

「新型城鎮化」政策的內涵與發展評議 —2014 年大陸兩會後的觀察

Review and Comments on China's New-Type Urbanization Policy :
Post「The Two Meetings」in 2014

高長 (Kao, Charng)

國立東華大學公共行政研究所教授

今年大陸「人大」、「政協」兩會期間，最受出席代表們熱烈討論的議題之一，是有關「新型城鎮化」政策。李克強總理在提交「人大」會議的「政府工作報告」中指出，今年「要推進以『人』為核心的新型城鎮化」，並強調「城鎮化是現代化的必由之路，是破除城鄉二元結構的重要依託」；「今後要著重解決好現有『三個一億人』問題」，「促進約一億農業轉移人口落戶城鎮，改造約一億人居住的城鎮棚戶區和城中村，引導約一億人在中西部地區就近城鎮化」。兩會甫結束，中共中央、國務院隨即公布了〈國家新型城鎮化規劃(2014-2020)〉(以下簡稱「規劃」)，並通知要求「各地區各部門結合實際認真貫徹執行」，顯示大陸推動「新型城鎮化」政策已進入實行階段。

壹、現階段重大施政

事實上，自從中共「十八大」將城鎮化提到新的戰略高度以來，大陸關於「新型城鎮化」的討論幾乎沒有停止過。就在「十八大」閉幕後，時任國務院副總理李克強即曾公開宣示，「擴大內需的最大潛力在於城鎮化，城鎮化既可以增加投資，又能拉動消費，是中國經濟發展的重要引擎」。2012 年底召開年度例行的「中央經濟工作會議」，新城鎮化首度被列入年度經濟工作「六大任務」中，該會議的正式文件指出，「城鎮化是大陸現代化建設的歷史任務，也是擴大內需最大潛力所在；未來要把有序推進農業轉移人口市民化作為重要任務抓

好，把生態文明理念和原則全面融入城鎮化過程，走集約、綠色、低碳的新型城鎮化道路」。翌年 3 月，李克強在主持國務院常務會議時，要求「要抓緊制定城鎮化中長期發展規劃，完成配套政策措施」。

大陸「習李體制」積極推動新型城鎮化發展，顯然意在跳脫傳統城鎮化發展的思維，建設更適合大陸未來經濟永續發展需要的城鎮化。過去 30 多年來，大陸經濟快速崛起，以城鎮人口占總人口比重計算的城鎮化率水漲船高，從 1977 年間只有 17.55%，逐年迅速上升至 2013 年的 53.7%，伴隨而來的是經濟社會結構的變化與城鎮居民生活之改善。不過，城鎮化發展過程中所衍生的負面效果也不少，譬如，大量農民工進城卻無法市民化、土地資源嚴重浪費等問題。過去城鎮化發展，主要是依賴廉價的土地、能源投入，對生態環境影響很大。部分地方政府為了政績，逐步探索出一條「以地謀發展」的道路，通過圈地建城、戶籍調整等方式加速城鎮化，結果使得經濟增速與城鎮化增速脫節，也造成地方財政過度依賴土地的現象。此外，進城務工人員已在城鎮居住，卻在農村大量修築房屋，造成農村人口比率大規模下降的同時，農村建設用地面積不降反增，勞動人口和供養人口空間分離的模式，導致土地資源嚴重浪費。

這樣的城鎮化發展模式，顯然已不可持續，尤其地方政府能夠出讓的、真正可以轉換用途的土地資源有限，「土地財政」不可能一直走下去；同時，土地徵收成本不斷上升，地方政府從土地買賣活動中的淨收益日益下降，越來越依賴土地抵押從銀行借貸，即所謂的「土地資本化」，來推動城市建設，結果不少地方的債務平臺愈築愈高，債務風險大增。加上土地和房地產的畸形發展，加劇了社會不同群體之間的財富差距，城市內新二元結構矛盾不斷加深。「習李體制」在此刻推出「新型城鎮化」政策，扭轉傳統城鎮化發展路徑偏差的意圖非常明顯。

「新型城鎮化」政策的另外一個目的，是寄望該項新政策成為拉動經濟成長的主要動力。近年來國際上金融動盪不安，國際經濟嚴重衰退，使得長期以來採取超額投資與出口擴張的大陸經濟成長模式難以為繼，海外需求疲弱、經濟成長趨緩的壓力與日俱增。積極推動城鎮化成為當前經濟發展戰略的首要選擇，主要是因為伴隨城鎮化的發展，可直接帶動基礎建設、教育、社會保險、醫療保健等相關行業發展；同時，農民進入城市並獲得城市戶口與工作，得到同樣的社會福利待遇和同樣的消費機會，將可有效拉動內需。

為了保持經濟穩定成長，「習李體制」已將加速經濟和產業結構調整、深化經濟體制改革，以及擴大內需能量等列入施政重點，而新城鎮化被視為未來大陸經濟成長最重要的引擎。相關的研究指出，到 2020 年，大陸的城鎮化將達到 60% 左右，估計未來大陸城鎮化率每年將提高一個百分點，每年新增城鎮人口約 1,000～1,200 萬人；若將過去已在城市居住的 2 億左右非城市戶籍居民加進來，到 2020 年大陸將有約 3 億農村人口需要市民化。如果每個市民的市民化轉換成本平均以人民幣 13.1 萬元計，那麼至少需要 39 萬億，這差不多接近於大陸 2011 年的國內生產總值（GDP）。因此，可以肯定新城鎮化將對大陸經濟成長產生極其深遠的影響。¹

貳、政策內涵

指導未來大陸新城鎮化發展的〈國家新型城鎮化規劃（2014-2020）〉已正式公布，大陸國家發改委副主任徐憲平表示，該項規劃的內涵可以「一條主線、四大任務、五項改革」概括，其中，「一條主線」是指「以人的城鎮化為核心，以城市群為主體型態，以綜合承載能力為支撐，以體制機制創新為保障，走以人為本、四化同步、優化布局、生態文明、文化傳承的中國特色新型城鎮化道路」；「四大任務」是指「有序推進農業轉移人口市民化，優化城鎮化布局和型態，提高城市可持續發展能力，推動城鄉發展一體化」；「五項改革」是指「統籌推進人口管理、土地管理、資金保障、城鎮住房、生態環保等制度改革，完善城鎮化發展體制機制。」²

「新型城鎮化」的「新」，主要表現在六個方面，第一、強調「以人為本，有序推進農業轉移人口市民化」。「規劃」提出要「統籌推進戶籍制度改革與基本公共服務均等化，通過實施差別化的落戶政策，把有能力、有意願、長期在城鎮務工經商，迄未能享受城鎮居民待遇的農民工及其家屬逐步轉為城鎮居民；通過實施居住證制度，使在城鎮就業居住但尚未落戶的城鎮常住人口，能

¹ 「農民變市民需公共成本 51 萬億」（2013 年 7 月 30 日，京報網 - 北京晚報），2014 年 4 月 5 日下載，〈環球網〉，http://china.huanqiu.com/depth_report/2013-07/4189166.html。

² 「新型城鎮化規劃：轉型之路風向標」（2014 年 4 月 1 日），2014 年 4 月 5 日下載，〈新華網〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/finance/2014-04/01/c_126341321.htm。

夠享受相應的城鎮基本公共服務」。³

其次、強調「四化同步」，也就是要推動城鎮化和信息化深度融合、城鎮化和工業化良性互動、城鎮化和農業現代化相互協調，促進城鎮化、信息化、工業化和農業現代化同步發展。

第三、強調「優化空間布局和規模結構」，要以城市群為主體型態，促進大中小城市和小城鎮協調發展。東部地區京津冀、長三角、珠三角等三大城市群，以 2.8% 的國土面積聚集了 18% 的人口，創造了 36% 的國內生產總值，目前面臨的生態環境壓力愈來愈大。「規劃」提出，要在中西部地區「培育發展若干新的城市群，如成渝、中原、長江中游、哈長城市群等城市群，引領國土空間的均衡發展，培育區域經濟新的增長極」；「嚴格控制城區人口 500 萬以上的特大城市人口規模」，「加快發展中小城市」以「優化城鎮規模結構」。

第四、強調「生態文明」，「規劃」提出「要著力推進綠色發展、循環發展、低碳發展，要節約集約利用水、土地、能源等資源，強化生態修復和環境治理，推進綠色城市、智慧城市建設」。

第五、強調「文化傳承」，彰顯城市的特色和個性。「規劃」提出「要根據不同城市的自然歷史文化稟賦，體現差異性，倡導多樣性」，「要注重在舊城改造中保護歷史文化遺產，注重在新城新區建設中注入傳統文化元素，發展有歷史記憶、文化脈絡、地域特貌、民族特點的美麗城鎮」。

第六、強調「制度改革」，「規劃」提出「要統籌推進人口、土地、投融資等領域和關鍵環節的改革」，「規劃」中明確「試點先行，分類進行」；探索實行城鎮建設用地增加規模與吸納農業轉移人口落戶數量掛勾政策，是「規劃」中土地管理制度管理機制的一項創新。

參、政策目標

「規劃」列舉了 5 大政策目標，包括城鎮化水平和質量穩步提升、城鎮化格局更加優化、城市發展模式科學合理、城市生活和諧宜人、城鎮體制機制不斷完善等；並首次對城鎮化質量和水平訂定了約束性指標，要求到 2020 年，城

³ 「發改委：國家新型城鎮化規劃首提兩個指標」（2014 年 3 月 18 日，中國新聞網），2014 年 4 月 10 日下載，〈中國行業研究網〉，<http://big5.chinairn.com/news/20140319/134723263.html>。

市常住人口城鎮化率達到 60% 左右，戶籍人口城鎮化率達到 45% 左右，實現一億左右農業轉移人口和其他常住人口在城鎮落戶。「規劃」還從基本公共服務、基礎設施、資源環境等三個方面設定了 16 個分指標。譬如，要求農民工隨遷子女接受義務教育的比重達到 99%、城鎮常住人口基本養老保險覆蓋率不低於 90%、基本醫療保險覆蓋率達到 98%、百萬以上人口城市公共交通占機動化出行的比例達 60%、城市人均建設用地不超過 100 平方米等。⁴

無疑地，新城鎮化對未來大陸經濟轉型及體制改革將造成巨大影響。諾貝爾經濟學家斯蒂格利茨教授（Prof. Joseph E. Stiglitz）曾預言：「21 世紀對全球經濟影響最大的兩件事，一是美國的高科技產業，二是中國大陸的城鎮化」。⁵從宏觀的角度觀察，新城鎮化可促進投資，因為隨著城鎮人口增加，對應的城市需要增加供電、供水、交通等基礎設施領域之投資，同時也要充實教育、醫療、衛生、文化、休閒娛樂等公共服務，對經濟成長產生拉動作用。

在另一方面，新城鎮化亦可擴大內需消費能量。首先，農村人口向城鎮遷徙後，土地等資產重估將帶來財富，進而改變其生活方式；其次，落後地區城鎮化持續發展，將縮小與發達地區的經濟差距，可能會促使在發達地區謀生的人口回流，並提振當地的消費能量，根據相關的研究顯示，⁶ 人口城鎮率若超過 50% 以上，城鎮居民的消費需求總量每年將可能達到 45 萬億元至 50 萬億元人民幣，消費率更會高達 60%。這對促進經濟成長的作用同樣不可小覷。

從微觀面觀察，新城鎮化將是不同地區之間城市經濟的再平衡，在發展過程中將帶來新的投資機會，值得國內外企業重視。新城鎮化衍生的投資機會，主要圍繞在與基礎建設和居民消費需求提升有關的領域，包括城市生活圈、基礎設施建設、居民基本消費、醫療保健、節能環保，以及土地與戶籍制度改革等相關行業。⁷ 另外，基於城鎮化可能帶來城鎮人口增加的效應，也可能提高居民所得，對消費結構、消費水準和消費偏好將進一步造成影響，以農民工市民

⁴ 「《國家新型城鎮化規劃》量化解讀」（2014 年 3 月 25 日，人民網），2014 年 4 月 5 日下載，《城市搜狐頻道》，<http://city.sohu.com/20140325/n397157157.shtml>。

⁵ 「官員：民眾應為呼吸新鮮空氣買單」（2013 年 9 月 25 日），2014 年 4 月 5 日下載，《香港文匯網》，<http://news.wenweipo.com/2013/09/25/IN1309250021.htm>。

⁶ 苗樹彬、夏鋒，「以人口城鎮化釋放內需最大潛力」，中國（海南）改革發展研究院主編，人的城鎮化（北京：中國經濟出版社，2013 年），頁 83～90。

⁷ 邢玉琛，「產城融合推動城鎮化可持續發展」，收錄於中國城市經濟學會中小城市經濟發展委員會主編，中小城市新型城鎮化之路（中國中小城市發展報告 2012）（北京：社會科學文獻出版社，2012 年），頁 76～82。

化為主軸的新城鎮化政策下，民間消費需求型態將會有一番新的風貌。

有關消費型的內需商機，醫藥、環保、金融、地產、汽車、家電消費等需求有可能出現大幅的成長，其中，醫療、保險是具前瞻、潛力的投資行業，一方面主要是新型城鎮化對市民化及公共服務均等化的改革措施，另一方面則是大陸人口老齡化有逐漸擴大的跡象。⁸此外，非銀行金融領域因金融改革逐步深化，尤其在利率市場化過程中，非銀行金融業的重要性逐漸提高，必將進一步牽動銀行、房地產的發展，這些相關行業的投資機會值得期待。⁹

新型城鎮化建設對大陸城鄉區域發展、產業結構調整等必將造成影響，但能否因此帶給大陸經濟振衰起蔽的效果，則仍有待進一步觀察。可以肯定的是，目前戶籍、土地、財政、收入分配等制度，對推動新型城鎮化所構成的制度障礙若不能澈底排除，新政策所蘊含的巨大內需潛力難以充分發揮出來，執行的成效勢必大打折扣。新的制度安排，本質上是利益重分配，不可能沒有阻力；而城鎮化過程中所產生的巨大利益與財富如何分配？農民工和外來人口能否公平分享城鎮化的紅利，或將成為檢視該政策是否成功的指標之一。

肆、機遇與挑戰評析

大陸推動新城鎮化政策的理想能否實現，其實仍存在許多變數和風險。譬如，從人口的角度看，「城鎮化」表面上是人口向城鎮集中，其實農村居民生產方式非農化、生活方式現代化才是核心問題。因此，城鎮化最終能成功，關鍵在包括戶籍制度、土地問題和產業發展等在內的重大公共政策議題有何突破。然而，要打破戶籍制度壁壘，給予進入城市的農民以城市居民待遇，知易行難，其中涉及地方政府的財政負擔和農民接受度問題，挑戰不小。

其次，新城鎮化能否有效拉動內需消費，關鍵在農村轉移人口的收入是否改善。然而，城鎮化和城鎮民眾收入增加沒有必然性，除非城鎮化之配套改革可以澈底改變城鄉差距等制度障礙。

第三，新城鎮化建設需要龐大的投資資金，資金來源並不確定。新城鎮化

⁸ 朱茵，「國泰君安：掘金新型城鎮化」（2012年12月22日，中國證券報），2014年4月5日下載，〈中證網〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/gppd/zzyj/201212/t20121222_3790810.html。

⁹ 「《基金》富邦投信：中國明日之星，城鎮化相關族群」（2013年3月18日），2014年4月5日下載，〈時報資訊〉，http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbfd_a_130318_3_3of1u。

離不開政府的積極主動作為，但地方政府財政狀況普遍不佳，卻不改投資衝動的本性，如何規範和約束地方政府行為，以免重蹈土地財政和城鎮盲目擴張覆轍，將是一大考驗；而防止新城鎮化過程中再度發生圈地運動，是今後大陸最迫切需要解決的問題。

「新型城鎮化」帶來新的機遇和潛在商機，確實給人無限想像空間，包括城市本身的建設，如房地產，交通、水利、能源、環保等城市基礎設施，智慧城市、教育、文化、醫療衛生、金融等公共服務業的投資機會；還有受惠於農村人口轉移到城市後消費結構、消費能力和消費偏好的改變，對於家電、家具、汽車等耐久性消費品，以及服裝、文娛旅遊、醫療保健、消費性電子產品等，可能衍生之消費需求，這些商機對於逐利的跨國企業而言，都是難得的機遇，臺資企業早已摩拳擦掌，躍躍欲試。

新型城鎮化政策已成為下一階段大陸擴大內需最重要的載體，有可能帶領大陸經濟脫胎換骨，晉升至另一臺階；而其衍生的龐大商機，則可能吸引臺灣相關業者，改變在大陸的投資布局和兩岸產業價值鏈分工方式，甚至可能引爆臺商對大陸投資新一輪磁吸效應，對臺灣經濟發展的影響難料，就看我們如何應對。對有意赴大陸投資創業的臺商而言，除了看到內需消費擴大帶來商機，也應注意到衍生的投資風險，尤其勞動力流動結構性變化，必然導致雇用成本上升，大陸本土產業受到新城鎮化政策鼓勵快速興起並成為強大競爭對手，臺商在大陸進行新的投資布局時絕不能忽視。

中共設立「深化國防和軍隊改革領導小組」意涵研析

An Analysis of PLA's Establishment of "Leading Group for Deepening Reform on National Defense and Armed Forces"

楊念祖 (Andrew Nien-Dzu Yang)*

國立中山大學通識教育中心助理教授

壹、前言

據今年 3 月 15 日大陸新華社報導，中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席、中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組組長習近平 3 月 15 日主持召開中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第一次全體會議並發表重要講話。習近平強調，深化國防和軍隊改革，要把思想和行動統一到黨中央和中央軍委的決策部署上來，堅持用強軍目標審視改革，以強軍目標引領改革，圍繞強軍目標推進改革。會議中宣布中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組人員組成和機構設置，審議通過有關工作規則和改革重要舉措分工方案。習近平並強調，深化國防和軍隊改革，要牢牢把握能打仗、打勝仗這個聚焦點。堅持以軍事鬥爭準備為龍頭，堅持問題導向，把改革主攻方向放在軍事鬥爭準備的重點難點問題上，放在戰鬥力建設的薄弱環節上。要牢牢把握軍隊組織形態現代化這個指向。沒有軍隊組織現代化，就沒有國防和軍隊現代化。要深入推進領導指揮體制，力量結構，政策制度等方面改革。隨後，大陸媒體在 3 月 19 日又透露了在中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組下，設 6 個專項小組，其中後勤政策制度和保障力量改革專項小組已成立，並以總後勤部部長趙克石擔任專項小組長。

本文試圖從習近平掌權以來，根據中共十八屆三中全會通過的「決定」，成立中央全面深化改革領導小組，並兼任組長，同時相繼設立了各個重要改革面向的專項小組，也兼任組長的背景與意圖，銜接分析設立中央軍委深化國防與軍隊改革小組的背景原因，以及後續可能發展的路徑，問題與挑戰。

* 作者現任中華民國高等政策研究協會秘書長。

貳、習近平設立中共中央深化改革領導小組的背景與意圖

大約在三十五年前，中國共產黨整肅了「四人幫」結束了荒唐的「十年文革」，大陸滿目瘡痍，危在旦夕。中共為了挽救「亡黨亡國」的危機，在1979年召開十一屆三中全會，會議也做了重大決定，推動「改革」與「開放」政策，並進行「四個現代化」。這項重大的戰略方針，給當時黨內有識之士，對於挽救「亡黨亡國」危機，帶來一絲希望與衝勁。但是中共高層領導集體，僵化的意識形態與保守落後的思想態度，嚴重阻礙了「改革」「開放」的落實，與現代化的推動，加上以「姓社姓資」為名的黨內派系鬥爭，使得擁抱改革、開放年輕世代看不下去。社會民怨加上青年熱血，引爆了「89民運」。當時不但改革未興，民運又帶來中共政權危機，「89民運」以血腥鎮壓換得中共持續專政。1991年所謂「蘇東波」效應，震驚鄧小平與中南海，再不「改革」，「亡黨亡國」必然接踵而來。我們現在看到的大陸入列世界強權實景，是鄧小平本於「貓捉老鼠」、「摸石頭過河」務實觀點，在1992年強力要求中共中央結束無謂的理論爭辯，立即落實「改革」「開放」，擁抱市場經濟的發展效果。

經過20年的市場經濟的發展，大陸不僅起死回生，且在物質建設上改頭換面，脫胎換骨。大陸這種置之死地而後生的發展模式，在一兩百年來以西方現代化為主流的發展模式中，可說是獨樹一幟，前所未見，也顛覆了許多發展理論。中共自豪的稱之為「具有中國特色的社會主義發展模式」，但也沒有多大說服力。總之，大陸真的不一樣，不但影響世界，也是當今全球化的重要角色。

但是，從人類現代化的發展經驗來看，現代化所呈現的結果是兩面刃，有機會也有風險。唯一可以確定的是，當現代化的「潘朵拉盒子」被打開之後，任何人都沒有神力，控制這個盒子產生的變化。

所謂具有「中國特色」的現代化發展模式，20年來雖然將大陸國力與經濟實力推向世界牛耳，但也帶給大陸嚴峻的威脅與挑戰。在大陸內部，呈現了巨大的城鄉差距，貧富差距，東西發展差距，這些差距已凝聚成巨大社會矛盾與社會不穩。境內各角落大小不同的社會抗爭與治安事件不斷上演，雖然在中共維安的鐵腕壓制下，免於形成類似「89民運」的龐大威脅執政的社會運動，但是前車之鑑，不得不警惕；發展帶來的環境危機，資源短缺對執政者更是前所未見的棘手挑戰；既得利益的貪腐集團肆無忌憚的掠奪與揮霍，正快速的侵蝕黨的執政基臺；外在領土主權的爭議與挑戰，不斷測試中共領導人的意志與決心。這些是20年發展後，新時期中的新危機與新挑戰，這就是中共第5代領導人習近平所繼承的當前與未來的大陸生存與發展的重大關鍵問題。雖不具如35年前

「亡黨亡國」立即而明顯的危機，但也只有 50 步與百步之差，這也就是去年中共 18 屆 3 中全會通過全面深化改革「決定」的主要原因。這不僅是習近平個人的認知與意志，更是中共領導核心，中央政治局集體的意志與決心。今天不做，明天就後悔，現在不做，未來就不可避免的面臨「亡黨」，失去政權的危機。

問題在於，習近平積極設立全面深化改革的領導小組，並且以他個人擔任組長，兼容並蓄的以現有人事與帶入新血的方式，針對政策、制度與務實作為全面檢討與提出改革作法，能夠做到承先啟後，繼往開來，完成 2050 年發展藍圖的目標嗎？這個問題很難回答。甚至習近平本人也坦言，全面深化改革是走入「深水區」，是「啃硬骨頭」，顯示深化改革挑戰之巨，責任之重。這些「文革」世代的當今領導階層，是否能眾志成城，舉起習近平，撐起紅旗，高舉黨徽，且讓我們拭目以待。

參、設立深化國防和軍隊改革領導小組的初判

習近平在 3 月 15 日中央軍委深化國防與軍隊改革領導小組第一次會議上所做的談話與指示有兩個重點。第一，領導小組的任務目標是強軍，以強軍檢視改革，以強軍引領改革，並且以強軍推進改革；第二，強軍要牢牢把握軍隊能打仗，打勝仗為聚焦點。習近平做為中央軍委主席，是共軍全軍的最高領導，給了這兩個再明確不過的國防與軍隊改革目標，態度之堅，語氣之重，相信在場的領導小組成員，聽完之後，不免面色凝重，相視不語。身為中央軍委副主席，也是深化國防和軍隊改革領導小組副組長許其亮日前公開表示，「軍隊改革難度前所未有」，可見任務之艱難，挑戰之高。

習近平提示的兩個重點，直指共軍經過 20 年積極現代化所呈現的問題。第一，共軍是當今世界上最大的軍隊，但是不強；第二，共軍連續 20 年獲得大陸中央預算資源上大力的支持，但是不一定能打仗，遑論保證打勝仗。當然，習近平這番話，一部分有激勵作用，但是也突顯了軍隊的現代化還未到位，還未達到支撐國家的戰略目標以及完全保障國家的核心戰略利益的目的。也只有在如此沈重的訴求之下，要求軍隊做政策、制度、組織，作為等全面深化的改革與檢討。

習近平對深化國防和軍隊改革領導小組的重要指示，也反映出這一屆中共領導人對當前與未來的軍事戰略環境的認知與相應的軍事戰術作為的要求。

大陸當前與未來的戰略安全環境的威脅與挑戰，嚴峻程度在上升。在大陸

西側陸界地區，有疆獨與藏獨的挑戰壓力，近年來更有訴諸恐怖行動傾向，以軍事任務作為進行維穩的要求愈來愈高，以美國 14 年來軍事打擊反恐的艱困經驗，共軍／武警的現狀，恐力有未殆；在大陸東側的東海與南海地區，領土主權的爭議方興未艾，爭議國家紛紛積極推動強軍作為，加上美國強化軍事同盟，軍事上牽制 (hedging) 大陸，維護領土主權核心利益的軍事任務，挑戰性愈來愈高。東西兩面，陸與海洋的軍事安全挑戰，本質特性上差異巨大，速戰速決的要求更緊迫，另外還有臺海當面完成「祖國統一」的軍事任務，這些軍事戰略任務的挑戰性與複雜性，不是發展高新科技武器裝備，或「殺手鐮」尖端武器就能贏得戰爭。因此，習近平要求國防軍隊進行全面深化改革是合理的，當然也有時間壓力的緊迫性，因為這些威脅與挑戰，未來隨時都有可能發生。如果共軍不能打勝仗，大陸未來的發展就會受到重挫，其中之一是大陸發展依賴進口油氣能源的比率逐年上升，新疆與東南海運航線都是發展所需油氣的重要輸送路徑，不能取得完全保護與保障，也就中斷了大陸發展生命線。從戰術角度而言，共軍近十年來的戰役目標是要能打贏一場「高技術（包括資訊）條件下的局部戰爭」。以 1996 年臺海危機為例，共軍不具備打贏臺海當面地區「高技術局部戰爭」戰役的實力。經過十多年的發展，共軍以科技強軍，是否能在東海釣魚臺爭奪的高技術條件下的戰役，擊敗美日聯軍，無形中更是不斷加碼的巨大挑戰。

因此，深化國防和軍隊改革領導小組，第一個成立的後勤政策制度和保障力量改革專項小組，是務實的決定。所謂「大軍未動，糧草先行」，如前所言，東、南海領土主權的軍事威脅與挑戰不斷上升，海上作戰後勤保障力量的全面改革是當務之急。況且，以「遼寧」艦為主的共軍海軍第一個航母作戰艦隊即將成軍，也透露出後勤保障力量全面深化改革的必要性與迫切性。

肆、小結

同樣的，深化國防和軍隊改革領導小組的成立，加上 6 個分項專案組的規劃，不僅突顯前所未見的全面性，針對性的共軍改革推動，也透露出藉此全面整軍的企圖。必須提醒的是，愈深化，愈激烈的改革，面臨的風險與挑戰也愈高，習近平是否如其所願，不久將見分曉。

人民幣再次放寬交易波幅的意義與影響

The Implication and the Impact of Re-Widening the Trading Band of Renminbi

聶建中 (Nieh, Chien-Chung)

淡江大學財務金融系教授

壹、前言

總體經濟學有兩大主流支派：古典學派 (Classical school) 及凱因斯學派 (Keynesian school) 分別強調市場機制與政府干預；任何元素或商品價格，到底應該由市場機制來自動調節，還是應該藉由政府功能之手進行干預調控，就成就了古典學派及凱因斯學派之間的辯爭主軸。

中國大陸經濟改革開放後，經濟快速發展，嚴重低估的人民幣價位讓世界經貿嚴重失衡，持續大量累積的經常帳盈餘，讓大陸外匯存底，從無到有，到世界之冠，經濟實力的增長也讓國力由窮到富，至今 3.85 兆美元的雄厚外匯存底累積量，使大陸擁足了國際各型重要會議的「參與權」，甚至搶到所有重要事務抉擇的「發言權」，雖然仍不能一抵世界老大哥美國的國際間遊戲規則「制定權」，但在全球金融市場劇烈波動、國際財政狀況屢出危機、而多國經濟氛圍頻傳隱憂下，憑藉龐大的外匯存底雄厚資金，多次施以國際風暴救援之援手，也使得大陸十數年來不經意之間，一躍竟與美國幾至平起地位，成為多國會議的重要 G2 腳色之一。

至今，龐大外匯存底能量的累積，以及經常帳仍持續出超盈餘的大陸，一路經濟成長的歲月走來，不斷飽受著各貿易對手國的升值施壓，這其中尤以美國不斷施以各型的國際聯袂經貿制裁壓力最為明顯。

人民幣升值趨勢早自 2003 年起，外匯存底幾近突破 1 兆美元就被視為勢在必然，也因此 2005 年 7 月 21 日，大陸終於鬆手，宣布進行人民幣匯率形成機制市場化改革，實現匯改後的通貨籃浮動匯率機制。然而，美其名為浮動匯

率機制，卻是嚴格官方主導的管理浮動 (managed float)，或稱骯髒浮動 (dirty float)。2005 年啟始的首次匯改僅以 0.5% 的寬幅，作為容許人民幣匯率走升的界線，如此小幅度的漸進式緩步升值，讓其他美國為主要的貿易對手國不滿其緩不濟急的緩升趨勢，仍不斷施予各式促其升值之可能施壓。升值波幅的放寬，也一直成為美國對大陸的重要談判要求。為減緩國際壓力，並舒緩快速持續累積的龐大外匯存底，中國大陸終在 2012 年 4 月 16 日擴大人民幣兌美元匯率每日波動幅度由中間價上下的 0.5% 擴大放寬為上下 1% 的波幅，算是對嚴重失衡的全球經貿運行有個適切的交代。

然而，回到古典學派及凱因斯學派的辯爭，大陸當局到底是該擴大波幅，滿足古典學派之口味，還是應該多予政府干預，維繫凱因斯學派之精神，有其與時俱進之考量。這次，大陸的全國「兩會」才結束不久，大陸央行於 3 月 15 日宣布，自 3 月 17 日起再次放寬人民幣兌美元即期匯率的浮動波幅，由原來的 1% 擴大至 2%。¹ 這是 2005 年 7 月 21 日人民幣匯率改革自固定調整為浮動以來的第三次放寬交易波幅，為何選在此時？再次放寬交易波幅的意義何在？又此舉可能產生的影響為何？值得關心國際經濟情勢、國際金融走勢、國際投資標的、甚至兩岸經貿發展…的各界人士分析探討。

貳、人民幣走勢歷程

大陸經濟改革開放始自 1978 年，自此，經濟迎向正面成長；由於經濟發展之初對美元的強烈需求，以及人民對美元保值的期待願景，讓人民匯率急速走貶。人民幣兌美元匯率自 1980 年的 1：1.58，持續走貶至 1990 年的 1：5.2。1992 年鄧小平南巡後首次推行的「宏觀調控」，² 預期的經濟榮景更讓民間美元需求激增，平行匯率 (parallel rate) 的黑市 (black market) 匯價，曾一度來到 10 左右的超低價位。³ 為調節黑市與官方匯率的過大差距，遂於 1994 年實施匯率改革，官方匯率兌美元自 5.8 急速調降至 8.7 的極低匯價，以與黑市價格並軌。⁴ 更為維持匯率之穩定，1994 年中，大陸「宏觀調控」的匯改制度將人民

¹ 即每日銀行間即期外匯市場人民幣兌美元的交易價可在「中國外匯交易中心」對外公布的當日人民幣兌美元中間價上下 2% 的幅度內浮動。

² 鄧小平於 1992 年 1 月 18 日至 2 月 21 日期間，巡訪大陸南方的武昌、深圳、珠海、上海等地，並給予多處講話，重申與改革開放相關的鄧小平理論，並期許廣東能按其「生產力為基礎的發展觀」發展經濟在 20 年內追上當時的亞洲四小龍。此鄧小平南巡，又稱九二南巡，鄧小平的話語被稱為「南方談話」。

³ 1993 年 6 月 16 日至 17 日，人民幣兌美元匯率來到 10.85 價位。

⁴ 1994 年 3 月 31 日，人民幣兌美元官方匯率以 8.7 作收，年中匯改以 8.277 盯住美元匯率。

幣兌美元匯率鎖定與美元的緊密盯住政策 (peg USD policy)，只容許 0.3% 的 8.277 中位匯價。自此，於國際經貿角度觀之，如此顯著超低的匯價，讓大陸以「低價」政策持續賺進全球貿易財，經常帳盈餘數字不斷成長，外匯存底猛烈增加，8.277 的中位匯價也一路伴隨著大陸的超速經濟成長。

顯著低估的人民幣匯價，讓世界經貿產生了嚴重的失衡，大陸持續多年的經常帳順差，累積起大量的外匯存底，終在 2003 年受其貿易對手國的嚴重經貿施壓，國際間出現要求人民幣升值之聲浪，其中尤以 2003 年 9 月 20 日美國為首帶領的杜拜大公國 G7 高峰會議最為代表，也大幅提高了市場對於人民幣升值可能性的臆測。

然而，頑強的人民幣在大陸官方主導的匯率僵固性，直至 2005 年中，從大陸領導人話語中出現升值必然之線索，⁵ 終在 7 月 21 日當天，人民幣匯率改革，將盯住 (peg) 美元的固定機制調整為一籃子貨幣的浮動機制。⁶ 至此，人民幣匯率改革，可謂分成為三個階段：(一)1994 年至 1997 年金融風暴前的盯住美元管理浮動；(二)1997 年 7 月 2 日至 2005 年 7 月 21 日盯住美元固定；及(三)2005 年 7 月 21 日之後的參考通貨籃管理浮動。

2005 年 7 月 21 日起，人民幣走上浮動紀元，自 8.11 匯價的單邊升值趨勢，先後於 2006 年 5 月 15 日突破八紀元，及 2008 年 4 月突破七紀元，來到六紀元價位。一路走升的人民幣，2008 年 9 月全球受金融海嘯重擊後，大陸為防經濟遭受海嘯衝擊，遂重新以當時 6.83 左右的匯價重新緊盯美元不放，即便「舒默議案」的重擊施壓及「匯率操縱標籤國」的貼予，⁷ 大陸官方主導的人民幣匯價卻頑強固守，不受干擾，直至 2010 年 6 月 19 日，金融海嘯隱憂淡去，才主動進行二次匯改，讓人民幣持續走在向上走升的管理浮動機制。直至 2014 年初，人民幣甚至幾度在破六進五的邊際上遊走。

⁵ 2005 年中，至少兩個線索透漏出大陸即將主導人民幣升值之趨勢：1.(溫家寶，2005 年 3 月 14 日) 有些人強烈要求人民幣升值，但並沒有弄懂人民幣升值以後會出現的問題；我可以告訴大家，這工作我們正在進行，何時出臺，採取甚麼方案，這可能是一個出其不意的事情。2.(溫家寶，2005 年 6 月 26 日) 人民幣匯率改革必須堅持主動性、可控性和漸進性三個原則。

⁶ 7 月 21 日人民幣匯改，兌美元匯率一天強升，自 8.277 升值 2% 至 8.11。

⁷ 舒默議案由美國參議員舒默 (Schumer) 於 2005 年提出，主要針對人民幣匯率問題，提出以對所有進口的「中國」商品加徵 5% 的懲罰性關稅為手段，強壓人民幣升值。人民幣匯率再次盯住美元期間，2010 年 3 月 16 日舒默提出升級版本的舒默議案。

參、人民幣再次放寬交易波幅的意義

明顯的單向升值趨勢，無風險套利 (riskless arbitrage) 機會便容易形成，國際炒家的熱錢 (hot money) 資金便蜂擁而入，如此將更助長匯率進一步的走升潮，在打擊投機客過度炒作的思維下，維持一定的浮動波幅管理有其必要。

然而，時至 2014 年的今日，人民幣呈現出雙向波動之趨勢，近期甚至出現人民幣的明顯貶值走勢。⁸ 這是自 2005 年 7 月大陸施以匯率改革以來，人民幣兌美元累計升值幅度已然超過 30% 後的新人民幣走勢紀元。雙向波動走勢的出現，可謂是讓人民幣放寬波動區間最佳的墊背基石。

在此人民幣匯率雙向波動之走勢下，即便匯率波幅放寬，雙向波動將增加套利資金的成本和風險，讓套利難度增加，使得套利需求退卻，而致使熱錢流入減少。大陸的政策決策當局，向來對套利所流入的國際炒家「熱錢」不滿，因為套利熱錢的流入將加深貨幣供應量及資金流動性管理的難度。大陸央行選擇在此雙向波動走勢下進行匯率波幅放寬之改革，時機甚為適切，能有效避免波幅放寬後立即出現明顯升值或貶值的投機炒作風。

要讓人民幣走向國際化，利率和匯率的市場化是其必要的先遣動作。一如大陸官方所言：「利率和匯率市場化改革是金融改革最為關鍵的部分，而增加匯率彈性，增強人民幣匯率雙向波動是匯改最關鍵的部分」。然而在推進匯率市場化改革進程中，大陸央行表明著仍需以漸進式地穩健謹慎態度，進行適切的改革安排。雖然，之前市場人士一度預期大陸央行可能將波幅一次性放寬至 2.5% 或 3% 區間。但大陸央行此回將人民幣兌美元匯率波動幅度放寬至 2%，乃充分考慮了大陸經濟主體的適應能力，取以步驟性地漸進式推進，調整此 2% 之波幅，是讓各類市場主體在可承受的範圍內不致受到過大衝擊，並能適切將金融運行及產業發展之風險降至較低的影響。

另外，近些年來大陸經濟增速變臉 (face off)，自初生幼兒快速成長期已然化身變為美少女的減緩成長趨勢，升值已超過 30% 的人民幣匯價已不再低廉，國際收支趨向均衡，致使中國大陸的外匯存底累積量逐步減緩，過去一季度累積一千億美元外匯存底的能量幾已減少一半。⁹ 經濟增速的減緩，加上外部流動性資金創造的大幅減縮，使得人民幣走升的態勢已非如前的明顯且必然。此時，增強匯率彈性，促進人民幣匯率形成有升有貶、波動運行，顯然是中國大陸趁經濟增速放緩、國際收支趨於均衡等宏觀經濟條件變化下的順勢之舉，極

⁸ 自 1 月 17 日的兌美元 6.02 價位重貶超過 3%，4 月間貶到 6.22 左右的匯價。

⁹ 預估今年中國大陸外匯存底累積量將只有兩千多億美元。

有利於中國保持其對外貿易及對內經濟的穩定增長。

大陸央行表示：未來人民幣匯率形成機制改革會繼續朝着市場化方向邁進，加大市場決定匯率的力度，促進國際收支平衡。發展外匯市場，豐富外匯產品，擴展外匯市場的廣度和深度，更好地滿足企業和居民的需求。顯見的，大陸央行嘗試漸進式退出常態式的外匯干預，企圖建立以市場供需機制訂定人民幣匯價，在仍為管理浮動的匯率制度上，增強人民幣匯率雙向波動彈性，並穩健人民幣匯率在合理的均衡水位上，進一步發揮市場匯率的作用，並朝向人民幣國際化的路程上邁進，此回人民幣再次放寬交易波幅，是匯率市場化逐步形成的重要進程，對人民幣國際化有其極重要之意義。

肆、人民幣再次放寬交易波幅的影響

不少的國際金融機構已對人民幣交易區間的放寬進行了對市場、產業、對投資……等的影響評估；而此次的人民幣交易波幅的放寬，伴隨著人民幣貶值趨勢的出現，突破多年來人民幣只升不貶的頑強態勢，也就是人民幣匯率雙向波動的機制產生。

人民幣匯率雙向波動，且波幅增加，首先對與大陸往來的進出口貿易，將會產生匯率波幅增加的匯率風險暴露 (exchange rate exposure)，進而增加貿易往來的風險度，不利於貿易往來之進行，將有可能使部分避險能力有限又易受匯率波動衝擊的廠商減少貿易量的進行。

另外，對於大陸可能受到衝擊的產業，首當其衝的，將包括有鋼鐵等基礎建材行業及房地產行業等。一則由於大陸經濟增速減緩，一則由於匯率頑強升值的趨勢在貶值的可能力道加大下已然結束，人民幣匯率雙向波動機制形成且波幅增加，將不利於伴隨大陸經濟快速成長而興盛一時的各式產業，鋼鐵等基礎建材行業及房地產行業就是明顯例子，而其他伴隨大陸經濟快速成長而泡沫形成的諸多相關行業，也都將會受到或多或少的衝擊影響。

另外，大陸影子銀行及地方債務的嚴重金融問題，在人民幣匯率雙向波動且波幅增加後，將更增加部分金融商品的操作難度。債券市場就是個可能的例子，人民幣匯率雙向波動且波幅增加，恐衝擊部分大陸企業體的經營獲利，而加大大陸企業債券市場的違約風險。上個月（3月5日）於公開市場交易的「11超日債」發生了大陸內地的首例違約，對市場的衝擊明顯；而4月初（4月4日），私募債的徐州中森債再次發生違約，出現了大陸第二起公司債違約案例

(首例違約私募債)。大陸企業債券市場的違約風險升高，將讓投資人卻步，進一步衝擊影響到金融市場之運作。

人民幣匯率波幅放寬，也將對大陸人民的工作和生活產生重大影響。如：國際游資大量外逃，可能引發或加劇金融危機；資本流動影響物價，使股市和樓市價格降低，資產泡沫破滅；最後，從避險角度而言，黃金價格和國際大宗商品價格在人民幣匯率波幅放寬後，或有上漲趨勢。

綜合分析，人民幣交易區間放寬後，將加大人民幣的波動度及短期間促成人民幣的續貶壓力。短線而言，資本外逃(capital flight)、企業避險需求、以及短線看貶的市場投機行為…等因素，將可能進一步推升美元兌人民幣匯率。然而，大陸現正施行寬鬆政策，將有助於大陸經濟於2014年下半年出現週期性的趨勢轉強、伴隨著仍持續的貿易順差及大陸3.85兆美元的高額外匯存底，人民幣在2014年下半年應回重返升值之路，只是貶後升值，升後又貶，週期反覆，雙向波動深度加深，使更有助於人民幣匯率市場化機制的形成。

伍、結論

大陸引導人民幣匯率貶值之趨勢，俾利分化投機客對人民幣走勢之預期，一方面可打擊投機客的熱錢流入、套匯炒作，更一方面趁機放寬人民幣的波動幅度，讓人民幣市場化機制得以漸進形成，使人民幣國際化的政策推行更有利的邁出一大步。此回人民幣再次放寬交易波幅，是人民幣匯率市場化逐步形成的重要進程，對人民幣國際化有其極重要之意義。

市場分析，在美國聯準會的量化寬鬆(QE)逐步退場的國際情勢之下，人民幣匯率雙向波動的深度恐再增強，而QE的收場甚至可能讓人民幣一段時日之短期內出現加速貶值的趨勢，然而，大陸經濟增速雖然放緩，但仍處於相對高速的經濟向上成長趨勢，市場仍出現不少預期，分析人民幣的匯率走勢，在相當一段時日的貶值過後，仍會走上升值的趨勢，2014年的人人民幣匯率，將是有貶有升的雙向波動，放寬人民幣匯率波幅的形成，此時此刻實屬良機。

烏克蘭一場從內部認同爭議 到外部權力利益的競逐

Ukraine: An Identity Rift Inside and a Competition of Power and Interest Outside

郭武平 (Kwo, Wu- Ping)

南華大學歐洲研究所教授

壹、烏克蘭的國家認同爭議

2013 年 11 月底，烏克蘭總統亞努科維奇決定暫停與歐盟簽署聯繫國協定後，引起烏克蘭全國各地嚴重示威抗議，動亂造成 77 人死亡 600 餘人受傷，政局持續動盪危機升高。當今年 2 月中旬，亞努科維奇總統被迫棄職潛逃俄羅斯後，反對黨主導議會並立即通過解除亞努科維奇總統職務，釋放前總理季莫申科等系列決議。烏克蘭從蘇聯獨立不過二十多年，政治上連年政爭，造成國家權力在議會和總統之間多次更易，未能形成穩定的憲政認同共識。烏克蘭境內約三分之一的人口講俄語，大多生活在靠近俄羅斯的東部南部地區，因工業生產關係主張與俄羅斯保持緊密關係；約三分之二人口講烏克蘭語，主要生活在中西部地區，因與歐洲經貿關係密切主張與歐盟加強關係。人民對「向東走」還是「向西走」爭議問題一直存在，早就埋下外部勢力干預運作的火種。

此前烏克蘭於 2004 年 11 月就曾爆發大規模反政府示威，抗議當時亞努科維奇總統大選舞弊，之後發生「橙色革命」亞努科維奇被迫下台。2010 年亞努科維奇在總統大選中再度勝出，他出生於東部俄語區，較親俄，但是施政路線遊走在「向東」與「向西」之間。2013 年底亞努科維奇決定與歐盟簽署聯繫國協定，可是歐盟提出許多苛刻的經援和人權條件，包括要求釋放被關押的前女總理季莫申科。當俄羅斯普京總統開出 150 億美元金援及降低三分之一天然氣價格條件後，亞氏決定轉與俄羅斯簽署協定，引起親歐民眾走上街頭，烏克蘭

危機再度爆發，亞努科維奇二度被迫下臺。烏克蘭這場愈演愈烈的國內政治危機，再次深刻地凸顯出，受天主教文明和歐洲影響頗深的西烏克蘭地區，和有「小俄羅斯」之稱受俄國影響較深的東部地區，人民在國家身分認同對立的困境，迄今未解。

貳、克里米亞的國家認同爭議到公投回歸俄羅斯

俄羅斯與烏克蘭之間的關係可以上溯到一千多年前，俄羅斯國徽上有拜占庭文化標記的雙頭鷹，就是從九世紀的基輔羅斯承繼而來。西元 988 年，弗拉基米爾大公娶拜占庭帝國的安娜公主為妻，宣布基督教為國教之後，歷代沙皇都以拜占庭文化的繼承人自居。烏克蘭位於歐亞交界處，是俄國進入歐洲、黑海主要通道。

南部克里米亞半島是俄國通往黑海的咽喉。克里米亞半島在歷史上先後被不同的民族統治，從羅馬帝國開始，經哥特人、匈奴人、可薩人、拜占廷帝國、蒙古人、土耳其人，最後是俄羅斯人。一甲子之前克里米亞原係俄羅斯的領土，文豪契訶夫就在這裡的雅爾達寫下不少膾炙人口的文學鉅著，1945 年，時任蘇聯總書記史達林、美國總統羅斯福及英國首相邱吉爾在此舉行著名的雅爾達會議。1954 年蘇聯中央將這塊面積 26,100 平方公里的半島從俄羅斯劃歸給烏克蘭加盟共和國，1991 年蘇聯解體，烏克蘭獨立後，克里米亞順勢成為烏國領土，然而在其 200 萬人口當中，近 60% 親俄，自認是俄國人。因此，克里米亞當時就對歸屬於烏克蘭提出抗議，並在 1992 年 5 月 5 日宣布獨立，戰爭一觸即發。在蘇聯解體後烏克蘭繼承了一筆龐大的核遺產：176 枚戰略導彈和約一百五十個核彈頭，其中包括 46 枚新式的 55-24 導彈，成為僅次於美國和俄羅斯的世界第三核大國。烏克蘭出於理智和現實利益考量，於 1994 年 12 月 5 日與美國、俄羅斯、英國簽署烏克蘭加入《不擴散核武器條約》，同時簽署《布達佩斯備忘錄》，備忘錄規定，烏克蘭承諾放棄核武器後，俄、美和英作為擔保方，保證烏克蘭邊界和獨立，不干涉烏克蘭內政，克里米亞才決定成為烏克蘭的一個自治共和國，設在克里米亞的黑海艦隊也被俄烏兩國一分為二，南岸港市塞凡堡 (Sevastopol) 是俄羅斯向烏克蘭租借作為艦隊基地，每年要向烏方繳納約一億美元的租金。

在烏克蘭內部政治動亂之際，南部克里米亞自治共和國在俄羅斯庇護下，於 3 月 16 日舉行回歸俄羅斯公投，公投選票上有二個問題：一、你是否贊成克里米亞回歸俄羅斯，成為俄羅斯聯邦的一部分？二、你是否贊成恢復 1992 年克里米亞憲法，以及克里米亞是烏克蘭一部分？按 1992 年的克里米亞憲法賦予克里米亞在烏克蘭境內擁有高度自治權，得以決定選擇和誰建立關係，但被烏克蘭中央強行廢止。結果 95% 投票民眾選擇回歸俄羅斯，雖然事前美歐各國已先聲明公投不具法律效力，但俄總統普京在公投結果出爐後，17 日即簽署命令接受克里米亞回歸俄羅斯，俄羅斯憲法法庭亦批准克里米亞加入俄羅斯。俄國家杜馬主席納雷什金稱，杜馬將盡快通過克里米亞併入俄羅斯。美國總統歐巴馬與歐盟於 17 日、聯合國大會於 27 日決議，均不承認克里米亞公投的合法性，對造成這次烏克蘭危機的俄羅斯與烏克蘭相關責任人將進行制裁。

烏克蘭臨時政府面對著轄下的克里米亞自治共和國走向獨立卻無能為力，除了烏克蘭沒有強大的軍事力量可以進行干預外，更重要的原因是烏克蘭人民缺乏強烈的民族認同感，尤其是軍人認同模糊，沒有與兄弟邦的俄羅斯作戰的心理準備，連海軍司令都陣前倒戈，20 萬軍隊不知槍口要朝向誰。300 年來莫斯科對克里米亞的統治，已讓克里米亞在心理認同上都已俄羅斯化。在「東向」和「西向」選擇上，克里米亞一面倒向俄羅斯實不足為奇。

參、美歐與俄羅斯展開地緣爭奪戰

1991 年俄羅斯結合烏克蘭、白俄羅斯脫離蘇聯組成獨立國協，宣告了蘇聯的解體。二十多年來俄羅斯視獨立國協為其核心利益勢力範圍。歐盟第五次擴大，中東歐國家成為歐盟成員後，和北約一樣，想繼續吸納喬治亞（格魯吉亞）和烏克蘭幾個獨立國協成員國，普京則一直警告美國和北約不要企圖侵犯俄羅斯在烏克蘭的核心利益，尤其是黑海艦隊駐紮的克里米亞半島。2008 年 8 月喬治亞鎮壓境內親俄的南奧賽地亞和阿布哈茲分離運動，俄羅斯以保護俄僑為名出兵喬治亞，協助該兩地區脫離喬治亞獨立迄今，雖然西方和全球大多數國家不承認，但問題擱置迄今尚未解決。

當烏克蘭內部動亂一開始時，俄羅斯就以維護自身安全保護僑民為由，派裝甲部隊進入克里米亞。美國與歐盟呼籲國際尊重烏克蘭主權與領土完整，警

告外力勿介入烏國內政，否則將付出代價。同時，歐盟和美國還不斷派員訪問烏克蘭，親臨示威現場，並會見反政府領導人。歐盟 28 國外長也在布魯塞爾召開緊急外長會議，同時不排除動用經濟制裁手段。美國總統歐巴馬表示，俄羅斯違反了國際法，美國政府將考慮一系列經濟和外交制裁措施，包括不出席俄國索契 G8 會議。俄國外交部則發表聲明稱：正是由於西方國家放任這些武裝激進分子的行為才導致局勢惡化。基輔新政府通過的一系列法律，包括取消俄語的法定官方語言地位，是在向俄語以及與俄羅斯聯繫緊密的族群宣戰。普京視歐美吸納烏克蘭是圍堵俄羅斯，是對俄國核心利益勢力範圍的根本威脅，當然不會坐視烏克蘭脫俄入歐。歐美西方國家千萬不要把烏克蘭看作是一個與俄羅斯無關的國家，那就可能因認識不輕而錯估形勢。

3 月 17 日，克里米亞當局在公投一結束就採取一連串措施為加入俄羅斯鋪路，包括議會宣布獨立並呼籲國際社會承認、申請成為俄羅斯聯邦成員、將境內所有烏克蘭國家財產國有化、轉移烏克蘭國家機關的權限。相對於俄羅斯和克里米亞當局的做法，歐美國家除了譴責俄羅斯侵犯烏克蘭的主權及領土完整外，再度重申不接受克里米亞獨立公投結果。歐盟外長 17 日也召開緊急會議，並對俄羅斯和克里米亞的 20 多名官員實施制裁，包括旅行禁令和凍結資產。歐美 G7 成員國並利用 24 日第三屆核安全峰會在荷蘭海牙舉行機會，決議將暫停俄羅斯參與 G8。但是由於美歐在許多國際議題上，需要俄羅斯的合作，俄羅斯與西方在經濟上互賴亦深，尤其歐洲能源天然氣需仰賴俄羅斯供應，且美歐自身有財政壓力和歐債危機，如對俄擴大制裁，不但會兩敗俱傷而且會將衝擊全球經濟。預期中，西方歐美國家持續對俄採取孤立圍堵方式但不致升高摩擦衝突。

肆、對全球地緣戰略之影響

對歐洲而言，烏克蘭是歐洲穀倉也是俄羅斯傳統勢力範圍，尤其是原蘇聯四大艦隊之一的黑海艦隊就部署在克里米亞半島的塞凡港，俄羅斯每年 50% 的出口和 25% 的進口運輸也都通過這裡。歐盟計畫吸納烏克蘭擴大歐盟版圖；美國透過北約積極吸納烏克蘭外更不願見到強大的俄羅斯；中國大陸則更需烏克蘭以構築「絲綢之路經濟帶」歐洲段。俄總統普京深知烏克蘭是俄羅斯恢復大

國地位必爭之地，沒了烏克蘭，「歐亞聯盟」之夢就很難圓，有了克里米亞向南才有出海通道，對俄歐的陸上走廊和海上通道影響至鉅。俄羅斯向烏克蘭所租借的克里米亞黑海艦隊基地，對於俄羅斯在中東、北非的地緣戰略地位，包括對於西方的威懾作用而言，具有舉足輕重的地位，一旦歐盟或北約東擴到烏克蘭，俄羅斯的戰略前沿將被迫向後退縮上千公里。站在地緣戰略安全角度，俄羅斯不可能退讓，也沒有餘地退讓。

對亞洲而言，烏克蘭是大陸在獨立國協地區重要的經濟夥伴，大陸是烏克蘭第二大進口國和第三大出口市場。1992 年雙邊貿易額僅為 2.3 億美元，到 2012 年已增至 103.6 億美元。2013 年 12 月 5 日「中」烏經貿合作論壇在北京舉行，當時烏克蘭總統亞努科維奇在內部政權危機聲中，為獲得大陸金援專程前往北京，此行雙方簽署了戰略夥伴關係以及一系列合作協議，他為烏克蘭爭取到 80 億美元的中國大陸投資，包括公路機場、煤炭能源、軍事科技以及農場租借等重大合作項目。烏克蘭與大陸發展戰略夥伴關係應是長期的、互補的，在動亂過去後，烏克蘭整體的經濟形勢會更加惡化，將更需要大陸資金，雙方經濟合作的意願甚至可能會更加強烈。因此，當俄烏衝突發生後，大陸在烏克蘭問題上，一直秉持不干涉內政的外交原則，聲稱：「中方也考慮到烏克蘭問題的歷史經緯以及現實的複雜性，中方的立場既堅持原則，又實事求是。中方歷來堅持不干涉內政原則，尊重烏克蘭的獨立、主權和領土完整，烏克蘭局勢走到今天這一步事出有因。」這種回應，不得罪任一方，大陸自認是最好的方式。從亞太整體形勢觀之，如果美俄因烏克蘭問題衝突升高，美國重心移向歐洲，勢必影響美國重返亞太政策，改變亞太戰略安全形勢，將會減輕大陸壓力對大陸有利。

自聯合國成立以來，俄羅斯是第一個干涉他國主權，將他國領土據為己有的會員國，除嚴重違背聯合國「承認並尊重成員國主權和領土完整」的憲章，更挑戰二戰後的國際秩序。在克里米亞公投前一天，聯合國安理會就美國提交的相關決議案，就被常任理事國的俄羅斯否決封殺掉。克里米亞「脫烏入俄」公投案，和 2008 年的科索沃在美國支持下脫離塞爾維亞獨立案，使聯合國成員國開始反思，運行多年的安理會投票機制，還能不能適應新形勢下的新挑戰，以及主權國家內部人民用公投自決獨立的案例，其他強權會否為達目的也用相同手段。

伍、對烏克蘭人民認同爭議的省思

烏克蘭動亂發展至今，西方國家承諾烏克蘭的援助因對臨時政府缺乏信任感而迄未兌現，但烏克蘭高達350億美元的財政缺口，和積欠俄羅斯的160億美元天然氣費用已面臨追討。由於烏克蘭新政府親歐，俄羅斯天然氣公司（Gazprom）又決定將提高對烏克蘭的天然氣價格50%，讓生活困苦又高度仰賴俄羅斯天然氣的烏克蘭人民雪上加霜。烏克蘭這種心理上「親歐」，經濟上「倚俄」，似乎注定要在心態情感和現實生活之間自我拉扯。而通過公投回歸俄羅斯的克里米亞半島，水、電都需仰賴烏克蘭，未來還需仰賴烏克蘭解決許多民生問題，現實生活上也同樣充滿許多矛盾情結。

烏克蘭親歐的反政府民眾以民主的群眾運動方式推翻他們以民主方式選出來的政府，似毫不擔心國家陷入財政崩潰、族群對立的危險境地，卻萬萬沒料到親歐結果不僅未能解決烏克蘭的內部認同問題，反而造成克里米亞的獨立分離，深刻體認到身處東西兩大政治勢力「板塊」夾擊中的烏克蘭，對國家發展路線根本沒有自主權。烏克蘭人民嘗到因內部分裂，而引來外部強權染指干預的苦果，不僅是國家的不幸，更是人民的悲哀。

從臺灣的角度更值得關注的是，這次大陸面對烏克蘭事件，一開始就採取不干涉內政的態度，一方面支持烏克蘭當局「維護穩定」的努力，另一方面又表示尊重「人民的選擇」，看似大陸在袖手旁觀無關乎己，實則高度緊張，因大陸也同樣面對疆獨、藏獨、臺獨等分離主義的問題。尤其是，大陸與俄羅斯有「戰略協作夥伴關係」，在涉及主權和領土爭議，處理內部民族矛盾，反對分離主義方面，「中」、俄的共同語言遠大於「中」、美。不介入、低調、謹慎的回應，將成為大陸今後處理相關事件的基本模式。最後，本文要特別指出，烏克蘭克里米亞獨立事件，給了兩岸當局上了一堂從內部認同爭議到外部權力利益競逐非常重要的一課。

「中」美海牙第三次峰會 及其他相關評析

Comments on the Third Sino-American Summit in Hague and Beyond

蔡瑋 (George W. Tsai)

中國文化大學中山與大陸研究所教授

壹、前言

中國大陸國家主席習近平於今(2014)年3月22日到4月1日往訪歐盟各國，這是他出任國家主席後的首度歐洲之行。期間，他先赴荷蘭出席第三屆核安峰會，並與美國總統歐巴馬舉行會談，然後前往法國訪問聯合國教科文組織，與法方共同慶祝「中」法建交五十周年紀念活動，接著他又前往德國活動，簽署協議，最後再到比利時訪問歐盟總部，為大陸與歐盟的關係定調。

根據大陸自己的說法，歐洲在今年大陸的外交議程中排名優先，是北京推動大國外交關係的重要組成部分。在習近平的11天訪問行程中，一共安排了90場議程，其與美國總統歐巴馬所舉行的會談不過其中之一。習近平的荷蘭及比利時之行是幾十年來大陸國家主席的首次到訪，習近平此行受到各國高規格的接待，相關國家的國王、總理、總統均到機場迎迓，顯示出各國對大陸的重視。

統計資料顯示，連續十年以來歐盟已成大陸的第一大貿易夥伴，雙方的貿易額已經連續三年超過五千億美元，但雙方的相互投資比例不高，仍有大幅改善的空間，外界可由習近平隨行人員中包含二百多家企業界人士得到一些啟示。一般認為，在習近平此行之後，大陸將繼續深化與歐盟相關國家之間的關係，簽署不少科技、貿易、能源、教育、文化、農業方面的協定，而未來有關「中」歐投資協定的談判能否成功將是觀察的重點。

貳、「中」美關係

根據「中」美雙方事後所發布的新聞稿看來，在這次於海牙舉行的非正式「中」美高峰會中，「中」美雙方領導人及陪同出席官員曾經討論了朝鮮半島非核化、氣候變遷與烏克蘭問題，另外應該也觸及了網路安全、人權、東海、南海、臺灣問題，由於這些都是當前大家共同關切的問題，所以並不特別讓人意外，但雙方討論的深度與廣度是否足以產生實質、而且長期的影響並不讓人樂觀，未來發展還有待進一步的觀察。

和去年習、歐二人在美國加州歷時多天的農莊會談比較起來，既然這只是一場非正式的高峰會面，而且時間有限，所以習、歐二人多半只能展現善意，在重溫兩人過去會談友好氣氛的基礎上，透過當面溝通的方式，討論事態的最新發展情況，進一步交換意見，最多只能試探有無其他處理問題的可能，最後雙方還是只能重申彼此既定的立場，對前述各項特定議題都不可能有重大的成就與突破。

就目前所披露的訊息看來，美國曾嘗試澄清其竊聽中共領導人通訊的指控，但「中」方未必買賬；在東海、南海問題上，美國要求透過協商解決，北京則要求美國要客觀公允、分清是非；在烏克蘭問題上，「中」方只是表態支持國際社會為緩合緊張所做的努力，並未附和美國的制裁主張；在幣匯率問題上，美國要求北京要更有彈性，「中」方則回以一貫進行匯改。雙方雖未完全針鋒相對，但顯然都守住了自己的底線。

於此特別值得一提的是，美方曾經特別強調，當前美「中」關係相當健全，超越了雙方共同利益的範圍，彼此都能以建設性的態度和方式來處理爭議事項，希望能夠產生各方都能接受的方案；而習近平也回說，「中」美雙方有極大的合作空間，「中」方也想與美國共同發展、追求新型的大國關係。不管前述說法只是一種主觀的期望或是某種客觀的事實，筆者認為這至少反映出下面幾項重要的事實。

第一：「中」美雙方都重視彼此的關係，理解雙方關係錯綜複雜的程度，彼此都要調適妥協，不能一意孤行；第二：大家都知道彼此的關係是合則兩利、分則兩害、鬥則雙輸，一味的強調鬥爭不是解決問題的辦法；第三：「中」美雙方都沒有挑戰對方，尋求衝突的動機與必要。簡單的說，鬥而不破將會是

「中」美關係的主軸，雙方關係將在競爭中有磨擦、磨擦中得妥協的局面下，不斷的往前發展。整體來說，美國的對華政策應該還是在廣泛接觸、深入交往的前提下，採取避險措施，不斷的透過增強互信，降低緊張、持續支持中國大陸的改革開放政策，讓大陸接受國際行為規範，融入國際社會，成為一個負責任的利害相關者。

關於大陸所提建立「中」美新型大國關係的說法在此也應該進一步加以討論。既然新型大國關係所強調的是相互尊重，平等互利，和平解決爭議，這就意味著北京其實無意挑戰美國的霸權，或華府所設定的大部分遊戲規則，習近平所謂太平洋夠大，足以容下兩個大國即為明證。大陸所要的是美國更大的尊重，尊重大陸已是一個崛起中大國的事實，尊重大陸在國際組織與社會中應該享有的更大的發言權利，如果美國對此基本要求能夠理解，雙邊關係自然更能夠平順發展。萬一美國對大陸的企圖解讀錯誤，或是一如某些保守、鷹派人士的主張，以大陸未來戰略發展方向不明為由，而採取圍堵的方式來對抗崛起中的大陸，其後果將會相當嚴重。

同樣的，反過來看，如果大陸對於美國的重返亞洲政策有過當或錯誤的解讀，認為這是美國全面圍堵、對抗大陸的戰略，具有政治、經濟及戰略的目的，華府目前正利用日本、菲律賓、越南在東海、南海地區生事，來對大陸進行遏制，想要破壞大陸的和平崛起契機，而臺灣也是其中重要的一環，願意主動或被動的在其中扮演一定的角色。這樣的認知可能就會錯誤的資源配置、政策反應，其結果將會輕則讓「中」美關係逆轉，中則增加緊張、損及區域安全，重則傷及大陸的和平崛起、和平發展以及早日實現「中國夢」的戰略機遇。因此，北京必須審慎因應，正確解讀美國意圖，避免政策錯誤，理性的看待及解決問題，以免自誤誤人。

參、臺、美、「中」三邊關係

經過多年互動與磨合，大家可以想見臺、美、「中」三方對於彼此的政策與立場都有充分的理解，知道對方的底線，三個公報一個法案就是不可逾越的基本規範，即使三方中的任何一方基於內政的考量或政治的正確性，想要高調處理微妙的三邊互動關係，對應方多半也只照本宣科的再把既定政策重申一遍。

既然習、歐會面時間短暫，要討論的議題繁多，所謂的臺灣問題本來就不會成為這次峰會主要的議題，所以理當只是行禮如儀的各說各話，立此存照，但這次卻因為某些因素，使得所謂的臺灣問題再度受外界的重視，其中原由值得玩味。

在這次的習、歐會上，習近平循例強調了在臺灣、涉藏問題上，美國應該恪守尊重「中國」主權和領土完整，不支持旨在分裂「中國」活動的承諾。會後，大陸官方新華社所發表的新聞稿中表示，美國重申在臺灣、涉藏問題上，美方尊重「中國」的主權和領土完整，這一立場沒有變化。其實，美國過去歷屆政府也曾先後以不同的方式表達過類似的立場，發表過雷同的主張，如柯林頓在上海所發表的對臺的三不政策，小布希不支持臺獨的聲明，以及歐巴馬尊重「中國」核心國家利益的立場等等。不足為奇。

但是曾隨行出席這次「中」美峰會的美國國安會亞太資深主任麥艾文，卻在返美之後，於3月28日應布魯金斯研究所之邀談美「中」建交三十五週年之際，重批大陸。他說，歐巴馬與習近平在海牙會談時談到臺灣問題，一如既往，只是「中」美各自表述既有立場，但大陸卻「任意地錯誤描述」美國在臺灣問題上的立場，故意讓臺灣人民對美國沒有安全感，造成美國立場改變的印象，但事實上並沒有。大陸這類的行動是「不受歡迎，促進了美中之間的不信任感」。因此他不但要重申美國信守臺灣關係法，還信守六項保證，政策從來沒有改變過。

一如前述，美國歷屆政府或多或少，或輕或重，都表達過與新華社所發表的類似立場，讓外界好奇的是為何過去沒事，如今卻惹出風波？其中一種解釋是，美方的基本立場雖然一貫如此，但這次歐巴馬確實沒有親口講過這樣的話，大陸方面卻自以為是的擴大解釋，難怪讓美方不滿；另外，則可能是麥艾文對大陸累積了一些不滿，想要藉機發洩一下；再則可能剛好這是慶祝《臺灣關係法》三十五周年的活動，為了臺灣及東道主，美方就稍微提了一下這個插曲，但卻被臺灣媒體聳動報導；最後，如果這事意味著「中」美歧見正在擴大中，這是最壞的一種推測，但可能性不大。

肆、「中國夢」

習近平訪歐的另一重頭戲在於其有關「中國」崛起、振興中華及「中國

夢」的談話。3 月 27 日，習近平先在巴黎的聯合國教科文組織發表重要演講，談到「中國夢」，提到中華民族的偉大復興，強調將推動不同文明的相互尊重，和諧共處，大家需要更寬闊的胸懷：接著他又在「中」法建交五十周年紀念大會上發表演說，引用拿破崙名言，表示「中國」這頭獅子已經醒了，但這將是一隻和平、可親、文明的獅子，「中國」將給世界帶來機遇、和平與進步。看來習近平確實是念茲在茲的想要尋回中國歷史的光榮，與世界各國共存共榮，外界似乎應予基本的肯定。

如果我們回顧習近平過去有關的類似談話，他確曾特別提到過對民族的自豪，對人民的肯定，強調中國是個偉大的民族，中國人民勇敢、勤勞、智慧，創造了優越的文化，建立了和睦共處的家園，大家熱愛生活，期盼有更好的教育、穩定的工作、滿意的收入、可靠的社會保障、高水平的醫療照護、舒適的居住條件、優美的環境，希望中國大陸下一代的孩子們能生活、成長、工作的更好，而這就是北京當局的奮鬥目標。持平而論，這基本上就是典型中國傳統思想中民有、民本、民貴的想法。政府存在的目的就是要為民服務，人民才是一切的根本。

其實，在相當的程度上，習近平的講話也反映出近一百多年來所有中國人民和知識分子的共同願望：集合全民的力量，全力振興中華文明，早日尋回歷史的光榮。百多年來，中國曾經在列強的欺凌之下受盡了屈辱，有些人甚至喪失了民族自信心，後來國、共兩黨在找尋中國現代化的道路上發生嚴重歧見，內戰又造成人民離散和無可彌補的傷痛，1949 年後的連串政治運動和政策失誤再度延宕了中國大陸的發展。俱往矣，如果中國大陸能夠走向正途，民族正在往復興的道路上奮勇前行，當代所有炎黃子孫應該為此感到振奮，世界也該樂觀其成。

從臺灣公共知識分子的角度來看，我們除了關心大陸的政、經局勢發展之外，更希望促進兩岸關係的良性互動與和平發展。立足臺灣、胸懷中國、放眼世界本來就應該是全民共同的信念，兩岸如果都能堅持理想、把握優點，互補、互惠、互利，建立兩岸命運共同體的認知，這正是馬總統所主張的壯大臺灣、振興中華，北京念茲在茲的兩岸共同振興中華文明的具體實踐。愛臺灣、旺兩岸、興中華應該互為因果與表裡，這與國民黨馬主席和共產黨習總書記的理念完全相同，這才是大家今天應該共同努力的方向。習近平在法國演講反映的正事這種觀點。

伍、結語

客觀來看，這次在荷蘭海牙所舉行的「中」美高峰會，其實只是習近平出訪歐盟相關國家過程中，許多活動中的一個項目，「中」美元首會面外界當然應該予以適度的重視，但若過度的誇大其重要性則大可不必。事實上，經過仔細觀察，習、歐二人這次會晤並未就任何問題達成具體結論，更別說提出解決問題的辦法，但這也並不表示二人的會面毫無意義，或以失敗告終。畢竟兩人能夠碰面、願意晤談的本身就是一個正面的發展，習、歐二人可以延續過去的親切互動經驗，就雙方當前關切的問題進一步交換意見，至少可以避免誤解、誤判，僅此一端就應給予肯定。

對北京來說，在臺、美、「中」三邊關係中，「中」美關係將會在既合作又競爭的過程中小步快走，磨合調整；在對臺關係上，不管是從戰略到安全，由政治到經濟，從外交到國際，時間都不在臺灣的一方，所謂的臺灣問題已經不是北京所關切的最重要議題，「中」美雙方都無意破壞現狀。如果從更宏觀的戰略觀點來看待這次習近平的歐洲之行，我們應該看到中國大陸的雄心壯志，北京已經有更大的信心與能力，願意更積極的參與國際活動，在歐洲各國深陷經濟危機的當下，企圖展現自己的經濟實力，不斷尋找商機，協助各國脫困，創造更多的就業機會，簽署多樣性的經貿合作協議，與相關國家達成建立全面戰略伙伴關係。我們可以合理預見，隨著大陸政經實力的不斷成長，北京的大國外交將更見成效。

最後，筆者認為，關於習近平口中的「中國夢」與中華民族的偉大復興問題，如果臺灣各界能夠擺脫兩岸政權之爭的歧見，如果能夠認同中國是兩岸所有炎黃子孫共同的中國，臺灣不但應該、而且必須成為所有中國人心中「中國夢與復興夢」的一個重要組成部分，臺灣不但可以，而且應該促使中國大陸由和平崛起走向文明崛起，那麼臺灣就不但不能自外於中國的未來，還要更堅持自己對於中華民族的復興與騰飛有一分責任與權利。唯有如此，中華民國在臺灣的存在，大家幾十年來的奮鬥才有意義，難道不是嗎？有志一同，大家共同努力，此其時也。

由昆明車站事件看新疆少數民族保障

A Discussion over the Protection of Xinjiang Minority after Kunming Massacre

劉燈鐘 (Liu, Teng-chung)

康寧醫護暨管理專科學校副教授

壹、前言

今(2014)年3月1日晚間9點左右，大陸昆明火車站發生蒙面歹徒瘋狂殺人，當場有29人死亡、130多人受傷的暴力事件。這是繼2009年「7•5事件」之後，¹涉疆重大暴力事件中傷亡人數最多的一次。此前，疆獨主要活動範圍均在新疆地區，此次事件顯示從新疆境內擴散到北京，或雲南等其他地區，及攻擊事件強度的增加。

事件發生時，由於正值「兩會」(「全國人大」和「全國政協」會議)即將召開之際，該事件發生的時機顯得格外敏感，大陸黨政部門和媒體紛紛指責歹徒喪心病狂，心狠手辣。事件發生後，國際媒體和各國領導人也相繼譴責恐怖行為和慰問受害者及其家屬，包括聯合國秘書長潘基文和美國總統歐巴馬。事實上，「7•5事件」後中共治疆政策已有調整，尤其在保障少數民族權益的民生工程方面，但為何每年仍會發生多起與少數民族有關的重大事件，殊值吾人深入探討。

¹ 該起暴力事件，發生於2009年7月5日，地點在新疆維吾爾自治區首府烏魯木齊，當時造成近200人死亡，1721人受傷。

貳、昆明事件概述

今年3月1日發生的暴力事件，據目擊者指出，當晚9點20分有多名蒙面黑衣人，手持長約50公分砍刀與短匕首，衝進火車站售票廳和候車大廳，無分男女老少見人即砍，攻擊範圍包括車站內售票廳窗口、候車廣場、車站前的北京路，共約三百公尺的距離中遍地血跡。由於事發突然，許多民眾躲避不及遭受攻擊，計有29人遇難、一百三十多人受傷。警方當場擊斃4名歹徒，並抓獲1名女性嫌犯，3名在逃嫌犯兩天內也被逮捕。

案發後，大陸媒體指事件係「新疆分裂主義分子」所為，有些媒體甚至形容這是大陸的「911事件」。² 習近平指示政法機關要迅速偵破案件，依法從嚴懲處暴恐分子，並表示：「要深刻認識反恐形勢的嚴峻性複雜性，強化底線思維，以堅決態度、有力措施，嚴厲打擊各種暴力恐怖犯罪活動，全力維護社會穩定，保障人民群眾生命財產安全。」

此次慘劇是「7·5事件」後，發生的涉疆重大暴力恐怖事件中傷亡人數最多的一次。在隨後召開的「全國人大」、「政協十二屆二次」會議開幕時，全體出席者為在昆明「3·1」事件中遇難者默哀，集體默哀在「全國兩會」尚屬首次。

該起事件亦引起國際媒體和各國的關注，美國2日將此事件定調為「暴力行為」，直至大陸公安部3日晚間宣布破案，確認恐怖攻擊為「疆獨」所為，美國國務院才首度以「恐怖主義行為」定調事件。

世界維吾爾人代表大會發言人迪裡夏提表示，對於這起慘案以及無辜的受害者死傷，「中國」政府有不可推卸之責任，並強調「中國」應透明處理這起事件，不該使其成為鎮壓維吾爾的新藉口，認為「嚴重的歧視與鎮壓政策導致維吾爾人的心理創傷，可能刺激受害者採取這樣的極端手段」。許多學者亦呼籲中共，不要把反恐擴大化，要精確打擊恐怖分子，不要無限升級，否則讓廣大的維族人受到集體的歧視、誤解和恐懼，這是恐怖組織最想看到的事。

綜觀此次事件，預示「疆獨」的策略改變，過去他們的攻擊目標通常是公

² 911事件，2001年9月11日發生在美國的恐怖攻擊事件，根據美國官方說法，由基地組織所發動；當天早晨，19名基地組織恐怖分子劫持四架民航客機。劫持兩架飛機分別衝撞紐約世界貿易中心雙塔，第三架飛機撞向位於維吉尼亞州阿靈頓郡的五角大廈，第四架飛機於賓夕法尼亞州桑莫塞郡的鄉村尚克斯維爾(Shanksville)附近墜毀。四架飛機上均無人生還，包括劫機者在內總共有2749人在這次事件中死亡。

安、武警營房等政府在新疆的權力象徵，攻擊的地點主要在新疆地區。此次則是以新疆以外的地區民眾為攻擊對象，以前雖曾發生去（2013）年 10 月駕車衝撞天安門金水橋護欄的自殺性攻擊事件，當時造成 2 名遊客以及車內 3 人身亡，38 人受傷，並引起社會的騷動和檢討涉疆民族政策的聲音。

此次昆明事件，使新疆再次成為大陸和世界聚焦點，這或許只是涉疆暴恐事件向大陸內地蔓延的開端。但許多人不禁要提出一連串的疑問，這種仇恨如何生？為何會有如此決絕的攻擊方式？為何會有媒體冠稱「中國版的黑寡婦」的 16 歲少女參與其中？顯然地，新疆問題已不再是邊疆地區問題，而是影響全大陸穩定和發展的重大問題。

參、新疆少數民族政策的癥結

新疆是一個多民族、多宗教的區域，數千年來與中原關係時斷時續。由於種族文化的差異，歷史上漢、維兩族的衝突事件不斷。中共建立政權後，汲取前蘇聯的做法與經驗，建立民族區域自治制度。在《憲法》第四條中，明示保障各民族權利平等，禁止任何的歧視，國家保護各族利益，包括有權利使用自己的語言和文字、維護自身文化傳統等等。並強調在黨中央、國務院的領導和支持下，新疆各級黨委和政府把解決少數民族的生存權和發展權放在首位，堅持以經濟建設為中心，大力發展社會生產力。

中共指出，目前新疆少數民族的人權已得到保障，主要表現在：政治權利、生育、基本生活、教育、就業文化、宗教信仰等六個領域。這些政策雖取得一定成效，但許多影響當地發展和穩定的因素依然存在，大陸民族問題專家王力雄認為新疆已「巴勒斯坦化」。為何有這樣的現象，主要的原因有：

一、形式大於實質的民族政策

中共認為「民族區域自治」政策是成功的，多年來，大陸當局為新疆少數民族優先制定經濟、計劃生育和招生就業等方面的優惠政策已有很大成效。顯然地，有些政策並不為所有新疆人所認可，甚至引起當地人民的反彈。³ 形式

³ 例如，八十年代提出的「新疆六條」，要求招工、招兵、招生，讓少數民族占百分之六十，漢族幹部比例降到百分之十；還有「兩少一寬」的政策，即少數民族犯罪少捕少判，量刑從寬。維族覺得自己備受歧視；漢族人覺得自己的公民權利本來不多，還要把稀缺的權利讓給少數民族，於是各個族群都覺得不公平，都滿腹怨氣。

上，「自治區」內少數民族擁有許多權利，但高級幹部幾乎全都是漢人，公開進行的宗教活動常被地方政府騷擾，他們指控政府壓制宗教信仰、民族風俗，壓抑民族語言的使用與發展、並鼓勵大量漢族移入；同時以「促進經濟發展」之名，將當地豐沛的自然資源開發殆盡。

中共曾以「超民族政府」自居，與維、漢兩族人民共同構成三角關係，讓自己居於頂部上端的仲裁者位置，但這種關係日漸失去平衡，此次昆明事件看似突發，卻是新疆民族問題的一次集中爆發。在各界長久以來視民族問題諱莫如深的背景下，人們很難理解新疆民族問題到底是什麼樣的問題，新疆民族問題根源是什麼，維吾爾族人到底有什麼政治訴求，他們為什麼要把極端的暴力對準無辜的人民，甚至是孕婦、老人、小孩。此次暴力事件，給大陸相關領導人帶來安全和政治的疑問，重新思考為何新疆會接連不斷出現民族爭端。

二、民族人口比例明顯改變

新疆民族矛盾源於多年持續的大規模移民，1949年當地有9成人口是維吾爾族，從1950年代起，隨著生產建設兵團以「生產建設」為名移居漢人進駐新疆，一面管控維人，一面以國家力量擷取新疆的農業礦產經濟資源，導致維人在家鄉的生存空間大減。此後的「開發大西北」等工程，漢族大規模遷入新疆，現今維族等少數民族人口降至6成。⁴ 漢人急劇增長導致資源與人口嚴重失衡，並出現惡性循環：漢人進入越多，當地的人口與資源矛盾越劇烈，維人的生存空間受到的擠占越嚴重，維、漢兩族的矛盾也越激烈。

大陸當局形容對新疆所進行的是「開發」而非資源掠奪，把自己描述為「英雄式的開拓者」，把維人「遊牧化」，貶抑他們的文化與中央「開發」土地前的生活方式，為漢族在新疆土地上無止境的擴張和發展正名，都使得當地的民族關係陷入緊張的氛圍。

三、各民族不滿情緒增長

事實上，上述為新疆少數民族提供的特殊照顧和待遇，都無法從根本上解決民族矛盾的深層問題。該地區發展雖快速成長，但是經濟發展並沒有給各民族間帶來新的公正，沒能讓所有人得以分享經濟發展的果實。許多人將新疆民族問題歸結為貧窮，不可否認，尤其是南疆（維族聚居區）的貧窮與貧富差距

⁴ 目前新疆人口總計2300萬左右，其中維、漢二族占人口最大比重，維吾爾族約占47%，漢族約占40%，一般稱當地漢族與少數民族的關係，主要是指漢族與維吾爾族的族群關係。

問題，相較於大陸其他地方更為嚴重，央企對新疆油氣等資源的開發甚少惠及當地民眾的情況下，經濟訴求很容易演變為民族對立。

長期政策傾斜與維漢分立的社會氛圍，埋下維漢衝突的種子，中共當局以「保護少數民族」之名，行對維人掠奪之實，相關保障措施也引發漢人質疑不公。有學者指出，新疆少數民族的政治、文化、語言越來越邊緣化，特別在言論自由方面遭遇很大的困境。多年來，當地的維漢關係一直非常緊張，不時傳出維人攻擊軍警事件，當局除提高「維穩」經費，更不斷增加駐疆軍警、提高管控，此舉又造成維人的不滿。

肆、真正平等才能化解民族衝突

中共認為，其民族政策是照顧和保障少數民族的各項利益。但 1978 年開始的經濟改革，卻製造許多不平等，漢族從中得到的實惠最多，少數民族受害尤其嚴重。漢人壟斷主要的政經領域，在新疆只有懂得漢語才能找到比較好的工作，少數民族語言因沒有「實用性」而被邊緣化。開發大西北的西氣東輸工程，將新疆天然氣輸往長三角地區，但維族百姓受益非常有限。維漢矛盾似乎已公開化，這對新疆或許是一場災難！

此外，新疆維吾爾傳統社會正面臨極高的失業率、嚴重的吸毒販毒、愈來愈多人群深陷非法營生、地下宗教的迅速抬頭、社會道德瓦解等等嚴重社會危機。在比較貧瘠的南疆地區，維人失業率多年居高不下，文盲多，生活困苦，使得南疆成為伊斯蘭極端教派的溫床。歷次恐怖攻擊的暴徒，許多來自南疆的阿克蘇地區。此次的昆明車站事件，再度讓世界、讓大陸看見那些中共治理之下，常年無解的難題。

當前新疆社會撕裂的兩個現象：一是漢族把新疆所有問題都與「三股勢力」（暴力恐怖、民族分裂、宗教極端）掛鉤，一出問題首先想到的是「三股勢力」；二是維人把新疆所有問題都與民族和宗教聯結，維護本民族文化和利益的傾向更為激烈。大陸當局嚴詞譴責「三股勢力」製造恐怖攻擊事件的同時，勢必投入更多警力防範和打擊的力度。

中共治疆原以高壓為主，新疆「7·5 事件」後，以鐵腕著稱的「新疆王」新疆維吾爾自治區前黨委書記王樂泉被調離，接任的張春賢改以柔性治

疆，多個省份也銜命與新疆對接，試圖力促當地發展經濟、提高百姓生活水準，以改變族群仇恨對立的現狀。但歷經4年效果不彰，疆獨恐怖勢力反而更強大，發動的暴力攻擊事件有增無減，⁵從結果看依然改觀不大。

昆明事件發生後，俞正聲在3月7日「全國人大」會議的新疆代表團審議時表示，⁶暴力恐怖分子是各族人民共同敵人，要堅決依法打擊暴力恐怖犯罪，全力維護社會大局穩定，要把社會穩定和長治久安作為新疆工作的著眼點和著力點。並宣稱要給新疆地區一些經濟和福利方面的實惠，要更加注重教育、就業、住房、社保、扶貧等民生事業。

面對愈演愈烈的新疆民族問題，尤其是恐怖主義的挑戰，大陸當局一直以鐵腕手段應對，即「堅決打擊」。此種鐵腕之下，往往造成不分良莠地對整個民族的打壓，因為當政治訴求以民族而非階級或貧富的形式呈現，「非我族類」的潛意識便將打擊與防範的矛頭指向民族整體，但這又造成維族整體的反感，加重離心傾向，而這恰是恐怖分子想要達到的目的，試圖以此喚起整個民族的仇恨。

職是之故，面對恐怖主義源自民族問題時，如果中共不正視與反思民族政策的失誤，不解決民族國家建構過程中的公民理想與政治忠誠問題，繼續沿著內政一體化的路徑，把發生民族騷亂和暴力事件的責任轉嫁外部勢力，並擴大民族間的差異，而不是反思和檢討自身的問題和責任。鐵腕打擊可能不會取得理想效果，反而有可能殃及池魚，壓縮少數民族的政治空間，將中間溫和力量推向對立面。

因此要解決新疆問題，中共應反思民族矛盾的根源，承認工作失誤，調整政策，尊重少數民族的宗教信仰和文化習俗，而不是頭痛醫頭、腳痛醫腳。在新疆問題上，大陸當局有必要借鑒相關國家的成熟經驗，例如美國、新加坡的治理模式，並建立基於公民理想之上的政治忠誠，消解因民族差異而產生的政治衝動，唯有真正的民族平等才能實現當地的長治久安。

⁵ 自從2009年7月5日烏魯木齊發生種族衝突事件以來，新疆幾乎每年都發生一兩起乃至數起致命的暴力襲擊事件，其中有些襲擊目標是警方或政府機構。僅在2011年至2013年就發生「7·18」、「7·30」、「7·31」、「2·28」、「4·23」、「6·26」等多次被定性為暴力恐怖活動的事件。

⁶ 俞正聲現任中共中央政治局常委、全國政協主席，是中央新疆工作的負責人。

伍、結論

中共對維人採取各種懷柔政策，漢人深感不公平，稱之為「逆向歧視」。但實際上，當前維族在新疆的生存空間限縮，已是不爭的事實。維人處處感到屈辱和歧視，隨著市場化經濟的腳步，失業更嚴重，集體挫敗感和積累的憤怒，潛伏在各個角落，漢維的族群矛盾隨處可見。對此現象，大陸政府主張投入大量資源，以改變新疆相對貧窮的狀況、實施民族優待政策，並致力於保障其宗教自由。

對於新疆的民族紛爭和衝突事件，中共認為主要是「三股勢力」所致，在國際反華勢力的支持下，他們大肆詆毀新疆少數民族的人權狀況，攻擊計劃生育政策是「種族滅絕」、打擊極端宗教活動是「破壞宗教自由」，懲治暴力恐怖犯罪活動是「消滅維吾爾族」等等。近年來中共用盡懷柔和高壓兩手策略，仍未能停止一再發生的暴力事件。

事實上，新疆問題有其主客觀的原因，若僅認為通過發展經濟的方式，就能解決少數民族的根問題，是大錯特錯。張春賢在 2013 年援疆工作總結會議上說：「援疆成果巨大，但轉化為民族團結的精神動力不夠」。經濟結構與社會結構不匹配是新疆最大的問題，新疆社會結構包括民族關係、公民利益、社會心理等不僅沒有改善，而且有惡化的趨勢。大陸當局以為新疆的經濟發展了，社會結構等其它問題就迎刃而解。其實，跨越式發展並不等於長治久安，在戰略和政策不變的情形下，經濟發展可能會激化社會更大的矛盾。

簡言之，新疆問題與當地的民族、區域發展不均衡有關。由於制度的原因，即使經濟問題成功獲得解決，當地長期積累的錯綜複雜的民族矛盾也難以一時化解。與「7·5 事件」不同的是，此次昆明事件將新疆民族問題的向外溢出，暴力正在加快或傾向於向新疆以外「中國」內地蔓延，以期引起更多的關注。大陸當局的強力維穩，只會使新疆問題愈演愈烈，因此唯有根本上調整治疆政策，才能使當地的問題獲得有效解決。

中國大陸數位電視 與新媒體平臺政策之研究

Mainland China's Policies on Digital TV & New Media Platform

賴祥蔚 (Weber H, W, Lai)

國立臺灣藝術大學廣播電視學系教授

摘 要

在迎接數位匯流時，各國政府的具體作為不免受到其媒體政策的影響。有的政府強調市場主導，但是在解除管制、鼓勵競爭上政府仍然扮演了重要角色；有的政府則是積極透過各種政策工具進行引導，甚至國家直接介入，其中，中國大陸因為政治體制、人口總量以及發展速度等因素，格外受到矚目，特別值得加以探討。對於政府在媒體事務中的應有角色，不管是管制或是輔導，學界一直以來都有不同的看法。政府管制媒體的角色可以概分為市場經濟論（theory of market economics）與社會價值論（theory of social value），前者認為國家不應該去干預市場，要放手讓市場運作與競爭；後者則認為國家應該管制媒體，以維護公共利益；有些學者更從產業政策的角度出發，主張發展國家論，亦即政府必須積極協助傳媒產業的發展。本研究試圖對於大陸數位電視與新媒體平臺的發展歷程加以檢視，一方面呈現市場現況，二方面探索政府角色、政策演變與得失，三方面則是試圖總結其發展經驗以供國內參考。本研究採取文件分析法，主要針對相關黨政機構發布之官方文件進行分析，並且參考相關之研究論文與新聞報導。研究發現：大陸推動電視數位化與新媒體平臺，硬體成績頗佳，但是這是政府透過政策而強力主導才能促成，由於大陸的政府體制無法完全反映民意，因此也出現不少問題，除了因為涉及不同主管機關而產生壁壘之分，而且政策內容也不盡然可以反映或引導產業以及閱聽眾的真正需求。

關鍵詞：大陸、數位電視、新媒體平臺、行動電視、網路電視

壹、前言

在迎接數位匯流時，各國政府的具體作為不免受到其媒體政策的影響。¹ 有的政府強調市場主導，但是在解除管制、鼓勵競爭上政府仍然扮演了重要的角色；² 有的政府則是積極透過各種政策工具進行引導，甚至國家直接介入，其中，中國大陸因為政治體制、人口總量以及發展速度等因素，格外受到矚目，值得探討。³

大陸的電視總收視人口超過 10 億，電視的用戶數在 2009 年已經達到 3.95 億戶，其中大約有一點零三億戶為有線電視的用戶，占總電視收視戶的四成之多；而且因為數位電視吸引新用戶的加入，用戶數每年還繼續以 5% 的速度成長。⁴ 大陸將電視的數位化（大陸用語為「數字化」）列為國家發展計畫——「2001 年廣播影視科技《十五》計畫和 2010 年遠景規畫」中的第二個項目，安排在 2015 年收回類比訊號。在 2003 年 6 月發布的「601 號文件」中，當時的大陸廣電總局（2013 年與新聞出版總署合併後改名為「國家新聞出版廣電總局」）也提出方案，要建立數位電視新技術的體系，因此明確要求要在各地都建立好四種平臺：包括傳輸平臺、業務平臺、節目平臺以及監控平臺，希望藉此推動大陸數位電視產業鏈的形成。在業務發展上，大陸將數位電視的業務區分為傳統業務、擴展業務和增值業務。

在大陸的數位化發展策略中，主要是以城市作為優先對象。由於在城市中，有線電視的鋪設率較高，而且有線電視數位化要面臨的技術問題也比較有限，因此有線電視的數位化早在 2001 年就已經成為大陸推動電視數位化的第一個策略重點。根據統計，大陸的數位有線電視在 2009 年已經達到 7,200 萬戶，此一數據足以傲視許多國家。

在新媒體方面，網路電視 IPTV 的用戶數，在 2011 年已超過 1,350 萬戶，成長率驚人；至於行動電視，2003 年在上海登場之後，一開始發展不很順利，但是在北京奧運之後，許多用戶感受到行動電視的便利性，才促使行動電視的

¹ 賴祥蔚，媒體與國家發展政策（臺北：五南圖書公司，2005 年 9 月）。

² 何吉森，「因應數位科技匯流之我國廣播電視政策——廣播電視法合併修正案評析」，科技法律透析（臺北），第 16 卷第 3 期（2004 年 3 月），頁 21-31。

³ 本文曾發表於「臺灣藝術大學 2013 觀心立藝研討會」，感謝審查人的寶貴建議，促使本文能夠更加完善，並將收錄至《數位電視與新媒體平台政策》專書。

⁴ 「中國電視用戶數達三點九五億 每年快速遞增」（2009 年 3 月 21 日），2013 年 4 月 9 日下載，《中國新聞社》，<http://www.chinanews.com/cj/kong/news/2009/03-21/1612075.shtml>。

快速發展。2011 年底的行動電視用戶為 5,900 萬戶。⁵

本文希望對於大陸數位電視與新媒體平臺的發展歷程加以檢視，一方面呈現其市場現況，二方面探索其政府角色、政策演變與得失，三方面則是試圖總結其發展經驗以作為國內的參考與借鏡。

對於政府在媒體事務中的應有角色，不管是管制或是輔導，學界一直以來都有不同的看法。西方主流思潮認為政府是必要之惡，因此角色越少越好，更不該企圖介入媒體；但是隨著媒體亂象的出現以及世界媒體市場競爭的加劇，也有學者認為政府必須扮演更積極的媒體輔導角色。基本上，政府管制媒體的角色可以分為市場經濟論（theory of market economics）與社會價值論（theory of social value），前者認為國家不該干預市場，要放手讓市場運作與競爭，至於社會價值論者則認為國家應該管制媒體，以維護公共利益；⁶ 早就有學者批判市場可帶來多元之說乃是假象，⁷ 也有學者從國際競爭的視角強調：政府必須幫助產業對抗西方勢力，從而主張政府必須從產業政策的角度出發，⁸ 主張發展國家論，亦即政府必須積極協助傳媒產業的發展。⁹

本研究將透過文件分析法（document analysis）進行探討，文件分析法經常被與文獻回顧（literature review）或文獻分析混淆，兩者其實不同。文獻分析是對於前人研究進行回顧與評述，而文件分析則是透過蒐集重要文件並且加以比對分析，以對於重要事件或是政策獲得更深入與全貌的研究方法。文件通常包括公文、出版品、會議記錄、回憶錄等第一手資料，即插曲文件（episodic record）和連續紀錄文件（running record）等，也包括了新聞報導與研究論文等相關資料。¹⁰ 由於大陸的政府資訊透明性不高，許多文件都不輕易公開，在政府網站上往往找不到，甚至原本就只以口頭方式傳達，還曾傳出對於洩密者進行處分的新聞，造成研究上的困難，因此本文除了努力找出原始文件之外，只能設法從相關政策的研究分析與新聞報導中廣泛比對，從而拼湊出文件的原

⁵ 「工信部：去年我國 IPTV 用戶數超 1350 萬」（2012 年 3 月 23 日），2013 年 4 月 13 日下載，《中國通信網》，<http://www.c114.net/news/550/a671935.html>。

⁶ Entman, R. M., & Wildman, S. S., "Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the marketplace of ideas," *Journal of Communication*, 42:1 (March, 1992), p.5-19.

⁷ Schiller, H. I., *The Mind Managers* (Boston: Beacon Press, 1973).

⁸ Staniland, M., *What is Political Economy?: A Study of Social Theory and Underdevelopment* (New Haven, CT: Yale University Press, July 1985).

⁹ 賴祥蔚，媒體與國家發展政策。

¹⁰ Rapley, T., *Doing Conversation, Discourse and Document Analysis* (London: Sage, Mar 2007) p.111-124.

始面貌。本研究之對象為官方文件，由於大陸黨政體制特殊，因此研究之文件包括了大陸相關黨政機構所發布的正式文件以及官方講話，試圖從研究論文與新聞報導中找到官方文件之完整文句與講話等原始資料，再輔以其他次級資料。在考證上，以出現官方原始文句等資料者為優先，至於其他次級資料，內容如有衝突，則根據出處之嚴謹性高低、以及參考其他不同出處之文件進行比對。

貳、大陸數位電視與新媒體平臺發展與現狀

大陸國務院辦公廳在 2008 年轉發由發展改革委等部門的「關於鼓勵數位電視產業發展若干政策」，積極推動大陸電視的數位化進程。大陸國務院高度重視廣電數位化工作，從 2004 年開始連續三年都將廣電數位化納入工作要點，到 2015 年要完全停止類比訊號的播出。「國家標準化管理委員會」於 2006 年 8 月公布 DMB-T/H 傳輸標準，一開始主要是以播送中央電視臺的電視頻道為主。

一、數位無線電視發展與現狀

大陸的無線電視原本只有中央與省兩級，後來為了要擴大覆蓋，以排擠可能到來的境外衛星電視威脅，於是在 1984 年推出「四級覆蓋」政策，將兩級擴大為四級，包括中央、省、市、縣四級覆蓋。由於這四級無線電視臺都是政府擁有與經營，因此對於廣電總局等政府部門的重要政策比較容易貫徹。

對於數位化的進程，廣電總局的規劃是 2004 年訂定規格，2015 年停止類比訊號。不過所謂停止類比訊號，根據「廣播影視科技『十五』計畫」的內容，嚴格來說只是針對有線電視，不包括無線電視。無線電視何時實行數位轉換，長期都是一個模糊的議題，因此對於產業發展造成不小的影響。廣電總局在 2012 年發布「我國地面數字電視發展規畫」才明確指出：2020 年全大陸地面電視的數位覆蓋基本完成，類比訊號停止播出。¹¹

對於數位化的技術規格，大陸當局很早就決定不依循美規、歐規或是日規，而是自行開發，有五個研究機構分別進行技術開發。後來主要是清華大學研發的 DMB-T 標準以及上海交通大學研發的 ADTB-T 兩種標準在競爭。

¹¹ 熊飛，「《地面數位電視發展規劃》意見稿解讀」（2012 年 2 月 21 日），2013 年 4 月 5 日下載，《中廣互聯網》，<http://www.sarft.net/a/39617.aspx>。

2006年8月，大陸「國家標準化管理委員會」決定融合兩種標準，採取自訂的DMB-T/H為無線電視數位化技術的標準規格。因為有政府強力主導，才能快速規格定調。

目前大陸不僅全力推動無線電視的數位化，而且還積極地進行「高清電視」(HDTV)的推展。大陸唯一覆蓋全境的無線電視臺—中央電視臺，在其推出的第十八套節目(CCTV 18)，便是大陸第一個以高清晰度信號製播的電視頻道，該頻道在2008年1月1日展開試播，隨即在2008年5月1日正式開播。CCTV第三、五、六、八、十套節目，在2012年採取高清與標清同步播出的模式，在2013年跟進，完成了全數位化、高清化的播出。政府的主導，也是推動數位與高清的重要因素。

在準備北京奧運期間的數位電視轉播服務時，廣電總局也完成北京、天津、上海、青島、廣州等八大奧運城市的頻率規畫；北京電視臺也在2008年5月推出數位化的「奧運高清」免費頻道。

二、數位有線電視發展與現狀

根據廣電總局2012年6月29日發布的「中國廣播電影電視發展報告」，大陸有線電視用戶在2011年突破兩億，入戶率達到49.43%；¹²其中，數位有線電視的用戶在2011年突破1億，到了2012年年底已經增加為1.38億，數位化程度為68.36%。¹³

對於有線電視，廣電總局很早就開始推動有線電視的數位化，當初期望在2005年達到有線電視數位化的收視戶到達3千萬戶，在2008年完成有線電視的全面數位化。不過有線電視的數位化進展緩慢，連帶影響機上盒的市場，到2012年有線電視數位化仍只完成65%。¹⁴

回顧來看，大陸的有線電視本來是許多各自獨立而且分布也很分散的小型系統，但是大陸當局從1990年代開始，逐步推動以部、省、市三級為中心的整併策略。即使如此，大陸登記有案、領有執照的有線電視業者仍然多達上千家。

由於有線電視具有高度的地方色彩，因此廣電總局在考量快速便利的情況

¹² 龐井君，「中國廣播電影電視發展報告」，廣電藍皮書（社會科學文獻出版社，2012年6月）。

¹³ 高紅波，「2102年中國數字電視產業發展報告」，唐緒軍（主編），中國新媒體發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2013年6月），頁341-349。

¹⁴ 「廣電補貼15億元推動戶戶通」（2012年3月19日），2013年4月15日下載，《21世紀經濟報導》，<http://www.21cbh.com/HTML/2012-3-19/yONDE4XzQxMDgyOQ>。

下，先是確立技術規格將先採取歐規的 DVB-C 之後，以後再視情況升級為國家標準規格；規格確立後，就讓各地自行摸索可行的具體方式，包括推動數位化的合作夥伴、具體的推動策略等等。許多具有資格的國家機構，已經開始參股或是收購各地的有線電視網。儘管如此，廣電總局要求有線電視的數位化必須是整體轉換，也就是同一個系統區一次就全數轉換訊號。儘管如此，仍可能出現跨區之間所使用的「條件接收系統」(conditional access, CA) 不相容的情況。為了解決此一問題，大陸信息產業部在 2003 年 9 月提出數位機上盒「機卡分離」政策，也就是針對機上盒施加「軟、硬體分離」的措施，希望如此有助於硬體規格的一致化，因此可以大量生產，壓低價格。

為了進行進一步的技術推廣，廣電總局還成立「北京中數網數據廣播技術有限公司（簡稱中數網公司）」，專門從事有線電視網路技術與增值業務等項目的開發。因為數位化之後的付費電視或是其他加值服務，將是有線電視擴展業務的重要管道，因此廣電總局不只積極推動有線電視的數位化，也期望付費頻道可以順利增長。這麼一來，有線電視的獲利模式，就可以從基本的管線維護費，進展到收視費，讓收入就可以大幅增長。

數位有線電視在推動之初，青島以贈送機上盒的方式推廣市場，獲得不錯的成績，因此廣電總局就以「青島模式」作為示範，推動有線電視的數位化。雖然廣電總局推動有線電視數位化的時程相當早，也採取由政府來補貼機上盒費用的推廣策略。¹⁵ 推廣情況一開始並不順利，舉例來看，機上盒在北京推廣時，採取的是免費贈送而且贈送到戶的模式，希望能夠吸引收視戶的觀賞；但是不少用戶在裝設機上盒之後，因為收視滿意度不如預期而希望回復以前的收視方式，例如廣州也在 2003 年也大送機上盒，但是後來用戶多數都因為對於節目內容不感到滿意而退回機上盒。廣電總局在 2007 年發布「全國有線電視數字化進展的情況通報」，明確要求應該免費提供每戶一臺機上盒。¹⁶

由於大陸的有線電視產業結構基本上都具有區域壟斷性，因此在沒有競爭的情況下，基本業務與收入都相當穩定，優點是有利於長期發展，缺點則是可

¹⁵ 劉幼琍、陳清河、王郁琦、王鴻智、徐敬官、吳佩諭、宋冠容、王正德、程明、王振濃、劉家興、陳偉玲，「世界重要國家有線電視數位化策略之比較分析暨我國有線電視全面數位化可行策略研析」，行政院新聞局有線廣播電視事業發展基金委託之專題研究報告（臺北：行政院新聞局，2004 年 12 月），頁 180-192。

¹⁶ 「廣電總局：有線電視數字化應免費配數字機頂盒」（2007 年 3 月 1 日），2013 年 4 月 21 日下載，《人民日報》，http://news.xinhuanet.com/newmedia/2007-03/01/content_5786007.htm。

能欠缺進步動力。儘管壟斷造成欠缺進步動力，但是當中央下達明確指令，地方政府仍將設法完成，而且往往強硬執行。廣電總局在 2009 年 7 月 29 日發布《關於加快廣播電視有線網路發展的若干意見》，具體要求各省的有線電視必須在 2011 年底完成基本的整合；廣電總局並在 2010 年成立中國廣播電視網絡公司籌備組，準備全大陸性有線電視的經營管理。截至 2012 年為止，推動一省一網基本完成，後續則是推動「國家有線電視網」，形成全大陸性的固網經營平臺。

在推動數位化方面，各省的配合方式不一而足，但是往往相當強硬，甚至衍生出問題，例如 2011 年 12 月，河南就傳出逕行推動有線數位電視加密，但是因為各家電視機的解密技術不相容，造成若干機上盒無法解密因而不能收看的情況。業者表示，這是因為河南省政府下發的《關於批轉省廣電局全省有線電視數字化整體轉換實施方案的通知》（豫政【2010】2 號）明確要求：在 2011 年底之前，河南全省都要基本完成縣級以上城市的有線電視數位化整體轉換。¹⁷此一通知，基本上正是要落實廣電總局的階段目標。

由於有線電視的數位化進展不如預期，廣電總局 2012 年發布《關於進一步加快有線電視網絡整合和數字化、雙向化改造工作的通知》，期望加速推動。

三、Web TV 等 OTT TV 網路影音服務

大陸的網民人數世界第一，網民透過網路觀看影音內容的人數，在最近幾年也快速成長，在 2012 年就已經突破 3.5 億人，僅 2012 年上半年就增長 2,500 萬人。¹⁸ 網民透過網際網路觀看影音內容的模式頗多，通常是以 wmv、asf 等串流媒體格式播放。目前以 OTT TV（Over The Top TV）泛指所有可以透過網際網路取得影音的視訊服務。相較於 OTT TV 這種開放式的傳輸通路，另一種透過網路寬頻協定這種封閉式通路來傳輸影音網路內容的服務則是 IPTV。

廣義來講，可以透過網際網路觀看影音內容的都可以稱為 Web TV；不過狹義而論，必須是透過網際網路直播影音內容的服務才能稱為 Web TV，其他的則是網路影音服務。

大陸 OTT 的商機一開始是來自於違法的機上盒，幫助網民下載盜版電影至

¹⁷ 「數字電視一體機看不成數字電視 內置機頂盒成擺設」（2011 年 12 月 5 日），2013 年 4 月 30 日下載，《河南法制報》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.ha.xinhuanet.com/add/wssf/2011-12/05/content_24265427。

¹⁸ 「中國互聯網發展狀況統計報告」（2012 年），2013 年 4 月 18 日下載，《中國互聯網信息中心》，<http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/201203/P020120709345263447718.pdf>。

電視機觀看，電視機廠商發現有利可圖，因此開始製造並銷售「網際網路電視一體機」同時也提供影音服務，隨後視頻網站也比照辦理，想要透過 OTT 機上盒搶攻上電視機。不過這兩種模式一出現，很快被廣電總局禁止。

廣電總局三令五申，先發出《關於嚴禁通過互聯網經機頂盒向電視機終端提供視聽節目服務的通知》，2012 年 12 月 6 日在「中國網絡視聽產業論壇」上，廣電總局網絡視聽節目管理司就再次強調，OTT 集成平臺必須由獲得批准的機構來建設，其他廠商只能與這些機構合作。

廣電總局一方面阻擋亂竄的 OTT 服務，一方面也設法疏導合法的 OTT 市場秩序，透過牌照制度，一開始先核發 OTT TV 集成牌照給 7 家廣電機構，包括 CNTV、BesTV、Wasu、SMC、CIBN、MangoTV、CNR 等，只有這些牌照持有者才可以合法經營 OTT TV。上有政策，下有對策，許多視頻網站目前仍積極與牌照持有者合作，繼續搶攻 OTT 市場，例如樂視、PPTV 等，分別找 CNTV、華數簽約，提供內容服務。

目前 OTT 服務在大陸幾乎已經成為傳統電視的最大競爭對手，甚至超越先開始發展的 IPTV。根據大陸官方統計，提供 OTT 服務的網際網路電視一體機用戶，在 2012 年年初就已經超過 IPTV 的 1,350 萬，三家最主要的經營業者包括 BesTV（百視通）、Wasu（華數）和 SMC（南方傳媒）。

至於視訊網站提供的網路影音服務，大陸市占率排名分居第一與第二的優酷與土豆，在 2012 年 3 月 12 日合併，市占率達到 35%。此一合併為搜狐、迅雷愛奇藝等其他業者帶來強大的競爭壓力。

四、IPTV 發展與現狀

如果是寬頻網路傳輸影音內容，主要模式為網路協定電視 IPTV，也常被簡稱為網路電視。大陸的主要業者來自於電信業者，由於電信與廣播營運商之間的競爭，迫使雙方都想進入對方的領域，加上大陸推動「三網融合」，亦即將電話、無線寬頻與網路電視服務捆綁在一起，促使大陸網路電視用戶數量的快速成長。¹⁹ 大陸的 IPTV 在 2005 年發出第一張牌照給上海電視臺，截至 2009 年底，用戶已經達到 470 萬，超過韓國、美國、法國、義大利等起步較早的國

¹⁹ 「2010 年中國大陸網路電視訂戶數將成長兩倍」（2010 年 3 月 30 日），2013 年 4 月 11 日下載，《STPI 科技產業資訊室》，http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/market/eetelecomm/2010/eetelecomm_10_008。

家，速度驚人；到了 2010 年底，已經突破 800 萬戶；²⁰ 2011 年已超過 1,350 萬戶，²¹ 2012 年又增加到 2,300 萬戶，成長驚人。不過大陸新媒體產業的成長並不是一開始就很順利，而是遭遇過一些障礙，也經過一些轉折。

大陸網路寬頻電視 IPTV 服務，從 2005 年開始推出以來，由於面臨主管機關、平臺業者以及電信營運商之間許多溝通與合作的問題，加上大陸當時的政策還不夠明確，因此用戶規模的成長速度在剛開始的前幾年始終只能緩慢成長。不過，這樣的情況在 2008 年以後逐漸有了改善，因為包括政府各項利多政策的陸續發布，以及北京奧運所帶來的發展機會，都帶動大陸網路電視 IPTV 用戶數量的快速增加，光是在 2008 年的成長就超過一倍。

政策方面，2008 年 1 月，大陸國務院轉發的《關於鼓勵數位電視產業發展若干政策的通知》正式出爐，這個通知為大陸的「三網融合」、IPTV 的發展提供更具開放性的政策支持基礎，也對現況帶來了極大的改變。²² 此一通知中的一個面向是針對廣電業者進行政策的鬆綁與放行，允許其進入電信增值業務，另一個面向則同意開啟廣電產業的門戶，讓電信營運商參與建設廣電的接入網路，這項政策為過去一直處於對立與矛盾關係的廣電系統及電信系統之間，開啟一條可以互相競爭與交流的通道。²³ 2010 年 3 月，大陸國務院發布《加快推進電信網、廣播電視網和互聯網三網融合的決定》，使業者開始轉變策略，以迎合政策需求。²⁴

事實上，隨著大陸當局鼓勵「三網融合」之後，提供「三網融合」的服務就成為產業發展策略的重點。不過，這項變化對於電信業者來說，可能產生比較大的衝擊。畢竟廣電業者進入電信產業比較容易，但是電信業者要進入廣電產業則還有一道不容易跨越的門檻。因為擁有網路電視執照的廣播電視業者，在提供服務範疇上擁有比較大的靈活度；相反的，電信業者在這方面就面臨了比較嚴格的監管控制。

²⁰ 「2011 年中電信 IPTV 用戶將突破千萬」(2011 年 2 月 17 日)，2013 年 4 月 6 日下載，《流媒體網》，<http://www.sarft.net/a/26865.aspx>。

²¹ 「工信部：去年我國 IPTV 用戶數超 1350 萬」(2012 年 3 月 23 日)，2013 年 4 月 13 日下載，《中國通信網》，<http://www.c114.net/news/550/a671935.html>。

²² 彭心儀，「數位匯流下 IPTV 法規政策問題研究」，2013 年 4 月 5 日下載，《工研院 / 經濟部通訊產業發展推動小組委託研究》，<http://www.sypeng.idv.tw/project/project.php>。

²³ 陳英傑，「從全球到中國，看 IPTV 發展趨勢分析」(2009 年 9 月)，2013 年 4 月 7 日下載，《電子與電腦》，<http://past.compotechasia.com/articleinfo.php?cid=38&id=14806>。

²⁴ 「2010 年中國大陸網路電視訂戶數將成長兩倍」(2010 年 3 月 30 日)，2013 年 4 月 11 日下載，《STPI 科技產業資訊室》，http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/market/eetelecomm/2010/eetelecomm_10_008。

大陸 IPTV 產業之中，早期有幾家業者特別積極，在廣播電視業者中是以「中央網視」與「上海文廣」等為主，電信等其他領域業者則以「中國電信」與「中國網通」等最為積極。目前已在上海、杭州、哈爾濱、江蘇等地方開始推展服務。「中國電信」是在 2005 年 6 月開始推展 IPTV 業務，內容主要是透過與「上海文廣」合作，在包括上海、江蘇、四川、浙江、福建、黑龍江等 23 個城市推展服務。「中國網通」是在 2005 年時與香港的「電訊盈科」(PCCW) 合資成立公司，正式發展大陸的 IPTV 市場。「上海文廣」也於 2005 年 11 月成立大陸第一家經營 IPTV 的新媒體公司百視通，被稱為廣電新媒體第一股，並於 2011 年借殼「廣電信息」上市，隔年又與中國網絡電視臺 (CNTV) 合資成立中央集成播控總平臺。至於主要業者的使用技術，相較於優酷與土豆網是建立 IDC (數據中心) 以及購買寬頻，百視通則是採用 CDN (內容分發網路)。²⁵

關於 IPTV 集成播控平臺建設與管理權，在 2010 年確定歸屬廣電業者，朝向廣電播控、電信營運的方向發展。目前 IPTV 的「網上視聽傳播許可證」由廣電總局發給，電信業者難以取得。廣電總局 2012 年發布 43 號文規定：IPTV 的總平臺執照由中央電視臺持有，分平臺的執照則由省級電視臺申請。此一命令不僅規範 IPTV 執照的層級，也將過去的廣電四級縮減為兩級。

整體來看，大陸的 IPTV 服務雖然已經擴充到主要的省份以及重要城市，可是初期的 IPTV 訂戶，多數其實還是集中在三個主要的區域，包含上海市、江蘇省以及廣東省。主要的營運業者都希望能夠從 2010 年開始，將服務的範圍擴展至更多的省、市區域，在此一發展過程之中，大陸政府當局的後續政策，無疑的將會扮演極為重要的推動角色。²⁶

除了政府政策的推動，科技的持續進步也帶來發展的新契機。大陸網路電視 IPTV 未來將會因為光纖的推動而獲得更進一步的發展，包括「光纖到府」(Fiber To The Home, FTTH) 的普及、網際網的高速化、以及可以播放高畫質 (HD) 等優點，再加上大部分加入此一市場的業者原本就是 triple play 的業

²⁵ 「CNTV 接受百視通 IPTV 集控平臺」(2012 年 4 月 9 日)，2013 年 4 月 26 日下載，《IT 時報》，<http://tech.163.com/12/0409/09/7UKUKK80000915BE.html>。

²⁶ 「2010 年中國大陸網路電視訂戶數將成長兩倍」(2010 年 3 月 30 日)，2013 年 4 月 11 日下載，《STPI 科技產業資訊室》，http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/market/eetelecomm/2010/eetelecomm_10_008。

者等，這些都有助於此一新興市場的進一步獲得進步與發展。²⁷

目前大陸在網路電視 IPTV 服務上，雖然有各種不同的模式，但是各種模式仍有其缺點及問題，無法直接複製到其他地方。IPTV 服務目前已擴展到大陸的主要省市，但是用戶數只集中在少數幾個地區。在大陸的 22 個省分之中，網路電視 IPTV 用戶超過 10 萬用戶的還不到 8 個。如前所述，全部 IPTV 的用戶之中，高達 56% 只集中在三個地區：上海市、江蘇省以及廣東省。以目前用戶最多的上海地區來看，雖然過去「上海文廣」也試圖將文廣與當地固網營運商的模式向全大陸複製，但是卻無法獲得成功。最主要是因為上海模式在福建、江蘇、廣東等地方都受到當地廣電業者的強烈抵制，沒有了本地的節目內容，例如在廣東就非常缺乏粵語內容和香港頻道，這麼一來，自然無法吸引用戶使用。至於另一個成功模式——杭州，其成功的關鍵因素在於本地廣電網路運營商與本地電信運營商的深層合作，沒有政策障礙，以有線電視數位化的名義，由廣電運營商主導的 IPTV 發展模式。²⁸

回顧來看，大陸 IPTV 用戶在 2008 年能夠有倍數的成長，很大的成功關鍵在於低價的收費策略，同時還有免費贈送機上盒，這樣的收費方式對提升用戶來說，當然可以達到顯著的效益，但對營運商而言，卻是實現獲利模式最大的障礙。加上電視觀眾已經習慣觀看免費的電視節目，除此之外，缺乏著作權的意識，因此此一市場上盜版、網路下載等非法管道的存在，都大幅減低 IPTV 的消費需求，為 IPTV 尋求成功的經營模式增添非常可觀的阻力。

IPTV 在有線網絡更為發達的地區，啟動電視平臺的市場增長，而上海等網絡基礎較好的地區數位電視整體轉換則按計畫進行，雖然 IPTV 的發展快速，但是對於有線電視的發展並沒有造成衝擊，而且在高端的用戶市場中，「東方有線」也會利用雙向改造後的網絡，配合有互動功能的電視機上盒去與 IPTV 進行新一輪的競爭。

²⁷ 中國大陸研究團隊，「中國大陸行動電視服務發展現況與展望」（資策會產業研究報告，2007 年 12 月），2013 年 4 月 11 日下載，<http://mic.iii.org.tw/aisp/reports/reportdetail.asp?docid=CDOC20071231005&doctype=RC&cate=MAS&chitype=>。

²⁸ 陳英傑，「從全球到中國，看 IPTV 發展趨勢分析」（2009 年 9 月）。

五、行動多媒體發展與現狀

大陸行動多媒體的發展以行動電視最受矚目。行動電視在大陸又被稱為手機電視或是手持電視，在 2008 年北京奧運之後，發展快速。

大陸的行動電話用戶數，在 2012 年 1 月突破 10 億大關，其中，使用行動電話收看影音內容的用戶，在 2012 年已經超過 1 億人。²⁹ 隔年 1 月，行動電話用戶數又攀升到 11.22 億戶，透過行動電話上網的用戶也達到 4.20 億，³⁰ 成長驚人。

早在 2000 年，包括 Nokia 在內的業者，就已經開始研發行動電視的視訊傳輸技術，不過商業化應用直到最近幾年才真正展開。大陸的行動電話，主要有中國移動、中國電信與中國聯通三大營運商。自從 2009 年開放 3G/3.5G，用戶成長快速，三大電信業者各自擁有用戶數約為五百萬、三百萬以及七十萬，合計將近九百萬戶。³¹ 易觀智庫的數據顯示：2010 年大陸的行動電視用戶已經達到 7,700 萬戶，預計 2013 年即可上看 3 億用戶。不過大陸工業和信息化部（工信部）則宣稱 2011 年底的行動電視用戶為 5900 萬戶。³² 有鑑於此一市場的潛力龐大，新華社與中央電視臺在 2009 年與 2011 年分別開辦行動電視臺。

中國聯通、中國電信和中國移動在 2009 年共同投資寬頻，規劃 2013 年提供多達 9300 萬條光纖或是 1.55 億條的「數位用戶線路」（Digital Subscriber Line, DSL），³³ 以彌補當下的固網在大陸用戶只有 1 億的不足（換算滲透率只有 24.4%）。前述用戶之中，DSL 在 2009 年占 81.3%，約為八千一百萬戶。³⁴

大陸動電視服務的發展，主要有 業者在提供服務，³⁵ 雙方在經營運作與技術規格上都自成陣營。

在經營運作的部分，第一 是獲得廣電總局核發 動電視執照的業者，到 2007 9 月為止的第一階段，獲得執照的廠商共有 6 家，分別是上海文廣、中央

²⁹ 「中國互聯網絡發展狀況統計報告」（2012 年）。

³⁰ 「中國互聯網絡發展狀況統計報告」（2013 年），2013 年 4 月 20 日下載，《中國互聯網信息中心》。

³¹ 「3G 開啟掌上世界杯大幕 手機媒體將借勢崛起」（2010 年 6 月 10 日），2013 年 4 月 26 日下載，《中國信息產業網》，http://www.cnii.com.cn/yy/content/2010-06/10/content_771826.htm。

³² 「工信部：去年我國 IPTV 用戶數超 1350 萬」（2012 年 3 月 23 日）。

³³ 「中國寬帶現狀調查：投資過盛 應用不足」（2010 年 3 月 4 日），2013 年 4 月 26 日下載，《中國信息產業網》，<http://www.cnii.com.cn/20080623/ca613698.htm>。

³⁴ 「移動寬帶將會在 2014 年成為市場主流」（2009 年 3 月 29 日），2013 年 4 月 27 日下載，《中國信息產業網》，<http://www.cnii.com.cn/20080623/ca617935.htm>。

³⁵ 中國大陸研究團隊，「中國大陸行動電視服務發展現況與展望」，資策會產業研究報告。

電視臺、南方傳媒、中國國際廣播電臺、中央人民廣播電臺以及京電視臺；除此之外，還有京人民廣播電臺的多媒體廣播是獲得數位廣播 DAB 的執照。此執照允許自辦播放和內容整合業務，除可以透過本身的網提供服務，也可以藉由其他平臺提供節目的內容。第二是動通訊服務業者，中國移動與中國通從 2004 起就以技術提供動電視的服務。為因應用戶的需求以及彼此的競爭，中國移動及中國通都在升級動通訊網絡基礎設施。³⁶

技術規格部分，目前大陸的行動電視市場，主要有兩大技術標準在進行競逐，分別是電信業者主導，並且已經獲得大陸「國家部門」正式推薦的「地面行動多媒體廣播」(terrestrial-mobile multimedia broadcasting, T-MMB)，以及廣電總局推動的「中國移動多媒體廣播」標準(China Mobile Multimedia Broadcasting, CMMB)。其中，由北京新岸線公司主導的「地面行動多媒體廣播」標準，於 2008 年通過「行動電視／移動多媒體國家標準審查會議」，正式具備大陸的「國家推薦標準」，也就是通稱的「準國標」。廣電總局於該次會議則主動放棄評選，但是卻自行將廣電系統提出的「中國移動多媒體廣播」標準作為廣電產業的標準並且進行推廣。廣電總局更大動作的在北京奧運期間，強力推廣其主導的 CMMB 行動電視服務以求搶占市場，試圖藉由現有的強勢地位，扳倒由電信業者主導的「國家推薦標準」T-MMB，從而成為大陸的唯一行動電視標準。³⁷

廣電總局於 2008 年成立廣衛星移動廣播有限公司(簡稱中廣移動)，負責 CMMB 技術規格在全境的營運。中廣移動在 2009 年與中國移動簽署 CMMB 與第三代移動通信技術(TD-SCDMA)的合作協議。在 2009 年上市的 TD 行動電話機型，已經都普遍都裝設 CMMB 的裝置。不過 TD 行動電話的銷量在市場上不到十分之一，對推廣是一大限制。2012 年 3 月前述合作協議到期，有利於其他手機搭載 CMMB 服務。不過 CMMB 還有一個缺點，因為是基於廣播技術而發展形成，所以容設計出互動功能。³⁸

由於過去廣電與電信是分流管理，因此前述兩類行動電視的節目內容監理

³⁶ 中國大陸研究團隊，「中國大陸行動電視服務發展現況與展望」，資策會產業研究報告。

³⁷ 陳清河，「行動電視釋照議題之評析」(2009 年 12 月 2 日)，2013 年 4 月 16 日下載，《國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/3/6771>。

³⁸ 張家維，「中國行動電視服務發展現況」，資策會產業研究報告。

權限，原本存在著模糊的地帶，一直以來的市場觀察者都認為：廣電業者必然受到廣電總局監理，電信業者則預期會由工信部來監理。不過廣電總局在 2010 年 6 月 8 日明白表示，根據即將公布的「三網融合」試點方案，未來行動電視的節目監理業務將會統一都由廣電總局來負責。³⁹

參、大陸數位電視與新媒體平臺政策法規

為了迎接數位匯流，大陸在 2013 年將廣電總局與新聞出版總署合併成為「國家新聞出版廣電總局」，這不僅是為了讓部門整併以減少職責重複，更是為了統籌傳統媒體與新媒體的落實匯流，而且還希望幫助新聞出版廣播影事業的「做大做強」。⁴⁰ 這反映出大陸當局已經感受到數位匯流的發展趨勢，以及在政府部門之間仍然可能存在壁壘，因而不利於新媒體相關政策工具的推動與落實。事實上，在此之前，大陸的地方政府已經開始落實相關部門的整併，以便統籌管理並且組建媒體集團。目前廣電與新聞主管部門雖已整併，但是廣電與電信之間的問題則尚未獲得有效解決。

一、政策討論

大陸的電視相關產業至今仍掌握在政府手中，因此對於數位電視與新媒體平臺的推動，基本上也是由政府主導，透過一系列政策來推動。固然有一些相關政策是因為要解決既有的問題才推出，但是也有不少重要政策，其實是政府設立的目標走在市場需求之前。在推動電視數位化的部分，當局希望從城市有線電視先進行，進而衛星電視，最後則是無線電視，預計 2015 年將完全停止類比訊號的傳輸。至於新媒體平臺，目前則積極推廣，但是同時逐步將內容產製的管理收回廣電總局的掌握，例如 2011 年發布的 181 號文件《持有互聯網電視牌照機構運營管理要求》，明確貫徹網路電視要有營運牌照，而且網路電視內容服務平臺只能接入廣電總局批准設立的網路電視集成平臺。

大陸當局的現有政策雖然順利啟動數位電視的轉換，不過仍有許多不足之

³⁹ 王思璟、徐志強，「再下一城 廣電自曝主導手機電視播控權」，2013 年 4 月 18 日下載，〈21 世紀經濟報導〉，epaper.21cbh.com/html/2010-06/09/content_123085.htm。

⁴⁰ 敖曉波、張然，「新聞出版總署與廣電總局合併 增強文化整體實力」（2013 年 3 月 10 日），2013 年 4 月 13 日下載，〈京華時報〉，<http://media.people.com.cn/n/2013/0311/c40606-20741441>。

處，包括現存的部門與產業壁壘問題、基礎建設缺乏足夠的寬頻基礎、尚未統一的電信與廣電技術規格等。⁴¹ 這些問題顯示，大陸在數位電視與新媒體平臺的政策研擬上，固然因為其政治體制與媒體所有權的特性，使得政府政策得以加快協助產業轉型，但是也存在一些缺失，必須有更高層次政府體制的統整與協調，同時在研擬政策之前也要更加體認市場趨勢，才有機會真正解套。

二、法令規章

大陸在電視媒體的法令規章上，主要由國務院發布，例如《廣播電視管理條例》等，或是由廣電總局等主管部門發布的規則或辦法，例如《有線電視管理暫行辦法》等。這種以行政規章規管的方式，固然有助於提升效率，但是也可能存在政策與溝通不夠周延以及未能完全反映民眾需求等問題。事實上，中國大陸數位電視與新媒體的發展，也彰顯了這些狀況。

針對數位化的管理，只有少數為國務院等機構所發布的原則性政策，例如國務院在 2008 年轉發的《關於鼓勵數位電視產業發展若干政策》；其他多為廣電總局發布的一些通知或是意見等規章或文件，例如廣電總局在 2011 年發布的 181 號文件《持有互聯網電視牌照機構運營管理要求》；規章部份例如廣電總局在 2004 年發布的《互聯網等信息網絡傳播視聽節目管理辦法》、以及 2007 年發布的《互聯網視聽節目服務管理規定》；文件部分例如 2009 年日發布的《關於加快廣播電視有線網路發展的若干意見》、2012 年發布的《關於進一步加快有線電視網絡整合和數字化、雙向化改造工作的通知》。

肆、大陸數位電視與新媒體平臺關鍵議題

一、整體關鍵議題

大陸推廣數位電視與新媒體平臺的整體關鍵議題，在於數位化節目內容與數位化的新型態服務嚴重短缺。其中，數位節目內容短缺的問題，在北京奧運之後變得非常明顯，因為京奧期間，各種賽事轉播還能滿足觀眾需求，但是隨著賽事結束，數位頻道上的節目立即顯得相當貧乏。相較於硬體的指標，例如

⁴¹ 閻芳，「IPTV 的改革衝動：遭遇瓶頸亟需激發盈利潛力」（網路傳播，2009 年 7 月），2013 年 4 月 13 日下載，《人民網》，<http://media.people.com.cn/GB/22114/46419/162351/9650892.html>。

數位化比例等，這種節目軟體方面的市場需求，往往是政府等公部門拙於處理的範疇。

欠缺足夠且嶄新的數位節目以及相關的數位互動服務，不只是當前積極推動有線電視數位化的障礙，也將是衛星與無線電視在推動數位化時，同樣會遭遇到的問題。

事實上，即使是新媒體平臺，也常常因為欠缺具有獨特性的自有節目內容而難以開發用戶。目前多數節目仍與電視頻道相同，這個問題對於行動電視與 IPTV 的進一步推廣與發展已經造成限制。如果此一節目內容與新服務的問題無法克服，不難預見未來想要推動各種數位平臺付費電視都將遭遇困難。

二、個別關鍵議題

大陸推動數位電視的策略是城市有線電視先行，目前大致順利。儘管城市因為有線電視普及，有利於數位化硬體工作的推動，但是硬體完成了，不等於數位化轉換即可順利進行。例如廣電總局在 2007 年明確要求業者應該免費提供每戶一臺機上盒，但是不少閱聽眾卻因為使用不便，而且沒有足夠並且具有吸引力的數位節目，寧可退回機上盒。除此之外，有線電視的數位化的城市先行，在前幾年雖然順利達到標準，但是當進展到鄉村必然遭到嚴重延擱。

至於新媒體平臺，如何統整電信與廣電兩個方面的立場與利益，應該是下一波要克服的重點。以 IPTV 來說，廣電總局對於 IPTV 的管制，基本上延續其對待傳統電視的思維，大力維持中央與省兩級電視的控制地位，試圖牢牢的掌控 IPTV 從生產到收視端的管理，此一思維是否符合 IPTV 產業發展的利益，有待後續觀察；除此之外，中央與地方廣電平臺如何合理競爭，也考驗著主管機關的下一政策；⁴² 進一步來看，廣電總局對於電信業者的排斥，則未必有助於良性的競爭。至於行動電視，目前最常被提及的問題無疑是技術標準，電信業者支持的 T-MMB 與廣電業者力挺的 CMMB 兩種技術標準之爭，難免會影響整個產業的發展。目前行動電視仍欠缺足夠的專屬影視內容，未來如何開發出創新內容，也攸關著行動電視的未來發展。⁴³

⁴² 王建磊，「2102 年中國 IPTV 發展報告」，唐緒軍（主編），中國新媒體發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2013 年 6 月），頁 350-359。

⁴³ 江凌，「2102 年中國手機電視發展報告」，唐緒軍（主編），中國新媒體發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2013 年 6 月），頁 360-368。

伍、大陸數位電視與新媒體平臺推動策略

大陸當局對於數位電視的整體推廣策略，基本上是從易到難，採取三步走的推動策略，先進行有線電視的數位化轉換，其次為衛星直播電視的數位化轉換，最後再進行地面無線電視的數位化轉換，最終進程則是在 2015 年全面停止類比電視訊號的傳送。此一策略的採用，相當程度上是從產業端在硬體工程上要轉換接收設備的難易程度上加以考量並且推動。

在新媒體平臺的部分，基本上也是從產業端的硬體推廣來著手，因此 IPTV 透過既有的廣電與電信線纜，行動電視透過既有的電信網絡，均能很快達成服務的普及。

大陸數位電視與新媒體平臺未來想要繼續發展，當前最重要的推動策略應該著重在內容與服務等軟體的開發。

根據調查顯示，大陸使用網路的族群中以 18 歲截至 24 歲的年輕人居多，而傳統電視的觀眾平均年齡則高過網路族群，而且相當一部分的中、老年齡層的電視觀眾根本不是網路用戶。由此可知，傳統電視與新媒體的閱聽眾之間，其實存在可觀的差異。⁴⁴ 這對於推廣數位電視與新媒體平臺服務而言，都是必須思考的重要議題。因為開發新市場必須根據分眾市場的用戶特性，分別依照閱聽眾的需求，提供具有特殊性與個人化的服務。

目前 IPTV 與行動電視在操作上都比傳統電視麻煩，而且還要收取額外的資費，儘管資費不算昂貴，但是傳統電視卻是免費收看。就此而論，數位電視與新媒體平臺如果不能根據閱聽眾特性與需求去開發新的節目與服務，絕對無法成功繼續推廣。

⁴⁴ 閻芳，「IPTV 的改革衝動：遭遇瓶頸亟需激發盈利潛力」。網路傳播。

陸、結語

大陸具有人口眾多、最近的經濟發展快速這一基本特質，因此大陸的閱聽眾市場非常可觀，隨著新科技的發展，對於數位電視與新媒體平臺等新型態服務的需求，必然存在著開發的潛力。然而，實際的發展，仍受到許多現實政經情況的限制，有賴面對與克服。

大陸推動電視數位化以來，進展不小。無線電視的數位化在 2006 年訂定規格為 DMB-T/H，中央電視臺從 2008 年開始試播數位頻道，預計在 2020 年完成數位轉換。有線電視在 2011 年的用戶突破兩億，其中 1 億人為數位用戶；目前正推動一省一網並朝向「國家一網」發展。IPTV 用戶數在 2011 年超過 1,350 萬戶，廣電總局在 2010 年先規定 IPTV 的播控由廣電業者負責，在 2012 年明確規定 IPTV 的總平臺執照由中央電視臺持有，分平臺的執照由省級電視臺申請。行動電視用戶在 2011 年突破了 5,900 萬戶，透過智能行動電話觀看網絡視頻的用戶在 2012 年更高達 3.72 億戶，⁴⁵ 但是相關的技術規格目前仍未完全統一，繼續陷在 T-MMB 與 CMMB 的拉扯之中。

大陸推動電視數位化與新媒體平臺，表面上成績頗佳，但是這其實是政府透過相關政策並且強力主導才能促成，由於大陸政府的體制無法完全反映民意，因此在相關政策的背後有不少問題，不難看出：除了硬體到位，但是數位節目與服務還無法配合；除此之外，大陸電視數位化與新媒體平臺的推進，頗多是因為政府的強制規定，這其實是由主管機關給予行政指導，但是不只會因為涉及不同主管機關而產生壁壘之分，而且政策內容也不盡然可以反映或引導產業以及閱聽眾的真正需求，因此雖然短時間內可以在硬體上可以有不錯的進展，但是卻可能會影響後續的持續發展。就此而論，大陸的發展經驗顯示，政府的前瞻規劃與強力主導，確實有助於加快技術升級，但是如何確保政策能夠符合媒體產業與其閱聽眾的需求，應該是主管機關在扮演指導角色時必須優先慎重思考的課題。

⁴⁵ 「中國互聯網發展狀況統計報告」(2013 年 1 月)，2013 年 4 月 20 日下載，〈中國互聯網信息中心〉，<http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxxzbj/hlwtbjg/201301/P020130122600399530412.pdf>。

總結來看，大陸數位電視與新媒體平臺的發展歷程之所以堪稱快速，確實受惠於政府政策的積極促成，不過由於相關政策偏重硬體方面的指標，因此雖然數位化與新媒體的諸多指標都有不錯的進展，但是節目軟體的欠缺則反映政府政策的不足。從發展國家論的角度來看，大陸的相關政策雖然具有國家主導發展的積極性，但是還無法真正體現媒體市場的需求，因此造成目前的發展瓶頸。兩岸政治體制不同，但是大陸經驗對於國內仍有可供借鏡之處，即是政府部門應該從國家整體發展的高度，去規劃並提出有利於媒體技術升級與轉型的前瞻政策，從而積極推動落實。在此同時，相較於大陸一黨專政以及欠缺民主溝通的缺失，我方則是應該思考在多元社會與政黨對立中取得必要的共識，才能有助於政策形成與落實。

臺灣與中國大陸所得分配差距之比較^{*}

A Comparison between Taiwan's and China's Income Distribution Gaps

林昌平 (Lin, Chang-Ping)

國立臺灣師範大學東亞學系助理教授

摘 要

本文針對臺灣與中國大陸的所得分配差距進行比較，透過地理加權迴歸模型探討影響臺灣與大陸所得分配差距的主要因素。分析結果顯示，教育發展對臺灣與大陸的所得分配差距擴大，具有減緩效果。其中教育發展對臺灣減緩效果較大的地區屬北部地區，而對大陸減緩效果較大的地區為西部地區。其次，金融發展對於所得分配差距的影響，在臺灣與大陸皆會擴大所得分配差距，顯示金融發展將促使富有民眾進一步獲取財富，提升該地區的所得分配差距。至於一般政務支出對於所得分配差距的擴大，則以大陸較為明顯，說明大陸部分地區，握有訊息的代理人，將透過不同的制度機制，進一步以尋租的方式獲取財富，因而影響其所得分配差距。

關鍵詞：所得分配、教育發展、金融發展、一般政務支出

^{*} 本文係國科會補助專題研究計畫（計畫編號：NSC 101-2410-H-003-001-）之部分研究成果，作者特此感謝國科會的支持，促使本研究得以順利完成。此外，作者亦感謝審查委員的寶貴建議，促使本文能夠更加完善。

壹、前言

本文針對臺灣與中國大陸的所得分配進行比較，主要探討各項發展因素對於臺灣與大陸所得不均差距（income inequality gap）的影響性，並比較其間的異同性。與過去研究不同之處，在於本文使用空間分析的角度，不僅探討臺灣與大陸所得不均差距的空間聚集效果（spatial cluster effect），並比較臺灣與大陸之所得不均差距，受到各種發展因素的影響程度，是否在不同區域有所差異。

針對所得分配的研究，一直以來皆是學術上著重的焦點，自從 Kuznets 提出一個國家的所得分配不均程度，將會在發展初期隨著國家的發展而有所提升，直到一定的發展程度之後，才會隨著國家的發展程度上升而有所減緩，也就是在發展程度與所得不均之間呈現一倒 U 型態的關係（inverted U shape），亦稱作 Kuznets 曲線（Kuznets curve）。¹ 緊接著的研究，即依循此項非線性關係，探討所得分配不均以及各項因素之間的關聯性，並比較各國之間的差異。

舉例來說，近年來大陸在經濟上的快速發展，是否促使其所得分配不均程度的提升，而這樣的不均程度在不同區域之間是否有明顯的差異，即是學者們關心的重點。即有研究指出雖然隨著經濟發展，大陸有大量人口脫離貧窮，但近年來大陸的所得分配仍然呈現惡化的現象。其中在改革開放之初，大陸城鎮人均收入與鄉村人均收入的比例有所改善，由 1980 年的 2.50 倍下降到 1985 年的 1.86 倍，但是之後卻開始出現惡化的現象，在 2008 年城鎮收入與鄉村收入的比例差距已經拉開到 3.32 倍。²

相關研究亦依據所得收斂假說（income convergence hypothesis），探討大陸各省的所得狀況是否隨著發展程度而逐漸收斂，亦即實質人均所得是否趨於一致，並使用追蹤資料單根檢定的非線性模型（Exponential Smooth Auto-Regressive Augmented Dickey-Fuller unit root test）檢驗大陸各省於 1952 年至 2003 年間的所得收斂狀況。結果發現在大陸經濟改革開放之後，所得收斂的省份數目逐漸減少，顯見大陸所得分配的地區差距逐漸擴大。³ 另外，就時間趨勢

¹ Kuznets, Simon, "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review* (Nashville, Tennessee: American Economic Association), Vol. 45, No. 1 (1955), pp. 1~28.

² 林祖嘉，「區域發展與結構調整」，收錄於王振寰、湯京平、宋國誠編，中國大陸暨兩岸關係研究（臺北：巨流圖書公司，2011），頁 134。

³ Zhang, Yin and Guanghua Wan, "The Impact of Growth and Inequality on Rural Poverty in China," *Journal of Comparative Economics* (Burlington, Massachusetts: Elsevier), Vol. 34 (2006), pp. 694~712.

的發展而言，亦有相關研究探討大陸所得不均程度的變動狀況，發現在 1952 年至 1978 年間，代表所得不均程度的 Gini 係數有逐漸上升的趨勢；而在 1978 年至 1990 年間則開始逐漸下降；但於 1990 至 1995 年之間又開始逐漸上升，顯見其所得不均程度在時間趨勢上的差異性。⁴

相似的研究同樣發現大陸省際之間的所得不均狀況（inter provincial inequalities），在 1978 年之後有擴大的趨勢。該文透過大陸於改革開放之後的省級資料進行分析，發現省級的所得分配有持續發散的狀況（income diverge），顯示所得不均差距持續增加，並認為影響所得不均差距的因素主要存在區域上的次群體（subgroup）差異。⁵ 另外，亦有研究針對大陸自 1982 年以來的貧窮趨勢進行分析，探討影響貧窮變動趨勢的主因，發現所得成長與所得分配的變動是主要影響因素，顯見發展程度將會影響所得分配不均程度，此點與 Kuznets 假說相符。且該文亦認為自從 1990 年以來，大陸農村的貧窮程度逐漸上升，所得分配的變動將是主要的影響因素。⁶

此外亦有分析使用大陸的家戶調查資料，以個體層次的角度，探討影響城鄉貧窮程度的主要因素。該文的分析結果發現，雖然近年來城市的貧窮程度有所上升，但是與鄉村的貧窮程度相比較，仍有明顯的差距，而逐漸上升的城鄉所得不均差距以及區域之間的所得不均差距，即是影響大陸貧窮程度逐漸深化的主要因素，故大陸在整體經濟發展上雖有所提升，但在發展過程中仍須注意所得不均差距所帶來的貧窮問題。⁷

因此，針對大陸的所得分配問題，區域上的差異性將是值得注意的問題。其中有研究針對大陸的農村產業進行探討，發現同樣是低勞動成本的因素，在內陸與沿海地區卻會對於整體的經濟成長有不同的影響性，顯見不同影響因素確實存在區域之間的差異性，並認為政策主導的內陸農村發展計畫，並不足

⁴ Zheng, Fei, Li Da Xu and Bingyong Tang, "Forecasting Regional Income Inequality in China," *European Journal of Operational Research* (Amsterdam, Netherlands: Elsevier), Vol. 124 (2000), pp. 243~254.

⁵ Pedroni, P., and Y. Yao, "Regional Income Divergence in China," *Journal of Asian Economics*, Vol. 17 (2006), pp. 294~315.

⁶ Zhang, Yin and Guanghua Wan, "The Impact of Growth and Inequality on Rural Poverty in China," pp. 694~712.

⁷ Yao, Shujie, Zongyi Zhang and Lucia Hanmer, "Growing Inequality and poverty in China," *China Economic Review* (Stanford, California: Elsevier), Vol. 15 (2004), pp. 145~163.

以舒緩該區域的所得分配不均問題。⁸ 此外，相關研究同樣指出，自從大陸積極推動沿海區域的經濟發展政策之後，地理空間因素對於整體大陸的發展即扮演了相當重要的角色，不僅在空間上將會聚集外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）以及人力資本，亦造成大陸整體發展的空間聚集與不平衡性質。⁹

類似的研究亦透過空間分析的方法，探討大陸的所得分配狀況，其中有研究使用空間計量分析中的空間聚集指標（spatial clustering index, SCI）分析大陸城市所得分配的動態變化。¹⁰ 該研究發現在大陸改革開放之後，大陸東部城市較中部與西部城市享受到更多改革開放的好處，並促使其所得分配進行重新調整。其中，就分析資料層級來看，所得分配的空間相依關係（spatial dependence）主要呈現在省級（provincial level）資料，而非區域層級（regional level）資料。最後透過實證研究發現大陸於 21 世紀初開始的「西部大開發計畫」（west development plan），於計畫開始的前 4 年似乎無助於幫助西部城市脫貧。¹¹

然而，亦有相關研究在探討所得分配變動趨勢以及檢驗所得收斂假說時，發現不同的分析結果。Montalvo 與 Ravallion 同樣使用大陸的省級資料，探討經濟成長是否有助於減緩貧窮程度。該研究發現，就經濟發展與改善貧窮程度的關聯性而言，初級產業（主要為農業）的提升，將有助於降低貧窮程度，符合該文所提出的成長途徑假說（pattern of growth hypothesis）。¹² 另外則有研究強調資源配置在經濟活動發展中的重要性，認為在分配中立的假說下（distribution-neutral），雖然所得成長率相同，但因為資源稟賦的差異，初始所得占總所得份額較低的貧窮區域，較難於發展過程當中獲取財富，因而形成區

⁸ Hare, Denise and Loraine A. West, "Spatial Patterns in China's Rural Industrial Growth and Prospects for the Alleviation of Regional Income Inequality," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27 (1999), pp.475~497.

⁹ Bao, S., G. H. Chang, J. D. Sachs and W. T. Woo, "Geographic Factors and China's Regional Development under Market Reforms, 1978-1998," *China Economic Review*, Vol. 13, No. 1 (2002), pp. 89~111.

¹⁰ 關於空間聚集指標的說明，請參見 Rey, S. J., "Spatial Dependence in the Evolution of Regional Income Distributions," in Getis, A., J. Mjur and H. Zoeller (eds.), *Spatial Econometrics and Spatial Statistics* (Palgrave, Macmillan: Applied Econometrics Association), (2004), pp. 194~213.

¹¹ Ho, Chun-Yu and Dan Li, "Spatial Dependence and Divergence across Chinese Cities," *Review of Development Economics* (Hoboken, NJ: Wiley), Vol. 14, No. 2 (2010), pp. 386~403.

¹² Montalvo, Jose G. and Martin Ravallion, "The Pattern of Growth and Poverty Reduction in China," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 38 (2010), pp. 2~16.

域上的所得分配不均。¹³

另外，就臺灣而言，近年來的所得分配亦有惡化的趨勢，其中相關研究針對臺灣於 1998 年至 2009 年的所得變化趨勢進行分析，認為臺灣近年來所得分配惡化的主要因素與知識經濟等技術性優勢、大陸與印度的崛起、國內失業率提升、財富分配惡化以及租稅政策等問題有關。¹⁴ 而就此種所得不均的狀況，空間上是否存在其差異性，亦是本文希望探討的焦點。過去就有研究針對臺灣家戶所得分配與空間分配之間的關係進行探討，以所得高低檢視家計單位的空間分配狀況，並決定依據所得排列家計單位在空間上的遠近順序。該文的實證結果發現大臺北地區的家戶所得與其住宅距離中心商業區之公里數呈反向關係。¹⁵

亦有研究針對農業所得的地區空間效應進行探討，使用臺灣 2005 年農林漁牧的普查資料，進行全域與地區型的空間指標分析與空間計量模型，探討臺灣農家的農業所得是否存在空間聚集性。分析結果發現臺灣農業所得存在空間自相關（spatial autocorrelation），亦即不同村里之間的農業所得會互相影響。¹⁶ 此外，亦有研究針對臺灣 1998 年至 2005 年的縣市層級資料，探討所得分配不均對於各種犯罪率的影響性。分析結果顯示，所得分配不均程度對於犯罪率有顯著正向的影響，說明臺灣的所得分配不均與犯罪率之間的關聯性，顯見所得不均與社會整體制度的建立存有正向關聯性。¹⁷

基於上述說明，本文嘗試透過空間分析的角度，探討臺灣與大陸所得分配差距的狀態，並以比較分析的角度，探討臺灣與大陸在發展進程上，所得分配差距受到各項發展程度的影響關係，是否存有區域上的差異性，以進一步探討所得不均議題在空間上的深化，於臺灣與大陸之間是否有所差別。

¹³ Ravallion, Martin, "Can High Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" *Economics Letters* (Amsterdam, Netherlands: Elsevier), Vol. 56 (1997), pp. 51~57; Bourguignon, Francois, "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time-periods," in Eichler, T. and S. Turnovsky (Eds.), *Growth and Inequality* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

¹⁴ 林祖嘉，「我國所得分配惡化的成因與政策建議」（2010 年 9 月 16 日），國政分析（臺北：國家政策研究基金會），2013 年 12 月 1 日下載，〈國家政策研究基金會〉，<http://www.npf.org.tw/post/3/8115>。

¹⁵ 蔡吉源，「大臺北地區空間所得分配的實證分析」，人文及社會科學集刊（臺北：中央研究院），第 10 卷第 4 期（1998 年 12 月），頁 687~700。

¹⁶ 許禎育、張宏浩，「臺灣農家之農業所得的空間依存性分析」，農業經濟叢刊（臺中：臺灣農村經濟學會），第 16 卷第 1 期（2010 年 12 月），頁 79~108。

¹⁷ 劉孟奇、盧敬植，「所得分配不均與犯罪：臺灣縣市動態追蹤資料分析」，經濟論文叢刊（臺北：國立臺灣大學經濟學系），第 39 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 243~276。

貳、發展程度與所得不均

本文探討各種發展程度對於臺灣與大陸所得分配不均的影響性，其中所使用的發展程度變項將包括教育發展、金融發展、一般政務支出以及法制發展四個項目。過去亦有研究針對所得不均程度進行深入分解，認為就所得分配而言，應可透過迴歸分析拆解成幾項重要的影響變項。其中該文透過分析大陸鄉村的所得分配狀況，認為有三項影響大陸所得分配不均的主要因素，分別為政府支出、教育程度以及金融發展程度。該文認為透過政策運行，大量的公共支出將有效減緩區域上的所得分配不均；而教育發展同樣會改善大陸鄉村地區在所得分配上的劣勢；最後，該文認為透過小額信貸引入資金，同樣將是促進鄉村發展，並脫離所得分配不均的一項主要因素，顯見金融發展的重要性。¹⁸

類似的研究亦認為緩解大陸所得分配差距及其壓力，關鍵須從制度創新、教育和人力資本開發以及公共政策建設等方面著手。¹⁹ 而若從理論演進角度對收入分配與經濟成長之間的影響關係進行探討，亦有研究認為探討所得分配問題不能離開經濟成長而孤立地分析所得分配，換句話說，同樣需要以發展程度的角度來分析所得不均議題。²⁰ 最後，亦有研究透過制度發展來探討對於大陸銀行業的影響性，²¹ 基於前述說明金融發展對於所得分配的影響關係，本研究同樣加入制度發展的考量，觀察其對於所得分配不均的影響是否有區域上的差異性。

一、教育發展

就教育發展對所得分配的影響性而言，過去即有許多研究強調此項因素的重要性，無論是從人力資本的角度，或是從公共教育建設的角度，皆強調其對於所得分配的影響關係。其中有研究針對人力資本與經濟發展之間的關聯性進

¹⁸ Wan, Guanghua, "Accounting for Income Inequality in Rural China: A Regression-based Approach," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 32 (2004), pp. 348~363.

¹⁹ 權衡，「收入差距與收入流動：國際經驗比較及其啟示」，*社會科學*（上海：上海社會科學院），第2期（2008年2月），頁4~13。

²⁰ 權衡，「收入分配與經濟增長的相關性：現代分析框架及其爭論」，*社會科學*，第6期（2004年6月），頁15~21。

²¹ Berger, Allen N., Iftekhar Hassan and Mingming Zhou, "Institutional Development, Ownership Structure, and Business Strategies: A New Era in the Chinese Banking Industry," in Barth, James R., John A. Tatom and Glenn Yago (eds.) *China's Emerging Financial Markets: Challenges and Opportunities* (Boston, MA: Springer), The Milken Institute Series on Financial Innovation and Economic Growth Vol. 8 (2009), pp. 369~401.

行探討，發現兩者之間的關係亦是非線性的影響關係，隨著人力資本由低階提
升至中階，原本與經濟發展之間的負向影響關係將會轉變為正向的影響關係，
顯見教育發展的重要性。²² Ashenfelter 與 Rouse 亦認為教育發展能夠提升個
人技能與所得，因此教育政策有助於降低不斷惡化的所得分配不均問題。²³ 而
Heckman 也認為人力資本將是最終決定大陸財富的主要資產，故長遠來看，政
策上需要提升教育發展與受教育機會，以降低大陸的所得分配不均問題。²⁴

然而亦有研究認為若沒有適度的配套措施，教育發展對於減緩所得分配不
均的效果將是有限的。其認為大陸在發展過程當中，快速的教育規模擴張與所
得分配不均擴大是兩項顯著的現象。該研究透過 1997 年至 2006 年「大陸健康
與營養調查」(China Health and Nutrition Survey, CHNS) 的資料，進一步探討
教育如何影響個人所得。分析結果發現受過更多教育的個人越有機會進入國有
企業，同時在勞動市場中更換工作的機率以及工作時間也較低，顯見教育發展
對於個人所得有所提升，但亦同時提高所得分配之間的差距。該文更進一步透
過分量迴歸 (quantile regression) 探討不同所得群體下，教育程度對於個人所
得的投資報酬率，發現在低收入群體中，其教育的投資報酬率較低，對於降低
所得分配差距的影響有限。最後認為在政府沒有完善配套措施的前提下，教育
發展對於減緩所得分配差距的影響性並不明確。²⁵

二、金融發展

就金融發展的研究而言，最開始的分析重點主要在探討金融發展對於經濟
成長的影響關係，近年來則有研究進一步探討金融發展是否會影響所得分配不
均。諸如延續 Kuznets 假說，發現在國家整體金融體系發展初期，其所得不均
程度將會隨著金融發展程度的提升而逐漸上升，此時金融發展與所得不均程度
之間的關聯性是一種正向的影響關係。主要因素是因為在金融發展的初期，其
金融發展大部分將幫助富人獲取財富，而窮人之間的信貸關係則仰賴非正式的
家庭互助關係，故正式的金融信貸機構於發展初期將會提升富人的財富，反而

²² Zhang, Yin and Guanghua Wan, "The Impact of Growth and Inequality on Rural Poverty in China," pp. 694~712.

²³ Ashenfelter, O. and C. Rouse, "Schooling, Intelligence and Income in America," in Arrow, K., S. Bowles and S. Durlauf (Eds.), *Meritocracy and Economic Inequality* (Princeton, NJ: Princeton University Press), (2000), pp. 89~117.

²⁴ Heckman, J., "China's Human Capital Investment," *China Economic Review*, Vol. 16 (2005), pp. 50~70.

²⁵ Ning, Guangjie, "Can Educational Expansion Improve Income Inequality? Evidences from the CHNS 1997 and 2006 Data," *Economic Systems* (Amsterdam, Netherlands: Elsevier), Vol. 34 (2010), pp. 397~412.

深化所得分配不均的程度。²⁶

相對地，亦有研究運用非線性迴歸模型探討金融發展與所得分配之間的關聯時，發現兩者之間亦存在負向的影響關係，也就是當一國的金融發展程度達到一定程度之後，隨著金融發展的逐漸提升，此時將會影響所得不均程度的下降，使該國家的所得不均程度逐漸減緩。²⁷ 主要原因是因為金融信貸限制的鬆綁將使窮人受益，促使其透過生產性工具與技術的投資，提高資產的配置效率，進一步降低所得分配不均的狀況。故由此角度而言，金融發展將有助於貧窮民眾提升生產效率，並透過公平的信貸機制增加資本，進一步降低所得分配不均的狀況。²⁸

而就降低所得不均程度而言，同樣有研究透過 1973 年至 2005 年間 62 個國家總體資料的使用進行分析，評估金融改革對於所得分配不均的影響性。其分析結果顯示，取消特定信貸政策、提高存款準備率以及證券市場的改善將有助於減緩所得分配不均的問題。²⁹ 類似的研究亦針對發展中國家進行分析，發現完善的金融發展的確可以減少所得分配不平等以及貧困問題，因此如何透過金融信貸的機制獲得提升財富的機會，在發展中國家是相當重要的。³⁰ 此外，針對近年的金融危機而言，相關研究認為在 2008 年美國的次貸危機之後，大幅提高了所得不均的程度，並擴大所得分配差距，同樣說明金融發展將會影響所得分配不均，因此如何建立完善的金融發展與金融監理機制，以避免因為不良的金融信貸機制影響所得分配，將是目前重要的研究議題。³¹

²⁶ Greenwood, J. and B. Jovanovic, "Financial Development, Growth, and the Distribution of Income," *Journal of Political Economy* (Chicago: University of Chicago Press), Vol. 98 (1990), pp. 1076~1107; Banerjee, A.V. and A.F. Newman, "Occupational Choice and the Process of Development," *Journal of Political Economy*, Vol. 101 (1993), pp. 274~298.

²⁷ Galor, O. and J. Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics," *Review of Economic Studies* (Oxford, UK: Oxford University Press), Vol. 60 (1993), pp. 35~52.

²⁸ Galor, O. and J. Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics," pp. 35~52; Aghion, Philippe and Patrick Bolton, "A Theory of Trickle-down Growth and Development," *Review of Economic Studies*, Vol. 64 (1997), pp. 151~172; Galor, O. and O. Moav, "From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development," *Review of Economic Studies*, Vol. 71 (2004), pp. 1001~1026.

²⁹ Agnello, Luca, Sushanta K. Mallick and Ricardo M. Sousa, "Financial Reforms and Income Inequality," *Economic Letters* (Amsterdam, Netherlands: Elsevier), Vol. 116 (2012), pp. 583~587.

³⁰ Banerjee, Abhijit and Esther Duflo, "Inequality and Growth: What Can the Data Say?" *Journal of Economic Growth* (Boston, MA: Springer), Vol. 8 (2003), pp. 267~299; Banerjee, Abhijit and Esther Duflo, "Growth Theory through the Lens of Development Economics," in *Handbook of Economic Growth* (Amsterdam, Netherlands: Elsevier), Vol. 1 (2005), pp. 473~552.

³¹ Agnello, L. and R. M. Sousa, "How do Banking Crises Impact on Income Inequality?" *Applied Economics Letters* (UK: Taylor & Francis), Vol.19, No. 15 (2012), pp. 1425~1429.

另外，亦有研究強調政治體制將會影響金融發展與所得不均之間的影響關係，認為不同政治體制之下，金融發展的機會將會受到主要政治權力的侷限，因而影響其對於所得不均的關聯性。³² 此外，Rajan 與 Ramcharan 同樣認為金融發展減緩所得分配不均的影響關係，不僅在政治制度較不完善的國家有所限制，即使是在民主制度完善的國家，也會受到利益團體權力的限制，降低金融發展有利減緩所得分配不均的影響效果。³³ 相同地，亦有研究認為金融監理的機制將會受制於該制度代理人尋租（rent-seeking）的過程，反而減緩原先金融發展有利於提升窮人財富的影響性。³⁴

然而，依循前述的說明，金融發展對於所得不均的影響關係，似乎存在區域上的差異性。舉例來說，有研究透過 1998 年至 2005 年大陸企業的個體資料，探討金融信用借貸在私有企業、國有企業與外資企業之間的差異性，發現大陸的私有企業將會受到金融借貸的限制，而國有企業與外資企業則不受到此項限制。該研究更進一步加入區域因素進行探討，發現私有企業在沿海地區因可透過外資企業間接獲得資金來源，將可減緩其所受到的金融信貸限制；反之，在內陸地區，私有企業則容易受到國有企業的排擠效應，加劇其所受到的金融信貸限制。³⁵ 換句話說，地區差異將影響大陸的金融信貸，更進一步促使金融發展程度的影響在地區上有顯著差異。

另外，探討一國金融發展對於所得分配的影響性究竟是線性關係或是非線性關係，似乎要同時考量該國相關的政策與制度制定。因此本文嘗試運用空間分析的概念，探討金融發展對於所得分配之間的關聯性，主要參考依據是認為各區域之間的政策與制度的制定有一定程度的空間影響性，也就是鄰近地區之間的政策方針與制度，其影響性會較偏遠地區的政策與制度為大，故相鄰地區之間政策與制度應具有一定程度的相似性，此時將同時影響金融發展與所得分配之間的關聯性。

³² Haber, S. and E. Perotti, "The Political Economy of Finance", (Stanford University), (2007), Working Paper.

³³ Rajan, R.G. and R. Ramcharan, "Land and Credit: A Study of the Political Economy of Banking in the United States in the Early 20th Century," *Journal of Finance* (Hoboken, NJ: Wiley), Vol. 66, No. 6 (2011), pp. 1895~1931.

³⁴ Benmelech, E. and T. Moskowitz, "The Political Economy of Financial Regulation: Evidence from US State Usury Laws in the 19th Century," *Journal of Finance*, Vol. 65, No. 3 (2010), pp. 1029~1073.

³⁵ Poncet, Sandra, Walter Steingress and Hylke Vandenbussche, "Financial Constraints in China: Firm-level Evidence," *China Economic Review*, Vol. 21 (2010), pp. 411~422.

三、一般政務支出

本文探討一般政務支出與所得分配差距之間的關聯性，主要是依據行政制度代理人是否會透過增加一般行政管理支出的方式進行圖利，進一步造成利益團體與一般民眾之間的所得分配不均問題。而就臺灣與大陸的比較而言，過去研究中，林宗弘與韓佳認為，威權主義經常無法限制代理人的自利傾向，進而導致地方官僚的貪汙腐敗，故相對而言，威權體制的行政代理人更偏好增加預算內之行政管理費用，以擴大預算內的行政收益與非預算收入。³⁶

換句話說，由於行政管理能力的低落，在一般政務支出上，將會照顧國家幹部與優勢團體，導致貧富差距與區域差距惡化。此外，林宗弘亦提出「黨國內卷化」的概念，此項概念是延伸 Duara 所提出的「國家內卷化」而來，³⁷認為在黨國統治者與代理人都不受納稅人或選民監督的狀況下，由於統治者沒有動機克服地方或行政官僚代理人的委託代理問題，導致代理人任意尋租，造成國家行政支出與地方預算外資金不斷膨脹，同時發生貧富差距與區域差距的惡化。³⁸

四、法制發展

最後，依循前述提及制度完善與否，將延伸出金融監理以及代理人尋租等問題，並進一步影響整體地區的所得分配狀態。本文嘗試加入法制發展的概念，探討法制發展對於所得分配差距的影響性。過去相關研究亦認為緩解大陸所得分配差距需從制度創新著手。³⁹ 同樣亦有研究透過制度發展來分析對於大陸金融發展的影響性，故本文將之延伸，希望探討法制發展是否會進一步影響所得分配的狀態，究竟是制度完善對於所得分配差異的減緩，還是因為代理人尋租的問題，反而更進一步提升該地區的所得分配差異性，將透過法制發展對於所得分配不均的影響性進行各區域的觀察。

³⁶ 林宗弘、韓佳，「政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析」，臺灣政治學刊（臺北：臺灣政治學會），第12卷第1期（2008年6月），頁53-99；林宗弘，「威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為例之分析」，政治學報（臺北：中國政治學會），第47期（2009年6月），頁105-155。

³⁷ Duara, P., *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, Stanford, CA: Stanford University Press (1988).

³⁸ 林宗弘，「威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為例之分析」，頁105-155。

³⁹ 權衡，「收入差距與收入流動：國際經驗比較及其啟示」，頁4-13。

參、研究方法與分析資料

基於上述說明，本文將透過空間分析的角度，比較臺灣與大陸的所得分配差距，並分析各項發展程度對於所得分配不均的影響性，是否存有區域上的差異。所使用的分析方法為地理加權迴歸模型（Geographically Weighted Regression Model），該項空間計量分析模型是 Brunsdon et al.（1996）所提出，⁴⁰ 主要特色是透過空間距離進行區域上的加權，並給予任何一項觀察值個別的權重，若觀察值距離迴歸點越近，則其權重越高，因此地理加權迴歸模型將可以給予任何位置一項獨立的迴歸係數。因此就本文希望比較各項發展程度對於所得分配不均的影響，在不同區域上是否有所差異。地理加權迴歸模型的使用，將可就不同區域的發展影響性進行探討，並可進一步比較臺灣與大陸所得分配不均的區域性差異。

地理加權迴歸模型的主要設定則如下式（1）所示，其中 y 為模型應變項， x 為模型的自變項矩陣，下標 i 為觀察值，而 k 代表地區別，至於 w 為空間矩陣（衡量一項觀察值到其他觀察值之間的距離加權函數），而 α 即是代表不同區域各項自變項對於應變項影響關係的迴歸係數，為地理加權迴歸模型的主要特色。其中，空間矩陣 w 受到本模型所估計出的最適化距離（bandwidth, 模型中的 d ）所影響，至於 $d_{i,j}$ 則為兩地之間的距離，若 i 與 j 兩地之間的距離小於所估計出的最適化距離，則其間的空間矩陣 w 將以 $[1 - d_{i,j}^2/d^2]^p$ 進行加權，也就是代表該地區的自變項將影響另一地區的應變項，反之則為 0，此點也就是地理加權迴歸模型與其他空間分析模型的主要差異。換句話說，此項迴歸模型可估計出不同局部地區的迴歸係數，亦即對於不同位置有不同的迴歸係數估計結果。⁴¹

$$(1) \quad y_i = \alpha_{i,0} + \sum_{k=1,m} \alpha_{i,k} x_{i,k} + \varepsilon_i$$

$$(2) \quad \alpha(i) = (x'w(i)x)^{-1} x'w(i)y$$

⁴⁰ Brunsdon C., A. S. Fotheringham and M. E. Charlton, "Geographically Weighted Regression: A Method for Exploring Spatial Nonstationarity," *Geographical Analysis*, Vol. 28 (1996), pp. 281~298.

⁴¹ 詳細的設定方式與應用，亦可參考郭迺鋒、梁益誠、王暉庭，「臺灣總統大選政黨得票率之空間分析」，地理資訊系統季刊（臺北：崧旭資訊股份有限公司），第 2 卷第 4 期（2008 年 10 月），頁 26~37，對於地理加權迴歸模型的說明與介紹。

$$(3) \quad w_{i,j} = \begin{cases} \left[1 - d_{i,j}^2 / d^2\right]^p & \text{if } d_{i,j} < d \\ w_{i,j} = 0 & \text{otherwise} \end{cases}$$

依據上述對於地理加權迴歸模型的說明，本文所使用的實證分析模型將如同下式（4）所示。

$$(4) \quad \text{所得分配差距}_i = \alpha_{0,i} + \alpha_{1,i,k} \text{教育發展}_{i,k} + \alpha_{2,i,k} \text{金融發展}_{i,k} \\ + \alpha_{3,i,k} \text{一般政務支出}_{i,k} + \alpha_{4,i,k} \text{法制發展}_{i,k} + \varepsilon_i$$

換句話說，上述式（4）中所呈現之迴歸係數 α 即是本研究嘗試探討的重點，代表各項發展程度對於所得分配差距於不同地區上的影響關係，可以說明各項發展程度對於所得不均的影響性是否存在區域差異性。

以下則依循上述實證模型，說明本研究所使用的變項定義以及資料來源。相關的變項定義與說明如表 1 所示，其中在所得分配差距上，為衡量城鄉之間的差異性，因此就大陸的分析，使用都市與鄉村每人平均所得的差距做為代理變數；然而，因臺灣未有明確定義城鄉差距的衡量，故本文使用家戶所得調查中，所得最高與最低 20% 的家戶所得差距做為所得分配差距的代理變數。

表 1 變項定義與資料來源

	變項定義		資料來源	
	臺灣	大陸	臺灣	大陸
所得分配 差距	家戶所得最高 20% 與最低 20% 的差距	都市與鄉村每人 平均所得的差距	臺灣地區 2006 年 家庭收支調查	大陸「國家統計局」 2006 年統計公報
教育發展	每萬人的小學數量	每萬人的小學數量	中華民國統計資訊網	大陸「國家統計局」 2006 年統計公報
金融發展	各地區金融機構 總放款餘額	各地區金融機構 總放款餘額	金融管理委員會 銀行局統計資料庫	China Data online
一般政務 支出	地方政府一般政務 支出占總歲出的比例	地方政府行政管理 費占地方政府支出 比例	中華民國統計資訊網	China Data online
法制發展	各地區律師數目	每萬人的律師數目	各地區律師公會	Berger et al. (2009)

資料來源：作者自行繪製

其次，就教育發展而言，本文使用代表基礎教育建設之平均每萬人小學數量做為該地區教育發展的代理變數；而金融發展則使用該地區金融機構總放款餘額做為代表該地區金融發展程度的代理變數；至於地方政府一般行政支出比例，則使用地方政府一般政務支出（以及行政管理費）占總支出的比例做為代理變數；最後，關於法制發展，則依循 Berger et al.（2009）的定義，使用各地區的律師總數以及每萬人的律師數目做為法制發展的代理變數。

其中本文所使用的實證分析資料為 2006 年的數據，臺灣的樣本數共有 22 個縣市行政區（不包括澎湖縣，主要原因是因為該縣市並無鄰近行政區進行地理加權迴歸分析），至於大陸的樣本則為 31 個省、直轄市與自治區（相關敘述統計請參見下表 2）。本文實證分析所使用的變項如下表 2 之敘述統計表，其中所得分配差距為地理加權迴歸分析中的應變項，其他四項變項為自變項，包括教育發展、金融發展、一般政務支出以及法制發展。表中列出各項變項之觀察值、平均數與標準差，然因部分變項在臺灣與大陸的單位並不相同，故無法完整的橫向比較。

表 2 各項變項的敘述統計

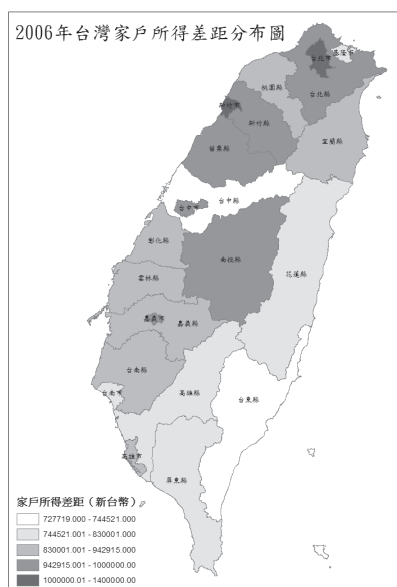
	臺灣			大陸		
	觀察值	平均數	標準差	觀察值	平均數	標準差
所得分配差距	22	939582.71	164545.22	31	1643.44	372.55
教育發展	22	23.09	16.23	31	275.93	236.16
金融發展	22	740789.32	1637416.01	31	6788.78	6735.65
一般政務支出	22	10.95	2.22	31	9.39	2.83
法制發展	22	1319.96	1330.20	31	1.02	1.04

資料來源：作者自行繪製

就本文所使用的實證分析資料而言，在總樣本數上雖有樣本數較少之疑慮，然因本文所使用的分析方法為地理加權迴歸模型，該模型的主要分析特色之一，即是透過某一樣本觀察值的鄰近觀察值，進行局部區域的空間迴歸分

析。換句話說，地理加權迴歸分析將依據各項觀察值的鄰近資料，進行局部地區（local region）的迴歸係數估計，以獲得與一般全域（global region）迴歸分析不同的分析結果。因此就本文針對臺灣與大陸的實證分析而言，總樣本數較少的情況，恰可顯示一般迴歸分析與地理加權迴歸分析的主要差異。⁴²

緊接著，以兩張圖形說明臺灣與大陸各區域的所得分配差距。圖 1 為臺灣各縣市家戶所得差距的分布圖，圖中將臺灣各縣市家戶所得差距等量區分為五等分，並透過圖形中的顏色深淺代表所得分配差距的程度，顏色越深代表該縣市所得分配差距越大。就圖 1 所呈現臺灣 2006 年的所得分配差距而言，可看出臺灣所得分配差距較大的區域，主要集中在都會地區的五都縣市，包括臺北縣市、臺中市、高雄市等，而若以區域劃分所得分配差距的程度，則北臺灣的所得分配差距較南臺灣更嚴重。整體而言，臺中以北的縣市大多落於所得分配差距五等分中的前兩項級距，故本文認為臺灣所得分配差距的程度應屬於北重南輕，且都市大於鄉村的狀況。

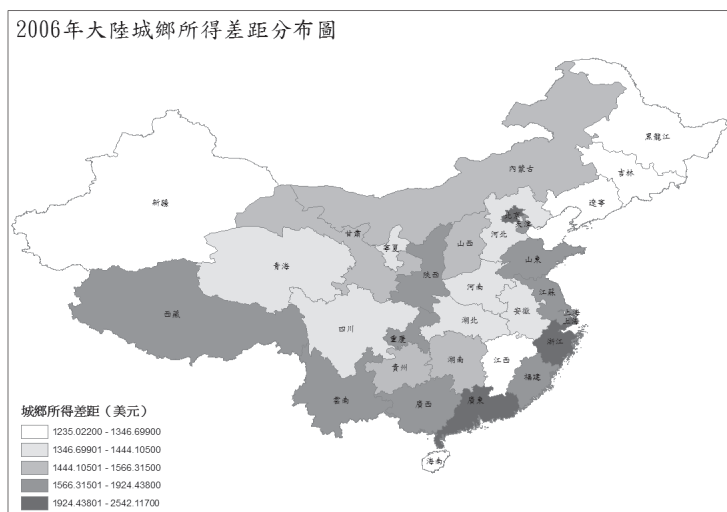


資料來源：作者自行繪製

圖 1 臺灣家戶所得差距分布圖（2006 年）

⁴² 同樣使用小樣本進行地理加權迴歸分析的研究，亦可參考 Brunsdon, Chris A., Stewart Fotheringham and Martin E. Charlton, "Geographically Weighted Regression: A Method for Exploring Spatial Nonstationarity," *Geographical Analysis* (Columbus, OH: Ohio State University Press), Vol. 28, No. 4 (1996), 281~298; Fotheringham, A. Stewart, Chris Brunsdon and Martin E. Charlton., *Geographically Weighted Regression: the Analysis of Spatially Varying Relationships*, University of Newcastle, UK: John Wiley & Sons Press (2002).

其次，圖 2 則呈現 2006 年大陸城鄉所得差距的區域分布，在圖形中同樣將大陸各區域的所得分配差距等量區分為五等分，並依據圖中顏色深淺來表示不同的所得分配差距程度。在圖中可以看出大陸的所得分配差距較嚴重的區域，主要集中在沿海等較早進行經濟發展的省份，諸如廣東、福建、浙江與江蘇等，此點與臺灣的所得分配差距集中於都會縣市類似，亦即隨著發展程度的提升，的確會影響該區域的所得不均程度。然而，若進一步觀察其他區域，可以發現西部地區等發展較晚的省份，相對與大陸整體的平均水準，其所得分配差距程度亦不小，部分省份的所得分配差距落於前二或是前三程度的級距中，包括雲南、陝西、西藏、青海與甘肅等地區。最後，較為特別的是重慶，其所得分配差距程度與沿海區域等較早開發的省份同屬第一級距，顯示其區域內的城鄉所得差距亦大，此點應與重慶近年來深受大陸開發西部內陸的政策影響，故在發展的同時，亦逐漸提升其城鄉之間的所得分配差距。整體而言，大陸的所得分配差距，在區域上屬於沿海省份重於內陸省份，但內陸省份的所得分配差距亦逐漸深化中，整體所得分配差距皆進一步擴大，然而不同省份所得分配差距擴大的影響因素應有所差異，此點將在後續的實證分析中進一步探討。



資料來源：作者自行繪製

圖 2 大陸城鄉所得差距分布圖（2006 年）

肆、臺灣與大陸的各項發展與所得分配差距

一、迴歸分析

在比較臺灣與大陸各地區所得分配差距的特色之後，本文將進一步分析臺灣與大陸各地區發展程度對於所得分配差距的影響性。首先使用一般迴歸模型，依循式（4）的實證模型進行發展程度對於所得分配差距的影響分析。

分析結果如下表 3 所示，表中可以看出無論是臺灣還是大陸，其教育發展對於所得分配差距的影響性皆是負向的，代表教育發展應可減緩所得分配差距的擴大，然而因為兩項迴歸係數皆不顯著，因此將有待後續地理加權迴歸的實證分析，進一步探討區域之間是否有所差異。其次為金融發展對於所得分配差距的影響關係，由表 3 可看出金融發展對於所得分配差距存在一正向的影響關係，說明金融發展將會擴大所得分配的差距，此點符合前述提及在金融發展初期，富人會透過金融發展提升財富並深化所得分配之差距。唯一差別在於大陸的迴歸係數為顯著正向，而臺灣的迴歸係數並不具備統計上的顯著性，此點應與臺灣及大陸在金融發展程度上的差異有關。

表 3 臺灣與大陸各項發展程度與所得分配差距

	臺灣	大陸
教育發展	-33.151 (-1.44)	-0.319 (-1.58)
金融發展	0.045 (1.47)	0.029*** (4.22)
一般政務支出	-1551.512 (-0.10)	3595.982* (2.05)
法制發展	92.111 (1.34)	177.745** (3.53)
<i>N</i>	22	31
<i>R</i> ²	0.422	0.661

說明：括號中為 *t* 值，* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：作者自行繪製

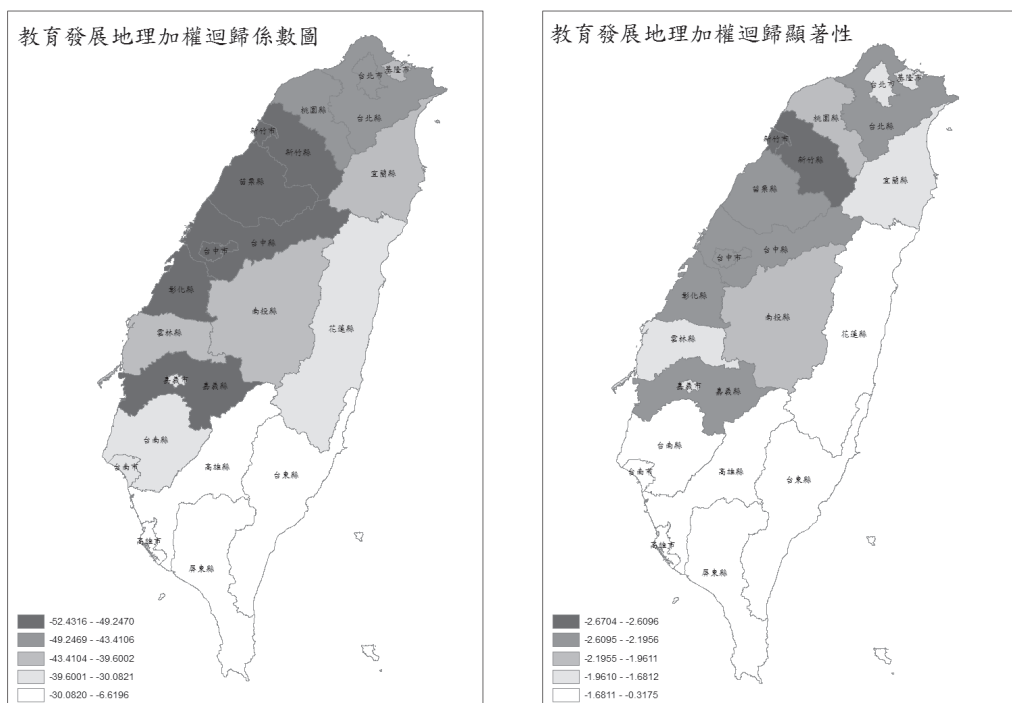
此外，一般政務支出對於所得分配差距的影響性，主要衡量地方政府代理人是否會透過提升一般政務支出的方式，進一步圖利既得利益團體，而擴大所得分配差距。分析結果發現臺灣與大陸的影響關係有所差別，臺灣為負向的影響關係，說明一般政務支出並不會深化所得分配的差距；而大陸為顯著正向的影響關係，顯示地方政府一般政務支出的多寡，的確會擴大所得分配差距，亦即代理人確有可能透過提升一般政務支出的方式，進行圖利並提升城鄉之間的所得分配差距。本文接續將透過地理加權的迴歸的分析，探討那些區域是屬於代理問題較為嚴重的區域。

最後，法制發展對於所得分配差距的影響關係，主要關心隨著制度發展的提升，是有助於所得分配差距的縮小，還是由於制度發展進一步透過經濟與金融發展，反擴大所得分配的差距。分析結果如表 3 所示，臺灣與大陸的迴歸係數皆為正向，其中大陸的迴歸係數具備統計上的顯著性，說明法制發展的提升將會擴大所得分配差距。

二、地理加權迴歸分析

本文接續將透過地理加權迴歸分析，探討四項發展因素對於所得分配差距的影響性，是否存在區域上的差異，並說明其間的區域差異性代表何種意義。

首先，分別針對臺灣與大陸教育發展，對於所得分配差距的各項區域差異進行說明。下圖 3 為臺灣教育發展對於所得分配差距的影響係數，圖中左圖所呈現的是將迴歸係數區分為五個級距，並依據顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表臺灣教育發展對於所得分配差距的影響程度越大。至於右圖則顯示各地區迴歸係數的顯著性，呈現各地區迴歸係數的 t 值，同樣以區分為五個級距，並透過顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表臺灣教育發展對於所得分配差距的迴歸係數越顯著。



資料來源：作者自行繪製

說明：左圖：迴歸係數、右圖：t 值

圖 3 臺灣教育發展與所得分配差距係數圖

圖 3 的左圖呈現臺灣的分析結果，說明臺灣各縣市教育發展對於所得分配差距的影響，整體而言教育發展仍具有減緩分配差距擴大的趨勢，其中影響效果最大的地區屬於北部地區，尤其是臺中、彰化以北的縣市大多落於前兩項級距當中。圖 3 的右圖則呈現各地區迴歸係數的顯著性，共區分為五項等級，其中前四項等級皆達到顯著水準，也就是除了白色區域的東部與南部地區之外，其他地區的教育發展對所得不均差距的減緩效果，皆達到顯著水準。此點分析結果亦與表 3 的一般迴歸分析結果有所不同，若搭配圖 1 呈現臺灣在地區上的所得分配差距狀況來看，其影響性達顯著水準的地區，亦屬於所得分配差距較大的地區，然而各地區的教育發展可有效減緩此項所得分配差距擴大的狀況。故就臺灣整體所得分配差距的狀態而言，所得分配差距較大的地區因受到教育發展影響效果的有效減緩，能夠進一步縮小其中的所得分配差距。

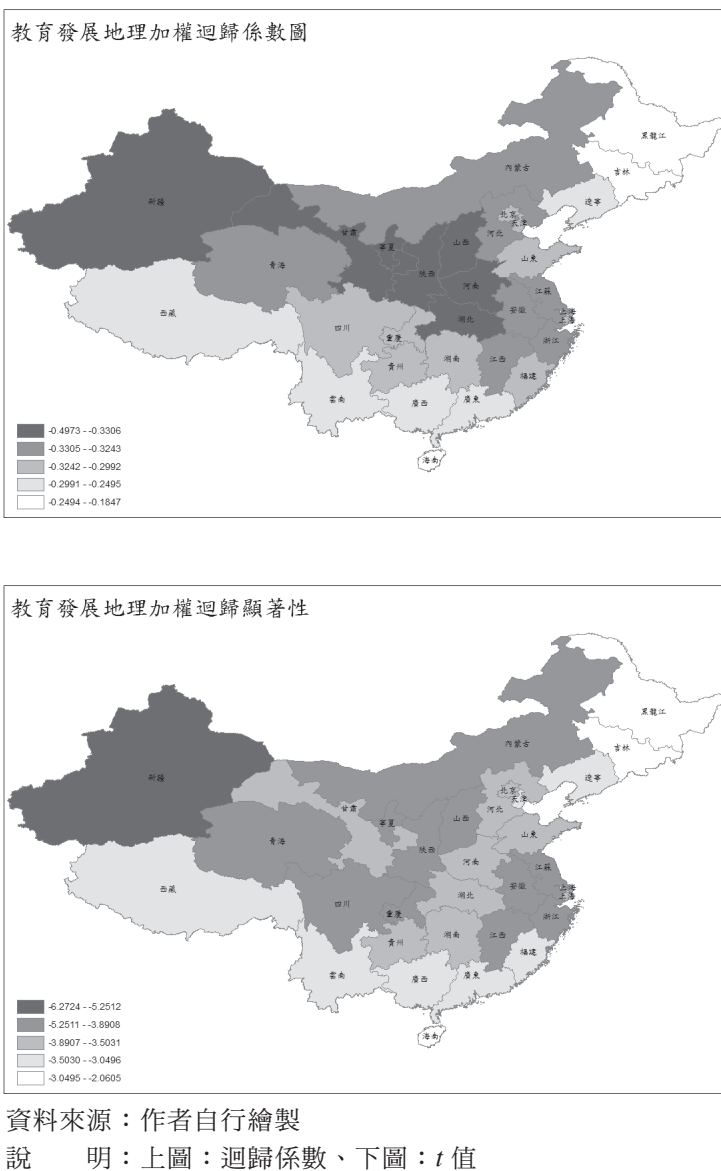
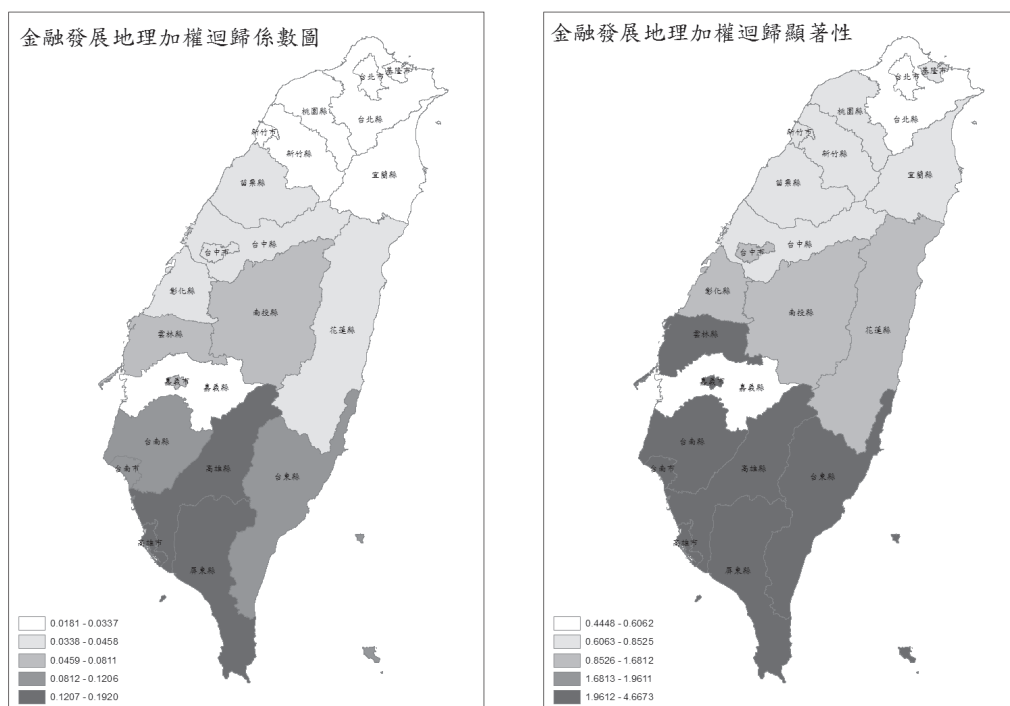


圖 4 大陸教育發展與所得分配差距係數圖

圖 4 則說明大陸教育發展對於所得分配差距的影響性，其中上圖同樣是將迴歸係數區分為五個級距，並依據顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表大陸教育發展對於所得分配差距的影響程度越大。至於下圖則以各地區迴

歸係數的 t 值來說明各地區迴歸係數的顯著性，同樣以五個級距進行區分，並透過顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表大陸教育發展對於所得分配差距的迴歸係數越顯著。

整體而言，可觀察出教育發展亦能縮小大陸的所得分配差距，其在不同省份之間存在減緩所得分配差距的影響效果。然而與臺灣的不同之處，除了各省份的影響性皆達到顯著水準之外，在於大陸各省份的教育發展影響效果，主要集中在西部內陸地區，尤以西北區域的省份多落於前兩項級距當中，顯見教育的發展的確有助於改善大陸較為貧窮的省份，更可進一步減緩其間的所得分配差距。



資料來源：作者自行繪製

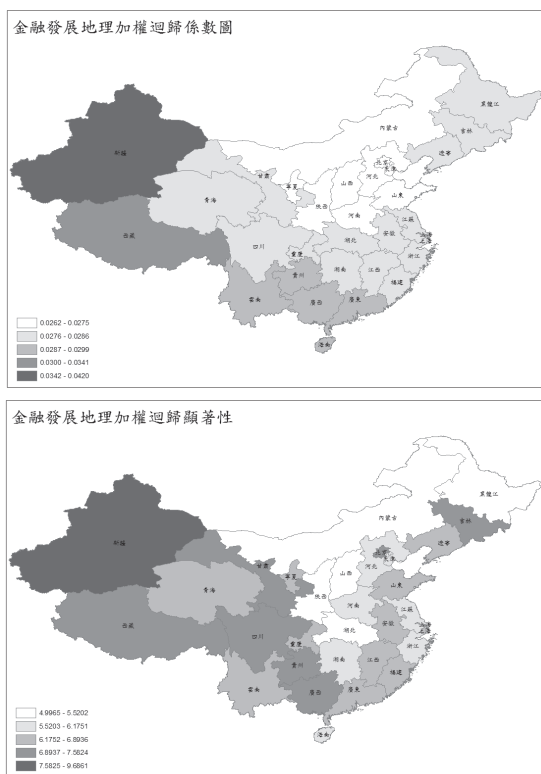
說明：左圖：迴歸係數、右圖： t 值

圖 5 臺灣金融發展與所得分配差距係數圖

其次，就金融發展對所得分配差距的影響來說，圖 5 與圖 6 分別呈現臺灣與大陸金融發展對於所得分配差距的影響性。其中左圖（上圖）同樣是將迴歸係數區分為五個級距，並依據顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表

金融發展對於所得分配差距的影響程度越大。至於右圖（下圖）則以各地區迴歸係數的 t 值來說明各地區迴歸係數的顯著性，同樣以五個級距進行區分，並透過顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表金融發展對於所得分配差距的迴歸係數越顯著。

圖 5 顯示臺灣金融發展對所得分配差距的影響效果，整體而言，臺灣各縣市金融發展對於所得分配差距的影響，仍將擴大所得分配差距，處於 Kuznets 曲線的前期階段，顯示金融發展將促使該地區較為富有的民眾進一步獲取財富，因而提升了該地區的所得分配差距。其中，臺灣南部地區的所得分配差距受到金融發展影響效果較為明顯，尤其是臺南以南縣市之影響性多落於前兩項級距中，屬於影響效果較大的地區（同時這些地區的迴歸係數亦多達到其顯著性）。此點應與該地區金融信貸訊息的傳遞機制，較其他地區不足，故金融發展程度的提升，將影響獲有訊息的民眾提升財富，並進一步擴大該地區的所得分配差距。

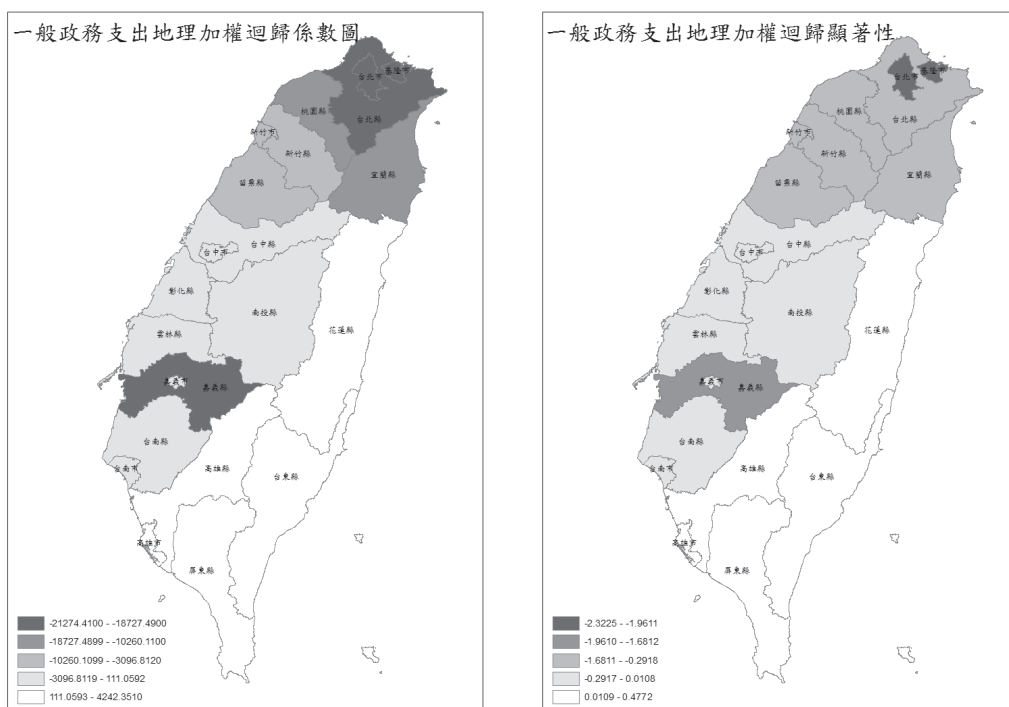


資料來源：作者自行繪製

說明：上圖：迴歸係數、下圖： t 值

圖 6 大陸金融發展與所得分配差距係數圖

至於圖 6 則呈現大陸金融發展對所得分配差距的迴歸係數，整體來說，大陸的金融發展亦將擴大各地區的所得分配差距，因此在不同省份之間，皆存在影響所得分配差距的正向效果，與臺灣的分析結果不同之處，在於大陸金融發展的影響性，其迴歸係數無論各地區皆達到顯著性，顯示其金融發展對所得不均的影響性較臺灣更為明確。此種擴大效果在大陸較為貧窮的省份更為明顯，主要集中在西部地區，包括新疆、青海、西藏、四川、雲南、貴州與廣西等省份，顯示大陸的金融發展同樣碰到訊息不對稱的問題，握有訊息的民眾將透過金融信貸的機制，更進一步獲取財富，因而影響該地的所得分配差距。



資料來源：作者自行繪製

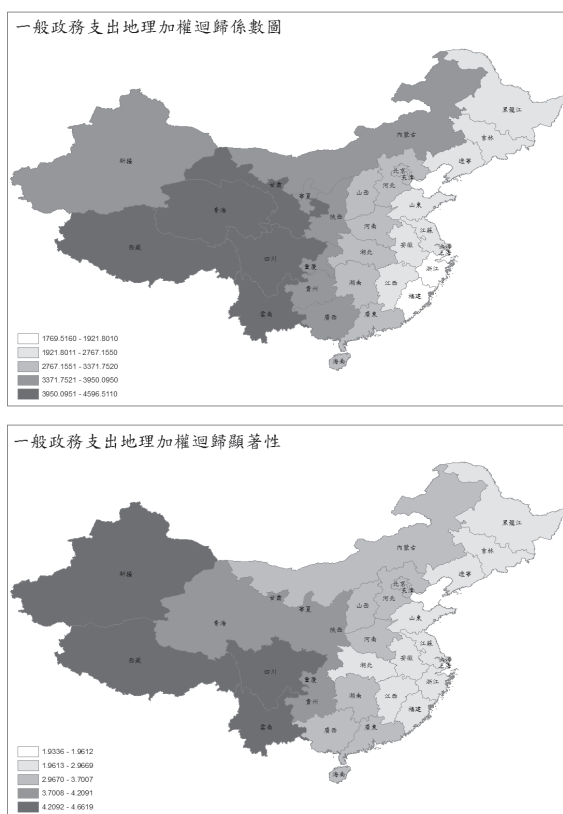
說明：左圖：迴歸係數、右圖：t值

圖 7 臺灣一般政務支出與所得分配差距係數圖

緊接著，則分別就一般政務支出對所得分配差距的影響，進行臺灣與大陸之比較。圖 7 與圖 8 分別為臺灣與大陸一般行政支出對於所得分配差距的影響係數，其中左圖（上圖）同樣將迴歸係數區分為五個級距，並依據顏色的深淺

來代表不同影響程度，顏色越深代表臺灣與大陸一般政務支出對於所得分配差距的影響程度越大，而右圖（下圖）則以各地區迴歸係數的 t 值來說明各地區迴歸係數的顯著性。

圖 7 為臺灣一般政務支出對於所得分配差距的迴歸係數圖，就臺灣各地區一般政務支出對於所得分配差距的影響，因迴歸係數有正向與負向的影響效果，故一開始無法明確認定臺灣各縣市的地方政府代理人，是否會透過提升一般政務支出的方式，進一步圖利既得利益團體，並擴大該地區的所得分配差距。然而若細看其迴歸係數的顯著水準，則可以發現僅於負向的迴歸係數地區，其一般政務支出對於所得不均的影響具有顯著性，說明在這些地區，其一般政務支出的增加並不會提升該地區的所得分配差異，反會降低其所得不均的



資料來源：作者自行繪製

說明：上圖：迴歸係數、下圖： t 值

圖 8 大陸一般政務支出與所得分配差距係數圖

狀況，至於其他地區的影響性則不具備顯著性，說明該地區的一般政務支出不至於影響該地區的所得分配差異。

相反地，就大陸一般政務支出對於所得分配差距的影響效果而言，可看出一般政務支出的影響效果皆為正向的擴大所得分配差距，且大多數地區的迴歸係數亦具備統計上的顯著性，此點說明了代理人確有可能透過提升一般政務支出的方式，進一步圖利特定團體，因而擴大該地區的所得分配差距。⁴³ 此種效果在人口分布密度較小的黑河—騰衝線以西區域更為明顯，⁴⁴ 主要集中在西部地區，顯示大陸部分地區的行政體系將碰到訊息不對稱的問題，握有訊息的代理人透過不同的制度機制，進一步以尋租的方式獲取財富，因而影響該地的所得分配差距。此項分析結果符合前述理論所言，認為威權主義經常無法限制代理人的自利傾向，導致地方官僚的貪腐問題，因此其行政代理人更偏好增加預算內行政管理費用以擴大預算內的行政收益與非預算收入。⁴⁵ 在一般政務支出上，將會照顧國家幹部與優勢團體，進一步導致該地區的貧富差距與區域差距惡化。⁴⁶

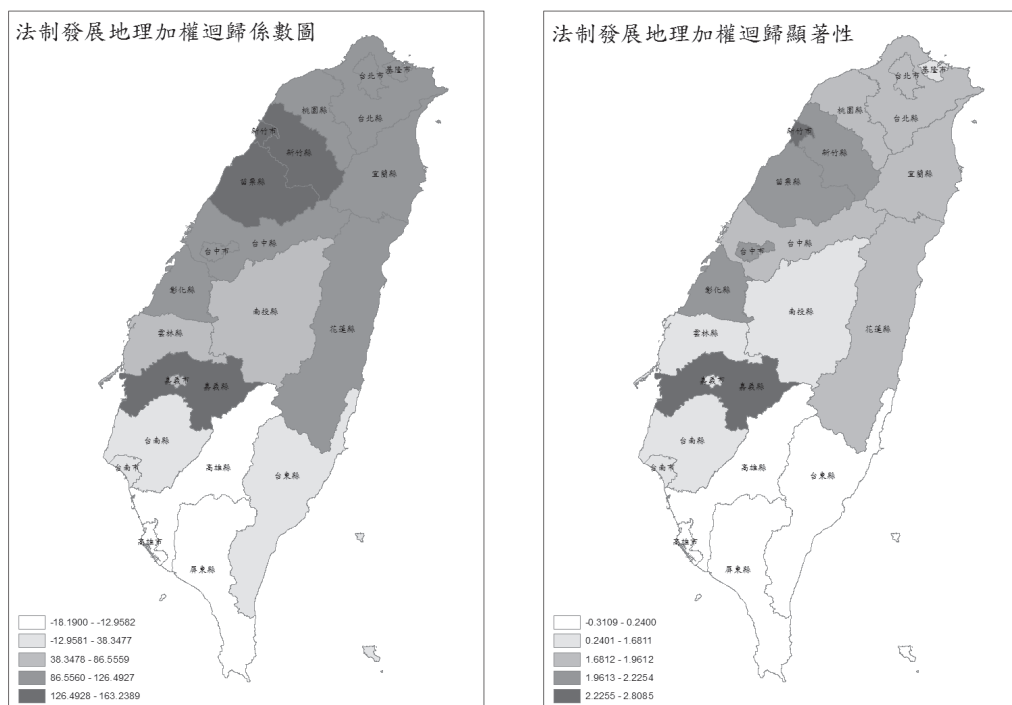
最後，則分別就臺灣與大陸法制發展對於所得分配差距影響性，在各區域的差異性進行說明。下圖 9 與圖 10 的左圖與上圖，分別為臺灣與大陸法制發展對於所得分配差距的影響係數，圖中同樣將迴歸係數區分為五個級距，並依據顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表臺灣與大陸法制發展對於所得分配差距的影響程度越大。至於圖 9 與圖 10 的右圖與下圖，則分別顯示各地區迴歸係數的顯著性，呈現各地區迴歸係數的 t 值，並區分為五個級距，透過顏色的深淺來代表不同影響程度，顏色越深代表法制發展對於所得分配差距的迴歸係數越顯著。

⁴³ 此處感謝 審查者建議使用經濟發展支出或社會福利支出等對於政府支出相當重要的變項進行探討，然而因為本文於此處使用一般政務支出做為對於所得不均的解釋變項，主要考量是依據林宗弘、韓佳（2008）以及林宗弘（2009）對於地方官僚貪腐因素的影響，也就是行政制度代理人是否會透過增加一般行政管理支出的方式進行圖利，進一步造成利益團體與一般民眾之間的所得分配不均問題。因此使用一般政務支出作為解釋變項，基於此項理由，審查者所建議之經濟發展支出與社會福利支出就不大適合做為此項衡量貪腐程度的解釋變項，然而本文筆者亦相當感謝審查者的相關建議，也認為此兩項變項應具有其重要性，將留待未來相關研究進一步探討。

⁴⁴ 黑河—騰衝線的概念，是在 1935 年由地理學家胡煥庸首次提出，其依據 1933 年的人口分布與人口密度，提出在此線以東與以西區域，為中大陸人口分布差異最大之處。

⁴⁵ 林宗弘、韓佳，「政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析」，頁 53-99。

⁴⁶ 林宗弘，「威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為例之分析」，頁 105-155。



資料來源：作者自行繪製

說明：左圖：迴歸係數、右圖：t 值

圖 9 臺灣法制發展與所得分配差距係數圖

圖 9 顯示臺灣各縣市法制發展對於所得分配差距的影響，其迴歸係數有正向與負向的影響效果，故一開始並無法明確認定臺灣各縣市的制度發展，是否會進一步縮小該地區的所得分配差距，但若搭配其迴歸係數的顯著性，則可以發現在正向的迴歸係數地區，具有其顯著性，說明法制發展對於所得分配差異的影響性，將是擴大該地區的所得分配差異。至於就大陸法制發展對於所得分配差距的影響效果而言，由圖 10 可看出與臺灣相類似的狀況，皆說明隨著該地區法律制度的發展，反會提升該地區的所得分配差異狀況，此項發現與本文原先的假設有所差異，可能與法制發展過程的代理人因素有關，將有待未來更進一步的探討。

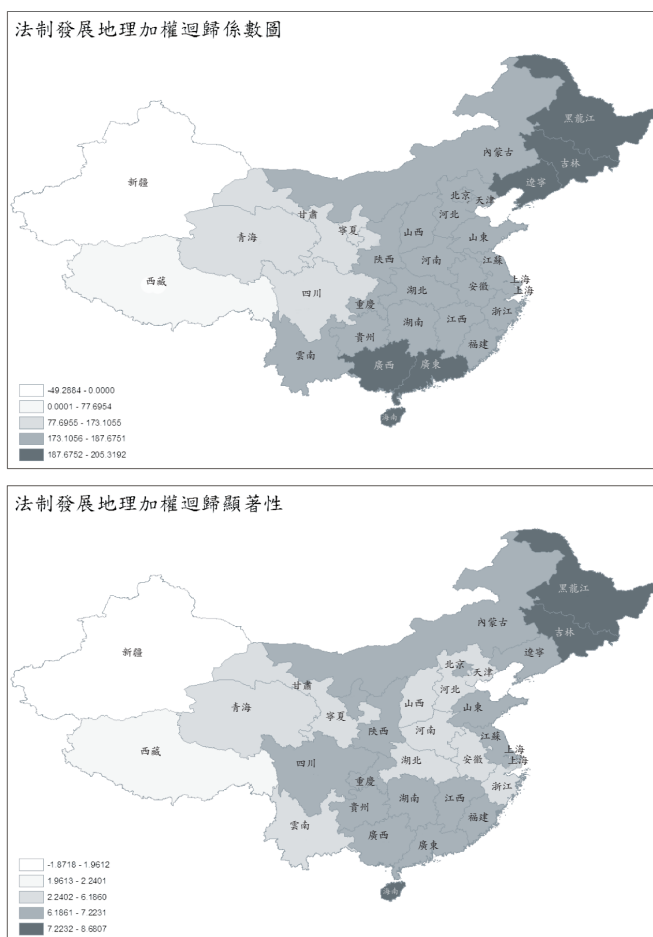


圖 10 大陸法制發展與所得分配差距係數圖

伍、結論與建議

本文針對臺灣與大陸的所得分配差距進行比較，探討影響臺灣與大陸所得分配差距的主要因素，使用空間分析的角度，比較臺灣與大陸之所得不均差距，受到各種發展因素的影響程度，是否在不同區域上有所差異。其中所使用的發展程度變項包括教育發展、金融發展、一般政務支出以及法制發展等。

所使用的分析方法為地理加權迴歸模型，該項空間計量分析模型的主要特

色，在透過空間距離進行區域上的加權，因此地理加權迴歸模型將可以給予任何位置區域一項獨立的迴歸係數。本文比較各項發展程度對於所得分配差距的影響性，探討這些影響性是否存有區域上的差異，因此地理加權迴歸模型的使用，可就不同區域的發展影響性進行探討，說明其對於所得分配的貢獻，並進一步比較臺灣與大陸所得分配不均的區域性差異。

分析結果顯示臺灣教育發展對所得分配差距的影響，具有減緩分配差距擴大的趨勢，其中影響效果最大的地區屬於北部地區，此區域屬於臺灣所得分配差距較大的地區，然而教育發展可減緩所得分配差距擴大的狀況。而教育發展同樣能夠縮小大陸的所得分配差距，與臺灣的分析結果不同之處，在於大陸各省份的教育發展影響效果，主要集中在西部內陸地區，顯見教育發展的確有助於改善大陸較為貧窮的省份，並進一步減緩其間的所得分配差距。故本文建議應深化各地區的基礎教育建設，以進一步改善所得分配差距擴大的問題。

其次，臺灣與大陸金融發展對於所得分配差距的影響，整體而言仍將擴大所得分配差距，處於 Kuznets 曲線的前期階段，顯示金融發展將促使該地區較為富有的民眾進一步獲取財富，也提升該地區的所得分配差距。其中在發展程度較低的區域，此種擴大效果更為明顯，顯示金融發展似碰到訊息不對稱的問題，握有訊息的民眾將透過金融信貸的機制，更進一步獲取財富，因而影響該地的所得分配差距。故本文建議針對此區域，更應做好確實的金融監理以及針對相關訊息進行宣導，以利有效推動各地區的金融信貸業務，避免金融發展擴大所得分配差距的問題。

此外，就一般政務支出對於所得分配差距的影響而言，臺灣與大陸則有不同的影響趨勢，其中大陸一般政務支出的提升，將會擴大各地區的所得分配差距，亦即代理人可能透過提升一般政務支出的方式，進一步圖利特定團體，因而擴大該地區的所得分配差距。此種現象主要集中在大陸的西部地區，說明大陸部分地區的行政體系中，握有訊息的代理人將透過不同的制度機制，進一步以尋租的方式獲取財富，因而影響該地的所得分配差距。故本文建議針對此項影響效果較為明確的區域，更應制定公平的制度規範與監理機制，避免代理人圖利特定利益團體等問題之發生。

最後，關於制度發展對於所得分配差距的影響性，在臺灣與大陸的分析結果中，皆獲隨著法制發展將提升該地區的所得分配差異，此點可能與制度發展過程中的代理人因素有關，將有待未來針對制度發展的影響，持續進行深入探討，以分析其間的影響關係。

從「中國特色威權體制」看習近平 反貪腐作為

An Analysis of Xi Jinping's Anti-Corruption Campaign from the
Perspective of Authoritarianism with Chinese Style

劉文斌 (Liu, Wen-Bin) *

本刊研究員

鄭仁智 (Cheng, Jen-Chih)

本刊研究員

摘 要

中共中央總書記習近平上任後，即信誓旦旦向中國大陸全民及全黨宣誓反貪腐決心，並不斷祭出各項反貪腐措施，向貪官宣戰。然大陸官員之貪腐狀況根深蒂固且涉及層面廣，貪腐形式更是已由單純的個人行為轉化為集體行為、組織行為。易言之，貪腐之情況已擴展並滲透至黨、政、軍各個領域和層面。在大陸威權體制領導下，各方既得利益集團之勢力盤根錯節，其中更不乏位高權重者，習近平在此種政治權力結構下，祭出各項打貪舉措，高舉反貪腐大旗，欲根治大陸官員的貪腐問題，無疑充滿困難與艱辛。本文試著從威權體制下的大陸，檢視其反貪腐作為是否得以成功？尤其中共常自詡其為「具中國特色」，在其「具中國特色威權主義」體制下的反貪腐作為又有何限制，進行分析探討。

關鍵詞：威權體制、反貪腐、既得利益集團、市民社會

* 作者為輔仁大學兼任副教授。

壹、前言

中共中央總書記習近平於 2012 年 11 月 15 日上任後，在同年 11 月 17 日於中共中央政治局第一次集體學習時，即以「物必先腐，而後蟲生」之說警示官員，強調「腐敗問題愈演愈烈，最終必然會亡黨亡國」。¹復於 2013 年 1 月 4 日，主持題為「堅定不移推進改革開放」的政治局集體學習會議時，再次就改革議題進行總動員，是日會議並研究部署 2013 年黨風廉政建設和反腐工作。習近平上任不到 2 個月的時間，即信誓旦旦宣示反腐決心。²

掌管中共黨員幹部風紀問題的中央紀律檢查委員會（下稱中紀委）及國務院監察部（下稱監察部）³更於 2013 年 1 月 9 日召開記者會，首次以電視直播方式通報查辦案件工作情況。中紀委秘書長崔少鵬表示，紀檢、監察機關提倡實名舉報，凡實名舉報者，優先辦理，及時回復，並要求各地及時準確發布違紀違法案件資訊，積極回應社會關切，此係中紀委秉承習近平政策決心，首次對外釋放的反腐訊息。⁴

大陸貪腐橫行是不爭的事實，其貪腐橫行之原因除因法治建設及社會透明度不足等原因外，其中與威權體制強調一黨專政，不准許任何足以挑戰甚至是足以批判共產黨的勢力存在，致使共黨獨享所有權力，欠缺制衡機制與監督，更是造成貪腐橫行的關鍵因素。如今，威權體制仍然未變，習近平倡言反貪腐，是否足以竟其功，實有加以檢視之必要。

貳、習近平近期反貪腐作為

習近平掌權後反貪腐作為，撲天蓋地而來，且隨時間的推移，其作為將更多樣，但就習近平自 2012 年底接任黨的總書記起，至 2013 年年底的各項反貪作為，擇要分政策面與實際作為面歸納如下：

¹ 「習近平在十八屆中共中央政治局第一次集體學習時講話」（2012 年 11 月 19 日），2013 年 12 月 16 日下載，《中國政府網》，<http://www.gov.cn>。

² 「中共高層新年再提改革反腐 外媒稱已成官民共識」（2013 年 1 月 4 日），2013 年 12 月 16 日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/hb/2013/01-04/4454790.shtml>。

³ 1993 年 2 月，根據中共中央委員會和大陸國務院決定，監察部和中央紀律檢查委員會機關合署辦公，機構列入國務院序列，編制列入中共中央直屬機構。參閱「中共的紀檢及監察制度」，中國大陸綜覽（新北市，法務部調查局展望與探索雜誌社，2013 年 5 月版），頁 49。

⁴ 「中央紀委監察部通報 2012 年查辦案件情況（全文）」（2013 年 1 月 9 日），2013 年 8 月 8 日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/fz/2013/01-09/4473007.shtml>。

一、政策面的宣示

（一）要求紀檢監察機關貫徹黨的「十八大」精神

2012年11月間，中紀委印發《關於認真學習宣傳貫徹黨的十八大精神的通知》，強調學習及貫徹黨的「十八大」精神是全黨、全大陸當前和今後的首要政治任務，要求迅速興起學習及貫徹的熱潮。各級紀檢監察機關要認真貫徹前述通知的精神，帶頭學習領會、貫徹落實黨的「十八大」精神，做好紀檢監察機關學習貫徹工作。該通知重點內容摘要如次：⁵

- 1、認真學習領會、全面準確把握黨的「十八大」精神，要學深學透「十八大」對黨風廉政建設和反腐敗鬥爭提出的新要求。要透過學習，深刻認識反腐敗鬥爭的極端重要性和緊迫性，既要看到成績，堅定信心，又要看到反腐敗鬥爭形勢依然嚴峻，增強憂患意識、風險意識、責任意識。
- 2、學習貫徹黨的「十八大」精神，要緊密聯繫紀檢監察工作實際和黨員幹部思想實際，切實把黨的「十八大」精神落實到推動黨風廉政建設和反腐敗工作深入發展中，以黨風廉政建設和反腐敗鬥爭新成效取信於民。其工作及任務重點如下：
 - （1）要貫徹落實到加強黨的作風建設之中。
 - （2）要貫徹落實到加強反腐倡廉建設之中。
 - （3）要貫徹落實到加強黨的紀律建設之中。
 - （4）貫徹落實到加強紀檢監察機關自身建設之中。
- 3、切實加強對學習貫徹黨「十八大」精神的組織領導。各級紀檢監察機關要把學習貫徹黨的「十八大」精神擺上重要議事日程，加強組織領導，迅速興起學習熱潮。要把學習黨的「十八大」精神作為理論學習中心組學習的中心內容，督促領導幹部帶頭學習。

（二）「習八條」

中共中央政治局 2012 年 12 月 4 日召開會議，審議中央政治局關於改進工

⁵ 「中紀委印發通知要求學習貫徹十八大精神」（2012年11月27日），2013年8月7日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2012-11/27/c_132001395.htm。

作作風、密切聯繫群眾的 8 項規定；外稱「習八條」。⁶ 內容包括：「要厲行勤儉節約，嚴格遵守廉潔從政有關規定，嚴格執行住房、車輛配備等有關工作和生活待遇的規定」等等。

（三）堅決反對司法腐敗

2013 年 1 月 7 日，習近平於召開大陸「全國政法工作電視電話會議」上宣稱：全大陸政法機關要順應人民群眾對公共安全、司法公正、權益保障的新期待，全力推進「平安中國、法治中國、過硬隊伍建設」。要深化司法體制機制改革，堅持從嚴治警，堅決反對執法不公、司法腐敗，進一步提高執法能力、增強人民群眾安全感和滿意度、提高政法工作親和力和公信力，讓人民群眾在每一個司法案件中都能感受到公平正義。⁷

（四）反對特權現象

2013 年 1 月 22 日，習近平在中共第十八屆中央紀律檢查委員會第二次全體會議上宣稱，反腐倡廉建設，必須反對特權思想、特權現象。共產黨員永遠是勞動人民的普通一員，除了法律和政策規定範圍內的個人利益和工作職權以外，所有共產黨員都不得謀求任何私利和特權。這個問題不僅是黨風廉政建設的重要內容，而且是涉及黨和「國家」能不能永保生機活力的大問題。要採取得力措施，堅決反對和克服特權思想、特權現象。⁸ 習近平對中紀委的重要要求有：

⁶ 「中共中央政治局召開會議 審議關於改進工作作風、密切聯繫群眾的有關規定」（2012 年 12 月 4 日），2013 年 12 月 26 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113906913.htm。規定要求，中央政治局全體同志要改進調查研究，到基層調研要深入瞭解真實情況，總結經驗、研究問題、解決困難、指導工作，向群眾學習、向實踐學習，多同群眾座談，多同幹部談心，多商量討論，多解剖典型，多到困難和矛盾集中、群眾意見多的地方去，切忌走過場、搞形式主義；要輕車簡從、減少陪同、簡化接待，不張貼懸掛標語橫幅，不安排群眾迎送，不鋪設迎賓地毯，不擺放花草，不安排宴請。要精簡會議活動，切實改進會風，嚴格控制以中央名義召開的各類全國性會議和舉行的重大活動，不開泛泛部署工作和提要求的會，未經中央批准一律不出席各類剪綵、奠基活動和慶祝會、紀念會、表彰會、博覽會、研討會及各類論壇；提高會議實效，開短會、講短話，力戒空話、套話。要精簡檔簡報，切實改進文風，沒有實質內容、可發可不發的文件、簡報一律不發。要規範出訪活動，從外交工作大局需要出發合理安排出訪活動，嚴格控制出訪隨行人員，嚴格按照規定乘坐交通工具，一般不安排中資機構、華僑華人、留學生代表等到機場迎送。要改進警衛工作，堅持有利於聯繫群眾的原則，減少交通管制，一般情況下不得封路、不清場閉館。要改進新聞報導，中央政治局同志出席會議和活動應根據工作需要、新聞價值、社會效果決定是否報導，進一步壓縮報導的數量、字數、時長。要嚴格文稿發表，除中央統一安排外，個人不公開出版著作、講話單行本，不發賀信、賀電，不題詞、題字。要厲行勤儉節約，嚴格遵守廉潔從政有關規定，嚴格執行住房、車輛配備等有關工作和生活待遇的規定。

⁷ 「習近平就做好新形勢下政法工作作出重要指示」（2013 年 1 月 7 日），2013 年 12 月 16 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/.../c_114284339.ht。

⁸ 徐京躍、周英峰，「習近平在十八屆中央紀委二次全會上發表重要講話」（2013 年 1 月 22 日），2013 年 4 月 2 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013.../22/c_114461056.htm。

1、查處不分職務層級

習近平於會中宣稱，「堅定不移懲治腐敗，是我們黨有力量的表現，也是全黨同志和廣大群眾的共同願望。我們黨嚴肅查處一些黨員幹部包括高級幹部嚴重違紀問題的堅強決心和鮮明態度，向全黨全社會表明，我們所說的不論什麼人，不論其職務多高，只要觸犯了黨紀國法，都要受到嚴肅追究和嚴厲懲處，決不是一句空話。從嚴治黨，懲治這一手決不能放鬆。」

強調要堅持「老虎」、「蒼蠅」一起打，既堅決查處領導幹部違紀違法案件，又切實解決發生在群眾身邊的不正之風和腐敗問題。要堅持黨紀國法面前沒有例外，不管涉及何人，都要一查到底，決不姑息。要繼續全面加強懲治和預防腐敗體系建設，加強反腐倡廉教育和廉政文化建設，健全權力運作制約和監督體系，加強反腐敗立法，加強反腐倡廉黨內法規制度建設，深化腐敗問題多發領域和環節的改革，確保「國家機關」按照法定許可權和程式行使權力。

2、加強對權力運作的制約和監督

習近平於會中並表明，要加強對權力運作的制約和監督，把權力關進制度的籠子裏，形成不敢腐的懲戒機制、不能腐的防範機制、不易腐的保障機制。要求各級領導幹部都要牢記，任何人都沒有法律之外的絕對權力，任何人行使權力都必須為人民服務、對人民負責並自覺接受人民監督。要加強對一把手的監督，認真執行民主集中制，健全施政行為公開制度，保證領導幹部做到位高不擅權、權重不謀私。⁹

3、反對特權思想及現象

習近平強調，反腐倡廉建設，必須反對特權思想、特權現象。共產黨員永遠是勞動人民的普通一員，除了法律和政策規定範圍內的個人利益和工作職權以外，所有共產黨員都不得謀求任何私利和特權。這個問題不僅是黨風廉政建設的重要內容，而且是涉及黨和「國家」能不能永保生機活力的大問題。要採取得力措施，堅決反對和克服特權思想、特權現象。¹⁰

⁹ 張爍，「習近平：更加科學有效防治腐敗 堅定不移把反腐倡廉建設引向深入」（2013年1月23日），2013年3月5日下載，《新華網》，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2013/01/23/2225s...>。

¹⁰ 張爍，「習近平：更加科學有效防治腐敗 堅定不移把反腐倡廉建設引向深入」。

（五）反腐六準則

2013 年 2 月初，習近平於中央政治局會議上再次提議有關反腐六準則¹¹，包括：

1. 無條件申報，公開公示個人及配偶的財產，收入來源。
2. 申報，公開公示直系親屬的工作單位、家庭成員及財產收入狀況，在境外，外國的居留權、國籍、資產等。
3. 立場鮮明，堅定地召回已在國外定居的配偶、直系親屬回國安居，工作，學業完畢回國工作。
4. 建立有約束力的監管機制，黨政、「國家機關」高級幹部的配偶、直系親屬不准在民企、商業等領域擔任高級管理層、合夥人的迴避制，暫定 15 年至 20 年限。
5. 退休、離職黨政、「國家機關」地廳一級或以上幹部，一律不受聘到國企、中外合資經濟體擔任任何有薪酬的職務，限期從有關企業崗位上退下。
6. 黨政、「國家機關」部門公職人員，地廳一級及以上公職人員的配偶不准在外國設貨幣、債券等帳號及從事經濟活動。

（六）中共中央政治局召開會議，研究部署黨風廉政建設和反腐敗工作¹²

2013 年 12 月 30 日，中共中央政治局召開會議，除決定成立「中央全面深化改革領導小組」外，並聽取中央紀律檢查委員會 2013 年工作彙報，研究部署 2014 年黨風廉政建設和反腐敗工作；會議強調，2013 年黨中央堅持黨要管黨、從嚴治黨，對黨風廉政建設和反腐敗工作整體設計、系統規劃、跟進監督，中央政治局以身作則，黨風廉政建設取得了一定成效。中央紀委和各級紀檢監察機關堅決貫徹中央決策部署，全面履行黨章賦予的職責，聚焦黨風廉政建設和反腐敗鬥爭，嚴明黨的紀律特別是政治紀律，堅決維護黨的集中統一；扭住落實中央八項規定精神、糾正「四風」不放，……，讓人民群眾看到了變化和希望；堅持「老虎」、「蒼蠅」一起打，毫不手軟懲治腐敗，形成震懾；狠抓紀檢監察隊伍自身建設，轉職能、轉方式、轉作風，很好完成了中央交給的各項任務。……。要加強理想信念教育，增強宗旨意識，使領導幹部不想腐；加強體

¹¹ 「習近平強勢反腐首遭重挫，高官自律六準則遭政治局委員抗拒」（2013 年 3 月 21 日），2013 年 4 月 2 日下載，《阿波羅新聞網》，<http://www.aboluowang.com>。

¹² 「習近平任中央全面深化改革領導小組組長」（2013 年 12 月 30 日），2013 年 12 月 31 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/30/c_118771223.htm。

制機制創新和制度建設，強化監督管理，嚴肅紀律，使領導幹部不能腐；堅持有腐必懲、有貪必肅，使領導幹部不敢腐。

二、實際作為

（一）邀集學者召開反貪腐座談會

中紀委書記王岐山一上任，即於 2012 年 11 月 30 日邀集包括：馬懷德、任建明、何增科、辛鳴、周淑真、姜明安、黃葦町、程文浩 8 名法律及黨建專家學者召開座談會，聽取關於廉政和反腐的建議。其中清華大學公共管理學院廉政與治理研究中心主任任建明建議，應學習香港及新加坡設立專門的反腐機構。任建明表示，香港在未設立廉政公署前，係由一個設立於警察系統內的反貪部門來執行反貪工作，但愈反愈貪，直到成立高度獨立、充分授權的廉政公署後，反貪工作始見成效。因此，任建明建議，大陸應設立垂直化的反貪腐機構，即從地方政府剝離，直接隸屬中央，並對現存的多個反腐機構進行橫向整合，改變資源分散、交叉、重疊現狀，始能真正發揮反腐機構效能。任建明之建議獲得王岐山重視，表示會列入考量。¹³

（二）建立不動產統一登記制度

2013 年 3 月 10 日，大陸國務院秘書長馬凱在說明「國務院機構改革和職能轉變方案」時宣稱，將建立不動產統一登記制度，以落實《物權法》規定，保障不動產交易安全，有效保護不動產權利人的合法財產權。將建立以公民身分證號碼和組織機構代碼為基礎的「統一社會信用代碼」等制度，從制度上加強和管理，並作為「預防和懲治腐敗基礎」。¹⁴

（三）大規模清查共軍地產

2013 年 6 月 20 日，中共「全軍基本建設項目和房地產資源普查工作領導小組」在北京召開第一次全體會議，會議由共軍總後勤部部長趙克石主持，趙克石表示，此次普查的目的是「把建設行為和管理秩序納入規範化法制化軌道」。地產歷來即是共軍腐敗的溫床，此前共軍高官谷俊山、王守業都因此「落馬」。若習近平真向共軍地產反腐揮刀，無疑是觸動軍隊腐敗的要害。亦反映習近平

¹³ 周英峰，「王岐山以十八大精神為指導，做好黨風廉政建設和反腐敗工作」（2012 年 11 月 30 日），2013 年 8 月 7 日下載，〈中國共產黨新聞網〉，<http://cpc.people.com.cn>。

¹⁴ 林宸誼，「陸不動產登記制，防堵貪腐利器」（2013 年 3 月 11 日），2013 年 3 月 11 日下載，〈聯合新聞網〉，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/7750027.shtml#ixzz2ND7NYWoQ>。

清理隊伍的決心。¹⁵

（四）中共中央印發《建立健全懲治和預防腐敗體系 2013-2017 年工作規劃》¹⁶

2012 年 12 月 25 日，中共中央印發《建立健全懲治和預防腐敗體系 2013-2017 年工作規劃》，並發出通知，要求各地區各部門結合實際認真貫徹執行，全面推進懲治和預防腐敗體系建設，要求把貫徹落實《工作規劃》列入議事日程，認真組織實施，更要求與經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設和黨的建設一起部署、一起落實、一起檢查。

（五）實際績效：

1. 2011 年中紀委通報查處違紀違法案件及紀檢監察查辦案工作情況：¹⁷

根據中紀委通報 2011 年全年查處違紀違法案件及紀檢監察查辦案工作情況，全大陸紀檢監察機關共接受信訪舉報 1,345,814 件，其中檢舉控告類 960,461 件，初步核實違紀線索 155,008 件，立案 137,859 件，結案 136,679 件，處分 142,893 人。透過查辦案件挽回經濟損失 84.4 億元。2011 年，被處分的縣處級以上幹部有 4,843 人，被移送司法機關的縣處級以上幹部 777 人。各級紀檢監察機關處分違反政治紀律黨員幹部 273 名。中紀委及監察部查處的張家盟、宋晨光、劉卓志等大案要案，已移送司法機關依法處理。

2. 2012 年中紀委通報查處違紀違法案件及紀檢監察查辦案工作情況：¹⁸

2012 年，全年各級紀檢監察機關共接受信訪舉報 1,306,822 件，其中檢舉控告類 866,957 件。初步核實違紀線索 171,436 件，立案 155,144 件，結案 153,704 件，處分 160,718 人。因查辦案件，挽回經濟損失 78.3 億元。處分縣處級以上幹部 4,698 人，移送司法機關的縣處級以上幹部 961 人。中紀委及監察部查處了薄熙來、劉志軍、黃勝、田學仁等嚴重違紀違法案件，已移送司法機關依法處理。

與 2011 年相比，2012 年紀檢監察機關初步核實違紀線索案件數增長 10.6%，立案件數增長 12.5%，處分人數增長 12.5%，移送司法機關人數增長 38.4%。

¹⁵ 「解放軍大規模地產清查 習近平反腐雷聲震耳欲聾」（2013 年 6 月 23 日），2013 年 8 月 9 日下載，《前瞻網》，<http://big5.qianzhan.com/military/detail/275/130623-a1169a50.html>。

¹⁶ 「中共中央印發《建立健全懲治和預防腐敗體系 2013-2017 年工作規劃》」，法制日報，2013 年 12 月 26 日，第 2 版。

¹⁷ 「中紀委：去年 11.8 萬人受處分 正立案調查劉志軍」（2012 年 1 月 17 日），2013 年 12 月 17 日下載，《法制網》，<http://www.legaldaily.com.cn>。

¹⁸ 「中紀委監察部通報 2012 年查辦案件情況（全文）」（2013 年 1 月 9 日），2013 年 1 月 22 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/...01/.../c_124208047.ht...。

3. 最高檢公布立案偵查貪污賄賂犯罪案件

根據大陸最高人民檢察院公布 2013 年 1 至 11 月，全大陸檢察機關共立案偵查貪污賄賂犯罪案件達 27,236 件、36,907 人；其中大案（係按金額分，指受賄 10 萬元以上，挪用公款百萬元以上案件）21,848 件，占立案件數的 80.2%，包含了已遭判刑的鐵道部前部長劉志軍、重慶市委前書記薄熙來等人。大陸最高人民檢察院強調，立案偵查貪污賄賂犯罪案件的起訴率、定罪率逐年提高，撤案率和不起訴率則逐步下降。¹⁹

由近期習近平反貪腐的作為，似乎對於反貪腐案件，意圖做到面面俱到，壁絕風清的結果，但其被查處者的相對因應作為與反貪腐政策不一致的現象也陸續浮現，讓習近平撲天蓋地的反貪腐作為充滿弔詭與逆流。

參、反貪腐的重要逆流狀況

一、資金異常外流

中共中央總書記習近平自 2012 年 11 月就任後，掀起反貪腐風潮。在習近平振臂高呼捉拿貪官之際，2012 年 11 月，資金異常外流達 410 億美元，大陸官員悄悄在大陸境內拋售豪宅，加快步伐將資產轉移到海外之情形，更不在少數。

同年 12 月 13 日，中共中紀委向中央通報「反腐敗鬥爭工作的新動向」表示，「十八大」後有大批貪官準備外逃。據大陸中國人民銀行、銀監會公布資料：12 月上旬被提取 92.46 億美元等值外幣，11 月被提取 146.44 億美元等值外幣。中共中央辦公廳（中辦）、國務院辦公廳 12 月 12 日下達通知：立即封存假名、匿名、假冒公司企業帳戶，待有關部門驗查。立即關閉、停業金融機構隸屬的各類「地下錢莊」經營活動。中紀委、中辦、中組部至 12 月中旬已約見近一百二十多名現任高官，要求其家屬停止拋售住宅、註銷假名、匿名帳號等，禁止此一現象蔓延。²⁰

大量資金外流，顯示貪官具有足夠的時間與空間轉移其不法所得，故反貪腐作為是否足以讓犯罪者付出「得不償失」的代價，而終止貪污行為，就成為

¹⁹ 盧素梅，「最高檢：立案肅貪 定罪率漸高」（2014 年 1 月 6 日），2014 年 3 月 21 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140106000802-260309>。

²⁰ 「爭鳴雜誌：中紀委通報官員 45 市拋豪宅 9 省提外幣細節」（2013 年 1 月 17 日），2013 年 12 月 16 日下載，《阿波羅新聞網》，<http://tw.aboluowang.com>。

令人懷疑反貪腐是否能徹底執行的盲點。

二、實質禁止網路反貪腐作為

「十八大」後，網路反貪腐幾乎成為全民運動。因網上實名舉報而遭法辦官員急速上升，其中包括官至副部級的「十八大」中央候補委員、四川省委副書記李春城、以及正廳級官員雷政富、太原市公安局局長李亞力，另外有官員涉嫌強姦女主播、人大代表擁有「4 妻 10 子」等個案，也都來自網路爆料。一時間網路實名舉報被外界封為「第二中紀委」，堪稱中紀委職能之外的民間反貪腐手段補充，網路反腐儼然成為大陸重要的反貪腐方式之一。²¹ 中共中紀委甚至於 2013 年 9 月 2 日開通網路舉報，揚言徹底反貪腐，並獲得人民巨大迴響。²²

但網路反貪腐卻受限於法令規定，有陷檢舉人於觸法之虞。依據大陸現行法律制度，對網路謠言追責大致可以分為三個層面：一是民事責任，網路謠言侵犯了公民的合法權利，公民可以依據民法通則，向造謠者提起民事訴訟，要求民事賠償。二是行政責任，依據《治安管理處罰法》，公安機關可以對造謠者給予拘留、罰款的處罰。三是刑事責任，對網上造謠傳謠情節嚴重，構成犯罪的，追究當事人刑事責任。²³ 致使網路檢舉貪腐行為，可能因此受限制無法發揮其應有之功能。

三、媒體監督遭打壓

依據先進國家的經驗，媒體向為揭露貪腐最佳之平臺。若習近平鼓勵各類貪腐線索的浮現，當然就必須鼓勵媒體揭露貪腐的作為，但當美國《紐約時報》報導前總理溫家寶家族鉅額財富，及中國人民銀行前行長戴相龍家人透過中國平安保險公司股票獲得鉅額利潤，隨後《紐約時報》網站被封鎖。中共並拒發該報駐大陸記者工作簽證，該報資深記者儲百亮 (Chris Buckley) 及家人被迫離開大陸轉往香港，而該報北京分社社長潘公凱 (Pan Philip) 亦無法赴北京履新。²⁴ 對於媒體揭露貪腐的報導顯然並不支持，至習近平完全掌握權力後，亦未見改變。2014 年春節前夕的 1 月 30 日，北京的《紐約時報》駐大陸記者王

²¹ 「微博『秒殺』貪官，實名舉報化身『第二中紀委』」(2012 年 12 月 12 日)，2013 年 12 月 16 日下載，[《香港成報網》，http://www.singpao.com](http://www.singpao.com)。

²² 王少偉、薑永斌，「中紀委監察部網站每天舉報超 800 件 明確舉報者受保護」(2013 年 10 月 8 日)，2013 年 12 月 20 日下載，[《新華網》，big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2013-10/...](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2013-10/)。

²³ 評論員，「打擊網路謠言法律可以更有力」，法制日報 (北京)，2013 年 8 月 30 日，第 1 版。

²⁴ 「《紐約時報》駐華記者被迫離中國」(2013 年 1 月 1 日)，2013 年 12 月 16 日下載，[《BBC 中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese.../130101_nytimes_china.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese.../130101_nytimes_china.shtml)。

霜舟 (Austin Ramzy)，更遭北京當局以不符居留簽證規定為由，被迫離開大陸轉往臺北滯留，同時也將繼續向大陸申請長期居留簽證，希望能重返大陸；在王霜舟被逐出前，美國副總統拜登於去 (2013) 年 12 月訪問大陸時，還特別表達關切美國新聞媒體記者面臨被大陸驅逐出境的威脅，但大陸當局似乎沒有完全理會拜登的關切。在王霜舟被驅逐後，《紐約時報》及美國國務院都公開表示關切王霜舟簽證問題，並進行交涉，但顯然未成功。對於王霜舟被迫離開大陸的原因，依據《紐約時報》北京分社代理主任黃安偉 (Edward Wong) 的說法是：「中國意圖透過拒發簽證給記者和關閉全球網站來影響新聞報導」。²⁵ 雖然大陸當局澄清驅逐王霜舟，是因其工作轉換未依規定申報所致；但外界卻認為，《紐約時報》和其他媒體近期報導中共高層家族持有大量資產，導致王霜舟無法獲發簽證。²⁶

四、維權人士遭刑事拘押

2013 年 7 月 16 日，大陸公安以涉嫌聚眾擾亂社會秩序為由，將發起要求公布官員個人財產、關閉非法拘留中心等「新公民運動」的知名維權律師許志永等 16 人予以刑事拘留。對此，大陸知名經濟學家茅于軾、南方人物週刊主筆何三畏、企業家王功權等人發起「許志永事件之公民社會呼籲書」，獲得一千二百餘人連署支持，盼大陸當局釋放維權法律學者許志永等人。「公民社會呼籲書」批評，中共當局的行動「從遠處說是對斯大林模式的所謂『無產階級專政』的延續，從近處說是對 10 年剛性維穩的延續，就當下說更是對習近平先生承諾的『全面實施憲法』的公開背棄」。²⁷

五、官員財產公開申報未予制度化

2012 年 12 月中旬，近百名大陸的各屆民間人士發起要求中共官員公開財產的「公民建議書」簽名活動。「建議書」提出，要求大陸 205 位部級以上的中共官員帶頭公布財產，並接受人民監督。²⁸

2013 年 11 月 29 日，大陸中紀委、監察部網站刊文表示，推行新提任領導

²⁵ 編譯中心，「王霜舟迫離北京 首位駐臺紐時記者」(2014 年 1 月 30 日)，2014 年 2 月 1 日下載，《世界新聞網》，http://www.worldjournal.com/view/full_van/24486842/article-%E7%8E%8B%E9%9C%9C%E8%88%9F%E8%BF%AB%E9%9B%A2%E5%8C%97%E4%BA%AC-%E9%A6%96%E4%BD%8D%E9%A7%90%E5%8F%B0%E7%B4%90%E6%99%82%E8%A8%98%E8%80%85?instance=bc_bull_left1。

²⁶ 廖漢原，「王霜舟未獲陸簽 白宮聲明失望」(2014 年 1 月 31 日)，2014 年 2 月 1 日下載，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201401310007-1.aspx>。

²⁷ 「逾千名陸人，連署釋放許志永」(2013 年 7 月 27 日)，2013 年 12 月 16 日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw>。

²⁸ 「自上而下才能達到反腐目的，百人籲 205 高官公示財產」(2012 年 12 月 13 日)，2013 年 12 月 17 日下載，《星島日報》，<http://news.singtao.ca>。

幹部配偶子女從業、財產、出國（境）等有關事項公開制度的試點，抓緊制定領導幹部個人有關事項報告抽查核實辦法，加強報告核實結果的運用和違規懲戒力度。此一刊文，明顯是為了回應大陸人民的殷切期待，然其財產公開對象僅限縮在「新提任領導幹部」，不免令人大失所望，讓人質疑習近平反貪腐決心。²⁹

六、「公有制」使尋租難斷

2013 年 11 月 12 日，甫結束的中共「十八屆三中全會」雖公布包括文化、生態、民生、軍事、教育、醫療、法律、金融等 15 個項改革目標，然於所發布的公報卻重申要「毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，堅持公有制主體地位，發揮國有經濟主導作用，不斷增強國有經濟活力、控制力、影響力」，³⁰ 意味將繼續維持大陸國營企業的壟斷地位。大陸重要經濟學者胡祖六即表示，國有企業恰好是政府和市場邊界高度模糊的地方，帶來很多不良的後果，具體表現是大陸國營企業效率低下，競爭力不強，各種壟斷危害公平競爭，壓抑創新，導致腐敗。³¹

胡祖六於接受大陸媒體《鳳凰財經》採訪時並表示，大陸國營企業衍生權力尋租和收入分配不平等問題，³² 就是因為改革不徹底導致的結果，很多沒有充分競爭的領域、不透明的領域，加上政府的權力過大，就會導致權力濫用，導致貪污腐敗，導致機會不平等，這都是改革不徹底造成的。³³

中共明知公有經濟體制製造尋租的狀況不僅無法改變，甚至還賦予公有制「不斷增強國有經濟活力、控制力、影響力」任務，其持續發生貪腐狀況也必然難以改變。

由這些弔詭現象，如何讓外界可以信服習近平可全心全力推動反貪腐作為？若習近平無法徹底推動反貪腐作為，原因又是如何？本文認為，其原因與威權體制的長存有密切關係。

²⁹ 「陸官員財產公開，從新任者試點」（2013 年 11 月 29 日），2013 年 12 月 16 日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw>。

³⁰ 「中共十八屆三中全會公報全文」（2013 年 11 月 12 日），2013 年 11 月 13 日下載，《BBC 中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/.../131112_183rdannualplenum.shtml。

³¹ 高行，「胡祖六抨擊，三中經改有矛盾」，旺報，2013 年 11 月 14 日，第 A6 版。

³² 「尋租」（rent-seeking）係指運用行政權力對企業和個人經濟活動干預管制，妨礙市場競爭，從而創造特權者取得超額收入機會。最早提出尋租理論的是被稱為「尋租理論之父」的美國經濟學家戈登·圖洛克（Gordon Tullock）。

³³ 李磊採訪，「胡祖六：十八屆三中全會影響可與 35 年前相媲美」（2013 年 11 月 13 日），2013 年 11 月 15 日下載，《鳳凰網》，<http://finance.ifeng.com/news/special/gmzhsaqhh/index.shtml>。

肆、威權體制不利反貪腐之推動

一、威權體制之意涵

獨裁、極權、威權、獨裁專制、專權等等名詞與內涵該如何劃分，經常困擾著學界；常被提及且一般被接受的極權主義（totalitarianism）一項，雖一般同意極權主義出現在史大林時代的蘇聯、希特勒時代的德國及毛澤東時代的中國大陸，³⁴ 至於威權體制，則可因時空環境的不同而呈現不同內涵。但一般認為，威權政體是介於集權政治與民主開放政治之間的政治體制，³⁵ 若從此觀點觀察，則中共屬於威權政體絕無疑問。

威權體制維持政治穩定的不二法門即是提高政治機制化的程度，建立新的具效率的政治組織，³⁶ 就是中共所謂的「改革」。

雖然，依據學者賀門（Sebastian Heilmann）的研究顯示，21 世紀威權體制適應新環境所做調整以維持威權持續統治的作為包括：³⁷

- （一）讓政治經濟利益廣被民眾：讓經濟改革的利益從政治菁英的享受範圍，更擴大到普羅大眾。
- （二）提倡協商式決策：在決策前，利用現有體制進行不同利益間衝突的辯論與化解，使衝突不致公開化。
- （三）適度吸納市民社會（civil society）力量，讓政府控制的市民社會力量滲入決策過程，以做為法治與民主的外衣。
- （四）鼓勵不威脅統治的私領域團體活動。
- （五）保留國家對於經濟核心議題的直接控制：重點在於利用國企寡占各類經濟活動。
- （六）國家掌握科學研發能力及相關知識（know how）系統。
- （七）掌握與國際互動關鍵位置，並以威權特性對國際經濟輸出資源與資金，在國際經濟中爭取舉足輕重地位。

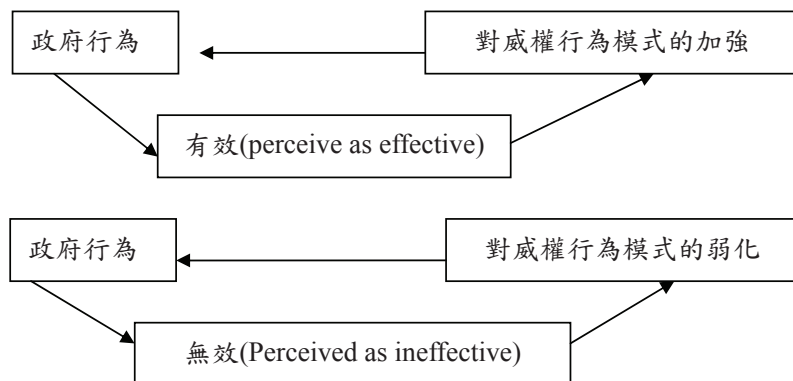
³⁴ 趙建民，*威權主義*（臺北：幼獅，1994），頁 89。

³⁵ Edwin A. Winckler, "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?", *The China Quarterly*, Sep. 1984, No99., pp. 481-499. 轉註自劉軍寧譯，Samuel P. Huntington, 《第三波》，頁 186。

³⁶ 袁易，「中共威權政體轉型的政治動力」，*中國大陸研究*（臺北），第三十八卷第六期（1996 年 6 月），頁 15。

³⁷ Sebastian Heilmann, "Economic Governance", in Joseph Fewsmith ed., *China Today, China Tomorrow* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2010), p. 111 table 6.1

學者道爾（Robert A. Dahl）認為，群眾與威權政府之間的關係，常依據政府的表現定位，其狀態如下：



資料來源：Robert A. Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University, 1971), p.149.

圖 1 威權體制行為模式的強化與弱化

若威權政府對於民眾需求的回應有效，則人民接受威權政府的程度將提高，反之則降低。換言之，政府「為人民服務」的成果卓著，則有助於當權者繼續保持其威權統治，反之，其威權統治的態樣將遭受人民的挑戰。

當大陸人民反貪腐企盼高漲，在某一種程度上代表著人民對貪腐橫行的不滿，或說是市民社會的表現，若共黨可以利用威權體制的高效率作為執行反貪腐，獲取人民信任與支持，建立更有效率政治組織，更加使威權體制長存。

此兩種推論，顯然相互衝突與弔詭：若市民社會（civil society）高漲，則政府無法行使威權式的作為，若威權式的作為可以推動，則市民社會難以被威權政府所接受。因此，若中共目前的政治體制被定位為威權政體，且因為為利用威權作為積極推動反貪腐，則可獲取民眾的進一步支持，那麼，市民社會就無法存在，若無市民社會存在，則其威權反貪腐作為，就顯不在回應市民社會需求，而重在維持共產黨的威權統治。

二、黨國體制下的反貪腐部署

面對反貪腐作為，中共亦有一系列的反貪腐單位設置，在中共黨國體制建構下，其最重要的反貪腐機構是：

- (一) 黨的紀律檢查委員會。依據共產黨的章程第 44 條、45 條規定，其各級紀律檢查委員會任務包含「維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作」、「上級紀律檢查委員會有權檢查下級紀律檢查委員會的工作，並且有權批准和改變下級紀律檢查委員會對於案件所作的決定」。³⁸
- (二) 監察部。與中紀委機關合署辦公，機構列入國務院序列，但編制為中共中央直屬機構，主管監察工作，主要監察對象為各部門及其公務員，主要監察內容為執行法律命令情形與行政紀律。³⁹
- (三) 反貪污賄賂總局。設於最高人民檢察院下，其任務：負責對全大陸檢察機關辦理貪污賄賂、挪用公款、巨額財產來源不明、隱瞞境外存款、私分國有資產、私分罰沒財物等犯罪案件偵查、預審工作的指導；參與重大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；直接立案偵查全大陸性重大貪污賄賂等犯罪案件；組織、協調、指揮重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；負責重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查協作；研究分析全大陸貪污賄賂等犯罪的特點、規律，提出懲治對策；承辦下級人民檢察院反貪污賄賂工作中疑難問題的請示；研究、制定貪污賄賂檢察業務工作細則、規定。⁴⁰
- (四) 預防腐敗局。設於國務院下，主要任務：1. 負責全大陸預防腐敗工作的組織協調、綜合規劃、政策制定、檢查指導；2. 協調指導企業、事業單位、社會團體、中介機構和其他社會組織的預防腐敗工作；3. 負責預防腐敗的國際合作和國際援助。⁴¹

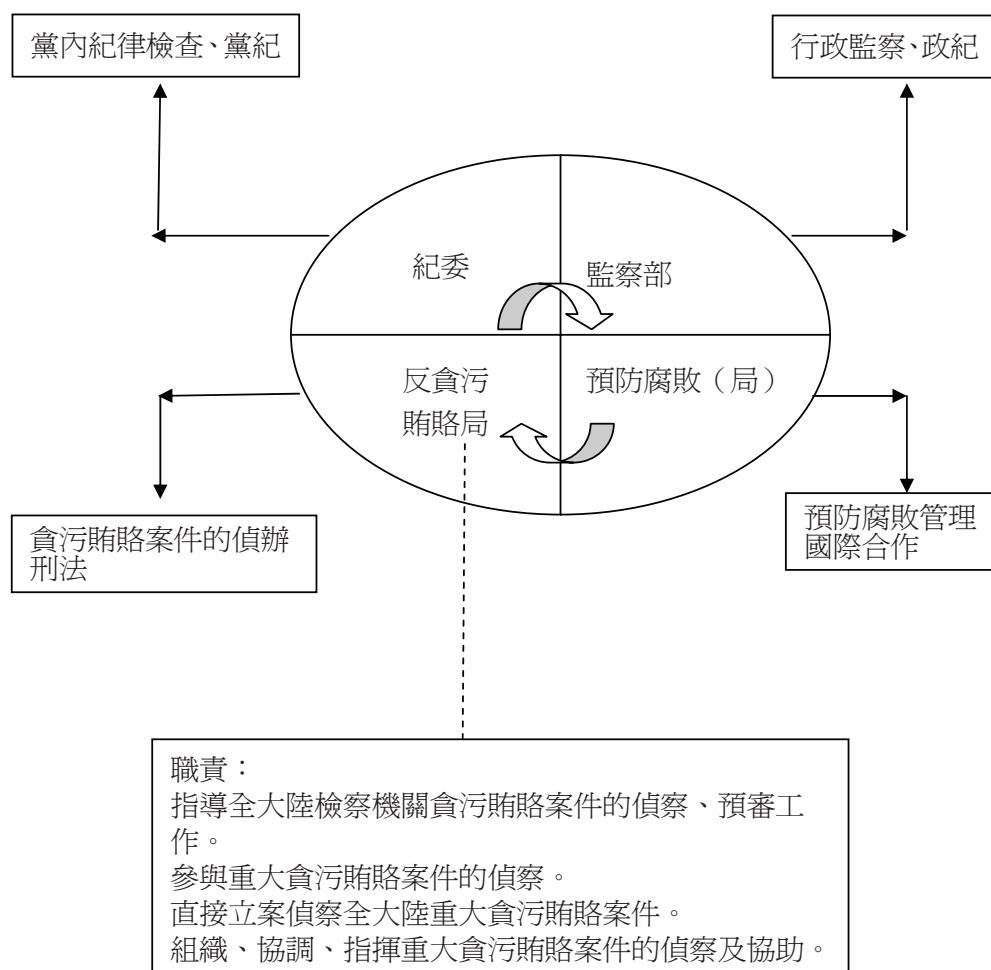
此四大反貪腐機構，可以下列圖形顯示：

³⁸ 「中國共產黨章程」，2013 年 12 月 31 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225_9.htm。

³⁹ 楊鳳春，圖解當代中國政治（香港：中華書局，2011），頁 168。

⁴⁰ 「反貪污賄賂總局」（2012 年 5 月 30 日），2013 年 1231 日下載，《中華人民共和國最高人民檢察院》，<http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-02-25/000504600.html>。

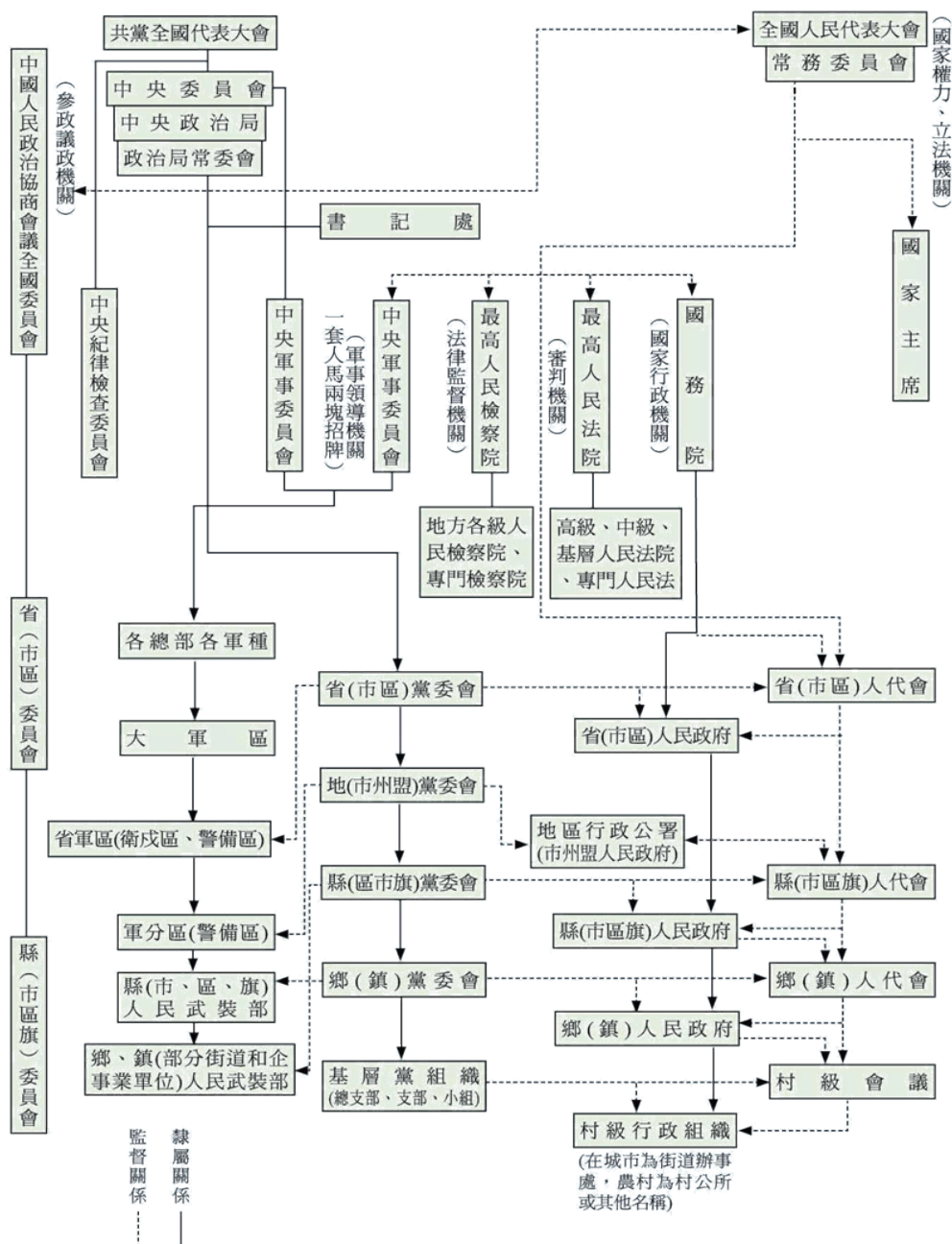
⁴¹ 「國家預防腐敗局」，2013 年 12 月 31 日下載，《國務院各部委領導人活動報導集》，<http://politics.people.com.cn/GB/8198/114315/>。



資料來源：楊鳳春，圖解當代中國政治（香港：中華書局，2011），頁 175。

圖 2 大陸反貪腐機構關係圖

由大陸反貪腐機構的設立，看似綿密，但不可忘記的卻是其黨國體制，一切都必須服膺共產黨的指揮與領導，而對於黨的指揮與領導顯示如下：



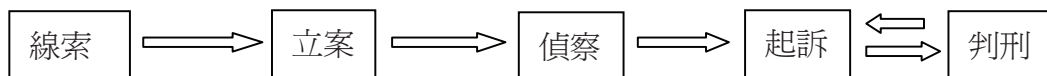
資料來源：法務部調查局展望與探索雜誌社編印，中國大陸綜覽（102年版）（臺北：法務部調查局，2013），頁16。

圖3 大陸的政治制度

依此，國務院所屬監察部與預防腐敗局，及最高人民檢察院下的反貪污賄絡總局，都必須在黨的監督、領導下運作。換言之，所有反貪腐作為與貪腐機關部署，都必須服膺黨的指導。

三、黨國體制下的反貪腐流程

對於反貪腐案件發生的預防，除制度設立讓其無法發生，以達成防微杜漸效果外，最重要的當然是對貪腐案件的偵辦，讓貪腐案件主事者得到應有的懲罰，並達到殺雞儆猴之功能。民主法治國家對於反貪腐案件的偵辦流程，向以從接受線索、立案偵察、蒐獲證據、起訴至判刑為完備。以臺灣偵辦貪腐案件流程為例，可簡單以下圖呈現：

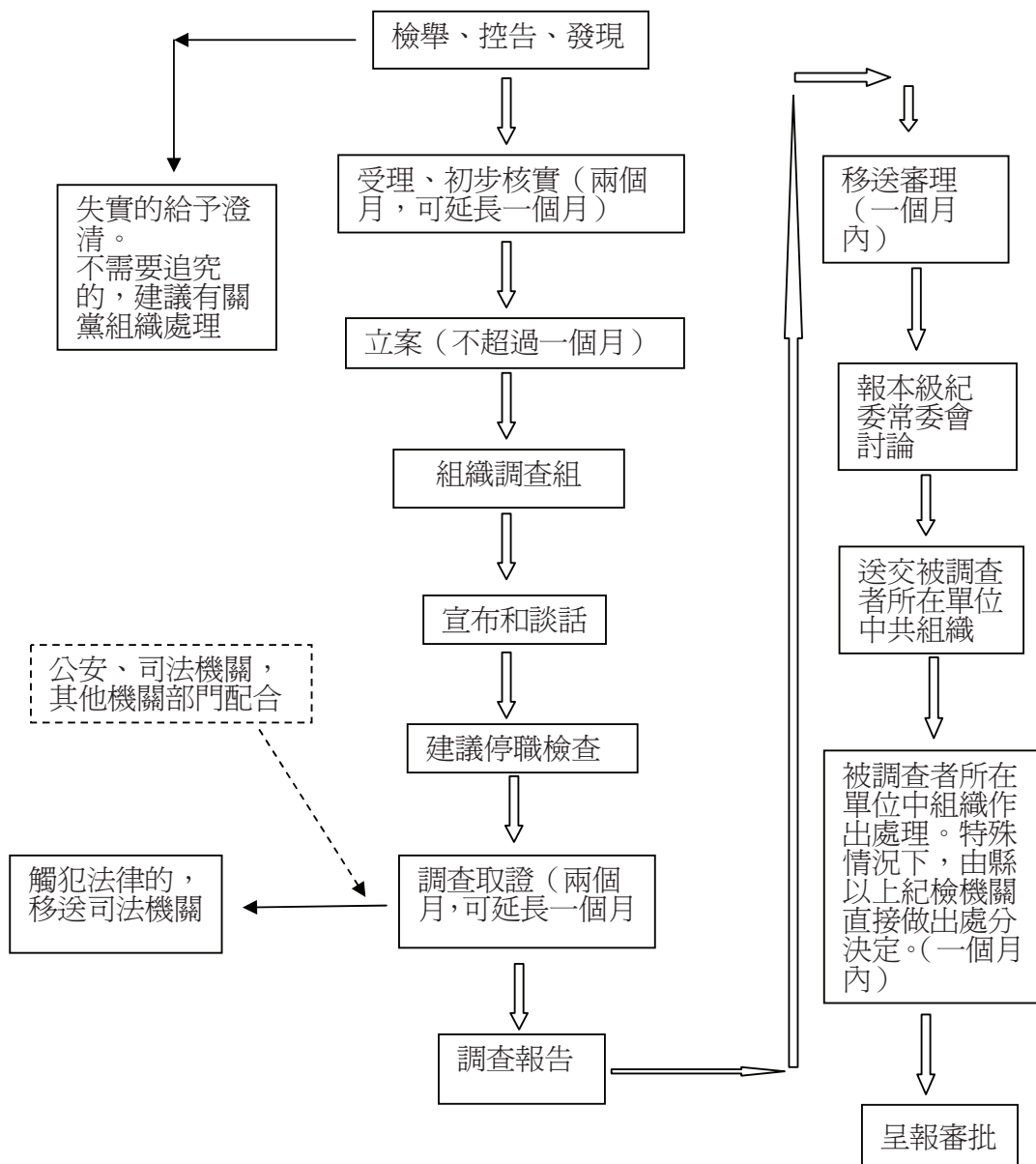


資料來源：作者自行繪製

圖 4 臺灣反貪腐偵辦流程圖

依此流程，任何一個環節無法連貫，則案件無法順利偵辦，法院判刑如無法獲得檢察機關接受，亦可能往復攻防，但其間除以證據爭取法院的採信外，相較於大陸，較少有其他干擾因素影響案件的成敗。

大陸的反貪腐對象當然以具有公務員身分官員為主，而具有公務員身分者，在黨國體制下又多半具有共產黨員身分，因此，大陸的反貪腐案件偵辦流程，就難脫由黨發動的特性，而由黨發動的反貪腐案件流程，經常由紀委主導，自與民主法治國家不同，而呈現如下狀況：



資料來源：楊鳳春，圖解當代中國政治（香港：中華書局，2011），頁 167。

圖 5 中共紀委辦案流程

依此流程，任何一個環節無法連貫，亦難以讓其成案，達到以儆效尤的效果。但其過程中除以證據證明犯罪嫌疑人犯罪之證據外，黨卻可以影響案件的成立，甚至也因為黨的介入，讓前述其他反貪腐機關無獨立反貪腐的功能。更

進一步說，中共當前反貪腐的作為，竟變成黨內的反貪腐作為，若黨為其持續主政之考量，是否不怕動搖國本的持續反貪腐自然被外界懷疑。就猶如香港廉政公署前副署長郭文煒認為，在反貪的預防、教育與執行三個環節中間，執行最重要，反貪應該從執法開始，而反貪執法部門有幾個成功關鍵：其一是其獨立地位，足可不受其他政治勢力左右；其二是反貪局要有足夠資源；其三則是反貪局內部再設一個反貪部門，專事監督反貪局的成員。⁴² 明顯的，若無獨立地位，則其他兩項絕不可能達成反貪腐的預設目標。

四、督促力量的壓制

依民主法治國家監督法治活動順利進行的經驗，督促共產黨不怕動搖國本，不怕違反「四個堅持」的反貪腐的力量，顯然不在共產黨內部，而是共產黨外部的力量，此力量最可被觀測的自然是在市民社會的存在，即與市民社會互為幫襯的媒體監督力量。那麼進一步檢視市民社會與媒體力量就成為中共是否可以持續反貪腐的重要課題。

（一）市民社會

「市民社會」在政治發展的研究中，是最常被提及的領域之一，其最重要的內涵至少必須包括下列三種：⁴³

1. 最基本的識別（sense）是，市民社會必存在於政府不打壓自由結社的環境中。
2. 強烈的識別是，市民社會必存在於整個社會可以建設自己同時可以通過自由結社而相互合作。
3. 補強的識別是，聯合組織力量可以對決策與決策過程具有決定性的影響力。

而市民社會的最具體表現就在於非政府組織（NGO）的活動狀況。雖說，大陸因改革開放及經濟建設日漸有成，使社會日漸多元，且各類非政府組織增加，但總體而言，大陸的社會團體，係利用政府保護自己，因此，這些社會團體沒有追求獨立的慾望，⁴⁴ 若無追求獨立政府之外的慾望，則遑論自由的結社、

⁴² 朱建陵，「踏石留印 抓鐵有痕 習近平反貪 老虎蒼蠅一起打」（2013 年 2 月 13 日），2013 年 10 月 1 日下載，〈中時電子報〉，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050501/112013021300048.html>。

⁴³ Charles Taylor, "Shimin shehui de moshi" ["Modes of Civil Society"], in Deng Zhenglai and Jeffrey Alexander ed., *Guojia yu shimin shehui* [State and Civil Society] (Beijing: Princeton University Press, 1997), p. 7. Cited from Jianxing Yu, Jun Zhou and Hua Jiang, *A Path for Chinese Civil Society* (Lanham Maryland: Lexington Books, 2012), p. 10.

⁴⁴ Yu, Zhou and Jiang, *A Path for Chinese Civil Society*, p. 15.

組織的串連及影響政府的決策。

中共為維持其一黨專政的統治模式，對於市民社會的控制自不在話下，故「十八屆三中全會」會議通過之《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，對於非政府組織的管理，寫於第十三部分「創新社會治理體制」項下，表明：「加強對社會組織和在華境外非政府組織的管理」。故倡言設立「國家安全委員會」。⁴⁵更顯示中共對於可能與其對峙的任何勢力與團體加強管制的決心。

有研究認為，在中共威權政體控制下，大陸自主性社會的出現，係在國家無法控制或不認為需要控制的領域中才得以存在，換言之，該自主性是在某種範圍內被允許存在，超越該範圍就受到國家的限制。⁴⁶因此，有研究認為中共、北韓及古巴仍然屹立不搖，其主要關鍵在於缺乏一種有組織的反對勢力來和當權勢力進行競爭。⁴⁷因此，縱使大陸因為社會逐漸多元，而出現威權體制力量必須讓出的空間，仍難盼其出現足以與共產黨威權統治相抗衡的組織力量。

依此思維模式，在大陸頗具知識分子代表性的大陸清華大學國情研究院院長胡鞍鋼，於2013年7月間為文「人民社會為何優於公民社會？」宣稱，大陸發展出「人民社會」理論概念，以區別西方所強調的「公（市）民社會」，並認為「人民社會」優於「公民社會」。⁴⁸簡化胡鞍鋼的說法，其所提倡的「人民社會」，就是在共產黨領導下行集體主義，以經濟建設為中心，以提高人民福祉為目標，與政府為一體的社會，社會不可能與共產黨領導的政府敵對；相對的若與西方因民主化，所造成的市民社會蓬勃發展狀況，呈現的是「國家與社會相

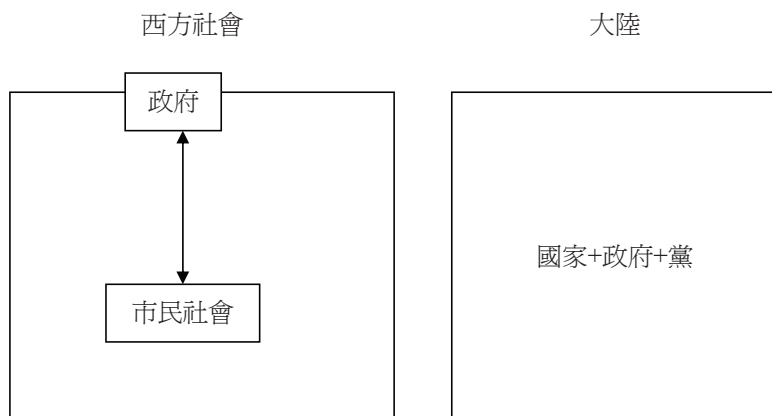
⁴⁵ 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（2013年11月15日），2013年11月16日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

⁴⁶ 戴東清，〈中國大陸國家與社會關係 1989-2002—以鑲嵌之社會團體自主性為例〉（臺北：秀威，2005），頁130。

⁴⁷ 袁易，〈中共威權政體轉型的政治動力〉，頁9。

⁴⁸ 胡鞍鋼，〈人民社會為何優於公民社會？〉，人民日報（海外版），2013年7月19日，第1版。其重點包括：一、人民社會是「中國」的重大理論創新和實踐創新。與西方公民社會相比，人民社會更具優越性。其建設方法是不斷改善民生，社會治理方法是堅持走群眾路線。二、不同於西方國家的公民社會，而是一種源於中國文化、符合「中國」國情、具有「中國」特色的全體人民所構成的社會主義社會。三、人民社會本質上是社會主義社會。與西方的公民社會相比，人民社會由公有、公益、公平、公正等基本原則所組成，這裏的「公」相對「私」而言，「人民」相對「市民」而言，「市民」注重的是私利，「人民」注重公利和公益，但是並不排斥私利、私益。正是有了整體性的公利和公益，才有了每個人的私利、私益。四、人民社會的領導者是中國共產黨。在「中國」的人民社會中，即使是民主、人權、法治、自由的思想，也是「中國」特色而不是美國特色；中國文化學習借鑒西方文化，但它本身不是西方文化，中國思想也不是西方思想。人民社會根源于中國傳統文化，又創新於當代。五、人民社會的治理方式是走群眾路線。與市民社會理論不同，人民社會中的政府與群眾是一體化的，而不是對立的。社會組織與政府之間不是相互衝突的關係，而是和諧統一的關係。六、人民社會是「中國」最基本的社會國情。人民社會的理念不是照搬外國的「公民社會」，而是中國的「全體人民社會」；人民社會是根據「中國」實際，繼承而創新，充分調動廣大群眾的積極性，共同構建一種新型社會主義現代化社會。

互競爭的多元」，各自對於內部代表市民社會各類勢力關係，就呈現西方是市民社會與政府處於相互對峙狀況，而大陸卻根本不容許與政府或更貼切的說與共產黨相對峙的「市民社會」（或非政府組織）的存在，且政府與國家融為一體，甚至與共產黨也融為一體，其狀況可以圖示如下。



資料來源：作者自行製作

圖 6 大陸及西方國家政府與市民社會關係比較圖

依據研究大陸非政府組織的學者陸依依（Yiyi Lu）觀點，認為大陸的 NGO 具有依賴政府與爭取自由活動空間的雙元性，目前大陸 NGO 不僅不是完全獨立於政府掌控之外，NGO 亦希望與政府有所關連以便從中獲取資源，在大陸只有半官半民的 NGO 才能存活。換言之，在中共威權統制下，無共產黨之外的力量足以制衡共產黨的作為，包含共產黨的貪腐在內。在大陸逐漸對外開放與多元的現在，充其量，中共僅能同意或鼓勵屬於慈善、社會福利、扶貧等遠離政治事務的非政府組織存在，對於政治性的甚至可能會批評共產黨的非政府組織都在中共鎮壓之列，而判斷非政府組織是否具有政治屬性卻由中共所決定。⁴⁹ 那麼中共的反貪腐作為，就絕不是回應共產黨統治外的民意，而僅是共產黨內部鞏固統治力量的作為，若如此，其反貪腐作為是否可以不留情面、不怕「動搖國本」的施為，則不禁令人懷疑。

⁴⁹ C. Fred Bergsten, Bates Gill, Nicolas R. Lardy, Derek Mitchell, *CHINA: The Balance Sheet* (New York: PublicAffairs, 2006), p. 62.

（二）媒體管制

限制市民社會的滋長，當然就必須管制促成市民社會滋長的媒體。

在胡溫體制下的 2005 年，無國界記者組織，曾宣稱大陸為「世界最大記者監獄」(the world's largest prison for journalists)；⁵⁰ 8 年後的 2013 年 1 月，無國界記者組織公布世界新聞自由排行榜，在 179 個國家中，大陸排名 173 位。在亞洲國家中，排位僅高於北韓（位居倒數第二）。而無國界記者組織 2013 年 5 月 3 日世界新聞自由日之際，公布新聞自由「公敵名單」，有 39 人和組織被列入其中，包含北韓領導人金正恩、越南共產黨總書記阮富仲、津巴布韋總統穆加貝、伊朗總統艾哈邁迪－內賈德、俄羅斯總統普京等人。習近平則取代胡錦濤，與敘利亞聖戰組織努斯拉陣線（Jabhat Al-Nosra）、埃及的穆斯林兄弟會的成員和支持者、巴基斯坦武裝組織俾路支（Baloch）及馬爾代夫的宗教極端分子成為新進入名單的有 5 名個人和組織之一。「無國界記者」在聲明中說，習近平接替胡錦濤後，大陸（對言論自由）的打壓並沒有因為「國家主席」的改變而有所變化。⁵¹

在大陸進行改革開放迄今，不論情勢如何轉變，中共控制媒體進而控制社會不放始終是其堅持與特徵；⁵² 部分研究極權政治的學者認為，極權政治之得以成立，其重要的步驟之一是強調組織與宣傳；在掌權之前，創造與群眾區隔的組織，領導人再成為此組織中的最權威者，因組織與一般群眾分離，其間隔帶則係由黨的同路人（fellow-traveler）填補，其結果是黨員不與一般群眾衝突、來往，甚至也造成黨員因此不瞭解一般群眾的意向，⁵³ 進一步看，就成為黨員完全聽命於領導者或只聽到支持者的意見，而不顧一切完成領導者交付的使命。若從中共有效掌握大陸的幾乎所有非政府組織、完全限制住市民社會的發展，則黨員與同路人共同營造的社會氛圍，也加強了黨的統治合法性。

不僅如前述對傳統媒體管制，對於新興的網路傳播也進行管制。如，2013 年年中以「嚴厲打擊網路有組織造謠傳謠專項行動」（專案行動）的方式，⁵⁴ 不斷發生對網路世界的鎮壓、箝制與整頓，依據大陸「中國互聯網發展狀況統

⁵⁰ Bergsten, Gill, Lardy, Mitchell, *CHINA: The Balance Sheet*, p. 64.

⁵¹ 「無國界記者將習近平列入新聞自由公敵榜」（2013 年 5 月 3 日），2013 年 5 月 11 日下載，《BBC 中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/05/130503_press_freedom_rsf.shtml。

⁵² Xiao Ming, *The Cultural Economy of Falun Gong in China: A Rhetorical Perspective* (Columbia: South Carolina University Press, 2011), p.2.

⁵³ Hannah Arendt, *Totalitarianism* (New York: Harcourt, Brace and World, 1968), pp.62-65.

⁵⁴ 評論員，「網路謠言是危害社會的毒瘤」，法制日報（北京），2013 年 8 月 23 日，第 1 版。

計報告」，至 2012 年 12 月底，大陸網民規模達到 5.64 億，用戶達到 4.2 億。其中屬「微博」發展最為迅速。為加強掌握虛擬世界，2013 年 8 月 10 日，大陸「國家互聯網信息辦公室」主任魯煒與紀連海、廖珏、陳裏、潘石屹、薛蠻子等十多位元網路名人舉行座談交流，要求網路名人應堅守「七條底線」：即法律法規底線、社會主義制度底線、國家利益底線、公民合法權益底線、社會公共秩序底線、道德風尚底線和信息真實性底線。⁵⁵ 但同年 8 月底，卻以嫖娼逮捕具巨大影響力的網路作家「薛蠻子」，⁵⁶ 另以製造謠言誹謗他人法辦傅學勝，⁵⁷ 以恐嚇批捕「秦火火」、「立二拆四」等，⁵⁸ 並大肆宣傳。⁵⁹ 不僅如此，2013 年 9 月 9 日，大陸最高人民法院、最高人民檢察院公布《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》，並自 2013 年 9 月 10 日起施行。其中重要條文包括：⁶⁰

第二條 利用信息網絡誹謗他人，具有下列情形之一的，應當認定為刑法第二百四十六條第一款規定的「情節嚴重」：

- （一）同一誹謗信息實際被點擊、流覽次數達到五千次以上，或者被轉發次數達到五百次以上的；
- （二）造成被害人或者其近親屬精神失常、自殘、自殺等嚴重後果的；
- （三）二年內曾因誹謗受過行政處罰，又誹謗他人的；
- （四）其他情節嚴重的情形。

根據此一標準，除誹謗訊息被轉發 500 次實際被點擊、流覽次數達到 5,000 次以上將遭受處罰外，規定中其他可被公訴的，包含有損害國家形象、造成社會惡劣影響等 7 種情節，規定過於模糊，未來所有關於中共當局或政府官員的負面消息，都可能被羅織以罪，在網路上形成白色恐怖或文字獄。⁶¹ 就刑法之相當因果關係而論，行為人縱使有誹謗他人之行為，然其誹謗訊息是否會被轉發 500 次，或實際被點擊、流覽次數達到 5,000 次並非行為人所能預見，在法律上並無相當因果關係，而大陸為嚴打網路謠言，對於因果關係在所不論，因而

⁵⁵ 「『全民網絡』時代為何要堅守『七條底線』」，法制日報（北京），2013 年 8 月 19 日，第 4 版。

⁵⁶ 「薛蠻子」高頻招嫖跌下『道德神壇』，法制日報（北京），2013 年 8 月 29 日，第 5 版。

⁵⁷ 「傅學勝製造謠言誹謗他人被依法刑拘」，法制日報（北京），2013 年 8 月 26 日，第 1 版。

⁵⁸ 「周祿寶網路爆料涉嫌敲詐勒索被批捕」，法制日報（北京），2013 年 8 月 26 日，第 1 版。

⁵⁹ 李恩樹，「且看『謠言中國』者的劣行醜態」，法制日報（北京），2013 年 8 月 22 日，第 1 版。

⁶⁰ 「『兩高』《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》全文」（2013 年 9 月 9 日），2013 年 9 月 10 日下載，《人民網》，<http://legal.people.com.cn/n/2013/0909/c42510-22859612.html>。

⁶¹ 林克倫，「陸網路謠言被轉發 500 次可判刑」，聯合報（臺北），2013 年 9 月 10 日，第 A17 版。

極易擴大刑法的適用範圍，違反刑法的謙抑性。

2013年12月31日，向以敢言著稱，超過110萬「粉絲」，屬於微博「大V」的北京大學法學院教授賀衛方在微博發出「祝新年」的消息，向微博之友在新年來臨表達真誠的祝福：「過去一年裡，眼看著一個又一個我熟悉的博主從這裡消失，心中不免悵然。於我，是將本微博告一段落的時刻了。再見！」，隨後關閉「微博」。對此，大陸中國政法大學法學院副院長何兵以「無言的結局」回覆說：「你這一走，多少五毛（指受官方雇用在网上回擊不利官方言論的人）失業了？」表示同情，⁶²但卻也是大陸國家機器箝制網路世界的證明。

若習近平在威權體制下發動反貪腐作為，卻因其出發點僅在維護共產黨的持續威權統治，且不准外部監督力量發揮應有的作用，甚至實施諸多與反貪腐作為不同調的「逆流」舉措，或因部署不周，讓諸多當事者的「逆流作為」可以得逞，則當前反貪腐作為徹底成功的機會顯然難以令人樂觀。

伍、結語

或有論者認為，同為威權體制或新威權體制的新加坡與香港，對於反貪腐工作卻卓有成效，何以在中共統制下的大陸威權就無法預期其反貪腐足以成功？有研究認為，香港及新加坡反貪腐成功的經驗反映出：⁶³

一、制度不能保證有效

新加坡和香港，在發展廉政制度時，在初期均呈現出有「專責機關」及法律，卻仍不能有效運作的情形。而且在這些「專責機關」成立後，貪腐反而變本加厲。究其原因，專責機關成立與否，不是反貪成功的最重要因素，相反的，專責機關能獨立、有效運作且避免行政部門的抵抗，才是制度能否成功的關鍵。

二、機關獨立性如何確立

新加坡為內閣制國家，總統無實權，因此，貪污防治局人事由總統提名，能相對獨立於行政部門之外。因此，貪污防治局的人員，可以為公務員。

香港廉政公署原隸屬於殖民地的總督，目前屬於行政首長，其獨立性是來

⁶² 林庭瑤，「網管太多 北大教授賀衛方關微博」，聯合報（臺北），2014年1月2日，第A16版。

⁶³ 呂啟元，「香港與新加坡廉政制度之借鑑」（2009年8月10日），2014年3月4日下載，《財團法人國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/3/5717>。

自於其調查不受其他機關的影響，僅能謂「相對的獨立」，也因此香港的廉政公署是由非公務員組成，且設有監督委員會，避免僅向行政首長負責可能發生的弊病。

然而，共同的特色是，這些機關的獨立性，都必須源於「具有威權主義特色的最高首長」的授權，但其制度設計，卻也相對程度的避免來自「最高首長」的干涉，以發揮獨立運作的功能。

三、權限是否侵犯人權

當反貪腐機關擁有廣泛的調查權，即有侵犯人權之虞。對新加坡及香港而言，均非典型的民主國家，具有威權主義的特色，因此能容忍侵犯人權的法律。

四、民眾是否信賴

即使有組織有法律，如果民眾無法信賴，該機關也不可能發揮功能。政府必須表現出反貪決心，民眾始能支持。

對習近平而言，其當前的任務是展現出新領導，新氣象的「新政」，近期並將「新政」集中在反貪腐領域，希望在反貪腐領域贏得人民信賴，特別是在基層社會，能夠緩和大陸當前民眾對腐敗和特權不公所積壓的民怨。因此高調反腐變成為習近平新政的政治動作，但因黨國體制所展現與新加坡、香港不同的「中國特色」，使中共的威權體制無法向新加坡、香港反貪腐成功所具有的功能，檢討如下：

一、制度不等於有效，因黨國一體，對於行政體系的反貪腐作為，亦牽涉黨的貪腐，不僅在執行反貪腐作為時必須經由黨的同意，當各類部署對行政機關進行反貪腐作為時，更難以脫離對象與執行者均為黨員或黨組織，致生相互對抗的結果，而其中夾雜著行政機關的抵抗；行政機關的有效抵抗，幾乎就代表著反貪腐的失敗。

二、機關獨立性至今無法確定，依據機關獨立性香港與新加坡的經驗，機關的獨立性，都必須源於「具有威權主義特色的最高首長」的授權，中共的最高首長顯然是習近平，而習近平本身亦出身於貪腐環境，如何能真正授權反貪腐，頗令外界質疑。從另一層面，反貪腐機關又聽命於黨，黨又因列寧式組織而聽命於各級領導人，其獨立性更加堪虞。

三、是否侵犯人權，中共作為從不受限於人權，若無人權侵害問題的顧慮，何以 2012 年 12 月 26 日，美國《彭博新聞社》發表長篇報導「毛澤東的

『同志們』的後代成為資本主義新貴」(Heirs of Mao's Comrades Rise as New Capitalist Nobility)，披露鄧小平、王震、陳雲、李先念、彭真、宋任窮、楊尚昆和薄一波等八大元老的兒孫輩利用大陸經濟改革聚斂巨額財富的詳細情況。文中敘述，1980年代他們利用改革的機會讓自己的子女占據國家的關鍵資產，形成太子黨菁英利益集團。太子黨不僅掌管國營企業集團；1990年代，更進軍房地產、煤炭及鋼鐵業。按照2011年美國《彭博新聞社》統計的數據，王震的兒子王軍、鄧小平的女婿賀平、陳雲的兒子陳元，僅這3人就掌控著1.6兆美元的國有資產，超出大陸年經濟產出的五分之一以上。⁶⁴至今未見習李政府對其查處，未查處之原因顯然並非出於對人權的保障，是否敢予以查處，頗受各界懷疑。

四、民眾是否信賴，若以前述有關對於網路言論的打壓，有關《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》的箝制，及對於高幹涉貪報導的訊息封鎖，官員財產透明制度不建立，亦不讓市民社會可以順利發展等作為，能否形成民眾的信賴，實有待觀察。

這些有利於貪腐的環境未能澈底改變，無法形成外界監督態勢，任何個人在此環境中，亦難避免沾染貪腐，故習近平的反貪腐作為，是否可持續執行令外界懷疑。

諸多研究都贊成，目前習李政權係以一黨專政威權體制面對貪腐橫行數十年盤根錯節的現實，如果無法提出解決措施，並動員力量有效落實「反腐倡廉」政策，必將引發大陸民眾對習李政權的不信任感，甚至影響其整體的執政規畫與成效；近年來大陸所出現的反腐成功案例，大多是政治內鬥所引發暴露的貪腐大案，儘管的確打擊了一批貪腐官員，也對大陸官僚機構帶來警惕作用，然而，中共政權一黨專政的制度結構，缺乏長期有效的反腐機制，要持續反腐，談何容易。⁶⁵ 習近平掌權迄今，雖高舉反貪腐大旗，但落實反貪腐，無疑必須要觸及權、錢既得利益者，如前述八大元老家族及其親族盤根錯節的龐

⁶⁴ 李曉宇，「中共八元老家族財富大曝光」(2013年1月3日)，2013年2月22日下載，《新紀元周刊》第308期，<http://epochweekly.com/b5/310/11638.htm>。根據美國彭博新聞社披露，1980年代，榮毅仁創辦中信泰富(中國國際信託投資公司)，王震的兒子王軍被任命為業務主管，吸引海外投資，王軍日後把中信泰富變成了一個帝國，中信泰富現在運作中國最大的上市證券公司。2008年，王軍成為深圳市正向體育管理有限公司的董事長，這是中信一家附屬公司參與建立的合資工資，王軍透過中信獲得20%的股份；1983年，王軍進入軍工業，將中國大陸的軍工廠轉為商業企業。他和鄧小平的女婿賀平都是保利集團的創始人。保利集團靠著銷售武器給伊朗、緬甸和巴基斯坦，獲利數億美元。

⁶⁵ 曾復生，「貪腐考驗習李政權」(2013年8月8日)，2013年12月26日下載，《財團法人國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/3/12122>。

大紅色貴族，事實上，習近平在幾十年的成長過程中亦是此集團中的一員，甚至當前協助習近平執行反貪腐作為的機關與人員，亦是從此環境中成長，與此「錢、權集團」難以脫離干係，那麼習近平既要反腐又要避免傷及其盟友甚至自己，其全面反貪腐作為的艱困可以想像。

縱觀全局，在不准外人對共產黨威權統治執任何懷疑態度的具有「中國特色」的威權體制作為下，因欠缺媒體、社會的監督，與透明的政治，習近平的反貪腐作為，雖是在「改革」大蠱下進行，但若未能藉由黨國分離及黨外力量監督，則僅能是查處一些個別案件，意圖從中引起百姓擁護，那麼縱使究辦中央政治局前常委周永康及其所屬派系，打破中共「刑不上中央政治局常委」慣例，或隨時空推移而不斷推出各類反貪腐規定與作為，對於大陸而言也難撼動因黨國一體威權制度所帶來欠缺外部監督的貪腐環境，對於中共的持續腐敗，不僅極難根治，甚至可能將淪為權力鬥爭的手段而已。