

論中共建政60年

On the Sixty Years of People's Republic of China

包淳亮 (Pao, Chwen-Liang)

中國科技大學通識教育中心助理教授

壹、為有犧牲多壯志

歷史總是在不同的時代、被不同的人所不斷書寫。英國維多利亞女王時期被許多好萊塢電影塗上玫瑰色彩，但對中國人、印度人或者非洲人而言，可能有些不堪回首；這段時期英國彷彿站在文明的巔峰，但同時期的馬克思卻為英國在中國販售鴉片而感到痛惜，認為這是最文明的國家在做最野蠻的事。20世紀50、60年代的西方世界，經濟高速增長，人民生活快速改善，之後被霍布斯邦形容為黃金年代；但當時的英國與法國不是正為了殖民帝國的解體、消逝而掙扎、扼腕？現實總是有多樣的評價可能。

進入21世紀，中國大陸對於國民政府與蔣介石的評價開始逐步調整，不過回到六十多年前的國共內戰時期，當時的整個輿論氣氛對於中華民國中央政府確實非常不利；所謂的「民主」、「進步」在當時都不是在國民政府的一邊，而是在共產主義的一邊。美國內部有著種族隔離，英國與法國都還有著廣大殖民地，只有蘇聯似乎實現了民族平等，並且似乎也能夠實現經濟的發展。而在國內，誰更能動員民眾為自身利益而戰鬥？誰更能有效地激發民眾的情感與認同？其結果即是國民政府敗退臺灣。

中共建政，國內秩序迅速恢復，經濟高速發展，雖然數以百萬計的「人民敵人」，在中共建政初期的鎮壓反革命過程中未經嚴格的司法程序即被「消滅」。中共政權並與美國在朝鮮半島進行一場戰爭，美國在犧牲近四萬美軍後

被迫妥協，中共雖然也犧牲慘重，但由此進一步激發了中國人的自信，然而這場戰爭也使美國與中共要到中共建政近三十年之後才建立正式外交關係。

內外政治氛圍都使極左派勢力上揚，在中國內部，殘餘的「右派」知識分子與工商業主由此處於不利的政治氣氛下，為日後各種「擴大化」做出了鋪墊；在外部，不僅美中關係受到影響，不久還成為中共與蘇聯對立的一大根源；種種對立與中共內部的路線之爭互相激盪，於是在「大躍進」之後幾年，在同時與美蘇兩個超級強權為敵的情況下，中國大陸在1960年代中後期又進行「文化大革命」與「三線建設」，使中國大陸的政治與經濟發展橫生波折。

到了1970年代初，洶湧全世界的殖民地解放運動已經進入尾聲，蘇聯的經濟發展遇到瓶頸，就連西歐的福利社會也呈現各種弊端。美國的越南戰爭已使之筋疲力竭，布列頓森林體系也已告終。在此之際，尼克森果斷的與中共恢復往來，不久雖放棄犧牲近六萬美軍的越南戰場，卻緩和了其地緣政治劣勢與國內政治緊張。毛澤東也開啟中國與美國的接觸，並在毛後由鄧小平開始進行「改革開放」，於是不僅改善地緣政治地位，並打開與西方經濟連結的大門。蘇聯則在政治與經濟改革上都趨於無力，形成以布里茲涅夫為首的老人統治。此一差別，乃型塑了其後三個大國的命運。

貳、天翻地覆慨而慷

1978年底，鄧小平上台，中國開始韜光養晦。國際上與美國深化往來，在國內則展開各項改革。政治上先恢復老幹部的地位以建立有效的統治，再逐步推進年輕化，使新生的幹部被有序甄拔；由此既保有政治的穩定性，又使「幹部隊伍」保有積極性。經濟上先進行農業改革，再逐步推進城市經濟改革，以各種雙軌制作為過渡時期的方案，避免過於全面的、激進的改革方式，並創立各種經濟特區，擴大對外留學人數，並善用香港、臺灣、新加坡等海外華人社會的經驗。

不過在改革的成效尚未完全顯露的1980年代中後期，中國大陸的經濟轉型還未突破意識形態的侷限，價格雙軌制的負面作用頻仍，港臺的富裕生活使大陸顯得極為貧困，知識界受到政策的忽略而躁動不安，而戈巴契夫領導下的蘇聯改革也使中共的步驟顯得尤為遲緩。1989年到1991年，中共鎮壓民眾的示

威，東歐共黨政權紛紛下臺，蘇聯、南斯拉夫等國分裂，西方世界的輿論主流認為中共政權也瓦解在即。

由於蘇聯解體，西方陣營不再需要中國做為平衡蘇聯的籌碼，乃不斷向中共施加壓力，包括大規模出售先進武器給臺灣、反對北京申辦2000年奧運會、銀河號事件，每年的最惠國待遇審查，以及之後的中國駐南斯拉夫大使館被襲事件等。這段時期，被當時中國大陸外交部長錢其琛形容為「黑雲壓城城欲摧」。然而在鄧小平的鼓吹下，1992年中國大陸的改革與開放已重新啟動，數年內短缺型經濟即告終了，經濟體質也大幅轉型；原本的城市計畫經濟已讓位於各項服務與貨物的貨幣化，「單位」的各種隱藏福利逐步消失，混亂的各種「所有制」最終讓位給既承認私有財產權、同時國有資產也相對得到清晰保護的新體制。多年占據世界第一的生產性外資流入，既利用了中國大陸相對廉價的基礎設施與人力，也使中國經濟與世界接軌。民眾對於政治的不滿有所消退，於是1997年席捲東南亞與韓國的亞洲金融風暴，反而成為證明中共統治有效性的一次展示。

2001年加入世界貿易組織後，中國大陸的政經形勢更為穩定，並連續多年出現三成以上的出口成長率，終使中國大陸出口規模，到2009年可望超越德國而躍居世界第一。2009年同時標誌中國超過日本成為世界經濟第二大國，以及超越美國成為汽車生產第一大國。多年的快速增長，使中國大陸人民對國家前景的自信心目前已居於世界最高的水準，「大國崛起」似乎唾手可得。2008年以華爾街為源頭的經濟危機波及全球，手握兩兆美元外匯的中共政權乃成為各國不得不禮讓三分的重要夥伴，與美國並駕齊驅的「G2」之說順勢而起。短期而言，中共統治似乎仍將穩定，美國與中國大陸的合作仍將作為外交界的重點話題；人們不僅可能不會看到中國大陸轉型為西方意涵的民主國家，反而會看到所謂「北京共識」被不斷添加意涵、並得到更多的重視。

參、過眼滔滔雲共霧

縱然是10年前撰寫一篇對中共執政成效的回顧，人們都還可以直率地宣稱其死期將近；這種宣稱既有著對民主價值的執著，也有著現實的佐證。但近年由於中國大陸變化過於迅速，各界對中國看法已呈現極大不同；持民主必

勝、反共必成觀點者仍大有人在，然而以「歷史終結論」聞名的法蘭西斯·福山，在一場對談中宣稱中國將為民主的價值體系增添新的元素，似乎放棄其對美式民主優越性的執著。福山之退此一步，彷彿實踐是檢驗真理的最有力標準；換言之，即很難有一決然不變的標準。

因此我們至少要從兩個不同的角度來看待中共建政60年。以美國為首的世界右派的角度，主張中共政權的建立帶給中國人民莫大的悲劇，尤其是「前30年」可說是完全的錯誤。廿餘年來中國逐步加入世界貿易體系，成為在全球化中獲益最大成員，這是相對正確的；中國經濟還必須進一步私有化、市場化；同時中國大陸的政治體系仍然落後，必須痛加改革，參考美國與英國的兩黨制，形成政黨競爭、政黨輪替的政治格局，才能實踐自由與民主。與西方輿論相呼應的中國大陸的「自由派」，在知識分子中有很大的影響力，但西方輿論對於中國大陸的攻擊激起中國民眾反感，往往使自由派受池魚之殃；而臺灣的民主實踐，似乎也只成為中國民主化緩進論的柴火。此外，由於中國大陸似乎已經形成國家資本主義統治，一個強烈的質疑在於，倘若操作不當，自由派的訴求未必得到美英的民主政治，反而產生過去拉丁美洲、或者今日義大利的右派威權政黨長期主政的政治形態。

以歐洲與拉丁美洲的部分左派政黨與部分知識分子為主的世界左派輿論，則傾向於認為中共政權的建立，是中國中下層民眾反對地主、資產階級剝削的勝利，也是世界走上後殖民化過程中的一個里程碑。中共在前30年的執政過程中發生極左的重大錯誤，但仍取得普及教育與醫療等成果，為之後的發展奠定基礎。改革開放之後的30年新富快速出現，中共也有淪為新特權階級的危險，但同時中國也成為消滅貧困最有成效的國家。此一角度對於共產主義革命抱有同情理解，也支持中共的改革開放，但對當前過於強調經濟發展的國家資本主義頗有譏評，並認為中共若能參考瑞典的政治經驗，轉型為北歐的「民主社會主義」政黨，將是非常值得鼓勵的發展方向。

一黨獨大在許多自由派看來可能不夠民主，但許多北歐社會主義政黨在國內形成一黨獨大；一黨獨大若是經由競爭性民主背書，甚至更為穩定。然而當前的中共與擔負起眾多社會福利責任的民主社會主義似乎還相距頗遠，因此這種主張目前還只能作為一個典範來加以訴求。另一方面，自由派主張將國有企業進一步私有化，顯然這有助於削減黨官僚體系的力量，增加公民社會的空

間；但國有企業與黨官僚體系卻未必是現代化進程中的阻力，反而經濟上若盲目的市場化與私有化，更可能導致全民的財產被經理人所侵吞，乃至形成蘇聯解體後的權錢統治。

肆、無限風光在險峰

倘若在未來的30年，中共政權雖然開展政治民主，但一黨獨大持續掌政；雖然人民享有廣泛自由，但國家資本占有絕對優勢，且實施廣泛的社會福利；雖然經濟規模躍居世界第一，但仍號稱絕不稱霸，各國平等；屆時人們對於中國、對於中共，可能都將產生更多浪漫想像，以致於大躍進三千萬餓殍，或者文革千萬人挨批，都如同美國之行種族隔離、英國之行殖民主義，雖成為歷史的公案，但不能撼動掌權精英於分毫。

這似乎正是目前演進的方向。再加上中國已開始生產高速鐵路列車，並將在十年內開始生產大型客機；中國人上了太空，登月與火星探測也都在按部就班的實施之中；中國的技術儲備已超過韓國，持續掌握更多的關鍵技術乃勢所必然；中國文化開始向外擴張，孔子學院已逾三百所。逐漸人們將同意他不是只有腐敗，人事任命不僅是裙帶關係，行政並非低效，且人民的支持度似乎還高於一般民主國家的政府。如果這些「成就」都將歸功於「黨」與「政府」的領導，這個黨國體制的生命力是不是還將更為旺盛？我們要如何去看待他的過去與現在？

這種現象，可以用葛蘭西的「霸權」，或文化領導權、話語權的概念來理解。中共在1970年代以後逐漸失去領導權威，到90年代前後的「大氣候與小氣候」中不得不以武力對付聚眾不散的平民。但在其建政60年之際，中國經濟規模正持續擴大，快則7、8年，慢則20、30年，將超趕美國。由於硬實力的增長，其軟實力也正在重新、甚至快速的累積。當政權對人民的控制由暴力轉變為金錢與說服，始終保有批判性的知識分子，將顯得稀有而可貴。（本文小標題皆取自毛澤東詩詞，篇名不贅）

達賴訪臺的政治效應與反思

The Political Effect of Dalai Lama to Visit Taiwan and Reflection

吳 漢 (Wu, Han)

崑山科技大學通識教育中心副教授

達賴喇嘛應民進黨南部七縣市首長之邀，為「88水災」受災民眾與罹難者舉行祈福法會，於今（98）年8月30日至9月4日第三度來臺訪問。達賴此行行前廣受國際媒體關注，離臺後仍然餘波盪漾。有人認為這是一次「人道宗教關懷之旅」，更有人指出這是一場國內朝野間與兩岸間的政治角力。無論如何，這是近期影響兩岸關係的一件大事，本文將就達賴訪臺的政治效應，以及從一事件所反映出的兩岸問題，進行反思與探討。

壹、達賴訪臺的經過

莫拉克颱風為南臺灣帶來重創，據行政院莫拉克颱風災害重建推動委員會統計，災害造成618人死亡，76人失蹤，撤離人數24,950人，道路中斷254處，沖毀橋樑106座，農業損失約165億元，¹再加上土石流毀村，淹水積水不退，災害損失可謂空前。災後政府及民間均積極動員，全力救災，但受災民眾不堪生命財產的損失，對救災復員的進度迭有抱怨。

在各方面都百廢待舉之際，8月26日下午5時高雄市長陳菊、嘉義縣長陳明文、屏東縣副縣長鐘佳濱等人在高雄市政府召開記者會，說明民進黨南部七縣市首長聯名邀請達賴來臺舉辦祈福法會及獲得達賴私人辦公室同意來臺的經

¹ 參見行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網站，<http://88flood.www.gov.tw/status.php>。

過，陳菊市長盼「中央」基於愛心、人道同意達賴來臺灣，不要有政治考慮。²

陳菊市長邀請達賴訪臺之舉，無疑在國內政情及兩岸關係投下一顆震撼彈，馬英九總統隨即在26日晚間密集徵詢副總統蕭萬長、行政院長劉兆玄、立法院長王金平及國民黨高層意見後，當天深夜同意達賴喇嘛以「人道宗教關懷」原則來臺。27日，執政黨啟動國共平臺，透過管道向對岸說明政府處理達賴訪臺的決定，並進行溝通。同日，中共國臺辦發言人指出，無論達賴喇嘛以什麼形式和身分赴臺，都堅決反對；同時對民進黨一些人策劃達賴訪臺提出批評。³

達賴訪臺行程安排於8月30日抵臺，9月4日離臺。為了讓達賴不虛此行，接待單位刻意安排記者會及公開演講等大型活動，在臺期間主要行程預訂如下：8月31日上午在下榻的高雄蓮潭會館舉行中外媒體記者會，下午前往小林村、旗山等災區探訪災民；9月1日上午在高雄巨蛋舉行災民祈福法會，下午舉行公開演講；9月2日上午在高雄漢神巨蛋宴會廳與天主教樞機主教單國璽進行對話；9月3日下午在桃園巨蛋舉行公開演講。

為避免紛擾，達賴於30日下午在新德里國際機場搭機來臺之前，特別發表三點聲明，他指出：此行是應臺灣人民的邀請，並非受任何政治團體之邀；此行目的在安撫災民和超度亡靈；此行純粹為臺灣人民祈福消災，並無任何其他因素考量。次日，國臺辦發言人就達賴抵臺活動再次聲明表示，達賴赴臺勢必對兩岸關係造成不利影響，將密切關注事態的發展。

為此，在既定行程上做了必要的調整。達賴於30日晚間抵臺，隨即搭乘高鐵專車南下高雄。在高雄市政府的建議下，達賴決定取消31日上午的中外媒體記者會，當天直接驅車前往災區高雄縣甲仙鄉小林村及屏東縣佳冬鄉探視，為災民舉行誦經祈福法會。9月1日上午，達賴在高雄巨蛋如期舉行超度祈福法會；下午則在高雄蓮潭會館舉行500人的小型公開演講，演講題目是「一個地球，共同的責任。」2日上午，達賴與單國璽樞機主教在高雄漢神巨蛋宴會廳舉行跨宗教的對談，題目為「天法自然——人與大自然的對話」，吸引聽眾1,000多人；中午與南部民進黨縣市首長餐敘後，搭高鐵北上，下榻福華飯店。3日，取

² 「邀達賴來臺撫慰災民 陳菊盼人道超越政治」，2009年8月27日下載，《國際日報》，<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/292194>。

³ 「達賴訪臺 國臺辦：堅決反對」，2009年8月27日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200908270284>。

消原訂在桃園巨蛋的公開演講，由達賴喇嘛西藏宗教基金會安排兩場大型接見會，接見在臺藏人與臺灣藏傳佛教團體，人數逾千。4日上午7時50分，搭乘中華航空公司班機，離臺返回印度，結束訪臺行程。

貳、政治效應

雖然達賴一再表示，這次訪臺之行並沒有任何政治意涵，也不想造成任何人的不方便。但達賴此行卻是動見觀瞻，引起國際媒體的注意，帶來相當大的政治效應。首先，就達賴本身而言，他雖然流亡在印度，但西方國家視其為西藏的精神領袖，各國人民關心其宗教上的影響力，各國政府與媒體則注意其政治上的作用，因此達賴的任何活動必然賦予一定的政治意涵。其次，就此次訪臺活動而言，來臺的目的是為「88水災」消災祈福，但看不出其必要性或急迫性，一般認為高雄市長陳菊邀達賴來訪未事前溝通，突然訴諸媒體要求「中央」放行，其動機就是政治算計，本質上是給馬政府出了一道難題，讓人不做政治聯想也難。

達賴此行所帶來的政治效應，大致可從國內政治與兩岸關係兩個層面來加以剖析。

就國內政治而言，馬政府正因救災不力而飽受批評，民調直直落，高雄市長陳菊突然拋出達賴來訪的議題，目的是要使馬總統進退失據，在低落的聲望上雪上加霜。馬總統得知達賴受邀來臺訊息後，即刻展開查證，並連夜徵詢府院黨高層，經過5個小時的溝通與考慮，終於明快做出同意來訪的決定。此一事件的第一個效應是，媒體的焦點一下子從救災的問題轉向達賴來訪，頓時為馬總統與劉院長緩解了燃眉之急。

其次，民進黨長期以來批評馬總統「向中國靠攏」，去年達賴曾表示有意來臺訪問，馬總統以時機不宜回應，受到輿論質疑。此次馬總統第一時間同意達賴來訪，無形中解決「向中國靠攏」的困境。

再者，陳菊此舉原本是一石兩鳥之計，一者讓執政黨陷於被動，二者本身可在民進黨內掌握議題主導權。未料事件發展結果並未讓執政黨受到傷害，在民進黨內反而形成心結。民進黨中央對此事是在狀況外，僅在事前被告知。而黨內菁英在後天王時代，人人想力爭上游，陳菊在主辦世運已有出色的表現，

如今又打出達賴牌，突然似乎光環加身，令其他人相形見絀，黨的未來發展如何，實有待觀察。

就兩岸關係而言，達賴喇嘛是中共眼中「藏獨」組織的領導人，達賴至各國訪問，與該國領導人會面，均引起中共的抗議與杯葛。去年馬總統就職以來，兩岸關係一改過去緊張對峙的局面，逐漸朝向正常化發展，在舉行過的三次「江陳會」，已簽定9項協議及1項共識，仍有眾多議題等待協商。值此之際，達賴來臺訪問，無異給發展中的兩岸關係投下變數。

國際媒體皆認為此舉將觸怒北京，國內媒體亦不敢太過樂觀。國臺辦曾兩度發表聲明，對達賴訪臺表示堅決反對，兩岸交流活動遭到停止、延期或降級。8月31日，國臺辦主任王毅取消出席在遼寧丹東舉行的「臺灣周」活動，同時原訂在大陸各直航機場舉辦的兩岸定期航班啟航儀式，紛紛停辦。預訂9月6日舉行的廈門、臺中客輪「中遠之星」首航儀式，亦決定取消。已安排來臺訪問的上海市常委楊曉渡、南京市委書朱善璐，則宣告延期；大陸來臺採購團亦停止出團；中國隊不參加「2009臺北聽奧」開幕式，一時之間兩岸的氣氛頗令人擔心。

所幸國共平臺機制適時發揮作用，我方對達賴來訪低調以對，取消原定在高雄舉行的國際記者會，國民黨府院黨高層都表態不見達賴，不給外界太多政治操作空間。北京方面則採取「冷處理」，俟達賴離臺後，若無不良影響，便逐步恢復兩岸交流活動。原訂9月1日舉辦的「兩岸票券研討會」在延後多日後，確定8日在臺北舉行，由人民銀行副行長蘇寧率領人行與工商銀行高層來臺參加。國民黨副秘書長張榮恭向媒體表示，10月大陸將有重量級經貿訪問團訪臺，若成行，代表兩岸互動重新步入常軌。

至於兩岸簽訂金融MOU及ECFA問題，未聞因此而延宕，正按既定的步驟籌備中。由此顯示，達賴訪臺固然在兩岸之間造成危機，但經此測試，才發現兩岸關係實已有相當穩定的基礎。

參、事件後的反思

儘管達賴以宗教關懷的名義來臺訪問，仍造成不少政治糾葛，說明國內的政治發展與兩岸關係仍有些根本問題有待解決，值得吾人深思。

其一、關於國家認同問題。國內的政治亂象與兩岸的政治對立，最根本的原因就是國家認同問題。國內的國家認同問題無法解決，係受制於兩岸關係；兩岸間的國家認同問題無法解決，係受制於政治現實，如此惡性循環，永無寧日。因國家認同問題所形成的政治對立，是敵我矛盾，而非人民內部矛盾，因此出手狠毒，必置對方於死地而後快，於是個人利益、黨派利益遂凌駕於國家利益之上。和平解決國家認同問題，在國家內部有採取公民投票者，以加拿大之魁北克問題為典範；在國家外部則有兩德統一、歐盟統合為典範。為了使國家長期穩定發展，兩岸的領導人應有足夠的智慧，解決兩岸的國家認同問題。

其二、關於臺藏關係問題。中華民國政府遷臺後，臺藏關係長期處於曖昧不明的狀態。依中華民國憲法架構，西藏是中華民國的一部分，中華民國政府有一專責治藏機關—蒙藏委員會。1997年達賴首次來臺，是由內政部以僑民身分提出申請。2001年民進黨執政後，認為中華民國領土不及於西藏，達賴第二次來臺則是由外交部發給國際難民護照。儘管達賴擁有極高的國際聲望，從宗教領袖來看，他是跨越國界的，但從政治上來看，他自認是「中國人」。此「中國」究竟是中華民國，還是中華人民共和國，如係前者則視同國人，如係後者則視同大陸同胞。明乎此，才能妥善處理好今後的臺藏關係。

其三、關於兩岸互信機制問題。互信機制的建立是有效降低緊張衝突的一種設計。中國社科院臺研所所長余克禮認為，兩岸執政黨應深化與加大政治互信，不要再發生損及雙方互信的事。⁴中國駐美大使周文重指出，中美已建立起六十多個對話磋商機制，兩國戰略對話也從無到有，為雙方加強對話與合作提供重要平臺。⁵目前兩岸已有的溝通機制主要有海基會與海協會的兩會平臺，以及國共平臺，對於複雜多變的兩岸關係來說，如要達到降低緊張，不產生誤判的效果，還有賴更多溝通管道的建立，甚至包括兩岸領導人之間的熱線。

其四、關於兩岸關係變數問題。在民主開放的社會，在野黨給執政黨出難題，是政黨政治的常態，最後是為了拉執政黨下馬，取而代之。因此兩岸關係的變數不是偶然的，而是會經常出現的。達賴訪臺之後，又傳出高雄市電影節

⁴ 「余克禮：兩岸應深化政治互信」，2009年9月5日下載，《中央社》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/BREAKINGNEWS4/5119365.shtml>。

⁵ 「中國駐美大使周文重：中美已建立60多個對話磋商機制」，2009年9月6日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,50501280+112009090600133,00.html>。

將邀疆獨領導人熱比婭·卡德爾的《愛的十個條件》紀錄片來臺播映，可謂一波未平一波又起。可以預見，未來還有影響兩岸層出不窮的議題，推陳出新，輪翻炒作。為了兩岸關係的穩定，除了加強彼此的溝通之外，如能將此現象視為常態，則議題炒作自然失其意義。

達賴此次來臺，與天主教單國璽樞機主教進行一場對話。達賴認為人類社會中「信任」不可或缺，語言不是用於製造紛爭的，應以智慧化解。單樞機主教則祈求臺灣用「愛心」取代戰爭、暴力，在有仇恨的地方播下容忍的種子、分裂的地方也有團結的種子。兩位宗教領袖都認為，各大宗教應寬容、尊重，互相合作，才能促進世界和平。兩岸關係亦復如此，唯有國內朝野政治領袖、兩岸領導人，在處理政治問題時都能以「信任」與「愛心」為依歸，不隨政治口水、議題炒作而起舞，則臺灣人民幸甚，兩岸人民幸甚。

解放軍大規模跨區演習 的戰略意涵

The Strategic Implications of the PLA's Great Scale Cross Region Exercises

沈明室 (Shen, Ming-Shih)

國防大學戰略研究所助理教授

中國人民解放軍在今(2009)年8月11日至9月底舉行大規模的跨戰區聯合作戰演習，名為「跨越2009」。參與演習部隊包含七大軍區中四個軍區：東北的瀋陽軍區、西北的蘭州軍區、東部的濟南軍區與南部的廣州軍區，各派遣一個師級單位，進行跨戰區的聯合作戰演練。以往解放軍曾進行過遠距機動的軍事演習，但都是單一旅級或師級單位在所屬軍區合成訓練基地實施，而這次史無前例的大規模跨戰區軍事演習，總共動員超過5萬人，其戰略目標及意涵值得觀察。

壹、演習梯次及過程

這次跨區作戰演習，係由四個軍區各派一個師級部隊實施遠程機動後，到相對的戰區合同戰術訓練基地的對抗演習。第一梯次，8月11日至8月19日，由蘭州軍區號稱「紅軍師」的21軍61師遠程機動2,400多公里，到瀋陽軍區的洮南基地，與當地的「藍軍部隊」實施對抗演練。第二梯次，8月17日至8月27日，由濟南軍區號稱「猛虎師」的54軍162師，從河南機動到廣州軍區的鹿寨合同戰術訓練基地，與廣州軍區的「藍軍部隊」實施對抗演練。第三梯次，9月1日至9月15日，由瀋陽軍區的39軍115師，遠程機動超過2,500公里，到蘭州軍區的青銅峽合同戰術基地，與當地的假想「藍軍部隊」實施對抗演練。第四梯次，預定9月中旬日至9月下旬，由廣州軍區的41軍121師，到濟南軍區的確山訓練基

地，與當地的假想「藍軍部隊」實施對抗演練。（參見表1）呈現出戰略部隊在中國大陸橫貫東西，南北交錯的遠程戰略機動與對抗演練。

表1 解放軍參加「跨越2009」演習梯次及部隊

梯次	演習代號	演習日期	演習地點	演習部隊
一	跨越2009-洮南	2009,8,11-2009,8,19	瀋陽軍區 吉林洮南	蘭州軍區 21軍61師
二	跨越2009-鹿寨	2009,8,17-2009,8,27	廣州軍區 廣西鹿寨	濟南軍區 54軍162師
三	跨越2009-青銅峽	2009,9,1-2009,9,15	蘭州軍區 寧夏青銅峽	瀋陽軍區 39軍115師
四	跨越2009-確山	約2009,9,15-2009,9,25	濟南軍區 河南確山	廣州軍區 41軍121師

資料來源：「『跨越2009』實戰軍演今起舉行」，2009年8月11日下載，《大公網》，
<http://www.takungpao.com/news/09/08/11/junshi01-1125153.htm>。

從上述演習梯次來看，解放軍在下半年度的跨境演習，改變了以往各軍區所屬部隊進行訓練的方式與層次，進一步強調跨戰區的實兵演練。過去幾年，解放軍為了強化聯合作戰訓練，模仿美軍在加州南部的歐文堡（Fort Irwin）設立國家訓練中心（National Training Center）的做法，在七大軍區建立各自所屬的合同戰術訓練基地。基地的設置根據大軍區的戰略構想及任務，在訓練基地的配置及演習想定不同，如北京軍區、蘭州軍區偏重戈壁沙漠的作戰環境，成都軍區適宜高原作戰訓練，南京軍區及廣州軍區則有登陸作戰訓練等等。

除了上述的訓練基地外，南京軍區位於安徽的三界基地，北京軍區位於內蒙古的朱日合基地，成都軍區位於川西大涼山基地，並未參與此次的演習。其主要原因並不全然具備針對臺灣的政治意涵，因為這三個軍區師旅部隊每年還是按照既定計畫，進入戰術訓練基地進行演訓，也未放棄南京軍區原有的作戰想定。但可能在避免所有大軍區同時訓練，造成所有部隊同時處於動態狀況，以及總參謀部在演習準備及行政工作的規劃有關。

貳、演習目的及重點

根據解放軍的說法，「跨越2009」演習的主要目的，在全面檢驗和提高部隊資訊化條件下整體作戰能力，而近年來以演習基地為名的各項演習，如「確山2008」、洮南「勇士—2007」演習等，都是各軍區進行提升部隊資訊條件下作戰能力的演習。各基地雖編有假想敵部隊，在進入基地訓練數次之後，往往很容易掌握可資依循的演習原則及作戰模式，形成一種窠臼。為了達成全面驗證與提升戰力的目的，並讓軍區之間有所競爭，並且在陌生環境實際測驗出戰力，遂有跨區演習的構想。

另外，在編組上，參加演習部隊除少量留守人員外，4個步兵師參演兵力平均都在1萬人左右。每個師投入兵力占總兵力的80%以上，最高則達97%。同時，編制內武器與裝備如火砲、工程機械等大型武器裝備的參演不低於90%，戰車也有50%以上參演。甚至為了達成一體化聯合作戰的要求，軍區與集團軍直屬專業部隊，如特戰部隊、陸軍航空部隊、電子對抗連、照相偵察排、無人飛機小組、短波干擾站，都配合攜行新式裝備，配屬演習師實際演練攻防狀況的聯合作戰能力。因為演習的結束時間點在中國「十一」國慶之前，也不排除軍事演習有為國慶閱兵暖場及助威的附帶效益。

從2009年1月1日起，解放軍和武警部隊須按照解放軍新編修的《軍事訓練與考核大綱》實施訓練。象徵解放軍軍事訓練，從機械化條件下向資訊化條件進行轉變，而進入嶄新階段。為了貫徹軍事訓練大綱的規範，磨練解放軍的高科技作戰能力，跨區演習的重點計有以下六項：

一、資訊環境下指揮決策的演練

解放軍要求打贏信息條件下局部戰爭的作戰能力，除了建構高科技武器系統之外，如何在資訊環境下進行指揮決策，也是重要的演練項目。解放軍近年來所制定的軍事訓練條令及大綱中，對如何在資訊化條件下執行作戰指揮決策方式有新的規範。在整個演習過程中，針對演習課題的不同特點要求，運用解放軍發展的「陸軍作戰指揮訓練信息系統」等作戰指揮平臺，以目標決策及任務協同方式實際演練作戰指揮。希望藉此套系統驗證部隊指揮控制、遠端機動、火力打擊、整體安全防護和綜合保障等，也特別驗證部隊於複雜電磁環境下的作戰行動能力。

二、陸空一體聯合作戰的演練

在演練過程中，除了地面部隊的4個師進行跨區實兵演習外，為演練陸空一體聯合作戰的項目，解放軍空軍也出動部分的殲轟機與強擊機參加陸空作戰演習，主要進行對地密接支援攻擊，尤其是在配合地面機械化或摩托化部隊的攻擊行動，如何遂行空中支援任務。陸空協同作戰演練主要在訓練資訊化條件下一體化聯合作戰體系對抗、精確打擊、重點癱瘓、防空作戰、機（傘）降突擊等戰法運用。

三、資訊戰與電子戰的演練

在演習過程中，各大軍區從直屬電子戰部隊中，抽調編組電子對抗部隊，利用電子對抗的模擬系統，在訓練基地為參演部隊設計戰場的複雜電磁環境。演練內容在加強電子偵察與反偵察、干擾與反干擾、欺騙與反欺騙、摧毀與反摧毀等行動，讓解放軍習慣及處理在資訊環境下作戰所可能面臨景況。

四、結合陸航直昇機實施機降作戰演練

在演習過程中，各軍區配屬演習單位數十架直升機參加部隊演習，主要作為敵後突襲，以及機降突襲作戰，提升地面部隊立體作戰的能力，但部隊規模較小，最多一次輸運一個加強連，這是以往師級部隊演習中少見的。

五、與不同軍區部隊進行模擬對抗演練

解放軍為讓演習更貼近實戰景況，由總參謀部配發洮南、青銅峽、確山、鹿寨四個訓練基地一套運用於團營級規模實兵對抗模擬系統，以增強演習的對抗性和實戰感。相關的雷射模擬對抗可顯示人員及車輛戰損數量，計算戰力火力點數，有效量化部隊戰術運用的結果。

六、戰鬥支援與後勤支援的同步演練

在演習過程中，並非只專注在作戰及情報等戰術戰鬥演練而已，還包括許多戰鬥支援及後勤支援的專業綜合演練項目。如心理戰、兵力運輸演練和試驗、救護醫療戰開設、物資採購和遠程油料補給演練等。而且更重要的，在遠程機動過程中，不論是民航機、鐵公路的戰略運送，都涉及許多細膩週延的計畫準備作為，及各種突發狀況的處理，讓解放軍的補給、保修、運輸、衛生等後勤保障工作，得到戰場實際演練的機會。

參、戰略意涵

基本上，從解放軍大規模的跨境演習的內容與重點來看，尚無針對性的演習意涵，而希望能夠全面提升解放軍的高科技作戰能力，並建構出能夠有效提升現代化戰力的訓練模式與科技。這次演習主要戰略意涵如下：

一、提高解放軍全境作戰的能力

解放軍於外在軍事威脅漸趨和緩的情況下，逐漸的以各大軍區的快速反應部隊作為緊急應變的主力，如解放軍戰略預備部隊的濟南軍區的54軍主要作戰和支援部隊只要6小時即可動員完畢，投送至北京或臺海前線只需15小時。川震期間，解放軍就面臨如何對非傳統安全威脅快速反應的議題，必須跨境支援成都軍區救災。這次參與跨境演習的4個師級部隊都是快速反應的機械化或是摩托化部隊，透過這次演習可以提高這些部隊在不同地形、環境，與不同部隊協同合作的全境作戰能力。

二、提升實戰訓練及規模

為提升解放軍的實戰能力，既有與熟悉的訓練模式及地形已經無法滿足軍隊的需求。按照解放軍的說法，演習就是要「不設預案，不搞擺練，活導活演，不允許事先勘察地形，不允許組織任何合練，一次到位、一次完成。」所以在總參謀部的規劃下，進行跨戰區的軍事演習，可以讓解放軍在陌生的高山、丘陵、平原及海上作戰景況及天候進行實際演練，符合實戰要求。例如，演習期間有濟南軍區部隊士兵不耐廣州軍區炎熱天氣而中暑；或是空軍戰機於洮南基地墜毀，都是因為結合實戰要求而發生，對實戰經驗的累積非常重要。未來解放軍要面對的戰爭，不可能只依靠單一軍區的力量。如果戰爭行動擴大，必然涉及多個戰區、多戰略部隊的聯合行動，凸顯未來實戰規模的訓練需求。

從演習的程序及執行來看，解放軍大幅運用高科技的訓練模擬系統及雷射對抗設備，而能具體客觀的評斷部隊戰力，降低導演部及裁判人員憑一己主觀看法認定部隊進退及輸贏的可能性。不可諱言的，解放軍的模擬實戰演練從美軍現有的演習對抗經驗中得到許多啟發，正逐步的趕上美軍高科技訓練模式的步伐。

三、作戰經驗交流與競爭

不同軍事單位在一起從事同樣的軍事訓練，除了可以觀摩對方的優點，交流訓練技巧的心得之外，也會有高度的競爭性。尤其是在對抗演練中，為出奇制勝，必然會勇於追求如何充分發揮指揮官個人的領導藝術及創意戰術。此種觀摩與競爭心理會刺激不同部隊的奮勇爭先。

四、境外兵力投射的可能性

解放軍的跨戰區作戰演習雖未超越國境之外，然一旦具備動不動就超過2、3千公里的遠程機動及運輸能力後，結合中國大陸境內日益綿密的鐵公路網，中共境外兵力投射已經不是能力的問題，而是意願的問題。在上海合作組織「2007年和平使命」演習期間，解放軍乘坐火車從新疆經東北，到俄羅斯境內，總共超過1萬公里，到演習地點車里亞賓斯克，更顯示解放軍已具備境外兵力投射能力。

五、資訊條件下C4ISR能力的增強

解放軍致力追求資訊條件下的作戰能力，在演習過程中，則積極追求複雜電磁環境下的C4ISR能力和手段。例如，在演習中解放軍演練對敵實施電子反制及反反制，當進行攻擊行動而無線電保持靜聽時，則透過軍用衛星將作戰命令傳輸至各作戰單位，對部隊持續的指揮與控制，師級指揮官還可以透過軍用通信保障網路對各級作戰單位甚至單兵實施直接指揮。證明解放軍在資訊條件下指管通情能力的增強。

肆、結 語

不可諱言的，從這次解放軍跨戰區演習來看，其軍事演習的方式與規模已經朝向高科技化，整體戰力則透過軍事訓練的強化，將逐漸縮短與美軍之間的戰力落差。即使兩岸關係和緩，解放軍擴張軍備與提升戰力的腳步並未放慢，長此以往，解放軍戰力的增強，將加速兩岸軍力落差。除了持續觀察解放軍戰力發展的趨勢外，國軍也應以敵為師，在「固若磐石」的國防戰略指導下，繼續強化國防武力。

中共強化黨員與幹部教育 培訓工作研析

Cadre and Party Member Education and Training Programs by CCP

張執中 (Chang, Chih-Chung)

開南大學公共事務管理學系副教授

今(2009)年7月1日，中共中央組織部發布2008年中共黨內統計公報，至2008年底，中共黨員總數為7,593.1萬名，比上一年淨增177.8萬名。但是黨員數量的增長，並不代表黨員素質與信念的提高。就如「十七大」《政治報告》所提：「一些基層黨組織軟弱渙散；少數黨員幹部作風不正，形式主義、官僚主義問題比較突出，奢侈浪費、消極腐敗現象仍然比較嚴重。」事實上，從「十七大」至今，包括發展差距、環境問題與政府治理能力等結構問題，群體事件涉及層面擴大，以及中央地方步調不一致等，都偏離「和諧社會」的目標。這也迫使胡錦濤公開指責「幹部對關係群眾生命安全的重大問題麻木不仁」。因此自「十七大」以來，包括中央以一年半時間，對黨員幹部進行「科學發展觀」集體學習，以及近期中央辦公廳印發《2009-2013年全國黨員教育培訓工作規劃》（以下簡稱《規劃》），計畫用5年時間，對未納入各級黨委幹部教育培訓範圍的基層黨員普遍進行培訓。可以看出，維繫黨員的「先進性」與提高黨員幹部素質，成為中共「黨建」的重要環節。

壹、「科學發展觀」集體學習

就如2005年中共中央推動學習「三個代表」思想的「保先」運動，2008年9月，中共中央用一年半左右時間，在全黨分批開展深入學習實踐「科學發展觀」活動。從人民日報以評論員文章發表四篇「論深入學習貫徹胡錦濤總書

記9月19日重要講話」（四論）、兩篇「深入學習實踐科學發展觀活動系列評論」，以及六篇「深入貫徹落實黨的十七屆三中全會精神」（六論），可視為黨中央發起新一波「整風」運動。中央對貫徹和落實科學發展觀提出的新要求，包括調整經濟結構和轉變增長方式、加強資源節約和環境保護、推進改革開放和自主創新，以及促進社會發展和解決民生問題，並以「一票否決」與免職，作為對地方幹部的考核。

舉例來說，在試點初期，中組部、中宣部組成5個調研組，分赴部分省區市、中央和國家機關、中央企業、中央金融機構、中管高校等單位調研。針對「高投入、高消耗、低產出、低效益」的經濟特徵，試點城市河北省邯鄲市實施「雙百+否決」的節能減排推進機制，即對100家年耗能1萬噸以上的耗能大戶實施重點監管，強力推動100項重點減排工程。無法完成年度減排目標者，整體工作一票否決；3年無法完成者，主管幹部一律免職，國有企業主要負責人進行組織調整，民營企業停產整頓。此外，中共中央9常委也分赴各省（陝西、廣西、四川、吉林、浙江、廣東、山東、湖北、河北）等地方基層展開調研。在中央9常委的帶動下，省部級官員和大企業負責人到基層調研、省部級以下機關官員和中型企業負責人與其它崗位官員也分批展開調研。對胡錦濤而言，從中央政治局常委做起，希望藉此對各級領導幹部發揮示範帶頭作用，並利用此次集體學習，進行領導班子和黨員領導幹部的組織調整。

貳、全國黨員教育培訓規劃

隨著市場經濟的發展與黨員的流動，黨員對組織系統一直存在「去向掌握難、經常教育難、活動組織難、權利義務監督難」等問題，即使既有的黨員培訓工作，也存在內容、教育形式與師資單一性的問題，讓黨員教育管理成為中共黨建工作一大革新對象。因此「十七大」政治報告中提出「充分發揮黨校、行政學院、幹部學院作用」，以提高黨員素質。

如前所述，中央提出《規劃》，計畫用5年時間培訓基層黨員。《規劃》提出「通過教育培訓，使廣大黨員的理想信念進一步堅定、黨性觀念進一步增強、優良作風進一步養成、工作能力進一步提高、先鋒模範作用進一步發揮，不斷增強黨的創造力、凝聚力、戰鬥力。」而主要對象則是針對「四大工

程」，包括農村黨組織書記、新黨員、大學生「村官」黨員與創業就業技能培訓。並要求各級黨組織，從基本時數、教材、師資、場所、經費與制度來保證培訓成效，比如大學生「村官」黨員的培訓，採取在縣級及以上黨校集中培訓、到先進村實踐培訓、請優秀鄉村幹部傳授經驗等多種方式，組織大學生「村官」黨員在上崗前培訓一次，簽約期內每年至少培訓一次，時間一般均不少於40學時。其目標除了強化基層組織，也是使「科學發展觀」能貫徹於基層黨員幹部身上。

從當前不斷增多的群體性事件來看，不少基層幹部在面對社會矛盾時，普遍存在回應機制僵化（如先對群眾「定性」），甚至習於依賴公安武警，其結果常是事件的擴大，把局部問題演變成全局問題。因此包括縣委書記大培訓，公安局長大培訓，萬名組織部長下基層到全國黨員培訓等，表明中共希望藉此改善基層黨員與幹部的執政能力。

參、中央與地方的認知差距

從黨員訓練的內容來看，《規劃》以增強黨性為第一要務，不過黨內對此也有不同聲音，認為規劃制定的不管有多好，如果不落實就只能一紙空文。若要實現全國黨員教育培訓工作規劃的預定目標，必須建立黨員培訓辦班申請審批、督導檢查、情況通報等一系列制度，防止多頭調訓、重複培訓和亂辦班、亂收費、亂發證，必須完善對幹部參加培訓情況進行鑑定，建立幹部培訓檔案。尤其培訓形式必須注重如何讓「請進來」與「走出去」相結合、外掛與下派相結合、集中辦班與電化教育相結合，改變老師臺上講，學習臺下聽的單一培訓形式，也就是增強培訓內容的針對性和實效性。

另從黨員與幹部的「黨性」來看，胡錦濤「科學發展觀」與「和諧社會」路線設定背後，正反映當前中國高速經濟發展下所面臨的問題。無論是腐敗或環境破壞，以及其他包括官僚體系效率、社會衝突等問題，顯示出如果只是將經濟成長做為評估變遷的唯一指標，可能會忽略增長與品質（quality）間的落差所潛藏的巨大成本。當我們看到31省市皆舉辦「深入學習實踐科學發展觀」活動，且不少地方「爭當自主創新的排頭兵」，頗有競相表忠，為「十八大」布局之勢。但是從胡錦濤在《求是》雜誌發表《努力把貫徹落實科學發展觀

提高到新水準》，對《科學發展觀》的集體學習成果做一總結。認為當前存在的普遍問題包括：（一）黨員幹部重「顯績」輕「潛績」，重當前輕長遠，甚至製造虛假政績；（二）思想因循守舊且知識不足，對百姓疾苦與民生問題敷衍塞責；（三）粗放型經濟發展方式尚未改變，為增長速度而犧牲資源環境；（四）決策科學化不足，幹部考核與監督體系不健全等。除了點出當前各級幹部的主要問題，看得出中央與地方的認知落差。

從總書記的評價，顯示地方與基層幹部常背離中央路線，以「打擦邊球」的方式執行中央路線，目標仍是尋求經濟利益為優先。但從地方的角度看，由於多數地方的決策主要是依據中央確立的政策與目標，但是對決策的控制與獎懲的權力多數集中在中央。地方與基層幹部在面對中央如此多樣的「一票否決」指標下，自然理性地「弄虛作假」（如生育率造假），或者因不計成本地執行引發社會衝突（如廣西博白案）。這也顯示問題的根源來自結構上中央與地方權責不清，而非透過「整風」與「教育」可以解決。再者，市場化改革和政治體制間的矛盾，體現在幹部的權力維繫（power persistence），將政治影響力與網絡帶入市場經濟的運作，因此除了造成幹部腐敗的擴展，對於社會的怨懟，也因長期保有處理突發事件的絕對合法性，黨員幹部的權力優勢，使其難以脫離人治思維的模式。

肆、結語—黨性與黨建

今年是中共建政60週年，中共黨中央決定今年9月下旬召開「十七屆四中全會」，以「研究加強和改進新形勢下黨的建設問題」做為全會主軸，這也是改革開放以來，第七次全會討論黨建議題。對於這個七千五百萬黨員的執政黨，調動和整合黨員資源和組織資源是一個基礎性的工作，因此歷任領導人對於黨員隊伍和黨組織建設絲毫不敢放鬆。

不過，對於基層黨員而言，黨員意識與黨性建立除了自上而下的教育培訓外，更重要的是黨員對自身權利的認知，以及對黨內事務的參與。就如今年「七一」前夕，中央政治局第十四次集體學習，以《積極推進黨內民主》為主題。胡錦濤在會中強調落實黨員的知情權、參與權、選舉權、監督權等民主權利，使黨員在黨內生活中真正發揮主體作用。問題是，長期來黨員參與感不

足、基層黨員與黨組織的疏離、少數幹部壟斷決策等問題一直無法有效解決，主要還是來自於黨內家長制的環境。

另一方面，外在薄弱的責任機制與排除競爭下，黨員幹部對社會變遷的調適能力受阻，成為「全能主義」下的受害者，也讓黨置身於社會衝突的中心。因此當前中共越來越強調黨員參與，並在決策與幹部選任上，納入更多民意的成分，如票決、直選與民主測評。而在地方治理上，則要求幹部必須學習與社會溝通，取代公安武警，比如各式大接訪行動。這也說明越來越發達的網絡社會，是中共在總結60年黨建經驗後所要學習的新課題。

從「全球治理」看中國 在金融海嘯中的角色

Judging the Role of China in the Financial Tsunami from the
Perspective of Global Governance

白德華 (Bai, Der-Hwa)
國立政治大學東亞研究所 博士候選人

摘 要

美國金融海嘯出現並波及全球後，中國的角色備受關注。改革開放至今，中國經濟表現優異，20年維持平均9%經濟增長率，外貿進出口平均也以20%速度增長，累計外匯近兩兆美元，全球第一。惟金融海嘯發生後，中國在去年底提出4兆人民幣擴大內需方案，推出扶持10大支柱產業政策，加速進行亞洲區域整合，並在倫敦G20峰會提出創設新國際儲備貨幣建議。

金融海嘯後，「全球治理」已面臨發展新階段，對各國行動提出更高要求；究竟中國如何看待「全球治理」？中國提出的新方案是否意味中國積極且全面加入「全球治理」行列？本文擬就此論述全球化遭遇困境後，中國所發揮的關鍵作用及「中國崛起」後極可能成為「全球治理」的中堅力量。

關鍵詞：全球治理、金融危機、金融海嘯、中國崛起。

壹、前言

美國爆發並蔓延全球的金融海嘯，被視為是上世紀30年代美國「大蕭條」以來最嚴重的一次金融危機，也是中國1978年改革開放以來，面臨形勢最嚴峻一次外部挑戰。危機爆發至今，中國因推出數波應對金融危機政策；對內，去(2008)年12月8日宣布「4兆人民幣擴大內需方案」、今年首季推出扶持10大產業政策，並輔以「積極財政」、「寬鬆貨幣政策」、調降銀行存款準備率、降息，從投資、生產、消費等環節活絡內部經濟；對外，除重新恢復紡織、輕工等產品出口退稅、保持人民幣匯率穩定外，並與歐、美、日、韓、東協各國加快區域整合，透過國際場合宣示中國在面臨全球海嘯時的具體做為。

為區分便利，本文將1997年出現的亞洲金融危機稱為「金融風暴」(financial crisis)，2008年初至今橫掃全球的金融危機稱為「金融海嘯」(financial tsunami)。中共官方形容這波金融海嘯則多以「危機」論述，本文則以「危機」為中性論述詞。中國在面對金融海嘯的做為顯示，全球化時代下只有加強合作，積極參與「全球治理」，才能建立因應措施，解決全球化出現的危機。

本文從「全球治理」看中國如何應對金融海嘯，及其在金融海嘯期間提出新方案，看「全球治理」對其影響及其未來角色。毫無疑問，解決金融海嘯不可能單靠一國家；全球化之際，中國清礎認知，只有透過國際協調才能竟其功，積極參與國際合作因此成為必然趨勢。做為崛起的大國，中國無疑已跨出負責任的第一步，也將對未來「全球治理」注入新使命和動力。

貳、「全球治理」意涵

「全球治理」成為政治學及公共政策領域探討主題的原因，首先是因應「全球化」(Globalization)興起。對於「全球化」概念，學者意見紛歧。¹基本可歸納以下特點：全球化是一系列過程，反映區域間互動和系統的出現；在

¹ 根據學者洪朝輝的研究，學者對全球化意見可分為：新左派，認為全球化等於新帝國主義；新自由派，認為全球化是人類進步之象徵；轉型學派，認為全球化推動社會轉型；懷疑派，認為全球化是無中生有。洪朝輝「全球化—跨世紀的顯學」，問題與研究（臺北），第39卷第8期（民國89年8月），頁73-84。

社群、國家、國際機構、非政府組織及跨國公司間交織成複雜關係網絡，而這些關係網絡構成全球秩序；過程涵蓋文化、經濟、政治、法律與環境等領域，因此也被視為一種多面向或分殊化的社會過程；國家透過決策、行為，與全球體系互動增加，會漸影響另一國家、社群，因此全球化蘊含權力關係的架構化和再架構化。²

基於此，「全球治理」是指全球化時代的主權觀，在主權重塑年代，國家如何進行權力互動與運作、國家主權觀如何由國際組織或社群取代，並產生新的全球秩序發展模式及效益。

最早提出「全球治理」概念的學者羅斯諾（James N. Rosenau）說：「治理（governance）與統治（government）不同，治理為一系列活動內的管理機制；與統治相較，治理內涵包括廣度、深度與參與主體都更多樣。」³羅伯特·基歐漢（Robert O. Keohane）則認為，「全球化是包含在『社會關係和交流的空間組織轉型』中的一系列進程，導致了跨洲流動和網路的產生。這其中包含四方面：空間性、強度、轉化率和影響。」⁴由於全球治理並非萬能，不可能完全取代國家和市場，只能在有效管理基礎上適時補充國家和市場，也因此才有善治（good governance）概念的產生。⁵

從大陸研究成果來說，有提出「進程論」者，認為全球化是歷史進程，歷史發展的必然趨勢；⁶有提出「聯繫論」者，認為全球化使國家間關係變模糊，內部外部關係相互滲透，「天涯若比鄰」成為切身體驗；⁷也有從經濟角度認為，全球化主要植基於市場經濟促成的世界市場體系，其結果是國際分工趨向細化和深化、國際貿易迅速發展、國際金融全球化，以及人類生存趨向全球化。⁸

全球化既是吾人面對的潮流及不可避免的發展趨勢，「全球治理」也

² David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp.3-28.

³ James Rosenau & Ernest Czempel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) pp.3-12.

⁴ Robert O. Keohane 著，門洪華編，局部全球化世界中的自由主義、權力與治理，北京大學出版社，2004，p17.

⁵ 俞可平，全球化：全球治理（北京：社會科學文獻出版社，2003年6月），頁6-9。

⁶ 朱厚澤，「漫議全球化」，載俞可平、黃衛平主編，全球化的悖論（北京：中央編輯出版社，1998年），頁2。

⁷ 張貴洪，「全球化：評判與對策」，浙江社會科學（杭州），2000年3期。頁83。

⁸ 陳海燕等著，全球化與中國特色社會主義（濟南：山東人民出版社，2004年），頁37。

因此應運而生。綜合各方說法，「全球治理」意指通過具約束力的國際建制（regimes）解決全球性衝突、生態、人權、移民、毒品、走私、傳染病等問題，以維持國際政經秩序。學者麥格魯（Anthony McGrew）說：「全球治理不僅意味正式的制度和組織—制定（或不制定）和維持管理世界秩序的規則與規範，且意味所有其他組織和壓力團體—從跨國企業、跨國社會運動到眾多的非政府組織—都追求對跨國規則和權威體系產生影響的目標和對象。」⁹

顯然，聯合國、世貿組織（WTO），及各國政府活動是「全球治理」的核心要素，但必須加上社會運動、非政府組織（NGO）、區域性政治組織等等，「全球治理」形式和動力才算完整。北大學者俞可平將「全球治理」要素分5個方面：價值、規則、主體或基本單元、對象或客體，及結果。¹⁰說明如下：

1. 「全球治理」的價值：即全球治理倡導者在全球範圍內想達到的理想目標。聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）曾發表「我們的共同家園」（Our Global Neighborhood），闡述這項價值。¹¹「要提高全球治理質量，最需要的，一是可在共同家園中指導我們行動的全球公民道德，二是具備這種道德的領導階層。」¹²為了在全球範圍實現這種普世價值，該委員會還為全世界公民規定相應的權利和義務。
2. 「全球治理」的規則：即全球建制（global regimes），係維護國際社會正常秩序，實現人類普世價值的規則體系。包括用以調節國際關係和規範國際秩序的所有跨國性原則、規範、標準、政策、協議、程序。
3. 「全球治理」主體或基本單元：即制定和實施全球規制的組織機構。包括各國政府部門、正式國際組織及非正式全球公民社會組織。不過，也有主張納入「全球精英」，包括政治、商業和知識精英。¹³
4. 「全球治理」對象：包括影響或將影響全人類的跨國性問題。目前已提出的包括全球安全、生態環境、國際經濟、跨國犯罪及人權等。
5. 「全球治理」效果：有效的維護公正的國際秩序，且這種效果可透過一定評

⁹ David Held, Anthony McGrew 著，楊冬雪等譯，全球大變革：全球化時代的政治、經濟與文化（北京：社會科學文獻出版社，2001）頁70。

¹⁰ 俞可平，全球化與政治發展（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁7-15。

¹¹ Commission on Global Governance, UN. *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp206-213.

¹² Commission on Global Governance, UN. *Our Global Neighborhood*, pp206-213.

¹³ 俞可平，全球化與政治發展，頁11。

估標準來加以測定。

全球化背景下，國家間在政經、文化和科技等方面合作與交流空前增加，這些都已超越政治制度和意識形態，因此更需要在不同國家間建立一種共同遵守的規則和制度框架。¹⁴金融海嘯發生後，從全球治理角度看待此一議題格外具現實意義。

參、金融風暴對中國的影響

美國普林斯頓大學教授吉爾平（Robert Gilpin）早在西元2000年就說，「日益開放的全球經濟正面臨著威脅。雖然東亞和全球金融風暴已明顯緩解，但國際金融和貨幣體系的脆弱性，仍威脅全球經濟的穩定。」¹⁵吉爾平的論述是針對1997年亞洲金融風暴，但在2008年金融海嘯發生後，其論述仍不失時效。

歸納這波金融海嘯成因，不外乎美國房市惡化導致金融機構瓦解、金融監理疏失和規範不足、銀行風暴擴大演變成流動性危機、以及全球資金流竄、抽身擴大了金融市場的波動與危機。¹⁶

2007年中，美國次級房貸風暴發生後，7月19日美國第三大投資銀行貝爾斯登（Bear Stearns）旗下對沖基金瀕臨瓦解，美國金融弊端正式浮出檯面。2008年7月中旬，房利美（Fannie Mae）與房地美（Freddie Mac）「兩房」爆發財務危機，及稍後雷曼兄弟證券（Lehman Brothers）、美國保險集團（AIG）及美林公司（Merrill Lynch）三家公司財務爆發困境，金融海嘯逐漸擴散全球。

從這波金融海嘯發展過程看，金融監理的缺失應是罪魁禍首。2008年諾貝爾經濟學獎得主克魯曼（Paul Krugman）曾說，爆發這波金融海嘯的「兩房」，其次級房貸有一半是由非銀行金融機構貸出，但這些機構未受聯邦監理，其後推陳出新衍生性金融商品越加複雜，也就超越了金融監理能力。¹⁷除此，美國「金融服務現代化法案」訂定的監理機制，主管機關疊床架屋，發生

¹⁴ 俞可平，全球化與政治發展，頁14。

¹⁵ Robert Gilpin著，楊宇光、楊炯譯，全球資本主義的挑戰—21世紀的經濟挑戰（臺北：桂冠出版社，2004年），頁9。

¹⁶ 郭秋榮，「全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討」，經濟研究（臺北），第9期（民國98年3月），頁61-67。

¹⁷ 郭秋榮，「全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討」，頁61-67。

金融問題時勢必跨單位協商，不具效率且成本高，金融海嘯無疑暴露美國金融制度缺陷。

相對來說，中國金融監理機制嚴格，加上並未開放衍生性金融商品，因此避免金融海嘯的擴散，並在這波危機中受傷最輕。中國銀監會主席劉明康在倫敦《金融時報》撰文說，「在中國，我們在金融體系改革中保留了防火牆機制。只有合格的商業銀行才能獲准從事非銀行業活動，並在兩者之間建立了嚴格的防火牆。」¹⁸雖然金融機受金融海嘯影響不大，但不代表中國經濟本身不受影響。

一、對中國產生的影響

2008年9月雷曼申請破產時，中國經濟並未受太大衝擊。一方面當年上半年大陸長三角、珠三角雖出現企業倒閉現象，但當時主要受《新勞動合同法》實施、人民幣升值、勞動力、土地價格上漲因素所致；另方面，2008年8月北京舉行奧運，中國將經濟增長及社會穩定放首位。及至北京奧運結束後，中國才開始正視全球金融海嘯。從2008年9月至今，可分幾方面看待金融風暴對中國的衝擊：

(一)對資本市場的衝擊

2008年1月21日，當擁有美國次級房貸資產數額最大的中國銀行宣布，共持有80億美元次級貸款受影響，業界無不震驚。¹⁹研判當時損失的自然不止中銀一家，但同年3月間北京召開第11屆全國人大第1次會議時，中國人民銀行行長周小川說，「中國金融機構在次貸方面是有投資，這些投資也有損失，但總的來講，數量和比例都不大。也就是說，中國金融機構次貸投資所佔比例較小，能夠消化。」²⁰

除銀行體系做出調整避免進一步衝擊外，股市也可看出受金融海嘯的影響。上海上證指數從2007年10月16日最高點6124點，跌至2008年10月28日的1664點，市值縮水20兆人民幣。但就在2008年底，大陸當局提出振興方案，股

¹⁸ 劉明康，「中國特色的銀行監管」（2009年6月30日），2009年7月5日下載，《金融時報（中文網）》，<http://www.ftchinese.com/story.php?storyid=001027287>。

¹⁹ 「金融海嘯對中國的影響」（2008年11月19），2009年6月29日下載，《盈訊網》，<http://tr.8now.com/html/chuanwen/200811/19-967.html>。

²⁰ 「周小川：中國金融機構受次貸危機影響損失數量和比例不大」（2008年3月6日），2009年6月29日下載，《中國政府網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2008lh/zb/0306a/content_910948.htm。

市方面將股票交易印花稅改單邊徵收，中央匯金公司宣布在二級市場買入工商銀行、中國銀行、建設銀行三大銀行股票，國家資產管理委員會宣布鼓勵央企回購股票，²¹才將陸股企穩下來。

中國證監會國際部主任童道馳，於2009年5月在北京表示：2008年第3季以來，金融危機對中國資本市場產生較大衝擊，部分上市公司投資境外金融衍生產品遭受一定損失，業績明顯放緩。「但總體來看，由於近幾年中國資本市場不斷加強市場制度建設，確保市場穩定運行，本次金融海嘯對於中國資本市場的影響非常有限。」²²

2008年上半年，上海上證指數上漲達62.53%，成為全球漲幅最高股市。²³顯示投資者信心逐漸恢復，資本市場呈健康態勢發展。

(二)對總體經濟衝擊

雖說股市穩定，代表中國經濟不受衝擊。但從總體經濟方面觀察，首先，由國際收支表分析。由於國際收支分兩大項，經常項目，以及資本與金融項目。2008年11月起，大陸經常項已出現變化，進出口總值、進口和出口都明顯下降，表明國際環境變化已對中國經濟結構產生重大影響。

2009年4月，中國國家外匯管理局公布數據顯示，2008年中國國際收支交易總規模4.5兆美元，較上年增長5%，增幅較2007年回落25個百分點；資本和金融項目順差190億美元，下降74%，2007年為增長近10倍。²⁴顯示雖然經常項目及資本項目仍保持「雙順差」，但和前數年相較降幅不小。

從國際收支表亦可看出，2008年貨物貿易雖順差三千多億美元，增長14%，但增速較2007年下降31個百分點；經常項目順差規模雖上升，但因受名義GDP較快增長和人民幣匯率升值等因素影響，經常項目順差相當於GDP的比重，由上年的13%降至9.8%，為2002年以來首次下降，這都顯示金融風暴降低

²¹ 「全球救市共禦金融海嘯，中國股市絕處逢生」（2008年9月21日），2009年6月29日下載，《上海證券報》，<http://stock.jrj.com.cn/2008/09/2109092105001.shtml>。

²² 「證監會官員：金融危機對中國資本市場影響很有限」（2008年5月20日），2009年7月1日下載，《中新網》，<http://big5.chinanews.com.cn:89/cj/news/2009/05-20/1699138.shtml>。

²³ 「今年上半年上漲62.53% 6月份留下跳空缺口」（2009年7月1日），2009年7月1日下載，《和訊網》，<http://funds.hexun.com/2009-07-01/119209884.html>。

²⁴ 「2008年中國國際收支報告」（2009年4月24日），2009年7月1日下載，《中國國家外匯管理局》，http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/pic/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%B6%E6%94%AF%E6%8A%A5%E5%91%8A%EF%BC%88%E7%BB%88%E7%A8%BF%EF%BC%89090424.pdf。

了中國外需拉動力量。2008年中國國際收支平衡表主要數據，見表1：

表1 2008年中國國際收支平衡表主要數據

(單位：百萬美元)

項 目	差 額	貸 方	借 方
一、經常項目	426,107	1,725,893	1,299,786
A、貨物和服物	348,870	1,581,713	1,232,843
a、貨物	360,682	1,434,601	1,073,919
b、服務	-11,812	147,112	158,924
B、收益	31,438	91,615	60,177
C、經常轉移	45,779	52,565	6,766
二、資本、金融項目	18,965	769,876	750,911
A、資本項目	3,051	3,320	268
B、金融項目	15,913	766,556	750,643
1、直接投資	94,320	163,054	68,734
2、證券投資	42,660	67,780	25,048
3、其他投資	-121,067	535,794	656,861
三、儲備資產	-418,978	0	418,978
四、淨誤差與遺漏	-26,094	0	26,094

資料來源：「2008年中國國際收支平衡表」（2009年4月24日），2009年7月1日下載，《中國國家外匯管理局》，http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/pic/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%B6%E6%94%AF%E6%8A%A5%E5%91%8A%EF%BC%88%E7%BB%88%E7%A8%BF%EF%BC%89090424.pdf。

再從「存量」看，存量最集中表現的是外匯儲備，高達近2兆美元的外匯儲備，成為國內外矚目焦點。不過，由於國際收支仍存在順差，並不斷形成新增外匯，外匯存量並未產生影響。例如2009年1月，雖然僅有15個工作日，但當月新增外匯儲備391億美元，仍創單月新高。

北京中國社科院金融研究所所長李揚認為，在金融危機下，外匯儲備管理戰略是「兩害相權取其輕」。因此，保持外匯儲備幣種結構和資產結構基本穩定，是一種理性選擇。「中國能做的事情，只能是順應美國國債收益率曲線的新變化，對持有金融資產的期限結構進行調整。」²⁵

²⁵ 李揚，「全球金融危機及對中國經濟的影響」，經濟參考報(北京)，2009年4月15日，第7版。

再從商品價格看，商品價格飆升時，購買商品如鐵礦砂、石油、鋼材等，一旦面臨價格「跳水」，企業必然賠本。面臨金融海嘯時，商品高價簽訂的合約，在合約有效期勢必產生負面影響，甚至因訂單大幅衰退，導致大型企業破產倒閉。

以河北鋼鐵集團所屬最大鋼鐵廠「唐山鋼鐵集團」（唐鋼）為例，2007年唐鋼產量1,400萬噸，所需鐵礦石1,700萬—1,800萬噸，其中85%從國際市場採購。當時簽訂長期協議價格1,000元人民幣／噸，唐鋼原認為這價格已比先前1,600元人民幣／噸實惠，但到2008年下半年，鐵礦石價格跌到600元人民幣／噸，迫使唐鋼仍需按照協議價格購買致遭到嚴重損失。²⁶此一現象，普遍出現在2008年下半年至2009年初之中國各大企業。

2009年5月，大陸央行中國人民銀行發布《2008年中國金融市場發展報告》指出，當前國際金融危機仍未結束，還在對中國金融市場產生衝擊，影響主要表現在改變資金供求關係和可能的資本外逃。「若在中國的各種境外資金由流入轉為流出，有可能導致我國股票市場和債券市場出現較大幅度調整。」²⁷

不過，從2009年首季後，大陸提出多項「救市」措施。李揚表示，雖然存貨調整仍將是2009甚至2010年上半年影響經濟的重要因素，很多行業和公司仍將虧損。但包括世界銀行副行長林毅夫²⁸、中國人民銀行行長周小川²⁹都持續表態，咸認為中國可能會是全球經濟復甦最快的國家之一。

二、中國應對金融風暴的行動

雖然早於2008年9月15日，中國人民銀行便首次下調利率和存款準備率，但真正應對金融海嘯的治理行動，遲至2008年11月5日中國國務院發布「振興經濟方案」方才開始。2008年11月5日召開各省市政府和部門負責人會議時，中共總理溫家寶再表示，「為應對國際金融危機對中國經濟帶來的不利影響，黨中

²⁶ 「金融風暴下的企業生態調查」（2009年1月10日），2009年7月3日下載，《中國經營報》，<http://news.cb.com.cn/html/36/n-3436.html>。

²⁷ 「2008年中國金融市場發展報告」（2009年5月5日），《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3206>。

²⁸ 林毅夫表示，中國仍可能成為全世界最早復甦的國家，且中國9%~10%的增長速度已經有30年了，也許還能維持10年、20年。「林毅夫：中國10%的增長速度也許還能維持20年」（2009年6月16日），2009年7月3日下載，《瞭望東方週刊》，<http://www.ccer.edu.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=10197>。

²⁹ 周小川在今年3月28日參加美洲開發銀行會議期間說，全球金融危機已經觸底，預計中國經濟將逐步復甦。「周小川高聲喊話：全球危機觸底，中國經濟將復甦」（2009年3月3日），2009年7月5日下載，《東方早報》，<http://finance.sina.com.cn/g/20090330/07126039827.shtml>。

央、國務院近日作出決定，要實施積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策，出臺更加有力的促進經濟發展的政策措施。」³⁰兩次會議上，溫家寶提出擴大十項內需措施與七項工作。見表2：

表2 溫家寶2008年11月國務院會「救市行動」一覽表

方案	內容
十項措施	一、加快建設保障性工程。
	二、加快農村基礎設施建設。
	三、加快鐵路、公路和機場等重大基礎設施建設。
	四、加快醫療衛生建設。
	五、加快生態環境建設。
	六、加快自主創新和結構調整。
	七、加快地震災區災後重建各項工作。
	八、提高城鄉居民收入。
	九、在全國所有地區、所有行業全面實施增值稅轉型改革，鼓勵企業技術改造，減輕企業負責約1,200億元。
	十、加大金融對經濟增長力度。初步匡算實施上述工程建設，到2010年底，約需投資4兆元人民幣。
七項工作	一、加大投資力度和優化投資結構。
	二、著力擴大消費需求特別是居民消費需求。
	三、促進房地產市場平穩健康發展。
	四、努力保持出口穩定增長。
	五、著力提高企業素質和市場競爭力。
	六、認真做好金融財政工作。
	七、積極推進關鍵環節和重點領域改革。

資料來源：「國務院：部署落實中央政策七項工作，穩定樓市股市，溫家寶發表重要講話」（2008年11月11日），2009年7月8日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/GB/8314244.html>。

2008年11月發布擴大內需方案後，中共國務院又在2009年1至2月發布十大產業振興規劃方案。「十大產業振興規劃」如表3：

³⁰ 「國務院：部署落實中央政策七項工作，穩定樓市股市，溫家寶發表重要講話」（2008年11月11日），2009年7月8日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/GB/8314244.html>。

表3 十大產業振興規劃方案一覽表

時間	產業別	主 要 內 容
0114	鋼鐵業	實施靈活出口稅收；加大淘汰落後產能；推進企業重組；培育具有國際競爭力的大型和特大型鋼鐵集團。
0114	汽車業	1.6升以下減5%車輛購置稅；支持大型汽車集團重組；3年安排100億元專項資金，支持技改；支持汽車生產企業發展自主品牌。
0204	紡織業	出口退稅率14%提至15%；加大技改資金；鼓勵中小企業金融機構優先貸款；新增中央投資中設立專項，重點支持紡紗織造、印染、化纖等行業技術進步。
0204	裝備製造	支持聯合重組；新增振興技改專項；增加出口信貸；重大工程項目優先採購國內生產設備，國內採購率原則上不低於70%。
0211	船舶工業	鼓勵金融機構加大出口信貸；延長現行內銷遠洋船財金支持政策至2012年；出臺老舊船舶報廢更新政策。
0218	電子資訊	實施IC升級、彩電工業轉型、第三代移動通信產業新跨越、數位電視推廣、電腦提升和下一代互聯網應用、軟體及資訊服務培育六大工程。落實數位產業政策。
0218	輕工業	提高出口退稅率；加大信貸支持；擴大「家電下鄉」政策；加快造紙、家電、塑膠等行業技改。
0218	石化業	加大信貸支持；擴建產能；抓緊組織實施在建煉油、乙烯重大項目，扶植高附加值化工產品等。
0225	有色金屬	「收儲」為有色金屬產業振興主要措施；推動跨行業、跨地區兼併重組及國外資源併購等。
0225	物流業	將倉儲、配送等各物流環節營業稅率與運輸業統一，調低為3%；擴大營業稅差額增收範圍等。

資料來源：「十大產業振興規劃大盤點」（2009年2月26日），2009年7月5日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-02/26/content_10899503_3.htm。

上述兩個政策，成為中國應對金融海嘯的「子彈」，也就是所謂「一攬子計畫」。2009年元旦溫家寶前往山東視察時，再次強調要把國家中長期科技發展規劃，特別是重大專項和經濟發展結合起來。³¹同時，年內大陸還7次調高出口退稅率，顯示除提振內需外，應對金融海嘯也留意國際形勢。具體出口退稅方案，如表4：

³¹ 「溫家寶：我們採取『一攬子計畫』應對金融危機」（2009年1月2日），2009年7月6日下載，《中國政府網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zlft/content_1246250.htm。

表4 近一年中共調整出口退稅一覽表(2008. 8-2009. 6. 1)

時 間	項 目	內 容
2008.8.1	紡織、服裝	出口退稅率11%提高到13%
2008.11.1	紡織、服裝、玩具等3,468項商品	紡織、服裝、玩具調高到14%；部分傢俱出口退稅率提高到11%、13%等。
2008.12.1	勞動密集、機電及其他產品3,770項	鞋、帽、傘、傢俱退稅率11%提到13%；牙膏、石材等由5%、9%提高到11%、13%。
2009.1.1	高技術和附加值機電產品553項	航空導航儀、工業機器人等13%、14%提高到17%；摩托車等11%提高到14%。
2009.2.1	紡織、服裝	14%調高到15%。
2009.4.1	紡織服裝、輕工、鋼鐵、石化等產品	紡織服裝提高到16%；陰極射線管彩電提高到17%；金屬、傢俱13%；車輛後視鏡、鎖具等提高到11%和5%之間不等。
2009.6.1	電視、罐頭、塑膠	電視設備、縫紉機等商品提高到17%；塑膠、陶瓷等商品提高到13%。

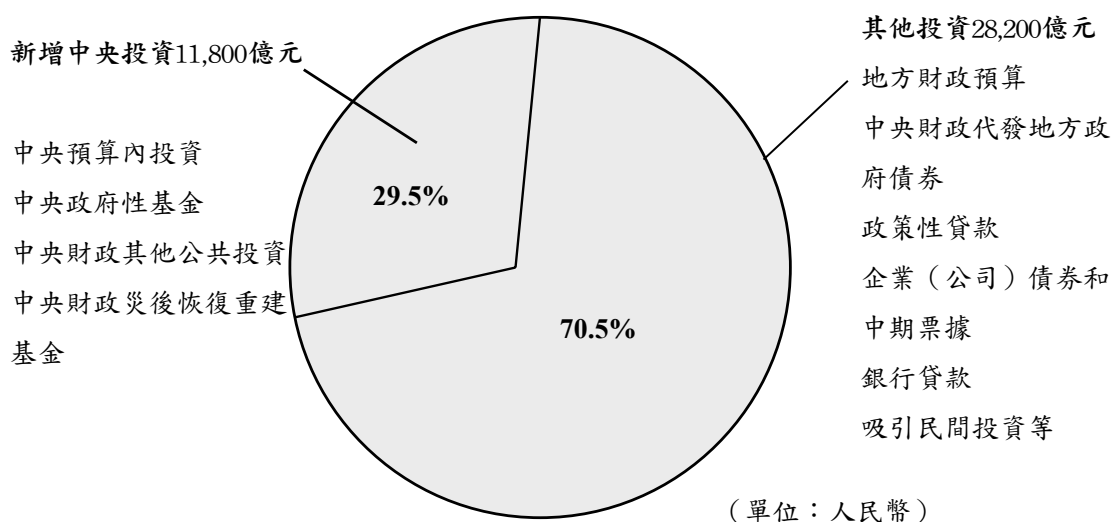
資料來源：「中國再度大規模提高出口退稅率力保出口穩定」（2009年6月8日），2009年7月6日下載，
《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-06/08/content_11508379.htm。

2009年3月中共召開人大會議時，初步公佈去年推出4兆人民幣擴大內需方案的財政安排。同年5月21日國家發展改革委員會公布投資及投向的主要構成內容，具體分配項目如表5及圖1表示：

表5 擴大內需四兆元人民幣投向一覽表（單位：億元人民幣）

重點投向	資金測算
廉租住房、棚戶區改造等保障性住房	4,000
農村水電房等民生工程和基礎設施	3,700
鐵公路、機場等重大基建和城市電網	15,000
醫療衛生、教育文化等社會事業發展	1,500
節能減排和生態建設工程	2,100
自主創新和產業結構調整	3,700
汶川地震災後恢復重建	10,000
總 計	40,000

資料來源：「發改委公布4萬億投資構成及中央投資項目最新進展」（2009年5月21日），2009年7月8日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-05/21/content_11413419.htm。



資料來源：「發改委公佈4萬億投資構成及中央投資項目最新進展」（2009年5月21日），2009年7月8日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-05/21/content_11413419.htm。

圖1 擴大內需四兆元資金來源圖

2008年11月中共國務院提出政策至今，大陸經濟的確已呈回暖。中共統計局6月23日發布《對當前幾個宏觀經濟問題初步分析》認為，中國經濟呈較明顯止跌回升之勢，預計第2季GDP同比增速接近8%，遠高於第一季6.1%增幅，也大大高於五月頒布的第二季7%的預測。³²

肆、從全球治理看中國的行動

金融海嘯係一場系統性危機，一場源自企業大股東癱瘓導致全球治理失靈危機。原被賦予問題解決使命的國際貨幣基金組織（IMF）、世界銀行（WB）也因大股東淪陷和施救機制侷限而難以施展。

同時，G8在全球經濟代表力已不夠，G20國家經濟差異大，集體行動空間有限，這就給積極參與全球治理的中國帶來新的機會。

中國從質疑、消極到積極、主動參與全球治理進程，一方面因鄧小平「改

³² 「中國經濟止跌回升有望」（2009年6月24日），2009年7月8日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/0/3/4/101003425.html?coluid=45&kindid=0&docid=101003425&mdate=0624084604>。

革開放」政策所賜，實行「走出去，引進來」的國際經貿政策；另方面，全球化浪潮興起，中國既走向「漸進式改革」且經蘇東瓦解後，「具中國特色社會主義道路」已成國際研究典範，也因此讓中國積極轉向全球治理。全球化浪潮後，中國積極參與全球化進程，無疑為中國帶來繁榮前景，也符合中國內部提升綜合國力的目標與政策。

一、與各國協調應對危機

金融海嘯發生後，中國除了提出擴大內需方案、「十大產業振興規劃」及 7 次提高出口退稅政策外，還在百日內降息 5 次以提高市場流動性，利率至此成為大陸經濟鬆緊重要指標。見表 6：

表 6 百日 5 次降息一覽表

時 間	內 容
2008.9.16.	調降 1 年期貸款利率 0.27 個百分點至 7.2%；存款準備率從 9 月 25 日起調降 1 個百分點至 16.5%。
2008.10.9.	下調 1 年期存貸款利率 0.27 個百分點至 6.93%；15 日起下調存款準備金率 0.5 個百分點至 16%。
2008.10.30.	1 年期貸款利率由現行 6.93% 下調至 6.66%，下調 0.27 個百分點。
2008.11.27.	調降 1 年期存貸款利率 1.08 個百分點，1 年期貸款利率降至 5.58%。
2008.12.23.	調降 1 年期貸款利率 0.27 個百分點至 5.31%；25 日起，存準率調降 0.5 個百分點至 14.5%。

資料來源：「應對金融風暴，全球再次聯手降息」（2008 年 10 月 29 日），2009 年 7 月 12 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-10/29/content_10275193.htm。

惟金融海嘯後大陸採「積極財政」政策，導致信貸大量爆增，全年超過 10 兆人民幣已成定局，這是否影響 2010 年通脹，值得注意。

從全球協調應對金融海嘯看，大陸首次採取和全球主要國家一致降息的行動。2008 年 10 月 30 日的第三次降息，便是在美國聯準會（FED）29 日宣布降息隔一天；當時，前後一週內降息的國家和地區包括美國、臺灣、香港、中國、挪威、日本、歐盟、英國、瑞士及丹麥共 10 個。³³

早在 2008 年 10 月 30 日，溫家寶前往哈薩克參加《上海合作組織》成員國第

³³ 「應對金融風暴，全球再次聯手降息」（2008 年 10 月 29 日），2009 年 7 月 12 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-10/29/content_10275193.htm。

7次總理會議時說，「要團結一致加強合作，共同提高抵禦風險和把握機遇的能力。利用現有政策協調和協商機制，特別是各國央行及經濟主管部門間的合作機制，探討雙邊和多邊應對金融危機的措施。」³⁴溫家寶在這次會議上提出4點建議：

第一，繼續推進區域內貿易投資便利化。推動成員國間貨物貿易儘快向投資、大型經濟技術合作等更高階段發展。

第二，實現區域內基礎設施網路化。加快實施能源、交通和通信領域的示範性項目。

第三，推動金融界、企業界密切合作。共同加強對全球宏觀經濟、金融形勢研判，及金融政策的協調，加強和改進金融監管。

第四，創新發展思路、完善合作機制。研究建立科技合作機制，開展清潔能源、新材料及科技成果產業化方面的合作。³⁵

2009年初至今，溫家寶更多次釋出「國際合作應對金融危機」。見表7：

表7 溫家寶「國際合作應對金融危機」談話一覽表

時間	地點場合	內 容
0131	世經論壇會晤西班牙首相	當前兩國要把攜手應對金融危機、促進經濟增長作為兩國關係首要任務，全面加強合作。
0202	英國劍橋大學演說	當前首要任務就是合作應對前所未見的金融危機。
0203	會見英首相布朗	中英將以應對金融危機為契機，全面深化交流與合作；發表《中英關於加強合作積極應對國際金融危機的聯合聲明》。
0313	北京「兩會」	兩岸關係十分緊密，應加強合作，應對危機。
0418	海南博鰲論壇	中國願同亞洲國家一道積極應對挑戰，全面加強合作，促進地區和平與繁榮。
0603	北京·美財長蓋特納	雙方應加強應對國際金融危機，堅決反對貿易和投資保護主義，推進國際金融體系改革，加強對國際儲備貨幣的監管。
0616	北京會見太平洋島國代表團	雙方要努力拓展經貿合作，共同應對國際金融危機。

³⁴ 「上海合作組織成員國第七次總理會議舉行 溫家寶出席並講話」（2008年10月30日），2009年7月12日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/30/content_10282970_1.htm。

³⁵ 「上海合作組織成員國第七次總理會議舉行 溫家寶出席並講話」（2008年10月30日）。

中共國家主席胡錦濤6月3日會見美國總統特使、財長蓋特納時，也全面點出中共在看待及應對這場金融海嘯中國方面的立場。胡錦濤說：

「中美兩國作為世界上重要影響的國家，無論在應對國際金融危機挑戰、推動世界經濟復甦方面，還是處理國際和地區熱點問題、維護世界和平與安全方面，雙方都有著廣泛共同利益，肩負重要責任。中方願與美方一道，堅持從戰略高度和長遠角度出發，把握大局，抓住機遇，進一步加強兩國各級別對話與磋商，擴大雙方各領域交流與合作，推動新時期中美關係取得新的進展。」³⁶

二、強調國際金融體系改革

金融海嘯起因於美國過度投資衍生性商品、監管不足及風險管控制度不足所致，這除了要求各國需建立更有效內控機制外，也必須具備有效的國際合作組織及全球治理機制。

中共總理溫家寶2009年2月初訪英時，便與英國首相布朗談到國際金融體系改革問題。溫家寶提出四點建議：

第一，推動各國加強宏觀經濟政策溝通與協調，減少金融危機對實體經濟的影響，抑制貿易和投資保護主義。

第二，推動國際社會繼續關注發展問題，避免金融危機影響千年發展目標的如期實現，解決發展中國家的突出關切。

第三，推動建立公平公正的國際金融體系。增加發展中國家發言權和代表性，加強對主要儲備貨幣發行國宏觀政策的監督。

第四，推動改革和完善國際金融監管體系，加強複雜金融產品的訊息披露，加強審慎監管和問責，加強跨境金融監管合作。³⁷

中共國家主席胡錦濤出席倫敦G20峰會前，中國央行—中國人民銀行副行長胡曉煉提出對現階段國際金融體系—「布雷頓森林體系」³⁸改革的5項觀點，可

³⁶ 「胡錦濤溫家寶會見蓋特納 中美加強合作應對金融危機」（2009年6月3日），2009年7月15日下載，《南方網》，http://big5.southcn.com/gate/big5/finance.southcn.com/jrdd/content/2009-06/03/content_5212356.htm。

³⁷ 「溫家寶與英首相舉行會談 就合作應對危機達共識」（2009年2月3日），2009年7月12日下載，《新華網》，<http://www.cns.hk:89/gn/news/2009/02-03/1546592.shtml>。

³⁸ 布雷頓森林體系（Bretton Woods system），肇因1944年7月，44個國家代表在美國新罕布夏州「布雷頓森林」召開聯合國和盟國貨幣金融會議，稱為「布雷頓森林會議」。這次會議通過《聯合國貨幣金融協議最後決議書》、《國際貨幣基金組織協定》和《國際復興開發銀行協定》兩個附件，總稱《布雷頓森林協定》。該協定是二戰後以美元為中心的國際貨幣體系協定。布雷頓森林體系（Bretton Woods system）是該協定對各國就貨幣兌換、國際收支調節、國際儲備資產構成等問題共同作出安排所確定的規則、採取的措施及相應組織機構形式的總和。《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/布雷頓森林協定>。

說代表中國官方觀點。

第一，需要在國際金融組織中增加發展中國家代表性和發言權。

第二，國際金融組織要改善監督，強調對所有成員監督的公平。當前形勢下，IMF的監督應特別加強對主要貨幣儲備發行國家的金融經濟政策的監督。

第三，IMF要加強自身能力建設。極早識別風險，作出風險預警。

第四，IMF內部治理結構要進行改革，改善決策程序。

第五，國際金融組織高層管理人員評選，要擇優、透明，真正使管理國際金融組織的人員具大家都認可的能力。³⁹

按胡曉煉說法，中國認為在IMF和G20金融穩定論壇間，應有進一步分工與合作。其他國際金融組織包括國際清算銀行，也應在框架中承擔相應的角色。

讓外界留意到中國改變過去低調、「絕不當頭」的轉變，來自中國人民銀行行長周小川在G20倫敦峰會前的系列文章，大陸官方媒體以「重磅炸彈」形容周文的份量。周小川分別從「改革國際貨幣體系」、「關於儲蓄問題」及「改變宏觀和微觀週期性的進一步探討」⁴⁰等角度，論述金融改革及國際金融體制改革的中國視野，也等於向國際提出一份中國說帖。

綜觀周小川改革國際貨幣體系觀點如下：創造一種與主權國家脫鉤，並能保持幣值長期穩定的國際儲備貨幣，從而避免主權信用貨幣作為儲備貨幣的內在缺陷，這是國際貨幣體系改革的理想目標。⁴¹他也呼籲充分考慮「SDR」（特別提款權）⁴²的作用，認為SDR具超主權儲備貨幣特徵和潛力。

2009年6月，大陸央行公布《2009年中國金融穩定報告》，又再次延續周小川先前提出的觀點，顯然已將在國際提倡建立超主權的新國際儲備貨幣，視為

³⁹ 「人民銀行副行長胡曉煉詳解當前國際金融熱點話題」（2009年03月24日），2009年7月12日下載，《中國政府網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzq/2009-03/24/content_1267455.htm。

⁴⁰ 周小川提出的文章分別為「關於改革國際貨幣體系的思考」（2009年3月23日）、「關於儲蓄率問題的思考」（2009年3月24日）、「關於改變宏觀和微觀週期性的進一步探討」（2009年3月26日），2009年7月12日下載，《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/hanglingdaojianghua/index.asp?page=1&keyword=>。

⁴¹ 「關於改革國際貨幣體系的思考」（2009年3月23日），2009年7月16日下載，《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=4200&ID=279>。

⁴² SDR（Special Drawing Rights），是IMF1969年創設的一種儲備資產和記賬單位，亦稱「紙黃金」，最初是為支持布雷頓森林體系創設，後改稱「特別提款權」。最初，每特別提款權單位被定義為0.888671克純金價格，也是當時1美元的價值。隨著布雷頓森林體系瓦解，特別提款權現在已作為「一攬子」貨幣計價單位。最初SDR由15種貨幣組成，經多年調整，目前以美元、歐元、日元和英鎊四種貨幣綜合成為一個「一攬子」計價單位。

中國面對金融海嘯的最新國策。2008年，中國擁有的SDR不足12億美元，⁴³對一個外匯儲備近兩兆美元的國家來說，也的確不成比例。

改革國際貨幣體系只是中國提出應對金融海嘯的方法之一，中共國家主席胡錦濤2009年4月3日出席倫敦G20峰會發表的演講，已悉數概括中國在金融海嘯提出的治理政策。胡錦濤提出六點意見如下：

- 第一，加強金融監管合作，儘快制定普遍接受的國際金融監管標準和規範，完善評級機構行為準則和監管制度，建立覆蓋全球、特別是主要國際金融中心的早期預警機制，提高早期應對能力。
- 第二，國際金融機構應增強對發展中國家的救助。中方支援IMF增資，注資應堅持權利義務平衡、分攤和自願相結合原則，新增資金應確保優先用於欠發達國家；建立快速反應、行之有效的國際金融救援機制。
- 第三，金融穩定論壇應發揮更大作用，並同其他國際金融機構加強協調，共同推動國際金融體系改革早日取得積極進展。
- 第四，IMF應加強和改善對各方特別是主要儲備貨幣發行經濟體宏觀經濟政策的監督，尤其應加強對貨幣發行政策的監督。
- 第五，改進IMF和WB治理結構，提高發展中國家代表性和發言權。
- 第六，完善國際貨幣體系，健全儲備貨幣發行調控機制，促進國際貨幣體系多元化、合理化。下一階段，各方應在充分協商基礎上制定出可供操作的時間表和路線圖推進改革。⁴⁴

胡錦濤在倫敦峰會講話，不僅代表中國面對金融海嘯提出的全球治理方案，也是中國首度一改過去低調，主動出擊的作為，顯示「全球治理」進程在中國發酵，並扮演更重要角色。

三、「北京共識」取代「華盛頓共識」

1989年不少拉美國家陷於債務危機，急需進行改革。美國民間智庫「國際經濟研究所」（Peterson Institute for International Economics）邀請IMF、WB、美洲開發銀行和美國財政部等單位專家及拉美代表，在華府召開研討會獻

⁴³ 「中國央行報告再提特別提款權，改革國際金融體系」（2009年6月26日），2009年7月15日下載，《中國新聞網》，<http://big5.chinanews.com.cn:89/cj/news/2009/06-26/1751400.shtml>。

⁴⁴ 「胡錦濤G20峰會講話提出五舉措應對國際金融危機」（2009年4月3日），2009年7月15日下載，《中國新聞網》，<http://www.cns.hk:89/cj/gjcj/news/2009/04-03/1630692.shtml>。

策。當時，曾在WB任職的國際經濟研究所專家威廉森（John Williamson）執筆撰寫成《華盛頓共識》（The Washington Consensus），⁴⁵系統提出指導拉美改革的各項主張，包括實行緊縮政策防通脹、削減公共福利開支、金融貿易自由化、統一匯率、取消對外資自由流動的障礙，及國有企業私有化、取消政府對企業管制等，得到世界銀行的支持。

威廉森對拉美國家提出的10條政策獲國際經濟組織認同，且因國際機構總部和美國財政部都在華盛頓，加上會議在華府召開，因此這一共識被稱作「華盛頓共識」。由於是秉承亞當斯密（Adam Smith）「自由競爭」的經濟思想，與西方自由主義一脈相承，因此也有人稱其是「新自由主義政策宣言」。

1990年代，IMF等國際組織在轉型國家推動「華盛頓共識」，結果引起不少爭議，有些拉美國家的民族工業不僅喪失競爭力，政府也失去宏觀調控能力，導致貧富差距拉大。次貸危機演變成全球金融海嘯後，今年4月召開倫敦G20峰會上，英國首相布朗便稱，「舊有的華盛頓共識已經終結了。」⁴⁶

美國次貸危機導致金融海嘯及「華盛頓共識」被宣稱終結後，形成鮮明對比的便是，「中國模式」開始受世人關注。2004年5月，美國《時代》雜誌前編輯、清華大學兼任教授雷默（Joshua Cooper Ramo），首次提出「北京共識」（The Beijing Consensus）概念。雷默將之定義為：「一是銳意創新和試驗；二是積極維護國家邊界和利益；三是越來越深思熟慮地積累不對稱投放力量的手段（如巨額外匯儲備）。」⁴⁷

雷默認為，中國經濟發展模式不僅適合中國，也是發展中國家追求經濟增長和改善人民生活可倣效的成功模式，「北京共識」將給這些國家提供新的道路。

西方國家對「中國發展模式」的關注早已有之，但近幾年關注力度加大，主因便在雷默提出的「北京共識」，在歷經兩次金融危機後似更證明比「華盛頓共識」更高明。而「中國模式」在經歷兩次金融危機衝擊後，依然保持穩定

⁴⁵ 華盛頓共識（Washington Consensus），1989年所出現的一整套針對拉美國家和東歐轉軌國家的新自由主義的政治經濟理論。《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/華盛頓共識>。

⁴⁶ 「G20峰會誰是贏家」（2009年4月7日），2009年7月16日下載，《金融界》，<http://shanghai.ifund.irj.com/forumshanghai/topic145986.html>。

⁴⁷ Joshua Cooper Ramo著，黃平，崔之元主編，中國與全球化：華盛頓共識還是北京共識（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁221。

和快速發展，這就使金融海嘯後包括歐、美等國對金融市場的幹預，都被認為是在學習中國。⁴⁸

誠如雷默所說，求變、求新和創新是「北京共識」中體現實力的基本措辭。當今世介面臨嚴重問題，如南北鴻溝擴大、環境惡化、國際恐怖活動和毒品走私，應加快從強權政治向道義政治轉變。⁴⁹

「道義政治」即是從「善政」（good government）走向「善治」（good governance），⁵⁰也是中國「漸進式改革」的目的。從這點看，走向「善治」正是中國30年來治理變遷的主要特色，也可能成為中國崛起後「其他國家能從中國學習到什麼」的主要議題。

鄧小平在1978年首次打開國門後說，「到了中國國民生產總值人均1000美元時，我們有可能對第三世界的貧窮國家提供更多幫助。」⁵¹雷默認為，到2003年中國人均收入超過1,000美元大關，「如今，這個國家發現自己不僅擁有一些經濟手段幫助這世界，還擁有另一手段，就是它的典範作用。」⁵²也許這正是當年鄧小平的設想。

金融海嘯發生後，法國前總統希拉克訪北京並到外交學院發表題為《金融危機與新的全球治理》演講時說，「世界需要中國在新的全球治理中發揮平衡的建設性作用。因為中國體現了一種平衡的力量，它建立在注重行動與思想的長遠時效觀上。」⁵³

除金融海嘯外，希拉克說，「世界各國不應因當前危機而放棄或減緩保護環境的努力，中國在這方面做出好的榜樣。中國去年10月發表關於應對氣候變化的白皮書，見證了它的勇氣和清醒。」⁵⁴

2008年10月28日中共國務院新聞辦公室發表《中國應對氣候變化的政策與

⁴⁸ 莊俊舉，「『中國模式』研究的回顧」（2009年3月19日），2009年7月16日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49155/8992114.html>。

⁴⁹ Joshua Cooper Ramo, "The Beijing Consensus", 黃平，崔之元主編，中國與全球化：華盛頓共識還是北京共識。頁7-8。

⁵⁰ 俞可平，「走向善治：30年來中國的治理變遷及其未來趨勢」，收錄俞可平主編，中國治理變遷30年（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁1。

⁵¹ 鄧小平，「中國本世紀的目標是實現小康（一九七九年十二月六日）」，鄧小平文選第二卷（北京：人民出版社，1994年），頁237。

⁵² Joshua Cooper Ramo, "The Beijing Consensus", 黃平，崔之元主編，中國與全球化：華盛頓共識還是北京共識，頁51。

⁵³ 希拉克，「全球治理需中國智慧參與」（2009年4月29日），2009年6月28日下載，《大公網》，http://www.takungpao.com/news/09/04/29/usa_finance-1073922.htm。

⁵⁴ 希拉克，「全球治理需中國智慧參與」（2009年4月29日）。

行動》白皮書，2009年4月總理溫家寶在博鰲論壇演講時便強調，「在《聯合國氣候變化框架公約》下，深化對話與交流，積極開展務實合作，為全球應對氣候變化做出力所能及的貢獻。」⁵⁵顯示中國「漸進式改革」進程經過30年後，「全球治理」已深深影響中國，在「和平崛起」漸成氣候後，中國已從「全球治理」的消極參與者角色，轉型為積極的規則引領者及創造者角色。

聯合國秘書長潘基文於2008年中訪北京時說，「中國政府在面對諸如糧食危機、金融危機和氣候變化等全球問題的挑戰時，做為發展中國家的大國，中國已承擔起全球責任。」⁵⁶

在金融海嘯導致全球經濟治理機制失靈後，中國也進一步強調區域整合的必要。中國社科院世界經濟與政治研究所副所長王逸舟說，「經濟危機讓全球化遭重大挫敗，中國應在東亞合作中承擔積極的推進作用，因為地區依存是中國走向全球化的一個重要支點。」⁵⁷

事實上，中國在亞洲的影響力也發端於1997年亞洲金融風暴。當時因人民幣堅持不貶值，避免了危機惡化。那時起，中國在亞洲陸續建立各種靈活合作模式，如「東協10+1」及「東協10+3」，還有湄公河領域各國合作等。

中國於近一年來在區域內的各項整合舉措更是不斷，尤其金融領域方面上。例如2008年12月24日，中共國務院會議決定對廣東、長三角與港澳、廣西和雲南與東協貨物貿易進行人民幣結算試點；4月8日，決定在上海、廣州、深圳、珠海、東莞5城市開展跨境貿易人民幣結算試點；中國與韓國、香港和印尼簽署貨幣互換協定，更凸顯人民幣國際化的準備。

2009年4月11日儘管東亞領袖峰會被曼谷紅衫軍耽誤，但稍後回到北京的總理溫家寶仍按計畫宣布系列與東亞合作舉措，如設立總規模100億美元的「中國－東協投資合作基金」；3至5年內，為東協提供150億美元信貸，包括17億美元優惠貸款；向柬埔寨、寮國、緬甸提供總額2.7億元人民幣特別援助；向「中國－東盟合作基金」增資500萬美元；⁵⁸另外，中國與東協領導人會後簽署「中

⁵⁵ 「博鰲亞洲論壇2009年年會開幕，溫家寶作主旨演講」（2009年4月18日），2009年7月16日下載，《中央政府門戶網》。http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2009-04/18/content_1289197.htm。

⁵⁶ 「潘基文訪問我院並發表演講」（2008年7月1日），2009年7月2日下載，《外交學院》。<http://www.cfau.edu.cn/mainweb/kxyj/content.php?topicid=MDAxMDA3&contentid=MTkz>。

⁵⁷ 「全球治理失靈，亞洲積極突圍」，21世紀經濟報導（北京），2009年4月17日。第17版。

⁵⁸ 「楊潔篪通報我政府加強中國東盟全面合作設想建議」（2009年4月12日），2009年7月16日下載，《中央政府門戶網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-04/12/content_1283543.htm。

國—東協自貿區《投資協議》」。顯示在「全球治理」途徑上，中國已「轉守為攻」、主動出擊，爭取全球更具影響力的話語權。

隨著全球化時代到來，全球化已非屬某一道路或單一模式可運轉，「中國模式」也只能算是豐富世界各種發展模式之一；但毫無疑問，按照「中國模式」的「穩定中求發展」、「漸進式增量改革」走下去，研判中國將成為穩定全球化後一股中堅力量，且可能成為構建未來國際新秩序的主要國家。

伍、結 論

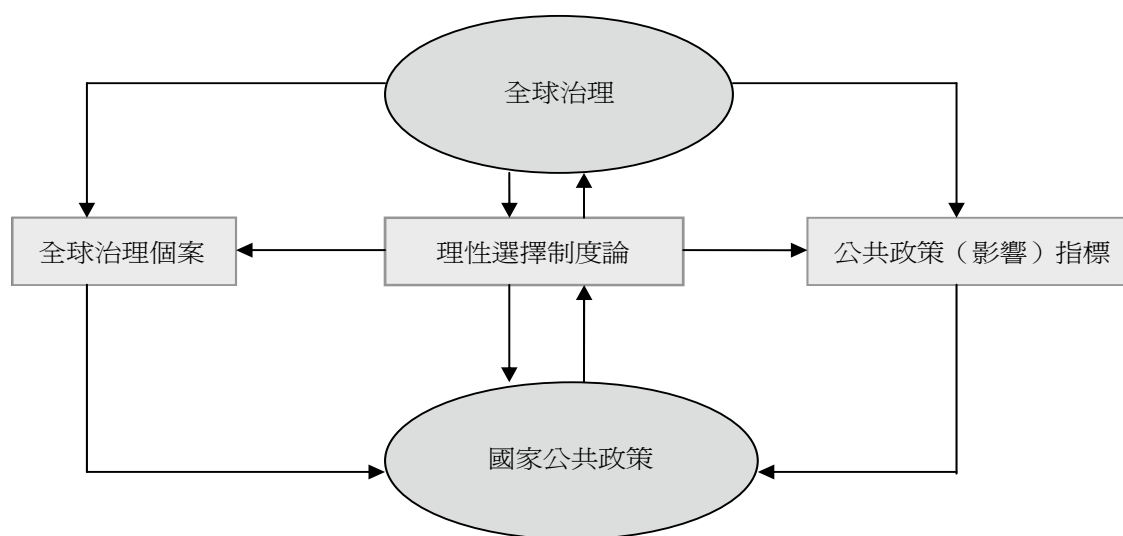
「全球治理」的核心是規則和秩序。全球化浪潮襲捲世界後，中國審時度勢改變了「鎖國」政策，經過30年改革開放政策的實施，也逐步走出「有中國特色社會主義道路」這條路，而被西方稱做「北京共識」的中國發展模式。如今，面對金融海嘯，如何在全球經濟異常混亂之際來實現全球的共同利益，按中國的設想便是，尋求更多的區域合作，以及更好的全球治理體系。

相對而言，金融海嘯也給中國提供一個參與「全球治理」的機會，金融海嘯過後，全球金融秩序、全球金融活動勢必要重新制定，這就提供中國更多機會，也讓中國爭得更多話語權。

儘管「全球治理」至今仍存在許多理論缺陷，但多數學者認同，全球化對一個國家或社會的影響（無論正面或負面），是透過某些機制來實現，這一機制就是制定國內的公共政策與制度。透過公共政策與制度的建立，國家或社會從而取得收益或風險，從其中獲益或受損，而損益分擔與分配則決定潛在的衝突水準。

此外，這一假設也基於政府決策是出於理性選擇所影響，即人類生活中充滿不確定性，而此不確定來自於人類互動過程中的訊息不完全，進而導致交易成本過高。為減少選擇成本而建構出制度，將規則與程式簡化，限制行為者的選擇範圍，以減少人類互動的不確定性。從新制度論觀點來說，也就是人們設定來限制他們的行為互動，並建立互動的穩定結構，稱之為「理性選擇制度論」。⁵⁹其基本架構，以圖2說明：

⁵⁹ 詹中原，「全球治理下國家政策的影響指標：理性選擇制度論的觀點」（2006年5月31日），2009年7月8日下載，《國政研究報告》，<http://www.npf.org.tw/post/2/2417>。



資料來源：詹中原，「全球治理下國家政策的影響指標：理性選擇制度論的觀點」（2006年5月31日），2009年7月8日下載，《國政研究報告》，<http://www.npf.org.tw/post/2/2417>。筆者做了部份修正，強調「全球治理」與「公共政策影響指標」是互為影響、互為因果作用。

圖2 全球治理與國家政策互動圖

從圖2可知，「全球治理」與「國家公共政策」是互為因果、相互作用的兩個變項。全球化浪潮興起後，導致全球一體化現象出現；金融海嘯自美國次貸危機爆發後波及全球，「國家公共政策」受到金融海嘯（全球治理個案）影響，政府部門依「理性選擇制度論」行為模式，審視國家、社會及民眾可能受到的影響（公共政策影響指標），為防改革計畫受挫、防止經濟增長跌到谷底、防範社會出現不穩定，因此，必然選擇對國家最有利（理性選擇）的方式去做，從而回過頭影響「公共政策指標」及「全球治理個案」，最終導致「全球治理」的動態發展及走向更完善地步。

在前面論述中，吾人已舉出中國在金融海嘯發生後提出「全球治理」的諸多方案，例如G20倫敦峰會上提出有必要研究「特別提款權」（SDR）、有必要建立新的國際儲備貨幣。中國社科院世界經濟與政治研究所所長于永定說，「用新的國際儲備貨幣代替美元，是國際貨幣體系改革的最核心問題。」⁶⁰在在

⁶⁰ 余永定參加聯合國「世界金融和經濟危機及其對發展影響高級別會議」時，提出用新貨幣代替美元是國際貨幣體系改革最核心問題。「余永定：用新貨幣代替美元是國際貨幣體系改革最核心問題北京」（2009年6月26日），2009年7月16日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-06/26/content_11606540.htm。

顯示，中國已開始高度關注全球化後，「全球治理」需要中國的高度參與，且從過去消極參與，轉變為如今的積極參與並出謀畫策，搶占話語權。

2009年6月，大陸央行—中國人民銀行發布《中國金融穩定報告（2009）》，明確提出「將努力改革國際貨幣體系，推動國際儲備貨幣向著幣值穩定、供應有序、總量可調的方向完善，從根本上維護全球經濟金融穩定。」這是第一次中國明白表示將創設超主權國際儲備貨幣的宣示，沒明白說的是，實際即表明創設新貨幣取代主權貨幣—美元。報告說：

（為）避免主權信用貨幣作為儲備貨幣的內在缺陷，需要創造一種與主權國家脫鉤、並能保持幣值長期穩定的國際儲備貨幣，充分發揮特別提款權(SDR)的作用，由IMF集中管理成員國的部分儲備，增強國際社會應對危機、維護國際貨幣金融體系穩定的能力。⁶¹

中國除了提出呼籲及建議外，也實際推進自己向「全球治理」邁進的新公共政策，例如一步步地讓人民幣走向國際化。2009年7月1日，中國人民銀行、財政部、商務部、海關總署、國家稅務總局及銀監會六個部委，共同發布《跨境貿易人民幣結算試點管理辦法》⁶²，突顯金融海嘯後，正視中國經濟總量及地位在國際間已無法忽視，加快人民幣走向國際化的一項重大步驟。

可以說，由於中國近年來的經濟傑出表現，已讓中國在金融海嘯發生後「全球治理」地位發生了急遽變化，中國面對金融海嘯後的發言，成為「全球治理」的重要標竿。因此，G20倫敦峰會前，中國人民銀行行長周小川才多次主動出擊，提出對「特別提款權」及「超主權儲備貨幣」的提倡；G20峰會才達成共識，重申反對貿易保護主義，以及擴大發展中國家在IMF中的配額及發言權。

中國在金融海嘯後的舉動，也是向全球重建信任機制的舉動，表明未來面對任何「全球治理」課題，中國不僅願意扮演合作者角色，也願以符合國家實力狀況，貢獻自己的力量，以重建國際新秩序。

⁶¹ 「中國金融穩定報告（2009）」（2009年6月19日），2009年7月12日下載，《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3263>。

⁶² 「跨境貿易人民幣結算試點管理辦法」（2009年7月1日），2009年7月12日下載，《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&id=3284>。

大陸農村土地承包經營權 物權化問題之探討

A Study on the Materialization of the
Contracted Land Operation Rights in Mainland China

李學林 (Li, Hsueh-Ling)

萬能科技大學副教授

摘 要

2007年3月，中國大陸完成《物權法》立法工作，賦予農村土地承包經營權以物權的性質，對保護農民土地權益具有重大意義。然而，《物權法》對擴大農民農村土地權利的取得上雖有重大進展，但是，農民土地權益的保護仍存在諸多不足之處，有待進一步檢討，以改善農民在法律和經濟上的弱勢地位。本文從土地承包經營權性質的演進、承包經營權物權化的意義及檢視《物權法》對農民土地權益的保護，指出未來在制定民法典的物權篇中，應進一步對土地承包經營權進行規範，以確保農民的土地權益。

關鍵詞：土地承包經營權、物權法、產權虛置、承包合同。

壹、前 言

中國大陸農村土地承包經營權的性質之爭由來已久，主要有債權說與物權說兩種。爭議的原因，是伴隨農村土地承包制的發展，土地承包權於發包及流轉的過程中，由於長期以來農村土地產權虛置，農村土地所有者代表存在模糊性，以及農民無排他性的土地使用權、收益權和轉讓權等，以致出現地方政府侵權和鄉村幹部的機會主義行為，嚴重侵犯農民的權益。

持債權說的主要觀點認為：農地承包經營權是基於承包合同取得，由於承包合同屬於債權性質，故農地承包經營權應屬於債權的性質；此外，在農村土地集體所有的前提下，農民作為集體成員對其所有的土地獲取他物權，在法理上亦存在邏輯矛盾。¹持物權說的主要觀點認為：農村土地承包經營權是《民法通則》第5章「民事權利」第1節「財產所有權和與財產所有權有關的財產權」所直接規定的權利，故土地承包經營權是一種財產權；承包合同雖創設農村土地承包經營權，但是承包合同的債權性，並不影響土地承包經營權的物權屬性。²

隨著2007年3月，中國大陸完成《物權法》立法工作，賦予農村土地承包經營權以物權的性質，使土地承包經營權的性質之爭逐漸沉靜。然而，物權化的承包經營權，是否真能消弭因土地產權主體虛置對農民權益侵犯等問題，從而更有效的保障農民土地權益是本文研究的主要目的。本文首先探討農地承包經營權由勞動義務到合同債權，再從合同債權向用益物權性質演變的歷程；其次，指出承包經營權物權化所顯示的意義，在確保農民的土地權益；再者，就《物權法》對農民土地權益保護的不足，指出《物權法》不是大陸農村土地改革過程的終結，期望在即將制定的民法典物權篇中，應進一步對土地承包經營權進行規範和完善，完全融入民法典，使土地承包經營權真正成為具有時代精神的用益物權。

¹ 陳明，農地產權制度創新與農民土地財產權利保護（湖北：湖北人民出版社，1994年），頁126-127。

² 丁關良，農村土地承包經營權初論（北京：中國農業出版社，2002年），頁143。

貳、農地承包經營權性質的演變

2007年3月，中共10屆人大第5次會議審議通過《中華人民共和國物權法》，將農村土地承包經營權明訂為用益物權，結束大陸學界長期以來的性質之爭，對農民承包經營權的保護無疑具有重要意義。但是，農村自推動改革以來，土地承包經營權在最初並非被界定為物權，而是經歷一個由勞動義務到合同債權，再從合同債權向用益物權性質的過渡階段，其演變的歷程如下：

一、從勞動義務的生產責任制到向家庭承包合同的債權過渡

農村實施家庭承包責任制的初期，當時人民公社尚未解體，農村承包制改革實行的是一種不聯繫產量計算報酬的責任制，例如：常年包工、季節包工、小段包工定額計酬。其特點是：在不改變生產隊生產資料集體所有和集中統一經營的條件下，只實行包工，不實行包產。³

根據1982年公布的《全國農村工作會議紀要》，包產到戶和包乾到戶都只是作為一種生產責任制和獲取報酬的勞動義務而存在，特別是包產到戶，因為農民「包」的是他所承包的集體耕地的農作物產量；⁴農地上的產出物，其所有權是屬於生產隊，儘管農業生產的全過程，都是由農戶獨立進行管理和操作，由於全部生產品都歸生產隊所有，故農戶並不是獨立的經濟核算單位，農戶只能從生產隊的統一核算中分配到自己那一份消費性收入，是一種履行勞動義務的勞動生產責任制。「包乾到戶」則略有不同，農戶「包」的不是承包耕地上的全部產量，而是政府對這塊土地農產品的徵購量，以及集體組織所要的提留，剩下的農產品農民可以自由支配，即「交夠國家的，留足集體的，剩下都是自己的。」由於生產隊不再是經營主體，農戶成為農業生產中的基本核算單位，因此，「包乾到戶」淡化生產隊對勞動生產的經營權、管理權和監督權。

1983年印發的《當前農村經濟政策的若干問題》，除高度評價包產到戶、包乾到戶的社會主義性質外，並將包乾到戶定性為「一種新型的家庭經濟」，同時要求「建立和健全承包合同制」，⁵從而在政策上，將農民對土地的經營初步確立為一種「權利」；然而，由於村民委員會握有調整土地的權力，加之政

³ 王貴宸，魏道南，「論包產到戶」，經濟研究，1981年第1期，頁64。

⁴ 中共中央文獻室，國務院發展研究中心編，新時期農業和農村工作重要文獻選編（北京：中央文獻出版社，1992年），頁117-118。

⁵ 中共中央文獻室，國務院發展研究中心編，新時期農業和農村工作重要文獻選編，頁168-169。

府政策不具法律的約束力，使承包權在遭受侵犯時缺乏法律救濟的途徑，農民只能通過自力救濟維護自己的權益，因此，此時農民的承包權缺乏法律意義的保障。

大陸最高人民法院於1986年4月頒布的《關於審理農村承包合同糾紛案件若干問題的意見》，則是當時最高人民法院審理農村承包合同糾紛司法解釋的依據；在《關於審理農村承包合同糾紛案件若干問題的意見》中，最高人民法院將土地承包糾紛定性為土地承包合同的糾紛，故《關於審理農村承包合同糾紛案件若干問題的意見》主要運用債法，特別是《合同法》的一般原理，對土地承包問題進行司法解釋，此時，土地承包經營權被定性為債權。⁶同年6月通過的《土地管理法》，該法第12條規定：集體所有的土地，全民所有制單位、集體所有制單位使用的國有土地，可以由集體或者個人承包經營，從事農、林、牧、漁生產，承包經營的集體或個人，有保護和按照承包合同規定的用途合理利用土地的義務。土地的承包經營權受法律保護。⁷至此，承包權作為一種合同的債權，在《合同法》及《土地管理法》中找到依據，農民對土地的經營完成從義務勞動向合同債權的過渡。

二、從合同債權向用益物權的過渡

1986年公布的《土地管理法》第12條，雖將土地承包經營權定性為合同債權，但是第11條規定：依法登記的土地所有權和使用權受法律的保護，任何單位和個人不得侵犯（即具有排他性）。⁸卻又將土地使用權定性為物權的性質；這種在同一個法律中不同的權利配置，往往反映不同的法律價值觀。1986年的《土地管理法》之所以作如此的規定，唯一的解釋是立法者並不想讓土地承包經營權獨立於農民與集體之間簽訂的承包合同之外。⁹

上述農村土地承包經營權的權利配置與價值觀，實際上與當時農村經濟的發展趨勢是不符合的，因為：（一）隨著人民公社體制的解體，作為集體組織的人民公社、生產大隊及生產隊在名義上已不存在，農村土地所有權主體出現虛位

⁶ 蔣月等著，農村土地承包法實施研究（北京：法律出版社，2006年），頁34-35。

⁷ 國務院，「土地管理法」，李元主編，中國地政法規政策全書（北京：中央文獻出版社，1995年），頁6。

⁸ 國務院，「土地管理法」，李元主編，中國地政法規政策全書，頁6。

⁹ 祝之舟，「農村土地承包經營權的性質演變」，《中國私法網》，<http://www.gwyoo.com/lunwen/xinzhen/.../28009asp.38k>。

狀態，¹⁰具有行政性質的村民委員會取而代之行使所有權職能，由於公共權利的滲入，從而左右承包合同的變更及解除，對農民承包權勢必造成一定程度的侵犯。(二)隨著經濟改革的深入發展，城鄉差距的拉大，以及承包制的效益逐漸放緩，農村出現大量的剩餘勞動力，促使農民離開土地進城打工，造成農村土地流轉的頻繁發生，而土地承包合同的債權性質，往往成為使用權流轉的障礙。(三)隨著城市化進程的加快，城市向郊區擴張侵占農村土地，由於農村社會保障制度尚未全面建立，合同的債權性質使地方政府在徵收土地時，農民權益無法得到應有的保障。

1997至1998年間，中共先後公布《中共中央關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知》及《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》兩個重要文件，要求縣或縣級以上人民政府，對承包農戶頒發統一印製的《土地承包經營權證書》，嚴禁發包方借土地調整多留機動地，並將機動地嚴格控制在耕地總面積5%的限額內；對於違背政策縮短土地承包期、收回承包地、多留機動地、提高承包費等作法，必須堅決糾正；土地使用權流轉要在自願、有償的基礎上依法進行。¹¹上述政策宣示，顯示中共在農村土地制度改革的價值觀念上開始轉變，即：弱化所有權，強化使用權，促使使用權與所有權分離，使之獨立自成體系，顯示中國大陸對土地承包關係的管理逐步納入法制軌道。

2003年3月，施行的《農村土地承包法》，雖在法律條文中並沒有明確界定土地承包經營權的性質，但是卻對土地承包經營權作出物權法律規範設計和債權法律規範設計，¹²且其規範和調整的重點是物權性質的土地承包經營權。隨後公布實施的《農村土地承包經營權證管理辦法》（2004年）、《農業技術推廣法》（2004年）、《農業法》（2004年）、《農村土地承包經營權流轉管理辦法》（2005年）等一系列相關配套法律、法規，使承包權在形式上有了物權的特徵——公示性。

此外，自2004至2007年間，中共連續4年以「1號文件」的形式，發布有關

¹⁰ 王衛國，中國土地權利研究（北京：中國政法大學出版社，1997年），頁96。

¹¹ 中共中央文獻研究室，十四大以來重要文獻選輯（北京：人民出版社，1999年），頁279。

¹² 大陸人民代表大會農業與農村委員會副主任委員柳隨年在第九屆全國人民代表大會常務委員會第22次會議上做的《關於〈中華人民共和國農村土地承包法（草案）〉的說明》中指出：對家庭承包的土地實施物權保護．．．對其他形式承包的土地實行債權保護。參見，載「全國人民代表大會常務委員會公報」，2002年第5期，頁353。

「三農問題」政策的意見，在有關農村土地政策方面，中共指出：加快土地徵用制度改革，嚴格遵守對非農占地的審批權限和審批程序，嚴格執行土地利用總體規劃，嚴格區分公益性用地和經營性用地，明確界定政府土地徵用權和徵用範圍，完善土地徵用程序和補償機制，提高補償標準，改進分配辦法，妥善安置失地農民，提供社會保障；積極探索集體非農建設用地進入市場的途徑和辦法。¹³有了這些對農民土地權益排他性法律效力的確認，使農村土地承包權才能成為一種用益物權。

三、土地承包經營權物權性質的確立

《農村土地承包法》雖確認土地承包經營權排他性的法律效力，使土地承包經營權向物權化邁進一步，但是《農村土地承包法》的重心，並不在確認土地承包經營權的物權性質，而是在調整發包方與承包方的關係，即土地承包經營權的債權性質，故土地承包經營權從合同債權要向用益物權過渡，就不得不依賴《物權法》的制定。

2007年10月施行的《物權法》，明確土地承包經營權是用益物權，將土地承包經營權的主體，界定為「土地承包經營權人」，以區別於《農村土地承包法》中的「承包方」；明確農民簽訂的是「土地承包經營權合同」，以區別於《農村土地承包法》中的「承包合同」。¹⁴自此，對農戶土地承包經營權的規範、界定和保護，由主要依靠政策手段轉變為法律手段，將農戶的土地權利，法定為農戶對土地當然享有的權利，標誌著大陸農村土地政策最終完成法律程序，農村土地承包走上法制化軌道。

《物權法》實施後的2008年及2009年，中共又接連公布了兩個「一號文件」，要求完善土地承包經營權能，依法保障農民對承包土地占有、使用、收益等權利，嚴格執行土地承包期內不得調整、收回農戶承包地的法律規定；依法制止鄉、鎮組織通過「反租倒包」等形式侵犯農戶土地承包經營權等行為。¹⁵並要求強化土地承包經營權的物權保護，建立健全的土地承包經營權流轉市

¹³ 「中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見」，中國農業年鑒編輯委員會編，中國農業年鑒2004（北京：中國農業出版社，2004年），頁1-4。

¹⁴ 祝之舟，「農村土地承包經營權的性質演變」，《中國私法網》。

¹⁵ 「中共中央國務院關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見」，中國農業年鑒編輯委員會編，中國農業年鑒2008（北京：中國農業出版社，2008年），頁12。

場，堅持依法、自願、有償原則，尊重農民的土地流轉主體地位。¹⁶這兩個文件的公布，不但宣示中共依法保護農民土地權益的決心，而且強化了土地承包權及使用權在農村土地產權中的地位。

由於家庭承包制在實施之初，是一種勞動義務的生產責任制，其後在誘致性變遷中，承包經營權以債權形式出現，並在經濟社會發展過程中，表現出物權化趨勢的一種財產權利；¹⁷承認農民擁有獨立的土地承包經營權，在法律上認可並賦予其物權性質，既可為農村土地產權制度的深化改革指明方向，又有利於降低農村土地產權制度改革的成本。因此，基於農地的產權強度越高，作為生產要素，它被合理配置的可能性就越大，也越符合農民及社會的利益；要避免農地承包經營權淪為行政權的附屬品，使農村社會的發展與現代社會相契合，以物權法構建土地承包經營權，必然優於以債權法構建的土地承包經營權。

參、農地承包經營權物權化的意義

《物權法》將土地承包經營權規定在第三篇用益物權中，其內容主要包括：土地承包經營權的取得、期限、流轉方式、收回的限制和承包地調整的限制等等。《物權法》不僅把農村集體組織成員所具有的承包權，看做是一種基於合同所產生的請求權，而且將這一權利作為一種物權來看待，對保護承包人的權益，提高土地利用效率具有重大意義，並體現在以下幾個方面：

一、提升土地承包經營權的法律地位

大陸農村自實施家庭承包責任制以來，農民之得以承包集體所有的土地，來自於其做為集體成員的身分權，故土地承包經營權長期以來被視為農村土地所有權的附屬物，這也是鄉村幹部敢於恣意收回、調整、轉讓農民承包地的原因。《物權法》實施後，農民的土地承包經營權雖仍來自於他的身分權，但是作為物權性質的土地承包經營權，由於受到法律的保護，成為相對獨立於集體土地所有權的法定物權，因此，行使集體土地所有權時必須尊重承包經營權，

¹⁶ 「中共中央國務院關於2009年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見」，新華月報，2009年2月號/下半月，頁57。

¹⁷ 王小映，「土地制度變遷與土地承包經營權物權化」，中國農村經濟，2000年第1期，頁44。

從而形成土地承包經營權對集體土地所有權行使的法律限制。¹⁸此外，土地承包經營權因獲得物權的保護，賦予了農民參與農村土地管理的動力，有助於制衡村幹部對農村土地的不當徵收，降低農村土地資源的流失。

二、提高承包人權益遭受侵犯的抵抗能力

《物權法》實施前，集體與農民係透過簽訂土地承包合同，賦予農民農地使用權，形成以合同為依據的債權關係；從法律性質言，債權是一種基於合同產生的請求權，此一權利的成立依賴合同雙方的自由約定，權利內容也因承包合同的不同而異，其權益遭受侵犯的救濟方式，也僅限於違約責任的承擔，並不延及其他的救濟途徑。《物權法》實施後，由於物權是一種絕對權或對世權，依據物權法定原則，承包人享有經營自主權，可排除發包人強令承包人解除合同情事發生；此外，承包人可以以用益物權人的地位，直接對抗第三人的侵害，包括政府的違法干預；第三人侵害土地承包經營權時，土地承包經營權人可以請求損害賠償。¹⁹

三、拓寬對集體經濟組織或村民委員會的監督渠道

由於農村土地產權主體虛置，村集體經濟組織或村民委員會以代理人的身分，行使土地所有權的職能，當委託——代理的目標不一致，集體對農民的權益造成侵犯時，由於承包經營權被視為土地所有權的附屬物，農民對集體組織自然無法作出有效的監督。《物權法》第63條規定：集體經濟組織、村民委員會或者其負責人作出的決定侵害集體成員權益，受侵害的集體成員可以請求人民法院予以撤銷。²⁰這一條款賦予集體成員請求人民法院撤銷不當決定的權利，雖然不一定能完全杜絕承包權不受集體組織的干預和侵害，但卻已提供農民尋求法律救濟之充分的制度保障，拓寬農民對集體組織監督的渠道，有利於保護集體財產和集體成員的合法權益。

四、真正賦予農民長期而有保障的土地使用權

《物權法》第126條規定：耕地的承包期為30年，草地的承包期為30年至50年，林地的承包期為30年至70年；承包期屆滿，由土地承包經營權人按照國家

¹⁸ 梁開銀，盧荊享，「論土地承包經營權的物權法保護」，江漢大學學報（社會科學版），第18卷第4期（2001年7月），頁28-32。

¹⁹ 丁關良，「《物權法》中“土地承包經營權”制度評析」，淮陽師範學院學報（哲學社會科學版），第30卷第1期（2008年），頁75。

²⁰ 國務院，「中華人民共和國物權法」，新華月報，2007年4月號，頁121。

有關規定繼續承包。²¹故土地承包人在承包期間只要沒有重大違失，發包人沒有理由不讓承包人繼續承包。此外，《物權法》第130條規定：承包期內發包人不得調整承包地。第131條規定：承包期內發包人不得收回承包地。²²上述規定，進一步弱化土地的所有權，強化了土地的使用權，體現賦予農民長期而有保障的土地使用權之決心，不但激發農民對土地進行長期投入的動力，而且有利於更有效的促進土地承包經營權的流轉。

總之，確立承包經營權為物權的現實意義，在於農民對其承包的土地，可依其意志直接占有、使用，他人不得進行干涉；在很大程度上改變了國家利益至高無上，當個人利益與國家利益衝突時，個人只能無條件服從團體的傳統觀念。故承包經營權的物權界定，不但是農地產權制度的創新，而且農民可以更好的運用物權的相關制度，維護自己的合法權益，因而《物權法》的實施，對農民權益保護實具有重大意義。

肆、檢視《物權法》對農民土地權益的保護

《物權法》在擴大農民土地權利的取得上雖有重大進展，但是，對農民土地權益的保護仍存在諸多不足之處，有待進一步檢討，以改善農民在法律和經濟上的弱勢地位。大陸國務院發展研究中心農村部部長韓俊曾表示，《物權法》實施後所出現的問題亟待改善，包括對土地重新調整予以清晰和明確的限制、允許農地使用權進行抵押、設計和頒發統一的土地證書、建立土地登記體系、頒布有關解決土地糾紛仲裁的規定、解決集體土地所有制性質的模糊性問題等。²³由於《物權法》對大陸農村土地制度的規定仍不夠完善，其存在的主要問題如下：

一、仍未突破農村土地「所有權主體虛位」的藩籬

《物權法》第60條規定：對於集體所有的土地，屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或者村民委員會代表集體行使所有權；分別屬於村內兩個以上農民集體所有的，由村內各該集體經濟組織或者村民小組代表集體行使所有

²¹ 國務院，「中華人民共和國物權法」，頁122。

²² 國務院，「中華人民共和國物權法」，頁122。

²³ 李慧蓮，「國務院發展研究中心農村部和世界銀行聯合發布的專題報告認為農民土地權利亟待加強」，中國經濟時報，2008年1月14日，第001版。

權；屬於鄉鎮農民集體所有的，由鄉鎮集體經濟組織代表集體行使所有權。²⁴此一規定，基本上延承人民公社「三級所有」的規範模式，將各級「農民集體」定位為農地所有權主體，由相應的「集體經濟組織」代為行使所有權職能。

然而在實際操作中，農村是由村民委員會行使土地所有權；而村民委員會作為基層政權組織的代表，其對農地所有權的強力主導與村民近乎無條件的服從，致其喪失代言村民、服務百姓的天職，淪為行政管理的工具。有關農地分配、調整、改良等服務事項，村民委員會退避三舍者居多，而對於承包方違規經營進行罰款、農地徵收補償款發放等可趁機圖利之事項，則又趨之若鶩。²⁵充分顯示村民委員會在執行農地所有權主體職能時，其一貫趨利避害的行為模式。

由是觀之，《物權法》對農村土地所有權主體的有關規定，在規範模式上，並未突破農村土地「所有權主體虛位」的藩籬；「所有權主體虛位」的弊病，在承包經營權物權化後，依然處於原地踏步狀態。

二、仍未明確因「公共利益」徵收集體土地的定義

《物權法》第42條規定：為了公共利益的需要，依照法律規定的權限和程序可以徵收集體所有的土地和單位、個人的房屋及其他不動產。²⁶衡諸世界先進國家的憲法或法律，對公益性土地的徵收都有明確的規定，並要求預先給予公正的補償。綜觀大陸《土地管理法》及《物權法》，雖強調土地徵收的公益性，但是如何判斷其公益性，不但未有明確的界定，而且將徵地範圍從公共利益需要，擴大到非公共利益需要的一切用地項目；在公共權力之下，在公共利益之前，農民往往是無能為力。

例如《土地管理法》第43條規定：任何單位和個人進行建設，需要使用土地時，必須依法申請使用國有土地。²⁷此外，《土地管理法》及《物權法》雖規定國家享有土地徵收權，卻沒有規定行使權力的限制要件，這種只管授權不管限權的規範，賦予了行政機關自由裁量的權力，因此，一切被徵收的土地均稱為「國家建設用地」，其中，既有政府為公共基礎建設目的徵收的土地，亦有

²⁴ 國務院，「中華人民共和國物權法」，頁121。

²⁵ 陳小君，「農村土地制度的物權法規範解析」，法商研究，第26卷第1期（2009年1月），頁4。

²⁶ 國務院，「中華人民共和國物權法」，頁121。

²⁷ 國務院，「土地管理法」，李元主編，中華人民共和國國土資源政策法規全書（北京：中國地質出版社，2000年），頁585。

由政府出面徵地後，交給企業從事經營性活動的土地，這種源於計劃經濟體制的徵地思維，是導致土地徵收權濫用的主要原因。

《物權法》在立法的過程中，大陸民法學者雖曾呼籲明確界定「公共利益」，然執政者為了能夠及早通過《物權法》，選擇迴避這一問題；由於農村土地所有權唯一的流轉方式是單向的國家徵收，立法者試圖用一些模糊的語言，擺平不同利益群體之間的關係，²⁸反導致不同利益的用地者，均按同一標準取得用地，說明明確定義「公共利益」是防杜徵地濫權的必要之舉。

三、對農村土地承包經營權的抵押仍作出限制

《物權法》第128條規定：土地承包經營人依照農村土地承包法的規定，有權將土地承包經營權採取轉包、互換、轉讓方式流轉。²⁹但是，第133條卻對通過招標、拍賣、公開協商等方式承包荒地等農村土地時，規定其土地承包經營權可以轉讓、入股、抵押或者以其他方式流轉。對比《土地管理法》及《農村土地承包法》相關條文後可發現，《物權法》並未超越《土地管理法》及《農村土地承包法》的規定，使由來已久的農地承包權能否以抵押等方式進行流轉的爭論繼續下去。

關於《物權法》對承包經營權的抵押仍作出限制的原因，在於大陸城鄉二元的社會結構下，土地對農民言不僅是最基本的生產資料，也是最基本的生活保障。就土地是農民最基本的生產資料言，農民之所以稱之為農民，即在於他以農村土地從事生產，並作為收入的主要來源，使土地成為農民維生的主要依靠。就土地是農民基本的生活保障言，以進城的農民工為例，由於教育程度偏低又缺乏專業素養，在城市僅能從事髒、累、險的工作，一旦遭受清退或失去勞動能力，在農村仍缺乏健全的社會保障制度下，必須保證土地承擔農民基本社會保障的職能。若是以土地承包經營權設定抵押，有可能在抵押權實現時，即導致承包人喪失這一極為重要的權利，從而淪為失地農民。

但是，在實際操作中，農地承包經營權的抵押已不是新鮮事，大陸法學界也幾乎一致認為可以允許其抵押。³⁰尤其農民最大的困境，就是手裏沒有可流動的資金，無法擴大再生產；要解決農民燃眉之急，行之有效的作法之一，就是

²⁸ 張里安，汪灝，「中國特色社會主義土地物權制度的構建與發展」，河北法學，第26卷第10期（2008年10月），頁60。

²⁹ 國務院，「中華人民共和國物權法」，頁122。

³⁰ 陳小君，「農村土地制度的物權法規範解析」，頁5。

以土地承包權向金融機構抵押貸款，從而促進資源合理利用。農地抵押若得不到法律的認可，土地制度中價值最大化的設計就可能成為一紙具文，農地流轉的價值化功能也將大打折扣。

四、承包經營權的期限與土地調整的規定存在混亂

《物權法》第126條第2款規定：耕地承包期屆滿，由土地承包經營權人按照國家有關規定繼續承包。³¹即農民承包之耕地在承包期屆滿後，可繼續承包原承包地，但是繼續承包不是按照法律的規定，而是按照「國家有關規定」。

依一般法律規定之邏輯結構，存在於不完全法條中的「引用性法條」，以「適用…（法）之規定」或「准用（比照）…之規定」為其典型，絕少有法律對「國家有關規定」的直接引用。其原因即在於「國家有關規定」並不是法律規定，不具有法源地位，無法被引用。³²同樣的問題亦出現在土地調整的規定上，《物權法》第130條規定，承包期內土地調整是被禁止的，僅對因自然災害嚴重毀損承包地等特殊情形者給予調整。雖響應了「增人不增地，減人不減地」的政策號召，卻放棄1995年中共中央、國務院辦公廳批轉《關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知》之規定，可按「大穩定、小調整」的原則，在農戶之間進行個別的調整；因此，出現政策與法律規定不一致的現象。

長期以來，政策在中國大陸經濟建設中處於超乎尋常的地位，不僅充當法律產生的先導，而且也是法律實施的重要工具，但是，把政策訂於法律中，以及法律的制定與原有政策出現落差，說明《物權法》立法仍不夠細緻。

五、土地承包經營權公示的方式不一致

農村土地承包經營權物權化的一個重要條件，是建立物權的公示制度。在《物權法》中，對土地承包經營權的變動與公示則呈不一致的現象，有以下三種不同的公示方式：³³

（一）意思主義。《物權法》第127條：土地承包經營權自土地承包經營合同生效時設立。即土地承包經營權的原初設立採取意思主義，無論登記與否，不影響土地承包經營權的設立。

（二）登記對抗主義。《物權法》第129條：土地承包經營權人將土地承包經

³¹ 國務院，「中華人民共和國物權法」，頁122。

³² 陳小君，「農村土地制度的物權法規範解析」，頁6。

³³ 馮瑞琳，孫淑雲，「《物權法》與土地承包經營權」，河北師範大學學報（哲學社會科學版），第31卷3期（2008年5月），頁63-64。

營權互換、轉讓，當事人要求登記的，應當向縣級以上地方人民政府申請土地承包經營權變更登記，未經登記，不得對抗善意第三人。本條是指土地承包權的繼受，主張當事人辦理承包權登記，以降低承包權交易風險，否則只能採取債權方式請求保護。

(三)登記生效主義。《物權法》第133條：通過招標、拍賣、公開協商等方式承包荒地等農村土地，依照農村土地承包法等法律和國務院有關規定，其土地承包經營權可以轉讓、入股、抵押或者以其他方式流轉。至於《農村土地承包法》第49條則規定，土地承包經營權可以轉讓、入股、抵押或者以其他方式流轉的要件，是必須經依法登記取得承包經營權證或者林權證書。即承包方依法登記取得承包經營權證或者林權證書，才享有物權性質的土地承包經營權。

由於大陸對不同類型、不同方式流轉取得土地承包權的登記，採取不同的規範方式；³⁴儘管《農村土地承包法》的相關規定，比較適合目前農村的熟人社會，但從強化土地承包權的物權性質和加大農民土地權益的保護力度來看，應採取登記生效主義，對抗非法的土地調整及非法改變土地用途等，以進一步完善承包權和農村土地產權的登記制度。

六、農地承包經營權的物權屬性仍未得到貫徹落實

《物權法》賦予農村土地承包經營權以物權的性質，對長期以來土地承包經營權的性質之爭，雖有定分止爭及創造生產誘因的功能。³⁵但在農地承包經營權救濟上，卻仍存在物權請求權與債權請求權競合引發的爭議。

大陸農村有關農地承包經營權的訴訟中，往往是承包方基於發包方的違約行為提起訴訟，例如發包方違約收回土地轉包給他人，原承包人就此提起訴訟。訴訟爭議的根源在於：農地承包經營權雖為法定物權，但該權利是由承包經營合同以債權的方式所設定。儘管承包方可選擇提起物權請求權或債權請求權之訴，但作為並不熟悉法律的鄉下農民來說，提起訴訟的目的僅在收回其原有承包地，從而其對競合請求權之選擇行使的權利，成為法院給予物權救濟或債權救濟的自由裁量權。³⁶

³⁴ 王利明，物權法研究（北京：中國人民大學出版社，2002年），頁187。

³⁵ 參閱：謝哲勝，常鵬翱，吳春歧，中國民法典立法研究（北京：北京大學出版社，2005年），頁94。

³⁶ 陳小君，「農村土地制度的物權法規範解析」，頁7。

然而，在中國大陸的司法處理中，法院基本上將涉及農地承包經營權的案件作為債權糾紛處理，³⁷僅判決發包方賠償損失之違約責任，至於承包方之返還土地之訴求則未必能得到滿足；故《物權法》雖賦予承包經營權以物權的性質，但其權利的法律救濟仍有待規範。

由上可知，《物權法》仍沒有解決農村土地所有權主體缺位及土地承包經營權抵押等問題，「公共利益」亦缺乏明確的定義，因此，《物權法》並不能視為大陸農村土地改革過程的終結；在即將制定的民法典物權篇中，應進一步對土地承包經營權進行規範和完善，完全融入民法典，才能使土地承包經營權真正成為具有時代精神的用益物權。

伍、結 語

從上述對農村土地承包經營權問題的探討，吾人可知，農地承包經營權是在特定歷史條件下，以債權形式出現呈現物權化變遷趨勢的特殊土地權利，賦予農地承包經營權物權的性質，有助於農民成為獨立的市場經營主體，有利於增強農民的權利意識，而且為物權人有效利用和自由轉讓土地資源，提高土地資源的利用效率創造有利條件；承認農地承包經營權物權的性質，符合農地承包經營權變遷的特定路徑，既為農村土地產權制度的深化改革指明方向，也有利於降低農村土地產權制度改革的成本。

其次，《物權法》雖完成了農村土地承包經營權的物權化改造，整體言，由於《物權法》的許多內容都是對《農村土地承包法》的平移，故《物權法》呈現保守、陳舊、創新不足；此外，《農村土地承包法》與《物權法》的位階不能同日而語，在制度設計上《物權法》應有所超越，遺憾的是我們並沒有看到這種超越。至於涉及物權法定主義、登記對抗或生效等爭議性的議題，在《物權法》中並未明確規範，顯然有所不足。關於農村土地產權不清的問題，是否因《物權法》的實施迎刃而解雖有待觀察，但是農村體制面臨的諸多問題，如不能從消除行政集權化體制與城鄉二元體制的弊端著手，即使實施《物權法》亦將持續羈絆農村經濟的發展。

³⁷ 陳小君，「後農業稅時代農村土地法律制度的完善」，中國農村發展論壇論文集（2005年），頁141。

大陸農地承包經營權民事權利的本身雖存在矛盾，但是，在這一矛盾發展中，以及農地政策和農地立法及其實施的互動中，凸顯農地權利體系的殘缺，同時也體現農地權利體系的發展方向。因此，強化土地承包經營權的物權保護，做好集體土地所有權確權登記頒證工作，將權屬落實到法定行使所有權的集體組織，開展土地承包經營權登記試點，嚴禁借機調整土地承包關係，制止違法收回承包地行為，從嚴控制城鄉建設用地總規模等，是中國大陸執政者不可迴避的問題。

據悉中國大陸為適應《物權法》頒布實施後的新形勢，國土資源部政策法規司法規處正積極推進完善土地物權立法工作；加快《不動產登記法》的立法研究，為出臺《不動產登記法》做好準備工作；加快起草《確定土地所有權和使用權的規定》，以明確集體土地所有權的範圍；起草《劃撥土地使用權管理辦法》，以明確劃撥土地使用權人的土地權益，促進土地的節約、集約利用，這些都是值得肯定的；筆者認為台灣法學界對於民法等有關物權領域的研究領先大陸，中國大陸施行《物權法》必然面臨許多解釋與適用上的問題，台灣法學界在此方面可集思廣益，引導中國大陸落實法制建設。

大陸農村金融體系之研究

A Study of the Rural Financial System in China

劉耀中 (Liu, Yao-Zhong)

中國文化大學中山學術研究所博士生

摘 要

中國有三分之二的人口在農村地區，完善農村金融體系，避免發生金融風險是中共欲建設社會主義新農村必須面對的問題之一，也是解決「三農」問題的基本途徑。現階段中共選擇農村金融組織進行股份制或銀行化等改革，並透過政策導引，吸引外資金融機構進村下鄉，不僅增加正規金融組織之覆蓋率，也試圖提升農村金融服務之技術與品質。雖然農村金融問題仍未澈底解決，由於一連串深化改革的措施與政策，對即將進入大陸市場之臺資金融機構，或許可以結合本身之優勢與經驗，思考赴陸農村設立分支機構的挑戰與機遇。

關鍵詞：農村金融、合作金融、農村信用合作社、中國農業銀行。

壹、前言

第三次江陳會於2009年4月26日簽署兩岸金融合作協議，緊接著將簽訂金融監理備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU）與進行市場准入條件之談判，臺資銀行至大陸設立據點或直接參股大陸金融機構即將成行。於此同時，2003年12月依據中共銀行業監理委員會（以下簡稱銀監會）發布的《境外金融機構投資入股中資金融機構管制辦法》，投資大陸國有商業銀行之外資金融機構，卻因為2008年金融海嘯亟須資金彌補虧損或增加資本，陸續出脫或減持國有商業銀行股份。¹部分外資銀行則轉進大陸農村金融市場，2009年3月19日香港匯豐銀行籌設的「廣東恩平匯豐村鎮銀行」開業，是匯豐銀行在大陸開設的第5家農村銀行，但匯豐並非唯一著眼大陸農村市場之外資銀行，英國標準渣打銀行與美國花旗集團，均分別在內蒙古與湖北地區成立農村金融事業。²

外資金融機構之所以下鄉，除因大陸銀監會2006年底放寬農村地區設立分支機構的政策引導外，另中共欲進一步解決所謂「三農」問題，³自2004年起，中共中央連續6年針對「三農」問題發布「一號文件」，其核心內容在於發展農業和建設農村，增加政府農村基礎建設的資金投入，預計未來10年農村城鎮化建設的資金需求達1.53兆至4.41兆人民幣，其中貸款需求則達4,000億至1.1兆人民幣之間，貸款領域主要集中於通訊設備、道路、自來水與住宅等公共設施。再加上7.5億農民的金融服務與鄉鎮企業的融資貸款，衍生出龐大的金融市場需求，促使外資銀行積極介入大陸農村金融體系。

在臺資銀行即將直接進入大陸市場之際，多數銀行著眼於臺商企業的金融

¹ 三大上市國有商業銀行引資釋股開鎖期分別於2008底開始陸續期滿，相繼有瑞士銀行（UBS AG）與蘇格蘭銀行（Bank of Scotland）出脫持有中國銀行的全部股權；美國銀行（Bank of America）原持有中國建設銀行19.1%股份，2009年1月7日釋股2.5%，5月15日再減持135億股建設銀行股份，持股比例降至11%；德國安聯集團（Allianz SE）、美國運通銀行（American Express Co.）與高盛銀行（Goldman Sachs GS）於2009年5月開始，分別賣出中國工商銀行在香港發行的H股，約為工商銀行的2.05%股份，目前仍持有該行5.15%的股權。「美銀賣建行股 厚朴基金接手」，經濟日報，2009年5月15日，第A11版。「高盛將賣出行30億股」，經濟日報，2009年6月3日，第A12版。

² 「大陸農村金融市場 外銀覬覦」，經濟日報，2009年4月4日，第A2版。

³ 三農指農村、農業與農民；而三農問題則是指中國大陸的農村問題、農業問題和農民問題，從而產生包括貧富懸殊及流動人口等社會問題。「三農」的概念初由經濟學家溫鐵軍於1996年提出，自此漸漸被媒體和官方廣泛引用；2000年初，湖北省監利縣棋盤鄉黨委書記李昌平給當時國務院總理朱鎔基寫信提到「農民真苦，農村真窮，農業真危險」後，2001年三農問題的提法寫入官方文件，正式成為大陸理論界與官方引用之術語。「三農問題」（2009年6月19日），2009年6月23日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%B8%89%E5%86%9C&variant=zh-tw>。

服務，參股銀行與設立分支機構也以城市區位為主要考量，尚未有銀行針對大陸農村金融提出設立據點的構想與瞭解。本文試圖針對大陸農村金融體系建立之理論與發展進行剖析，文中除前言與結論外，首先從大陸農村金融體系之理論觀點出發，其次分析農村金融的發展歷程與現況，再進一步探討其發展問題與趨勢。

貳、農村金融理論之觀點

農村金融理論的形成與發展，受到現代金融理論及政策主張的影響。發展中國家的農村金融理論，主要有農村信貸補貼論、農村金融市場論及不完全競爭市場論等三個階段的發展歷程，三個理論分別就政府在干預金融市場、進行利率管制、對金融機構保護管制的必要性、貸款資金的來源與提高資金回收率的方法進行研究，並提出各自不同的政策主張。

一、農村信貸補貼論 (Subsidized Agricultural Credit Paradigm)

1980年代以前，農村信貸補貼論是處於主導地位的農村金融理論。理論之前提認為，農村居民特別是貧困農民沒有儲蓄能力，農村面臨嚴重的資金短缺。由於農業有收入不確定性、投資的長期性與低收益性等產業特徵，不可能成為以追逐利潤為目標的商業銀行之貸款對象。⁴因此，為增加農業生產與扶持農村貧困，必須從農村外部投入政策性資金，並建立非營利之農業政策性銀行進行資金挹注，以滿足農業與農村經濟發展對資金的需求。

論者認為縮小農業與其他產業之間的收入差距，對農業的貸款利率必須較其他產業為低。同時考慮到地主、商人及非正規金融等高利貸業者，使農民更加貧困阻礙農村經濟發展，政府應當以大量低息且以貧困階層為目標的專項補貼貸款，透過銀行在農村的分支機構注入農村。⁵1960~70年代，發展中國家廣泛實施上述的金融政策，促進農業與農村經濟發展，但也發生過度依賴外部資金、資金回收率低與不良貸款升高等問題。

二、農村金融市場論 (Rural Financial Market Paradigm)

為彌補前述資金使用依賴政府之不效率，1980年代正逢世界經濟走向自由

⁴ 曹協和，「農村金融理論發展主要階段評述」，財經科學（成都），2008卷11期（11月），頁28。

⁵ 張元紅、馬忠富，當代農村金融發展理論與實踐（南昌：江西人民出版社，2002年9月），頁15-20。

市場經濟的趨勢，農村金融市場論逐漸替代信貸補貼理論而居主流位置。該理論強調市場機制的作用，認為農村居民包括貧困農民是具有儲蓄能力的，沒有必要由外部向農村投入資金。也贊同「金融深化論」學者的觀點，⁶認為低利率政策阻礙民眾向金融機構存款，抑制農村金融發展，農村金融機構資金依賴外部投入，是導致其貸款回收率低的重要原因。⁷

農村金融機構首先必須先將利率市場化，實質利率不能成為負數，才能動員農民儲蓄平衡資金供需，不僅沒有必要實施專項貸款制度，而且金融機構在農村的融資具較高之風險。因此，非正規金融的高利率在所難免，應當與正規金融機構共同發展。完全依賴市場機制，極力排除政策性扭曲的農村金融市場論，在1980年代受到發展中國家的認同，至今仍是農村金融理論的主流學派之一。⁸

三、不完全競爭市場論（Imperfect Market Paradigm）

1990年代以來，由於前蘇聯向市場經濟轉軌過程中，「震盪療法」所引發的各種混亂，拉丁美洲與東南亞國家也爆發嚴重的金融危機，使金融學界認識到市場機制並不是萬能的，對於發展穩定而有效的農村金融市場，合理的政府干預是必要的，學者認為應對農村金融市場論修正為不完全競爭市場論。

不完全競爭市場論者認為，發展中國家的金融市場不是完全競爭的市場，尤其是放款者（金融機構）對於借款人的情況根本無法充分掌握，在不完全訊息的情況下，如果完全依靠市場機制就無法發展所需的金融市場，其理論重點涵括：⁹

- （一）在金融市場尚未成熟之前，相較於利率自由化的政策，更應注意以政策手段將實質利率維持正值，且同時抑制利率的增長（包含存放款利率）。

⁶ 美國經濟學者蕭（E. S. Shaw）在1973年所出版的著作《經濟發展中的金融深化》一書中，針對發展中國家的經濟和金融環境加以研究，將經濟發展與金融發展理論此二個命題做結合，提出以「金融深化理論」為中心概念的發展理論，同時期的麥金農（R. I. McKinnon）則在其著作《經濟發展中的貨幣與資本》一書中，就分析開發中國家的貨幣與實質資本間的關係得出和蕭相似的論點。受到以上二位學者理論影響，一些東南亞和拉丁美洲國家進行所謂「金融深化的改革」。周延軍，金融理論（臺北：五南圖書出版有限公司，1997年1月），頁474。

⁷ 張元紅、馬忠富，當代農村金融發展理論與實踐，頁15-20。

⁸ 祝健，中國農村金融體系重構研究（北京：社會科學文獻出版社，2008年6月），頁52。

⁹ Stiglitz, J. "Markets, Market Failures and Development" *American Economic Review*, 79, NO. 2, (1989, May), pp. 197-203。

(二)在不損害銀行最基本利潤的前提下，可由政府從外部注入資金，政策性金融（低利融資）是有效的。

(三)為避免農村金融市場存在訊息不完全導致貸款回收率低等問題，可以由政府鼓勵利用借款人聯保或組織互助合作形式進行融資。

(四)非正規金融市場可以透過政府的適當介入，達成利率之法律管制。

上述三種理論之爭點，主要針對農村金融市場在政府干預、利率管制、貸款資金來源、專案貸款有效性與對非正規金融之評價等面向（如表1）。但從金融機構的選擇上，信貸補貼論著重在政策金融機構，金融市場論則認為應以商業金融機構為主體，不完全競爭市場論則認為應該發展合作金融機構，三種不同金融機構正是中國大陸農村金融機構之發展模式與態樣。

表1 農村金融理論之區別

項目 理論	政府干預	利率管制	貸款資金來源	專案貸款 有效性	對非正規 金融之評價
信貸補貼論	必要	進行低利率管制	從農村外部注入	有效	弊大於利
金融市場論	不必要	自由市場利率	農村內部籌集	無效	有效
不完全競爭市場論	市場機制失靈時必要	放鬆管制	主要從內部籌集，不足部分由政府提供	方法適當時有效	政府應該適當引導

資料來源：何廣文、李樹生，農村金融學（北京：中國金融出版社，2008年12月），頁16。

參、農村金融體系之發展歷程與現況

農村金融發展問題一直是大陸經濟社會體系中最為敏感、最複雜的部分，其運行狀況、發展趨勢及其對經濟運行的效應都受到內外部因素的制約。早期受到傳統計畫經濟之影響，以農村信用合作社為發展主體，後續在改革開放時期，陸續建立政策性與商業性農村金融組織，搭配非正規金融的運作，形成現階段大陸農村金融體系。

一、改革開放前農村金融體系

1949年中共建政初期，承襲馬恩思想與前蘇聯計畫經濟體制，在進行改造

資本主義工商業的同時，對農村金融組織也進行重整。金融體系之建構，首先表現在組織改造的思想觀點，隨後分別成立農業銀行與農村信用合作社（以下簡稱信用社），農村金融體系初具雛形。

（一）農村金融組織思想

馬克思與恩格斯認為，無產階級奪取政權後，要改造小農經濟，引導農民走向社會主義道路，必須採取合作社之形式。恩格斯曾指出：「至於向完全的共產主義經濟過渡時，我們必須大規模採用合作生產做為中間環節，這一點馬克思和我從來沒懷疑過」。¹⁰

1949年3月中共黨七屆二中全會，毛澤東依循馬恩思想認為：「占國民經濟總產值19%的農業個體經濟與手工業經濟，是可能和必須謹慎地、逐步而又階級地引導它們向著現代化和集體化的方向發展，任其自流的觀點是錯誤的。必須組織生產的、消費的和信用的合作社，……單有國營經濟而沒有合作社經濟，我們就不可能領導勞動人民的個體經濟逐步走向集體化……」。¹¹1949年9月舉行的第一屆中國人民政治協商會議，農業合作化的具體政策明確載於《共同綱領》之中，成為當時中共發展農村經濟的重要方針。¹²

（二）農村信用合作社之初創與發展

在中共中央農村合作金融之思想引導下，全國農村迅速建立約三萬四千個合作社，但這些合作社很多都是形式的，實質上不是合作金融的經營模式。¹³1951年中國人民銀行下發《農村信用合作社章程準則》與《農村信用互助小組公約》，規範信用社的性質是農民自己的資金互助組織，不以營利為主要目的，貸款應先貸予社員，營利優先提取公積金、公益金與教育基金，社員以不分紅為原則，以累積資金擴大業務範圍。經過試點與逐步推動的過程，信用社獲得迅速發展。至1957年底，大陸全國80%的鄉均設立農村信用社合計88,368個，社員股金累積計有3.1億人民幣，吸收存款則達20.6億人民幣。¹⁴

農村信用社的發展卻隨著「大躍進」的推動，先後下放給人民公社與生產大隊進行管理。隨後在「文化大革命」期間甚至直接交予貧農階級經營，致使

¹⁰ 馬克思、恩格斯，馬克思恩格斯全集，第36卷（北京：人民出版社，1995年6月），頁380。

¹¹ 中共中央文獻編輯委員會，毛澤東選集，第4卷（北京：人民出版社，1965年3月），頁1433-1434。

¹² 趙怡，中國農村金融體制戰略性重構研究（北京：經濟科學出版社，2007年2月），頁61。

¹³ 李樹生，合作金融（北京：中國經濟出版社，2004年1月），頁142。

¹⁴ 成思危，改革與發展：推進中國的農村金融，（北京：經濟科學出版社，2005年2月），頁37。

農村信用社之規章制度遭到破壞，發生財務混亂與業務停頓等現象，眾多地區的農村信用社受到嚴重摧殘，瀕臨破產的邊緣。¹⁵

(三)中國農業銀行之組建與裁撤¹⁶

中國農業銀行目前是農村地區從事金融業務的唯一國有商業銀行，1978年以前，卻經歷三度組織與裁撤的曲折發展過程。1951年8月，當時中共政務院批准成立農業合作銀行，但在其業務尚未開展，機構尚未建立時，1952年在機構精簡中即被撤銷。

1955年3月，中共國務院為了支援農業合作化政策，再度批准成立中國農業銀行，實行中央（總行）-省（分行）-專區（中心支行）-縣（支行）四級分支機構，辦理農業信貸業務。由於在縣級的業務推動，人民銀行與農業銀行的工作很難釐清，且農行縣級支行尚未完全建立，業務難以推展。故於1957年4月，農業銀行再度遭到撤銷，其人員、機構與業務併入中國人民銀行。

1963年11月，中共中央在貫徹國民經濟「調整、鞏固、充實」的方針中，為強化農村資金管理，第二屆全國人民代表大會第四次會議批准建立中國農業銀行，其機構設立從中央至縣營業所；但在1965年機構精簡中，農業銀行再度被併入中國人民銀行。中國農業銀行所以三度裁撤之原因，最主要在當時人民公社體制下，對農村金融服務的需求相對單一，而中國人民銀行既執行中央銀行職能，又兼辦儲蓄與信貸等具體業務，已能滿足當時較為單純之農村金融服務。

二、改革開放以來農村金融體系之變革

中共於1978年底所召開的黨「十一屆三中全會」，標誌著毛澤東經濟體制的結束，較為試圖搞活社會主義，具改革意涵的鄧小平經濟體制之開始；原來的經濟運作模式，發生根本性的變化。為配合總體經濟趨向市場化之改革，農村金融體系也進行一連串的改革進程，基本上經歷以下不同階段：¹⁷

(一)農村金融組織多元化階段（1979～1993年）

隨著「家庭聯產承包責任制」的推行，農村經濟開始從產品經濟向商品經濟轉變，農村產業快速發展對金融服務也有迫切的需要。1979年2月，中共國務

¹⁵ 祝健，中國農村金融體系重構研究，頁52。

¹⁶ 伍成基主編，中國農業銀行史（北京：經濟科學出版社，2000年12月），頁5-23。

¹⁷ 何廣文、李樹生，農村金融學（北京：中國金融出版社，2008年12月），頁27-29。

院在《關於恢復中國農業銀行的通知》中強調：「農業銀行自上而下建立各級機構」，「農村營業所、信用合作社一律歸中國農業銀行領導」。¹⁸1979年3月15日中國農業銀行正式恢復營業，成為大陸農業專業銀行。其次，隨著人民公社體系的瓦解，農村信用社也重新恢復合作金融組織地位，農村信用社雖不是農業銀行的基層機構，但須接受農業銀行管理。另也放鬆對民間信用的管制，允許民間自由借貸成立合作金融組織及農村企業的財務公司，融資業務也呈現多元型態，包括存貸款、債券、信託與租賃等多種方式。

(二)農村金融體系完善分工階段（1994～1996年）

1993年中共國務院《關於金融體制改革的決定》提出，要把國家專業銀行辦成真正的商業銀行。至此，專業銀行正式定位轉化為商業銀行。¹⁹1994年中共國務院頒布《關於農村金融體制改革的決定》，將政策性業務從中國農業銀行剝離，新成立「農業發展銀行」負責以國家之信用為基礎，籌集農業政策性信貸資金、承擔國家規定的農業政策金融業務，代理財政性農業資金之撥付。²⁰

在農村信用合作社部分，首先加強縣級信用合作社聯合社的組建，1996年國務院要求農業銀行與農村信用社脫離行政隸屬關係，農村信用社的業務管理改由縣級信用合作社聯合社負責，金融監理則轉由當時中國人民銀行監管。

(三)農村合作金融主體地位形成階段（1997～2006年）

經歷亞洲金融風暴與1997年開始的通貨緊縮後，中共官方必須繼續深化農村金融改革的同時，對金融風險的控制也逐漸開始重視，加強中小金融機構的發展，逐步形成以農村信用合作社為主體的農村金融體系。

1. 中國農業銀行商業化：在金融風險的管控概念下，1997年中共全國金融會議決議，將農業銀行全面予以商業銀行化。隨後，農行大量裁併縣以下營業據點，僅保留所謂「三農金融事業部」從事農村金融服務，業務重心轉向城市金融服務之國有獨資商業銀行。
2. 農村信用合作社擴大與轉型：1996年中共國務院再度頒布《關於農村金融體制改革的決定》中指出：「農村信用社逐步改由農民入股，由社員

¹⁸ 何廣文、李樹生，農村金融學，頁42。

¹⁹ 尚明主編，新中國金融50年（北京：中國財政經濟出版社，2000年1月），頁120。

²⁰ 周道許，「農村經濟騰飛的翅膀-談農業發展銀行成立的背景及歷史使命」，農業發展與金融（北京），1995年1期（1月），頁15-16。

民主管理，主要為合作性金融組織」。²¹官方開始鼓勵因地制宜與農村信用合作社多元化經營體制，在合作金融基礎下，試圖實施股份制與股份合作制等新型產權模式，但信用社營運效能仍然低弱，2001年全體農村信用社之不良貸款率高達37%，中共官方開始思考信用社透過股份制與商業銀行化進行改革。2001年底，首先將江蘇地區3家農村信用社改制為農村股份制商業銀行。2003年6月寧波鄞州農村合作銀行正式成立，將股權設置或內部治理結構發展成為現代金融企業。

3. 監管位階提升：2004年2月，中共國務院發布《關於促進農民增加收入若干政策的意見》決定，放寬對農村信用社貸款利率浮動範圍的限制，加大國家財政投入以解決農村信用社的不良資產問題。監管體制則因銀監會的成立，全國農村金融監管改由銀監會「合作金融機構監管部」負責，地方監管則提升由陸續組建的省級信用社聯合社進行管理。

農村金融機構歷經不同階段的發展，至2006年底，全國農村信用合作社計有19,348家，農村商業銀行13家，農村合作銀行則達80家。在實際經營方面，農村信用社整體稅前盈餘則從2003年虧損5.5億人民幣，開始分別採取免徵營業稅、利息補貼與彈性利率等優惠措施，²²2004年整體信用社轉虧為盈，並且持續成長（如表2）。

表2 農村信用合作社歷年盈利

年 份	2003	2004	2005	2006	2007	2008
稅前盈餘 (億元人民幣)	-5.5	96.6	120.3	186.2	193.4	219.1

資料來源：2006年中國銀行業監督管理委員會年報（2007年6月29日），頁37；2008年中國銀行業監督管理委員會年報（2009年6月1日），頁128；2009年6月10日下載，《中國銀行業監督管理委員會網站》，<http://zhuanli.cbrc.gov.cn/subject/subject/nianbao/chinese/2.pdf>。

三、農業金融體系之現狀

大陸農業金融體系的建構，在組織型態上，理論界也有不同的看法與觀點。從農村經濟小額、分散之特點與農村社會偏僻閉塞、地緣性強的特徵來

²¹ 趙怡，中國農村金融體制戰略性重構研究，頁81-82。

²² 李儀坤，「中國大陸合作金融制度之研究」，展望與探索（臺北），第5卷第4期（2007年4月），頁114。

看，學者岳志認為，只有合作金融機構才是唯一廣泛適應的金融組織。²³學者張曉山則認為，合作金融的能力畢竟有限，商業化金融才是農村金融發展的主要基礎，特別從競爭、創新與金融市場的長期發展來說，商業銀行的優勢和活力是合作金融與政策金融無法取代的。²⁴學者謝平認為，農村金融體系必須多元化，在兼顧各地區需求的前提下，必須建立包括政策性銀行、商業銀行及信用社等多層次網絡機構，提供涵括存放款、證券融資、財產與支付結算等多樣化金融工具。²⁵

中共官方顯然採取前述第三種觀點，認為合作金融不能使農村金融改革的進一步發展，在一些貧困地區的商业活動所產生的資金流量與經濟效益根本無法支撐商業性金融機構的運作，這些地區只能靠政策性金融機構供給資金的需求。²⁶因此，實務上以農村信用社為基礎，農業銀行與農業發展銀行為重要組成部分，其他商業銀行和金融機構分工的農村金融體系，其中亦涵括「非正規金融」組織（如圖1）。

（一）正規金融組織

正規金融組織包括大型商業銀行、政策性銀行、郵政金融、農村合作金融機構與新型農村金融機構等。²⁷

1. 大型商業銀行-中國農業銀行：大陸最大的涉農商業銀行，農行是唯一在全國每個縣都有分支機構的銀行，機構分行與辦事服務據點達3.1萬個，業務領域已由過去的農村信貸與結算業務，發展成為吸收公眾存款、代理結算與外匯買賣等各類金融業務。
2. 政策性銀行-中國農業發展銀行：主要業務係辦理國家規定的農業政策性金融業務，包括糧食、油料與棉花收購之信用貸款，亦辦理肉類、食糖、羊毛等專項貸款和補貼資金的撥付。
3. 郵政金融機構-中國郵政儲蓄銀行：2007年3月20日，原屬中國郵政集

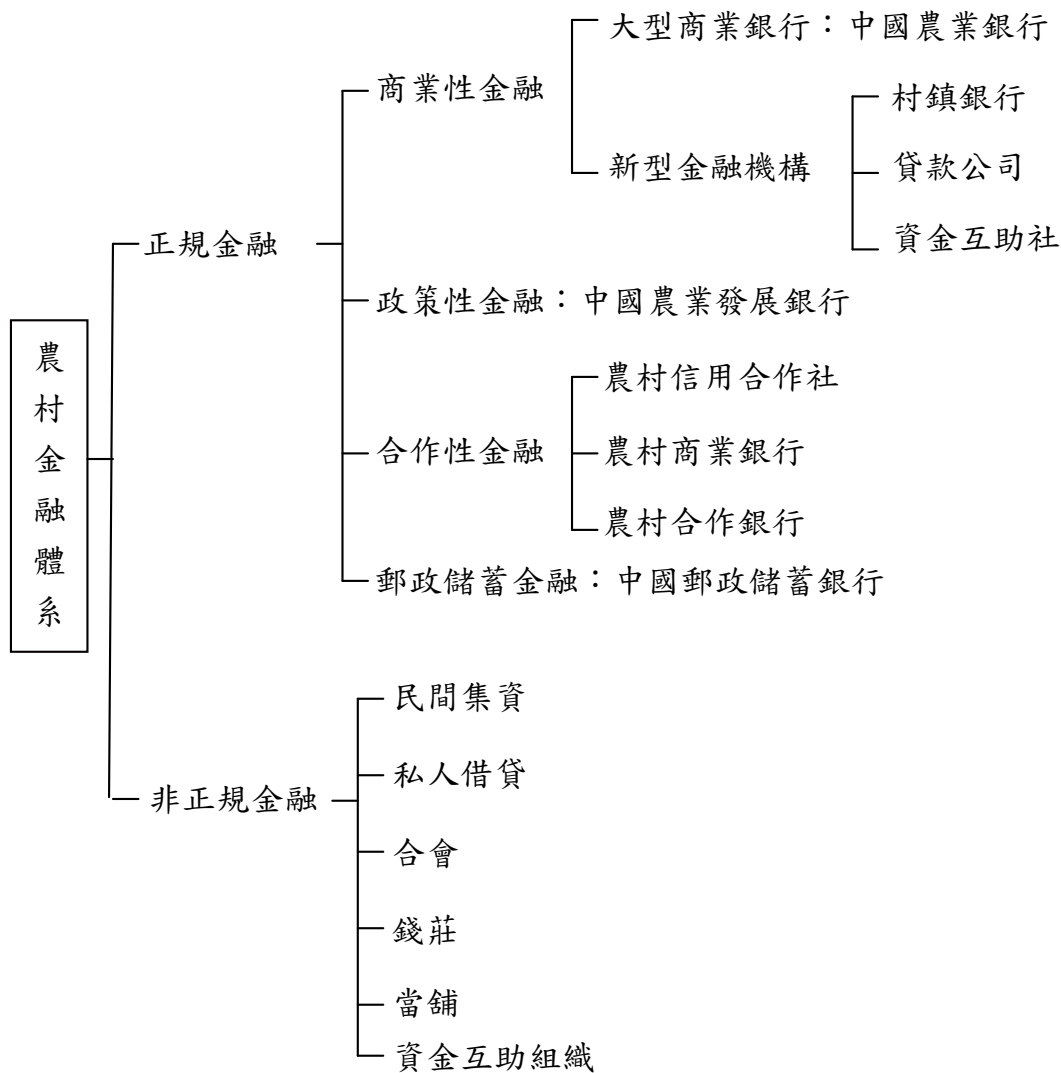
²³ 岳志，現代合作金融制度研究（北京：中國金融出版社，2002年1月），頁305-306。

²⁴ 張曉山、何安耐，農村金融轉型與創新：關於金融合作基金會的思考（北京：社會科學文獻出版社，2007年3月），頁42-53。

²⁵ 謝平，「中國農村信用合作社體制改革的爭論」，金融研究（北京），2001年1期（1月），頁1-13。

²⁶ 李建英，轉軌期農村金融體系研究（北京：經濟管理出版社，2007年8月），頁36-40。

²⁷ 相關分類與數據參照2008年中國銀行業監督管理委員會年報（2009年6月1日），頁3-123，2009年6月10日下載，《中國銀行業監督管理委員會網站》，<http://zhuanli.cbrc.gov.cn/subject/subject/nianbao2008/2008zwzz.pdf>。



資料來源：作者自行整理

圖1 中國農村金融體系

團公司的郵政儲匯局改制為中國郵政儲蓄銀行正式開業，在農村分支機構主要業務為開辦「郵政儲蓄定期存單小額質押貸款」業務，建立郵政儲金回流農村的管道，緩解農村資金外流的壓力。²⁸並將於未來一年內（2010年6月前）成立人壽保險事業，初期將鎖定農民、低收入城市居民

²⁸ 過去郵政儲蓄只轉存中國人民銀行，不辦理貸款業務。所謂小額質押貸款係以借款人未到期整存整付定期人民幣儲蓄存單為質押擔保，且到期一次收回本息的貸款業務。何廣文、李樹生，農村金融學，頁61。

與民工的保險市場。²⁹

4. 農村合作金融機構則包括農村信用合作社、農村商業銀行與農村合作銀行等。

(1) 農村信用合作社：面對農村資金融通的風險，中共對信用社一方面採取政策扶持包括①對配合國家宏觀政策導致虧損的信用社給予補貼；②對西部信用社一律給予免課營業稅優惠，東部信用社減半徵收；③對於合乎合作金融原則的信用社給予低利貸款；④准許信用社放款授信時，依據農民信用程度給予差異的放款利率。³⁰另一方面，國家機關不再直接入股，僅能以換股的方式入股，透過所有權機制的轉換、加強民股的參與及鼓勵改制為銀行或信合社合併等體制的調整，信合社家數由2006年的1萬9,348家，改制與整併至2008年底的4,965家，不過仍然是全國機構最多、從業人員最多與鄉村分布最廣泛的金融機構。

(2) 農村商業銀行：2001年大陸江蘇地區張家港市、常熟市與江陽市等農村信用合作社改制成為首批農村股份制商業銀行，此類商銀經營業務與信用社無太大差異，但在股權方面，係由轄區農戶、個體工商戶、企業法人與其他經濟組織投資人組成，在所有權與經營權分離以及法人、股東各自承擔風險的原則下，農村商銀必須自主經營與自負盈虧。³¹農村商銀發展迅速至2008年底共組建22家農村商銀，其中江蘇地區張家港市、常熟市與天津濱海等3家農村商銀已有能力至異地設立分行。³²

(3) 農村合作銀行：2003年起，陸續成立的農村合作銀行決策模式仍循合作制，³³但銀行內部治理與業務性質等方面，則將信用社予以銀行化，股東由轄內自然人、企業法人與其他經濟組織自願入股組成。至2008年底成長至168家，其中首家成立的寧波鄞州農村合作銀行已有能力入

²⁹ 「鎮定農民民工 中郵集團搶進保險業」，經濟日報，2009年06月09日，第A6版。

³⁰ 何廣文、李樹生，農村金融學，頁54。

³¹ 趙怡，中國農村金融體制戰略性重構研究，頁88。

³² 2008年中國銀行業監督管理委員會年報，頁41。

³³ 股東大會實行一人一票制，不同於股份制一股一票。此舉係仿效歐洲各國農村信用合作社於1970年代為因應金融自由化、國際化的進展，均改制為農村合作銀行，並由其上層機構引導，進行集團式經營，以便與銀行及金融控股公司對抗，然基層合作銀行仍維持合作金融型態成效極佳。李儀坤，信用合作社是啥米（臺北：中華民國信用合作社聯合社，2006年3月），頁105-106。

股秦皇島城市商業銀行。

5. 新型農村金融機構則有銀行類的村鎮銀行及非銀行類的貸款公司與資金互助社。

2006年12月中共銀監會發布《關於調整放寬農村地區銀行業金融機構准入政策更好支援社會主義農村建設的若干意見》，意見最大之突破在於允許各種組織與個人進入農村金融市場，透過投資、收購與新設等方式建立村鎮銀行、貸款公司與農村資金互助社。³⁴

(1) 村鎮銀行：2007年1月銀監會發布《村鎮銀行管理暫行規定》，規範村鎮銀行可經營吸收存款、短中長期放款、票據兌付、國內結算、同業拆借、信用卡與代理保險等銀行業務。隨後包括農村合作銀行、農村信用社聯合社、國家開發銀行、農村商業銀行、城市商業銀行與香港上海匯豐銀行等金融法人機構分別在內蒙古、吉林、湖北、四川、甘肅與青海等地區設立19家村鎮銀行。³⁵截至2008年底，大量擴增為91家村鎮銀行。

(2) 貸款公司：根據銀監會於2007年2月發布的《貸款公司管理暫行規定》，貸款公司係由商業銀行或農村合作銀行設立，在轄區提供貸款服務的非銀行金融機構。主要營業項目包括辦理各項貸款、票據貼現與資產轉讓服務等，至2008年底總計籌辦6家貸款公司。

(3) 資金互助社：2007年1月銀監會發布《農村資金互助社管理暫行規定》，界定農村資金互助社為銀監會批准管理，並由鄉（鎮）、村農民與小企業自願入社組成，為社員提供存款、貸款與結算等業務的社區互助金融機構。³⁶隨後陸續產生依規定獨立存在、農民自發重建與農民專業合作組織改制的資金互助社，至2008年底共計籌建10家。

(二) 非正規金融

³⁴ 「關於調整放寬農村地區銀行業金融機構准入政策 更好支援社會主義農村建設的若干意見」（2006年12月12日），2009年8月20日下載，《中國銀行業監督管理委員會》，<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/jsp/docView.jsp?docID=2923>。

³⁵ 何廣文、李樹生，農村金融學，頁66-72。

³⁶ 何廣文、李樹生，農村金融學，頁73-76。臺灣的《儲蓄互助社法》就是類似制度。儲蓄互助社的主管機關是內政部，金管會在涉及金融相關事項方面協助內政部。至2008年底止，在全臺共有336個互助社，入會民眾200,458人，股金總額186億元、放款餘額110億，資產規模232億元，相當一家中型信用合作社。從臺北市最精華的大安區，遠到臺東原住民部落，都有儲蓄互助社。「窮人銀行 爭取投資鬆綁」，經濟日報，2009年04月28日，第A14版。

目前中共學界對「非正規金融」尚無一致的界定。³⁷歸納相關的觀點，認為農村「非正規金融」是指沒有經過中央監管機關批准的非法定組織，及其所提供的直接或間接融資的活動，其發展特色為：³⁸

1. 金融活動的個人基本上從正規金融機構得不到或不能充分滿足融資需求，而發生相互借貸的融資行為。
2. 交易型式非使用契約化之金融工具。
3. 交易的性質是不受官方監管的資金融通行為。
4. 不具備正規金融機構之固定營業場所。

中共建政至1979年期間，配合著大一統銀行的政策，包括清代遺留的當舖、錢莊與票號等均遭中國人民銀行接管或沒收，非正規金融活動一度銷聲匿跡。改革開放後，隨著國家對金融機構逐步商業化，非正規的民間金融活動開始轉趨活躍，1999年中共國務院針對金融風險擴大之「農村合作基金會」進行取締，³⁹但並未嚴格禁止民間借貸的活動，現階段農村民間金融包括民間集資、私人借貸、合會、私人錢莊、當舖與非銀監會監管的資金互助合作組織等，大致屬農村民眾或法人企業私人資金的融通活動。較為特殊的是，資金互助合作組織除由農戶自發組成之外，也有地方政府或中央政府推動扶貧政策成立的，業務屬簡易的存放款，一般在鄉鎮範圍內，也有在村域或跨村經營。

肆、農村金融發展之問題與趨勢

衡諸上述農村金融組織發展歷程，隨著經濟體制從計畫經濟向市場經濟的轉軌，逐漸由單一的國家銀行體系分化為政策性、商業與合作金融組織體系，使地域遼闊的農村地區形成融資管道多元化，信用形式多樣化的局面。但面對特殊金融需求的農村地區與金融組織專業管理的發展，農村金融發展存在若干的限制和

³⁷ 蘇士儒，「農村非正規金融發展與金融體系建設」，金融研究（北京），2006年5期（2006年5月），頁2-15。

³⁸ 郭田勇、郭修瑞，開放經濟下中國農村市場博弈研究（北京：經濟科學出版社，2006年1月），頁202。

³⁹ 農村合作基金會係1984年因人民公社解體後，各地對集體資產清理過程產生的金融機構，由原本集體公積、財政結餘與專項基金加上一些入股資金與存款作為資金來源，服務農村居民。在大陸47.1%的鄉鎮與18%的村建立機構。惟日後發展成以招股名義大量吸收存款、入股人不參與管理、行政干預嚴重與超比例放貸等情形，潛藏相當程度之金融風險，中共國務院於1999年1月發布3號文件進行取締。祝健，中國農村金融體系重構研究，頁77。

問題。另一方面，也針對農村金融政策衍生之後續發展方向進行探討。

一、農村金融體系存在的問題

縱使中共在經濟社會發展的理論觀點，由鄧小平所言「先讓一部分人富起來」之思想，轉變為胡錦濤「科學發展觀」中的「統籌城鄉發展」，⁴⁰試圖平衡城鄉建設與貧富差距之問題。但城鄉發展不均之情形仍未改善，農村與農業資金難以積聚，進而造成農村金融之問題如次：

(一)農村資金大量流向城市與非農產業

隨著金融改革不斷的深化，國有商業銀行進行大幅度的股權與經營方向之調整，⁴¹開始從縣域經濟撤離分支機構，1998年至2006年間，中國農業銀行、中國銀行、中國工商銀行與中國建設銀行共撤併3.1萬個縣及縣以下之營業據點，亦回收貸款權限，原有的信貸、結算與代收代付等業務急劇減少，縣域營業據點功能萎縮。同時商業銀行信貸業務轉向城市與工商業，造成農村資金透過商業銀行嚴重外流。⁴²

(二)農村金融機構缺乏持續經營能力

農村信用合作社作為農村金融之主體機構，但背負歷史包袱沉重，由於各地信用社之產權結構不清，名義上屬於全體社員，但長期以來多數信用社都背離合作金融互助互利之精神，不斷朝向集體所有或國家所有的形式發展，具有明顯官方色彩，行政干預嚴重導致營運效能不佳，對鄉鎮（中小）企業之不良貸款無論是金額或比例一直居高不下（如表3），持續經營能力不足，仍有賴國家機關或國有企業注資維持營運。⁴³

⁴⁰ 劉文斌，「胡錦濤『六二五』講話意涵分析」，展望與探索（臺北），第5卷第9期（2007年9月），頁22-42。

⁴¹ 1994年中國四大專業銀行改制為國有獨資商業銀行，包括中國銀行、中國工商銀行、中國建設銀行與中國農業銀行。前三家商業銀行分別於2004至2006年進行外資入股與首次公開募股(Initial Public Offerings, IPO)等股份制改革，2007年銀監會將四大銀行與交通銀行統稱為「國有商業銀行」，2008年銀監會再將該5大商業銀行更名為「大型商業銀行」。2008年中國銀行業監督管理委員會年報，頁123。

⁴² 何廣文、李樹生，農村金融學，頁31。

⁴³ 溫庭海，「我國農村金融發展存在的問題與建議」，科技信息（濟南），第35期（2008年12月），頁745。

表3 中小企業貸款及不良貸款率情況（至2008年底）

銀行別 \ 項目	貸款餘額 (億元人民幣)	占企業貸款比例 (百分比%)	不良貸款率 (百分比%)
銀行業金融機構	103,106	53.06	5.9
大型商業銀行	42,519	45.07	5.5
股份制商業銀行	15,897	49.83	2.4
城市商業銀行	10,121	71.16	3.5
農村合作金融機構	15,669	94.30	14.8

資料來源：2008年中國銀行業監督管理委員會年報，頁54。

(三)農村金融服務無法滿足「三農」的需要

中國的農產品市場已經形成現貨市場與期貨市場、批發市場與零售市場等多層次之市場結構，尤其在鄰近城市之農村地區，部分農民甚至淡出生產耕作，轉為農業經銷或代理商。然而農業金融市場卻發展相對落後，如授信需求已經日趨多樣化，⁴⁴但農村金融機構提供的服務主要仍是貸款業務，加上金融產品單一，缺乏創新研發的技術與能力，難以滿足現在農村經濟發展之需求。⁴⁵

(四)農村金融市場缺乏競爭主體與競爭機制

農村金融市場雖然發展成多種形式的金融組織，但這些金融組織之間並沒有形成競爭的態勢，農業銀行競爭的視角已轉向城市，業務範圍也從農業轉而提高工商業金融服務的比重，農業發展銀行則純以政策性貸款與補助產銷為主。故仍以信用合作社為主體的農村金融體系，包括農村商業銀行、合作銀行與村鎮銀行等金融組織，多數由信用社改制或投資組成，金融業務尚不足以對信用社產生競爭壓力，信用社也因經營活動有明顯的地域限制，彼此之間亦缺乏競爭的空間與條件。⁴⁶

(五)非正規金融潛藏金融風險

2006年3月匯豐銀行為瞭解中國農村金融市場，贊助清華大學1,000萬人民幣，進行為期3年的研究。2008年1月公布「中國農村金融發展研究2007年度調查報告」，針對黑龍江、吉林、山西、湖南、湖北、河南、安徽及江西8省進行

⁴⁴ 《中華人民共和國商業銀行法》第三條經營業務有關授信項目包括：短中長期貸款、票據承兌與貼現、提供信用保證服務及擔保等業務。

⁴⁵ 溫庭海，「我國農村金融發展存在的問題與建議」，頁745。

⁴⁶ 何廣文、李樹生，農村金融學，頁32。

有關農村金融之實地訪查後指出，就存款業務而言，農村信用社及商業銀行分別吸收32%及17%的農民存款，正規金融機構大約滿足56%的農村存款服務需求，另有44%的農村民眾則將錢存放在家裡或放在別的地方。從放款業務來看，約有67%的借貸是發生在親友之間和其他非正規金融管道，信用社和商業銀行僅分別提供28%及5%。正規金融明顯在市場占有率及覆蓋面上無法滿足農民需求。⁴⁷

但非正規金融一直沒有合法的地位，亦缺乏必要的規範與保護，由於借貸利率高過信用社或銀行約3~4倍，加重借款人的負擔，同時也出現多起金融詐騙或集資人捲款潛逃的案件，一旦農村經濟發生困難，非正規金融隱藏相當程度的金融風險。

二、農村金融體系發展之趨勢

總體而言，大陸農村金融體系營運效率仍然低弱，為解決金融發展問題，中共勢必持續深化農村金融改革。2008年10月召開的黨17屆3中全會發布《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》：「要規範發展多種形式的新型農村金融機構及以服務農村為主的地區性中小銀行，鼓勵發展適合農村特點與需要的各種微型金融服務」。⁴⁸在政策的導引之下，預估未來大陸農村金融發展之趨勢如後：

(一)農村信用合作社持續整併與銀行化

德國於1972年起修法，放寬信用合作社區域業務與社員限制，並使信用社升格為國民銀行，其營運幾與銀行無異，以提升其收益。同時鼓勵國民銀行間進行合併，藉以擴大營運規模，降低成本提升競爭力。然而，國民銀行雖升格為銀行，組織上則仍然維持其社員合作組織型態。⁴⁹

中共自2001年開始仿效德國信用社整併與改制的政策，至2008年信用社家數劇減74.25%，多數整併為聯合社、農村商業銀行與合作銀行。以上海農村商業銀行為例，由上海市周邊234家農村信用合作社為基礎，改制而成的股份制區域性商業銀行，2005年8月開業，營業據點達321家遍布上海市城鄉區域。在

⁴⁷ 「匯豐-清華中國農村金融發展研究2007年度調查報告」（2008年1月8日），2009年6月20日下載，《清華新聞網》，<http://news.tsinghua.edu.cn/new/news.php?id=17202>。

⁴⁸ 「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」（2008年10月19日），2009年8月20日下載，《中國當紅網》，<http://kw.luckup.net/dddy/ShowArticle.asp?ArticleID=38353>。

⁴⁹ 羽森直子，ドイツの金融制度與金融政策（東京：中央經濟社，1999年3月），頁28-29。

2008年金融海嘯的影響下，上海農村商業銀行營業利潤卻逆勢成長，稅前盈餘10.80億元人民幣，較2007年成長3.59億元，增幅達49.79%。總資產約為人民幣1,737.89億元，年成長達10.36%。⁵⁰由於整併與銀行化之成效大致良好，農村合作金融機構未來進一步的整併或銀行化之趨勢將持續發展。

(二)外資銀行繼續投資參與農村金融市場

2003年12月銀監會允許中資商業銀行、城市信用社、農村信用社、信託投資公司等金融機構引進外資參股。外資金融機構首先以參股方式進入大陸農村金融體系，荷蘭合作銀行（Rabo Bank）及國際金融公司（IFC）於2006年7月共同出資參股杭州聯合農村合作銀行，總出資額約為3,100萬美元，分別收購聯合銀行10%和5%的股份。澳紐銀行（ANZ Bank）則於2006年11月與上海農村商業銀行簽署合作協議，出資約2.63億美元入股上海農村商業銀行19.9%的股權。⁵¹

除參股農村金融機構外，中共為解決農村金融服務覆蓋率偏低的情況，前述2006年12月銀監會發布之《關於調整放寬農村地區銀行業金融機構准入政策更好支持社會主義新農村建設的若干意見》（以下簡稱意見）同時提供誘因：

「股份制商業銀行、城市商業銀行在農村地區設立分支機構，且開展實質性貸款活動的，不占用其年度分支機構設置規劃指標，並可同時在發達地區優先增設分支機構；而外資金融機構除執行《外資銀行管理條例》和《境外金融機構投資入股中資金融機構管理辦法》等法規外，在農村地區的其他准入政策適用該意見」。⁵²

2007年12月31日，匯豐銀行在湖北隨州依《意見》開設外資銀行在大陸設立的第一家村鎮銀行。隨後，重慶大足、福建永安、北京密雲及廣東恩平之匯豐村鎮銀行也相繼開業，其中湖北隨州村鎮銀行於2009年6月開始在縣內三里崗鎮設立分支機構⁵³。渣打銀行亦於2009年2月於內蒙古和林格爾縣成立村鎮銀

⁵⁰ 「上海農村商業銀行2008年經營情況快報」（2009年1月8日），2009年6月20日下載，《上海農村商業銀行網站》，<http://www.shrcb.com:9080/rxcms/html.do/481.html>。

⁵¹ 2007年中國銀行業調查報告（2008年7月29日），頁3；2009年6月20日下載，《畢馬威華振會計師事務所網站》，<http://www.docin.com/p-514853.html>。

⁵² 「關於調整放寬農村地區銀行業金融機構准入政策 更好支援社會主義農村建設的若干意見」（2006年12月12日），2009年8月20日下載，《中國銀行業監督管理委員會》，<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/jsp/docView.jsp?docID=2923>。

⁵³ 「匯豐湖北村鎮銀行將再添丁」（2009年6月15日），2009年6月20日下載，《鉅亨網》，<http://news.cnyes.com/dspnewsS.asp?rno=11&fi=%5CNEWSBASE%5C20090615%5CWEB202&vi=32158&sdt=20090613>

行。花旗銀行則分別於2008年12月及2009年3月在湖北荊州公安縣及咸寧市赤壁地區開設貸款公司。顯然該《意見》提供的優惠措施，確實營造外資金融機構深入農村增設分支機構與金融市場提高覆蓋率雙贏的局面，外銀預期仍會持續進村下鄉擴大營運版圖。

(三)農村小額信貸將成為業務主流⁵⁴

中共銀監單位深知非正規金融潛藏之風險，農民從正規金融組織不易取得貸款，最主要的原因在於低收入之農戶難以提供足額之擔保品或擔保人，這種情況在其他發展中國家之農村地區也相當普遍。⁵⁵1993年底，中國社會科學院在孟加拉鄉村銀行（Grammeen Bank）的技術協助下，在河北省易縣成立信貸扶貧合作社辦理扶貧小額信貸，但成效仍然有限。⁵⁶2000年農村信用合作社亦開始推廣農戶小額信用貸款與農戶聯保貸款，2006年中國郵政儲蓄銀行則開辦存貸合一的「郵政儲蓄定期存單小額質押貸款」業務。

銀監會與人民銀行為增強金融機構辦理小額信貸業務之誘因，於2008年10月下發《關於加快推進農村金融產品和服務方式創新的意見》，要求中部6省與東北3省，各選出2至3個縣市，就2至3項農村金融產品與服務方式創新進行試點。要求金融機構積極發放不需要抵押擔保的小額信用貸款及農戶聯保貸款，在不違反現行法律規定、財產權益歸屬清晰及風險能夠有效控制的原則下，擴大貸款擔保方式與擔保品範圍，允許金融機構讓農民憑訂單或保單申請貸款，以增加農民貸款的管道。⁵⁷截至2008年底，大陸農戶借款約為1.4兆人民幣，其中農戶小額信用借款和聯保借款之餘額約三千七百億元，較2007年底增加311億成長9.1%。估約服務七千多萬戶農戶，占全國農戶總數的30%。⁵⁸在中共官方的

<http://www.cns.hk/89/cj/kong/news/2008/10-17/1416634.shtml>。

⁵⁴ 這裡指涉的「小額信貸」係授信額度受到限制的信用貸款，金額範圍隨著經濟發展逐步提高，目前「小額」主要是指農村地區5萬人民幣以下的貸款，更廣義而言，還包括城市地區50萬人民幣以下的貸款。祝健，中國農村金融體系重構研究，頁52。

⁵⁵ 1980年代興起微型金融組織，包括2006年諾貝爾和平獎得主孟加拉尤努斯（Muhammad Yunus）教授創辦的鄉村銀行（Grammeen Bank）、印尼人民銀行農村信貸部（BRI-UD）與玻利維亞的陽光銀行（Bacosol）等金融組織，成功為大量貧困農村客戶提供小額貸款，同時透過借款人聯保的方式，債權也獲得相當程度的保障，金融組織得以繼續生存提供服務。何廣文、李樹生，農村金融學，頁31。

⁵⁶ 王振中，中國農業、農村與農民，（北京：社會科學文獻出版社，2006年6月），頁383-384。

⁵⁷ 「關於加快推進農村金融產品和服務方式創新的意見全文」（2008年10月17日），2009年6月26日下載，〈中國新聞網〉，<http://www.cns.hk/89/cj/kong/news/2008/10-17/1416634.shtml>。

⁵⁸ 杜曉山，「我國小額信貸未來發展可能前景」（2008年12月24日），2009年6月26日下載，〈新浪財經網〉，http://www.1818008.com/News_Content.php?NewsId=63903&PHPSESSID=qhhtinsfjimp4utpa1193896cm4。

刻意推動下，鼓勵包括外資與本土的資金進行放貸，以減低非正規金融組織存貸之風險，預估小額信貸將成為授信業務之主流。

伍、結 語

檢視農村金融理論與大陸農村金融實務之發展歷程，大陸農村金融機構之建置，在政策上雖然秉持「合作金融」為主體的原則，但發展初期合作金融組織卻趨向「農村信貸補貼論」之國有政策性金融機構發展，農村信用合作社統由當時中國人民銀行管理並執行政策性任務，民間融資也在大一統金融管理制度下禁止活動。改革開放後，隨著社會主義市場經濟體制之進程，中國農業銀行與農村信用合作社相繼進行商業銀行化，雖然成立農業發展銀行負擔政策性銀行的任務，金融組織建構的思想受到「農村金融市場論」極大之影響，以發展商業金融機構為主，非正規金融亦轉趨活絡。隨後鑑於前蘇聯、拉丁美洲與亞洲金融危機風險管控之啟發，「不完全競爭市場論」組織合作金融機構之論點受到重視，農村信用社除改制為商業銀行外，部分則改制為合作銀行以維持互助融資之精神，非正規金融也一度進行取締與納入管理。就機構數量而言，現階段大陸農村金融體系以合作金融機構為主，商業與政策性金融機構為輔之形勢發展（如表4）。

表4 大陸農村金融組織發展階段

項目 \ 期間	1949~1978年	1979~2001年	2002~2008年
理 論	農村信貸補貼論	農村金融市場論	不完全競爭市場論
經營目的	滿足農村融資政策需求	追求股東利潤最大化	互助合作解決內部成員融資需求
發展主體	政策性金融機構	商業性金融機構為主 政策性金融機構為輔	合作金融機構為主 商業與政策性金融機構為輔
非正規金融之評價	禁止與接管	容許與發展	管理與引導

資料來源：作者自行整理

本文研究顯示，2001年開始仿效歐陸國家進行股份制與商業銀行化，促使農村金融機構走向大型化與自主經營的路線，雖然整體獲利有所提升，但農村金融服務的商品與效能仍然無法全面滿足農業經濟的發展，尤其在不良貸款率仍持續偏高的情況下，金融機構之體質與營運技術仍嫌羸弱。大陸官方除加強國內農村金融機構的營運能力外，參考國有大型商業銀行引（外）資上市的成功經驗，在過去經濟社會中，最封閉與最敏感的農村地區引進外資金融機構，藉以提昇金融服務的覆蓋率與技術。外資銀行試圖運用在農村的投資，不僅提高本身在市場或中共各級政府之品牌形象，也避開發達城市金融市場的競爭，顯然是相當前瞻的布局與策略。

在臺資銀行即將透過設立子行、分行或參股金融機構介入大陸金融市場，參考大陸國有商業銀行資本規模，現階段不論是股份制銀行或城市商業銀行的價格都不是「價廉物美」的情況。另一方面，原本是臺資銀行設立分行或子行授信最主要對象的臺商企業，近年來，中國大陸因為人民幣升值、緊縮貨幣融資、出口退稅項目變動及勞動合同法的出臺，臺商企業開始出現倒閉等情形，⁵⁹臺資銀行未來的利基是否存在值得觀察，若能考量大陸極力扶持農村金融機構的優惠措施，輔以本身同文同種、服務技術與臺灣農村金融服務的經驗，參與大陸農村金融體系，或許是臺資銀行面對外資或大陸本土金融機構的競爭，另一個具有比較優勢之金融市場。

⁵⁹ 「臺商倒閉潮珠三角千家歇業」，經濟日報，2008年7月29日，第A6版。

兩岸民事判決承認之 現況與展望

An Overview and Prospect for Mutual Recognition of
Civil Verdicts between Taiwan and China

朱漢寶 (Chu, Han-Pao)

臺灣臺北地方法院庭長

壹、前言

隨著兩岸之經貿商務互動因政策之開放趨於頻繁，兩岸人民有關民事、商事甚至是家事之紛爭也越來越多。但由於司法權之行使及互助涉及一方對於他方主權和司法程序之認同度，一旦當事人間發生民事或商事爭議，必定係尋求兩岸之司法制度或仲裁制度來解決。在現實之層面中，司法裁判是否能被順利執行，或是在何種條件下被賦予更多的效力（如既判力等），使當事人無庸再次面臨審判之冗長程序，便成為保障兩岸經貿交流順利與否的進一步課題。是故在兩岸互動交流的相關事務中，有關兩岸間彼此對於他方之民事判決之如何承認以及得否強制執行，就成了兩岸交流談判中一個彼此不太願意面對，但又不得不面對的問題。

貳、大陸地區對我國民事判決承認之現狀

根據大陸地區之最高人民法院於1992年7月印發的《關於適用〈中華人民共和國民事訴訟法〉若干問題的意見》¹第18部分第318點的規定，我國法院的判

¹ 《關於適用〈中華人民共和國民事訴訟法〉若干問題的意見》，2009年8月13日下載，《法律圖書館網》，<http://tw.people.com.cn/BIG5/14866/14930/866961.html>，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=54915。

決於當時尚無法獲得大陸法院的承認，而必須由當事人向大陸地區之人民法院重新起訴，由有管轄權的人民法院作出判決，再予以執行。

惟於1998年1月15日大陸最高人民法院公布《最高人民法院關於人民法院認可臺灣地區有關法院民事判決的規定》²（下簡稱規定），並於同年5月6日施行，其中較重要之內容有如下數點：一、依《規定》第2條，得為申請之人，係臺灣地區有關法院的民事判決，其當事人的住所地、經常居住地或者被執行財產所在地在其他省、自治區、直轄市。二、依該《規定》第9條，臺灣地區有關法院的民事判決具有下列情形之一，裁定不予認可：（一）申請認可的民事判決的效力未確定；（二）申請認可的民事判決，是在被告缺席又未經合法傳喚或者在被告無訴訟行為能力又未得適當代理的情況下作出；（三）案件係人民法院專屬管轄；（四）案件的雙方當事人訂有仲裁協議；（五）案件係人民法院已作出判決，或者外國、境外地區法院作出判決或境外仲裁機構作出仲裁裁決已為人民法院所承認；（六）申請認可的民事判決具有違反國家法律的基本原則，或者損害社會公共利益情形。三、依該《規定》第17條，申請認可臺灣地區有關法院民事判決，應當在該判決發生效力後1年內提出。

其後，大陸地區之最高人民法院另於今（2009）年3月30日由其審判委員會第1465次會議通過《最高人民法院關於人民法院認可臺灣地區有關法院民事判決的補充規定》³（下簡稱補充規定），並自5月14日起施行，依照該等《補充規定》之第1條第2項，「經人民法院裁定認可的臺灣地區有關法院民事判決，與人民法院作出的生效判決具有同等效力。申請人依裁定向人民法院申請執行，人民法院應予受理。」第2條則明確擴大適用之範圍，規定：「申請認可的臺灣地區有關法院民事判決，包括對商事、知識產權、海事等民事糾紛案件作出的判決。」「申請認可臺灣地區有關法院民事裁定、調解書、支付令，以及臺灣地區仲裁機構裁決，適用《規定》和本補充規定。」另依該《補充規定》第9條，申請認可臺灣地區有關法院民事判決，應當在該判決效力確定後2年內提出；顯較前揭1998年1月15日公布之《規定》延長1年。

另有一點值得特別注意的是，在原《規定》中，「人民法院受理認可臺

² 《最高人民法院關於人民法院認可臺灣地區有關法院民事判決的規定》（2001年12月7日），2009年8月13日下載，《人民網》，<http://tw.people.com.cn/BIG5/14866/14930/866961.html>。

³ 《最高人民法院關於人民法院認可臺灣地區有關法院民事判決的補充規定》（2009年5月14日），2009年8月13日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/legal/2009-05/14/content_11370290.htm。

灣地區有關法院民事判決的申請後，對當事人就同一案件事實起訴，不予受理。」（參照規定第12條），在《補充規定》中則明白宣示「經人民法院裁定認可的臺灣地區有關法院民事判決，與人民法院作出的生效判決具有同等效力。」顯見現今我國之民事判決，如受大陸地區裁定認可後，與大陸地區人民法院作出的生效判決是具有同等效力。易言之，該臺灣地區之判決如係給付判決經申請認可後，是兼具既判力及執行力。

參、我國對大陸地區民事判決承認之現狀

目前兩岸有關民事判決承認與執行之現狀，在我國之立法方面，係規定在《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（下稱兩岸人民關係條例）第74條，「在大陸地區作成之民事確定裁判、民事仲裁判斷，不違背臺灣地區公共秩序或善良風俗者，得聲請法院裁定認可。」「前項經法院裁定認可之裁判或判斷，以給付為內容者，得為執行名義。」「前二項規定，以在臺灣地區作成之民事確定裁判、民事仲裁判斷，得聲請大陸地區法院裁定認可或為執行名義者，始適用之。」參諸該立法說明為：「兩岸地區之民事訴訟制度及商務仲裁體制有異，為維護我法律制度，並兼顧當事人權益，爰規定因爭議而在大陸地區作成之民事確定裁判或仲裁判斷，須不違背臺灣地區公共秩序或善良風俗，始得聲請法院裁定認可。又經聲請法院裁定認可之裁判或判斷，若係以給付為內容者，為實現其給付，並明定得為執行名義。」該法條所設定不得聲請裁定認可之條件僅有二個：一、該民事確定裁判或仲裁判斷違背臺灣地區之公共秩序。二、該民事確定裁判或仲裁判斷違背臺灣地區之善良風俗。相較於我國《民事訴訟法》第402條之規定，前開條件僅該當於我國《民事訴訟法》第402條第3款之內容而已，為何僅設此等排除要件，立法者亦無明白說明。

就解釋方面，於《兩岸人民關係條例》第74條之規定，其法條本文以及立法理由中並未明定經裁定認可之大陸地區裁判所生之效力內容為何。惟依我國最高法院目前之見解，最高法院96年度臺上字第2531號判決以及97年度臺上字第2376號、97年度臺上字第2258號均採相同之看法，認為「臺灣地區與大陸地區人民關係條例第74條僅規定經法院裁定認可之大陸地區民事確定裁判，以給付為內容者，得為執行名義，並未明定在大陸地區作成之民事確定裁判，與確

定判決有同一之效力，該執行名義核屬《強制執行法》第4條第1項第6款規定其他依法律之規定得為強制執行名義，而非同條項第一款所稱我國確定之終局判決可比。」又該條文就大陸地區民事確定裁判之規範，係採「裁定認可執行制」，與外國法院或在香港、澳門作成之民事確定裁判（香港澳門關係條例第42條第1項明定其效力、管轄及得為強制執行之要件，準用民事訴訟法第402條及強制執行法第4條之1之規定），仿德國及日本之例，依《民事訴訟法》第402條之規定，採「自動承認制」，原則上不待我國法院之承認裁判，即因符合承認要件而自動發生承認之效力不同，是經我國法院裁定認可之大陸地區民事確定裁判，應祇具有執行力而無與我國法院確定判決同一效力之既判力。」易言之，最高法院認為經我國法院裁定認可之大陸地區民事確定裁判，應祇具有執行力而無與我國法院確定判決同一效力之既判力。

肆、對我國最高法院判決見解之評析

最高法院採取該等見解，由其理由觀之，可知其係以文義解釋及體系解釋出發。首先，就《兩岸人民關係條例》第74條之法條文義而言，最高法院認為《兩岸人民關係條例》第74條僅規定「經法院裁定認可之大陸地區民事確定裁判，以給付為內容者，得為執行名義」，並未明定「在大陸地區作成之民事確定裁判，與確定判決有同一之效力」。故而在文義上，法律既然僅規定「得為執行名義」，其效力應該僅有如我國《公證法》第13條所發生之執行力而已，當事人如對於執行名義作成時之相關事實存在與否，均得爭執。易言之，如果立法者欲使之產生既判力，即應在文字上規定「與確定判決有同一之效力」，如同已確定之支付命令一般（參照民事訴訟法第521條第1項以及最高法院68年臺上字第2684號判例），而今立法者既然在文字上選擇「得為執行名義」，而非使用「與確定判決有同一之效力」之文字，其義應在於僅使該大陸地區之給付裁判經裁定認可後享有執行力，而不賦予既判力。

再者，從體系解釋之觀點來看，最高法院比較我國《民事訴訟法》第402條、《香港澳門關係條例》第42條第1項，認為立法者如果有意賦予大陸地區判決既判力時，即應像《香港澳門關係條例》之規定，準用我國《民事訴訟法》第402條之規定即可，立法者捨此之圖而另增加裁定許可之要件，以及另賦予

其個別之效力，即是要將大陸地區之裁判與一般外國裁判或港澳地區之裁判區分，蓋我國《民事訴訟法》第402條就一般外國之裁判之效力，係採「自動承認制」，原則上不待我國法院之承認裁判，即因符合承認要件而自動發生承認之效力，而立法者既全面規定大陸地區之裁判必須經我國法院以裁定認可，顯然不採該等「自動承認制」，自無法如《民事訴訟法》第402條之規定一樣認為在我國具有既判力。

然而，單就《兩岸人民關係條例》第74條之法條以及立法理由以觀，該條例第74條第1項係規定：「在大陸地區作成之民事確定裁判、民事仲裁判斷，不違背臺灣地區公共秩序或善良風俗者，得聲請法院裁定認可。」顯然不認為該等大陸地區之裁判，欲使其發生效力者，僅限於給付之判決。準此，在大陸地區取得之確認判決及形成判決，只要經裁定認可，即可發生確認判決之實質確定力（即既判力）及形成判決之形成效力（例如離婚），又同條第2項雖規定「前項經法院裁定認可之裁判或判斷，以給付為內容者，得為執行名義。」亦可認為立法者係為解決經裁定認可之大陸地區給付裁判或仲裁判斷是否尚需另一道手續，才得以成為執行名義之問題，並非在於有意排除該等裁判之既判力，蓋如認不具既判力，僅有執行力，則74條之第1項只要規定為「在大陸地區作成之民事確定裁判、民事仲裁判斷，不違背臺灣地區公共秩序或善良風俗者，得聲請法院裁定認可強制執行。」即可，無庸分開兩項規定，是單以該條例第74條之文義，尚難逕為解釋立法者有刻意排除大陸地區裁判既判力之意思。

又當事人間就同一或同類爭執，有時多以同一訴訟中併同為給付與確認之請求（即運用訴之合併之方式請求），如在同一個裁判中，兼具有確認請求及給付請求時，設若該訴之合併之裁判經我國法院裁定認可，其就確認請求部分，似亦難以否認其既判力，則當事人就請求給付之相關前提法律關係爭執，均利用訴之合併之方式提起中間確認之訴，亦得以利用確認判決部分之認可，使其產生既判力。故而最高法院之該等解釋，縱或慮及保護當事人受到大陸地區實質上不當裁判之影響，然而能夠阻擋多少不利之影響，恐怕仍有待實證之數據累積觀察。

其次，就承認既判力的角度來看，既判力或判決之實質確定力，即為訴訟標的之法律關係，於確定、終局判決中經裁判者，當事人就該法律關係不得

更行起訴，亦不得於新訴用作攻擊或防禦方法，而為與確定判決意旨相反之主張之效力。既判力之作用，其基本之思想為本於「一事不再理」之法則，避免當事人間與司法機關一事再理之繁，造成各司法機關審理之重覆以及裁判之矛盾。依據此一效力，當事人間私權糾紛乃能作最終釐清，不致因有當事人相反主張或法院相反裁判之可能，而使原確定裁判所確認之法律關係有不安定之疑慮。由此觀點觀之，使裁判發生既判力，其更上位之概念，在於法的安定性之要求，當然，在容認此等既判力發生時，自應考量裁判之作成有無賦予當事人基本之程序保障之權利，自不待言。準此，最高法院為顧慮及當事人在個案中之具體妥當性，而犧牲法律安定性，是否值得，亦有待評估。

再者，從外國裁判之承認基礎以觀，國家或政治實體其主權之行使均具有領域限制性，裁判權為國家主權內容一部，裁判權之行使自應有其領域之限制。而判決係裁判權之行使，是判決之效力原本僅及為判決國之領土內，他國領土上所為判決效力則不及我國。但若絕對貫徹此一原則，而忽視於外國經合法正當訴訟程序，獲取判決之情形，則當事人勢必就涉外民事訴訟之權利糾紛事件，一一向各國起訴獲取判決，對當事人不僅不方便而且無法迅速保護其權利，且兼或產生判決矛盾之情形，使當事人間國際性法律關係不安定，阻礙國際法律關係圓融發展，且承認外國判決之效力，未必侵犯我國主權，亦無違反公益之事，對保護訟爭當事人之權益有幫助等，是承認外國法院之確定判決係有益之法律制度，尤其在交通發達之今日，較大之商務及產業均具有跨國性之特色，若仍拘泥於國家主權領域限制之觀點，反而喪失了國民或國內企業之國際發展空間。

事實上，我國最高法院所顧慮而未表明者，應尚有顧及大陸地區裁定許可與外國判決承認之審查程序以及審查密度之問題。蓋同樣是給付判決，如係當事人欲以外國法院之確定判決（以給付判決為限）聲請我國法院對被告（債務人）實施強制執行，尚須依《強制執行法》第4條之1規定，起訴請求我國法院以判決宣示許可其執行，並待該項判決確定後，始有執行力；相形之下，大陸地區之判決只要經裁定許可即可強制執行。兩者之審查程序，一為較為費時，且須經過言詞辯論之判決程序，一為要求迅速且無庸經過言詞辯論之裁定程序，兩者之差別自不待言。

另就審查密度以觀，依照《兩岸人民關係條例》74條之規定，該法條所

設定不得聲請裁定認可之條件僅有二個，一是該民事確定裁判或仲裁判斷違背臺灣地區之公共秩序，一是該民事確定裁判或仲裁判斷違背臺灣地區之善良風俗。如果併同74條第3項以觀，其審查限制要件之總合亦僅相當於我國《民事訴訟法》第402條第1項第3款及第4款而已，至於402條第1項第1款及第2款有關程序保障審查之形式要件，《兩岸人民關係條例》則未列明，另再相較於大陸之《規定》有關排除許可之情形亦列出高達6款而言，《兩岸人民關係條例》所列之審查密度更屬低度審查。於兩岸間之司法互助尚未達一定信賴之水平下，如果遽而為該等解釋，恐招致喪權辱國之非理性之政治議論，故而先予保守性之解釋，待兩岸間之司法互助彼此建立信賴後，利用立法之方式，將審查程序以及審查密度重新討論後，再行處理，或許更為圓滿。

伍、未來之展望（代結論）

平心而論，我國最高法院就《兩岸人民關係條例》之前開見解，從法律之文義解釋及體系解釋之角度來看，最高法院參照我國《民事訴訟法》402條、《香港澳門關係條例》第42條第1項之立法意旨，可認為係忠實反映出《兩岸人民關係條例》制定當時立法者之解釋。但是法律之生命，本有其主觀性及客觀性，司法者在解釋法律時，應可參酌社會現實需求，作出前瞻性之解釋，使法律之生命可以脫離立法者立法當時之限制而生生不息。

面臨大陸地區就我國民事判決之承認向前跨進一步，立法者似可因應重新思考修改《兩岸人民關係條例》之規定，將大陸地區判決之審查密度，在兩岸互惠，追尋民眾之最佳利益之情形下加以檢討調整，或許可以設定更優於《民事訴訟法》第402條有關外國判決承認與執行之限制，亦無不可。期待最高法院及立法者能以更前瞻、開闊的看法，務實地面對兩岸人民相關事務之立法與解釋，則國家幸甚，人民幸甚。

大陸社會發展情勢－ 以中共應對網路犯罪之 職能為觀察角度

A Fresh Perspective on Social Development in China: the
PRC's Capabilities against Cyber Crime

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊研究員

摘 要

中共應對新興的網路犯罪，已由傳統與非傳統安全威脅因素相互交織的立論，提升到「加強黨的執政能力建設」之政治發展高度。本文試以質化分析途徑，以中共應對網路犯罪為範圍，並探討影響大陸社會發展之觀點。其中，不僅指涉中共黨國體制的職能轉換、政策透明度、法制回應力、社會動員，組織內部跨部門與不同政府機關間的府際資源層面，更擴及如何與國際社會、私部門以及相關社群等跨領域的善良治理機制等範疇。尤其，在應對網路犯罪中，經常涉及法律管轄適用、跨界合作問題。凡此，不僅是考察中共承擔國際責任的重要觀點，更成為衡量大陸是否與「達成全面發展與社會和諧目的」發展條件相互對稱之指標。

關鍵字：網路犯罪 (Cyber crime)、發展情勢 (Development trend)、表意規制戰略 (Strategy of ideotainment)、數位源族 (Digital diaspora)

* 原文曾發表於佛光大學「第九屆政治與資訊科技研討會」(民國98年5月14至15日)，感謝佛光大學政治系助理教授張錦隆博士評論之寶貴意見，並據以修訂後發表。

壹、前言

由於網路犯罪延伸出新的空間與事物，使其不再侷限於刑法或犯罪學領域，而是指涉到科際整合範疇，其政策應用包括司法互助、社會發展情勢與全球治理等層面。儘管中共採取著林林總總的政策宣示與嚴打行動，然而從應對網路犯罪卻又與大陸社會發展相互複合的情勢上看來，其所涉及範疇、可能危害與應對效能等層面，都值得進一步研究。

貳、大陸網路犯罪現況

一、網路犯罪的主要特性

（一）網路犯罪的客觀與主觀論特性

廣義客觀的網路犯罪（Cyber crime）係指與電腦有關的犯罪（Computer-related crime），但這種描述顯得廣泛也無實質意義。而狹義的主觀說則著重在與電子資料處理有關的故意而危害財產法益之財產罪，此說雖將網路犯罪狹隘界定為財產罪，但並未能涵括網路犯罪所延伸的空間與事物。因此，識者所理解的網路犯罪，通常是以其所延伸的空間與衍生客體做為參照。最常見的觀點是網路犯罪可否視為新興的組織型或智慧型犯罪。通常網路犯罪若與組織行為或所謂的智慧手段併合，還得視罪犯在網路空間（Cyber space）遂行之犯罪，是否為組織型行為或利用科技做為犯罪工具。所以，當網路犯罪只是在新興空間利用傳統手段的犯罪，或者是具組織樣態的線上犯罪，則網路犯罪其實就是一般的白領或組織型犯罪，而未必是全新的犯罪型態或結構。

網路犯罪固然未必是新興的組織型或智慧型犯罪，犯罪行為主體也可能更為離散化。針對這種趨勢，持客觀論者雖然仍將網路犯罪視為涉及到網路空間的傳統或組織犯罪。但學界有較為精確的觀點，認為網路犯罪係與科技進步發展（如通訊、生物科技、傳播）相適應的新犯罪方法，並且需要應用更新的偵查技術，但在犯罪追訴上，適用傳統的實體刑法即足以規範。¹因此，若以是否另訂特別法，做為主、客觀說之判準，相較於主觀說，當罪犯在網路線上空間

¹ Rob McCusker, "Transnational organized cyber crime: distinguishing threat from reality", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 46, No. 4-5, December 2006, pp. 258-260.

的犯罪行為，因其行為與結果具有時程與空間區隔以及易變（Variable）之特性時，與其他犯罪構成要件產生複合，甚至危害數項法益時，乃有另訂特別法加以規範之必要。

（二）衍生出複合型犯罪樣態

網路犯罪除組織特性與利用新興科技，其行為樣態又與電腦犯罪具有交互特性，常見之型態是網路犯罪以電腦做為犯罪工具或目標，甚至衍生到通訊、影音、智慧產權非實體空間，以及國家、民生基礎設施，而成為非以實體為侵害工具或客體的擬真犯罪（Virtual crime），抑或伴隨其他複合違法行為（如毒品交易、詐欺、勒索、洗錢）。首先，網路犯罪也就未必是組織犯罪，它甚至能透過群組與個別交替之途徑，利用人性弱點，進行社會、經濟關係之聯結與交易技術，藉由無線、遠端之網路空間特性，遂行區隔形式的犯罪。²其次藉由新興科技與網路空間的散布迅速與隱密性，更容易衍生出與其相適應的模仿或自（誘）發型犯罪。例如操縱金融市場（Manipulation of financial markets）、產業間諜（Industrial espionage）、網路恐怖主義（Cyberterrorism），即係既有組織與非組織型相互交替之複合型犯罪。

網路犯罪之情勢變化，說明更多新興的白領犯罪，工、商業與軍事間諜及恐怖分子獨立個案，為什麼彼此未必是在組織犯罪上有犯意或行為上的聯絡、分擔，但卻可能起因於對該組織犯罪的一種認同、感染或誘發。³而且，這種情勢也會影響網路犯罪發生之頻率，隱含更高的犯罪黑數。面對這些問題，若僅就國家的法制條件、應對能力與官式數據，顯然未必能就此對發展情勢提出正確判斷。甚至於，過於繁複的法令，反而會衝擊產業界生產意願與創新能力；另一方面，缺乏應有的法令條件，又不利於網路使用者之權益保護與救濟。

二、中國大陸網路犯罪的主要型態

（一）中共公安部以網路病毒傳播形式分類

中共公安部公共資訊網路安全監察局曾於2005年5月至2006年5月進行「2006年度全國資訊網路安全狀況暨電腦病毒疫情調查」，有效問卷1萬3,824份，其中54%受訪者發生過資訊網路安全事件，其類型依量排序分別為：1.感染

² Rob McCusker, "Transnational organized cyber crime: distinguishing threat from reality", pp. 258-262.

³ Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 47, No. 4-5, June 2007, pp. 204-205.

電腦病毒、蠕蟲和木馬程式；2.遭端口掃描或網路攻擊；3.網路、系統或數據遭破壞；4.惡意網頁；5.垃圾郵件；6.內部人員破壞或濫用網路資源；7.網路詐欺或竊盜；8.其他。⁴此項調查係按資訊安全策略，對網路安全與犯罪進行概括分類，旨在犯罪預防。

(二)以網路犯罪偵查與審判實務分類

中共公安部於2007年在犯罪偵查與審判實務基礎上，歸納公布網路犯罪活動10種典型案例：1.利用網路傳播淫穢色情電影案；2.網上傳播淫穢物品牟利案；3.網上裸體聊天敲詐案；4.網路介紹賣淫團夥案；5.網站傳播淫穢物品牟利案；6.網上淫穢色情傳播案；7.網路賣淫招嫖案；8.網路賭博案；9.利用虛假電子商務網站實施詐騙、盜竊案；10.彩票組織型網站詐騙案。⁵

三、大陸網路犯罪現況

中國大陸網際網路發展，是經由軍事、科學研究用途，轉到商業再到民用的路徑，開放一般民眾使用網際網路，是在1995年後。⁶目前引起大陸資訊安全科研界高度重視者，包括惡意網頁、殭屍網路（Botnet）與惡意軟體。惡意網頁係藉由惡意檔案執行（Malicious File Execution）以破壞攻擊網頁。許多惡意攻擊或者網頁被置換，多係因利用網頁系統安全漏洞，改變網站權限、植入木馬程式所致。值得注意的是根據「Sophos2008安全威脅報告」（Sophos Threat Report July 2008）統計，揭露網頁型惡意軟體的新興趨勢，是駭客利用現成的網站（如Blogspot和Geocities），輕易建立自己的網站作為惡意軟體的寄主，因為建新網頁是很普通的事，不需要身分認證。目前發現最多寄生惡意軟體網頁，以美國與中國大陸分居全球前兩名。⁷

運用殭屍網路（機器人網路）的Botnet系統網路攻擊，經其所聯結的兩岸與全球電腦，將納歸其線上即時交談系統（IRC）伺服器轄管，成為聽任其遙控的「殭屍兵團」，而遭其利用發起大規模分散式阻斷服務（Distributed Denial

⁴ 「公安部公布2006年度全國資訊網路安全狀況暨電腦病毒疫情調查結果」（2006年8月8日），2009年4月19日下載，《中華人民共和國公安部》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1762/n2467/130165.html>。

⁵ 「公安機關打擊利用互聯網違法犯罪活動典型案例公布」（2007年4月13日），2009年4月19日下載，《中華人民共和國公安部》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1762/n2452/137073.html>。

⁶ 「中國互聯網今年21歲」（2008年10月30日），2009年4月19日下載，《法制日報》，http://www.legaldaily.com.cn/bm/2008-10/26/content_968058.htm。

⁷ 「惡意網頁成為臺灣最嚴重網路犯罪手法」（97年7月3日），2009年4月19日下載，《iThome電腦報》，<http://www.ithome.tw/itadm/article.php?c=44138>；“Sophos Threat Report July 2008”（November 10, 2008），last visited April 19, 2009,《Sophos》，<http://www.sophos.com/security/>。

of Service, DDoS)、垃圾郵件等攻擊。如2008年北京奧運期間，網路駭客即以「美國有線電視新聞網」(CNN)、國際奧委會名義為誘餌信件，其中點選影音之編碼工具程式，即係用以挾持網友電腦的「Rustock」特洛伊木馬程式。⁸值得注意的是殭屍網路可以掃描電腦的特定訊息，以獲取個人、企業敏感資料。經監測發現大陸早於2006間，已經有1千多萬個IP位置的主機被植入Botnet程式，1萬6,000個以上的境外伺服器對大陸地區主機進行控制。⁹

而Sophos專家在2008年上半年中，平均每日發現8,330個與垃圾郵件相關的網頁，大約每20秒發現一個。值得注意的趨勢是，逐漸有越來越多的垃圾郵件製造者，選擇在中國大陸的網頁伺服器上寄存內容和網站。主因為大陸網域名稱、資訊的透明度遠不及其他國家，因此造成一些安全公司的困擾。語言和文化差異，也造成部分內容不當的網站無法及時採取法律救濟行動。從網路罪犯的角度而言，他們也喜歡利用大陸的網域，因為不必定期變更網域就能進行更長時間的運作。¹⁰

參、應對網路犯罪的國家職能表現

一、進行政策性宣示或道德訴求

中國大陸網路犯罪情勢，不僅對其內部安定與社會和諧造成衝擊，而且挑戰中共執政能力。網路犯罪或資訊安全議題同時具有鞏固國家安全、維繫執政優勢、社會經濟調控與犯罪防制多重意涵，必須「有利於提高全民族的思想道德素質和科學文化素質，有利於擴大宣傳思想工作的陣地，有利於擴大社會主義精神文明的輻射力和感染力，有利於增強我國的軟實力。」¹¹中共於1995年開放網際網路，1996年5月27日，即於國務院成立信息化工作領導小組，1997年召開全國信息化工作會議，信息化工作領導小組於1999年12月23日改組提升為國

⁸ “Hi-tech Thieves Target Olympics” (August 9, 2008), last visited April 19, 2009, 《BBC News》, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7548870.stm>。

⁹ 中國信息協會信息安全專業委員會，中國信息安全年鑒2007年（北京：中國水利水電出版社，2007年10月），頁56。

¹⁰ “Sophos Threat Report July 2008”(November 10, 2008), last visited April 19, 2009, 《Sophos》, <http://www.sophos.com/security/>。

¹¹ 「胡錦濤在中共中央政治局第三十八次集體學習時強調以創新的精神加強網路文化建設和管理滿足人民群眾日益增長的精神文化需要」（2007年1月23日），2009年4月19日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/24/content_5648188.htm。

家信息化工作領導小組。

2000年中共十五屆五中全會把信息化提高到國家戰略高度；2002年中共十六大進一步做出以信息化帶動工業化、以工業化促進信息、走新型工業化道路的戰略部署。從2004年中共十六屆四中全會通過《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》，到2006年中共十六屆六中全會通過《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，即以傳統與非傳統安全威脅因素相互交織的立論，來理解新興的網路犯罪情勢，從國家安全的戰略高度來認識與把握訊息安全工作。¹²2007年中共十七大時宣稱「著力解決影響和制約科學發展的突出問題，把全社會的發展積極性引導到科學發展上來。」¹³

由上揭中共以黨領政的特性與政策性宣示文獻看來，中共看待網路犯罪或資訊安全議題，與國際社會講求的安全專業與社會期望存有所落差，主因在於中共傳統又特殊的人民戰爭途徑（“People’s War” approach）。這種同時涵括民族主義與國家安全的意識形態，不僅反映在領導階層對內部政治、經濟與社會安全情勢重於外部變數的態度，而且國家動員參與的力度及層面擴及社會人民。因此，常需藉由形塑與主權或「為人民作主」有關的觀感，例如嚴打網路犯罪等針對特殊議題的選擇性辦案，來鞏固其政權統治合理性。所以，中共在國際合作的認識上，常因其主權、民族意識與透明度不足等傳統因素，未必能與國際分享、協作。當中共與國際社會或私部門合作存在著落差時，即進行若干政策性宣示或道德訴求以為因應，乃至未必與真實的社會情境吻合。

二、立法與司法行政表現

中共針對網路犯罪與資訊安全新興議題，於1997年7月1日第八屆全國人民代表大會第五次會議增訂《刑法》第285條「非法侵入計算機信息系統罪」違反國家規定，侵入國家事務、國防建設、尖端科學技術領域的計算機信息系統的罪責。第286條「破壞計算機信息系統罪」違反國家規定，對計算機信息系統功能進行刪除、修改、增加、干擾，造成計算機信息系統不能正常運行，後果嚴重的罪責。第287條「利用計算機實施犯罪的提示性規定」利用計算機實施金融詐騙、盜竊、貪污、挪用公款、竊取國家秘密或者其他犯罪的罪責。

¹² 中國信息協會信息安全專業委員會，中國信息安全年鑒2007年，頁195。

¹³ 《胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告》（2007年10月15日），2009年4月19日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65412/6348330.html>。

為與《刑法》配套，中共先後制定系列相關法規：《計算機信息系統安全保護條例》（1994年2月18日起施行）、《計算機信息系統網絡國際聯網安全保護管理辦法》（國家保密局2000年1月1日發布）、《計算機病毒防治管理辦法》（公安部2000年4月26日發布）、《計算機軟件保護條例》（2002年1月1日起施行）、《信息安全等級保護管理辦法（試行）》（公安部、國家保密局、國家密碼管理局、國務院信息化工作辦公室2006年1月20日聯合發布）。此外，中共中央於2006年5月8日發布《2006~2020年國家信息化發展戰略》，指出信息安全網路犯罪問題日漸突出，若因應不當將會對其國家安全與社會經濟發展帶來不利影響，期望信息安全保障體系，能堅持法律、經濟、技術與必要行政手段相結合，建構政府、企業、行業協會與公民相互配合協作、權利義務對等的治理機制，營造健康的網路發展環境，打擊利用網路進行的各種犯罪活動。¹⁴ 2007年中共召開十七大，執法與司法行政部門之信息安全與打擊網路犯罪工作也必須圍繞「深入貫徹落實科學發展觀、全面推進社會主義和諧社會建設」政策路線，因需要營造特定的民族意識與社會和諧氣氛，讓十七大在和諧有序的信息安全秩序中進行。¹⁵

中共雖於1994年即已制定《計算機信息系統安全保護條例》，也可為形塑特定的民族意識與社會和諧氣氛，進行不同黨、政部門之間的跨界治理行動。然而，其行動之特性主要在反映統治權力之分配與利益協調（Coordination），對於防制網路犯罪必須借助非黨、政部門與非營利組織的平等、志願協作（Collaboration），則相對較為欠缺。因為，可行的防制網路犯罪途徑，不僅有賴公部門的積極行動，而且如何跨越公、私部門之間的疆界侷限，及倡議全球治理、網路倫理與公共意識，都會對法制、社會與全球交往能力層面造成衝擊。所以，在大陸自身的研究中也可發現，即使有各類的政策宣示與法規建設，若公、私部門無法跨越傳統的統治威權疆界，建構伙伴協作關係與「文明辦網、文明上網」公共意識，則肆虐橫行的違法犯罪行為仍有恃無恐，信息安全法制環境還是未能提供「隨時隨地、強大有力」的安全感。¹⁶

三、國際交流合作職能表現

¹⁴ 中國信息協會信息安全專業委員會，中國信息安全年鑒2007年，頁12、205。

¹⁵ 中國信息協會信息安全專業委員會，中國信息安全年鑒2007年，頁9-10。

¹⁶ 中國信息協會信息安全專業委員會，中國信息安全年鑒2007年，頁13、50。

由於網路犯罪具有跨越疆域侷限與涉及不同界別之特性，因此中共必然要面對國際交流與合作打擊犯罪之衝擊。2002年4月成立全國信息安全標準化技術委員會，統一負責信息安全技術、安全機制、安全服務、安全管理與安全評估標準化工作，也與國務院信息化工作辦公室，統籌因應世界多極化與經濟全球化趨勢，推展交流合作及參與國際標準化活動，但同時又得注意自主創新，堅持走「中國特色社會主義道路」。¹⁷

事實上，國際交流與合作未必是建立在國家實力相對等、社會發展程度相近等同質性的條件上，反而是互異條件下的相互依賴，並藉此互賴中，維繫各自國家的相對自主利益。就以中共十七大科學發展觀看來，即凸顯大陸內部民族意識、安全情勢與國家的相對自主利益，是中共推進國際交流與合作的動力，但此內部情勢同時卻會限縮、衝擊合作之效能。例如，大陸的政策透明度、法制回應力、智慧產權保護、黨政部門間的府際（Intergovernmental）合作關係與公私部門賦權化（Empowerment）因素，仍會成為國際交流與合作打擊網路犯罪的變數。

中國大陸雖有充分的國際交往條件，並已參與亞洲密碼學會議、信息安全與密碼學、計算機智能與信息安全研討會，甚至與東南亞國協、上海合作組織，建構緊急事態因應機制或簽署相關信息安全政策聲明。¹⁸然而，大陸發展與制約條件並存的兩重性，勢將影響其國際交流與合作打擊網路犯罪的效能，仍會在法制程序、府際執法、跨域合作發展層面，造成新興的衝擊。

肆、應對網路犯罪反映著大陸社會發展與制約的兩重性

中共將網路犯罪提升到國家安全戰略高度，雖然與其內外部情勢相互聯繫，然而大陸網域名稱、政策透明度不足，法制回應力、智慧產權保護問題，以及公、私部門無法跨越傳統的統治威權疆界，建構伙伴協作關係與公共意識等因素，勢將加重對其法制實體與程序缺陷之衝擊，並成為國際交流與合作打擊網路犯罪的變數。

¹⁷ 中國信息協會信息安全專業委員會，中國信息安全年鑒2007年，頁6-7。

¹⁸ 中國信息協會信息安全專業委員會，中國信息安全年鑒2007年，頁67-68。

一、法制回應力相對滯後於實際發展條件

中共《刑法》「非法侵入計算機信息系統罪」，向來以傳統的國家統治權為保護客體，僅對於侵入「國家事務、國防建設、尖端科學技術領域的計算機信息系統」加以論處，此舉顯然未能符合保護網路治理的公共利益範疇，因公共利益與國家統治權，應為《刑法》平等對待之保護客體。然而，中共在實體法的保護客體上，直到《刑法》修正案（七）（2009年2月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會通過），才擴及非國家統治權的金融、醫療、交通、航運重要基礎建設與公共利益領域。另外，此罪顯然只處罰具有主觀之故意犯，亦即行為人必須清楚的知道其侵入行為，係違反《計算機信息系統安全保護條例》「國家規定」之「國家事務、國防建設、尖端科學技術領域的計算機信息系統」，其結果並符合主觀意圖。設若，其動機係出於非故意，例如好奇、炫耀、洩恨、報復、消遣，自無此罪之適用¹⁹。實際上，侵入行為未必侷限在自然人或明顯而直接的途徑。因此，對於實務上常見的非自然人入侵，此罪並未明確規範²⁰。

由於原供國防與情報部門應用的加密技術（Cryptography），已能輕易的運用在資訊偽裝（Steganography）技術上，也將使得原始數位證據真確性易變。資訊偽裝技術可將訊息（Message）本身的存在性（Existence）隱藏起來，讓人無從意識它的存在，甚至偽裝、擬真成他人，導致數位證據之主體與真確性被模糊化甚至受到擅改、顛覆。²¹類此盜用身分（Aggravated identity theft/fraud）手法，可以為不特定多數人提供犯罪手法，不僅係網路犯罪不斷利用新興技術，發展出與網路空間相適應的具體案例，也衝擊犯罪行為人動機與目的之間的傳統因果論。²²顯然，此罪對於網路犯罪之規範，已出現適用限制之不周延與滯後性。²³

同樣的，「破壞計算機信息系統罪」也以傳統的國家統治權為保護客體，因違反「國家規定」，對電腦資訊系統功能進行刪除、修改、增加、干擾，造

¹⁹ 常建平、靳慧雲、婁梅枝，網絡安全與計算機犯罪（北京：中國人民公安大學，2002年3月），頁200-202。

²⁰ 齊愛民、劉穎，網絡法研究（北京：法律出版社，2003年1月），頁297-298。

²¹ Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", pp. 211-212, 219。

²² Michael Levi, "White-collar, Organised and Cyber Crimes in the Media: some Contrasts and Similarities", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49, No. 5, June 2008, p. 371。

²³ 孟勤國、屈茂輝，網絡安全法（湖南：湖南大學出版社，2002年5月），頁67-69。

成電腦資訊系統不能正常運行，且必須具有主觀故意犯意並後果嚴重者，才適用此罪。此規範顯然不足以保護廣泛的公共利益，而且「刪除、修改、增加、干擾」犯罪行為方式，也未能因應新興之網路犯罪手段，例如分散式阻斷服務所造成的系統廢棄、端口停頓、數據雜亂、文件名稱改變、扭曲系統資源狀態等危害。凡此實體法規範之缺陷，還可見諸「利用計算機實施犯罪的提示性規定」。此規定內容「利用計算機實施金融詐騙、盜竊、貪污、挪用公款、竊取國家秘密或者其他犯罪的，依照本法有關規定定罪處罰。」說明中共自認應該有能力因應電腦或網路犯罪，而並未視之為新興犯罪型態。因此，以「提示性規定」將「非法侵入計算機信息系統罪」與「破壞計算機信息系統罪」等相關犯罪，以牽連犯的一般原則從重論處即可。

上揭實體法規範之缺陷，顯然會與國際上的法律適用產生歧異，並影響彼此合作之意願與能力。再者，各國對網路犯罪行為之適用法律也未必能取得一致，經常導致審判、制裁、救濟效果不相對稱，自然會影響追訴效果。²⁴

二、信息公開政策與應對行動效能未必對稱

近年來大陸雖然標榜推動信息公開政策，但若僅透過防制網路犯罪的主管部門－公安部網站所取得之網路犯罪相關統計數據，仍有若干侷限性與缺漏。首先，數據統計基礎與分類標準欠缺信度與連貫性，甚至年度性數據也出現諸多斷裂。其次，出現若干奇特現象，例如在中國統計年鑒的公安部犯罪統計數據，卻未必能在公安部官網瀏覽。另外，網路犯罪的相關數據，經常散見在非公安部門的其他官方或準官式報導（例如中國社會科學院之相關報告）。凡此數據錯置（Dislocation）現象，說明信息公開政策宣示所出現的難題。因為，就「達成全面發展與社會和諧目的」發展路線而言，固然有其必要性，但也需要重視數據系統性與實際應用功能之強化。否則，即使有若干數據被特別應用來凸顯網路犯罪之數量或有所升降，但此數據之變動，不僅難據以瞭解網路犯罪發生之頻率是否變動，而且對於中共針對性的嚴打策略、應對效能及法制條件與內部矛盾情勢是否改善，亦難以進行判斷。

網路空間在中國大陸發展情勢中，產生特殊的兩重性：一是對百年來西方帝國主義的侵略與殖民，存在著強烈的民族主義意識，不僅要防範西方資本主

²⁴ Susan W. Brenner, "Cybercrime Jurisdiction", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 46, No. 4-5, December 2006, pp. 197-205.

義、帝國主義勢力透過網路空間，造成精神污染或政治滲透。再者，對統治職能而言，網路空間又是中共黨國體制（Party state），用以鞏固民族主義意識、強化社會動員、製造公共輿情，形塑其政權統治合理性之依托。顯而易見，網路空間對大陸發展議題，乃是同時具有政策層面應用與知識理論探索之意涵。首先在當前政策路線應用上，不僅指涉傳統的政治思想工作，如何透過網路空間與技術尋求制度創新。其次，在知識理論探索上，對危害網路安全因素之偵監，必然要採取法制途徑，並探索如何應對網路全球化與跨國合作的議題。²⁵

網路空間的兩重性，也反映出兩相對立的觀點。先就悲觀論者看來，網路空間是對大陸遭受精神污染或政治滲透的一種憂懼；對樂觀論者而言，卻視網路空間是維繫社會穩定與鞏固政治現狀的一種創新能動要素（Proactive element）。此兩重性在知識理論上值得探索，因它說明網路安全問題，固然尚不足以摧毀中共權力統治基礎，但卻凸顯網路與全球化進程，已非單一政黨或個別勢力足以完成控制或決定。尤其對黨國體制的威權政權中共而言，在遭受網路安全問題衝擊的消極因素中，又相對存在著積極能動要素，也就是所謂的威權韌力（Authoritarian resilience）。韌力觀點旨在對指涉意念的解釋與推論，說明表意為什麼易於出現正、反兩重功能並呈之情勢，當它與國家機關職能相互轉換時，即成為表意規制戰略（Strategy of ideotainment）。²⁶

表意規制戰略更可說明為什麼大陸許多電子或各式傳媒，在不同平臺中，經常會技巧性的隱含或附和著官方宣傳路線與政策。其中典型個案可見諸「強國論壇」（Strong Country Forum），除為立場差異的行動者與多元議題，形塑出擬真空間，也可轉換國家觀（Statehood），重塑社會能力與行動基礎，甚至創新自我觀念與情感的論述方式。²⁷實務上，不同形式的知識、社會、經濟、政治線上社群，藉由網路空間是有利於彼此的黏合。這些離散的數位源族（Digital diaspora），即使其本質並非國家層面上行動者，但卻可調整國家職能之不足，甚至於也常扮演著創新國家觀賦權化（Empowered）途徑的先行者角

²⁵ Johan Lagerkvist, "Internet Ideotainment in the PRC: National Response to Cultural Globalization", *Journal of Contemporary China*, Vol. 17, No. 54, February 2008, pp. 128-129.

²⁶ Johan Lagerkvist, "Internet Ideotainment in the PRC: National Response to Cultural Globalization", pp. 136-138. (ideotainment係由ideographic與containment之複合字)

²⁷ Johan Lagerkvist, "Internet Ideotainment in the PRC: National Response to Cultural Globalization", p. 137.

色。²⁸例如，中共官方與學界向來都重視網民關注的事件，歸納2007年以來，大陸網民聚焦在維權事件、民族道德意識、強化政府公信力、社會永續經營、反貪腐、倡議相對平和民族意識等發展議題。²⁹

從數位源族觀點看來，它不僅為大陸創新國家觀賦權化提供另類途徑，而且也出現不同於傳統的由上而下、城市到鄉村、沿海到內陸的線性發展途徑。其方向既是非線性，影響所及更可能是螺旋性途徑（Spiraling approach），一方面是在遭受衝擊的消極因素中，卻又相對存在著積極能動之要素，是挑戰與機遇並存；也意謂著中共在傳統的民族國家觀與威權統治衝擊中，重新探索運用網路空間的可能途徑。當信息公開與民主、自由化仍有疑慮甚至出現矛盾衝突時，若藉由表意規制戰略，將有利於中共國家機關黏合這些衝突。具體的情勢，乃是大陸不同形式的矛盾衝突，經由數位源族空間與民族尊嚴、高速經濟成長與高新科技成就等議題，即能產生衝突與功能相互轉換的職能，出現有利於中共統治的情勢。³⁰

三、跨域合作能力與地方主義勢力出現兩重性

網路犯罪具有跨越傳統地理疆界、部門侷限與涉及不同領域之特性，因此中共將面對全球治理進程與合作打擊犯罪之衝擊。中共應對全球治理進程之動力，從中共十七大科學發展觀看來，顯然是以大陸內部民族意識、安全情勢與國家的相對自主利益，做為判斷依據。³¹固然，大陸內部情勢是中共對外行動的依據，實際上卻又經常限縮、遲滯中共的國際觀感與合作效能。例如，大陸的政策透明度、法制回應力、智慧產權保護，不僅最為歐美國家所詬病，成為牽制中共國際交往之阻力；而且，中共黨政部門間的府際（Intergovernmental）合作，以及公私部門之間賦權化不確定之因素，向來都是影響國際與中共合作打擊網路犯罪的變數。顯見，中共跨域治理能力，還必須克服彼此社會文明與法治程度差異，否則將遲滯其融入國際組織與打擊網路犯罪之進程，衝擊執政效

²⁸ Sheng Ding, "Digital Diaspora and National Image Building: A New Perspective on Chinese Diaspora Study in the Age of China's Rise", *Pacific Affairs: An International Review of Asia and the Pacific*, Vol. 80, No. 4, Winter 2007-2008, pp. 628-631.

²⁹ 祝新華、胡江春，「2007年中國互聯網輿情分析報告」，輯於汝信、陸學藝主編，2008年中國社會形式分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁238-246。

³⁰ Johan Lagerkvist, "Internet Ideotainment in the PRC: National Response to Cultural Globalization", p. 140.

³¹ 「胡錦濤在中共中央政治局第三十八次集體學習時強調以創新的精神加強網路文化建設和管理滿足人民群眾日益增長的精神文化需要」（2007年1月23日），2009年4月19日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/24/content_5648188.htm。

能。

中共對網路安全進行高密度的內、外政策宣示，卻未必與實質的應對效能成正相關。首先，就應對網路犯罪所必須的技術賦權與協助看來，需要訂定技術協助規範、專家選任標準、證據調查蒐集保全與再輸出供審判程序使用等法令，然而相關法律規定或司法解釋仍付之闕如，導致目前偵查與審判需求與技術協助出現落差，甚至也欠缺與國際社會規範相容的實質條件。³²其次，在實地的「大陸臺商智財權問題調查」也凸顯出此落差。該問卷調查係我國經濟部智慧財產局委託工業總會進行，結果發現大陸情勢中最令人嚴重不滿者包括：

(一)執行方面：中共行政查處及司法審判程序，因其執法人員素質偏低及地方保護主義盛行，導致臺商即使耗費大量時間與訴訟費用，仍難以獲得法制保障，此不僅係大陸發展之主要問題所在，更是國際對其詬病之主因。

(二)內部不確定問題：大陸智慧財產權相關法令不足、保護意識仍未普遍、案件立案門檻過高、地方保護主義盛行、資訊未透明公開、部門行政職能重複、執行不力缺乏協調配合、證據蒐集調查保全不完備、法官專業知識不足、審判品質良莠不齊、故意遲延訴訟。³³

相較於中共府際與賦權化不確定之問題，國際社會所倡議的府際與賦權化機制，除黨、政機關的府際合作，更擴深到部門間的部際（Interagency）與公、私部門之平等志願協作，而其旨趣則在為技術專業與政府部門創造善良的互動空間，期望跨國合作能與各自的法制文化、憲政架構儘量相容。故而，大陸欲發展善良的網路空間，需要創新公、私部門的協作，所實踐者並非傳統的國家統治威權與意志，而必須以更廣泛而充分的公共意志（Common will）為依托。在具備維繫網路安全、法制定安性與更普遍的保障公共利益之實質條件下，才能有效降低網路犯罪黑數與發生頻率，並克服過於針對性辦案的偏差。目前中共應對網路犯罪，仍沿襲動員特定民族意識與社會氣氛，以進行黨、政部門之間的跨界嚴打行動。然而，該行動在於反映權力之分配與利益協調問題，強調選擇性辦案的必要性，卻未必等於保障公共利益之實質條件。因此，

³² 蔡巍，「網路犯罪偵查中的技術協助」，法學雜誌（北京），第28卷，2007年第6期，2007年月11月15日，頁120。

³³ 林富傑，「大陸臺商智財權問題調查」（98年2月4日），98年4月19日下載，《工業總會》，<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9802-467-3>。

大陸對於防制網路犯罪必須借助公部門賦權化，非黨、政部門與非營利組織的平等、志願協作顯得相對薄弱。而且過度強調統治威權、選擇性嚴打，或忽略公私部門協作，會對使用網路之可信賴與安全感、法制實踐之安定性與保障公共利益之普遍化，造成更大危害。

伍、結 論

網路安全因素在中共應對網路犯罪與執政效能間，既能產生鞏固又足以惡化的兩重作用。網路安全因素，顯然是影響中共應對網路犯罪與執政效能的中介變數。中共應對網路犯罪，若仍沿襲把犯罪類型化或內部調控手段的傳統，將侷限本身應對效能與遲滯國際接軌進程，必須在知識理論與政策應用上有新認知，才能超越將網路犯罪過度化約的相對侷限與遲滯。

研究大陸的網路犯罪，在數據取得上仍有侷限性，即使有若干數據顯現網路犯罪數量或有所升降，但此數據變動對於中共嚴打策略、應對效能、法制條件與內部情勢是否改善，仍難以進行判斷。所以，本文應用質性觀點，以不同學科的途徑，來解釋大陸網路犯罪與社會發展相複合的情勢－在遭受衝擊的消極因素中，又相對存在著積極能動要素，即所謂的威權韌力，是國家機關職能轉換的一種表意規制戰略。質性觀點旨在理論應用或政策影響力，澄清問題所涉及的範疇，以提出解決方向，並克服數據不足的量化研究限制。

中共國臺辦新任重要 幹部分析與展望

The Analysis and Prospect of China's State Council
Taiwan Affairs Office New Main Staffs

劉文斌 (Liu, Wen-Bin)

本刊研究員；輔仁、醒吾兼任助理教授

摘 要

兩岸關係日益密切，致使大陸對臺工作重要單位國務院臺灣事務辦公室（簡稱國臺辦）的地位益顯重要。

國臺辦自去（2008）年6月，王毅以外交部副部長身分出任主任後，國臺辦陸續進行人事更迭，並於2009年年中增設政黨局，以便加強對臺工作；外界對於中共國臺辦的組織雖然耳熟能詳，但徒法不足以自行，僅憑對國臺辦組織的理解，顯然難以精確判定中共對臺作為部署，因此，對於中共國臺辦人事的分析研究與預判其發展，將有助於對大陸對臺工作事務推展的瞭解，也將因此有助於穩定兩岸關係。

壹、前 言

2008年臺灣政黨再度輪替，國民黨執政後積極推動與大陸改善關係，大陸亦積極回應，使得兩岸關係進展的速度，遠遠超出一般人的想像。兩岸關係的發展不僅牽涉兩岸各自的發展，更關係整個東亞地區發展狀況，甚至牽涉美、日等國的未來布局，因此，兩岸關係無可避免的必須加以重視研究，其中兩岸政策推動的機構必然是研究重點之一。

眾所周知，當前兩岸基於無法相互承認（尤指大陸不敢承認臺灣的國家地

位），因此，現階段臺灣仍由行政院大陸委員會（簡稱陸委會）委託的海峽交流基金會（簡稱海基會），與大陸國務院臺灣事務辦公室（簡稱國臺辦）委託的海峽兩岸關係協會（簡稱海協會），相互以「民間機關」方式代表兩岸政府發展兩岸關係。

海基會與海協會在理論上都是受委託單位，因此，臺灣的陸委會與大陸的國臺辦，才是實際秉持各自領導者意旨推動兩岸關係的關鍵，為釐清兩岸關係的發展，國臺辦確實值得加以研究。更何況因大陸有黨政難以清楚劃分的體制，國臺辦與中共中央臺灣辦公室成員係屬「一幫人馬，兩塊招牌」形式，對於實際執行兩岸事務運作的海協會具有絕對的影響力；國臺辦近期進行大幅人事調整，與兩岸關係經歷5次「國共論壇」與3次「江陳會」後，進一步研究國臺辦的人事組成與機構構成，將有助於釐清大陸對臺可能作為，更有利於掌握未來兩岸關係的發展，因此，本文以國臺辦作為研究的對象。

貳、國臺辦組織擴充與功能

一、國臺灣辦設立依據與執掌：¹

隨中共於1979年進行改革開放，兩岸交流日趨密切，及中共對臺統戰需求，經中共國務院1988年9月9日第21次常務會議決定，成立國臺辦，加強對臺工作。1991年3月國務院機構改革決定，國臺辦與中共中央臺灣工作辦公室（簡稱中臺辦）一個機構兩塊招牌，列入中共中央直屬機構序列。其主要職責：²

1. 研究、擬訂對臺工作方針政策，貫徹執行黨中央、國務院確定的對臺工作方針政策。
2. 組織、指導、管理、協調國務院各部門和各省、自治區、直轄市的對臺工作，檢查瞭解各地區、各部門貫徹執行黨中央、國務院對臺方針政策情況。
3. 研究臺灣形勢和兩岸關係發展動向，協調有關部門研究、草擬涉臺的法律、法規，統籌協調涉臺法律事務。
4. 按照國務院的部署和授權，負責同臺灣當局及其授權社會團體談判及簽署協

¹ 「國臺辦與統戰部三局」，2009年7月22日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content_705118.htm。

² 「主要職責」，2009年7月22日下載，《國務院臺灣事務辦公室》，<http://www.gwyth.gov.cn/tbjs/zyzz.htm>。

定的有關準備工作。

5. 管理協調兩岸通郵、通航、通商事務，負責對臺宣傳、教育工作和有關臺灣工作的新聞發布；處理涉臺的重大事件。
6. 會同有關部門統籌協調和指導對臺經貿工作和兩岸金融、文化、學術、體育、科技、衛生等各個領域的交流與合作，以及兩岸人員往來、考察、研討等工作，國際會議的涉臺工作。
7. 完成國務院交辦的其他任務。

依據國臺辦的職掌規定，國臺辦具有中共對臺工作承上（政府中央及黨中央）啟下（各對臺單位）的地位應無疑義。

二、國臺辦組織與任務分工

國臺辦設 11 個職能局和黨機關，分別是：秘書局(人事局)、綜合局、研究局、新聞局、經濟局、港澳涉臺事務局、交流局、聯絡局、法規局、政黨局、投訴協調局及機關黨委，主要負責工作是：³

1. 秘書局負責協調機關日常工作；承辦文電、秘書、會議、來信來訪、保密、通信、資訊工作；負責檔案、報刊、圖書、資料工作及後勤管理等工作。人事局負責機關人員的考核、任免、調配、勞資和所屬事業單位的機構、人員編制工作；組織指導本辦及全國對臺工作系統幹部的培訓、教育工作。
2. 綜合局負責承辦海峽兩岸關係協會的日常工作；協調有關部門處理涉臺的突發事件等有關問題；管理臺屬及臺胞捐贈工作。
3. 研究局負責研究臺灣局勢和兩岸關係形勢，提出形勢報告和工作建議，指導並協調中央和地方有關部門的對臺調研工作。
4. 新聞局負責協調對臺新聞宣傳工作，承辦涉臺新聞發布的具體工作，協同有關部門對幹部、群眾進行中央對臺方針政策的宣傳教育。
5. 經濟局負責協調和指導對臺經濟工作；做好對臺資企業的相關管理與服務工作；負責受理臺資企業的經濟糾紛並提供服務。
6. 港澳涉臺事務局負責協同有關部門處理香港特別行政區、澳門特別行政區涉臺工作中有關事務。
7. 交流局負責審批並管理和協調兩岸文化、影視、學術、教育、衛生、體育、

³ 「內設機構」，2009年7月16日下載，《國務院臺灣事務辦公室》，<http://www.gwytb.gov.cn/tbjs/nsjg.htm>。

- 民族、出版、宗教等交流事宜；負責大陸人員因私赴臺管理工作。
8. 法規局負責研究擬定對臺法律政策，會同有關部門草擬法律規範，指導和協調涉臺法律事務工作。
 9. 投訴協調局負責處理臺商重大投訴案件和臺胞、臺屬來信來訪工作。
 10. 機關黨委負責機關黨的思想、組織、作風建設和紀律檢查工作，領導機關精神文明建設，以及工、青、婦等工作。
 11. 政黨局，於2009年中成立，⁴2009年6月10日，國臺辦發言人范麗青透露：「設立政黨局，是為了加強兩岸之間的交流，增進瞭解，增強互信，增加共識，繼續推動兩岸關係和平發展。就政黨交流而言，只要民進黨改變『臺獨』分裂立場，我們願意做出正面回應。同時我們歡迎民進黨人士來大陸參訪交流，增進瞭解」。⁵一般認為政黨局的成立的目的，在於與臺灣內部各政黨加強交流，尤其與民進黨交流，以化解彼等對大陸的敵意為重點。
 12. 聯絡局，國臺辦並未公開該局的職掌，但一般認為該局負責對臺灣上層與知名人士的聯繫接待與統戰工作，⁶並認為在政黨局成立後，仍負責推動與國民黨交流業務。⁷

另國臺辦有直屬事業單位：「服務中心」、「海峽兩岸關係研究中心」、「海峽經濟科技合作中心」、「九洲文化傳播中心」、「培訓中心」、「資訊中心」、「兩岸關係雜誌社」、「九州出版社」。⁸

若不計直屬事業單，國臺辦的組織圖，如圖1：

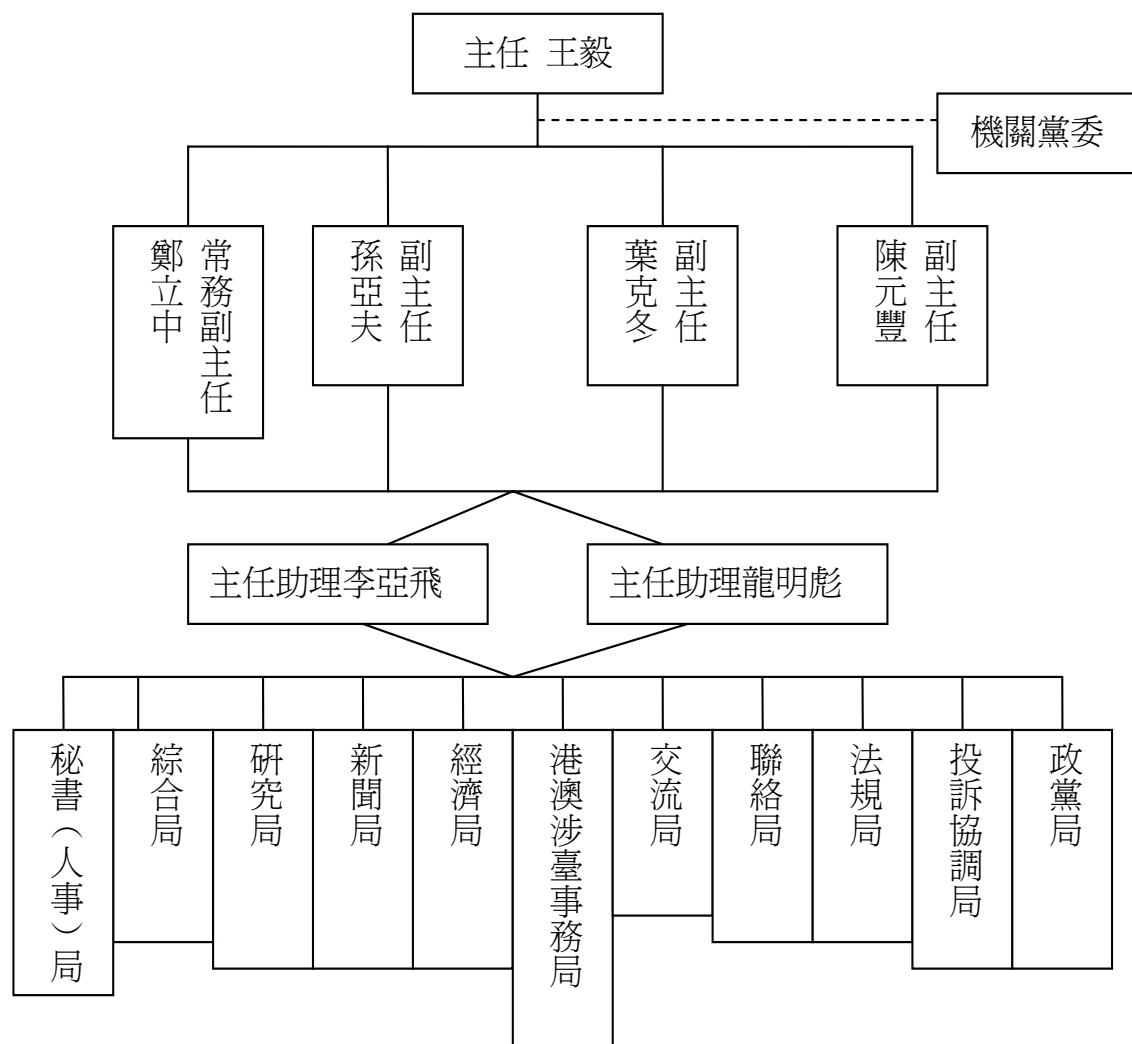
⁴ 國臺辦發言人范麗青，在2009年6月10日舉行的例行記者會上透露，國臺辦目前已經成立政黨局，賀之軍出任局長，但並未說明確切成立日期。

⁵ 鄧志慧、呂冰，「國臺辦宣佈新設政黨局 賀之軍出任局長」（2009年6月10日），2009年7月16日下載，〈人民網〉，<http://tw.people.com.cn/BIG5/9448579.html>。

⁶ 郭瑞華，中共對臺工作組織體系概論（臺北：法務部調查局，2004），頁106。

⁷ 「國台辦增設政黨局」，2009年7月28日下載，〈中華人民共和國商務部台港澳司〉，<http://tga.mofcom.gov.cn/aarticle/am/200905/20090506288772.html?1646484644=132783147>。

⁸ 「直屬事業單位」，2009年7月16日下載，〈國務院臺灣事務辦公室〉，<http://www.gwytb.gov.cn/tbjs/sydw.htm>。



資料來源：作者自行整理

圖1 中共國臺辦組織圖

參、國臺辦重要幹部背景與任職特性

國臺辦的業務必須依靠所屬人員推動，方能發揮其應有的功能；將國臺辦組織中，現任一主（任）、四副（主任）、二（主任）助理及11個局長等重要幹部的簡歷臚列，如表1：

表1 國臺辦重要幹部簡歷表

編號	職位	姓名	簡歷
1.	主任	王毅	1953年10月生，北京市人，共產黨員，1982年北京第二外國語學院亞非語系日語專業畢業。南開大學經濟學碩士、專研APEC相關問題。歷任駐日大使館參贊、外交部亞洲司司長、外交部部長助理等職。2001年至2004年，任外交部副部長。2004年至2007年，任駐日大使。2007年後繼續擔任外交部副部長，曾在北韓問題六方會談中擔任中方代表團團長。2008年6月任中臺辦（國臺辦）主任。亦係北韓問題專家。
2.	常務副主任	鄭立中	1951年10月生，福建寧德市霞浦縣人，共產黨員，吉林大學經濟學碩士；歷任福建省地質礦產局處長、副局長；1995年2月至次年6月任中共漳州市委副書記；後任省地質礦產廳廳長、黨組書記、福建地勘局局長；1998年3月任福建省計畫委員會（發展計畫委員會）主任、黨組書記；2001年3月出任中共漳州市委書記；2001年底當選中共福建省委常委；2002年7月被任命為廈門市委書記。自2005年5月起擔任國臺辦常務副主任迄今。
3.	副主任	孫亞夫	1952年3月生，山東龍口人、祖籍福州。廈門大學歷史系畢業，北京外交學院國際關係史碩士。歷任海協會協調部主任，海協會副秘書長、國臺辦綜合局局長。1998年10月任海協會副會長。2000年7月任中臺辦、國臺辦主任助理、綜合局局長，海協會副會長。2004年2月任中臺辦、國臺辦副主任。長年從事對臺工作、多次參與兩岸談判；曾任葉飛秘書，懂閩南語，其父執輩亦曾任福建高幹。
4.	副主任	葉克冬	1953年生、北京市人，中共黨員；1982年畢業於廣州中山大學哲學系。曾任胡錦濤秘書、1990年代初調國臺辦、中央政府駐香港聯絡辦公室臺灣事務部副部長、國臺辦港澳涉臺事務局局長。2005年6月，任國臺辦主任助理。2006年7月任國臺辦副主任。
5.	副主任	陳元豐	1962年生、中共黨員、黑龍江人；1987年任黑龍江省政府辦公廳副處級秘書，1994年後歷任國臺辦秘書局副局長、局長、聯絡局長，2006年7月任國臺辦主任助理，2009年3月任中臺辦、國臺辦副主任。與國臺辦前主任陳雲林關係深厚。
6.	主任助理	李亞飛	中共黨員，河北省人。中國人民大學中共黨史系碩士，曾任中臺辦（國臺辦）綜合局局長，現任中臺辦（國臺辦）主任助理，海協會秘書長。多次參與對臺談判。
7.	主任助理	龍明彪	中共黨員。2005年任中臺辦（國臺辦）秘書局局長兼人事局局長。2009年3月任中臺辦（國臺辦）主任助理、秘書局局長兼人事局局長。



8.	秘書局局長	楊流昌	原任港澳涉臺事務局局長。1962年2月生，福建將樂，1983年7月廈門大學中文系畢業，曾任職中國作家協會；1986年起先後任文化部辦公廳副處級秘書、民族文化司處長；1992年10月先後任中臺辦、國臺辦新聞局、秘書局處長、副局長；2001年2月起任中央政府駐香港聯絡辦公室臺灣事務部副部長；2005年6月起先後任中臺辦、國臺辦港澳局副局長（正局級）、局長。
9.	綜合局局長	馬曉光	原任綜合局副局長。1963年1月生，回族，山西省人。北京大學文學碩士，曾任兩岸關係雜誌社總編、國臺辦綜合局副局長、海協會第二屆理事會副秘書長、國臺辦綜合局處長。
10.	研究局局長	黃文濤	原任國臺辦研究局副局長。1963年生。曾任社科院臺灣研究所研究員、國臺辦研究局處長、海峽兩岸關係研究中心研究員。
11.	新聞局局長	楊毅	原任新聞局副局長。1965年5月生，重慶市忠縣人。曾任國臺辦新聞局處長。
12.	經濟局局長	徐莽	1962年生，浙江省諸暨縣人。曾任農業部臺辦副主任、中國貿促會委員、國臺辦經濟局處長。
13.	港澳涉臺事務局局長	王憲	原任港澳涉臺事務局副局長。1954年5月生。中華全國臺灣同胞聯誼會理事、第九屆全國人民代表大會代表、全國臺灣研究會研究員。
14.	交流局局長	李維一	原新聞局局長。1955年5月生。中共黨員，大學學歷，曾任最高人民法院副處長，1992年6月起調中臺辦及國臺辦工作。歷任副處長、處長、副局長，2006年任國臺辦新聞局副局長，新聞發言人。
15.	聯絡局局長	劉軍川	原經濟局副局長。1963年1月生，福建省人。曾任海協會綜合部成員、駐香港特別行政區聯絡辦公室臺灣事務部副處長。
16.	法規局局長	周寧	1960年4月生，北京市人。中共黨員。中國政法大學碩士，曾任海協會諮詢部副主任、中臺辦副主任、中央統戰部政策理論研究室副主任、國臺辦港澳事務局副局長。
17.	投訴協調局局長	劉建中	1951年生，浙江省江山縣人，中共中央黨校函授經濟管理專業、曾任汪道涵秘書、海協會協調部副主任、國臺辦處長。
18.	政黨局	賀之軍	原交流局副局長。1956年3月生，湖北黃石人，中共黨員，北京大學國際關係學院博士。曾任解放軍成員並獲榮立三等功、並先後被授予「全軍普法先進工作者」和「全國普法先進工作者」稱號；1990年10月轉任中央對臺工作領導小組辦公室；1995年12月到1998年6月，派到新華通訊社香港分社臺灣事務部；1998年6月調回國臺辦、2002年5月，任國臺辦交流局、中臺辦交流局副局長。

資料來源：作者自行製作

依據國臺辦重要幹部的資歷分析，彼等呈現特點如次：

一、長期從事對臺工作：

除國臺辦主任王毅外，其他各重要幹部都具有長期對臺工作經驗與資歷。研判國臺辦新任幹部人選，亦必須與此特點相符，若國臺辦重要幹部更迭，絕大部分都將由國臺辦內升，或來自於其他對臺單位的現象，已成不可避免趨勢。

新任國臺辦主任王毅接任迄今，對於國臺辦內部新任之副主任陳元豐（原任主任助理）、主任助理龍明彪（原任秘書局局長）；新任秘書局局長楊流昌（原任港澳涉臺事務局局長）、綜合局局長馬曉光（原任綜合局副局長）、新聞局局長楊毅（原任新聞局副局長）、港澳涉臺事務局局長王憲（原任港澳涉臺事務局副局長）、交流局局長李維一（原新聞局局長）、聯絡局局長劉軍川（原經濟局副局長）、投訴協調局局長劉建中（原代理投訴協調局局長）及政黨局局長賀之軍（原交流局副局長）都由內升可得到證明。未來國臺辦人事的升遷，仍應由內升為原則，調入為例外，因此，對國臺辦領導人梯隊的建構，極易理解與掌握。

二、工作經驗或出身與大陸東南邊區關係密切：

國臺辦主要幹部中，多數與福建、港澳地區的關係極為密切，因港澳及福建地區的工作經驗，甚至能通曉閩南語，幾乎成為獲得國臺辦重要工作的極佳保證。如：精通閩南語的鄭立中，及略通閩南語的孫亞夫、葉克冬、李亞飛等人。

三、對臺工作人事穩定：

依據自2006年1月1日起施行之《中華人民共和國公務員法》，有關公務員退休的規定是：第八十七條，公務員達到國家規定的退休年齡或者完全喪失工作能力的，應當退休。第八十八條，公務員符合下列條件之一的，本人自願提出申請，經任免機關批准，可以提前退休：(一)工作年限滿三十年的；(二)距國家規定的退休年齡不足五年，且工作年限滿二十年的；(三)符合國家規定的可以提前退休的其他情形的。⁹但對於公務員退休年齡規定卻付之闕如。因中共黨政不分的現況，使公務員的退休規定，在實際運作上，是依據1982年中共中央關

⁹ 「中華人民共和國公務員法」（2005年08月10日），2009年7月23日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2005-08/10/content_3333496.htm。

於建立老幹部退休制度的決定規定辦理：擔任中央、國家機關部長、副部長，省、市、自治區黨委第一書記、書記，省政府省長、副省長，以及省、市、自治區紀律檢查委員會和法院、檢察院主要負責幹部的，正職一般不超過65歲，副職一般不超過60歲，擔任司局長一級的幹部，一般不超過60歲。個別雖已達到離休退休年齡，但因工作確實需要，身體又可以堅持正常工作的幹部，經過組織批准，也可以在一定時間內暫不離休退休，繼續擔任領導職務。¹⁰國臺辦幹部當然也適用此規定。而國臺辦主任職位屬部級，各副主任、主任助理、局長則屬副部級至廳局級階層，簡單的說，就是除有特殊狀況外，則可於60至65歲退休，目前國臺辦重要幹部中，以鄭立中、劉建中的58歲最年長（1951年生），最年輕者以楊毅的44歲最年輕（1965年生），若這些幹部未因其他原因調離國臺辦，則依據國臺辦重要幹部必須長期從事對臺工作，且在國臺辦具有極深淵源的情況下，未來約10年至20年，大陸對臺事務仍由現今幹部負責，以我方的角度觀察，則在未來約10至20年，仍必須與此批重要幹部共同營造兩岸關係。

四、國臺辦主任職位具有政務官特性：

自中共建立國務院臺辦以來，在王毅之前，計經歷丁關根、王兆國及陳雲林3位主任，若對前3位主任的資歷加以檢視發現如下有趣現象：

（一）丁關根在1988年出任國臺辦主任之前，並無明確對臺工作資歷。¹¹

（二）王兆國在1990年出任國臺辦主任前亦無明確對臺工作資歷，惟在出任國

¹⁰ 「中華人民共和國公務員法釋義」，2009年7月22日下載，《北大法律訊息網》，http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC_SiyItem.asp?Db=SyItem&Gid=838866130。

¹¹ 「丁關根簡歷」，2009年7月23日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/16/content_240513.htm。1929年9月生，江蘇無錫人，1956年7月入黨，1951年8月參加工作，上海交通大學運輸管理系畢業，高級工程師。1946年至1951年在上海交通大學運輸管理系學習。1951年至1958年任交通部海運局實習生，鐵道部運輸局、貨運局技量員、工程師。1958年至1960年任鐵道部運輸總局工程師。1960年至1969年在鐵道部部長室任秘書。1969年至1972年下放鐵道部「五七」幹校勞動。1972年至1975年在北方交通大學留學生辦公室工作。1975年至1981年任鐵道部外事局工程師、副處長。1981年至1983年任鐵道部計畫局局長助理、教育局局長。1983年至1985年任全國人大常委會副秘書長、黨組成員。1985年任鐵道部部長、黨組書記。同年在中共全國黨代表會議上被增選為第十二屆中央委員。1987年當選為第十三屆中共中央政治局候補委員。1988年至1989年任中央政治局候補委員，國家計委副主任，國務院臺灣事務辦公室主任。1988年8月至1990年11月任國家計委副主任兼國務院臺灣事務辦公室主任。1989年6月在中共十三屆四中全會上增補為中央書記處書記。1990年至1992年12月兼任中央統戰部部長。1992年10月當選為中共第十四屆中央政治局委員、中央書記處書記。1992年12月至2002年10月兼任中宣部部長。1997年9月當選為第十五屆中共中央政治局委員、中央書記處書記。1985年被增選為中共第十二屆中央委員。是中共第十三屆、十四屆、十五屆中央委員，十三屆中央政治局候補委員，十三屆四中全會增補為中央書記處書記，十四屆中央政治局委員、中央書記處書記，十五屆中共中央政治局委員、中央書記處書記。

臺辦主任前，曾任福建省長，與對臺工作或許較有接近機會。¹²

(三)陳雲林則是在1997年出任國臺辦主任前，先歷練國臺辦副主任一職，明顯是以副主任一職作為對臺工作的歷練，在此之前亦無明確對臺工作資歷。¹³

王毅出身與臺灣事務關係淺，但卻擁有外交歷練，出任與其關係淡薄的國臺辦主任，可視為中共現階段對於臺灣國際空間處置的重視。原先被看好具有豐富對臺工作經驗可望接任國臺辦主任之鄭立中，卻因故失之交臂，僅位常務副主任之職。再依據前後4任國臺辦主任均與臺灣工作淵源不深，但國臺辦內部人員卻具有長期浸淫於對臺工作經驗的情況觀察，中共似有一方面透過國臺辦主任推動特定政務，一方面以長期培養的專業官僚，穩定對臺工作傾向。若此論屬實，則國臺辦主任一職，將由中共高層依據特定時空背景指派，而非出於國臺辦內部或與臺灣工作有特定關係者，其指派的目的更透露中共當時對臺的政策取向。換言之，國臺辦主任具有「政務官」特性，若能精準觀察國臺辦主任的出身背景，則能有效掌握中共當時的對臺工作戰略企圖。

¹² 「王兆國簡歷」，2009年7月23日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/21/content_246339.htm。男，漢族，1941年7月生，河北豐潤人，1965年12月加入中國共產黨，1966年9月參加工作，哈爾濱工業大學動力機械系渦輪機專業畢業，大學學歷，工程師。1961—1966年，哈爾濱工業大學動力機械系渦輪機專業學習；1966—1968年，留校待分配；1968—1971年，第一汽車製造廠底盤廠包建第二汽車製造廠車橋廠辦公室技術員；1971—1974年，第二汽車製造廠車橋廠技術員、車橋廠團委副書記，第二汽車製造廠團委書記；1974—1979年，第二汽車製造廠黨委常委、廠政治部副主任兼車箱廠黨委第一書記，湖北省十堰市委常；1979—1982年，第二汽車製造廠副廠長、黨委書記；1982—1984年，共青團中央書記處第一書記兼中央團校校長；1984—1985年，中央辦公廳主任；1985—1986年，中央書記處書記兼中央辦公廳主任、中央直屬機關黨委書記；1986—1987年，中央書記處書記兼中央直屬機關黨委書記；1987—1990，福建省委副書記、代省長、省長；1990—1991年，國務院臺灣事務辦公室主任，1991—1992年，中央臺灣工作辦公室主任、國務院臺灣事務辦公室主任；1992—1993年，中央統戰部部長，中央臺灣工作辦公室主任、國務院臺灣事務辦公室主任；1993—1996年，全國政協副主席、黨組成員，中央統戰部部長，中央臺灣工作辦公室主任、國務院臺灣事務辦公室主任；1996—2002年，全國政協副主席、黨組成員，中央統戰部部長；2002—2003年，中央政治局委員，全國政協副主席、黨組成員，中華全國總工會主席；2003—2008年，中央政治局委員，十屆全國人大常委會副委員長、黨組副書記，中華全國總工會主席；2008—，中央政治局委員，十一屆全國人大常委會副委員長、黨組副書記，中華全國總工會主席。中共第十二屆、十三屆、十四屆、十五屆、十六屆、十七屆中央委員，十二屆中央書記處書記，十六屆、十七屆中央政治局委員。第六屆全國人大常委會委員，第十屆、十一屆全國人大常委會副委員長。第八屆、九屆全國政協副主席。

¹³ 「陳雲林簡歷」，2009年7月23日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/05/content_300445.htm。1941年12月出生，遼寧黑山人。1966年5月加入中國共產黨。1967年畢業於北京農業大學土壤化學系。歷任齊齊哈爾市榆村屯化工廠技術員、主任、黨支部副書記、黨委委員、革委會副主任、廠黨委副書記、副廠長、廠長，1981年起任齊齊哈爾市計委主任、市委常委。1983年任齊齊哈爾市長、市委副書記。1984年調往哈爾濱，歷任黑龍江省委副書記，省經濟體制改革委員會主任。1987年起歷任黑龍江省副省長、省委副書記、省委常委。1994年1月，陳雲林辭去黑龍江省副省長職務，同年起任國務院臺灣事務辦公室副主任。1997年1月任國務院臺灣事務辦公室主任，2008年3月任第十一屆全國政協港澳臺僑委員會主任，2008年6月當選海協會會長，同時卸任國臺辦主任職務。陳雲林是中共十四屆中央候補委員，十五屆、十六屆中央委員。

肆、展 望

中共領導人胡錦濤在2008年12月31日紀念《告臺灣同胞書》發表30周年座談會中，強調：一、恪守一個中國，增進政治互信；二、推進經濟合作，促進共同發展；三、弘揚中華文化，加強精神紐帶；四、加強人員往來，擴大各界交流；五、維護國家主權，協商涉外事務；六、結束敵對狀態，達成和平協議6點，¹⁴又於2009年5月26日會見國民黨主席吳伯雄時，強調當前兩岸關係的6點意見：一、關於增進兩岸政治互信；二、關於兩岸經濟合作；三、關於加強兩岸文化教育交流；四、關於涉外事務；五、關於結束兩岸敵對狀態、達成和平協議；六、關於國共兩黨交流對話。¹⁵兩個6點各被外界稱為「舊胡六點」與「新胡六點」，兩個「胡六點」已成為當前中共對臺工作的重要綱領性指導文件，自然成為國臺辦推動兩岸關係的重要指導依據，而兩個6點重疊部分當然也是胡錦濤所最重視部分，這些重疊部分包括：一、政治互信；二、經貿交流；三、兩岸文教交流；四、涉外事務；五、結束敵對狀態、達成和平協議，若依國臺辦各局的分工，則發現特性如下：

- 一、「政治互信與結束敵對狀態」是整體兩岸關係交流的總表現，「涉外事務」則牽涉臺灣的國際活動空間問題，當然必須由富有豐富外交經驗的國臺辦主任王毅負起推動、規劃的責任。
- 二、經貿交流與經濟局有密切關係，經濟局局長徐莽自然必須負責。
- 三、兩岸文教與交流局關係密切，交流局局長李維一位處要津。
- 四、協助化解臺灣內部在野反對力量，使中共在兩岸交流更增籌碼，新成立的政黨局必擔重任，政黨局局長賀之軍所負責任之重可見一斑。

另外，在當前局勢下，維持與中國國民黨的交流工作，則仍由聯絡局負責，局長劉軍川責無旁貸。

依此推論，除王毅在擁有外交資歷又在歷練臺灣問題後可望成為中共領導階層重要儲備人才外，就當前國臺辦內部任務取向而言，劉軍川（1963年生，

¹⁴ 「胡錦濤：攜手推動兩岸關係和平發展 同心實現中華民族偉大復興」（2008年12月31日），2009年7月6日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content_10586495_2.htm。

¹⁵ 「胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談」（2009年5月26日），2009年7月6日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2009-05/26/content_11438557_1.htm。



46歲）、徐莽(1962年生，47歲)、李維一（1955年生，54歲）、賀之軍（1956年生，53歲）等人，分掌符合兩個「胡六點」中有關加強政治互信、經貿交流、兩岸文教交流、涉外事物及結束敵對狀態要求事務的聯絡局、經濟局、交流局與政黨局的各局局長，顯然比其他各局局長所擔負責任重大，地位也顯然比各局局長重要，其中劉軍川與徐莽又占有年齡最輕之優勢，而這些幹部之所以擁有如此重要的地位，自然與其過去優良表現有關，也因渠等占有持續表現的有利位階，未來更上層樓掌握國臺辦更重要的地位，自然是合理的推斷。

在兩岸交往布局中，對於國臺辦組織與人事的深入理解，將有助於兩岸更能避免不必要的誤會，以增進兩岸關係發展。

「中共建政暨兩岸分治60年」 學術研討會

壹、主辦單位：國立政治大學東亞研究所、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社

貳、時 間：98年9月24日（星期四）8時30分至17時40分。

參、地 點：政治大學公共行政及企業管理教育中心國際會議廳（臺北市大安區金華街187號）。

肆、報名期間：98年9月1日起。

伍、報名方式：國立政治大學東亞研究所網站（<http://eastasia.nccu.edu.tw/main.php>）。

陸、議 程：

時 間	議 程 內 容		
98年9月24日 08：30～09：00	報到		
09：00～09：20	開幕式		
09：20～10：50	第一場次：中共政治外交與兩岸關係 主持人：趙春山（淡江大學教授）		
	發 表 人	論 文 題 目	與 談 人
	張登及 中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授	G2論與十年來的中美關係：一個國關理論的分析和反省	蔡東杰 中興大學國際政治研究所教授
	王綺年 文化大學政治學系助理教授	中國在東亞區域經濟外交策略之運用	何思慎 輔仁大學日本語文學系教授
10：50～11：00	劉文斌 展望與探索雜誌社研究員、輔仁大學、醒吾技術學院兼任助理教授	「為人民服務」競逐下的兩岸關係--以重大災害的處理為指標	董立文 中央警察大學公共安全學系副教授
	休息（茶點、咖啡）		
11：00～12：30	第二場次：中共經濟發展與兩岸關係 主持人：陳德昇（國安會諮詢委員）		
	發 表 人	論 文 題 目	與 談 人
	張弘遠 致理技術學院國際貿易系副教授	政治對抗下的經濟分工：兩岸經貿互動的政經分析	吳玉山 中央研究院政治學研究所籌備處主任



	許勝泰 中共研究雜誌社研究員	中共經濟發展戰略--思想、計畫與行動	魏 艾 政治大學東亞研究所副教授
	夏樂生 展望與探索雜誌社研究員	中共對臺經貿政策的變與常	徐東海 景文科技大學國際貿易系助理教授
12：30～13：30	休息、午餐		
13：30～15：00	第三場次：中共社會文化與兩岸關係 主持人：陳小紅（政治大學教授）		
	發表人	論文題目	與談人
	王信賢 臺北大學公共行政暨政策學系副教授	當代中國「國家－社會」關係的變與常：以環保組織的發展為例	冷則剛 中央研究院政治學研究所籌備處研究員
	蘇子宏 中共研究雜誌社研究員	當前大陸社會階層結構變遷趨勢及影響	高 輝 國立金門技術學院中國大陸研究所教授
	黃秋龍 展望與探索雜誌社研究員、國防大學、元智大學兼任助理教授	大陸經濟犯罪與社會發展情勢	王佳煌 元智大學社會暨政策科學系主任
15：00～15：20	休息（茶點、咖啡）		
15：20～16：50	第四場次：中共軍事變革與兩岸關係 主持人：張榮豐（臺灣戰略模擬學會理事長）		
	發表人	論文題目	與談人
	施澤淵 中華戰略學會研究員	中共軍事戰略回顧與展望	曹雄源 國防大學戰略研究所所長
	楊太源 國防大學教官	中共軍隊人才培養制度變革研究	韓岡明 國防大學陸軍學院院長
16：50～17：30	艾約銘 中共研究雜誌社研究員	中共外部安全環境與國防政策演變	翁明賢 淡江大學國際事務與戰略研究所所長
	專題演講		
17：30～17：40	閉幕式		