

時評

兩岸角力場浮上檯面 ——「臺資企業協會」

許光泰

今年3月20日，中共國務院臺灣事務辦公室聯合民政部，以「2003國臺發第1號」文件下達「臺灣同胞投資企業協會管理暫行辦法」（以下簡稱「辦法」），通知各省、自治區、直轄市、各計畫單列市的臺辦以及民政廳、民政局遵照執行，並已於4月20日開始實施。制定該「辦法」的理由有三，其一是保障「臺資企業協會」（以下簡稱「協會」）合法權益，其二是促進兩岸經濟交流與合作，其三是為了規範管理該「協會」。這三個理由，可以說是話中有話，嚴格管理該「協會」，不讓該「協會」落入臺灣方面掌握，是可以理解的。但是保障該「協會」的權益卻是表面的，骨子裡看誰操控了該「協會」，就知道該「辦法」是在維護誰的權益。至於促進兩岸經濟交流與合作，就值得臺灣方面謹慎以對。

這個「辦法」讓日後成立「協會」有了法規依據，也要求該「辦法」實施前已經成立的「協會」要在今年10月20日前依據該「辦法」自行修正，使前後成立的名稱一致化，也可讓早期依法成立卻自主性較高的「協會」納入管理，這屬於附帶目的。

該「辦法」係以規章形式首次專門針對「協會」的特別規定，屬於暫行規定，似具有過渡試行性質。在此之前，欲成立「協會」，雖然有法源依據卻是無法可據以申請登記。1988年的「關於鼓勵臺灣同胞投資的規定」第18條規定，在臺胞投資企業集中的地區，可以向當地人民政府申請成立「臺商協會」。1994年「臺灣同胞投資保護法」第10條，也允許在臺商企業集中地區可以依法成立「臺灣同胞投資企業協會」，並保護其合法權益。1999年的「臺灣同胞投資保護法實施細則」第26條也有相應規定，並進一步允許按照章程所進行的合法活動，也受法律保護。因此，在該「辦法」發布前得以依據向當地政府申請成立「協會」的主要規定，就只有遲至1998年才發布的「社會團體登記管理條例」。在1988年之後成立的「臺商協會」和1994年之後成立的「臺灣同胞投資企業協會」，各地人民政府受理申請的主要根據，黨中央

的對臺政策是主要的，其次才是適用 1986 年「民法通則」中有關社會團體法人的一些原則規定辦理。

由此可見，最早的協會名稱叫「臺商協會」，後來才改為「臺灣同胞投資企業協會」，協會名稱才算正式確定下來，前後成立的「協會」都屬合法社團，現在專門管理的辦法出來了，應該會在今年 10 月 20 日前統一協會稱呼，中共當局也想完全掌握，特別是「臺商協會」。從上述法律、法規看來，首先依法成立該「協會」，是在上世紀八〇年代後期在中國大陸南方廣東、福建等有較多臺商集中地區陸續出現的，初期自主性較高，自籌開辦經費，自訂活動計畫，甚至自選臺商領導。此後，由於大批臺商快速湧入大陸，中共黨政涉臺部門才逐步積極介入主導，其自主性才受到許多限制，「臺灣同胞投資企業協會」受到中共方面完全掌握，就是很好說明。雖然該「辦法」第 15 條允許「依照章程獨立自主開展活動」，但是實際上卻限制很多，1998 年「社會團體登記管理條例」對社會團體的管控程度已經夠嚴格，現在該「辦法」可以說管理更嚴，深怕稍有閃失，有如防疫 SARS 失控。

如何定位「協會」，或者說正確認識「協會」，是必要的。根據該「辦法」第 2 條的解釋，「協會」是以在中國大陸登記註冊的臺資企業為主體，依法自願組成的社會團體。因此，瞭解這個以臺資企業為主體的「協會」，可以從兩個角度來看。第一，早期「臺商協會」中的「臺商」，或者近期的「臺資企業」，顧名思義，是臺灣地區投資人去中國大陸的投資者，可以是企業，也可以是個人，由於上述涉臺的規定對於投資形式，除了「獨資」以外，還允許採取「中外合資」、「中外合作」，形成所謂的「臺資企業」中多少都會有「中資」的資金在內，形成「臺資」和「中資」你濃我濃的柔情蜜意，實在難分難捨，也因此該「辦法」第 7 條規定，「協會」中以單位會員身分即以登記註冊地的臺資企業名義加入的會員，仍有「中資」的資金投資在內，不能視為純粹的「臺資」企業。第二，參加「協會」的個人會員，除了臺幹以自己名義加入外，還有一種是為「協會」服務的有關人員以「適當名義」加入的會員，這可以是「中國公民」，至於如何以「適當名義」加入，根據該「辦法」第 20 條規定由國臺辦負責解釋，臺辦系統在「協會」自始至終扮演非常重要角色，未來這個「中國公民」除可以是「臺資企業協會」的會員外，甚至可以是理事、監事、秘書長等適當身分，與臺灣進行交流。

因此，「協會」根據該「辦法」第 2 條雖說是由在中國大陸登記註冊的臺資企業自願組成的社會團體，究竟是兩岸那一邊的社會團體，不必明講，心神領會即可，較早成立的「臺商協會」未來名稱修正後也應如此看待。而且，國臺辦和地方臺辦根據該「辦法」第 6 條規定是「協會」的業務主管單位，成立「協會」要經其審查同意，

不但如此，臺辦系統的觸角有如巨大八爪章魚般牢牢抓住整個「協會」，充斥在整個「辦法」之中。從入會會員、成立「協會」條件不得危害國家統一和民族團結、擔任「協會」正副會長的條件要遵守「一個中國」原則和維護國家統一、安插人員進入「協會」擔任職務、「協會」舉辦重要活動等都要臺辦點頭同意，甚至擺明「協會」不得加入外國商會及境外社團組織，與其他任何組織不能有隸屬關係，也不得接受任何組織和個人委託從事與章程規定不符的活動。這些要求明眼人一看就知道是針對臺灣而來的。

換言之，中共當局很清楚，過去以臺聯、民革等形式來代表臺灣單位早已不符合目前兩岸關係發展的現狀，而且在「人大」、「政協」中的所謂「臺灣代表、委員」，也僅能代表大陸地區的、絕大多數連臺灣話都不會講的「假臺灣人」，這些人與今天在中國大陸投資經商、探親旅遊、遊學等真正的臺灣人根本無法讓人聯想在一起。因此，在中國大陸地區代表臺灣部分民意的「協會」，自然成為中共當局不會放棄掌控的主要目標，包括由真正臺灣人在早期成立自主性較高的「臺商協會」在內。這些臺商，不論當時用什麼身分、名義到中國大陸去投資，至今大多仍與臺灣保持密切聯繫，包括設籍仍在臺灣，仍拿臺灣護照，「協會」會員也是臺灣「工總」成員，臺灣當局適度表示關切也是應該的。

根據報導，一些「協會」會長表示，實施該「辦法」並不會影響會務運作，有些會長甚至表示，不但不會有不良影響，反而還會有正面作用。這些看法是可以理解的，臺商人在大陸，在大陸投資設廠，資金早已不分「臺資」或者「中資」，長期投資以來，早已形成命運共同體，任何經營管理和生活上遇到的問題，尋求臺辦協助是理所當然的。臺辦是「協會」的業務主管單位，其職責根據該「辦法」第10條規定，主要就是「指導」和「協助」臺商，當地人民政府臺辦部門負責人如果「被聘請」擔任「協會」中的「相應職務」，的確比較方便解決問題。因此，從臺灣來看臺辦在「協會」中的角色，不宜單從負面理解。如果在「協會」中進而成立中共的黨組織，這就與在臺資企業中成立中共黨組織一樣，是否就是壞事，端視情況而定，何況臺資企業並非純是「臺資」的企業。因此，「協會」的定性是複雜的，也應該從複雜的角度看「協會」。

兩岸關係發展至今，仍然呈現經濟緊密、政治疏離的現象，中共應會繼續善用「協會」達到政治上目的。事實是，已在臺灣上市的產品，諸如「燕京」、「青島」的啤酒，背後都有北京、青島人民政府臺辦的影子，「中資」入臺也可能是指中港、中日、中美甚至中臺的資金，「協會」正式取得合法地位，肯定會是兩岸政治角力的新場所。

時評

中共衛生部長、北京市長遭撤職 原因探討

郭瑞華

早在去年11月6日，大陸廣東佛山便出現SARS（嚴重呼吸道症候群；非典型肺炎）首宗病例，但中共當局不僅掉以輕心，也刻意隱瞞，甚至限制媒體報導。2月底，疫情開始在香港蔓延，並向其他各國擴散，引起恐慌；大陸內部也人心惶惶，謠言滿天飛，但中共有關當局對疫情仍是輕描淡寫。直至4月初，中共衛生部舉行記者會，才擴大對SARS疫情的報導和預防宣傳，但當時的衛生部部長張文康仍是對隱瞞疫情而百般詭辯，宣稱中國大陸疫情得到「有效控制」；他「可以負責任地告訴大家，在中國工作、生活、旅遊都是安全的……戴口罩、不戴口罩，相信都是安全的」，結果引發中國大陸醫療界及國際社會猛烈抨擊，質疑衛生部隱瞞疫情，還有醫生投書外國媒體指責張文康沒有醫格。不過，這時中共以胡錦濤、溫家寶為首的高層領導也開始有動作，胡錦濤南下深圳視察防疫工作，安定人心；國務院召開SARS防治工作會議，部署防疫工作，同時允許世界衛生組織在北京調查疫情狀況。4月16日，世界衛生組織調查小組在北京召開記者會向世人宣告：中共當局沒有如實報告所有受感染的SARS病例，所報的死亡和感染的人數與實際數目差距甚大。中共的謊言遭戳破，國際形象就此徹底瓦解。這對剛成形的胡溫體制而言，不僅十足難堪，同時也面臨了政治危機。

由於紙包不住火了，中共當局開始亡羊補牢，以圖挽回中央領導層的聲望。4月17日，中共中央政治局常委會開會研究進一步加強非典型肺炎防治工作，會議「明確警告不得隱瞞SARS病例，並要求準確、及時、誠實地報導SARS疫情」。自此整個形勢為之丕變，中共中央隨即於次日發布命令，將被視為隱瞞疫情之衛生部部長張文康和北京市長孟學農兩人免除黨職；北京市人大常委會隨後於22日決定接受孟學農辭去市長職務，任命王岐山為代理市長；衛生部長則改由國務院副總理吳儀兼任。同時，SARS防疫工作成為中國大陸如火如荼的全民運動。

中共高幹因施政責任下臺，此次並非頭一遭，1980年8月，當時的中共石油部部長宋振明，就曾因海上鑽油船「渤海二號」翻沈而遭革職。此外，1988年1月，大陸鐵路系統發生列車翻覆等一連串事故，造成重大傷亡，時任鐵道部部長、同時是鄧小平牌友的丁關根也引咎辭職。然而在近期有關張文康及孟學農遭撤職的報導中，不少評論指稱，屬於江澤民親信的張文康和屬於「團派」的孟學農是由於隱瞞北京疫情而被雙雙革職，同時這是一筆權力鬥爭的派系平衡交易。這樣的看法是否真確，筆者認為有進一步探討的必要。

首先是張文康和孟學農到底有沒有隱瞞疫情？客觀而論，以張文康和孟學農所占職位，對中共中央是不敢也很難隱瞞疫情的。在中共這樣一個專制體制下，中共透過公安部、國家安全部、新華社等系統，足可全面掌握大陸社會的方方面面。以新華社為例，它是中國大陸最大的新聞信息採集和發布中心，最具權威性的中共國家通訊社，代表中共當局授權發布重大國內新聞和外事新聞。新華社同時利用遍布國內外各地的記者，嚴密地監視和蒐報各地方的發展與變化，並透過其「內參報導系列」，將大陸內外重大政治、經濟，以及社會動向反映到中共最高層。換言之，中共高層領導絕對早已掌握疫情發展，只是他們沒料想到，匯報單位也不知道 SARS 病毒如此厲害，在輕忽其威力，以致疫情失控、蔓延如此快速。當然筆者也不否定大陸一些地方有緩報、瞞報、漏報的情事，但中共中央如果真有心掌握，只要透過上述管道蒐情，地方上的緩報、瞞報、漏報的情事，在短期內即可掌握。所以當中共中央指示各地實情實報時，立即有不少地方官員因防疫不力或瞞報等因素下臺，可見事在人為。

至於張文康、孟學農，以及中共外交系統，在4月初分別召開的中外記者會，都宣稱疫情已有效控制，大陸是一處旅遊、生活、工作都安全的地方。中共當局之後宣布的病例數字、疫情發展，在世界衛生組織的監督及媒體的追查後，也證實強烈失真，隱瞞了疫情。顯然這是一種共犯式的結構性作為。

依照中共政治體制的慣性思維和官僚惰性，是將政治穩定視為最優先、重於人民的生命安全。遇有重大事件，中共當局處理模式是先封鎖消息，實在掩蓋不了，就盡量輕描淡寫，大事化小。此次 SARS 發生，張文康等人在中共當局授意下隱瞞疫情及種種弄虛作假，仍是這種思維的呈現，以為只要具有「穩定壓倒一切」的政治正確即可，但是鎖得住訊息傳布，卻鎖不住病毒擴散。張文康下臺後，大陸媒體痛批張文康「欺上瞞下」，不僅不盡公平，甚至可說是落井下石。在中共一黨專政下，媒體作為黨的喉舌和政治工具，在本次 SARS 疫情報導上，表現得真是淋漓盡致，在中宣部命令下，先是配合隱瞞真相；繼而當防治 SARS 成為全民運動時，又鋪天蓋地的大肆報導。任人都可以看出這是怎一回事。

根據香港明報報導，中共決定免去張文康的部長職務，主因是 SARS 去年 11 月在廣東發生後，衛生部作為防治疫情的主管單位，一開始就未給予足夠的重視，導致中國大陸在防治方向上出現重大失誤，嚴重耽誤控制 SARS 蔓延的時機。衛生部高層並支持 SARS 疫情由衣原體引起，對粵港方面認為出現新冠狀病毒不予重視，直到世界衛生組織提出冠狀病毒引發此次疫情後，衛生部仍指摘世衛將問題政治化，一系列的失誤導致中國大陸受到世衛和國際社會強烈批評。個人以為張文康以因防疫工作處理不當的失職理由下臺，比所謂隱瞞疫情的罪名，較具說服力多了。

張文康的下臺，早已有跡象，但孟學農的下臺，出乎人們意料之外，因此相當多的評論從派系平衡觀點出發，認為是「陪綁」。問題是，北京市第一把手是市委書記劉淇，他是不是也該為此事負責呢？但劉淇是黨的幹部，也是中央政治局委員，如果拿他開刀，雖也可以，但層級太高了，也嚴重損傷黨的「威信」。但是動負責市政工作的孟學農，不僅理由充足，反對的人不會很多，包括胡錦濤都不會反對。筆者所持理由，並不是胡錦濤為達派系平衡而將孟學農犧牲，或所謂「揮淚斬馬謖」，以換取江澤民不再保張文康。而是認為孟學農上任後已犯了兩次官場禁忌，一是孟學農在今年 1 月當選北京市長的記者會上，不諱言自己與胡錦濤的淵源，稱讚胡錦濤「公道正派，不徇私情」，對於自己的立場旗幟表現得太鮮明了。如此公然高捧胡錦濤，不僅觸怒了江系人馬，且不為胡錦濤所喜。胡錦濤畢竟是個謹言慎行的人，十年備位期間扮演無聲之人；去年 11 月接任中共中央總書記至今，因權力尚待鞏固，仍然低調行事。對於所謂團系人馬，外界雖多所著墨，但圈內人畢竟不宜自我表明，以免引起困擾和對手攻擊。依照白魯恂（Lucian W. Pye）觀點，在中國，關係就是派系，派系對於局外人而言是隱性的人際網絡，是不能說透的。很顯然孟學農犯了禁忌。另一件事是孟學農在 4 月 14 日向外界坦承，北京第一個 SARS 病例在 3 月 1 日就出現，當北京發現這名病患後，衛生部立即召集北京各大醫院負責人開會，結論認為，北京雖然已出現 SARS 病患，但由於時值人大、政協兩會開會期間，為了維護北京市的秩序，以及必須為兩會期間創造穩定的條件，決定不對外公布。這樣的做法與張文康處理疫情如出一轍，其實是符合中共處理重大事件模式的，畢竟穩定重於一切。但孟學農這樣的說明實在太坦白了，把中共的慣性思維公諸於世，相信會惹惱一些高層領導而想去之而快之。因此，當中共當局需要代罪羔羊，孟學農就成為犧牲品。否則造成中國大陸 SARS 疫情開端的廣東省，為何只有衛生廳長因屆齡而調職省人大常委會工作，而省的負責人如省委書記張德江和省長黃華華，竟然沒有遭撤職，而這兩人同樣地一屬江系人馬，一為團派。因此，本文以為孟學農不是派系平衡下的犧牲品，而是中共政治體制以及江系、胡系領導共同的犧牲品。

總之，以中共的政治思維，官員對外隱瞞疫情，其實是被肯定的，中共領導階層也會期望他們如此做。很顯然地，中共當局將衛生部門主管和 SARS 疫情重災區的北京市長撤職，希望藉由他們承擔責任，以緩和大陸民眾和國際輿論的指責及憤怒。當然這樣做，對胡錦濤、溫家寶新體制而言，確實有加分效果，讓一些人以為他們展現了政治魄力。然而，中共當局不能以為拿一兩個待罪羔羊當犧牲品，就可獲得國際信任。事實上，只有當中共的政治運作和資訊採取透明化，誠實地履行國際義務，才有可能贏得國際信任。

專題研究

村民自治—大陸社會力的重生

馬祥祐

摘要

村民自治是中國大陸目前基層民主發展主軸，備受各方矚目，也成為江澤民卸下總書記前（2002年）最後一次美國行的炫耀標之一。然村民自治的影響一直莫衷一是，各方說法紛歧，因此本文擬從「社會力」角度，重新檢視大陸村民自治，提供不同的思維角度。本文將探討村民自治所蘊含的社會力成長意涵，分析黨政在村民自治中所扮演的角色及其中的政治力與社會力的角力，以及村民自治帶來的社會力重生所引發的連鎖效應等，藉此詳細說明大陸村民自治的推動與社會力重生的關係，並試圖勾勒出社會力重生的走向，以及大陸未來政治運作發展趨勢。

關鍵詞：村民自治、村委會、社會力、基層民主

壹、前言

中共建政後，為了建立共黨的絕對領導權威，摧毀了一切民間組織，封閉了所有的公共空間，正如毛澤東所說，「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的」。費孝通更曾經比較國民黨與共產黨統治大陸的差別，道出了中共統治後的狀況，他說：「國民黨那時雖然說專制，但是社會還是有很大的活動空間，民眾、文人還可以組黨、辦報，抨擊『國民黨反動派』；現在共產黨可不大一樣了！現在是水銀洩地，所有的空隙都給封死了！」¹

然而隨著改革開放所帶來的經濟發展，原本萎縮的大陸社會空間，獲得了喘息的機會，社會力更出現了重生的契機，而這種契機則充分體現在大陸農村村民自治的推行上。村民自治的推行，在政治上的意涵與衝擊，兩岸已經有諸多學者討論，

¹ 「中共建政五十年存在三大後遺症」，中國時報（臺北），1999年10月2日，第14版。

專著與期刊論文更是不勝枚舉，但筆者認為更需注意的是隨著村民自治的推展，所帶來的社會力重生，而這是目前學界未有關注之處，也是本文的重心與貢獻所在。因為社會力的發展往往與政治力的萎縮相伴隨，透過社會力角度的討論，將更能掌握村民自治的發展意義，也更能預估其發展影響，而不至於被村民自治發展以來出現的諸多缺點所侷限。

本文的重點正是嘗試勾勒出中國大陸在推動村民自治後，所帶來的社會力重生的發展情況，筆者將從社會力的定義中，去重新檢證村民自治的發展及運作中，所蘊含的社會力成長意涵、黨政在村民自治中所扮演的角色及其中的政治力與社會力的角力，以及村自治帶來的社會力重生引發的連鎖效應等，以詳細說明大陸村民自治的推動與社會力重生的關係，並試圖勾勒出社會力重生的走向，以及大陸未來政治運作發展趨勢。

貳、社會力之意涵與適用

有關社會力之意涵，學者有諸多界定，Emile Durkheim 認為社會力是我們精神生活的一部分，更是共同生活中集體合力的運作基礎，而集體行動自身就傾向組織性，這種組織一旦確立，便要將集體行動的社會力量強加於個人。因此，社會力乃是社會共同生活中，有組織性的集體行動合力，外在於個人，並對於個人有強制力的集體意識之實踐展現，此乃社會力的重要特質之一²。

學者 Alain Touraine 則認為社會力有以下四個基本成分³：承認決策場域的限制：參與的行動者立場殊異，無論如何妥協或鎮壓，不能使決策的場域完全化解衝突，而必然保持同一個趨向行動；社會力——一種利益團體或壓力團體——力求改善在影響力體系下，與其他社會力的相對位置關係；每一個社會力都計畫進行一種複雜的策略以保護或爭取本身的利益；社會力的行動總是指向於一種將被執行的決策，並影響地方資源的使用與分配。同時社會力也表現在社會運動方面，這與行動者的階級關係及認同意識有關。Touraine 更認為，社會力的展現必須有「組織」的經營在裡面，而組織乃處於社會整體並發生在歷史情境中，是歷史行動與階級關係系統的特殊展現；它是發自於政治系統的決策所規則化（regulated）的活動。每

² 參見 Emile Durkheim 著，芮傳明、趙學元譯，宗教生活的基本形式（臺北：桂冠出版社，1992 年），頁 411-415。

³ 轉引自黃世明著，一九八〇年代金門與南投社會力的浮現：臺灣發展經驗中兩個地方社會的分析（臺灣大學社會學研究所博士論文，1995 年 6 月），頁 33。

一組織至少對環境的某部分擁有相當的支配力，它也是在既定的歷史情境利用可用的資源而行動者，同時，組織也是一個決策中心，其行動關係到其他的決策中心。每一個組織乃是權力的「機構」，更是歷史性的行動代理者。

學者蕭新煌則認為⁴，社會力是由下而上，民間力量的集體伸張，以促進公益為目的而結合的團體。社會力可以從三個層次來剖析，一是「集體意識」的重新凝聚，是指對社會現實有較獨立的認識，並企圖從過去「政治現實」和「經濟現實」的支配中，求取較自主的辨認地位；二是「權力」的重新分配，這是指透過來自社會的種種「訴求」，對過去「政治力」和「經濟力」的主宰態勢，做連串的反動和抗爭；三是「組織」的重新安排，這是說隨著認識的改變、權力的展現，另一種組織方式便形成，並以組織化求變的力量，要求社會規範的重新界定，揚棄舊價值以確立新價值。同時社會力主導民間對社會問題的界定與揭露，並透過有組織的社會運動方式，完成訴求的目標。

從以上三位學者對社會力定義中，我們可以明顯看出，所謂社會力是指民間力量的集體伸張，乃至民間自主團體、組織的興起，向政治當局提出訴求、分享權力，甚至是抗爭等，並且也重新形塑社會價值的民間力量。以這個向度來探討自發興起的村民自治制度（社會力的集體伸張），不僅適宜，也能給予我們全新的觀察角度。

參、自發興起的村民自治與社會力的重生

中共建政基本上是動員龐大的農民，以農村包圍都市的模式，來取得政權，而建立政權之後，為了求取高度工業發展，則採取了剝削農村支援城市的模式。因此也引起農村生產力低落、糧食短缺，以及廣大農民不滿、幹群關係緊繃等嚴重的問題，尤其在十年文革後，不僅是農村，連城市的生產力也出現結構性的問題，迫使中共不得不澈底檢討國內的經濟結構問題。

1978年12月中共十一屆三中全會後，在復出掌權的鄧小平主導下，中共展開改革開放工作，延續建政的邏輯，提升經濟生產力一樣首先從農村改革開始，而採用農村自發提出的聯產承包責任制，則為整個農村生產關係、產業結構，乃至農民與國家間關係的劇烈變動揭開序幕。廣大農民在自主經營權確立後，自主意識不斷增強，經濟狀況也獲得改善，同時從過去的農村剩餘被分配者、被汲取者的角色，變成農產品資源提供者的角色。隨著家庭經營的普及和自主程度的提高，農民逐漸

⁴ 參見蕭新煌著，「社會力：臺灣向前看」，自立晚報（臺北），1989年。

擺脫對集體組織的生活依賴，過去那種對集體財產和公共事務的冷漠，轉變為對自家財產的關心。這時農民自我意識和利己思想開始盛行，對村幹部的官僚作風、粗暴的工作方法，乃至於貪污腐敗的不滿，都逐漸檯面化，在反彈情緒高漲下，無組織、無紀律行為及自由散漫思想充斥，各種規章制度對村民的約束力極為有限，致使村級組織管理失控⁵。在農村出現了政令無法下達的情形，嚴重影響了各項方針和政策在農村有效的貫徹施行，例如糧食上繳難收、計畫生育難落實，嚴重的甚至出現幹部、群眾嚴重對立，黨組織嚴重癱瘓的局面，也造成政治體系與民眾脫節，下情無法上達，引發「上訪」不斷，中央控制力嚴重弱化的困境。可以說國家在農村社區的代理人，在經改後已逐漸喪失其應履行的各種職能。

在這種新形勢下，原有的管理機制和方式已不能相適應，而其衝擊面最直接的影響，就是農民與國家關係有待重新界定。換言之，改革開放後的農民既不同於傳統農民、也不同於人民公社時期的農民，他們已不能從單一的角度去定義，而必須從較多重的觀點重新加以界定。這突顯出，相較於經濟改革的推展，中國大陸在國家體系方面的改革是相對落後的。面對前述的困境，中共除一方面要設法提高農民的政治積極性與對幹部的監督，一方面又要兼顧彌補中央控制力弱化，因此開始推動人民公社改革工作，重新設立鄉政府。

然而由於農村現實的急迫需求，不待中共中央的改革落實，大陸農民便自發的提出了改革方法與走向。在廣西壯族自治區羅城縣的沖灣村⁶，農民為了協調用水事宜，改革了當地生產大隊管理委員會的體制，建立了全中國大陸第一個村民委員會，由群眾直接選舉村幹部，建立村民會議，發動群眾討論、決定村內的大事。這個作法隨即也引起其他地區的跟進。村民委員會體制的出現，得到當地中共黨委和地方政府的重視和支援，同時，也得到了中共中央和國家的高度重視。時任中共中央政治局委員、全國人大常委會副委員長、中央政法委員會書記的彭真認為，這是農民群眾的創造，是與農村經濟體制改革相適應的新管理形式，因此指示全國人大常委會、民政部進行調查，瞭解村民委員會的情況，並支援各地進行建立村民委員會的試點。從而，源於民間自發組織的村民委員會制度，在中共進行人民公社政社分開、建立鄉政府的農村改革試點的同時，於大陸各地農村也默默進行了試點工作。到了1982年12月，五屆全國人民代表大會第五次會議通過的《中華人民共和國憲法》中，村民委員會正式成為農村的基層組織。到了1998年11月全國人大常委會更通

⁵ 李學舉，中國城鄉基層政權建設工作研究（北京：中國社會出版社，1994年），頁32。

⁶ 洪朝輝，「論中國大陸村民委員會與農村社會的穩定」，東亞季刊（臺北：政大東亞所，第28卷第4期，民國86年10月），頁133。

過《中華人民共和國村民委員會組織法》（以下均簡稱《村委會組織法》），正式賦予村民自治制度法律定位。在這項新法中特別的是，進一步將村委會候選人的提名權交給了農民、規定了村民會議制度，明確了村委會要接受監督，向村民會議負責並報告，以及規定了村務公開制度賦予了民眾直接監督權等。

從以上村民自治的發展過程中，我們可以清楚看見村民自治制度起於農民的自我創見，是一種社會力自發的表現，而促成這種社會力發展的根源，無疑是因為家庭聯產承包制帶來的土地使用權開放，所引發的農民自身權益意識提高。而村民自治在農民心中，與財產收益使用畫上關連等號後⁷，則又回過頭來加強了村民自治在農民心中的重視程度，使得村民自治的推行極為迅速。雖然整個村民自治的發展，嚴格說來，是中共為解決新時期農村和農民問題的一種不得不然的作法，企圖用村民自治方式以及民主法治的途徑，來解決農村基層所產生的種種矛盾，尤其是幹群關係的矛盾問題，進而維持社會穩定。但是很明確的是，村民自治的發展，是社會力自發促成、民間集體力量的伸張，中共的默許乃至於承認，並給予合法化，則是進一步形成了社會力表達的建制組織。這個組織雖不被中共認為政權機構，而是以民眾自治團體來看待，但是這個自治團體卻明顯的對過往的政治力壟斷一切的局面造成突破，從而迫使政治面的權力向社會釋出，這從村民自治的實際運作中可以清楚看出。

肆、村民自治的運作與社會力的實際體現

大陸村民自治制度基本上包含了村委會與村民會議兩大部分，大致而言，前者負責執行工作，後者負責管理、監督與決議。根據中共官方統計，目前這個制度已在中國大陸 91%以上的農村實行⁸，包括新疆與西藏等地區也都陸續普及。村民自治經過十多年的推行與普及，目前不僅農民的自主意識的確提高，社會力也因為有了建制化的表達管道，獲得快速的成長、擴張，這表現在：

農民對村內事務有更多的參與，不僅主動要求村委選舉的進行，甚至在遭到暴力對待時，依然勇於爭取。江西省南昌市安義縣石鼻鎮鄒家村民毛華⁹，為了爭取一個公平公正的村委會選舉，爭鬥數年、不惜流血的事件，不僅成為中共官方媒體

⁷ 徐興華，「落實農民個人產權，拓展村民自治機制」，中國研究（大陸），2000年11月22日。

⁸ 「大陸村委會選舉比臺灣勁爆 連公安都傻眼」，中國時報（臺北），2002年4月1日，第14版。

⁹ 「《南風窗》：一個『選舉衛士』的遭遇」，參見 <http://finance.sina.com.cn/roll/20020404/189919.html>（取用日期 2002.11.01）。

報導的對象，也引起各方注意與關切。

村規民約的落實不僅實現自我管理的理念，也進一步加強社會力的凝聚與發展。農村因為村規民約、村民自治章程實施，對農村自我的關懷與認同提高，不僅有的村組織護村隊夜間巡邏，條件較好的村甚至提供社會服務。而自主意識提升，讓有的農村在發展政策上漸漸擺脫了一切以黨為依歸、等黨做出決定再說的模式，反過來是主動提出意見，交給黨與上級來參考或實現他們的願望，甚至是自己來實現。以河南省臨潁縣南街村為例，為了讓當地經濟持續發展，當地積極展開人才培養工作，因此村子裡自行畫出一百二十畝地，拿出三百多萬元來籌建學校¹⁰。

有的村落則是實現自我管理，以村規民約規範了村民的行為，以山東省章丘市埠村鎮埠西村制訂的章程來說，多達五章一〇二條，條目清楚、規定十分具體，讓村民一看就知道怎麼做，例如在土地管理上，對不用心經營造成土地荒蕪、減產、棄耕、採砂、取土復耕等等，都有詳細具體的規定¹¹。又如 2000 年 5 月湖南省衡南縣茶市鎮黃泥山組村民賀沙瓊因生了兩胎都是女孩，遭到丈夫江友珍的毆打，江因此惡行違反村規民約，在村委會出面下，被迫向妻子賠禮道歉¹²。

法治觀念與自主意識抬頭。這體現在村民自治推展中，近來不斷發生的罷免村官案，農民運用法律手段解決對村官不滿，也反制鄉鎮政府的干預。如 1999 年 4 月 9 日，浙江省瑞安市潘岱鄉白蓮村村民罷免該村村委會主任何光壽¹³，5 月 24 日，浙江溫州寮東村的村民，罷免了三年前高票當選的村委會主任潘洪聰，因為他大吃大喝用掉公款六十六萬多元¹⁴。2000 年 4 月昆明市官渡區聯盟鎮桃園辦事處敷澤村罷免了該村村民委員會主任、副主任¹⁵。5 月，海南省海口市新華區玉沙村村民投票罷免「村官」¹⁶。2000 年 5 月福建省武夷山市興田鎮南嶺村村民，因村務沒公開，罷免村長¹⁷。2001 年初，山東微山縣驢城鎮李集村村委會主任崔祥聯，因為村會計王保華在換屆選舉後拒不移交村務工作檔案資料和會計資料，而將村會計告上法庭¹⁸。2001 年 11 月，湖南省常寧市蔭田鎮爺塘村村委會主任蔣石林，向常寧市人民法院控告鎮

¹⁰ 「走向共同富裕的探索和試驗——河南省臨潁縣南街村調查」。張厚安著，中國大陸基層的民主改革——歷史篇（臺北：桂冠出版社，1998 年），頁 196。

¹¹ 白益華，「論中國大陸農村的村民自治制度」，中國大陸基層的民主改革——制度篇（臺北：桂冠出版社，1998 年），頁 54。

¹² 「『小憲法』進山村」，人民日報（北京），2000 年 5 月 9 日，第 10 版。

¹³ 「瑞安白蓮村村民罷免村委主任」，光明日報（北京），1999 年 4 月 13 日，第 3 版。

¹⁴ 「濫用職權大肆揮霍公款，溫州村委會主任遭罷免」，中央日報（臺北），1999 年 6 月 13 日，第 10 版。

¹⁵ 「昆明村民罷免村官」，中央社（臺北），2000 年 4 月 11 日。

¹⁶ 「民主腳步平穩前行」，海南日報（海南），2000 年 9 月 14 日。

¹⁷ 「村務沒公開『村長』被罷免」，福建日報（福建），2000 年 5 月 25 日，社會新聞版。

¹⁸ 「『村官』打官司的背後」，人民日報（北京），2001 年 5 月 23 日，第 9 版。

政府不當罷免其村委會主任職務獲得勝訴，法院判決撤銷政府所作決定¹⁹。2002年4月山東棗莊民選村主任狀告鎮政府違法撤免其職務，鎮長被迫向原告賠禮道歉，原告撤回告訴²⁰。這類案例目前是越來越多。

以選票表達意願。過去村委人選由黨支部說了算，不管是上馬、下馬，農民並沒有說話的餘地，但是隨著村民自治的落實，農民不僅在決定人選上有了參與權，同時也學會用選票表達意願，更換村委會成員。根據大陸官方統計，每屆的村委會換屆選舉中，約有20%的村委會主任落選²¹。

自主的社會團體出現並介入村民自治，這體現在農村宗族勢力的擴大。從中共角度而言，宗族勢力的擴大，是不良的、是有違社會穩定、集體利益的，更威脅到共產黨的領導，因此極力予以打壓。然而從社會力的角度、從多元民主的觀點來看，宗族團體的存在，不僅是社會力活潑的表現之一，更是多元民主實踐的管道之一。

從上述發展來看，我們可以說村民自治發展至今已然成為農村精神生活的一部分，也是共同生活中集體合力的運作基礎，並且有具體組織，能將集體行動的社會力量強加於個人，是有組織性的集體行動合力，也是對於個人有強制力的集體意識之實踐展現，此乃社會力的重要特質之一。

其次，村民委員會、村民會議提供了一個決策場域，在這個場域中提供了保護或爭取本身利益的管道；同時具有決策、執行決策，並影響地方資源的使用與分配的能力。而這個體制也可視為一種組織，符合Touraine所說，這組織乃處於社會整體並發生在歷史情境中，是歷史行動與階級關係系統的特殊展現；它是發自於政治系統的決策所規則化（regulated）的活動。每一組織至少對環境的某部分擁有相當的支配力，它也是在既定的歷史情境中利用可用的資源而行動者，同時，組織也是一個決策中心，其行動關係到其他的決策中心。每一個組織乃是權力的「機構」，更是歷史性的行動代理者。

再者，村民委員會的推行是來自於農民自發創見，是由下而上，民間力量的集體伸張，也是以促進公益為目的而結合的團體。而村民自治推行至今，對「集體意識」的重新凝聚，造就了農民對農村的認同，已從過去「政治現實」和「經濟現實」的支配中，求取較自主的辨認地位。從「權力」的重新分配上來看，村民自治雖然不見得是對過去「政治力」和「經濟力」的主宰態勢下，做連串的反動和抗爭，但

¹⁹ 「村民自治的阻力」，中國青年報（北京），2002年2月18日。

²⁰ 「維護村民自治 鎮長道歉還不夠」，南方都市報（大陸），2002年4月19日。

²¹ 「還權於民讓民作主——我國基層民主建設取得輝煌成就」，新華社，2002年10月23日。

很明確的是村民自治重新建構了農村的權力生態；從「組織」的重新安排來看，村民自治是另一種組織方式的成形，也以組織化求變的力量，要求社會規範的重新界定，揚棄舊價值以確立新價值。可以說，大陸村民自治的發展，便是社會力重生與運作的一種表現。

伍、黨與鄉鎮在村自治中的角色變化：社會力與政治力的角力

推動村民自治後，共產黨在基層政治中的地位和作用，在「法理」上出現了相當大的變化，農村黨支部從過去站在第一線決定一切的位置中退出，專心的投注在思想引導與協調的工作上。依據《村民委員會組織法》第三條規定，中國共產黨在農村的基層組織是擔負領導核心的作用，支援和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利。因此，從政策的制訂與執行面而言，黨不再直接面對群眾，以農民最關心的事，如以計畫生育配額、上繳糧食配額、水利建設、利潤留成等問題來說，都改由村委會來討論、決定及負責執行。由於是農民自己做的決定，因此提高了農民的自發服從，同時也解決了過去為了執行這些政策，所引發的嚴重幹群衝突。因此有學者認為，由於村民自治的實施，反而讓共產黨的地位在農村重新獲得鞏固。

但上述這種發展並不意味著黨支部對地方政策制訂全然放手不管，相反的，在實務上，大部分時候村民對於相關政策都沒有意見，因此政策的草擬與提出，基本上都是經過黨內充分討論，或者是在黨的協助下所提出，這種作法在社會力復甦不足的農村，問題不大，但是在村委會運作積極的農村，則造成扞格。而且大多數的黨支部在實務中，基本上是難忘過去的主導作風，經常積極介入村民自治的運作中，因此「兩委」（村委與黨委）的糾紛不斷，政治力與社會力產生了激烈的對撞，實務中兩者的關係出現了兩個極端，一是有的村委會片面強調自治而不要黨支部的領導，因此有順口溜說「土地包到戶，不用黨支部」，另一種則是以黨支部代替村委會，干預屬於村民自治範圍的事務。統計顯示，兩委的關係主要以後者為主流²²。

這種「兩委」的不調適，主要還是起因於黨支部成員的無法調適與轉型（政治力的不放鬆），因此在村自治的發展過程中，不斷可以看到黨幹部高呼「要領導不包攬」、「要引導不干預」、「要監督不越位」（三要三不）的同時，還高呼「要堅持「三

²² 大陸民政部門曾對發生過兩委關係不和的村作過初步統計。村委過度「自治」，支部放棄領導的比例，只占11.8%；兩委互不相讓，村級組織癱瘓的也只占7.2%；而黨支部包辦村務，村民自治功能弱化的則占81%。可見，兩委不和的主要癥結，在村黨支部一方。

見「由誰解開這個『結』」，人民日報（北京），2002年4月4日，第10版。

個不動搖」，其中，首先堅持黨的領導不動搖，村委會要嚴格執行黨在農村的路線、方針、政策，及時將村中的大事向黨支部彙報，以實際行動尊重和維護鄉鎮黨委和村黨支部的領導核心地位。同時，堅持接受監督不動搖，村委會在執行黨的方針、政策和廉政建設等方面應「自覺」接受黨支部的監督²³。或者在強調「領導不包辦，引導不添亂，放鬆不放任」的同時，主張建立村「兩委」聯席會議制度、村委會向黨支部彙報和向村民代表會議報告制度²⁴。又或者推動所謂「一制三化」²⁵，「一制」是黨支部領導下的村民自治機制，明確了村委會在黨支部領導下依法行使自治權並接受支部監督。「三化」即支部工作規範化、村民自治法制化、民主監督程序化²⁶。上述這些訴求，嚴格說起來，往往前後彼此相扞格，也不符村民自治相關規定，但卻真實反映出黨幹部的無所適從。

而這種政治力對因村民自治而來的社會力擴張，所產生的反撲與二者間的角力，體現在實務中，有幾種形式：

黨委違法強行撤換村委主任。以大陸「全國村民自治模範市」—湖北省潛江市為例，第四屆村委會換屆選舉中選出的村委會主任，共有187名被鄉鎮幹部以「工作能力差、完不成任務」或「搞內耗、與村支書鬧不團結」等理由非法撤換。如果加上被非法撤換的村委會副主任、委員，則潛江市民選出來的幹部，共有619人被中共黨務系統撤換，撤換人數占「民選村官」81.7%²⁷。

黨委打壓村委，強行介入自治工作中。這種情形極為普遍（參見註22），也引起極大的反彈，2001年山東棲霞縣便有57位村長集體辭職²⁸，以表達他們的不滿。

黨委對村委暴力相向。由於村委對黨委的挑戰，經常讓黨委下不了臺，許多黨委憤而訴諸非法的暴力手段解決。如山西運城市鹽湖區槐樹凹村黨支部書記傅富貴，雇兇殺死了村委會副主任。陝西西安蓮湖區馬軍寨村，原村黨支部書記兼村委會主任謝國維落選後，認為新村委會主任彭自然處處跟自己作對，竟雇人將彭自然殺死²⁹。

²³ 「黨支部支援保障村民自治村委會尊重維護黨的領導」，人民日報（北京），2000年8月10日，第10版。

²⁴ 「引導村民依法管理自己的事情」，人民日報（北京），2000年11月2日，第9版。

²⁵ 「武安探索農村『一制三化』新體制」，人民日報（北京），2001年5月13日，第3版。

²⁶ 工作規範化是指從工作職責、方式等方面對支部進行規範，防止包辦代替村委會。村民自治法制化是指依照《村民委員會組織法》，明確村委會、村民代表大會、村民的地位、職責和作用。民主監督程序化是指將村務公開、民主議政、財務審計等方面工作統一規範。在財務上，實行「村主任審查、村支書審批、村民理財小組審核」。在重大決策上，由黨支部每月召集村幹部參加聯席會，集體研究，民主決策。

²⁷ 「民選村長任意撤換，中國大陸基層民主步履蹣跚」，中央社（臺北），2002年9月26日。

²⁸ 「『打』壓民選村長，地方黨委如太上皇」，中國時報（臺北），2002年4月6日，第14版。

²⁹ 「由誰解開這個『結』」，人民日報（北京），2002年4月4日，第10版。

除了村黨支部在村民自治過程中，直接與村委會產生碰撞外，這種政治力與社會力衝撞的情形，也出現在鄉鎮與村委會之間。

根據《村民委員會組織法》的第四條，「鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支援和幫助，但是不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項。村民委員會協助鄉、民族鄉、鎮的人民政府開展工作」。據此，鄉鎮政府與村委會的關係，已由昔日的領導與被領導關係，變為指導與被指導關係。由於村委會並非鄉鎮的被領導對象，更不是後者的派出機構，而是受後者之委託，代表其行使某些政府職能。因此，鄉鎮政府不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項，這就意味著鄉鎮已不能像過去那樣，能對依法屬於村民自治範圍內的事項，採取行政命令式的管理方式。從理論上看，這兩者的關係應該是較為鬆散的指導與被指導、協助與被協助的關係，但由於鄉鎮政府對農村地區具有管轄權，因此，二者在實務運作上往往仍是「緊密」的領導與被領導關係，甚至是鄉鎮侵入村自治的領域，壓制社會力的擴張。

這種扞格的發生主要原因也是鄉鎮對村民自治、《村民委員會組織法》的不適應。一是思想上的不適應，沒有充分認識到擴大農村基層民主、實行村民自治的意義，反而認為農民素質差、法制意識淡薄，不適合搞村民自治，甚至認為村民自治太麻煩，有明顯的被動和抵觸情緒；二是工作方法的不適應，習慣於過去的「領導」身分，習慣於採取指揮命令的傳統工作方法。這種認知與實務的差距，也就引發這二者的角力，這可以從下列兩類事件中看出：

非法罷免村委成員。如前所述，湖南省常寧市蔭田鎮罷免爺塘村村委會主任，及山東棗莊民選村主任遭鎮政府撤免其職務，便是最佳的例證。類似這種以「不聽招呼」、「工作不稱職」為由，鄉鎮直接撤換村委的動作，的確引發農村的極大反彈。

不允許村民罷免村官。對村民罷免村官的要求，鄉鎮經常基於自身考量，不是找藉口拖延、否決，便是進行反動員，要村民撤簽，或否認簽名。如2000年時，浙江溫州市城郊鄉水心村占選民總數一半以上的村民聯合簽名，要求罷免不被他們信任的村官，卻受到了來自鄉政府和區民政局的阻撓，鄉政府組織「反罷免」，區民政局則認定村民的罷免書無效，剝奪村民的罷免權³⁰。

假保護之名行介入之實。如海南省澄邁縣以村的財務管理制度形同虛設，財務開支個別幹部說了算，財務混亂疑點多，公款私存、貪占挪用現象突出，有鑑於農村集體的錢都是農民的血汗錢，基於保護、監督原則，實行「村財鄉管」³¹。有的

³⁰ 「半數村民要罷免『村官』鄉政府竟組織『反罷免』」，人民日報（北京），2000年11月22日，第9版。

³¹ 「採訪與思考：村財為何交鄉管？」，人民日報（北京），2002年7月28日，第5版。

地方則把村委會成員享受村裏誤工補貼標準的決定權，集中到鄉鎮政府，這些作法都剝奪了村民管理和監督村財的權利。

目前村自治實務顯示，不論是黨委或者是鄉鎮，對村委會自主力量的擴張，基本都是抱著猶豫與抵制的態度，雖然上述這些政治力反制作為都明顯違反《村委會組織法》第四條，「鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支援和幫助，但是不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項」，及第十一條「村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員」的相關規定，但是卻是在中央三令五申下，仍舊屢見不鮮，這種社會力與政治力激烈角力的過程，無疑是村民自治發展過程中，最明顯的特色。

陸、社會力重生的連鎖效應

即便村民自治實踐的過程中，政治力的反撲不斷，但村民自治的實踐經驗，仍帶給中國大陸全新不同的視野，村民自治的經驗，告訴了大陸民眾，原來大眾參與不僅有好處，也更能實現社會公義，而這樣的自治制度如果能在知識水平低落的農村實踐，那又有什麼理由不能在其他領域實踐，因此，以村民自治為模型，進行發展與完善的作為，便不斷出現。與此同時，伴隨村民自治而來的社會力釋放與發展，不僅默默的被接受，更隨著村民自治的經驗被引用，使得社會力向政治力版圖擴張的範圍也越來越廣，在空間上更逐漸從農村蔓延到都市。這種發展趨勢可以體現在四個層面：

村民自治制度更加開放與完善。這表現在：預選制度的取消，村民一票直選。如江蘇太倉市於2000年第七屆村民委員會改選時，首創全中國大陸以縣級為整體單位一次性直接投票選舉村委會幹部，以「一人一票直接選舉」的模式，讓所轄的142個村12萬多選民共選出村主任138人³²。而廣東省也在2001年實行的《廣東省村民委員會選舉辦法》規定，在2002年上半年統一進行的村委會換屆選舉中，村委會候選人提名將取消預選環節，把提名權完全交給村民；而村民選舉委員會成員也將只能由村民一人一票選舉產生，不能由村民代表、戶代表選舉產生，也不能由鄉鎮或村黨支部指派或先擬出名單再叫村民舉手³³。親屬迴避制度的出現，廣東省於2001年修改村民委員會組織法，規定村委會成員中不得同時有兄弟姐妹、配偶的

³² 「江蘇太倉『一人一票』直選村幹」，中國新聞社（北京），2000年10月12日。

³³ 「真實的直接選舉」，中國青年報（北京），2001年11月02日。

兄弟姐妹、配偶的父母和子女的配偶³⁴。另外，武漢市漢陽區十里鋪村在2002年8月進行換屆選舉時，首次實行親屬迴避制度，村委會委員候選人若有親屬進入村黨總支成員班子，那麼該候選人應主動退出競選，該村兩名候選人分別因哥哥、兒子已入選村黨總支委員，按照「直系親屬迴避制」退出此次競選³⁵。幹部認錯制度的登場。浙江省瑞安市在2002年的村委換屆選舉中，推行「村幹部過錯行為民事賠償制度」，村幹部如果因為違規決策、管理，造成村集體經濟損失，要用自己的財產進行賠償³⁶。這一前所未有的舉措不僅在溫州地區引起了轟動，更引起鄰近市縣的前來取經。「兩委」角色再釐清。大陸國務院於2002年7月14日發出「關於進一步做好村民委員會換屆選舉工作的通知」³⁷，內容明確要求由村民會議或村民小組推選產生「村民選舉委員會」，村黨支部不得硬性指定、委派；不能用組織提名代替村民提名，候選人名額要多於應選名額；保證村民的罷免權，對不稱職的村民委員會成員，可依法罷免，但任何組織或個人，不得直接撤換村民委員會成員，也不得以「停職誡免」、「離崗教育」等方式，變相撤換村民委員會成員。同時，更要求擬任村黨支部書記人選，要先參加村民委員會選舉，選不上村委會主任，就不得出任支部書記。

以上的這些發展，都給予了社會力進一步擴張的渠道與建制，尤其是國務院的通知，要求欲當村書記者，必須先爭取村主任一職，此舉固然是企圖在農村採取黨政一元，以黨委村委「一套班子、兩塊牌子」，來解決兩委的糾葛問題，但相對的卻也是給予社會力控制政治力（黨）的管道，同時也使黨在農村中的地位，由「支配性」轉向「競爭性」。

村民自治的理念應用到黨體系中。村民自治中人民投票選舉與監督的理念，有效改善了村幹部的墮落與揭弊落實，這對於備受詬病、不受監督的黨組織而言，或許也是個良方，因此移植村自治理念到黨組織中的作為也陸續出現，這包括了：

兩票制的出現，這是在農村黨支部的換屆選舉中，先組織民意測評，讓村民對黨支部委員候選人投「信任票」；信任票過半數以上者，才能成為正式候選人，由全體黨員投「選舉票」。外界稱此為中國大陸農民又一個不凡的創舉。這個制度最早在1993年，出現在山西交口縣黨支部換屆選舉中，後來在呂梁地區乃至山西省全面推廣，同時，四川、河北等省市也出現了類似的做法。「三薦二考」制。重慶江津

³⁴ 「廣東修訂村委會選舉辦法」，人民日報、華南新聞（北京），2001年5月29日，第1版。

³⁵ 「直選村官親屬迴避制質疑」，中國青年報（北京），2002年8月23日。

³⁶ 「新華社：給村幹部戴上『緊箍咒』」，新華社（北京），2002年9月4日。

³⁷ 「中辦國辦發出通知 進一步做好村民委員會換屆選舉工作」，人民日報（北京），2002年8月19日，第1版。

市社市鎮用的是「三薦二考」，即支部候選人採用黨組織推薦、黨員和群眾舉薦、自薦的「三薦」辦法，產生初步候選人，再由黨員和群眾代表進行無記名投票測評，確定候選人後到支部大會進行選舉。公推直選法。湖南省會同縣連山鄉大坪村採用此法，是由群眾公開舉薦初步候選人，再拿到群眾大會上進行測評，得票最多的7人為支委候選人，前3人為支部書記候選人³⁸。類似的作法在湖北省京山縣楊集鎮，於2002年9月以所謂「海推直選」的方式，選舉產生了新一屆黨委書記與鎮長³⁹。

這幾種選舉方式，最直接的效果，是村委會主任不會再因黨支部沒有民意基礎而不服氣，但更重要的是使村黨支部和村委會找到了共同語言——由村民評價，向村民負責，而這幾種選舉方式的出現，也給予了社會力自主運作與擴張的契機，逐步向黨組織中滲透。

村民自治的理念應用到政府體系中。村民自治中諸多允許社會力擴張，監控政治力運作的手法，也被運用在政府體制中，這包括了：推行政務公開制度。目前中國大陸在村務公開的基礎上，全國90%以上的鄉鎮都實行了政務公開⁴⁰。海選制度的採用。1998年5月，四川省遂寧市市中區政府在保石鎮進行鎮長公選（公開選拔幹部）試點，之後，又在另外三個鄉鎮分別進行黨委書記和鎮長公選試點。1998年12月，市中區政府又在步雲鄉進行了鄉長直接選舉。1999年初，深圳市在龍港區大鵬鎮進行了「兩票制」選舉鎮長試點。2002年9月湖北省京山縣楊集鎮首次通過「海推直選」方式，選舉產生新一屆鎮黨委、鎮政府班子。對市級官員進行民意審查。村自治中由民眾對候選人進行審查的精神，上升到省級運作中，則體現在省委全體會議的運作中。廣東省委員會在2002年4月召開八屆九次全體會議時，首次對常委會提交的三名「地級市」黨政正職人選和推薦人選進行審議和表決，這包括了清遠市委書記、茂名市委書記人選和湛江市市長推薦人選⁴¹，此舉率先全國，也獲得北京當局的支持。

村民自治的理念應用到社區體系中。農村基層自治的概念，對於大陸都市治理工作是一個極佳的示範，同樣作為基層組織的都市社區，在知識水平等相關條件都比農村高的情況下，移植村自治精神的相關理念腳步，是最為直接與快速的。1998年，山東省青島市四方區就嘗試了大陸第一次由全體居民直接選舉社區居委會。目前，青島在民主選舉的基礎上，在社區內成立了居民代表會議，社區內的重大事項，

³⁸ 「兩票制 村民自治新探索」，人民日報（北京），2000年11月1日，第9版。

³⁹ 「中國社會報：鎮官『海選』」，中國社會報（北京），2002年10月9日，第6版。

⁴⁰ 「還權於民讓民作主——我國基層民主建設取得輝煌成就」，新華社（北京），2002年10月23日。

⁴¹ 「粵票選黨政領導創舉 北京認可」，中央日報（臺北），2002年4月6日，第10版。

都由居民代表討論通過或進行評議⁴²。此舉揭開後來大陸 20 多個城市進行了全體居民直接選舉居委會幹部試點工作的序幕。1999 年 4 月，瀋陽採取公開競聘、演講答辯方式選出 6400 多名經過居民代表選舉的社區居委會幹部，代替了原來 1.3 萬多名居委會幹部，邁出了「社區自治」的步伐⁴³。2000 年 7 月上海浦東新區浦興街道金橋灣居委，採用了直接選舉的方式，凡年滿 18 周歲、屬當地戶籍的居民，都有選舉權和被選舉權，通過候選人自薦競爭、全體居民投票的方式，產生居委會主任、副主任和委員⁴⁴。而這種趨勢即便在高度敏感的政治中心北京，也有發展的傾向，2000 年 8 月北京東城區北新橋街道九道灣社區，便首次以差額選舉方式選出城市社區居委會主任、副主任、委員 7 人及 21 位社區會議代表，這場選舉有近二千人參與投票⁴⁵。這種發展趨勢，使得原為政治力控制都市社會主要利器之一的居民委員會，逐漸擺脫過去「小腳偵稽隊」的角色，同時更成為社會力運作與發展的場域。

從上述這些發展趨勢，我們可以看出，村民自治所帶來的社會力重生，已然形成一種連鎖效應，社會力復甦正快速從農村向城市蔓延，而在城市經濟較農村更為發達的條件助長下，社會力的成長更是明顯與快速，這除了表現在上述的體制發展外，也表現在人民的自主意識上，如北京在 2000 年鄉鎮人民代表大會換屆選舉中，便有選民提出「三不選」的口號——「不選不瞭解的候選人」、「不為老百姓辦實事、不替我們說話的候選人不選」。而這次選舉中便有 45 名黨派推薦候選人落選，33 名非候選人則意外當選⁴⁶。除了一般民眾外，人大代表的獨立、監督意識也在提升，如 2001 年 2 月瀋陽市第 12 屆人民代表大會第 4 次會議上，人大代表破天荒的否決了市中級人民法院的報告⁴⁷。此一「瀋陽事件」還被大陸有關專家稱為「中國民主政治的標誌性事件」。而對社會監督的重視與尊重，也蔓延到政府體系中，2002 年 2 月，南京市依據前一年年底進行的「萬人評議機關」活動，11000 多名群眾的評議和問卷結果，對排名最後 5 位的部門領導進行懲戒，其中，市房產局領導免去黨內職務、行政職務，市容局領導免去行政職務，另外 3 位領導則被訓誡⁴⁸。可以說，社會力擴張的速度遠較一般人預料的更廣且深，而且仍在不斷的發展中。

⁴² 「還權於民讓民作主——我國基層民主建設取得輝煌成就」，新華社（北京），2002 年 10 月 23 日。

⁴³ 「走向陽光燦爛的時代」，北京青年報（北京），2002 年 11 月 14 日，第 1 版。

⁴⁴ 「上海居委會換屆：民主選舉」，人民日報、華東新聞（北京），2000 年 7 月 25 日，第 1 版。

⁴⁵ 「北京九道灣選出新居委會班子」，中國時報（臺北），2002 年 8 月 19 日，第 14 版。

⁴⁶ 「北京鄉鎮人大選舉黨派推薦人落選」，聯合報（臺北），2000 年 4 月 22 日，第 13 版。

⁴⁷ 「中國青年報：民主，一天天向我們走近」，中國青年報（北京），2002 年 10 月 21 日，第 1 版。

⁴⁸ 同前註。

柒、結 論

村民自治的發展是民間訴求先於制度安排，之後，國家體制再隨後跟上，在這個制度內，農民可以憑藉國家所賦予的制度性權力來保護自己的權利、表達人民的心聲，並有效（相對於過去）控制村內公共職位、防止不適任者繼任，以及對公共政策有選擇、監督和決策權。而從中央領導者的角度看來，村民自治可說是監督幹部行為的一種有效機制，同時也是宣洩群眾不滿情緒、表達內心意見的有效管道，當然也能改善幹群關係，進而達到維持社會穩定的最終的目的。這可以說是一種「國家與社會互強的過程」⁴⁹。此外，杭廷頓（Samuel Huntington）也曾指出，政治上的廣泛參與，有助於一個專權的政府加強對民眾的控制，也有助於民主的國家，民眾對政府的控制，同時組織是獲取政治權力的途徑，但它也是政治穩定的基礎和政治自由的前提，而村民自治無疑正是扮演著這樣的雙重角色。既加強了中央的控制穩定度，同時也成了社會力重生的場域，與擴張的依附機制。伴隨著村民自治的推廣，村民自治的精神如同前述，也不斷向黨、政體制擴散，這些類似村民自治體制的建立有出於民眾要求，也有出於官方自發推動，但不論如何，這些發展就如同葡萄架一般，提供了社會力在中國大陸如葡萄藤般發展依附的機制。

雖然政權穩定與經濟發展始終是大陸推動村民自治，乃至於將相關精神向上發展的最大考量，然而與之相伴的社會力的擴張與大幅度的推進，卻是不可避免的。而這種在政治力主導下，伴隨著體制變遷相應而來的社會力發展，雖然過程緩慢，但對於面積遼闊，各地風土民情差異懸殊的中國大陸而言，或許不失為一個穩健的發展方式，而這樣的社會力穩定發展過程，或許也能避免諸多國家在開放與改革衝擊下，由於社會力的突然暴升，以及民眾期許與現實落差過大，所引發的國家、社會間的衝突與混亂。可以預見的是，以目前村民自治與當前熱絡的「三個代表」說掛勾的發展情勢，同時，佐以大陸當局為減輕政府負擔，不斷推動「政社分離」的動作來看，社會力的發展已經成為必然的趨勢，這從大陸媒體報導中，對村民自治中的合法、創新制度等作為，不斷宣揚與鼓勵，而不合法的或者黨政對村自治的侵擾均被大力批判，可以明顯看出。

然而社會力的鬆綁，往往是一發不可收拾，如今加上中共當局的默認與引導，可以預見社會力的發展將會更加迅速。目前大陸社會力的重生，由農村向都市，從基層向上層漸次發展，雖然我們不能就此論定，大陸會有急速的民主發展，然而隨

⁴⁹ 王旭，「鄉村中田基層民主：國家與社會互強」，二十一世紀雙月刊（香港：1997年4月號），頁153。

著社會力的茁壯，我們可以預見，一黨制下的參與式政治運作⁵⁰勢必普及，這將是未來有「中國特色」的運作主流，且是在可預見的時間內，大陸今後政治體制變遷一條重要的發展路線。

⁵⁰ 筆者不擬使用民主一詞，是因民主往往帶有西方的價值取向，欲完全移植到大陸使用恐有謬誤，特別是目前中共黨的角色仍然很重要，而且在大陸目前不存在「反對黨」，此外，在村民自治開始以前，大陸農村便一直都有選舉，目前的發展與過去不同，且值得關注之處，是在於社會力得以進入到政治場域中參與運作。因此，採取「參與式政治運作」一詞較能掌握精髓，反應現實。

專題研究

中共反腐工作的近期發展與困頓

余一鳴

單位錢雖少，領導坐藍鳥。

企業欠著錢，廠長坐豐田。

—順口溜—

摘要

中共自建政以來，貪污腐敗即被視為頭號敵人，但始終無法根除，甚至有越演越烈的趨勢。中共總書記江澤民於「十五大」強調，「反腐敗是關係（共產）黨和國家生死存亡的嚴重政治鬥爭」，為確保政權的穩定及合法性，中共展開新一波反腐鬥爭，力求在五年內基本遏止黨政機關和各級幹部貪腐現象的滋長。為展現決心，江澤民於2000年年初於中央紀律檢察委員會第四次會議上表示，「治國必先治黨、治黨務必從嚴」。隨著改革開放的深化，在法律和監督機制未臻週延狀況下，貪污腐化並未因中共中央大聲急呼而減緩，不但幹部腐敗案件上升，且涉及範圍更趨廣泛。「十六大」會議上中共領導人雖宣示，若不堅決懲治腐敗，中共「將走向自我毀滅」，為體現中共反腐敗的決心，考慮建立反腐敗的預警和治理機制。實際上，反腐倡廉在一波波的運動中，非但未解決貪腐問題，反而有越演越烈的趨勢。

關鍵字：反腐敗、十六大、一把手負全責、利益共同體

壹、前言

西諺云：「絕對的權力造成絕對的腐化」。在臺灣因高雄市議長賄選案鬧得沸沸揚揚的時候，海峽對岸的中國大陸也正進行雷厲風行的反腐運動，中共自建政以來，貪污腐敗即被視為頭號敵人，但始終無法根除，甚至有越演越烈的趨勢。中共總書

記江澤民於「十五大」強調，「反腐敗是關係（共產）黨和國家生死存亡的嚴重政治鬥爭」，為確保政權的穩定及合法性，中共展開新一波反腐鬥爭，力求在五年內基本遏止黨政機關和各級幹部貪腐現象的滋長。為展現決心，江澤民於2000年年初於中央紀律檢察委員會第四次會議上表示，「治國必先治黨、治黨務必從嚴」，同時進一步的落實在思想、組織、作風和制度等方面，要求各級黨政領導幹部反腐倡廉。隨著改革開放的深化，在法律和監督機制未臻週延狀況下，貪污腐化並未因中共中央大聲急呼而減緩，不但幹部腐敗案件上升，且涉及範圍更趨廣泛。「十六大」會議上中共領導人雖宣示，若不堅決懲治腐敗，中共「將走向自我毀滅」，為體現中共反腐敗的決心，考慮建立反腐敗的預警和治理機制。實際上，反腐倡廉在一波波的運動中，非但未解決貪腐問題，反而有越演越烈的趨勢。

中共政權貪腐問題長久以來已形成「利益共同體」¹，為了贏得民眾對中國共產黨的信心，反腐成為中共不得不推行的工作，然而反腐工作另一方面卻又極可動搖政權的合法性的情況下，造成反腐工作的兩難，做與不做都勢將危及中共的執政地位。今後中共若不能以壯士斷腕的決心，甚至不惜動搖政治體制，加強監督機制，推動政治體制改革，改善貪污腐化的弊端勢將導致社會動盪，甚而危及政權穩定及合法性。

貳、中共貪污惡化狀況

自中共改革開放以來的二十年中，因涉及腐敗和其他經濟犯罪而受到黨紀處分的黨員高達235萬人²，受到法律制裁的公職人員超過40萬人，這一方面反映出黨員在層級和數量上都在不斷的持續上升的事實。反腐敗風暴雷霆滾動掃蕩半個世紀，中共的腐敗與反腐鬥爭在進入21世紀之際，可以說已達到了各自歷史的最高潮。今年以來，從所查處案件的數量與金額來看，從查到幾百萬的胡長清案到幾千萬的成克杰案，繼而發展到幾百億的廈門遠華案，最近又查獲案值上千億元的廣州逃匪騙匯案，所查案件可謂一個比一個驚人，所查案件的難度一個比一個艱鉅，辦案所

¹ 中共政權與貪腐有密不可分的關係，以廈門遠華案為例，主嫌賴昌星即憑著與中共高層領導人（劉華清、李嵐清、王漢斌、阿沛·阿旺晉、李鐵映及賈慶林夫婦等）的特殊關係，成為橫跨政商兩界，上可直達天聽，更是中南海釣魚臺的常客，可見貪腐在中共內部的嚴重性。尤其涉及遠華案的賈慶林，不但未受影響反而進入政治局，在十六大前更盛傳，有人藉反腐作為打擊異己的工具，可見中共政權反腐工作上，是心有餘而力不足。請參閱「遠華案專題報導」，亞洲週刊（第15卷8期），頁29。及多維網<http://www2.chinesenewsnet.com/index.html/十六大專題報導>。

² 陳懷鵬、田穎，「進一步推進黨風廉政建設和反腐敗鬥爭——訪中央紀委副書記曹慶澤」，求是（北京：1999年，第4期），頁24。

投入的力量一個比一個巨大，這顯示中共雖然明白腐敗的嚴重程度日益增加，亦不斷要求各級黨政機構拿出具體辦法嚴辦貪污不法，但依舊無法防範。可以說，在公職人員中已出現大面積的腐敗，更為嚴重的是腐敗現象已經從基層幹部蔓延到縣處級以上幹部，從經濟管理部門蔓延到黨政領導機關，行政執法機關和司法機關以及軍隊、武警等政權的重要部門，腐敗現象成為外資最為詬病的缺點之一。根據歷屆人民檢察院相關分析，腐敗案件保持增長驅勢主要表現在以下幾個方面（如表一）：

表一 近年來中共最高檢察院立案偵查之貪污賄賂、瀆職犯罪案件統計

年份	查處案件數 (件)	大案要案數 (件)	查處總人數 (名)	縣處級以上人數 (名)	挽回損失數 (億元)
1990	51373	11295	23344	1188	8.10
1991	46219	11894	24176	924/34/1	5.00
1992	36700	9526	9809	1452/65/2	3.65
1993	56491	37914	19357	1452/65/2	22.00
1994	60312	28626	39802	1827/88	34.00
1995	63953	29419	12835	2262/137/2	49.00
1996	61099	34879	13530	2699/143/5	67.80
1997	145497	48066	54805	2903/265/7	56.30
1998	35084	1733(50 萬以 上)	40162	1714/103/3	43.80
1999	38382	13969	缺	2200/136/3	40.90
2000	45113	18086	缺	2680/184/7	47.00
2001	36447	1329(百萬以 上)	40195	2670/缺/6	41.00

資料來源：中共最高人民檢察院網站<http://www.spp.gov.cn/baogao/工作報告>

一、腐敗案件總體數量增長速度驚人

根據歷屆全國人大會討論通過《最高人民檢察院工作報告》及相關資料統計，全國各級檢察機關 1979 至 1982 年查處貪污賄賂等腐敗案件總數為 98,225 件，1983 至 1987 年間則增至 155,000 件，1988 至 1992 年間增至 214,318 件，1993 至 1997 年間更增至 387,552 件（而過時貪污賄賂挪用公款等腐敗案件平均每年以 22% 的速度成長）。因此部分學者認為中國已進入了腐敗的高發期和多發期。光是去年一年共立案偵查貪污賄賂犯罪案件 36,447 件 40,195 人，為國家挽回直接經濟損失 41 億多元。查辦在國有企業轉制、重組過程中私分、侵吞、轉移國有資產

的貪污賄賂犯罪嫌疑人 17,920 人，全年共立案偵查 1,906 件，比去年上升 39.4%。根據近年來貪污賄賂犯罪嫌疑人攜款潛逃增多的情況，最高人民檢察院與公安部聯合部署，開展集中追逃專項行動，採取網上通緝、異地協作、敦促自首等措施，抓獲在逃犯罪嫌疑人 3,046 名，追繳贓款 6.8 億多元³。

二、違法金額不斷增加

腐敗大案主要是指違法金額在萬元以上（九〇年代以來貪污賄賂大案統計標準先後提高到五萬元和十萬元）的貪污賄賂等重大經濟犯罪案件。據統計，全國各級檢察機關查處的腐敗大案總數 1983 至 1987 年為 30,651 件，1988 至 1992 年間升至 49,122 件，增加了 60%，1993 至 1997 年則飆升至 168,904 件，這期間增加了 2.4 倍，其中違法金額在百萬元、千萬元及至上億元以上的特大案件有增無減。1998 年，全國檢察機關共立案查辦貪污賄賂五萬元以上、挪用公款十萬元以上案件共計 9,389 件⁴。1999 年查辦大案要案成效顯著。共查辦貪污賄賂五萬元、挪用公款十萬元以上大案 12,000 多件，同比增加近 40%；其中貪污賄賂五十萬元以上案件 70 多件，挪用公款百萬元以上案件 790 多件⁵。

三、領導幹部涉足腐敗案件的級職提高比例提高增大

隨著違法犯紀領導幹部數量的增加，涉案幹部級別和職位亦不斷攀高，從縣處級、地廳級、省部級、以至中央級，犯案人數呈金字塔形分布⁶（如表二）。據統計，1983 至 1987 年間因涉嫌腐敗案件而受到檢察機關文案偵查的縣處級以上黨政領導幹部總數為 1,500 餘人，1988 至 1992 年間則為 4,623 人，1993 至 1997 年 10 月更高達 9,769 人。另據統計，從 1993 年到 1997 年 3 月間二萬餘名縣處級以上領導幹部、1,600 名地廳級以上領導幹部因涉足腐敗案件而受到紀檢監察機關的查處，1998 年一年就有 5,357 名縣處級領導幹部、410 名地廳級幹部、12 名省級幹部（不含軍隊）受到紀檢監察機關查處⁷。查辦涉嫌犯罪的縣處級以上幹部 1,820 人，其中廳局級幹部 103 人，省部級幹部 3 人。1999 年查辦縣處級以上領導幹部 2,100 多人，同比增加了近 23%；其中廳局級 128 人，省部級 3 人⁸。這說明涉足腐敗行為的縣處級以上領導幹部在同類幹部中的比例正不斷上升⁹。根據去年最高檢察機關的統計在查

³ 中共最高人民檢察院網站 <http://www.spp.gov.cn/baogao/>

⁴ 中國法治網站 <http://www.sinolaw.net.cn/fffy/ffjsl/levelj14.htm1>.

⁵ 中國法治網站 <http://www.sinolaw.net.cn/fffy/ffjsl/levelj15.htm>

⁶ 中共年報 2002（臺北：中共研究雜誌社，2002），頁 1-66。

⁷ 閻俊東，「中國『反腐』三部曲」，新華月報（北京：1998 年，第 10 期），30 頁。尉健行，「加大力度標本兼治推動反腐敗鬥爭深入開展」，北京日報（北京），1999 年 3 月 1 日。

⁸ <http://www.sinolaw.net.cn/fffy/ffjsl/levelj15.htm>

⁹ <http://www.sinolaw.net.cn/fffy/ffjsl/levelj15.htm>

辦的案件中，犯罪數額百萬元以上的 1,319 件，涉嫌犯罪的黨政領導機關、行政執法機關、司法機關和經濟管理部門工作人員 9,452 人，縣處級以上幹部 2,970 人，李嘉廷等六名省部級幹部依法受到追究¹⁰。

除了從上述統計數據可約略評估中國貪污腐敗情形的嚴重性外，另外根據國際組織對腐敗評定的標準來看，中共國家整體清廉程度居世界多數國家之末（表二）。據透明國際網站（如表三）的評估，發現中共清廉指數隨改革開放的腳步惡化，尤其 1993 至 1996 年期間，腐敗程度更高達開放初期的一倍，因此學者胡鞍鋼與過勇表示研究中國貪腐嚴重性發現中國是世界腐敗最嚴重的地區之一。另據，胡鞍鋼於《腐敗：中國最大的社會污染——對中國九〇年代後半期腐敗經濟損失的初步估計》一文中發現，1999 至 2001 年，官員貪污賄賂和挪用公款、走私及海關稅收減少、壟斷行業、稅收流失、公共機構和公共支出、公共投資、資本外逃、國企私有化、各類公共機構亂收費、金融業等十類腐敗行為，年均即高達 GDP 比重的 14.5% 至 14.9%，所造成經濟和消費者福利損失，平均每年高達 9,875 億至 12,570 億元，並強調此仍為保守估計。

一般黨政公務員利用公款進行奢侈性消費和揮霍浪費之風也愈來愈烈，造成反腐工作執行困難，加重政府財政負擔形成不公平現象，更危及政權的合法地位。主要執行困難表現在幾個現象上：吃喝排場日趨提高，公費旅遊越來越遠，辦公廳興建和裝修越來越豪華，汽車越坐越高檔，各地的節日慶典花費越來越高，不一而足¹¹。由於沒有將錢直接裝進個人腰包，沾染上行業性和部門性不正之風和用公款奢侈揮霍之風的單位和個人往往強烈反彈¹²。由於推動的行政經費支出增長速度同樣十分驚人。據統計，中共財政支出中的行政管理費支出 1997 年比 1978 年增長了 23 倍，而同期的財政總支出只增長了 8.2 倍，行政管理費占財政支出的比重也從 1978 年的 4.4% 上升到 1997 年的 12.3%¹³。

¹⁰ 中共最高人民檢察院網站 <http://www.spp.gov.cn/baogao/工作報告>

¹¹ 同註 34，頁 37。

¹² 同註 17，頁 4。

¹³ 中國統計年鑑 1998（北京：中國統計出版社，1998 年），頁 269、276。

表二 1980 年至今中共清廉指數

年 份	1980- 1985	1988- 1992	1993- 1996	1997	1998	1999	2000	2001
清廉指數	5.13	4.73	2.43	2.88	3.5	3.4	3.1	3.5

資料來源：透明國際網站http://www.transparency.org/about_ti/年度報告

表三 國際腐敗指數中國的排明狀況

腐敗指數	年份	樣本國家指數	中國得分	中國的排名
清廉指數 ¹⁴	2001	91	3.5	57
行賄指數 ¹⁵	1999	19	3.1	19
世界銀行腐敗指數	2000	151	-0.289	82
GCR 賄賂和回扣指數 ¹⁶	1998	59	3.53	31
WCY 賄賂和回扣指數 ¹⁷	1999	47	2.222	37

資料來源：胡鞍鋼、過勇，「我國屬於世界上腐敗比較嚴重的國家之一」，中國國情分析研究報告（334 期）。

參、中共反腐工作的歷史演變

中共對於反腐問題早在井岡山時期，制定的「三大紀律八項注意」要求全黨全軍必須遵守貫徹。中共建政前後，基本上以整風等形式加強對黨員的思想教育，做為防止腐敗的主要辦法，以通過對群眾性政治運動的方式發動群眾批鬥腐敗分子，其次再進一步以法律手段嚴懲。在中共建立政權後，隨著中國共產黨執政地位的鞏固，黨內劉少奇、鄧小平等黨員反對以傳統群眾政治運動進行反腐的做法，開始出現以制度¹⁸為核心的防腐之道。早在 1956 年 9 月 6 日鄧小平於「八大」會議中進行《關於修改黨的章程的報告》，提出黨除了應該加強對黨員的思想教育之外，更重要

¹⁴ 透明國際(Transparency International, TI)網站是一個非政府組織的反腐網站。

¹⁵ 同前註。

¹⁶ 世界經濟論壇(World Economic Development Forum)的主球競爭力報告(GCR)。

¹⁷ 瑞士洛桑管理學院(International Institute for Management Development)的世界競爭力年鑑(WCY)。

¹⁸ 此處所指的制度包括體制、機制、法制、管理制度等不同層次和方面，到第三代領導人江澤明認為同時從四個方面著手進行制度建設，才能遏止腐敗現象持續惡化。

的還在於從各方面加強黨的領導作用，並且從國家制度和黨員實行嚴格的監督¹⁹。認為加強制度建設才能克服官僚主義等弊端，由於當時黨內不少人如毛澤東等領導人比較強調思想教育的作用，並不注意制度性的問題²⁰。再加上劉少奇、鄧小平反腐的觀點在黨內並未形成共識，導致制度式的反腐敗方式很快就被打斷。這樣的反腐形式直到鄧小平成為第二代領導人，同時面對改革開放後的腐敗問題，制度化的反腐敗方式重新被提出，經過各方討論整體上形成兩點共識。首先是反腐敗不搞政治運動而是應靠加強社會主義民主與法制建設來解決。其次是在腐敗成因上個人的思想、作風問題固然重要，但制度上的問題更為重要，更帶有根本性，因此反腐的根本出路在於積極進行政治體制改革²¹。十一屆三中全會決定實行改革開放後，以鄧小平為核心的第二代領導集體，從改革開放伊始就即提醒黨員：「執政黨的黨風問題是有關黨的生死存亡的問題。」同時提出：要把反腐敗貫穿於改革開放的全過程；堅持「兩手抓、兩手都要硬」的方針；反腐敗要靠制度、靠法制，搞法制靠得住些；反腐敗要從黨內抓起，從高級幹部抓起，從具體事件抓起；黨要接受監督，要有專門機構鐵面無私地監督檢查；嚴格維護黨的紀律，對違紀違法案件不管牽涉到誰，都要按照黨紀國法查處等等²²。因此八〇年代中共反腐戰略基本特徵是堅持兩手抓，一手抓思想政治教育，一手抓法制建設，依法律手段調和懲治腐敗分子。

進入九〇年代後，以江澤民為核心的第三代領導集體對黨風廉政建設和反腐敗問題同樣進行了深入思考。但基本上仍延續鄧小平反腐路線以制度為改革主軸，總書記江澤民提出，要正確認識黨處於執政地位，特別是長期執政及其帶來的影響問題。他指出，反腐敗關係黨心民心，民心向背，決定政黨、政權的興衰存亡。同時提出四項工作方針與要求：對領導幹部一定要嚴格要求、嚴格教育；對領導幹部的選拔任用一定要嚴格把關；對領導幹部一定要嚴格監督；對領導幹部中發生的違紀違法行為一定要嚴肅查處。反腐戰略從八〇代的「兩手抓」發展為九〇年代的標本兼治、「三管齊下」戰略，即進行積極查辦大案、要案，依法懲治腐敗分子，依靠制度建設從源頭上預防和治理腐敗，制度創新成為反腐敗的治本之策。1997年中共「十五大」會議中總結前幾年反腐工作經驗基礎，明確提出反腐應堅持標本兼治，教育是基礎，法制是保證，監督是關鍵。通過深化改革，不斷鏟除腐敗現象滋生蔓延的基本思路²³。中國共產黨進一步確立了反腐敗鬥爭的指導思想、基本原則、工作格局

¹⁹ 鄧小平文選（第1卷），頁215。

²⁰ 陳文斌，中國共產黨廉政建設史（北京：中共黨史出版社，1995年），頁114-115。

²¹ 何增科，反腐新路—轉型期中國腐問題研究（北京：中央編譯出版社，2002年），頁219。

²² 同前註。

²³ 人民網反腐倡廉專欄 <http://www.peopledaily.edu.cn/GB/shizheng/252/2183/2992/index.html> 來源：法制日

和領導體制，全面分析了腐敗現象滋生蔓延的原因，作出了反腐敗鬥爭具有長期性、艱鉅性和複雜性的論斷，反復強調反腐敗必須堅持全黨抓，要認真落實黨風廉政建設責任制，嚴格實行責任追究，強化領導幹部反腐敗的政治責任；要依靠發展民主、健全法制來預防和治理腐敗²⁴。要堅持依法治國和以德治國，築牢思想道德和黨紀國法兩道防線。要加大監督力度，建立有效的監督管理機制等等。

1998年1月召開一屆中央紀委的第二次全會，將十五大提出的反腐路線進一步的明確化。在報告中具體指出反腐敗鬥爭必須堅持標本兼治，綜合治理，既要抓治標，堅決查處違法違紀行為，嚴厲懲處腐敗分子，又要加大治本力度，從源頭上防治和治理腐敗。同時指出四個努力方向：首先，加強思想政治教育特別是廉政教育，增強黨員幹部拒腐防變的能力；其次，健全法制，保證黨風廉政和反腐敗鬥爭的有序開展；複次，強化監督建立健全權力制約機制；最後，深化和消除滋生腐敗的條件。在十六次代表大會上，江澤民再一次警示全黨，不堅決懲治腐敗，黨的執政地位就有喪失的危險，黨就有可能走向自我毀滅。他曾反覆要求各級領導幹部樹立正確的權力觀、地位觀、利益觀，並強調「治國必先治黨，治黨務必從嚴」²⁵。「對任何腐敗分子都必須澈底查處、嚴懲不貸」，若不堅決懲治腐敗，中共「將走向自我毀滅」²⁶，體現中共反腐敗的決心，當局考慮建立反腐敗的預警和治理機制。新一屆中共政治局亦將加強反腐敗領導，目前由中紀委書記一人負責的處理黨內違紀和反腐敗工作，或由兩人承擔²⁷。

簡單說來，毛澤東時期反腐的理論基礎在於，貪污腐化是由於個人私心欲或名利思想作怪²⁸，成個人思想作風或道德品質問題。因此反腐敗的重點被放在思想教育上，而思想教育的目的是為了消滅個人的私心私欲或名利思想，使個人放棄對自身利益或價值的追求。毛澤東將發動群眾性的政治運動看成是體現群眾思想的最佳途徑，以此途徑解決問題。鄧小平時期則認為制度才是規範人們行為具關鍵性，因此將政治體制改革作為反腐敗的根本出路。江澤民時期進一步指出制度的內容和作用要「從（制度）源頭預防和治理腐敗」。此外思想教育的重點也開始發生轉變，重點轉向法制教育、黨紀教育、職業教育和社會公德教育，以遏制腐敗現象發展蔓延。

報，2002年11月18日。

²⁴ <http://www.people.com.cn/GB/channel1/11/20000805/174628.html>

²⁵ 江澤民在中央紀委第四次全體會議上發表重要講話強調，治國必先治黨 治黨務必從嚴（2000.01.15）

²⁶ 十六大報告全文 <http://www.hfzfcg.gov.cn/wzyc/wzyc/20021122141827.htm>

²⁷ <http://chinese.news.yahoo.com/021112/13/pckz.html>

²⁸ 同註17，頁225。

肆、貪污腐敗與中共政權

中共十六大代表劉麗英概括了當前腐敗現象的八個特徵²⁹，腐敗分子結成利益同盟，集政治蛻變、經濟貪婪、生活腐化於一身，窩串案比較嚴重等。部分研究貪腐問題學者認為中國的貪腐問題與「混合型體制」³⁰具有高度關聯。混合型體制的明顯缺陷是政治體系、行政管理機制與經濟運行方式缺乏高度的和諧，各機關、組織與法令規章與現實社會經濟現況脫節，利益關係不能得到合理的調節、管制與監督，易產生法律漏洞與法規的空窗期，造成權力介入謀求個人私利，導致金錢發生交易的機會相對較多。在這種體制下，制訂相關法規，建立嚴密的制度監控權力運行方式，使掌權者無法貪贓自肥，更具有特別重要的意義。制度反腐敗的命題由此而生。

中共經過多次的反腐運動，九〇年代後期在制度建設，如公開與監督制度、行政審批制度改革、幹部人事制度改革³¹、推進政府採購³²等，雖在不同程度上已取得部分成效，但由於政治體制講求一黨專政和權利高度集中的前提下，強調「一把手負全責」、「黨委統一領導」加上缺乏有效監督機制，導致官官相護，復因趨利主義、「一切向錢看」以及「有權不用，過期作廢」心理作用，以權謀私等貪腐行為。因此部分學者指出中國的反腐敗對政治有以下幾個主要影響³³：

一、黨政領導幹部選拔任用工作中腐敗的興起，造成幹部人事管理制度的劣變，導致吏治敗壞惡果；

二、「一把手腐敗」的流行導致領導體制和決策體制的劣變，並而影響到政治管理的成效；

²⁹ 八大特徵為串案、窩案、案中案明顯增多，腐敗分子結成利益同盟，呈現出明顯的團夥性；集政治蛻變、經濟貪婪、生活腐化於一體；吏治和司法腐敗嚴重；經濟發展的熱點領域往往成為腐敗案件的高發區；領導幹部「傍」不法「大款」現象嚴重；作案方式和手段詭秘，更具隱蔽性；一些腐敗分子向國外、境外轉移贓款贓物，涉案人員向外潛逃；查處與反查處、腐蝕與反腐蝕鬥爭相當尖銳激烈。法制日報網站：<http://www.legaldaily.com.cn/gb/node/2003-01/04/default.htm>

³⁰ 目前，混合型體制有三種類型：一是現代政治體制和傳統經濟體制並存，如印度等；二是傳統政治體制和現代經濟體制並存，如泰國等；三是在政治體制和經濟體制上都處於傳統和現代並存交替之中，如中國。

³¹ 2002年7月23日中央組織部發佈《黨政領導幹部選拔任用工作條例》從以明確幹部選拔任用工作的指導思想、基本原則和選拔任用條件開始，通過規範民主推薦，考察，醞釀，討論決定，任職，依法推薦、提名和民主協商，公開選拔和競爭上崗，交流、回避，免職、辭職、降職，紀律和監督等一系列環節，對黨政領導幹部選拔任用工作作出了全方位的實體性和程式性規定，各章之間相互銜接，形成了幹部選拔任用工作的完整體系。其中，總則、選拔任用條件、民主推薦、考察、討論決定、紀律和監督，是《幹部任用條例》的關鍵環節和重點內容。

³² 2002年6月29日，第九屆全國人大常委會第二十八次會議通過了《政府採購法》。

³³ 同註17，頁187-198。

三、執法 and 司法腐敗的盛行導致行政管理體制和司法體制的劣變，其路徑指向是「軟政權」的出現；

四、敗政收支中腐敗行為的猖獗導致財政管理體制的劣變，其後果是國家財政汲取能力的嚴重削弱並進而影響到國家提供公共物品服務的能力；

五、公賄行為的發展蔓延促使政府間管理體制發生劣變，從而削弱了各級政府的管理權能。

中國人事制度上形成的腐敗問題，主要有二種，一種是任人唯錢，賣官鬻爵；另一種是任人唯親，排斥異己。無論是哪類型的腐敗，其目的都是為了利用幹部任用權謀取私利。為了實現這一目的，一些掌握黨政領導幹部選拔任用權的主要領導幹部在幹部任用過程中有意識地破壞幹部人事管理制度的基本原則，從而導致在自己所轄範圍內幹部人事制度的劣變。首先，他們往往違反民主集中制原則，在幹部任用中形成主要領導幹部個人說了就算的局面³⁴。為達以權謀私的目的，往往藉由自身的權力將領導權執行與監督權集中於一身，對於領導班子內不同的意見，或行事正直的人加以排擠和打壓、報復，以達排除異己鞏固自己權勢的目的，使黨委集權領導，討論人事任用流於形式，為了逞其私慾，往往置公開、公平及擇優原則於不顧。先內定名單，再進行非制度上的程式。如書記辦公會、領導圈閱或臨時動議等形式提拔任用幹部，以便於自己屬意的人選順利過關³⁵。例如原河南省滑縣縣委書記王新康為了便於賣官鬻爵，在縣委他長期不設主管組織的副書記，自己獨攬組織、人事大權達四年之久³⁶。隨此一機制形成，買官必賣官，一但職位到手即想盡各種辦法斂財，最後導致「劣幣逐良幣」的情勢，才德兼具努力於公職的人往往不如善於逢迎拍馬的公職人員，使黨政機關吸收不到優秀的人才，降低公務人員素質。投機鑽營越多將進一步降低施政品質，進而影響黨政機關的施政能力。

其次「一把手」權力過於集中的領導體制，容易導致「一手遮天」情形發生，使監督機制流於形式，形成「一把手腐敗」權力集中於少數人手中，部分人士為加強自身權力，排除並打壓異己，企圖提升自己在組織中的主導權，將自己凌駕於組織之上，從而出現家長制，一言堂的現象。黨國通行政系統控制國有資財如社會資源，他們的權力向市場發展和擴張，出現了一個權力與市場相結合的經濟³⁷。重大問題集中於個人手中，無疑提供個人濫權的機會，為謀一己之私，決策過程「黑箱作

³⁴ 同註 17，頁 187。

³⁵ 同註 17，頁 188。

³⁶ 吳天慶、張惠君，「賣官鬻爵的縣委書記」，民主與法制（1999 年第 12 期），頁 5。

³⁷ 蘇紹智，中國大陸政治體制改革研究（臺北：中國文化大學出版部，2001 年），頁 174-175。

業」，由領導人拍板定案。任何人想要分享這些權力，必然付出代價，出現權力和金錢的交易。於是權力像資本一樣能夠取得收益，造成權力資本化³⁸。對於下屬及群眾動輒以權勢威嚇，導致幹部與群眾關係緊張對立，決策品質低落無形中造成下級政策執行的阻力，帶給國家人民生命財產的重大損失，下屬為求達成命令也多以強制方式執行，由此加深群眾與幹部間的對立，影響政治穩定。

其次，導致中共腐敗盛行與執法及司法的腐敗有密不可分的關係，執法與司法腐敗進一步擴大司法與行政管理體系的缺陷，主要表現在以下幾個方面：一是執法和司法腐敗相伴隨的非正式的關係網絡和「保護傘」削弱了對行政執法和司法的監督和約束機制，公正執法和司法公正的原則因而受到嚴重破壞。與執法和司法腐敗相伴隨的關係網和保護傘使得對行政執法和司法的監督和約束機制失靈。二是執法和司法腐敗進一步削弱了獨立執法和司法獨立的原則，加重了執法部門及人員對外部力量的依賴。為保障自身的利益，司法及執法人員形成上、下、左、右之間的共犯結構以尋求保護傘，由於在司法獨立與獨立執法的保護傘下，所形成「利益共同體」進一步的扭曲了行政與司法體系，在不合理的部門利益驅使，導致執法和司法行為呈現明顯功利取向。例如一些基層和地方的公安機關熱衷於抓賭而對偵破刑事案件不太熱心，這是因為抓賭可以將沒收的賭資據為己有，而偵破刑事案件沒有什麼油水可撈³⁹。破壞司法的公正原則，削弱法律權威性，使群眾守法意願下降，從而增加執法與司法工作的困難度。

復次，由於中共現行財政制度的缺陷，導致財政收支腐敗進一步影響現行財政管理體制的惡化。據統計，1996年全國各種行政單位、事業單位收費及各類基金、附加費相當於當年財政收入的50%⁴⁰。此舉造成國家財政收入不足，影響政府提供公共財及服務能力，甚而影響工作的正常推行。另一方面由於各單位預算外收入增加，造成公共開支奢侈浪費之風盛行，吸納大量的財政資金，這種狀況將直接影響到國民經濟發展的後勁。

最後，為使單位內各項工作進行順利爭取績效，贏得升遷機會下級往往藉由公賄獲取資源分配的大餅，有則直接向上級主官行賄，有則透過向負責人親屬行賄的方式進行，由於公賄成了工作執行時的「行規」，導致行賄行為化暗為明，在政治生活中成了公開活動，導致政府管理體制惡化，危及各級政權職能，所謂「吃人嘴軟、拿人手短」，行賄行為使上級主管做出異於常態的資源分配，也弱化了對下級政府的

³⁸ 同前註，頁175。

³⁹ 同註17，頁194。

⁴⁰ 李利、李昕，「收費改革總體思路敲定」，瞭望周刊（北京：1999年第1期），頁37。

監督，使得組織內的監督流於形式，上級部門在有利可圖的情況下，自然樂於舉行各項評比、研究、調查及督訪工作，導致下級單位疲於應付，上級視導影響下級政府正常工作推行，進而削弱政府行政效能。

由於中共目前仍強調「一把手負全責」、「黨委統一領導」，加上缺乏有效監督機制，導致法律執行具有選擇性，造成許多案情雷聲大雨點小。從犯罪的發生到刑罰制裁的整個流程，有人用七個「未必」來概括：受賄了未必被發現，發現了未必就立案，立案了未必能查清，查清了未必就起訴，起訴了未必能判刑，判刑的未必判實刑，判了實刑也未必真正執行。再加上各級檢調機構，在黨的領導下未能獨立行使職權，加上司法機關人員素質低落，人情重於法紀、地方保護主義干擾，使得法律監督的權力地方化、部門化、個人化，哪些案件依法懲治，哪些案件運用非刑罰的方法處理，隨機性較大，並非嚴格按照法定標準執行。正是因為這種隨機性，職務犯罪與刑罰之間沒有形成固定的因果鎖鏈，犯罪的風險和成本大大降低，成本低收益高，促成了一些貪污賄賂犯罪分子鋌而走險。總而言之，混合型體制導致腐敗在於制度性缺失，同時政治腐敗的盛行又影響著制度變遷與反腐倡廉的信心，造成制度的扭曲，扭曲的制度進一步產生法律上的漏洞與不公，降低人民對司法的信心與守法的決心，從而對政權的穩定形成長遠不利的影響，制度性缺失—腐敗猖獗—守法意識薄弱—制度劣變—扭曲行為—績效惡化形成惡性循環，最後導致中共政權危機。

伍、結 論

上述分析說明如果反腐敗的機制與制度不健全，中共這一輪反腐敗的癌癥治癒了，是否會意味著新一輪腐敗癌癥的孕育與來臨？儘管反腐敗特別是案件查處的層級及決心不斷加大，但腐敗現象仍未得到有效遏制，被稱之為「不正之風」的行業性、部門性以權謀私的腐敗風氣愈演愈烈，行業性、部門性以權謀私的腐敗行為不是一種個人行為，而是一種「官方」行為。它是一些地方政府或黨政職能機關利用自己所掌握的壟斷性權力和資源進行「創收」改善內部職工福利待遇的行為⁴¹，它實際上是在行政行為掩護下追求自身利益最大化的一種經濟行為。這種行業性不正之風在過去二十年中有愈來愈烈之勢。

特別是改革開放以來貪污腐化的危害也越來越明顯，尤其在沿海地區及改革開

⁴¹ 由於公職人員收入偏低，國家財政有美一時又難以解決，公職人員及其工作單位通過從事種種腐敗行為獲得的各種收入，可以彌工資收入的不足。

放所及的領域往往成為腐敗和其他類型經濟犯罪猖獗的主要地區，惡化的情形將隨著此地區向外擴散到其他地區或領域。例如，走私放私、黑市交易、逃漏稅、商業詐騙、行賄等腐敗和相關經濟犯罪首先在東南沿海蔓延。從八〇年代到九〇年代前期，伴隨著經濟體制改革的進程，消費市場、生產市場、金融證券房地產等生產要素市場諸領域先後成為「官商」、「官倒」等腐敗現象盛行的主要領域。九〇年代中期以後，公共工程、糧食供銷儲存領域、政府採購、國有企業、各種社會保險基金的征管和使用等領域也成為腐敗的重點領域。這無疑顯示目前所做體制上的變革並無法解決黨政權力機構利用職權牟取暴利的腐敗行為，而腐敗現象長期得不到有效遏制往往扭曲正在實施中的各項改革，敗壞改革的聲譽，損害中國的國際形象，影響中共通過對外開放吸收和利用外資以及學習先進技術和管理經驗的努力，腐敗現象的猖獗還對中共現代化過程及執政合法性等多方面造成嚴重危害。從經濟上說，因各種腐敗行為和與之相關的經濟犯罪的盛行而給國家和集體造成的經濟損失數量驚人，而且呈直線上升趨勢。此外，亂收費、亂罰款、亂攤派等行業不正之風和奢侈浪費之風的盛行，既大大加重了企業和農民負擔，影響了正常的生產經營活動，又害了中共國家稅基，使國家財力空虛，財政收支捉襟見肘。從政治上說，用人問題上的腐敗導致「以錢買官，以官賺錢」的腐敗行為惡性循環，歷朝歷代吏治敗壞莫不由此肇始。用強制手段保證「三亂」的實行，以及司法腐敗和行政執法上的腐敗，給身受其害的群眾造成精神傷害和身體傷害，對黨和政府的形象造成的傷害都是無法估量和難以補強的。從長遠來看，腐敗的盛行必將危及社會的穩定。

無論是黨和政府還是群眾對日益嚴重的腐敗問題的關心程度都愈來愈高。自改革開放以來，日益猖獗的腐敗問題就成為中國大陸人民關心的焦點，八〇年代此一問題關心的焦點在於通貨膨脹問題，九〇年代特別是九〇代後期僅次於失業問題。如果說經濟高度發展、人民生活水準迅速提高的八〇年代中後期，腐敗現象的猖獗尚且引起群眾的強烈不滿的話，那麼在經濟發展趨緩、群眾生活改善速度放慢的九〇年代中後期，群眾對屢禁不止、愈反愈烈的腐敗問題更加不滿，反腐敗的呼聲也愈來愈強烈。對腐敗危害的嚴重性，無論是老一代黨國元老鄧小平、江澤民等，還是以胡錦濤為核心的第四代集體領導雖都意識到問題的嚴重性，也從防治與制度建立上採取一些重大措施，為減低民眾的不滿，中共不得不對腐敗行為進行宣戰，但又怕危及政權延續而有所顧忌，在兩難的狀況下，不可諱言，貪污腐敗與政權形成的「利益共生體」，已使得中共政權陷入空前的危機。

表四 腐敗造成中國經濟損失初步估計

腐敗類型	經濟損失 (億元)	占 GDP 比重 (%)
各類稅收流失	5.700-6.800	7.6-9.1
關稅流失	1.500-2.000	2-2.5
增值稅流失	5000-2.000	2-2.5
營業稅流失	1.000 左右	1.3 左右
土地、資源稅流失	1.000 左右	1.3 左右
地下經濟偷漏逃稅流失	700-800	0.9-1.1
國有經濟投資和財政支出流失	2.575-3.410	3.4-4.5
國有經濟投資流失	1.800-2.300	2.4-3.1
國家預算內投資流失	180-240	0.24-0.32
財政支出流失	775-1.110	1.0-1.5
預算內	480-670	
預算外	295-440	
非法經濟「黑色收入」		
走私	300-340	0.4-0.5
已查處	100-340	
未查處	200-300	
壟斷行業租金	1.300-2.020	1.7-2.7
電力業	560-1.120	0.75-1.50
交通運輸郵電業	740-900	1.0-1.2
郵電通信業	215-325	0.29-0.43
民航業	75-100	0.1-0.13
醫療機構回扣	75-100	0.1-0.13
合 計	9.950-12.670	13.3-16.9

資料來源：胡鞍鋼，「腐敗：中國最大的社會污染—對中國九〇年代後半期腐敗經濟損失的初步估計」，東亞季刊（臺北：政大東亞所，第32卷第1期），頁17-24。

專題研究

臺灣經濟需要宏觀的兩岸經貿政策

高孔廉

摘要

兩岸經貿對臺灣經濟愈來愈重要，臺灣貿易順差均來自對大陸貿易，而經濟成長動力來源亦來自大陸貿易順差。臺商赴大陸投資是提昇國際競爭力不得不的選擇，多年的耕耘，不少臺商已進入收成階段，以致股市有所謂「中國收成股」之稱，目前除利潤回流外，其他形式的資金回流，包括採購原料及設備、支付臺幹薪資、「大陸出口臺灣押匯」等。兩岸直航，臺灣需求大於對岸，同時對臺灣利益亦大於對岸，現階段有其緊迫性、必要性與可行性，經由直航可建設臺灣為全球運籌中心，轉型發展服務業，結合外商、策略聯盟進軍大陸，因此，兩岸經貿政策應澈底調整。而兩岸競爭優勢的消長，在2010年前後將是關鍵，朝野必須掌握時間、凝聚共識，共同開創臺灣經濟的出路。

關鍵詞：兩岸經貿、先占優勢、直航、微笑曲線

壹、前言

公元兩千年政黨輪替以來，臺灣經濟向下沉淪。經濟成長率及失業率的成績單都不好看，執政黨把原因歸咎於國際景氣，但事實上臺灣經濟衰退之根本原因是國內需求中，企業不願投資，民間不願消費所致。以2001年為例，民間投資下降三成，民間消費僅成長百分之一，相對於兩千年的數據，投資成長15.74%，消費成長4.93%，均呈現大幅度衰退的現象。2002年民間投資及消費亦僅分別成長1.56%及1.91%，這都破了過去的紀錄。

另一方面，就經濟成長的國內外需求兩因素分析，2001年國外淨需求對經濟成長之貢獻為2.75%，但因國內需求為-4.83%，所以全年經濟成長率為-2.18%，這也破了五十年來的紀錄。同年，臺灣對全球貿易順差為156億美金，而對大陸貿易順

差為 181.6 億美金，可見當年經濟成長之動力來源全部是對大陸貿易順差。2002 年的情形也類似，外貿順差為 181 億美金，對成長貢獻度為 2.33%，而對大陸貿易順差為 251 億美金，換算貢獻度為 3.26%，僅略低於當年經濟成長率 3.54%，顯示兩岸貿易對臺灣經濟成長極為重要。

臺灣經濟之所以沉淪，原因固不止一端，不過最重要也最常被提及的不外三個。第一、臺灣投資環境惡化，土地勞力成本高漲，政府法規跟不上潮流，公權力不能貫徹，加上以反商爭取選票的思維導致企業不得不外移。第二、政策反覆搖擺不定，包括核四及美濃水庫的停建，甚至今年二月南港世貿二館之館址變更問題等，均使國內外投資人喪失信心。第三、兩岸關係緊繃，僑外投資大幅衰退，年增率從 2000 年的 79.8% 轉為 2002 年的 -36.2%，即便國內企業亦無長期大規模投資意願與計畫。本文擬就兩岸經貿為主題，分析臺灣究竟需要什麼樣的兩岸經貿政策。因為自政黨輪替以來，政府多次召集全國性朝野學者，研商挽救經濟之對策，包括 2001 年全國經濟會議，2001 年的工業經濟會議，2001 年 8 月全國經濟發展諮詢會議，其中均有不少會議時間、篇幅著墨在兩岸經貿，足見兩岸因素是挽救臺灣經濟的關鍵之一。筆者認為必須要有宏觀大格局的思維，才可能跳脫自我設限的圍堵思考。

如果回頭追溯過去十年，可以發現兩岸貿易對臺灣經濟成長的重要性愈來愈高，這是一個客觀的事實，不容迴避，必須務實面對。我們可以選擇對之圍堵，但其結果必然對臺灣經濟造成沉重的打擊，如果選擇和諧合作，則臺灣經濟將可因而壯大。如今政府的選擇是偏向圍堵，而且政治立場在善意與挑釁之間擺盪，以致企業無所適從不敢投資，民間又因失業陰霾不敢消費。

在大陸經濟快速崛起，而世界經濟又形成區塊整合之際，臺灣有沒有可能繼續虛耗時間，自我設限，是值得大家深思的問題。以下謹分別就貿易、投資、兩岸通航、開放觀光及兩岸金融課題分析，並據以提出臺灣經濟出路的建議。最後基於時效因素對臺灣發展的重要性，提出兩岸關係關鍵時點，並盼能喚起全民重視，儘速凝聚共識，提出國家長期發展之策略。

貳、兩岸貿易

海峽兩岸貿易自 1979 年開放以來，1980 年代末期起，貿易量進入溫和成長期，九〇年代後期，進入快速成長期，統計 1981 年迄今，兩岸累計貿易總額高達 2852 億美金（參見表一），其中臺灣對大陸出口 2386 億美金，自大陸進口 466 億美金，累計順差高達 1920 億美金。以 2002 年為例，臺灣對大陸出口 330.6 億，年成長率

37.4%，占總出口比重 25.3%。2002 年大陸超越美國躍升為臺灣最大的出口市場，而臺灣也成為大陸第四大貿易夥伴，僅次於美國、日本及香港，臺灣更是大陸最大的貿易逆差來源，按照大陸官方統計，臺灣以 314 億美金，大幅超越排名第二南韓的 130 億美金。按照臺灣統計，2002 年對全球順差 181 億美金，其中對大陸順差為 251 億美金（參見表二）。自大陸進口金額為 79.5 億美金，雖然遠少於對大陸出口，但成長率仍高達 34.7%。

2002 年為兩岸加入 WTO 後的第一年，前述進出口金額顯示兩岸貿易呈現高度成長，彰顯了兩岸貿易互補互利的事實，大陸對臺灣貿易雖為逆差，但其自臺灣進口原料及設備，再加工出口美日等國，其對美貿易順差依據美國統計高達 1000 億美金。據統計，臺灣對美日出口之許多電子產品金額下降，轉為對大陸出口上游原料及零件，同期間大陸電子產品對美日出口產品增加¹，足以顯示三角貿易對兩岸之利益。

表一 1981 年以來兩岸貿易統計

年 月	貿易總額			出口估算值 [*]		進口值		順（逆）差	
	金額 (億美金)	比重 (%)	成長率 (%)	金額 (億美金)	比重 (%)	金額 (億美金)	比重 (%)	金額 (億美金)	成長率 (%)
1981-1990*	169.6			142.0		27.6		114.4	
1991 年	80.5	5.8	63.1	69.3	9.1	11.3	1.8	58.0	70.4
1992 年	108.2	7.1	34.2	97.0	11.9	11.2	1.6	85.8	47.8
1993 年	137.4	8.5	27.0	127.3	14.9	10.2	1.3	117.1	36.6
1994 年	165.1	9.3	20.1	146.5	15.7	18.6	2.2	127.9	9.2
1995 年	209.9	9.8	27.1	179.0	16	30.9	3.0	148.1	15.7
1996 年	222.1	10.2	5.8	191.5	16.5	30.6	3.0	160.9	8.7
1997 年	244.3	10.3	10.0	205.2	16.8	39.2	3.4	166.0	3.2
1998 年	224.9	10.4	-8.0	183.8	16.6	41.1	3.9	142.7	-14.1
1999 年	257.5	11.1	14.5	212.2	17.5	45.3	4.1	167.0	17
2000 年	323.7	11.2	25.7	261.4	17.6	62.2	4.4	199.2	19.3
2001 年	299.6	13.0	-7.4	240.6	19.6	59.0	5.5	181.6	-8.8
2002 年	410.1	16.9	36.9	330.6	25.3	79.5	7.1	251.1	38.3
總計	2852.8			2386.3		466.5		1919.8	

*：1981-1990 根據陸委會估算，1991 年以後根據國貿局估算。

資料來源：經濟部國貿局兩岸經濟情勢分析、陸委會兩岸經濟統計月報。

¹ 我國對外貿易情勢分析（經濟部國貿局，2003 年 2 月）。

表二 近十年臺灣對大陸及全球順差對照

年 月	兩岸貿易總額		出口估算值		進口值		臺灣對 大陸順差	臺灣對 全球順差
	金 額 (億美元)	占總貿易 額比重 (%)	金 額 (億美元)	占總出口 比重(%)	金 額 (億美元)	占總進口 比重(%)	金 額 (億美元)	金 額 (億美元)
1991 年	80.5	5.8	69.3	9.1	11.3	1.8	58.0	*
1992 年	108.2	7.1	97.0	11.9	11.2	1.6	85.8	94.6
1993 年	137.4	8.5	127.3	14.9	10.2	1.3	117.1	80.3
1994 年	165.1	9.3	146.5	15.7	18.6	2.2	127.9	77.0
1995 年	209.9	9.8	179.0	16.0	30.9	3.0	148.1	81.1
1996 年	222.1	10.2	191.5	16.5	30.6	3.0	160.9	135.7
1997 年	244.3	10.3	205.2	16.8	39.2	3.4	166.0	76.6
1998 年	224.9	10.4	183.8	16.6	41.1	3.9	142.7	59.2
1999 年	257.5	11.1	212.2	17.5	45.3	4.1	167.0	109.0
2000 年	323.7	11.2	261.4	17.6	62.2	4.4	199.2	83.1
2001 年	299.6	13.0	240.6	19.6	59.0	5.5	181.6	156.6
2002 年	410.1	16.9	330.6	25.3	79.5	7.1	251.1	180.8

資料來源：國貿局兩岸經濟情勢分析

由兩岸貿易的商品結構來看，更顯示兩岸貿易之互補互利，表三可見兩岸相互進出口商品幾乎全是原料與零配件，甚少最終消費品。按照 HS 兩碼商品分類，2002 年臺灣出口大陸最多的是(85)電子電機產品的 104.4 億美金，其次是(84)機械產品 53.9 億美金，而後依序是(39)塑膠原料 35.2 億美金，(72)鋼鐵的 23.5 億美金，(54)紡織物的 12.3 億美金（參見表三），而大陸出口臺灣者亦以(85)電子，(84)機械為大宗，此外並有(27)煤、(79)鋅、(76)鋁等（參見表四）。值得注意的是，貿易型態已由早期的「產業間」，轉變為現在的「產業內」，也就是通稱的「水平貿易」。

而觀察兩岸貿易商品結構的變化，亦反映出隨時勢之推移，投資帶動貿易之效果。因為臺商赴大陸投資多返臺採購原料、機器設備，而臺灣出口大陸商品中大部分亦係由臺商所購買。根據投審會資料統計，1995 至 1999 年間，資訊電子業赴大陸投資平均約五億美金，但 2000 至 2001 年每年平均則增為十億以上，相對應的是這幾年來電機電子及其零件輸往大陸金額快速成長，近三年成長超過一倍。

兩岸貿易對臺灣效益有三：一為貿易順差，增加外匯收入；二是貢獻經濟成長；三是有助於國內企業營運。對大陸效益亦有二：一是取得低廉原物料及機器，二是加工出口、創收外匯。

表三 兩岸商品貿易2碼商品分類排名表

單位：百萬美元

1995—2002 臺灣輸往大陸貨品統計分析表								
分類貨品	2002 金額／ (名次)	2001 金額／ (名次)	2000 金額／ (名次)	1999 金額／ (名次)	1998 金額／ (名次)	1997 金額／ (名次)	1996 金額／ (名次)	1995 金額／ (名次)
85 電機、電子及其零件	10,438.0 1	7,280.60 1	6413.8 1	4,311.40 1	3,311.20 1	2,591.30 2	2,092 3	2,004.50 3
84 機器、機械及其零件	5,389.00 2	4,501.90 2	4,233.00 2	3,102.80 2	2,320.80 3	2,730.60 1	3,627.70 1	2,997.10 1
39 塑膠及其製品	3,519.00 3	3,629.10 3	3,573.20 3	2,887.30 3	2,493.00 2	2,520.70 3	2,338.90 2	2,182.80 2
72 鋼鐵	2,351.00 4	2,131.60 4	1,870.90 4	1,358.40 4	954.4 5	789.8 5	542.5 8	
54 人造纖維絲	1,234.00 6	1,182.00 5	1,268.00 5	1,097.80 5	1,186.50 4	1,156.80 4	1,114.90 4	1,046.40 4
29 有機化學	1086.00 7	902.2 6	583.3 7					
90 光學儀器	1539.00 5	880.6 7	493 10	308.7 10	251.8 10			
74 銅及其製品	672 9	717.3 8	730.5 6	578.8 6	500.8 8	464 9	413 10	395.5 9
55 人造纖維棉	547 10	555.9 9	581.7 8	547.8 7	608.7 6	675.6 6	606.6 5	588.4 5
41 生皮及皮革		489.4 10	515.7 9	461.3 9	512.8 7	551 8	566.7 6	576.8 6
59 紡織物	780 8			507 8	497.8 9	560.3 7	554.5 7	534.5 7
48 紙及紙板						455.3 10	462 9	447.1 8
60 針織品								328.3 10

資料來源：經濟部國貿局外貿統計

表四 兩岸商品貿易臺灣自大陸進口 6 碼商品分類排名表

單位：百萬美元

近年臺灣自大陸進口主要貨品					
貨品號列	貨品	2002 年	2001 年	2000 年	1999 年
847330	自動資料處理機及附屬單元之零附件	502.9	393.8	278.3	148.3
270112	煙煤	470.6	476.3	255.8	185.2
850440	靜電式變流器	350.0	295.3	283.0	253.1
847170	儲存單元	343.6	117.5	92.5	41.1
847160	輸入或輸出單元	334.3	147.5	89.0	38.9
853669	插頭及插座電壓未超過 1000 伏特者	267.9	233.3	223.5	134.1
854441	電源線及電阻	103.8	75.0	85.7	52.4
854219	其他包括結合雙極及金屬氧化物半導體技術之電路	136.0	78.1	81.7	41.3
854110	二極體	98.9	83.7	109.7	73.8
790111	鋅金屬	110.7	*	146.9	126.7
854230	其他單石積體電路	101.5	*	*	*
854240	混合積體電路	143.4	79.0	54.4	20.3
760110	鋁	103.3	*	*	*
720712	其他鐵或非合金鋼之半成品	62.5	107.8	337.3	198.8

資料來源：經濟部國貿局兩岸經濟情勢分析

參、投 資

就臺商海外投資而言，其實是因為投資環境惡化的結果，具體而言，自 1987 年臺幣大幅升值，土地價格大漲，而同年政治解嚴，各種社會運動造成環保及勞工成本劇增，傳統勞力密集產業不得不出走，以提昇國際競爭力。臺商初期係以東南亞為投資對象，但隨著大陸日漸開放及語言文化相近之便利，自九〇年代起轉赴大陸，累計迄今投資家數及金額均十分可觀，然而至今並無精確的統計。根據臺灣官方統計，截至 2002 年 12 月為止，累計投資 27,276 件，累計金額 266.1 億美金；中共官方統計在同期間，累計投資 55,691 件，累計協議金額 614.7 億美金，實際到位金額 331.1 億美金（參見表五）。

表五 近十年臺商對大陸投資統計

單位：百萬美元

臺商對大陸間接投資金額統計						
期間	經濟部核准資料			大陸對外公布資料		
	件數	金額	平均每件金額	項目	協議金額	實際金額
1991	237	174.16	0.73	3,446	2,783	844
1992	264	246.99	0.94	6,430	5,543	4,050
1993*	1262 (8067)	1140.37 (2028.05)	0.90 (0.25)	10,948	9,965	3,139
1994	934	962.21	1.03	6,247	5,395	3,391
1995	490	1,092.71	2.23	4,778	5,777	3,162
1996	383	1,229.24	3.21	3,184	5,141	3,475
1997*	728 (7997)	1614.54 (2719.77)	2.22 (0.34)	3,014	2,814	3,289
1998*	641 (643)	1519.21 (515.41)	2.37 (0.80)	2,970	2,982	2,915
1999	488	1,252.78	2.57	2,499	3,374	2,599
2000	840	2,607.14	3.1	3,108	4,042	2,296
2001	1,186	2,784.15	2.35	4,214	6,914	2,980
2002	1,490	3,860.50	2.59	4,853	6,740	3,970
累計至 2002 年	25,650	23,747	0.93	55,691	61,470	32,120

資料來源：陸委會兩岸經濟統計月報

除兩岸官方統計外，亦曾出現不同估計數，例如中央銀行曾由國際收支推算投資金額為一千億美元，投資中國雜誌對大陸官方各地方政府調查彙整，估計達一千三百億美元，兩者似均有高估現象，尤其後者指的可能是總投資資產而非投入之資金。如以對外投資地區別來看，大陸已成為我對外投資最多的地區，但如就大陸的外資來源來看，則排名依次為港澳、美國、日本及臺灣，臺灣所占比例不到 7%，實在微不足道。

一、投資效益—互利雙贏

臺商的投資活動，對兩岸經濟均有正面貢獻，對臺灣而言效益有四：傳統產業可免關廠命運，出外尋求第二春；臺商投資後多又返臺採購原料及機器設備，促進出口，同時也形成資金的回流；雇用臺灣幹部估計約達四、五十萬人，減緩臺灣地區的就業壓力；部分臺商已到投資回收階段，大陸盈餘成為母公司盈餘的重要部分。以裕隆汽車為例，2002 年利潤中有一半以上來自大陸。

另一方面，對大陸的效益亦有四：臺商迄今仍為以外銷為主，出口產生外匯收入，對大陸外匯儲備之增加，有所貢獻；六萬家臺商提供了許多就業機會，據估計雇工可能高達六百萬至一千萬人；臺商的營運對大陸的中央及地方政府均增加了稅費收入；臺商無論獨資或合資帶去的管理及效率觀念，促成大陸企業改革的動力。

二、資金回流 v.s 資金外流

政府常以臺商赴陸投資造成資金外流為藉口，限制臺商的投資，但事實上，臺灣並不缺資金，存款利率早已降至百分之二以下，貸款利率也不高，而銀行手頭還有不少爛頭寸，無法貸出，形成「想借的還不起，還得起的又不想借」。而臺灣對外投資根本原因是投資環境惡化，缺乏投資機會所致。

此外，政府也要求臺商資金回流，但卻不知道臺商除了以利潤的方式回流資金外，其他途徑有：返臺採購原料及設備。支付臺灣幹部薪資（大部分薪資是在臺灣發放）。大陸出口、臺灣押匯，自 1993 年開放此項業務以來，累計數應該不少，早期央行還曾公布統計數字，但後來卻停止公布，其原因不難想見。

再者政府要求資金回流，卻未思考下列問題：企業經營並非立即獲利；開始獲利後還須彌補前期虧損；待真正產生盈餘後，需思考擴充布局，例如和桐化學已擴充成為亞洲清潔劑原料的最大工廠；盈餘匯回後能否再自由匯出，否則寧可暫時放在外匯自由進出的地區；資金留在臺灣，有無投資的機會，有效率的企業不會放任資金閒置。

三、是否利用大陸經濟太多

有人以臺灣對大陸投資占 GDP 比例較美日等國為高作為藉口，認為臺灣已過分利用大陸經濟²。但事實上，現階段臺商進軍大陸是有特殊優勢，如不利用，則是自我喪失機會。其中最重要的是語言文化及經貿體制與運作之相似性，美日企業赴大陸或其他地區投資均有語言文化不同問題，而渠等企業規模相對比臺商為大，較有

² 陳博志，「深耕臺灣布局全球之重點戰略」，臺灣智庫臺灣經濟戰略研討會專題演講，2003 年 2 月。

談判力，且能聘請專業人才諮詢；但臺商早期對外投資是去東南亞，由於語言文化不同，溝通困難，又因多為中小企業，無力聘請專業人才諮詢，以致不少鎩羽而歸；可是臺商前往大陸比美日企業具有語言相通、地緣接近之優勢，不善加利用至為可惜。

四、結合外商，策略聯盟進軍大陸

綜合而言，臺商的優勢在於：語言文化；經貿法制；經濟起飛較早，累積了一批企業管理經濟人才；資金層面相對充裕。但這些優勢並不可能無限期存在。一般估計約只能維持至2010年左右，屆時大陸經過加入世界貿易組織的洗禮，經貿法制已與世界接軌，人才也已培育產生，臺商的優勢便不存在。特別是國際企業理論指出，企業經營常有「先占優勢」³，政府政策的自我限制，等於把臺灣企業綁手綁腳，將機會拱手讓人。2003年4月2日策略學者大前研一在臺灣演說指出，日商進軍大陸最佳途徑是與臺商聯手⁴，同年四月英國貿工部次長葛李菲斯（Nigel Griffiths）訪臺亦指出，英國中小企業最好與臺商合作進入大陸市場⁵，足見外商結合臺商，策略聯盟進軍大陸是最佳選擇。

此外，政府一方面擔心臺商將臺灣資金外流大陸，但另一方面卻又不准陸資來臺投資，2002年加入WTO後，為了遵循其規範，開放了來臺投資58項服務業及房地產，但因限制重重，成效不彰。例如房地產開放了半年多，只成交了一件，原因是對來臺看屋限制過嚴，而購屋後又不能在臺居住使用，當然降低了來臺購屋意願。

其實在資金自由流動的時代，這種不必要的限制能發揮多少功能，令人懷疑。而且，一般國家開放外資多為先製造業後服務業，但我們卻是逆向先開放服務業，而禁止製造業，其選擇次序也是令人不解。

肆、直航有助臺灣經濟轉型

一、直航將提昇臺灣國際競爭力

兩岸直航是現階段一個爭議性的話題，但無論就客觀環境的變化及主觀戰略的需要來看，兩岸直航確具有其必要性、急迫性與可行性。相對而言，臺灣需求直航大於對岸，國內學者根據GTAP（Global Trade Analysis Project）模型，所做的

³ Kerin, Roger A., P. Rajan Varadarajan & Robert A. Peterson. 1992. First-mover Advantage: A Synthesis, Conceptual Framework, and Research Propositions. *Journal of Marketing*, 56: 33-52.

⁴ 大前研一，「探索中國 前瞻臺灣」論壇，聯合報系與工商協進會主辦，演講內容見聯合報，2003年4月3日，A8版。

⁵ 工商時報（臺北），2003年4月2日，第4版。

推估大多指向兩岸直航後，對臺灣總體經濟的貢獻度，高於對大陸總體經濟的貢獻度，開放直航後對於兩岸總體實質貿易餘額將會有正面幫助，對於製造業產值或整體社會福利也都有正向效果，而其中對臺灣的貢獻度都比大陸高⁶。

兩岸經貿關係近年呈現高度成長，貿易順差已成為臺灣經濟成長的主要貢獻因素，而投資盈餘也成為臺灣母公司營運之支柱。然而兩岸不能直航，已構成經濟活動的重大障礙，也降低了臺灣企業的國際競爭力。

近年兩岸產業供應鏈不斷擴大，「臺灣接單、大陸出貨」的比重持續攀升，2000年占臺灣出口訂單出貨總額 11.6%，2001 年則上升為 17.8%。2002 年大陸躍升為臺灣最大的出超地區，突顯出大陸已成為臺灣重要生產基地的事實，限制直航有害貿易，也將使直航的籌碼反轉為「負債」。

開放直航對臺灣的利益可歸納為五點：第一、促進出口貿易，貢獻就業及經濟成長；第二、利用臺灣地理優勢成為亞洲門戶之海空轉運中心；第三、可吸引國際企業來臺，結合臺資，進軍大陸。而且由於國際利益結合，將使世界各國更為關心臺海情勢。第四、促使臺商在臺灣設立營運總部，達成「工廠在大陸、經營管理在臺灣」。第五、便於資訊電子產業供應鏈運作，因應即時交貨的需要，同時也便於精緻農產品運銷大陸。當然，相對而言，直航亦有其缺點：第一、產業外移、工人失業；第二、可能導致消費外移大陸；但以上兩個缺點並不必然，例如根據經濟部去年調查，通航會導致小型企業外移，但大型且僅以大陸為部分市場企業會加碼在臺灣投資。至於消費恐非必然外移，因為大陸地區消費水準加上來回交通費用未必便宜，何況沿海都會如上海，其消費水準並不比臺灣低。綜合以上利弊，直航對臺灣的影響，應該是利大於弊、短空長多的格局。

境外航運中心開放七年及今年臺商春節包機，均證明兩岸通航是有其「可行性」，可以兼顧國家安全與對等尊嚴。政府於 2001 年初未經協商，開放小三通，已失掉協商船舶國旗及證件之機會，而實際運作亦證明並無障礙。2002 年中共已宣稱將通航定位為特殊兩岸航線，並稱可不必先談一中⁷，掃除了通航的政治障礙。然而政府卻又拋出「通航不是解決經濟問題的萬靈丹」，甚至於硬拗說「直航不等於直

⁶ 陳麗瑛等人（2002）指出，直航可降低產品及原料運輸成本 14.42%，提昇臺灣 GDP 0.15%，增加大陸 GDP 0.06%。高長等人（2002）指出，直航後臺灣 GDP 降低 0.01%，大陸增加 0.13%，但在整體社會福利效果上，臺灣將因直航增加 12 億 1 千 4 百萬美元的社會福利，相當於 2002 年臺灣 GDP 的 0.42%。翁永和等人（2001）指出，兩岸直航後臺灣增加 GDP 10 億 9 千 9 百萬美元，大陸增加 7 億 4 千 2 百萬美元。

⁷ 2002 年 10 月 16 日錢其琛接見臺灣聯合報系訪問團時表示，三通是兩岸間三通，是經濟議題，不是政治議題，不是要先承認一個中國才能三通，詳見聯合報（臺北），2002 年 10 月 17 日，第 1 版。10 月 30 日中共國臺辦發言人在記者會上強調，三通談判是經濟議題，並非政治談判。

飛」，令人無法理解通航的障礙究竟是什麼？

二、向微笑曲線兩端轉型，以服務業吸收失業勞工

臺灣的經濟，由於土地、勞工成本的高漲，復有開發中國家如中共、越南之追趕，已不可能繼續依賴代工組裝之製造業，而必須向「微笑曲線」中附加價值較高的兩端發展，左端是上游的材料、零組件、研發、創新，右端是下游的品牌、通路、行銷、物流、金融。此外，更須以開放直航與觀光來發展服務業，以吸收中低技術的失業勞工。與直航有關的服務業，包括倉儲、運輸、碼頭工人、裝卸承攬、報關、保險、金融等；與觀光有關之服務業則包括旅行業、旅館、餐飲、交通及禮品商店等。只要政府放棄無謂的挑釁，營造兩岸和諧氣氛，加上縝密適當的規劃與管理，國家安全問題都不難克服。

總之，現階段開放兩岸直航，有其必要性與緊迫性，事實也證明其可行，而開放的結果，將是互補互利的，現在所欠缺的是政府的領導力、魄力與執行力，臺灣的競爭力就看國家領導人的決策了。

三、直航會不會造成臺灣邊緣化

有人以澎湖與臺灣或臺灣東部與西部比擬直航後的臺灣與大陸，認為通航後會使臺灣邊緣化⁸。這種推論是基於澎湖（或東臺灣）與臺灣直接往來，結果導致澎湖人口外流，產業不振，但此一論據能否適用於兩岸，頗有問題。因為相對而言，在自然條件、資本能量、人力素質、產業技術等層面，澎湖都是不如臺灣的，然而兩岸間則是臺灣優於大陸，直航後甚至有條件發展為亞太門戶，不但不會「邊緣化」，反而可能「中心化」。當然此種商業模式也會遭遇香港的挑戰，但臺灣的優勢在於腹地又比香港大的多，且高科技產業水準亦優於香港。

伍、開放觀光，發展休旅服務業，創造就業需求

兩岸觀光旅行呈現嚴重的逆差，臺灣歷年赴大陸旅行累計有二千七百萬人次，而大陸來臺旅行僅八十萬人次，事實上，開放觀光旅行是最能促進人民相互了解的方式。大陸沿海地區由於國民所得快速提高，已具有出國觀光的能力，自2001年開放出國旅行以來，出國人數成長快速，2002年已達1660萬人次。2002年大陸將香港列為准許觀光地區後，赴港旅遊由50萬人次激增至682萬人次⁹，成為香港最大客源，也是消費金額最高的客群。

⁸ 黃天麟，「直航不是臺灣經濟活水」，自由時報（臺北），2003年1月5日，第1版。

⁹ 中共國家旅遊局新聞稿，2003年3月25日。

2002年6月行政院提出國家發展計畫，其中之一就是觀光 Double，目標是吸引來臺旅客由民國2001年的262萬人成長至2007年的500萬人。但一個客觀的事實是如果不開放大陸人士來臺觀光，這個計畫與目標將是不可能的任務。

其實2001年的經濟發展諮詢委員會就經由朝野菁英討論達成共識，要開放大陸人士來臺觀光，採取總量管制方式，配套管理措施包括：開放數額之分配管理，接待旅行社之資格條件及應有之責任，大陸旅客之資格條件及申請審查程序，「團進團出」之方式等。然而迄今已過了一年多，政府並未澈底依結論執行，只開了一個小門，限制重重，導致一年來臺者不到兩千人。

眾所週知，開放觀光具有多重效益：觀光旅遊可以刺激消費，增加需求；消費之增加可以帶動民間的相關投資如旅館、餐飲、遊樂設施等；政府也需配套投入觀光基礎設施，如交通運輸、景點規劃與建設；以上三項可以增加相關觀光事業就業人口。在臺灣製造業利基流失外移之際，發展觀光是一項重要刺激需求策略，可是由於政府踟躕不前、開而不放，毫無效益可言。

陸、開放金融服務業，建設國際金融中心

金融保險是服務業的重要一環，臺灣較大陸尚具有領先的優勢，大陸當局為了保護，對此一領域之開放步伐不會太快，特別是外匯管制，人民幣尚無法自由兌換，這也給了臺灣金融業施展空間。臺灣當局應儘速開放銀行及保險業赴大陸投資，獲取「先占優勢」，事實上金融業投資，除了原始資本外，就地吸收資金，並不會造成臺灣資金大量外流。

此外，臺灣的外匯進出應更為方便，才能促使臺商以臺灣為資金調度中心，至少 OBU 業務要澈底開放，同時應速成立境外資本市場，開放境外公司在臺上市，才能使臺灣與香港、新加坡等金融中心競爭，開放 TDR 也有使臺灣成為營運總部的誘因。

柒、臺灣經濟的出路

臺灣經濟出路的展望，由於國際經濟情勢變化快速，臺灣過去賴以發展的利基已不復存在，為了未來的成長發展，臺灣經濟必須重新定位，具體的做法：

一、澈底自由化、國際化：國際經濟之自由化與國際化已不可逆轉，我們必須順應此潮流，找到利基，才能提高企業的競爭優勢，兩岸經貿的圍堵限制，只會自陷困境。

二、國際企業策略聯盟：開放自由化之後，兩岸直接投資及通航可以吸引國際企業選擇臺灣為其亞太營運中心，作為進入大陸市場的跳板。而臺灣正可扮演大陸與國際之橋樑角色。當國際利益在臺灣聚集，則海峽兩岸情勢必為國際關注焦點之一，對於臺灣的安全必有助益。

三、臺灣發展的利基必須走向微笑曲線的兩端：以企業經營價值鏈之先後次序與其附加價值之高低繪圖，即可形成微笑曲線。臺灣過去賴以發展的製造、組裝、代工，由於附加價值不高，紛紛轉移到大陸。臺灣的未來則應向兩端發展，包括前端的研發、原料、零組件，後端的行銷、品牌、通路、物流、金融等。

四、建設臺灣為全球（亞太）運籌中心：臺灣位居亞太之地理中心位置，適合扮演亞洲門戶的角色，類似荷蘭在歐洲的門戶地位。兩岸通航及經貿自由化即有條件成為全球亞洲運籌中心，特別是臺灣關鍵產業的資訊電子業更可因直航及自由化，提高運籌功能，在世界舞臺扮演重要角色。

五、臺灣產業的調整及發展方向有三：第一、加強發展國際性的服務業，直航後臺灣必可成為亞太海空轉運中心，其相關的運輸、倉儲、報關、金融、保險等均有發展空間，加上開放觀光之服務業，亦可吸納製造業外移的失業人口。第二、發展高科技產業，包括資訊、生技、材料，應該是我們產業轉型的努力方向，但風險高、回收慢，且無助於解決目前失業問題。第三、傳統產業之升級改造，以知識力量改造製程，並向微笑曲線兩端發展，提高其競爭力。

捌、2010年前後為兩岸關係發展關鍵

兩岸關係究竟何去何從？兩岸競爭優勢消長如何？時間究竟是站在兩岸的哪一邊？這些問題恐怕在2010年前後就要見真章，茲以各層面分析如次：

一、國際經濟方面，區域經濟整合化正如火如荼進行，亞洲的區塊—東協自由

貿易區 2010 年正式成立，而中國大陸將在 2011 年加入，成為「東協加一」，東北亞的日韓正倡議「東協加三」，至少日韓兩國已積極籌備兩國間的自貿區。屆時臺灣如不能融入，必形成「亞洲減臺灣」，陷入邊陲化的困境。

二、大陸經濟實力快速成長，GNP 將倍增，約可超過兩兆美元，可能成為臺灣的 5 至 6 倍，外貿總額 2002 年已是臺灣的 2.6 倍，屆時至少是四倍以上，而沿海地區平均每人實質所得約與臺灣相當。換言之，無論是總體或個體，臺灣的經濟優勢可能逆轉。而且 2008 年北京奧運及 2010 年上海世博會對大陸實力及國際形象均有加分作用。

三、臺灣成為跳板或橋樑的優勢不復存在，中國大陸在加入世貿後歷經十年發展調整，經貿體制與法規屆時將與世界接軌，人才的培訓也將有所收成，外匯存底及資金不復欠缺。結果是臺灣已無優勢，外商無須藉助臺灣成為跳板。

四、軍事實力對比，目前兩岸軍備尚能維持均勢，但高科技軍備愈來愈昂貴，而政府財政能力卻愈來愈弱，只要看兩岸國防經費的成長率，即可看出兩岸消長，大陸國防經費自 1989 至 2002 每年都呈現兩位數成長¹⁰，2003 年成長率略降為 9.6%，而臺灣國防預算十年來近乎零成長，2002 年度更呈現 3.22% 的負成長¹¹。屆時臺灣已無能力從事軍備競賽，挑釁只會製造麻煩，唯有和諧共存，才能互助共榮。

五、就政治層面而言，去年 11 月中共十六大決議由胡錦濤接總書記，今年 3 月中共人大再通過由胡錦濤接國家主席，完成了中共政權的第四代接班安排，而中共中央政治局常委人數由七人增為九人，無形中降低了權力的集中，何況胡錦濤剛掌權，江澤民又未全退，仍掌軍權，因此胡錦濤第一任的五年可能不會在對臺政策上有太大的作為，但 2008 年起的第二任情形可能改觀，屆時對臺政策動向值得密切注意。

玖、結 語

兩岸經貿對臺灣經濟成長之重要，是一個客觀的事實，不容迴避。選擇圍堵只會自陷困境，彼長我消，逐步走向衰退。如果選擇和諧合作，則兩岸可互補雙贏。

本文以客觀的貿易統計，包括金額及商品結構，指出兩岸貿易之互補互利，投資的效益也是互利雙贏；直航則有助於臺灣經濟轉型，由製造代工走向全球運籌相關之服務業；開放觀光發展休閒服務業，吸收失業人口；推動金融自由化，邁向金

¹⁰ 中華民國九十一年國防報告書（國防部編印，2002 年 7 月），頁 47。

¹¹ 中華民國九十一年國防報告書（國防部編印，2002 年 7 月），頁 104-107。

融中心。

基於以上的分析，本文進而展望臺灣經濟的未來，認為國際經濟情勢快速變化，臺灣經濟必須以開放自由化、國際化來重新定位，放棄製造代工領域低附加價值的部分，走向價值鏈前後兩端，創造較高附加價值；開放直航，建設臺灣為運籌中心，吸引國際企業策略聯盟；發展服務業、創造就業機會。筆者認為臺灣優勢仍可維持到2010年前後，朝野必須掌握時間、凝聚共識，共同開創臺灣經濟的出路。

專題研究

從中共二砲發展論臺灣安全思維

蕭朝琴、戴振良

摘要

中共國家主席江澤民與美國總統布希在德州克勞福農場會面時，提出中共願意凍結或撤除瞄準臺灣的飛彈，藉此換取美國減少對臺軍售。然而「撤彈換軍售」對中共來說，軍事影響不大，因為中共的中短程飛彈大多是車裝飛彈，利用公路就可以快速進行移動，更何況還有隸屬中共二砲的長程戰略飛彈。部署飛彈威脅臺灣的是中共，買武器進行防禦的是臺灣，如果中共真有誠意撤除在臺海對岸的飛彈，應該是直接與臺北談判，而不是找第三國家提議，故其政治意義大於軍事意義，猶如中共與美國在1998年達成「互不以核飛彈瞄準對方」協議一樣，不只可以促進互信，改善政治氣氛，更重要的是還可以形成未來「中美軍事對話」議題。臺灣在面臨中共飛彈威脅，及未來對外軍售的困境下，必須考量本身戰略思維，建構一套防禦安全網，以因應臺海危機作準備。

關鍵詞：第二砲兵、彈道飛彈、決戰境外、安全思維

壹、前言

針對中共欲以美國刪減對臺軍售做為撤除大陸沿海飛彈的交換條件，引起國人對臺海安全的關心，也造成國際間譴責中共的霸權心態。然而，即使臺灣能以停止軍售來換中共撤除飛彈，卻換不到和平來臨。畢竟中共從沿海將戰術飛彈往內退三十公里、五十公里、或是一百公里，只要中共不放棄武力犯臺的決心，都僅是個圈套，因為隸屬中共二砲的戰略飛彈部隊，其射程已威脅美國本土，迫使美國不得不調整既有國防戰略¹，何況緊鄰大陸的臺灣呢？況且中共沿海部署的中短程飛彈，大部分都是車裝飛彈，可利用高速公路就可以快速的移動，故撤與不撤對中共軍事影

¹ 田俊儒，「從中共軍事現代化的努力談中共彈道飛彈的發展」，國防雜誌（第17卷第2期，民國90年8月），頁6。

響並不大²。本文將透視中共第二砲兵部隊（簡稱二砲）的編制、現況、在臺海衝突中運用以及臺灣在反制飛彈上，除了加入戰區飛彈防禦計畫或是軍購武器外，是否有其它方法來策應威脅，以提供國人另一安全思維方向。

貳、中共第二砲兵部隊的對臺威脅

中共在五〇年代初期，在蘇聯的幫助下，試驗了射程4~9公里的火箭，並成立飛彈研究所，開始積極發展彈道飛彈，1959年中共明顯地決定了飛彈在發展中的地位要優於空中發射系統，1960年11月5日中共成功地發射了第一枚短程彈道飛彈，並開始進入量產，1963年5月中共進行了射程800~1,100公里的中程彈道飛彈試驗³。中共的飛彈計畫在六〇年代可以說是達到顛峰，並於1964年至1966年間，建立了專屬彈道飛彈作戰的下屬機構——「二砲」部隊⁴，隸屬於中央軍委會的直接領導。1976年11月中共試驗了第一枚洲際飛彈，射程達到4,800~5,600公里處的目標，⁵並進行部署。1984年中共為了凸顯飛彈部隊⁶的獨立性，正式宣布成立戰略飛彈部隊，並改稱為戰略飛彈司令部。有關戰術層面運用之飛彈歸屬三軍部隊，戰略飛彈則歸屬第二砲兵部隊，其地位與三軍平行。中共對彈道飛彈的研發與改進，最終使中共在武器系列上站上國際舞臺。其彈道飛彈的數量與性能，目前大約是在美、蘇之後，因而其飛彈的實力似乎不容忽視。

一、中共第二砲兵部隊編制及部署

中共的戰略飛彈專屬於第二砲兵部隊，直接受中央軍委會領導，目前總人數約為十二萬人，其中飛彈部隊約為五萬人，技術裝備部隊約為一萬七千人，工程兵部隊約二萬人，化學防護、通信部隊各五千人，訓練單位約一萬人，勤務部隊約二萬人⁷。司令部位於北京郊外的清河，另在陝西寶雞設有預備指揮所⁸，下轄軍級單位有

² 聯合報（臺北），民國91年12月30日，第13版。

³ 林中斌，核霸：透視跨世紀中共戰略武力（臺北：臺灣學生書局，民國88年2月），頁133-134。

⁴ Harvey W. Nelson, *The Chinese Military System: an Organizational Study of the Chinese People's Liberation Army* (Boulder: Westview Press, 1981), p.64.

⁵ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance* (1984-1985)(London: Oxford University Press, 1984), p.132.

⁶ 中共的飛彈部隊分為兩大類：一是以戰略飛彈為主，也就是所謂的「第二砲兵」部隊，直屬於中共中央軍委會，是一個獨立兵種，編配東風三型（CSS/2）、四型（CSS/3）、五型（CSS/4）、二一型（CSS/5）等戰略飛彈。另一類則是以戰術性飛彈為主，也就是配備M族飛彈為主的集團軍「戰役戰術飛彈」部隊，編配M-9（東風十五）、M-11（東風十一）、M-12、M-13等型戰術地對地飛彈。參閱，陳東龍，中共軍備現況（臺北：黎明文化公司，民國88年7月），頁40。

⁷ 國防部，中華民國八十九年國防報告書（臺北：國防部聯勤北部印製廠，民國89年8月），頁30。

編制六個發射基地及兩個訓練基地，每一基地下轄二至三個飛彈發射旅分別負責化學防護、通信、訓練、保防與氣象等業務督導。值得提的是每一個飛彈旅係依飛彈類型編組而成，也就是說每一個旅只有一種類型飛彈，如此分類將有利於維修技術化與人員專業化。現今二砲司令部約編成十五個飛彈發射旅，及一個獨立發射團，未來將擴編二〇個發射旅。各飛彈基地平時由所在戰區負責一般勤務支援，戰時則直接受命於司令部指揮。此外，每一基地有一教導隊與核武彈頭（中共匿稱之為「特別裝備」）維修隊。有關軍級單位的六個飛彈基地編制及部署如表一：

表一 中共第二砲兵部隊六個飛彈基地編制及部署

軍級基地名稱 (單位)	下轄旅單位	地 點	配 備
五一基地 (八〇三〇一)	八〇六	遼寧登沙河	東風三型 (DF-2) 飛彈
	八一〇	吉林通化	東風三型 (DF-21) 飛彈
五二基地 (八〇三〇二)	八〇七	安徽祁門	東風三型 (DF-21) 飛彈
	八一一	安徽石台	東風三型 (DF-21) 飛彈
	八一五	江西樂平	東風十五型 (DF-15) 飛彈
五三基地 (八〇三〇三)	八〇二	雲南楚雄	東風三型 (DF-21) 飛彈
	八〇八	雲南建水	東風三型 (DF-21) 飛彈
五四基地 (八〇三〇四)	八〇一	河南孫店	東風四型 (DF-4) 飛彈
	八〇四	河南盧氏	東風五型 (DF-5) 飛彈
	八一三	河南洛陽	東風五型 (DF-5) 飛彈
五五基地 (八〇三〇五)	八〇五	湖南通道	東風四型 (DF-4) 飛彈
	八一六	湖南靖縣	東風五型 (DF-5) 飛彈
五六基地 (八〇三〇六)	八〇九	青海大通	東風三型 (DF-21) 飛彈
	八一二	青海德令哈	東風四型 (DF-4) 飛彈

資料來源：高一中譯，Mark A. Stokes 著，中共戰略現代化（臺北：國防部史政編譯局，民國 89 年 4 月），頁 127-128。

陳東龍，中共軍備現況（臺北：黎明文化公司，民國 88 年 7 月），頁 40-41。

Richard D. Fisher, JR., "China Increases Its Missile Forces While Opposing U.S. Missile Defense," *Backgrounder*, No. 1268, April 7, 1999, p. 9.

戴振良碩士論文，中共威懾戰略對臺海安全之影響——以二砲發展為例（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所，民國 91 年 5 月），頁 76-77。

從第二砲兵部隊的部署可以發現，中共為了防範核武強權的突襲，各主陣地均遠離邊境或濱海地區，採取「小群、分散」原則，部署在各軍區的中央位置，提升

⁸ 宮欽彬，「中共核生化作戰之研究」，核生化防護學術季刊（第 66 期，民國 88 年 11 月），頁 24-25。

其核武的存活率。預備陣地多選在高山，或是偏遠地區，另佐以大量假陣地眩惑空中偵照或衛星偵察，除了東南沿海積極構建鐵、公路，強化其進入預備陣地的能力，減低敵方反制成效外，各星狀預備陣地，可經一夜機動完成變換。機動陣地則選在主陣地、預備陣地或假陣地間開設⁹。因此，二砲部隊發射基地的陣地部署，均具「隱真、似假、機動、迅速」之原則，以預防敵方偵測，並且加強機動能力，以提升突擊作戰。

二、飛彈在臺海衝突之運用

中共在1995年7月與1996年3月，曾在臺灣附近試射東風十五型（DF-15）彈道飛彈：在1995年7月21至23日的飛彈試射中（代號為「藍雄五號」），飛彈試射地點為臺灣正北方海域上，分別於7月21、22、23日早上一點至四點各發射兩枚，此次演習共發射六枚東風十五型（DF-15）彈道飛彈¹⁰。緊接的是在1996年3月8日至15日的飛彈試射演習中（代號為「海峽九六一號」），飛彈試射地點，一處在臺灣基隆港東北方的海域上，另一處位於高雄的西南方海域上。3月8日早上一點二十分發射兩枚，第一枚落在高雄正西目標區內，第二枚落在基隆正東目標區內，八點時發射第三枚，落在高雄正西目標區內。3月13日發射第四枚，落在高雄正西目標區內。此次演習共發射四枚東風十五型（DF-15）彈道飛彈¹¹。

然而，若是真正發生戰爭而不是演習，中共的飛彈攻擊目標絕不是海上，而是臺灣神經中樞及預警系統，讓臺灣的軍隊就像在波灣戰爭中，遭受盟軍攻擊的伊拉克部隊一樣，沒有眼睛、耳朵及頭腦¹²。目前中共並未正式使用飛彈攻擊其它國家，而且專門探討飛彈攻擊的軍事書籍並不多，因而對彈道飛彈攻擊的目標（如表二）大部分僅能從相關軍事書籍中獲得。

表二 中共飛彈攻擊目標

作 者	書 名	攻 擊 目 標
中國大百科全書	中國大百科全書·	戰略導彈主要用於打擊敵方政治經濟中心、軍

⁹ 中共研究雜誌社，「中共核生化現況與未來發展之研究」，中共研究雜誌社（二〇〇一中共年報（上冊），第五篇軍事，民國90年6月），頁5-186。

¹⁰ Greg Greer and Richard Fisher Jr, "China's Missile Tests Show More Muscle," *Jane's Intelligence Review*, March 1997, p.125.

¹¹ Edward A. Gargan, "With Taipei Vote 2 Weeks Away, Beijing Steps Up Its Pressure," *The New York Times*, 8 March 1996, p.A1, A10.

¹² 蕭朝琴，「中共發展高科技『信息戰爭』對臺安全之威脅」，共黨問題研究（第25卷第6期，民國88年6月），頁59。

軍事卷編審室	軍事：導彈、核武器和軍事航天器分冊	事和工業基地、核武器庫、交通樞紐等重要戰略目標；而戰術導彈主要用於打擊敵方戰術縱深內的核襲擊兵器、集結的部隊、坦克、飛機、艦船、雷達、指揮所、機場、港口、鐵路樞紐和橋樑等目標。
張萬春	合成軍隊指揮員軍兵種運用基礎	攻擊敵方的軍事、政治和經濟等戰略目標；如核武器生產與儲存設施，導彈基地，海、空軍基地，指揮、控制與通訊中心，機場、港口、鐵路等交通樞紐，大型電站、水壩、工廠及城市等。
賈樹德、董學貞	高技術局部戰爭中山地進攻戰鬥	襲擊敵機場、登陸場、直昇機起降場和重兵集結地域、破壞敵兵力投送、突擊敵指揮所、通信樞紐、砲兵和火箭發射陣地、核化襲擊兵器、敵核心支撐點和預備隊配置地域。
李鳳、楊寶有	高技術局部戰爭中城市進攻戰鬥	對敵重點目標或重要部位，實施集中而猛烈的突擊，力求最大限度地消滅敵有生力量，摧毀敵防禦設施，瓦解敵攻勢行動，造成敵重要部位的局部甚至全部癱瘓。
劉明濤	高技術戰爭中的導彈戰	敵方的戰略導彈基地、政治經濟中心（大城市）、海空軍基地、重要交通樞紐、軍事工業目標、重要鐵路、公路幹線、重要集團、戰略預備隊集結地和戰略物質儲存庫等。

資料來源：蕭朝琴，「中共導彈攻臺之可行性評估」，中國大陸研究（第 42 卷第 12 期，民國 88 年 12 月），頁 61-62。

中國大百科全書軍事卷編審室編，「軍事：導彈、核武器和軍事航天器分冊」，中國大百科全書（北京：軍事科學出版社，1987 年 6 月），頁 17。

綜合中共各軍事書籍的看法，中共運用彈道飛彈攻擊敵方的目標有武器基地（如飛彈或火箭基地、核子武器基地、砲兵基地）；軍事基地（如海、空軍基地）；核子武器生產設施；儲存設施（如戰略物質儲存庫、核子武器儲存設施）；雷達；集結部隊（含戰略預備隊集結地）；政治經濟中心、工業中心、水壩；交通樞紐（如鐵路、橋樑、公路幹線）；後勤支援系統等。而未來臺海若發生衝突，中共彈道飛彈攻擊不僅可以單獨運用，也可以在奪取制空權、制海權、登陸作戰等情況下使用，對無法

完全反制的臺灣而言，中共飛彈的運用，不僅是最主要武力威脅，也是「和平統一」背後最好的籌碼。

參、臺灣的安全思維

國家安全思維應先以威脅的考量為起點，考量所有軍事和非軍事的層面，運用武力和非武力的方式來達到安全的目標，而如何有效「嚇阻」與「防衛」是克服威脅必須同時思考的問題。故在我國防政策指導下，如何讓國防資源配合戰略構想作合理分配，建構一套國家永續生存發展的國防戰略方針與建軍構想，才能應付各種外來威脅與潛在危機。近年來我雖已獲得空中預警機、天弓飛彈系統之研製部署及改良型愛國者飛彈部署，建立近程反戰術飛彈防禦系統，然中共二砲部隊發展相當快速，尤其第二代彈道飛彈系統及巡弋飛彈¹³，不斷研發改良及按時程部署，造成雙方戰力消長益形差距。臺灣在中共飛彈威脅的衝擊下，投下龐大的財力及物力試圖加以反制，卻換來國內人民質疑。面對中共飛彈威脅，臺灣加入「戰區飛彈防禦」計畫，或是自行建立反飛彈系統，以建構一套符合國情需求的飛彈防禦體系，果能有效反制嗎？國家安全事務何其複雜，單一威脅問題非僅是飛彈防禦體系就可得到解答答案，下文將針對臺灣國家安全政策、軍事戰略規劃、經營備戰整備三個面向來分析，以尋求建立臺灣安全防護網。

一、國家安全政策

在國際上：為突破中共在國際社會中對我不斷的打壓與孤立之困境，我政府應採取全方位外交，不斷藉參與國際組織活動，如世界貿易、衛生組織，或是亞太經濟合作會議等，以提升國際知名度，避免為中共外交攻勢所邊緣化。另外隨著新世

¹³ 中共第一代彈道飛彈包括東風一、二、三、四、五型，均使用液體燃料，不具有機動能力（液體燃料是不能長時間在飛彈內儲存，必須在接到戰鬥命令後加注到飛彈內再行發射，這在實戰中容易被衛星偵測而喪失戰機），固定在發射井洞中，飛彈在發射之前即易遭受敵方的打擊，單彈頭、彈頭體積龐大、爆炸當量也大。所謂第二代彈道飛彈則是使用固體燃料，不須要加注燃料的過程，以道路為移動基地，全部實現地面機動，其彈頭小型化，提高了戰鬥力（第二代彈道飛彈具有【四高】能力：高射前生存能力、高反攔截能力、高命中精準能力及高可靠性），以符合高技術條件下的實戰需要，包括東風二十一、二十五、三十一、四十一型。至於第三代彈道飛彈主要是運用在戰術核子武器，包括巡弋飛彈、中子彈及電磁脈衝等特殊核子飛彈，其特點是彈頭的規範化、標準化和通用化，在戰爭中可以根據戰場上的需要迅速更換不同的飛彈彈頭。參閱楊紫函、高一中合譯，Jack Spencer 著，彈道飛彈威脅手冊（臺北：國防部史政編譯局，民國 90 年 5 月），頁 51；林宗達，戰區飛彈防禦與臺海安全（臺北：時英出版社，民國 89 年 2 月），頁 117；殷天爵譯，Leslie Rodrigues & Michael Moodie 合著，「中共核生化武器計畫（譯）」，核生化防護學術半年刊（第 71 期，民國 90 年 3 月），頁 18-19；應天行，「中共新一代彈道飛彈與其戰略戰力之提升」，國防雜誌（第 17 卷第 11 期，民國 91 年 5 月），頁 38。

紀區域衝突與局部戰爭的升高，臺灣必須與周邊地區如日本、韓國、及東南亞等國家，建立合作機制或是聯盟，藉由區域組織的力量，消弭中共軍備擴充及亞太地區軍備競賽，以限制中共核子武器發展與飛彈研發。

在兩岸之間：隨著經貿的密切往來，臺灣應積極推動兩岸「建立信任措施」(Confidence-Building Measures, CBMs)¹⁴，促進雙方以和平及溝通的方式，解決未來政治體制的問題與歧見。如果中共的「一個中國」原則、「一國兩制」沒有改變；如果臺灣繼續高唱「兩國論」或是「一邊一國」的臺灣獨立調，任何建立信任措施的機制，終將會遭遇糾結障礙。展望兩岸關係建立信任措施的後續推進，最大的爭議在於對一個中國的含意，有不同的理解，如果能夠對「一個中國」達成各自表述的協議，則在此精神下，雙方以務實的態度，就能對其它相關的議題展開協商，化解兩岸僵局，結束敵對狀態，進而簽署和平協議，營造可長可久的良性互動。

在國內：針對中共飛彈威脅，政府應統合運用全民國防力量，來推動全民防衛動員理念，以有效因應飛彈威脅及攻擊所產生民心恐懼與措手不及的困境。所謂全民防衛動員係運用全國人力、物力、財力及其它各種力量保障國家安全的必要措施與作為，需以透明合法化的國防事務，爭取全民瞭解與支持；以全民化國防，建立憂患意識，加強國人心防，防制敵人心戰恫嚇之威脅；以有效動員機制，整合全國有利資源，處理立即危機效能。使國防與民生合一的國家發展機制，發揮「以小搏大」的力量，強化國人心理建設與戰備，使全國人民知道目前我之處境，以激起全島同心戮力，自立自強，確保內部的團結與安定，方能化解中共對我之威脅，以維臺海和平與穩定¹⁵。

二、軍事戰略規劃

決戰境外戰略構想

所謂決戰境外，其著眼乃在確保國家生存，維護人民生命財產安全，加強國防武力建設，以軍事戰略觀點而言，決戰境外就是形勢運作，機動調整用兵先後與攻守轉換，以實施戰略突破攻擊的積極作為，而在布局上著重拳頭效應與創造作戰選鋒¹⁶。因此，在決戰境外的思維考量下，未來軍力發展方向，應優先建構指、管、通、

¹⁴ 「建立信任措施」(Confidence - Building Measures, CBMs) 的主要概念在於透過交流與資訊互換，增加彼此了解，避免雙方因軍事意圖上的誤解而導致意外的戰火，是國家之間可用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突的工具。然而建立信任措施至今仍遙遙無期的主因是，兩岸對安全威脅認知的不同，臺灣擔心中共武力進犯，因此有意推動 CBMs，但中共並不擔心臺灣的軍事威脅，憂慮的是臺獨。因為中共認為 CBMs 是國與國之間行為，和臺灣進行 CBM 的談判將使臺灣取得實際的國際地位，給臺灣在國際上製造出獨立國家地位的形象，以致於無法建立此一機制。

¹⁵ 國防部，中華民國八十九年國防報告書（臺北：國防部聯勤北部印製廠，民國 89 年 8 月），頁 66。

¹⁶ 汪啟疆，「從國家安全探討臺海戰略關係」，臺灣的國家安全保障國際研討會（社團法人臺灣安保協會主

資、情、監、偵系統，以及遠程精確打擊武器¹⁷，以建立一支攻勢防禦的兵力，具備把戰線帶往大陸的縱深位置之處，打擊最具戰略代價的有效目標，以落實「有效嚇阻」的涵義，迫使中共思考對臺作戰的後果。換言之，最直接有效的兵力就是敵後佈建，以強火力、高機動、大空間、較高存活率的空中武力或戰略及戰術飛彈予以攻擊，以達「拒敵於彼岸」及嚇阻報復的效果。

衡諸當今美、俄等強國的科技水準都無法有效攔截彈道飛彈，臺灣若要反制或嚇阻中共飛彈攻擊，可以運用「相互保證摧毀」的報復心理壓力，想必對中共一定會產生嚇阻的效果¹⁸。惟為達成此決戰境外理念，我方應建立一支強大國力及三軍平衡、質量兼顧的國防嚇阻力量，使中共不敢輕易對我動武，若不審慎衡量情勢而冒然行動，所付出的將可能是政權不保代價。

籌建反制飛彈武器

針對目前中共的彈道飛彈威脅，臺灣雖然具有反彈道飛彈能力的愛國者二型飛彈（PAC-2）和改良型防空飛彈系統（MADS）¹⁹。然而，愛國者二型飛彈僅具有部分的反彈道飛彈能力，且攔截率只有 10-20%²⁰，如此低的攔截率，仍舊無法解決彈道飛彈對臺灣的威脅。至於改良型防空飛彈系統，只限於部署在北部，臺灣其它重要的軍事設施如機場、軍港和軍事指揮中心，仍無此一防禦系統，此無疑將這些地方暴露於敵人彈道飛彈的攻擊之下，而這些地方均是中共第一波飛彈攻擊的重點，若是攻擊成功，則臺灣的制海、空戰力將會嚴重受創。臺灣若能加入「戰區飛彈防禦」計畫，不僅美國可以充分執行「臺灣關係法」中提供臺灣足夠的防禦性武器與維持地區穩定，對中共來說，亦不致輕易開啟戰端，有正面的認識作用。所以，目前臺灣加入「戰區飛彈防禦」計畫，是比較有效益的作法，也是反制中共飛彈威脅的有效選擇。而且對增強臺灣的國防自衛武力，與進行務實外交的突破，有相當大的助

辦，民國 89 年 11 月 17 日），頁 53-57。

¹⁷ 王崑義，「臺海危機控制與『決戰境外』的戰略分析」，全民防衛動員與國家安全學術研討會（淡江大學與後備動員管理學校主辦，民國 90 年），頁 4-20。

¹⁸ 臺灣目前最缺乏即是反彈道飛彈能力，為嚇阻中共飛彈攻擊，臺灣應發展關鍵性報復兵力，學者郭大元即主張，臺灣可以使用目前部署東引的短程飛彈作為反制中共封鎖的方法，鎖定並報復廈門或其它東南沿海的重要軍事設施，在相互保證摧毀心理壓力下，可以對中共產生一定的嚇阻效果。也有專家認為臺灣應該大力發展巡弋飛彈，一旦中共對我動武，臺灣可以從空中、海上及陸地發射巡弋飛彈，攻擊與摧毀對我威脅最大之通信中心、戰管設施、軍事基地、指揮所地面建築物及人員。參閱郭大元碩士論文，從一九九五、九六年中共飛彈試射演習看臺海危機及未來因應之道（臺北：國立臺灣大學新聞研究所，民國 85 年 5 月），頁 61。

¹⁹ Robert Karniol, "Taiwan Gains Strength from Strategy Over Haul," *Janes Defense Weekly*, Vol. 27, No. 5 (February 5, 1997), p.15.

²⁰ 王蜀翔，「由 M 族飛彈試射看臺灣未來的因應之道」，全球防衛雜誌（第 132 期，民國 84 年 8 月），頁 116。

益²¹。然而，臺灣要加入「戰區飛彈防禦」計畫，應考量能否從其中獲得反制飛彈能力與相關之軍事裝備，才是加入此一計畫的重點²²。

不過加入「戰區飛彈防禦」計畫，就軍事而言仍有其限制²³。尤其成本耗費大的愛國者飛彈，實在是令人望之卻步。臺灣目前正用三億八千五百萬美元購買二百枚愛國者飛彈三型飛彈(PAC-3)，其系統亦需花十億美元，其總價值共約十四億美元，平均每枚約七百萬美元。而即將採購的神盾級驅逐艦，每艘總價亦高達八億美元，而且臺灣購買的F-16和幻象兩千戰機，在未來的二十年內，每年光維持經費就高達二億美元。「戰區飛彈防禦」系統的花費，恐怕不是我國防預算所能負荷²⁴。故目前我可以既有愛國飛彈系統為骨幹，並籌劃加強攔截能力，另外應持續精進改良「天弓」飛彈系統，建立一完整、自主、全方位及高性能之反彈道飛彈系統，雖受地形、地物影響，可能無法涵蓋臺灣本島，應儘可能將政經地區及指管通情中樞納入防禦重點，以防範中共對我之突襲，減低對我之威脅。

建立自主國防科技

受中共干預及現實國際政治影響，我外購武器獲得難如預期順利，即使軍售成功，其所購在世界武器系統演進中已趨過時之軍品，且必需忍受外商漫天要價，我國防科技應籌建自主研發能力。尤其，以目前中共飛彈對我具有壓倒性的優勢，臺灣國防科技發展應強化飛彈與反飛彈能力，然若依官方的管道，欲獲得某些飛彈科技的關鍵技術與材料，一定會受中共阻擾，為突破此種困境，政府必須設負責整合先進軍事科技的專業單位，針對危害我生存安全的威脅武器系統，集中全力尋求突破。

此外，包括軍事科技方面，亦必須充分運用民間的工業發展潛力，在既有的軍事科技基礎上，加強前瞻性關鍵技術與系統科學研究，如「航空」、「電子」、「化學」、「系統發展」等國防專技研發。使國防科技發展體系，與民間科技能量相結合，並透過國軍外購引進關鍵技術，達成提升整體國防科技工業水準與獨立自主的目標²⁵，

²¹ 自由時報（臺北），民國88年1月12日，第3版。

²² 林宗達，「臺灣加入『戰區飛彈防禦』計畫之評析」，問題與研究（第38卷第7期，民國88年7月），頁13。

²³ 中共軍事專家認為即使臺灣部署愛國者飛彈，純就軍事而言其作用仍是有限，理由為：一、即使是愛國者飛彈，其攔截率仍然很低；二、海峽兩岸距離近，飛彈射程短，增加攔截難度；三、反飛彈系統在對付密集發射、全方位發射、多彈頭飛彈上無能為力；四、臺灣缺乏衛星或遠程相位陣列雷達預警系統指示目標方位，攔截飛彈的威力大為降低；五、攔截飛彈成本極高，臺灣打不起消耗戰。參閱，中國時報（臺北），民國88年1月25日，第1版。

²⁴ 中國時報（臺北），民國88年1月12日，第14版。

²⁵ 國防部，中華民國八十九年國防報告書前引書，頁63-64。

進而尋求建構本身的飛彈防禦體系。

三、經營備戰整備

備戰整備主要在先期完成適切之戰略部署與作戰整備，包括三軍兵力、部隊訓練、軍事動員、戰略武器、基地、後勤設施等之配置，以便在任何突發情勢下，均能立即作戰，其目的在確立戰略指導，並對現有各項戰略能力及可供擴張之動員能力，作適切之組織與規劃，以完成當前應急戰爭之準備。因此，建軍乃為備戰，備戰在阻止戰爭，而阻止戰爭的方法，就是讓他「不敢」來，讓他「很難」來，這也是臺灣在過往的歲月中「備戰止戰」的主因，只有臺灣具有備戰整備的實力，才能使中共無法武力犯臺。而備戰整備須靠平時的戰場經營，以下針對當前國防軍事情勢，提出五點建構方向²⁶。

落實戰場經營整備

臺灣地形狹長缺乏縱深，主要經濟力與生命活動力大部分集中且暴露在西部沿海，不但易遭攻擊，癱瘓我整體戰力外，亦恐有「資敵」之虞。故依臺澎防衛作戰指導，兼顧平、戰時後勤體制，並考量適應機動部隊再補給、戰場被分割、要點被孤立，仍能就地支援，其戰略軍需物質、廠庫、基地、中心等，本應「分區配置、混合儲存、加大縱深、進入地下」原則配置，以有效支援作戰。尤其各重要軍事設施（指、管、通、情、監、偵系統）、軍需工業設施與戰備物資，應力求地下化，期能降低戰時受損，以確保第一擊戰力之完整。

其次，為防範中共精準飛彈攻擊我政軍中心，藉以癱瘓我指揮樞紐而達各個擊破目的，我應將重要政軍目標地下化之外，同時尚須明確擬定指揮移轉的標準作業程序，如此一來，即在國家指揮機構無法下達命令時，國軍部隊仍能各自為戰。為達此一目標，國軍在平時演習時，均應將此場景納入，而不單只是軍事武器展示與聯合作戰演練。

建立人力資源整備

以目前國軍內部人力資源市場特性，與改善軍事人力資源素質之條件及限制考量，應在「提升人員素質」及「留住專業人才」進行大幅度的改革。而在提高人員對新科技與新觀念的認知，必須在軍事職業教育外，吸收更多的非軍事專業知識，強化「終身學習」理念，達成培養優秀國防及軍事人才，提升軍事學術及社會地位，並對國軍現行軍事教育體制納入國家教育體系繼續進行改革，充分運用國家教育資源，以達全民國防之目標。

²⁶ 有關經營戰備整備的觀點主要參考，戴振良碩士論文，中共威懾戰略對臺海安全之影響——以二砲發展為例（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所，民國91年5月），頁161-184。

加強軍事動員整備

為落實動員整備，厚植後備戰力，達成「立即動員，立即作戰」之目的，後備動員部隊採「固定編組、單位補充」方式，結合現役部隊以營（連）為單位實施整退整補整訓辦法，役男於退伍後依建制納入戶籍地附近師（團）管部列管，平時以固定建制後備營（連）實施教召訓練，保持後備部隊戰力與團隊精神，戰時依動員令下達，以固定編組之營（連）單位梯次，補充戶籍地附近現役部隊或擴編部隊，立即參加作戰，期使「編、管、訓、用」相結合，國防與民生合一，以精實後備軍人動員工作²⁷。

「精簡常備部隊，廣儲後備兵員」為國軍當前建軍備戰之主要政策，亦為因應未來作戰增長戰力唯一手段，故應以「提升戰力、達成任務」之作戰觀點，把握「簡單」、「有效」原則，強化動員戰備整備，適應防衛作戰需求，針對敵情威脅及狀況需要，律定動員優先順序及時機，期能發揮平、戰時轉換之樞紐，以利在最短時間完成戰力增長。

精進部隊訓練整備

目前我陸地上雷達預警及投射系統部署恐早為中共所偵知，在稍有預警或作戰前夕，即應立刻作機動換防至預備陣地或臨時陣地，故應以車載式機動臺的存活率與打擊力是戰場上唯一且能有效嚇阻、反制敵戰力增長的利器。在平時應勤加操演野營教練、機動行軍、快速部署、靈活轉換，接戰指管與性能測試，且對裝備操作、輸送、補保與維修，均須務必達到熟練、迅速、有效之戰備要求。尤其，中共核武投射已具相當能力，且正積極朝「質小、量大」的戰術性核武發展，我國軍部隊甚至各機關、學校、均應加強對核子防護的認識與訓練，期能防範於未然，使傷害損害降至最低。

強化通電資訊整備

隨著中共軍事現代化，其電子、資訊、網路戰能力顯著提升，國軍對指管戰、情報戰、電子戰、心理戰、網路戰及電腦駭客戰等資訊戰型態亦必須調整。目前國軍在科技力量與經濟實力，離資訊戰的要求仍有相當差距，尤其在各軍種協同指揮作戰管制系統，我國軍實需再整合。日前美國政府同意出售「聯合戰術資訊傳送系統」(JTIDS)，協助我三軍部隊建構數據鏈路，及整合三軍的指管通情系統，並預計於2009年完成²⁸。面對中共武力資訊戰威脅，國軍要加強資訊戰理論研究與實作，

²⁷ 謝台喜，「我國動員制度之檢討與策進」，陸軍八十九年度第一次軍事學術研討會—民國一百年陸軍建軍—方向研究（陸軍總司令部編印，民國88年11月3日），頁2-37。

²⁸ 丁樹範，「一九九六年後美國檢討對臺海兩岸軍事交流意涵及未來可能發展」，遠景學術叢書（臺北：財

盡可能準確地對資訊戰時代的要求作出預測研判及整體規劃與決策，建立符合資訊戰條件的整合資訊、指管、電子戰系統與作業環境，以因應數位化戰場趨勢的到來。

肆、結 論

以臺海安全的觀點分析，撤飛彈與美國對臺軍售不僅不能畫下等號，亦不能做為交換條件。距離臺灣最近的中國大陸，有高度的領土併吞野心，無論是近期的以通促統，以經促政的軟手段，或是傳統的軍事威脅，目的都是「利而誘之，亂而取之，親而離之」，然後「攻其不備，出其不意」，所以，整個臺灣安全的威脅是來自中共軍事威脅，並夾雜著民眾心防的鬆懈，如此內外交攻勢，政府豈能坐視兩岸關係繼續惡化？

尤其，中共「十六大」聲言「臺灣問題的解決不能無限期拖延」，明白顯露出中共對臺「和」、「戰」兩手策略，正逐次向「戰」的準備傾斜，特別是有關對臺飛彈威脅的部分，誘使臺灣軍民滋生「失敗主義」心理，自我設限或節制軍事反擊行動，乃至完全喪失行動自由，迫使我方無法有效地掌握戰機，以達統一中國的夢想。政府在面對兩岸關係密切之際，不僅要策應北京對臺灣的政治矮化，更應關注對島內潛在民心的衝擊效應，除了落實國防安全外，也應在經濟安全、公共安全，乃至政治主權等，都有義務讓民眾體認到兩岸交流對臺灣自身所帶來的風險。

專題研究

當前中南美洲共產主義運動研究

朱言明

摘要

東歐變天、蘇聯解體，中南美洲的共產主義運動受到了相當的影響，時至今日，仍有活動之共黨約有三十個，另有若干左派游擊隊進行反政府之暴亂。

就內在環境言，中南美洲各國幾都面臨國窮、官貪、民怨，有利於共產主義運動；但外部環境，即美、俄、中共等三強之態度亦具有決定性之影響。

近時部分國家政權向左轉，引起了國際間的注意；亦有一些國家可能演成內戰或分裂，局勢之發展令人憂心。

關鍵詞：歐洲共產主義、國中有國、左派游擊隊（革命武裝部隊）、ABC 三大國

壹、前言

在東歐變天、蘇聯解體之前，中南美洲三十三個國家約有五十個信奉馬克思主義的共產黨、社會主義黨、人民先鋒黨、勞動黨、解放黨、統一社會黨……等組織。時至今日，仍有活動者，還約有三十個，由於共產主義運動之興衰，深受社會環境良窳之影響。當前中南美洲各國幾都面臨相同的困難或問題，那就是：

一、民窮財困：在五億多的人口中，至少有四成處在貧困狀態；而這四成中的四成，即約 8 千萬人則又屬於極貧困階級¹。阿根廷與巴西兩國所欠外債之和竟高達 4 千億美元²，其餘各國也好不到那。

二、官員貪瀆：各國幾都存在著官員貪污、政風腐敗的問題，2002 年 8 月，國

¹ 參閱中國現代國際關係研究所、第三世界研究中心著，當代第三世界透視（北京：時事出版社，2001 年 6 月），頁 344。

² 在 2001 年底，阿根廷所欠外債為 1,410 億美元，巴西則更高達 2,640 億美元。
聯合報（臺北），民國 91 年 8 月 4 日，第 13 版及 8 月 8 日，第 10 版。

際清明組織（Transparency International, TI）所公布的世界各國和地區清廉指數，排名最末的幾個國家中，中南美洲有巴拉圭、厄瓜多爾。其中巴國貪污又屬最為嚴重。

有道是「貧窮是共產主義的溫床」，一則由於各國內部都出現了極其嚴重的貧富兩極化的現象；二則官貪必定造成民怨。故而中南美洲的共產黨勢力雖較以往有所減弱，卻依舊有相當的力量，只不過大多數改走議會路線，從而成為合法的政黨。唯近時部分中南美洲國家內部動亂不已，致馬克思主義在中南美洲有無復辟的可能，遂成為世人關心之所在。

貳、現仍存在的共產黨

東歐變天，蘇聯解體，中南美洲的共產黨受到了相當的影響，諸如：

一、自行解散：有瓜地馬拉勞動黨、薩爾瓦多共產黨。

二、放棄馬列主義，改建成新黨：有巴西的共產黨，改名為社會主義人民黨，信奉民主社會主義。墨西哥統一社會黨，改名為墨西哥社會黨。

三、黨名未變，卻不再堅持暴力革命，從而成為合法政黨；或如較早時期信奉「歐洲共產主義」的各共產黨，走議會路線：今日多數的共產黨。

在約三十個共產黨中，除古巴共產黨為執政者外，其餘力量較為強大，1991年後在國會或地方議會擁有議席，在中央參政或在地方執政，包括：

- 一、委內瑞拉激進事業黨
- 二、墨西哥社會主義人民黨
- 三、巴西共產黨
- 四、玻利維亞共產黨（馬列）
- 五、薩爾瓦多共產黨
- 六、厄瓜多爾共產黨
- 七、阿根廷共產黨
- 八、哥倫比亞共產黨
- 九、瓜得羅普共產黨
- 十、馬提尼克共產黨

在這裡特別值得一提的是哥倫比亞共產黨，他竟擁有武裝力量，哥國雖是中南美洲最早實施民主政治的國家，如今卻也飽嚙內戰之苦。

1998年11月，哥國總統巴斯特拉納為了與左派共黨游擊隊——革命武裝部隊

(革命軍)談和，特將一塊與瑞士面積相等的地區讓給他們，以冀換得和平，但2002年初，政府與游擊隊談判破裂，雙方爆發軍事衝突，政府軍收回聖維森特鎮，它是革命軍所控制五個主要城鎮中最大的一個³。現已形成國中有國的奇特現象。

2002年5月下旬，哥倫比亞舉行總統大選，誓言要以強硬手段對付左派共黨游擊隊、要把具有三十八年歷史的革命武裝隊救平的保守派烏利貝當選總統，樂觀者看法：這是一個新國家的開始，將打敗殘暴勢力，重回文明世界，恢復秩序；悲觀者看法：烏利貝將使這個飽受內戰摧殘的國家進入一個更危險的新階段，內戰勢必更加激烈，戰事升高後也將增加此地區的不穩定，而美國的軍事介入也會更深，哥國之經濟、社會都將陷入混亂⁴。

烏利貝承諾把軍隊擴大一倍，並組織百萬人的民間巡邏隊，誓滅左派游擊隊，十九年前，他們殺了他的父親，也企圖暗殺他本人多次⁵。

2002年6月下旬，左派共黨游擊隊要求十三省的民選官員辭職，否則要他們的命。在此一恐嚇下，有120位官員辭職以求保命，這些受威脅的官員懷疑政府會信守有能力保護他們。此舉或將迫使政府割地給左派游擊隊⁶。

2002年8月7日，哥國總統烏利貝就職典禮舉行前，首都波哥大和國會周邊地區驚傳一連串的爆炸事件，至少19人喪生，60人受傷，這是哥倫比亞革命武裝部隊發射迫擊砲彈所致，時間選在總統就職當天，下馬威的意味濃厚。烏利貝不甘示弱，立即提出要徵募一百萬公民擔任軍隊的線民，以打擊左派共黨游擊隊。哥國在1940年代和1950年代因民間武裝團體大行其道而發生類似問題，帶來一段血腥的內戰時期，造成當時約20萬人喪生⁷。

2002年8月中旬，哥國宣布進入緊急狀態，以往哥國內戰多侷限在鄉間，現叛軍竟砲擊總統府附近，證明了這支拉丁美洲歷史最悠久、實力最強勁的反抗軍已有進攻城市的實力，並威脅各地方省長及官員「不投降就得死」，造成了數十名動盪最嚴重地區的省、市長棄職，使許多市鎮處於無政府狀態⁸。

2002年9月16日出版的美國《新聞週刊》(Newsweek)專題報導今後十年全球主要衝突點演變，分析指出：哥國將成為另一個越南，美國屆時將再陷入泥沼，因

³ 聯合報(臺北)，民國91年2月25日，第12版。

⁴ 聯合報(臺北)，民國91年5月28日，第11版。

⁵ 同前註。

⁶ 聯合報(臺北)，民國91年6月25日，第11版。

⁷ 聯合報(臺北)，民國91年8月9日，第11版。中國時報，民國91年8月10日，第11版。

⁸ 中國時報(臺北)，民國91年8月13日，第10版。

哥國恐怖分子和游擊隊在美國後院活動，美國遲早將被迫介入⁹。故知美國對中南美洲有關國家的動亂，一直是憂心忡忡，一則不願左派革命軍或共黨游擊隊得勢；二則又害怕自己被捲入後脫身不得。

東歐變天、蘇聯解體後，古巴共產黨何以能維持不墜？

全球由共產黨執政的國家只剩五個，其中四個（中共、北韓的朝鮮勞動黨、越南、寮國的老撾人民革命黨）在亞洲，另一個即是位在中美洲的古巴。

東歐變天，蘇聯解體時，對古巴的影響與打擊是至深且鉅的；古巴是農業立國，出口貨中最大宗便是蔗糖，行銷給同是共產陣營的東歐各國與蘇聯，賺得外匯，再換取他們的石油、工業產品與設備、原材料、糧食等；但他們一一倒下後，致古巴的蔗糖乏人問津，外銷不出去，連帶的所需之進口貨就進不來，經濟幾乎要崩潰。

復次，美國位在古巴北方，雖隔著佛羅里達海峽，對其仍具有相當的影響力，由於資本主義與共產主義水火不容，共產黨人要打倒美帝、埋葬資本主義；美國則欲消滅共產主義。緣卡斯楚於1959年1月1日奪取政權，不久即高舉反美、反帝之大旗，並投入國際共產陣營，使美國有如芒刺在背，必欲去之而後快；1961年4月，甘迺迪總統發動進攻古巴豬灣的事件，欲推翻卡氏政權失敗，迄今美國在政治上仍盼和平演變古共，在經濟上則實施封鎖，在外交上則孤立古巴。然而時至今日，古巴共黨政權依然屹立不搖，必有其獨到之處。

1991年底蘇聯瓦解後，古巴採取了一系列內外調整的政策，古共領導人卡斯楚在美國《時代雜誌》的記者談話時明確表示：「我們必須為適應目前的世界而進行必要的改革，但我們絕不放棄我們的主張¹⁰。」其重要舉措包括：

一、推動多元化外交，發展多邊外交關係，與世界上絕大多數國家均保持友好、來往，即或美國政府雖仍對其實施經濟等方面的制裁，但國會議員有人同情古巴或對布希作法不以為然。

以聯合國為例，自1992年以來，每年的大會都通過決議，要求美國結束對古巴的經濟、商業和金融封鎖，2002年11月，第五十七屆聯大依例又通過決議要求美國終止對古巴的封鎖，惟美國政府仍置若罔聞。由此可見，古巴對外關係相當不錯，獲得絕大多數國家的支持，與他建交的國家已多達156國。

再以美國本身為例，美國眾議院於2002年7月，通過了解除前往古巴旅遊的禁令，雖然布希總統強烈反對，但參議院也表示贊成。誠如亞利桑納州共和黨眾議員傅雷克的說法，改變古巴的最佳方法，就是讓美國遊客和美國理念前進古巴，這42

⁹ 轉引自聯合報（臺北），民國91年9月10日，第11版。

¹⁰ 轉引自周新城主編，越南古巴社會主義現狀與前景（合肥：安徽人民出版社，2000年9月），頁184。

年以來，我們所實施的是一成不變的失敗政策¹¹。

二、對內推動經濟改革，實施融合資本主義與共產主義在內的混合型經濟制度；對外推動開放政策，製訂鼓勵外人投資的辦法，用以吸收外資。

從 1993 年開始，對內經濟改革作法包括：將發展國民經濟的重點由實現工業化轉為優先解決食品問題和加速發展創匯行業；美元合法化，允許人民持有；對所有制進行改革，恢復個體和私營企業；實施財稅、金融和物價改革；調整與修改勞動工資法¹²。另實行全方位的對外開放，包括：用法律保障外國投資者的利益和安全；調整外商的投資政策，即對外資和合資企業提供優惠條件；積極發展國際旅遊事業，以增加外匯收入¹³。

三、打擊貪污腐敗，不遺餘力，在中南美洲獨樹一幟。改革開放，有利亦有弊，難免給不肖官員增加了牟利之機會，故必須嚴加整頓（當然也有可能淪為藉機整肅異己）。

1993 年起擔任外交部長的羅拜納，在其長達六年的任內，曾於出訪外國時接受他國企業的接待和家具的餽贈，並和墨西哥一名與毒販有關係的州長過從甚密，違反了不得發展私人關係的規定；再者，他也曾接受外國資金的幫助用以重新整修哈瓦那寒酸的外交部，為此被批判傷害了共產黨的尊嚴……種種事件的累積，古巴共產黨中央委員會認定他貪污、腐敗、受賄，從而於 1999 年 5 月將他撤職¹⁴。

列寧最大的長處是他的「組織」能力，在組黨原則上，堅持無論是領導者，抑或只是普通的共產黨員，都必須遵守黨紀，同時透過黨內鬥爭，互相監督、互相批判，以清除腐敗分子、投機分子，如此才能永保組織的純潔與廉能，共產黨才能永遠的與民眾結合在一起，為民眾所信賴、所依靠。

古巴共產黨的數目，1989 年時，接近 60 萬人，在 1998 年時，增至 70 餘萬人¹⁵。卡斯楚統治古巴已超過四十四個年頭，現已年老體衰，古巴或古共未來會有何種發展與變化？值得觀察。

參、動亂不已的中南美洲

由北到南幾都面臨著腐敗、貧窮、動亂之苦。分述如下：

¹¹ 聯合報（臺北），民國 91 年 7 月 25 日，第 11 版。

¹² 同註 10，頁 211-221。

¹³ 同註 10，頁 196-207。

¹⁴ 中國時報（臺北），民國 91 年 8 月 2 日，第 10 版。

¹⁵ 張偉垣、曹長盛、楊陰滋等編，蘇聯興亡和社會主義前景（北京：新華出版社，1999 年 1 月），頁 438。

一、墨西哥

墨西哥現有一億人口，40%都生活的非常貧困，窮到至少有一千萬人天天在非法盜電，致電力公司的線路無法負荷。2002年初，有成千上萬的住家及商店受到停電之苦，盜電也造成電力公司每年損失多達4億7千5百萬美元。根據國際標準，這種電力公司根本無法生存，美國的電力公司若有一百個用戶不付費就會有麻煩，有一萬個用戶不付費就完了，不可能容忍一千萬個用戶不付費。墨西哥市市長要求電力公司防止停電，該公司反唇相譏說：如果市長和警察能取締盜電，就不會停電。但偷電用戶則指出：警察和電力公司人員都收賄，都不想取締盜電¹⁶。事實上彼此已形成了共犯結構網。

墨國自1929年獨立建國以來，一直由左傾的「革命建制黨」實行一黨專制統治，由於貧窮、腐敗，加上文盲特多，位在墨西哥南方最窮困的恰巴斯省於1994年元旦成立了以印第安人原住民為主的「蓬帕提斯塔民族解放軍」，武裝革命，開始與政府軍對抗，近年來，戰爭雖轉趨沈寂，不過雙方仍處於交戰狀態¹⁷。

2000年7月2日，墨國舉行大選，中間偏右反對黨「全國行動黨」候選人福克斯當選為新總統，他的競選口號或者說是政見就是「肅貪、改進教育和幫助窮人」¹⁸。從而打動選民，贏得支持。以往革命建制黨對解放軍採強硬鎮壓手段，現福克斯改採懷柔政策，能否奏效？端視印第安原住民之權益能否獲得解決，否則游擊隊就一天都不會結束¹⁹。福克斯曾邀請解放軍女司令在國會發表演說，希望能和平共處。

二、宏都拉斯

宏國6百30萬人口，絕大多數係印第安後裔，失業率高達50%，在貧困線上掙扎者竟多至80%。1998年底的「米契爾颶風」造成5,600人喪生，8,000人失蹤，13,000戶無家可歸的慘劇，這些災民迄2001年底仍流離失所²⁰。

2001年11月下旬，宏國舉行總統大選，競選的兩大政黨及候選人分別是：執政的自由黨的拉斐爾·皮內達，反對派的國家黨的里卡多·馬杜羅。記者訪問了一名飽經風霜的計程車司機對大選的看法，他的說詞基本上反應了基層民眾的心聲，那就是：「去投票幹嘛？沒人會相信下屆政府做的將比現在好。」現在的就已經夠讓人民失望的。兩大政黨均以「打擊犯罪、製造就業」的口號來爭取選票，事實上大家都知道是天方夜譚。這名司機表示：他每天在首都德古西加帕超過上百個街頭幫

¹⁶ 聯合報（臺北），民國91年1月21日，第12版。

¹⁷ 中國時報（臺北），民國90年3月13日，第12版。

¹⁸ 中國時報（臺北），民國89年7月4日，第11版。

¹⁹ 同註17。

²⁰ 中國時報（臺北），民國90年11月26日，第11版。

派的地盤上載客謀生，也在軍警行刑隊當街「清理」無家可歸青少年的血腥氣氛中討生活，飽嚙了天災人禍，對現有體制則極度失望，對宏都拉斯的前途早已不抱任何幻想²¹。

國家黨馬杜羅當選宏國總統，終結了自 1981 年來自由黨二十年的執政。馬氏勝選原因之一：其子四年前被綁架後撕票，深獲選民同情，相信在他中年喪子銘心之痛下，能全力打擊綁架和犯罪，給民眾一個能自由呼吸和免於恐懼的環境。但他面對的除了重整高達 46 億美元的外債和須解決高達 10% 的通貨膨脹率外，失業、犯罪、貪瀆等傳統挑戰也極為嚴峻²²。

三、哥斯達黎加

有「中美洲瑞士」美譽之稱的哥斯達黎加，自 1948 年內戰結束後即廢除了軍隊，從而將其龐大的軍事預算轉用於社會建設，致其各項成就遠遠超過其鄰國，民主政治也蓬勃發展，乃成為內戰廝殺或軍人白色統治下的中美洲各鄰國欽羨的楷模。但是時至今日，社會風氣已日趨敗壞，公務員貪瀆和濫耗公帑，積弊日深²³。

2002 年 2 月初，哥斯達黎加舉行總統大選，參選黨派多達十三個，惟真有實力角逐總統的政黨只有三個，分別是：現執政右傾的「基督教社會團結黨」、在野左傾的社會民主政黨「國家解放黨」、黨齡僅一年的「公民行動黨」。公民行動黨推出的總統候選人經濟學家奧頓·索里斯抨擊前面兩大政黨「貪瀆腐敗與用人唯親，同時支持美國的公司，在加勒比海沿岸鑽探石油，是一種不顧環保的行徑；無限制的開放外國投資、盲目的自由貿易政策、不惜代價的現代化，已使環境受到污染。」²⁴

由於傳統左右派兩大政黨的不少票源被新興的公民行動黨奪走，開票結果，無一政黨得票跨過 40% 的當選門檻；2002 年 4 月上旬，舉行第二輪複選，基督教社會團結黨候選人帕切科擊敗了對手國家解放黨，贏得總統寶座，卻也須面對哥國貪污腐化與社會貧富差距日益增大的挑戰²⁵。如何加強肅貪、縮短貧富差距、落實對被遺忘貧困地區的照顧……，在在考驗著帕切科，也是使「中美洲瑞士」此一令譽能否繼續維持的關鍵所在。

四、尼加拉瓜

依據「聯合國發展組織」2001 年的資料：面積為臺灣的三倍半，人口僅有臺灣的四分之一，即 517 萬人，50% 生活在貧困線下，其中的 29% 更是三餐不繼，文盲比

²¹ 同前註。

²² 同前註。中國時報（臺北），民國 90 年 11 月 27 日，第 11 版。

²³ 中國時報（臺北），民國 91 年 2 月 4 日，第 10 版。

²⁴ 同前註。

²⁵ 中國時報（臺北），民國 91 年 4 月 9 日，第 10 版。

例達 37%，外債 62 億美元，內債 13 億美元，內外債和貪污情況都打破記錄²⁶。

2001 年 11 月 4 日，尼國舉行總統大選，共有三位候選人，結果由現執政的自由憲政黨候選人波納諾斯（現任副總統）當選，七十三歲的他能在背負著阿雷曼政府貪瀆腐敗的原罪下當選，一則歸功於美國政府和美國國會不斷的表態支持他，二則是他毅然決然的宣布與貪瀆、濫權分道揚鑣，從而為他帶來了更多的游離票²⁷。

帶有濃厚共產主義色彩的桑定民族解放陣線候選人丹尼爾·奧蒂嘉在選戰中高票落選，他在拉丁美洲和古巴的卡斯楚幾乎齊名，1979 年，奧蒂嘉以游擊戰推翻了由美國扶持的蘇慕薩政權，立即實施蘇聯列寧、史達林式的社會主義（共產主義）制度，將地主的土地沒收重新分配給貧、下農，並沒收了私人企業主與資本家的財產；1984 年經合法程序當選總統，但 1991 年、1996 年及 2001 年則連續三次競選落敗。雖說現在的執政黨貪污腐敗，但比起桑定組織的共產作法還算好些，尼國百姓不敢奢望兩利相權取其重，只好退而求其次，來個兩害相權取其輕了²⁸。

今日尼國在中南美洲屬最貧窮的國家，失業率竟高達 53%，情勢之惡劣已到達極點²⁹。

五、海地

是中美洲加勒比海最貧困的島國，失業率高達三分之二，有 62% 的人營養不良，也是全球最貧困的國家之一，僅較索馬利亞及阿富汗好一些。2001 年 2 月，新的總統亞里斯第德上任後，即要求我國給予援助和貸款，包括：修築道路，掃除文盲，設立醫療設施³⁰。

1992 年之前，海地由獨裁統治，當年 2 月，艾瑞斯泰迪當選首位民選總統，但 9 月即遭軍事政變後被放逐；1994 年 9 月，美國柯林頓總統派出多國合組的兩萬名部隊，驅逐軍政府，艾氏才在 1995 年重新掌權，至 1996 年任滿為止，由於憲法規定不得連任，乃由艾氏欽點的蒲雷華接任³¹。

2000 年 11 月下旬，艾氏捲土重來，只他一人參選，當年贏得總統寶座時全國充滿一片歡欣希望的氣氛，這次大選已不復見，舞弊與作票之傳聞不斷，並以暴力威脅媒體，使得美國、加拿大、歐盟等對此次選舉均抱持冷眼旁觀或作壁上觀之態度，未提供任何援助。在大選前刻，反對黨領袖均異口同聲說遭到執政當局偵伺、

²⁶ 中國時報（臺北），民國 90 年 11 月 8 日，第 12 版。

²⁷ 中國時報（臺北），民國 90 年 11 月 6 日，第 4 版。

²⁸ 同前註。

²⁹ 同前註。

³⁰ 中國時報（臺北），民國 89 年 11 月 27 日，第 11 版；民國 91 年 7 月 24 日，第 3 版。

³¹ 同前註。

恐嚇。例如 2000 年 4 月，最著名的記者李奧波德在自己的廣播電臺外面遭到槍擊狙殺，這種殺一儆百的作法使許多記者噤若寒蟬，也因此之故，抗議事件頻傳，各地爆炸案迭起³²。

海地總統於 2000 年 7 月中旬訪問臺灣，與陳水扁總統簽署了一項合作協議，獲得 5 千 5 百萬美元的援助與貸款，作為支付到期外債利息及社會基礎工程之用³³。我金援海地，除幫助落後國家外，主要還在鞏固邦交，維持邦誼。

六、委內瑞拉

現任總統查維茲係 1999 年 2 月當選，執政後，立場明顯左傾，動輒提倡階級鬥爭，言必稱古巴，與卡斯楚私交甚篤，支援哥倫比亞左派共黨游擊隊。雖面對著政績不佳、經濟衰退、犯罪猖獗，身為全球第四大石油輸出國（一說是第三大），只當政一年，國民生產毛額就下挫了 7%，老百姓的生活水平也自然隨之下降，但他仍然獲得委國占大多數貧困人民的支持，甚至被視為英雄，就職十八個月後，2000 年 7 月 31 日，委國大選，查氏當選連任³⁴。

2001 年 9 月 11 日，美國遭受恐怖襲擊事件之後，查維茲竟與伊拉克總統海珊、利比亞強人格達費等一同批評美國主導的反恐戰爭，種種的外交政策都令美國如芒刺在背³⁵。2002 年 2 月，空軍上校索托領軍在首都卡拉卡斯示威，指控查氏是暴君、企圖實施共產主義政權、所作所為包括攻擊媒體與天主教會、無視法律之存在，正是古巴卡斯楚的翻版，要其下臺，不過其他軍官並未聲援³⁶。2002 年 4 月 12 日，委國在軍人主導下終爆發政變，美國難脫支持之嫌，新任總統卡蒙納上臺，大量起用右派保守陣營人士，孰知成立的新政府不到四十八小時即瓦解，查氏也在軍方支持下復職，卡氏則流亡到哥倫比亞。今日委國傳統的貧富及中產階級的區分，已被「親查維茲」和「反查維茲」的二分法所取代，亦即貧苦大眾支持查氏，工商界則反對他，該國隨時會爆發內戰³⁷。

七、祕魯

全國現有 2 千 6 百多萬人口，卻有過半數深陷貧困之中，政府充滿貪污腐敗。1990 年，日裔藤森出任祕魯總統，2000 年時第三度連任，但不到半年，爆發其親信國家情報局長蒙迪席諾斯貪污醜聞，他亦牽涉其中，遂趁 2000 年 11 月出訪日本時，

³² 同前註。

³³ 中國時報（臺北），民國 91 年 7 月 24 日，第 3 版。

³⁴ 中國時報（臺北），民國 89 年 8 月 1 日，第 13 版。

³⁵ 中國時報（臺北），民國 91 年 4 月 15 日，第 10 版。

³⁶ 中國時報（臺北），民國 91 年 2 月 11 日，第 10 版。

³⁷ 中國時報（臺北），民國 91 年 7 月 6 日，第 10 版。

滯留不歸，祕魯國會以道德上不適任為由將其罷免，結束了其長達十年的「民主獨裁統治」，祕魯政府並以貪污罪名通緝藤森³⁸。

2001年6月上旬，祕魯總統大選，出身貧寒且具有印第安血統的經濟學家托雷多險勝，擊敗了捲土重來的前任總統賈西亞，托氏獲勝的關鍵：全國人口中具印第安血統的選民高達八成支持他³⁹。結果選民發現，他們所託非人。

托雷多係在藤森因一連串貪污醜聞下臺後而上臺，然其操守也未見有多麼高尚。2002年8月，祕魯反對派報紙《理性報》指控第一夫人伊蓮污錢有道，每月從一家私人銀行支薪一萬美元，相當於一般公務員數年的薪水，而支付伊蓮巨額月薪的是祕魯第二大的魏斯蘇達梅里銀行，坦承從2001年1月起即開始支薪，聘她擔任農業政策顧問。當然，伊蓮拿人錢財，也替人辦事，或替銀行關說。批評人士同時指責伊蓮利用她與托雷多的關係在幕後弄權。反對黨的國會議員已進行深入調查，托氏則說外界指控第一夫人違法，是下流的出於政治動機，他之所以出面為其夫人辯護，在於防止政治風暴發生⁴⁰。

八、巴拉圭

巴拉圭自1989年結束三十五年的軍事獨裁統治，步上所謂的民主道路後，情況一直未見好轉，貪污依舊，570萬人民生活之貧困亦始終未見改善⁴¹。

1999年，巴國副總統阿加尼亞被刺遇害，總統顧巴斯被黜下臺，從此龔薩雷茲接掌政權迄今，由於政府的貪污醜聞不斷，使總統四面楚歌，2002年7月，巴國民眾因為不滿龔氏的經濟政策，中旬在首都亞松森市舉行大規模示威，要求他下臺，結果引發了警民暴力衝突，至少成數人死亡，數十人受傷，百人被捕，一名示威者在國會大廈外表示：我們到此已表示厭倦貧窮與貪污，要現任總統辭職⁴²。

2002年4月，巴國負責檢舉經濟犯的檢察官正式指控龔薩雷茲從中央銀行搜括了1千6百萬美元中飽私囊。7月中旬，反政府示威引爆流血衝突，巴國進入緊急狀態，當局下令中止若干民權，8月中旬，龔氏啟程訪問臺灣，當地媒體及外電引述談話報導將與北京開展正式外交，我方一再要求巴國澄清傳言，隨後獲得絕不與臺灣斷交之保證，來臺後一如預期的在一筆2千5百萬美元貸款及多項投資計畫承諾下，雙方皆大歡喜收場。面對一連串醜聞指控的龔氏在內部困難亟待克服的危機

³⁸ 中國時報（臺北），民國89年11月24日，第11版；民國90年6月5日，第10版；民國90年7月28日，第10版。

³⁹ 中國時報（臺北），民國90年6月5日，第10版。

⁴⁰ 聯合報（臺北），民國91年8月15日，第10版。

⁴¹ 中國時報（臺北），民國91年7月17日，第10版。

⁴² 同前註。

關鍵時刻，離境訪臺，當地媒體評論，本身就是一場「政治豪賭」。報紙說：「我拉丁美洲的十四個邦交國視臺灣如提款機，動輒以倒向中共作籌碼，要脅我貸款或投資，屢試不爽⁴³。」為維持邦交，我得忍受這些國家不斷的需求索。

九、阿根廷

阿根廷是中南美洲的第三大經濟體，與巴西、智利並稱為 ABC 三大國，在 20 世紀初的 1913 年，還是全球排名第十的富國。但自 1998 下半年起，經濟狀況急遽惡化，排名降為第三十六，連續三年多深陷衰退之泥淖，瀕臨崩潰邊緣，外債高達 1,320 億美元，占了所有開發中國家外債的三分之一，失業率高達 18%（一說是 20%），2002 年初，經濟破產，國家已病入膏肓。何以會淪落如此地步？肇因於政府過度的支出、盲目提高薪資與社會福利、無法有效遏止貪瀆、而且適逢國際經濟走下坡，外債遂一發不可收拾，數度瀕臨無法償債的信用崩潰邊緣⁴⁴。

阿國政府為挽救搖搖欲墜的經濟，從而實施了嚴苛的緊縮措施，導致民怨四起。2001 年 12 月 19 日爆發了全國性的騷動，失業勞工到處打劫超商，臺灣報紙刊載了一幅美聯社記者所拍在首都布宜諾斯艾利斯市郊一名華人站在自己被洗劫一空商店旁悲從中來嚎啕大哭⁴⁵。第二天，動亂情勢升高，首都市中心直如戰場，終迫使戴拉魯亞總統辭職下臺。

2002 年元旦，阿國國會選出杜爾德繼任總統，他首先宣布將阿幣貶值；在對國會發表的演說中承認經濟已經破產，毫不諱言指出過去的經濟政策「消滅了我們的中產階級與產業，也打垮了我們的工人階級。」由於阿國內外情勢均極惡劣，杜氏出任艱鉅，任重道遠，能否解決國內各種問題，讓阿國起死回生，仍有待時間證明了⁴⁶。由於阿國已無力償債，2002 年 11 月世界銀行宣布停止給予新的貸款，致對其惡劣的經濟危機，直如雪上加霜。

十、智利

智利社會黨、共產黨、統一人民行動黨……等七個左翼政黨在 1969 年 11 月建立了人民團結陣線，參加 1970 年 9 月之總統大選，阿葉德（社會黨）主席當選總統，但不旋踵於 1973 年 9 月，被由美國支持的皮諾契特將軍發動軍事政變，推翻了阿葉德。

皮氏上臺後，實施法西斯式的軍事獨裁統治，從 1973 至 1990 長達十七年之久，

⁴³ 中國時報（臺北），民國 91 年 8 月 25 日，第 4 版。

⁴⁴ 中國時報（臺北），民國 90 年 12 月 21 日，第 9 版；12 月 22 日，第 10 版；91 年 1 月 16 日，第 15 版。

⁴⁵ 中國時報（臺北），民國 90 年 12 月 21 日，第 9 版。

⁴⁶ 陳斯劫，「阿根廷暴亂探因」，清流（臺北：清流雜誌社，民國 91 年 2 月），頁 5-9。

軍方成立了一支「行刑隊」，對被推翻的前總統阿萊德的支持者進行「即決審判」（就地正法），大肆濫殺異己，被殺害者多是左派分子、工會領袖……，為智利的軍事統治留下最惡名昭彰的一頁。九〇年代後，反對皮氏的人一直欲將他繩之以法，但智利法庭卻不願審理此事，1998年智利共產黨對皮氏提出告訴，古滋曼法官才展開調查，前往各地發掘真相，彙整出了186件控告皮氏的案件。根據官方資料，在皮氏統治智利的十七年期間，共有3,197人在政治動盪中喪生或失蹤，古滋曼下令逮捕已高齡85歲的皮氏，依主導綁架及殺害政敵等罪，交付審判⁴⁷。

由於皮氏老病纏身，要將其送上當地法庭的機率已漸形渺茫，2002年3月下旬，受害人或其家屬改向智利及美國法院施壓，要求將美國前國務卿季辛吉等一千尼克森總統時代的官員送上法庭，罪名是支持皮氏阿萊德的陰謀。華府解密檔案坦承包括季辛吉、前中央情報局長荷姆斯……均參與了當年推翻阿萊德的政變陰謀，他們協助策劃「兀鷹行動」，與美洲數國的右派獨裁政權，綁架並殺害了數百名政敵⁴⁸。

當智利的人權運動人士在首都聖地牙哥慶祝前獨裁者皮諾契特被捕，正義得到伸張之時，軍方卻表態仍強力支持皮氏，將領們召開緊急會議，研商對策，事後海軍總司令艾藍西比指出：如此的局面所造成的社會緊張已到了令人憂心的危險程度⁴⁹。

中南美各國一般都是官員貪污、貧富差距懸殊而造成政情不穩，智利則是左右兩種意識形態對立影響了社會安定。

本節雖只有列舉了十個國家，事實上除此之外，哥倫比亞曾爆大規模的反政府內戰，厄瓜多爾則貪腐嚴重，僅次於巴拉圭，國情並不穩，……整個中南美洲各國或多或少都存在著動盪不安的形勢，毋怪乎，老百姓只要有機會，就會想辦法移民，甚或偷渡出去。美國塔虎脫大學「飢餓、貧窮及營養政策中心」於1994年3月公布了一份研究報告，謂今日美國雖是世界首富，卻也有一成的美國人竟然是靠救濟過活，他們就是：低所得的黑人、中美洲的移民、部分亞裔難民⁵⁰。中美洲的移民，已成為美國的負擔之一，而且還不時的有古巴偷渡客亡命逃到美國。故而一個動盪不安的中南美洲，絕非美國之福，如何維持各國國政的穩定，當為美國的重要政策。

肆、馬克思主義有否可能捲土重來——代結論

⁴⁷ 中國時報（臺北），民國89年12月3日，第11版。

⁴⁸ 中國時報（臺北），民國91年3月29日，第10版。

⁴⁹ 同註47。

⁵⁰ 聯合報（臺北），民國83年3月10日，第9版。

中南美洲人窮財困，政風腐敗，官吏貪污，民不聊生，在在都是共產主義發展的大好時機，然而時至今日，雖有少許的共黨游擊隊或左翼政黨之活動，成效並不顯著，原因有多種：

一、蘇聯解體後，中南美洲各國共產黨之活動缺乏外援

按蘇聯解體，原因有多種，其中一項即是提供了相當數量的金錢與物質援助落後地區的共產黨支持他們的共產主義運動。既身為共產世界的領導者，就有義務提供軍經援助給較落後地區共產黨。

從10月革命後俄共政權建立至蘇聯解體，始終沒有停止過對世界各地共產主義運動的支持，其形式從派遣人員到各國幫助和指導這些國家的革命與建設，到為這些國家的共產黨提供數額不等的物質和技術的支援⁵¹。例如至1979年止，蘇聯對古巴的經濟援助總額就達到100億美元，其中的51億美元是無償援助，故而古共頭子卡斯楚即曾坦言：如果沒有蘇聯人民決定性的、堅定的、慷慨的援助，古巴就不可能在與美國帝國主義的對抗中生存下來⁵²。另中共亦坦承蘇聯給了他大量的援助，1950年代，蘇聯幫助中國新建和擴建了156個工業企業，為中共提供了大批成套的工業設備，幫助中國培訓技術人員，同時還派出大批的專家學者來中國大陸幫助社會主義建設，這一切對於建立中國的社會主義工業化基礎，打破西方的經濟封鎖都發揮了積極的作用。應該承認蘇聯所作的國際主義支援對於世界共產主義運動的推動起了作用⁵³。打腫臉充胖子，致財政赤字、內債、外債均大幅增加。蘇聯解體，不能將全部責任歸罪在戈巴契夫身上，冰凍三尺，非一日之寒，只是戈氏經濟改革的失敗卻扮演了推手。

二、美國對中南美洲右翼政權的支持

以哥倫比亞為例，2002年8月大選，右派的烏利貝（另譯尤瑞比）當選總統，左派叛軍「哥倫比亞革命武裝部隊」就在當天向總統府附近發射迫擊砲彈，造成相當人員的傷亡與財產損失，烏利貝立即宣布全國進入緊急狀態，並開徵緊急稅，以增強哥國國軍及警方實力，美國則全力支持烏氏。過去美國為反毒戰爭，曾提供達15億美元的軍事援助給哥國。當然美國也有抱怨，國會領袖即曾私下表示：哥國的有錢人如果想過太平日子，應該自己多出點錢。俾徵募更多的陸軍機動部隊及新警力以對抗左派叛軍⁵⁴。更早之前，如1946年5月，哥倫比亞大選，右派保守黨人佩

⁵¹ 同註15，頁403-404。

⁵² 同前註。

⁵³ 同前註。

⁵⁴ 同註8。

雷斯當選總統，在政策上唯美國馬首是瞻，左派發動暴力行為，進行暴亂活動，自由黨左翼領袖蓋坦指責美國控制和奴役中南美洲各國的陰謀，並謂佩雷斯政府是美帝國主義的代理人。對此，美國務卿馬歇爾於1948年3月30日在波哥大舉行的第九屆美洲國家組織會議指出：受外來鼓動的，針對美洲各共和國的制度、和平和安全而搞的顛覆活動，我們美國相當關心。意即美國不會坐視國際共產主義的活動，4月9日，蓋坦即在波哥大街頭被殺害⁵⁵。

1959年1月，古巴在卡斯楚領導下的革命軍推翻了巴蒂斯塔的親美政府，卡斯楚的口號只是反對美國控制與掠奪古巴，反對巴蒂斯塔的獨裁統治。美國也從此對古巴停止經援、實行禁運、斷交，1961年4月甚至發動僱用傭兵襲擊豬灣再長趨直入，擬一舉推翻古巴共黨政權，惟不幸遭到失敗。

時至今日，美國仍在軍經援助中南美各國對抗左派或共黨游擊隊的活動。

三、現階段中共對國際共產主義運動的態度

東歐變天、蘇聯解體後，美國成為全球唯一的超級大國，資本主義如日中天，也代表著共產主義跌入谷底。迄仍宣稱以馬克思列寧主義做為指導思想者只剩：中共、北韓、越南、寮國、古巴等五國；其中北韓、越南、寮國之所以尚能屹立不搖，全因中共本身在洪濤駭浪中穩住了下來，也從而挺住了他們。故中共對國際共產主義運動的態度，關係著國際共產主義運動的前途。

毛澤東提出「槍桿子裡面出政權」、「整個世界只有用槍桿子才能改造」，同時指出：誰想奪取國家政權，並想保持它，誰就應有強大的軍隊。有人笑我們是戰爭萬能論，對，我們是革命戰爭萬能論者，這不是壞的，是好的，是馬克思主義的⁵⁶。毛並指出：「戰爭不但是解放中國的旗幟，而且是有國際的、革命意義的」，「給東方和世界的革命以深刻的影響」⁵⁷。毛認為中國革命是世界革命的一部分，故要援助全球國際共產主義運動。

1949年10月，中共政權建立之後，毛澤東把美國作為頭號敵人，要打倒美帝，消滅資本主義。但毛深知，光憑中共根本無力對抗美帝，故儘可能地聯合世界上受到美國侵略或壓迫的國家，組成反美統一戰線，這就是要聯合整個亞洲、非洲、拉丁美洲的人民一起來反對美國，大力支援各國人民反對美帝國主義⁵⁸。此一時期，毛

⁵⁵ 程玉海、曹勝強著，二十世紀的世界革命（北京：中國社會科學出版社，2000年12月），頁462。

⁵⁶ 毛澤東，「戰爭和戰略問題」（1938年11月6日講），毛澤東選集（第二卷）（北京：人民出版社，1966年9月），頁512。柴宇球主編，毛澤東大智謀（下冊）（北京：檔案出版社，1998年3月），頁929-930。

⁵⁷ 毛澤東，「中國革命戰爭的戰略問題」（1936年12月），毛澤東選集（第一卷），前揭書，頁169-170。毛澤東大智謀（下冊），前揭書，頁930。

⁵⁸ 葉自成，新中國外交思想：從毛澤東到鄧小平——毛澤東、周恩來、鄧小平外交思想比較研究（北京大學

澤東不但鼓勵東南亞和各國共黨游擊隊進行暴動，而且呼籲全世界受壓迫的人民勇敢的起來反抗政府。然而時至今日，中共的外交方向或對外作為已完全改弦更張。

2002年7月，尼泊爾國王賈南德拉前往中國大陸訪問，在與中共國家主席江澤民會晤時，江氏親口承諾：絕不支援尼國境內的毛派共黨游擊隊；甚至譴責他們顛覆政府的行為，直如恐怖分子的行徑。中共對尼國政府軍的支持，令世人感到大陸的政策真的改變很大⁵⁹。2002年11月15日夜晚，尼國毛派共黨游擊隊又攻擊政府機關、警察局……，共有一百餘人死亡。從1996年迄今，這六年來，已造成七千人死亡。

全球唯一有能力援助各國共黨或左派游擊隊的中共政權，竟然與他們劃清界線，視他們猶如恐怖分子或冠上相等的頭銜，誠然令人不可思議，中共此舉，大大改善或改變了世人對中共的形象，但對國際共產主義運動之發展確有影響，由於中共這二十餘年來有相當大的變革，時代在變、環境在變、潮流也在變，毛澤東的軍事思想如槍桿子出政權、農民革命、人民戰爭已不能適合今日世界形勢矣。中南美洲的共產黨絕大多數都具有合法地位，走議會路線，透過選舉，贏得執政，才是上策。

中南美洲現階段爆發共產革命的可能性雖然不大，但動亂仍不可免，將伴隨貧富差距之拉大而愈益擴大。

2002年10月27日，巴西舉行大選，金屬工人出身的巴西左派工人黨總統候選人魯拉獲得壓倒性勝利，成為巴西建國以來第一位民選左派總統，成千上萬民眾湧上街頭大肆慶祝，盡情揮舞工人黨的紅白兩色旗與共產黨的斧頭鐮刀旗，巴西共黨在此次大選中全力支持魯拉。魯拉之能當選，肇因於失業率與犯罪率節節高升引起人民對執政當局的不滿所致。報紙分析說，並不意味拉丁美洲各國人民將回頭乞靈於極左的馬克思主義⁶⁰。話是不錯，由於各國內部貧富差距太大，失業率又高，以巴西為例，2002年10月時達17%⁶¹。加上政風腐敗，就如我《大學》一書上云：「一家仁，一國興仁；一家讓，一國興讓；一人貪戾，一國作亂（即最上位者若貪污暴戾，就會逼迫全國人民作亂）。」（第九章釋齊家治國）。星星之火，可以燎原，中南洲之墨西哥、巴拉圭、巴西、秘魯、哥倫比亞……均發生過反政府的武裝鬥爭。2002年12月，左派掌權的委內瑞拉爆發大罷工，左右兩派政爭，極有可能演成內戰或分裂。

出版社，2001年6月），頁186-187。

⁵⁹ 聯合報（臺北），民國91年7月12日，第11版。中國時報（臺北），民國91年7月15日，第11版。

⁶⁰ 聯合報（臺北），民國91年10月29日，第11版。

⁶¹ 同前註。

中南美洲局勢之變展，的確令人憂心。

法律與法制

試評中共發給外國人居留證 對臺商權益之影響

許義寶

壹、前言

近來中共發給居住在中國大陸符合一定資格之外國人，給予長達二至五年的居留證。並表示獲得此居留證之外國人，可以合法長期居住，其權利受到中共國家之保障。中共此作法，放寬原有規定，對符合資格的外國人，可說是一項善意之待遇。原中共有關對外國人居留之規定，在一年以上者，即屬長期居留，其核發居留期間並未明定，且須經有關之審查。本次中共為鼓勵外國人投資、高級人才者，長期居住於中國大陸，在整體政策上，除各種實際或經濟上優惠外，亦及於採取頒發長期居留證之方式，可說與以前有很大之不同。

居留證之發給，為一國政府承認外國人在國內合法之居留身分，並保障該外國人之相關權利；在個人法律地位、私法權利上，均宣示性的原則給予國民同等待遇，且依法保護等意義。此種作法，為基於國家為招商、經濟發展之目的，對於外國人給予相當優惠措施，在多數先進民主國家均行之有年。

相對於此，臺商在中國大陸投資、工作，其角色地位及貢獻，均與外商相類似。但在居留制度上，中共對臺商之居住管理，形式上採取以申辦暫住證方式為之；以往除定居者外，期限並以三個月為限，超過者必須辦理延期。目前臺商之居住期間，一般暫住證之效期最長者為二年，惟法律上並無明確、具體規定。因此，在保障臺商居留權利上，似有所不足。

貳、中共發給外國人長期居留證之條件

一、政策之目的

中共為配合國家發展經濟及投資，要求各地方機關，以未來國家以發展經濟為重心，依 2002 年 5 月 17 日中共中央辦公廳、國務院辦公廳頒布之 2002—2005 年「全國人才隊伍建設規劃綱要」——七、海外和留學人才的吸引與使用——（十五）吸引和聘用海外高級人才。而制定和實施國家緊缺人才引進計畫，重點引進資訊技術、生物技術、新材料技術、先進製造等方面具有世界流水準的專家，以及金融、法律、國際貿易和科技管理方面的高級專門人才。透過給予優厚的薪酬．．．對引進的外國高級專門人才實施在華長期居留或永久居留制度。進一步修改完善有關法律法規，研究制定投資移民和技術民法，為外國高級人才提供保證——之構想與計畫，有必要在相關制度上，加以優待或比照其他先進國家之制度，給予外國人才一定之待遇。

二、外國人的居留便利規定

「關於為外國籍高層次人才和投資者提供入境及居留便利的規定」，為中共公安部、外交部、教育部、科技部、人事部、勞動保障部、外經貿部、國務院僑辦、國家外國專家局於 2002 年 3 月 26 日所頒布，其為吸收更好外國籍高層次人才和投資者來服務和投資，而此規定係依據「中華人民共和國外國人入境出境管理法」及有關規定進一步發布。以下為其內容概要：

凡符合下列條件之一的外國籍人士，可以為其提供入境及居留便利。

（部）級國家機關邀（聘）請的高級顧問以及執行中央或地方政府與外國簽署的國家級和省（部）級科技合作專案重點工程協定、人才交流專案的高科技、高層次管理人員；

對中國國家及社會等有重大或突出貢獻的人員以及執行政府間無償援助協定的人員；

國家和省（部）級科研機構、重點高等院校聘用的學術、科研帶頭人以及有關單位聘用的具有副教授、副研究員以上職稱或享受同等待遇的學術、科研骨幹；

在企業、事業單位中擔任副總經理以上職務或享受同等待遇的高級管理人員和重要專業技術人員；

在中國西部地區或中部地區國家扶貧開發工作重點縣投資 100 萬美元以上，在其他地區投資 300 萬美元以上的人員以及符合上述條件的外國企業或其他經濟組織派遣來的管理人員和專業技術人員；

國際重要科學獎項的外國籍華人獲得者和其他傑出、重要外國籍華人；上述人員的配偶和不滿 18 周歲的子女。

提供入境及居留便利的措施

對需多次臨時入境的外國籍人士，可發給二至五年多次入境有效、每次停留不超過一年的F字（訪問類）簽證。

對需在中國工作並長期居留的外國籍人士，可發給二至五年有效的外國人居留證件以及相同期限的多次返回Z字（工作類）簽證。

持L字（旅遊類）簽證、F字簽證以及X字（學習類）簽證入境的外國籍人士，可根據實際需要將所持簽證變更為Z字簽證，辦理二至五年有效的外國人居留證件以及相同期限的多次返回Z字簽證；持L、X字簽證入境的外國籍人士，可將所持簽證變更為長期多次F字簽證。

入境及居留便利的方式

符合辦理長期多次F字簽證條件的外國籍人士，可在境外向中國駐外使領館申請辦理，或入境後，向公安出入境管理部門申請辦理。國內有關單位也可代外國籍人士申請辦理。

各駐外使領館將收到外國籍人士辦理長期多次F字簽證申請後，要及時進行審核，並根據情況報國內相關部門（單位）或省級人民政府的外事管理部門等一類被授權單位審批。一類被授權單位要及時將審批意見函告外交部，由外交部函告駐外使領館。經審批同意的，駐外使領館即為申請人頒發簽證。國內單位代外國籍人士辦理長期多次F字簽證，由國內單位報相關的一類被授權單位審批。一類被授權單位要及時將審批意見函告外交部，由外交部通知駐外使領館為申請人頒發簽證。

持L、X字簽證入境的外國籍人士辦理長期多次F字簽證的，可由本人或跨國有關單位持一類被授權單位出具的公函或外商投資企業批准證書、營業執照等有關部門申請。

符合辦理出具的公函等有關證明辦理。符合辦理二至五年有效的外國人居留證件以及相同期限的一年有效的外國人居留證件相同期限的多次返回Z字簽證的外國籍人士，可在入境後由本人或有關單位向公安出入境管理部門申請辦理。

三、目前有關現況

依上述對於外國人之居留及出入境便利的規定，於今（2003）年2月26日，在北京居住的部分符合條件的外籍人士，從北京市公安局領到二至五年有效的外國人居留證和相同期限的多次往返簽證。且今後將全面受理符合條件的在北京外籍人員的申請，即時頒發相應的居留證和簽證。原則上採取在更廣泛、更深程度上實行一系列方便外籍人員在中國大陸工作、學習、生活的具體辦法，並改善北京的投資環境，促進經濟的發展。

參、臺商居留暫住之規定

有關發給外國人長期居留證，相對於臺商而言，同樣是在大陸地區投資、工作、繳稅、居住，在居留之相關權利、待遇與外國人相比，理論上應該至少是相同的。在此方面，中共對臺商的投資保障訂有「臺商投資保護法」等法規，惟普遍認為對臺商相關之權利保障，仍有部分不夠明確。

一、進入大陸地區程序

※申請機關

依1991年12月17日中國國務院頒布之「中國公民往來臺灣地區管理辦法」，其中針對臺灣民眾前往大陸作了詳細的規定，臺灣民眾前往大陸須向下列有關機關申請辦理旅行證件：

從臺灣地區要求直接來大陸的，向公安部出入境管理局派出的或者委託的有關機關申請；有特殊事由的，也可以向指定口岸的公安機關申請。

到香港、澳門地區後要求來大陸的，向公安部出入境管理局派出的機構或者委託在香港、澳門地區的有關機構申請。

經由外國來大陸的，根據「中華人民共和國公民出境入境管理法」，向駐外國的外交代表機關、領事機關或外交部；授權的其他主管機關申請。並須檢附相關規定之證件。

二、一般居留期間規定

「中國公民往來臺灣地區管理辦法」第十六條規定：「臺灣居民因在大陸投資、貿易等經濟活動或者因其他事務來大陸後，需要多次來往大陸的，可以向當地市、縣公安機關申請辦理多次有效的簽註。」

短期居住

依上述辦法第十八條規定：「臺灣居民短期來大陸，應當按照戶口管理規定，辦理暫住登記。在賓館、飯店、招待所、旅店、學校等企業、事業單位或者機關、團體和其他機構內住宿的，應當填寫住宿登記表；住在親友家的，由本人或者親友在二十四小時（農村七十二小時）內到當地公安派出所或者戶籍辦公室辦理暫住登記手續。」

長期居住

上述辦法第十九條規定：「臺灣居民來大陸後，需在大陸居留三個月以上的，應當向當地市、縣公安局申請辦理暫住證。」第二十一條規定：「臺灣居民來大陸後，

除定居的以外，應當在所持證件簽註的有效期之內按期離境。確有需要延長停留期限的，須提交相應證明，向市、縣公安局申請辦理延期手續。」

三、投資之居留規定

臺商投資保護法

依上述中共發給外國人之長期居留證；相對於適用臺商之中共所發布的「投資保護法」在1994年發布後，對臺商有何實質之利益，曾引起各界許多不同看法，亦招致國內許多批評。一般認為「投資保護法」過於籠統，不夠具體，而大陸各地方為落實「投資保護法」，亦相應制定了「投資保護法實施辦法」。檢視「投資保護法」及其「實施細則」的內容，對照「三資企業法」，「國務院關於鼓勵外商投資的規定」以及其他涉外經濟法律法規來看，真正給予臺商優惠的，應寥寥無幾。

長期居留資格

依1997年中共公布施行的「臺灣同胞投資保護法實施條例」，有關臺商居留，第十八條規定：「在大陸投資的臺灣同胞個人及隨行家屬和臺灣同胞投資企業從臺灣聘請的持有臺灣居民證的技術和管理人員及其家屬，可以向公安機關申請辦理多次入出境證件。必要時可以申請辦理短期暫住證（第一項）。臺灣同胞投資企業從境外其他地區聘請的技術和管理人員，可以申請辦理多次入出境的證件，並可以根據勞動合同的期限辦理相應期限的居留證件（第二項）。」

依上述規定，臺商之技術和管理人員及其家屬，可以向公安機關申請辦理多次入出境證件；必要時可以申請辦理為期三個月之短期暫住證。投資、技術工作人員亦可以根據勞動合同的期限辦理相應期限的居留證件。

肆、外國人居留證與臺商暫住證之比較

一、二種不同方式之居留管理

居留證為一國政府對於在本國居住之外國人，審查其居留資格，認為符合本國利益，所為核發許可長期居住之證明文件。國家對外來人口管理，除接受移民、永久居住者外，一般對於長期居住之外國人，均有一定的居留管理制度，以維護國家利益與秩序。中共發給外國人長期居留證，在先進國家為行之有年之制度，對此可知中共在外國人居留管理上，已漸學習先進國家給予外國人長期居留之權利保障。

相對於此，臺商在大陸之身分、法律地位似有些不明確；以發給外國人長期居留證而言，臺商之居留證件名稱，則稱為暫住證；雖其實質內容，可能與外國人之居留證相同，惟在形式上，相關法律並未明文保障。且中共對於臺商之管理，因礙

於意識形態，須與外國人有所不同，間接的影響居留管理之方式，稱為暫住，有其政治意義存在。從權利言，臺商暫住證與外商之長期居留證相比，有保障不足之感。

二、對臺商權益之影響

依「臺灣同胞投資保護法實施條例」之規定，臺商及其家屬等，可以申請辦理短期暫住證。臺商、技術工作人員等，並可以根據勞動合同的期限辦理相應期限的居留證件。因此，在實際申請居留期間時，因各地方不同，即可能有很大之彈性與不明確性。

中共發給外國人長期居留證之條件，須該外國人對中共國家有一定貢獻者，始符合頒發之規定。對此，臺商如要取得長期居留證件，相對亦須要符合一定投資、發展經濟之特殊貢獻。因此，如未達到該要件者，即無法受到此種權利之待遇。如只取得短期暫住、居留許可，就必須經常申辦延長暫住手續，有所不便，居留證與暫住證就有差別。

伍、結 語

因中共對臺商有關權利保障之規定，常不是很明確，以「臺商投資保護法」為例，雖稱保障臺商權利，惟其實質內容只不過是以前之「外商保護條例」中已有之規定。中共對臺商之管理，以經濟與政治分開之方式管理；在經濟投資上雖以外資看待，惟在政治上則以同胞看待，仍不忘以各種方式，拉攏、灌輸各種意識形態，明顯的與外國人相區別。

因臺商在大陸之身分，並非明確，臺商之居留證件稱為暫住證，但發給外國人為長期居留證；儘管其實質效果、待遇，均在取得合法之居留資格，可能為相同，惟在形式上相關法律、待遇，卻有所不同。因此，臺商對居留權利是否受到中共的差別待遇，應予深思和重視。

法律與法制

「一國兩制」與管轄權衝突之研析

王重陽

壹、前言

香港富商林漢烈於去（民國 91）年在香港著名茶樓陸羽茶樓遭歹徒楊文近距離槍擊身亡，楊文於今年 1 月在大陸內地湖南張家界被公安逮捕，據查兇嫌楊文係大陸湖南人，1977 年 6 月 20 日生，1998 年自解放軍退伍，熟悉槍械之使用，於 2002 年 11 月 30 日受託前往香港槍殺林漢烈後，逃回大陸內地藏匿。此案例涉及香港與大陸兩地，為管轄權的積極衝突，與過去發生的德福花園謀殺案¹及「大富豪」集團綁架勒贖案²有相似之處，本文擬以刑事司法互助的角度，研析香港和大陸內地間管轄衝突之解決，而鑑於管轄權衝突的發生最先源於國際間，故先論述國際法的慣例和原則，其次就香港「一國兩制」之特殊地位加以分析，最後研析目前實務的作法，以進一步了解「一國兩制」對刑事管轄衝突之影響。

貳、國際法上之管轄衝突

管轄權的衝突之解決是刑事司法互助內容之一，本文擬就國際法上刑事管轄爭議之解決加以分析，期就學說與國際慣例中歸納出基本原理原則，做為比較香港實踐「一國兩制」的基礎。

管轄權在國際公法學者的定義，有謂「國際法承認之管轄權（Jurisdiction）」

¹ 聯合報（臺北），民國 88 年 1 月 23 日，第 13 版。李育輝，廣東汕頭市人，於 1998 年 7 月 23 日在香港九龍灣福德花園的公寓內毒死五名婦女，並取款港幣一百萬元後逃離香港返回大陸，大陸警方於 1998 年 9 月 15 日湖北武漢市將其逮捕。

² 聯合報（臺北），民國 87 年 10 月 23 日，第 13 版。張子強，香港人，綽號大富豪，於 1996 年 5 月 23 日率領七名同夥攜帶槍械綁架香港富商李嘉誠之子李澤鉅，並將其囚禁於私人農場內，同時致電李嘉誠要求十億三千八百萬港幣的贖金，並於取得贖金釋放李澤鉅後逃往大陸藏匿，於 1998 初遭廣東警方逮捕。

係指國家管領其領域內人、事、物、行為或事件的權利」³或謂「管轄權者，乃國家在國際法下得制定並實施的能力」⁴，而刑事訴訟法學者則認為「刑事審判權之行使，其權限應分配於各法院，稱之為法院的管轄權。其規定劃分法院間所得處理之訴訟案件之範圍，曰管轄權，亦即劃定各法院所得行使審判權之權限。」⁵因此刑事管轄權從國際法角度，應係國家對其管領之人、事、物、行為或事件所為排除其他國家干涉之刑事訴追、審判和執行之權限。而各個國家取得管轄權的原因，有基於屬地原則（以犯罪有關係的地點決定管轄權的歸屬），有基於屬人原則（以犯罪人的國籍決定管轄權的歸屬），有基於保護原則（以侵害國民及國家法益的角度決定管轄權），有基於世界法原則（以世界法秩序整體性的觀點決定管轄）⁶，刑事管轄權伴隨國家主權而生，國家主權延伸的範圍有多大，則刑事管轄權的界限便有多廣，倘若沒有國家主權為後盾，則奢言刑罰權的範圍有多廣，都是枉然。但近代交通發達後，國與國間之互動緊密，其刑事管轄權也因擴張而造成衝突，所謂衝突即雙方或多方都主張擁有對該事件的管轄權，惟事件單一，若由雙方或多方重複就該事件進行審理，亦有違刑法上之重複評價禁止原則，且對當事人不利，因此在保護當事人及訴訟資源經濟的考量下，找尋各方都能接受的方案，則是刑事司法互助協議的重點，就國際上刑事管轄權衝突的解決，學說依其所考量的利益不同，有以下的差異：

主權平等和不干涉原則。當某國對於有管轄權爭議之案件主張有合法管轄時，應衡量其主張是否侵犯或干涉到他國之內政、外交，不然即使有合理的管轄基礎，仍違反國際社會主體之主權平等與相互尊重原則。

利益衡量原則。一個國家雖能證明其管轄權的主張並不違反平等原則和不干涉原則，但有時仍不能有效地說服其他國家放棄其管轄權，此時必須透過具體的主、客觀利益因素的衡量，決定由那一方來行使最為適當，以避免不必要的司法浪費或國際糾紛，其衡量標準計有國籍、法令衝突的程度、損害的程度、法院之命令是否能有效地被執行、是否有衝突協議、證據蒐集之難易及人犯受審之可能性等等⁷。

最初受理原則。即優先原則，由最初受理地的司法機關進行管轄⁸。

³ IAShear, *Starke's International Law*, 11 th ed., (London:Butterworth & Co Publishers Ltd, 1994), p.184.

⁴ American Law Institute, *Restatement of the Law*, Second (1965): Foreign Relations Law of the United States, ch.I.s, p20.

⁵ 陳樸生著，刑事訴訟法實務（重訂版），頁29。

⁶ 林山田著，刑法通論（上），1998年1月，頁72-78。

⁷ 張美蓉著，論國際法上超越國境之刑事管轄權（國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，民國90年5月），頁104-106。

⁸ 王仲興著，高銘暄、趙秉志主編，中國國際刑法與刑事司法互助研究（大陸：法律出版社，2000年5月），頁195。

實際控制原則。犯罪嫌疑人或被告由那一個國家所控制，那一個國家就有管轄權，其司法審判活動才有意義，否則在被告缺席的情形下所為之判決，只有宣示意義，對爭議的解決毫無助益⁹。

參、「一國兩制」與管轄權衝突

一、解決管轄權衝突的基本原則

既然香港與大陸內地屬於國內不同法域間的司法協助，所以不適用國際間管轄權衝突的解決，也不適用聯邦國家不同法域間的解決模式，因此，學者提出若干解決管轄權衝突的基本原則，茲歸納學者的看法如下：

維護國家主權原則¹⁰：學者普遍認為只能適用國際間管轄權衝突的部分內容，若涉及國家主權與國際性質者，即不能適用¹¹。

平等協商、相互尊重原則：不論是香港基本法第九十五條或是澳門基本法第九十三條皆強調港、澳與大陸內地可協商進行司法聯繫和提供協助，據此，學者¹²認為雙方在進行解決管轄權衝突的刑事司法互助時，必須立於平等的地位且尊重對方現行法律制度，香港與大陸內地間為兩個獨立的法域，一方依其法律所為的刑事司法行為，他方必須予以承認，不能僅因彼此法律規定不同而拒絕協助。

有效懲治犯罪原則：管轄權衝突的解決，其最終目的在使跨境犯罪的行為人獲得應有的制裁，保障人民的權益，滿足公平正義的要求，重要的是要建立慣行，即不可任意違反協議。

合理性原則：香港、澳門特別行政區對其區域內的犯罪具有獨立管轄權，大陸內地與香港、澳門地區刑事管轄權的分工應堅持屬地主義為原則，以限定之屬人主義為補充，當刑事案件牽涉數個地區的管轄時，依行為地或結果地決定其管轄範圍¹³。

人權保護原則：「一事不兩罰」、「重複評價禁止原則」為刑事法上的重要原則，因此，司法管轄的協助應對彼此判決的內容或刑罰的執行予以尊重，避免對犯罪行

⁹ 同前註。

¹⁰ 藍天主編，「一國兩制」法律問題研究（澳門卷）（大陸：法律出版社，1999年12月），頁637；張建著，試論我國內地與港澳地區建立區際刑事司法協助的基本原則，載於中國區際刑法與刑事司法協助研究（大陸：法律出版社、中國方正出版社，2000年5月），頁68。

¹¹ 趙秉志著，關於中國內地與香港特別行政區建立刑事司法互助關係的研討，載於高銘暄、趙秉志主編，中國區際刑法與刑事司法協助研究（大陸：法律出版社、中國方正出版社，2000年5月），頁68。

¹² 同前註，頁75。

¹³ 同前註，頁79。

為重複評價，以保障人權。

二、「一國兩制」與管轄衝突的解決

所謂管轄權的衝突指犯罪行為牽涉二地或二地以上，而根據當地之刑事法律之規定，都對其享有管轄權，為管轄權的積極衝突，國際法上的作法有依利益衡量原則、最初受理原則、實際控制原則等，而根據大陸學者的分析，則有以下的修正看法，多數學者認為¹⁴涉及大陸內地與香港管轄權衝突之解決應堅持屬地管轄原則，即以犯罪地為決定之標準，如犯罪的預備行為和實行行為不在一地者，原則上以實行行為地為決定的標準，如實行行為和犯罪結果不在一地者，仍應以實行行為地為準，如在兩地分別實施犯罪，則分別由不同犯罪地行使管轄權，如數人共犯跨越數地之犯罪，則以主要犯罪地行使管轄或主犯居所地管轄，主犯難以區分，則依優先受理原則，至於香港駐軍則依香港駐軍特別法決定其管轄。簡而言之，大陸學者認為，在「一國兩制」下管轄衝突的解決，是以屬地主義為原則，限定之屬人主義為補充，而不認為有管轄權衝突的問題，因此國際法上之利益衡量原則不被重視。

三、小結

依上述說明可知，大陸學者認為涉及香港或大陸內地案件的繫屬，在香港或大陸內地間僅發生有或沒有的問題，而不是在肯定兩者皆有管轄的前提下，選擇最適當的管轄，此種見解將大陸內地刑事法的效力不當延伸，有違香港基本法。又即使大陸內地採屬地原則以解決管轄誰屬的爭議，亦有利益衡量的軌跡，因為當犯罪地有數個時，或採行為地，或採結果地，或採主犯居所地等，都是從不同的觀點出發，或從犯罪調查的便利性，或從犯罪地法益侵害的嚴重性，或從被告控制及權利保護的角度來看，都是一種利益的取捨，可能是個人訴訟權利優先抑或公共利益保護的優越，端視個案的情形為不同的處理，惟必須有堅強的理由，目前大陸多數學者認為中華人民共和國刑事訴訟法（下稱大陸刑訴法）第二十四條為指示處理管轄衝突的依據，實務亦遵循通說的見解。

肆、實務案件之研析

案例一：德福花園謀殺案，最終由大陸內地法院審理並判決死刑定讞。此殺人案件，殺人犯李育輝為大陸內地人，被害人等五名女姓則為香港人，殺人行為地和結果地均為香港，逮捕地為大陸內地。該案本應是管轄權衝突的問題，但大陸內地、

¹⁴ 藍天主編，「一國兩制」法律問題研究（澳門卷）（大陸：法律出版社，1999年12月），頁655-657。

香港學界和實務爭議的焦點卻置於香港究竟是屬大陸刑法第六條之「領域內」或大陸刑法第七條之「領域外」之規定，香港居民是否為中華人民共和國公民的問題上，香港律政司長梁愛詩認為由大陸內地管轄並不違反「一國兩制」的精神，因為基於「兩制」和內地刑法不在香港適用的事實，大陸內地刑法第七條所指的領域和中國公民並不包括香港和香港公民，因此大陸內地依法取得管轄權，反對人士則認為，依上開解釋大陸內地前往香港的居民應受大陸刑法的規範，使香港一地成為兩種刑法併行的局面，有礙香港的發展，且香港政府將香港摒除在領域外的說法也無法獲得支持¹⁵。分析上述的看法，即使肯定以大陸刑法第七條為出發點的學者，在探討香港是否在領域外時，對領域一詞的定義仍有不同的看法，有認為領域即領土，有認為領域中仍可區分法域（作者按：法律所及之地域）。就刑法條文中領域的定義，本文認為，刑法中有關空間效力範圍規定本來就是針對刑法本身的效力而言，刑法無力且不能對國家的領土為規定，而且大陸刑法也不是列入香港基本法附件三之法律，不能在香港適用，所以大陸刑法的空間效力不及於香港，所以學者在領域一詞做文章並不實際，更何況也沒有人不承認香港屬於中國的一部分。大陸刑法效力的退縮係肇因於香港基本法的規定，而香港基本法以大陸憲法為法源，而憲法架構下的「一國兩制」本應受到尊重，故大陸法律效力的退縮是實行「一國兩制」不可避免的結果。

本案如果從司法互助的角度來分析，依大陸刑法之規定¹⁶，大陸內地對該案件取得刑事管轄權，而香港為犯罪行為地、結果地、被害人居所地而且是香港人，故香港政府依侵害人身罪條例第二條屬地主義之規定¹⁷亦取得管轄權，此時成為大陸內地與香港間管轄權的積極衝突，即兩地各自根據該地區的法律規定都有管轄權，惟行為人只能在一地接受審判和執行，決定由何地來管轄方能符合兩地刑事司法互助之精神，符合「一國兩制」下刑事司法互助的要求，本文認為應以較寬的標準來決定大陸內地或香港是否擁有管轄權，畢竟不論由大陸內地、香港或澳門來行使管轄權都是國家主權的體現，都有憲法上的依據，而當彼此的管轄權產生衝突時，再透過刑事司法互助的途徑，擇一最適當的地方來管轄，且因同屬「一國」境內的司法互助，應更能發揮合作打擊犯罪之目的，保障「兩制」下人民的權益。

¹⁵ 傅華伶著，從李育輝案看刑法的屬人管轄原則，載於高銘暄、趙秉志主編，中國國際刑法與刑事司法協助研究（大陸：法律出版社、中國方正出版社，2000年5月），頁205。

¹⁶ 大陸刑法第六條：凡在中華人民共和國領域內犯罪的，除法律有特別規定外，都適用本法。大陸刑法第七條：中華人民共和國公民在中華人民共和國領域外犯本法規定之罪者的，適用本法但是按本法規定的最高刑為三年以下有期徒刑的，可以不予以追究。

¹⁷ 香港侵害人身罪條例第二條：任何人被裁定犯謀殺罪，即被終身監禁。

此外，當管轄發生衝突時，決定管轄權誰屬的標準計有主權平等、不干涉原則、利益衡量原則、最初受理原則及實際控制原則等，從管轄權衝突的角度來看，大陸內地之所以取得管轄係依實際控制原則，即人犯在大陸內地被逮捕，而使香港管轄退縮。本文則認為，犯罪行為地、結果地、被害人居所地等與犯罪有關之要素都發生在香港，且在犯罪調查的便利性與完整性上，香港擁有較優勢之地位，亦未侵害大陸內地人民的權利由香港地區法院進行審判符合香港人民之利益，被害人既非大陸內地人民，大陸內地僅僅因偶然的屬人因素而取得管轄，故權衡兩地訴追之利益，應以香港管轄為當；又在司法互助方面，大陸公安之所以對李育輝進行緝捕，亦是與香港警方情報交換之結果，所以若將人犯移交香港司法單位審理，符合刑事司法互助之精神。

案例二：「大富豪」集團綁架勒贖案，本案最終由大陸內地法院審理並判決死刑定讞，該案與前開案例雷同，同為刑事案件，其最大不同點在於犯罪行為人係香港人，即香港人在香港犯罪但在大陸內地被逮捕時，管轄權如何決定的問題，實務及學者看法如下：

廣州中級人民法院及廣東高級人民法院判決中指出，根據大陸刑訴法第二十四條規定，內地法院對本案依法享有管轄權。

大陸學者王仲興認為依據大陸刑訴法第二十四條規定刑事案件由犯罪地的人民法院管轄。如果由被告人居住地的人民法院審判更為適宜的，可以由被告人居住地的人民法院管轄。犯罪的預備行為在大陸內地，預備行為單獨成罪，故由犯罪地之大陸內地管轄，因此基於被告居所地及預備犯罪地皆在大陸內地的考量，所以大陸內地有刑事管轄權¹⁸。

香港律師界及學界則認為犯罪行為地在香港，且侵害香港居民的人身權和財產權，應由香港法院管轄¹⁹。

本文認為大陸內地對本案行使管轄，基本上違反「一國兩制」的精神，因為香港地區有其獨立的律法和司法制度，如果香港人在香港違反法律皆可由大陸內地審理，則香港地區既有制度將無法維持，影響香港居民居住遷徙的自由與意願。其次，大陸實務和學者對於刑事訴訟法的適用產生誤解，國家制定刑法以劃定國家刑罰權的範圍，而刑事訴訟法則為國家為具體踐行刑罰權所為之規定，而其中有關管轄的部分係國內法院間如何劃分權限的規定，而根據香港基本法之規定大陸刑訴法效力不及香港，從而香港地區法院不受大陸刑訴法之支配，因此，將香港法院與大陸內

¹⁸ 王仲興著，關於張子強案件的管轄權問題，載於高銘暄、趙秉志主編，中國區際刑法與刑事司法協助研究（大陸：法律出版社、中國方正出版社，2000年5月），頁191-194。

¹⁹ 聯合報（臺北），民國87年11月13日，第13版；聯合報（臺北），民國88年1月23日，第13版。

地法院置於大陸刑訴法下作為選擇的對象，而以大陸刑訴法作為排除香港法院管轄的理由，在邏輯上顯然矛盾。最後，在管轄衝突的選擇上，大陸方面認為因為被告居所、犯罪的預備地在大陸內地，大陸內地取得管轄權，惟預備行為雖可獨立成罪，但最終犯罪仍發生於香港，是否於預備犯罪部分宣示判決後，與最終犯罪部分一併移交香港法院繼續審理和執行，以符合犯罪地管轄原則。本案原本應係促成兩地行使刑事司法互助的最佳時機，終因大陸一方堅持管轄，而香港政府放棄管轄²⁰，喪失彼此合作的契機。

伍、結 論

「一國兩制」係大陸用來解決社會主義和資本主義社會融合的工具，香港、澳門是「一國兩制」的試金石，而管轄權的衝突則可謂是試金石所產生的火花，在前開兩個案例中，香港政府皆放棄管轄權，由大陸內地對人犯進行審判，最後判處極刑，一方面固然立刻滿足香港人對於公平正義的渴望，但也造成香港人對司法獨立的懷疑²¹，大陸內地與香港間往來密切，任何案件大陸內地輕易取得連繫因素，進而取得管轄權，而大陸內地與香港的刑事訴訟程序存有根本上的差異，及對被告人權保護不佳的紀錄，使得香港地區的人民對於大陸司法普遍沒有信心，香港人對於兩地管轄權的爭議，處於矛盾的情緒中。前開兩個案例，讓大陸內地與香港間喪失刑事司法合作的機會，惟香港法律界人士仍主張香港政府應積極與大陸內地訂立移交逃犯的協議，部分學者更主張，香港政府如果對於上述案例不爭取在香港審理，日後香港再無法有效取得管轄²²。

陸羽茶室槍擊案涉及大陸內地與香港間對該案件的管轄，即本案究竟應由大陸內地或香港法院進行審判，本案的被害人是香港人、行兇犯罪的地點在香港而目擊證人亦為香港人，兇嫌為大陸內地湖南人，與該案例關連的因素分屬香港和大陸內地，則兇嫌楊文究竟應由內地依何種程序進行審理，成為香港及大陸內地必須面對的問題，一方面要滿足人權的保障，他方又要撫平民眾嚴懲犯罪的忿怒，如何兼顧法律與輿情，考驗著香港政府與大陸內地政府的智慧。

²⁰ 汪海濤著，「廣州開審世紀綁架案內情—張子強犯罪集團挑戰中港法制」，載於《開放》（香港：143期，1998年11月），頁26-28。

²¹ 于浩成著，張子強案後果堪慮，載於《爭鳴》（香港：第254期，1998年12月）；《聯合報》（臺北），民國87年11月13日，第13版。

²² 《聯合報》（臺北），民國87年10月26日，第13版。

法律與法制

中共反洗錢作為與相關法令之探討

汪毓瑋

由於中共執行嚴格之外匯管制，洗錢在中國大陸嚴重的程度不及外國之嚴重。然而隨著「九·一一事件」之國際反恐要求，且中共視反洗錢關係到維護金融秩序、打擊犯罪，是保護國家利益之作為且其社會效益往往大於商業效益¹。因為從司法角度言，洗錢成為一種「犯罪屏障」，既妨害了司法活動，也助長犯罪分子有恃無恐的心態，而不斷實施犯罪；從金融管理秩序角度言，洗錢活動經常藉由合法的金融網路清洗大筆黑錢，不僅侵害了金融管理秩序，且嚴重破壞公平競爭規則而危害經濟秩序。因而藉由反洗錢機構之設立與相關法令之頒布與執行而不斷加強打擊力度。

壹、中共對洗錢犯罪之認知

洗錢是走私、販毒、腐敗、黑社會等經濟與刑事犯罪的最後一個階段，同時又為下階段的犯罪提供了經濟支持，換言之，洗錢犯罪可以和絕大多數的犯罪共生，是這些犯罪的下游犯罪。因此反洗錢有利於打擊這些「黑色鏈條」，且有利維護國家經濟金融秩序與保障經濟金融安全。因為洗錢可讓黑錢進入正常的流通領域，有可能造成貨幣量增加的假象，使經濟統計數據產生誤差，甚至導致宏觀經濟決策走偏；大量黑錢洗白後的轉移對利率和匯率也可能產生衝擊，甚至造成金融不穩；洗錢還將導致國家稅收大量逃脫導致資本外逃，嚴重損害國家的經濟利益。因此反洗錢有利於維護國家的經濟金融秩序，保障經濟金融安全；有利於銀行業進入國際金融市場，平等參與國際金融競爭與合作，提升良好信譽²。

洗錢犯罪指的就是通過種種手段使「黑錢」轉變為「合法財產」，從而掩飾、隱

¹ 「央行豎起反洗錢大旗，支付交易監測處首次亮相」，人民網，2003年2月18日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030218/925176.html>。

² 楊莉，「反洗錢，中國在行動」，人民日報（北京），2003年1月27日，第14版。

瞞其真實來源和性質的過程。而所謂「黑錢」就是違法犯罪所得及其產生的收益³。亦即洗錢的來源，包括販毒、走私、販賣軍火、詐騙、盜竊、搶劫、貪污、偷稅與漏稅等犯罪所產生的收入，並且經常分為三個步驟來進行，即存款，將非法所得的現金存入銀行；通過一系列複雜的交易，如銀行轉帳、現金與證券交易、跨國資金轉移等，掩蓋金錢的真實來源而使其合法化；將資金以合法形式回到罪犯手中。另外亦有經由購買地產、珠寶、古玩等其它多種途徑再變成現金或其它金融資產⁴。

貳、中國大陸洗錢犯罪現況

中國大陸多次發生犯罪分子將資金轉到國外卻無可奈何之原因，是因為中共和國外之間沒有反洗錢方面的相關協議，且國內也沒有反洗錢之體系與法律。又由於中共一向採取較嚴格的銀行保密制度、銀行帳戶管理手段較落後、票據市場之規範不足、銀行控制能力亦不夠，加諸香港是世界貿易自由度最大地區之一，因此不僅國內洗錢活動已有相當規模，且亦有不少國際犯罪分子將目標瞄準大陸和香港。

中國內地每年經由地下錢莊洗出去的黑錢至少高達 2000 億人民幣，若以中國大陸在 2001 年之國內生產總值之 95933 億來計算，則洗錢總值竟達國內總生產值的 2% 及 225 億美元的全年對外貿易順差；若以外商直接投資之 468 億美元來計算，則占 51%；若以 2122 億美元之國家外匯儲備來計算，則占 11%；若以這些黑錢來填補 2002 年國家 3098 億元的預算赤字，則赤字水平將減少 64%⁵。

中國大陸境內洗錢犯罪手段之發展，係由資本外逃、設立各種空殼公司、投資娛樂服務場所，發展到由開辦貨幣兌換所、股票經紀所、黃金交易市場、賭場、車行等經營機構來進行。洗錢之主要手段有地下錢莊、貿易假合同、合資形式變換帳戶、投資黑錢化整為零等。現階段洗錢犯罪之主要方式計有：先撈錢後洗錢，即公職人員大量貪污受賄後辭職，再自己開公司或炒股票用新身分來解釋其不正常的暴富；邊撈錢邊洗錢，即搞「一家兩制」，自己在臺上利用權力撈錢，親屬則利用「下海」身分來掩蓋黑錢來源；連撈錢帶洗錢，即政府官員或國營企業負責人創辦私人企業、代理人企業，既可通過經濟互動把黑錢轉移到這些企業的帳戶上，又可通過

³ 「我國公安機關反洗錢初顯威力」，人民網，2002 年 12 月 23 日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030327/955889.html>。

⁴ 毛磊，「黑錢是怎麼洗白的」，人民網，2002 年 12 月 23 日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/36/20021223/893695.html>。

⁵ 慧豐，「地下錢莊挑戰中國經濟，年洗黑錢 2000 億」，人民網，2002 年 7 月 8 日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20020708/770573.html>。

正常的納稅經營來賺錢；跨國洗錢，利用國內外市場日益密切的聯繫，設法把黑錢轉移出去或是在境外收取贓款並「洗白」⁶。

參、反洗錢相關機構與遵循之法規

一、就法規言

在1997年10月1日頒布的《刑法》中，首次確定了洗錢罪，明確了對洗錢犯罪的量刑標準；且在金融監管上又先後實行了「帳戶管理制度」和「存款實名制」。而中共較有組織的打擊洗錢犯罪是在「九·一一事件」之後開始⁷，今年3月1日起中共實施《金融機構反洗錢規定》、《人民幣大額和可疑支付交易報告管理辦法》、《金融機構大額和可疑外匯資金交易報告管理辦法》，而初步架構出反洗錢之法律框架，且將監管工作焦點置於金融機構，包括了中國人民銀行批准設立之所有金融機構，計有銀行類金融機構、信用合作社、郵政儲匯機構、非銀行類金融機構和外資金融機構等，盼藉由通過立法方式以確定金融機構反洗錢的職責和義務⁸。

此等法規旨在防止違法犯罪分子利用金融機構從事洗錢活動，並明確金融機構開展反洗錢工作的相關制度，從而構成「反洗錢」的三大防線，並要求本著合法、審慎與保密原則而與司法機關、行政執法機關全面合作來推動。其中《金融機構反洗錢規定》是中共首部有系統化的反洗錢法規；《人民幣大額和可疑支付交易報告管理辦法》、《金融機構大額和可疑外匯資金交易報告管理辦法》則對大額和可疑支付交易與大額和可疑外匯資金交易作了具體規定⁹，並明確了相關的記錄、分析和報告

⁶ 廖玟，「特別策劃：反洗錢，中國在行動」，人民網，2003年2月8日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030208/919527.html>。

⁷ 「央行豎起反洗錢大旗，支付交易監測處首次亮相」，人民網，2003年2月18日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030218/925176.html>。

⁸ 銀行重點監控的可疑支付範圍，包括了短期內資金分散轉入、集中轉出或集中轉入、分散轉出；資金收付頻率及金額與企業經營規模明顯不符合；資金收付流向與企業經營範圍明顯不符合；企業日常收付與企業經營特點明顯不符合；周期性發生大量資金收付與企業性質、業務特點明顯不符合；相同收付款人之間，短期內頻繁發生資金收付；長期閒置的帳戶原因不明的突然啟用，且短期內出現大量資金收付；短期內頻繁的收取來自與其經營業務明顯無關的個人匯款；存取現金的數額、頻率及用途與其正常現金收付明顯不符；個人銀行結算帳戶短期內累計100萬以上現金支付；與販毒、走私、恐怖活動嚴重地區的客戶間商業往來活動明顯增加，且短期內頻繁發生資金支付；頻繁開戶、銷戶、且銷戶前發生大量資金收付；有意化整為零，逃避大額支付交易監測；中國人民銀行規定的其它可疑支付交易行為；金融機構經判斷認為的其它可疑支付交易行為。廖玟，「特別策劃：反洗錢，中國在行動」，人民網，2003年2月8日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030208/919527.html>。

⁹ 一方面，重點監控20萬元以上之現金收付。定義大額支付交易範疇指的是凡是法人、其它組織和個體工商戶（統稱單位）之間金額100萬元以上的單筆轉帳支付；金額20萬元以上的單筆現金收付，含現金繳存、現金支取、現金匯款、現金匯票、現金本票解付；個人銀行結算帳戶之間、以及個人銀行結算帳戶

制度¹⁰。

根據這些法規，金融機構必須制定反洗錢的內控制度，設立組織機構與反洗錢的四項主要制度，分別是「瞭解客戶制度」，在與客戶建立業務關係或與其進行交易時，應根據法定有效之身分證件或其它可靠的身分識別資料，確定和記錄客戶的身分；「大額交易報告制度」，凡支付金額在規定金額以上的交易，不論是否異常，均須向中國人民銀行或國家外匯管理局報告；「可疑交易報告制度」，按照中國人民銀行規定的有關指標、或是懷疑與其進行交易客戶的款項可能來自犯罪活動時，必須迅速向中國人民銀行或國家外匯管理局報告；「保存記錄制度」，金融機構必須在一定期限內保存客戶的帳戶資料和交易記錄。

二、就執行機關言

銀行體系方面，各商業銀行中最先感受到反洗錢迫切性的是在海外設立分支機構最多的中國銀行，因為其分支機構大多設立在反洗錢立法和機制較健全的國家和地區，因此依據當地的要求，在 2001 年 6 月成立了「反洗錢工作委員會」¹¹，並下發《中國銀行反洗錢手冊》。此外，人民銀行在「支付結算管理辦公室」下設有「支付交易監測處」，依據《支付交易報告管理辦法》來執行職責，例如對可疑信息根據需要向人民銀行支行、商業銀行進行必要的調查，寫出可疑交易分析報告，並將報告提交「反洗錢工作領導小組辦公室」等。另在人民銀行「保衛局」下設有「反洗錢工作處」，負責「反洗錢工作領導小組辦公室」之日常業務，其工作包括了協調配合公安機關對可疑交易資金的偵查；代表人民銀行與國際反洗錢機構的聯繫和信息溝通，以開展在反洗錢和反恐怖融資方面的交流與合作；且跟蹤國內國際反洗錢反恐怖融資工作情況。

執法機關方法，1998 年中共公安部成立了「經濟犯罪偵查局」，以領導、指揮、協調全國的打擊經濟犯罪工作，同時也負責與國外執法機構開展打擊跨國經濟犯罪合作的具體事務；並在 2002 年 4 月成立「洗錢犯罪偵查處」，負責制定預防、打擊洗錢犯罪活動的對策和措施，協調、指導、部署各地公安機關經濟偵查部門依據刑法查處洗錢犯罪案件，以及國際合作等方面之工作。且各級公安機關也相應建立了

與單位銀行結算帳戶之間，金額 20 萬元以上的款項劃轉等均是。另一方面是監控 1 萬美元以上之現金外匯交易，而可疑外匯交易則涵蓋了居民個人在境內存入大量外幣，在境外進行大量資金劃轉或提取現金等 31 種可疑情況；且對居民個人辦理個人實盤買賣業務時，頻繁轉換幣種且明顯不謀求盈利等 24 種涉嫌洗錢的行為，金融機構均須及時上報。

¹⁰ 廖玗，「特別策劃：反洗錢，中國在行動」，人民網，2003 年 2 月 8 日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030208/919527.html>。

¹¹ 「央行豎起反洗錢大旗，支付交易監測處首次亮相」，人民網，2003 年 2 月 18 日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030218/925176.html>。

經濟犯罪偵查機構，負責經濟犯罪的偵查任務¹²。而根據金融機構提供的有關犯罪交易線索，公安部門可發現犯罪並主動出擊而先發制敵，這也是中共所謂新時期公安機關在偵辦經濟犯罪案件中所運用的「由錢及人，由人及案」偵查謀略的充分體現¹³。

肆、目前檢討與欲努力方向

中共認為欲完善反洗錢法律制度，而當務之急是建立反洗錢組織體系，因為反洗錢不能僅靠金融機構單方面就可有效達成，而是一項社會系統工程，需要公、檢、法等司法部門和財政、稅務、工商、海關、外匯管理等政府部門多層面之聯合防阻才能有成。例如金融監管部門負責監督金融機構的反洗錢情況，監測分析交易報告，協助司法機關偵破洗錢案件；工商機關審查公司註冊申請，杜絕洗錢者通過註冊公司轉移黑錢；稅務機關加大稅務稽查，防止巨額金融交易偷逃稅款，並從中發現違法資金的流向等¹⁴。

中共《刑法》191條僅將洗錢犯罪的上游犯罪限定為「毒、黑、私」三種，但事實上洗錢亦在貪污、偷稅、販賣人口、詐騙等犯罪活動中，目前雖亦補充了「恐怖主義」一款，但與國際反洗錢法律發展現狀相比，這種界定明顯過窄¹⁵。又洗錢罪定罪量刑較輕，情節較重者也僅處於5年以上10年以下有期徒刑，並課以洗錢數額5%以上20%以之罰金。又央行頒布的反洗錢三大法規，也只是針對金融機構的部門規定，是否包含證券、保險行業還不明確，對於社會各主體在反洗錢中的責任亦未有相關法規約束¹⁶。因此應制定《反洗錢法》，進一步明確反洗錢的定義和範圍，確立反洗錢機關的設立模式、性質、職能及在金融機構中設立專門的反洗錢官員；明確金融機構在反洗錢上的義務；注意避免和刑法等法律的衝突等。

思考建立「反洗錢聯席會議」，統一協調各部門之反洗錢工作，制定反洗錢之戰略與政策，定期磋商反洗錢工作的重大和疑難問題而形成有力之反洗錢機制。設立「金融犯罪情報收集和分析中心」，在法律允許下亦可允許公安機關進入中心網路獲

¹² 毛磊，「黑錢是怎麼洗白的」，人民網，2002年12月23日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/36/20021223/893695.html>。

「我國公安機關反洗錢初顯威力」，人民網，2002年12月23日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030327/955889.html>。

¹³ 「央行豎起反洗錢大旗，支付交易監測處首次亮相」，人民網，2003年2月18日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030218/925176.html>。

¹⁴ 楊莉，「反洗錢，中國在行動」，人民日報（北京），2003年1月27日，第14版。

¹⁵ 潘洪其，「反洗錢構築組合拳，專家稱有罪推定必要」，北京青年報（北京），2003年2月13日。

¹⁶ 楊莉，「反洗錢，中國在行動」，人民日報（北京），2003年1月27日，第14版。

得調查所需之信息與資料等。嚴格實行儲蓄實名制，在一定條件下，要求資金進入銀行有其透明與限制。及修改銀行保密規定而建立報告制度，並利用先進的電腦網路技術打擊和防範洗錢犯罪¹⁷。

並欲加強與國際組織和其它國家在反洗錢方面的交流合作，此等努力應包括使中共的反洗錢法律規範與國際接軌，加入反洗錢的國際組織，加強反洗錢國際資訊交流與共享及加強反洗錢之司法協助等。然而中共至今仍拒絕加入「洗錢之金融行特別工作組」(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)，惟已邀請該工作組於今(2003)年3月27日在北京舉行為期兩天之「洗錢之金融行特別工作組—中國研討會」，就反洗錢40條建議和反恐融資8條特別建議、中共打擊反洗錢犯罪和恐怖活動融資及其相關立法等問題進行討論。

另中共反對反洗錢國際合作「分成制度」¹⁸，然而從經濟學中有所謂正的外部效應概念¹⁹，運用到反洗錢工作，就是退回與洗錢有關的稅收或是存款不提走；或在跨國反洗錢過程中，追繳的非法收入與協助國分成等，以鼓勵反洗錢之金融機構或其它部門及相關國家共同加強打擊力度。但是中共認為在洗錢過程中，銀行增加了稅款，收取了手續費，中介人得到佣金；跨國洗錢中，資金流入國增加了外匯收入和稅收收入，因此國際反洗錢合作不能再採取「分成制度」，強調所有贓款必須上繳國庫。

但是市場經濟調節社會關係的主要手段是利益機制，國與國之間的關係也是要靠利益機制來調節，換言之任何作為要考量成本與效益之間的平衡。就中共自身言，之所以高度重視反洗錢工作，就是相比之下洗錢所造成的損失遠大於反洗錢的成本，亦即反洗錢收益已高於反洗錢成本；就與國際合作言，它國協助中國打擊洗錢犯罪，追繳的贓款全部歸還中共，則對中共言雖有一部分收益外溢，但收益大於成本；但對協助國言，則有部分外匯無償流出且嚴重的話亦可能因此導致國際收支困難，因此是成本大於收益，則黑錢流入國就不可能完全配合中共反洗錢行動²⁰。

¹⁷ 廖玗，「特別策劃：反洗錢，中國在行動」，人民網，2003年2月8日。<http://www.people.com.cn/GB/jinji/34/165/20030208/919527.html>。

¹⁸ 例如在1999年，加拿大就曾與中共進行反洗錢之《贓款分割協議》之談判，但因為中共以贓款是國有資產不能分割而反對。「中國嚴厲打擊貪官，資本外逃」，人民網，2003年6月13日。<http://www.people.com.cn/GB/shehui/46/20020613/752195.html>。

¹⁹ 是指從某種產品的交易中，社會得到的效益大於私人得到的收益，或是說私人付出的成本不能從收益中得到充分的補償，因此需要政府對外部效應進行補償，減少資源配置的損失。

²⁰ 郭紅玉，「反洗錢中的經濟學」，國際金融報，2002年8月1日，第4版。

論壇

中國大陸高等學校管理體制改革

楊景堯

壹、管理體制改革前之特色與問題

中國大陸高等學校自中共接手政權之後，基本上是兩個主軸思想，其一是計畫經濟，其二是中央集權，具體特色表現在下列幾方面：

高等學校由中央政府統一辦理。除了教育部辦大學之外，各部委也辦大學，以提供人才。各行其是，互不連繫，尤其是各省、直轄市也自己辦大學，於是形成了「條塊切割」的局面。

大學主要官員由中央政府統一任命。包括校長、黨委書記，及學校重要領導職位，都必須由中央政府統一任命。這是第二個特色。

大學所需全部經費，完全由中央政府負責提供。各部委、省市，都必須為其所屬的大學提供所需要的全部經費。

專業設置、教學計畫、老師授課大綱，都必須經過中央政府審定。大學完全沒有自主權。

每個系、專業所要招收學生人數，由中央政府核定

全部大學學生，一律住校，一律免費。

全部大學生畢業，統一分配工作。

這一種中央集權式的大學管理體制，在國家不發達的情況下，勉強還可以行得通；但是在時代變遷的影響下，問題就發生了。主要有下列幾個問題：

一、大學失去主動適應社會發展所需要的能力

由於大學本身是一個組織，但長期以來一直聽命於中央政府，自身並沒有任何主動權，當然更談不上要適應社會發展。所以大學主要的互動對象是中央政府，而不是社會思潮，更不會是老師和學生。

二、大學分屬不同部門，老死不相往來

由於各部委、省市都自己辦大學，都有自己的教育系統，所以資源的浪費，從

大量的專業重複設置就可以發現。例如醫學院，除了衛生部辦以外，交通部也辦，如江蘇的南通醫學院；而鐵道部也辦，如南京鐵道醫學院。實在是很不規範。

三、單科院校太多，學生知識面狹窄，適應能力差

各單科大學都設機械系，於是林業大學、農業大學、紡織大學等，都有不同的單獨專業，若再加上醫療機械、重機械等學校，那就琳琅滿目，可是學生都只學到單一知識面，適應能力明顯不足。

四、學校內部管理機構過多，人浮於事，冗員太多

由於中央集權，所以每一個學校的內部管理機構，完全統一，不能符合因地制宜的原則，效益很差。

以上四個問題，僅就管理體制而言，事實上包括「免學費、免分配」等中央集權的特色，也都產生許多問題。

貳、高校管理體制改革的基本思路

針對前述的管理體制問題，中國大陸高等學校管理體制的改革，有下列三項基本思路。

一、改變政府與高等學校的關係

傳統上，中國大陸的中央政府及省市級政府是高等學校的「上級領導」，凡事均必須「服從命令」。但是在 1990 年代的中國大陸的高等學校管理體制改革，便是希望改變政府的角色，從「直接辦學」，漸漸轉換成引導與監督就好，下放權力給大學。

具體有條件的大學，政府下放的權力不少，包括自己決定招生人數；自己決定專業設置；自己製訂教學計畫；自己開展教學研究與國際交流；自己評定教師職稱；自己調整教師津貼；自己管理財產等等。

二、調整中央政府與地方政府的關係

由於「條塊切割」的傳統辦學體制，基本上各行其是，中央與地方政府對於大學的管理，也是互不干涉。但是大學所在地的政府，與大學之間應該是有密切關係的，例如：北京大學原隸屬教育部，與北京市無關，如此一來，對地方繁榮沒有幫助，對大學自身也沒好處。

因此如何檢討大學的管理體制，調整中央政府與地方政府的關係，也是這一波的改革思路。

三、中央政府的教育主管部門與業務部門重新劃分

由於中國大陸除了教育部可以辦大學之外，其他各部委也可以辦大學，因此在

改革管理體制之際，就有必要調整中央政府教育主管部門與業務部門的教育權限。

這是改革中國大陸大學管理體制的第三個思路。

參、高等學校管理體制改革方法

中國大陸針對前述問題及思路，提出改革管理體制的具體方法，共有五種，分別是：共建、合作、合併、劃轉、協作，以下分述之。

一、共建

指的是大學由中央政府與地方「共建」，共同出錢。例如北京大學便是教育部與北京市共建；華東師大便是教育部與上海市共建；中山大學便是由教育部與廣東省共建。

對地方政府而言，要創辦一所新大學談何容易，與既有的重點大學「共建」，便可以要求該校增加錄取當地學生的名額，也可以要求大學協助提供該地急缺的高級專業人才；只要提供資金援助，便可以獲得這麼多好處。

對教育部而言，或對大學而言，最直接的好處，便是地方政府提供的金錢援助。除此之外，地方政府在很多方面對學校也有幫助。例如北京大學在北京市郊新蓋的「萬柳小屋」學生宿舍，便是獲得了北京市政府的協助。

二、合作

「合作」指的是同一區域，不同類型的學校合作。例如在 1994 年 12 月簽訂的合作協議，包括了五所大學，分別是：北京化工大學、北京服裝學院、北京中醫藥大學、對外經貿大學、中國金融學院等。她們「合作」的範圍，包括：教師互聘、可以跨校選課、互相承認學分、圖書館與電腦資源共享、醫院提供五校師生共用，連五校的汽車車隊都聯合起來，如此一來，力量就很大。

三、合併

「合併」指的是兩所或兩所以上的學校合併。共有三種類型：

幾所小學校合併成一所大學校

例如：1992 年 5 月成立的揚州大學，便是由：揚州工學院、揚州師範學院、江蘇農學院、揚州醫學院、江蘇商業專科學校、江蘇水利專科學校及國家稅務總局揚州培訓中心等 7 個單位合併而成。

學科近、規模小的學校併入規模大的學校

如：上海城建學院、上海建築材料工業學院，都被併入同濟大學。

合併重點大學

例如：浙江大學與杭州大學合併；北京醫科大學併入北京大學；上海二醫大併入復旦大學；中央工藝美術學院併入清華大學等。

四、劃轉

「劃轉」乃是改變學校的隸屬關係。特別是在中國大陸國務院朱鎔基總理於1998年上臺之後，調整了許多中央部委，有不少被裁撤、縮編、降級，因此大學的關係必須重新規定。很大一部分部委所屬的大學，劃歸教育部主管；另外有很大一部分，歸省市政府主管。

例如：原歸文化部的「中央音樂、美術、戲劇學院」，現在全劃歸教育部。而文化部所屬的中國戲曲學院中國音樂學院，則劃歸北京市。

五、協作

高等學校管理體制的第五個改革方法就是「協作」。「協作」指的是高等學校與企業集團，或是科研單位合作辦學。以南京大學為例，原來在1949年以後的「院系大調整」將醫學院分出去。到了1987年南京大學重新成立醫學院，但是其本身並沒有附設醫院，於是南京大學與南京地區的七所醫院簽約成為南京大學的教學醫院，以利醫學院學生的學習，此乃「協作」。

肆、高等學校管理體制改革的基本特質

根據以上分析可以知道，大陸高等學校管理體制改革的基本特質有下列三項：

一、放權

中國大陸高等學校管理體制改革，基本是將權力下放，包括中央政府放權給地方政府，以及由政府放權給高等學校。不過，放權的範圍與放權的對象，也有相當的條件限制，畢竟大陸的普通高校有一千多所，並非每一所高校都享有相同的自主權利。

除此之外，放權的範圍也有一定的條件，也並非如同臺灣的大學一般高度的自主。但最起碼，放權乃是這一次大陸高等學校管理體制改革的一大特質。

二、分層

這次大陸高等學校管理體制改革之後，使得大陸的高等教育層次更形分明。基本上可以將大陸的高等教育分為4類共7個層次。

這4類7層的高等歸納如下：

研究型大學：包括「985工程」與「211工程」。

教學型大學：教育部所屬重點大學，與其他四年制本科大學及學院。

職業培訓型大學：大專及高職，與社會力量辦學的民辦大學。

普及型高等教育：高等教育自學考試系統。

以上分層雖然並不是高等教育部評鑑結果，但是都可以透露出大陸地區對高等教育「含金量」層次的認知，對於外國研究者瞭解大陸的高等教育也很有幫助。

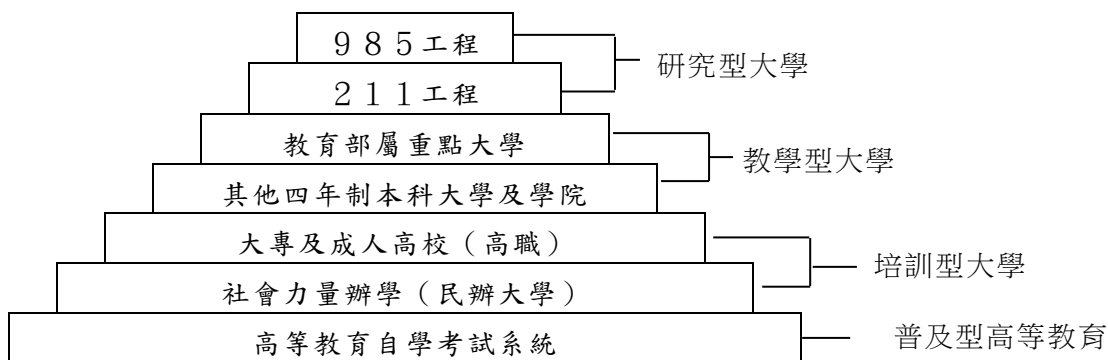


圖 中國大陸高等教育分層結構圖

三、競爭

在中國大陸高等學校管理體制改革之後，出現的第三個特質，便是「競爭」。這項競爭，反應在很多方面，例如：

「挖師資」，每一所大學都要聘請最好的師資，因此，每一所大學都提出了最好的待遇與條件，來吸引其他大學的優秀師資，充分反映了「市場經濟」的機制。

競爭科研課題，此即意味著競爭更多的經費。

競爭好學生，普設獎學金，希望能夠廣擴優秀生源。

以上三者，乃是此波大陸高等學校管理體制改革的基本特質。這些特質，都有助於大學的正面發展。

伍、高等學校管理體制改革之省思

一、「大就是好」的迷思

大陸高等學校管理體制改革的第一項重點就是「合併」，形成了許多大規模的大學。但是「大」不見得就是好「Big Ten」不等於「Top Ten」，這是一個最簡單的道理。追求卓越應該是大學的共同目標，但是若誤以為「大」就可以「卓越」，那恐怕就錯了。

二、成本的概念

上海市將原先四所大學合併成為「上海大學」，再另覓校地，建築宏偉的校舍，花費難以估計。而據臺灣嘉義大學校長楊國賜表示，嘉義大學合併兩年以來，政府投資了臺幣 20 億在硬體上，3 億多在軟體上；試想，這 23 億多的資金用來幫助現有的大學，是否更易於達到提升的目標？合併的效益有多大？這麼多的成本值得嗎？還要再投入多少？

三、歷史的殷鑑

中國大陸由於政治體制特殊，包括在 1950 年代的「院系大調整」，1960 年代「文化大革命」一直到文革結束，高等學校的分分合合已經難以勝數，今日合併的學校，難保未來不會再分開。臺灣的一些學者，看到世界上部分國家亦都有「合併」之議或個案，遂得出「『合併』是世界高等學校發展之趨勢」的結論，這種看法的正確性，有待考驗。

臺灣過去也不乏併校的例子，例如：臺北大學前身的「中興法商學院」便是與當年的「農學院」合併成「中興大學」，但是卻形成了「一校兩制」，一在臺中，一在臺北。最後，法商「獨立」出去，成立臺北大學。這是為什麼？

再比如高雄當年的「國際商專」，因為董事會的問題，教育部勒令停辦，原有的師生，都併入當年的「高雄工專」，究竟對當時的高等教育有何影響？這些個案對吾人有何啟示，似乎都乏人關心與研究。

總之，高等教育的目標是在追求卓越，「在精不在多，重質不重量」應該是基本信念。大陸的管理體制改革，固然有其不得不然的政治、社會背景。但是這些改革是不是都對？或者說這些改革是不是都成功？恐怕還需要時間來證明；這也正就是「教育是百年大計」的又一例證。

「展望與探索」月刊稿約

- 一、時評：由本刊邀請學者專家就重要時事撰稿。
- 二、專題研究：主題為國家安全、大陸情勢、兩岸關係相關議題之學術論著，每篇以一萬字左右為原則（含註釋最多一萬五千字，惟按本刊稿費支給辦法最多支給一萬字稿費），請附三百字以內摘要、四個關鍵詞、標準註釋。
- 三、法律與法制：主題為兩岸交流衍生之民刑法務、經貿稅法等之研究，專題研究比照第二項；特約評論稿則免附摘要等。
- 四、論壇：為多元性言論專欄，字數二千至五千字，免附摘要等（視本刊篇幅需求而刊載），稿費仍依本刊稿費支給辦法辦理。
- 五、來稿全文請橫排（隨頁註），附作者簡歷、磁片及註明字數（含圖表）、欲投欄目種類。
- 六、本刊對來稿有建議修改權及潤稿權，未刊登者恕不退件，未獲錄用稿件本刊將電話通知，請勿一稿多投。
- 七、來稿文責概由作者本人負責，務請恪遵著作權法相關規定。
- 八、經本刊採用之文稿並將登載於本刊網際網路及政府出版品電子檔供各界研閱。
- 九、來稿請寄：台北縣新店市中生路四十號「展望與探索雜誌社」。

註釋體例

- 一、來稿所有引註均須詳列來源。在文內之註釋，請標示在逗號或句號之前。
- 二、無論在正文或註釋中，凡中文書籍、期刊、雜誌、報紙之名稱請用中楷黑體字，所引之文章名稱則加引號（「」）。凡英文書籍、期刊、雜誌、報紙之名稱請用斜體字，所引之文章名稱則加“ ”標記。
- 三、所有註釋請置於當頁本文之下，勿用文中夾註方式，註釋格式如下：
書籍
中文書籍：作者姓名，書名（出版地：書局，第 x 卷第 x 期，年月日），頁 x-x。
外文書籍：Author's Full Name, *Complete Title of the Book*, Publisher, Place of Publication, Year, p.x or pp.x-x.
論文：
中文論文：作者姓名，「篇名」，期刊雜誌名稱（第 x 卷第 x 期，年月日），頁 x-x。
外文論文：Author's Full Name, "Title of the Article," *Name of the Journal*, Vol.x, No.x, Year, pp.x-x.
報刊：
中文報刊：作者姓名，「篇名」，報紙名稱，出版地，年月日，第 x 版。（如為一般性報導，可略去作者姓名與篇名。）
外文報刊：Author's Full Name, "Title of the Article," *Name of the Newspaper*, Date, p.x or pp.x-x.
首次引註須註明完整的來源資料（如上例），第二次以後之引註採同註 x，頁 x-x。
年月日、數字及頁碼一律以阿拉伯數字表示。