

二次江陳會對兩岸關係的影響

時
評

The Impact of The Second Chiang-Cheng Meeting on The Cross-Straits Relations

吳漢 (Wu, Han)

崑山科技大學通識教育中心副教授

今(2008)年11月3日至7日，中國大陸海協會會長陳雲林率團來臺訪問，並於4日在臺北圓山飯店與海基會董事長江丙坤舉行第二次「江陳會」，會談主要目的為簽署海運直航、空運直航、郵政合作、食品安全等4項協議，雙方並針對後續優先協商議題進行討論。陳雲林首次登臺，個人演出可謂中規中矩，不論馬陳會、賴陳會、江陳會，表現均恰如其分。觀賞電影「海角七號」後，讚美恆春的美，喝了「馬拉桑」，誇獎小米酒，令人印象深刻。離臺前的一番感性致詞，慰問維安員警、工作及服務人員的辛勞，在在都受好評。

然而，此行風波不斷也是不爭的事實。行前即因毒奶粉事件、美國對臺軍售、張銘清事件等問題，造成兩岸齟齬。來臺行程中，綠營擺明鬧場，號召支持者上街抗議，以遍地開花的方式，終於演變成群眾街頭暴力衝突。近日，「海角七號」登陸問題，又因「皇民化」陰影，被迫「暫緩」上演。凡此種種呈現出二次江陳會的特殊性及重要性，本文試就其意義、成果及對兩岸關係的影響，探討如后。

壹、二次江陳會的意義

陳雲林率團來臺訪問，3日到達圓山飯店之後，海基會董事長江丙坤在歡迎儀式上指出，今天是兩岸交流歷史的一刻，也是兩會協商關鍵的一刻，同時也

是兩岸步入和平雙贏的重要一步。¹7日，陳雲林結束訪臺行程返回北京，中共國臺辦主任王毅親至機場接機，將此行定義「是一次開拓之旅、合作之旅、和平之旅」，為兩岸關係書寫了新的歷史。²

由此可見，兩岸對於二次「江陳會」都給予高度的肯定，其最主要的意義就在於兩岸協商機制的制度化，為兩岸關係的正常化打開了新局。二次「江陳會」後，行政院陸委會向立法院提出《「江陳臺北會談」專案報告》，認為該次會議的重要意義為：一、進一步落實制度化協商機制；二、突出兩岸現階段協商重點；三、體現兩岸對等協商與互動的新模式；四、穩定兩岸關係、促進區域和平。³在陸委會的民調中亦顯示，超過七成民眾支持兩岸制度化的協商機制，七成到八成民眾並對此次兩岸協商簽署的四項協議感到滿意，超過六成民眾認為這些具體成果對臺灣經濟發展有好的影響。⁴

事實上，兩岸協商機制建立於90年代初期，由於中共不承認中華民國政府存在的事實，海基、海協兩會便在兩岸政府授權下進行協商。93年「辜汪會談」在新加坡舉行，踏出兩岸制度性協商的第一步。95年臺海飛彈試射危機，兩會協商因而中斷。98年兩會進行「辜汪會晤」，但次年李登輝總統發表「特殊兩國論」，兩岸關係再趨緊張，致使當時的海協會會長汪道涵無緣來臺。2000年，臺灣政黨輪替，兩岸陷入統獨爭議，政治紛歧無法化解。2005年中共制訂《反分裂國家法》，2006年陳水扁總統終止《國統綱領》與國統會運作，兩岸協商幾乎停滯，相關談判只能在複委託的形式下進行。

2008年，臺灣再度政黨輪替，馬英九總統履行競選承諾，努力改善兩岸關係，提振臺灣經濟，首要之務就是重建兩岸協商機制。520總統就任後，兩岸兩會分別任命新任領導人，江丙坤擔任海基會董事長，大陸海協會會長則由陳雲

¹ 江丙坤圓山演講：兩岸關係進入第三階段，《中國評論新聞》，2008年11月13日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1007/9/9/1/100799177.html?coluid=3&kindid=12&docid=100799177&mdate=1113110038>。

² 陳雲林返京了！王毅：不辱使命、不負重托，《中國評論新聞》，2008年11月7日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1007/9/3/9/100793960.html?coluid=7&kindid=0&docid=100793960>。

³ 「江陳臺北會談」專案報告，中華民國97年11月17日立法院第7屆第2會期內政、外交及國防、交通、衛生環境及勞工委員會第1次聯席會議，《行政院大陸委員會網站》，<http://www.mac.gov.tw/big5/cc2/lai971117.pdf>。

⁴ 陸委會民調：七成以上民眾滿意「江陳會談」協議成果，民國97年11月9日，《行政院大陸委員會網站》，<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/cnews971109.htm>。

林出任。6月12日即在北京舉行第一次「江陳會」，半年之內在臺北舉行第二次「江陳會」，未來每年兩岸輪流主辦會談，兩會協商將形成制度，使兩岸關係有序推進。

其次，「嗆聲」是臺灣政治文化的特色，政治對抗常以「嗆聲」的形式呈現，有人認為「嗆聲」具有草根性。過去新黨要越過濁水溪，國民黨主席連戰首次赴大陸訪問，紅衫軍要到南部反扁，都遭到強力嗆聲。嗆聲的目的就是要鞏固地盤，讓對手過不了關。陳雲林是迄今為止中共涉臺系統來臺的最高層官員，亦是大陸官方代表，象徵兩岸邁向和解重要的一步。但對臺灣部分「反中」的民眾而言，有如侵門踏戶，是無比沉重的痛。在野黨基於明年選舉的考量，開始動員這股嗆聲的力量，在陳雲林來訪時達到高潮。嗆聲能成勢須有一定的社會基礎，當訴求失去正當性，也就無法成為阻礙的力量。陳雲林親身體驗「嗆聲」的臺式民主，這不但是未來兩岸關係發展必須過的關口，亦是中共對臺思維必不可少的認識。

貳、二次江陳會的成果

兩岸關係發展的遲滯，已直接影響臺灣經濟的成長，長期以來與大陸否認我方政府的存在，以及我方採取「戒急用忍」、「積極管理、有效開放」的大陸政策有密切的關係。因此，改善兩岸關係，積極「鬆綁」，促進兩岸人員的交流、貨物和資金的流通，才能為衰退的臺灣經濟注入活水。

第一次「江陳會」，簽署「海峽兩岸包機會談紀要」和「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」兩項協議，開啟陸客來臺觀光的大門。「大陸居民赴臺旅遊協議」規定，自7月18日起正式實施大陸居民來臺旅遊，採團進團出形式，每團10人以上，40人以下；在臺停留期間不超過10天；旅遊配額平均每天3,000人次為限。配合陸客來臺，實施週末包機，大陸方面開放北京、上海（浦東）、廣州、廈門、南京五個航點，臺灣方面開放桃園、高雄小港、臺中清泉崗、臺北松山、澎湖馬公、花蓮、金門、臺東等八個航點；班次每週各飛18個往返班次，共36個往返班次。由於兩協議簽署後，陸客來臺觀光不如國人預期，週末包機亦不能滿足國人需求，因此兩會必須在相關議題進一步協商。

第二次「江陳會」，簽署《海峽兩岸空運協議》、《海峽兩岸海運協議》、《海峽兩岸郵政協議》、《海峽兩岸食品安全協議》等四項協議。會議重點如下：⁵

在《海峽兩岸空運協議》方面，開放週末包機為平日包機，航班由每周36班增為每周108班；航點大陸由5個城市增加開放為21個；貨運包機兩岸各開放兩個航點，每月60班次；未來兩岸航線採截彎取直的新航路，此定為「兩岸特別航線」。

在《兩岸海運協議》方面，雙方同意在兩岸登記的船舶，經許可得從事兩岸客貨直接運輸，且自進入對方港口至出港期間，船艙及主桅暫不掛旗；臺灣共開放11個主要港口，其中包含5個小三通港口，大陸開放63個港口（48個海港、15個河港）；雙方船隻稅收互免，免徵營業稅與所得稅。

在《兩岸通郵協議》方面，配合海空運直航，將兩岸郵件經第三地間接運遞改為直接運輸。除原已辦理的掛號函件業務外，擴大開辦小包、包裹、快捷郵件、郵政匯兌等業務；臺灣方面5個分發局，大陸方面11個分發局負責收發郵件；雙方同意讓雙方的郵局帳務自行結算，按照慣例分帳。

在《兩岸食品安全協議》方面，主要包括訊息通報以及協處機制，未來在重大食品衛生事件發生時，應立即暫停生產、輸出相關產品；召回商品並實地瞭解；確保受害人權益以及雙方通報責任查處情形。

上述4項協議解除了兩岸三通與直航的所有限制，為兩岸進一步交流創造良好的條件。除此之外，雙方同意改進第一次會談所簽署兩項協議執行情形，包括擴大開放赴臺旅遊地區、增加組團數目、放寬組團人數、延長在臺停留期間、簡化申請（核批）手續，以及增加旅遊產品多樣化等。

對於兩岸進一步交流之後，可能衍生的問題，兩會亦就後續優先協商議題（如下表）達成共識，主要包括加強兩岸交流秩序、兩岸金融合作、兩岸經貿合作、兩岸漁業合作、加強兩岸文教及新聞等領域交流等方面。面對當前全球金融與經濟危機，明年的第三次「江陳會」的第一優先議題將是金融合作，其次是共同打擊犯罪、農產品檢疫檢驗、擴大食品安全溝通機制、疾病疫情通報、投資保障、避免雙重課稅、智慧財產權、檢驗標準的相互認證、農業合

⁵ 參見第二次江陳會談專區，《行政院大陸委員會網站》，<http://www.mac.gov.tw/big5/cc2/4-1.htm>。

作、教育文化產業合作等。⁶

兩會後續協商優先議題

協 商 面 向	議 題
加強兩岸交流秩序方面	包括：共同打擊犯罪、擴大食品衛生安全合作、農產品檢疫檢驗等。
兩岸金融合作方面	包括：建立銀行監理合作機制、兩岸證券及期貨監理備忘錄 (MOU)，推動兩岸金融往來等。
兩岸經貿合作方面	包括：兩岸投資保障協議、避免雙重課稅、兩岸經貿糾紛調處機制、兩岸標準檢測及認證合作、兩岸智慧財產權保護等。
兩岸漁業合作方面	包括：兩岸漁業勞務合作、漁事糾紛處理等。
加強兩岸文教及新聞等領域交流方面	

資料來源：「江陳臺北會談」專案報告，中華民國 97 年 11 月 17 日立法院第 7 屆第 2 會期內政、外交及國防、交通、衛生環境及勞工委員會第 1 次聯席會議，《行政院大陸委員會網站》，<http://www.mac.gov.tw/big5/cc2/lai971117.pdf>。

參、對兩岸關係的影響

兩岸協商機制的制度化是兩岸關係正常化的基礎。此次「江陳會」雖然獲得大部分國人支持，但仍有部分民眾對於是否涉及主權問題深表疑慮。因此會前政府一再說明，本次會談不涉及政治議題，更不會談到主權問題，政府將秉持「對等、尊嚴、互惠」的立場，為臺灣人民爭取最大利益。⁷

兩岸直航後，單從臺灣方面的經濟利益而言，根據估算不論時間與費用都將大幅減少。空運直航桃園至上海不到 90 分鐘，比原來節省約 1 小時，海運直航每航次減少 300 海哩航程，未來兩岸直航後所節省的航運成本共計新臺幣 525.4 億元。⁸除了節省航運成本的直接經濟利益之外，更重要的是兩岸直航後所衍生的間接經濟效益，電電公會 8 月底所公布《2008 年大陸地區投資環境與

⁶ 江丙坤：明年兩會協商重頭戲是金融和農業，《中國評論新聞》，2008 年 11 月 24 日，http://www.chinareviewnews.com/doc/1008/0/9/3/100809369_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=100809369&mdate=1124120902。

⁷ 第二次「江陳會談」的重要性，《中華民國（臺灣）行政院新聞局全球資訊網》，2008 年 10 月 27 日，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=43876&ctNode=4498>。

⁸ 譚瑾瑜，二次江陳會對臺灣經濟的效益，國政基金會研究報告，2008 年 11 月 13 日，<http://www.npf.org.tw/particle-4995-3.html>。

風險調查報告》顯示，由於預期兩岸關係改善，明確表態希望回臺投資的臺商已有增加，從2007年的1.83%增至9.88%。⁹

儘管二次「江陳會」不涉政治議題，但會後政治議題卻漸次浮上枱面。研究臺海軍事問題的專家亦表示，隨著兩岸關係緩和，臺灣問題已經不再是解放軍現代化的唯一目標，未來兩岸建立軍事互信機制將成為新的研究課題。¹⁰ 中共駐美大使周文重於陳雲林結束訪臺次日，在華府接受記者訪問時表示，在九二共識，一個中國的原則下，什麼都能談，包括飛彈部署，以及（臺灣）加入國際組織。¹¹

對臺灣而言，國際空間問題是優先議題，馬英九總統在不同場合表示，在海空直航及兩岸經濟關係正常化之後，接下來就是有關國際空間以及和平協議之事，而兩岸和平協議不是最急迫的議題。今年11月，前副總統連戰代表馬總統出席APEC領袖非正式會議，象徵臺灣參加國際組織活動的一項突破。至於兩岸之間是否要進一步簽訂「綜合性經濟合作協議」（Closer Economic Cooperation Agreement, CECA），國內有不同的看法，但對於在APEC架構下，建立「亞太自由貿易區」（Free Trade Agreement of the Asian Pacific, FTAAP）的構想，卻樂觀其成。接下來明年我們是否能出席世界衛生大會（WHA），將成為觀察兩岸關係發展的下一個指標。

二次「江陳會」後，兩岸擴大交流合作，有助於區域穩定與國際和平，美國與歐盟普遍表示肯定，甚至教廷亦對兩岸關係的正面發展表示歡迎，並呼籲兩岸間進行建設性的對話。但對日本而言，則懷著不同的心情，《讀賣新聞》11月2日報導「江陳會」，即以「兩岸靠攏，歡迎與不安兩樣情」為標題。兩岸走向和解，意謂著亞太地區舊秩序的解體以及新秩序的建立，舊的秩序是一個對抗的秩序，新的秩序是一個和解、合作的秩序。兩者之間的變動，猶如地殼板塊之間的相互推擠，在能量釋放的一刻，有可能被抬起，亦可能陷落。臺灣是亞太地區美、日與中國對抗的支點，在後冷戰時期全球化的過程中，兩岸長期

⁹ 電電公會：大陸投資環境力首度下降 暫不推薦西進深圳、東莞，《海峽資訊網》，2008年8月29日，<http://www.haixiainfo.com.tw/17778.html>。

¹⁰ 兩岸建立軍事互信將成新研究課題，《美國之音中文網》，2008年11月26日，<http://www.voanews.com/chinese/w2008-11-26-voa49.cfm>。

¹¹ 大陸駐美大使：飛彈部署可以談，《PChome新聞》，2008年11月8日，<http://news4.pchome.com.tw/living/tvbs/20081108/index-12261383274320039009.html>。

的僵持對抗的形勢，終於到必須改變的時刻。在變動的過程中，臺、美、日、中之間戰略利益的相關者，誰可能被抬起（獲利），誰可能陷落（失勢），成為新的角力關係，日本的失落感即肇因於此。對臺灣而言，兩岸的和解關係將導致臺灣被抬起還是陷落，究竟有利與否？至今仍然莫衷一是，所以臺灣內部也為此始終存在著躁動不安的情緒。

臺灣的「反中」情緒應與反國民黨勢力的形成有一定的關連性，最早起源於「二二八事件」，其後土地改革使日本統治時期部分既得利益者心生不滿而出走海外，兩蔣時期的威權統治也造就了不小的反對勢力。因反國民黨而匯集的反對運動，最終以本土化為訴求，將國民黨當作代表中國的「外來政權」。本土化的發展，致使民進黨獲得執政。今年國民黨在總統和立委大選中獲勝，與其說選民認同了中國，不如說選民認為國民黨認同了本土。此一觀點應可由近期遠見雜誌民調佐證，該項民調顯示若兩岸在經濟、政治、社會各方面條件差不多時，贊成即可統一者，2004年時為35.9%，2008年時降為16.2%；認為沒必要統一者，2004年時為38.2%，2008年時上升為66.3%。

馬總統提出兩岸關係的新論述或新政策，可能引起國內民眾的疑慮，可視為上述現象的反應，這種疑慮也是造成日、美等國不安的根源。政治上的變革需要大智慧、大魄力，堅持不變導致衰退，抗拒變革力量太大則導致失序。兩岸和解是臺灣生存與發展的必然選擇，如何在推動兩岸關係發展的過程中，建立多種機制，加強與各方面溝通，化解內部與外部的不安與疑慮，應做為政府施政思考的重要面向之一。

全球金融風暴下的中國角色與地位

時
評

The China's Role and Status in the Global Financial Crisis

張弘遠 (Chang, Hung-Yuan)

致理技術學院服務業經營管理研究所副教授

壹、金融風暴對全球總體經濟之影響

自 2008 年 9 月中旬美國經濟因為雷曼兄弟銀行破產而出現危機以來，短短幾個月之內，這波金融海嘯已經席捲全球。根據日本瑞穗證券公司的調查顯示，僅金融商品的部分，美國損失便已高達 4.4 兆美元，歐洲損失則為 1.4 兆美元¹，而根據相關研究則顯示，全球經濟恐怕將會陷入 1982 年以來最大的衰退，2009 年全球經濟成長率恐怕將會降至 1.3%。

由於全球經濟體系因為金融交易的交互投資而使各國之間財務關係高度糾葛，當美國金融市場出現恐慌後，全球投資市場與商品交易市場也應聲而倒。先進國家經濟出現問題，造成了許多出口導向的國家便面臨到商品貿易大幅下降的困難，遂使得壓力由先進國家傳遞至其他國家，同時危機也從金融市場轉移至商品市場。當全球商品市場出現需求不足的危機，各國產出面立刻受到影響，多數國家出口部門立刻出現企業破產、廠商關門、員工失業的情況（見表一）。

¹ 「金融風暴全球損失或達 5.8 萬億 高於 IMF 預估」，《星島環球網》，2008 年 11 月 24 日，http://www.stnn.cc:82/fin/200811/t20081124_910742.html。

表一 2008 金融風暴造成各國失業情況

亞洲	失業率	歐洲	失業率	歐洲	失業率	美洲	失業率
臺灣	4.37%	歐元區	7.7%	俄羅斯	6.1%	美國	6.5%
中國	4.0%	西班牙	12.8%	奧地利	3.0%	加拿大	6.2%
日本	3.7%	斯洛伐克	10%	英國	3.0%		
香港	3.5%	愛沙尼亞	7.5%	荷蘭	2.5%		
南韓	3.1%	波蘭	6.4%				

資料來源：作者整理

進一步分析金融風暴對於全球經濟所造成的衝擊，那麼更可看出當前事端的嚴重性：

例如在美國，由於民眾消費習性始終是高消費、低儲蓄、高負債，最近幾年以來，個人消費支出占美國 GDP 的比重更達到 70%。所以當經濟出現危機、企業開始裁員後，遂使得民眾消費意願降低、市場景氣低迷，甚至許多傳統優勢產業如汽車、化工等產業都紛紛出現警訊。

又如法國之前便因為能源與糧食的價格影響而出現通貨膨脹，其後雖然因為強勢歐元而抵銷部分物價的上漲，但因為金融風暴之故，法國仍面臨了物價上升的壓力，預測 2008 全年 CPI 通膨將升至 17 年來新高，達到 3.2%。在國際貿易方面，法國 2008 年經常帳表現會更加衰弱，主要來自於出口部門表現不佳而持續流失市占率與錯失新興市場的卡位，此外，法國國內對勞動市場的保護也讓國內出口商立於不利之地位，預測 2008 年法國經常帳赤字為 486 億美元，2009 年將進一步擴大為 558 億美元。²

再者如日本，由於其過去這幾年主要在解決不良債權和企業財務體制惡化的問題，對於金融投機相對比較注意防範，因此當次級房貸爆發初期，日本官員指出，日本金融機構於次級房貸危機中的損失約為二十億美元左右，³ 然而隨著商品市場出現問題之後，日本出口大宗的汽車或機械等產業，因為境外市場景氣不佳而受到連累，再加上股價下跌與物價高漲，因而讓日本經濟景氣低

² 中華經濟研究院，「臺灣經濟預測」，2008 年第 4 季，<http://www.cier.edu.tw/cef/2008Q4-2.pdf>。

³ 「日官員：日本因美國次級房貸危機損失 20 億美元」，《大紀元》，2007 年 11 月 22 日，<http://www.epochtimes.com/b5/7/11/22/n1910694.htm>。

迷。⁴

經濟衰退立刻引發各地政治、社會的不穩定，為避免國家出現整體性危機，各國無不立刻推出挽救經濟之緊急作為，例如美國政府便提出 7000 億美金的金融救援計畫，再加上救援房地產的 2000 億美元及其它的救援金額，以便挽救瀕臨崩潰的經濟體系，而歐盟更提出了近 1900 億歐元的救市計畫，⁵希望能避免歐元區的經濟衰退。

這種以寬鬆貨幣政策與擴大政府財政支出以期刺激總需求的做法，隱然成為各國共同採取的藥方，此外有鑑於貿易保護主義對於 1930 年代全球經濟大蕭條的影響，本次金融風暴發生之後，世界各國都重申維持自由貿易的決心，以免重蹈覆轍，然而這卻面臨了一個重大的難題，也就是如何在國際金融環境紊亂的情況下，繼續維持自由貿易體制的正常運行？

貳、全球經貿的穩定機制

自由貿易機制所以能產生利益，主要是來自於各國能夠按照比較優勢來進行分工，然而實踐經驗告訴我們，除了按照比較利益來分工之外，更要能夠避免貿易利得因為匯率波動而折損。在這樣的情況下，如何維持全球貿易清算機制的穩定就成為一個重要的任務。

過去在布列頓森林體制時期，這個穩定貿易清算機制的設計就是金本位制度，而這個制度又有賴於美國提供自身貨幣作為各國貿易清算的依據，即便其後因為各國經濟發展而讓固定匯率制度轉換為浮動匯率體制，國際金融制度仍然維繫了此一精神，再加上 WTO 對於降低全球貿易障礙的努力，遂使得二戰之後，全球經貿快速發展與整合。

然而環顧今天的情況，我們不難發現承擔國際貿易最終債務的清算體制正出現了變化，首先，美國因為經濟壓力而被迫緊急擴張美元供給，導致了美元幣值快速下滑，各國在美資產或美元債務迅速貶值，直接產生了經濟上的壓

⁴ 「大公報：金融風暴重創日本經濟」，《中國新聞網》，2008 年 10 月 27 日，<http://www.cns.hk:89/hb/news/2008/10-27/1426803.shtml>。

⁵ 「落實 2 千億歐元救市案 考驗歐盟」，《中時電子報》，2008 年 11 月 28 日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110504+112008112800349,00.html>。

力，而以美國經濟目前總需求的表現似乎也無法承擔各國產品出口的責任，支持國際金融體制最重要的支柱已經出現不穩定的狀態。

其次，如歐盟、日本等先進經濟體，因為擁有大量對美債務因而也在本次金融風暴中承受直接損失，損失讓這些國家經濟體系已經出現衰退，國內市場的需求同步下滑，這讓相關國家在目前的情況下，想要貢獻力量維持國際金融的穩定則有所困難，即便如日本有意如此，但是仍期待能與其他國家共同執行。⁶在這樣的情況下，如何尋找穩定全球金融體制的新力量就成了目前的重要任務，從1930年的全球經濟蕭條中，讓世人知道世界經貿體制若同時停工（shut down）所可能產生的嚴重後果，部分歷史學者甚至認為這也是直接導致二次世界大戰發生的重要原因。因此，戰後所建構的布列頓森林體制不單單是一個全球經貿規範與支持的制度結構，更是一個透過經濟力量來維持和平的國際政治結構，而這樣的一個制度更是目前紛擾不安的國際情勢中所迫切需要，儘快提供能讓國際金融體系穩定的力量便成為各國當務之急。

也因此，西方主要國家便把目光投注在東方的中國，近年來中國經濟快速的成長使得其整體經濟實力已經大幅增加，高達一兆九千億美元的外匯存底更是最好的證明，再加上由於其仍未完全開放其國際收支管理項目，所以在次級房貸造成投機性金融泡沫破損時，其並未受到太大的衝擊，更重要的是8月份為舉辦奧運所作的財政投入，讓中國經濟似乎仍能維持良好的運行。

在這樣的情況下，西方各國開始對中國展開呼籲，希望中國透過國內市場開放、資金挹注境外債券市場、採取積極性財政政策的方式讓全球經濟能夠借助中國之力而重回穩定。

參、金融風暴對中國的影響

然而中國在這波金融風暴所受到的影響又是如何？

首先，從出口來看，今年前8個月，因為美國需求減少導致中國外貿出口額的下降幅度明顯，也因而導致中國貿易部門壓低產品價格去維持市場的數量，導致中國出口貿易條件的惡化。

⁶「麻生太郎：亞洲地區受金融風暴影響增長放緩」，《雅虎財經網》，2008年10月24日，<http://hk.biz.yahoo.com/081024/239/33nqi.html>。

而美國經濟景氣下滑導致其消費能力和消費慾望繼續降低，再加上當前美國財政部的政策作為又多是在刺激其國內產出以減少失業壓力，那麼這又勢必會減少美國對中國商品的進口數量。

其次，從進口方面觀之，由於國際市場多以美元定價，美元走勢的強弱決定了大宗商品價格走勢的高低，所以當各國開始以刺激景氣為目標而進行貨幣供給時，便會強化其對美元之需要，而此舉也就間接地促使美元升值，當近期美元逐漸反轉走強後，原油、鐵礦石等商品的價格顯現下降趨勢，這有利於大量資源性產品進口的中國，然而，由於美國為了自身經濟，因而決定採行弱勢美元政策，這樣一來資源性產品的價格再度上揚，因而又讓中國產業經濟的大宗商品採購成本增加。

最後，就是全球經濟衰退對於中國消費信心的影響，以及對於中國金融產業所產生的直接損失，都對於其實質經濟層面帶來了影響。

也因此，為了化解自身所可能產生的危機，於11月中旬，中共當局推出了四兆人民幣規模的刺激景氣計畫，並也提出了寬鬆的貨幣政策，人民銀行調降主要的利率水準，希望透過相關作為能夠穩住中國自身經濟。

肆、中國經濟角色的變化

雖然中國經濟並未直接受到次級房貸風波的影響，但是因為全球金融投機性交易市場泡沫的破裂，實際上也是受到了池魚之殃。但雖然如此，過去經濟成長的成果讓中國在本次金融風暴中的角色備受其他國家重視。對於全球經濟危機的發展，中國雖表達積極行動的意願。但前提則是「把自己的事情辦好」，例如，雖然承受各界期待但是大陸方面並未大開善門，原因是中國方面體認到當前應以維持自身經濟發展為前提，而中國也十分清楚其經濟實力與已開發國家間仍有差距，所以雖然地位提升但是仍須「韜光養晦」。

然而，金融風暴讓低調的中國的確承擔了更多的期待，例如於G20會議期間，胡錦濤針對持續發展的問題、發展援助問題、糧食能源問題、貿易自由化的立場所做的發言，既代表了中國的利益，同時也顧及發展中國家的需要，此外，其對於改革國際金融機制所提出原則性的建議，也受到與會其他國家的認同。

而另外於11月22日於秘魯首都利馬所召開的亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, Asia）非正式領袖會議，也顯示中國對於國際經貿事務的態度確有所轉變。本次APEC會議強調要以改革國際金融組織和國際經貿體系的方式來回應金融危機後的全球經貿體系，此外與會領袖也呼籲各國不要採取保護主義的措施。絲毫不令人意外的是，與G20會議的期待相同，APEC與會各國領袖亦希望中國能採取積極措施以提振全球景氣。

而在面對亞太經貿夥伴時，胡錦濤的發言表明，中國「將在國際經濟合作中扮演更積極的角色」，並承諾中國將積極協助改革國際金融機構，顯示未來中國的確有意在這場危機裡扮演更為主動的角色。

總而言之，金融風暴顯然已經改變了世界經濟的版圖，從G7到G20，以往由G7主導世界經濟秩序的模式出現了變化，例如：G20金融峰會上，中國、巴西、印度等新興發展中國家便發揮了重要影響力。

而若欲評估中國大陸經濟地位的消長，那麼吾人以為，僅憑其近兩兆美元的外匯存底，加上十三億人口的內需市場，對於當前全球經濟的狀態而言，其若能積極作為，無論是直接救助受災國，或是向國際貨幣基金組織挹注資金，或是開放國內消費市場等，皆能夠帶來相當大的幫助，也難怪各國無不期待中國的「挺身而出」，例如媒體報導便指出，歐盟主席巴洛佐宣布，歐盟願意減少在國際貨幣基金組織中的代表權，為中國騰出席位⁷，可以預見，未來若世界銀行、國際貨幣基金等國際金融組織進行改革，那麼在這些組織中，中國的地位勢必將會大幅提升。

⁷ 李文中，「化解全球金融危機 中國肩負重任」，《世界日報》，2008年11月24日，http://www.worldjournal.com/wj-sf-editor.php?nt_seq_id=1807890&ct=&page=2。

中共四兆人民幣救市措施的評析

時
評

Comments on the Policy of 4,000 Billions RMB Stimulating Domestic Demand in PRC

周添城 (Chou, Tein-Chen)

醒吾技術學院講座教授

為因應金融海嘯，各國政府在貨幣政策與財政政策兩方面均採取極度擴張的政策。這當中尤其以中國大陸所宣布的，在2010年底前將投入4兆人民幣擴大內需方案最受矚目。本文將對本項措施之內容、可行性、預期成效與可能影響提出評析。

壹、救市措施的內容

一般認為，貨幣政策的決策快但反應慢，財政政策的決策慢但效應快。這也是我們會看到各國央行先採取利率或資金挹注方式因應，至於財政政策則要經過冗長的國會討論才能有預算執行。不過，對於政治權力高度集中的中國政府而言，擴大內需的財政政策卻可以在中共黨中央迅速決策後宣布執行，代表國會的「人大」也只能全盤接受，這就是中共能夠在這波金融風暴下，率先提出如此龐大預算的擴大內需方案的理由。美國先前的7,000億美元（後來追加到8,500億美元）是緊急紓困案，真正擴大內需的法案須待歐巴馬就任後才會研議提出。

除了因政治體制不同而能夠在這麼短時間提出4兆人民幣擴大內需方案外，方案的內容包括了相當廣泛的領域。這十大領域為：

一、加快建設保障性安居工程，加大對廉租住房建設。

二、加快農村基礎設施建設，加大農村公路建設，完善農村電網，加快南水北調等重大水利工程建設。

三、加快鐵路、公路和機場等重大基礎設施建設，重點建設客運專線和西部幹線鐵路，完善高速公路網，安排中西部幹線機場和支線機場建設。

四、加快醫療衛生、文化教育事業發展，加強基層醫療衛生服務體系建設。

五、加強生態環境建設，加快城鎮污水、垃圾處理設施建設和重點流域水污染防治，加強重點防護林和天然林資源保護工程建設。

六、加快自主創新和結構調整，支援高技術產業化建設和產業技術進步，支援服務業發展。

七、加快地震災區災後重建各項工作。

八、提高城鄉居民收入，提高明年糧食最低收購價格，提高農資綜合直補、良種補貼、農機具補貼等標準，增加農民收入。

九、所有行業全面實施增值稅轉型改革，鼓勵企業技術改造，減輕企業負擔 1,200 億元。

十、加大金融對經濟增長的支援力度，取消對商業銀行的信貸規模限制，合理擴大信貸規模。

金額如此龐大，涵蓋領域如此寬鬆，但卻能由中共中央如此迅速拍板定案，這就是中共以黨領政的優勢。在因應危機時可用最有效的方式形成決策。同時，通過的只是政策，在沒有細部方案的情況下就已經能夠推動落實了。這只有類似前述美國 8,500 億美元紓困計畫中，國會對行政部門有空白授權的例外，一般的財政預算是沒有辦法這麼便宜行事。可見中共的政治運作中最強調的就是政策，有了政策就有了驅動的力量，不會受到立法部門的牽制。

貳、救市措施的可行性

這麼大手筆的擴大內需方案，到底有沒有可行性？或者說有沒有足夠的財政能力去支應？這項質疑也獲得中共的說明，4 兆人民幣當中，中央政府將增加

發行建設公債，預定在2010年底以前總共籌措1兆1千8百億元，其餘將由地方政府負責籌措。也就是中央負擔近30%，地方負擔高達70%，以中國政府目前的財政收支情況而言，整體國債只占GDP的17%，因此對中央的舉債能力疑慮少，但對地方政府是否能順利取得資金則半信半疑。

中國地方政府的收入主要為各項稅賦的收入和土地出讓金。2007年中國地方政府財政收入為2兆2千億人民幣，土地出讓金1兆人民幣，二者總計3兆2千億人民幣。預計金融海嘯侵襲下，未來二年的財政收入與土地出讓金都將大幅減少，如何能夠在未來兩年內，配合擴大內需方案，額外增加合計2兆8千2百億人民幣的預算？也就是每年要再額外增加1兆4千1百億的人民幣。

然而，出乎意料的是，此項擴大內需政策出臺後，共有24個省市陸續公布自己的擴大內需方案，其中雲南省計畫在未來五年內投入約需3兆人民幣的計畫，不但居各省市之冠，同時也把4兆人民幣方案中的地方政府額度予以填滿，甚至還有所超過。廣東省的2兆3千億人民幣居次，24省市合計總金額竟然已接近18兆人民幣的天文數字。

擴大內需措施的金額愈龐大，其可行性的疑慮愈高。到底中共能否完成這麼驚人的方案？當然，以各地方政府爭業績、爭績效的誘因機制來看，在金額上誇大、灌水的可能是存在的。許多省市表示可以立即推出符合中央頒布十大領域的計畫，何以其效率如此高？這當中有部分計畫早已進行，只是適逢中央採取宏觀調控政策，有部分因金融機構的放款喊停而暫時中止，在擴大內需措施出臺後，當然可以立即再復工。所以這部分也可以說是額外增加，也可以說是過去計畫未能全部完成，或受凍結而無法推動者，這部分應該也占了一部分比例。不過，如果以有無擴大內需政策做為界線，這仍然是此項政策宣示的財政政策效果。

就算扣除部分計畫是原本受宏觀調控而解凍，或者是部分誇大、灌水，剩餘的金額仍然非常龐大。地方政府在支應原本正常需要的開支後，能否籌措出足夠預算去落實擴大內需方案呢？如果從其他國家的經驗來看，答案可能是否定的。但我們卻不能以外國常理去判定中國大陸的獨特體制作法。

試想，改革開放30多年來，原本貧窮的政府財政，不論中央或地方，他們是如何發展起來的？過去，預算不足或限制一直存在，他們又如何突破？追

根究底可以發現一個很有意義的體制創新，那就是中共從中央到地方都有著近代發達國家才普遍運用的 BOT 概念，也就是政府的公共建設或公共服務，可以委由民間興建（Built）、營運（Operation），契約期滿後再將該設施所有權轉移（Translation）給政府。

這種概念與運作，可以使政府「無中生有」產生出種種公共設施，這也是解決或突破政府財政不足的一帖良方。政府主要的任務就是審批土地、協助投資方排除建設障礙而已。這種 BOT 的操作模式就是中共可以克服預算不足、資金不足而發展起來的創新。過去可以，今後兩年也未嘗不會成功。重點在於地方政府能否有審定良好項目的能力，再加上中央政府的政策支持，那麼就可能達成設定的目標。

參、救市措施的可能成效

在中央定政策，地方爭取立項、指標、審批的體制下，往往會使中國經濟陷入「政策一緊，地方就死氣沈沈；政策一鬆，地方就衝鋒陷陣」的擺盪循環。這也是從計畫經濟到市場經濟過程中避免不了的一種體制缺陷。但碰到百年一見的金融海嘯，卻是脫離經濟衰退的一劑最迅速而有效的藥劑。因為中央政策一出，各地方只要爭取到政策、項目、指標，就可以大手筆運用 BOT 操作模式轟轟烈烈推行各項政策、項目，預算經費通常不是他們的難題。

以雲南省所提計畫，包括興建中緬油氣管道、原油裂解與石化工程，興建南寧到昆明，以及麗江到香格里拉的鐵路，以及各地的鐵公路建設等大型計畫。這些計畫都是典型 BOT 適用對象，只要長期中國經濟仍然有超過 8% 或 9% 以上的潛力，這些公共建設項目的自償率、回報率仍然可觀，那麼 BOT 的可能性就會大增，必要時再由中央或地方協助無力自償的部分，那麼 BOT 案就可以推動，地方所需出資的部分可能只是土地取得的搬遷費等少數金額，則擴大內需措施就可以啟動、落實。

回顧過去 30 年大陸的改革開放就是這種操作模式的反覆運用，譬如特區的開放，中央選定若干窮鄉僻壤劃定作為特區，地方負責招商引資，用的就是以廉價土地（當時之地價應該就是非常低的）和廉價勞工來吸引外資，使大陸發展成為頗具競爭力的世界工廠。如果以全中國做一觀照，也可以說全國對外的

招商引資就是一個龐大的 BOT 案。這才有可能使幾乎沒有資源的各地方快速發展起來。

這次 4 兆元救市措施或擴大內需方案，也是由中央定政策，各地方政府熱烈響應，很快將成為全世界投資的熱點，因而又能強力吸引包括臺灣在內的外資蜂擁而上，創造另一波中國投資的熱潮。只是此番的投資機會以前述十大領域為主，也就是各項基建項目。那麼，也將為中國未來 30 年至 50 年所需的基礎建設打下好的基礎。這種由中央策動、地方響應、外資配合的模式，能夠再次操作成功，那麼 4 兆人民幣的措施將可發揮帶頭、引領的效果，再加上民間投資與政府支出在經濟中的乘數效果，則帶動中國國內需求擴增的效果將非常大，由此而達成中共 2009 年經濟成長率「保 8」的目標，應該是可以期待的。

當然，能否順利「保 8」關鍵還在國際需求萎縮情況，中國 11 月分的進出口雙雙出現負成長，可能較 2007 年同期衰退 10% 左右，為 7 年來僅見，可以看出金融海嘯對全球經濟衝擊之大。這方面不是中國政府所能控制，因此保 8 能否達標，部分要看國際情勢。不過 4 兆元救市措施的效果將大大抵消來自國際的衰退壓力是可以確定的。

這項龐大計畫有何副作用？在中央政策主導與 BOT 操作模式下，也很容易滋生弊端，即貪污、浪費的情形可能很難以避免。這正是行政效率快所可能必需支付的代價。因為行政作為要快還要有效，就必須把制度性的制衡降低，依賴行政菁英的決策，這當中要防止公私利益間的流動，既然沒有事前防範機制，也只能寄望事後監考機制。但這又難免有官官相護之短。這個問題還有待中國未來在政經體制的進一步修正調整後才能減輕。

肆、救市措施的可能影響

在多數國家之經濟成長呈現負值，中國經濟成長率即便保 8 不成，也仍有相當之成長。在相對消長的驅動下，將使國際經濟的板塊發生移動，明顯地朝向中國傾斜，這是對未來國際政經局勢會有的重要影響。估計 2009 年全球經濟成長的地區來源，中國將占有 50% 的貢獻。所以，中國經濟成長率若達 8%，全球經濟就有 4% 成長的本錢，然後再扣除其他國家不及 4% 的部分，就會是全球平均經濟成長率，可見中國經濟實力的崛起在這次金融海嘯後，會更加突

顯。最近，20國集團（G20）在華府高峰會上已達成新興經濟體要有較大發言權，也要再聯合救市行動中負起更大責任的共識，可以看得出來這樣的趨勢。

在中共採取積極性擴張財政政策及寬鬆貨幣政策後，12月1日又無預警的宣布人民幣對美元的大幅貶值，顯示中共決策當局已體認到此波金融風暴的衝擊嚴重，因此擴大內需與外需同步推動，欲求「保8」的企圖很強烈。當然，在全球陷入經濟衰退的困境中，中國市場的向外開放，讓中國不但成為世界工廠，也能成為世界市場的話，那麼中國在世界經濟的影響力將大為提高；同時，透過內外需的擴張，若能達成「保8」目標，也將使中國經濟占全球的比重大幅提高，這都是很可能發生的結果。

未來考驗中共的是，利率、匯率與財政政策的操作多數可以由較集權的政治體制有效率地制訂與執行。但要擴張內需的另一個重要工程就是要更大提升民間消費能力，這需要國內通路、物流與市場的進一步發展，把農村潛在龐大的購買力釋放出來。前者為中國內地市場的昇化，若能結合臺商在市場化的經驗能力，則可以創造另一層次的兩岸經貿合作。後者則正是「十七屆三中全會」所提農地流動機制的啟動，這又是中國社會財富的另一波重分配，影響深遠。

此外，中國崛起後如何積極參與未來國際金融與國際經濟體制的改革與重組，也是一項重要的議題。將進一步對中國與全球經濟的融合產生影響，也將對中國、歐盟、美國的全球鼎足三強間產生微妙平衡關係。同時，在未來的國際金融體制中能否扭轉美元與美國獨大的局面，使得美國單獨擁有的準備貨幣發行權可以受到制約，而以各區貨幣加權來取代，都會對未來全球實體經濟與金融產生深遠影響，朝向區域間較平衡的方向修正調整，都是中國經濟未來的挑戰。

2008年APEC秘魯峰會重點評析

時
評

A Critical Analysis on 2008 APEC Summit

江啟臣 (Chiang, Chi-Chen)

東吳大學政治系副教授

2008年適逢秘魯加入APEC十周年，也是秘魯首次擔任APEC年會主辦國，在「亞太區域發展的新承諾」主題下，11月22至23日第十六屆APEC領袖會議於首都利馬召開。在百年罕見的金融大海嘯襲擊下，今年的APEC高峰會主題及內涵可說不脫全球金融危機的因應問題。因此，APEC領袖們除對既定的區域經濟合作議題進行討論，發表「第十六屆領袖宣言」外，更特別針對當前之經濟情勢發表「利馬APEC領袖對全球經濟聲明」，表達齊力克服當前經濟困境的決心。整體而言，秘魯峰會的議程重點包括金融危機、區域經濟整合、糧食安全等區域經濟危機，以及打擊恐怖主義和維護貿易安全、推動企業社會責任、反貪腐、災難準備、因應氣候變遷、能源安全、加強能力建構，以及強化APEC機制等議題。

壹、回應金融海嘯

此次APEC秘魯峰會恰是繼華盛頓20國集團(G20)金融市場和世界經濟峰會後，又一次大規模的領袖高峰會。其中9個APEC成員參加了G20高峰會。所以，如何因應全球金融危機自然成為APEC領袖會議的首要焦點議題，APEC領袖呼籲重建金融體系的信心是恢復經濟成長的關鍵，並鼓勵APEC經濟體採用抑制景氣趨緩的貨幣與財政政策。也歡迎G20針對金融市場與全球經濟高峰會的華盛頓領袖宣言，並強烈支持其為金融市場改革所擬之行動計畫。包

括認同國際貨幣基金、世界銀行與其他多邊開發銀行在金融危機時期的關鍵角色，這些機構應該擁有充分的支持與資源。國際貨幣基金應被直接賦予跨組織與跨邊境風險分析的任務，以研擬早期預警系統以及金融系統建議，並鼓勵經濟體斟酌本身的發展情況，一起參與國際貨幣基金與世界銀行合作之「金融部門評估計畫」(Financial Sector Assessment Program)。

其次，APEC領袖們也同意當前的經濟情勢突顯金融改革與金融部門能力建構的重要，以及發展優良公司治理與提升私部門企業社會責任的迫切性。我們應持續金融發展與創新工作，並提升金融監理，以因應越來越複雜的金融體系。此外，APEC領袖們同時強調支持WTO是維持繁榮與發展的關鍵，在目前的國際經濟情勢下，應防止保護主義的興起，並且避免在未來12個月內對商品與勞務的貿易與投資設下新障礙、或採行新的出口限制、或採納違背WTO貿易規範的措施。APEC領袖更堅定的表示，當前的金融危機將不會動搖我們持續推動區域經濟整合，以及因應挑戰的決心，APEC將持續為消弭貧窮、飢餓、疾病與恐怖主義而努力，亦會持續關注氣候變遷、能源安全與潔淨能源發展議題，並支持聯合國千禧年發展目標的實現。

貳、持續推動區域經濟整合與FTAAP

即便面臨前所未有的經濟危機，APEC領袖仍主張加速落實區域經濟整合議程，將亞太自由貿易區(FTAAP)列為未來的可能目標。是以，APEC領袖樂見區域貿易協定與自由貿易協定(RTAs/FTAs)範例措施(model measures)的制定，以促進高品質的貿易協定；支持APEC第二階段貿易便捷化行動計畫(TFAP II)，於2010年之前再降低5%的交易成本；歡迎APEC投資便捷化行動計畫(IFAP)，以提升區域投資環境；也要求財長在2009年向領袖們報告有關金融基礎建設與資本市場發展的公私部門伙伴關係檢視。對於2006年起列為長期目標的亞太自由貿易區(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)，APEC領袖進一步相信未來FTAAP的實現，將帶給APEC區域極大的利益，並有效刺激貿易、投資與經濟的成長，也指示貿易部長們持續對FTAAP的經濟影響、利益，與可能挑戰進行評估分析，並於明年對領袖呈報分析結果。而在去年澳洲

強力推動的境內障礙議題上，今年 APEC 領袖重申境內議題的重要性，及其對經濟發展與貿易自由的障礙，鼓勵經濟體積極參與結構改革，並以自我檢視或同儕檢視的方式來評估改革成果。

此外，與 APEC 區域經濟整合議程不必然具直接關聯性，但卻足以引發區域關切的發展是，會議期間澳洲和秘魯同時宣布加入跨太平洋戰略經濟夥伴協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，簡稱 P4 或 Trans Pac）擴大之談判，連同今年 9 月時表明加入的美國，P4 有望迅速擴增至 P7。P4 是目前唯一覆蓋太平洋兩岸，聯繫亞、美洲的自由貿易協定，成員包括紐西蘭、新加坡、智利與汶萊，於 2006 年起付諸實施。重點是該協定主要以 APEC 成員為基礎，同時也開放給其他 APEC 成員申請加入。P4 成員國也表示歡迎並提醒有意願加入的 APEC 會員，應於明年 3 月，在相關擴大談判尚未正式啟動前，作出決定。除美、澳、秘魯三國外，據悉目前越南也正考慮參與此波的擴大談判。面臨洽簽 FTA 困難又同時身為 APEC 成員的臺灣，P4 似乎是可積極嘗試的突破之道。

參、APEC 連胡會

今年五二〇後，馬總統提出兩岸「外交休兵」，減少「金錢外交」競爭造成的負面影響，呼籲中共尊重臺灣合理的國際參與空間，得到了北京「通過兩岸協商會找到解決辦法」的正面但模糊的回應。這樣的氣氛反映在 APEC 場域，兩岸首次啟動了良性互動，例如為因應 2008 年 5 月四川大地震，臺灣提議與中國大陸合辦「APEC 大規模災難復原研討會」，不但成功於 9 月進行且獲得諸多 APEC 經濟體的積極參與，此一正面發展延續到 APEC 領袖會議前夕，連先生代表馬總統出席 APEC 非正式領袖峰會才成為可能。

以致此次 APEC 峰會期間最受兩岸關注的發展莫過於「連胡會」，更是兩岸媒體追逐的焦點。不僅連戰先生順利代表馬英九出席會議，成為實際上歷次 APEC 峰會位階最高、最具份量的臺灣與會代表；連戰與胡錦濤兩人也首次在 APEC 會議期間進行會面。從會晤進行的過程與相關細節來觀察，中國外交部稱連胡會將依「一中」原則處理，非依國際慣例舉行，國臺辦主任王毅並親赴

秘魯主導連胡會串場，甚至連媒體採訪的聯絡安排，默認連先生以「總書記」、「主席」互稱對方，都顯示中共的用意在於把會談形式維持在「兩岸框架下對話」，同時避免造成兩岸在國際場合雙邊會談中凸顯主權意涵。從這些安排來看，中共刻意迴避主權爭議，又不讓臺灣突破其「一中」框架，其細膩的程度可見一斑。

姑且不論「連胡會」的形式與所用名義，這是兩岸加入APEC以來，兩岸的最高代表首度在APEC會議上進行雙邊會談。雖然各界對雙方會面之形式與名義有許多不同意見，甚至沒有任何具體會談結果，但從過去兩岸在APEC場合避而不談的角度觀之，這應是雙方在APEC正面接觸的開始。更重要的是，我們期待如此的開始能為兩岸鋪設APEC架構下關係正常化的道路，讓APEC也能成為另一個兩岸正常互動的平臺。

基本上，臺灣在這次APEC參與過程中，因為有兩岸某種程度上的默契與相互尊重，參與層次有所提升，範圍亦擴大了一些，至少肯定了臺灣的務實路線。所以，雙方都是有所收獲的。然而，據此評估兩岸關係將快速進展，以及臺灣的國際空間將大幅改善，仍有許多潛在的挑戰，使我們無法過早做出樂觀的結論。畢竟在APEC連胡會同時，中國仍重彈「一個中國」的老調。中國外交部發言人秦剛表示，APEC所有主權成員都承認一個中國原則，希望一個中國原則下，按APEC諒解備忘錄有關規定及形成的慣例來解決。秦剛說：「不管是什麼時候，不管兩岸關係及形勢如何變化，世界上只有一個中國，這是歷史事實，是不會改變的。」

質言之，今年兩岸在APEC及諸多領域的正面互動，已為兩岸關係營造良好氣氛與基礎，未來如何繼續跨越爭議，共同解決攸關兩岸人民福祉的迫切議題（如因應金融危機與經濟衰退等），考驗著雙方的智慧。

肆、結語

2008年的APEC峰會除上述會議重點與發展外，在此另再提出幾點觀察做為本文之結語。首先，APEC宣言的內容上有許多連結APEC區域與國際多邊體系的安排。例如，認同國際貨幣基金、世界銀行與其他多邊開發銀行在金融危機時期的關鍵角色；在糧食安全上，呼應聯合國（UN）全球糧食危機任務

小組提出之行動架構；強調 APEC 反貪腐活動和「聯合國反貪腐公約」(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC) 的一致性；強調聯合國及其全球反恐戰略所扮演的重要角色；氣候變遷必須透過《聯合國氣候變遷綱要公約》(UNFCCC) 及京都議定書下的國際合作加以因應。這也意味 APEC 議題的發展與聯合國等國際多邊機制的連動關係日益密切。

其次是中國在世界經濟領域的影響力更加明朗化，尤其中國在此次全球金融危機中可說享受了其在國際經濟體系中前所未有的地位與期待。所以，在繼 G20 之後召開的 APEC 峰會上，中國繼續是各國與各界關注的焦點。中國不僅藉此對秘魯進行國是訪問，在秘魯國會發表演講，同時與秘魯簽署了雙邊的自由貿易協定，建立戰略夥伴關係。在領袖宣言的文字中，除秘魯主辦國外，就僅提及中國所推動執行之 APEC 事務，秘魯對中國之禮遇可說面面俱到。除秘魯外，中國也在峰會期間與主要國家進行多場的雙邊會談。隨著兩岸關係近來的改善，兩岸同是 APEC 成員，應可努力嘗試在 APEC 架構下建立議題夥伴關係，針對如衛生安全合作、飛航安全的研討，以及中小企業人才培訓等較不具備政治意涵之議題，透過雙邊的交流與互動，甚至是共同舉辦會議與推動計畫活動之方式，開展兩岸在 APEC 此一多邊組織架構下的良性互動，並尋求創造雙贏的合作機會。

最後，APEC 是當前唯一包括美、中、俄、日等太平洋兩岸強權，對話層級高達領袖的區域組織。成立將滿 20 週年的 APEC 面臨許多挑戰，推動貿易自由化成效也待檢驗。2009 年 APEC 成立將屆滿 20 週年，會員體是否提出新方向、擘畫下一個 20 年願景？值得留意。尤其區域經濟整合議題不但已在 APEC 浮上檯面，FTAAP 更似已成為繼茂物目標後另一個戰略性的組織目標，加上東亞區域主義的興起以及 P4 經濟戰略夥伴協定的擴張，以及 APEC 本身茂物目標 (Bogor Goals) 的成果檢視期限逼近，可以確定的是，未來 3 年的主辦國新加坡、日本、美國應會攜手設定持續性的議程，區域經濟整合勢必是未來 3 年 APEC 持續關注的重要議題，臺灣也應有因應準備。至於兩岸在 APEC 架構下的未來發展，應該以今年的正面互動為基礎、開端，為兩岸鋪設 APEC 架構下關係正常化的道路，讓 APEC 也能成為另一個兩岸正常互動的平臺。在 APEC 架構下，推動兩岸工作層級之正面互動合作、兩岸部長級官員於 APEC 部長會議場合會談，並讓臺灣有機會舉辦專業部長級之 APEC 會議。

臺灣高科技產業對中國大陸投資的 政策因素分析

專題研究

The Policy Factor Analysis on the Taiwanese High-Tech
Company's Investment in China

王綺年 (Wang, Chi-Nien)

中國文化大學政治學系助理教授

摘要

臺商赴中國大陸進行投資行為一直受到政府政策的特別關照，但始終未曾因兩岸政治關係的不穩定發展，而有所退縮。且臺灣本身外向性的經濟體質，其對外經貿活動受制於世界經濟體系生產網絡的運作，在生產成本與市場的牽動下，前進中國大陸乃必然之勢。加之，中國大陸對臺商的優惠招商政策，也促使臺商的投資行為絡繹不絕，並且有日益深化的現象。然而多數研究兩岸經貿互動的文獻多著重對外投資或產業關係網絡的角度分析，因此，本文嘗試從發展型國家的層面來看待兩岸經貿互動，透過臺灣相關產業政策針對臺商的大陸投資行為進行分析，以提供另一個政治經濟學層面的因素詮釋。

關鍵字：國家能力、產業政策、高科技產業、臺商投資

壹、前言

臺商赴中國大陸進行投資行為一直受到政府政策的特別關照，但始終未曾因兩岸政治關係的不穩定發展，而有所減緩。且臺灣本身外向性的經濟體質，

其對外經貿活動受制於世界經濟體系生產網絡的運作，在生產成本與市場的牽動下，前進中國大陸乃必然之勢。加之，中國大陸對臺商的優惠招商政策，也促使臺商的投資行為絡繹不絕，並且有日益深化的現象。

儘管開放兩岸往來迄今，期間曾發生導致兩岸關係不穩定的政治事件，¹在某種程度上造成兩岸政治關係的緊張與停滯，並由此看出政府對兩岸經貿關係緊密程度加劇的憂患意識展現，但仍無法減緩臺灣企業前往中國大陸投資的意願與行動。根據陸委會的統計，臺商核（備）准赴大陸間接投資的金額始終維持穩定的成長，並且占我國對外投資的比率日漸提高，累計至2007年底約648億美金，且當年度赴中國大陸投資比例，占我國對外總投資比重近六成六；兩岸貿易金額於同年為1,022.98億美金，占我國對外貿易比重也已超過二成。²其中，資訊電子產業對中國大陸的投資，在1990年代中期之後，更成為投資重心。

另一方面，中國大陸在政策上對臺商刻意的招商動作，相較於臺灣的投資環境無法支撐臺灣經濟體的生產模式，³也強化產業外移的槓桿效應。不僅中共中央頒布一系列對臺商優惠的投資政策，中國大陸各地方政府為求當地發展，亦不遺餘力推出更具吸引力的招商引資政策，甚至超出中共國務院准許的範圍，乃至出現城市之間為贏取臺商的重視而相互較勁，地方首長紛紛親自前來臺灣向大型企業表達強烈招商企圖之情形。⁴再加上當地各項生產因素取得成本相對低廉，以及廣大內需市場誘因等優厚條件，自不難獲得投資者的青睞。此外，在國際競爭力的影響下，世界各大企業紛至大陸進行市場的佔領與開發，臺商亦無法坐視此一絕佳機會的流失，以避免喪失國際競爭力。

於此同時，由於受到20世紀90年代末逐漸引人矚目的「新經濟」形式出現的影響，交易形式產生巨變，國家角色也面臨到新的挑戰與調適的必要性，對新興工業發展且逐步展開民主化的國家而言更形重要。當國家在面對產業發展

¹ 如中共飛彈試射、政府宣布戒急用忍的大陸政策、特殊國與國關係談話、陳水扁總統在世臺會中所提出的一邊一國的論述，以及宣布終止國家統一委員會與國統綱領等。

² 相關數據請參見陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw/>。

³ 筆者認為臺灣當今經濟成長所依賴的高科技產業仍在某種程度上受到福特主義生產模式的影響，資訊電子產業下游週邊產業尤為明顯。由於技術層面的日新月異，技術汰換率已然超越墨爾定律在論述半導體產業的速度，造成所謂「微利時代」的來臨，因此，該產業的下游週邊也只能依循純粹經濟因素以降低生產成本。相較於臺灣的投資環境，中國大陸確實適時地提供了符合該項生產模式的投資環境。

⁴ 參見章軒，「市長相繼訪臺說明什麼」，*經濟導報*，2001年4月，總期2715，頁10-13；*中國時報*，民國91年9月9日，第6版；*工商時報*，民國90年12月31日，第11版。

到成熟期，面臨來自國際的產業競爭壓力而採取的外移策略時，國家能力如何在其中發揮影響力，且當產業積極外移的對象不僅是產業競爭對手之一，又具有威脅國家安全的雙重身分時，國家能力所能發揮的程度亦為國家必須面對的難題之一。此外，在產業發展的源起與過程，國家介入的角色始終相當強勢，而產業的走向又係相關產業政策的引導而發展，如若產業因發展脈絡與內涵必須仰賴代工而存續於全球生產鏈，在國際競爭力強大、替代性提高之際，產業的出走除卻經濟因素外，或可歸結於產業政策的促動。

本文嘗試從發展型國家的層面來看待兩岸經貿互動，透過臺灣產業政策的角度，對臺商的大陸投資行為進行政治經濟因素之分析。

貳、臺商投資中國行為之理論言說

臺灣作為典型發展型國家（developmental state）的一員，國家在經濟發展的進程中也曾扮演舉足輕重的角色，但在90年代民主化的影響下，國家的角色與能力在社會經濟的發展中亦不可避免地開始進行相應的轉型。但弔詭的是，臺灣在此一產業結構升級的過程中，面臨到另一項挑戰，即為助益並帶動經濟轉型的強大動力之一卻是被視為寇讎的中國大陸，因此兩岸經貿關係在臺灣經濟發展的環節上占有不可抹滅的重要性。

基本上，現階段從社會科學向度來研究兩岸經貿互動行為的大量文獻出現自90年代開始，主要問題意識集中在兩個層面：一為投資模式研究取向，由於臺商前仆後繼赴大陸投資，因此研究焦點多置於中國的投資環境評估、臺商投資保障，以及臺灣產業競爭力的分析；另一為從經濟社會學的角度出發，由廠商關係網絡來看待臺商的中國大陸投資行為。此外，亦有學者從相關政策出發，針對兩岸經貿政策進行分析，並論證相關政策對兩岸經貿活動的限制與引導層面。以下將就此類相關文獻做一梳理，以進一步分析臺灣在面對日漸深化的兩岸經濟關係之下，其國家角色與能力在臺商投資中國大陸行為所面臨政策性影響。

一、投資模式研究取向

採取此一研究取向的學者多將研究重點置於臺商前往大陸投資行為模式的

研究，並且認為大陸投資模式已然由早期的以勞動力密集、技術含量較低、傳統產業為主、以華南為主要投資地區，到現今的資金大量投入、技術層次逐漸提升、高科技產業的整廠輸入，且漸趨在地化，並且開始轉向華中、華北地區進行大範圍的投資，且已然與中國大陸形成產業分工的競合模式。學者一致認為，早期至中國大陸投資的原因主要仍著重在成本因素，至於後期高科技的電子資訊業，或是金融服務業到大陸投資的主要原因則基於市場的卡位、競爭上的宿命壓力、國際化經營的考量，以及尋求自創品牌的機會。

高長、高希均、林祖嘉等學者則從企業、產業、地主國、宗主國等產業分工面向探討臺商赴大陸投資的經營決策考量，並檢視企業獲利性的優劣條件。高長認為近年來，隨著赴大陸投資限制逐漸放寬，特別是臺灣的資本，人才流向大陸方面，因此，透過生產因素的移動與交易實現兩岸產業分工效益的情形越來越普遍，且兩岸雙邊貿易與臺商赴大陸投資規模不斷擴大的結果，已經使得兩岸產業分工愈趨緊密。⁵魏艾則認為在經濟全球化的壓力下，兩岸唯有先摒棄意識形態的箝制，強化兩岸三地的經濟合作，才能獲致真正產業的國際競爭力。⁶陳麗瑛從貿易比較優勢面分析兩岸分工模式，認為臺灣對大陸投資的產業與區位變化實際上是受到國際分工優勢的自然變化與引導，加上政策面的牽動，因而促成臺商赴中國大陸投資的盛況，基本上兩岸在許多的產業都已經呈現明顯的分工格局。⁷

蔡宏明則認為，基本上兩岸產業分工是臺商全球化策略的一環。從企業的经营策略考慮而言，到大陸投資，多半是因為該產業不適宜繼續在臺灣發展，或是考量競爭力與市場的因素，特別是由於科技產業產品生命週期變化快，價格競爭激烈，廠商面臨越來越大的價格競爭力，促使廠商必須藉由全球分工，以建構全球運籌管理模式。⁸陳明璋便指出，「臺灣接單、全球生產」已成為產

⁵ 高長，「製造業赴大陸投資經營當地話極其對臺灣經濟之影響」，經濟情勢暨評論，卷7，期1，民國90年6月，頁138-173；高長，從全球布局觀點與整合優勢論兩岸產業分工策略：以電子資訊業為例（臺北：中華經濟研究院，民國89年6月），頁12。

⁶ 魏艾，「經濟全球化下兩岸三地的經濟合作與融合」，發表於全球化時代下的兩岸關係與中國大陸學術研討會，臺北，國立政治大學社會科學學院主辦，民國90年12月22日。

⁷ 陳麗瑛，「臺灣對中國投資現況及影響評估」，經濟情勢暨評論，卷10，期3，民國93年12月，頁129-145。

⁸ 蔡宏明，「全球化時代下的兩岸產業分工」，發表於全球化時代下的兩岸關係與中國大陸學術研討會，臺北，國立政治大學社會科學學院主辦，民國90年12月22日；蔡宏明，「臺灣經貿發展對兩岸經貿互動之影響」，遠景基金會季刊，卷7，期2，2006年4月，頁269-318。

業國際分工的經營模式，⁹只是，隨著投資行為的日漸深化，大陸廠在生產功能上逐漸扮演更為吃重的角色，相對應的採購功能也因當地臺商及大陸廠商能就地供應部分的零組件和原物料，而產生取代向臺採購的現象。另在人事方面，因當地製造與生產功能的加強，人事作業需求逐漸加強，而有加速大陸當地化的現象。

二、社會結構研究取向

從經濟社會學的角度分析兩岸互動，雖著眼企業競爭力，但其所論述的企業競爭力並不侷限在企業交易成本。經濟社會學者係由社會結構面向分析企業的經濟活動，因此，社會層面的各種面向便成為分析架構中的重點，諸如：人際網絡、社會鑲嵌、企業組織、產業價值鏈、國家角色的參與，有時文化因素也會涵蓋在內。¹⁰

張家銘從生產協力網絡來看待臺商的投資行為，他認為臺灣資訊電子產業前往中國大陸投資，基本上並不是個別行為，而是一種集體的行動。其次，生產成本固然是臺商將生產線移往中國大陸的重要考量，但是，中小企業作為生產的協力廠，外移深受組裝大廠的主導，係一不得不為之的行為。此外，透過對蘇州與吳江臺商的調查研究發現，臺商充分適應並運用當地的各項條件，使其生產協力網絡的組織得以特定方式進行社會鑲嵌，更強化臺商投資大陸的長期行為。¹¹

徐進鈺、楊友仁等學者則從地理經濟學的空間向度，補充經濟社會學者對於產業聚落的論述。此論點認為廠商不僅由個別行為者與其所鑲嵌的社會關係所構成，且彼此之間亦因此建構一連串的廠商間網絡關係，並以追求共同的經濟利益為目的，同時更形塑出具有反身性（reflexivity）的組織場域。¹²而由此來看待臺商前往中國大陸珠江三角洲，或是長江三角洲進行投資行為所呈現的空間聚集現象。

⁹ 2000年12月13日，臺北大學企業管理系教授陳明璋在「臺商的轉型經營策略」發表的內容，轉引自商業週刊，期685，民國90年1月8日，頁88-90。

¹⁰ 張維安編，臺灣的企業組織結構與競爭力（臺北：聯經出版社，民國90年11月），頁ii。

¹¹ 張家銘、吳翰有，「企業外移與根留臺灣：從蘇州臺商的經驗論起」，中國事務，期2，2000年10月，頁55-71。

¹² Jinn-yuh Hsu, "The Dynamic Firm-Territory Nexus of Taiwanese Informatics Industry Investments in China", *Growth and Change*, vol.37, no.2, June 2006, pp.230-254; 楊友仁，「產業網絡之領域話語組織治理的對話：以PC產業臺商跨界生產網絡為例」，臺大城鄉學報，第十四期，參見<http://www.bp.ntu.edu.tw/journal/vol/014/1316>。

三、政策分析取向

從政策面來看待兩岸經貿互動，分析焦點多置於政策本身的內涵，及其對我國經濟發展之影響，以及制定相關政策的政治性。從政策層面進行分析的學者認為，從實際兩岸貿易與投資情形觀察，即便我國的大陸投資政策傾向採取消管制的態度與做法，但臺商赴中國大陸投資的情形仍不見有減緩的趨勢，且產業界亦會給予相關政府部門壓力，而造成政府不時必須調整相關政策的管制力度。¹³因此政策與實際投資行為之間的關係並不必然呈現正相關結果，政府在相關政策的擬定上或多或少會受到產業面的影響。

此外，對於是否管制或開放對大陸投資政策之辯論，亦有學者認為兩者之間的差異在於方法的不同，但是目的卻是一致的。因為不論是管制或開放，其目的皆在於確保臺灣產業競爭優勢與經濟發展，以及保障國家安全。表現在相關數據的回歸分析上，便呈現臺商對大陸投資金額的多寡並不直接導致對臺灣經濟的成長或衰退，因此投資政策的變動性，便更顯得其次要性。¹⁴

另一方面，我國的兩岸經貿政策之所以會呈現較大幅度轉變，以及經常性反覆現象的原因，有學者從政治面分析，認為主要受到國家安全與民族主義兩大因素影響。¹⁵然而，在此因素主導的兩岸經貿政策卻無法清楚表現政策所欲達到的成效與目標，且在民進黨執政後，由於在討論與制定相關政策時，又強化了國家主權的概念，因此直接衝擊到兩岸關係的穩定性，而不利於兩岸經貿互動，且間接阻止臺商資金的回流與影響臺灣自身的經濟發展。

綜上所述，採取前兩種研究途徑的學者，基本上皆以企業經營行為為研究核心，從各種不同的投資動機與策略來分析臺商赴大陸的投資行為。儘管對於投資中國大陸動機的詮釋相異，但主要論述的核心在於，企業外移皆基於經濟因素考量，不論是國際分工的趨勢，抑或是受到生產協力網絡、地理領域層面的牽動，企業為求永續生存，外移中國大陸確實是時勢所趨。至於政治情勢與政府態度的變化較非學者們研究的重點。而著眼於兩岸經貿政策，則純粹由政

¹³ T.Y. Wang, "lifting the 'No Haste, Be Patient' Policy: Implications for Cross-Strait Relations", *Cambridge Review of International Affairs*, vol.15, no.1, 2002, pp131-139.

¹⁴ 吳重禮、嚴淑芬，「我國大陸經貿政策的分析：論兩岸經貿互動對於臺灣地區經濟發展之影響」，*中國行政評論*，第十卷，第二期，頁135-166。

¹⁵ Szu-Yin Ho and Tse-Kang Leng, "Accounting for Taiwan's Economic Policy toward China", *Journal of Contemporary China*, vol.13, no.41, 2004, pp733-746.

策內容來論證對實際經貿互動的影響，以及政策本身在制定過程中受到政治面的左右程度。

因此，在兩岸經貿關係的研究中，從純粹經濟層面出發，往往忽略政府對於臺商投資大陸行為的影響力。全球分工或許是臺灣以代工外銷為主的經濟策略無法擺脫的宿命，然而強調成本與獲利因素將無法理解，為何部分企業一直有投資中國大陸的計畫，卻遲遲未能出現實際的投資行為。¹⁶而企業組織架構研究或許可以解釋臺灣高科技產業成功發展的現象，卻不能說明企業因何外移，另一方面，以美國矽谷為導師的企業群聚效應論述，雖然補充解釋高科技產業集體外移到成本低廉地區的情形，卻無法全面性詮釋我國產業根本性弱勢的來源，亦即矽谷典範中企業群聚效應中所交換的資訊主要以創發性的思惟為主，而臺灣卻是以產品線為主的製造性聚集。¹⁷

國家對於該國產業的助益在發展型國家論述中占有相當重要的地位，而臺灣亦不例外，然而臺灣相對於其他成功的案例卻更顯其特殊性，實肇因於臺灣面臨國家地位的模糊性，以及產業外移主要目的國之敵對性，導致兩岸經貿政策中有其特殊的一環，即國家政策植基於國家安全的考量。故而，筆者認為在分析兩岸經貿關係時，由於產業特性使然，亦不可忽略臺灣產業政策的影響力。在諸多文獻對臺商赴中國大陸的投資行為皆從經濟社會學、經濟成本因素、全球商品鏈、乃至全球運籌模式等面向進行分析論述之際，本文則嘗試以國家產業政策為脈絡，來看待臺商赴中國大陸投資之行為。

鑒於較少學者從臺灣產業政策的角度來看待兩岸經貿關係的發展，表面上看來，臺灣產業政策與大陸投資政策在分析上似乎毫無相關性，殊不知在經濟成本影響產業外移的背後，臺灣自始至終由國家能力掌控的產業政策亦為推動臺商投資中國大陸行為的幕後推手。本文將從政府對於臺灣經濟發展具有關鍵影響力的高科技產業政策，來理解在經濟發展轉型進程中，臺商前往中國大陸的投資行為。

¹⁶ 王永慶的海滄計畫為著名的例證。

¹⁷ 最典型的論述即為在臺商間流傳的一句話，在深圳轉一圈，電腦即可組裝完成。

參、臺商投資中國大陸現象與其政策因素分析

一、臺商赴中國大陸投資之狀況

臺商赴大陸投資基本上可分為兩個階段，其中第一個階段的臺商多屬於典型中小企業，即資本小、成本低、技術層次不高的勞力密集產業，對市場變化的反應十分敏銳與具有彈性，其外移地區大多集中於大陸南部沿海省份，利用廉價勞工與輸美配額進行臺灣接單、大陸出口的經營模式，甚至由於當地法令不彰之故，多數廠商並不深耕中國大陸本地的市場與行銷管道，而以謀取短期利潤為主要考量。這些廠商多為夕陽工業，在政府鼓勵產業升級的政策下，外移大陸並未受到政府當局太大的關注。

然而，第二階段外移的廠商，由於受到中國大陸經濟快速成長吸引與企業本身全球化布局的考量，其投資規模越來越大，有朝向資本、技術密集的領域集中以及長期投資的趨勢，且越來越與中國大陸內銷市場整合，並且隨著眾多臺商在中國大陸進行垂直整合的動作，在原物料購買與人才任用方面，都呈現在地化的情形，進而與中國大陸做進一步的市場融合。¹⁸新竹科學園區管理局便曾針對園區廠商進行問卷調查，發現園區廠商為因應企業國際化發展及臺灣投資環境的逐漸壓縮，已有超過半數進行海外投資，而大陸為國內高科技廠商僅次於美國的投資地區。¹⁹

由此可以看出，即便政府對於投資大陸行為基本仍維持趨於管制的態度，始終維持對中國大陸相關經貿活動的主導性，但在此投資政策趨於緊縮的壓力下，臺商赴中國大陸之投資動作與量能仍有增無減（參見圖1），且在產業別上也早已脫離傳統產業的侷限性，大幅度朝向資本與技術密集產業方向發展（參見圖2）。而其原因除經濟性因素外，我國產業政策的內涵對此股投資熱潮具有一定的詮釋力，以下將做進一步論述。

¹⁸ 相關參考文獻有高長，大陸經改與兩岸經貿關係（臺北：五南出版社，91年3月，3版）；鄭赤琰、張志楷編，臺商與兩岸關係研討會論文集（香港：嶺南大學族群與海外人經濟研究部、香港海峽兩岸關係研究中心，2000年2月）；王振寰，「跨國界區域經濟形成的統理機制：以臺灣資本外移南中國為例」，臺灣社會研究季刊，1997年，期22，頁1-36。

¹⁹ 中國時報，民國90年8月14日，第13版。

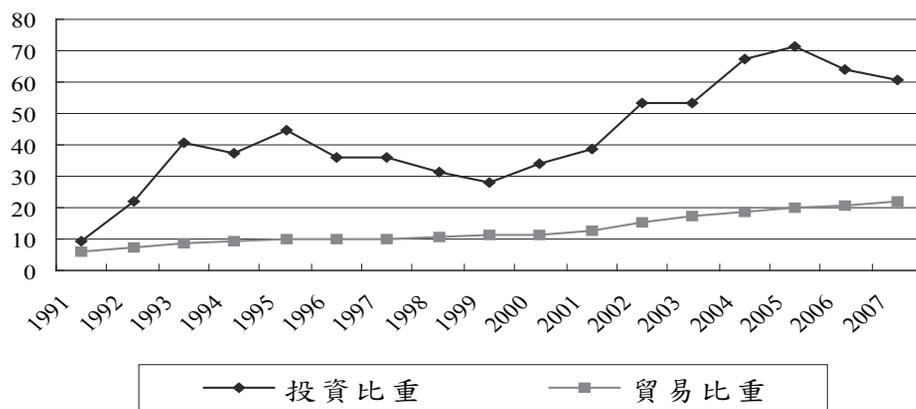
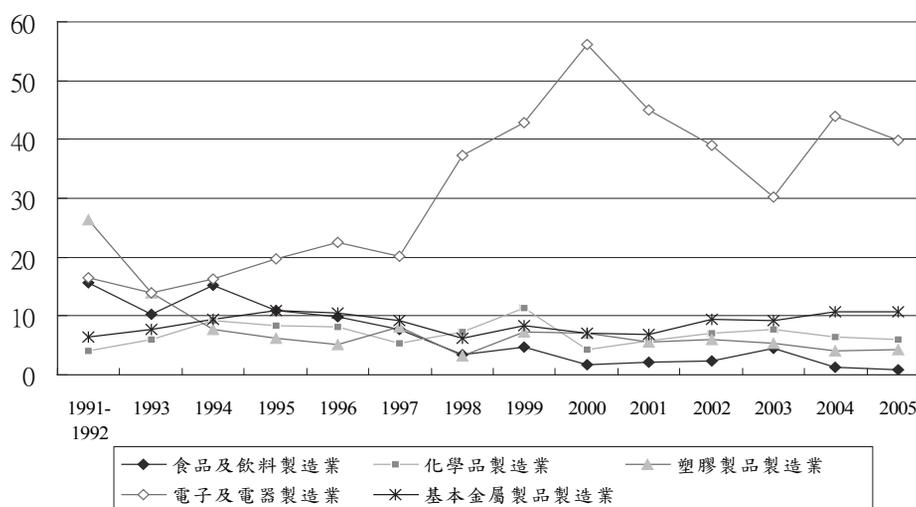


圖 1 兩岸經貿往來趨勢



資料來源：臺灣經濟研究院編，兩岸經濟統計月報（各年度）。

註：1. 1991-1992年之塑膠製品製造業數據係含有橡膠製品製造業的數據。

2. 2006年，行業標準分類進行更動，故已無電子及電器製造業，改以電腦、通信及視聽電子產品製造業與精密、光學、醫療器材與鐘錶製造業之分類，分別投資比例為14.92%與5.54%；2007年，行業分類再次進行更動，將電腦、通信及視聽電子產品製造業與精密、光學、醫療器材與鐘錶製造業之分類變更為電腦、電子產品及光學製品製造業與電子零組件製造業兩類，投資比重分別為24.33%與16.93%。故未標示於該圖中。

圖 2 臺商投資行業之狀況

二、高科技產業扶植政策概述

自1970年代後期始，我國經歷兩次能源危機，產業面臨勞工薪資不斷提高、工業用地價格上漲與來自大陸與東南亞國家的競爭等問題，勞力密集型產業已經逐漸失去國際競爭力，為維持國內經濟成長，政府一方面鼓勵傳統產業升級，以延續產業生命；一方面引導國內產業轉向高科技產業發展，以提升產業附加價值及提升產業國際競爭力。為了促進策略性工業的發展，加速產業轉型，政府採取了一系列的相關措施，企圖由建立金融服務、財政配套、人才培育等各個層面來達到產業升級的目標。

1990年代開始，行政院經濟建設委員會相繼提出提升產業發展的一連串措施，以促進產業升級。首先在1991年公布《促進產業升級條例》，繼之於1991年開始實施經濟發展六年計畫，並於1993年發表經濟振興方案。其中《促進產業升級條例》規定：對高科技產業等項目，給予減免租稅，另外並對產業升級做出貢獻的行業予以資金補助、技術指導，以及設置科學工業園區以利高科技產業的發展。經濟發展六年計畫則是以加強公共投資和基礎設施為目標的計畫，為了推動科技產業的發展，選定十大產業，八大技術為發展重要項目，希望能通過這些產業的發展促使工業結構進一步獲得升級，並達到經濟轉型的目標。經濟振興方案則是使上述計畫實現的遠景，提出促進民間投資，在推進產業升級的同時，誘導跨國公司進入臺灣，使臺灣成為亞太地區製造、運輸、金融、通訊等營運中心。

俟民進黨政府上臺之後，隨著國際經濟情勢的惡化，且在國內企業倡議放寬投資中國大陸的壓力下，對於提升產業發展也提出不少相對應的措施。首先，在國家整體發展方面，透過產業政策白皮書的宣示，政府將推動「兩兆雙星」計畫，影像顯示產業在此開始受到政府的大力支持。另也喊出建立臺灣矽島的口號，由政府協助民間進行國家矽島計畫，並由政府撥出49億元補助該計畫的執行。游錫堃於2002年任閣揆後，又提出新的國家發展方針，即「挑戰2008國家發展重點計畫」，²⁰足見政府的介入並未有過停歇。其次，政府也大幅放寬《促進產業升級條例》中有關合併的租稅優惠，以解決科學園區外廠商合

²⁰ 該計畫主要包括十大重點投資計畫，其中有關高科技產業部分為，一、發展國際創新研發基地，提供五百億研發貸款，以活絡創新研發活動；二、產業高值化，希冀籌募一千億元創投基金，協助開發產業核心技術，以提高產業的附加價值。

併園區內廠商所導致的租稅優惠爭議。此外，行政院也通過促進產業升級條例的修正案，決定大幅鬆綁工業區的土地限制，以解決國內因廠商外移而產生的工業區土地閒置問題。²¹

由此可以明顯地看出，政府在民主化轉型的過程中，雖然面臨政權的轉移，但不變的是政府產業政策的指導性仍然相當強勢，對於具有扶植性的高科技產業，皆不遺餘力地給予資金、土地、技術、人才等各方面取得的便利性，也提供相當優惠的租稅措施，這些措施在在顯示出，政府亟欲積極扮演支持高科技產業永續發展的推動力量。國家能力在此展現無遺，然政策所引導企業的發展方向卻出現重製造輕研發的結果，為日後產業外移埋下種子。

三、作為國家能力展現之產業政策內涵及其對產業外移之影響

細數臺灣高科技產業發展的歷程，吾人得以看出臺灣經濟的成長在各個階段皆依賴特定明星產業的發展與帶動，且該產業相當程度受到來自政府的政策扶植。80年代，臺灣高科技產業係以電腦硬體與週邊配備製造為主力；90年代半導體產業取而代之，躋身高科技產業中的強項；而21世紀初則以TFT-LCD為政府重點扶植發展首要項目之一，並且不負重望地創造出傲人的產值。在臺灣經濟發展的各個階段當中，儘管成為經濟火車頭的目標產業有所變動，但不變的是，這些產業發展皆有其原創技術研發的弱點，因此企業必須仰賴快速的彈性製造，並專研製程的改良以提高產品良率，且盡力壓低生產環節中各項成本，以維持競爭力，且以代工方式為主。此一異質產業卻產生同樣宿命的癥結，即在於國家產業政策重製造輕研發的內涵偏向。

從我國一貫的研發獎勵措施來看，基本上各補助辦法的內容與內涵並無變化，除為因應時代所需，而產生重點發展產業類別而隨之有所更動外，對企業的研發補助則多集中在鼓勵新產品、改進相關生產與管理技術等應用性層次，於鼓勵企業在基礎研發上著墨不多。此外，多年來，隸屬經濟部轄下的各財團法人相對私人企業始終掌握較多的研發經費，此舉儘管在技術來源的提供管道上維持單純性，卻顯現出國家力量的運作，隱藏著掌控企業最根本生產要素的內涵；而另一方面，又凸顯出一旦以彰顯國家能力面貌產出的相關政策有所偏

²¹ 政府為促進廠商投資設廠，遂於民國91年5月1日起執行「工業區土地租金優惠調整措施」，取得工業區土地及建築物辦理出租作業；提供承租工業區土地廠商前2年免租金，第3、4年採審定租金六折，第5、6年採審定租金八折，亦稱之為「006688措施」。

誤時，對產業發展而言無形中卻有不利的影響。

此外，從一國之技術貿易情形來觀察，亦可凸顯出該國科技化的程度，以及智慧財產與專利的實質效果。而我國在技術貿易額收支比的表現，卻遠遠落後於科技先進國家（參見表1），亦凸顯出我國長期科技發展思維與實際成效的不足。

表 1 歐洲、北美國家、日本與臺灣技術貿易額收支比

單位：%

	2001	2002	2003	2004	2005
德國	0.69	0.76	1.00	1.11	1.13
英國	2.10	2.30	2.25	2.12	2.07
法國	1.19	1.29	1.60	—	—
義大利	0.78	0.99	0.82	0.95	0.94
愛爾蘭	—	—	0.79	0.85	0.87
加拿大	1.98	1.31	1.57	1.76	—
美國	2.50	2.35	2.40	2.23	2.22
日本	2.27	2.56	2.68	3.12	2.88
臺灣	—	0.25	0.17	0.17	0.23

資料來源：國科會網站，<http://www.nsc.gov.tw/tdch/index.asp>。

相似的政策思惟模式也反映在基礎研發人才培育政策上。我國對於基礎研究人員的培植政策一直無法發揮其成效，主要原因之一即在高等教育研發支出的比例過低。基本上，國內大學對國家和社會在基礎研究人才的培育與提供上，應扮演相當重要的角色，儘管臺灣的R&D佔GDP比值無疑已進入科技化國家之林，但在高等教育研發費用占國內研發比例方面，卻呈現相當低的水準（參見表2）。

表 2 歐洲、北美國家、日本與臺灣在高等教育研發的比例

單位：%

	2003	2004	2005
德國	16.8	16.3	16.9
英國	21.4	21.4	25.6
法國	19.3	19.1	19.4
義大利	32.8	33.9	32.8
愛爾蘭	22.4	27.6	27.0
荷蘭	28.8	27.9	27.9
加拿大	35.7	35.4	36.4
美國	16.8	13.6	14.1
日本	13.7	13.4	13.4
臺灣	11.9	11.5	11.4

註：HERD/GERD係指高等教育研發經費占國內研發比例。

資料來源：OECD網站：<http://www.oecd.org/>；國科會網站，<http://www.nsc.gov.tw/tdch/index.asp>。

因此，在重製造輕研發的產業政策引導之下，我國產業發展的成就係建基於製造代工形態的企業特色上，而首重研發的高科技產業在臺灣自然也傾向技術轉移的代工形態。因此，對於產業未來競爭力的關鍵——研究發展，根據資策會資訊市場情報中心所進行之調查研究結果顯示，我國一直引以為傲，且為經濟發展主力的電子資訊業，其平均研究發展投資金額在國內各產業中也僅居第三。²²

其結果便造成臺灣的科技產業較傾向為技術生產業，跨國企業主管或國際學者咸認為國內科技產業特質在於強調營運效率。因此，減縮空間放置更多設備、以碩士學歷看管設備、三班輪做、邊生產邊進行廠區設備建置等，都是國內電子製造業的營運常態。²³相當數量的臺灣科技產業只願意買技術與設備做代工，而不願意投入產品研發工作，且數年來並無明顯改變，即使是大公司，心態也毫無差別。²⁴美國著名的經濟學者梭羅（Lester Thurow）亦曾提及，亞洲四

²² 詹文男、葉永泰、楊惠婷，「我國產業研究發展投資分析」，遠見雜誌，第198期，民國91年12月1日，頁295-296。

²³ 曾孝明，臺灣的知識經濟—困境與迷思（臺北：群學出版有限公司，民國90年6月），頁191。

²⁴ 曾孝明，臺灣的知識經濟—困境與迷思，頁9-11。

小龍在跨入90年代後將很難重演過去成功的歷史，箇中原因便是，企業不思長進，紛紛把生產基地移到工資相較更便宜的地方，而不願投資在生產技術與產品開發上。因此我國產業每每須付給國外廠商鉅額的權利金、授權費及技術轉移費等，估計我國資訊產業每年技術相關支付金額約為15億美元之譜。

基於上述的原因，臺灣高科技產業欲持續發展的出路即在於尋求低成本的投資環境，並且向外投資。東南亞國家曾經是我國產業外移的重點地區，但在中國大陸改革開放後，在其政府的大力推動之下，遂成為世界各國產業外移的最佳選擇之一，對臺商而言亦不啻為理想的投資地點，且基於文化語言上的便利性，中國大陸遂成為臺商投資選擇的第一順位。

綜上所述，我國的產業政策在執行的過程中，無形之間不僅清楚呈現國家在經濟領域中所扮演的角色與介入的程度，且在臺灣以出口製造導向的經濟形態上，推動產業在轉型與發展的過程中勢必要面臨外移的選項。而在此，相較於大陸投資政策與環境的吸引力，臺灣透過產業政策所造成促動臺商進入中國大陸進行投資行為無疑同時扮演一種「推手」的角色。

肆、代結論——政策對投資行為影響之分析

從1980年代開始，臺灣的產業面臨產業升級與轉型的壓力，政府即於此時開始積極投入臺灣高科技產業的推動，其中最具成效的當屬資訊電子產業。然而，在政府產業政策的指導下，促使臺灣的資訊電子產業多以硬體製造、或為歐美日電子大廠代工為主，較少專研在技術研發或品牌創新。此種以接單為主的製造業傾向，加上以電子產業低階產品為主要的生產項目，同樣受到臺灣本土勞力成本逐漸增加、臺幣升值以及投資環境轉變的影響下，也在短時間內步上了傳統產業赴大陸投資的腳步，逐步開展並加大幅度地進入中國大陸設廠生產。²⁵

基本上，不同於以往從經濟或產業結構因素的詮釋方式，本文認為臺商高科技產業快速出走的內生因素即為，政府產業政策的決策邏輯被侷限在一國之經濟發展，係藉由大量產能的產出及創造鉅量的國民生產總額的思考模式，因

²⁵ 臺灣資訊業外移大陸速度加快，資訊產品外移大陸生產比率在民國89年曾突破50%。

此政府鼓勵產業發展的途徑即為鼓勵企業進行大量的製造，²⁶進而導致臺灣企業本身對於研發的企圖心相對缺乏，與世界高科技大廠相較之下，國內資訊硬體業者在研發的強度與經費規模上呈現的是大幅落後之現象（參見表3）。在如此政策邏輯的左右下，當微利時代來臨時，反而促成企業為求成本的控制與降低，加速赴大陸進行投資，原因在於企業為維持競爭力必須前往成本低廉的國家或地區進行投資生產。²⁷

表 3 國際資訊大廠與臺灣廠商研發投資之比較

單位：%、百萬美元

廠商	國內十二大硬體業者 ¹	LG	Sharp	Fujitsu	Sony	HP	Apple	Microsoft	IBM
研發強度	1.4	4.6	9.8	6.0	6.4	5.9	7.8	15.2	6.2
研發經費規模	408	588	1,524	2,302	3,437	3,312	446	4,307	4,787

資料來源：資策會MIC，2002年12月。

註1：包括鴻海、廣達、華碩、仁寶、大同、宏碁、英業達、明基、大眾、微星、華宇與精英之和，約占我國資訊硬體總產值之六成。

臺灣身為世界資本主義經濟體系下的一員，以小國寡民之姿締造傲人的經濟成就，成為先進國家（如美、日等國）資本與技術轉移的最佳地點，並成為跨國企業製造代工的夥伴，進而以中介的角色向中國大陸進行分工式的投資行為，在全球生產環節中，臺灣的角色儼然被定位為製造代工的角色，因之製造的關鍵技術是否掌握也許已非政府或企業首要發展經濟的目的。不可否認地，我國產業政策間接的造就出臺灣成為全球生產環節中製造代工的角色，並且影響了產業的發展，甚至日後外移潮的出現。

臺灣儘管成功地躋身“全球化”或“資訊化”社會，但仍只屬後發展國家，掌控經濟發展的意識形態仍停留在以經濟成長率掛帥的階段，技術的引進

²⁶ 反映在實際的政策上，以兩兆雙星政策為例，希冀政策支持的產業能在2005年達到兆圓的產值，也是以產能為考慮的重點。

²⁷ 同樣的思考邏輯也發生在企業徵募人才的來源方面。臺灣不論是企業生產的性質，抑或是勞動人才對工作或生涯的規劃與理念，都被侷限於增加生產的效率，以及創造更佳的商品鏈的生產彈性，甚至引導其所形成的社會資本網絡到此方向上，而無產品創新的概念。因此在資訊電子製造產業的研發方面，就必須依靠海外科技人才作為補充，仰賴海外人才的引進以取得歐美先進國家的研發成果，自始至終都將自身科技製造業的發展置於“學習”的階段。請參見徐進鈺，「流動的鑲嵌：新竹科學工業園區的勞動力市場與高科技發展」，臺灣社會研究季刊，期35，民國88年9月，頁75-118。

只是為製造成長所服務，這不僅是以出口為導向的經濟宿命，也受到政黨掌握國家機器利益為優先的意識箝制，認為唯有“永續”的經濟成長才是掌控選票的主要關鍵因素，侷限了政府在扶植產業發展的思維邏輯，導致我國產業出現研發薄弱環節，尋找廉價生產地便成為企業生存的必然趨勢。且即便經歷民主化過程，也未改其國家的主導性與相關政策的內涵。

我國南向政策成效的回顧與展望

專題研究

Retrospect and Prospect of the Southward Policy Achievement

黃東燭 (Hwang, Dong-Yang)

國立政治大學國家發展研究所博士生

摘要

南向政策經過李登輝與陳水扁兩位總統的推動後，我國與東協各國投資金額與進出口金額逐漸成長，顯示東南亞市場對我國愈趨重要。經詳細分析臺商對東南亞投資項目後，發現目前是以製造業為投資大宗，其中又以資訊產業的金額為最高。其次是金融服務業。臺商目前對越南投資的項目最平均，各種產業都有。但是對菲律賓與印尼兩國，則呈現嚴重衰退，應與這兩國家的政治、民情有關。

南向政策的推動，除了經貿為前導之外，仍應兼顧其他社會層面的交流，如此才可望建立長久穩固的關係。

關鍵字：南向政策、東南亞國協、金融風暴、雙邊經貿協定

壹、前言

臺灣屬於幅員狹窄的經濟體，由於過去舉國上下的努力，渡過退出聯合國、中美斷交的困境，創造令人稱羨的經濟成就，而有「亞洲四小龍」的美

譽。¹但時序進入90年代後，整體投資環境丕變，新臺幣升值、地價上漲、環保意識逐漸抬頭，造成產業競爭壓力提高。而外部的因素亦不遑多讓，中共自從1978年改革開放以後，成為東亞地區最具發展潛力的經濟體，出現兩位數字的經濟成長率，吸引許多外商前往投資。而開放大陸探親以後，臺商也受到磁吸效應的影響，不放過此一重大商機，紛紛遠赴大陸各地投資。90年代初期，投資金額日漸擴張，臺商從1988至1992年在大陸投資的金額，已經累積到80億美元，1993年臺商在東南亞的投資降低，而在大陸投資的金額累積將近128億美元。²明顯是臺商資金已經轉入大陸市場，而且臺灣與香港、大陸的直接或間接貿易的金額日漸增加，造成臺灣經濟對大陸市場的依賴會有逐漸提高的危機。

其次，中共在國際舞臺中對我國的打壓仍然未見鬆手，武力犯臺的威脅不願放棄，卻出現經濟依賴程度日高，政府不得不對此趨勢提出警語。因此在1993年8月當時的經濟部長江丙坤就表明政府將推動產業向東南亞發展的政策；同年12月27日向立法院經濟委員會提出「南進投資政策說帖」，鼓勵國人前往東南亞投資。主要理由乃是近年來對大陸投資熱度未減，經貿依存度日益加深，為避免對大陸投資過度集中，有必要統合國內投資的資源，進行海外投資策略的整體布局。政府更於1994年至1996年推動「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，實施範圍包含泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶萊等東協七國，此乃政府推行「南向政策」之源起。³

東南亞資源豐富，人口眾多，無論從經貿的加強，市場的開拓，或是政治外交關係的增進而言，「南向政策」的制訂與推行，都有其必要性。從1994年底迄今，歷經東亞金融風暴的衝擊，公元2000年首度政黨輪替，2002年7月29日陳水扁總統在亞洲商會聯合總會重提「南向政策」，也強調「大陸市場並非臺灣對外的唯一市場，只是臺商布局全球市場的一部分；過去執政當局曾提出『南向政策』，現在政府將會繼續這項政策，與臺商充分配合。」於是重新推

¹ Bellows, Thomas J., "Taiwan's Foreign Policy in the 1970s," *Asian Survey*, vol.16, no.7, (July 1976) pp. 593-610.

² 中央日報，民國83年2月15日，版2。

³ 林松煥，「南向政策的回顧與展望」，和平評論，網址：http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333705&webitem_no=1382，瀏覽於2008/06/01。

動南向政策。如今政權再次輪替，值得對這段期間臺灣與東南亞經貿的概況作一番回顧與展望。

貳、南向政策政經意涵的探討

任何政策的提出都具有目的，不會憑空發生，南向政策的推動亦然，除了避免經濟上對大陸市場的過度依賴之外，尚有其他政治經濟考量，值得進一步探討。

一、政治面分析

我國提出南向政策的政治目的，首要目標當然是降低對中國市場的依賴，以免危及國家安全。其次不外乎期盼經由經貿投資的手段，作為提升貿易雙方的政治關係。⁴

但是一般而言，對外投資並非提升政治關係的主要手段。因為對外投資大多屬於民間私人經濟活動，希望由民間經貿活動演變至兩國政治外交關係的提升，其間仍然存在一段鴻溝。除非是投資國願意放行先進的關鍵產業到國外投資，讓先進的技術轉移到地主國，以換取政治關係的提升。否則尋常的海外投資較無可能促成兩國外交關係的增進。但是這種情形違反現實的商業利益考量，幾乎不可能實現。

至於以經濟手段作為提升政治外交關係的籌碼，最常見的方式就是對外援助。以官方的援助政策，提供受援國家各種金錢、技術合作或轉移等方式，幫助這些國家發展國內各種產業，達到兩國間政治上的支持與承認。由於這類援助案由國家掌握，可以影響受援國家經濟發展的速度與方向，因此能進一步作為政治談判的本錢。如我國在1960年代對非洲國家的農業協助，以換取在聯合國席位的維持即是顯例。

此外，過去受到中共的無情打壓，外交空間嚴重壓縮，因此李登輝前總統就任後，提出「務實外交」的理念，希望打破國際孤立的窘境。我國即使與東

⁴ 國內有些學者以戰略意義來討論南向政策，但是涉及層面過廣，牽涉美日等國的政經配合，可行性較低，因此文中不列入討論。可參見李文志，「臺灣『南向』世界觀的建構」，收錄於蕭新煌主編，臺灣與東南亞（臺北：中研院，2003），頁1~41。

南亞各國無法建立邦交，但是可以提升雙方的經貿、科技、文化、觀光、投資等各方面的合作關係。前外交部長錢復曾經公開宣示，南向政策是我國當前對東南亞的整體政策，不論在政治層面、經貿層面，以及區域安全層面，我國與東南亞地區都具有密切的關係。⁵所以無論從經貿利益、政治外交、集體安全，甚至亞太營運中心的籌畫，我國當然有必要加強與東協各國的合作關係。尤其從表1可見，我國在東協各國的投資比例逐漸升高，在東協國家外資的排名上都是名列前茅，顯現雙方經濟上互依的程度相當高，臺商對東南亞各國經濟的影響力不容忽視。

再者，經由南向政策的努力，在李前總統「度假外交」對東南亞的非正式訪問途中，菲律賓、印尼、泰國儘管受到中共壓力，仍然願意安排各自的元首與我會談，順利突破大陸的外交封鎖，顯示出我國南向政策的成功。⁶

三者，南向政策的成功，也能替臺商西進大陸間接強化保護的作用。因為一旦東南亞市場蓬勃發展，大陸也會擔心臺商抽離資金移轉他國市場，影響經濟成長。如此一來，自然造成中共當局的壓力，能夠促使大陸法令制度健全化，進一步落實保護臺商甚至整體外資的措施。

因此，南向政策的推動，對於外交空間的突破，與集體安全的建立，甚至臺商西進與南向的保護，都有相當的助益。

二、經濟面分析

從資金數量而論，臺灣外匯存底，從1990年代就擁有千億美元的實力，到了2003年更超過2000億美元。根據世界經濟論壇（WEF）2006至2007年的全球競爭力報告，2006年臺灣的全球競爭力排名全球第13、亞洲第4；瑞士商業環境風險評估公司（BERI）2006年第3次發表的報告將我國的投資環境列為全球第6、亞洲第3；此外，英國經濟學人資訊中心（EIU）在2006年9月出刊的報告中指出，我國未來5年（2006至2010年）經商環境在全球60個受評比國家中居第19名，在亞洲地區排名僅次於新加坡及香港，居第3名。這些具有公信力之國際機構評估結果，一致顯示臺灣是個適合投資的低風險國家，亦代表臺灣投資環境的高優越性。⁷而且在東南亞投資的金額，都是名列東協各國家外商投資的前

⁵ 錢復，「外交施政及最近國際情勢」，立法院第二屆第三會期外交及僑政委員會報告，1994年3月7日，頁12~13。

⁶ 李登科，「南向政策與務實外交」，問題與研究，第33卷第6期，1994年6月，頁1~10。

⁷ 參見經濟部投資業務處網站，網址：<http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/env/>，瀏覽於2008/06/02。

表 1 我國在東協各國投資統計表

單位：百萬美元

國別 年別 (民國)	泰國 Thailand		馬來西亞 Malaysia		菲律賓 Philippines		印尼 Indonesia		新加坡 Singapore		越南 Vietnam		柬埔寨 Cambodia		合計 Total	
	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額
48-78	642	2,097.25	477	1,257.05	348	349.41	76	1,384.58	35	22.72	2	4.69	0	0	1,580	5,115.70
79	144	782.70	270	2,347.83	158	140.70	94	618.30	10	47.60	8	135.80	0	0	684	4,072.93
80	69	583.50	182	1,326.17	109	12.00	58	1,057.80	13	12.50	13	274.19	0	0	444	3,266.16
81	44	289.90	137	574.70	27	9.10	23	563.30	11	95.11	15	665.80	0	0	257	2,197.91
82	61	215.40	86	331.18	21	5.40	20	358.90	12	69.47	30	757.66	0	0	230	1,738.01
83	88	477.50	100	1,122.76	42	199.15	48	2,484.03	19	171.19	55	575.48	2	15.87	354	5,045.98
84	102	1,803.90	123	567.80	34	13.60	89	567.40	20	31.65	45	963.34	14	63.04	427	4,010.73
85	66	2,785.20	79	310.40	22	117.11	111	534.60	54	165.00	47	478.62	34	53.41	413	4,444.34
86	62	414.30	63	480.40	16	80.56	101	3,419.40	27	144.01	51	497.23	62	44.04	382	5,079.94
87	69	253.60	74	263.40	19	30.48	91	165.20	56	158.18	62	258.15	25	38.39	396	1,167.40
88	86	211.10	66	70.26	18	19.15	92	1,486.10	19	324.52	95	358.13	15	55.39	391	2,524.65
89	120	437.41	92	241.07	10	5.42	82	134.54	40	219.53	135	493.06	15	18.85	494	1,549.88
90	50	158.69	88	296.58	9	11.99	69	83.85	26	378.30	147	1,004.92	8	56.97	397	1,991.30
91	41	62.93	64	66.29	22	236.35	50	83.18	27	25.76	198	561.82	4	6.82	406	1,043.15
92	57	338.83	57	163.69	22	47.11	49	117.54	15	26.40	190	590.67	1	1.00	391	1,285.24
93	53	268.53	78	109.09	22	29.52	41	68.87	18	751.78	171	562.53	6	4.60	389	1,794.92
94	57	417.66	71	113.64	20	25.30	43	133.39	16	97.68	187	570.59	4	4.19	398	1,362.45
95	63	284.30	70	110.48	27	38.05	27	218.62	18	806.30	125	241.61	1	16.44	331	1,715.80
96	49	247.75	41	118.79	20	221.38	31	51.40	9	1,194.11	226	1,786.91	N.A.	13.99	376	3,634.33
累計	1,923	12,130.45	2,218	9,871.58	966	1,591.78	1,195	13,531.00	445	4,741.81	1,802	10,781.20	191	393.00	8,740	53,040.82
排名	3		3		7		7		N.A.		2		3			

- 資料來源：泰國BOI、馬來西亞MIDA、菲律賓BOI及經濟區管理局、印尼BKPM、經濟部投一資審議委員會、越南MPI、柬埔寨CIB；上述資料係核准投資統計。
- 排名係指當地外資累計投資排名。臺商在泰國投資居外人投資第3位居要（次於日、美）；在馬來西亞投資居外人投資第3位（次於美、日）；在菲律賓投資居外人投資第7位（日本最多）；在印尼投資居外人第7位（日本最多）；在越南投資居外人投資第2位（次於南韓）；在柬埔寨投資居外人投資第3位（次於馬來西亞及中國大陸）。
- 製表單位：經濟部投資業務處，民國97年3月。

茅，金融風暴時期，臺灣受害較輕微，尚且能對東協國家提供資金援助的少數國家之一。就市場優勢而論，臺灣與大陸兩方同文同種，風俗習慣相去不遠，較其他國家的廠商易於融入大陸市場。至於1999年臺灣發生「921大地震」時，造成美國與全球重要科技股市的大跌即可以得知，臺灣對世界經濟的重要性絕對不容忽視。

從經濟的地緣關係而言，臺灣確實是亞太區域經濟發展的重要角色與驅動力。隨著全球化的進程不斷加快，歷經金融風暴的衝擊後已經顯示，亞太地區經濟的成熟發展，對區域多邊安全體制與和平穩定具有重大影響力，臺灣必須擴大在亞太地區甚至是全球經濟體系中經濟的影響力，增加區域經濟活動中的重要性，如此面對各種國際舞臺的挑戰與打壓時，才能有充分的籌碼來抗衡。而這正是推動南向政策的部分用意。

其次，從1980年代末期開始，臺灣勞動力成本逐漸高漲，土地取得不易，環保意識提升，連帶造成企業經營成本逐日提高，因此迫使許多企業不斷外移，尋求成本低廉的經營環境。而大陸與我國同文同種，風俗習慣相近，又適逢改革開放追求經濟成長的時機，當然成為臺灣企業投資的首選。但是企業不斷外移大陸的結果，會造成臺灣產業的空洞化，對大陸市場的高度依賴，因此有識之士擔心中共會將經濟的優勢轉化為軍事力量，強化對臺灣「以經促統」與政治的壓力。所以為求降低對大陸市場的依賴，政府乃提出「戒急用忍」政策，企圖為民間的大陸投資熱潮降溫。

三者，過去政府推動亞太營運中心的籌建，希望以臺灣作為根據地，利用臺灣在亞太地區的樞紐位置，建設臺灣成為區域的製造、轉運、金融、媒體、通訊的中心點，利用臺灣、大陸、海外華人間的關係，吸引外資來臺設立據點，經由投資與市場的經營，提升國內各項基礎設施，融入整個區域經濟體系，如此不但能擺脫外交的困境，更使得臺灣成為世界經濟體系中部能或缺的成員。而東南亞可謂海外華人的大本營，擁有豐富的資源與廉價的勞力，南向政策的成功，可以使臺灣擁有價廉物美的生產原料與廣大的商業網絡，穩固亞太營運的生產腹地。因此南向政策等於是亞太營運中心的前哨戰，關係亞太營運能否順遂成功，其重要性不言可喻。

因此整體而論，南向政策的推行，對於臺灣在亞太地區經濟戰略地位的穩固，產業結構能否升級，甚至亞太地區集體安全的建構，都至關重要。

參、南向政策下對東協的經援

為求不使臺商的投資過度集中大陸市場，影響國內的經濟甚至是國家的安全，1993年1月10日前行政院長連戰在中國國民黨總理紀念月會上的施政報告中，已經提到為拓展國際貿易與發展外交空間，將推動與東協國家經貿關係為主的南向政策。經濟部隨後制訂「加強東南亞地區經貿工作綱領」，鼓勵臺商赴東南亞投資，強化與東南亞各國的經貿關係。這是第一波南向政策的啟動，從政府官員的談話宣示中，可以清楚得知，主要是著重在避免對大陸市場的依賴，減輕大陸投資的比重，以維護臺灣的安全與自主性。1994年元旦連前院長開始推動東南亞的「度假外交」；2月春節期間，李前總統遠赴東南亞，訪問菲

律賓、印尼、泰國，進行東南亞的「破冰之旅」，帶動南向政策的風潮。1995年3月經濟部擴大南向政策範圍，將緬甸、柬埔寨、寮國、印度、巴基斯坦、孟加拉及斯里蘭卡等國也納入重點地區。

南向政策基本上是以官方為主導，提供東協各國經濟援助為主，並鼓勵企業前往東南亞投資，以期降低過熱的大陸投資熱潮，並藉機發展與東協各國的實質關係。成功的案例首推中央貿易開發股份有限公司與越南胡志明市合作開發的新順加工區。由於基礎設施完善，交通方便，完工後不斷吸引廠商進駐。

其次，中越雙方也在越南首府河內建設「河內工業區」協助越南發展經濟。這是首次運用國際合作基金會（國合會）資助越南「工業區開發循環基金」成立的工業區，也是越南第一個百分之百由外資建立的工業區。此外，國合會同時對越南提供融資計畫，包括提供1,500萬美元，協助發展河內地區中小企業；1,000萬美元貸款作為拓寬5號公路之用；850萬美元予「河內工業區」開發案，作為區內基礎建設。技術援助方面，有學員訓練，以及各種專案協助，如種桑養蠶技術的提升、紡織品配額管理制度、協助建立土地丈量等。

除越南之外，在菲律賓也提供協助蘇比克灣的開發案，填補美軍撤防後的空隙，使蘇比克灣成為自由港，活絡附近的經濟。現今已有許多臺商前往投資設廠，如宏碁在東南亞最大的生產基地就座落該處。至於印尼和其他國家的金融與農藝技術的援助，可參見表2的整理。

1996年12月，由於經費不足及有效管理基金起見，國際合作發展基金宣布停止對菲律賓蘇比克灣、印尼棉蘭與巴潭島、越南河內4個工業區的第2期貸款。⁸

⁸ 聯合報，民國85年12月5日，版9。

表2 國民黨執政時期南向政策下對東南亞的經濟援助表⁹

單位：美元

	1994	1996	1998	1999
菲律賓	2,350萬蘇比克灣工業區開發案第一期款項 1,000萬中小企業轉融資 500萬食品加工暨農業機械轉融資		1,500萬蘇比克灣工業區開發案第二期款項	
印尼	2,000萬巴潭島港口設施 1,000萬農林企業貸款	1,050萬棉蘭工業區開發		派遣技術團，協助5項計畫：「畜產計畫」、「水產養殖計畫」、「大豆計畫」、「園藝作物農企業經營計畫」、「食用菇產銷計畫」
越南	850萬 河內工業區開發 1,500萬 河內中小企業工業融資貸款 1,000萬 河內至海防5號公路拓建 500萬 農業發展		850萬河內工業區開發	
泰國				派出技術團，與泰國技術合作，協助執行兩項計畫：「皇家計畫」與「泰北園藝及森林計畫」

資料來源：作者自行整理自目前已出版之國際合作發展基金會各年年報。

2000年政權輪替後，對於印尼、越南、菲律賓的經濟援助，依然每年持續進行。陳前總統於2000年8月展開「民主外交，友誼之旅」時，目睹駐外技術團人力不足的窘境，於8月28日返臺記者會中提出外交替代役的構想，讓役男赴海外受援助國家發揮所長，以為國家服務的方式替代兵役，並從2001年開始實行。同時國合會也開始招募海外志工加以培訓，結訓後依個人專長分派至海外各有需求的國家，從事醫療教育等活動。此外，國合會並與民間公益團體合作，分別前往各國家舉辦愛心義診與各種技術援助，對貧窮的開發中國家提供經濟、醫療與教學上的協助。歷年來的援助參見表3。

⁹ 國民黨執政時期和各國簽訂的經濟投資案與派遣的技術團，在政權輪替後每年仍然持續進行，除非名稱更改，否則表格中不再重提。海外志工、義診與替代役男的派遣，名義上不屬於直接經濟援助，但是這些人的薪資，醫療器材、設備以及醫學講座與訓練等費用，仍是由我國支付，減輕受援國的國際支出，而且這些人也等於為受援國家免費從事人力素質的提升，受援國無形的經濟收益更難以估量，因此還是列入經濟援助。

表 3 民進黨執政時期南向政策下對東南亞的經濟援助表

單位：美元

	2002	2003	2004	2005	2006
菲律賓		與臺灣路竹會舉辦海外義診		與羅慧夫顱顏基金會、長庚醫院顱顏中心合作，為23名唇顎裂患者義診，並捐贈菲國 Our Lady of Peace 醫院所需之復健設備。	與菲國盲人科技建構學會(ATRIEV)合作，進行APEC數位機會中心計畫，超過5,000人次完成訓練。短期志工1名，協助APEC數位機會中心計畫的電腦教學。
印尼	派遣技術團，協助計畫執行：「農業綜合經營計畫」、「印尼PE山羊乳肉兩用發展計畫」。	派遣海外志工2名，從事中文教學工作。	外交替代役男1名，從事畜產工作。派出海外志工1名，從事華文教學工作。	臺灣之愛－聯合援助南亞賑災勸募物資活動	與印尼資訊科技聯盟(FTII)合作，推動APEC數位機會中心計畫，完成1,100人次訓練。短期志工1名，協助APEC數位機會中心計畫的電腦教學。外交替代役男3名，從事園藝、畜牧、水產養殖工作。
越南				高階醫事人員5名來臺訓練。	合作推動APEC數位機會中心計畫，超過3,500人次完成訓練。
泰國	派遣技術團，配合泰國皇家基金會，協助執行「泰北園藝及農產加工發展計畫」。	與臺北醫學大學社會工作服務隊合作，至清萊省華人難民村義診。派遣海外志工4名，從事中文、電腦、商科教學工作。	海外志工7名，從事中文、電腦、商科教學工作。	泰緬邊界難民營學前教育方案計畫。34所學校，3,700名學童，180名幼教老師，7名訓練員受惠。派遣志工7名，從事中文、電腦、商科教學工作。	長期志工9名，從事中文、電腦、商科、電腦教學工作。
緬甸	海外志工4名，從事僑教工作。		與臺灣國際奧比斯(ORBIS)防盲救盲基金會合作，進行眼科醫療服務。		

資料來源：作者自行整理自目前已出版之國際合作發展基金會各年年報。

肆、南向政策與金融風暴

1996年底，由於我外交部經費不足，國際合作發展基金會刪除越南河內、菲律賓蘇比克灣、印尼棉蘭與巴潭島4個工業區開發業者的低利貸款。

1996年11月4日經濟部為求增進與東南亞國家的經貿關係，以期能早日進入「東協自由貿易區」，特地將「加強對東南亞地區經貿工作綱領」延長3年，將東南亞地區納入臺灣發展亞太營運中心的腹地。¹⁰

至於國營企業的對外投資部分，前經濟部長王志剛於1996年11月29日表示，為配合政府推動十大新興產業，促進國內經濟成長，國營事業對外的投資計畫全面暫時凍結。¹¹所以在金融危機爆發前，我國就因為本身經濟的考量，停止對外的投資活動。

1997年7月東南亞金融風暴時，我國對東南亞國協的協助：¹²

一、臺灣中央銀行與東協國家接觸，希望設在泰國與印尼的第一商銀和中國信託商銀的辦事處能升格為分行。並將外匯存底提供61處海外分行與境外金融中心，每一分行2千萬美金，總共支出13億6千萬美元，提供各地臺商融資。央行透過各國央行，提供美國債券為擔保，直接金援東南亞各國。

二、1998年3月12日，行政院通過「促進對東南亞地區出口專案輸出保險」計畫，行政院撥款新臺幣6億元，以中國輸出入銀行為承保機構，作為臺灣出口廠商對東南亞地區出口保險業務的專案理賠準備，同時提供新臺幣100億元，提供臺灣廠商申請使用，促進對東南亞地區的出口暢旺。

三、華僑信保基金研擬「融資保證方案」，協助海外華僑及臺商，最高提供融資貸款1百萬美元。額度15萬美元以下者可免擔保品，超過者則必須提供一半的擔保品。

四、中華開發信託公司在1998年1月4日成立1億美元的「東南亞特殊狀況基金」，作為在金融風暴底定前，赴東南亞各國投資的資金。

五、繼續推動與東南亞國家簽訂貨品暫准通關協定，以及避免雙重課稅協

¹⁰ 聯合報，1996年11月5日，版19。

¹¹ 自由時報，1996年11月30日，版13。

¹² 陳鴻瑜，「從南向政策論臺灣與越南關係」，海華與東南亞研究，第1卷第2期，2001年4月，頁39~41。

定。

六、派遣海外服務工作團，協助東南亞各國職業訓練以及工商合作，以促進經濟成長。

七、推動與各國具有潛力或相關科技企業及廠商合作，成立技術與投資的策略聯盟，以加強與各國經貿關係。

儘管推出如上的措施，到1999年，臺商對東南亞的投資還是明顯下降（參見表1）。經建會江丙坤主委在立法院表示，南向政策是有階段性，過去積極鼓勵臺商到東南亞投資的階段已經結束，目前工作重點在於保障當地臺商的權益，協助度過金融風暴。國貿局也在1998年9月24日表示，南向政策因應國際經貿情勢變動，以符合廠商與國家的利益。現階段加強對東南亞國家的工作重點是提供廠商資訊、分析進出口衰退原因、擴大提供輸出保險、加強辦理輸出轉融資。同時與東協各國共同推動經濟和技術合作領域的工作，爭取成為東協對話伙伴，並參與相關組織的活動，以強化和東協各國經貿關係。¹³

伍、南向政策的成果

南向政策經過兩任國家元首的持續推動，超過10年的投資營運，已經累積一些成果，值得加以分析。

表 4 南向政策推出後臺商在東南亞的投資產業結構

單位：美金千元

國家 年代 業別	泰國		馬來西亞		菲律賓		印尼		新加坡		越南	
	1994 2000	2001 2007										
農林漁牧業	274	179	794	300	4,459		7,160				19,503	1,238
土石礦業		250			536		1,024				1,652	273
飲料食品業	25,676	9,192	404	12,345	23,425	28	5,715	4,564			77,726	25,460
紡織業	840	22,420	64,670		22,181		15,721	334	7,382		91,064	169,708
成衣服飾業	857	559	1,355		5,755	4,041	12,624	4,743			18,291	25,150

¹³ 聯合報，1998年9月25日，版21。

皮革製品業		5,138									5,691	33,533
木製業	1,367	1,731	11,235	2,451			1,338		1,067		4,342	700
造紙印刷業	50	1,453	1,225				2,100			325	1,531	5,340
化學品製造業	47,304	340	11,102	1,821	155	174	19,857	1,778	340	5,281	26,583	187,755
橡膠品製造業		9,223					1,950	3,250	112		4,900	6312
塑膠品製造業	6,152	7,701	3,606	30,112	2,000	124	4,169		5,900	6,852	5,037	2,709
非金屬品製造業	3,675	213	1,724		51,238	380	12,000	1,200	1,688		75,717	2,706
金屬品製造業	43,292	3,706	50,415	12,090	1,888	6,478	22,704	4,380	3,863	256	12,183	25,402
機械製造業	2,855	6,077	753	680	600			400	699	565	14,596	12,756
資訊電器製造業	215,751	42,898	123,984	68,193	178,498	130,897	44,112	5,437	354,913	2,125,164	41,708	24,058
電力設備製造業												8,752
運輸工具製造業	9,500	13,620	7,762	2,526	400	200	29,664	18,746		200	43,609	47,208
精密器械製造業		651		52,364	455	5,364	526			2,661	3,706	26,857
其他工業製品												8,510
建築營造業	1,319	173		134	19			1,540		27	13,810	3,175
國際貿易	960	6,569	3,426	656	21	1,054	3,917	500	17,392	6,749	2,157	1,322
批發零售業	26,145	72,354	7,184	2,945	2,092	770	24,693	1,935	93,012	90,941	2,601	11,838
餐飲業									94		746	
倉儲運輸通信業		498	9,832		800			83	194,320	23,574	416	
金融保險業	76,853	679,558	34,229	72,799	53,692	24,278	15,262		469,480	1,053,038	10,100	17,100
服務業	8,387	9,574	1,872	25,034	2,254	1,685	6,577	208	85,796	35,002	11,970	15,672
其他	3,280								467	171	3,091	
合計	474,537	894,077	335,572	284,450	350,468	175,473	231,113	49,098	1,236,525	3,350,806	492,730	663,534

資料來源：作者整理自經濟部投審會編，中華民國歷年核准華僑及外人投資、技術合作及對外投資統計月報。

由表4可以顯示，南向投資吸引許多臺商前往投資，主要集中在製造業。在投資製造業中，又以資訊電器產品的製造為大宗；其次是金融保險業，除印尼，菲律賓外，各國都出現成長趨勢，以新加坡最高，顯示金融業近年來在東南亞的市場擴展有成。¹⁴

金融保險、服務業在新加坡的投資最高，顯現新加坡的確是都會型國家。越南的投資最平均，製造業中各項目都有投資，傳統的製造業，如紡織成衣、飲料食品等多集中到越南。由於金融保險業的資金較高，如果這部分不考慮，則臺商目前投資較多的國家，明顯是集中在越南。

至於印尼，菲律賓投資嚴重衰退，應該與該2國的政情，排華情緒高漲有關。在印尼國內，華僑占總人口5%，卻至少控制70%的私有經濟。與印尼政府官員交好，一直是被認為華僑經商致富的原因，因此引起印尼人民的不滿，最後竟淪為許多綁票勒贖的覬覦，甚至是排華與暴力攻擊對象。¹⁵

如果以兩政黨的執政時期作比較，民進黨執政時期的民間投資金額，的確是有明顯增加，顯示民進黨重啟南向政策後，臺商南向投資確實有增溫現象。

其次，就雙方貿易額的成長而言，從表5能夠看出我國與東協國家的貿易呈現逐年增長的趨勢。除了1998與1999年受到東亞金融風暴的衝擊，金額略有下降外，都比1990年代高出很多，顯現雙方貿易量逐年成長。而且我國多年來都是出超居多，可見東南亞市場對我國而言也不容忽視。東協會員國自從1994年元月推動自由貿易區計畫，在2003年完成，1995年越南加入東協，2006年完成東協自由貿易區的時程，但是雙方的貿易額依然逐年增加，顯現並未受到東協自由貿易區成立的影响。隨著投資金額逐年增加，未來雙方貿易金額，應當仍然會隨著水漲船高。

¹⁴ 「擴充海外分行，國銀衝刺東南亞市場」，《中時晚報》，2008年6月3日，網址：<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130507+132008060301523,00.html>。

¹⁵ 蔡宏明，「金融風暴後南向政策之探討」，經濟情勢暨評論，第3卷第4期，1998年2月，頁58。

表 5 臺灣與東南亞各國歷年進出口貿易額

單位：百萬美元

年(月)別	貿易總值	出口金額	進口金額	出(入)超值金額
1994	20,212.86	11,459.39	8,753.48	2,705.91
1995	25,544.65	14,984.08	10,560.57	4,423.52
1996	26,693.20	15,498.15	11,195.05	4,303.11
1997	29,708.24	16,317.20	13,391.04	2,926.16
1998	24,520.20	11,869.79	12,650.40	-780.61
1999	28,770.23	14,292.60	14,477.63	-185.04
2000	38,706.63	18,475.85	20,230.77	-1,754.92
2001	31,440.16	15,358.27	16,081.89	-723.62
2002	33,125.05	16,451.44	16,673.61	-222.17
2003	35,671.86	18,130.95	17,540.91	590.04
2004	44,401.41	24,025.66	20,375.75	3,649.91
2005	48,533.55	27,363.28	21,170.27	6,193.01
2006	54,595.46	31,192.81	23,402.65	7,790.16
2007	60,089.74	36,300.73	23,789.01	12,511.71
2008(1~3)	16,030.27	10,031.22	5,999.06	4,032.16

資料來源：國際貿易局，中華民國進出口貿易值表 網址：<http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>

由於和東協各國沒有邦交，但是隨著經貿往來的頻繁，我國與幾個國家在 1990 年代陸續簽訂有關投資保障、避免雙重課稅及貨品暫准通關證的協定（見表 6），以期增進雙方的經貿合作交流。簽署投資保障協定，目的在經由雙方政府公權力的保護，降低投資人在地主國商業活動的風險，如外匯管制、財物沒收、國有化、戰爭、暴動等風險。良好的環境當然能夠吸引更多外商前去投資，反之，則無法吸引外資進入投資設廠，近幾年臺商在印尼、菲律賓的投資降低，相當程度是反映出該國的政情不穩。

「貨品暫准通關證制度」，簡言之，就是在特定目的下，為使需要於日後以原貨復運出口之特定貨品（例如商業樣品、專業器材、展覽品等），得於締約國間暫時免稅快速進口通關，所採用經認可之一種特殊通關文件的制度。一般之進出口手續，貨品於進出口時，均須依各進出口國之規定，填寫各種報關文件，繳納進口稅款，或稅款保證金方得通關放行，而使用暫准通關證進

出口之貨品，該項通關證可代替報關文件，免辦進、出口通關繳押等繁複手續，並於其有效期限內（通常自發證日起1年有效），免稅迅速進出締約國之領域。貨品暫准通關證制度源於關稅合作理事會（Customs Cooperation Council，簡稱CCC；工作名稱為World Customs Organization，簡稱WCO）與國際商會（International Chamber of Commerce, ICC）共同合作研訂之貨品暫准通關證公約（ATA Carnet Convention），並由WCO會員簽署相互採行之多邊公約。我國並非關稅合作理事會之會員，無法以WCO會員之身分直接參加簽署成為ATA公約之締約國，但基於此制度有助於我國貿易之推廣，並進一步增進與世界各國之經貿合作關係，政府乃積極尋求與有關國家分別簽訂雙邊協定，俾亦能順利實施通關證制度。

表 6 我國與東南亞國家雙邊經貿協定表

協議名稱	國家	簽署日期	備註
投資促進備忘錄	越南	1993.07.29	
投資保障（證）協定	新加坡	1990.04.09	
	印尼	1990.12.19	
	菲律賓	1992.02.28	
	馬來西亞	1993.02.18	
	越南	1993.04.21	
	泰國	1996.04.30	
避免雙重課稅及防杜逃稅協定	新加坡	1981.12.30	1982.01.01生效
	印尼	1995.03.01	1996.01.12生效
	馬來西亞	1996.07.23	1999.02.26生效
	越南	1998.04.06	1998.05.06生效
	泰國	1998.10.30	草簽
	菲律賓	2002.05.29	
國際空運所得稅協定	泰國	1984.06.30	
貨品暫准通關證協定	新加坡	1990.04.09	已開辦
	菲律賓	1998.08.19	未開辦
	馬來西亞	2004.07.05	已開辦

資料來源：整理自經濟部投資業務處網站資料。

經過李前總統與行政官員先後訪問東南亞國家後，臺灣與東南亞國家的互派機構，除了更改名稱外，亦提升機構之地位。如派駐菲律賓之機構原是「太平洋經濟文化中心駐馬尼拉辦事處」、駐馬來西亞機構為「駐吉隆坡遠東貿易旅遊中心」、駐泰國機構為「駐泰國遠東商務處」，之後我國派駐菲律賓、馬來西亞、越南、汶來、東普寨的機構名稱都更改為「臺北經濟文化辦事處」，駐印尼、泰國的機構名稱則改為「駐印尼臺北經濟貿易代表處」、「駐泰國臺北經濟貿易辦事處」，駐新加坡的機構改為「臺北代表處」。除汶來與越南外，我國與東協國家都有雙邊的經貿或能源部長級的會議，可見雙方的關係有明顯提升。

至於經貿協定大多數是在國民黨執政時期洽簽完成，民進黨執政時期只有簽訂一項。另外有進展者，是外勞協議。2002年12月與泰國官方簽署「臺、泰勞工直接聘僱協定」，與印尼在2004年12月17日簽署「勞工備忘錄」，正式公告重新開放印勞來臺工作，之後勞委會主委陳菊曾訪問泰國與印尼。

而且對東協國家的援助如印尼、菲律賓、越南亦然，並沒有推出新的重大援助投資案，所以南向政策的推動，民進黨執政仍有成長的空間。

尤其是2002年12月陳前總統希望出訪東南亞國家，並將這次訪問定名為「人道關懷落實南向政策之旅」，行程包括印尼峇里島和日惹省。但是消息太早曝光，印尼外交部發言人更背離一般外交禮儀，直接了當表示：「陳水扁在印尼不受歡迎，印尼將永遠不會歡迎臺灣的『總統』到訪。無論任何時候，臺灣『總統』到訪印尼，都是不能被接受的事。」以致於與印尼外交關係頓時降到谷底。¹⁶直到2005年10月陳前總統出訪返航時因龍王颱風襲臺，臨時決定轉飛印尼峇里島。印尼副總統卡拉特別以電話向陳前總統表達歡迎與致意；陳前總統並在下榻飯店接見印尼國會議員，雙方才走出2002年以來兩國的外交低潮。¹⁷

整體而言，雖然民進黨執政時期民間的經貿金額有所增加，但是政府間官方的交流合作未見成長，這方面較諸國民黨時期南向政策推動與開發的成果而言，似乎略遜一籌。

¹⁶ 葉鵬飛，「臺當局手段與目標錯置的“外交”」，《人民網》，網址：<http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14869/966075.html>，瀏覽於2008/06/09。

¹⁷ 「臺灣印尼走出三年前互批陰霾」，《自由時報》，2005年10月3日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/oct/3/today-fo3.htm>。

陸、南向政策展望——代結論

由於國際間現實因素使然，我國地位一直受到打壓，即使經濟實力雄厚，但是「經濟與貿易的增強，依然無法改變政治外交的現實」，短期內東南亞各國不太可能承認我國，遑論與我正式建交。然而無需因此妄自菲薄，隨著科技交通的進步，與各國的交流將隨之頻繁密切，如何根據地緣位置在國際舞臺中發揮關鍵的影響力，才是當務之急。

以臺灣的經濟資源與土地面積而言，無法採取如歐盟、中共或美國、日本等布局全球的戰略作法，可行的策略應當是採取「鄰近」、「局部」、「集中」的「走向區域」政策，如此比較能夠具有相對優勢，由布局區域，逐步發展為全球經營。亦即所謂「全球性的思維和區域性的行動」（thinking globally, acting locally / regionally）。而南向政策的推動正符合此一戰略思考。

然而即使正確的策略，如果缺乏相關配套的措施，也無法克竟全功。過去南向政策無疾而終，主要也是只有經貿官員負責處理，其他僑務、外交等部會並未協調配合，而且美國、日本等大國也不樂見東南亞出現獨立的強大經濟體，造成我國一廂情願的推動，顯得力不從心。因此未來應將「南向政策」提升至總體戰略層次，由總統府或國安會來主導，跨部會統整出一致性的行動，才可望提供「南向」所需的戰略動能。

其次，成立東南亞研究所或是專責研究機構，從事東協各國政經、社會、語言、文化、歷史、種族、宗教等領域的研究。唯有具備充分的理解，才可能融入東南亞各國的社會生活，經由經濟社會各層面的交流合作，建立雙方密切的網絡，才能降低經濟利益現實無情的衝突對立，如此可望建構出真正長遠的友誼，為臺灣在東南亞奠定永續經營的穩固社會基礎。1998年1月，行政院長蕭萬長出訪東南亞國家時，曾經倡議成立東南亞研究所，只可惜後來政權輪替之後迄今，未見進一步發展。2008年新任政府成立時，啟用臺聯立委賴幸媛擔任陸委會主委，曾引發不少批評聲浪，賴主委本人也強調未來將確保臺灣的主體性，以及護衛臺灣人民的利益。政論界有些學者認為新政府這項任命案目的之

一是為過熱的兩岸關係製造降溫的平衡效果，具有煞車閘的作用。¹⁸其實與其擔心兩岸過熱，不如對東南亞各國作長遠的交流擘畫，不應當只停留在經貿的單一層面，只要政府為民間百姓開發出前景看好的東南亞空間，「利之所趨，如水就下」，人民自然就會轉往東南亞發展，大陸過熱的憂慮當可消弭於無形。是故東協各國的研究，頗值得新政府重視。

平心而論，除了臺商遠赴東協各國進行經貿投資外，臺灣境內許多社經、科技及教育成就，不但具有增進與東南亞發展的機會，也能活絡臺灣的經濟，值得政府進一步的加以推動。

一、農林魚牧業的交流合作

臺灣的農林業、魚類養殖、水果種植與改良、農業機械製造等，過去都具備不錯的成就，目前持續在許多邦交國推動技術援助的任務。而東協各國大部分地區仍以務農為主，不脫傳統自耕自足的農居生活。臺灣若能善加運用精緻的農業生產技術，傳授各國相關的經驗，能改善其農業、農村、農民的「三農」問題，增進臺灣與東南亞社會的交流，進而營造雙方農業經濟的雙贏局面。

二、教育的交流與合作

教育是臺灣與東南亞各國促進交流的重要媒介，經由教育的合作，包括交換學生、老師互調，能夠延攬東南亞優秀的師生來臺升學與學術交流，無論短期研究或長期海外研究，甚至到東南亞成立分校等，都是值得努力的方向。過去推動的技職教育，於2003~2004年教育部長、次長在馬來西亞與越南的破冰之旅，已經成功帶動雙方文化學術的交流，¹⁹的確是可喜的現象，未來應該繼續擴展至東協其他各國。尤其臺灣近年來少子化的現象越趨明顯，各大學在擔心招收不到學生之際，不妨考慮東南亞國家的學生，一來能夠解決學生人數不足的問題，同時為臺灣南向政策盡一份力量。

而且大陸近年的崛起，引發全球學習中文的熱潮，甚且推動「華文托福」制度的實施，目前逐漸有擴大的趨勢，值得教育當局預為綢繆。

¹⁸ 如王崑義，「賴幸媛這張牌」，《王崑義部落格》，網址：<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbgid=22448&entryid=579374%3E>，瀏覽於2008/06/09。

¹⁹ 高崇雲，「教育南向政策的檢討與展望」，收錄於高崇雲主編，*海峽兩岸南向政策與東協*，(臺北：淡江大學東南亞研究所，2005)，頁47~75。

三、科技的交流合作

臺灣的資訊產業聞名全球，與東南亞各國在科技上合作，能夠彌補無法與東協締結自由貿易協定（FTA）的缺失，更可以發揮兩項效果：一者，臺灣和東南亞廠商分工互補的關係較高，臺灣資訊產業能夠補強東南亞國家企業的數位落差，加速東南亞國家政府與民間電子化的進程；二則經由教育訓練的計畫合作，提供臺灣中小企業經營的成功模式，協助東南亞各國培訓技術與貿易推廣人才，以利東南亞社會的企業發展。2006年，我國已經開始協助菲律賓、印尼、越南等國進行數位中心的計畫，未來應強化這方面的交流。

四、社會網絡的建立

從1990年臺灣正式引進東南亞勞工以來，人數不斷攀高，依照勞委會公布的統計資料顯示，2007年底在臺灣的外籍勞工人數達35萬8千人，以印尼籍11萬5千人最多，其中8成7為看護工，1成從事製造業；泰國籍8萬7千人居次，近9成均從事製造業（7萬8千人），1成（7千人）從事營造業；菲律賓籍8萬6千人居第三，70.3%從事製造業，26.9%為看護工；越南籍6萬9千人，48.3%從事製造業，49.6%為看護工；一年來除印尼籍增加3萬人外，餘各國籍之僱用均減少，並以泰國籍減少近6千人最高。²⁰外勞的引進，解決東南亞各國社會人民就業問題，舒緩臺灣勞動力不足的隱憂，同時完成臺灣經濟發展的需求。透過外勞的聯繫，無疑能夠促進與東南亞社會文化的交流，無形中成為臺灣社會的資產。

從1990年代起，臺灣迎娶東南亞新娘的人數逐漸升高，根據內政部統計資料顯示，96年底臺灣的外籍配偶有65,207人，前四名分別為越南38,631人，印尼7,044人，泰國6,996人，菲律賓2,897人。²¹隨著經貿交流的日趨頻繁密切，與東南亞通婚的比例將會逐漸升高，善用這些新娘與勞工網絡，能夠增進雙方社會的融合，有助於彼此關係的穩固。

五、醫療衛生的交流合作

國際醫療救助的推動，有助於提升臺灣的國際形象，也是臺灣回饋國際社會的方式之一。相對於東南亞國家，臺灣的醫療技術仍屬先進，臺灣的慈濟醫療團、路竹會經常遠至東南亞窮鄉僻壤進行義診，已經博得國際讚譽。因此推

²⁰ 勞委會統計處，「外籍勞工人數短期升長期降」，2008年2月14日，網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4626ea2e。

²¹ 內政部統計處，「內政統計通報」，2008年第13週，網址：<http://www.moi.gov.tw/stat/>。

動至東南亞國家人道義診與衛生醫療合作，都對雙方的交流具有積極的幫助。而且在對抗SARS、AIDS以及禽流感蔓延方面，都發現有更大的合作空間，值得政府進一步推廣交流，不但利人也利己。

六、傳播媒體的交流

臺灣的影視媒體與流行文化，在東南亞皆享有相對優勢，許多影視明星，在東南亞都具有相當知名度，如F4主演的《流星花園》紅遍東南亞國家，菲律賓總統阿羅育夫人即是成員之一的影迷。²²甚至邀請至總統府音樂會表演，與癌症病人和影迷會面。所以善用臺灣的優勢，透過流行文化的傳播交流，能夠促進雙方社會的進一步整合，有助於南向政策的推動。

七、犯罪反恐的安全合作

自從「911事件」後，各國對於暴力恐怖事件、走私、販毒、海上犯罪等危害治安的行為逐漸重視，區域的社會安全與免於被攻擊和威脅的恐懼，已成為人本安全（human security）普世價值，都是能夠超越國界的合作議題。臺灣在這領域能夠加強與東協各國合作，共同打擊犯罪。如果臺灣治安成效逐漸提升，社會安定祥和，也能吸引外商前來投資，這也是另一類南向政策。

希望與鄰國建立穩固的邦誼，除了運用經貿資源進行外交的攻防外，更應該從社會、文化、族群、歷史、宗教等各層面來籌畫推動，否則一味以經貿換取關係，容易予人財大氣粗的印象，往往會造成反效果。若能從深層的歷史、文化、種族、語言等軟實力的層面來推動交流合作，如此必能與東協各國建立穩固而長遠的關係！

²² 2003年底，相關的報導非常多，如「菲總統府難擋言承旭旋風」，《大紀元》，2003年11月6日，網址：<http://64.62.138.88/gb/3/11/6/n407021.htm>。

中共軍隊思想政治教育之論析

專題研究

Military Ideology and Political Education in the PLA

孟繁宇 (Meng, Fan-Wu)

政戰學校 82 年班、政戰學校新聞研究所碩士

摘要

軍隊是有組織的武裝團體，其任務是保持高度的戰鬥效能，有效嚇阻敵人，讓戰端不易輕啟，達成保國衛民的神聖使命；基於此則需齊一官兵思想意志，建立共同價值觀念，要達到此目的，則應落實政治教育執行；透過政治教育加強軍隊官兵精神武裝，厚植精神戰力，讓官兵瞭解「為何而戰、為誰而戰」，以確保軍事任務及國家目標的達成。

中共自掌握政權後，便積極運用思想政治教育，對社會與軍隊進行控制，完成掌控國家目的，藉由「人」的教育，遂行其陰謀行動。

隨著中共對我威脅日益增大，犯臺野心也日益積極，因此更應仔細檢視中共思想政治教育作為，達到「認識敵人，戰勝敵人」，找出其特點與弱點，策定因應之道，進而贏得一場思想對思想、制度對制度的戰爭。

面對中共「三戰」，持續尋求精進克制之道，更應廣泛運用大眾媒體擴大宣傳之效，在國際上爭取友邦認同與支持，對中共則落實心理作戰與輿論作戰，讓其心理防線動搖，為我所用。

關鍵詞：戰爭、思想政治教育、精神戰力、三戰、心理作戰、輿論作戰

壹、前言

戰爭組成因素為物質力量、精神力量與時間，¹其中精神力量是戰爭中最重要組成因素，也是促成整個戰爭中具有生氣之主力；此力量若與意志加在一起將能推動和指導全民的力量，進而影響戰爭勝負，惟此因素無法計數與分類，但它卻可以瀰漫在整個戰場之中。²

因此一支軍隊在強大的火力戰場之下仍能維持其作戰隊形，不為戰場恐懼所動搖，甚至在失敗的重大打擊之下，也不會改變對指揮官之尊敬與信仰，此作為除了經由平時訓練而慣於接受辛苦與疲勞外，更是精神戰力的極致發揮，此精神力量不是軍隊與生俱來的，而是藉由教育訓練培養的，達到教育於平時，收效於戰時，主宰於戰場，由此可知精神戰力若凌駕於部隊作戰能力，將能贏取作戰勝利。

軍隊是有組織的武裝團體，其任務是保持高度的戰鬥效能，有效嚇阻敵人，讓戰端不易輕啟，達成保國衛民的神聖使命；基於此則需齊一官兵思想意志，建立共同價值觀念，要達到此目的，則應落實政治教育執行；透過政治教育加強軍隊官兵精神武裝，厚植精神戰力，讓官兵瞭解「為何而戰、為誰而戰」，以確保軍事任務及國家目標的達成；透過計畫性的政治教育，內容蘊含民主社會的價值觀念體系，進而型塑具有知識且能思想的軍人，增進官兵民主素養與培養合理的思維理則。³

所以政治教育是軍隊教育工作的軸心部分，有效運用將能武裝官兵思想與建立保國衛民的愛國情操，從根本上建立官兵正確的世界觀、人生觀與價值觀，⁴讓每位官兵在思想與行為產生轉化，成為克盡職責、思想正確、敦品勵志與樂觀進取的優秀軍人，以因應未來任何軍事作戰，創機造勢，贏得戰爭勝利的契機。

因此隨著時代演進，各國無不落實與精進政治教育，藉由政治教育教化官

¹ 薄富爾著，鈕先鍾譯，戰略緒論（臺北：麥田，民國89年），頁147。

² 鈕先鍾譯，戰爭論精華（臺北：麥田，民國64年），民國64年，頁107-116。

³ 李東明，「國軍政治教育的回顧與展望」，軍隊政治教育學術研討會論文集（臺北：政治作戰學校研究所編印，民國87年），頁29。

⁴ 王海平，軍隊思想教育接受論（北京：軍事科學出版社，民國91年），頁1-2。

兵，以提升官兵愛國意識與建立奮戰目標，中共更是如此，藉先前思想政治教育基礎，從事思想政治教育修訂，建立軍隊思想政治教育方針與接受理論，且思想政治教育也針對時事議題與官兵生活著手，形成官兵戰鬥共識，統一其思想。本文從研究中共思想政治教育沿革與軍隊思想政治教育發展，進而瞭解中共思想政治教育核心價值，尋求克制之道，進而知敵勝敵。

貳、思想政治教育的意涵與功能

現今全球軍旅都競相以建立現代化軍備為努力目標，21世紀的建軍發展目標，絕非以往軍事列強所從事線性與數量上的擴張，而是涉及各種戰爭思維、戰略與戰術運用、軍事科技與後勤補給的總和轉變。⁵在此變革期間，作戰性質仍有保持不變的部分，第一，未來戰爭的根本原因將無大改變；第二，戰爭的性質仍是一個團體企圖迫使其他團體屈服其意志的鬥爭；第三、未來在戰力的基本要素方面，除了武器科技外，仍為精神因素所制約。⁶所以精神戰力產生及維持與幹部培育和政治教育是息息相關，需藉由政治教育提升軍隊精神戰力。⁷

既然國防建設是世界各國非常關注的問題，如政治教育、後勤補給、軍隊管理與人事制度均為建軍重要問題，若能逐步強化與完善，將能鞏固與提高部隊戰鬥力，⁸其中尤以軍隊政治教育更是特別重要，

因軍隊組成以「人」為主題，若能做好其政治思想教育，將能建立官兵正確價值觀，齊一官兵思想意志，持續貢獻己力於軍中。

一、思想政治教育意涵與定義

(一) 思想的定義

思想包含意識現象與精神行為，含深入人的心理活動與心態，因此政治認同則需採取思想傳遞方式進行，絕不能強壓硬灌，透過思想遂行政治任務。

⁵ 林吉郎，「二十一世紀軍隊政治教育、軍事領導和精神戰力關係的戰略思考」，軍隊政治教育學術研討會論文集（臺北：政治作戰學校研究所編印，民國87年），頁103。

⁶ Gordon R. Sullivan and James M. Dubik, "Land Warfare in the 21st Century", *Military Review* (September 1993), p. 32。

⁷ 林吉郎，「二十一世紀軍隊政治教育、軍事領導和精神戰力關係的戰略思考」，軍隊政治教育學術研討會論文集，頁104。

⁸ 房忠賢、張成富，西方國家軍隊政治工作（北京：國防大學出版社，民國90年），頁1。

「思想」範疇主要是指官兵主觀世界對外部客觀對象的意識反應和心理情感；在外延上思想與意識現象、精神行為、心理活動與心理氣質等等構成邏輯的認同關係，對時代政治的認同或疏離就存在於思想的這 4 個方面之中。

（二）政治教育定義

在目前科技時代中，不論國際情勢如何演變，戰爭型態如何改變，人仍為決定戰爭勝負的主因，所以軍人需透過精神教育來達到無形戰力的提升，此方式不會因時代變遷而有所改變，因此各國莫不強調軍隊中「人」的因素。

最早對軍隊施行精神教育的，為西元前 4 世紀歐洲古戰場上的馬其頓軍團，在西元前 5 世紀此軍隊仍處於野蠻狀態，戰鬥力仍低，直至馬其頓國王二世於西元前 336 年執政後，進行軍隊精神改造，灌輸忠君愛國思想，強烈勇敢獻身精神，實施嚴格作戰紀律與訓練，使此軍隊在當時具備其他軍隊都沒有的精神優勢，成為一支團結一致、忠君愛國與組織嚴密的戰爭軍隊，在歐洲戰場所向披靡。⁹

美國革命初期華盛頓集合部隊宣達獨立宣言內容，要求所屬逐字逐句大聲唸給士兵聽，直至每位士兵都聽清楚，且能反覆背誦，期使士兵明瞭為何而戰，在戰場上表現更英勇。¹⁰

在中國歷代軍事理論中，都肯定軍隊政治教育和精神因素的重要作用，論證軍隊在國家政治生活中的地位和作用，到如何牢固掌握軍隊領導權，選拔培養德才兼備與智勇雙全的將校；從平日的建軍備戰到戰時從事作戰；從如何帶兵，團結內部，以身作則，身先士卒，到激勵士氣，嚴格紀律，賞罰嚴明，愛護人民；從制訂法規制度，以法治軍，到堅定沈著，戒驕戒躁，加強意志鍛鍊等，都有詳盡的論述。如「孫子兵法」一書為例，政治精神因素內容篇篇都有論述。¹¹

此外在軍隊實行政治教育，透過有計畫的與顯性的社會化過程，統一官兵認知，提升精神戰力，因此若軍隊無政治教育，那麼軍隊便無法統一定位及認同為何而戰，如何打勝仗。這些問題若缺乏明確的答案與方向，恐怕會使軍隊

⁹ 林吉郎，「二十一世紀軍隊政治教育、軍事領導和精神戰力關係的戰略思考」，軍隊政治教育學術研討會論文集，頁 107。

¹⁰ 程長志，「軍事專業主義的再詮釋—政治作戰專業化研究」，軍事社會學學術論文集（臺北：政治作戰學校研究所編印，民國 87 年），頁 203。

¹¹ 林吉郎，「二十一世紀軍隊政治教育、軍事領導和精神戰力關係的戰略思考」，軍隊政治教育學術研討會論文集，頁 107。

產生莫大的困惑而難齊一觀念，發揮適當的戰鬥效能。¹²

中共則將思想政治教育擺在軍隊各項建設首位的思想，讓軍隊精神走在全社會前列思想，走出一條高效益的軍隊現代化建設，更加自覺的投身於國防和軍隊現代化建設的實踐，籌建「中國特色」的解放軍隊。¹³

所以政治教育意涵，為透過計畫性教育，統一官兵思想，經過社會化過程，建立政治知識、能力、思想、信仰與態度，進而認同國家與愛護百姓，提升精神戰力，贏取戰爭勝利。

（三）小結

思想政治教育若從功能方面下定義，則近似「思想引導」與「政治教育」，就是思想政治教育者（包括領導者和管理者）運用思維方法、思想方式與心理狀態，透過思想交流與互通意見方式，將主流政治思想、價值觀念與行為準則傳遞給廣大官兵，澄清錯誤思想與思想偏差，進而規範本身思想和行為，誠心誠意做好本質工作，建立與現實政治一致的認同意願，形成有利於個體生存與發展的良好態度。

二、思想政治教育功能

思想政治教育的功能是凸顯政治教育本質，所以認識其功能，將更能全面的掌握其內在本質，茲將其功能分述如下：¹⁴

（一）導向功能：導向功能是思想政治目的性與超越性本質的體現，是政治教育基本功能，也是任何教育都無法代替的功能，其導向區分理想信念、奮鬥目標與行為規範導向。

（二）保證功能：保證功能是政治教育服從和服務社會發展規律的體現，此功能表現在人的思想與行為層面，而在制度與物質層面，則需透過政治共識性、思想一致性與行動統一性等三方面實現，從思想與行動上，堅持正確方向，發揮協調功能，促進社會發展。

（三）育人功能：政治教育是通過培養與提高思想政治素質，塑造完善人格素養，此素質不會脫離業務工作與實際活動而孤立形成，而以業務工作與身

¹² 李東明，「國軍政治教育的回顧與展望」，軍隊政治教育學術研討會論文集（臺北：政治作戰學校研究所編印，民國87年），頁19。

¹³ 陳海可，「中共政治工作對『解放軍』影響之探討」，國防雜誌（桃園：國防大學，民國94年），頁49-51。

¹⁴ 張要燦等著，現代思想政治工作學（北京：人民出版社，民國92年），頁87-97頁；于繼峰、曹躍鵬著，軍隊思想政治教育新論（北京：軍事科學出版社，民國92年），民國92年，頁1-3頁。

心實際為基礎，透過教育使其成為德才兼備，培養全面發展的人。

（四）發展功能：發展功能是透過政治教育，最大限度調動人的主觀能動性和最大限度地發覺人的內在潛能，在現今社會，經濟發展越來越依賴知識，造成無形價值越來越突出，所以學習知識、運用知識和創造知識，取決於人的性質；因此先尊重個人興趣，發揮感官優勢，形成其潛力基礎，其次充分發揮主動性與積極性，促進智力與能力發展，最後，培養創造精神力，提升人的潛能。

（五）凝聚功能：政治教育具有凝聚軍心與鼓舞士氣，把官兵團結和聚合起來共同奮鬥的作用，此作用不是意義上的和睦相處，也不是得過且過的相安無事，而是為實現共同理想和奮鬥目標所必須的強大凝聚力和向心力。

（六）激勵功能：政治教育將長遠目標與階段目標結合，以滿足精神需求與心理需求，持續不斷地對官兵進行激勵，隨時隨地予官兵提供精神動力，達到鼓舞士氣與激勵鬥志作用。

參、中共思想政治教育演進發展

對中共而言，係將思想政治教育作為社會實際活動，普遍存在於階級社會的國家和歷史發展階段，不會以人們的意志為轉移對象，而是由社會意識的階級本質所決定，所以居領導地位階級的人，便十分重視意識型態領域的工作，針對「人」的工作，對社會成員施加有目的、有組織、有計畫的教育與影響。¹⁵

因此中共自掌握政權後，便積極運用思想政治教育，對社會與軍隊進行控制，完成掌控國家目的，所以本章節則先綜整其思想政治教育發展，再論述其軍隊思想政治教育，以瞭解中共思想政治教育運作全貌。

一、中共思想政治教育發展

思想政治教育是中國共產黨的傳家寶，也是革命與建設事業的根本保證與重要條件之一，所以中國共產黨在創立之初，就十分重視思想政治教育，透過思想政治教育傳達其思想，進而掌控部隊，建設一支思想統一的人民軍隊，完成革命建國。

¹⁵ 張要燦等著，現代思想工作學（北京：人民出版社，民國92年），頁6。

茲將中共政治教育發展概況整理，以瞭解中共如何運用與加強思想政治教育，完成以黨建軍及建國歷程。(詳如附表)

中共思想政治教育發展特點如下：

一、奠定中共以黨領軍的絕對領導地位，重視與落實思想政治教育，將思想政治教育列為軍事建設首要地位，全力推展其建軍工作與群眾運動，將軍隊與民眾思想結合，讓其教育功效加大。

二、總結部隊政治工作經驗，中共在理論與實踐上結合軍隊思想政治教育工作，賦予其地位與任務，持續落實執行，增強官兵政治意識與奮戰決心。

三、延續不斷推展政治教育，進行人性改造，從馬克斯、列寧、毛澤東、鄧小平至江澤民為本質，均一貫賡續落實，甚少修訂此方向，以箝制軍隊與人民思想，作為確保中共政權的支柱。

四、改變作戰型態，明確提出「發揮政治工作的作戰功能」，開展「輿論戰、心理戰、法律戰」並納入「政治工作條例」，為軍事打擊之外的獨立作戰樣式，將軍事與政治結合，達到攻心奪志之目的。

附表 中共政治發展紀要表

年代	政治教育發展紀要
1927年	確立黨對軍隊絕對領導，創立軍隊政治工作制度。
1929年	毛澤東起草「中國共產黨紅軍第四軍第九次代表大會決議案」(即古田會議決議)，系統總結共產黨與軍隊政治工作經驗，批判當時軍事觀點，從教育提高黨內政治水平，把思想政治建設列為第一位。
1932年	在「中央給蘇區中央局及蘇區閩贛委信」中提出政治工作是紅軍的生命線。
1934年	在紅軍全國第一次全國政治工作會議上確立政治工作的重要地位和作用對黨的思想政治教育發展史產生深遠的影響。
1942-1944年	延安整風運動為馬克斯列寧主義教育運動。
1944年	毛澤東與周恩來主持西北局高幹會議作「關於軍隊政治工作報告」總結土地革命戰爭後期和抗日戰爭時期部隊政治工作經驗，從理論和實踐結合我軍政治工作的性質、方向、地位、作用、任務和方法，標識出黨的思想政治教育的成熟。

1945 年	在中共的七大政治報告中，毛澤東明確指出：「掌握思想教育是團結全黨進行偉大政治鬥爭的中心環節」，從此，毛澤東思想成為思想政治教育的堅實理論基礎與中心教育內容。
1957 年 2 月	毛澤東在最高團務會議上所做「關於正確處理人民內部矛盾的問題」重要談話，是社會主義建設時期思想政治工作的綱領性文獻，提出「團結——批評——團結」的公式、學習學術文化事業的「百花齊放、百家爭鳴」的方針、辨別政治生活是非的「六條標準」，為黨在社會主義時期的思想政治教育確立正確指導。
1978 年 12 月	中共的十一屆三中全會決定把工作中心轉移到社會主義現代化建設上，停止使用「以階級鬥爭為綱」之口號。會後糾正「文化大革命」及其以前「左」傾錯誤，端正思想政治教育工作的前進方向。
1979 年 3 月	鄧小平發表「堅持四項基本原則」重要講話，為思想政治工作領域撥亂反正的健康發展和新時期思想政治教育正確發展指明方向。
1989 年	江澤民在建國 40 週年慶祝大會提出鄧小平「關於建設有中國特色社會主義理論，是指引我們繼續前進的旗幟」。
1990 年	江澤民在「全軍軍事會議」提出「政治合格，軍事強硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力」作為共軍基礎建設的總要求。
1991 年	中共中央軍委批示，頒發全軍實施的「軍隊經常性思想工作要則」，將軍隊政治工作以條例式說明。
1992 年	中共的十四大根據鄧小平年初視察南方重要談話精神確立經濟制度，並高層次上從 9 方面系統全面地闡述鄧小平理論科學體系，號召全黨「高舉建設有中國特色社會主義的偉大旗幟奮勇前進」。
1995 年 6 月	江澤民強調：「高度重視軍隊思想政治建設，將它擺在全軍各項建設首位」。
1996 年 10 月	江澤民在中共中央軍委擴大會議提出「用正確思想理論武裝」及「現代科技特別是高科技武裝」。
1997 年 2 月	共軍總政治部制頒「1997 年全軍政治工作要點」，其工作重點：1. 加強精神文明建設，2. 強化黨組織功能，3. 提升幹部整體素質，4. 做好內部安全穩定，5. 強化演訓政治工作。
1997 年 9 月	召開中共黨十五大，其靈魂就是高舉鄧小平理論旗幟，「堅持以當代中國的馬克思主義—鄧小平理論為指導思想，成為黨的根本戰略原則」。
1999 年 11 月	中共中央又決定縣級以上黨政領導班子和領導幹部中逐步發展「講學習、講政治、講正氣」為主要內容的黨性黨風教育活動。
2000 年 2 月	江澤民參加廣東高州市「三講」教育會議，提出 3 個代表的科學概括是馬克思主義建黨學說的新發展，也是新世紀黨的思想教育工作的根本指導思想。
2000 年 6 月	中國共產黨第一次由黨中央召開的思想政治工作會議。

2000年	「2000年中國的國防白皮書」，共軍始終把思想政治建設擺在各項建設的首位。在新的歷史條件下，軍隊思想政治建設的使命是：為打贏未來高技術戰爭提供強大的精神動力，為保持人民軍隊的性質、本色和作風提供可靠的政治保證。
2002年	「2002年中國的國防白皮書」，人民解放軍的政治工作是中國共產黨在軍隊中的思想工作和組織工作，是實現黨對軍隊的絕對領導、鞏固和提高部隊戰鬥力的根本保證，是人民解放軍的生命線。
2003年12月	提出「發揮政治工作的作戰功能」將「輿論戰、心理戰、法律戰」納入新修訂之「政治工作條例」，開展軍隊政治工作地位和作用。
2004年	「2004年中國的國防白皮書」，人民解放軍堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，堅持黨對軍隊絕對領導的根本原則和制度，把思想政治建設擺在首位，創新政治工作的內容、方法、手段和機制，充分發揮政治工作的服務保證作用和作戰功能。
2004年9月	在北京召開的中共中央軍委擴大會議，堅持高舉鄧小平理論和“三個代表”重要思想旗幟，深入貫徹江澤民國防和軍隊建設思想；要堅持黨對軍隊絕對領導的根本原則和制度，確保黨從思想上、政治上、組織上牢牢掌握部隊。
2005年3月	胡錦濤在解放軍代表團全體會議上發表重要講話，要堅持把思想政治建設擺在全軍各項建設的首位，堅持黨對軍隊絕對領導的根本原則和制度。
2005年10月	胡錦濤到南京軍區視察並發表重要講話，提出思想政治建設是軍隊的根本性、基礎性建設。要積極適應新的形勢和任務，把部隊思想政治建設抓得更加有力、更加紮實、更加富有成效。要堅定不移地堅持黨對軍隊絕對領導的根本原則和制度，進一步強化“軍魂”意識，確保黨從思想上政治上組織上牢牢掌握部隊。
2006年1月	解放軍總政治部部署2006年在全軍部隊深入開展忠實履行新世紀新階段共軍歷史使命教育活動。總政治部《關於在全軍部隊開展忠實履行新世紀新階段我軍歷史使命教育活動的意見》指出用黨的創新理論武裝官兵，大力培育忠誠使命、獻身使命、不辱使命革命精神的重大舉措。
2006年3月	全國人大四次會議解放軍代表團全體會議上強調，全軍要堅持高舉鄧小平理論和“三個代表”重要思想旗幟，深入貫徹江澤民國防和軍隊建設思想，堅持把科學發展觀作為加強國防和軍隊建設的重要指導方針。
2007年1月	經中央軍委批准，總政治部近日頒發《中國人民解放軍思想政治教育大綱（試行）》。 《大綱》共10章、36條，重點對思想政治教育的目標任務、遵循的原則、內容、時間範圍、組織實施、基本制度、保障等幾個方面的內容進行了規範，充分體現和貫穿了黨的3代領導核心和胡錦濤的一系列指示精神。其中將黨的理論創新成果和胡錦濤重要指示，轉換為《大綱》的靈魂。

2007 年 11 月	胡錦濤在全國加強和改進大學生思想政治教育工作會議上發表重要講話強調：進一步加強和改進大學生思想政治教育工作，大力培養造就社會主義事業建設者和接班人。
2007 年 11 月	黨的十七大研究：用科學發展觀指導大學生思想政治教育。
2008 年 1 月	在北京召開全國加強和改進大學生思想政治教育工作會議。會中中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席胡錦濤在會議上發表重要講話，內容強調，切實加強和改進大學生思想政治教育工作，培養造就千千萬萬具有高尚思想品質和良好道德修養、掌握現代化建設所需要的豐富知識和扎實本領的優秀人才，使大學生們能夠與時代同步、與祖國共命運、與人民齊奮鬥，這對於確保實現全面建設小康社會、進而實現現代化的宏偉目標，確保實現中華民族的偉大復興，具有重大而深遠的戰略意義。
2008 年 2 月	胡錦濤主持政治局會議，高舉中國特色社會主義旗幟，堅持以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，萬眾一心，頑強拼搏，繼續推進改革開放和社會主義現代化建設，全面推進社會主義經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設，戰勝各種艱難險阻，全面建設小康社會取得新的重大成就。
2008 年 3 月	胡錦濤出席解放軍代表團全體會議 發表重要講話強調，堅持用中國特色社會主義理論體系武裝全軍，最根本的是官兵高舉旗幟、聽黨指揮、履行使命的思想政治基礎，確保軍隊建設堅定正確的政治方向。
2008 年 10 月	胡錦濤強調加強和改進大學生思想政治教育工作，區分四方面工作：一是要以理想信念教育為核心，二是要以愛國主義教育為重點，三是要以基本道德規範為基礎，四是要以大學生全面發展為目標。

筆者自行整理

二、中共軍隊思想政治教育

思想政治工作是中共軍隊政治工作的組成部分，透過黨將馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論以及黨的路線、方針與政策來武裝廣大官兵的頭腦，調動官兵現身國防積極性，從根本上解決官兵世界觀、人生觀和價值觀的實踐活動，¹⁶ 唯有在思想政治上掌握官兵方能提高部隊戰鬥力，完成軍隊思想政治建設之“打得贏、不變質”的歷史使命進而提高部隊戰鬥力。

（一）軍隊思想政治教育的指導方針¹⁷

「團結自己、戰勝敵人」是中共思想政治教育總方針，也是高技術條件下的總方針，1944 年毛澤東在「在中央招待留守兵團學習代表時的演說」，明確表

¹⁶ 王海平著，軍隊思想政治教育接受論（北京：軍事科學出版社，民國 90 年），頁 1。

¹⁷ 于繼峰、曹躍鵬著，軍隊思想政治教育新論（北京：軍事科學出版社，民國 92 年），頁 77-78。

示：「我們軍隊有兩條方針，第一對敵人要狠，要壓倒它，要消滅它；第二對自己人、對人民、對同志、對官長、對部下要和與團結。」

1. 「團結自己」方面，就是集中力量在完成戰勝敵人共同任務的過程中，做好軍隊內外關係，所以毛澤東在「關於軍隊思想政治教育問題」中明確強調團結自己，戰勝敵人，為實現軍隊的任務，軍黨之間、軍政之間、軍民之間、官兵之間、上下之間、軍事工作與思想政治教育之間，以及各部分軍隊間的關係，必須竭力改善，並建立在鞏固的基礎上。依照此原則處理好各種關係，才能將軍隊各種因素在共同的無產階級利益的基礎上緊密團結，形成強大的向心力、凝聚力和戰鬥力。

2. 「戰勝敵人」方面，包括對敵人軍事打擊並且包括對敵人實施政治瓦解；因此在對敵人進行軍事打擊的同時，進行廣泛的政治宣傳與政治攻勢，積極瓦解敵軍的戰鬥意志，從敵人內部去策反使其起義回歸。

此方針係對同志與敵人分別採取不同手段，同志方面講求尊重與說服，敵人方面是打擊與消滅，所以「團結自己」是基礎，「戰勝敵人」是目的；此方針於革命戰爭年代提出，一直延續迄今不曾改變，儘管進入社會主義市場經濟時代，也還是堅持此方針，持續做好教育與關懷官兵，正確處理黨、軍與民之間關係，進而做好「打的贏」與「不變質」的歷史使命。

（二）軍隊思想政治教育的原則¹⁸

思想政治教育的原則就是在軍隊思想政治教育領域內視察問題與處理問題準繩，也是軍隊思想政治教育規律的具體運用，更是做好思想政治教育的重要依據。

中共軍隊思想政治教育原則：堅持全心全意為人民服務；堅持黨對軍隊的領導；堅持用馬列主義、毛澤東思想和黨的路線教育部隊；堅持官兵一致、軍民一致和瓦解敵軍；堅持政治、經濟與軍事三大民主。

¹⁸ 張要燦等著，現代思想政治工作學，頁 83-113。

肆、中共思想政治教育發展軸向與窒礙處

思想政治教育不僅是促進社會發展，更要提升人的發展，所以思想政治教育既要適應國家社會發展，也要提供人的發展，並藉此調整其目標與方向。

一、中共思想教育發展目標軸向區分

中共現階段思想政治教育就是要培養具有四個目標的人民，進而適應社會主義現代化，這些目標分述如下：¹⁹

（一）思想素質目標：提高馬克思主義理論素質，樹立科學世界觀，掌握科學的方法論，培養運用馬克思主義的立場、觀點、方法分析與解決問題能力，增強創新意識，形成時代需要的思維方式與價值觀念。

（二）政治素質目標：提高政治意識和政治覺悟，增強政治敏銳性與政治判斷力，建立正確的政治方向，牢固樹立社會主義與共產主義的理想及信念，堅持正確的政治立場，擁護共產黨領導和社會主義制度，增強民主法治觀念，形成有利社會和人民的政治認同與政治行為。

（三）道德素質目標：提高道德認知能力，掌握和內化社會主導地位的道德規範，培養健康的道德情感與持續道德踐履能力，形成社會需以人民服務為核心，以集體主義為原則的社會主義道德品質。

（四）心理素質目標：培養健康的心理素質，具備健全的人格，鮮明的個性，豐富的情感，高雅的興趣，堅強的意志，較強的心理適應能力等良好個性心理品質。

上述目標中，以思想素質目標創造了條件，政治素質目標具主導和支配作用，道德素質目標是社會主義市場經濟條件下思想政治教育重要實現目標，心理素質是基礎，為每個人最起碼的素質要求。

二、中共軍隊思想政治教育改革與發展方略

進入新的歷史時期，伴隨著改革開放與社會主義市場經濟體制的逐步完善，軍隊政治教育面臨的形勢、擔負的任務與工作對象均產生重大變化，其變化情形如下：²⁰1. 國際戰略格局發生變化，對官兵思想予以衝擊與影響，讓部隊思想政治建設面臨嚴峻挑戰。2. 世界軍事鬥爭的形式產生變革，以信息技術為

¹⁹ 張要燦等著，現代思想政治工作學，頁 170-171。

²⁰ 張要燦等著，現代思想政治工作學，頁 274-278。

主導的高技術廣泛應用，造成戰爭型態、作戰樣式、軍事理論和軍隊建設的一系列變革，深深的改變軍事鬥爭面貌，所以世界軍事領域正在形成以高技術質量建設為主要目標的競爭態勢。3. 軍隊賴以生存的國內環境發生變化。

因此在邁入新的歷史時期，中共便全黨全面貫徹「三個代表」重要思想，建設小康社會，加速推進社會主義現代化，創造中國特色社會主義局面而奮鬥；軍隊當然也不例外，進行必要的思想政治教育改革與發展，其措施分別敘述如後：

（一）軍隊思想政治教育發展與改革思路²¹

1. 堅信實作實教的教育者：教育者為教育主體，因此必須接受教育，將黨性與人性結合，進而發揮思想教育作用，透過實作實教，灌輸思想予受教者。

2. 教育內容務實出新：內容要接近事實，對問題要對症下藥，實事求是，將理論與實際結合；此外對傳統教育內容與方法，要切實更新，結合新的歷史條件，面向未來。

3. 重視化虛為實的教育方法：教育方法要能看見、生動與感受，只有在方法上不斷創新，將現代科學技術與改革開放的大環境結合，採用新的教育方法，讓思想教育與自我教育結合，創造教育效果。

4. 改善與營造教育環境：改善思想政治教育的輿論環境，進而認識其重要性，並積極參與接受教育，讓教育效果實際可見。

（二）軍隊思想教育改革與發展的特徵²²

1. 體現思想觀念為漸進的過程：改革過程是新事物形成的過程，革命是對革命對象的主體導致全體否定，運用新的主體取代它，亦即整體質變；所以中共希藉由改革，肯定現存主體與根本性質的基礎上進行變革，進而使本身的基本性質獲得更好的強化與發揮，而不採用革命方式，否定既有本質。

2. 改革與發展是不斷創新過程：把共產黨的理論之創新成果具體運用在軍隊思想政治教育的實踐，1929年通過「古田會議決議」為軍隊思想政治教育綱領與發展基礎，隨後由黨中央與中央軍委繼承其傳統，持續落實在軍隊現代化上，「三個代表」則為創新後的成果，也為日後高技術局部戰爭奠基。

3. 隨時代演進不斷揚棄舊思潮：認為軍隊思想政治教育是一個不斷揚棄過

²¹ 張要燦等著，現代思想政治工作學，頁 279-280。

²² 張要燦等著，現代思想政治工作學，頁 280-286。

程，隨著軍隊現代化與社會環境變化，軍隊在思想政治教育中具有規律性成分要保留與穩定下來，至於方法手段則隨著形式和任務過時而逐步用新的方法與手段取代，運用科技擴大宣傳效果。

4. 不斷探索新教育理念的過程：隨著西方國家治軍制度改變，透過民主精神提高民主教育內容造成思想教育日漸民主，信息觀念的建立並促進軍隊思想政治教育視野更加寬廣，效果也更深入民心；所以必須以加強與改進軍隊思想政治教育為著眼點，落實「三個代表」思想，提升軍隊戰鬥力，積極推動軍隊現代化；建設具有中國特色軍營先進文化為直接出發點，進而實現中國廣大人民根本利益為最終落腳點。

（三）軍隊思想教育任務²³

1. 推動軍事變革，實施現代化跨越式發展，全軍以「三個代表」重要思想與十六大精神為指導，深入學習江澤民國防與軍隊建設思想，完成軍事鬥爭工作，其方向為：(1) 確立「三個代表」重要思想指導地位，依據新修訂「政治工作條例」開展政治工作，胡錦濤更將「親民」的作為賦予「三個代表」新內涵；(2) 基層建設按照新修訂「軍隊基層建設綱要」，落實「政治合格、軍事過硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力」，推動基層建設發展；(3) 推動軍隊建設改革，以適應世界新軍事變革發展趨勢，建設資訊化軍隊；(4) 強化軍兵種聯戰訓練，提高部隊實戰能力；(5) 強調科技建軍，加快武器裝備建設，推動國防科技實現新的跨越；(6) 加強法制觀念和法規意識，實現軍事、政治、後勤與裝備法制化、規範化和制度化。²⁴

2. 貫徹執行「三個代表」重要思想：學習貫徹黨十六大精神，將「三個代表」作為重要思想的中心環節，認為「三個代表」是改革開放後總結黨的經驗與科學論斷成果，體現其思想精髓，所以必須積極結合群眾，落實改革精神，以推動黨的建設，基本根基就是「三個代表」。

3. 積極推動國防與軍隊現代化：將國防與軍隊現代化列為重要部分，透過黨對軍隊的絕對領導，強調「打得贏，不變質」問題，將思想政治建設擺在軍隊各項建設首位，保持官兵堅定思想，堅持發展軍事鬥爭準備，實施科技強

²³ 中共研究雜誌社，中共年報（臺北：中共研究雜誌社，民國94年）；于繼峰、曹躍鵬著，軍隊思想政治教育新論（北京：軍事科學出版社，民國92年），頁318-331。

²⁴ 中共研究雜誌社，中共年報（臺北：中共研究雜誌社，民國94年），頁5-1。

軍，以面對世界軍事革命變局，努力完成機械化與信息化任務。

4. 將科學精神教育灌輸在思想政治教育：增加科學在思想政治教育，強調兩者必須緊密結合，擴大宣傳效果，將科學知識灌輸在官兵之中，提高科學態度與運用科學解決問題能力，亦即透過科學技術與傳媒作用，將思想政治教育影響功能加大。

5. 適應信息化作戰，強化政治工作的作戰功能，開展「輿論戰、心理戰、法律戰」：共軍開展「三戰」研究與訓練，認為「三戰」係軍事打擊之外相對獨立作戰樣式，將軍事與政治結合，達到「攻心奪志」作為，瓦解敵軍民心與戰志，達到既定戰略目標。

6. 發展「以人為本」基本思想：「以人為本」是中共十六大後，中共新的中央領導集體提出的發展觀的實質和核心，將此思想在「政治工作條例」顯現，使工作更加親近群眾。

三、中共思想政治教育窒礙處

思想政治教育對中共而言，為其掌握軍隊與時代的主要命脈，然隨著時代演進，國際局勢也隨之轉變，西方文化與戰略局勢慢慢影響中共思維，儘管思想政治教育為其建軍首要工作，但仍抵抗不住外來文化與思想侵入，形成其推動思想政治教育窒礙處，茲將其窒礙處歸納整理如下：²⁵

（一）在思想政治教育方面

1. 教育目標與要求不一致：中共實施思想政治教育，從小學一直至大學，至軍隊服役，一直灌輸思想政治教育，但卻效果不彰，除受教者無法接受外，也引起思想與道德上困惑，造成教育者與受教者落差，只為達成階段任務，導致無法連貫到下個階段。

2. 教育內容無法符合受教者需求：內容一再重複，大多偏向政治化，講求簡單化讓受教者易吸收，加上教育者無法將內容講解透徹，且內容也無法滿足受教者追求新信息與知識的渴望，慢慢形成知識差距，造成軍隊建設發展不彰。

3. 教育方式與方法不足：有了教育目標便需要良好教育方式與方法，因為中共注重單調的灌輸方式與以往傳統教育方式，無法正確解決官兵對理論的精

²⁵ 王海平著，軍隊思想政治教育接受論（北京：軍事科學出版社，民國90年），頁9-24；于繼峰、曹躍鵬著，軍隊思想政治教育新論（北京：軍事科學出版社，民國92年），頁186-220；張梅駒，「共軍思想政治教育之研究」，軍事社會科學半年刊（臺北：政治作戰學校，民國87年），頁212-219。

神、立場與觀點的迷失並提供解答，且缺乏討論或討論議題不夠深入，讓實際與理論之間差距更大。

4. 新舊思想衝突矛盾，造成「社會主義」與「資本主義」爭論：中共自改革開放多年，造成社會變革，引起官兵思想觀念與價值取向變化，因此在傳統意識型態領域中，兩種觀念產生衝突，加上全球化思潮與觀念影響，兩者界線日漸模糊，無法分辨是非。

5. 教育對象產生變化：現代青年與以前大不相同，許多不可預測因素大大增加，所以思想政治教育也面臨挑戰，若用以往舊觀念與模式，將無法適應新時代需求，唯有轉變觀念，決定新的思路，以因應未來需求。

6. 理論根基薄弱：中共認為思想教育質量不高原因之一，是人員對馬列毛主義和「三個代表」理論研究不深，無法適應環境變遷與時俱進，導致無法解決之問題增多，加上部分幹部講解不清，甚至不瞭解，只好採取繞道方式，以情代理。

7. 相關機制尚未完成配套，教育與實際工作「兩張皮」問題未解決：歷史經驗證明思想政治教育的根本不在思想理論本身，而在貫徹落實機制，目前癥結點就在說歸說，做歸做，教育是一套，實作又是另一套，強調的教育內容，管不到實際工作，無法觸動官兵，變成教育無用論。

8. 幹部傳承銜接出現斷層：共軍自從實施精簡整編後，許多單位因裁併後出現缺編，導致一些幹部唱「獨腳戲」，目前許多單位政工部門已名存實亡，導致工作無法推展；另從調查中發現，基層營以下幹部80%是80年代入伍，資歷淺、任職短，對政治工作不甚了解，加上領導幹部未加注意，造成基層幹部自由發展，自行摸索經驗。

（二）在軍隊思想政治教育方面

1. 官兵價值觀念蛻變，以自我為主體：官兵們的思想觀念、價值取向及行為方式都發生了深刻變化，軍人價值觀念的變化是最集中、最深刻、最根本的變化；主要傾向為：(1) 自我意識增加，個人主義抬頭，以實現自我成才為努力方向，不再是「願作革命一塊磚，東西南北任黨搬」；(2) 重視物質利益，強調等價交換，甚至以利代義，一切向錢看，奉獻意識淡化；(3) 自由平等意識興起，注重個人尊嚴；(4) 進取意識減弱，追求及時享樂，責任感與道德觀俱下降。

2. 官兵思想紛歧紊亂，對黨思想動搖：共軍官兵「有的受『過時論』的影

響，對馬列主義、毛澤東思想的信仰不那麼堅定了；有的受『政治多元化』和『多主義』的錯誤觀點影響，對社會主義制度的優越性產生懷疑；有的受政治多元化』和『多黨制』等錯誤主張的影響；有的盲目崇尚西方的『民主』、『自由』，社會主義的民主和法制、紀律觀念淡薄」。

3. 共軍幹部思想政治建設漸趨弱化：受到中共實施市場經濟所衍生價值觀念的轉變，使革命部隊的純潔性產生了動搖，其具體表現為：(1) 思想理論防線出現缺口，影響政治上的基本性；(2) 受社會風氣的侵蝕，個人理想發生了偏移；(3) 物資慾望的誘惑，導致權錢交易的蔓延與相互攀比，從而將所謂的愛國奉獻、革命人生觀、尊幹愛兵、艱苦奮鬥 4 個方面的教育拋諸腦後，加上中共不斷強調當前幹部思想、管理、教育等新問題，足見思想政治建設已漸趨弱化。

4. 共軍政治教育工作嚴重分裂，上下整合不易：共軍思想政治工作普遍出現教育者與戰士想法不一，尤以在開展活動或進行政治教育時，不能反映群眾願望及要求，對事不進行調查亦不深入分析，官兵認為一切政治活動是「上級與領導的事」，與己無關；加上一直沿用群眾性政治工作傳統教育方式，無法系統整理與運用，學習效果減弱。

5. 組織工作渙散無法落實思想領導：中共在軍隊各級設立黨的組織控制共軍，其中建立連隊黨支部為「黨在軍隊基層組織」和「戰鬥堡壘」，然從近期成都軍區對 500 個黨支部、南京軍區對 127 個黨支部調查和共軍政工刊物揭露，黨支部存在下列問題：(1) 支部領導班子不團結，工作不協調，感情不交流；(2) 支部領導班子能力弱，思想不敏銳，實際經驗少，理論不熟悉；(3) 不重視思想領導，對思想政治領導觀念淡薄，尤其在書記不在時，思想工作更是無人問津；(4) 黨支部班子腐化，幹部生活特殊，侵佔士兵利益，視而不見息事寧人，造成向心不足。

6. 幹部與戰士關係異化：中共向以其所謂「上下一致，官兵一致」的新型官兵關係自我標榜，為了凸顯其官兵關係不同於他人，甚至曾一度取消軍銜制度和實行各級幹部下連當兵制度，連江澤民都下令共軍要好好研究研究，當前共軍官兵關係中比較突出的問題概括如下：

(1) 幹部離兵現象，將官兵關係視為「路人關係」，對士兵採取「躲、哄、騙」，加上士兵程度越來越高，造成「兵難帶、理難說、官難當」，消極不願管理士兵；(2) 官兵關係物化現象，幹部將商品交換原則，帶入軍中，以利己主

義處理官兵關係，以物質為手段，拉關係搞交易，部分士兵以不當手段利誘幹部，上下交相賊，導致「管理鬆懈、紀律鬆散、制度鬆弛」。

7. 受外來文化影響，思想產生偏失：受到市場經濟負面效應與資產階級生活方式影響，少數接受者信奉拜金主義、享樂主義與極端個人主義，崇尚西方「自由、民主、人權」等價值觀念，中毒甚深，導致講自由不重紀律，不關心國家大事。

8. 尋求精神寄託，偷偷信奉宗教：少數官兵偷偷信教，出入宗教活動場所，成為著軍裝的宗教信徒，甚至從宗教中尋求精神慰藉與寄託，認為馬克思主義「過時了」和「解決不了」自己思想問題，「滿足不了」精神需要。

9. 受媒體網路侵蝕，迷失自我：少數官兵受媒體網路「虛擬世界」吸引與誘惑，成為色情網站俘虜，進而陷入出賣情報罪惡深淵，導致錯誤思想觀念居於主導，無法接受黨的思想教育，讓兩種思想發生衝突。

10. 思想政治教育重形勢輕內容、重業務輕思想的嚴重傾向：軍隊思想政治教育中，廣大官兵對形式上的東西研究的多，對內容研究卻十分缺乏，另一方面只重視軍事工作與業務建設，忽視意識型態領域的思想建設，造成部分官兵思想模糊。

11. 教育手段單一化無法抓住青年官兵特點：不少政工幹部在知識面、認識與分析問題上，要比青年官兵慢半拍，甚至在新觀念與新經驗上也較慢，所以在知識交流與教導上，不能符合青年官兵需求，此外若一味堅持思想政治教育手段絕對化，無法與法律、經濟與行政管理結合，將無法有效解決官兵現實問題。

12. 教育內容存在舊、虛、多、假問題：舊即內容陳舊，語言缺乏新意；虛即脫離現實，不講實際，大而無當，空洞乏味；多即內容繁雜，面面俱到，重點不突出，造成消化不良；假即教育內容講的是不準備落實的假道理，或將舊的真理套在新的現實面前成為假道理；所以教育內容要因應時代與官兵需求，不能持續欺騙。

13. 權力性影響力弱化，自然性影響力增強：在「以階級鬥爭為綱」的時代中，軍隊思想政治教育的成功大多依靠權力進行強制力去管制，對人影響也是強迫性的，然隨時代轉變，廣大官兵思維產生轉化，重視教育者的品德、學識、人格與作風等影響，透過教育者行徑慢慢影響受教者。

肆、結語

面對中共對我威脅日益增大，犯臺野心也日益積極，因此更應仔細檢視中共思想政治教育作為，達到「認識敵人，戰勝敵人」，找出其特點與弱點，策定因應之道，進而贏得一場思想對思想、制度對制度的戰爭。

審視中共施行思想政治教育，主要目的是遂行掌握軍隊，確保政權，所以一直在此領域下足苦心，除積極灌輸馬、列、毛、鄧、江等的共產主義思想，遂行「人性改造」外，更要牢牢駕馭共軍官兵，奉行毛澤東「槍桿子出政權」指導，遂行其中共政權陰謀作為，此外從過去與共軍作戰經驗與教訓，以及韓、越戰時期共軍作戰方式，發現共軍作戰均以政治工作綿密結合軍事打擊，甚至以政治工作為主，軍事作為為輔，以達「不戰而屈人之兵」。²⁶

由於思想政治教育日益重要，慢慢居於國防建設首位，所以應從國家公民教育著手，教育國人愛國觀念與情操，隨時進行修正教育方針，透過政治教育，持續教育國人建立心理防線與正確價值觀，進而啟發國人認清作戰目的，瞭解「為誰而戰，為何而戰」。

針對中共特點與弱點，國軍之為認知及作為，區分中共窒礙處與我國精進作為兩部分論述如下：

一、中共方面

1. 從中共推行政治教育窒礙處中得知，中共軍心已慢慢受到文化與網路侵蝕，導致價值觀有所偏頗，所以我國更應積極運用宣傳管道，持續擴大宣導我國民主，發揮影響之功效。

2. 中共積極進行「三戰」，²⁷ 結合軍事打擊，企圖慢慢侵入敵軍心理與作戰意志之防衛戰線，除為軍事作戰「正名」外，更是透過輿論媒體管道作為，進行心理作戰，所以國軍應重視此作為，研擬克制之道，確保心理層面不受侵犯。

3. 在民主多元社會中，中共軍隊價值觀與愛國心均有動搖，國軍除教育我官兵建立正確價值認知外，更要針對中共之弊，廣泛宣導，轉化其心理防

²⁶ 張梅駒，「共軍思想政治教育之研究」，軍事社會科學半年刊（臺北：政治作戰學校，民國 87 年），頁 232。

²⁷ 中共研究雜誌社，中共年報，頁 5-1。

線。

4. 未來作戰包羅萬象，儘管是高科技戰爭，但都以「人」為主體，所以中共積極進行思想政治教育，然未因應時代所趨，冀望以舊有觀念持續影響官兵，此作為具有明顯錯誤，加上目標與方式不明確使其功效慢慢減緩，亦可提供國軍借鏡，修訂國軍政治教育目標與方針。

二、我國方面：區分國家階層與國軍階層兩方面提出精進之道。

1. 國家階層方面

(1) 鞏固全民心防戰線，落實全民國防發展，當前國防應以「防範中共武力進犯，戰時贏得勝利」為首要目標，所以行政院施政方針中亦揭示將凝聚全民力量，加強民防與心防，唯有建構「全方位」、「全民參與」、「總體防衛」、「民眾信賴」的全民國防，強化「忘戰必危」的憂患意識、敵我意識，才能凝聚全民防衛共識、發揮國家總體戰力、充實國防力量、確保國家安全，以凸顯民眾與「全民國防」的關係，儘管戰爭型態轉變，現代戰爭依然是一種政治關係的延續，所以建議國家階層積極推動「全民國防」，讓學校與社會公民教育與國防結合，凝聚全民向心，啟迪全民愛國情操，進而建立愛國主義，完成修訂公民教育課程，讓國人具備愛國意識，一同為國家安全貢獻己力。

(2) 因應民主多元社會，各種政黨林立，國軍官兵必須建立民主的素養，堅守政治中立的原則，讓軍隊確實做到國家化，避免成為某一政黨的私器，而成為全國國民的國軍。²⁸

(3) 統籌運用國家媒體機制，對中共不實言論，立即嚴厲更正，提供國人正確認知，讓國人不會因謠言而動搖愛國之心，此外也應規劃一些具有教育價值節目，堅定國人擁護國權堅定之心。

(4) 最廉價的國防建設來自教育與思維創新，在現今從事的這場軍事革命，發展過程中的核心要素之一就是人員素質的強化與積極籌建新一代兵力，所以當務之急，應依當前中共高技術局部戰爭戰略，進而調整國家戰略進行規劃與探討，為未來國家戰略與武力運用提供一個清晰的指標。

(5) 我國未來戰略應考量且掌握中共的臺海戰略，積極估算兩岸軍力差距，在整體國防戰略架構下，必須審慎考量戰略計畫、政策擬定、武器採購與人才

²⁸ 國防部，「軍隊國家化與國家安全」專案報告（臺北：國防部，民國87年），頁2-3。

培訓等，提高人員素質與裝備能量，藉由平時教育紮根，戰時發揮戰力於極致。

(6) 面對中共「三戰」，持續尋求精進克制之道，更應廣泛運用大眾媒體擴大宣傳之效，在國際上爭取友邦認同與支持，有效克制中共混淆國際視聽言論，平時對中共進行心理作戰與輿論作戰，讓其心理防線動搖，為我所用。

(7) 陳總統要求國防部必須確實落實執行「部隊安全、軍人安家、軍眷安心」之三安政策，是將官兵都是國家最珍貴的資產，務必以「人性化」的管理，營造一個和諧、快樂的生活環境，使每一位官兵弟兄能在各自的工作崗位上安心服役，也讓官兵的家人們能夠放心，進而讓官兵與家屬聯結成強固防衛戰線。

2. 國軍方面

(1) 持續推動政治教育，轉化官兵價值觀念，杜絕不良風氣，重視官兵個人權益，輔導及協助官兵在軍中建立尊嚴與自信，讓每位官兵都樂於為團隊服務奉獻。

(2) 國軍現正進行徵兵制與募兵制，導致軍隊的價值文化受到社會的影響，所謂「有什麼樣的社會，就會有什麼樣的軍隊。」因此軍隊的教育訓練，理所當然會與這些社會價值形成互動關係，所以必須藉由教育主題實施教育轉化軍隊風氣。

(3) 面對資訊時代與新的戰爭型態的到來，國軍政治作戰與政治教育不能故步自封，國防部需統籌規劃，必須與時俱進，修正以往的作戰策略、思維與理念等，發揮應有的功能。

(4) 持續建構符合軍隊的價值體系與行為規範，讓軍人清楚的瞭解為何而戰、為誰而戰。培養軍人的武德，提升軍人的氣質，使軍人能在戰場上克服恐懼，發揮榮譽心使命感，效法先烈精神，克敵致勝。

(5) 因應未來作戰，廣泛利用多媒體與網路，進行政治教育，擴大宣傳效果，所以國防部在制訂政治教育方針時要有效運用媒體，平時多訂頒官兵常見議題與心理困惑等議題排解疑難，進而建立一道心理防線，有效拒絕不當思想與宣傳。

(6) 人才為科技建軍之本，因此在面臨高科技時代的同時，更應加強學識與本職教育，提升國軍人員素質，讓領導升級，而不會產生「人才荒」，充分發揮武器效能。

由 WTO 食品安全檢驗機制談 中國大陸毒奶粉事件

法
與
律
制

To Examine the “Chinese Contaminated Milk Powder Event” from
the Perspective of SPS Agreement of the WTO

鄭富霖 (Cheng, Fu-Lin)

中華經濟研究院 (臺灣 WTO 中心) 通訊研究員

壹、前言

自今 (2008) 年 9 月開始，媒體披露中國大陸三鹿公司所生產的奶粉因摻有有害人體之化學物質三聚氰氨 (melamine)，導致眾多中國大陸嬰兒健康受損，其中並有數名死亡病例發生，經查此種有毒奶粉亦曾進口至臺灣，此消息立刻引起臺灣社會大眾之高度不安，許多以該奶粉為原料，或含有中國大陸進口奶粉成分的臺製三合一咖啡、麥片、奶茶、巧克力等相關產品，隨後遭受衛生署要求強制下架之命運。其次，在大眾信心不足的情況下，臺灣糕餅業者在本次事件中亦遭受相當嚴重之打擊。再者，由於缺乏明確的國際標準，朝野各界對於三聚氰氨的檢驗標準亦各抒己見，莫衷一是。

同時值得注意的是，因為此次中國大陸毒奶粉進口事件所引發的反中情緒，一方面導致民間有要求進口產品必須標示「不含中國製品」(China-free) 的呼聲出現¹，另一方面亦促成中國大陸海協會會長陳雲林來臺期間，與我方海基會共同簽署「海峽兩岸食品安全協議」之舉。

本次毒奶粉事件引發各界對於兩岸政治、貿易、食品安全與檢驗機制等等諸多層面的討論。本文所關心者，乃是臺灣加入 WTO 之後，我國的食品全體

¹ 例如：簡余晏，China-Free，《自由電子報》，2008 年 9 月 18 日，網址為：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/sep/18/today-o4.htm>；「民進黨團推 China Free 標誌，拒中國黑心貨」，《大紀元電子報》，2008 年 10 月 02 日，網址為：<http://www.epochtimes.com/b5/8/10/2/n2283233.htm>。

系在相當程度上也必須與國際接軌，遵守國際的規範，尤其 WTO 裡面的「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱為 SPS 協定)對於 WTO 會員該如何制訂其內國的食品安全檢驗制度，訂有許多重要規範。據此，本文以下將從 SPS 協定的觀點切入，針對本次毒奶粉事件引發的一些爭論，提供個人淺見。

貳、SPS 協定之重要規定

在 WTO 的諸多子協定中，與食品安全最為相關者即為 SPS 協定。SPS 協定規範各國的食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施(簡稱 SPS 措施)。所謂的 SPS 措施，就食品的部分而言，根據 SPS 協定附件 A 第 1(b) 條規定，係指「保護會員境內人類或動物生命或健康，以防範因食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體而導致的風險」的任何措施，此「措施」包括所有相關法律、政令、規定、要件和程序，特別是包括最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、發證與核可程序；檢疫處理，包括有關動物或植物運輸或運輸中維持動植物生存所需材料的規定；相關統計方法、取樣程序與風險評估方法的規定；以及與食品安全有直接關係的包裝與標示規定。換言之，若從 WTO 的角度來看，本次毒奶粉事件將來的後續處理，不論是要求往後相關乳製品不得檢出三聚氰氨或不得超過 2.5PPM 的可容許之安全耐受量(Tolerable daily intake, TDI)，或者在規定包裝上必須加註「China-free」等標示，此種政府措施均屬 SPS 協定所得適用之範圍。

此外，就 SPS 協定的實質內容上，SPS 協定對食品檢驗標準之重要規範如下：

一、WTO 會員有權採取各種檢驗措施

SPS 協定第 2.1 條規定「會員有權為保護人類、動物或植物的生命或健康需要，採行各種檢驗與防檢疫措施，只要該等措施不與本協定之規定不一致。」此條文強調 WTO 尊重其會員推行國內政策之國家主權，SPS 協定並不要求各會員一定要改變其本國所自行認定的適當水準，只要該等措施不與本協定之規定不一致。

二、WTO 會員應遵守不歧視原則

不歧視原則是貫穿 WTO 的重要原則之一，SPS 協定對此亦有所著墨。SPS 協定第 2.3 條規定：「會員應保證其檢驗與防檢疫措施不會在有相同或類似情況之會員間，包括其境內及其他會員境內之間，造成恣意或無理的歧視。檢驗與防檢疫措施之實施不應構成對國際貿易的隱藏性限制。」由本條文字可知，此處的不歧視原則包括最惠國待遇原則以及國民待遇原則。SPS 協定第 5.5 條亦規定：「為達到應用適當的檢驗或防檢疫保護水準觀念的一致性，以防範人類、動物與植物生命或健康風險，會員在不同情況下所採行之適當保護水準，應避免恣意或無理的區別，而導致歧視或對國際貿易造成隱藏性的限制。」

三、鼓勵 WTO 會員採取各種檢驗措施時，盡量採用國際標準

SPS 協定第 3.1 條規定「為儘可能廣泛調和檢驗與防檢疫措施，會員應基於現有的國際標準、準則與建議，訂定其檢驗或防檢疫措施，若本協定另有規定，特別是符合本條第 3 項之規定者不在此限。」在尊重國家主權的前提下，此條文鼓勵 WTO 會員的國內標準盡量與國際標準調和，而根據 SPS 協定附件 A 的規定，在食品安全方面，所謂的國際標準即指聯合國附屬機構世界糧農組織（Food and Agricultural Organization, FAO）與「世界衛生組織」（World Health Organization, WHO）所共同成立的食品標準委員會（Codex Alimentarius Committee，以下簡稱為 Codex 委員會）針對食品添加物、動物用藥品與農藥殘留物、污染物、分析與採樣方法及衛生實務法規與準則所建立的標準、準則與建議。值得注意的是，WTO 一方面只是「鼓勵」而未「強制」要求各會員採用國際標準，另一方面當國際間針對某項食品並未訂有國際標準時，WTO 會員具有自我決策主權，來決定本國應採取何種保護水準。

四、一旦會員採取國際標準，則該食品檢驗措施被「視為」符合保護動植物生命或健康之「必要性」要求

SPS 協定第 3.2 條規定：「凡符合國際標準、準則或建議之檢驗或防檢疫措施應視為係屬保護人類、動物或植物的生命或健康之所需，且應被推定為符合本協定及 GATT 1994 之相關規定。」此條文明顯地係 GATT 第 20 條 b 款之進一步規定，GATT 第 20 條 b 款要求會員的措施必須是「維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施」，而究竟什麼是「必要措施」，以往只能藉由爭端解決案

件裁決逐案認定，而 SPS 協定第 3.2 條一出，立刻讓食品檢驗措施之必要性具有較為明確之定義，亦即只要會員採取 Codex 的國際標準作為制定食品檢驗措施之依據，則該食品檢驗措施就是一個必要性措施。由於條文中係以「視為」（be deemed to）規定之，從法律角度觀之，其他會員無法推翻此項「必要性」之認定。由此可以看出 Codex 委員會標準對於 WTO 會員制定國內食品檢驗標準的重要性。

五、會員若欲採用高於國際標準的食品檢驗措施，必須具有科學基礎

SPS 協定第 3.3 條規定：「若具有科學上的正當理由，或會員確定其依據第 5 條第 1 項至第 8 項而實施之保護水準係屬允當，則該會員可採用比國際標準、準則或建議較高之保護水準。」WTO 會員雖然可以根據本條規定採用高於國際標準的食品檢驗措施，惟該會員將來因此而遭受控訴時，必須負擔證明該措施具有科學基礎的舉證責任。例如在「歐體荷爾蒙案」（EC-Hormone）中，歐盟以有危害人體健康之虞為由，禁止注射生長激素（但符合 Codex 委員會標準）的美國牛肉進口，此項禁令比 Codex 委員會的標準更為嚴格，但歐盟最後因無法提出具正當理由的科學證據，證明其確有危害人體健康之虞而敗訴。

六、會員實施 SPS 措施應兼顧對國際貿易的影響

食品檢驗措施雖有其必要，然若過於嚴格，對於國際貿易的進行反而造成負面影響。據此，SPS 協定第 5.4 條規定：「會員在決定其適當的檢驗或防檢疫保護水準之際，宜兼顧減小貿易負面影響的目標。」第 5.6 條規定「在不影響第 3 條第 2 項規定之前提下，會員於制定或維持達成適當保護水準的檢驗或防檢疫措施時，應在考量技術與經濟可行性下，保證該等措施對貿易的限制以不超過達成適當的檢驗或防檢疫保護水準為限。」換言之，WTO 企圖在促進自由貿易與維護食品安全之間求取一平衡點。

七、暫時性措施的實施

原則上，SPS 措施必須基於科學原理與科學證據而制訂。SPS 協定第 2.2 條規定：「會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度為限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應維持該措施，但依第 5 條第 7 項之規定者不在此限」。然而，有時候科學證據的發現需要長時間的實驗研究，但民眾對於身體健康的需求卻迫在眉睫，因此 SPS 協定第 5.7 條則規定：「如果相關的科學證據不充分時，會員可依現有相關

資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊，暫時採行某些檢驗或防檢疫措施。惟在此情況下，會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施。」換言之，在此種情況下，採取較嚴格的檢驗措施是被允許。在「日本農業產品 II」案中，上訴機構承認第 5.7 條是 SPS 協定第 2.2 條要求 SPS 措施須有科學證據的合法例外，²但必須遵守合理期限的規定。

參、毒奶粉事件相關問題分析

一、「China-Free」標示問題

如前所述，毒奶粉事件爆發後，民間有要求進口產品必須標示「不含中國製品」(China-free) 的呼聲出現，此乃因為臺灣民眾對中國大陸進口的食品普遍不具信心所致。可以理解此種對黑心食品恐慌或憤慨的心情，然而從遵守 WTO 會員義務的角度觀之，此種建議需要有更細緻的研究。詳言之，此問題應分為兩個層次加以討論。

首先，前已述及，在最惠國待遇原則的要求下，SPS 協定要求 WTO 會員應保證其所實施的 SPS 措施不會在有相同或類似情況之會員間造成不合理的歧視，例如對於來自中國大陸以及紐西蘭進口的奶粉，應以相同的檢驗標準實施檢驗，進口食品的標示問題也需作相同的處理。誠然，在食品安全疑慮尚未完全解除、消費者信心尚未恢復之前，短期內我國政府有絕對的主權來禁止中國大陸的相關產品進口，或者要求相關業者提出所使用奶粉非屬中國大陸產品之證明文件，亦即前述的暫時性措施；然而如果我國政府「強制且常態性地」採取「China-Free」標示制度來規範中國大陸進口的所有食品，則不僅有違反最惠國待遇原則之嫌，同時亦可能違反必要性的要求。本文認為，主要原因在於本次衛生署之所以強制含有三聚氰氨的奶粉及其他相關乳製品下架、回收，同時衛生署也另於 10 月底公告禁止中國大陸製造的鈹粉進口至臺灣，最重要的理由不是因為這些產品係來自中國大陸，而是因為這些產品被檢測出含有危害人體健康的化學物質。換言之，一旦中國大陸的產品日後能被證明係屬安全的食

² Appellate Body Report on Japan-Agricultural Products II, para. 80.

品，則這些暫時性的貿易禁令或限制應該予以取消。有關食品安全的貿易限制措施應該針對食品本身的安全性而設（亦即 melamine-free），而非針對某食品的來源國作特殊且更嚴格的限制（China-free）。

另一方面，WTO 所規範者，乃「會員政府」的行為，而不及於民間的私人行為。換句話說，雖然我國政府不應「強制且常態性地」採取「China-Free」標示制度來規範中國進口的所有食品，但若是經由民間團體的鼓吹，或者是民間業者為求自保而主動地在其產品包裝上標示「China-Free」，由於這不是政府的行為，因此並不屬於 WTO 所應管轄之範圍，他國亦無權加以干涉。

二、檢驗標準與資訊揭露

其次，從 SPS 協定的角度觀察，本次毒奶粉事件所引發的檢驗標準問題亦值得關注。前已述及，SPS 協定一方面承認 WTO 會員有權決定本國境內應採取何種適當的保護水準，另一方面也鼓勵若有國際標準存在，則會員於制訂 SPS 措施時，應盡量採取國際標準。與國際標準接軌的好處在於調和各國進口檢驗規定的差異，避免發生寬嚴不一，導致某國市場特別難以進入的不公平現象發生，同時在全球化的潮流下，檢驗標準的調和也可以降低各國業者的通關成本，促進貨品的自由流通。在沒有國際標準存在的情況下，各國可以根據自己國家的情況，制訂適當的保護水準，前衛生署長陳建仁所謂「任何傳染病、公共衛生問題都需因地制宜，不適合一味套用歐美標準」的說法，在結論上可資贊同。

而就本案而言，目前針對食品中三聚氰氨的含量似乎並沒有明確的國際標準存在，因此在討論毒奶粉事件所引發的檢驗標準問題時，論者多以區域性（歐盟）或單一國家（美國、日本等）的標準做為參考依據。³ 也有專家學者指出，針對合法添加物、農藥及動物用藥等所估算的人類可容許每日攝取量（Acceptable daily intake, ADI），與針對一些因加工過程中跑到食物裡或可能存在的「污染物」所設定的可容許之安全耐受量（Tolerable daily intake, TDI）係屬不同概念，在參照各國標準時，必須先瞭解該項食品衛生標準所傳達的意義。⁴

當然，筆者限於專業不同，無法討論此種食品科學檢驗技術問題，惟在

³ 例如康熙洲，臺大公共論壇 -- 從毒牛奶事件後看食品安全，臺大校訊，第 939 期，2008 年 11 月 5 日，可得網址為：<http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/schinfo/schinfo.asp/ShowContent.asp?num=939&sn=8252>。

⁴ 康熙洲，同上註。

整個事件演變過程中，筆者認為我國衛生署若能即時對此衛生檢驗標準的意義與制訂，以較淺顯的方式提供民眾一個正確的認知，則或許不會有後續眾多的紛爭，甚至導致衛生署長林芳郁的下臺。就此，歐盟的作法或可供我國參考。在毒奶粉事件發生後，歐盟執委會立刻於 9 月 19 日向歐洲食品安全局（The European Food Safety Authority, EFSA）要求提供科學上的建議，以瞭解中國大陸進口至歐盟的乳製品對人體健康可能帶來的風險。歐洲食品安全局於 9 月 24 日即發布一份書面聲明，該聲明中闡述三聚氰氨的化學性質與用途、歐盟的現行規定與作法、對風險評估所採取的方法與其意義等等。其於聲明中表示，雖然歐盟已經禁止中國大陸的奶粉進口，但目前對於其他含有牛奶成分的中國大陸進口食品尚未能得出充分的有害人體證據。不過儘管如此，此項資訊的揭露至少讓歐盟民眾充分滿足「知的權利」而做出買或不買中國大陸食品的判斷。⁵

三、雙邊承認協議與「海峽兩岸食品安全協議」

在貿易自由化、全球化的今天，任何國家對於食品安全的維護，往往已非憑藉該國一己之力即可達成，而應是透過雙邊或多邊的國際合作，才能有所成效。在 10 月 31 日衛生署所舉辦的國內專家座談會中，專家學者們指出架構兩岸食品檢驗及認證制度的重要性，同時也建議能成立「兩岸食品安全專家會議」，就標準檢驗規格、實驗室之認證、雙方一致性的檢驗方法，甚至國際檢驗認證等項議題加以討論，協助兩岸政府達成共識。⁶

達成國際合作的方法有很多，前述遵循國際標準即為其一。而在缺乏國際標準的情況下，兩岸簽署有關食品安全的雙邊承認協議或許也是一種可能。然而，筆者認為兩岸的食品安全檢驗機制應先滿足一些前提要件之後，才有可能來談所謂的雙邊承認協議。一般而言，兩國簽署此種雙邊承認協議的目的在於減少貨品通關行政成本，促進自由貿易，例如臺灣的水果可以直接在臺灣完成相關檢疫程序後，取得檢疫合格證明書，做為報關證明文件，不需於進口國再次接受檢疫。目前我國《輸入食品查驗辦法》第 6 條所規定的「逐批查驗」、「抽批查驗」、「逐批查核」以及「驗證登錄」4 種輸入貨品查驗方式中，「驗證登錄」即屬「申請查驗產品經中央主管機關登錄在案，屬相互簽約認證在衛生

⁵ 'Statement of EFSA on risks for public health due to the presences of melamine in infant milk and other milk products in China', *The EFSA Journal* (2008) 807, at 1-10, 24 September 2008.

⁶ 「反黑心、嚴把關，從制度面解決兩岸食品安全問題」，衛生署新聞稿，2008 年 10 月 31 日，網址為：http://food.doh.gov.tw/web_new/contentList.aspx?ProgId=1100&SNO=607。

安全系統下所產製者，經文件審核符合規定後，查驗執行機關得核發輸入許可通知。」之方式。但是，要能簽署此種雙邊承認協議，必須是一方能夠信賴他方的檢驗水準，而目前兩岸的問題就在於我們對中國大陸的檢驗品質並不具信心。據此，筆者認為，短期內兩岸應無簽署雙邊承認協議的可能。

退而言之，在此條件尚未成熟的情況下，11月4日海基、海協兩會所簽署的「海峽兩岸食品安全協議」，反而較能符合兩岸的現狀。雖然該協議所揭櫫的幾項規定的政治性宣示意義遠大於實際法律上效果，但其中「訊息通報機制」以及「協處機制」等兩項若能確實落實，則我國政府日後應該可以更迅速地獲得相關資訊，保障消費者安全，也為兩岸進一步完成食品衛生安全合作提供良好基礎。

肆、結論

本次毒奶粉事件一方面反映出中國大陸黑心食品的氾濫，現行的食品安全檢驗機制也無法有效管制其出口食品的衛生安全。近年來包括食品業在內的許多臺灣產業因逐漸依賴廉價的中國大陸進口原料，致使我們消費者的身體健康受到外來食品危害的機會越來越大，主管機關必須加強邊境管制。

從 WTO 國際規範的角度觀察，SPS 協定允許會員為了保護人類或動植物的生命或健康需要，而採取必要的食品檢驗措施，但也要求此種措施必須具有充分的科學證據，不得對有相同或類似情況的會員間造成恣意或無理的歧視，其實施也不應該對國際貿易造成隱藏性限制；並且鼓勵會員的檢驗與防疫檢疫措施盡量與國際標準調和，要求會員應根據現有的國際標準、準則與建議而制定相關措施。據此，筆者希望我國政府在面對此種食品安全事件時，在以消費者健康為最大考量的同時，亦能以合乎 WTO 的手段實施貿易限制。在兩岸的互動上，長期而言，建立一個健全的兩岸食品檢驗及認證制度當屬必然，惟短期內應務實以對，以循序漸進之方式為之。

中國大陸網路犯罪及其衝擊

法
與
律
制

The Implications of Cybercrime in Mainland China

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊特約研究員

摘要

由於中共刑事政策與《刑法》仍將網路犯罪視為傳統犯罪在網路空間一種新的表現形式。然而，網路空間已衍生更多新興事物，不僅跨越疆界侷限涉及多種應用學科領域，更需借助非公部門的平等參與和志願協作。中共固然有諸多政策性宣示與各類專項打擊網路犯罪行動；但其實體法與程序條件之適用限制，卻欠周延與滯後。目前，除改善其立法技術，公私部門也可平等協作，並克服過度強調統治權力、選擇性辦案的組織性障礙。如此方可建構法制實踐的社會條件，維繫網路安全、法制安定性與保障公共利益。

關鍵詞：網路犯罪、跨域治理、情報社群、網路戰

壹、前言

中國大陸網路犯罪情勢，不僅對其內部安定與社會和諧造成衝擊，而且在2004年召開的中共十六屆四中全會《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》中，即以傳統與非傳統安全威脅因素相互交織的立論，來理解新興的網路犯罪情勢。中共處理網路犯罪與可能產生之衝擊，有必要加以研析。

貳、大陸網路犯罪現況

一、網路犯罪的主要特性

(一) 網路犯罪的客觀與主觀論特性

廣義客觀的網路犯罪 (Cyber crime) 係指與電腦有關的犯罪 (Computer-related crime)，但這種描述顯得過於廣泛也無實質意義。而狹義說則著重在與電子資料處理有關的故意而危害財產法益之財產罪，此說雖將網路犯罪狹隘界定為財產罪，但並未能充分涵括網路犯罪所延伸的空間與事物。因此，識者所理解的網路犯罪，通常是以其所延伸的空間與衍生客體做為參照。最常見的觀點乃是，網路犯罪可否視為新興的組織型或智慧型犯罪。通常網路犯罪若與組織行為或所謂的智慧手段併合，還得視罪犯在網路空間 (Cyber space) 遂行之犯罪，是否為組織型行為或利用科技做為犯罪工具。因此，當網路犯罪只是在新興空間利用傳統手段的犯罪，或者是具組織樣態的線上犯罪，則網路犯罪其實就是一般的白領或組織型犯罪，而未必是全新的犯罪型態或結構。也就是說，網路犯罪未必全然是新興的組織型或智慧型犯罪。所以，客觀論的網路犯罪可以係指涉及到網路空間的傳統或組織犯罪；但較為精確的觀點，應該視網路犯罪係與科技進步發展 (如通訊、生物科技) 相適應的新犯罪方法，並且需要更新的偵查技術，但適用傳統的實體《刑法》即足以規範。¹從而，由主觀說看來，當罪犯在網路線上空間的犯罪行為，因其行為與結果具有時程與空間區隔以及易變 (Variable) 之特性時，乃有另訂特別法加以規範之必要。

(二) 衍生出複合型犯罪樣態

網路犯罪除了組織特性與利用科技，其行為樣態又與電腦犯罪具有交互特性，常見之型態是網路犯罪以電腦做為犯罪工具或目標，甚至衍生到通訊、影音、智慧產權非實體空間，以及國家、民生基礎設施，而成為非以實體為侵害工具或客體的擬真犯罪 (Virtual crime)，抑或伴隨其他複合違法行為 (如毒品交易、詐欺、勒索、洗錢)。首先，網路犯罪也就未必是組織犯罪，它甚至能透過群組與個別交替之途徑，利用人性弱點，進行社會、經濟關係之聯結與交易

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

技術，藉由無線、遠端之網路空間特性，遂行區隔形式的犯罪。²其次藉由新興科技與網路空間的散布迅速與隱密性，乃更容易衍生出與其相適應的模仿或自（誘）發型犯罪。例如操縱金融市場（Manipulation of financial markets）、產業間諜（Industrial espionage）、網路恐怖主義（Cyberterrorism），即係既有組織與非組織型相互交替之複合型犯罪。此即說明網路犯罪之情勢變化，更多新興的白領犯罪，工、商業與軍事間諜以及恐怖分子獨立個案，彼此未必是組織犯罪上有犯意或行為上的聯絡、分擔，但卻是起因於對該組織犯罪的一種認同、感染或誘發。³

網路犯罪相對於傳統的執政與法制能力而言，不僅衝擊人們對安全領域的重新認識，其傳播迅速且跨越國界甚至涉及他類領域之特性，更使得執法部門偵查蒐證困難，引起管轄權衝突、法律適用是否一致等問題，而且網路犯罪經常涉及線上擬真證據保全與再輸出真確性問題，從而導致犯罪定義模糊化，影響裁判與救濟效果，造成高犯罪黑數與累犯率，因此對網路犯罪特性之認識，是研究中國大陸網路犯罪與衝擊的可行途徑。

二、大陸網路犯罪的主要型態

（一）中共公安部以網路病毒傳播形式分類

中共公安部公共資訊網路安全監察局在 2005 年 5 月至 2006 年 5 月曾進行「2006 年度全國資訊網路安全狀況暨電腦病毒疫情調查」，問卷 13,824 份，54% 發生過資訊網路安全事件，其類型依量排序分別為：1. 感染電腦病毒、蠕蟲和木馬程式；2. 遭到端口掃描或網路攻擊；3. 網路、系統或數據遭受破壞；4. 惡意網頁；5. 垃圾郵件；6. 內部人員破壞或濫用網路資源；7. 網路詐欺或竊盜；8. 其他。⁴此項調查雖係按資訊安全策略對網路安全與犯罪進行概括分類，但其宗旨在犯罪預防。

（二）以網路犯罪偵查與審判實務分類

公安部於 2007 年在犯罪偵查與審判實務基礎上，歸納公布網路犯罪活動典

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

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

⁴ 「公安部公布 2006 年度全國資訊網路安全狀況暨電腦病毒疫情調查結果」，2006 年 8 月 8 日，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1762/n2467/130165.html>。

型案例：1. 利用網路傳播淫穢色情電影案；2. 網上傳播淫穢物品牟利案；3. 網上「裸體聊天」敲詐案；4. 網路介紹賣淫團夥案；5. 網站傳播淫穢物品牟利案；6. 網上淫穢色情傳播案；7. 網路賣淫招嫖案；8. 網路賭博案；9. 利用虛假電子商務網站實施詐騙、盜竊案；10. 彩票組織型網站詐騙案。⁵

上揭竊盜、妨害風化、詐欺等犯罪，並非網路出現後新興的犯罪類型，原本就是法律處罰的對象，並沒必要因該行為是藉由網路空間而在法律上給予不同評價，或經由輿論渲染為所謂的高科技、智慧型新興犯罪。然而，駭客入侵等行為，則是伴隨電腦網路興起而來，傳統的《刑法》是否足以規範此類行為，乃需從構成要件作判斷。

三、大陸網路犯罪現況

大陸網際網路發展，是經由軍事、科學研究用途，轉到商業再到民用，中共開放一般民眾使用網際網路是在 1995 年後。⁶ 依中國互聯網絡信息中心（CNNIC）2008 年 7 月發布「中國互聯網絡發展狀況統計報告」顯示，至 6 月底，大陸上網人口達到 2 億 5,300 萬人，規模躍居世界第一，但普及率只有 19.1%，仍然低於全球平均水準的 21.1%。寬頻上網比例為 84.7%，達到 2 億 1,400 萬人。上網人口中的 28.9% 在過去半年曾使用手機上網，規模達到 7,305 萬人，成為網路重要發展方向。上網人口之結構特徵為：1. 女性比例上升到 46.4%，逐漸走向性別均衡；2. 上網主體仍是 30 歲及以下的年輕群體，占 68.6%；3. 以高中學歷 39% 占最大比例，從學歷的角度分析，網路發展呈現向下擴散趨勢，規模逐漸擴大，學歷結構正逐漸向大陸總人口的學歷結構趨近。⁷

然而，隨著大陸的電腦普及和網路發展，病毒也開始呈現幾何增長，1995 年蠕蟲病毒，1996 年視窗病毒，1997 年“郵件炸彈”等各類病毒開始橫行，至 1997 年進入關鍵性的一年，中共乃將製造和傳播電腦病毒行為增修納入《刑法》，對一些藉由電腦、網路實施的犯罪行為進行概括性的規範。事實上，現今病毒發展已衍生成各種各樣的惡意程式，如依然以電腦病毒的定義去執行，法

⁵ 「公安機關打擊利用互聯網違法犯罪活動典型案例公布」，2007 年 4 月 13 日，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1762/n2452/137073.html>。

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

⁷ 「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，2008 年 7 月，<http://www.cnnic.cn/uploadfiles/doc/2008/7/23/170424.doc>。

律就無法適用，因為它們不具有早期病毒的一些特徵：可能沒有複製的功能，對系統檔也不造成任何傷害，但卻造成用戶資訊的流失。⁸

目前引起大陸資訊安全科研界重視者包括：惡意網頁、殭屍網路（Botnet）與惡意軟體等。惡意網頁係藉由惡意檔案執行（Malicious File Execution）以破壞攻擊網頁。許多惡意攻擊或者網頁被置換，多係因利用網頁系統安全漏洞，改變網站權限、植入木馬程式所致。網頁系統安全漏洞雖然反應網路現況，但各國企業對資安議題的重視程度有極大差異，企業可能基於聲譽、商機考量，或認為法律行動緩不濟急而寧願低調處理。全球已爆發多起知名企業網站被植入惡意程式的資安事件，但類似犯罪手法仍層出不窮。⁹根據 Sophos「2008 安全威脅報告」（Sophos Threat Report July 2008）統計，揭露網頁型惡意軟體的新興趨勢，是駭客利用現成的網站（如 Blogspot 和 Geocities），輕易地建立自己的網站作為惡意軟體的寄主，因為建新網頁容易，不需身分認證。另外，有些安全產品在保護這些網站的使用者不受惡意軟體攻擊的同時，又得擔心攔截合法網頁。世界有 2% 的網頁型惡意軟體寄生在 Blogger（Blogspot.com），成為主要寄生主體。目前全球發現最多寄生惡意軟體網頁，以美國與中國大陸分位居前兩名。¹⁰

運用殭屍網路（機器人網路）的 Botnet 系統網路攻擊，經其所聯結的兩岸與全球電腦，將納歸其線上即時交談系統（IRC）伺服器轄管，成為聽任其遙控的「殭屍兵團」，而遭其利用發起大規模分散式阻斷服務（Distributed Denial of Service, DDoS）、垃圾郵件等攻擊。例如，北京奧運期間，網路駭客即以「美國有線電視新聞網」（CNN）、國際奧委會名義為誘餌信件，其中點選影音之編碼工具程式，係用以挾持網友電腦的「Rustock」特洛伊木馬程式。¹¹還包括殭屍網路可以掃描電腦的特定訊息，以獲取個人、企業敏感資料。經監測發現大陸已經有 1,000 多萬個 IP 位置的主機被植入 BotNet 程式，16,000 個以上的境外伺服器

⁸ 「中國互聯網今年 21 歲」，《法制日報》，2008 年 10 月 30 日，http://www.legaldaily.com.cn/bm/2008-10/26/content_968058.htm。

⁹ 「最新 2007 年 OWASP 十大 Web 資安漏洞」，《OWASP 臺灣分會》，<http://www.owasp.org/index.php/Taiwan>。

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

¹¹ “Hi-tech Thieves Target Olympics”，BBC News, August 9, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7548870.stm>。

器對大陸地區主機進行控制。大陸感染殭屍網路數目最多，占全球總數 20%，北京更是感染最高之城市。¹²

經濟發展國家漸漸受到僵屍電腦網路轉寄垃圾郵件的影響，而大陸轉寄垃圾郵件數量則位居第 4 占全球 5.6%。Sophos 專家在上半年中，平均每日發現 8,330 個與垃圾郵件相關的網頁。值得注意的趨勢是，逐漸有越來越多的垃圾郵件製造者，選擇在大陸的網頁伺服器上寄存他們的內容和網站。主因為大陸網域名稱、資訊的透明度遠不及其他國家，因此造成一些安全公司的困擾。語言和文化差異也造成部分內容不當的網站無法及時採取法律行動。從網路罪犯角度，他們也喜歡利用大陸的網域，因為不必定期變更網域就能進行更長時間的運作。¹³

由於上揭網路犯罪或網路空間治理特質，不僅涉及複雜、隱蔽、高危害性與跨國甚至涉及不同領域等複合性問題，而且顯然都會對中共政權統治能力、參與國際合作意願以及法制程序等層面，造成新興衝擊。包括當網路犯罪行為主、客體與結果，同時涉及多國管轄權或法律適用問題時，是否有一致的法制體系來相因應，以及各國是否具有平等參與、互惠對等的司法互助機制。或者，即使是在各管轄國家實力不對稱，彼此政策需求、辦案立場與社會觀感不一致狀況下，又如何能進行協商談判；抑或即使有一致的體制架構，也必須在利益配置上兼顧個別差異，甚至進行另類的權變。藉此應有助於理解大陸網路犯罪可能的衝擊，而這都將是本文主要之研究範疇。

參、中共處理網路犯罪情形

一、進行政策性宣示或道德訴求

中國大陸網路犯罪情勢，不僅對其內部安定與社會和諧造成衝擊，而且也會挑戰中共執政能力。在中共看來，網路犯罪或資訊安全議題，是同時具有鞏固國家安全、維繫執政優勢、社會經濟調控與犯罪防制等多重的意涵，必須「有利於提高全民族的思想道德素質和科學文化素質，有利於擴大宣傳思想工

¹² 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年（北京：中國水利水電出版社，2007 年 10 月），頁 56。

¹³ “Sophos Threat Report July 2008”, November 10, 2008, Sophos, <http://www.sophos.com/security/>.

作的障地，有利於擴大社會主義精神文明的輻射力和感染力，有利於增強我國的軟實力。」¹⁴

中共國務院於 1996 年 5 月成立信息化工作領導小組，1997 年召開全國信息化工作會議，1999 年 12 月把上述領導小組提升為國家信息化工作領導小組。2000 年十五屆五中全會時，把信息化提高到國家戰略高度。2002 年十六大做出以信息化帶動工業化、以工業化促進信息、走新型工業化道路的戰略部署。2004 年十六屆四中全會通過《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》，以傳統與非傳統安全威脅因素相互交織立論，來面對新興的網路犯罪情勢，指稱「針對傳統安全威脅和非傳統安全威脅的因素相互交織的新情況，增強國家安全意識，完善國家安全戰略，抓緊構建維護國家安全的科學、協調、高效的工作機制。堅決防範和打擊各種敵對勢力的滲透、顛覆和分裂活動，有效防範和因應來自國際經濟領域的各種風險，確保國家的政治安全、經濟安全、文化安全和資訊安全。」¹⁵ 2005 年十六屆五中全會，則強調推進國民經濟與社會信息化，加快轉變經濟增長方式。¹⁶ 2006 年十六屆六中全會通過《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，提出「加強國家安全工作和國防建設，保障國家穩定安全。增強國家安全意識，完善國家安全戰略，健全科學、協調、高效的工作機制，有效因應各種傳統安全威脅和非傳統安全威脅，嚴厲打擊境內外敵對勢力的滲透、顛覆、破壞活動，確保國家政治安全、經濟安全、文化安全、資訊安全。」¹⁷ 2007 年十七大時宣稱「科學分析我國全面參與經濟全球化的新機遇新挑戰，全面認識工業化、資訊化、城鎮化、市場化、國際化深入發展的新形勢新任務，深刻把握我國發展面臨的新課題新矛盾。」¹⁸

由上揭政策性宣示文獻看來，中共看待網路犯罪或資訊安全議題，是與國際社會講求的安全專業與社會期望有所落差，主因在於中共傳統又特殊的人民

¹⁴ 「胡錦濤在中共中央政治局第三十八次集體學習時強調以創新的精神加強網路文化建設和管理滿足人民群眾日益增長的精神文化需要」，《新華網》，2007 年 1 月 23 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/24/content_5648188.htm。

¹⁵ 《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》，《人民網》，2004 年 9 月 19 日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65412/6348330.html>。

¹⁶ 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年，頁 195。

¹⁷ 《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，《人民網》，2006 年 10 月 11 日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/6347991.html>。

¹⁸ 《胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告》，《人民網》，2007 年 10 月 15 日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65412/6348330.html>。

戰爭途徑（“People’s War” approach）。因此，中共常需要藉由形塑與主權或「為人民作主」的形式，例如嚴打網路犯罪等針對特殊議題的選擇性辦案，來鞏固其政權統治合理性。

二、立法與司法行政

中共針對網路犯罪與資訊安全新興議題，於 1997 年 7 月八屆全國大五次會議增訂《刑法》第 285 條【非法侵入電腦資訊系統罪】違反國家規定，侵入國家事務、國防建設、尖端科學技術領域的電腦資訊系統，處 3 年以下有期徒刑或者拘役。第 286 條【破壞電腦資訊系統罪】違反國家規定，對電腦資訊系統功能進行刪除、修改、增加、干擾，造成電腦資訊系統不能正常運行，後果嚴重，處 5 年以下有期徒刑或者拘役；後果特別嚴重，處 5 年以上有期徒刑。違反國家規定，對電腦資訊系統中存儲、處理或者傳輸的資料和應用程式進行刪除、修改、增加的操作，後果嚴重，依照前款的規定處罰。故意製作、傳播電腦病毒等破壞性程式，影響電腦系統正常運行，後果嚴重，依照第 1 款的規定處罰。第 287 條【利用電腦實施犯罪的提示性規定】利用電腦實施金融詐騙、盜竊、貪污、挪用公款、竊取國家秘密或者其他犯罪，依照本法有關規定定罪處罰。

為與《刑法》相配套，公安部、國家保密局、國家密碼管理局、國務院信息化工作辦公室等相關部門也先後制定系列法規，如《計算機信息系統安全保護條例》、《計算機信息系統網絡國際聯網安全保護管理辦法》、《計算機病毒防治管理辦法》、《計算機軟件保護條例》、《信息安全等級保護管理辦法（試行）》等。

2006 年中共科技部發布《國家「十一五」信息安全科技發展規劃要點》，為國家安全戰略、經濟建設與社會永續發展提出措施。中共中央也發布《2006-2020 年國家信息化發展戰略》，指出信息安全網路犯罪問題日漸突出，若因應不當將對國家安全與社會經濟發展帶來不利影響，期望信息安全保障體系，能堅持法律、經濟、技術與必要行政手段相結合，建構政府、企業、行業協會與公民相互配合協作、權利義務對等的治理機制，營造健康的網路發展環境，打擊利用網路進行的各種犯罪活動。¹⁹

¹⁹ 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年，頁 12、205。

2007 年中共召開十七大，信息安全與打擊網路犯罪工作圍繞「深入貫徹落實科學發展觀、全面推進社會主義和諧社會建設」政策路線，需要營造特定的民族意識與社會和諧氣氛，主要工作包括：（一）加強互網路管理，由公安部等部門，展開全國性的「依法打擊網絡淫穢色情專項行動」；（二）加快推進信息安全等級保護制度建設，由公安部會同國家保密局、國家密碼管理局、國務院信息化工作辦公室制定管理規範、技術標準與相關政策，²⁰及進行網上依法公開管理、信息安全等級保護管理試點工作，設置虛擬警察受理群眾求助、制止網路犯罪化解矛盾，並推進信息安全等級保護與風險評估工作；（三）開展專項打擊與綜合治理，由公安部進行打擊網路賭博、考試詐騙、銷售違禁品等犯罪；（四）加強網路專項治理，啟動「陽光綠色網絡工程」，清除垃圾電子信息、讓網絡更安全、打擊非法網上服務、引導綠色上網行為。²¹

中共雖於 1994 年已制定《計算機信息系統安全保護條例》，然其行動之特性主要在反映統治權力之分配與利益協調（Coordination）問題，對於防制網路犯罪必須借助非黨、政部門與非營利組織的平等、志願協作（Collaboration），則相對顯得較為欠缺。因為，可行的防制網路犯罪途徑，不僅有賴公部門的行動，而且如何跨越公、私部門之間的疆界侷限，以及倡議全球治理、網路倫理與公共意識等相關議題，都會對法制、社會與全球交往能力等層面造成衝擊。在大陸自身的研究中也可發現，即使有各類的政策宣示與法規建設，若公、私部門無法跨越傳統的統治威權疆界，建構夥伴協作關係與「文明辦網、文明上網」公共意識，則違法犯罪行為仍有恃無恐，信息安全法制環境還是未能提供隨時隨地、強大有力的安全感。²²

三、國際交流合作

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

²⁰ 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年，頁 13。

²¹ 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年，頁 9-10。

²² 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年，頁 13、50。

國特定社會主義道路」。²³

國際交流與合作未必是建立在國家實力相對等、社會發展程度相近等同質性的條件上，反而是互異條件下的相互依賴，並藉此維繫各自國家的相對自主利益。因此，從十七大科學發展觀看來，「加強我國網路文化建設和管理，必須從中國特色社會主義事業總體布局和文化發展戰略出發。」²⁴固然凸顯內部民族意識、安全情勢與國家的相對自主利益，是中共推進國際交流與合作的動力，但此內部情勢同時卻又會限縮、衝擊合作之效能。大陸的政策透明度、法制回應力、智慧產權保護、黨政部門間的府際合作關係與公私部門賦權化（Empowerment）等因素，成為國際交流與合作打擊網路犯罪的變數。

中國大陸雖有國際交往條件，並已參與亞洲密碼學會議、信息安全與密碼學、計算機智能與信息安全研討會，甚至與東南亞國協、上海合作組織，建構緊急事態因應機制或簽署相關信息安全政策聲明。²⁵然而，上揭影響其國際交流與合作打擊網路犯罪的變數，仍會在法制程序、府際執法、跨域合作等層面，造成新興的衝擊。

再從網路犯罪空間延伸之特性看來，中國大陸如何透過網路遂行的國際間諜行為、攻擊國家基礎建設與傳播媒體、教育設施等行為，會對國際交流合作之意願與能力造成影響。美國國防部「2008 中共軍力報告」（Annual Report to Congress: Military Power of the People Republic of China 2008）中，對源自大陸的網路入侵（Intrusions），評估認為應對其保持明戰略警覺。因即使該等入侵行為未能證明是否受中共官方或共軍的指導與支持，但從共軍文獻強調的網路戰（Cyberwarfare）觀點看來，美國的質疑與警惕推論不僅合理，也喚醒世人重視中共政策透明度不足的問題。²⁶此即所謂的「新中國憂慮」（New China worries）——大陸網路間諜行為與網路戰，仍會隨著數位科技發展出與其相適應的空間關係，持續造成全球威脅與治理難題。²⁷

²³ 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年，頁 6-7。

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

²⁵ 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒 2007 年，頁 67-68。

²⁶ Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military Power of the People Republic of China 2008”, available at http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/China_Military_Report_08.pdf, pp. 3-4.

²⁷ Adam Segal, “New China worries”, The International Economy, fall 2007, p.70.

肆、大陸網路犯罪之衝擊

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

一、法制實體與程序不周延與滯後性

中共《刑法》【非法侵入電腦資訊系統罪】，係以傳統的國家統治權為保護客體，只對於侵入「國家事務、國防建設、尖端科學技術領域的電腦資訊系統」加以論處，未能符合保護網路治理的公共利益範疇。公共利益與國家統治權應為《刑法》平等對待之保護客體，因此，中共在實體法的保護客體上，應擴及非國家統治權的金融、醫療、交通、航運等重要基礎建設與公共利益領域。另外，此罪只處罰具有主觀之故意犯，亦即行為人必須清楚的知道其侵入行為，係違反《計算機信息系統安全保護條例》「國家規定」之「國家事務、國防建設、尖端科學技術領域的電腦資訊系統」，其結果並符合主觀意圖。設若，其動機係出於非故意，例如好奇、炫耀、洩恨、報復、消遣等，自無此罪之適用²⁸。實際上，侵入行為未必侷限在自然人或明顯而直接的途徑。因此，對於實務上常見的非自然人入侵，此罪並未明確規範。²⁹例如，原供國防與情報部門應用的加密技術（Cryptography），已能運用在資訊偽裝（Steganography）技術上，也將使得原始數位證據真確性易變。資訊偽裝技術可將訊息（Message）本身的存在性（Existence）隱藏起來，讓人無從意識它的存在，甚至偽裝、擬真成他人，導致數位證據之主體與真確性被模糊化甚至受到擅改、顛覆。³⁰類此盜用身分（Aggravated identity theft/ fraud）手法，可以為不特定多數人提供犯罪手法，不僅係網路犯罪不斷利用新興技術，發展出與網路空間相適應的具體案例，也

²⁸ 常建平、靳慧雲、婁梅枝，*網絡安全與計算機犯罪*（北京：中國人民公安大學，2002年3月），頁200-202。

²⁹ 齊愛民、劉穎，*網絡法研究*（北京：法律出版社，2003年1月），頁297-298。

³⁰ Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", pp. 211-212, 219.

衝擊犯罪行為人動機與目的之間的傳統因果論。³¹顯然，此罪對於網路犯罪之規範已出現適用限制之不周延與滯後性。³²

【破壞電腦資訊系統罪】也係以傳統的國家統治權為保護客體，因違反「國家規定」，對電腦資訊系統功能進行刪除、修改、增加、干擾，造成電腦資訊系統不能正常運行，且必須具有主觀故意犯意並後果嚴重者，才適用此罪。此規範不足以保護廣泛的公共利益，而且「刪除、修改、增加、干擾」犯罪行為方式，也未能充分因應新興之網路犯罪手段，例如分散式阻斷服務所造成的系統廢棄、端口停頓、數據雜亂、文件名稱改變、扭曲系統資源狀態等危害。凡此實體法規範之缺陷，還可見諸《利用電腦實施犯罪的提示性規定》，其中規定「利用電腦實施金融詐騙、盜竊、貪污、挪用公款、竊取國家秘密或者其他犯罪的，依照本法有關規定定罪處罰。」說明中共自認應有能力因應電腦或網路犯罪，而並未視之為新興犯罪型態。因此，以「提示性規定」將【非法侵入電腦資訊系統罪】與【破壞電腦資訊系統罪】等相關犯罪，以牽連犯的一般原則從重論處即可。

上揭實體法規範之缺陷，顯然會與國際上的法律適用產生歧異，並影響彼此合作之意願與能力。就傳統、單一的司法管轄權實現觀點看來，中共固然可以對屬地型網路犯罪（Local cybercrime）具有管轄權的合法宣稱、進行裁判與有效執行。然而，非屬地型網路犯罪的行為主、客體與結果，經常會跨越傳統、單一的司法管轄權範圍，而產生數國牽連管轄的問題。同時，此類跨國網路犯罪（Transnational cybercrime）對於傳統管轄權的對象與空間概念，也產生明顯的易變甚至流動，跨國網路犯罪行為主、客體之間，未必是處於真實世界（Real-world）空間中。網路空間固有利於侵害者身分與犯罪行為之隱匿，而且其犯罪行為與真實世界有一定差異，但這種擬真犯罪，是否仍是犯罪行為確實存有爭議，甚至無罪推定原則（Presumption of innocence）能否有效防制網路犯罪也有待商榷。³³儘管爭議仍在，但有關未經合法授權的電腦存取、截取電腦通訊技術、資料毀損或重製，與阻礙或干擾電腦合法使用等行為，則是一般實體法所普遍禁

³¹ Michael Levi, "White-collar, Organised and Cyber Crimes in the Media: some Contrasts and Similarities", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49, No. 5, June 2008, p. 371.

³² 孟勤國、屈茂輝，*網絡安全法*（湖南：湖南大學出版社，2002年5月），頁67-69。

³³ Susan W. Brenner, "Cybercrime Jurisdiction", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 46, No. 4-5, December 2006, pp. 190-193.

止者。實際上，數位技術型的擬真犯罪，適用傳統《刑法》也有一定的普遍性與彈性。例如，傳統的竊盜罪雖以實體與占有為其構成要件，然而數位技術型的竊盜行為，除可能與文本（Text）、影像傳輸、影音、多元媒體（Multimedia）複製等擬真行為結合，它衍生在竊取商業機密上，兩者都同樣是屬於非實體侵害的擬真犯罪。其適用傳統的竊盜罪，應該具有相當彈性。至於，應用數位科技做影音圖像等色情描繪之兒童色情（Child pornography）犯罪行為，在國際上適用《刑法》處罰則具普遍性，甚至於是刑罰重罪。³⁴

可見，網路犯罪的概念範疇，不僅指涉犯罪構成要件與法律適用等跨法域問題，也涉及一個網路犯罪同時涉及數國（或部分）具有管轄權的跨國管轄權衝突難題。可行的是成立跨國委員會，採取平等參與，就行為主客體國籍、法益侵害程度與拘提行動，相互協商管轄優先順位。然而，其中所伴隨的潛在功能，可能同時會產生正、負面效應，諸如，取得非第一順位管轄權者，通常後續合作意願都偏低；協商管轄也會造成救濟效果過於離散，跨國求償可能對受害者造成二度傷害；偵查、拘提司法互助所投入之資源，未必能與期望程度、權益保護救濟取得平衡。而以受害人數與金錢做為管轄優先順位之常用協商標準，當遇上需另行考量非經濟因素時（如涉及間諜行為、攻擊國家基礎建設與傳播媒體、教育設施等），則會讓因應網路犯罪之效果產生易變。再者，各國對網路犯罪行為之適用法律也未必能取得一致，經常導致審判、制裁、救濟效果不相對稱，自然會影響追訴效果。³⁵

如此看來，大陸傳統的國家統治權力觀、政策透明度不足，以及法制回應力、智慧產權保護等問題，不僅讓中共在法制實體與程序方面顯得相對滯後，也將衝擊其善用的政策宣示與道德訴求，影響國際合作打擊網路犯罪之意願與能力。

二、情報機關（社群）與跨國執法合作衝擊

由於網路犯罪並不會因為傳統地域與政治的疆界而中止，因此跨越國界與非傳統法制領域的情報、警察機關執法或社群之間的合作，也就成為務實的因應網路犯罪途徑。所以，國際上倡議的情報機關/社群（Intelligence community）合作機制，不僅是情報機關之間甚至涉及與其他領域社群互動的空間概念，這

³⁴ Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", p. 209.

³⁵ Susan W. Brenner, "Cybercrime Jurisdiction", pp. 197-205.

種合作機制在於因應國際司法管轄權衝突與國家實力不相對稱的難題。例如，聯合國犯罪預防與刑事司法委員會（Commission on Crime Prevention and Criminal Justice），即在因應高科技與電腦相關犯罪的預防控制，其毒品控制與犯罪預防辦公室（Office of Drug Control and Crime Prevention）則為該執行機構；而在2000年簽署的《巴勒莫打擊跨國組織犯罪公約》（Palermo Convention against Transnational Organized Crime），希望在打擊跨國電腦犯罪上建構合作機制。相對於上揭以政府機關為合作概念的是經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD），倡議於私部門企業內部建立透明關係之社群概念，以確保自由競爭機制與數位經濟、資訊社會的穩定進步，從治本層面來因應網路犯罪。如此對照中國大陸公、私部門尚存在著傳統的統治威權疆界，彼此夥伴協作關係與公共意識仍待建構，欲從治本層面來因應網路犯罪，還有努力空間。而且，情報機關與跨國執法合作，若涉及到大陸民族、主權等敏感意識形態時，也會對合作造成易變與衝擊。

首創國際與跨領域的多邊合作公約是歐洲《網路犯罪公約》（Cyber-crime Convention），在於因應網路犯罪的立法上取得一致的參考規範，並創造有效的防制與合作行動條件。1995年簽署的《歐洲警察組織（警察署）公約》（EUROPOL Convention），也為跨國警察共同合作打擊組織與網路犯罪提供可行的規範。³⁶ 而此機制也讓歐盟執法合作對象快速擴充到45國以上，³⁷ 甚至包括美國也於2007年加入該公約。³⁸ 然而，中共在因應網路犯罪上法律適用與國際之歧異，凸險彼此社會與文明發展程度差異，遲滯其加入先進國際組織打擊網路犯罪進程，並衝擊中共引渡罪犯之效能。例如【非法侵入電腦資訊系統罪】之法定刑係3年以下有期徒刑，所以即使中共與他國有引渡條約，卻會因未達中共引渡條件所犯最低刑為3年以上有期徒刑，而無法引渡。顯見，此罪不僅低估網路犯罪之危害性，也未符合跨國執法合作條件。³⁹

網路犯罪除使各國對法益保護出現法律適用歧異，也會對基本人權、執法

³⁶ Fausto Pocar, "New Challenges for International Rules against Cyber-crime", *European Journal on Criminal Policy and Research*, No. 10, 2004, pp. 28-31.

³⁷ Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", pp. 215-218.

³⁸ Sean McCormack, "United States Joins Council of Europe Convention on Cybercrime", September 29, 2006, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/73353.htm>.

³⁹ 常建平、新慧雲、婁梅枝，*網絡安全與計算機犯罪*，頁213。

合作意願造成衝擊。⁴⁰ 尤其數位證據具有非實體特性，雖然施以線上查緝行動有助於證據保全，但卻會伴隨侵害個人財產、隱私權、通訊自由甚至引人入罪等疑慮，在實務上也面臨證據蒐集、保存、分析與再輸出呈堂供證難題。因為，原始數位證據可被複製甚至改變，其真確性在分析與供證時，仍將面臨許多質疑，會影響原始數位證據之真確性及當事人之意願與權益，造成訴訟過程難以預測的易變。

由於，中共是以傳統實體法來審度網路犯罪，或充其量視為牽連犯從重處斷。因此，對於網路犯罪擬真特性，尤其常涉及線上證據蒐證、保全、輸出供證等技術層面，若仍沿襲傳統實體證據法則，僅以查扣電腦設備、資料存檔備份取證，待證據再輸出供證時，不僅會衝擊其真確性，並影響犯罪定義使訴訟程序產生易變，對大陸法制之可信賴與安定性造成威脅。例如，企（產）業的時機優勢會因訴訟過程而流失，不正當競爭方式導致人力資源遭惡意挖角，客戶信心與企業聲譽受損。若程序條件未臻完善，勢將斷傷企業與一般社會報案訴訟意願，更將導致犯罪黑數持續上升。

既然，各國在法律適用上還存在歧異，而且跨國執法合作並不能改變其位階仍附屬於國內法的現實，網路犯罪執法合作的國際社會條件仍有不確定性，但實務上又必須在欠缺一致的制度原則下進行合作協商，或者即使有一致的架構，也要在利益配置上兼顧個別差異。因此，國際社會倡議透過非正式執法的合作協助途徑，包括舉辦跨域型研討會、多層次人員禮貌性往訪與先期聯合調查等方式，以有助於未來合作制度之建立與提升防制成效。如此看來，目前中共情報機關與跨國執法合作，顯然仍處於非正式執法的合作協助階段。

三、衝擊府際、部際跨域合作

國際上倡議的跨域合作機制，包括黨、政機關的府際與部門間的部際（Interagency）以及公、私部門之平等志願協作，目的在為技術專業與政府部門創造熟稔的互動空間，也讓跨國合作能與各自的法制文化、憲政架構儘量一致。例如美國在司法部設有電腦犯罪防制暨智慧產權科，由專業檢察官提供相關執法見解，也扮演社會教育、專業訓練職能，授權美國資訊科技協會（Information Technology Association of America）倡議網路公民夥伴關係（Cybercitizen

⁴⁰ Fausto Pocar, "New Challenges for International Rules against Cyber-crime", pp. 32-33.

Partnership)，呼籲社會重視網路倫理與提高使用網路之警覺；甚至透過統籌協調、綜合研析、發行出版品，倡議跨國合作。在聯邦地方法院總檢察官辦公室設有電腦與電訊協調人（Computer and Telecommunications Coordinator），為執法部門與產業界建立合作平臺，以即時因應電腦相關犯罪所需要的技術專業。美國因重視辦案績效與研析倡議，在因應機制上克服諸多部門與組織障礙，讓調查、檢察、法院職能，發揮分流、透明化與回應力統合作用。調查系統在確認蒐證過程中不致疏漏；檢察官要把數位、科技證據轉換成可理解的法庭術語；鑑識專家則著重證據的保全、再輸出與重建。這種系統科學設計，克服組織內部部門之間，聯邦與地方、政府與審檢機關，府際之間的層級壁壘與職能隔閡，更重要的在於彰顯團隊與夥伴關係，將有助於超越執法機關的傳統職能，顧及彼此利益差異、維繫必要的對話。⁴¹ 各聯邦情報與治安機關：聯邦調查局、聯邦秘勤局、移民暨海關執法局、郵政調查局、煙酒槍械管理局等都有所分工與規範。而且網路犯罪投訴中心（The Internet Crime Complaint Center, IC3）更在公私部門之間扮演夥伴角色，讓公部門可以更有效的因應受害與投訴者案情。⁴²

對於新興的網路貨幣，因為不需要使用者真實或精確之身分資料，即可以透過網路開立帳戶，在線上付款或兌現，於是容易衍生出非法匯兌、投資與信用卡詐欺、身分盜用、剝削兒童與洗錢等犯罪。美國針對此新興犯罪，透過司法部、秘情局、國內收入署、金融犯罪執法網路（局）、網路貨幣營運商（E-Gold and Gold & Silver Reserve Inc.），進行跨部、府際與非政府組織部門之合作來因應。⁴³ 類此之跨域合作機制，績效雖未必能立竿見影，卻可供跨越階層侷限與地理疆域之典範，並使案情資訊有多方來源。

跨域合作不僅說明個體善盡職責、平等參與、尊重相互差異，從而促進整體進步的系統科學概念，而且也有助於克服部際、府際與跨國（域）合作，講究官式平行、對口交往之傳統侷限，已然成為因應網路犯罪之主流趨勢。維持善良的網路空間治理，需要公私部門的協作，所實踐並非國家統治權的傳統意

⁴¹ Michael Chertoff, “Statement of Michael Chertoff Assistant Attorney General Criminal Division U. S. Department of Justice before the Subcommittee on Crime Committee on the Judiciary U.S. House of Representatives”, June 12, 2001, http://www.cybercrime.gov/cybercrime61201_MChertoff.htm, pp. 3-5.

⁴² “Reporting Computer Hacking, Fraud and Other Internet-Related Crime”, <http://www.usdoj.gov/criminal/cybercrime/reporting.htm#cc>.

⁴³ Department of Justice, “Digital Currency Business E-Gold Pleads Guilty to Money Laundering and Illegal Money Transmitting Charges”, July 21, 2008, <http://www.usdoj.gov/egoldPlea.pdf>.

志，而是建構在公共意志（Common will），以維繫網路安全、法制安定性與更普遍的保障公共利益，期能有效降低隱匿網路犯罪之比率，克服選擇性辦案的偏差。以此對照中共因應網路犯罪，固然可為形塑特定的民族意識與社會氣氛，進行黨、政部門之間的跨界合作。然而，其行動之特性主要在反映統治權力之分配與利益協調，強調選擇性辦案。對於防制網路犯罪必須借助非黨、政部門與非營利組織的平等、志願協作，顯得較為薄弱，將危害使用網路安全感、法制實踐安定性與保障公共利益之普遍化。

伍、結論

由中共相關的政策性宣示或民族意識訴求看來，網路犯罪多被視為傳統犯罪在網路空間新的表現形式。然而，網路空間已衍生更多新興事物，行為主體、手段未必侷限在傳統的自然人，所保護的客體與法益，也超過傳統的國家統治利益或社會法益。中共對於網路犯罪之規範，仍應用政策性宣示、民族意識、擴張解釋或司法行政補充手段。然而，就其法制實體與程序條件看來，已出現適用限制不周延與滯後性現象。即使識者已呼籲增訂《信息安全條例》等相關法令，也應倡議公私部門平等協作，克服強調統治權力、選擇性辦案的組織性障礙。如此所建構之法制實踐社會條件，才能嚇阻網路犯罪黑數，維繫網路安全、法制安定性與保公共利益。

中共施行《反壟斷法》初探

法
法
與
律
制

The Anti-Monopoly Law of the PRC

王榮芳 (Wang, Rong-Fang)

本刊特約研究員

壹、前言

《反壟斷法》素有「經濟憲法」之稱，是維護市場競爭秩序，發揮市場配置資源的重要法律。而中共《反壟斷法》從 1994 年開始起草，直到 2007 年 8 月 30 日才經全國人大常委會表決通過，計 8 章（總則；壟斷協議；濫用市場支配地位；經營者集中；濫用行政權力排除、限制競爭；對涉嫌壟斷行為的調查；法律責任；附則）57 條，自今（2008）年 8 月 1 日起施行，前後歷經 14 年。

中共認為《反壟斷法》的施行是其市場經濟前進道路中的里程碑，因該法對社會中大量存在的壟斷協議、濫用市場支配地位、經營者集中等三類行為做出規範，並對濫用行政權力排除、限制競爭的行政壟斷作出限制，預防以行政權力抹殺市場競爭；還對《反壟斷法》執法機關、對涉嫌壟斷行為的調查和違反該法的法律責任等作規定，本文試初步分析中共《反壟斷法》制定之原因、規範內容及執行等問題。

貳、中共制定《反壟斷法》原因及目的

一、原因

《反壟斷法》的制定有其特定的時代背景。19 世紀末，美國經濟迅速發

展，生產市場集中及托拉斯泛濫，市場的失序迫使美國政府必須採取相關立法，歷經100多年，在反壟斷裁決產生許多對世界經濟影響深遠的著名案例，例如，洛克菲勒家族的石油王國，最終於1911年被分解為30多個獨立石油公司。美國電報電話公司於1984年被分離成一個繼承母公司名稱的電報電話公司（專營長途電話業務）和7個地區性電話公司。美國司法部於90年代起訴微軟公司，稱其通過Windows操作系統從而構成市場壟斷，在經過漫長的法律訴訟後，微軟公司付出7億5,000萬美元的巨額賠償。

隨著中共經濟的快速發展，經濟的格局也逐漸發生變化，加上成為世界貿易組織成員後，已逐漸放寬對國外公司進入大陸市場的標準限制，具有壟斷傾向的商業行為日益頻繁，以致中共推出《反壟斷法》日益迫切，在制定《反壟斷法》時，借鑒國際《反壟斷法》的先進執法理念，對於關係國民經濟命脈的行業，中共對其經營者合法經營活動予以保護，同時禁止經營者借控制地位損害消費者利益。

二、目的

《反壟斷法》保護的是公平的競爭秩序，把保護消費者權益放在首位，《反壟斷法》第1條規定「為了預防和制止壟斷行為，保護市場公平競爭，提高經濟運行效率，維護消費者利益和社會公共利益。」可見維護平等市場競爭、保護消費者利益、促進社會主義市場經濟健康發展，是《反壟斷法》的最終目的；光以對中小企業的影響來看：

（一）可增加競爭機會

中小企業在競爭中處於劣勢地位，如果中小企業屬於某種商品或服務的供應者或需求者，依賴於某企業或企業組織，則該企業或企業組織不得濫用這種優勢地位對這些中小企業實行歧視性待遇，應處於相對平等的狀況，從而增加競爭機會。

（二）可增強經濟實力

中小企業面對強勁對手，在技術、資金、品牌上處於劣勢，《反壟斷法》允許中小企業聯合起來行動，但這種聯合不得嚴重限制相關市場的競爭；中小企業走向聯合，可以增強中小企業的經濟實力，更可以與跨國公司展開競爭，避免不公平待遇。

（三）可降低製造成本

《反壟斷法》立法宗旨是維護市場公平競爭狀態，競爭使企業不斷降低成本、技術創新和產品差異化，從而使企業茁壯；競爭也使中小企業能得到更加廉價的原材料、輔料，從而降低成本、增加利潤、增強競爭實力。

（四）依法維護利益

由於經濟上的劣勢，中小企業在商品、原材料市場、銷售市場、知識產權等方面受制於大企業，如果大企業違背公平的市場競爭秩序，將使中小企業在生產經營和市場競爭中受到壟斷企業的損害，因而需由法律加以維護利益。

參、《反壟斷法》重要內容

一、執法機關

目前中共《反壟斷法》執法機關在職責劃分上分為三個：（一）國家發展改革委員會負責「查處價格違法行為和價格壟斷行為」；（二）商務部負責「經營者集中的反壟斷審查等工作，並承擔國務院反壟斷委員會的具體工作」；（三）國家工商行政管理總局負責「壟斷協議、濫用市場支配地位、濫用行政權力排除限制競爭方面的反壟斷執法工作（價格壟斷行為除外）」。

中共反壟斷多頭執法機關的設置，主要是以不觸動最為敏感的行政執法權為前提，讓這些機關在國務院反壟斷委員會協調下開展工作。根據《反壟斷法》第9條規定，國務院反壟斷委員會負責組織、協調、指導反壟斷工作，履行五項職責：（一）研究擬訂有關競爭政策；（二）組織調查、評估市場總體競爭狀況，並發布評估報告；（三）制定、發布反壟斷指南；（四）協調反壟斷行政執法工作；（五）國務院規定的其他職責。反壟斷委員會聘請法律、經濟等方面專家組成專家諮詢組，對需要研究的重大問題提供諮詢。國務院並制定《國務院反壟斷委員會工作規則》，規定近期各有關部門的主要任務是：（一）制定《反壟斷法》的配套規章；（二）組織起草市場總體競爭狀況評估報告的大綱；（三）研究起草行業分類和評估標準；（四）研究建立反映各行業市場集中狀況的數據庫；（五）開展《反壟斷法》宣傳和學習培訓。

二、規範標的

根據《反壟斷法》第3條規定，壟斷行為包括：經營者達成壟斷協議；經營者濫用市場支配地位；以及具有或者可能具有排除、限制競爭效果的經營者集中等三個方面。無論是從理論上還是世界通行的慣例來看，禁止壟斷協議、禁止濫用市場支配地位、控制經營者集中，通常都被稱為反壟斷法的「三大支柱」，這三方面再加上濫用行政權力排除、限制競爭構成《反壟斷法》的主要內容。

從當前中共實際經濟狀況來看，壟斷可分為三種類型：一是行政壟斷，即政府職能部門利用權力搞地區封鎖或強制交易，讓消費者買其指定的商品，這是目前最受爭議的壟斷。二是行業壟斷，即公用企業和其他依法具有獨佔地位的經營者實施的強制交易或限制競爭行為，這種壟斷在鐵路、郵政、水電、電信、航空和金融等服務性領域廣泛存在。三是經濟性壟斷，指自由競爭企業出現的壟斷行為，此類壟斷在一些競爭性的產業中開始形成，這些企業不僅有大型的國內企業，也有跨國公司。

目前被公認壟斷嫌疑最大的有五大行業：

（一）鐵路

有「行政壟斷」嫌疑，《反壟斷法》第37條規定：「行政機關不得濫用行政權力，制定含有排除、限制競爭內容的規定。」由於鐵路完全實行國營，因此鐵路行業的壟斷嫌疑的關鍵並不在於其「濫用市場支配地位」，而是在於是否具有「行政壟斷」的嫌疑。不過，國營鐵路如果以「關係國民經濟命脈和國家安全的行業」為由，似乎可以排除於《反壟斷法》之外。

（二）電信

是典型的「市場支配地位」，《反壟斷法》的第19條規定：「有下列情形之一，可以推定經營者具有市場支配地位：一個經營者在相關市場的市場份額達到二分之一；兩個經營者在相關市場的市場份額合計達到三分之二；三個經營者在相關市場的市場份額合計達到四分之三。」顯然，中國電信、中國移動通信乃至中國聯合通信等集團公司，都屬於「具有市場支配地位」的嫌疑對象，如果能夠打破，對於用戶而言，最直接的變化就是各種資費的降低甚至減免。

（三）石油

《反壟斷法》第18條規定：將視「其他經營者對該經營者在交易上的依

賴程度」來「認定經營者具有市場支配地位。」據統計，大陸民營石油企業已由 1998 年全盛時期的 3,340 家下降到不到 300 家，民營加油站也由 5 萬 6 千餘家下降至 4 萬 5 千餘家。由於中共對國內原油資源和銷路的控制，不是民營油企不願意供油，而是沒有進油的管道，導致中國石油天然氣、中國石油化學工業開發二集團公司始終處於兩家聯合壟斷的狀態。

（四）汽車

行業透過零配件控制經銷商，《反壟斷法》第 18 條規定：將視「該經營者控制銷售市場或者原材料採購市場的能力」來認定經營者具有市場支配地位。例如零配件廠商與汽車廠家的關係相當密切，因此供應物件一般只限於廠商指定店，經銷商很難單獨獲得零配件供應。如果不按照廠商的要求，廠商完全可以通過限制零配件這個途徑來打壓經銷商，因此市場的主動權依然掌握在廠商手中。

（五）軟體

《反壟斷法》第 17 條規定：「禁止具有市場支配地位的經營者從事下列濫用市場支配地位的行為：沒有正當理由搭售商品，或者在交易時附加其他不合理的交易條件。」微軟公司在大陸市場占有率高達 70%，占絕對市場支配地位，每年營收在 100 億美元以上，因此微軟公司在國際上經常被列為調查對象。

肆、《反壟斷法》執行現況及問題研析

一、執行現況

（一）陸續公布《反壟斷法》配套實施細則

2008 年 8 月 4 日中共發布《關於經營者集中申報標準的規定》，對何種併購交易需上報中共相關監管部門審核進行規範；如果參與交易的所有經營者上一會計年度在全球範圍內的營業額合計超過 100 億元人民幣（下同），並且其中至少兩個經營者上一會計年度在大陸境內的營業額均超過 4 億元，他們擬進行的交易就需要申報；另外，如果參與交易的所有企業上一會計年度在大陸境內的營業額合計超過 20 億元，並且其中至少兩個經營者上一會計年度在大陸境內的營業額均超過 4 億元，同樣需要進行申報。這些申報標準尚符合國際通行的慣例，大部分對大陸市場影響不大的海外併購交易都可免於申報。由此可知，中

共在起草《反壟斷法》的過程中，已參考外國商會、律師團體以及國際反壟斷機關的經驗與建議。預計相關機關將陸續公布系列實施細則，對《反壟斷法》中的技術性問題進行進一步規範。

（二）實例

1. 美國微軟公司首當其衝

在《反壟斷法》生效前一天（7月31日），北京中銀律師事務所律師董正偉已向商務部、國家工商行政管理總局、國家發展改革委員會發出6份「請求保護公民財產權益的建議申請書」，對美國微軟公司提出調查申請，還包括對電信月租費和基本通話費、鐵路退票補票手續費、機場建設費和燃油附加費、石油電力價格、國內商業銀行亂收費等，申請反壟斷調查；國家發展改革委員會價格監督司已受理該調查建議申請書，不過，由於微軟公司反壟斷經驗豐富，法務和公關力量強大，而中共方面準備不足，估計很難在短時間內獲得實質效果。

大陸境內外資企業對《反壟斷法》的實施反應更為強烈，甚至有不少跨國巨頭如臨大敵，中美商會和中歐商會指出，《反壟斷法》的實施是中共建立綜合性競爭體制的第一步，並呼籲儘早公布《反壟斷法》的相關實施細則。

2. 美國可口可樂公司併購匯源果汁集團案

美國可口可樂公司計畫斥資24億美元收購大陸「名牌產品」匯源果汁集團，這個交易給《反壟斷法》帶來第一個重大考驗；商務部將以合併後公司的市場規模和地位為衡量標準，作出是否批准合併的決定。然而市場規模和地位本來就難以衡量，加以面臨民眾反對出售民族品牌的壓力，更難進行評估。

中共近幾年來批准數起外資收購大陸品牌的交易，如2004年美國Anheuser-Busch Cos.獲准收購哈爾濱啤酒公司；不過中共也一直對西方投資者的收購持保留態度，如2008年7月，由於監管部門的阻力，美國凱雷集團（Carlyle Group）雖經多年努力，最後仍放棄收購大陸最大的工程機械製造商之一的徐工機械公司。

3. 四川德先科技公司控訴日本新力公司壟斷電池

四川德先科技公司指稱日本新力公司在其數位相機和攝影機中設定「智能識別技術」，利用自身的市場和技術優勢，阻止其他品牌的電池用到新力產品上，造成壟斷；針對該項控訴，新力公司表示，曾陸續收到少數用戶由於使用

仿冒電池而導致機器冒煙、著火、破損等事故報告，該公司在數碼相機等產品中加入智能識別技術，是為了保護消費者的安全和利益；站在消費者的立場，新力公司該項技術保證在購買時不會買到假貨，然而如果價格較低的大陸國產電池在使用和安全上沒有問題，消費者也不反對購買；所以新力的智能識別技術對其他廠商的產品是否構成壟斷，也正考驗中共執法者的智能。

4. 北京百度網訊科技公司被控濫用市場支配地位

河北唐山人人資訊服務公司於 10 月 31 日控告百度網訊科技公司（以下簡稱百度網站）涉嫌人工干預搜尋、封殺其他網站，並向國家工商行政管理總局提出反壟斷調查，要求科處 1 億 7 千萬餘元罰款。唐山公司於 2007 年初成立全民醫藥網，為提高點閱率，全民醫藥網和百度網站簽署《競價排名協議》，每當用戶點閱搜尋的結果進入廠商網頁時，廠商就要向百度網站繳納一次費用，但當全民醫藥網將繳納費用調低時，連結立即減少，百度網站涉嫌在搜尋程式中進行人工干預，使機器自動不去抓取特定「黑名單」，涉嫌濫用市場支配地位封殺其他網站。但百度網站斷然否認此指控。

百度網站在大陸搜尋引擎市場中占有率為 70% 以上，明顯具市場支配地位，其封鎖其他網站，足以破壞網路公平競爭並影響大眾權益。大陸境內雖對百度網站的《競價排名協議》詬病頗多，卻缺乏相對措施，因此類似搜尋引擎這類新技術帶來的問題該如何適用法律，目前尚無定論。

二、問題研析

（一）執法機關權力分散

按照國務院的方案，主要執法機關是商務部、國家工商行政管理總局、國家發展改革委員會，分別管理一部分內容，但在《反壟斷法》內容中，壟斷協定、濫用市場支配地位、經營者集中等內容分不開，因此在管理時有可能會出現一起管，或者一起不管的狀況，分散的權力機關將導致反壟斷的效率不足，況且，目前中共執法具隨意性，再加上民族主義情緒壓力，反壟斷執法日後很容易淪為民族保護主義壁壘，增加跨國企業在大陸的經營風險。

（二）法律責任過輕

《反壟斷法》規定，對實施壟斷協議的企業，要停止違法行為，沒收違法所得，並處上一年度銷售額 1% 以上 10% 以下的罰款，尚未實施所達成壟斷協定，可以處 50 萬罰款；由於反壟斷行為的調查成本高，調查周期長，所以歐

盟、美國對壟斷行為的處罰，動輒就上千萬歐元或美元，相對於中共《反壟斷法》中50萬元人民幣的處罰規定顯然過輕。另外，刑事責任方面，只有《刑法》第223條針對投標人相互串通投標報價的行為加以處罰；在《刑法》修法前，絕大多數壟斷行為沒有刑事責任，相對的，《反壟斷法》的施行效果將會受到影響。

（三）實施細則配套不足

《反壟斷法》計57條，主要是原則性規定，對具體行業、企業以及行為並沒有明確的壟斷界定，如何具體操作容易引起爭議；加上反壟斷案件專業性非常強，除借鑑國際上成熟的立法及作法，搭配《反壟斷法》的40多項配套實施細則，更應儘速陸續公布；事實上，即便在《反壟斷法》以及細則都已經非常成熟的西方，一次反壟斷的訴訟案都要耗費幾年時間，因此，只有在給具體的行業、市場以及企業行為做出「壟斷或非壟斷」的界定後，反壟斷工作才會更有效率。

（四）專業人才待培育

反壟斷訴訟費用高且面臨跨國公司背後龐大的法律團隊，使反壟斷訴訟進行不易，且反壟斷執法涉及經濟、法律等諸多內容，執法人員須具備較高的素質，如美國的聯邦貿易委員會、日本的公正交易委員會，其組成人員基本上都是法律和經濟方面的專家，一個反壟斷案件動輒要調查數年，調查報告不僅需要法律性分析，更要綜合運用經濟學進行綜合分析，中共執法部門欠缺專業人才與經驗，都讓未來的反壟斷訴訟面臨重大挑戰。

（五）反壟斷應先防腐

在反壟斷的過程中，大陸很多國營企業巨頭將被《反壟斷法》的矛頭所指，要打破這些企業壟斷的主要方式就是業務拆分，如果在拆分過程中，透過種種幕後交易，轉到某些利益集團手中，就造成更大的腐敗。要規避反壟斷過程中可能出現的腐敗，必須要做到透明化、公開化和市場化，以全社會力量參與競爭，也讓社會進行監督。

（六）避免行政權干預市場機制

中共採取行政機關主導式的調查執法模式，這是大陸法系國家普遍採用的模式，為了防止執法過程中行政權力過度干預市場機制，執法官員必須秉持一種市場競爭理念，讓市場恢復競爭，而不是代替企業進行決策、參與市場競

爭；政府需要做的是排除企業串通定價等反競爭或限制、排除競爭行為，以確保市場機制發揮作用。

伍、結語

以中共目前的經濟發展程度，尚不能解決那些在國有經濟占控制地位、關係國民經濟命脈和國家安全的行業，以及實行專營專賣的行業壟斷。對正處於社會轉型期的中共而言，反壟斷立法雖面臨許多現實難題，各方仍期望其第一部「經濟憲法」能引領經濟生活走上自由、競爭的良性軌道，為市場、企業和消費者創造一個更加公平、規範、有序的市場競爭環境。

第七屆亞歐會議會後觀察

論

壇

Observations on the 7th ASEM

梁嘉桓 (Liang, Jia-Huan)

亞太安全合作理事會中華民國委員會秘書

摘要

第七屆亞歐會議已於今(2008)年10月25日落幕，由於本次的亞歐會議適逢全球經濟危機，因此重點自然落在會員國間對於這樣的一個危機的處理及應變。但除此之外，前幾次亞歐會中所討論的各項議題在本次會議中也同樣納入討論。本屆為亞歐會擴大後的第一次集會，其中東協秘書長的加入更突顯出東協與中國間日趨緊密的關聯。因此本文除對本次會議內容做分析外，也將針對中國與東協關係間的強化做論述。

關鍵字：第七屆亞歐會議、東協、《第七屆亞歐高峰會主席聲明》、《第七屆亞歐高峰會關於國際金融形勢聲明》、《可持續發展北京宣言》

壹、前言

從1996年開始舉辦的亞歐會議，至今已經過了12個年頭，成為了亞洲與歐洲國家之間溝通合作的主要渠道。並且透過對話的方式，增加兩個區域間的互動與互信。該會議的主要成就之一，是成立了歐亞資訊網絡(Trans-Eurasia

Information Network, TEIN)，其為第一個大規模的將亞洲與歐洲間的研究與教育網路做連結的一個網絡。而除了歐亞各國的元首高峰會外，還有外交部長會議、經濟部長會議、財政部長會議、環境部長會議、文化部長會議以及部長會議，主要針對個別議題做討論。

今（2008）年的亞歐會議於10月24日至25日於中國北京舉行。本次與會成員，包括了亞洲16個國家及歐洲27個國家的國家元首，以及東協秘書長和歐盟委員會的主席，共計45個成員領導人。今年是亞歐會議擴大後第一次的集會，在今年首度加入了保加利亞、蒙古、巴基斯坦、羅馬尼亞、印度及東協秘書處。在此同時亞歐會成員的國內生產總值到達了全世界的50%，人口佔了全世界的58%，貿易額則佔了全球的60%。由這樣的規模來看，亞歐會的確在國際事務上扮演了一個重要的角色。尤其是今年美國的次級房貸風暴，使得全球經濟大海嘯，全球幾乎所有的國家都難逃一劫，歐洲國家的銀行紛紛倒閉，冰島更是瀕臨國家破產的命運，亞洲的日本、韓國等國也因為受到這股巨大災害的影響，股市頻頻下跌。縱使歐亞各國領導人都提出對策以挽救疲弱的經濟。例如德國政府計畫提出4,700億歐元的金融紓困方案。英國首相布朗臚列今年年底前的工作要項包括：要求銀行改善風險揭露；加強管理信用評等機構；要求銀行持有證券化貸款商品的較高比例；設立中央機構讓複雜的衍生性商品讓所有人了解；加強銀行的資金流通性等。日本首相麻生太郎本10月27日也宣佈挽救股市新措施，包括如果有必要，日本政府將進一步挹注資金到金融市場。麻生也指出，日本政府也將嚴格限制放空。

儘管每個國家都卯足全力想辦法來緩和國內局勢，但是由於在全球化的時代之下，各國間關係緊密，像這樣全球性的金融危機已經不是靠一個國家的力量就可以解決的。因此在本次亞歐會議結束後，便共同發表了關於國際金融形勢聲明。

在本文中筆者將由本次會議，來看亞歐各國間所關心的重點以及中國與東協間關係的強化。

貳、本次會議討論重點

本次會議討論議題多半與第六次於赫爾辛基所召開之亞歐會議相同。在 2006 年於赫爾辛基舉辦第六屆亞歐會議時，正好碰上亞歐會議 10 周年，因此在第六屆的亞歐會中，主要是將討論重點放在氣候變遷及亞歐會未來的發展。在第六屆的亞歐會議中，除了主席聲明之外，最重要的另外兩項聲明為《亞歐會未來之赫爾辛基宣言》及《第六屆亞歐高峰會關於氣候變遷宣言》。在這幾點聲明中，除了反恐、北韓問題、伊朗問題、阿富汗問題及其他一些針對國際間重要事件的合作之外，最重要的就是《第六屆亞歐高峰會關於氣候變遷宣言》的公布，在該宣言中再次的重申尊重京都議定書及其他聯合國相關會議，並且加強國際間在面對全球氣候變遷方面的合作。在第七屆亞歐會中，則是將焦點放於目前的國際金融局勢以及未來亞歐會下個 10 年的發展。在本屆的亞歐會中，一共發表了三個宣言，包括《第七屆亞歐高峰會主席聲明》、《第七屆亞歐高峰會關於國際金融形勢聲明》以及《可持續發展北京宣言》。

在主席聲明中，圍繞「對話合作，互利共贏」為主題，就一系列國際和地區問題進行深入的討論。在該聲明中，主要將討論重點分為五大類。包括：一、促進政治對話；二、推進經濟合作；三、推動可持續發展；四、深化社會文化交流；五、亞歐會議未來發展。

在促進政治對話方面，主要討論議題有反恐、朝鮮問題、阿富汗問題、緬甸局勢及伊朗核武問題，這些問題的解決，與會各國元首一致認為都需要透過多邊體系及國際法的基礎。經濟合作方面，主要針對當前國際金融局勢的影響，呼籲與會各國加強合作，尤其是會中共同發表的《第七屆亞歐高峰會關於國際金融形勢聲明》更是進一步表達出亞歐國家應對國際金融危機的信心和決心，在該宣言中各國領導人也同意，要解決當前的金融危機，必須要 1. 處理好金融創新與金融監管的關係，並維持穩健的宏觀經濟政策；2. 採取責任和穩健的貨幣、財政和金融監管政策；3. 對國際貨幣與金融體系進行有效和全面的改革。推動持續發展方面，則延續了第六屆亞歐會議所發表的《第六屆亞歐高峰會關於氣候變遷宣言》，並在會中發表了《可持續發展北京宣言》，在該宣言中，將經濟發展、社會進步及環境保護視為是可持續發展的三大支柱，由於《第六屆

亞歐高峰會關於氣候變遷宣言》將千年發展目標、氣候變遷、環境和能源列為亞歐會議第二個 10 年優先合作領域，因此在北京宣言中，則將未來所要合作之方向歸納成三點：1. 千年發展目標；2. 氣候變遷及能源安全；3. 社會和諧。更強調要完成這三點目標，必須要透過聯合國公約及其他多邊條約來完成。這之中特別的是，亞歐會議首度將社會和諧列為共同合作重點項目之一，由於中國目前正處於經濟發展階段，因此對於社會和諧特別重視，尤其是在教育普及、貧富差距及醫療等社會問題上，因此也希望能夠透過本次亞歐會議在中國召開的機會，亞歐會與會成員能夠就這些議題來做深入的討論，並且落實本次宣言內容。在深化社會文化交流方面，則是重申了：1. 尊重文化多樣性；2. 保護文化傳統；3. 提倡不同社會制度；4. 發展道路和文化間的互相了解；5. 寬容、尊重和和睦相處。亞歐會中之成員眾多，在文化、語言及宗教上也各有不同，為避免衝突增加互信，並且延續第五屆亞歐會議通過的《亞歐會議文化與文明對話宣言》持續推動進行亞歐各國文化部長的定期會議。最後，在亞歐會未來發展方面，則臚列了共十七項的合作倡議，其包含了文化、社會、經濟、安全等議題。除此之外，為提升亞歐會議的知名度，預計於 2009 年的下半年度，由越南主辦《協調文化活動以提高亞歐會知名度研討會》。

參、中國與東協關係進展

由這次中國特別邀請東協秘書長首次參加亞歐會議來看，的確也顯現出中國與東協間逐漸加強的雙邊關係。從 2002 年 11 月中國總理朱鎔基與東協 10 國領導人在柬埔寨金邊簽訂「全面經濟合作架構協定」(Framework Agreement on ASEAN - China Economic Cooperation)，同意在未來 10 年內成立「中國 — 東協自由貿易區」(東協加一)。2004 年 11 月，中國和東協 10 國在寮國永珍簽署「貨物貿易架構協定」(Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation)，中國與新加坡、汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓和泰國等東協六國同意於 2010 年前，將絕大多數進口貨物的關稅降為零，成立自由貿易區；至於柬埔寨、寮國、緬甸和越南等 4 個東協新成員，則享有 5 年的過渡期，在 2015 年納入該自由貿易區。

此外，中國和東協 10 國依據「貨物貿易協定」，已自 2005 年 7 月開始針對

7 千餘項產品執行降稅時程，正式啟動了「東協加一」自由貿易區的進程。在經濟、政治利益的考量下，過去對於洽簽自由貿易區並不熱衷的日本、韓國，也開始積極參與相關事務，並於 2004 年的東協與中、日、韓領袖高峰會中，初步達成由「東協加一」、「東協加三」（東協加中國、日本、韓國）發展到東亞合作的共識，更在 2005 年 12 月在馬來西亞召開東亞高峰會。目前「東協加三」合作領域相當廣泛，已建立八個部長會議機制，包括外長、經濟、財政、農業、勞動、旅遊、環境及衛生部長會議，「東協加三」自由貿易區似已漸具雛型。

由此可見，中國與東協在經濟上緊密之程度。尤其是在面對當前重大全球金融危機之際，經濟上互賴增強的中國與東協，更需要藉由這個平臺，來加強中國與東協間經濟上的對話。而在本次會議中，中越簽署了 8 份合作文件，兩國陸地邊界全線勘界工作基本完成；中國新加坡簽署自由貿易協定。因此透過亞歐會的舉辦，更強化了中國與東協間的關係，也期待這樣一個關係的強化，能夠順利的共同度過這次的經濟危機。

肆、結語

在第六屆亞歐會後，第六屆亞歐高峰會議簽署《第六屆亞高峰會關於氣候變遷宣言》以來，氣候變遷一詞在全球主要多邊和雙邊場合出現極為頻繁，可謂是「氣候變遷熱潮」。在 2007 年 3 月，歐盟高峰會將削減溫室氣體作為首要議題；2007 年德國和 2008 年日本舉辦的八國集團高峰會（G8），氣候變遷成為歐美之間、開發和發展中國家爭論的焦點；世界主要經濟體能源和氣候變遷會議連續在美國、法國和日本召開，而亞太經合組織（APEC）《雪梨宣言》特別強調了各個成員國就氣候變遷問題已經達成共識；這兩年的聯合國大會、安理會以及氣候變遷高級別會議都討論氣候變遷所帶來的安全問題。作為亞洲最重要的多邊機制東亞高峰會 2007 年也發表了《氣候變遷、能源和環境新加坡宣言》。在 2007 年末舉行聯合國氣候變遷巴厘島大會，世界各國經過妥協與合作，終於達成了“巴厘島路線圖”（Bali Roadmap），由於“巴厘島路線圖”設定 2009 年哥本哈根會議必須完成後京都進程談判，因而氣候變遷和減碳責任問題成為全球關注的重要熱點。由這樣的一個進程中，我們可以觀察到，亞歐會議對於整個國際上的局勢有著舉足輕重的影響，並且也實際的帶領著全球做出許

多政策上及外交上的合作，並非只是紙上談兵。由於第七屆的亞歐會剛好落在前個 10 年的末期及下個十年的初期，因此第七屆的亞歐會議更是要肩負著承先啟後的重責大任。在承先方面，從第一屆到第六屆已經做出了許多重大的宣言，包括《第三屆亞高峰會關於朝鮮半島和平首爾宣言》、《第四屆亞高峰會關於朝鮮半島和平政治宣言》、《第四屆亞高峰會關於合作對抗恐怖主義宣言》及《第六屆亞高峰會關於氣候變遷宣言》，因此在第七屆的亞歐高峰會後，也做出《第七屆亞高峰會關於國際金融形勢宣言》以面對當前全球新一波的經濟大恐慌。在啟後方面，則由與會各國元首共同發表了《可持續發展北京宣言》來延續第六次亞歐會中所提及的第二個 10 年優先合作領域。也因為本次的亞歐會有這樣的一個時空背景，因此未來如果在上述領域中，亞洲與歐洲國家能夠有更進一步的合作，將能夠加深及加強雙方的關係。

此外，本次會議的另一個重點則是與會人員的擴大，其中特別是東協秘書長的加入，更加顯示出，中國與東協的關係逐漸的加強，透過「東協加一」與「東協加三」的對話，使得東協與中國在經濟上的依存度不斷的增強，由於當前國際金融局勢動盪，在經濟方面，更需要有多方的合作，因此中國也藉由本次的亞歐會議，將東協秘書處納入與會人員，並由秘書長出席，意味著中國想藉由「東協加一」與「東協加三」的基礎，進一步的加強東協與中國在經濟上的合作，也使得東協得以在會後，於處理當前國際金融危機上，扮演一個更積極的角色。