

時評

# 中國大陸宏觀調控之前因與後果

The Cause and Effect of Mainland China's Macro Adjustment

馬凱 ( Ma Kai )

經濟日報主筆

近十年來中國大陸經濟急速成長，的確是人類經濟發展史上如此大型經濟體罕見的現象，對全球經濟都造成十分重大的衝擊。但從去年下半年開始，中國大陸經濟的表現卻震撼全世界，成為各國矚目的焦點，其中最令人震驚的現象就是，國際市場的鋼價、鋁價、水泥價急遽向上飛竄，同時，許多重要港口都因為這些原物料的進出口暴增導致擁擠乃至壅塞的情況，連海運的運費都隨之水漲船高。考其原因，才發現是中國大陸竟然消耗掉全球鋼鐵、水泥、鋁的總產量之三分之一到四成所致。中國大陸這一個龐然大物之經濟威力，真正讓全球各國深受其震懾。

中國大陸如此飢餓地大啖重要物資，推升其價格，同時對石油需求造成巨大壓力，使油價也迭迭走高，一個重要的後果是，將近六年來持續累積之通貨緊縮壓力一掃而空，包括臺灣在內，物價由原來的平穩乃至下降，竟然反轉上升，突然間通貨膨脹的威脅又瀰漫全世界。中國大陸大量進口鋼、鋁、水泥等重要物資，對周邊地區之影響尤為巨大。北自南韓、日本，南至泰國、馬來西亞，過去一年都由於出口巨幅增加，而使經濟成長率明顯增高，其中最富戲劇性的當屬日本，其經濟停滯十二年，而且最近六年深陷通貨緊縮與經濟衰退的困境之中，從去年下半年開始突然奇蹟式地經濟恢復正成長，物價下降的幅度也大為和緩，其關鍵即在對外出口大增。而為這些國家注入活力促其經濟蓬勃發展的主力，正是中國大陸猛然增加的原物料進口。臺灣一方面由於過去對中國大陸出口之總額甚高，計算基礎較大，另一方面則由於政治氣氛不安，影響經濟動力，尤其是對中國大出口一向甚為敏感，時有爭議，因此在這些國家之中，出口的增幅反而相對較小，因而經濟帶動力量也相對較弱。

不過我們必須認清中國大陸原物料進口大增的真正原因，才能主動判斷此一現象之吉凶悔吝，以及能否長久以往。自1979年中共展開經濟改革以來，中國大陸長年的經濟鎖國政策逐步開放，與國際市場之連繫也緩步增加。但一直要到1980年代後期，透過香港的回歸與臺灣的間接通航政策，促使大批臺、港廠商向珠江三角洲發展之後，中國大陸才真正走向以加工出口業帶動經濟發展的道路，也因此推動其經濟高速發展。由於加工出口業乃是製造鍊的最後一個環節，必須大量進口原物料、零組件進行加工整配再出口的工作，因而中國大陸的進口即伴隨著出口同步高速增長。

以中國大陸經濟規模之大，一旦大幅開展加工出口業，則其加工產品以極大數量湧向國際市場，迅速博得世界工廠之稱號，另一方面為加工而進口的中上游產品也促使鄰近地區對中國大陸的出口大幅擴增，這是在若干年之內難以逆轉的走勢。臺灣以地理位置之近便、語言文化之無障礙、中上游產業所具備之低成本與高效率優勢，自然最受其惠，近年來對中國大陸出口的高科技產業原材料、零組件已成臺灣出口之大宗，一方面推動臺灣產業向資本與技術密集度高的產業升級，一方面則成為帶動臺灣經濟成長的重要動力。近幾年由於政府的公共建設與投資支出大減、國內需求不振，對中國大陸出口之增長幾已成為維繫臺灣經濟不致衰退的唯一支柱。

這一個快速膨脹的世界工廠，每年以極低廉的工資生產出極大數量的加工產品投向國際市場，造成低價競爭，同時導致供過於求的現象，因而使世界各國普遍感受到物價水準上升幅度減緩乃至由升轉降之壓力。在中國大陸周邊、經濟互動最為頻繁者如日本、香港、新加坡、臺灣，正是全球已陷入通貨緊縮困局之明顯受害者。另一方面，中國大陸為加工出口而進口大量中上游產品，因而又造成這些貨物供不應求、價格走揚的後果。於是全球物價結構即同時因中國大陸加工出口業之發展而出現一負一正、背道而馳的兩種走勢。

在發展初期，中國大陸的加工出口業相對於全球市場而言規模尚小時，這種壓力尚不至令人側目而視，隨著規模擴大，壓低加工品價格與推升中上游原材料價格之力度不斷加重，對世界各國的影響也不再被忽視。但這兩種走勢之間，由於低價勞動的供給過於巨大，遠非國際市場在數十年間可以完全吸納，其工資差距又極其懸殊，使產品中所包含的勞動成本既急且巨地往下探底，其影響應遠過於原材料價格上升的幅度，因此長遠來看，全球物價的平均水準仍會保持繼續降低的走勢，換言之，通貨緊縮應該遠非通貨膨脹所能頡抗。

然而去年下半年以來全球物價的走勢似與上述推論有所違背，細察其原因，

即知這一個變化乃是突然而來的反常現象，既不可能久長，也必定會招來人為的干預。從去年下半年以來，中國大陸再度爆發投資狂潮，各地方政府瘋狂投入鋼鐵廠、水泥廠、房地產建設之競賽，因而使得去年一年固定投資之總額，相當於之前三年固定投資的總和，而後者也正是中國大陸經濟高度繁榮、快速成長的期間。這樣的瘋狂投資在短期之內造成鋼鐵、水泥、能源等商品之需求暴增，因而不得不到全球市場去搶貨，而導致國際價格暴增。同時又因總需求爆炸性的擴大，也推動中國大陸經濟超高速成長，造成資源不足的過熱現象。但此瘋狂投資的結果是十分可怕的，不僅由於拉高國際價格與運費，使其成本陡增，不利其未來經營，而且一旦完工投產，這些數量遠超過正常水準的鋼鐵廠、水泥廠、房地產，會導致極端嚴重的供給過剩現象，尤以其中胡亂搶建、濫竽充數者為然。嚴重過剩的房地產尚可閒置等待市場慢慢消化，過剩的鋼鐵廠與水泥廠一旦開始量產，全世界都會被氾濫的鋼鐵與水泥產品淹沒，而這些高價搶建將來又需高價搶購原料、能源的新廠，多半會不堪賠累而倒閉。因此目前經濟的蓬勃好景，是以未來若干年中國大陸景氣凋零，房地產、鋼鐵廠、水泥廠乏人問津為其代價的。由此可以看出，若無法遏止此一歪風，中國大陸將付出無比慘重的代價。

中共中央政府在去年年底到今年年初也警覺事態嚴重性，因而採取各種手段試圖抑制其進一步惡化。但當中央的領導者下令各地方立即停止批准鋼鐵廠、水泥廠與房地產之濫建之後，今年前幾個月搶建的歪風變本加厲，固定投資比去年同期更增長四成以上。顯然中共中央對其地方政府已失去足夠的掌控能力。

在一般市場經濟中這樣的情況極難出現。首先，一切民間投資者將本求利，向金融機構取得的資金必須設法獲利，否則將無立足之地。其次，一旦顯示投資過熱、求過於供，市場利率自然升高、原物料價格攀升，二者俱足以降低投資者獲利的預期，而自動減少投資的幅度。即或不然，政府亦可運用貨幣政策，收緊銀根、拉高利率，抑制投資的熱度。

但中國大陸的情況則迥然不同，自從以漸進方式向市場經濟轉化之後，其經濟中已有一半以上不再像過去一樣，完全受政治手段節制。但在這一部分，由於中國大陸的金融機構幾乎完全操於官方之手，而且長久以來並無自負盈虧的概念，累積的壞帳據估計高達全部放款之四成乃至五成，幾乎已可視之為印鈔機，完全失去銀行調節金融、控制信用的能力。同時，中共為堅持人民幣不對美元升值，採取強硬的沖銷手段，使流入中國大陸的外匯直接變成有高度創造貨幣能力的強力貨幣，銀根極其寬鬆，而且人民幣預期將升值的走勢，吸引更多投機熱錢湧入中國大陸，更加重了銀根浮濫之壓力。因而市場中的調節機制在此宣告失靈。

至於仍然屬於極權經濟的另一部分，由於共產社會歷來存在嚴重的投資飢渴症，不須為投資成敗負責的下級政府為了製造業績、在投資過程中上下其手，幾無例外地一意爭取任何投資的機會。中共在逐步將投資審批權下放地方政府之後，有如放虎出柙，投資飢渴症更是一發不可收拾。中央政府除非警覺事態嚴重，竭盡一切微調機制無法收效，因而拿出雷霆手段，不分良窳全面禁絕，才有可能在這個既不市場又不極權之半吊子經濟裏發揮抑制投資狂潮的效果。但一旦走到這一步，就玉石俱焚，造成投資與建設的全面打擊，對整個經濟產生巨大的衝擊，如同歷來各次宏觀調控一樣，造成經濟的過度冷卻、經濟成長大受頓挫，即所謂「硬著陸」的後果。由於半吊子經濟比完整的極權經濟更難調控，硬著陸的風險只會比過去更高。屆時全球鋼鐵、水泥、鋁的價格一落千丈，又將是另一番光景了。

時評

# 2004年是中共的歐洲年： 分析總理溫家寶訪歐洲五國

The Year of 2004 is China's European Year: An Analysis of  
PRC's Premier Wen Visits European Five Countries

丁永康 ( Ting Yong-Kang )

國立政治大學國際關係研究中心副研究員

## 一、中歐為何接近

第一是相互需求。中共與歐共體（歐盟前身）自 1975 年建交以來，在合作與摩擦中不斷增加相互瞭解和相互信任。歐盟於 1995 年推出第一個《歐中關係長期政策》文件，確立了歐盟對中共長期戰略的基本方向。2001 年 5 月 15 日，歐盟委員會通過了《歐盟對中國戰略》文件，該文件成為目前歐盟對中共政策的重要文件。2003 年 9 月 10 日歐盟提出《走向成熟的夥伴關係——歐中關係的共同利益和挑戰》的對中共關係文件，把歐中「全面夥伴關係」提升為「戰略夥伴關係」，向中共發出了積極而友善的信號。一個月後，中共於 2003 年 10 月 13 日發表了首份《中國對歐盟政策文件》，標誌著中歐總體關係邁向一個新臺階。表明歐中是兩支正在成長的力量，需要互依互強。中歐之間在地緣上不衝突，再加上巨大的經濟利益維繫著兩國的關係，所以互相接近是必然的。目前，歐盟是中國大陸的第三大貿易夥伴，而中國大陸則是歐盟的第二大貿易夥伴。歐盟和中共在經濟上有很強的互補性。中國大陸巨大的市場是歐盟垂涎的，而歐盟相對於美日兩國來說，在對中共的技術轉讓上是比較開放和慷慨。

第二是制約美國的單極霸權。在歐盟實現歷史上最大規模的和平東擴之際，中共率先向歐盟伸出了橄欖枝，將開創中國和歐洲政經合作的新局面，並加速歐亞大陸政治、經濟板塊的融合，促使世界政治格局進一步朝多極均衡的方向發展。中共積極推進世界多極平衡，倡議國際關係民主化，主張加強聯合國作用。

歐盟在這方面也認同中共的看法。自「9·11」事件之後美國小布希政府奉行的強硬單邊主義政策也使得美歐關係受損。第二次波灣戰爭，更使美國與歐盟的主要國家——法國與德國發生嚴重的爭議。中歐關係基於制衡當前「一起多極」的國際政治格局，雙方都強調多邊主義，強調尊重聯合國的作用。因此，中共與歐盟的接近變得非常引人矚目。法國《世界報》認為，中共新一屆領導人上臺後，更加重視發展和歐洲的關係，這是一種重新平衡中美歐三方關係的行為。歐洲也可藉此機會在世界事務中發揮更大的作用，以抗衡美國的主導地位。

第三是臺灣問題。在國際上，中共企圖將「一個中國」原則鑲入其所建構國際新秩序中。反對任何國家製造「兩個中國」或「一中一臺」。中共的外交在很大程度上是受到臺灣「務實外交」的挑戰後被迫所作的反應，其目的為防止臺灣爭取國際活動空間（如：WHO、UN）。因此，歐洲各國對臺灣問題的立場成了中共能否在冷戰後與該國重新定位的關鍵。相對於中歐關係，中美關係因為臺灣等敏感問題，始終在好壞之間搖擺。中共外交在臺灣問題上在與美國的摩擦中逐漸形成如下的重要成果，美國領導人多次向中共承諾： 確認美國的「一個中國」政策與「臺灣關係法」； 不支持「一中一臺」或「兩個中國」； 不支持臺灣獨立； 不支持臺灣加入聯合國； 美國政府對臺灣領導人的訪美持四項方針：極少次數；個案處理；只能以個人身分；在美過境期間不得從事政治活動。這個美國式的承諾已成為其他國家對臺灣承諾的範本。

反觀，中共強調的「一個中國」原則是中共與歐盟關係政治基礎的重要組成部分。妥善處理「臺灣問題」關係到中歐關係的穩定發展。歐盟及其成員國基本上尊重中共的「一個中國」的原則，尊重中共在臺灣問題上的重大關切，慎重處理涉臺問題，警惕我政府製造「一邊一國」的意圖。歐盟及成員國基本上採取以下措施： 不允許我政要以任何藉口赴歐盟及成員國活動，不與我政府進行任何具有官方性質的接觸與往來。 不支援我國加入具有主權國家參加的國際組織。我以「臺灣、澎湖、金門、馬祖單獨關稅區」名義加入「世界貿易組織」不意味臺灣作為中國一部分的地位有任何改變，與我交往應嚴格限制在非官方和民間範疇。 不售我武器和可用於軍事目的的設備、物資及技術。

## 二、中共重新重視歐洲

胡錦濤與溫家寶作為中共第四代的領導集體代表人，上任後不久，提出「和平崛起」戰略理論，作為第三代領導集體江澤民建構「國際政治新秩序」理論的發展。「和平崛起」理論在中共外交上的戰略指導，最明顯的表現是：調整過去自鄧小平時代與江澤民時代以來即奉行的「韜光養晦」、「有所作為」，在國際事

務上更加主動積極。

中共在以鄧江時代第二及第三代領導集體下的前幾屆政府都比較重視中美關係。歐盟的力量在過去一直被中共低估。第四代領導集體自去（2003）年6月上臺以來，胡錦濤即出訪俄羅斯等「上海合作組織」成員國。今年元月胡錦濤首次出席在法國舉行的G8年會，隨後又在法國進行國事訪問，受到法國總統希拉克前所未有的禮遇，足見對胡訪問的重視。在胡錦濤國家主席訪問歐洲三個多月後，總理溫家寶在今（2004）年5月2至12日分別訪問德國、比利時、義大利、英國與愛爾蘭等歐洲五國，更突顯中共對於歐洲的重視。尤其，溫家寶選在歐盟剛擴大為二十五國的時機到訪，尤具特殊意義。歐洲各國媒體非常重視報導溫家寶在訪歐行程上的經濟與政治意涵，從而掀起歐洲各界討論中國熱的高峰。從中共新的領導層接連出訪歐洲各國家可看出中共外交的優先順序。法國《世界報》記者柏濱認為中共新一屆領導人上臺後，更加重視發展和歐洲的關係，這是一種重新平衡中美歐三方關係的行為。

2004年5月1日，歐盟將擴至25國。一個囊括東西歐、面積400萬平方公里、擁有4.5億的消費者人口、國內生產總值逾10萬億美元的新歐盟行將出現，市場規模超過美國、墨西哥和加拿大的北美自由貿易區的總和。歐盟對外貿易額占世界總貿易額的20%，國內生產總值（GDP）占世界的四分之一。這是世界上最大的經濟聯合體。

### 三、溫家寶訪歐行程重要成果

中共總理溫家寶此次在11天的行程中，共造訪5國6方，簽署了15個雙邊合作協議和諒解備忘錄、56項貿易合同、27項合資合同、一批合資合作意向協議，涉及數十億美元，茲將成果分列如下：

溫家寶與德國總理施洛德取得五項共識： 建立雙方總理的定期會晤機制； 推進雙方經貿合作； 高科技合作； 加強企業、特別是中小企業的合作； 建立和完善雙邊對話機制，特別是就重大國際和地區問題經常保持磋商。此外，溫家寶刻意選在波茲坦會議紀念館發表中共對臺灣問題的立場，德方則是公開承諾支持中共的一個中國原則。德國支持歐盟解除對中共的武器銷售禁令，及歐盟給予中共完全市場經濟地位。此外，溫家寶並且要求德國限制疆獨組織在德國境內的活動。

比利時：溫家寶在與比利時總理伏斯達會面時，提出四點建議： 繼續高層交往； 加強對話磋商； 建立經貿夥伴關係，歡迎比利時增加對大陸農業、環保、高科技及能源等領域的投資，參與大陸西部大開發及振興東北計畫； 加

強在教育、科技、衛生等其他領域的合作。兩國同時簽署「加強政治對話聯合聲明」及「中比直接股權投資基金章程」，鼓勵比利時中小企業到大陸投資，是溫家寶此行訪問比利時所作的特別協議。

歐盟：歐盟是溫家寶此次歐洲之行的重點，中共的主要訴求在於促使歐盟解除對中共的武器銷售禁令及給予中共完全市場經濟地位，反對將此兩訴求與人權或其他政治問題掛。溫家寶與歐盟委員會主席普羅迪及歐盟理事會秘書長兼共同外交與安全政策高級代表索拉納達成共識內容如下：中共期盼歐盟儘快解除限武禁令；歐盟堅持一個中國原則，以和平方式解決臺灣問題；雙方簽署「中歐海關合作與行政互助協定」及「關於伽利略合作的聯合聲明」，極具意義；雙方將繼續人權對話，期盼中共早日批准聯合國的「公民權利和政治權利國際公約」等。

義大利：雙方成立「政府委員會」，由雙方外交部門主導，負責研擬安排雙方在政治和技術層面的互訪、召開技術會議、各部門間的交流等，並且商定原則上每年召開一次會議。這是中共第一次與外國建立如此性質的高層次委員會。

英國：建立領導人會晤機制。加強對戰略問題的磋商。進一步加強在反恐、防擴散、環保和可持續發展等問題上的合作。確立以貿易與投資、財政金融、能源、科學技術、教育文化、環保等六個領域作為今後雙方合作的重點領域。完善雙邊對話機制，妥善處理分歧。此外，溫在會見中共使館工作人員、中資機構、留學生和華人華僑代表時，將認真研擬「統一法」的可行性及強調國家統一比他的生命還重要。

愛爾蘭：溫家寶提出幾點建議：加強相互溝通，擴大政治合作。拓展經貿渠道，促進雙向投資。擴大高技術合作，搞好教育、文化交流。妥善處理分歧。對於分歧問題，雙方應透過對話和磋商妥善解決。作為歐盟現任輪值主席國，愛爾蘭將積極推動歐盟儘早給予中國完全市場經濟地位。

#### 四、代結論—2004年是中共的歐洲年

中共第四代的領導集體從今年初以來接二連三地訪問歐洲各國，國家主席胡錦濤（1月訪法國）、總理溫家寶（5月訪德、比、義、英、愛等五國）、人大委員長吳邦國於5月22日至6月4日訪問俄羅斯、保加利亞、丹麥、挪威等四國。接下來根據中共外交部發言人劉建超5月29日表示，國家主席胡錦濤又將於6月8日至18日對波蘭、匈牙利、羅馬尼亞、烏茲別克斯坦等四國進行國事訪問，並出席「上海合作組織」塔什干峰會。質是之故，2004年可以說是中共的歐洲年。



吾人也可以總結中共對歐政策的三個轉變：由過去比較重視歐盟成員國雙邊關係到對歐盟整體層面的重視；由以往僅重視經濟到經濟、政治、軍事、文化各方面的同時看重；對歐盟的重視也不僅只看到其硬實力，同時也日益看到歐盟的軟實力。中共積極與歐洲改善關係有多重目的：一方面，歐洲的技術先進，可作為美國之外，獲取科技轉移的重鎮；歐洲在投資、技術轉移及出口等方面對中共的重要性與美國類似，與歐盟交往，可緩和對美國的過度依賴。另一方面，中共抓住歐盟與美國在一些國際事務的分歧立場，聯合歐盟可作為制衡美國單邊主義的可行選擇。第三，在強化國防、軍購方面，中共過去一向極為依賴俄羅斯，與歐盟加強關係可作為軍購的另外管道，減少對俄羅斯的依賴程度，也可作為提高對俄羅斯關係的籌碼。近來即有俄羅斯媒體揭露，由於面臨西方歐盟國家的競爭壓力，俄羅斯對中國大陸的軍售政策鬆動，俄羅斯可能放寬對大陸出口高精確度武器的限制或與中共合作研製這些武器。

## 時評

## 審慎面對不安的「兩岸關係」

Cautiously Manage Uncertain Crisis between Taiwan-Strait

楊開煌 ( Yang Kai-Huang )

東華大學教授

## 一、前言

暫時擱置臺灣內部有關選舉的爭論，陳水扁總統「五二〇演講」之後，兩岸關係的情勢，仍然陷入眾說紛紜、撲朔迷離的狀態，一般而言，除了北京的反應之外，大部分關心兩岸關係的人都承認，「五二〇演講」是有所妥協，因此像美國太平洋論壇(CSIS)主席 RaRph Cossa 就撰文認為北京必須以新政策、新觀念，兩岸關係才能改變，但是 Cossa 的說法是完全忽視了兩岸的互信問題，是以往兩岸關係不穩的重大因素，因此如果只是陳總統的一篇「五二〇演講」就要求中共放棄「一國兩制」，改以「對等模式」，支持臺灣加入世衛等等，這種不切實際的建議，徒然顯示自己的天真和無知，在陳水扁總統的問題上，吳作棟總理說得比較準確，他認為「五二〇演講」在「臺獨立場上有妥協，但未放棄」。

所以從中共的立場來說，以目前的形勢而言，最自制的反應，也就是「觀其行」，而且中共「觀其行」的反應，事實上，也為海峽兩岸提供寶貴的應變的時間，今後的發展將受以下主、客觀因素的影響，而其中客觀因素的影響可能還大於主觀因素。

## 二、影響兩岸關係之主客因素

## 主觀因素

從主觀因素而言，只有一個因素即兩岸當局是否真正將「和平」作為處理中程的兩岸關係之中兼有目的性質的手段，這裡所謂的「和平」不是要對方撤飛彈或是停軍購，也不是外交休兵，而是雙方將各自的武力準備視為對自己原來的立場或原則必要的自衛，因此，雙方都有權繼續「自衛」，只是雙方在面對爭執時，都儘可能不首先使用武力，而且也不把對方武力準備完全解釋是為了對己方的挑釁；其次雙方在外交所進行的爭執是平等的外交鬥爭，而不是打壓，在鬥爭中，

自然有輸有贏，雙方必須以「願賭服輸」的心態來看待外交鬥爭，所以所謂「和平」要求自己將兩岸之間原本的鬥爭心態的轉變，此一轉變是不涉及談判，不涉及「一中」原則的，有了此一主觀因素的存在，兩岸關係就可以在「一中」原則和臺灣獨立之間出現一塊「理性」解決此一危機的機會和可能性，因此檢證兩岸當局是否真誠以「和平」作為兩岸關係中程階段的目標，其關鍵在兩岸當局如何對內、對自己的民眾宣傳、對方的武力準備和兩岸之間的外交鬥爭，而不是看當權者公開的對外的說辭，如果中共以「挑釁」形容臺灣，臺灣以「打壓」向民眾訴苦，則是在製造雙方人民的仇恨，一旦民間的仇恨變成兩岸各自的主流意識，則兩岸的和平便不可能，即使暫時沒有戰爭的危險，則也只是危險的僵持而已，只有當兩岸人民沒有集體的仇恨意識，雙方才可能沒有戰爭的顧慮，因為「自衛」和「鬥爭」都是兩岸當局正當的權利和作為。

#### 客觀因素

從客觀因素而言，則包含三個因素，對兩岸當局而言，自然參有其不同的環境，問題必須處理，不過那些不是本文關注的焦點，事實上，在兩岸當局處理兩岸關係中，有一些是共通的客觀因素，才是影響兩岸當局處理兩岸關係的重要因素：

第一、是在兩岸內部都有一部分主張，對對方強硬的鷹派人士，而這些鷹派他們在數量上未必是多數，但是能量不少，或多或少都有影響決策的能力，特別當己方的「溫和」策略一時不能奏效的時候，他們的音量分貝就會加強，他們就會毫不猶豫，也毫不負責地煽動各自的民族主義情緒、悲情意識，以便對執政者施壓，此時如果當權者權力基礎不穩，或是人格特質上原本就是猶豫不決的領導者，就很容易受其影響，這是兩岸關係的主要客觀因素，在此一因素上，以目前的兩岸政治形勢而言，大陸優於臺灣，換言之，大陸的鷹派對胡、溫政權的影響力相對較小，而陳總統的危機比較大。

第二、以軍事鬥爭的結局期望於政治鬥爭：當任何的西方在進行軍事鬥爭時，我們沒有不希望要求對手投降，最好是無條件投降，此一期望在軍事鬥爭中是正確的，是戰勝者對戰敗者的「合理」要求，然而在政治鬥爭中，則不是如此，在政治鬥爭中，落敗的一方，往往是必須讓利、讓權，但不是投降，所以不會出現完全屈服，而是進行一場不平等的政治交易而已，然而在兩岸當局的政治鬥爭中，往往自己所提供的談判條件，往往只是要求對方投降而不是談判，而且己方也往往促對方是否完全投降來檢視對手是否具有和平、談判的誠意，其結果必然是要失望，從而以之怪罪對方談判的誠意，這是很難達成的，因此類似的政治談

判幾乎都會成為相互爭權的因素，在這一方面中共的僵化思維顯然是比臺灣嚴重，我們從臺灣當局對中共「五一七聲明」、「五二四記者會」之後的正式回應，就可以理解，不論臺灣當局是否是策略的運用，但是我們認為看到他們還願意從善意的角度來解讀中共二篇相對強硬的聲明，反之，中共對「五二〇演講」的評估，則是仍然從傳統的立場來批判，換言之，中共在其「五一七聲明」之後，大陸似乎期待「五二〇演講」立即在「一中原則」「反臺獨」方面有明確的回應，這就是「投降」，而非「就職」演講，因此在這一個因素中，中共的轉變空間仍大，臺北方面的轉變則必須觀察其誠信度。

第三、是雙方對兩岸關係的相關資訊均呈現一種片面化的現象，兩岸官方都是透過直接或間接的手段來控制媒體，結果兩岸人民多半在兩岸關係上都只知道與己有利的信息，以美國為主，臺灣的媒體則偏乎在美國航母的全球巡弋和美日的空軍演習，意圖展示軍力，嚇阻中共的蠢動，中共方面，則加強凱利代表美國不歡迎臺灣出兵赴伊的報導來顯示美國不承認臺灣等，在國際信息方面，臺灣媒體的國際信息少而有選擇性，而大陸的國際信息比較多而有選擇性，其結果是導致兩岸人民對美國的行動，對國際的認知都出現片面和貧乏性，在這一方面可以說兩岸都有必須調整政策的必要。總之，以兩岸相似的客觀因素來看，雙方都各有自己的盲點，如果在處理兩岸關係不控制這些客觀的因素，則兩岸關係也可能出現不測。

### 三、結論

目前兩岸關係的形勢類似是不安定的活火山，在沒有爆發之前，看似十分平靜，然而事實上是暗潮洶湧，一旦處置不當，極有可能瞬間爆發，然而身處在臺灣的人民在信息不全的情況下，似乎並沒有類似的感受，不過如果注意到美方的大動作應該是有感受，兩岸當局有必要以十分慎審的態度，十分負責的心態，處理難題，首先，在臺灣必須以展現誠信為首要任務，而且必須是有耐心地展現誠意，沒有誠信，一切妥協都是虛偽的欺騙，則只可能引起更大的危險，不要以為「搞定美方就搞定中共」，中共「五一七聲明」中「不怕鬼、不信邪」的說法，正是針對此一心態而發出的警語；其次是中共方面，則應該以辯證方法有立場地彈性解讀「五二〇演講」，既看到事務的本質，也看到事務的變化，才能以策略誘使「量變」而「質變」，大陸對「五二〇演講」有立場地彈性的解讀，不是一種天真地期待，而是為自己創造更大的空間，而是使自己看到更多的可能性？中共政權說要盡最大努力爭取和平統一，自然包括彈性的，不失時機的解讀出可能的「和平統一」的機會，不論對手是語言的轉變或是本質的轉變，轉變就是機會，只有把握機會，才能促進和平。

專題研究

# 海峽兩岸的安全關係模式

The Cross-Strait's Security Relations Model

傅岳邦 ( Fu Yueh-Pang )

玄奘人文社會學院公共事務管理學系兼任講師

## 摘要

大衛雷克的關係簽約途徑提出了隨機機會主義預期成本與治理成本而變遷的「無政府階層—政府階層」連續體的國際安全關係：機會主義的預期成本愈低，或是治理成本愈高，行動者愈可能選擇較為無政府階層的關係；機會主義的預期成本愈高，或是治理成本愈低，行動者愈可能選擇較為政府階層的關係。本文試圖以關係簽約途徑的這套論述為基礎，建構一個能夠解釋基本單位、變數、結構與變遷的海峽兩岸安全關係模式。

關鍵詞：安全關係、關係簽約途徑、機會主義預期成本、治理成本

## 壹、前言

從 1949 年以來，大陸與臺灣隔海分治，雙方的軍事對峙局勢已超過半個世紀。有鑑於此，本文所關切的課題是：海峽兩岸的「安全關係」(security relations) 是以什麼樣的模式在運作？其參與的基本「單位」(unit) 為哪些行動者？整個過程涉及哪些「變數」(variable)？基本單位間的靜態結構呈現何種型態？該結構動態變遷的原因與路徑又有何依循？

欲解答上述問題，可先從國際關係的研究文獻裏初步尋找國際安全關係模式的脈絡。在國際關係領域，「現實主義」(realism) 之父摩根騷 (Hans J. Morganthau) (1978) 在《國家間的政治：權力與和平的爭鬥》(Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace) 一書中認為二次世界大戰後的國際外交政策討論均以

政治現實主義的語言—權力與利益而非理念或規範—進行著。他這種極為依賴權力、理性與權力平衡的概念<sup>1</sup>，受到「新現實主義」(neorealism)學者瓦茲(Kenneth N. Waltz)的支持，他(1979)在《國際政治理論》(Theory of International Politics)一書中認為較佳的國際政治理論必須是一個強調「體系的」(systemic)國際政治理論，也就是探討國家間的關係如何被強而有力地組織，以影響某一政府對其他政府的行為<sup>2</sup>。其次，瓦茲認為國際關係是「無政府階層狀態的」(anarchic)—「缺乏高於民族國家的所有中心政治權威」(the absence of any centralized political authority higher than the nation-state)<sup>3</sup>—而非「政府階層的」(hierarchic)，由展現相近功能的單位(國家)所組成<sup>4</sup>。國家政治是權威、行政與法律的領域，國際政治是權力、「爭鬥」(struggle)與「調適」(accommodation)的領域。國家領域被多方面地描述為政府階層的、「垂直的」(vertical)、「集權的」(centralized)、「異質的」(heterogeneous)、「引導性」(directed)的與「設計的」(contrived)。另一方面，國際領域為無政府階層的、「水平的」(horizontal)、「分權的」(decentralized)、「同質的」(homogeneous)、「非引導性」(undirected)的與「相互適應的」(mutually adaptive)<sup>5</sup>。

另一位新現實主義學者吉爾平(Robert Gilpin)(1986)在「政治現實主義傳統的豐富性」(The Richness of the Tradition of Political Realism)一文將現實主義描述為對「政治事物的最後仲裁為權力」(the final arbiter of things political is power)的強調，而國家最能作為彰顯這種權力的代表<sup>6</sup>。

## 貳、關係簽約途徑

雷克(David A. Lake)則明白反對瓦茲「國內—政府階層、國際—無政府階層」的二分法。他(1996)並在「無政府階層、政府階層與國際關係的多樣性」(Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations)一文中提出國際安全領域的「關係簽約途徑」(Relational Contracting Approach)，主張任一國家會根據「機會主義的

<sup>1</sup> Robert O. Keohane, "Laws and Theories," in Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p.10.

<sup>2</sup> Robert O. Keohane, *op. cit.*, p.14.

<sup>3</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977).

<sup>4</sup> Robert O. Keohane, *op. cit.*, p.14.

<sup>5</sup> Robert O. Keohane, *op. cit.*, p.111.

<sup>6</sup> Robert Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism," in Robert O. Keohane (ed.), *op. cit.*, p.21.

預期成本」(expected costs of opportunism)與「治理成本」(Governance costs)兩者，偕同其他國家在「同盟關係」(alliance)、「保護國關係」(protectorate)、「非正式統治關係」(informal empire)與「殖民統治關係」(empire)的「連續體」(continuum)中選擇建構一個安全關係<sup>7</sup>。關係簽約途徑針對前述國際安全的基本單位、變數、靜態結構與動態變遷等項均提供了相應解釋，本文的分析理念部分即受其啟發而得，茲就關係簽約途徑的理論內涵析述於下節。

### 一、關係 (relations)

第二次世界大戰後，美國與其西歐國家夥伴締結了較傾向無政府階層的同盟關係：雖然每個夥伴都明顯地或暗地地「相互防範」(mutual defense)，但都維持了實質的行動(判斷、選擇)自由。同時，蘇聯在東歐創造了一個較傾向政府階層的非正式統治關係：不僅各個夥伴相互防範，而且蘇聯深深地介入其夥伴的國內政治、經濟與社會事務，以便掌握這些夥伴對蘇聯的效忠。按照現實主義的論點，在國際體系內同屬超級強權層級的美蘇兩國，應該會為了建立權力或安全的緣故而與其夥伴建立類似的關係，然而事實卻恰好相反<sup>8</sup>，美國與其夥伴建立了同盟關係，蘇聯與其夥伴建立了非正式統治關係。為了彌補現實主義在解釋上的不足，雷克因此提出了關係簽約途徑：當遭遇一個普遍威脅時，一個國家與其夥伴會在他所謂的「關係」中選擇去相互共享資源、能力與努力的成果。安全關係會有許多不同的形式，某個國家會與一個夥伴國建立某一個關係而與另一個夥伴國建立另一個關係，要視情況而定。例如，在二次大戰戰後初期，美國與澳洲、紐西蘭締結一個同盟關係，但是在相同的區域中，卻選擇與整個密克羅尼西亞群島建立殖民統治關係<sup>9</sup>。

### 二、剩餘控制權利 (rights of residual control) 與無政府階層—政府階層關係的連續體

依據關係簽約途徑，安全關係沿著雙方政府階層程度(或是無政府階層程度)的連續體而有所不同，而政府階層程度由剩餘控制權利的「位置」(locus)所定義。所有的關係，無論出於自願還是被強制，都可被視為是基於雙方所簽訂的「契約」(contract)的結果，其為「自我執行的協議」(self-enforcing agreements)，明顯地或隱晦地記載了兩方間關係的條件(在該條件下他們將共享他們的安全努力)<sup>10</sup>。但由於獲致資訊的代價相當高昂，沒有任何一個契約能夠記載出所有的條件。在實務

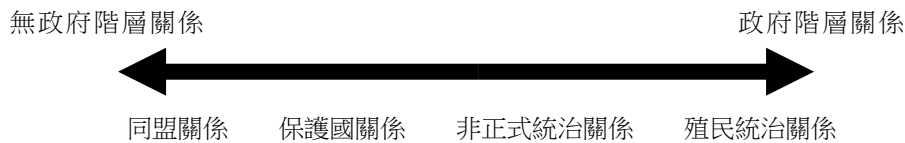
<sup>7</sup> David Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations," *International Organization*, Vol.50, No.1 (Winter, 1996), p.2.

<sup>8</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.1-2.

<sup>9</sup> David Lake, *op. cit.*, p.6.

<sup>10</sup> Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* (New York: Free Press, 1985), p.20.

上，哪一方有能力在契約中未記載的權利、義務與行動「剩餘」(residual)中做決策，便意謂該方較擁有「剩餘控制權利」——一個國家在某些領域控制另一個國家行為的實際與非正式能力 (a de facto and informal ability of one state to control the behavior of the other over some areas)。在無政府階層關係中，各方擁有完全的剩餘控制權利，在契約未明定須讓與權利的範圍中可主宰自己的命運。在政府階層關係中，一方——「主導成員」(dominant member)——擁有做剩餘決策的權利，而另一方——「從屬成員」(subordinate member)——缺乏此權利，如圖一所示，愈偏向連續體右端的安全關係，如非正式統治關係與殖民統治關係等，愈傾向政府階層關係：主導成員的一方（歐美等殖民國家）較擁有做剩餘決策的權利，從屬成員的另一方（亞非等被殖民國家）較缺乏此權利；愈偏向連續體左端的安全關係，如同盟關係與保護國關係等，愈傾向無政府階層關係：各方擁有完全的剩餘控制權利<sup>11</sup>。



圖一 國際安全關係的連續體

資料來源：David Lake, *op. cit.*, p.7。

### 三、機會主義的預期成本

機會主義在國際關係中無所不在，只要有可能，行動者都會為了自身的優勢而施壓於其他行動者，機會主義同時也是關係選擇的主要決定因素。一般而言，國際安全治理中的國家會面臨三種它們因夥伴之故而產生的機會主義行為。第一，夥伴可能會正式或非正式地廢止契約而「逃避」(shirk)，即夥伴也許會無法實踐其契約承諾。第二，國家會因以較具風險、輕忽或激進風格行動的夥伴而陷入未預期的衝突與戰爭。第三，國家會被尋求改變契約條件以獲得較佳共同利益分配的夥伴所剝削利用<sup>12</sup>。

對國家而言，當它擁有幾乎與有問題的選項評比相同的其他選擇時，國家的機會主義預期成本相對是低的，因為它可以輕易地從某種關係轉移到另一種關係而在利益上無重大損失。另一方面，當國家缺乏具吸引力的其他選擇時，其機會主義預期成本是高的。進而言之，夥伴機會主義行動的可能性，是行動者選擇建立的關係

<sup>11</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.6-8.

<sup>12</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.13-14.



(無政府階層關係或政府階層關係)的作用結果。行動者擁有的剩餘控制權利愈多，其自由判斷去行動的結果可能會(有意或無意)破壞共同安全努力成果，因此，夥伴將從事機會主義行為的可能性隨關係政府階層化的程度而減弱。例如，在同盟關係中，夥伴維持完全的剩餘權利並因此有寬廣的自由判斷。如果第三國先發動攻擊，即使同意宣戰，夥伴仍然擁有權利去決定向誰發動攻擊以及它實際上要投入的戰爭資源有多少。在無政府階層關係中，夥伴機會主義行動的可能性相對較高。在另一個極端的例子—殖民關係中，各國合併其從前獨立自主的決策制定過程並轉移剩餘控制權利於主導成員身上，由主導國決定誰是所有攻擊的受害者，誰是侵略者，以及其夥伴必須動員多少資源，從屬夥伴將機會主義地行動的可能性愈小<sup>13</sup>。

#### 四、治理成本

國家在創造與維持關係中負擔了治理成本。這類治理成本有三種不同的形式，「從屬夥伴中被扭曲的誘因」(distorted incentives in the subordinate)，「防範主導國家」(safeguards on the dominant state)，與「強制性」(coercion)<sup>14</sup>：

##### 從屬夥伴中被扭曲的誘因

剩餘控制權利從一個夥伴轉移到另一個夥伴身上時(前者即成為從屬夥伴，後者即成為主導夥伴)，會扭曲在從屬夥伴中資源有效運用的誘因，在一個純粹自願的關係中，為主導國家創造了監測與控制的額外成本，以及較高的邊際報酬需求。在無政府階層關係中，各方擁有完全的剩餘控制權利，因此從較無生產力的替選方案節省出的資源，可被用於其他有價值的目的時，契約各方就被激勵以可能的最有效方式去創造安全努力。不過，若是由無政府階層關係轉變為政府階層關係時，從屬方的剩餘控制權利遞減，其誘因會變更：有效生產釋放的資源歸屬於控制權漸增的主導國，因而對從屬國而言較無價值。當從屬方的剩餘控制權利遞減時，在其他經濟與社會生活領域的誘因同時也被扭曲。當然，這些扭曲可藉由額外的契約規定而被矯正，不過採取此種解決方式時，主導國家必須耗費額外的資源去監測與控制新的契約規定。當扭曲隨關係政府階層化的程度漸增時，主導國家所耗費的資源與因此而來的成本必須也同樣增加，結果是防範所有可能扭曲的代價十分高昂。而且，為獲得從屬方同意政府階層關係的意願，這些扭曲導致的福祉損失必須被某些來自主導國家的轉移或邊際報酬所補償—對後者而言是漸增的成本。當從屬夥伴的剩餘控制權利衰退而扭曲漸增時，補償的配套措施也必須由主導國家提供。

##### 防範主導國家

<sup>13</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.13-14.

<sup>14</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.15-20.

當從屬夥伴的剩餘控制權利遞減時，主導國家的剩餘控制權利遞增，因此增加後者將對前者機會主義行動的可能性，尤其是主導國家增強剝削從屬方的能力：藉由運用其剩餘控制的增強權利，主導國家會改變初始契約的條件以增加一己之利。在缺乏強制性的情況下，從屬方將不服從此易受損害的連續體位置，除非主導國家的行為在契約中被適當地防範。防範直接施加成本於國家，也經由創造與維持特殊的安全關係—從 19 世紀英國的海外殖民地到今日的北大西洋公約組織—而產生成本。防範措施愈廣泛嚴密，其代價就愈高昂；防範措施愈強，換句話說，被運用去改變機會主義成本的資源就愈多。

#### 強制性

強制性在國際關係或其他領域中普遍存在，它是簽約的代替物，可被主導國家用以從從屬方誘出適當的行為去矯正扭曲。相較於將自身侷限於改變機會主義成本、證明承諾或創造特殊治理結構的代價高昂的行動，主導國家寧可強迫其夥伴接受一個缺乏（在純粹自願的關係中必要的）防範措施的契約。簡言之，強制性是一個讓步與妥協的替選方案，正如強盜迫使受害者在錢與生命中做選擇，強權國家也迫使較少權力的國家在政府階層關係與巨大傷害間選擇一個從屬的位置。所以，強制性可能是唯一有效建立非正式統治與殖民統治關係的方法。

機會主義隨關係政府階層化的程度而遞減，治理成本隨關係政府階層化的程度而遞增，所以較高的治理成本會妨礙國家政府追求建立較政府階層的關係<sup>15</sup>。

#### 五、關係的變遷

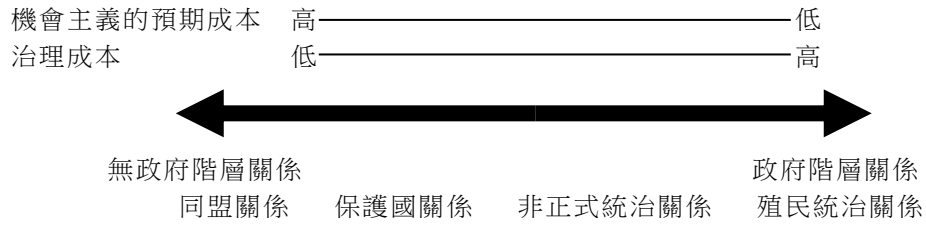
關係簽約途徑的核心論點是：任一國家會與其契約夥伴從同盟關係、保護國關係、非正式統治關係與殖民統治關係中選擇一個最能節省資源（成本最低與利益最高）的最佳關係去建立，此最佳關係原則是機會主義預期成本與治理成本兩者的作用結果<sup>16</sup>。機會主義預期成本隨關係政府階層化的程度遞減，隨關係無政府階層化的程度遞增；治理成本隨關係政府階層化的程度遞增，隨關係無政府階層化的程度遞減<sup>17</sup>。如圖二所示，當機會主義預期成本低或治理成本高時，任一國家會選擇與其夥伴建構較為無政府階層的關係（如同盟關係與保護國關係），以降低治理成本；當機會主義預期成本高或治理成本低時，任一國家會選擇與其夥伴建構較為政府階層的關係（如非正式統治關係與殖民統治關係），以降低機會主義預期成本<sup>18</sup>。

<sup>15</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.15-20.

<sup>16</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.10-11.

<sup>17</sup> David Lake, *op. cit.*, p.15.

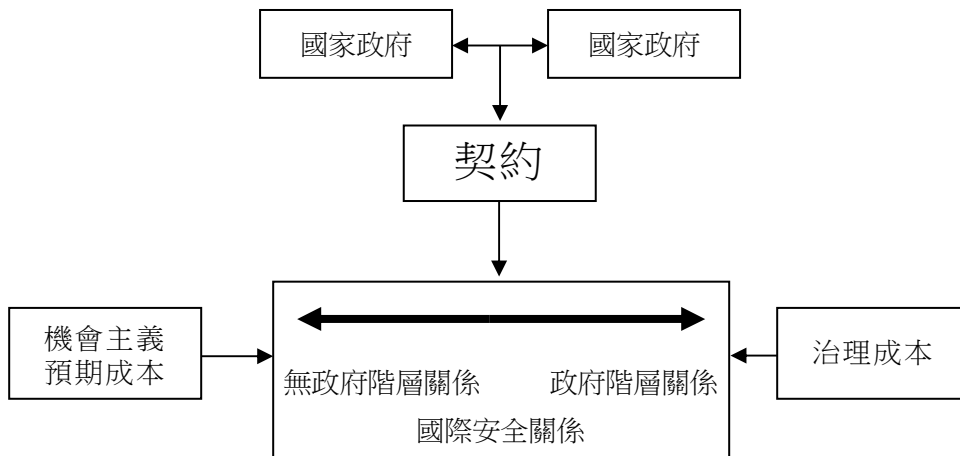
<sup>18</sup> David Lake, *op. cit.*, pp.20-21.



圖二 國際安全關係的動態變遷

資料來源：作者自繪。

綜上所述，雷克的關係簽約途徑主張國際安全治理模式的運作原理是：國際安全治理模式的基本單位為國家政府，彼此相互簽訂契約，並根據契約內容對其剩餘控制權利多寡的規定，在無政府階層—政府階層連續體的位置上建立關係，然後對該關係進行機會主義預期成本與治理成本等國際安全關係變數的權衡計算，朝成本最低、利益最高的國際安全關係從事動態變遷，如圖三所示。

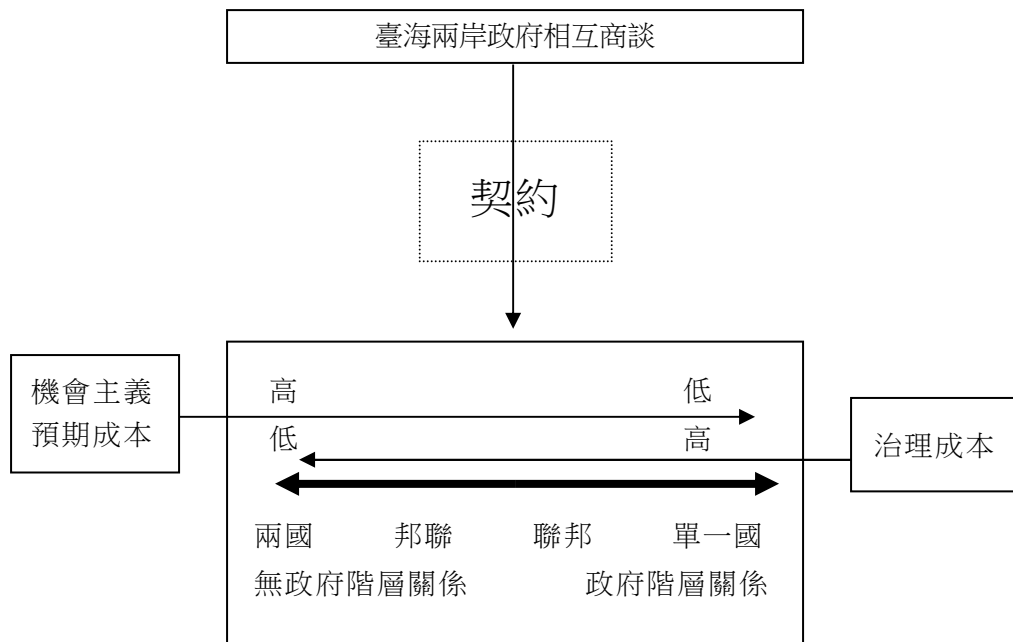


圖三 關係簽約途徑的國際安全關係模式

資料來源：作者自製。

### 參、海峽兩岸安全的關係簽約解釋途徑

依據關係簽約途徑，可將海峽兩岸的安全關係沿著政府階層的程度，或是無政府階層的程度劃出一條連續體，相異的是，連續體上的位置不再是同盟關係、保護國關係、非正式統治關係與殖民統治關係，而是符合兩岸未來可能的實務選項—兩國、邦聯、聯邦與單一國。兩國意謂大陸與臺灣各代表在政治上、法理上互不隸屬、相互獨立的兩個國家，前者為中華人民共和國，後者名稱尚未確定，此關係座落於連續體左端的無政府階層位置，為臺灣現階段所偏好的選項。單一國意謂一方以地方政府層級隸屬於另一方，就現實層面而言，應為臺灣以地方政府層級隸屬於大陸所代表的中華人民共和國，此關係座落於連續體右端的政府階層位置，為大陸一貫偏好的選項。此外，分子國維持較高獨立主權的邦聯與分子國維持較低獨立主權的聯邦關係分別座落於中間偏左（即中間偏無政府階層端）與中間偏右（即中間偏政府階層端）的位置，這兩種關係在臺灣均有被討論過，但從未形成共識，也未被臺灣政府公開宣示為政策選項。



圖四 關係簽約途徑的臺海兩岸安全關係

資料來源：作者自繪。

海峽兩岸的安全關係依照雙方擁有的剩餘控制權利程度而在連續體上占有一個位置，剩餘控制權利是雙方在契約中未規定的事項範圍（剩餘）中做決策的能力。然而自 1949 年到 1987 年，海峽兩岸處於互不接觸互不往來的敵對狀態，1987 年以後儘管雙方民間交流頻繁，並且 1993 年 4 月 27 日至 29 日海基會秘書長辜振甫與海協會會長汪道涵在新加坡的辜汪會談簽署了「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」及「辜汪會談共同協議」四項協議，1997 年 5 月 24 日海基會副秘書長張良任與香港船東協會主席趙世光在臺北的第二次臺港航運會談簽署了「臺港海運商談紀要」，但在官方層次上雙方政府從未簽訂任何形式的契約，因此不存在契約中剩餘的問題。既然未受任何契約約制，雙方即擁有完全的剩餘控制權利：大陸方面可堅持「一個中國（早期強調一個中國就是中華人民共和國，後期則以中國一詞代之）、一國兩制」，臺灣方面也可從「一個中國」（即中華民國）向「特殊國與國關係」與「一邊一國」等不斷轉變。這種雙方得以在較多事項範圍中做剩餘決策的狀況形成了偏向無政府階層的安全關係，其位置座落於連續體偏左端，即邦聯與兩國之間處，如圖四所示。

但是對大陸政府而言，此無政府階層安全關係的機會主義預期成本太高：臺灣隨時有可能利用自身擁有的高度剩餘控制權利落實各類獨立行動，建立名副其實的兩國關係，嚴重違反大陸在國家主權上的意識型態，以及長久以來對臺政策的最高指導原則。這也符合了前述產生機會主義預期成本的第二項原因：一方（大陸）會因另一方（臺灣）以較具風險、輕忽或激進風格行動（如特殊國與國關係、一邊一國與公投的宣示），而陷入未預期的衝突與戰爭（大陸會為維護國家主權、防止領土分裂而開戰）。而且，在海峽兩岸安全關係的議題上，大陸實缺乏單一國（一個中國、一國兩制）以外的其他選項，使得大陸在無政府階層安全關係中所必須付出的機會主義預期成本（所有攻臺軍備的購置、操演與情蒐的成本）更加高昂。大陸深知，臺灣擁有的剩餘控制權利愈多，其自由判斷並行動（特殊國與國關係與一邊一國的宣示）的可能性愈高，愈可能從事機會主義行為，而機會主義行為的可能性是會隨著關係政府階層化的程度而減弱的。雙方的安全關係愈趨向政府階層關係，臺灣擁有的剩餘控制權利愈少，愈不可能從事機會主義行為，大陸因而要付出的機會主義預期成本也愈低。因此為降低機會主義的預期成本，大陸會希望與臺灣建立單一國的政府階層式關係。

不過，單一國的政府階層式關係會扭曲臺灣原本有效運用各項資源的誘因，致使主導夥伴（大陸）必須耗費額外的資源去監測與控制契約規定（如確保一國兩制的執行）。當臺灣的資源扭曲隨著雙方關係政府階層化的程度漸增時，大陸所須耗費

的資源與因此而來的成本也同樣增加，結果是防範所有可能扭曲的代價（即治理成本）十分高昂。而且，為獲得臺灣同意此一政府階層關係的意願，這些扭曲導致的福祉損失必須被某些來自大陸的轉移或邊際報酬所補償，也就是說，當臺灣的剩餘控制權利衰退而扭曲漸增時，補償的配套措施也必須由大陸提供，這都使得大陸在單一國的政府階層式關係中所必須付出極高的治理成本。

對臺灣而言，一旦與大陸建立單一國的政府階層式安全關係，臺灣必然會被降為地方政府，原本自身擁有的剩餘控制權利將會大量轉移到大陸那邊，而扮演一個從屬夥伴的角色；大陸擁有的剩餘控制權利將增加，而扮演一個主導夥伴的角色，如此將導致後者將對前者機會主義行動的可能性增加，尤其是大陸剝削臺灣的能力增強了。更令臺灣擔憂的是，大陸極有可能會藉其遞增的剩餘控制權利而片面改變初始契約的條件，譬如由一國兩制改變為一國一制，以增加大陸一己之利。在缺乏強制性的情況下，臺灣將不服從此易受損害的連續體位置，除非大陸的行為在契約中被適當地防範，各類防範的措施會直接施加治理成本於臺灣，防範措施愈廣泛嚴密，其代價就愈高昂。

可是反過來說，在兩國此一無政府階層式關係中，臺灣也必須耗費鉅資對外採購大量軍備並訓練、維持軍備，以因應大陸部署的對臺飛彈與攻臺軍事演習等武力威脅，這使臺灣付出了極高的機會主義預期成本。

綜言之，海峽兩岸政府會從兩國、邦聯、聯邦與單一國中選擇一個最能節省資源（成本最低與利益最高）的安全關係去建立，此安全關係原則是機會主義預期成本與治理成本兩者的作用結果，就此而論，雙方均會在兩國的無政府階層關係付出高昂的機會主義預期成本，而在單一國的政府階層式關係付出高昂的治理成本（大陸要付出的治理成本尤高）。

由上可知，海峽兩岸政府在「無政府階層—政府階層」連續體上的最有利位置，取決於其對自身機會主義預期成本與治理成本的權衡結果。不過，這兩種成本到底要如何計算？對海峽兩岸政府而言，數值高（低）於多少的機會主義預期成本與治理成本，才算是代價高昂（低廉）的機會主義預期成本與治理成本？更重要的是，對海峽兩岸政府而言，「無政府階層—政府階層」連續體上哪一個位置可反映出極小化機會主義預期成本與治理成本的加總計算？也就是說，最適當的政府階層數目究竟為何？倘若不能釐清這些疑慮，那麼關係簽約途徑將是一個難以操作化的理論。由於雷克本人對此並無明確交待，因此必須從其他相關理論尋求解答。

威克塞爾（Knut Wicksell）（1896）在《公正稅制的新原則》（A New Principle of Just Taxation）一書中率先將所有人從集體行動中獲利的可能性與「全數同意規則」

(unanimity rule) 相聯結。他認為採取全數同意的投票規則，所有人從集體行動中獲利的可能性才會最大<sup>19</sup>。布坎南 (J. M. Buchanan) 與圖拉克 (G. Tullock) (1962) 在《共識微積分學》(The Calculus of Consent) 一書中進而討論到公共決策的相關規則，他們遵循經濟學尊重個人「自願交換」(voluntary exchange) 的傳統，相信公共決策的「強制力」(coercive power) 應該在全數同意規則的規範下才具備正當性，原因是如果任何一項「議題」(issue) 的通過都必須獲得每個個體的同意，個體基於其所反對的議題被通過而必須付出的「外部決策成本」(external decision costs) 將被極小化為零。然而另一方面，他們深知需要愈多數目的個體同意才能通過議題的公共決策規則，其所耗費的「決策時間成本」(decision-time costs) 也愈高。因此，公共決策中社會「共識」(consensus) 的產生，存在一個從平衡外部成本與時間成本的「計算」(calculus) 而來的最適個體數，被稱為「最適多數規則」(optimal majority rule)，如圖五所示<sup>20</sup>：

X 軸代表參與公共決策的個體數，假設全體總共有 N 人，X 軸上的任何一點代表公共決策的規則設計需要多少個體的同意，當所需同意的個體數=1 時為獨裁規則，只要一個人就可以決定全體的事務；當所需同意的個體數=N 時為全數同意規則，亦即前述每一個人人都必須同意的狀況之下，才能做成決定。

Y 軸代表成本的計量，越往上代表成本愈高。

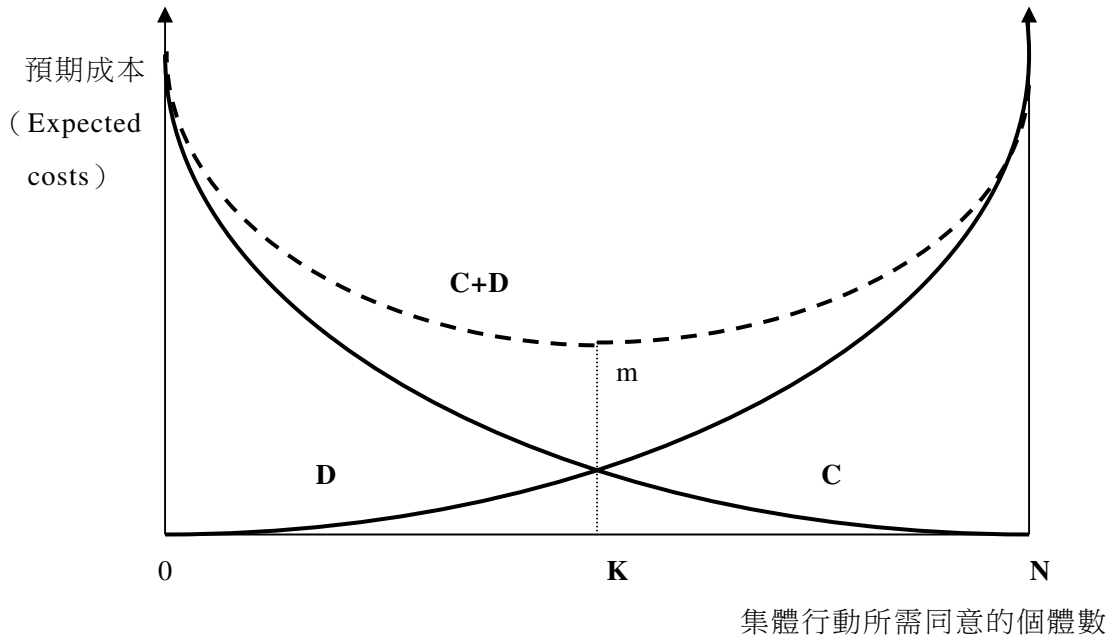
C 曲線代表公共決策愈需要較多數目的個體同意才能通過議題，則公共決策的外部成本持續下降的狀況。

D 曲線代表公共決策愈需要較多數目的個體同意才能通過議題，則公共決策的時間成本持續升高的狀況。

C+D 曲線代表在每一種公共決策所需同意的個體數下外部成本與時間成本的加總值。該曲線相對於 Y 軸有一個最低點 m，代表外部成本與時間成本加總的最小值，此最小值延伸至 X 軸的 K 點，代表公共決策所需同意的最適個體數。也就是說，從社會整體極小化外部成本與時間成本加總的計算上，公共決策需要 K 人同意以通過議題是最適當的個體數。

<sup>19</sup> K. Wicksell, "A New Principle of Just Taxation," *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, 1896, reprinted in Musgrave and Peacock (1958), pp.72-118.

<sup>20</sup> J. M. Buchanan and G. Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962), pp.63-91；陳敦源，「人民、專家與公共政策：民主理論下的『參與式知識管理』」，*國家政策季刊*（第 3 卷第 1 期，民國 93 年 3 月），頁 113-114。



圖五 公共決策的最適多數

資料來源：Mueller, 1979：29.

穆勒 (Dennis C. Mueller) (1979) 在《公共選擇》(Public Choice) 一書中指出人民對公共決策採取「集體選擇」(collective choice) 的重要性，並歸納出「委員會」(committee) 式的公共決策下兩種不同的「投票規則」(voting rules)，其承襲了前述布坎南與圖拉克在《共識微積分學》一書中的重要觀點<sup>21</sup>：

一、全數同意規則 (The unanimity rule)

在全數同意規則的規範下，所有個體都能從公共決策後所提供的「公共財」(public good) 中獲利，並且也能夠確保個體不至於被其他持相反意見的成員所強制，因此該規則似乎是最顯而易見的投票規則<sup>22</sup>。

二、最適多數 (The optimal majority) 的「多數規則」(majority rule)

雖然公共決策的全數同意規則將外部決策成本極小化，但是要界定一項對所有個體都有利、以便取得全數同意的議題，所需耗費的時間也是值得考慮的。除此之外，也需要花費大量時間去解釋對某些人而言不熟悉其價值的議題提案其利益所在，這些都會造成決策時間的損失。也就是說，如果全數同意規則不會產生任何成

<sup>21</sup> Dennis C. Mueller, *Public Choice* (New York: Cambridge University Press, 1979), pp.19-31.

<sup>22</sup> Dennis C. Mueller, *op. cit.*, p.27.



本，它很清楚地是最為適當的決策投票規則，但實際上該規則會導致極為高昂的決策時間成本，即使是最偏好該規則的威克塞爾、布坎南與圖拉克等人，都認為其時間成本高到足以放棄對該規則的採行<sup>23</sup>。

既然全數同意規則不具可行性，那麼到底需要委員會內多少百分比的成員投票同意以通過一項議題才算合理，涉及到布坎南與圖拉克所述的外部成本與時間成本問題，即通過個體反對的議題的外部成本以及經由決策導致的時間損失的成本間的取捨。全數同意位於其中一個極端處，在此極端處之下，任何一個個體的反對都可以阻礙全數同意的達成，其外部決策成本為零，但決策時間成本可能會非常高。在另一個極端處，每個個體可以個別地決定議題通過與否，不會發生任何時間上的延誤，但是容許每個個體片面決定的外部成本可能會非常高<sup>24</sup>。

這些不同的可能性同樣被描繪在圖六之中。一項特定的集體決策成本沿著垂直軸線而呈現，所需以通過議題的委員會個體數規模（從 0 到 N 的個體數）沿著水平軸線而呈現。曲線 C 代表個體反對的決策一旦成形，其效用預期損失的外部成本，曲線 D 描繪出達成通過議題的所需多數的決策時間成本，最適多數是這兩種成本同時極小化的委員會個體數規模，發生在 K 點處，兩曲線的垂直加總達於最小，通過該議題的最適多數為  $K/N$ 。在此個體數規模，重新定義一項議案以多贏得一名支持者的預期利益，僅僅相等於這麼做的時間預期損失<sup>25</sup>。

至於 K 的數值究竟應為多少，可以從探究委員會決策過程的內在動態而知。當少於委員會成員一半的個體數目就足以通過一項議題時，議題 A 與議題 A 的「對立」（converse）議題兩者同時都獲通過的可能性於焉存在，比如說，「增加學校消費性支出 10%」的「提案」（proposal）可首先達到通過的多數（如 40%），而另一個「裁撤 5% 消費性支出」的對立提案也可同時達到通過的多數。所以，如果有少於委員會全體成員的半數支持便足以通過一項議題時，委員會會陷於無止境的「抵制提案」（offsetting proposals）回合戰的僵局，如此將耗盡成員的時間與耐性。在這種考量下，簡單多數規則乃應運而生，其規定任何議題在形成為委員會最後決策前至少必須有超過全體一半的個體數支持才得以通過。這種簡單的多數規則方式擁有「通過一項議題的最小可能所需多數」（the smallest possible required majority to pass an issue），其避免了自我矛盾的議題群同時通過的可能性，而成為委員會普遍偏好的決策規則。穆勒並認為，圖五 C、D 曲線事實上「扭纏」（kink）在 X 軸的  $N/2$  處，因

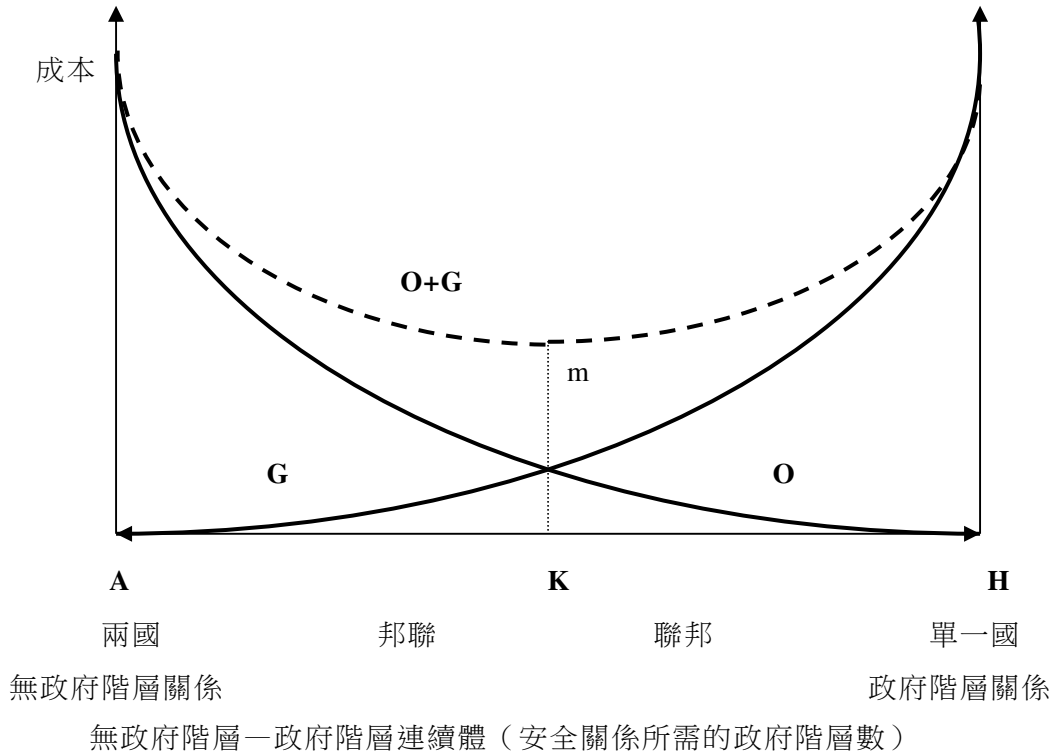
<sup>23</sup> Dennis C. Mueller, *op. cit.*, pp.28-29.

<sup>24</sup> Dennis C. Mueller, *op. cit.*, pp.28-29.

<sup>25</sup> Dennis C. Mueller, *op. cit.*, pp.29-30；J. M. Buchanan and G. Tullock, *op. cit.*, pp.63-91.

此通過一項議題的最適多數  $K/N$  就等於委員會全體人數的一半，換句話說  $K/N = N/2$ <sup>26</sup>。

事實上，如果將上述布坎南、圖拉克與穆勒外部成本與時間成本極小化的公共決策最適多數論述稍事修正，將可作為關係簽約途徑中機會主義預期成本與治理成本極小化的海峽兩岸安全關係論述的參考依據，如圖六所示：



圖六 海峽兩岸安全關係的最適政府階層數

資料來源：修改自 Mueller, Dennis C.(1979), *Public Choice*, New York: Cambridge University Press. p.29.

X 軸代表參與的行動者數目  $N$ ，也代表安全關係的「無政府階層—政府階層」連續體的政府階層數。A 點代表極端的無政府階層關係，其政府階層數為零；H 點代表極端的政府階層關係，其政府階層數等於參與的行動者數目。愈往 X 軸左端 A 的位置，代表愈傾向無政府階層關係的安全關係，政府階層數愈少；愈往 X 軸右端 H 的位置，代表愈傾向政府階層關係的全球治理結構，政府階層數愈多。

Y 軸代表機會主義預期成本與治理成本的計量，越往上代表成本愈高。

<sup>26</sup> Dennis C. Mueller, *op. cit.*, p. 31 ; J. M. Buchanan and G. Tullock, *op. cit.*, p. 81.

O 曲線代表海峽兩岸的安全關係愈傾向政府階層關係（無政府階層關係），則其機會主義預期成本持續下降（升高）的狀況。

G 曲線代表海峽兩岸的安全關係愈傾向政府階層關係（無政府階層關係），則其治理成本持續升高（下降）的狀況。

O+G 曲線代表在每一種安全關係下機會主義預期成本與治理成本的加總值。該曲線相對於 Y 軸有一個最低點 m，代表機會主義預期成本與治理成本加總的最小值，此最小值延伸至 X 軸的 K 點，代表海峽兩岸安全關係所需的最適政府階層數。也就是說，從極小化機會主義預期成本與治理成本加總的計算上，海峽兩岸的安全關係需要 K 層政府階層是最適當的政府階層數，為 N/2（全體行動者數目的一半），即在聯邦與邦聯之間的位置。

## 肆、結 論

本文以關係簽約途徑分析海峽兩岸的安全關係，可以得出四項結論：

海峽兩岸長期的軍事對抗，其階段性任務實已完成。同時由於缺乏規範雙方剩餘控制權利範圍的協約存在，雙方各憑一己之念片面決定安全關係的形式，大陸堅持單一國，臺灣傾向兩國，彼此既無共識又不願溝通，欲突破此僵局，實有賴雙方互信，透過對話進行和平談判，並簽訂相關契約（如互不侵犯協定或友好協定等），減少雙方目前剩餘控制權利的範圍，以約制彼此高度機會主義的行為。

偏向連續體左端的無政府關係（如兩國），會使雙方付出高昂的機會主義預期成本，其中大部分與軍備有關，就成本—利益的分析而論，似乎較不划算。

偏向連續體右端的階層關係（如單一國），會使雙方（尤其是大陸）付出高昂的治理成本，就成本—利益的分析而論，似乎較不划算。

為同時降低機會主義預期成本與治理成本兩者，大陸應試著將所堅持的安全關係從連續體的右端向左移動，即由單一國思維朝向聯邦思維多加考慮。而臺灣應試著將所堅持的治理關係從連續體的左端向右移動，即由兩國思維朝向邦聯思維多加考慮，以同中求異、化解歧見，尋求雙方皆可接受的最大公約數。事實上，連續體上聯邦與邦聯之間的位置，也是極小化海峽兩岸機會主義預期成本與治理成本的加總計算結果，值得雙方政府深思。

專題研究

# 外商直接投資對福建省 三級產業結構之影響

The Effects of Foreign Direct Investment on upgrade the  
Industrial Structure in Fuchien Province

楊勝群 ( Yang Sheng-Chun )

國立中興大學國際政治研究所碩士

## 摘 要

1979 年 7 月 15 日，中共中央、國務院批轉福建省委《關於利用僑資、外資，發展對外貿易，加速福建社會主義建設的請示報告》，並於 1980 年 8 月，五屆人大常委會批准《福建省廈門經濟特區條例》，決定設置廈門經濟特區後，福建不斷拓展對外開放領域，形成全方位的開放格局，開始吸引大量外資進駐，造就了福建外向型經濟的蓬勃發展。累計 1979 至 2003 年，福建實際利用外資額為 486 億 1,286 萬美元，外商企業累計開業 17,453 家，而此巨額外資的投入促使福建三級產業結構比由 1978 年的 36.0：42.5：21.5，以農工為主的產業結構，轉變成 2003 年的 13.5：47.6：38.9，以高新技術產業與服務業為主的產業結構。而 GDP 更是由 66.37 億元人民幣，躍升至 5,241.73 億元人民幣，顯示外資確實在福建產業結構升級的過程中扮演相當重要的角色。

關鍵詞：外商直接投資、三級產業結構、外溢效應、勞動力流動

## 壹、前 言

在中國改革開放之前，中央財政挹注的多寡可說是地方經濟發展與否的唯一資本來源，但在冷戰的思維下，由於中國政府將大量資源投入「三線建設」，結果卻使

非重點建設區域（包括福建在內）的經濟日益蕭條，引發「三信危機」<sup>1</sup>。根據統計資料顯示，1953-1978年福建基本建設投資總額僅占全國1.4%，其GDP與國民收入分占1978年全國比例的1.8%與1.9%，人均GDP更僅為270.6元人民幣，遠低於全國平均374.5元，被列為低收入地區<sup>2</sup>。由於經濟表現乃政權合法性與穩定的重要來源之一，經濟衰敗使鄧小平體認到：「……不改革開放，不發展經濟，不改善人民生活，只能是死路一條。」<sup>3</sup>於是希望透過改革開放，吸引外資來提昇生產力與經濟發展，重新鞏固正當性。

而在開放引資20多年之後，中國經濟學界雖都肯定外資對中國經濟發展的貢獻<sup>4</sup>，但也有學者認為外資緊握關鍵技術，多投入勞動密集型產業，其輸入技術低落，導致資源配置嚴重扭曲與產業結構失衡，窒息民族工業發展，並未促進產業升級等<sup>5</sup>。因此本文試圖以開放先驅之一的「福建省」為例，觀察在外資大幅引進後，對經濟究竟有何影響？是否促進三級產業結構提升？還是反而導致結構失衡？

## 貳、外商直接投資對產業結構的影響

一般而言，產業結構係指國家或地區的人力資源、資金與自然資源等生產資材

- 
- <sup>1</sup> 所謂「三信危機」係指：對共產主義失去信仰、對中國共產黨失去信任與對共產主義前途失去信心的危機，參閱石之瑜，中國大陸政治經濟原理（臺北：五南圖書出版公司，1992年），頁88。
- <sup>2</sup> 該年除青海與西藏之外，福建人均GDP在全國27個省、市與自治區中排名第21位，人均收入則從1950年時的第13位後退至第22位。參閱郭梁，「華人資本與福建的改革開放」，福建僑聯網，<http://www.fjql.org/qszi/xsyj4.htm>。
- <sup>3</sup> 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，收於人民出版社編，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994年），頁398-411。
- <sup>4</sup> 參閱蔡昉、林毅夫，中國經濟（臺北：美商麥格羅希爾公司，2003年），頁294-302；李建偉，「結構轉變與經濟增長」，收於范錦明編，九十年代中國大陸經濟發展論文集（臺北：中華歐亞基金會，2001年），頁61-99；王若林、江小涓等，「大型跨國公司投資：對中國產業結構、技術進步和經濟國際化的影響」，收於王若林主編，2000中國外商投資報告（北京：中國財政經濟出版社，2000年），頁6-15；張曙光，張平，「大調整：中國經濟發展的必然選擇」，收於劉國光等主編，1999年中國：經濟形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，1998年），頁150-151；李嵐清主編，中國利用外資基礎知識（北京：中國對外經濟貿易出版社，1999年），頁65-71。曲曉輝主編，中國商務環境（香港：三聯書店，1996年），頁175-177。
- <sup>5</sup> 參閱何國梅，「外商直接投資與經濟可持續發展」，經濟體制改革，頁72；王軍，「關於外商直接投資中的引進技術問題研究」，經濟縱橫（1999年第5期），頁48；袁慧萍，「外商直接投資對國內企業發展的衝擊與促進」，中國軟科學（1997年第11期），頁92；王飛，「外國直接投資促進了國內工業企業技術進步嗎？」，世界經濟研究（2003年第4期），頁43；宋泓，柴瑜，「三資企業對我國工業結構效益影響的實證研究」，經濟研究（1998年第1期），頁30-36；李鳳城，「利用外商直接投資與我國產業優勢轉化」，天津財經學院學報（1999年第12期，總118期），頁41-42；丁文麗，「外商直接投資與中國出口總量及結構的相關關係分析」，經濟經緯（2001年第2期），頁97；林春回，「外商直接投資對福建經濟發展作用的實證分析」，龍岩師專學報（第20卷第4期，2002年），頁4-8。

在國民經濟部門間的分配狀況與構成比例，產業結構的提升雖取決於許多因素，而其主要是由人力資源、資金和科技等生產要素的升級與流動所致。在各種生產因素中，自然資源的蘊藏量與人力資源的多寡暫可被視為既定，且隨投資結構的轉變或資本再配置而流動，因此發展中國家如欲經濟快速「起飛」就必需先獲得大量資本。然而倘若國家發展程度低落，民間資本累積緩慢之下，可能無法累積發展所需的巨額資本。此時為加速資本形成，彌補儲蓄不足的缺口，便可考慮透過外資與股票市場來籌措資金<sup>6</sup>，而且引進外資的成效遠比單靠國內儲蓄來得高<sup>7</sup>。如 Rostow 認為，在經濟發展的「起飛」階段需要龐大的資本，而獲得基礎資本的方法之一就是藉助外來資本與技術的協助<sup>8</sup>。

而外商投資形式主要有「外商直接投資」(Foreign Direct Investment，以下簡稱 FDI)、「間接投資」(Indirect Investment)與「其他投資」三種，本文在此只探討 FDI 對福建產業的影響，並將其界定為，「一國的投資者將資本用於他國的生產或經營，並掌握一定經營控制權的投資行為。它為資本要素國際流動的主要方式之一。跨國企業對外直接投資的方式有二，一是在東道國創立一新的企業；二是收購東道國已存在的企業。」<sup>9</sup>。

但 FDI 對發展中國家經濟的影響，學者見解分歧甚至陷入南北之爭的情緒爭論。如 Kindleberger 認為當 FDI 越多，經濟成長率越高<sup>10</sup>。依賴論者 Baran 卻認為，西方資本主義宰制發展中國家的經濟自主，使其發展停滯。低度發展論者 Frank 以「都會－衛星」表明凡捲進資本主義網絡的低度發展國均被先進國所剝削；Wallerstein 則以「核心－半邊陲－邊陲」關係，認為核心國的發展建立在對半邊陲與邊陲國的剝削上，邊陲國因此落入低度發展困境<sup>11</sup>。Evans 雖認為有些邊陲國仍可因 FDI 而達到某種程度的資本累積與工業化，但其出口與發展方向仍被國外需求所牽引，進而影響國內經濟與社會結構也被此依賴所支配，並無消除核心與邊陲國間的矛盾<sup>12</sup>。試將雙方對於 FDI 對產業結構轉型的影響分述如下：

<sup>6</sup> Burton G. Malkiel、J. P. Mei 著，陳洛沂譯，投資新樂園（臺北：經典傳訊文化公司，2001年），頁 59-60。

<sup>7</sup> David Wall, Jiang Boke and Yin Xiangshuo, *China's Opening Door* (London: The Royal Institute of International Affairs, 1996), p.86; David Held, Anthony McGre, David Goldblatt and Jonathan Perraton 著，前引書，頁 344。

<sup>8</sup> W. W. Rostow, *The States of Economic Growth* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1960), p.20.

<sup>9</sup> 李嵐清，前引書，頁 13。

<sup>10</sup> Charles P. Kindleberger, *Economic Development* (New York: Magraw-Hill Book Company, Inc, 1958), p.58.

<sup>11</sup> 龐建國，國家發展理論（臺北：巨流圖書公司，1993年），頁 127-131；153-155。

<sup>12</sup> Peter B. Evans, *Dependent Development-The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979).

## 一、資本效益

Chenery 與 Strout 提出「雙缺口」(dual-gap)模型,認為開發中國家的生產要素往往因儲蓄與外匯短缺的影響不能得到有效利用,此時若能以 FDI 來填補此「雙缺口」,除可緩解資金短缺外,還能增加出口能力與提高該國收入水平,進而使其外匯與儲蓄缺口得以進一步填平<sup>13</sup>,有助於東道國國內資本形成<sup>14</sup>。若 FDI 以資本財或消費財形式流入,將能降低地主國進口需求,若以外幣方式流入,則可增加外匯儲備<sup>15</sup>。Adda 則認為雖然鉅額外資可促成高速成長,然其撤退也將引發急遽衰退<sup>16</sup>。基本上,外資巨幅進出雖對經濟穩定造成影響,但 FDI 多屬於產業外移的長期型生產性投資,較不會出現巨幅變動。且當一定規模的 FDI 投入後,其於各產業的投資分布,必對該國產業結構產生相當程度的影響,加快產業結構升級與推動產業內部結構的提升。

## 二、貿易效益

發展中國家雖有充沛與低廉勞力,但缺乏國際產銷經驗與通路,必須借助外資通路來推動出口擴張,如 Aitken 發現,FDI 是國內企業與國際市場聯繫的重要途徑,既減少國內企業進入國際市場的成本,且對東道國產業與出口結構升級有相當貢獻<sup>17</sup>。Pavlinek 則認為「出口導向型」(cross border export-orient)的 FDI 主要在利用開發中或低度開發國的低廉勞動力,對該國並無助益<sup>18</sup>。至於出口導向策略雖可使本國經濟迅速國際化,但掩蓋了國內結構調整的遲緩<sup>19</sup>。

基本上,外資確實著眼於利用東道國低廉勞動力,無意提升該國產業結構,但「Heckscher-Ohlin」模型認為,經濟發展之初往往勞動力豐裕而資本和技術短缺,若能發揮自身比較優勢,利用外商通路擴大出口勞力密集型產品與進口資本和技術密集型產品再加工出口,將可導致勞力密集型產業迅速發展,與比較優勢的提升。而該產業的生產剩餘又可支援該國的資本密集型產業和技術密集產業之發展,從而

<sup>13</sup> Hollis B. Chenery and M. Bruno, "Development Alternatives in an Open Economy: the Case of Israel," *Economic Journal* 72 (1962), pp.79-103; H. B. Chenery and A. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development," *American Economic Review* 56, (September 1966), pp.679-733.

<sup>14</sup> R. Lipsey, "Interpreting Developed Countries' Foreign Direct Investment," *NBER Working Paper*, No.7810 (July 2000).

<sup>15</sup> 薛琦,技術引進途徑之分析(臺北:中華經濟研究院,1985年),頁3。

<sup>16</sup> Jacques Adda 著、何竟與周曉幸譯,經濟全球化(臺北:米那貝爾出版公司,2000年),頁16-17。

<sup>17</sup> Brian Aitken and Ann Harrison, "Spillovers, Foreign Investment and Export Behavior," *NBER working paper*, (1994) No.4967.

<sup>18</sup> Peter Pavlinek, "Foreign Direct Investment in the Czech Republic," *Professional Geographer*, Vol.50, No.1 (Feb 1998), pp.71-75.

<sup>19</sup> Jacques Adda 著,前引書,頁16-17。

實現產業結構升級。另外，透過外商代工階梯的遞進，可由低階勞動密集型逐步向資本與技術密集型產業轉型。

### 三、技術外溢對經濟結構轉型的效益

基本上，一國技術發展方式有四：自行研發、繼受模仿、偷竊仿冒或向外購買科技。然而，自行研發成功率低且耗費過大，購買科技往往所費不貲又無法得到最新科技。所以，擁有「後發優勢」(the advantage of backwardness) 又外匯短缺的開發中國家的最佳策略就是利用 FDI 的「外溢效果」(spillover effect)，來促進產業升級。其外溢途徑包括<sup>20</sup>：FDI 對當地員工的職能訓練；從 FDI 委由當地上下游廠商代工中「做中學」(learning by doing) 獲得技術轉移，與為獲訂單而提升產品水準以符外商品管要求；本土企業為抵抗 FDI 的競爭壓力，無不極力提高生產績效，使企業更有效地利用資源與研發，從而加速企業改造；積極模仿 FDI 的技術與管理經驗，以提升生產效率等。

但在實證研究上，Harrison 發現，並無明顯證據支持 FDI 積極地將技術外溢給委內瑞拉與摩洛哥的製造業<sup>21</sup>；Haddad、Aitken、Mansfield 與 Romeo 等學者也發現 FDI 並無促進成長<sup>22</sup>；Borensztein 等學者則認為，由於 FDI 擁有先進技術，與獲得東道國稅收和進出口優惠待遇，將窒息當地企業，降低國內儲蓄率，使進口和消費支出大量增加<sup>23</sup>。而支持 FDI 對東道國產生外溢效果者，如 Romer、Barro、Blomstrom 與 Persson 等學者則認為，FDI 能轉移科技與商業技術給窮國，且此轉移能穩定地外溢給整個經濟<sup>24</sup>。Kokko 等學者也指出，FDI 對澳、墨與加等國的當地企業有顯著的

<sup>20</sup> A. Kokko, "Technology, Market Characteristic, and Spillover," *Journal of Development Economics*, No.43 (1994), pp.279-293.

<sup>21</sup> A.Harrison, "Determinants and Effects of Direct Foreign Investment in Cote d'Ivoire, Morocco, and Venezuela," in M. Roberts and J. Tybout eds., *Industrial Evolution in Developing Countries* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

<sup>22</sup> E. Mansfield and A. Romeo, "Technology transfers to overseas subsidiaries by US-based firms," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.95. No.4 (Dec 1980); M. Haddad and A. Harrison, "Are there positive spillovers from direct foreign investment? Evidence from panel data for Morocco," *Journal of Development Economics*, No.42 (1993), pp.51-74.

<sup>23</sup> Eduardo Borensztein, Jose De Gregorio and Jong-Wha Lee, "How does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth," *NBER working paper*, No.5057 (1998).

<sup>24</sup> See P. Romer, "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, No.98 (Oct 1990), pp.71-102; Steven Globerman, "Foreign Investment and Spillover Efficiency Benefits in Canadian Manufacturing Industries," *Canadian Journal of Economics*, No.12 (1979), pp.42-56; Robert J.Barro, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," *Journal of Political Economy*, No.98 (1990), pp.103-125; M. Blomstrom and H. Persson, "Foreign Investment and Spillover Efficiency in an Underdeveloped Economy: Evidence from the Mexican Manufacturing Industry," *World Development*, Vol.11, No.6 (1983), pp.493-501.



外溢效應<sup>25</sup>；OECD《世界投資報告 2001 年》也表示，「FDI 有助於提高工業生產效率與改進工業技術、專業知識與工人的技能。」<sup>26</sup>，但 Borensztein 認為，FDI 技術外溢的效應還需考慮東道國人力資源的良窳<sup>27</sup>。而 Aitken 與 Harrison 指出，只有與 FDI 合資的企業成長，但東道國可能需為此付出總要素生產率下降的代價<sup>28</sup>。Markusen 與 Venables 則以實證證明 FDI 有益於東道國內各產業的發展<sup>29</sup>。

綜上所言，吾人以為 FDI 能否促進經濟發展與產業結構升級還須視各國生產要素條件與經濟狀況而定<sup>30</sup>，東道國只有在國內產業與 FDI 間呈現互補與競爭狀態<sup>31</sup>，與隨時制度創新才能促進經濟成長與產業結構轉型。

### 參、福建外商投資狀況

由於鄧小平考慮到即使經改失敗也不至於動搖國本，與降低保守派的反對，故改革首先在一些相對偏遠省分推行<sup>32</sup>，並希望若彼等先富起來時，可成為全國四化建設的典範，以積累經驗與培養幹部<sup>33</sup>。因此，中共中央、國務院於 1979 年批轉了廣東省委《關於發揮廣東的優越條件，擴大對外貿易，加速經濟發展的報告》和福建省委《關於利用僑資、外資，發展對外貿易，加速福建社會主義建設的請示報告》。

<sup>25</sup> A. Kokko, R. Tansini, and M. C. Zejan, "Local Technological Capability and Productivity Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector," *Journal of Development Studies*, Vol.32, No.4 (1996), pp.602-611.

<sup>26</sup> OECD, *World Investment Report 2001: Promoting Linkages* (Overview)(NY: UNCTAD, 2002).

<sup>27</sup> Eduardo Borensztein, José De Gregorio, and Jong-Wha Lee, "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics*, Vol. 45 (1998), pp.115-35；但 Blomstrom 等人卻認為並無證據證明受過良善教育的勞動力是必要的，See M. Blomstrom, R. Lipsey and M. Zejan, "What Explains the Growth of Developing Countries?" in W. Baumol, R. Nelson, and E. Wolff eds., *Convergence of Productivity* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

<sup>28</sup> B. Aitken and A. Harrison, "Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment? Evidence from Venezuela," *American Economic Review*, Vol. 89, No.3 (1999), pp.605-618.

<sup>29</sup> J.R. Markusen and A.J. Venables, "Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development," *European Economic Review*, No.43 (1999), pp.335-356.

<sup>30</sup> L. De Mello, "Foreign direct investment in developing countries and growth: A selective survey," *The Journal of Development Studies*, Vol.34, No.1 (October 1997); John H.Dunning and Clifford Wymbs, "The Geographical Sourcing of Technology Based Assets by Multinational Enterprises," in Daniele Archibugic, Jeremy Howells and Jonathan Michie ed., *Innovation Policy in a Global Economy* (London: Cambridge University Press, 1999), pp.184-224.

<sup>31</sup> L. De Mello, "Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time Series and Panel Data," *Oxford Economic Papers*, Vol. 51 (1999), pp.133-151.

<sup>32</sup> Susan L. Shirk, *How China opened its door: the political success of the PRC's foreign trade and investment reforms* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994), p.37.

<sup>33</sup> Ezra F. Vogel 著、徐澤榮譯，*廣東改革—中國大陸跨出的第一步*（臺北：天下文化，1989 年），頁 3-5。

<sup>34</sup>並通過《中華人民共和國中外合資企業法》，企圖以更法制化與透明化的環境吸引外資發展經濟。但由於經濟凋蔽使 1979 年國家財政赤字達 135.41 億元人民幣<sup>35</sup>，創下立國以來最高紀錄。面對經濟與財政瀕臨崩潰的困境，鄧小平除對廣東省委習仲勳表示：「中央沒有錢，可以給些政策，你們自己去搞，殺出一條血路來。」，以及指出：「……福建有這個條件，搞特殊省，利用華僑資金、技術，包括設廠。只要不出大的槓槓，不幾年就可以上去。……起碼不用向中央要錢嘛。」<sup>36</sup>。並開始實施「分灶吃飯」與「分權讓利」等特殊政策，盼能減輕中央財政負擔與激發地方發展經濟的動機與壓力。由於中央只給政策而無財政支援，各地官員在自身稅收不足與技術落後的情況下，為求加快發展與平衡財政壓力，無不競相以豐厚條件吸引外資。

當時，福建實行「劃分收支、定額補助」的財政體制，雖每年獲得中央補助 1.5 億人民幣。但由於省屬國企負債累累致使省庫連年赤字<sup>37</sup>，且在外匯短缺與民間儲蓄不足的情況下<sup>38</sup>，已無資金進行生產性投資。故引進 FDI 就成為彌補雙缺口，促進產業升級與經濟發展的唯一手段。因此，1980 年 8 月 26 日，五屆人大常委會第十五次會議批准《福建省廈門經濟特區條例》後，福建便開始努力「招商引資」。如省委書記宋德福在福建省委七屆三次全會上表示：「福建要擴大外資來源，堅持『臺港澳僑外』都歡迎，在繼續吸收臺、港、澳、僑資金的同時，進一步擴大吸收歐、美、日等已開發國家資金的規模。……並且堅持『大、中、小項目一起上』。」<sup>39</sup>以及企圖引導 FDI 的投資方向，如習近平強調：「福建用外資來促進產業結構的轉型與升級。採取「中中外」、「中外外」合資方式進行規模引資嫁接、轉移低級化小企業、引進境外大財團和大企業等多種措施，先形成「高、大、外」為主體的勞動密集型企業、工業化傳統產業、高新技術產業並存的綜合型產業結構，而後再實現全面轉型和升級。同時，要引導境外大財團投向基礎設施建設。」<sup>40</sup>。

<sup>34</sup> 當時中央的批示是：「關於出口特區，可先在深圳、珠海兩市試辦，待取得經驗後，再考慮在汕頭、廈門設置的問題。」，直到 1980 年 5 月 16 日，中共中央發出《關於（廣東、福建兩省會議紀要）的批示》，才決定：「……在廣東省的深圳市、珠海市、汕頭市和福建省的廈門市各劃出一定範圍的區域，試辦經濟特區。」。

<sup>35</sup> 參閱國家統計局編，中國統計年鑑 2002（北京：中國統計出版社，2002 年）。

<sup>36</sup> 「小平對仲勳說：殺出一條血路來」，深圳新聞網，<http://www.szcd.com/background/sz20/jdsz20/c/c2-02.htm>（2001 年 9 月 8 日）。

<sup>37</sup> 福建財政除 1952-1965 年有剩餘之外，從 1970-1994 年皆為赤字，其中 1990 年甚至高達 113,878 萬元人民幣，直到 1994 年外資大量湧入之後，財政迄 2002 年皆為有餘。參閱福建統計局主編，福建統計年鑑 2003（北京：中國統計出版社，2003 年）。

<sup>38</sup> 由於中國城鄉居民具有極強儲蓄傾向，導致儲蓄與投資的分離程度越來越高。參閱上海財經大學投資研究所，2001 中國投資發展報告（上海：上海財經大學投資研究所，2001 年），頁 16-17。

<sup>39</sup> 「福建將加強對臺經貿關係致力吸收臺資」，中央社新聞網，2002 年 9 月 2 日。

<sup>40</sup> 「習近平談福建跨世紀發展思路」，中國新聞網，1999 年 10 月 14 日。

### 一、歷年外商投資狀況

1979 年到 1983 年，由於外商對中國開放形勢和政策不甚瞭解，故多注入輕紡工業及旅遊、飲食等服務業，當時所引用的外資以對外借款與外資其他投資為主。自 1984 年起，對外借款比重下降，FDI 比重上升，然因 1985 年後半因為壓制通膨，而收縮銀根壓縮基建，導致 1986 年 FDI 首次衰退，至 1987 年 FDI 降至 5,139 萬美元。1988 年 7 月，國務院趁臺灣開放探親之際，發布《關於鼓勵臺灣同胞投資的規定》，並相繼批准在廈門與福州設立 4 個臺商投資區，以及舉辦福建投資貿易洽談會，使 1988 年 FDI 躍升至 1.30 億美元。但因天安門事件的影響，導致 1990 年 FDI 再次衰退。

1992 年，鄧小平南巡引發外商投資熱潮，該年福建實際利用外資額 14 億美元位居全國第二，外資投資範圍也從「三來一補」的加工業擴大到農業、基礎產業與基礎建設專案，投資領域也從沿海地區逐步向內地山區延伸，逐漸形成全面性的外向型經濟；而自 1994 年開始，福建由於基建與腹地不足，外加長三角與珠三角的南北夾擊，致使 FDI 開始趨緩。1997 年亞洲金融危機爆發，使全省 FDI 只有 43.72 億美元，居全國第四位。2000 年下滑到 38.04 億美元，2001 年新批外企 1,670 家，FDI 39.18 億美元，新設獨資企業 1,395 家，占全省新批合同外資總額 77.6%，外商投資模式已轉變為以獨資企業為主。此外，外企股份制開始推動，共批准設立 3 家股份制企業，股份資金為 4,000 萬美元。2002 年 FDI 僅有 42.49 億美元，新批外企 1825 家。2003 年，全省新批外企 2,274 家，成長 24.60%，FDI 49.93 億美元，成長 17.5%（見表一）。但新簽 FDI 專案平均規模為 209.90 萬美元，卻比 2002 年下降 1.8%<sup>41</sup>。累計 1979 至 2003 年，福建實際利用外資額為 486 億 1,286 萬美元，外企累計開業 17,453 家，其中港資與臺資成為福建最大外資來源<sup>42</sup>。而且三井、松下、三菱、住友、豐田、三洋、日立、富士通、東芝、丸紅、TDK、伊藤忠商社、聯信、波音、柯達、通用電器、戴爾、康柏、西門子、BP 集團、阿爾卡特等近 50 家各大 TNCs 都已在閩投資近 60 個專案<sup>43</sup>。

表一 福建歷年外資結構表

單位：萬美元

<sup>41</sup> 參閱福建省統計局主編，「2003 年福建省國民經濟和社會發展統計公報」，福建省統計局，<http://www.stats-fj.gov.cn/default.htm>（2004 年 2 月 25 日）。

<sup>42</sup> 福建年鑑編纂委員會編，福建年鑑 2002 年（福州：福建人民出版社，2002 年）。

<sup>43</sup> 「發展中的福建」，中國東華進出口商品交易會，<http://www.east-china-fair.com/chinese/hd-fujian.htm>。

年份	外商直接投資	對外借款	外商其他投資	總利用額
1979	83	3,831	320	4,234
1980	363	28	527	918
1981	150	53	248	451
1982	121	35	107	263
1983	1,438	3,159	196	4,793
1984	4,828	1,113	227	6,168
1985	11,782	5,851	78	17,711
1986	6,149	10,410	101	16,660
1987	5,139	9,184	396	14,719
1988	13,017	14,345	1,530	28,892
1989	32,880	4,307	1,923	39,110
1990	29,002	5,853	3,113	37,968
1991	64,449	7,439	487	72,375
1992	141,633	4,197	730	146,560
1993	286,745	3,155	699	290,599
1994	371,200	5,100	118	376,418
1995	403,881	9,606	509	413,996
1996	407,876	13,463	4	421,343
1997	419,666	17,513	44	437,223
1998	421,211	9,617	—	430,828
1999	402,403	1,100	—	403,503
2000	380,386	—	—	380,386
2001	391,804	—	—	391,804
2002	424,995	—	—	424,995
2003	499,369	—	—	499,369
歷年加總	4,720,570	129,359	11,357	4,861,286

資料來源：筆者自行整理

註：福建統計局主編，福建統計年鑑 2003，前引書，頁 298。

2003 年數據引自 2003 年福建省國民經濟和社會發展統計公報，前引文。

自 2002 年起福建外資統計改採新口徑方式統計，故依此統計法所得之外資分別為 2002 年 38.7492 億美元，2003 年 40.75 億美元，同比增長 5.17%。為求數據一致性，表一數據仍採舊制所統計之數據。

## 二、外資對福建固定資產資金之補充

開放之前，福建建設資金皆為中央撥發。1979 至 1989 年間，由於外資引入較少，所占比例仍較低。直到 1991 年 FDI 開始大量湧入起，所占比例才開始大幅揚升，1993 年甚至高達 67.07%，但 1994 年後逐年下降，但都維持在 30% 左右。以 1997

年為例，當年重點大中型項目年度投資的資金缺口達 26 億元，約占投資總額 1/5<sup>44</sup>，但 FDI 卻占全社會固定資產投資總額的 38.67%，不但彌補資金缺口且遠高於中央投資，成為資金的重要來源之一（見表二）。如林春回也指出，FDI 每增加 1 億美元，福建固定資產投資將增加 5.69 億元人民幣。而固定資產每增加 1%，則拉動 GDP 成長 0.36%<sup>45</sup>，顯見 FDI 對 GDP 成長的推進效果。

表二 福建歷年外資占全社會固定資產投資總額比例表

年份	全社會固定資產投資總額	外商直接投資	外資／全社會固定資產投資總額	基本建設投資額	
	億元人民幣	億元人民幣	%	中央投資	地方投資
1979	15.3	0.0127	0.083	1.76	6.69
1980	18.3	0.062	0.33	1.82	8.51
1981	18.47	0.028	0.114	1.63	7.06
1982	24.45	0.024	0.098	1.99	9.17
1983	26.97	0.335	1.24	1.88	9.95
1984	34.61	1.418	4.097	3.08	11.49
1985	55.62	4.068	7.31	4.69	22.07
1986	64.46	2.289	3.55	7.62	21.46
1987	81.60	1.911	2.34	12.84	22.76
1988	100.29	4.90	4.885	14.65	22.63
1989	101.64	15.73	15.47	10.01	23.76
1990	115.41	15.43	13.37	10.68	27.50
1991	145.62	35.54	24.40	17.18	31.01
1992	227.55	81.62	35.87	18.76	52.10
1993	368.45	247.13	67.07	24.59	93.66
1994	538.86	309.95	57.52	39.95	136.68
1995	681.17	335.79	49.29	39.57	174.39
1996	789.99	334.80	42.38	31.94	209.25
1997	898.48	347.44	38.67	46.90	227.28
1998	1,048.52	348.69	33.25	69.51	274.12
1999	1,084.66	333.125	30.71	53.66	309.99
2000	1,112.21	314.85	28.30	38.66	295.93
2001	1,117.77	324.02	28.99	39.70	324.44
2002	1,230.76	340.22	28.12	32.57	376.01

資料來源：筆者由福建統計局編，福建統計年鑑 1996-2003 年各版所得數據製表。

<sup>44</sup> 夏維奇、鄭文謙，「福建利用外商直接投資的發展歷程及經驗」，泉州師範學院學報（社會科學）（第 20 卷第 5 期，2002），頁 43。

<sup>45</sup> 林春回，前引文，頁 4-8。

## 肆、福建省產業結構的轉型

Kuznets 指出：「經濟成長的本質是非常高的經濟成長率，以及經濟結構的快速轉變。」<sup>46</sup>但產業結構的轉變如何測知？早在 17 世紀，William Petty 即指出產業間收入相對差異的規律性。而 Clark 則於 Petty 的研究成果上進一步假定，隨著人均產值或所得增加，從業人數將不斷向更高階產業流動，使第一產業就業人數在總勞動力中之比重逐漸萎縮，而第二、三產業則是不斷增加<sup>47</sup>，此即被稱為「佩第一克拉克定律」(Petty-Clark's Law)。而 Kuznets 則發現，隨著人均所得的增加，第一產業產值在總產值中所占比例將不斷下降，第二、三產業則不斷上升<sup>48</sup>。H. Chenery 也提出相似看法<sup>49</sup>。

中國劃分三級產業始於 1985 年國家統計局所提之《關於建立第三產業統計的報告》，將產業結構分成第一產業：農業（包括林、牧、漁業等）；第二產業：工業（包括採掘、製造、自來水、電力、蒸汽、熱水與煤氣業）和建築業；第三產業：上述各業以外的其他產業。而 2002 年所制定《三級產業劃分規定》仍維持三級產業的劃分<sup>50</sup>。因此，本文擬從「產業產值提升」與「整體勞動力流向」兩個面向，來分析 FDI 在福建三級產業的投資比例是否對產業結構轉型有所影響？

### 一、外資流向與產值提升

近年，福建為確保經濟持續高速穩定發展，開始極力調整產業結構建立支柱產業，希望「……把引進外資與經濟結構調整結合起來，正確引導外資投向。」<sup>51</sup>並將「吸收外資與引進先進技術、管理經驗、專門人才結合起來」<sup>52</sup>使該省「產業內部結構不斷優化，大力調整優化產業結構。……鞏固和加強第一產業，提高和改造第二產業，積極發展以服務業為主的第三產業。」<sup>53</sup>以「形成以高新技術產業為先導、基

<sup>46</sup> Simon Kuznets, *Modern economic growth: rate, structure, and spread* (New Haven: Yale University Press, 1966).

<sup>47</sup> Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress* (London: Macmillan, 1957), pp.490-492.

<sup>48</sup> Simon Kuznets, *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure* (Massachusetts: Harvard University Press, 1971), pp.103-117; 175-179.

<sup>49</sup> 參閱戴伯勛等編，現代產業經濟學（北京：經濟管理出版社，2001年），頁264-265。

<sup>50</sup> 此次修正將農、林、牧、漁服務業從原第三產業劃歸了第一產業。木材及竹材採運業從第二產業調入第一產業。參閱「國家統計局局長李德水就實施新的三級產業劃分規定答記者問」，中國網，<http://202.130.245.40/chinese/2003/May/333698.htm>（2003年5月22日）。

<sup>51</sup> 福建省政府工作報告（2002年），福建省九屆人大五會議，2002年3月1日。

<sup>52</sup> 「福建代省長盧展工稱福建將再創開放新局面」，中國新聞網，2003年1月8日。

<sup>53</sup> 福建省政府工作報告（2001年），福建省九屆人民代表大會四次會議，2001年2月7日。

礎產業和製造業為支撐、服務業全面發展的產業格局。」<sup>54</sup>省長盧展工更提出要：「推動產業鏈群招商，促進外商投資企業與省內企業的有機連接；擴大服務貿易領域的對外開放和利用外資，引導外資以併購方式參與國有企業改組改造。」<sup>55</sup>

#### 鞏固第一產業

1979年該產業GDP為27.97億，占總GDP的37.74%，且為落後的集約式農業，因此福建省政府決定：「以工業化帶動農業現代化，以農業現代化促進工業化。鞏固農業基礎地位，圍繞增加農民收入，推進農業和農村經濟結構調整。」<sup>56</sup>近年來，臺資養殖業已成為福建水產品出口創匯的主要力量<sup>57</sup>。2002年，外資第一產業專案17項，FDI 3084萬美元<sup>58</sup>，但GDP只有11.9081億，占1.8%（見表四）。2003年因SARS之故FDI只到位2,138萬美元，全省GDP達705.49億元，成長3.3%，占總GDP的13.5%<sup>59</sup>。總之，迄2003年為止，外資總投資4.35億美元，FDI 3.37億美元，然其GDP對第一產業助益甚低。且因其集中於第二產業之故，使第一產業的比重由1979年的37.74%，調整至2003年的13.5%，但總GDP仍提升25.22倍，並由個體經營向企業化過渡。

#### 強化第二產業

福建產業結構升級策略是：「以資訊化帶動工業化，出臺《十五期間應用資訊技術改造傳統產業實施意見》，用高新技術和先進適用技術改造傳統產業。」<sup>60</sup>相繼制定《關於進一步加快福建省高新技術及其產業發展的若干規定》、《福建省科技型中小企業創新資金的暫行管理規定》、《福建省促進科技成果轉達化條例》等條例，大力培育積體電路、資訊網絡、生物工程、新材料、新能源、新醫藥、海洋開發和環保等高新技術產業。並為提高軟體產品出口競爭力，「數位福建」建設正按計畫推進，目前已形成福州市區、馬尾開發區、福清融僑開發區和廈門特區四大電子基地<sup>61</sup>。並成立軟體出口聯盟，啟動電子商務工程，建立全國第一家區域性密鑰管理中心與CA認證中心<sup>62</sup>。希望「……以技術創新、產品開發、專案建設為重點，……以產業鍊帶

<sup>54</sup> 福建省政府工作報告（2003年），福建省十屆人大一次會議，2003年1月21日。

<sup>55</sup> 福建省政府工作報告（2004年），福建省十屆人大二次會議，2004年1月8日。

<sup>56</sup> 同註54。

<sup>57</sup> 截至2002年底，福建臺資漁業企業達377家，合同利用外資4.46億美元。參閱「福建臺資漁業企業成創匯主力」，工商時報，2003年1月28日。

<sup>58</sup> 「外商投資成為福建農墾經濟發展的重要組成部分」，人民日報，2003年6月9日，第6版。

<sup>59</sup> 2003年福建省國民經濟和社會發展統計公報，前引文。

<sup>60</sup> 同註51。

<sup>61</sup> 「閩盼與臺加強資訊產業合作」，工商時報，2002年11月27日。

<sup>62</sup> 福建省資訊產業廳長盧增榮，「福建省資訊產業情況介紹」，福建省對外貿易經濟合作廳，<http://fiet.fiec.com/kjxm/2002-1031-2.htm>（2002年10月）。

動一、二、三產業的調整升級……通過扶持一個龍頭企業、牽動一個產業、帶動一方經濟。強化技術引進、吸收和創新能力，提升電子資訊業製造水平。大力發展優勢機械工業，促使裝備製造上新臺階。加快「煉化一體化」專案開工建設，促進石化產業發展。改造提升輕紡工業……扶持發展高技術產業，搶占區域經濟發展制高點。」<sup>63</sup>盼能形成「區域性加工製造中心」與「海峽西岸製造業基地」<sup>64</sup>。

2002 年，採掘業、建築業、製造業和電力、煤氣及水供應業等產業所吸收的 FDI 占全 FDI 的 68.51%<sup>65</sup>。2003 年初雖然受 SARS 疫情影響，FDI 仍集中於製造業中的紡織服裝、金屬冶煉、化工、電子通訊及機械製造等產業，光 1-7 月就投入 22.95 億美元，成長 73.5%<sup>66</sup>，顯示 FDI 投資結構繼續改善。全年工業增加值 2149.90 億，經濟貢獻率達 54.1%。輕工業增加值 691.07 億；重工業增加值 770.33 億，占全省工業 52.0%；電子資訊、機械裝備和石油化工三大主導工業增加值 643.87 億；汽車業成長 81.8%。其中，電子及通信設備製造業總 GDP(不變價)1,457.6 億元，成長 32.7%，成為福建第一大產業，居全國第七位<sup>67</sup>。現今，福建已形成電子資訊、機械、石油化工、建材、醫藥、輕工、紡織、電力、冶金、煤炭、林產與水產 12 大產業<sup>68</sup>，尤其高新技術、電子、機械與石化等產業對工業成長貢獻率明顯提高。2002 三資工業總 GDP 2,308.692 億占全省規模以上工業產值之 62.7%<sup>69</sup>，2003 年外商及港澳臺企業增加值 859.00 億，不但成長 18.4%，更拉動工業產值成長 58.45%<sup>70</sup>，顯示 FDI 為拉動福建工業高速成長與推動第二產業轉型的主要動力。

#### 發展第三產業

福建正「……抓緊制定我省服務業利用外資發展規劃，爭取在金融、商業、旅遊、運輸、仲介組織等領域取得新突破。」<sup>71</sup>以及擴大會計、法律諮詢業和水上與航空運輸等領域的開放。並實施現代物流業發展規劃等相關政策，盼能「……吸引國內外先進物流企業投資，加快建設若干各具特色的物流園區。……抓好省定第一批 22 個現代流通企業和示範專案，培育龍頭物流企業或企業集團，落實鼓勵發展連鎖

<sup>63</sup> 福建省人民政府關於印發福建省 2002-2003 年產業結構優化升級指導意見的通知，閩政(2002)38 號，2002 年 8 月 2 日。

<sup>64</sup> 同註 55。

<sup>65</sup> 福建省統計局，「福建省 2002 年國民經濟和社會發展統計公報」，中國統計信息網，2003 年 3 月 5 日。

<sup>66</sup> 「上半年福建經濟運行情況分析」，前引文。

<sup>67</sup> 「資訊簡報」，福建資訊產業廳(第 1 期，總第 58 期)，<http://www.fjit.gov.cn/wz.asp?rid=116> (2004 年 1 月 18 日)。

<sup>68</sup> 福建省 2002 年國民經濟和社會發展統計公報，前引文。

<sup>69</sup> 同註 37。

<sup>70</sup> 2003 全年數據皆摘自，2003 年福建省國民經濟和社會發展統計公報，前引文。

<sup>71</sup> 同註 53。



經營有關政策，發展電子商務。」<sup>72</sup>並開始「著力培育假日經濟，加快發展旅遊業」<sup>73</sup>，以及「拓展國內外旅遊市場，積極開發旅遊產品。」<sup>74</sup>希望「以工業化帶動現代服務業，以現代服務業推動工業化，逐步提高服務業在國民經濟中的比重。改造提高傳統服務業，創新經營方式，發展新的業態。……加快金融業的改革開放，營造良好的投融資環境。規範發展市場仲介服務業，完善經濟服務體系。發展社區服務和農村社會化服務業……。」<sup>75</sup>

2002年，FDI對第三產業的投資主要分布如下：交通運輸、倉儲及郵電通信業9,999萬美元；金融、保險業5,093萬美元；房地產業4,619萬美元；社會服務業2,459萬美元；批發和零售貿易、餐飲業1,383萬美元等項目，其他如衛生、體育和社會福利業195萬美元；教育、文化藝術和廣播電影電視業47萬美元；科學研究和綜合技術服務業107萬美元等較為偏低<sup>76</sup>。但FDI的引入確實使資訊、金融、商貿流通、社區服務、旅遊與房地產等服務業紛紛迅速發展。2003年因受SARS影響，上半年遊客下降35%，旅遊總收入下降42%；航空客運下降17.3%，公路、鐵路客運量分別下降10%和9.2%；餐飲業零售額下降4.2%<sup>77</sup>。旅遊業全年接待境外遊客149.72萬人次，下降19.0%，收入387.30億元，下降8.7%。然而2003年第三產業GDP仍高達2,040.61億，成長9.4%，為1978年GDP 14.77億的138.16倍，產業結構比例也由19.92%提升到38.9%<sup>78</sup>。但2002年外企GDP 31.2156億元，只占總GDP的1.68%（見表四）。

總之，自改革開放以來，福建「一靠老外，二靠老鄉。」，藉由FDI與國外技術引進，加強省內重點建設與調整產業結構，使三級產業由1978年的36.1：42.5：21.4調整為2003年的13.5：47.6：38.9。由表三中可看出因FDI相對集中於第二、三產業，使福建產業結構由原來的初級「農一工」結構，轉變成為以「工一服」為主的結構（見圖二），顯示全省三級產業結構的變化與FDI投入多寡大致呈現正相關變化。如福建社會科學院經濟研究所長陳明森也表示，「產業結構調整與升級主要採取的是外向推動的主導模式。利用外資和引進國外先進技術，對福建的產業結構升級、技術進步和經濟發展都有著深刻的影響。」<sup>79</sup>另外，由外企在三級產業GDP所占比例

<sup>72</sup> 同註54。

<sup>73</sup> 同註63。

<sup>74</sup> 同註54。

<sup>75</sup> 同上註。

<sup>76</sup> 同註37。

<sup>77</sup> 「上半年福建經濟運行情況分析」，前引文。

<sup>78</sup> 福建省2003年國民經濟和社會發展統計公報，前引文。

<sup>79</sup> 「福建省產業升級外向推動與利用外資結構調整」，福建社會科學院，

觀察，第二產業顯然由外企所帶動；但在第三產業中，外企 GDP 所占比例偏低（見表四），其 GDP 的提升因素還需再深入探討。

表三 福建歷年三級產業結構變化表

單位：GDP 人民幣

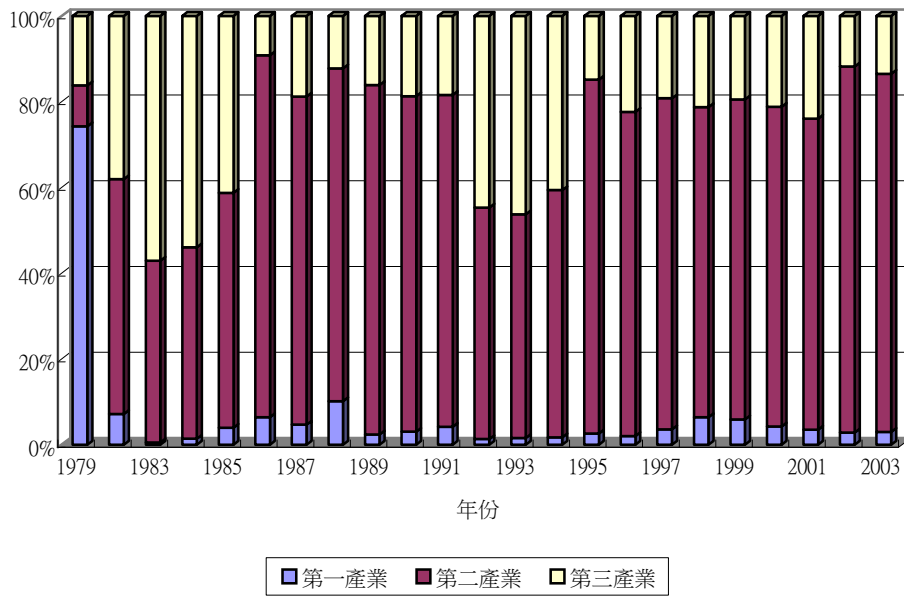
年份	外資合同	GDP	第一產業			第二產業			第三產業			人均 GDP 元
	萬美元	億元	外資	產值	%	外資	產值	%	外資	產值	%	
1978	—	66.37	—	23.93	36.10	—	28.19	42.50	—	14.25	21.40	273
1979	105	74.11	78	27.97	37.74	10	31.37	42.32	17	14.77	19.92	300
1980	464	87.06	33	31.95	37.20	252	35.68	41.50	175	19.43	21.60	348
1981	1,906	105.62	—	39.30	37.20	171	39.75	37.63	1,735	26.57	25.15	416
1982	1,612	117.81	—	44.24	37.55	1,542	42.92	36.43	65	30.65	26.00	457
1983	2,120	127.76	10	47.27	37.00	900	46.05	36.00	1,210	34.44	26.95	487
1984	20,097	157.06	245	55.72	35.47	7,998	56.39	35.90	9,662	44.95	28.61	591
1985	37,681	200.48	1,228	68.13	35.70	17,231	72.56	38.00	12,961	59.79	26.30	737
1986	6,456	222.54	413	72.24	32.46	5,453	82.19	36.93	590	68.11	30.60	809
1987	11,753	279.24	539	89.24	31.95	8,891	101.28	36.26	2,178	88.72	31.77	999
1988	46,260	383.21	4,668	118.16	30.83	35,740	141.82	37.00	5,618	123.23	32.15	1,349
1989	90,258	458.40	2,104	135.77	29.61	73,397	163.82	35.73	14,466	158.81	34.64	1,589
1990	116,183	522.28	3,462	147.01	32.20	90,217	174.47	38.00	21,550	200.8	29.50	1,763
1991	144,871	619.87	5,256	168.64	27.20	98,215	217.74	35.12	23,359	233.49	37.66	2,041
1992	635,101	784.68	8,128	194.87	28.50	339,871	291.6	42.00	281,117	298.21	29.50	2,557
1993	1,136,617	1,128.29	17,482	254.36	25.30	581,897	463.93	45.10	515,916	410	29.60	3,633
1994	717,946	1,675.66	11,607	362.90	21.65	398,175	739.52	44.13	280,435	573.24	34.20	5,355
1995	890,647	2,145.92	20,790	464.82	21.66	663,353	910.56	42.43	118,911	770.54	35.90	6,787
1996	653,572	2,560.05	12,678	537.38	21.00	484,288	1,065.79	41.63	143,176	956.88	37.37	7,990
1997	453,751	2,974.50	15,932	576.63	19.38	345,535	1,267.64	42.61	85,901	1,130.23	38.00	9,179
1998	500,150	3,286.56	31,810	610.04	18.57	358,695	1,401.11	42.63	105,254	1,275.41	38.8	10,066
1999	488,996	3,550.24	28,748	628.86	17.71	364,417	1,507.29	42.45	95,164	1,414.09	39.83	10,797
2000	431,373	3,920.07	18,083	640.57	16.34	319,883	1,711.16	43.65	90,671	1,568.34	40.00	11,601
2001	500,717	4,253.68	17,589	651.11	15.30	363,288	1,904.21	44.80	119,840	1,698.36	39.90	12,362
2002	694,419	4,682.01	19,599	664.78	14.20	593,107	2,159.94	46.10	81,713	1,857.29	39.70	13,497
2003	725,700	5,241.703	14,200	705.49	13.50	398,700	2,495.63	47.60	64,400	2,040.61	38.90	15,006

資料來源：筆者自行計算與製表。參閱福建統計局主編，福建統計年鑑 2003，前引書，頁 6-7；40-41。2003 年資料引自 2003 年福建省國民經濟和社會發展統計公報，前引文。

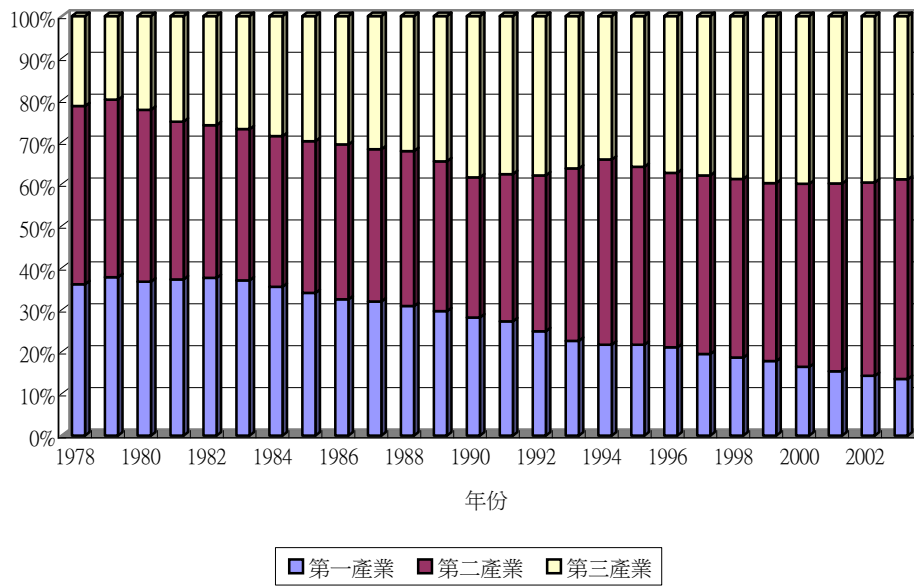
註：福建歷年以合同外資來統計各次產業的外資額，雖與實際投入有所差距，但亦可看出外資的投資取向。

產業結構比（%）=（各產業產值／總產值）\*100%。

圖一 福建歷年三級產業合同外資比例變化圖



圖二 福建歷年三級產業產值比例變化圖



資料來源：筆者自繪。

表四 福建外資三級產業總值占全省三級產業總值比例表（1995-2002 年）

單位：億元人民幣

年份	三級產業			第一產業		
	外 GDP	GDP	%	外 GDP	GDP	%
1995	753.49058	2145.92	35.11	5.76108	464.82	1.24
1996	876.3257	2560.05	34.23	6.3738	537.38	1.18
1997	1145.3662	2974.50	38.50	6.9681	576.63	1.21
1998	1298.1663	3286.56	39.50	5.1601	610.04	0.85
1999	1395.9653	3550.24	39.32	31.8358	628.86	5.06
2000	1675.7807	3920.07	42.74	4.1105	640.57	0.64
2001	1906.4434	4253.68	44.81	9.0057	651.11	1.38
2002	2449.319	4682.01	52.31	11.9081	664.78	1.80
年份	第二產業			第三產業		
	外 GDP	GDP	%	外 GDP	GDP	%
1995	722.64389	910.56	79.36	25.08561	770.54	3.25
1996	840.5156	1,065.79	78.86	29.4363	956.88	3.07
1997	1,137.3381	1,267.64	89.72	1.06	1,130.23	0.09
1998	1,277.0923	1,401.11	91.14	15.9139	1,275.41	1.25
1999	1,354.8464	1,507.29	89.88	9.2831	1,414.09	0.65
2000	1,654.3521	1,711.16	96.68	17.3181	1,568.34	1.10
2001	1,867.333	1,904.21	98.06	30.1047	1,698.36	1.77
2002	2,406.1953	2,159.94	111.40	31.2156	1,857.29	1.68

資料來源：筆者由福建統計局編，福建統計年鑑 1996-2003 年各版所得數據計算與製表。

註： 外企經濟貢獻率（%）=（外企 GDP / 全省產業 GDP）\* 100%。

1997 年的 FDI 第三產業 GDP 項目多有缺漏，故數額銳減（1998 年年鑑）；而 2002 年的 FDI 第二產業 GDP 為 2,406.1953 億（採掘業 4.564，製造業 2,321.0065，電、煤氣及水的生產供應業 75.7294 與建築業 4.8954 億），反高於全省該產業 GDP 2,159.94 億，似有錯誤。（2003 年年鑑）

## 二、外資企業對勞動力流動的影響

1985 年，福建外企員工數僅有 1.81 萬人，只占全省從業人員總數的 0.66%。1998 年，國有單位、城鎮集體單位與外企從業人數比調整為 57.15：13.88：28.47，外企從業人數已超過城鎮集體單位從業數的 1 倍，而占國有單位從業數的一半。據統計，該年與外企業務往來的各種從業人員更超過 170 萬人<sup>80</sup>。2002 年，外企從業人數高達 132.7863 萬人，占全省從業人數的 7.76%，顯示外企的確提供大量就業機會。而

<sup>80</sup> 夏維奇、鄭文謙，前引文，頁 43-44。

外資三級產業從業比為 0.64：94.68：4.68，其中外資第二產業所吸引的從業人數又占該產業總從業的 28.19%，將原本 1980 年之 72：13.6：14.4 結構，轉變成 2002 年的 44.7：26.1：29.2，促使福建就業結構由第一產業向第二產業流動，進而推動整體產業結構的提升（見表五）。另外，農村居民人均收入與全省城鎮居民人均收入分別由 1980 年的 171 元與 449 元，提升至 2003 年的 3,730 元與 9,989 元；2003 年人均 GDP 15,006 元更為 1978 年人均 GDP 270.6 元的 55.45 倍<sup>81</sup>，符合 Clark 與 Kuznets 之隨著人均產值或所得之增加，第一產業從業人數比例下降，而與第二、三產業之從業人數比例上升之推論，顯示福建產業結構正逐漸提升之中。

表五 福建三級產業從業人數變化表

年份	總職工數	外企從業數	第一產業從業		第二產業從業		第三產業從業		三級產業從業比
	萬人	萬人	總數	外企	總數	外企	總數	外企	%
1980	963	—	693.36	—	130.968	—	138.672	—	72.9：13.6：13.5
1995	1,567	70.3905	789.8	0.3832	371	66.1931	406.1	3.8142	50.3：23.7：26
1996	1,593.5	70.3515	788.2	0.4015	383.2	65.9546	422.2	3.9954	49.4：24：26.6
1997	1,613.4	92.5095	783.1	0.4822	398.7	87.2095	431.6	4.8178	48.4：24.7：26.9
1998	1,621.9	96.9275	787.5	0.5019	330.6	91.1837	504	5.2419	48.5：24.1：27.5
1999	1,630.9	92.6429	789.9	0.4551	390.5	87.5289	450.5	4.6589	48.3：24.0：27.7
2000	1,660.2	100.3786	778.2	0.6	407.0	94.9	475	4.8	46.8：24.5：28.7
2001	1,677.7817	109.0201	768.752	0.5675	420.916	102.3851	488.1137	6.0675	45.7：25.1：29.2
2002	1,711.32	132.7863	765.79	0.8595	445.95	125.7252	499.58	6.2013	44.7：26.1：29.2

資料來源：筆者自行整理。

註：外資就業人數來自福建統計局編，福建統計年鑑 1996-2003 年各版數據。

1980 年數據來自行政院大陸委員會編，中國大陸區域經濟的整合與產業發展（臺北：行政院大陸委員會，1999 年），頁 458-459。

## 伍、結 論

自開放引資以來，FDI 主要投資於福建第二產業的製造業，與第三產業的交通運輸與房地產等投資。筆者發現，由 FDI 比例與其所帶動的勞動力流動和人均收入成長趨勢對照第一、二產業結構變化，的確相當符合「Petty-Clark's Law」，甚至可

<sup>81</sup> 2003 年各項數據，參閱福建省 2003 年國民經濟和社會發展統計公報，前引文；福建省政府工作報告（2004），前引文。

說福建第二產業幾乎皆為 FDI 所掌握。故三級產業結構比由 1979 年的 36.0 : 42.5 : 21.5 調整為 2003 年 13.5 : 47.6 : 38.9 ; 勞力結構比也由 1980 年之 72 : 13.6 : 14.4 , 轉變成 2002 年的 44.7 : 26.1 : 29.2 。但在第二產業向第三產業的升級過程中, FDI 比例與其帶動的勞動力流動趨勢卻對第三產業 GDP 之影響相對低微, 筆者以為該產業 GDP 的提升可能與第二產業勃興而引起的「乘數效應」( multiplier effect ) 有關<sup>82</sup>。無論如何, 2002 年外企總 GDP 約占全省 52.31%、2003 年對外依賴度更高達 55.75% , 其中外企進出口總值占全省總值的 63.7% 。顯示福建已從以農工為主的內向結構型態, 轉變成以第二、三產業為主的外向工業經濟體, 經濟實力明顯增強, FDI 確為福建經濟成長和結構調整的重要牽動力量之一。

但不可諱言的, FDI 來閩投資多屬勞動密集型企業, 其於電子、機械等行業中雖也占有相當比重, 但多半屬於來料加工、來件裝配項目, 較少引入核心技術, 對福建整體科技力量的拉動作用較弱, 使福建整體產業結構處於資源與勞力密集的相對低階工業化狀態。而第三產業方面, 外商相當偏重於房地產業等獲利較高的產業, 其餘如研發社教等部門則相對偏低。而此技術的低落與資金結構過度集中於第二產業, 將可能影響福建產業結構的進一步提升。

總體而言, 本文認為外商的投資策略與福建資源稟賦、比較優勢與投資環境等因素密切相關, 更深受中央與福建外資政策的影響。而 FDI 的引進的確填補資金空缺與引進相對先進技術, 明顯提升福建的產業結構。雖然外商目前的投資亂象對福建產業結構的調整有不利的影響, 但筆者以為在各國外商競爭日趨激烈, 且當地企業多已逐漸吸收 FDI 生產與管理技術之下, 各外商為保有優勢不得不引進較新科技產業, 培訓員工, 並對當地供應商提供技術。未來, 外資企業仍為推動福建經濟發展與產業轉型的主要動力。

---

<sup>82</sup> 乘數效應係指透過產業聯繫, 某一產業內的新投資所需之初始需求誘致該產業上游或其他產業資源之初始供給, 但該供給同時也產生新的需求, 若此無限循環, 將可能推動整體經濟結構。

專題研究

# 南韓企業對中國西部大開發 的認識與對策初探

South Korea Enterprises How to Face the Attraction of the  
Western Developing Policy of PRC

朴明熙 ( Park Myung-Hee )

韋玉莉 ( Wei Yu-Li )

韓國檀國大學教授

前國防管理學院兼任副教授

## 摘 要

中國政府於 21 世紀始正式提出「西部大開發」政策，並納入其「十五計畫」的宏觀計畫經濟中，雖說該項政策在戰略上，具有多目的型的國家戰略目標，實質上，應是對其過去二十年期間推行的「重東輕西」的「改革開放」政策做一檢討與修正。1992 年的「中韓（南韓）」建交，更加快南韓企業拓展中國市場的企圖心，而中國提出「西部大開發」政策，由本文第二、三節顯示，南韓企業和學術界對它的認識並不陌生，它們是進行多方面的分析和評估，在第四節中特別提到南韓企業進入中國西部開發區的策略靈活以及它們提出的一些警語，這些皆值得我們重視南韓企業是用何種方式來認識中國、用何種策略來拓展其外國市場。

關鍵詞：區域不均衡、戰略思維、西部大開發、韓中民間經濟協定會

## 壹、前 言

近年來中國政府正全面性地加速推進「西部大開發」政策，此一政策不僅象徵；它邁向 21 世紀重要基礎建設的火車頭，亦可說是對其 20 世紀 80 年代初，以不均衡發展戰略所定出「改革開放」政策帶來的弊端，提出的反省與修正。

眾所周知，中國在 20 世紀 80 年代初，偏重於東部沿海地區的經濟發展戰略，給中國經濟帶來飛躍的成就和國家的富裕；另一方面也擴大它內陸東西部地區發展不均衡的事實。地區之間發生經濟發展不均衡的擴大深刻性，由數據顯示，在全中國國土面積中只占 14% 的東部地區，卻占其全國 GDP 的 60%。換言之，對於擁有廣闊領土、眾多民族、多文化體系的中國而言，地區不均衡的逐漸深化，不僅關係到日後經濟是否持續高度發展，亦觸及敏感地政治、社會體系的安定，更影響它國家大一統的政經體制結構化的穩定性；為解決這樣地區發展的不均衡性，中國政府遂在 21 世初，提出西部大開發政策，其最終目的是通過對西部地區的投資，逐步解決地區間的不均衡。

邁向 21 世紀以來，南韓企業逐漸憂慮中國政府引進外資政策的轉變，其沿海地區的工資及土地租賃費的上升，以及加入 WTO 後，期待其內需市場擴大開放等諸多因素的影響，對於中國拓展西部地區政策和戰略目標的關注也開始熱絡起來。儘管中國政府高舉「西部大開發」政策，係具有多目的性、綜合性的國土開發計畫來吸引外資企業，但南韓企業已評估到，西部地區惡劣的自然環境、不完善的基本設施、技術人力和資金短缺，以及過去計畫經濟體制留下的平均主義的遺習等，正是限制這項開發政策的多種障礙因素，是不可忽視的<sup>1</sup>。

本文在研究期間，發覺雖然中國政府具體提出「西部大開發」政策係在 20 世紀末，但南韓企業和學術界對於這個問題的研究論述極多，顯見南韓政府和民間為拓展新的市場，早已投注相當多的時間和人力。基於此，本文將著重以南韓學界和企業研究報告的觀點，一方面說明南韓企業對於「西部大開發」政策的認識，是做出周密而慎重的評估；另一方面則在說明南韓企業對於目前中國這項開發政策和戰略目標，是採取非常靈活的策略。

## 貳、西部大開發政策制定的背景因素

### 一、地區發展的不均衡性問題

針對西部大開發政策制定的背景因素，南韓學者研究指出，可藉由地區間發展的不均衡性的各項數據做一分析。由於 20 世紀 80 年代初，以鄧小平為首的領導階層提出的「改革開放」政策，主要係加速引進資本主義市場經濟的機能，但很快地出現所謂「地區不均衡或失衡」(regional disparity, regional inequality) 現象，即地

<sup>1</sup> 傅桃生編，實施西部大開發的戰略思考（北京：中國水利水電出版社，2000 年），頁 216。



區間的差距逐漸擴大。地區間的差距，傳統上主要係透過經濟已開發地區間，彼此經濟綜合能力和收入水平的差異來比較。目前分析「地區不均衡」現象，也可從收入水平、地區福利、教育水平、文盲、幼兒死亡率、平均壽命等項目，逐一做個比較。

若以經濟綜合力，包括：土地面積、人口、GDP、工業總生產額、固定資產投資、對外貿易總額、外國直接投資等項目為指標，觀察中國三大地區間，在 20 世紀末出現不均衡的現象已很嚴重。下面以 1999 年中國國家統計局所列圖表來說明<sup>2</sup>：

1999 年中國三大地區間主要經濟指標的比重

單位：%

	東 部	中 部	西 部
國土面積	13.6	29.9	56.5
人口	41.2	35.8	22.7
GDP	58.3	27.5	14.2
工業總生產額	67.1	21.1	10.8
固定資產投資	60.2	24.5	15.3
對外貿易總額	90.6	5.4	4.0
外國直接投資	87.8	8.9	3.3

上列圖表顯示，東部地區只占全中國國土面積的 14%，整個 GDP 卻占 60% 左右，60% 以上的固定資產投資皆投入到東部地區，反觀，占全中國國土面積 56% 以上，多為少數民族集中居住的西部地區，其固定資產投資僅只占 15%。結果導致全國工業總生產額，東部地區的工業生產比率達到 67%，而中部和西部各占 21% 和 10%，可見中國的產業基礎，大部分集中在東部地區。對外經濟方面，東部地區占全國對外經濟貿易總額的 90%，外國人直接投資的比率竟高達 88%；在出口和引進外資方面，東部地區比起內陸地區仍占絕對性的優勢。

地區間社會發展的另一差異，還可從平均就學率來對比；中國中部地區（53%）和西部地區（49%）遠遠比不上東部地區的平均就學率。這樣教育受惠的不平等，亦直接影響地區間文盲的比率。由數據得知，除了新疆地區以外，整個大西部地區

<sup>2</sup> 朴炳光，「改革時期中國的地區隔差實態和影響：東、中、西三大經濟地帶為中心」，國際地域研究（漢城：第 6 卷第 1 號，1999 年），頁 6-10。產業研究院、北京事務所，中國經濟動態報告書（漢城：對外經濟政策研究院，2000 年 4 月 7 日），頁 3。

比東部地區的識字率低<sup>3</sup>。再由地區間平均壽命做比較，也是中國中西部內陸地區比東部的平均壽命（70.3 歲）低很多，特別是西藏和青海各是 59.6 歲和 60.5 歲，比東部地區的人均壽命差十年左右。若以聯合國所訂「人的生活質量綜合評價為基礎」的指標來衡量，在 1999 年聯合國開發計畫署（UNDP）發表「人間開發指數（HDI）」報告中，將中國 31 個省市自治區各做排行比較指出：除了新疆排名 15 位以外，西部的重慶（和江西共列 22 位）、四川（24 位）、貴州（30 位）、雲南（27 位）、西藏（31 位）、陝西（25 位）、甘肅（28 位）、青海（29 位）、寧夏（26 位）等，都屬最低位階排名<sup>4</sup>。而聯合國開發計畫署，於 1997 年底「人間開發指數報告」也指出：中國是地區間、階層間的社會發展差異最嚴重的國家之一，特別是人民貧苦指標（Human Poverty Index, HPI）數據顯示，它的貧富差異是世界上僅次於巴西之後，差異極為懸殊的國家<sup>5</sup>。換言之，依聯合國「人的生活質量綜合評價為基礎」的指標所列，中國廣大的中西部內陸地區的省市自治區，還達不到聯合國所訂的中等國家的生活水平。

不過，南韓學界和企業的研究報告指出，中國政府在制定西部大開發政策初期，還是基於實事求是的精神，在改革開放十年後，對於因不均衡開發政策或戰略所帶來的弊端或後遺症，已開始關注。因為中國內部許多的報告已指明，儘管 1980 年代的「改革開放」帶給中國新的氣象和經濟活力，但廣大貧苦人口仍集中在中部、西部地區。於是，中國政府在 1994 年實施「八七扶貧攻堅計畫」中，就提到：中國 592 個貧困縣和 8,065.5 萬名的貧困人口中，西部貧困縣是 487 個占全體總數 82%，貧困人口 6,191.6 萬名來自西部地區，亦占全體貧困人口總數 76.8%。總之，歷次調查中國的貧困縣和貧困人口中，西部地區總是約占一半以上 51.8% 和 45.7% 的百分比<sup>6</sup>。由上列多項數據表明，西部地區受到中國不均衡發展政策或戰略目標的影響，其後遺症已日漸凸顯，它的嚴重性已迫使中國政府不得不提早做出修正與反省。

## 二、地區發展不均衡戰略和政策的檢討

南韓研究者已注意到，在中國大西部地區出現地區性不均衡問題，不僅有著傳統自然、地理的因素，也是社會、文化等多種因素相互制約綜合的結果。儘管，1949 年後，以毛澤東為首的領導階層，強調公有制的社會主義意識形態，突出平等原則，

<sup>3</sup> 胡鞍綱、鄒平，社會與發展：中國社會發展地區差距研究（杭州：浙江人民出版社，2000 年），頁 111-113，143-148。

<sup>4</sup> Kim Jeong-gye，「中國西部大開發的戰略背景和問題」，國家戰略（漢城：第 7 卷 2 號，1999 年），頁 60。

<sup>5</sup> 胡鞍綱、鄒平，前揭書，頁 34。

<sup>6</sup> 郭志儀，「貧困實質的理論分析與中國的反貧困鬥爭」，人口學與計畫生育（北京：第 5 期，1996 年），頁 49。

以強制手段解決地區間的差距，或許一時之間確實出現均貧而非均富現象，但最終仍無法解決此歷史遺留下的問題。20世紀末中國大西部地區出現地區性不均衡問題的嚴重性，有些南韓研究者認為，可以從過去二十年期間中國政府的政策面來分析，包括：一、探討中央政府和地方政府對於地區發展的戰略和其優惠政策等<sup>7</sup>；二、比較鄉鎮、外資企業等非國有企業的成長，或對外開放以來，外資企業的發展數量等<sup>8</sup>；三、檢討搞活地方的不當措施，包括：財政承包制、地區間產業結構及雙重價格體系以及過度泛市場自由化等的不當政策。

事實上，歸結中國地區性不均衡問題的嚴重性，南韓學者們普遍認為不得不批判過去20年來，以鄧小平為首的堅持，至江澤民等集體領導的繼承，這些領導階層皆過度突出東部地區為中心的「不均衡發展」戰略和政策，這也是必然要檢討鄧小平推行中國式開放改革政策下帶來最大後遺症。因為，代表「不均衡發展」戰略和政策下的最大產物，就是把中國西部地區仍推向落後貧窮的邊緣，將中國仍置列於尚待開發國家的水平。許多南韓學者也同意，過去中國提出「地區不均衡發展」戰略和政策，對目前中國政治、社會和經濟體制三者間造成的衝擊，是影響深遠的，不可不慎思檢討<sup>9</sup>。下面筆者將中、韓學者們，對這項問題的檢討，歸納三個方面：

第一，地區不均衡的擴大，與中國政府過去標榜的社會主義平等原則相矛盾；由於人民對中國政府的理念、體制和政策，懷有不信，中央政府的合法性權威統治遭到質疑，這對今後中國強調國家一體化，會產生巨大的障礙作用<sup>10</sup>。

1980年代，改革開放初期，中國領導階層為了提高經濟的效率性，發展地區間市場經濟，提倡「讓一部分人先富起來」的「先富」理論。其後，具體政策是將東部地區先特別指定某些為經濟成長據點的試驗區、開放城市，進行差別化政策；即對此地區給予比其他地區更優惠的自主權。例如，經濟特區和沿海開放城市、經濟技術開發區，保稅區等，皆不同程度受到中央和地方政府的優惠。而列為國家級及省級的開發區，依當時所謂經濟開發區的數目，其分布狀況來看，東部地區是360個，占全部的85.3%、中部是36個占8.5%、西部是26個占6.3%<sup>11</sup>。由這比例來看，儘管中西部地區面積占中國全部總面積2/3，但當時開發地區間不均衡的分布，則是既定的事實。

<sup>7</sup> 鄭在浩，中國的中央—地方關係論：分權化改革的政治經濟（漢城：那南出版，1999年），頁244-250。

<sup>8</sup> 鄭在浩，同上註，頁250-254。

<sup>9</sup> 朴炳光，同前註，頁13-15。

<sup>10</sup> 國務院發展研究中心，「地區發展差距及其影響」，調查研究報告（第80號，總1062號，1999年7月），頁1-24。

<sup>11</sup> 陳耀，國家中西部發展政策研究（北京：經濟管理出版社，2000年），頁103。

另外，從地區財政收支上，改革開放初期東部地區向中央政府上繳稅收的比率，已明顯減少；外幣保留額、各種審查許可權的擴大、稅收減免權優惠等，中國政府皆賦予很多的權限。檢討起來，在改革初期，這樣的優惠政策和特別的管理方式，對引進外匯及搞活地區經濟發展，確實創造有利的條件，成為發展地區的重要因素。而東部地區人民經歷了當地經濟成長所帶來的高收入，一定程度上也認同了收入差距的存在。但隨著地區間差距進一步擴大，感覺到相對貧困的階層卻逐漸多起來，特別是落後地區居民認識到地區間差距和不平等發展不是個人因素，而是國家政策的外部條件所決定後，必然對社會主義的意識形態和平等原則持有懷疑。這樣地不信任和懷疑日積月累的結果，不僅會弱化中國中央政府的權威，也深化發達與落後地區間，以及居民彼此間的矛盾；換言之，它還侵蝕主張多民族大一統、中央集權體制，和長久堅持政策上統一性的社會基礎。總之，對於中國政府來說，在民族團結和國家一體化方面，起非常負面的要素。

第二，地區不均衡的深化，給中西部地區發展帶來自生力的弱化<sup>12</sup>。

由於經濟力和收入水平擴大的差距，許多不平等現象處處凸顯。例如，資源、資本和勞動力等各種資源要素，由中國內陸地區急速地流到東部地區；結果是天然資源豐富的中西部內陸地區，處於經濟相對落後，資源不足的東南沿海地區，反成為經濟發達地區。再加上，市場經濟活動條件差，難以得到外部投資的中西部的居民，嚮往並遷移到相對來說收入水平高、求職容易的東部地區，這樣大規模勞動力或求職人數向沿海地區移動的現象，不僅侷限在一般工人，尚包括了技術熟練工和高級腦力，其流失現象是很深刻<sup>13</sup>，資金流失現象也類似。簡言之，其結果最終是導致中西部內陸地區自身發展能力的低下，造成自生力的弱化，淪於地區差距擴大的惡性循環。

第三，1978年後中國政府實行「選擇性失衡」的開發戰略和優惠政策，加劇了地區間差距的惡化，不僅說明中國中央政府宏觀經濟調節能力的低下，引發資源分配的非效率性，還帶來產業結構全面性歪曲，勢必成為今後中國經濟持續發展威脅的主因。

中國學者們指出，1980年代初期，中國地區間差距越來越深化，已隱現中國政府宏觀調控的弱化；此種現象，特別凸顯在中西部內陸地區的地方政府，為了保護自己地區的企業和市場，限制其他地區的商品進入自己地區以及原材料的輸出，封

<sup>12</sup> 國務院發展研究中心，同上書，頁16。

<sup>13</sup> 西北地區流失到東部沿海地區的（東南飛）高級科技人才約達35,000名（全部的1/3）。方立主編，中國西部現代化發展研究（石家莊：河北人民出版社，1999年），頁491-492。

鎖地區間的市場，阻止原材料及技術和商品移動，造成地區間相互封鎖，阻礙全中國的市場，形成地方割據主義的經濟體系<sup>14</sup>。形成這樣地方割據主義的經濟體系，實不容小覷。因為閉鎖的經濟體系，若與地方主義的政治、行政傾向相結合，即形成地方對中央的脫離，造成所謂的「諸侯經濟」結構。這不僅威脅到中國中央政府的權威，也給中國政治、經濟的穩定帶來極大的影響<sup>15</sup>。更嚴重情形是，地方政府為了地區經濟保護，輕視地區發展必須的交通、能源等基礎設施建設和基礎工業投資，過度重複地投資到短期內有利於創出效益和稅收增長的煙草、酒類、食品等加工業和消費材料產業方面，類似這樣浪費資本和資源，同時增大了通貨膨脹和非生產部門的投資，在各地區時有所聞。反觀，東部地區隨著市場經濟的加速化，出現不認為西部地區是唯一的資源供給處，開始從國際市場上購買各種原材料的現象。其結果，過去認為中西部地區可以優勢發展的石油、化學、非金屬等原材料加工工業，也集中到東部地區。深入來看，隨著地區割據主義所發生的排他性地區經濟圈，不僅引起地區間的衝突和磨擦，也歪曲地區內產業結構，它對國家投資政策起否定性的作用，也對未來中國長期全盤的經濟發展有著極負面的影響。

### 參、西部大開發政策的意涵和具體方針

目前中國稱呼「東部、中部、西部」的行政區域劃分，是根據 1985 年中共中央決議的「七·五計畫」，結合當地經濟技術發展水平和地理位置的原則下而區分的。現在中國推動的西部大開發政策，範圍是陝西、甘肅、青海、四川、貴州、雲南的六省和寧夏回族、新疆維吾爾、西藏藏族三個自治區以及重慶直轄市，再包括內蒙古和廣西壯族的二個自治區。後者這兩個自治區，納入到西部大開發的範圍，顯然不是單純的依據行政區域來劃分，而是考慮其自治區的經濟水平和少數民族居住地的特殊地位來選定的<sup>16</sup>。南韓企業和學者們注意到，目前中國指涉「西部大開發」一詞，其開發範圍，是全中國國土面積的 72%（690 萬 km<sup>2</sup>），但所屬人口僅占全國人口的 28.5%（3 億 5,600 萬名）。中國提出「西部大開發」這項戰略和政策目標，並不純基於經濟平衡因素，即簡單地考量開發對象是經濟上落後的、少數民族聚集地；

<sup>14</sup> 地方保護主義現象，最代表實例是 1993 年的「棉花大戰」。辛向陽編著，大國諸侯：中國中央與地方關係之結（北京：中國社會出版社，1995 年），頁 588-590。沈立人、戴圓晨，「我國諸侯經濟的形成及弊端和根源」，經濟研究（第 4 期，1994 年），頁 12-20。陳甬軍，中國地區之間市場封鎖問題研究（福州：福州人民出版社，1994 年）。

<sup>15</sup> 方立主編，同上書，頁 227-228。

<sup>16</sup> 「國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知」，人民日報，2000 年 12 月 23 日。

反之，更多地是從地緣政治學的角度，重視該地區與歐亞大陸相連接，是邊防要塞，具有政治軍事的戰略意義。

1949年中共建國以來，其領導階層或政治精英一直構思中國東西部地區間大面積的開發戰略。即1950年到1970年的毛澤東時代，是通過集中投資，實施均衡的發展戰略（強調平等→結果導致經濟效率性低下）<sup>17</sup>，1980年代後，以鄧小平為首的領導階層，提出「先富論」，優先發展東部的不均衡發展戰略（提倡經濟效率性提高→結果導致擴大社會不平等），20世紀末，到了江澤民時代，則希望透過對西部的集中投資，轉向以地區間協力發展的戰略。

現階段提出「西部地區大開發」一詞，是當時中國共產黨總書記江澤民對陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆西北五省視察後，1999年6月在西安召開西北五省、自治區國有企業改革發展座談會上，強調「西部地區開發的步伐要加快」，同時提出「西部地區開發的總原則」要加速化。江澤民在這個會上提議「把加快西部經濟社會發展同保持政治社會穩定，加強民族團結結合起來，把西部發展同實現全國第三步發展戰略目標結合起來，在國家財力穩定增長的前提下，通過轉移支付，逐步加大對西部地區的支援力度；在充分調動西部地區自身積極性的基礎上，通過政策引導，吸引國內外資金、技術、人才等投入西部開發……」<sup>18</sup>。此後，中國的黨、政部門開始政策規劃。很快地，在1999年11月中共中央經濟工作會議上，正式決定2000年始，要求大規模資金全力投入西部大開發事業上。

2000年3月，中國第九屆全國人大第三次會議上，當時的朱鎔基總理在《關於2000年國民經濟和社會發展的政府工作報告》中強調：「實施西部大開發戰略，加快中西部地區的發展，……這對於擴大內需，推動國民經濟持續增長，對於促進各地區經濟協調發展，最終實現共同富裕，對於加強民族團結，維護社會穩定和鞏固邊防，都具有十分重要的意義。」<sup>19</sup>另外，在此報告中，除正式宣布政策實施的步驟和方針外，還將執行政策的小組成員確立，即在國務院國家發展計畫委員會下，新設一個西部開發領導小組（主任：朱鎔基，西部開發辦公室主任：曾培炎，國計委主任以及17名和經濟有關的部長，副部長級構成），其具體工作目標是：今後五十年內，對大西部地區要制定具體、可能實現的中長期的專案。緊接著，2000年6月，中國政府還向外國企業公布了「中西部地區外國企業投資優惠產業目錄」，賦予西部

<sup>17</sup> 中華人民共和國成立後，第一次二十年期的西部開發，主要由毛澤東倡導，分兩個階段推進的。趙曦，中國西部地區經濟發展研究（成都：四川人民出版社，1999年），頁3-5。

<sup>18</sup> 人民日報，1999年6月19日。

<sup>19</sup> 人民日報，2000年3月17日。

地區各省、自治區為引進 FDI 的各種優惠政策，強調可採取符合實地情況（因地制宜），而批准的許可權。隔年，2001 年 1 月，相關配套法規和辦法公布了，中國國務院公布了中央行政法規《關於西部大開發的政策措施的通知》，更確定了開發地區，以及具體的原則和方向。

現實條件來看，中國政府很清楚，中國西部地區落後的基本設施和處於內陸型的地理位置，要達到像過去二十年期間，中國東部地區以出口增長為導向的經濟戰略目標，是不可能的；但中國政府已規劃，到「十·五計畫」時期末，即 2005 年為該開發政策的初期階段；主要是規劃開發計畫和政策，設置重要推動機構和組織成員，集中投資到西部地區的社會間接資本，確立加速基礎建設的目標。在此基礎上，由 2006 年至 2015 年，這十年期將是進入到大規模開發階段；提高西部地區的自身開發能力，積極引進對非 SOC 部門的 FDI 及沿海地區企業的再投資，達到建構中國內陸內需市場和增加出口的目的。再從 2016 年到 2050 年，則是該開發政策全面發展階段；確保自身投資餘力，加強西部地區的市場化、國際化。事實上，中國政府為西部開發政策，已從 2000 年開始，有計畫地按其戰略目標和方針在進行，包括每年發行 1 兆元的國債，80% 以上資金對外向世界銀行等機構申貸；具體而言，在 21 世紀初中國政府已將內部基礎建設一半以上的資金，集中到西部，期盼有計畫、有步驟地把國力投入到西部大開發的戰略目標。

目前南韓企業重視中國政府對西部開發事業的主要投入項目，包括基礎設施建設，加強生態環境保護及為人才培養的高等教育機構的設備擴充等。下列這個圖表，可以看出中國政府在其「十·五計畫」期間，相關配套措施已做了詳細評估；

「十·五計畫」期間中國西部大開發的十大專案及二大工程現況<sup>20</sup>

區分	專案內容	地區	投資額及調資金方案	備註
西氣東輸 天然氣網建設 (4,200km)	新疆—上海 天然氣網建設 (120 億 m <sup>3</sup> /年)	9 個省自治 區	1,200 億元 (338 億元省 出資)	2001 年 9 月開工， 國際招標方式選定 建設企業
西電東送 發展設備網建設 (1,000km)	西部地區水力及火力 發電供應華東、華北	西部 6 個地 區	1,000 億元	2000 年 11 月開工水 力 3，火力 1，線路 網 3 個
西安—合肥	西安—南京間	陝西	232 億元	2005 年開工

<sup>20</sup> 本資料是綜合四川省經濟貿易委員會，於 2001 年 4 月對於西部開發案所彙編的資料。金東河，「中國西部大開發政策給南韓企業的啟示」，中國研究（漢城：第 27 卷，2001 年），頁 491。

鐵路網 (995km)	2000 年 5 月開工	河南 安徽		
重慶—懷化 鐵路網 (640km)	重慶市—湖南省鐵路	湖南省	182 億元	—
西部地區公路建設 (1,700km)	新設公路網主幹線	西部全域	中央及地方政府	到 2020 年 1.5km (1,200 億元投資)
西部地區機場建設	四川省雙流機場等 9 個 機場擴建改建、四川省 攀枝花機場等 11 個新 建設機場	整個西部地 區	中央及地方政 府 50 億元	新疆 4, 甘肅 2, 青 海 1, 陝西 1, 四川 6, 重慶 1, 貴州 1, 廣西 1, 雲南 3 個
重慶市城市運輸 網 (13.5km)	高架單機鐵路建設 14 個停車場	重慶市	32.58 億元	較場口—新山村一 期開工
新疆—青海天然 氣運輸網 (935km)	柴達木—西寧—蘭州 天然氣管道建設, 年輸 送量 50 億 m <sup>3</sup>	新疆 青海	籌措資金專案	2003 年 3 月開工 2001 年 10 月完工
發電防止洪水水 利設施	紫坪鋪壩 (11 億 m <sup>3</sup> , 76 萬 kw) 沙坡頭壩 (0.26 億 m <sup>3</sup> , 7 億 kw)	四川 寧夏等	62 億元/13 億 元 (總 1,150 億元)	2015 年為止總投入 2,848 億元
恢復生態環境及 造林專案	總 775 萬 ha 人工造 林, 形成草原	西部地區	中央政府 960 億元	2000 年已開始
青海鈣肥生產	青海、鹽湖地區	青海	中央及地方政 府	利用鈣廢鹽生產量 100 萬噸/年
西部地區大學及 設立高等教育機 構	新建大專、大學	西部地區	中央政府	利用國債發行資金

南韓學者們認為，從中國政府的國家戰略和政策目標來看，西部大開發政策，具有以下特徵<sup>21</sup>：第一，它是中國共產黨「十四大」標榜的社會主義市場經濟體制下，結合其國家戰略和政策目標，重視地區間互惠、均衡、協助、共同富裕發展的產物。第二，它的政策目標是先爭取中央政府對西部內陸的擴大投資和加強支援、協調沿海和內陸間互助發展、形成地區間共生關係，展開全方位經濟開放政策的目標。第三，它的策略運用是結合開放地區和落後地區，形成點→線→面的輻射型經濟發展部署，即同時開放內陸的省城和邊境城市及沿江（指長江、珠江、黃河等的沿岸）、沿邊（指東北地區和俄羅斯、朝鮮，新疆維吾爾自治區和中東地區，雲南、廣西壯

<sup>21</sup> 同註 4，頁 57-58。



族自治區等西南地區和越南等東南亞的邊境地區)、沿線(指京廣鐵路、京九鐵路、隴海鐵路等主要鐵路邊緣地區)等地區周邊的主要城市;採取以地區經濟發展為據點,逐步共生共榮而強化國家的邊防戰略。第四,它的策略靈活是積極引進外資直接投資,也保證給予稅收的減免,縮短審批時間,下放各種許可權的優惠,允許內需銷售市場擴大,各項專案無限制的優惠等。

## 肆、南韓企業對中國西部大開發政策的認識與對策

### 一、南韓企業對「西部大開發」政策的認識與評估

自 1992 年 8 月韓中建交以來,中國對南韓經濟的重要性逐漸增加。20 世紀 90 年代初,由於南韓內部環境出現高資本負擔的現象,使得企業經營頻現惡化;外部環境受到國際企業的劇烈競爭,亦感受到其競爭力弱化等的危機感(push factors),與此同時受到中國擁有無限的市場潛力,豐沛人力和物質資源等的誘因(pull factors),終於兩邊因素相互謀合的結果,使得兩國不僅展開建交,同時彼此間經濟互動的規模,在量、質上皆快速擴大。以 1990 年為基準,南韓對中國出口規模只不過 5.8 億美元,到 2002 年就創下 237 億美元,幾近增長 41 倍。反觀中國,在 2001 年已超過日本,僅次於美國成為南韓的第二大出口市場。另外,南韓企業對中國直接投資,其間雖然經歷了外匯危機,彼此在質量方面亦出現不少摩擦,但據南韓進出口銀行的海外投資情況報告顯示,南韓對中國的投資,2002 年創下 8 億 8,675 萬美元,比 2001 年的 5 億 7,518 萬美元增長 54.2%。至 2003 年 5 月為止,投資額已達到 4 億 2,853 萬美元,顯然邁向 21 世紀,南韓對中國的投資已進入正常化,中國成為南韓的最大投資國。

大致說來,目前南韓與中國經貿往來頻繁區域,主要仍集中與南韓地理位置接鄰,且文化淵源相似的山東和遼東半島一帶,即中國的華東地區和東北三省,它與中國西部地區的交流甚少。長期以來,中國西部地區因物流動線過長,物流費用過高、落後的產業基礎設施、低的國民收入和消費水平、低的社會開放度、封閉的內需市場等因素,未能成為南韓企業關注的對象。近期南韓對中國西部地區投資意願急增,除了中國政府推動西部大開發政策,逐步宣布許多優惠措施,包括:解除外資企業進入內銷市場的限制,廢除外資企業需內銷 30%,出口 70%的規定外,最重要是中國加入 WTO;南韓認為中國加入 WTO 後,定會為其內陸地區的投資環境予以改善,會消除存在中國經濟不穩定的危險因素。簡言之,目前南韓對中國投資的熱衷,說明中國市場已成為南韓企業必然的選擇和出路;而對中國西部地區的開發,

在南韓立場上看，意味著進入新市場。

南韓企業對「西部大開發」政策優點的評估

粗略來看，雖然中國西部地區比起東部地區發展速度慢、收入水平低，但內陸地區擁有豐富的天然資源、廣大的市場潛力等，對外國企業來說，後者這樣的優勢因素，仍是具有吸引力的。因此，在中國政府尚未正式宣布「西部大開發」政策前，外國大型企業早已悄悄地向西安、成都、重慶等大城市進駐，期待以西部重點城市為據點，由點向面地積極深入中國的大西部。

邁向 21 世紀，隨著中國政府加入 WTO，同時推動把國家固定資產 70% 的預算，要投入到西部大開發產業上，許多觀察家們皆預估，內陸地區人均的實際收入將大大提高，特別是以重要據點城市為中心的發展策略，居民對耐久消費材的需求必然擴大，對外國企業來說，無異提供了進入新的內需市場的動機。針對這樣的誘因，南韓貿易協會於 2001 年 2 月，對正進入中國西部地區的 24 家南韓企業所做的調查顯示（見下圖），目前西部地區是中國最具有市場潛力和發展可能性的投資區。

西部內陸圈投資的優缺點分析<sup>22</sup>

優點	區 分	程 度	缺點	區 分	程 度
	市場潛力	A		交通不便	A
	中央政府支援	B		文化差異	B
	採購原材料容易	B		資金不足	C
	固定貿易	C		中國政府介入	C
	行情上升	D		需求不足	D
	氣 候	E		信用不良	E
	低的市場競爭力	E		環 境	E
	低的租金	E		氣 候	E
				語 言	E

南韓企業評估中指出，就中國大西部地區資源來說，有石油、煤、天然氣等能源資源（西北地區），還有豐富的金屬資源（西南地區），形成這一地區的產業發展的基礎。中國三大天然氣基地四川、陝西、新疆探測到天然氣的儲藏量是中國總儲藏量的 61%。西部地區的水力資源也非常豐富，中國政府發揮西部地區的資源優勢，正進行西氣東輸和西電東送兩大專案。另外，中國國有管理的十種有色金屬（銅、鋁、鉛、鋅、鎳、錫、銻、水銀、鎂、鈦）集中埋藏於西部地區，其中全中國總生

<sup>22</sup> 本資料是依據南韓貿易協會的調查資料：《中國西部大開發和我們企業的進入戰略》（2001.2）修訂的。引自金東河，前揭書，頁 496。

產量鎳 54%，水銀 99%，鈦 97%，皆出自西部地區。

中國西部地區的豐富資源，對想利用其資源的生產性投資企業，亟有吸引力。事實上很多南韓企業已把採購原材料容易，列為投向中國西部大開發產業的重要優點。因為，參與中國西部地區的能源開發專案，不僅可紓緩南韓國內能源不足的現象，而且可把過去以中東為中心的採購資源線，轉向遠東地區，這也是進行多渠道的選擇。

另外，中國政府對外國企業提出的特別優惠政策，也是南韓企業考慮轉向投資中國西部大開發產業的優點之一。2001年4月中國政府在西部地區發布成立改革開發綜合試驗區、民族經濟振興區、國家商務區、國家旅遊區、加工貿易區、經濟合作試驗區、保稅區等，換言之，對西部地區擴大開放了市場經濟領域。緊接著為吸引外資的投入，對這一系列的開發區不斷宣傳：除了享有與沿海開放城市或經濟特區一樣的稅制優惠外，還可依據中國政府公布的「西部開發法決定」實行差別稅率。

另據 2001 年 2 月中國外資網調查結果指出，外國企業中考慮中國西部地區發展可能性，而欲投資部署的選項中有幾個方面，值得注意：若為內銷市場的重要據點，會優先選擇人口密度高而基礎設施最優秀的重慶市；若為原材料或確保原材料投資的地點，會選擇新疆和內蒙古；若考慮 IT（一般俗稱通訊網路；中國媒體則稱「信息」）產業和活用人力的地點，則會考慮四川省和陝西省<sup>23</sup>。事實上，至 20 世紀末，外國著名大企業，例如 IBM、HP 等，已進駐西安等尖端技術開發區多年，它們多是從西部地區地理的有利點，和當地地方政府在租稅、租金、電力使用費等優惠政策中，做最有利的考量。

平實而論，對南韓企業而言，中國西部地區最大的優點，是個未開拓市場，具有極大發展可能性；相對於東部沿海地區早先拓展的外國企業，由於南韓企業屬於後到者，許多優惠條件已爭取不及，反之，如果南韓勇於拓展中國大西部，即是先占市場，應可與其他外國企業處於同一基準線上，可以共同平等的競爭內陸市場。

#### 南韓企業對「西部大開發」政策缺點的評估

中國的西部大開發政策，一方面給南韓企業提供巨大商機的遠景；另一方面也帶來許多難以預料的危險與困難，特別是交通不便是阻礙投資的最大因素。南韓企業對中國西部大開發政策缺點的評估指出，占全中國國土面積 56% 的西部地區，其公路總長度僅僅是全國的 30%，而且 92% 是 2 級以下水平的公路。東部沿海地區的公路密度是 0.3km/km<sup>2</sup> 以上，而西部地區的新疆、西藏、青海、內蒙古等面積最廣

<sup>23</sup> 金東河，「中國西部大開發政策給南韓企業的啟示」，頁 500。

闊的 4 省、自治區的道路密度是  $0.05\text{km}/\text{km}^2$ 。西部地區鐵路網也未達到全國平均水平；水路及航空網也相當不足，投資時必須要考慮運輸成本<sup>24</sup>。換言之，儘管西部地區的資源，對比其他地區占有比較優勢的投資條件，但要保證西部大開發多項產業的成功與否，首要在使物流系統包括道路網、鐵路網、航空網充分完滿的建構起來。

其次，南韓企業對西部開發缺點的評估，還認為對於中國政府政策的連續性亦需加以考慮；因為推進西部大開發政策是項長期宏觀規劃的政策，中國政府為了積極引進東部沿岸企業（包括國有、非國有、外資、合資等）到西部地區開發，就要制定與支援有關的法律、行政法規，以保證其政策的連續性，這些政策或法規是否完善，是否持續貫徹而不受中國政治領導階層更替所影響，皆應提醒南韓企業注意。

## 二、南韓企業的進入中國西部地區的策略和作法

雖然 1990 年代初，南韓企業陸續投入資金進駐中國大西部地區，只不過占全中國外資金額的 0.83%，還屬小額投資的範圍。據南韓貿易協會的調查，實際進入中國西部大開發政策指定的 12 個省市自治地區中，南韓進入內蒙古、西藏、寧夏、廣西地區的企業一家都沒有，反而是集中到市場環境和社會環境比較優勢的四川（成都市）、重慶地區，進入到新疆、陝西、雲南一帶也很少<sup>25</sup>。

前面提到南韓企業對中國西部大開發政策評估優缺點比較後，仍集中全力到市場環境和社會環境比較優勢的四川（成都市）、重慶地區，顯示南韓企業優先選擇西部的重點大城市為出發，主要是從自身最有利條件做了評估。

因為儘管西部地區的全體人均收入，人口密度、消費支出及經濟活動水平皆低，但成都、重慶、西安等大都市，具有 1 億人口以上的購買力，是最具有耐久型材料消費的市場；對西部地區來說，它們也是國民收入和消費水平較高的城市。與此同時，以這些大城市為中心的物流網已形成，現階段多國企業計畫商品出口到西部或投資到西部，皆以此大城市的周邊地區為目標。不過，南韓企業雖考慮上述大城市可做為耐久消費材料市場的投入目標，但西部地區普遍缺少擁有全國流通網的大型國有企業，故也提醒南韓企業應多評估謀求與當地地方政府的合作。

其次，南韓企業對小型投資項目或產業，選擇對自身最有利條件投入有效資金。

據統計，已進入西部地區的李韓企業，主要行業是製造業和銷售業；在成都和重慶，南韓進入的行業是旅客運輸業和利用地區特性的農業部門。南韓中小企業主要進入製造業，大企業則是設立銷售法人公司，銷售家電產品和重裝備等。此外當地有關 IT、衣類、礦產等部門也陸續拓展。最近南韓私營企業想利用在中國西部地

<sup>24</sup> <http://www.hani.co.kr>，2000 年 7 月 1 日。

<sup>25</sup> 南韓貿易協會編，中國西部大開發和我們企業的進入戰略。引自金東河，同上註，頁 502-503。

區因南韓電視劇而刮起的「韓流」，而快速進入這些城市。此外，中國西部大開發政策發表後，許多外國企業進入西部的目標是 IT 產業，南韓 IT 企業及對外投資經驗多的建設企業，對此深具信心，皆鎖定要把西部大開發做為擴大中國市場的機會；包括南韓綜合商社（貿易公司）也宣布要把握中國加入 WTO 後，開放貿易服務市場為契機，增加對中國西部內陸圈擴大投資的機會。

另外，南韓企業對大型投資項目或產業，強調需評估政府間的合作開發。

南韓企業認為邁向 21 世紀後，中國政府為其西部大開發政策所定下初步成功重點，是放在擴大基礎設施以推動各項產業，故有必要對這些重點基礎項目予以關注。

據評估報告指出，通信及交通基礎設施在重慶、四川、雲南等地區比較良好，在青海、新疆、貴州、西藏等地的狀況則非常惡劣。因此，中國政府對後者地區的道路、鐵路建設列為重點；實際上從「十·五計畫」已開始了一些線路（西藏—青海，總計 1,118km）工程的規劃。另外，中國中央政府對西部大開發的重要工程基礎設施投資，預計要集中到水力資源、煤、石油、天然氣、非金屬等主要礦物資源儲藏皆非常豐富的新疆、青海、甘肅等西北地區；因此，南韓企業應考慮進入這一地區投資的企業，是建築工程公司、重裝備銷售、成套設備出口、鋼鐵貿易等行業。深入來看，為確保海外物力資源不斷，南韓企業有必要慎謀遠慮一些長期投資的方案，易言之，某些只為短期效益的南韓個體企業，欲投資中國礦業部門，是不可能的；應由南韓政府出面，如大韓礦業振興公社等，可由它們同中國政府合作，進行礦業開採、加工利用、運輸等，然後再把其經驗傳授給南韓個體企業，這樣才是可行的。至於能源開發方面，南韓電力、南韓天然氣公社等相關國有企業，皆已著手進行調查研究，強調唯有多方面研究和評估，才可為未來經營找到最佳成功的策略。具體而言，對中國西部大開發地區，在開發初期，如果要考慮大規模的 SOC 產業投資時，南韓企業有必要借重南韓政府國有企業的力量或共同集資，如果選定西部內陸市場的中國合作夥伴時，則南韓企業有必要與中國地方政府共同合作。南韓企業很清楚認識到，唯有與中國西部地方政府進行合作關係，不僅可保障韓方安全發展，未來也能確保韓方在土地、用水、電力、物流等基礎設施的多項優惠不絕。

再次，投入中國西部地區的基礎設施產業需大規模的資金，可多利用南韓官方和民間方式來籌資。

由於南韓企業已評估到，投入中國西部地區的基礎設施產業，不僅是與世界各國企業展開激烈的競爭，同時更需大規模的資金做為後盾。因此一些南韓企業評估報告指出，南韓企業要多考慮資金籌措的來源，例如，利用南韓政府的 ODA（公共開發支援金）案的 EDCF（有償協力資金），即選定中國西部地區某項特定產業，提

出實際回收的經濟效益方案，如此必能得到韓方配合撥款。另外，也可透過韓中民間經濟協定會（韓方名稱是「大韓商工會議所」，中方則是 CCPIT）的附屬機構，即西部大開發韓中協力委員會，請求資金的補助。據報導，上項南韓官方或民間的資金補助單位，自中國西部大開發政策宣布後，皆投入相當多的資金贊助中方<sup>26</sup>。

最後，進入中國西部地區投資還應考慮因地制宜的靈活策略。

值得注意的是，中國不僅擁有廣闊的領土、豐富的資源（地大物博）而且具有民族的多樣性；特別是西部內陸圈是多民族居住地區，各有不同鮮明的特色。再加上，西部地區鄰近多國邊境，強烈的民族主義情緒、地區間宗教、生活習慣及樣式上，比其他地區皆有很大差異。因此南韓研究報告提到，企業若選定中國西部特定投資地區後，還應注意各民族間、地區間、城市之間，階層間的消費型態差異，即重視當地的差異和特殊性，進而採取漸進式的擴散型市場策略。此外，如何將企業持續紮根深化更需考慮當地化策略，因為南韓企業若進行中國各民族地區投資，有關銷售、廣告、都需得到當地人的協助，或許最有效策略之一，就是效法臺灣企業做法；即韓方若從中國西部獲得投資利潤或利益金的一部分，可設法回饋當地，應積極參與當地政府投資不足的公共產業，包括對教育、醫療等社會福利基礎設施的擴充。

## 伍、結 語

對中國領導階層而言，西部大開發政策的提出，可稱為是其建國以來第二次改革開放的大戰略構想，其目的主要是部署新的經濟成長主線，持續推動大規模的招商引資。

對南韓研究者和企業而言，中國這一戰略構想的形成，不僅有經濟目的，更重要還有政治和軍事戰略等多重目的。表面上，這個政策的戰略思維起因於，對 1980 年後，中國偏重東南沿海地區經濟發展的對外開放政策，卻造成二十多年來東西部地區間彼此失衡現象，予以修正和總結。實質上，現階段中國政府迫切地推出西部

<sup>26</sup> 韓中民間經濟協定會是 1992 年 8 月，為加強兩國民間經濟交流而創立的，主要業務是派遣投資調查團及支援當地企業等。2000 年 10 月，朱鎔基總理訪問南韓時，推銷中國的西部大開發政策，於是韓中民間經濟協定會就在其內部設立有關共同協力開發中國大西部的「韓中協力委員會」。該會在 2000 年 12 月，將規劃中國西部地區的 11 個省、市經濟發展計畫委員會的 22 名官員邀請到南韓，並以西部大開發為名，要求南韓官方提撥 EDCF 資金（約 8,300 萬美元中一部分），此外，還推動韓中山林綠化專案（無償支援 500 萬美元），接下來將推動中韓雙方在公路、鐵路、機場等基礎工程的建設，以及能源（天然氣、煤）資源、電子、通信等尖端產業的共同開發。

大開發政策，還有一項因素不可輕忽，即 1997 年東南亞金融危機的影響；雖然當時中國並未受到正面的衝擊，但短期間已造成它外部經濟的停滯，連帶更使其內部經濟惡化的現象凸顯。此類現象，對中國政府無疑提出嚴重警訊，因為中國長期自認它屬於內陸型大國，中國的經濟發展和綜合國力不能全依賴東部沿海地區的局部發展；由於深刻認識到中國全面經濟問題的嚴重性，中國領導階層不得不在 20 世紀末，對其經濟結構做重大調整。故 21 世紀初，中國推出西部大開發政策，其目的除了加緊擴大內需，平衡區域間發展，消弭改革開放後地區間不均衡及收入差距的深化，謀求社會安定之外，最重要也要加強中央政府對邊境地區的政治和社會的控制力。

本文在第二、三節，主要在論述南韓學界和企業對中國西部大開發政策的戰略思維，早已進行多方面的探索與分析，在第四節則提到南韓企業對此政策有了全盤認識和評估後，他們提醒韓方在投資行為上，應更謹慎小心。因為投資環境方面，西部地區始終比中國東部地區處於惡劣的條件下，投資前就要評估中國中央及地方政府的主要具體投資政策和各地區投資環境和有關經營產業的內容等，即應多考慮相關投資計畫開發案的可行性。目前南韓企業普遍認為，進入中國西部開發的策略需要審慎而靈活，切不可躁進。

總結來看，南韓企業者已普遍認識到，若從投資宏觀的角度來看，現階段預測西部大開發產業的成功與否，時機尚早。雖然西部大開發政策是中國從國家戰略多種角度來思考，總結建國後五十年經濟發展經驗，來規劃 21 世紀起再五十年期的經濟戰略目標，但它對未來存在其國內、國外不可測的各種多樣變數仍無法掌控。例如，它預測不到金融性危機或經濟危機等世界經濟的突發變數；也不能完全排除因經濟停滯或政治的混亂，而導致中途挫斷和失敗的可能性。特別是，眼前在中國西部待開發產業中，就有多項被估算出資金不足是亟待解決的課題；更嚴肅的問題是，未來中國西部開發政策將進行五十年，在此計畫期間中國政府能否一貫地、透明地推進西部開發事業，也是未知數。因此，針對目前南韓官方和民間，對中國西部大開發政策的過分熱中參與和關注，南韓企業和學術界，皆不斷提出中肯的警語和批判<sup>27</sup>。

<sup>27</sup> 朴相守，「對中國西部大開發研究」，中國研究（漢城：第 30 卷，2001 年），頁 495；產業研究院編，中國的西部地域投資環境以及進出方案（漢城：2001 年 2 月），頁 246-247；三星經濟研究所編，21 世紀的大役事：西部大開發（漢城：2003 年 5 月）。

## 專題研究

## 中國大陸新聞網站之政治經濟分析

## The Political Economy Analysis of New Websites in Mainland China

楊琇晶 ( Yang Hsiu-Jing ) 黃子軒 ( Huang Zi-Xuan )

南華大學傳管所研究生

## 摘要

網際網路的發展對中國大陸所造成的影響日漸加劇，對於社會輿論和政治體制帶來了相當程度的威脅，同時也想追逐廣大的網路商機。中國媒介的管理制度和改革的歷程中，都是在「政治決定、經濟推動」的原則之下進行。因此，本研究將新聞網站分為所有權、內容編採、廣告營收這三個層面做現狀的分析，並以政治經濟學的觀點來分析國家和市場在不同層面的互動過程及所造成的影響。

本研究最後認為科技的發展是全世界必然現象，若要追求經濟和國家發展，就勢得進入全球化的市場。因此，中國必須要逐漸放寬對網際網路的管制，以多元的言論帶領中國走向世界，才不會讓政府不當介入所造成的政府失靈現象持續影響網路市場，而國家的角色是利用這些基礎來制定適當政策和策略，使國家達到利益的最大化。

關鍵詞：網際網路、新聞網站、商業網站

## 壹、前言

中國大陸在 1994 年才正式連上網際網路，1997 年上網人數有 62 萬，到了 2002 年底快速激增到 5,910 萬人，根據「中國互聯網絡信息中心」的統計，在 2003 年 6 月底的上網人數已高達 6,800 萬人，短短半年內增加了約九百萬人。上網註冊.CN 網站數方面，1997 年有 4,066 個，截至 2003 年 6 月，CN 下註冊網站數量已達到 250,651



個，在五年內就增加了將近 51 倍，中國已成為世界上僅次於美國的第二大使用國<sup>1</sup>。網際網路在中國的快速發展由此看來清晰可見，但網際網路發展和普及，對中國所帶來的衝擊卻不僅止於數字所能描述的範圍之內。

網路科技不僅結合了報紙、廣播、電視等傳統媒體的功能，其互動和跨時空的特性改變了人們使用媒介的習慣，在生活、文化、政治及經濟上帶來了不同的光景。對中國來說，政治一直是影響媒介最大的因素，改革開放之後，經濟體制從完全的計畫經濟逐步轉向社會主義市場經濟；媒介國有制度不變，作為黨的喉舌及宣傳意識形態的功能不變，但收入由依靠政府的資助轉為依靠市場經營獲得，形成中國獨特的「一元制度，二元運行」(One system, Two operation) 的媒介體制<sup>2</sup>。雖然經濟的誘因讓中國的媒介體制產生變化，不過，宏觀來看，政治因素的色彩在淡化，但其決定性的影響並沒有弱化。何舟在「從喉舌到黨營輿論公司：中共黨報的演化」一文中形容這種政治和經濟的相互作用在中國媒介內的衝突與矛盾就像一場「拔河賽」<sup>3</sup>。

政治和經濟這兩大因素牽動著中國媒體的走向。在政治上，對大眾媒介的影響表現於政治制度對媒介體制的影響，媒介體制中起決定作用的是媒介的所有制<sup>4</sup>。而經濟利益的驅動和整體經濟環境，對媒介的管理制度、功能發揮、運作方式等都有關鍵性的作用。陳懷林於「經濟利益驅動下的中國傳媒制度變革——以報業為例」一文中，沿用 North 的制度創新 (institution innovation) 理論，以經濟的角度來探討中國媒介制度的變革，他認為，各個社會單位都會依照利益的最大化原則運行，每個機構或個人在侷限的條件下都會不斷替自己謀求最大的利益<sup>5</sup>。在中國大陸 2003 年 7 月所進行的報業整頓行動中，政府明文規定，所有報刊都必須自負盈虧，而整頓改革的目的是為了促進自由市場經濟，減少政府開支<sup>6</sup>。雖然中國也宣稱對媒介的言論絕不會鬆綁，但經濟和政治力量的拉扯似乎又向經濟那方移動了一些。

網路擁有傳統媒體所缺乏的互動性、隱匿性和跨時空性，這也使得網路的影響力與日俱增，網路媒體的定位自然不能和傳統媒體等同視之。尤其是新聞網站，中

<sup>1</sup> 參照「中國互聯網絡信息中心 (CNNIC)」統計資料報告，[www.cnnic.cn](http://www.cnnic.cn)。

<sup>2</sup> 胡正榮，「後 WTO 時代我國媒介產業重組及資本化結果——對我國媒介發展的政治經濟分析」，電視批判 CCTV (<http://www.cctv.com/tvguide/tvcomment/tyzj/zjwz/8506.shtml>)。

<sup>3</sup> 何舟，「從喉舌到黨營輿論公司：中共黨報的演化」，中國傳媒新論 (太平洋世紀出版有限公司，1998 年 9 月版)，頁 72。

<sup>4</sup> 張志安，「試論政經因素對媒介管理制度的影響」，新浪科技 ([www.sina.com.cn](http://www.sina.com.cn))。

<sup>5</sup> 陳懷林，「經濟利益驅動下的中國傳媒制度變革——以報業為例」，中國傳媒新論 (太平洋世紀出版有限公司，1998 年 9 月版)，頁 109。

<sup>6</sup> 「中共官方整頓報刊業，近七百家停辦」，Yahoo!奇摩新聞，2003 年 11 月 25 日。

國將其視為代表黨的言論、形象和意識形態的重要標誌，對中國來說，網路言論的開放對社會輿論和政治體制帶來了相當程度的威脅，但同時又想追逐廣大的網路商機，是個含苞待放的新希望，同時也是個帶刺的挑戰。許多學者已將中國大陸的傳統媒體如報紙、廣電集團等置於政治經濟學的架構下來探討，但網際網路這個新的「第四媒體」則尚未有相關研究出現。網路不單受到政治和經濟力量的影響，它也潛在著足夠強大的力量對政治和經濟體制的改變產生作用力。因此，本研究將新聞網站分為所有權、內容編採、廣告營收這三個層面，以政治經濟學的觀點來分析國家和市場在不同層面的互動過程及所造成的影響。

## 貳、所有權

根據中國國務院新聞辦和信息產業部在 2000 年 11 月 6 日發布的「互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定」中，對中國新聞類網站的分類有二：其一是中央及省市新聞單位直屬的依法所建立的新聞網站，簡稱為「新聞網站」，如人民日報的人民網、南方日報報業集團的南方網、北京多家媒體組建的千龍網等。另一種，屬於非新聞單位依法建立的綜合性新聞網站，簡稱「綜合性非新聞單位網站」，如新浪網、搜狐網、網易、雅虎中的新聞頻道<sup>7</sup>。

「新聞網站」多是附屬於傳統的報紙媒體，因此皆隸屬於中央或省市的地方政府，而「綜合性非新聞單位網站」是指商業網站媒體中所有的新聞中心，不為政府所有。此二種新聞媒體，目前在中國都具有相當的影響力，最主要的幾個網路新聞媒體及分類，如表一所示。

中國發展新聞網站和網路媒體的過程中，政府的帶動是主要動力。中國新聞網站的發展約可分為三個階段，第一階段，1995-1996 年，起初的網路新聞多是傳統報紙電子版、網路版。1995 年 1 月，中國首家上網的雜誌「神州學人」，是中國第一個紙質媒體的網路版。1995 年 10 月，「中國貿易報」跟進，成為中國首家上網的報紙。此階段中國的新聞網站數量少，設備不足，幾乎都是單一文字的訊息，沒有多媒體功能。到了 1997-1999 年的第二階段，是中國新聞網站加速發展的時期。1997 年 1 月，中國國務院創辦「中國互聯網新聞中心」網站，成為中國網路媒體的第一個綜合平台。1997 年 11 月，新華社成立了具有通訊功能的新華網。1999 年底，中國上網報紙共有 700 多家，到 1999 年底，絕大多數中央新聞單位都有了網站。在此

<sup>7</sup> 參考「互聯網站登載新聞業務管理暫行規定」，中國網路媒體 CHINA NETMEDIA (<http://netmedia.academe.com.cn/130/2003-5-2/50012@702.htm>)。

階段，上網媒體數量迅速增加，新聞內容的更新頻率加快，網路的多媒體功能、交互功能和查詢功能被普遍使用。自 2000 年起至今，屬於第三階段。從 2000 前開始，中國為了提高新聞網站的影響力，極力推動大型品牌的新聞網站，如人民網、新華網等中央級新聞單位網站，企圖以強勢集群的力量增加影響力，而各個省、自治區、直轄市也開始整合所屬地區的新聞資源，集中力量建設綜合性的地方新聞門戶網站，如千龍網、東方網等<sup>8</sup>。

表一 網路新聞媒體分類

新聞網站 (國家所有)	有獨立新聞發布系統	中央級新聞網站	人民網 <a href="http://www.people.com.cn/">http://www.people.com.cn/</a> (新聞中心 <a href="http://www.ple.com.cn/GB/news/index.html">http://www.ple.com.cn/GB/news/index.html</a> ) 新華網 <a href="http://www.xinhua.org/">http://www.xinhua.org/</a> 中國網 <a href="http://www.china.org.cn">www.china.org.cn</a> 國際在線 <a href="http://www.cri.com.cn">www.cri.com.cn</a> 中國日報網站 <a href="http://www.chinadaily.com.cn">www.chinadaily.com.cn</a> 央視國際網路(央視國際) <a href="http://www.cctv.com">www.cctv.com</a> 中國經濟網 <a href="http://www.ce.cn">www.ce.cn</a>
		地方級新聞網站	千龍網 <a href="http://www.qianlong.com/">http://www.qianlong.com/</a> (千龍新聞中心 <a href="http://news.qianlong.com/">http://news.qianlong.com/</a> ) 東方網 <a href="http://www.eastday.com">http://www.eastday.com</a> (東方網新聞中心 <a href="http://news.eastday.com/">http://news.eastday.com/</a> ) 北方網 <a href="http://www.norrrth.com.cn">www.norrrth.com.cn</a> 南方網 <a href="http://www.south.com.cn">www.south.com.cn</a>
綜合性非新聞單位網站(商業團體所有)	無獨立新聞發布系統		新浪新聞中心 <a href="http://dailynews.sina.com.cn/">http://dailynews.sina.com.cn/</a> 雅虎中國新聞 <a href="http://cn.news.yahoo.com/">http://cn.news.yahoo.com/</a> 搜狐新聞 <a href="http://news.sohu.com/">http://news.sohu.com/</a>

資料來源：作者自製。

<sup>8</sup> 以上資料參考「前景光明的中國網絡媒體(上)(下)」，央視國際，2003年10月10日，收錄於中國新聞學傳播評論 (<http://chinagate.yam.com.tw>)

令國家新聞網站想要積極壯大的原因，為了因應商業網站新聞頻道的威脅與挑戰是主要的原因之一。根據大陸千龍網的調查顯示，將近 40% 的民眾上網閱讀新聞時，商業網站的是首要選擇<sup>9</sup>。目前中國有三大門戶網站，分別是新浪、搜狐和網易，其新聞頻道對民眾的影響力已和國家所有的新聞網站並駕齊驅。商業網站的附加服務多樣，相較於以新聞為主的新聞網站，民眾有更多獲取資訊的來源及其他的滿足。因此，政府所有的中央及地方的新聞網站，都逐漸轉型為類似商業網站型態的大型綜合性的新聞網站，紛紛加強其搜尋、服務等附加功能，以和商業網站競爭。千龍網就在 2003 年 10 月正式成為中國首家通過 ISO 認證的綜合類網站<sup>10</sup>。

商業網站是以經濟利益為出發點，網站被瀏覽的次數越多，服務越多，商機也就越多，為了吸引更多人注意，就會投入更多心力積極開發。而經濟因素的驅動，使得隸屬於國家的新聞網站面臨了轉型，畢竟能夠吸引更多的人上網收看新聞，才能造成更大的影響力。

## 參、廣告營收

2003 年，中國三大入口網站都宣布獲利，營業收入達到了歷史新高，全部超過億元人民幣，在納斯達克（NASDAQ）的股價也一飛沖天，三大網站也開始大刀闊斧的併購其他電子商務和搜索服務網站來擴大規模。2003 年 11 月，搜狐宣布併購中國最大的網路遊戲網站「17173.com」及北京最大的房地產網站「焦點網」；新浪在同年 12 月宣布收購「上海財富之旅酒店預訂網」；雅虎也併購了知名的網路服務公司「3721」<sup>11</sup>。這三大入口網站的成功似乎代表著成功的獲利模式已漸漸被發掘，但是政府所有的新聞網站，無論中央或地方，卻在盈利模式這方面遲遲沒有獲得長足的進展。

中國的新聞媒體一向被當作宣傳國家理念及建立國家形象的媒介，其社會效益一直多過於經濟效益。「發揮社會主義大家庭的優勢，利用傳統媒體的原有優勢，以股份形式發展網路新聞事業。中央和地方財政每年撥款給予支持，利用三到五年的時間，使其發展壯大。」這是 1999 年中國政府在發展新聞網站時所期望的目標，每年按照原計畫撥出 3 至 5 億人民幣予以扶持，而各地方政府投入新聞網站的資金超過

<sup>9</sup> 「網上看新聞首推三類網站」，千龍研究院「網民新聞閱讀取向調查」綜合分析報告，中國網路媒體 CHINA NETMEDIA (<http://netmedia.academe.com.cn/105/2003-5-27/50001@739.htm>)

<sup>10</sup> 「千龍網成國內首家通過 ISO 認證的綜合類網站」，北京晨報，2003 年 7 月 31 日，新浪新聞 (<http://www.sina.com.cn>)。

<sup>11</sup> 參考「中國網路媒體—業界動態」([http://netmedia.academe.com.cn/105/more/106/106more\\_13.htm](http://netmedia.academe.com.cn/105/more/106/106more_13.htm))

5 億人民幣之多<sup>12</sup>。

雖然有政府財政上的優勢及補助，但新聞網站至今仍是虧損連年。只靠至政府的補貼來維持營運，卻缺乏有效的盈利模式，那麼必然很難與商業網站進行長遠的競爭。政府的新聞網站礙於法規限制無法像商業網站一樣利用上市、合資等方法獲利，只有在經營上設法找尋利基點，才能使新聞網站的持續發展。受到經濟因素的驅動，許多中央和地方級的媒體，都將其資源結合，以擴大其新聞網站的規模和影響力，也學習商業網站的獲利模式，利用多樣化的資訊服務功能、搜尋功能、生活資訊、線上遊戲等來吸引民眾上網使用及收看新聞。

媒介是雙元產品市場 (dual product market)，第一個市場是媒介內容，第二個則是廣告市場<sup>13</sup>。網路廣告一直是網路媒體的主要收入來源，除此之外，網路媒體的第一市場，也就是「媒介內容」，也是目前新聞網站盈利的主要方向，甚至有時可以超過網路廣告所帶來的收益。總結來說，目前中國的新聞網站有以下這些收入來源及盈利方式：

第一，網路廣告。廣告市場是任何媒體最初的收入來源，網路媒體亦然。由於網路廣告製作成本低、速度快、變化又多樣，逐漸取代傳統媒體成為廣告主的首要選擇。而其中，商業入口網站的廣告數量及收入更是凌駕於網路媒體之首。據 2002 年的調查顯示，擁有網路廣告主數量最多的前 3 名媒體分別是新浪、搜狐及網易，而前十名內，官方的新聞網站都沾不到邊<sup>14</sup>。2003 年前半年，中國三大入口網站的廣告總營收高達 33,314 萬元（人民幣），占總廣告市場的 67.8%<sup>15</sup>，專家預測，中國的網路廣告市場還會繼續成長。政府官方的新聞網站網頁瀏覽人數不敵商業網站，廣告數量自然也就少，從此兩種網站的主頁就可以明顯看出，目前官方新聞網站的網路廣告盈利模式並不十分理想。

第二，手機短訊。短訊業務在這兩年的收益成長，已超越廣告成為新聞網站，尤其是商業入口網站主要的營收，是網站轉虧為盈的主要功臣，在中國被稱做「短訊經濟」，列為「產業」來開發，手機短訊在中國市場的重要性可見一斑<sup>16</sup>。2003 年

<sup>12</sup> 郭樂天，「2003 年，中國的新聞網站何處去」，傳播論壇 (<http://ruanzixiao.myrice.com/rllsnzgdxxwzhcq.htm>)

<sup>13</sup> Robert G. Picard, *Media Economics: Concepts and Issues*, 1994。馮建三譯，「市場之概念與角色」，媒介經濟學（臺北：遠流出版社，1995 年），頁 30。

<sup>14</sup> 「2002 中國網絡廣告統計報告」，新浪網—現代廣告 (<http://tech.sina.com.cn/other/2003-06-17/1114199171.shtml>)

<sup>15</sup> 參考熊庭輝，「網絡廣告將保持高速增長」，IT 時代周刊，2003 年 10 月 16 日。2003 年 1-7 月，新浪網路廣告收入 16,849 萬元，占網路廣告市場的 37.8%；搜狐網路廣告收入 11,167 萬元，占網路廣告市場的 25%；網易的網路廣告收入 3,318 萬元，占網路廣告市場的 7%。

<sup>16</sup> 目前 TOM、搜狐等網站，都將「短訊經濟」列為 IT 產業下專題新聞區。

全年，中國大陸的手機短訊流量高達 1500 億通以上，由此獲利將近 150 億(人民幣)，而目前短訊業務收入均占搜狐、網易和雅虎這三大入口網站總收入的 50%以上，且呈現日漸成長的趨勢<sup>17</sup>。在這樣的潮流下，政府的新聞網站也開始學習短訊獲利方式。人民網和新華網從 2002 年底開設手機短訊功能，發送各類的新聞訊息、生活資訊及圖鈴服務等。但由於發展時間不長，用戶也不如商業網站多，無法創造有利的規模經濟 (Economies of Scale)，因此獲利也有限。若未來手機短訊要走向以收費的方式來獲利，官方的新聞網站也將無法和商業網站競爭。

第三，網路遊戲及電子商務。網路遊戲市場的成長，已經成為兵家必爭之地，逐漸成長的業績和手機短訊並列成為未來中國網站盈利的主要來源。據統計，中國網路遊戲市場規模 2001 年僅為 3 億 1 千萬人民幣，2002 年達到了 9 億 1 千萬人民幣。預計 2003 年將超過 20 億元，2006 年更可達到 83 億 4 千萬元<sup>18</sup>。繼網易和韓國網路遊戲商合作推出「精靈」遊戲和自行開發「大話西遊」遊戲後，新浪也在 2003 年初和韓國的線上遊戲合資，推出了目前全球網路玩家人數最多的「天堂」遊戲<sup>19</sup>。商業網站的獲利來源，這些網路廣告、短訊等非廣告收入占總收入比例越來越高，2003 年的數據顯示新浪為 60%，搜狐為 60%以上，而網易則接近 90%<sup>20</sup>。此外，非廣告收入的大宗還包括許多電子商務的開發。如搜狐推出專門針對企業用戶提供收費服務的 sohu.net「搜狐企業在線」、「搜狐分類廣告」；網易以網路遊戲為主，利用個人化服務收費等<sup>21</sup>。

目前政府所有的新聞網站尚未以網路遊戲的方式獲利，但其他電子商務的獲利範圍逐漸在擴展中。例如人民網和電子商務網站合作，推出可以上網訂書、訂花、預定酒店等的服務；新華網推出的「新華服務」，其中的「自選超市」提供線上買賣數百種商品，並可在北京固定區域內免費送貨的服務；千龍網的「網路螃蟹」利用技術整合，增進電子商務及網路服務的方便性<sup>22</sup>。這些都是官方新聞網站創造電子商

<sup>17</sup> 參考李波，「門戶網站：短信會是吃不完的蛋糕嗎？」，環球企業家，2003 年 9 月 2 日。「專家預測：今年全國短信發送將超過 1500 億條」，北京晨報，2003 年 2 月 13 日。

<sup>18</sup> 參考「國內網絡遊戲爆炸式膨脹，今年將超越 20 億元」，太平洋電腦網，2003 年 12 月 6 日 (<http://www.sina.com.cn>)。

<sup>19</sup> 同註 18。

<sup>20</sup> 倪榮根，「亂彈三大中國網絡股季報，牆外開花別樣紅」，國際金融報 (<http://www.chinabyte.com/20030509/1667840.shtml>)。

<sup>21</sup> 「中國新聞網站的贏利模式現狀和發展策略」，南方網，2003 年 10 月 27 日 (<http://www.southcn.com/it/itzt/yingli/200310271033.htm>)。

<sup>22</sup> 參考千龍網 (<http://www.qianlong.com/>)。千龍網在 2003 年 11 月開發「網路螃蟹」服務，這種新型服務可以讓網友在一次登錄之後，任意使用各家網站提供的電子郵件信箱、社群、短訊、購物等多項服務，而無需一次次地輸入用戶名和密碼。

務獲利模式的好方法，但截至目前為止，還真正能獲利的例子並不多<sup>23</sup>。

第四，相關事業經營。新聞訊息出售，及出售新聞及相關資訊，這是國家所有的新聞網站才有的權力。中國規定，只有官方的新聞網站才有新聞編採和專屬權，而商業網站沒有。因此，新聞網站可以出售新聞訊息給商業網站，獲得收入。此外，官方新聞網站也製作增值的新聞資訊出售，如中國日報經營的「中國商用信息網」，每天製作 50 多則中國農藥、IT 產業方面的訊息提供給國外客戶。由於可出售新聞訊息的範圍不廣，因此在此方面的收入也不高<sup>24</sup>。另一相關事業也是政府新聞網站所獨有，依據政策上的優勢，新聞網站紛紛成立「網吧」，也就是「網咖 (cyber cafe)」。東方網在上海成立了連鎖網吧公司；千龍網也和北京多加網吧建立合作關係；浙江的首家連鎖網吧也是由這將所屬的新聞網站「浙江在線」所成立的<sup>25</sup>。中國藉此來整頓不法的網路咖啡店，也利用結盟合作的方式來拓展網路業務，宣傳官方的新聞網站，也企圖在網路遊戲這個大市場中牟利。

## 肆、內容編採

中國「互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定」中規定，只有國家所屬的新聞網站有自行刊載和編採新聞的權力，其他商業網站「經批准可以從事登載中央新聞單位、中央國家機關各部門新聞單位以及省、自治區、直轄市直屬新聞單位發布的新聞的業務，但不得登載自行採寫的新聞和其他來源的新聞<sup>26</sup>。」這是政府的新聞網站和商業網站的新聞在新聞訊息的編採和取得上最大的不同。雖然商業網站必須花錢購買官方的新聞訊息，但商業網站就藉著可以有多方蒐集不同新聞資訊的優點，豐富了其內容，也因此吸引了更多的瀏覽數量。

中國媒體一向被當作宣傳及國家輿論的代表，對媒介的控管也相當嚴格，因此，網際網路的無遠弗屆對中國來說，可以說是面臨開放和言論自由的一大挑戰。尤其

<sup>23</sup> 同註 21。

<sup>24</sup> 「巧打優勢牌，新聞網站營利可待」，中華新聞報，2003 年 8 月 15 日。

<sup>25</sup> 「浙江成立首家網吧連鎖公司」，天府新聞頻道，2003 年 2 月 27 日 (<http://news.tfol.com/news>)。

<sup>26</sup> 第五條「中央新聞單位、中央國家機關各部門新聞單位以及省、自治區、直轄市和省、自治區人民政府所在地的市直屬新聞單位依法建立的互聯網站（以下簡稱新聞網站），經批准可以從事登載新聞業務。其他新聞單位不單獨建立新聞網站，經批准可以在中央新聞單位或者省、自治區、直轄市直屬新聞單位建立的新聞網站建立新聞網頁從事登載新聞業務。」

第七條「非新聞單位依法建立的綜合性互聯網站（以下簡稱綜合性非新聞單位網站），具備本規定第九條所列條件的，經批准可以從事登載中央新聞單位、中央國家機關各部門新聞單位以及省、自治區、直轄市直屬新聞單位發布的新聞的業務，但不得登載自行採寫的新聞和其他來源的新聞。非新聞單位依法建立的其他互聯網站，不得從事登載新聞業務。」

是官方的新聞網站的代表性，更是中國投入大筆資金，不斷更新改版、加強功能的主因。政府新聞單位藉著擁有新聞訊息的主導權，來確保商業新聞網站的新聞訊息和言論在掌握之中，「避免出現政治錯誤的可能」<sup>27</sup>。

除了單純的新聞訊息外，官方新聞網站目前最受矚目的內容，是其「論壇」區域。網路論壇的話題逐漸成為社會輿論，扮演越來越重要的媒體角色。如人民網的「強國論壇」定位於討論政治、經濟、軍事和外交等有關的國家話題；新華網的「發展論壇」則較多社會時事的討論。此外，利用網路的互動性，在論壇中請學者專家上網和網友對談，是目前的新趨勢。

中國對網路媒體的定義明確，要使其成為「傳播正確輿論的陣地」<sup>28</sup>。對於網路論壇，也投入相當的心力來經營和管理。論壇的管理者和版主每天根據時事精心設計論壇的討論主題來引導網友討論，並培養論壇中發言時常會影響及左右其他網友的看法的「意見領袖」，藉此意見領袖來引導、控制整個論壇的輿論方向。對於網路上言論的管制，論壇管理者和版主有權對文章進行刪除，目前許多較大的論壇還裝設「網路訊息過濾技術」，即先設定一個不能在網上出現的詞匯，若文章中包含此詞彙，該文章就無法在網頁上出現<sup>29</sup>。

對於網路言論的管制並沒有隨著網路的發展而鬆綁，反而有日漸嚴格的趨勢。對於新聞業務的發布和管理有 2000 年中國國務院所頒布的「互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定」來規範，同年，中國信息產業部也發布了「互聯網電子公告服務管理規定」以及「互聯網信息服務管理辦法」來管制在網路上的電子論壇、網路聊天室、BBS、留言板上等的言論。

這兩個法規對於網站刊載的新聞訊息及言論有非常具體和嚴格的限制，尤其嚴禁所謂「違反憲法所確定的基本原則和危害國家安全、洩露國家秘密、煽動顛覆國家政權、破壞國家統一」的內容<sup>30</sup>。根據這些條例規定，提供內容服務網路供應商要對網站上出現的所謂「非法內容」負責，這些「非法內容」共分九大類，從具體的宣揚迷信崇拜、有損中國聲譽，以及不利於兩岸統一的言論，到籠統的「含有法律、行政法規禁止的其他內容」等。另外，在網路上發表言論的人以及出現「顛覆性」

<sup>27</sup> 新華網總裁周錫生接受採訪時提到：「…新聞的 B2B 其實是個『雙贏』的做法：一方面，新華網可以輸出新聞，多與一個網站簽約就意味著多占領了一塊陣地；另一方面，商業網站可以節省下大筆開銷，並且避免了出現政治錯誤的可能。」

<sup>28</sup> 同註 12。在中國共產黨黨的十六大報告中，對互聯網站的作用做了明確的界定：「互聯網站要成為傳播正確輿論的陣地」。

<sup>29</sup> 鄭素俠，「談談電子論壇的輿論引導」，中國新聞傳播學評論 (<http://cjr.zjol.com.cn/>)。

<sup>30</sup> 「中國發布控制互聯網新法規」，BBC 中文網，2000 年 11 月 7 日 ([http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_1010000/10106492.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1010000/10106492.stm))。



內容的網站都要對其言論負法律責任。法條也規定，網路系統公司和內容供應商必須保存 60 天的連接網站內容及所有來訪用戶的資料，並在必要時交給警方<sup>31</sup>。有些海外人權組織和異議人士認為，中國對網民的鎮壓，已經可以說是中國文化大革命迫害的翻版，對他們的懲罰是全世界最嚴厲的，而中國為控制網際網路所動用的機構、設備和人員也是最龐大的<sup>32</sup>。

近年來已有許多人因為在網路上的行為和言論被認為不當而遭逮捕。在中國許多省分成立了「網路警察」專門監督網路言論。除了警察和軍方控制，還有一些更具有政治色彩的政府機構，比如官方主要新聞媒體，都有專門的技術人員和專門技術設備來監控網上的活動和資訊。據新聞報導，中國政府還以在網路發表或者轉載文章為由拘捕言論人士，有時候甚至網站下載了別人的文章，網站開辦人也會遭到逮捕和判刑。如今有越來越多的大陸普通民眾因為在網路上張貼被視為「反動」的文章，或是和海外異議人士聯絡而遭到逮捕及審判。中共近期大力鎮壓「網路異議人士」的作為，已經與過去的遊戲規則有所差異，因為任何人都可能成為受害者，不再限於那些敢言的知識分子<sup>33</sup>。

## 伍、結 論

中國媒介的管理制度和改革的歷程中，政治因素決定著媒介的所有權、行政級別、資格審批等宏觀的管理制度，以及媒介內部制度人事、編輯方針、內容審核等核心領域；經濟因素則提供了媒介以合理的成本進行制度創新的可能性，推動媒介的傳播機能、廣告發行、經營機制和資本營運的制度變革。因此，本研究以所有權、廣告營收以及內容控制三層次來開啟對中國新聞網站的分析，不過網路媒體擁有許多傳統媒體所沒有的特性，中國對網路媒體的態度，也顯得獨特一些。在全世界步入資訊化和全球化的今天，網際網路是任何國家發展的必備產物。但網路的多元性和開放性的傳播與資訊流通，似乎使一直以來都把傳播媒體當成是「黨的喉舌」的中國大陸在政治及社會控制、意識形態控制、傳播媒體控制、言論自由的控制等，都面臨前所未有的重大挑戰。

總觀中國對網際網路政策取向，可以說是發展與管制並行，即是以資訊化的發

<sup>31</sup> 「中國收緊對網絡信息的控制」，BBC 中文網，2000 年 10 月 2 日  
([http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_953000/9532272.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_953000/9532272.stm))。

<sup>32</sup> 「中國管制網民言論全球最嚴」，大紀元—大陸新聞，2003 年 9 月 27 日  
(<http://www.epochtimes.com/gb/3/9/27/n383478.htm>)。

<sup>33</sup> 「網路發異議，北京擴大鎮壓」，中國時報，2003 年 11 月 11 日。

展提升國家競爭力，同時也透過嚴格管制，使網際網路可以在中國大陸的規劃下，依其方向發展。一方面藉由諸多管控網路的方法，降低網路對威權政權的可能衝擊，另一方面，中共也積極運用網路而將其視為增加政權正當性與合法性的統治工具，也試圖以國家重點的新聞網站來「樹立中國良好的國際形象」。在經濟取向上，一方面他們希望趕上資訊高速公路這班車，促進電子商務和網路市場的發展，另一方面，他們又希望控制網上的內容，尤其是與官方相左的政治性內容，擔心資訊的自由進入會損害中共的統治。

國家政府在全球網際網路的發展上都扮演著重要的角色。從網路起初時的技術推動，一直到發展成全球化的無國界網路世界時，國家政府到最後終究還是最關鍵的決策者，最後的問題不在於政府應不應該介入，而是技術與政府能不能結合，一同建立一個更好的社會。現在世界的發展雖然尚未到達網路烏托邦的境界，不過從中國政府對網際網路的介入來看，無論是在經濟的發展或是政治的管理上都是相矛盾的組合，與世界的發展走向背道而馳。

中國一直將網路視為是西方資本主義滲透中國的管道，是西方及全球藉著資訊的進入讓中國和平演進的陰謀。因此中國對網路的控管至今仍然嚴格，連中共的喉舌「人民日報」都還發表評論，要中國政府「搶占這個思想輿論陣地的制高點」，稱「國內外敵對勢力正竭力利用這個陣地對我進行滲透」<sup>34</sup>。從事實可見，視資本主義為豺狼虎豹的中國，也無法抗拒世界經濟的潮流而走向市場經濟的道路，在經濟方面越來越受資本主義追求利益的影響。中國在 2003 年 10 月，宣布報業都必須自負盈虧，而網路媒體相較之下，反而像還在襁褓中的嬰兒，處處受到保護，但卻忘了，網際網路才是未來主流的媒體和經濟市場，是不可限量的「新經濟」。

亞當史密斯（Adam Smith）曾指出的市場經濟的運作原則，在市場經濟的體系內，消費者和生產者都將以自利的經濟動機做成決定，市場會自動調節以滿足市場需求，而如此順利的運作之下，資本會逐漸累積，新的生產方式也會不斷創新，國家經濟也自然成長<sup>35</sup>。當市場機制無法順利運作時，政府的介入可以扶正市場機能，振興經濟活動。雖然政府媒介的國有制度沒有改變，但中國的傳統媒體在走向市場經濟的過程中，國家在經濟上介入的份量逐漸在縮減，這樣的方式也使得媒介內容跟著產生改變，走向消費者為主的內容取向。而網路媒體並不像傳統媒體那般易於控管，以經濟面向來看，國家的干預或許可以讓傳統媒體在單一市場中運作，但網

<sup>34</sup> 「中國向網上『敵對勢力』宣戰」，BBC 中文網，2000 年 8 月 9 日  
([http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_872000/8722472.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_872000/8722472.stm))。

<sup>35</sup> 同註 13，頁 30。

路的無國界性，使得網路市場是個無限多、無限廣大的全球市場。若要追求經濟發展，就必然要發展網路，也就一定要和全球的經濟接軌，也勢必要面臨更自由開放的經濟市場。

目前中國對外資的投入網路企業的限制在加入 WTO 後有逐漸放寬的趨勢，外資進入中國網路公司約可占 50%，不過內容服務網站在獲取國外資金、與外商合作或在國內外上市前，必須先得到中國信息產業部的批准。目前中國的三大商業入口網站全是外商投資，也證實了跨國資本在面對中國本土媒介時的優勢的確是存在的。而官方的新聞網站在原本的政治制度中看似最大的利益既得者，擁有政治特權又可不必要擔心經濟壓力。但一連串網路經營的歷史說明了，沒有獲利的網站，是絕對沒有生存空間的，在網路媒介市場已進入買方市場的今天，經濟已超越政治力量成為主宰新聞網站存活的關鍵因素。雖然官方新聞網站不會放棄原有的政治優勢，但這種市場壓力會使其更朝資本化、開放外資進入、開拓市場、整合聯盟的方向邁進。

在全球化的潮流進入中國媒介的過程中，在媒介企業中擁有相對增長的資本時，媒介內容也會隨著境外資本的增加而逐漸產生變化。目前中國對於媒介，尤其網路媒體，仍是管制重重，但科技的發展是世界必然的趨勢，所帶來的開放性也是必然的。但並不是說全球化過程中，國家的角色會消失，而是必須適當介入和干涉。中國對於網路內容的管制過於嚴格，會讓網路的發展停滯不前，不但經濟的利益上無法擴張，在而且與「與國際接軌」的政策相違背，不但損害中國人民的利益，也損害了中國整體的利益。

在網際網路全球普及的情形下，中國一貫讓媒體製造統一的觀點，塑造共同的認知的作法，越來越難執行。網路空間裡的虛擬社群產生，國家不再是人民認同、效忠的唯一對象，除了中國不斷維護的「國家主權」之外，「網路主權」也產生了一種意識形態的歸屬。對國家來說，在全球化潮流下，與國際間的「互賴主權」也越來越重要，唯有和世界版圖和市場接軌，才能獲取最大利益。中國政府對於網路言論和內容的管制和不當的介入或許是維護國家既有意識形態的表現，但同時也是阻擋市場拓張和國家發展的最大阻礙。雖然中國政府花費了相當多的人力、物力來管制網際網路，但整體的經濟效果不彰，反而是「政府」讓原本應屬於自由競爭市場的網路市場運作失靈（failure），亦讓中國人民的消費者主權喪失。

總結來說，資訊科技的日益發展是全世界必然現象，若要追求經濟和國家發展，也必須進入全球化的市場。在此前提下，中國必須要逐漸放寬對網際網路的管制，以多元的言論帶領中國走向世界，如此才能真正「樹立中國良好形象」，才不會讓政府不當介入所造成的「政府失靈（government failure）」現象持續影響網路市場，而

國家的角色是利用這些基礎來制定適當政策和策略，使國家達到利益的最大化<sup>36</sup>。

---

<sup>36</sup> 高安邦，政治經濟學（臺北：五南圖書出版公司，1997年11月初版），頁95-99。

## 法律與法制

## 海峽兩岸毒品犯罪現況分析

Analysis of Present Situation of Drug-related Crimes in  
Cross-Strait

鄭幼民 ( Cheng Yu-Min )

中國文化大學中山學術研究所博士候選人

## 摘 要

臺灣地區自 1993 年 5 月向毒品宣戰以來，歷經十一年的反毒工作，雖然已成全民共識，亦有相當輝煌的成果，但毒品犯罪的再累犯比例逐年增加，新興化學合成毒品的逐漸興起，使得我國毒品犯罪趨勢益形複雜與多樣。且近年來中國大陸對「冰毒」（即安非他命）採取嚴打措施，致製安師傅有回流臺灣設廠製造現象，由近兩年國內緝毒機關迭破製安工廠案件，可充分說明安毒在國內氾濫情勢及兩岸毒品犯罪關係密切情形。中國大陸自改革開放以來，毒品犯罪案件亦有逐年升高的現象，雖然官方採取嚴禁、嚴打措施，但吸毒人數仍逐漸升高，並無法有效遏止，其中部分毒品犯罪案件亦有臺籍人士涉入其中，因此兩岸如何聯合進行打擊毒品犯罪？實為目前兩岸消弭毒品犯罪案件，必要研商的議題。本文即是從兩岸毒品犯罪現況分析，進而探討兩岸合作打擊毒品犯罪的必要性和可能性。

關鍵詞：毒品、毒品犯罪、兩岸打擊毒品犯罪作法、兩岸刑事司法協助

## 壹、前 言

毒品問題已成為當前世界上幾乎頭等嚴重的社會問題，不少人認為 21 世紀人類面臨的兩大難題之一就是毒品。據聯合國的報告，全世界每年毒品交易額高達 5,000 億美元以上，是僅次於軍火貿易額的世界第二大買賣<sup>1</sup>。根據聯合國毒品控制和犯罪

<sup>1</sup> Oakley Ray & Charles Ksir 著，夏建中等譯，*Drugs, Society and Human Behavior*, 8<sup>th</sup> ed. 毒品、社會與人的

預防辦公室（The United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC）於《2003 年全球非法麻醉品趨勢》（Global Illicit Drug Trends, 2003）報告中指出，估計全球有 2 億人吸毒，其中 1.63 億人吸食大麻，3,400 萬人吸食安非他命類興奮劑，800 萬人濫用 MDMA（搖頭丸），1,400 萬人吸食古柯鹼，還有 1,500 萬人吸食鴉片及 1000 萬人吸食海洛因<sup>2</sup>。毒品不僅涉及成千上萬的販毒者和吸毒者本身的生理和心理問題，而且，也涉及政治、經濟和社會的各個方面。社會學的研究者認為，毒品使用的方式、行為和主觀體驗不僅受到毒品特性的影響，也受到諸如文化、個體或群體期望值和社會因素的影響<sup>3</sup>。毒品的魔力，外人難以想像，戒斷更是難上加難，「戒毒一年，一口還原」不是誇大之詞。吸毒的人背後也許各有社會因素，地區或許不同，但結局悲慘則無二致<sup>4</sup>。

毒品犯罪除了有治安層面及法律層面的問題，也是社會問題，因為毒品犯罪活動具有組織嚴密、單線聯繫、多重阻絕、分工多盤、高隱密性、手法多變、跨境越區等特性，且販毒活動經常伴隨著槍械、色情、暴力及洗錢犯罪，使得犯罪行為愈演愈烈，集團組織勢力日漸龐大，時至今日毒品問題已成為嚴重的跨國（區）性犯罪，也是全球性皆須面臨與設法解決的共同難題，絕非單一國家或機關所能獨力對付，不僅各國緝毒機關從事查緝工作，甚至各國的情報安全機關亦相繼介入，同時還輔以其他執法機關協同查緝，並積極推動國際合作<sup>5</sup>。

## 貳、海峽兩岸毒品犯罪現況

### 一、臺灣地區毒品犯罪現況

從法務部調查局偵辦案例發現，國內毒品走私方式仍以漁船、海運貨櫃為大宗；自大陸、北韓海域、東南亞泰國等地區走私入境所占比例陸續增加，毒梟兩岸三地，跨海勾聯情形，益形嚴重。目前國內毒品犯罪，仍具有逕赴毒源地購買毒品、交易採人貨分離、販毒手法不斷翻新等情形，並出現下列現象，應予以重視因應：

第一級毒品海洛因危害嚴重：依據法務部統計摘要，2003 年全國海洛因查獲

---

行為（北京：新華書店，2001 年 10 月，初版），譯者前言，頁 1。

<sup>2</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Illicit Drug Trends 2003 (Executive Summary)*, (New York: UNODC, 2003), p.13。

<sup>3</sup> 同註 1。

<sup>4</sup> 馬模貞，毒品在中國（臺北：克寧出版社，1994 年 8 月，初版），頁 4。

<sup>5</sup> 法務部調查局，民國九十一年經濟及毒品犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，2003 年 4 月），頁 182。

數量 532.64 公斤，為五年來次大量；地檢署新收毒品案件第一級毒品海洛因再次超越第二級毒品（甲基安非他命），達 57.8%。在監毒犯中第一級毒品犯首次超過 70%，海洛因成癮性最高、危害性最烈，很難有效戒治，嚴重危害個人身體健康，影響家庭幸福，造成社會治安隱憂。

毒品來源地區愈趨複雜：國內毒品仍以海洛因、甲基安非他命為大宗，惟近年來 MDMA、愷他命、特拉嗎竇及其他不法藥物有明顯增加趨勢；走私路線仍如以往多以經過泰國或大陸轉運來臺，其中除原來源地大陸、泰國、香港外，另發現有加拿大、荷蘭、比利時、印度、柬埔寨、越南、印尼、馬來西亞、菲律賓。

新興合成毒品、藥物漸趨氾濫：國內毒品雖仍以海洛因、甲基安非他命為主，但據行政院衛生署管制藥品管理局公布資料顯示，刑責較輕的第三級毒品，如愷他命，另屬第二級毒品的大麻、MDMA 亦大幅成長，使國內毒品犯罪愈趨複雜化。

無毒品前科國人充當運毒交通：以往自國外夾帶毒品走私進入國內，多由港、泰、星或非洲貧窮國家等外籍人士擔任運毒交通，然受不景氣影響，國人受利誘擔任交通由關口走私毒品案件遽增，值得注意的是，販毒集團利用無毒品前科國人及在學大學生夾帶毒品來臺案例明顯增加。

安毒製造工廠大量回移臺灣：自 2000 年以後，中共對冰毒（甲基安非他命）採取嚴打措施後，製造工廠已逐漸移回國內或東南亞地區，近二年法務部調查局已陸續查獲 17 座中、大型甲基安非他命製造工廠案件，顯示甲基安非他命製造工廠死灰復燃，回流臺灣嚴重。

黑道分子槍毒合流介入毒品市場：以往黑道分子介入販毒活動均屬個人行為，惟近來搖頭丸、愷他命、FM2 等新興毒品在 PUB、舞廳、KTV 等場所成為新寵，且有暴利可圖，幫派、黑道分子藉機圍事並劃分勢力範圍，又為確保暴利而槍毒合流，走私案件增多，嚴重危害社會治安。如今（2004）年 4 月 26 日在臺北市 B1 搖頭吧，發生幫派火拚，店長朱某遭槍殺，傷重不治，即為典型之案例<sup>6</sup>。

再、累犯比率居高不下：毒品犯罪近五年來之再、累犯率皆達 60% 以上，2001 年、2002 年更高達 65% 以上，顯示施用毒品上癮後，因心理依賴而甚難戒治，且衍生行竊、殺人、弑親等諸多犯罪問題。執行毒品案件裁判確定有罪人數及再、累犯情形統計，已由 1993 年的 23.6% 升至 2003 年的 66.0%，如何使毒品再累犯問題獲得有效控制？應為當前反毒工作當務之急（詳表一）<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> 吳家詮、陳珮琦，「店長遭黑槍射殺」，聯合晚報，2004 年 4 月 26 日，第 1 版。

<sup>7</sup> 法務部調查局，民國九十二年經濟及毒品犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，2004 年 4 月），頁 195。

表一 法務部統計執行毒品案件裁判確定有罪人數及再累犯情形

年別 (民國)	比率							
	合計	小計	同罪名	百分比	累犯	同罪名	再犯	同罪名
82年	47,836	22,706	11,271	23.6%	10,130	5,273	12,576	5,998
83年	43,608	26,204	18,586	42.6%	11,832	8,981	14,372	9,605
84年	31,554	20,771	15,970	50.6%	10,237	8,492	10,534	7,478
85年	26,493	18,502	15,023	56.7%	10,080	8,843	8,422	6,180
86年	32,036	22,747	18,868	58.9%	12,934	11,656	9,813	7,212
87年	19,981	14,709	12,224	61.2%	8,131	7,341	6,578	4,883
88年	8,391	6,429	5,218	62.2%	3,502	3,149	2,927	2,069
89年	13,191	10,307	8,399	63.7%	5,809	5,287	4,498	3,112
90年	13,511	10,936	9,038	66.9%	5,931	5,402	5,005	3,636
91年	11,856	9,823	7,780	65.6%	5,491	4,682	4,332	3,098
92年	12,677	10,402	8,368	66.0%	5,869	5,072	4,533	3,296

表二 法務部統計全國查獲毒品種類暨來源地區表

單位：公斤

類別 地區 年別 (民國)	合計	第一級毒品				第二級毒品					第三級毒品				
		第一級毒品合計	海洛因	嗎啡	古柯鹼	第二級毒品合計	罌粟	M D M A	大麻	安非他命	安非他命半成品	第三級毒品合計	特拉嗎竇	愷他命	
88年	1,488.24	107.95	107.77	0.11		1,362.55	0.02	3.25	47.92	1,215.14	95.66	15.99	-	-	
89年	1,326.40	277.45	277.33	0.12		1,039.59	0.02	4.93	73.98	836.24	120.00	9.35	-	-	
90年	2,064.36	368.12	362.50	0.06	5.56	1,688.66	5.43	44.65	106.99	1,421.01		7.59	-	-	
91年 (r)	2,268.92	603.46	599.09	0.06	4.31	1,452.56		132.65	11.06	1,298.06	1.96	212.90	147.19	63.16	
92年 (p)	8,482.07	532.87	532.64	0.04	0.19	7,326.52	0.03	405.63	121.17	3,980.51	2,811.75	622.69	5.00	600.48	
年 品 來 源 地 區	臺灣地區	3,453.25				3,313.61		305.64	0.38	1,009.45	1,996.75	139.64	4.52	123.98	
	中國大陸	321.52	61.07	61.07		254.78		61.02	0.04	193.72		5.67	0.04	1.02	
	香港	2.43	1.53	1.53		0.90		0.04		0.86					
	泰國	119.94	88.13	88.13		31.25			24.27	6.98		0.57		0.57	
	緬甸	30.76	30.76	30.76											
	其他地區	492.69	95.29	95.10		0.19	194.54		30.01	27.47	125.53	8.75	202.86	0.32	202.54
地區不明	4,061.49	256.10	256.06	0.04		3,531.44	0.03	8.92	69.01	2,643.96	806.25	273.95	0.12	272.38	

說明：毒品來源地區係由各查獲機關依毒品包裝或走私來源地區或毒犯之自白判別統計，包括轉口地，並不專指原始生產地區。如無法判明則列入地區不明欄。  
 地區不明欄亦包括毒犯街頭交易或持有、施用等被緝獲其毒品來源無法判明之資料。  
 r：修正數、p：初步統計數<sup>8</sup>。

<sup>8</sup> 同註7，頁235。



## 二、中國大陸地區毒品犯罪現況

2001 年，據中共國家禁毒委員會之統計資料，緝毒執法部門全年共繳獲海洛因毒品 13.2 公噸，遠超過歷年來海洛因毒品的查獲量，其中 70% 以上是通過堵源截流查獲的；而甲基安非他命及搖頭丸的查獲量，則分別為 4.8 公噸及 207 萬粒<sup>9</sup>。

大陸境內毒梟走私販賣的毒品，包含海洛因、安非他命、搖頭丸、鴉片、大麻、嗎啡、麻黃素、罌粟殼等成品、半成品及原料（含化學先驅物），幾乎囊括目前主要濫用之毒品項目，而就毒品犯罪案件之分析，據中共官方國家禁毒委員會所發布之資料，單單 2002 年，中國大陸共破獲毒品犯罪案件 11 萬餘起，緝獲海洛因毒品高達 9 公噸餘，強制戒毒計 25 萬 2 千餘人<sup>10</sup>。中國公安部副部長羅鋒 2004 年 2 月 9 日指出，大陸去年累計登記在冊的吸毒人數已達 105 萬人，現有吸毒者超過 74 萬人（1992 年，吸毒人數為 25 萬人），其中現有濫用海洛因的有 64 萬 3,000 人，濫用搖頭丸、氯胺酮及其他麻醉藥品、精神藥物的人數正呈繼續上升趨勢<sup>11</sup>。

中國大陸地區境內毒品犯罪活動，隨著毒品消費市場的不斷擴大，不僅非法種植罌粟等毒品原植物違法犯罪問題在中國大陸境內一些地區死灰復燃，製造各種麻醉藥品和影響精神物質也在中國境內出現，並且呈現日益嚴重的趨勢。茲臚述如下：

非法種植罌粟、大麻的情況屢禁不止

據公安部禁毒局的統計：1997 年全國共剷除非法種植的罌粟 1,123.4 萬株；1998 年全國共剷除非法種植的罌粟 584.4 萬株。1999 年在大興安嶺、小興安嶺、完達山區，通過組織航測，發現成片非法種植的罌粟 1,000 多塊，共約 1,387 畝，非法種植罌粟的情況幾乎涵蓋了中國大陸各地。另非法種植大麻的情況在新疆、雲南、甘肅、寧夏等地區也顯現的比較嚴重<sup>12</sup>。

土法加工鴉片、海洛因的情況更加嚴重

由於中國境內濫用的海洛因 70% 以上來自境外，因此境內還沒有發現大量精工加製的海洛因，但一些地區仍有不同程度存在著土法加工鴉片、粗製嗎啡和粗製海洛因等鴉片類毒品，以及大麻煙等粗製大麻類毒品的問題。

上述粗製毒品主要發生在非法種植罌粟、大麻問題比較嚴重的地區。如河南、安徽、山西等地近年來土法加工鴉片類毒品的問題一直比較嚴重，一些毒販不僅自

<sup>9</sup> 中華人民共和國國家禁毒委員會，2001 年中國禁毒報告（北京：中華人民共和國國家禁毒委員會辦公室，2002），頁 4。

<sup>10</sup> 中央社，「中國大陸毒品氾濫去年破獲十一萬餘起案件」，<http://tw.news.yahoo.com/2003/03/05/twoshore/cna/3849324.html>，2003 年 3 月 5 日。

<sup>11</sup> 中央社，中國吸毒人數逾七十四萬人人數仍在繼續增加中（臺北：2004 年 2 月）。

<sup>12</sup> 中共當前的毒品問題，摘自中共 2003 年 2 月出版之「禁毒學教程」。

已非法種植罌粟，甚至轉向從雲南、貴州、四川、黑龍江、內蒙古、陝西等地收購鴉片膏、黃皮等原料，然後運回原籍加工成粗製海洛因後販售<sup>13</sup>。

製造冰毒、搖頭丸等化學合成毒品犯罪來勢兇猛

中國境內製販冰毒犯罪始於 90 年代初期，最初是由臺灣地區的一些不法分子引發的。80 年代冰毒在港、臺地區氾濫，當時臺灣地區一些不法分子曾利用福建沿海對臺開放的時機，通過民間小額貿易，從大陸走私麻黃素到臺灣地區，用於加工製造冰毒。90 年代臺灣地區展開了大規模的掃除冰毒行動。於是臺灣、香港地區的犯罪集團便開始把製販冰毒犯罪活動向大陸滲透、轉移。

另據中國國家禁毒委員會、公安部統計 1991 年至 1999 年，中國警方共破獲製販冰毒案件 360 起，繳獲冰毒 23.3 噸；2000 年，破獲製販冰毒案件 372 起，繳獲冰毒 20.9 噸、「搖頭丸」24 萬粒；2001 年，隨著公安緝毒部門及時發現製造苯丙胺類毒品窩點的能力不斷增強，一批冰毒、「搖頭丸」加工廠被搗毀，繳獲各類易制毒化學品 208 噸，有力打擊了此類毒品的製販活動。由於及時阻斷了苯丙胺類興奮劑毒品的生產，當年繳獲冰毒量比 2000 年下降 77%，同時，「搖頭丸」犯罪的迅速發展蔓延態勢也得到一定程度遏制。2002 年 1 至 6 月，全國緝毒部門在打擊苯丙胺類興奮劑毒品犯罪專項鬥爭中，共繳獲冰毒 644 千克，同比下降 79.8%；繳獲「搖頭丸」79 萬粒，同比上升 23.4%<sup>14</sup>。

### 參、海峽兩岸毒品犯罪走私勾聯猖獗原因

探究海峽兩岸毒品走私猖獗及毒梟勾結頻繁之原因，除主要基於走私販賣毒品所帶來之優厚利潤，妄想一夕致富的「貪圖暴利」心理外，尚有以下之原因：

一、地理環境，地利之便

「金三角」毒品由於受到國際緝毒機關不斷的打擊，已逐漸北移，越來越接近大陸雲南一帶，傳統經由泰、緬、寮的毒品輸出路線亦一再受到阻撓，在毒品無處宣洩下，國際販毒集團為牟取暴利，利用大陸對外開放和邊界貿易迅速發展，邊民交往便利的機會，開闢了走私毒品所謂的「中國通道」，即經由金三角——雲南、廣西、廣東——香港、澳門、臺灣地區，向北美或澳洲販運<sup>15</sup>。滾滾毒流就沿大陸西南

<sup>13</sup> 同前註。

<sup>14</sup> 中共公安部，中國警方重擊苯丙胺類興奮劑犯罪，2003 年 8 月 16 日。

<sup>15</sup> 馬曉，毒品的走私與查緝，輯於《海峽兩岸犯罪偵查之理論與實務學術研討會》（臺北：國立臺灣大學法律系主辦，1998 年 5 月），頁 2。

各省傾洩而下，除在中國過境販毒外並流出境外毒害全世界，臺灣則首當其衝，成為最大的受害者，這就是近年來國內毒品氾濫急遽升高的因素之一。另因大陸地區與臺灣僅一水之隔，兩岸地區距離近，販毒集團所花運毒費用比較至其他地區為低且較安全。此外，臺灣四面環海兼以海岸線曲折，地形起伏變化大，沙岸、岩岸交錯，不利海巡部隊等查緝走私單位之部署，加以查緝人力、設備之不足，遂提供兩岸跨區毒品犯罪集團有利之地理環境，亦是有利於兩岸毒品走私活動的原因<sup>16</sup>。

## 二、海峽兩岸刑事司法協助不足

兩岸民間之交流，始自政府於 1987 年 11 月開放大陸探親，雙方各層面的往來日益頻繁，交流的形式、管道層次也不斷地擴增及提升，迄今對兩岸關係，儼然已從單純「量變」進展成「質變」的形勢。兩岸各層級人員透過文化、社會、經貿等各層面的往來，已建立雙方基本互動與交流模式，使得原本隔絕的兩個社會體系相互流通，對促進兩岸人民了解，是有一定的影響。然許多因交流而衍生的犯罪問題，囿於現實國情考量下，兩岸並無簽訂有關打擊犯罪之刑事司法互助協定，當兩岸某一地犯罪發生，往往僅靠兩岸之單方面的管理與法規來加以追緝與制裁，而非透過雙方協商與協議來進行管理，導致所有因犯罪行為所引發之相關問題，無法完全而有效地充分解決，同時民眾權益亦無法有效地獲得保障。此一現象，亦給予從事走私販賣毒品之人，有逃避刑事制裁之機會及心存僥倖之心態，進而助長兩岸毒品犯罪氾濫及增加執法人員的偵查困難。

## 三、文化背景相同，交流方便通暢

兩岸人文系出同門，具有共同文字、語言、風俗、習慣等淵源，因此從事兩岸跨區之毒品交易活動，相較其他地區較具優勢與便利，同時亦有親切之感，不若港盤、泰盤或其他地區盤需與「外國人」交涉，且在語言溝通上，尚需第三者的通譯，以致產生阻礙。再者，政府開放國人至大陸觀光及投資，加上兩岸地下經濟猖獗，又有便捷漁船權充地下海運交通角色，而我國離島地區，如金門、馬祖、澎湖等與大陸地區福建、廣東等沿海城市如平潭、廈門、汕頭等地有較深的地緣關係，且早有各類的「民間接觸」，遂成為大陸東南沿海地區毒梟，將毒品走私進入臺灣本島的最佳跳板。

## 四、製毒原料充沛，產銷一貫

誠如前述，臺灣地區主要氾濫的毒品有海洛因與甲基安非他命。海洛因多來自「金三角」，經東南亞、中國大陸、港澳等地走私管道入臺，尤其中國大陸管道在兩

<sup>16</sup> 沈道震等，兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究（臺北：遠景基金會，2003年6月），頁57。

岸往來日漸開放與頻繁下，已是毒梟走私入臺的最主要路線。1993年5月我政府「向毒品宣戰」後，製安毒梟一則在國內各查緝機關戮力查緝之下，無法在臺灣立足。二則基於取得生產原料（即麻黃素）及其他製毒化學品之便利，三則在便於尋覓秘密工廠之設立地點及掩護，多在大陸就地取材，煉製後再走私回臺。惟近年來，由於中共對毒品犯罪採取嚴打政策，製安工廠已有回流臺灣現象，從近二年法務部調查局陸續查獲17座中、大型甲基安非他命製造工廠案件即是明證<sup>17</sup>，而製安原料麻黃素仍多來自大陸地區。

#### 五、毒梟深知臺灣海防查緝薄弱，有機可圖

由於科技的進步，毒梟可以無遠弗屆的聯絡、控制販毒活動。對此種境外操控的販毒模式，除甚難緝捕幕後藏鏡人外，製、販毒品者與毒源地區毒梟的結合，更使毒品犯罪走向組織化、系統化。而在人文相同、地理相近的大陸，自然是國內毒梟最易、最愛進出的毒源地。另外查緝人力、設備之不足，兩岸非法進出便利，所造成國內毒品通緝犯潛逃大陸之現象，亦間接增長兩岸毒梟之勾聯活動。在上述諸多因素的推波助瀾下，兩岸毒梟間勾聯及毒品犯罪是有持續密切及嚴重之趨勢。

#### 六、金、馬小三通形成漏洞漸成毒品轉運站

2002年9月法務部調查局已偵辦自金門利用托運箱型車至高雄港轉運毒品案件，自車上夾層查獲愷他命原料13.4公斤，約可製造愷他命140粒<sup>18</sup>，顯示金門、馬祖地區與大陸實施小三通後，毒梟已利用此一管道自大陸轉運毒品至臺灣本島。蓋因金、馬至臺係屬國內航線，一般海關人員配置較少，且對國內線乘客檢查較鬆，故予以毒梟可趁之機，將毒品藉由金、馬小三通轉運流入島內。

## 肆、海峽兩岸毒品走私模式

大陸對臺毒品走私活動以海運、空運為主要途徑。歷來販毒集團所使用之手法根據已查獲之案例顯示，可分為下列幾種方式最為常用：

### 一、漁船走私

由於漁船靠岸方便，毒梟經常選擇福建東山、晉江、石獅、石井港、廈門及廣東汕頭、廣州、深圳等地，作為購毒、運毒起點，並於漁船裝載後，在公海滯留，聯絡臺灣走私船隻伺機接駁上岸。而臺灣之基隆八斗子、宜蘭蘇澳、南方澳漁港、雲林沿海漁塢、嘉義布袋鹽田、屏東東港、恆春沿海等地區，外海漁船作業密集，

<sup>17</sup> 同註7，頁194。

<sup>18</sup> 同註7。

易於掩護，進行海上接駁，及利用漁船出入港口矇混上岸，尤為毒梟之最愛，成為大陸毒品流入臺灣之最佳管道。分析此種毒品走私之模式，具有兩大特點：其一，利用臺灣漁船、漁民作為走私工具，漁船藏放毒品數量龐大；其二，利用沿海漁塢、鹽田等農漁業特性及漁船特有作業方式，進行偷渡掩護，海巡單位往往不易察覺，而輕易將毒品偷渡上岸。

例如：法務部調查局專案小組於 2000 年 11 月間偵破「深澳港漁民董○○走私安非他命 20 公斤案」後，繼續循線追查游某等走私毒品集團，偵悉游某利用渠所有之漁船「金○豐」號自大陸走私毒品來臺，經專案小組積極偵監，並派員至臺北縣瑞芳鎮深澳漁港地區，對游某等人展開行動蒐證，發現「金○豐」號漁船於 2001 年 2 月 22 日自深澳漁港出海，前往大陸接運毒品，俟該漁船於 2 月 24 日下午六時許返回深澳漁港後，專組人員即登船搜索，在船上查獲安非他命 148 公斤，並逮捕曾○○等七名大陸漁工<sup>19</sup>。

## 二、貨櫃走私

近年來臺灣地區海空貨運十分發達，各國貨物進出口數量極為龐大，尤其貨櫃容量甚鉅，且完全密封，不易全面澈底檢查。因之，近幾年來大陸地區毒品利用此種轉口運送方式，流入臺灣地區或轉運出境案例，日益增多。

貨櫃走私依走私物品藏放位置可分為：

藏在貨櫃本身夾層中：貨櫃體積巨大且港口進出貨櫃數量龐大及貨櫃為金屬材質不易檢查等弱點，將毒品藏於貨櫃本身夾層內走私，此種方式不易查獲。

藏放於進口物品中：即將毒品藏放在眾多進口物品中以逃避檢查，其外層放有備查之物品作為掩飾。

例如：法務部調查局經長期偵查獲悉，南部某販毒集團利用貨櫃夾藏方式走私毒品來臺販售牟利，經密集偵查得知該集團貨主莊某於 1999 年 12 月間，赴大陸安排貨櫃走私事宜，並於 25 日返國，立即報請高雄地檢署檢察官指揮偵辦，2000 年 1 月 1 日，專案小組人員見時機成熟，乃依法逮捕莊某，並在渠住所查獲安非他命 15 公斤並起出大陸偽藥正露丸 5,200 粒、減肥藥 99 萬餘粒、止瀉丸 50 萬 6,000 餘粒、壯陽藥 3,924 瓶<sup>20</sup>。

## 三、旅客夾帶

指搭乘飛機或遊輪入境旅客，隨身將毒品藏匿於髮乳、酒瓶、雕像、電鍋、行

<sup>19</sup> 同註 7，頁 211。

<sup>20</sup> 法務部調查局，民國八十九年經濟及毒品犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，2001 年 4 月），頁 213。

李箱夾層、鞋底夾層或將毒品吞入腹內、藏於肛門或貼身綑綁穿寬鬆衣服做掩飾、託由不知情旅客代為攜帶入境。

例如：2003年11月臺籍的鄭○成、倪○進、陳○學涉嫌自大陸廈門將海洛因偷運到金門後，以保險套密封後塞入肛門內，企圖夾藏運毒到臺灣，但在金門機場被治安單位攔截。經偵訊鄭○成等三人後，初步研判該集團這種以塞肛門方式的人體運毒手法，至少已經得手四、五次以上，同時並將鄭○成（五十四歲、苗栗人）、倪○進（四十五歲、北市人）、陳○學（四十九歲、苗栗人）三人，依《違反毒品危害防制條例》罪嫌移送金門地檢署偵辦<sup>21</sup>。

## 伍、海峽兩岸打擊毒品之作法

中國自清朝道光年以後就深受鴉片毒害，因此海峽兩岸對毒品禍國殃民的體認同樣深刻，在禁毒政策基本上完全一致，採取嚴禁的政策。茲將兩岸打擊毒品之作法，敘述如下：

### 一、臺灣地區打擊毒品犯罪之作法

政府為積極打擊毒品犯罪，有效防制毒品氾濫，1993年5月12日行政院鄭重宣示「向毒品宣戰」，使國內的反毒運動邁向新階段。1994年2月1日，行政院將中央肅清煙毒協調督導會報名稱簡化為中央反毒會報，以「斷絕供給、減少需求」為具體反毒策略，並確立反毒會報的分工為「緝毒」、「拒毒」、「戒毒」三組，分由法務部、教育部及衛生署負責主辦各項分工業務，定期召開會議檢討改進緝毒策略及執行方向，並研討各組平時執行反毒工作之狀況、改進措施及亟需統合之決策。另政府有鑑於毒品氾濫嚴重，為澈底執行緝毒工作、拒毒工作及戒毒工作以有效達成反毒目標，爰修正《肅清煙毒條例》，除將內容大幅度修正，並改名為《毒品危害防制條例》，於1998年5月22日公布施行，以宣示政府反毒的決心。並將反毒工作細分為「緝毒」、「拒毒」與「戒毒」為三大任務分工，以「拒毒於彼岸、截毒於關口、緝毒於內陸」作為緝毒原則。而當前國內緝毒工作重點為：

#### 統合各緝毒機關力量

法務部為強化各緝毒機關的協調、合作，提升緝毒績效，並避免各機關相互「踩線」，乃於1994年7月1日在臺灣高等法院檢察署成立緝毒督導小組，負責協調、聯繫各警察、調查及憲兵等查緝機關，有計畫的偵辦毒品案件並統合緝毒事權；另

<sup>21</sup> 李木隆，「大陸運毒 中轉金門 專人『後』送」，聯合新聞網，2003年11月7日。

在全國十八個地方法院及其分院檢察署成立緝毒執行小組（以下簡稱小組），執行指揮、聯繫緝毒工作。各緝毒機關在小組協調下每兩月召開執行會報一次，就緝毒案件之聯繫、管制、追蹤事宜，檢討執行成效。另在小組設置專責資料處理人員，就毒品案件之資料、線索彙整建檔，以供擬定方案，從事整體性、全面性、計畫性、持續性之查緝。

#### 擴大國際合作

秉持國際合作原則，善盡國際社會成員之責，持續加強與國外緝毒機構合作，增進雙邊或多邊區域之結合，以利拓展情報交換、開發毒品案源，共同偵辦跨國毒品走私案件。主動爭取加入國際反毒組織機會，及推動簽訂雙邊、多邊合作反毒協定，期藉參與國際社會反毒事務，共同致力打擊國際販毒組織。

販毒是萬國公罪，緝毒工作先天上具有跨國性，必須與相關國家密切合作，共同偵辦打擊國際毒品犯罪，始能有效斷源。法務部正緊密與外交部合作，蒐集國際反毒組織與活動資訊，並與相關國家對等單位建立合作管道、進行反毒情報交流，以建立雙邊或多邊關係，俾利跨國性反毒工作之遂行。

#### 管制先驅化學品

先驅化學品（Precursor chemicals）本身並非毒品，但可用以製造毒品，如麻黃素可用以合成安非他命；醋酸酐可用在提煉嗎啡為海洛因。因此 1988 年聯合國《禁止非法販運麻醉藥品及影響精神藥物公約》要求各國加以管制。我國雖非聯合國會員國，但仍依據此公約之精神，採取適當措施，由經濟部訂定《先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法》，並於 1998 年 12 月 23 日完成公告，以管制先驅化學品，避免被挪用於非法製造麻醉藥品或精神藥物。其中藥品部分，行政院衛生署業已納入《管制藥品管理條例》草案予以規範。工業原料部分，依據《毒品危害防制條例》第 31 條，由經濟部據以行政措施監測管制<sup>22</sup>。

#### 制定《洗錢防制法》

洗錢犯罪為跨國性犯罪，而且危害國家的金融秩序，目前已被視為國際公罪。

洗錢是將犯罪所得財物透過金融體系的操作或其他方法，掩飾其犯罪事實的行為。防制洗錢，也是前述聯合國反毒公約的要求，同時也是七大工業國成立財金行

<sup>22</sup> 《毒品危害防制條例》31 條：經濟部為防制先驅化學品之工業原料流供製造毒品，得命廠商申報該項工業原料之種類及輸出入、生產、銷售、使用、貯存之流程、數量，並得檢查其簿冊及場所；廠商不得規避、妨礙或拒絕。前項工業原料之種類及申報、檢查辦法，由經濟部定之。違反第一項之規定不為申報者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期補報，屆期仍未補報者，按日連續處罰。規避、妨礙或拒絕第一項之檢查者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。依前二項所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，依法移送強制執行。

動專案小組對於各國的期望。我國在邁向亞太營運中心的過程中，為避免金融體系淪為罪犯「黑錢漂白」的管道，自應同時建立防制洗錢的法制。

我國於 1996 年 10 月 3 日通過亞洲第一部反洗錢專法—《洗錢防制法》，成為在檢肅貪瀆、掃黑及毒品查緝工作上的法律利器，並於 1997 年 4 月 23 日施行，同時由行政院核准法務部調查局成立洗錢防制中心，負責處理洗錢防制業務。目前該中心已加入艾格蒙聯盟<sup>23</sup>、亞太防制洗錢組織<sup>24</sup>兩個國際組織，與其他國家共同防制洗錢犯罪。

#### 施行《毒品危害防制條例》

依據國際反毒工作的最新精神，在有關毒品刑事政策制訂上，大都將吸毒者視為兼具病人與犯人的定位；而在處遇上，我國係採取「有條件除刑而不除罪」。上述觀念已充分反映在《肅清煙毒條例》的通盤修正（已改為《毒品危害防制條例》），此舉終把醫療與司法作有系統的整合。該條例已於 1998 年 5 月 20 日由總統公布實施，其中認為施用毒品者具「病患性犯人」的特質，本「有條件除刑不除罪」的原則，除降低施用毒品罪的法定刑外，並兼採觀察勒戒方式，戒除其「身癮」及「心癮」的措施，以符合國際反毒工作之最新精神。

#### 施行《管制藥品管理條例》

行政院衛生署為加強管制藥品的醫療使用與管理，防止誤用、濫用或流為非法使用，爰將《麻醉藥品管理條例》修正為《管制藥品管理條例》，於 1999 年 6 月 2 日公布施行，由管制藥品管理局專責管理醫藥及科學上需要之麻醉藥品及精神藥物，並將管制藥品之範圍及依賴性、濫用性及對社會危害性分四級管理。

#### 訂定「阻斷大陸毒品走私來臺具體作法方案」

大陸為國內毒品主要來源地區之一，為求根本解決毒品走私入境問題，法務部依行政院於 1999 年 8 月 26 日核定函示，通函各部、會、署、局，依「阻斷大陸毒品走私來臺具體作法方案」研究辦理。其內容大致如下：

兩岸協商共同合作打擊犯罪協議（辦理機關：行政院陸委會、法務部、內政

<sup>23</sup> 艾格蒙聯盟 (The Egmont Group) 是美、英、法、比利時、西班牙、澳洲等十餘國家，為結合各國防制洗錢機關，強化國際合作及資源共享，加強情報交換及人員訓練，以合作打擊洗錢犯罪，呼籲各國成立「金融情報中心」(Financial Intelligence Unit, FIU)，而於 1995 年在比利時布魯塞爾艾格蒙宮 (Palais d'Egmont-Arenberg) 首度集會，以各國為成員，所成立之國際性防制洗錢組織。

<sup>24</sup> 亞太防制洗錢組織 (Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG) 係於 1997 年 2 月於泰國曼谷召開第四屆亞太防制洗錢研討會 (The Fourth Asia/Pacific Money Laundering Symposium) 中所決議成立之國際防制洗錢之合作，包括各國應制定國際間可接受之洗錢防制法令、成立金融與執法單位、提供實務與專家之協助及訓練，分享防制洗錢之技術與經驗，以共同打擊洗錢犯罪。我國為該組織十六個創始會員之一，會籍名稱為 CHINESE TAIPEI。



部)。

加強兩岸執法人員交流(辦理機關：行政院陸委會、法務部、內政部、財政部)。

加強情資交換並研商回饋機制(辦理機關：行政院陸委會、法務部、內政部、財政部、國防部)。

兩岸相互協助監聽或搜索扣押(辦理機關：法務部、內政部、行政院陸委會、國防部)。

經由第三國之協助與大陸進行情資交換及合作(辦理機關：外交部、經濟部、法務部、內政部、財政部、國防部、行政院新聞局、行政院農委會)。

經由兩會聯繫及國際宣傳促使大陸採行有效防制措施(辦理機關：行政院新聞局、外交部、經濟部、行政院陸委會)。

加強海防及關口查緝(辦理機關：財政部、內政部)。

另配合整體緝毒策略的需要，並以偵辦毒品源頭、毒盤網系、走私管道及製造工廠的案件為工作重點，積極執行緝毒工作。在政府各部門及民間團體大力推動下，反毒工作已成全民共識，亦有相當輝煌成果，使當前的反毒工作邁入新里程。但毒品犯罪再累犯比例逐年增加，使毒品犯的戒治成效與戒治方法，引發諸多檢討與改進之建議，乃於 2003 年修訂《毒品危害防制條例》部分條文中，將戒治處遇程序更為簡化及可行性；另援引《證人保護法》之作為，向上追源之作法已獲多數檢察官認同，對查緝毒品亦有相當助益<sup>25</sup>，以期有效防制毒品犯罪的氾濫及危害。

## 二、大陸地區打擊毒品犯罪之作法

中國大陸當局意識到在國際毒潮氾濫和周邊國家及地區苯丙胺類(即安非他命類)毒品消費市場的刺激和影響下，近幾年來，中國大陸的毒品犯罪形勢出現了新的變化。「金三角」毒品大量入境，海洛因等傳統毒品問題尚未得到有效遏制，廣東、福建等東南沿海地區冰毒、搖頭丸等苯丙胺類毒品的製造、販賣和消費問題日益嚴重，對政治穩定、經濟發展和人民生命財產構成了巨大的危害，因而強調毒品之公害性與嚴加禁絕立場，標榜集中整治之作法，以法肅毒，推動各種禁毒立法，主張「禁吸、禁販、禁種、禁製—四禁並舉」。在政策上，依據實戰總結經驗與環境特性，研究提出「境外嚴防」、「邊境嚴查」、「境內嚴打」三道防線與「重點嚴控」防制毒品犯罪指導方針，以期達到「堵源截流」之拒毒、防毒目標。策略運用上，要求從最基層之社區做起，積小區為大區，積小勝為大勝，最終在一市、一縣、一省乃至

<sup>25</sup> 同註 5，頁 181。

全國禁絕毒品，堅持「嚴格執法、標本兼治」的方針，持續在宣傳教育、緝毒破案及強制戒毒三項重要環節上全面加強禁毒的力量，並具體採取相應對策：

加大禁毒宣傳教育力度，增強全民防毒禁毒意識，抓好全民禁毒教育是治理毒品犯罪的治本性對策，把禁毒教育列入禁毒總目標的重要內容，堅持深入持久地發展。

加強禁毒法制建設，堅持以法治毒，貫徹施行《刑法》相關罰則、《全國人大常委會關於禁毒的決定》及《強制戒毒辦法》等法規。

持續堅持「嚴打」鬥爭，推選重點地區專項治理，尤其 2003 年 8 月在全國各地，開展「打擊苯丙胺類毒品犯罪專項行動」以來，各地公安部門嚴厲打擊冰毒、搖頭丸等新型苯丙胺類毒品犯罪。

發揮職能部門作用，查緝毒品違法犯罪，以公安為主，民警、邊防隊、海關等為第一線部署，直接執行偵查。

加強禁毒的國際司法合作，共同打擊毒品犯罪，先後加入聯合國《1961 年麻醉品單一公約》、《1971 年精神藥物公約》、《1988 年禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》，成為最早公約國之一，並在開展次區域禁毒多邊合作之構想下，先後與泰國、緬甸、寮國等國家簽署「禁毒合作諒解備忘錄」。

搞好戒毒工作，鞏固禁毒鬥爭成果。在禁種、禁販的同時，對吸毒、注射毒品成癮者依法進行處罰並予以強制戒毒，以限制和縮小毒品的消費市場，減少走私毒品的危害<sup>26</sup>。由於吸食毒品人口不斷增加，且再犯的比例偏高，大陸地區乃採取強制戒毒方式，於 1995 年制訂《強制戒毒辦法》，其中規定戒毒方法有四：

全面強制戒毒：所有遭逮捕之毒犯，必須進入戒毒場所接受強制戒毒。

所外戒毒：如患急性傳染病或其他重病者，以及懷孕或有哺乳需要者，得限期在所外戒毒，並由當地公安機關負責監督。

自願勒戒：未經發覺之吸毒者，可自行向戒毒場所要求勒戒。

勞動教養：對於強制戒毒後再犯者或屢戒不改者，可交由勞動場所，以體力勞動方式進行戒毒，時間為期一至三年<sup>27</sup>。

<sup>26</sup> 同註 15，頁 3-6。

<sup>27</sup> 同註 16，頁 95。

## 陸、促進兩岸合作共同打擊毒品犯罪

從近年來國內破獲之重大毒品案例中進行分析，不難發現：兩岸毒梟合作；隔海遙控；製毒手法或包裝技術學自大陸；原料自大陸引進；重視專業、分工；量化製造等犯罪特點，顯示出大陸為毒品走私提供毒源，或兩岸毒犯共同犯罪，或技術轉移，或購買材料製造成品，皆證明殊難以排除大陸因素之影響，亦足見兩岸毒品走私合作，已逐漸形成新型毒品犯罪模式，顯示臺灣與大陸毒品走私之密切關係，此種跡象，尤值我方重視與警覺。因此，如何有效瓦解兩岸毒品犯罪之產、運、銷連鎖體系，促進兩岸合作共同打擊毒品犯罪？將是今後緝毒工作的重要課題，值得有關機關深入研討及重視。茲將目前兩岸合作打擊毒品犯罪情形及未來努力方向分述如下：

### 一、兩岸合作打擊毒品犯罪情形

有關兩岸合作共同打擊犯罪議題方面，行政院於 1999 年 8 月，經行政院大陸委員會報請核定「阻斷大陸毒品走私來臺具體作法方案」，在政府各部門共同努力下，已朝務實、開放方向邁進。政府自 2001 年起推動兩岸具警察實務人員交流，已有相當執行成效，並委請民間相關團體持續辦理犯罪防治研討會，促成兩岸具警察實務人員在建立兩岸犯罪防制聯繫管道、兩岸犯罪個案資料傳遞上之合作意願。此外，內政部警政署刑事警察局於 2001 年 12 月中旬，安排具刑事背景幹員，以民間交流方式前往大陸沿海省市與相關警察實務人員進行交流，對毒品走私、查緝等情報交換，助益良多。

現行兩岸刑事犯之追緝及犯罪情報之聯繫，主要透過兩岸紅十字會及海基、海協兩會居間協調，內政部警政署責由各警察機關清查潛逃大陸刑事犯之情資，函請海基會轉洽大陸主管部門協助追緝遣返。2002 年間計執行遣返刑事通緝犯 23 人，其中 6 人為毒品案件通緝犯。

行政院海岸巡防署為建立兩岸打擊海上犯罪機制，於 2003 年 2 月間與中央警察大學共同舉辦「金廈地區治安管理學術研討會」，兩岸與會人員除針對金門地區治安联防體系運作及建立金門與廈門聯繫、合作機制等議題交換意見外，並與大陸東南地區海上查緝單位建立協調聯繫管道，對爾後兩岸毒品走私、查緝之情報交換，奠定良好基礎<sup>28</sup>。

<sup>28</sup> 法務部、教育部、行政院衛生署等，92 反毒報告書（臺北：法務部、教育部、行政院衛生署，2003 年 6 月），頁 12-13。

## 二、兩岸合作打擊毒品犯罪努力方向

持續以民間學術交流方式，擴大與大陸東南沿海省分的海上執法機關及邊防專責緝毒單位建立雙方合作緝毒機制，以有效遏阻毒品走私入境來臺。

我國毒品大多來自大陸地區，惟兩岸迄今尚無合作打擊毒品犯罪機制，法務部調查局除透過國際友好合作緝毒單位間接拓展與大陸協查互動機制外，並運用國際反毒組織力量，呼籲大陸當局重視兩岸毒品犯罪問題，以爭取兩岸合作反毒空間，共同反制毒品犯罪<sup>29</sup>。

建置打擊重大毒品犯罪聯絡熱線，隨時更新犯罪情勢及討論調查方向及確立蒐證作法，並對於未來蒐證目標，進行意見交換。

兩岸在海基會、海協會間原即設有相互聯絡的熱線及專責的聯絡人員，以處理有關兩岸間犯罪情報資料的提供與交換事宜，但囿於彼此政治立場問題，目前不僅已建構的協商管道暫告中斷，聯繫管道也受到影響，致使兩岸關於跨區犯罪情資的交流窒礙難行。為使兩岸間的毒品犯罪情資能有效地運用與交換，除兩岸間的對口聯繫單位須建置外，另必要架設雙方相當層級的聯絡熱線，讓雙方職司打擊毒品犯罪的高層首長，能藉由專責的管道，實施定期或不定期的聯繫，進而召開專案會議，隨時提供彼此間最新的毒品犯罪動態與資訊<sup>30</sup>，將對兩岸共同打擊毒品犯罪具有正面的意義，當然也有利於兩岸合作共同打擊犯罪的遂行。

互派緝毒聯絡人員，彼此交換重要毒品犯罪情資，有效掌握犯罪的動態與趨勢。緝毒聯絡人員之互派，乃反毒合作中不可或缺的一環，兩岸緝毒聯絡人員在建立毒品走私情報交流，包括運毒線索提供、動態分析、預測，案件緝獲和處理，緝毒方法和經驗等，以及爭取反毒經濟互援方面均能發揮重大作用。還可克服毒品情報交流透過國際刑警組織傳遞或其他中介組織傳遞，在時效和內容方面的局限性。互派緝毒聯絡人員，在兩岸各項交流日趨緊密的今日，不失為一可行之道和適當切入點。毒品是國際公害，而毒品罪犯是國際社會共同敵人，建立緝毒聯絡人員互動關係完全是互惠性質，不致危及國家機密和安全，兩岸相關當局應消除一些不必要的顧慮和障礙，有計畫地推動此項合作，容或經由此一作法，可避開那些困擾兩岸關係發展的政治分歧，進而建立兩岸的共識和默契，為兩岸都必須面對的反毒戰爭開啟歷史新頁。

<sup>29</sup> 同前註。

<sup>30</sup> 任海傳，兩岸信心建立措施之研究—以共同打擊犯罪為例（臺北：私立淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2003年），頁203。

## 柒、結 論

海峽兩岸長期來在政治上，存著重大的歧見與嚴重的對抗，此種特殊的現實條件，使兩岸在問題的處理上，只要觸及政治的考量，幾乎都面臨難以突破的僵局；然而，從另一角度來看，近年來兩岸民間往來，互動頻繁，尤其是經濟關係的密切發展，使兩岸同蒙其利。由此觀之，在現實利益考量下，兩岸未嘗不能在某些相關的事務上，尋求發展的空間，建立合作關係的可能性，甚至可透過合作關係的建立，逐漸消弭雙方的猜疑，進而化解政治上的對立。

毒品犯罪禍國殃民，是兩岸政府的共識，對毒品犯罪的懲治，也均採取嚴厲的處罰。因此，海峽兩岸若能從合作打擊毒品犯罪著手，相信不僅能有效打擊兩岸毒品犯罪，同時亦可減少大陸毒品之輸出，藉此洗刷毒化他國之不良形象；還能透過雙方合作反毒的機會，促進雙方的互信，並據以擴大發展其他之合作關係，有助於兩岸之和平相處。因之，在反毒問題上，兩岸若能攜手合作，將能互蒙其利<sup>31</sup>。

<sup>31</sup> 沈道震等，兩岸合作共同打擊犯罪之可能性研究（臺北：遠景基金會，2001年5月），頁101。

法律與法制

# 大陸新《婚姻法》對婚外戀之懲治

The China New Marriage Law Punishes Extramarital Affair

潘俞安 ( Pan Yu-An )

本刊特約研究員

## 摘要

中國大陸改革開放後，造成許多婚外戀—即所謂「包二奶」及「包二爺」之狀況，為抑止此一歪風，於 2001 年修改《婚姻法》第三條第二項、第四條、第三十二條、第四十五條、第四十六條等條文，期加以規範；此次之修正是否能確實遏止中國大陸日益猖獗之「包二奶」及「包二爺」之行為？對於二奶及二爺與當事人間財產之關係，《婚姻法》亦未能加以明文規範，至造成實務上不同之處理方式，要澈底解決此一歪風，並解決當事人間之財產關係及保護配偶之財產等，仍需透過修法加以解決。

關鍵詞：婚姻、重婚、「包二奶」、「包二爺」

## 壹、前言

中國大陸東南沿海地區自 80 年代初期改革開放以來，重婚、婚外戀—即所謂「包二奶」及「包二爺」的現象層出不窮，現已成為大陸地區投訴的重點之一，尤以近年來中國大陸為加速推動經濟建設，不斷吸引外資企業，在經濟起飛的同時，造成許多人有能力「包二奶」、「包二爺」，甚而三奶、四奶，造成許多家庭婚姻之問題。

所謂「包二奶」、「包二爺」係指「婚外同居」關係，包括性生活的共同居住生活（同吃、同住、同性生活），換言之，係指有配偶之一方供養其他婦女或男子並與之保持性關係之行為，其表現形式以金錢等物質利益供養婚外女性或男性，更有提供住房、汽車及生活費用等，其與通姦或嫖娼僅有相互間性行為而無同居、同住之

行為不同。

1997年，廣東省婦聯會對於省內15個城市之婦聯信訪進行調查統計，發現「包二奶」或「包二爺」之問題不僅存於富裕地區，在貧困地區亦是一個相當嚴重之問題。不僅包括臺商，甚至包括黨幹部及校長等，但確實數字無法統計。

中國大陸為扼止此一風氣，在2001年4月28日修正《婚姻法》時，對於「包二奶」、「包二爺」之行為是否加以規範，曾引起廣泛之討論，最後增訂第三條第二項、第四條、第三十二條、第四十五條、第四十六條等條文；惟「包二奶」及「包二爺」之行為是否構成重婚或有配偶者與他人同居？上開條文是否能確實扼止「包二奶」及「包二爺」歪風？對於二奶及二爺財產權利如何懲治？本文試由《婚姻法》上開規定來探討點上開問題。

## 貳、中國大陸《婚姻法》立法之演變

中國大陸於1950年5月1日頒布《中華人民共和國婚姻法》，這是第一部具有基本法律性質的法律，由傳統婚姻家庭制度演變成社會主義婚姻家庭制度。在此之前，中國共產黨早在割據的農村根據地就頒布《婚姻家庭法令》，積累了婚姻家庭立法經驗。比較民事法律的其他部門法，婚姻家庭立法中有較為豐富的經驗和實踐。

中國大陸繼受前蘇聯法學頗深，其法學界認為婚姻家庭法不屬於民法體系，作為一個與民法平行的獨立法律。中共認為婚姻家庭法主要是身分法，《民法》主要是財產法，如把婚姻家庭法歸入民法中，在理論上有婚姻家庭法受私有制金錢異化之嫌，據此中共於1931年12月，在根據地江西瑞金頒發《中華蘇維埃共和國婚姻條例》。

中共建政後，由於「反右派鬥爭」的發動，第一次起草民法工作無疾而終。1962年，起草《民法》的工作又提到立法議程上，由於文化大革命的臨近，再次挫敗。在十年文革結束之後，重新起草《民法》，有些民法立法建議稿中把婚姻家庭法單列一編。由於立法思路的改變，從起草民法典改為起草民法通則。所以，民法通則把婚姻家庭法律關係歸入其中，但其條文較少<sup>1</sup>。

中共《婚姻法》從1950年起至1980年間並未有任何修改，1980年才公布了第二部《婚姻法》。鑒於許多原因，修改《婚姻法》的工作遲遲未動。婚姻家庭領域，許多問題屬於立法空白，長期處於與法無據狀況，因此許多部門如最高人民法院，

<sup>1</sup> 楊大文，「我國婚姻法的修改及完善」，中國民法網。

全國婦聯、民政部都呼籲立法機構通過修改法律，彌補婚姻法立法中的空白。

1994 年到 1995 年，中共全國人民代表大會內務司法委員會（下簡稱內司委）討論立法建議的完善，同時內司委與法學家們通過一些全國人大代表和全國政協委員在「兩會」期間提議案。關於修改《婚姻法》的提案較為集中。1995 年，全國人大代表提出的修改《婚姻法》議案由全國人大常委會交到內司委審議。9 月至 10 月，內司委在全國範圍內進行適用《婚姻法》的執法檢查，徵求各省、自治區人大修改意見。10 月底，內司委在第八屆全國人大委會第 16 次全體會議上作提案審議報告，1995 年 10 月 30 日，常委會正式通過審議報告，決定把修改《婚姻法》列入立法規劃，1996 年 1 月成立修改《婚姻法》領導小組，由中央各有關部委領導參加，組織單位是民政部，成員單位有最高人民法院、全國婦聯、計畫生育委員會、民族委員會、解放軍總政治部等，至 2001 年 4 月 28 日，由第九屆全國人大常委會第二十一一次會議通過《關於修改〈中華人民共和國婚姻法〉的決定》，即日起施行。

## 參、新《婚姻法》之修法重點及基本原則

一、《婚姻法》2001 年修正案共分六章、五十一條，共增加一章和十四條，修改補充近 30 處，包含五方向

提出了家庭婚姻方向，融合法治和德治相輔之精神，倡導「夫妻互相忠實」義務。

補充禁止性條款，強化了《婚姻法》的基本原則（禁止重婚和有配偶者與他人同居、禁止家庭暴力）。

增設了無效婚和可撤銷婚制度，填補立法空白。

完善夫妻法定財產制和約定財產制及離婚標準，並確立離婚損害賠償制度和探望權，充實較薄弱的部分。

重申部門職責。

依上述修法方向，可歸納包括下列三大重點：

淡化傳統倫理色彩，增強權利義務觀念，強調一夫一妻制度<sup>2</sup>

認為婚姻雙方的結婚和離婚，實際上就是婚姻契約的締結和解除，應該由意思自治的私法精神來主導，婚姻的締結和解除只能以當事人雙方自願為前提，當事人的意思表示應成為法院認定夫妻關係是否破裂的依據，《婚姻法》原來規定的感情破

<sup>2</sup> 中國大陸婚姻法原規定於第一條中，修法後將其單獨列於第二條，顯強調一夫一妻、男女平等及婚姻自由之原則。



裂主義離婚原則受到質疑，因此修改後的《婚姻法》增加了；夫妻應當互相忠實、互相尊重、應當維護平等、和睦、文明的婚姻家庭關係等有關規定；禁止有配偶者與他人同居、禁止家庭暴力等規定；救助措施與法律責任規定，從立法上增強維護一夫一妻制度、保護家庭成員之人身權利；關於婚姻的無效和撤銷制度，明確了雙方共同所有財產和一方個人所有財產的範圍以及夫妻間的財產約定及其效力。

進一步調整法律和道德之衝突

對於「包二奶」及「包二爺」現況該不該用法律加以懲罰？設立離婚過錯賠償制度的必要性和可行性？夫妻之間「第三者」是否要對婚姻關係的破裂負擔賠償責任？是本次修法爭議最激烈之問題。

有學者<sup>3</sup>認為：

法律調整是用法律的規範性、統一性、普遍性、強制性和綜合性標準來評價人們的行為，重點在規範行為人的外部行為、實際效果以及行為人的責任。重婚、有配偶與他人同居等違反一夫一妻制度的不具有統一性和強制性，規範性也比較模糊，重點在行為人的行為侵害了婚姻另一方的婚姻利益，以事實上的一夫多妻違反了婚姻法律的規定，對如此明顯的違法行為應進行制裁，而制裁方式是通過無過錯之一方有權請求損害賠償來實現。但通姦、嫖娼等婚外性行為，在精神上、感情上對配偶的不忠實，侵害的是人們對於純潔的婚姻關係的信仰，即使侵害了另一方的情感利益並造成了心理傷害，也只能受到道德的譴責，而不導致法律的制裁，只能成為准予離婚的原因，而不能成為離婚時提出損害賠償的理由。

在道德調整與法律調整的相互關係上也形成了一定的共識，即在婚姻家庭領域，特別是在中國大陸目前由經濟變革帶來的思維方式和行為方式的變化過程中，德治與法治的結合必須予以高度重視。以嫖娼、通姦行為導致離婚因為未違反法律之強制規定而剝奪他方配偶之損害賠償請求，似乎拘泥於條文解釋。修改後的《婚姻法》增設有關夫妻互相負有忠實義務、相互尊重等體現立法宗旨的規定，在道德上有積極的倡導意義，在法律上具有宣言意義，但並未具有法律上之實質效果。

淡化制裁，強化協調為目的：

修改後的《婚姻法》雖然加重對重婚、有配偶者與他人同居等行為的懲罰度，但並不表示制裁功能的強化。對懲治婚外戀、懲治第三者等制裁性要求，並未立法規定。惟對夫妻財產制度的完善、無效婚姻和可撤銷婚姻的規定、准予離婚情形的

<sup>3</sup> 於兵，「從修改婚姻法透視當代中國的法律觀」，中國民商法網。

列舉、子女探視權的明確和保護等條款的增設，都表明了修改後的《婚姻法》對婚姻關係以協調來代替懲處。

## 二、新《婚姻法》之基本原則

依上述修法重點，新《婚姻法》確立三項基本原則：

### 婚姻自由原則

包括結婚自由及離婚自由，強調婚姻自主權，離婚為締結自由的婚姻創造條件，婚姻自主權應加以保障。

### 一夫一妻原則

大陸學者認為在社會主義無產階級下，將會貫徹一夫一妻制，而實行一夫一妻制就必須反對重婚，包括法律上之重婚及事實上之重婚。

### 男女平等原則

男女平等係指男女兩性在婚姻關係和家庭生活各方面都享有平等權利，承擔平等義務。包括財產關係和人身關係二方面之平等，由於幾千年之封建思想影響，在實踐中貫徹男女平等原則受到很大之阻礙，這些均有待進一步加強宣導，貫徹男女平等原則<sup>4</sup>。

## 肆、中國大陸新婚姻法關於重婚、有配偶者與他人同居之意義及要件

### 一、重婚之要件與範圍

依中國大陸新婚姻法之規定，結婚之實質要件有五：出於男女雙方完全自願；雙方需達到法定結婚年齡。雙方無直系血親和三代以內旁系血親關係。雙方無配偶。雙方無禁止結婚或暫緩結婚的疾病。形式要件係必須男女雙方親自到婚姻登記機關辦理結婚登記<sup>5</sup>，為對於可撤銷或無效之婚姻卻未規定，造成對於違反婚姻法規定結婚要件而結婚之行為缺少規制，例如重婚是無效婚姻，法院卻依離婚來

<sup>4</sup> 陳光中，中國法律教程，1991年8月版，頁226。

<sup>5</sup> 為保證結婚法定要件的實施，在1986年《婚姻登記辦法》有關無效婚姻規定的基礎上，1994年2月1日頒行的《婚姻登記管理條例》進一步對無效婚姻及其法律後果作了規定：「未到法定結婚年齡的公民以夫妻名義同居的，或者符合結婚條件的當事人未經結婚登記以夫妻名義同居的，其婚姻關係無效，不受法律保護。」「申請婚姻登記的當事人弄虛作假、騙取婚姻登記的，婚姻登記管理機關應當撤銷婚姻登記，……宣布其婚姻關係無效並收回結婚證，……並對當事人處以200元以下的罰款。」「違反本條例第十二條、第十八條的規定予以登記的，婚姻登記管理機關應當對婚姻登記管理人員給予行政處分或者撤銷其婚姻登記管理員的資格；並對仍不符合婚姻登記條件的當事人撤銷婚姻登記，收回婚姻登記證書。」

處理之不合理現象。因此有學者<sup>6</sup>依此認無效之婚姻依據上述要件而做以下之分類：

非自願婚，指父母或其他人違反當事人的意願所締結的包辦、買賣婚姻以及一方對他方脅迫、詐欺或其他原因使他方不能表達真實意思所締結的婚姻。早婚，指當事人一方或者雙方未達到法定結婚年齡所締結的婚姻。重婚，指當事人一方或者雙方已有配偶所締結的婚姻。近親婚，指當事人之間具有法律規定禁止結婚的直系血親或三代以內旁系血親關係所締結的婚姻。疾病婚，指當事人一方或者雙方患有法律規定禁止結婚或暫緩結婚的疾病所締結的婚姻。事實婚，指符合結婚條件的男女當事人未經結婚登記以夫妻名義同居，群眾認為是夫妻關係的兩性結合（僅指 1994 年 2 月 1 日《婚姻登記管理條例》施行後形成的事實婚姻，而在該《條例》施行前形成的事實婚姻為有效婚姻），惟通說及實務仍認事實婚為有效婚。

重婚係屬無效婚，指當事人一方或者雙方已有配偶所締結的婚姻，《婚姻法》並未對於重婚下定義，1958 年 1 月 27 日最高人民法院對於一件重婚案件批復<sup>7</sup>中為重婚下了一解釋，重婚包含二種情形：法律上之重婚，指有配偶者又與他人登記結婚，或者明知他人有配偶而與之登記結婚。事實上之重婚，指有配偶者與他人以夫妻名義同居生活，或者明知他人有配偶而與之以夫妻名義同居生活，例如：兩人以夫妻身分相對待，對外亦以夫妻自居，應為重婚，如兩人雖然同居，但明明只是姘居關係，彼此以姘頭相對待，隨時可以自由拆散，或者在約定時期屆滿後即結束姘居關係，只能認為係單純非法同居關係，不能認為是重婚。

因此重婚之要件有三：當事人之一方或雙方已有配偶。有配偶者與他人登記結婚，或者明知他人有配偶而與之登記結婚。雖未登記結婚但以夫妻名義同居生活者。

《婚姻法》修正後，對於重婚之範圍是否包含事實重婚，學者間有不同見解，有認為結婚必須經過登記，沒有辦理登記手續的就不是合法婚姻，而是非法同居關係，修法後已取消事實婚姻制度，重婚應僅指法律上重婚，事實上重婚為無效婚姻<sup>8</sup>，惟多數見解仍認重婚包括事實上重婚。本次《婚姻法》對於婚姻之實質及形式要件並未加以變動，故重婚應仍包括事實上之重婚及法律上之重婚。

## 二、有配偶者與他人同居

《婚姻法》修正時於第三條第二項增訂「禁止有配偶者與他人同居」，所謂有配偶者與他人同居，依照 2001 年 12 月 27 日起施行〈最高人民法院關於適用《中華人

<sup>6</sup> 陳華，法商研究（1999 年第 4 期）。

<sup>7</sup> 批復為司法解釋之一，相當於我國之判例，具有拘束各級法院之效力。

<sup>8</sup> 楊遂全，新婚姻法（中國民商法網，2003 年 12 月），頁 1。

民共和國婚姻法》若干問題解釋 〉(下簡稱《解釋 》)第二條規定：婚姻法第三條、第三十二條、第四十六條規定之「有配偶與他人同居」是指有配偶者與婚外異性，不以夫妻名義，持續穩定的共同居住。依此，配偶一方與他人不以夫妻名義同居即構成本條。

## 伍、重婚、有配偶與他人同居之民事責任

### 一、有過錯配偶之民事責任

對於重婚及有配偶者與他人同居之民事責任，《婚姻法》僅於第四十六條第一款條規定其效果，因重婚或有配偶者與他人同居導致離婚的，無過錯方，有權請求損害賠償；換言之，如果因夫妻一方有過錯導致離婚的，無過錯一方有權請求有過錯一方進行補償，這種責任是賦予受害方得請求賠償之權利，由受害方自由選擇是否行使。有認為這種情況比較複雜，難以界定，實際上，從一方過錯大於對方過錯加上客觀因素即可加以計算<sup>9</sup>。

關於損害賠償之範圍，依《解釋 》第二十九條規定「承擔婚姻法第四十六條規定的損害賠償責任的主體，為離婚訴訟當事人中無過錯的配偶。人民法院判決不准離婚的案件，對於當事人基於婚姻法第四十六條提出之損害賠償請求，不予支持。在婚姻關係存續期間，當事人不起訴離婚而單獨依據該條規定提起損害賠償請求的，人民法院不予受理」<sup>10</sup>。明示第四十六條僅於離婚時才有適用，因此其損害賠償責任之範圍，依上開解釋，《婚姻法》第四十六條規定的損害賠償包括「物質的損害賠償」及「精神的損害賠償」，涉及精神賠償的，是用〈最高人民法院《關於確定民事侵權精神損害賠償責任若干問題的解釋》的有關規定〉，亦即因侵權行為致人精神損害，但未造成嚴重後果的，受害人請求精神損害賠償的，一般不予支持，人民法院可依情形判令侵權行為人停止侵害、恢復名譽、消除影響、賠禮道歉等。因侵權行為致人精神損害，造成嚴重後果的，人民法院除判令侵權人停止侵害、恢復名譽、消除影響、賠禮道歉等外，可根據受害人一方的請求判令其損害賠償精神損害慰撫金，精神損害賠償數額根據下列因素確定： 侵害人的過錯程度； 侵害的手段、場合、行為方式等具體情節； 侵權行為所造成之後果； 侵權人的獲利情況；

<sup>9</sup> 楊大文發言，中國法學世紀論——慶祝人大法學院建院五十周年系列講座之三，2000年11月14日。

<sup>10</sup> 最高人民法院民事審判第一庭編，婚姻法司法解釋及相關法律規範（人民法院出版社，2002年1月），頁1-6。

侵權人承擔責任之經濟能力；受訴法院所在地平均生活水平<sup>11</sup>。如雙方均有過錯，當一方提出賠償之訴時，他方可以反訴，並在適當範圍內予以過錯抵銷，抵銷後不足部分，仍可要求損害賠償<sup>12</sup>。

## 二、第三者之民事責任

對於有過錯之第三者（相婚者）之民事責任，新《婚姻法》對於該第三者是否須負賠償責任，並未明文規定，學者有認 現實生活中第三人之情況非常複雜，認定困難，法律不能對於一個內涵和外延在客觀上都較為模糊的主體強行認定並追究責任； 第三者之過錯認定情形複雜，一概處罰第三者，不符合侵權行為與損害事實之間的過錯因果原則； 任何第三者對於婚姻家庭關係之破壞，即為對於配偶權之侵害，都是通過配偶的一方發生的，對於侵權責任之追究，主要是針對夫妻中有過錯之一方。跨越有過錯之一方直接向第三者追究侵權責任，除非是出於共同侵權的法律責任。因此，適用民事侵權責任法進行處理，比《婚姻法》規定的更為適合<sup>13</sup>，因此如因自身的過錯或第三人的過錯造成損害時，就不能要求對方承擔賠償責任。

對於第三者之行為造成夫妻之離婚，第三者之行為構成對於無過錯方配偶權之侵犯，實屬於侵權行為之一種，對於第三者之侵權認定上並非全然困難，並以共同侵權法則加以規範處罰即可，於婚姻法中無明文規定，仍可依侵權規定向第三人求償。

## 陸、「包二奶」、「包二爺」是否構成重婚或有配偶與他人同居？

依照《婚姻法》及相關司法解釋的規定，重婚有兩種情形，已如上述。在實際上，「包二奶」及「包二爺」者很少有去婚姻登記機關進行登記的，而且多數人也並不公開以夫妻名義進行同居生活，有的人甚至在生了幾個孩子之後都沒有以夫妻名義同居，因而這種行為在目前尚不構成民事上之重婚。

另在修改《婚姻法》的過程中，中共全國婦聯主張應擴大對重婚的解釋，認為有配偶者即使不以夫妻名義，但與他人形成婚外同居關係達六個月以上，或已生有子女的，也屬於事實重婚，應課與重婚之刑罰，以加強防治「包二奶」等行為的執法力度<sup>14</sup>。

<sup>11</sup> 王如玄，「嚴懲『包二奶』的大陸新婚姻法？」，律師雜誌（91年2月15日），90頁。

<sup>12</sup> 張賢鈺，「離婚自由與過錯責任的法律調控」，法商研究（1999年第4期）。

<sup>13</sup> 楊遂全，第三人侵害婚姻家庭的議定與處理（法律出版社，2002年1月），頁41-42。

<sup>14</sup> 大陸全國人大常會法制工作委員會民法室編，中華人民共和國婚姻法修改立法資料選（法律出版社，2001年6月第1版），頁102。

對於上述主張，有學者認為基於下列五點理由而持否認之態度：

婚姻法在性質上屬於民事法律範疇，在本質上依然屬於私法。其中只能規定與婚姻有關的民事法律後果問題，而不宜規定罪名與刑罰。即便確實有必要對「包二奶」及「包二爺」問題加以制裁，也應當通過修改《刑法》或者由全國人大通過頒布單行的刑事法律加以解決。如果在婚姻法中對刑事問題作出規定，法院引用民事法律之《婚姻法》進行定罪量刑，則顯然是不恰當的。

對「包二奶」及「包二爺」的行為按重婚罪處理，與婚姻的概念相衝突。依據《婚姻法》的規定，合法性是婚姻的本質屬性，任何一種婚姻都必須符合法定的實質要件與形式要件。惟其如此，才能產生婚姻關係。因此，結婚必須經過登記，沒有辦理登記手續的就非合法婚姻，而是非法同居關係<sup>15</sup>，在新《婚姻法》中稱為無效婚姻。既然是無效婚姻，也就不能稱其為婚姻。所以，有配偶的人與他人以夫妻名義或不以夫妻名義同居生活的「包二奶」及「包二爺」行為，既不符合法定的實質要件，也不符合法定的形式要件，因此並不是一種婚姻。若在刑法中將其作為重婚罪處理，則顯然與《民法》中的婚姻制度不協調，因為這種非法同居關係不能稱為婚姻。其認為，在將來立法中，應當將《刑法》中的重婚罪與《民法》中的婚姻制度予以協調，即將《刑法》中重婚罪的罪名重新界定。

「包二奶」及「包二爺」的行為表現形式多樣，產生的原因也各不相同，若在《婚姻法》中擴大重婚罪的概念，對各種「包二奶」及「包二爺」的行為都予以懲罰，那麼這種「一刀切」的規定不符合婚姻家庭關係的特殊性。因為婚姻家庭關係非常複雜，各個家庭千差萬別，所以難以用一個統一的標準去加以約束。而且這種做法也會引起一系列家庭、社會問題。例如，一旦「包二奶」或「包二爺」者被判入獄，則其妻子將有可能喪失經濟上的支持和來源，孩子的撫養也會遇到問題。孩子不管是與其合法妻子所生，還是由現在的「二奶」所生，均可能得不到撫養，因而會帶來一系列家庭、社會問題。

若《婚姻法》中規定對「包二奶」或「包二爺」的行為都依重婚罪處理，在司法實踐中也很難操作。「包二奶」及「包二爺」的行為大多不公開以夫妻名義生活，很難取證證明其構成同居，因而不能適用最高人民法院的司法解釋（該解釋認為構成重婚應以夫妻名義同居生活）。

除此之外，例如：同居時間多長才算重婚，如何計算？間斷後，是否重複計算？偶爾發生了性關係，但生育了子女，是否屬於重婚？這些問題均很難確定。即

<sup>15</sup> 同註 10。

使規定了期限，也很難認定。而且對於同居的時間，在實務上舉證相當的困難。在實際上中，「包二奶」及「包二爺」的行為與通姦行為常常很難區別。如果把通姦行為作為刑事犯罪處罰，則未免打擊面過寬。

因此「包二奶」及「包二爺」的行為儘管違反了一夫一妻制原則，畢竟這種行為還沒有對一夫一妻制形成公開的挑戰。對這種行為應以黨紀、政紀方式處理以及道德規範約束，而不宜採用《刑法》制裁措施，因此「包二奶」及「包二爺」的行為，亦未構成《刑法》上之重婚罪。至於「包二奶」者之妻子或「包二爺」之夫所受到的損害，以於離婚時提起損害賠償訴訟，足以對其損害進行補救，因此最後並未於《婚姻法》中規定重婚之刑責。

《婚姻法》第三條規定：禁止重婚和禁止有配偶者與他人同居。「包二奶」及「包二爺」等行為當然也在禁止之列。但本次修法，有認為限縮重婚之範圍，沒有將不以夫妻名義的婚外同居關係與重婚等同看待，惟此種見解與司法解釋不符，不以夫妻名義的婚外同居關係原本即不在重婚範圍內，精確而言，本次修法並未擴大重婚之範圍。將一方有重婚外的其他違反一夫一妻制的行為，作為另一方訴請離婚的法定理由；因一方的此類行為導致離婚的，可作為無過失的另一方賠償請求權的發生根據，並未構成重婚及重婚罪。

「有配偶與他人同居」，係指非重婚，而與他人共同居住之事實關係，已如上述，因此「包二奶」及「包二爺」之行為構成「有配偶與他人同居」。

### 柒、新婚姻法第三條第二項、第四條、第三十二條、第四十五條、第四十六條之適用

大陸新《婚姻法》增定：一、第三條第二項：「禁止有配偶者與他人同居」<sup>16</sup>。二、新增第四條：「夫妻應當互相忠實、互相尊重；家庭成員間應當敬老愛幼、互相幫忙，維護平等、和睦、文明的婚姻家庭關係」。三、第三十二條：有配偶者與他人同居，調解無效，應准予離婚。四、新增第四十五條：「對於重婚的，…，依法追究刑事責任。受害人可以依照刑事訴訟法的有關規定，向人民法院自訴；公安機關應當依法偵查，人民檢察院應當依法提起公訴。」五、新增第四十六條：「有下列情形之一，導致離婚的，無過錯方有權請求損害賠償： 重婚的； 有配偶與他人同居

<sup>16</sup> 王利明教授認婚姻法第三條雖禁止重婚和其他違反一夫一妻制的行為及其他禁止規定，但沒有明確什麼是其他違反一夫一妻制的行為以及應當承擔的法律責任，不利於實際操作。建議刪去草案關於「其他違反一夫一妻制的行為」的相關規定。人民法院報，2002年3月29日。

的； 實施家庭暴力的； 虐待、遺棄家庭成員的。」

上述之修正「有配偶者與他人同居」僅規定於第三條、第三十二條及第四十六條，法律效果亦僅於調解無效後准予離婚之原因及無過錯方得向有過錯方請求損害賠償。換言之，在婚姻當事人雙方之間增加民事規範，規定夫妻間之守貞義務，設立離婚的過錯賠償制度，但應注意離婚過錯賠償制度之適用範圍僅限於上述四種情形，並非適用於導致離婚的各種情況，同時所謂離婚過錯賠償所指的過錯是有特定之含義，即過錯並不是一種主觀的過錯，而是一種客觀的行為過錯，即行為人實施了列舉的行為，就表明其具有過錯，因此在離婚後應承擔賠償責任。亦即能請求離婚損害賠償的理由是法定的，過錯的概念是特定的。一方面，不能將此種過錯理解為導致夫妻之間感情不和最終離婚的一般過失，另一方面亦不能將離婚過錯賠償制度理解為對於第三者插足之行為請求賠償<sup>17</sup>，因此此次針對於「包二奶」及「包二爺」之行為除因此導致離婚，而得請求有過錯方損害賠償外，並未提出其他有效之解決方法，如與二奶或二爺間財產之贈與應如何處理等，故並未能完全有效扼止「包二奶」及「包二爺」之行為。

## 捌、對「包二奶」及「包二爺」之最新懲治作為

### 一、刑事懲治

「包二奶」及「包二爺」不構成重婚及重婚罪，對於不構成重婚罪之「包二奶」或「包二爺」之行為，僅能依《治安管理處罰條例》中關於處罰賣淫嫖娼行為之規定處罰<sup>18</sup>，另根據 1983 年最高人民法院、最高人民檢察院、公安部《關於重婚案件管轄問題之通知》規定「公安機關發現有配偶的人與他人非法姘居，應責令其立即結束非法姘居，屢教不改者，可交由其所在單位給予行政處分，或者由公安機關酌情予以治安處罰，情結惡劣者，交由勞動教養機關與以教養。

### 二、民事懲治

當事人間不具夫妻之權利義務關係，夫妻財產制之相關規定當然不適用，對於婚姻當事人間之財產並未造成影響，不會因為「包二奶」及「包二爺」而侵犯夫妻間之財產關係，因此在臺灣之元配，並不會因丈夫於大陸地區包二奶而影響離婚後夫妻之財產。

惟雙方當事人間有共同生活之事實，共同生活間因贈與所得之財產應如何處

<sup>17</sup> 王如玄律師，「嚴懲『包二奶』的大陸婚姻法」，律師雜誌（第 296 期），頁 92。

<sup>18</sup> 馬原，新婚姻法疑難釋解（2002 年 2 月），頁 15。



理？2003年5月30日廣東省高級人民法院、廣東省公安廳、廣東省人民檢察院及廣東省司法廳聯合制定《關於處理婚姻關係中違法犯罪行為及財產等問題之意見》（下簡稱《意見》）認為除法律規定屬於夫妻個人之財產外，對於有證據證實「固定資產」或「其他價值較大之財產」，屬於過錯購買給第三者之財產，應視為夫妻共同之財產，對名為「掛靠」實為有過錯方獨資經營或者合資經營的經濟實體中其所占的財產份額，亦應視為夫妻之共同財產。若有過錯方非法隱藏、轉移、變賣或毀損夫妻共同財產，同時那些幫助有過錯方實施上述行為或毀滅、偽造證據，應當依照規定處罰，構成犯罪的，依法追究刑事責任。

依上述之意見，對於有過錯之一方致送給二奶或二爺之固定資產或其他價值較大之財產，仍屬於夫妻共同之財產，二奶或二爺並無法取得其所有權，對於打擊「包二奶」或「包二爺」之行為產生一定之遏止作用。

另有學者主張，二奶或二爺為具有獨立民事主體資格之自然人，享有一切民事主體所享有的一切財產權利，包括對所有財產之支配權、相鄰權、物上追及權等，亦享有接受贈與、遺贈及繼承等權力，對於二奶或二爺享有之上述權利均應加以保障，對於與二奶或二爺同居之對方當事人所發生財產之遺贈或贈與與夫妻共有財產份額問題，大陸學界存有三種不同之看法<sup>19</sup>：

認為「包二奶」或「包二爺」係屬違背公序良俗之行為，違背社會公共道德，不生法律之效力，不應當承認受贈人或是受遺贈人取得贈與財產或遺贈之所有權。

認為「包二奶」或「包二爺」雖有違社會一般之道德，但其為合法之民事行為，是一種正當的轉移財產所有權的行為，如依法律所規定之方式移轉財產所有權，就應當承認二奶或二爺取得該財產之所有權。

認為這種行為僅發生一半之效力，因為在支配夫妻共同財產制上面，丈夫僅有一半之支配權，因而只對於一半的財產轉移所有權。

第一種見解無法解釋為何合法移轉之財產行為，卻不發生法律上之效力，對於實施接受遺贈或贈與權力的請求不予以支持，反而要求駁回。第三種見解，強將夫妻財產權利抽象的割裂為每分均有二分之一之所有權，不僅有違財產權之本質，於遺贈中亦無法說明何以無法自行處分自己之遺產，因此多數學者仍贊同第二種見解，認財產權不同於人格權，財產權權利人可以自由處分自己所有之財產，此轉移財產權之行為儘管其原因並不道德，但只要移轉係合法，即應承認其有效，如果任何人均能以移轉財產權之行為的原因不正當或者有違道德要求，而爭執其轉移權利

<sup>19</sup> 楊立新，「『二奶』財產權利之保護」，中國民法案例與學理研究（2003年4月版），頁439-440。

之行為無效，如此對於法律安定性必有影響，故大陸學界多數傾向於第二說之見解。

「包二奶」或「包二爺」之行為並非屬於重婚行為，已如上述，當事人間之贈與或遺贈，不能因為「包二奶」或「包二爺」之行為屬於違反社會公序良俗之行為而擴大法律之解釋，根本解決之道，應仿效我國《親屬法》第一〇二〇條之一第二項之規定，修改《婚姻法》，如此始能解決。

另上述之《意見》針對於房屋之分割，改變了以往法院依成本價或房改房價對房屋進行估算，導致對於住男方單位房子之女方為不利益之處分，規定對夫妻關係存續中根據房改政策所購買之房屋，離婚時由取得房屋所有權有過錯之一方給於無過錯無取得房屋所有權之一方，依照房屋進入市場之價額一半金額以上之補償，對於因「包二奶」或「包二爺」而造成離婚，依上述方式處理，有某種程度之遏阻作用。

## 玖、結 語

綜觀中國大陸此次婚姻法之修改，對於重婚罪之規定實質上並未改變其本質內涵，雖有學者認為不包括事實上之重婚，惟通說及司法實務上均認為重婚包括「法律上重婚及事實上重婚」，只是新增第三條第二項、第四條、第三十二條、第四十五條及第四十六條等條文，僅於造成離婚之原因時得向他方請求損害賠償而已，對於「包二奶」或「包二爺」之行為、相互間之贈與及相對人並未規定其法律效果，如此之修法，並無太大之實質意義。

對於爭議最大之「包二奶」及「包二爺」行為，無論採法律婚或事實婚，均無法澈底規範，也無論如何均不會構成重婚，但對於「包二奶」及「包二爺」與行為人間所產生之財產上所有權之爭議，似應加以明文化，應認其間之贈與違反公序良俗而歸於無效較為妥適，這樣才能消除此一竄風惡習。