

時評

「十六屆三中全會」 與中共發展策略的轉折

耿曙

(國立政治大學國關中心助理研究員)

十月中旬舉行的中共「十六屆三中全會」，通過所謂《關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》(下稱《決定》)，論者視其為「全面建設小康社會的體制保證」，足與「十四屆三中全會」之《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》交相輝映。但前者宣示改革的擴展與深化，而此次所通過文件，其主要意義則在調整前此二十來的國家發展策略。

一、「建設小康社會」：發展策略的根本轉折

根據《決定》所透露的訊息，中共未來的國家發展策略，將自「促進市場的自由開放」，逐步轉變為「化解市場的負面影響」以及「警戒市場的任意擴張」。就此目標而言，根據《決定》所謂「五個統籌」(詳後)觀察，似乎即便犧牲部分成長的績效，亦屬在所不惜。因此，展望未來，中國大陸的「政府—市場」關係，即將發生根本的變化：鄧小平「讓一部分人先富起來」的立場，將為「十六大報告」所標舉之「全面建設小康社會」所逐步取代，而中共政權的合法性，亦可望奠基於新的基礎之上。

回顧過往，中國大陸二十餘年的改革開放，造成今日嚴峻的社會形勢，例如分配不均、農工失業、貪污腐敗、價值混亂、社會失序等，無一不深深威脅中共政權的統治與穩定。因此，無論自江澤民去歲之「十六大政治報告」、朱鎔基今年上半的「十屆人大政府工作報告」、乃至此次三中全會所推出之《決定》等，無一不指向「建設小康社會」的方向，顯示中共國家發展策略方向的重大轉折。而此次會議所通過之《決定》，即係就此新的發展方向，在政策面與制度面，極力規劃落實的成果。

前述「發展策略」，實乃中共國家建設的目標、政權穩定的基礎。而不同發

展策略的調整轉折，不但將涉及大陸未來的發展前景，亦將影響中共政權的最終命運，實值得吾人密切加以注意。此「策略轉折」之意義為何？其深層原因又為何？此即本文分析的重點。

二、策略轉折的意義：就《決定》切入觀察

相較於前此二十年的中共國家發展策略，其國家／政府的中心任務，主要在積極推動市場化的擴展，其基本觀點乃透過「市場」取得「增長」。此種發展策略，的確取得了舉世矚目的成就，但也因此衍生出種種社會經濟問題。因此，中共近來的政策宣示，乃一改昔日的基本立場，強調「增長速度」與「分配平均」並重、「經濟發展」與「社會正義」兼顧。此次《決定》所揭示之所謂「五個統籌」，即前述理念的充分展現—其中「統籌城鄉發展」、「統籌區域發展」無疑涉及分配問題，而「統籌經濟社會發展」、「統籌國內發展與對外開放」則又隱約與「增長速度」與「社會成本」間的取捨有關。換言之，《決定》中頗富新意的「五個統籌」提法，實象徵著「均衡／協調發展」時代的到來，的確為「全面建設小康社會」，提供了體制層面的落實與保障。

因此，吾人不應僅以「口惠」、「畫餅」看待中共近年此類政策宣示。展望未來，中共勢將針對市場經濟中的「分配不公」與「弱勢群體」，推動一系列的治理與保護政策。此外，如吾人所知，諸如社會保險、公衛體系、收入保障、勞動保護、就業服務、財經法制、行政服務、乃至環境保護等，本為「市場經濟」的制度基礎，絕非「改革開放」所能輕易逃避，若不願正面面對，必難推動下一波的市場化改革。因此，就此次《決定》內容觀察，其以史無前例的比重與地位，凸出對上述各項議題的安排與規劃。在可預見的將來，中共勢必一則擴張、深化改革，範圍與力度均可望超越昔日局限；另一方面則將持續擴張公共支出、製造就業、刺激需求、繁榮景氣、輔導就業、開發西部、發達農村、振興東北、投入扶貧、打擊腐敗、推動農村稅費改革、完善社會保障體制（參考《決定》文件之42項內容），以緩和分配失調、扶助弱勢群體。前瞻未來，中共似乎有意在市場經濟的架構下，大步邁向「福利國家」，以為其長遠的建設方向。

當然，在中共改革開放的初期，亦時聞類似主張，但以當時背景而言，此類訴求或來自少數意識形態的堅持者，或來自少數舊有的既得利益。因而回顧往昔，中共的發展策略，雖曾數度迭宕起伏，然其總體方向，仍朝「市場」大步邁進。相對之下，近年隨「市場」的逐步擴張，起自社會民間的「分配問題」、發乎廣大群眾的「弱勢抗議」、基於社會需要的「制度安排」，終而為中共政權所不敢輕率忽視者，兩者實不可同日而語。故此次發展策略的調整，實有不得不然的

社會背景。

三、嚴峻的社經問題：迫於形勢的政策轉折

可以想見，此類「政策基調」、「立國基礎」的轉換調整，絕非形成於一朝一夕之間。因此，吾人若能追索此發展策略轉變的時機與成因，當可進一步掌握其政策變化的走向。依作者所見，此固與前述社會情勢的日益嚴峻有關，另一方面亦受中國大陸政治繼承的發展過程的影響。若自前者切入，則此次政策轉折，主要在因應近年嚴峻的社會情勢，使中共不得不未雨綢繆，預為準備。若自後者展開考察，則此一政策轉折，多少亦與其精英輪替，新人必須鞏固權力有關。本節先就前者加以探討。

如吾人所知，過往的十餘年中，若以經濟增長衡量，則中國大陸的整體表現，無疑十分耀眼。然而在此類繁榮景象的背後，各種社會問題亦紛紛浮現，威脅政權的穩定，而為有心人憂慮不已。觀察中共目前所面臨的各種社會問題，雖部分係舊有體制的沉痾所致，例如如國企冗員、金融壞帳等；部分與轉型失序難脫干係，例如投機狂熱、腐敗濫權、治安敗壞、價值失範等。但無論如何，前述各類問題，常見於「經濟轉型」的過渡期間，問題看似迫在眉睫，但隨時間推移、轉型完成，應不致對社會穩定造成重大的威脅。

但另一類有關「分配／弱勢」的社會問題（主要表現為貧富、東西、城鄉等所謂「三大差距」），相較下則遠為嚴重。一方面「分配／弱勢」問題，其惡化速度十分驚人。若任其繼續發展，恐將造成胡鞍鋼等所言之「兩種身分」（城市—農村居民）及「四個世界」（上海、北京與內陸農村次於第三世界間發展水平的差距）。學者孫立平亦強調「分配失衡」持續擴大，將可能導致「社會斷裂」的嚴重後果。此外，如「黃河邊的中國」、「當代中國社會階層研究報告」等相關著作，在在均引起中國大陸內部極廣泛的討論與關切。另一方面，一則由於目前常見的致富途徑，多不符社會認可的手段，再則也因為身處窘境的民眾，生活極端艱難，幾近民不聊生。因此，「分配／弱勢」問題的政治爆發力，實不容中共輕忽。例如各地屢仆屢起的農民暴動、東北大慶、遼陽、撫順等地的工潮等，近有因下崗拆遷所引發的南京、北京自焚個案，以及孫志剛事件所觸發對農民工人權問題的廣泛討論等，凡此種種，無一不明白顯示，目前的「分配不均」與「弱勢群體」問題，若未善加處理，及時疏導，極可能從根本上危及中共政權的延續。中共當局乃不得不痛下決心，針對昔日的發展方略，進行重大的修正。

四、接班態勢與新人新政：政策轉折的動力

另一方面，吾人亦不可忽視中共高層接班態勢，對於上述策略轉折所產生的影

響。因為觀察胡錦濤上臺後的連串政治動作，其中包括：高調「反腐倡廉」：具體表現為其著名的「西柏坡講話」，提出「兩個務必」，盼以所謂老革命家「艱苦奮鬥」的作風，針砭目前的黨政風氣。力行「平民主義」：具體表現在其廣受注目的內蒙行，胡氏親身往訪牧戶，體察基層民瘼，實踐上任之初所標榜的「權為民所用、情為民所繫、福為民所謀」的「三個為民」。關懷「弱勢群體」：胡錦濤自就任後，除經常視察落後，關懷弱勢外，並主持「中央農村工作會議」，推動劃時代的農村改革（其中涉及最關鍵的城市戶口及農地所有等問題，結果亦見於《決定》）。提出「振興東北」：支持溫家寶出臺所謂「振興東北等老工業基地」的政策方案，而與「東部發展」、「西部開發」並列為下階段的國家建設主軸，港媒體乃將此稱呼為「經濟發展的三極論」。總而言之，胡氏種種刻意舉措，目的或許在塑造與江澤民迥然不同的形象，藉以贏得基層群眾支持，累積個人的政治資本，以加速對權力的集中掌握。

當然，外界無由得知，胡氏連串的政治動作，究係忠實執行江路線中的「全面建設小康社會」方向，出面收攏人心，目的在鞏固現有體制，抑或針對江路線之處處以「先進生產力優先」的原則，進行間接、不點名的批判而來。但毫無疑問，胡錦濤及包括溫家寶、吳儀在內等相當比例出身於文革、崛起於內陸、甚或具有農村經驗的「新一代領導人」，無論因「外在形勢」所迫，或因個人「權力誘因」所驅，均可能更關切分配問題的惡化、更積極對弱勢群體的扶助、更支持前述發展策略的根本修正。

換言之，若以江澤民為首的「第三代領導核心」，其政策標誌乃「沿海／外向型的發展」，其社會基礎在於改革過程中的既得利益者，則以胡錦濤為中心的「第四代領導人」，其刻意塑造的政策形象極可能是「均衡發展」及「弱勢保障」，其所爭取的對象，則進一步向改革開放中失落的群體拓展。若自此觀察此次「十六屆三中全會」通過之《關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，吾人應對中共將如何「與時俱進」，具有更深一層的體會。

時評

「胡溫領導」與中共 「十六屆三中全會」之經濟觀察

王信賢

(致理技術學院兩岸經貿研究中心助理教授)

「三中全會」在中共黨史的發展脈絡中往往具有非比尋常的意義，而日前甫於北京閉幕的「中國共產黨第十六屆中央委員會第三次全體會議」（十六屆三中全會）自亦不例外，其不僅是市場化改革的「轉捩點」，更是「胡溫」執政團隊初試啼聲的關鍵，全會所通過的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》（以下簡稱《決定》）可說是中共十六大宣示「全面建設小康社會」後的施政綱領，完整勾勒出中國大陸未來經濟發展的重心與圖像。

「十六屆三中全會」的歷史意義

每次中共全國代表大會召開後的第三次全會通常都較重要，主因是前兩次全會完成人事與組織調整後，「三中全會」則討論與通過重要的政治經濟決策。綜觀改革開放以來，1978年「十一屆三中全會」確立了中國大陸的改革開放，1984年「十二屆三中全會」開啟了以城市為重心的「經濟體制改革」，1988年「十三屆三中全會」聚焦於「治理整頓深化改革」，1993年「十四屆三中全會」擘畫了建立「社會主義市場經濟體制」的基本架構，1998年「十五屆三中全會」通過建設新農村，而「十六屆三中全會」關於社會主義市場經濟體制的完善同樣具有歷史意義。

中國大陸 25 年來的經濟改革，從「計畫為主，市場為輔」、「有計畫的商品經濟」到「社會主義市場經濟」，其基本方向就是「市場經濟體制」的建構。1992 年中共十四大確立「社會主義市場經濟」的改革目標，隔年的「十四屆三中全會」通過了《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，與「十六屆三中全會」的《決定》相較，兩個《決定》從「建立」到「完善」市場經濟體制，所代表的正是經濟改革的階段性轉折。而就「摸著石頭過河」的改革邏輯看來，「十

六屆三中全會」的《決定》不是「另起爐灶」，而是在市場化改革方向無可逆轉的基礎上，進行制度「完善」與「修整」的工作。

《決定》與中國大陸經濟情勢分析

「十六屆三中全會」所通過的《決定》共分為十二項，其中除了第一項「經濟體制改革面臨的形勢和任務」的總論外，與經濟發展直接相關的包括：進一步鞏固和發展公有制經濟，鼓勵、支持和引導非公有制經濟發展；完善國有資產管理體制，深化國有企業改革；深化農村改革，完善農村經濟體制；完善市場體制，規範市場秩序；完善財稅體制，深化金融改革；深化涉外經濟體制改革，全面提高對外開放水平。另外，雖與經濟發展間接相關，但卻是攸關經濟成長「續航力」的政治、社會與教育項目包括：繼續改善宏觀調控，加快轉變政府職能；推進就業和分配體制改革，完善社會保障體系；深化科技教育文化衛生體制改革，提高國家創新能力和國民整體素質；深化行政管理體制改革，完善經濟法律制度；加強和改善黨的領導，為完善社會主義市場經濟體制而奮鬥。

一般而言，經濟體制改革大體包括兩個方面，宏觀上，是使市場成為資源配置的主要機制，微觀上，則是使企業成為市場競爭的主體。從《決定》全文中不斷出現「深化」與「完善」兩個關鍵字看來，「十六屆三中全會」所代表的意義即是改革的「承先啟後」，在市場體制方面，包括市場秩序的規範、財稅金融改革、涉外經濟體制以及農村改革等，在企業改革方面，主要是國有企業改革以及鼓勵非公有制企業的發展。雖然《決定》的內容都是改革的老問題，但我們仍可從中發現一些新的提法以及關注焦點的轉變：

首先，就市場的角度而言，相較於「對外開放」，中國大陸「對內開放」的進度顯然較為滯後，地方間本位主義所形成的經濟壁壘與市場化程度的不足，嚴重限制了各種生產要素與產品的流通，因此，加快「對內開放」將是下一階段改革的重點，而《決定》中亦表明：「加快建設全國統一市場，大力推進市場對內對外開放，大力發展資本和其他要素市場，促進商品和各種要素在全國範圍自由流動和充分競爭」。另一方面，經濟改革所面臨的挑戰已不限於經濟領域，必須在「政治、社會、教育與法律體系」建構上有所進展，其不僅是為解決舊體制所遺留的深層制約，還為了確保經濟的「永續發展」。

其次，就企業的層次而言，《決定》中最引人注目的即是在「理順公有制和非公有制間的關係」上，其提出「『大力』發展混和所有制」以及「使股份制成為公有制的『主要』實現形式」，「大力」與「主要」皆是不同於以往的提法，顯

見企業所有制改革與界定的工作已到了最後底定階段。而在政策面向上則是強調：「允許非國有資本進入法律法規未禁入的基礎設施、公用事業以及其他行業和領域」、「非公有企業在投融資、稅收、土地使用和對外貿易等方面，與其他企業享有同等待遇」，就此看來，非公有制經濟在「不禁止則自由」的「正面表列」以及「國民待遇」的提法後，將會具有相對公平的制度性保障。另外，《決定》亦強調「建立『歸屬清晰、權責明確、保護嚴格、流轉順暢』的現代產權制度」，其一方面要建立所謂的「現代企業制度」，另一方面則是給予民營企業在資本安全性以及資產流通上具有產權保障。

再者，強調「協調發展」也是本次會議的核心，《決定》中提出所謂的「五統籌」——統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放。我們隱約可從中看出「胡溫」關注焦點的轉變，日後改革的重點，將會集中於伴隨中國大陸經濟急速成長的「副產品」，包括貧富差距擴大、城鄉二元強化、環境污染惡化以及區域差距（尤其是解決東北老工業基地的問題）等，而此亦是「全面建設小康社會」的關鍵。

「胡溫領導」的機會與挑戰

中國大陸今年第一季經濟成長率為 9.9%，第二季受到 SARS 影響，成長率下滑至 6.7%，第三季則恢復成 8%，全年預估在 8% 以上，而其他各項經濟指標亦不見惡化，但若就此斷定「胡溫」所繼承的中國大陸經濟充滿希望，又未免過於樂觀。因為，若說中國大陸「摸著石頭過河」改革方式是一「柿子挑軟的吃」的過程，目前所遺留下來的都是極為棘手的問題，更何況還有因前一階段改革所產生的新問題。換言之，「江朱」所遺留下來的，除了「機會」外，更多是「挑戰」。

傳統計畫經濟留下的遺產中最根深蒂固的大概就是政府過度介入經濟運作以及國有企業問題，其皆使自由競爭的市場經濟體制無法順利建構。就政經關係而言，不論學界是從「東亞模式」抑或「國家統合主義」的角度分析，都可明顯發現，中國大陸政府只是用另外一種形式介入經濟運作，而其中各種「資本」在法制不規範下進行交換，則導致「權貴資本主義」。日前「世界經濟論壇（WEF）」公布具有權威性的世界競爭力報告，中國大陸的外貿及經濟雖大幅成長，但總體競爭力卻從去年的第三十三名，跌落為第四十四名，深究其原因，中國公共制度品質的惡化是主要原因，尤其是公部門貪污腐化等項目表現不佳。

另一方面是國有企業對進一步深化改革所造成的強大制約力，國企不只本身經營效益不彰，連帶也使銀行與股票市場深深背負國企改革的原罪，再加上其所

引發的失業下崗問題，均使得各級政府處理國企問題投鼠忌器，而對國有企業的資源投入將對非國有經濟產生排擠作用。就此看來，《決定》中所要解決的「理順公有制和非公有制間的關係」似乎仍困難重重。此外，市場經濟體制的完善不單單是要解決計畫經濟所遺留的制度遺產，還要有適應經濟全球化的新制度安排，此對「胡溫」將會產生壓力，因為，中國加入WTO後的承諾都將在近年內兌現，恐怕真正考驗才剛開始。

就此看來，「胡溫」顯然已通過代表第一次「段考」的「十六屆三中全會」，而《決定》中的施政藍圖亦可觀察出其所欲創造的新契機，但無論是市場體制的深化或完善都必將面對舊問題與新形勢的挑戰，且其中不只是制度建構的問題，主觀的政策宣示與願望能否抵禦得了既得利益集團的抗拒仍是未定之天，只因改革所觸動的不只是經濟範疇，而是複雜的政經利益與社會網絡關係。

時評

我國參與 2003 APEC 的工作成果

亞 國

(外交部國際組織司)

一、APEC 成立及我國加入 APEC

「亞太經濟合作」(Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC) 是在 1989 年由澳大利亞前總理霍克 (Robert Hawke) 所倡議成立, 它是亞太區域各經濟體高階代表間的非正式經濟諮商論壇, 希望藉由亞太地區各經濟體政府相關部門官員的對話與協商, 帶動該區域經濟成長與發展, APEC 成立時共有十二個創始成員。

APEC 是亞太地區最重要的多邊官方經濟合作論壇之一, 它的成員涵蓋的地理區域 (包括東北亞、東亞、東南亞、大洋洲、北美及中南美地區共廿一個全球重要經濟體)、整體經濟力量 (總人口約廿五億人, 貿易總額占全球近五成) 及組織活動 (最高決策層級達各經濟體元首層級, 所涉議題幾涵蓋各會員體大部分行政部門的業務) 而言, APEC 可說是我國目前實際參與的最重要國際多邊機制之一, APEC 所形成的共識對全球經貿政策及規範具有極大影響力, 所以我國在 APEC 倡議之初即積極爭取加入, 以加強與亞太各國的經濟合作關係, 擴大國際活動空間及增進我經貿利益。

APEC 目前成員除我國外, 尚有澳大利亞、汶萊、加拿大、智利、中共、香港、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、泰國、美國及越南, 廿一個成員都是以「經濟體」(Economy) 身分參與, 這是 APEC 為了容納兩岸三地同時參與的特殊設計。此外尚有「東南亞國家協會 (ASEAN)」、「太平洋經濟合作理事會 (PECC)」及「太平洋島嶼論壇 (PIF)」三個國際組織為 APEC 的觀察員。

APEC 體制屬「論壇」性質, 其日常運作係以「共識決」(Consensus) 及「自願性」(Voluntary) 為基礎, 經由各成員間相互尊重及開放性的政策對話達成尋求區域內共享經濟繁榮的目標; 近年來 APEC 並強調「經濟技術合作」議題, 成

為 APEC 除貿易暨投資「自由化」及「便捷化」任務以外的三大支柱工作之一，盼透過具體之經濟技術合作計畫縮短已開發及開發中經濟體間的發展差距。

APEC 部長級年會約於每年 9 月至 11 月間舉行，主要任務為決定 APEC 活動的大政方針，並討論區域內的重要經貿問題。部長級年會之下設有資深官員會議 (Senior Officials Meeting, SOM)，為 APEC 運作的核心機制，出席該會議的代表為各會員體主管部會的次長級或司長級官員，主要任務在執行部長級會議的決議，並建立工作程序及監督協調 APEC 各級論壇之工作。資深官員會議之下設有十一個工作小組 (Working Group)、三個委員會 (Committee)、一個次級委員會 (Sub-committee) 及兩個特別任務小組 (Task Force)，負責推動貿易暨投資自由化與便捷化、經濟技術合作、性別整合、電子商務、人力資源發展、能源、工業科技、運輸、海洋資源保育、電信暨資訊、觀光、漁業、農業及中小企業等領域的合作。此外，倘各工作小組在推動實務工作上認為有提高協調層次之必要，亦可召開專業部長會議。自 1993 年起，APEC 主辦成員皆在部長級年會之後召開非正式經濟領袖會議，會中例均採納部長級年會通過的重大決議，經由發布領袖宣言的方式，揭示 APEC 未來發展的政策方向。自 1995 年起，APEC 亦設立企業諮詢委員會 (簡稱 ABAC)，由各會員體遴薦大、中、小型企業代表組成，直接將民間部門的意見提交 APEC 成員之領袖們參考。

二、我國參與本年 APEC 各級會議及部長級年會情形

今年 1 月至 10 月我國出席之 APEC 會議及活動超過一六〇項，其中包括第十一次經濟領袖會議、第十五屆部長級年會、四次專業部長會議 (包括貿易、衛生、中小企業及財政部長會議)、與反恐有關之 APEC 區域貿易安全會議、APEC 秘書處新廈開幕典禮、四次資深官員會議及電信、能源、財政、農業、運輸工作小組等重要會議及活動。6 月間 APEC 為因應 SARS 情勢，特別召開首屆衛生部長會議，我國由行政院衛生署陳建仁署長率團出席，我代表團在會中所提出「成立衛生工作小組」及「設立衛生部長間熱線」等二項建議，除獲得會員體間之熱烈討論外，其精神亦獲列入會後所發布的「衛生部長會議聲明」中。

關於我國提議成立衛生工作小組案，該案經我與泰國及美國合作推動，撰寫討論文件，並積極向各會員體進行遊說工作，終於獲本年部長級年會通過成立 APEC 衛生任務小組，是本年我參與 APEC 的重要工作成果之一。

本年在臺灣舉辦的 APEC 會議及活動計有十六項，其中包括 2003 網路學習暨資訊教育主管高峰會、APEC 育成中心論壇、APEC 「中小企業融資鏈最佳實務範例研討會」、APEC 「邁向跨境無紙化貿易環境—貿易便捷化之具體行動」研

討會、「危險物品全球調和制度」(GHS) 研討會及 APEC 生物技術會議等。

本年 APEC 第十五屆部長級年會於 10 月 17 日至 18 日在泰國曼谷舉行，我國由經濟部林義夫部長及財政部林全部長共同率團與會。我代表團與會期間曾與智利、泰國、日本、俄羅斯等會員體的部長或團長舉行雙邊會談。

三、領袖會議

APEC 第十一次非正式經濟領袖會議於本年 10 月 20 日至 21 日在泰國曼谷舉行，總統指派中央研究院李遠哲院長代表出席這項會議。李院長曾在會議中就 WTO 多邊貿易體系議題及反恐議題發表意見。並在會中說明我國所提「數位化教育」(IT School) 計畫案，及提出我擬在 APEC 機制內設立「數位機會發展中心」之構想。泰國總理所公布之會議摘要報告中即述及與會領袖歡迎「數位機會發展中心」之構想。

李院長在會議期間曾與菲律賓總統等五國領袖舉行雙邊會談。此外李院長也利用四個領袖會議的正式場合與與包括美國、日本在內之其他會員體領袖就有關問題交換意見。除了出席領袖會議的場合外，李院長也密集接受 CNN、BBC、路透社、美聯社、產經新聞、朝日新聞和泰國 The Nation 等媒體的專訪，利用這些寶貴的機會為我國作國際文宣的工作。此外，李院長也代表總統宴請泰國僑界人士，將政府及國人關心、祝福旅泰僑胞與臺商的心意轉達給僑界，僑胞們也要李院長轉達他們對國家的支持。

四、本年我參與 APEC 之工作成果

部長聲明肯定我國工作成績：本年部長級年會所發表之聯合聲明中述及我方之部分有六點，包括肯定我辦理「危險物品全球調和制度」(GHS) 研討會、中小企業融資鏈研討會、第一屆 APEC 育成中心論壇及「邁向跨境無紙化貿易環境」研討會，並歡迎我於明年舉辦 APEC 國際青年營及第二屆育成中心論壇。

推動成立 APEC 衛生任務小組：我國於本年舉行之 APEC 首屆衛生部長會議時曾提議成立衛生工作小組案，該案經我與泰國及美國合作推動，撰寫討論文件，並積極向各會員體進行遊說工作，終獲本年部長級年會通過成立 APEC 衛生任務小組，係本年我參與 APEC 之重要工作成果之一。

國際文宣：我國曾利用參加本年 APEC 活動之機會加強文宣，例如本年 6 月 APEC 衛生部長會議及 10 月之領袖會議，我密集安排國際媒體採訪陳建仁署長及李遠哲院長。此外，APEC 秘書處於 2003 年 9 月舉行新廈啟用開幕典禮，我推薦行政院青年輔導委員會林芳政主任委員擔任開幕座談會之主講人，本屆部長級年會中曾播映林主任委員演講之影像與部分內容。上述工作對提升我國國際能

見度效果甚佳。

在 APEC 推動「無紙化會議系統」：我國曾於上年 12 月在泰國曼谷舉行之 APEC 非正式資深官員會議展示「無紙化會議系統」，並建議 APEC 會議基於效率及環保考量，應朝減少紙張使用量之方向努力。本年在泰國舉行之資深官員會議、部長會議及 APEC 秘書處均採用「無紙化會議系統」進行會議。泰方並在若干不同會議中推崇我國提出「無紙化會議系統」之初始構想。

五、結語

我國是全球貿易大國，商業貿易活動對我國經濟相當重要，積極參與 APEC 等經濟整合機制並提供貢獻，符合我國內的利益與國際的期盼。由於 APEC 所涉範圍涵蓋各會員體政府大部分行政部門業務，我參與 APEC 將可透過國際合作，建構並提升我國整體發展的能力，也有助於開展我國對外關係，增加我國在國際社會的能見度。APEC 各會員體和我國均無外交關係，但是透過 APEC 的管道，我們和各會員體可以進行相當順暢的接觸與溝通。未來我們仍將以積極的態度參與 APEC 各項會議與活動，藉由國際多邊經貿合作，促進我國經濟成長以及發展與各會員體的實質關係。

時評

天軍成軍 啟動天戰

鍾 堅

(國立清華大學原子科學學系教授)

中共在 10 月 15 日成功發射「神舟五號」載人航天飛船（太空船）的試驗飛行，無疑是「超霸強權能、中國人也能」另一指標性的「輝煌成就」，也展現了中共繼美俄之後，於載人航天飛行在浩瀚無際的宇航舞台上也軋上一腳。

中共於蘇聯解體後，始於 1992 年 1 月推動「9211」工程，研製航天飛船。1999 年 10 月中共國家主席江澤民在視導 27 號發射基地時，特將航天飛船定名「神舟」。隔月，神舟 1 號航天飛船於 1999 年 11 月 20 日發射，無人航天飛船於近地軌道繞行地球 1271 分鐘 14 圈後順利降落內蒙草原回收。更大的神舟 2 號無人航天飛船，於 2001 年 1 月 10 日自 20 號基地發射，六天後返回內蒙時不幸「硬著陸」墜毀。神舟 3 號較前蘇聯的聯合號太空船更大，全重 7.8 噸，於 2002 年 3 月 25 日自 20 號基地發射，繞行地球 108 圈，於 162 小時後安返內蒙草原回收。2002 年 12 月 30 日，神舟 4 號航天飛船升天，重覆神舟 3 號的航天任務後安返內蒙。2003 年 10 月 15 日，神舟 5 號裝載一名航天員升天，在繞行地球 14 匝後於隔日始曉返回內蒙。下一步，可望於明年執行航天飛船載人攜行寄生星的宇航測試。

中共研製前述的航天飛船只是個過渡的墊腳石，中共經論證後已決定不發展類似美國成熟的太空梭（中共稱為航天飛機），以免耗費鉅資構建一批不能立即重飛使用的奢侈品。中共目前正處於「兵裝論證」中的，是不需整補就可隨時進出大氣層（空）至外太空（天）的「空天飛行器」；這種可以重覆再三使用的飛行器，其效能較太空梭更高，將成為中共「天戰」的武器平台。惟目前需要解決的「技術攻關」項目有六：高超音速技術（25 馬赫）、高機動飛行動力技術（穿越大氣層）、長距離空天耐飛技術（奔月往返）、高隱形技術（逼近敵之人造衛星）、空天結構技術（超輕質、高韌性、耐高熱、抗衝擊）、可靠度（精準接戰、重覆使用）。

據中共航天專家透露，第一批航天員（太空人）有十四人，平均年齡在卅上下，從共軍飛行部隊中的殲（強）擊機飛行員擇優選取，體重限制在五十公斤上下，以方便在緊密的空天飛行器內靈活操作。目前這批航天員已完成航天訓練，其中兩位曾在俄羅斯受種子教官訓練，課程包括太空漫步（藉以熟練接近敵之人造衛星植入寄生星的接戰動作）。航天員預定十年內搭乘空天飛行器登月。

有關中共制天「天軍」的後勤保障，統由中國航天科技集團公司（CLTC，總經理張慶偉）總成，該集團資產在百億元人民幣以上，職工二十萬人，其經濟考核指標這兩年均為中共十大軍工集團之冠。該集團所屬之中國運載火箭技術研究院（CALT，院長厲建中），另轄空間技術研究院（上海，院長袁家軍）、空間系統工程所（北京）、電子系統工程所（北京）、航天醫學工程研究所（北京）、航天發射控制中心（酒泉 20 號基地、太原 25 號基地、西昌 27 號基地），航天測控中心（西安、北京、廈門、吉里巴斯國首府塔拉瓦）及四艘遠洋觀測船與 11 艘海洋科學調查船。原隸屬於中共國務院航空航天工業部（七機部）而目前軍轉民具有法人身分的中國運載火箭技術研究院（中火技），擁有 13 個研究所和 6 個工廠，職工總數 2.7 萬人（含中、高級工程技術人員 8 千餘人）。中火技使用汰除的東風 1、2、3 型彈道導彈，抽取其中的液態氫及液態氧火箭燃料，由空間技術研究院（前身為國務院第三機械工業部航天局）將其轉用於長征系列運載火箭，把衛星及航天飛船打入太空。此外，中火技亦研製衛星接收天線，可接收 C 至 Ku 頻帶（4~18GHz）的信號情報。中共衛星本體的設計、研製與應用，統由屬於中共長城集團的中國東方紅通信廣播衛星公司（CCBSC，簡稱中通衛）負責。

航天器按共軍軍語定義為在地球大氣層外的宇宙空間，按照天體力學規律運行的各類飛行器總稱；人造衛星是航天器的一種，其它尚有空天飛行器、航天飛船與空間基地站等。

雖然中共致力發展「天軍」，且粗具規模與實績，惟整體而言，其航天器水平與先進國家同級品相較仍落後兩個世代，「超俄趕美」只是個理想境界。看看中共「兩彈一星」的建軍備戰期程與「載人太空船」研製的時程落差，就可了解中共發展航天科技所遭遇的瓶頸與困境：中共發展原子彈，較美國落後十九年，氫彈較美國落後十五年；人造衛星較蘇聯落後十二年，然航天飛船卻較美蘇慢了三十八年！

落後的原因無它，中共於 1971 年大搞「曙光一號工程」載人宇航科技所面臨的難題，比打人造衛星上天複雜得太多；它包括了高度可靠的多節運載火箭設計、航天飛船返回地球的工藝及航天員的維生系統與緊急逃生系統，缺一不可。

直到蘇聯瓦解，中共前往莫斯科「搶人」，利用高幹留俄同學的人脈關係，捷足先登以高薪聘請了資深俄籍航太科技專家近千人進入大陸，替航天工業鋪設航天飛船的生產線。因此，中共「神舟」號航天飛船的構型，可以看到前蘇聯原型質子太空船的身影。

九〇年代挖角挖到的俄籍航太專家，帶給中共航天工業的是八〇年代的藍圖和七〇年代的設計理念。正如同蘇聯老大哥的戰略思維，中共航天計畫不僅只是提升民族威望，真正的目標是占領太空高地，企圖從太空控制地球。中共為了打贏「高技術條件下的局部戰爭」，已律定未來戰爭必然是陸、海、空、天（太空）、電磁及數字（位）六維戰場；開發航天技術以掌控太空高地，是中共建國百週年的長遠目標，若非蘇聯解體冷戰結束，中共要圓載人太空船升天的夢，恐怕是難上加難。

送人上太空，只是中共航天軍事化的第一步。接下來必然是「追俄趕美」建立有航天員駐點之空間基地（太空工作）站的「華夏工程」進而投放太空武器寄生星；至於登月宇航的「星光工程」只是附帶的增益性航天活動，真正的企圖心，是在俄羅斯淡出航天舞台之際，與美國同台較勁。儘管對超霸美國的絕對制天優勢產生萌芽期的威脅，力道不大，但後冷戰以來美國獨享太空的格局已遭中共打破。美國勢將愈來愈在乎具實質威懾快速竄起的中共，逐漸向北京傾斜，也就是意味著臺北將逐漸在全球平衡棋局中遭邊緣化。

專題研究

論兩岸可能之 軍事衝突與我之危機管理措施

王順合

(海軍軍官學校政治系副教授)

摘要

本文針對臺海軍事衝突之潛存因子與可能方式，以危機管理的觀點，分析我國危機管理機制的現況與相關措施，包括決策體系、法源規定與計畫方案等相關內容。其次，依據前危機階段與危機階段兩個時期，歸納我國應有的策進作法與實施重點。基本上，前危機階段區分政治、軍事、外交及法制等四方面之作為。在政治上之作為計有：建構兩岸「整個中國」之定位架構，紓解中共臺獨顧慮；建立兩岸和平穩定機制，終止敵對狀態；軍事上作為計有：優先設立兩岸軍事預警制度，降低爆發軍事危機風險；國防自主科技建軍，全民國防保障安全；外交上的作為計有：跳脫狹隘的臺海層次，尋求集體安全保障；爭取美國的支持，提升與美國的共同戰略利益；法制上之作為計有：訂頒國家危機預防之標準作業程序；建構國安會專業幕僚機構。

而在危機階段則提出五項作法：計有中樞指揮系統必須明確，並具備相當的決策運作能力；發揮危機資訊處理系統之功能；完善資訊防護措施；善用「危機傳播」的功能性專業設計；危機的支援和保障系統全力配合等五者。

關鍵字：軍事衝突、危機、危機管理、全民防衛

壹、前言

自 1949 年迄今，兩岸的政治互動一直都是處於冷戰與低調當中，其中即使歷經多次談判對話，但是基於意識形態的糾葛、政治立場的分歧、政治制度的差異，兩

岸關係似乎仍未尋得相互妥協的餘地。中共在維護既定的政治目標時，展開和戰兩手策略，其軍事力量的運用便成為達到政策目標的最佳工具。

事實上，就兩岸綜合國力或軍力的對比態勢而言，中共的確始終操有對臺動武之主動權，只需動武之時機成熟，中共恐怕不會吝惜對臺動武的。職是之故，中共雖在 1979 年提出了「一國兩制與和平統一」對臺政策，但至今仍未曾有過放棄以武力犯臺之承諾；1995、1996 年，中共曾以「遏制臺獨」為由，對臺灣實施導彈試射演習¹，兩岸的衝突大有一觸即發之勢。1997 年中共收回香港主權後，兩岸關係並未緩解，而「臺灣問題」也就成為中共的首要問題，更影響到亞太地區的區域安全²。2000 年中共發表對臺政策白皮書，文中提及「三個如果」³，並宣稱不排除使用武力，來維護中國主權和領土的完整。

而繼 2000 年 10 月中旬，中共實施 1964 年以來規模最大之跨軍區、多軍種世紀大演兵（科技練兵）之後，復發射探測衛星、神州二號太空艙以及實施東風卅一型彈道飛彈試射，顯示其太空及遠距離打擊威懾能力，而向俄國採購現代級驅逐艦並配置超音速日炙攻船飛彈等，實有對外展示其「打得贏」及「武力犯臺」之新世紀國防武力⁴。

接著，去年 12 月 9 日，中共國務院新聞辦公室發布「2002 年中國的國防」白皮書，把「制止分裂，實現祖國統一」列為國防任務和目標之一，並重申絕不承諾放棄對臺使用武力⁵。故而，根據臺北對「中共侵犯」的認知以及北京「不放棄對臺動武」的政策，在在隱喻了兩岸今後在解決政治僵局時的最後手段，選擇發動戰爭的可能性不應被排除。

雖然，現階段中共對我除了上述軍事層面的傳統威脅以外，尚有其他「非傳統安全」挑戰，譬如經濟、政治、社會、文化等領域之安全威脅，同樣會造成臺灣發展的負面衝擊，若以國家安全的觀點而言，亦是不容忽視的環節，然而，本文篇幅有限，只能僅就軍事層面加以論述，針對臺海兩岸可能發生之軍事衝突，以危機管理的觀點，研析我國應有之處置與措施，餘者不再贅述。

¹ 1995 年 7 月 21 日至 26 日中共在臺灣北部彭佳嶼附近距離基隆 150 公里海面進行 6 發飛彈試射，又於同年 8 月 15 日至 25 日在距離東引 61 公里的東海海域進行飛彈、火炮實彈射擊訓練。

² 1998 年中共年報（臺北：中共雜誌研究社，1998 年 7 月），頁 86。

³ 「如果出現臺灣以任何名義從中國分割出去的重大事變；如果出現外國侵占臺灣；如果臺灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，中國政府只能被迫採取一切可能的斷然措施，包括使用武力，來維護中國的主權和領土完整，完成中國的統一大業」。

⁴ 伍世文，國防政策評論所舉辦之「臺灣國防政策與軍事戰略未來展望」學術研討會部長致詞稿，2001 年 1 月 28 日，請參考 www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2001-01/TM0101001.htm - 9k

⁵ 「新版國防白皮書，營造磋商氣氛」，聯合報，2002 年 12 月 10 日，第 13 版。

貳、臺海爆發軍事衝突之潛存因子與可能方式

一、臺海爆發軍事衝突之潛存因子

1987年政府正式開放民眾赴大陸探親，海峽兩岸關係形式上也提早進入所謂後冷戰時期。儘管臺海兩岸目前已經進行深度的經濟互動，甚至形成經濟有相互依賴的體系；然而政治上，中共仍未完全放棄以武力對臺的政策，臺灣的安全仍處在中共軍事武力威脅的陰影下，縱使雙邊的經濟關係互動密切，但政治上的敵對仍處於不平衡的狀態中。如此一來，使得兩岸關係既微妙又變動，加上中共本身內部政經情勢的演變，以及有關美、日鼎足其間的國際因素，更牽動著兩岸軍事對峙的發展。

再者，自1995年起，臺海兩岸中斷海基、海協兩會協商管道，兩岸失去理性互動的基點，而面對臺灣政黨輪替的新執政政府，中共對臺政策有了更深的憂慮感。因此，臺海兩岸各自強調軍事在兩岸關係中的角色，整軍備戰的趨勢較以前明顯，臺海兩岸爆發軍事衝突的潛存因子便在其中。舉其荦荦大者，整理如附表一。

附表一 臺海兩岸爆發軍事衝突的潛存因子一覽表

主體	背景	具 體 內 容
臺灣	政治	臺灣宣布獨立或我國政策被中共解讀為臺獨行為
		臺灣長期拒絕談判或刻意延宕統一問題
		臺灣內部政經情勢發生大規模的動亂
	外交	臺灣「務實外交」的推動，超過中共對「兩個中國」或「一中一臺」可忍受的底線
		我國爭取加入聯合國或其他不被中共許可的國際性組織。
	軍事	國軍相對戰力明顯趨弱，無法達到有效嚇阻中共的程度
臺灣發展核武，對中共產生明顯而立即的危險		
臺灣納入 TMD 戰區飛彈防禦系統或其他雙邊、多邊之軍事防衛聯盟		
中共	政治	中共內部政體發生分裂或內部動亂，以解放臺灣轉移內部焦點
		中共內部發生「和平演變」危機，藉武力犯臺，達到鞏固共黨專政體制的目的
	經濟	經濟改革成效迫使共產政體生變，以解放臺灣轉移內部焦點

軍事	中共成為亞太地區軍事強權，同時完成犯臺之作戰準備
	中共政權轉趨保守，軍方勢力抬頭，以民族主義激化大陸民眾，收復臺灣完成「祖國統一」大業
	邊境領土主權問題獲得改善，可將兵力轉而加重對臺部署
外交	「外交孤立臺灣」策略成功，國際承認中共為唯一合法政府，「臺灣問題」為中國「內政問題」。
	與美國「戰略性夥伴」關係發展密切，美國首肯對「臺灣問題」保持中立使美國體認到中共存在比臺灣更符合美國國家利益，而自動放棄干涉臺灣事務或僅止於言詞譴責，聊表道義責任
	與鄰國關係獲得改善並取得信任，使中共無後顧之憂
國際	美國
	違背「一個中國」政策與「三個公報」的承諾
	將臺灣海峽劃入雙邊或多邊軍事同盟的安全合作範圍
	其政軍勢力主宰臺灣當局，控制、操縱臺灣的政治、軍事中樞
	在臺灣建立軍事基地，部署軍事裝備
	宣布把臺灣列入其領土或保護國管轄區
	美國疲於一個以上的區域性局部戰爭（如中東、巴爾幹半島等）
美國國力式微而其國內輿論強烈反對插足「臺海」事務	
日本	將臺灣海峽劃入雙邊或多邊軍事同盟的安全合作範圍

資料來源：筆者參考中共官方文件、兩岸新聞媒體報導，以及相關專書專論整理而成。所參考之專著計有：吳建德，後冷戰時期中共武力犯臺問題之研究（初版）（臺北：時英出版社，2000年9月），頁224-245。許世楷、施正鋒編，臺灣前途危機管理（初版）（臺北：前衛出版社，2001年12月）。蘇進強，「國家安全與危機管理機制」，「臺海安全與國防戰略」研討會論文，taiwanncf.org.tw/seminar/20021020/ - 4k -。

二、臺海軍事衝突之可能方式

由於兩岸不對稱的軍力對比，加上中華民國是自由民主的國家，因此既沒有意願也沒有能力挑起兩岸之間的軍事衝突，能夠挑起臺海軍事衝突的，惟有中共。依據臺海兩岸軍事衝突的情境光譜，區分中共未來可能掀起臺海危機的三種形式：「準軍事衝突」、「小規模軍事衝突」與「全面性軍事衝突」，並依其特徵將臺海軍事衝突之可能方式整理如附表二。

附表二 臺海軍事衝突之可能方式一覽表

區分	特 徵	狀 況 推 演
準軍事衝突	作為軍事行動的前置手段	利用媒體誇大渲染各種軍事演習或散布攻臺消息或謠言
		擴大偷渡滲透、製造漁事糾紛，迫我採取軍事行動、干擾我外島運補以擾亂民心士氣
		以戰機、戰艦越過海峽中線挑釁，同時集結地面及二砲部隊導彈試射，以達警告或威嚇
		以駭客攻擊我政、經、軍電腦系統
		運用滲透、潛伏特工人員，進行破壞擾亂金融股市，製造社會動亂
中共利用軍事演習或封鎖，作為軍事力量之展示，迫使臺灣做什麼或不做什麼		藉演習集結兵力，再擴大演習範圍至海峽中線，展開挑釁或威嚇行動
		對我無人島或山區實施導彈試射
		潛艦封鎖
		水面戰艦及布雷封鎖
		飛彈飛機封鎖
小規模軍事衝突	雙方交火之地點為臺灣島及其附屬諸島之外。譬如金、馬、東沙。雙方交火規模較小。雙方投入的兵力均限於前線之戰術單位或單一兵種，並未進行全面性攻勢或守勢作戰，亦未投入動員之後備部隊	攻而不占任何一個我方離島
		攻占金馬等外島之一部或全部
		使用脈衝導彈對我實施信息戰
		以 M 族飛彈向臺灣西部突擊造成心理破壞
		從島內直接突擊我政、經中心、軍事指揮所及總統府等地區
全面性軍事衝突	雙方交火之地點擴大至臺灣澎湖 雙方交火規模擴大 手段上使用大規模毀滅性武器或攻擊平民目標	奪取澎湖群島
		全面攻擊三棲進犯，不計一切代價，完成「解放臺灣」的軍事目的

資料來源：筆者整理以下之資料製成本表。林奇伯，「世紀末看臺海軍力演變」，期數：199810004，140.114.75.14/BiComWeb/TXT/199810004.txt。林正義審校，未來臺海衝突中的美國（初版）（臺北：麥田出版社，1998年），頁58-71。吳巨盟，後冷戰時期中華民國國家安全政策：大陸、外交、國防、經濟政策的分析（國立政治大學外交研究所碩士論文，1999年6月），頁72-73。許世楷、施正鋒編，臺灣前途危機管理（初版）（臺北：前衛出版社，2001年12月），頁155-162。

參、我國臺海危機管理之現況與措施

一、我國臺海軍事危機管理之法源及相關規定

憲法規定

目前在我國憲法上所明文規定的危機處理的法源，有總統的緊急命令權、總統於軍事危機時指揮軍隊遂行緊急應變的作戰權，以及發布戒嚴等⁶。而以憲法中有關三項危機管理的法源而言，係循行政院會議之決議—立法院決議—總統公布施行的程序，但是如果事態緊急，總統可依行政院之決議，先行頒布緊急命令，事後再請立法院追認。故最初發動之權責在行政院，但是對於危機的預防與判斷、處理與執行，行政院或國安會並無固定幕僚來遂行危機處理的相關事宜，而僅有臨時性的任務編組⁷。

全民防衛動員準備法

行政院於 1997 年 5 月 28 日，發布「全民防衛動員準備實施辦法」，在其總則強調「基於全民國防理念，因應防衛固守、有效嚇阻之戰略方針需求，集中全國人力、物力，建立全民防衛動員準備體系，以達平時廣儲戰力於民間，國防與民生相結合之目的」⁸。2001 年 11 月公布「全民防衛動員準備法」，將「軍事動員」（軍隊動員與軍需工業動員）與精神、人力、物資經濟、科技、財力、交通、衛生等動員等結合為「全民防衛動員」的範疇。「全民防衛動員」在分類上形成「軍事動員」與「行政動員」。兩者的介面與協調機制為「全民戰力綜合協調組織」，此一組織在平時以會報，緊急應變時則以中心型態運作。

其中「行政院動員會報」每兩年修定「動員準備綱領」，中央各機關每年訂定「動員準備方案」，在各項方案之下，又有「動員準備分類計畫」。三者（綱領、方案、分類計畫）形成「計畫指導體系」（見附表三）。「全民防衛動員準備法」、「民防法」、「國防法」是落實「全民國防」的法律依據，而動員的準備與各項方案，則是使「全民國防」成為保障臺灣安全與永續生存的實力所在⁹。

⁶ 參見相關法源如憲法第 43 條、第 36 條與 39 條。

⁷ 蘇進強，「國家安全與危機管理機制」，「臺海安全與國防戰略」研討會論文，請參考 taiwanncf.org.tw/seminar/20021020/-4k-。

⁸ 國防部，中華民國 89 年國防報告書（臺北：國防部，2000 年），頁 69。

⁹ 「國家安全--落實居安思危；鞏固國家安全」，2010 年社會發展策略研討會論文，請參考 www.come2meet.com/2010/PDF/%B0%EA%A6w.doc-。

附表三 全民防衛動員機制

全民防衛動員準備綱領（行政院）		
	方 案	主管機關
A	精神動員準備方案	教育部
B	人力動員準備方案	內政部
C	物資經濟動員準備方案	經濟部
D	科技動員準備方案	國科會
E	財力動員準備方案	財政部
F	交通動員準備方案	交通部
G	衛生動員準備方案	衛生署
H	軍事動員準備方案	國防部

資料來源：中華民國九十一年國防報告書（臺北：國防部，2002年），頁256。

行政院 2003 年度施政計畫

目前我國並沒有非常明確及清楚的危機處理組織，雖然我國發生危機時總是會有負責單位出來處理，但是還有很多不清楚及模糊的地帶，以致不能有效預防危機的發生以及在最短的時間內消除危機，因此今年行政院向立法院呈送的「2003 年度施政計畫」稱，建立「危機處理機制」是國防部下年度的施政重點。強調現階段國防政策是以預防戰爭、維持臺海穩定、保衛國土安全為基本理念，施政重點的其中一項是要建立「危機處理機制」¹⁰。

其中有關「危機處理機制」的重點包括——

- ◆國軍對大陸目標、大陸沿海船艦的攻擊，及臺灣岸置制海導彈在警戒戰備以前的射擊，須經軍方參謀本部核准。
- ◆敵方進行海空滲透或地面特攻突擊時，由所在地的作戰區統一指揮責任地區三軍部隊，立即實施自衛反制。
- ◆外島受突然炮擊時，防區指揮官以保持戰力為原則，要經過參謀本部核准後才能實施自衛反炮戰。

¹⁰ 行政院在 2003 年的施政計畫中指出，國防部下年度的施政重點在於建立危機處理機制，機制的要點明定國軍對大陸及沿海目標攻擊，要經過參謀本部的核准，如果敵人對外島突然砲擊，防區指揮官以保持戰力為原則，經過參謀本部的核准後，才能實施自衛反砲戰。參見青年日報，2002 年 9 月 2 日，第 1 版。

- ◆劫機、劫持等突發事件，原則上由內政部負責處理，憲兵特勤隊待命支援，所在地作戰區快速反應部隊立即完成應變整備措施，待命支援，以防敵方的突襲。
- ◆對暴動、暴亂等突發事件，以避免流血為處理基本原則，如果危及軍事設施與人員安全時，應斷然採取防衛處置。
- ◆因戰況宣告提升戰備為警戒戰備、戰鬥戰備時，按戰備規定、固安作戰計畫執行。

為因應恐怖行動與超限戰新思維對臺可能威脅模式，以及國家重大災害的防救處理，依據媒體報導，國防部已建立國軍風險管理與危機處理機制¹¹，成立「國軍經常戰備時期突發狀況處置及危機處理專案小組」。

二、我國臺海軍事危機管理之機制

決策主體

依據國防法第 9 條「總統為決定國家安全有關之國防大計，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議」；國家安全會議組織法第 2 條也明定「國家安全會議為總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機關」，第 4 條規定「國家安全會議由總統任主席，出席人員計有：副總統、總統府秘書長、行政院院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、經濟部長、財政部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長及總統指定列席人員」。

從上述條文中可以看出，國家安全危機管理機制與憲法體制息息相關，包括我國在內的世界主要國家安全決策的法源，大多依據憲法，參與會議的成員大多為各部會行政首長。而國家安全危機的「決策權」隸屬於總統，國家安全會議的組織功能為總統有關國家安全大政方針決策時之諮詢機關。而國家安全會議的召開，係行政院長在緊急事件無法於職權範圍內執行危機處理，或符合緊急命令發布時得以呈請總統召開會議，所以，國家安全會議兼具「會議決策」與「諮詢機關」兩種功能。換言之，總統在平時即可以藉由國安會獲得有關國家安全決策的參考意見，在發生重大危機時可以藉由會議機制，召集相關官員制訂或遂行危機處理，其所需情報資訊則由國家安全會議所屬的國家安全局負責提供及整合¹²。

權責與分工

¹¹ 國防部湯曜明部長，主持國防部 2002 年 3 月份國父紀念月會講話中，提到建立國軍風險管理與危機處理機制一事。

¹² 有關國家安全局國家安全情報協調會報之召開，參見國家安全局組織法第 17 條。此項會報由國家安全局局長擔任主席，各有關情報治安機關首長出席，必要時得邀請其他有關機關人員列席。

依我國目前既有危機處理機制之權責與分工概述如下：有關國防軍事事務由國防部綜理全責，並由所屬作戰區或作戰司令部，在聯合作戰指揮機構的指導下，遂行各項軍事行動¹³；重大災變方面，由內政部負責，並召開「中央防災會報」，以統合各部會之災難危機處理政策與資源分配，另由警政署勤務指揮中心編成24小時的「中央災害處理中心」，指導各縣市消防、警政與國軍部隊執行救災任務¹⁴；在核災變事故方面，由行政院原子能委員會全國核子事故處理委員會負責，並於災變現場成立「近場指揮中心」，就近處理指揮¹⁵，國軍則視需要成立支援中心以協助緊急救助事宜¹⁶；對於空難、海難等重大事故，則由行政院相關部會負責執行，中央防災會報負責指導協調，交通部於中央氣象局設「中央災害處理中心」（任務編組）指導第一線執行單位防救任務¹⁷；若臺北衛戍區發生重大劫持事件，則由國防部責成憲令部編成「應變指揮組」（憲兵副司令兼任指揮官）統一指揮衛戍區內軍憲，並配合警情等機構力量，全力營救人質，防制破壞擴大，以維護中樞的安全¹⁸。若屬重大治安事件，則由檢調體系依法指揮憲警情治機關執行偵防、打擊犯罪的工作。

不過，若專就兩岸軍事衝突之危機而言，依據全民防衛動員準備法之規定，除了國防部負責執行軍事動員，中央各機關配合辦理之外，行政動員準備則是由中央各機關及直轄市、縣（市）政府負責執行。而有關中央各機關及直轄市、縣（市）政府負責執行之分工與權責，係遵照「行政院動員會報」每兩年修定之「動員準備綱領」，中央各機關每年訂定之「動員準備方案」（如附表三），以及在各項方案之下，所制訂的「動員準備分類計畫」加以實施。

¹³ 國軍對經常或戰備時期各種突發狀況均已制定相關現行作業程序，倘遇敏感節日及狀況，則由高階將領進駐衡山指揮所全程掌控。除對國防安全危機之處理有詳盡之作業程序之外，對於搜索救護及災害管制、防颱行動、防火、防震、防核變、防毒災害等均有詳細之行動概要。

¹⁴ 災害防救法第4條、第5條及第29條。其中第29條有關各單位救災資源之統合、編組及訓練時，規定各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作。

¹⁵ 有關核子事故程度區分、任務編組及實施要點，參見行政院原子能委員會，核子事故緊急應變計畫，2002年4月。

¹⁶ 災害防救法第三十四條規定訂定申請國軍支援災害處理辦法，其中明確規定直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。參見申請國軍支援災害處理辦法第二條。

¹⁷ 災害防救法第十三條。

¹⁸ 曹雄源，「就警備面向探討特勤隊運用與國家安全之關係」，憲兵學術季刊（第51期，民國2000年11月），頁27。

肆、策進意見與實施重點

目前危機管理的相關學術社群，一致公認史奈德 (Glenn H.Snyder) 與狄辛 (Paul Diesing) 所提出的「危機發展階段理論」，是研究危機理論的典範¹⁹。他們首先將危機發展階段區分為兩大部分，一是前危機階段，另一是危機階段。前危機階段轉變到危機階段，主要的關鍵在於危機門檻 (Crisis Threshold)，過了危機門檻，則可能升高為戰爭或解決。在危機階段，可能會有很多不規則的震盪起伏，表示危機不是一次就能徹底完成，可能需要溝通、協調，或配合各種外交及武力展示等手段²⁰。以此觀察兩岸之軍事危機，多所適用，故依此區分將相關的策進作為與實施重點條述如下 (見附表四)：

附表四 我國管理臺海軍事危機之策進意見與實施重點

階段	項目	策進意見與實施重點
前危機階段	政治上之作為	建構兩岸「整個中國」之定位架構，紓解中共臺獨顧慮；
		建立兩岸和平穩定機制，終止敵對狀態；
	軍事上之作為	優先設立兩岸軍事預警制度，降低爆發軍事危機風險；
		國防自主科技建軍，全民國防保障安全；
	外交上之作為	跳脫狹隘的臺海層次，尋求集體安全保障
		爭取美國的支持，提升與美國的共同戰略利益
法制上之作為	訂頒國家危機預防之標準作業程序；	
	建構國安會專業幕僚機構；	
危機階段	中樞指揮系統必須明確，並具備相當的決策運作能力	
	發揮危機資訊處理系統之功能	
	完善資訊防護措施	
	善用「危機傳播」的功能性專業設計	
	危機的支援和保障系統全力配合	

資料來源：研究者自行編製，2003年4月15日。

¹⁹ Glenn H. Snyder & Paul Diesing, *Conflict among nations*. New Jersey: Princeton University Press, 1977, p.15.

²⁰ 朱廷智，*危機處理的理論與實務* (初版) (臺北：幼獅文化公司，2000年1月)，頁14-15。

一、前危機階段

政治上作為

第一、建構兩岸「整個中國」之定位架構，紓解中共臺獨顧慮

自 1987 年兩岸開始交流互動以來，雙方對各自的政治定位仍舊停留在各說各話的階段，以致在談判的推動上，失了初始的立足點，也間接造成兩岸關係的緊張。在「一個中國」法理糾葛的爭議中，什麼才是能被雙方接受的定位架構？中共的「一國兩制」和前總統李登輝提出的「特殊國與國的關係」，顯然都是單方面一廂情願的想法，不被對方所歡迎。

既要顧全中共「終極狀態」的思維，又要符合兩岸政治現實，不漠視臺灣人民的立場與利益，國內學者張亞中提出「一中兩國」（一個中國，兩個中國人國家 **One China, Two Chinese Countries**）的想法²¹，以聯結兩岸「一個中國」與「兩個國家」分歧見解，使之並存互容，亦即將其定義為「整個中國」（**China as a whole**）²²，如此一來，「中華民國」與「中華人民共和國」彼此乃是「整個中國」內的「內部關係」（**interse-relations**）而非內政關係。

第二、建立兩岸和平穩定機制，終止敵對狀態

為了減緩臺海的緊張狀態，特別是 1996 年臺海飛彈危機的情勢，也為了能使推遲中的兩岸協商，能儘速恢復對話與接觸，學界遂提出海峽兩岸進行建立軍事互信機制的提議，而所謂軍事互信機制即是「信心（任）建立措施」（**Confidence-Building Measures, CBMs**）或是「建立安全信心（任）措施」（**Confidence-Security-Building Measures, CSBMs**）。

其實雙方高層均曾在 1995 年先後針對「結束敵對狀態」提出主張²³，如此一致的看法，本是「信心（任）建立措施」的最佳共識，可惜的是，中共一直認定，「信心（任）建立措施」在本質上是屬於國與國之間的協定，若要在海峽兩岸進行，中共勢必要承認兩岸分治的事實，並放棄以武力犯臺的手段，以同等地位相互磋商有關軍事安全的措施協定。

這麼一來，與中共堅持的「一個中國」原則相悖離，中共當然難以同意經由兩

²¹ 張亞中，「中國問題之法律地位：一中兩國」，「兩岸關係與中國前途」學術研討會論文集（臺北：民主基金會編印，1992年1月），頁239-255。作者使用 **country**，而不用 **state**，係考慮分裂國家的特殊狀況，以及另有一法律概念「中國」存在之前提。

²² 張亞中，兩岸主權論（初版）（臺北：生智出版社，1998年）。

²³ 其實我方早在 1991 年宣布終止動員戡亂時期，結束敵對狀態；而中共則於 1994 年提出「結束兩岸敵對狀態，實現和平統一」談判，1995 年中共國家主席江澤民的「江八點」，便包括此一訴求，隨即前總統李登輝在國統會中以「李六條」回應，此後雙方均曾多次提及兩岸如何談判結束敵對的觀點。

岸「信心（任）建立措施」，來展現對臺的政治誠意，消除臺灣地區人民的憂慮，而所謂的和平統一進程自然受阻。然而，基於「臺海要和平」的訴求，臺灣領導人無不期望中共將兩岸對話目的，由推動統一談判，轉為建構和平穩定機制。因為中共是要將兩岸互動侷限在唯一的終極目標—「統一」的架構內，而和平穩定機制即是為終極協議定案前，為雙方建立互動信心，消弭升高敵對的變數。

換言之，和平穩定機制是為中長期的兩岸關係建構一運作平臺，在此平臺上對話、談判，目的均為建立互信，並不涉及終極協議的抉擇；但在此平臺上搭起軍事、經濟乃至於涵蓋全面關係的互不侵犯協議，自然有助於推動終極協議。

軍事上作為

第一、優先設立兩岸軍事預警制度，降低爆發軍事危機風險

所謂軍事預警制度，曾是冷戰期間（尤其是古巴危機之後）和冷戰結束後，北約國家與東歐國家所共同努力達成的一個共識，事實上，這也是前述信心建立措施之一環，但由於它是消解兩岸軍事緊張對峙較迫切的課題，故在此另加以探討。

中共軍方重要智囊的中國國際戰略學會高級研究員王在希，於 1999 年 1 月 18 日在紐約法拉盛與僑界座談會中公開發出，兩岸建立軍事熱線，或進一步建立軍事互信機制，將是兩岸正式展開結束敵對狀態政治談判時，一個必須且重要的議題。此一說法，基本上宣示意義大於實質意義，兩岸軍事熱線成了中共推動政治談判的一種手段，其目的並非促進彼此和平共識，建立安全合作機制，故而雙方目前仍難就此奠立互信互利建設性兩岸關係。

不過，不管中共是否真心誠意與我方建立此一制度，就降低兩岸軍事衝突的風險而言，兩岸軍事預警制度的建立確實有其必要，以避免兩造無限制的從事軍備競賽，嚴重扭曲國家資源，損及臺灣社會其他方面的發展；更重要的是，避免「瞎子摸象」式的臆想與猜測，造成雙方軍事誤判而引發不必要的衝突。

所以，臺灣方面可持續主動透過海基會與海協會的協商，表達建立此一制度的意願與方式，或者藉維護區域安全的理由，以當事人的身分，要求進入既有的「美、中（共）熱線」，都是值得努力的方向。

第二、國防自主科技建軍，全民國防保障安全

在考量優勢與劣勢、機會與威脅的諸般因素下，我國國防建軍的遠景，主要有以下四大主軸：掌握資訊優勢，獲取情報先知；及時全民動員整合後勤戰力；發揮量小質精，提升效能為先；持續整備與精進國防武力²⁴。而由於目前國軍戰

²⁴ 同註 9。

略規劃受到美方主導，自主較差，國防科技工業上亦較無法掌握關鍵性技術，因此，在創造國防自主科技的優勢上，應有以下四項作法：

訂定「國家科學發展計畫」，規劃發展國家型科技，全面推動整體科技發展。

成立跨部會科技學術合作，共同推展前瞻性國防科技研究。

推動重點尖端科學研究，積極引進高科技工業，落實研發創新。

致力發展太空科技，積極研發民間及國防科技重點尖端科技，創造重點科技優勢，提升國家整體國力。

換言之，也就是運用有限國防資源，整體規劃國防科技發展目標，深化自立自主國防科技研製能力，建立有效嚇阻、防衛固守的高科技國防武力。並且同時作到完善動員制度，堅實民防體系，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的生存共識，才是預防危機的首務。

外交上之作為

第一、跳脫狹隘的臺海層次，尋求集體安全保障

在紓解兩岸軍事緊張關係上，外交手段往往不失為解決問題的較佳方案，其主要作法可以溫和且適度地與美、日等國在西太平洋所建構之集體安全體系，以區域安全對話之談判方式，跳脫狹隘的臺海層次，以亞太地區整體安全為訴求，逐步建構兩岸和平穩定機制，譬如東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）、亞太安全合作理事會（CSCAP）等多邊組織。將臺灣安全與美、日等國之西太平洋安全作聯結，在追求區域安全的同時，亦不至於太過躁進，以致對中共之刺激或臺灣內部統獨的牽動過大，惟此種政策作為需仰賴高度之政治智慧及國內政界共識，方有所成。

第二、爭取美國的支持，提升與美國的共同戰略利益

美國在處理臺海兩岸的態度，一向公開宣稱「一個中國」政策、和平解決爭端、兩岸對話為主要的三大支柱²⁵，而為了提升美國各界對臺灣安全的注意，以及落實對臺灣安全的善意與保護，1999年10月5日美國前總統柯林頓簽署一項國防部授權法，規定美國國防部每年須作出關於臺海安全情勢以及中國大陸當前及未來軍事策略和能力的報告。報告須分析中國大陸面對臺灣部署的武力；評估過去一年中國大陸所提升的軍事攻擊能力；並根據「臺灣關係法」，評估過去一年在臺灣防衛力量所面臨之挑戰。

²⁵ 美國前總統柯林頓在1999年9月12日「亞太經合會議（APEC）」企業領袖高峰會的早餐會上演說：「美國同時維持與中國、臺灣的友好關係已有若干年，我們的政策植基於我們對一個中國承諾、對和平解決中國與臺灣間歧異的承諾、對持續擴展兩岸對話的承諾。」以上即為美國對兩岸關係的三個支柱。黃介正，「跨世紀美國亞太安全戰略——華府觀點」，三軍大學主辦「跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會論文集」，1999年12月8日，頁18。

無可諱言的，美國一向在臺海兩岸扮演舉足輕重的地位，維持與美的友好關係，確實有助於維持一定程度的臺海軍事平衡與穩定，我國宜爭取小布希政府任內對臺友好的機會，建立雙方定期會晤與對話機制，透過增進與美國間之安全與防衛合作，加速國軍武器系統整合及聯合作戰能力提升。在安保對話上，臺灣宜透過美國，加強與日本、澳洲的戰略對話，提升國際軍事交流與合作層次。

法制上作為

第一、訂頒國家危機預防之標準作業程序

國家危機的預防工作，首重國家戰略之規劃，及對未來情勢之研判，並提出相應之主動作業及被動因應計畫，以降低國家危機之發生機率。有關這一部分作業之理論、方法以及標準作業程序，不論是縱向的命令傳達與執行，橫向的支援與協調，都必須能夠環環相扣，形成綿密與堅實的安全網。危機處理標準作業程序，應該涵蓋從第一線執行單位成員的角色與任務，一直延伸到決策指導與單位運作情況，因此，建議各機關除本身應有一屬於業管範圍內的「危機處理手冊」外，另須依據各部會之危機處理程序，制定整合性作業程序。例如發生某項危機之後，除主管部會之作業程序外，相關政府部會所應配合的執行要點亦應納入，而各階層之作業程序則應在想定狀況兵棋推演中實際驗證，逐次檢討修正。

由於國家發生危機時，從決策階層到執行階層都必須在緊迫壓力以及資訊相對不足的情況下，迅速做成決策，因而犯錯的機率與代價都比平日為高。危機處理標準作業程序的建立，可以作為邏輯思維程序的依據，以避免犯錯。目前除了國防部在軍事安全的危機處理有一完整的標準作業程序，並不斷修正、演練之外，政府其他各部會對於業管範圍內的危機處理作業程序，則有待檢討及實際驗證²⁶。

第二、建構國安會專業幕僚機構

依據國安會組織法，國家安全會議為「總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機構」，平時可根據各種有關國家安全之情勢判斷，主動提供總統作為諮詢參考，但由於組織編制尚待完備，要成為與整合功能之危機管理機構，則必須在專業功能性有較周延的設計與提升。雖然，歷任總統避開恐引起憲政爭議的政治敏感，以不定期召開的「高層會議」代替正式的「國家安全會議」，雖功能和形式體制內的國安會議相似，但實質上仍有其差異，而其功能大都以危機發生後之應變處理為主。

各先進國家之國安會均有完善之幕僚、研究機制，我國國安會目前僅有秘書處負責行政作業，若以國家安全危機處理機制的功能與需求言，現有秘書處之編制與

²⁶ 同註7。

職能，實難以敷應。雖然，2000年1月在國防法立法完成同時，第四屆立委曾決議要求國安會於半年內增設研究單位，但由於政治生態丕變，此一不具法律約束力之「附帶決議」，並未付諸實現²⁷。然而，國安會如能建構專業幕僚，國安會危機管理的機制功能必能進一步提升，不僅平時可從事相關領域規劃、研擬各種應變方案，一旦遇上國家緊急事件或危機時，亦可迅速提供完整情勢判斷，此一功能性的強化，與外界「擴權」之疑慮實不相類比²⁸。

二、危機階段

中樞指揮系統必須明確，並具備相當的決策運作能力

在危機發生時，危機處理的中樞指揮系統是整個危機處理機制的核心²⁹。因此，若指揮系統不明確，可能形成組織內衝突，彼此抵銷行動能量，再者，指揮層級應盡量扁平化，以避免處理時機在指令層轉中延宕。至於危機發生以後的首要要求則是做出選擇和反應，決策者在危機事態中所擁有的時間是有限的，決策中樞能否對危機事態迅速做出適當反應，是對決策者的最大考驗。這一決策中樞需要在很短的時間內找到化解危機的正當途徑；這一機構核心要擁有堅強的決心、頑強的意志和非凡的決策與組織能力；它既要能夠傾聽不同專家的意見，從而獲得更多的政策備選方案，又要能權衡得失、當機立斷，儘快控制危機局面的蔓延與發展，展現出高超的危機處理能力。

此外，在事後的檢討方面，各部會本身對於危機管理應該要有完整的紀錄與檢討，然後再逐一彙整給危機管理機制的最高單位，做一完整的檢討，藉以強化危機管理機制的功能，此項工作過去常被漠視為「善後」，以致相同的危機類別常有循環出現的情況。換言之，一般政府單位大都著重在危機處理時的表現，一旦事過境遷，便以「歸檔」心態結案了事，此種危機管理的「文化」，有待教育與改正。

發揮危機資訊處理系統之功能

危機的資訊處理系統在危機管理體系中承擔非常重要的職能，如果說危機中樞指揮系統是人的大腦的話，那麼危機資訊處理系統就是神經系統，它的主要功能就是為決策者提供及時、準確的情報。同時，這一系統還要承擔向民眾傳遞適當資訊的職責，既要讓民眾對危機事態的程度與危害有清醒的認識，又要使他們了解決策

²⁷ 筆者於中華民國國家安全局全球資訊網站 <http://www.nsb.gov.tw/> 中，迄今尚未發現有此專設之研究機構，僅於組織法第十六條規定；國家安全局為應工作需要，得委託國內外學者、專家、學術研究機構等，從事相關研究工作。

²⁸ 同註7。

²⁹ 馮玉軍（中國現代國際關係研究所），「危機處理機制在俄人質危機期間的作用」，請參考網站「中國網」<http://www.china.com.cn/>，2002年10月29日。

層為化解危機所做的各種努力，更要使民眾保持情緒穩定，避免民眾情緒失控而增加決策者面臨的壓力，惡化決策環境³⁰。

因此，危機資訊處理系統包括快速通報以及情報整合兩大任務。針對我國未來危機處理，亟需建立國家緊急通訊系統，以發揚我國總體作戰能力。其基本要求是希望能在最短時間內，使危機爆發的資訊得以快速傳遞，並使戰時的作戰指揮，能夠爭取先機。未來可努力的具體方向有以下三者³¹：

第一、健全全國無線電通信網路：強化空軍「UHF 地空無線電機」和海軍臺揚通信衛星；建立介壽館應變指揮所有線及無線電路；增強空軍通航中隊機動通信車，快速架設 HF 及 FM 網的能力與經驗。

第二、增強公民營行動電話存活率：行動電話通達率主要依據蜂巢建制密度，而其電力來源主要依賴電力公司所提供的電力。所以，為了以防萬一，平日則可儲備太陽能電力，提供緊急電力來源，以便在斷電時可迅速填補真空期之所需。

第三、透過自動化網管系統，擴大衛星無通信盲點、死角，使其不受天災或戰爭影響，並發揮高機動的特性，以提供緊急通信接替手段。

完善資訊防護措施

在資訊的防護方面，由於資訊科技的快速發展與散布，對平時與戰時的經濟運作、社會互動與軍事作戰的本質帶來重大改變。這種趨勢已使個人、國家及政治次團體及非國家行為者的能力大增。資訊科技的軍事化，不只使某些國家有能力針對敵國遂行破壞性資訊攻擊，激進分子與恐怖活動組織亦可能對自由世界或特定對象，遂行網路與資訊的攻擊行動。而隨著中共將資訊的操縱與利用，納入其軍事準則與信息戰、超限戰，已使得我國資訊防護工作的迫切性大增。因此強化政府部門，乃至公私部門之間，共同架構一反制網路攻擊、信息戰的防衛機制，允為當務之急，此項作為似可參考 1999 年因應「千禧年危機」的編組，律定專司警戒與網路防護的單位，整合政府、民間與軍隊的力量，方能防制網路攻擊威脅，確保資訊安全。

善用「危機傳播」的功能性專業設計

由於危機產生後的資訊來源，頗多來自媒體，因此，對於媒體的危機傳播工作，亦必須有完整的機制與運作的規劃，否則將使危機的本質與處理受到不正確的解讀，甚而使危機損害難以控管，乃至引發更大的危機。譬如國內媒體對九二一地震、八掌溪事件的報導，即為危機傳播的失控而影響政府與人民的互信，乃至動搖政府

³⁰ 同註 29。

³¹ 同註 20，頁 98-99。

機制穩定性的例證³²。相對的，美國在九一一事件中的危機傳播即發揮正面的效果，政府與人民的團結、信心、共識，在短時間即獲高度凝聚，值得國人省思。

不可否認，我國過去的危機管理機制，大都屬於臨時性任務編組的性質，平日欠缺相關的協調與整合作業，在資訊與通聯設備更有待更新及重新檢討的規劃與整備，臨時任務編組幕僚人員彼此的協調性及周延性甚為不足，危機傳播更普受忽略，媒體在欠缺正確資訊與發言窗口不一下，難免誇大渲染危機，不僅可能擴大危機的樣態，也將使政府付出慘痛的代價，此一缺失在九二一地震期間及八掌溪事件已展現無遺。

因此，危機管理機制亦應有「危機傳播」的功能性專業設計，當危機發生後，危機管理階段中，才能精確、適時讓民眾對危機有正確的了解，以避免衍生成「信心潰堤」的更大危機。綜言之，如何透過大眾傳播媒體，培養愛國意志，強化全民國防的意志；擴大海外及國際宣傳，爭取國際輿論的支持；加強與國內外媒體聯繫溝通，穩定民心士氣，均為國家安全危機傳播的重要工作。至於危機末期，更須仰賴各種文宣作為，以振奮人心，在此階段的文宣傳播，應有一整合與計畫性的統合作為。

危機的支援和保障系統全力配合

危機的支援和保障系統是處置危機的直接機構，它的主要職責是有效貫徹危機中樞指揮系統的決策，保證在危機發生以後，政府的決策能夠得到社會各部門有效的配合，從而化解危機。危機支持和保障系統是一個包括了國家安全、警察、消防、醫療、衛生、交通、社會保障等部門的龐大體系。判斷這個系統有效程度的關鍵就是能否有效貫徹危機中樞指揮系統的決策，在最短的時間內調度所有的社會資源來解決危機³³。

以臺海軍事衝突的危機而言，我國危機處理的支援和保障系統即全民國防體系，2001年11月公布「全民防衛動員準備法」，將「軍事動員」（軍隊動員與軍需工業動員）與精神、人力、物資經濟、科技、財力、交通、衛生等動員等結合為「全民防衛動員」的範疇。而「行政院動員會報」每兩年修定「動員準備綱領」，中央各機關每年訂定「動員準備方案」，在各項方案之下，又有「動員準備分類計畫」。在計畫準備方案而言，可謂完善，然行政機關素來存在流於形式的弊端，倘若計畫沒有落實貫徹，成為虛設文件，或執行面選擇性實施，都將使危機管理之成效大打折扣。

³² 吳宜蓁，危機傳播：公共關係與語藝觀點的理論與實證（初版）（臺北：五南出版公司，2002年2月）。

³³ 同註29。

伍、結 論

顧名思義，「危機」所代表意義，既是危險，也是機會。危機管理得當，將會帶來預期的和平與穩定，但是，如果管理不當，則可能意味著衝突與戰火。因此，危機既然意味著轉折與變化，危機管理的重要性就不言可喻了。

在前危機階段，危機管理措施首重預防與準備；而危機階段，危機管理措施則偏重解決與善後。然而，無論危機發展至何階段，危機管理機制的健全、危機管理法制的完善、與全民具備危機管理意識，皆為決定危機管理成效的關鍵。

其中所謂危機管理機制的健全，是指擔負危機管理職能的國家政治機關為核心，在社會系統其他重要因素影響下，按照相應組織結構運作從而對危機事態進行預警、應對和恢復的組織體系。這個組織體系應包括危機管理的中樞指揮系統、危機處理的支援和保障系統（危機的直接處置機構）和危機處理的資訊處理系統。

而所謂危機管理法制的完善，目前我國針對兩岸軍事衝突的危機管理，除了憲法相關條文之外，尚有甫立法之「全民防衛動員法」及國防部「固安作戰計畫」等等，相關規定年來益趨完備，惟執行面若能貫徹實施，才能真正降低兩岸軍事危機的風險，並施以有效控管與解決，這就有賴全民具備危機管理意識，嚴肅面對兩岸軍事衝突的潛存危機，高度重視此一課題，尋求兩岸和平與和諧。

專題研究

策略性依賴下的兩岸經貿互動： 一個簡單貿易政策模型的分析

張弘遠

(致理技術學院國貿系助理教授)

摘要

本文由政治經濟學的角度出發，探討兩岸經貿互動的模式，試圖說明何以在兩岸經貿當中，臺灣會採取保護貿易的政策態度，大陸卻會採取自由貿易的政策態度。本文主要論點為，由於兩岸經貿政策產出機制不同，大陸是政府主導的產出模式，而臺灣則為多元產出模式，在互動過程中，大陸易取得最佳政策，而臺灣則多為次佳政策。兩岸經貿政策互動的模式導致雙方出現「策略性依賴」的結果，兩造皆企圖透過政策作為轉移對手國之利潤至本國，在操作的方式或政策上近似於策略性貿易政策的形態，因而導致兩岸經貿互動出現了「策略性依賴」的結果。

關鍵字：策略性貿易政策、兩岸經貿互動、策略性依賴

壹、前言

長期以來，海峽兩岸雖處於政治對峙的情勢，不過雙邊經貿關係的發展卻與日俱增¹，兩岸貿易金額從民國 80 年的 80 億美元一路成長到民國 91 年的 410 億美元，

¹ 根據大陸學者研究，兩岸間接貿易額分別在 1992 年突破 50 億美元、1993 年突破 100 億美元、1998 年突破 200 億元、2000 年則突破 300 億美元，而由投資情況來看，臺商赴大陸累計投資項目已達 51232 個，合同金額為 555 億美元，實際利用臺資已達 300 億美元，見周志懷，「論海峽兩岸經貿關係的制度化安排」，臺灣研究（2002 年第 2 期），頁 8。根據研究，九〇年代初期，兩岸貿易總值約為 80 億美元左右，2000 年則高達 320 億美元，見修春萍，「加入 WTO 對兩岸經貿的影響與前瞻」，加入 WTO 後臺港澳經貿關係之發展學術研討會論文集（兩岸經貿交流權益促進會、中華兩岸制度學會主辦，民國 91 年 1 月），頁 3。

11 年內成長五倍²，而從貿易方式看，加工貿易是兩岸貿易的主要方式，一般商品貿易的則比重較小³，若根據經濟部國貿局的統計顯示，民國 81 年臺灣對大陸出口依存度僅為 11.9%，去年則為 25.3%，相對的，臺灣對美國的出口依存度則由民國 80 年的 22.5% 降到去年的 20.5%，臺灣已經成為全球對大陸市場出口依存度最高的國家⁴。按照中共外經貿部臺港澳司司長王遼平的說法，今年大陸首次超越美國成為臺灣第一大出口市場，目前臺灣是大陸的第四大貿易夥伴、第二大進口市場和最大貿易逆差來源地⁵，頻繁的經貿交流讓雙邊貿易依存度提高，產業結合程度加深⁶。

因此有許多論述指出，若兩岸貿易能夠改以直接貿易並放寬管制投資，臺灣可藉由貿易障礙的降低進而分享大陸經濟成長的外部效應⁷，大陸則能夠藉助臺灣資本與技術的協助，加速自身的經濟成長，如此一來兩岸都將因為雙邊貿易而帶來更多的經濟福利⁸。

但是，若就生產要素移動與對外投資的角度來看，也有學者擔心，一旦兩岸經貿關係開放之後，生產要素將流向投資報酬率高的大陸，而企業亦將移往要素較低廉及市場潛力較大的彼岸，這將會對臺灣自身的資金與資源產生虹吸作用，並且傷及本身的產業基礎與民眾的就業機會⁹。

持平而論，上述兩者都有其道理，只是雙方側重的面向有所不同，前者是看到大陸市場機會與生產要素對於臺灣經濟所產生的助益，後者則是擔憂大陸經濟對臺灣經濟所產生的競爭效果與負作用。

那麼，臺灣似乎陷入了一個兩難的命題：若要發展經濟，須要依托大陸的經濟發展；但是與大陸經濟鑲嵌過密，卻又會影響到自身勞動市場的供給與需求，加速本國資本外移，妨害本國的經濟成長。那麼如何規劃兩岸經貿關係，才能夠蒙受其

² 參見李國彥、馬淑華、張運祥，「企業西進 中國收成 臺灣抽成」，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR8/1289459.shtml>。

³ 見中國時報（臺北），民國 91 年 9 月 16 日，第 11 版。

⁴ 其中塑膠製品、人造纖維絲、鋼鐵、人造纖維棉都占大陸進口市場的兩成以上，而照相設備、電機設備、銅製品及皮革也有 15% 以上的占有率，見于國欽，「臺灣對大陸出口依存度一路勁飆」，工商時報（臺北），民國 92 年 3 月 16 日。

⁵ 同註 3。

⁶ 根據研究，臺灣對大陸進、出口貿易之依賴度到 2001 年時，已經分別達到 5.50% 和 17.86%，見高長，「兩岸未來經貿整合」，見「2002 年兩岸政治與經濟發展學術研討會」論文集（國立政治大學中山人文社會科學研究所主辦，2002 年 6 月），頁 10-14~23。

⁷ 鄭竹園，「中國大陸總體經濟發展與穩定」，見「中國大陸研究方法與成果」學術研討會論文集（政大國關中心、中國大陸研究中心主辦，2003 年 4 月 1、2 日），頁 20。

⁸ 例如聯華電子董事長曹興誠便指出：「大陸的發展是一個『奇蹟』，我們就是在奇蹟旁邊，要善用這個機會。」參見<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR8/1289458.shtml>。

⁹ 梁國樹，國際經貿政策建言（臺北：遠流出版公司，民國 87 年），頁 164。

利而避免傷害？理論上來說，似乎最好的做法應是，兩岸共同合作管理雙邊經貿市場，藉由資訊分享、政策互動與共同協商的運作架構，促使經貿互動達到 Pareto 式均衡。

回顧兩岸經貿關係，雙邊政府的確曾試圖朝著此一方向努力¹⁰，然而時至今日，上述設想遲遲未能有所進展，以致現階段的兩岸經貿交流，出現了「民間交流、官方迴避」的景象，深究其因，問題似乎是雙邊政府在政治考量與政策操作上的落差。兩岸雖然共享經貿交流的利得，但卻因為雙方執政當局的政治意圖而扭曲經貿交流之目的，這遂導致兩岸經貿關係呈現出一個弔詭的圖像——民主多元的臺灣，對於兩岸經貿似乎抱持著保護管制的心態，而一黨威權的中國大陸卻鼓吹兩岸經貿的全面交流。

何以如此？一個民主的政權傾向非自由貿易的「政策態度」，而專制政權卻採取相對自由的貿易作為，這遂引發筆者研究的興趣，而本文便是企圖對此提出解釋，並嘗試建立一個解釋架構。

貳、貿易政策模型的建構

一、兩岸經貿關係相關模型的分析

對於兩岸經貿關係的討論，若從民間貿易與兩岸直接投資的角度來看，根據學者研究，兩者間似乎存在某種程度的「互補關聯」，主要的原因在於，臺灣輸出至大陸的貿易財大多是資本設備與中間財，而許多在大陸設廠的臺商往往需要這些財貨進行生產，而所生產的最終產品又因為大陸官方的要求，往往是輸出至歐美日等國家，在這樣情況下，只要直接投資的數目越大，且臺灣生產的中間財無法由大陸廠商替代，那麼兩岸間的貿易總額就會越高，進而形成投資帶動出口的「互補關聯」結果¹¹。

如何從理論的角度來解釋這種「互補關聯」的現象？研究者以為，國際貿易理論中的 Heckscher-Ohlin 理論，雖可由生產要素稟賦的角度說明影響兩岸貿易的原因，但卻未解釋在生產要素流動之後，為何沒有對雙邊貿易產生替代的結果，反而出現了互補的現象？而常用於解釋貿易與資本流動間出現互補效果的 Markusen 觀

¹⁰ 例如在 1993 年 4 月，大陸海峽兩岸關係協會會長汪道涵與我方海峽兩岸交流基金會董事長辜振甫於新加坡首次進行會談時，便嘗試建立起兩岸經貿交流中制度化的溝通管道，以期能進一步地推動兩岸經貿的發展，周志懷，「論海峽兩岸經貿關係的制度化安排」，臺灣研究（2002 年第 2 期），頁 7。

¹¹ 左原，「兩岸投資與貿易關聯性之分析」，中國大陸研究（第 39 卷第 5 期，民國 85 年 5 月），頁 10-11。

點，也因為臺灣限制大陸勞動力進口而無法適用。在這樣的情況下，左原提出了一個結合特定生產要素與國際生產要素移動的模型作為解釋¹²。

根據左原的觀察，在兩岸經貿互動關係上，主要是臺商前往大陸投資多為勞力密集型的成熟產品，而在這些產品的生產時，通常臺商擁有絕對的技術優勢，眼下大陸廠商並不具備替代的能力。根據上面的情況，左原進行假設，也就是臺商由於在勞力密集財的生產上享有技術優勢，這些優勢主要來自於對特定生產要素（如資本設備或技術經驗）的掌握，而這些特定生產要素會因為廠商經營行為的調整，而改變至不同的地點進行最終商品的生產。

那麼廠商要至什麼地方進行生產呢？在一個完全競爭的國際市場中，對於最終財貨生產地點的考量，往往必須要根據其資本報酬率（或是特定生產要素的投資報酬率）的高低來決定，倘若是國內高於國外，那麼就在國內生產，若是國外高於國內，那麼就會移至國外進行生產¹³。

在這樣的條件下，大陸無論是勞動工資、土地、綜合投資、政府租稅、第三國貿易優惠等條件都較為優惠，雖然中間產品的運輸費用將帶來交易成本，但若在我方享有技術優勢的情況下，赴大陸進行最終產品的生產便成為一個合理的選項，同時這種選擇，在左原的觀察中，也是跨國企業進行全球產業內分工的一種行為，臺商透過對大陸直接投資，進而產生了與「輸入大陸勞動與土地」相同的附加價值效果¹⁴。

左原所提出的特定生產要素國際移動模型，大致解釋了兩岸經貿的內涵，同時對影響廠商直接投資的因素也進行開創性的討論，不過其主要在解釋兩岸貿易與投資間的互補性，對於雙邊經貿政策的分析則較少著墨，而且對於要素移動與社會福利間關聯性的討論則只有失業問題，並未考慮貿易所產生的政治效果，因而無法完全援引其模型用於解釋兩岸經貿政策的互動上，不過該研究卻提供了本文一個很好的切入點。

本文試圖藉助左原模型中對於中間財運輸成本與替代性的討論進行分析，按照模型之意¹⁵：

¹² 同註 11，頁 12-15。

¹³ 而在決定投資報酬率的過程中，約有 13 項因素將會決定報酬率的高低，分別是：1.相對資本經營效率；2.最終產品的國際價格；3.本國中間產品的價格；4.相對勞動生產力；5.相對工資；6.相對土地使用成本；7.中間產品的運輸費用；8.法令制度、政府行政效率與基本設施等總和投資條件；9.稅賦政策；10.中間產品的替代性；11.最終產品銷往國際市場的運輸費用；12.第三國市場的關稅政策；13.匯率。左原，「兩岸投資與貿易關聯性之分析」，中國大陸研究（第 39 卷第 5 期，民國 85 年 5 月），頁 16-18。

¹⁴ 同註 11，頁 20。

¹⁵ 同註 11，頁 18。

當中間財運輸成本增加時，廠商留在本國生產則較具優勢，若運輸成本降低，則廠商赴大陸生產的意願將增高；

若投資國在中間財的生產上已經出現替代能力，那麼將會使得本國中間財出口廠商的優勢降低，為了避免市場被取代，那麼本國中間財生產者將會轉移至境外生產。

上述假設似乎正解釋了近年來隨著兩岸經貿加溫，而造成臺商對大陸投資腳步加快的現象，立足於此一基礎，若將貿易對於社會福利影響的變數引入，則除了自廠商層面思考之外，還必須顧慮其對社會各個階層所造成的衝擊；此外，對大陸進行直接投資，固然可以使得資本由低報酬率的地方轉移至高報酬率的地方使用，但是對於同一地區過多的投資將會造成投資報酬率遞減的現象，並使得資本輸出國的要素價格上升，那麼政府是否有可能為了維持本國相對資本價格，進而採取限制投資的政策？上述問題的討論已不再是單純經濟學的領域，必須置於政治經濟學的脈絡下加以討論，為此本文將另外建構一套政治經濟學的貿易政策模型來進行分析。

二、貿易政策模型的建構

如何運用概念化模型來表述兩岸經貿互動的內涵，本文將兩岸經貿關係當作是彼此貿易政策作用的場域，如此就必須考量政策制定部門的政策偏好與相關部門的經濟利得，而雙邊經貿互動時之各項政策作為，其主要考量在於能否增加經貿利得的產出以滿足經濟部門之需求，同時，所增加的利得能否轉換為政府部門的政治利益，進而強化或修正原先的政策偏好，據此，本文擬提出一個簡單的貿易政策模型。

首先，任何貿易政策的制定與執行都不是在一個真空的狀態，它會受到政治、經濟等因素的影響，在進行政策分析時，除了對整個政策制定與執行的結構背景須進行討論外，也必須觀察政策行動者的決策與行為，看看他們是如何在不同的制度、意識形態等外生條件之下進行互動¹⁶。本文在建構分析模型時，主要是參考巴德溫(R. Baldwin)的貿易政策模型，其界定模型中的主要行動者為¹⁷：

母國政府(Home Governments)：在模型中假設政府(或是執行官員)為理性且擁有完整的知識，而擁有執行能力與決策能力的政府，通常是以追求社會福利極大化(maximize social welfare)作為施政目標，不過由於政府政權形式不同(如民主或威權)，因而將會影響立法過程中政府與民間的互動，以及左右政府執行政策時

¹⁶ Robert E. Baldwin, "The Political Economy of Policy", in Robert C. Feenstra, Gene M. Grossman, Douglas A. Irwin ed., *The Political Economy of Trade Policy-Papers in Honor of Jagdish Bhagwati* (Cambridge: The MIT Press, 1996), pp.155-156.

¹⁷ Robert E. Baldwin, op. cit. pp.157-163.

的態度。

一般民眾 (Individual Citizens)：模型中的民眾是按照理性來進行選擇，其行為的動機是追求效用最大化，不過，個人的行動常會受到資源稟賦與政治權力等條件所限制，因此在不同的政治、經濟環境中，個人對於政策的影響力也會不同。

利益集團 (Common Interest Groups)：由於個人對於政策影響力有限，因此有需要的人將會形成利益集團以擴大遊說的力量，而遊說集團則設法透過對經濟政策的影響，來極大化本身代表團體之利益。

外國政府、國際組織與其他外國利益部分 (Foreign Governments, International Organizations, and Other foreign Interests)：政府除了執行本國之貿易政策外，同時也會設法去影響他國的貿易政策，而國家規模、人口數目、地緣關係等等的因素都會左右該國對國際經濟的影響力。

在巴德溫的模型中，上述四個行動者在政策決定過程中所展現之利益極大化的行為，將會左右整個政策的產出與效果，在其中，政府單位（特別是主要執行者）主要是根據國家需要來尋求社會福利的最大化，以期能夠維持政治權力；而民眾個人則按照自己所肩負的社會職能，並依據手中享有的要素稟賦量與政治權力來尋求福利最大化；而利益團體則是在既定的預算限制與政治權力下，尋求本身代表團體的利益最大化；而外國政府等則同樣也是在尋求本身福利的最大化¹⁸。

上述角色的互動行為一方面受到理性—利益最大化—的影響，另外一方面又會受到其國內與國際的政經制度、主流的政經意識形態、內外的政經條件與相關政經政策的效果等因素所影響，所以研究者在分析政策時需要更進一步地考量領導部門的企圖、民眾關切的事物、世界經濟權力的配置與經濟政策的效果等，因而整個分析架構便建立在如執行部門與利益團體或是本國政府與外國政府間的等不同行動者間的議價過程之上¹⁹。

巴德溫的模型對於本文最大的啟發在於：其表現出貿易政治經濟學的主要觀點，就是在現實中，貿易政策的根源是必須要自政治市場中尋找，這包括了國家非經濟效率目標和社會利益的分配與衝突，透過政治市場與經濟市場的結合分析，貿易政治經濟學將可以解釋與描述貿易政策的內容，同時也可以說明其是如何形成，將整個政策制定的政治意圖、過程、機制和結果，透過結合供給與需求兩個層面來加以描述²⁰。

¹⁸ Ibid. pp.167-168.

¹⁹ Ibid. p.168.

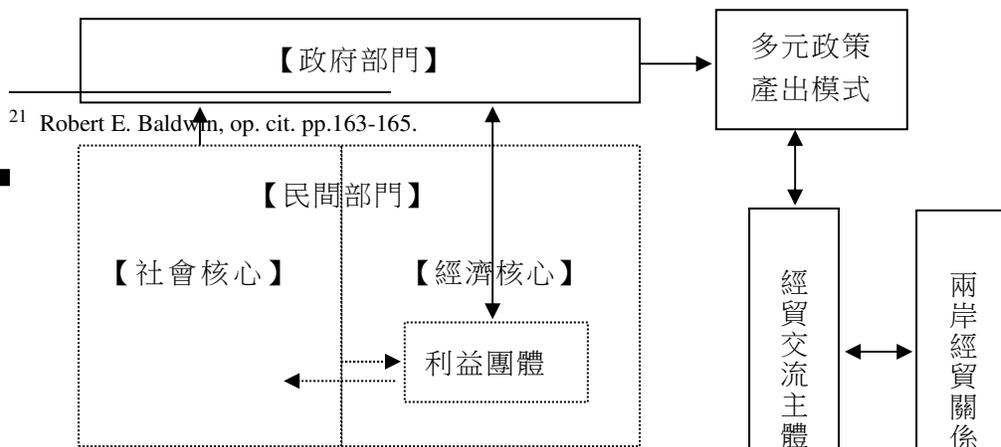
²⁰ 盛斌，「貿易保護的新政治經濟學：文獻綜述」，世界經濟（2001年第1期），頁47。

然而若欲將巴德溫的模型運用至兩岸經貿關係的分析時，卻不能不考慮兩岸現實狀況，長期以來，臺灣政府部門對於兩岸經貿發展始終採取管制的態度，而大陸官方在雙邊經貿交流上也擁有極高的權威，因此在面對現實的兩岸經貿關係時，應將其界定為政府管制下的兩岸民間部門經貿互動的結果。然而巴德溫模型的背景是鎖定在多元民主的社會之中，民間企業或產業公會等經濟團體與政府部門間的角力是其分析之標的，討論時偏重在政府與民間之協商過程，因此其實際上是一種較偏向「社會中心」(society center)的研究取向²¹。然而在兩岸經貿關係中，雙邊政府的政治考量往往重於一般自由貿易體制下的政治因素，再加上目前雙邊貿易形態並非自由貿易體制，為了要符合兩岸經貿的現實情況，則需要對巴德溫模型加以修正。

首先，筆者將影響兩岸經貿政策之主體設定為政府部門與民間部門，民間部門中則又區分為社會核心、經濟核心，民間部門的邊界較不明顯(在圖中以虛線表示)，而政府部門的邊界則較為明顯(以圖中以實線表示)，政府部門的行動取向是以穩定與加強統治合法性為原則，政府部門在決策與施政過程中將會受到民間部門的偏好、本身對於利益認知與意識形態等變數所影響。

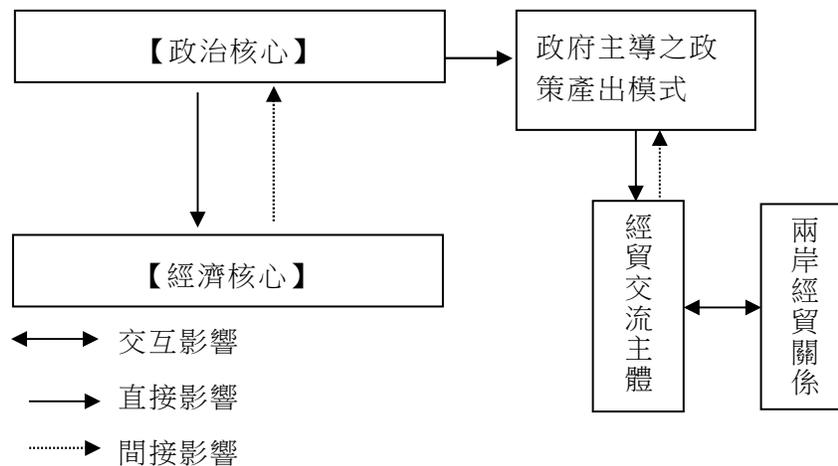
其次，在民間部門中，經濟核心之行動取向是以經濟利益極大化為原則，社會核心是以風險最小化為前提去追求效用極大化，社會核心是由公益團體(由民眾所組成)所形構，而經濟核心則是由民間企業或產業所形成的利益團體所主導，民間部門影響政治核心的管道主要有兩個：第一個是存在於社會核心中，其影響機制是透過影響選舉及輿論反應；另外一個則是存在於經濟核心中，其影響機制是透過遊說與政商關係的操作。兩個影響機制構成了民間部門對政府部門決策過程的反饋體系，當社會核心與經濟核心的利益相同時，民間部門將可對政府部門產生明確的訊息(強訊號)，若兩者利益衝突，那麼此時民間部門便無法提供政治核心決策所需之訊息(弱訊號)，則政府將可依自身需求來解讀民間部門的偏好。

最後，政府部門與民間部門是處於互動狀態，政府決策時雖然需要民間部門的訊息作為參考，但是在筆者的模型中假設，若政府政策執行與協調的操作能力如果較強，那麼其可以主動型塑或引導出民間部門的訊息，若政府政策操作能力弱，那麼則將無法主導民間部門的意見，反而會受到民間部門反饋的影響，換言之，政府政策操作能力高則將可對訊息產生擴大(amplify)與過濾(filter)的作用，進而產生引導政策的效果(見圖一)。



圖一 兩岸經貿關係（臺灣方面）之政策產出模型

若將上述概念用於建構大陸方面對臺經貿政策的體系，則就大陸方面而言，由於政權形態所致，政府對於政策產出處於主導地位，特別是兩岸關係，眼下中國大陸的民間社會對於兩岸經貿政策的影響力並不明顯，雖然其經濟部門中亦存有兩岸經貿的既得利益者，但政策走向仍是以政府的態度為依歸（見圖二）。



圖二 兩岸經貿關係（中國大陸）之政策產出模型

在圖一與圖二中，筆者將兩岸雙邊經貿政策產出機制簡化為多元產出模型與政府主導模型，而在確立此一模型的內涵之後，筆者將以此來說明兩岸間的經貿互動。

參、「多元產出模式」與「政府主導模式」對兩岸經貿互動的影響

一、兩岸經貿互動中的政策租金與外部成本

根據本文的觀點，實際上左右兩岸經貿關係走向的主要因素，是兩種不同經貿政策產出模式互動後的結果，為了更進一步的分析，在此筆者假設雙邊政策進行互動時，將會因為彼此政策運作而產生利害得失，也就是所謂的政策租金與外部效果²²，那麼在兩岸經貿互動中，雙邊政策執行單位都企圖以政策操作而獲得最大的效用。

就臺灣方面而言，過去臺灣經濟發展是以製造業為重心並輔以外銷導向為策略，經過長期發展，目前在部分產業（如電子、電機與石化產業）相關技術與製程的掌握已具有國際水準，然而由於本身市場規模較小，必須以全球市場為目標，而臺灣產業與官方向來有著良好的合作傳統，因此政府經濟策略的設想上，是企圖維持領先產業的競爭能力，擴大相關產品的全球市場占有率。

而就大陸方面來看，經濟改革之後，大陸已逐漸成為世界經濟體系中新的生產基地，眼下更效法東亞經濟的發展模式，一方面以世界市場為依托，利用全球經濟體系的市場力量來協助自身的發展，另一方面則積極吸引外資，以便改善本國產業生產效率並獲得更新之技術。

由於雙邊發展策略相近，也因此，大陸經濟的快速成長已經對臺灣造成如下的衝擊：

大陸作為世界工廠所展現的規模經濟效果，由於其產能提升與要素價格低廉，因此同類型產品的價格較低而競爭力較高，導致原本外國廠商設於臺灣的生產據點紛紛轉移至大陸內地；

兩岸產業或商品的市場競爭，由於兩岸產業分工尚未成熟，若干產業之間又因國際大廠改變全球生產布局，因此處於相互競爭狀態，此外，兩地產品又大多以歐美市場為出口大宗，因而導致雙邊出現替代關係，由於大陸產品價格相對較低，市場競爭的結果將會影響臺灣產品出口的貿易條件。

上述衝擊所產生的焦慮感，使得臺灣當局必須籌思如何有效的維持本國產業競爭力與經濟環境的效率，為此，政府必須協助產業降低生產成本，同時建構新的利基，以免本國經濟受到影響，而這樣的構想必須輔以產業技術升級、經濟結構轉型、創建新產業領導部門與提升相關產銷技術條件為藥方，但是藥效發揮需要時間，

²² 具體而言，跟政策執行直接有關的部分稱之為政策租金，而因政策執行而導致間接受益或受害的部分則稱之為外部效果。

此時政府需要另一對策來化解經濟成長趨緩而可能引發的各種社會問題。

在這樣的情況下，允許廠商有限度的利用中國大陸的市場與廉價生產要素來增加企業收益與降低生產成本，或是開放部分貿易項目允許大陸原料、中間財的進口，以降低本國生產成本，這個答案似乎有點弔詭，臺灣因為廠商赴大陸的直接投資而導致本身產業競爭優勢開始鬆動，但是當其他國家廠商紛紛進入大陸之後，為了維持本國廠商的優勢卻又必須讓其更進一步的利用大陸市場中的有利條件，不過弔詭歸弔詭，在現實中，這似乎是目前少數可行且執行較易的替代方案。

不過此舉固然能為本國產業或消費者提供部分的政策租金，但卻會造成本國勞工或是生產與進口財同性質產品之本國產業的外部成本，那麼這時政府將如何權衡？

由於臺灣已經邁入了民主階段，選舉成為了整個社會權力分配的主要遊戲規則，政府統治正當性的來源已轉為民眾支持的程度，這使得政府施政除了其本身利益的設想外，也必須顧及社會階層的反應，故政府部門施政時，倘若政策作為創造出的社會利益越多，則獲得的支持就越大，如此政治穩定的程度越高。也因此政府在考量兩岸經貿政策時，自然必須思考政策供給對於不同社會階層所產生的影響。

不同階層在面對目前經濟問題時的考量不一，急迫感各自不同，所以彼此對於政策目標的偏好也就互異，這便導致政府政策產出時必須採取平衡做法，儘量兼顧各階層之偏好，或取其之最小公倍數，若就現實狀況而言，臺灣民間部門中的經濟核心，基本上是較期望兩岸經貿政策能夠為其帶來較大的經濟利得²³，社會核心則期望能夠維持本身的經濟成長，卻又不願意因此而承受不必要之風險²⁴，政府部門則想要透過對兩岸經貿政策，進而降低經濟衰退對政治統治的衝擊，在這樣的情況下，三者間不同的偏好體現在兩岸經貿關係上，便形成政策產出的多元性。

而中國大陸政經體制由於仍處於後社會主義轉型階段，在政策執行時其擁有相當的專制能力（despotic power），反應在兩岸經貿關係的運作上，當中共當局有意介入某一特定議題，則其所需面對或顧忌的外部變數較少，政府操作政策的官僚自主性也較高。眼前在對臺經貿政策的操作上，雖然開放臺灣商品與要素的進口，導致其對臺高額的貿易出超，但是一來這種做法創造出大陸許多出口的機會，再者又能

²³ 鄭竹園，「兩岸經濟關係現勢與前景」，臺灣研究·兩岸關係（2001年第3期），頁20。

²⁴ 如根據民意調查顯示，有六成以上民眾主張開放兩岸直航，但其中認為應該有條件的開放通航約七成六。此外，近七成受訪者強調，兩岸談判應由政府主導。同時對於政府所主張的，與大陸談判應該堅持「不能被矮化、不能被地方化、不能被邊緣化」等三項原則，民調顯示有七成二受訪民眾表態贊同，見王炯華，「歐亞基金會民調：兩岸談判業界蒐集資料」，中央日報（臺北），民國91年5月5日，見 <http://www.cdn.com.tw/daily/2002/05/22/text/910522j3.htm>。

夠有助於臺灣對大陸經濟的依賴，更重要的是，大陸對臺經貿政策的操作，是依照政府部門的認知作為主要成本效益分析的依據，如此則導致大陸對臺經貿政策在執行時呈現出政府主導的模式。

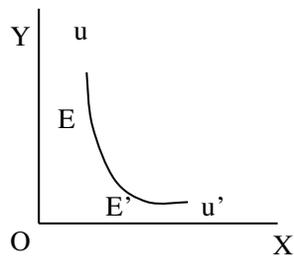
二、兩岸經貿互動中的社會無異曲線

一方是多元政策產出模式，另外一方是政府主導模式，那麼這樣的政策產出機制對於兩岸經貿關係的影響會是什麼？

大陸方面的社會無異曲線

若就政策需求的層面來看，大陸方面的目標是十分簡單與清楚，一方面要利用臺灣的經濟能力來協助本身的經濟發展；另外一方面要運用此一經濟條件來建構有利於政治整合的環境，由於眼下兩岸無法進行直接貿易，因此在策略選擇上，大陸當局將會以吸引臺資作為基本政策指導²⁵。

北京十分清楚自身優勢²⁶，目前全球資本與企業莫不覬覦大陸市場規模與低廉要素，這對臺商也產生了極大的吸引力，前進大陸則廠商可以分享經濟利益並進行市場卡位，留守不前，則倘若競爭對手領先進入，那麼更有可能會影響本身競爭優勢。在這樣的情勢下，大陸當局只要敞開市場大門，則臺商便會逕自躍入。此外，隨著經濟基礎變化所產生的連鎖效應，規範兩岸關係的上層建築將會相應地隨之改變，進而產生有利於大陸對臺工作執行的氣氛。正因為如此，持續地對臺進行招商引資的工作也就成為大陸方面在指導兩岸經貿交流的優勢策略（Dominant Strategy）²⁷。



圖三 兩岸經貿關係中大陸的無異曲線

筆者認為大陸在兩岸經貿關係中，其政策操作目的是獲取對臺統戰的政治利益與汲取臺灣資本的經濟利益，而在經濟利益與政治利益的消費偏好上，則會出現一條無異曲線（ uu' ）如圖三：

若設 X 財為政治利得而 Y 財為經濟利得²⁸，則在 uu' 曲線上任何一點（如 E 與 E' ）

²⁵ 周志懷，「醞釀結構性變化的兩岸經貿關係」，臺灣研究（2001年第2期），頁5-6。

²⁶ 此處之優勢意指，大陸方面在貫徹本身制定政策時擁有較高的優勢，而並非其能自兩岸經貿互動中獲得較多之經濟利得。

²⁷ 所謂的優勢策略，指的是不管對手如何反應，而已方均依己意而行之策略。

²⁸ 在下列各圖形中 X 、 Y 之定義皆與此相同。

表示大陸方面在兩岸經貿互動利得上的滿足程度相同，在本文的討論中，筆者認為在大陸對臺經貿政策的效用函數中，政治利益大於經濟利益，因此無異曲線偏向 X 軸。

臺灣方面的社會無異曲線

就臺灣方面的立場而言，面對全球經濟局勢的改變，一方面要擔憂本身總體經濟條件的惡化，另外一方面又要擔心廠商競爭能力的流失，那麼利用大陸經濟發展的動能或許可以有效地解決本身所面臨的經濟問題，但卻又必須防範大陸經濟所產生的「黑洞效應」²⁹。此外，經貿交流雖能夠使部分階層獲利，卻未必會讓整體社會福利上升；再加上，經濟交流若導致雙邊依賴上升，則有可能會誘發兩岸局勢天平的失衡。

那麼若欲對經貿交流進行設限，則又須考量本身總體經濟之情況，避免國內經濟衰退因而造成執政當局的統治危機，維持現狀則更需要謹慎地調整與評估各項作為的影響，因此在兩岸經貿關係上，臺灣必須以動態的方式進行政策調整，導致最佳選項不易產出。

由於政府政策調整主要是根據內部行動者的偏好而定，在此便對各個行動者的態度進行簡單的分析：

首先，就經濟核心而言，臺灣對大陸的間接貿易自 1980 年以來便呈現順差的狀態，1993 年起，對大陸的貿易順差均超過臺灣對全球貿易的順差總額，由於兩岸產業分工與臺灣產業經濟多以外銷或代工為主的特性，目前正面臨到全球產業分工重組以及貿易全球化的變數，臺灣外貿部門與生產部門分別將大陸市場視為兵家必爭之地³⁰，兩者利益相近，均認為政府管制兩岸經貿政策的做法，對廠商經營策略將造成限制，縱使廠商可以運用第三地註冊來進行投資或是轉口貿易的方式來，但畢竟會增加運籌成本，這種因為管制政策所造成的市場扭曲，有如變相地對有意赴或已赴大陸設廠的企業課徵內生關稅³¹。

至於內生關稅效果則是將租金移轉給以國內市場為主的產業部門（如家電、機械、汽車、金融、食品等），這些部門因為管制型貿易政策限制大陸同類產品的輸入，降低其競爭的壓力。

如此一來，經濟核心中，外貿部門與部分以外銷為導向的生產部門對於政策自

²⁹ 所謂黑洞效應，指的是大陸經濟發展將使其成為生產要素集聚的中心，進而導致臺灣取得相關生產要素的困難增加且成本提高。

³⁰ 林義欽，「兩岸經貿交流發展趨勢分析」，共黨問題研究（第 27 卷第 11 期，民國 90 年 11 月），頁 55-58。

³¹ 內生關稅為國際貿易政治經濟學中的一個重要概念，不同於一般關稅的課徵，內生關稅主要意指因為貿易干預政策的作用而影響到市場中原本的分配，進而產生租金移轉分配的效果。

然會反彈，但是對於內銷為導向之生產部門，其則會支持政府的政策作為，這便導致經濟核心在兩岸經貿政策上出現了不同的意見，無法採取共同的立場對政府政策供給進行遊說。

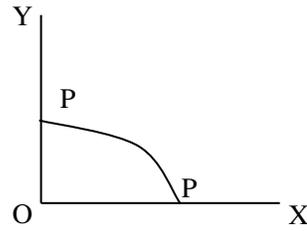
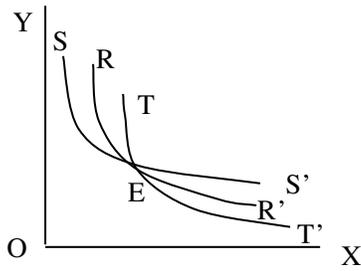
其次，就社會核心而言，管制型經貿政策雖然使民眾無法直接享用價格低廉的大陸產品，但這種福利損失卻轉化為對相關傳統產業或農業部門的保護，進而降低產業關閉或民眾失業所可能造成的社會不安，同時也降低大陸低價競爭所可能引發的通貨緊縮³²，故在一般民眾的認知中，管制性的兩岸經貿政策雖無法使其直接受益，但卻可避免自己承受不必要的衝擊³³。

那麼在上述的情況下，若就臺灣執政當局利益考量—政治穩定—而言，理性計算下的政策選項應是維持上述各部門的利益以交換政治支持，但若無法取得所有人的支持，那麼次佳的選項應該是儘可能的維持大部分人的利益以維持本身政權的支持度，然後再以其他補償性的做法來降低那些無法獲利之階層的不滿。如此一來，在對兩岸經貿政策的操作上便趨向多元產出的模式。

若將上述的討論反應在圖形當中，不同階層對於兩岸經貿的利得態度不同，在兩岸經貿關係中因而無法形成一條總合的社會無異曲線（其分布如圖四）。民間部門中，經濟核心傾向以部分政治利益（如對於國家主權問題的妥協）交換經濟利益，其消費傾向較偏向 Y 財，在此其效用以 SS' 來表示，而社會核心則是擔心因為經濟衰退而造成民眾失業與經濟福祉衰退的情況，因此社會核心中民意團體雖無意以國家政治利益為代價，但更不樂見本身經濟生活條件的衰退，故其將會追隨經濟核心的意見，不過為了交換經濟利益而願意支付的政治利益較經濟核心為低，其之無異曲線則由 RR' 表示，而政府部門雖強調國家主權的獨立性與兩岸政策操作時的自主性，但是卻又不能忽視內部經濟衰退所造成的問題，其雖偏好消費 X 財但是卻又必須兼顧 Y 財的需求，則其無異曲線為 TT'（設 E 為三者之均衡點，因為各方偏好不同故均衡點較難形成，在此則將 E 視為現狀）。

³² 相關觀點的討論參見蔡學儀，「兩岸經貿關係之發展與突破」，共黨問題研究（第 27 卷第 10 期，民國 90 年 10 月），頁 49。

³³ 根據行政院大陸委員會於民國 91 年 10 月 21-22 日的民意調查顯示，有 53.1% 的民眾擔心兩岸經濟交流的結果，使臺灣的經濟受到大陸的控制，而有六成的臺灣民眾擔心放兩岸直航後會造成臺灣的經濟受到衝擊、資金外流、失業率增加，而有五成三的民眾擔心兩岸經濟交流後，將使臺灣的經濟受到大陸的控制，見 <http://www.mac.gov.tw/cnews/ref911025.htm>；<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/9101/table11.htm>。

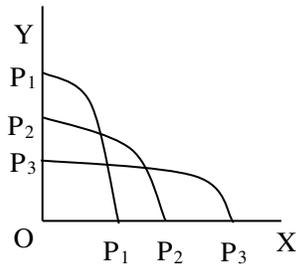


圖四 兩岸經貿關係中臺灣的無異曲線 圖五 兩岸經貿關係中大陸的生產可能曲線

三、兩岸經貿互動中的生產可能曲線

大陸對臺經貿政策是期望能夠同時創造出其經濟利益與政治利益，經濟利益是短期收益，而政治利益則是長期利得，經濟利益的累積將以達到以經促統的目標，故在政策產出的生產可能曲線上，其將會出現一條生產可能曲線如下圖（見圖五）

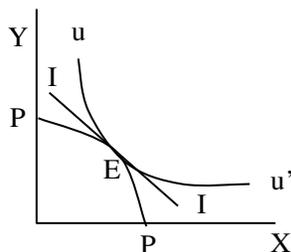
就臺灣的角度來看，由於不同的階層對於政策產出的需求不同，政府為滿足不同階層需要，必須供給不同斜率的生產可能曲線，對於經濟核心需要供給較偏向經濟利益的生產可能曲線（ P_1P_1 ），為滿足政府部門自身需求，則需要供給較偏向政治利得的生產可能曲線（ P_3P_3 ），而滿足社會核心的生產可能曲線則在兩者之間（ P_2P_2 ）（見圖六）。



圖六 兩岸經貿關係中臺灣的生產可能曲線

四、兩岸經貿互動的一般均衡分析

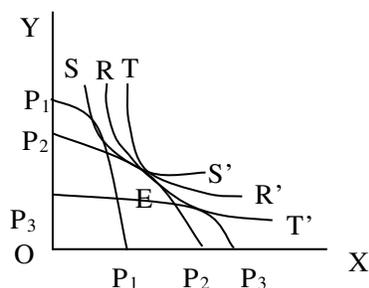
在兩岸經貿互動中，大陸方面對於由於擁有單一的社會無異曲線與單一的生產可能曲線，因此在政治利得與經濟利得進行政策供給與需求時，其能夠產生一個均衡點 E（見圖七）。



O

圖七 大陸之兩岸經貿政策的一般均衡分析

在臺灣方面，不同階層之社會無異曲線不同，且政策供給的生產可能曲線有所差異（見圖八），在這樣的情況下，一旦偏離均衡點 E，將沒有任何一條生產可能曲線會同時與三條社會無異曲線相切，在現實上，三條無異曲線也不易於 E 點相交會，因此，臺灣在政策供給時，往往必須針對政策效果進行微調，以便盡可能趨近於 E 點。



圖八 兩岸經貿關係中臺灣經貿政策的一般均衡分析

在上述一般均衡分析中，大陸方面由於擁有政策供給與需求的均衡點 E，故其可以提出一個較為明確的兩岸經貿交流政策，而臺灣方面由於單一政策供給無法同時滿足三方面之需求，因而不易產生最佳的政策，此時，雙方政策供給便產生近似於 Stackelberg 博奕模型的情況³⁴，也就是說，在經貿政策的操作上，臺灣必須以大陸提出的經貿作為，來制定本身的回應政策，而這個政策往往又無法同時滿足所有階層的需要，因而必須不斷修正政策。

透過一般均衡模型分析可知，雙邊政策產出的模式決定了是否擁有優勢策略，而這又會影響互動時主動與被動的地位，只要海峽雙邊繼續擁有經貿交流的需要，那麼政策產出的模式與經濟體系競合的關係將會對兩岸經貿帶來約束的效果。

³⁴ 此一模型主要是描述寡頭市場中的動態博奕模型，主要是假設寡頭市場中存有兩個廠商，一方實力較強，一方實力較弱，在確定本身產量的策略時，前者往往採取主動，而弱者則以跟隨強者行動作為本身策略，由於後者較前者擁有較多的訊息可做參考，因此在策略互動時，往往會有較多的選向，但是此模型指出，後者雖享有訊息優勢，但是由於進入理性決策模式，因此未必會採取與強者正面對決的策略選向，因而不一定會享有較多的利得。見謝識予編著，經濟博奕論（上海：復旦大學出版社，1997），頁 104-106。

肆、兩岸經貿互動的制度均衡

一、博奕模型的論證

說明了海峽兩岸政府政策產出模式的不同，以及雙邊政策供給與需求模式的差異是如何影響雙邊經貿互動之後，吾人可知，大陸方面擁有優勢策略，而臺灣則是擁有次佳策略，那麼雙邊策略的具體內容是什麼？這則是本節嘗試說明的另一個議題。

在此以一個簡單的博奕模型來描述目前兩岸經貿互動的情況，首先假定有兩個國家，一為 A 國，另一為 B 國，兩國在進行貿易與投資時，簡單區分為兩個不同的政策態度，一個是自由貿易，另一則是採取保護貿易，由於欠缺溝通機制，因此雙方事前都不知道對方將採取何種貿易政策，那麼在這樣的情況下，雙方的互動將會出現下列情況：

若 B 採取自由貿易，而 A 採取保護貿易，則 A 能夠獲得較多的利益，在模型中以+3 分表示，而 B 則以-1 分表示；

若 B 採取保護貿易，而 A 採取自由貿易，則 A 將承受損失，在模型中以-1 分表示，而 B 則以+3 分表示；

若 B 採取自由貿易，A 也採取自由貿易，則雙方共蒙其利，但由於市場競爭，因此雙方利得各以+2 分表示；

倘若 AB 雙方都採取保護貿易，那麼將共蒙其害，則損失各以-2 分表示。

上述的情況將可以用下表說明（見表一）：

表一 經貿政策互動表

	自由貿易 (A)	保護貿易 (A)
自由貿易 (B)	2.2 (II)	-1.3 (I)
保護貿易 (B)	3.-1 (III)	-2.-2 (IV)

由表一可知，就政策的互動來看，最好選擇是在 (II)，雙邊自由貿易則彼此可以互蒙其利，但由於雙方考量的是自身利害，那麼在自利的動機下，雙方將無法趨向雙贏的策略選項 (II)，因為 A 國的判斷應是：

若 B 國採取自由貿易，而 A 國亦採取自由貿易則只能獲得 2 分，但是若 A 國採取保護貿易，那麼將可以獲得 3 分；

若 B 國採取保護貿易，而 A 國採取自由貿易則會-3 分，但若 A 國也採取保護貿易，則能降低損失為-2 分。

在這樣的情況下，A國最佳的考量應該是，無論B國是採行何種貿易，A國應該都要採取保護貿易。同理可證B國策略的產出，在這樣情況下，兩邊經貿互動的Nash均衡解應該是在（I）與（III）兩組。

二、兩岸經貿互動的實際發展

若將上述的例子用來觀察兩岸經貿交流時，那麼實際的情況又是如何？若將臺灣的情況代入A國，則其基本上將會採行的是保護貿易的做法，因此（I）與（III）兩個情況將會出現，若進一步的分析，根據第三節的敘述，兩岸經貿互動中，大陸由於擁有最佳政策方案，因此其會採取主動喊價的做法，也就是提出其優勢策略，但是大陸所採行的卻不是保護貿易的形式，相反的卻是採取趨近自由貿易的做法，何以如此？對此則必須要自歷史脈絡中尋找答案。

大陸方面策略產出的歷史背景

追溯兩岸經貿發展的初期階段，當時大陸當局為吸引臺灣，曾提出所謂的三通的主張，希望能夠以此打動臺灣朝野，如早在1979年，當時的大陸全國人大常委會便曾提出兩岸之間「完全應當發展貿易，互通有無，進行經濟交流」，而在1995年1月江澤民的「江八點」聲明中，其亦指出：「面向二十一世紀世界經濟的發展，要大力發展兩岸經濟交流與合作，以利於兩岸經濟的共同繁榮」³⁵。

何以大陸方面對於兩岸經貿交流的態度是如此積極？就政策需求面來看，主要的原因在於過去大陸經濟發展水平較低，因而在改革開放政策推動之後，其便以發展經濟作為國家施政的主要目標。為了快速累積資本與提高生產能力，因此採取外向型經濟的發展策略，而實際上兩岸經貿關係的操作便是與此一背景相互呼應³⁶。

其後，因為兩岸政治現實導致雙邊經貿關係無法正常交流，在此一前提下，大陸設定政策時只能單方面進行規劃，由於無法直接透過雙邊貿易來創造貿易利得，那麼設法吸引臺灣生產要素來協助大陸經濟發展便成為合理的策略。

就政策的供給面而言，大陸經濟政策的規劃與執行往往是由上而下，外貿部門更是如此，而在大陸政策系統中，兩岸經貿互動臣屬於兩岸關係之下，必須與對臺工作配套，另外在目前大陸經濟之中，那些與臺灣貿易而有既得利益之階層或團體，尚未具有影響相關政策制定的遊說能力，因此在操作對臺經貿政策上，大陸方面明顯呈現出政府主導的特色。

既然政策供給是由政府主導，那麼中共當局在對臺經貿政策上又如何思考其經濟利益與政治利得？基本上，中共相信兩岸經貿交流將會創造直接的經濟利益，而

³⁵ 周志懷，「論海峽兩岸經貿關係的制度化安排」，前引文，頁7。

³⁶ 1988年後兩岸的轉口貿易額便出現了快速成長的趨勢。

長期經濟交流將會為其對臺統戰工作帶來正面影響³⁷，那麼只要兩岸經貿交流有益其政治作為時，大陸自然會持續推動兩岸經貿交流³⁸。

基於上述分析，筆者以為，北京當局在兩岸經貿互動中是採取「準」自由貿易的態度，如此一來，臺灣選項就將是表一中的（I）與（II）了，由於大陸會主動提出其政策，那麼在理性計算下，臺灣自然會選擇得分較多的（I）。

在政府主導政策產出下，當大陸採基於優勢策略的考量而採取自由貿易的態度時，此一態度雖然會導致其對臺貿易入超，但是卻符合其政治利益，故成為其採行的方案，臺灣作為後行動者，在面臨對方這樣的策略時，理性選擇的結果則傾向以保護貿易的態度來回應。

臺灣回應策略的考量

為了自兩岸經貿互動中掌握更多的利益與降低對我經濟之衝擊，臺灣於 1993 年 4 月制定了「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」，對於輸往大陸地區之物品，主要採取間接貿易，除對少數稀有動物、高科技產品及影響國家安全與經濟發展者進行管制外，其餘並無太多的限制，但是在輸入管理方面，除了要求間接貿易外，同時採取許可制，非經許可項目不得輸入，至於准許輸入者則需要符合不危害國家安全、對相關產業無負面影響等條件，另外，也會配合國內產業之需要，定期檢討准許輸入之項目³⁹。這種對進出口設限的做法（事實上是對進口設限），實際上便是一種防禦型的貿易政策。

由於直接貿易受到政府管制，而大陸市場發展又顯現誘人的商機，此時廠商為了試圖追求「未來」利潤的最大化，便開始會加速前往大陸投資，這使得臺灣當局必須在進出口設限之外，另外開始對廠商投資行為加以干預，結果便是從「三不政策」開始，其後由「根留臺灣」到「戒急用忍、行穩致遠」，再到「積極開放、有效管理」等管制型經貿政策的相繼出臺，這些管制型經貿政策乃試圖針對本國資金、技術與產業優勢等條件加以保護，並降低雙方貿易所產生的衝擊⁴⁰，而這都屬於保護

³⁷ 鄧利娟，「試析臺灣經濟走向及對兩岸關係的影響」，臺灣研究（2002 年第 2 期），頁 35-36。

³⁸ 最明顯的例子便是，兩岸經貿互動中，大陸對臺長年貿易逆差，2002 年已高達 320 億美元，但即使出現貿易逆差，但是其仍然主張兩岸間應儘速發展直接貿易，此一做法雖不利其貿易餘額之平衡，但卻與其政治利益相符合，相關貿易數字見劉國光、王洛林、李京文主編，中國經濟前景分析—2003 年春季報告（北京：社會科學文獻出版社，2003 年），頁 213。

³⁹ 經濟部國際貿易局，「加入 WTO 對兩岸經貿之影響」，兩岸經貿月刊（第 121 期，民國 91 年 1 月），頁 26-27。

⁴⁰ 如過去的戒急用忍政策其所限制的內容是：對資本額在 6000 萬臺幣以下的中小企業，不對累計投資金額上設限，但將擴大禁止赴大陸投資的產業項目，包括單一投資申請案不得超過 5000 萬美元，上市與上櫃等企業（淨值超過 50 億新臺幣以上）赴大陸投資採取累計金額設限，並針對高科技、基礎建設與大型投資、石化上游產業與電子資訊產業對大陸投資進行設限，而相關管制的產業項目則區分為禁止、准許與

貿易的政策態度。

總的來說，臺灣對大陸相關經貿政策有其內在合理邏輯，臺灣經濟的基礎是立足在出口能力與製造業的生產能力上，為此必須要維持本身之貿易條件，避免進出口商品價格比出現惡化，為此臺灣採取了一種變相的貿易保護政策，目的是：一方面要避免大陸黑洞效應所帶來的貿易條件惡化，另外一方面則透過政策將大陸的利潤轉移至臺灣，並運用大陸經濟起飛之聯動效果來加快本身產業更新與技術進步。

三、互動博弈下的制度均衡

就模型分析的角度而言，眼下臺灣與大陸的兩岸經貿政策似乎正處於一種「低度均衡」的模式，也就是雙方目前所採行與接受的經貿互動模式並無法創造出最大收益，之所以如此，主要原因在於雙方互動選項上的差異。

大陸方面在兩岸經貿關係中政策操作相對穩定，其政策目標在於促使兩岸經貿依存度的持續擴大，而其利益函數中除了直接的政治利得之外，還包括了短期的經濟利益，若有變數（如政治利益與經濟衝突）出現，則傾向以維持政治利得為主。

臺灣方面雖重視經濟利益，但卻須控制經貿依賴對於兩岸政治互動的「和平演變」，換言之，其之偏好將會隨著不同環境需求而有所改變，如：若是景氣不佳時，則以獲得經濟利益為先；若是在大選前夕，則又會以政治利益為先；若是經濟表現良好，且又非大選前夕，則傾向於維持現狀。所以在這樣的情形下，操作兩岸經貿關係時，臺灣方面往往會以微調的方式來確保政治與經濟利益間的平衡。

按照上述分析，由於大陸方面在雙邊經貿互動時擁有優勢策略，而臺灣經貿對策則必須斟酌政治與經貿互動的情況來加以修正，因此在政策效果的計算上較為複雜，倘若大陸方面掌握住臺灣經濟對於大陸市場的依賴，且又能確定臺灣政策設計是處於理性的狀態，則大陸將能判定我方無意捨棄經貿利益，進而可以推算出臺灣可能採行的相關回應，並概算出雙方政策互動時的利得。

換言之，大陸雖然長期處於入超的狀態，但此舉卻使得兩岸經貿依賴程度升高，倘若中共當局寧願以犧牲短期經濟利益來建構出臺灣對於大陸經濟的依賴，則臺灣若欲改變此一現實，則必須以降低經貿依賴為前提，或改變依賴結構的主從地位，方纔能夠重新掌握政策操作的主動。

伍、結 論

專案審查三類，見王立言，由「國家能力」途徑看臺灣大陸政策的制定與執行：1996至2000（國立政治大學東亞所碩士論文，民國90年6月），頁82。

本文由政治經濟學的角度出發，來探討兩岸經貿互動的模式，試圖說明何以在兩岸經貿當中，臺灣會採取保護貿易的政策態度，大陸卻會採取自由貿易的政策態度。筆者的論點在於：這是因為兩岸間的政策產出機制不同所致，大陸方面對臺經貿政策主要是一種政府主導的產出模式，而臺灣方面的兩岸經貿政策則是一種多元產出的政策模式，在雙邊政策的互動過程中，大陸的政策結構中較易取得最佳政策，而臺灣方面政策則因為階層之間利害不一，且多為次佳政策，因而在政策互動時，大陸方面較易取得主動，若在考慮兩岸現階段經貿互賴的趨勢，則雙方互動十分類似於 Stackelberg 模型的賽局。

結合 Stackelberg 模型的討論，本文指出，由於大陸具有「先行喊價權」，能夠先行出招，而臺灣方面由於對大陸經濟依賴日重，再加上本身無法產出最佳政策，因此，只能見招拆招，搭配對兩岸經貿歷史的簡單回顧，我們看到，大陸所採行的是類似於自由貿易的態度，這使得臺灣理性選擇後的結果，偏好以保護貿易方式以獲取最大利益。

不過臺灣若已採取保護貿易，那麼為什麼又會出現對大陸貿易依存度持續上升的趨勢呢？這兩者之間似乎有所矛盾？本文模型則對此指出，由於處於一種多元產出的模式，保護貿易的做法雖然符合政府對於總體經濟發展的規劃，以及部分以國內市場為主之廠商的利益，但卻無法滿足大部分企業界與部分民眾的偏好，如此一來，保護貿易只能產生消極的作用，也就是以防止國內經濟劇烈變化為主，卻不能約束對大陸市場存有預期的廠商投資行為。

在分析兩岸經貿互動的結構與策略之後，筆者以為這種互動主要是一種「策略性依賴」的結果。所謂的策略性依賴主要是指兩岸經貿互動過程中，無論是大陸所採取的強化經貿依賴的做法，或是臺灣「戒急用忍」、「積極開放、有效管理」的做法，雙方基本設想都是透過政策作為轉移他國利潤至本國。也就是說，大陸方面運用其對臺經貿政策的操作，吸引臺資與發展對臺間接貿易，並且「依賴」經濟方面的進展來獲取政治上的利益。

而臺灣方面則是透過對兩岸經貿政策的微調，進一步、退兩步的方式「依賴」大陸生產要素與市場，並汲取大陸經濟發展的外溢效果，以降低本身經濟衰退、增強企業成長力度與政權統治的穩定性，那麼無論是在操作的方式或政策內涵上，都十分近似於國際貿易理論中的策略性貿易政策⁴¹。

⁴¹ 按照教科書定義：當市場為不完全競爭時，廠商不僅對市場具有壟斷力、享有超額利潤，廠商之間也存有互動關係，故本國政府可以透過貿易政策影響本國與外國廠商間的競爭形態，進而提升本國廠商在市場中的優勢，並轉移外國廠商利潤至本國，進而提高本國社會福利水準。參見劉碧珍、陳添枝、翁永和，

經由上述討論，本文最後得出，正因為是處於「策略性依賴」，所以臺灣雖為民主政權，但卻傾向以非自由貿易的政策態度，來管理兩岸經貿，而大陸當局則採取相對自由的貿易政策，來取得其政治及經濟上的利益，兩岸經貿互動中，雙方雖有相互需求，但這種需求卻又都是策略思考後的作為，故本文以為「策略性依賴」實際上即是現今兩岸經貿交流的概念圖像。

專題研究

中國大陸農村村民自治制度運作與鄉村關係： 不同產權所有制下的比較分析

柳金財

(育達商業技術學院通識教育中心助理教授)

摘要

本文的主旨試圖從產權所有制的角度，探討有關中國大陸農村村民自治制度運作效能、政治參與形式及對鄉與村關係的影響。首先，簡略回顧既有文獻，歸納四種村民自治制度的實施績效與經濟發展差距間的關係，作者認為以經濟發展程度做為衡估指標過於簡化，應該引入不同產權類型的探討。其次，討論農村村級治理模式與其產權結構類型的關聯，不同的產權所有制類型在不同程度上影響著村委會權力的運作方式與效能、村民的公共參與，這包括集體所有制、股份合作制及個體私營企業三種產權類型。再者，從集體經濟的發展程度討論鄉與村間的關係，通常村級集體經濟發展良好有助於提高村莊財政收入、降低農民負擔及建構和諧的幹群關係；同時利於提高村相對於鄉的自主性。最後，本文結論指出，個體私營企業形式所形成的「自動式政治參與」有逐漸增加趨勢；儘管村級企業私有化改制過程中，鄉村領導傾向威權統治並抑制鄉村民主選舉，但「地方政府法團主義」(local state corporatism)的制度安排已面臨巨大挑戰。農村新興的中產階級贊成以「漸進式」而非「動盪式」途徑推進黨民主，此並非意謂著中產階級會抗拒反對現代化進程中的民主政治。

關鍵詞：產權、村民自治制度、鄉村關係、農民負擔、村企合一、單位私人化

壹、相關文獻檢閱與探討

在探討有關中國大陸農村村民自治實施與經濟發展差距間關係的文獻中，一般而言主要存在四種代表性觀點。第一種觀點是 Susan V. Lawrence、Jean C. Oi 認為集

體經濟發展水平與村民自治呈現反比關係¹；第二種觀點是 Amy B. Epstein、賀雪峰、林長盛、史天健以為中等經濟發展反而有利於民主選舉，經濟發展與民主選舉似乎是一種凹型曲線關係²；第三種觀點是 Kevin J. O'Brien 認為經濟發展與村民自治呈現正相關，他注意到較貧困的村民傾向用最不規範的選舉程序，且對正式村委會選舉興趣不大³；第四種觀點是鄭永年教授認為經濟發展與民主選舉間並沒有存在任何相關性，村委會選舉制度實施是否良好決定於領導人的意願、行為與策略⁴。

但如果只是以經濟發展程度做為衡估村民自治發展的指標，則是過於簡單化概括村民自治與經濟因素間的關聯。胡榮教授的研究即指出經濟發展程度、經濟體制、經濟結構與村委會選舉制度實施是否良好有關。就經濟發展與村民自治的關係來說，他針對福建省廈門市經濟發展水平高、中、低不同的三種類型行政村進行研究，得出的結論是「經濟的發展程度有利於村委會換屆選舉制度的實施」⁵。但他的研究對於經濟體制（集體經濟、私營經濟在村民收入的比例）與村民自治的關係，及經濟結構（農業、工業及第三產業的產值在國民生產總值中的比例）與村民自治關係，仍然欠缺深入的討論。

關於集體經濟對村民自治產生的影響，姚洋指出「集體財產的多少、財產的存在形式，和人們對選舉的參與程度是高度相關的」。在集體財產較少的村莊中，農民參與選舉的積極性通常不高，此與選舉的制度成本無關，而是因為人們從選舉中得到的收益較低有關⁶。但項繼權教授進一步分析指出，儘管「鄉村集體經濟的發展或鄉村集體化有助於鄉村民主化的發展」、可是「不同的集體化方式及不同的集體經濟

¹ 請參閱 Susan V. Lawrence, "Village Representative Assemblies: Democracy, Chinese Style," *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.32 (1994), pp.61-68; Jean C. Oi, "Economic Development, Stability and Democratic Village Self-governance," in Maurice Brosseau, Suzanne Pepper, and Tsang Shu-ki, eds., *China Review 1996* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1997), pp.126-144.

² 為什麼中等發達地區村民自治實施較好，四者解釋略有差異，詳細請參閱 Amy B. Epstein, "Village Election in China: Experimenting Democracy," in U.S. Congress, Joint Economic Committee, *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy* (Washington: Government Printing Office, 1996), pp.418-419; 賀雪峰，「論村民自治制度安排的分區域特徵」，荊門職業技術學院學報（1998年第4期）；林長盛，大陸農村村民自治制度研究（臺北：行政院大陸委員會，1995年9月），頁12-13；Tianjian Shi, "Economic Development and Village Election in Rural China," *Journal of Contemporary China*, Vol.8, No.22 (1999), pp.425-442.

³ Kevin J. O'Brien, "Implementing Political Reform in China's Villages," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.32 (July 1994), pp.33-59.

⁴ 鄭永年，「地方民主、國家建設和中國政治發展模式：對中國政治民主化的現實估計」，當代中國研究（1997年第2期，總第50期）。

⁵ 胡榮，理性選擇與制度實施—中國農村村民委員會選舉的個案研究（上海：上海遠東出版社，2001年12月），頁191。

⁶ 姚洋，自由、公正和制度變遷（鄭州：河南人民出版社，2002年2月），頁71。

形式對鄉村社會的治理與鄉村民主狀況的影響呈現出很不同的結果」⁷。值得關注的是，依靠私營企業經濟的發展推動社區工業化的農村，普遍存在村窮民富的現象、村委會凝聚力下降、村民自治缺乏經濟基礎支持，先富起來的農民以金錢及其他經濟手段影響村民自治的運作⁸。

相對於只是集體所有制或私有制與村民自治的關係，有關鄉村集體產權私有化改制過程與鄉村民主的關係值得進一步深入探討，對此徐斯儉教授提出相當有見地的分析視角，他以「產權變化」做為中介變項及動態的經濟發展做為橫軸，試圖解釋農村基層民主發展與經濟發展的關係。他認為在集體所有制改制的過程中，一方面鄉鎮政府與村級幹部為了不讓民主參與影響改制，另一方面原有政治菁英與經濟菁英為繼續保有優勢壟斷地位，因此壓抑了村民對基層民主的參與⁹。從產權的角度探討鄉村民主化有其意義，特別是中國農村村民自治這種草根民主是生長於中國特有的經濟社會結構中，其經驗範式可以對傳統的西方民主理論進行證明或證偽。徐勇教授指出西方經典的民主理論認為民主與私有財產相關聯，集體主義只能產生集權專制；但村民自治卻發生於財產集體所有及土地等財產集體所有權和家庭經營權相分離的基本前提下，財產集體所有成為集體公共權力歸屬於村民的依據，家庭聯產承包責任制使得村民希望通過公共權力維護自身的利益。因而「從經濟社會單位看，集體主義並不天然產生專制，個人主義並不天然生長民主」。儘管西方經典理論認為民主是大眾壓力下統治者讓步的結果，國家在民主化過程扮演消極角色，但中國的村民自治經驗顯示國家的主動性是民主化進程中不可少的因素¹⁰。

也有學者認為中國的鄉村民主是一種集體主義民主，石之瑜教授指出集體經濟發展是否良好與鄉村民主有關，集體經濟之於集體主義民主（或社會主義民主）猶如私有產權之於西方民主政治。集體經濟太強無助於村民自治的落實，太弱則無法支撐村民自治所需物質支撐。不過，他亦指出集體經濟與村民自治關係相當複雜，集體經濟是否有助於村民自治制度的發展，並非由集體經濟發達與否本身所能決

⁷ 項繼權，〈集體經濟背景下的鄉村治理——河南南街、山東向高與甘肅方家泉村治實證研究〉（武漢：華中師範大學科學社會主義研究所博士論文，1997年6月），頁118。

⁸ 詹成付，〈中國村民自治的現狀和未來的基本走向〉，輯於張明亮主編，〈村民自治論叢（第一輯）〉（北京：中國社會出版社，2001年8月），頁14。

⁹ 徐斯儉，〈中國農村經濟發展與基層民主發展的關係——鄉鎮企業產權改革與農村基層民主〉，輯於中國民政部基層政權和社區建設司、美國卡特中心主辦於2001年9月2日至5日於北京召開的「村民自治與中國農村社會發展國際學術研究會論文集」（中文部分）。

¹⁰ 徐勇，〈草根民主的崛起：價值與限度〉，輯於張明亮主編，〈村民自治論叢（第一輯）〉（北京：中國社會出版社，2001年8月），頁25-26。

定，尚需六項因素的考慮¹¹。集體經濟發展與村民自治推行的時間相關¹²；農民對農業生產社會化的需要程度；與鄰村相比的相對效應；流民進出容易的比較；集體經濟占農民收入的比例；體制內與體制外好處多少的比較。

針對經濟結構與民主的關係，曹錦清教授指出¹³：政權的經濟基礎若是以第一產業（農業）為主導，尤其是以小農經濟為主，此種政權傾向於「脫離並凌駕」於社會，為一具專制集權性質的政權。反之，若政權的經濟基礎係以第二、三產業為主導，該政權可能採取民主與法制的政體。只有當一個社會的經濟基礎從第一產業向第二、三產業轉移時，在政治上始能從專制轉向民主。據此而論，由於中國正處於從傳統的小農經濟向現代化的工商業經濟轉型，中西部的農業經濟比重遠高於沿海經濟發達地區，因而國家政治權力的施展在農業社會存在著脫離並凌駕社會的經濟基礎與趨勢。然而 Jean C. Oi 和 Scott Rozelle 針對不同經濟結構與村民自治關係的實證研究則指出，單純農業的村莊因村民利益與土地聯繫緊密，容易出現以村民為主導的政治參與；但工業化的農村其領導可能力圖限制代議政治的出現，儘可能採取延緩政治制度的發展¹⁴。需加以區分的是，曹錦清的論點是著重於宏觀的國家民主層次，Jean C. Oi 和 Scott Rozelle 則是偏重於微觀的社會民主層次。

基於上述經濟因素與民主政治、產權結構與政治結構存在著某種程度的關聯性，本文的主旨即是要探討不同產權結構類型與村民自治制度運作的關係。在第一部分中主要是分析以集體所有制、股份合作制與個體私營企業三種類型為主的產權對村委會運作的效能與農民政治參與的影響。第二部分要討論的是不同集體經濟發展程度下的鄉村關係，分析的重點包括村級財政收入與農民負擔、幹群關係；集體經濟薄弱下的鄉村關係；集體經濟發達下形成的「村企合一」體制與鄉村關係。最後則是提出簡單的結論，作者認為儘管在鄉鎮企業私有化改制過程中，鄉村領導傾向威權統治抑制鄉村民主選舉。然而，中國農村新興的中產階級雖贊成以「漸進式」而非「動盪式」途徑推進民主，但並非意謂著中產階級不贊成現代化進程中的民主政治。隨著中國國家與社會關係的重新調整，市場化、城市化與私有化的逐步深入

¹¹ 石之瑜，中國大陸的基層民主改革：集體主義的民主（臺北：桂冠圖書股份有限公司，1998年9月），頁183-203。

¹² 若集體經濟的起飛與村民自治的建立係為同步發展，則集體經濟便可激發村民的參與；但如在集體經濟起飛後始推動村民自治，則村委會選舉常流於形式。林長盛，大陸農村村民自治制度研究（臺北：行政院大陸委員會，1995年9月）。

¹³ 曹錦清，黃河邊的中國——一個學者對鄉村社會的觀察與思考（上海：上海文藝出版社，2001年5月），頁768。

¹⁴ Jean C. Oi and Scott Rozelle "Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages," *The Chinese Quarterly*, No.162 (June 2000), pp.513-539.

有助於公民社會從國家政治生活中分離出來。

貳、不同產權所有制下的村委會運作效能與政治參與方式

誠如先前所論，村民自治的發展與若干經濟因素有關，這些經濟因素不單包括經濟發展水平程度，同時也涉及經濟體制，特別是「產權關係」。換言之，不同經濟資源的配置方式與基層政治形式間存在著緊密的關聯性，因而對中國農村村級治理模式的探討是無法脫離其產權結構的，經濟因素深深地影響著村委會權力的運作與效能、村民的公共參與。在中國鄉鎮企業的制度演變過程中，概略地區分主要有三種基本所有制結構類型：一是集體所有制形式；二是股份合作制形式；三是個體私營企業形式。以下我們擬從三種所有制結構類型，簡單地討論村委會的運作效能差異及其政治參與形式。

一、集體所有制下的村委會運作效能與政治參與

一般言之，村莊中擁有發達的集體經濟有助於提供公共權力組織更多可支配的經濟資源，村委會運作所需的行政成本、社區公共服務與公益建設能得到集體經濟的支持，因而社區公共管理更多依賴物質報償，村委會此一公共權力主體可以通過提供一定的物質利益來誘導村民，換取村民的支持。這種藉由提供物質報償來誘導村民採取合作行為以增強社區凝聚力與政策貫徹能力的作法，當村集體向農民提供全面的社會保障時也增強了對村民的社會控制，村民對村集體則形成一種依賴關係，此確實有助於提升村委會的管理效能¹⁵。

但此亦可能演變成極端狀況，即公共權力主體對社區資源具有高度的動員能力與調控能力，常常忽視、否定個人利益存在，對村民個人生活進行全面干預；在追求生產資料的集中化同時，也追求生活資料的集體化，村民可能因過於完全依賴集體而喪失獨立性，形成一種「組織性依賴」¹⁶。例如河南省南街村、江蘇省華西村，有的學者稱之為「新傳統主義模式」。特別是南街村強調人民公社時期所標榜的「一心為公」、「興公滅私」和「大公無私」等精神，其特色為同時消滅生產資料所有制與生活資料所有制；不允許個體與私營經濟的存在；集體經濟實行高度集中的統一經營管理、否定承包制、反對分發獎金，不允許集體經濟進行股份制改造；強調共

¹⁵ 康峻榮，「中國大陸研究的典範危機—南街村現象的啟示」，東亞季刊（第28卷第4期，1997年10月），頁156-168。

¹⁶ Andrew G. Walder, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986)

富或集體富裕¹⁷。然在管理方式上，南街村則採取「內方外圓」面向市場機制的策略，以期提高集體企業的外部「配置效率」與內部效率，達到「按需分配」、「團隊激勵」的激勵機制、公有產權的複合激勵效率及經濟基礎、上層建築與意識形態的有機整合等目標¹⁸，故有的學者謂之「新傳統主義模式」，有別於公社時期的「傳統主義模式」¹⁹。

在集體所有制形式下以純粹集體經濟為基礎的村民自治其治理與村民參與有其侷限性，經濟能人產生了政治能人，導致集體經濟的發展與社區權力的運轉過度依賴個人，社區權力過分集中於個人或少數人，重大決策由政治能人做出，演變成「家長式的管理」或「威權統治」，不利於「四大民主」的發展²⁰。與此同時，村民對村務的參與易形成「動員式的政治參與」，個人利益與集體利益的息息相關使得村民對村集體具有較強依賴性，村民的自主性與獨立性較為薄弱，大規模的群眾性政治參與行為常常是黨政經組織動員的結果。

不過根據學者的研究指出，除了上述類似南街村或華西村這種純粹極端集體所有制的村莊外，一般言之，集體經濟的發展有利於鄉村民主，主要原因是公民個人與集體和社區公共權力機關的聯繫更為緊密，日益增多的公共事務使公眾更關注公共權力的運作。另外，集體經濟力量的強大可為鄉村民主的發展奠定物質基礎，對民主管理與村民的社會保障提供更多財政支持，也有助於提高公眾的民主意識與參政能力、培養集體主義精神與平等民主的觀念²¹。

二、股份合作制下的村委會運作效能與政治參與

在實行以「股份合作制」為主的村落²²，村民以現金或土地入股，按股分紅；同時作為集體公司的勞動者，採按勞分配；做為村集體的成員，則可享受集體公共經濟收入與公共福利，集體財產是以股份方式量化到社區成員中，由個人與集體利益

¹⁷ 同註7，頁115-116。

¹⁸ 鄧英淘、苗壯、崔之元，「南街村經驗的思考」，戰略與管理（1996年，第3期）。

¹⁹ 關於「傳統主義模式」，可參閱項繼權，「鄉村集體化與民主化—若干鄉村的實證分析」，中國農村觀察（1999年，第2期），頁53-59。

²⁰ 例如，南街村的村民自治制度基本上已停止運作，村民自治組織的功能逐漸被社區企業組織所取代，這種情形在許多集體經濟發達的社區皆相當普遍地存在。參閱項繼權，集體經濟背景下的鄉村治理—河南南街、山東向高與甘肅方家泉村治實證研究，頁119；另外江蘇省華西村亦是如此（南京訪談，2001年8月25日）。

²¹ 同註7。

²² 有關股份合作制模式主要三種：一、「周村模式」為一鄉鎮集體企業的股份合作制；二、「溫州模式」為一經營層股份合作制；三、橫崗模式為一社區型股份合作制。其模式內涵，請詳見何軍、張兵、應瑞瑤，「鄉鎮企業股份合作制的制度邏輯」，中國農村經濟（2001年，第7期）。

共享²³。這種產權所有制對個人利益的認可與保護，有利於維護個人的自主性，例如廣東省的萬豐村。學者謂之「新集體主義模式」，其意為「以個人利益為基礎，以共同富裕為目標而建立起來的，一種具有合作意識、公私兼顧的關係模式和以群體為單位的社會組織模式」²⁴。這種「新集體主義」是一種建立在私人利益基礎上的集體合作模式，強調「統分結合」、「公私兼顧」及「共同富裕」，較為明確地區分國家、集體與個人間的社會邊界；不同於傳統的人民公社的集體經濟制度和鄉村治理模式，公社的「集體主義」是建立在「一大二公」的基礎上，且以平均主義作為分配的原則。

股份合作制下的村委會運作有其特色：首先，傾向社區行政型的具現代意義的法人團體。股份合作制將社區成員聯成一個經濟共同體，生產經營的基本核算單位是股份公司，而非單個農戶；而且產權歸共同體成員所有，法人的公共權力內在於共同體；公司自主處理內外事務，並獨立承擔法定責任。其次，黨村企合一的領導體制一方面鞏固黨支部書記的領導核心，黨支部為決策單位，村委會處於執行地位，三者的目標呈一致性²⁵。

這種以股份合作制為主體的村集體經濟容易形成「能人主導—大眾參與型」的治理結構，村民在經濟利益的驅動下，以獨立經濟實體主動參與公共事務，維繫著其與村黨政經菁英間的「委託—代理」關係。這種「能人主導—大眾參與型」的村民自治具有下列諸項特色²⁶：首先，村民主動將支配資源的權利委託與讓渡於村級領導人，經濟資源再集中化的過程意味著社區權力資源的再集中化過程；其次，當權力集中於經濟能人時，同時也為民眾提供制度化的參與管理；再者，村民身為股份合作企業的股東，可參與重大公司事務之決定。所以有關股份合作制中股權比例的設計實為一種經濟資源的占有與配置方式，在一定程度上影響權力的配置與運作，這種極具現代化的經濟體制其發展需要村級治理的制度化與民主化。

不過以股份合作制為主的村級治理模式其參與的型態存在轉變的可能性：首先，人治型的能人治理在鄉村現代化過程中，其權威逐漸由魅力型權威轉向理性合法權威，並有向制度化與民主化過渡轉型的趨勢。其次，股份合作公司逐步淡化其

²³ 孔徑源，「股份合作經濟與其制度創新」，輯於張曙光，中國制度變遷的案例研究（第一集）（上海：上海人民出版社，1996年），頁220-266。

²⁴ 王穎，新集體主義：鄉村社會的再認識（北京：經濟管理出版社，1996年）。

²⁵ 徐勇，「股份合作制崛起中的村治模式轉換—以廣東省萬豐村為個案」，華中師範大學學報（第37卷第2期，1998年3月），頁1-7。

²⁶ 盧福營，「村民自治的經濟分析—兩個不同經濟類型村的村民自治運作比較」，中國農村經濟（1998年，第12期）。

社區行政色彩，形成開放性現代公司，導致原先社區行政型法人向現代經濟型法人團體轉變。最後，黨村企一體化的領導體制向社區和公司相對獨立體制轉變。隨著經濟的持續發展，此種體制易與現代型公司法人團體的運作產生衝突²⁷。

股份合作制下的村級治理可能更傾向保護農民的財產權。據調查指出廣東省南海市在 1993 年實施股份合作制，1997 年以後在廣東省及改革試驗區範圍內進行。1999 年 3 月，南海市全面進行撤區建村與村委會選舉工作，通過股份合作制的改造，產權的相對明確使得村級民主的實現更具基礎。實施民主選舉有助於建構村委會權力的合法性，更能使村委會有效保障產權主體合理的權力要求。例如在草場村，儘管黨支部不同意村民退股的要求，但民選的村委會則認同村民以民主投票方式要求實現從股份合作制經濟中的「退出權」²⁸。由是可見，民主選舉不僅使得村委會在權力合法性上獲得鞏固，相對而言經民主選舉出來的村委會較能尊重村民的意願與保障其個人權利，個體更有權力支配其本身的財產權。

三、個體私營企業形式下的村委會運作效能與政治參與

在集體經濟雖薄弱但個體私營經濟發達的村中，村委會可以控制經濟資源較少，一般而言是無力對社區成員進行物質報償及實施有效經濟制裁。因而在社區管理方式上不同於集體所有制的村級管理，社區的公共管理方式主要是依靠說服、動員、教育與勸導，循此改變被勸導者與被教育者的觀念、意志，期能自覺地服從公共權力主體之意志，提高管理效能²⁹。農村個體私營經濟對村民自治產生了幾點影響：首先是導致社區權力結構呈現離散性與社會凝聚力的弱化。家庭聯產承包責任制的推行使得自主經營的農民家庭成為社區權力主體，分享相當的權力份額，因而社區公共權力組織之權限相對減少，其控制力亦弱化。經濟上的分散化使得社區未能形成一個承載聚合與統的功能組織，導致村民組織化程度與凝聚力較低。其次，個體私營企業主崛起，並主導公共權力運作，經由村委會選舉成為村級幹部，黨通常會運用既有渠道吸納至權力體系。據研究指出在個體與私營經濟較活躍的浙江省，那些經濟上先富起來的人易被選為村委會主任。而即使是在福建省武平縣村委會換屆選舉中，據統計當選村委會主任有 67.7% 為經濟能人³⁰；福建省 1994 年當選的 14,415 名村委會委員中，52.4% 是經濟菁英³¹。個人以其財富與經濟因素介入村委

²⁷ 同註 10。

²⁸ 文恬，「從兩個村看村級民主」，中國改革（2002 年，第 2 期），頁 32-33。

²⁹ 盧福營，「農村經濟變遷對村民自治的挑戰」，中國農村觀察（1999 年，第 2 期），頁 59-61。

³⁰ 盧福營，個私經濟發達背景下的能人型村治——以浙江省東陽市白坦一村為例」，華中師範大學學報（第 38 卷第 2 期）。

³¹ 中國民政部基層政權司編，全國村民自治示範工作經驗交流暨城鄉基層先進集體與個人表彰文件彙編（北

會選舉，象徵著中國社會中間階層的擴大，而傳統黨政菁英的優勢已逐漸被社會或經濟菁英所挑戰，經濟能人被選舉為村級領導人進而導致農村「能人政治」現象的興起³²。目前中國農村的私營企業主其群體意識並不強，尚未形成獨立的政治意識；基於自我保護的心態，甚至會主動選擇向共產黨靠攏以尋求政治保護³³。最後則是公共服務的水平與經濟發展的能力有關。村民自治的運作因集體經濟能力不足缺乏堅實的物質基礎支持而受到嚴重制約，當公共權力組織無法提供充分的公共服務時，可能降低村委會的合法性基礎。

近年來隨著企業私有化的改制，私營企業主的資產與收益明顯增加，這將使其擁有更多資源與籌碼介入鄉村政治，左右村委會選舉的結果³⁴。這種影響具有兩面性，就負面影響來說，在村集體經濟薄弱但個體私營經濟發達的村中，由於公共權力組織可控制資源較少，村委會為獲取資源通常會採取兩種方式：第一種方式是有價出讓集體產權，但此將使公共權力組織控制的資源越來越少。第二種則是依賴私營企業主捐助。當村委會普遍採取第二種方式時，則有可能造成私營企業主過度介入村民自治過程，此或會有損村民自治的公平與平等原則。村級幹部接受私營企業主捐款及經濟支持時，不可避免地要在決策或管理上容易向其傾斜，這勢將妨礙民主管理與民主決策的發展³⁵。

就正面影響來說，個體私營經濟容易培養具個人主義式意識形態，村民自我意識、自主意識相對提高，其政治參與興趣亦較為濃厚，此乃出於維護與擴大自身利益的動機，故易形成「自動式的政治參與」。當其個人利益受到損害時，村民常採取議論、接觸、投訴等參與形式，甚至發生抗議行為³⁶。根據溫州地區的調查顯示，自村委會組織法通過後，村民擁有了選擇的充分權力，在土地徵用費分配問題、幹部為私人企業擔保失誤造成集體經濟損失及幹部薪金收入問題常常產生不滿，並普遍且純熟地運用罷免方式淘汰原有村委會幹部，推選新的自治組織領導³⁷。

私營企業主正在急速地參與中國政治當中，據不完全統計私營企業主階層被選

京：中國社會出版社，1996年），頁63。

³² 華農心，「中國新的政治現象—農村能人政治（上）、（下）」，中國國情國力（1998年，第5、6期），頁12-13、18-19。

³³ 江振昌，「大陸農村社區菁英變化之研究」，共黨問題研究（第22卷第2期），頁77。

³⁴ 具體的例子如廣東省南海市勝利村，請參閱文恬，「從兩個村看村級民主」，中國改革（2002年，第2期），頁32-33。

³⁵ 徐勇，中國農村村民自治（武漢：華中師範大學出版社，1997年），頁156。

³⁶ 徐勇，前引書。

³⁷ 朱康對，「城市化進程中鄉村社會結構變遷和文化轉型—轉型期溫州農村社會發展考察」，當代世界社會主義問題（2002年，第1期，總第71期），頁50-51。

為縣級以上人大代表的全國有 5,400 多人，其中全國與省級人大代表分別為 48 人和 372 人；被推薦為縣級以上政協委員的全國有 8,500 人，其中為全國和省級委員政協分別為 46 人和 895 人。被推薦為省級工商聯委員的有 1,903 人，擔任全國工商聯執行委員的有 183 人，其中副主席 3 人。上述這些私營企業主，中共黨員比例為 21.6%，民主黨派 8.8%，擔任黨政職務的占 4.2%，在相關群眾組織中任職的占 13.5%³⁸。這等於改變自 1989 年 8 月中共中央發出《關於加強黨的建設的通知》宣稱：「我們黨是工人階級的先鋒隊，私營企業主同工人之間實際上存在剝削與被剝削的關係，不能吸收私營企業主入黨」的決定。據統計指出，中國私營企業主中的中共黨員比例為 13.1%，1995 年上升到 17.1%，2000 年高達 19.8%³⁹。而在 2002 年對浙江（代表東部）、河南（代表中部）及甘肅（代表西部）等三地對私營企業主的調查中，中共黨員比例達 29%⁴⁰。隨著中共總書記江澤民所提「三個代表」成為中共黨的既定政策，未來勢必將有更多的私營企業主加入共產黨，這將嚴重影響中國社會中產階級的獨立成長與發育。

在中國經改過程中，特別是有關私有化改制過程中逐漸產生一批私營企業主或中產階級。這些私營企業主能夠在經濟上迅速崛起，除其自身的經營能力外，最重要原因為對國家、集體資產的不斷侵蝕⁴¹，利用「關係資源」的策略在「非制度性空間」內運作獲取鉅額財富⁴²。因此，中產階級傾向追求尋租利潤的回報及視「以錢謀權」為一項長期投資，「錢權交易」的結果促使「權力資本集團」與中產階級結成政治經濟聯盟，如此中國社會的中產階級並非西方傳統意義下的中產階級那樣成為一支改革、進步和民主的力量，而係一股意識保守的既得利益階層。就此而論，中產階級的政治屬性不是越來越獨立，而是正在成為反對民主化和經濟自由化的重要力量，成為依附於政治權力的附庸階層⁴³。私營企業主做為社會經濟成長後的立即既得

³⁸ 張厚義，「成長中的中國私營企業主階層」，輯於汝信、陸學藝、李培林主編，二〇〇二年：中國社會形勢分析與預測（社會藍皮書）（北京：社會科學文獻出版社，2002年1月），頁238。

³⁹ 洪輝，「論析中國大陸權力資本經濟與權力資本集團」，中共研究（第36卷第6期，2002年6月），頁56。

⁴⁰ 「民營經濟未必不能培育社會主義因素」，北京日報（北京），2002年9月23日。

⁴¹ 即使是中國社會的上層資本集團及一部分中產階級的來源亦與原先的權力中心具有緊密關係，其財富取得有一部分是依賴不平等的競爭或利用國家體制與政策的漏洞而取得。參見周曉虹，「中產階級：何以可能與何以可為？」，輯於南京大學社會系主辦「中國社會與中國研究國際學術研討會論文集」（2002年5月21日～23日）

⁴² 所謂「關係資源」是一種能影響資源分配的資源，即是將「關係」做為資源來使用，為一種世俗化、工具理性的行為，藉由它來獲得其他重要資源，以實現自己期望的目標。至於「非制度性空間」係指行動主體運用「關係策略」來施展「關係行為」以達到期望目標的場域，主要存在於以行政村為核心的基層社會裡。參見陳俊杰，關係資源與農民的非農化——浙東越村的實地研究（北京：中國社會科學出版社，1998年），頁184-187。

⁴³ 同註39，頁56-57。

利益者與最有機會參與地方政治者，可能會阻礙隨後追求經濟平等的階層或抗拒更多人參與政治過程，此一現象發生在發展中國家的政治參與其實並非罕見⁴⁴。

在企業所有制私有化過程中依然充斥著「幹部資本主義」或「幹部經濟」的發展⁴⁵，這種表面上與鄉鎮政府或村級組織脫離的私營企業，實際上仍與鄉鎮政府、村級組織存在千絲萬縷的關係，有的學者稱此種關係為「超經濟依附關係」。其特徵為⁴⁶：一、原在鄉鎮政府或村級組織經營下的企業轉為私營後仍需前者的支持，特別是有些私營企業主原是鄉鎮黨委、村黨支部任命的廠長、經理、書記或承包人。二、私營企業主其地位的獲致來自黨的培養，在某種意義上是中共地方黨組織與政府給予其權力和人力資本投資，故私營企業主有義務為社區經濟、社會與文化事業做出貢獻⁴⁷。三、規模較大的私營企業與鄉鎮政府或村委會簽訂「共建文明責任制」，由社區政府對私營企業實行年終考核，考核內容包括：黨風、黨建、黨紀、黨員管理；健全廠內規章制度；社會綜合治理、安全生產、財務等等；計畫生育等。四、完成上級和鄉鎮政府規定的國稅、地稅、管理費、教育附加費、治安聯防費、資產租賃費，未能完成者依規定扣罰。私營企業與鄉鎮政府或村級組織間的「超經濟依附關係」，明顯地帶有「蘇南模式」的印記與痕跡，此為制度的歷史遺產所造成。因而，短期內由於幹部經濟（改制後的私營企業主）與地方政治權威的緊密結合，私營企業主並不會成為地方政治權威的挑戰者⁴⁸。就此而論，Jean C. Oi 提出的公司型地方政府能夠防止私營企業主成為獨立的經濟階層，仍有其解釋效力。

⁴⁴ 韓廷頓、納爾遜著，孫亞光、何志仁譯，開發中國家的政治參與（臺北：時英出版社），頁 125。

⁴⁵ 以筆者調查的江蘇省*縣*鎮為例，單在 1997 年~2000 年間共有十一名定編人員領辦私營企業，占鎮時定編幹部的 50%。全鎮十八個行政村的黨支部書記將近 1/2 以上領辦私營企業；村委會主任將近 1/3 興辦實業。（蘇南訪談，2002 年 5 月）

⁴⁶ 王旭章，「蘇南鄉鎮企業的轉制與個私經濟發展」，鄉鎮企業·民營經濟（2001 年，第 8 期），頁 10。

⁴⁷ 例如私營企業主捐贈硬體設施給社區中小學、扶助認養社區貧困學生、列席參與村民代表會議，為地方基礎建設提供資金。這裡要特別指出的是，私營企業主列席參與村民代表會議，主要是提供資金與支持，而非充任村級幹部主持會議。在筆者訪談的鎮上，私營企業主對於擔任村幹部沒有興趣，因為幹部收益不僅低於經營收入所得，而且事務繁忙，並非只是單純地經營企業，尚有許多的「村務」與「政務」要完成。但據三位私營企業主向筆者表示，鄉鎮級以上人大代表或縣級政協委員則有吸引力，是一種「政治榮譽」，且不需其費心於行政事務。（蘇南訪談，2002 年 5 月）

⁴⁸ 參見周曉虹，「中產階級：何以可能與何以可為？」，輯於南京大學社會系主辦「中國社會與中國研究國際學術研討會論文集」（2002 年 5 月 21 日~23 日）。

參、集體經濟發展程度與鄉村政治

一、不同經濟發展程度下的村級財政收入與農民負擔

事實上在不同經濟地區村級經濟發展中，村集體財務收入來源及構成相差很大。東部地區村集體經濟實力強，擁有集體經營企業多，村集體統一經營收入規模和所占份額大；中、西部經濟地區的村集體財務收入主要依靠農戶上繳承包款和其它各種集資以及罰款收入，尤其是中西部農業省區農民負擔不僅在絕對值或相對值都比東部為高。依據中共中央政研室、農業部農村固定觀察點辦公室在1995年的調查統計資料結果指出：東、中、西部經濟地區村集體統一經營收入占村集體財務收入的份額分別是71.6%、38.6%及34.1%，而農戶上繳承包款所占份額分別是9.5%、40.3%及36.5%。此說明村集體經濟實力愈強，則為村公共資產建設方面所提供的資金就愈多，農戶上繳的承包款所占份額則愈少；反之，則恰恰相反⁴⁹。上述村集體統一經營收入若1995年與1986年相比則有明顯上升，但在集體財務收入中所占份額趨於下降（80.2%→63.3%），而農戶上繳承包款和其他收入（主要是各種罰款和集資活動）所占比例則呈上升趨勢（13.1%→31.4%）（請參見表一）。如果我們再從不同類型村的村集體財務收入與農戶上繳款和集體統一經營收入之間的關係來看，1995年「村集體經濟空殼村」農戶上繳承包款和村集體統一經營收入占村集體財務收入的比重分別是66.5%和15.3%，而「村集體經濟實力強村」上述兩項收入比重分別是13.6%和52.2%，表現出較強的相關關係⁵⁰。

表一 1995年村集體財務收入來源

項 目	1986 年		1995 年	
	絕對數	比重 (%)	絕對數	比重 (%)
集體統一經營收入	9.85	80.2	31.04	63.3
承包企業上繳款	0.82	6.7	2.62	5.3
農戶上繳承包款	0.83	6.8	7.82	16.0
其他收入	0.78	6.3	7.54	15.4
村集體財務收入總計	12.28	100.0	49.02	100.0

資料來源：中共中央研究室、農業部農村固定觀察點辦公室，「村級經濟發展與村級財務收支特徵」，中國農村觀察（1997年1月），頁50。

⁴⁹ 中共中央研究室、農業部農村固定觀察點辦公室，「村級經濟發展與村級財務收支特徵」，中國農村觀察（1997年，第1期），頁47-50。

⁵⁰ 同前註。

村集體經濟實力強弱與村集體為農民提供的支農與公益事業投資間存在明顯的正相關關係，村集體經濟發展水平越高，村集體用於支農生產和村公共資產建設提供的挹注就增加，反之則不然。例如 1995 年的調查統計顯示，在四種村集體經濟類型中空殼村、薄弱村、發展初期村、經濟實力強村，用於支農生產和公益事業投資金額在村財務支出的比例逐步呈現遞增，其比例分別為 0.192、0.25、0.273 及 0.287，此顯示集體經濟實力薄弱導致財政支農與公共福利投資不足（請參見表二），村級經濟發展的緩慢進一步影響農民收入⁵¹。

表二 1995 年不同經濟類型村集體支農和公益事業事業投資支出金額

單位：百元

村集體經濟類型*1	村財務支出總額 (A)	用於支農生產和公益事業投資支出金額 (B) *2	支出份額 (B/A)
村集體經濟空殼村	190.56	36.69	0.192
村集體經濟薄弱村	707.97	176.79	0.25
村集體經濟發展初期村	1922.98	524.97	0.273
村集體經濟實力強村	10180.49	2921.8	0.287

*1 四種集體經濟類型分類標準分別：「村集體經濟空殼村」其村集體財務收入低於 5 萬元；「村集體經濟薄弱村」為 5 至 10 萬元；「村集體經濟發展初期村」為 10 至 50 萬元；「村集體經濟實力強村」為 50 萬元以上；其村莊數個數為 59、33、111、36 個，分別占調查資料村樣本 239 個的 24.7%、13.8%、46.4%和 15.1%。

*2 主要項目包括：購置農用生產性固定資產、農用水利基本建設投資、農業生產的流動費用支出、村級修橋鋪路、社會福利等公眾事業支出等。

資料來源：中共中央研究室、農業部農村固定觀察點辦公室，「村級經濟發展與村級財務收支特徵」，中國農村觀察（1997 年 1 月），頁 50。

如果依據不同經濟發展地區來比較農民的負擔程度，東部地區農民的負擔遠低於中、西部地區，中、西部地區農民負擔比例高於全國平均水平。據調查統計資料顯示，東部地區的農民負擔在 1997 年～1999 年間並未超過國務院規定的上年人均收入的 5%，但中、西部地區幾乎年年超過國務院規定，農民負擔比重高於全國平均，儘管在 1999 年西部地區降至 5% 以下，但中西部地區農民負擔仍然較重，尤其是中部地區負擔最重（請參見表三）。

⁵¹ 中共中央研究室、農業部農村固定觀察點辦公室，「村級經濟發展與村級財務收支特徵」，頁 50。

表三 1997-1999年東、中、西部地區農民負擔額

單位：%

	全國平均	東部地區	中部地區	西部地區
1997	5.12	3.49	7.34	5.65
1998	4.83	3.19	7.04	5.42
1999	4.43	2.91	6.53	4.90

資料來源：中國社會科學院農村發展研究所、中共國家統計局農村社會經濟調查總隊編，2000-2001年：中國農村經濟形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2001年5月），頁249。

在中西部經濟落後地區與集體經濟薄弱的村中，農戶上繳承包款及各種集資和罰款收入規模和所占份額逐漸有擴大的現象，這表明作為村級權力和行政執行機構的村委會因欠缺國家財政資金支持或奧援，且同時必需承擔本村範圍內的行政管理、公益事業與經濟建設等公共資產的建設任務，在財政支持不足且自行擔負公共產品成本的情況下加重了農民的負擔。特別是改革以後，隨著村級經濟的不斷發展，公共資產建設的資金需求亦不斷擴張，在村級集體經濟實力薄弱或成為「空殼」的村，村級的行政機構無法從集體獲得更多資金來源只好運用各種集資和罰款、提高農民上繳承包款任務等手段取得各種收入，藉此來滿足公共資產投資和積累的需求。在中共黨國壓力型體制目標管理責任制的運作下，村級自治組織、基層政權財政收入與其領導人政績相掛，自治組織或基層政權領導人基於提高自身政績以利未來升遷常常謊報誇大農民收入，一再向農民提高徵收額數導致各種亂收費方式普遍流行。因而由稅費收取引發的幹群緊張，導致農民大規模的「集體上訪」或「越級上訪」，增加農民非制度性政治參與的頻率⁵²。

二、集體經濟發展程度薄弱下的鄉村政治

在集體經濟薄弱的農村中，鄉政府與村委會因財政資源匱乏，為維持其正常運轉或滿足幹部的利益動機常常在鄉統籌款、村提留上增加對農民汲取的力度。農民負擔的增加量主要是來自於鄉鎮政府，然直接負責收取則是村級幹部，因而村委會頓時形成國家政權組織向社會汲取財政資源的轉運站與矛盾匯合點。正因農民的稅費負擔相當重，村民往往將拒絕上繳稅費作為一種與鄉村幹部交換的籌碼，要求村幹部必需解決涉及村民利益的問題⁵³。村幹部則採經常性催促和經濟懲罰、甚至以強制措施來解決稅費收取問題；鄉有關幹部有時也會協助，以助聲勢。對農民稅費收

⁵² 蘇州大學法學院行政法課題組，「當前農村亂收費現象成因分析及對策」，頁36-39。

⁵³ 羅剛，從農民的利益表達看國家與農民的關係（北京：北京大學社會學系碩士論文，1999年6月）。

取採取強制性或暴力措施，及農民因對鄉村財務混亂而產生的不信任感，導致幹部與群眾關係的進一步惡化。

據實證研究指出，以農業為主的鄉鎮政府因其農業收入占其收入的絕大部分，鄉鎮財政收入便與農民的收入相掛，農民收入增長緩慢或減少意謂著鄉鎮財政收入增長緩慢或減少。然而，由於中央與地方在事權與財政權分配上的不對稱，鄉鎮政府因要完成國家任務勢必增加工作人員導致機構膨脹，預算外收入則逐年增加。換言之，鄉鎮政府基於確保各部門的運轉所需成本及完成國家預定的稅費收取任務，常常想方設法甚至不惜謊報誇大農民收入以達到國家所規定的上繳目標，這就形成鄉鎮財政能力不足與農民負擔過重的雙重現象，並且這種雙重現象會進一步形成一種惡性循環，其程度愈來愈嚴重。鄉鎮財政不足無力對農民與農業進行投資，農業生產結構無法優化導致農民收入的下降，農民收入的減少又進一步惡化鄉鎮財政收入；鄉鎮政府為滿足機構運轉與國家預定稅費收入又再一次虛報農民收入，增加對農民收入的汲取，如此勢必又進一步加重農民的負擔。據此而論，鄉鎮政府對農民收入的汲取程度高於對農業的投資量，農民在收入日益下降的情形下又要確保機構之有效正常運轉與國家稅費收取任務之完成，因而產生「制度性說謊」的普遍現象與農民日益的貧困化勢所難免⁵⁴。

集體經濟發展水平的不同直接決定村公共權力的財政支撐能力、社會公眾利益的滿足能力與社區調控能力之差別、社區公共權力的區別。如果村集體經濟薄弱，通常行政調控能力亦較弱，鄉鎮政府可能採取更多行政干預、行政命令；「鄉政」與「村治」關係傾向於命令、領導式的行政管理方式，鄉政府對於村委會幹部任用與影響力較大，幹部的雙重角色中，代理人大於當家人角色。但也因政績與財政收入掛，在集體經濟薄弱的情況下，傾向於增加農民的攤派收費；農民因負擔加重，也較易採取非制度化、非規範化的途徑解決問題，從而導致幹群、黨群關係的惡劣。換言之，農民與幹部間的緊張關係其因主要是集體費用的負擔，鄉鎮和村領導對農民增加徵收額外的費以完成上級下達的新任務，升高了農民與政府的緊張程度。當然在相對富裕的鄉鎮、村，村民與鄉鎮、村領導的關係一般都比沒有集體資金來源的鄉鎮、村更為和諧⁵⁵。

集體經濟薄弱的地區因受公社舊制度單一命令結構體系傳統的影響較大，基本

⁵⁴ 羅曉華，「鄉村財政與農民收支的關聯分析」，輯於華中師範大學中國農村問題研究中心於中國武漢市舉辦「村民自治進程中的鄉村關係學術研討會論文集」（2001年12月22日~24日），頁251-267。

⁵⁵ Sarah Cook，「財富和福利的創造—企業家精神和中國農村的發展型政府」，經濟社會體制比較（2002年，第1期），頁68-69。

上仍沿用公社時期的治理方式，藉由控制資源和分配價值來管理農村社會。因此鄉鎮政府對村的支配力也較大，村幹部的權威主要源自鄉政府，以「準政府」姿態出現，不太履行自治職能。其權威來源基礎在於⁵⁶：首先，村幹部的產生主要取決於鄉領導，雖有村委會選舉但更多的是體現鄉幹部的意志，鄉幹部控制村幹部的提名；其次，鄉鎮政府控制村級幹部的補貼，補貼費用是由村民支出上收到鄉鎮政府，再由鄉鎮領導根據幹部是否忠誠貫徹基層政權的意志，作為賞罰標準；再者，缺乏村務和財務管理制度導致村民普遍參與渠道不足，有些村甚至沒有建立村民代表會議制度，無法通過村民會議或村民代表會議的方式經常性地參與村務和財務的決策、管理和監督等。

三、集體經濟發達下的鄉村政治

「地方政府法團主義」的提出指出鄉鎮政府、村級組織與集體經濟發展具有密切的關聯。初期鄉鎮企業為節約企業的外部交易費用，試圖尋求地方政府及社區的保護，地方政府大多數成為鄉鎮企業發展的發動者與資金提供者。而鄉鎮集體企業的上繳利潤成為地方政府的自籌收入來源，村鎮辦集體企業在相當程度上成為村社區能否履行行政職能的經濟基礎。然因中央與地方政府間存在著財政與人事權相分離的扭曲預算機制⁵⁷，導致鄉鎮政府與村級組織在保護企業同時又對企業進行超額索取，從而阻礙鄉村企業的發展。一般言之，集體經濟發達的富裕村在工業化過程中，為充分利用村集體資源而組建一種由傳統村落組織和現代產業組織高度整合的領導體制，在「村企合一」體制中「村支書—董事長、村主任—總經理」成為聯結和協調各種經濟社會關係的平衡點。村級權力執掌者的角色使他們在領導企業時，不致於使企業的經濟行為只遵循經濟原則，偏離村落社區利益；然企業領導人的角色又使他們不致於完全為了政治的或社區的利益，導致企業的經濟效率降低太多。「村企合一」的內涵係指：以家庭聯產承包責任為基礎，按照一定的組織形式，將一個或幾個建制村改造成一個融政治、經濟、社會職能於一體的企業法人，以企業化管理的方式推動村級經濟和社會發展的組織管理體制⁵⁸。換言之，即是採取村黨支部、村委會和村屬企業總公司為「一套班子、幾塊牌子」的作法。其形式依據程度主要有下列四種：一、行政村與經濟聯合社合一：初級形式；二、行政村與農工商聯合公司合一：中級形式；三、行政村與股份制公司合一；四、行政村與集團總公司合一：

⁵⁶ 徐勇，「白鶴與白石兩村處理農民負擔問題的方式及後果比較」，中國農村經濟（1997年，第5期），頁24-37。

⁵⁷ 熊景明主編，進入二十一世紀的中國農村（北京：光明日報出版社，2000年8月），頁474-475。

⁵⁸ 中共宜昌縣委政研究室課題組，「關於村企合一的探討」，中國農村經濟（1997年，第8期），頁36-39。

高級形式⁵⁹。

上述「村企合一」的體制有如 Jean C. Oi 所提出「地方政府法團主義」(Local State Coporatism)，她把村政府⁶⁰視為開發多種經營的公司，對其成員進行再分配使其成為利益相關者，隨著工業化發展將會強化村莊中的公司性質，這種公司型的地方政府不僅能夠防止私營部門成為獨立的經濟階層，同時利用「誘導」與「約束」兩種手段交替運用建構一個地方公司體系，因而地方政府既扮演著企業家角色也承擔著政府角色⁶¹。此種「村企合一」體制其形式由低級至高級，村委會行政職能會逐漸弱化，經濟管理成為其主要職責，其特點為⁶²：首先，重塑鄉鎮黨政機關—村—農戶三者間關係。建制村轉變為獨立企業法人，擺脫行政機關附屬物的邊緣角色，淡化原濃厚的行政色彩，從而增強了經濟的契約關係，這使得基層政權在處理村級組織、農民關係時必需考慮使用更多的經濟手段，而非具強制性的行政手段處理。鄉村關係的契約化、行政干預的減少與農民負擔來自集體經濟的支持，凡此皆有助於緩和基層黨群與幹群的緊張關係。

其次，實施「交叉任職制」。在建立貿工農一體化的產業關係與發展村集體經濟的過程中，原村黨支部、村委會及村經濟聯合社的組織人員同時兼任企業管理人員，減少行政開支，以利發展經濟。這種體制體現了精簡、高效、企業化經營，及貿工農一體化結合的特點。然而黨務、行政與企業的混合，導致上述各自分離的結構成為同質的、經濟導向的結構。鄉鎮企業或村辦企業的董事長或經理人大多具有擔任過村幹部的資歷，如此黨務聯繫更促進了地方網絡的形成，政治聯繫通過經濟聯繫獲得發展，因而企業之間產生了固定的供應結構、銷售結構和互助結構，這種「幹部資本主義」一方面促使政治幹部向經濟活動者轉換；另一方面也導致政治思想領域與政治結構的腐化⁶³。

值得注意的是，極端地「村企合一」體制有可能形成「單位化鄉村社區」及「單位私人化」現象⁶⁴。這種「單位制」體制中的社區成員其單位意識較強，單位體制為

⁵⁹ 郭俊、李明，「農村經濟體制改革的新探索—鐘祥市實行村企合一體制調查」(內部文稿，第 23 期，1996 年 12 月 10 日)，頁 30-32。

⁶⁰ 法律上村一級組織是基層群眾自治性組織，而非政府組織。

⁶¹ Sarah Cook，「財富和福利的創造—企業家精神和中國農村的發展型政府」，經濟社會體制比較，頁 65。

⁶² 同前註。

⁶³ 托馬斯·希伯拉、沃夫岡·陶普曼，「經濟與社會變遷對中國鄉村的政治影響」，輯於沈明明主編，改革發展與社會變遷(北京：華夏出版社，2001 年 11 月)，頁 79。

⁶⁴ 所謂「單位私人化」意指單位是一個由高度制度化的「庇護者—被庇護者」的庇護關係所構成的基本社會單位，在單位體制中群眾對黨和意識形態的忠誠，與黨的基層幹部及受其庇護的個人忠誠交織一起。在短缺經濟中有關稀缺資源(如實物、收入與職業機會)的分配存在著「特殊主義原則」，這與黨扮演的整合角色所需持的「普遍主義原則」相衝突，「單位私人化」現象意味著侵蝕單位的公共性，形成一種獨

社區成員提供強大的社會保障與支持，因而成員對單位社區的依賴性較大，單位與職工間形成一種「庇護與被庇護關係」，體制內職工珍惜單位對其庇護，因為職工一旦淪為單位外的邊緣群體，意味著停止村內單位體制的福利與就業機會，這就成為村級組織控制村民的懲罰手段。與此同時，以自然村為基礎的地緣認同感和以家庭親情為紐帶的血緣認同感趨於衰弱⁶⁵。鄉村社區的單位化結果對農民的政治參與產生不利影響，隨著集體經濟越發達村民對單位的依賴越深，導致其集體行動能力的衰弱，而喪失獨立性可能擠壓鄉村社會自主性力量的發育空間⁶⁶。猶有甚者，「村企合一」體制易滋生現代「莊主現象」，往往導致企業吃掉村級組織、村莊公司化、支書老闆化、「莊主經濟」演變為「莊主政治」及企業「一長制」演變為社區的「一主制」，此種演進幾乎是一種現代領主制。這種現代領主制比歷史上莊主在「國家經紀」與「保護型經紀」角色間擺盪對農民權利的保護可能更為有害⁶⁷。同時，「村企合一」體制這種「小計畫經濟」、「政績經濟」、「塊塊封閉式經濟」嚴重地阻礙市場化發展，甚至可能成為制度性腐敗與地方性腐敗的溫床⁶⁸。此外，其體制也存在著結構性的矛盾，即村委會的任期制設計可能與企業經濟發展規劃的長遠性目標產生衝突，重新陷入「政企不分」的歷史困境中⁶⁹。

在村集體經濟基礎雄厚下的「鄉政」與「村治」關係，傾向於指導式的行政管理方式，村相對於鄉較具自主性。鄉政府的稅收與集體統一經營收入成正相關，鄉鎮政府可以從企業獲得財政支持，較不會向農民亂攤派收費。村具有較高的集體經濟發展水平及較大財政支撐能力使得村相對鄉的自主性較高：一方面可減少村對鄉鎮政府與上級部門的財政依賴；另一方面也因擁有更多資源可以直接影響鄉鎮政府及上級部門的行為，因而村委會的權威性也較大⁷⁰。即當村能夠提供鄉鎮政府與上級部門的財政支撐能力日益增大時，村對鄉鎮政府或上級部門的影響力也就越大，其地位與角色越來越重要，村幹部扮演當家人角色可能高於代理人角色。且因村集體經濟企業與鄉鎮企業的產權關係不同，村集體企業產權歸村集體所有，並不受鄉鎮

立於黨的絕對控制之外的工具性個人性關係。請參閱 Andrew G. Walder, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986)

⁶⁵ 蕭立輝，「單位化背景下的鄉村關係—楊村調查」，北京行政學院學報（2002年，第1期），頁7-8。

⁶⁶ 同註65，頁9。

⁶⁷ 秦暉，「從大共同體到公民社會—傳統中國社會及其現代演進的再認識」，輯於秦暉著，問題與主義（北京：長春出版社，1999年12月），頁350-402。

⁶⁸ 新望，「蘇南模式：想說終結不容易」，中國改革（2001年，第4期），頁24。

⁶⁹ 羅萬新，「村委會直選後的工作思考」，南方農村（2001年，第1期），頁51。

⁷⁰ 何包鋼，「經濟因素是如何影響村民選舉的？」，輯於華中師範大學中國農村問題研究中心於中國武漢市舉辦的「村民自治進程中的鄉村關係學術研討會論文集」（2001年12月22日~24日）

直接約束而保有相對獨立性，這種獨立性增加「村治」對「鄉政」討價還價的能力，儘管因村的集體經濟雄厚對鄉鎮財政支持貢獻更大也易引發鄉鎮政權對村領導選舉的控制⁷¹。在集體經濟雄厚下形成的「村企合一」體制，「村治」是比較容易擺脫鄉鎮行政機關附屬的邊緣角色，其管理體制行政色彩較淡，鄉與村的經濟契約關係較明顯，農民負擔的減少舒緩了幹群、黨群的緊張關係。

肆、結 論

本文針對不同產權所有制下的村委會運作與農民政治參與形式作一簡單探討，結果指出個體私營企業形式所形成「自動式政治參與」充斥著個人主義，顯然非中共眼中理想民主型態，然而這種政治參與形式卻有逐漸增加的趨勢。尤其是蘇南集體企業的改制逐漸走向私有化，似乎印證集體所有制對經濟發展的貢獻有其侷限性，而以其為經濟基礎的政治參與形式不可避免受其影響。在私有化程度相當高和高度發達地區，共產黨的重要性正在下降，並且產生地方政府官員、鄉村幹部與私營經濟經營者權錢交易的腐敗現象；至於在集體經濟仍為主體經濟的地區，共產黨的作用仍占主導地位⁷²。

近代公民社會的產生與市場化、私有化似乎具有天然的「血緣」關係，儘管有的學者認為中國歷史上並沒有「市民社會」或者 Habermas 所言介於個人與國家間的「公共領域」的實踐與文化傳統⁷³，然亦有不少學者認為中國在晚清時期的文化中地方自治與自發社團活動是與市場經濟或市場社會的發展相兼容的，這種文化傳統主要在浙江、江蘇與上海。而自改革開放以來，「溫州模式」的發展似乎符合一種 F. Hayek 意義上自發自生、自組織的、可擴展的「擴展秩序」模式或「自發秩序」模式，重視效率原則、自由原則與平等原則，視政府的干預是擾動性、扭曲的、反自由的。特別是成熟的「溫州模式」與西方國家的古典工業化過程、市場經濟早期的發展經驗有若干符合之處，有的學者即稱「溫州模式」為「中國式新古典工業化模式」，充滿著個體能動性以及介於市場和國家間的「公共領域」與「市民社會」的力

⁷¹ 同註7，頁23-24。

⁷² 托馬斯·希伯拉·沃夫岡·陶普曼，「經濟與社會變遷對中國鄉村的政治影響」，輯於沈明明主編，改革發展與社會變遷，頁80。

⁷³ 德國中國問題專家何梵筆教授便認為19世紀末中國城市文化日趨活躍，本有在市民社會意義上建立形式各樣自發組織的契機，但此契機卻因推翻帝制與其後政黨紛爭、軍閥混戰而被扼殺。馮興元，「市場化—地方模式的演進道路」，中國農村觀察（2001年，第1期），頁8。

量⁷⁴。這種趨勢如果持續發展在政治上就有可能出現一種「倒逼式的民主」⁷⁵。這不僅有利於社會個體從農民向市民的角色轉變，而且亦有助於農村的治理結構從村落共同體組織向單純提供公共品服務的鬆散社區管理組織轉變。

原「蘇南模式」中與集體產權制度相關聯的人為安排和計畫構建的秩序成分居多，但蘇南企業已朝著政企分開方向展開第二次改制⁷⁶，整體而言是往「溫州模式」發展。這種發展模式倘若沒有發生退倒，那麼「社區政府公司主義」（地方政府法團主義）的制度安排勢將面臨巨大挑戰甚而引發制度變遷⁷⁷。儘管在鄉鎮企業私有化改制過程中，鄉村領導傾向威權統治抑制鄉村民主選舉。雖然中國農村新興的中產階級贊成以「漸進式」而非「動盪式」途徑推進民主，但此並非意謂著中產階級會抗拒反對現代化進程中的民主政治。隨著中國國家與社會關係的重新調整，已進一步促使公民社會從國家政治生活中分離出來，Habermas 所言的公共領域在一定範圍內產生。況且隨著市場化、城市化、私有化的發展，國家對經濟、社會、政治生活干預的逐漸弱化，有助於公民社會形成與公共領域的擴大，為中產階級提供一個更為獨立自主的空間。誠如學者所指出：「在缺乏民主的歷史傳統且市民社會力量相對薄弱的發展中國家，經濟利益與民主實踐之間的關聯越緊，則民主政治做為一種新的價值觀念和行為規範在民眾中生根、成長的可能性就越大」⁷⁸。當然，我們也不能忽視到這樣的事實：即中共憲法明載國家政體是以工人階級領導工農聯盟為基礎的社會主義國家，因而中產階級的合法性並未得到法律文本的承認，意識形態的壓力在某種程度上仍會壓制著一個獨立自主的中產階級（中間階層）的產生。

⁷⁴ 馮興元，「市場化—地方模式的演進道路」，頁9-10。

⁷⁵ 朱康對，「城市化進程中鄉村社會結構變遷和文化轉型—轉型期溫州農村社會發展考察」，頁47，轉引自趙偉，「溫州的力量」，經濟學消息報（1999年11月26日）。

⁷⁶ 自1996年開始，蘇南各地相繼進行鄉鎮企業所有制改革工作，歷經三年改制，蘇南大部分企業從原來的鄉村所有制企業，改為有限責任公司、股份合作制、合資企業與私營企業，而且是集體所有制大部分改變為私人所有制，這意味著原以集體所有制為基礎的「蘇南模式」已經終結成為歷史。吳祥鈞，「『蘇南模式』的歷史功績及其終結」，現代經濟探討（2001年7月28日~30日）。

⁷⁷ 新望，「社區政府公司主義應當終止—對蘇南鄉鎮企業改革的思考」，中國經濟時報，2001年3月21日，第5版。

⁷⁸ 王旭，「鄉村中國的基層民主：國家與社會的權力互強」，二十一世紀（總第40期，1997年4月）。

專題研究

中國人民銀行機構整併 對大陸銀行金融監管工作之影響

李俊融

(國立政治大學東亞研究所博士生)

摘要

中國人民銀行原兼具中央銀行與商業銀行的雙重性質，在改革開放以後，為順應經濟發展與財政現代化的需要，才決定由其專責行使中央銀行職能，並通過《中國人民銀行法》，正式確立其在法律上的中央銀行地位。然於 1997 年東南亞金融風暴發生後，中國大陸多年來的金融積弊導致金融危機升高，整頓金融的工作成為當務之急，中共國務院乃於同年 11 月下發有關金融體制改革的文件，重新規定中國人民銀行機構設置的原則，並在 1998 年開始進行中國人民銀行大規模機構調整，以具體加強金融監管作為。但 2003 年第十屆全國人大中所決議通過的國務院機構改革方案，又另外設置了中國銀行業監督管理委員會以獨立進行金融監管工作，其間的過程和原因以及究竟能發生什麼樣的實際效果，都值得進一步了解和關注。

關鍵詞：中央銀行、金融監管、機構整併、金融危機

壹、前言

所謂的金融監管工作，一般指的是在國家範圍內，由中央銀行或其它金融管理當局依據有關金融法規與政策，對金融機構、金融市場及相關金融活動進行監督、稽核、檢查等管理工作¹，以維護整體金融市場之安全和穩定，並達成預防弊端與先期處理風險之任務。因此對一個現代化的國家而言，尤其是在金融市場發達及自由

¹ 趙長茂、紀軍、趙振華編，現代金融導論（北京：中共中央黨校出版社，1999 年 10 月），頁 146。

競爭的情形下，對於如何有效進行金融監管工作無不特別加以重視，以免因一時的疏失，導致連鎖反應進而衍生大規模的金融危機，而波及國家整體金融制度的正常運作²。其中，又以銀行金融監管工作最為重要。

有關中國大陸的銀行金融監管工作，原係由具中央銀行地位的中國人民銀行來執行。但從中國人民銀行的過往歷史來看，該行於 1948 年成立後，一直到 1984 年之前，中國人民銀行實際上是兼具中央銀行與商業銀行的雙重性質。改革開放以後，1983 年 9 月中共國務院為順應經濟發展與財政現代化的需要，才決定停止中國人民銀行的全部貸款業務，由其專責行使中央銀行職能。但相關的法律配套，則要到 1995 年 8 月，由中共全國人大通過《中國人民銀行法》，方才正式確立其在法律上的中央銀行地位。然而在 1978 年改革開放以前，中國人民銀行因為兼辦存貸款業務，加上為了順應當時施行計畫經濟體制的財政需要，其所有的信貸計畫均依照國民經濟計畫按行政區分別實施，所以中國人民銀行的分支機構非但遍布全大陸各地，且均須以行政區劃來逐級設置。但按照行政區層層設置分行的結果，在各方面產生許多流弊與缺陷，舉其大者例如在地方政府掌控經濟和財政的情形下，中國人民銀行地方分行難以對抗地方政府的不當干預；又如依行政區所設中國人民銀行分行與其它商業銀行所設地方分行在級別上相當，根本無力發揮金融監督和管理作用；再如分支機構過多亦造成中國人民銀行組織日趨龐大，形成人力財力上的種種浪費現象。

以上這些情況，即使到了中國人民銀行只專責於中央銀行職能之後，仍缺乏有效的改善。到了 1997 年東南亞金融風暴發生，整頓銀行金融的工作成為中共政府的當務之急，也才有積極的因應措施。因此中共國務院於同年 11 月下發有關金融體制改革的文件，重新規定中國人民銀行機構設置的原則，決定撤銷省級分行、設立跨省區的大分行。而依照該項文件的指示，中國人民銀行在 1998 年開始進行大規模機構調整，包括整併地方分支機構，以及合併地市分行和縣市分行、撤銷省分行改設 9 個大區分行，並且同步對總行機構進行同步調整，另按監管對象增設 4 個監管司，以具體加強銀行金融監管作為。

不過，在中國人民銀行機構完成整併之後，其對中國大陸的銀行金融監管工作的效果似仍相當有限，故在 2003 年中共第十屆全國人大所通過的國務院機構改革方案中，又另外設置了中國銀行業監督管理委員會以獨立進行金融監管工作，其間的過程和原因以及究竟能發生什麼樣的實際效果，都值得進一步了解和關注。因此本文乃期望從金融監管工作的角度出發，藉由中國人民銀行扮演中央銀行金融監管功

² 金德懷、許謹良編，2001 年金融發展報告（上海：上海財經大學出版社，2001 年 5 月），頁 21。

能的發展過程，明瞭過去中國大陸金融監管工作上所面臨的難題，再透過中國人民銀行機構整併，以及中國銀行業監督管理委員會設立背景的探討，分析其對將來中國大陸銀行金融監管工作的效果與可能影響。

貳、中央銀行職能及其在金融監管工作之作用

一般而言，中央銀行處於整個國家金融體系的核心，其非以營利為目的，並不直接面對個人，也不對工商業直接提供服務，而是依法制定和執行貨幣政策，按照規定審核、管理與監督金融機構，且擔負國家整體金融政策執行的特定金融機構³。

中央銀行的出現，源於 17 世紀後半葉。1649 年成立的英格蘭銀行是近代中央銀行的鼻祖，1833 年英國國會通過法案規定英格蘭銀行所發行的鈔票為無限償還貨幣，奠定了其壟斷全國貨幣發行權的地位，法蘭西銀行也於 1884 年、瑞典銀行則於 1894 年統一全國貨幣的發行，此後歐洲各國的金融體制也陸續形成中央銀行制度。從 19 世紀到第一次世界大戰爆發，是中央銀行湧現的第一次高潮時期，共有 29 家中央銀行在各國成立，如普魯士銀行和美國聯邦儲備會等。而由第一次世界大戰結束到第二次世界大戰之間，則是中央銀行設立的第二次高潮，主要原因是因應當時的世界性金融恐慌和嚴重的通貨膨脹，故 1920 年在布魯塞爾所召開的國際會議，乃要求與會各國儘快成立中央銀行體系，以共同維持國際金融與貨幣市場的穩定。因此從 1921 到 1942 年，各國改組或新成立的中央銀行共達 43 家。而中央銀行設立的第三次高潮則出現在第二次世界大戰之後，因為陸續獨立的新興國家也循例設置中央銀行，所以目前除了殖民地和附屬國之外，各個主權獨立的國家理論上皆已有自主的中央銀行⁴。

以目前各國中央銀行的運行制度來看，大致可分為四種類型：單一型，指的是國家單獨建立中央銀行機構，使其能專一而全面的行使中央銀行職能，並領導和管理全國的金融事業的型態，此為各國最常見的中央銀行類型。複合型，未單獨設置專責中央銀行職能的銀行，而是指定某家大型銀行行使中央銀行的職能，並同時負責一般存放款等業務的銀行體制，如前蘇聯和東歐社會主義國家的中央銀行類型屬之⁵。跨國型，由參加某一貨幣聯盟體系的成員國聯合組成的中央銀行體系，

³ 同註 1，頁 24。

⁴ 同註 1，頁 25。

⁵ 關於社會主義國家中央銀行體制的探討，可參見劉鴻儒，中國金融體制改革問題研究（北京：中國金融出版社，1987 年 12 月），頁 123-129。

發行共通的貨幣與制定共同的金融政策，如西非貨幣聯盟、中非貨幣聯盟和歐盟等皆是此類型。準中央銀行，某些國家或地區只設置類似中央銀行的機構，或由政府授權某些商業銀行行使部分中央銀行職能，如新加坡和香港等即是如此⁶。

中央銀行的主要職能，一般而言有三：

發行的銀行：中央銀行通常壟斷貨幣的發行權，成為全國唯一的貨幣發行機構，幾乎所有國家的現鈔皆是由中央銀行所發行；至硬輔幣的鑄造和發行，若干國家由中央銀行全部經管，另某些國家則由財政部負責，發行收入歸國家財政，並交由中央銀行投入流通。

銀行的銀行：中央銀行的對象通常是商業銀行與其它金融機構，集中全國的存款準備，針對專業銀行和金融機構辦理存放款業務，對各銀行機構進行管理及清算，而不與一般工商行業與個人發生直接關聯，所以說是銀行的銀行。

國家的銀行：中央銀行乃代表國家執行金融政策，代為管理財政收支以及為國家提供各種金融服務，例如代理國庫、代理國家債券發行、管理外匯與黃金儲備、制定和執行金融管理法規等，或代表政府出席國際金融組織與參加國際會議，簽定國際金融協定等，皆為明證⁷。

不管是作為發行的銀行、銀行的銀行或國家的銀行，中央銀行最重要的工作之一，就是進行金融監管工作。中央銀行對金融機構、金融市場和金融活動進行監管，係保障其金融政策得以實現的重要措施，具有四方面的目標：保護本國金融體系的安全與穩定。保護存款人和一般大眾的利益。促進金融業的公平競爭。保證中央銀行金融政策的實現⁸。而中央銀行進行金融監管的對象，傳統上主要是國內銀行業與其它金融機構，但隨著金融工具的不斷創新發展，金融監管的範圍也逐步擴大，在業務性質上與銀行類似的準金融機構也成為金融監管的對象。例如比利時、義大利、瑞典和瑞士等國，已將集體投資機構當成金融監管的目標之一，又如英國也已對國債市場業務採取監管措施⁹。

中央銀行金融監管的主要內容，一般有如下幾個方面：

對市場准入的審核：市場准入是對新設金融機構的限制性管理。新設金融機構會加劇金融市場競爭，雖有助於提高金融業的效率，但同時也會增加金融風險。中央銀行必須視經濟發展情況與市場需要，按新設金融機構的資本額及主要負責人

⁶ 同註1，頁27-28。

⁷ 毛宏君，中國金融改革大思路（北京：北京大學出版社，1994年3月），頁104-107。

⁸ 同註1，頁146-147。

⁹ 同註1，頁149。

和從業人員的專業與工作經驗等項目進行審查，作為准駁與否的依據。

對銀行業務範圍的限制：根據不同金融機構的性質，分別核定其業務範圍或限制其進入某些營運領域，以利維護市場穩定和金融秩序¹⁰。

風險控制：對貸款集中的情況進行監督和管制，包括嚴格控管同一客戶及客戶集團的巨額貸款，以及管制集中貸款給同一行業和部門的情況，以避免因某客戶營運不正常或某行業不景氣而遭受牽連。

流動性要求：也稱清償能力管制，指的是金融機構支付到期債務的能力。流動性不足是導致金融危機的最直接原因之一，所以成為金融監管工作的重點。評價金融機構流動性的考量因素包括存變動情形、對介入資金的依賴程度、可隨時變現的流動資產數、對自身資產負債的控管能力與緊急籌措資金能力等。

資本充足率與風險損失準備：通過對金融機構的資本總量以及資本與各種風險資產的比例進行管制，限制金融機構風險資產的擴張，防止資本的不正常流失，以保護存款人與債權人的利益。

存款保險制度：規定吸收存款的金融機構必需將其接受的存款，轉投保到存款保險公司，當銀行面臨破產時，仍可由存款保險公司支付保險金，以維護存款者的利益，並保護金融體系的安全和穩定。

最後的援助與制裁：對金融機構的監管，不僅包含種種預防性的規定與手段，還必須在某些銀行果真出現金融安全問題時，如何迅速進行善後措施，避免風險繼續擴大，其工作包括緊急援助措施如直接貸款援助或協調組織其它銀行救助等，以及制裁措施如罰款、建議撤換管理人員、停止對其貸款與直接提請訴訟等¹¹。

但是金融監管工作能否順利完成，又與中央銀行的相對獨立性有關。也就是中央銀行如何與政府之間保有順利協調的機制，又能獨立行使職權，不會受到不當的干涉。中央銀行的獨立性，主要表現在幾個方面：建立獨立的貨幣發行制度。也就是貨幣發行權須集中在中央銀行；發行貨幣的數量和時間、地區等，皆由中央銀行以國家經濟需要客觀決定；中央銀行不應受到政府或其它部門、黨派、個人的干預。獨立的制定或執行貨幣和金融政策。亦即貨幣和金融政策的制定和操作，都必須在中央銀行的掌握中，依照專業運行而不受政府或其它部門的干涉；當中央銀行與政府在貨幣和金融政策上產生不同意見時，政府應充分尊重中央銀行的專業意見；而且中央銀行執行貨幣和金融政策時，各級政府與部門均應予適度配合。獨立管理和控制金融體系與金融市場。當中央銀行依法進行管理和控制金融市場秩序

¹⁰ 戴相龍編，中國人民銀行五十年（北京：中國金融出版社，1998年11月），頁85-86。

¹¹ 同註1，頁152-158。

時，須由中央銀行依照法令與專業為之，不應受到政府或其它部門的干擾。至於中央銀行為何要保持相對獨立必要性的原因，則是：避免政治影響金融市場，造成經濟波動的可能性。避免淪為政府平衡財政赤字的彌補工具。可擔任政府和銀行金融利益協調整合的角色。保有高度專業性以維持可靠有效的金融政策¹²。因此，中央銀行能否保有相對於政府與相關部門的獨立性，就成為各國中央銀行現代化的重要課題。

參、改革開放以來的大陸金融監管工作發展過程

中共在 1948 年 12 月決定將所轄的華北銀行、北海銀行和西北農民銀行合併，組建成中國人民銀行，並在中共建政前後，將各占領區的銀行分別改為中國人民銀行在各地區的分支機構，中國人民銀行就成為中國大陸集中統一的國家銀行¹³。而在國共內戰過程中，除了中國銀行、交通銀行等少數銀行因特殊緣由仍獲准保留其原名稱外，其它陸續接收的公私有銀行也都併入中國人民銀行之下，以壯大其實力，而成為中國大陸最主要的銀行機構¹⁴。

1949 年 10 月中共建政後，將中國人民銀行納入政務院序列，直屬中央人民政府，具有發行貨幣、管理全國金融並辦理各項銀行業務等職能。而依據 1950 年 11 月頒布的「中央人民政府中國人民銀行試行組織條例」規定，中國人民銀行接受政務院的領導和政務院財經委員會的指導，與財政部保持密切聯繫，主管全國貨幣金融事宜。其組織機構則按當時的行政區劃，實行總行一區行一分行一支行四級建制，總行設在北京。區行設於大行政區（華北、華東、中南、西南、西北與東北）人民政府所在地，除受總行直接領導外，並受大區人民政府的指導，對下直接領導區內各分行。省分行設於省級人民政府所在地，為省內管轄行，受區行直接領導，並受省人民政府指導。支行設於縣級政府所在地，但偏遠縣和重要工礦產區則設立辦事處，而城市主要街道和鄉鎮亦分別設立分理處或營業所。由此形成一個上下貫通、遍布全國的銀行組織體系¹⁵。

中共從 1953 年開始參照蘇聯計畫經濟經驗與模式，展開「一五計畫」，集中全國人力財力，進行大規模的重工業建設和發展國營企業。為了與如此高度集中統一

¹² 李揚、王松奇編，中國金融理論前沿（北京：社會科學文獻出版社，2000年2月），頁68-72。

¹³ 劉光第，中國的銀行（北京：北京出版社，1984年1月），頁45-46。

¹⁴ 陳隆麒，大陸金融現況（臺北：行政院大陸委員會，1994年2月），頁23。

¹⁵ 同註10，頁20-22。

的計畫經濟體制互相配合，也形成高度集中統一的國家銀行體制。其特點為實行銀行國有化政策，信用集中於國家銀行，因此全國實際上只有一家銀行，即中國人民銀行，各類商業銀行和其它金融機構則相繼撤銷，統一於中國人民銀行之下¹⁶。所以中國人民銀行既是行使貨幣發行、金融管理的中央銀行，又是從事信貸、儲蓄、結算、外匯等銀行業務活動的金融機構，故同時具有中央銀行與商業銀行的雙重職能。此種複合式的體制，隨著計畫經濟體制的調整和社會環境的變化，雖曾有局部調整，但基本的結構事實上則一直持續到 1980 年代¹⁷。

在此時期的金融監管工作，由於國家銀行大一統的局面，故主要是進行由上而下的行政管理監督，特別是 1954 年頒布了「中國人民銀行監察條例」，透過中國人民銀行內的監察系統，對各級人員進行業務監督。但獨立的行政監察體系只維持到 1958 年，此後則與中共黨內的監察工作合而為一，不再單獨設立監督體系。同時中共也通過中國人民銀行對農村信用合作社等農村金融業務進行監督和管理，並授權其對社會經濟活動中的企業、機關、團體進行相關的貨幣監督，但除此之外，中國人民銀行並未另外設立現代金融監管性質的專責機構¹⁸。

惟 1966 年文化大革命的爆發，也使中國大陸的金融體系遭到嚴重衝擊。中國人民銀行總行的各職能司都被裁併，重組為政工和業務兩大組。到了 1969 年中國人民銀行實際上已被併入財政部，只對外保留中國人民銀行的招牌。地級和縣級的中國人民銀行分支機構設置更是五花八門，銀行組織渙散，管理指揮系統削弱，金融制度與政策完全失靈，金融機構只淪為財政部門的會計和出納單位¹⁹。

四人幫於 1976 年垮臺後，隨著對經濟建設的重新重視，文革所留下的銀行體制混亂等問題也必須加以解決。1978 年中國人民銀行又與財政部正式分開辦公，內設機構也陸續恢復，同時各省市自治區以下的銀行機構也與地方財政部門分立，全面恢復自上而下的中國人民銀行統一體制²⁰。1984 年中共國務院決定由中國人民銀行專門行使中央銀行職權，將其工作重點轉為宏觀調控與金融監管兩大項，並將其一般存貸款業務和結算業務移撥給陸續恢復設立的四大國有專業銀行—中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行及中國建設銀行，中國人民銀行的分支機構則按各省市自治區設一級分行、地市設二級分行、縣一級設支行²¹。各專業銀行本來在分工上，

¹⁶ 尚明編，新中國金融五十年（北京：中國財政經濟出版社，2000 年 1 月），頁 71。

¹⁷ 同註 10，頁 22。

¹⁸ 同註 10，頁 82。

¹⁹ 同註 16，頁 72。

²⁰ 同註 10，頁 27。

²¹ 同註 10，頁 29。

中國工商銀行以城鎮企業、個人金融業務為主，中國農業銀行負責農村金融業務，中國銀行主辦外匯業務，中國建設銀行則籌集分配建設基金²²。然而隨著業務成長，四家專業銀行之間逐漸打破原有分工默契，形成自主經營與互相競爭的局面，中國人民銀行的金融監管工作因此相對重要，其重點為監督檢查四家專業銀行執行金融政策與業務的狀況，避免金融投機與犯罪事件的發生。中共國務院亦於 1986 年發布《銀行管理暫行條例》，其中規定中國人民銀行依法對金融機構進行登記、核發經營許可證和辦理年檢等工作²³。

然而事實上，中國人民銀行一直未能擺脫傳統體制對它的牽制，如在組織上仍沿襲按行政區劃設機構的傳統做法；又如在業務上則持續辦理對企業的貸款，且規模愈來愈大；另在金融調控上，也繼續沿用舊有的資金切塊分配辦法來進行調控和分配。面對金融市場的蓬勃發展與金融機構的多元擴張，中國人民銀行根本無法執行有效的監督和管理²⁴。特別是總行和分支行的職能劃分不清，權責關係不明，許多分支行仍被認為或自己也誤以為是地方政府管理金融的下屬部門，因此由它們出面代理地方向總行爭取信貸規模和機構批設指標的情況相當普遍。到了 1992 到 1993 上半年，中國大陸出現經濟過熱的情勢，造成金融秩序大亂，中國人民銀行應具有的宏觀調控與金融監管兩大任務均未發揮作用，原有體制的缺失亦暴露無遺²⁵。

為了解決「亂拆借、亂集資、亂設金融機構」等嚴重的金融問題，1993 年 12 月，中共國務院發出「關於金融體制改革的決定」，決定中認為把中國人民銀行辦成真正的中央銀行，是深化金融體制改革的首要任務，其主要目標則希望能建立起在國務院領導下，足以獨立執行貨幣政策的中央銀行宏觀調控體系²⁶。並且明確認定，中國人民銀行的職能為穩定貨幣和監督管理金融業。為了實現此項工作職能上的轉變，從 1994 年起，中國人民銀行不再直接對工商企業發放政策性貸款，同時把貨幣發行權、基本利率的調整權、中央銀行資金管理權與信貸總量調控權都集中到中國人民銀行手中。中國人民銀行的各省市分支機構也同步轉變職能，其主要業務僅限於進行金融監管、調查統計分析、橫向頭寸調濟、經理國庫、現金調撥、外匯管理和連行清算等。就金融監管工作來說，中國人民銀行則採取健全金融機構管理法規²⁷、對銀行業與證券業、保險業分業管理²⁸、控制金融機構市場准入條件等方法，並

²² 同註 14，頁 9。

²³ 同註 10，頁 82-83。

²⁴ 李揚，中國金融改革研究（南京：江蘇人民出版社，1999 年 4 月），頁 2。

²⁵ 同註 16，頁 93。

²⁶ 同註 10，頁 31。

²⁷ 如中國人民銀行在 1994 年 2 月制定《商業銀行資產負債比例管理考核暫行辦法》，規定各金融機構的資

要求各分支行配合總行同時設置金融監管單位，期能加強金融監督和管理工作的力度²⁹。

到了 1995 年 3 月，中共八屆全國人大第三次會議通過《中國人民銀行法》，則從法律上確定了中國人民銀行的地位與基本職能，明定中國人民銀行的性質、地位和職責、組織機構和執行貨幣政策與金融監管任務等，規範其作為中央銀行的組織體系和管理方式，並且享有法定的履行職務獨立性，在實施貨幣政策與金融監管工作時，不會受到政府部門與地方政府的干預³⁰。與此相應的金融監管工作重心有所轉變，亦即從以一般行政性金融管理轉變成為依法監管、從市場准入監管轉變為全過程監管、從法規監管轉變為風險監管及從外部監管轉變為內部控管等³¹。

肆、1998 年中國人民銀行機構整併的原因

在 1984 年中國人民銀行專責行使中央銀行職能後，組織機構也曾相應作出調整，如移撥所轄業務及人力另成立中國工商銀行，以及進行內部業務司的整併和調整等。不過這些移撥整併並無法完全適應實際上的需要，比方業務司局和非業務司局的比例不當，造成新增業務的人力相對不足等不合理的情況。但其中最大的矛盾點，則仍是集中在中國人民銀行分支機構的設置問題上³²。

原來自中國人民銀行專責中央銀行職能之始，本就規劃依現實需要按經濟區域設置分支機構，而不再照行政區域普設分支機構。1986 年發布的《銀行管理暫行條例》，也明文規定「中國人民銀行根據經濟發展需要設立分支機構」。然實際的做法卻再三明顯違反這些原則。事實上直到 1990 年，中國人民銀行的分支機構仍呈現以下特徵：第一，完全按行政區劃設置，省（自治區、直轄市）設一級分行，地（市）設二級分行，縣（市）設支行³³。第二，層層設立分支機構，除北京、天津、上海三個直轄市外，其餘省區多往下設到縣市支行，而且在省會城市同時設省分行和市支

產負債比例；又如 1994 年 8 月下發《金融機構管理規定》，對各金融機構的相關管理，亦有更明確的規定與罰則。

²⁸ 為進行銀行業、證券業、保險業分業管理，中共國務院於 1992 年 8 月成立證券委和中國證監會，將證券業的管理工作由中國人民銀行獨立出來；1998 年又新設保險監督管理委員會，再將中國人民銀行的保險業監管業務分離出來。

²⁹ 同註 24，頁 3。

³⁰ 同註 10，頁 31。

³¹ 同註 10，頁 84。

³² 同註 16，頁 103-104。

³³ 同註 10，頁 29。

行、地區所在的縣城亦同時設地二級分行和縣支行³⁴。如此層層按行政區劃設置分支機構的結果，導致機關臃腫、員工膨脹，人力浪費、效率不彰。依1990年的統計，中國人民銀行在全中國大陸共有2,519個分支機構、員工人數15萬7千人³⁵。到了1996年底，分支機構數雖略降為2,446個，但員工人數卻暴增為18萬9千人³⁶，乃是全世界分支機構最多、員工人數最龐大的中央銀行。

中國人民銀行之所以無法按實際需要依經濟區域設置分支機構，其原因從歷史方面考察，與原來的計畫經濟型態脫不了關係。因為在改革開放以前，中國人民銀行本就是同時開辦工商信貸與儲蓄業務的商業銀行，在當時高度集中統一的計畫經濟條件下，信貸計畫必須完全配合國民經濟計畫的需要，而國民經濟計畫則是按行政區劃層層下達，如此與之相對應的中國人民銀行分支機構，也必須依照行政區劃設置，並因此遍布全中國大陸。這個情況即便到了改革開放之後，也並未獲得改善，因為改革開放伊始，在各級政府「摸著石頭過河」的前進摸索過程中，仍按行政系統管理經濟，所以銀行還是依行政區劃分配信貸資金，並且循省自治區—地市—縣層層分配下去，所以中國人民銀行的各層分支機構也繼續保留下來。同時在地方政府的認知中，多將中國人民銀行的分支機構視為所屬部門，因此許多原未設支行的縣也以經濟建設等理由要求增設。加上後來各專業銀行未遵守原來的業務分工默契，在業務競爭中產生許多糾紛，如中國工商銀行的縣支行受命代理中國人民銀行國庫業務時與其它專業銀行發生衝突等，再再需要中國人民銀行分支機構就近協調解決，因此中國人民銀行的分支機構也難以即時依經濟區域並按實際需要重新檢討設置³⁷。

雖然在1993年中共十四屆三中全會決議和金融體制改革方案上，都要求中國人民銀行須積極創造條件跨行政區設置分支機構，1995年的《中國人民銀行法》也明訂中國人民銀行要按履行職能的需要設置分支機構。但當時又正逢中國大陸經濟過熱、急需進行抑制通貨膨脹等艱難的工作，而且中國人民銀行各分支機構也受命加強監管和整頓各地金融秩序，如貿然實行機構調整，也尚非適當時機。所以法令上的規定，並未獲得進一步的落實³⁸。

雖然對於是否完全依照經濟區域改設中國人民銀行分支機構，還有某些反對意見，如認為不該盲目行事，以免妨害金融秩序；況且隨著經濟發展，經濟區域和行

³⁴ 同註16，頁104。

³⁵ 同註14，頁24。

³⁶ 同註24，頁2。

³⁷ 同註16，頁105。

³⁸ 同註16，頁107。

政區劃也將有逐漸趨同的趨向，故宜俟機再議³⁹。然而中國人民銀行長久以來按照行政區劃層層設置分支機構，早有許多顯而易見的缺失，亟待解決：

難以抵擋地方不當的干預。在主管經濟的理由下，地方政府必然會牽涉金融業務。地方政府以當地經濟發展的需要為理由，往往要求中國人民銀行分支機構金融給予較多的協助，甚至將其視為下屬部門，以下指示、發文件的方式干涉正常營運。而中國人民銀行分支機構受命執行中央銀行的監管職能時，如遇到違反法令的行為與當地政府有關，也會受到地方政府的干擾。更由於平時往來密切，還使中國人民銀行分支機構淪為地方政府的資金籌措部門，甚至出面協助地方政府向上級要資金、要機構批設指標，形成職能錯亂，削弱金融管理能力。

難以嚴格監管金融機構。中國人民銀行分支機構依照行政區劃設置，係按行政區的行政級別確定其相應層級。但是其它的國有專業銀行、商業銀行與地方性金融機構，也是按行政區設分支機構並確定其行政相應級別。其結果導致當地中國人民銀行分支行與應被監管的金融機構分支行，在理論上屬於同一層級政府部門的現象，而由同層級進行監管的力度與效度，皆顯然會受到影響。

監管效率低落。層層設置分支機構，中國人民銀行總行、分行、支行間必需上下相屬，橫向聯繫的對象也增加，於是所需要的單位與人員也跟著增多。然而實際進行金融監管業務者，只占其中的一小部分，多數人力都浪費在不必要的匯報呈轉與聯絡工作上，因為各級分支行不但要負責向上級報告，也不時要向當地黨政部門進行匯報。所以一般省級分行的員工約 400 人，其中擔任監管業務者則僅約 50 人。加上省會城市和地市所在縣，省市分行、地縣分支行雙設，同一件事還由兩家分支機構同時管理，因此不但人力財力資源浪費，工作效率低落，監管成本也居高不下⁴⁰。

伍、機構整併及其對中國人民銀行金融監管工作之影響

1997 年 7 月，泰國爆發金融危機，接著印尼、菲律賓、馬來西亞、南韓等國也都陸續被捲入風暴之中，不但貨幣貶值、股市暴跌，經濟也出現衰退。此次東亞金融危機範圍之廣、影響之深，都出乎預料之外，令人怵目驚心。由於此次危機係起於金融體制的健全引起的不良資產急速擴張，再加上監管無力與預警作用完全失效，才使風暴一再擴大⁴¹。如泰國的財務公司、證券公司隨意亂借款、亂投資，又如

³⁹ 同註 7，頁 99-100。

⁴⁰ 同註 16，頁 106-107。

⁴¹ 陸百甫主編，大思路：專家論述東亞危機和中國的改革與發展（北京：中國發展出版社，1999 年 3 月），

南韓的商業銀行涉入政治醜聞、違規貸放款給特定對象，加上金融主管機關疏於監管等等⁴²。

中國大陸雖然在這次金融風暴中受到的影響層面較小，但由於本身的金融體制與控管工作事實上也存在許多問題，所以也對此次金融風暴高度警惕，而改善中央銀行的監管體系職能，也成為最主要的工作⁴³。於是在同年底中共中央、國務院所召開的全國金融工作會議中，確定進一步深化金融改革的進程，希望將中國人民銀行辦成真正的中央銀行，達到發行的銀行、銀行的銀行和國家的銀行等三大目標，以發揮金融宏觀調控、金融監管與金融支付服務等基本職能，提高風險防範及化解金融風險的預測與監控能力⁴⁴。其重點工作則集中在中國人民銀行機構整併上，而根據過去已面臨的難題，事實上也有幾個整併原則急需改進和貫徹：與行政區劃保持一定距離的原則，以減少行政力量對貨幣市場的干預。金融監管要實行下管一級的原則，以減少同級干預。保持中央銀行金融服務體系的相對獨立原則，以維護其職權完整與穩定。減少同一地理區域分支機構的重複設置，改按交通通訊設施的情況適當調整。

1997年11月，在中共黨中央、國務院下發的有關金融體制改革文件中，再次確立中國人民銀行機構設置的原則。並決定撤銷省級分行、設立跨省區的大區分行。根據該原則，中國人民銀行首先在1998年上半年解決同地機構雙設問題，分別合併了省城所在地的省分行和城市分行、以及地市所在縣城的地市分行和縣市支行⁴⁵。而且從10月起，由上海開始，先後在九大城市設立九大分行。分別是瀋陽分行（轄遼寧、吉林、黑龍江）、天津分行（轄天津、河北、山西、內蒙）、濟南分行（轄山東、河南）、南京分行（轄江蘇、安徽）、上海分行（轄上海、浙江、福建）、武漢分行（轄江西、湖北、湖南）、廣州分行（轄廣東、廣西、海南）、成都分行（轄四川、貴州、雲南、西藏）和西安分行（轄陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆），並在北京和重慶分別設立總行營業管理部和重慶營業管理部。其主要職責為對轄內銀行與其它金融機構實施全面監督，領導中心支行的貨幣、信貸與外匯外債收支的管理等項目⁴⁶。（整併後機構系統如圖一）

圖一 中國人民銀行1998年整併後機構體系圖

頁24。

⁴² 白瑞明主編，亞洲金融大動盪與中國經濟的慎思（北京：中國金融出版社，1998年8月），頁294。

⁴³ 同註24，頁5。

⁴⁴ 同註10，頁32。

⁴⁵ 同註16，頁108。

⁴⁶ 同註10，頁34-35。



在九大分行所在地的城市，則不再設市分行；而是在非分行所在地的省會城市以及大連、寧波、廈門、深圳等重要沿海城市設中心支行，且均隸屬於所在地的大區分行；中心支行以下則在縣設支行。但由於國庫、金融統計和外匯管理等工作仍須按行政區劃執行，因此省會中心支行還是承接了原來省分行的這些工作⁴⁷。在非大區分行所在地的省，則另設監管辦事處，作為大區分行的派出機構，就近執行指定的監管任務，但與中心支行和支行無相互隸屬關係。其主要職責為對所在地銀行和其它金融機構實施現場檢查、查處大區分行交辦的重大金融違規案件、實施紀檢監察等項目⁴⁸。

此外，中國人民銀行總行的內部機構也配合調整，業務司廳的數量從 14 減為 13 個，但工作職能卻有頗大的轉變，其中監管部門增加為 4 個，按不同監管對象分別為銀行監管一司（國有獨資商業銀行、政策性銀行、外資銀行的監管）、銀行監管二司（股份制商業銀行、城市銀行的監管）、非銀行金融機構監管司（除證券、保險外的非銀行金融機構的監管）、合作金融機構監管司（農村和城市合作金融機構的監管），以便對每一個監管對象實施從市場准入到市場退出的全過程監管⁴⁹。

陸、中國銀行業監督管理委員會成立的背景

從中國人民銀行機構整併的過程來看，中共很顯然地想達到貫徹中央銀行職能、建立以風險防範為核心的監管體系，解決長久以來地方對金融監管工作掣肘的問題，並期望能隨著對外開放程度的提高，特別是進入世貿後必需允許大量國外資本自由進出中國大陸的情況下，還能保有金融宏觀調控的自主性，減少國際資本流動對國內經濟的衝擊⁵⁰。另就整併後的結果來說，實際上中國人民銀行的運作層級並未減少，仍為總行—大區分行—中心支行—縣支行四級，不過大區分行的管理幅度擴大了，全部員工總人數也比整併前精簡了 6 千餘人。但運作其實一直都在調整，上下指揮與左右聯繫等關係未能進一步統合，加上四級機構設置，其實是考量經濟區域需要並兼顧原來省分行以下人員安置的權宜性做法，與理想的分支機構設置原則仍有相當大的距離⁵¹。加上中共黨內所設的中央金融工作委員會，亦得進行金融監管工作，其實際職能與中國人民銀行各監管司在業務上多所重疊，雖可表達出黨中

⁴⁷ 同註 16，頁 109。

⁴⁸ 同註 10，頁 35。

⁴⁹ 同註 16，頁 109。

⁵⁰ 同註 24，頁 5-6。

⁵¹ 同註 16，頁 110。

央對落實金融秩序的重視，但機構疊床架屋的結果，非但浪費人力物力，且在執行上時有互相干擾掣肘的情形發生。因此在實際上，根本不能達到原來所設想的管理目標，銀行金融監管工作也處在無法有效落實執行的狀態。

此外，中國大陸潛在的金融問題和風險本就極多，爆發金融危機的潛因一向都存在，稍有不慎即能誘發金融動盪，造成災難。特別是加入世貿組織之後，對於中國大陸的金融安全已產生更大的衝擊。例如銀行業必然開放，在外資銀行獲准進入中國大陸市場後，原有的銀行業競爭將更為激烈。而西方國家較為完備的金融服務體系以及使用的強勢貨幣，都使外資銀行擁有更多的優勢。並且隨著資本流動的自由化，也將連帶使國際貨幣市場對中國大陸金融體系的影響力大為增加，造成人民幣匯率的激烈波動，也對中共所堅持的貨幣政策與宏觀調控措施產生干擾⁵²。加上中國大陸金融法規不健全，法律漏洞仍多，就變相提供了外資銀行不正當的牟利機會；即便相關法規能在短期間內進一步獲得改善，但外資銀行仍會透過金融創新，以新的方式挑戰法規限制⁵³。因此銀行金融監管工作的難度也勢將隨之提高，並成為各界關注的焦點。

基於以上種種緣故，於是在 2003 年 3 月所舉行的中共第十屆全國人民代表大會中，所審議通過的新一輪國務院機構改革方案，其中的重點之一便是新設中國銀行業監督管理委員會（簡稱銀監會），獨立於中國人民銀行之外，專門行使銀行金融監管職權和工作⁵⁴。

依照中共國務院秘書長王忠禹在該次全國人大全體會議中的說明，之所以設立中國銀行業監督管理委員會的原因，係為了與中國人民銀行各司其職，互相促進，以進一步達成金融監管使命，並確保金融機構安全、穩健和高速運行。根據新的改革方案，銀監會將整合中國人民銀行對銀行、資產管理公司、信託投資公司和其他存款類金融機構的監管工作，以及中共中央金融工委的相關職能，成為國務院直屬的正部級事業單位，統一監管銀行、資產管理公司、信託投資公司與其他存款類金融機構。其主要職責是擬定有關銀行業監管的政策法規，負責市場准入和運行監督，依法查處違法違規行為等。而中國人民銀行不再承擔上述金融監管工作後，將專責於制訂和執行貨幣政策的職能，特別是完善金融機構運行規則與改進金融業宏觀調控工作，以防範及化解可能的金融風險。而在實務上，人民銀行與銀監會則將會建

⁵² 劉海藩編，中國金融問題：風險控制和化解（北京：中共中央黨校出版社，2002 年 1 月），頁 277。

⁵³ 同註 2，頁 25。

⁵⁴ 人民網，2003 年 3 月 6 日；<http://www.people.com.cn/GB/252/10307/10308/20030306/937457.html>。

立密切的聯繫機制，及時溝通有關金融市場風險和銀行業營運狀況，共享監管信息⁵⁵。

2003年4月2日，在新任國務院總理溫家寶主持的國務院常務會議中討論決定銀監會的組織編制，其下將設16個局級部門，編制為450人。同時中共中央金融工委亦被撤銷，另新設銀監會黨委，相關的職責與人員亦隨之配合進行調整⁵⁶。納入銀監會編制內的人員中，包括原中央金融工委的120人和原中國人民銀行5個相關監管司的200人。而下轄16個部門中，其中5個進行監管工作業務者，將由原中國人民銀行的監管司轉移而成，另其它11個部門則由原中央金融工委的機構整編組成⁵⁷。

經過一番單位與人員整併之後，中共國務院於4月25日經正式批准印發《中國銀行業監督管理委員會主要職責內設機構和人員編制規定》，明訂銀監會的主要職責為：制訂有關銀行金融機構監管的規章制度和辦法；起草有關法律和行政法規，提出制定和修改的建議。審批銀行業金融機構及其分支機構的設立、變更、終止及其業務範圍。對銀行業金融機構實行現場和非現場監管，依法對違法違規行為進行查處。審查銀行業金融機構高級管理人員任職資格。負責統一編制全國銀行業金融機構數據、報表，抄送中國人民銀行，並按照國家有關規定予以公布。會同財政部、中國人民銀行等部門提出存款類金融機構緊急風險處置的意見和建議。負責國有重點銀行業金融機構監事會的日常管理工作等。亦規定了16個內設機構分別為辦公廳（黨委辦公室）、政策法規部（黨委研究局）、銀行監管一部（國有銀行監管）、銀行監管二部（股份制商銀、城市商銀監管）、銀行監管三部（政策性銀行、外資銀行監管）、非銀行金融機構監管部、合作金融機構監管部、統計部、財務會計部、國際部、監察局（黨紀委）、人事部（黨委組織部）、宣傳工作部（黨委宣傳部）、群眾工作部（黨委群工部）、監事會工作部和機關黨委等。整個銀監會編制人員450名，其中局級領導幹部56名（含主席助理3名、機關紀委書記1名、紀委副書記1名、機關黨委副書記1名）。另在地方機構上，則在省一級設監管局、地（市）一級設監管分局，縣（市）一級另視監管對象和任務設置必要的辦事機構，這些派出的地方機構並由銀監會以一條鞭的方式實施垂直管理⁵⁸。

4月26日，中共第十屆全國人大常務委員會第二次會議通過「國務院關於提請審議中國銀行業監督管理委員會行使原由中國人民銀行行使的監督管理職權的議案」，授權同意在《中國人民銀行法》和《商業銀行法》與其他相關法規未及修改之

⁵⁵ 新華社，2003年3月7日；<http://www.people.com.cn/GB/jinji/36/20030307/938103.html>。

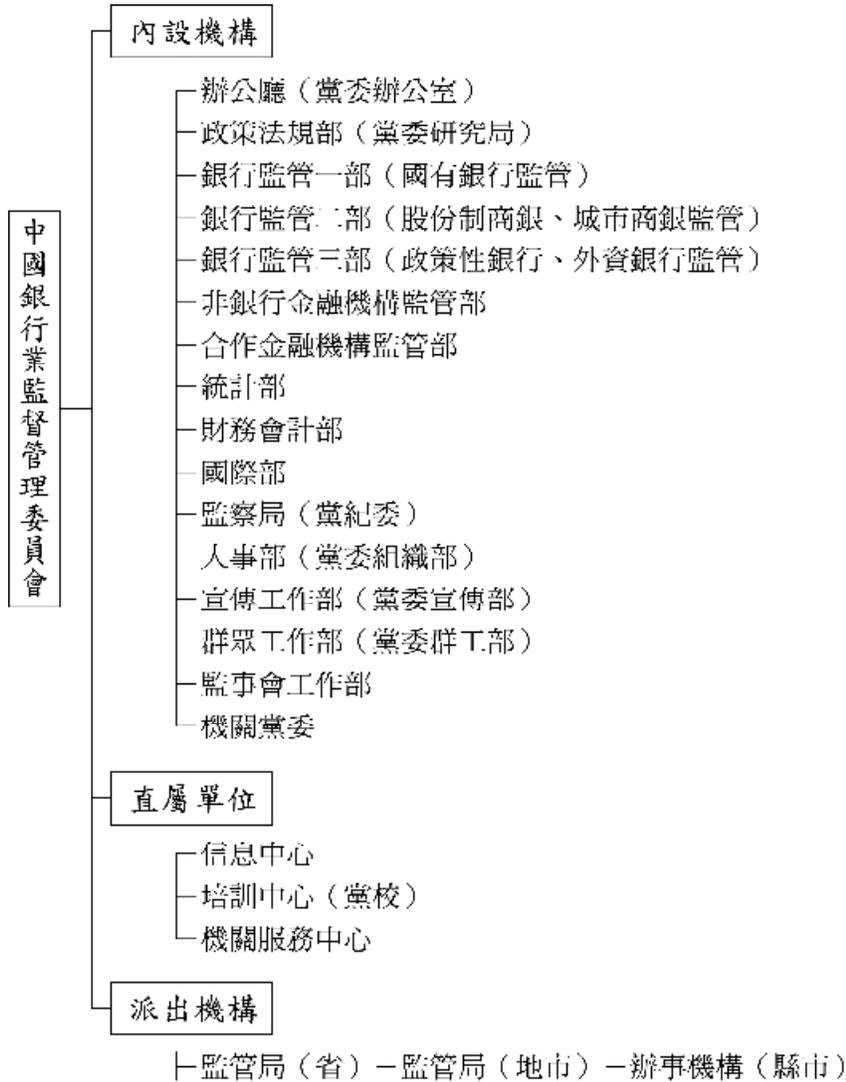
⁵⁶ 現代商報（北京），2003年4月9日。

⁵⁷ 中國證券報，2003年4月8日。

⁵⁸ 國務院辦公室，「國務院辦公室關於印發中國銀行業監督管理委員會主要職責內設機構和人員編制規定的通知」，國務院辦公廳文件，國辦發[2003]30號，2003年4月25日。

前，確定改由銀監會來執行原由中國人民銀行所辦理的審批、監督管理銀行、金融資產管理公司、信託投資公司與其他存款類金融機構的業務。銀監會據此決議，也獲得明確的法定地位而正式掛牌展開工作，自此監管銀行金融的主要工作和責任，亦從中國人民銀行分離出來，移由銀監會獨立運作⁵⁹。

圖二 中國銀行業監督管理委員會機構體系圖（2003年）



⁵⁹ 晨報 (北京), 2003 年 4 月 28 日。

柒、結 論

從表面上來看，銀監會由中國人民銀行中獨立出來行使職權，一方面代表中共已加深銀行金融監管工作的重視程度，另一方面亦代表中共有意透過正部級的獨立機構來加強銀行金融監管的力道。但從實際上來說，銀監會的成立，也說明了原由中國人民銀行所執行的金融監管工作成果事實上並未達預期的成果，所以不得不另設新機構，希冀藉此能更加落實金融監管政策。

基本上從中國人民銀行歷次的機構整併，乃至於銀監會的成立與獨立行使監管職權，都只是加強進行銀行金融監管的第一步工作，如欲達到預定的金融監管改革目標，還有賴其它條件的配合。雖說以中國人民銀行前次的整併來說，在經過檢討及三年整頓後，到了 2000 年底時，四家國有商業銀行一共撤銷 21,000 個分支機構，另撤銷其它縣級的金融機構 1,700 家，合計減少員工 11 萬人，都使銀行效率和貸款質量提高，不良貸款比例也有所下降。但如何確實貫徹對於銀行的監管職能，其實比起單純的機構整併更為重要。

中共似乎對此也有所警覺，所以 2000 年時決定由中國人民銀行對重點銀行派出監事會，直接強化貸款審批工作⁶⁰。並且將 2001 年訂為金融監管年，並在同年 6 月由中國人民銀行首度編印《中國人民銀行金融監管指南》，企圖經由宣導動員，建立社會共識，繼續強化金融監管效果。以 2001 年全年來說，中國人民銀行依法令處罰各商業銀行違規人員計達 1,926 人⁶¹，人數不可謂不多，均顯示中共確實已將金融監管工作列為中國人民銀行的首要工作，藉以防堵金融機構失序案件衍生金融風暴，造成不可收拾的後果。

然而一味強化金融監管工作，同時在實務上也會與其它重要工作產生矛盾和衝突，例如在 2001 年下半年，面對經濟情勢的變化，中國人民銀行以公開市場操作的方式，引導各商業銀行增加貸款，擴大貨幣供給量，以促進內需並帶動國內產值與經濟成長率的提高。但金融監管工作的加強，尤其是針對不良貸款比例的查察，實際上卻也使各商業銀行的經營行為轉為謹慎，貸款業務趨於保守，結果反而使中國人民銀行本身面臨公開市場操作失利、貸款幅度下降，或金融監管工作無法貫徹的兩難局面⁶²。

⁶⁰ 馬洪、王夢奎主編，中國經濟情勢與展望 2000-2001（北京：中國發展出版社，2001 年 5 月），頁 114。

⁶¹ 馬洪、王夢奎主編，中國經濟情勢與展望 2001-2002（北京：中國發展出版社，2002 年 3 月），頁 129-130。

⁶² 同註 61，頁 141。

再者，從 2002 年起，為因應進入世貿組織，中國人民銀行開始按照國際通行做法，實行貸款質量五級分類和考核辦法，督促各商業銀行依會計原則建立貸款損失準備制度，金融監管工作也朝著與國際接軌的方向前進。其銀行金融監管工作重點，則放在要求提高商業銀行資產質量、降低不良貸款比例、嚴禁違規貸款、防止企業逃避債務及整頓金融市場秩序等目標上⁶³。

以上這些政策經驗，勢將成為獨立行使職權的銀監會繼續落實執行的重要工作。不過，進一步改革及完善金融監管工作，更重要的仍是必須建立起全面有效的法制體系，此一方面需要新成立的銀監會維持其專業性與獨立性，另一方面也需要其他相關部門—包括中國人民銀行和財政部等部委在業務上的共同協調與合作，以及須有更健全的法令規定環境，讓各級銀行的經營皆能漸入正軌，金融違法違規的行為亦能受到應有的制裁等。

而從種種跡象來看，雖然從中國人民銀行機構整併，再到銀監會的單獨設立，似已為建立完整的金融監管體系跨出了一大步。但是，目前在銀監會新設的情況下，編制和人員上均尚未完全到位，例如地方派出機構的編制與人員都仍未定案。其次相關的重要法令例如《中國人民銀行法》和《商業銀行法》也尚未及修改完成，導致目前銀監會的真正法律地位實仍處於曖昧的階段。另外與其他部委將如何協同工作，例如與中國人民銀行在所謂的「密切聯繫機制」和「共享監管信息」上如何分工等。各方面的問題可說都有待進一步的協調和整合。

因此從現況來看，整個中國大陸的銀行金融監管工作如要達到更加完善的境界，則顯然還有相當漫長的路要走。

⁶³ 同註 61，頁 155。

專題研究

新制度主義 及其在中國大陸研究上的意義

林奎燮

(國立政治大學東亞研究所博士候選人)

摘要

近年來，「新制度主義」一方面建立在過去的社會科學理論上，另一方面也暴露出過去社會科學理論的不足。因此，新制度主義對「古典制度主義」和「行為主義」兩學派研究取向的調和與揚棄，而對政治學、社會學和經濟學等社會科學界均很有影響。新制度主義是先由西方政治學中通過經驗研究結晶為理論典範，再由中國大陸研究引入借鑑，應用在不同於西方的結構、文化與行為者的一種分析途徑。就中國大陸政治研究方法而言，多元主義典範的冒起是對極權主義典範的「反動」、「否定」；新制度主義或者結構主義典範卻非對前者的否定，而是一種調和或綜合。這一方面源於美國政治科學界、社會學與經濟學等之科際整合趨勢。新制度主義作為一種分析途徑與理論建構的取向，其應用於當代中國大陸政治研究，不僅已十分普遍，而且其躍居為主要分析典範的重要性也正與日俱增。新制度主義究竟是否適用、如何適用於當代中國大陸及其意義何在？此一課題是本文所要探討的重點。

關鍵詞：制度、新制度主義、結構主義、中國大陸研究方法

壹、前言

經過行為主義的浪潮後，社會科學界再度對「制度」(institutions)在人類社會中所扮演的角色重新審視，這主要表現在「制度」界定並影響社會互動的過程及結果。這股研究風潮在「新制度主義」(new-institutionalism)的名稱下並無一體系統性的研究立場與策略，但都分享了對制度研究的高度興趣與共識。

制度的存在雖然可能囿限了個人的自由空間，但相對地，也保障了大多數人的基本權益，這就是制度存在的價值或貢獻。在政治學的世界中，人是政治的動物，彼此之間有衝突也有合作的需求，而「制度設計」¹乃是人類解決紛爭、創造合作的一種政治性安排。在經濟學的世界中，每個人都是自我利益極大化的追求者，在理性的計算下，制度設計乃是減少經濟活動的不確定性、降低交易成本的一種經濟規則。基本上，不論是從現實的、政治的或經濟的觀點，制度設計的目的在於保障個人的自由、營造群體的合作及減少衝突的成本。這也是為何有關制度的探討與論析歷久而彌新，成為諸多學科領域研究的重要面向之一²。

探討新制度主義的源頭，可溯自 Ronald Coase 在 1937 年所著「公司的本質」一文，此一個體經濟學的理论主張在半個世紀之後，不僅受到大批美國政治科學家所青睞，而且也適用於國際政治的研究、發展研究和一向標榜科際整合的中國大陸研究³。也就是說，新制度主義是先由西方政治學中通過經驗研究結晶為理論典範，再由中國大陸研究引入借鑑，應用在不同於西方的結構、文化與行為者的一種分析途徑。新制度主義究竟是否適用、如何適用於當代中國大陸及其意義何在？此一課題是本文所要探討的重點。

貳、新制度主義的興起

一、何謂「制度」

研究新制度主義，首先面對的便是界定其研究的主題——「制度」。一旦界定了制度的實質內涵，便決定其研究方法、層次與策略。不過，由於新制度主義內部在研究途徑的假定上的差異，使得制度的定義相當分歧。

制度最狹隘的定義自然是指成文的法條，而政治學中的老制度主義就是以成文法條作為分析的主要對象，具有很強的法律主義傾向。新制度主義不以成文法條為範圍，而擴展到足以影響人們行為模式的規律，則解釋的廣度可以增加，但是制度本身的定義和界限卻模糊了⁴。事實上，學者們對於制度的定義具有相當大的差異，各學科經由不同的角度觀察制度現象就會產生不同的定義。

¹ 這些制度設計，必須要考慮到時空的特殊性，以免造成文化歧視的的偏差，以及造成政治與經濟體系過大的改革壓力而導致崩潰。

² 莊文忠，「制度的研究：『新制度論』觀點的比較與『後現代制度論』的發展」，理論與政策（第 16 卷第 4 期，民國 92 年 1 月），頁 16。

³ 石之瑜，「新制度主義建構理性中國的成本」，問題與研究（第 36 卷第 11 期，民國 86 年 11 月），頁 1-2。

⁴ 吳玉山，「制度、結構與政治穩定」，政治學報（第 32 卷，民國 90 年 12 月），頁 8。

制度乃是一個社會中的遊戲規則。更嚴謹地說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。因此，制度構成了人類交換的動機，此處所謂的交易包括了政治的、經濟的以及社會的行為⁵。具體來說，制度對於行為的限制包括了正式規則、非正式限制和執行等三部分。換言之，制度存在的方式可說是無遠弗屆。它可以是正式的法律、命令，以及整個社會中倫理與規範的準則。制度不論是以正式或非正式、有形或無形的存在，都在影響了個體或組織行為的動機與目的。職是之故，要將制度定義的非常適當與周延，絕非是一件容易的工作。

另一方面，Sue E.S. Crawford 和 Elinor Ostrom 則認為制度是「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範和共用的策略。這些規章、規範和共用的策略在時常出現或重複的狀況下形成以及再塑⁶。」從這一類型的定義當中，我們發現所謂的制度，其實是以它的功能來定義的，也就是制度的意義是在於能夠塑造人類的行為模式⁷。這個定義雖然比 North 的定義，稍微具體一些，但是仍然有操作的困難。因此 Crawford 和 Ostrom 繼續加了一個操作的定義：「至於如何界定制度的範圍，則要看所關切的理論問題、時間層次和研究計畫的細節」⁸。換言之，一個新制度主義的研究計畫，是介於「總體」與「個體」之間。

如果制度的範疇太廣，則一方面固然會增加解釋的能力，但是同時會減少概念的明晰性，從而減低了解釋的深度。然而，如果我們採取了制度的嚴格定義，固然概念的內涵和外延可以確定，但是解釋的能力必然會受到影響。這就是說，若是制度的定義過於具體（例如，指涉某一國家的憲法和法律結構），則新制度主義的廣度和普遍適用性，就無法顯現出。但是，制度又不應該涵蓋一個國家的所有文化面向，使得新制度主義的研究成為歷史細節的描述和累積⁹。

二、新制度主義研究的興起

傳統制度主義的反思

傳統制度主義似乎是將「制度」視為是崇高理想，其不僅主導個人的決策與行為，也是人們努力追求的目標。而從研究的角度而言，也由於對制度因素的重視，常促使一般研究者在論據過程中，常將結構、歷史等問題列為是必要的考量項目¹⁰。

⁵ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: 劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就（臺北：時報文化，1998年3月），頁7。

⁶ Sue E.S. Crawford & Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, Vol.89, No.2, 1995, pp.582.

⁷ 同註4，頁8。

⁸ 同註6。

⁹ 同註4，頁7。

¹⁰ Peters, B.Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, New York: Pinter Press,

不過即便如此，傳統制度主義在實際運用上，仍然出現一些問題¹¹：

第一、制度雖然是影響個人的行為與決定的重要因素，但卻不是唯一的因素。

第二、在制度形成，並產生限制作用之前，人們亦可能對所面臨的情境作出某種決定或選擇。

第三、制度產生，往往是許多個人意見或偏好經過互動過程所凝聚的結果，而不是單純個別意見的集合而已。

這些對於制度主義的反思，加上來自於經濟學、社會學、以及政治學觀點與研究成果的補充，終於導致「新制度主義」研究方法的產生。

行為主義的反思

有鑑於行為主義時期之前的「制度」研究過於靜態性以及行為主義時期忽略制度對於人類行為的影響，學者們對於制度的研究再度燃起了高度的興趣。由於行為主義將人類的集體行動與經濟行為簡化成個人選擇（individual choice）加總的結果；或是僅將上述二者放在個體的層次加以解釋，這使得相關的研究忽略了政治、經濟、文化等社會制度性因素催化與轉化集體行動與經濟行為的可能性。

職是之故，有關制度如何影響社會交互行為及其結果的議題，便成為社會科學研究者所關注的焦點。而新制度主義的相關研究，便是在此種反對行為革命的風潮下於社會科學領域各學科中展開。新制度主義從 1980 年代開始對於社會科學研究發生重大影響之後，到了 1990 年代已經成為社會科學的顯學之一¹²。

政治學中的新制度主義

政治制度的研究曾經沉寂了一段時間。近幾年，隨著外在環境的變化以及政治學界自身的反省，政治制度又重新受到大家的重視。政治制度的研究本是政治學或憲法學在國家學的發展初期的研究傳統，50 年代受「實證主義」影響而專注於客觀分析個體政治行為的行為主義政治科學典範，本身重點即不在於處理有關政治制度的設計、結構、運作和詮釋等等的總體層面問題，而當歐美福利國家的悄然成形以及 1970 年代以後全球第三波民主化潮流下新興民主國家的湧現後，使得政治學界乃不得不面對「國家」此一現象，重新正視制度研究的重要性。在政治學發展的「後行為主義」階段，基於考察現實的實際需求，以及受到「國家中心論」影響的緣故，

1999, pp.11.

¹¹ Powell, W.W. & Dimaggio, P.J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991, pp.9-11.

¹² 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，何思因、吳玉山主編，邁入二十一世紀的政治學（臺北：中國政治學會，民國 89 年），頁 171。

被通稱為新制度主義的政治學新研究途徑遂於 1984 年被提出來了¹³。

在政治學中，第一個引進新制度主義概念的是 James G. March 和 Johan P. Olsen，他們在《新制度主義：政治生活中的組織因素》（*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*）這篇文章中，他們強調：在近代多數的政治理論中，傳統政治制度……的重要性，較之其於早期政治學家之理論中所擁有之地位，已有所消褪……不過，近幾年來，一個新的制度主義（*new institutionalism*）已在政治學中浮現。他們認為制度之所以重受重視，主要是因為這些制度已變得愈來愈龐大，愈來愈複雜，其對人類生活之影響也愈來愈重大¹⁴。

政治制度受到愈來愈多的關注，除了像 March 和 Olsen 所提到的理由外，還有一個很重要的因素，即受到 Kenneth J. Arrow 以降有關社會抉擇理論（*social choice theory*）的研究結論的影響。在社會抉擇理論中，一個重要的結論是一般性均衡（*general equilibrium*）難以出現；換言之，在沒有特定條件限制下的社會現象裡，要找出普遍性的原理、原則，並不是一件容易的事。但是，在人類社會中，於特定條件下，我們依舊可以觀察到許多規律，而這所謂特定條件，即包含政治制度在內。這也就是說，在政治制度等特定條件下，我們仍可發現許多部分均衡（*partial equilibrium*）的存在。基於這樣的考慮，許多理性抉擇論者乃起而更進一步地去探求政治制度的作用¹⁵。

參、新制度主義的內涵與特徵

政治科學學者認為，新制度主義主要是在 1950 年代與 1960 年代對行為主義（*behaviorism*）的反動，其目的在修正二次大戰前傳統制度主義所強調的主權、合法性與正式制度的研究途徑；行為主義將政治行動的產出視為是個人行動的集合，同時以個人的行為與特質為主要的解釋變數，重視實證觀察假設的科學方法，而非著重於質化資料的科學建構。然而，行為主義在研究的途徑、方法、理論與議題並不是非常明確，過度重視人類行為，而忽視制度在解釋政治產出的角色。新制度主義反對以行為觀察作為政治分析的基本單元，他們無法全然相信行為是解釋政治現象的基礎，行為只有發生在制度系絡中才能充分的被理解，學者於是呼籲我們要「重

¹³ 游盈隆，「民主鞏固與臺灣憲政體制的選擇」，游盈隆主編，*民主鞏固或崩潰—臺灣二十一世紀的挑戰*（臺北：月旦出版社，1997年），頁50。

¹⁴ James G. March & Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, Vol. 78, No.3, 1984, pp.743-749。

¹⁵ 謝復生，「政治制度研究方法之檢討」，*問題與研究*（第36卷第9期，民國86年9月），頁28。

新探索制度」(rediscovering institutions) 的重要性¹⁶。

新制度主義的重要性建立在制度議題的主體性之上。所謂「制度議題的主體性」是指將制度視為研究對象，而非假設。這項研究議題的選定清楚指出任何學科的研究將不僅是在特定制度之下，分析行為、結構或現象，而是在研究主題中包括了制度如何因應個人行為或策略而產生，以及制度如何影響政治經濟體制的表現及實踐¹⁷。

一、新制度主義的定義

新制度主義的研究者對於制度的定義及其研究範圍，並無相同的共識；復以社會科學領域各學科的研究傳統與理論的假定又未盡相同，因此相關的研究呈現出相當分歧的結果。儘管如此，此種現象的產生卻是有助於吾人達成了解制度真相的目的。因之，在研究新制度主義的過程中，必需體認到新制度主義的研究並非是定於一尊，而是處於百家爭鳴的狀態，它是由社會學、經濟學、政治學與歷史學等共同灌溉而成的結果。

雖然我們所熟知的新制度主義是從經濟學中所發展出來的，但是在社會科學中仍存在著許多同樣研究制度的學派，在這些研究制度的學科領域中，這些對制度不同的觀點都彼此相互影響著，在 1980 年代之後，這些研究制度的學派，都稱的上是「新制度主義」的代表。然而，這些所謂「新制度主義」彼此之間在觀點上仍存在著差異，也因此就認為，新制度主義仍在發展中，並沒有一個明確的定義與範疇¹⁸。

二、新制度主義的理論基礎

各學科對於制度研究的方法論基礎或對於制度的定義採取了不同的看法。但是吾人可以察覺到社會科學各學科對於制度的理論與實證研究又重新燃起高度的興趣。雖然社會科學中新制度主義的研究成果尚未一致，復以各學科之內學者的共識仍未達成。

各學科對於環境、制度、組織、個體間互動關係基本假定的看法是相當多元化的；但是，各學科間的關注點卻是有一定的脈絡可循。根據 Goodin 的歸納，新制度主義的思考邏輯，乃是基於下列對於制度的七項基本認知¹⁹：

第一、個人或團體在追求其所欲目標時，常會受到群體關係所形成的「系絡」

¹⁶ 謝俊義，「新制度主義的發展與展望」，中國行政（第 68 期，民國 89 年 8 月），頁 1-2。

¹⁷ 劉瑞華，「新制度主義：返回大理論或經濟學帝國主義政治學」，政治學報（第 32 卷，民國 90 年 12 月），頁 212。

¹⁸ 胡至沛，「新制度主義的檢視與反思」，中國行政評論（第 11 卷第 1 期，民國 90 年 12 月），頁 151。

¹⁹ Goodin, P. E., "institutions and Their Design", in R. Goodin, (ed.), *The Theory of institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.19-20.

(context) 所限制。

第二、雖然這些限制可能有不同的表現型式，但最後都將會形成「制度」。故制度乃是一種社會的建構規範 (socially contrasted norms) 與角色指引，它會引導人們的行為去符合這些規範或角色的要求，同時規範與角色本身亦會不斷地被改變或被重新塑造。

第三、制度雖然對個人或團體形成限制，但相對地，對於遵守制度者，其亦可從中取得一定的利益，而更有助於達成原先的所欲目標。

第四、制度限制個人或團體的同時，也會改變其原有的意圖、偏好，或是動機。

第五、制度形成的各種限制，都可以從歷史過程追溯出原先人們的行動或選擇。

第六、特定時空中制度限制的內涵，都是許多個人或團體經由一連串互動過程所產生的。

第七、上述個人或團體間的互動過程，不僅構成了制度，也是整個社會生活不斷延續的基本動力。

根據上述詮釋，加上與不同學科的結合，使新制度主義不僅跳脫了傳統制度主義的限制，也衍生出許多不同的研究途徑，從而成為社會科學研究的顯學²⁰。

三、新制度主義的研究途徑

新制度主義²¹在最近幾年受到社會科學家的廣泛重視，其大致可以分為歷史新制度主義、社會學新制度主義、和理性抉擇新制度主義等三個主要研究途徑。不過，目前新制度主義的發展並無法分享共同的假定，而是呈現不可共量的現象²²。新制度主義雖是一整合性的理論概念，但不同的假設前提，則有相異的主張。例如：「理性抉擇」的制度主義者把制度當成「中介變項」；「歷史」的制度主義者把制度當成「獨立變項」；而「社會學」的制度主義者則把制度視為「依變項」²³。

三者對於制度的定義各不相同，對於制度對行為的影響也有不同的看法²⁴。歷史

²⁰ 呂育誠，「臺灣地方政府組織革新的變不變：歷史制度主義的觀點」，中國行政（第72期，民國91年12月），頁88-89。

²¹ 在社會科學中新制度主義的興起與發展，是一個跨學科的現象。政治學中的新制度主義途徑，主要是引入了原先分別來自經濟學與社會學中新制度主義的既有概念和理論預設。而在政治學中，由於方法、概念、分析層次和經驗研究對象的不同，根據B. Guy Peters最近的分類，除了作為新制度主義起源之一的規範性制度主義外，可將新制度主義歸納為六種：理性抉擇理論、歷史制度主義、社會學制度主義、經驗性制度主義、有關利益代表的制度主義，以及國際關係中的制度主義。參考：徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，政治學報（第32卷，民國90年12月），頁100-101。

²² 同註16，頁1。

²³ Thomas A.D.Koelble, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, Vol.27, No.2, 1995, pp.231-243.

²⁴ 同註4，頁3。

制度主義強調「過去的遺產」的影響，認為必須從「整體的歷史」關照歷史—社會體系的變遷，故其所強調的是前一段歷史條件對下一段「制度變遷」所產生的作用；理性抉擇理論採取方法論上的個體主義，強調個人偏好的完全性（completeness）與遞移性（transitivity），而建立在理性抉擇的制度主義，其雖認為制度是偏好聚合的中介變項，且是可被選擇的，但其所強調的是「制度理性」，集體決策並非個人偏好的加總，而是反映了制度規則對個人策略互動行為的制約；就社會學發展的脈絡而言，其強調「理性」與「選擇」都是在既定的社會與歷史系絡下所完成的，換言之，所謂的理性均是在系絡制約下的理性，並進而標示出制度與行為的互動的重要性²⁵。

個人主義與集體主義

在方法論上，「個人主義」與「集體主義」的爭議，在 1980 年代初期達到最高峰。爭議的結果促成了兩學派各自修正，想將對方的分析優點帶到原有論證之中，以增強解釋的範圍和解釋力。但是這個爭議也促成了「中間路線」的產生，也就是新制度主義。

新制度主義就方法論而言，是介於「總體」和「個體」之間，也就是所謂的「中層理論」。新制度主義質疑理性抉擇理論的方法論基礎，認為個人的行為並不能單從個人的動機、策略和理性思考即可解釋，而必須也要考慮到會影響個人動機、策略和理性的環境因素。但是新制度主義並不同意這些環境因素就是指整體社會的政治、經濟、社會結構，或者是指總體意識形態，而應該是指直接影響個人行為的「中層」制度環境。不論是從個體來解釋總體，或者由總體來解釋個體，就解釋項與被解釋項之間的因果時空距離而言，都嫌太遠。而新制度主義則是試圖結合這兩者的優點，避免其缺點，以中層的制度環境，來解釋個人的行為以及總體社會的特性²⁶。

宏觀與微觀

新制度主義是從經濟學、社會學等其他社會科學一路延伸傳佈到政治學的研究典範，在與行為科學和各種馬克思主義流派辯難後興起²⁷，成為社會科學各學門與研究領域不可或缺的工具，甚至主流。在方法論上，新制度主義同時也強調「宏觀結構」與「微觀行動」²⁸。

²⁵ 王信賢，「當代西方『中國研究』之新制度典範分析」，中國大陸研究（第 43 卷第 8 期，民國 89 年 8 月），頁 33。

²⁶ 同註 12，頁 173-174。

²⁷ 同註 4，頁 3。

²⁸ 王信賢，組織同形與制度內捲：中國國企改革與股市發展的動態邏輯（臺北：國立政治大學東亞研究所，博士論文，民國 91 年 3 月），頁 12-13。

制度與非制度²⁹

拋棄只有制度才是最能夠影響人們行為模式的預設，接受各種「非制度性」的解釋項，然後把制度和非制度的因素搭建在同一個解釋框架當中，以求最大的解釋力。在這個解釋框架當中，我們所著重的是結構³⁰（structure，包括制度和非制度因素）。如果制度構成結構的主體、或甚至是唯一的內容，則專注於制度自然掌握了問題的核心；然而，如果結構包含了重要的非制度要素，則我們自然應該走出制度之外，去仔細檢查「非制度的結構性要素」。就是說，我們所應該掌握的是決定人們行為模式的結構。由於運用新制度主義的典範來研究制度影響會遭遇到「非制度性因素」干擾的問題。因此，我們被迫要釐清制度和影響之間的關係，而又被迫在一定的文化、歷史和菁英領袖的特殊人格特質的脈絡之下來從事這樣的研究³¹。

社會科學的研究，往往將「結構制度」概念化為一種外在於行為者的刺激模式，而「文化機制」則是內在於行為者的態度、價值和信仰取向。就行為者的觀點，結構制度是行為者所處之情境，而文化機制則是在結構制度運作中所創生的態度取向。所以對行為者而言，結構制度就是手段與目的的計算之工具理性；而文化機制則是非由制度理性所決定的價值態度取向。制度與文化二元模式的爭論長久以來就是社會科學方法論中的關鍵課題。例如，在政治經濟學的領域中，極端的新制度主義從功能主義與理性主義的向度解釋制度的存在，而將文化變遷視為是一種附屬現象；另一方面，較能動性的歷史制度主義則是以「文化因素」為自變項，用以解釋制度結構的存在和運行³²。

如何釐清「制度結構」和「文化傳統」因素，以及制度結構和文化傳統之間的作用仍是理論建構的重要課題。不過，學者們普遍認為，我們似乎很難單獨將制度結構和文化傳統界定為獨立變數，因為不管是制度結構或是文化傳統兩者是彼此依存、相互定義的。單純從制度結構的面向解釋依附關係的形成，在理論建構上是有盲點的³³。制度可以選擇性地調動或壓抑文化因素，因此當後者在產生作用的時候，

²⁹ 在轉型研究當中，研究者幾乎無可避免的會採用新制度主義作為研究典範，因為轉型就是以制度變遷來定義的。關注制度的另外一個原因是在眾多影響新興政體表現的因素當中，只有制度因素是人們可以有意識操縱的。對轉型國家而言，「文化決定論」是毫無用處的，因為文化的變遷緩慢，可塑性低，幾乎無法操作。然而，雖然有眾多的應該關注制度因素的理由，但是在搭建特定的解釋模型時，先驗地以制度變項為重心，從而忽略了其他非制度性變項的重要性，會是十分不合理的。同註4，頁25-26。

³⁰ 新制度主義在轉型研究當中必然還會占據重要的地位，不過如果要使其成為更有效的研究工具，應該要釐清制度的意含，並且要能夠包容重要的非制度性因素。真正影響人們行為的是結構，而結構是不能以制度來定義的。

³¹ 同註4，頁4-5，9，25-26。

³² 溫洽溢，「論中共的漸進主義改革：制度典範的分析」，東亞季刊（第27卷第6期，民國85年秋季），頁82-83。

³³ 溫洽溢，「新傳統主義述評：方法論的闡釋」，政治大學東亞所及大陸事務班論文研討會（臺北：政治大學

通常是透過制度的管道。總之，在研究轉型經濟的時候，制度比文化更適合做為觀察的焦點³⁴。

新制度主義的基本要旨是要吾人理解制度確實有其重要性。制度強化政策路徑相依的發展；在過去幾年，社會科學的學者更專注於制度的發展，歸結而言，大部分最近探討制度論的文獻是歷史性，重視時間、文化與個人人格的特質。雖然研究新制度主義的各個途徑有甚多的差異與歧見，不過，對於所欲探究的對象可以歸納幾個共同點³⁵：

首先，將集體行為視為個體行動的總和，學者重視驗證制度與個人不同產出模式間的機制。制度被視為型塑個體行為和集體產出的關鍵變數。

其次，不同於傳統制度論對政治與經濟制度的描述存有預設的立場。新制度主義更重視分析的趨向，理論與實證並重，企圖發展通則性的架構藉以分析與比較不同社會、政府層次與社會問題形式的制度安排。

第三、研究理性規範與角色，規範與角色兩者為制度規則所建構與個人的偏好所型塑。

肆、新制度主義在中國大陸政治研究上的應用³⁶

伴隨著後毛澤東時期的來臨及「新國家主義」在西方政治學界的興起，「新制度主義」研究途徑乃起而調和古典國家主義與多元主義的理論概念，在知識理論層次而言，也是方法論上「全體主義」與「個人主義」的辯證發展³⁷。換言之，新制度主

東亞研究所，民國 86 年 5 月 20 日)，頁 18。

³⁴ 吳玉山，遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型（臺北：正中書局，民國 85 年 3 月），頁 8。

³⁵ 同註 16，頁 2-3，16-17。

³⁶ 美國學者關於當代中國大陸政治的研究模式究竟有多少？不同的學者有不同的總結和分類。在不同研究典範的主導之下，美國各世代的中國大陸研究關切不同的主題，同時也選擇其認為合理的研究方式。若以美國對中國大陸研究典範來看，雖然深受西方社會科學的研究方法變遷的影響而轉折多變，但綜言之，自最早以迄今的美國的中國大陸研究大致歷經了四個主要的世代。其時間上的分期為：第一代是從中共建政至文革前，是極權主義模式；第二代為文革至毛澤東過世，是多元主義模式；第三代則開始於 1978 年中國大陸改革開放至 1989 年天安門事件，是結構主義或者新制度主義模式；第四代是從天安門事件至今，是後結構主義模式。

本文是以美國中國大陸研究的第三時代為中心的，這個時期，中國大陸研究的領域進入了結構主義，亦即「新制度主義」方向上來。結構主義是在「把國家與官僚組織找回來」的口號下出現，故有人將結構主義稱之為「新國家主義」(neo-statism) 或「新官僚主義」的研究方向。參考：李英明，中共研究方法論（臺北：揚智文化出版社，1996 年 5 月），頁 17-57。

³⁷ 黃秋龍，『國家理論』與『當代中國研究』之知識途徑，問題與研究（第 39 卷第 7 期，民國 89 年 7 月），頁 63。

義學派集「古典制度主義」和「行為主義」兩學派之長，在近年來政治學和經濟學等社會科學界均很有影響。

新制度主義作為一種分析途徑與理論建構的取向，其應用於當代中國大陸政治研究，不僅已十分普遍，而且其躍居主要分析典範的重要性也正與日俱增。源自西方的新制度主義引入中國大陸研究，應用在不同於西方的結構、文化與行為，其本身究竟是否適用及如何適用於當代中國大陸？其實，新制度主義在中國大陸研究領域內的應用，絕不需要將西方的理論原貌視為唯一的理論發展指引。

一、新制度主義在中國大陸研究上的興起

多元主義典範的冒起是對極權主義典範的「反動」、「否定」；結構主義典範卻非對前者的否定，而是一種調和或綜合。這一方面源於美國政治科學界、社會學與經濟學等之科際整合趨勢；亦由於80年代後，歐美學界的「新國家主義」對蘇東集團和東亞現代化奇蹟之研究典範地位愈來愈強，中國大陸是它們的比較研究較佳對象，自然深受影響。當然，80年代以來中共通過改革的政策，試圖將毛式民粹主義疏導向制度化、建制化方向的努力，與這研究典範的成長亦有著十分密切的關聯³⁸。

隨著西方社會科學方法論的「典範轉移」(paradigm shift)，「新制度主義」的熱潮亦出現在後社會主義國家轉型的研究上，David Stark 與 Victor Nee 在《邁向國家社會主義的制度分析》一文中認為：國家社會主義的社會形構有其自身的制度邏輯與發展動力，故必須對傳統理論的分析架構加以檢討，而採取「新制度分析」；而中國大陸研究自亦不例外，「新制度主義」的研究取向正方興未艾³⁹。

美國中國大陸研究之結構主義的勃興，主要是受到 Theda Skocpol 等人所謂「把國家找回來」口號的影響。但是，對國家自主性的強調，並非回歸到古典極權主義的道路；雖然新制度主義突顯出多元主義方法論上的盲點，但是它並不反對強調在中國大陸政治生活中「人」或「集團」對利益和權力追求這種變數的重要性，只是強調用新制度主義的角度去進行詮釋。就此而言，結構主義或者新制度主義是對極權主義和多元主義兩種研究取向的調和與揚棄⁴⁰。

二、研究主題

「官僚政治模式」的日趨成熟象徵著研究典範的轉變進入第三階段，被稱為「結構主義」典範或「新制度主義」典範。這典範改變了有關研究的主題，由精英或社

³⁸ 趙穗生、崔之元、羅金義，「美國的當代中國政治研究：模式、動向與典範轉移」，鄭宇碩、羅金義主編，*政治學新論：西方學理與中華經驗*（香港：香港中文大學，1997年），頁423。

³⁹ 同註28，頁13。

⁴⁰ 同註36，頁8-9。

會集團，轉移到研究「影響精英和社會集團行為」的制度性或結構性脈絡上⁴¹。結構主義受著「新國家主義」的「把國家找回來」口號所影響，把精英和社會集團的政治觀念、行為、主張和利益之形成和選擇，放回黨國官僚結構所形成的權威脈絡中去推演分析。新制度主義則認為，中共政策的制定和執行其實是一個相當複雜、需經繁瑣討價還價的過程，是精英、社會集團與制度之間互動的歷史過程，並不會是單純反映特定精英或社會集團的利益與觀點⁴²。就結構主義者看來，不管是正式官僚組織中的幹部、或者是非正式派系、集團內的成員，對所追求的利益、目標的認知，都是受到其所屬之制度情境和脈絡環境之制約而形成的；基於此，不管是官僚幹部或派系集團才能進一步作出選擇的行動⁴³。

西方學者對後文革中國大陸的研究主題從中共菁英集團或社會團體的關注，轉而重視影響菁英群眾行為的制度性網絡，換言之，此時期所重視的是影響政治行為與政策產出背後的制度結構制約，此處所指涉的制度結構不單單是正式制度，還包括形構政治行為者的利益、意見與資源的政治權威，根據 Nina P. Halpern 的說法，就是「新制度主義」的出現，其中，國家官僚的運作、國家—社會關係以及大眾參與的研究為本時期的特點⁴⁴。

如何理解新制度主義與當代中國大陸政治研究的關係，一個頗具參考價值的起點，是 Nina P. Halpern 的觀察。在歸納了 80 年代後期至 90 年代初，西方的主要相關著作分析焦點或理論預設之後，Halpern 指出，西方當代中國大陸政治研究引進新制度主義作為分析典範，應屬 1986 至 1991 年左右⁴⁵。綜合結構主義或新制度主義研究典範的研究議題，可分為以下四大類⁴⁶：

- 首先是政策的制定與執行之研究。
- 第二類是國家與社會關係之研究。
- 第三類是個人和社會團體的政治參與之研究。
- 第四類是中共中央與地方關係之研究。

這些遵循新制度主義典範的西方著作將描述與解釋的觸角，延伸到中國大陸政治生活中的制度與結構因素。這些因素，通過正式的政治經濟體制與其所建立的持久性權力關係類型，從而影響塑造了政治行為者的利益、理念、與資源。Halpern 認

⁴¹ 同上註，頁 22-25。

⁴² 同註 38，頁 423。

⁴³ 同註 36，頁 8。

⁴⁴ 同註 25，頁 30。

⁴⁵ 同註 21，頁 97。

⁴⁶ 同註 36，頁 25-40。

為，這些著作的理論源頭，是同時期在西方政治學中正蓬勃發展，而實際上取法於社會學的研究典範⁴⁷。

根據 Halpern 的解釋，「新制度主義」典範一改傳統學者的研究焦點，將研究的主題從中共菁英集團或社會集團的關注，轉而重視菁英和社會集團互動的制度網絡。根據新制度主義典範的觀點，制度結構的存在會制約著菁英集團對政治利益的認知、對不同政策的選擇，而制度結構運作的結果同樣會衝擊著政策的執行。因此，探討中共政治菁英互動的行為模式，以及中共政策的制定和實行，尤其應參照中共計畫經濟體制的結構⁴⁸。

在新制度主義典範下的研究趨勢，明顯地從意識形態、派系鬥爭或文化研究轉移到制度研究來，根據 Stark 與 Victor Nee 的觀點，其主要研究議題與分析焦點包括：層級與市場、國家與社會界線的重劃，以及改革循環的政治分析等。而正由於近二十年來中國大陸的制度變遷是以改革開放為主軸所開展的，故相較於傳統模式的研究多集中在政治體制及領導菁英的觀察，本時期的研究則是以經濟層面為主，以及其所產生的政治影響與社會效應⁴⁹。

三、經驗著作

Lieberthal & Lampton 等的「官僚政治模式」發展到 90 年代，已從多元主義典範轉移到新制度主義。他們把中共的政治體系析解為一種「斷片型」(fragmented authoritarianism)，政策的制定與執行，在不同的部分 (cluster)、不同的階段，會以不同的形態表現出來。Lieberthal 等的研究是「政策的制定與執行」方面的代表作。

早在 80 年代初，Nee 和 Mozingo 已有「國家與社會關係」方面的綜合性關注。但到了 80 年代末，結構主義在這一類課題出現成熟的代表著作，Shue 在 1988 年的著作《The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics》和 Oi 在 1989 年的著作《State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government》。她倆都是以中國農民為研究對象，都認為中國的政治運作在農村呈現出分散化、片斷化權威結構的現象，她們的研究報告指出，中國的農村政策都是在中央與地方菁英在不同階段的權威情境下討價還價的互動過程⁵⁰。

Andrew G. Walder 在 1986 年著作《共產主義的新傳統主義》(Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry) 一書是「政治參與與社

⁴⁷ 同註 21，頁 97-98。

⁴⁸ 同註 32，頁 82。

⁴⁹ 同註 25，頁 33。

⁵⁰ 同註 38，頁 423-424。

會集團的研究」方面的代表著作。Walder 的微觀研究中發現，中國大陸的工人具有「組織性的依附」及「特殊主義原則」雙重特質⁵¹。前者是指國家機構對個體的支配性；後者則強調支配性的建立乃有賴於主從之間的依附、聽從和特殊人際網路的形成。因此，這是利用「傳統」的手段來達成現代國家控制的目的。由此制度的結構因素與人際關係網路互動的行為者因素便能同時被突顯出來。在結構主義的分析邏輯下，黨國規劃賦予企業體這種功能和角色，工人與企業體之間的互動關係就在此權威結構之下被模塑。

近來研究中共高層政治的一部頗有影響的著作，是 Susan L. Shirk 在 1993 年出版的《中國經濟改革的政治邏輯》。她提出了一個分析中共高層政治的新理論——「雙向負責」論⁵² (reciprocal accountability)。Shirk 著作通過對「雙向負責」的制度機制的研究，擴大了「新制度主義」的應用範圍，亦標誌著中共政治研究正日益與社會科學主流相溝通。

Edwin Winckler 將焦點置於具體的制度上，提供了結合「結構/行動」的理論框架，從宏觀與微觀、政治經濟與社會文化、靜態與動態描繪中共列寧主義黨國體制轉型的軌跡，此種兼顧結構 (structure) 與偏好 (preference) 的「微觀—宏觀關聯」的多層次分析模式，便將中國大陸研究的方法論提升到另一個新的境界。此亦正是 North 強調在研究社會主義國家的發展除了要摒除新古典的分析模式外，必須採用「制度/認知」途徑 (institutional/cognitive approach) 作為理解制度變遷的分析架構，並須同時考量正式規則、非正式規則與執行三者間的互動。而此將帶給中國大陸研究的「新制度主義」角度更明顯的研究方向⁵³。Harry Harding 也在檢視 80 年代西方經驗著作中所呈現的新制度主義時，特別點出彼等所強調的制度因素，係指制度的「結構」面⁵⁴。

四、新制度主義的反思：後結構主義的出現

1989 年天安門事件對固有的研究典範造成巨大的衝擊，李英明稱此為「後結構

⁵¹ Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley and L.A.: University of California Press, 1987.

⁵² 「雙向負責」論就中國高層政治而言，一方面，中共高層領導（可視為包括政治局及其常委和一些元老）對中央委員會負責，由中央委員會選舉產生；另一方面，中共高層領導又對中央委員會人選的構成有很大的影響力。這就是 Shirk 的「雙向負責」論的基本意思。參考：Shirk, S., *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993。

⁵³ 同註 25，頁 32。

⁵⁴ Harry Harding, "The Evolution of American Scholarship on Contemporary China", in David Shambaugh (ed.), *American Studies of Contemporary China*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, pp.25-31.

主義」典範的過渡⁵⁵。後結構主義典範的過渡，除源自天安門事件的衝擊外，亦深受美國社會科學方法論，以至東西方政治形勢轉變的影響。另外，西方左派理論的復甦（如：分析馬克思主義、市場社會主義）、對學術研究種族中心主義的批判（如：Paul Cohen、John Shrecker⁵⁶）、「現代化理論」（modernization theory）等，都使「後結構主義過渡」愈趨於蓬勃。最後，為數不少的一批留美年輕政治學者愈見成熟。他們在共產中國出生長大，在美國名校受教。這批學者⁵⁷的努力無疑能事半功倍，是推動後結構主義過渡、創新學理的生力軍⁵⁸。

至於結構主義或者新制度主義模式則是「以建制化的官僚組織為基礎，在歷史發展過程所形塑之權威網路對人的影響」的角度來觀察與研究中國大陸。主要與中共通過經濟改革有關，企圖將「毛澤東民粹主義的群眾化路線導向制度化，建制化方向。」姑且不論此時的中國專家是否達成了這項企圖，中國大陸卻因為本身的經濟改革提供外界新的資料來源；而中國專家也獲得更多進入中國大陸實地調查的機會（儘管仍是有限的）。更深入與複雜的研究遂得以在中國大陸研究的領域展開；然而，缺乏整體性的觀察卻是此時期研究上的缺點⁵⁹。

石之瑜也在檢視了部分相關的經驗著作後，以較全面而有系統的批判論證指出，新制度主義應用於中國大陸研究，其特點為以方法論上「個人主義」的觀點來界定「理性」，並將行為者均視為理性地追求本身效用或偏好的極大化。不僅在描述解釋上將行為者的利益與目標動機過度窄化，不當地摒除了社會面、集體面的建制、文化和環境對行為者目標的影響，同時在隱含的診斷性層面上，其實是從西方中心觀出發，喻示了改造中國文化的必要性⁶⁰。簡言之，他對新制度主義在此領域中的研究，提出兩點主要批評：一是以個體主義理性去化約行為者動機，忽視集體的文化和認同與行為者社會關係的重要；二是使用財產權途徑分析經改議題，忽視集體因素的持續性影響，這在理論貢獻上可能造成損失。而 Walder 與 Oi 的研究，都在兩項

⁵⁵ 同註 36，頁 43。

⁵⁶ Cohen 的在中國發現歷史(Discovering History in China); John Shrecker 的前瞻歷史視野中的中國革命(The Chinese Revolution in Historical Perspective) 皆認為：要理解中國、分析中國，必須要確立以中國為中心的觀點，所以，在方法論上嚴格區隔中國／非中國，要由中國的縱向／橫向歷史去了解中國，借用薩伊德的「東方主義」去批判中國研究的盲點與錯誤，所以，歐美的中國研究亦不斷在作反思，也不是鐵板一塊的。參考：李英明，全球化下的後殖民省思（臺北：生智文化出版社，2003年5月），頁 95。

⁵⁷ 後結構主義典範，一方面強調對結構主義相關的、一般的西方政治學學理有充分掌握；另一方面強調對中國獨有文化氛圍和微觀機制特性的深切體會。

⁵⁸ 同註 38，頁 425-426。

⁵⁹ 同註 36，頁 24-25。

⁶⁰ 同註 3，頁 1-3，22。

批評範圍之列⁶¹。

美國學者反省了結構主義典範上的盲點之後，他們在「後結構主義」時期注意到一些重要概念⁶²：

其一是政治結構的不穩定性。改革開放之後，政治制度的結構性運作，其納入軌道的程度遠不如早期之設想，中國大陸政治還是以「人」、「群眾」為主體，是群眾取向與制度化之間的辯證滲透關係。

其二是對文化氛圍之掌握。中國大陸的政治運作其實是在一個文化氛圍的制約下進行。這種文化氛圍不一定會被融入制度的設計之中，甚或會跨越制度及結構的面向，進而自覺或不自覺地轉變為或體現為政治人物的價值態度或政治選擇的偏好。

其三是微觀機制。在一定的制度結構制約下，會形成無數不成文的、難以具體觸及的機制（mechanism），這種機制未必能從具體的博弈規則中顯現出來，卻又是存在於政治參與者的行為模式之中。這套強調在歷史發展的不同時期、階段所表現出來的宏觀文化氛圍，對制度結構內部成員的政治態度和偏好的影響，以及對微觀機制和情景結構的重視，不單是進一步揚棄了早期典範的僵化因素，並在原有的結構主義典範之中注入更活潑、更實在的歷史文化因素與機制因素的考量。因此，結構主義、新制度主義的路向不會逆轉。

伍、結論：意義與展望

新制度主義一方面建立在過去的社會科學理論上，另一方面也暴露出過去社會科學理論的不足。它有著堅實的理論基礎，而且也可以提出具體實用的政策改革建議，緊密的結合了「理論」與「實踐」⁶³。新制度主義在概念上對於何謂「制度」，絕非僅止於正式的法律、規則、建制，或有拘束規範作用的行為慣例。無論是形成結構的利益、權力關係，或社會文化邏輯，新制度主義都遠超出對於制度的一般常識性定義。因此，如果由於認為中國大陸政經體系的制度化程度低，重「人治」缺乏「法治」，因而宣稱制度分析移植到中國大陸研究是罔顧中國大陸現實，這種說法可能過度窄化了新制度主義的範疇⁶⁴。

一、意義

⁶¹ 同註 3，頁 15-18。

⁶² 同註 38，頁 425。

⁶³ 同註 12，頁 192-193。

⁶⁴ 同註 21，頁 156-157。

「結構」、「文化」及「行為者」三種理論前提在方法論上雖呈相互對立之勢。但在社會科學中「新制度主義」興起後，有愈來愈多的理論嘗試結合上述的其中兩者、甚至三者。而這股潮流也在 80 年代中期開始，大量地反映在中國大陸政治研究中，尤其是從結構和行為者的整合解釋最多。美國學界開始朝向「結構」、「行為者」、「文化」三種解釋前提的整合，而其中把結構與行為者整合的「新制度主義」的討論顯然是較多的。換言之，方法論上的幾個對立面都出現在中國大陸研究裡，即結構、文化與行為者間不同的詮釋角度。但從 80 年代中期開始，整合方法論上「全體主義」與「個體主義」之爭的研究觀點開始出現在中國大陸政治研究中，這種新制度主義雖有考慮對立的因素，但其論述仍然特別強調其中的某一種觀點。

長久以來美國學界有關中國大陸政治行為模式的解釋，存在著「文化機制」和「制度架構」兩者解釋模式。以派系政治模式為代表的多元主義模式，認為中國大陸的政治文化是強調「非正式關係網絡」，而從政治菁英的本質及其互動過程來解釋中國大陸政治運作的結果；另一方面，不管是極權模式的傳統制度主義或分散化威權結構的新制度主義研究取向，則是強調制度結構對人主觀能動性的制約力量。其實美國中國大陸研究這兩大取向正反映了目前社會科學研究方法的兩大主流方向⁶⁵。換言之，新制度主義的制度概念，並非只包含結構面，文化價值面也是核心元素之一。雖然新制度主義仍在試圖解決此二者間在概念本質與解釋應用上若即若離的難題，但觀諸此難題影響經驗研究解釋效度的重要性，以不難體察文化價值面相對於結構面在新制度主義分析架構中的地位⁶⁶。

二、展望

新制度主義目前有兩個發展的方向，可以進一步提昇新制度主義在社會科學界的貢獻：其一是結合質化、量化，以及理性抉擇的研究方法，使得新制度主義的研究更具科學性和說服力；另一個發展方向，是與政治哲學對話。傳統政治哲學太過於注重不同哲學理論的建構和邏輯的推演，而忽略了政治和社會制度如何具體的實踐政治思想。新制度主義可以落實政治哲學的討論，使得政治理想建立在具體的「制度設計」上⁶⁷。

由於研究中國大陸改革時期政經變遷上重要現象與議題本身的特質，對應於新制度主義內不同途徑之間在分析前提上的殊異，使得「歷史制度主義」的影響最為明顯，而且其獨有的解釋邏輯在中國大陸研究中也獲得愈來愈多的印證闡發。在此

⁶⁵ 同註 32，頁 82。

⁶⁶ 同註 21，頁 157。

⁶⁷ 同註 12，頁 193。

演化軌跡的主流下，90年代後期以來針對「歷史制度主義」較重「結構」的特質，開始重新喚醒對於文化因素與行為者自主性的考慮。另一方面，新制度主義中「理性抉擇」的重要性則同時呈現明顯增長⁶⁸。

隨著新制度主義的興起，社會科學理論發展的方向問題，有了新的挑戰。新制度主義是否能夠成為社會科學學科間溝通的基礎，促使學科之間的研究互補與競爭，讓社會科學在「理論」與「實證」得到更好的研究成果？顯然是個值得思考的問題。通過對於許多中國大陸政治經驗研究的析述，吾人已然看到其作為理論的應用，對於某些理論原貌本身未解決的問題呈現出新的意涵。畢竟，理論與應用之間的對話是雙向而相互辯證的。

⁶⁸ 同註 21，頁 156。

法律與法制

中共最高人民檢察院組織與職掌概述

郭崇武

(本刊編輯委員)

壹、前言

中共最高及地方和專門各級人民檢察院，在其建政後逐步建立，但於「文化大革命」期間被取消十年。1978年3月，五屆全國人大一次會議決定重建，1979年7月，五屆全國人大二次會議修訂頒布《人民檢察院組織法》，主要據該法發展至今。

貳、人民檢察院的任務和職權

中共《憲法》第一百二十九條、《人民檢察院組織法》第一條均規定：「中華人民共和國」人民檢察院是國家的法律監督機關；另解釋所謂的「監督」指的是對國家機關及其工作人員和公民是否遵守《憲法》和法律行使檢察權，而此檢察權是對《憲法》、法律的實施進行檢察監督的權力，也是國家權力一包括中共中央委員會、全國政協、全國人大、國家主席、國務院、中央軍委、最高人民法院、最高人民檢察院等的重要組成部分（而全國人大之後的六個國家機構構成中共的國家機構體系），並非如西方國家的檢察系統隸屬於行政部門，可見其重要性。

《人民檢察院組織法》第四條規定人民檢察院的任務是：通過行使檢察權，打擊一切叛國的、分裂國家的犯罪活動，懲治危害國家安全和其他犯罪的分子，保衛國家的安全和人民民主專政的政權及社會主義制度社會主義現代化建設的進行，維護社會主義法制和社會、生產、工作、教學科研和人民群眾生活等秩序，保護國有、勞動群眾集體所有和公民私人所有的財產和公民的人身、民主和其他權利。另要教育公民忠於社會主義「祖國」，自覺遵守《憲法》和法律，同違法行為作鬥爭。

《人民檢察院組織法》第五條、第六條規定人民檢察院的職權有法律監督、行使檢察、偵察犯罪等三大權，細分為：

一、對於叛國案、分裂國家案以及嚴重破壞國家的政策、法律、政令統一實施的重大犯罪案件，行使檢察權。（行使檢察權）

二、對於貪污賄賂犯罪，國家工作人員的瀆職犯罪，國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪，侵犯公民民主權利的犯罪和其他重大的犯罪案件，進行立案偵查和決定是否對犯罪嫌疑人實行逮捕和提起公訴。

三、依法保障公民對違法的國家工作人員提出控告、申訴的權利，追究侵犯公民的人身權利、民主權利和其他權利的人的法律責任，受理公民的控告、檢舉和申訴。（二、三項為偵察犯罪權）

四、對於公安、國安、走私犯罪偵查等偵查機關偵查的案件進行審查，對犯罪嫌疑人決定是否批准逮捕、起訴或者不予起訴，並對偵查機關的偵查活動是否合法實行監督。

五、對於刑事案件提起公訴，支持公訴；對於人民法院的審判活動是否合法實行監督。

六、對於人民法院的刑事判決、裁定是否正確實行監督，對確有錯誤的提出抗訴；對執行機關執行刑罰的活動是否合法實行監督。

七、對於人民法院的民事審判活動實行法律監督。

八、對於行政訴訟實行法律監督。（四至八項為法律監督權）

參、人民檢察院的組織

按照中共《憲法》第一百三十條規定：「中華人民共和國」設立最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍事（含武警）檢察院等專門人民檢察院，組織體系參閱附表，組織概況分述如下。

一、最高人民檢察院

最高人民檢察院（以下簡稱高檢院）是最高檢察機關，由全國人民代表大會產生，須向全國人大負責並作工作報告。主要職責是：領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作；對全國性的重大刑事案件行使檢察權；對各級人民法院已經發生法律效力的判決和裁定，如發現錯誤，按照審判監督程序提出抗訴；對監管改造場所的活動、民事和行政訴訟實行監督；對檢察工作中具體應用法律的問題進行司法解釋；制定檢察工作條例、細則和規定；管理和規定各級人民檢察院的人員編制。以上作為是保證法律的統一和正確實施。

高檢院檢察長、首席大檢察官兼院黨組書記賈春旺，重要黨職有：中共第十六屆中央委員、中央紀律檢查委員會副書記和常委、中央政法委員會委員、中央社會治安綜合治理委員會副主任；而在此之前，曾擔任過國家安全部部長、公安部部長，地位相當特殊。副檢察長有邱學強、胡克惠（女）、趙登舉、趙虹、張穹、王振川、張耕等人；中共中央紀律檢查委員會駐院紀檢組組長葉青純；院黨組成員、政治部主任張常韜（以上諸人皆為高檢院檢察委員會當然委員）。

根據《檢察官法》的規定，檢察官分四等十二級，高檢院檢察長為首席大檢察官；二至十二級檢察官分為大檢察官（含高檢院副院長、檢察委員會委員及各省、自治區、直轄市人民檢察院院長，其中一級一人，二級四十人）、高級檢察官二萬七千餘名，檢察官十三萬餘名（至二〇〇二年底資料）。

高檢院現有十五個職能部門和政治部、中紀委駐院紀檢組、機關黨委、離退休幹部局（與諮詢辦合署）等部門，及機關服務中心、檢察日報社、中國檢察出版社、檢察技術訊息研究中心、檢察理論研究所、國家檢察官學院等六個直屬事業單位。

十五個職能部門名稱和職責如下：

辦公廳

協助院領導處理檢察政務，組織協調院重要工作部署、重大決策的貫徹實施，組織安排機關重要會議和重大活動；負責文件起草；管理秘書事務；處理檢察資訊，編發內部刊物；處理機要文電；負責人大代表聯絡工作和特約檢察員的聯繫工作；負責領導同志批辦事項的督查工作；負責機關辦公秩序管理和機關日常值班及保衛工作；負責檢察統計、檔案管理、保密工作；負責對檢察技術資訊研究工作的指導；對下級檢察院的相關業務進行指導。

偵查監督廳

負責對全國刑事犯罪案件（包括直接受理偵查的貪污賄賂、國家工作人員瀆職）犯罪嫌疑人的審查批（准逮）捕、決定逮捕和立案監督、偵查活動監督工作的指導；承辦應當由高檢院辦理的審查批捕、決定逮捕案件；承辦下級人民檢察院批捕檢察部門工作中疑難問題的請示；指導未成年人涉嫌犯罪的審查批捕工作；研究審查批捕業務規範化建設，制定有關規定。

公訴廳

負責對全國刑事犯罪案件（含人民檢察院直接受理偵查的貪污賄賂、國家工作人員瀆職等犯罪案件）的審查起訴、出庭公訴、抗訴工作的指導；負責對人民法院刑事審判活動實行監督工作的指導；承辦應當由高檢院審查起訴、抗訴的案件，對高檢院抗訴及最高人民法院開庭審理的刑事案件，出庭履行職務；承辦下級人民檢

察院起訴檢察部門工作中疑難問題的請示；指導未成年人涉嫌犯罪案件的審查起訴、出庭公訴及相關工作；研究起訴檢察業務規範化建設，制定有關規定。

反貪污賄賂總局

負責對全國檢察機關辦理貪污賄賂、挪用公款、巨額財產來源不明、隱瞞境外存款、私分國有資產、私分罰沒財物等犯罪案件偵查、預審工作的指導；參與重大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大貪污賄賂等犯罪案件；組織、協調、指揮重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；負責重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查協作；研究分析全國貪污賄賂等犯罪的特點、規律，提出懲治對策；承辦下級人民檢察院反貪污賄賂工作中疑難問題的請示；研制貪污賄賂檢察業務工作細則、規定。

瀆職侵權檢察廳

負責對全國檢察機關辦理國家機關工作人員瀆職犯罪和利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪以及侵犯公民民主權利的犯罪等案件的偵查、預審工作的指導；參與重大瀆職侵權犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大瀆職侵權犯罪案件；組織、協調、指揮跨省市的重特大瀆職侵權犯罪案件的偵查以及個案協查工作；研究分析全國瀆職侵權犯罪的特點和規律，提出懲治對策；承辦下級人民檢察院瀆職侵權檢察部門工作中重大、疑難問題的請示；研制瀆職侵權檢察業務工作細則、規定。

監所檢察廳

負責全國檢察機關對執行機關執行刑罰的活動，減刑、假釋、保外就醫等變更執行和對監獄、看守所、勞動教養機關的活動是否合法以及對超期羈押監督工作的指導；負責對刑罰執行和監管改造過程中發生的虐待被監管人案、私放在押人員案、失職致使在押人員脫逃案、徇私舞弊減刑、假釋、暫予監外執行案的偵查工作和其他自偵案件立案前調查工作的指導；承辦下級人民檢察院監所檢察部門工作中疑難問題的請示；研究制定監所檢察業務工作細則、規定。

民事行政檢察廳

負責對全國民事經濟審判、行政訴訟監督工作的指導；對各級人民法院已經發生法律效力的、確有錯誤的民事、經濟、行政判決和裁定，按照審判監督程序，向最高人民法院提出抗訴；對最高人民法院開庭審理的、高檢院抗訴的民事、經濟、行政案件，出庭履行職務；研究分析全國民事經濟審判、行政訴訟監督工作中的重大疑難問題，提出工作對策；承辦下級人民檢察院民事、行政檢察部門工作中疑難問題的請示，研究、制定民事、行政監督業務工作細則、規定。

控告檢察廳（舉報中心）

負責對全國檢察機關控告和舉報工作的指導；受理公民的報案、舉報和控告；對舉報線索進行分流，對檢察機關管轄的性質不明、難以歸口處理的舉報案件線索進行初查；綜合反映控告和舉報情況；研制控告和舉報工作細則、規定。

刑事申訴檢察廳

負責對全國檢察機關刑事申訴、刑事賠償工作的指導；受理公民的刑事申訴；受理服刑罪犯及其法定代理人、近親屬的申訴；依法查處檢察機關管轄的刑事申訴案件，督促檢查有關部門查報結果；綜合反映刑事申訴和刑事賠償工作情況；承辦檢察機關的刑事賠償事項；研制刑事申訴、刑事賠償工作細則、規定。

鐵路運輸檢察廳

負責對全國鐵路運輸檢察工作的指導；直接參與或組織協調檢察機關直接受理的、在全國有影響的鐵路運輸重大案件的偵查；負責對全國有影響的鐵路運輸重大案件的審查批捕、起訴工作的指導；研究、分析發生在鐵路運輸中的刑事犯罪情況、趨勢，並提出對策；研制鐵路運輸檢察業務工作細則、規定。

職務犯罪預防廳

負責對地方各級人民檢察院職務犯罪預防工作的指導；研究、分析全國職務犯罪預防工作的特點、規律，提出貪污賄賂、瀆職犯罪的預防對策；開展對未成年人犯罪的預防工作；負責對檢察機關在檢察環節中其他社會治安綜合治理工作的指導；負責對職務犯罪預防工作的法制宣傳；承辦下級人民檢察院有關職務犯罪預防工作疑難問題的請示；研制職務犯罪預防工作細則、規定。

法律政策研究室

負責調查研究國家公布的與檢察工作有關的法律、法規、政策的執行情況，提出意見和建議；承辦有關檢察工作法律案的起草工作；承辦涉及檢察工作的司法協助協定、引渡條約等法律文本草案的起草、談判工作；負責檢察應用理論研究工作；對徵求高檢院意見的國家立法草案、行政法規草案研究提出意見；對檢察工作適用法律問題提出司法解釋意見；對各級人民檢察院在貫徹執行黨的路線、方針、政策中的情況進行調查研究，提出意見；負責檢察工作法制建設的調研、規劃；承辦高檢院檢察委員會日常工作；負責對檢察基礎理論研究工作的指導；指導檢察機關執法大檢查；收集管理圖書資料；編輯檢察工作應用法律、法規檔和檢察工作年鑒；負責高檢院專家諮詢委員會日常工作；負責高檢院對臺事務工作。

監察局

負責對全國檢察機關監察工作的指導；檢查檢察機關及其內設機構、直屬事業

單位在執行法律、法規和高檢院、上級人民檢察院的決定、規定中的問題；受理對檢察人員違紀行為的控告、舉報；按照幹部管理許可權查辦檢察人員的違紀案件；受理檢察人員不服政紀處分的申訴。

外事局

負責對外交流和國際司法協助，指導全國檢察機關開展國際交流的工作；全國其他地區的檢察機關與港、澳特別行政區依法進行聯繫和相互協助的工作；全國檢察機關涉外個案協查工作的管理；與外國檢察機關合作協定或議定書的文本起草、談判及簽定等協調、管理工作；編譯有關資料，掌握有關國際司法動態。

計畫財務裝備局

負責對全國檢察系統的計畫財務裝備工作的指導；制定財務裝備中長期發展規劃並組織實施；對中央計畫、財政部門補助地方檢察院的辦案、裝備及基本建設經費進行分配和管理；全國檢察系統的檢察技術裝備、交通通信裝備、武器彈藥、服裝的統籌計畫和管理工作的指導；高檢院機關和事業單位經費及基本建設、外事等各種經費的申請、核算和管理及各種裝備物資的統一購置和分配。

二、地方各級人民檢察院

在高檢院的領導下，地方各級人民檢察院分成三級，分由同級地方各級人民代表大會產生，須向地方各級人大負責並作工作報告：省、自治區、直轄市人民檢察院；省、自治區、直轄市人民檢察院分院；自治州、省轄市人民檢察院；縣、市、自治縣和市轄區人民檢察院。此外，省、縣級人民檢察院，根據工作需要，提請本級人大常委會批准，可以在工礦、農墾、區等區域設置人民檢察院，作為派出機構。值得注意的是，地方各級人民檢察院的人事任免、物資保障、財政預算均受制於同級地方政府，等於是接受其直接領導。

三、各級專門人民檢察院

由高檢院業務領導，在特定的組織系統內設立：軍事檢察院，係對現役軍人的軍職犯罪和其他刑事犯罪案件行使檢察權，係依據共軍軍事法院之設置，平行建立各級軍事檢察院，分三級：共軍軍事檢察院—大軍區軍事檢察院—軍級軍事檢察院。鐵路運輸檢察院，分二級，在各鐵路局所在地設立鐵路運輸檢察分院（現有十四個），由所在的省、自治區、直轄市人民檢察院領導，即各分院辦理二審的上訴、抗訴案件，由省、自治區、直轄市人民檢察院受理；在各鐵路分局所在地設立基層鐵路運輸檢察院（現有五十八個）。此外，此二級鐵路運輸檢察院，受最高人民檢察院鐵路運輸檢察廳的業務領導。

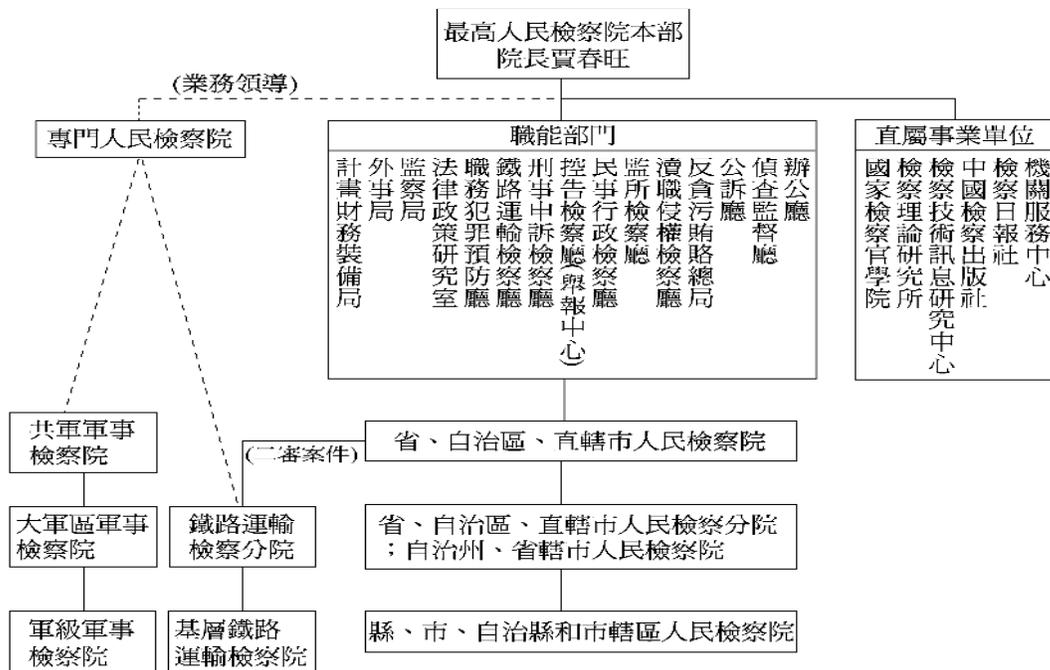
四、構成人員

各級人民檢察院由檢察長、副檢察長、檢察委員會委員、檢察員、助理檢察員、書記員、司法警察（法警），以及綜合部門的工作和後勤等人員構成。值得注意的是根據《人民檢察院檢察委員會組織條例》規定，各級檢察委員會對重大案件和其他重大問題，在檢察長的主持下，採多數決決定，但必須貫徹黨的方針政策，而由於成員都是黨員，此一委員會等同於同級黨委的領導。

肆、結 語

中共認為人民檢察院對維護法制的統一和尊嚴，保障法律的正確實施，保衛社會主義現代化建設事業的順利進行，都發揮重要作用；但實際而論，其本質仍是人民民主專政的工具之一，企圖要大陸人民向社會主義制度效忠，因此其三大職權都不能獨立行使，只更凸顯黨的權力而已。此外，中共內部自認檢察體制有所缺陷，最主要的就是各級檢察機關接受上級檢察機關和同級地方黨委和政府的三重領導問題，產生是服從法律或服從上級的爭議？其結果當然不言可論，使得檢察功能大受地方利益牽制，也使得下級人民檢察院成為上級人民檢察院的下屬，除證明難以發揮法律監督職能外，獨立性更被限制。

中共人民檢察院組織體系表



法律與法制

中共勞動教養問題

邵天啟

(本刊特約研究員)

壹、勞教的源起與發展

勞動教養是大陸特有的一項法律制度，是指對具有違法犯罪行為，不夠或不給予刑事處罰而又符合勞動教養條件的人，將其收容在勞動教養場所，實行強制性教育改造的一種行政措施。它初創於 1955 年的肅清反革命時期，當時針對機關、企業、事業單位內部清查出來的一些反革命分子，因為罪狀輕微不能判刑，但繼續留用又不放心，放到社會則增加失業，兩難之間，中共採取了集中監管替國家做工的方法，指示各省、市立即籌備勞教機構，各地紛紛辦起了勞教。1957 年中共國務院公布了《關於勞動教養問題的決定》，使勞教工作獲得了法律依據，明確規定了勞教的指導思想、收容對象、報批程序和領導體制，但由於左傾思潮的影響，勞教人員急速增加，不僅擴張到「右派」、「反動」分子，連給領導提意見也視為是「無理取鬧」而送去勞教，特別在「大躍進」和「人民公社」時代，一些地方擅自將審批權下放，導致縣、社，甚至個別企、事業單位與生產隊都辦起了勞教，人數一度高達數十萬人。1966 年文革開始，在砸爛公、檢、法的口號中，勞動教養場被誣指為「資敵養敵」的避難所，勞教工作遭到全盤否定，基本停頓，1969 年全國只剩五千多名勞教人員，直至 1978 年中共十一屆三中全會後始逐漸恢復。迄今，勞教制度在大陸已實施了近半個世紀，中共雖稱對鞏固國家政權、教育改造不良人員、維護社會治安起到了積極作用，但隨著時代與歷史的變遷，這項帶有高度「左」的色彩，政策性極強的措施，與日益高漲要求依法治國、權力制約、保障人權的法制建設大背景下，其合理性和合法性已受到越來越多的質疑。

貳、勞教的對象與範圍

勞教對象係指應被勞動教養的人，如前所述，最初只限於機關、單位內部清查出來的反革命分子，後隨著形勢發展，為了維護政治穩定和社會秩序，適用對象一再調整，如 1957 年《關於勞動教養問題決定》的四種人，1982 年《勞動教養試行辦法》的六種人，而一些法規、解釋亦不斷增添勞教對象。問題是，大陸現行有效的勞教法律、法規、解釋或規章幾近百件，既乏統一、全面的整理，內容亦時有抵觸、矛盾之處，給執行者帶來了莫大困擾。為此，中共公安部於 2002 年 4 月發布《公安機關辦理勞動教養案件規定》，將目前勞教對象大致歸納如下：

一、應依法決定勞教的

對年滿 16 歲，具有下列情形之一的，應予以勞教：

危害國家安全情節顯著輕微，尚不夠刑事處罰的；

結夥殺人、搶劫、強姦、放火、綁架、爆炸或者拐賣婦女、兒童的犯罪團夥中，尚不夠刑事處罰的；

有強制猥褻、侮辱婦女，猥褻兒童，聚眾或引誘未成年人聚眾淫亂，非法拘禁，盜竊，詐騙，偽造、倒賣發票、車票、船票、有價票證、國家機關的公文、證件、印章，搶奪，聚眾哄搶，敲詐勒索，招搖撞騙，以及窩藏、收購、銷售贓物的行為，被判處刑罰執行期滿五年內又實施前述行為之一，或者被公安機關予以罰款、行政拘留、收容教養、勞動教養執行期滿三年內又實施前述行為之一，尚不夠刑事處罰的；

製造恐怖氣氛、造成公眾恐慌，組織、利用邪教組織、利用迷信破壞國家法律實施，聚眾鬥毆，尋釁滋事，煽動鬧事，強買強賣、欺行霸市，或者稱霸一方、為非作惡、欺壓群眾、惡習較深、擾亂社會治安秩序，尚不夠刑事處罰的；

無理取鬧，擾亂生產、工作、教研或者生活秩序，且拒絕、阻礙國家工作人員依法執行職務，未使用暴力、威脅方法的；

教唆他人違法犯罪，尚不夠刑事處罰的；

介紹、容留他人賣淫、嫖娼，引誘他人賣淫，賭博或者為賭博提供條件，製作、出售、出租或者傳播淫穢物品，情節較重，尚不夠刑事處罰的；

因賣淫、嫖娼被公安機關警告、罰款或者行政拘留後又賣淫、嫖娼的；

吸食、注射毒品成癮，經過強制戒除後又吸食、注射毒品的；

有法律規定其他應勞動教養情形的。如以自殘手段逃避懲罰的；盜伐、濫伐

森林的；利用摘節育環進行違法犯罪的；有配偶而與他人非法姘居的等等。

二、可依法決定勞教的

是指實施危害國家、公共安全，侵犯公民人身、財產權利，妨害社會管理秩序的人，具體說，就是實施了刑法分則中上述五章犯罪行為的人，已構成犯罪被追究，但因情節輕微，人民檢察院不起訴，人民法院免予刑事處罰，而符合勞教條件的，亦可依法決定勞動教養。

三、不得決定勞教的

對精神病、呆傻人不得勞教；盲、聾、啞，嚴重病患，懷孕或哺乳自己不滿一歲嬰兒的婦女，年滿六十歲又有疾病等喪失勞動能力者，一般不予勞教，如確有必要，可在勞教所外執行；滿 16 歲但未滿 18 歲的未成年人，若是初犯、在校學生，且其父母或其他監護人有管教能力的，不得勞教，應責令渠等管教；外國人、無國籍者、華僑、臺港澳居民，亦不適用之。

此外，大陸勞教還有地域範圍的限制，1957 年國務院《關於勞動教養問題的決定》雖無城市、農村之別，但執行中，農村人員只有在當地確難管教才個別予以收容，1979 年國務院《關於勞動教養的補充規定》則明文為人口三十萬以上的「大中城市」。1982 年後始有條件地擴大，將農村、小城鎮一些特定對象納入，如 1982 年《勞動教養試行辦法》的「家居農村流竄到城市、鐵路沿線和大型廠礦作案的」，1984 年《關於勞動教養和注銷勞教人員城市戶口問題通知》的「交通要道口城鎮吃商品糧的人」，1988 年公安部《關於勞動教養範圍有關問題通知》的「農村地痞、流氓、村霸」。不過吸食、注射毒品，賣淫、嫖娼，賭博，製售、傳播淫穢物品的，則又無地域限制，不論農村、城鎮均適用。

參、勞教的程序與執行

依國務院《關於勞動教養的補充規定》及《勞動教養試行辦法》，省、自治區、直轄市和大中城市人民政府成立勞動教養管理委員會，負責對勞教的審批，但因其是虛設機構而非實體，面對大量的案件不得不委由設在省和地級公安機關的勞教審批委員會來代勞。於是，現行的情況是縣或地級以上公安機關辦案部門在偵辦刑案或治安案件時，認應予勞教的，送本級公安機關法制部門審核（縣級公安機關法制部門審核後認符合勞教條件的，還要再報地級公安機關法制部門審核）。地級以上公安機關法制部門審核以合議式書面為主，必要時可訊問違法嫌疑人和聽取呈報單位的意見，符合勞教條件的，提請本級公安機關勞教審批委員會以同級勞教管理委員

會的名義做最後的決定。

地級以上公安機關法制部門在審核後提交勞教審批委員會之前，應告知違法嫌疑人或其監護人可申請聆詢，由地級以上公安機關法制部門組織合議組，讓案件調查人員和違法嫌疑人就案件的事實、證據、適用依據、勞教期限等進行陳述、申辯、質證和提出新事實證據，結束後聆詢人員應提出處理意見送本級公安機關法制部門負責人審核。不過，這只限於應對違法嫌疑人決定勞教二年以上及對未成年人決定勞教的案件，且組織、利用邪教組織破壞國家法律實施和吸食、注射毒品的也被排除在外。

勞教決定後，呈報單位應在「勞動教養決定書」送達被勞教人員之日起一個月內，將人解送到指定的勞教場所執行，但有特殊專長，確為本單位生產、科研所需，或家庭成員患有重病，確需本人照顧或撫養者，在解送勞教所執行前，被勞教的本人、家屬或單位可申請所外執行，交由其監護人、所在單位、社區組織等進行監督、管理。勞教期限為一至三年，所內雖強調教育感化第一，生產勞動第二，實則每日勞動多達六小時，表現良好的可提前解除勞教或減少勞教期限，不服管教的可延長勞教期限，減期（累計）和提前解除一般不得超過原決定勞教期限的二分之一，延長則累計不得超過一年。

被處以勞教的對象或該案件的被害人，不服地級以上公安機關以勞教管理委員會名義所作的決定，在法定期限內可向原決定機關的本級人民政府或上一級勞教管理委員會申請復議，惟執行上，依公安部《關於公安機關貫徹實施行政復議法若干問題的通知》，對不服勞教決定而要求復查的，公安機關可以接受勞教管理委員會的委託予以復查，因此，實際上主要是省級公安機關。對復議機關作出的復議決定不服或復議機關逾期不作決定的，申請人亦可依法向人民法院提起行政訴訟。

肆、勞教的缺陷與弊病

一、實體方面

依中共《憲法》，任何公民非經人民檢察院批准、決定或者人民法院決定，不受逮捕，禁止非法拘禁和以其他方法剝奪或者限制公民的人身自由。《立法法》和《行政處罰法》亦規定，限制人身自由的強制措施或行政處罰，只能由全國人大及其常委會以法律的形式來設定。惟現行勞教主要根據是經人大常委會批准國務院所發的兩個決定，即1957年《關於勞教問題的決定》和1979年《關於勞教問題的補充規定》，再就是1982年由國務院批轉的公安部《勞教試行辦法》，前二者是行政法規，

後一個是行政規章，均非法律，制頒的機關國務院和公安部亦無相應的立法權。雖然有人認為行政法規經人大常委會批准後，效力等同於法律，但 2000 年通過的《立法法》是一部帶有憲法性質的法律，它規定只能制定法律的事項而尚未制定法律的，不得授權國務院先行制定行政法規，既已禁止授權，當然也不能允許人大及其常委會事後去批准認可。因此，《立法法》實施後，按新法優於舊法，高層法優於低層法的原則，勞教賴以建立的上述三項法規、規章，都應不再適用，沒有真正的法律依據，是大陸勞教制度的最大缺陷。

除此，勞教適用對象十分雜亂，條件的界定空間過大，很多都是籠統、概括的規定，缺乏明確和可預測性。如「尋釁滋事」，「稱霸一方」，「招搖撞騙」等，含義不清，執行者很難把握尺度，更可無限擴張，致使勞教被公安當作是處理治安案件的「大口袋」、「垃圾桶」，成為任意懲治認為是「違法犯罪人員」的一種便利手段。再加上勞教與行政處罰和刑事追究之間，沒有一條明顯的法律界限，所列的「行為」非僅與《治安管理處罰條例》多有重合，如何分辨「尚不夠刑事處罰」，尤為一大難題，事實上是處於一種游動的狀態，如何取捨，全由公安機關自由裁量。

另外，勞教的法律性質與其實際嚴厲程度相背離。勞教作為行政強制措施或是行政處罰，它收容有輕微違法犯罪，不夠刑事處分的人，但與適用犯罪的刑罰相比，勞教在剝奪人身自由方面，被稱為「准監獄」，處遇與刑罰無異，就期限言，勞教是一至三年，必要時可延長一年，而刑罰的拘役為六個月以下，即便是有期徒刑，最低也可判六個月。行政處分比刑事制裁還重，顯然違反了罪責相適應原則，十分不利對違法人員的教育、感化和挽救，甚至可能把他們推向社會的對立面。

二、程序方面

現行勞教運作的程序為，公安機關辦案、呈報，勞教管理委員會審批、復議，司法行政機關的勞教場所執行。但由民政、公安、勞動部門負責人組成的勞教管理委員會只是一個鬆散的聯合體，並非常設機構，它只有牌子、印章和一個掛名班子，無法真正行使其法定職權，因此不得不將它委託給成員之一的公安機關。結果是公安集辦案、呈報、審批、復議於一身，造成「獨家包辦」的局面，不可避免地帶來了程序上的主觀隨意和濫權侵權等弊端。

首先是審批時公安機關不可能在自己的同屬或下屬部門機構與被勞教者之間保持中立，很難做到超然及不偏不倚。尤其審核以書面為主，必要時始訊問違法嫌疑人，縱有聆詢亦限於勞教二年以上及未成年人案件，且組織、利用邪教破壞法律實施和吸食、注射毒品者又不適用，聆詢時也只有違法嫌疑人的近親和單位可各派一至三人參加旁聽，而非協助，更遑論聘請律師給予辯護，地位不平等及透明度不足，

程序的公正性備受質疑。

其次為被勞教者無法獲得有效的救濟，公安機關雖有內部分工（如法制部門的審核，上級復議等），但自查自糾，難以防止冤假錯案的發生，即使提起行政訴訟，被勞教者一般已被交付執行，一些勞教機關多認為「申訴就是不認罪錯」，對其出庭百般刁難。再加上勞教人員不少是文盲和法盲，根本不知自己對公安機關享有訴權，待其知曉時卻又過了十五日的法定期限。

更嚴重的是，法律僅規定「人民檢察院對勞教機關的活動實行監督」，而勞教機關又往往被理解為勞教執行機關，不包括審批機關。因此在審批環節，檢察院很少主動去監督，就算人民向其申訴，檢察院也只能提出糾正意見，若公安機關不予糾正，由於沒有相應的後繼手段，亦無可奈何，欠缺外部制約機制，公安一家說了算，是大陸勞教最受詬病之處。

三、執行方面

中共稱勞教所「是對被勞教人實行強制性教育改造的機關，是改造人、造就人的特殊學校」，但至今走不出「准監獄」、「二勞改」的陰影，還是用管犯人的方法來管理勞教人員，勞教成了變相的刑罰措施。實行勞教是為了通過教育、矯治等手段，為勞教人員提供幫助，使其轉化思想，改變惡習，而不是隔離、報復他們。因此，必須從改善個體入手，根據其不同的人格特徵，社會適應能力的缺陷程度，有針對性地個別施教，可是大陸勞教所非但沒有做好「區別對待」，連分管分教都沒有貫徹，有的仍將各種不同性質類型的勞教人員混編在一起，使他們得以相互傳習，交叉感染。再加上教育內容的空泛、陳舊，脫離實際，無法有的放矢地把勞教人員重塑成具有健全人格的守法公民，結果是解除勞教後的再犯率相當高，已占勞教人員總數的百分之三十左右，勞教成效由此可見。

關鍵還在於中共對勞教單位無法提供充分的財政保障，巨大的經費缺口只得靠勞動生產來解決，如此，原本作為教育改造手段之一的勞動生產就演變成維繫勞教單位生存的必須。尤其是市場競爭日益激烈，勞教生產由於隊伍不穩定，流動性大，技術水準低，成本高，質量差，正面臨著嚴峻的挑戰，迫使場所領導不得不把所有精力都用在抓生產和經濟效益上，自然無暇顧及教育改造。

為了扭轉這種本末倒置的現象，中共要求各勞教場所都要朝勞教學校這一方向邁進，但從目前情況來看，大多有名無實，一般都是兩塊牌子（勞動教養所、勞動教養學校），一套人馬，勞教所所長兼勞教學校的校長，勞教學校缺乏獨立性，一切活動仍從屬於勞教所的工作安排，與以前相比，沒有太大的變化。

伍、勞教的改革與出路

因為勞教制度的種種弊端，近年來要求廢止的呼聲一直不斷，但囿於過去的歷史功效和現實社會上確有一些小偷小犯終日遊蕩，需要及早施治的人，結論是廢止不符合國情。不過主張保留的亦無法忽視外界的各项指責，而提出了不同的改革方案，有的主張強化勞教管理委員會的審批、復議等職能，建立聽證制度，使被勞教人獲得辯護的權利，惟以行政機關為主的行政審批決定，與非經司法程序不能限制、剝奪公民自由的國際慣例及國際人權公約精神相違。於是，另有主張改變勞教行政處罰性質為一種司法處分，進而改變其行政決定程序為司法訴訟程序，也就是在基層和中級人民法院內設置治安法庭，參照《刑事訴訟法》中的簡易程序來審判勞教案件，建立「公安指控，法院審判，司法行政機關執行，檢察院監督」的分工、制約機制。

引入司法程序固可克服現行勞教決定權、適用程序、權利救濟等諸多問題，但會大大增加法院負擔，以致迄今尚無定論。況且，勞教的根本缺陷並非程序化設計所能完全解決，還須對實體問題進行澈底變革。一般以為，只要儘早由全國人大制定專門的《勞動教養法》，明定勞教收容的對象、範圍，並適當縮短期限即可。但難就難在什麼行為構成勞教，如何去與刑罰和治安管理處罰行為相區隔，事實上，從法律制裁體系上講，無論在行為規範、處罰層次及嚴厲的程度，刑罰和治安管理處罰已經銜接了，似乎很難再找到勞教的「確定標準」和「生存空間」。於是，有人強調區別在行為人的主觀惡性，認為勞教對象是那些大法不犯，小錯不斷，行為後果雖達不到法定的犯罪程度，惟性格的危險性不亞於犯罪人，這種人給予治安處罰（警告、罰款、拘留）毫無作用，特別是有的人罰款無錢，拘留十五天無所謂，勞教乃因此而設。

惟問題是，勞教對象為不夠或不給予刑事處罰的人，可以確定的是他們對社會危害不大，從危害不大的行為中論其惡性，不知要以何者為據，若僅以再犯作為量化標準，不免流於形式。過去大陸只有幾部單行的刑事法令，沒有完整的刑法典，相應的治安法規也有很多欠缺，為了彌補漏洞，始有勞教的存在。如今，《刑法》修訂後，罪名已從一百九十多條增加到四百五十多條，巨細靡遺，《治安管理處罰條例》亦逐步完善，兩者相互銜接，已經以輕重不同的處罰對應著全部違法犯罪，其間並無空隙，如今還要在危害不大的行為中究其主觀惡性，另闢一處罰依據，充分表現其為警察國家，處處想箝制人民。其實，世界各國亦有強制工作的保安處分，惟均

以犯罪成立為前提，只有以犯罪為常業或以犯罪為習者，才能顯示其人格缺陷及對社會的危害，畢竟人的惡性大小要與行為的危害性相參照，否則會無限擴大審批人員的裁量權。

根本之計，還在澈底廢除勞教制度，對當前勞教對象分類梳理，將那些符合《刑法》分則所規定的罪狀，而又在罪行嚴重性上達不到判刑標準的，納入刑事制裁體系，並在現行刑罰種類中增設一較拘役為輕的勞役刑，以取代現行勞教；僅達到治安違法程度的，以一般治安管理處罰即可，屢犯不改的，依法從重；至於像吸毒、賣淫、嫖娼等不可能犯罪化，一般治安處罰又達不到目的，需要特殊生理及心理治療、矯正的，另行立法予以強制戒除、收容教育。中共若仍執迷過去勞教在維護治安上所發揮的作用，瞻前顧後，遲遲不下決心，則非僅與「依法治國」的目標相背離，且違反人權，與「公民權利和政治權利國際公約」的要求格格不入，對其聲稱要建立文明法治國家的形象是十分不利的。