這種結果的重要原因，在當事人進行主義的國家，有由陪審團進行裁判，通常需要絕對多數或一致決，才能將被告論罪，因此判決有罪的難度較高。

⁷ Newman ed., *Global Report on Crime and Justice*, p. 71.

國開始改革司法制度，一度嘗試要讓法官在審判前負起調查之責，以對應歐陸的實踐，並在近年擴充警方的權力、縮小陪審團的審判範圍，加強量刑指導的規定等，這些都沖淡當事人進行主義的色彩。在美國，許多評論者亦抨擊當事人進行主義體系下常出現無罪開釋，在一些備受爭議的案件（如辛普森案）之後，他們更是大力宣揚職權進行主義的優點，但美國仍十分強調程序正義原則。⁸ 總的來說，不管是哪種體系，只要在發現事實真相的過程中，遵循正當程序與公平的待遇，如此自然能取得社會的合法性，也就是最適合的法律。

綜合觀之，大陸由於 1979 年《刑事訴訟法》的職權進行主義規定，使得法官扮演雙重角色，職權混淆不清，深為一些學者與官員所詬病。1996 年《刑事訴訟法》則試圖跳脫這種窘境，修法將訴訟體系改為混合職權進行主義與當事人進行主義的新制度，這種改變也反映中國共產黨想要在控制犯罪與兼顧人權之間取得平衡，以回應外界批評。亦即，1996 年的《刑事訴訟法》擺盪在兩種體系間，逐步從高度職權調查主義走向當事人進行主義，而呈現一種以強職權主義為基礎的混合式訴訟模式。就法院的基本審判架構而言並沒有甚麼改變，維持基層、中級、高級和最高人民法院四級兩審制，地方各級法院對於按照審判管轄的規定作出第一審案件的判決或裁定以後，若當事人不服，可以在法定期限內向上一級法院提起上訴；上一級法院對上訴或抗訴案件，經過審理所作出的判決或裁定，就是第二審的判決或裁定。根據兩審終審的制度，法院的第二審判決或裁定，就是終審的判決或裁定，當事人不得再行上訴。只有在一些狀況下，如對高級法院、專門法院判決和裁定的上訴案件和抗訴案件或是最高檢察院按照審判監督程序提出的抗訴案件等，才能交付最高法院審理，近年來，為貫徹法治精神，更規定如遇死刑除由最高法院本身判決外，都應當報請最高法院核准。⁹

不過，1996 年《刑事訴訟法》仍有其侷限與不足，受到法律延續性、政治體制、傳統思想以及經濟轉型等因素影響，並沒有澈底改變原來的基本模式，許多強職權主義的特徵仍舊存於法律中。主要呈現在三方面：首先是法律內在價值的缺失，很多條文都未能反映國際的標準與價值；再者是法條形式上的缺失，對於訴訟程序的調整並不周延，刑事訴訟法源之間屢見相互衝突；最後是

⁸ 汪海燕，我國刑事訴訟模式的選擇（北京：北京大學出版社，2008 年），頁 84-85；100-101。

⁹ 宋世傑，刑事審判制度研究（北京：中國法制出版社，2005 年），頁 316-320。

法律本身的虛置化，缺乏獨立性、效用性以及權威性。¹⁰ 這些缺陷不只是立法技術問題，同時也是根深蒂固的觀念使然，在某種程度上透過訴訟制度暴露出政治體制的弊端，亟待進一步的檢討與改進，而這些必須先分析大陸《刑事訴訟法》的發展脈絡，才能理解根本的問題所在。

參、刑事訴訟的歷史沿革

中共建政後，意圖建立起新的制度，因此國民政府時期的法律多被廢棄，包括原有的《刑事訴訟法》。然而，中共建國後一連串的政治運動，不僅使得國家陷入混亂，同樣也使得法律系統趨於崩潰。如 1957 年的反右運動中，整肅許多知識分子，其中便有一些法學家、司法官員，也重挫 1954 年訂立的《刑事訴訟法》草案；直到大躍進結束，在 1963 年中國大陸才重新起草《刑事訴訟法》。不過，這部《刑事訴訟法》壽命非常短，在文化大革命期間，國家再度成為無政府狀態，所有法律系統幾近停滯，因為在文革時，許多人民和官員受到非法逮捕、拘留，甚至遭到嚴刑拷打與政治謀殺，正常法律程序已無法運作，許多政府單位也被迫停止活動，法律已經無法提供保護。

文革之後，大陸官方必須重整法律體系，當務之急即是實行刑事司法程序，以恢復社會秩序。在這樣情況下，以 1950 年時期與 1963 年的《刑事訴訟法》草案為基礎，中共在 1979 年確立《刑事訴訟法》的初步而簡單的結構，決定採用歐陸的職權進行主義系統。此外，還結合一些馬克思主義與列寧主義的要素，意謂法律是無產階級專政，也是階級鬥爭的工具，用來打擊敵人並鎮壓反革命。¹¹ 該《刑事訴訟法》的弊病並不是因為選擇職權進行主義，而是在於其本身的模糊不清與缺乏足夠人才執行。所以官方往往藉著法律的漏洞便宜行事，刻意忽略刑事嫌疑犯的人權保障，更有甚者，為了配合嚴打政策，在執法上也常違背訴訟法中的條文，在職權進行主義的大纛下，執法人員違顧正當程序，總是快速逮捕嫌犯並定罪。¹²

就早期實踐觀之，法官、檢察官與公安警察均不熟悉這套刑訴程序，故也

¹⁰ 汪海燕，我國刑事訴訟模式的選擇，頁 308-309。

¹¹ 孫記，現代刑事訴訟結構論（北京：中國社會科學出版社，2009 年），頁 192-193。

¹² Harold M. Tanner, *Strike hard! : Anti-crime campaigns and Chinese criminal justice, 1979-1985* (Ithaca, N.Y.: East Asia Program, Cornell University, 1999), pp. 72-75.

無法貫徹職權進行主義精神。因此，最高法院、最高檢察院與國務院等機關決議對《刑事訴訟法》進行修正，如延長調查、起訴、審判與上訴的期限，但這些修正亦未能充分保障被告權利。因為這部《刑事訴訟法》的立場顯然傾向控方，特別是公安擁有極大裁量權，具體反映在逮捕與拘禁嫌犯上，這些司法程序顯然欠缺足夠的審查。由是觀之，當時欠缺無罪推定（presumption of innocence）原則，而是導向有罪推定（presumption of guilt）。亦即，嫌疑犯被當作刑法懲戒的目標，沒得到應有權利，如在偵訊初期尋求律師協助。此外，法官常常未依照正常程序審判，有些案件甚至在進行訴訟程序前就已做出判決。這些情況招致了大量非議，批評這部《刑事訴訟法》違背國際的法律標準。¹³

為維護正當性，中國大陸官方試圖建立更合法的訴訟體系，並且限制國家權力。許多領導階層紛紛宣揚法律重要性，大打法治牌，以強調其合法治理。藉著法律，中共壟斷國家各種強制力，以延長黨的統治與生存。然而，鄧小平的逝世卻給第三代領導階層留下合法性的真空，越來越猖獗的官員貪瀆重傷中共形象，人民發現國家的刑事司法體制竟可以恣意剝奪他們的自由、財產乃至於生命權，這種不公義的制度同時削弱中共的地位。¹⁴ 同時為對抗犯罪與貪瀆，中共推行嚴打政策，但因為其手段的殘酷性，使得 1982 年《憲法》保障人民權利的精神蕩然無存，過於草率的逮捕與判罪同樣造成中共負面形象。這裡即顯示出合法性的兩難困境，一方面為維持政權，必須要以嚴厲的政策控制犯罪與貪瀆，另一方面這些政策又使得司法系統無法正常運作，間接造成更多不公義。

因此，在 1985 年之後大陸官方與學者開始決定要修訂《刑事訴訟法》，開始思索如何保障人權。經過天安門事件，大陸法學界於 1991 年初期推動第一波對於《刑事訴訟法》的修正之議，討論並比較職權進行與當事人進行主義兩種體系。是年結合官方與學界代表，召開關於《刑事訴訟法》修訂會議。這場會議基本目的是希望透過正當刑事司法程序，在懲罰犯罪與保障人權之間取得平衡，會議認為應該要制定一套新的系統以取代弊病叢生的司法程序。¹⁵ 即使如

¹³ 孫記，現代刑事訴訟結構論，頁 194-197。

¹⁴ Michael Schoenhals, "Political Movements, Change and Stability: The Chinese Communist Party in Power", *The China Quarterly*, No.159 (1999), pp. 604-605.

¹⁵ Ronald C. Keith, "The new relevance of 'rights and interests': China's changing human rights theories", *China Information*, Vol. 10, No. 1 (Autumn 1995), p. 62.

此，在大陸官方內部也產生一些爭論，過程中每個有關單位都努力想要捍衛自身的地盤與利益。最高法院與司法部提出較偏向自由主義的建議，如辯護律師可在調查初期介入、提倡當事人進行主義程序、增加法院對檢察官與公安監督權力；檢察院雖然原則支持律師介入，卻認為應該有所限制，特別是在調查期間的範圍，同時也主張可對現有體系進行部分改變以符合需求；公安部則認為律師介入不利於蒐證與辦案，顯現出消極態度。¹⁶ 最後，在平衡各方需求後，新法終於在 1996 年 3 月 17 日通過立法，並於 1997 年 1 月 1 日正式施行。

總的來說，中國大陸一直在懲罰犯罪與保障人權之間拉鋸，但學界與官方大致認為應該修改《刑事訴訟法》，使兩者緊密結合，以符合刑事訴訟的內在要求和規律。針對這股改革浪潮，中共的領導人也做出值得玩味的回應，可以發現這些最高領導已逐漸將民意不滿、學界建議，甚至是中低級官員的看法列入施政考慮。1996 年《刑事訴訟法》從「人大法制工作委員會」的研究立法，到「常委會」的通過立法，均顯得有些急迫，代表著改革需求已成燎原之勢，中共要以更有效方法回應民怨並再度獲得合法性，這亦凸顯中共試圖以法治換取其政權的正當性，不過大多數學者仍對其效力感到悲觀，認為這部刑事訴訟法對於刑事程序改革有限，在短期之內恐也無法填補法律與實務上鴻溝。¹⁷ 近年來，中共為推行其具有「中國特色」的民主改革，必須要國際化刑事司法系統以與世界接軌，特別是聯合國的一些基本人權公約。中國大陸更簽署部分關於刑事司法的文件，如「關於律師作用的基本原則」(Basic Principles on the Role of Lawyers)，加強人權在司法訴訟中的比重。這股改革是否能取得社會共識，進而形成主流，值得後續觀察。

¹⁶ H. L. Fu, "Criminal Defence in China: The Possible Impact of the 1996 Criminal Procedural Law Reform", *The China Quarterly*, no. 153 (1998), p. 41.

¹⁷ Fu, "Criminal Defence in China: The Possible Impact of the 1996 Criminal Procedural Law Reform", p. 48; Liu and Situ, "Criminal Courts in China Transition: Inquisitorial Procedure to Adversarial Procedure?", pp. 20-21.

肆、趨向歐美法系－1996年《刑事訴訟法》的轉變

1996年《刑事訴訟法》進行不小的修正，從1979年《刑事訴訟法》的164條，增加為225條。其中刪除2條、增加63條，並修改70條。此外，同時還廢止《中華人民共和國逮捕拘留條例》、《全國人民代表大會常務委員會關於迅速審判嚴重危害社會治安的犯罪分子的程式的決定》與《全國人民代表大會常務委員會關於辦案期限的補充決定》。這些改變不只是反映在於法條增刪的數字上，更是代表正當程序的觀念從此進入刑事訴訟體系內，以下將從幾個面向進行分析其改進與不足之處，如無罪推定原則、逮捕與拘留、追訴裁量權（prosecutorial discretion）、辯護律師的參與及審判程序等。

首先，儘管在條文上仍有模糊之處，這卻是無罪推定原則首次出現在大陸司法體系內，並與刑事訴訟程式結合。綜觀該《刑事訴訟法》，與無罪推定原則比較相關的有三條法律：第12條，提到未經法院依法判決，對任何人都不得確定有罪；第140條，提到對於補充偵查的案件，檢察院仍然認為證據不足，不符合起訴條件的，可以作出不起訴的決定；第162條第3款，提到證據不足，不能認定被告人有罪的，應當作出證據不足、指控的犯罪不能成立的無罪判決。¹⁸ 這些條文彰顯大陸官方希望透過立法來保護被告或嫌疑人對抗過於強大的檢察與公安體系，同時也強化法官中立性，希望法官能夠遵守無罪推定原則。但這只是略具雛形，還沒有完整配套與貫徹，如在刑事訴訟中，犯罪嫌疑人或被告還負有如實回答的法律義務，也沒有沉默的權力，暗示著有罪推定在司法實踐中還有相當影響力；而官方的解釋是大陸既不實行封建社會的有罪推定，也不實行資本主義的無罪推定。究其根本，該《刑事訴訟法》只是弱化強職權主義，並沒有完全刪除相關內容。¹⁹

其次，就嫌疑犯或被告的逮捕與拘留而言，在1979年《刑事訴訟法》架構下，主要是由公安機關負責調查刑事案件，檢察官與法院僅有輔助功能。若犯罪事實已經查清，公安機關可以尋求檢察院批准或者法院決定進行逮捕；此外，若採取保候審、監視居住等方法尚不足以防止對社會危害時，公安可依法

¹⁸ 田聖斌，刑事訴訟人權保障制度研究（北京：法律出版社，2008年），頁19。

¹⁹ 汪海燕，我國刑事訴訟模式的選擇，頁156-157。

逮捕。況且在一些特定情形下，公安機關對於現行犯或者重大嫌疑分子可以先行拘留，對這些被拘留的人，如果公安認為需要逮捕，同時對於已被拘留的人，公安可在拘留後的3日以內，提請檢察院批准逮捕。在一些特殊情況下，逮捕的時間可以延長1日至4日；對於所謂的重大嫌疑犯，甚至可以延長至30日。檢察院在接到公安機關提請批准逮捕書後的3日內，必須作出批准與否的決定；若是不批准逮捕，公安機關應當在接到通知後立即釋放。然而，因為嚴打政策的需求，公安機關憑藉著所謂的「收容審查」（以下簡稱收審）措施，來拘留及審問嫌疑犯以獲得證據；更有甚者，公安只需縣級以上機關的黨組、黨委批准，即可進行收審，把一些本應採治安拘留、刑事拘留或依法逮捕的人犯，也予以收審，逃避正常法律程序。加之收審時間一般偏長，以致形成以收審代替偵查、代替刑罰的現象，最高法院、最高檢察院等機構也曾試圖控制公安收審擴張過度現象，都多徒勞無功。²⁰

1996年《刑事訴訟法》雖將收容審查納至刑事訴訟制度架構下予以管轄，但卻將原來法定最高拘留的7天延長至30天，等於是變相的收審措施，讓公安機關在修法後仍保有一定程度權力。此外，法條中還規定遇到案情複雜，期限屆滿不能終結的案件，可以經上一級檢察院批准延長1個月，重大案件若是期限屆滿仍不能終結偵查，經省、自治區、直轄市檢察院批准或者決定，可以再延長2個月；若是犯罪嫌疑人可能判處10年有期徒刑以上刑罰，依照規定延長期限屆滿仍不能終結調查，可以再延長2個月。尤以甚者，在偵查期間，如果發現犯罪嫌疑人另有重要罪行，自發現之日起可重新計算偵查羈押期限。故司法實踐中存在著大量的超期羈押現象，並未因刑事訴訟法修改而得到緩解，此種無法保障人身自由的條文亦遭受大量詬病。²¹

第三，在追訴裁量權方面，1979年《刑事訴訟法》規定，檢察官或公安結束調查後，檢察官會有幾種處置的方式，包括提起公訴、無罪釋放、免於起訴或是還押交付公安，以持續調查。長久以來的問題是，檢察官基於職權，無須法院審理即可以做出不起訴的判決，根據條文，法院、檢察院和公安機關進行刑事訴訟程式時，是要互相配合且要互相制約；然而，檢察官卻可藉由不起

²⁰ Kam C. Wong, "Police Powers and Control in the PRC: The History of Shoushen", *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 10, No. 2 (Fall 1996), pp. 367-368.

²¹ 田聖斌，刑事訴訟人權保障制度研究，頁29-30；屈新，被追訴人的人權保障研究（北京市：中國政法大學出版社，2008年），頁65-66。

訴的制度設計獨占調查、起訴以及判決這三種原本應分工負責的司法功能。再者，不起訴制度規避一般監督方式，讓一些貪瀆受賄的檢察官得以濫用職權，放過應該起訴的嫌疑犯，反陷無辜者入罪，也受到不斷批評，因此在1996年《刑事訴訟法》修正案中已廢除免予起訴，增加酌定不起訴，形成新的不起訴制度。即便如此，檢察機關仍缺乏客觀判斷標準，所以，這種不起訴裁量權在實際運作具有相當大的不確定性。²²

第四，1979年《刑事訴訟法》有關於被告辯護權的條文，但事實上，辯護律師能夠提供給犯罪嫌疑人或被告的保護可說是微乎其微。在大多數的案例中，辯護律師幾乎無法讓被告獲得合法待遇，包括贏得訴訟。這主要是由於並未賦予律師充分且重要地位，因此法官或檢察官往往輕忽律師的角色。甚至擔任辯護律師本身就具有極高風險，律師若是不夠謹慎或過分投入，都可能遭致不測意外，這種情形特別是在政治犯的案件，故政治犯常無法獲得律師辯護。就具體條文觀之，該《刑事訴訟法》規定，檢察院的起訴書副本至遲在開庭7日以前要送達給被告，並告知被告可以委託辯護人。由於法定時間過短，辯護人介入訴訟的時間太晚，辯方很難蒐集到足夠的證據以形成辯護意見。而法條也規定傳喚當事人與通知辯護人，只要至遲在開庭3日以前送達即可，這更使得辯護流於形式，形同具文。²³

為補救這種缺失，1996年《刑事訴訟法》擴充辯護人在調查階段的權利，犯罪嫌疑人在偵查機關第一次訊問後或採取強制措施之日起，可以聘請律師為其提供法律諮詢或代理申訴等措施。律師又可以為被逮捕的犯罪嫌疑人申請取保候審。受委託的律師有權向偵查機關瞭解犯罪嫌疑人涉嫌的罪名，也可以會見在押犯罪嫌疑人，向犯罪嫌疑人了解案件情況。但若是涉及國家秘密的案件，犯罪嫌疑人或聘請律師、或會見律師，則要經偵查機關批准。檢視修法後條文，律師雖看似較從前有更多參與，實際卻仍受限於這些偵查機關，主要存在著調查取證權、會見權與律師豁免權的問題。就第一點來說，只有在法院或檢察官認為有必要時，律師才能申請調查取證，至於所謂的必要性標準不一，法律並沒有明確規定，也缺乏不予批准後的救濟程序；就第二點來說，偵查機

²² 周長軍，「檢察起訴裁量權的國際發展趨勢與中國改革」，東方法學，第三期（2009年），頁3-4。

²³ 馬明亮，「法律援助：中國刑事訴訟制度發展的瓶頸」，西南政法大學學報，第六卷第四期（2004年），頁75-76。

關往往用強大的職權影響會見，設立重重障礙，或拖延會見時間、限制談話內容，更時常派人監督全程；就第三點來說，有些司法機關會以《刑法》規定的律師偽證罪來拘留或逮捕律師，不但是對律師及訴訟權利的侵害，同時亦制約辯護權行使。²⁴

最後，在審判程序上，1979年《刑事訴訟法》規定，法院在審查提起公訴的案件，對於犯罪事實清楚和證據充分的案件，應當決定開庭審判；對於主要事實不清、證據不足的，要退回檢察院補充偵查，而對於不需要審判的案件，則可以要求檢察院撤回起訴。這種在庭前審查法官與庭審法官不分的制度框架下，導致所謂的先定後審，再加上強調控制犯罪的司法傳統，庭前審查幾乎在實質意義上取代法庭審理。為糾正這種情形，1996年《刑事訴訟法》不再規定全面性的預審、也不再進行審前調查，而只需移交起訴書、證據目錄、證人名單和主要證據影本或者照片，也就是將全案移送主義改為複印件主義。²⁵ 另外，過去在法院審判過程中，遇有一些可能影響審判的情形，如合議庭認為案件證據不充分，或者發現新事實，需退回人民檢察院補充偵查，法院可以決定延期審理的條文已遭到廢除。現在的規定是控辯雙方負責舉證，找出對已有利的證據而呈上法院以供法官判決，更規定控辯雙方應就證據相互辯論，並可詰問證人或鑑定人。準此，在條文中雖保留合議庭詰問證人或嫌犯的權力，但還是希望能弱化法院在這方面的角色，而讓法院承擔維持秩序與辯論程序功能。

伍、結論

實踐表明，在審判程序上，1996年《刑事訴訟法》的確有根本的改變，但還是有一些適應不良問題，最主要的當推律師權，也就是法律往往無法釐清律師與嫌犯的會面程序，以及偵查單位阻礙律師的閱卷權等。²⁶ 此外，由於缺乏對於法院系統的革新，法官很難完全遵照《刑事訴訟法》審判，公安機關與檢察系統亦復如是，訴訟程序的公正必須得靠個人的司法素質，這相當不利於中國大陸建立法治社會。需注意是，即便訴訟程序再怎麼變革，也不能對於大陸

²⁴ 田聖斌，刑事訴訟人權保障制度研究，頁31-33。

²⁵ 孫長永，探索正當程式：比較刑事訴訟法專論（北京市：中國法制出版社，2005年），頁413。

²⁶ Wei Luo, *The Amended Criminal Procedure Law and the Criminal Court Rules of the PRC* (Buffalo, NY: William S. Hein, 2000), pp. 147-150.

在保障人權上過度樂觀，這是因為公民權利的擴張必然會挑戰到中共的專制，而司法系統目前看來尚無法脫離管控，完全獨立行使職權。²⁷ 因此，法律之前人人平等的原則或是正當審判程序，常因為抵觸中共的統治而被犧牲，各地高官藉由特權逃避司法時有所聞；但若引起過度的民怨時，中共高層即會祭出嚴厲司法手段殺雞儆猴，此雖平息了眾怒，卻也再度傷害了司法。

因此，縱使 1996 年《刑事訴訟法》在維護人權做出一些突破，期能符合國際標準，卻仍有許多問題無法解決：政治常有干預司法的現象，法律也沒有充分保障犯罪嫌疑人或被告的緘默權與不證己罪權，偵查機關依然會以非法搜集的證據起訴，律師仍舊受到許多外界因素阻撓全程參與，甚至律師本身都可能受到威脅，這些都構成大陸刑事訴訟體制與程序的不公義，也引起需要進行再改革的呼聲。2003 年 10 月第 10 屆「全國人大常委會」將《刑事訴訟法》的再修改列入「人大常委會」5 年立法規劃，重點在於大陸《刑事訴訟法》如何與「公民權利和政治權利國際公約」、「聯合國反腐敗公約」以及「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」銜接；不過因為各部門意見分歧，修正草案未能如期提交常委會審議。²⁸ 2008 年 11 屆「人大」再次將《刑事訴訟法》修訂重新納入立法規劃，可惜是迄今仍未有突破性發展。但可以確定，基於大陸內部與國際的壓力，大陸仍會逐步進行修正《刑事訴訟法》，無論是在刑法觀念或是訴訟制度的設計與運作上，都非常有可能走向「控權」的觀念，順應以公民權利限制國家刑罰權的世界潮流。²⁹

²⁷ Mark Findlay, "Independence' and the judiciary in the PRC: expectations for constitutional legality in China", in Kanishka Jayasuriya ed., *Law, capitalism and power in Asia: the rule of law and legal institutions* (London; New York: Routledge, 1999), pp. 284-286.

²⁸ 熊秋紅，「聯合國人權公約與中國刑事訴訟法的修改」，*刑事司法論壇*，第一輯（2008 年），頁 170-171。

²⁹ 蘇彩霞，*中國刑法國際化研究*（北京：北京大學出版社，2006 年），頁 34。

論中共潛艦東出第一島鏈 與美日聯合圍堵之勢

The US-Japan Containment of the Passage of Chinese Submarines
Eastbound Through the First Island Chain

王志鵬 (Wang, Jyh-Perng)

中華經略國防知識協會副研究員

摘要

中共海軍在經濟高度成長給予軍費助益之下，自 1990 年後依據現實環境的變化做出相應的政策調整，開展現代化進程，著手突破西太平洋第一島鏈，試圖由陸權轉型為海權國家。中共海軍現代化進程，潛艦為優先發展選項，亦成為「反介入／海洋拒止」戰略關鍵兵力之一，近年來已多次東出美日第一島鏈防線。美國雖然持續強化西太平洋部署，不過卻因為財政困境，新型潛艦與反潛戰具均有所限縮，未來 10 年可能與中共潛艦的發展呈現消長態勢。因此，美國有意聯合日本共同強化水下反潛監偵能力，試圖圍堵中共潛艦東出西太平洋第一島鏈之勢。

關鍵詞：潛艦、海權、反潛戰術、第一島鏈、「反介入／海洋拒止」戰略

壹、前言

中共海權得以全力發展主因有三：首先，中共於 1950 年代著手社會經濟發展，進行第一個 5 年計畫，直到 1978 年鄧小平積極推動改革開放，1989 年始為中共國防發展奠定穩定成長的基礎。隨著經濟成長，中共解放軍軍費於 1990 年代後，持續以 2 位數字增長，並在 1998 年突破 1,000 億元人民幣，其後又增撥 800 億元人民幣加速軍備的發展。其次，中共海軍自 1990 年，特別是第二次美伊戰爭之後，依據現實環境的變化做出相應的政策調整，落實開展真正的現代化進程，促使中共解放軍試圖逐漸由陸權轉型成為海權國家。¹ 再者，前蘇聯瓦解致使中共北方威脅終止，加上俄羅斯財政窘困而大幅對外出口其先進武器。²

中共海軍發展的戰略規劃，始自於前海軍上將劉華清在 1985 年提出「近海防禦」的海軍戰略，其「近海」的定義係按鄧小平的指示包含「黃海、東海、南海、南沙群島及臺灣、沖繩島鏈內外海域，以及太平洋北部海域。」並認為未來的中共海軍必須擁有以下四點作戰能力：「第一、能在近海主要作戰方向上一一定的時間內奪取並保持制海權，第二、能在必要的時間內，有效控制與中國海域相連的重要海上通道，第三、能在與中國海域相鄰海域進行作戰，第四、具有較強的核反擊能力。」³ 自此確立中共海軍長期發展的方向。中共於 1985 年設定長期軍事現代化進程策略，係針對其海軍、空軍、戰略飛彈部隊（即二砲部隊）及陸軍等四大軍種之任務優先順序進行改革。⁴

中共海軍艦艇的發展在 1980 年以前，受限於經濟發展，軍費規模與技術引進之局限，因此採取「飛機、潛艦、快艇」的戰略發展作為。1980 年代末期在近海戰略影響下，中共海軍軍備發展轉向大型化，不過仍以潛艦為優先，大型艦艇次之；⁵ 自此，中共潛艦部隊就成為中共解放軍海軍最優先發展的重點。本

¹ 張蜀誠，「中共海軍現代化：組織發展觀點」，*展望與探索*（臺北），第 6 卷第 3 期（2008 年 3 月），頁 61、81。

² Dennis J. Blasko 著，「共軍現代化概況」(Chinese Army Modernization: An Overview)，國防部史政編譯室譯，*中國研究彙編 (Chinese Army Modernization: An Overview)*（臺北：國防部史政編譯室，2006 年 11 月），頁 9。

³ 劉華清，*劉華清回憶錄*（北京：解放軍出版社，2004 年 8 月），頁 434-438。

⁴ Dennis J. Blasko 著，國防部史政編譯室譯，「共軍現代化概況」，*中國研究彙編*，頁 9。

⁵ 劉華清，*劉華清回憶錄*，頁 72。

文將探討中共潛艦艦隊近年來開始挑戰美國與日本於西太平洋部署的態勢，以及美國為因應如此快速發展，聯合日本進行強化第一島鏈之反潛監偵，進而思考臺灣現行反潛能力與困境和未來應該思維的發展方向。

貳、中共潛艦發展與東出第一島鏈

依據 2009 年美國所公布的中共軍力報告書，中共海軍已發展成為擁有二百六十艘以上的現代化艦隊的兵力規模，其中主要兵力包含 53 艘柴電潛艦、6 艘核動力攻擊潛艦、3 艘核動力彈道飛彈潛艦、26 艘驅逐艦、48 艘巡防艦、58 艘兩棲艦艇與八十艘以上的近海飛彈快艇。⁶

一、中共海軍主戰兵力的質量變化，潛艦是最優先發展兵力

中共海軍整體發展，有其整體規劃與戰略目標，依據英國權威智庫國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）2008 年的數據分析，中共海軍自 1990 年至今，近 20 年整體發展，數量上是減少的，質量上則逐步增長，前 10 年著重於數量上的汰舊換新，後 10 年則著重於現代化質量的提升。⁷（參考表 1）

表 1 1990 至 2010 年中共海軍主戰兵力的質量變化

年代	核潛艦		柴電潛艦		驅逐艦		巡防艦	
	舊型	新型	舊型	新型	舊型	新型	舊型	新型
1990	5	0	88	0	19	0	37	0
2000	6	0	51	6	16	4	31	10
2010	5	2	27	26	16	13	31	18

資料來源：IISS, “China’s navy: Drive for modernization”, *The International Institute for Strategic Studies*, Jan., 2008, Volume 14, Issue 01, p.2.

不過，觀察中共過去 20 年潛艦兵力發展趨勢，中共海軍自 1990 年開始進行現代化，當時潛艦數量約五十一艘，占海軍整體比重 11.9%，為海軍主戰兵力

⁶ U.S. Navy, “Military Power of the People’s Republic China: A Modern Navy With Chinese Characteristics”, p.18; U.S.A., “Military Power of the People’s Republic China”, p.64.

⁷ IISS, “China’s navy: Drive for modernization”, *The International Institute for Strategic Studies*, Jan., 2008, Volume 14, Issue 01, pp.1-2.

之首；2000 年以 15.7% 增幅呈倍數成長至 59 艘，占海軍整體比重的 21.5%；即至 2010 年擁有 64 艘潛艦，仍以 8.5% 增幅成長，占海軍整體比重的 19.8%，潛艦一直是中共海軍最優先發展的兵力之一。（參考表 2）

表 2 1990 至 2010 年中共海軍兵力變化

年度 類型	1990		2000			2010		
	數量	占海軍 整體比	數量	增幅	占海軍 整體比	數量	增幅	占海軍 整體比
潛 艦	51	11.9%	59	15.7%	21.5%	64	8.5%	19.8%
驅逐艦 巡防艦	38	8.9%	62	63.1%	22.6%	77	24.2%	23.8%
近岸巡邏艇	300	69.9%	100	-66.7%	36.5%	93	-7%	28.8%
兩棲作戰艦	7	1.6%	12	71.4%	4.4%	27	125%	8.4%
後勤支援艦	21	4.9%	27	28.6%	9.9%	31	14.8%	9.6%
水雷作戰艦	1	0.2%	1	---	0.4%	17	1600%	5.3%
海洋測量艦	11	2.6%	13	18.2%	4.7%	14	7.7%	4.3%
總 數	429		274			323		

資料來源：作者參考重新整理自 IISS, *Military Balance: 1990, 2000, 2010*, Jan., 10, 2011 download, <http://www.iiss.org/publications/military-balance/>。

二、中共現代化潛艦群是「反介入／海洋拒止」戰略的有效力量

中共現今現代化的潛艦艦隊將是解放軍海軍的先鋒部隊，作為中共最有效「反介入／海洋拒止」(anti-access/sea-denial, A2/AD) 戰略力量。非常適合用來阻止美國海軍接近中共的近海，或至少奪取美國在中共沿岸 200 海哩的行動自由。當中共與美國或其同盟發生任何危機與衝突時，中共海軍潛艦艦隊能夠在此戰略中擔任起領頭的角色，促使美國海軍遠離中共海岸。⁸ 在「反介入／海洋拒止」戰略中，相較於中共其他海權結構兵力，如中共的空軍、海航兵力、水面艦隊，都很難能夠與次一級區域軍事力量對抗，更何況是美國此一級海權的國家，因此理論上潛艦艦隊的貢獻必然非常顯著。⁹

美國海軍技術專家威廉·馬修斯 (William Matthews) 評述：中共海軍潛艦部隊現代化建設已經取得相當的成效，首先，是開始朝「質重於量」的方向轉

⁸ Peter Howarth, *China's Rising Sea Power: The PLA Navy's Submarine Challenge* (London and New York, Routledge, 2006), p.97.

⁹ Peter Howarth, *China's Rising Sea Power: The PLA Navy's Submarine Challenge*, p.97.

變；其次，是「反探測能力不斷精進」，2000年前後中共海軍開始設計第三代元級柴電潛艦，至今已建造3艘。據悉元級擁有更多可規避美國海軍現有反潛技術，將迫使美軍提前升級包括航空母艦在內的全部水面艦艇的反潛設備。更有甚的是，中共已著手設計第四代潛艦，外觀與德國的214型潛艦相當類似，且採用「磁流體噴水」(SMF)動力系統。中共海軍現役的宋級潛艦可達到「暴露距離最小化」，新型元級潛艦做到「難以被探測」，先進的第四代潛艦能否達到「無法被探測」的程度，則有待密切觀察。中共海軍未來10年的戰略任務，不是突破第一島鏈，也不是打擊美國航空母艦，而是掌握距海岸線500海浬內的「絕對制海權」，主要為了威懾或阻絕美國航空母艦打擊群進入中共近海。¹⁰

三、中共潛艦率先頻繁穿越第一島鏈與快速的建設

近年來，中共海軍艦艇頻繁穿越第一島鏈並且活動於第二島鏈，尤其令美國與日本所矚目的是中共潛艦的活動。2003年11月12日日本海上自衛隊的P-3C定翼反潛機在鹿兒島縣佐多岬以東約四十公里的大隅海峽，發現中共的明級潛艦採取水面浮航狀態向西行進，¹¹最近距離日本領海邊界只有18公里，大隅海峽係位於日本九州和種子島間，種子島為日本發射火箭和新的太空中心。¹²依據當時所拍攝的照片顯示，其艦體滿布紅褐色海藻，這表示該艦以極低的速率潛伏於水下已有相當長的時間。2004年11月10日日本海上自衛隊的P-3C反潛機發現於石垣島的西南方朝北潛行的不明潛艦。對此，時任日本首相小泉純一郎依據自衛隊法82條首次發布《海上警備行動的命令》，後經追蹤分析證實為中共漢級核動力攻擊潛艦，該艦航行路徑於2004年10月中旬自中共北海潛艦基地青島的姜哥莊出港後，先從東海南下，10月下旬通過日本琉球（沖繩）本島與宮古島間，進入太平洋。該潛艦隨後朝東南方向潛行，11月初到達關島附近約一百五十公里處，其後繞行關島一圈。10日在石垣島附近通過日本領海後朝東海北上，16日返抵姜哥莊基地。¹³（參考圖1）

¹⁰ William Matthews, "China's Subs Getting Quieter" (Nov., 30, 2009), Nov., 30, 2009 download, 《Defense News Weekly》, <http://www.defensenews.com/story.php?i=4396071>.

¹¹ 「中共潛水艇，鹿兒島佐多岬水面航行」（2004年1月11日），2004年1月11日下載，《世界論壇網》，<http://www.wforum.com/specials/articles/11/1015.html>。

¹² 「中共潛艦駛近日本，離邊界僅18公里」（2003年11月18日），2003年11月18日下載，《世界論壇網》，<http://www.wforum.com/specials/articles/11/498.html>。

¹³ 王志鵬、詹英祺，「由中共漢級潛艦入侵日本事件探討臺灣國防應有之省思」，國防政策評論（臺北），第5卷第4期（2005年夏季），頁74-78。



資料來源：「中共核動力潛艦入侵日本」（2004年12月7日），2004年12月7日下載，《日本朝日新聞網》，<http://www.asahi.com/politics/update/1207/002.html>。

圖 1 中共核動力潛艦入侵日本水下航行路徑圖

2006年10月26日中共1艘宋級潛艦於接近美國小鷹號航空母艦5海哩位置（魚雷射程距離內）浮航通過，當時該航空母艦打擊群位於沖繩附近海域，該航空母艦打擊群前緣部署核動力攻擊潛艦，擁有水面戰鬥艦與空中反潛載具為屏衛，對於中共宋級潛艦潛航接近到如此近距離後浮航穿越的經過，美國國防部與海軍均未詳細說明。¹⁴

此外，公開資訊顯示中共持續加強南海艦隊兵力與基地之建設，至少已進駐1艘以上的基洛（Kilo）級636型潛艦（據判可能為2艘），並至少部署2艘宋級039A型潛艦與6艘以上明級035G型潛艦，這些都是中共近年來大幅改良性能的潛艦，且部署「南救」510號潛艦救難艦。¹⁵而1艘改良之後的「漢」級核動力攻擊潛艦（可能是404或者405號）亦已被發現正式部署於南海艦隊。三亞基地並修建新的陸上維修、補給設施，包括潛艦發射導彈儲藏庫和必要的燃料更換設施。西方海軍問題觀察家由設施擴建程度判斷，今後在此基地部署

¹⁴ Bill Gertz, "China sub stalked U.S. fleet" (Nov., 13, 2006), Nov., 13, 2006 download, 《The Washington Times》, <http://washingtontimes.com/national/20061113-121539-3317r.htm>.

¹⁵ 「中共強化南海艦隊水下實力意圖」，漢和防務評論（加拿大），2006年5月號，頁24。

的核動力潛艦可能會增加到 3 至 4 艘。這意味著中共開始同樣看待南海艦隊與北海艦隊的重要性，並且賦予南海艦隊新的戰略使命。「漢級」的南下意味著今後在南海艦隊更可能均衡地部署新一代的 093 型核動力攻擊潛艦。這些部署的動機顯示中共海軍試圖把南海艦隊的水下力量延伸到更遠的範圍，包括印度洋，以便在臺灣海峽發生戰事時對經由印度洋、麻六甲海峽北上的美國航空母艦打擊群實施遠程、大縱深的水下監視、突襲作戰。¹⁶

依據 2008 年 4 月 24 日美國科學家聯盟戰略安全網站（Federation of American Scientists, FAS）的學者漢斯（Hans M. Kristensen）及 2008 年 5 月 2 日英國每日電訊報（Daily Telegraph）哈瑪斯（Thomas Harding）之研究與報導，引用數位全球（Digital Globe）商業衛星快鳥（Quick Bird）所拍攝到的照片，中共南海三亞基地北面建立二個極狹長的凸堤式棧橋碼頭（jetty），這兩個碼頭長度約達 950 公尺，估計足以提供 2 個航空母艦打擊群或兩棲登陸船團停泊。在基地中央位置的 3 個較短的凸堤式棧橋碼頭，足可提供停靠 6 艘核動力潛艦或 12 艘以上的柴電潛艦。在基地中央下方左側顯示存在一個大型潛艦洞窟式進出口（submarine cave entrance），該進出口寬約十六公尺（60 呎），相較於北海艦隊第 1 潛艦支隊位於青島姜哥莊基地僅有的潛艦洞窟式進出口的 13 公尺，還要大上 3 公尺。該潛艦洞窟式進出口設置於山涯段，在山的後方估計有 11 處大型陸地隧道進出口，11 個大型隧道進出口中的 8 個均勻分布於山的後方，提供大型車輛進出內部建立的通道，雖然目前沒有任何資訊可以瞭解內部建設的情形，但依據如此的安排與評估內部水道與通道應相當的寬廣，估計可以隱藏約二十艘核潛艦。¹⁷

2010 年 4 月克里斯滕森（Hans M. Kristensen）指出：2008 年 4 月中共海軍在海南島榆林港附近的南海艦隊基地建造第一個艦艇消磁站（demagnetization

¹⁶ 「中共海軍重新部署漢級核潛艦」，漢和防務評論（加拿大），2005 年 9 月號，頁 23。

¹⁷ Hans M. Kristensen, "New Chinese SSBN Deploys to Hainan Island" (April, 24, 2008), April, 24, 2008 download, *Federation of American Scientists*, <http://www.fas.org/blog/ssp/2008/04/new-chinese-ssbn-deploys-to-hainan-island-naval-base.php>; Thomas Harding, "Chinese nuclear submarines prompt 'new Cold War' warning" (May, 2, 2008), May, 2, 2008 download, *Daily Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/uselection2008/1920917/Chinese-nuclear-submarines-prompt-%27new-Cold-War%27-warning.html>.

facility)，¹⁸2010年4月發現在浙江寧波東南方約四十公里處的東海艦隊潛艦基地附近建成第二個消磁站，該設施係自2007年8月到2008年3月之間組建，然而這兩個消磁站所不同，南海艦隊的消磁站呈匚字型，與美軍的設計有所類似，但是東海艦隊的消磁站則由兩個平行碼頭所組成，該消磁站的建立說明強化南海艦隊之後，續強化東海艦隊的趨勢，並印證中共海軍潛艦又進一步獲得新的技術。¹⁹

2010年4月7日至9日中共海軍約十艘（其中包含2艘最先進的基洛級柴電潛艦及2艘飛彈驅逐艦）之艦隊在東海中部海域進行艦載直昇機的飛行訓練後，於4月10日再次於日本沖繩（琉球）及宮古島之間的海域向東南方行駛，日本海上自衛隊護衛艦鈴浪號（Suzunami）警戒監視，距離最近時僅100公尺。²⁰日本《產經新聞》於2010年12月31日透露，中共核動力潛艦2009年2月再次自宮古島和與那國島之間突破美日本第一島鏈防線。²¹（參考圖2）

¹⁸ 海軍艦艇於出廠或定期進行維修之後，在開始執行作戰任務之前都需要進行消磁作業，消磁作業包括：「測磁、整磁、消磁」三個部分，以消除艦艇金屬外殼上殘留的磁場，目地在使潛艦避免於航行時遭敵國的磁性反潛偵測裝備所偵獲；此外水面作戰艦艇同樣也必須進行消磁，以避免軍艦遭到磁感應水雷的攻擊，這樣的技術並非一般海軍所能夠擁有，臺灣海軍至今也尚未能夠完整建立。

¹⁹ Hans M. Kristensen, "Second Chinese Naval Demagnetization Facility Spotted" (April, 19, 2010), April, 19, 2010 download, 《Federation of American Scientists Strategic Security Blog》, <http://www.fas.org/blog/ssp/2010/04/demag.php#more-2979>.

²⁰ 「中国艦隊、沖繩本島—宮古島間を通過 防衛省、動向注視」(2010年4月13日), 2010年4月13日下載, 《日本朝日新聞網》, <http://www.asahi.com/international/update/0413/TKY201004130229.html>; 「中国2潜水艦、南西諸島を浮上航行…今月10日」(2010年4月13日), 2010年4月13日下載, 《日本讀賣新聞網》, <http://www.yomiuri.co.jp/world/news/20100413-OYT1T00431.htm>。

²¹ 「中国原潜、第1列島線突破 日米警戒網の穴を突く 宮古—与那国間を通過か」(2010年12月31日), 2010年12月31日下載, 《產經新聞網》, <http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/101231/plc1012310134001-n1.htm>。



資料來源：「中国原潜、第1列島線突破 日米警戒網の穴を突く 宮古-与那国間を通過か」
 (2010年12月31日), 2010年12月31日下載, 《日本産經新聞》, <http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/101231/plc1012310134001-n1.htm>。

圖 2 中共核動力潛艦再次東出美日第一島鏈

參、第一島鏈之重要性與美國反潛能力之衰退

中共發展潛艦並投入第一與第二島鏈海域，主要目的就是為有效嚇阻美國介入臺海衝突時在此區域所部署的兵力。許多西方分析家推斷中共高層堅信，若美國損失航空母艦、或許多水面作戰艦艇、上千人員損傷，將大幅提高放棄臺灣的可能。在1996年發生臺海危機後8年，中共一份代號「968專案」的報告中即指出7項主要模擬擊沉美國航空母艦的方式。美國國防部中國科前科長石明凱（Mark Stokes）曾指出：「中共航天科技集團（CASC）第三科學院，進行最重要的研究與發展核心就是巡弋飛彈，此可深度打擊美國航空母艦以及其艦群。」該機構同樣研發裝設於潛艦的巡弋飛彈，中共自俄羅斯購買的基洛級潛艦也可以發射此類潛射巡弋飛彈，中共自製的宋級與元級潛艦也可以攜帶鷹擊八

二（YJ-82）反艦潛射飛彈攻擊美國航空母艦打擊群。²²

對抗美國母艦另一項最有效的傳統武器，就是中共潛艦所配備的追跡魚雷（wake-homing torpedoes），大型水面作戰艦即使水線以上被飛彈擊中，仍很難沉沒或失去能力，因為飛彈較難穿越航空母艦打擊群的屏衛層。然而重型魚雷卻很致命，因為它將造成艦艇瞬間大量泛水而沉沒，相對於飛彈，魚雷比較不容易受到反制。²³ 由「美國戰略預算評估中心」（CSBA）2010年2月19日公開之分析報告，就可以確定中共發展的一系列先進武器中，潛艦將是最前緣也最接近美國航空母艦打擊群的兵力。²⁴

美國政策分析師席拉帕克（David Shlapak）觀察指出：「實際上所有的先進國家的海軍包括美國海軍，都是以自己的潛艦作為對抗敵人水下兵力的主要武器。」²⁵ 因此，美日監控中共潛艦活動的最佳方式就是自潛艦出港後就能夠偵測到並持續追縱；惟第一島鏈內的海域係淺水大陸棚，平均水深自第一島鏈內緣約三百至五百公尺，逐漸向內至黃海遞減至40~80公尺，這樣的淺水多島嶼海域係屬濱海（Littoral），一旦出了第一島鏈就是寬廣水深的大洋；由於目前中共幾乎已將臺灣、沖繩第一島鏈的內側視為其「內海」，²⁶ 因此，美國與日本的機艦也就越來越困難接近中共潛艦基地進行監偵，最有效的方式就是運用水下潛艦進行近距離水下偵察。不過，美國目前所擁有的核潛艦在此濱海執行反潛任務會遭受到相當多的困擾；如果核動力潛艦在此海域實施高速航行時很容易因為海域狹窄水淺，沒有充分的緩衝距離和時間進行艦船運動修正，容易造成意外。²⁷ 當核潛艦接近淺水海底航行時，會因為海水會在潛艦下方形成壓降，造成潛艦的「蹲坐效應（squat）」。²⁸ 很容易產生觸碰海底的意外。而在潛艦接近淺水海域接近水面航行時，也很容易因為產生海面隆起的特殊現象，意外遭到對方偵獲。²⁹ 是故，第一島鏈對於美日執行反潛監偵就具有相當重要的地理戰略意

²² Peter Howarth, *China's Rising Sea Power: The PLA Navy's Submarine Challenge*, pp.98-99.

²³ Peter Howarth, *China's Rising Sea Power: The PLA Navy's Submarine Challenge*, p.99.

²⁴ Andrew F. Krepinevich, "Why AirSea Battle?", *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, Feb/19/2010, p.26.

²⁵ David A. Shlapak, David T. Orletsky, and Barry A. Wilson, *Dire Strait? Military Aspects of the China-Taiwan Confrontation and Options for US Policy* (Santa Monica: RAND, 1999), P.44.

²⁶ 「中国、臺灣東沖に艦隊有事備え訓練か 4~5月」（2007年8月28日），《日本朝日新聞網》，<http://www.asahi.com>；「今年4-5月，共軍艦隊通過臺海」，聯合報，2007年8月29日，第A18版。

²⁷ Milan Vego, "The Right Submarine for Lurking in the Littorals", *Proceedings Magazine*, June, 2010, Vol. 136/6/1, 288, p16.

²⁸ Eric C. Tupper, *Introduction to Naval Architecture* (London: Elsevier, 4th edition, 2004), p. 272.

²⁹ Milan Vego, "The Right Submarine for Lurking in the Littorals", pp.16-17.

涵，美國可以藉有日本在第一島鏈的領土島嶼建立有效的水下監偵設施，美日海空反潛兵力可於航空母艦打擊群的保護下進行反潛搜查，也有利於核動力潛艦於深海靈活運動進行追蹤。

不過，美國自冷戰末期以來就擔心反潛作戰能量持續衰退，過去美國的反潛作戰技術係針對冷戰時的前蘇聯所建立，大部分獵殺蘇聯潛艦都是在較深的藍海水域中，用在較淺的濱海執行反潛就顯得非常的不適合，相對產生許多特殊而未有過的立即威脅。如沿海交通網、波浪與潮流形成極為複雜且較強的環境噪音，且海水的鹽度與溫度變化相較深水大洋呈現更不穩定的複雜度。原本美國海軍反潛作戰對付蘇聯潛艦的被動聲納戰術的最佳條件，「深海音波管道（deep sound channel）」與「幅合區（convergence zone）」在第一島鏈內的淺水海域都不存在，美國海軍所有反潛感測器效能因此將大打折扣。

對於在第一島鏈淺水海域執行偵潛和反潛，曾任美國海軍作戰司令部辦公室（OPNAV）潛艦作戰主管的蘇利文（Paul Sullivan）少將即曾指出：「這是非常複雜的問題，在這樣不透明的水域，想要找出潛艦是十分困難，濱海形成若干重大的問題與衝擊，有許多的干擾形成聲學上極為不同的困難，增加了獵殺技術、魚雷與工作上的難度」。³⁰美國核動力潛艦數量的削減，已經造成美國海軍反潛能力的縮減，美國從 1998 年的 65 艘，縮減至 2003 年的 50 艘，當時美國停止生產新的核動力潛艦，相較於 1981 年到 1990 年間建造 28 艘，自 1991 年到 2000 年僅建造 4 艘。2003 年美國海軍計劃增加新型維吉尼亞級潛艦的建造率，自 2007 年起每年 2 艘，但於 2005 年由於預算的不足，因而計畫推遲至 2009 年。³¹2000 年 6 月美軍太平洋艦隊潛艦部隊前司令科內奇尼（Albert Konetzni）中將表示，太平洋艦隊需要 35 艘核動力攻擊潛艦結合航空母艦打擊群與同盟國去執行支援或作戰任務，但卻僅有 26 艘兵力。美國國防部長蓋茨（Robert Gates）於 2010 年 5 月對美國「海軍協會」（Navy League）演講時即清楚說明：「美國未來海軍艦隊規模將縮小，減少航空母艦數量，少量或根本不再造新型潛艦，以及削弱陸戰隊遠征能力。」³²然而依據參謀首長聯席會議主席的研究推斷，美國 2015 年的兵力結構核動力攻擊潛艦若低於 55 艘、2025 年 62 艘

³⁰ “Sub Director Foresees ‘Revolutionary’ Power of SSGNs” (Jul., 1, 2003), Jul., 1, 2003 download, 《SeaPower》, http://www.navyleague.org/sea_power/jul_03_issue.php.

³¹ Peter Howarth, *China’s Rising Sea Power: The PLA Navy’s Submarine Challenge*, p.109.

³² Peter Howarth, *China’s Rising Sea Power: The PLA Navy’s Submarine*, pp.109-110.

以下，則各地區軍事指揮官將無以反應緊急的危機。為了減輕美國潛艦艦隊的壓力，美國海軍將所有的洛杉磯級潛艦重新添加燃料以延長服役壽期，4艘俄亥俄州級（Ohio）核動力彈道飛彈潛艦改裝轉變為傳統飛彈發射與特攻作戰能量潛艦。³³

美國潛艦艦隊同樣擔心濱海作戰造成作戰需求的倍增，致使潛艦執行反潛作戰的能力被磨耗。潛艦除了要擔任航空母艦打擊群的屏衛、情報、監視與偵察的傳統任務，核動力攻擊潛艦還大幅增加了兵力投射陸地的特攻作戰與發射巡弋飛彈打擊陸地目標的繁重任務。³⁴除了潛艦反潛能量不足的問題，美國空中反潛能量也由以前單一反潛載臺轉變為多功能任務載臺，雖然波音所生產的新型多功能海洋巡邏機（MMA）預計於2013年汰換108架老舊P-3C，但這似乎很難緩和反潛作戰存在的快速需求。艦載空中反潛能力也有類似的情況，美國海軍海鷹級（Sea hawk）SH-60B與SH-60F二型反潛直昇機，分別由海鷹級MH-60R型反潛直昇機與騎士鷹級（Knight hawk）MH-60S型反潛直昇機所替換。替代的機種轉變為多功能角色，包括水面偵察與攻擊、反水雷作戰、作戰搜索與救難、支援特攻作戰與垂直整補。如同P-3進行汰換一般，由於多功能的需求勢必排擠到反潛作戰的訓練，將弱化原有反潛技能的水準。而艦載反潛能力，配備「拖曳傳感器陣列監視系統」（SURTASS）的海洋聲納監視艦（T-AGOS）數量冷戰時計有22艘，目前卻只有5艘繼續執行反潛任務。³⁵美國企業研究所高級研究員卜大年（Dan Blumenthal）在美國國會作證時指出，中共海軍近十年來，發展速度驚人，幾乎以每年2.9艘的速度部署新潛艦；而相反地，美國海軍的實力卻不斷下降。由於中共已經使區域力量的平衡發生了改變，因此，如何恢復這種平衡將是美軍的要務。³⁶

依據美國「傳統基金會」（The Heritage Foundation）國家安全研究員艾格琳（Mackenzie Eaglen）等人的研究：美國國防部2009年「中共軍力報告」顯示，中共目前擁有將近六十艘的攻擊潛艦（53艘柴電潛艦、6艘核動力攻擊潛艦），半數以上是先進現代化的艦型（基洛級、宋級與元級），預估中共目前自行研製

³³ Colin Clark, "Gates Fires At Carriers, Subs, EFV" (May, 3, 2010), May, 3, 2010 download, 《DoD Buzz》, <http://www.dodbuzz.com/2010/05/03/gates-fires-at-carriers-subs-efv/>.

³⁴ Peter Howarth, *China's Rising Sea Power: The PLA Navy's Submarine*, p.110.

³⁵ Peter Howarth, *China's Rising Sea Power: The PLA Navy's Submarine*, pp.110-112.

³⁶ Dan Blumenthal, "Hearing on Maritime Territorial Disputes in East Asia" (July, 15, 2009), July, 15, 2009 download, 《Senate Foreign Relations Committee》, <http://www.aei.org/speech/100066>.

的4種新型潛艦（晉級彈道飛彈核動力潛艦、商級核動力攻擊潛艦、元級與宋級柴電潛艦）的建造速度，未來10年中共潛艦的規模將在58艘至88艘之間。但是，相對美國潛艦數量卻日益減少，目前已從1991年的87艘縮減到2000年56艘，預估2028年更減至41艘。³⁷ 中共快速擴建潛艦艦隊規模，主要目的有五：「依據自己基本的防禦需求」、「防止美國介入臺海」、「挑戰美國太平洋優勢」、「延續彈道飛彈核動力潛艦的嚇阻力」，以及「獲得更高的國際威望」。³⁸

此外，美國科學家聯盟戰略安全網站（Federation of American Scientists, FAS）的專家克里斯滕森（Hans M. Kristensen）依據美方情報資料估算：中共潛艦於1990年代以前執行巡弋（patrol）³⁹ 任務平均僅1.2次，至2000年平均亦僅3.4次，但到2007年後大幅成長至6次以上，這樣的巡弋率雖然遠低於美國，卻已經超越俄羅斯。2008年更成長至12次。⁴⁰ 因此，粗估近五年以來，中共海軍潛艦執行長時間遠距離的巡弋次數應至少超過30次以上，不過美日公開的偵獲訊息卻不超過5次，若非有意隱瞞，則代表有70%以上的潛艦行動未能被精準掌握。⁴¹

依據日本《產經新聞》2010年12月31日對中共核動力潛艦2009年2月再次自宮古島和嶼那國島之間東出第一島鏈防線的報導，⁴² 與2004年11月10日日本海上自衛隊的P-3C反潛機發現中共漢級核動力潛艦的資訊兩相比較，顯示此次日本與美國可能沒有辦法達到完全監控。

³⁷ Mackenzie Eaglen and Jon Rodeback, "Submarine Arms Race in the Pacific: The Chinese Challenge to U.S. Undersea Supremacy" (Feb., 2, 2010), Feb., 2, 2010 download, 《The Heritage Foundation》, <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/bg2367.cfm>.

³⁸ Mackenzie Eaglen and Jon Rodeback, "Submarine Arms Race in the Pacific: The Chinese Challenge to U.S. Undersea Supremacy".

³⁹ 對於此巡弋任務定義與標準，各界說法不一，中共海軍亦列為機密未曾公開說明，但依據美方情報資料之定義係離開母港以4或5節的速率實施長達30天以上的航行，期間通常會執行特殊的測試、訓練或任務。

⁴⁰ Hans M. Kristensen, "Chinese Submarine Patrols Doubled in 2008" (Feb., 3, 2009), Feb., 3, 2009 download, 《Federation of American Scientists》, <http://www.fas.org/blog/ssp/2009/02/patrols.php>.

⁴¹ 此係作者依據長期美國與日本官方以及民間智庫所公開的資料進行研析所獲得數字（其中或有美國與日本精準掌握卻不願公開之機密，則無法也不在分析估算之列，這個部分有待持續的觀察進一步修正）。

⁴² 「中国原潜、第1列島線突破 日米警戒網の穴を突く宮古一与那国間を通過か」（2010年12月31日），2010年12月31日下載，《產經新聞網》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/101231/plc1012310134001-n1.htm>。

肆、美日聯合加強第一島鏈反潛監偵

2009年8月美國海軍情報處(ONI)首次公開提出的對中共海軍的情報分析報告「人民解放軍海軍：有中共特色的現代海軍」“The People’s Liberation Army Navy: A Modern Navy With Chinese Characteristics”。報告指出，中共海軍「反介入/海洋拒止」能力的迅速發展，主要包括「C⁴ISR 監偵能力、潛艦、巡弋飛彈、戰術導彈與反艦巡弋飛彈」5項。⁴³該報告內容詳述：雖然中共核動力潛艦的性能與發展差距還相當大，但是中共的柴電潛艦艦群已成為阻止美軍介入的重要兵力之一。⁴⁴

南韓發生的天安艦事件就是柴電潛艦利於淺水海域運作的最大印證。2010年5月30日美國紐約時報即有文章指出：「美軍對於南韓軍艦這麼輕易被北韓小型潛艦發射的魚雷擊沈非常驚訝，南韓多年來花費高額預算建立的海軍，竟無法偵測防範北韓如此的突襲。」⁴⁵2010年6月5日美聯社記者轉述美國和平研究所韓國專家帕克(John Park)的言論：「這意味南韓花費了數十億美元研究發展的反潛技術，北韓如此老舊的潛艦卻能夠迴避現代化裝備的偵測。」⁴⁶而美國參謀首長聯席會議主席穆倫(Mike Mullen)亦表示：「此事件後美國與南韓計劃進行聯合軍演，長遠的目標是要找出偵測、追蹤和反制這種小型潛艦的方法，不過這似乎是『非常困難的技術和戰術問題』。」⁴⁷

因此，美國致力改善其整體反潛作戰能量，以面對濱海水域所不斷帶來的挑戰。不過種種跡象指出中共潛艦與美國反潛作戰能力，正呈現不同強度的此消彼長現象；美國數度派遣艦艇參與演習以強化南韓反潛能力，但是南韓海軍已有部分軍官對現行所建立的高科技反潛裝備於淺水海域的有效性感到憂心，

⁴³ U.S. Navy, “Military Power of the People’s Republic China: A Modern Navy With Chinese Characteristics”, p.26.

⁴⁴ U.S. Navy, “Military Power of the People’s Republic China: A Modern Navy With Chinese Characteristics”, p.22.

⁴⁵ Thom Shanker and David E. Sanger, “U.S. to Aid South Korea With Naval Defense Plan” (May, 30, 2010), May, 30, 2010 download, 《The New York Times》, <http://www.nytimes.com/2010/05/31/world/asia/31koreanavy.html?hp>.

⁴⁶ Pauline Jelinek, “Enterprise: Sub attack was near US-S. Korea drill” (Jun., 5, 2010), Jun., 5, 2010 download, 《The Associated Press》, http://hosted.ap.org/dynamic/stories/U/US_US_KOREA_SHIP_SINKING?SITE=DCTMS&SECTION=HOME&TEMPLATE=DEFAULT.

⁴⁷ Thom Shanker and David E. Sanger, “U.S. to Aid South Korea With Naval Defense Plan”.

原因就在於美系反潛裝備研發速度不及中共潛艦質量上的改變。

雖然預估至 2015 年中共海軍能力仍無法與美軍相比，但是其無論是在「質或量」進步的「速度」才是最令美軍憂心的。美國海軍前副軍令部長特別助理麥克格拉斯（Bryan McGrath）於 2010 年 4 月 6 日在華府智庫「傳統基金會」舉行的「21 世紀海權」研討會就表示，雖然中共海軍還不是美國的對手，但是積極快速的發展令人憂心。⁴⁸

有鑑於此，美國開始改變戰略以強化第一、二島鏈間的反潛作戰能力，明顯且直接的就是聯合反潛演訓的頻率、規模和力度逐漸擴大。過去，美國與日本的聯合反潛演訓，自 1957 年開始，至今共執行 116 次。而在沖繩附近海域實施，卻是 1993 年後才開始，2003 年後更是幾乎每年都會在該海域實施。以往參與演習的艦艇僅以部分驅逐艦和潛艦為主，不過於 2008 年 2 月，開始有以美國西岸基地為母港的核動力航空母艦「尼米茲號」加入。更特別的是 2009 年 2 月 9 日至 12 日美國與日本在沖繩附近的東海海域進行大規模聯合軍演，除有核動力航空母艦「史坦尼斯號」加入外，另還包含日本海上自衛隊艦艇在內總共 21 艘艦艇，此次演訓係美國結束與前蘇聯冷戰之後最大規模的「聯合反潛演訓」。依據日本拓殖大學安全保障論的客座教授江謙介分析，美國持續加強西太平洋軍力部署，派遣航空母艦參與反潛演習，一方面促使日本積極參與反潛作戰，另一方面顯示美國擔憂因致力全球反恐作戰，本身可能無暇提升反潛能力，因此期望日本海上自衛隊能夠分擔反潛作戰的重任。⁴⁹除了立即直接強化反潛作戰訓練，美國與日本也共同合作研發新的水下環境監測技術，兩國運用海洋研究和開發海上資源的軍商用技術，發展水下陣列聲納和訊號快速傳輸分析的能力，以提高反潛監偵的能力，⁵⁰特別是如果這種新型陣列有效，也期能夠與海底設置的武器結合（如魚雷、機動式水雷）。⁵¹

此外，美國與日本更進一步聯合圍堵中共潛艦進出西太平洋島鏈，依據

⁴⁸ “Sea Power in the 21st Century” (April, 7, 2010), April, 7, 2010 download, *The Heritage Foundation*, <http://www.heritage.org/Events/2010/04/Sea-Power-in-the-21st-Century>; <http://video.chinatimes.com/video-cate-cnt.aspx?cid=1&nid=29249>.

⁴⁹ 鄭曉蘭，「美日東海反潛演習，扶日制中」（2009 年 2 月 27 日），2009 年 2 月 27 日下載，《自由電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/feb/27/today-int4.htm>。

⁵⁰ Venue JAMSTEC Tokyo Office, “Technical Committee on Globe Monitoring Cable Network : ARENA (Advanced Real-time Earth monitoring Network in the Area)” (Oct., 2, 2003), Jan., 10, 2012 download, http://homepage.mac.com/ieee_oes_japan/ARENA/ARENA-E.html for more information.

⁵¹ Jan M. van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, and Jim Thomas, “AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept”, *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, May, 18, 2010, p.26.

2011年1月13日日本《東京新聞》的報導，日本海上自衛隊決定把連結東京、關島和臺灣之間的三角海域定為「TGT三角海域」，將以此作為強化介於第一島鏈（連結東京、琉球、臺灣至菲律賓）和第二島鏈（連結東京、小笠原群島至關島）之間的常態型的水下監偵區域。美日雙方並且加速共同研發新型高感測水下聲納系統與反潛戰術。日本更於2010年決定將16艘潛艦艦隊規模增加到22艘，並建造可搭載9架反潛直升機的航母型護衛艦，2011年度起的新5年充實防衛計畫，再追加1艘航母型護衛艦及10架新型P1巡邏機。⁵²（參考圖3）



資料來源：「中国潜水艦 常時監視へ 東京・グアム・台湾結ぶ海域」（2011年1月13日），2011年1月13日下載，《東京新聞》，<http://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2011011390070348.html>。

圖3 日本海上自衛隊將東京、關島和臺灣定為「TGT三角」反潛監偵海域

日本宣告反制中共潛艦的「TGT三角海域」，其戰略意涵至少有五：

- 一、確定中共潛艦頻繁東出第一島鏈，已開始威脅到美國航空母艦打擊群的運作。
- 二、清楚地著手律定美國與日本共同執行反潛之區域分工與責任，諸如由日本

⁵² 「中国潜水艦 常時監視へ 東京・グアム・台湾結ぶ海域」（2011年1月13日），2011年1月13日下載，《東京新聞》，<http://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2011011390070348.html>。

海上自衛隊的潛艦與反潛機負責第一島鏈內側之偵潛，而美國負責第一島鏈至第二島鏈間之深水海域等。

三、美國與日本將聯合發展新的水下偵潛技術與裝備。

四、日本新五年防衛計畫開始逐漸向西南諸島移動，以強化第一島鏈末端（宮古島至與那國島）的軍力與設施。

五、將臺灣納入（涵蓋西部臺灣海峽與南部巴士海峽）「TGT 三角海域」內，印證臺灣是該海域最接近中共的關鍵地理位置。

對於美國與盟國（日本、南韓）逐漸增強在亞太地區部署態勢，有中共軍事將領就指出，此已經形成「滿月形」包圍和三道封鎖線的戰略態勢。美國過去歷來採「雙頭鷹政策」歐亞並重，但是如今則把整個軍事部署朝亞太地區傾斜，最近美國把六成攻擊核潛艦，部署亞太地區，戰略轟炸機前駐關島。對於美國在第一島鏈（沖繩）對中共進行圍堵，加上在關島地區（第二島鏈）和夏威夷地區，構成對中共三道封鎖鏈，即成為所謂 C 形包圍。⁵³ 亦有中共軍事學者指出，美國與其盟邦對中共構成「C 形包圍」態勢，海上包圍從日本到印度，陸上包圍從印度到中亞。「無論是『第一島鏈』還是『C 形包圍』，都是美國在地緣戰略上遏制中共的枷鎖。」又有表示，美國必須調整戰略取向，拋棄冷戰思維與傳統海軍理念，因為中共海軍的強大「是必然的」，任何「島鏈」都不能鎖住。⁵⁴

伍、臺灣反潛能力現況與應當扮演的角色

日本海上自衛隊將臺灣納入「TGT 三角」定為與美國加強水下監偵的重要海域，非比尋常：一則為彌補第一島鏈末端存在的弱點，日本決定於嶼那國島駐軍建立軍事設施以加強情報和反潛監偵就是此務實的具體行動；二則可能亦意涵臺灣將是此島鏈戰略反潛的重大缺口，美日寧可聯手進行補強。臺灣整體反潛戰力，不僅很可能被排除在美日之外，臺灣國防應該有相當的警覺。⁵⁵

⁵³ 元樂義，「解放軍將領：美對中形成滿月形包圍」，2010年7月19日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,11050401x112010071900121,00.html>。

⁵⁴ 中央社，「專家：島鏈鎖不住中共海軍」，2010年8月8日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,50404163x132010080800665,00.html>。

⁵⁵ 王志鵬，「臺灣海軍反潛能量正快速衰竭」，蘋果日報，2011年1月19日，第A20版。

一、臺灣海軍整體反潛能力相對正逐漸衰減

2010年2月27日臺灣海軍於左營外海進行年度海鯊操演時，海空聯合反潛支隊在中午11時接觸疑似水下不明目標，經過機艦聯合持續追蹤到晚上6時結束後，連續3天支隊指揮官、艦隊指揮部和海軍司令部均公開對外說明，不過卻發生內容反覆無法清楚證明到底是不是潛艦的窘態，⁵⁶即為一明顯例證。

臺灣現有的反潛能力，2艘高齡近70歲第二次世界大戰的茄比級潛艦為避免意外，已儘可能不執行深潛而只作為水面艦之用；而另2艘劍龍級潛艦也已接近25年的壽期年限，至今未進行結構更新與系統升級，也等於由壯年邁向老年；資深潛艦士官近年來大量請退，潛艦人員與技術銜接開始出現斷層和缺口；無論水面作戰艦與潛艦仍延用十多年前的反潛戰術和戰法；僅存具備作戰能力的2艘劍龍級潛艦也因為承擔所有的演訓任務已逐漸出現超負荷疲於奔命的窘態。⁵⁷

潛艦部隊於平時具有擔任假想敵協助水面與空中反潛兵力訓練的責任，雖然已向美國購買的12架復役更新的P-3C反潛機即將到位，不過現行臺灣的潛艦質量早已無法扮演敵人的角色，未來海軍的演訓很可能會發生困境。⁵⁸

二、設法參與美日本反潛監偵體系，共同分擔第一島鏈防務

日本自2005年開始編列約六百五十億臺幣的情報通訊經費，致力建立美日司令部一級情報數據共用體制，提供美軍所需之支援。由此可知，日本對情報偵蒐的重視與積極的強化，臺灣同樣應該加強指管通情監偵（C⁴ISR）的整體建設，並積極達成與美日即時情報交流共享之目標。臺灣自美國購買的12架P-3C反潛機即將到位，基於臺灣身為西太平洋地區安全穩定的重要關係國，因此應向美日充分表達分擔區域責任與義務的立場，促使同意臺灣參與東北亞第一、二島鏈海域之反潛防務。再者，日本與美國雙方自十年前就著手共同研究開發偵潛新系統，布設新的近海反潛預警系統、針對濱海水域的新型水下感測器，在重要航道組成「水下聽音定位陣列網絡系統」等。臺灣海軍除應密切注意外，並應表達參與計畫或研發之意願，期能獲得相關技術與有用的音紋資料庫。此外，臺灣海軍反潛兵力多年來處於井底自練的情境，因此亦應設法突

⁵⁶ 王志鵬，「中共潛艦蹤跡現身左營？」，全球防衛雜誌（臺北），第307期（2010年3月），頁36-41。

⁵⁷ 王志鵬，「臺灣海軍反潛能量正快速衰竭」。

⁵⁸ 王志鵬，「臺灣海軍反潛能量正快速衰竭」。

破無邦交困境，積極爭取任何可能與外軍聯合訓練的機會，例如每二年一次的「環太平洋演習」。

三、臺灣海軍應加強關鍵海域之監偵能力

中共與美日於太平洋第一、二島鏈間水下明爭暗鬥較勁之際，臺灣海軍怎能夠忽略此未來兵家必爭之地，第一要務當加強該區域之戰場環境偵蒐與熟悉，並伺機偵蒐建立中共潛艦的音紋資料。目前臺灣的潛艦數量雖不足，但仍有必要先行從事相關的經營與部署。臺灣因為占有地理位置之優勢，對臺海周邊這些戰場環境的資料蒐整作為就應該較美國與日本更積極些，目的在建立未來作戰模式的精確度，不論是海洋環境資料或是敵水面作戰艦船與潛艦的音紋資料，都是必須依靠自己長期持久地去經營、蒐集整理、分析運用，而不是期待花大錢向外國買情報或交換獲得。

陸、結語

中共潛艦快速的質量發展，持續東出第一島鏈試探美國與日本的反潛能量，依據美方情報資料估算：中共潛艦執行長時間、遠距離的巡弋任務，自2007年後大幅呈倍數成長，粗估近五年來應至少超過30次以上，不過美日公開蒐獲的訊息卻不超過5次。雖然美國與日本持續投入大批兵力進行演訓強化反潛能力，聯合著手共同研發新型高感測水下聲納系統與反潛戰術，並將東京、關島和臺灣之間的三角海域定為「TGT三角海域」，作為強化於第一島鏈和第二島鏈之間的常態型的水下監偵區域，不過能否有效遏止或監控中共潛艦東出第一島鏈活動，威脅美國航空母艦打擊群，仍然端視未來中共與美日彼此能力發展消長的速度。

針對日本宣布「TGT三角海域」，明顯將臺灣海峽包含在內；臺灣目前確實是第一島鏈反潛最弱的一環，且位於美國與日本反潛能力末端的關鍵戰略位置上，臺灣除應說服美日積極協助發展新一代整體反潛能力，並且應該設法將現有反潛兵力與美日結合，共同擔負西太平洋區域安全，否則勢必成為第一島鏈反潛戰力最大缺口。

當前中共潛艦艦隊與整體海軍兵力發展快速，並且積極發展「反介入／海洋拒止」戰略，目前已初步具備相當成效；面對此一態勢，臺灣海軍本身的整

體反潛能力業正逐漸衰減，除應設法增加新型兵力之外，亦應設法說服美國同意臺灣加入美日反潛監偵體系，共同分擔第一島鏈防務，並且就現有反潛兵持續加強關鍵海域監偵，此對維護臺海安全，強化國家安全必有重大意義。

當前中國大陸城市農民工生存發展困境析述

— 兼論新生代農民工市民化問題

An Analysis of the Development and Problems of Migrant Rural Workers in
China-Peasant Workers Citizenization Issues for the Next Generation

林文軒 (Lin, Wen-Hsuan)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士候選人

壹、前言

20 世紀 80 年代中共採行市場經濟導向改革以來，其計畫經濟時代嚴格限制城鄉人口流動的政策，即已有所鬆動。

中國大陸產業工人重要組成部分之農民工群體，規模越來越龐大，但城市新生代農民工仍處於「經濟上接納、政治上排斥」社經地位，缺乏城市制度和法律保障，加之農民身分標籤根深蒂固，致使逐步融入城市轉變為「市民」的過程滯後，融「市」壁壘堅固難破。如果長期不能邁進「後市民化」這道門檻，這群處在社會底層的草根精英，累積到一定時期和規模時，可能引發嚴重社會問題。關係著大陸現代化發展與和諧社會構建，並解決農民工問題，實有賴農民工市民化此途。

在漸進性改革模式下，大陸出現的城鄉人口轉移現象，從農民（村民）到市民（工人）的職業轉換和地域轉移，並非如同西方社會般的同步、合一或澈底改變，而是呈現出與市場經濟國家迥然不同的「中國大陸路徑」— 即農村人口的城市化過程被分割成兩個子過程：第一階段從農民（農村剩餘勞動力）到城市農民工過程已無障礙；第二階段從城市農民工到產業工人和市民的職業和身分變化過程，目前進展依然步履維艱。中國大陸的「市民化」是分兩步走：

第一步是農村剩餘勞動力轉移到城市成為農民工的「半市民化」過程；第二步是農民工逐漸融入到城市為市民的「後市民化」過程。¹

當前農民工階層²已經成為中國大陸產業工人的重要組成部分，是中國大陸城鎮化和工業化的主要力量，惟農民工仍是被貼上農民身分標籤的特殊群體，且因農民工市民化進程步履蹣跚，城市中的農民工處於「經濟上接納、政治上排斥」境況，這是中國大陸亟需關注和解決的現實問題。儘管計畫經濟時代所建立城鄉「壁壘」已經打破，而農民工這一龐大新興群體，迄仍無法暢通無阻地穿越城鄉間有形和無形「戶籍牆」，未能實現從「農民」到「市民」的轉變。但學者咸認，在中國大陸，農民工的市民化具有特別意義，是城市化不可缺少的內容，更是解決「三農」問題的有效途徑，關係著現代化發展與和諧社會的構建。從發展理論及國際經驗表明，實現絕大多數的農民工市民化，更是解決農民工問題的最終出路。³

貳、進城農民工特徵與面臨基本體制問題

目前中國大陸的市民化，總體上呈現出「半市民化」特徵，猶如一隻腳踏進城市，但另一隻腳還踩在農村，不是農民，但也未成為真正的市民。這個「半」字是體現在農民已經在城市找到工作，生活在城市，脫離農業生產（也不意味完全脫離），但在社會制度、社會權利、法律規範、價值觀念、行為模式、社會角色、社會資本等諸多方面，卻尚未完成向市民的過渡。（見表1）

具體特徵歸納如下：一、「非城非鄉」。既是農民又是工人；既是鄉下人又在城裡打工；既在農忙時回家種收，又在農閑時進城務工的城鄉雙向流動的「候鳥式」人群；農民工與土地的天然臍帶仍未完全割斷，土地依然是農民工

¹ 鐘水映、李魁，「農民工『半市民化』與『後市民化』銜接機制研究」，中國農業大學學報（社會科學版），雙月刊（北京市），第24卷第3期（2007年9月），頁64。

² 中國大陸現有9.5億農村戶籍人口，除了中小學生和老人，約有5.3億勞動年齡人口。其中，3.2億勞動力真正從事農業（包括林、牧、漁業），餘下2.1億勞動力，統稱為「廣義農民工」。「廣義農民工」包括兩部分人：一是離土不離鄉、在鄉鎮企業工作的職工，約8000萬人，其餘1.3億人是外出就業的農民工，他們被稱為「狹義農民工」。參見：厲以寧，「走向城鄉一體化：建國60年城鄉體制的變革」，北京大學學報（哲學社會科學版）雙月刊（北京市），第6期（2009年），頁16。

³ 劉傳江，「『第二代農民工』的市民化面臨挑戰」，農村·農業·農民月刊（鄭州市），第7期（2006年），頁36。

市民化失敗後回流的最後一道保障。二、「二元化」阻隔。二元社會結構、二元戶籍制度、二元勞動力市場結構、二元社會保障制度、二元身分、二元文化結構等阻隔了農民工。三、「邊緣化」及弱勢循環。邊緣化體現在工作、地位、政治、生存、居住、心態及權利上。農民工邊緣化的主要成因，在於制度因素、市場因素和個人因素。作為一個龐大的弱勢群體，大多數農民工並未享受到較好教育，在城市無法立足，就被迫重返農村。農村教育水平低、教育質量差、起點不公平、機會不均等，導致絕大多數農民工子女成為下一代農民工，繼而進入「弱勢循環」宿命。四、經濟接納、社會排斥。經濟上鼓勵農民工進城務工，但在社會、文化、政治及制度系統等各方面卻排斥農民工。五、「城鄉二元結構」畸變為「城市二元結構」。隨著農村勞動力的轉移，傳統的城市和鄉村二元結構演化為城市地理中的市民和農民工兩大階層，二元化問題僅發生地理空間上的轉移，而未能得到很好的解決。

表 1 農民工「半市民化」內容及表現

方面	「半市民化」表現
就業	在二級（次屬）勞動力市場上非正規就業，難以進入一級（首屬）勞動力市場，往往是老鄉帶老鄉的「雁陣」式打工模式。
工作	大多從事建築、裝潢、搬運、環衛、服裝、加工、餐飲、家政等苦、髒、累、險的工作，勞動時間長、勞動強度大、工作條件差、技術含量低、環境惡劣、收入不高、福利少。
培訓	機會少，技能無法提高，伴隨城市產業結構的升級，可能會出現結構性失業。
居住	居住邊緣化，主要分布在郊區；居住簡陋化，住在簡易工坊或城市的「城中村」、「民工營」等棚戶區；居住空間小，居住條件差，飲水衛生、健康難以保障。
子女教育	要麼承擔巨大的「借讀費」負擔在流入地上學，要麼在農民工子弟學校就學；受戶籍限制，農民工子女必須返回原籍參加中考和高考。
名聲地位	「髒、亂、差」，「窮、愚、弱、散」；被貼上打工仔、打工妹、盲流等標籤；受排斥嚴重；縱向社會流動凝固，社會地位提升可能性小，難以融入主流社會。
心態	認為自己是城市中的非正式居民，社會地位低，心理落差大，比較自卑、悲觀，對前景不樂觀，缺乏認同感與歸屬感。

方面	「半市民化」表現
權利	同工不同時、同工不同權、同工不同酬、加班不加薪，幾乎沒有發展權（教育、培訓、晉升等）、保障權，甚至居留權也受限制。
文化	形成「亞文化」，與城市主流文化不能融合，兩種文化幾乎沒有交集。
制度	表現為二元戶籍制度，二元保障制度，二元教育制度，二元就業制度，二元住房制度等。
組織	非正式組織程度高，正式組織程度低；仍然依靠最原始的血緣、地緣形成「同鄉會」等組織，如同一盤散沙，鬆散性程度高，幾乎游離於任何正式組織之外。
社會資本	交往圈子基本上是「親人（血緣、姻緣）——朋友（情緣）——村裡人（地緣）——老鄉（地緣）——同縣、同一個地區（地緣）」。過度依賴血緣、親緣和地緣，相互之間交往頻繁，關係親密，是一種比較保守、封閉、排外、重鄉情的鄉村傳統社會資本。

說明：棚戶區是指城市建成區範圍內、平房密度大、使用年限久、房屋品質差、人均建築面積小、基礎設施配套不齊全、交通不便利、治安和消防隱患大、環境衛生髒、亂、差的區域及「城中村」（指城市建成區仍然存在的、在集體土地上建造的、屬於棚戶區性質的區域。從面積上講，棚戶區一般拆遷面積在3萬平方米以上，占地面積一般至少在5萬平方米左右。）參考：「棚戶區」，《百度》，<http://baike.baidu.com/view/763515.htm#sub763515>；亞文化，即次文化（subculture）是相對於主流文化而言的，指在都市處於非中心——或者說處於邊緣地位的人，共同創造與享有的特殊文化。參考：「亞文化」，《百度》，<http://baike.baidu.com/view/40246.htm#sub40246>。

資料來源：鐘水映、李魁，「農民工『半市民化』與『後市民化』銜接機制研究」，中國農業大學學報（社會科學版），雙月刊（北京市），第24卷第3期（2007年9月），頁66。

從就業、教育培訓、醫療保障及社會保障等方面，將農民工進城所遇到的障礙，歸納為基本體制問題。⁴

一、就業方面

（一）就業組織不健全。（二）政府勞務機構及中介存在錯位。（三）全國性的勞動力供求信息網絡系統缺乏。（四）勞動力市場發育緩慢，市場分割，建設滯後。（五）就業受歧視。（六）用工管理不規範。（七）對農民工培訓少。

二、教育和培訓方面

（一）義務教育方面：1. 進城就業的農民工子女義務教育權利尚未得到保

⁴ 長子中，「四位一體：構建農民工進城的基本制度」，開放導報雙月刊（深圳市），第4期（2010年8月），頁12-15。

障。2. 進城農民工子女仍然未納入流入地義務教育體系。3. 進城務工農民工子女在流入地參加中、高考存在困難。4. 農民工子女不能在打工地就讀中等職業學校。5. 農民工子女流出地和流入地教育機構缺乏必要的溝通。6. 貧窮地區的教育資源存在不同程度浪費。(二) 農民工培訓方面：1. 管理體制不順。2. 政府投入資金不足，制約農民工培訓工作。3. 政府計畫培訓的模式，不適應市場經濟和農民需求。4. 在培訓中沒有很好地調動企業在農民工培訓中的積極性。5. 培訓學校專業課程設置，與農民工就業實際需求不相吻合。

三、醫療保險方面

(一) 現行醫療保險制度設計存在不足，不能滿足農民工需求。(二) 農民工醫療費用異地結報政策尚未全面落實。(三) 立法層次上醫療保險要低於工傷保險。(四) 進城農民工未能完全納入城市計畫生育服務體系，不能享受城市的城鎮基本健康保障制度和醫療救助。(五) 農民工享有的公共衛生服務水平低。

四、社會保障方面

(一) 養老保險在農民工群體中的覆蓋面偏低。(二) 養老保險統籌層偏低，對流動的農民工參加保障構成障礙。(三) 農民工流動頻繁和養老保險繳費的連續性之間存在矛盾。(四) 地方利益維護與外來農民工權益保障之間存在矛盾。(五) 企業用工成本控制和為農民工履行養老保險繳費義務之間存在矛盾。

五、其它問題

農民工的保障問題，還包括住房保障問題，醫療保障還包括生育保險等問題。與上述問題高度相關還有戶籍問題等。而城鄉戶籍問題又包括依附其上的城市一系列福利體制的問題，當然也包括農村土地制度等問題。

參、農民工市民化障礙與環節

所謂農民工市民化，是指離開原居地到城市務工經商的農民，透過各種途徑逐步轉變為城市市民的過程，其核心是在農民工的經濟收入支持下，達到一個城市市民所應具備的基本條件，進而實現其生活觀念、思想方式、行為習慣，由農民轉變為一個真正意義上的城市居民的過程。農民工的「市民化」也有兩種相應模式，即農民工的「就地市民化」和「異地市民化」。「異地市民化」的內容，主要是改變「農民工」身分，獲取城市戶籍，在工作和生活方面

得到與城市居民相同待遇，直至融入城市社會，成為城市社會一員。本文所指農民工市民化，專指異地農民工的市民化，尤其是進城農民工的市民化。⁵ 農民工市民化命題的提出，是基於進城農民工現實的生存狀況及其對城鄉統籌協調發展的不利影響。實行農民工市民化，是改變農民工生存狀態邊緣化現狀的客觀要求。

農民工市民化包括四個層面的涵義：一是職業由次屬的、非正規勞動力市場的農民工，轉變成首屬的、正規的勞動力市場上的非農產業工人；二是社會身分由農民轉變成市民；三是農民工自身素質的進一步提高和市民化；四是農民工意識形態、生活方式和行為方式的城市化。這四個層面相互影響、相互制約，其中，前兩個層面主要取決於宏觀體制改革和相關的制度創新，對農民工市民化進程具有決定性的影響。⁶

農民工市民化既是一種過程，也是一種結果。大體而言，農民工市民化作為一個過程，包括農民工從事非農產業、在城市定居和融入城市社會文明三個階段。職業轉變、地域轉移只是市民化的「外部特徵」，而實現生存方式的轉變，進而融入城市文明才是市民化的真正內涵。總體說來，農民工市民化的障礙與個體素質、個人關係網絡特點，以及政策、制度等多種因素有關。目前市民化的主要障礙與環節在：⁷

一、認識偏見

由於歷史原因形成對農民看法的不客觀性，以及計畫經濟時代城鄉二元戶籍制度所確定的農民與市民的身分區別，造成市民（包括一部分城市決策者和執法者）對農民工在觀念上根深蒂固的偏見和行為上狹隘偏激的歧視。

二、政策排斥

近年中共公布一系列有利於農民工進城工作和生活政策，但因中國大陸實行統一決策、分級管理體制，地方和中央在就業、社會保障等方面承擔不同責任，地方在制定和公布某種政策時，出於代表城市市民本位利益（如市民充分就業）的考慮，在對待市民化乃至農民進城問題上，排斥和抑制是多於鼓勵和

⁵ 郁建興、陽盛益，「城市政府在農民工市民化進程中的作用」，學習與探索雙月刊（哈爾濱市），第1期（2008年），頁87。

⁶ 劉傳江，「『第二代農民工』的市民化面臨挑戰」，農村·農業·農民月刊（鄭州市），第7期（2006年），頁36。

⁷ 劉傳江，「『第二代農民工』的市民化面臨挑戰」文，頁36-37。

支持，在政策制度安排上，不把農民與市民同等對待，而採取「重堵輕疏、重管理輕服務、重城市就業輕農民工安排」的政策。其歧視性政策諸如：設置名目繁多的證卡，提高農民工在城市就業和生活的門檻；或是巧立名目亂收費，加重農民工在城市就業和生活的負擔。

造成中國大陸農民工市民化困境原因很多，其中城市政府的流動人口管理，尤其農民工管理與服務能力水平低是重要原因。根據中共國家發展改革委員會社會司與小城鎮改革發展中心課題組，2005年概括農民工享有公共服務現狀及存在問題，包括：第一，農民工總量規模大，公共服務享有率低；第二，農民工子女入學難問題仍存在；第三，農民工看病難問題突出，公共衛生服務率不高；第四，計畫生育與生殖健康權益得不到有效保障，孕產婦與嬰兒死亡率較高；第五，就業培訓不重視，培訓資源有待整合；第六，農民工社會保障雖已開始嘗試，但實施中面臨困難。⁸

三、制度抑制

農民工問題的實質，是戶籍以及附加在戶籍上的不公平待遇。農民工市民化的制度障礙，突出地表現在農村土地承包制度、城鄉分割的勞動力市場制度和城市封閉的社會保障制度三個方面。

首先，農村實行承包期限較長的土地承包制度，其著眼點是維護農村穩定，但缺乏流動性和經營權轉讓市場，致使農民缺乏退出土地和農業的市場機制，這是農村剩餘勞動力難以實現澈底轉移重要原因。

其次，城鄉分割的勞動力市場制度，使得進城農民工只能通過次屬的勞動力市場，尋找那些工作穩定性差、收入低、勞動強度大、無福利、無保障、無晉升機會等，被「市民」看不上眼的邊緣性職業和崗位，因此，他們難以進入城市正規體制內，實現與城市主流社會的融合。

再者，與二元戶籍制度相對應的城市社會保障制度具有封閉性，未將事實在城市務工經商的農民工納入城市社會保障體系，⁹致使在城市工作的農民工，大多具有不穩定性、臨時性和收入低等特點，只好依靠農村的土地保障，從而難

⁸ 劉傳江，「『第二代農民工』的市民化面臨挑戰」文，頁36-37。

⁹ 特別是在社會保障制度方面，無法滿足新生代農民工的需要，這些包括：1. 養老保險參保率低；2. 醫療保險支付難；3. 工傷保險形同虛設；4. 住房保障嚴重滯後；5. 教育需求無法滿足。參見：劉紀英，「新生代農民工市民化進程中的藩籬及對策」，金卡工程（經濟與法）月刊（廣州市），第11期（2010年），頁332。

以割斷與承包土地的「臍帶」關係。

四、素質障礙

農民工能否由「鄉下人」轉變為真正的「城裡人」，還取決於農民工自身文化技術素質和自我發展能力。這不僅是進城農民能夠在城市找到工作、在城市立足重要條件，更是農民工自我發展乃至融入市民社會、最終取得市民資格不可缺少的成功因子。目前，城市農民工雖大多數年富力強，但總體上文化技術水平和能力素質不高，轉移能力弱，進城就業競爭力偏低。這是農民工市民化進程緩慢的基本主因。

肆、阻滯市民化進程的因素

農民工從鄉村走進城市，其生活場域發生極大變化，生活方式、人際關係，以及價值觀念，也隨著生活場域變化而演變。他們不僅需要完成對全新生活方式的適應，自身同時也是繼續社會化的過程。在社會經濟轉型過程中，老一代農民工的非農職業轉化的發展意願不如新生代強烈。新生代農民工更傾向於將外出打工看作是人力資本和社會資本的累積過程，並藉此來謀求非農職業轉化。

總體來說，農民工，尤其是新生代農民工，外出打工的動因已經實現從「生存理性」到「經濟理性」和「社會理性」的躍遷。與父輩相比，新生代農民工外出行為，已經不是單單為了賺錢，更多的是希望生活在城市，改變自己和下一代人的命運。然而，「城市夢」願望儘管美好，實現起來卻異常艱難。

一、教育素質與勞動技能差距仍大

具有較高教育水平，是第二代農民工的「新」，也是基本上最讓人樂見特徵；且希望繼續受教育（如參加技術培訓）意識也較強。但第二代農民工優勢並不明顯。根據研究指出，他們的素質雖比第一代農民工有了較大提高，但在受教育程度與勞動技能方面，倘與城市人口相比，差距依然很大；在城市屬於低知識階層，缺乏競爭力。尤在目前收入狀況下，農民工很難進一步提高自身的勞動技能。¹⁰

¹⁰ 浙江省勞動與社會保障科學研究院院長陳詩達之研究，轉引自黃祖輝、劉雅萍，「農民工就業代際差異研究——基於浙江籍農民工就業狀況調查」，農業經濟問題月刊（北京市），第10期（2008年），頁55。

二、行走在城市邊緣——社會排斥和社會剝奪嚴重

新生代農民工受過較高層次教育，接受多元價值觀念，努力追求城市人較高生活水準；尤以處在權利覺醒時代大潮中，常常比照和爭取個人尊嚴和利益；他們沒有像父輩那樣對賴以生存的土地有著難以割捨感情。但是，從物質享受到精神生活，在城市和農村之間依然存在難以逾越「鴻溝」，生活在城市中「新生代」農民工，因為隔閡和歧視被城市所拒絕，絕大多數又居住在城鄉結合處，做的是城市人不願意做的最髒、最累、最苦工作，他們的交往生活圈子也只侷限於工友和老鄉，時時承受著期望與現實之間落差的壓迫和張力。不被城裡人接受與認同，城市對他們也只是「經濟吸納、社會排斥」。

農民工在城市中遭受各方面的社會排斥，¹¹ 在城市社會邊緣地位，沒有城市戶口，事實成為在自己城市裡的外國人，嚴重影響適應城市社會進程。在社會交往方面也受到排斥，「農民工在城市中所遭受的社會關係網的排斥，源於一種空間策略，一種『污名化』的敘事和話語系統，一種對社會資源壟斷的偏好，一種社會距離的自覺生成。」¹² 顯示城鄉二元的社會結構，制度上不僅對農民工造成隔離和排斥，還引發城市市民在心理和行動上對農民工的排斥。

城市對農民工的歧視，除觀念上外，還有戶籍和身分、就業和工資、社會保障和福利的歧視等；這些都成為阻礙他們融入城市的無形壁壘。「他們普遍有遭受鄙視、懷疑、排斥、侮辱的經歷和見聞，對城裡人普遍有隔閡、害怕、畏懼、憤恨和抵觸的心態，對生活沒有歸屬感。」¹³ 這種受歧視感加上現實中貧富差距，給「新生代」農民工帶來心理上非常強烈不平衡，並導致心理上巨大壓力，促使他們對城裡人產生一種強烈不滿，甚而化為憤恨，致矛盾由心理層面轉化為行為層面，對城市社會穩定構成威脅。

三、犯罪現象凸顯

遊走於城市邊緣「新生代」農民工這一弱勢群體，尤其在一些大中城市和沿海地區，其犯罪比例不斷增加。上海流動人口犯罪占全部犯罪的 50% 以上，

¹¹ 郭星華、姜華，「農民工城市適應研究的幾種理論視角」，探索與爭鳴月刊（上海市），第 1 期（2009 年），頁 61-62。社會排斥是指一定社會成員或社會群體，在一定程度上被排斥在社會主流關係網絡之外，不能獲取正當的經濟、政治、公共服務等資源的過程或狀態。社會排斥有多種分類方法，但一般多是從經濟排斥、政治排斥、社會關係排斥、文化排斥和福利制度排斥等方面進行分析。

¹² 郭星華、姜華，「農民工城市適應研究的幾種理論視角」文，頁 62。

¹³ 錢正武，「青年農民工的市民化問題分析」，青年探索雙月刊（廣州市），第 1 期（2006 年），頁 5。

廣州 80%，深圳 97%。歸納其犯罪原因，大致有：¹⁴

- (一) 經濟原因。追逐不正當利益。在追求金錢強烈願望和嚮往較好生活下，一旦發現與現實反差，流動人口中一部分人、尤其「新生代」，便會走上犯罪道路。
- (二) 心理原因。貧困不會產生犯罪，但因貧困而產生的不滿，則可能引發犯罪。同時，因經常受到社會歧視和偏見，使流動人員對城市常住居民，普遍懷有對抗甚至破壞心理。
- (三) 由於就業環境嚴峻和用工不規範，使得農民工以犯罪手段來「維護自己權益」，即所謂「自力救濟」。外來務工農民，因具共同的文化、習俗和利益而凝聚團結自成一體，當成員受到外界欺侮或共同利益遭異己侵襲時，往往會非理智地群起「回敬」。失序的社會文化市場，誘導外來人口犯罪，匱乏的法治教育和淡薄的法治意識，使外來人口缺乏自我約束力。
- (四) 利益受損是核心問題。對於勞動權益保障，雖法有明文規定，但實際上，農民工合法權益受到侵害現象仍極嚴重。有些企業以招收學徒和新工人名義，壓低工資，許多在試用期之後不被錄用。在鄉鎮企業、私營企業加班加點的事經常不斷，農民工的安全、衛生、醫療保障等卻未獲解決，尤其安全方面存在嚴重問題，多數外來務工青年的生活質量處於很低水平。在與雇主關係上，往往缺乏談判能力，加上流動性強，工會亦不關心，從而助長雇主對他們不公正待遇。且因其等並非真正意義之工人，不能評定職稱，沒有養老保險、失業救濟、醫療保險，不能享受工人一切權利和福利，也未列入失業救濟範圍。

第二代農民工犯罪率居高不下原因，係主觀上對現實滿意度較低，客觀上家庭教育缺失以及職能主體缺乏向基層延伸觸角等，導致第二代農民工出現大量暴力劫財、團伙作案等犯罪現象。這些違法犯罪者文化水平偏低，法律意識不強，大多數人就業情況不穩定，有前科的占一定比例。¹⁵

四、休閒文化生活貧乏

根據中共國家統計局調查結果，農民工工作之餘的休閒方式主要有：看電

¹⁴ 鐘亮，「農民工『新生代』問題初探」，廣西教育學院學報雙月刊（南寧市），第3期（2006年），頁118-119。

¹⁵ 鄭書莉，「浙江省城市發展與第二代農民工市民化進程適應性研究」，鄉鎮經濟月刊（合肥市），第3期（2008年），頁68。

視、睡覺、看書看報、聊天或閒逛、聽廣播等。¹⁶ 前三項有 50% 以上是農民工最主要休閒方式，除此幾乎沒有其他娛樂活動。¹⁷ 新生代農民工網路利用低：從上網人數看，新生代農民工上網人數比例明顯比城市居民偏低。農民工上網比例只有 9.1%，另中國大陸互聯網信息中心的調查，也顯示從事勞力、服務性行業及沒工作的人群的普及率偏低。從上網目的看，以娛樂消遣為主，獲取知識和信息為輔。上網活動主要在聽歌曲、看電影、打遊戲（機）、聊天等，並非真正意義上網民。出現網路利用低之社會經濟原因為：

首先，農民工社會地位低下。傳統的戶籍制度，不僅造成城鄉經濟發展的差距，更嚴重造成城鄉資源配置失衡；城市居民占有大量經濟、政治、文化資源，而農民工極度缺乏這些資源，具顯著「邊緣性」特徵。他們無法享有與城市居民同等權利，又造成城裡人與農民工之間嚴重溝通障礙，彼此缺乏足夠瞭解，反映在上網方面，就是農民工上網不入流、不合群，甚至受到部分城市上網族的嘲弄。迫使被排斥在城市主流社會關係之外。

其次，農民工經濟條件低下。當前農民工從事的往往是憑藉原有的初級關係網絡，而得到的髒活、重活、險活為特徵，報酬低、待遇差的非正規部門工作，幾乎每天都要為生計奔忙，能上網時間少之又少。高消費城市生活使得他們的收入除去吃、穿、住、行等各項開銷所剩無幾。工作不穩定及低工資水平，使之難以產生文化消費動力，上網也就成了一件奢侈事。

總之，新生代農民工與其父輩相比，少了與農村的感情聯繫以及將農村作為歸宿的認同，卻多了對融入城市的渴求和能力。這同時也令這一代人境遇更加尷尬：即二元制度的慣性，使得業已改變職業和生活場所的新生代農民工游離於城市體制之外，他們雖常年外出，卻又「移而不遷」；雖進入了城市、也加入產業工人隊伍，卻又不能完全被城市社會所認同，僅保留著制度限制下的農民身分。退回農村，又做不了合格的農民，不像父輩那樣可以長期生活在城鄉之間，亦工亦農，「家裡一分田、廠裡一分工；挽起褲腳是農民、放下褲腳是工

¹⁶ 王學夢、榮梅，「電子網絡：新生代農民工市民化的新路徑」，安徽工業大學學報（社科版）雙月刊（安徽馬鞍山市），第 25 卷第 4 期（2008 年 7 月），頁 45。

¹⁷ 閒暇時間百無聊賴，是很多新生代農民工的感受，雖然城市裡的娛樂項目豐富，但新生代農民工們很少涉足，主要是群體內部娛樂或自我消磨休閒時間。參見：廖敏，「社區教育：新生代農民工城市適應的有途徑——基於長沙市新生代農民工的調查與思考」，當代教育論壇月刊（長沙市），第 11 期（2010 年），頁 11。

人。」¹⁸ 且因常年在外打工生活經歷，使之無法再認同農村生活，也不願再回到農村。

伍、對策思路

隨著第一代農民工進入「知天命」年齡，並逐漸變老、退出城市，新生代農民工是龐大農民工隊伍的主體。與老一代農民工相比，這群「草根菁英」更具活力，思維和價值取向更加多元化，更加趨向現代文明和城市文化，復因處在改革開放新時代、社會轉型新階段，再無「物質匱乏、精神貧瘠」感覺，其發展性需求逐步提高，公民意識初步覺醒。尤以近年，隨著農民工絕對數量的膨脹、組成結構和人員素質的變化，新生代農民工市民化已成社會廣泛關注焦點。¹⁹ 但依附於戶籍制度的一系列城鄉分割的制度安排，包括二元就業制度、社會保險制度、教育制度、公共事業投入等制度，仍使他們很難逾越。「他們極有可能在快速城市化進程中成為兩極分化的犧牲者和改革成本的承擔者。」²⁰ 因之，農民工「後市民化」的發展方向是「一體化」，具體來講，是制度上實現勞動力市場由城鄉二元分割走向城鄉一體化，戶籍制度由二元的農業與非農業戶口轉向城鄉統一的居民登記制度，並逐步建立城鄉一體的工傷、醫療、養老、失業、生育保險等社會保障制度。（見表 2）

表 2 農民工「後市民化」制度改革方向

制度類型	漸進性改革方向
戶籍制度	逐漸實行城鄉統一的居民登記制度，不再區分農業和非農業（部分地區開始實行）；為避免對城市造成衝擊，可以漸進性地放開市民條件，比如有固定房產的農民工先行市民化，然後在城市具備各種條件的情況下，逐步將進城農民工市民化；大城市人口密度高，接納空間有限，可以在中、小城鎮開始試點，再逐步推行。

¹⁸ 王國信，「兩代農民工之比較」，中國勞動保障月刊（北京市），第 7 期（2008 年），頁 31。

¹⁹ 王國信，「兩代農民工之比較」，頁 31。

²⁰ 王國信，「兩代農民工之比較」，頁 31。

制度類型	漸進性改革方向
土地制度	在市民化道路尚不清晰的條件下，不主張改革土地制度，土地制度是農民工生存的最後一道保障，只有在市民化條件成熟的基礎上，才能實行土地經營承包權的流轉。
社保制度	按照市民化需要的急緩，有層次地逐步進行構建：首先是建立農民工養老保險制度、住房制度和農民工子女的九年義務教育制度；其次建立農民工最渴望的工傷、醫療、失業、生育保險；再次建立住房公積金、休假補貼、失業救濟等社會福利與救濟。
就業制度	逐步建立城鄉一體化的勞動力市場；制定《農民工就業法》，從各個方面保障農民工的就業權利。

資料來源：鐘水映、李魁，「農民工『半市民化』與『後市民化』銜接機制研究」，中國農業大學學報（社會科學版）雙月刊（北京市），第24卷第3期（2007年9月），頁67。

由於制度因素和非制度因素的共同作用，缺乏城市制度與法律保障，導致農民工處於城市邊緣地位；促使絕大部分農民工不得不選擇返鄉，僅有少數在生意或職業上發展比較成功農民工能留在城市。因之，未來亟待解決課題是：

一、要儘快建立農民工融入城市的體制和機制

社會保險制度不能隨身攜帶，告老返鄉時退休金不能跨省領取，導致流動性大的農民工參保意願低。當務之急，要全面調整根深蒂固的城鄉分割、城市優先利益結構，探索實行城鄉統一的勞動就業制度，建立覆蓋城鄉社會保障體系，積極穩妥地改革戶籍管理制度，尤其戶籍制度必須改革。農民工戶籍問題，是農民工問題中最具有決定性作用的問題，不僅導致農民工就業難、居住難、看病難、子女上學難、流動性大、無社會保障、地位低、弱勢化、邊緣化的重要因素，更使農民工不能市民化、農民工問題不能最終解決的主要原因。

二、改革城市二元管理體制，改變社區管理理念

城市政府對農民工管理呈現的是以城鄉二元體制為制度，對勞動力流動實行政府計畫調控和以治安管理為重點的「防範式管理」。從而顯示城市對他們的排斥或管理的真空，使他們進一步體會到自己還是城市「局外人」。因此，改變現有的社區管理理念，將他們視作與市民平等的主體，促使彼等從「準市民」向「市民」身分轉變，是推進城市現代化管理和社區建設的一個正確選擇。

三、要加強農民工在職教育培訓

儘管新生代農民工文化程度較其父輩要高，但由於缺乏相應技術能力，導致難以擺脫低層次打工狀態，從而產生「職業期望值」較高與素質較低的矛盾。由於技能缺乏，不僅制約其在城市的生存能力、權益享有和實現能力，也制約工業化、城市化的推進。因此，要發揮各級組織作用，設立農民工學校，加強農民工職業教育培訓，有計畫、有步驟、多元化、多渠道提高農民工科學文化和技能素質，使能適應企業發展和城市發展需要。

四、社會應更加善待農民工

經濟上的追求，並非新生代農民工外出打工唯一目的，他們更看重自我價值的實現，比如對市民身分的認同，遠大於農民身分認同。但現今社會，依然習慣把農民工當成唾手可得的「廉價勞動力」，這是從意識到行為都需重新認識之舉。社會應善待他們，提供人性化關懷，更多地保障其生存權和發展權，給予合理工作報酬，政治上要尊重他們，給予恰如其分稱謂等。

五、消除二元區隔，調整與市民的關係

城市工作的農民工，與市民交往互動上，由於語言、生活習慣、人際交往方式、文化程度等多方面巨大差異，在與城裡人之間出現嚴重溝通障礙，基本上被排斥在城市主流社會關係網絡之外。這增加他們對城市的疏離感，不能與城市居民發生有效社會聯繫，影響信息和資源有效流動，從而在城市社會中形成新的「二元區隔」。可運用電子網路「多元性」和「虛擬性」特點，使雙方隱藏真實社會身分，而產生一種平等化效應，以重構新生代農民工和城市居民之間關係，從而在城市社區中建立新的社會支持網絡，進而消除「二元區隔」。

六、進一步健全社會保障體系

應儘快建立大病統籌為主，具有可選擇性的醫療保險方案。²¹ 包括：完善農民工養老保險制度，輸出地與輸入地實行低保險費率，擴大覆蓋面。當前則應著重抓緊農民工的工傷、醫療（含女工生育）和養老保障制度的落實，並積極探索城鎮養老、醫療保險與農村養老、合作醫療的銜接方式與渠道，賦予農工自主選擇權，解決養老、保險問題。

中共農業部部長韓長賦指出：以體制改革和政策創新為動力，以逐步消除

²¹ 黃祖輝、劉雅萍，「農民工就業代際差異研究——基於浙江籍農民工就業狀況調查」，農業經濟問題月刊（北京市），第10期（2008年），頁59。

城鄉二元結構為目標，以人為本，公平對待，構建解決農民工問題的社會支持體系，是根本解決農民工問題的關鍵環節。今後如何從文化心理上接納，從政策制度上保證，要先做出相應制度安排，至少應含括：²²

- (一) 構建城鄉統一的就業服務和培訓體系，實行平等就業；
- (二) 構建覆（含）蓋農民工的城市公共服務體系，逐步解決農民工的子女上學、醫療衛生、居住等問題；
- (三) 構建農民工合法權益保障體系，確實維護農民工的政治、經濟、文化權益；
- (四) 構建適應農民工特點和可銜接的社會保障體系，優先解決工傷保險和大病醫療保障問題，逐步解決養老保障問題；
- (五) 構建積極穩妥解決農民工戶籍的管理體系，逐步地、有條件地解決長期在城市就業和居住農民工戶籍問題；
- (六) 構建農民工的社區服務管理體系，發揮社區的社會融合功能，促進農民工融入城市生活，與城市居民和諧相處。

同時，還要穩定農村土地承包關係，保障農民工的土地承包和流轉權益，使農民工進退有路，從而有助於順利解決農民工問題。

陸、結語

2010年中共「中央一號文件」指出，大陸連續6年糧食生產實現增產，農民工就業快速回升；但也不諱言，面對複雜多變的發展環境，保持農民收入較快增長的難度越來越大，轉變農業發展方式的要求越來越高，破除城鄉二元結構的任務越來越重。²³ 正處於轉型期的中國大陸農村，一個非常大的問題是農民外出後，既不能在城市定居，又不願意回到農村。至於以80、90年後為代表的新一代農民工，他們在1.5億外出農民工中約占60%。相對來說，這些人對農業不熟悉，同時又特別渴望融入城市生活、城市社會。「但從制度到心理到具體

²² 韓長賦，「中國大陸農民工發展趨勢與展望」，經濟研究月刊（北京市），第12期（2006年），頁11-12。

²³ 「中共中央、國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步充實農業發展基礎的若干意見」（2009年12月31日），2010年3月17日下載，《安徽大學中國三農問題研究中心》，<http://www.snzg.com.cn/ReadNews.asp?NewsID=3248>。

措施，我們還都沒有做好接納的準備。」²⁴

在當前市場經濟條件下，企業追求的目標是利潤的最大化，而地方政府追求的是 GDP 的最大化。企業與地方政府之間有了進行合作的基礎；甚至在功能上還具有「同構」現象。因之，為營造所謂良好投資環境，地方政府在勞資雙方博弈中，往往有意地偏袒資方，致使本處於弱勢地位農民工，更陷入不利博弈地位。相當多的地方政府以犧牲農民的正當權益，來換取 GDP 的增長以及更多的外資和財政收入。所以，「光有法還不夠，缺乏有效貫徹實施的社會環境，一切法律法規都只會是堂中擺設。將法律法規貫徹落實才是改變農民工弱勢地位、保障其權益的關鍵之所在。」²⁵

農民工市民化政策成本大於收益，是得不償失政策抉擇；必須循序漸近，隨著經濟發展水平和城市化推進而逐步實現。亦即要充分尊重市場的調節，讓市場這隻手來指導城鄉人口的流動，而不是依靠政策指導。²⁶ 隨著第二代農民工進入城市的規模越來越大，如果長期不能邁過市民化這道「門檻」，累積到一定時期和規模時，很有可能引發較嚴重社會問題。按照帕累托精英理論，如果精英群體長期處在社會底層，就會引發社會失衡，造成秩序混亂。因而，近年大陸各界大聲疾呼：關注民生，需關注三農；關注三農，需關注農民工；關注農民工，需關注第二代農民工；關注第二代農民工，需關注第二代農民工自身素質與能力的提升。而這項浩大的社會工程，需要政府、企業和第二代農民工三個利益相關者各盡其力。²⁷ 難怪連大陸農業部長韓長賦也要說：「城裡人對他們（90 後）的態度應該是：用城市文明和城市文化同化他們，而不是排斥他們。絕不能在城市裡再搞出個『二元結構』，防止出現一些國家現代化大城市邊緣的『貧民窟』現象！」²⁸

²⁴ 「陳錫文解讀 2010 年中央一號文件」，2010 年 3 月 17 日下載，《安徽大學中國三農問題研究中心》，<http://www.snzg.com.cn/ReadNews.asp?NewsID=3249>。按：陳錫文現任中央農村工作領導小組副組長、辦公室主任，渠曾參與新世紀以來 7 個中央一號文件起草。

²⁵ 江立華、符平，「斷裂與彌補——農民工權益保障中的法與政府角色」，2010 年 2 月 9 日下載，《陸委會兩岸知識庫》（臺北市），<http://csin.mac.gov.tw/maccgi/ttskm?@2^340562300^995^^^@2114738097>。

²⁶ 趙英美，「農民工市民化的經濟分析：成本收益與政策選擇」，中共寧波市委黨校學報雙月刊（寧波市），第 5 期（2007 年），頁 59。

²⁷ 何蓉蓉、付亞萍，「淺析第二代農民工綜合素質與能力的提升」，技術與市場月刊（成都市），第 7 期（2009 年），頁 73。

²⁸ 韓長賦，「關於『90 後』農民工」（2010 年 2 月 2 日發布），2010 年 3 月 17 日下載，《三農中國網》，<http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-19336/page-1.html>。

史料

Historical Archives

兩年來共匪在綏蒙地區活動概況（續一）

A Two Year Study of Communist Activities in Suiyuan and
Mongol Area (II)

中央通訊局* 綏遠室編擬

Edited by KMT

中華民國三十六年十二月十日

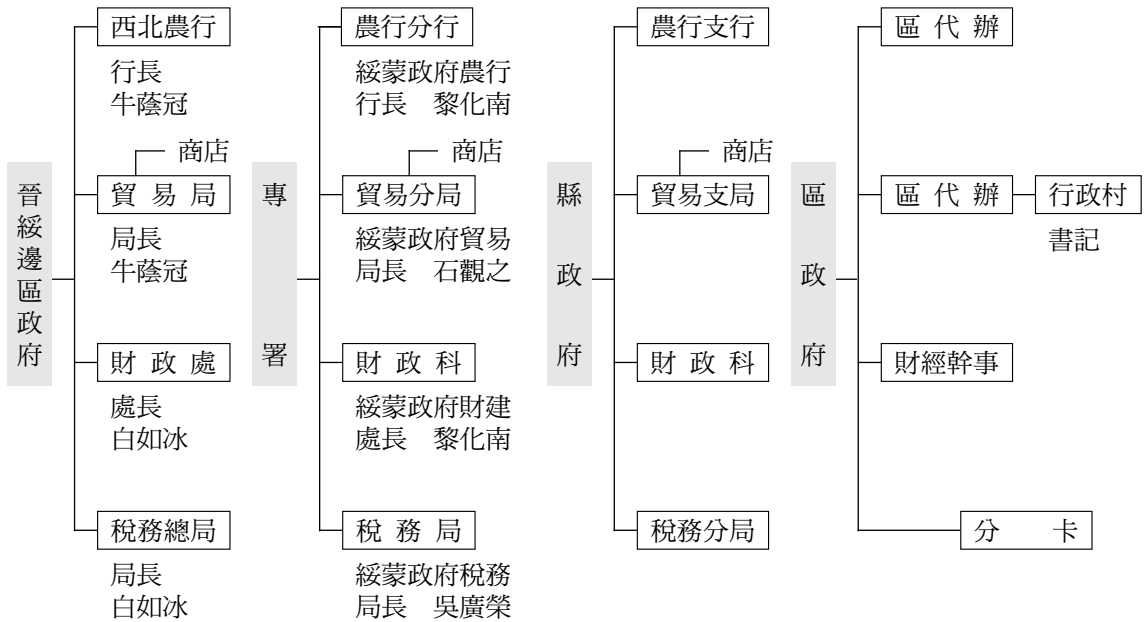
第三、兩年來共匪之財政、金融、經濟決策及其實行情形與效果

一、共匪之財政、經濟、金融機關：共匪的財政機構在晉綏邊區行署者，有財政處是最高的財政指揮機關，有稅務總局是稅收的最高行政機關，有西北農民銀行總行，是最高的金融及唯一的發行機關，有貿易總局（現改稱為貿易總公司）是執行貿易的總機關。以下各專員區及綏蒙政府均有財政科、稅務局、農行分行及貿易商店（現改稱為分支公司），其組織系統如下表：

*1. 全稱為中國國民黨中央執行委員會秘書處黨員通訊局。

2. 本件為手抄本，全一冊，原件現存法務部調查局局史館。

3. 「史料」之轉載以忠於原始文件為原則，對於內容之正確性未做鑑別，筆誤部分亦未校正。部分明顯錯誤處之研判，以括號楷體字標示；原件不清楚部分，以●標示。本原件多未有標點，為利於閱讀，特予增添。



晉綏邊區行政公署佈告：

為減輕人民負擔，發展生產，對敵頑時代的苛捐雜稅早已取締，據報有些地方，自（至）今仍私自捐勒，不按本署條令，自行攤派村款，私自拉用抗勤，幹部民兵又均不服抗勤，有些地方之武委會與民兵以巡田為名，自行派丁派款，此種行為是違反群眾利益的，也是違反法令，違反政紀的，為嚴格糾正此種不法行為，特公佈以下四點：

- 一、在農業負擔方面，本署頒有公糧條例，商業負擔頒有營業稅條例，材（財）政地方開支，按村款辦法征收公糧營業稅，村款均為每年征收一次，由各級政府征收並均發給正式兩聯收據或稅票。
- 二、在農村與市鎮買賣牲畜者，由買主出百分之五的畜稅，在市鎮買賣糧食者由賣主出百分之二的斗佣（在鄉村買賣糧食者免稅），不論公私商販運應稅，貨物出口、入口均按貨物稅條例納稅，此三種稅收均由各級稅務機關征收納稅後，除斗佣外，均開給正式稅票。
- 三、除上列負擔外，一切巡田糧以及無法令規定之負擔捐佣攤派與無正當

手續，擅自拉用抗勤等現象，均立即取締，嗣後再有不依法令，擅自攤派糧款、拉用抗勤者，即以違法貪污論處。

四、凡經本署頒佈之正式負擔，均有正式手續，依法令向人民收取糧款，而不開正式手續者，即以違法瀆職或意圖貪污論處，人民可以拒交或控告。

以上各點，仰我全邊區人民一體週知此佈

主任續範亭

副主任武新宇

中華民國三十六年四月二十五日

三（二）、廢除苛雜：這是綏蒙政府撤銷後最近一次的法令，其原文如后：

四（三）、實施經濟民主運動與節約消費，增加生產運動、經濟民主運動是共匪最近所號召的反貪污浪費一種清除貪污的措施，與節約消費、增加生產運動同為共匪在財政經濟上一種重要的群眾運動，這種以群眾運動（即所謂走群眾路綫）來解決財政經濟上之困難的辦法，共匪區實施結果頗著成效，故特並列於此：

甲、經濟民主運動：『經濟民主』一詳與『經濟公開』之含義大致相同，在實施上，共匪是著重『走群眾路綫』，其詳細辦法如左：

1. 清查家務：運動開始先由每一單位之全體人員組成經濟民主運動委員會，從個別的清查每一工作人員的家務做起，此種『家務』與共匪之建立革命家務異，革命家務著重在使每一工作人員認識革命事業，即為工作人員之『家務』；而清查家務則著重化每一個人的私人家務為整個的『革命家務』，故其清查家務亦即將每工作人員的所有財產實行充公，其方式採用兩種，即『動員』與『民主』討論。所謂『動員』即蒐集有關材料用為清查之依據；所謂『民主討論』即調查報告與處理討論此種清查家務，直至每一共匪幹部之私人財產清洗淨盡為止，而其被清洗之財產如稍可觀，即有遭受嚴厲處份之可能。
2. 思想反省：財產被清洗後，被清洗之幹部，在思想仍需來一個『清

洗』或『坦白』的陳述，並保證在今後的時日內要廉潔自愛、為黨犧牲，其所用方式與共匪在整風中所用者略同，即在經濟民主運動會上來一套『坦白』，其坦白大綱並須於坦白前交運動委員，『亦即黨幹審查』，如不澈底，仍需再來一次。

3. 自我批評：這是被清查後，自己對自己的一種最輕的處罰。
4. 解決問題：這是運動委員會對被清查之幹部所作的一種最後處理，處理的方法在初次大都是共處理財物，即自動將財物獻給公眾，處罰個人初期很少見，但本年一月後，處罰卻多而嚴厲。

乙、節約消費及增加生產運動：關於節約消費，共匪在反浪費的口號下，曾先後發動兩個運動，一種即所謂防旱備荒運動，一種即反浪費運動。關於前者，共匪號召其人民大眾實行下列辦法：

1. 節食減食：發動民眾及幹部普遍吃糠、麩、豆菜度荒。
2. 集糧、集菜、集肉：發動民眾挖苦菜、苜蓿、打野禽獸備荒。
3. 訓練幹部秘密隨饑民潛入我區，鼓動三抗運動。
4. 強化搶糧隊，到我邊緣區域搶劫食糧、綁票勒索。

關於後者，共匪曾有下列各規定：

1. 取消小皂（灶），發動吃粗糧。
2. 規定十二人一伙伙，二十人一駝駝。
3. 黜免一切不必要開支。
4. 降低工資，發動義務勞動。
5. 發動義獻。
6. 揭發貪污即與反貪污運動相結合。

關於生產運動是共匪在財建上的一種經常運動，其運動之實際執行情形，悉依毛酋之『組織起來』，分別擬定各項實施辦法，茲僅就生產組織與領導，簡述其梗概如次：

子、組織：

（一）領導組織：

- （1）各級（自邊區政府至區政府）成立生產委員會，以政府主要負責人為主任委員，抗聯（即各民眾團體）武委會負責人為委員黨委為領導基幹。

(2) 視事實需要，臨時組成領導各種生產之工作團隊。

(二) 參加生產之組織：

(1) 各種不同種類的生產合作社。

(2) 各色各樣的變工隊。

丑、領導方式：

一、民主領導：即所謂『走群眾路綫』。

二、創造典型：即所謂選舉『勞模』與『改造二流子』。

三、突破一點：創造經驗，推動全面。

四、厘（釐）訂各種生產計劃，如『戶計劃』紡織計劃等。

五、實行『調濟』：即代耕或租借耕耘及互借互濟等。

寅、實施情形：共匪此種生產運動，因其組織嚴密，故其生產情形曾因而一度活躍異常，後共匪創行『土地改革』運動，此種生產情形亦隨之衰落矣！

(五) 稅收種類：共匪晉綏邊區的稅收計有五種，即營業稅、貨物稅、統一公糧、契稅（屬縣級政府）、村款（屬於村級政府），茲將有關以上各種法令照錄於後：

(1) 偽晉綏邊區修正營業稅暫行條例及施行細則（原文照錄）。

(2) 偽晉綏邊區貨物稅暫行條例實（施）行細則（原文照錄）。

(3) 偽晉綏邊區統一救國公糧征收條例（原文照錄）。

(4) 偽綏蒙政府公糧征收條例（原文照錄）。

(5) 偽綏蒙政府契稅暫行章程（原文照錄）。

晉綏邊區修正營業稅暫行條例施行細則

行政公署 三十五年二月十五日

修正營業稅暫行條例 民國三十五年二月廿日
晉綏邊區行政公署頒佈

第一章 總則

第一條 本條例係修正三十三年十二月三十一日公佈之營業稅暫行條例訂定之。

第二條 (一) 凡在本區境內經營工商業者，不論公營或私營，均須分別交納營

業稅。

(二) 凡在邊區境內從事牲畜買賣者，不論公私均須交納牲畜買賣稅。

(三) 凡在邊區市場上買賣糧食，不論公私均須經當地稅務機關設立之過斗人員統一過斗，交納糧食買賣手續費。

(四) 凡經行政公署特許經營釀酒業者，除從價完納百分之三十的製產稅外，並須完納營業稅。

(五) 兼營工商業與農業者，依下列規定計征，以工商業為主，而又附帶經營農業者，其農業收入部份應合併工商業內計征營業稅；以農業收入為主而又附帶經營工商業者，其工商業收入部份已徵公糧者，不再徵營業稅。

第三條 營業稅由各級政府協同稅務機關徵收之，徵收營業稅應確實按工商業者之純收益適用比例計徵（征），經徵人員不得冒記收益，營業者亦不得隱瞞及虛報。

第二章 稅則

第四條 凡在本區境內經營工商業者，不論新設、舊營，均須於年初或開始營業時，向當地稅務機關申請登記，領取營業許可證，始得營業。

第五條 營業稅按其純收益之多寡，本累進原則，每半年（六個月）征收一次，不滿半年者，按月計征，營業稅之超征額為二萬元（每半年之純收益），起征率為百分之一，最高率為百分之二十五，百分之二十五以上，不再累進列表如下：（表附後）

第六條 各種牲畜（牛、驢、騾、馬、駱駝、豬、羊）之買賣成交後，買主須從價交納百分之五的牲畜買賣稅。

第七條 凡糧食買賣經稅務機關設立之過斗員成交後，賣糧人須從量交納百分之三的糧食買賣手續費。

第八條 臨時營業者，免征營業稅。

第九條 公私紡織、造紙、鍊鐵、熬●（硝）及一切軍火製造事業均免征營業稅。

第十條 以政府發給之獎金、撫恤金、退職金（精簡人員在內）所經營之工商業免征營業稅，但其中有非上述資本者，僅按其非獎金、非撫恤金等

部份之純收益計征之。

第十一條 各種合作社之計征與免征，依左列規定：

- （一）各種生產合作社免征。
- （二）各種群眾合作社免征。
- （三）軍民合作社以其純收益五成計征，但其群眾股金超過總股金四分之一者，以四成計征，超過總股金三分之一者，以三成計征，群眾股金超過總股金三分之二者全部免征。
- （四）於上述各種合作社中（生產合作社除外），如個人股金超過十萬元者，以其應分紅利之五成計征，其個人之營業稅、此項營業稅由合作社代為交納於支付紅利時扣除之。

第十二條 公營工商業以其純收益七成計征營業稅。

第十三條 鐵匠舖、木匠舖以其純收益五成計征營業稅。

第十四條 凡經獎勵之事業中，又兼營他業者，其兼營部份仍須交納營業稅。

第十五條 工商業中之畜養免征，但以之為主業者，仍須交納營業稅。

第三章 徵收

第十六條 營業稅之徵收應由地方政府協同稅務機關對各種營業進行調查登記，交由評議委員會評議後，認為確實後徵收之。

第十七條 評議委員會由各行業中之各層工商業代表及地方政府稅務機關、貿易機關派員組成之。

第十八條 營業稅經評定後，由納稅人向主管稅務機關直接交納，如無稅務機關地方，向當地縣市區政府交納，並須取得稅務總局製發之稅票為憑。

第十九條 個別營業者，如因災害而無力交納營業稅時，須經當地市區政府協同稅務機關調查，經評議委員會評議屬實後，報請縣政府批准減免之。

第二十條 為使工商業者之負擔公平合理，稅務機關必須經常進行調查統計工作，了解各業各號之營業狀況，必須時有檢查各店號賬簿之權。

第二十一條 各種工商業者不論公私，均於半年結賬一次，並於結賬後五日內將本期營業總額及純收益報告稅務機關。

第四章 獎懲

第廿二條 營業者實報收益踴躍納稅起模範作用者，酌情獎勵之。

第廿三條 營業者如有下列行為當分別處罰之：

- (一) 私自營業不向稅務機關領取營業許可證，經催無效或填報不實，隱瞞純收益或隱瞞營業總額者，得處以私營期間應納稅款或隱瞞收益應納稅款一倍以下之罰金。
- (二) 凡無故延期不交稅款及藉詞推諉，履催無效者，得處以應納稅款一倍以下之罰金。
- (三) 偽造賬冊或用其他方法企圖偷稅者，得處以應納稅款兩倍以下之罰金。

第廿四條 稅務人員著有成績或違法失職時，由稅務總局酌情予以獎懲。

第廿五條 稅務人員有不法行為，人民有向政府告發權。

第五章 附則

第廿六條 本條例細則另定之。

第廿七條 本條例解釋權屬行政公署。

第廿八條 本條例公佈後前頒發營業暫行條例即行作廢。

第廿九條 本條例自公佈之日施行。

純收益額	稅率%	純收益額	稅率%	純收益額	稅率%
20000 — 33000	1	184001 — 204000	11	404001 — 428000	21
33001 — 46000	2	204001 — 224000	12	428001 — 452000	22
46001 — 59000	3	224001 — 246000	13	452001 — 476000	23
59001 — 72000	4	246001 — 268000	14	476001 — 500000	24
72001 — 90000	5	268001 — 290000	15	500001 — 以上	25
90001 — 108000	6	290001 — 312000	16		
108001 — 126000	7	312001 — 335000	17		
126001 — 144000	8	335001 — 358000	18		
144001 — 164000	9	358001 — 381000	19		
164001 — 184000	10	381001 — 404000	20		

晉綏邊區修正營業稅暫行條例施行細則

第一條 本細則根據修正營業稅暫行條例第二十六條之規定製定之。

第二條 條例第二條稱：凡經行署特許經營釀酒業者與工商業者領取同樣營業手續。

第三條 條例第二條所指合併徵營業稅的部份，農業收入是在徵公糧時將其收入和財產評議之數併入營業稅而徵收之。

第四條 條例第三條規定營業稅應確實按工商業者之「純收益」適用比例計征，其純收益即是營業額除去資本額為毛收益，在毛收益中按公私不同之規定，除去下列費用，即為「純收益」，其不同規定如左：

（一）公商營業人員，按照政府規定之供給標準，扣除吃糧、菜金及日用品。

（二）私商營業人員除去伙食費、僱工工資，租用之舖房租子，帶家屬者不說人口多少，均除一個人的伙食用費。

第五條 條例第四條稱：凡在本邊區境內經營工商業者，均須於年初或開始營業時向當地稅務機關申請登記，領取營業證，其營業證每年請領一次，於上年第二次徵收營業稅時領取，其領營業證手續如下：

（一）領營業證須在未領前，向當地稅務機關申請登記，經調查認為登記確實者，始發給營業證，其登記項目包括：商號名稱、營業主姓名、營業地址、營業種類（兼業在內）、資本若干、是否合股、股東姓名、各股資本若干、營業人員若干、是否有分店、各設何地、資本若干（資本內若有獎金、撫恤金、退職金須註明）。

（二）營業證如有遺失者，應當即向稅務機關聲明，經調查屬實，准予補領。

（三）營業證每張收工料費五元。

第六條 條例第五條所謂：「每半年征收一次」，係指陽歷（曆）年度而言，全年分兩季征收，第一季為陽歷（曆）二月到七月，第二季為陽歷（曆）八月至明年一月底。

第七條 關於牲畜買賣者：

（一）凡買賣牲畜，不論有無中人說合，在成交後，應立即由買主向稅務局繳費，索取稅票。

- (二) 如係以牲畜相互交換，於成交後，由找價人依找價數目，照規定繳費，由稅局註明「相互交換」字樣，加蓋證章。
- (三) 牲畜成交後，不立即繳費，企圖逃避漏稅出境或隱瞞價格，偽造文件，經查獲後，處以應納費額三倍至五倍之罰金。

第八條 關於糧食買賣者：

- (一) 無論公司、商行、貨棧及貿易機關收集糧食，事先要協同賣糧人向稅務機關聲請過斗，並於過斗成交後繳佣。
- (二) 過斗收用時，不足一斗者免收斗佣，收斗佣之外，過斗所撒糧食仍規賣糧人。
- (三) 所用之斗要打火印「標準斗」字樣，斗量定為十三斤半（習慣用稱地方照算）。
- (四) 過斗收佣不開票。

第九條 條例第十條所謂：「臨時營業者」，係指從外區到本區，以不固定時間營業者，或在本區不以此為主業者，偶然作幾次營業者為臨時營業。

第十條 條例第十條所規定免征的獎金、撫恤金、退職金、退職金部分，須於營業之前登記，或有縣政府以上的機關證明，方予免征。

第十一條 條例第十一條所謂各種合作社之條件如左：

甲、合乎下列條件者，即為群眾合作社：

- (一) 合作社之人員是自動參加的，股金是自願投入的，合作社之負責人員是社員選舉的。
- (二) 能貫徹金融貿易政策、執行政府法令、組織群眾生產，為群眾解決困難，切實作到為廣大群眾服務的。
- (三) 部隊機關團體中之戰士、職員、事務人員以自己私資所組成之合作社，亦為群眾合作社。
- (四) 為群眾服務之運輸合作社以生產合作社論。

乙、合乎下列情形者，即為軍民合作社：

- (一) 軍政機關開設之合作社，而又吸收群眾社員與群眾股金者。
- (二) 軍政機關團體出資開設之合作社，吸收戰士、職員、事務人員，個人參加者亦為軍民合作社。

第十二條 條例第十五條稱：「鐵匠舖木匠舖」，係指造鐵木器具而言，其販賣

鐵木器具者以一般商業論。

第十三條 條例第十五條稱：「工商業中之畜養免征」，係指養豬、養羊為副業者免征，但以販賣豬、羊為主業者，以一般商業論。

晉綏邊區行政公署通知

稅字第二〇七號

三十五年一月十三日

事由：發去貨物稅條例施行細則

各行署主任、綏蒙政府主席、各專員縣長、各稅務局長、各貿易局長：貨物稅條例施行細則，經稍加改修已印好，茲發去希依照執行。

此致

敬禮！

主 任 續範亭
副 主 任 武新宇
財政處長兼 黎化南
稅務總局長
副 處 長 趙立德

晉綏邊區貨物稅暫行條例施行細則

民國卅四年十二月三十日公佈

第一條 本細則依晉綏邊區貨物稅暫行條例第二十三條之規定製定之。

（一）減稅與免稅手續

第二條 凡係軍用品或有關社會福利建設之必需品，始能依此規定請求減免。

第三條 減免權屬於邊區行政公署，其他各級政府貿易及稅務機關，均不得自行減免。

第四條 請求減免稅之機關或個人，須先將貨物種類、數量、用途、運貨人、所經路綫、送達地點列表，報請邊區公署經批准後，令飭稅務總局發給減稅或免稅證，由運貨人持向入境第一稅務機關或出境起運地稅務機關報請查驗，蓋章後起運。

第五條 凡未經邊區行政公署批准減免以前之貨物，一律照章納稅，不得借詞強行通過。

第六條 已減稅或免稅之貨物，在本區通行時，仍須受稅務機關之檢查，如查出貨證不符者，應依晉綏邊區貨物稅暫行條例（以下簡稱條例）第二章各條之規定處理。

（二）特許手續

第七條 凡因特殊情形需要採購禁止出入口之貨物者，事先必需請求邊區行政公署委託之貿易總局或行署（呂梁、雁門、綏蒙政府）貿易局批准。

第八條 請求特許之機關或個人，必須先將貨物種類、數量、起止地點、所經路途、用途、運貨人等詳細列表報，陳請貿易總局或行署貿易局批准，取得特許證後方可運行。

第九條 持有特許證之貨物運行途中，須受各稅務機關之查驗，若貨證不符者，其特許以外之貨物應按條例第二章各條規定辦理之。

（三）游擊區往返販運貨物規定

第十條 凡本區所轄游擊區商民，如取得當地區級政府以上之證明文件，運銷內地各種土產，則以內地貿易論，如未持證明文件，則須覓具妥保或納相當於稅款之保證金，在兩月內取得證明時，保證書及保證金全數退還，遇（逾）期者不退。

第十一條 由內地運往游擊區之貨物，在起運地須具有妥保，或納有相當於稅款之保證金，將貨物出售後，在兩月內取得當地級政府以上之證明文件，經審查確係出售游擊區者，則以內地貿易論，保證書或保證金全數退還。

第十二條 游擊區往返運銷貨物，取不到證明文件者，即以出入境貨物論，依條例規定納稅。

（四）貨物稅估價規定

第十三條 估價由各縣稅務局所在地的估價委員會（以下簡稱估委會）估定報告行署稅務局備查，一般每月估價一次，必要時，臨時估定之估委會組織如下：

1. 估委會設於縣稅務局所在地。

2. 估委會主席由稅務機關或政權機關代表擔任之。

第十四條 不便估定之特殊貨物或在緊急形勢下，不能估定之貨物，可由各縣稅務局政權機關會同貿易支局及商聯會所派代表，以及公正商人此辦法估定之。

第十五條 估價標準：

甲、出境貨物依市價估定。

乙、入境貨物依市價減百分之廿的利潤及運輸費估定之。

（五）報驗手續

第十六條 販運貨物須按左例規定手續辦理：

一、凡運輸貨物至邊區者，須在入境路綫第一稅務機關報驗納稅。

二、從邊區運貨出境者，須於未裝包前，向附近稅務機關報驗納稅，方准起運。

三、在未設立稅務機關之地，起運者須向附近或路經第一稅務機關報驗納稅。

第十七條 非本區產品輸入本區，再運往外區，已按條例第八條規定辦好手續，而持有補稅證（以出境稅票代用），經查明貨證相符者，即准其出口。

第十八條 凡運輸違禁物品，必須持有特許證及稅票者，方准放行，否則沒收之。

第十九條 依前項之規定，報驗人須詳細報明左列事項：

一、販運人姓名及商號名稱、地址。

二、押運人及腳夫姓名。

三、貨物名稱、數量及件數。

四、起運地及指銷地。

第二十條 不論公私商販所運貨物，在途中或落地銷售時，須先向附近稅務機關報請開包查驗，蓋驗章後方可出售市面，出售貨物均以稅票或驗章為憑，已稅貨物而驗章不明時，應請附近稅務機關查驗加蓋新章。

第廿一條 運輸之貨物如因故延誤，不能依稅票期限到達落貨地點時，運貨人須於稅票上批明放行後，方可運行。

第廿二條 依條例第四章之規定，本區郵局收發裝包貨物查驗納稅手續如左：

- 一、凡本區內郵局收到郵包裝寄之貨物，收件人須報請稅務機關查驗納稅後，始得領取郵包，否則以偷視論。
- 二、凡從本區內寄出之包件，必須經過稅務機關查驗應稅貨物，寄包者照章完稅後（無稅貨物也加蓋驗章），方得寄遞，否則稅務機關有扣留貨物之權。

第廿三條 依條例第十七條之規定，凡貨物改運、分運及改裝之報驗規定如左：

- 一、已稅貨物在中途或銷地，將改運他處時，應將原貨運同稅票送當地稅務機關驗明無錯，即於原票批明某月某日驗照貨票相符，准予改運某處等字據，並加蓋驗章後，始得改運。
- 二、已稅貨物於中途或銷地願將一部份運他處時，應將分運貨物及原票報經當地稅務機關驗明無錯，即於原票批明某月某日驗明，准予分運某貨若干，和另發給第某號分運證字據，並由稅務機關負責人簽名蓋章，另在分運之另部份貨物之分運證上填明已稅，並蓋驗章後，始得通行。

已稅貨物擬改裝時（以大改小、以小改大、另換包皮），應於未折（拆）原裝前，持原票及已蓋章之貨物，經當地稅務機關驗明票照當地改裝後，按改裝之新件上蓋驗章，並於原稅票上說明某月某日准將原裝若干件，改成若干件等字據，由稅務機關負責人簽名蓋章，始得銷售通行。

第廿四條 納稅人完稅後，應詳查稅票記載貨物名稱數量、稅額、及騎縫所剪數字是否確當，如有錯誤遺漏，立即申請改正，如不申明或擅自塗改，一切責任由納稅人負之，但各項稅款，納稅人應予當場交清，不得拖欠，如因拖欠致使稅款蒙受損失時，經手人除墊付外，並受適當的處分。

第廿五條 稅票如有遺失或損壞時，如無原納稅局卡之證明文件及保人，則須重新查驗納稅，若經蓋驗章而無稅票時，即須另行查驗補稅。

第廿六條 扣留違禁物品稅務機關應將該被扣之機關或個人名稱原因、貨物名稱、數量、日期、填寫憑證，交貨主或腳夫收執，並立即報請上級處理，不得延誤。

（未完待續）