

時評

美中臺二〇二〇：戰略情勢淨評估

U.S.-China-Taiwan 2020: A Net Assessment

黃介正 (Huang Chieh-Cheng)

淡江大學美國研究所所長

2020 年距離現在何其遙遠，許多現在當紅的決策人士都將過著領月退俸的日子，對於重大政策也只能關心但無力參與，又何必去擔心十六年後的事。

然而人們卻很少思考，天安門事件已匆匆過了十五年，「江八點」與臺海飛彈危機也已將近十週年，而當時又有幾人估算過美中臺三角關係會有今日的震盪起伏。孫子云：「多算勝，少算不勝，況于無算乎」。今天我們不思考 2020 年的諸般戰略情勢，後悔的日子可能也不會太遠。

國無遠慮，必有近憂

美國、中共、臺灣所構成的三組雙邊關係牽動範圍既廣且繁，三角中的每一個角皆有本身的利益考量與政策盲點；而臺美、美中、兩岸三個雙邊關係，亦各自存在長久積累的歷史、地緣、經濟及安全等因素，使得互動中的決策難度與風險很容易就超出穩定的基線。中國大陸與臺灣同文同種，卻是我國最大安全威脅來源；美國對我國經常頤指氣使，卻也是我國唯一有效的安全屏障。唯有充分瞭解與診斷美中臺的未來可能發展，才有可能在現階段施政上避免誤判形勢、錯用資源，也才能尋找出符合最有利的對美以及大陸政策的方針。

長久以來，遠程戰略規劃 (long-term strategic planning) 一直是政府機關最期盼具備之能量，卻也是最難以推動的業務。蓋無論官職大小，每日都必須應付緊急且必須立即處理的事務。尤其今日新聞資訊之發達，媒體報導決定立委問政重點，立委問政重點決定官員工作日程，似乎已經成為難以擺脫的固定模式。此外，對於一個年年有選舉的臺灣，在輔選團隊與決策官員難以區隔的情況下，遠程規劃變得不切實際，而短期獲利才是「硬道理」。因此，如何創造一個儘量較少受到日常政務與官僚程序牽絆的環境，使得一部分專才得以探索國家遠程威脅

與利益等問題，並將有意義的成果呈報決策當局參考，即成為優質政策規劃的必要條件，也才能符合我國建構淨評估能量的原始意義。

2020 可能場景

針對未來發展的趨勢進行有意義的推估，對於理解現行政策的合理性以及可持續性具有深切的意義。在快速全球化的引領之下，國際社會將面臨許多革命性的變化，而使得目前所公認的規範與遊戲規則也可能因之改變。舉例言之，2020年可能的場景（scenarios）包括：

在政治上，基本普世價值與跨國界執法可能被部分接受，各國自主權受到更多制約。

在經濟上，國際金融可能形成美元、歐元、亞元三大系統，而以新臺幣為主的退休金，其價值與流通可能完全改觀。

在科技上，因先進技術而使地理距離與運輸時間的雙重縮短，可能澈底顛覆近兩個世紀以來的地緣政治理論與企業管理思維。

在軍事上，陸軍特戰化、海軍隱形化、空軍無人化、以及與日俱增的「災難與人道援助」非戰鬥任務，將可能使得自古以來人們歌誦的英雄本色成為絕響。

目前亞太地區已被視為世界衝突熱點多，情勢複雜性高的地區；即使沒有全球化浪潮的衝擊，也有可能引爆危機。未來十六年的發展走向，可能發展出全然不同的場景。

正面的場景可能包括：朝鮮半島統一、臺海兩岸簽訂和平協定、中國大陸和平崛起達成小康社會目標、東海與南海發現大量石油、亞洲自由貿易區與貨幣共同體的成立等。

負面的場景可能包括：發生第二次韓戰、臺灣在海峽戰爭後成為特別行政區、大陸政治經濟走向衰敗蕭條、亞太發生全區性的能源危機、亞洲發生第二次金融危機等。

根據歷史經驗，未來亞太地區的可能發展方向，幾乎不可能完全正面，應該也不會完全負面，而可能是夾雜在正面與負面之間，各場景的某種排列組合。至於2020年的中國大陸，向上提升或向下沉淪都有可能。

或謂中國大陸將能維持連續十幾年百分之八的經濟成長率，接近百分之十的年度國防預算增加，是世界的工廠、外資的最愛，甚至還能送人上太空；因此，中國有能力發展成為一個結合美國與日本長處的超級強國。

也有人認為中國其實積重已深，貪污腐敗、金融結構危殆、社會秩序混亂、能源電力缺乏、人民教育水平低落、城鄉差距以及沿海與內陸差距極為嚴重，復

以政治繼承並無可循的章法；因此，中國也有可能至多發展成為一個印度加印尼的綜合體，永遠跳不出次級國家的命運。

凡是關切美中臺三邊關係發展的人士，倘無法從上述各種可能的場景中進行深度的思考與合理的診斷，則難以理解目前我國有關臺美關係與兩岸相關政策的目標，而容易陷入每天永無止境的救火應急工作之中，或推動一個與本身長程利益背道而馳的政策而不自知。

美中臺緊繃的政治日程

從現在到 2020 年之前，美國將有五次總統選舉，九次國會選舉；中共要開三次黨代表大會，而第六代領導將準備接班；我國則在這十六年中有十四年要辦重要的選舉；美中臺三方的重大政治日程已經滿檔（詳附圖）。民主選舉或政府換屆本為常態，但選舉的激化本質與國內事務的優先考量，卻極容易使得美中臺三組雙邊關係，隨者政治日程表，在不同的時間點，都恰巧難以展現善意與彈性。此等壅塞的政治日程還必須與亞太地區，甚至其他國際社會重大事件加總來評估，結果可能使得兩岸都難有平心靜氣的處理臺海問題的餘地。然而我們為了臺灣的永續生存與發展，卻又不得不努力找尋那可能乍現的曙光。

就算只看未來四年，美中臺的政治日程即可令人猛打寒顫。先從近的來看，我國今年有總統大選及立法委員選舉，僅僅如此即足以支撐十個以上每天上演的脫口秀帶狀電視節目，以及數百場的複式動員造勢晚會。北京有可能在 3 月 21 日就認真的思考對臺政策檢討，但卻無法下最後結論。因為中共至少必須觀察 9 月的香港立法會選舉結果、11 月的美國總統大選結果、以及 12 月的臺灣立法委員選舉結果都出爐後，方能有所定論。換言之，美中臺在今年聖誕節以前，並不會有空間就三邊關係作根本性的調整。

倘從遠處倒推回來看，美中臺三方的內政與時間壓力可能都很大，而難以專注在處理各組雙邊關係上花費太多的心思。準此，兩岸關係進展的機遇期便益形壓縮。

2008 年：11 月有美國總統選舉，3 月有我國總統選舉，中間還夾者北京奧運。三方各自內部皆有要務，相互間放軟立場營造氣氛的主客觀條件均嫌不足。

2007 年：12 月我國要再一次進行立委改選，而且是與總統競選期間重疊的國會選舉，其投票結果絕對影響總統選情，故激烈可期；而在秋天的中共十七大，胡錦濤以及第四代中共領導人不但要面對第三代江澤民是否全退的問題，同時也要規劃自己的第五代繼任人選進入中央委員會或政治局，以便在 2012 年中共十八大的時候接班。

2006年：年底北高市長同時任滿兩任卸職，是否立即投入總統大選提名則有待觀察；在此之前，臺灣已誓言要進行北京與華府都高度關切的憲政改革工程。

由這些已知一定會發生的政治日程表觀察，陳總統第二任期的四年中，似乎只有今年年底立委選舉結束後起算，約十八個月的兩岸接觸、對話、甚至談判的機遇期；萬一錯過，可能必須要等待到2009年以後，各方才會再有餘力來思考如何向對方釋放善意了。吾人可曾想過，等待五年後而且難以確定的機會，是否一定對兩岸關係有利？

得失之間的算計

自從冷戰結束以降，無論是歷史宿命的安排，或因政客驕傲的偏執，在美中臺大結構下，過去十餘年來兩岸關係改善的機遇期似曾多次出現，然而臺北與北京卻終究沒有下定決心掌握機會。當前，美中臺三方對於臺海議題的見解衝突仍在，而三方滿檔的政治日程又可能將時間表的概念放進複雜的兩岸關係中，使得短期內臺海衝突的風險不斷升高。

對臺北而言，如果儘速恢復兩岸對話要比等五年後北京辦完奧運再談有利，則今年底立委選舉結束、明年初美國新任總統就職、「江八點」屆滿十週年、以及2005年沒有全國性選舉等條件下，兩岸之間十八個月的機遇期是有可能存在的。果如此，政府似應在立委選舉結束之前，就針對兩岸復談事宜有所規劃並預作模擬推演，以充分掌握主動。

對北京而言，如果認定臺海之穩定是中國長遠發展的重要關鍵之一，可能就必須參考2002年中共十六大的精神標語「解放思想，實事求是，與時俱進，開拓創新」來指導對臺政策，理解臺灣人民不可能不選總統而回頭去選舉特首，以實事求是的精神，重新檢討不切實際的對臺政策；以當初揮別毛澤東人民公社，大力進行對外開放的膽識，從「一中原則」裏若干僵化的內涵中解放出來，如此才能期待臺北的回應。

歷史總是無情的對待千古風流人物，上帝亦不可能將臺獨或統一時間表交給政客決定。再次思考美中臺邁向2020年滿檔的政治日程，總想提醒三個首都的「大人們」，無論如何請務必以蒼生為念。

附圖

2004	① ⑤ ⑥ ②
2005	③
2006	⑨ ④ ⑥
2007	⑧ ②
2008	⑦ ① ● ⑤ ⑥
2009	③
2010	⑥ ② ④
2011	
2012	⑧ ① ⑤ ⑥
2013	⑦ ② ③
2014	⑥ ④
2015	
2016	① ⑤ ⑥ ②
2017	⑧ ③
2018	⑦ ⑥ ④
2019	②
2020	① ⑤ ⑥

大樂透 2020：

美中臺重大政治日程

- ① 臺灣總統選舉
- ② 臺灣立法委員選舉
- ③ 臺灣縣市長選舉
- ④ 臺北／高雄市長選舉
- ⑤ 美國總統選舉
- ⑥ 美國國會選舉
- ⑦ 中共國家主席任期屆滿
- ⑧ 中共黨大會
- ⑨ 臺灣憲政改革工程
- 北京奧運
- N/A

©ACH

時評

大陸宏觀調控引發中央與地方 齟齬之分析

Leadership Disputes over Mainland China's Macro Adjustment

張執中 (Chang Chih-Chung)

嶺東技術學院國貿系助理教授

針對中國大陸鋼鐵、電解鋁、水泥與房地產等行業的過度投資，北京政府決定實施「宏觀調控」，防止可能的經濟後果，尋求「軟著陸」。然而，由於緊縮政策對既有投資與建設的衝擊，除了引發地方諸侯的不滿，也衍生出媒體對「胡溫體制」穩定性的關注。

事實上，這個關注起於新加坡海峽時報 7 月 10 日的報導，中共上海市委書記陳良宇在政治局會議中，提出宏觀調控政策將使大陸沿海省分經濟受創，阻礙未來總體經濟發展；並要求溫家寶若執意推行宏觀調控，必須對所造成的經濟損失承擔政治責任。基於陳良宇身分所具有的「指標性」，使觀察家把焦點移至江澤民所屬的「上海幫」與胡溫之間的矛盾關係，並且將九月召開的「十六屆四中全會」視為重要的檢證關卡。

無論該報導真實性多寡，從 7 月 12 日人民日報署名「仁仲平」的一篇「再幹一個二十年！——論我國改革發展的關鍵時期」文章，點出中國正處於「黃金發展」與「矛盾凸顯」的關鍵期，重提穩定與團結；以及 7 月 26 日，胡錦濤接班以來首次「南巡」上海，強調宏觀調控政策的必要與及時，並希望把上海的發展放在全國大局中思考，頗能感受到中央與地方在政策執行上，仍需經歷一番「磨合」的過程。若僅是把焦點集中在「江胡恩怨」，未免趨於狹隘而忽略其他重要向度。歸納來說，1980 年代以來中央的放權讓利、後鄧時期的集體領導，以及私有化與市場化的影響，塑造了當前中國大陸的中央地方關係與精英互動模式，也是分析本文標題的幾個觀察點。

一、後鄧時期的集體領導

「胡溫體制」的穩定之所以受到外界關注，主要是因為權力接班的不完全，以及黨內集體領導的制度使然。雖然核心與集體的互動關係，成為後鄧時期中共政權運作的重心所在。但是江澤民延續「鄧小平模式」，以一介黨員身分續任軍委主席，形成基層口中「新老交替不交槍」的接班形態。儘管不同於毛鄧時期的「二線分工」，但是「核心」這個名詞在「十六大」後的消失與政治局常委的布局，體現江澤民影響力的延續，亦使胡錦濤總攬全局的能力受到質疑。

另一方面，集體領導也意味沒有任何派系、機構、區域或個人能完全掌控大權，並且如毛、鄧般跨越制度，因此核心人物在各派政治力量中尋求均衡已成為政治穩定的前提。比如中共從十五大至十六大，建立起各省市均有兩名中央委員的體制，而這些中央委員也被預期是代表各省的利益。在這種情形下，領導人的功能除了匯聚不同利益，傾向以談判、合作或建立共識，以獲致政策執行的動力；同時也面臨前期遺產的繼承、培植權力網絡與樹立民間聲望，以逐步鞏固權力。不過，這當中可能的挑戰在於，當政策無法達到預期成效（如宏觀調控），或者無法預期的狀況必須即時回應（如 SARS 事件）時，對於特定政策或領導人而言，將會是一個充滿對手的世界。

此外，政治派系的共存同時意味著影響力的分散與權力的平衡，使精英甄補的管道趨向多元，特別是政治網絡之外的黨政歷練與任內政績表現，已成為進入領導階層的合法性基礎。因此政治精英在組織結構中的位置，會影響其對本身利益的界定與決策立場。對地方諸侯而言，地方發展成為評審幹部的重要標準，而立竿見影的方法就是增加投資與建設，以爭取政績。這也使得中央的集權（如「分稅制」）或緊縮政策（如宏觀調控），可能遭遇地方領導人的質疑或對抗，形成「上有政策、下有對策」的局面；也意味精英間的衝突與部門間的緊張關係，成為政策制定下「理性」與「團結」的邊界。

二、放權讓利與市場經濟

中國大陸的經濟改革，可以說是讓「市場」從一個從屬的角色，逐步發展到與計畫並存，最終取得優勢地位的過程。但是中央與地方為了因應經改所需要的發展誘因與建設支出，不斷變更財政分配體制。自 80 年代以來經歷五次財政改革，從分級包幹到分稅制的實施，雖然使改革重心從放權讓利轉向中央集權化，但是財政權的重新分配，卻也激勵地方政府發展經濟以擴大稅基。在市場經濟與分稅制下，地方政府藉發展非國有經濟與吸引外資，增加預算外收入，也帶動高速經濟增長的效益與地方政府在政策影響力與談判能力的增加。比如八五計畫中

財政改革方案的失敗（遭廣東省長葉選平公開反對）；九四年八屆人大二次會議中，將近四分之一的代表未對預算法草案投下贊成票；九九年九屆人大二次會議，否決公路法修正案等。面對地方越來越勇於表達需求並追逐地區經濟利益，中央也無法單以處分地方領導人來解決問題，轉而採取調和的方式以換取地方支持。比如朱鎔基率領幹部前往十六個省市個別談判，並願意改以九三年的財政收入作為返還基數，以確保地方利益不變等承諾，促成分稅制的實施。

問題是，地方政府越來越仰賴自身經濟發展來支持財政支出，加深地方政府的「投資飢渴」，為擴大預算外收入所進行的投資與引資，雖然具有經濟增長的效益，但也造成結構失衡與投資過熱。尤其地方政府積極參與經濟活動，其選擇性的差別對待或利用行政手段支援企業，使其喪失作為規範者的中立角色。地方領導人與企業的共生關係，除了涉及貪腐；中央政策變動對企業的影響，讓地方領導人無可避免地化身為企業代言人，向中央喊話。再者，隨著投資主體的多元化（地方政府、企業或個人）、民營資本快速增長與地方統合主義的發展，中央若無法掌控資金流向，勢將影響總體經濟環境的穩定。因此朱鎔基時期的宏觀調控，針對財政、銀行與國有企業的一系列改革，即是針對長期以來「收放循環」的困境與中央財政汲取能力的下降，從制度層面尋求解決之道。不過，中央維持經濟與金融秩序能力的強化，仍未有效處理國家在經濟領域中的角色。既有包括銀行的不良資產、中央政府與基層政府的財政問題，以及由此衍生出的三農問題，皆成為江澤民時期的遺產而由胡溫所承接。「十六屆三中全會」訂出新領導班子的經改政策在於進一步促進非公有制經濟發展，建立現代產權制度。在這過程中，改革依然擺盪於國家與市場的關係與條塊之間的互動，胡溫處於三代與四代的權力重疊下，如何在不否定江澤民政績的前提下進行改革，是考驗胡溫執政能力的重心所在。

三、小結

中共「十六屆四中全會」將於9月召開，當前經濟情勢與經濟工作將成為檢討的議題之一。延續三中全會胡錦濤總書記代表政治局向中央委員會「述職」之慣例，宏觀調控的後續發展備受矚目，包括堅持落實宏觀調控；或轉而「加強與改善」宏觀調控；還是經濟過熱已有效掌控，放鬆宏觀調控，都成為未來觀察的重點。

傳統中國大陸的經濟發展波動，總是帶出派系之間的路線鬥爭，但是通常來說，為了掩蓋黨內分歧，只不斷重申「集體決策」、「與黨中央保持一致」的基本原則，而這一原則是黨內高度權力集中所需要，也是中央能有效行使權威與政策

的前提。事實上，當前中共政治網絡多元化，有助於權力的分散，增加權力分享的必要性，加上政治網絡間常有重疊，使得不同派系間形成一股複雜互賴關係。而在中央與地方之間，中央政府無論在行政權限、資源分配、發展規劃依然扮演主動的角色，但是地方政府作為執行政策的主力，使鄧小平所謂「中央的權威」，仍須建立在制度明確與談判協商來達成。也就是說，無論中央地方或精英互動，並非處於零和的對立，而且在利益衝突下，為促成共識所進行的策略互動，反而有助於為那些不為黨中央或國務院所強烈支持的政策觀點，提供有限的「二次機會」。

有趣的是，報載陳良宇要求溫家寶對宏觀調控的影響負起政治責任的要求，在民主國家似乎是常態。但是媒體總是把焦點放在上海幫與胡溫的對立，也證明了中國大陸真正的決策機構仍非作為權力擺設的人大或行政中樞的國務院，而在中央政治局。這也是為何外界會藉著全會公報中「在以胡錦濤同志為總書記的黨中央領導下」；到「緊密團結在以胡錦濤同志為總書記的黨中央周圍」，尤其是江澤民何時「交槍」，來解讀胡溫體制的穩定。即使中共逐漸強化「依法治國」，轉向諮詢性的威權主義（consultative authoritarianism），但是權力的轉移並非介於國家與社會之間，而是精英之間與中央地方之間。這也印證學者的觀察，即中共政治體系內的責任關係，比起民主國家中委託—代理關係更為複雜與模糊，唯一明確的是百姓多數是被排拒於外。

時評

「9+2」經濟區與大陸區域經濟發展

“Nine Plus Two” Economic Area and Regional Economic
Development in Mainland China

魏艾 (Wei Ai)

國立政治大學教授、主任秘書

今年6月1~3日，以「合作發展、共創未來」為主題的首屆「泛珠三角區域合作與發展論壇」，分別在香港、澳門、廣州召開，最後並簽署了「泛珠三角區域合作框架協議」，代表著泛珠三角區域合作從構想到實踐，進入了嶄新的階段，對中國大陸區域經濟發展具有相當的意義。

「9+2」泛珠三角經濟區的範圍包括兩廣、雲貴川、福建、江西、湖南、海南九個省區和香港、澳門兩個特別行政區。此一經濟合作構想源於2003年7月廣東省首次提出的「泛珠三角」區域協作的概念，意在積極推動廣東與周邊省區和珠江流域各省區的經濟合作。此一經濟合作構想立即獲得熱烈的迴響，前後不過10個月的時間，彼此間便簽署了合作框架協議，引起國際社會普遍的關注。

「泛珠三角」地區陸地面積為199.45萬平方公里、人口4.46億人，占全中國大陸面積的20.78%，人口的34.76%，九省（區）國內生產總值34,474.2億元（人民幣），占全中國大陸的三分之一。泛珠三角九省區與港澳經貿合作具有明顯的產業互補以及地緣和區位的優勢。2003年九省區與港澳的貿易額達651億美元，占中國大陸與港澳貿易總額的72%；同期間，九省區共計實際吸收港澳直接投資78億美元，占中國大陸吸收港澳直接投資總額的43%，這充分說明泛珠三角的經濟合作已具有堅實的基礎。

然而，加速推動「泛珠三角」區域經濟整合，卻有來自內外在此的諸多因素：

首先，伴隨著經濟全球化的世界潮流，區域經濟集團化已成為當前世界經濟的發展趨勢。主要在於面對著全球化所帶來的激烈競爭壓力，每一個國家均試圖透過區域經濟合作和整合，加速資源的流動和技術的合作，以提昇國家競爭力。

放眼世界，北美自由貿易區設置、歐洲單一市場的成立、紐澳自由貿易區、東非西非共同體以及正加速啟動的東南亞國協和中國大陸的「10+1」自由貿易區，區域合作已成為與經濟全球化並行不悖的發展趨勢。在此一國際經濟形勢下，泛珠三角區域經濟合作乃應運而生。

其次，20 餘年改革開放政策的推展固然帶來了中國大陸經濟快速成長、對外貿易擴展、農村經濟繁榮等積極成果，但是區域經濟發展的差距不斷擴大，卻已成為困擾中國大陸未來經濟發展的一個難題。這種情況如果得不到解決，必然會使部分長期處於貧困狀態的人口出現心理失衡，造成一系列政治和社會問題，將對中國大陸經濟社會的長期穩定和發展構成隱患。為避免區域發展失衡加劇和城鄉差距擴大，近年來中共亦積極致力於區域經濟發展規劃，鼓勵大城市圈及推動珠三角、長三角、環渤海灣、閩東南等經濟區的發展，以期能在促進整體經濟成長上發揮作用，並產生平衡區域經濟發展的效果。因此，泛珠三角經濟區的合作構想，正是順應時勢的新發展。

再其次，改革開放政策的推展，經濟特區的設置，使珠三角在 1980 年代成為中國大陸經濟發展的龍頭。但是 1990 年代以來，中共經濟發展重點的北移以及經濟體制改革不斷深化，長三角經濟快速成長，並形成完整的產業聚落，成為外商投資的主要地區。相形之下，珠三角不僅原先所享有的政策優勢逐步消失，與此同時，珠三角面臨能源短缺、環境污染加劇、土地和勞動成本上升、人才供應緊張等問題卻越來越突出，以致逐漸喪失其競爭優勢。

以外商直接投資為例，自加入 WTO 兩年多來，外商在中國大陸的直接投資已出現了「北上」或「北進」的趨勢，即由以珠三角為核心的南部沿海地區逐步向以長三角、環渤海灣地區的中部和北部沿海地區轉移擴散。據統計，2002 年珠三角地區（廣東省）實際利用外商直接投資 113.33 億美元。比上一年下降 5.01%，而長三角地區實際利用外商直接投資 175.4 億美元，比上一年增長 30.7%。2002 年江蘇、浙江、上海兩省一市實際利用外資總額 184.8 億美元，占全中國大陸實際利用外商直接投資的比重超過 1/3。

面對著競爭優勢的逐漸喪失，近年來廣東省當局積極尋求突破，一方面致力於招商和改善投資環境，另一方面則積極解決腹地狹小的困境。

自改革開放政策實施以來，廣東省依靠低廉的成本以加工貿易的形式參與國際市場分工，並透過與香港間的「前店後廠」（粵主製造，港主服務）的合作模式，構成了 1980 年代以來中國大陸經濟發展模式。但是此種以加工貿易為主的外向型經濟型態，對外依賴程度過高，忽略了國內市場的拓展，同時廣東省位居

於東南一隅，開拓國內市場的區位優勢遠不及長三角及環渤海地區，再加上廣東省高科技人才不及這兩個地區，以致在半導體、液晶等高新技術產業被甩在後。因此，廣東省便將經濟合作的範圍由原來的珠三角，在中國大陸加入WTO之後進一步擴展到大珠三角（廣東、香港、澳門三地的經濟融合），進而擴及目前的泛珠三角。

在泛珠三角的經濟合作上，廣東省希望能利用其區位優勢，發揮橋樑的作用，讓港澳的資本、產品、人才向八省區流動，同時期能透過吸納和輻射作用，進行產業結構的升級，將廣東省變成世界級的製造業基地，並通過產業轉移輻射八省區。香港則將利用自身的國際化和高度開放的優勢，引導泛珠三角的企業走向全世界，並發揮金融、物流等服務業的優勢，使香港成為整個泛珠三角地區的服務中心。

至於其他八省區亦對於珠三角和港澳的資金和技術有相當的期待。湖南和四川以融入區域經濟合作作為發展的捷徑；江西則要與長三角、珠三角以及福建省全面的接觸；福建除了積極對港澳招商外，並要建設「海峽西岸經濟區」；海南則希望打造泛珠三角旅遊聯盟，並成為泛珠三角的蔬菜和花果的主要供應來源；貴州則願為泛珠三角區域經濟發展提供能源供給，而毗鄰東南亞的廣西和雲南，則希望成為連接東南亞國協的通道。

「泛珠三角經濟合作框架協議」已成為11省區經濟合作的「行動綱領」。各省區同意建立區域內行政首長聯席會議制度、秘書長協調制度和部門銜接落實制度，這是泛珠三角經濟區未來發展的制度保證。根據協議，各省區將在基礎建設、產業投資、商貿旅遊、農業環保和科教訊息化建設等方面進行合作，最終並將形成泛珠三角單一市場。

中共十六屆三中全會《決定》提出統籌區域發展，形成促進區域經濟協調發展機制的目標和任務。統籌區域發展便是要發揮各個地區的優勢和積極性，逐步扭轉地區差距擴大的趨勢，實施共同發展。「泛珠三角」區域合作符合中共所強調，要求「形成東、中、西部經濟互聯互動、優勢互補、協調發展」的戰略部署；同時亦著眼於香港和澳門的繁榮和穩定，實施中國大陸與港澳更緊密經貿關係的安排（CEPA），亦有利於大陸區域經濟的平衡和國際化的步伐。

面對著國際競爭，中國大陸確實需要整合不同地區的優勢，不僅可避免長江三角洲經濟快速成長所帶來的極化效應（Polarized effects），擴大區域發展的差距，而泛珠三角區域涵蓋了處於三個不同發展梯度的地區——港澳為第一級、閩粵為第二級、其他省區為第三級，經濟互補性強，具有垂直分工的遠景，有助

於增強泛珠三角整體區域的經濟實力和國際競爭力。然而，泛珠三角經濟合作框架的實際運作和成效，亦將面臨諸多限制因素：

首先，泛珠三角是一個涉及不同關稅體制的區域經濟合作，而其最終目標是要按照市場經濟原則在區域內建構統一的市場，然而，目前各地方政府追求發展政績，導致重複建設和產業趨同，嚴重影響資源配置的效率。同時，地方政府為維護各自的利益，往往制定各種法規和政策，阻礙資本和商品的流動，分割市場，形成經濟封鎖的現象。泛珠三角的區域經濟合作是否能超越行政區劃的界線，地方政府的態度將是區域合作成敗的關鍵所在。

其次，泛珠三角合作框架協議為保證經濟合作的推展，設置了行政首長聯席會議、秘書長協調制度等機制，但是隨著經濟體制改革的深化，企業已日益成為市場主體，大企業在跨區域資源配置上扮演日漸重要的角色。因此，如何排除企業跨區域交流的障礙，使企業能依市場規律來進行資源配置和合作，將決定泛珠三角經濟合作的成敗。

最後，促進區域經濟協調發展是當今中共的重要經濟工作，也是第十一個五年計畫（2006～2010年）的主要內涵，然而中共當局對於區域經濟規劃並未有具體的理論和方法。惟依目前情勢看來，環渤海區和長三角區似乎是中共當前規劃中的區域經濟試點地區，這與泛珠三角各成員間較具自願性質的合作形式不同。很顯然的，缺乏了政策支持力度，將是泛珠三角經濟合作的最大隱憂。

專題研究

中國大陸振興東北老工業 基地之研析

An Analysis of China's Revitalizing Its Old Northeast Industrial Base

李學林 (Li Hsueh-Ling)

萬能科技大學專任副教授

摘 要

中共政權於 1949 年建立後，由於沒有社會主義建設的經驗，因此於 1950 年宣布「一邊倒」倒向蘇聯後，借鑒了史達林經濟發展的模式；在「重重輕輕」的不平衡經濟發展策略下，推動重工業優先發展的趕超戰略，當時東北是實施這個戰略的主要基地之一，也是最大的受益者。

1978 年中共推行經濟改革，東南沿海城市在對內搞活對外開放的政策下，開啟了一場掃窮運動，但是東北在趕超戰略下遺留的產業、產品及技術結構，以及計畫經濟時代的歷史包袱和思維模式，隨著改革開放的深化，卻成為制約東北經濟發展和現代化進程的枷鎖。

因此，當中共於 2002 年召開之第十六次全國代表大會，確立了全面建設小康社會的目標後，環視珠三角、長三角和京津唐環渤海經濟帶的崛起，以及西部大開發戰略的推出，使得振興東北成為溫家寶「西部提速，東北攻堅，東西互動，拉動中部」總體思路上，亟待完成的一項戰略任務。

由於東北在改革的進程中，背負了沉重的歷史包袱，包括：冗員過多、債務沉重和企業辦社會等。這些因政策性負擔導致的政策性虧損，固然需要付出必要的改革成本，但是多年來中共對國有企業脫困、減負、優化資本結構等措施，並沒有達到振衰起弊的效果，因為這些花錢向舊體制輸血的淺層次改革，只能治標不能治本，必須進一步推動以體制創新、機制創新及建立現代企業文化為主的深層次改革，才是振興東北老工業基地的正途。

此外，轉變政府的職能、優化具競爭優勢的產業、推動資源枯竭地區經濟的轉型，以及掌握區位優勢融入國際分工等，對東北經濟的振興亦具正面意義。

當東北從管理型的政府走向服務型的政府時，不但可大幅減少尋租現象的發生，更可營造投資、創業和發展的良好環境，為振興東北經濟提供有力的保證。

關鍵詞：趕超戰略、老工業基地、競爭優勢、體制創新

壹、前言

中國大陸自 1978 年以來推行的經濟改革，在 20 世紀 80 年代是以廣東深圳的開發為起點，帶動了珠江三角洲地區經濟的發展，形成了第一波經濟發展的熱潮；20 世紀 90 年代上海浦東的開發，帶動了長江三角洲地區經濟的重建，形成了第二波經濟發展的熱潮；進入 21 世紀，大陸期盼經濟發展熱潮的繼續北移，經由對東北老工業基地的調整改造，帶動大陸第三波經濟發展的熱潮，以利實現全面建設小康社會的目標。

關於重振東北老工業基地，是江澤民於 2002 年召開的中共第十六次全國代表大會時正式提出的，江澤民指出：要支持東北地區等老工業基地加快調整和改造，支持以資源開採為主的城市和地區發展持續產業¹。2003 年 3 月召開的十屆人大一次會議期間，溫家寶對遼寧省的高層官員表示，東北老工業基地的改造是新一屆國務院的一項重要任務；溫家寶並於當年 8 月第三次赴東北考察後，在長春主持的座談會中，首次將振興東北作為戰略決策提出。2003 年 10 月召開的十六屆三中全會，中共重申振興東北地區等老工業基地的決心。

由於改革前，東北做為大陸工業的搖籃、糧食生產基地及資源大省，曾對經濟發展做出重大貢獻，但是隨著改革開放的深化，東北老工業基地因所有制結構固化、產業結構老化以及對市場信號反映遲鈍等一系列的不適應，多年來也積累了不少問題，嚴重影響產業的發展。以遼寧省為例，自然資源在經過多年的開採後已面臨枯竭，加之工業設備老化，營運效益下降，產品市場占有率日益萎縮，故全省 1,507 家地方國有企業中，資不抵債的有 308 家，失業職工達 150 萬人，高居全大陸之冠²；預估 2005 年時，遼寧省需安排就業和再就業的職工，將達到 320 萬人左右；可見遼寧省因產業發展困頓，造成的失業問題非常嚴重；因此振興東北不僅具有經濟意義，也具有重大的政治意義。

本文試從當前東北老工業基地存在的主要問題、經濟衰落的原因，以及中共振

¹ 趙馨、簡文，「中國領導人目光投向東北」，經濟導報（總 2836 期，2003 年 9 月 8 日出版），頁 8。

² 林則宏，「政策扶持 東北力造經濟發展第四極」，工商時報（臺北），民國 93 年 2 月 12 日，第 6 版。

興東北的對策加以分析，並指出：一、東北老工業基地的調整與改造，須走出計畫經濟體制的框框，拋棄計畫經濟的思維模式。二、東北老工業基地的出路，在體制創新、機制創新及建立現代的企業文化。三、東北老工業基地須通過市場化的改革，推動經濟與社會的轉型，才能再造昔日的榮景。

貳、相關背景

所謂老工業基地，是指中共於政權建立後，因借鑑史達林經濟發展模式，實施高度中央集權的計畫管理體制，推行重工業優先發展的趕超戰略，在第一（1953~1957）及第二（1958~1962）個五年經濟計畫期間，於特定地區集中投入人力、物力及財力，形成產業結構以重工業為主的生產體系³。由於東北地區天然礦產資源豐富，具有先天發展重工業及大型裝備製造業的優勢，因此在全大陸 156 個重點工程項目中，當時東北就占了 58 個⁴，成為實施趕超戰略的主要基地之一，以建立重型裝備製造業、精密儀器製造業、兵器工業、化工業、汽車製造業、造船業等資本密集型工業為主⁵。這些建立於上個世紀 50 至 60 年代的傳統工業，其機器設備在經過多年的運轉後，至今已逐漸老化，故稱為老工業基地。

至上個世紀的 80 年代，曾經風光一時的東北老工業基地，其生產技術落後、生產設備老舊及歷史包袱沉重等問題，隨著改革開放的深化開始逐一浮現；中共先後採取了財政、信貸、投資等政策，為東北的經濟發展解困，尤其是 90 年代後期推行的債轉股、核銷呆壞賬、國債拉動內需及技改貼息等政策的投入，使東北的經濟困境獲得改善。故以 2001 年與 1991 年相比，十年間大陸 GDP 的平均增長率是 9.92%，但是同一時期遼寧、吉林、黑龍江三省，則分別增長了 10.34%、13.4% 及 9.4%；2001 年大陸人均 GDP 為 7,500 元（人民幣，下同），遼寧、吉林、黑龍江三省的人均 GDP，則分別為 12,000 元、7,550 元及 9,344 元⁶。上述數字說明，從 1991 年至 2001 年的十年間，在中共推動減負、脫困等措施下，東北三省的經濟發展與全大陸是呈同步增長的局面。

但是隨著珠三角、長三角和京津唐環渤海經濟帶的崛起，東三省的經濟實力與這三個經濟區相比，無論是 GDP 增長率（見表一）、居民消費水平和增長速度（見

³ 劉錚，「老工業基地新型工業化道路選擇」，工業經濟（2003 年第 5 期），頁 43。

⁴ 趙東波，「加強區域合作，共創『東北工業經濟圈』」，工業經濟（2003 年第 10 期），頁 65。

⁵ 陳崢嶸，「振興東北，政策述評」，城市經濟、區域經濟（2004 年第 1 期），頁 12。

⁶ 呂政，「對振興東北老工業基地問題的分析」，經濟管理（2003 年第 23 期），頁 6。

表二)等均落在末位；同時自 1978 年以來的 20 多年間，其工業產值在全大陸的排序亦不斷後移，其中，遼寧省從全大陸的第 2 位下降到第 5 位，吉林省從第 15 位下降到第 18 位，黑龍江省則從第 7 位下降到第 14 位⁷。

表一 1998 年~2002 年珠三角、長三角、環渤海和東三省 GDP 增長率

單位：%

地 區	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	年均增長率
珠三角	8.25	6.88	14.15	10.19	9.64	9.82
長三角	8.15	7.69	12.12	10.65	11.81	10.08
環渤海	8.64	7.76	12.37	11.47	9.41	9.93
東三省	6.47	6.07	11.49	9.07	9.19	8.46

資料來源：陳崢嶸，「『振興東北』政策述評」，城市經濟、區域經濟（2004 年第 1 期），頁 10。

表二 1997 年~2001 年珠三角、長三角、環渤海和東三省居民消費水平及增長速度

地 區	居民消費水平（元／人）					2001 年同比 增長（%）
	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	
珠三角	4,523	4,686	4,760	5,007	5,038	0.62
長三角	5,250.33	5,494.67	5,933	6,591.33	7,218.67	9.52
環渤海	3,802.33	4,198	4,549	5,325.67	5,928	11.31
東三省	3,206	3,338.67	3,563.67	3,846.68	4,156.33	8.05

資料來源：陳崢嶸，「『振興東北』政策述評」，城市經濟、區域經濟（2004 年第 1 期），頁 11。

上述統計資料顯示，東北的人均 GDP 近年來雖然是呈增長的局面，但是與珠三角、長三角和京津唐環渤海經濟帶相比，其增長速度則落於上述三大經濟區之後，這也是東北三省工業產值排名後移的原因；因此找出東北老工業基地沒落的原因，讓這部生鏽的機器重新運轉起來，就成為東北人的希望之所在。

參、東北老工業基地存在的問題

東北過去號稱「共和國的長子」，由是可知，早期中共對東北地區開發所投入的心力相當可觀；但是當東南沿海城市全方位改革的大格局形成後，東北地區卻因歷史的包袱及來自傳統經濟體制的束縛，使傳統工業企業在從計畫經濟向市場經濟轉

⁷ 同註 4，頁 66。

型的過程中顯得力不從心；關於東北老工業基地存在的問題，大體言之有下列數端。

一、區域產業結構趨同，重複建設問題嚴重

東北老工業基地均屬國有企業，不僅所有制相同，各省在發展重點產業方面，亦呈大同小異的現象，例如：遼寧省的重點產業是石化、冶金、電子通信和機械工業；吉林省的重點產業是汽車及石化業，而電子、醫藥、食品則是目前正在培養的三大優勢產業；黑龍江省的重點產業是機械、石化、食品及飲料，並積極培育電子通信、醫藥和新型建材等三大產業⁸。由於各省自成體系不但重複建設嚴重，造成資源浪費，增加生產成本，而且由於生產要素在區域間合理流動及配置的機制欠缺，致產業特色、比較優勢和協作效益均不明顯，反出現諸侯經濟的現象。

二、國有企業比重過高，私營經濟發展不足

在傳統體制下，大陸國有企業和大型企業較受重視，非國有企業和小型企業則相對受到排擠；據統計，2002年東北地區國有及國有控股工業企業的增加值，黑龍江為 89.34%，吉林為 77.8%，遼寧為 62.7%，均遠高於全大陸 52.8% 的平均值⁹。由於國有及國有控股企業比重過高，私營經濟發展相對不足，故國有企業的競爭，實際上是政府與政府之間的競爭，不但導致國有企業欠缺活力及競爭力弱化，也是東北地區市場經濟發展滯後的重要原因；加上國有企業表面上是「大而全」，實際上是員工多、設備多、占地廣、廠房大、生產規模小、經營效益差；以遼寧省言，國有工業企業的總資產是 3,544 億元，總負債為 2,367 億元，其中資不抵債的企業有 438 戶，平均負債率為 125%¹⁰，足見國有企業虧損問題已非常嚴重。

三、資源採掘面臨枯竭，缺乏後續替代產業

東北地區自然資源的枯竭及接續產業的斷層，不但影響採掘業與加工業的發展，而且職工下崗及失業問題日益嚴重。例如：大慶油田的儲量只剩下 30%，至 2020 年，年產量只能維持 2000 萬噸左右；吉林、黑龍江的林業資源逐漸枯竭；遼河油田原油已開採了 77.1%，天然氣開採了 82.6%；此外，遼寧省未來 10 年內，現有 35 座國有煤礦中的 11 座將報廢；鞍山、大孤山、眼前山、歪頭山等處的鐵礦也處於開採後期階段¹¹。由於礦產資源面臨枯竭，以致遼寧省 1999 年的就業人口，雖比 1990 年增加了 5.1%，但是採掘業下降了 38.4%，製造業下降了 17.5%¹²，新增的則是以農

⁸ 同註 4，頁 66。

⁹ 付玉，「東北的三大包袱：舊體制觀念、債務和冗員」，經濟導報（總 2836 期，2003 年 9 月 8 日出版），頁 12。

¹⁰ 郭曦東、張偉，「信息化時代老工業基地的可持續發展」，經濟管理（2003 年第 23 期），頁 14。

¹¹ 魏后凱，「『東北現象』盤活三省經濟」，城市經濟、區域經濟（2004 年第 1 期），頁 19。

¹² 同註 10，頁 13。

業人口為主。至於下崗職工及失業工人，2002年遼寧省國有企業下崗職工高達76.5萬人，城鎮登記失業人口為74萬人，預計到2005年全省需要安排就業和再就業的人口將達到320萬左右¹³，加之還有大量農村剩餘勞動力需要安置，勢必對社會安定及經濟發展造成影響。

四、粗放生產經營模式，缺乏持續發展觀念

由於東北地區長期以來採高投入、高消耗、高污染、低效益的粗放生產經營模式，整個投入、產出不進行成本收益核算，片面追求總產值的增加，缺乏持續發展的觀念，故資源利用率不高，浪費情形嚴重；加上生態環境遭受破壞，開採成本大幅提高，在面對經濟全球化及國內市場的日趨國際化，這些高成本的產品勢將面臨國際替代品的競爭；由於東北的資源優勢未能轉化為經濟優勢及競爭優勢，不利於其產品的市場競爭。

五、科技創新投入不足，企業缺乏核心競爭力

東北地區的機器設備60%左右是在上個世紀60至70年代購入，15%是90年代購入，還有15%停留在50至60年代¹⁴；經過多年運轉已逐漸老化；由於生產設備落後，產品科技含量不高，故附加價值低。加之，部分科研人員本職學能落伍，對新產品開發的投入能力不足，以致企業缺乏核心競爭力，不但產品市場占有率逐年萎縮，而且許多產業和產品面臨被替代和淘汰的命運¹⁵。例如：遼寧省2000年高新技術產業產值為1,000億元，吉林省則僅為150億元，同期的廣東省為2,700億元，江蘇省為1,775億元，上海市為1,485億元¹⁶。大陸經濟學者厲以寧指出：「沒有夕陽產業，只有夕陽技術。」¹⁷東北老工業區生產技術落後的問題值得深思。

六、國有企業承擔社會職能，財務負擔沉重

國有企業承擔社會職能的問題，雖非東北地區所特有，但是由於過去東北以發展重工業為主，國有企業比重高，職工人數眾多，所以這個問題在東北特別嚴重。以鞍鋼承擔的社會職能為例，最多的時候有16家醫院，20多個幼稚園，86個渡假村，32所中小學；此外，托兒所、殯儀館、公安局、消防隊、農場、牧場樣樣齊全¹⁸；雖然其中一部分上述機構目前已從鞍鋼剝離，但是鞍鋼每年仍要支付五億元的非

¹³ 陳耀，「振興老工業基地要有新思路」，經濟管理（2003年第19期），頁21。

¹⁴ 編輯部，「振興東北靠什麼」，經濟導刊（2003年第11期），頁90。

¹⁵ 杜躍平，「老工業基地面臨的挑戰和振興的出路」，工業經濟（2003年第5期），頁39。

¹⁶ 王亞平，「東北地區老工業基地調整改造趨勢與對策」，工業經濟（2002年第9期），頁63。

¹⁷ 趙馨，「厲以寧妙語指點：引資肥水要流入外人田」，經濟導報（總2836期，2003年9月8日出版），頁17。

¹⁸ 小荷，「東北難題2：國有企業三座大山」，<http://www.cctv.com/financial/20040109/100835.shtml>。

經營性支出，使鞍鋼的獲利嚴重縮水。

肆、東北老工業基地衰落的原因

關於東北老工業基地的衰落，有人認為是改革開放後，珠三角和長三角等新興產業基地的崛起，其區位、機制、技術、人才、發展環境等已形成先發優勢，從而占有領先地位，以及大陸加入世界貿易組織後，一方面因支持東北經濟發展的優惠政策已不能繼續使用，另一方面東北地區的產業創新能力、體制能量和環境優勢等亦相對欠缺¹⁹，是造成東北衰落的主因。另有人認為是東北調整改造的方向不正確，把老工業基地的調整改造單純的看成是工業的調整改造，把工業的振興與國有企業的脫困等同起來，以及忽視對外開放對東北經濟發展的積極作用等等²⁰。

筆者認為東北老工業基地與珠三角和長三角相比，雖然在經濟發展的程度處於相對落後的局面，但是落後的根本原因不在資源與人力的不足，而是市場經濟體制、機制及現代的企業文化尚未全面建立；東北老工業基地所面臨的冗員問題、債務問題和企業辦社會等問題，都是改革前傳統計畫經濟體制的遺留。自改革開放以來，中共雖在財政方面給予東北極大的支持，但這些淺層次的支持只能治標，無法從根本上解決上述問題，如果能在體制創新、機制創新和建立現代企業文化等方面給予鼓勵，以激發東北老工業基地調整改造的內在動力和潛能，才有助於東北經濟的振興，茲分析說明如下。

一、在體制方面

由於東北老工業基地是中共於政權建立初期，通過行政體系動員舉國之力，在短期間形成的一個以國有企業為主的區域性製造群落，政府在整個投入、生產、交換、分配中均居於主導地位，故國有企業實際上是大陸整個工業體系中的一個生產「車間」²¹，而不是真正意義上的企業；政府大量參與經濟活動的結果，不但建立了國有企業優先的思維模式，而且塑造的是一個管理型的政府，故政府對企業的干預是無處不在。

近年來在改革開放的政策下，東北的國有企業吹的雖是市場經濟的調子，走的卻仍是計畫經濟的路子；市場經濟遭受排擠的結果，國有企業不但失去自我改造的動力和能力，而且在面對開放、競爭的市場中，缺乏自我生存能力的問題亦由隱而

¹⁹ 同註 16，頁 67。

²⁰ 同註 11，頁 20。

²¹ 同註 5。

顯。以吉林省為例，至今為止仍有 20% 左右的企業還沒有改制，1/3 以上的出資人還沒有到位，近 2/3 的企業還沒有建立多元化的投資主體，11.8% 的企業沒有進行分配制度的改革，10% 左右的企業尚未建立領導人審計制度及離任審計制度，企業辦社會的負擔一年高達 35 億元，加上 50% 的國有大型企業存在富餘人員，其人數約占職工總數的 1/2²²，故吉林省的市場化程度低，產業競爭力不強，冗員問題嚴重，而遼寧和黑龍江兩省也面臨相同的問題；因此建立多元的市場經濟體制，塑建服務型的政府，是恢復東北經濟生機非常重要的課題。

二、在機制方面

由於計畫經濟體制下的國有企業，是以實現國家的經濟發展戰略為目標，許多本應由市場或企業自身解決的問題，均由政府出面採行政包辦的方式解決，故國有企業是被置於政府的保護下。由於政企不分導致企業內部權利、責任、利益的關係不明確，缺乏有效的管理機制、激勵機制、約束機制和責任機制，對東北老工業基地的競爭力和產業結構的優化產生了抑制效應²³。

此外，國有企業既是做為政府的一個附屬機構而存在，企業行為帶有濃厚的行政化色彩，加上片面追求產值、速度，忽視經濟效益的傾向，不但造成資源浪費，而且由於欠缺競爭機制，因此在市場經濟國家一般不超過十年的技術改造週期，以目前東北的投入體制觀之，僅吉林一省就需要 30 多年的時間才能完成²⁴，可見東北老工業基地因機制的不完善導致效益的不彰亟需解決。

三、在企業文化方面

計畫經濟體制下的東北，長期以來實施的是一種大一統體制，一般人把對國有企業的「支持」理解為「維持」，故職工要「保」國有身分和鐵飯碗，經營者要「保」領導地位和經營權力，企業中層幹部和實權人物要「保」因體制漏洞形成的諸多實惠；主管部門要「保」勢力範圍，銀行要「保」債權，地方領導要「保」穩定，各層面都希望在不更動原有權力和利益的格局下進行企業改制²⁵。故整個社會普遍存有一種「等、要、靠」的心理，人人都成了算盤上的算盤珠，撥一撥才動一動，自然影響到生產和管理效能。

根據一份「東北老工業基地情況調查報告」所提供的統計數字，2001 年遼寧省黑色金屬冶煉及壓延加工實現利潤為 65.26 億元，銷售利潤為率 12.01%，同期管理

²² 同註 5。

²³ 同註 15。

²⁴ 同註 13，頁 22。

²⁵ 趙馨，「出路何在——資金、項目還是新機制」，經濟導報（總 2836 期，2003 年 9 月 8 日出版），頁 13。

費用為 45.11 億元，占銷售利潤的 69.12%，高於全大陸平均水平（56.11%）13.01% 個百分點²⁶。可見東北老工業基地的管理成本偏高，應與東北的體制、機制及等、要、靠的企業文化有關，故如何塑建一個能形成內部凝聚力的體制與核心價值觀，對振興東北的經濟而言是刻不容緩。

伍、中共振興東北老工業基地的戰略

針對東北地區多年來在計畫經濟體制下，整體生產效益不彰的問題，中共自十六大以來，雖積極協助東三省投入調整改造的工作，但是兩年多來，東北的振興計畫實際上仍停留在戰略醞釀階段，其中比較具體的有以下幾項：

一、2003 年 8 月，溫家寶於長春主持的振興東北老工業基地會議上指出，振興東北老工業基地主要在抓好以下六個主要任務：繼續從戰略上調整經濟結構，包括調整產業結構、所有制結構、國有經濟結構，是振興東北老工業基地的主線和基礎。切實加強企業技術改造，是振興老工業基地的重要環節。努力實現全面、協調和可持續發展，是振興老工業基地的長遠大計。積極搞好就業和社會保障體系建設，是振興老工業基地的重要保證。加快發展科技教育事業，是振興老工業基地的重要條件。大力推進改革開放，是振興老工業基地的強大動力²⁷。

二、2003 年 9 月 10 日，溫家寶在國務院常務會議上指出：振興東北老工業基地要以「三個代表」為指導思想，重點把握和堅持六個原則，即：一是、堅持深化改革、擴大開放，以改革開放促調整改造；二是、堅持主要依靠市場機制，正確發揮政府作用；三是、堅持走新型工業化道路，促進產業結構優化升級；四是、堅持統籌兼顧，注重協調發展；五是、堅持自力更生為主，國家給予必要扶持；六是、堅持從實際出發，講求實效。溫家寶並指出，振興老工業基地是一項長期的戰略任務，要從思想上、組織上和工作部署上，確保振興戰略的順利實施²⁸。

三、2004 年 1 月 8 日，國務院新聞辦公室召開「振興東北老工業基地記者會」，由遼寧省省長薄熙來（現任商務部長）、吉林省省長洪虎、黑龍江省省長張左己，分別介紹各省振興老工業基地的政策、措施及最新進展情況。薄熙來指出老工業基地的問題是結構問題、人員問題、企業問題、資源枯竭地區的問題、金融環境問題及

²⁶ 劉波，「再造企業文化振興東北老工業基地」，經濟管理（2004 年第 1 期），頁 22。

²⁷ 「中國謀劃新東北—造就經濟第四極增長」，人民網，
<http://www.people.com.cn/GB/jingji/8215/29839/29840/2096176.html>。

²⁸ 「國務院召開常務會議研究老工業基地等問題」，新華月報（2003 年第 6 期），頁 14。

環境治理問題；解決上述問題的指導思路是：形成良性發展、多元化發展、協調發展、以人為本的發展及東三省要共同發展。洪虎提出用新思路、新體制、新機制、新方式走新型工業化道路，把吉林省建設為一個新型工業基地。張左己則以打好「一個硬仗」（實現產權多元化），堅持「兩個創新」（體制創新、機制創新），促進「三個增長」（增強自主發展能力、核心競爭力、可持續發展能力），建設「六個基地」（裝備、石化、能源、食品、醫藥、森林等產業基地），在 2010 年左右，使黑龍江的老工業基地由老變新、變優、變強，變優勢明顯、特色突出、結構合理、實力較強、功能完備的新型產業基地²⁹。

四、2004 年 3 月 23 日，由國務院召開的「振興東北地區等老工業基地領導小組第一次全體會議」，提出今（2004）年振興東北地區老工業基地的重點工作有四，即：在加快體制創新和機制創新方面，要深化國有資產管理體制，大力發展混合所有制經濟，促進非公有制經濟發展，是振興老工業基地的根本出路。在大力推進產業優化升級方面，要繼續發展優勢產業和支柱產業，鞏固國家商品基地，大力發展第三產業，扶持資源枯竭型城市發展接續產業，是振興老工業基地的主要任務。

在進一步擴大對內對外開放方面，要積極吸引外資參與老工業基地調整改造，擴大與周邊國家的經貿合作，吸引國內各類生產要素進入東北市場，是振興老工業基地的重要途徑。在切實做好就業和社會保障工作方面，要全面落實中央關於再就業的方針和政策措施，千方百計促使下崗失業工人再就業，積極做好社會保障體系擴大試點工作，是振興老工業基地的重要保證³⁰。同時要求各級領導堅持解放思想，依靠改革開放，依靠科技進步，依靠政治優勢，帶領廣大群眾自力更生，推動東北老工業基地健康有序地發展。

從上述大陸相關領導人的談話可知，以「三個代表」為指導思想，在中央給予必要扶持，地方自力更生為主的原則下，做好體制創新、機制創新、優化產業結構和轉變政府職能等工作，以提升企業競爭力，是當前中共振興東北老工業基地的主要政策，各省則依據中央政策擬訂相關振興計畫；此外，中共在已提出的配合措施方面，目前包括：籌組東北振興銀行提供國企改造融資的需求；對裝備製造業、石化工業、冶金工業等八大行業，試行消費型增值稅，並允許該八大行業新購機器設備所含增值稅稅金得予以抵扣³¹；以及外商投資審批權、土地使用權限審批的下放

²⁹ 中國經貿導刊編輯部，「黑、吉、遼三省領導談東北振興」，中國經貿導刊（2004 年第 2 期），頁 15-17。

³⁰ 「國務院振興東北地區等老工業基地領導小組第一次全體會議召開」，光明日報（北京），2004 年 3 月 24 日，第 A1、A3 版。

³¹ 同註 2。

等，對推動東北經濟振興不無裨益。

陸、研析意見

東北經濟振興的成敗，攸關東北地區一億多人的福祉，因此，在現階段中共推動發展及完善社會主義市場經濟的政策下，東北勢須走出計畫經濟體制的框框，拋棄計畫經濟的思維模式，尊重市場經濟的機制，運用東北現有的工業優勢、資源優勢及區位優勢，將東北發展成產業結構合理、功能完善、特色顯明、競爭力強的新型產業基地，才能再造昔日的榮景。茲列舉以下數端以為參考：

一、東北老工業基地的振興，固然需要政策上的引導和扶持，但是如何將政策的注入內化為改革的力量，關鍵在觀念創新及體制創新

因為計畫經濟時代的思維方式及其所形成的「等、要、靠」企業文化，在東北早已根深蒂固，也是企業效益下降的主要原因之一。由於過去五年中，中共投入西部地區開發的國債資金已高達 2,100 億元人民幣，占同期國債投資的 35%³²，因此繼續發行國債由政府輸血，以維持失血的東北經濟其可行性已不大，故東北三省除借助外資振興經濟外，亦應在建立市場經濟的同時，培養創新機制及實現政府職能的轉變，把管理型的政府改造為服務型的政府，使政府退出改造主體的角色，實行政策引導下的多元主體，參與體制及機制的創新改造，才是振興東北應走的道路。

二、改革需要大氣魄，但應本循序漸進原則從長計議而行

東北經濟的振興雖有迫切性與緊迫感，由於國有企業比重大、積弊深、包袱重，故應妥擬政策循序漸進推動改革，不宜以「大躍進」的方式，發動新一輪的趕超辦法。因為至今仍停留在計畫經濟模式下的東北經濟，據估其改革成本是沿海地區的三倍，但是沿海地區是在改革開放二十多年後才展現今天的成效，故黑龍江省預期生產總值在 2008 年要比 2000 年翻一番，吉林省計畫在 2010 年要把老工業基地建設成國家重要的新型工業基地，遼寧省力爭用五到六年的時間，使 GDP 翻一番突破一萬億³³，這種「大躍進」的發展經濟思維，指標訂的很高，是否具可操作性值得商榷。

三、加快收縮國有經濟，擴大非國有經濟投入

東北三省的經濟體制改革，可參考東南沿海地區行之有效的以「增量」促「存量」的改革戰略。亦即在調整所有制結構方面開放具競爭性的行業，允許私營經濟及外資投入並降低其門檻；國有企業則採取國有股減持、外資嫁接及推行混合所有

³² 陳琛，「振興東北與西部大開發有差異」，經濟導報（總 2836 期，2003 年 9 月 8 日出版），頁 15。

³³ 趙馨，「東三省高官描繪振興東北藍圖」，經濟導報（總 2836 期，2003 年 9 月 8 日出版），頁 10。

制等措施，以推動國有企業股權的多元化；只有競爭機制在企業間形成，改革的成效才會逐步體現，否則在原有的體制內推行改革，原有的經營機制仍在發生作用，則改革不過是利益的重新分配，原先沒有效率的企業，屆時仍然沒有效率，即使是通過「一廠兩制」組建新企業，也會因跳不出原有體制的利益格局，形成「新企業老機制」³⁴。

四、突顯裝備產業發展優勢，強化企業競爭力

由於裝備製造業和重化工業是 21 世紀世界產業發展的重點，目前全大陸沒有任何一個地區，在重工業基礎方面可以與東北地區相提並論，故從比較優勢的角度觀之，要東北放棄自身的優勢產業，去發展競爭力明顯低於江蘇、浙江和廣東的輕紡工業，在戰略上不具合理性；加之近年來大陸的工業裝備已出現進口依賴，其中固定資產投資中的設備投資 2/3 依賴進口，光纖製造裝備的 100%、集成電路芯片製造設備的 85%、石油化工裝備的 80%、汽車工業設備、數控機床、紡織機械、膠印設備的 70% 已被進口產品取代³⁵；故引進高新技術改造傳統產業，提升企業競爭力，不但有助於東北爭取大陸的工業裝備市場，而且有助於大陸成為世界的生產基地。

五、構建大東北一體化經濟圈，實行經濟分工與合作

東三省在產業布局方面的趨同性，不僅所有制相同，支柱產業也相近，但各省卻各有一套做法；隨著市場經濟的建立與完善，勢將衝破原有的行政區劃，因此降低各省因各自為政，導致市場分割、地方割據及阻礙資源的自由流動，推動跨地區的經濟互動與協作，建立一體化的經濟圈，不僅可做到資源共享、訊息共享、技術共享，並可在最短的時間內掌握產品的供求，預知市場走勢，提昇產品的市場競爭力。

六、參考德國魯爾區改造計畫，推動資源枯竭地區經濟轉型

東北的自然資源過去以計畫價格調撥外運，許多資源型城市既無資金積累也無危機意識，錯過了發展持續產業的機會，因此資源枯竭地區必須重新建立自己的競爭力才能邁向未來；基於此一認識，東北可參考德國魯爾區經由成功的「IBA 埃姆瑟公園」計畫，使工業廢墟在結合環境保育、創意產業、觀光休閒、社區共生的概念下實施改造³⁶，以締造新的生命，開拓一條屬於自己的新路。

七、掌握區位優勢，融入國際分工體系

東北與俄羅斯、蒙古、朝鮮、日本等東北亞國家毗鄰，產業結構與這些國家有

³⁴ 李培林，「理清東北老工業基地的思路」，<http://www.china.com.cn/chinese/OP-c/484595.htm>。

³⁵ 鍾偉，「振興東北僅僅依賴市場是不夠的」，經濟研究資料（2003 年第 11 期），頁 59。

³⁶ 「120 個創意 德國魯爾區變身」，聯合報（臺北），民國 93 年 4 月 5 日，第 A3 版。

很大的互補性；目前東北亞國家的國內生產總值約占全世界的 20%，東北對上述地區的輸出亦占全大陸的 20%，此外，黑龍江每年 30 億元的出口貿易額中，對東北亞國家的出口即占 2/3³⁷，可見在大陸對東北亞國家的外貿中，東北地區具有不可替代的重要地位；故修築連結西伯利亞大鐵路的交通網，直達日本海、朝鮮、蒙古的便捷貿易運輸通道，使東北與西北太平洋地區及歐洲接軌，不但可降低經由大連港出海的運輸成本，亦可使閒置的俄羅斯、朝鮮港口恢復生機；故掌握區位優勢加強與周邊國家的交流與聯繫，無論對東北老工業基地的調整改造或大陸的戰略發展，均具深遠的意義。

八、重塑以人為本的價值觀，強化企業內部的凝聚力

人是企業制度及文化的創造者，企業文化的核心是以人為中心，關心人、重視人、尊重人是企業發展成功的要件，故在調整改造東北老工業基地的同時，應重塑以人為本的價值觀，實施人性化的管理，通過向職工明確提出企業發展的願景，增強職工對企業的忠誠度，才能使企業的核心價值內化為員工的信念。

柒、結 語

東北對大陸經濟發展的影響力，在珠三角、長三角和京津唐環渤海經濟帶崛起後，已無法回到昔日的地位，但是在中國大陸工業化和現代化的進程中，東北仍將占有極其重要的戰略地位實無需置疑；故振興東北老工業基地是中國大陸繼沿海發展戰略及西部大開發戰略後，實現全面建設小康社會的另一個戰略布局；如果沿海地區經濟發展靠的是「給政策」，大西部開發靠的是「給資金」，振興東北則要靠體制與機制的創新，核心則是自身的「改革」。

此外，振興東北既被視為攻破計畫經濟體制的最後一個堡壘，不但表明市場經濟的發展已不可逆轉，而且東北老工業基地調整改造的成敗，對大陸國民經濟的整體發展及建設小康社會的實現具有指標意義，成為大陸國務院新一屆政府施政的重點。

東北地區有句俗諺：「南方人有困難找市場，東北人有困難找市長。」³⁸故東北老工業基地與珠三角、長三角、京津唐環渤海經濟帶相比，真正的差距在市場經濟的觀念薄弱，以及市場經濟體制發育的不健全；由於在市場經濟的大海中，只有通

³⁷ 付玉，「東北奔向『第田增長極』」，經濟導報（總 2836 期，2003 年 9 月 8 日出版），頁 17。

³⁸ 柳中權，「走出『新東北現象』陰影的關鍵是政府退出改造主體的角色」，經濟研資料（2003 年第 11 期），頁 59。

過競爭的勝出者才能生存下去，故東北地區如不能培育出市場經濟的生態和體制環境，通過市場化改革推動經濟與社會的轉型，即使爭取到資金和政策的支持，振興東北仍將是一句空話。

專題研究

中共解放軍戰略與軍事裝備的 現代化

The Modernization of Chinese PLA's Strategy and Military Equipment

沈有忠 (Shen Yu-Chung)

國立臺灣大學政治學系博士班

摘 要

自鄧小平於 1978 年穩固統治地位以來，改革開放成為鄧小平統治中國大陸的宏觀戰略，在這個戰略之下，中共解放軍持續進行現代化的改造運動，尤其當中國大陸經濟改革在 20 世紀 90 年代略見成效之後，解放軍的現代化也更加迅速。本文從兩個觀點來討論解放軍在現代化的脈絡下所進行戰略以及軍事裝備的現代化改革。認為解放軍的戰略在地緣戰略的考量下逐步朝向以「站穩區域強權、挑戰美國霸權」的目標前進；而軍事裝備上則以加速建立高科技作戰的能力為目標。中共的崛起不止是美國所密切注意，更為東亞國家所關切。以共軍為最大威脅的中華民國，更不可忽視其在現代化改革途徑的進程。

關鍵詞：戰略現代化、軍事現代化、區域強權、科技作戰

壹、20 世紀 80 年代以來的國際結構轉變

對於中共解放軍而言，受到國際與國內雙重因素的影響，使其無論是軍事裝備、或是戰略調整，都在 20 世紀 80 年代以來有了相當程度的轉變。由於中共是我國最主要的國家安全威脅來源，因此對於中共解放軍的裝備與戰略變化，必須要時時刻刻有精準的掌握，以尋求對國家安全的多一層保障。整體而言，中共解放軍受到國

際與國內因素的影響，可以解釋為戰略的多角化以及裝備的現代化兩個角度來探討。對於國際因素而言，冷戰結構的瓦解自然是影響解放軍整體戰略思維改變的最主要因素。改革開放以來，解放軍備戰的目標降低了以往以抵抗蘇聯入侵做準備的比重，到 20 世紀 80 年代中期的第一次調整，更將整體戰略調整為以國土周圍為防禦對象的「局部的、有限的」戰爭。當蘇聯解體之後，美國與伊拉克在 1991 年進行一場高科技的波斯灣戰爭，解放軍的戰略也進一步修正為「高技術條件下的局部、有限的戰爭」¹。到了 2001 年，美國本土發生九一一事件，美國的世界霸權地位受到非正式軍事攻擊的恐怖主義所挑戰，這更使得歷經二十餘年改革開放的解放軍，朝向鞏固區域強權，甚至世界霸權的目標來邁進。

解放軍從過去自建政以來，主要的防衛任務包括嚇阻美蘇對中國本土的攻擊；防衛本土被他國侵犯；收復「失土」；擴大中國在亞洲區域的影響力；增強中國的全球領導地位²。然而，自從 20 世紀 80 年代國際局勢的迅速變遷，特別是蘇聯瓦解導致冷戰體系的終結，使得中共解放軍在戰略上也必須有所調整。具體而言，對付一、二個主要的敵人到現在以保護領土及海洋，是一場巨大的變化。這個變化主要在於解放軍的敵人從明確（蘇聯）轉為不明確，戰爭的地點（東北疆域）與衝突方式（傳統作戰）從可以預警到無法預警，備戰的模式與方向進入前所未有的改變，使得解放軍也必須有新的戰略規劃與軍備整備。依據 1997 年制訂公布的《國防法》第二條規定：「國家為防備和抵抗侵略，制止武裝顛覆，保衛國家主權、統一、領土完整和安全所進行的軍事活動，以及與軍事有關的政治、經濟、外交、科技、教育方面的活動，皆適用本法³。」可以看出中國已經將國防的概念做了廣泛的界定，包括綜合的強調國家安全、國防範圍的廣義解釋、強調多元而現代的科技國防等，都是因應新的國際環境而有新的思維與整備方向。

整體而言，當前國際局勢變遷下的新全球特徵包括以下五項： 和平與發展的趨勢不變； 一超多強的格局延續； 經濟全球化的聯繫增加； 國際體系的多元化； 反恐與亞太地緣戰略的重組。因應這樣的新格局，中共解放軍的戰略目標則設定為加速現代化與提升國力；挑戰美國霸權與建構多極秩序；擴展週邊範圍與成為區域強權；維護領土統一與恢復光榮歷史。而其手段則是透過美、日、「中」、俄以及歐盟之間合縱連橫的大國外交、以東亞為核心的睦鄰政策、積極開發與融入國

¹ Pual H. B. Godwin, 「二十一世紀的解放軍：科技、準則、戰略與作戰」，刊載於 James R. Lilley and David Shambaugh 編，國防部史政編譯局譯，共軍的未來（臺北：國防部史政編譯局，1999），頁 48。

² 林佳龍主編，林佳龍、徐斯儉、童振源、陳志柔、董立文、林岡著，未來中國：退化的極權主義（臺北：臺灣智庫出版，2004），頁 215。

³ 樓耀亮，地緣政治與中國國防戰略（天津：天津人民出版社，2002），頁 32-39。

際社群的「海綿戰略」等來達成其戰略目標⁴。

表一 國際因素變化下的中國戰略調整

戰略內涵	1949-1985	1985-1991	1991-2001	2001-今
國際事件	中蘇交惡	蘇聯解體	波灣戰爭	九一一事件
假想敵人	蘇聯為主	接壤鄰國、美國	接壤鄰國、美國	無特定對象 ⁵
衝突地點	東北	中國邊疆	中國邊疆	中國領土
衝突特徵	核子戰、傳統戰爭 ⁶	局部、有限戰爭	高科技的局部、有限戰爭	防恐、科技、局部、有限
軍備方向	傳統武裝與人數擴充	裁軍下的整合作戰能力	科技化	科技化

資料來源：作者自行整理。

貳、改革開放下的中共解放軍

自從中國在鄧小平於 1978 年起實施全方面的改革開放政策以來，整個中國大陸的經濟、政治、文化、社會甚至於軍事國防等，都出現前所未有的改革。這些改革固然以修補文化大革命、乃至於更早之前的大躍進對中國所造成的傷害為主，更重要的是，中國意圖在 20 世紀末趕上西方工業國家，與世界接軌而逐步成為全球的強國為目的。在這個前提下，以現實主義為考量，對外展現國家實力的兩項指標就是經濟與軍事。經濟做為改革開放以來的發展主軸已不必贅言，而軍事的發展則是顯得複雜。1989 年中國的領導高層決議連續大幅度提升軍事預算，以因應十年來經濟成長帶來的通貨膨脹，但更重要的意義在於，中國致力於軍力的提升⁷。雖然受限於資料取得的困難而使外界對於解放軍現代化的討論顯著落後於對經濟改革的討論，但沒有人懷疑，過去十幾年來解放軍在質與量上均有顯著的提升。

鄧小平展開的改革開放，其中最重要的一個內容就是經濟發展。從市場化的改

⁴ 同註 2，頁 216-235。

⁵ 九一一事件後，各國國防對於假想敵人均有調整，除了以國家為單位之外，散布在全球各地的恐怖組織、恐怖活動都成為各國假想的敵對對象。中國亦然，在九一一事件之後，國防的假想敵人除了美國、接壤鄰國之外，更擴張及各地的恐怖活動或組織。

⁶ 中國所定義的傳統戰爭就是所謂的持久戰、消耗戰、游擊戰等，在 20 世紀初制訂的傳統戰略。

⁷ Avery Goldstein, 「大希望：解讀中共之崛起」，刊載於 Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller 編，國防部史政編譯局譯，中共崛起（臺北：國防部史政編譯局，2002），頁 5。

革過程中，中國的經濟在過去二十餘年來成長迅速，整體的經濟實力大幅度躍升，在這個基礎之上，有更豐沛的預算投入國防發展，對於科技建設也急起直追。經濟建設對解放軍軍備的現代化而言，最大的意義在於國防工業的自主化、科技化以及現代化。整個鄧小平最主要的論述，就是強調落實農業、工業、國防、科學技術的四個現代化，而四個現代化中又以經濟發展為核心，因為鄧小平認為，國防建設沒有經濟基礎就做不起來。因此，軍隊不但要服從經濟建設，要協助經濟建設，也要在經濟建設的過程中「忍耐」⁸。中國是希望透過經濟成長帶來的豐沛預算開始在國際採購更高科技的武器，進入自主研發與國際採購並行的國防工業方向，而整個國防預算的支出也的確受到經濟成長的影響而連年成長。透過表二可以發現，暫不論官方對於國防支出的數字是否過於保留，僅就其公布的數字就可以看見國防預算的年增率都是高於 10%，近兩年甚至高達 15% 以上，其花費在國防上的金額可以說是相當龐大。

在經濟發展的過程中，解放軍歷經 20 世紀 80 年代的百萬裁軍以及 90 年代軍辦企業的興衰，這些調整都是因應經濟發展所做的階段性策略。以百萬裁軍為例，鄧小平強調現代軍事科技的重要性，主張建立不同於以往的現代化、正規化部隊，並認為經濟建設的中心基本點不可動搖。因此，改革開放對解放軍的衝擊就是裁撤軍員以及軍種的多元化與整合，各種專業兵種陸續成立，員額合計甚至超過傳統軍種。以陸軍為例，砲兵、裝甲兵、舟橋兵、工程兵、通訊兵等特種兵，總數超過 70%，遠遠多於步兵的數目。除此之外，也增加陸軍航空部隊、電子戰對抗部隊、氣象部隊、山地作戰部隊以及快速反應部隊等現代化部隊，機械化程度也提高許多⁹。至於軍辦企業，則是在改革開放後扮演替解放軍增加預算收入的角色，雖然後來在宏觀調控下大幅度改革而縮小比重，但軍辦企業的存在，仍然扮演了協助經濟改革與支撐解放軍預算的重要角色¹⁰。整體說來，經濟成長與科技發展對解放軍的影響，在於傳統的兵種員額縮小，現代化與多元化的兵種則逐漸增加。而更多資金對國防的挹注則使科技國防與現代國防迅速的建立起來。

表二 中國自改革開放以來的國防預算成長狀況

單位：億元人民幣

年代	國家總支出	國防支出	年增值	年增率
----	-------	------	-----	-----

⁸ 高連升、郭竟炎編，鄧小平新時期軍隊建設發展史（北京：解放軍出版社，1997），頁 291-307。

⁹ 劉慶元，解析中共國家安全戰略（臺北：揚智出版社，2003），頁 151。

¹⁰ Tai Ming Cheung, 「企業化的中共部隊：軍辦企業的組織架構、活動及經濟利潤」，刊載於 C. Dennison Lane, Mark Weisenbloom, and Dimon Liu 編，國防部史政編譯局譯，中共軍事現代化（臺北：國防部史政編譯局，1998），頁 184-187。

1978	1,122.09	167.84	0	0
1980	1,228.83	193.84	26	0.134131
1985	2,004.25	191.53	-2.31	-0.01206
1989	2,823.78	251.47	59.94	0.238358
1990	3,083.59	290.31	38.84	0.133788
1991	3,386.62	330.31	40	0.121098
1992	3,742.2	377.86	47.55	0.12584
1993	4,642.3	425.8	47.94	0.112588
1994	5,792.62	550.71	124.91	0.226816
1995	6,823.72	636.72	86.01	0.135083
1996	7,937.55	720.66	83.94	0.116477
1997	9,233.56	812.57	91.91	0.11311
1998	10,798.18	934.7	122.13	0.130662
1999	13,187.67	1,076.4	141.7	0.131643
2000	15,886.5	1,207.54	131.14	0.108601
2001	18,902.58	1,442.04	234.5	0.162617
2002	22,053.15	1,707.78	265.74	0.155606
2003	不詳	1,853.00	145.22	0.07837
2004 ¹¹	不詳	2,070.00	217	0.104831

資料來源：1978-2002 年資料整理自中國國家統計局編，中國統計年鑑：2003（北京：中國統計出版社，2003），頁 285；2003-2004 年為中國大陸財政部長金人慶於第十屆人大第一次會議上的報告時所提出的預估數據。

參、戰略的現代化進程：從區域強權到世界霸權

理解中國戰略現代化的進程必須與世界局勢的變化相互結合。在國際政治的變遷下，中國的戰略制訂在改革開放後可以約略區分為三個階段：局部區域的安全戰略、科技化的區域戰略以及全球反恐與反霸權戰略。

一、局部與有限戰爭下的區域戰略

從 1949 以來，因為實際的戰爭衝突，使解放軍的戰略部署一直是「西南防越、東南防臺、北面防俄」。鄧小平在改革開放後，也對解放軍的國防戰略有了新的規劃。

¹¹ 中國大陸財政部長金人慶於第十屆人大第一次會議上的報告時所提出的預估數據，請參見聯合早報網路新聞：<http://www.zaobao.com/>。

1985年召開的軍委擴大會議中，首先指出國防建設從「早打、大打、打核戰」的臨戰狀態，轉為和平時期的建設軌道¹²。6月28日，中共中央軍委會決議，中國的戰備不再針對一個可能的「早期、主要、與核子戰爭」，而是針對中央軍委會所宣布的在不久的將來最可能的衝突形式：邊疆地區的區域性局部戰爭。而所謂的局部性戰爭則包括：侷限於邊境地區的小規模衝突；領海及外島衝突；空中突擊；防禦敵人蓄意局部入侵領土；對敵實施「懲罰性反制攻擊」的敵境內攻擊，對抗侵略、捍衛主權、維護正義、驅逐威脅等¹³。這項決議的出現，意味著中國在國防戰略上已經從早期的消耗戰、拖延戰等全面性戰爭轉變為以本土為核心的區域邊境國防。在這項決議下，在1988年做了四次軍演，包括蘭州軍區的「西部八八」軍演、北京軍區的「嚴寒八八」軍演、瀋陽軍區的「前進八八」軍演、以及廣州軍區的「廣字八八」軍演，檢視戰略調整後軍事整備的狀況。

具體而言，這一次的戰略調整是受到美中關係、蘇中關係正常化的趨勢所致，因此中國不必再保持高度的「臨戰狀態」，而可以務實的調整軍備與國防戰略。此外，在改革開放的方針下，經濟發展成為主軸，國防戰略也必須有所調整才能全力推動改革開放。這一次的戰略調整可以說具有四個目標：打贏周邊局部的軍事衝突；

臨戰狀態調整為和平的國防建設；積聚國家綜合國力轉為國防力量的質量揚升；調整國防工業為軍民結合的戰略發展¹⁴。

二、科技化的區域戰略

發生在1991年中東地區的「沙漠風暴」一波灣戰爭對中國而言，造成相當大的震撼。這場戰爭不再以軍隊數量的多寡決定勝負，而是如托弗勒所言「一盎司矽晶比一噸鈾還重要的戰爭」。美軍的戰地手冊為這場戰爭下了最好的註腳：「工業時代戰爭的終結，資訊時代戰爭的開始」。以精密導引炸彈、匿蹤技術、電子反制能力、空中預警與指揮管制系統、空中加油技術、反飛彈防禦、衛星情報蒐集、偵測、早期預警、導航、大規模空運與快速部屬為主的戰爭形態在這場戰爭中表露無遺¹⁵。

這場戰爭帶給中國相當深刻的體認，首先了解到無論戰略、戰術理論與科技落後美國甚多。其次，確認鄧小平時期因應新戰略安全環境所規劃之密集、快速、局部性衝突的戰爭理論之正確。第三，人民戰爭的防禦戰略已經過時¹⁶。因此在1993

¹² 譚一青，中國革命戰爭戰略指導教程（北京：軍事科學出版社，2000），頁227。

¹³ Pual H. B. Godwin, 「中共加強兵力投射能力以配合其軍事戰略」，刊載於 C. Dennison Lane, Mark Weisenbloom, and Dimon Liu 編，中共軍事現代化（國防部史政編譯局譯），頁79-80。

¹⁴ 張明睿，中共的國防戰略發展（臺北：洪葉文化，1998）頁223-226。

¹⁵ 曹錦城，下一場戰爭？中共國防現代化與軍事威脅（臺北：時英出版社，1999），頁39-40。

¹⁶ 同註10，頁43。

年軍委擴大會議上，針對戰略形勢進行評估，認為後冷戰時期仍潛存局部戰爭危機，並據此調整軍事戰略方針，要求加速解放軍的質量建設，提高應急作戰能力，具體作為包括：未來戰爭基點在打贏高技術條件下的局部戰爭；軍事鬥爭重點調整在東南沿海、南海水域、中印邊界，實施靈活正確的戰略指導；以海、空軍為重點，同時增強二砲威力¹⁷。中央軍委會也分別提出「科技強軍」以及「兩個根本性轉變」的戰略要求。也就是要求軍隊建設由數量規模轉向質量效能、人力密集轉向科技密集¹⁸。

這一次的戰略調整基本上相較於 1985 年所做的調整而言，規模並不大。仍然是在「局部而有限戰爭」的格局下來發展國防軍事，所不同的只是在於意識到高科技武器裝備與技術對現代戰爭的重要性。因此，在戰略上仍舊延續建立區域強權的目標，以領土為核心發展局部的國防，但在實質作為上，更強調科技與技術，尤其是資訊的發展。

三、反恐與反霸權戰略

冷戰結構瓦解之後，新的國際秩序一改冷戰時期的「兩極對抗」結構，轉而呈現「一超多強」的格局。蘇聯瓦解之後，美國成為世界超強的霸權，而各區域間逐漸形成區域強權主導區域整合的態勢也日漸完整，更重要的是，這些區域強權也在不同的議題上強調區域主導的地位，而非單純的服膺美國這個超級強權。九一一之後，全球陷入一致性的反恐思維，但在反恐戰略的大前提下，各區域強權的作為均有不同，美國的反恐戰爭就招致西方陣營不同的評價。在這個情況下，各地區的區域強權以及其與美國的互動成為決定當前國際政治的重要變數。

在東亞，以「崛起中」的區域強權來描繪現代的中國已經略有失真，因為在改革開放後二十餘年的軍備重建來看，無論從軍隊的質或是量而言，中國已的確是一個區域強權，而不是「崛起中」的強權。甚至經貿實力在市場化改革之後也已經成為名副其實的經貿大國。就兵力而言，雖然歷年執行裁軍，但仍然是東亞國家中兵力最為雄厚的大國，從表三得見，兵力在數量上遠遠超越其他東亞國家。

表三 2002-2003 年東亞國家軍力表

單位：千人

國 家	總兵力	陸軍	海軍	空軍	其 他
中華民國	370	240	62	68	

¹⁷ 同註 9，頁 228。

¹⁸ 同註 8，頁 227。

中國大陸	2,270	1,600	250	420	
日本	238.2	148.2	44.4	45.6	
南韓	686	560	63	63	
北韓	1,082	950	46	86	
緬甸	429	325	10	9	85 (準正規)
寮國	29.7	25.6	0.6	3.5	
柬埔寨	125	75	3	2	45 (省級部隊)
東帝摩	0.6	0.6	0	0	
斐濟	3.5	3.2	0.3	0	
汶萊	7	4.9	1	1.1	
新加坡	60.5	50	4.5	6	
菲律賓	106	66	24	16	
馬來西亞	100	80	12	8	
泰國	306	190	68	48	
印尼	297	230	40	27	
越南	484	412	42	15	15 (防空部隊)

資料來源：The Military Balance 2002-2003, *The International Institute for Strategic Studies* 2002, London, 2002, pp.142-168.

除此之外，就武器裝備而言，中國透過自行的研發以及向其他國家添購現代化的裝備，也使整體軍備持續朝向科技化發展。具體而言，中國的確已經在 21 世紀初建立起一支現代化的龐大國防。基於質量均優的基礎，中國已經成為名副其實的區域強權，在 21 世紀初，中國更進一步將其戰略調整為「地緣戰略下的反霸」為目標。1997 年江澤民訪美，與美國共同發表聲明兩國將致力建立戰略夥伴關係，中國的戰略目標也在落實區域強權下開始與美國進行既合作又競爭的複雜關係。2001 年美國本土發生震撼全球的九一一恐怖攻擊事件，微妙的牽動中國意圖挑戰世界霸權的態度，也將中國的戰略目的朝向防恐做了調整。其次，在美國發動「反恐戰爭」的過程中，中國一直是採取反對的態度，也在在凸顯中國強調其為亞洲地區「區域霸權」的意義。由於臺海的安定需要美國的協助，中國在這次反恐戰爭中與美國不同調，也顯示出在態度上不會對美國軟化的強硬立場。此外，中國一直塑造其為亞洲區域霸權的形象，在亞洲事務上與日本積極競爭，希望取得主導地位，在這個前提之下，對兩岸問題更加不會鬆懈，並且持續保持強硬的態度和立場，以凸顯其在亞洲為區

域強權不容外力干預的地位¹⁹。

對於中國而言，反恐的戰略主要目標有五：防止恐怖分子活動，並擊潰中國境內的分離運動；維持與美國良好的關係；確保中亞穩定，並與該區國家維持熱絡關係；鞏固能源穩定進口；持續經濟發展以順利進入世貿組織²⁰。因此，對於中國而言，美國的霸權是一個潛在的威脅，但基於反恐的戰略考量、東北亞的區域安全，美國又是一個必須合作的夥伴，因此，當中國站穩東亞強權的地位之後，在戰略上對美國的態度是「加強交往」與「積極反霸」的同時並進。在加強交往上，除了經貿合作之外，就反恐議題與東北亞和平穩定議題上，中國與美國的利益一致，因此保持密切的合作關係。在積極反霸上，中國努力爭取第三世界國家的支持，與這些國家強化交流來牽制美國的霸權地位。除此之外，中國也積極參與大國事務，透過大國在國際間的縱橫捭闔來製造更多的利益²¹。

四、小結

中國的國防戰略在改革開放之後進行了幾次重要的轉折，其方向與目的總結而言就是「追求現代化與世界強權」的軍事地位。1985年的戰略調整，將中國從準備與蘇聯作戰的狀態下轉變為以中國領土為核心的務實取向，「局部而有限的戰爭」取代了長久以來的「全面的人民戰爭」。這一次的戰略調整使中國更有餘力發展經濟，也將國防結構結合經濟發展的策略作了轉變。1991年的波斯灣戰爭對中國而言則是開啟第二次戰略調整的契機，受到科技決定戰爭勝負的影響，中國把局部而有限戰爭的國防戰略修正到「高技術之下」，也就是開始強調建構一支現代化的軍隊。部分軍事分析家認為中國解放軍在90年代初期是一支「手臂短、步子緩」的傳統武力，因此，這一階段的戰略調整針對這個缺失進行改革，除了積極投入更多經費研發高科技武器與強化訓練之外，也擴大向外國添購高科技的裝備來提升現代化戰力。九一一事件再次刺激了中國國防戰略的進一步修正。歷經二十餘年的現代化調整，解放軍無論質與量已經是東亞地區的強權代表，中國站穩了東亞龍頭的地位後，面對後冷戰的一超多強國際局勢也開始積極從事大國外交。九一一事件帶給中國的影響是反恐戰爭的重要性，以及與美國「合作兼競爭」關係的確立。中國基於解放軍的日益強大，擁有國際上更多的運作空間與籌碼，使中國覬覦世界霸權的野心也逐漸成形。

¹⁹ 沈有忠，「文明衝突、反恐戰爭與臺海穩定的新思維」，國防雜誌（第18卷第18期，2003），頁88。

²⁰ Andrew Scobell，「美國合作夥伴：中共」，刊載於John R. Martin編，國防部史政編譯局譯，擊潰恐怖主義：戰略分析（臺北：國防部史政編譯局，2003），頁167。

²¹ 同註3，頁212-228。

未來的解放軍面對的是繼續強化國防工業的自主研發能力，以及領導軍官現代化的結構改造與思維教育。換言之，就是補強解放軍人員與兵器的發展自主化與技術內化的過程。隨著國際局勢的瞬息萬變，解放軍的現代化進程中，戰略現代化的步調在過去二十年來讓中國成為東亞的軍事強權，未來持續的戰略調整更值得我們所關切。

肆、軍事裝備現代化：高科技武器與作戰能力

關於解放軍軍事裝備的現代化討論，是相當繁瑣的議題，主要是因為重建一支裝備老舊的軍事力量必須全面進行，而且管道多元。事實上，早在 20 世紀 70 年代末期中國的領導高層就已經注意到解放軍裝備老舊的問題，1975 年的擴大軍委會會議，鄧小平和葉劍英就做過決定，未來的方針是把軍隊定額壓下來，省下軍費來強化軍工生產，改善武器裝備。1978 年再次在中央軍委會會議上講話，提出「少而精」的軍備方針，也就是數量少，裝備精²²。在這個情形下，中國在軍事裝備現代化的過程中，對象涵蓋三軍，甚至許多新的兵種；而方式則是自我研發與外購裝備兩個途徑。

一、快速反應部隊、資訊戰與飛彈投射

改革開放以前的解放軍，受到防禦蘇聯的全民戰爭戰略影響，在「大打、早打、打核子戰」的方針下軍隊數目膨脹到六百萬人，鄧小平調整戰略方針後，也迅速著手裁軍，並合併軍區，以加速軍隊現代化的整備。1985 年以來，因應高技術局部戰爭的激動與快速反應要求，戰略部署訂為「指頭收縮、拳頭捏緊、快速重擊」²³，一方面加速裁軍，一方面建立多軍種合併的「快速反應部隊」。在陸軍方面，先後在南京、濟南、蘭州、廣州、成都分別成立五個師的「應急機動作戰部隊」，負責四項任務：打擊重要目標，扮演擴張敵陣地缺口的「開門者」角色；擔任攻擊目標的小刀，癱瘓敵戰鬥潛力；擔任攫取敵重要陣地的「鋼鎚」；擔任救援者，增闢戰區加速戰爭步調²⁴。在海軍方面，解放軍亦組建「海上快速應急機動作戰部隊」，三個艦隊都成立了「聯合機動編隊」，南海艦隊更納編了陸戰旅以因應南海的局部衝突。在空軍方面，整編在第十五空降軍下轄的四十三、四十四、四十五空降師及四十六教導旅，是空軍的快速反應部隊，具有敵情偵察、快速機動與攻擊能力、支援

²² 同註 6，頁 192。

²³ 同註 10，頁 68。

²⁴ 同註 11，頁 83。

地面作戰以及深入敵境空中攻擊的能力²⁵。

除了「拳頭部隊」的整建之外，受到波斯灣高科技戰爭的衝擊，解放軍也加速資訊戰與飛彈投射能力的整備。在資訊戰方面，1995 年中共中央軍委副主席劉華清表示，資訊作戰與電子作戰為戰爭中的關鍵因素，地面作戰只能發揮擴大戰果的功能，解放軍以資訊作戰為核心的革命，已經到了必須全力追趕並超越敵人的階段。除了設立獨立研發中心（如鄭州的人民解放軍信息工程大學）來加速技術獨立之外，信號情報、通信設施、照相偵察、太空監視、超地平線感測器（OTH）、相位陣列雷達、無人飛行載具（UAV）、高能電腦（High Performance Computers, HPCs）、高能微波武器（High Powered Microwave weapons, HPMs）以及技術人員的招募上，也都積極的進行資訊戰的發展²⁶。

飛彈投射能力也是在追求科技密集的過程上極重要的一環，在這個部分中，除了海、空軍的飛彈投射能力持續加強之外，獨立於陸軍之外的戰略飛彈部隊—二砲部隊扮演了關鍵的角色²⁷。

中國強化飛彈的投射能力目的是提升「非接觸作戰」的能力，尤其在波斯灣戰爭後，具有長距離、精準打擊特性的戰術彈道飛彈與巡弋飛彈的發展更成為軍備現代化的重點項目。中國核武的發展雖然早在 20 世紀 60 年代即已開始，但核戰略一直處在嚇阻階段，主要是因為外部的冷戰結構與本身核彈數目不多、投射能力不佳所影響。但在波灣戰後，則迅速研發彈道飛彈與巡弋飛彈，投射能力也包含陸射、空射、艦射甚至於潛射，科技化的步調極其迅速而且廣泛。依據我國防部軍情局的一份研究報告，中國未來導彈的發展趨勢研判應為：加裝全球定位系統，增進精度，降低圓形公算誤差；戰略導彈隱形化、小型化；縮短發射準備與發射時間，提高導彈生存能力；發展多彈頭技術；發展誘餌助推火箭與彈頭誘餌，加強干擾與反干擾能力²⁸。

表四 中國主要導彈的裝備與投射能力

類 型	型 號	彈頭重 (kg)	導引系統	射 程 (km)	誤 差 (m)	其 他
-----	-----	-------------	------	-------------	------------	-----

²⁵ 同註 10，頁 84-88。

²⁶ William C. Triplett II, 「解放軍運用資訊戰攻擊重要基礎設施的潛力」，刊載於 Susan M. Puska 編，李憲榮、陳國雄譯，未來的中國人民解放軍（臺北：玉山社出版，2001），頁 99-103。或見 Mark A. Stokes 著，國防部史政編譯局譯，中共戰略現代化（臺北：國防部史政編譯局，2000），頁 29-70。

²⁷ 二砲部隊建立於 1966 年 7 月 1 日，由地對地戰略核飛彈部隊、戰役戰術常規飛彈部隊及相應保障部（分）隊組成，目前的司令為位於安徽黃山的 80302 單位（52 基地）前司令靖志遠中將。

²⁸ 請參見「中國戰術導彈研發現況」，<http://www.future-china.org.tw/fcn/ideas/fcs20010225-3.htm>。

二砲部隊 (地對地)	東風 41 彈道導彈	1,200	三軸液浮慣性陀螺 數字式空間計算機	14,000	100-200	為提升東風 31 型 的過渡產品
	東風 31 彈道導彈	700	慣性陀螺 彈載計算機	8,000	300-500	彈頭可分裝三枚核 彈頭、1992 年試射 成功取代東風 4
	東風 15 戰術導彈	500	雙星定位 環形鐳射陀螺	600	100	又稱 M9 1991 年起服役
	東風 21 中程彈道	600	慣性陀螺 彈載計算機	1,700- 3,000	300-500	1987 年起服役 取代東風 3
反潛導彈	海鷹四號 HY-4	513	自主式控制 自動導引	35-135	70%	速度：0.85 馬赫 航高：70-200m 1998 年試射成功
	鷹擊-2 C802	165	衛星導航	12-120	不詳	速度：0.9 馬赫 航高：20m 1997 年起服役
艦對地	巨浪-1 CSS-N-3	1,000- 2,000	慣性陀螺 衛星導航	2800	不詳	潛射彈道導彈
巡弋飛彈	紅鳥-3 HN-3A/B	300-400	慣性導引、衛星導 航、及地形匹配系統	600- 3,000	不詳	有陸射、潛射及空 射等不同類型

資料來源：整理自「中華網軍事頻道」(<http://military.china.com>)、「中國武器大全」(<http://www.zgjunshi.com>)、「中國海疆」(<http://www.chineseocean.com>)等網站。

中國積極發展導彈與核武，雖然在現階段無論性能及數量上並未超越美國擁有的導彈，但已經跨越過去未曾跨越的門檻，讓其核打擊能力能夠具體延伸至美國本土以及東亞地區的美軍。技術的進步讓摧毀及攔截這些核彈變得困難，因而形成對美國不對稱的核嚇阻，也牽動了臺海戰略格局之重塑²⁹。

二、海、空軍的現代化

受到蘇聯的威脅與陸權主導的影響，中國國防長期發展的重心都是放在陸軍。隨著戰略的調整，兵力整建也開始出現變化。在打贏「高科技局部戰爭」的前提下，意識到「境外決戰」必須發展海空軍，尤其中國有極為綿長的海岸線，海軍更成為大縱深戰略的第一線。1983 年成立海軍裝備論證研究中心，規劃海軍的現代化朝向三方面發展：建立大型及專業化的作戰戰艦，並成立航艦隊伍；航空兵發展多樣化；購買快速、機動、大型的攻擊型步兵載具³⁰。有「中國的馬漢」之稱的中國前中央軍委副主席劉華清曾在任職於海軍總司令其間致力要求海軍的四項努力目標：確保近海海域交通動線的控制能力；預期在中國海域內獲致有效的封鎖能

²⁹ 馬振坤，「中共二代核武對臺海戰略格局之影響」，復興崗學報（第 78 期，2003），頁 162。

³⁰ 同註 9，頁 415。

力； 鄰接中國的海域內發動海戰的能力； 發展可靠的核子反擊能力³¹。基於這些目的與戰略構想，致力於海軍艦艇的現代化，並且迅速的發展潛艇，除了希望能在臺灣海峽以及南海海域中取得主動權，也希望能建立一支遠洋艦隊，達成其鞏固區域強權與追逐世界霸權的目標。

在空軍方面，鄧小平也是相當重視空軍的軍備與技術提昇，致力於建立現代化的空防。1977 年由資深空軍將領草擬一份「建設空軍三年計畫」送交中央軍委會審理，主要目標即在於飛行員的技術訓練與武器裝備的性能提升³²。1981 年起，第二個、第三個三年計畫也陸續啟動，成為現代化空軍的起步。20 世紀 80 年代的中國空軍，雖然有奮起急迫的意圖，但受限於裝備老舊、人員訓練不精，加上經濟發展為國家主要方針，因此無論是自行研發或是外購武器，都顯得力不從心。這個狀況直到 1991 年的波斯灣戰爭才刺激中國重視空中武力的整建。軍方也喊出「快速反應、整體協調、縱深作戰」的口號，並逐步具體落實。受到波灣戰爭的影響，1993 年中央軍委會下令，在 2000 年以前完成兩項變革： 從人力與人民戰爭之依賴轉為重視科技； 將贏得傳統局部戰爭轉為贏得高科技局部戰爭。與俄羅斯加強了武器購買的合作以及人員飛行訓練。其中以增加飛行航距、通信電子技術為主。具體而言，在空軍武器與裝備的獲得上，是專注於空優、地面攻擊、運輸補給、空中預警與偵察、電子反制、維護與後勤等六項作為，而發展項目則包括： 戰機取得； 地面攻擊機優於轟炸機； 長程戰略轟炸的轟炸機； 偵察機、空中預警機的建立； 長程運輸機； 空中加油技術； 戰鬥直昇機； 陸基防空系統等八項³³。

海空軍的現代化裝備可以發現幾點共同的特徵包括： 消極防衛轉為積極介入。致力發展遠距離的攻擊能力，海艦潛艇與飛機，都具有拉長作戰空間的趨勢，象徵其欲將武裝力量由本土防衛推展至太平洋地區的主動介入。 裝備的多元與電子化。導彈的配置一方面加強海空軍的遠距攻擊，也突顯出海空軍突破傳統攻擊的模式，已經朝向多元的武裝並且加強電子化的攻擊能力。 與核武攻擊能力搭配。海空軍均朝向配掛核子武器的能力，大大增加其核武戰略的空間與機動性。

表五 中國服役中驅逐艦與潛艦

類別	型號	噸位	航速/節	艦長/M	遠航力節/海里	裝 備
----	----	----	------	------	---------	-----

³¹ 同註 10，頁 73。

³² John Wilson Lewis and Xue Litai, 「中共試圖建立現代化空軍」, 刊載於 Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller 編，國防部史政編譯局譯，中共崛起，頁 118。

³³ 同註 10，頁 89-90。

驅逐艦	現代級 (2 艘)	8,480	32	156.37	14/14000	四聯裝蚊式跨音速巡航飛彈發射器 2 座 單聯裝 SA-N-7 兩座 (備彈 48 發) 雙聯裝 130 毫米火炮 2 座、6 管 30 毫米近防炮 4 座 ASW 深彈 4 座 324 毫米水雷管 卡-25B 反潛直昇機
	旅海級 (1 艘)	6,000	30	153	不詳	四聯裝 C-802 發射架兩座 HQ-7 (紅旗-7/飛蠟 80) 8 聯裝發射 架 1 座 四聯裝長纓-1 (CY-1) 反潛飛彈發 射架兩座 雙管 100 毫米全自動火炮 1 座, 76 甲雙管 37 毫米全自動防空高炮 4 座 324 毫米「白頭」B515 魚雷發射管 (2 座三聯裝) 6 具 卡-27 直昇機 2 架
	旅滬級 (2 艘)	4,200	31	142	15/5000	C801 或 C8028 枚 響尾蛇 8 聯裝發射架, 備彈 26 枚 雙管 100 毫米炮一座 324 毫米「白頭」B515 魚雷發射管 (兩座三聯裝) 6 具; A244S「白頭」 魚雷 「直-九」(海豚-2 型) 2 架
	旅大級 (16 艘)	3,800		130	4000	三聯裝 HY-2 (C201) 艦艦飛彈發射 器 2 座 130 毫米雙聯艦炮兩座, 37 毫米 76 甲雙聯自動高炮 4 座 BMB-2 深彈發射裝置 4 座、深彈拋 放架 2 座 12 聯裝 FQF-2500 火箭式深彈發射 裝置 2 座
潛艦	093 型 ³⁴	6,200	30	107		533 毫米魚雷發射管 6 具 飛彈發射裝置不詳
	夏級 (4 艘)	8,000	22	120		12 枚巨浪 (CSS-N-3) 潛射彈道 533 毫米艇首發射管 6 具
	G 級 (1 艘)	2,350	13(水下)	98	15/6000(水上)	潛射彈道飛彈: 2 枚 CSS-N-3 飛 彈 533 毫米發射管 (艇首 6 具, 艇尾 4 具) 10 具 原蘇聯 53 型魚雷 12 條

³⁴ 該型潛艇為研製中潛艇, 製造中的兩艘預計 2005 年、2007 年開始服役。

漢級 (5 艘)	5,500	不詳	不詳	不詳	533 毫米艇首發射管
基洛級 (4 艘)	3,000	20(水下)	73.8	7500 (水上)	可發射線導魚雷和反潛飛彈 艇艙裝有 6 個魚雷發射管，可另攜帶 12 枚備用魚雷
武漢級 (1 艘)	2,100	13(水下)	76.6	10/8500(水上)	C801 反艦飛彈 6 枚 魚雷發射管：艇艙 6 管，艇艙 2 管 533 毫米魚雷，可攜帶 28 枚魚雷
明級 (15 艘)	2,113	18(水下)	76	19/9000(水上)	16 或 32 枚魚雷
宋級 (2 艘)	2,250	22(水下)	74.9	4/3300	YJ-1(C801)潛艦飛彈 533 毫米魚雷 6 具

資料來源：整理自「中國海疆網站」(<http://www.chineseocean.com/>)。

表六 中國服役中的戰機、轟炸機、運輸機等空中武力

類別	型號	速度 (馬赫)	作戰高度 (M)	最大航程 (KM)	武器裝備
戰鬥機	殲八	2.2	20,500	2,240	2 門單管 23 毫米航炮 PL-2, PL-2 乙空空飛彈 火箭彈 57-2 型
	殲八 二型	2.2	18,000	1,500	1 門雙管 23 毫米航炮 2 枚中距攔射飛彈 4 枚 PL-2 乙或者 PL-5 乙近距空空飛彈 57-2 火箭彈 航空炸彈 8 枚
	殲十 ³⁵	2.0	18,000	2,500	PL-8、PL-10 R-73 近距紅外空空飛彈 R-77 中距空空飛彈 623 六管 23mm 加特林炮
	殲十一 Su-27	2.35	約 20,000	3,500	GSH-30 30mm 機炮 R-27 中距飛彈 R-73 近距紅外空空飛彈 普通炸彈和延時炸彈
	Su-30	2.2	17500	3000	R-77 中距空空飛彈 R-27 中距飛彈 30 毫米 GSH-301 航炮 X-29T、X-29II 或 X-29MII，或 6 枚電視 製導 KAB-500KP 製導炸彈
攻	強五	1.12	11,000	2,000	23 毫米機炮 2 門

³⁵ 殲十戰機自 1984 年研發完成以來，雖已在 2003 年開始小量生產並裝備，但仍未完成機隊的正式生產與編組，至今仍不算是正式服役。

擊機					空對空飛彈 2 枚
轟炸機	轟六	1.0	13,100	6,000	常規炸彈和核彈，正常載彈量為 3,000 千克，最大載彈量 9,000 千克 7 門防禦航炮
	殲轟七	1.7	不詳	2,850	23mm 雙管炮 4 枚空艦飛彈 載彈量 5,000 千克
運輸機	運八	425 哩/時	10,400	5,620	最大載量 20,000 千克
	IL-76	530 哩/時	15,500	5,000	最大載重：40,000 千克
偵察 預警機	安 30	430 哩/時	6,000	2,630	照相設備重量 650 千克
	A-50	800 哩/時	11,000	不詳	脈波多普勒雷達，敵我識別器，氣象雷達，地形測繪雷達，電子戰偵察系統

資料來源：整理自「中國武器大全」(<http://www.zgjunshi.com>)。

三、武器裝備的研發與外購

中國國防武力現代化的途徑中，最主要的就是自行研發與外購這兩項。在國防工業方面，「九五計畫」預計在 1996-2000 年之間投注 3,600 億人民幣來研發高科技裝備，而具體的成果包括了殲轟七、殲十、殲十一等戰機，都是中國自行研發的戰機。除此之外，核武與航太也是中國研發的重點項目，包括觀測衛星與導彈的全球定位，094 型的彈道潛艦³⁶等，也都是中國的傑作。2000 年由江澤民簽署的「一二六計畫」，勾勒出這個階段的中國國防科技研發重點方向，包括： 航天航空技術系統；

電子信息技術系統； 戰略防禦技術系統； 深層反擊技術系統； 光學激光技術系統； 6.非常規與常規技術材料系統。顯示將朝向更高的科技工業來邁進³⁷。

除了自行研發之外，直接向外國採購武器，並進行技術轉移也是中國用以提升國防的迅速管道。由於中國在 20 世紀 80、90 年代改革開放的成功，使經濟實力大為提升，在國防預算充沛的條件下，直接購得武器與技術是加速現代化的捷徑。而對於俄羅斯、以色列、歐洲諸國而言，透過與中國的軍購合作，可以挽救瀕臨破產的軍事工業或是賺取大批的外匯，也使這些國家願意與中國在軍購上積極的合作。1989 年發生的天安門事件，雖然使西方國家停止與中國的經貿交流，但俄羅斯與以色列等國家，基於軍購對經濟的效益而成為中國軍購的最大夥伴。在軍備採購的實質內容上，大致是以海空軍的投射力量、各軍種的快速部隊、遠距離攻擊武器或能

³⁶ 094 級潛艦是基於對 093 級的更新與升級，主要更新點在於水下靜音的提升、近乎 40 節的水下航速、配備巨浪二型洲際飛彈，具有低噪音、高航速與高打擊半徑的特質。

³⁷ 林宗達，蛻變中的軍事強權（臺北：時英出版，2001），頁 392-393。

力為主要的內容。

整體而言，中國現代化的武器裝備是透過鉅額國防預算下的工業技術提昇來進行自我研發；直接與其他國家的採購以取得先進裝備；以及與其他國家的技術合作或合作生產等三種管道完成。

表七 中國與俄羅斯、以色列的重大軍購合作

國 家	時 間	軍 購 項 目
俄羅斯	1993 年 11 月	兩國簽署五年合作計畫，合作研發米格 31。
	1992-1993 年	Su-27 七十二架、IL-76 四架、S-300 防空導彈防禦系統、基洛級潛艦四艘等。
	1995 年	合作生產 Su-27 一百五十至二百架。
	1996 年	現代級驅逐艦二艘（配備反艦巡弋飛彈）。
以色列	1991 年	怪蛇三型飛彈技術轉移。PL-8、PL-9 飛彈生產。
	陸續合作	東風十五型飛彈改良。
		合作生產殲十戰機。
		空中預警技術與運輸技術轉移。

資料來源：整理自曹錦城，下一場戰爭，頁 157-163。

表八 中國已經購買及將要購買的國外武器裝備

取得否	武器名稱	武器類型	來源國家
已經購買或 使用中	MAZ IRBM (1)	TEL	俄羅斯
	Russian EW/SIGNIT equipment	SIGNIT	
	S-300 PMU-1(160+)	面對空飛彈	
	SU-27SK(50)	戰機	
	Kh-31(5)	ASM	
	IL-76	運輸機	
	R-73	AAM	
	R-27	AAM	
	Kilo(4)	SSK	
	Mi- 8/17(50+)	運輸直昇機	
	SA-15	SAM	
	Lavi technology	殲十戰機	以色列
	Python 3	AAM	
	Dauphin(50)	直九直昇機	法國
	Crotale	SAM	
Gazelle(8)	瞪羚直昇機	美法	
Ecureuil(10)	攻擊直昇機		

	Blackhawk(24)	黑鷹直昇機	美國
將要購買	SU-27SK co-prod(200)	戰機	俄羅斯
	Searchwater(6-8)	AWACS	
	R-77	AAM	
	Kh-31	ASM	
	Sovremenny destroyer(2)	現代級潛艦	
	Moskit	ASM	
	SA-N-7/12	SAM	
	KA-27(4-6)	ASW	
	APR 3-E ASW torpedo	ASW	
	Shmel FAE co-prod	FAE	
	Phalcon (6-8)	AWACS	以／俄

資料來源：Richard D. Fisher, Jr., 「中共外購武器裝備與解放軍的現代化」, 刊載於 James R. Lilley and David Shambaugh 編, 國防部史政編譯局譯, 共軍的未來, 頁 114。

說明：TEL-直立發射器運輸車；SIGNIT-信號情報；ASM-攻船飛彈；AAM-空對空飛彈；SSK-傳統動力攻擊潛艦；SAM-地對空飛彈；AWACS-空中預警管制系統；ASW-反潛戰；FAE-油氣彈。括弧內數字為預估擁有或要購買數目。

伍、結 論

國際局勢的變化牽動國家戰略的制訂，國家戰略的變化牽動國防整備的方向。中國就是在這個大原則之下進行了國防武力的戰略、軍事與科技的現代化改革。在戰略制訂上，在改革開放之後歷經三次重要的國際事件蘇聯的瓦解、波斯灣戰爭以及九一一事件衝擊，分別影響戰略的制訂。蘇聯瓦解使得中國將傳統的備戰臨戰狀態解除，朝向和平時期的建軍整備發展，並將備戰方向改為有限而局部的區域衝突。波斯灣戰爭後，中國受到美國高科技裝備戰技的震撼，將局部有限的戰爭調整為高科技下的局部有限區域戰爭。九一一之後，反恐戰爭成為全世界的主軸，局部有限的備戰也再度改弦易轍為無特定對象、無特定區域的安全防護。

在這個趨勢下，中國的國防整備全面朝向現代化發展，其特徵在於高科技、遠距離、電子化、資訊化、核武化等諸面向。受到改革開放以來經濟大幅度成長的影響，投入的豐沛的預算來提升國防力量，致力於海空軍的發展，以配合其「積極防禦」的遠距離打擊的武力建立。不但在陸海空軍分別建立快速反應部隊，更在二砲部隊加強了巡弋飛彈的攻擊能力，而海空軍的裝備也朝向航程遠、長距離攻擊的目標來發展。現代化科技的取得除了致力在內部的自我研發上，也透過向國外大規模的軍購以及技術轉移的積極合作。整體而言，中國現代化的國防已經足以使其成為

東亞地區的區域強權，其核武能力、遠距作戰的能力，也朝向挑戰美國霸權之路邁進。

論壇

中國大陸新頒 《汽車產業發展政策》 的內涵與爭論

The Contents and Controversy of “Policy for Auto Industry Development” Newly Promulgated in China

夏樂生 (Hsia Lo-Sheng)

本刊特約研究員

壹、前言

蘊釀二年多，且於一年前即向大陸汽車業者徵詢意見的新《汽車產業發展政策》，終於在 2004 年 6 月 1 日經國務院批准，由國家發展改革委員會（國家發改委）公布施行。

根據政策內容，大陸汽車產業政策目標是希望於 2010 年前成為世界主要汽車製造國，汽車產品能夠滿足國內市場大部分需求，並可批量進入國際市場。另外也寄望本土企業能積極開發具有自主知識產權的產品，2010 年能夠形成若干知名的汽車及零組件品牌。由此可以看出新頒的《汽車產業發展政策》除規範跨國汽車廠商外，其主軸在於發展大陸自主的汽車產業。

貳、新頒《汽車產業發展政策》的特點及重要內容

新頒《汽車產業發展政策》共計十三章七十八項條文，內容除了跨國汽車廠商強烈關切的大陸國產車與進口車分銷政策及一定比例的技术轉移兩大條款全數除去

外，也包括了汽車產業結構調整、准入管理、商標品牌、投資管理、進口管理及消費政策等要項。根據大陸國家發改委的相關官員表示，新頒布的《汽車產業發展政策》具有七項特色：

取消與世貿組織（WTO）規則和中國大陸加入世貿組織所做承諾不一致的內容，如取消外匯平衡、國產化比例和出口實績等要求；

大幅減少行政審批，該放的放開，該管的管住，依靠法規和技術標準，引導產業健康發展；

提出了品牌戰略，鼓勵開發具有自主知識產權的產品，為汽車工業自主發展指出明確政策導向；

引導現有汽車生產企業兼併、重組，促進國內汽車企業集團做大做強；

要求汽車生產企業重視建立品牌銷售和服務體系，消除消費者的後顧之憂；

引導和鼓勵發展節能環保型汽車和新型燃料汽車；

對創造更好的消費環境提出了指導性意見。

此外，根據產業政策內容及產、官、學界的意見，新頒汽車產業政策的具體要點可歸納如下：

一、政策目標

按照《汽車產業發展政策》提出的政策目標，在 2010 年前，大陸要成為世界主要汽車製造國，汽車產品能夠滿足國內市場大部分需求並批量進入國際市場；另外也希望汽車生產企業要具有若干知名的汽車、摩托車和零部件產品品牌；並通過市場競爭形成幾家具有國際競爭力的大型汽車企業集團，力爭到 2010 年跨入世界 500 強企業之列。

二、發展規劃

在發展規劃方面較令人矚目的是將所謂的大型汽車企業集團定義為生產汽車數量必須在國內市占率 15% 以上，或年銷售收入達全行業整車銷售收入 15% 以上，方可認定為大型汽車企業集團，並可單獨編報集團發展規劃。根據目前的標準，大陸「三大」汽車集團中僅有一汽及上汽兩集團可視為大型汽車集團，東風集團尚未達到上述標準。

三、技術政策

新版本的產業政策非常關注節能及環保問題，明確指出鼓勵發展節能環保型小排量汽車，並重點開發混合動力汽車技術和轎車柴油發動機技術。同時要求在 2010 年以前，乘用車平均油耗要比 2003 年降低 15% 以上。

除了關注燃油經濟性外，技術政策還制訂出專門條款，要求支援汽車電子產品

的研發和生產，積極發展汽車電子產業。

四、結構調整

本章中最受重視的是首次明確提出「退出機制」，政策中第十七條指出「建立汽車整車和摩托車生產企業退出機制，對不能維持正常生產經營的汽車生產企業（含現有改裝車生產企業）實行特別公示。」

此外，該條文亦強調該類企業不得向非汽車、摩托車生產企業及個人轉讓汽車、摩托車生產資格，等於明確表示汽車產業不歡迎業外資金的進入，但是所謂的生產資格轉讓問題很難定義，預測此項條文會引起很大的爭議。

另外大陸亦支持汽車企業集團化發展，並鼓勵以優勢互補、資源分享合作方式結成企業聯盟；此外在結構調整中也鼓勵大陸整車生產企業將內部配套的零組件生產部門獨立出來，以面向市場及國際的競爭。

五、准入管理

汽車產業不再「多頭管理」，按照新的《汽車產業發展政策》，汽車生產的主要管理方式《公告》，將由國家發展改革委員會和國家質檢總局聯合發布。其他管理部門難以再涉入這個管理範圍，如此可解決以往「多頭管理」的問題。

六、產品開發及零組件投資

新頒《汽車產業發展政策》中特別強調行業自主，鼓勵汽車企業提高研發能力和技術創新能力，實施品牌經營戰略。產業政策第二十七條即指出，國家支援汽車、摩托車和零部件生產企業建立產品研發機構，形成產品創新能力和自主開發能力。所謂自主開發可採取自行開發、聯合開發、委託開發等多種形式，中央政府將儘快出臺鼓勵企業自主開發的政策。

目前大陸三大汽車集團一汽、上汽、東風等企業均有能力開展自主研發能力，如上汽集團中的上海通用公司早在企業成立之初即建立了泛亞技術開發中心，對推動自主研發相當努力。

產業政策第八章則指出了中國大陸汽車零組件工業的發展應朝向適應國際產業發展趨勢、滿足國內外市場的需要、及努力進入國際汽車零部件工業採購體系努力。

七、營銷網路

《汽車產業發展政策》第三十四條規定，自產汽車品牌銷售和服務體系可由國內外汽車生產企業以自行投資或授權汽車經銷商投資方式建立。且境內外投資者在得到汽車生產企業授權並按照有關規定辦理必要的手續後，均可在境內從事國產汽車或進口汽車的品牌銷售和售後服務活動。

此章最引人矚目者在於外國廠商或經銷商可在大陸地區開店，且合資企業中的

外方亦可進口自家產品在同一家合資企業中展售。

外國經銷商可以在大陸地區開設直營店，對本土經銷商構成相當大的競爭壓力。國產車和進口車將「分營」還是「聯營」，這是很多業者所關心的，從新政策來看，並沒有明確規定進口汽車分營銷售，而是把決定權「下放」到了企業，由企業來決定是否要分營或聯營。

八、投資管理

新頒《汽車產業發展政策》對大陸汽車產業投資有進一步的明確規範，其中擴大企業的自主權及提高汽車產業的進入壁壘、限制外商控股合資企業等最受人注目。

擴大企業自主決策權

在改革審批方面，新政策指出：「改革政府對汽車生產企業投資專案的審批管理制度，實行備案和核准兩種方式。」現有汽車生產企業發展同類別新產品、擴大生產規模以及摩托車、汽車零組件的投資專案均由企業自主決策，採取備案制，不再由政府審批。新建汽車整車及發動機生產企業仍應經政府核准，目的是將現在已經眾多的汽車生產企業重組，做大做強。

新的規定既擴大了地方政府和計畫單列企業集團對某些產品的自主決策權，如放開了現有企業擴大生產能力、增加品種；放開了摩托車和發動機生產，放開了生產專用汽車的專案等；又將容易發生投資熱的合資轎車專案直接掌握在國務院手中。因此基本上新的產業政策在一定意義上象徵著汽車管理模式從計畫經濟時代過渡到市場經濟時代。

提高汽車產業的進入壁壘

大陸汽車產業長期以來的困擾即是生產廠家太多，尤其是整車生產廠商目前仍有 118 家，造成了汽車產業的低水平重複建設問題嚴重，為了抑制生產廠家的持續增加，新的產業政策針對投入汽車產業的最小投資規模均有詳細的規定。

如第四十七條規定，新建汽車生產企業的投資專案，專案投資總額不得低於 20 億人民幣，其中自有資金不得低於 8 億人民幣，且要建立產品研究開發機構，研發投資不得低於 5 億人民幣；新建車用發動機生產企業的投資總額不得低於 15 億人民幣等，均是有意借提高投資金額來增加進入汽車產業的壁壘，以改善汽車業散亂的組織結構。

限制外資持有中外合資企業股份不得超過 50%

產業政策中明訂，汽車整車、專用汽車、農用運輸車和摩托車中外合資生產企業的中方股份比例不得低於 50%，同一家外商可在大陸地區建立兩家（含兩家）以下生產同類（乘用車類、商用車類、摩托車類）整車產品的合資企業，如與中方合

資夥伴聯合兼併國內其他汽車生產企業可不受兩家的限制。此種限制使不少擔憂中國大陸汽車產業可能淪為跨國汽車公司組裝廠的人鬆了一口氣，至少中資在合資企業中仍擁有發言權及控制權。

雖然《汽車產業發展政策》依然規定同一家外商可在大陸建立兩家（含兩家）以下生產同類整車產品的合資企業，但實際上已有所變通，如與中方合資夥伴聯合兼併國內其他汽車生產企業可不受兩家的限制。如通用公司於 2002 年 6 月開始，即和合作夥伴上汽集團及其合資企業上海通用汽車聯手，連續兼併了柳州五菱、山東煙台車身廠、金杯通用、山東大宇 4 家企業，使通用汽車在中國大陸的合作夥伴達到了 5 家之多。

九、進口管理

新產業政策仍然限制進口車必須自大連、天津、上海、黃埔等四個海港及滿洲里、深圳兩個陸地口岸及新疆阿拉山口岸等處進口外，並規定 2005 年起，所有進口口岸保稅區不得存放以進入國內市場為目的的汽車，可說是對進口車的輸入做了一定的限制。

此外為了保護國內合資汽車廠不致淪為外資的組裝廠，新政策亦對進口散件組裝（CKD、SKD）的生產方式有所限制，並用整車特徵管理辦法替代了原先的國產化比例要求。

所謂整車特徵管理辦法，是指汽車生產企業凡用進口零部件生產汽車構成整車特徵的，必須按照整車關稅報稅。而按照中國大陸加入世貿組織的有關承諾，到 2006 年後進入大陸整車關稅的稅率為 25%，而零部件關稅稅率只有 10%。這 15% 的稅率差，就是引導跨國公司實施產品本地化生產的「經濟槓杆」。

十、汽車消費

新頒產業發展政策將「汽車消費」單列一章，內容計有十四條之多，並明確提出要培育以私人消費為主體的汽車市場，改善汽車使用環境，維護汽車消費者權益。引導汽車消費者購買和使用低能耗、低污染、小排量、新能源、新動力的汽車，並加強環境保護。

其中第六十五條對汽車信貸業務做了明確的闡述，這是第一次將汽車信貸業務寫進汽車產業發展政策中，足見汽車信貸對於整個汽車市場的發展至關重要。根據相關資料顯示，大陸的個人汽車貸款正以相當快的速度增長，預測今年個人汽車的貸款有望達到 2,000 億元，是僅次於房貸的第二大個人信用市場。目前大陸的車貸率僅為買車人數的 15%~20%，是一個非常具有潛力的市場。

參、新頒《汽車產業發展政策》的問題與爭議

一、無具體規範及獎勵要點

汽車產業在「八五」計畫中即已列為支柱產業，但不論在整車投資上或零組件投資上，均缺乏大量的資金支援。新版的《汽車產業發展政策》只強調具自主開發能力或形成產品創新能力的企業要在稅收上給予支援，並儘快出臺鼓勵政策，但迄目前為止尚未發現有任何具體的獎勵要點。由於產業政策只能夠制定原則，因此還需要更加精緻化的執行細則才會具有一定的成效。

根據汽車產業先進國的發展經驗看，支柱產業的發展必須得到政府充分的資金支援才會有較快的自主開發能力，如日、韓等國的汽車產業發展和其政府的各種支援分不開。如果中國大陸能夠在資金、政策上再給予進一步的支援，大陸汽車產業將會得到新一輪的進展。

二、協調問題

某些問題並非國家發改委所能單獨解決，而需與其他相關部會協調溝通才能獲致較好的效果。如政策條文中明訂 2006 年以前不可新增農用車的生產廠商，此事涉及交通部及農業部的管轄權，彼等是否同意產業政策的內容及是否願意配合執行是一個關鍵，否則政策實行起來，將是爭議重重。

三、無法源支持，約束力不大

由於「汽車產業發展政策」僅為規範性文件，並無法源支持，同時並未配合制定具體實施細則，因此雖然政策中一再強調要鼓勵兼併重組或限制企業不得轉讓生產資格等措施，但實際約束力可能不大。大陸前國家機械工業局局長邵奇惠即表示，只有產業政策是不夠的，希望儘快地建立相關的法規來進行改革。

四、抑制 CKD 組車之現象

特別針對 CKD 散件組裝汽車現象，新版政策提出 CKD 超過一定比例之整車按整車課稅，此作法可能違反 WTO 原則。另一方面，根據大陸加入世貿組織的有關承諾，2006 年後整車關稅降到 25%，與零組件關稅（10%）差距變小，對於利用 CKD 散件組車之企業其實影響不大。

肆、結 論

國家發改委此次頒布的《汽車產業發展政策》，其主軸就在於發展大陸自主的汽

車產業，因此政策內容要求推動汽車產業結構的調整和重組，促進國內汽車企業集團做大做強，並擴大企業的規模效應。

對外資的規範亦是政策的重點，除了取消與世貿組織（WTO）所做承諾不一致的內容，如國產化比率、外匯平衡外，對外資投資大陸汽車生產廠家仍然以兩家為限（兼併重組不限），且所持股份不得超過 50%，以保障大陸方面在合資企業中仍可擁有控制權及發言權，不致淪為邊緣化的弱勢地位。

產業政策中雖放寬外國進口車的銷售管道，允許合資企業中的外方可借由聯營銷售的方式來銷售進口車，但也限制自 2005 年起，所有進口口岸保稅區不得再開展進口車保稅倉儲、展示及銷售業務，以遏止過多的進口車入侵。

目前中國大陸汽車產業發展可說是面臨相當大的挑戰與衝擊，想要發展自主的汽車產業，但能力有限；與外資合作又怕被邊緣化、附庸化，因此寄望新的產業政策能夠將對外資的開放置於自主發展的目標之下，並透過投資管理、商標品牌及進口管理等政策工具予以調控和管理。

儘管新頒《汽車產業發展政策》係為中國大陸加入 WTO 之後，針對汽車產業所進行之最大幅度政策動作，可望拉抬整體產業整合之趨勢。但由其內容來看，在面對外資技術把持與中國大陸汽車產業技術明顯落後的環境下，真正能夠帶來之產業提升效益仍有待觀察。

參考文獻

「『汽車產業發展政策』今日發布實施」，中國汽車報（北京），2004 年 6 月 1 日，第 2、3 版。

「汽車新政策誰得益」，經濟日報（北京），2004 年 6 月 4 日，第 5 版。

「推動中國汽車產業健康發展的重大舉措」，中國汽車報（北京），2004 年 6 月 1 日，第 1 版。

丸川知雄，「速評！中國『自動車產業發展政策』」，日本丸川研究室網站，<http://web.iss.u-tokyo.ac.jp>。

柳長立，「新目標、新任務、新考驗」，中國汽車報（北京），2004 年 6 月 1 日，第 5 版。

周麗娟，「取消審批制，實行核准制」，中國汽車報（北京），2004 年 6 月 1 日，第 11 版。

陳建國、張宇賢，「跨國汽車公司在華戰略調整對中國汽車產業的影響」，宏觀經

濟研究（北京：2004 年第 3 期），頁 8-15。

邵奇惠，「遵循科學規律和市場規律，推進我國汽車產業健康發展」，中國汽車報（北京），2003 年 11 月 25 日，第 1 版。

傅豐誠，「新『汽車產業發展政策』實施，值得關注」，臺商電子報 413 期，2004 年 6 月 21 日，www.news.cier.edu.tw。

連雋偉，「最新『汽車產業發展政策』公布，未納入分銷技轉條款」，工商時報（臺北），93 年 6 月 2 日，第 6 版。

劉弘雁，「中國大陸新版『汽車產業政策』剖析」，工研院經資中心，2003 年 12 月 15 日，www.itis.org.tw。

專題研究

從 SARS 看中共傳播管制 與國家發展失衡

A Review of the Conflict Between Communication Control and
National Development from SARS Outbreak in Mainland China

汪子錫 (Wang Tzu-His)

中央警察大學、國立空中大學兼任助理教授

摘 要

2003 年 SARS 帶來了可怕的經驗，不僅對人民的生命安全構成嚴重威脅，也使得經濟發展、社會穩定和對外交往發生嚴重影響。此期間，做為中國首都的北京，竟然一度出現「空城狀態」，加上四處流傳的死亡謠傳，實際上已經非常嚴重的斷傷了政權的威信，也暴露中共政權「拼經濟，不顧民主」的統治難題。

從「隱匿 SARS」、「新聞封鎖 SARS」到最後終於「承認 SARS 疫情嚴重」的「傳播管制」，不但擴大枉死人數，且造成了人民對政府信賴度的失衡；國家機關政策與社會經濟情勢的失衡；政府、新聞界與社會行為的失衡。

現代化與國家發展是中共維繫執政的重要基石，經濟發展因為市場經濟制度而出現「脫貧致富」後，就更難回頭。本文的目的是藉由國家發展與現代化的觀點來檢視 SARS 疫情的傳播過程。2003 年的 SARS 疫情發展與「新聞封鎖」、「傳播管制」之間出現諸多矛盾現象。如果不改變這個現象，讓傳播媒介回歸到「市場原則」的管理機制，而想要一昧的「管制傳媒」，則在國家發展的社會變遷過程中，將會不斷的上演各式各樣的制度「失衡」現象，將不再是中共企盼的「穩定壓倒一切」了。

關鍵詞：SARS、中共、大眾傳播、國家發展

壹、前 言

被世界衛生組織 WHO (World Health Organization) 命名為「嚴重急性呼吸道症候群」(Severe Acute Respiratory Syndrome) 的 SARS, 在 2003 年造成全世界一陣恐慌, 中國大陸情況最為嚴重。在全球出現的 8,098 例 SARS 病例中, 中國大陸內地就有 5,327 個, 占 65.78%。全世界共有 774 人因 SARS 死亡, 中國大陸內地有 349 人, 占 45.09%; 若加上計香港死亡的 299 人, 更高達 83.72%¹。

SARS 從中國廣東佛山開始, 在幾個月的時間內, 蔓延到全世界 29 個國家和地區, 形成了世界大流行。SARS 被稱為「21 世紀黑死病」, 世界衛生組織宣布中國廣東、北京、香港、臺灣、加拿大、越南等為疫區。從這些國家或地區出境的民眾, 被世人避之唯恐不及; 一時之間, 造成世界性的大恐慌。直到 2003 年 7 月才再沒有出現新的病例, 全世界才暫時鬆了一口氣。

時隔一年, 事後來看這個過程, 把 SARS 通稱為「非典型肺炎」, 簡稱「非典」的中國大陸, 在整個疫情防治過程中, 暴露出嚴重的政治、社會、醫療體系與傳播管制的問題。尤其在疫情初期, 當局不智的採取「新聞封鎖」的教條化政策, 更是為整個事件付出慘重代價。不但中共當局在全世界顏面盡失, 而且並無助於內部團結。雖然 SARS 已然告歇, 但在「國家發展」過程中, 相關機制相互衝突的局面, 難保不會再發生。而若從中國大陸 SARS 疫情蔓延的軌跡和傳播鏈來看, 整個過程並不是傳染病流行的自然狀態²。

為什麼說這個過程不是傳染病流行散播的「自然狀態」? 那是一個什麼狀態?

整個「抗疫」過程暴露出的是「訊息為什麼不能即時公開」、「體制要不要改革」的狀態; 此外, 也是對大眾傳播不恰當的過度管制、不合時宜的窘態。

這個窘態相當原因是來自於「制度偏廢」導致的「失衡」。中共領導人在各種危機來臨的時候, 都會反覆強調「穩定壓倒一切」, 而「失去均衡」當然是不穩定的狀態, 也就是「失衡」狀態。中共當局在市場經濟制度下, 雖然號稱以馬列主義、毛澤東思想為理論核心, 但實際上那些理論教條多數已然不合時宜了; 中共的實際作為, 反而較趨近西方學者「國家發展理論」的「現代化」過程。但顯然中共重視的只是「國家發展理論」有關於經濟指標成長的部分, 卻忽略了民主化的部分。從 SARS

¹ 楊功煥, 「SARS 中國公共衛生系統」, 汝信、陸學藝、李培林主編, 2004 年中國社會形勢分析與預測 (北京: 社會科學文獻出版社, 2004), 頁 271。

² 同上註, 頁 272-273。

蔓延過程與傳播媒介的管制，恰足以看出「國家發展」的偏廢與失衡問題。

2003 年 SARS 帶來了可怕的經驗，不僅對人民的生命安全構成嚴重威脅，也使得經濟發展、社會穩定和對外交往發生嚴重影響。此期間，做為首都的北京，竟然一度出現「空城狀態」，加上四處流傳的死亡謠傳，實際上已經非常嚴重的斷傷了政權的威信。

本文的目的，是藉由「國家發展」、「國家與媒體的關係」來檢視 SARS 疫情的傳播過程。從「官方隱匿 SARS」、「新聞封鎖 SARS」到最後終於「承認 SARS 疫情嚴重」到每天發布最新病例的記者會；在對抗傳染流行的過程中，驗證了中共政權「拼經濟，不拼民主」的統治難題；也顯現出中共政權在經濟指標「國家發展」取得成績時，卻仍然將「新聞」等同於「宣傳」的不切實際。

貳、國家發展的相關理論與傳播制度

傳播理論學者 Dennis McQuail 在 2000 年回顧東歐共產國家「變天」和蘇聯解體時提出見解，認為「前共產主義國家」傳播結構與理論研究應開展新課題。他認為，「共產主義的衰退來得太快，也太出人意料，因此，理論來不及解釋其中媒介角色的變遷」。不過，McQuail 也指出，對這些「前共產主義國家」而言，大眾傳播媒介將會面臨傳播有關的私有化或者商業化問題；大眾傳播機構的許多課題都是共產國家從未有過的經驗。例如傳播媒介的財務法則，尤其是「如何吸引廣告主」和「將觀念和意見之外的東西賣給閱聽消費大眾」等，都是前所未有的經驗。McQuail 也認為：「有大量證據顯示，媒介政治化的現象並未隨著共產主義衰退而終結」³。

中國大陸並未放棄共產主義，所以並不是 McQuail 所稱的「前共產主義國家」；但是中國大陸實施「市場經濟」制度，並且開放大眾傳媒經營牟利，要作為廣義所指「服務業」的「第三產業」；因此，中國大陸同樣面臨「前共產主義國家」所要面臨的「社會變遷」問題、「傳播媒介機構運作」問題、「廣告與市場營利」問題等等。不過，正由於中共標榜的是「社會主義」的「市場經濟」，因此，中共政權從未放棄透過政治傳播塑造人民思想的「喉舌論」。只不過在市場經濟時期，中共當局想要處理好具有「政治」與「經濟」雙重屬性的大眾傳播，會是一大難題。當政治利益與經濟利益發生衝突時，中共政權總會選擇於己有利的一邊。這使得政權雖然得以左右逢源，但也必須承擔「過度管制」傳媒自由發展所引發的民怨及社會代價。

³ 參考 D. McQuail, *McQuail's Mass Communication*, 4th Edition, London: Sage. 2000, pp.212-214.

在全力追求現代化的時候，中國大陸的國家發展政策似乎無法順意的關照到傳播媒介的發展。而以「國家發展理論」來看，中共當局也難以建構出「只要經濟、不要民主」的「有特色」的中國式發展軌道。

國家發展理論 (theories of national development) 是發展社會學的一環，也是社會變遷 (social change) 研究的次級領域⁴。而「發展」的詞義也指涉了人類社會在時間和空間中的演化情形⁵。相關議題包括「國家發展理論」、「國家中心論的研究途徑」和「重返國家論」。

一、國家發展理論

社會學界開始將「發展」的概念運用在社會變遷 (social change) 的研究課題上，是二戰之後開始盛行的。研究者參照經濟學的方法，建立評量社會變遷的經濟指標來進行研究。最常用的指標，就是從「國民平均生產毛額」(GNP per capita) 來評量國家發展的程度；也就是從「生產力」(productivity) 來評量國家的發展程度。在國民平均生產毛額愈高的國家，其發展與進步程度亦愈高⁶。也有學者用國民平均生產毛額的成長率扣除掉通貨膨脹率 (the rate of inflation) 來度量一個國家的實質 (real) 國民平均生產毛額成長率，如果這個數字愈大，就意味著發展愈快⁷。但是這樣做也有其困擾，尤其國民平均生產毛額無法顯示國家資源分配的情形，也無法顯示國家發展過程中可能付出的社會代價⁸。因此，開始有人將「發展」的意涵擴大，將社會福利、環境保護、文化價值、民主政治等加以考量，又為國家發展補充了新的意涵。例如 D. Seers 便指出「真正的發展」必須減少或消除「貧窮」、「失業」和「不公平」這三個現象⁹。D. Goulet 則主張發展必須包括三個核心價值，即：維持生活 (life-sustenance)、自我尊嚴 (self-esteem) 和免於奴役 (freedom from servitude)¹⁰。E. Owens 則提出國家發展的同時應兼顧社會成員政治參與的需求，強調「發展」不能僅只是經濟層面而已，而必須包含社會中政治理念、政府形式和人民在政治中扮演的角色等¹¹。Baidya Nath Varma 則是將「發展」等同於「現代化」(modernization)，並主張

⁴ 龐建國，國家發展理論：兼論臺灣發展經驗（臺北：巨流圖書公司，1994），頁23。

⁵ H. Mowlana & J. W. Laurie, *The Passing of Modernity: Communication and the Transformation of Society*, New York: Longman, 1990, p.9.

⁶ N. T. Uphoff & W.F. Ilchman (eds.) *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contribution*. C.A.: University of California Press, 1972, p.76.

⁷ M.P. Todaro, *Economic Development in the Third World*. New York: Longman, 1989, p.86.

⁸ 陳一筠譯，發展社會學（臺北：久大文化，1990），頁23。以及龐建國，國家發展理論：兼論臺灣發展經驗（臺北：巨流圖書公司，1994），頁33。

⁹ D. Seers, (ed.) *Dependence Theory: A Critical Reassessment*. London: France Printer, 1981.

¹⁰ D. Goulet, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Atheneum, 1971.

¹¹ E. Owens, *The Future of Freedom in the Developing World: Economic Development as Political Reform*. New

現代化的基本內涵應包括政治、經濟與文化的自主性與自足性¹²。綜上所述，一個比較周延而均衡的「發展」概念，應該將社會公平、政治民主、文化認同以至於環境保護等等面向納入觀察，才能完成國家發展照顧多數人民的積極意義¹³。這樣的概念可適當的用於參照與評量中國大陸市場經濟成功後的國家發展實況，也可以用來評論中共在推動現代化之餘，中國大陸社會在政治民主與社會公平等方面表現的不足。

二、國家中心論的研究途徑

國家發展理論到 1980 年代後，又出現新的關注面向。從亞洲四小龍發展成就及成因來看，四小龍都是「自由」多於「民主」的環境中取得發展成果；而在另一方面，美國科學界也興起「國家中心論」的研究途徑（the state-centric approach），使得學界在落後發展的國家之中，對於國家機關與市場機能問題的探討，取得相當研究成果¹⁴。「國家中心論」者認為，任何國家機關如果想要有效地促進造福大多數民眾的國家發展，就必須擁有相當程度的「國家自主」（state autonomy）和「國家職能」（state capacities）。所謂「國家自主」，簡單的說，就是國家機關能夠形成和追求自訂的政策和目標，而不只是反映社會團體或階級的需求與利益。「國家職能」則是指國家機關完成政策目標的可能性，特別是在面對有力的社會團體之反抗和惡劣的社會經濟環境時¹⁵。此外，「國家中心論」也認為，「國家機關和市場機能的關係並不是單向度的。當國家機關的政治考量會決定國家發展政策走向的時候，發展政策所造成的社會經濟情勢的變化，也會反過來型塑國家機關的政治根基」。

在南韓與臺灣也見到了國家發展過程中，國家自主和國家職能的變化。以南韓為例，國家機關有效地經由大財團或「財閥」（chaebol）的培養，帶動了南韓的工業化。可是，原先由政府扶植起來並聽命於政府的這些財團，到了 1970 年代末期，卻已經壯大到能夠影響政府決策的地步，並且能夠成功地抗拒政府的指導或要求¹⁶。在臺灣，國家機關在成功的促進了經濟發展之後，民間社會力量的興起，相當程度的削弱了國家自主與國家職能¹⁷。

York: Pergamon.1987.

¹² B. N. Varma, *The Sociology and Politics of Development: A Theoretical Study*. London: Routledge & Kegan Paul. 1980, p.122.

¹³ 同註 4，頁 37。

¹⁴ 彭懷恩，*臺灣發展的政治經濟分析*（臺北：風雲論壇出版社，1990）。

¹⁵ T. Skocpol, "Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" In P.B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol, (eds.), *Bring the State Back In*, New York: Cambridge University Press. 1985, p.9.

¹⁶ E. M. Kim, *From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in the Korean Economy, 1960-1985*. Ph. D. dissertation. Providence, R.I.: Brown University. 1987.

¹⁷ C.K. Pang, "The Changing Relationship Between the State and Society in Taiwan During the 1980s." *National Taiwan University Journal of Sociology*. 21:1-34.

三、重返國家論

巴西學者 F. H. Cardoso 提出國家發展「依賴的理論」(theory of dependency) 研究時，對於「歷史結構研究途徑」方法論的論述，指出了研究社會結構的應用之道。他在 1976 年《拉丁美洲的依賴與發展》一書英文版的序文中，提出歷史結構研究途徑的方法論¹⁸。Cardoso 闡述他所提出的「歷史結構研究」的方法論是接續 19 世紀歐洲政治經濟學的傳統，強調生產關係的社會政治性質 (the socio-political nature of the economic relation of production)。

他引用馬克思所說的：「社會中的階層 (hierarchy) 是社會中精神和物質生活之生產，以既定方式組織起來的結果。這種階層狀況確定了社會中自然和人工 (human work) 的成果，會由社會階層和全體作不平等的利用」的概念，提出他的歷史結構研究途徑的基本主張。

在 Cardoso 的歷史結構研究途徑之照下，社會結構中其實存在著兩股力量：一股是自我存續 (self-perpetuation) 的機制，另一股則是變化的可能性。社會結構一方面對社會過程施加以結構的限制並且鼓勵重覆既有的行為方式；不過，在另外一方面，社會結構也製造出各種矛盾和社會緊張，為社會運動和促進變遷的意識形態開啟了可能性。所以，除了要點出增強社會再生產面向的結構性限制之外，也要勾明變遷的機會，這些機會是根植在既有結構發展之時創造出來的社會利益和意識形態之中。也在這樣的一種過程中，居於劣勢的群體和階級，可以起來反抗攻擊既有宰制結構中的優勢利益者。

「重返國家論」的出現提供對國家機關與民間社會關係的新視角，Elizabeth Schillinger 從國家社會與媒介之間的關係觀察，他認為在一國之內，新聞界、民眾與國家機關分享相似的主要動機 (primary motives)，即「生存」、「意識形態」與「市場」三者。在任何特定時刻，「生存」、「意識形態」與「市場」三者，都會有一個占支配地位，並且影響政府、新聞界與社會的行為。國家及媒介制度系統 (press system) 持續不斷地從一個占優勢動機，向另一個或另兩個動機擺動¹⁹。改革開放後的中共政權，雖然一直都是「意識形態」占有優勢；但是，只要傳媒不碰觸當局的「政治禁忌」，也不要挑戰共黨統治的合法性，就會逐步向市場動機調整。

叁叁、新聞可以封鎖，傳播無法管制

¹⁸ F. H. Cardoso, "Preface to the English Edition" *Dependence and Development in Latin America*. C.A.: University of California University. 1976.

¹⁹ 轉引自彭懷恩，政治傳播與溝通（臺北：風雲論壇出版社，2002），頁 54-55。

一、SARS 疫情在中國大陸的傳播鏈

回顧 SARS 在中國的流行，疫情傳播鏈十分清楚：廣東是 SARS 的源頭，從 2002 年 11 月 16 日第一個病例出現，到局部開始出現流行高峰，持續了兩個月。廣東的大流行在 2003 年 2 月達到高潮，但最後病例的消失為 5 月 7 日，疫情共持續了 6 個月。2003 年 2 月，SARS 在向香港傳播的同時，也向其它各地傳播，例如廣西、湖南、四川、山西等。在廣西、四川沒有造成大規模的流行；但是感染了 SARS 的山西病人，除了在當地引起傳播外，也由這名病人把 SARS 帶到了北京，這時已是 2003 年 3 月 1 日。同一時間裡，還有從香港到北京的傳播途徑。自 2003 年 3 月起，以北京為中心，在周邊的幾個省，自 3 至 5 月出現了大流行。其間，SARS 病例也在中國 24 個省出現。中國內地 5,327 個 SARS 病例分布情況如下：北京 48%、廣東 28%、山西 8%、內蒙古 5%、河北 4%、天津 3%、吉林 1%、其他 3%。一直到 2003 年 7 月，中國大陸的 SARS 流行才停止，其間歷時八個月²⁰。在這八個月之間，可以看到中共官方以高壓手段可以充分的封鎖相關新聞，但卻無法管制「傳播」的蔓延；這個「傳播」是「小道消息」的傳播，也是傳染病的「傳播」。

二、SARS 初期的新聞封鎖與官方隱匿

在 SARS 傳播初期，中國大陸所有媒體都沒有可加以證實報導，甚或連「捕風捉影」的報導也看不到。儘管從 2002 年 11 月起「非典」就在廣州周邊的城市流行，但直到 2 月 8 至 10 日，廣州市已經出現大規模的謠言時，傳播媒體依舊保持沉默。直到 2 月 10 日，《羊城晚報》才報導「近期廣州患『感冒』和『肺炎』的病人增多」。但由於報導語焉不詳，不但未能使公眾了解事件的真相，反而加劇了人們的恐慌。到了 2 月 11 日上午，廣州市召開了相關的新聞發布會後，媒體才開始比較有系統、正面的回應大規模的傳言，並且對 SARS 病毒的流行情況進行報導。有兩個現象是值得重視的，其一，是主流媒體的不重視導致信息模糊，使人們在疑問的同時增加了通過相互議論獲得解釋的動機；其二，在相當的程度上主流媒體的開口說話，是被「傳言」逼迫的結果²¹。

然而，並不是傳播媒介不願或不肯報導，而是主管宣傳的部門，禁止媒體進行有關於 SARS 的報導；根據《華盛頓郵報》(Washington Post) 的報導，廣東《南方日報》在報導 SARS 危機方面扮演重要角色。《南方日報》曾在 2003 年 2 月間數度質疑官方有關 SARS 來源的說法，並且三度遭到政府警告，要求「淡化處理」。換言

²⁰ 同註 1。

²¹ 周曉虹，「SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論調查」，汝信、陸學藝、李培林主編，2004 年中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2004），頁 249-260。

之，中共相關單位執行的是全面的「新聞封鎖」和「隱匿疫情」；一直到中央出面承認「疫情嚴重」後，宣傳部門才停止了對媒體淡化 SARS 疫情新聞的要求²²。在這個過程中，穿插著香港居民的間接受害，與因為沒有正式處理解決的管道，而在摸索傳染病源的延宕中，擴大了枉死的人數。

當香港開始爆發人人自危的致命疫情以後，很長一段時間，香港特區政府對突如其來的致命傳染病束手無措，因為他們不知道這是什麼傳染病？也不知道傳染病的來源在那裡？當特區政府盡一切努力在尋找病源和嘗試各種救命治療的醫護手段時，北京還在「裝聾作啞」。當廣州市民處在謠言滿天飛、風聲鶴唳的時候，北京仍然「視若無睹」，沒有聲音。一直到 4 月 20 日，北京才向全世界宣布，中國大陸、廣州、香港都正受到 SARS 的肆虐，而且情況失控、嚴重。

當世界各國在 3 月開始質疑中共「境外輸出」SARS 病毒時，北京當局先是否認，繼之在疫情最烈的 4 月 20 日公開承認大陸疫情嚴重後，中共中央同日宣布因為「隱匿疫情」等原因撤銷北京市長孟學農和衛生部長張文康二人在黨內的職務，未久再宣布撤去行政職務²³。兩位部級高官因為「工作不力」或「隱匿疫情」而被解職的事例，在中共的官場，多年來堪稱罕見。但顯然，事態已然嚴重到再不公開、承認，就要面臨全大陸境內共同面臨的「死亡威脅」。當局「撤官」的動作，顯然要「搶救北京」。

三、新聞封鎖造成小道消息快速傳播

4 月 20 日的新聞發布會承認了北京和境內都有「非典」之後，北京的情況才逐步受到控制；然而，北京地區在 SARS 初期歷經的謠言恐慌歷程，仍然令人難以忘懷。事實上，北京最早的 SARS 感染出現在 2003 年 3 月 1 日，但是在 4 月 20 日之前一直沒有媒體可以正確的報導這一病例。在更早之前的 3 月 12 日，世界衛生組織 WHO 報導了中國「非典」疫情的嚴重性，但是因為「兩會」期間，主流媒體全部都沒有報導。但是 SARS 沒有因此而停止蔓延；此後半個多月內疫情開始爆發。雖然官方媒體對此噤聲，但是在官方沉默的同時，小道消息卻大量、快速散播，各種可怕的傳言和搶購風潮也在北京出現²⁴。

中國大陸學者周曉虹在事後對於 SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論進行調查研究。根據其研究發現，在廣州當謠言四起，搶購防疫物資、民俗偏方物資風潮

²² 參見大紀元網站 www.dajiyuan.com, <http://www.siongpo.com/20030316/intl7.htm>

²³ 參見人民網 www.people.com.cn 文章 <http://fnnews.yam.com/cnafn/china/news/200304/2003041520500702.html>.

²⁴ 同註 21，頁 249-260。

四起的時候，2月11日上午廣東省衛生廳召開新聞發布會說明並承認疫情後，搶購風潮立刻平息。北京的謠傳在4月20日後，雖然謠言還是持續了一小段時間，但顯然，因為政府開始正面處理 SARS 信息，謠言已經獲得控制。調查研究發現：「直接面對危機不僅不會影響政府形象，反而有助於團結社會大眾，穩定人心，消除流言和謠傳」。研究也發現，「政府對於疫情的發布越是及時、越是準確，就越有利於社會穩定和提高政府威望」²⁵。換句話說，如果一開始的時候，宣傳部門就不要「封鎖新聞」，並且採取「誠實面對」的態度，可能之後的心理大恐慌、疫情大蔓延，都有可能得以避免或降低損害程度。

大陸學者也認為，當主流媒體不提這些事情的時候，群眾就會急迫的從小道消息尋找答案。例如，2003年4月25日，深圳一位羅姓男子，編造手機短訊佯稱：「中國衛生部告知，『非典』型肺炎突破一萬例；『五一』放假一天，請把信息轉發給10個用戶，您的手機帳上將獲得188元話費，快轉」。結果轉發此謠言的手機短訊高達213萬筆²⁶。

此外，根據統計，「廣東移動電信公司」手機短訊流動量分別是：4月8日有4,000萬筆；4月9日4,100萬筆；4月10日有4,500萬筆。說明，「小道消息」會在官方「噤聲」時大行其道。原因也不難理解，因為民眾要真相、要答案。

另外在五大城市所進行的調查也發現，在從官方媒體得知「非典」信息之前，已經有40.9%的民眾得知此一事件正在發生。地域差異也呈現對信息了解人數的差異。在 SARS 最初流行地區的廣州這個數據為58.2%，相對偏僻的重慶為29.4%，如表一。

而在40.9%從主流媒體之外獲知「非典」信息的受訪者中，進一步分析其來源分別是：「道聽途說」占56.7%；電話占19.4%；網絡占14.2%；手機短訊占3.3%；其它占6.4%²⁷。然而事實上，電話、網絡和手機短訊都可列為「道聽途說」；因為只是傳播工具的不同，傳播的內容清一色是未經官方證實的「道聽途說」。可見，中共官方採取「新聞封鎖」政策的幼稚、謬誤與害人匪淺。可參考表二。

表一 在從官方媒體得知「非典」信息之前，您是否已知此事？

獲知情況	北京	上海	廣州	重慶	南京	總數
是	39.5	37.9	58.2	29.4	39.6	40.9
否	59.0	60.6	39.4	70.1	58.0	57.5

²⁵ 同註21，頁259-260。

²⁶ 同註21，頁256。

²⁷ 同註21，頁254-255。

記不得	1.0	1.5	2.3	5.0	2.4	1.5
樣本總數 (個)	205	203	208	211	207	1,034

資料來源：周曉虹，「SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論調查」，汝信、陸學藝、李培林主編，2004 年中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2004），頁 254。

表二 在官方媒體之外，您是通過何種渠道知道「非典」的？

渠 道	北京	上海	廣州	重慶	南京	總數
網絡	14.8	26.0	4.1	16.1	15.9	14.2
手機短訊	2.5	0	9.1	0	1.2	3.3
電話	14.8	16.9	20.7	22.6	22.0	19.4
道聽途說	64.2	53.2	55.4	56.5	54.9	56.7
其他	3.7	3.9	10.7	4.8	6.1	6.4
樣本總數 (個)	81	77	121	62	82	423

資料來源：周曉虹，「SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論調查」，汝信、陸學藝、李培林主編，2004 年中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2004），頁 255。

肆、傳播管制與國家發展失衡

當 SARS 疫情在中國大陸嚴重肆虐時，中共仍然強調「一切以發展為中心」，做為處理基調。為了安撫社會恐慌，中共發動所有宣傳機器，將防疫的棘手問題政治化成為配合政策的愛國運動，不但要「再接再勵，早日奪取抗擊『非典』鬥爭的決定性勝利」，而且還要「千方百計促進經濟持續穩定增長，努力把非典造成的損失降到最低限度，確保實現全年經濟和社會發展目標」²⁸。胡錦濤於 2003 年 4 月 14 日在廣東省委書記、廣東省長的陪同下，前往廣東省疾病預防控制中心，了解防治 SARS 的情況時指出：「要把防疫工作當作穩定改革發展大局、維護人民群眾健康和生命安全的一件大事抓好」。此外，胡錦濤還說：「不論發生什麼事，中國都要堅持以經濟建設為中心」²⁹。這使得在國家機器控制下的政治宣傳已經壓倒了發布一切事實真相的機會。雖然曾有報業在疫情一開始便報導了相關訊息，並且提出警訊，但都被壓抑下去；在相關信息都遭到「傳播管制」的情況下，中共當局無異於是讓「傳染病」和「謠言」一起蔓延與傳播出去。

在追求現代化發展的國家內，新聞的自由發展有助於經濟成長，同時又與民主

²⁸ 參見人民網 www.people.com.cn、<http://www.people.com.cn/GB/paper39/9451/874757.html>。

²⁹ 中央社臺北 2003 年 4 月 15 日電 <http://fnnews.yam.com/cnafn/china/news/200304/2003041520500702.html>

化息息相關；在追求現代化國家發展的過程中，傳播媒介機構要在「市場」競爭中求生存，就要提供民眾「知的需求」，一旦政府開始進行「新聞封鎖」以及「傳播管制」的手段，就會使國家發展失去平衡。尤其事涉群眾公共傳染病，而且性命攸關的防疫訊息，如果被管制不能適時告知，傳播媒體無法擔當「偵測環境」的功能，也就會造成各式各樣的「失衡」現象。

一、傳播管制造成人民對政府信賴度的失衡

在「非典」型肺炎發現初期中央採取的信息封鎖手段，不僅是對一般群眾，也對各省的衛生部門也採取了封鎖的行動。中國國家疾病控制中心主任在 2003 年 2 月份對外宣布，「冬季到春季之間呼吸系統疾病增加是正常現象，不用驚慌」。在 2 月下旬到 3 月份漫長的時間裡，政府單位一直保持沉默。導致 SARS 失控與爆發大流行幾個關鍵點，都與信息封鎖密切相關。第一，香港特區政府不知道廣東已經爆發 SARS 疫情，沒有在出入境的時候採取檢疫，而導致香港的流行，並由香港傳向全世界。第二，山西的一名婦女在廣東染煞後返回山西，造成山西的流行之外，她又赴北京，成為北京第一個 SARS 病例。2004 年 4 月 2 日，中共衛生部宣布北京只有 12 例輸入病例時，其實病例正在快速累積。然而，當社會無法從官方管道得到消息時，民眾卻從網絡、手機短訊得到訊息，也參與傳播這些「小道消息」。這顯示「新聞封鎖」的結果是「流言四起、迷信活動猖獗，和社會大恐慌」³⁰。而中共誤以為「沒有壞消息」才是「社會主義市場經濟」應有的表現，顯然是「掩耳盜鈴」的自以為是而已。因為國家發展具有「照顧多數人民的積極意義」³¹，SARS 疫情傳播過程中，與政府所表現出來的「沒有能力照顧多數人民」的表現，造成了人民對政府信賴度的失衡。

二、傳播管制造成國家機關政策與社會經濟情勢的失衡

2003 年 4 月 20 日可以被為中國大陸「抗煞」的轉折點，因為在這一天之後，官方開始正式承認疫情的存在與嚴重性；並且此後，衛生部開始配合世界衛生組織 WHO 的要求，將原來每五天通報一次疫情，縮短為每天一次。每天都舉行新聞發布會，向全世界說明疫情最新動態。

在首度承認疫情，並撤去衛生部長張文康、北京市長孟學農的職務的同一天，衛生部公布的 SARS 確診病人是 339 人，是 5 天前 37 人的 10 倍。儘管衛生部解釋此一暴增現象是因為先前統計機制不健全所造成的。但這一突然暴增的說法，卻也帶給北京市民更多的質疑或反向的暗示，並且使得北京市民對後續一系列官方相關疫情消息的「過激判斷」。以致有關「北京市城八區自 23 日起封城」的消息傳遍北

³⁰ 同註 1，頁 276。

³¹ 同註 4，頁 37。

京。其後更有謠傳說「北京要用飛機灑農藥的方式進行全城消毒」。在此背景下，北京發生了大規模的以學生和農民工為主體的「離京大潮」³²。

這些因為傳播管制而造成的民眾猜疑、不滿與集體的「自保」行為，是因為政府政策認為「只有如此，才能有益於社會大眾」；但其出於政治考量的政策作法，顯然忽略了社會經濟情勢的變化。這種以「國家中心論」為主的強調「政府職能」的作法，顯然是一種「誤用」。因為，當國家機關的政治考量會決定國家發展政策走向的時候，發展政策所造成的社會經濟情勢的變化，也會反過來型塑國家機關的政治根基。換言之，由於「誤用」傳播管制政策，適得其反的造成了國家機關政策與社會經濟情勢的失衡。

三、傳播管制造成政府、新聞界與社會行為的失衡

中共政權在 SARS 危機事件中的表現，將行政體制的積弊暴露無遺，尤其限制大眾傳播不能自由報導的制度，放在一個日漸開放的社會中，必然會破綻百出。大陸中南財經政法大學教授喬新生批評指出，目前中國整體制度設計的封閉性，不能及時應對傳染病疫情，是造成問題惡化的重要原因。廣東中山大學政務學院副院長任劍濤指出，如果官員為保持社會安定和經濟發展而損害了公共安全，就無異於政府的冒險行動。政府不應濫用自己的權威，否則這種權威就會流失³³。SARS 事件中清楚地看出來，現有的中共體制中的某些部分，已經到了非改不可的地步。

改革開放 20 多年來，中國大陸在經濟體制改革上取得了成就，但是政治結構卻沒有跟著改革，這使得中共政權面臨了更多的統治難題。2002 年底到 2003 年中國大陸發生的 SARS 個案不是單一事件，它的過程是一個大結構的縮影。這個縮影中出現的「政治體制改革」、「新聞傳播自主」與「民主政治」都將隨著家經濟發展而出現更多的需求，才能穩定住整個國家發展的架構。

在一國之內，新聞界、民眾與國家機關分享相似的主要動機（primary motives），即「生存」、「意識形態」與「市場」三者。在任何特定時刻，「生存」、「意識形態」與「市場」三者，都會有一個占支配地位，並且影響政府、新聞界與社會的行為。國家及媒介制度系統（press system）持續不斷地從一個占優勢動機，向另一個或另兩個動機擺動³⁴。改革開放後的中共政權，雖然一直都是「意識形態」占有優勢；但是，SARS 相關事件的傳播管制，造成了政府、新聞界與社會行為的失衡。

³² 同註 1，頁 255。

³³ 在中國大陸，官員長期以來「不犯錯誤不下臺，不到年齡不退休」。直到 1995 年的中共中央 5 號文件黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例，才出現「引咎辭職」一詞。原載中國新聞周刊。見 <http://www.sina.com.cn> 2003 年 4 月 28 日。

³⁴ 同註 19，頁 54-55。

伍、結 論

中國大陸市場經濟的進一步自由開放，無可避免的出現了一個尖銳的問題，就是當中國已經是「世貿組織」(WTO) 成員的時候，等於是把中國納入世界資本主義經濟體系。如果不得不承認經濟全球化的「實然」，當局就要學會如何對待資本主義和如何對待世界資本主義體系³⁵。在這個時候，世界各地的新聞、傳播訊息每天隨著「商務訊息」湧入中國大陸的時候，國家機關還能「封鎖」什麼新聞信息？又能封鎖多久？

回頭檢視中共當局對於「新聞封鎖」與「傳播管制」不難發現，不管「市場經濟」如何自由化發展，中共當局仍僵硬的堅持「傳播媒介主要功能就是宣傳黨的路線、方針、政策以及為政治服務」。對中共而言，新聞傳播就是為了宣傳，就是為了灌輸黨的意識形態而進行的傳播行為³⁶。從 SARS 的新聞封鎖與傳播管制過程來看，中共當局執行的正是此一教條化政策。

雖然如此，中國大陸在市場經濟演化之下，西方大眾傳播學日益受到中國大陸傳播學者的重視，「新聞」、「宣傳」及「傳播」的定義在融入西方思潮之後，學者開始將「新聞」、「宣傳」與「傳播」三者作定義上的區別³⁷。

在過去，大眾傳播理論認為極權國家的「新聞」、「傳播」與「宣傳」幾乎是同一件事，但又以「宣傳」為國家機器塑造意識形態的重點。「新聞」與「傳播」都必須從屬於宣傳，也都是為了宣傳而存在；換言之，「新聞事業」與「政治傳播」都屬於統治者的宣傳工具。在今天的中國大陸，一切都像過去，絲毫沒有改變。美國學者 C.L. Harwood 曾經指出：「共產國家的宣傳政策與官方政策之間有密切的關聯性」³⁸，至今猶然如此，一成不變；並且還將宣傳置於一個高於新聞與傳播的地位。不過，這樣的堅持，本身就出現了不符合實際的「矛盾」現象。

依據中共的說法，市場經濟之前是依據馬列主義、毛澤東思想，將傳媒當作「階級鬥爭的工具」，是政治的工具；而當市場經濟的時期，中共又搬出馬克思說過「傳媒也是生產力」，來發展傳媒既是事業、也是企業的理論，讓傳媒成為經濟的工具。

³⁵ 參閱陳奎德、楊建利，「自由派 vs. 新左派」，北京之春（2000年4月號）。

³⁶ 陳力丹編，新聞學小詞典（北京：中國新聞出版社，1988），頁40。

³⁷ 參考寧樹藩，「信息觀念與大陸新聞學研究」，中國大陸新聞傳播研究（臺北：政治大學新聞傳播研究中心，1995），頁22。陳力丹編，新聞學小詞典（北京：中國新聞出版社，1988），頁1。編輯部編，新聞學基礎（安徽：安徽人民出版社，1985），頁40。余家宏、寧樹藩、徐培汀、譚啟泰編，新聞學簡明詞典（浙江：浙江人民出版社，1984），頁22。

³⁸ Childs L. Harwood, *Public Opinion Native Formation and Role*. (New Jersey: Nostray. 1965), pp.334-336.

然而這二種理論的根基，並不能相容。因為「工具論」包括了假新聞與「新聞不必新」，而「經濟論」卻被要求「要新、要快、要事實」才能吸引消費者收視或閱讀，二者之間是逆反的操作。中共政治傳播在計畫經濟時期是完全封閉的，是不容妥協的，但是到了市場經濟時期卻要解放「傳媒生產力」；中共的說法，其實只是在馬克思主義的片面裡打轉，為進入市場經濟時期的政治傳播思想打造自圓其說的論述。但無論是政治也好、經濟也好；「宣傳」也罷、「營利」也罷，中共意圖同時擁有兩者，這在實務上已經出現了困難。

現代化與國家發展是目前中共維繫執政的重要基石，經濟發展因為市場經濟制度而出現「脫貧致富」後，就更難回頭。從 2003 年的 SARS 疫情發展與「新聞封鎖」、「傳播管制」自相矛盾、損人不利己的行徑，世人都看到了中共政權的進退維谷。可以說，假若中國大陸「民主化」的腳步無法跟上「經濟發展」的腳步，那麼在整個國家發展與社會變遷過程中，就會不斷出現各種制度與社會的「失衡」狀態，亦有可能危及其政權的延續。

專題研究

轉型中的臺灣意識

Taiwan Consciousness in Transition

虞義輝 (Yu I-Huei)

國防管理學院兼任助理教授

摘要

2004 年總統大選之後，「臺灣意識」再度引起國人的關切，但什麼是「臺灣意識」？他等同「臺獨意識」嗎？為什麼這條源遠流長在臺灣人民心中的江河會有如此的轉折？為什麼百年來臺灣人民所面臨的每一次重大轉折都脫離不了失望、悲憤、不滿、抗爭、期待、再失望的輪迴中？在兩岸互動的歷史過程中不斷呈現的「臺灣意識」又醞育了那些內涵？仔細探索，發現「臺灣意識」本身並無對與錯的區別，也沒有統與獨的差異，它只是在不同的時空環境下，適時的反映了臺灣人民的心聲，但不同背景、不同目的的人，會有不同的詮釋。重要的是臺灣意識不應該被定型化，因為它是一個仍在不斷發展轉變與時俱進的概念，它會因外在的刺激與內在改變呈現不同的面貌。

關鍵詞：意識、臺灣意識、中性、與時俱進

2004 年總統大選，陳總統以 647 萬 1,970 票贏得勝選，這個結果反映了臺灣有一半以上的人民選擇認同了以臺灣意識較明確的民進黨做為他們繼續支持的政黨，而「臺灣意識」是否就等同「臺獨意識」，卻是值得玩味與探究，雖然日前總統特別強調「臺灣主體意識」的抬頭並不意味著「臺灣獨立」的政治宣示，但仍有部分人民不認同；而蕭萬長先生在華府演講時也提出：陳總統的連任，反映了「臺灣意識」的強化，特別是年輕的一代，但這種意識不應被解讀為「支持臺獨」也同樣反映了這個觀點¹。但這樣的論述是否能被廣大的群眾理解與接受，本文試圖從「臺灣意識」的形成、轉折到如今的各種面向做一探討，或許可以釐清此一現象。

¹ 中國時報（臺北），民國 93 年 4 月 8 日，第 A2 版。

壹、意識的形成與不完整性

在探討「臺灣意識」之前，須先對「意識」一詞稍加界定與說明，以利對臺灣意識的發展與轉折有較清楚的認識。

所謂「意識」(Consciousness)可以是宗教的觀念，可以是形而上學和哲學上的問題，也可以是科學與心理學上的問題，更可以是常識、日常用語上的觀念。心理學家常使用「意識」來描述關連到個人和外在世界關係的心理狀況。而這樣的聯繫產生的意識是經由三個主要的過程所完成，首先是「感覺」(Sensation)其次是「知覺」(Perception)最後形成「意象」(Images)。所謂的「感覺」就是藉由身體的聽覺、視覺所接受到的外在刺激。但若只有感覺是不能構成複雜的意識現象，因為單純的感覺是散漫的、無系統的，而第二層感受「知覺」就是將這種單純零散的感覺經驗作有系統整理，使其形成一致的經驗。而第三層的「意象」則是經過時間累積的知覺經驗深化而成。也就是當外在刺激消失後，由於過去的經驗，個人仍有自發性的反應，這就形成了個人的意識。換言之，感覺是單純的、原始的外在刺激反應，知覺是第二層有系統的感覺，但他們的材料都是共同的，就明顯性看感覺比知覺為強，但就統一性看感覺又比知覺散漫，而意象則是感覺和知覺的再現，其材料是來自知覺的統一性。而社會意識、民族意識就是無數個個體意識所匯集成型的²。

由於每一個人的接觸環境不同，過去的經驗背景不同，同樣的外來刺激也會有不同的感受與反應，因此意識就有他的多元性與不齊全性。所謂多元性，就像一個人可以有多重的「認同」，也像一個人在生活裡有層層的聯繫網，每個人都可能根據事實，依其自覺，形成各種「意識」。例如說，一個人可依其血統關係，產生宗族、民族等意識；也可能依生活範圍或出生地，產生鄉土、省籍、國家等意識。這些不同性質的意識，可能相輔相成，產生更強烈的高一層意識；由於多方面的「支持」，使這種觀念「牢不可破」。也可能互相矛盾，造成人與人之間的衝突，甚至擴大而造成社會人群的敵對；但也可能因重要性不同，造成暫時，或長期的不穩定現象。重要的是，同一環境、同一情境，不一定產生相同的意識，有時甚至產生相反的意識。因為人對環境反應，可能出自本能反射，也可能依感情、或由理智決定，凡此都造成意識之多元性³。

其次是意識的不完整性，「意識」要經由個人透過「感覺」、「知覺」、「意象」所

² 嘉爾文赫爾著，關人吉譯，意識心理學（臺北：五洲出版社，民國51年10月初版），頁6-17。

³ 黃國昌，中國意識與臺灣意識（臺北：五南出版社，民國84年），頁5。

產生並逐漸形成社會性的觀念，除了它要有「事實」基礎，更要有廣大的涵蓋面。

儘管「意識」的社會性要求其「完整」、「全面」性，但在個人的層次上，它則經常是不完全的、不整齊的、甚至是片面、片斷性的。由於個人經驗與智慧的不同，「認知」和「自覺」的程度與範圍顯然有別，而且對同樣的環境也會做出不同的「認知」選擇（alternative），甚至形成「失調」狀況（Dissonance）。雖然無數的「片斷」、「片面」聚集在一起，仍然可以造成個人「整體」的形象，但這不代表事實與環境的「整體形象」。即使個人有相同、相似或相近的意識，但其間因個人主觀的認知，仍可能有強度不同的情形存在，因此個人常將「片段」「零散」「主觀」的感覺逐漸形成「整體」「全面」的意象並深植心中，這正是意識的不完整性⁴。因此我們要討論的「意識」可隨人而異，但它要體現在社會中，就必須將各個主觀、片面的不同看法，經過歸納導引出一個全面且周延的意識，才能發生「作用」。所以意識是人所特有的，反映客觀存在的最高的形式，而社會意識更是社會存在的反應。

上述是對「意識」的形成與多元性、不完整性做一個扼要的敘述，其次再進一步探討「臺灣意識」。

貳、臺灣意識的原形

1894年中日甲午戰爭是臺灣歷史的轉捩點，亦是中國民族主義發展的一次重要挫折與病變。當大陸的中國人面臨民族的破碎危亡，並開始激烈地為國家建構的性質及方向爭戰不休的時候（如立憲派與革命派之間的鬥爭），臺灣的中國人即需要為國家認同的對象立即作出選擇。根據1895年馬關條約規定，條約批准及換文之後兩年，臺灣居民可依自由意志處置其財產後遷出臺灣，但限期屆滿後仍未遷出者，則一律被視為日本臣民。換言之，在國籍上經過了自由選擇後，臺灣人和中國人開始有了區分⁵。從那時候起，臺灣人民的命運便被投入一個與中國國家建構過程完全不同的歷史里程。

戴國輝教授在「臺灣結與中國結」一書中明白指出：「中華民族主義是藉日本帝國主義對我侵略的行徑，當為反面教師而孕育出來的。因為臺灣是首先受到日本帝國主義凌辱的中華之地，因此，中華民族主義在臺灣的萌芽及成長比大陸任何省份都要來的早、來的快。」⁶

⁴ 同前註，頁6。

⁵ 楊聰榮，文化建構與國民認同：戰後臺灣的中國化（臺灣：國立清華大學碩士論文，1992年），頁82-83。

⁶ 戴國輝著，臺灣結與中國結（臺北：遠流出版社，民國83年，初版），頁57。

事實上，戰敗割地對國家民族而言，實為奇恥大辱，而「馬關條約」簽訂之後，更引起臺灣與大陸朝野同聲反對與憤慨。割臺對臺灣人民而言，猶如被父母拋棄之子民，在求助無門，外援不成之下，臺民均至撫署，盤問臺灣巡撫唐景崧「臺民何辜，致遭歧視？」⁷於是全臺紳民在工部主事丘逢甲領導之下，上書唐景崧代奏，謂「臺灣屬倭，萬姓不服，…百姓無依，惟有死守，據為島國，遙戴皇靈。…臺民此舉，無非戀戴皇清，圖固守以待轉機。」⁸另以臺灣議院名義布告全臺，照會各國領事，發表檄文，曰：

「我臺灣隸大清版圖二百餘年，…日本要索臺灣，竟有割臺之款，事出意外。…臺灣唯有自主，推擁賢者，權攝臺政，事平之後，當再請命中國，作何處理。…倘中國豪傑及海外各國能哀憐之，慨然相助，此則全臺百萬生靈所痛哭待命者也」⁹。

可見當時臺民內心之痛與對中國之依賴。

當時臺灣紳民決定根據國際公法的「割地時紳民不服」為理由，來抗拒日人的侵占。於是改臺灣為「臺灣民主國」，建元「永清」，意在不忘大清，並願「遵奉正朔，遙作屏藩」，並於 1895 年 5 月 16 日公推臺灣巡撫唐景崧為總統¹⁰。

當日本接收人員來臺之際，主張民主政治的臺灣民主國發表獨立宣言，其文曰：

「…臺灣全島自立改建民國，官吏皆由民選，一切政務從公處置。但為禦敵及推行政事，必須有一元首，俾便統率，以維秩序而保安寧，巡撫兼署臺灣防務唐景崧，為人民所敬仰，故由會議公推為民主國總統。」¹¹

當首任臺灣總督樺山資紀，於 5 月 26 日在前清巡撫署西側舉行「總督府始政典禮」之際，臺灣也正式淪為日本的殖民地，同時臺灣民主國亦告結束¹²。然臺灣人民在無法獲得中國精神上與實質上支援與滿足的情形下，遂將中國意識轉化為臺灣意識，先求獨立自保，再待機回歸中國，因此，可以了解臺灣人的意識是在共同的武力抗日中開始萌芽，是在民族自救運動中與反殖民地統治下形成的臺灣人共識¹³。

⁷ 仲崇親著，臺灣史略（臺北：商鼎文化出版社，1997年3月），頁147。

⁸ 同前註，頁149。

⁹ 李純青著，臺灣論（臺北：人間出版社，1993年9月1日），頁54-55。

¹⁰ 王詩琅著，清廷臺灣棄留之論——臺灣史論（卷四）（高雄：德馨室出版社，民國68年6月），頁73-75。

¹¹ 殷允芃等著，發現臺灣（下冊）（臺北：天下雜誌，1998年2月初版五刷），頁320-321。

¹² 陳清敏、黃昭仁、施志輝等著，認識臺灣（臺北：黎明文化事業公司，民國85年11月），頁190-191。

¹³ 黃文雄，臺灣國家的條件（臺北：前衛出版社，1994年10月），頁61。

王曉波在《臺灣史與近代中國民族主義》一書中即說：近代中國民族主義的「原點」是抗日，抗日的「原點」就在臺灣¹⁴。而這一戰——甲午戰爭，自此也割開了臺灣與中國的臍帶關係。

而「臺灣意識」也開始在臺灣落地生根。由此可以看出「臺灣意識」的原形是在對中國的失望、不滿、無奈下混夾著難以割捨的父祖之情與期待「祖國」強大中成形。

參、臺灣意識的轉折

何以從日據時期的國家認同危機，異族統治，到臺灣人民的民族自救運動，在無時無刻期待「祖國」強大與早日回到祖國的懷抱願景，開始有了變化？雖然國民政府轉進臺灣時期，仍以中華民族正統自居，對中共馬列邪說大肆抨擊，在臺灣生聚教訓、整軍經武，企圖使她成為國家統一，民族復興的根據地，何以到了今天，臺灣意識的成長卻發展出完全不同的方向，是什麼原因改變了這個趨勢？使兩岸漸行漸遠，甚至國家認同的模糊，是哪些因素使這條原本源遠流長在臺灣人民心中的江河開始有了轉折？這些變化從意識層面看可以說都是形成臺灣現階段主體意識的基礎結構。而這一百多年來兩岸的變化和作為正是這個基礎結構的原料。

一、皇民化運動的失敗

日本據臺之後，臺灣人面對的第一個難題與第一次重大的辯論，就是關於同化與否的問題。

日本對殖民地的政策從據臺之初就存在著殖民地統治策略的兩條路線之爭，第一條是後藤新平所代表的「特別統治主義」。醉心於德國式「科學的殖民主義」的後藤認為從生物學的觀點，同化既不可能也不可欲。因此主張效法英國殖民統治方式，將臺灣等新領土視為「殖民地」，亦即分離於「內地」之外的帝國屬地，不適用內地律法，必須以獨立特殊的方式統治。另一條是首相原敬所代表的「內地延長主義」，主張將新附領土視為「雖與內地有稍許不同，但仍為內地之一部」直接適用本國法律制度，是一種以制度同化為先導，逐漸達成文化同化之「漸進內地延長主義」。之所以會出現這樣的政治力學（political dynamics），是當時日本國內的同化派、反同化派與臺灣人三者間微妙互動的結果¹⁵。

¹⁴ 王曉波，《臺灣史與近代中國民族主義》（臺北：帕米爾書局，1986年11月），頁44。

¹⁵ 吳登人，「臺灣非是臺灣人的臺灣不可——反殖民鬥爭與臺灣人民族國家的論述」，林佳龍、鄭永年主編，《民族主義與兩岸關係》（臺北：新自然主義公司出版，2001年4月），頁51。

在臺灣，第一次的同化主義爭論始於 1914 年的同化會運動。在這場爭論當中，臺灣人與日本內地的同化主義者結盟，站在支持同化的立場，與臺灣和內地的日本人反同化主義者對立。主張改變當時特別統治主義對臺灣人的差別待遇，視臺灣為日本內地的一部，給予臺灣人完整的日本公民權，並在文化上積極將臺灣人同化為日本人。這個運動主要的支持與推動者即為當時日本自由民權運動的傳奇領袖板垣退助伯爵，也因為這個緣故，在較年輕的臺灣受教育階層與紳商之間廣受歡迎，在短時間內就募集了三千多名臺灣人會員。雖然如同矢內忠雄所言，臺人所求者即為其旨趣書上所言之「與內地日本人同樣的待遇權利」。然而他們不可能毫無意識到享受此等權利將要付出的文化認同代價¹⁶。

事實上，對於臺灣人民應採同化或反同化運動在日本國內一直受到相當的爭議與討論，就在最支持同化運動的板垣離臺後一個月，臺灣總督府就以「妨礙公安」為由解散同化會。由於明治藩閥的「官方民族主義」(official nationalism)所強力塑造的日本民族意識本身還在形成之中，因此對「外來者」仍然會有強烈的抗拒。另一方面，臺灣人熱烈支持同化會運動反映了他們對急進的內地延長主義的支持，然而運動的失敗使得臺灣許多知識分子開始對整個「同化主義」的理念（不論是急進或漸進）產生了深刻的懷疑¹⁷。

同化運動的失敗可以說是臺灣人為因應新的政治現實而作的一次認同選擇嘗試的挫敗，也是臺灣人在日本歧視性的「官方民族主義」統治下認同的困境，滿清棄臺，已經做不了中國人，同化失敗又做不成真正的日本人，在這樣的環境下，臺灣菁英很無奈，很清楚的覺悟到或許他們只剩下一條路可走：既然做不了中國人和日本人，就讓我們作「臺灣人」吧。從確立了「作臺灣人」這個認同選擇的角度觀之，這個短暫而重要的論爭，其實見證了一個以臺灣為範圍的殖民地民族主義萌芽¹⁸。然而這個萌芽中的「臺灣人」意識，其內涵卻充滿著萬般的失望、無奈與怨恨及對未來的茫然無知。

二、光復後對「祖國」的失落感

五十年殖民統治的「皇民化」，並不能真正消滅根植於臺民心底的漢民族意識或「祖國」意識。所以，一旦日本投降，還沒有等到正式的光復，臺民的興奮之情就表現無遺。臺民第一次的雙十國慶，並不是正式光復後的 1946 年 10 月 10 日，而是尚未正式光復之時的 1945 年 10 月 10 日，在日本統治者猶控制整個臺灣的時候，全

¹⁶ 同前註，頁 52。

¹⁷ 同前註，頁 54。

¹⁸ 同前註，頁 56。

省臺胞在各地自動的熱烈慶祝祖國的國慶日。至國軍的接收部隊來臺時，更是拿著國旗到基隆碼頭，夾道歡呼。這種情況和五十年前日本軍隊來臺，正好成一鮮明的對比。但不幸的是，在這歷史的關頭，臺胞用五十年血淚歡迎來的祖國，竟是如此軍紀蕩然的一群！高度期望的落空，失望和挫傷是可想見的¹⁹。

監察使楊亮功說：臺灣淪陷日人之年逾五十年，臺省同胞年在五十歲以上者，因不乏國家觀念濃厚之人士，然中年以下之同胞，在此五十年中，一切文化教育均受日人之奴化麻醉，多數臺胞不惟對於祖國之情況無從了解，即中國之歷史、地理、文化等情形，亦深受日人曲解宣傳之影響，及至光復當時，臺胞初謂祖國為五強之一，必遠勝日本，是以對於初蒞臺灣之政府接收人員均報以熱烈歡迎，寄以無窮希望。年餘以來，漸覺國內狀況不能如期所望，及日人統治臺灣時一切政治經濟設施均較有條理較有規劃，盡其不了解祖國十餘年軍閥內亂、九年對日抗戰及共黨不斷紛擾之艱苦奮鬥情形，僅以目前情形與日本統治情形，斤斤計較遂於熱烈希望之餘而漸為懷疑，漸為失望，終至輕視，以日人不若，而發生離心現象²⁰。

監察使楊亮功的一席話正道破兩岸間認知的差距與失落感。臺灣人民對日本戰後投降的消息，反應狂喜的民眾，並沒有能夠認真地去思辨「光復」的深層內涵，只有單純無邪地相信，回到祖國懷抱，脫離往昔的殖民統治，一切苦難將迎刃而解，臺灣展現在眾人的面前，是一片瑰麗光燦的前景，一一並雜奏著對日戰爭的勝利狂歡曲和迎接光復的幻想曲。臺民的熱情來自於被隔離、被割棄而生的補償心態「戀母情結」。他們所表現出來的是既純樸又天真的愛國主義和民族主義²¹。正因為與中國政局的隔離已有半世紀之久，不但對國府的黨、政、軍、特的結構與內部派系關係不知悉，對國府所背負的傳統政治文化也一無所知，對國軍所面對的各項戰役也全然不知。臺灣人民可以說完全無法了解這五十年「祖國」人民是如何在列強欺凌，烽火連年，民族自尊蕩然無存下求生存。這樣的認知差距，突然結合在一起，勢必造成國府與臺民間誤會之加劇。

三、二二八事件

中國近代史上最近一次臺灣與大陸人民的互動激盪應屬民國 36 年發生的二二八事件，而這次事件對兩岸人民造成的傷害卻更甚於以往，尤其在臺灣割讓給日本五十年後重返「祖國」的懷抱，臺灣同胞在歡欣鼓舞，舉國歡騰下所受的創傷更是難以撫平。

¹⁹ 王曉波，臺灣史與臺灣人（臺北：東大圖書公司，民國 77 年 12 月），頁 161。

²⁰ 簡榮聰，二二八事件文獻續錄（南投：臺灣省文獻委員會，民國 81 年 2 月），頁 126-130。

²¹ 同註 6，頁 66。

然而這起歷史的偶發事件，卻造成了今天臺灣島內分離意識的一支源頭，使原本應該血濃於水的中華民族被再一次的劃上了一道裂痕²²。監察使楊亮功在事後給蔣委員長的分析報告就提到：

臺灣自 2 月 28 日因臺北取締私煙販賣發生糾紛釀成命案，不旬日全省十七縣市幾無地不發生紛擾事件。其肇事原因似甚簡單，然綜析實情釀成此次全省紛擾原因實醞釀已久，且甚為複雜。茲述其重大者如下²³：

- 臺灣人民對於祖國觀念之錯誤
- 日人之遺毒
- 物價高漲與失業增加之影響
- 政府統治政策之失當
- 一部分公務員貪污失職及能力薄弱之影響
- 輿論不當之影響
- 政治野心家之鼓吹
- 共黨之趁機煽動
- 治安防衛武力之薄弱
- 廣播、無線電臺為暴民控制之影響

楊亮功在其分析原因的第一點即已道出問題的關鍵，亦即臺灣人民對於「祖國」觀念中想像的錯誤。「二二八」事件的原因除了臺民主觀的認知落差外，外在客觀環境與臺民心理同樣造成不可忽視的影響。相對「祖國」的官員和軍隊，他們哪有可能懷著崇高的國家意識，任重道遠的歷史使命感，把接收臺灣的問題提到與「安邦治國」不可分的高度來認知。已習慣於日本統治下守法和循法辦事的臺民，當然看不慣這種做法。毋庸諱言，急於求成的心態必然地形成了急躁冒進的不平衡心態。對祖國的強烈願望及期許逐漸落空後，繼而生起失望、絕望甚至怨懟，這些累積成堆變為乾柴，而「二二八」緝查私菸事件，正是那根點燃乾柴引發熊熊烈火的一枝火柴，瞬息之間，卻演變成全島各地蜂起的動亂。也正因這枝火柴造成了中華民族原本一脈相傳的中國正統思想開始病變²⁴。

而「二二八」事件的發生，不僅是臺灣史上的悲劇，也是近代中國史上的一大悲劇，事件的發生距第二次世界大戰結束，臺灣回歸中國，僅僅十八個月。自 1895

²² 虞義輝，臺灣意識的多面向（臺北：黎明公司，民國 90 年 11 月），頁 87-88。

²³ 同註 20。

²⁴ 同註 6，頁 67。

年甲午戰爭後至今，在這長達百餘年的時間內，兩岸也僅有四年（1945～1949）的時間算是統一的，可惜的是這四年統一的經驗卻是痛苦的回憶。

江迅認為：臺灣意識的產生是在二二八事件以後才有的，在此之前，臺胞則充滿了「重歸祖國懷抱的興奮之情」²⁵。

但筆者以為「臺灣意識」是從二二八事件後，開始有了明顯而具體的轉折。

四、國共對峙的隔離時期

日本統治期間，為了切斷原本屬於中國土地一部分的臺灣及其人民，臺灣總督府對當時臺灣人民出境，前往中國大陸更是嚴格限制。也因此，日本政府把如何將臺灣和中國大陸在政治、經濟、社會、心理的關係一刀切離，當做一項重大課題來加以設計、執行。其目的就是要切斷屬於漢民族的臺灣人民對大陸的傳統和既有的人際來往，並防範由臺灣人做主等自發性的行為²⁶。

然而五十年後，1949年國民政府轉進臺灣至1987年解嚴前的四十年間，臺灣人民在「漢賊不兩立」「國共不並存」及「殺朱拔毛」的政治口號下，相互敵視、攻擊、醜化，使臺灣人民又失去了一次兩岸相互了解的機會，因此經過日本殖民統治後，對中國產生疏離的臺灣人民，在國府統治期間，更進一步與具體的和中國隔絕起來，造成近一百年來兩岸人民雖然近在咫尺，但卻在民族情感和相互認知上的空白、誤解與仇視。而國民政府的長期反共宣傳和對中共政權的妖魔化，也造成臺灣人民對大陸的恐懼和不信任，這不止是臺民日益疏離中國的原因，更是形成臺灣分離意識的因子。

五、中國的打壓

有人稱「馬關條約」割臺賠款，這種被遺棄的心理為「養女命」，因為臺灣被它的生身父母出賣給了日本²⁷。對臺灣人民來說，這種被遺棄與無奈的心理，實質上就是臺灣人民內心尋求當家做主的潛存意識。從這個角度來看，臺灣人民很有理由從民族主義的立場要求其「父祖之國」的中國，提供適當的或更多的補償來撫慰流落異鄉，缺乏母愛照顧並心靈受創的臺民，就算得不到補償，也應該有一個合理的對待，那能忍受來自「父祖之國」一再的威脅恐嚇²⁸。

事實上，北京當局一連串對臺灣人民在國際活動空間的排擠、外交上的打壓以及武力的威懾恫嚇，對臺灣人民而言，可以說都是一次又一次的傷害與撕裂，雖然

²⁵ 江迅，臺灣意識論戰（臺北：公司，民國90年11月），頁27。

²⁶ 呂秀蓮，臺灣的過去與未來（臺北：拓荒者，1979年），頁61。

²⁷ 臺灣總督府編纂，臺灣總督府法規提要（臺灣：日日新報社，1914年6月25日發行），第五輯外事24頁。另參閱戴國輝，臺灣結與中國結—羣丸理論與自立共生的構圖，頁236-240。

²⁸ 同註22，頁142。

北京當局口頭上再三強調「寄希望於臺灣人民」，但從其作為上看，卻不斷強調所謂「不排除以武力統一」、「必要時有能力封鎖臺灣」、「將採取斷然措施」之類的威嚇，再加上布置於福建沿海各地對著臺灣人民的飛彈，這樣的作為要如何讓臺灣人民放心，相信和中國的整合是有利的，這一切難道是中國對疏離近百年的臺灣人民所做的補償麼？

誠如中時社論所說：北京當局的盲點在於，到現在為止在思惟上還不願意完全「脫內戰化」，認為在 1949 年之後，中華人民共和國已完全取代中華民國，中華民國已經不復存在，至於現實上存在於臺灣的中華民國，只是敗退的殘餘政權而已。而為了否定這個事實上還在臺澎金馬有效行使主權的「中華民國」，北京竭盡所能的在國際社會進行「去中華民國化」的工程：摘除中華民國在所有國際組織的會籍、減少承認中華民國的邦交國數目、讓中華民國的國號、國旗在所有正式的國際場合消失等，這個政治工程確實讓臺灣飽嘗被國際社會排擠與孤立之苦。然而它對臺灣內部所締造的最直接效果，不僅是讓臺灣民心與北京的距離拉得更遠，更讓臺灣內部的獨派勢力找到「去中華民國化」的著力點，臺灣正名運動正是這樣背景下的產物。我們可以這樣說，北京與臺獨團體其實是不約而同的一起在消滅中華民國²⁹！

而中共當局若不能站在臺灣人民的立場去用心體會臺灣人民的想法，仍用內戰的思維處理兩岸問題，結果只會將一個已經受傷並失去母愛的孩子越打越遠，也會使臺灣意識去中國化的內涵越來越被強化。

六、臺灣政治人物的影響

臺灣意識的逐漸強化，應從蔣經國先生晚年加速推進「本土化」「民主化」的政策來疏導黨外勢力對國民黨執政地位的衝擊，所發出的「我是中國人、也是臺灣人」的呼籲³⁰。其次李前總統的主張，從「生命共同體」、「經營大臺灣，建立新中原」、「新臺灣人」到「特殊的國與國關係」一連串地轉型過程中，臺灣人的自主意識越來越被強化。李登輝在 1997 年接受日本人古森義久的訪問，強調他任內施政兩大重點之一是臺灣意識的強化³¹。仔細閱讀李前總統不同場合講「新中原」在臺灣的說法，可以發現，臺灣之所以變成新中原的理由無非是臺灣與中國的差異性，而這個差異是臺灣比中國為先進，先進的內涵主要是政治民主和經濟繁榮，這是中國以及中國傳統文化所欠缺的兩樣東西。在策略上，李總統要島內具有中國意識強烈的人士相信，

²⁹ 中國時報（臺北），民國 93 年 5 月 28 日，第 A2 版。

³⁰ 才家端，夏潮基金會編，「是論臺灣意識與中國意識的辯證統一」，中國意識與臺灣意識（臺北：海峽出版社，民國 88 年 6 月初版），頁 547。

³¹ 參見古森義久，「臺灣李登輝總統會見記」，正論（1998 年 3 月），頁 128，134-135。轉引盧建榮著，分裂的國族認同（臺北：麥田出版股份有限公司，民國 88 年 2 月 15 日初版），頁 271。

臺灣雖是中國地理上的邊陲，卻是文化上中國的核心，在中國的架構下，臺灣是未來新中國的典範³²。但是，這樣的論述，對於臺灣社會每到選舉就操弄族群議題的政治人物而言，並沒有凝聚成為一個「新興民族」，或者理論家口中「想像的生命共同體」³³，所以在民國 87 年底的「三合一選舉」，李登輝喊出了「新臺灣人」的口號，他要「新臺灣人」一定要告別悲情，快快樂樂迎接新世紀，讓世界看到中華民國的民主成就。很明顯的，「新臺灣人」的詮釋，正是居住在臺灣這塊土地上的所有人，不論是河洛人也好、客家人也好、外省人也好、原住民也好，都因為他們的生存發展，和這塊土地息息相關，而這個口號，對於臺灣族群的融合，也產生重大的正面意義³⁴。

由於政治人物在不同的時空環境中順勢引導，使部分仍對中國懷有憧憬的臺灣人民開始認真的思考何處是安身立命的處所？並逐漸認同這塊土地，最後將「他鄉」變成「故鄉」。

七、臺灣社會的民主多元開放

1987 年 7 月正式解除戒嚴令，代表著臺灣政治自由化的一個分水嶺，同時開啟了進一步民主化的階段。解嚴之後，臺灣人民掙脫了政治意識形態的束縛與箝制，民間社會的多元聲音開始蓬勃綻放，展現了活潑的生機。相較於解嚴之前的年代，臺灣社會最值得注目的變化可說是民間團體的興起以及有組織社會力的躍升，而伴隨人民自主意識的覺醒以及積極介入公共領域行動而來的則是所謂「臺灣意識」的隱然成形，它展現於政治、社會、文化等各個層面，型塑當前臺灣社會群體意識的基礎³⁵。

兩岸交流之後，居住在臺灣地區的人民，由於來臺時間與背景的差異，使原本潛藏於臺灣人民內心深處的不同認知，逐漸引爆出來，而分流形成多元的臺灣社會三個主要意識，臺灣獨立意識，統一意識，與自主意識，而這三個意識也正好包容反映了臺灣全體人民不同的心聲，並逐漸形成「臺灣意識」的主要論述。而國民黨的敗選，政黨的輪替，更凸顯了臺灣人民想法的轉變。正如民進黨立法委員所說：歷經民進黨四年的執政，以及兩次總統大選的洗鍊，所謂「臺灣主體性」乃至於「臺

³² 盧建榮，分裂的國族認同，分裂的國族認同（臺北：麥田出版股份有限公司，民國 88 年 2 月 15 日初版），頁 271-273。

³³ 張茂桂，「新臺灣人之非論」，國策專刊（臺北），第 7 期，頁 4。

³⁴ 邱勝安，「新臺灣人效應」，新聞鏡周刊（臺北），第 527 期，頁 39。

³⁵ 蕭新煌，「社會文化轉型：背景、內涵與影響」收錄於施建生編，一九八〇年代以來臺灣經濟發展經驗（臺北：中華經濟學院，1999 年），頁 226。

灣國族主義」的建構，正持續的躍進與強化³⁶。蕭新煌即說：臺灣意識的成形是過去一百年來臺灣住民持有集體經驗的歷史教訓和結晶³⁷。而臺灣社會的民主開放，正好提供了臺灣人民發洩潛藏壓抑於內心世界已久的一個平臺。

回顧上述這七個因素，不難發現臺灣人民百年來從原本一心嚮往回歸「祖國」的孺慕之情，一而再，再而三的受到負面的刺激與影響，進而內化、深化，終於轉變到今天2004年總統大選，結果有一半以上的人民選擇了疏離中國。也可以說是從1895年滿清割臺之後，臺民心中所潛藏的「臺灣意識」從原始的懷抱、認同「中國意識」逐漸轉變走向認同具有濃厚「臺灣獨立自主意識」的「臺灣意識」過程。

然而這樣的發展過程是否就意味著「臺灣意識」的內涵已經成熟定形？是否已經呈現了臺灣人民集體意志的共同願望？以下再繼續探討臺灣意識的內涵。

肆、臺灣意識的內涵

臺灣意識經過了百年來的轉折變化，始終難以一窺其全貌，因為不同的時代，不同的背景有著甚至完全不同的觀點，就筆者的研究與有關資料的參考，對臺灣意識的內涵實難給以明確的界定，表面上看似乎是不證自明的，但細加探究，卻充滿了很大的想像空間，或者說是似是而非，卻又未經過嚴謹的界定，甚至是一種仍在發展尚未成型的概念，為避免造成一家之言，而使「臺灣意識」的內涵失之偏頗，本文將引述兩岸學者專家對「臺灣意識」的解讀與認知，使讀者能從不同的觀點看到一個較完整的面貌。

首先看中央研究院研究員黃俊傑的觀點³⁸：

自從1987年7月戒嚴令廢除以後，「臺灣意識」從過去潛藏的狀態，如火山爆發似地一湧而出，成為後戒嚴時代臺灣最引人注目的現象之一。但是，所謂「臺灣意識」是臺灣思想史的一個重要現象，內涵至為複雜，在歷史上也有其段落清楚的發展過程。到底臺灣意識的思想內涵如何？經歷何種發展階段？未來展望如何？這些都是最近十餘年來「臺灣意識」從潛藏到外顯的發展過程中，所激發的問題。

從歷史的角度來看，「臺灣意識」的發展，可以分為四個歷史階段：明清時代的

³⁶ 中國時報（臺北），民國93年5月26日，第A14版。

³⁷ 蕭新煌，新臺灣人的心（臺北：月旦出版社，1999年12月），頁141。

³⁸ 黃俊傑，「論臺灣意識的發展及其特質」，中國意識與臺灣意識——一九九九年澳門學術研討會論文集（臺北：海峽學術出版社，1999年6月），頁1-2。

臺灣只有作為中國地方意識的「漳洲意識」、「泉州意識」或「閩南意識」、「客家意識」等；到了日本統治臺灣以後，作為被統治者的臺灣人集體意識的「臺灣意識」才出現，這半世紀（1895～1945）的「臺灣意識」既是民族意識又是階級意識；1945年臺灣光復後，「臺灣意識」基本上是一種省籍意識，尤其是1947年二二八事件之後，作為反抗以大陸人占多數而組成的國民黨政權的臺灣人意識加速發展；1987年戒嚴令廢除，臺灣開始走向民主化；近年來由於中共政權對臺灣的種種打壓，「臺灣意識」乃逐漸成為反抗中共政權的政治意識。

楊國樞在「中國論壇」創刊十二週年專輯總結報告中說³⁹：

日據時代所謂臺灣派、祖國派的臺灣意識是一種殊相，而其背後實際上是以中國意識為共相，亦即臺灣意識是中國意識的另一個層面；不過戰後（尤其是臺獨運動之下）的臺灣意識，實際上係以否定祖國意識及漢民族意識為出發點。因此就比較少，或者說沒有了中國意識。在1940年代，也就是太平洋戰爭的決戰時期，一直到光復，甚至迄二二八事件發生以後的初期，臺灣民眾的中國意識還是相當濃厚，至少從40年代的臺灣文學來看，並無任何所謂根深蒂固的「臺灣結」的意識。臺灣人是中國人，這一點是一個種族的、歷史的、文化的及語言的事實；臺灣文化是中國文化的一個屬類。其中歸納出幾種必須明辨的糾葛：一、在臺灣近代史裡，過去的漢人意識實際上是同時包括了中國意識和臺灣意識這兩個層次，臺灣意識也是漢人意識的一種。二、臺獨意識事實上已經超越了臺灣意識，它是在某種臺灣意識之外，往前更加上一個分離意識，很多種臺灣意識裡並沒有包含分離意識。三、臺灣要民主化必須先走臺灣路線，然後將來再走中國化的路線。

黃光國認為⁴⁰：

「臺灣意識」是生活於臺灣地區的民眾自生的一種意識形態，而不是政府機構基於某一特定動機所制定的意識形態。職是之故，「臺灣意識」並不像「中國意識」那樣，有十分特定的具體內容。相反的，在不同的時空條件下，「臺灣意識」往往展現出不同的意涵和風貌。我們可以將各種不同的「臺灣意識」依其所含「政治成分」的多寡，定位在一條連續的「續譜」之上。這條「續譜」的一端，是政治成分極淡的「鄉土意識」；「續譜」的另一極端，是政治成分非常濃烈的「臺獨意識」；在「續譜」之間，則是各種「現實主義」的臺灣意識。而此「臺灣意識」又可分為三大類：

³⁹ 楊國樞，「中國結與臺灣結」研討會總結報告，中國論壇（香港：第289期，1987年10月10日），頁197-202。

⁴⁰ 黃光國，楊青矗編，「臺灣結與中國結的社會心理分析」，臺灣命運中國結（高雄：敦理出版社，民國76年7月15日），頁126-130。

一、鄉土意識

是一種自生的「臺灣意識」，也是一種政治成分最為淡薄的「臺灣意識」。在臺灣成長、生活的人，對自己的母社會產生一種孺慕依戀之情，是一種十分自然之事。進而在意識上要求「認同臺灣、關懷社會」，這便是「鄉土意識」的由來。

二、臺獨意識

「臺獨意識」是一種包含有強烈政治意識在內的「臺灣意識」。它是針對「中國意識」的一種反動，也是反對國民黨人士用以抗拒執政黨的一種意識形態。

三、現實主義式的「臺灣意識」

近年來，臺灣經濟快速發展，中產階級勃然而興，大多數中產階級雖然贊成溫和的政治改革，可是他們都害怕暴力革命會摧毀他們多年來的努力成果。因此，他們雖然也可能懷有「臺灣意識」，他們卻反對蘊涵有暴力成分的「臺獨意識」。在各種社會力量的交互作用之下，也祇能和現實妥協，而發展出「現實主義式」的「臺灣意識」。

楊青矗認為⁴¹：

戰前臺灣意識的形成，是為了抵抗日本人，因臺灣在三、四百年的歷史中，不被中國大陸政權重視，都是「鳥不語、花不香」荒蠻的邊疆棄兒，滿清並將臺灣割給日本。使臺灣一直處於大陸政治圈之外，為了抗日，有一部分人對祖國不存寄望，而形成臺灣意識。

但多數戰前的臺灣知識分子，在抗拒異族統治下，對中國大陸的祖國充滿寄望。這個夢多數人因二二八事件及國民黨不夠民主破滅了，而變成強烈的臺灣意識。

施正輝認為⁴²：

臺灣意識就是「感覺到自己是臺灣人的意識」(the consciousness of being Taiwanese)，也就是「臺灣認同」或是「臺灣人認同」(Taiwanese identity)。

臺灣意識獨特之處在於它是一種多面向(multi-dimensional)、多層次的集體認同(collective identity)，因此會有多形式的呈現；其界定的因素會隨著時空的推移而有所遞嬗，其構成的要素之間不一定會相互調和的。由於我們在定點看到的認同是局部的、割裂的，因此不同的人對它當然有片斷的、選擇性的、甚至迥異的詮釋。

謝長廷認為⁴³：

⁴¹ 楊青矗，「臺灣命運中國結—為臺灣意識與中國情結尋共識」，同上註，頁 209-211。

⁴² 施正鋒，「臺灣意識的探索」，中國意識與臺灣意識——一九九九年澳門學術研討會論文集，頁 59-86。

⁴³ 謝長廷，楊青矗編，「新的臺灣意識和新的臺灣文化」，臺灣命運中國結，頁 142-146。

「臺灣意識」一詞，在政治、社會、文藝、文化的問題中，經常成為爭論的中心。不過，我們也不時發現，互相攻擊對立的雙方，對「臺灣意識」的內涵，彼此界定並不一致，也往往因而失去焦點而變成各說各話。

理論上，「臺灣意識」至少有兩個不同層次的意義：

一為「省籍意識」通常指相對於「外省人」或「大陸人」的「本省人」或「臺灣人」意識，它強調的是「出身血統」。

一為「住民意識」通常指相對於「大陸人民」的「臺灣住民」意識，或相對於「中國意識」的「臺灣本土」意識，它強調的是「所在土地」。一般使用「臺灣」兩字時，究竟指的是何種層次的意識？有時並不嚴謹。

前立法委員朱高正認為⁴⁴：

「臺灣意識」的形成，有其歷史、文化、政治、經濟、社會等各個層面的繁複背景，在臺灣的近現代史上也不乏其建構「文化主體意識」的積極意義。但是，當朝野各黨競相以民粹、媚俗的語言爭取選票時，「臺灣意識」也可能在相激相盪之下，一方面不斷被強化、被無限上綱，另一方面卻也被過度化約、甚至扭曲，從而變成封閉、排他的宗派性情結。

「臺灣意識」是臺灣歷史發展的產物，基本上可以做為一種「精神現象」來加以觀察。「臺灣意識」固然是歷史的產物，卻是一個仍在發展中的概念，而且是個經驗概念，不是理性概念。理性概念是先天有效的，譬如正義或至善的理念；經驗概念則只有在特定時空條件下才有效，譬如忠君思想或本土意識。任何把臺灣本土意識絕對化、封閉化、定型化的企圖，都是非理性的作法，違反歷史發展的法則。而任何未經理性殿堂嚴格審視過的意識形態，也不適做為道德和價值判斷的最高準則。然而，在各黨派相激相盪之下，臺灣意識已發展成「政治正確」(politically correct)的民粹訴求，其中夾雜著道德性的宣示、選票結構的考量，同時也摻混著對臺灣前途的焦慮和身分認同的危機。

曾健民(原大陸臺灣社會科學研究會會長)⁴⁵：

80年代以來，隨著臺灣社會的劇變以及臺獨運動的蓬勃發展，「臺灣意識」不斷地被反覆宣傳，已成為臺灣近二十年來成長最快且影響最深遠的社會意識；但是總的來看，它的意含卻一直未有一個全面的明確的闡述。

⁴⁴ 朱高正，*臺灣意識的困境與出路*（臺北：豪信出版公司，1998年9月），頁20。

⁴⁵ 曾健民，「臺灣意識辨析」，*中國意識與臺灣意識——一九九九年澳門學術研討會論文集*，頁647。

談到臺灣意識，難免會在腦際浮現一大堆混雜的名詞、概念、事件、人物，抓不到頭緒，但是絕大部分的人也大概都會先想到，近二十年來成為主要社會意識之一的、作為臺獨運動的核心理念的那個臺灣意識，還有，它不僅是現實意識，而且是生成於臺灣四百年的特殊歷史過程中的歷史意識；最重要的，它還是全體臺灣人必然共有的精神特徵。

趙玉福（原大陸學者擔任國家信息中心臺研究室主任）⁴⁶：

他認為臺灣意識不同於「臺灣人意識」，二者有重疊又有區別。「臺灣人意識」是一個很寬泛的範疇，而臺灣意識是一個特定的概念。在開始形成的初期，也許只是鄉土的、地理的，但發展到今日已成為一個敏感的思想政治概念。究其涵義，簡言之，即人們在思想感情上和意識深處對臺灣的認同和定位。它不僅表現在血緣、地理、歷史、社會、文化、心理等諸多方面，也明顯地表現在政治上。由於對這一概念的解釋者，在政理想念、立場方法、知識閱歷等諸多方面存在差異，使這一概念明顯地存在著模糊性和複雜性。

臺灣意識的內涵雖然具有一定的不確定性，但其政治傾向卻愈來愈鮮明。說它具有一定的不確定性，主要表現在四個方面：一是其內涵表現為動態的，隨著歷史的進程在不斷變化，其發展趨向難以預測；二是不同類型不同觀念的人對其解釋並不完全一樣，彷彿是「公說公有理，婆說婆有理」；三是其本身似乎左解釋右解釋均可，具有很大的彈性空間；四是在對其詮釋的時候，似乎難以暢所欲言，有許多只能靠思而得之的「潛臺詞」，時而呈現出一種「模糊狀態」。這種不確定性貫穿於其整個發展過程中。儘管如此，其內涵的政治傾向卻始終不難窺見，而且有愈來愈鮮明的趨勢。它自始至終強調的是「臺灣優先，臺灣第一」，這種強烈的「唯我其誰」的意識，有力地抵制過日本殖民者的「皇民化」，現在又基本同化了國民黨執政者，下一個抵制的目標，毋庸諱言，顯然是中國之統一。

從上述兩岸學者專家的研究看來，雖不能完全掌握臺灣意識的真正內涵，但大致上應可看出一個輪廓，雖然這個內涵極其複雜、模糊，並仍在不斷變化中，同時也發現任何人走進臺灣歷史，必會為其近代詭異極端的變遷感到莫明的唏噓。從滿清統治到日本殖民地控制，從國民黨政府的外省籍支配到今天的快速民主化，再加上二二八事件的陰影，短短一百年間，各種傳統和現代力量的交替與變奏，形塑出

⁴⁶ 趙玉福，「臺灣意的複雜性及與中國意識之關係」，中國意識與臺灣意識——一九九九年澳門學術研討會論文集，頁 616-626。

臺灣人今天獨特的歷史心理與政治視野⁴⁷。無疑，在這整個過程中，廣義的中國傳統思想文化扮演了一重要的角色，然而若將臺灣近代歷史的變遷簡單地看成是近代中國歷史變遷的延伸，恐未必正確，因為，臺灣意識的轉變，基本上，是中國大陸對臺灣人民不斷的衝擊所造成的結果。

由上述的認知，對臺灣意識作一扼要的歸納可以發現：

「臺灣意識」只是許多不同的特殊的臺灣社會意識的總稱；基本上，它是反映臺灣的特殊政治、經濟處境的特殊社會意識。在不同的歷史時期，不同的外在刺激和內在環境下，會有不同內容的「臺灣意識」。

臺灣意識基本上屬於社會意識的範疇，因此它客觀的反映整個社會的現象。當探討臺灣意識時，必須與具體的臺灣政治、經濟、文化或相關的其他因素一起來討論；抽象的、形而上的，與其他的社會條件孤立起來的討論是很難掌握其真義。

任何階段的臺灣意識都有兩個層面；一個是包括一般普羅眾生的下層社會心理，另一個是掌權者操控下系統化的政治作為。前者如臺灣民間信仰對媽祖、關公的崇拜；後者如教育改革、思想改造等。而探討臺灣意識時，一方面要區分兩者，另一方面也要聯繫兩者，因為它們是互為表裡、相互作用的；社會心理和現象會影響政治環境，而政治環境也會有反過來強化社會心理，滿足社會需要。

追根究底，臺灣意識的根源，是百年來帝國主義掠奪或圍堵中國，把臺灣置於其殖民統治或其勢力範圍下的歷史反映；在這歷史過程中，臺灣人民不斷的學習適應新環境，不斷的在夾縫中求生存，並不斷的在抗爭中爭權益，再加上臺灣處於與中國長期分離、隔絕或對峙的狀態，這種狀態下的特殊政治、經濟、社會的進展，產生了各種不同內容的臺灣意識；其中，有與中國意識對立的臺灣意識，也有與中國意識相通的臺灣意識，而主張臺獨的臺灣意識只是各種臺灣意識面向的其中一種。

⁴⁷ 王家英，臺灣的民主化與兩岸互動（九龍：田園書屋，1995年9月），頁141。

伍、結 論

這次總統大選臺灣社會會造成藍綠對決，人民情緒會如此亢奮，正好反映了這個現象，也就是「臺灣意識」的內涵，在臺灣人民心中尚未沈澱，也尚未定型，仍在不斷相互激盪。

了解了臺灣意識的發展與內涵，可以清楚的發現，臺灣意識本身並無對與錯的區別，也沒有統與獨的差異，基本上他是一個「中性」的名詞，不同的階層、不同的背景、以及不同目的的人，有其不同的詮釋內涵，重要的是臺灣意識的內涵不應該被僵化或定型化，因為它是一個不斷發展轉變並與時俱進的時代產物，它發生於某種特殊的歷史社會結構中，會因這些外在因素與內在環境的刺激而改變或消失，也可能進一步的被強化。

由於過去一百年中臺灣經歷三次政治環境的改變，在歷任統治者對臺灣定位的詮釋頻繁變化下，缺乏世代間縱向的連貫性，因此常出現集體記憶的斷層，讓整體的「臺灣意識」處於紛雜、混亂的局面。

從臺灣歷史的縱向面看，他基本上可以分成第一個時期，日據時期（1895～1945），臺灣意識是以漢民族或中華民族為基礎的一種概念；第二時期，兩岸統一時期（1945～1949）這是百年來兩岸唯一最珍貴的四年統一時間，但也是最不幸的二二八事件發生時間，使原本正向發展的臺灣意識第一次受到衝擊；第三時期是國府統治戒嚴時期（1949～1986）也是臺灣意識潛伏、壓抑的時期；第四時期，解嚴開放時期（1987至今），此時期由於壓抑多年的臺灣人民想法如雨後春筍般傾巢而出，碰撞上兩岸人民的交流和中共的打壓，使臺灣意識的內涵更趨多元化。

若從橫向面看，筆者認為臺灣意識的變化，基本上就是臺灣人民在面對不同政權或說新的外來刺激時內部不斷自我調適整合的各種心理、社會、政治的現象反映⁴⁸。

余英時教授早已指出，百年來中國最大的一個動力就是民族主義⁴⁹，而此動力的來源就是對外來壓力的不滿與抗爭。回顧百年來整個臺灣人民所面臨的每一次重大轉折都脫離不了失望、悲憤、不滿、抗爭、期待、再失望的輪迴中，為了求生存，為了求發展，為了民族的尊嚴，為了國家的認同，臺灣人民一次又一次的調整適應

⁴⁸ 同註 22，頁 234。

⁴⁹ 余英時，「中國近代思想史中的激進與保守」，歷史月刊（臺北：第 29 期，1990 年 6 月），頁 144。

新的環境，試圖建構一個合理生存的環境，而在這個發展的歷史過程中呈現在外的就是形形色色的「臺灣意識」。其中有傳統鄉土的「臺灣意識」，有異族統治下的「臺灣意識」，有和平改革的「臺灣意識」，有激烈革命的臺灣意識，有自覺無依無靠的「臺灣意識」，也有以怨恨、恐懼為出發點的「臺灣意識」⁵⁰，儘管這些臺灣意識有所不同，但基本上他們都真實的反應了臺灣人民內心的感受，而這個共通點即是對臺灣的一份情感與熱愛，同時又深受著中國意識的影響與干擾。

而 2004 年臺灣總統大選結果，臺灣人民再一次將「臺灣意識」的內涵傾向明確的表達出來，未來的發展如何？是持續受外在的影響和內部的整合，繼續在滿佈荊棘的道路上蹣跚前進？亦或歷史的軌跡早已命定？尤值觀察。

⁵⁰ 同註 3，頁 54-73。

法律與法制

淺論《中華人民共和國行政許可法》

An Elementary Analysis of the Administrative Permission Law,
P.R.C.

徐崑明 (Shyu Kung-Ming)

國立臺北商業技術學院講師

壹、前 言

中華人民共和國（以下簡稱中國）全國人民代表大會（以下簡稱全國人大）所制定之《中華人民共和國行政許可法》（以下簡稱《行政許可法》），已於 2004 年 7 月 1 日正式施行。在此之前，雖然不存在一部名為《行政許可法》之法律；但是行政許可，作為具體行政行為重要類型之一，其法統制議題早已是行政法學界討論之焦點。因此，《行政許可法》，在一定程度上，可謂是將行政法原則予以成文化。《行政許可法》之所以在中國如此受關注，乃是因為政府在行政活動中非常廣泛地設定行政許可；從中央到地方之各省、縣；從人代會到國務院，乃至於國務院內之部委；從大企業到小本經營的饅頭店；從經濟宏觀調控到社會公共秩序；從自然資源、生態平衡維護到文化事業發展，幾乎到達常伴人民左右之地步。

然而，首先，過度氾濫地設定，一直以來是最受人詬病的。其次，實施行政許可之組織與權限紛亂，非法定機關自行攔路設卡；即使法定機關，每因事權不統一，甚至相互矛盾，而導致行政效率低落；申請上之不便，人民更是敢怒不敢言。再者，程序設計不健全，申請、審查及核發之標準與條件過於紊亂；申請人及利害關係人無從獲取相關資訊；再加上期限不明確，容易導致恣意之黑箱作業，進而導致官僚主義、滋生腐敗。最後，利用行政許可濫行收費，更是勞民傷財、滋生腐敗。近年來，「依法治國」的口號，在中國喊的震天軋響。宛如全民公敵的行政許可，不免成為改革的頭號對象。雖然，全盤性地制定《行政程序法》，其時機尚未成熟；但是，能先通過兼容實體及程序規範之《行政許可法》，讓行政許可步入上軌道，亦有其正

面意義。不過，若說立竿見影，也未免過於樂觀。廣土眾民且積弊已久；抑且，行政許可法是否已切合「法律保留原則」以及「正當法律程序原則」(due process of law)等法治原則之要求，而足堪人權保障之重任，仍值得觀察。由於篇幅有限，本文乃以《行政許可法》為分析主軸；並且將範圍限縮在行政許可之設定、實施及信賴保護之議題上。至於相關之行政法學理，則僅為適度且必要之說明。

貳、行政許可之法律性質與設定

一、行政許可之法律性質

行政許可之法律性質，從不同觀點切入，可獲致不同之界定。從人民之自由與權利切入，其乃一般禁止；於個案暫時解除禁止之所謂「附許可保留之禁止」。從行政之分類切入，其乃相對於給付行政之規制行政類型。從行政行為形式切入，其為具體行政行為。至於其與其他具體行政行為之異同，多數中國學者以舉出或多或少的特徵加以描述。其中，重要且共同的特徵計有：被動性、授益性及要式性。所謂被動性，係指其須經相對人之申請；授益性，係指其允許相對人從事某種活動或享有某種資格；要式性，則係指其應依一定之方式做成。

二、行政許可之設定

《行政許可法》第3條第1項明文揭櫫「依法設定原則」；其實際運作時，牽涉之層面則比想像中複雜許多。因此，有必要對行政許可法之相關規定加以分析，包括：設定之形式與組織、範圍、權限及程序等。

設定行政許可之形式與組織

根據本法之規定，得透過法律、行政法規、地方性法規、地方性規章及國務院之決定等形式設定行政許可。由此，即可推知其組織限於：全國人大及其常委會；國務院；省、自治區、直轄市（包括較大的市）人大及其常委會；省、自治區、直轄市人民政府。

設定行政許可之範圍

本法第12及13條，同時對『得設定』及『不得設定』之範圍有所規定；並且於第11條揭示設定行政許可所須考量之基準。然而，實際解讀該等條文後，將發現其內容相當抽象，以致於伸縮容易；因此，行政許可之存在空間，尚不致因本法之實施而明顯減縮。比較暗藏玄機的，倒是第12條第6項之規定。本項規定之目的應有三個：第一，現行法律及行政法規對同條第1至5項以外之事項設定之行政許可，仍然有效；第二，往後，對同條第1至5項以外之事項設定行政許可，僅限於法律

及行政法規方得為之；第三、地方性法規、地方政府規章及國務院之決定，已不得就同條第 1 至 5 項以外之事項設定行政許可。而從第三個目的可以預見，本法施行後，設定範圍會受到削減的，主要是地方政府以及中央之國務院。對於清理當前濫設行政許可之積弊，可謂是對症下藥。另外，尚須注意的，是本法第 3 條第 2 項規定：「有關行政機關對其他機關或者對其直接管理的事業單位的人事、財務、外事等事項的審批，不適用本法。」條文列舉「所管理事業單位之『人事』、『財務』、『外事』等事項」，亦應視為不得設定本法所謂行政許可之範圍。

設定行政許可之權限

得設定行政許可者，包括立法組織與行政組織；中央組織與地方組織。然而，各該組織就其職權所制定之規範，並非全然平起平坐；而是有其上下位階。因此，在得設定許可之範圍內，做為中央立法組織；行使國家專屬立法權之全國人大及其常委會，固然可以透過法律設定行政許可。惟，立法權亦須謹守《憲法》，尤其是基本人權所形成之界限；另外，比例原則、平等原則乃至於法明確性等等原則，亦復如是，否則效力堪慮。此一問題，已屬《憲法》層次，非《行政許可法》所能處理。

法律以降，在中央層級，國務院得於法律授權範圍內以行政法規設定行政許可。然而，本法第 14 條後段規定：「尚未制定法律的，行政法規可以設定行政許可。」此一規定，顯然忽略法律保留原則之於規制行政之重要性，甚難見容於保障基本人權之法治原則。值得討論的，是國務院之決定。本法第 14 條第 2 項規定：「必要時，國務院可以採用發布決定的方式設定行政許可。實施後，除臨時性行政許可事項外，國務院應當及時提請全國人民代表大會及其常務委員會制定法律，或者自行制定行政法規。」此一條文，在立法過程中有過爭議；最終由於《憲法》第 89 條的加持，才順利過關。另一個值得討論的，是本法禁止國務院之部門以規章設定行政許可。究其緣由，乃為防止各部門自我擴權，甚而自我保護。

至於地方層級，本法第 15 條規定：「本法第十二條所列事項，尚未制定法律、行政法規的，地方性法規可以設定行政許可；尚未制定法律、行政法規和地方性法規的，因行政管理的需要，確需立即實施行政許可的，省、自治區、直轄市人民政府規章可以設定臨時性的行政許可。臨時性的行政許可實施滿一年需要繼續實施的，應當提請本級人民代表大會及其常務委員會制定地方性法規。」不過，又鑑於全國一致性，並避免國中有國，同條第 2 項規定：「地方性法規和省、自治區、直轄市人民政府規章，不得設定應當由國家統一確定的公民、法人或者其他組織的資格的行政許可；不得設定企業或者其他組織的設立登記及其前置性行政許可。其設定的行政許可，不得限制其他地區的个人或者企業到本地區從事生產經營和提供服

務，不得限制其他地區的商品進入本地區市場。」

設定行政許可之程序

本法第 19 條規定：「起草法律草案、法規草案和省、自治區、直轄市人民政府規章草案，擬設定行政許可的，起草單位應當採取聽證會、論證會等形式聽取意見，並向制定機關說明設定該行政許可的必要性、對經濟和社會可能產生的影響以及聽取和採納意見的情況。」聽證會或者論證會，已成為各級組織設定行政許可之必經程序；再依據本法第 5 條之規定，聽證會之設計應當遵循公開、公平、公正之原則。須注意的是，此處之聽證會與第四章第四節之聽證程序，絕不可同日而語。聽證會，乃取向於民主原則；聽證程序，則屬法治原則所衍生。因此，本法第 46 條後段之規定，應解為係將「得舉行聽證程序之事項」公告於社會；而非周知參加某聽證程序之公告。

參、行政許可之實施

有鑑於過去行政許可實施上之弊端，諸如：組織不清、不便民、效率不彰、濫行索費、黑箱作業等等，行政許可法均有一定程度之回應。

一、申請與受理

首先，為明確行政許可之實施機關，行政許可之申請，一般情形，係向具有許可權之行政機關為之；特殊情形，則《行政許可法》列舉：「授權」及「委託」二者。前者，係指法律、法規授權具有管理公共事務職能之組織，在法定授權範圍內，以自己的名義實施行政許可；後者，係指行政機關在其法定職權範圍內，依照法律、法規、規章之規定，委託其他行政機關實施行政許可。值得一提的是，本法第 24 條對於委託，設有較為嚴謹之要求。包括：公告程序、監督及法律責任之歸屬、以委託機關之名義實施以及再委託之禁止等等。

其次，為達便民之目的，「單一窗口」、「關聯審批」及「一站式審批」之便民措施，在本法第 25 及 26 條獲得實踐；如此一來，部門之間的協調機制也必須隨之強化。而且申請之方式，以往限於以書面為之。本法於第 29 條第 3 項規定：「行政許可申請可以通過信函、電報、電傳、傳真、電子數據交換和電子郵件等方式提出。」且同條第 2 項明文申請人得委託代理人提出申請；除非，依法應當由申請人到行政機關辦公場所提出申請者。

另外，為遏止濫行索費，本法第 27 條特別要求：不得向申請人提出購買指定商品、接受有償服務等不正當要求；亦不得索取、收受申請人的財物，或者謀取其他

利益。惟，此一規定，顯然是直接針對時下之劣行；行政機關另行巧立名目，即足以迴避上述之規定。雖然，本法第 75 條對於濫行索費，要求其上級行政機關或者監察機關應責令退還非法收取之費用，並且對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分；不過，比較釜底抽薪的作法，應是全盤性地檢討行政規費，乃至於公課徵收之全面法制化。如此，方能真正為人民看緊荷包。

再者，為防止黑箱作業，本法第 30 條規定：「行政機關應當將法律、法規、規章規定的有關行政許可的事項、依據、條件、數量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目錄和申請書示範文本等在辦公場所公示。申請人要求行政機關對公示內容予以說明、解釋的，行政機關應當說明、解釋，提供準確、可靠的信息。」本條可謂資訊公開之具體規範。而且第 1 項應屬於「主動公開」；第 2 項則屬於「被動公開」。惟，資訊公開茲事體大，行政機關是否自願主動公開；要求被動公開之申請人一旦受到拒絕，是否允許其進行救濟。凡此，均須有所因應。

最後，為使申請人清楚掌握其程序地位，本法第 32 條明確規範實施機關接受申請後之處理措置。本條第 1 項計有：不受理、不受理並諭知該管機關、更正後受理、補正及受理等五款規定。其中，較值得一提的，是補正；本條第 1 項第 4 款規定：「申請材料不齊全或者不符合法定形式的，應當當場或者在五日內一次告知申請人需要補正的全部內容，逾期不告知的，自收到申請材料之日起即為受理。」時限清晰，對於效率之提昇，應有正面之幫助。抑有進者，本條第 2 項要求：受理與不受理均應出具書面憑證。此有利申請人迅速採取後續之法律途徑，值得肯定。

二、審查與決定

行政機關受理申請之後，隨即進入實體審查階段。對此，本法一方面於第 34 條第 1 項規定：「行政機關應當對申請人提交的申請材料進行審查。」同時，依第 31 條之規定，申請人負有真實義務；他方面為確保申請人之程序權，對於決定之形式、決定之期限以及聽證程序，均加以規定。

決定之形式

本法第 38 條規定：「申請人的申請符合法定條件、標準的，行政機關應當依法作出准予行政許可的書面決定。行政機關依法作出不予行政許可的書面決定的，應當說明理由，並告知申請人享有依法申請行政復議或者提起行政訴訟的權利。」本法第 39 條規定：「行政機關作出准予行政許可的決定，需要頒發行政許可證件的，應當向申請人頒發加蓋本行政機關印章的下列行政許可證件：許可證、執照或者其他許可證書；資格證、資質證或者其他合格證書；行政機關的批准文件或者證明文件；法律、法規規定的其他行政許可證件。」可見，不論准予行政許可與

否，該決定均須以書面為之；而且，不准予行政許可之書面，鑑於教示義務，尚應記載行政復議或行政訴訟之救濟途徑。相反地，准予許可之決定，除書面以外，尚有頒發證件以利檢查識別者。又鑑於便民及效率，本法第 44 條對於准予許可之書面及證件，要求於作出決定之日起十日內向申請人頒發、送達。

決定之期限

在本法實施以前，行政機關與否之決定期間，僅受《行政訴訟法》以及最高人民法院所公布之《關於執行中華人民共和國行政訴訟法若干問題的解釋》之起訴期間之限制。如今，本法基於便民，於第 34 條揭示盡可能「當場決定」；第 42 條第 1 項規定：「除可以當場作出行政許可決定的外，行政機關應當自受理行政許可申請之日起二十日內作出行政許可決定。二十日內不能作出決定的，經本行政機關負責人批准，可以延長十日，並應當將延長期限的理由告知申請人。」第 42 條第 2 項規定：「依照本法第二十六條的規定，行政許可採取統一辦理或者聯合辦理、集中辦理的，辦理的時間不得超過四十五日；四十五日內不能辦結的，經本級人民政府負責人批准，可以延長十五日，並應當將延長期限的理由告知申請人。」因此，所謂「決定期間」與「起訴期間」面臨取決的問題；理論上應以《行政許可法》為準。另外，須注意的，是本法第 50 條第 2 項後段規定：「逾期未作決定的，視為准予延續。」此乃申請延續行政許可時所特有，絕不可援引於其他情形。

聽證程序

依據本法第 46 條之規定，是否舉行聽證，首先，繫於法律、法規、規章之規定；其次，若屬涉及公共利益的重大行政許可事項，行政機關得決定是否舉行聽證。不過，同法第 47 條規定：「行政許可直接涉及申請人與他人之間重大利益關係的，行政機關在作出行政許可決定前，應當告知申請人、利害關係人享有要求聽證的權利；申請人、利害關係人在被告知聽證權利之日起五日內提出聽證申請的，行政機關應當在二十日內組織聽證。」易言之，此時行政機關之裁量權縮減至零，因而有舉辦聽證之義務。相形之下，同法第 36 條規定：「行政機關對行政許可申請進行審查時，發現行政許可事項直接關係他人重大利益的，應當告知該利害關係人。申請人、利害關係人有權進行陳述和申辯。行政機關應當聽取申請人、利害關係人的意見。」所稱「陳述和申辯」與「聽證」應如何區隔，值得研究。至於聽證程序之進行，本法第 48 條之規定，頗為進步；包括：參與人之通知、公開原則、利益迴避原則及言詞辯論原則；更重要的是，同條第 2 項規定：「行政機關應當根據聽證筆錄，作出行政許可決定。」承襲了美國行政程序法（APA）On the Record 之模式，對於行政透明化有極大的助益。

肆、行政許可之信賴保護

信賴保護，原係行政法一般原則之一。其雖未見諸本法之條文中；然本法保障信賴利益之意旨，卻已昭然若揭。所謂信賴利益之保護，在內涵上包含「存續利益之保護」與「財產利益之保護」。比較難以掌握的，倒是如何將此一原則嚴謹地轉化為構成要件，進而描繪出客觀之判準。對此，我方之司法院大法官，曾做出相當具有代表性的釋字第 525 及 529 號解釋，值得中國參考。

由於行政許可之准予，性質上為一授益之具體行政行為；鑑於信賴利益之保護，行政機關若欲撤銷、撤回（筆者註：應相當於臺灣之廢止）、變更行政許可時，不但事前受比例原則之拘束；事後亦將衍生賠償或補償之問題。本法第 8 條規定：「公民、法人或者其他組織依法取得的行政許可受法律保護，行政機關不得擅自改變已經生效的行政許可。行政許可所依據的法律、法規、規章修改或者廢止，或者准予行政許可所依據的客觀情況發生重大變化的，為了公共利益的需要，行政機關可以依法變更或者撤回已經生效的行政許可。由此給公民、法人或者其他組織造成財產損失的，行政機關應當依法給予補償。」對於比例原則以及廢止行政許可之補償，已明文規定。另外，本法第 69 條對於行政許可之撤銷，亦有所規定。比較值得注意的，是該條第 2 項規定：「被許可人以欺騙、賄賂等不正當手段取得行政許可的，應當予以撤銷。」係指信賴不值得保護之情形；第 3 項規定：「依照前兩款（筆者註：項）的規定撤銷行政許可，可能對公共利益造成重大損害的，不予撤銷。」係所謂情況裁決；第 4 項前段規定：「依照本條第一款（筆者註：項）的規定撤銷行政許可，被許可人的合法權益受到損害的，行政機關應當依法給予賠償。」亦即信賴利益之損害賠償。

伍、結 論

繼《行政處罰法》之後，號稱世界獨一無二的《行政許可法》已付諸施行。相對於行政程序法法典化的世界潮流，中國之舉措，顯然係折衷了外在潮流與內在特有政經社會環境所為。雖然，本法係著眼於行政許可，而置重於設定行政許可行為以及實施行政許可行為之規範。眼前，《行政許可法》已經建立者包括：行政許可之設定制度、實施制度、監督制度、法律責任制度；並且樹立包括：合法、公開公平公正、效率便民、監督、救濟及信賴保護等原則。不過，行政法有其一貫之體系，《行

政許可法》無法自存於化外之地。可預見的是，影響將從具體行政行為逐漸擴散開來。除行政許可制度之合理革新外；事前之通知、聽證等程序保障，乃至於資訊公開；事後之行政救濟，乃至於國家賠償及補償責任之翻新；甚至《憲法》層次之權力分立、法律保留、違憲司法審查機制等，終將一一浮現。

法律與法制

中國共產黨的反腐敗與法制化

On CCP's Legislation for Anti-Corruption

田炳坤 (Tyan Biing-Kuen)

韓國天主教大學亞太地區研究院專任研究員

摘要

為有效控制腐敗，中共不斷加強完善制定法規的工作和嚴格執法以強調法治的意識。但首先應對權力進行有效的監督，成立能夠保障獨立性的反腐敗機構。這與擺脫黨對立法、行政和司法機關的領導，及對相互牽制和均衡得到保障的整個政治體制改革有密切關係。在這一點上，為反腐敗進行的法制改革成敗，將對政治體制改革具有牽一髮而動全身的關係，所以預期中共對腐敗的有效控制在短期內將很難實現。但反腐敗的立法與法制化努力將會繼續加強。特別是十六大產生的中共新一屆領導班子，帶有重視穩定的傾向，並強調依法統治，因此重視威脅到黨正統性的反腐敗，故今後中共為反腐敗所進行的法制化研究，應在縝密觀察法制建設與政治改革趨勢的情況下來進行。

關鍵詞：反腐敗、法制化、「三講」、「三個代表」

壹、前言

不論是古今中外哪一朝代，都曾經存在過腐敗，正如「絕對權力絕對腐敗」的格言，由政黨壟斷權力，並貫徹「黨的領導」原則的中國，腐敗問題更加令人矚目。特別是對改革開放以後，通過經濟發展成果維持體制穩定的中國共產黨立場來說，由於腐敗能夠歪曲經濟發展成果，可以變成破壞這種穩定格局的因素¹。為此，在中

¹ 對1990年代以後腐敗給中國的公共投資、國家財政與稅收、消費者與社會福利等方面造成的經濟損失進行綜合的結果顯示，損失額年均達到9,950億元人民幣到12,670億元人民幣，這一數字占中國GDP的13.3-16.9%，損失額巨大。

國共產黨立場上，為了維持政黨—國家（party-state）體制的穩定，有必要進行反腐敗。也就是說，中國共產黨將會集中力量去制定能夠有效地防止腐敗的穩定的制度規範，這種努力，表現在從 1993 年宣布開展反腐敗鬥爭以來，至今為止所採取的各種反腐敗措施中。

那麼，中國共產黨這種反腐敗的努力到底起到了多少防止腐敗的效果？如果說起到了反腐敗的效果，那麼在哪一點上獲得了成功？如果說沒有起到反腐敗的效果，那麼又在哪些點上存在問題呢？為了解決這個疑問，必須先對中國共產黨採取的反腐敗措施進行研究。為此，準備在本論文中研究從 1993 年中國共產黨宣布反腐敗鬥爭以來採取的反腐敗措施後，對這些措施的成果與限制進行評價。研究的焦點放在中國共產黨為了反腐敗所進行的法制化努力上。首先研究中國共產黨領導班子堅持反腐敗戰略的方向，通過這一方法將會間接地證明中國從 1978 年以後，為了發展把工作重點放在經濟建設上，但是從 1990 年代後，為了可持續發展與穩定開始加強法制建設²，並且在其延長線上推進反腐敗措施。

本論文研究黨領導班子對腐敗的認識以及由此而引發黨領導班子對反腐敗方式的認識。然後，對 1993 年以後中國共產黨為了反腐敗所採取的具體法制化措施，分成對法治教育與法規的制定以及監督體系的加強進行分析。最後，通過對此的評價，提出其限界點並展望今後反腐敗的方向。但由於考慮到中國權力的核心機構就是中國共產黨和貫徹黨的領導的政黨—國家體制，並沒有把中國內部所有反腐敗措施做為分析物件，而將研究範圍侷限到黨的腐敗問題。

貳、黨領導班子對腐敗的認識與反腐敗方式的轉換

建國以後，中國共產黨曾經從國家層次上多次推進 1950 年代的「三反五反運動」與 1960 年代初的「四清運動（政治、經濟、組織、思想的淨化）」等反腐敗運動。改革開放以前，中國共產黨的反腐敗方式採用了加強黨員思想教育與紀律的整風運動方式，主要通過動員群眾的政治運動方式批判腐敗分子或者通過人民審判形式進行嚴厲處罰。可以從當時中國共產黨的最高領導人毛澤東的以下發言中確認這一點。

「反貪污、反浪費一事，實是全黨一件大事……必須嚴重地注意幹部被資產階級腐蝕發生嚴重貪污行為這一事實，注意發現、揭露和懲處，並

胡鞍鋼主編，「貪污：中國最大的社會污染」，中國：挑戰腐敗（杭州：浙江人民出版社，2001），頁 60。

² 胡鞍鋼，「第二次轉型：以制度建設為中心」，戰略與管理（2002 年，第 3 期），頁 34-38。

須當作一場大鬥爭來處理。」、「應把反貪污、反浪費、反官僚主義的鬥爭看作如同鎮壓反革命的鬥爭一樣的重要。」³

另外，劉少奇也在1956年舉行的中國共產黨第八次全國代表大會上所做的政治報告中說，「我們還必需經常要從思想上和組織上進行反對腐化墮落現象的鬥爭，經常把不可救藥的腐化墮落分子清除出黨。」⁴由此可見，當時中國共產黨認為腐敗來自資本主義與中國傳統的官僚主義，為此，反腐敗方式也在革命的延長線上採用了思想鬥爭與動員群眾的運動方式。

這種反腐敗方式從改革開放以後開始起了變化。改革開放的總設計師鄧小平指出，「過去採用大規模群眾運動方式解決思想教育問題與現行制度改革問題的企圖均以失敗告終」，並強調「反腐敗不應該通過政治運動，而是應該通過加強社會主義民主與法制得到解決。」⁵這種通過法制化開展反腐敗的方式，係基於對改革開放以後出現的腐敗原因的認識。也就是說，腐敗的原因中個人思想與作風固然重要，但是制度問題更為重要，而且也是其最根本的問題⁶。為此，改革初期的反腐敗戰略揚棄了運動方式，但是在加強思想政治教育的同時，向強調法制建設的方向發展。其代表性例子就是1982年打擊經濟領域犯罪的活動和1983年打擊刑事犯罪的活動。

這種強調法制化的反腐敗方式，以1989年的「天安門事件」為契機再次得到加強。因為當時「天安門事件」的主要背景之一就是腐敗問題，而且由此帶來了黨的領導班子對腐敗認識的轉換。我們可以從平息「天安門事件」後鄧小平的發言和出任黨總書記的江澤民發言中確認這一點。

「人民要求反腐敗，我們當然接受……當然，這個口號僅僅是他們的一個陪襯，而其核心是打倒共產黨，推翻社會主義制度。」⁷

「我們一手抓改革開放，一手抓懲治腐敗，這兩件事結合起來，對照起來，就可以使我們的政策更加明朗，更能獲得人心。」⁸

「這次動亂的原因是很多人受到了陰謀分子的煽動，而其中的原因之一就是部分黨員和幹部，特別是極少數領導幹部中存在的嚴重腐敗現象。」

³ 毛澤東，「關於『三反』、『五反』的鬥爭」，毛澤東選集（北京：人民出版社，1997），頁53-54。

⁴ 劉少奇，「在中國共產黨第八次代表大會上的政治報告」，劉少奇選集（下卷），頁272。趙焱森、郭俊秀主編，中國共產黨反腐敗大典（長沙：湖南出版社，1996），頁45-46中再次引用。

⁵ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選（1975-1982）（北京：人民出版社，1983），頁296。

⁶ 何增科，反腐新路（北京：中央編譯出版社，2002），頁219。

⁷ 鄧小平，「在接見首都戒嚴部隊軍以上幹部時的講話」，鄧小平文選（第三卷）（北京：人民出版社，1993），頁303。

⁸ 鄧小平，「第三代領導集體的當務之急」，鄧小平文選（第三卷），頁314。

9

在上述的發言中可以發現，黨領導班子開始認識到腐敗的波及效果將會直接關係到黨的存亡和體制的穩定。他們對這種腐敗嚴重性的認識也變成了全黨重視腐敗問題的黨論。

「……少數人以權謀私、收受禮物、貪污等犯下了腐敗。這一現象破壞了黨的名譽，傷害了黨和人民之間的關係……黨風是事關我黨生死存亡的問題，如果腐敗現象繼續蔓延，就會勢必搞垮黨本身。」¹⁰

1991年在慶祝中國共產黨成立70周年大會上江澤民的上述講話內容，始終貫通1990年代並一直持續至今¹¹，這與中國後來正式提出的「改革、發展、穩定」的格局一脈相承。

另外，以「天安門事件」為契機帶來的反腐敗方式的轉換，可以從黨的領導班子對腐敗原因認識的轉換中得到確認。黨領導班子雖然不否認隨著改革開放資本主義等海外思潮的流入成了腐敗的原因，但與其把腐敗看成改革開放的結果，還不如認為是沒有完成改革的過渡期所發生的問題，並認為如果系統地搞好改革工作，就可以解決腐敗問題¹²。這意味著黨的領導班子把反腐敗定為必須與改革齊頭並進的長期和綜合性課題。鄧小平在《南巡講話》中表示：「在整個改革開放過程中都要反對腐敗。對幹部和共產黨員來說，廉政建設要作為大事來抓。還是要靠法制，搞法制

⁹ 江澤民，中共中央文獻研究室編，「13屆5中全會上的講話」，十三以來重要文獻選編（中）（北京：人民出版社，1993），頁553。

¹⁰ 江澤民，中共中央文獻研究室編，「在慶祝中國共產黨成立70周年大會上的講話」，十三大以來重要文獻選編（下）（北京：人民出版社，1993），頁1654-1655。

¹¹ 關於腐敗的涉及效果可以直接關係到黨和體制穩定的認識，從此在黨的領導班子中打下了深深的烙印。1997年在十五大政治報告中指出「反對腐敗是關係黨和國家生死存亡的嚴重的政治鬥爭……如果腐敗得不到有效懲治，黨就會喪失人民群眾的信任與支持」，在2002年十六大政治報告中也寫進了「不堅決懲治腐敗，黨同人民群眾的血肉聯繫就會受到嚴重損害，黨的執政地位就有喪失的危險，黨就有可能走向自我毀滅」。

江澤民，「中國共產黨第15次全國代表大會上的報告」，求是（第18期，1997），頁22。

江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義新局面」，中國共產黨第十六次全國代表大會文件彙編（北京：人民出版社，2002），頁54。

¹² 黨內保守的論調把腐敗原因歸結於社會主義制度的優越性，並帶有認為是傳統封建官僚主義與資本主義思潮流入的傾向。但是黨內的主流論調則結合改革，從多個方面對腐敗的原因進行綜合分析。這一論調提出的腐敗原因如下。關於新舊體制轉換時期的各種政策法規不夠完善。缺乏黨政管理嚴格而有效的監督。龐大的國家機構的存在。黨幹部與官僚的意識與道德水平鬆懈。一般官僚追求享樂、虛榮、物質的行為。重視血緣等關係的社會與文化因素。執法不嚴。改革開放以後海外資產階級自由化思潮的蔓延。穀書堂編，我國當前社會問題透視及治理方略（天津：人民出版社，1991），頁190-198。

靠得住些。」¹³

江澤民也把腐敗的主要原因說成是「在通過改革開放實現新舊體制轉換過程中，由於制度與機構的不健全、不完善所發生的漏洞和薄弱的環節。」¹⁴為此，黨的領導班子在「天安門事件」後認識到腐敗是可以威脅到黨和體制穩定的問題，主張進行反腐敗，但決定不採用思想鬥爭或者運動方式，而是通過長期的社會主義法制建設來防止腐敗。這反映到了1993年宣布的反腐敗鬥爭中，江澤民出六項原則，其中第五條就是不搞群眾運動。還強調為了防止腐敗必須同時對現象與根源進行綜合治理，而其最基本的就是教育與法制¹⁵。接著在中國共產黨第十五次政治報告中作為推進反腐敗的方法明確地寫進「教育是基礎，法制是保證，監督是關鍵」，並認為應該通過這一方法深化改革¹⁶。由此可見，中國共產黨的反腐敗措施正在向加強教育與法制以及監督的方向集中。

參、中國共產黨的反腐敗措施

一、法治教育的加強

中國共產黨認為教育是反腐敗活動的基礎，在預防腐敗的層次上對黨員幹部進行了教育。教育方向是旨在通過社會主義道德教育，防止對社會主義與共產主義信念的動搖，消滅資本主義腐敗思想的滲透與封建主義思想的殘餘，消除腐敗的根源。具體內容是以黨章與相關規定等為中心，對黨的紀律教育與黨的優秀傳統與作風教育，以及黨的路線、方針、政策及國家法律等教育形成了主流。這種教育理所當然地同曾經按照傳統實行的黨風整風運動或加強黨性的教育一脈相承。但是在思想教育方面，重視黨和人民的關係，加強法制教育內容或推進教育制度化與規範化方面，與前截然不同。

思想教育在反腐敗教育中占有最具代表性和最重要的領域。中國共產黨在1997年舉行的十五大中，通過了把鄧小平理論跟馬克思列寧主義毛澤東思想一起，作為

¹³ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，鄧小平文選（第三卷），頁379。

¹⁴ 中共中央紀律檢查委員會編，堅定不移反腐敗：中央紀委二次全會專輯（北京：方正出版社，1993），頁12。

¹⁵ 其他五項原則是 要堅持黨的基本路線， 要把黨政領導機關、司法部門、行政部門、經濟管理部門做為主要對象， 首先要對高級幹部等領導幹部進行集中管理， 要依法嚴格執行， 要對腐敗分子進行嚴厲處罰的同時，表彰清廉人員等。江澤民，「在中央紀委第二次全體會議上的講話：加強反腐敗鬥爭，推進黨風建設和廉政建設」，論黨的建設（北京：中央文獻出版社，2001），頁104-107。

¹⁶ 江澤民，「中國共產黨第15次全國代表大會上的報告」，求是，頁22。

黨的指導理念寫進修改的黨章，並以此教育全體黨員¹⁷。另外，從 1998 年 11 月起，在全國範圍內對縣級以上黨政領導幹部進行了「三講（講政治、講學習、講正氣）」教育¹⁸。接著 2000 年 2 月，由江澤民提出「三個代表（關於中國共產黨代表生產力發展與先進文化的建設以及最廣大人民根本利益的理論）」後，利用兩年時間對全國縣（市）級部門和鄉鎮、村幹部和基層幹部進行了「三個代表」教育¹⁹，並在 2002 年 11 月通過的十六大黨章中，把「三個代表」作為黨的指導思想寫進了黨章，並號召全黨認真學習和貫徹這一理論²⁰。

這種思想教育作為根本上防止黨員和幹部的腐敗行為，提高黨的領導水平與執政水平的黨建工作的一個組成部分，但把重點放在作為「為人民服務的政黨」，獲得人民對黨的支持，防止可以從腐敗中滋生的危險²¹。為此，強調了「權力屬於人民，權力來自於人民，依法行使權力」的新權力觀和「少數利益服從黨和人民利益」的利益觀²²。在此基礎上為了加強比人治意識弱的法治意識，還集中開展了關於法律知識與法律程式、執法、守法意識的教育。另外，為了加強法制觀念，1996 年黨在全國範圍內開展各個條款與規定的教育，舉辦了總共有 3,800 萬人參加的知識競賽活動。

這種法治教育的加強是在教育的法治化下予以推進的。1994 年各級紀律檢查委員會與監察部制定《黨風廉政教育工作綱要》，並依此在全國地級市（區）以上紀律檢查委員會與監察部，成立了宣傳教育機構。另外，在黨政統一領導下實行由黨政組織、宣傳、文化等部門和黨校、管理幹部學院、幹部培訓中心等單位以及新聞媒體、出版藝術機關參加的宣傳教育聯席會議制度，整頓了教育體系。此外，中央紀律檢查委員會編輯出版《黨風廉政教育工作綱要》和《黨風廉政教育領導幹部讀本》

¹⁷ 中共中央文獻研究室編，「中共中央關於黨章修正案的說明」，十五大以來重要文獻選編（上）（北京：人民出版社，2000），頁 52-53。

¹⁸ 中共中央文獻研究室編，「中共中央關於在縣級以上黨政領導班子，領導幹部中深入展開以『講學習、講政治、講正氣』為主要內容的黨性黨風教育的意見」，十五大以來重要文獻選編（上），頁 622-630。

¹⁹ 中共中央紀律檢查委員會法規室，中華人民共和國監察部法規司編，「關於深入學習貫徹江澤民同志『三個代表』重要思想的通知」，中國共產黨紀律檢查工作現行條規彙編（1993-2000）（北京：中國方正出版社，2001），頁 384-386。

²⁰ 「黨的十六次大秘書處負責人九十六大通過的『中國共產黨章程（修正案）』答新華社記者問」，中國共產黨第十六次全國代表大會檔彙編，頁 99。

²¹ 在十六大政治報告中「黨建設的改進與加強」的第 10 個主題第 6 項中指出，為了黨風建設「第一是教育，第二是法制」。江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特設社會主義事業新局面」，中國共產黨第十六次全國代表大會文件彙編，頁 53。

²² 江澤民，中共中央文獻研究室編，「推動黨風廉政建設和反腐敗鬥爭的深入開展」，十五大以來重要文獻選編（中）（北京：人民出版社，2001），頁 1547-1569。

等兩本書並採納為教材²³。

二、反腐敗相關法規的制定

自 1993 年宣布反腐敗鬥爭開始以後，中國共產黨的反腐敗措施中另一個突出的特徵就是以法律與制度的改革為中心制定反腐敗相關法律規定，是從根本上防止腐敗的預防層次和嚴厲處罰腐敗犯罪分子的層次上予以推進的。把焦點放在防止為了建立社會主義市場經濟體制，在政企分離下推進的重複設置職能轉換過程中所發生的黨政官員的腐敗問題上。從當時到目前為止制定的反腐敗相關法規中，直接針對腐敗的法規達 30 多個，為了直接防止黨政幹部的腐敗制定的主要法規內容如下²⁴：

中國共產黨為了防止引起人民不滿的官員腐敗現象，1993 年起針對縣級以上黨政幹部制定五項清廉條款。對禁止有償仲介活動、返還或沒收非法取得的企業股份、返還或者禁止使用以各種名義接受的附屬單位或者企業信用卡、返還以公款獲得的各種會員資格證、禁止用公款安排的娛樂活動等做出了規定。同年還制定了禁止黨政機關利用許可權經營或者介入企業的規定。1995 年制定禮物登記制度和收入申報制度，要求黨政官員對接受的禮物和黨政官員的工資和各種獎金、福利費、諮詢費、講演費、稿費以及委託經營收入等進行申報，以防止官員的腐敗。但是由於對未規定的收入或者未申報的非法與隱性收入監督不力等原因實效性下降後，做為補充制定旨在掌握家族財產規模的家庭財產申報制度，並從 2001 年起對省（部）級幹部進行試點²⁵。

1997 年制定了旨在限制官員代表性腐敗—以權謀私行為的準則。禁止利用職權或者職務影響獲得不法利益的行為、為了個人營利活動從事的行為、私自挪用公款的行為、為身邊的人謀求私利的行為、利用對幹部的選拔任用機會謀取私利的行為等。此外，為了防止對國家財政造成嚴重流失的官員留用公款或者挪用公款的行為，對利用公款改建和修建建築物、各種會議、通信費、盲目的紀念會活動、海外經費等進行限制，並規定對指定的汽車必須使用五年以上。

1998 年通過關於收支兩條線規定，這是行政事業單位把通過個人許可權取得的收入上繳財政部門，再由財政部門支付行政事業單位所需資金的制度。是為了防止亂收費、亂攤派、亂罰款等「三亂」現象而制定²⁶。

²³ 中央紀委紀檢監察研究所編，「中共中央紀委，監察部黨風廉政教育工作綱要」，中國共產黨反腐倡廉文獻選編（北京：中央文獻出版社，2002），頁 340-345。

²⁴ 以下中參照的法規整理在（表一）中。

²⁵ 這一措施是 2000 年 12 月在中央紀律檢查委員會第五次會議中決定的，但至今還未形成法規化。

²⁶ 中共湖南省紀委研究室，「腐敗滋生蔓延的原因與對策」，中國黨政幹部論壇（1998 年，第 11 期），頁 32。

表一 1993 年以後中國共產黨制定的反腐敗主要法規

制定年度	法 規	備考
1993.10	《關於黨政機關（處）級以上領導幹部廉潔自律「五條規定」的實施意見》	
1993.12	《關於黨政機關與所辦經濟實體脫 的規定》	
1994.10	《中共中央紀委、監察部黨風廉政教育工作綱要》	教育
1995.2	《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》	
1995.4	《關於對黨和國家機關工作人員在國內交往中接受的禮品實行登記制度的規定》	
1995.4	《關於黨政機關縣（處）級以上領導幹部收入申報的規定》	
1997.2	《中國共產黨紀律處分條例（試行）》	
1997.2	《中共中央紀律檢查委員會關於重申和黨內監督五項制度的實施辦法》	監督
1997.3	《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》	
1997.5	《關於黨政機關厲行節約制止奢侈浪費行為的若干規定》	
1997.7	《關於治理向企業亂收費、亂罰款和各種攤派等問題的決定》	
1988.5	《黨政領導幹部考核工作暫行規定》	
1988.11	《關於實行黨風廉政建設責任制的規定》	監督
*1999.4	《黨政領導幹部交流工作暫行規定》	
2004.2	《中國共產黨黨內監督條例（試行）》，《中國共產黨紀律處分條例》	
2004.4	《關於改進縣以上黨和國家機關黨員領導幹部民主生活會的若干意見》	監督
*2006.6	《深化幹部人事制度改革綱要》	

資料來源：中央紀委紀檢監察研究所編，中國共產黨反腐倡廉文獻選編（北京：中央文獻出版社 2002）整理。

*為中共中央紀律檢查委員會法規司，中華人民共和國監察部法規司編，摘自中國共產黨紀律檢查工作現行條規彙編(1993-2000)。

2000年為了控制幹部級官員的腐敗，制定了從2001年開始到2010年為止的10年間需要推進的幹部人事制度改革綱要。目的是制定通過競爭方式任用一般官員為主要內容的國家公務員任用制度，1993年實行以後，為了把未經公開競爭而只根據黨的決定任用幹部級官員的現有方式進行制度化；也就是說，通過任用公示制度、選舉制度的改革、任期制度、任用前見習制度、辭職制度等幹部選拔任用的制度化及對幹部的審查、交流、監督等規範化，從制度上防止幹部級官員的腐敗。作為其組成部分之一，1995年出臺的關於黨幹部選拔及任用臨時條例，於2002年7月得到補充並正式頒布實施。這裏包括幹部的民主推薦、審查、預備討論、討論決定等選拔制度與依法推薦及提名、公開選拔與競爭、幹部的交流、迴避、免職、辭職等相關條款，並且為了防止在一個部門或者地區長期工作、對黨政幹部實行交流迴避制度，禁止自己管轄部門或者企業等錄用幹部的三代以內親戚等內容。

三、監督體制的加強

中國共產黨為了防止腐敗，在加強教育與法規措施的同時一直重視監督工作，特別是把對權力的有效監督作為反腐敗活動的核心，推進了加強監督體系的措施。黨內監督是在兩個層次上進行：一是黨組織的監督，主要利用立足於民主集中制原則組成的上下級組織之間相互監督與選舉，對領導幹部進行監督。二是專門監督機構—各級紀律檢查委員會的監督，中央與地方各級紀律檢查委員會，是為了重建毛澤東時期由於權力過分向個人集中變得無力的黨組織，在1978年十一屆三中全會上成立的。在十三大黨章中刪除「中央紀律檢查委員會第一書記必須在中央政治局常務委員中產生」的條款，削弱了該機構的地位²⁷。但是開展反腐敗鬥爭後，中央紀律檢查委員會書記尉健行在十五大上升任中央政治局常務委員，在十六大上也由中央政治局常務委員吳官正擔任書記，提高了該機構的威望。

另外，為了加強反腐敗活動改編了監督機構。1993年中國共產黨根據十四屆二中全會上通過的黨政改革方案，採取把國務院下屬的監察部與黨的紀律檢查委員會業務進行整合的措施，雖然保留兩個機構名稱，但組織與業務活動卻被合二為一，這是為了把黨內監督與黨外監督（特別是行政監督）進行一元化整合，提高監督業務效率所採取的措施²⁸。

1997年為了系統地整頓監督機構與活動制定《黨內監督五項制度》：第一，對

²⁷ 中共中央文獻研究室編，中國共產黨章程部分條文修正案（1987年11月通過）（上），頁62-65。

²⁸ 「中共中央國務院批准轉中央紀委監察部『關於中央級，監察部機關合署辦公和機構設置有關問題的請示』的通知」，中共中央紀律檢查委員會法規室，中華人民共和國監察部法規司編，中國共產黨紀律檢查工作現行條彙編（1993-2000），頁903-904。

省級幹部與地方及部門領導幹部進行監督和報告。第二，黨的地方與部門紀律檢查委員會（紀律檢查組）對同級黨委（黨組）進行監督和報告。第三，黨的地方與部門紀律檢查委員會（紀律檢查組）接受對下一級黨委（黨組）提出的檢舉和訴訟，並向上一級紀律檢查委員會進行報告。第四，選拔和任用地方和部門主要領導幹部時，黨的組織部門在黨委做出決定之前必須聽取同級紀律檢查委員會（紀律檢查組）的意見。第五，對各級紀律檢查與監察機關幹部的人事任免，必須徵求上級紀律檢查與監察機關的同意。

1998年5月引進對黨政幹部的思想、業務實績、領導能力、清廉程度進行考核的審查、評價制度，11月實行黨委和政府領導幹部對自己管轄部門的腐敗負責的制度。自從實行這一制度以來，至2000年11月為止的兩年時間，全國7,440名幹部受到責任追究，其中省（部）級幹部9名、地（廳）級幹部177名，縣（處）級幹部1,709名受到懲戒²⁹。2000年改為紀律檢查機關每年召開一次「民主生活會」，規定可以對縣級以上黨和國家幹部進行教育、指導與管理。

與此同時，十六大上對堪稱黨內最高準則的黨章進行修改，加強和明文規定紀律檢查委員會反腐敗的任務與許可權。也就是說，在現有的對黨章與其他黨內法規的維護，對黨的路線、方針、政策及決議執行情況的檢查、加強黨風建設的任務基礎上追加「從組織上協助反腐敗業務」的新內容，並在現有的對黨員權力保護、對黨員遵守紀律的教育、對違反黨紀黨員的懲戒權與監督權許可權的基礎上，追加「對領導幹部行使權力的監督權」的新規定³⁰。

肆、限制與展望

根據上述分析，從1993年開始推進的反腐敗鬥爭不是以思想鬥爭或者群眾運動方式，而是向法制化方向發展，就像中國共產黨方面的評價一樣確實取得一定的成果，中國共產黨在十五大和十六大上公開依法揭露的案件以及對違紀者，即腐敗分子的查處人數（參照表二）。同時公開國家統計局的輿論調查結果，2002年對全國31個省、市、自治區居民進行隨意抽樣調查結果表明，73.5%對反腐敗鬥爭持肯定的態度，69.1%回答說腐敗現象得到一定的遏制，78.7%回答說對反腐敗鬥爭持信任

²⁹ 尉健行，中共中央文獻研究室編，「加大治本力度，狠抓工作落實，取得反腐敗鬥爭的新成效」，十五大以來重要文獻選編（中），頁1532。

³⁰ 中國共產黨第十六次全國代表大會檔彙編，中國共產黨章程（2002年11月14日通過），頁87。

的態度³¹。

表二 全國紀律監察機關查處的腐敗案件與腐敗分子

期 間		1992 年 10 月-1997 年 6 月	1997 年 10 月-2002 年 9 月
腐敗案件總數		731,100	861,917
被查處的人	總人數	669,300	846,150
	省（部）級幹部	78	98
	廳（局）級幹部	1,673	2,422
	縣（處）級幹部	20,295	28,996

資料來源：中國方正出版社編輯部編，「中共中央紀律檢查委員會向黨的第十五次全國代表大會的工作報告」，以十五大精神為動力在反腐敗上見行動出成效（北京：中國方正出版社，1997），頁 36。

中央紀委研究室編，「中共中央紀律檢查委員會向黨的第十六次全國代表大會的工作報告」，中央紀委第一次全會專輯（北京：中國方正出版社，2002），頁 21。

從表二中可以發現，十五大期間的資料比十四大期間的資料有所增加，這就像中國共產黨的評價一樣，由於制定能夠揭露和處罰的法規並加強監督，在一定程度上控制了腐敗。但另一方面，揭露件數的增加沒有起到防止和扼制腐敗的效果，只是通過強有力的管束和處罰措施，增加了腐敗的揭露件數，腐敗行為不但沒有減少，反而出現增加的趨勢。實際上 1993 年以後開展反腐敗鬥爭的情況下，反倒腐敗出現了規模方面的大型化、腐敗分子方面的高級幹部擴散化、腐敗發生領域方面的多樣化、腐敗行為類型方面的組織化趨勢。為此，作為影響社會穩定的嚴重因素選定腐敗的各種問卷調查結果，對中國共產黨反腐敗鬥爭成功的評價增添了難度³²。

這些理由可能會有許多，而單就反腐敗的法制化方面存在以下四種限制：

一、法治意識缺乏所引起的執法不嚴

依法對黨內紀律進行監督的黨內監督機關或者國務院的監察部，可以依法揭發腐敗行為或者懲戒腐敗分子。但是出現不按照法律規定嚴格執行，或者迫於權力的壓力不僅不追究違法行為，甚至這些機關反而同流合污，參與腐敗行為的現象。原因可能就是法治意識的缺乏，也可以說對監督機關許可權的加強和獨立性的不足。

二、法制的完善

³¹ 中央紀委研究室編，「中共中央紀律檢查委員會向黨的第十六次全國代表大會的工作報告」，中央紀委第一次全會專輯，頁 24。

³² 2001 對中國城鄉居民實行的問卷調查結果表明，79.1%的城市居民把腐敗官僚主義選定為影響社會穩定的首要因素，而農村居民除了農民問題後 62.9%的居民選定了腐敗官僚主義。另外，2000 年對黨政幹部實行的問卷調查中把腐敗問題選定為影響社會穩定的第三個因素，而在對地、廳級幹部實行的問卷調查中從 1998 年到 2001 年的 4 年間反腐敗問題連續位居首位。汝信、陸學藝、李培林，2002 年：中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2002），頁 21-22、37-38。

這一期間，中國共產黨為了限制腐敗制定了各種法規，但都只針對於已經發生和蔓延的腐敗現象，所以還很難控制變化了的情況和由此引發的腐敗。例如幹部管轄的單位或者企業禁止錄用自己親戚的規定，是為了防止在中國社會蔓延的傳統「關係」引發的腐敗現象，但因最近發生的腐敗已超出親戚的範疇，而是由各種利害關係引發，這就會降低該法規的實效性³³。另外，法規的內容原則性條款多，關於怎麼具體適用等細節的內容少。這種法制的具體性與現實性的不足，在管束腐敗的過程中變成漏洞，最終成為腐敗現象屢禁不止的因素。例如在幹部迴避制度中只是原則上規定，在一定地區或者部門連續工作一定時間（通常 10 年）時，要求向其他部門調動，但是沒有對高級官員向其他地區調動時，帶走在以前地區構築的人際關係的規定，所以出現了漏洞。此外，幹部責任制方面，也沒有關於能夠追究未追究下級機關責任的上級機關負責人責任的條款³⁴。

三、監督體系的雙重性與無效率性

正如中國共產黨強調，遏制腐敗方面監督的作用非常重要，特別是對權力的有效監督是其核心。但是權力小者對權力大者進行監督，勢必會降低監督的約束力。在黨的監督體系中可以找到很多例子。黨的監督體系接受中央紀律檢查委員會與黨組織的雙重監督³⁵。當然監督機關也應該接受監督，所以黨組織紀律檢查委員會的監督是理所當然的事情。但是在黨的領導下開展工作的紀律檢查委員會實際上不可能對同級黨委進行監督。另外，為了監督的一元化有效執行，所採取的黨紀律檢查委員會和國務院監察部的整合運作的措施，反而導致業務的重複性，並降低了效率。國務院的監察部等於通過紀律檢查委員會接受黨的領導，而紀律檢查委員會則對黨組織的權力感到無力以對。

四、最根源性的問題就是來自黨的領導人貫徹的政黨—國家體制的限制

鑒於由壟斷權力的政黨自己監督自己，而且這種監督還要反過來由黨領導，因此中國共產黨的反腐敗運動一開始就帶有限制。應由中共最高權力機關—全國人民代表大會產生監督機構，人選由選舉產生。

綜上所述，為了有效地控制腐敗，中國共產黨有必要加強不斷地完善和制定法規的工作和嚴格執法以及法治的意識。但首先應該成立能夠保障獨立性的反腐敗機構，擺脫黨對立法機關和行政機關以及司法機關的領導，便能相互牽制和均衡。在這一點上，為反腐敗進行的法制改革成敗，將會對政治體制改革具有牽一髮而動全

³³ 侶志廣主編，依法治腐新論（廣州：高等教育出版社，2000），頁 54。

³⁴ 楊彧，社會轉型期反腐敗研究（天津：人民出版社，2001），頁 283-284。

³⁵ 黨章中規定，黨的紀律檢查委員會接受同級黨委和上級紀律檢查委員會的雙重領導。

身的關係，所以預計對腐敗的有效控制與遏制在短期內很難實現。但是反腐敗的立法與法制化努力將會繼續得到加強，特別是因為以黨的總書記在十六大上出臺的黨的新一屆領導班子，帶有重視穩定的傾向，並強調依法統治，重視威脅到黨正統性的反腐敗，為此，今後中國共產黨為反腐敗進行的法制化研究，應該在縝密觀察法制建設與政治改革趨勢的情況下來進行。