

五都選後 兩岸政黨對兩岸關係之反思

Reflections on KMT, DPP, CCP Orientations towards
Cross-Strait Relations after the 5-City-Election in Taiwan

楊開煌 (Yang, Kai-Huang)

銘傳大學公共事務學系教授

壹、謎底揭曉，態勢未明

今（2010）年 11 月 27 日晚，臺灣的「五都」選舉結果揭曉，表面上看，國民黨終於穩下了北二都和大臺中，民進黨則守住南部的大高雄和大臺南，看似平盤開出。但從得票數部分，國民黨的總得票為 336 萬 9,052 票，得票率 44.54%，民進黨得到 377 萬 2,373 票，得票率 49.87%，總計國民黨輸民進黨 40.3 萬票。因此民進黨則是後勢看漲。從得票的結構來看，在南臺灣呈現出「綠的更綠」的政治傾向，北臺灣則有「藍的綠化」的政治跡象。所以對國民黨而言，這是重大的警訊，甚至我們可以說，國民黨並沒有從近兩年選舉的連敗中，穩定下來。從選舉競選主軸來看，五都選舉被定位為「地方選舉」，民進黨將重要的競爭項目著重在候選人的「治理能力」與「行政經驗」方面，其他國際、外交與兩岸議題都沒有排上政治討論議程，國民黨原先想借 ECFA 之力，最後也被民進黨拖著走，所以從五都選舉而言，此次的選舉應與兩岸關係沒有直接相關性，但是選後的問題之一，仍然沒有脫離選舉與兩岸。

貳、與兩岸政策無相關有連繫

一般而言，在民主社會中選舉與政策的關係，是建立在人選、政黨及政策的變化，然而在臺灣則不完全相同，幾乎是任何選舉總有人關心「選舉結果對

大陸政策」的影響是什麼？或是「選舉結果與中共對臺政策」的關係如何，此次臺灣的五都選舉被認為是馬政府的期中考，被看成是 2012 年大選的前哨戰，因此五都之戰，儘管臺灣的朝野兩黨都沒有將馬政府執政以來的兩岸政策，作為選戰的主軸，但是「五都選舉與兩岸關係」的疑慮依然存在。其實從立足臺灣的角度來看，任何執政者尋求兩岸關係的和解，為臺灣經濟找活路的政策，必然是為大多數選民所贊同的，而大陸當局「慷慨讓利，不斷示惠」的政策更沒有理由遭致「惡感」。所以從理論上說，目前馬政府所推行的「崇和尚利」的兩岸政策，既不會是地方層級選戰的焦點，也不應該被選舉結果所能左右，然而現實的情況是「選舉與兩岸關係」的議題在臺灣永遠存在，在此「問題」背後的問題意識包含了三個基本的邏輯：

第一、全球化的特徵：自上世紀冷戰結束，資本主義席捲全球，世界也進入新一波的全球化時代，此一時代具有一個十分明顯的特徵，即國內政治國際化和國際政治國內化的雙重特徵，使得國內政治和國際政治的界線，變得比較模糊。前者尤其表現在大國，例如美國的大量印鈔、大陸的「十二五」規劃建議；後者主要表現為小國的特徵，在臺灣主要表現在兩岸關係議題上，這裡既有歷史的淵源，也有現實的糾葛，由於資訊取得便利，於是就使得政治議題，逐步成為世俗化、行政化的議題，人人關心也人人得而論之，這使得兩岸政策中政治和行政的界線也漸趨模糊，政策扁平化的特徵十分明顯；同時又因為一般人民畢竟不是專家，在資訊不完整和資訊泛濫的雙重壓力下，只能以立場評政策，結果選舉就不是政策良莠的評價而是立場的再宣示。

第二、民粹化的特徵：兩岸政策在臺灣不是政策本身的討論，而關鍵在於誰去執行的，這就類似中國大陸文革時代的「黑五類」一樣，不論做什麼都會被先驗性地懷疑其動機和目的。尤其在臺灣這樣一個政治定位不明確，自我認同和國際社會存在反差的地區；如果是國民黨，又是一個外省仔去執行「崇和尚利」的兩岸政策，不論結果如何，都可以懷疑其中具有「親中賣臺」的危險性，這是一種情感的投射，加上選舉時的激情和有心政客的炒作，自然也容易使外界憂慮每次臺灣在選後的兩岸政策的走向。

第三、未來性的特徵：此次臺灣的五都選舉一如前述，「兩岸政策」並非競選的主軸，之所以也和兩岸關係相關，真正的關鍵還在於外界和大陸當局，都希望透過此次選舉評估馬英九在 2012 的連任前景，現在選舉結束了臺灣民

眾並沒有給出讓北京完全安心但也沒有否定的回答，馬英九的期中考的總平均是及格了，但具體的各科成績不如理想，尤其是北京當局可以著力的「兩岸政策」的分數如何，尚須要進一步分析，馬政府本身也必須進一步評估。

參、兩岸三黨各自反思

一、國民黨的兩岸政策必須有戰略論述

從臺灣的角度看，兩岸關係是躲不開的話題，只有兩岸關係的和平才有利於臺灣，在大陸不斷崛起的過程，臺灣必須充分利用此一機會，發展自我，壯大臺灣，這些都是極為淺顯的道理。從此一角度看，其實馬政府特別是國民黨在兩岸關係上，目前的作為是正確的；從各次民調看，民眾對兩岸關係發展的現狀比較滿意，否則以臺灣的政治生態在選戰之中，民進黨不可能輕易放棄攻擊國民黨的機會。然而對臺灣的許多民眾而言，推動兩岸關係的和平發展與大陸的經貿互動的同時，他們仍有另一種憂慮，那就是因為過度緊密的兩岸經貿關係，而被中共政權吸納，失去臺灣的自主性的結果；如今馬政府的兩岸政策，對這一部分的臺灣民眾而言，他們感覺得似乎只有前者的作為，而缺乏對後者的交代。過去兩年馬英九總統面對此一質疑的防衛之道，就是啟用臺籍人士來執行交流政策，和不斷地在「三不」（不統、不獨、不武）政策的原則下，防禦性地自我辯護；如今看來，似乎並沒有呼應臺灣民眾的疑慮，所以藍軍的票減少了，因此馬英九和國民黨在 2012 的大選之前，必須清楚明白地提出一套臺灣與大陸關係的戰略目標，例如「要主體、要交流、要和平」的「三要」論述，以便使臺灣人民知道馬英九和國民黨將如何透過兩岸和平，建構臺灣理性、開放的主體性，此一論述就是國民黨有關臺灣前途、臺灣未來的戰略設計，告訴臺灣人民，國民黨在兩岸關係上將帶領臺灣往何處去，以及如何與民進黨兩岸政策區隔。在上述「三要」的臺灣前途設想下，其戰術作為是以政治上的統合論，來引導兩岸經濟的共同市場與社會、文化的競合的政策；有了兩岸關係的戰略目標和戰術作為，才能在選戰中進行政策辯論，利用機會說服臺灣民眾，引導臺灣民眾走出民粹的循環，提升臺灣民主的質量，才能擺脫「原罪」的困境。

二、民進黨起身轉型

其實民進黨在此次選舉中應該是獲勝的一方，民進黨勝利的主要因素，在於民進黨長期為激進的兩岸政策所困，以致內則無法突破原有的政治板塊，外

則無法取信於東亞區域社會。此次的五都選舉，民進黨採取非族群動員，非統獨對抗，在兩岸問題上以「罵馬不反中」的策略，基本不談兩岸關係，不談 ECFA，不談兩岸的教育、旅遊等問題，這種淡化衝突的策略在吸引都會區選票上確是頗有成效，在選戰中強調民生，強調所得差距，挑戰執政能力，收到意想不到的效果，得票率和得票數有了很大提高。這就大大提高民進黨轉型務實的中間路線的本錢。以致在選後，雖然仍有雜音，但原本想要挑戰蔡英文主席地位的民進黨大老紛紛噤聲，在中常會上凝聚出支持蔡英文的意見，壓制住逼蔡下臺的雜音。蔡英文宣布，將捐出她選舉補助款中的新臺幣 2,000 萬元，為民進黨創立「智庫」；據知此一「智庫」是政策導向，而且會是唯一代表民進黨的「智庫」，所以在未來也是行動導向的智庫。蔡英文在國際媒體茶敘時，透露民進黨在接下來的幾個月裏，將鎖定兩岸議題進行討論，最後把結論整合成《十年政綱》的對外政策。強化綠營兩岸政策論述，而且未來民進黨在兩岸政策上，總的趨勢是「以提升和中國直接交往的能量」，在臺灣主權得以維護的情況下，也不排斥與大陸合作。如果在未來的時間裏，如果民進黨成功轉型，則不但是民進黨的大事，也是臺灣的大事，更是兩岸關係的大事。

對民進黨而言：這是民進黨真正來到許信良的「大膽西進」的政策，代表民進黨在兩岸政策中的自信和理性，事實上以往民進黨與大陸學者也有溝通，只是不公開，以免被指為「親中派」，更不敢公開去大陸訪問，以致在大陸召開的研討會，總是缺少不同的聲音。其結果當然造成中共不知臺，民進黨不知共，雙方之間迷誤重重。而今民進黨一旦轉型成功，也可以大大方方登陸，從而雙方有機會消除誤解，認真對待彼此，這就有機會使兩個黨的兩岸政策趨向務實。

對臺灣而言：在兩岸三黨之間，距離最遠的兩個政黨，得以往來，促使兩岸政策趨向務實，這不但使兩岸關係和平發展增加了不可或缺的政黨互信的元素，而且民、共兩黨的相互理解，其實大大有助於國、民兩黨的互動和溝通。從而必然有助於臺灣民眾在兩岸議題上共識的建立，則日後在臺灣的社會「賣臺」、「不愛臺」等情緒性的指責，原罪式的懷疑，也就減少，自然對臺灣的民主政治的發展是有利的。

對兩岸關係而言：不但是兩岸三黨的溝通有益於兩岸關係的和平發展，更有甚者，是臺灣的民主政治的發展，得以步上正軌，則對大陸的「政治改

革」，必將展現新的意義，提供大陸政治改革新的可能和新的視野，則兩岸之間的制度隔閡和顧慮，就可能降低；兩岸之間，從政黨對話而政治對話的可能性也就提高。所以說，民進黨的轉型成為十分關鍵的因素，否則兩岸關係的和平發展，就必須付出更多的成本和代價。

當然政黨轉型是十分艱難的任務，隨時都有挫折，隨時都有橫逆。任何一場挫敗，乃至一個事件，都可能引發反對者、不滿者、教條主義者、未得利者集結反對，甚至犧牲個人事功，造成黨的分裂，民進黨的轉型也很難逃此一過程。所以民進黨轉型的成功與否，一方面取決於領導者的決心和權威，另一方面也取決與其他者的配合與理解，尤其是北京當局。

三、北京當局抓住機遇

對北京當局而言，當前的核心議題莫過於抓住戰略機遇期，建設小康社會，提升綜合國力；所以維持週邊的和平環境是完成國家現代化，至關重要的條件，抓住可能的和平機遇，延長和保持和平的環境，就是抓住戰略機遇期的主要任務。而臺灣此次五都選舉的結果，如果真正導致民進黨在兩岸關係政策上的轉型，則對北京當局而言，就是一個新的戰略機遇，運作得好，就有可能為兩岸關係開啟一個相當不同的未來，甚而有可能使得北京暫時拋開兩岸關係的煩惱。所以，北京當局有必要要求大陸的對臺研究者，認真研究民進黨，研究民進黨的轉型，研究民進黨轉型後的大陸政策；以便更好地抓住機遇，開展新階段的兩岸關係。

首先，「民、共」兩黨的接觸不同於國、共兩黨的接觸：國共兩黨存有歷史淵源，所以國共兩黨是從求同存異，作為接觸的起點，其路徑是「擱置爭議，擴大共識」，等待執政，實現政策；而「民、共」兩黨則是相互陌生，作為接觸的起點，所以兩黨必須從尊重差異開始，其路徑應該是「尊重差異，傾聽理解，化解差異，創造可能」，秉此心態才能行穩致遠。

其次，經常性智庫接觸到制度性智庫對話：如同民進黨成立智庫一樣，中共的對臺機構也有必要成立相應智庫，彼此通氣，管道單一，長期接觸，頻繁接觸，以便在可預見的未來建立制度性智庫對話的機制，進而及時溝通，增加認識。

其三，由於相互陌生，因此在接觸的初期，必要先行拋棄既有的成見，從零開始，所以相互的接觸，不如從非對臺研究青年開始，彼此均有可塑性，比

較易於排除成見，調整思路，創新可能。也可以由非對臺研究女性開始，或許提供一個不同的視野，全新的角度，來處理複雜的兩岸關係。當然北京有可能不放心青年，然而我們可以肯定，如果在大陸是以年長或資深對臺研究專家與民進黨交流接觸，肯定不是正確的人選。

其四，在接觸的議題上，也不宜從自己的兩岸政策開始，坦白說雙方早就心知肚明，這種宣示立場的接觸和溝通，除了僵化氣氛，阻礙溝通，加深成見，浪費時間之外沒有任何意義，「民、共」雙方的接觸，最大的需要是了解對方，而非探尋立場，雙方都必要讓對方有效地認識到真實的「我」。「民、共」雙方的接觸應以此為起點，才能創造雙方迅速進入有效對話的階段，不負雙方群眾的期待。

其五，同時北京當局的對臺政策也必須理解到國內政治國際化的趨勢，所以在對臺政策上，也必須調整純國內事務和簡單的「讓利施惠」的思惟，立足在區域安定，安全的建構者和維護者的高度，推動兩岸關係的和平發展，則北京的對臺政策才能擺脫臺灣選舉的困擾，走自己和平發展的道路。

肆、結論

- 一、民進黨的轉型自然不能過度樂觀地期待，其中必須克服的困難很多，包括來自美國、日本的干預。但是從生活在臺灣的局外人來看，我們會鼓勵凡是樂見民進黨者，都必須以同情地理解來對待民進黨的轉型，理解轉型期必然的困難和不得已，這些不能立刻就被指為「政策搖擺」、「缺乏誠信」等等，同情轉型期必須要有時間去教育自己的群眾，必須要有時間穩定地調整政策。同時「民、共」雙方的接觸，雙方必要的初步信任是不可或缺。
- 二、「民、共」雙方的接觸對國民黨而言，也是嚴酷的考驗，坦白說，目前國民黨的兩岸政策如果是由民進黨去執行的話，在臺灣爭議會少很多，所以，一旦「民、共」雙方的接觸制度化，則國民黨在兩岸關係中就有被邊緣化的可能，這就迫使國民黨必須要有屬於自己的兩岸關係的戰略與戰術。才能在新的、未來的兩岸關係中突顯自己的價值。
- 三、共產黨當然更需要有心理準備，抓住機遇，迎接挑戰，和平理性地開創未來，從此角度來看，臺灣今年的五都選舉正從一個全新的角度，影響著未來的兩岸關係，值得日後持續的觀察、留心。

中國大陸因應物價上漲之對策

China's Policy against Price Inflation

張弘遠 (Chang, Hung-Yuan)

致理技術學院國貿系副教授

壹、中國大陸物價變化

當前中國大陸物價上漲的原因，主要可分內外兩個方面：內部是來自於2008年底因全球經濟劇變而採取的相關經濟對策所導致，為了拉動內需、維持穩定，當時大陸官方斷然採取財政擴張政策，如「四萬億救市計畫」以此來刺激需求。外部則是因為境外游資與避險資金湧入大陸經濟部門及全球要素市場所導致。

除經濟層面的原因之外，導致大陸物價上漲的因素還有：2010年初以來，大陸的農產地不斷發生天災，因而導致糧食供給減少，農產品價格上漲，進而推動消費物價指數（CPI）上漲。

2010年1月，大陸大部分地區出現暴雪天氣，蔬果、農產品及食品價格因此上漲，CPI同比上漲1.5%，生產者物價指數（PPI）同比上漲4.3%。此後，夏季時面臨到嚴重的洪澇、地震及土石流等的天然災害，自第三季度開始，CPI漲幅程度呈現持續上漲的情況，8月同比上漲3.5%，9月同比上漲3.6%，10月則為4.4%，這同時也是25個月以來漲幅最高。PPI在8、9月時，同比上漲4.3%，10月則為5.0%。從數據看來，CPI的漲幅程度從1月份的1.5%，上升至10月的4.4%，PPI則從4.3%漲至5.0%，相關數據顯示大陸的物價指數仍不斷的上升。

所以由此看來，大陸今年的物價上漲是典型的成本推動型物價上漲。主要的農業產區接連有災害發生，再加上國際原料價格上漲，導致CPI上漲。勞動

力成本的增加也是造成物價上漲的因素之一，各地調高工資的行為，造成企業生產成本的增加。內部工業品的出廠價格持續上漲，再加上受到全球初級產品的價格波動，影響程度因此增加，使得大陸初級產品的對外依存度增強。

目前大陸面臨著物價持續上漲的現象，民眾生活消費的成本提高，但薪資部分卻沒有明顯變化。除此之外，人民銀行在 10 月 19 日宣布升息以對抗通貨膨脹，將存放款基本利率調升 0.25%，此為 2007 年以來首度升息；其中存款利率也從 2.25% 上調至 2.5%。但許多分析師認為，升息不能減緩通貨膨脹的壓力，反而會造成反效果，吸引更多外資進入，並引發國內資金過多情形。

2010 年中國大陸 CPI、PPI 同比漲幅程度表

2010 年	CPI	PPI
1 月	1.5%	4.3%
2 月	2.7%	5.4%
3 月	2.4%	5.9%
4 月	2.8%	6.8%
5 月	3.1%	7.1%
6 月	2.9%	6.4%
7 月	3.3%	4.8%
8 月	3.5%	4.3%
9 月	3.6%	4.3%
10 月	4.4%	5.0%

貳、物價上漲所引發之現象

一、居民生活負擔增加

物價上漲使得民眾的經濟壓力增加，消費者信心也受到影響，第三季度大陸消費者信心指數為 104，較上季下降 5 個基點，這是連續 5 個季度上升以來，首次下降。其中，低收入消費者的消費意願比上季下降 8 個百分點，中等收入消費者則下降 6 個百分點。

二、企業生產成本增加

據中共國家統計局數據顯示，全國 80% 食品價格上漲 30%。物價上漲，但工資卻沒有跟著增加，使得人民的生活負擔加重。27 個省市，紛紛提高最低工資標準，漲幅都在 20% 以上，其中海南為 32%，湖南為 27%，安徽為 25%，雲南為 22%，河南為 23%。工資的提高，將影響企業成本的增加，對於一些勞動密集型的中小企業來說，可能會帶來壓力。當薪資成本增加，但生產數量卻沒有相對增加，對勞動密集型的產業來說，將造成企業虧損，特別是外商為降低勞動成本可能轉至勞動成本更低廉的東南亞國家發展。另外，勞動成本增加，那麼出口到國外的產品成本及價格也會隨之提高，將可能降低大陸低價產品的出口競爭力。

三、通膨壓力上升

鑑於大陸境內游資過多與物價持續上漲，中國人民銀行於 10 月宣布，自 10 月 20 日起上調金融機構人民幣存貸款基準利率。一年期存款基準利率由 2.25% 提高至 2.50%；一年期貸款基準利率由 5.31% 調至 5.56%。對此，學者普遍認為，這次升息主要目的是抑制通貨膨脹。今年以來，人民銀行也調升 5 次存款準備率，大陸媒體分析指出：目前中國 CPI 的上漲，並非物資短缺，而是因為流動性過剩所引起的。然而緊縮貨幣供給是否能夠取得政策效應？對此，有分析家指出，由於可能無法阻擋外資進入，因此升息對控制物價的效果有限，且升息也會讓人民幣升值的壓力變重，特別是當美國聯準會決定進一步採取量化寬鬆的貨幣政策之後，大陸想要維持物價穩定的壓力將會更大。

參、大陸官方因應之對策

針對目前物價上漲的現象，大陸商務部發言人姚堅表示，造成國內農產品價格上漲的原因，主要為季節性消費需求增加、人工及生產成本上升、自然災害、輸入性通貨膨脹等因素。對此，商務部已制定保障生活必需品市場供應方案，加強區域調節，監測農產品價格，以保障市場供應。

大陸國務院亦於 11 月公布《國務院關於穩定消費價格總水準保障群眾基本生活的通知》，內容要求為穩定市場價格，各地及相關部門需採取 16 項措施，而在執行方面還特別要求，落實省長及市長負責制，並建立市場價格調控制度加以因應。

另外，國家發改委價格司副司長周望軍也提出以下措施：第一，發展農業

生產，只要能夠保障農產品及基本消費品的供應，就能因應物價上漲。第二，透過物資的調配及進出口等方式調節供應。第三，對城鄉低收入戶與貧困學生等弱勢群體提供補貼，減低其生活壓力。第四，運用財政政策，加強市場價格監管，防止價格上漲從食品延伸到其他方面。除了中央政府採取積極應對作為之外，各地方政府方面，也採取物價監管與發放補貼等措施，以保障民眾基本生活。

肆、結論

面對內外因素所引發的物價上漲，目前所採取的對策大致可分社會與經濟兩個部分，就社會穩定層面：為抑制物價上漲，中央政府提出許多措施，包括透過制定農產品的相關機制，穩定農產品的供應量；以發放補貼及提高工資的方式，給予弱勢群體在生活上的協助；在經濟穩定層面：則是採取穩定金融、控制物價、提高利率、控制資本市場秩序與避免房地產市場的泡沫措施。

這一波的物價上漲打亂了各國經濟復甦的步調，也使得各國在經濟政策運用的難度增加。而大陸由於成長速度較快，加以社會結構的穩定性較低，面對物價失衡所產生的社會問題將會更加棘手，對此則宜採取權宜之策，或許需將政策資源先行移轉，由追求經濟成長轉移至解決社會失衡，以避免在此波全球經濟劇變之際受到重創。

泛太平洋戰略經濟夥伴關係 協定的現況與發展

——兼論美國的戰略意圖

Status and Development of Trans-Pacific Strategic
Economic Partnership (TPP) and Strategic Purpose of U.S.
Participation

趙文志 (Chao, Wen-Chih)

國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授

壹、前言

世界貿易組織 (WTO) 杜哈 (Doha Round) 多邊談判的失敗，促使區域與雙邊經貿整合的興起。亞太地區同樣在這樣的趨勢下展開一連串的雙邊與多邊自由貿易整合與談判過程。其中最為人所注意的是以東協為主軸，展開的東協加一、東協加三等經濟整合。但在亞太地區尚有一個泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP) 的成立。此一經濟夥伴關係，原本並不為國際社會與亞太地區相關國家特別關注。直到美國參與此一戰略經濟夥伴關係協定的談判，始受到亞太地區相關國家的注意。此一協定四個創始成員國 (智利、新加坡、紐西蘭及汶萊，簡稱 P4) 橫跨太平洋兩岸，四個成員國的共同特色是都屬於中小型國家，人口約在一千六百萬以下，經濟比重占世界經濟份額不高，但為何美國仍願意加入？是值得令人討論。本文即針對此 TPP 的緣起與發展作一概述，同時進一步探討美國參與 TPP 的戰略意圖，最後提出本文的初步觀察與結論。

貳、緣起與發展

泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定最早是由新加坡、紐西蘭與智利三國於 2003 年提出，其共同的理想是希望創造一個足以為世界楷模的自由貿易協定，做為亞太地區貿易自由化的另一條途徑。¹在此之前，2001 年紐西蘭、新加坡簽署《紐西蘭與新加坡更緊密經濟夥伴協定》(Agreement between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership, ANZSCEP)，2002 年兩國進一步與智利藉用在墨西哥舉行亞太經濟合作會議 (APEC) 高峰會的機會，展開「太平洋三國更緊密經濟夥伴」(Pacific-Three Closer Economic Partnership, P3-CEP) 談判，此即 P4 之前身，汶萊於 2004 年的第二輪談判中成為觀察員，2005 年 4 月的第五輪談判中成為正式談判方。最後由新加坡、紐西蘭、智利與汶萊於同年 7 月簽署《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP)，並於 2006 年正式生效。²新加坡方面進一步表示，希望其他 APEC 會員與歐盟成員都能加入該跨太平洋戰略經濟夥伴協定。換句話說，此一協定是希望擴大到 APEC 其他成員體，強化亞太地區經濟整合，甚至可以做為亞太自由貿易區的過渡機制。

TPP 為第一份結合泛太平洋國家簽署的跨區域貿易協定，該協定主要目的在於搭建一座連結拉丁美洲、太平洋及亞洲的橋樑，並針對四國在科技以及資源等各方面領域，進行資源共享與合作，以求提高四國在國際市場的競爭能力。協定的內容包括商品與服務、智慧財產權以及科技合作等，協定生效之後，將有 90% 以上的產品享有免關稅優惠，並計劃在 2015 年完成全面性的 100% 撤銷關稅。此協定另一項特點是，四國的供應商亦得自由參與其他政府的招標案。³美國在 2008 年宣布要加入此一協議，為 P4 實行後第一個宣布加入 P4 談判的國家。⁴

¹ Ian F. Fergusson and Bruce Vaughn, "The Trans-Pacific Strategy Economic Partnership Agreement", *CRS Report for Congress*, December 7, 2009, p. 1, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/R40502.pdf>, accessed on November 28, 2010.

² 洪財隆，「太平洋區域年鑑之區域合作與整合」，2010 年 11 月 30 日下載，*太平洋區域年鑑*（2009 年 3 月 6 日，頁 1），<http://www.ctpecc.org.tw/rei/02.asp>。

³ 汪惠慈，「新加坡、智利、紐西蘭及汶萊四國簽署跨太平洋策略性經濟夥伴協定」，2010 年 11 月 29 日下載，*WTO 電子報*（2005 年，第 40 期，頁 19），<http://192.192.124.14/SmartKMS/fileviewer?id=78662>。

⁴ 鍾志豐，「美國宣布啟動加入『跨太平洋策略性經濟夥伴協定』之談判」，2010 年 11 月 29 日下載，

到 2010 年 10 月為止，有 9 個國家參加 TPP 談判，包括 P4 和美國、澳洲、秘魯、越南、馬來西亞，預計在 2011 年美國主辦 APEC 年會之前完成「P8」或「P9」自由貿易協定。⁵而菲律賓也表示出濃厚興趣，日本、泰國與南韓則在評估加入時機。⁶

在 2010 年 3 月澳洲的墨爾本展開第一回合的泛太平洋戰略經濟夥伴關係談判，8 個國家（美國、澳洲、秘魯、越南、紐西蘭、新加坡、汶萊、智利）參與，並重申建立一個高品質、基礎廣泛的區域協定。在第一次回合談判中，各國達成共識，TPP 談判每年將召開四次，今年（2010 年）第二回合是 6 月在洛杉磯、第三回合是 9 月在汶萊、第四回合是 12 月在智利，針對商品、服務、智慧財產權、科技合作等方面進行協商談判。

TPP 的長期目標，是希望納入 APEC 21 個成員國，成立亞太自由貿易區（FTAAP），TPP 也被視為建立 FTAAP 的基礎。但如同新加坡國際事務學會（SIIA）主席戴尚志認為，這個最遠大的目標如今只是「初期階段」。⁷雖然 TPP 會員國已有各自的雙邊自由貿易協定，但 TPP 長期目標在推動 APEC 經濟體形成更緊密的亞太自由貿易區。另一方面，TPP 也可能為已破局的 WTO 杜哈回合談判提供動力。TPP 自由貿易區如果成局，以目前的參與國家規模來看其將囊括 4.7 億人、國內生產毛額（GDP）總計為 16.1 兆美元，⁸而這將會使得 TPP 的重要性大幅提昇。

參、美國參與 TPP 的戰略意圖

TPP 之所以引起關注的主要原因是因為美國積極參與 TPP 的談判協商。然而以 TPP 原本參與國家 P4 的經濟規模與重要性來說，P4 並非全都是亞太地區最重要之國家，同時亦非美國最重要之貿易夥伴，但卻引起美國重視並參加，其中的原因是值得吾人探討。事實上，美國積極參與 TPP，牽涉到美國在亞太地區戰略布局的轉變。在美國參加 TPP 之前，美國發生 911 事件，大幅

中經院 WTO 中心資料（2008 年 10 月 1 日），http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=95016。

⁵ 馬來西亞於今年（2010 年）8 月加入，是否可以來得及於明年美國主辦 APEC 年會之前完成，是需要進一步觀察，因此本文提出明年完成 P8 的說法，如果馬來西亞腳步加快，也許可以完成 P9 的自由貿易協定。洪財隆，前引文，頁 1-2。

⁶ 「政府推動 FTA 的優先選項」，*經濟日報*，2010 年 11 月 7 日，第 A2 版。

⁷ 廖玉玲，「歐巴馬效應 亞太設自貿區露曙光」，*經濟日報*，2009 年 11 月 16 日，第 A2 版。

⁸ 徐曉慧，「美澳 8 國 會商自貿協定」，*經濟日報*，2010 年 3 月 16 日，第 A6 版。

度改變美國國家戰略目標，將美國全部心力投注在反恐戰爭與伊拉克和阿富汗的戰場，連帶影響美國對於亞太地區的關注程度。

然而就在美國專注反恐戰爭的同時，亞太地區卻開始展開經貿領域的合作與整合，其中中國扮演積極角色，努力在亞太地區與周邊國家建立密切而友好的關係。在中國努力建立和東亞國家緊密合作關係下，其積極參與推動東協加一與東協加三自由貿易區的建立，同時和東協、日本、韓國進行金融合作，包括泰國清邁雙邊與多邊貨幣互換協議、亞洲債券市場與亞洲債券基金的建立、金融監理機制的建構。然而，這些重要機制卻完全沒有美國的參與，這些在亞太地區重要經貿與金融合作議題，美國都沒有參加其中的現象，對美國來說，顯然不符合美國長期以來在亞太地區的利益與領導權。因此，2009 年歐巴馬上任後，開始大幅調整前任政府忽略亞太地區的外交政策，轉而與亞太地區國家重新建構密切的雙邊關係。泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定則是重構美國亞太領導權的戰略下，在經濟面向上其中一項的切入點。

在現階段美國的亞太戰略中，歐巴馬政府強調要「重建」美國在亞太地區的領導權。⁹顯見在美國政府的認知中，過去的美國政府由於專注反恐戰爭忽略了亞洲與亞太地區，以致美國的領導權被侵蝕。而對美國領導權侵蝕的最主要國家顯然是來自非傳統盟邦的中國。

中國因為經濟發展所帶來對亞太地區政治、經濟、軍事、安全等各方面影響力的大幅上揚，在意識形態、政治體制的差異，讓雙方關係呈現交往與不信任的矛盾情形。而亞太地區的經貿整合與金融合作過程中，美國被排除在外的現象都讓美國感到擔憂，憂心其在亞太地區的國家利益因此受損。所以美國國務卿希拉蕊（Hillary Rodham Clinton）公開表示美國要重返亞洲，表明要在大西洋和太平洋以及西半球的關係中擔當積極的領導者。在今年（2010）美國總統向國會提出的國家安全戰略報告中，也強調要透過促進雙邊與多邊密切關係，強化過去長期盟邦間關係，同時為與東南亞國家關係注入新活力，加強和印尼、越南、馬來西亞的雙邊關係，並進一步重建（renew）美國對此區域多

⁹ The White House Office of the Press Secretary, “Advancing Our Interests: Actions in Support of the President’s National Security Strategy”, May 27, 2010, http://policy.defense.gov/hdasa/references/refdocs/NSS_2010_Interests_052710.pdf, accessed on November 23, 2010.

邊制度的承諾。¹⁰在政治場域中，美國積極參與東亞高峰會，和東協國家簽署《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation)，準備在雅加達設立駐東協使團並任命一位大使，同時還承諾主辦美國—東協年度高峰會，參與東協區域論壇。在經濟上，美國擴大 APEC 的關係，與南韓簽署自由貿易協議，同時爭取與泛太平洋合作夥伴 (Trans-Pacific Partnership) 的國家達成一項地區性協議。美國表明了解到亞太地區的重要性將與日俱增，發展這些機構有助於建立對穩定與繁榮至關重要的合作模式。¹¹歐巴馬強調：作為太平洋國家，美國在亞洲人民的未來上，有著重大的責任，美國有意在亞洲扮演一個領導的角色。¹²由這些現象顯示，美國開始建造一個有美國深度參與的、協調性更強的地區結構，而參與泛太平洋戰略經濟夥伴協定則是在美國亞太地區戰略中的其中一環。

肆、結論

泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定，是在美國重返亞洲重建美國領導權下，針對中國崛起而來，且在經貿議題上重新切入亞洲經貿整合的一個管道。根據現實主義的假定，在國際社會無政府狀態下，安全與權力是國家追求的唯一目標。國家彼此之間是不斷在追求自身安全的極大化。因此，求生存是所有國家所追求的最基本目標，只有安全與獲得權力才可以確保國家的存在。¹³隨中國經濟發展所伴隨在軍事、政治實力的上揚，都讓美國感受到壓力，現實主義的思維亦讓美國在面對中國崛起的事實，亟欲填補過去專注反恐戰爭而導致其在東亞地區事務參與的空白。

面對中國權力的上揚，在亞太地區影響力大幅上升的情況下，兩國在亞太地區間權力的競逐將無法避免；採取所有可能方法，以獲取美國在此地區的領導權（權力），成為美國政府的首要目標。因此參與泛太平洋戰略經濟夥伴關係，在其中扮演主導性角色，對於中國主導東協加一、積極參與清邁倡議、亞

¹⁰ Ibid.

¹¹ Hillary Rodham Clinton, "Remarks on United States Foreign Policy", American Institute in Taiwan website, 9 September, 2010, <http://www.ait.org.tw/en/remarks-on-united-states-foreign-policy.html>, accessed on 24 November, 2010.

¹² 張子清，「歐巴馬插手南海領土爭議」，2010年11月24日下載，中央廣播電台（2010年9月25日），http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=260329&id=3&id2=2。

¹³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), p. 111. Robert Gilpin, "No One Loves a Political Realism," *Security Studies*, Vol.5, No.3 (Spring 1996), pp. 7-8.

洲債券市場建立、金融監理機制，這些排除美國參與的重要亞太經貿與金融合作，TPP 提供美國「重返亞洲」的一個重要管道，而 TPP 從原本不受重視與具有重要性的經貿協定，隨著美國參與，使得其成為亞太地區國家關注的議題，TPP 也成為美國制衡甚至削弱中國權力與影響力的戰略手段之一。

中俄領導人頻繁會面之意涵

The Implications of Frequent Meetings between Chinese
and Russian Leaders

郭武平 (Kwo, Wu-Ping)

南華大學教授兼社會科學院院長

壹、前言

今(2010)年5月9日中共領導人胡錦濤訪俄，於莫斯科會見俄羅斯總統梅德韋傑夫，接著9月27日梅德韋傑夫也到北京進行國事訪問，雙方就全球戰略與國家生存發展議題展開會談並發表聯合公報。其後11月23日中共總理溫家寶與俄羅斯總理普丁在聖彼得堡會晤，發表「俄中總理第15次定期會晤聯合公報」，並簽署約30份雙邊合作文件，內容涉及政治、經貿、科技、核能、天然氣、人文等領域。自「中」俄於1996年發展戰略協作夥伴關係以來，雙方的合作與交流漸趨頻繁，「中」俄高層互動機制基本上透過二種形式，一為「中」俄雙方總理每年之定期會晤；二為雙方元首每年不定期的正式與非正式互訪。近年來「中」俄高層互訪與會面頻率已達前所未有的高峰，本文主要目的即係探討近年「中」俄領導人頻繁會面，其中所顯示的意義。

貳、中俄高層近年會晤頻率遽增

從1989年戈巴契夫訪「中」後，「中」蘇關係開始走向正常化，雙方高層開始展開互訪。俄羅斯在冷戰結束初期民生凋敝、經濟情勢嚴峻，因此實行「親西方」外交政策，希望藉以得到西方各國的經濟援助，惟「親西方」的外交政策成效不如預期，西方各國的經濟援助時常口惠而實不至。俄羅斯面對美國的一超獨霸與北約東擴壓力，於1993年提出「俄羅斯聯邦對外政策構想」，開始調整其親西方的外交政策，強調俄在獨立國協地區的特殊利益與發展穩定

的俄「中」關係，俄羅斯的外交政策逐漸朝向東西方並重的「雙頭鷹外交政策」，拉攏東方以制衡西方成為俄羅斯主要的外交策略，「中」俄雙方的外交關係開始熱絡，高層會晤頻率增加。

自 1996 年「中」俄發展戰略協作夥伴關係開始，建立「中」俄總理定期會晤機制，每年舉行一次，下設總理定期會晤委員會、人文合作委員會和能源談判代表會晤三大機制，是大陸對外合作中規格最高、組織結構最全、涉及領域最廣的磋商機制。除「中」俄雙方的總理定期會晤今年已達第 15 次外，單是今年雙方元首即已進行 2 次互訪六次會面，創下歷年來雙方元首會面的高峰。幾次會面中，對於愈趨密切的「中」俄關係，中共國家主席胡錦濤與俄羅斯總統梅德韋傑夫都強調，兩國高層頻繁互訪足以顯示兩國相互依存度日趨升高，關係密切，有利於促進兩國深入發展戰略協作夥伴關係。

2010 年中俄元首會面一覽表

次數 內容	日期	內 容
1	2010/4/15	胡錦濤於巴西會見梅德韋傑夫，就重要區域與國際問題交換意見。
2	2010/5/9	胡錦濤訪俄於莫斯科會見梅德韋傑夫，就兩國戰略協作夥伴關係之進一步發展交換意見。
3	2010/6/10	上海合作組織召開塔什干峰會，胡錦濤會見梅德韋傑夫。梅德韋傑夫稱期待秋天訪華。
4	2010/6/26	胡錦濤於加拿大多倫多參加 G20 峰會，並會見梅德韋傑夫，討論進一步發展兩國戰略協作夥伴關係。
5	2010/9/27	梅德偉傑夫赴北京與胡錦濤舉行會談。兩國元首共同出席原油管道工程竣工儀式和多項合作的簽字儀式，並共同發表二戰勝利 65 週年聯合聲明。
6	2010/11/11	胡錦濤在首爾參加 G20 峰會，並會見俄羅斯總統梅德韋傑夫。就推動「中」俄戰略協作夥伴關係向前發展及共同關心的重大國際和地區問題深入交換意見。

參、頻繁會面所顯示的意義

「中」俄雙方高層日益頻繁會面，不僅顯示兩國之間的關係日益密切，更將影響到全球的權力平衡與區域安全，其顯示出的主要意義如下：

一、加強「中」俄戰略協作夥伴關係

自 1996 年「中」俄發展戰略協作夥伴關係以來，雙方建立了定期互訪的多層級對話機制。2001 年 7 月，中共國家主席江澤民與俄羅斯總統普丁於莫斯科簽訂《中俄睦鄰友好合作條約》，成為發展「中」俄戰略協作夥伴關係之綱領性文件。其後雙方分別於 2004 年與 2008 年批准兩份《中俄睦鄰友好合作條約》之實施綱要，內容至為廣泛。此期間在邊界劃界方面，雙方關於「中」俄國界東段、西段、中段的協定，亦相繼簽訂，暫時解決多年邊界爭議問題。

「中俄戰略協作夥伴關係」係以雙邊關係機制化為主要運作方式，有關會晤機制主要有：

- (一) 高層定期會晤機制：兩國國家元首與總理每年會晤一次，就共同關注之議題深入交換意見，建立熱線電話聯繫。
- (二) 國際協商制度：雙方將利用各種場合在各層級上就涉及之重大利益與共同關心之區域性、全球性重大問題交換資訊與意見，以協調雙方的立場。
- (三) 雙方合作協調機制：兩國建立「俄中總理定期會晤委員會」，負責雙方在能源、運輸經貿、科技、核能等重要領域之合作。
- (四) 民間交流機制：雙方建立一個綜合性之民間友好機構——「俄中友好、和平與發展委員會」。透過社會各界人士的參與，加深雙方人民之理解與信任，以奠定兩國人民世代友好基礎。

二、共同打擊恐怖主義分離主義極端主義

2001 年 7 月「中」俄聯手成立「上海合作組織」，兩國領導人透過該組織定期會面，就有關邊界安全以及共同打擊恐怖主義、民族分離主義、宗教極端主義方面，取得合作共識。911 事件後，「上海合作組織」通過《關於地區反恐機構的協定》，根據該協定自 2002 年至今已舉行 7 次聯合反恐軍演，使西方各國開始正視「上海合作組織」的存在與發展。

三、加強能源合作關係

能源議題是「中」俄高層會晤主要會談焦點，能源方面的合作近年來大幅

增長。在石油能源的合作上，2000 年中共的石油進口量中俄羅斯僅占 2.1%，2007 年已增長至 14.2%。2009 年中共石油進口的國家比例為，沙烏地阿拉伯 24%，其次為安哥拉 20%，俄羅斯雖僅占 7%，惟今年俄「中」管線「泰納線」（自東西伯利亞泰舍特至太平洋沿岸的納霍德卡港並鋪設一條支線從斯科沃羅季諾至中國大陸的大慶）竣工後，預計俄羅斯可在 2011 年後，透過該輸油管線每年向中共出口 1,500 萬噸原油，使「中」俄石油的合作邁入新的里程碑。在天然氣方面，因為中共與俄羅斯無法就天然氣價格達成共識，導致拖延雙方合作進程。但 2009 年「中」俄分別簽署《關於俄羅斯向中共供應天然氣基本條件的協議》及《關於俄羅斯向中共出口天然氣的框架協議》，擬定了俄羅斯向中共出口天然氣的基本商業技術指標，預計 2014 年後將開始加快天然氣合作步伐。

四、增進兩國經貿關係

經貿問題是「中」俄總理定期會晤最主要議題，根據今年「中」俄總理第 15 次定期會晤聯合公報，雙方將共同採取各種方式，促進雙邊貿易結構多元化，擴大兩國在高科技領域交流合作，實現兩國經濟以創新型發展模式轉變。估計今年「中」俄貿易總額，將突破 600 億美元，同時雙方表示往後雙邊貿易的計價，更將以各自本國貨幣為計價單位，不但使「中」俄的經貿關係進入新頁，同時將影響到美元在國際貨幣市場的地位。

五、促進雙邊文化交流

根據《中俄總理第 15 次定期會晤聯合公報》第七點，雙方指出，「俄語年」與「漢語年」活動成為兩國文化交流中的里程碑，豐富了兩國人文合作內涵，有助於雙邊發展戰略協作夥伴關係。2010 年雙方共同舉辦的活動獲得良好的社會迴響，得到社會各界人士的廣泛參與及認可。據估計截至今年 10 月底，「中」俄邊境旅遊人數達到 52 萬餘人次，比去年同期增長 6.42%。

六、對臺灣海峽兩岸關係議題

俄羅斯獨立初期對兩岸關係態度模糊，1991 年蘇聯爆發「819 事件」，中共駐俄大使在這場政變中對俄民主激進改革派採反對態度，使雙方的關係蒙上陰影。而我國當時曾積極與俄羅斯發展友好關係，除了派外交部次長章孝嚴訪俄外，還捐贈俄方 10 萬噸稻米。俄羅斯海軍上將西多羅夫於 1996 年訪臺，還曾表示俄羅斯軍售對象沒有限制。我與俄羅斯的互動終於引起北京當局的注

意。1996 年「中」俄建立戰略協作夥伴關係以來，雙方領導人會面所發表的聯合公報與聲明中，開始經常提及「一個中國」問題。1996 年 3 月臺海危機爆發，俄「中」雙方於同年 4 月發表聯合聲明，表示俄方在兩岸關係上係採取「一個中國」立場，認為臺灣問題純屬「中國」內政，俄方不與臺灣建立官方關係，俄方只承認「一個中國」。而後 1998 年 11 月，江澤民赴莫斯科與葉爾欽會晤，俄方提出對臺的「四不政策」：1. 不支持「兩個中國」或「一中一臺」。2. 不支持臺灣獨立。3. 不支持臺灣加入聯合國及其他由主權國家組成的國際組織。4. 不向臺灣出售武器。這成為日後俄羅斯在臺灣問題上的基本立場。

今年 9 月，俄「中」領導人會晤後發表《關於全面深化戰略協作夥伴關係》之聯合聲明中，俄方再度重申支持中方在臺灣、西藏、新疆問題上立場，以維護中方國家統一與領土完整。11 月《中俄總理第 15 次定期會晤聯合公報》中，俄方於第一點聲明中重申堅定支持中方在維護國家主權之獨立性、國家安全及領土完整上所做之努力，雖未明確言及「臺灣問題」等字眼，卻可瞭解俄方近年來在臺海問題上的基本立場。

肆、結語

回顧「中」俄兩國關係史，歷史上少有一個時期像當前的關係這麼緊密。冷戰後全球戰略環境的變遷，美國的一超獨霸與北約的東擴，「中」俄兩國在國家生存發展上的需求與互補合作，促使「中俄戰略協作夥伴關係」達到前所未有的高點。與此同時，「中」俄兩國領導人的互訪與會面頻率亦達前所未見高峰。俄「中」雙方領導人會談重心，係從全球戰略高度，面對當前變遷中多極化與全球化的世界，強調國家間的互賴增加，加強「中俄戰略協作夥伴關係」和睦鄰友好合作關係，開放合作、互惠雙贏，以建立兩國的共識。兩國總理的定期會晤機制，則就兩國元首所達成的共識，落實兩國所簽訂的各項合作，以及深化兩國睦鄰合作，此外更繼續互相支持對方維護國家主權、安全及領土的完整。整體觀之，如與歐美國家相較，「中」俄兩國領導人的頻繁互訪與會晤機制，顯示出兩國關係已進到歷史高度。

大陸民用航空工業發展研析

An Analysis of Civil Aviation Industrial Development in
Mainland China

楊志恆 (Yang, Chih-Heng)

世新大學行政管理學系兼任副教授

壹、前言

2010 年 11 月 15 日，第五屆中國國際航空航太高峯論壇在珠海舉行，中共主管航空運輸與生產的部門主管都出席這次高峰會。這場會議其實真正的意義是為中共自行研製的 C919 大型客機啟動用戶簽約造勢。這是中共航空史上新旅程的一頁。根據中共的統計資料，到 2010 年 10 月止，中共註冊的 1,636 架運輸類的民用飛機中，屬於大陸自行生產的僅有 18 架，所占比例不足 1.1%。但是，從 C919 型客機啟動用戶以後，將大為改觀。根據中共商用飛機大型客機總設計師吳光輝表示，法國空中巴士和美國的波音客機分別以 A 和 B 開頭，中共首款大飛機以 C 開頭，寓意中共立志要躋身國際大型客機市場，形成國際 ABC 鼎足而立的格局。中共商用飛機營銷部部長陳進也表示，座位 168 個的 C919 型將在 20 年內，達到年產 150 架及年產新支線飛機 50 架的目標。很明顯地，這對未來大客機需求量大的大陸民用飛機而言，肥水不流外人田，法國和美國將不再占有市場優勢。

貳、中共大型飛機發展的戰略

一、科技強國戰略的項目與發展則

整體而言，中共很清楚，要成為一個像美國一樣的世界強權，只有經濟與軍事力量成長是不夠的，也難持續成長。根本的國力基礎還是在於科學技術。這其實早在鄧小平推動經濟改革開放政策時，就已經著手進行。相對而言，大

型飛機的發展計畫是比較遲，它是在 2007 年 2 月 26 日溫家寶主持國務院常務會議時批准，並同意籌組發展大型客機股份有限公司正式啟動。這項計畫是根據 2006 年 2 月 9 日中共國務院公布的《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006～2020 年）》，將大飛機與載人航太工程、「嫦娥工程」等一起被列入該綱要的十六個國家重大科技專項之一。其他的十六個重大專項還包括：核心電子器件、高端通用晶片及基礎軟體，極大型積體電路製造技術及成套工藝，新一代寬頻無線移動通信，高檔數控機床與基礎製造技術，大型油氣田及煤層氣開發，大型先進壓水堆及高溫氣冷堆核電站，水體污染控制與治理，轉基因生物新品種培育，重大新藥創製，愛滋病和病毒性肝炎等重大傳染病防治，高解析度對地觀測系統；其中許多專項受到國際的高度關注，對整體提升中共綜合國力發展很重要。

事實上，中共在這份《綱要》文件中所列的項目，都是圍繞國家目標有關的重要領域及優先的計畫與戰略產品、關鍵性技術或重大工程計畫的重大專項。這些項目中共定調的發展原則有五個：一是緊密結合經濟社會發展的重大需求，培育能形成具有核心自主知識產權、對企業自主創新能力的提高具有重大推動作用的戰略性產業；二是突出對產業競爭力整體提升具有全局性影響、帶動性強的關鍵共同性技術；三是解決制約經濟社會發展的重大瓶頸問題；四是體現軍民結合、寓軍於民，對保障國家安全和增強綜合國力具有重大戰略意義；五是切合大陸國情，國家能力能夠承受。這些原則顯示中共想藉科技來強國的企圖心。

二、大型飛機發展的策略——軍民兩用

自主性發展是上述幾項原則的核心。根據中共過去的發展經驗，一旦外交、政治等問題與外國有糾紛時，科技的獲得就很被動。因此，不研發生產，永遠是空白。這是中共執意發展大型飛機的戰略考量。其實，不僅僅是民用飛機採購問題，在軍用運輸機的採購，更是會受到制約。尤其是向來是中共先進武器裝備來源的俄羅斯，更會考慮到中共軍力強大後，對其安全威脅。因此，對中共飛機的出售，考慮的因素更多。最明顯的例子就是中共想要從俄羅斯採購伊爾-76 型軍用運輸機，以及伊爾-78 型空中加油機，俄羅斯遲遲未能交機。中共早在 1990 年代，就從俄羅斯購買 14 架伊爾-76 軍用運輸機。為進一步提高空運能力，中方一直與俄方洽談，準備大量購買伊爾-76 軍用運輸機。

2005 年夏，中、俄兩國舉行「和平使命-2005」聯合軍演後，根據俄羅斯媒體報導，中共積極向俄羅斯要求購買 34 架伊爾-76MD 軍用運輸機和 4 架伊爾-78MK 空中加油機，總金額 15 億美元。伊爾-76 運輸機的載運量為 40 噸，可運載 150 名士兵或 120 名空降兵，也可裝運各種裝甲車、高射炮或防空導彈。伊爾-78 加油機由伊爾-76 軍用運輸機改裝而成，該型加油機主要用於為遠程轟炸機、航空兵飛機和軍用運輸機進行空中加油，同時還可用作運輸機，並可向機動機場緊急運送燃油。據報導，該型加油機可攜帶 35 噸航空油料，同時為 3 架飛機加油，每分鐘可加油 2,200 多升。對中共打擊新疆與西藏的分離主義運動，及處理突發事件的戰力提昇，作用相當大。

中共考慮購買這兩種飛機還有原因，除了快速運送部隊及裝備，以提升機動打擊能力外，還可以提高過去採購的俄式裝備的配套利用效果。例如蘇愷-30MKI 戰鬥機加裝與伊爾-78MK 相匹配的空中加油接頭後，其航程將增大到 9,000 公里，是原有航程的 3 倍。中共空軍中的俄式裝備不少，為了最大限度地發揮武器裝備配套使用之後的威力，中共空軍在運輸機及加油機方面自然會考慮俄式裝備。然而，中共興致勃勃，俄羅斯卻一再潑冷水，拖延交貨期。2006 年 9 月 18 日，俄羅斯向中共表示，該項契約執行有困難而延擱。此一理由不為中共所接受，中共甚至取消俄羅斯國防部長當年 9 月份訪問北京的計畫；連同本來要洽簽的軍用直昇機及其它武器約八億美元的採購也被中共推遲。由於中共採購運輸機來源有限，為避免大型飛機獲得受制於俄羅斯，自行研製生產的呼聲不斷。就時間點而言，2006 年 9 月俄羅斯宣布延期交機以及擅自抬高價錢之後，溫家寶就於 2007 年 2 月批准發展大型客機，其間的因果關係相當明顯。特別是大型客機研製生產計畫的幕後推手國防科工委，¹原本想從採購的伊爾 76 與伊爾 78 型運輸機計畫中，要求俄羅斯比照蘇愷-27 戰機採購，技術轉移，但這次俄羅斯反反覆覆的態度刺激了國防科工委。在 2007 年 1 月，國防科工委秘書長黃強即表示，生產大飛機代表一個國家競爭力的制高點，中共將通過軍民統籌來推進大飛機的研製。不過，他也坦承，大飛機研製的難度很大，週期也比較長，他估計中共至少需要 2~3 個五年計畫才能開花結果。

¹ 中共國防科工委在 2008 年 3 月國務院機構改革中撤銷，業務併入新成立的工業和信息化部。

參、「軍民融合」式的經濟發展與國防建設兼籌並進

大飛機計畫對中共而言，是一項符合胡錦濤強調的經濟發展與國防建設兼籌並顧的重大計畫。首先從經濟效益的角度來看，根據中外飛機製造商的估計，在未來 20 年間，大陸至少還需要增加 1,500 架的大型客機，若欲採購至少需要約一千億美元。這一項龐大的商機是中共民航局與國防科工委積極合作推動大型飛機計畫的背景。

中共大飛機計畫包括大型運輸機和大型客機兩個機型，大型運輸機是指軍用運輸機和民用貨機，是軍民兩用的專案計畫。根據中共的規劃，軍用項目將設在西安，民用項目放在上海。過去在 1992 年上海飛機公司曾經與美國麥道公司有簽署 MD90 型的組裝合作，有累積豐富經驗。西安飛機工業公司也曾經在 1982 年與蘇聯合作過，將「運七」中短程運輸機改良為客載量 60 人的客機。另外，中共也充分利用在 1980 年代與美國剛剛建交後的一段外交關係「蜜月期」間，從美方獲得相當多的軍事科技，包括航電系統與發動機系統技術，來改良其軍用運輸機性能。因此，不論是上海或是西安的飛機公司都有豐富的國外技術經驗累積，且都是可以軍民通用的技術。

事實上，從市場需求的角度來看，根據美國波音公司的估計，未來 20 年中國大陸將需要 2,600 架客機；法國空中巴士公司估計至少需要一千七百九十多架左右百人以上座位的客機。以客機壽命約 20 年，貨機 30 年來推算，中共目前的飛機量一千六百架左右，若以逐年淘汰方式換新機，在達到飽和狀態後，未來平均一年也需要採購五十至八十架左右飛機，採購的金額相當龐大。如果加上西部大開發後的新需求量，民用客機的市場更大。再加上軍用運輸機的需求，則需求量將更為龐大。事實上，每年光是汰舊換新的採購金額，用來自行研製開發，經費綽綽有餘。因此，中共國防科工委與民航局要聯手推動大飛機計畫的原因，道理就不難理解了。

其實，從中共推動發展大飛機計畫的背景來看，中國大陸已經將其民用航空工業的發展，導入軍民融合的發展模式。也已經與其國內經濟、工業、國防、外交等許多領域發展結為一體。除了滿足民用航空運輸需求外，更重要的是提升國防工業以及整體工業技術水準，帶動持續經濟發展。更何況研製大飛機是非常高的現代化產業，目前國際上也只有美國、俄羅斯與歐洲四國擁有這種能力而已，中共的國產大飛機一旦能夠在大陸市場立穩腳步，未來將可以為

走向國際市場參與各國的競爭，為躋身飛機大國奠定基礎。

肆、制約因素尚待克服

目前中共在天津濱海新區的航空城，已經成立與法國空中巴士公司聯合生產 A320 客機的生產組裝線，這是空中巴士第一條在歐洲以外的工廠。它是中共總理溫家寶在 2005 年 12 月訪問法國之際，購買 150 架空中巴士 A320 系列客機，總價 97 億美元換來的。空中巴士公司同意轉移 A320 型機的機翼結構製造技術，也同意中共參與 A350 型客機的開發工作。空中巴士公司也在北京設立技術研發中心進行技術移轉與工業合作。在不到半年內，2006 年 4 月胡錦濤訪問美國時，也向波音公司採購 150 架 B737 型客機。波音公司併購麥道公司之後，過去麥道公司與中共的合作關係也轉移給波音公司。目前，全球波音客機重要零組件有超過 36% 是在中國大陸製造。波音公司現在與中共的成都、哈爾濱和瀋陽的飛機製造廠的合作項目分別包括全新的 B787 客機複合材料與方向舵、翼身整流罩、垂直尾翼前沿。另外，也在上海浦東機場設立大型客機維修與改裝中心。

從目前中共與世界最大的兩家大型民用客機合作的情形來看，中共還是在以大量金額採購，換取技術轉移的階段。當然，空中巴士公司也好，波音公司也好，中共大飛機計畫的長遠目標就是同他們競爭市場；因此，他們在技術轉移給中共時，也格外謹慎。除了與他們合作外，許多關鍵性因素，中共還是需要自己突破。根據大陸中國航空第二集團公司科技委副主任崔德剛在 3 年前表示，為保證研製民用大型飛機具有國際競爭力，達到適航標準，中共還有 10 項關鍵技術待突破。包括：民用大型飛機總體設計技術、現代民用飛機的氣動特性預測方法、民用大型飛機的雜訊預測和減噪音措施、民用大型飛機載荷確定技術、高效結構和強度設計技術、長壽命高可靠性結構設計技術、防雷設計和抗高度輻射設計、多輪起落架設計技術、先進複合材料結構設計技術、適航審定的特殊要求的鑑定技術。

最近在珠海舉行的第五屆中國國際航空航太高峯論壇，特別針對適航審定能力建設進行檢討時，中共民航局航空器適航審定司副司長殷時軍就表示，目前適航審定能力建設方面需要解決的問題包括組織機構不盡完善、法規不夠健全、人力資源比較匱乏、技術研究基礎薄弱、建設經費嚴重不足等。他們計劃在現有 3 個適航審定中心的基礎上，新建北京發動機適航審定中心和西安適航

驗證技術研究中心，形成完善的適航審定組織體系；在適航審定隊伍建設方面，當逐步在省區監管局內成立三級適航審定結構的同時，考慮組建局方的試飛員隊伍。適航審定能力建設只是其中的一個問題而已，還有其他好幾項也還待突破。顯然，要解決大飛機計畫中的關鍵技術制約問題，中共還有一段艱辛的歷程要走。

伍、結語

中共對製造民用大飛機的標準訂得相當高，要求在安全性、可靠性和舒適性三項關鍵評價標準上，不能低於波音和空中巴士公司製造的現有飛機。要達到這些目標就很不容易了，何況目前中共民用飛機產業規模還小，技術相對薄弱，民用大型飛機還沒有走完一個真正意義上的先進民用飛機研製的全過程，與世界先進水準還有較大差距的條件下，想要在國務院發布的《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006～2020 年）》期程內，取得突破重大成果是相當不容易。不過，中共對民用航空工業的未來發展，現在已經與其國內的經濟、工業、國防、外交等許多領域發展結為一體，可說是傾國家總體力量在發展。中共國務院也希望它能發揮帶動內需，及經濟持續發展中產業結構調整的火車頭功能。中共當局對它的期待相當高，至於能否實現，就看它能否被堅持地發展下去。

大陸社會醫療保險政策體系 及現況評析

Evaluation of the Current Social Health Insurance Policy
and System

田昭容 (Tien, Chao-Jung) *

玄奘大學兼任講師

摘 要

為緩解因改革開放而日益加劇的貧富不均所造成的社會不公平性，中國大陸近年來進行多方的政策調整，尤以社會醫療保險政策改革（以下常簡稱「醫改」）最為迫切而備受高層關注。然因正在進行的醫改進程面臨著空前的挑戰，故本文試就公共政策的視角，針對大陸現行的醫療保險（以下常簡稱「醫保」）制度及其相關的政策體系加以解析其潛在的問題；另本文也從公共政策面進行簡要的文獻探討。最後，再從臺灣現行的全民健保政策出發，對大陸正進行的醫改提出幾點簡單的參考意見。

關鍵詞：社會醫療保險、城職保、新農合、城居保、社會補充醫療保險

壹、前 言

自改革開放以來，中國大陸雖經濟獲得高速成長，但貧富差距也因而日益

* 作者為北京大學政府管理學院管理學博士。

擴大，致使人民內部的矛盾、衝突加劇。近年來，中共高層對此現狀予高度的關注，從 2004 年中共中央總書記胡錦濤在十六屆四中全會提出「構建社會主義和諧社會」的說法即可印證。¹因此，為緩解社會的不公平性及兼顧社會正義，大陸正積極進行多方的政策調整中，尤以醫療保險政策最為顯著。

又，胡錦濤在中共的十七大報告中指示：「努力使全體人民學有所教、勞有所得、病有所醫、老有所養」。之後，中共又陸續先後發布各種的配套方案，這在在顯示：醫療服務與醫療保障確是大陸高層當今高度關注的核心議題。

然醫保政策涉及醫療衛生、社會保障、公共財政、民政救濟等多個部門及領域；因此，大陸正在進行的醫改進程面臨空前的挑戰，自是預料中的。

本文就現行的醫療保障制度內容：「城職保（城鎮職工基本醫療保險）」、「城居保（城鎮居民基本醫療保險）」、「新農合（新型農村合作醫療）」與「社會補充醫療保險」及其所依據的八個政策體系，作梳理並加以探索；從而對大陸目前「看病難、看病貴」的窘境找出政策中的深層問題，也將從臺灣現行的全民健保政策為參考，對大陸醫改提出幾點簡單的意見。

貳、關於大陸社會醫療保險政策的文獻回顧

臺灣的文獻中，有如：林瑤棋醫師曾對大陸的醫療機構及民眾的就醫實務面略加論述；²高雄市醫師公會理事長蕭志文就參訪某醫院、以臨床為視角看大陸的醫療問題；³學者孫行健曾為文簡述大陸的醫保問題；⁴學者江暢興雖曾對醫療制度弊端稍做論述，但全文主要是描述大陸的醫療亂象；⁵另外尚有楊

¹ 《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》（2004 年 9 月 27 日），2010 年 5 月 15 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-09/27/content_2027021.htm。

² 林瑤棋，「中國大陸醫療體制及醫療保險」，《臺灣醫界》，第 33 卷第 1 期（民國 79 年 1 月），頁 28-29。
林瑤棋：是作家及姓氏源流研究專家，在台中大雅鄉開設真生診所。

³ 蕭志文醫師，「初探大陸醫療現況」，《高雄醫師會誌》，第 34 期（民國 90 年 10 月），頁 3-5。

⁴ 孫行健，「中國大陸社會保障制度的改革及面臨的難題」，《中共研究》，第 31 卷第 5 期（1997 年 5 月），頁 99-111。孫行健：查無他服務的單位及職務（透過「中共研究雜誌社」和網路查詢）。

⁵ 江暢興，「大陸醫療業的積弊與改革」，《中共研究》，第 33 卷第 9 期（1997 年 5 月），頁 62-69。江暢興：查無他服務的單位及職務（透過「中共研究雜誌社」和網路查詢）。

仲源、⁶李珮謙、⁷李嬌瑩⁸等，曾各自在撰文，略述大陸的醫保問題或政策。

大陸相關的研究，如：衛生部衛生經濟研究所所長蔡仁華教授針對大陸醫保改革曾提出評論；⁹賈洪波對大陸基本醫療保險適度繳費率作深入探究；¹⁰勞動和社會保障部部長田成平在其專書¹¹及葛延風與貢森的合著¹²中，分別對大陸的醫保議題進行析論；清華大學公共管理學院教授楊燕綏研究大陸醫保的供需關係；¹³河南財經學院公共管理學院院長張茂松認為，大陸在醫療保障立法、醫療衛生規劃和資源配置、政府投入及監管都存在嚴重的責任缺失；¹⁴上海財經大學公共經濟與管理學院教授劉小兵將基本醫療服務界定在急、危重症範圍之內；¹⁵中國社會科學院研究生院經濟學博士和春雷則認為，基本醫保政策也應該定位於「保大病」；¹⁶鄭州大學第一附屬醫院的王忠信和史芳指出，大陸醫改的結果，參保者承擔比過去更多的費用；¹⁷北京大學學者陳瑤、陳鋼、劉國恩以及中國醫療保險研究會副會長兼秘書長熊先軍四人利用國務院的調查資料，分析城鎮居民的疾病經濟負擔¹⁸……等。

⁶ 楊仲源，洪謙德教授指導，「中國城鎮醫療保險制度改革及其發展之研究」，國立臺灣大學國家發展研究所博士論文（民國 97 年 7 月）。楊仲源：建國科技大學副教授。

⁷ 李珮謙，李妙純博士指導，「中國醫療保障體制改革之初探——以上海為例」，國立中正大學社會福利研究所碩士論文（民國 95 年 12 月）。李珮謙：高雄醫學大學老師。

⁸ 李嬌瑩，魏艾指導，「中國大陸社會保障體制下的醫療保險改革」，國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程第二屆碩士論文（民國 91 年 7 月）。李嬌瑩：國防大學副教授。

⁹ 蔡仁華主編，中國醫療保障制度改革實用全書（北京：中國人事出版社，1997 年，第一版）。

¹⁰ 賈洪波著，中國基本醫療保險適度繳費率研究（長春市：吉林大學出版社，2009 年 5 月，第一版）。賈洪波：北京航空航天大學公共管理學院社會保障研究所副所長。

¹¹ 田成平主編，社會保障制度建設（北京：人民出版社，2006 年 7 月，第一版）。

¹² 葛延風與貢森，中國醫改：問題·根源·出路（北京：中國發展出版社，2007 年）。葛延風：國務院研究發展中心社會發展研究部副部長、研究員；兼任中國社會學會理事，為享受國務院頒發的政府特殊津貼的專家。貢森：國務院發展研究中心社會發展研究部副部長、研究員、研究室主任。

¹³ 楊燕綏，「新醫改成敗，醫保經辦機構能力建設是關鍵」，中國人事報（北京），2009 年 4 月 15 日，版 4。

¹⁴ 張茂松，「醫療保障中的政府責任研究——兼論我國醫療保障中的政府責任缺失」，經濟經緯（鄭州），2007 年第 4 期，頁 85-88。

¹⁵ 劉小兵，「中國醫療保險費率水準研究」，醫學與社會（武漢），第 7 期（2002 年），頁 69-74。

¹⁶ 和春雷，「基本醫療的政策定位：抓大病、放小病」，中國國情國力（北京），第 11 期（1998 年），頁 14-15。和春雷：1997~1999 年在中國社科院工業經濟研究所從事博士後研究；現就職於中國再保險公司。

¹⁷ 王忠信與史芳，「拒付制，醫保改革過程中的雙刀劍——談醫院與醫療保險管理部門在醫保改革中的定位」，經濟師（太原），第 4 期（2006 年），頁 69-70。王忠信：鄭州大學第一附屬醫院財務處高級會計師。史芳：鄭州大學第一附屬醫院教師。

¹⁸ 陳瑤、熊先軍、劉國恩與陳鋼，「我國醫療保險對城鎮居民直接疾病經濟負擔影響研究」，中國衛生經濟

在外文的著作中，斯德哥爾摩國際和平研究院院長 Bates Gill 指出，大陸因政府經費困難，對傳染疾病的防治尚缺完善的體系且城鄉的差距大、照顧老人的退休保險制度覆蓋率低等問題難以加以改善。¹⁹德國科隆大學社會政策系教授 Hans Jürgen Rösner 認為大陸 1990 年初期建立的基本退休保障制度和 1998 年政府想把退休制度擴大為健康保險制度並不成功；另經大規模市場調查，並以國際的觀點看大陸的健康照顧策略。²⁰Ryan Manuel 把大陸健康照顧系統的改革歷程分為三個階段，指出：目前大陸的醫保體制缺少監督、協調與管理；因此強調大陸未來的醫改，應從制度面著手。²¹Wan He 等人指出中國大陸因人口的急速老化造成健康照護成本及財政的困難，並經由問卷調查，探討老年人口的健康照護情形。²²美國蘭德公司（RAND）的研究員 Sai Ma 和 Neeraj Sood 以國民的健康狀態等指標，在中國大陸與印度間做了相關的比較，並針對這些指標，提出兩國將來面對的主要挑戰和政策的意涵，如：減少政府的支出、減少醫療資源濫用、擴大對窮人的照顧等。而中國大陸可以向印度學習的是：擴大私人醫療資源及減少對藥物的管制和行政成本；印度可向中國學習的是：擴大健康基礎的支出，對傳染病的控制。²³Yuanli Liu 和 Keqin Rao 在 2001 年，以大陸鄉村的健康照顧為對象，進行調研，再與決策者作面

（北京），第 28 卷第 2 期（總第 312 期）（2009 年 2 月），頁 13-16。陳瑤與陳鋼：兩人皆為北京大學中國醫藥經濟研究中心的青年衛生經濟研究學者；劉國恩：北京大學中國醫藥經濟研究中心主任及光華管理學院應用經濟學教授。

¹⁹ Bates Gill, "China's Health Care and Pension Challenges", *Testimony before the U.S.-China Security and Economic Review Commission Hearing on Major Internal Challenges Facing the Chinese Leadership* (Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.), (February 2 and 3, 2006.).

²⁰ Hans Jürgen Rösner, "China's Health Insurance System in Transformation: Preliminary Assessment, and Policy Suggestions", *International Social Security Review* (Blackwell Publishing Ltd, Oxford, UK), Vol.57 (March, 2004), pp.65-90.

²¹ Ryan Manuel, "China's health System and the Next 20 Years of Reform", *China: The Next Twenty Years of Reform and Development* (ANU, The Australian National University, July 2010), pp.363-391. Ryan Manuel: 在 Oxford 大學是一個羅得學者（Rhodes scholar）和博士生（doctoral student），曾鑽研過與中國相關的議題。http://epress.anu.edu.au/china_update2010/pdf_instructions.html.

²² Wan He, Manisha Sengupta, Kaiti Zhang and Ping Guo, "Health and Health Care of the Older Population in Urban and Rural China: 2000", *International Population Reports* P95/07-2, U.S. Government Printing Office (Washington, DC), 2007. Wan He 和 Manisha Sengupta：兩人為美國人口調查局研究員。張愷悌（Zhang Kaiti）：中國老齡科學研究中心主任。郭平（Guo Ping）：中國老齡科學研究中心高級研究員、副主任。

²³ Sai Ma and Neeraj Sood, "A Comparison of the Health Systems in China and India", *Center for Asia Pacific Policy, International Programs at RAND* (Washington, DC), 2008.

對面的交流，進而將研究結果成功地轉變為政府決策的內容；強調研究者要善用策略以影響決策的產生。²⁴Gregory C. Chow 研究 1949 年以來，大陸醫療制度的演變歷程，並以江蘇省宿遷市的醫療改革經驗，證明了醫療供給民營化的正面影響；最後，針對醫療政策進行介紹和評價。²⁵

經以上的梳理，本文發現學界對大陸的醫保政策較缺乏專文、專案的研究。而現有的少數中文文獻中，多出自大陸的學者；外文文獻則不多見，且很大的比重是出自華人學者；其中，從公共政策為出發點的更顯得不多，也缺乏系統性。由於社會醫保政策原本為一有機整體，片段式的研究無法窺其全貌，也不利於研究的準確性。因此筆者試著以較全面及扼要地方式檢視大陸的醫保政策。在分析其潛在的問題、矛盾與缺失之前，將先略述其醫改的動因及其核心內容。

參、大陸醫改的背景因素及其醫保政策體系的核心內容

一、大陸醫改的背景因素

大陸自改革開放，走向市場經濟後，大部分的醫療體系也隨之走入私有化，使得醫療費用日趨高漲；這不僅阻礙農村貧困人群脫貧的步伐，也使得已經脫貧的人群可能因病而被拋回貧困行列。聯合國《2005 年人類發展報告》對此現象曾指出：公平性是發展中國家反貧困治理的基本戰略，而因病返貧是中國大陸尤其是農村公共需求與供給不對稱的現實反映。據統計，農村貧困者中有 70% 是因疾病造成的；²⁶且由於有傳染性質的「貧窮疾病」，必會威脅到全體國民的健康，甚或經由各種方式增加社會、經濟等運行的成本。²⁷

為因應反貧困治理的嚴峻現實，大陸必須選擇符合新發展觀的綜合反貧困

²⁴ Yuanli Liu and Keqin Rao, "Providing Health Insurance in Rural China: From Research to Policy", *Journal of Health Politics, Policy and Law* (Copyright . 2006 by Duke University Press.), Vol.31, No.1 (February 2006.), PP.71-92. Yuanli Liu：哈佛大學公共衛生研究所健康政策與管理系高級講師。Keqin Rao：中國北京衛生部官員。

²⁵ Gregory C. Chow, "An Economic Analysis of Health Care in China", *Word Scientific*, April 2010. 鄒至莊（Gregory Chow）：美國普林西頓大學（Princeton University）的教授。

²⁶ 遲福林，「中國公共需求變化與反貧困治理[N]」（2005 年 12 月 16 日），2010 年 3 月 9 日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/3947878.html>。

²⁷ 葛延風與貢森，中國醫改：問題·根源·出路，頁 43。

路徑。²⁸其中，最直接的手段，就是建構覆蓋面廣、人人看得起病的社會醫保政策，透過國民收入的再分配，對弱勢群體進行保護；²⁹因為，衛生資源的合理配置，除了依靠市場機制外，尚需充分發揮政府的宏觀調控作用。³⁰因此，胡錦濤在十七大提出：「社會保障是社會安定的重要保證」要以「基本醫療、最低生活保障制度為重點」、「健康是人全面發展的基礎」³¹的說法。這符合「商業化與市場化的道路不符合醫療衛生事業發展的規律」³²的主張。

因而關於大陸醫保政策的改革，不管是主政者的主觀判斷、內部社會的客觀需求，或是國際間的相互影響（如：聯合國《2005 年人類發展報告》針對大陸醫保問題的研究），大陸當局都得積極地加以高度關注與大力度地推動。

二、大陸醫保政策體系的核心內容

目前中國大陸社會醫療保險政策體系所依據的各項政策主體簡略整理：³³

（一）宏觀政策方面

1. 《中共中央國務院關於深化醫藥衛生體制改革的意見》（簡稱《醫改意見》2009 年 3 月 17 日）³⁴

《醫改意見》強調：加快建立和完善以「城職保」、「城居保」、「新農合」等共同組成的基本醫療保障體系，其他多種形式補充醫療保險和商業健康保險為補充，覆蓋城鄉居民的多層次醫療保障體系。

也提出隨著經濟社會發展，逐步提高籌資水準和統籌層次，由中央統一制定基本醫療保險制度框架，逐步實現城鄉基本醫療保險行政管理的統一等意見。

2. 《國務院關於印發醫藥衛生體制改革近期重點實施方案（2009～2011

²⁸ 魏遙，「20 世紀 90 年代以來我國農村反貧困的理論反思與政策選擇」，*生產力研究*（北京），第 7 期（2007 年），頁 22-24。

²⁹ 田成平主編，*社會保障制度建設*，頁 5。

³⁰ 程曉明主編，*衛生經濟學*（北京：人民衛生出版社，2003 年 8 月），頁 7。

³¹ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」（2007 年 10 月 24 日），2010 年 3 月 9 日下載，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content.htm>。

³² 葛延風與貢森，*中國醫改：問題·根源·出路*，頁 7-8。

³³ 本文所指的 8 項中國大陸醫療保險方面的「宏觀」及「具體」政策，內容總共有四萬多字，文章中所引用的內容（包括各項數據），可參閱所標註的各相關網站。

³⁴ 新華社，「中共中央國務院關於深化醫藥衛生體制改革的意見」（2009 年 4 月 6 日），2010 年 5 月 12 日下載，《中央政府門戶網站》，http://www.gov.cn/jrzq/2009-04/06/content_1278721.htm。

年)的通知》(2009 年 3 月 18 日)³⁵

《通知》強調擴大基本醫療保障覆蓋面，提出：三年內，城鄉參保率均提高到 90%以上；2009 年全面推開城鎮居民醫保制度，將在校大學生全部納入城鎮居民醫保範圍；城鎮非公有制經濟組織從業人員、靈活就業人員和農民工參加城鎮職工醫保；靈活就業人員自願選擇參加城鎮職工醫保或城鎮居民醫保；參加城鎮職工醫保有困難的農民工，可以自願選擇參加城鎮居民醫保或等等。

(二) 具體政策方面

1. 《衛生部 財政部關於印發〈公費醫療管理辦法〉的通知》(簡稱《公費醫療辦法》，1989 年 8 月 9 日)³⁶

《公費醫療辦法》明列享受公費醫療待遇的人員涵蓋著：公務員；預算內事業單位在編人員；屬於享受公費醫療單位的離退休人員等。其重要內容有：指定公費醫療醫院及「定點就醫」的點；地方各級人民政府應設立公費醫療管理委員會；享受公費醫療人員的所在單位應設置公費醫療管理機構；辦理公費醫療關係轉移手續等等。

2. 《國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》(簡稱《城職保決定》1998 年 12 月 14 日)³⁷

《城職保決定》的原則是：城鎮所有用人單位及其職工都要參加基本醫療保險，實行社會統籌和個人帳戶相結合。

其覆蓋範圍涵蓋城鎮所有用人單位。繳(保險)費方式，則是以地級以上行政區或縣(市)為統籌單位，並實行基本醫療保險基金的統一籌集、使用和管理。

重要內涵尚有：基本醫療保險費由用人單位和職工共同繳納；建立基本醫療保險統籌基金和個人帳戶；確定統籌基金的起付標準和最高支付限額等等。

³⁵ 國務院辦公廳，《國務院關於印發醫藥衛生體制改革近期重點實施方案(2009~2011 年)的通知》(2009 年 4 月 7 日)，2010 年 5 月 12 日下載，《中央政府門戶網站》，http://www.gov.cn/zwgk/2009-04/07/content_1279256.htm。

³⁶ 法律快車，《衛生部 財政部關於印發〈公費醫療管理辦法〉的通知》，2010 年 5 月 12 日下載，《法律法規》，<http://law.lawtime.cn/d601011606105.html>。

³⁷ 全國人大法規庫，《國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》(2005 年 8 月 4 日)，2010 年 5 月 12 日下載，《中央政府門戶網站》，http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20256.htm。

另外也規範保險的基金要納入財政專戶管理；加強定點醫療機構的管理；國家公務員在參加基本醫療保險的基礎上，享受醫療補助政策。

3. 《國務院辦公廳轉發衛生部等部門關於建立新型農村合作醫療制度的意見的通知》（簡稱《新農合意見 2003》，2003 年 1 月 16 日）³⁸

其目標和原則是：由政府組織、引導、支援，農民自願參加（參加「新農合」，大陸習慣稱之「參合」），個人、集體和政府多方籌資，以大病統籌為主的農民醫療互助共濟制度。在組織管理上，一般採取以縣（市）為單位進行統籌。籌資標準是以實行個人繳費、集體扶持和政府資助相結合的籌資機制。資金管理則是由農民自願繳納、集體扶持、政府資助的民辦公助社會性資金。另外強調：加強對農村合作醫療基金的監管，以及擇優選擇農村合作醫療的服務機構等。

4. 《國務院辦公廳轉發衛生部等部門關於進一步做好新型農村合作醫療試點工作指導意見的通知》（簡稱《新農合意見 2004》，2004 年 1 月 13 日）³⁹

內容強調，嚴禁硬性規定農民參合的指標、向鄉村幹部搞任務包乾攤派、強迫鄉（鎮）衛生院和鄉村醫生代繳以及強迫農民貸款繳納經費等錯誤做法。

要求各級政府要儘快成立新農合醫療協調領導小組，衛生部成立專家技術指導組。合理確定籌資標準；合理設置統籌基金與家庭帳戶；合理確定補助標準；探索手續簡便的報賬方式；嚴格資金管理及加強基金監管。

5. 《國務院關於開展城鎮居民基本醫療保險試點的指導意見》（簡稱《城居保意見》，2007 年 7 月 10 日）⁴⁰

規劃先試點，預計在 2010 年逐步覆蓋全體城鎮非從業居民。並逐步建立以大病統籌為主的「城居保」制度。試點原則要堅持低水準起步，堅持自願原則，不屬於「城職保」制度覆蓋範圍的中小學階段的學生、少年兒童和其他非

³⁸ 國務院辦公廳，《國務院辦公廳轉發衛生部等部門關於建立新型農村合作醫療制度的意見的通知》（2005 年 8 月 12 日），2010 年 5 月 12 日下載，《中央政府門戶網站》，http://www.gov.cn/zwqk/2005-08/12/content_21850.htm。

³⁹ 海南省衛生廳，《國務院辦公廳轉發衛生部等部門關於進一步做好新型農村合作醫療試點工作指導意見的通知》（2007 年 12 月 24 日），2010 年 5 月 14 日下載，《法律法規》，http://www.wst.hainan.gov.cn/news/news_view.asp?newsid=1277。

⁴⁰ 國務院辦公廳，《國務院關於開展城鎮居民基本醫療保險試點的指導意見》（2007 年 7 月 24 日），2010 年 5 月 12 日下載，《中央政府門戶網站》，http://202.123.110.3/zwqk/2007-07/24/content_695118.htm。

從業城鎮居民都可自願參保。

另外，恰當確定籌資水準，有條件的用人單位可以對職工家屬參保繳費給予補助。基金重點用於參保居民的住院和門診大病醫療支出，其他費用可以通過補充醫療保險、商業健康保險、醫療救助和社會慈善捐助等方式解決。有條件的地區逐步試行門診醫療費用統籌。

6. 《民政部 財政部 衛生部 人力資源和社會保障部關於進一步完善城鄉醫療救助制度的意見》（簡稱《城鄉救助意見》，2009 年 6 月 15 日）⁴¹

基本原則為：堅持統籌協調。目標任務是：築牢醫療保障底線。以健全的制度，滿足困難群眾的基本醫療服務需求。實行多種方式救助；堅持以住院救助為主，同時兼顧門診救助；逐步降低或取消醫療救助的起付線，合理設置封頂線；簡化行政程序；多管道籌集資金；嚴格基金的管理和使用等。

肆、大陸醫療保險政策體系潛在的問題及施行現況

一、中國大陸醫療保險政策的範圍、類型及基本內容

為方便評析大陸的醫保政策體系，本文將先針對幾個關鍵概念（Key Concept）進行說明和區分。然後再依據以上各項政策的簡要整理去論述大陸醫保政策體系所涵蓋的範圍、類型及基本內容，進而分析其潛在的問題及施行現況。

概念一：社會保障（Social Security）。本意為社會安全，通常是指一國政府建立的一個對全體社會成員最低生活水準、基本生活權利提供經濟保障的一系列制度安排。從不同的保障方式上看，它可以分為社會保險、社會救助、社會福利、優撫安置等。其中，社會保險是社會保障的核心部分。⁴²

概念二：社會保險（Social Insurance）。根據其特徵可將之界定為：政府通過強制保險的方式，對全體參保國民在遭遇生、老、病、死、傷、殘及失業等風險時提供保險給付，以保障其最基本的生活和醫療照護的一系列制度安

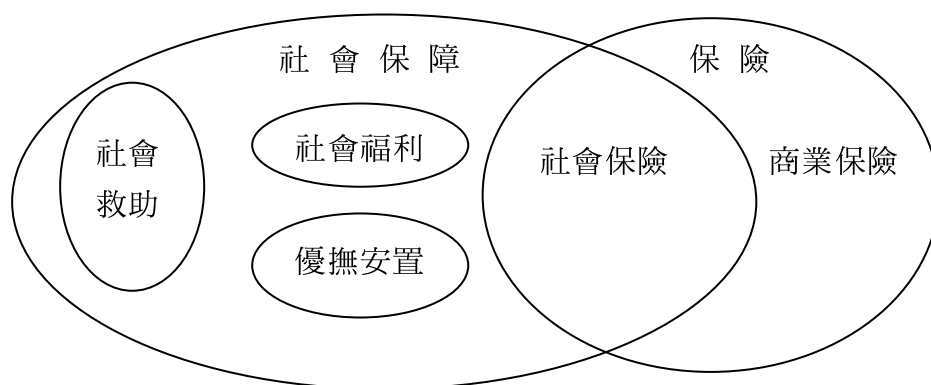
⁴¹ 中華人民共和國民政部，《民政部 財政部 衛生部 人力資源和社會保障部關於進一步完善城鄉醫療救助制度的意見》（2009 年 6 月 22 日），2010 年 5 月 14 日下載，《民政部門戶網站》，http://www.chinaacc.com/new/63_73_/2009_6_23_wa66345053132690021645.shtml。

⁴² 田成平主編，《社會保障制度建設》，頁 2-3。

排。根據被保險的對象，可以分為生育、工傷、醫療、養老、傷殘以及失業…等保險。

概念三：商業保險（Commercial Insurance）。與社會保險比較，商業保險的特徵是：它是一種商業行為，無立法強制實施；它的目的是獲取利潤；它的保費完全由投保人繳納；政府一般要對社會保險承擔財務上的最終責任，而商業保險遵循市場競爭機制；政府對商業保險進行監管，保護投保人的利益。⁴³

在瞭解上述 3 個概念之後，以圖 1 作個小結：



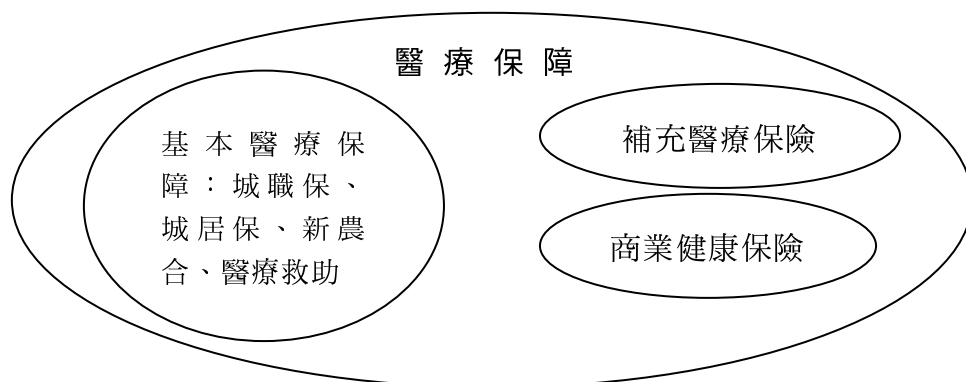
資料來源：田昭容，臺灣地區全民健保的財務困境研究——基於公共選擇視角分析，周志忍指導，北京大學政府管理學院博士學位論文（2010年6月），頁15。

圖 1 社會保障與保險相關概念間關係示意圖

接下來我們將醫療因素加入到上述概念中，並繼續區分以下概念——

概念四：醫療保障（Medical Security）。醫療保障是指國家或團體對所屬成員在醫療服務方面提供保障的一系列制度安排。根據《醫改意見》，大陸是以基本醫療保障為主，補充醫療保險和商業健康保險為輔的一種覆蓋城鄉居民的多層次醫療保障體系。其中，基本醫療保障體系又包括「城職保」、「城居保」、「新農合」和「醫療救助」。《醫改意見》鼓勵企業和個人，參加商業保險及多種形式的補充保險，以解決基本醫療保障之外的需求。據此，其相關概念間的關係圖示如下：

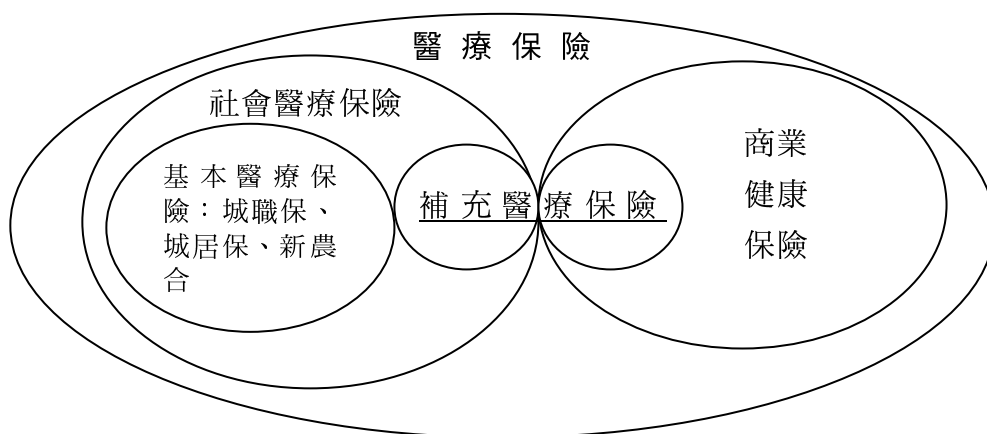
⁴³ 田成平主編，社會保障制度建設，頁6-7。



資料來源：作者自繪

圖 2 中國大陸醫療保障體系構成示意圖

概念五：醫療保險（Medical Insurance）。它是為補償疾病帶來的醫療費用和收入損失的一種制度，將醫保費集中起來建立醫保基金，用於支付醫療保險合同規定範圍內醫療服務費用的一種保險制度安排。其理論基礎仍然是保險的大數法則，以減輕病人的經濟壓力。根據主辦者的不同，大陸的醫療保險可以分為由政府主辦的社會醫療保險、由保險公司主辦的商業健康保險。其中，前者又可以分為基本醫療保險和補充醫療保險。上述概念之間的關係可如下圖表示：



資料來源：田昭容，臺灣地區全民健保的財務困境研究——基於公共選擇視角分析，頁 93。

圖 3 中國大陸醫療保險體系構成示意圖

根據前文所述的大陸醫保政策體系的核心內容及圖 1、圖 2 和圖 3 的說明，我們可以表 1 來表示中國大陸醫療保險政策類型與基本內容：

表 1 中國大陸醫療保險政策類型與基本內容

醫療保險政策類型		醫療保險政策內容
基本醫療保險	城鎮職工醫保	1. 不同群體所適用的醫療保險種類 2. 參保原則與參保率 3. 籌資管道、繳費辦法、支付比例與報銷方式 4. 統籌單位與統籌層次 5. 醫療保險基金管理與監督 6. 醫療服務與定點醫院
	城鎮居民醫保	
	新型農村合作醫療	
	城鄉醫療救助	
	公費醫療	
補充醫療保險	商業健康保險等	7. 基本醫療保險與商業健康保險 8. 醫療保險行政主管部門與經辦機構

資料來源：作者整理

二、不同群體所適用的醫療保險種類

大陸不同類型醫療保險對應的人群如表 2 所示：

表 2 中國大陸醫療保險分類覆蓋人群對應表

醫保類型	基本醫療保險					補充醫療保險
	城鎮職工醫保	城鎮居民醫保	新農合	城鄉醫療救助	公費醫療	商業健康保險等
覆蓋人群	城鎮就業人口；城鎮混合所有制、非公有制經濟組織從業人員；靈活就業人員；農民工	城鎮非就業人口（含中小學階段的學生、少年兒童）；在校大學生；靈活就業人員；農民工	農村人口；農民工	城鄉困難人群，包括城鄉低保家庭成員、五保戶、其他經濟困難家庭人員	公務員；預算內事業單位在編人員；屬於享受公費醫療單位的離退休人員等	有需求、有條件的企業和個人

一、資料來源：作者整理

二、說明：1. 靈活就業人員：以非全日制，臨時性和彈性工作等靈活形式就業的人員，包括失業人員、辭職人員、自謀職業人員、個體經濟組織業主及其從業人員等。
2. 城鄉低保家庭：家庭人均收入低於當地最低生活保障標準、享受國家最低生活保障補助的城鄉家庭。目前，並不是所有的農村都建立了低保制度。
3. 五保是指：保吃、保穿、保醫、保住、保葬（孤兒為保教）。《農村五保供養工作條例》中的五保供養對象，主要包括村民中符合下列條件的老年人、殘疾人和未成年人：無法定扶養義務人，或者雖有法定扶養義務人，但是扶養義務人無扶養能力的；無勞動能力的；無生活來源的。

透過表 2 不難看出，大陸醫療保險政策在適用人群劃分上存在以下問題：

問題一：對國民整體進行過於瑣細的劃分，導致有的群體在適用醫保類型時，存在交叉重疊現象，例如農民工群體可以同時適用於城鎮職工醫保、城鎮居民醫保、新農合，這一方面固然為農民工增加選項，但也會讓農民工無所適從。

問題二：對國民整體劃分過細的另一個後果是，造成「國民待遇」不一致，例如公費醫療群體享受的「超國民待遇」，政策條文將其表述為「享受公費醫療」；城鎮居民醫保、新農合群體所能「享受」的醫療待遇則在支付比例、最高支付限額等方面相對較差，或可稱之為「次國民待遇」；而關閉破產企業職工及其退休人員等群體則無法享有基本醫療保險，不妨稱之為「非國民待遇」。這種差異，有違公共政策制定中的公平原則。

問題三：上述「差異」的存在，顯然違背《醫改意見》中關於「把基本醫療衛生制度作為公共產品向全民提供，……維護公共醫療衛生的公益性，促進公平公正」的總體原則和目標。具體政策內容對總體政策目標的違背，是醫療保險政策的又一個突出問題。

問題四：具體政策與總體目標之間，以及具體政策之間都存在衝突。例如，《公費醫療辦法》規定，享受公費醫療待遇的人員包括「國家正式核准設置的普通高等學校（不含軍事院校）計畫內招收的普通本專科在校學生、研究生（不含委託培養、自費、幹部專修科學生）」。然而，《醫改實施方案》卻規定，「2009 年全面推開城鎮居民醫保制度，將在校大學生全部納入城鎮居民醫保範圍。」這樣一來，在校大學生將不再屬於公費醫療保障對象。經由正常程序改變某一群體所屬的醫療保險範圍可以理解，但問題在於，沒有哪個政策法規明確規定《公費醫療辦法》已經失效。這種「明目張膽」的政策內容衝突，反應了決策層忽視公共政策是對社會價值的權威性分配，且政策的自相矛盾是對權威性最大的傷害。

問題五：過細的群體劃分，造成醫保政策類型繁多，而這些不同政策類型如何有效合理地銜接，成為一個艱巨的挑戰。具體地說，城鎮職工醫保、城鎮居民醫保、新農合、城鄉醫療救助、公費醫療等不同類型的醫保政策，在經辦管理、機構設置、醫療服務、資訊系統、資金結算、基金管理等方面，是獨立門戶？各自另起爐灶？還是將它們整合在一起？整合在一起的困難又有哪些？

這些都需要認真研究。

問題六：各項醫療保險政策銜接上的困難，無論在理論上還是實踐中都已經確信無疑。然而，在《醫改意見》等多項政策中，總會發現諸如「做好城鎮職工基本醫療保險制度、城鎮居民基本醫療保險制度、新型農村合作醫療制度和城鄉醫療救助制度之間的銜接」此類表述。這實則揭示了當前大陸醫保政策制定中的另一個嚴峻問題：過度理想主義的傾向及其對潛在風險隱患的主觀遮掩，卻並不能有效防範化解被遮掩風險隱患的真實發生。這個問題在政策框架的其他部分也都或多或少地存在。

三、參保原則與參保率

參保原則主要是指自願或強制參保；參保率是指某項醫療保險實際參加人員占應參保人員總數的比例。

由於城鄉醫療救助、公費醫療屬於公共福利類型，符合條件的自然被納入（或經申請後納入）醫保範圍，因此沒有參保原則的問題，但仍有參保率的問題，即並不是所有符合條件的人員都被順利納入這兩項醫保範圍。

至於城鎮職工醫保，政策規定城鎮所有用人單位「都要參加基本醫療保險」；可見，其參保原則是強制參保。而城鎮居民醫保，政策規定「堅持自願原則，充分尊重群眾意願」；可見，其參保原則是自願參保。另外，關於新農合，政策規定「農民以家庭為單位自願參加新型農村合作醫療」，並且還特別強調「一定要堅持農民自願參加的原則」。

按常理，既然是強制參保，城鎮職工醫保的參保率理論上應為 100%，考慮到實際中的少數特殊情況，參保率也不應低於 95%；對於自願參保、參加新農合的城鎮居民醫保與新農合，則不應對參保率作出硬性規定，否則就難保不出現強制攤派等現象。

然而，《國務院關於印發醫藥衛生體制改革近期重點實施方案（2009~2011 年）的通知》中卻明確規定「三年內，城鎮職工醫保、城鎮居民醫保和新農合覆蓋城鄉全體居民，參保率均提高到 90%以上」。這一方面凸顯出參保原則與參保率之間的內在矛盾：

問題一：對於強制參保的城鎮職工醫保而言，90%的參保率太低，而對於自願參保的城鎮居民醫保而言，90%的參保率則是一種違背自願原則的強制性規定；另一方面則在更深的層次上凸顯出，醫療保險政策制定過程中存在政策

子目標相互衝突的問題，作為醫療保險政策的目標之一，參保原則與參保率即存在明顯的衝突，並會導致政策執行者無所適從，即究竟是遵循自願原則，還是要努力達到參保率？

問題二：決策層和執行層想當然地認為參保率也應該達到 90% 以上的這種過於理想化的傾向，往往掩蓋了由於存在個人費用門檻導致貧困居民難以持續參保，繼而導致真實參保率難以持續保證的風險隱患；一旦風險隱患持續累積至某個臨界點，政策設計的缺陷就會集中爆發。

四、籌資管道、繳費辦法、支付比例與報銷方式

(一)《城職保決定》規定，「保險費由用人單位和職工共同繳納。用人單位繳費率應控制在職工工資總額的 6% 左右，職工繳費率一般為本人工資收入的 2%」、「起付標準以下的醫療費用，從個人帳戶中支付或由個人自付。起付標準以上、最高支付限額⁴⁴以下的，則主要從統籌基金中支付，個人也要負擔一定的比例」、「起付標準原則上控制在當地職工年平均工資的 10% 左右，最高支付限額原則上控制在當地職工年平均工資的 4 倍左右。」上述規定帶來的問題：

問題一：為了避免從個人帳戶中支付或由個人自付，參保人員具有將醫療費用提高到起付標準以上的自然反應，即使正常的醫療服務無需花費這麼多數額。

問題二：對於醫療服務的提供者（定點醫院）來說，這一激勵同樣有效，因為這可以給醫院帶來更多的收益。

上述做法的後果就是，醫療成本越來越高，統籌基金不堪負荷。我們不妨將這一問題概括為，由人的自利性所帶來的道德風險問題，這個問題在其他類型的醫保政策中同樣存在。

(二)《新農合意見 2003》規定，「實行個人繳費、集體扶持和政府資助相結合的籌資機制。農民個人每年的繳費標準不應低於 10 元」⁴⁵「地方財政每年

⁴⁴ 「起付標準」就是指「起付線」，又叫「免賠額」；即：病患就醫時要自負一部分的費用，而「起付線」以上的醫療費用則由保險人開始承擔。「最高支付限額」就是「封頂線」，又叫「止付線」；是指：在醫療保險中，保險人所支付費用的最高限額。參閱賈洪波，中國基本醫療保險—適度繳費率研究（長春：吉林大學出版社，2009 年 75），頁 148-157。

⁴⁵ 本文的錢幣種類，如無特別說明，一律是指人民幣。

資助不低於人均 10 元，中央財政每年對中西部地區除市區以外的參合農民按人均 10 元安排補助資金。主要補助大額醫療費用或住院醫療費用」。《新農合意見 2004》規定，「可用個人繳費的一部分建立家庭帳戶，由個人用於支付門診醫療費用；個人繳費的其餘部分和各級財政補助資金建立大病統籌基金，用於大額或住院醫療費用的報銷」。上述規定帶來以下問題：

問題一：由於需按年度繳納費用，導致最貧困的、通常也是最需要醫療保險的農民，因缺乏繳費能力而未參加，這與保護弱勢群體的社會保障原則相矛盾。

問題二：由於問題一的原因，能夠持續多年參加新農合的往往是農村中相對富裕的群體。這樣一來，政府對參合者的財政補貼，就變成一種典型的「窮人補貼富人」⁴⁶逆向轉移支付，加劇農村醫療衛生領域的不平等，違背社會保障制度應當對貧困者進行轉移支付、以緩解社會不平等的基本原則。

問題三：在是否參合上存在道德風險。由於新農合實行以大病為主的醫療補償政策，健康的青壯年農民由於重大疾病發生機率較小，參保意願不高，而老、弱、病、殘等高危人群卻非常願意參加；甚至還時常出現以下情形：前一年參加新農合併獲得大病報銷補助的農民，當年參保的意願就很弱，往往會選擇不再參保，這是因為該人抱有某種心理預期，即自己不會那麼倒楣，去年得大病，今年不太可能還得大病。簡單地說，就是低風險群體的參保意願弱，高風險群體的參保意願強。這樣一來，勢必會導致醫療經費入不敷出，政府財政補助不堪負荷。這是在特定政策下農民自我利益驅動的必然選擇，這種道德風險只有依靠政策本身的改良去進行合理地規避，而不能試圖通過說服教育的方式去感化廣大農民「無私付出、且不必在乎回報」。

問題四：已經參合人員同樣存在道德風險。與城職保一樣，由於主要補助大額醫療費用或住院醫療費用，參合人員即便生小病，也會具有「把小病當作大病治」的自我衝動。定點醫院同樣具有這種衝動，因此經常出現「因感冒而住院」的情形。這不僅加重了新農合大病統籌基金的負擔，而且還共同增加了醫療總社會成本，包括農民個人自付部分也水漲船高。甚至出現以下情形：參合農民在定點醫院治病，僅其個人自付比例部分的醫療支出，就足以在非定點

⁴⁶ 葛延風與貢森，中國醫改：問題·根源·出路，頁 133。

醫院全額支付相同病症的醫療費用。

問題五：由於問題三、問題四導致新農合基金不堪負荷，為了維持該制度的持續運行，不得不提高參合農民的年人均繳費標準。而人均繳費標準的提高，無疑使得低風險的農民參合意願降低，因而難以完成 90%參合率的目標。然為了完成參合率 90%的目標，作為執行主體的各級政府就得採取「一級壓一級、層層壓任務」的做法，最終只能將責任全部壓給基層政府和村委會。由於不能違背自願原則，村幹部只能挨家挨戶強力動員農民參保，一些農民是看在村幹部的面子勉強選擇參保，對於堅持不參保的農民，則透過親友等管道施加壓力，迫使他們參保（實則為「半強制」、「準強制」），以求完成參合率的目標。此種過程實際上陷入「政策失靈漏洞—簡單填補—漏洞擴大—再簡單填補」的惡性循環。

問題六：政策執行成本不斷提高。一是由問題五帶來挨家挨戶的動員費用，不容忽視；二是為了核銷醫療費用，縣政府在縣衛生局要設立專門的「農合辦」，增配人員；且在每個鄉鎮同樣也要設立，以配備人員，擴大了行政支出。除了以上制度導致的成本外，同時，因「新農合」的統籌層次低而出現「不具備專業保險運作能力」；加上缺乏有效的監督，容易出現管理不善而付出很高代價。⁴⁷

（三）《城居保意見》規定，「城鎮居民基本醫療保險以家庭繳費為主，政府給予適當補助。對試點城市的參保居民，政府每年按不低於人均 40 元給予補助，其中，中央財政從 2007 年起每年對中西部地區按人均 20 元給予補助。城鎮居民基本醫療保險基金重點用於參保居民的住院和門診大病醫療支出，有條件的地區可以逐步試行門診醫療費用統籌。」、「要合理制定城鎮居民基本醫療保險基金起付標準、支付比例和最高支付限額，完善支付辦法，合理控制醫療費用。」上述規定同樣會帶來難以保障未達到低保標準的困難群體（低保群體由城鄉救助政策保障）、難以避免道德風險、難以抑制醫療成本抬高、難以控制政策成本上升等問題；除此以外，還產生以下的問題：

問題一：城鄉二元化所導致的保險不公。同樣是試點，政府對新農合的補助標準為每年 10 元，但城居保則為 40 元，4:1 的比例是城鄉二元化的典型表

⁴⁷ 葛延風與貢森，中國醫改：問題·根源·出路，頁 136。

現，與《醫改意見》中「探索建立城鄉一體化的基本醫療保障管理制度」的政策目標直接違背，更與各項政策或直接或間接提到的公平原則相違背。

問題二：大病統籌的政策導向致使保險低效。由於《醫改意見》中明確「從重點保障大病起步，逐步向門診小病延伸」，因此大病統籌（即大病可以用統籌基金而非個人帳戶來報銷）是所有醫療保險都需要遵守的原則和面對的問題。其問題在於：由於只報銷大病的醫療費用，各類參保、參合人員（公費醫療除外）有了小病，往往會選擇不去治療，而小病不治則極有可能拖成大病。從發生概率的角度看，小病的發生概率顯然要遠遠高於大病，對於頻繁發生的小病缺乏基本醫療保障，將導致大病增多，進而增加醫療成本，因而降低醫療保險政策實施的效率。問題一與二加在一起，明顯違背《醫改意見》中「堅持公平與效率統一」這一深化醫藥衛生體制改革的基本原則。這也印證當前大陸醫療保險政策中普遍存在「具體政策方案違背總體目標或原則」的問題。

（四）關於城鄉救助，由於不涉及個人籌資，較少存在這方面的問題。

（五）關於公費醫療，雖然也不涉及向個人籌資方面的問題，但在報銷支付方面存在很大的道德風險和制度缺漏。有觀點認為，「在中國進入改革開放階段後，這項以公有制為基礎實行的醫療保障制度開始弊端盡顯。最為人詬病的方面是其占用資源過多而覆蓋面過窄，在監管缺失下極易造成浪費橫行，效率低下。」⁴⁸《城職保決定》頒布後，雖然多數地方的公費醫療逐步併入城職保，但是《城職保決定》並未徹底關閉公費醫療的視窗。以公費醫療的最大享受群體國家公務員為例，該決定明確規定「國家公務員在參加基本醫療保險的基礎上，享受醫療補助政策。」在實踐操作中，這實際上已經成為一種「變相的公費醫療」。例如珠海市於 1998 年完成公費醫療的併軌後，於 2000 年公布一份針對公務員的補助辦法，由地方財政為每位公務員額外補貼個人工資收入 2% 的金額，使得公務員在報銷醫療費時，其個人自付及超封頂線部分亦可獲得 90% 的額外報銷。⁴⁹那麼，這般公費醫療政策究竟有哪些問題呢？

問題一：覆蓋面過窄，容易助長特權觀念與行為。公費醫療覆蓋的人群極

⁴⁸ 周瓊，「公費醫療將向城鎮職工醫保全面併軌」（2009 年 4 月 15 日），2010 年 5 月 12 日下載，《財經網》，<http://www.caijing.com.cn/2009-04-15/110145226.html>。

⁴⁹ 周瓊，「公費醫療將向城鎮職工醫保全面併軌」。

為有限，與基本醫保所宣導的「廣覆蓋」原則嚴重違背，自然談不上公平性。原勞動保障部對此的解釋是：「國家公務員是保證國家公務正常運轉，研究制定國家政策並監督國家政策貫徹實施的一支特殊隊伍，必須保證隊伍穩定，高效廉潔，他們的健康問題直接關係到國家機關的運行效率。同時，在現實國情下，中國的國家公務員的收入水準還不能提高到應有的水準，對醫療費用的負擔能力有限。因此，為了保證國家公務員的健康水準和國家機關的勤政廉政，保證國家公務員醫療待遇水準不下降，《國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》規定對公務員實行醫療補助。」⁵⁰顯然，這一解釋的說服力較為有限和勉強。

問題二：實施過程中存在嚴重的道德風險。早在 1991 年 7 月，時任國務院總理的李鵬在同全國財政稅務工作會議代表座談時就指出，「公費醫療開支大量突破指標的問題不能任其發展」。⁵¹之所以開支大量超標，是因為公費醫療享受者缺乏有效的個人支出約束；⁵²同時，公費醫療政策還缺乏嚴格的個人身分認證，如「一人公費醫療全家都揩油」的情形大量存在，很多醫院甚至為公費醫療專設「開藥診室」，公費醫療者無需出示真實處方，即可任意「拿藥」（因為個人付費極低，所以稱為「拿」）。這樣一來，公費醫療者的全家老小乃至親朋好友都可以跟著「沾光」，這無疑導致公費醫療的財政支出成為一個巨大的無底洞。

五、統籌單位與統籌層次

所謂統籌單位，簡單地說，就是醫療資源分享、醫保待遇一致的區域，例如以縣或市為統籌單位；相應地，統籌層次則是指統籌單位在國家行政體制中所處的層級。

《醫改意見》規定，「隨著經濟社會發展，逐步提高籌資水準和統籌層次」。

《城職保決定》規定，「基本醫療保險原則上以地級以上行政區（包括

⁵⁰ 國務院，《國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》（2005 年 8 月 4 日），2010 年 5 月 1 日下載，《全國人大法規庫》，http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20256.htm。

⁵¹ 財政部 1992 年《關於加強公費醫療管理嚴格控制公費醫療經費過快增長的通知》，此《通知》雖已失效，但援引其中部分內容仍能說明問題。

⁵² 譬如：醫療總支出為 100 元，其個人只需支付 10~20 元。

地、市、州、盟）為統籌單位，也可以縣（市）為統籌單位，北京、天津、上海 3 個直轄市原則上在全市範圍內實行統籌（以下簡稱統籌地區）。」

《新農合意見 2003》規定，「新型農村合作醫療制度一般採取以縣（市）為單位進行統籌。條件不具備的地方，在起步階段也可採取以鄉（鎮）為單位進行統籌，逐步向縣（市）統籌過渡。」

《城居保意見》規定，「對城鎮居民基本醫療保險的醫療服務管理，原則上參照城鎮職工基本醫療保險的有關規定執行」。這意味著，其統籌單位也以地級市為主。

根據上述規定，目前除 3 大直轄市的市區範圍以外，⁵³大陸其他區域實施的是地級統籌或縣級統籌、甚至還有鄉鎮統籌。由統籌層次過低帶來的嚴重問題是：隨著社會發展與人員頻繁流動，異地就醫的情況十分普遍。但受制於統籌單位與統籌層次的限定，患者在統籌單位之外的地方就診將無法享有基本醫療保險服務，從而造成「保險不便」。

結果，此「保險不便」的問題，加之前述的「保險不公」、「保險不足」，共同構成了醫療保險政策的「三不問題」。

六、醫療保險基金管理與監督

社會醫療保險的監督是社會醫療保險管理不可或缺的組成部分及環節，監督可確保醫保順利實施的「制約功能」、參與每項具體醫保管理活動的「參與功能」、偵測與防止醫保偏差的「預防功能」和即時的訊息「回饋功能」等的發揮；如此才能處理妥醫方、患方、保險人、投保機構、療效、醫療費用等彼此兩兩間出現的矛盾。據此，以下將檢視大陸各項基本醫保基金的監管問題：

54

《醫改意見》規定，「加強對醫療保險經辦、基金管理和使用等環節的監管，建立醫療保險基金有效使用和風險防範機制」「基本醫療保險基金納入財政專戶管理，專款專用，不得擠占挪用。」

《城職保決定》規定，「社會保險經辦機構負責基本醫療保險基金的籌集、管理和支付，並要建立健全預決算制度、財務會計制度和內部審計制

⁵³ 《國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》中提到：「…基本醫療保險原則上以…為統籌單位，…，北京、天津、上海 3 個直轄市原則上在全市範圍內實行統籌…。」。

⁵⁴ 仇雨臨主編，**醫療保險**（北京：中國勞動社會保障出版社，2008 年 10 月），頁 336-338。

度。」「審計部門要定期對社會保險經辦機構的基金收支情況和管理情況進行審計。統籌地區應設立由政府有關部門代表、用人單位代表、醫療機構代表、工會代表和有關專家參加的醫療保險基金監督組織，加強對基本醫療保險基金的社會監督。」

《新農合意見 2003》規定，「農村合作醫療經辦機構要定期向農村合作醫療管理委員會彙報農村合作醫療基金的收支、使用情況；要採取張榜公布等措施，定期向社會公布農村合作醫療基金的具體收支、使用情況，保證參加合作醫療農民的參與、知情和監督的權利。縣級人民政府可根據本地實際，成立由相關政府部門和參加合作醫療的農民代表共同組成的農村合作醫療監督委員會，定期檢查、監督農村合作醫療基金使用和管理情況。」「審計部門要定期對農村合作醫療基金收支和管理情況進行審計。」

《城居保意見》規定，「要將城鎮居民基本醫療保險基金納入社會保障基金財政專戶統一管理，單獨列賬。」試點城市要「加強對基本醫療保險基金的管理和監督，探索建立健全基金的風險防範和調劑機制，確保基金安全。」

《城鄉救助意見》規定，「要加強對城鄉醫療救助基金的管理」，「做到基金收支基本平衡，略有結餘。基金結餘較多的地區，應逐步降低基金結餘率，到 2011 年，各地累計結餘的資金一般應不超過當年籌集基金總額的 15%，且要按規定及時結轉下年使用，不得挪作他用。對於結餘資金過多的，上級財政、民政部門應根據情況減撥或停撥補助資金。」

上述規定將會帶來：

問題一：監督容易流於形式。以上雖然對醫療保險基金的監督措施都作出詳細的規定，但要注意到，所有監督措施都沒有超出統籌單位與統籌層次。換句話說，地方政府既是醫保政策的制定者、執行者，同時又是監督者。這種集多重角色於一身的監督，很容易流於形式。在實踐中，醫保基金被挪用的現象仍然時有發生，就是監督不嚴的最佳證明。

問題二：管理與監督成本過高。從以上規定可以看出，為了管理醫保基金，不同類型醫保政策都成立不同的管理組織以及監督組織，這些組織原本可以合而為一，但由於政策本身的分立，只能選擇分別自立門戶，從而導致管理成本提高。此外，由問題一中闡述的監督不嚴，導致監督環節所耗費的成本也不容忽視。

問題三：道德風險依然存在。已經發現一些地方財政在農民個人繳費到位後，不及時下撥補助資金，並且弄虛作假，套取上級財政補助資金。此外，由於城鄉救助基金採取「收支基本平衡，略有結餘，逐步降低基金結餘率」的財務預算原則，並且「對於結餘資金過多的，上級財政、民政部門應根據情況減撥或停撥補助資金。」在這種情況下，地方政府具有想方設法削平基金結餘的衝動，通過變相挪用、另立名目等方式迅速降低救助基金池的水位，從而獲得上級政府部門的撥款補助。

總之，就現行的大陸醫療監管體制存在的問題來看，既存在著「有法不依、執法不嚴的問題」，也存在著「無法可依、立法過粗以及立法不當的問題」。⁵⁵

七、醫療服務與定點醫院

在醫療服務提供上，每項醫保政策都有設置定點醫院的相關規定，具體如下：

《城職保決定》規定，「基本醫療保險實行定點醫療機構（包括中醫醫院）和定點藥店管理。勞動保障部會同衛生部、財政部等制定定點醫療機構和定點藥店的資格審定辦法。社會保險經辦機構要根據中西醫並舉，基層、專科和綜合醫療機構兼顧，方便職工就醫的原則，負責確定定點醫療機構和定點藥店」。

《新農合意見 2003》規定，「縣級衛生行政部門要合理確定新型農村合作醫療定點醫療服務機構，制定和完善診療規範」。

《城居保意見》規定，「通過訂立和履行定點服務協定，規範對定點醫療機構和定點零售藥店的管理，明確醫療保險經辦機構和定點的醫療機構、零售藥店的權利和義務」。

《城鄉救助意見》規定，「各級民政部門要會同有關部門，建立醫療救助定點醫療機構的准入和退出機制，實行動態管理。定點醫療機構原則上在城鎮居民基本醫療保險和新型農村合作醫療確定的範圍內選擇。」

《公費醫療辦法》規定，「指定公費醫療醫院，定點就醫。定點醫院的確定應由公費醫療管理機構和享受單位商定。」

⁵⁵ 葛延風與貢森，中國醫改：問題·根源·出路，頁314。

可見，不僅每項醫保政策都要限制定點醫院，而且定點醫院的選擇權還分別掌握在勞動保障部門、衛生部門、民政部門、公費醫療享受單位等部門或單位手中，導致在審批定點醫院過程中，更容易滋生權力尋租等腐敗行為，這是問題一。

問題二是，經由付出腐敗成本成為定點醫院之後，為了收回成本，定點醫院通常都會故意加大治療成本。醫生在治療時，通常都會問是不是參保或參合人員，如果是，那麼正常的用藥和治療方法就會改用昂貴藥物，或原本只需三天劑量，改為十天劑量等等。如此一來，不僅增加醫療成本，而且扭曲正常的醫療衛生運行體制。因為參保或參合人員，在就醫時只能選擇可以報銷醫藥費的定點醫院，而不能自由選擇心目中的理想醫院，因而不利於正常市場競爭機制的運行。這實際是給了定點醫療機構一定的壟斷特權，因此在收費和服務方面也就失去了市場競爭機制的約束，同時對非定點醫院也構成市場歧視，扭曲正常的醫療體制。

八、基本醫療保險與商業健康保險

《醫改意見》中規定，「加快建立和完善以基本醫療保障為主體，其他多種形式補充醫療保險和商業健康保險為補充，覆蓋城鄉居民的多層次醫療保障體系。」

然而，目前商業健康保險嚴重不足，一方面普通民眾缺乏投保意識，另一方面政府也沒有釐清與市場、與社會之間的邊界，既會造成基本醫療保險將要承受的負擔過重，又會因為缺乏市場競爭導致醫療保險效率較低。

九、醫療保險行政主管部門與經辦機構

(一) 行政主管部門

大陸醫療保險政策涉及部門眾多，主要包括衛生部、人力資源和社會保障部（人保部）、發展和改革委員會（發改委）、財政部、民政部、中國保險監督管理委員會（保監會）等；其中主責部門為衛生部。⁵⁶

衛生部為國務院組成部門，其涉及醫療保險的主要職責是：推進醫藥衛生體制改革，擬訂衛生改革與發展戰略目標、規劃和方針政策；負責新型農村合

⁵⁶ 關於衛生部職責、機構等方面的內容，可查閱百度百科，「衛生部」，2010 年 5 月 15 日下載，《百度網》，<http://baike.baidu.com/view/126359.htm>。

作醫療的綜合管理。衛生部內涉及醫療保險的機構包括：規劃財務司，負責提出醫療服務價格、藥品價格、基本醫療保險費用結算等政策的建議；農村衛生管理司，承擔新型農村合作醫療工作，擬訂有關政策、規劃並組織實施。全國各級衛生行政部門結構，由上而下為：衛生部，省、自治區及直轄市衛生廳（局），地區及地級市衛生局，縣及縣級市衛生局，鄉及鎮衛生院。

人力資源社會保障部為醫療保險另一重要行政主管部門。⁵⁷其與醫療保險相關的職責有：統籌建立覆蓋城鄉的社會保障體系，統籌擬定城鄉社會保險及其補充保險政策和標準，組織擬訂全國統一的社會保險關係轉續辦法，會同有關部門擬訂社會保險及其補充保險基金管理和監督制度。人保部內有關醫療保險的機構包括：醫療保險司，統籌擬訂醫療保險政策、規劃和標準，擬訂醫療保險基金管理辦法，組織擬訂定點醫療機構、藥店的醫療保險服務管理、結算辦法及支付範圍，擬訂機關企事業單位補充醫療保險政策和管理辦法；社會保險基金監督司，擬訂社會保險及其補充保險基金監督制度、運營政策和運營機構資格標準，依法監督社會保險及其補充保險基金徵繳、支付、管理和運營。

這裏面存在的主要問題是：諸多行政主管部門各自具有不同的思維角度和部門利益（通常被稱之為「部門行政」），相互之間難以協同一致，甚至相互推諉，不利於醫療保險政策的制定與執行。

為了解決上述問題，往往會在這些部門之上建立由國務院副總理或副秘書長帶頭的「領導小組」或「協調小組」等臨時機構，或要求這些部門自行成立由主責部門帶頭的「部際聯席會議」，希藉此克服「部門行政」的弊病。這一做法的確能夠暫時緩解各部門之間相互推諉的情形，畢竟各部門會坐在一起就醫療保險政策共同進行研商，能夠減少一些誤解和盲區。但從長遠看：

問題一：設置臨時機構並不能從根本上解決「部門行政」的問題，因為部門並不會因為臨時機構的存在而甘願長期犧牲其自身利益。

問題二：隨著臨時機構權威性的逐步遞減，部門行政的問題隨時會故態復萌。況且，隨著臨時機構的設置數量越來越多、頻率越來越高，臨時機構本身也存在疊床架屋、職責交叉的弊病，更談不上為醫療保險政策的制訂、高效實

⁵⁷ 關於人力資源社會保障部職責、機構等方面的內容，可查閱中華人民共和國人力資源和社會保障部印發，《國家人力資源和社會保障部主要職責內設機構和人員編制規定》（2009年3月27日），2010年5月15日下載，《國辦文件》，<http://www.yysbb.gov.cn/news.asp?id=1797>。

施提供保障。

(二) 經辦機構

社會醫療保險經辦機構包括：職工醫療保險機構、新農合經辦機構、城鎮居民醫療保險的機構，醫療救助機構、商業保險經辦機構，以及醫療服務機構內和用人單位內的相關機構，乃至城市社區醫療保險服務機構和具有綜合服務功能的市民服務中心。

各類醫療保險政策之間難以無縫銜接，這一問題在醫療保險經辦機構上得到了最鮮明的體現：

問題一：因為每一項醫療保險政策，都需要自上而下組建一整套經辦機構，並要配備相應的經辦人員，導致政策執行成本居高不下。

問題二：不同經辦機構各自為政，資訊、資源得不到共用，大大降低了醫療保險政策的執行效率。

伍、結 語

總括而言，中國大陸醫療保險政策的內容，各自存在的種種問題，不外乎環繞在如表 1 所列的：一、不同群體所適用的醫療保險種類，二、參保原則與參保率，三、籌資管道、繳費辦法、支付比例與報銷方式，四、統籌單位與統籌層次，五、醫療保險基金管理與監督，六、醫療服務與定點醫院，七、基本醫療保險與商業健康保險，八、醫療保險行政主管部門與經辦機構 8 項內容所衍生的相關問題，這些問題都在一定程度上引起、催生、加劇或激化了「看病難、看病貴」的現實狀況，亟待全面、系統地加以分析，並從理論上找出可能的解決方案。

最後，藉由臺灣現行的全民健保政策與其運行中的財務困境問題，對中國大陸社會醫療保險政策的描述與問題分析，提出以下的想法，提供正在推動醫改的大陸當局一些參考：

建議一：大陸是否需要實行「強制參保」？因為大陸尚未形成統一的全民健保體系，在醫保公平性上是一項缺失。實施全面性的「強制參保」，除了可

避免「逆向選擇」的問題外，也符合保險原理中的「大數法則」。⁵⁸

建議二：大陸是否需要實行「總額預算」？若比照臺灣，實行「總額預算」，應對控制年度醫療費用增長能產生一定程度的抑制效果。

建議三：大陸是否需要防範「道德風險」？實際上，透過「總額預算」可抑制醫療機構的道德風險。而較澈底地實行「轉診制度」，亦可抑制被保險人的道德風險；因為不經轉診就直接去大醫院看診，則大幅提高其自付比例。如此抑制因道德風險而導致「醫療價格的攀漲和醫療費用的激增」的設計，應可在一定程度上緩解大陸普遍存在的「看病難」的問題。⁵⁹

建議四：大陸是否需要優化「外部環境」？與臺灣民眾一樣，大陸民眾也有逛醫院、多開藥（愛吃藥）、做高科技檢查等習慣；尤其是自己只需承擔一小部分醫療費用時，上述習慣表現得特別明顯。簡言之，兩岸民眾在樹立正確的保險及就醫觀念上，都還有很長的一段路要走；因此兩岸的政府都可以採取加強宣傳教育等多種方式，促進民眾正確就醫觀念、養成節約醫療資源等習慣，為控制醫保費用創造良好的外部環境。

建議五：臺灣全民健保財務困境很大程度上來源於民主政治體制下的公共選擇模式，即：政府為了拉攏選民，甘願承受全民健保的過度支出或資金配置結構的不合理。現今大陸沒有頻繁的投票選舉、激烈的政黨競爭等外部環境因素，這大大地減少了政策制訂過程中的障礙。所以大陸應可妥善利用這一優勢，廣泛徵求有關各方意見，作出科學、合理的決策；如：調漲「新農合」保費或其他方面的政策調整等。

總之，關於兩岸現行的健保（醫保）政策，應可相為借鑒，取長補短，以提高醫療健康保險的公平性與效率性。

⁵⁸ 學者仇雨臨在他主編的「醫療保險」一書中提到「基於保障全體公民基本醫療水準的社會醫療保險制度，必須強調全員參保。」更多的內容可參閱：仇雨臨主編，**醫療保險**，頁 275-276。

⁵⁹ 仇雨臨主編，**醫療保險**，頁 87-120。

論中共宗教政策與管理

China's Religious Policy and Supervision

廖劍峰 (Liaw, Jiann-Feng)

本刊研究員

摘 要

中國共產黨成立初期，師承馬克思主義，對宗教存有負面看法，但為統戰需要，不得不採取妥協與拉攏態度。建政後，運用宗教自辦及配合政治運動，至 1958 年基本已經完全控制全國各大宗教。文革期間，宗教受到嚴厲打擊，宗教活動完全停止。

改革開放後，中共恢復宗教活動，強調依法管理宗教事務，陸續頒布各項宗教管理法規，逐漸建立法制化基礎，但受意識形態等因素影響，宗教自由仍有相當限制。

2007 年，中共召開十七大，肯定宗教在促進經濟社會發展的積極作用，雖給予宗教更為正面意義，但除非政治領袖再次詮釋宗教自由，給予更多開放，否則大陸宗教發展仍有相當限制。

關鍵詞：中共、馬列主義、宗教政策、十九號文件

壹、前 言

今（2010）年 5 月，美國國際宗教自由委員會發布「2010 年度國際宗教

自由報告」(Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom)對 198 個國家和地區政府在過去一年宗教自由狀況進行評估，評估結果將中共在內的 13 個國家列為「特別關注國」(Countries of Particular Concern)。¹

報告指出，中共對宗教自由的尊重紀錄不良，尤其是對未登記宗教團體的成員和政府認定為「邪教」的教徒更是如此。中共對宗教組織進行登記，並決定其宗教活動是否合法；登記後宗教團體的宗教活動受到法律保障，而未登記宗教團體則不享有保障；中共認為未獲批准的宗教集會或團體對其統治有潛在威脅，因此企圖控制、約束宗教團體，防止它們脫離統治之外，形成權威組織或勢力。

美國報告公布後，中共各宗教界領袖立即針對報告的指控予以駁斥，指美國為「宗教霸權行為」、「干涉內政」及「不利於兩國人民的友誼和兩國關係的正常發展」。²

事實上，美國自 80 年代起即不停批評中共人權狀況，並以此施壓，宗教自由問題因涉及人權問題，自然也成為美國關注重點。不可諱言，美國公布的報告雖非無的放矢，現階段大陸宗教自由的確與真正理想標準差距尚遠，但跟過去相比，無疑仍有進展，尤其自改革開放後，其宗教政策產生重大轉變，給予宗教相當空間；然而，因歷史因素、意識形態、國家發展及社會安定等諸多因素，中共對宗教團體及宗教信仰仍存在許多介入及干預。

為對中共宗教政策有較全面認識，本文將簡述中共建政前、建政後至文革及文革後三階段宗教政策的本質差異；而在宗教行政管理方面，由於改革開放前其法制化程度不足，因此將重點置於改革開放後的管理方式。

¹ “Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom”2010 年 8 月 18 日下載，《The Council on Foreign Relations》，http://www.cfr.org/publication/22024/international_religious_freedom_report_2010.html。

² 「中國宗教界批駁美 2010 年度國際宗教自由報告」，2010 年 8 月 10 日下載，《中國宗教學術網》，http://iwr.cass.cn/dsj/201006/t20100608_3883.htm。

貳、中共宗教政策概述

一、影響中共宗教政策的基本因素

中共宗教政策受馬列主義宗教觀及其統戰策略運用影響甚大，而此兩者是交互影響、相互為用，亦即這兩者構成中共宗教政策的基本因素。

首先就馬列主義宗教觀來說，傳統馬列主義認為宗教是歷史產物，有其自身的發生、發展及滅亡的客觀規律，宗教在社會的根源消失之後也隨著滅亡，共產主義者的基本宗教觀乃是無神論者，異於一般有神論者的宗教觀。³

馬列主義也重視宗教的社會作用，認為宗教是歷史上統治階級用來維護其統治秩序的工具，激進的馬列主義者更進一步依據列寧對馬克思在「黑格爾法哲學批判導言」說法的詮釋，提出「鴉片論」，指「宗教是（麻醉）人民的鴉片」，宗教的發明與提倡，旨在麻醉人民與維護剝削制度。「鴉片論」認定宗教在本質上不可救藥的反動性，與反動階級結合的必然性；這樣，宗教便不可能在社會主義社會存在，亦不能逃避被社會主義政權消滅命運。⁴

中共受馬列主義影響，為防範宗教對政權、社會產生負面影響，其宗教政策基本上採取防範及限制宗教發展的立場，甚至於在文革時期採取消滅宗教的極端作法。

雖然宗教在中共眼裡被視為負面因素，但考察中共歷史，宗教界在若干時期卻成為拉攏對象，這主要是基於其統戰策略運用的考量；然而，中共統戰策略基本觀念就是「聯合次要敵人，打擊主要敵人，再消滅次要敵人」的矛盾轉化，敵友間關係是隨著環境變化而有所不同；因此，大陸的宗教發展就在這種統戰策略中起伏不定；直到 80 年代後，中共重新詮釋馬列宗教觀，宗教不再只是負面的工具，其也能有正面積極的社會作用，大陸的宗教在限制的框架中，獲得較以前更多自由。

以下就中共建政前、建政後至文革及文革後三階段概述中共宗教政策。

³ 張家麟，「當代中國大陸宗教政策變遷及其影響—精英途徑論述」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會（臺北：內政部、真理大學，2003 年 3 月 29 日），頁 131。

⁴ 梁家麟，「宗教工具論：中共對宗教的理解與利用」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會（臺北：內政部、真理大學，2003 年 3 月 29 日），頁 100。

二、建政前宗教政策

中國共產黨成立之最大目的就是獲取政權，而「統一戰線」被毛澤東視為戰勝敵人三大法寶之一，因此建政前其宗教政策與統戰策略運用有密不可分關係；惟做為馬克思主義政黨，在抗日統一戰線提出以前，其宗教政策仍不可避免受到馬克思教條影響，帶有左傾色彩。例如：中共在其 1931 年通過的《蘇維埃共和國憲法大綱》第 13 條規定「中華蘇維埃政權以保證工、農、勞苦民眾有真正信教自由的目的，絕對實行政、教分離原則。一切宗教不能得到蘇維埃國家任何保護和供給費用。一切蘇維埃公民有反宗教宣傳之自由。帝國主義的教會只有在服從蘇維埃法律時才能許其存在。」⁵這條憲法中，有幾項重點，可視為其此階段宗教基本政策：1.工、農、勞苦民眾有信教自由，但不包括宗教界人士；2.人民有反宗教宣傳之自由，亦即，中共不鼓勵其統治下民眾信教；3.帝國主義教會如不服從嚴格法律控管，不排除予以消滅。

在實際執行上，中共在此階段配合其土地改革政策，將宗教界人士視為革命對象；因此，1930 年通過《土地暫行法》規定，凡屬於祠堂、廟宇、教會、官產占有的土地，一律無償沒收。1931 年，在《中央關於蘇區赤色工會的任務和目前的工作決議》中規定「和尚、道士、牧師等宗教負責人可以在蘇區做工，但不能加入工會組織，已加入者肅清出去」。⁶總之，此階段中共宗教政策執行上是採取消滅宗教勢力態度。

然而，隨著國民黨對共黨發動進攻及日本發動侵華戰爭的情勢影響，中共提出建立抗日民族統一戰線主張，其統戰策略也由「反蔣抗日」、「逼蔣抗日」到「聯蔣抗日」不斷調整，⁷其宗教統戰也是服膺在此策略上，亦即對宗教界的劃分標準，從「反蔣、擁蔣」變成「抗日、不抗日」來加以統戰。

由於統戰需要，此階段中共宗教政策採安撫策略。例如：1942 年，中央政治局通過《中共中央關於抗日根據地土地政策決定附件》中規定「宗教土地（基督教、佛教、回教、道教及其他教派的土地），均不變動。」⁸；1944 年 2

⁵ 趙天恩，〈中共對基督教的政策〉（香港：中國教會研究中心，1983 年 6 月），頁 69。

⁶ 賴皆興，〈當代中共宗教論述之研究—兼論中共政教關係發展〉，國立政治大學東亞研究所博士論文（2008 年 6 月），頁 96。

⁷ 何虎生，〈中國共產黨的宗教政策研究〉（北京：宗教文化出版社，2004 年 10 月），頁 36。

⁸ 賴皆興，〈當代中共宗教論述之研究—兼論中共政教關係發展〉，頁 98。

月及 7 月，中共中央連續發出「關於重視天主教、耶穌教民工作的指示」、「關於爭取教民的指示」，要求調查天主教、基督教教民在根據地及游擊區的分布情況、抗戰中表現、他們對中共態度、信教群眾人數及教堂數量等，並指出「日本人及國民黨均在爭取教民，必須引起我黨注意，爭取教民是我黨不可疏忽的任務」。⁹1945 年，毛澤東在「論聯合政府」提到要尊重宗教信仰自由，並取消一切壓制宗教自由的法令。¹⁰

抗日戰爭結束後，國共矛盾升高，國民黨成為中共統戰的主要敵人，因此中共也調整對宗教統戰策略，以擁護國民黨與否作為統戰敵我標準；獲取政權後，統戰階段性任務完成，中共開始對宗教進行控制與改造。

三、建政後至文革時期宗教政策

建政後，中共運用宗教界「愛國人士」自辦宗教，¹¹及配合當時政治運動，包括「土地改革運動」、「三反運動」、「五反運動」及「大躍進」等，在 1958 年基本已經完全控制全國各大宗教。¹²但由於「大躍進」的失敗，導致毛澤東與劉少奇路線之爭，致使其宗教政策也有溫和派與激進派的論辯。¹³

中共對馬列宗教觀的看法大致有兩個面向：(一)把宗教視為思想、意識形態；(二)宗教具有其社會作用，是一種工具。因此，就宗教是一種意識形態而言，溫和派認為從歷史唯物論的發展觀點看，宗教會隨著人類歷史進程而自行消亡；而激進派則認為宗教與馬列主義本質是對立，所以要對宗教進行鬥爭。而從宗教的社會作用來看，溫和派認為宗教有統戰價值；而激進派則認為宗教是外國勢力侵略工具，並會麻痺人民在生產建設上積極性。此外，溫和派也認為宗教與迷信不同，所以對迷信要壓制，宗教應給予自由；激進派則認為兩者本質沒有不同，只要是宗教就是階級剝削工具，要予以鬥爭。

文革前中共大致採取較溫和的宗教政策，但並不是給予宗教無限制自由，其基本政策為：(一)宗教可作為統戰工具，但絕不容許外國勢力利用宗教干涉

⁹ 任杰，中國共產黨的宗教政策，頁 451。

¹⁰ 賴皆興，「當代中共宗教論述之研究—兼論中共政教關係發展」，頁 98。

¹¹ 中國佛教協會成立於 1953 年 5 月；中國伊斯蘭教協會成立於 1953 年 5 月；中國道教協會成立於 1957 年 4 月；中國天主教愛國會成立於 1957 年 7 月；中國基督教「三自」愛國運動委員會成立於 1954 年 8 月。《天主教資訊小集》，2010 年 6 月 25 日下載，<http://www.cathlinks.org/prcrel.htm>。

¹² 趙天恩，中共對基督教的政策，頁 101、102。

¹³ 趙天恩，中共對基督教的政策，頁 107-113。

國內宗教組織及政策，堅持獨立自主自辦；(二)宗教雖會自行消亡，但不容許放任宗教自由發展，它必須在政府規定範圍內實施；(三)為保證宗教發展在規定範圍內，因此宗教就要服從政府及黨的方針，亦即宗教要符合「愛國」原則。

1966 年，毛澤東發動文化大革命，實施最激進宗教政策，企圖消滅宗教，中共主管宗教政策的部門完全陷於癱瘓，所有公開的宗教活動全部停止。

四、文革後迄今宗教政策

1978 年 12 月中共召開第十一屆三中全會，承認文革期間錯誤，廢止「以階級鬥爭為綱」的方針，¹⁴之後便在其逐步建設有「中國特色的社會主義」下，修正馬列主義的宗教觀。

傳統馬列主義認為宗教終將消亡，中共雖不否認這樣看法，但也體認用行政手段消滅宗教是不切實際，畢竟宗教存在是長久事實；因此，改革開放後，隨著思想解放，中共開始思考如何防範宗教對政權及社會產生負面影響外，給予宗教部分自由，讓宗教產生正面積極作用，而成為其「愛國統一戰線」一環。

1982 年，中共中央發布「關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策」(通稱 19 號文件)，這是改革開放後中共宗教政策轉變關鍵性文件。此文件對馬列宗教理論重新詮釋、宗教長期存在的正當性及新時期宗教政策都提出具體論述，其中便提到宗教具有積極作用。¹⁵

而在學界方面也開始為宗教存在的正當性及正面社會作用尋找理論基礎，其中以 80 年代中期羅竹風等學者提出「宗教與社會主義相協調」的論點最具影響性；羅竹風等經過實際調查，歸納出宗教對於社會正面作用至少有 5 項。¹⁶1993 年江澤民在全國統戰工作會議，採納羅竹風等人觀點，提出著名「三句

¹⁴ 金以楓，「從黨的文獻看新時期宗教政策 30 年」，2001 年 7 月 9 日下載，《中華人民共和國國史網》，http://www.hprc.org.cn/gsyj/shs/mzzjs/200909/t20090915_31269.html。

¹⁵ 文件中強調「調動他們(宗教界)的積極因素，為建設現代化的社會主義強國，為完成祖國統一大業，為反對霸權主義、維護世界和平而共同奮鬥」。行政院大陸委員會，大陸地區宗教法規彙編(臺北：行政院大陸委員會，民國 84 年 6 月)，頁 21。

¹⁶ 羅竹風，中國社會主義時期的宗教問題(上海：上海社會科學院出版社，1987 年 4 月)，頁 131。宗教對社會的 5 項正面作用為：一、信教的工人、農民和知識分子努力發展工農業生產，提高科學技術水平、開創社會主義現代化建設的新局面；二、在愛國主義旗幟下，宗教界提倡的某些思想信仰可以動員教徒參加四化建設的作用；三、宗教道德的某些內容可以引導教徒棄惡從善，有利於社會的安定團結；

話」，即「全面正確地貫徹黨的宗教政策，依法加強對宗教事務的管理，積極引導宗教與社會主義社會相適應」；自此江澤民的「適應論」逐漸取代傳統「鴉片論」，¹⁷成為 90 年代迄今宗教研究和宗教管理的指導思想。

除重新詮釋馬列主義宗教觀外，為配合改革開放後法制化建設，中共此階段也開始重視對宗教管理的法制化。具體作為有：1991 年發布「中共中央、國務院關於進一步做好宗教工作若干問題的通知」（通稱 6 號文件）提出依法對宗教進行全面管理。¹⁸同年 5 月，發布《宗教社會團體登記管理實施辦法》，在縣以上行政區域，對所有宗教團體進行自 1951 年以後的重新登記與核對。1994 年，國務院再公布《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》及《宗教活動場所管理條例》2 項法令。¹⁹2004 年中共國務院頒布《宗教事務條例》，條例中列有「宗教活動場所」專章，從該條例實施起，原 1994 年頒布的《宗教活動場所管理條例》同時廢止。2005 年國家宗教事務局根據《宗教事務條例》規定，頒布《宗教活動場所設立審批和登記辦法》，同時也廢止 1994 年的《宗教活動場所登記辦法》；而各省、市及自治區也根據國務院的《宗教事務條例》，陸續制定綜合性或單項地方宗教法規。至此，中共已建立由中央到地方各種關於宗教的行政法規及規章，成為管理宗教事務的依據。

參、改革開放後宗教的行政管理

1991 年 6 號文件發布及 1993 年江澤民的「三句話」，「依法管理宗教事務」成為中共宗教管理的指導方針。而對於「宗教事務管理」的概念，中共國家宗教局前局長葉小文認為，「宗教事務」可分成「宗教」與「事務」兩個概念。「宗教」不僅是意識形態、社會現象，而且是一種社會實體；它具有社會組織（宗教團體）、社會設施（寺觀教堂）和社會活動（有廣大信教群眾參與

四、宗教界興辦公益事業，從事宗教文物保護、宗教學術研究等，有助於社會主義社會某些經濟和文化事業的發展；五、宗教界人士同海外宗教界往來，對促進各國人民的友誼和維護世界和平有重要作用。

¹⁷ 雖然「適應論」已成為主流論述，但是「鴉片論」並非銷聲匿跡，其原因在於「鴉片論」為馬、列提出，而中共並未宣布放棄馬列主義；因此，中共作法係在不拋棄馬列主義前提下，對「鴉片論」重新詮釋。例如：中共國家宗教事務局前局長葉小文還特別撰文重新詮釋「鴉片論」。葉小文，**宗教問題怎麼看、怎麼辦**（北京：宗教文化出版社，2007 年 6 月），頁 73-76。

¹⁸ 行政院大陸委員會，**大陸地區宗教法規彙編**，頁壹-6、壹-7。

¹⁹ 行政院大陸委員會，**大陸地區宗教法規彙編**，頁 9。

的宗教活動)。而「事務」則是指社會公共事務。因此，宗教事務的定義是：「宗教事務是一種社會公共事務，它是指宗教作為社會實體而產生的涉及公眾利益的各種關係、行為或活動」；因為涉及公共利益，所以必須進行行政管理與監督。²⁰

對於「管理」問題，葉小文則再將其分成管理主體與客體。管理客體即為上述宗教事務。而管理主體可分為狹義與廣義：狹義是指政府部門，主要是宗教事務部門；廣義的管理主體是各級黨委政府及其他社會制約機制。²¹

因此，以下就管理主體與客體兩方面，說明中共宗教事務管理。

一、管理主體－黨政管理架構

1949 年中共政治協商會議第一屆全體會議通過《共同綱領》，確定中國共產黨對國家的領導地位。同年，中共中央接連發布「關於在中央人民政府內部組織中國共產黨黨委會的決定」及「關於在中央人民政府內部建立中國共產黨黨組織的決定」，確立黨指導行政系統的制度。²²中共即運用「條塊結合」，對宗教事務進行管理。

在行政系統方面，中共最早的宗教機構可以上溯至 1950 年政務院文教委員會的「宗教問題研究小組」。該小組成員共 15 人，負責調查研究宗教問題，並對總理提出政策建言。²³1951 年 1 月「宗教事務處」成立，隸屬政務院文化教育事務部。1954 年，《中華人民共和國憲法（草案）》公布後，政務院改名為國務院，「宗教事務處」也易名「宗教事務局」，成為國務院直屬單位，並在全省、市及自治區等設立宗教管理部門。²⁴1998 年中共第九屆人大第一次會議審議批准「國務院機構改革方案」後，「宗教事務局」進一步由「國務院宗教事務局」更名為「國家宗教事務局」。²⁵

在「以黨領政」原則下，現行中共中央對於宗教事務最高管理機構為「中共中央統一戰線工作部」，在其編制內設有「民族、宗教工作局」，專司民族、

²⁰ 葉小文，*宗教問題怎麼看、怎麼辦*，頁 98。

²¹ 葉小文，*宗教問題怎麼看、怎麼辦*，頁 100。

²² 「黨對政府經濟工作直接領導體制的形成」，2010 年 7 月 20 日下載，〈《中華人民共和國國史網》，http://www.hprc.org.cn/gsyj/shs/mzzjs/200909/t20090915_31269.html〉。

²³ 左紹棠，「中國大陸基督教政教關係一新制度論之研究」，頁 48。

²⁴ 趙天恩，*中共對基督教的政策*，頁 91-93。

²⁵ s.v.「國家宗教事務局」，2010 年 7 月 20 日下載，〈《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E5%AE%97%E6%95%99%E4%BA%8B%E5%8A%A1%E5%B1%80>〉。

The diagram illustrates the management system for religious organizations in China, showing the relationships between various government departments and religious groups.

Legend:

- 指導關係 (Guidance Relationship): Represented by a hollow arrow.
- 從屬關係 (Subordinate Relationship): Represented by a thin solid line.
- 管理關係 (Management Relationship): Represented by a thick solid arrow.

Organizational Structure:

- 國務院 (State Council)** is at the top, connected by thin lines to **中央統戰部 (Central United Front Work Department)** and **省／市／自治區政府 (Provincial, Municipal, or Autonomous Region Government)**.
- 中央統戰部** is connected by a thin line to **省／市／自治區／縣統戰部 (Provincial, Municipal, or Autonomous Region/County United Front Work Department)**.
- 國務院** is connected by a thin line to **國家宗教事務局 (State Religious Affairs Administration)**, which is also connected to the **民政部 (Ministry of Civil Affairs)**.
- 省／市／自治區政府** is connected by a thin line to **省／市／自治區／縣宗教事務部門 (Provincial, Municipal, or Autonomous Region/County Religious Affairs Department)**, which is also connected to the **民政部**.
- 國家宗教事務局** and **省／市／自治區／縣宗教事務部門** both have hollow arrows pointing to **全國性宗教團體 (National Religious Organizations)**.
- 省／市／自治區／縣統戰部** has hollow arrows pointing to **全國性宗教團體** and **地方性宗教團體 (Local Religious Organizations)**.
- 全國性宗教團體** has a hollow arrow pointing to **地方性宗教團體**.
- 省／市／自治區／縣宗教事務部門** has a thick solid arrow pointing to **地方性宗教團體**.

圖 1 中共宗教管理架構圖

62

在地方黨政宗教事務方面，自省以下的地方黨政宗教部門仍延續「以黨領政」原則。地方宗教事務管理依層級有不同職能，省級宗教事務部門依據中央法規的授權，制定地區內宗教政策與宗教規章；縣級宗教事務部門則為基層執行單位，負責宗教活動場所設立與開放的批准、對於違法宗教活動取締及處罰等行政作為。

此外，宗教事務不免與社會各層面發生互動，因此除以上黨政宗教事務部門外，也需其他政府部門協助，這主要是公安部的治安維護與民政部社會團體登記制度。其中各級民政部社會團體登記制度與宗教業務主管部門的配合，成為宗教管理重要機制。

除黨政機構外，具官方性質的各級愛國宗教組織也扮演協助黨政機構貫徹執行宗教政策及指導宗教團體的角色。綜合上述，當前中共宗教管理架構如圖 1。

二、管理客體—宗教事務

中共宗教事務為一社會實體，其中包含社會組織（宗教團體）、社會設施（寺觀教堂—宗教活動場所）及社會活動（宗教活動）三部分。大陸國家宗教事務局前局長葉小文曾提出要管理好宗教事務，切入點就是對宗教活動場所進行管理，因為宗教活動場所是教職人員及信教群眾聚集活動處，是宗教一個有形實體，對活動場所管理，人員及活動就同時被納入管理。²⁷以下就中共對宗教團體、宗教活動場所及宗教活動管理三部分說明。

（一）宗教團體管理

中共建政後即對於社會團體進行嚴密控管。1950 年，政務院頒布《社會團體登記暫行辦法》，並授權內務部於 1951 年制定《社會團體登記暫行辦法施行細則》。《社會團體登記暫行辦法》規定，凡社會團體都應向人民政府申請登記。並按社會團體歷史及現實情況，將宗教團體歸為社會團體六大類之一。²⁸透過社團登記方式，宗教團體被納入行政管理中。

1988 年，國務院改革，將社團管理職能交給民政部，並於建置內成立社團管理司，負責社團管理。1989 年，國務院發布《社會團體登記管理條例》；

²⁷ 葉小文，〈宗教問題怎麼看、怎麼辦〉，頁 109。

²⁸ 邢福增，〈結社自由與宗教自由—試論中國宗教團體的管理及登記問題〉，2010 年 7 月 22 日下載，〈中華佛教網〉，<http://www.cnbuddhism.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=154774>。

1998 年民政部社團管理司更名為「民間組織管理局」，並依據國務院發布的條例，先後制定《民辦非企業單位登記管理暫行條例》及《事業單位登記管理暫行條例》。上述法規的重點在於，對不同類型的民間組織做分門別類管理，明確社團登記要求外，並以雙重管理、分級管理及非競爭性壟斷為管理原則。

²⁹1991 年，國務院宗教事務局及民政部合發《宗教社會團體登記管理實施辦法》及 2004 年頒布《宗教事務條例》基本上亦為此管理模式。換言之，中共對宗教團體管理模式係由對社會團體管理體制衍生出來。

1. 雙重管理

中國大陸宗教團體登記制度以《宗教事務條例》及《社會團體登記管理條例》為核心。根據《社會團體登記管理條例》第 3 條規定「成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，並依照本條例的規定進行登記」，而《宗教事務條例》第 6 條規定「宗教團體的成立、變更和註銷，應當依照《社會團體登記管理條例》的規定辦理登記」；是以，各級民政部門是宗教團體的登記管理機關，而宗教事務部門為業務主管機關，形成行政上雙重管理。因此，要成立合法宗教團體的要件就必須同時符合《宗教事務條例》及《社會團體登記管理條例》的規定。

根據《社會團體登記管理條例》第 9 條及第 10 條規定，社會團體應具備以下條件：(1)申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備；(2)有 50 個以上的個人會員或者 30 個以上的單位會員，個人會員、單位會員混合組成的，會員總數不得少於 50 個；(3)有規範的名稱和相應的組織機構；(4)有固定的住所；(5)有與其業務活動相適應的專職工作人員；(6)有合法的資產和經費來源；(7)有獨立承擔民事責任的能力；(8)全國性的社會團體的名稱冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣的，應當按照國家有關規定經過批准，地方性的社會團體的名稱不得冠之。³⁰而《宗教團體登記辦法》則另增「有可考證的、符合我國現存宗教歷史沿革的、不違背本團體章程的經典、教義、教規」及「組織機構的組成人員有廣泛的代

²⁹ 邢福增，「結社自由與宗教自由——試論中國宗教團體的管理及登記問題」，2010 年 7 月 22 日下載，《中華佛教網》，<http://www.cnbuddhism.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=154774>。

³⁰ 《社會團體登記管理條例》，2010 年 7 月 16 日下載，《法律圖書館》，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=399。

表性」2 項條件，³¹這意味除傳統五大宗教外（佛教、道教、天主教、基督教、伊斯蘭教），新創設宗教幾乎不可能成為合法宗教團體。

在宗教團體申請登記的程序方面，申請人為宗教團體發起人，被申請人為宗教事務部門及民政部門，申請程序分 4 次，第一次被申請人為宗教管理部門，後三次為民政部門，程序如下：³²

- (1) 申請成立→業務主管機關審查→（拒絕）同意成立宗教團體。
- (2) 申請籌備成立→登記管理機關審查→（拒絕）批准籌備成立宗教團體。
- (3) 申請成立登記→登記管理機關審查→（拒絕）准予宗教團體登記。
- (4) 申請備案→登記管理機關備案→發放「社會團體法人登記證書」。

宗教團體經層層審查通過後，正式受業務主管部門管理。

2. 屬地分級管理

建政以來，中共一直嚴防社會團體過於龐大甚或串連，成為對抗政權的實體，因此採取屬地分級管理加以控制。所謂屬地分級管理，指各社會團體雖有全國性與地方性分別，但相互間並無隸屬關係。《宗教團體登記管理條例》第 19 條規定「社會團體不得設立地域性的分支機構」；而國家宗教事務局在《宗教事務條例釋義》清楚說明此點：「分級管理並不表示宗教團體也有級別，只表示宗教團體的活動和人員組成來源不同。無論宗教團體是在哪一級民政部門登記的，是全國性的還是地方性的；無論業務主管單位為哪一級政府宗教事務部門；也無論其成員多少、規模大小，宗教團體的地位都是平等的，都是平等的民事主體，相互之間無隸屬關係，無領導與被領導的關係」。³³不過，即使沒有領導關係，全國性宗教團體對於地方宗教團體仍具有某種程度指導與協助關係。³⁴

3. 非競爭性壟斷

³¹ 《宗教團體登記辦法》第 4 條，2010 年 7 月 23 日下載，《新華網》，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-11/15/content_3781728.htm。

³² 曹志，「中國宗教團體登記制度分析—以基督教家庭教會為考察物件」，2010 年 7 月 16 日下載，《公法評論網》，<http://www.gongfa.com/html/gongfazhuanti/zongjiaoziyou/20081128/107.html>。

³³ 邢福增，「結社自由與宗教自由—試論中國宗教團體的管理及登記問題」。

³⁴ 全國性宗教團體的領導階層多擁有人大代表或政協委員身分，具政治影響力。因此，當地方性宗教團體遭受宗教事務部門幹部不當干預宗教內部事務時，透過全國性宗教團體向黨政高層反應，以獲得問題解決。

中共《宗教社會團體登記管理實施辦法》第 7 條規定「在同一行政區域內不得重複成立相同或相類似的宗教社會團體。」換言之，獲得認可的宗教團體便具有特殊壟斷地位，而此壟斷不但具宗教行政、人事各方面權力，也包含經濟利益。據《宗教事務條例》規定，合法宗教團體申請宗教活動場所後，便可出版並經銷宗教出版品、經銷藝術品、藝術文物及接受捐獻等（第 20、21 條）；若宗教活動場所為主要遊覽內容的風景名勝區，還可與其所在地的縣級以上地方人民政府協調、處理宗教活動場所與園林、文物、旅遊等方面的利益關係（第 26 條）。

（二）宗教活動場所管理

文革時期，中共停止宗教活動，寺觀教堂均被關閉或占用。十一屆三中全會後恢復宗教活動，但被占用的寺觀教堂，都要經過批准才能退還。此後，凡設立或開放宗教活動場所都要經過政府批准。³⁵

1981 年，國務院頒布《宗教事務局關於漢族地區佛道教寺觀管理試行辦法》，這是第一個規範宗教活動場所的文件。³⁶目前對於宗教活動場所管理法令，主要為《宗教事務條例》及《宗教活動場所設立審批和登記辦法》，根據條例及辦法規定，宗教活動場所設立須具備以下條件：1.不違背法令、不受外國勢力支配；2.當地信教公民有經常進行集體宗教活動需要；3.有主持宗教活動的教職人員或符合規定的其他人員；4.有必要資金；5.布局合理，不妨礙週遭單位及人民生產、生活。而籌備設立宗教活動場所，由宗教團體向擬設立的宗教活動場所所在地縣級宗教部門提出申請，獲得上級批准後，方可辦理活動場所籌建事宜。³⁷

對於宗教活動場所的管理除登記制外，在《宗教事務條例》頒布前，國家宗教局曾發布《宗教活動場所年度檢查辦法》，但隨著《宗教活動場所管理條例》和《宗教活動場所登記辦法》的廢止，檢查辦法失去法源基礎而廢除，³⁸

³⁵ 「宗教政策問答」，2010 年 7 月 26 日下載，《中國佛教信息網》，
<http://www.buddhism.com.cn/zcfg/zcdw/zc7.htm#a16>。

³⁶ 任杰，中國共產黨的宗教政策，頁 179。

³⁷ 根據《宗教事務條例》第 12 條規定，設立教堂的申請必須由省、自治區、直轄市人民政府宗教事務部門作出批復，而其他固定宗教活動處所的申請由市級人民政府宗教事務部門便可批復。

³⁸ 《宗教活動場所年度檢查辦法》第 1 條規定：「為了維護宗教活動場所的合法權益，依法加強對宗教活動場所的管理，促進宗教活動場所自身管理的制度化和規範化，根據《宗教活動場所管理條例》和《宗教活動場所登記辦法》的有關規定，制定本辦法。」，2010 年 7 月 26 日下載，《新華網》，

取而代之是各地宗教局辦理的換證制度；換證制的要求與程序較年檢制簡化，惟審視中共現行宗教法規並沒有換證規定，換證制缺乏法源依據。

（三）宗教活動管理

中共對於宗教活動管理涉及兩種意涵，一為合法與非法宗教活動管理；³⁹另為正常與不正常宗教活動管理。

就合法宗教活動來說。宗教活動要合法，前提就必須是合法宗教的活動；然而，合法宗教的活動並非隨時都被允許，它仍受到許多管制，根據《宗教事務條例》規定，合法宗教的活動必須是：1.在經過依法登記的宗教活動場所內進行；2.合法宗教活動的組織者是經過登記的宗教活動場所管理組織或宗教團體；3.由取得資格的教職人員主持；4.按照各宗教固定的教義教規進行。⁴⁰另規定傳教活動時間亦需符合規定，即符合所謂「三定原則」（定點、定時、定人）。

而在正常宗教活動方面。「正常宗教活動」用語是中共宗教政策和法規固有的表述方式，在其十九號文件、《憲法》及《宗教事務條例》等均提到「保護（障）正常宗教活動」，惟中共對於「正常」與「不正常」從未下過明確定義，一般指的是違反傳統宗教儀式的迷信及藉由宗教從事斂財等非法活動。例如：十九號文件提到「堅決保障一切正常的宗教活動，同時就意味著要堅決打擊一切在宗教外衣掩蓋下的違法犯罪活動……迷信活動。」「已被取締的一切反動會道門和神漢、巫婆，一律不准恢復活動。凡妖言惑眾、騙錢害人者，一律嚴加取締，並且繩之以法。」「以看相、算命、看風水等為業的人員，應當教育……不要再從事這類利用迷信騙人的活動，如不遵守，也應當依法取

http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-11/15/content_3781753.htm。

³⁹ 「非法宗教活動」是由「非法」及「宗教活動」兩個詞組成，從文字意義上理解，是指超出或違反憲法、法律、法規和政策範圍的一切以「宗教」名義進行的活動。界定什麼活動是「非法」，必須有法律的根據。但是，中共目前並沒有一部關於宗教的基本立法，現有的宗教行政法規也沒有對一切宗教的所有活動做出明文規定（事實上亦不可能），因此，所謂「非法宗教活動」的概念，往往是抽象的，範圍不確定，因而在實踐中不可避免發生政府部門濫用權力現象。刑福增，「當代中國政教關係與基督教的發展」，第四屆「宗教與行政」國際學術研討會，頁82。

⁴⁰ 《宗教事務條例》第12條規定：「信教公民的集體宗教活動，一般應當在經登記的宗教活動場所（寺院、宮觀、清真寺、教堂以及其他固定宗教活動處所）內舉行，由宗教活動場所或者宗教團體組織，由宗教教職人員或者符合本宗教規定的其他人員主持，按照教義教規進行。」，2010年7月26日下載，〈國家宗教事務局〉，<http://www.sara.gov.cn/gb/zcfg/xzfg/116b855c-0581-11da-adc6-93180af1bb1a.html>。

締。」⁴¹而「中國道教協會」及「中國佛教協會」也對制止迷信活動做出規定。⁴²

此外，中共對於外來宗教，基於過去歷史經驗，認為基督教與天主教與帝國主義有密切關聯，加上建政初期，基於「民族統一獨立」立場，反對天主教任命大陸境內主教，使得中共與梵蒂岡緊張關係始終存在，另中共無神論與基督教有神論立場扞格不入，這些不利中共統治與不同意識形態歷史，促使中共發布《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》，限制外國宗教團體在境內傳教自由。⁴³

總之，改革開放後中共雖恢復宗教團體活動，但仍藉由黨政條塊結合及行政雙重管理，並以各式各樣法規將宗教團體及活動限制在可容忍範圍中；換言之，宗教自由是以宗教管理為前提，不符規定而未接受管理的宗教團體，原則上是不能享有宗教自由；然而，在大陸未登記接受管理的宗教團體為數眾多，成為管理上另一問題。

肆、當前宗教管理問題

有關中共宗教管理問題可分兩層面觀察。一為管理內容的問題；另為管理體制衍生之問題。管理內容與其宗教政策有直接關係，而管理體制則為政策執行後產生的現象

一、有限度的宗教自由

從中共對宗教行政管理可知，其方式是先控制宗教後（登記制），再對其

⁴¹ 行政院大陸委員會，大陸地區宗教法規彙編，頁壹-34。

⁴² 《中國道教協會道教宮觀管理辦法》第 7 條第 3 款規定：「宮觀內不得搞跳神、趕鬼、看相、算命、測字、卜卦、看風水、扶乩等擾亂社會治安和騙人詐財、危害人民身心健康的封建迷信活動。」2010 年 10 月 5 日下載，《中國道教協會》，http://www.taoist.org.cn/webfront/webfront_viewContents.cgi?id=1191。
《全國漢傳佛教寺院管理辦法》第 8 條規定：「寺院不得進行不屬佛教的迷信活動」，2010 年 10 月 5 日下載，《北海佛教》，<http://www.bhbj.com/show.asp?id=629>。

⁴³ 張家麟，「當代中國大陸宗教政策變遷及其影響」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會，頁 145。
《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》第 8 條規定：「外國人在中國境內進行宗教活動，應當遵守中國的法律、法規，不得在中國境內成立宗教組織、設立宗教辦事機構、設立宗教活動場所或者開辦宗教院校，不得在中國公民中發展教徒、委任宗教教職人員和進行其他傳教活動。」此項規定完全限制外國人在大陸傳教的自主權。2010 年 10 月 15 日下載，《佛學寶藏》，<http://www.beita.org/html/simiaojianjie/zongjiaofagui/200903/01-1775.html>。

加以限制（場所及活動限制），管理內容無所不包，達到有效管理目的，但在宗教充分自由國家眼中，卻是對宗教壓迫行為。然而，根據國內學者實地訪談大陸宗教界的研究結果，大陸宗教菁英頗滿足目前宗教行政法制。⁴⁴顯示雙方對於「宗教自由」認知有某種程度落差，主要原因仍在於意識形態及維護政權穩定因素。首先，就意識形態而言，中共的宗教政策與管理與馬列主義有密不可分關係，即便改革開放後，馬列主義不復之前絕對崇高與不可侵犯，但其無神論及科學主義觀等仍被視為重要的宗教指導；因此，即便重新詮釋後的宗教論述，亦不能與這些基本觀念有重大抵觸。是以，有神論的宗教雖可有條件存在，但必須限制傳教自由，以免漫天擴散對無神論政權產生危害，且中共也認為這是保護沒有宗教信仰的民眾有不信教自由；這就不難理解為何中共要用「三定原則」限制傳教。此外，強調科學觀的馬列主義與迷信是相對立的，其政策與管理必須禁止迷信行為。但宗教與迷信在過去中國社會實難以區別，甚至因歷史因素造成佛道不分現象。對此，中共在管理上索性如前所述利用《宗教團體登記辦法》將五大宗教以外的宗教，即便該宗教亦有悠久歷史，如猶太教等都予以限制；這連帶也阻絕新興宗教發展空間；而任何個人也不可從原有宗教中自創教派，如脫離原有教義、儀式，經常被認定為蠱惑群眾的邪教。另一方面，為區別「正常」宗教活動與「不正常」迷信，中共也對宗教儀式與迷信行為訂出詳細規定。⁴⁵

其次，從維護政權穩定來看，中共一向認為宗教是影響國家安全的政治問題，這在中國歷史上也不乏案例。目前被視為威脅政權安定的宗教力量有三方面：1.外國勢力的滲透，例如梵蒂岡要插手大陸的主教任命，以及以美國為首的基督教在大陸積極傳教；2.大陸內部的宗教勢力，包括利用回教鼓吹新疆獨立的東突組織及達賴喇嘛的西藏流亡政府；3.被官方認定為非法邪教及脫離政府控制的民間信仰團體。因此，中共對宗教實施嚴格控管，從維護政權穩定而言，自認乃屬理性選擇。

二、合法宗教團體政治化及官僚化

90 年代「適應論」提出後，宗教與社會主義相適應的表現，除客觀條件

⁴⁴ 張家麟，「當代中國大陸宗教政策變遷及其影響」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會，頁 158。

⁴⁵ 可參考《全國漢傳佛教寺院管理辦法》及《中國道教協會道教宮觀管理辦法》等。

須合於政府各項規定外，更重要是「發揮愛國宗教團體作用……貫徹執行好黨的宗教政策……熱愛祖國、接受黨的領導、堅持走社會主義道路、維護祖國統一和民族團結」⁴⁶；而政府對於「愛國宗教團體」則有「要幫助他們解決辦公用房、經費以及一些地方教職人員生活方面存在的困難，為他們開展工作創造必要的條件。」的責任；⁴⁷換言之，宗教團體的興衰榮辱、供給需求都與政府宗教管理部門密切相連，二者猶如過去國營企業與政府部門的管理關係。

由於政府宗教管理部門對宗教團體在人事、財務及教務上的控制，使得各級宗教團體日益政治化、官僚化及機關化，幾乎變成政機關的延伸，大大降低宗教神聖性，使得部分信教群眾不願意加入政府認可的宗教團體，遂淪為不合法組織，成為政府取締打擊對象。而未參加登記信教群眾人數為何？根據中國國務院新聞辦公室於 2005 年發布「2004 年度中國人權事業的進展白皮書」資料顯示，大陸有各種宗教信徒約一億多人，⁴⁸然而，大陸學者在白皮書公布次年所做的調查，大陸當時信教群眾至少三億餘人；因此，至少約有二億人未參加登記。⁴⁹

因此，自採取登記管理方式以來，大陸宗教團體就被一分為二；一為合法「愛國宗教團體」，另為未獲承認的宗教團體，兩者在宗教市場爭取信教群眾方面，猶如國營企業與民營企業的競爭。以基督教三自教會與家庭教會⁵⁰為例，前者為政府支持，但受政治化、官僚化影響，神學水準較低，聚會形式呆板，禮儀和講道缺乏變化，教牧人員素質偏低，無法滿足信徒需要，導致信徒流失。反之，家庭教會在打壓中成長，有高度傳教熱忱，較能滿足宗教市場需

⁴⁶ 《中共中央、國務院關於進一步做好宗教工作若干問題的通知》。行政院大陸委員會，大陸地區宗教法規彙編，頁壹-9、壹-10。

⁴⁷ 《中共中央、國務院關於進一步做好宗教工作若干問題的通知》。行政院大陸委員會，大陸地區宗教法規彙編，頁壹-9。

⁴⁸ 「2004 年度中國人權事業的進展白皮書」，2010 年 7 月 20 日下載，《中華人民共和國中央人民政府》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/27/content_1600.htm。中共迄今只公布至 2004 年。

⁴⁹ 從大陸現有研究或文獻資料中，對信教人數進行統計主要有以下三個：一個是中共官方公布的數字；一個是華南師範大學在 2005 年所做的一項「當代中國人精神狀況調查」；一個是由美國密西根大學在 1990 年及 2001 年所做的 world value survey 其中有關大陸的宗教狀況調查。其中華南師範大學利用統計方法估算出來的大陸信教人數至少三億多人。「最新調查顯示有三億中國人信仰宗教，知識精英多選擇佛教」，2010 年 7 月 19 日下載，《佛易網》，http://www.wuys.com/news/Article_Show.asp?ArticleID=10380。

⁵⁰ 「三自」為自治、自養、自傳。家庭教會不是一個教派名稱，因為沒有合法的聚會場所，因此選擇在信眾家裏聚會。

求，教務擴展甚快；因此，近年來三自教會各堂會增長的情形遠不及家庭教會。⁵¹總之，「愛國宗教團體」的定位是以實現政府的政治目標為己任，不純粹是宗教組織，在爭取信教群眾的宗教市場中，目前難與非官方宗教組織相競爭。

此外，將宗教界領袖引入人大及政協委員會等組織是中共籠絡和管理宗教界常見方式，第十屆政協委員會的宗教界委員就有 66 人，其中有人擔任政協副主席以及全國人大副委員長，屬於比部長還尊貴級別。而在地方上，寺廟教堂根據其負責人的職位等而出現「處級寺院」、「廳級教堂」的官僚化現象。⁵²宗教界人士擔任各級人大或政協委員雖有助於為宗教界發聲，但也有若干「政治和尚」、「政治教士」為政治前途而有結黨營私、貪污腐化及行賄受賄等行為，對宗教界形象造成負面影響。

三、宗教的經濟異化現象

中國佛教協會常務副會長聖輝法師在《中國佛教協會五十年》的報告中，把目前大陸宗教界的腐敗風氣歸咎商業風潮。⁵³這固然有一定道理，但除商業風潮之外，其宗教管理體制也是重要因素。例如，部分宗教團體因信眾捐款變得財力雄厚，而這些財產支配權實際掌握在少數宗教領袖手中；因此，有些地方政府官員便利用對宗教管理各項審批、檢查的權力，進行權錢交易，謀取私人好處，將官方認可的宗教團體引導至追求經濟利益與個人利益方向，宗教儼然成為生財工具。⁵⁴

而將宗教視為經濟利益不僅是官員個人行為，90 年代以來，地方政府官員圍繞著經濟增長率展開激烈的政績競爭，而發展旅遊業被認為是實現經濟增長的捷徑。地方政府紛紛發掘和經營本地的文化資源，幾乎所有的宗教場所都變成可用以發展旅遊業的經濟性資源，河南嵩山少林寺的開放經營方式，即為典型之例。正是基於如此經濟目的，許多地方政府對於修繕及重建寺廟道觀有

⁵¹ 金澤、邱永輝，*宗教藍皮書－中國宗教報告（2009）*（北京：社會科學文獻出版社，2009 年 6 月），頁 201-205。

⁵² 「中國宗教官僚化」，2010 年 10 月 19 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://www.xjass.com/mzwh/content/2010-09/08/content_163931.htm。

⁵³ 「中國宗教官僚化」。

⁵⁴ 孫勁松，「宗教立法面臨的幾個問題」，2010 年 7 月 10 日下載，《百度網》，<http://hi.baidu.com/whhcsxy/blog/item/9555a458246b80202834f0b5.html>。

極高熱情，所謂「宗教搭臺、旅遊唱戲」，目前大陸幾乎所有具特色的宗教寺廟道觀都被劃入旅遊景點加以管理，並收取高額門票，只有購買門票的遊客才有資格參拜宗教場所，造成信教群眾與管理部門衝突。

由於景區管委會、宗教部門及公安部門擁有各種管理宗教協會和寺院的權力，部分宗教領導人、寺廟管理人員等便設法拉攏與宗教部門、公安部門及管委會人員關係，形成複雜的利益聯盟。

總之，對於宗教管理在許多方面，中央與地方的控制目標與手段有很大差異。中央管理部門希望能夠從政治上依法以行政方式有效控制宗教；但部分省市以下的中低級宗教管理官員則以政治為口號，在黨委及公安協助下積極控制宗教團體的經濟活動，這造成宗教管理問題不僅是政治問題也是經濟問題，宗教雖然創造經濟利益，但也成為不肖官員貪腐的另一管道。

伍、結 論

2006 年 10 月中共第十六屆六中全會通過《中共中央關於建構社會主義和諧若干重大問題的決定》，其中提到「全面貫徹黨的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事務、堅持獨立自主自辦原則，積極引導宗教與社會主義社會相適應，加強信教群眾同不信教群眾、信仰不同宗教群眾的團結，發揮宗教在促進社會和諧方面的積極作用」。⁵⁵2007 年 10 月，中共第十七次全國代表大會修改黨章，第一次將「全面貫徹黨的宗教工作基本方針，團結信教群眾為經濟社會發展作貢獻」列入黨章總綱，並將宗教關係列為構建和諧社會的五大關係之一。⁵⁶胡錦濤在大會政治報告中，也提出要發揮「宗教界人士和信教群眾在促進經濟社會發展中的積極作用」。⁵⁷以上文件及談話可視為自《宗教事務條例》頒布後中共最新的宗教論述。相較過去，新論述大致仍沿襲江澤民時期基

⁵⁵ 「中共中央關於建構社會主義和諧若干重大問題的決定」，2010 年 7 月 10 日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65374/4526448.html>。

⁵⁶ 「中國共產黨第十七次全國代表大會關於『中國共產黨章程（修正案）』的決議」，2010 年 7 月 10 日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65374/4526448.html>。

⁵⁷ 「高舉中國特色社會主義偉大旗幟，為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥——在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告」，2010 年 7 月 10 日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65374/4526448.html>。

調，雖無政教關係及宗教自由重大突破，但卻更進一步肯定宗教正面積極的作用；其主要差別在於江澤民時期的「適應論」是要求「引導」宗教與社會主義相適應，但還是隱含宗教是負面消極因素，所以需要「引導」；而新論述則特別強調宗教為促進和諧社會及經濟發展的積極作用。

總之，中共宗教觀點由過去宗教消極論、消亡論，進而肯定宗教在經濟社會發展中具有一定的積極意義，已有相當大轉變，未來在經濟持續發展及社會更加開放情況下，其宗教政策及管理應會持續寬鬆，但顧及意識形態、國家發展及社會穩定等因素，對宗教的管理模式短期仍難有重大改變，除非政治領袖再次重新詮釋「宗教自由」的意義，否則大陸宗教發展仍有相當限制，距離真正宗教自由還有一段距離。

兩岸海運直航二週年對臺灣航港 影響之初探

A 2nd Anniversary Appraisal of Cross-Strait Direct Sea
Transportation and Its Impact on Taiwan's Shipping and
Port Industry

楊崇正 (Yang, Tsung -Cheng)

國立澎湖科技大學行銷與物流管理系副教授

壹、緒 論

在 2008 年 11 月初，臺灣「海基會」與大陸「海協會」舉辦「江陳二會」臺北會談，在反對派紛擾之外部環境下，簽訂了包括兩岸海運及空運直航在內的 4 項協議。

在《海峽兩岸海運協議》簽訂後，雙方政府之主管機關分別於 2008 年 12 月上旬公布了相對應的行政管理法規，臺灣方面由交通部於 2008 年 12 月 12 日公布《臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法》，大陸方面由交通運輸部於 2008 年 12 月 15 日公布《關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告》，另由其國家海事局公布《臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法》，在法制兼備之情形下，於是兩岸海運直接通航之貨運（物流）方面，也終於在 2008 年 12 月 15 日首航。

首航迄今，屆滿 2 週年，兩岸海運直航之實施，對臺灣產業經濟有其正面的貢獻，彌補過去長時期（1988 年至 2008 年的 20 年期間）未能直接通航的供應鏈缺口，並確保未來的產業經濟競爭力，包括臺商製造業、貿易業、流通

業與其他服務業在內的有關 1、2、3 級產業。但是對臺灣的航運、港口產業，尤其是港口產業方面，利益似乎沒有原來想像中的碩大，何以如此？則成為有待探討之重要課題。當然於 2008 年第四季爆發並導致 2009 年全面大衰退的「全球金融海嘯」，也是一大要因；雖然在 2010 年已逐漸緩解復甦，但其後勢如何，仍待觀察。原本擁有樞紐港地位的高雄港，在過去多年來（尤其是 2000 年後）「被邊緣化」（去樞紐港化）之後，能否在兩岸海運直航後有所轉機，亦待探討。

本文依序分別探討下列因素：一、以《海峽兩岸海運協議》為基礎的相關法令規範下兩岸海運直航市場有限性；二、臺灣港口，尤其是高雄港，本身營運上競爭力表現；三、大陸地區貨櫃大港崛起對臺灣港口之影響；四、大陸「區域經濟」梯度轉移發展對臺灣港口之影響；五、臺灣、大陸、美、歐、日、韓各大型定期貨櫃船航商在遠洋主航線布局改變趨勢；最後提出結論與建議。

貳、以《海峽兩岸海運協議》為基礎之相關規範

一、參與兩岸海運直航船舶資格限制

- (一) 臺灣地區或大陸地區資本，並在兩岸登記之船舶。
- (二) 臺灣地區或大陸地區資本，並在香港登記之船舶。
- (三) 已從事「境外航運中心」運輸、「兩岸三地貨櫃班輪運輸」或「砂石運輸」業務之臺灣地區或大陸地區船舶運送業營運之外國船舶。亦即兩岸航商（資本）權宜籍船。權宜籍船在法律上，視為外國船舶。
- (四) 臺灣方面交通部《臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法》第三條第二項中規定：「前項第三款以外之外國船舶經當地航政機關核轉交通部許可者，得航行於臺灣地區與大陸地區港口。」本辦法第三條第二項文意為，外國船舶可直接航行於兩岸港口間，但仍不得攬載客貨運輸。此處之外國船舶，係指非屬於兩岸航商（資本）之權宜籍船。

二、臺灣法規視角下各船籍船舶與其參與兩岸海運直航業務類別之關係

依據《海峽兩岸海運協議》及臺灣方面交通部《臺灣地區與大陸地區海運

直航許可管理辦法》，可將各種船籍船舶（分為：外國籍、大陸籍、港澳籍、臺灣籍四種）與其可否參與兩岸海運直航業務類別之關係，彙總如表 1 之所示。

表 1 各船籍船舶與其參與兩岸海運直航業務類別之關係

客船	國際航線旅客	國內航線旅客	兩岸航線旅客	直接航行兩岸港口
外國籍	可	否	否	可
大陸籍	可	否	可	可
港澳籍	可	否	可	可
本國籍	可	可	可	可

貨船	國際航線貨物	國內航線貨物	兩岸航線貨物	轉口航線貨物	直接航行兩岸港口
外國籍	可	否	否 (目前已許可之兩岸資本權宜船除外)	否 (目前許可經營「境外航運中心」高雄－福州－廈門之兩岸資本權宜船除外)	可
大陸籍	可	否	可	可 (限大陸進出口貨物)	可
港澳籍	可	否	可	可 (限大陸進出口貨物)	可
本國籍	可	可	可	可 (限大陸進出口貨物)	可

資料來源：作者自行製作

說明：1. 「本國籍」係指中華民國籍。

2. 「國際航線」係指以臺灣或大陸為起訖港之航線。「國內航線」係指臺灣地區各港口間之航線。

「轉口航線」係指大陸港口與其他外國港口間，但經臺灣港口中轉之航線。

3. 目前外輪不得承運大陸外貿轉口貨，因而影響臺灣港口吞吐量。

三、兩岸海運直航開放港口

(一) 大陸地區

大陸地區共開放 68 個港口，其中海港 52 個，河港 16 個。2008 年，12 月

先開放 63 個，2009 年再開放 5 個。

1. 海港

海港 52 個，依省級行政區（省、直轄市、自治區）排列如下：

- (1) 遼寧：丹東、大連、營口、錦州。
- (2) 河北：唐山、秦皇島、黃驊。
- (3) 天津：天津。
- (4) 山東：威海、石島、煙臺、龍口、萊州、嵐山、日照、青島。
- (5) 江蘇：連雲港、大豐。
- (6) 上海：上海港。
- (7) 浙江：寧波、舟山、舟山沈家門港區、臺州、臺州大麥嶼港區、嘉興、溫州。
- (8) 福建：福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門。
- (9) 廣東：汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江。
- (10) 廣西：北海、防城、欽州。
- (11) 海南：海口、三亞、洋浦。

2. 河港

河港 16 個，主要在長江流域，依省級行政區排列如下：

- (1) 江蘇：太倉、南通、張家港、江陰、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京。
- (2) 安徽：蕪湖、馬鞍山、銅陵。
- (3) 湖北：武漢。
- (4) 湖南：城陵磯。
- (5) 江西：九江港。

(二) 臺灣地區

臺灣地區共開放 15 個港口，分為國際商港、國內商港、工業專用港三類港口。排列如下：

1. 國際商港：基隆（含臺北、蘇澳）、高雄（含安平）、臺中、花蓮。
2. 國內商港：布袋、金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖。
3. 工業專用港：麥寮、和平。

參、兩岸海運直航與臺灣港口競爭力—以高雄港為例

一、高雄港 2009 年全球貨櫃大港之排名

有關兩岸海運直航 2 週年對臺灣港口影響探討，主要聚焦於貨櫃運輸部分。尤其是原有樞紐港地位之高雄港能否在多年來的「被邊緣化」（去樞紐港化）後有所起色，則尚待觀察。

高雄港 2009 年在全球貨櫃大港排名如表 2 所示。表 2 統計單位為百萬 TEU，TEU 即 20 呎標準櫃。全球 15 大中，除廣州港及天津港外，2009 年比 2008 年均為負成長，其主要原因為 2009 年全年是受全球金融海嘯影響最大的一年。高雄港的第 12 名，是由 1999 年的第 3 名到 2000 年的第 4 名，一路下滑而來。高雄港做為臺灣地區的龍頭港口，某種程度上也代表整個臺灣地區港口在全球、亞太（東亞）之地位上下。

表 2 2009 年全球 15 大貨櫃大港排名及裝卸量

單位：百萬 TEU

2009 排名	2008 排名	港口	國家（地區）	2009 年貨櫃裝卸量	2008 年貨櫃裝卸量	增減（%）
1	1	新加坡	Singapore	25.87	29.92	-13.5
2	2	上海	China	25.00	27.97	-10.7
3	3	香港	HK	20.98	24.49	-14.3
4	4	深圳	China	18.25	21.41	-14.8
5	5	釜山	South Korea	11.95	13.43	-11.0
6	8	廣州	China	11.19	11.00	1.7
7	6	杜拜	UAE	11.12	11.83	-6.0
8	7	寧波	China	10.50	11.23	-6.5
9	10	青島	China	10.26	10.32	-0.6
10	9	鹿特丹	Netherland	9.74	10.80	-9.8
11	14	天津	China	8.7	8.5	2.4
12	12	高雄	Taiwan	8.58	9.68	-11.4
13	13	安特衛普	Belgium	7.31	8.66	-15.6
14	15	巴生港	Malaysia	7.3	7.97	-8.4
15	11	漢堡	Germany	7.01	9.74	-28.0

資料來源：作者自行製作

排名下滑之因素，有內部方面（包括臺灣政府政策，臺商產業轉型生產基地外移等），也有外部因素（包括競爭對手大港崛起，國際各大定期貨櫃船航商遠洋主航線布局改變等）。

二、臺灣地區港口貨櫃運量分析

- (一) 臺灣地區貨櫃總裝卸量由 1990 年之 546 萬 TEU 成長至 2009 年之 1.171 萬 TEU，20 年間成長 14.33%；但 2000 年至 2009 年，10 年間貨櫃總裝卸量只由 1.051 萬 TEU 成長至 1.171 萬 TEU，10 年間只小幅成長 11.41%。
- (二) 進出口櫃總裝卸量由 1990 年之 401.4 萬 TEU 成長至 2009 年之 714.9 萬 TEU，20 年間成長 78.10%；但 2000 年至 2009 年，10 年間進出口櫃總裝卸量只由 617.1 萬 TEU 成長至 714.9 萬 TEU，10 年間只小幅成長 15.85%。
- (三) 轉口櫃總裝卸量由 1990 年之 144.9 萬 TEU 成長至 2009 年 456.1 萬 TEU，20 年間成長 214.67%；但 2000 年至 2009 年，10 年間轉口櫃總裝卸量只由 434 萬 TEU 成長至 456.1 萬 TEU，10 年間只小幅成長 5.10%。
- (四) 由於受到數次經濟不景氣衝擊、產業轉型及生產基地外移、大陸港口競爭等因素影響，過去 5 年間臺灣地區無論進出口櫃、轉口櫃、及總裝卸量均呈現成長停滯甚或微幅衰退。詳如表 3 所示。
- (五) 如要探討政治、政策因素，2000 年至 2009 年，10 年期間僅小幅成長率，遠不及於 1990 年至 2000 年期間之大幅成長率；陳水扁政府八年執政期間之兩岸政策尤有關連，特別是第二個任期內 4 年，成長率幅度更小於其第 1 個任期。

表 3 臺灣地區 1995 年至 2009 年港口貨櫃運量統計

單位：TEU

年 別	進 出 口	轉 口	合 計
1995	5,294,800	2,370,380	7,665,180
1996	5,475,338	2,391,656	7,866,995
1997	5,751,870	2,764,618	8,516,487
1998	5,534,460	3,323,751	8,858,211
1999	5,838,272	3,919,377	9,757,649
2000	6,171,053	4,339,709	10,510,762
2001	5,914,686	4,513,027	10,427,714
2002	6,658,852	4,949,782	11,608,634
2003	7,025,576	5,069,177	12,094,753
2004	7,578,141	5,456,221	13,034,362
2005	7,552,740	5,244,073	12,796,813
2006	7,535,621	5,572,275	13,107,896
2007	8,099,218	5,627,333	13,726,551
2008	7,993,001	4,984,393	12,977,393
2009	7,149,220	4,561,046	11,710,266

資料來源：作者自行製作

三、高雄港貨運量分析

在宏觀的臺灣地區港口貨櫃總運量分析之後，再做微觀的高雄港貨櫃運量分析，如下：

- (一) 2000 年至 2009 年高雄港貨櫃總裝卸量占臺灣地區貨櫃總裝卸量之比例介於 70.65%~74.72%；進出口櫃占臺灣地區進出口櫃之比例則由 2000 年 56.07%成長至 2009 年 63.51%，亦即北部及中部貨櫃利用公路轉運比例不斷增加。換言之，臺灣西部走廊高速公路上「北櫃南

運」、「中櫃南運」至高雄港出口之貨櫃不斷增加。反方向之「南櫃北運」、「南櫃中運」進口貨櫃也不斷增加。

- (二) 高雄港貨櫃總裝卸量由 1990 年之 349.5 萬 TEU 成長至 2009 年之 858.1 萬 TEU，20 年間成長 145.56%；但 2000 年至 2009 年 10 年間貨櫃總裝卸量只由 742.6 萬 TEU 成長至 858.1 萬 TEU，10 年間只有 15.56% 小幅的成長。
- (三) 進出口櫃總裝卸量由 1990 年之 215.3 萬 TEU 成長至 2009 年之 454.1 萬 TEU，20 年間成長 110.89%；但 2000 年至 2009 年 10 年間進出口櫃總裝卸量只由 346.0 萬 TEU 成長至 454.1 萬 TEU，10 年間只有 31.22% 的成長。
- (四) 轉口櫃總裝卸量由 1990 年之 134.2 萬 TEU 成長至 2009 年之 404.1 萬 TEU，20 年間成長 201.19%；但 2000 年至 2009 年 10 年間轉口櫃總裝卸量只由 396.6 萬 TEU 成長至 404.1 萬 TEU，10 年間只小幅成長 1.89%。
- (五) 由於受到大陸港口及香港之競爭，高雄港過去 5 年間轉口櫃量已呈現衰退；過去 5 年臺灣地區進出口櫃總裝卸量已呈現成長停滯或微幅衰退，而高雄港進出口櫃亦呈現停滯或微幅衰退。
- (六) 就高雄港而言，如要探討政治、政策因素影響，2000 年至 2009 年之 10 年期間小幅成長率（包括：貨櫃總裝卸量、進出口櫃總裝卸量、轉口櫃總裝卸量），遠不及於 1990 年至 2009 年之 20 年期間之大幅成長率；與陳水扁政府八年執政期間政策尤有關連，特別是第 2 個任期之 4 年，其成長率幅度更小於其第 1 個任期。

以上分析，詳如表 4 所示。

表 4 高雄港 1995 年至 2009 年貨櫃運量統計

單位：TEU

年別	進出口	進出口 占有率	轉口	合計	成長率 (%)
1995	2875,919	54.32%	2,177,264	5,053,183	3.13%
1996	2,980,004	54.43%	2,083,045	5,063,049	0.20%
1997	3,187,632	55.42%	2,505,707	5,693,339	12.45%
1998	3,178,669	57.43%	3,092,384	6,271,053	10.15%
1999	3,396,234	58.17%	3,589,128	6,985,362	11.39%
2000	3,460,217	56.07%	3,965,615	7,425,832	6.31%
2001	3,419,904	57.82%	4,120,621	7,540,525	1.54%
2002	3,974,333	59.68%	4,518,719	8,493,052	12.63%
2003	4,246,842	60.45%	4,596,523	8,843,365	4.12%
2004	4,679,435	61.75%	5,034,680	9,714,115	9.85%
2005	4,654,018	61.62%	4,817,038	9,471,056	-2.50%
2006	4,618,631	63.29%	5,156,040	9,774,671	3.21%
2007	5,134,786	63.40%	5,122,044	10,256,830	4.93%
2008	5,230,940	65.44%	4,445,614	9,676,554	-5.666%
2009	4,540,632	63.51%	4,040,641	8,581,273	-11.32%

資料來源：作者自行製作

四、高雄港貨櫃運輸在新形勢下的挑戰

(一) 臺灣地區進出口貨櫃運量已逐漸達飽和，未來成長有限。而原屬於北部及中部之進出口櫃，未來將部分回流臺北港，貨櫃南北拖運之數量會降低，高雄港將面臨進出口櫃減少問題。亦即「本土性」貨源減少或不成長的問題。

(二) 大陸華東及華南港口不斷超前擴建，但大陸經濟將逐漸轉型，內需產

業所占比重將逐步提昇，碼頭將供過於求，未來大陸港口會積極爭取轉口櫃，高雄港將面臨強力競爭。大陸港口建設主要集中在「九五」（1996～2000）、「十五」（2001～2005）、「十一五」（2006～2010）三個五年計畫期間的加速趕建，配合其做為「世界工廠」貨櫃貨源充沛之勢，在沿海一線已形成至少十個左右的區域性樞紐港或遠洋主航線（幹線）起訖港（始發／終到港）。目前她們仍以服務其經濟腹地內的「本土性」貨源（進出口貨源）為主要業務，未來在「供過於求」之情形下，勢必分流一部分運力來爭取大陸沿海及內河的中小型港口之「轉口性」貨物。

(三) 高雄港目前除第六貨櫃中心採 BOT 方式營運，其他貨櫃碼頭全採出租方式經營，航商如另有較佳替代選擇，便會退租出走，亦會帶走部分轉口櫃量。例如全球最大航商 Maersk 公司退出高雄港。

(四) 高雄港將碼頭分租各航商，各航商租用之貨櫃碼頭數量及貨櫃場面積無法達到經濟規模，難以形成大型的貨櫃營運中心，無法因應貨櫃輪大型化及碼頭高效率作業需求，競爭力不足。

五、兩岸海運直航後高雄港在全球貨櫃大港排名之關鍵因素

目前即將屆滿二週年的兩岸海運直航，只達成(一)增加兩岸間航線及航班之數量；(二)減少兩岸間物流成本與時間；(三)增加臺商產業在全球化供應鏈中競爭力。但是對於原本有樞紐港地位的高雄港，以及未來極有潛力成為第二個樞紐港之臺北港的貨櫃運量幫助不大。

其原因在於，目前的兩岸海運直航只是「純兩岸間貿易物流」（臺灣出口至大陸，及大陸出口至臺灣）的直航。高雄港與臺北港做為樞紐港需要三種貨源市場：(一)兩岸貨；(二)本土貨（臺灣對全球之進出口貨）；(三)轉運貨（尤其是大陸對全球之進出口貨爭取拉來臺灣中轉）。第一項及第二項均有其極限性，重點在於如何爭取第三項貨源，而且在時效上還要趕在大陸沿海各大港之前。因此第三項貨源，係影響未來高雄港排名的關鍵因素。

肆、大陸地區貨櫃大港崛起對臺灣港口之影響

一、大陸港口管理體制改革完成與經營策略變革對臺灣港口之影響

- (一) 大陸主要港口經營型態已採「港埠管理」與「港埠經營」分離，港航管理單位負責公權力的執行，經營單位則由原來港務局分離出來成立港務集團公司。大陸方面在 2001 年 WTO 入會之後，2002 年底順利完成中共「十六大」召開，隨即於 2003 年完成「政企分立」模式的港口管理體制改革。各港務集團公司在招商引資，對業務行銷上，甚至於海外投資（各式碼頭建設、營運）上，均活力十足。相形之下，臺灣方面的港口管理體制改革，終於將在 2012 年合併四大國際商港，以成立「臺灣港務公司」為起點，開始努力。
- (二) 大陸各大港務集團公司擁有資產、人力，挾其優勢不斷主動招商，積極鎖定世界上主要航商或大型碼頭經營業者與其簽訂長期合約，合資營運碼頭。有點類似臺灣方面常用的 BOT 模式。
- (三) 大陸各主要港口不僅要滿足各港經濟腹地貨物能順暢進出口外，更進一步爭取航商開闢新航線，讓各港腹地進出口貨櫃「直駛率」大幅提高，無需至他港轉船，以增加外貿競爭力。亦即爭取成為遠洋主航線（幹線）之起訖港或母船之靠泊港，以增強該港口所處城市（港口城市）及其經濟腹地內所有城市之外貿競爭力。當然此與大陸港口管理體制改革，除了完成「政企分立」模式之外，也同時完成「下放地方」的地方化，港市一體，以港興市，及各港擁有地方政府（主要為各級市政府：直轄市、副省級市、計畫單列市、地級市、縣級市）之大力支持有關。
- (四) 利用臺灣、香港或韓國港口轉口之需求未來勢將無法持續成長、甚或衰退；縱使兩岸直航啟動，長期而言臺灣地區轉口貨櫃運量恐無法成長。在整個 1980 年代、1990 年代，大陸沿海大港尚未完建設之前，大陸外貿貨櫃貨物一向依賴香港（以華東、華南為腹地）及韓國釜山港（以華北、東北為腹地）中轉美／歐遠洋主航線。臺灣只有在 1997 年起動的「境外航運中心」兩岸試點直航模式中，以「廈門／高雄」及「福州／高雄」二條集貨航線（以福建省為腹地）中轉美／歐遠洋主航線。但在 21 世紀第一個十年期間，大陸沿海大港建設已完成，這種中轉需求已大幅降低，而目前的兩岸海運直航又只是一種「純兩岸間貿易物流」之直航，其市場容量有限。高雄港、臺北港今

後如要爭取大陸外貿貨櫃貨物來臺中轉美歐遠洋主航線，其主要行銷對象應改為大陸沿海之二、三線中小型海港城市及長江流域上、中、下游之大、中、小型河港城市。「深耕策略」恐為必然。

二、大陸港口運力未來可能「供過於求」時對臺灣港口之影響

(一) 大陸各港口營運過去一直以進出口貨櫃為重心，轉口貨櫃比率均不高，但大陸各港口在過去十年間均持續大幅擴建貨櫃碼頭，大陸經濟將逐漸轉型，未來內需型經濟成長幅度將大於外銷型經濟，一旦外銷產業成長幅度趨緩，可能造成部分港口貨櫃碼頭能量供給大於需求，屆時港口間競爭將白熱化，由於大部分碼頭均由大型航商及碼頭經營業者參與投資營運，這些投資者勢必藉其本身的優勢條件及關係開發轉口貨櫃業務，以填補多餘的供給量。「中共十七屆五中全會」甫於2010年10月中旬閉幕，會中通過對「十二五規劃」之建議，在「十二五規劃」期間（2011年～2015年）大陸將「轉變經濟增長方式」，「擴大內需」成為主要政策之一；「擴大內需」即為增加「消費」，在經濟學上，「消費」、「投資」、「出口」（外貿）是為拉動經濟成長之「三駕馬車」，如果大陸的整個經濟大餅（Pie）不再擴大，三大區塊間的確會有「此消彼漲」之變化與排擠效用，則港口運力未來「供過於求」之隱憂即將出現，如果大陸的整個經濟大餅仍將持續擴大，則上述隱憂之影響，不會太嚴重。

(二) 目前大陸港口具有低廉轉口費率優勢，只要有多餘的能量可供轉口作業，屆時臺灣、日本、韓國、香港都會受到波及，臺灣港口除面臨轉口櫃流失的問題外，更甚者將面臨部分進出口櫃可能先被運至大陸主要港口轉口，亦即臺灣港口恐將面臨邊緣化的危機。在戰略上「料敵從寬」準則下，此為最壞打算。但相對的臺灣港口，尤其是高雄港，從事「支線／幹線」中轉服務有將近30年的經驗與Know How，這是除了轉口費率之外仍保有的競爭力優勢。

三、主航線貨櫃船大型化與大陸港口深水化對臺灣港口之影響

(一) 由現有貨櫃船艘數、載運能力及新船訂單統計資料以觀，可知未來8,000TEU以上貨櫃輪將成為主要航線經營的船型，能通過巴拿馬運河第三船閘11,000TEU貨櫃輪數量將大幅成長。

- (二) 目前大陸主要港口新闢建的貨櫃碼頭設計時，均已考慮一步到位，亦即大多數碼頭設計水深均達-15.0m~-18.0m，可靠泊萬 TEU 級貨櫃輪，甚或麻六甲海峽型貨櫃輪。
- (三) 由於大陸這些主要港口均能靠泊超大型貨櫃輪，而其挾著進出口櫃成長運量對航商的吸引力，會要求國外主要航商在航線調度上，以彎靠這些港口為標的，對臺灣港口將形成實質影響。

伍、大陸「區域經濟梯度轉移發展」對臺灣港口之影響

一、大陸產業發展「北移」及「內移」對臺灣港口之影響

- (一) 大陸 30 年前的「改革開放」係由華南開始，華東則於 20 年前開始。多年來大量吸引外資形成產業群聚，加上政策上之配合，因此成長幅度持續居高不下。但華南、華東經過長達分別 30 年及 20 年高速的開發成長後，開始面臨營運及生產成本不斷上升、環境品質劣化、區域發展失衡、治安惡化等問題。基此，大陸中央開始鼓勵及引導臺商及外資至華北地區發展，此種「產業北移」現象正逐步發酵，將成為未來發展趨勢，最明顯例子為天津港及周邊開發區已列為大陸「十一五」國家重點開發計畫。2009 年在全球 15 大排名中，天津港仍可正成長亦與此有關。亦即在「改革開放」的第一線之沿海省市區塊，其產業發展區域布局重點，已由 1980 年代之華南，而至 1990 年代之華東，而至 21 世紀第一個 10 年（2001 年～2010 年）之華北。在沿海省市區塊中，華南以「珠三角」為代表，華東以「長三角」為代表，華北則以「環渤海灣區」為代表，此即所謂沿海省市區塊（整個中國大陸之東部區塊）內之產業及區域經濟發展，由南向北「梯度轉移」趨勢。
- (二) 與 21 世紀第一個 10 年（2001 年～2010 年）同時，大陸方面也在「十五計畫」期間（2001 年～2005 年）推出「西部大開發」戰略，另在「十一五規劃」期間（2006 年～2010 年）推出「中部崛起」戰略，主攻中部六省經濟振興，此為另一類新商機所在。
- (三) 如果僅就大陸沿海省市區塊（東部區塊）內「產業北移」趨勢以觀，

未來華東及華南港口之運量成長率恐將趨緩，但這些港口擴建速度並未適度放緩，供給量過剩現象恐將提早出現，一旦這些港口能量過剩，可能提早啟動價格戰，東亞其他港口面臨的壓力將大增，臺灣亦無法倖免。

- (四) 大陸「西部大開發」戰略與「中部崛起」戰略，為產業由東向西「內移」提供商機。此二大戰略固然與「擴大內需」政策有關，同時也為西部、中部區塊的發展外貿（出口）產業帶來商機。因此，比較樂觀的看法應該是如何利用大陸境內中西部省市之鐵路、高速公路、江河與東部沿海之海運及海港發展「多式聯運」（複合運送），進一步地將中西部外貿（出口）貨櫃拉來臺灣高雄港、臺北港中轉美歐遠洋主航線，尤其是「東亞／北美航線」（越北太平洋航線）。

二、「海峽西岸經濟區」（海西區）開發對臺灣港口之影響

- (一) 過去在冷戰時代中，中共基於戰略考量，對臺灣海峽西岸的福建省尤其是福州、廈門、泉州、漳州地區一直未積極開發，港口亦未進行較大規模的擴建，造成此區域的發展遠遠落後於「珠三角」及「長三角」。基於福建省要求開發的聲浪，大陸中央在「十一五規劃」期間（2006年～2010年）首次納入兩岸議題，並支持福建省利用15項政策推動「海峽西岸經濟區」。在各項「對臺政策」方面，「海西區」特別可以「先行先試」。

可以說以福建為主體的「海西區」是大陸東部沿海區域中，介於「珠三角」與「長三角」之間的一個「斷層」。

- (二) 「海峽西岸經濟區」主要以閩東南地區為主體，推動的基本構架為建構福州、廈門、泉州成為三個支撐框架城市，加快形成福建省城市體系的總體建設布局；同時加強交通及能源基礎設施建設，擴大經濟腹地和市場空間，以建立產業群聚，發揮規模效益，將成為中國大陸另一個大面積經濟特區，類似1986年海南島單獨建省後，全省（島）成為一個大型經濟特區模式。在1986年前，當時大陸只有分別於1979年、1980年成立的深圳、珠海、汕頭、廈門四個城市型之經濟特區。「海西區」除了以福建省為主體之外，還包括浙江省南部、江西省東部、廣東省東北部。以沿海港口城市之區位而言，即為「北起

溫州，南至汕頭」一線。在此海岸線上，除了廈門在過去 20 年來已由集貨港升格成為主航線之起訖港（未來有潛力進一步升格成為樞紐港）之外，還有很多（至少 20~30 個）中小型港口可爭取成為高雄港、臺北港中轉美歐遠洋主航線的策略聯盟夥伴。

- (三) 海峽西岸經濟區逐漸發展成形後，可能吸引臺商及外資企業投資，兩岸開放直航後，由於臺灣港口地理優勢與政經環境相對穩定自由，仍具備吸引加值型物流（大陸製造、臺灣裝配出口）回流投資臺灣，此舉將會為臺灣港口帶來若干貨櫃裝卸業務，但如何開發或爭取此部分的業務，值得航商、臺商及政府提早準備。就臺灣之大港而言（如高雄港、臺北港），單純中轉美歐遠洋主航線之業務，其行銷對象仍為「北起溫州，南到汕頭」沿岸之中小型港口城市。而有關加值型物流（後段加工、深加工、流通加工之後改貼 Made in Taiwan 產地標識者）所帶來之中轉貨櫃貨源之爭取，除了與「海西區」內較大型港口城市（如廈門、福州）合作外，在臺灣內部港口與「自由貿易港區」的無縫協作也是關鍵成功因素之一。

陸、國際航商對大陸港口主航線布局快速增長 及航線軸心化對臺灣港口之影響

一、主航線如何布局是國際航商對港口之選擇

- (一) 貨櫃航線與船期、船隊配置有著深厚的關連性，若以貨櫃航商立場，航線規劃與航商選擇彎靠港口的因素甚多。
- (二) 貨櫃航商配置航線的重要因素，其主要可由港口內部條件、外部環境，以及航商在鄰近不同港口間的營運策略配合因素決定。這些重要因素也衍生出港口競爭的主要變因，因為航商之擇港行為，才會衍生出港口間之競爭態勢。
- (三) 港口的重要性，並非由港口本身所創造出來，而應以「航商是否選擇該港口」進行航線的配置，做為至高無上的準則，這也是港口是否會產生重要性的關鍵因素。

二、臺灣港口曾經擁有過的東亞樞紐港地位與轉變

- (一) 臺灣西部各港位居「越太平洋（東亞／北美）與「遠東／歐洲」等二大遠洋主航線（Trunk routes）之中介區域。臺灣自 1960 年代中期起，開始發展加工出口貿易，1970 年代起開始導入貨櫃運輸，整個 1980 年代臺灣外向型經濟發展達到高峰，外貿貨櫃運量日益成長，使高雄港在過去 30 年來均為二大遠洋航線必定靠泊之大港。除了臺灣本身的進出口外貿貨櫃運量之外，也擔任東南亞各國鄰近中小型港口對美、歐外貿貨櫃的中轉港（轉運港），因而擁有東亞樞紐港的地位。
- (二) 在 1980 年前，亦即中國大陸尚未採行「改革開放」路線前，高雄港幾乎沒有威脅，但是隨著 1980 年代初期起動的「改革開放路線」，大陸外向型經濟到了 1990 年代後期開始快速發展，2000 年時大陸方面開放外國航商得以至大陸沿海港口經營定期航線業務（攬載大陸出口美歐之外貿貨櫃貨物）並可投資、經營相關港口之貨櫃碼頭營運業務，並帶動整個港口快速發展，高雄港之地位，開始鬆動。
- (三) 1990 年代後期，尤其是平安渡過 1997 年、1998 年的東亞金融風暴後，中國大陸經濟起飛使得沿海諸多港口，逐漸變成主航線大船選擇泊靠的港口（上海、深圳港群之鹽田，以及後的蛇口、赤灣等港口），使中國大陸逐漸地成為全球重要的航線匯集地。
- (四) 由於當時兩岸並未直航，美、歐、日、韓等國際大型航商係以兩組船隊分別航行於海峽東西二岸之南北向主航線，亦即使用兩組船隊，航行兩條主航線，當然對航商而言，此模式並不經濟。
- (五) 在 2003 年的 SARS 風波後，2004 年成為全球貨櫃運輸大旺年
1. 全球貨櫃貿易受中國大陸因素影響，亞太地區貨源流通分布已由日本、香港、南韓和臺灣轉移至中國大陸。
 2. 中國大陸貨源因素正式成為影響東亞地區貨櫃貿易的主要支配因素。
 3. 在「遠東歐洲航線」上，大型母船沿途由北而南以「母船集貨化」方式，在大連、天津青島、上海、寧波、廈門、深圳港群與香港等各港口間，逕行泊靠以截取貨源，打破傳統上對於大型母船在同一區域中內，只能泊靠某一轉運樞紐港之運輸思維模式。
 4. 此時由於 10,000TEU 級之大船已下水營運，只泊靠單一大港也裝載

不足，所以改採沿岸各大港逐港泊靠，逐港攬載，是為「母船集貨化」，在「遠東／歐洲」航線上最為明顯。

三、東亞地區主航線的「西向偏移」趨勢

- (一) 猶如遊牧民族之「逐水草而居」，航商的主航線布局係「逐貨源而居」，因此貨櫃航商在兩岸間的港口做出抉擇時均以「櫃源因素」做為最大考量。
- (二) 臺灣本身進出口貨源成長遲緩，且對於目前各大航商之大型貨櫃船（母船）泊靠較無吸引力。
- (三) 高雄與臺北二港之碼頭深水化建設仍有時間落差，各種條件、政策且都不利外籍航商經營。
- (四) 國際航商係以利潤最大化考量下，將航線網移轉到中國大陸與鄰近各國貨櫃港口，使大陸沿海成為全世界貨櫃貿易量最大、航線密度最高、港口城市發展最快的地區。

四、國際航商對大陸港口主航線布局快速增長

- (一) 近幾年航運公司及碼頭經營公司間不斷併購，形成大者恆大的局面，主導世界港口發展的力道愈來愈強勁。粗估全球前五大貨櫃航商船噸占全球的 40% 以上、前十大航商約 60%、前 20 大航商占 80% 以上；而碼頭經營集團經多年的併購，亦造成少數幾個集團掌控世界大部分的貨櫃碼頭，其中港務（碼頭）企業集團，如香港和記黃埔集團、杜拜港口世界集團等，均富盛名。
- (二) 由於主要航商及碼頭經營業者的合縱連橫，東亞地區尤其是大陸沿海大港航線的成長及軸心化將逐漸成形，亦即未來所有港口發展將受到主要航商及碼頭經營業者區域布局的影響。
- (三) 由大陸主要港口最近幾年新航線開闢速度及直駛率（即起訖港之不需中轉）的成長來看，臺灣港口遠遠落於其後，當主要航線靠泊兩岸港口之數量不對等成長後，主要航線將逐漸軸心化，亦即航商航線的調配在兩岸之間朝西偏向大陸港口，將造成臺灣港口喪失競爭轉口櫃的力量。

五、臺灣貽誤兩岸直航黃金時機－東亞地區主航線西向偏移已無法回頭

- (一) 在 1990 年以前，及整個 1990 年代，全球貨櫃航商在東亞地區配置航

線時，所面臨及所考量的是兩岸是否直接通航的問題，當時臺灣貨櫃港口是唯一可以替代香港與釜山以轉運中國大陸進出口貨櫃的重要便捷門戶，可惜的是，我們早已錯失此一黃金時機。

- (二) 錯失黃金時機，而太晚直接通航（直至 2008 年 12 月才開辦）的結果則是，臺灣主航線轉運港（例如：高雄港），有可能變成直靠港口（起訖港）或降級成為集貨港之情勢發生。
- (三) 目前全球貨櫃航商在東亞地區配置航線所面臨之最大問題，是如何承攬與運輸中國大陸及鄰近各國大量的進出口櫃源，兩岸直航與否，根本上對國際航商已經變得「非常」不重要。
- (四) 2008 年 12 月中旬開通的兩岸海運直航，只能視為「亡羊補牢」策略，至少維持住美、歐、日、韓等國際大型貨櫃船航商指派母船繼續泊靠臺灣西部大港，維持住臺灣港口對東亞地區主航線集結力，長期以觀，兩岸仍需進一步協商，如何能使外籍航商也能分享一部分的直航紅利，才能間接地加惠於臺灣港口。

柒、結論與建議

為何在 2008 年底兩岸海運直航終於開通後，對臺灣口之利益似乎並無原本想像中的碩大？檢討起來，可歸納如下各項因素：

- (一) 短期因素：2008 年第四季至整個 2009 年的「全球金融海嘯」之影響。
- (二) 長期因素：臺灣貽誤 1990 年代兩岸直航黃金時機，兩岸間長期的不能直航，加上其他因素影響，導致臺灣港口樞紐港地位不保。太晚開通直航，目前只能「亡羊補牢」。
- (三) 長期不能直航的上層政策、政治因素
 - 1. 前總統李登輝 1997 年的「戒急用忍」政策，使 1995 年至 1996 年規劃的「亞太營運中心」政策為之破局。（經濟面）
 - 2. 李登輝前總統 1999 年的「特殊的國與國關係」政策（兩國論政策），使兩岸關係全面走向緊張、對立。（政治面）
 - 3. 前總統陳水扁第一任期的「積極開放，有效管理」政策，及第二任期

的「積極管理，有效開放」政策，使臺灣未能分享大陸經濟快速崛起期間之紅利。(經濟面)

4. 前總統陳水扁從「四不一沒有」政策到「一邊一國論」政策之轉變，使兩岸關係更加緊張、對立。(政治面)

上述因素之貽誤時機，共達 12 年之久。(1996 年～2008 年)

(四) 大陸崛起因素：

大陸崛起因素有如下列的線型連鎖反應：

1. 「改革開放」路線下，大陸經濟快速發展，大陸成為「世界工廠」。
2. 以「世界工廠」為後盾的豐沛資源，使大陸港口大港崛起。
3. 大陸大港快速擴建碼頭，走向「深水化」，迎合貨櫃母船大型化趨勢。
4. 大陸航商及美、歐、日、韓各大國際航商於大陸港口快速布局主航線，逐漸「淡出」臺灣港口。但直航前之臺灣航商却無法參與。
5. 東亞地區主航線在 1990 年代後期起，開始西向偏移。
6. 臺灣航商，臺灣港口因無法直航，致使無法分享大陸經濟崛起紅利。

(五) 臺灣經濟之產業結構轉型因素：

1. 自 1980 年代後期及 1990 年初期起，臺商傳統產業生產基地外移。
2. 導致臺灣「本土性」進出口外貿貨櫃運量成長趨緩。
3. 又因無法直航，致使不能將快速成長的大陸外貿出口美歐市場貨櫃運量拉來臺灣港口中轉。所以無法以「中轉貨」之增加彌補「本土貨」之減少，其間只有 1997 年 4 月開通的「境外航運中心」兩岸試點直航模式，開了兩扇小門（當時廈門、福州仍屬於中小港口），略有助益。
4. 國際航商（外籍航商）也因無法直航，母船逐漸淡出臺灣港口，原本挾帶的「中轉貨」也隨之減少。

如何使高雄港不要再繼續「被邊緣化」（去樞紐港化），進而能維持住其原有東亞地區樞紐港之地位，本文建議之重點在於：

(一) 兩岸協商開放外籍航商加入「中轉貨」承運之可能性

由於臺灣產業生產基地外移及轉型，導致「本土性」進出口貨櫃運量停滯甚或下滑，若臺灣想繼香港及新加坡後發展為亞太航運中心，則轉口貨載不可

或缺。大陸已經成為全球最大之「世界工廠」，建議兩岸儘快協商放寬現行轉口貨運送之相關限制，除兩岸航商外，亦可開放其他外國航商加入承運轉口貨；如此，航商將可「二合一」（「二合一」係指能讓外籍航商之外籍船，除了能攬載大陸外貿進出口貨外，也能攬載大陸外貿貨櫃來臺灣港口中轉）承攬貨物，有助臺灣各港貨載提升，亦有利於臺灣發展成為亞太航運中心，增加就業機會，大陸方面應將其視為「惠臺政策」之一。

（二）臺灣海關法規之簡政便民化

為促進臺灣各大港自由貿易港區蓬勃發展，建議交通部協調財政部所屬海關儘速修訂相關不合時宜及影響物流產業發展規定，例如轉口櫃不得經陸路拖轉至其他港區出口之規定，以及空海聯運即時通關辦法之訂定，讓操作更為開放便捷；另電子封條實施緩不濟急，宜先行建立有效應急措施等等。

（三）強化臺灣地區所有港口整體規劃政策

港埠建設是國家重要基礎建設，應由中央政府主導進行全國性的港埠「整體規劃」，以使有限資源，發揮最大效益。而「整體規劃」首要的重點是各港口的定位，將港口依功能區分，定位為「樞紐港」、「區域港」、「多功能港」等，各港口依其功能定位分工而非競爭，以利各港合作穩定發展，互利共生創造共贏。在 2012 年合併四大國際商港之「臺灣港務公司」成立，與「交通及建設部」之「航港局」成立後，此項政策建議應有可能落實。

（四）延長「全球金融海嘯」後對航商紓困優惠措施

去年（2009 年）全世界受到金融海嘯威脅，景氣低迷不振，市場大幅萎縮，造成各航商碼頭承租業者沉重營運壓力，行政院體恤商艱，業已核定去年度（民國 98 年）各碼頭承租業者以 6 折計收港口土地使用費。睽諸世界航運現況，景氣雖略呈谷底翻升情勢，惟 2 年來，各國航商業者艱困經營，幾乎都虧損累累，無一倖免，甚至面臨企業生死存續關頭，是故，國際各主要港口 2010 年仍持續提供航商業者各項優惠措施。囿於景氣尚未全面復甦，無論進出口櫃量及轉口櫃均未見明顯成長，臺灣地區貨櫃運輸量要回復到金融風暴前水準，預估要等到 2012 年以後。為使國內各碼頭承租業者安然度過此一難關，靜待下一波景氣復甦的到來，我政府應考量延長前述紓困優惠措施。

（五）對國輪航商實施特別政策以掌握基本貨源

臺灣港口面對兩岸海運直航後之新型競爭局勢，須掌握「變」與「不變」

原則。天下沒有一件事不在變，航商在變、航線在變，在變當中，也有不變的規律，不變的法則－航商與櫃源，所以港口經營者必須掌握住「基本的」航商，等同掌握住基本的櫃源與航線。國輪航商長期以來，以臺灣港口為「母港」（基地港），是臺灣港口的基本盤與班底，只要國輪航商不出走，臺灣港口就有基本的航線數量與貨櫃運量，包括「本土性」外貿櫃及「中轉性」轉口櫃，如何掌握基本大戶，則要推出特別政策以待之。

（六）加強對大陸沿海 2、3 線中小型海港及長江流域大、中、小型河港行銷

高雄港未來如果要確保其東亞樞紐港地位，關鍵乃在如何爭取更多的中轉貨櫃，尤其是大陸對美歐之外貿貨櫃運量拉來臺灣港口中轉。目前大陸東部沿海之一線港口，如傳統上的「廣大上青天」與後起之秀的深圳、寧波、舟山、廈門均已成氣候，各以其經濟腹地內貨源成為起訖港，但是整條東部沿海仍有許多 2、3 線（至少 40～50 個）之中小型港口的外貿貨櫃仍有中轉主航線需求，香港、釜山也仍然有其來自大陸的中轉運量。高雄港及臺北港必須主動出門、加強行銷，與沿海中小型海港及長江流域內大、中、小型河港及聯合兩岸航商建立策略聯盟夥伴關係。亦即使臺灣港口，尤其是高雄港與臺北港，成為大陸中小型海港及長江流域內大、中、小型河港接軌美、歐、亞國際市場之便捷門戶與樞紐。

中共社會管理創新與 區域警務合作機制之建立

Innovation of China's Societal Management and the
Establishment of Regional Police Cooperation Mechanism

郭崇武 (Kuo, Chung-Wu)

本刊研究員

摘 要

中共自 2010 年 9 月起進行「新一輪警務革命」，按長江三角洲等區域經濟圈為範圍，建立以省級公安機關為成員的區域警務合作機制。此機制的建立，主要來自中共中央加強與推進社會管理創新的決策，中共中央政法委員會的規劃，及公安部黨委的執行。由於要維持經濟持續發展及維護社會和諧穩定，社會管理必須創新。區域警務合作主要內容及目標：建立警務指揮聯勤聯動、情資聯網共用、警種地區聯合作戰。對公安機關的好處是將可提高警務效率和提升警務品質（如主要的是共同預防及打擊犯罪）。但區域警務合作機制現為初創期，尚未穩固和見到效果。

關鍵詞：區域警務合作機制、中共公安部黨委、省級公安廳局、社會管理與社會管理創新

壹、前 言

中共自 20 世紀末實施區域（經濟）發展戰略，大陸社會更加開放、流

動、交融，但犯罪形勢及治安問題隨著社會開放而益形嚴重，中國社會科學院法學研究所編輯的 2010 年《中國法治發展報告（法治藍皮書）》顯示，2009 年大陸刑事立案約五百三十萬件，治安案件近千萬件，犯罪數量打破自 2000 年以來一直保持的平穩態勢。某些群體就業困難，貧富差距加大，貧困人口增加，加上各種社會矛盾引發的多樣群體性事件多發，預測 2010 年社會治安形勢仍嚴峻，搶及盜、嚴重暴力、侵犯財產及經濟犯罪持續增加，維護社會和諧穩定（下簡稱維穩）壓力更重。¹使公安工作的任務益形繁重，加上中共中央提出所謂的「社會管理創新」政策要求，更凸顯此一問題的重要及迫切。²因此，建立省（直轄市、自治區）級公安廳局「區域警務合作機制」，成為公安部面對層層壓力的主要作法。

貳、社會管理創新與區域警務合作

中共建立區域警務合作機制主要來自中共中央加強與推進社會管理創新的決策，中共中央政法委員會的規劃，及公安部黨委的執行。

2004 年 9 月，中共十六屆四中全會決定「為適應社會變化，必須提高構建社會主義和諧社會的能力，以維護社會安定團結。」方法之一就是「加強社會建設和管理，推進社會管理體制創新。」簡稱為「社會管理創新」。³

2007 年 10 月，中共中央總書記胡錦濤在中共十七大的報告中，決定「完善社會管理，維護社會安定團結」，把社會管理納入體系性架構，並把社會管理創新具體化和方針化：一、健全黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局，健全基層社會管理體制。二、激發社會創造活力，增加和諧因素，減少不和諧因素。三、妥善處理人民內部矛盾，健全維護群眾權益機制。四、重視社會組織建設和管理。五、加強流動人口服務和管理。六、強化安全生產管理和監督，遏制重特大安全事故。七、完善突發事件應急管理機

¹ 《法治藍皮書》：去年犯罪數量激增 中國今年治安形勢仍嚴峻（2010 年 2 月 27 日），2010 年 11 月 1 日下載，新加坡《聯合早報網》，<http://www.zaobao.com/special/china/cnpol/pages3/cnpol100227c.shtml>。

² 「加強區域警務合作形成公安整體合力」，人民公安報（北京），2010 年 9 月 27 日，第 1 版。

³ 「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」（2004 年 9 月 19 日中國共產黨第十六屆中央委員會第四次全體會議通過），2010 年 10 月 25 日下載，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/2004/Sep/668376.htm>。

制。八、健全社會治安防控體系，加強社會治安綜合治理，開展平安創建活動，改革和加強城鄉社區警務工作，防範和打擊犯罪，保障人民生命財產安全。九、完善國家安全戰略，健全國家安全體制，防範各種分裂、滲透、顛覆活動，維護國家安全。⁴

2009 年底，中共中央政法委員會召開全國政法工作電視電話會議，認為「創新」決定平安度及競爭力，把社會管理創新列為「三項重點工作」之一（另二項為社會矛盾化解、公正廉潔執法）。書記周永康要求政法（公安、檢察、法院、司法）機關推進社會管理創新，解決好流動人口服務管理、特殊人群幫教管理、社會治安重點地區綜合治理、網路虛擬社會建設管理、社會組織管理服務問題，完善與社會主義市場經濟體制相適應的社會管理體系。⁵

2010 年 6 月下旬，公安部黨委召開全國公安機關社會管理創新工作座談會，黨委書記、部長孟建柱就如何創新社會管理理念，完善社會管理機制，整合社會管理資源，改進社會管理方式，解決公安機關社會管理突出問題，提升公安機關維護國家安全和社會穩定的能力和水準提出要求：「公安機關社會管理創新，是社會管理創新的重要部分。要發揮政治優勢，完善部門合作、區域警務合作、警種合作機制，形成社會管理整體合力，推動社會管理工作社會化。」區域警務合作成為部黨委的一項戰略決策，並開始推動、建立及加強，做為公安機關推動社會管理創新的重要一環。⁶

中共歷來強調社會管理，不同階段有不同的目標，自改革開放後的二大目標為經建並維穩，但隨改革深化，二目標越來越難平衡甚至相背，社會管理體制必須轉型，乃自 2004 年起有社會管理創新之說與舉。⁷無論是社會管理或社會管理創新，都是中共「一黨專政」下具有「中國特色社會主義」的學科及理論，經由大陸學術及實務界的說法來了解其內容及必要性較為妥當，孟建柱、中國人民大學法學院比較行政法研究所所長楊建順、廣東省省公安廳廳長梁偉

⁴ 「胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告」（2007 年 10 月 25 日），2010 年 10 月 25 日下載。《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67507/6429851.html>。

⁵ 「全國政法工作電視電話會議召開 周永康作重要講話」（2009 年 12 月 18 日），2010 年 10 月 25 日下載。《中國平安網》，http://www.chinapeace.org.cn/ldhd/2009-12/18/c_13114446.htm。

⁶ 徐燦，「孟建柱在全國公安機關社會管理創新工作座談會上強調 解放思想勇於探索積極推進公安機關社會管理創新」，人民公安報（北京），2010 年 6 月 30 日，第 1 版。

⁷ 盧漢龍等著，新中國社會管理體制研究（上海：上海人民出版社，2009 年 9 月），頁 98。

發及人民公安報評論員，均曾闡述社會管理創新的種種及區域警務合作與其間的關係。綜而言之，該等論述如下：

一、社會管理及社會管理創新的定義及實施原因

社會管理是政府職能之一，政府的社會管理是指國家經由訂定系列社會政策和法規，對社會組織和事務進行規範和引導，培育和健全社會結構，調整各類社會利益關係，回應社會訴求，化解社會矛盾，維護社會公正、秩序和穩定，維護和健全社會內外部環境，促進政治、經濟、社會、文化和協調發展的活動及過程。

大陸在加快轉變經濟發展方式過程中，自認社會管理脆弱，才發生公平及差距問題。另因社會結構已多元多變，社會管理的環境從靜態封閉走向動態開放；對象從「單位人轉為社會人」；領域從現實社會延至虛擬社會。但社會管理和治安防控的機制、制度、措施和手段還不足，對公共突發事件的應變及對風險的防範能力都要加強，必須以改革創新精神，實現社會管理的法制化、規範化和科學化。

社會管理創新是指在現有社會管理條件下，運用資源和經驗，依據政經和社會的發展趨勢，研究並運用新的社會管理理念、知識、技術、方法和機制，對傳統管理模式、方式和方法進行改造、改進和改革，建構新的社會管理機制和制度，目的在使社會能夠形成更為良好的秩序，產生更為理想的政濟和社會效益。

二、加強黨的領導是推進社會管理創新的保障

「健全黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局。」是社會管理機制制度創新指導原則，形成並健全四種主體分工明確、各司其職又相互配合的、新的社會管理格局。即黨委領導是根本，政府負責是前提，社會協同是依託，公眾參與是基礎。各級黨委、政府負責人要親抓，政法公安機關負責人具體抓社會管理創新的措施。

三、政法機關在社會管理創新中的職能發揮及管理重點

各級政法機關作為社會管理的重要職能部門，推進其本職工作，便是為社會管理創新創造良好的外部環境，有助於推動工作發展進步。必須不斷創新管理的理念、體制、機制和手段，形成維護社會長期穩定和處理社會公共危機事件的機制。重點解決流動人口服務管理、特殊人群幫教管理、社會治安重點地

區綜合治理、網路虛擬社會建設管理、社會組織管理服務問題。

四、公安機關解決社會管理難題的作法

公安機關加強社會管理的重點是人、網路及社會，及對社會治安管理、交通安全管理和社會矛盾糾紛的排查化解，要解決公安機關在社會管理中遇到的難題必須：(一)認識加強社會管理的意義，不僅是解決發展不協調問題需要加強的工作，也是關係維護社會穩定、促進社會和諧的基礎性和源頭性工作。(二)順應社會主義市場經濟的發展規律，面對人、財及物流動、虛擬社會快速發展趨勢，以保持社會活動和秩序的目的來展開；以破解現實突出問題切入，逐步深化拓展；以法定職責為基礎，掌握主動權。(三)運用網路、物聯技術；同時結合專門工作與群眾路線，結合人防與物防、技防，結合社會治安防控點線面、打防控，與各警種的工作結合。

五、信息化是推進社會管理創新的關鍵

經由信息化建設成為推進社會管理創新的關鍵，尤其是公安機關必須實施警務信息化，才能快速打擊犯罪。建立成信息化社會管理格局主要作法：(一)各省至區域乃至全國為「一盤棋」。(二)高效率、可持續，相當的部分要靠公安機關自行研發，以取得能實用的創新效果。(三)信息互聯共用。⁸

參、中共公安部黨委主導推動建立區域警務合作機制

今(2010)年6月下旬，公安部黨委召開全國公安機關社會管理創新工作座談會，決定自9月起，按東北、西北、華南、西南和長三角、珠三角、環渤海灣區域經濟圈為主要範圍，陸續且快速建立以省(自治區及直轄市)級公安機關為成員並向下延伸至下轄市(區、盟、地、縣)級公安機關的區域警務合作機制。⁹至12月上旬，已有東北地區四省區、環首都七省區市、西北地方五

⁸ 參閱：一、徐燦，「孟建柱在全國公安機關社會管理創新工作座談會上強調 解放思想勇於探索積極推進公安機關社會管理創新」。二、楊建順，「社會管理創新的內容、路徑與價值分析」，*檢察日報*（北京），2010年2月2日，第3版。梁偉發。三、「關於社會管理創新的思考」（2010年6月25日），2010年10月25日下載，*《人民網》*，<http://theory.people.com.cn/GB/11965933.html>。四、「鏗而不捨狠抓落實努力走出公安機關社會管理新路」，*人民公安報*（北京），2010年6月30日，第1版。

⁹ 徐燦、楊燁，「蘇浙皖滬區域警務合作會議在上海舉行 分享世博成功經驗 繼承安保精神財富 推動區域警務合作全面深入發展」，*人民公安報*（北京），2010年11月2日，第1版。

省區和新疆生產建設兵團、泛西南六省區市、長三角四省市的公安廳局建立區域警務合作機制，成為中共警務發展的新走向。各區域警務合作機制建立的「時間、區域、協議及內容」如下表。

中共公安部黨委建立區域警務合作機制表（2010 年）

時 間	區 域	協 議 及 內 容	備 註
9 月 10 日	東北地區－內蒙古、遼寧、吉林和黑龍江四省區公安廳局。	簽署「東北地區警務協作機制協議」；內容：「情報信息資源互通共用、重大安保任務互幫共助、重大突發事件互援共處、跨區流竄犯罪互查共破、協查互監共控、社會治安問題互研共管、優勢警務資源互補共用。」	一、環渤海灣區域經濟圈廣義範圍涵蓋省份與環首都京、津、冀、晉、蒙、遼、魯七省區市相同。 二、內蒙古分別加入環首都及東北地區。 三、青海分別加入西北地方及泛西南。 四、安徽分別加入長三角及中部。
9 月 26 日	環首都－北京、天津、河北、山西、內蒙古、遼寧、山東七省區市公安廳局。	簽署《環首都七省區市區域警務合作機制框架協議》；內容：「情報信息、反恐、刑偵、治安、交管、科技領域，共同搭建：情報信息資源交流、通訊網絡；人才對口交流協作平臺。」	
10 月 12 日	西北地方－陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆五省區和新疆生產建設兵團公安廳局。	簽署《西北地方（陝甘青寧新兵團）警務協作機制》；內容：「情報信息資源分享、反恐處突工作聯動、重大治安問題整治、嚴重刑事犯罪打擊、理論研究成果交流。」	
10 月 21 日	泛西南－重慶、四川、貴州、雲南、西藏、青海六省區市公安廳局。	簽署《泛西南警務合作聯席會章程》《泛西南警務合作框架》及合作機制；內容：「情報信息互享、重大行動互援、執法辦案互助、治安管控互動、警務保障互補。」	

11 月 1 日	長三角—江蘇、浙江、安徽、上海四省市公安廳局。	簽署《蘇浙皖滬區域警務合作章程》。 未見該章程內容，而四省市公安相關部門在 9 至 10 月已建立經偵（經濟犯罪偵查）；刑偵（刑事犯罪偵查）、禁毒；出入境管理；治安四子類區域警務合作機制，其內容應涵蓋蘇浙皖滬區域警務合作之內： 一、9 月 1 日，經偵部門簽署《蘇浙皖滬三省一市公安經偵區域警務合作框架協議》及 5 項實施細則；內容：「指揮決策、信息共用、執法聯動、警力調配、基礎工作、警營文化暨能力建設。」 二、9 月 26 日，刑偵、禁毒部門簽署合作協議；內容：「加強線索核查、案件偵辦協作配合，依託公安信息化建設，深化在刑事偵查及技術的合作，建立毒品案件專案偵查、易製毒化學品管控、口岸查緝協作機制。」 三、10 月 17 日，出入境管理部門簽署《蘇浙皖滬三省一市公安出入境管理部門區域警務合作操作辦法》；內容：「在辦理證件、反偷渡加強協調合作。有利於偷渡等出入境違法案件的查處配合。」	
----------	-------------------------	---	--

		四、10 月 18 日，治安部門簽署《蘇浙皖滬公安治安部門區域警務合作操作辦法》；內容：「構建打防管控一體化的社會治安防控體系，以三級架構、點對點運行為載體，健全完善涵蓋信息互通共用、區域治安聯合管控和整治、電力設施和油氣管道安全防範。」	
12 月 6 日	中部－安徽、江西、河南、湖南、湖北五省公安廳局。	簽署《中部五省警務合作聯席會議章程》、《中部五省警務合作框架》及《2010 年-2011 年中五省警務合作協議》；內容：「在情報資訊共用、完成重大安保任務、應對重大突發事件、打擊跨省嚴重犯罪、管制社會治安、開展警務理論研究，常態協作、資源分享、區域聯動。」	

資料來源：一、譚彥敘、吳麗霜，「內蒙古、遼寧、吉林、黑龍江四省區公安廳簽署東北地區警務協作機制協議 統籌各類警務資源發揮整體作戰優勢」，**人民公安報**（北京），2010 年 9 月 11 日，第 4 版。二、周斌、李松、黃潔，「環首都七省區市啟動區域警務合作」，**法制日報**（北京），2010 年 9 月 27 日，第 1、2 版。三、馬衛東、陳磊，「黃明在西北地方警務協作暨首屆聯席會議上強調 突出西北特色強化合作共贏為維護西北地方社會穩定提供更有保障」，**人民公安報**（北京），2010 年 10 月 13 日，第 5 版。四、潘科峰、鄭欣，「黃明在泛西南警務合作聯席會首屆會議上強調 突出地區特色創新合作舉措進一步形成維護區域社會穩定合力」，**人民公安報**（北京），2010 年 10 月 22 日，第 1 版。五、徐燦、楊輝，「蘇浙皖滬區域警務合作會議在上海舉行 分享世博成功經驗 繼承安保精神財富 推動區域警務合作全面深入發展」，第 1 版。六、吳藝，「蘇浙皖滬簽訂經偵區域警務合作框架協議」，**人民公安報**（北京），2010 年 9 月 2 日，第 1 版。七、吳藝，「劉京在蘇浙皖滬刑偵、禁毒區域警務合作簽約儀式上強調增強合作意識加強資源整合提高世博安保區域警務合作水準」，**人民公安報**（北京），2010 年 9 月 27 日，第 1 版。八、「蘇浙皖滬開展出入境管理警務合作」，**人民公安報**（北京），2010 年 10 月 18 日，第 1 版。九、「蘇浙皖滬加強區域治安警務合作」，**人民公安報**（北京），2010 年 10 月 21 日，第 1 版。十、胡新橋、王昕，「中部五省啟動警務合作機制」，**法制日報**（北京），2010 年 12 月 7 日，第 1 版。

其實大陸早自 20 世紀 80 年代中起，隨著經濟社會發展、開放和流動性增強，人、物、資金及信息加快流動，使刑事犯罪加劇、治安不安，已不利經濟發展，必須加強地區周邊及跨區合作、提高公安機關防控和打擊能力，促進社會和諧進步。¹⁰因此現今建立區域警務合作機制前，已有部分省或地市級公安機關實施「跨區警務協作」，較重要者有：

- 一、福建、廣東二省公安刑偵部門二十多年前就已開始合作打擊流竄犯罪、追捕在逃人員；2010 年 5 月底，兩省公安廳簽訂警務協作協議。¹¹
- 二、1987 年，福建省南平；浙江省台州、金華、麗水、衢州；江西省撫州、上饒、鷹潭、景德鎮、宜春；安徽省黃山四省十一市公安機關建立刑偵、網路信息分享警務工作協作制度，並每年召開會議，迄 2010 年 4 月已 23 屆，也以聯手打擊流竄犯罪、通緝在逃人員為主。¹²
- 三、中南暨泛珠三角福建、江西、河南、湖北、湖南、廣東、海南、四川、貴州、雲南、廣西十一省（區）刑偵協作機制於 2004 年建立，主要在協破刑案，協捕網上逃犯，協查各類案件線索。2008 年 11 月，公安部主導舉行第五屆年會，探討區域刑偵協作工作的問題和弱點，要求完善《中南暨泛珠三角十一省（區）刑偵協作網》建設；從聯絡感情轉變到有所規範的責任機制，從人員聯繫來往轉向網路信息交換，從個案轉向綜合性協作。¹³
- 四、廣東省公安廳於 2009 年 10 月起加強珠三角：廣州、佛山、深圳、惠州、東莞、珠海、中山、江門、肇慶九市的警務合作，形成廣佛、深莞惠、珠中江協作體系。廣州警方構築城市安全防護圈；佛山警方甚至謀求把香港、澳門二個特別行政區納入合作範疇，建立「九市＋二（港、澳）」的城市警務一體化機制；肇慶市警方則專門負責把警務協作工作納入績效考核指標，以落實獎懲，並確保共同打擊犯罪和動態防控聯動效果。¹⁴

¹⁰ 「四省十一市第 23 屆公安協作會議在宜召開」（2010 年 4 月 30 日），2010 年 10 月 31 日下載，《鏗都宜春網》，<http://www.0795.cc/html/47/n-18947.html>。

¹¹ 杜勇，「福建廣東簽訂警務協作協議」，《人民公安報》（北京），2010 年 5 月 30 日，第 1 版。

¹² 「四省十一市第 23 屆公安協作會議在宜召開」（2010 年 4 月 30 日）。

¹³ 徐偉，「中南暨泛珠三角刑偵協作區本年度協破刑事案件 1 萬 3,991 起」，《法制日報》（北京），2008 年 11 月 6 日，第 1 版。

¹⁴ 唐貴江、曾祥龍、周元，「珠三角九市密切警務合作共謀治安一體化」（2009 年 10 月 29 日），2010 年 10 月 31 日下載，《搜狐網》，<http://news.sohu.com/20091029/n267839768.shtml>。

但跨區警務協作工作問題很多：多數地方公安機關對協作的重視程度不夠，開個年會及跨區聯誼遠大於實作；情報信息共用系統建設緩慢，內容不足且不夠暢通，故利用率低；協作機制不完備，廣度和深度均不足，合作項目僅限於刑事偵查工作，負責人層級多為刑警隊長，最高到副局長。¹⁵以致成效不佳，未能全面實施。

上表所列各區域警務合作機制成立時，公安部機關報－人民公安報、中央政法委員會機關報－法制日報均予報導及評析，各區域警務合作機制設計針對以往跨區警務協作的缺失，以符合實戰及基層需求為主，擴大合作內容及項目，間及配合當地所需，內容及目標可簡化為：建立警務指揮聯勤聯動、情資聯網共用、警種地區聯合作戰。¹⁶

一、建立警務指揮聯勤聯動

日常情況由區域警務合作領導小組定期召開例會，通報需要協商解決的問題，共同研究工作對策及發布行動命令；遇有重大緊急突發（含本省力量處置能力之外）的案（事）件，由當地公安機關省級指揮中心召集，集中調警，跨區域、多警種辦案。

二、情資聯網共用

情資互通共用是任何警務合作的基本條件，關鍵是如何有效、便利，區域警務合作強調信息化是關鍵，主要利用網路及通訊建立多種平臺發送、傳輸或接收情資。

- （一）情報信息資源交流（綜合應用）平臺。整合、共用應用各省區公安機關信息，即時發布社會治安形勢評估、案（事）件預警、情報指令、輿情動態，並提供信息聯查、網上核查、信息布控及平臺應用統計分析，指導針對性開展打防管控工作。
- （二）通訊網路平臺，建設警務資源（包括科研技術專家人才、業務專家人才）庫，共用案件偵查、事故處理、科研技術專家，消防救援、反恐防暴高精尖裝備等資源及媒體。

¹⁵ 「閩浙贛皖四省十一市第二十次公安協作會在安徽黃山召開」（2007 年 12 月 17 日），2010 年 10 月 31 日下載，《福建公安網》，http://www.fjgat.gov.cn/action/article/displayArticle.action?articleId=11724&visitPath=show_news.fl。

¹⁶ 周斌、李松、黃潔，「環首都七省區市啟動區域警務合作」。

- (三) 人才對口交流協作平臺，定期安排省級指揮、反恐、刑偵、治安、交管、科技業務部門人員交流，周邊鄰近區縣幹部到其他省區市合作崗位進行交流，涵蓋刑偵、經偵、治安、禁毒、交通事故處理、消防、法律領域。

三、警種地區聯合作戰

- (一) 發生跨省區涉眾型經濟、毒品、網路、組織偷渡及流竄犯罪，由輪值省公安廳局負責召開打擊跨區流竄犯罪協作工作會議，制定實施方案，商討協作事宜，開展協查線索、協捕嫌犯、協助案件取證、網上協作配合、快速應急反應和聯合行動。
- (二) 建立社會治安形勢分析研判機制，由輪值省廳適時開展省際社會治安、交通安全及生產安全整治等聯合專項行動。重大安保任務和專項行動期間，經由區域聯防協作，在重大案件偵控、危險物品和車輛查控提高安全保衛成效。¹⁷

肆、中共建立區域警務合作的原因及好處

11 月 1 日，上海世界博覽會閉幕後一天，長三角—江蘇、浙江、安徽、上海四省市區域警務合作機制在上海簽約—《蘇浙皖滬區域警務合作章程》，公安部部長孟建柱強調，世博安保成功證明區域警務合作成功，更堅定推動區域警務合作的決心，進行「新一輪警務革命」。¹⁸希望各公安機關牢立合作就是資源、戰鬥力理念，按「常態、共用、聯動、共贏」原則，深化合作內容，

¹⁷ 參閱：一、譚彥敘、吳麗霜，「內蒙古、遼寧、吉林、黑龍江四省區公安廳簽署東北地區警務協作機制協議 統籌各類警務資源發揮整體作戰優勢」。二、周斌、李松、黃潔，「環首都七省區市啟動區域警務合作」。三、馬衛東、陳磊，「黃明在西北地方警務協作暨首屆聯席會議上強調 突出西北特色強化合作共贏為維護西北地方社會穩定提供有力保障」。四、潘科峰、鄭欣，「黃明在泛西南警務合作聯席會首屆會議上強調 突出地區特色創新合作舉措進一步形成維護區域社會穩定合力」。五、徐燦、楊燁，「蘇浙皖滬區域警務合作會議在上海舉行 分享世博成功經驗 繼承安保精神財富 推動區域警務合作全面深入發展」。六、吳藝，「蘇浙皖滬簽訂經偵區域警務合作框架協議」。七、吳藝，「劉京在蘇浙皖滬刑偵、禁毒區域警務合作簽約儀式上強調 增強合作意識加強資源整合提高世博安保區域警務合作水準」。八、「蘇浙皖滬開展出入境管理警務合作」，第 1 版。九、「蘇浙皖滬加強區域治安警務合作」，第 1 版。

¹⁸ 劉學剛，「上海世博安保工作述評 □ 平安世博願『財富』共用」，人民公安報（北京），2010 年 11 月 2 日，第 1 版。

健全合作機制，維護社會穩定、促進區域經濟社會發展。另不斷創新合作模式、拓展合作領域，細化工作機制、提升實戰能力、研究現實問題，推動向縱深發展。¹⁹

孟建柱及公安部副部長劉京、黃明分別參加各區域警務合作簽約儀式時都強調，建立區域警務合作機制，是當前公安工作推進「全國公安機關社會管理創新工作」決策的重大創新舉措；是服務國家區域發展大局，推動經濟社會發展的客觀要求；是發揮社會主義制度的政治優勢，統籌整合各種社會資源的需要；是適應動態社會環境，維護社會穩定的必然選擇。²⁰要求各地公安機關把區域警務合作機制建設、加強區域警務合作，作為推進社會管理創新、事關穩定工作全局的大事，並按照社會管理創新開展合作。²¹

研究區域警務合作專家－中國人民公安大學公安管理系副主任、教授魏永忠分析，隨著社會治安形勢日益嚴峻和警力資源開發的更加困難，區域警務合作在提高警務效率和提升警務品質的作用越來越被重視，使推進區域警務合作時機成熟：逐漸有了合作真正的意識，互惠互利的思維方式；另有之前一些跨區警務協作的成功模式，證明方向正確；同時，信息化提供便捷的技術平臺，才能推動及建立。²²

魏永忠認為新的區域警務合作機制特色為：一、簽署協議係實行制度化機制，由成員簽署協議，固定合作內容及成員義務。二、不同的警務合作類型具有不同的意義，故內容不宜單一化，也不同以往跨區警務協作階段，領域侷限於維穩、經偵和刑偵，增加情資、反恐、治安、交通管理、科技等領域；另內容多樣，有業務工作、警務技術、專項行動、信息情報及制度政策。三、立足不同地方經濟社會發展情況，突出地方特色，各區域公安機關選擇的合作領域不盡相同，如蘇浙皖滬公安經濟犯罪偵查部門區域警務合作機制針對經偵領域，係長三角已經濟一體化，但經濟管理能力不佳，各類跨區域經濟犯罪嚴

¹⁹ 徐燦、楊燁，「蘇浙皖滬區域警務合作會議在上海舉行 分享世博成功經驗 繼承安保精神財富 推動區域警務合作全面深入發展」。

²⁰ 二、徐燦，「環首都七省區市區警務合作會議在京召開」，*人民公安報*（北京），2010年9月27日，第1版。

²¹ 譚彥敘、李乙厚、韓佳霖，「黃明在東北地區警務協作暨首屆聯席會議上強調 進一步整合資源深化協作配合開創區域警務協作新局面」。

²² 李娜，「一個半月連簽5個區域警務合作協議地區特色突出成效初現 公安部強勢推進區域警務合作」，*法制日報*（北京），2010年10月15日，第5版。

重。²³

至於建立區域警務合作機制對公安機關的好處則為：一、整合資源，形成區域優勢，提升社會治安防控能力。二、增強打擊力量，尤其是對社會影響大、群眾反映強烈、跨區域流竄作案重特大案件和交通整治行動，既可強化力度和精確度，又可減少人力、財力成本。三、防控反應更加快速，面對跨區域警情，聯合、調動防控力量，實現多警聯動、各司其責，達到呼應效果。四、更大範圍實現警務資源分享，既能有效、便利、快捷傳遞信息，又能實現分工合作、高效協調、優勢互補、互援共助，消除地區、警種及部門間的壁壘。²⁴

伍、結 語

中共強調建立區域警務合作機制是中共中央社會管理創新的產物，但實質是「翻新」先前已實施有年的跨區警務協作機制，只能視為警務發展的新走向，難具「創新」之意義。另區域警務合作機制現為初創期，雖用協議固定成員的義務，但一直存在的基層公安機關及警察相互理解、支持、合作意識，仍待加強；另缺乏有約束力的評估和獎懲，必須建立實際的激勵、考核機制。預估最快在 2011 年底前才能「建成成熟穩固、運轉高效的一體化警務合作機制。」²⁵因此公安部及孟建柱一再要求，各級公安機關及負責人要加快步伐，落實措施，提高實效，充實內容、措施，創新方式、方法，延伸範圍、領域，才能為經濟服務，提升維穩、警務效率和共同打擊犯罪的能力，達到「以一地穩定保區域穩定、以區域穩定保全國穩定的目標。」²⁶

此外，《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》明定雙方同意交換涉及犯罪有關情資，協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並於必要時合作協查、偵辦。（第 5 條）業務主管部門人員進行定期工作會晤、人員互訪與業務培訓合作，交流雙方制度規範、裁判文書及其他相關資訊。（第 2 條）亦多為中共區域警務合作機制的內容，加上合作成員包括港、澳特區警方，其進展值得我方關注。

²³ 李娜，「一個半月連簽 5 個區域警務合作協議地區特色突出成效初現 公安部強勢推進區域警務合作」。

²⁴ 「加強區域警務合作形成公安整體合力」，人民公安報（北京），2010 年 9 月 27 日，第 1 版。

²⁵ 胡愛華，「環首都七省區市啟動區域警務合作」，人民公安報（北京），2010 年 9 月 27 日，第 1 版。

²⁶ 「加強區域警務合作形成公安整體合力」。

中共近期集中調整 正省級黨政領導概況及意涵

The Implications of Recent Adjustment to CCP and
Government Leadership at the Provincial Level

張家愷 (Chang, Chia-Kai)

國立政治大學國家發展研究所碩士生

摘 要

中共於 2006 年 9 月至 2007 年 6 月進行的省級黨委換屆，以 63 歲為正職提名界限，以避免甫換屆即因到達退休年齡，須再次調整人事。歷經兩年餘人事相對平穩期後，中共在 2009 年 11 月至 2010 年 1 月啟動「十七大」中央黨政領導換屆，首波省級黨政一把手集中調整，並於近期 4 至 12 月間再次進行地方黨政主要領導更替，由於部分調整已有為明年起的省級黨委及 2012 年「十八大」換屆預先部署跡象，相關發展值予密切觀察。

關鍵詞：正職提名界限、省級黨委、省級黨政一把手、「十八大」

壹、前 言

中共強調「政治路線確定後，幹部是決定因素」，以此為推動社會主義現代化建設，廢除幹部職務終身制，解決領導能上能下問題，相應提出幹部任用革命化、年輕化、知識化、專業化的「四化」方針，明確規範屆齡退休和任期

限制，其中正省部級任職年齡上限為 65 歲。中共在 2006～2008 年間進行的省級黨委、政府換屆時，律定省級黨政主要負責人至少須較最高任職年齡降低兩歲（即不超過 63 歲），從而避免甫換屆旋即退休年齡已屆須再次調整人事，使地方黨政主要領導進入相對穩定期。繼 2009 年 11 月至 2010 年 1 月啟動中央黨政領導換屆，首波省級黨政一把手集中調整，隨後，4 至 12 月間有部分領導屆退及幹部交流培養政策賡續推動，中共再次較大規模進行地方黨政主要領導更替。由於部分調整已有為明（2011）年起的省級黨委及 2012 年「十八大」換屆預先部署跡象，掌握異動情況除可瞭解幹部任用政策方向及任免趨勢外，並有助掌握和研判未來高層人事安排。

貳、調整要況¹（詳如表 1）

- 一、年逾 65 歲的新疆區委書記王樂泉調任「中央政法委」副書記，遺缺由湖南省委書記張春賢（河南禹州人，57 歲，管理學碩士）接任；湖南省長周強（湖北黃梅人，50 歲，民法專業碩士）升任湖南省委書記，甘肅省長徐守盛（江蘇如東人，57 歲，政治經濟學專業研究生學歷）平調湖南省長，另甘肅省委副書記劉偉平（黑龍江富錦人，57 歲，世界經濟專業研究生學歷）升任代省長。
- 二、安徽省委書記王金山屆退，遺缺由山西省委書記張寶順（河北秦皇島人，60 歲，經濟學碩士）接任；陝西省長袁純清（湖南漢壽人，58 歲，管理學博士）升任山西省委書記，另陝西省常務副省長趙正永（安徽馬鞍山人，59 歲，研究生學歷）出任代省長。
- 三、寧夏區委書記陳建國屆退，遺缺由「中紀委」副書記張毅（黑龍江海倫人，60 歲，大專學歷）接任。
- 四、貴州省委書記石宗源、省長林樹森提前 1 年卸任，遺缺分由黑龍江省長栗戰書（河北平山人，60 歲，商業經濟專業研究生學歷）、江蘇省常務副省長趙克志（山東萊西人，57 歲，科學社會主義專業研究生學歷）升任，

¹ 2009 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2009 年 12 月），「附錄」頁 303-435；各地最新人事任免，2010 年 12 月 6 日下載，《人民網》，<http://leaders.people.com.cn/GB/70117/index.html>。

另江西省委副書記王憲魁（河北滄縣人，58 歲，研究生學歷）調升黑龍江省長。（以上新任者簡歷如附錄。）

五、江蘇省委書記梁保華屆退，遺缺由江蘇省長羅志軍（遼寧凌源人，59 歲，在職研究生學歷）升任；湖北省委書記羅清泉屆退，遺缺由湖北省長李鴻忠（山東昌樂人，54 歲，吉林大學歷史系歷史學專業本科）升任（以上新任者簡歷如附錄）。

表 1 中共 4 月 12 月調整正省級主要領導概況

異動職務	離任者（去向）	新任者（原職）	調整時間	備考
新疆區委書記	王樂泉 （「中央政法委」副書記）	張春賢 （湖南省委書記）	2010.4	平調
湖南省委書記	張春賢 （新疆區委書記）	周強 （湖南省長）	2010.4	升任
湖 南 省 長	周強 （省委書記）	徐守盛 （甘肅省長）	2010.5	平調
甘 肅 省 長	徐守盛 （湖南省代省長）	劉偉平 （甘肅省委副書記）	2010.7	升任
安徽省委書記	王金山 （屆退）	張寶順 （山西省委書記）	2010.6	平調
山西省委書記	張寶順 （安徽省委書記）	袁純清 （陝西省長）	2010.5	升任
陝 西 省 長	袁純清 （山西省委書記）	趙正永 （陝西省常務副省長）	2010.5	升任
寧夏區委書記	陳建國 （屆退）	張毅 （「中紀委」副書記）	2010.7	升任
貴州省委書記	石宗源 （提前 1 年退下）	栗戰書 （黑龍江省長）	2010.8	升任
黑 龍 江 省 長	栗戰書 （貴州省委書記）	王憲魁 （江西省委副書記）	2010.8	升任
貴 州 省 長	林樹森 （提前 1 年退下）	趙克志 （江蘇省常務副省長）	2010.8	升任
江蘇省委書記	梁保華 （屆退）	羅志軍 （江蘇省長）	2010.12	升任
湖北省委書記	羅清泉 （屆退）	李鴻忠 （湖北省長）	2010.12	升任

資料來源：2009 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社），2009 年 12 月，「附錄」頁 303-435；「中共組織人事動態專欄」，中共研究（臺北），2010 年第 5 至 9 期；各地最新人事任免，2010 年 9 月 1 日下載，《百度百科》，<http://baike.baidu.com/>；2010 年 12 月 6 日下載，《人民網》，<http://leaders.people.com.cn/GB/70117/index.html>。

參、綜合分析

一、屆退與交流係異動主因

中共此次省級主要領導人事調整，涉及新疆、湖南、甘肅、安徽、山西、陝西、寧夏、貴州、黑龍江、江蘇、湖北 11 省（區），其中省級黨委書記 8 位（新疆、湖南、安徽、山西、寧夏、貴州、江蘇、湖北）、省長 5 位（湖南、甘肅、陝西、黑龍江、貴州），平調（張春賢、張寶順、徐守盛）3 位、升任（周強、袁純清、趙正永、劉偉平、張毅、栗戰書、王憲魁、趙克志、羅志軍、李鴻忠）10 位，²主要導因於：

（一）屆齡退休

安徽省委書記王金山、寧夏區委書記陳建國、江蘇省委書記梁保華、湖北省委書記羅清泉年滿 65 歲退休，牽動系列調整；新疆區委書記王樂泉（1944 年 12 月生）雖已年過 65 歲，然因具中央政治局委員身分，原應可續任至下屆黨委換屆前，惟受 2009 年「7·5」事件影響，加上配合治疆新政的推出，故提前去職；另貴州省委書記石宗源、省長林樹森提前約 1 年退下（兩人均 1946 年出生，2011 年方年滿 65 歲），研判係因政績表現平，故提前卸任，以利新人選及早接替推促工作開展。

（二）幹部交流

除湖南省委書記周強、甘肅省代省長劉偉平、陝西省代省長趙正永、江蘇省委書記羅志軍、湖北省委書記李鴻忠為原地調升外，其餘均為異地交流；「中紀委」副書記張毅調任寧夏區委書記屬中央與地方交流，湖南省委書記張春賢轉任新疆區委書記、甘肅省長徐守盛平調湖南省長、山西省委書記張寶順調任安徽省委書記、陝西省長袁純清升任山西省委書記、黑龍江省長栗戰書升任貴州省委書記、江西省委副書記王憲魁升任黑龍江省長、江蘇省常務副省長趙克志升任貴州省代省長均為省際交流。

二、體現年輕化知識化與專業化

近期新任的 13 位正省級領導，1950 年代出生者 12 位、1960 年代出生者 1 位（周強），符合「40 後」淡出、「50 後」為主、「60 後」為輔的梯隊結構，

² 中央級正部級職位調任省級黨委書記因權力含量增加，故如同省長調升省委書記，視同「升任」。

凸顯「50 後」幹部已成政壇中堅力量，且全數可跨越 2012 年「十八大」，將係下屆中共中央委員規劃人選。惟除周強外，全數在 57～60 歲間，年齡相對較長，特別是新調任省長者未來發展空間不大。另近年來由中央調任省級黨委書記者，扣除少數強化歷練者（黑龍江省委書記吉炳軒、吉林省委書記孫政才），其餘年齡普遍偏高（如浙江省委書記趙洪祝、貴州省委書記石宗源、福建省委書記孫春蘭及寧夏區委書記張毅），顯示多係酬庸型任命。

新任者除寧夏區委書記張毅為大專學歷、湖北省委書記李鴻忠為大學學歷外，其餘全數具備研究生（含）以上學歷（其中袁純清為博士），顯示大學學歷雖係晉升省部級領導必備條件，但研究所學歷已是大勢所趨，且所學專業呈現多元，理工科系減少，管理、經濟、法政等社會科學領域成為主流，凸顯知識化與專業多樣化趨勢。

三、地方領導升遷脈絡可循

近期 8 位履新的省級黨委書記中，平調 2 位（新疆張春賢、安徽張寶順）、中央部長級調任 1 位（寧夏張毅），由省長升任 5 位（湖南周強、山西袁純清、貴州栗戰書、江蘇羅志軍、湖北李鴻忠），顯示省長係升任省委書記優勢群體；另 5 位省長中，平調 1 位（湖南徐守盛），由省委副書記升任（甘肅劉偉平、黑龍江王憲魁）、常務副省長調升（陝西趙正永、貴州趙克志）各 2 位，說明省委副書記與常務副省長調任省長較具優勢。結合近期兩位中共計畫性培養的卸任團中央常務書記巴音朝魯、趙勇分由大城市委書記調任省委副書記與常務副省長職務，是否反映中共實行以精減省級黨委副書記為主的配備改革後，由省委常委兼任的大城市委書記權力含量低於省委副書記與常務副省長，且漸形成「省委副書記或常務副省長→省長→省委書記」之主要升遷渠道，均值密注。

四、團派已成地方優勢群體

13 位新任省級黨政主要領導中，具重要共青團工作背景者 8 位（周強、張寶順、袁純清、趙正永、張毅、栗戰書、王憲魁、羅志軍），占比 61.5%。調整後當前 31 名省級黨委書記中具「團派」背景者 12 位（廣東汪洋、江蘇羅志軍、湖南周強、安徽張寶順、黑龍江吉炳軒、山西袁純清、四川劉奇葆、青海強衛、貴州栗戰書、內蒙古胡春華、寧夏張毅、西藏張慶黎），占比 38.7%，係歷來比例最高者，另省長（市長、區政府主席）部分 14 位（上海

韓正、廣東黃華華、福建黃小晶、江蘇羅志軍、安徽王三運、山東姜大明、遼寧陳政高、吉林王儒林、黑龍江王憲魁、陝西趙正永、雲南秦光榮、海南羅保銘、內蒙古巴特爾、新疆努爾·白克力)，占比 45.2%，且除黃華華與黃小晶外，年紀均未逾 60 歲，相對年富力強；由於省委書記職位係晉升政治局重要資歷與跳板，³而省長為升任省委書記最優勢群體，可預見具「團派」背景者勢將在 2011～2012 年間的省級黨委換屆及 2012 年「十八大」高層權力分配中取得可觀席次，後續發展頗值關注。

五、年來調整最值關注兩群體

綜觀中共自 2009 年 11 月迄今進行的兩波省級黨政主要領導調整，新任者全數未逾 60 歲，均可過渡至 2012 年後，顯已有為「十八大」預為部署跡象。新任者中最值關注者有兩群體：一是歷練第二個省級黨委書記職務者，如盧展工由福建省委書記調任河南省委書記、王珉由吉林省委書記平調遼寧省委書記、張寶順由山西省委書記出任安徽省委書記、張春賢由湖南省委書記調任新疆區委書記，渠等由於具備 2 個省份黨委書記歷練，在「十八大」進入政治局機會頗大；二是有 3 位「60 後」領導晉升省委書記，分別是吉林孫政才、內蒙古胡春華、湖南周強，若無意外，3 位均將是第六代高層核心領導可能人選。其中前兩者同時升任正省部級領導，又同時調升省級黨委書記歷練，顯係計畫性配套培養的接班人選，參證目前掌權的胡錦濤與溫家寶、擬於「十八大」接班的習近平與李克強，此種同時培養兩位黨政接班人，且團派與非團派各 1 位的方式，未來是否成為固定模式及其影響，均值觀察。

六、正省級黨政領導將持續調整

中共於 2006 年 9 月至 2007 年 6 月進行省級黨委換屆，以 63 歲為正職提名界限，「十七大」前的局部調整亦以此為規範，一方面使渠等順利進入中央委員會，另方面確保領導班子穩定，避免甫換屆不久即須再次更迭。歷經兩年餘人事相對平穩，中共雖已於 2009 年底至 2010 年初，以及 2010 年中至年底啟動兩波省級黨政正職集中調整，惟隨屆齡退休制的貫徹落實，預期 1946～

³ 根據統計，中共現任 9 名政治局常委，除「中辦」主任出身的總理溫家寶外，其餘均有省級黨委書記經歷，比例高達 88.9%；25 名政治局委員，不含兩位軍委副主席，有高達 18 位曾歷練或為現任省級黨委書記，占比 78.3%；另自 14 屆以來的新任政治局委員除軍幹外，75%係由省級黨委書記升任或兼任。

1949 年⁴出生者將依序在 2011 年至 2012 年上半年間退下（詳如表 2），結合 2011 年 9 月至 2012 年 6 月間進行的省級黨委換屆，及國務院部委首長異動帶動的交流，屆時將牽動系列調整，其中出生於 1960 年代的所謂「第六代」勢將更大規模進占主要職位。

表 2 擬於 2011 年至 2012 年上半年間退休正省級黨政領導

單位職稱	姓名	出生年月	預估退休時間	備考
北京市委書記	劉 淇 ⁵	1942 年 11 月	2012 年上半年	政治局委員
江蘇省委書記	梁保華	1945 年 11 月	2010 年 12 月	中央委員
湖北省委書記	羅清泉	1945 年 11 月	2010 年 12 月	中央委員
福建省長	黃小晶	1946 年 2 月	2011 年中	中央委員
海南省委書記	衛留成	1946 年 8 月	2011 年下半年	中央委員
雲南省委書記	白恩培	1946 年 9 月	2011 年下半年	中央委員
河北省委書記	張雲川	1946 年 10 月	2011 年下半年	中央委員
廣東省長	黃華華	1946 年 10 月	2011 年下半年	中央委員
浙江省長	呂祖善	1946 年 11 月	2011 年下半年	中央委員
甘肅省委書記	陸 浩	1947 年 4 月	2012 年上半年	中央委員
北京市長	郭金龍	1947 年 7 月	2012 年上半年	中央委員
浙江省委書記	趙洪祝	1947 年 7 月	2012 年上半年	中央委員
江西省委書記	蘇 榮	1948 年 10 月	2012 年上半年	中央委員

資料來源：作者自行綜整。

⁴ 因 63 歲便不再被提名，故將 1948～1949 年出生者亦列入。

⁵ 因具政治局委員身份，故可任職至下屆黨委換屆前。

肆、結 語

綜觀近期正省級黨政領導調整，屆齡退休與幹部交流係異動主因；新任者年輕化、知識化、專業化趨勢持續強化，有助領導班子結構優化；另具團幹背景的省級黨委書記逐漸增加，凸顯其在中共政壇影響力持續推增；伴隨屆齡退休規定貫徹落實，1946～1949 年出生者將依序在 2010 年底至 2012 年上半年間退下，屆時將牽動系列調整，由於新任者係 18 屆中央委員規劃人選，有關發展頗值密注。

附錄：中共近期新任正省級黨政領導簡歷

職稱	姓名	籍貫	出生年月	年齡	學歷	任職時間	重要經歷	備考
新疆區 委書記	張春賢	河南 禹州	1953.5	57	東北重型機械學院機械製造系本科，哈爾濱工業大學管理科學與工程專業碩士（管理學）	2010.4	駐機電部監察局副局長，中國包裝和食品機械總公司副總經理和總經理，雲南省長助理，交通部副部長、部長，湖南省委書記	中央委員，新疆生產建設兵團第一書記
湖南省 委書記	周強	湖北 黃梅	1960.4	50	西南政法大學法律系本科、民法專業碩士	2010.4	司法部法規司法律法規處長、辦公廳副主任、部長辦公室主任、法制司長，共青團中央書記、常務書記、第一書記，湖南省委副書記兼省長	中央委員
湖 南 省 長	徐守盛	江蘇 如東	1953.1	57	江蘇省委黨校政治經濟學專	2010.5	江蘇省如東縣長和縣委書記、連雲港市委副書記和市長、宿遷	中央委員，省委副書

					業本科、政治經濟學專業研究生學歷		市委書記、省委常委，甘肅省委常委兼組織部長、常務副省長，甘肅省委副書記兼省長	記
甘肅省代省長	劉偉平	黑龍江富錦	1953.5	57	南京航空學院本科，中央黨校世界經濟專業研究生學歷	2010.7	江西省政府辦公室副主任、南昌市委常委和市長，青海省副省長、省委常委兼秘書長、省委副書記	候補中委，省委副書記
安徽省委書記	張寶順	河北秦皇島	1950.2	60	中國人民大學函授學院馬列主義理論專業本科，吉林大學國民經濟計畫與管理專業碩士	2010.6	共青團中央青工部副處長和副部長、工農青年部長、中央書記，全國青聯主席，新華通訊社副社長，山西省委副書記、省長，山西省委書記	中央委員
山西省委書記	袁純清	湖南漢壽	1952.3	58	北京大學法律專業本科，中國政法大學政治學專業碩士，湖南大學管理科學與工程專業博士（管理學）	2010.5	北京大學團委副書記，共青團中央學校部副部長、中央書記處書記，中紀委秘書長，陝西省委副書記兼西安市委書記，陝西省長	中央委員

陝西省 代省長	趙正永	安徽 馬鞍山	1951.3	59	中南礦冶學院本科，中央黨校研究生學歷	2010.5	共青團安徽省馬鞍山市委書記，安徽省馬鞍山市委常委兼秘書長和市委副書記、黃山市委副書記和書記、省公安廳長、省委政法委書記，陝西省委常委兼政法委書記、常務副省長	省委副書記
寧夏區 委書記	張毅	黑龍 江海倫	1950.8	60	東北林學院林業經濟系林業經濟管理專修科畢業，大專學歷	2010.7	共青團黑龍江省大興安嶺地委書記，黑龍江省大興安嶺地委書記、省監察廳長、省紀委副書記、省委常委、省紀委書記、省委副書記，河北省委副書記、省紀委書記、省委黨校校長，中紀委秘書長、中紀委副書記	
貴州省 委書記	栗戰書	河北 平山	1950.8	60	河北師範大學夜大學政教系本科，社科院商業經濟專業研究生學歷	2010.8	共青團河北省委書記，河北省承德地委副書記、省委常委兼秘書長，陝西省委常委兼組織部長、省委副書記兼西安市委書記，黑龍江省委副書記兼常務副省長、省長	候補中委
黑龍江 省 長	王憲魁	河北 滄縣	1952.7	58	研究生學歷	2010.8	牡丹江鐵路分局團委書記、黨委書記，呼和浩特鐵路局黨委書記，鐵道部政治部主	候補中委，省委副書記

							任，甘肅省委副書記兼組織部長，江西省委副書記	
貴州省長	趙克志	山東萊西	1953.12	57	中央黨校科學社會主義專業研究生學歷	2010.8	山東省即墨市長和市委書記、省建委副主任和主任、德州市委書記、副省長，江蘇省委常委兼常務副省長	省委副書記
江蘇省委書記	羅志軍	遼寧凌源	1951.11	59	在職研究生學歷	2010.12	共青團中央常委、實業發展部長、中國青年實業發展總公司董事長，江蘇省南京市副市長、市委常委、市委副書記、市長，江蘇省委常委兼南京市委書記、省委副書記兼省長	候補中委
湖北省委書記	李鴻忠	山東昌樂	1956.8	54	吉林大學歷史系歷史學專業本科	2010.12	廣東省惠州市副市長、市委副書記、市長、市委書記，廣東省副省長、省委常委、常務副省長、黨組副書記，深圳市委副書記、市長、市委書記，湖北省委副書記兼省長	候補中委

史料

Historical Archives

共黨內幕及其崩潰

Inside Stories and the Collapse of the Communist Party

調查科特務組編*

Edited by KMT

中國共產黨最近之內幕及其崩潰趨勢

(民國20年)

目錄

- 一、緒言
- 二、崩潰的原因
- 三、李立三在共產黨中的歷史和地位
- 四、立三路線之內容
- 五、一般共黨及第三國際對立三路線之態度

* 1. 調查科特務組係指中國國民黨中央組織委員會調查科特務組，本件原始文件封面名稱為「共黨內幕及其崩潰」，內文則以「中國共產黨最近之內幕及其崩潰趨勢」為銜，為手抄本，全一冊。原件現存法務部調查局局史館。

2. 「史料」之轉載以忠於原始文件為原則，對於內容之正確性未做鑑別，筆誤部分亦未校正。部分明顯錯誤處之研判，以括號楷體字標示；原件不清楚部分，以●標示。

- 六、立三路線的失敗
- 七、偽三中全會的召集及其經過
- 八、偽三中全會後反立三路線情形
- 九、偽江蘇省委書記問題
- 十、何夢雄派的偽臨時中央組織及其活動情形
- 十一、何夢雄派實力雄厚的原因
- 十二、陳韶玉派的反立三路線運動及其主張
- 十三、偽四中全會的召集及其經過
- 十四、偽四中全會各派之活動人物及其主張
 - A. 何夢雄派（活動人物主張）
 - B. 調和立三路線派
 - C. 偽中央派
 - D. 立三派
- 十五、共黨之糾紛及其結果
- 十六、改組後之偽中央
- 十七、向忠發之被捕
- 十八、結論

（完）

中國共產黨最近之內幕及其崩潰趨勢

一、緒言

我們敢武斷的說：中國的共產黨，根本不知道什麼是共產主義，什麼是階級鬥爭的，如果他真正的詳細的研究過共產主義，則他們一定知道共產主義是不適合於中國之用的；同時，也知道中國的國情，只有大貧小貧的差別，不會有什麼階級鬥爭。

「然則，何以共產黨徒反更多了起來，湘鄂贛赤匪何以經久不會勦滅，這不是共產主義起了什麼作用嗎？」或者有人這樣的疑問了。

我們可以這樣的答覆他：「這不是共產主義真正起什麼作用，更不是中國的資本土地已集中在少數人的手裏，而造成階級意識，引起了無產階級的革命。這完全是共產黨徒施行的欺騙政策、誘惑政策、威嚇政策、屠殺政策的結果。因為一個文化落後的國家——尤其是紊亂的國家，她的設施，勿論是物質方面，或精神方面，均不能滿足人民的慾望的。在這時少數青年，是感到苦悶的，少數農民是無法耕種的，寄生的土匪、流氓更是非常的多，所以他們這些欺騙、誘惑、威嚇等政策，得收到千萬分之一的效果。」

但是誰都知道，利用這些政策的黨，集合一些流氓土匪為中堅——他們所謂無產階級的黨，一定是不永久的，一定不能起什麼作用的，佗（它）充其量不過在一個國家裡搗亂而已，待佗（它）的真面目揭破，暴露之後，它這種集團自然會分崩的，瓦解了，它的那些欺騙，誘惑，威嚇等政策，再也不能引人入勝了。

果然，據共產黨最近的消息，而且報紙也這樣的大載而特載的登著，中國（共）為什麼立三路線失敗，整個組織已經分崩了，已經瓦解了，只懨懨的靜待著滅亡了。

不過，共黨的崩潰，瓦解雖然是我們意料中事，但我們為好奇心的衝動和驅使，都很想明瞭裡面的黑幕，和它崩潰的情形，所以我把它最近情形，詳細的記述出來，以見共黨內幕的卑鄙，齷齪，幼稚黑暗之一般（斑）。

二、共產黨崩潰的原因

共黨內部之崩潰，許多人只知道是為李立三路線的失敗，而不知道這只能

算一回崩潰的導火線，至於他（它）的崩潰的原因，最重要的是下面幾個：

第一，上級的爭權奪利，上面已經說過共產黨徒根本不知道什麼是共產主義，什麼是階級鬥爭，在他們的上級機關，尤其是這樣，因為第三國際在一千九百二十七年湖南的秋收暴動失敗之後，許多共產黨徒，有的覺悟自新，有的被陳獨秀、譚平山拉了去，第三國際斯達林、米夫等見著這個樣子，便痛罵中國智識份子太無用，於是便轉重用智識淺陋，頭腦簡單而富有奴隸性的份子，所以一個共黨裡面的最高領導機關都是吃黨飯，做黨官的人，他們不知道什麼是什麼，只曉得爭權奪利，只希望爭得某種權利之後，可以威風凜凜，施號發令，可以著華服，吃大餐，富貴榮華，兼而有之，自民國十三年一直到現在，都在這種紛爭忙奪中，並沒有停息過，待到某一派失敗，某一派成功之後，然成功這一派，自然揚揚（洋洋）得意，失敗的這一派，就進行抓住同情於自己的一部分人另有組織，另行組織這一派，因經濟關係，不久即滅亡，過去如陳獨秀，譚平山，就屬這一派，最近的羅章龍，王克全，和李立三也屬這一派，不過最近的羅章龍和李立三卻有些不同，因為他們這兩派抓住的共產黨徒非常之多，使成功的偽中央派幾乎成了一個空洞的機關，所以這兩派將來因經濟關係而滅亡，也就是整個的中國共產黨滅亡，現在已在開始崩潰滅亡之中了。

第二，上級的專制，共產黨徒的腦經（筋）既是這樣的簡單浮淺，自然談不上有什麼深刻的政治認識，所決定出來的策略，自然都是淺陋幼稚得令人發笑，但他們也不管行得通行不通，也風馳電駛的通令下級嚴厲執行，決不容許下層參加意見，如果有一個不知好歹的黨部或黨徒稍有表示惑疑的地方，馬上就罵你思想左傾，右傾或思想動搖，會對你加以警告，有時為恐你有異心，而以非常手段對待你，這一政策執行的結果，除了送掉了許多黨徒外，當然再不會有其他好的結果，因此許多共產黨徒一方面對上級固然失掉了信仰，另一方面，又恐懼著執行死的政策，於是不得不另謀出路，我們知道，一個黨的基礎，是建築在黨員身上的，黨失了黨員，群眾就成了一個空洞機關，現在一般共黨既都先起了離心，失了信仰，自然他們的黨就要漸漸的崩潰了。

第三，上級的欺騙，共黨上級之對下級，完全講不到什麼領導，他們除了自己的爭權奪利而外，對下級完全是一種欺騙，他們口裡高唱革命，犧牲奮鬥，而背地裡卻是宿娼，賭牌甚麼都來，有好些下級共黨因為生活發生恐慌，便跑去找上級委員求津貼，而上級卻打著官腔說：「津貼你們是養成你們依賴

著上級的心理，你們應該自己求經濟出路呀！」如果那時你的腰包一錢沒有，要求他帶你到某飯館（館）去吃飯，他就說：「那是資本家吃飯的地方，我們不應該去的，只買幾塊燒餅來吃就夠了。」如果你幸而得到他帶你出來到飯館（館）去，但有些時候，他還謊說這時已約定某人在某處地方接頭，或說有其他飛急緊要的事，非去一下不可，囑你等一等，他一回頭飛也似的赴某處參加方城之戰去了，再也不來了。

三、李立三在共產黨中的歷史和地位

上面已經說過，共產黨的崩潰，李立三路線是一個導火線，那末，我們要明瞭共產黨的崩潰情形，就得先要明白李立三在共黨中的地位和歷史，同時要明白李立三是個什麼人物？他的路線是什麼？他的失敗情形怎樣？

李立三也並不是一個什麼了不得的東西，他雖是洋學生，並沒有什麼特殊的才能，不過在一般盲目無知的共產黨中稱他刮刮叫的人物，他做事非常武斷，非常跋扈，專愛（和）人家鬧私人意見和爭奪地位，所以許多共黨都罵他是一個十足的英雄思想家。

同時，他又是一個圖富貴榮華的黨官主義者，他口裡的語調說得異常好聽，甚麼無產階級化，革命犧牲，奮鬥，而暗地卻是吃大餐，著華服，宿娼，賭博等甚麼都來，在寧漢合作的時候，他在漢口立不住足，跪（跑）到九江來，在九江命他的走卒佈了一個輝煌燦爛的機關，整整花去四千多塊大洋而他住不上三四天又逃之夭夭的跑了，又在一九二八年鬧江蘇省委的時候，偽省委大罵偽中央某同志一夜在津船上用了幾百塊錢，這就是指李立三說，由此可知所謂無產階級革命的領袖，是怎麼一個怪東西了？

李立三以前在共黨中並沒有什麼歷史和地位，他僅僅是一個搖旗吶喊（喊）的無名小卒，在陳獨秀垮台後，一般比較有智識的共產黨徒被驅逐了，或覺悟了，於是他們才微露頭角，不過也才當了一個小小的全總工會委員，不久，瞿秋白（那時瞿任偽中央書記長，主持全國共黨）主持湖南秋收失敗，被第三國際罵為盲動主義，將瞿調俄查看，另以向忠發老頭子回國任總書記，那時共黨因陳獨秀和瞿秋白兩次的破壞，人材少得可憐，稍為比較有能力的都滾蛋了，於是他才因會吹幾句牛皮，臉孔也還生得漂亮，就被斯達林看上而提升為偽中央的常委而兼宣傳部的部長了。

所謂「山中無大虎，猴子也稱王」，李立三雖是一個不學無術的低能兒，

可是在那時，共產黨的偽中央僅僅只有總書記向忠發，組織部長周恩來及項英等，但向忠發倒（到）底是一個駁船水手出身，腦經（筋）異常簡單，周恩來懦弱而無定見，項英等談不上什麼，他們只尊李立三為中國的列寧，為中國共黨的唯一領袖，所以一個整個的中國共產黨的偽中央，幾乎全是李立三一個人在那裡鬧把戲，勿論偽中央甚麼政策、方案，都出於他的主張，出是（自）他的御旨，甚至有許多行不通的事情，只要出於李立三金口一諾，馬上便可風馳電駛的執行起來的。

李立三畢竟是繼續瞿秋白的一個盲動主義者和誇大主義者，在去年六七月的時候，本黨因忙于討伐閻馮，對於星星一火的共匪，因為小醜跳梁，勿足慮者，未加嚴防，赤匪遂得利用一部分無知農民和土匪到處騷擾，同時其他純粹土匪也有好幾處卻掠起來，於是毫無政治認識的李立三，便誇大革命高潮已經到來，馬上可以奪取政權了，他就利用他所包辦的偽中央政治局通過他的有名六月十一日和七月廿二日的政治決議案——即立三路線，以進行他所幻想的事業。

在李立三包辦偽中央的幾軍當中，自然反對他的人也不在少數，可是這些反對者都是些死無用處的東西，都被李立三用左拉右拉的政策打擊了下去。同時並將他的徒子徒孫佈滿了中國共產黨各個重要機關，如以賀昌任北方局書記，羅邁任江南省委及南方局書記，大麻皮為長江局負責人，於是李立三之地位鞏固而可以高枕無憂了。

四、立三路線之內容

去歲討逆軍興，當局集中全力去討馮閻兩逆，而對湘鄂贛共匪漠然視之互勦共匪各軍，亦認赤匪為土匪性質未加痛勦，於是共匪遂得大肆猖獗，逐漸發展，同時，其他非共匪區域之地亦因駐軍單薄，時有共匪散放傳單寫標語，甚至圖謀暴動等等，共黨目睹此情形，以為這就是革命高潮到來的標誌，於是就決定採進取政策，可是他們中央的人物，太不行了，竟都拿不出一個具體的主張來，結果除了大部份議決案由李立三起草而外，其餘由旁人起草的，因拿不出材料，亦大部分是把李立三平常放大砲的言論照抄進去作為估計和政策，這樣一來，所謂立三路線就這樣形成了。

立三路線的內容是什麼呢？

（一）對革命發展不平衡問題：

- A.世界革命發展的不平衡，關於革命的發展的不平衡，他們的領袖列寧曾說：「資本主義發展的不平衡為無條件的公律。」最近第三國際的決議案也說：「資本主義發展的不平衡決定各國危機現象的形勢，程度和差異。」而李立三為要誇大中國革命的形勢，就完全推翻這種理論，他說：這種理論不適合於資本主義發展第三時期，第三時期世界整個經濟制度已顯然表示走向急劇的崩潰與死亡，也就是世界革命迅速的、「普遍」的逼近真（直）接革命的形勢，而中國革命在世界革命時機成熟範圍內已到來，故中國革命的勝利必然掀動世界革命，並且若沒有世界革命的高潮，也難保障中國革命，這樣就是說：「中國革命沒有首先勝利的可能，中國革命只有在世界革命範圍內才有希望。」因此他在偽中央政治局通過以下的決議：「請求第三國際命令蘇聯出兵滿洲、對日宣戰以引起世界大戰，並指使滿蒙獨立，和蘇聯同共出兵打中國的北部。」（按這一次決議，共黨的下級是不知道的。）
- B.對國內發展的不平衡，「一省與幾省的首先勝利，是與全國的革命高潮不可分離的，」就是，沒有全國革命高潮條件之下，這種利勝（勝利），沒有實現的可能，這是偽六次大會的決議，而李立三卻說：「一省與幾省的首先勝利，直接就是全國範圍內已經成熟的革命形勢」，這樣，一方面把一個所謂革命高潮曲解成為直接革命的形勢，一方面取消了一省與幾省首先勝利，因為他這種說法，就是他說「沒有全國普遍的直接革命形勢一省與幾省的首先勝利是不可能的。」所以有人提出一省與幾省的首先勝利，和建立紅匪的根據地問題，他極端反對，他說這是右傾思想的割據觀念。

但是他們並未取消他們所謂革命形勢的前途，反之他只有更誇大他們革命形勢——暴動形勢，他說：「就全國範圍內看來，革命群眾鬪爭——工人，農民，士兵，紅軍確是一個普遍發展的革命形勢，從哈爾濱、唐山、天津以至武漢、上海、廈門、廣州、香港，都是平衡向前發展」，這些很顯明的表現是誇大主義者，事實上怎樣，我們看他們的共產國際來信就知道了，共產國際信上說：「……他不知道中國革命發展的不平衡如……湘鄂贛在進行著農民戰爭而蘇浙皖農民土地戰爭很小，滇黔滿蒙更不聞有什麼農民戰爭，又如工人運動，在工人最多的江蘇，

也不過只有幾張傳單標語發現罷了，其他地方連傳單標語都找不出，這些事實，很顯明的指出革命發展的不平衡」，由此可知李立三所謂革命高潮是怎麼一回事了。

- (二) 準備武裝暴動，李立三根據以上的論調，更發揚而誇大的說：「革命高潮暴發，必然緊接著武裝暴動，奪取政權。」所以他積極準備著全國武裝暴動，並以武漢為中心向著進攻，把蘇、閩、豫、皖、川、湘等省的共產黨徒都調到武漢去組織暴動，一面並調他們的紅軍向武漢進逼，一方並組織九江、南昌、南京、鎮江、上海、福州、天津、北平、青島、香港、廣州等處暴動，以響應武漢暴動，他說：「只要在產業中心或政治中心區域爆發一個偉大的工人鬧爭，馬上就可以形成革命高潮——直接革命形勢。」他更說：「現在武裝暴動我們真不敢預定，假使總罷工今天實現了，我們敢說武裝一定從今天開始，假使明天總罷工開始實現了，武裝暴動一定從明天開始。」
- (三) 工運策略，李立三認為工人運動已超越「經濟鬧爭」口號範圍以外，工人已受他們黨的影響，而走向政治罷工，同時李立三又認為革命高潮已經到來，故主義以準備「武裝暴動」為前提，而以「政治罷工」為工人鬧爭中心口號，取消工人罷工示威及經濟鬧爭口號，於是反對他的人，都罵他的政策是使群眾隔離，是拋棄了工人群眾。
- (四) 成立總行動委員會，李立三認為武裝暴動時機已經到來，為著執行這一暴動任務，遂成立總行動委員會，把他們青年團，赤色工會及其他群眾組織的系統完全取消，合併成立總行動委員會，他的意思，是集中他們暴動的力量，但就犯了幼稚的錯誤，一般反對李立三的和第三國際就指責他說：「他的主張好像是直接革命形勢一來到，群眾組織可以不要了，因為牠（它）是沒有力量，牠（它）僅是一個黨的附屬品。」
- (五) 取消游擊戰爭，李立三認為目前奪取政權的時機已經到來，紅匪的戰術是在打擊我軍主力，向我中心城市及交通路線進攻，作大規模的作戰，以保成全國總暴動游擊戰爭不適合於大規模的作戰戰術，故根本取消游擊戰爭。
- (六) 黨的組織與黨員軍事化，李立三知道上面的路線，與策略一定要引起下層的反抗，就藉口奪取政權的時機已經到來，為集中力量與指揮敏捷，

提出黨員與黨的組織軍事化，使下級黨部及下層黨員只有絕對服從上級的命令，這樣李立三完全成了一個迪克推多的專制魔王。

- (七) 其他：李立三更荒謬的主張說：1.革命高潮到來之後，群眾工作可以由極小組織，發展到幾千萬，那時黨也可以變為極廣泛的廣大的黨 2.他又向共產國際誇報說：中國有五百萬工人，三千萬農民，每一城市都有赤衛隊，少年先鋒隊也有四五十萬人，實則究竟怎麼樣哩？據他們自己說：（共產國際來信也這樣說）他們的黨徒在上海者僅有七百人，工會會員也只有七百人，在漢口的黨徒，只二百人，工會會員才一百五十人，由此可知道他們的黨徒究竟有多少了。

五、一般共黨及共產國際對立三路線之態度

李立三路線與策畧通告到各下級以後，有部分腦經（筋）簡單的共產黨徒，便以為奪取政權的時機已經到來，異常高興；另一部分共產黨徒就叫苦連天，天（不）知所措，明知這是一足的盲動主義幻想主義同時也是自殺主義，但被李立三提出「黨的軍事化」的壓迫，不許加以討論和參加意見，都敢怒而不敢言，如果有不知趣的人提出不同他意見，或消極的不執行，便被李立三罵為思想動搖，右傾消極，取消派暗掙作用小資產階級，甚至加以無理的處分！

當時反對李立三的要算是偽江蘇省委為最激烈而最利（厲）害了，鬧得李立三的地位幾乎動搖，但終於被李立三用迅雷不及掩耳的手段，將江蘇省委主要份子撤職，而以其忠實走狗羅邁任江蘇偽省委書記，於是這一場極其熱鬧的風云，又被他打落了下去。

其次反對李立三的，要算何夢雄、陳韶玉、秦邦憲、王稼齋、何子述等，陳韶玉等在共黨中是一個著名小組織者，他又進小組織反對；何夢雄除與李立三作文字與口頭鬭爭而外，並向下級作鼓動宣傳，但沒有效果，結果，何夢雄反被開除江蘇候補省委，並停止工作，陳韶玉、秦邦憲、王稼齋、何子述被叫到中央政治局拍案大罵一陣，然後，把陳韶玉調江蘇省任宣傳，並在黨查看六個月，何子述調直隸，秦邦憲調下級學習，王稼齋調香港，均結（給）最後之警告，陳原道停止工作四個月，後來陳韶玉為自己的前途著想，曾寫了一封乞憐的悟過書給李立三，但仍遭了李立三的白眼！何夢雄被停止工作後已感覺太苦悶，也寫了封政治意見和李立三作政治爭論，也被李立三沒收了，亦不答復也不發表。

在共產國際方面，因為李立三的路線與國際完全違背，也表示異常不滿，曾來信嚴加指斥，但意氣揚揚（洋洋）不可一世的李立三，不但不遵從他的太上皇——共產國際的命令，竟老實不客氣的說：「共產國際不懂得中國革命的趨勢所以不贊成他的路線」，若有人問：「不遵從共產國際的命令，恐怕為紀律上所不許罷？」他更盛氣臨（凌）人的說：「忠實於中國革命是一回事，忠實於共產國際的紀律又是一回事」，後來他知道共產國際之所以不滿他意，是由於駐俄中共代表團，代表張國燾在俄國搗他的蛋，於是他又藉他所御用的偽中央政治局通過呈請第三國際處分張國燾的決議！

以上一般反對立三路線的共黨，他們的智能方面都根本談不上什麼，而玩手段又遠不及李立三，同時他們的自己的動機又極卑鄙，都是想把李立三攻翻了後，自己可以得到某種權位，而其反對立三路線不過是一個藉口，因此他們反對立三路線均沒有效果。

～未完待續～