

時 評

胡錦濤接任中央軍委主席 與對臺海情勢之影響

Hu's Assumption as the Chairman of Central Military
Commission and its Impact on Cross-Strait Situation

黃秋龍 (Huang Chiu-Lung)

本刊特約研究員

一、前言

中國共產黨第十六屆中央委員會第四次全體會議，不僅可以用來觀察中共如何對執政合理性進行詮釋，在權力繼承與分配上產生那些新的遊戲規則，也可以觀察他們如何運用政治傳播形成優勢。尤其是胡錦濤在接任中共中央軍事委員會主席之後，與江澤民之間的權力互動或鬥爭，胡錦濤能否掌握解放軍實權，以及胡錦濤崛起之歷練與未來權力鞏固之狀況，尤其將會對臺海安全與兩岸情勢產生那些實質之變化，更加值得注意。

二、中共十六屆四中全會中所關切之焦點

如何運用政治傳播形成優勢

會議實際上係以閉門會議方式秘密舉行的，開幕前三天，中共官方媒體沒有報導過會議的進程與內容，只重複圍繞這次會議的主題：「加強黨的執政能力」展開論述。直到第四天 9 月 19 日閉幕後才發出公報，指出同意江澤民辭去中共中央軍事委員會主席職務，調整中央軍委會組成人員，決定胡錦濤任中央軍委會主席、徐才厚任副主席。

中共在當前複雜國際情勢中，仍然能吸引歐美主要媒體進行報導，尤其是胡錦濤與江澤民之間的權力鬥爭問題。而中共官方在這次全會中顯然採取了寬緊並濟的措施，一方面中央擴大諮詢工作，但對於基層的言論則儘量收緊。此動作可看出中共內部顯然存在權力消長與人事爭鬥問題，所以才會讓此次全會令人有如

履薄冰之感。再方面，經由此會議也可以觀察到中共已逐漸熟悉運用「不爭議」的權變手法，來處理內部矛盾以重構彼此的權力利益關係，而此手法又可以發揮政治調控傳播的效果。

權力繼承與分配上所產生的新的遊戲規則

世人所關注的焦點問題是中共領導人之間權力的再分配，報導也傾向以掌握意識形態和政策路線的解釋權，來觀察胡錦濤、江澤民在「和平崛起」與「和平發展」為鞏固自身地位而產生的矛盾。然而，這兩種觀點卻有許多相互涵容之處，如胡錦濤會前雖未直接提出和平崛起，然而卻將其具體聯繫到中共的周邊外交政策，以及對於「平等、互利、友好、合作」新安全觀的倡導。而曾慶紅也闡述出「和平是發展的基本前提，發展是和平的重要保證」的和平發展觀，以及互信、互利、平等、協作的新安全觀。而曾慶紅在權力鬥爭中，會傾向採行技術性的權謀策略，其實也可以從他對和平崛起與和平發展的相互轉換說法中，觀察出來。

概括看來，有關和平崛起與和平發展之疑慮，因為都關係到既定路線與政策之問題，所以彼此內涵差異有限，甚至還相互涵容，他們所共同關切、詮釋的則是如何創新安全觀。而就大陸追求安全與穩定的現實層面看來，和平崛起或大國戰略觀點所論述的內容，都能對應此現實與既定之路線。這對於新的中共中央軍委會的建軍、備戰與對臺海戰爭的態度，應該仍有一定的指導作用。

中共如何對其執政合理性進行詮釋

以會議公報「堅持以鄧小平理論和『三個代表』重要思想為指導，全面貫徹黨的十六大和十六屆三中全會精神，認真落實以人為本、全面協調可持續的科學發展觀，加強和改善國家對經濟的宏觀調控，繼續推進各方面改革，著力解決經濟運行中的突出矛盾和問題」內容看來，中共雖然可謂首開對執政合理性詮釋之紀錄，卻也充分顯示出中共有計畫的制度變遷特色。也就是說，會前再多的揣測與紛爭，結果都不會偏離既定的路線與政策，合理繼承前人的政治遺緒，才能讓新的領導人順利接班，也符合彼此安全與利益最大化之原則。

而另外值得注意的是，被歸類為繫屬胡錦濤的智囊與陣地機構——中共中央黨校與共青團中央團校，不僅在加強黨的執政能力上有較大發揮，而且也反應出中共政治文化微妙之所在，因為在敏感問題上，智囊既可放試探性風向球，也可以收畫龍點睛之效，可謂進退攻守有據。如中共中央黨校黨建部教授王瑜對於中共「黨政不分」的問題上，就主張執政黨要給予進入政府的成員一定的自主權，他也強調，胡錦濤說中國（共）不能照搬西方的制度，但是其他國家在治國理政方面的有益做法，仍應研究借鑒，以成為有智慧的執政黨。

三、進一步的觀察與分析

胡錦濤與江澤民之間的權力鬥爭問題

雖然胡錦濤和江澤民並非對所有問題的看法都一致，但他們對中共內政、外交的基本看法是相同的。最近幾個月有關兩人關係日益緊張的傳聞，更多是涉及權力基礎和支持者的爭奪，基本政策與路線上的分歧不多。在經驗範圍而言，當年中共在召開十六大之前，權力鬥爭之說甚囂塵上，然而結果是中共各級領導階層正逐步實現交替；再如 2003 年大陸在防制 SARS 疫情上，外界也在胡、江權力鬥爭上著墨至深，可是並未因此引起路線矛盾的權力鬥爭。當然，只要權力不透明本質存在著，政治權力必然涉及既得利益，權力鬥爭之說也就不會止息。只是，中國大陸社會普遍不希望當年文化大革命之權力鬥爭歷史重演，識者也非常珍惜改革開放以來之成果，不願再見到因為戀棧權位而導致的權力鬥爭，破壞了既有成果與穩定。

淡江大學大陸研究所教授張五岳指出，既然江澤民下台不是健康因素，那麼很明顯的就是世代交替的考量。尤其是來自那一些中共元老級幹部強大的壓力，包括十五大退休的喬石，以及十六大退下的朱鎔基、李瑞環等元老。這些同為第三代領導集體成員的元老，一直強烈質疑江澤民戀棧軍委主席權位，違反鄧小平立下的幹部世代交替原則。此外，中國大陸廣大民眾對江澤民戀棧權位，拒絕交出軍委主席職務，始終抱著冷嘲熱諷的心理。最近在中共軍方高層也傳出有人主張「以黨領軍」，這些動作看在江澤民眼中不是滋味，對江澤民構成極大壓力，他戀棧權位但也相當在意歷史的定位問題。雖然胡錦濤及溫家寶目前還沒有能力逼退江澤民，但在中共歷史定位、廣大民眾質疑嘲諷，以及軍方將領高喊以黨領軍的強烈訴求下，江澤民交出軍委主席是不得不然，也是大勢所趨。

可見，對權力鬥爭之判斷還得視問題的實質面向，並不能把所有問題都推論等同於權力鬥爭。以對臺政策而言，江、胡之間雖然進行著分工與合作。然而，臺灣問題的變化，不僅會危及中共維繫主權統一與執政之合法性，也牽動臺、美、中（共）關係的變化。所以，中共主管軍事、外交、安全與涉臺部門之間的領導權力與政策協調就相形重要。但是，實際上這些部門的人事與權力之交替並未全然完成，因此領導與協調之問題即伴隨而來。也就是說，路線政策與人事權力問題固然始終存在著，但並不能完全將彼此等量齊觀的。胡錦濤和江澤民之間當然存在著權力之爭，只是方式與程度已經與以往大不相同。

胡錦濤能否掌握解放軍實權

不利因素：江澤民接任中央軍委主席長達十五年，軍隊裡打下紮實的人脈基

礎，目前解放軍有高達一千多位的現役將領，幾乎全數都是由江澤民所提拔、晉升的，包括最近發布被列為江系親信之一的中共中央警衛局局長由貴喜等十五人獲頒上將軍警官階。而從江澤民「交班不交槍」到「交槍卻留班（底）」的布局觀之，短期內胡錦濤在軍系的領導上，若要能全盤掌握軍權核心，仍然還有一段長路要走，且要承擔臺海戰爭主要的風險與責任。

有利因素：由於曾慶紅未進入軍委會，有利於胡錦濤鞏固軍隊中的威信，而中共國防部部長曹剛川親胡錦濤的立場，與軍委會新進委員二炮司令員靖志遠特別引人注意，預料他很快就會晉升上將，將是胡錦濤整頓軍隊的重要指標人物。而靖志遠可能是最受臺灣關注的解放軍將領之一，主要他是極少數曾對臺灣進行過防區外導彈威懾的中共將領，有此經驗者進入軍委決策圈，更容易令人將他與對臺武力威嚇連想在一起。另引起矚目之新進委員總後勤部長廖錫龍，則曾與胡錦濤在1989年共同執行拉薩軍管戒嚴工作，而廖錫龍目前在攻臺準備中的提高渡海作戰能力、建立遠程精確打擊力量、建造先進戰機軍艦，以及對臺作戰的後勤保障上，都扮演重要角色。

曾經擔任趙紫陽智囊的現任加拿大維多利亞大學政治學教授吳國光認為，就算胡錦濤鞏固他在黨政軍的位置，然而「這個黨向來各立山頭，但是現在因為經濟改革讓社會更多元，黨更形如此」，結果就是，沒有人能擁有像毛澤東，鄧小平，抑或是江澤民那樣的地位。美國前克林頓政府負責亞洲事務的高級顧問李侃如（Kenneth Lieberthal）則認為，江澤民交出手中的軍權可能會減少中共發生重大政治摩擦的機會，同時也會減少中共政治中其它一些潛在的不穩定因素，因為胡錦濤和溫家寶權力的進一步鞏固，可能使中共高層那些以前與他們關係不密切的人現在站在他們一邊。因此，客觀之多元情勢與胡錦濤和溫家寶權力的進一步鞏固，將較有利於胡錦濤掌握解放軍之實權，也符合「黨指揮槍」與中共中央軍委會主席負責制的原則。

胡錦濤崛起之歷練與未來權力鞏固之分析

胡錦濤於1942年出生，在2002年中共召開「十六大」接任中共中央總書記前，就已經擔任中共中央政治局常委、主持中共中央書記處工作十年，擔任中共中央軍事委員會副主席三年、國家副主席五年，近年也多次以國家副主席身分外訪，特別是出訪美國，最引人注目。相較於江澤民接任中共中央總書記之政治環境，不僅面對蘇聯東歐共產黨政權解體與中共罷黜總書記趙紫陽等等政治承續危急時期，且江澤民時年已六十三歲，胡錦濤當前接班執政的合法性，則顯然更有發展空間。

胡錦濤的崛起除了受到鄧小平的拔擢與中共元老逐漸表示認同支持之外，也契合了以江澤民、朱鎔基為代表的技術官僚治國政策，而其出身北京清華大學名校，與年輕時期在地方經營貴州、西藏與共青團上之實績，以及在中央幹部組訓、理論文宣、制度建立上之表現，也都成為其鞏固未來權力之重要資產。識者則認為胡錦濤得力於其身邊的智囊，才使得他總體表現超過預期，不僅得以彌補他在中共中央權力結構上相對弱勢之不足，更在知識界與民間獲得口碑。尤其此次江澤民辭去中共中央軍委會主席職務，並非全然出自中央層級權力鬥爭的結果，輿論的壓力與社會的望治心切都是重要的原因。

對臺海安全與兩岸情勢可能產生實質之變化（代結論）

軍事鬥爭上：對於未來臺海軍事衝突美國介入之程度，以中共調整中共中央軍委會新進委員靖志遠、廖錫龍之動作看來，也就代表其積極準備對臺進行軍事鬥爭之決心。

國際空間上：胡錦濤曾向美國建議廢除臺灣關係法，並主張在「一個中國」前提下進行三通，也曾提出「臺海的未來是戰爭或和平是由臺灣人民決定」，可見中共對我國國際空間之打壓不會減緩，也不可能期望胡錦濤一定扮演對臺灣採取溫和立場，且以中共政治文化而言，對臺採取強硬比溫和的立場，較易獲得內部認同與支持。

對臺政策圖所作為上：中共目前處理內部事務之優先性高於臺灣問題，胡錦濤固然會在技術性作為上加強保障臺商安全與權益，但對臺政策仍將維持既定之路線，在對臺工作也將採「江（澤民）規胡隨」態度。至於對臺政策圖所作為上，應該會就有關兩岸人民利益之事項，採取較務實與寬鬆的作法，尤其是當親中共的美國總統候選人當選，以及我國立法委員選後政治生態明確時，而最佳時間點可能選在明（94）年1月30日，紀念「江八點」十週年紀念活動上發表談話。

時評

從香港立法會選舉展望 香港民主化發展

The Prospect of Democratization of HK from the Legislative Council Elections

張五岳 (Chang Wu-Ueh)

中華港澳之友協會秘書長

在各方關注的中共「一國兩制」下——香港第三屆立法會的選舉，已在今年9月12日選舉結果出爐，並在日前宣誓就職。出乎一般外界預料的是親中政黨——民建聯在此次選舉大勝成為第一大黨。泛民主派雖然在直選中獲得62%的得票率，但仍然無法取得30席過半席次，而原先第一大黨民主黨，則是受到嫖妓等緋聞衝擊而挫敗淪為第三大黨。究竟此次香港立法會選舉相較於以往兩次選舉有何不同？中共對此次香港選舉所採措施為何？乃至此次選舉結果對香港的民主化發展有何影響？凡此皆殊值各界持續關切。

綜觀此次香港立法會的選舉，吾人可以將其歸納出下列諸多特點：其一、親共派和民主派大對決。自從去年七一超過50萬香港人上街頭遊行後，鼓舞了香港民主派士氣，雖然中共與特區政府延後了基本法23條的立法，並且簽署了CEPA與開放中國大陸人民可以前往香港自由行。但在去年11月香港區議會選舉中親中政黨卻仍是大敗，面對民主派要求2007年與2008年雙普選的要求，中共隨即在今天4月透過全國人大主動釋法，否決了07與08雙普選的要求。中共與親中勢力除了高喊愛國愛港外，也將民主派視為「反中亂港」。在此次大選中共更是動用整個國家機器與資源，除了積極協調親中黨派參選人選（如勸退港進聯參選以確保民建聯在6個直選區中能獲得至少一席並伺機攻下第二席），也採取棒子與胡蘿蔔恩威並施策略，因此外界都將此次選舉視為親共派與民主派大對決。

其二、此次選舉民建聯成為第一大黨。此次選舉被視為最親北京的保皇黨—民建聯獲得 12 席（8 個直選與 4 個功能組別）成為第一大黨。而代表商界的自由黨獲得 10 席（2 個直選與 8 個功能組別）成為第二大黨，並首度獲得 2 席直選議席。原先第一大黨民主黨則出乎意料之外只獲得 9 席（7 席直選加上 2 席功能組別）成為第三大黨。民主黨雖然挫敗但泛民主派此次仍然獲得 25 席（18 席直選加上 7 席功能組別），較目前第二屆 22 席仍然有所增加只是未如一般外界預期高（一般選前外界評估民主派應能在直選中獲得 21 至 22 席）。

其三、此次選舉看出北京當局高度關注動員一切力量。此次選舉北京當局可以說是動用一切國家資源與機器強力介入，也可以看出左派動員能力強大。香港的傳媒除了蘋果日報與壹周刊等少數傳媒外，幾乎一面倒傾向北京。對於北京大棒子與胡蘿蔔交相使用的兩手策略，也使香港人深刻體會到北京對於此次選舉的重視與介入，在北京的支持下，左派的動員力量也得以充分發揮。

其四、民主黨頻頻遭受不利消息抨擊，使得負面選舉掩蓋了政見訴求。從民主黨候選人何偉途在東莞嫖妓被中共判半年收容教育，到涂謹申公器私用財務不明，中共與香港左派媒體發動輿論戰大肆批判。民主黨候選人頻頻遭到抹黑與抹黃的攻擊也使得民主黨的道德形象受損。此次選舉據香港傳媒表示中共國安單位人員大量到香港蒐集民主派候選人黑材料，使得此次選舉負面文宣掩蓋了一般政見訴求。

其五、此次投票率創新高。此次選舉直選投票率高達 55.63%，較 2000 年的 43.5% 及 1998 年的 53.6% 高，顯示出香港民眾對政治的參與程度較以往為高。此次參加選民登記有 178 萬 4 千多人，泛民主派得票率約 62.5%。在功能組別中選民有 13 萬 4 千 9 百多人，也有高達 70.14% 的選民參加投票。兩者投票人數與投票率均創下香港選舉歷史新高。但由於功能組別有 30 席（其中 11 席係不需投票就因缺乏競爭而自動當選），使得泛民主派雖然獲得 62% 選票卻只得到 40% 席位。而親中親港府等左派只得到 38% 得票率卻得到多數席位。

其六、街頭抗議健將「長毛」梁國雄與香港名嘴「大班」鄭經翰的高票當選備受各界矚目。雖然去年區議會選舉，「長毛」梁國雄不幸落選，但在此次立法會選戰中與去年七一大遊行之後被迫封咪（封嘴）的「大班」在此次皆高票當選，備受中外各界關切。一般認為兩人加入立法會後，不論是肢體或是言語的動作可能會改變香港立法會的議事文化。

其七、此次選舉不論是選前或是選後左派報紙（如大公報）大力批評民進黨政府與臺灣插手香港選舉。除了大力批評臺灣選前辦理各項研討會意圖反中貶港

外，也大力批判臺獨與港獨意圖反中亂港，同時批評臺灣此次到香港的觀選別有用心，及臺式議會文化將侵襲香港。相較於以往選舉，此次左派對臺的批評的確較以往多。

一般認為，此次選舉民主黨派之所以所獲席次不如外界預期，主要是相較於親中黨派高度的危機意識在選前暨選舉過程中積極的協調與配票，民主派雖然有鄭宇碩等人的協調，但是仍然是各據山頭，各懷鬼胎，各有存謀。當然民主派在競選的資源上也無法跟中共動用國家機器扶植親中派相互比擬。此外，香港選舉制度所造成的缺陷亦不利民主派。香港的直選係30席比例代表的名單制加上30席功能團體組別制。在直選席次中由於香港欠缺政黨認同（少有選黨不選人的現象），無法使得民主派運用有效配票發揮效果，故而使得不少民主派人士高票落選。而功能組別封閉式的小圈選舉亦不利民主派的選舉。當然民主黨與民主派在此次選戰中備受各式各樣抹黑與抹黃的攻擊，如何偉途與涂謹申事件，也使得其道德形象遭到很大的質疑，而失去部分選民的支持。

雖然香港係行政主導制，從立法會的選舉與立法會的功能無法完全論斷香港的民主發展，但如果民主發展的道路是個漫長的過程，那麼此次立法會的選舉在香港民主化道路上，所扮演關鍵意義仍然值得我們重視與持續觀察。筆者認為此次選舉將對香港的政治發展產生若干影響。

其一、新民主派上場產生議會新文化。雖然泛民主派在此次選舉中並沒有過半數，但隨著習慣以抗爭凸顯議題的「長毛」梁國雄與「大班」鄭經翰的加入立法會，以及未來功能組別的席次可能逐次縮減。許多立法會議員為爭取更多的曝光度以爭取選民的認同，未來香港的議會文化將會有所改變。

其二、北京可能給予香港民主較多的發展空間。對於此次的選舉相較於北京在選前憂心忡忡，選後北京外交部發言人與國務院港澳辦副主任陳佐洱都予以高度肯定並評論「香港民主前所未有」，四大護法的蕭蔚雲與清華大學法學院副院長王振民也對此次選舉抱持樂觀肯定的看法。一般認為由於此次的選舉親中政黨獲勝結果，將讓北京對於香港的民主選舉較有信心。

其三、民建聯與自由黨的動向發展備受關切。雖然民建聯係以親中保皇黨自居，而自由黨則以親港府著稱。但隨著此次直選的洗禮與未來香港雙普選可能的到來，兩大政黨是否會背棄民意需求無條件挺董仍值得觀察。香港目前仍為行政主導制，未來從兩大政黨加入行政會議的動向與作為亦可窺出兩大政黨的發展。

其四、具有大律師背景的45條關注組（由原先23條關注組改為特首產生的基本法45條）大都高票當選，未來發展值得重視。相較於親中的保皇黨民建聯，

與被中共視為反中亂港的民主黨兩極化對立，皆很難為大多數港人接受。具有大律師背景的 45 條關注組的成員如余若蕙、梁家傑…等不僅擁有專業背景與雄厚民意基礎，也是中共、特區政府與民主派共同接受的可能人選。因此未來其發展備受重視。

其五、自由黨的發展也不可低估。從自由黨黨魁田北俊在去年公開反對基本法 23 條立法，並退出行政會議。此次田北俊與周梁淑怡親自參加直選洗禮並高票當選。顯示出長期以來代表商人利益的自由黨也開始接受民意的洗禮考驗，由於香港人都認為是「商人治港」，因此自由黨的動向發展也值得關切。

綜觀此次香港立法會選舉，香港各界普遍認為，今年立法會選舉前，北京當局幾乎傾全國之力，做了大量工作，前所未有的「參與」香港選舉。讓香港民主派不只要面對親北京陣營，更要面對整個國家龐大機器。香港權威時事評論員李怡等亦不諱言指出，事實上年「七一」50 萬人遊行，令北京當局全面調整對港政策，除了大扣帽子，抹黑民主派不愛國之外，今年 4 月人大常委會更否決香港 07 年普選特首以及 08 年普選立法會所有議員的雙普選，引起廣大市民的反感。在一輪硬招過後，立法會選舉臨近，北京高度關注之餘，改出軟招，營造社會祥和氣氛，但亦不忘私下警告，若反對派奪取了立法會過半議席，令港府施政受到嚴重干擾，將再出「重招」，其中包括再次釋法、收窄立法會的權力等。北京調動公安、國安、經貿部、海關等部門，有系統、有組織的對香港「軟硬兼施」，務求影響該次立法會選舉選情；無論是自由行、CEPA，還是直接致電港人拉票、對民主派抹黑打壓，或是藉著中國奧運金牌選手來港，宣揚「愛國」情操，都是北京精心布置的布局及陷阱。

香港立法會選舉之後，美國眾議院在 13 日通過「支持香港自由」決議案，促請美國總統布希要求中國政府保證，對香港法律若有任何修訂，都必須符合港人意願，尤其是港人對民主普選特首和立法會的訴求。中國外交部對此表示強烈不滿；親北京的香港報刊則批評美國眾議院一再粗暴干預中國內政和香港事務，不僅損害香港的繁榮穩定，給香港的民主發展增添障礙，將損害中美關係和自身的利益。許多香港評論員也指出，北京領導人大概有「精神分裂症」，一方面反對各國對香港事務說三道四、指手劃腳；另一方面卻又要各國，就臺灣問題積極表態，然後要各國一起參與孤立與矮化臺灣行動。面對民主化看來各界是不能過度高估北京對民主的認知與寬容，當然也不必過度低估香港人民的智慧與努力。

時評

大陸實施宏觀調控政策的效果與展望

Economic Impacts and Prospects of Deflationary Policy in Mainland China

高長 (Kao Charng)

吳瑟致 (Wu Se-Chih)

東華大學公共行政研究所教授

國立東華大學公共行政研究所碩士生

近年來，大陸經濟成長的亮麗表現，一直受到國際社會的讚譽。然而，在今年春天，大陸經濟形勢卻陷入景氣過熱的漩渦裡，中共總理溫家寶在4月底採取了「強力」的手段，試圖降溫並引導經濟回歸基本面，進入正常發展的軌道。

大陸經濟過熱的現象，主要表現在固定資產投資、貨幣供給量持續大幅增加、銀行信用貸款擴張過速、消費者物價水準明顯上揚等方面。理論上，經濟過熱將導致通貨膨脹、經濟泡沫化，而泡沫一旦破滅，最後則將導致經濟嚴重衰退，因此，每個國家遭遇到此類問題時，莫不嚴肅應對。

一、宏觀調控的內涵

事實上，大陸當局自2003年第四季以來，為了防止經濟過熱可能引發的泡沫經濟等一連串問題，已陸續採取若干措施加以調控，譬如，緊縮汽車消費性貸款、克制對房地產商的融資、調高銀行存款準備率、提高貼現率等等，不過，這些措施的效果似乎不如預期，經濟過熱有增無減，因此，採取更嚴厲的降溫措施乃預料中的事。

溫家寶提出的宏觀調控措施主要包括三部分，一是提高投資專案貸款准入門檻，鋼鐵業自有資金比例由原來的25%提高為40%及以上；水泥、電解鋁、房地產開發等行業自有資金比例則由原來的20%提高至35%及以上。二是收縮資金供應鏈。2004年4月7日，銀監會發布新的貸款規定，限制銀行向內部人或關係人提供貸款，並建議禁止貸款用於投資股市或金融衍生產品，以提高銀行業的風險控制。接著在4月下旬，中國人民銀行上調了存款準備率0.5個百分點，並進行公開市場操作；銀監會則要求金融機構落實政府宏觀調控政策，加強金融檢查

和貸款審批，以抑制固定資產投資過快，進一步加強貸款風險管理。

第三是利用行政手段抑制經濟過熱。國家發展委員會、銀監會與中國人民銀行聯合公布《當前部分行業制止低水平重複建設目錄》，針對鋼鐵、有色金屬、機械、建材、石化、輕工、紡織、醫藥、印刷等行業，明列禁止類和限制類投資目錄。另外，更加強清理固定資產投資專案工作，清理的重點主要包括鋼鐵、電解鋁、水泥、黨政機關辦公大樓和培訓中心、城市快速軌道交通、高爾夫球場、會展中心、物流園區、大型購物中心等項目，以及 2004 年以來新開工的所有項目。

二、調控政策已見成效

溫家寶在 4 月底採取「強力」的降溫措施後，過熱的經濟情勢似已有緩和。根據中國大陸國家統計局指出，2004 年第二季的 GDP 增長 9.7%，比第一季下降了 0.1%；固定資產投資增長 28.6%，比今年度的第一季下降了 14.4%；消費者物價指數比去年上漲了 3.6%，通貨緊縮問題亦有所改善。另外，根據中國大陸新華社的報導指出，今年上半年鋼鐵、水泥、電解鋁、房地產等行業出現投資過熱的現象，其投資增加幅度有明顯減緩的現象。2004 年 1 至 7 月，鋼鐵業投資增加的幅度比上年同期下降了 128.4%；水泥下降了 82.4%；房地產投資的增加幅度亦下降了 21.6%。

中國大陸發改會主任馬凱表示，當前宏觀調控政策雖已見成效，但仍未臻理想，主要的原因包括糧食供需差距仍大、能源的供需仍無法得到有效的緩解、盲目投資和低效率的現象不斷出現、部分企業的流動資金出現短缺的狀況。一些經濟專家學者認為，當前中國大陸的經濟熱度已明顯降低、通貨通脹有減緩的趨勢、FDI 穩定成長。然而，客觀來說，中國大陸經濟過熱的問題並未完全化解。由於中共當局所採取的調控措施似較傾向行政手段，有許多專家認為，目前行政手段力道太輕，不足以有效的調節。

有很多外界人士針對宏觀調控提出質疑，認為中國大陸的潛在危機尚未過去，中國大陸國家統計局的資料顯示，2004 年 1 至 7 月，貸款的增加幅度雖呈現下滑的走勢，但固定資產投資，在 5 月之後，出現 6、7 兩月上揚的態勢，顯示中國大陸經濟過熱的情況仍然存在。不過，中共當局對於宏觀調控的效果相當樂觀，似乎誤判了經濟情勢。國際貨幣基金（IMF）針對中國大陸經濟的調查報告顯示，中國大陸的經濟仍然有過熱的現象，該調查報告建議中共當局應確實執行宏觀調控的政策，將中國大陸經濟導向「軟著陸」的跑道。中國大陸目前針對銀行金融體系的控制，尤其是過度發放貸款的問題的確已有成效，但如果依照

IMF 的警告來看，假設措施無法持續，中國大陸經濟的過熱問題可能會再度發生，並對未來的經濟發展帶來破壞。

三、經濟降溫後衍生問題

中國大陸宏觀調控政策造成了一些不穩定的現象，從 2004 年 7 月的統計資料顯示，首先，工業生產的成長速度有下滑的態勢，尤其製造業主導中國大陸經濟發展的趨勢；自改革開放以來，工業占 GDP 的比重都在 40% 左右，工業生產的情況對中國大陸總體經濟有很大的影響。2004 年 4 月以後，工業增加值的變動率逐漸下滑，4、5、6、7 月分別下滑至 19.1%、17.5%、16.2% 和 15.5%。其中以汽車業的下滑幅度最大，特別是轎車生產的增加值下滑了 20% 左右。中國大陸工業增加速度的下滑主要與宏觀調控政策有關，大多是因為缺少流動資金、電力供給、行政性手段等等因素造成。因此工業生產如果有持續下滑的趨勢，將會對經濟產生不良的影響，例如生產效益的下降、企業破產增加、銀行呆帳增加、財政收入減少等等問題。

其次是固定資產投資出現回落後反彈的情形。中國大陸經濟發展中產生的問題主要是因為固定資產投資規模偏大、成長的速度過快，進而有經濟過熱的現象，甚至造成能源供需的緊張，導致重要的生產原料價格上漲，以及重複建設與盲目投資的問題最為嚴重。因此，中共當局採取降溫措施主要是為了控制固定資產投資的增長速度，包括信貸緊縮工作、控制部分行業的資本金比例等，最終是為了把過快的投資速度調降下來。從統計的數據來看，採取宏觀調控政策有得到初步成效，例如 2004 年上半年固定資產投資增長 28.6%，比去年下滑了 2.5%。各產業的投資都出現了不同程度的下滑幅度，其中以建築業和工業出現的下滑幅度較大。然而，7 月份的統計資料顯示，工業和建築業的投資出現了小幅上漲趨勢，分別增長 6.3% 和 24.8%。尤其 5、6、7 月別為 18.3%、22.7% 和 31.2% 的增長趨勢，可見固定資產投資似乎出現了反彈的現象。2004 年前幾個月的投資能抑制下來，主要是因為有行政的手段，然而，地方政府的投資衝動、民間游資活絡和銀行存在濫頭寸等因素，投資的熱潮仍有可能再出現。

第三，金融體系運行失調。宏觀調控使得大陸金融體系貨幣信貸連續五個月下滑，同時貨幣供應量 M2 和 M1 由 4 月的 20% 下降到 7 月份的 15%，比 2003 年同時期低 5% 左右，是自 2002 年 8 月份以來最低的。採取宏觀調控政策時，不確定性的因素增加，信貸的風險增大，尤其是政府嚴格管控的情況下，銀行不得不收縮貸款，因而造成銀行濫頭寸增加；在另一方面，貸款過度萎縮，對於企業的经营活動會產生很大的影響，以目前來看，企業普遍感受到生產與資金的緊

張，導致訂單減少及拖欠明顯增加，而使得生產力下滑。大陸銀行的不良貸款逐漸暴露出來，例如南方證券、華夏證券出現了問題，很多中共金融官員涉及不法，金融黑洞一直存在，這將威脅著經濟發展和社會穩定。

中國人民銀行行長周小川於 2004 年 8 月 24 日的金融主管會議中表示，繼續控制貸款工作，主要原因是通貨膨脹的壓力尚未減輕，尤其是中長期的貸款仍有過度成長的現象，必須防止盲目投資和重複建設的現象再現。周小川的談話顯示中共當局對目前降溫措施的成效仍沒有十足的把握。英國金融時報社論也指出，降溫措施成效不如預期的原因之一是地方官員抵制，不願意聽從中央的指示，例如長江三角洲的地方官員因為降溫措施會影響該區域的經濟發展，而不願全力配合中央的降溫政策。這也是外界人士對降溫政策有質疑的主要原因。

四、宏觀調控政策的動向

中國大陸實行宏觀調控政策的成效尚未達到預期，尤其通貨膨脹問題蠢蠢欲動。7 月居民消費價格指數（CPI）比去年同期上漲了 5.3%，商品零售價格指數上漲了 4.4%，大多的物價指數已是自 1996 年以來的最高點。國際市場價格對大陸物價之影響日益增大，石油、原材料價格持續上漲，將可能造成輸入性、成本推動型通貨膨脹，會對經濟發展產生不利影響。中國大陸央行行長周小川指出，央行要對宏觀經濟，特別是物價變動予以高度的關注。然而，工業生產、投資、貨幣、信貸、財政和企業效益等指標都已因宏觀調控措施出現下滑的趨勢，甚至低於預期的目標，為了控制物價而採取更嚴厲的宏觀調控，是否會使經濟加速下滑，也令大陸當局憂慮。而在另一方面，物價持續上漲基本上是會影響低收入階層的生活水平，尤其是食品以及煤、電、水等價格持續上漲，已超出低收入階層所能承受的能力範圍，將使他們的生活水平下降，可能會影響到社會的穩定。

CPI 的不斷攀升和固定資產投資回落後的反彈現象迫使宏觀調控政策面臨新的挑戰，為了穩定物價及繼續抑制固定資產投資再度飆漲，提高利率可能是必要的措施。不過，北京大學中國經濟研究中心宋國青教授指出，中長期升息的趨勢雖已形成，但是在短期內仍不能確定。依學理來看，升不升息主要考慮 CPI、投資的增加幅度、貸款的增加幅度等三個指標。統計數據顯示，2004 年 8 月居民消費物價較上年同期上漲了 5.3%，主要的原因是糧食價格上漲幅度高達 31%，中共國家糧油資訊中心市場分析預測處處長李科表示，中國大陸已連續五年有糧食減產的現象，無法彌補缺口，這將導致價格無法回落，也顯示中國大陸的糧食缺口仍然很大。另外，水、電及燃料價格的上漲幅度大也是促成 CPI 上漲的主要因素，8 月份水、電及燃料價格上漲 9.6%。再來是受到國際石油價格上漲的影響，

製造業產品的價格比上年8月上漲6.8%，其他如原材料、燃料等價格亦上漲了12.9%，這些因素都將導致通貨膨脹的持續發展。CPI上升已導致實質利率為負，調升（名目）利率的壓力增大。

另外一個影響大陸應當調整利率水準的因素，是國際金融情勢之變化。隨著全球經濟持續復甦，通貨膨脹正在加大，美國已連續三次提高聯邦基本的利率，未來幾個月有可能繼續提高；英國也有三次加息的動作。在全球升息週期的浪潮之下，中國大陸是否應調整貨幣政策，各界持正面意見的人士已有不少。例如人民銀行廣州分行副行長王自力表示，從部分經濟數據增長的趨勢以及國際經濟形勢來看，未來的利率應該要採取調高的動作。然而，從各種跡象來看在近期內，大陸央行似乎還不考慮加息，將繼續以其他緊縮的手段來代替加息，因為加息並不符合大陸中央的政治考慮。

宏觀調控無可避免地會採用行政手段，以加速實現調控目標，然而，行政手段同時也可能會對經濟運行產生傷害，長時間使用非市場手段干預市場經濟，將不利於企業的正常經營與民間投資。大陸學者呼籲大陸當局加強市場化手段，靈活運用多種貨幣政策工具，譬如，採取調整利率的方式來影響資金市場的供求關係，不僅可以提高資源配置效率，亦可有效地改善金融體質。顯然，目前調整利率將會是大陸央行必然的選擇。值得一提的是，調整利率對高獲利產業的衝擊並不大，衝擊大的是一般產業的資金取得，雖然有抑制物價上漲的可能，但是對部分過度投資的產業而言，遏阻的作用不大，況且在預期心理的前提之下，亦可能帶來另一波的政經問題。

自改革開放以來，中國大陸歷經四次經濟過熱的經驗，每次實施宏觀調控幾乎都發生經濟與政治體制的衝突，反映出市場機制的不完善，尤其降溫的措施亦會帶來地方政府的反抗，畢竟嚴厲控制產業的過度發展，將傷害到地方的直接利益。依過去經驗，宏觀調控對經濟的衝擊會有「軟著陸」、「硬著陸」、「回落後反彈」等三種可能的後果。依據亞洲開發銀行的界定，經濟成長率低於7%，以及總貿易成長率低於10%，即有可能出現通貨膨脹和「硬著陸」的現象；相反的，經濟成長率維持在7.5%至8.5%，總貿易成長率維持在兩位數以上，則可能會達到「軟著陸」。綜觀目前中國大陸的經濟形勢，宏觀調控雖然已使得經濟過熱獲得緩和，但是，由於自今年4月開始實施的宏觀調控政策時間尚短，還無法判斷經濟是否已「軟著陸」，有待進一步觀察。同樣地，就現有統計數據來看，也無法明確判斷大陸經濟是否會「硬著陸」，除非更嚴厲的宏觀調控措施不斷加碼。最有可能出現的趨勢，是經濟回落之後反彈，因為宏觀調控政策與既得利益

團體的逐利目標相違，必然遭到抵制。這些抵制的力量主要來自於地方政府、金融機構和民間部門。

五、大陸經濟展望

大陸實施宏觀調控政策，目的在於抑制過熱的投資，主要的手段包括嚴格監管銀行信貸擴張、收縮資金供應鏈、管制特定行業或項目之投資、嚴格審批土地等。根據相關的統計資料顯示，這些政策措施實行之後，確實已使大陸原本過熱的經濟形勢緩和下來，不過，迄目前為止，其成效仍與大陸當局期待的「軟著陸」差一大段距離，當然也沒有出現「硬著陸」的現象。展望未來，近期內出現反彈回升的可能性最大，換言之，宏觀調控政策很可能在短期內放鬆，儘管大陸當局不會公開正式宣布放棄調控政策，社會各界的壓力勢將迫使大陸當局讓步，只看不說。

對於臺灣而言，關注大陸經濟形勢未來的發展，更應特別留意其利率和匯率的動向。就國內外經濟、金融情勢的變動來看，近期內，大陸當局調高利率的可能性似乎大一些，因為物價上漲已使得人民幣的實質利率呈現負值，同時美元利率走俏已使人民幣和美元的利差縮小。不過，利率調整的時機和幅度仍需觀察大陸物價膨脹的後續發展。

時評

普丁總統將把俄羅斯帶往何方？

Which way will Putin lead Russia?

郭武平 (Kwo Wu-Ping)

南華大學歐洲研究所所長

一、前言

俄羅斯北奧塞地亞共和國貝斯蘭市一小學於九月初發生 330 名人質喪生事件後，俄羅斯總統普丁於 9 月 13 日公開宣布將對政治體制進行根本「改造」，大幅擴張中央政府權力，不僅廢除各主體行政首長選舉，改由總統任命，還禁止沒有政黨提名的獨立候選人參選國家杜馬代表。其後數天又傳出普丁可能將修憲延長總統任期，這一連串有關俄羅斯政治發展及憲政的重大變遷，如果從俄羅斯百年來的憲政發展觀之，世界各國都很關心普丁總統將把俄羅斯帶往何方？

二、俄羅斯憲政變遷回顧

俄國憲政發展實踐始自沙皇尼古拉二世，當時俄國國內要求立憲改革聲浪日益高漲，尼古拉二世乃於 1906 年公布施行新憲法，建立民選議會「杜馬」。本來當時俄國有機會走上君主憲政之路，但是 1917 年布爾什維克武裝革命後建立的政權，使其努力付諸東流。共產黨人選擇一黨專政的蘇維埃體制，七十多年的極權統治，直到戈巴契夫上台後，因面臨嚴重社會經濟停滯，為推動經改而採全面「改造」工作，憲改因之提上議程。當戈氏廢除蘇聯憲法第六條有關一黨專政條文，選擇西方民主政黨政治之路後，卻引致共黨崩潰，接著蘇聯在民族自決聲中解體。到葉爾欽治理俄羅斯時，俄羅斯經濟持續下滑，自由市場經濟改革遲未見效，引爆憲改路線爭議。舊的人代會掌握在反葉的保守派手中，與葉爾欽的政府對抗結果，導致政府行政癱瘓。1993 年 10 月一場激烈府會權力鬥爭，葉爾欽最後訴諸武裝鎮壓，鬥爭暫時平息。同年底葉爾欽提出的新憲法隨即交付全民公投，並獲通過。

這部充滿爭議性被稱為為葉量身而製的憲法，其中最具爭議的行政與立法制

衡關係，就在總統解散杜馬權：國家杜馬三次否決總統所提俄羅斯聯邦政府主席候選人後，俄羅斯聯邦總統得任命俄羅斯聯邦政府主席，解散國家杜馬並指定新選舉。國家杜馬在三個月內兩度對俄羅斯聯邦政府提出不信任案，總統得宣布俄羅斯聯邦政府總辭，或解散國家杜馬。因此事實上聯邦政府主席聽命於總統遠超過於國會，政府主席如與總統意見分歧，總統可將責任全歸諸政府主席，並將之免職。由此可見立法權根本無法制衡總統的行政權，俄羅斯總統權力已經夠大了，甚至跟從前蘇聯時期相比，似也不遜色。

三、俄羅斯獨特的政治文化

當普丁總統宣布對俄羅斯政治體制將進行根本「改造」，大幅擴張中央政府權力，甚至可能延長總統任期。對俄羅斯的政治發展而言，這應是驚天動地的一件大事。從人類文明發展史或是政治發展來看，全球都已籠罩在民主化與全球化聲中，依西方對民主價值的標準，預期當中一定會有許多俄國人民走上街頭，高舉抗議反對旗幟。可是出乎意料的是，到目前為止，支持普丁這種改革的聲音似乎高於反對聲浪。其原因除了普丁個人民調聲望居高不下外，更由於克里姆林宮掌握了國會 2/3 以上的議席，加上可能工作不保的各主體行政首長也不敢出言反對，另外當普丁扛起防恐大旗，望治心切的俄羅斯人民，似乎也心存「矛盾」，暫時看不到大規模反對運動。反倒是局外歐美各國領導人按耐不住，紛紛發言質疑，要普丁「說清楚講明白」。

要了解這種現象應先翻開俄國歷史，從俄羅斯的歷史文化中去觀察，可以發現在俄羅斯千年的歷史發展過程中，俄羅斯有一些其他國家所沒有的政治文化「矛盾」現象。首先是蘇聯解體後的俄羅斯，仍然是全世界土地面積最大的國家，東西時差達十一個小時，有一百多種民族，在這樣一塊土地上，充滿了許多「矛盾」現象，諸如：這是一塊世界上資源最豐富的土地，又是一塊大多屬冰凍貧瘠的土地；這是一個充滿專斷的世界，又是一個充滿容忍的世界；這是一個充滿默西亞救世主精神的社會，又是一個充滿自卑感的社會；這是一個追求大俄羅斯化的國家，又是一個追求民族自決的國家；這是一群嚮往無政府主義的人們，又是一群一直朝向專制主義前進的人們；這是一個又不是東方文明又不是西方文明的社會；這是一群統治者與被統治者長期充滿矛盾鬥爭的社會。試想任何國家領導人面對這樣一塊廣大無垠的土地，而且又充滿了這麼多「矛盾」現象，要耕耘治理好它絕非易事。

數百年來，俄國人民在此特有的政治文化特徵下，發揮其無比的堅韌力，雖飽經長期的生活磨難，不同統治者迄今亦仍未能解決人民最起碼生活問題，但是

絕大多數俄羅斯人民都能默默忍受著。俄國人大多數信仰東正教，長期以來總希望以虔誠的信仰獲取上帝的眷顧，唯數十代來多數俄羅斯人民仍然生活在痛苦中，斯拉夫人似是已被上帝遺忘的子民。1993年俄國人民在自己投票同意的新憲法運作下，也只見葉爾欽時期的政治權力鬥爭，政府貪腐無能，社會暴力犯罪加劇升高，經濟遲滯，生活遲遲未見改善。掌握權力的人不斷將國有資產、社會財富變成私人資本，形成權力資本，權力資本化的結果，透過選舉又運用權力資本鞏固其權力。一般人民在享有投票權之餘，生活卻仍成問題。俄國人不禁懷疑選擇如此的民主憲政道路，是否正確。1993年迄今的幾次大選投票，就顯示出有許多俄國人，仍緬懷過去社會主義公有制國家發展道路的「矛盾」心態。

四、普丁的憲政發展構想

根據普丁提出的構想，他稱這項改革是為了因應人質危機的必要之舉，可以加強俄羅斯的國家凝聚力，以因應恐怖主義威脅。普丁在與內部擴大視訊會議中表示：「在目前的情況下，國家行政權體系不僅應該調整，以因應危機時刻的運作；更應該從根本改造，以加強國家的團結及預防未來的危機」、「那些鼓勵、組織及執行恐怖主義行動者希望讓這個國家解體，撕裂這個國家，讓俄羅斯淪為廢墟。」這次普丁的憲政改造構想雖然必須獲得國會 2/3 同意，但是由於克里姆林宮掌握了國會 2/3 以上的議席，加上普丁聲望如日中天，可能工作不保的各主體首長也不敢出言反對，因此憲政的改革方案過關應無問題。

自從普丁在 2000 年年初上任以來，他接管並關閉了所有獨立的全國電視台，在國會上下兩院建立了無可挑戰的力量，重新控管了俄羅斯經濟命脈的能源事業，並令反對他的金融寡頭商賈鉅富流亡海外或是面臨牢獄之災。普丁更壓低了各主體行政首長位階，不僅取消各主體行政首長在國會聯邦院的議員資格，更設立了七個總統特命全權大使職位來監督各主體施政，有權將各地民選的地方首長解職。普丁這次政治體制改造構想將使他自上任五年以來，達到鞏固權力、消弭反對勢力力量的作為達到最高峰。普丁在俄羅斯的鐵腕統治已被公認為是一種「管理式民主」。杜馬中少數幾位無黨籍議員之一的波克梅爾金甚至說：普丁的改革不是「管理式民主」，而是「帝王式管理」，認為普丁已犯下重大的錯誤，威脅到俄羅斯這個國家的未來，指控普丁利用北奧塞地亞共和國貝斯蘭小學人質喪生事件來謀取政治利益。俄羅斯自由派的雅布羅柯黨前國會議員領袖米卓柯辛抨擊，普丁此舉「無異於是憲政政變的開始」，「這些措施根本和反恐毫無關聯，是走向獨裁的一大步」。觀諸普丁的憲政發展構想與決策方向，這些少數微弱的聲音，恐怕也只能是未來普丁憲政改造的歷史見證。

五、結語

當我們注意到從蘇聯解體後新獨立出來的十二個國家，目前幾乎都是還在威權或獨裁統治之下，在瞭解俄羅斯千百年來大多數人民飽經長期的苦難，以及這塊土地上獨具的許多政治文化「矛盾」現象後，對普丁為因應恐怖主義威脅與國家安全危機的政治體制「改造」方向，可能會有不同的理解。

面對經濟政治都已提上全球化議事日程之際，俄羅斯如欲繼續順利邁向政治民主化之路，仍待先克服俄羅斯歷史上、政治文化中的專制主義「矛盾」情結。基本上，普丁總統如果帶領俄羅斯朝向威權式的中央集權政治發展模式，必將是俄羅斯政治體制發展的一項重大變數，影響俄羅斯未來國家發展至深且鉅，不可不慎。

專題研究

大陸關於統一法擬議之探討： 緣起、內容與侷限

A Study of PRC's Unification Law Drafts: Origin, Contents
and Limitation

柳金財 (Liu Chin-Tsai)

育達商業技術學院通識教育中心助理教授

摘 要

長期以來，中共對臺政策的主要依據是「葉九條」、「鄧六條」及「江八點」，加上中共中央、國務院主管部門發表的對臺政策白皮書。這些指導原則與方針係對臺政策的依循規範，然而實際上，卻缺乏法律般的穩定性、嚴謹性和強制性。2004年3月20日民進黨贏得政權繼續執政後，中共對臺部門與學術界再次倡議透過要制訂「統一法」，試圖以法律戰方式，遏制臺灣逐漸日益走向「法理獨立」。目前在中共內部有關統一法存在幾種不同版本，觀之中共當局的目標主要有：一、回應「法理臺獨」，提供「斬首策略」、武力攻臺的法源；二、確立紅線禁區，壓縮兩岸政策擺盪的彈性空間；三、整合內部民意，增進反獨促統力量。然而，統一法之制訂能否達成上述目標，不無疑問，其制訂仍存在若干侷限性與負面影響，這包括喪失對臺政策的彈性、可能增加臺灣刺激中共的方法、增加軍事衝突的可能性、欠缺執行力、造成法律體系混亂與疊床架屋、因改變國際現狀造成區域間國家的不安及影響港人信心與「一國兩制」之實踐等等。

關鍵詞：法理臺獨、國家統一法、臺獨時間表、統一時間表

壹、前 言

自2004年5月9日中共國務院總理溫家寶提出「我們會認真研究考慮制訂統一

法」以來，有關統一法制訂，已經引起海內外廣泛的討論，由於統一法極具針對性，主要是遏制臺灣未來進一步走向「法理獨立」，然而此一議論，同時顯示出中共可能透過此法之授權，取得對臺動武的法律授權。誠如同年 7 月 29 日，陳水扁總統所表示，其個人非常關切中共當局目前正要推動的「中華人民共和國國家統一促進法」，陳總統直指草案中把臺灣視為「中國臺灣特別政治區」，中共當局準備從該法中，明定取得可以武力犯臺的法源基礎¹。緊接著，行政院長游錫堃過境紐約時，批評中共推動中的「統一法」，依然強調統一法為北京提供武力犯臺的法律基礎，試圖以「不統就武」的方式，逼臺灣走上談判桌，這無異是一部「併吞法」，無法讓臺灣人民接受²。

中共官方的說明顯示統一法，現在仍處於「研究階段」，但大陸學界、人大、政協代表已有人要求盡早制訂「統一法」或「反分裂法」，藉以遏制臺獨，也有些學者逕自草擬「統一法」，提交中共當局參考。然而近來媒體報導卻指出，中國政府目前正在積極對「統一法」進行討論修改，在適當時候，一旦人大通過後，將會出臺並實施³。無論如何，這使得臺灣逐漸意識到「中共正在進行法律戰，如果臺灣不就範，中共將進行軍事戰。『統一法』就是擬為武力犯臺取得法源」。有鑑於此，本文的試圖進一步解釋探討統一法制訂的緣起、內容、目標，及目前產生的若干爭論與侷限性。

貳、統一法制訂的緣起

長期以來，中共對臺政策的主要依據是「葉九條」、「鄧六條」及「江八點」，加上中共中央、國務院主管部門發表的臺灣政策白皮書。這些指導原則與方針政策係對臺政策之依循規範，然而實際上卻缺乏法律的穩定性、嚴謹性和強制性。2004 年 3 月 20 日民進黨贏得政權繼續執政後，中共對臺部門與學術界，再次倡議要制訂「統一法」，試圖以法律戰方式遏制臺灣日漸走向「法理獨立」。可以說，「統一法」經由中共學者向其權威當局提出建言，再由國臺辦、新華社進行一連串宣傳後，以法律形式達成兩岸統一程序，已經成為其未來對臺政策的新策略。中共當局宣傳將認真

¹ 「陳水扁關切中國統一法是武力犯臺的法源」，2004 年 7 月 30 日，參見網址：
<http://www.cna.tv/stories/taiwan/view/21153/1/b5/.html>。

² 中央社，2004 年 8 月 23 日。

³ 此為曾力促「統一法」立法的「全英和平促進會」會長單聲所表示。單生同時指出，臺獨勢力企圖最終完成法律上的獨立程序，在這種情況下，必須要有一部法律來約束「臺獨」勢力，出臺「統一法」勢在必行。中國時報，2004 年 10 月 6 日。

考慮「統一法」之制訂，顯示如果臺灣長期拒絕統一談判，或公然走向「法理獨立」，臺灣若敢愈早將「臺獨時間表」提上議程，這將意味著「統一時間表」的提早降臨⁴。

其實「統一時間表」與「臺獨時間表」之形成，可說是互為因果關係，1999年7月前總統李登輝發表「特殊國與國關係論」主張後的兩個月，江澤民在中共十五屆五中全會，首度表示考慮制訂「統一時間表」，這種態度異於過去中共領導人一向公開否認其對臺政策具有「統一時間表」。中共黨十六大政治報告中指出「臺灣問題不能無限期拖延下去」，這在中共十四大、十五大並無提起，這顯示第三代領導人對兩岸問題久拖未決的不耐，第三代領導人在十六大中提出成為其對第四代領導人的政治交代。民進黨執政後兩岸關係依舊十分嚴峻，中共當局既然批判了陳總統的「臺獨時間表」，也就有可能相應提出「統一時間表」，逐漸使其政策底線明確化、具體化與浮上檯面。2004年7月下旬，中共中央軍委會議即重提解決臺灣問題的時間表，指出「臺灣問題不能無限期拖下去」，表示「雖然這個世紀的頭二十年是中國發展機遇期，但不排除在這一期間解決臺灣問題」⁵。

中共當局「首次」對統一時間表加以清晰化，這有其意義：首先，這指明對臺政策在時間表上具「明確性」，顯示中共領導階層對解決臺灣問題存有不能再無限期拖下去的緊迫感；其次，所謂「不排除」並非是一定要在「本世紀頭二十年解決」臺灣問題，基本上仍預留迴轉餘地與調整空間，時間可延長也可能會縮短。再者，雖然中國和平崛起需要一段「戰略機遇期」，但「臺獨時間表」的提出，無異是等於「統一時間表」的到來⁶。當然亦有論者以為，2004年7月美國國家安全顧問萊斯在北京與中共領導人進行戰略對話，大陸認為已在北韓核武與反恐問題極力配合，但美並未在臺灣問題給予相應回饋，仍持續對臺軍售、強調履行臺灣關係法的義務，因而揚言制訂「統一時間表」其實只是要向美國發出警戒訊號，藉以平衡美國在兩岸政策天秤上過度向臺灣傾斜⁷。

自1990年代初期，海內外學者即有多人建議中共當局應該提出一部統一法，以解決臺灣這塊懸而未決的領土問題，學者間的版本也有好幾個。然而即使自1999年前總統李登輝提出「特殊國與國關係論」以後，中共對臺研究專家、學者與民主黨

⁴ 北京訪談，2004年8月12日。

⁵ 頗令人關注的是，2004年7月29日中共國臺辦副主任王在希針對香港文匯報報導6~7月召開中共中央軍委擴大會議所提，不排除2020年前解決臺灣問題，王表示：「我沒有看到大陸有這報導，內部也沒有看到這一正式文件」。然而，針對是否有統一時間表，有大陸學者表示這是「首次」提出。參見徐尚禮，「中共國臺辦：大陸沒有統一時間表」，中國時報，2004年7月30日，第13版。

⁶ 徐博東，「統一時間表是如來佛手掌心」，國際先驅導報，2004年7月23~29日，第7版。

⁷ 王緯中，「中共對美發出紅色警戒訊號」，中國時報，2004年7月17日，第4版。

派陸續呼籲其當局提出醞釀「統一法」，但仍未獲領導高層更多關注。中共十六大後，一方面胡溫新領導階層在對臺工作方面，一直在思考更為深入、細緻、彈性且有效的政策與做法。另一方面由於民進黨籍總統候選人陳水扁連任，中共當局深恐臺灣可能進一步走向「法理臺獨」，因此「先發制人」，主動出擊，試圖遏制臺灣當局漸漸跳脫「一中」框架。由於目前民進黨政府中諸多閣員皆為主張臺獨的人士充任，這讓中共當局深覺臺灣政府會進一步將「臺獨理念」落實為「臺獨政策」，因而除了持續採取「文攻武嚇」外，以制訂國家統一綱領、統一法或統一促進法的「法律戰」方式成為其對臺政策的新策略⁸。就此而論，當海外僑胞提出應制定統一法，中共高層立即表示「認真考慮」、「認真考慮，並予以採納」。這不僅顯示胡溫新領導層在對臺事務上的高度敏銳性，同時也意味著未來在涉臺事務上，將可能會展現出新思維與新策略。

簡言之，中共拋出制訂統一法的背景，主要可歸納出四點：

第一，中共十六大後領導層權力繼承邁向制度化，實現了「世代交替」，胡溫體制在涉臺事務方面，嘗試新路徑的態度甚為積極，尤其第三代領導人任內完成港、澳「一國兩制」統一模式，第四代領導人須有新作為。

第二，由於認知陳水扁政府逐漸傾向追求「法理獨立」，其繼續執政在相當程度上，刺激了中共高層對「統一法」的思考，必須進一步加速遏制「法理獨立」的步伐，「止獨」、「防獨」為涉臺事務重中之重、最為迫切需要。

第三，從國際戰略與和平崛起的角度來說，中共高層為了維護其所謂國家主權與領土完整性，確保其政權合法性基礎，必須盡量減少在和平崛起過程中，不受分裂勢力的影響，不僅要制止「臺獨」，而且還要制止「疆獨」、「藏獨」等各種分裂活動，因此將制止各種分裂活動的措施及內容，以法律形式加以確定，誠屬最佳之選擇⁹。

第四，有大陸學者指出，臺灣在處理兩岸關係採取嚴格立法措施，事實上從國民黨開始六次修憲、制訂國統綱領、兩岸人民關係條例，到 1999 年「兩國論」提出前，臺灣基本上已經完成「事實主權獨立」的「獨臺」目標，目前民進黨政府則傾向以公投方式走向「法理獨立」。因此中共當局要用憲政制度與法律手段，以牙還牙、以眼還眼，特別是共產黨提出要提高執政水平，強調依法治國，那麼應該要用「國內法」而非「國際法」解決兩岸問題。既然共產黨從「革命黨」走向「建設黨」，再

⁸ 社評：「在港實施統一法效果震撼」，星島日報，2004 年 5 月 22 日，參見網址：
http://hk.geocities.com/anti_dp2004/0405223.htm。

⁹ 「香港輿論：制止臺獨制訂統一法勢在必行」，參見網址：<http://tw.people.com.cn>。

定位為「執政黨」，那麼從法律角度審視兩岸關係應是一種趨勢¹⁰。

參、統一法內容之概略

2004年5月9日，中共國務院總理溫家寶在英國參訪時，針對海外華僑建議制定統一法時，回應表示「我們會認真考慮」，這是中共領導人首度就此公開表態。5月12日國臺辦新聞發言人李維一在記者會上表示，有關促進兩岸統一的建議，包括以法律手段，中國政府都會認真地考慮並予以採納。5月19日媒體刊出湖北江漢大學法學院副教授余元洲草擬統一法的訊息與全文，其所草擬的統一法，曾在中共涉臺部門與學界中廣泛流傳，並受到全國人大、國臺辦等機構重視。其實有關「統一綱領」、「統一法」，皆非新概念，1990年初期海外學者與大陸學者便相繼提出，民主黨派人士甚至在全國人大、政協也正式提案。2001年全國人大、全國政協開會期間，適逢陳水扁就任中華民國總統翌年，上海團代表、上海社科院顧問張仲禮即提出議案，建議中共當局儘速制定國家統一法，使中國統一臺灣，能夠有法可依。2002年底，余元洲完成了統一法學者建議案¹¹。

據報導指出，目前全國人大醞釀中的「國家統一法」，主要就是以余元洲撰寫的「中華人民共和國統一促進法」（草案）為藍本。這部草案不但提出兩岸實施「邦聯制」構想，且設定了和平手段與非和平手段兩種途徑，並提出對分裂或破壞、妨礙統一的行為，實施「長期追懲」制度。這部統一法全文八章卅一條，近五千字，包括：總則；和平統一的條件和特惠待遇；促進統一的經濟貿易和貨幣金融措施；和平統一的兩種方案；非和平統一的條件、辦法及其他措施；獎勵政策；法律責任與追懲措施；附則。草案規定了非和平統一的條件與辦法，規定在「臺灣宣布獨立或採取實質性步驟走向獨立、外國武裝干涉或侵占臺灣、臺灣當局無限期拖延或阻撓和平統一」三種情況之一出現時，中共當局可依據本法，決定發動攻臺的時間、地點和實施方案；對臺的攻擊將不限於使用傳統火炮和常規武器，範圍亦不限於金門、馬祖。建議案對一切旨在分裂中國或破壞、妨礙中國統一的行為予以追懲，追懲時限為一百年。值得注意的是，草案中提出對一切旨在分裂中國或破壞、妨礙中國統一的行為予以「追懲」，上述罪行不管是否發生在中國領土，只要發生時，其主體身

¹⁰ 中共當局過去不重視憲法、行政法等公法學者，此類學者所研究領域被視為「政治危險區」，公法學者也不對國家重大事項承擔重要研究項目，或擔負諮詢重任，從「依法治國」的提出到「統一法」的倡議，將使法律學界在兩岸政策上的發言權逐漸提升其地位。（2004年8月12日）

¹¹ 「『國家統一法』提上日程」，大陸情勢週報（1437期，2004年5月25日）。

分是中國大陸、臺灣、香港、澳門的中國籍居民，國家將「記錄在案，長期追懲」，追懲時限為一百年。換言之，幾乎所有臺獨基本教義派、疆獨、藏獨分子都在追懲之列¹²。

從 2004 年初開始，大陸學界與解放軍將領一再釋放出研訂統一法的建議。首先是，2004 年 1 月上海東亞所所長章念馳倡議中共當局，應制訂一部「統一綱領」，催生一部統一法，將涉及統一前後及每個階段目標、任務、方法都加以規範，讓臺灣人民瞭解兩岸統一的好處與步驟，秉持實事求是地態度，解決統一過程中所衍生的相關問題。同時呼籲應該改變對臺工作的神秘性與特殊化，讓兩岸人民擁有知情權與參與權，形成「反獨促統」的群眾運動¹³。其次是，在 2004 年 3 月兩會期間，身兼全國人大代表與華中師範大學教授的周洪宇呼籲當局應儘速制訂「國家統一綱領」（或「國家統一法」），遏制臺獨勢力分裂中國的企圖，其步驟為：第一，儘快組織制訂「國家統一綱領」專門起草委員會，先形成徵求意見稿，其後在全國範圍內徵求各屆人士意見，再形成初稿。第二，將初稿提交人大進行討論，並徵求人大代表意見。第三，由全國人大對國家統一綱領進行表決通過，並由國家主席予以公布¹⁴。

再者，頗令人關注的是解放軍將領也出現相同提法，2004 年 3 月彭光謙少將接受香港大公報專訪時就指出，目前應進一步完善中國統一的大戰略，組成「反獨促統」的統一戰線，形成遏制臺獨的合力。從法理上依法止獨，儘快制定「反分裂法」、「祖國統一法」，從法理上制約「臺獨」¹⁵。

然而關於統一法之制訂，大陸學界尚存有不同的看法。據指出，1999-2000 年間民革已經提案制訂「反分裂法」，而不稱為統一法，這包括要處理藏獨、疆獨、臺獨，澳門、香港問題。從目前中共法律體系現狀出發，事實上應該先制訂一部「緊急狀態法」，而非是先制訂「統一法」或反分裂法。「緊急狀態法」是憲法性法律，可包括國家遇到重大天災人禍、重大財政經濟問題，及國土分裂等問題。一旦疆獨、臺獨、藏獨發生，即列為國家一級緊急狀態，人大及其常委即可宣布進入戰爭狀態。因應統一問題或反分裂，必須使用強制性國家合法暴力，但對臺動武勢必涉及宣布進入戰爭狀態，有關使用武力解決條件及如何授權問題、誰來宣布戰爭等問題之規定必須明確，但這些規範在現行法律體系中，卻付諸缺如。目前應該先制訂「緊急狀態法」而非「統一法」，然而現進行中的「緊急狀態法」，卻又不包括處理統一與

¹² 伊銘，「訂統一法，胡溫是在整合民意」，2004 年 6 月 9 日，參見網址：<http://www.taiwanus.net>。

¹³ 章念馳，「迷失中的兩岸關係」，上海臺灣研究（第四輯，2004 年 4 月），頁 71-72。

¹⁴ 同註 12。

¹⁵ 同註 12。

反分裂問題。從法的體系來說這是一種混亂，或者說是倒退、不完備。統一法、反分裂法應該在緊急狀態法制訂後才制訂，目前統一法還未提到議事日程，但為因應處理兩岸的政治需要，可能提早出臺。可以說，「統一法」的宗旨即在於維護兩岸統一和所謂中國主權領土完整，在統一法中必然論及有關國家統一相關的方式和方法，包括和平方法和非和平方法。該法應會規定涉及在甚麼樣的情況下，中共當局應實施緊急狀態，使用非和平的方式，包括宣布進入戰爭狀態以維護其所謂中國國家主權獨立與領土完整；同時針對其所謂破壞國家統一、分裂國家、分裂國土的行為加以懲罰。

據中共全國人大常委兼人大法律委員會委員的信春鷹表示，儘管全國人大正考慮草擬國家統一法，但目前仍未有立法時間表，不過一旦法律制訂後，任何人從事分裂國家活動，都會受到法律追究。而且統一法一旦制訂通過後，也會適用於香港、澳門¹⁶。此引發香港民主派議員擔心，一旦中共訂立分裂國家罪行，適用於香港及澳門，可能與「基本法」23條指香港有權自行立法相牴觸，變相否決「基本法」。民主黨前黨魁李柱銘及「基本法」45條關注組成員余若薇均認為，若統一法未來也適用於香港，可能與現時仍未立法的「基本法」23條當中「分裂國家罪行」條款有牴觸。按基本法規定有關分裂國家的罪行，應交由特區政府根據23條進行立法¹⁷。為釋香港疑慮，2004年5月24日中共駐香港聯絡辦公室〔中聯辦〕表示，中共立法機構尚未啟動統一法制訂¹⁸。然而即令目前全國人大尚未完成草擬、審議「統一法」，事實上依其現有的立法速度，完成統一法的草擬、審議僅需6個月至1年期間¹⁹。

大陸立法有其慣例，其立法過程首先是由相關部門中，最高領導層討論決定，再由人大常委會討論後，始列入立法計畫。緊接著便是邀請相關專家學者研究，完成立法建議稿，交由相關部門如國務院法制局，形成徵求意見稿，根據徵求意見稿再進一步修改，成為立法草案，提交人大常委會審議通過後實施。目前有關統一法制訂過程，應還停留在專家學者研究階段，尚未進入實質進程，距離全國人大常委會審議，尚有一段距離²⁰。至於具體時程，則與臺灣政治發展息息相關，如果臺灣在2004年底立法委員選舉過後，在憲政改造過程中涉及國號、領土範圍、主權變更，那麼將會促使中共當局，在統一法加快立法步伐作為反制，甚至有可能在2005年3

¹⁶ 有學者認為，臺灣選舉形勢加速了統一法的立法工作進程，但統一法不只是針對臺灣，而是要針對全國，香港也應適用。(2004年8月8日)

¹⁷ 「人大研統一法，適用香港」，星島日報，2004年5月22日。參見網址：<http://hk.news.yahoo.com>。

¹⁸ 「中共否認已經啟動統一法」，2004年5月25日。參見網址：<http://www.epochtimes.com>。

¹⁹ 北京訪談，2004年8月11日。

²⁰ 同註12。

月全國人大開議時，提出議案，如此將形成國家「統一法」與臺灣新憲法在法理上衝突與對峙，兩岸間「以法對法」的衝突將有別於以往兩岸間互動型態。如果統一法草案在 2005 年 3 月獲得通過，中共解放軍有可能會根據此法，大幅提高軍備預算，及進行更大規模的動員，可以說一旦開始實施統一法後，而臺灣卻「長期拒絕統一談判」，在「統一談判不能無限期拖延下去」的統一急迫感驅使下，這意味著對臺軍事準備，在極大程度上已經進入最後階段。

總言之，制訂統一法的意義，在於中共領導人已經逐漸認知到兩岸統一，必須以法律加以支撐，這與中共新領導層一直強調「立黨為公、執政為民、依法治國」有關，藉由統一法之制訂，中共當局試圖將改革開放後，社會多元化所產生的新生民意，整合對臺政策框架，通過全國人大之立法在國際、國內宣傳中國之統一，已成為 13 億人民的「全民意志」，從而改變中共對臺工作的被動狀態，由「寄希望於臺灣人民」轉為「更寄希望於中國人民」²¹。

肆、統一法制訂目的：「後發制人」轉向「先發制人」

中共當局制訂國家「統一法」，展現了胡溫體制的對臺工作新思維，他們試圖透過制訂統一法，將對臺政策紅線加以明確化，防止「臺獨」勢力不斷利用中共「紅線」的不明確性，而一再挑釁，從而使中共能夠奪回在兩岸問題上的主導權。這部法律有可能成為決定兩岸，在未來一段時間內是「戰」還是「和」的關鍵因素，因此在尚未進入提案階段，已引起海內外的普遍關注。中共制訂統一法的目標，基本上可歸納為：

一、回應「法理臺獨」，提供「斬首策略」、武力攻臺的法源

關於「統一法」的合法性問題，一般學者認為對一部旨在實現國家統一、確保領土完整的法律，大致不會懷疑其正當性。絕大多數質疑「統一法」的人士，爭論的焦點集中在其功效性，即是否有作用，有什麼作用以及能否有效執行。不管「統一法」的內容如何，這樣一部法律的出臺，無疑標誌著中共對臺政策紅線的「公開化」和「明確化」。與四年來對陳水扁總統「聽其言、觀其行」的「後發制人」策略

²¹ 由於第四代領導人倡行「親民政策」，使得中國人民更有表達政治主張看法的機會與自由，因應多元化社會來臨，中共對臺政策也必須面對其內部民族主義、情緒與民意問題。在筆者對大陸學界的訪談經驗中，深覺中共當局在對臺政策上將會愈來愈導入其「內部民意」做為支撐，與其寄望 2,300 萬臺灣人民，無寧寄望全中國 13 億人民。一旦中共在其對臺政策中導入「民意」，這對兩岸將會產生什麼樣程度的影響，頗值關注。（北京、南京、上海、大連訪談，2004 年 7 月 25 日～8 月 14 日）

相比較，「統一法」是對臺灣一旦追求「法理臺獨」的回擊²²。倘使「統一法」明確規定分裂所謂「祖國統一」的定義，並規定制裁分裂國家的行為所要承擔的後果，這將把點燃統一戰爭的導火線，拋到任何一位臺灣領導人手中，一旦臺灣領導人公開宣布追求法理獨立，「統一法」就可依其分裂國土之罪刑，加以處罰，為其「斬首策略」提供法源²³。

另一方面統一法提供一切必要手段和措施，特別是通過法律途徑，對臺獨分裂活動進行限制甚至打擊，必要時依法訴諸武力。一旦制訂國家統一法，中共即可通過法律的形式，向其人民人明示，何種政治行為觸犯統一法之規定，或可定位為「動亂」、「分裂」罪刑。這將進一步制約潛在分裂主義分子，明確告知在什麼情況下，將動用武裝力量制止分裂活動，中共當局意圖經由合法使用軍事手段，對分裂勢力產生重大威懾力量。依據統一法行使國家合法暴力，表示是「迫不得已為之」，對分裂勢力使用武力，成為維護憲法、法律神聖合理藉口。同時，中共也試圖運用其國內法體系，回擊美國的臺灣關係法，制訂統一法，恰可回擊美國以國內法方式制訂臺灣關係法；或抑制臺灣推動有關國家，如日本制訂相關臺灣政策的法律意圖。正如美國政府一再以其國會通過的「臺灣關係法」作為軍事支援臺灣的依據，中共日後也可以用「統一法」作為處理對臺關係的依據。循此論之，一旦爆發臺海軍事武裝衝突，國際社會也會瞭解到，中共只是按既定的法律和政策行事，處理其內政事務而已²⁴。而臺灣問題一旦成為中共的「內政問題」，等於排除國際社會對臺灣的支持與發言權。

二、確立紅線禁區，壓縮臺灣的大陸政策迴轉空間

關於「統一法」的制訂，已經引起中共官方、學者、民眾和海外華人廣泛的討論，從而提升「反獨促統」聯盟戰線的力量。「統一法」之意圖在於反對臺灣公投制憲，抑制臺灣在憲法層面變更「固有領土範圍」為「現有領土範圍」、變改國號、提出公投進入以主權國家身分參與國際性組織（如聯合國）的要求及進行統獨公投。

²² 「統一法將使大陸奪回在臺海問題上的主動權」，國際先驅導報，2004年5月25日，參見網址：<http://big5.xinhuanet.com>。

²³ 未來統一法的制訂可能會將「斬首行動」合法化，在統一法當中具體規定。如果沒有放入統一法當中，也可以修改相關條款以刑事制裁方式處理分裂國土問題。中共採取「斬首行動」的策略源自以色列對付巴勒斯坦、美國對付伊拉克的經驗，臺灣現在一直強調「人民當家作主」、「公投制憲」，中共也開始學習到將「民意」引導至對臺政策，使民意成為政策的支持力量；同時也可轉移內部一些問題。將來中共如果透過民意方式制訂「統一法」，以民意授權對「法理臺獨」實施武力攻擊，這便取得對臺動武的法源，國際社會無可置喙。（北京訪談，2004年8月12日）

²⁴ 同註10。

簡言之，制訂「統一法」就是要「先發制人」地提出實現兩岸統一的進程安排²⁵。透過制訂「統一法」，中共把對臺政策的「紅線」加以明確化，改變激進臺獨基本教義派利用其「紅線」的不明確，不斷製造衝突事件挑戰其政策底線，從而掌握兩岸關係發展的主導權。

如此，兩岸情勢將從以往是由臺灣政府不斷考驗測試中共當局的耐心與底線，轉變為中共當局對臺灣政府是否真正具有追求獨立自主意志的考驗。「統一法」的制訂不僅壓縮中共對臺政策彈性，同時也擠壓臺灣大陸政策發展空間與自我解釋權，這將使兩岸關係的發展，因缺乏轉圜空間，導致雙方底線完全清晰顯現。因為「統一法」不是一部包含廣大解釋空間和無限可能性的法律，儘管「統一法」不必然排斥任何彈性發展與解釋空間，但中共當局可能會擔心一旦對臺政策，讓臺灣幻想存有彈性空間，可能為激進臺獨基本教義派所運用²⁶。大陸學者李家泉即認為，「統一法」的提出應先從法律層面，明確兩岸統一的大方向，必須提出兩岸統一的大致進程，設定各階段具體任務與目標。當然這不是指未來制定的統一法將完全缺乏彈性，中共當局應不會明確定出最終「統一時間表」²⁷。

三、整合內部民意，增進反獨促統力量

胡溫體制在臺灣問題上，由採取「聽其言、觀其行」的後發制人策略，轉為「五一七聲明」「聽我言，觀你行」先發制人策略。「統一法」之制訂不同於以往所做的政策宣示，而是將長期對臺政策加以法律化。這不僅符合胡溫體制強調「依法治國」的理念，同時也符合胡溫體制的「親民政策」，將改革開放以後社會結構改變利益主體多元化，所釋放的民間力量加以整合，成為中共當局對臺政策的「民意牌」。統一法制訂經由全國人大通過，意味著是獲得廣大中國人民的認可，具有高度的合法性。一旦中共當局在「統一法」的立法過程中，將對臺動武的前提加以明確規定，此正可提供日後以武力解決臺灣問題的法理基礎。正如美國以「臺灣關係法」作為其軍事支援臺灣的法律依據，中共亦可日後仿照利用「統一法」作為處理對臺關係的法律依據。一旦兩岸爆發軍事武裝衝突，解放軍可以依據法律明確授權處理「局部性分裂」問題，依據既定的法律程序授權國家使用合法暴力，排除國際社會對臺事務的干涉與介入²⁸。

基本上，我們可以說中共當局釋放制訂「統一法」的訊息，等於是其對臺政策

²⁵ 李家泉，「中國訂統一法展現胡溫對臺新思維」，參見網址：<http://www.epochtimes.com>。

²⁶ 同註 23。

²⁷ 同註 26。

²⁸ 同註 13。

將產生重大轉變的先聲。也就是說，中共當局對臺政策已經逐漸由「寄希望於臺灣人民」轉由「寄希望於兩岸人民」。517 聲明中即提出「與臺灣同胞共謀兩岸和平發展的誠意決不改變」，此與「寄希望於臺灣人民」的傳統提法不同。顯示出對臺政策將更加重視「大陸人民的民意」，中共或許可能會因對臺灣民意更深刻瞭解，而對若干政策進行一定幅度調整，但絕不會放棄一中原則與追求統一目標。中共當局雖然仍會以「盡量爭取臺灣民心」做為政策目標，但將更加重視 13 億中國人的民心。這顯示中共不會因為臺灣人民的聲音而就讓步，如果臺灣一味堅持要發展臺灣主體性及宣稱要以臺灣民意、「臺灣人民當家作主」解決兩岸關係，這不見得會使中共放棄原先強硬的政治立場。臺灣如果單方認為可以經由動員民意，促使中共在對臺政策上讓步，這並非十分切中實際。

伍、統一法的侷限性

誠如先前所論，中共提出統一法有其目標，然而這種目標能否獲致達成，有待評估。甚至有論者以為，中共釋放「統一法」之制訂，此舉動並不符合其國家利益，一旦制訂統一法反而將使中共對臺政策陷入困境及產生若干負面連鎖影響。

第一，喪失對臺政策的彈性：中共若在統一法中訂出對臺動武底線，一旦臺灣逾越底線，勢必被迫決定是否動武，那麼整個局勢的主動權便操控於臺灣，反對中共產生不利，「先發制人」變成「受制於人」。也就是說，制訂統一法可能導致中共對臺政策喪失原有彈性，致反陷入被動因應。若要制訂「統一法」，勢必要對統一的進程、步驟、方式等等加以明確，有關臺獨的定義及制裁手段恐怕也無法模糊，一旦臺灣當局出現類似公投、修憲等「去中國化」等動作，北京勢必要有所反應²⁹。

第二，可能增加臺灣刺激中共的方法：一旦中共把對臺動武底線具體化，等於間接鼓勵臺灣去探索其他不觸及底線，但可能刺激中共的方法。事實上中共還有其他的方式可對臺灣施加壓力，不一定要透過國家統一法。例如施壓在大陸投資的跨國企業不要在臺灣投資，或者如日前對奇美企業的口頭警告等。

第三，增加軍事衝突的可能性：「統一法」以「統一時間表」對抗「臺獨時間表」，主觀上是為了遏制臺獨，但如果兩岸都以法律形式明規定統獨時間，那麼雙方在策略方面的選擇空間將大為縮小，軍事衝突的機會將相對增加。

第四，「統一法」的法理及功效是否有作用，具何種的作用，以及能否有效落實執行等等，似乎不無疑問。當「統一法」所設定的條件過於明確時，若臺灣或任何

²⁹ 同註 13。

區域違反其中規定，中共當局可能必須承擔與上述區域攤牌的代價，強行執行「統一法」規定所做的授權，必然造成政治衝突。然若不執行統一法之規定，勢將有違法的尊嚴，陷入進退失據的政策困境。

第五，中共現行的憲法架構，已經涵蓋統一的概念，如要單獨制定「統一法」勢將疊床架屋，兩者間看似從屬關係，實則難以界定。

第六，制訂統一法意味著變更國際現狀，可能引發區域間國家的不安³⁰：中共與其周邊國家目前仍存在若干領土爭議，包括與印度、日本、越南、菲律賓等國，一旦制訂統一法，周邊國家勢必更需密切關注「統一法」的延伸作用。其實如果只是要處理臺灣問題，並不需要制訂「統一法」，制訂「臺灣法」應更為合適。「統一法」既是一部維繫國家統一的完整法律，那麼應該包括與周邊國家有爭議的釣魚臺列嶼和南沙群島、西沙群島等。然若該法不列入上述島嶼，這意味著是否不需要統一此一區域，這樣勢必無法滿足中共國內過度動員民族主義心理需求；然而若這些島嶼也需在「統一」領土範圍內，勢必引發有關國家的強烈反彈。即令中共將統一目標加以「模糊化」，周邊國家也難免感到不安。

第七，統一法是否適用香港，關乎「一國兩制」的實踐：「統一法」之制訂，顯示試圖以法律的形式作為阻遏臺獨的策略。然而如果要將「統一法」禁止分裂國家的條文，援引適用於任何區域，甚至包括香港特區，勢必引發港人對「一國兩制」的信任。香港媒體明報社論即指出，「我們贊成北京透過立法展示決心，但『統一法』應主要針對臺獨勢力，不宜直接套用於香港，因為『基本法』23條規定了特區自行立法維護國家安全」、「假如全國人大將『統一法』直接套用到香港和澳門特區，將會抵觸『一國兩制』的既定方針，可能引起法制衝突和執法混亂，對於以『一國兩制』為示範，促進國家統一反而不利」、「香港雖然尚未全面履行『基本法』23條的要求，立法禁止顛覆、分裂國家等危害國家安全的行為，但在現行法律下，亦有不少條文可以維護國家安全，例如有關叛國、煽動叛亂，以及禁止破壞公共秩序的多項刑事罪行，都是行之有效的。」因此，如果中共將禁止分裂國家的法規引伸來香港，必然會引起區際間的法律衝突，也會嚴重影響港人對特區維持法治的信心。鑑於「統一法」對香港特區產生的不良影響，中共當局為化解香港輿論的疑慮與安撫人心，2004年5月25日由駐香港聯絡辦公室〔中聯辦〕表示，目前國家立法機關尚未啟動制定「統一法」的立法程序，香港社會上由所謂「統一法」引申出來的言論是沒有根據的³¹。可見「統一法」之制訂，對香港「一國兩制」之實踐來說，可能未蒙其利已先受其害，中共當局必須謹慎為之。

³⁰ 凌鋒，「胡七點玩新策略，統一法圖改現狀」，2004年5月25日，參見網址：<http://taa.taiwaneseny.com>。

³¹ 「中共否認已經啟動統一法」，2004年5月25日，參見網址：<http://www.epochtimes.com>。

陸、結 論

中共當局宣傳將認真考慮「統一法」之制訂，顯示如果臺灣長期拒絕統一談判，或公然走向「法理獨立」，若敢愈早將「臺獨時間表」提上議程，這將意味著「統一時間表」的提早降臨。臺灣在憲政改造過程中，一旦涉及國號、領土範圍、主權變更，那麼將會促使中共當局在統一法上，加快立法步伐作為反制，甚至有可能在 2005 年 3 月全國人大開議時提出議案，如此將形成中共國家「統一法」與臺灣新憲法在法理上衝突與對峙，這種兩岸間「以法對法」的衝突，將有別於以往兩岸間互動型態。中共當局制訂國家「統一法」展現了胡溫體制的對臺工作新思維，他們試圖透過製訂統一法，將其對臺政策紅線加以明確化，防止「臺獨」勢力不斷利用「紅線」的不明確，持續製造事端的局面，使大陸能夠奪回其在兩岸問題上的主導權。

然而中共當局若執意堅持制訂統一法，事實上未必將來能夠在對臺政策上獲致「先發制人」的主控權，誠如本文的分析所顯示，統一法之制訂反而將使中共對臺政策陷入困境，其負面影響包括：喪失對臺政策的彈性、可能增加臺灣刺激中共的方法、增加軍事衝突的可能性、欠缺執行力、法律體系混亂與疊床架屋、變更國際現狀引發區域間國家的不安、影響港人信心與一國兩制之實踐等等。

基本上，我們可以說中共當局釋放制訂「統一法」的訊息，等於是預告其對臺政策將可能產生重大轉變，對臺政策對象已經逐漸由「寄希望於臺灣人民」轉由「寄希望於兩岸人民」，這顯示未來中共對臺政策將更加重視「大陸人民的民意」。儘管仍會以「盡量爭取臺灣民心」做為政策目標，但將會更加宣傳其非常重視 13 億中國人的民心，對臺政策或臺灣的大陸政策不能傷害中國人民的情感。基本上，這樣的對臺政策策略調整應該說是「與時俱進」，試圖將改革開放後釋放的民間力量鑲嵌在對臺政策中。當臺灣一味堅持要發展臺灣主體性及宣稱要以臺灣民意、「臺灣人民當家作主」解決兩岸關係時，這不見得會使中共放棄原先強硬的政治立場，中共可能更會強調 13 億中國人民的「民意」。臺灣必須謹慎為之，尤其中共當局慣於藉由對外的軍事行動與強硬作為，試圖移轉其內部的矛盾與國際視聽，一旦大陸爆發嚴重政治權力衝突與社會陷入危機時，臺灣難免可能會成為中共移轉內部矛盾之犧牲品。就此而論，臺灣的大陸政策必須考量新生的大陸人民聲音，大陸政策的設計必須將「大陸人民」涵蓋進來，而非是沒有「大陸人民」的大陸政策設計。

專題研究

中共人民代表大會監督司法 機關之制度分析

An Institutional Analysis of NPC's Supervision over Judicial
Agencies in Mainland China

張淳翔 (Chang Chun-Hsiang)

中國技術學院通識中心專任助理教授

摘 要

中共人大制度改革多年，其中立法權行使之效能已較為顯著，但監督工作卻仍有待強化。人大在落實憲法所賦予的權力時，監督對象較少的指向行政機關，而更多的指向了司法機關。司法人員的腐敗更甚於行政官員嗎？或是司法機關係屬於相對弱勢的一方？在中共的憲政理論中，人大監督司法機關是否可行？臺灣亦曾發生對法官行使監察調查權的爭議，司法改革過程中是否調整制度設計？

本文從理論、實際運作與黨的角色進行制度層面的分析，中國大陸制度雖有其特殊之處，但司法獨立需要能夠獨立行使職權的法官，司法機關整體素質的提升方能有效提升裁判品質。若從制度上進行外部干預，短期或許能遏止部分的司法腐敗現象，長期對於法治國家及司法獨立的形成恐怕反而具有負面的效應。

關鍵詞：人民代表大會、監督權、司法監督、司法獨立、個案監督

壹、前 言

中國大陸近年來經濟發展迅速，但司法腐敗現象亦隨之增加。法官、檢察官及公安索賄受賄的案件層出不窮，甚至在經濟等因素的考量之下枉法裁判、製造假案

¹。另一方面，人民代表大會（以下簡稱人大）的權力逐漸增強，若干地方人大制定了監督司法機關的地方性法規，甚至對於部分的司法案件進行了個案監督²。臺商在大陸所發生的法律糾紛，也出現了人大出面干預司法判決，而造成法院執行暫緩或暫緩判決的案例³。議會監督法院，甚至影響具體案件，在政治體系運作上是頗為特殊的類型，是否可能成為中國大陸的人民代表大會制度發展過程中的變異⁴？

中共人大制度改革多年，其中立法權行使之效能較為顯著⁵，但監督工作卻仍有待強化。人大在落實其憲法所賦予的權力時，監督對象卻未指向行政機關，而是指向了司法機關。司法機關的腐敗更甚於行政機關嗎？或是司法機關係屬於相對弱勢的一方？在中共的憲政理論中，司法權的定位處於何種位置？進一步的司法獨立是否具有可行性？臺灣亦曾發生對法官行使監察調查權的爭議，司法改革過程中是否調整制度設計？

民國 42 年，當時的司法行政部林彬部長認為監察權與司法審判權應並行不悖，倘案件已在司法機關偵查審理中，監察機關不應加以調查。事實上造成了排拒監察院行使監察權的效果。時任監察院司法委員會召集人的陶百川委員即以為不妥，後經多次協調，方改為「監察院自可儘量避免對於承辦人員在承辦期間實施調查，但如認承辦人員有枉法失職之重大情節，需要即加調查者，監察院自得斟酌情形實施調查。」⁶

對於法官的監督實有其制度上的需要，民國 91 年 9 月 11 日司法院在開會討論「法官法」時，以設立「職務法庭」的方式來處理法官懲戒及職務監督的救濟事項。即法官若遭警告以上的懲戒處分，都將由監察院提出彈劾，送司法院職務法庭審理。該法庭由司法院行政訴訟及懲戒庭的特任庭長、法官及地院、高院、地區行政法院法官共五人組成⁷。而法務部亦於民國 93 年 8 月 2 日成立「政風特蒐組」，以專責小組方式，執行「具指標性意義重大貪瀆案件」之蒐證任務⁸，初期已鎖定至少十名有

¹ 以黑龍江省為例，在 1995 年至 1997 年間，有 1,386 件被列為「錯案」，1,873 名的公安司法人員被追究相關的責任，參見法制日報，1997 年 12 月 7 日，第 1 版。

² 王晨光，「淺論法院的依法獨立審判權和人大對法院監督權—憲法框架內的權力衝突及其調整機制」，北大法律信息網：http://article.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=21324。

³ 「人大干預司法，臺商吃虧不少」，聯合報，民國 93 年 6 月 1 日，第 C7 版。

⁴ 關於人大制度變遷的進一步討論，可參見張淳翔，司法監督與立法聽證：人民代表大會的制度變遷（臺北：揚智，即將出版）。

⁵ 可參見趙建民、張淳翔，中華人民共和國立法與選舉制度（臺北：國立編譯館，民國 90 年）。

⁶ 陶百川，政治緊箍咒（臺北：遠景，民國 69 年），頁 199-217。

⁷ 聯合報，民國 91 年 9 月 12 日，第 5 版。

⁸ 參見法務部網站：<http://www.moj.gov.tw/>。

貪瀆疑慮的司法官⁹。中華民國的憲政體制中權力分立的設計，基本上排除了立法院對於司法案件的個別監督。

本文以下即針對中國大陸人民代表大會對於司法機關的監督，進行制度層面的分析，從理論環境、監督的主要方式、黨委及黨組織的角色，分別分析其理論、實際運作與黨的角色，提供政治制度中議會與司法機關之間的制度安排另外一種參考型態。

貳、理論環境：社會主義法制的相關概念

中共認為依照「議行合一制」及「民主集中制」的原則，建立了獨特且適合國情的人民代表大會制度。這兩個主要概念的具體指涉內容，尤其在大陸學者分析人大制度的內涵及特徵時，究竟與一般的政治體制有何不同？而在長期運作過程中的理論環境是否有所變化？

一、議行合一制

人民代表大會制度是一種「議行合一」制度，既是議事機關，又是工作機關。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會，構成其國家權力機關體系，而其他的國家機關（包括司法機關）均由人民代表大會產生，並向人大及其常委會負責。人民代表大會討論和決定其職權的重大問題，並將所做的決定交給由人大選出的各級人民政府執行。人大代表一方面在開會時，參與決議的討論及決定；一方面在會議結束之後，回到自己的工作崗位，向選民傳達會議所做出的決議並積極參與決議的執行，是宣傳者又是模範的執行者¹⁰。全國人民代表大會為最高國家權力機關，代表全國人民統一地行使國家主權，其地位在其他中央機關之上，不和它們分權亦不受它們制約，其他中央機關均由全國人民代表大會產生，對它負責，受它監督¹¹。中國大百科全書法學卷對於議行合一的解釋則是：「與三權分立相對，指國家機關重要工作的決議和執行統一進行的制度，它是社會主義國家民主集中制原則在國家機關間工作關係上的體現。」¹²

二、民主集中制

大陸學者對人大制度中的民主集中制的解釋並沒有一個統一的說法，其概念所

⁹ 中央日報，網路版，民國 93 年 8 月 3 日，<http://www.cdn.com.tw/daily/2004/08/03/text/930803d6.htm>。

¹⁰ 許崇德，中國憲法學（天津：人民出版社，1986 年），頁 107-108。

¹¹ 許崇德、何華輝，「三權分立與議行合一的比較研究」，法學評論（1987 年 5 月），頁 6。

¹² 轉引自王玉明，「議行合一不是我國國家機構的組織原則」，政法論壇（1989 年 4 月），頁 31。

指涉的層次亦相當紛雜，有的說法甚至將議行合一的概念亦牽扯進來¹³。民主集中制一直是共黨執政的國家所奉行的一項原則，先不論其實踐的程度如何，民主集中制究竟指的是什麼樣的原則？中共十二大所通過的黨章規定了民主集中制的基本原則包括了以下六點¹⁴：

黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會。

黨的各級領導機關，除它們派出的代表機關和在非黨組織中的黨組外，都由選舉產生。

黨的最高領導機關，是黨的全國代表大會和它產生的中央委員會。黨的地方各級領導機關，是黨的地方各級代表大會和它們所產生的委員會。黨的各級委員會向同級的代表大會負責並報告工作。

黨的上級組織要經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，及時解決他們提出的問題。黨的下級組織既要向上級組織請示和報告工作，又要獨立地解決自己職責範圍內的問題。上下級組織之間要互通情報、互相支持和互相監督。

黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。凡屬重大問題都要由黨的委員會民主討論，作出決定。

黨禁止任何形式的個人崇拜。要保證黨的領導人的活動處於黨和人民的監督之下，同時維護一切代表黨和人民利益的領導人的威信。

以上是民主集中制在黨組織中的原則，人民代表大會制度中的民主集中制則在憲法第三條加以規定：中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。如此原則性的文字表述並無法準確地掌握其概念。有的大陸學者認為人民代表大會制度的民主集中制是在民主的基礎上集中人民的意志、意見（例如選舉代表、提出提案等），並在集中的指導下實行民主（貫徹執行法律、決議等），結合了民主與集中¹⁵。另外，亦有學者將其簡化成三個概念：「少數服從多數、下級服從上級、地方服從中央」¹⁶。或者認為是體現在人民的一切權力都統一地、集中地通過人民代表大會來行使¹⁷。但無論對民主集中制的理解有多大的差異，他們均

¹³ 參見田軍編，憲法學教程（南京：南京大學出版社，1991年），頁101。

¹⁴ 景杉主編，中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991年），頁206。

¹⁵ 邵德門，中國政治制度史（吉林：人民出版社，1988年），頁423。

¹⁶ 同註11，頁108。

¹⁷ 劉政，「我國人民代表大會制度的特點及其歷史發展和主要經驗」，劉政，人大制度講話（北京：中國民主法制出版社，1992年），頁34。

認為民主集中制一方面可以體現民主，一方面又可以集中權力；一方面可以中央統一領導，一方面又可以發揮地方的積極性。雖然中共一直堅持民主集中制，而民主集中制的內涵及實踐每個時期亦有不同，例如其認為離開了民主只講集中，是文化大革命發生的重要原因之一。

人大制度的主要概念在中共的實踐過程中，不僅是概念有所轉換，運作上亦形成另一套原則。人大制度的理論環境已經開始轉化，其方法有二：一是直接改變或引進新的概念與名稱，一是名稱不變但指涉的內容卻不同。人大制度實際運作的理論環境和以上的概念已存有若干落差，大致可以將其分為以下兩點原則：

一、人民代表大會至上原則

「議行合一」的原始含意是立法權與行政權由同一個機關行使。大陸學者在論及人大制度是一種議行合一制度時，事實上已將其概念做了轉換，他們實際上表達出的是人大制度是一種「議優於行」的制度，典型的看法是：「社會主義國家中，沒有與最高國家權力機關平行、超越或牽制最高國家權力機關工作的機關。」¹⁸若以議行合一的原始含意來觀察中共的政府權力結構，我們甚至可以說中共建政以來從未實行過議行合一制度。現行憲法所呈現出來的政府權力結構則是根據人民代表大會至上的原則而設計的，例如：規定中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。全國人大和地方各級人大都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關等均由人大產生，對它負責，受它監督。全國人大具有立法權、監督權等重大權力¹⁹。美國地方政府中的市委員制（Commission Government）反而較符合議行合一制的概念，其立法行政不分，統一由民選的市委員會行使立法權與行政權。而委員會的人數，自三至九位不等，通常是五人²⁰。事實上，中央政府根本無法採用議行合一制，充其量只能說人大制度具有若干議行合一的精神。

二、分工與制約原則

在人民代表大會至上的原則下，其國家機構仍有若干職權上的分工與權力上的制約。分工指的是權力機關、行政機關、司法機關、檢察機關等有其職權上的劃分。人大制度的制約概念和西方的「制衡」（checks and balances）的概念亦不盡相同，係指：人大制約其他的國家機關行使最高的監督權，下級國家機關受上級國家機關制

¹⁸ 張光博，憲法論（吉林：人民出版社，1984年），頁346。

¹⁹ 同註13，頁32-33。

²⁰ 鄒文海，各國政府及政治（臺北：正中書局，民國78年），頁421。

約，其他的國家機關之間亦有彼此制約的關係²¹。雖然有職權的劃分，但人大基本上仍居於最高的地位。但人民檢察院及人民法院有其特殊的地位，根據憲法的規定，前二者，依照法律規定獨立行使職權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉，不過最高法院及檢察院要對全國人大及其常委會負責，地方各級法院向產生它的國家權力機關負責，地方各級檢察院則向產生它的國家機關和上級檢察院負責。

人大制度中的制約原則與「三權分立並制衡」以防止濫用權力的制度設計，可說是大異其趣，但是若觀察其實際運作，人大的監督工作正是最薄弱的一環，這無異是與理論之間造成了巨大的落差。

綜合上述，人大制度的概念實際上是由三個基本原則所組成：人民代表大會至上、民主集中制與分工制約。一般大陸學者所強調的「議行合一」，其指涉的內涵已和原始含意不同，實際上指的就是人民代表大會至上，凸顯人大及其常委會在其制度設計上的重要地位。在人民代表大會至上的前提之下，其政府權力結構便以「分工制約」為原則，不同於西方「制衡」的概念。民主集中制的內容雖然頗為廣泛，中共亦將民主集中制用於政府與黨組織的組織及運作原則，但由於解釋方向上的轉變，強調集中在民主的基礎上，少數服從多數，而如此的概念並不必然妨礙制度民主化的發展。

問題似乎出在中共對「三權分立」的態度上綱至與資本主義的對抗，以致於制度與運作均出現與憲政主義不符的情況。

中共在從事人大制度改革的過程中，一再聲稱必須堅持並完善人大制度，而不採用「三權分立」制度。事實上，這樣的爭論卻是一直存在的。對日抗戰時期便發生過立法、行政、司法三者關係之爭，有人主張「三權並立」、「二權半」或「兩權並立」，這些意見在當時都被否定了，而認為民意機關應是全權的民意機關，各級政府應由民意機關選舉、罷免。政府對民意機關的決定有絕對服從的義務，民意機關應是同級政府的「上司」。中共建政前夕，在草擬中央人民政府組織法時，政府組織原則應採用「三權分立」的看法又被提出，但也沒有被接受。1982年討論新憲法時，亦有人主張實行「三權分立」，同樣遭到了否決²²。1987年，鄧小平曾指出：「我們講民主，不能搬用資產階級的民主，不能搞三權鼎立那一套。」1989年六四天安門事件之後，鄧小平又表示：「在政治體制改革方面，有一點可以肯定，就是我們要堅持實行人民代表大會的制度，而不是美國式的三權鼎立。」同年，江澤民亦說：「我

²¹ 同註13，頁33。

²² 全國人大常委會辦公廳研究室，人民代表大會制度建設四十年（北京：中國民主法制出版社，1991年），頁278-279。

們的民主法制建設必須從我國的實際出發，沿著社會主義的方向和軌道有領導有秩序地逐步進行。在這個過程中，我們可以借鑒資本主義國家的某些做法，但絕對不能照搬²³。」

中共官方對是否採用三權分立此一問題的態度，提高到與是否「堅持共產黨的領導」？是否為「社會主義國家」？這類問題同樣的高度，甚至認為鼓吹三權分立的學者就是所謂的支持「資產階級自由化」。除了從理論上強調三權分立的弱點，證明實際上行政權仍超越了立法權及司法權之外，還從兩個方面來批判三權分立。一方面指出三權分立不適合其「國體」，與民主集中制原則是根本對立的，不能體現人民權力的至上性和全權性。一方面認為三權分立制度是與資產階級的政黨制度、選舉制度聯繫起來的，將會損害中共各族人民政治上的團結²⁴。如此的看法主要還是從「人民民主專政」的概念出發，強調其階級性，表面的理由雖然頗多，但最根本的理由還是放棄了人民民主專政就直接動搖了共產黨的領導。而對於西方國家政治制度的理解單純地從階級角度出發，對中共吸收西方國家政治發展的經驗無疑有相當大的限制。

大陸學者對於三權分立的看法雖然受到官方說法的限制，但大致仍可分為以下三種論點²⁵：

「否定論者」：三權分立是資本主義國家採用的政治外殼。馬克思主義者對其應持否定態度，當然更不能照搬資本主義的三權分立體制。

「批判肯定論者」：馬克思主義創始人在揭露資產階級分權學說的階級實質的同時，不同程度地肯定了作為一種民主政治形式的分權制的某些優點。不能一筆抹煞三權分立的歷史作用。

「借鑒論者」：社會主義國家雖然不能按照三權分立的原則建立自己的政權，但就分權制衡的原理以及防止國家權力機關惡性膨脹的合理因素而言，社會主義國家應可批判地繼承。

這三種論點，除了第一種完全否定論者之外，其他兩者都承認三權分立的若干原則或精神是具有參考價值的，但是在其官方尺度之下，卻無法揚棄人民代表大會制度中階級性的人民民主概念。支持三權分立學者雖然在六四事件之後受到壓抑，但在人大制度沒有進一步完善之前，三權分立理論中的若干原則仍將成為政治體制改革中的一股聲音，做為人大制度中「分工制約」概念的借鑒或補充。以下的說法

²³ 同上。

²⁴ 王桂五，「堅持人民代表大會制度」，人民日報，1989年10月30日。

²⁵ 傅思明，「新時期憲法學研究概述」，中國人民大學復印報刊資料：法學（1987年6月），頁46。

或可成為未來大陸學者較為中立的折衷論點²⁶：

從政治體制上說，我們堅持議行合一原則，排斥三權分立原則，反對按照三權分立原則改革我們政治體制。但是從政治理論的角度說，我們不應完全否定三權分立學說。這個原則在反對封建專制主義的鬥爭中起過進步作用。它推動了資本主義生產關係的發展，促進了資產階級民主制度的建立。它的歷史功績不宜輕易加以抹煞。同時，在當代的一些存在行政專橫、寡頭統治、公開踐踏資產階級民主行徑的資本主義國家裡，這個原則仍不失為這些國家的進步力量用來進行鬥爭的一種暫時手段。即使在從根本上排斥這個原則的社會主義國家裡，也可借鑒其中某些具體經驗加以改造利用，明確國家機關之間的內部分工，加強國家機關之間的協調配合。社會主義國家的政治體制在其建立與發展過程中，有它自己獨特的根本不同於資本主義國家的理論原則。我們反對「全盤西化」，但並不拒絕吸收西方國家政治體制中可以為我所用的某些具體經驗。

「人民民主專政」的階級性概念雖然對政治體制改革的範圍與性質造成不小的限制，但是如果從務實的角度出發，西方的三權分立理論亦可「借鑒」或「批判繼承」，這樣的看法也就提供了中共人大制度理論環境轉化的可能性。

參、人大對司法機關監督的主要方式

理論環境提供了人大對於司法機關監督的可能性，在制度設計方面，現有規定包括：人大對於法院院長、檢察院檢察長的選舉權，審判員、檢察員的任免權，對兩院的質詢權、調查權，對兩院工作報告的審查權等²⁷。在運作過程中，其監督主要採用下列五種方式²⁸：

聽取法院的工作報告：全國人民代表大會每年舉行會議時，最高人民法院向會議提出工作報告，經各代表團審議後，會議可以作出相應的決議。地方人大也有類似的做法。

對法院的工作進行詢問或質詢。

對法院制定的司法解釋或其他規範性的文件進行審查。

²⁶ 同註12，頁7。

²⁷ 郭道暉，「實行司法獨立與遏制司法腐敗」，法律科學（1999年第1期），頁11。

²⁸ 王晨光，「論法院依法獨立審判權和人大對法院個案監督權的衝突及其調整機制」，法學（1999年第1期），頁22。

人大代表有權對法院進行視察。依據代表法的規定，縣級以上各級人大代表根據本級人大常委會的統一安排，對本級或下級國家機關和有關單位的工作進行視察。

接受人民群眾的來信來訪後，可以對法院的工作提出建議和批評。

地方人大在 90 年代的監督權行使逐漸試行一些新的作法，其中對於司法機關監督的重要性似乎更高於對行政機關的監督，個案監督雖然產生了相當的效果，但引起的爭議也最大。中國大陸學術界對此討論頗多，但官方似有意將其上升到全國性的法律，在監督法完成立法之前，先制定個別的監督相關規定。

全國人大常委會內務司法委員會於 1998 年 6 月開始起草「全國人大常委會關於對審判、檢察工作中重大違法案件實施監督的規定」，於 1999 年 8 月 24 日、10 月 25 日由九屆全國人大常委會第十一次和第十二次會議進行審議。該規定經過兩次審議並修改之後，並未由常委會通過，而是將草案內容併入監督法的草案內容，亦可看出個案監督的爭議性頗高。

前全國人大常委會委員長李鵬在 1999 年 11 月舉行的「省、自治區、直轄市人大常委會負責人座談會」中表示：「在監督法制定出來之前，先制定幾個關於監督工作的單項規定或決定，待條件成熟時，再制定綜合性的監督法，這個辦法是可行的，也是符合中國實際的。」²⁹

監督法醞釀了十多年後終於在 2002 年 8 月排入了九屆全國人大常委會第二十九次會議的議程。該草案中關於監督審判和檢察工作的範圍、原則、方式和程序均有所規範。主要內容可分為以下幾點³⁰：

集體行使職權，不代行審判權、檢察權、不直接處理案件。

人大專門委員會可決定將案件向有關審判、檢察機關初步詢問，如有必要，可由專門委員會提請全國人大常委會委員長會議或縣級以上地方各級人大常委會主任會議決定，交有關審判、檢察機關處理，並報告處理結果。專門委員會若對處理結果不滿意，可向委員長會議或主任會議報告，並提出建議。

監督的方式包括：聽取和審議工作報告；聽取辦理案件中執法情況的報告；對其工作提出質詢案；組織特定問題的調查委員會；罷免或撤銷嚴重違法失職的審判、檢察人員之職務。

監督法若能通過施行，對於人大監督權的完善有相當的助益，但目前所見到之草案不僅內容彼此矛盾，而且並無法解決問題的核心。矛盾之處主要有二：一是集體行使職權，但行使的主要單位卻是專門委員會及委員長會議或主任會議，而非常

²⁹ 大公報，1999 年 11 月 3 日。

³⁰ 法制日報，2002 年 8 月 28 日。

委會會議。此種做法不利於常委會組成人員平等行使職權，只是將目前常委會行政化的模式以條文確定下來。二是不直接處理案件，但是草案卻規定專門委員會可以聽取進行中案件的報告，如此運作的結果勢必造成直接處理案件。

有些地方人大已通過有關個案監督的地方性法規，例如江蘇、河北等。全國人大常委會內務司法委員會在起草「全國人大常委會關於對審判、檢察工作中重大違法案件實施監督的規定」時，曾調查各界的意見，並於1999年8月24日、10月25日提請第九屆全國人大常委會第十一次、第十二次會議審議，在審議過程中委員討論的論點大致可分為三類³¹：

主張個案監督應當慎重：主要擔心個案監督若普遍化，是否成為審判機關的上訴審級？

認為不宜實施個案監督：主要理由是 無法律依據； 理論上不符合司法專業性強的特徵； 實施監督後對於案件所提出的具體意見將影響司法獨立。

贊成人大對個案實施監督：主要理由是在法律、理論及實踐方面均有所依據。

討論中的共同意見為人大對於個案的監督需以不妨害司法獨立為界限，至於個案監督的方式則可採用： 聽取司法機關對案件辦理情況的匯報； 向司法機關調閱案卷，以了解案情； 向司法機關提出監督意見書； 將案件交有關司法機關辦理並限期報告結果； 組織調查。

事實上，中國大陸憲法第一百二十六條規定了人民法院依法獨立行使審判權，第一百三十一條規定人民檢察院依法獨立行使檢察權，而人大若過多地介入具體案件，甚至發展成正式的司法救濟途徑，不但會造成國家機關之間分工的紊亂，也與司法獨立的發展趨勢不符³²。

肆、黨委及黨組織的角色

黨委、人大及司法機關之間互動過程中，黨委及黨組織所扮演的角色可謂相當關鍵。在一黨專政的現實之下，如何僅進行政治思想上的領導，而不涉及具體政策上的指導，並不容易做到。曾有大陸學者很具體的形容：黨可以「發號」，但不能「施令」³³。但是兩者彼此間的關係仍不易釐清，理想的狀況是黨委作為一個領導者的角色，黨組織則提供協調的功能；但實際上的運作則常常是黨委成為指導者，利用黨組織的機制使司法機關妥協。

³¹ 葉青，「依法治國與司法公正—1999 全國訴訟法學年會觀點綜述」，法學（2000 年第 2 期），頁 51。

³² 謝鵬程，「人大的個案監督權如何定位」，法學（1999 年第 9 期），頁 15。

³³ 郭道暉，「司法改革與改善黨對司法的領導」，改革（2002 年第 1 期），頁 108。

問題的核心其實是「監督到黨委頭上」，在黨政不分的體制運作，黨委經常直接決定本行政區內的重大事務，包括重大的行政及司法事務，甚至直接敲定某些重大司法案件³⁴。

曾有大陸學者於 1997 年 10 月至 12 月對上海、安徽、江蘇、浙江、江西、山東等地的部分法官進行訪談，其中對於人大的監督權甚少質疑，但是對於行政干預的現象則認為具有普遍性，甚至相當嚴重。例如山東的一位法官便指出地方司法機關的經費是由政府撥款，地方政府即以此為工具使法院不致於對抗政府。上海的一位庭長則指出另外兩項因素：一是各級黨政部門直接控制的新聞媒體；一是地方保護主義³⁵。

一般案件進入司法程序之後，經常會出現向司法機關「打招呼」的狀況。特別的是，大陸的「打招呼」除了非正式或私人性質之外，也有正式的甚至由組織出面，前者通常是為了個人目的，而後者大多是為了地方利益、部門利益，當地的黨委在幹部任免上的權力和政府在財政上的權力，均使得處於權力格局中弱勢地位的司法機關，不得不做出一些妥協³⁶。

黨組織中的政法委員會（以下簡稱政法委）在黨與司法機關互動的過程中扮演相當重要的角色。政法委設置的目的名義上是為了協調公檢法的工作，但是在實際運作上「黨領導一切」的現實，事實上成為公檢法的共同上級。在黨內地位的排序上，政法委書記是同級黨委的副職兼常委，而法院院長的級別雖然相當於同級黨委的副職，但並非常委，以致於政法委書記在黨內的地位高於法院院長。各地的一般性做法，係由地方的公安局長兼任政法委書記，或政法委書記兼公安局長，如此的制度設計造成相當奇特的運作結果。例如在行政訴訟的案例中，公安局長代表公安局出庭，法院院長擔任該案之審判長，在法庭上，院長聽局長辯論，在政法委員會上，則是局長書記對院長委員發出指示³⁷。

有些地方的黨委干預司法審判的現象已經十分嚴重，有司法機關的人員形容：「案子一到，條子便到」，若執行地方保護主義者的「指示」，對於本地企業的違法行為則會有不公正的判決出現。有些鄉鎮黨委甚至直接調動法警去執行催糧、強行計畫生育等行政任務³⁸。

形成此種狀況的制度原因主要有兩點：一是人事方面，各級地方法院、檢察院

³⁴ 張煒，人民代表大會監督職能研究（北京：中國法制出版社，1996 年），頁 76。

³⁵ 高其才、王晨光、馮澤周，「程序、法官與審判公正—上海等地法官訪談綜述」，法學（2000 年第 8 期），頁 9。

³⁶ 喻中，「司法公正與人大監督的另一面」，人大研究（2003 年第 11 期），頁 1。

³⁷ 賀日開，「司法改革：從權力走向權威—兼談對司法本質的認識」，法學（1999 年第 7 期），頁 11。

³⁸ 郭道暉，「司法改革與改善黨對司法的領導」，改革（2002 年第 1 期），頁 111。

的主要組成人員和審判員實際上是由同級黨委的組織部門內定，通過同級人大履行選舉或任免；一是黨組織方面，縣以上各級黨委都設有黨內的政法委，實際上成為公檢法機關的聯合體，本應領導和支持司法機關依法獨立行使審判權、檢察權，卻往往變成司法機關的「聯合辦公」，互相配合多而相互制約少，政法委的委員制組織變成了政法委書記首長負責制³⁹。

伍、結 語

本文從理論、實際運作與黨的角色進行制度層面的分析，中國大陸制度雖有其特殊之處，但若要追求建立法治國家及司法獨立的目標，對於權力分立制衡的制度設計，似無法全然不予採納。即使是借鑑或批判繼承亦表示「三權分立」有可供參考的空間，配合理論環境中「人民代表大會至上」等原則的運作，或能發展出一套可行的制度。若只是片面的理解「議行合一」，或將人大的權力無限上綱，可能將會製造更多的憲政及實務問題。

目前人大在監督司法機關過程中，實際已出現的問題主要有兩方面：一是主體混亂。對於法院所提出的監督案件，有些是內務司法委員會或辦公室提出的，有些是信訪部門提出的，甚至有個別的人大代表個人提起監督。某地的一次人代會中，人大代表對法院提出的議案共有十七件，其中一位本業是律師的人大代表的提案即有五件，而這五件全是由他所代理的敗訴案件。二是監督的時機。在實際運作上，人大多為事前和事中監督，導致案件審理複雜化，且有損法院和法官的尊嚴⁴⁰。

有的地方還發生過人大通過決議，推翻法院判決的例子；有的人大代表把涉及自身利益的案件作為個案監督，均引起相當的爭議⁴¹。黨政法一體化的體制在改革開放後雖有所改革，但基本格局未變⁴²，在未能進一步朝向黨政法分開的體制改革之前，中國成為法治國家的困難度似乎很難有效降低。

司法獨立需要能夠獨立行使職權的法官，司法機關整體素質的提升方能有效提升裁判品質。若從制度上進行外部干預，短期或許能遏止部分的司法腐敗現象，長期對於法治國家及司法獨立的形成恐怕反而具有負面的效應。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 郭翠星，唐郁愷，「干擾法官獨立審判因素之淺析」，濮陽教育學院學報（第16卷第2期，2003年5月），頁12-13。

⁴¹ 殷國偉，「論司法獨立與人大監督」，山西高等學校社會科學學報（第15卷第6期，2003年6月），頁70。

⁴² 王貴國、周旺生、梁美芬，中國法律制度（香港：三聯書店，2000年），頁222。

專題研究

1990 年代以來中共與新加坡 經貿關係發展之研究

A Study of Sino-Singaporean Economic Relation Since 90s

鍾延麟 (Chung Yen-Lin)

國立政治大學東亞研究所博士班研究生

摘 要

在中共與東南亞國家的往來中，中共與新加坡之間的關係可說是長期友好、相互合作的代表，在經貿關係上更能彰顯這種特質。1990 年 10 月 3 日，兩國正式建立外交關係，為雙方經貿互動的升級與加速提供了較穩定的政治保證。1990 年代以來中新經貿關係的發展，可說是進入一個全面揚升的階段，成為厚實兩國關係的主要途徑。一方面，雙方政府皆予以高度重視與支持；另一方面，基於彼此之間經濟高度互補性以及語言上的便利，兩國在經濟各方面的往來都有大幅的增長和躍進；雙邊官方經貿協商機制強化、貿易商品結構優化、投資額度激增與領域多元化，以及其他經濟方面合作的益趨深入和擴大。未來兩國經貿關係的發展，除存有亟待開發的潛力和寬廣的合作空間外，發展雙方經貿關係本身的政治意義與戰略價值，亦具有不可忽視的地位與作用。

關鍵詞：中共、新加坡、經貿關係、經濟合作

壹、前 言

在中共與東南亞國家的往來中，中共與新加坡之間的關係可說是長期友好、相互合作的代表，在經濟關係上更能彰顯這種特質。在冷戰高峰時期，兩國的經貿關係在政治與經濟分離的原則下，並未因政治關係的遲滯不前而停擺，保持穩定的成

長。1990年10月3日，兩國正式建立外交關係，為雙方經貿互動的升級與加速提供了較穩定的政治保證。1990年代中新經濟關係的發展，可說是進入一個全面揚升的階段。一方面，雙方政府皆予以高度重視與支持；另一方面，基於雙方之間經濟的高度互補性以及語言上的便利，兩國在經濟各方面的往來都有大幅的增長和躍進。

本文的目的在於：將中共與新加坡90年代迄今的經貿關係發展，做一個全面性的檢視與綜整，並觀察、分析在兩國對外經濟上對彼此的需求、定位以及展望。本文架構主要分作四個部分探討：一、兩國官方的互動與促進；二、兩國貿易關係發展的情形；三、兩國投資關係的進展；四、兩國在勞務承包、經濟管理經驗借鑑以及人才培訓等其他經濟方面的關係。

貳、官方之互動與促進

在發展雙邊經貿關係上，中新兩國政府不但皆予以肯定，更將之置於超出經濟意義的高度。對中共而言，新加坡可扮演中共對外聯繫渠道與窗口的角色，亦提供了一個既可取得高速經濟成長而又能維持緊密中央政府控制的示範和模型¹。相對地，新加坡除急欲在中國大陸龐大商機與利益中，搶占一席之地，更希望藉此能對推進中國大陸融入世界經濟體系發揮潛移默化的涓滴效果²。

雙方態度的樂觀其成，可從彼此頻繁的互動與往返觀之。官方之間的熱絡既可代表政府的關注、企圖心以及對相關事務的投入；亦能反映在主事者的積極介入下，兩國經貿關係發展前景的穩定與可期。其主要表現在以下三方面：

一、簽署有利經濟合作的條約與協定

90年代兩國之間達成的有：《中新政府關於合作開發建設蘇州工業園區協議書》（1994年）、《中新關於郵電、電信合作協定》（1994年）、《中新證券監管備忘錄》（1995年）、《中新航空合作諒解備忘錄》（1997年）、《關於加強電信連接的諒解備忘錄》（1998年）等多項經濟合作協議。此外，還有具體合作項目的簽訂，例如：人員培訓和勞務出口合同。

二、經貿官員的互訪活動

兩國政府高層領導人之間頻仍往來，經常兼具促進兩國經濟關係的任務。然而，

¹ Jean-Louis Margolin, "Singapore: New Regional Influence, New World Outlook?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.3 (December 1988), pp.325-326.

² Yuen Foong Khong, "Singapore: A Time for Economic and Political Engagement", in Alastair Iain Johnson and Robert S. Ross (eds), *Engagement China: The Management of an Emerging Power* (London and New York: Routledge, 1999), p.114.

僅就兩國涉及經貿事務的政府官員，包括：經濟、外貿、財政、勞工、計畫、金融、交通、航空等方面，在 90 年代即有高達 57 次的訪問（其中，中訪星 33 次；星訪中 24 次）³。中新經貿官員互訪所從事的活動，除了對相關合作事宜交換意見外，亦從事招商、引資與商業、投資考察，更藉此了解對方的經濟、財政、金融政策並借鑑有關經驗。

三、協調磋商機制的建立與制度化

根據兩國在 1999 年簽署的《關於經濟合作和促進貿易與投資的諒解備忘錄》，確立了中共對外貿易經濟合作部和新加坡貿易與工業部之間舉行副部長磋商的機制。兩國有關地方的經貿合作機制亦紛紛成立。例如：政府之間有副總理級的「中新蘇州工業園區聯合協調理事會」，至 2004 年已召開 7 次；新加坡亦與中共地方省市：四川、山東、湖北、河南、上海，以及遼寧和浙江，建立經貿合作機制。

鑒於 90 年代兩國經貿關係的密切發展與豐碩成果，雙方政府高層皆有意在總結先前成績與經驗的基礎上，進一步提升官方的合作框架與指導角色。2000 年 4 月，兩國發表《聯合聲明》，同意兩國在包括經濟等七個領域上加強和深化關係⁴。2002 年 4 月，時任中共國家副主席的胡錦濤對新加坡訪問時，更建議培育兩國合作新的增長點，加強在高科技、中國西部大開發、中國企業「走出去」、人才培訓的合作⁵。對此，2003 年 11 月 18 日，兩國簽署備忘錄，成立「新中雙邊合作聯合委員會」，由雙方副總理擔任聯合主席，不定期舉行會議，統籌、協調並促進雙方政治、經濟關係的交流與合作。2004 年 5 月中旬舉行的第一次「聯合委員會」會議中，新加坡繼紐西蘭成為第二個宣布承認中國大陸市場經濟地位的國家⁶。有關兩國自由貿易協定的開展談判，業已提上日程，成為觀察兩國官方經貿合作的另一個重要指標。

參、兩國貿易關係

一、兩國發展貿易的背景

中共方面

³ 相關數據乃筆者根據中共外交部外交史研究所編之《中國外交概覽》、《中國外交》統計而成。

⁴ 「中華人民共和國政府和新加坡共和國政府關於雙邊合作的聯合聲明」，中共外交部網站：

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gizb/1323/1324/t6015.html>. (2000/11/07)

⁵ 「胡錦濤與新加坡總理吳作棟舉行會談」，中共外交部網站：

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/2339/2341/t10958.html>. (2002/04/26)

⁶ 中共認為此舉為「積極友好的舉動」。聯合早報（新加坡）網站：

http://www.zaobao.com/special/singapore/pages2/sg_cn150504.html. (2004/05/15)

對外貿易對中國大陸經濟發展的影響，主要表現在提高經濟增長質量和促進經濟結構轉變和升級上。自中共看來，由於新加坡具備廣闊的國際市場關係，與之發展貿易關係頗具重要意義。因為中共對外經貿主管部門既將新加坡列為其國際市場多元化戰略的重點地區，也希冀可以多加利用新加坡發達的轉口貿易渠道「借船出海」拓展第三國市場⁷。

新加坡方面

對外經濟聯繫對新加坡經濟具有極為關鍵的意義。新加坡是世界上少數幾個對外貿易額超過國內總產值的國家之一。80年代末、90年代初，因為亞洲各國展現的經濟活力和未來發展的巨大潛力；以及相較對歐美市場的不熟悉，造成新加坡在歐美地區的投資事業遭受虧損。新加坡開始將其發展對外經貿關係的重點轉向亞洲⁸。

在90年代，新加坡制訂的以亞太地區為重點的經貿發展戰略上，中國大陸就被視作首要開拓的新市場之一⁹。此外，新加坡評估：2010年之內，其出口市場的重點，將逐漸由歐美工業國家，轉移到亞太國家市場。其中，中國大陸與「東協」國家將是需求增長最快的市場，星也將有更多的出口機會¹⁰。因此，為了能有效地掌握市場先機，及早深耕經營、開拓據點乃勢在必行。

二、兩國貿易發展的情形

90年代以前，貿易往來一直是中新經濟關係的主要體現¹¹。90年代以後，兩國貿易總體而言更保持了快速、穩定的增長。觀察此一時期兩國貿易關係的發展，主要從貿易的規模、收支與貿易的商品結構組成著手。

貿易規模與收支

中新兩國互為重要的貿易夥伴。首先、就兩國的貿易規模來看：1991年兩國貿易額為30.77億美元，到2000年雙方貿易額則達到108.21億美元，10年內共增長3.5倍。在90年代期間，兩國貿易額每年的年增長率有時甚至高達20%~40%。雖然這種連年增長的情勢曾因東南亞金融危機的衝擊而出現負成長。進入21世紀後，雙方貿易額年增長率在2002、2003年增長率又恢復至30%的表現，2003年兩國貿易額達193.52億美元，較上年增長了38.03%。

⁷ 黃朝翰、吳擷英，「從東南亞看中國的經濟發展」，貴州社會科學（1995年第6期，總第138期），頁7-8。

⁸ 曹雲華，「新加坡致力拓展亞洲經貿關係」，經濟導報（總2314期，1993年4月），頁37-38。

⁹ 曹雲華，「新加坡進出口市場分布及其多元化努力」，東南亞研究（1993年第5-6期，1993年6月），頁18。

¹⁰ 「新加坡私人企業海外投資去年增至六百五十四億元」，星島日報，1993年7月27日，第33版。

¹¹ 曹雲華，「中國和新加坡經貿關係的回顧、展望與對策」，國際貿易問題（1991年第4期，1991年4月），頁30-32。

其次、自貿易收支觀之，1992 年以前中國大陸在兩國貿易中享有大幅的順差，1991 年就近達 10 億美元。1992 年之後中共享有的順差減少，在個別的年份也開始出現了對星的貿易逆差，2003 年中國大陸對星的逆差達到新高，計有 16 億美元。

從排名來看，雙邊貿易額在中國大陸與「東協」國家貿易額中長期居於首位，甚至占中國大陸與「東協」貿易額的三分之一。直到 2002 年方為馬來西亞取代。於今新加坡是中國大陸第八大貿易夥伴（繼之於日本、美國、韓國、德國、馬來西亞，以及香港與臺灣）。對新加坡而言，中國大陸已從 2002 年起取代香港，成為新加坡第五大貿易夥伴，僅次於馬來西亞、美國、歐盟和日本¹²。

表一 1990 年代以來中國大陸與新加坡雙邊貿易之情形

單位：億美元

年份	兩國貿易總額	較上年增長率 %	中國外貿總額	占總額比例 %	中國對星出口	較上年增長率 %	中國對星進口	較上年增長率 %	貿易差額
1991	30.76	8.61	1356.3	2.27	20.14	8.10	10.62	23.92	9.52
1992	32.66	6.17	1655.3	1.97	20.31	8.28	12.36	16.32	7.95
1993	48.90	49.72	1957.1	2.47	22.45	10.56	26.46	114.07	-4.01
1994	50.40	3.07	2367.3	2.13	25.58	13.93	24.92	-5.83	0.66
1995	68.98	36.86	2808.5	2.45	35.01	36.85	33.98	36.37	1.03
1996	73.47	6.51	2898.8	2.53	37.49	7.09	36.01	5.98	1.48
1997	87.80	19.50	3251.6	2.70	43.23	15.36	44.65	23.99	-1.41
1998	81.54	-7.13	3239.3	2.52	39.44	-8.78	42.35	-5.14	-2.91
1999	85.63	5.02	3606.9	2.37	45.02	14.16	40.61	-4.12	4.41
2000	108.20	26.36	4743.0	2.28	57.61	27.97	50.59	24.59	7.02
2001	109.34	1.05	5097.6	2.14	57.92	0.54	51.43	1.66	6.49
2002	140.20	28.22	6207.0	2.26	69.07	19.25	70.50	37.08	-0.98
2003	193.52	38.03	8512.1	2.27	88.69	28.41	104.84	48.71	-16.15
累計	1037.26		48855.28	2.68	713.83		593.55		

資料來源：《中國對外經濟統計年鑑》數據與中共駐新加坡經濟商務參贊處網站資料。

貿易的產品結構

就兩國貿易的產品結構而言，值得注意的發展有兩個方面：

首先、中共對新加坡出口貿易結構的逐步優化。新加坡是中國大陸輕紡、糧油食品、土特產、石化產品的傳統出口市場。90 年代以後，中國大陸增加了機電產品、

¹² “Total Trade by Selected Country at Current Prices.” 新加坡政府網站（Singapore Government Online Portal）：<http://www.singstat.gov.sg/keystats/mqstats/ess/aesa62.pdf>.

通訊設備、電子原器件、五礦、飼料、船舶、紡織服裝的出口¹³。90年代中期起，在中共對星出口產品結構中，一方面，初級產品的比重平穩下滑，其中又以石油產品出口的下降幅度最大；另一方面，在製成品中，機電產品所占的比重則迅速上升，出口產值已成為整個製成品的主要部分。這種商品構成的變動表明了中共對星出口貿易結構的正面發展¹⁴。

事實上，優化出口商品質量與結構，乃為因應中共原油出口大幅減少，以及近年其積極開拓馬來西亞、印尼市場，從而減少經新加坡的轉口貿易的必要辦法。

其次、兩國在部分的製成品貿易中業已出現互補性分工，亦即製成品中產業間貿易逐漸向產業內貿易傾斜的情形。值得注意的是，此現象特別表現在包括：計算機、機器以及電子設備在內的機電產品。因為相對於其他產業，該產業分工較細，加工環節亦多，聯繫關係又更為密切。兩國相關產業發展水平的不同，使得中國大陸從新加坡進口較高技術性的機電產品的同時，也向新加坡出口較低技術性的機電產品¹⁵。最後，值得注意的是，兩國製造業出口產品在第三地市場的競爭上，有逐年升高的趨勢。

肆、兩國投資關係

一、兩國增進投資的背景

中共方面

中共重視外資外商對其經濟發展的作用與影響，努力引進、招攬外資乃成為其高度重視的任務。90年代中共在對外經濟發展戰略上，在鞏固、擴大與美國、西歐等西方國家的經貿關係的同時，亦加強「南南合作」，特別是與亞太地區周邊國家的經濟技術合作。新加坡是東南亞最發達先進的國家，具備了包括：其政府外匯儲備金、可動用投資的中央公積金以及國民儲蓄等充裕資金。對此，中共自是有意加以爭取。

新加坡方面

自80年代後期，新加坡政府出於如下考慮而提出「向海外發展」的計畫：經濟步入成熟，成長速度放慢，資源貧乏、成本上漲等問題，使其國內生產總值增長

¹³ 中共駐新加坡大使館網站：<http://www.chinaembassy.org.sg/9637.html>。

¹⁴ 李毅，「近年來中國與新加坡貿易的現狀及前景」，南洋問題研究（2000年第1期，總第101期，2000年1月），頁25-26。

¹⁵ 張亞斌、許革，「中國與東盟貿易競爭力與貿易相似度的實證分析」，外貿經濟、國際貿易（2004年第2期，2004年2月），頁57。

餘地有限。世界經濟出現區域化的趨勢。經年的發展使得新加坡蓄積大量富餘資本，必須輸出國外以求資本增值。希望藉此鍛鍊年輕的世代¹⁶。事實上，新加坡政府的發展外部經濟（external economy）計畫—促進區域化，實為增加新加坡與工業發達國家競爭的能力所提出的重大措施之一。所謂「區域化」，即是促使該國企業到經濟高速增長的亞洲鄰國投資設廠，尋求新的發展機會¹⁷。在亞洲若干經濟增長速度較高的新興市場建立工業園區，並與邀請西方跨國公司至其主導的工業園區投資和發展，正為新加坡採取的具體措施¹⁸。

由於中國大陸被新加坡選為其發展海外經濟的主要目的地，發展與中共的投資關係乃成為兩國經濟關係的關鍵環節，對此，1993 年 4 月，總理吳作棟訪問中國大陸時即指出，新中兩國經貿關係迅速發展的一個重要標誌就是：「兩國的貿易關係如今已提升為投資關係。」

二、新加坡投資中國大陸方面

投資的總額與比重

就時間點來觀察，1992 年是一個突出的轉捩點。因為在當年，新加坡公司在中國大陸投資大幅度增長，項目與金額幾乎等同於此前 13 年總投資額的兩倍，從而揭起該國對中國大陸投資熱的序幕。從該年至 1998 年，新加坡對中國大陸的實際投資額的年增率都有顯著的增長。在 1999 年，由於受到亞洲金融危機的影響，新加坡的實際投資額方出現大幅度的下降。直到 2002、2003 年方走出連年衰退的走勢。

截至 2003 年，中共批准新加坡在中國大陸投資項目共 11,871 個，協議金額 435.68 億美元，實際投入金額累積 235.31 億美元。按實際使用外資金額，新加坡在中國大陸投資的排名，截至 2000 年時居於第五大外資來源地（次於香港、美國、日本、臺灣，比重為 4.85%）。其後，因維爾京群島與南韓的超越，降至成第七大外資來源地。中國大陸是新加坡海外投資金額最多的國家¹⁹。新加坡對中國大陸的投資占整個「東協」對中國大陸投資的 72%²⁰。

¹⁶ 知雨，「新加坡海外發展計畫評議」，東南亞研究（1993 年第 1-2 期，總第 81 期，1993 年 2 月），頁 36-39。

¹⁷ Lee Lai-to, "Singapore's Globalization Strategy," *East Asia*, Vol.18, No.2 (Summer 2000), pp.42-44.

¹⁸ 曹云華，「成為發達國家之後的新加坡：挑戰、機遇、對策」，東南亞研究（1996 年第 3 期，總第 101 期，1996 年 3 月），頁 13。

¹⁹ "Key Indicators of Singapore's Investment Abroad, 1997-2001." 新加坡政府網站：

<http://www.singstat.gov.sg/keystats/surveys/investment.pdf>.

²⁰ 截至 2003 年，整個「東協」對中國大陸的投資項目為 22,075 個，占總體比重的 4.75%；協議金額 645.9 億美元，占總體比重的 6.84%；實際投入金額 323.7 億美元，占總體比重的 6.46%。在實際投入金額中，新加坡占 72%、馬來西亞占 10%、泰國占 8%、菲律賓占 5%、印尼占 4%、其他國家占 1%。Zhou Hongli, "ASEAN-China: the New Economic Partnership." 中共駐新加坡大使館經濟商務參贊處網站：
http://sg.mofcom.gov.cn/table/cafta_final.ppt.

表二 1990年代以來新加坡對中國大陸投資的情形

單位：億美元

年份	項目	協議金額	較上年增長率%	實際投入金額	較上年增長率%
1991	169	1.55	49.96	0.58	15.48
1992	742	9.97	542.26	1.22	110.15
1993	1,751	29.54	196.35	4.99	300.65
1994	1,443	37.78	27.88	11.80	140.71
1995	1,279	86.66	129.38	18.51	56.93
1996	851	63.14	-27.13	22.44	21.19
1997	734	44.69	-29.22	26.06	16.17
1998	566	30.02	-32.84	34.04	30.60
1999	503	22.58	-24.76	26.42	-22.38
2000	622	20.31	-10.07	21.72	-17.80
2001	675	19.84	-2.31	21.44	-1.29
2002	930	27.85	40.37	23.37	9.00
2003	1,144	34.20	22.80	20.58	11.93
累計	11,871	435.68		235.31	

資料來源：《中國對外經濟統計年鑑》數據與中共駐新加坡經濟商務參贊處網站資料。

投資的行業分布

新加坡在中國大陸投資領域涉及各個行業，然而，90年代其在中國大陸直接投資的產業集中在建築業與製造業。

在建築業方面，俟旅館建造不再是投資的熱點後，中國大陸在不動產部門與房地產市場的快速成長，以及在工業園區、商業與娛樂的建設上等，都有吸引新加坡投資的商利。製造業方面，則主要集中在輕工業、飲料與食品加工，包含成熟技術的機械與化學工業也有所成長²¹。橡膠生產、鋼材、醫藥衛生、電子、電力、海運、金融、教育、保險等行業亦有進展²²。

值得注意的是，兩國合作開發、興建工業園區乃成為新加坡投資的重點方向。工業園區的設置對於中共或新加坡而言，都具有特別的重要意義。

中國大陸早先在珠江流域設置的經濟特區，其招攬的廠商多是以低技術性製造

²¹ Lu Ding and Zhu Gangti, "Singapore Foreign Direct Investment in China: Features and Implications," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol.12, No.1 (July 1995), pp.60-61.

²² 中共駐新加坡大使館經濟商務參贊處網站：
http://sg.mofcom.gov.cn/article/200309/20030900128191_1.xml.

為主，在創造大量就業機會的同時也衍生如：空氣污染與虐待勞工等社會、環境問題。有鑑於此，中共希望另闢他徑，再創一嶄新、且能在成功之後在他處轉移與推廣的發展模式²³。新加坡建立工業園區的對外投資策略切合中共的優先需要。工業園區構想又與中共特區建設的思想相符：園區可作為引進技術、獲得知識、學習管理、培養人才的「窗口」；更可發揮「輻射源」的作用，進一步地推動周邊地區的改革開放²⁴。

新加坡的國外工業園區政策，基本上亦有利其自身對數項經濟安全目標的實踐，例如：聯盟的安全、供應的安全、市場獲取的安全、科技工業能力的安全以及跨國界的生產²⁵。

因此，在雙方各取所需之下，在中國大陸境內設建新加坡工業園區即成為彼此矚目的焦點，特別是蘇州、無錫兩處的工業園區。然其中又以落地蘇州的「中新蘇州工業園區」最大，也特為兩國領導人所關心。中共前國家主席江澤民稱之為對外經濟技術合作的「重中之重」、新加坡總理吳作棟則視之為該國海外合作的「旗艦計畫」²⁶。為凸顯兩國對此計畫的重視，雙方政府更簽署《關於支持中新合作開發建設蘇州工業園區的協議》以表支持。

此計畫目標乃是建成一媲美新加坡裕廊工業鎮（Jurong Town），以高新技術為先導、現代工業為主體、第三產業作配套的現代化、國際化的工業園區²⁷。其除了開發建設採用合資與合作的方式進行（雙方共同成立『中新蘇州工業園區開發有限公司』（CSSD），新方出資比例為 65%，其餘則為蘇州方面負擔）；在「硬件」基礎建設外，更首度嘗試引入新加坡的「軟件」試與中國大陸的實際環境相結合²⁸。該計畫於 1994 年 5 月啟動，至 2004 年屆滿 10 年，期間雖歷經開發公司的股份比例調整，但其在引商引資、城市規劃與管理以及開發公司轉虧為盈三方面，皆取得受人矚目

²³ Law Siu Lan, "Lion and Dragon: Singapore is building an enclave in China. Will it succeed?" *Asiaweek*, Vol.22, No.25 (June 21 1996), pp.56-57.

²⁴ 高志翌、朱奚紅，「鄧小平同志特區建設思想與蘇州工業園區」，張格民、高志翌主編，今日新加坡（蘇州：蘇州大學出版社，1994 年 10 月），序頁 1-11。

²⁵ Christopher M. Dent, "Singapore's Foreign Economic Policy: The Pursuit of Economic Security," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.23, No.1 (April 2001), pp.9-19.

²⁶ 王岩，「中國與新加坡關係的發展：回顧與展望」，南洋問題研究（1995 年第 1 期，總 81 期，1995 年 1 月），頁 42-43。

²⁷ 喬一名，「中共與新加坡的政經關係」，中國大陸研究（第 39 卷第 3 期，民國 85 年 3 月），頁 60-70。

²⁸ 李光耀指出，此乃新加坡首次向國外輸出其經濟和公共管理軟件。新加坡的「軟件」概括三方面：一、城市發展的近期和遠景規劃。二、宏觀調控市場經濟的做法與經驗。三、嚴格執法、廉政肅貪、文化教育、文明衛生與交通秩序等經驗。楊福田，「新的模式新的起點——中新合作開發蘇州工業園區項目開始啟動」，瞭望新聞週刊（第 11 期，總 530 期，1994 年 3 月），頁 4。

的成績²⁹。中共稱之為兩國「雙方友誼與合作的結晶」，新加坡亦譽之為「最值得驕傲的合作項目」。

經由此計畫的合作，更為兩國關係未來的發展投下新的助力。例如：在未來投資上，中共鑒於蘇州工業園區的成果，乃進一步邀請新加坡以政府的層次參與中共「振興東北老工業基地」與西部大開發的計畫³⁰。人脈培養上，兩國年輕領導人與官員亦從計畫實行的過程中互相認識、建立關係，累積與對方共事的經歷。

投資企業類型與地理分布

新加坡對中國大陸的投資，大部分屬於中小企業以及以新加坡為基地的跨國公司。政府關聯公司（Government-Linked Companies），亦即新加坡國有企業，在 90 年代其國大舉向中國大陸投資的熱潮中，落實政府投資戰略與方針上，扮演引導與開創的角色³¹。「淡馬錫集團」投資約占該國在中國大陸投資的 10%³²。

有關新加坡投資的地域範圍分布問題，其在中國大陸多數的投資集中於：福建、廣東、山東、江蘇諸省以及上海地區。其中，「種族聯繫」對於其商人是一有利的因素，因為在中國經商重關係與信用，新加坡享有的方言優勢有助於關係的建立。這具體反映在星對閩、粵二省的集中。但此集中率已經下降。「官方指引」對於投資者地點選擇的影響明顯提升，例如：星領導人選擇在蘇州發展星式城鎮計畫的結果，使得江蘇成為該國對中國各省直接投資最多的一個省份。情況的發展是，新加坡不僅到中國大陸沿海各省市投資，亦擴大至內地省市去尋找發展機會。其對華投資已形成以山東、江蘇、浙江、成都和昆明等省市為鍊條的「次環海內陸」投資格局³³。這吻合、呼應中共推出的側重內地經濟建設的區域發展戰略。

投資的問題

雙方的投資關係，特別是新加坡對中國大陸投資方面，其實也未如先前預期的順利，產生一些值得注意與重視的問題。

行政體制與商業文化的殊異

中新投資合作的兩個層次：兩國政府之間與兩地企業之間，皆有發生協調不順、甚而引發不快的情事。前者以開發蘇州工業園區，星方受到中方掣肘為例。原先控

²⁹ 人民網：<http://www1.people.com.cn/BIG5/jinji/222/7827/7828/20020402/700065.html>。

³⁰ 「中新蘇州工業園區成功使得中國願加強雙邊合作」，聯合早報網站：
http://www.zaobao.com/special/singapore/pages2/sg_cn090605b.html。（2004/06/09）

³¹ 林梅，「新加坡的國有企業」，南洋問題研究（1995年第4期，總第84期，1995年10月），頁17-18。

³² 淡馬錫集團的投資項目包括：高速公路、蘇州與無錫工業園區、青島、福州和大連的集裝箱碼頭，以及酒店、度假村。而該公司所監控的新加坡航空公司，亦與中共有關方面接觸，商討收購中國大陸航空公司的股權與開展合作事宜。

³³ 「中新經貿合作步入新時期」，經濟日報（大陸），1997年4月26日，第4版。

股主導園區開發的新加坡，遭遇了中國內部上下不一的問題。李光耀指出，北京當局和蘇州市所在地政府在目標宗旨上出現了分歧，從而阻撓、干擾了園區的發展。例如：中央希望轉移新加坡有關策劃、建設、行政管理的專業與經驗，聯合開發綜合工、商、居的國際城鎮，並藉此引進高素質的投資者。地方卻僅重視新加坡有助基礎設施建設與吸引外資等「硬件」項目與工程，更經由操縱土地與基礎設施價格，使自己開發的「蘇州新區」更具競爭力³⁴。在無改善效果之下，經雙方磋商與折衝下，中共與新加坡在1999年6月28日簽署《關於蘇州工業園區發展有關事宜的諒解備忘錄》，調整園區開發公司的股權比例，2001年1月1日中方所占股權比例由原先的35%上升到65%，新方所占的比例則由原先的65%降到35%。兩國高層矚目、介入的蘇州工業園區開發計畫，終至轉手主導的地步³⁵。

後者則指新加坡企業與中國大陸投資夥伴合作的困境。新加坡在中國大陸的投資，多採取合資方式進行。選擇合資有利於：投資項目的批准，利用合作夥伴在大陸的關係網絡，同時藉此增加對市場的了解與認識。但其面對的難題則主要有：合作夥伴之間不同的心態和管理方式、各有不同的目標、雙方管理人員之間的衝突導致彼此間的不信任、中方公司沒有能力提供資金繼續擴展業務等³⁶。兩國企業在投資、經營的觀念與作法上的差距，是有待彼此努力縮小、克服的。

東南亞鄰國猜忌的影響

兩國投資關係的蓬勃發展，也要謹慎避免種族問題的敏感。吳作棟指出：「兩國的聯繫是建立在互惠互利的基礎上，而不是民族親情的聯繫。我們與中國的來往，目的是促進新加坡的利益。」90年代新加坡在中國大陸開發的數個工業園區，皆不在多數新加坡華人的祖籍地粵、閩二省。此或旨在避免出現投資是「回饋家鄉」的誤會。

星國領導人雖強調新加坡投資既注重其國內與國外之間的平衡，亦將保持在中國大陸和其他國家的平衡³⁷。更對其他國家或藉此操弄民族情緒影響新加坡的可能性提出警告³⁸。然而，自投資大陸熱興起後，新加坡對與鄰國經濟合作的熱中態度的降溫，仍不免引起鄰國的疑慮，心生新加坡獨厚他人之反感。印尼前總統瓦希德

³⁴ 李光耀，李光耀回憶錄（1965-2000）（臺北：世界書局，2000年9月），頁754-756。

³⁵ 雖中新皆表示，《備忘錄》簽署後，二造合作的框架不變、合資公司性質不變、開發建設目標不變以及蘇州市政府對所有投資者的承諾不變。但李光耀直言此乃「爭取部分成功而不是澈底失敗」。「發展蘇州工業園區，『中』星簽諒解備忘錄」，中國時報，民國88年6月29日，第13版。

³⁶ 「星企業對大陸合資夥伴不滿意」，自立早報，民國85年10月22日，第9版。

³⁷ 「新加坡對外投資的平衡」，星島日報，1993年7月30日，第32版。

³⁸ 「星重申實行多元種族國家理念」，中國時報，民國82年8月16日，第10版。

(Aburrahman Wahid) 就曾指稱新加坡只為自己、唯利是圖，並「只顧和中國及其他東亞國家發展關係」³⁹。由此可見新加坡擴大與中共的經濟關係，仍不免考慮其可能發生的負面影響。

三、兩國未來投資的展望

未來兩國投資關係的前景，在客觀環境上具有良好的條件，例如：中共加入「世界貿易組織」、中國大陸經濟持續發展的態勢以及「東協－中共自由貿易區」將於2010年成立。官方在主觀意願上亦欲加強推動與合作。

向中國大陸投資方面，新加坡認為，中共「入世」、積極訂立更明確的法律條文，以及簡化政府審批程序等，皆使得其投資環境便得更加親商。對此，新加坡對外經濟戰略不但要因應調整，其國商人亦須「投資於中國的經濟增長。」⁴⁰中共亦建議新加坡對中國大陸下列領域進行新的投資：收購國有中小企業；參與不良金融資產重組；進入風險投資市場；進入旅遊市場；參與高科技、IT產業投資；參與教育衛生與諮詢管理等領域投資；參與環保產業投資；參與批發與零售業經營⁴¹。

兩國的投資關係中，中國大陸對新加坡的投資亦將有所擴增。新加坡在國際或區域貿易、金融、交通上的重要樞紐地位，乃為中共所意圖充分利用。因此，隨著新加坡不斷放寬中國大陸至星設立企業的限制下，中國大陸企業遂開始以獨資或合資的方式向新加坡進行投資。

就投資規模而言，據中共商務部之統計數據，截至2003年6月，在星之中資企業計有178家，協議投資總額9,000.62萬美元，其中，中方投資額達7,927.94萬美元。就投資的產業分布而言，中國大陸對新加坡投資大多分布在：建築、金融、保險、航空、海運、貿易以及石油等⁴²。1999年2月2日，駐星之中資機構聯合發起成立「中資企業（新加坡）協會」。

90年代迄今，中國大陸對新加坡的投資相較於新加坡對中國大陸的投資，無論是在總額或涉及領域都少得許多，猶屬初步發展階段。同一時期，在中共對東南亞的投資中，中共對新加坡的投資亦次於其在泰國、印尼、柬埔寨以及越南之投資。但兩國皆將此作為未來共同努力的重點與契機。中共基於世界經濟全球化與貿易自由化的發展趨勢，提出鼓勵企業赴境外投資，參與國際競爭，發展跨國經營之「走

³⁹ 「瓦希德：新加坡只顧中國 瞧不起鄰國」，中國時報，民國89年11月27日，第11版。

⁴⁰ 「李顯龍副總理：新加坡商人須投資於中國經濟增長」，聯合早報網站：
http://www.zaobao.com/special/singapore/pages2/sg_cn170504.html。（2004/05/17）

⁴¹ 中共駐新加坡經濟商務參贊處網站：
http://sg.mofcom.gov.cn/article/200310/20031000135269_1.xml。（2001/10/31）

⁴² 中共駐新加坡大使館網站：<http://www.chinaembassy.org.sg/9636.html>。

出去」發展戰略。兼具區位、產業、人文優勢的新加坡，成為中共優先重視的地點之一。新加坡也表達出希冀成為「中國企業向海外市場進軍的跳板」的企圖⁴³。

中共科技部「火炬中心」與新加坡貿工部經濟發展局進行合作，期以新加坡為門戶和橋樑，共同促進中國大陸高新技術產業實施「走出去」戰略，在星成立「中國火炬（新加坡）高技術企業創業中心」，以助中國之中小企業於星設駐，達致技術成果「商業化、產業化、國際化」的目標⁴⁴。兩國亦在 2004 年 5 月簽署備忘錄，將在星成立「中國商貿中心」（China Commercial Center），期以吸引更多中國相關企業至星發展⁴⁵。

表三 截至 2003 年 6 月中國大陸在東南亞地區設立之境外企業數量及投資額

國 別	企業數（家）	協議投資額（萬美元）	中方投資額（萬美元）
新加坡	178	9,000.62	7,927.94
印 尼	61	27,255.90	16,372.80
馬來西亞	101	7,679.10	3,842.11
菲律賓	40	3,959.74	1,641.04
文 萊	1	92.00	45.08
泰 國	239	37,788.21	25,467.78
越 南	82	13,192.83	9,011.07
柬埔寨	63	15,483.88	12,770.70
緬 甸	38	17,204.80	6,614.42
寮 國	19	5,508.90	3,722.90

資料來源：中共商務部對外經濟合作司統計數據。

⁴³ 「吳總理：非常歡迎中國企業來新投資」，聯合早報網站：

http://www.zaobao.com/special/singapore/pages2/sg_cn201103.html. (2003/11/20)

⁴⁴ 「利用新加坡獨特的環境條件推動我高新技術產業『走出去』戰略的實施」，中共駐新加坡經濟商務參贊處網站：http://sg.mofcom.gov.cn/article/200310/20031000134193_1.xml. (2003/8/20)

⁴⁵ 「中國商貿中心將落戶濱海灣新市區商業城地段」，聯合早報網站：

http://www.zaobao.com/special/singapore/pages2/sg_cn150504.html. (2004/05/15)

伍、兩國其他經濟方面關係

一、勞務合作與承包工程

對外勞務承包合作乃中國大陸開展對外服務貿易的一個重點項目，新加坡亦已成為其相關業務最重要的市場和國家之一。1985年起，中國大陸公司即開始在新加坡進行承包工程和勞務合作。90年代以來兩國在該領域的合作進入一個全面發展的階段，業務擴增外，層次也愈益提高，涉及領域包括：建築、電力、化工、機電、修船、港口、碼頭、古建築以及製衣、印刷和電腦等⁴⁶。

在規模與數量上，截至1999年，中新累計共簽訂承包勞務合同9,692個、合同金額幾達54億美元，完成營業額40億美元。其後發展更為迅速，至2003年底，中國大陸企業在星累計簽訂承包勞務合同額達97億美元，完成營業額82億美元，累計派出各類勞務人員近30萬人次⁴⁷。在排名順序上，目前新加坡是中國大陸最大的海外勞務市場、第3大承包工程市場。由此可見兩國在承包勞務領域中關係的密切。

然而，兩國承包勞務的合作亦存在諸多問題，進而制約相關的發展。在承包工程上，例如：所占市場份額小，目前僅占星該領域市場之3-4%；公司資質偏低和工程技術性不高；財力有限，造成競爭承包困難；工程技術人員學歷未獲承認；經營傾向短期行為，有害整體信譽⁴⁸。勞務合作上，例如：非法勞務的現象；資信不明的雇主與非法中介商屢屢引發糾紛；中方經營公司雜亂收費的問題等。這些對當事人造成利益的直接損失，更傷害中共對外勞務合作的形象。中共為了規範其赴新勞務市場秩序，保護其勞務人員的合法權益，也特地為此頒布整頓、管理的命令，以期改善不良問題與現象。

未來中、新勞務承包關係，除了要加強前述的經營、管理工作，最關鍵的還是在於兩國之間對於較高層次專業技術的供求。新加坡對於具有專業水平人員的重視日益提高，相對地，中共若要在該領域合作上取得突破，致力提高外派勞務的技術是首要的課題。

二、經濟管理經驗借鏡

中共改革開放經過十餘年的探索與實踐，在90年代初正式確定建立社會主義市場經濟之改革總目標。在中共建立市場經濟的過程中，新加坡一些經濟相關管理經

⁴⁶ 參閱中共駐新加坡大使館網站：<http://www.chinaembassy.org.sg/9639.html>。

⁴⁷ 參閱中共駐新加坡大使館經濟商務參贊處網站：
http://sg.mofcom.gov.cn/article/200309/20030900128177_1.xml。

⁴⁸ 參閱中共駐新加坡大使館經濟商務參贊處網站：
http://sg.mofcom.gov.cn/article/200309/20030900128197_1.xml。

驗是值得中共借鏡的：一是政府與市場的關係，特別是政府在經濟發展與市場運作中的角色問題；二是國有企業的改革與經營。另外，金融管理上，亦有資中共學習之處。

包括新加坡在內的「亞洲四小龍」經濟上的成功與奇蹟，有論者以為乃是「管理市場」(governed market)下的產物。其中，政府在經濟發展中突出的地位與作用扮有關鍵性的角色。新加坡的經驗反映的是一個「有效的國家干預」與「干預措施的品質」⁴⁹。對中共而言，新加坡的經驗讓中共認識到在市場經濟中國家與政府的角色，不是無事可為，而是為所應為、大有可為。新加坡政府在市場經濟中的角色經驗有四點可供其觀摩：經濟發展戰略的選擇、行政管理的重要性、宏觀經濟政策的治理、營造穩定的社會環境⁵⁰。

長期令中共困擾又無法得到妥善解決的國有企業改革問題，亦可從具良好經營狀況與業績的新加坡國有企業，借鑑經驗、獲得啟發，例如：保有經營自主權和維持市場競爭性、理順國家與企業關係、提高企業管理人員和職工的積極性與素質⁵¹。對於中國大陸以國有企業為主的東北地區而言，新加坡相關方面的專才適值中共參考、借重。

最後，新加坡作為世界級金融中心之一，中共與新加坡的合作勢必離不開金融方面。兩國除了在國際上進行多邊金融合作⁵²，雙邊亦進行證券行業的合作⁵³，並在對方境內設立多家金融機構。在世界各大金融中心，新加坡成為中共所屬金融機構最集中、分支機構設立最多的地點。有關金融管理經驗上，新加坡在東南亞金融風暴下，能做出有效政策措施，具較強的抵禦能力，乃與其比較完善與有力的金融市場監管體系和「壞賬」的低比例有很大的關係⁵⁴。中共對此亦感重視，亟思效仿。

三、人才培訓

⁴⁹ Habibullah Khan, "A brief assessment of Singapore's economic miracle." in Abu N. M. Wahid(ed.), *The ASEAN Region in Transition: A Socioeconomic Perspective* (Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 1997), pp.95-100.

⁵⁰ 「市場經濟中的政府角色—第一期領導幹部赴新加坡經濟管理高級研究班學習考察報告」，中共中央組織部幹部教育局、國家外國專家局出國培訓與管理司編，新加坡市場經濟中的政府角色（北京：黨建讀物出版社，1997年11月），頁1-12。

⁵¹ 童年成、蔡文浩、陳運濤主編，國有企業改革（北京：中國人民大學出版社，1999年7月），頁96-102。

⁵² 盧天民，「美國、日本、大陸、新加坡、澳洲與香港擬仿效 G-7 模式成立亞洲 G-6」，國際金融參考資料（第44輯，1997年月），頁442-443。

⁵³ 例如：1995年中新簽訂《中國證券監督管理委員會與新加坡金融管理局合作監管備忘錄》。「中新兩國簽署證券合作監管備忘錄」，經濟日報（大陸），1995年12月9日，第4版。

⁵⁴ 汪普生，「以積極和務實的態度面對金融危機的挑戰」，中共中央組織部幹部教育局、國家外國專家局出國培訓與管理司編，亞洲金融危機中的新加坡：新加坡市場經濟借鑑與思考之三（北京：黨建讀物出版社，1999年7月），頁21-25。

人才培訓雖僅是中共與新加坡之間合作的一項微觀課題，但是其重要性與後續的影響力是不可輕忽的。對於新加坡奉行的「人才立國」國策與相關的具體辦法，中共相當地關心並希望能從中加以汲取、學習⁵⁵。

除了觀念、制度以及經驗的借鑑，直接透過有計畫的人員專門訓練與講授，更是一種費時短、針對特定需要的便捷途徑。此外為加強兩國在經濟、貿易上的聯繫，中新雙方也通過人才培訓的方式來進行。一方面，在培訓的內容上，其所涉及的領域廣泛並以因應中共經濟當前需要為主。中國大陸派出的人員在新加坡接受的包括：投資學、金融市場、企業管理、經濟觀念和實務、旅遊財務管理、高新技術產品的研製與開發以及經濟法律等培訓課程⁵⁶。另一方面，相關活動也有定期化、建制化的發展，使得雙方在這方面的合作有穩定的預期性。例如：1996年，中共與新加坡商定，作為兩國政府間長期合作項目，每年安排若干期由中共地廳級領導幹部組成的「中國赴新加坡經濟管理高級研究班」前往新加坡進行學習考察。近來新加坡亦陸續派遣其經濟部門所屬官員至中國大陸學習考察⁵⁷。二國在人才培訓上出現了雙向互動的情況。

陸、結 論

1990年代以來中共與新加坡經貿關係的發展顯著而廣泛，成為厚實兩國關係的主要途徑。綜觀兩國經貿合作的特色主要有：雙邊官方經貿運行機制強化、貿易商品結構優化、投資額度激增與領域多元化，以及其他經濟合作領域的益趨深入和擴大。

2004年7月10日至12日，行將接任新加坡總理的副總理李顯龍對臺灣進行訪問，其雖強調此行係屬私人訪問，但仍引起中共的抗議與不滿。相關的影響已表現在兩國官方的往來上，特別是中共對雙方經濟官員之訪問活動以及人才培訓計畫的取消與暫停。兩國原擬於11月啟動之自由貿易協定談判，亦難避免受到波及⁵⁸。然而，兩國實質經濟關係的後續發展，是否會因此遭受干擾而退化，亦即相關的政治

⁵⁵ 阮炳黎，「對新加坡『人才立國』的幾點思考」，同前註，頁125-128。

⁵⁶ 「中國工商人才赴新加坡培訓」，星島日報，1992年9月5日，第5版。

⁵⁷ 2001年12月，新加坡首度對中國大陸派出「高級政府官員學習團」。課程內容包括：中共的經濟計畫、外貿政策以及企業未來的發展方向。聯合早報網站：
http://www.zaobao.com/sp/sp005_051201.html。（2001/12/5）

⁵⁸ 例如：中共取消中國人民銀行行長周小川原訂的訪星行程；受四川省政府邀請的新加坡國家發展部長馬寶山，亦被告知該行「暫緩」。中共也暫停派其政府官員赴星培訓與研究的計畫。王健民、林友順，「李顯龍震盪訪臺觸動北京核心利益」，亞洲週刊（香港：第18卷第30期），頁30-35。

效應向經濟領域進一步醞酵與擴散，猶須追蹤與觀察⁵⁹。

未來兩國經貿關係的發展，除仍存有亟待開發的潛力和寬廣的合作空間外；發展雙方經貿關係本身的政治意義與戰略價值，亦具有不可忽視的地位與作用。對中共而言，以中國大陸經濟發展前景為誘因，強調共富共榮進行拉攏，已是其經營與東南亞關係的主軸。中共與東南亞的經濟關係中，中新經貿關係的發展近來在個別領域上雖有被他國後來居上的趨勢⁶⁰，但總體上仍最為密切與穩定。因此未來中共「以經拉鄰」政策（或反之的以經制鄰）可否奏效，中新經貿互動可言是主要的組成部分與檢證的重要對象。

面對中國大陸經濟發展可能帶來的難逢機遇與潛在挑戰，新加坡一方面期望「搭乘中國經濟發展的順風車」，視其為繼美國經濟、全球半導體業銷售和東南亞經濟之後，推動該國經濟增長的第四具「引擎」。另一方面亦不敢掉以輕心，審慎因應。新加坡選擇的戰略可歸納為「提升、均衡、交往」。亦即同時向三方面布局：與時調整地位、保持本身重要性，強調自我升級⁶¹；追求與各大國的經濟聯繫，將之引入以平衡中國大陸的吸力⁶²；以及對中國大陸經濟做更進一步的投入⁶³。在對外關係上，新加坡每以出眾的經濟成績作為國力的象徵與交涉談判的籌碼，扮演超出其國先天條件的力量⁶⁴。其未來能否如過去將經濟力轉化成政治、外交影響力，中國因素的關鍵性必將日益突出。

⁵⁹ 李顯龍就職總理後有關臺海問題的講話，屢次凸顯星反「臺獨」的立場，中共對此表態亦有所注意，這將有助於兩國政治關係的恢復。值得注意的是，在雙方關係稍趨轉緩之前，廣西「新加坡工業園區」協議的簽署與星控股銀行與中國大陸銀行洽談擴張其在華市場的進度，並未受至拖延與影響。

⁶⁰ 例如：泰國最早向中共爭取儘早廢除貿易障礙，與中共簽訂農產品自由貿易協定；馬來西亞則超越新加坡成為中國更大的貿易夥伴。皆使新加坡備感壓力。「新加坡與中國新型外交關係」，亞洲週刊（香港：第17卷第48期，2003年11月30日），頁6。

⁶¹ Friedrich Wu and Leong Wai Ho, "Can Singapore Maintain its Competitive Edge in Manufacturing Labour Productivity vis-à-vis China and Malaysia?" *Asia Pacific Business Review*, Vol.10, No.1 (Autumn 2003), pp.97-99.

⁶² 為因應中共壯大後或有意圖影響東南亞區域情勢的可能，新加坡藉由與區域外國家、地區建立更緊密的經濟關係或以談判簽署自由貿易協定的方式，將外力引進區域內以發揮平衡的作用。近來其發展與印度的經貿關係，即具有此等戰略意涵。

⁶³ 新加坡政府為前進中國大陸市場採取了以下措施：一、提供其國內企業取得中國大陸商貿資訊的渠道，如成立「新加坡中國工商聯會」(Network China)、建立「中國商貿資訊網站」(China Business Portal)；二、經由設置「亞洲商業獎學金」，培養了解中國實際情況的人才；三、積極利用香港優勢，作為進軍中國內地的橋樑。陳瑩，「新加坡與中國經貿合作的前景展望」，東南亞研究（2002年第1期，2002年1月），頁28-29。

⁶⁴ Linda Y. C. Lim, "The Foreign Policy of Singapore," in David Wurfel and Bruce Burton (eds.), *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia* (New York: St. Martin's Press, 1990), pp.129-130.

專題研究

中共集中優勢的戰術運用 —以弱擊強之不對稱作戰

PRC's Tactics of Advantage Centralization: An Asymmetric War between David and Goliath

林宗達 (Lin Tsung-Ta)

馬偕護專兼任講師

摘 要

信息戰乃為 21 世紀人民解放軍的軍事發展重點方向，諸多中西方學者皆將信息戰視為是中共以劣勢武裝戰勝優勢武力者的不對稱戰。這種見解只是一個概略性論述，事實上，真正的中共信息戰之不對稱戰所包括之內涵是相當豐富的。職是之故，在此將以集中優勢之不對稱作戰為論述之主軸，其中並從微觀之軍事角度檢視毛澤東之集中力量與創造局部優勢之不對稱作戰思維和中共學界之重點打擊之不對稱作戰觀，以及國家戰略發展的宏觀面向探究鄧小平之集中力量發展重點科技之不對稱戰和江澤民之發展高信息技術之不對稱戰略思維，藉此作為本文論述中共集中優勢之不對稱戰的基礎，進而詳論此主題之內涵。

關鍵詞：不對稱戰爭、不對稱作戰、以小博大、以弱勝強、以劣勝優、信息戰

壹、前 言

不對稱戰爭 (asymmetric war) 或者是不對稱作戰 (asymmetric operation) 乃是目前中共及其人民解放軍在規劃對抗世界強權的軍事衝突和鬥爭最為核心的軍事思維。蓋此一以小博大、以弱勝強、以劣勝優之不對稱戰爭，其可啟發中共在面對擁

有絕對軍事優勢的美國之挑戰，加強人民解放軍阻遏霸權的武力侵犯，一則可確保其國家主權獨立與安全，另一則可遏制強權干預中共以武力解決具有領土主權爭議的區域性軍事衝突。

中共的信息戰專家沈偉光認為對付非對稱的方法，只有從「非對稱」中尋找鑰匙。在信息時代，信息戰所提供的大量非對稱的戰爭方式，同樣可以達到以謀克力，以智取勝、不戰而屈人之兵的目的。未來的強弱對抗將不再是以往那種「你有狼牙棒，我有天靈蓋」的一邊倒的場面，而是「滷水點豆腐，一物降一物」的相生相剋的格局。……優勢一方可以憑借自身的技術優勢達成非對稱攻擊，弱勢一方也可以利用對手的弱點，實施非對稱行動，阻止一方發揮優勢。沈引述美國聯邦調查局計算機犯罪稽查小組負責人吉姆·賽特爾所言：「給我 10 個精選出來的『黑克』（hacker），90 天內我就能讓這個國家繳械投降。」論證欲求流之長者，必濬其源泉之理。其認為戰爭史表明，高敵一籌的謀略運用，是劣勢裝備戰勝優勢裝備之敵的法寶¹。

承上所論，一個國家的軍事武器裝備的優勢與劣勢，絕非是決定戰爭勝利的唯一和必然的因素，事實上，贏取戰爭的勝利除了軍事武器裝備的良劣之外，對於敵我軍力比較的見解，以及戰略思維和相對應之作戰方式，此對戰爭勝負之影響，有時更甚於武器裝備之重要性。職是之故，本文將從毛澤東之集中力量與創造局部優勢之不對稱作戰觀、鄧小平之集中力量發展重點科技之不對稱戰戰略思維和江澤民之發展高信息技術之不對稱戰略觀、中共學界之重點打擊之不對稱作戰觀等結合，作為中共現今進行信息戰之不對稱作戰之理論基礎，並依此探究中共信息戰之不對稱戰之集中優勢的作戰運用。

貳、毛澤東之集中力量與創造局部優勢之不對稱作戰思維

集中兵力，創造局部優勢。古今中外一切聰明的軍事家和有價值的軍事理論，沒有不強調集中使用兵力的。誠所謂「兵散則勢弱，聚則勢強」是千古不移之法則。然毛澤東軍事思想中的不對稱戰略思維之另一個內涵即是在於集中兵力，創造局部優勢，各個殲滅敵人。其繼承中國軍事戰略家孫武戰爭指導原則之「我專為一，敵分為十，是以十攻其一也，則我眾而敵寡。」之思想精華，運用量變質變規律和抓住矛盾的原理，深刻揭示了力量使用特別是在集中兵力在以劣對優、以弱對強條件

¹ 沈偉光主編，「夢魘何時方能醒——欲霸難能的非常規戰爭」，21 世紀戰爭的趨勢（北京：新華出版社，2002），頁 220。

的重要作用。其將集中兵力視為戰勝敵人的根本法則，尤其是處於整體弱勢之情勢下，並在戰爭指導上創造性地運用了集中兵力這一要則²。中共的十大元帥賀龍則認為在面對更強的敵人之情況下，若欲出奇制勝則避實擊虛，先打弱敵，是以弱勝強之致勝之道的重要方法。避實擊虛，先打弱敵，簡言之，即是在戰爭中要避開別人的強處，而攻擊其虛弱之地方。如避實擊隙、避眾擊寡、避長擊短、避逸擊勞等等³。

以毛澤東為首的中國共產黨人在對抗帝國主義與國民政府之主鬥爭策略之特點即在於：要掌握鬥爭的主要方向，不要四面出擊；對敵人要分區對待、分化瓦解、實行利用矛盾，爭取多數，反對少數，各個擊破的策略⁴。如此以集中打擊火力，爭取多數攻擊少數的戰略思維，不僅是中共政治鬥爭的主要方略，亦是中共在以武力奪取政權之時的重要軍事戰略思維。中共的學者鄭德榮等人認為戰爭的根本目的是「保存自己，消滅敵人」。集中優勢兵力，各個殲滅敵人是達到這一目的的主要作戰方法，此亦是毛澤東一貫的作戰指導思想⁵。

集中兵力為中共軍事作戰的十大軍事原則之重要內涵。1936年，毛澤東總結紅軍十年戰爭的經驗，把「集中兵力」更明確地作為一條作戰根本原則。他說：「中國紅軍以弱小者的姿態出現於內線的戰場，其迭挫強敵震撼世界的戰績，依賴於兵力集中使用者甚大。」⁶毛澤東規定「先打分散和孤立之敵，後打集中和強大之敵」作為共軍規定選擇作戰對象時必須遵循的準則。此原則即是先弱後強，各個殲敵。他的基本精神是揀弱敵打，並使強敵變弱，為我先後各個殲敵。先打分散和孤立之敵，容易使我軍形成局部的兵力優勢，打殲滅戰，如此削弱敵人，壯大自己，為從根本上打敗集中和強大之敵創造條件⁷。

為呼應此一原則，毛澤東1947年時為共軍所制定的「十大軍事原則」中之「先取小城市、中等城市和廣大鄉村，後取大城市」為此原則之第二條。中共的軍事戰略專家們認為此一原則同樣體現著「揀弱的打」這一基本精神，它正確地規定了作戰方向，是毛澤東以農村包圍城市、最後奪取城市這一戰略思想的具體體現。大城市是敵人統治中心，反動勢力雄厚，奪取不易。而先取小城市、中等城市和廣大鄉

² 張世平，「毛澤東作戰思想的特色」，毛澤東作戰指揮思想研究（北京：軍事科學出版社，1997），頁182。

³ 沈曉陽著，「出奇制勝戰敵人」，賀龍兵法（鄭州：中原農民出版社，1995），頁178-9。

⁴ 王邦佐主編，「制定和實行正確的戰略策略」，毛澤東思想研究大系（上海：人民出版社，1993），頁333。

⁵ 鄭德榮主編，「革命軍隊建設和軍事戰略理論」，毛澤東思想概論（長春：東北師範大學出版社，1988），頁186。

⁶ 陳世俊，「學習堅持毛澤東以劣勝優戰略思想做好高技術條件下反侵略戰爭準備」，軍事科學院戰略研究所主編，毛澤東軍事戰略研究（北京：軍事文獻出版社，1992），頁435。

⁷ 鄭德榮、柏福臨、王作坤主編，「毛澤東思想的繼續發展及其在全國的勝利」，毛澤東思想發展史（長春：吉林大學出版社，1990），頁287。

村，則可以使我軍避實就虛，避強擊弱，確有把握地各個殲滅，從根本上改變敵我力量對比，然後同敵人進行戰略決戰，消滅敵人主力，最終奪取大城市⁸。

中共軍事戰略專家蔣順學認為毛澤東為共軍所制定的十大軍事原則全面系統地規定了人民軍隊的作戰指導思想、作戰形式、作戰對象、作戰方法、作戰準備、戰鬥作風及休整補充等原則；成功地處理了先打弱敵後打強敵之關係，奪取鄉村、中小城市與奪取大城市的關係，殲滅敵人有生力量與保守和奪取地方關係。解放戰爭時期，共軍作戰規模不斷地擴大，集中程度空前提高，是十大原則產生的直接原因⁹。

其實，在解放戰爭開始不久，毛澤東即起草了「集中優勢兵力，各個殲滅敵人」的作戰指示，並指出「這是戰勝蔣介石進攻的主要方法。實行這種方法就會勝利。違背這種方法，就會失敗。」¹⁰毛澤東為了達到以眾擊寡，一舉殲敵之集中兵力優勢攻擊敵人的戰略原則，其要求軍隊必須遵循兩項軍事作為¹¹：

一是根據敵人的強弱，規定集中兵力的倍數，毛澤東就曾要求對國民黨的軍隊要有3至6倍的優勢；

二是縮小殲敵目標，如因兵力不足不能一次殲敵一個師，可以首先殲滅其一個團，而後迅速轉用兵力殲滅另外一、兩個團。

在集中兵力之戰略思維上，毛認為在每戰集中優勢兵力（兩倍、三倍、四倍，有時甚至是五倍或六倍於敵之兵力），四面包圍敵人，力求全殲，不使漏網。在特殊情況下，則採取給予敵人予以殲滅性打擊之法，即集中全力打擊敵正面及其一翼或兩翼，求達殲滅其一部，擊潰其另一部的目的，以便我軍能夠迅速轉移兵力，殲滅他部敵軍。力求避免打那種得不償失的、或得失相當的消耗戰。如此，在全體上，我們是劣勢（就數量來說），但在每一個局部上，每一個具體戰役上，我們是絕對的優勢，這就保證了戰役的勝利。隨著時間的推移，我們就將在全體上轉變為優勢，直到殲滅敵人¹²。

毛之所以如此的重視集中兵力之作戰原則，並不時地提出這種作戰原則的優越性和強調其作戰方法，是因為長期處於戰略上被動地位的紅軍，只有通過局部的優勢去攻擊敵軍的局部劣勢，積小勝為大勝，從量變發展到質變，才能逐漸改變戰略

⁸ 參閱同上。&黎新，「農村包圍城市、武裝奪取政權的理論是毛澤東思想形成的一個主要標誌」，廣東省紀念毛澤東同志誕辰九十週年學術討論會論文集編選小組編，毛澤東思想與新中國（廣州：廣東人民出版社，1985），頁260-5。

⁹ 蔣順學，「解放戰爭時期極大豐富」，毛澤東軍事思想科學體系（北京：軍事科學出版社，1993），頁55-6。

¹⁰ 參閱同上。

¹¹ 王三欣，「戰爭力量的運用」，毛澤東軍事思想研究（北京：國防大學出版社，1988），頁164。

¹² 李德福、蔡仁照，「求實的作戰理論和方法——毛澤東戰爭指導藝術的閃光點」，博大精深的兵學寶庫（秦皇島：中國政法大學出版社，1993），頁178-9。

形勢爭取主動¹³。

毛澤東將歷史經驗與現實鬥爭結合起來，指出集中兵力以取得戰爭主動地位的「首要的和主要的」條件，只有集中兵力才能改變進退的形勢，改變攻守的形勢，改變內外線的形勢。它反對處於劣勢的紅軍實行「全面出擊」或「兩個拳頭打人」的戰術。他認為，在有強大敵軍存在的條件下，無論自己有多少軍隊，在一個時間內，主要的使用兵力的方向只有一個戰場，其迭挫強敵震驚世界的戰績，依賴於兵力集中使用者甚大¹⁴。

毛澤東的以弱勝強、以劣勝優之不對稱戰略，對於共軍在國共內戰中，真正是將此一戰略發揮得淋漓盡致，而此戰略更是深得共軍高級將領的支持和實踐。中共十大元帥之一的葉劍英亦認為集中優勢兵力、各個殲滅敵人的作戰方法，是人民軍隊達到化劣勢為優勢、以劣勢兵力戰勝優勢敵人的根本方法¹⁵。葉劍英分析當人民解放軍與國民黨的軍隊在進行三大戰役決戰之時，解放軍無論是在人數或者是武器裝備方面，都是處於劣勢的狀態，但是，由於人民解放軍能夠得到毛澤東「集中優勢兵力、各個殲滅敵人」的正確戰略之指導，並將此實踐於戰役決戰中，故使得中共能在這三大戰役中，得到完全的成功¹⁶。

毛澤東在戰役戰鬥部署上，要做到「知己知彼」，「不打無準備之仗，不打無把握之仗」要慎重初戰，實行戰略內線持久的防禦戰和戰役戰鬥外線速決的進攻戰。要「集中優勢兵力，各個殲滅敵人」，能依據戰場敵我雙方各方面的情況，精心籌畫，實施強有力的指揮，充分發揮人的主觀能動性。其曾概括地指出：「我們的戰略是一以當十，我們的戰術是以十當一」。他認為「我們相對的戰略劣勢」是可以改變的，其方法就是「人工地造成我們許多局部優勢」，「去剝奪敵人的局部優勢」，「把這些局部的東西集合起來，就成了我們的戰略優勢」和「敵人的戰略劣勢」。毛澤東的這些論述，正是對戰爭全局和局部的強與弱、優與劣關係的科學把握，是對戰略上以弱勝強和戰役戰鬥上以強擊弱辯證關係的深刻揭示，闡明了革命戰爭以弱小的軍事力量在戰略上打敗敵人的主要途徑和基本規律¹⁷。

值得注意的是，毛極為重視局部優勢的戰略思維，並非代表其不注重全局之考

¹³ 同註6，頁436。

¹⁴ 戴知賢，「毛澤東與傳統文化（上）」，毛澤東文化思想研究（上）（北京：中國人民大學出版社，1992），頁207。

¹⁵ 葉劍英，「偉大的戰略決戰」，毛澤東、朱德和林彪等著，論「革命策略」與「人民戰爭」（香港：歷史資料出版社，1972），頁126。

¹⁶ 詳閱同上，頁115-130。

¹⁷ 王憲志主編，「戰略戰術思想」，毛澤東軍事思想（北京：海潮出版社，1992），頁324。

量，相反的，在其戰略思維中，局部是必須接受全局指導者，局部是隸屬於全局的，全局統帥局部，決定局部；而局部必須適應全局，服從全局，不僅戰略指揮員要研究全局問題，而且戰役戰術指揮員也要了解某種程度的戰略全局問題。戰爭的指導，要求任何一級指揮員都要胸懷全局，在作戰指揮上不僅要考慮到左鄰右舍，而且要考慮到各個階段、各個方面的情況對其全局的勝利。有時候在局部看來是可行的，但在全局看來是不可行的，這時候就必須「見利不趨」，不能貪小便宜、因小失大。戰爭中常常有時是局部勝利，對全局反而有害，有時局部的失敗卻挽救了全局。因此，一定要胸懷全局，保持清醒的戰略頭腦，把自己注意力的重心擺在照顧全局的上面，從整體上把握住戰爭的特點和規律，自如地駕馭戰爭，多打勝仗¹⁸。

毛澤東在《論持久戰》中指出：「中外許多以弱勝強的戰例，都是先以自己局部的優勢和主動，向著敵人局部的劣勢和被動，一戰而勝，再及其餘，各個擊破，全局因而轉成了優勢，轉成了主動。」¹⁹具體而言，集中兵力是為了改變戰場上的敵我形勢，其主要展現於兩個方面²⁰：

一是改變進退之勢。審時度勢，為了避敵之銳氣，摸清敵情和尋求戰機，不得已後退幾步。等到時機成熟，集中兵力一戰而勝，就有可能使自己變退為進，迫使敵人變進為退；

二是改變攻守之勢。退卻是防禦的繼續，屬於「消極防禦」，即守的階段。退到終點進行反攻，雖然仍舊是防禦中的一個階段，但屬於積極階段，即攻的階段。為了反攻成功，就必須集中兵力，各個殲滅敵人。

總結而論，毛之「集中優勢兵力，各個殲滅敵人」的實質，就是弱軍以自己的局部優勢，去攻擊強軍的局部劣勢，並以此逐步轉變戰略形勢。中共學者李克等人認為毛澤東這種關於集中兵力和各個殲滅敵人的思想是唯物辯證法抓住主要矛盾和量變質變的原理在戰術上的運用。從戰爭的目的上來看，只有集中優勢兵力，殲滅敵人有生力量，才能轉化敵強我弱的形勢，使我軍變被動為主動，變內線為外線，變防禦為進攻，實現「保存自己，消滅敵人」這個戰爭原則²¹。值得注意的是，毛認為集中兵力與殲滅敵人是一致的，無法集中兵力，就無殲滅敵人之效果²²。

¹⁸ 李克等著，「毛澤東哲學思想在各個領域的運用和開展」，毛澤東哲學思想研究（南昌：江西人民出版社，1983），頁228-9。

¹⁹ 張濤、宋新安，「從戰爭實際出發採用靈活激動的戰略戰術」，毛澤東軍事思想淺說（北京：軍事科學出版社，1985），頁178。

²⁰ 參閱同上，179-80。

²¹ 參閱同上，頁242-4。

²² 中共中央黨校科研辦公室編著，「人民軍隊的建設和軍事戰略的理論」，毛澤東思想原理講話（北京：中國青年出版社，1983），頁212。

毛的集中優勢兵力，殲滅強敵。在現今中共發展國防現代化，進行軍事改革，自是具有跨時代的意義。當前，中共對此一戰略的衍生作為，亦將其用之於武器裝備發展上。蓋集中優勢兵力，保證重點項目的建設方法，正是此一戰略的應用。中共的學者認為國防力量是由人力、物力、軍事科學技術等要素組成。而在現有的國防力量諸要素中，其最強的是人的數量和覺悟，最弱項是軍事科學技術²³。學者安思山等認為由於中共的軍事科學技術薄弱，直接影響到研製現代武器裝備，以及對於豐富資源的開發和利用。現代化的國防主要不在於人多，而在於軍事科技的發達。我們建設強大的國防，必須保持和發展已有的強項，努力克服弱項。按系統論的觀點，提高整體水平，關鍵在於克服弱者。修補木桶中最短的一塊木板所形成的缺口，整個木桶盛水的容量就加大了。我們修補科技這塊「短板」，國防建設這個木桶的總容量必定擴大。只有努力發展軍事科技，才能攀登國防現代化的高峰。如果說「四個現代化的關鍵是科學技術的現代化」，那麼，國防建設「以現代化為中心，以發展軍事科技為重點」，完全是合乎這一邏輯的必然發展²⁴。

參、鄧小平之集中力量發展重點科技之不對稱作戰思維

鄧在軍事戰略上是一位極為懂得運用集中兵力，轉換敵強我弱之形勢，造成敵弱我強，而後適時全殲敵人者²⁵。事實上，鄧不僅曾在軍事作戰上，善於運用集中兵力全殲敵人，而且，在軍事發展和國家發展戰略上，鄧亦巧妙地運用此一道理，使得當前中共的現代化建設和軍事戰力大幅向上攀升。

雖然鄧小平強調人在現代戰爭中占有極為重要的關鍵性地位，但是，發展高科技的重點項目與對此運用之武器裝備，則亦是其追求軍隊現代化、增強綜合國力中甚為注重者²⁶。而集中力量，發展重點科技，則是發展國家建設和軍事現代化戰略的必要思維和作為。蓋鄧認為實現軍隊現代化，由於受到國家經濟和科技現狀的制約，此決定中共必須科學地分配和合理地使用有限的力量，集中財力、物力和科技力量，以重點發展方式創新的武器裝備²⁷。

²³ 安思山等著，「中國特色的現代國防」，毛澤東思想與國防現代化（重慶：重慶出版社，1993），頁149。

²⁴ 參閱同上。

²⁵ 汪霖、冷溶主編，「解放戰爭時期：參與指揮重大戰役為新中國誕生立下卓著功勳」，鄧小平的思想發展概述（北京：國防大學出版社，1992），頁36-7。

²⁶ 秦耀邦，「適應國力，加速武器裝備現代化」，鄧小平新時期軍隊建設思想概論（北京：解放軍出版社，1991），頁120。

²⁷ 參閱同上。

中共的長征老將楊尚昆呼應上述鄧小平集中發展重點武器裝備之觀點，其指出武器裝備要根據中共的國情和各軍兵種可能擔負的任務，在全面衡量、準確預測的基礎上，選擇重要的關鍵項目，集中力量攻擊。常規（傳統）武器要逐步實現精良化，使共軍在空戰、海戰和陸戰中，在邊境戰爭和對付突發事件中，有一些比較先進的武器裝備，部隊的整體戰鬥力有所提高，快速反應能力有所加強。同時還要使共軍有限的戰略威懾力量更加有效和精確，逐步達到應有的水平²⁸。

雖然鄧認為武器是由人製造，必須經過人的操縱使用才得發揮效用，與人相較，武器是屬於從屬地位。但是，鄧亦認為武器與人在戰力上是兩大構成要素，當談到人的作用時，絕不可離開武器，因為人的意志，人的主觀能動性，都須借助武器才能發揮出來。離開武器，人就「無用武之地」了。有鑑於此，進行國防和軍隊建設時，必須一手抓人才，一手抓裝備，兩手並舉，相得益彰。在工作部署上，一般是側重於抓好對人的教育訓練，但當武器裝備嚴重匱乏，成為影響戰鬥力主要矛盾時，就應毫不猶豫地主要致力於改善武器裝備²⁹。在軍隊建設之武器裝備面向上，鄧認為科技要走在前面才行³⁰。

中共雖善於運用人的數量和覺悟（即所謂的主觀能動性），但是最弱的項目卻是軍事科技。由於軍事科學技術的薄弱，直接影響到研製現代化武器裝備，以及對豐富資源的開發和利用。鄧小平深知此理，故一再強調中共要發展，離開科學是不行的。其了解現代化國防主要不在於人多，而在於軍事科技的發達。建設強大的國防，中共必須保持和發展已有的強項，努力克服弱項³¹。蓋鄧綜觀 21 世紀的發展趨向和變化，其認為發展國家建設力量均需以科技最為關鍵，發展科技應走在前端，成為國家優先重視和發展的項目。鄧以為科學研究工作要走在前端，如果落後，則會拖垮整個國家建設的後腿。科學研究是一件大事，要好好研議一下³²。

此外，鄧小平不僅將科技列為發展經濟的優先關鍵，其認為含括武器裝備的軍事現代化在內，均有科技研究的問題。鄧指出科研要走在前面，不單單是尖端武器、傳統武器有科研的問題，就是減輕戰士身上帶東西的重量，同樣也有科研問題。鄧小平極盡全力強調和突出科技在發展國家戰略時的關鍵性地位。其認為科學技術是

²⁸ 參閱同上，頁 121。

²⁹ 郭壽航，「顧全大局 穩定發展」，鄧小平國防現代化思想研究（北京：國防大學，1989），頁 53。

³⁰ 袁明全主編，「富國強兵——軍事經濟觀」，強國富民之路（北京：解放軍出版社，1994），頁 210。

³¹ 同註 23。

³² 馮世新、陸衛明，「『科學技術是第一生產力』論」，鄧小平經濟發展思想研究（北京：經濟科學出版社，1996），頁 121。

實現四個現代化的關鍵³³。現代科學技術正在經歷一場偉大的革命。若不即時採取相應的對策，不用新的科學技術武裝自己，就會繼續擴大中共和先進工業發達國家的差距。而且如果不急起直追，迎頭趕上去，那麼以經濟建設的社會主義制度也是不會充分鞏固的³⁴。要提倡科學，靠科學才有希望³⁵。

鄧認為三十年來社會生產力巨大的發展，勞動生產率有這樣大幅度的提高，靠的就是科學的力量，技術的力量³⁶。現代科學技術的進步開闢道路，決定它在發展的方向。許多新的生產工具，新的工藝，首先在科學實驗室裡被創造出來，一系列新的工業，如高分子合成工業、原子能工業、電子計算機工業、半導體工業、宇航工業、激光工業等，都是建立在新興科學基礎上的。此外，勞動者只有具備較高的科學文化水平，豐富的生產經驗，先進的勞動技能，才能在現代化的生產中，發揮更大的作用³⁷。科學技術不只是生產力，而且是第一生產力³⁸。科學是了不起的，要重視科學，最終可能是科學解決問題³⁹。但是，若要全面性地趕上西方先進國家科技，互較優劣，論長論短，以中共可以發展之力和基礎，實是力有未逮。

職是之故，科學基礎相對於西方先進工業化國家甚為薄弱的中共，1980年代中期，在鄧小平的領導下，基於科技資源分配不合理、科研機構設置重複、力量分散、專業和人才結構不合理的狀況還沒有解決，以至於科技第一作為第一生產力在經濟建設和社會發展中的關鍵作用，尚未能夠得到充分發揮⁴⁰。此時，鄧以一個政治家和戰略者之見識，開始思考和籌畫中共在21世紀自立於世界民族之林的國家政策，即如何在世界的高科技競爭領域占有一席之地。期望中共能以有限之資源，趕上西方先進國家。並在高科技領域突破，帶動一批產業的發展。求得在世界上占一席之地⁴¹。

1986年3月3日，中共的科學家王淦昌、陳芳允等聯名上書鄧小平，陳述世界

³³ 中共中央書記處研究室理論組編，「實現四化，科技是關鍵，教育是基礎」，中國現代化建設的指南（長沙：湖南人民出版社，1984），頁184。

³⁴ 參閱同上，212-3。

³⁵ 李敏生、張品興，「科學技術是第一生產力的理論事對馬克思主義的新發展」，鄧小平的戰略思考與決策（北京：中國廣播電視出版社，1992），頁113。

³⁶ 陳清洲主編，「鄧小平論教育與科學技術」，鄧小平教育思想初探（北京：教育科學出版社，1990），頁53。

³⁷ 姚傳旺主編，「建立完善現代化科技、教育體制」，鄧小平改革思想研究（瀋陽：遼寧出版社，1992），頁130-1。

³⁸ 陳繼安，「興國之道—大力發展科學技術和教育事業」，舉重若輕治大國（桂林：廣西人民出版社，1999），頁161。

³⁹ 同註37，頁131。

⁴⁰ 舒以，「科技之光：科技體制改革」，大旗幟—鄧小平理論二十年（下卷）改革旗幟（北京：改革出版社，2000），頁558。

⁴¹ 同註35。

各國高技術迅猛發展狀況，建議中共急起直追，迎接挑戰，從現在抓起，以能力所及的資金和人力跟蹤新技術發展進程時，鄧小平即刻批示：「這個建議十分重要，請找專家和有關同志負責討論，提出意見，以憑決策，此事宜速做決斷。」不久，經過 124 位專家反覆科學論證所制定的「863 計畫綱要」出爐。此計畫影響中共後來高科技發展甚鉅。當時，該計畫共選出分屬於七個科研領域的 15 主題項目，包括生物技術、航天技術、信息技術、激光技術、自動化技術、能源技術和新材料技術等方面⁴²。蓋 1980 年代世界的高科技發展興起了新技術革命，許多國家已把發展高技術列為政治戰略的重要組成部分，如美國、日本的「信息高速公路」等。而中共則根據自己的國情，採取了有限目標、突出重點的方針，在一些重要領域跟蹤世界水平，在有優勢領域力爭有所突破。然此，確實為中共現今之高技術產品和經濟發展提供良好之基礎⁴³。

中共的學者袁明全等即認為鄧小平積極支持科學家提出的發展高科技計畫建議，在他親自過問下，中共制定與實施「863 高科技計畫」。這一計畫的順利實施並取得巨大的成功，使中共的國防科技緊跟世界先進技術，銳意進取，數以百計的研究成果已取得發達國家 1980 年代後期的水平，部分已經居於世界先進水平行列，有力地促進中共的國防現代化建設的迅速發展⁴⁴。

另外，秦耀邦等學者亦指出鄧小平要求發展軍隊建設，是必須從其國情、軍情出發，不能按照別國的模式，要立足現有的基礎，充分發揮自己的科學技術優勢，摸索自己的路子，力爭在較短的時間使共軍武器裝備得到更新，逐步達到世界先進水平。而立足於現有基礎，並不是無所作為，而是要注重發揮自己的優勢和特長。中共的空間技術、核技術和生物技術，不少方面是比較先進的。特別是空間技術，至今，相應的技術、生產、發射服務和地面測試已大體成套，並已經開始承擔外國衛星發射業務。我們應該充分發揮這一優勢，制定未來的空間技術發展規劃，使中共這一高新技術走在前列。隨著高新技術的發展，進而推動武器裝備的迅速發展⁴⁵。

⁴² 張彬主編，「告別貧窮的抉擇」，民族生存與發展的立足點（北京：解放軍出版社，1994），頁 102-3。

⁴³ 同註 40，頁 565-6。

⁴⁴ 同註 30，頁 211。

⁴⁵ 同註 26，頁 108-9。

肆、江澤民之發展高信息技術之不對稱戰觀

中共軍事學者林湧偉之研究中曾指出，在中共軍方的智庫（軍事科學研究院、國防大學）其諸多論述中顯示，基於敵對勢力在武器裝備上的優勢現實，在考慮對付巨大的「技術落差」之問題時，共軍應著重不是如何同它「比」，而應是解決如何同它「打」。江澤民及共軍高層一再強調，打贏「高技術條件下的局部戰爭」的問題，就在解決如何利用現有的、相對落後的武器對付先進武器的問題，也就是要採取「非對稱」（asymmetry，亦就是不對稱）的戰法。他們相信即使最先進的武器裝備，也存在著足資利用的弱點；此點在共軍的各類訓練教材中可得以驗證⁴⁶。林湧偉認為中共現今所探討的「不對稱戰爭」，是美軍總結 1991 年波斯灣戰爭後悟出的一種新的作戰方式⁴⁷。

的確，中共從波斯灣戰爭中，中共總結出這種「不對稱戰」的軍事思維和作為之新作戰方式，然這種新的作戰方式亦正是當前解放軍所極力推展之事務，而「信息戰」正是最為符合此一軍事思維者。因為，在中共的軍事研究者中，信息戰已經成為未來戰場上的靈魂和決定戰爭勝負的至關重要因素，且是中共企圖以劣勢武力戰勝優勢武力之不可或缺的法寶，更成為其未來重點發展和以此進行攻擊敵方的最佳重點作戰目標。

臺灣諸多研究中共的軍事文章和報導中指出，在江澤民領軍時期，中共為了打贏高科技局部戰爭，除了加強其傳統軍事武力的發展之外，更處心積慮的發展「不對稱戰爭」武力，逐漸從傳統武器擴散及太空與水下作戰領域，以有效打擊敵人的要害，爭奪未來戰爭的先機，改變戰爭的結果，使之朝對其有利的方向發展，而未來以巡弋飛彈之發展最具威脅性⁴⁸。然中共所發展的不對稱戰爭武力，學者鍾堅等認為此武力包括電磁戰，信息戰（資訊戰／網路戰）、遠攻武器（如巡弋飛彈、彈道飛彈）、小型核彈（中子彈）、生化武器、精密導引炸彈、先進潛艦、太空反衛星武器（殺手衛星）、激光（雷射）武器等⁴⁹。而在吾人於〈中共信息戰略武力之發展〉之

⁴⁶ 林湧偉，「中共『新軍事革命』的具體實踐」，21 世紀解放軍的軍事革命（臺北：雲皓出版社，2001），頁 54。

⁴⁷ 在美軍 1993 年出版的「聯合作戰綱要」，做了具體的論述。然當前中共對於「不對稱戰爭」的理解，其具有如下之要點：「不對稱戰爭」是以技術的發展，尤其是高技術的發展為基礎的。信息戰已經成為「不對稱戰爭」的主要內容。「不對稱戰爭」越來越向非接觸作戰發展。「不對稱戰爭」使戰場多為程度大大提高。參閱同上。

⁴⁸ 參閱「我應嚴防中共『不對稱戰爭』」，青年日報，1999 年 5 月 7 日，第 1 版。

⁴⁹ 詳閱張建邦總策劃，林中斌審校，「中共未來軍事戰略」，2010 中共軍力評估（臺北：麥田出版社，1998），

研究中指出，依照當前中共信息戰之發展，其於不對稱戰戰略武力之面向，實際上可總括於三個主要項目之中⁵⁰：

其一為 C4ISR。此即是指揮 (command)、控制 (control)、通信 (communication)、電腦 (computer)、情報 (intelligence)、監視 (surveillance) 和偵察 (reconnaissance) 之簡稱，此包括 C3I (指揮、控制、通信和情報系統) 和偵蒐監測的雷達衛星和相關裝備。

其二是「軟殺」武器的發展。此含括電子作戰武器和電腦病毒戰、定向能和不定向能武器的發展。

其三為「硬殺」武器的發展。其概括巡弋飛彈和戰術彈道飛彈、反輻射與反衛星武器、高能雷射武器 (high-energy laser, HEL)。

從上述之學者研究中，清楚地顯示出中共現今的武器裝備和與此相關的軍事發展中，以充分顯露出其立基於不對稱戰戰略之思維。蓋中共深知美軍武器裝備大量依賴電腦和電子裝備所構成之先進作戰武器系統，而在現今的信息戰中，這些武器裝備均有其嚴重的缺陷⁵¹。因此，中共了解到若依傳統的作戰方式，如果想在十數年間內，對付諸如美國這等超強國家，最佳的策略即是發展「不對稱戰」之戰略和依此的軍事武力建構，以求取「高科技局部戰爭」的勝利。學者孟樵於其《探索中共二十一世紀的軍力》一書中亦指出，中共受限於財政的衰弱與困頓，使其核武發展和擴充軍備的空間受到壓縮，但其卻有能力發展某些特殊領域內的高科技武器⁵²。

伍、中共學界之重點打擊之不對稱作戰觀

中共的軍事學者蔣磊認為不對稱作戰的主要原則是解放軍必須以「你打你的，我打我的」的作戰方式為主。蓋在我軍戰略上處於劣勢被動時，從戰爭實際出發，你打你的，我打我的，是對付優勢裝備之敵的有效辦法。即面對優勢裝備之敵，你打你的堂堂之陣，你發揮你的優勢；我打我有把握的仗，我發揮我的優勢；你打我時，叫你打不到我，而我打你時，一定要打掉你；揚我之長，擊敵之短，決不在敵

頁 142-56。&鍾堅，「共軍一顆電磁脈衝彈 我軍全面防衛瞬間癱瘓」，聯合報，1999 年 5 月 27 日，第 15 版。

⁵⁰ 詳閱林宗達，「中共信息戰略武力之發展」，中國事務 (第 7 期，2002 年 1 月)，頁 115-37。

⁵¹ 林宗達，「中共信息戰之戰略概論」，中共研究 (第 36 卷第 2 期，2002 年 2 月)，頁 119。

⁵² 孟樵，「國家安全戰略與軍事戰略」，探索中共二十一世紀的軍力 (臺北：全球防衛雜誌社，2002)，頁 79。

人限定的時間、地點、方式與敵作戰⁵³。

臺灣的軍事研究者羅天人亦認為中共在與其設定的主要敵人於總體技術對比處於敵優我劣的情況下，需充分發揮現代條件下人民戰爭的強大威力，最大限度地調動人民群眾的積極性、主動性和創造性，真正做到你打你的、我打我的，以我之長，擊敵之短，以我之強，制敵之弱，以我之低，制敵之高等，以達到出敵不意、攻敵不備、出奇制勝的靈活戰略運用⁵⁴。信息戰爭時代正提供了中共可以進行重點打擊，或許能達到出敵不意、攻敵不備、出奇制勝之效。

中國大陸的信息戰專家沈偉光認為在當前信息戰爭的時代中，戰爭的方式已由大量流血犧牲，轉為少量的流血犧牲，戰爭的勝負因素將由物資和人力的擁有量轉為信息的擁有量，取決於制信息權和信息戰能力⁵⁵。

趙文華、劉有水和孟培培亦以為未來戰爭的整體力量的發揮取決信息控制權的奪取。信息既成為一種無形的巨大戰鬥力，自然也將就被利用來作為制服於對手的一種新的「軟殺傷」武器。未來軍隊整體力量的發揮，主要取決於對信息的占有程度。信息閉塞之軍將陷入困境，寸步難行，擁有巨大信息流之軍則將如虎添翼，行動自由，贏得主動。可以說，未來作戰，誰控制了信息，誰就掌握了戰場的主動權，誰就將贏得戰役戰鬥的勝利⁵⁶。鄧澤生、鮑中行和王文清等人則認為現代戰爭是信息戰爭，沒有軍事信息，就好比是聾子、瞎子和傻子，處於被挨打的地位。誰掌握的信息多、準確而即時，誰就能贏得戰爭的勝利⁵⁷。

中共的軍事研究者朱幼文、馮毅和徐德池等更認為通過積極的信息對抗行動，確立信息優勢，就可以克服兵力和兵器數量的劣勢，奪取戰場優勢，贏得戰爭勝利⁵⁸。朱等人進一步指出，在 60 年代以來有多次代表的局部戰爭中，不乏兵力、重型兵器數量軍處於劣勢的一方在進攻或防守作戰中獲得勝利的戰例。然其原因就在於他們在指揮決策和高技術武器系統方面的優勢，並採取了積極的信息對抗行動。蓋指揮決策過程，是通過對信息的奪取以及對信息的獲取、處理、分析、傳輸，以制定作戰計畫，並有效地指揮控制部隊及武器系統的過程；而高技術武器系統也是信息武

⁵³ 蔣磊，「歷史經驗」，現代以劣勝優戰略（北京：國防大學出版社，1997），頁 92。

⁵⁴ 羅天人，「新世紀中共國防戰略觀」，中華戰略學刊（九十年秋季刊，2001 年 10 月），頁 142-3。

⁵⁵ 沈偉光，「信息戰：主導 21 世紀戰爭的戰爭形態」，戰爭新思維（北京：新華出版社，2002），頁 26。

⁵⁶ 趙文華、劉有水、孟培培等著，「科學技術與作戰方式」，科學技術與未來戰役戰術（北京：國防大學出版社，1997），頁 93。

⁵⁷ 鄧澤生、鮑中行、王文清等著，「作戰形式更加多樣化」，21 世紀高技術局部戰爭大趨勢（北京：國防大學出版社，1997），頁 63。

⁵⁸ 朱幼文、馮毅、徐德池等著，「信息戰概論」，高技術條件下的信息戰（北京：軍事科學出版社，1994），頁 95。

器及系統。故奪取了信息優勢，兵力和兵器數量均處於劣勢的一方，不僅可以在防守作戰中取得勝利，甚至可以採取攻勢作戰行動⁵⁹。

立基於此，人民解放軍近來積極開展以信息戰（資訊戰）為導向的軍事革命（Revolution in Military Affairs, RMA），著眼於中美未來可能發生衝突，在軍力處於相對劣勢情況下，唯有攻擊美國軍方與民用的電腦系統，方有獲勝之可能⁶⁰。

陸、中共集中優勢不對稱作戰之部署

從上述之角度檢視中共之軍事發展，其現今所發展的信息戰之攻陸和反艦巡弋飛彈、反輻射武器電子作戰武器等，正是以信息科技和具有主動攻擊優勢的武力，輔助解放軍在傳統作戰武器載台或載具的相對武器裝備劣勢，所進行的另一種不同於計算機—通信—網絡信息戰之另一種不對稱的信息戰戰略。然此一以劣勢武裝戰勝優勢武裝的戰略，主要是立足於以傳統總體武裝力量處於相對劣勢的情況下，解放軍輔以新的信息科技和武器，運用由於質量或數量上的不對稱所進行之作戰，達到戰勝總體武裝優勢的敵人。

在面對美國擁有世界最為先進武器裝備之潛在軍事威脅下，中共深知未來對美的戰爭中，以其極為有限的高科技武器裝備，是很難與美國的優質武力對抗。因此，中共必須立足於「有什麼武器打什麼仗」之下，來贏得未來與軍事強權的戰爭。事實上，根據學者庫柏（Cortez A. Cooper）之研究，中共目前似乎並未完全放棄毛澤東人民戰爭的思維，其軍事戰略思維仍然是以發展如何運用較為劣勢科技的武力，並將此武力集中在一個有利的選擇性時機和地點，擊敗敵人⁶¹。庫柏的見解即是「不對稱作戰」的典型思維。故吾人認為觀察中共「不對稱作戰」的戰略與軍事作為，其主要有二：其一是中共所大力發展「信息戰」；另一則是戰爭勝負中數量與質量相對觀之「不對稱戰爭」的軍事戰術運用⁶²。然此二者之聯結，正是吾人在此所欲論述者。蓋現今中共持續進行軍事革新之際，已經極為重視信息科技和與此相關的作戰武力之建構，而運用信息科技及其衍生的武器裝備，使解放軍在未來的戰場中可以經由依靠信息科技武器提昇其在質量上的不對稱戰力，並運用此相對信息武器

⁵⁹ 詳閱同上。

⁶⁰ 參閱林湧偉，「『軍事革命』與中共的『新軍事革命』」，21世紀解放軍的軍事革命，頁22。

⁶¹ Cortez A. Cooper, "Future PLA Ground Forces: Role, Doctrines, Capabilities, and Impact", *The China Strategic Review*, Vol. III Issue 1 (Spring 1998), p.55.

⁶² 林宗達，「美國與俄羅斯的亞太駐軍與戰略」，蛻變中的軍事強權——中共軍事革新的動力（臺北：時英出版社，2001），頁88。

和裝備劣勢居於數量上的優勢，對敵進行質量尚處於劣勢但數量尚處於優勢的軍事不對稱作戰方式。

例如中共在面對美國航空艦戰鬥群之威脅時，中共並不一定需要以其有限的最先進 Su-30MK 作為攻擊航艦的主力或對抗美國海軍最優越的 F-14 戰鬥機，解放軍可以在適當的武力改裝下，利用其他舊型戰機的改良，進行攻擊航艦的主力或牽制航艦上的戰鬥機，掩護其他先進戰機進行較為艱鉅的攻擊任務或者是運用非空中和非水面上的作戰武力，改以水下的潛艦或者是岸防遠攻武器，進行攻擊美國的航空母艦戰鬥群。就軍事作戰面向而論，後二者要比前二者（空中和水面武力），更容易達到解放軍的作戰要求。

其實，現今中共亦了解到其海軍武力畢竟與美國這種世界超級的海軍強國相比，想要在西太平洋中阻遏美國艦隊的強大攻勢，是極為困難，更遑論要對抗美日的聯合作戰攻勢。因此，中共若想要在未來的二十年內，贏得與軍事強權的海上軍事衝突，單靠現今艦隊武力的更新和建構，確實是不夠的，必須運用其他戰術，以為對抗。然此戰術正是發展「不對稱戰」之武力，而此作戰思維與武力建構的大方向，即是一種不對稱戰戰略。

立基於此，中共大力研製遠程攻艦/攻陸巡弋飛彈，作為其對抗軍事強權的「不對稱戰」(asymmetric operation)之軍事建構⁶³。雖然在 1980 年代以前，中共已經發展出多種型式的陸射型反艦飛彈，但是這些飛彈的射程都不超過 200 公里，故無法在大洋之中阻截敵人艦隊。因此，人民解放軍海軍為求其海軍岸防力量能有效地配合執行「近海防禦」作戰。1990 年代中期以後，中共已經開始部署射程更遠、彈頭威力更大的反艦／攻陸巡弋飛彈，這些飛彈的射程均在 600 公里以上、彈頭威力亦在 300 公斤以上。

即以可能已經服役的紅鳥三型甲巡弋飛彈為例，其最大射程約為 3,000 公里，彈頭的酬載量在 1,800 公斤，巡航高度只有 10-20 公尺，其精準度雖然無法得知，但從中共現今所發展的長程巡弋飛彈而論，此型飛彈應該會在 50 公尺以內⁶⁴。這種攻擊性武器，正是對付美國航空母艦的最佳選擇，中共若能善加運用此型飛彈，只需一枚擊中美國的航空母艦，即可令它動彈不得，無法執行作戰。然而這長距離的陸

⁶³ 學者呂國雄認為巡弋飛彈雖屬戰術性（視其彈頭種類射程而定），但對中共來說，其正可發揮所謂「不對稱作戰」力量，不需花費龐大的經費來建造航空母艦戰鬥群，卻可達到戰略性的打擊效果。呂國雄，「中共發展攻陸巡弋飛彈之研析」，共黨問題研究（第 28 卷第 2 期，2002 年 2 月），頁 60。

⁶⁴ Duncan Lennox, "China's new cruise missile programme 'racing ahead'", *Jane's Defense Weekly*, Vol.33 No.2 (12 January 2000), p.12. & Duncan Lennox, "More detail on Chinese cruise missile programme", *Jane's Defense Weekly*, Vol.34 No.10 (6 September 2000), p.19.

射型作戰武器，卻無須海上或空中載具，故即使在海、空均缺乏優勢兵力之下，中共仍可能有機會將敵人阻絕於遠距離之外，這也就是中共現今強調的不對稱作戰的重要武力和戰略內涵之一⁶⁵。

表一中共 1990 年代以後發展的陸射型巡弋飛彈是中共在 1990 年代以後已經部署或正在發展的陸射型巡弋飛彈，而此之中，HN-2000 型超音速巡弋飛彈，若能研製成功並部署於解放軍中，則美國第七艦隊所面臨的遠距外威脅，將不再只限於是傳統的次音速巡弋飛彈，而是速度更快、射程更遠、彈頭威力可能更強的中共新一代的巡弋飛彈。

表一 中共 1990 年代以後發展的陸射型巡弋飛彈

諸元 型號	協助國	發射 方式	導引系統	射程 (km)	彈頭重 (kg)	最大 速度 (馬赫)	巡航 高度 (公尺)	命中圓 周誤差 (公尺)	服役 時間
HN-1A	俄羅斯	陸射式	中途慣性導引、GPS* & INS**	600	300-400	0.70	40-150	20	1992-
HN-2A/B	-	陸射式	GPS & INS	1,500-2,000	500	0.70	40-150	20	1997
HN-3A	-	陸射式	GPS & INS	2,000-3,000	1,800	0.9	10-20	-	1998
HN-2000	-	-	GPS & INS	4,000	-	超音速	-	-	研製中

(*GPS (Global Positioning Satellite, GPS) 是全球衛星定位系統。 **INS (Intermediate Navigation Satellite, INS) 是中途衛星導航裝置。)

資料來源：梅林，「中共巡弋飛彈的研發與部署（下）」，中共研究（第 34 卷第 10 期，2000 年 10 月），頁 80-9；“Russia strategic cruise missile”，*Jane's Intelligence Review*, Vol.8 No.5 (May 1996), p.p.200; Duncan Lennox, “China's new cruise missile programme ‘racing ahead’”，*Jane's Defense Weekly*, Vol.33 No.2 (12 January 2000), p.12. & Duncan Lennox, “More detail on Chinese cruise missile programme”，*Jane's Defense Weekly*, Vol.34 No.10 (6 September 2000). p.19.

再以潛艦為例。中共當前除了大力對於傳統潛艦研製之外，亦極為積極投入研製下一代核子動力攻擊潛艦—093 潛艦⁶⁶。然此正是攻擊美國航空母艦的利器。根據

⁶⁵ 中國大陸的《中國裝備陸海空》一書中指出，北京已經成軍和正在研製中的巡弋飛彈分為戰術型和戰略型兩類。其自製成功的戰術型巡弋飛彈與美國的戰斧巡弋飛彈相似，採用衛星定位功能的綜合制導（導引）系統，最遠射程接近 2,000 公里，可以攜帶傳統彈頭，攻擊圓周誤差（CEP）不超過 5 公尺，此被認為是中國「點穴戰」的重要武器。另外，其正在研製射程超過 3,000 公里的巡弋飛彈，在精確度方面已經取得重大突破，目前技術難點在於完善固體火箭技術。中國軍方強調的「點穴戰」已經不再是紙上談兵。詳閱「中國『點穴戰』的重要武器—長程巡航導彈」，中國裝備陸海空（南寧：軍事天地雜誌社），頁 4。

⁶⁶ 093 型潛艦是一種設計相當先進的核子動力攻擊潛艦，其與前蘇聯的勝利級三型（Victor III）潛艦相當，除配備先進遠程線導魚雷外，此一潛艦將可以在水下發射巡弋飛彈。依據美國的衛星偵察顯示，中共的 093 型核子動力潛艦已於 1994 年在葫蘆島造船廠開始建造，估計此級首艘潛艦應是在 1999 年下水測試，

詹式防衛周刊所載，中共的 HN-3B 紅鳥三型乙潛射巡弋飛彈⁶⁷，將會被配備於 093 核子動力攻擊潛艦上⁶⁸。

軍事專家林長盛之研究中顯示，中共的 093 型核子動力攻擊潛艦主要的任務因是以攻擊美國的航空母艦為主，故其靜音的效果和長程的反艦能力將必須加強，否則極易被偵測出蹤跡而被攻擊。但是勝利級三型潛艦的靜音效果較差，而且是以長程的攻陸巡弋飛彈為主（其配備 SS-N-21 巡弋飛彈，是以攻陸為主，最遠射程在 3,000 公里，命中圓周誤差則在 120 公尺），所以中共將會參考俄羅斯新一代的奧斯卡級和阿庫拉級攻擊潛艦，前者配備專門對付航空母艦的巡弋飛彈，而後者則是靜音效果優於現今美國的洛杉磯級攻擊潛艦⁶⁹。

吾人認為由於該艦的遠程攻擊火力強大，而且具有極佳的潛航作戰能力，因此，此艦的服役對美國的第七艦隊將會是一個極為強勁的對手，中共亦可以此武器，進行對美國的航空母艦戰鬥群，進行遠程攻擊，在中共海空軍均不如美軍的戰力之下，093 型核子動力潛艦，正是人民解放軍進行「不對稱戰爭」（asymmetric war）的最佳利器⁷⁰。蓋中共的 093 型核子動力攻擊潛艦主要的任務是以攻擊美國的航空母艦為主，故其遠程攻擊火力強大，而且具有極佳的潛航作戰能力，該型潛艦未來將配備射程遠達 3,000 公里以上的 HN-3B 紅鳥三型乙潛射巡弋飛彈，足以使 093 型潛艦可以在大洋之中，以遠距離的攻擊方式對抗美國武力強大的航空母艦和其戰鬥群。一旦航空母艦和其戰鬥群的作戰武力遭到嚴重打擊之時，解放軍海軍與美國海軍艦隊（第七艦隊）實力懸殊的差距，即可縮小。這種以較為低廉的巡弋飛彈，攻擊價值成本甚高的航空母艦，以相對微弱的解放海軍武力攻擊相對強大美國海軍艦隊，就

第一艘將會在 2001 年服役，第二艘亦會在 2003 年服役。陳永康、翟文中，「中共海軍現代化對亞太地區安全之影響」，中國大陸研究（第 42 卷第 7 期，1999 年 7 月），頁 7。& 林長盛，「中共和潛艇的發展與戰力：Part I」，全球防衛雜誌（第 165 期，1998 年 5 月），頁 61-2。

⁶⁷ 潛射型飛彈的最大飛行速度約在 0.9 馬赫，巡航高度則是在 10-20 公尺，1998 年時，此型飛彈已經進入服役的作戰評估當中，它也是現今人民解放軍發展成功的巡弋飛彈中，射程最長的巡弋飛彈，最大射程為 2,000-3,000 公里。Duncan Lennox, "More detail on Chinese cruise missile programme", *Jane's Defense Weekly*, p.19.

⁶⁸ Duncan Lennox, "China's new cruise missile programme 'racing ahead'", *Jane's Defense Weekly*, p.12.

⁶⁹ 按照作戰任務需求，093 潛艦的排水量應該與勝利級三型相差無幾，約在 8,000 噸左右，但因為其採用高效率之高溫氣冷核反應爐，故其航速可能超過 40 節，甚至可以達到 50 節，而若其能得到俄羅斯的靜音技術支援，一般相信 093 級潛艦的噪音應該可以保持在 110 分貝（洛杉磯級潛艦是 120 分貝、阿庫拉級潛艦則是 115 分貝）。林長盛，「中共和潛艇的發展與戰力：Part II」，全球防衛雜誌（第 166 期，1998 年 6 月），頁 64-9。

⁷⁰ 林宗達，「人民解放軍海軍」，赤龍之爪——中共軍事革新之陸海空三軍暨二砲部隊（臺北：黎明文化事業，2002），頁 148。

是中共現今所強調「不對稱戰」的典型⁷¹。

表二 中共現役或正在發展之潛射與艦射中長程巡弋飛彈

諸元 型號	協助國	發射 方式	導引系統	射程 (km)	彈頭重 (kg)	最大 速度 (馬赫)	巡航 高度 (公尺)	命中圓 周誤差 (公尺)	服役 時間
X-600B*	-	潛射式	慣性導引和地形匹配系統	600	540	0.9	20	5	1994
HN-2C	-	潛射式	GPS** & INS***	1,400	500	0.70	40-150	20	1997-
SS-N-22	俄羅斯	艦射式	雷達主動導引	90-120	300	2.8	7-20	-	1998-9
CTF-1	-	艦射式	-	1,200	-	-	-	-	-
HN-3B	-	潛射式	GPS & INS	2,000-3,000	1,800	0.9	10-20	-	1998
HN-2000****	-	潛射式	GPS & INS	4,000	-	超音速	-	-	研製中

(**X-600B 潛射巡弋飛彈的發射載台是 1994 年下水的傳統攻擊潛艦。*GPS(Global Positioning Satellite, GPS) 是全球衛星定位系統。**INS (Intermediate Navigation Satellite, INS) 是中途衛星導航裝置。HN-2000****按照目前中共戰略的發展需求而論，其被賦予具有潛射的功能應該是可以預期的。)

資料來源：趙雲山，「中共之戰術導彈」，中共研究（第 30 卷第 12 期，1996 年 12 月），頁 111；張立德，「中共彈道／巡弋飛彈暨二砲部隊」，尖端科技（174 期，1999 年 2 月），頁 35；梅林，「中共巡弋飛彈的研發與部署（下）」，中共研究（第 34 卷第 10 期，2000 年 10 月），頁 80-9；“Russia strategic cruise missile”, *Jane's Intelligence Review*, Vol.8 No.5 (May 1996), p.p.200；“Russia's Moskit anti-ship missile”, *Jane's Intelligence Review*, Vol.8 No.4 (April 1998), p.p.155-8；“People Republic of China: Offensive Weapons: CSS-N-4'Sardine'(YJ-1/C-801) and CSS-C-8'Saccade'(YJ-2/C-802)”, *Jane's Strategic Weapon System* (UK: Jane's Information Group, 1997), JSWS-ISSUE 28；“People Republic of China: Offensive Weapons: CSSC-6'Sawhorse (HY-3/C-301)”, *Jane's Strategic Weapon System*, JSWS-ISSUE 28.; Duncan Lennox, “China's new cruise missile programme 'racing ahead'”, *Jane's Defense Weekly*, Vol.33 No. 2 (12 January 2000), p.12. & Duncan Lennox, “More detail on Chinese cruise missile programme”, *Jane's Defense Weekly*, Vol.34 No.10 (6 September 2000), p.19.

中共深知以潛艦配備長程巡弋飛彈對抗美國的航空母艦，這是一種以相對較低規格、較低廉的武器載具輔以新型的信息化武器擊敗相對較高規格、甚為昂貴武裝的優質戰力的不對稱作戰方式和戰略。因此，其並不僅止於 093 潛艦具有此作戰能力。事實上，人民解放軍海軍最近發展的國產 039 宋級新型傳統動力潛艦，亦以此能力作為其主要的作戰目標和需求之一⁷²。

⁷¹ 參閱同上，頁 157。

⁷² 中共製的 039 宋級潛艦亦是相當令西方觀察家和軍事專家所關注的。此潛艦浮航排水量為 1,700 噸、潛

再則，雖然中共水面戰艦配備長程巡弋飛彈的實際作戰能力可能不如潛艦，但是，這種不對稱戰之作戰方式和戰略運用，實已成解放軍發展的必然趨勢。中共的現代級驅逐艦即是此戰略的主要武力，且西方軍事專家認為現代級驅逐艦對中共海軍艦隊的戰力，有相當能力的提升⁷³。現代級驅逐艦對世界水面戰艦最具威脅者，莫過於它所攜帶的 SS-N-22 超音速反艦巡弋飛彈。此型飛彈最高飛行速度可達每小時 2,800 公里，而其尋航高度約在 7-20 公尺，可緊貼海面飛行，彈頭重達 300 公斤，遠超過法國飛魚飛彈 (Exocet) 的 165 公斤和美國魚叉飛彈 (Harpoon) 的 225 公斤，只需 1.5 枚即可擊沉 1 艘 20,000 噸的運輸艦⁷⁴。現今中共已在洽談購買俄羅斯二手、裝備射程遠達 300 公里的超音速反艦飛彈的現代級驅逐艦⁷⁵。並且人民解放軍正在考慮部署射程 600 公里的戰略巡弋飛彈於大型水面戰艦之中⁷⁶，而一旦中俄雙方達此項交易和如期部署戰略巡弋飛彈於諸如現代級等大型水面戰艦上，中共海軍的遠洋戰力，雖非一日千里，但也將會大有進展。

最後，中共在信息戰的以弱擊強之不對稱戰戰略，人民解放軍陸軍現今所發展的 FT-2000 型防空飛彈亦展現此一戰略全方位發展之內涵。蓋此型防空武器是人民解放軍用來對付電子干擾機和空中預警管制機 (airborne control and warning system, ACWS) 的重要武力⁷⁷。軍事專家或稱此型防空武器為全球反制電子戰機的第一種，其搜索雷達為中共最新型的 3D 傳統雷達，主拋物面由多個小型源盤天線構成，運用的是高頻操作。其防空飛彈採用被動式的導引方式，導引波段可探測 2-18 千兆赫

航排水量則為 2,250 噸、艦長 74.9 公尺、艦寬 8.4 公尺、艦高 5.3 公尺，使用 3 具 MTU 12V 493 柴電動力引擎、最高浮航速度為每小時 15 節、最高潛航速度則為 22 節。艦上有 6 管魚雷發射器，可以發射 533 公厘的多種形式魚雷，包括中共自製的 Yu-4 (SAET-60, 魚四型魚雷，射程為 15 公里) 和 Yu-1 (Type 53-51, 魚一型魚雷，射程為 3.7 公里)，可以攜帶水雷，並擁有 ESM 預警雷達、平面搜索雷達和主動/被動聲納探測器。根據詹氏防衛周刊之報導，HN-2C 潛射巡弋飛彈將會被配備於中共的 039 型宋級攻擊潛艦，其可以裝置於該潛艦的 533 毫釐魚雷發射管上，以垂直發射方式進行發射。"China: Submarines", *Jane's Fighting Ships 1997-98* (London: Jane's Information Group, 1997), p.115. & Duncan Lennox, "More detail on Chinese cruise missile programme", p.19.

⁷³ 1996 年俄羅斯在財政問題的困擾下，將其所發展的「956 計畫」之現代級驅逐艦之 2 艘，出售給人民解放軍海軍，此項交易金額高達 8 億美元。第一艘編號 136 之現代級驅逐艦已於 2000 年 1 月 8 日交付給中共，而第二艘亦在同年 11 月 25 日交艦，"New Destroyer en route to China", *Jane's Defense Weekly*, Vol.34 No.25 (20 December 2000), p.4. & "China's first Sovremenny sets sail for home", *Jane's Defense Weekly*, Vol.33 No.3 (19 January 2000), p.4.

⁷⁴ Steven J Zaloga, "Russia's Moskit anti-ship missile", *Jane's Intelligence Review*, Vol.8 No.4 (April 1996), p.p.155-8.

⁷⁵ 「中國再訂購 2 艘『現代』艦」，現代船艦 (總 176 期，2000 年 7 月)，頁 45。

⁷⁶ 「中國『點穴戰』的重要武器—長程巡航導彈」，中國裝備陸海空，頁 4。

⁷⁷ FT-2000 是一種採用車載機動筒形四聯裝、垂直發射方式、被動導引和可以同時攻擊多個空中輻射源的防空武器。「導彈防禦系統 中共也正在研發」，中國時報，1999 年 11 月 1 日，第 14 版。& 遠林，「國產新型導彈與電子設備」，兵器知識 (總第 137 期，1999 年 3 月)，頁 2。

(S-Ku 波段)的電磁波，其攻擊的目標為各型預警機、電子干擾機、電子偵察機和發出雷達波的飛機⁷⁸。中共希望藉此反電子戰機武器的研發，使其原本在空中管制預警方面的能力可以得到補強。因為，中共空軍在此方面的力量極弱。

1990 年至 1991 年間，中共從英國引進 16 套 Nimrod 空中預警管制機(Airborne Early Warning & Control, AEW&C)之機載雷達，並以轟六轟炸機之機體改裝成空中預警機⁷⁹。此外，中共曾計畫將 4 架 IL-76 運輸機作為空中大型雷達的載具，並向以色列採購 Phalcon 雷達，作為空中預警管制作戰系統之主要裝備⁸⁰，或是以運八運輸機作為改裝的空中預警管制機⁸¹。這項計畫，中共改裝的空中預警機每架花費約為 2.5 億美元，總金額高達 10 億美元，原本預計 2000 年底交機⁸²。然而，從詹氏防衛周刊於 1997 年 6 月所載，以色列可能對中共的 IL-76 運輸機進行改裝，並且首架改裝的 IL-76 空中預警機應該已經在 1998 年服役中⁸³，依此推測可知，中共很可能已經有改裝的空中預警機。只是，未來的這些改裝計畫，很可能將會在美國的阻撓下，胎死腹中。因此，中共只有積極尋求俄羅斯的協助或採購俄羅斯的 A-50 系列之空中預警管制機⁸⁴，以建立其空中預警管制作戰能力。

現今，雖然俄羅斯已經同意，並於 2000 年年底簽約出售，總金額高達 10 億美元的 5 架 A-50E 空中預警管制機(airborne warning and control system, AWACS)⁸⁵。但根據美國《航太科技周刊》(Aviation Week & Space Technology)所載，俄羅斯最快可能在 2005 年以前運交 6 架先進的 A-50E 空中預警管制機給中共空軍⁸⁶。因此，中共的空中預警和管制能力的現代化提升，一時之間尚難解決。

此外，即使中共在 2005 年之時能從俄羅斯空軍購得 5-6 架 A-50E 空中管制預警

⁷⁸ FT-2000 型飛彈之最小有效射高為 3,000 公尺，最大有效射高為 20,000 公尺，最大射程為 100 公里，最小射程為 12 公里。其可能是全球第一種反制電子戰機的飛彈。張立德，「1998 年珠海航空展(下)」，尖端科技(第 173 期，1999 年 1 月)，頁 38。& 黃河，「中共戰術飛彈最新動態：Part 2」，全球防衛雜誌(第 179 期，1999 年 7 月)，頁 109。

⁷⁹ 「中共空軍已裝預警機」，聯合報，1993 年 11 月 29 日，第 1 版。

⁸⁰ Beijing to acquire AEW capability", *Jane's Defense Weekly*, Vol.27 No.22 (4 June 1997), p.12.

⁸¹ 「中共採購預警機雷達系統 將部署在臺海」，聯合報，1996 年 8 月 6 日，第 10 版。

⁸² 「以俄協助中共 改裝大型預警機」，中國時報，1999 年 11 月 4 日，第 14 版。& 「共軍首架預警機 年底交貨」，中國時報，1999 年 11 月 6 日，第 14 版。

⁸³ "Beijing to acquire AEW capability", *Jane's Defense Weekly*, Vol.27 No.22 (4 June 1997), p.12.

⁸⁴ Nikolai Novichkov, "Russia discusses AEW&C lease to China and India", *Jane's Defense Weekly*, Vol.33 No.26 (28 June 2000), p.5.

⁸⁵ 「華購俄五預警機年底簽約」，星島日報，2000 年 11 月 10 日，第 40 版。

⁸⁶ David A Fulghum, "China Slip Past U.S. AWACS Ban", *Aviation Week & Space Technology*, Vol.153 No.23 (4 December 2000), p.31.

機，但是，如此戰力仍難與日本自衛隊的空中戰力相提並論⁸⁷，更遑論要追上美國。中共的軍事專家曹雷等認為當前電子戰的作戰原則必須講求集中力量，重點攻擊。然此主要展現於數點：要在力量上形成重點，確保執行主要作戰任務的部隊在電子對抗力量上形成一定優勢；要在空間和時間上形成重點，保證在重要戰場、主要方向、重要時節，最大限度地削弱破壞主要電子系統和設備的效能；是要在目標上形成重點，應重點攻擊對作戰有重大影響的敵重要電子目標，如 C3I 系統中「牽一髮而動全身」的要害部位和薄弱環節等，以破壞其整體功能⁸⁸。然中共藉由發展 FT-2000 反輻射飛彈作為反制電子與空中管制預警戰機的武器，正是為求能於未來戰爭中，可施以攻其一點，擊潰全軍之功效⁸⁹。

柒、結 語

戰略專家遯勒福特（Earl H. Tilford）認為在現代戰爭中，如果一方在電腦科技和其他資訊時代的科技可超越另一方時，那麼將會產生兩種情況。其一是處於劣勢者作出投降的決定，那將會是很好的選擇。其二，如果居於劣勢的一方能夠執行低層次的作戰，又能主動發起攻擊，那麼該國就可能贏得勝利。因為根據過去的經驗，勝利是屬於能運用戰略和能承受損失的一方。在歷史上，勝利並不見得是屬於

⁸⁷ 1998 年底，日本已經完成 198 架 F-15J 鷹式戰鬥機建構於八個飛行中隊之中，並計畫在未來之十年內，進行此型戰機現代化之性能提升工作，倘若再配合原先 13 架 E-2C 鷹眼式空中預警機（AEW），日本空軍現今在亞太地區幾乎是無國可敵。此外，日本已經決定購買 4 架 E-767 空中預警管制機（Airborne Warning and Control System, AWACS），且前 2 架已於 1998 年交機，另 2 架亦於 1999 年初交付日本自衛隊。因此，日本也將成為全世界第一個操作 E-767 空中預警管制機之國機（除美國外）。數量眾多的先進戰機和空中管制預警機，對於日本構築強大的空中防禦網，是極為重要的作戰武力。故無論在質量或是數量而言，人民解放軍空軍的空中管制預警戰力，是很難與日本自衛隊匹敵。劉嘉平，「日軍的二十一世紀作戰飛機」，現代軍事（北京：第 274 期，1999 年 11 月），頁 45-7。& Kensuke Ebata, “Japan takes delivery of first Boeing 767 AWACS”, *Jane's Defense Weekly*, Vol.29 No.11 (18 March 1998), p.17.

⁸⁸ 曹雷等著，「電子戰——無聲的狂飆」，戰神魔方——高科技與現代戰爭（北京：科學普及出版社，1999），頁 275。

⁸⁹ 空中管制預警機具有偵測和指揮空中戰機進行作戰的能力，它就是一具大型的 C3I 系統的載台。即以中共曾經想引進的以色列 Phalcon 雷達預警系統為例。這套空中雷達系統是一種極為優異的空中預警管制裝置，其有效的作戰管制和偵測範圍遠達 200 海浬（約 360 公里），可以同時追蹤 100 個以上的目標，性能遠比美國海軍的 E-2C 或臺灣的 E-2T 空中預警管制機優越。而中共即將自俄羅斯引進的 A-50E 空中預警管制機，其亦能偵測 375-550 公里內的數百架飛行物，並具有多目標追蹤、敵我識別、引導指揮戰機、發現目標和攻擊之能力。因此，攻擊空中管制預警機，可使敵方的作戰機群，失去指揮者，變成群龍無首。並且喪失重要提供訊息的來源，此於現代戰爭中，將會大大侷限原本性能極為優異的高性能戰機的空中優勢。詳閱傅明珍，「早期預警系統新發展」，全球防衛雜誌（第 113 期，1994 年 1 月），頁 28-9；「中共採購預警機雷達系統 將部署在臺海」，聯合報，1996 年 8 月 6 日；第 10 版。「中共空軍已裝預警機」，聯合報，第 1 版。

擁有先進科技與武器的國家⁹⁰。

簡言之，狄勒福特的戰略觀是認為在現代戰爭中，先進的科技和武器固然是獲取戰爭勝利的重要因素。但是，立基於資訊科技的特性下，處於武器科技劣勢的國家，只要能善於運用主動攻擊，以及進行與擁有先進武器科技國家不同的較低層次的軍事鬥爭或者是作戰方式，其仍有可能戰勝擁有先進武器和科技者。然此，與上述中共對於不對稱作戰觀之思考有諸多不謀而合之處。綜觀而論，中共目前已經積極地運用其相對有限的信息高科技能量，極大地提升其信息攻擊武力，並期望依此作為解放軍以軍備相對弱勢戰勝軍備相對優勢之敵的憑藉，贏取未來對抗強權戰爭的勝利。

⁹⁰ Earl H. Tilford 原著，國防部軍務局譯，「軍事革命：展望與警惕」，軍事革命譯文彙輯（臺北：國防部軍務局，1998），頁 59。

專題研究

大陸地區數位落差之探討

The Digital Divide in Mainland China

施盈志 (Shi Ying-Zhi)

永然法律事務所律師、國立政治大學公共行政研究所碩士班學生

摘要

中國大陸至今，雖其上網用戶已達 8,700 萬戶，但相較於其總人口數，普及率仍有不足，更令人憂心的是以城鄉、東西部、世代間區隔，其網際網路之發展極不平衡，衍生所謂的「數位落差」(Digital Divide)，如何消弭數位落差雖可參酌先進國家及學者的見解，找出有效的方法，但大陸地區卻因其特殊的政經生態，在面對網際網路可能帶來「數位民主」與「新知識階級」的衝擊時，對於全面消弭數位落差有所保留，但是數位落差將隨著時間的經過，與下滲效果的產生，終將獲得解決。

關鍵詞：數位落差、數位民主、菁英理論、下滲效果

壹、前言

數位資訊時代潮流所及，中國大陸自 90 年代正式啟動網路工程，由中國互聯網絡信息中心 (CNNIC) 自 1997 年 10 月起至今共十四次的「中國互聯網絡發展狀況統計報告」¹可見自 1997 年至今，大陸地區的網際網路一直都是處於急速成長階段，急速成長的原因無非是中國政府先前「以市場取向的經濟改革」及近年來「以資訊化帶動工業化」、「實現國民經濟跨越增長」的「經濟」改革政策，在大陸地區人民富起來以後，對網際網路的需求大為增加，儘管相較於先進國家，大陸地區網際網

¹ 「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，中國互聯網絡信息中心 (CNNIC)，1997 年 10 月，Available at: <http://www.cnnic.net.cn/index/0E/00/11/index.htm>。

路的軟硬體仍未臻完善，但大陸地區的網路基礎建設、網路規模及技術各方面的進步，仍是有目共睹的，至今其上網用戶已達 8,700 萬戶，居世界第二，僅次於美國，但是，相較於大陸地區之總人口數 13 億而言，大陸地區上網人口之比例仍低，而更令人憂心的是其網際網路的發展極不平衡，從實證研究來看，在大陸地區數位科技的演進和傳布並不是普遍、平等且齊頭並進的過程，會因為社會階級、居住區域等因素，而有所差異，衍生所謂的「數位落差」(Digital Divide) 問題，今日此一問題，已成為學者聚焦研究的重點，尤其在如何消弭數位落差的探討上，更是大陸地區當前的重要課題。

貳、數位落差 (Digital Divide) 的意涵

Digital Divide 在臺灣大部分學者譯為「數位落差」，但是大陸地區學者則大多譯為「數字鴻溝」，此兩岸譯文不同，甚為常見，並無礙閱讀。本文除直接援引大陸學者文章內容外，仍將 Digital Divide 譯為數位落差，以方便臺灣地區之閱讀習慣。

一、數位落差之源起

針對媒介與資訊不平等的研究，起於 Tichenor 和一些學者在 1970 年所進行的「知識鴻溝」(knowledge gap) 研究，直到 1980 年代早期，許多研究都嘗試探究大眾媒介在資訊傳播不公平的這個議題上所造成的影響，但「資訊鴻溝」(information gap) 的概念卻很少被視為是社會議題，直到 1980 年代末期，網路在電腦和資訊科技整合下出現，並廣被使用，對資訊鴻溝的研究才大興，Journal of Communication 在 1989 年夏天刊載一篇針對資訊鴻溝的文章後，數位落差 (Digital Divide) 開始受到注意，並成為學術圈爭論的主題²。

兩位 Hawkins 先生認為，「數位落差」(digital divide) 這個字眼似乎是來自 1995 年美國政府的研究報告“Falling Through the Net: Defining the Digital Divide”³。美國商務部國家通信及資訊委員會 (National Telecommunications and Information Administration, U.S. Department Of Commerce；簡稱 NTIA) 自 1995 年起連續四年發布的數位落差調查報告 (Falling Through The Net) 指出，美國雖然在電話與電腦之普及率和網際網路之使用率等資訊基礎建設發展程度已逐年提昇，但同時卻也會

² Mun-Cho Kim & Jong-Kil Kim, “Digital divide: Conceptual discussions and prospect.” In Won Kim, Tok-Wang Ling, Yoon-Jonn Lee, & Seung-Soo Park. (Eds.). *The human society and the internet: Internet-related socio-economic issue*, Berlin: Springer, 2001, p.79.

³ Hawkins, E. T. & Hawkins, K. A., ” Bridging Latin America’s digital divide: government policies and internet access,” *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol.80, No.3, 2003, p.646-665.

隨民眾之收入狀況、種族、教育程度以及居住區域的不同而有相當大的差異。以 1997 年至 1998 年之間的變化為例，就不同教育程度家庭而言，教育程度最高者和最低者其整體數位落差在這一年間擴張了 25%，若就不同收入狀況之美國家庭來看，收入最高者和最低者之間的數位落差則是更擴張了 29%⁴。美國商務部國家通信及資訊委員會這些報告，引起學術圈極大的興趣，多數學者稱這些報告所彰顯出來的現象為「數位落差」。

二、「數位落差」之意義

雖然大部分人認為「數位落差」乙詞是源於 NTIA 的數位落差調查報告，但 Gunkel 整理相關文獻發現，「數位落差」(digital divide) 這個字眼的起源無從回溯，但可以確定的是，這個字眼並非來自於近來研究所指向的 NTIA 之“Falling Through the Net: Defining the Digital Divide”的研究，而且，這個字眼的含意，從「對科技能促成發展或毀滅之不同看法的差異」、「科技能否解決問題的差異」、「數位和類比間的差異」、「種族間就業問題的差異」到「資訊有者與無者之間的落差」，由此可見這是一個「多義」的字眼⁵。即使是 NTIA 本身的研究，也沒有固定用法，在他們的研究中，數位落差從「電腦之有無」到「能否近用」，最後到「寬頻之有無」，甚至後來 Benton Foundation 的 Digital Divide Network 亦修改了 NTIA 的定義，將數位落差定義為「能有效使用新資訊傳播工具(如網路)者，與無法有效使用者之間的落差」。所以，Gunkel 基本上認為，在科技快速變遷的情況下，「我們需要的不是運用一些死板且單義的定義，而是有一個具有彈性而得以回應這個多變環境，且可以在此環境下運作的特質描述(characterization)」⁶。

除了少數學者認為數位落差乙詞是「多義的」，應視其運用而下定義外，大陸地區多數的學者仍基於研究之必要，而對其有所定義，例如，大陸地區學者廖小平認為數位落差是「國家之間以及一個國家內部不同地區之間、不同群體之間資訊技術的普及差距，換言之，就是資訊富裕者與資訊貧窮者之間的差距」⁷。劉文雲、李愛勤認為：「是指在資訊技術開發和應用領域中，特別是在網路技術方面存在差距而導

⁴ National Telecommunications and Information Administration “A NATION ONLINE: How Americans Are Expanding Their Use of the Internet” U.S. Department of Commerce, 2002, Available at: <http://www.ntia.doc.gov/>

⁵ Gunkel, D. J., “Second thoughts: toward a critique of the digital divide,” *New media & society*, Vol.5, No.4, p.501-505.

⁶ 同註 5，頁 505。

⁷ 廖小平，「論網路社會的代際數位鴻溝及其倫理表現」，湖湘論壇（第 17 卷第 2 期，2004 年 3 月 20 日），頁 44。

致的資訊獲取和創新上產生的落差。」⁸。謝俊貴、陳軍認為「所謂數位鴻溝，也叫資訊鴻溝，它是網路社會裏出現的嚴重的資訊分化現象，是指在資訊技術的開發領域和資訊技術的應用領域中存在的差距現象，特別是指由網路技術產生的差距現象。」⁹。黃少華、韓瑞霞則指出「數字鴻溝是指不同國家、不同地區、不同行業、不同人群在掌握和應用以互聯網為代表的新信息技術以及發展和普及信息產業方面的差距，是信息富有者和信息貧困者之間的鴻溝，亦稱為信息鴻溝。主要包括…人們是否能夠接近和使用信息中介；信息工具使用良好者與使用不良者之間掌握和處理信息的能力、技巧的差別。」¹⁰。吳筱瑾認為是「指不同的社會群體或不同地區間互聯網的普及和使用上的差別」¹¹。最簡單的定義，莫過於祝建華在其「數碼溝指數之操作定義和初步檢驗」一文，對數位落差概念定義為「社會各階層之間在使用互聯網上的差別」¹²。甚至，國際性的經濟合作與發展組織 Organization For Economic Co-operation and Development, OECD 研究報告 (Understanding the Digital Divide 2001) 也曾將數位落差定義為「存在於個人、家庭、企業及地理區域上，在不同社經背景下，接近使用資訊和通信技術 (ICTs) 及運用網際網路所參與的各項活動的機會差距。」¹³

由學者、甚至是國際組織的定義可見，「數位落差」雖是經常使用的名詞，但是對於數位落差之意義為何，各家學者定義有所不同，此乃學術研究中最令人困擾之處，大陸學者金兼斌即指出：「具有諷刺意味的是，雖然數位鴻溝這一名詞頻頻出現在各種場合，包括各種學術性文章中，它的含義和所指卻一直是混亂而隨意的。人們彷彿只是使用這一概念，卻不去理會這一概念的具體含義，似乎其含義是眾所周知似的。」¹⁴

三、如何定義「數位落差」

本文認為學者間對於「數位落差」乙詞之定義有所不同之原因，主要是因為「數位落差」是源於 NTIA 的數位落差調查報告，而該報告事實上只是就美國境內各種

⁸ 劉文雲、李愛勤，「資訊化是我國縮小『數位鴻溝』的最佳途徑」，情報科學（第 22 卷第 2 期，2004 年 2 月），頁 168。

⁹ 謝俊貴、陳軍，「數位鴻溝—貧富分化及其調控」，湖南社會科學（2003 年第 6 期，2003 年 6 月），頁 123。

¹⁰ 黃少華、韓瑞霞，「全球化背景下：中國東西部地區的數字鴻溝」，蘭州大學學報社會科學版（第 32 卷第 2 期，2004 年），頁 95-102。

¹¹ 吳筱瑾，「論消弭數位鴻溝」，廣西政法管理幹部學院學報（第 19 卷第 3 期，2004 年 5 月），頁 126。

¹² 金兼斌（2003），「數位鴻溝的概念辨析」，新聞與傳播研究（2003 年第 1 期，2003 年 1 月），頁 77。

¹³ "Understanding the Digital Divide 2001," OECD, Available at:
<http://www.oecd.org/dataoecd/38/57/1888451.pdf>

¹⁴ 同註 12，頁 76。

不同收入、種族、教育程度以及居住區域之人民，做一電話與電腦之普及率和網際網路之使用率統計。統計數字所衍生之現象，自然會有多種解釋空間，尤其，學術界因為研究領域的不同，著重面向的不同，各自對數位落差定義，此無關是非，僅是研究方便而已。

「數位落差」乙詞，從文義上可以拆解為「數位」與「落差」，「數位」代表任何形式的數位科技，包括：軟、硬體、數位資訊、數位設備等；「落差」代表高（多）與低（少）（低、少的「極限」等同「無」）的差距，故「數位落差」乃是指：群體間（如：城鄉間、國家間等）「擁有」「數位科技」之「高、低（甚至是無）」程度差距；但某些人「擁有」數位科技，可能只是外觀上擁有，但實質上並無運用數位科技的能力，等同於「不」擁有，故有學者以此角度，認為數位落差不僅僅是擁有「數位」之高（多）、低（少），還包括了有無運用數位資訊的能力，進而擴張數位落差之內涵。

綜上，數位落差最廣的定義是，群體間擁有（包含運用數位資訊的能力）數位科技（任何形式的軟、硬體）的高與低（包含「無」）；而狹義的定義，則因各學者間之研究範圍而定，例如：研究傳播之學者，會將「數位落差」中的「數位」限於「數位訊息」而不會將「數位生產設備」納入，而研究資訊工業的學者卻將「數位」著重於「數位生產設備」或「數位軟體程式」；極貧困之地區在外觀上「擁有」數位科技已有困難，故該地區學者多半不會去討論「運用數位科技能力」的問題，反之，經濟富足的地區的學者會傾向於將「數位落差」定義為對於已擁有的數位科技（產品），有無運用能力上。因本文較著重大陸地區各階層人民使用「網際網路」的落差問題，本文所指之大陸地區數位落差，主要是指大陸地區內部，不同的群體，擁有網際網路和運用網際網路能力的差別。

參、大陸地區數位落差現象

一、大陸地區多數學者認同數位落差乃是「必然」現象

有學者認為數位落差的根本形成原因是貧富差距，所以隨著貧富差距的存在而存在，但亦有學者認為形成數位落差是由於人才、制度、建設、投資、資源等一連串的差距而形成¹⁵，因為這些差距的存在，數位落差也必然存在；學者間推論數位落差形成的原因雖有不同，但大陸地區多數學者卻一致認同數位落差乃是必然的現

¹⁵ 葉帆，「西部大開發需跨越『數位鴻溝』」，內蒙古社會科學漢文版（第25卷第1期，2004年1月），頁139-140。

象，例如：大陸學者付立宏認為數位鴻溝廣泛存在於不同國家或地區之間以及一國內部不同地區之間、城鄉之間、企業之間和人群之間¹⁶。謝俊貴、陳軍也認為，在全球資訊化、網路化的過程中，「必然」會出現資訊富有者和資訊貧困者，而形成數位落差現象，並認為數位落差是一種廣泛存在的社會現象，存在於不同地理區域、不同國家、同一國家內部不同地區、不同群體之間。大陸地區「70年代靠勞力，80年代靠財力，90年代靠智力」，90年代的落差是繼工業化後，再度出現新貧富分化的數位落差，中國大陸50名首富有1/4以上的人從事高科技和媒體通訊行業，社會貧富分化在很大程度上可以說是社會資訊化過程中的數位落差所致¹⁷。

大陸地區之學術研究最特殊者，乃在於其以馬克思思想背景的論述方式，吳筱瑾認為，社會上的貧富差距是「必然的」，而由貧富差距引起的數位落差也是「必然的」，其論述過程略為：「…馬克思和恩格斯曾有論述告訴我們：…由此我們可以推論，既然人們所處的社會條件是歷史形成的，並不依個人意志為轉移，…人們是生活在發達地區還是落後地區，是城市還是鄉村，將直接決定他們獲取社會資源的機會不同並進而在一定程度上決定他們經濟和社會地位的高低不同。…貧富差距產生的客觀必然性表明，貧富差距只能調控而不能消滅。」¹⁸「數位鴻溝，不僅僅是一個資訊技術的問題，也是一個社會問題。它牽扯到包括整個社會的貧富差距，資訊資源不足和資金、文化，還有就業、生活質量等與整體社會水平相關的問題。貧富差距與數字鴻溝之間是否相關？根據已有的文獻資料，可以得出的現實結論是：人文基礎、科教投入、人才結構、風險投資規模等構造了形成數位鴻溝的因果鏈。貧富差距是『標』，數位鴻溝也是『標』，這五大環節才是『本』。資訊化水平的差異反映了經濟發展水平的差異性，資訊富國與信息窮國的『數位鴻溝』正是它們之間『經濟鴻溝』的結果。」¹⁸雖吳筱瑾以上之論述根基於馬克思思想，然其推論過程，可謂嚴謹。

大陸地區數位落差是否為「必然」的現象，恐怕是仁智互見的問題，但是從統計數字、實證研究來看，在大陸地區數位科技的演進和傳布並不是普遍、平等且齊頭並進的，而是因社會階級、居住區域等有所差異，以「結果」來看，大陸地區的數位落差，當然是「必然」的現象。何況，由全球各個國家來看，數位落差問題，無論是先進國家或落後國家，無一國可以倖免，大陸地區出現數位落差問題，當然也是「必然」的。

¹⁶ 付立宏，「關於數位鴻溝的幾個問題」，圖書情報知識（2003年第2期，2003年2月），頁7。

¹⁷ 同註9，頁123-124。

¹⁸ 同註11，頁127。

二、大陸地區「城鄉」、「東西」、「世代」數位落差嚴重

謝俊貴、陳軍認為，就大陸地區而言，數位落差主要表現在三大方面。一是大陸地區與世界的數位落差，仍然在拉大。二是中國各地區之間的數位落差，東部地區資訊化發展程度明顯高於中部和西部地區，東部 11 省市占約八成，而西部 14 省區的總和只占不到一成。三是城鄉之間的數位落差，網路普及和應用主要在城市，城市普及率為農村普及率的 740 倍¹⁹。廖小平亦同意大陸地區數位落差存在於此三方面²⁰。黃少華、韓瑞霞也認為，目前大陸東西部地區之間的數字落差日益擴大，東部地區在 1978 年以後，經濟發展迅速，數位化已向前邁出一大步，使得東、西部在數位化上的差距越拉越大²¹。也就是說，除了中國大陸與先進國家的「國際性」數位落差外，學者間一致同意的是，大陸地區「內部」城鄉間、東西部間，數位落差問題最為嚴重。

另外，從統計數據來看，中國互聯網絡信息中心（CNNIC）自 1997 年 10 月起，即對大陸地區網際網路之使用，作有系統之統計²²，根據中國互聯網絡信息中心（CNNIC）第一次的 1997 年 10 月之「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，當年大陸地區上網電腦數僅有 29.9 萬台，上網用戶數亦僅有 62 萬戶，而上網人口的結構，較嚴重的「數位落差」主要是年齡及地區，以年齡而言，21-35 歲間人口竟占全部上網人口 78.5%；以地區而言，上網人口所在地的前三名是北京 36%，上海 8%，廣東 8.3%，末四名是西藏 0%，寧夏 0%，青海 0.1%，新疆 0.1%。至今，中國互聯網絡信息中心（CNNIC）已完成第 14 次的 2004 年 7 月「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，此一報告中指出大陸地區上網電腦數及用戶數已分別大幅成長至 3630 萬台電腦及 8,700 萬戶，但上網人口卻更為「年輕化」，18-24 歲的上網人口占 36.8%，而 35 歲及以下竟達到 82.0%，而北京、上海、廣東等地區仍是主要上網人口集中區，而西部的西藏、寧夏、青海、新疆上網人數仍舊非常少²³。

由此可見，在大陸地區數位落差問題，尤以城鄉差距、東西部差距及世代差距，最為驚人。

三、大陸地區消弭數位落差之作法

對於消弭數位落差，中國大陸政府 2001 年 3 月 15 日「中華人民共和國國民經

¹⁹ 同註 9，頁 123-124。

²⁰ 同註 7，頁 44。

²¹ 同註 10，頁 95-102。

²² 同註 1。

²³ 「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，中國互聯網絡信息中心（CNNIC），2004 年 7 月，Available at: <http://www.cnnic.net.cn/index/0E/00/11/index.htm>。

濟和社會發展第十個五年計畫綱要」提出「加快電腦和網路知識普及，各級各類學校要積極推廣電腦及網路教育」政策方向；一些學者，如胡鞍鋼與周紹傑、孫敬水、盛曉白、段聖練、楊素群²⁴、劉金愛²⁵、劉文雲與鄧尚民²⁶等人，或引介美國等先進國家消弭數位落差的方法，或認為消弭數位落差應該從多方面著手，然而，大陸地區學者們所提出之消弭數位落差之方法不外乎是：「兩軟一硬」²⁷，兩軟是指培養資訊技術人才和制定財政、金融、人力資源管理等相關的扶持政策，一硬是指資訊基礎設施建設，又諸如人才培養、著重電腦教育、引進國外數位人才、政府以優惠政策引導投資、改善網際網路設備、提高網路普及性、降低網際網路連線費用、對承擔普及服務的企業進行補償、與國際電信合作、發展中文化網路等。

這些消弭數位落差的建議，基本上都有其可取之處，但所招致的批評也不少，例如：大陸地區有多數學者在探討消弭數位落差，一致地提出「電子化政府」的主張，但吳筱瑾批評：「應該清醒地認識到電子政府作用是有限的。…電子政府的各種服務的使用和取得的條件性，並不是因為你的身分、種族而產生，更多是因為你獲取和利用資訊的能力及條件決定的。這種條件性實際上導致電子政府的『高門檻性』」²⁸，可謂一語道破「電子化政府」的致命點。

本文認為解決數位落差最為直接的方法是提供資金和教育給窮人，直接把數位科技導向窮人²⁹，例如：「甘肅省黃羊川職校」位處黃土高原，學生大多貧困，只要當年雨水不夠，隔年學生人數立即遽減，而天津英業達公司以贈送該校書籍、電腦、建置網路，藉由電子商務 www.yellowsheepriver.com 網站讓當地擺脫靠天吃飯的宿命。詳言之，依「階段性」解決數位落差的具體作法包括：第一、提供設備可得性（availability）包含降低或提供免費的電腦及上網費用，第二、加強資訊教育弭平資訊運用上（information utilization）的落差，第三、解決資訊接收上（information recrptiveness）的落差，提高網際網路使用者傳統的文化素養（cultural illiteracy）³⁰。

雖然援引先進國家的作法，有他山之石可以攻錯的優點，藉由學者研究，所提

²⁴ 同註 11，頁 126-128。

²⁵ 劉金愛，「要積極應對『數位鴻溝』問題」，情報雜誌（2003 年第 6 期，2003 年 6 月），頁 86-90。

²⁶ 劉文雲、鄧尚民，「從『數位鴻溝』看我國的資訊化建設」，情報雜誌（2004 年第 1 期，2004 年 1 月），頁 101-105。

²⁷ 劉靜，「淺談我國政府資訊化建設面臨的現狀問題及對策」，萊陽農學院學報社會科學版（第 16 卷第 1 期，2004 年 3 月），頁 46。

²⁸ 同註 11，頁 127。

²⁹ Odde, A. R., "Bridging the digital divide: financial and ethical challenges," *Teaching business ethics*. No.6, p.20.

³⁰ 同註 2，頁 83-90。

出解決數位落差的辦法，也甚有幫助，但大陸地區東西部、城鄉間之數位落差之所以「非常嚴重」，除了既有的貧富、教育、地理環境差異外，還有源於大陸的特殊政經生態及政策的問題，此與其他先進國家數位落差多數是源於既存的貧富、教育、地理環境等自然因素，有所差別，故大陸地區欲弭平數位落差，恐仍應先解決其特殊政經生態及政策的窘境。

肆、大陸地區弭平數位落差上的窘境

一、數位民主理論

雖有認為在所有社會中，從最低度發展與低度文化程序的社會形式，到最高度發展而且強而有力的社會形式，都存在菁英統治階級，少數的菁英統治多數人³¹，亦即「平等權力的無階級社會是不可能存在的」。然而，因為數位化科技的發展，理論上網際網路具有無遠弗屆、互動、即時等特質，因此有學者開始認為網際網路會帶來更民主的溝通或互動，「平等權力的無階級社會是不可能存在的」的理論，即將因為科技、網際網路的發展而打破。認同人類最理想的社會（或烏托邦）就是一個公平的社會，認為新傳播科技有潛能可以弭平社會不平等者，最鮮明的莫過於提倡所謂「數位民主」者。提倡該觀念的學者認為，資訊傳播科技會對民主發展、改善社會的不平等有莫大幫助，這些提議通常被稱之為「電子民主」（*electronic democracy*）、「電傳民主」（*teledemocracy*）、「網路民主」（*cyberdemocracy*），或是「數位民主」（*digital democracy*）³²。這些支持數位民主理論的學者認為，資訊科技賦予個人權力（*empowerment*），進而延伸為公民社會（*civic society*）的概念，個人可以經由資訊科技的接近使用（*access*）而獲得政治參與、資訊溝通的平等機會，並且可以直接挑戰政府的威權，以及增加知識取得的管道³³。

根據 Hague 和 Loader 的看法，在現在的民主制度下，政治制度、參與者和實踐都處在不佳的狀態；而資訊時代可能會到來，既有的制度可能會被取代，不管是要把權力直接轉移到人民（*demos*）手上，或是提供更大的政治參與空間，其實都是試圖改善既有的民主狀態，讓更多人能參與其中。也就是說，新資訊科技因其特質，

³¹ Mosca, G., *The Ruling Class*, New York: McGraw Hill, 1939, p.50.

³² Hague, B. N. & Loader, B. D., "1999 Digital democracy: an introduction. In B. N. Hague & B. D. Loader (Eds.), *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, London: Routledge, 1999, p.3.

³³ Norris, P., *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2001.

可以讓更多人，甚至是「所有人」「參與」(participation)其中，而此舉是有助於邁向更民主而平等的社會³⁴。

二、中國大陸面對「數位民主」的態度

中國政府向來是以人民民主專政的體制自居，雖有民主之名，但是否有民主之實，則大有疑問，所以中國政府向來對於西方民主制度的「文化」入侵，非常謹慎小心，例如，大陸學者鄧集文指出，網際網路對於政治固然提供了一個方便、有效、快捷的途徑，使政府接受群眾監督、人民可以及時對政府的行為表達看法及參與政府決策等的正面意義，但他也同時指出網際網路對於政治「穩定」，亦有其「負面」影響，諸如：政府無法壟斷資訊，無法限制人民接受外來的思想和文化，而各國的政治傳統和歷史文化傳統的差異皆會引起社會政治思想和文化的混亂，使人們對本國政治文化認同的程度降低，進而威脅政治穩定，具體包括：政治共識、政治認同感和支持度等。網際網路充斥著美國的文化和價值觀。網際網路弱化政府控制，訊息封包都可經由不同的傳輸路徑，主政者無法控制，而成為西方國家傳播其社會價值觀，進行意識形態滲透及政治顛覆的新工具。他甚至指出實例：「…各種反華勢力利用互聯網加緊對中國進行輿論滲透…『法輪功』邪教組織利用互聯網製造輿論，擴大影響，企圖仰仗境外敵對勢力對我國政府施壓，伺機顛覆我國人民民主專政的國家政權。」更令人訝異的主張：「網上過分自由的信息傳輸可能引發民主政治危機。充分利用先進的技術手段，從網上大量的過剩信息中篩選出有用信息，過濾無用信息和剔除掉有害信息…通過發展技術手段來提高其對網絡的監控能力」³⁵。

而謝冠賦也主張：「加強對網上『非』無產階級思想資訊節點的管理和控制，…把國外有害資訊源的地址在路由上設立為 deny（拒絕）…制定資訊網路法律法規…堅決維護黨的思想文化在網上的表達，減少外來資訊侵略和資訊干涉的機會。」³⁶

整體而言，大陸地區尚非屬「民主國家」，人民固然在批評某些「執行面」的政策上，有言論自由，如：「人大會期間人大代表、國務院各部部長登入人民網強國論壇，與網民直接對話，再到湖北籍大學生孫志剛案在網上引發的鋪天蓋地的聲討和關於對《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》進行違憲審查的大討論，直至使國務院在不到兩個月的時間裏就廢除了舊辦法，通過了新的《城市生活無著的流浪乞討人

³⁴ 同註 32，頁 4-9。

³⁵ 鄧集文，「互聯網與政治穩定圖景」，湘潭工學院學報社會科學版（第 5 卷第 1 期，2003 年 3 月），頁 43-49。

³⁶ 謝冠賦，「論資訊網路化條件下黨的思想建設」，社會主義研究（2003 年第 3 期，2003 年 3 月），頁 66。

員救助管理辦法》」³⁷；但涉及核心的「民主」、「政治」等問題，人民的言論自由即受相當程度的限制。

三、新知識菁英的衝擊

C. Wright Mills 曾經提到社會上重要的三種菁英階級，即經濟上、政治上、軍事上的菁英³⁸，將中國大陸的領導圈以經濟、政治、軍事劃分，加以分析，即不難發現，雖在經濟上，共產思想的主軸在於全民皆無產階級，進而產生平等、無階級的共產社會，但大陸地區經過多年的經濟改革開放，社會經濟階級愈分明顯，尤其貧富差距懸殊的現象，與日俱增，現實的狀況，已證明共產無階級時代已是過去式，中國政府亦無可能再走回頭路；然而，中國大陸在政治上的改革開放卻遠不如經濟上的改革開放，至今，其政治圈仍存在所謂的「少數的菁英統治多數人」³⁹，無論經濟如何改革，但政治上依然存在 Michels 所謂的「寡頭鐵律」⁴⁰（iron law of oligarchy），同時在槍桿子出政權的觀念下，中國的軍事菁英也從不輕言放棄自身的權力，目前中國大陸正由一股藉由軍事支持政治，政治支持軍事的特殊力量，持續抗衡經濟改革以後，人民富足以後，要求民主改革的力量，此政治菁英聯合軍事菁英與經濟菁英抗衡的狀態，還可維繫多久，無人可知，但基於經濟菁英多半是靠向利益來看，雖經濟菁英時與政治菁英有利益衝突，立場不一致，然而無可否認的，經濟菁英與政治菁英仍有著非常密切的關係，所以，經濟菁英要扳倒政治與軍事菁英的聯合，似乎不容易。

但網際網路的出現以後，政治菁英與軍事菁英的集團，恐怕已不足繼續維繫其階級，陳志良、高鴻指出，網際網路對於解構傳統社會金字塔型的層級結構有所助益，他們指出：「在歡呼更純粹的民主制度將在數位革命誕生的同時，不能不正視解構傳統的『政治—經濟』層級制的同時，網路強大的控制性，又逐漸形成了現代社會最強有力的社會結構，亦即『知識—權力』結構」⁴¹。也就是說，傳統的政治—經濟菁英外，網際網路即將帶來一批令人期待的「知識菁英」，他們即將會介入階級的「鬥爭」，依照陳志良、高鴻的論述，知識精英將利用其知識及資本的絕對優勢，建立並維持制度，以合理化和合法化的「迂迴控制」，實現「實質上」對社會資源的占有與分配機會，並對其他社會成員加以控制，讓民眾擺脫傳統的專制政治統治，轉變成令人信服的多數專家統治。

³⁷ 劉文，網路時代政治參與的難題及對策，中州學刊（2003年第6期，2003年11月），頁15。

³⁸ Mills, C. W., *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956, p.167-169.

³⁹ 同註31，頁50。

⁴⁰ Michels, R., *Political Parties*, New York: Free Press, 1911.

⁴¹ 陳志良、高鴻，「數位化時代人文精神悖論之反思」，南京社會科學哲學研究（2004年第2期），頁8-12。

雖然陳志良、高鴻認為知識菁英們形成「多數的專家統治」僅是實現了某種「形式上」的平等，並以此掩蓋著「實質上」的不平等⁴²，並非真正的民主，然而菁英階層存在於社會上，並統治其他多數人的現象，乃是必然的，想要排除某人對他人支配的任何觀念，本來也只是幻想⁴³，民主程序本來也只是提供菁英競爭與統治的正當性⁴⁴，網際網路雖然有可能帶來數位民主、直接民主與平等，但是在「數位民主」得以實現之前，本文認為網際網路普及至少可能帶來一批新的知識菁英，而這批知識菁英加入與政治、經濟、軍事菁英抗衡的結果，亦極有可能將中國大陸帶往更民主之路。

四、中國大陸的特殊政策

中國大陸當局，面對網際網路可能帶來「數位民主」與「新知識階級」的衝擊，自然不敢輕忽網際網路的影響力，尤其網際網路具有無遠弗屆、互動、即時等特質，極易帶來更民主的溝通或互動，如中國大陸的「人民網強國論壇」、「湖北籍大學生孫志剛案」、「城市流浪乞討人員收容遣送辦法違憲審查案」、「法輪功案」等，均藉由網際網路的力量，迅速擴散集結，無論是好是壞，均已對大陸當局投下一枚震撼彈，尤其，當前網際網路上充斥以美國為主的西方民主文化與價值觀，使得大陸地區上網人口對於中國大陸當局的政治認同度、支持度均有所改變，而大陸當局雖明知無法全面預防、控制西方民主文化的入侵，然仍時有逆潮流之舉。

大陸地區高層如江澤民等，雖一再強調應將數位落差視為數位機會，然而「數位機會」能否在政治上轉變為「數位民主」，則大有疑問，中國大陸 1997 年 12 月 11 日由國務院批准，1997 年 12 月 30 日公安部發布之「電腦資訊網路國際聯網安全保護管理辦法」第五條規定：「任何單位和個人不得利用國際聯網製作、複製、查閱和傳播下列資訊：煽動抗拒、破壞憲法和法律、行政法規實施的；煽動顛覆國家政權，推翻社會主義制度的；煽動分裂國家、破壞國家統一的；煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結的…」，且該管理辦法中並規定網路中含有該辦法第五條內容的地址、目錄或者關閉伺服器，應立即刪除的特殊手段。由此可見，中國大陸當局，對於「數位民主」及「新知識菁英」集結的力量，有相當程度的排斥，以網際網路恐怕會影響政治穩定為名義，對於網際網路通向民主、平等之路加以阻撓；也就是說，目前大陸當局似乎尚未接受人民經由數位科技、網際網路的使用，集結全民、知識菁英的力量，全面參與政治，直接挑戰政府威權。

⁴² 同註 41，頁 12。

⁴³ Mommsen, W. J., *The Age of Bureaucracy*, Oxford: Basil Blackwell, 1974, p.87.

⁴⁴ Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen&Unwin, 1976, p.126.

伍、結 論

數位落差是否應該消弭，此應然面之問題，最令人振奮的說法，莫過於美國在1993年國家資訊基礎建設行動方案（The National Information Infrastructure: Agenda For Action）所指：「發展 NII 的一個主要目標是進一步擴張『普及服務』概念，將其延伸到21世紀美國人民的資訊需求。從公平的觀點來看，把人民區分成『資訊富者』與『資訊貧者』二個階層，是美國這國家所不能接受的。」⁴⁵所以面對數位落差的現象，中國大陸當局亦不得不面對，不得不處理，否則若因數位落差，而導致「社會公平」極端失衡，大陸當局恐將面對更為棘手的「揭竿起義」。

中國大陸為了解決經濟問題，以數位化為目標的種種政策，已達到一定的效果，依中國互聯網絡信息中心（CNNIC）第14次的2004年7月「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，大陸地區上網電腦數及用戶數自1997年10月的29.9萬台電腦及62萬戶，已分別大幅成長至3,630萬台電腦及8,700萬戶，上網的人數及電腦「倍速」增加，也就是說，當網際網路不再昂貴，變成一般消費後，會有越來越多人使用網際網路，而越多人使用網際網路後，網際網路又會變得更便宜，網際網路又變便宜後，又會有更多人使用，如此情況，經濟學家稱為「下滲效果」（trickle down），一開始只有少數特殊階級才可使用的昂貴網路，現在已擴展到一般家庭的個人。就下滲效果的觀點來看，在科技的早期階段，或許會有近用和使用上的不公平，但是當網路變得更普及後，這種情形會消失，至少會減輕⁴⁶，倘大陸地區網際網路的發展循「下滲效果」前進，「理論上」，大陸地區幾乎「全民」終將會全部都連上網路。但大陸地區尚非全面民主的地區，全民自由地上網所帶來的政治風險，大陸當局恐無法承受，申言之，雖然維持一般階級流向菁英階級，乃是大陸當局目前維持其正當性的不二法門，但這個流動卻必須是「限量的」、「可控制的」，否則即有影響「政治穩定」的可能，然網際網路的發展，卻讓這個流動變得愈來愈難控制，政府官員再也無法知道哪些人從網際網路上獲得了哪些訊息，發表了哪些訊息，下一個「法輪功」又將在網際網路的哪一個點發功，這些難以控制的因素，迫使大陸當局表面上雖急欲消弭數位落差，但實際上卻不得不「逆潮流地」維繫一定程度的「數位落差」，阻止過於迅速的「下滲效果」發生，避免全民或大多數人上網。

⁴⁵ 詹婷怡，電信產業規範之研究（臺北：太穎投資顧問出版，2000年），頁109。

⁴⁶ Thomas, G. & Wyatt, S., "Access is not the only problem: Using and controlling the Internet. In S. Wyatt, F. Henwood, N. Miller, & P. Senker (Eds.)," *Technology and inequality: Questioning the information society*, London: Routledge, 2000, p.26.

大陸當局縱然憂心數位民主、新知識菁英興起，然而，為了避免社會公平極度失衡，將會面對更大的動盪，大陸當局應無可能任由數位落差擴大至難以收拾的局面。大陸當局應會在網際網路發展如火如荼的今日，以各種有形、無形的力量控制網際網路「儘量」集中在某些地區（如人口較集中，較易管理之城市）、某些社會階級（如較無政經實力的學生）裏下滲，延緩下滲效果將網際網路下滲至「全民」的時間。然而，網際網路的發展乃潮流所趨，勢無可擋，且城鄉及東西部的數位落差終究會隨著中國大陸的經濟改革及城市化，而逐步得到解決⁴⁷，世代間的數位落差，也將因為時間的經過，在十年後、甚至是二十年後，因世代交替而自然而然地得到解決。藉由「時間」的經過、下滲效果的發生，來解決數位落差問題，讓大陸地區擺脫「民主專政」，走向數位民主之路，雖然顯得消極，且需要較長的時間，但終究是一個使大陸地區「和平」演變的機會，數位落差得到一定程度的消弭之後，也正是大陸地區迎接新民主、自由、平等的「數位民主」的開始。

⁴⁷ 朱高峰，「論中國資訊化之路」，重慶工商大學學報西部經濟論壇（2003年第3期，2003年6月），頁2。

法律與法制

兩岸資金流動問題之探討

A Study of Capital Flow between the Taiwan Strait

黃家星 (Huang Chia-Hsing)

本刊特約研究員

摘要

資金充裕與否是企業決定投資的重要因素，而資金來源是否暢通則攸關企業對外投資的成敗，因此臺商在中國大陸所從事的大型投資或合資計畫，背後都隱含著巨額資金往來流動現象，政府為了避免臺商對中國大陸投資過熱，造成資金外流進一步掏空國家資產及影響國家安全的考量，過去對兩岸之經貿往來，均採行由第三地或迂迴手段進行，也就是以「間接往來」模式來處理，使得兩岸在經貿、金融等相關統計數據上有很大的差距，政府很難對企業資金流入中國大陸做有效的管控與規範。

近年來，中國大陸在政治上繼續堅持「一個中國」原則，並以優勢的整體經濟作為手段，臺灣不得不重新思考兩岸金融經貿政策的定位點；另一方面由於兩岸加入世界貿易組織（下簡稱為 WTO）後，市場都大幅開放，兩岸經貿交流的障礙降低，中國大陸資金來臺投資已成為不可避免的趨勢。

關鍵詞：兩岸資金、臺灣資金、陸資、資金流動

壹、前言

政府於 1987 年 11 月開放民眾至中國大陸探親後，臺商藉機前往中國大陸考察並投資，而此時也放寬外匯管制，廠商可以匯出足夠的資金在海外進行投資，惟臺商至中國大陸投資所得的款項，大部分皆移往第三地或境外公司¹進行資金調度，使

¹ 境外公司的功能如下：節稅功能，分散風險功能，資金調度功能。龔泰平，境外公司的介紹與操作運用（臺北市：精博顧問公司，2002 年 2 月），頁 2-5。

得匯出的款項和回流款項不成比例，造成企業「債留臺灣、錢進大陸」的現象²，形成兩岸資金往來有嚴重失衡情形；因此在擴大臺商對中國大陸投資的同時，除注意其融資管道是否暢通外，更應注意中國大陸臺商資金回流的機制，排除各種可能的障礙，以使得兩岸資金往來能有平衡性的發展。

目前政府推動兩岸金融之往來措施，主要係依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 36 條第三項之規定，於 1993 年 4 月 30 日訂定《臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法》³，作為金融業從事兩岸業務往來及赴中國大陸設立代表人辦事處之規範。經濟部於民國 1993 年 3 月 1 日公布《在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法》⁴後，又同時公布《在大陸地區從事投資或技術合作項目審查原則》⁵，針對上市上櫃公司赴中國大陸投資做適度的規範；為配合經濟部開放兩岸貿易商直接貿易，政府並於 2002 年 2 月 13 日修正公布《臺灣地區金融機構辦理大陸地區匯款作業準則》⁶及《臺灣地區銀行辦理大陸地區進出口外匯業務作業準則》⁷進一步放寬

² 王嘉州，「兩岸直航是個複雜的課題」，歐亞研究通訊（第 5 卷第 11 期，2002 年）。

交大財務金融所教授李正福認為，臺商回臺上市櫃的優勢在於能使臺灣成為資金籌措中心，並擴充臺灣的金融版圖。但缺點在於增加臺灣經濟對大陸依賴度，且增加「錢進大陸，債留臺灣」的隱憂。他建議政府應加強臺商回臺上市櫃所須具備條件的規定及所得資金運用的規範。江建璋，「殷乃平：政府開放臺商回臺上市櫃政策有如裹小腳放不開」，工商時報（臺北），2003 年 11 月 19 日，第 6 版。

³ 該條文歷次修正之沿革為財政部於民國 82 年 4 月 30 日以臺財融 字第 820178343 號令訂定發布全文 7 條；民國 84 年 9 月 4 日以臺財融 字第 84730474 號函修正發布第 4 條條文；民國 90 年 6 月 26 日以臺財融 字第 90745053 號令修正發布全文 11 條；民國 90 年 11 月 16 日以臺財融 字第 0901000257 號令修正發布第 2、5 條條文；民國 91 年 8 月 2 日以臺財融 字第 0911000623 號令修正發布第 2、4~8 條條文，並增訂第 4-1、5-1、6-1 條條文；民國 92 年 8 月 12 日財政部臺財融 字第 0920035946 號令修正發布第 7、8 條條文；民國 93 年 2 月 28 日臺財融 字第 0931000204 號令修正發布全文 14 條，並自發布日施行。

⁴ 該條文歷次修正之沿革為經濟部於民國 82 年 3 月 1 日以經投審字第 006817 號令訂定發布全文 15 條；民國 91 年 4 月 24 日以經審字第 09104610350 號令修正發布第 7 條條文；民國 91 年 7 月 31 日以經審字第 09104618630 號令修正發布全文 15 條，並自發布日施行；民國 93 年 2 月 28 日經審字第 09104618630 號令再次修正發布全文 15 條，並自發布日施行。

⁵ 該條文歷次修正之沿革為經濟部於民國 82 年 3 月 1 日以經投審字第 082106 號公告訂定發布全文 2 點；民國 82 年 4 月 16 日以經投審字第 008904 號公告修正發布；民國 82 年 12 月 31 日以經投審字第 049587 號公告修正發布全文 3 點。

⁶ 該條文歷次修正之沿革為財政部於民國 82 年 7 月 27 日財政部臺財融字第 820333561 號令訂定發布全文 9 條；民國 84 年 2 月 23 日財政部臺財融字第 84226529 號；民國 84 年 11 月 16 日財政部臺財融字第 84785202 號令修正發布第 5、8 條條文；民國 86 年 5 月 2 日財政部臺財融字第 86620452 號令修正發布全文 10 條；民國 89 年 3 月 27 日財政部臺財融字第 89727094 號令修正發布第 3 條條文；民國 91 年 2 月 13 日財政部臺財融 字第 0911000058 號令修正發布名稱及全文 9 條（原名稱：臺灣地區金融機構辦理大陸地區間接匯款作業準則）。

⁷ 該條文歷次修正之沿革為財政部於民國 84 年 7 月 20 日財政部臺財融第 84336149 號令訂定發布全文 9 條；民國 91 年 2 月 13 日財政部臺財融 字第 0911000065 號令修正發布名稱及全文 8 條（原名稱：臺灣地區銀行辦理大陸進出口外匯業務作業準則）。

國內外匯指定銀行辦理中國大陸進出口外匯業務之往來對象，將中國大陸銀行及外商銀行在中國大陸分支機構納入，以因應民間廠商從事兩岸貿易所衍生的進出口押匯、託收等業務需求。因此近年來臺商在中國大陸的投資不斷的增加，根據經濟部的統計資料顯示，2003年我國對中國大陸投資件數為1,837件，核准金額約為45.9億美元（不含經核准補辦案件金額31.0億元）（詳如表一），較去年同期成長19.1%，占我整體對外投資金額比重達53.7%。如加計經核准之補辦案件金額，累計自1991年至2003年，臺商赴中國大陸投資共計343.1億美元，占我整體對外投資總額比重達49.8%⁸。可見我國對外投資，還是以中國大陸為主要的投資地區，因此了解臺商的投資管道與資金流向，並加以管理輔導，實為政府經濟施政上的重點。

另一方面，政府對中國大陸經貿政策雖然由「戒急用忍」改為「積極開放，有效管理」政策，但對中國大陸資金（即所謂陸資）進入臺灣還是有很嚴格的限制，雖然近年來常有主張促成「陸資登臺」的聲音⁹，惟政府基於國家安全及其他種種經濟因素的考量，到目前為止對陸資的限制程度還是非常之高。政府對中國大陸資金來臺的限制，主要還是依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第69條¹⁰及73條¹¹所訂定的相關規定辦理，而且政府於2002年8月間，准許大陸地區人民在臺灣地區取得設定或移轉不動產物權，更使得大陸資金來臺依法有據，尤其在兩岸加入WTO後，中國大陸一定會在國際場合要求我國遵照WTO相關規章，開放陸資進入臺灣，有鑑於此，本文將從我國與中國大陸相關的政府統計資料就臺灣資金流往中國大陸之分析、中國大陸資金流入臺灣之分析、兩岸資金流動數據落差之分析，做一探討與分析。

⁸ 「國內外經濟情勢分析」，經濟部，民國93年1月，頁42。

⁹ 劉大年，「陸資來臺投資之限制與前瞻」，輯於WTO架構下兩岸經貿關係學術研討會論文集（臺北市：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002年10月），頁90。

¹⁰ 第69條規定：「大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或其於第三地區投資之公司，非經主管機關許可，不得在臺灣地區取得、設定或移轉不動產物權。但土地法第十七條第一項所列各款土地，不得取得、設定負擔或承租。」

前項申請人資格、許可條件及用途、申請程序、申報事項、應備文件、審核方式、未依許可用途使用之處理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

¹¹ 第73條規定：「大陸地區人民、法人、團體、其他機構或其於第三地區投資之公司，非經主管機關許可，不得在臺灣地區從事投資行為。」

表一 兩岸經貿投資統計表

金額單位：百萬美元

年月別	臺灣對中國大陸間 接出口		臺灣對中國大陸 間接進口		核（備）准赴中國大 陸間接投資		民間小額匯款	
	金 額	增減%*	金 額	增減%*	件 數	金 額	件 數	金 額
1991	6,928.3	66.1	1,126.0	47.1	237	174.16	57,706	82.02
1992	9,696.8	40.0	1,119.0	-0.6	264	246.99	90,290	204.47
1993	12,727.8	31.3	1,015.5	-	9,329**	3,168.41**	73,665	238.34
1994	14,653.0	15.1	1,858.7	83.0	934	962.21	99,658	358.14
1995	17,898.2	22.1	3,091.3	66.3	490	1,092.71	104,326	391.09
1996	19,148.3	7.0	3,059.8	-1.0	383	1,229.24	107,966	378.56
1997	20,518.0	7.2	3,915.3	28.0	8,725**	4,334.31**	113,349	425.13
1998	18,380.1	-10.4	4,110.5	5.0	1,284**	2,034.61**	103,967	350.97
1999	21,221.3	15.5	4,526.3	10.1	488	1,252.74	122,180	365.06
2000	26,144.0	23.2	6,223.3	37.5	840	2,607.14	142,666	511.05
2001	24,061.3	-8.0	5,902.0	-5.2	1,186	2,784.15	172,572	678.07
2002	29,446.2	22.4	7,947.4	34.7	5,440**	6,723.06**	234,946	941.56
2003	26,707.3	21.7	7,120.5	32.9	1,837 (8,268)**	4,594.99 (3,103.80)**	328,541	1,405.38
總計	256,309.1	-	60,016.1	-	33,537**	34,308.49**	1,751,832	7,467.93

註：* 增減%係指與上年同期比較。** 部分為含依 1997 年 5 月 14 日修正後「兩岸人民關係條例」規定向經濟部投審會提出補辦申請許可件數及金額。（）係指補辦案件統計。目前以 88 年至 91 年中國大陸海關統計廣東地區自臺灣進口金額占全中國大陸自臺灣進口金額之平均比例為 36%。臺灣對中國大陸進口估計：1992 年以前採香港海關統計，1993 年以後採我國海關統計。

資料來源：為經濟部國際貿易局統計；為經濟部投審會統計；為陸委會經濟處統計。兩岸經貿，2004 年 2 月。

貳、臺灣資金流往中國大陸之分析

中國大陸由於近年來實行改革開放政策，亟需外來的資金的挹注以增進經濟發展，所以積極的吸引外資投資¹²，並且對於臺灣到中國大陸投資的資金有特別的優

¹² John Henley, Colin Kirkpatrick and Georgina Wilde, "Foreign Direct Investment in China: Recent Trends and Current Policy Issues," *World Economy*, Vol.22, No.2, 1999, pp.223-243. Linda F.Y. and Chyau Tuan, "FDI Promotion Policy in China: Governance and Effectiveness," *World Economy*, Vol.24, No.9, 2001, pp.1051-1074。

惠，所以吸引許多臺商前去，而臺灣資金流往最主要還是在中國大陸投資設廠所形成的，因為近年來兩岸經貿往來日趨熱絡，許多臺商為了搶先占有商機就透過各種管道，以不同的方式到中國大陸投資設廠，但這些投資設廠計畫都需要資金的支持，而已赴中國大陸投資的臺商，在擴展其業務之同時配合風險考量，初期均以自有資金加以運用調度，保持其靈活性財務操作，慢慢地企業成長之新增加資金需求，則運用臺灣母公司融資支援模式，因此中國大陸臺商取得資金來源大致可分為由臺灣地區產生的資金、由大陸地區提供的資金及經由第三地區產生的資金等三大類¹³。

一、由臺灣地區產生的資金：由臺灣的總公司將多餘的資金，或是向金融機構所借貸來的資金，以各種合法或非法的管道匯往中國大陸。

二、由大陸地區提供的資金：在中國大陸以保證或抵押方式，透過當地的中資或外資銀行取得資金，如果有合資股東，亦可以透過合資股東提供所取得的資金。

三、由第三地區產生的資金：以保證或抵押方式透過第三地銀行協助取得資金，在利用匯款或額度轉撥方式將款項匯往中國大陸，此外還有包括由貿易所產生的資金，或經由資本市場所取得的資金。

從 1994 年所做的調查就可了解，當時臺商在中國大陸資金需求分為資本投入及周轉金兩類。臺商取得大陸地區所提供的資金不易，而經由第三地區所取得的資金也不多，當時大部分臺商資金的來源還是以臺灣地區產生的資金為主，從臺商在中國大陸設立子公司所需的資本投入形式以母公司自有資金占 43.7% 為最多，以中國大陸當地銀行、中國大陸當地外商銀行及第三國或地區銀行貸款，則占很低的比率；而在中國大陸臺商營運所需的周轉金來源，也是以母公司自有資金占 50.3% 為最多，中國大陸當地外商銀行及第三國或地區銀行貸款，則占很低的比率¹⁴。

而就近況而言，經濟部於 2002 年曾委託中華經濟研究院針對臺商投資中國大陸事業營運概況加以研究，提出「民國九十一年大陸投資事業營運狀況調查分析報告」，指出 2002 年間中國大陸投資事業資金來自臺灣母公司者居冠，約占 37.36%，其次是向中國大陸金融機構融資，約占 33.64%，由此可知，近十年來臺商投資中國大陸資金雖主要仍來自母公司，但向中國大陸金融機構融資比例也已逾三成，且有逐步調高的趨勢，但由於近來宏觀調控的實施¹⁵，凍結部分放款，融資條件也趨於嚴

¹³ 王廣志，臺商在大陸所面臨的融資問題（臺北：行政院大陸委員會，1993 年 3 月），頁 30-35。

¹⁴ 楊雅惠、杜英儀、陳元保，「大陸及東南亞臺商資金分析」，臺灣銀行季刊（1998 年，第 49 卷第 3 期），頁 74-76。

¹⁵ 中國大陸主管當局擔憂過度投資（over-investment）所引起之泡沫經濟及其可能隨後而來的經濟金融風暴，故不得不於 2003 年下半年開始採行相關的宏觀調控以利其經濟軟著陸，中國國務院總理溫家寶亦於 2004 年 4 月 9 日國務院會議中表示中國大陸經濟面臨過熱的威脅，必須減緩成長速度，北京當局一定會

格，可預料前述資金來自中國大陸的三成臺商，將面臨極大的財務調度壓力，而轉向臺灣母公司取得資金¹⁶。

因此臺商從臺灣母公司取得這些資金後，匯往中國大陸的管道可分為正式管道及非正式管道，茲分述如下：

一、正式管道

依據中央銀行 2002 年 2 月修正發布之《指定銀行對臺灣地區廠商辦理大陸出口臺灣押匯作業要點》、財政部 2002 年 2 月修正發布《臺灣地區金融機構辦理大陸地區匯款作業準則》及《臺灣地區銀行辦理大陸地區進出口外匯業務作業準則》、經濟部 2002 年 7 月修正發布之《在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法》、經濟部 2002 年 11 月修正發布之《在大陸地區從事商業行為許可辦法》、經濟部 2003 年 4 月修正發布之《臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法》、財政部 2004 年 2 月修正發布之《臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法》等相關規定，從事兩岸經貿往來資金調度的事宜。

二、非正式管道

據了解有七種管道：

先由臺灣母公司股東以個人名義申請至中國大陸投資，合法後臺灣母公司再買回股權，中國大陸子公司間接取得資金。

臺灣母公司至海外設控股公司或子公司，再由該海外公司投資到中國大陸。以往臺商到中國大陸投資，通常以「臺灣—香港—大陸」的間接投資模式，但因臺商對中國大陸投資規模日漸擴大，為了規避臺灣的租稅規定，現在已開始進行更複雜的設計。由於這些控股公司都是外國公司，我政府看不到交易往來紀錄，也不可能直接介入管理，這也是臺商赴中國大陸投資的金額，遠遠大於官方統計資料的原因，同時又可達到租稅規劃的目的。

由臺灣母公司提供保證，協助海外子公司於海外銀行或國內銀行之國際金融業務分行（下簡稱為 OBU）取得授信額度，再轉投資中國大陸子公司。

由於國內大型企業之債信已逐漸被國際金融市場所肯定，新的趨勢為由海外子公司或中國大陸子公司直接向當地或海外金融機構舉債，而由母公司提供保證，免除國內銀行保證。此管道雖無直接動用國內資金，但卻仍使用母公司之債信資源

採取行動確保經濟軟著陸，由於 2004 年 4 月 15 日中國國家統計局公布今年第一季 GDP 成長高達 9.7%（5 月 18 日修訂為 9.8%），引爆大陸經濟過熱可能造成經濟泡沫的危機感，因此更加積極落實宏觀調控的執行。歐興祥，「大陸宏觀調控措施及其對我國經貿之影響」，銀行公會會訊（2004 年 7 月，第 22 期）。

¹⁶ 「臺商經營與活動」，兩岸經貿（2004 年 6 月，第 150 期），頁 31。

(Credit base)，因而增加母公司之財務風險負擔。

貿易融資管道：依現行法令規定兩岸物品之運輸應經由第三地區或境外航運中心為之。所以國際貿易所產生的資金流動，經常會透過巧妙的方式來避開政府法令上的限制，達到其資金管理與運用的目的。

「大陸出口，臺灣押匯」

1990年底臺灣開放此措施，允許中國大陸臺商持大陸港口出貨的提單，在臺灣押匯；押匯後所得資金仍可申請匯回中國大陸子公司，如此即可減低臺商必須先透過第三地銀行進行押匯，再間接將匯款匯入臺灣的不便，也減少不必要的成本；但如此一來，會使廠商之資金調度曝光，且在臺匯出、入款項皆須申報，資金用途會受限。

當中國大陸子公司向臺灣母公司購買原料時，採延後付款(Deferred Payment)等方式，達到資金暫時滯留中國大陸，以提供業務營運之需要。

當臺灣母公司向中國大陸子公司購買商品時，提前開出商業信用狀，在由子公司以該信用狀向當地銀行取得出口融資。

海外的子公司發行浮動利率債券(Floating Rate Note, FRN)¹⁷由臺灣母公司保證，取得資金後再投資中國大陸子公司。

地下通匯：

國內部分中小企業及民眾匯款至中國大陸，不願透過合法正式管道而寧採高風險之地下通匯系統，其原因大致可分為：

對匯款者並無條件限制：地下金融業者不需查核任何文件，僅雙方口頭承諾即可。

提供快速便捷服務：可將資金匯往中國大陸任何地區。

部分企業赴中國大陸投資，不願政府主管機關知道或了解其投資規模。

部分企業因投資項目不符經濟部規定，無法透過正式管道將資金匯往中國大陸，乃透過地下通匯業者轉匯。

中國大陸臺商以上述七種非正式管道融通的投資資金，多數均由臺灣母公司以非正式管道取得的資金，因此若經由第三地投資大陸，匯款至中國大陸額度數量，根本上是無法統計。

¹⁷ 是一種息票利率定期調整的債券，調整的基礎通常是一具有公信力的市場指標利率，如基本放款利率、國庫券利率、倫敦同業拆放利率(LIBOR)等。浮動利率債券往往是中長期債券。浮動利率債券的利率通常根據市場基準利率加上一定的利差。浮動利率債券的發行多是由企業海外子公司，以境外法人身分，配合主辦銀行，向境外籌備當地低廉成本的資金，以為營運計畫之用。

政府有鑑於此，為使兩岸資金往來更具透明化，於 2003 年 10 月間修訂《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》中攸關兩岸投資及金融往來之規定，包括第 35 條、第 36 條、第 36 條之一、第 38 條、第 69 條及第 73 條，均已經一定幅度之調整。由直接禁止改為主管機關核可制。由於行政命令改為法律規範，未來金融保險證券期貨機構，只要財政部許可，依第 36 條規定即可到中國大陸設分支機構。而臺灣與中國大陸之投資貿易，只要經濟部核可，即可依第 35 條規定進行。至於兩岸資金往來及貨幣之流通，則依第 36 條之一及第 38 條規定，未來兩岸簽訂雙邊貨幣清算協定後，即可依管理外匯條例進行。

所以目前兩岸金融往來的限制也已大幅放寬，如允許直接通匯，核准 10 家國內銀行赴中國大陸設辦事處（7 家已掛牌運作）¹⁸，核准 31 家 OBU 及 7 家本國銀行的 12 家海外分支機構，對中國大陸臺商授信和承作應收帳款收買業務；准許 OBU 與中國大陸金融機構及海外分支機構、中國大陸法人、團體、其他機構等進行直接金融業務往來等，都是政府發現兩岸經貿往來之矛盾點所做出的具體作為，但惟有採行更積極及更開放之兩岸投資及金融政策，資金往來才能透明，國內企業生存危機才能獲得解決，中國大陸臺商投資盈餘所得才能回流。

參、中國大陸資金流入臺灣之分析

就兩岸關係而言，經濟、政治、社會互動朝「全球化」趨勢已不可避免¹⁹，而經濟全球化的趨勢經常被用來突顯臺灣現行對中國大陸經貿限制的不合理性。對於兩岸資金流通之觀點，常有論者主張資金流動自由化是經濟全球化下的必然趨勢，尤其是在臺灣加入 WTO 後必須盡一定的國際義務，因此開放臺灣相關產業的市場後，勢必帶來兩岸一定資金流動，所以開放陸資進入臺灣本來就是貿易關係正常化的必然現象。這種論點在中國大陸與臺灣先後於 2001 年底及 2002 年初正式成為 WTO 會員後，主張開放「陸資來臺」的聲音更時有所聞，但事實上，由於兩岸政治關係並無和緩跡象，政府主管機關認為在中國大陸當局未以具體行動對臺灣表達善意，使

¹⁸ 土地銀行（上海）、合作金庫銀行（北京）、世華銀行（上海）、第一銀行（上海）、華南銀行（深圳）、彰化銀行（昆山）、中國信託商業銀行（北京）等七家銀行獲准赴大陸地區設立代表人辦事處，並已獲大陸方面核准；另外臺灣銀行、玉山銀行、中國商銀等三家銀行已獲准赴大陸地區設立代表人辦事處，但尚未獲大陸方面核准。「兩岸金融往來政策與現狀」，財政部金融局，<http://www.boma.gov.tw/modules/basection/article.php?articleid=216>。

¹⁹ 全球化是指減少國家間的藩籬和促進緊密經濟、政治和社會互動的過程。William K. Tabb, "Progressive Globalism: Challenging the Audacity of Capital." *Monthly Review*, Vol.50, No.9, 1999, pp.1。

臺灣整體安全獲得有效保障之前，不能輕率同意陸資進入臺灣；此一保留的態度，主要是因為無法保證陸資來臺是單純的資金流動，特別是近十年來，中國大陸已熟悉資本主義社會國際化和自由化的弱點。例如中共中央交付給港澳地區的陸資企業任務之一，即是運用長期與臺灣企業發展關係，以迂迴的方式進入臺灣經濟領域，以遂行其促進統一之目標，此舉更加深臺灣政府主管機關的疑慮。

雖然如此，中國大陸資金近年來仍透過正式管道及非正式管道流入臺灣，茲分述如下：

一、正式管道

臺灣於 2002 年初順利成為 WTO 會員國，政府基於國家安全考量，依據當時《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》規定限制陸資來臺，只要是陸資持有股份超過百分之 20 的外國公司，得不予認許；同時，外國公司主要影響力股東為大陸地區人民、法人及團體亦同²⁰。此種情形直到 2003 年 10 月 29 日《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》修正公布後²¹，明定已獲許可來臺之大陸物品、勞務、服務或其他事項，得在臺刊登或播放廣告及促銷推廣²²，以及開放大陸人民、法人、團體等經許可後，可在臺從事投資行為等²³；大幅放寬陸資限制，使得陸資來臺，更於法有據。

二、非正式管道

由於臺灣金融體系的自由開放，陸資仍然可以透過多樣化管道來臺，包括透過收購、「買殼」或取得股權、地下通匯和利用第三地控股公司收購臺灣公司股權等不一而足，特別是利用英屬維京群島、百慕達與模里西斯等避稅天堂第三地的控股公司匯集資金來臺投資，並利用兩岸地下通匯等明裡或暗地裡的管道進行地下金融行為，更是臺灣所難以阻決的。因此中國大陸資金來臺的非正式管道分述如下：

以外資法人名義

目前政府對由香港、澳門來臺的資金審查較嚴且有效率，但對經由美國、加拿大、澳大利亞或歐洲的外資，審查則較寬，所以「陸資」可能藉由這些管道流入臺灣；另外，利用設在維京群島、百慕達與模里西斯等免稅天堂的控股公司來臺投資，也是可能的管道。

²⁰ 修正前條文第 73 條：「大陸地區人民、法人、團體或其他機構，持有股份超過 20% 之外國公司，得不予認許。經認許者，得撤銷之。」

外國公司主要影響力之股東為大陸地區人民、法人、團體或其他機構者，亦同。」

²¹ 民國 92 年 10 月 29 日華總一義字第 09200199770 號令修正公布。

²² 「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 34 條第 4 項之規定，行政院大陸委員會於民國 92 年 12 月 31 日頒訂並施行「大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管理辦法」。

²³ 「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 73 條。

以港資名義

基於我方在香港回歸後仍視香港為具有相當經濟自由的第三地，與香港之間往來不如與中國之間的限制嚴格，因此給予「陸資」以港資名義來臺之機會。目前具「陸資」成分，且在兩岸交流中具特殊地位之陸資公司如國泰航空與港龍航空，已在臺灣設置分公司，其資金是通過正當管道進入。

利用海外共同基金

「陸資」有可能透過外資金融機構共同基金的運作，流入臺灣的金融市場。而「陸資」入臺後資金流向以投入證券業的可能性最高，因為以共同基金的方式進入容易，而且不易查核追蹤資金最初的供應來源，同時證券業的資金流動快速，查核也相對困難。另一方面，目前證期會規定要求投資人須報備，以聲明所使用的資金並無陸資成分，但這只是報備性質，只要經過多層次轉投資，將很難追查出資金的來源。

利用與海外臺商合資的方式

透過與海外臺商合資成立新公司，然後間接回臺投資。

購買臺灣企業在海外發行的金融商品

目前臺灣的上市、上櫃公司，經常在海外透過發行證券來募集資金，所以「陸資」有機會在市場上購買這些證券，而使得資金流入臺灣，甚至有可能進一步影響公司決策，例如：發行浮動利率債券(FRN)、海外可轉換公司債(Euro Convertible Bond, ECB)²⁴與全球存託憑證(Global Depositary Receipt, GDR)²⁵。

地下通匯

透過地下通匯業者可將中國大陸資金迅速的匯入臺灣，而不受到臺灣金融單位的管制，形成臺灣資金管控的一大漏洞，並可能嚴重影響臺灣金融發展。

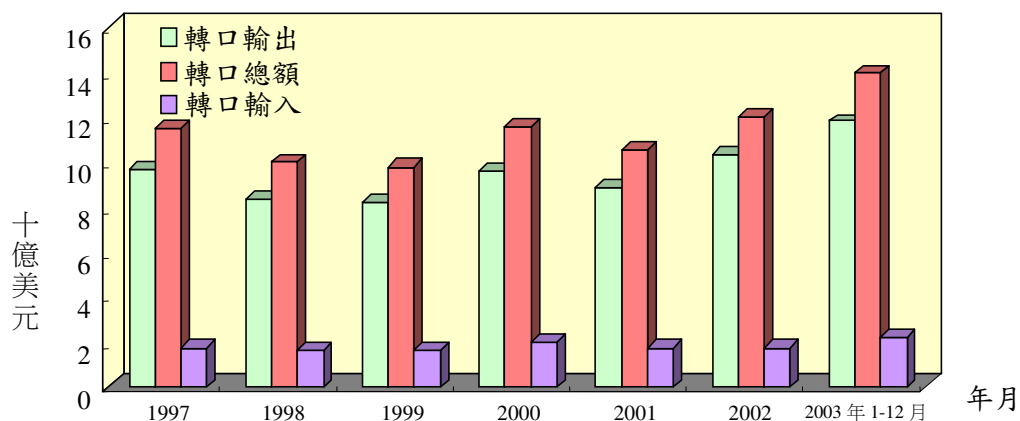
²⁴ 海外可轉換公司債(ECB)為企業在海外發行以外幣計價的可轉換公司債，其為結合債券與股票的金融商品，而發行公司賦予投資者將該債券轉換為股票的權利。投資人可於發行後特定期間內，依一定轉換價格或轉換比率將公司債轉換成發行公司之普通股股票或存託憑證。故 ECB 可視為結合「純公司債」與「選擇權」之金融商品，具有進可攻、退可守的特性。

²⁵ 全球存託憑證(GDR)係一種在海外交易之臺灣股票，而以存託憑證之方式持有。持有者可享有與臺灣股票投資者相同之權利。而存託憑證(DR)為存託銀行簽發，用以表彰外國有價證券之可轉讓憑證，持有該憑證者和持有該公司普通股的投資者，兩者的權利義務相同，所表彰之有價證券則由存託銀行代為保管。當外國公司或有價證券持有人欲於本國境內發行或銷售所持有之有價證券時，將一定數額之有價證券寄存於外國保管機構，並經由存託銀行簽發可轉讓之存託憑證，當本國人民購買存託憑證時，則相當於購買該外國有價證券，故存託憑證屬於本國的一種有價證券存託憑證。存託機構在中華民國境外，依當地國之證券有關法令發行表彰存放於保管機構之有價證券稱為「海外存託憑證」。外國公司暨受其委託之存託銀行在臺灣發行之存託憑證，稱為「臺灣存託憑證」，簡稱 TDR，在全球發行則為 GDR，在美國發行則稱為 ADR。

由此可知，雖然政府於最近大幅修訂陸資來臺的相關法令，先後訂定《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》及《大陸地區人民在臺灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法》，但實質上，前者只開放旅居海外的中國大陸人士，真正中國大陸的人民並未開放來臺觀光，因此近兩年來臺觀光的中國大陸人民寥寥無幾；而後者，准許中國大陸人士來臺購置不動產，但祇准中國大陸人士一年在臺停留不得超過 31 天，所以從 2002 年到 2003 年底祇核准兩件²⁶。顯然正式管道對陸資來臺仍有相當程度的限制。因此許多陸資還是透過前述非正式管道，將資金流入臺灣，造成金融管理上的一大隱憂。

肆、兩岸資金流動數據落差之分析

中國大陸改革開放後，以其廣大的市場及低廉的生產成本，需引進許多外商（包括臺商）到大陸投資設廠，在兩岸貿易快速成長下，中國大陸已成為臺灣投資金額最多的地區，而在兩岸貿易方面，據香港海關統計，2003 年兩岸經香港轉口貿易總額共計 139.50 億美元，較上年增加 16.06%。其中，臺灣地區轉口輸出中國大陸金額為 117.89 億美元，較上年增加 14.32%；轉口輸入金額為 21.61 億美元，較上年增加 26.52%（詳如圖一、表二）。



圖一 臺灣經香港轉口貿易額

資料來源：兩岸經濟統計月報，2003 年 12 月，第 136 期。

²⁶ 「兩岸人民關係條例修訂後應有的作為」，經濟日報社論，2003 年 10 月 23 日，第 2 版。

表二 兩岸經香港轉口貿易金額統計

單位：百萬美元、%

期 間	貿易總額		經香港轉口				臺灣的順差
			臺灣向中國大陸出口		臺灣從中國大陸進口		
	金額	成長率(%)	金額	成長率(%)	金額	成長率(%)	
1981	459.3	47.6	384.2	63.5	75.2	-1.3	309.0
1982	278.5	-39.4	194.5	-49.4	84.0	11.8	110.4
1983	247.7	-11.1	157.9	-18.8	89.9	6.9	68.0
1984	553.2	123.3	425.5	169.6	127.8	42.2	297.7
1985	1,102.7	99.3	986.9	132.0	115.9	-9.3	870.9
1986	955.6	-13.4	811.3	-17.8	144.2	24.4	667.1
1987	1,515.5	58.6	1,226.5	51.2	288.9	100.4	937.6
1988	2,720.9	79.5	2,242.2	82.9	478.7	65.7	1,763.5
1989	3,483.4	28.0	2,896.5	29.2	586.9	22.6	2,309.6
1990	4,043.6	16.1	3,278.3	13.2	765.4	30.4	2,512.9
1991	5,793.1	43.3	4,667.2	42.4	1,126.0	47.1	3,541.2
1992	7,406.9	27.9	6,287.9	34.7	1,119.0	-0.6	5,169.0
1993	8,689.0	17.3	7,585.4	20.6	1,103.6	-1.4	6,481.8
1994	9,809.5	12.9	8,517.2	12.3	1,292.3	17.1	7,224.9
1995	11,457.0	16.8	9,882.8	16.0	1,574.2	21.8	8,308.6
1996	11,300.0	-1.4	9,717.6	-1.7	1,582.4	0.5	8,135.2
1997	11,458.9	1.4	9,715.1	0.0	1,743.8	10.2	7,971.3
1998	10,019.0	-12.6	8,364.1	-13.9	1,654.9	-5.1	6,709.2
1999	9,803.1	-2.2	8,174.9	-2.3	1,628.1	-1.6	6,546.8
2000	11,573.6	18.1	9,593.1	17.3	1,980.5	21.6	7,612.6
2001	10,504.8	-9.2	8,811.5	-8.1	1,693.3	-14.5	7,118.2
2002	12,019.8	14.4	10,311.8	17.0	1,708.1	0.9	8,603.7
2003	13,950.4	16.1	11,789.4	14.3	2,161.1	26.5	9,628.3

註：成長率係指較上年同期增減比例。

資料來源：香港海關統計。

又依中國大陸外資分析：2003 年新批准外商投資企業項目數 41,081 家，成長 20.2%；協議金額成長 39.0%為 1,150.7 億美元，實際金額則成長 1.4%為 535.1 億美元。累計自 1979 年至 2003 年，已吸引外商直接投資項目數 465,277 家，協議外資

金額 9,431.3 億美元，實際利用外資金額為 5,014.7 億美元。顯示外商到中國大陸投資之金額是一直增加中，這其中當然也包括臺商的資金流入，而臺商資金的投入情形如下（詳如下列表三）：

表三 兩岸經貿投資統計比較表

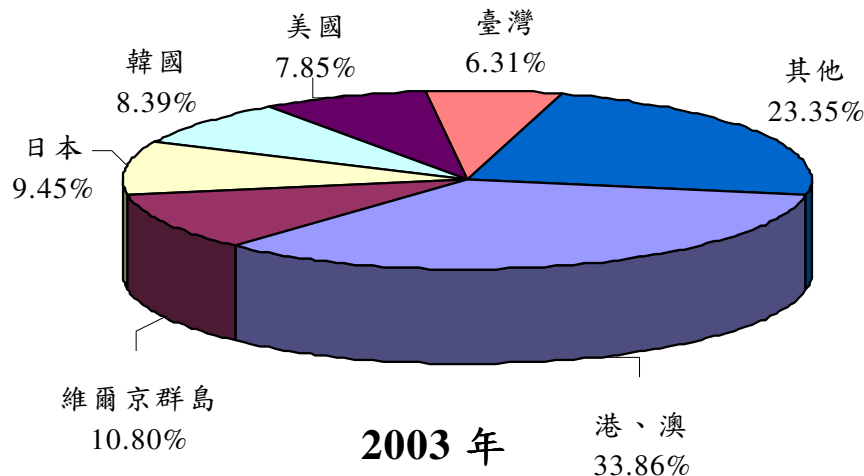
類別 年別	經濟部核准核備資料				中國大陸對外宣布資料		
	數量 (件)	金額 (億美元)	平均投 資規模 (萬美元)	占我對 外總投 資比重 (%)	項目數 (個)	協議金額 (億美元)	實際金額 (億美元)
1991	237	1.74	73.48	9.52	*3,884	*35.37	*11.05
1992	264	2.47	93.56	21.78	6,430	55.43	10.5
1993	新申請 1,262	11.4	90.33	40.71	10,948	99.65	31.39
	補辦許可 8,067	20.28	-	-	-	-	-
1994	934	9.62	103.02	37.31	6,247	53.95	33.91
1995	490	10.93	223	44.61	4,778	57.77	31.62
1996	383	12.29	320.95	36.21	3,184	51.41	34.75
1997	新申請 728	16.15	221.78	35.82	3,014	28.14	32.89
	補辦許可 7,997	27.2	-	-	-	-	-
1998	新申請 641	15.19	236.97	31.55	2,970	29.82	29.15
	補辦許可 643	5.15	-	-	-	-	-
1999	488	12.53	256.72	27.71	2,499	33.74	25.99
2000	840	26.07	310.36	33.93	3,108	40.42	22.96
2001	1,186	27.84	234.74	38.8	4,214	69.14	29.79
2002	新申請 1,490	38.59	258.99	53.38	4,853	67.41	39.71
	(7-12)補辦許可 3,950	28.64	72.51				
2003	新申請 1,837	45.95	250.08	53.66	4,495	86.00	34.00
	補辦許可 8,268	31.04					
合計	31,151	343.09	110.14	47.00	60,624	708.25	367.71

資料來源：經濟部投資業務處，2004 年 2 月 5 日。

一、中國商務部外資司臺商大陸投資分析統計

2003 年臺商投資中國大陸項目數衰退 7.4%為 4,495 家，協議臺資金額則成長 27.6%為 86 億美元，實際利用臺資金額則衰退 14.4%為 34 億美元，排名與去年比較

落後一名，居中國大陸外人投資第 6 位。2003 年 1 至 12 月中國大陸外商直接投資實際金額排名方面，依序為港、澳地區 181.17 億美元（占實際總額的 33.86%）、維爾京群島 57.77 億美元（10.80%）、日本 50.54 億美元（9.45%）、韓國 44.89 億美元（8.39%）、美國 41.99 億美元（7.85%）、以及臺灣 33.77 億美元（6.31%）等（詳如下列圖二）。



圖二 外商投資大陸分布圖

資料來源：「中國『對外貿易經濟合作部』」，兩岸經濟統計月報，2003 年 12 月，第 136 期。

累計自 1979 年至 2003 年底止，臺資企業在中國大陸投資總數為 60,624 家，協議金額為 708.25 億美元，實際金額為 367.71 億美元，居外人投資第 4 位，次於香港、美國及日本；惟許多臺商以第三地（維爾京群島、香港及新加坡等地）公司的名義赴大陸投資，故臺商實際投資應高於現有統計。

二、我經濟部投資審議委員會統計

2003 年經該會核准國內廠商赴中國大陸間接投資案件計 1,837 件，金額為 45.95 億美元，與前一年比較，件數增加 23.29%，金額則成長 19.08%。若以投資地區分，主要集中於江蘇省、廣東省、浙江省、福建省、及河北省等地，至投資業別，則以電子及電器製造業、基本金屬製造業、化學品製造業、精密器械製造業、以及非金屬製造業為主。

累計自 1991 年至 2003 年底止，經該會核准國內廠商赴中國大陸間接投資案件計 31,151 件，金額為 343.09 億美元，主要集中於江蘇省、廣東省、福建省、浙江省、及河北省等地，至於投資業別，則以電子及電器產品製造業、基本金屬製造業、

化學品製造業、塑膠製品製造業、及精密器械製造業為主。

由上述資料可知，中國大陸官方的統計資料與我國經濟部的統計資料仍存在很大的差異性，而且事實上臺商到中國大陸實際投資的金額遠大於兩岸政府統計的金額，而造成此一差異性極有可能是因為許多臺商透過非正式管道將資金匯往中國大陸所造成的結果。

至於兩岸資金流動數據落差對臺灣經濟所產生的影響，則是眾說紛紜，根據證期會的資料顯示，截至 2004 年第一季為止，上市公司有 451 家，上櫃公司有 274 家，合計 725 家，累計匯出金額分別為 2,932.5 億元及 474 億元，合計匯出金額 3,406.5 億元，累計投資收益匯回金額分別為 116.3 億元及 120.4 億元，合計 236.7 億元，若以比例來看，資金匯回僅 6.95%（詳如表四、表五）。面對這樣的數字讓人有「錢進大陸、債留臺灣」的疑慮，關於「錢進大陸」的情形，由於中國大陸經濟的快速起飛，挾其低勞力成本與廣大內需市場的優勢，對全世界的企業都造成磁吸效應，除此之外，為數不少的優惠措施，亦是吸引資金前仆後繼流往大陸的原因，在土地價格優惠之外，二免三減半²⁷、五免五減半²⁸等投資優惠不一而足，企業賺了錢想再繼續投資又有退稅優惠，更使臺商競相將錢投向中國大陸。

當然，釐清企業舉債的觀念將是剖析「債留臺灣」問題的第一步。許多人聽到債務多抱持負面評價，然而對於多數的企業而言，若是企業經營得法，藉由舉債營運發揮有利的財務槓桿效用，確實有助於提升股東權益報酬率。尤其企業以舉債方式籌措營運所需資金，其利息支出不同於股利，可將之列舉為費用支出，進而降低營利事業所得稅。況且負債之資金成本屬於固定支出，只要資金成本低於企業運用債權人資金所能賺得之報酬，則剩下的利潤均屬於權益投資人，因此當總資產報酬率大於債務資金成本，舉債經營對企業是有正面助益。至於對資金供給者而言，剩餘資金因企業多元化的投資機會而有出路，資金供給者因此能獲得固定利息之報酬。故藉由上述資金供需的循環，將有助帶動整個經濟體系的成長。可見企業負債並非壞事，因為債務與債權乃一體兩面，只要資金運用得宜，即為企業的助力，而最為人詬病者恐怕單指那些存心倒帳的投機分子所留下來的龐大壞帳。亦即部分企業惡性倒閉、掏空公司資產，套取銀行貸款赴海外投資，導致這些負債一開始就註定成為呆帳，若無法有效制止，必將惡化國內金融逾放問題，打擊國內金融環境。

²⁷ 根據「中國外商投資企業和外國企業所得稅法」規定，大陸對外商提供所謂「二免三減半」優惠，內容指生產性外商投資企業或外國企業，在大陸投資經營期在 10 年以上者，從開始獲利的年度起，第一年和第二年免徵企所稅，第三年至第五年減半徵收企所稅。中廣理財網，2004 年 7 月 1 日，
www.cmoney888.com.tw/news/weekly/m9371816.htm

²⁸ 五免五減半為五年免稅後再五年稅負減半的租稅優惠。

而且不論作假帳套現或惡意倒閉詐欺之金融犯罪事件，在各國均屬違法行為，毋須用放大鏡擴大問題的嚴重性。然而隨著銀行壞帳金額逐年攀升，究竟是越來越多的企業主罔顧道德、手法高明？還是銀行授信徵信能力大幅降低？撇開個人道德面因素不談，企業惡性脫產變賣的肇因，自然與以往我國金融機構監理能力薄弱有關，加上銀行不倒迷思所引發之道德風險，更難防堵不肖行員內神通外鬼協助有心人士套取銀行資金。

表四 2004 年第一季上市上櫃公司赴中國大陸投資家數比較表

單位：公司家數

年度別	上市公司		上櫃公司		合計		
	截至 2004 年第 1 季止	截至 2003 年止	截至 2004 年第 1 季止	截至 2003 年止	截至 2004 年第 1 季止	截至 2003 年止	增(減)
赴中國大陸投資家數(1)	451	448	274	274	725	722	3
總家數 (2)	673	673	463	463	1,136	1,136	0
(1)/(2)	67.01%	66.57%	59.18%	59.18%	63.82%	63.56%	-

表五 2004 年第一季上市上櫃公司赴中國大陸投資收益累積匯回金額與匯出金額比較表

單位：新臺幣千元

年度別	上市公司		上櫃公司		合計		
	截至 2004 年第 1 季止	截至 2003 年止	截至 2004 年第 1 季止	截至 2003 年止	截至 2004 年第 1 季止	截至 2003 年止	增(減)
投資收益累計匯回金額(1) (註 1)	11,626,933	11,539,464	12,040,304	11,375,540	23,667,237	22,915,004	752,233
累計匯出金額(2) (註 2)	293,252,979	281,041,683	47,395,455	42,421,495	340,648,434	323,463,178	17,185,256
(1)/(2)	3.96%	4.11%	25.40%	26.82%	6.95%	7.08%	-

註 1：投資收益累計匯回金額係指匯回臺灣投資公司之投資收益

註 2：累計匯出金額係指依《在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法》第四條規定，經由第三地區間接投資等方式對中國大陸投資

資料來源：證券交易所及櫃檯買賣中心

另一方面，目前國內資金浮濫且苦無出處，在銀行借貸上形成來者不善、善者不來的逆選擇現象，更降低資金使用的效率。企業投資講求利潤，一旦面臨成長的

瓶頸，或是投資環境日益惡化，自當會思考轉移投資的重心。企業投資追求低廉土地、勞動成本，追求更大市場規模等，這是極為正常的邏輯思維。

對於資金回流的問題，如果資金全部跑到大陸去了，且不經由正常管道，則政府無法正確控管資金流向，可預見的是臺灣的資金將逐漸被掏空，臺灣未來經濟的前景也必然蒙上一層陰影，因此政府有鑑於此，就採取加強發展 OBU、消除重覆課稅等措施，以吸引資金回流。然而，並非廠商不將流往大陸的資金透明化，並將在中國大陸所賺的錢匯回來，原因可能在於資金的流動管制，因為廠商將資金透明化及匯回臺灣後，如果再遇到政府對資金的管制，資金的運用就會有所阻礙。

伍、結 論

在自由經濟的運作之下，廠商為追求利潤而赴中國大陸投資本是難免的事情，要吸引資金透明化及回流臺灣的積極作法，就是要改善國內的投資環境及相關配套法令，讓廠商覺得根留臺灣是有利可圖，如此企業在大陸投資如果賺了錢自然會將錢匯回，但為免民眾對臺商有「債留臺灣，錢進大陸」的疑慮，政府對資金貸放曾有下列風險控管措施：一為限制只有財務健全風險控管良好的銀行才可以辦理。二為 OBU 承做相關業務的總餘額，不得超過其上一年度決算後資產淨額的 30%，三為規定臺灣境內的股票、不動產、以及其他新臺幣資產，都不能成為 OBU 的擔保品，如此應可以有效控管臺灣資金不當流往大陸的問題²⁹。但前述措施仍須我政府加以落實法令之監督。除此之外還可要求在大陸投資的臺商需提供合併財務報表及徵提還款連帶保證，並鼓勵金融機構至中國大陸設點，以了解臺商經營實況，增加授信基礎；另外再建立至中國大陸追償債權的法律管道，如此應可有效的防止「債留臺灣」的情事發生。

至於陸資來臺，因為礙於種種限制，但到目前為止尚無法吸引其來臺投資，故政府應全盤考慮相關配套措施並兼顧國家安全，在政府的監督機制下，吸引陸資加入相關產業，利用陸資活絡臺灣經濟，並進一步用以拓展中國大陸市場。另外陸資來臺從事相關證券業務，也是未來的趨勢，因此政府應訂定總量管制原則，規定中國大陸券商來臺數目、金額及設立地點，由中央銀行對其外匯進出進行控管，並建立股市風險預警指標，以防止其干擾股市，影響臺灣金融市場，如此才能將兩岸資金流動導入正軌，進一步利用兩岸資金往來提升臺灣經濟的競爭力。

²⁹ 「兩岸金融往來大幅開放」，兩岸經貿（第 128 期，2002 年 8 月），頁 17-18。

法律與法制

大陸人士以假結婚方式 來臺打工問題研析

Analyzing the Problem of Chinese Using False Marriage to
Work Illegally in Taiwan

賴松岡 (Lai Sung-Gong)

立法院法制局副研究員

壹、前言

近一、二年來大陸人士以假結婚方式來臺灣，從事非法打工之情形有增多之趨勢。假結婚已成為臺灣非法的新興地下行業，由於龐大的不法利潤，使得兩岸非法的仲介集團、人蛇與投機者紛紛投入，已對國內社會造成新的問題，政府與相關主管機關應儘速提出對策遏止，無論在法令的修定與政策制定上均需有新的認識與做法來因應。

筆者針對此一問題，曾對辦理假結婚之大陸配偶、臺灣假老公及人力仲介公司，分別進行實地察訪，並探討相關現行法令與行政措施。案主為一名來自福建福州的大陸配偶，她原已在大陸結婚並育有兩名分別為 11 歲與 3 歲的男孩。透過兩岸的不法仲介，她先與大陸老公辦假離婚，再與臺灣人辦假結婚，於 2003 年 7 月與堂妹一起以結婚依親名義來臺。抵臺後並未與假老公同住，隨即與堂妹分別在高雄及恆春二地從事非法打工。據稱其家屬已有多人來臺，包括 3 位堂姊妹均已辦理假結婚來臺。該名大陸配偶稱其家鄉的村落中，幾乎已超過一半之女子透過假結婚來臺，所從事的工作多為家庭幫傭、看護，店員，帶小孩或是照顧老人、殘障、植物人等國人不願從事的工作，有些甚至被迫從事賣淫。

由於害怕被查獲非法打工遭遣返，這些大陸配偶透過臺灣的假老公與仲介集

團，在不同的雇主間不斷的轉換工作，短則一、二個月，長則半年以上。由於所持護照簽證係半年期之依親旅行證件，半年後需經假老公的同意，辦理出境再回臺，基此，她們都受到假老公及仲介集團的控制及剝削工資。一些不甘者逃離控制，靠親戚、朋友覓職，違法居留臺灣。她們希望靠打零工賺點錢寄回家用，並早日償還為來臺所負的債務，做一天算一天，直到被查獲遣返為止。根據戶政機關人員估計，目前兩岸人士之婚姻關係有極大部分是假的，她們願意付出數萬元人民幣之高額仲介費來臺，為的是到臺灣打工賺錢比在大陸賺錢容易。

大量大陸人士以合法結婚來掩護非法來臺打工，對臺灣經濟、社會、治安、衛生、就業市場等各層面產生重大衝擊與長期之影響，值得政府有關單位重視並儘速提出對策解決。

貳、問題研析

大陸人士以假結婚方式來臺打工的主要原因有二：其一是臺灣與大陸兩地鄰近，同文同種，文化與習俗相近，除了假結婚外，以偷渡方式來臺者為數亦不少；其二是兩岸國民薪資所得相差甚大，吸引大陸人士甘冒風險以不法方式來臺打工賺錢。

大陸人口眾多，到 2001 年底為止，全國總人口數為 12 億 7 千 6 百 27 萬人（不含香港、澳門特別行政區）¹。自改革開放以來，貧富差距日益懸殊，失業問題日趨嚴重。從 1998 年到 2001 年，大陸國有企業下崗職工累計有 2,550 多萬人²。從收入水平來看，大陸約有 8 億的農村人口收入仍然非常低。根據官方統計，1999 年城市職工年平均工資為 8,346 元人民幣，而占大陸人口多數的農民年平均收入僅為 2,210 元人民幣³。2003 年城市職工增為 8,500 元人民幣，農民則為 2,622 元⁴。加上嚴重的失業問題，迫使眾多失業及農村人口出外謀生。而臺灣低階勞力市場，目前仍普遍存在著缺工的現象，正好提供人力過剩的大陸人士填補缺工的機會。臺灣日漸增多的服務業中，大量依靠勞力的工作如店員、看護、女傭等，每月薪資約新臺幣 2 萬到 3 萬元，與大陸相較，是大陸農民收入的 30 倍左右。也就是說，在臺灣打工一個月的收入相等於大陸農民工作兩年半的收入。兩岸間在工資大幅差距下，形成經濟

¹ 中國的勞動和社會保障狀況白皮書（中國國務院，2002 年 4 月 29 日），頁 2。

² 同前註。

³ 陳桂棣、春桃，中國農民調查（北京：人民文學出版社，2004 年 1 月），頁 182。

⁴ 「高學費政策殺人 悲劇一再重演」，聯合報，93 年 9 月 9 日，第 A13 版。

學上所謂在兩地間存在著一方因勞力過剩而造成推力，另一方則因相對高工資而產生吸力，依此理論，兩岸間工資的差距，不可避免的驅使大量大陸人士以假結婚或偷渡方式來臺打工賺錢。

以下分別從社會與法律層面上來研析兩岸間婚姻所衍生的問題：

一、社會層面

兩岸婚姻日增

目前與臺灣人士結婚的大陸配偶以女性居多，根據內政部警政署入出境管理局統計資料顯示，臺灣地區人民與大陸地區人民結婚人數逐年增加，截至 2003 年底，累計已有 19 萬對，申請來臺人數 186,318 人，已抵臺探親、團聚 95,338 人，已取得居留證 13,149 人，已取得身分證有 10,063 人⁵。可看出目前已來臺之大陸配偶（女）計有 11 萬 8 千多人，另有 5 萬 3 千多人正等待來臺。根據行政院大陸委員會的資料，自 1992 年以來兩岸婚姻數量成長相當快速，目前每年是以 3 萬對的數字增加。

假結婚真打工或從事非法色情工作

根據紀錄，原住民男子娶大陸配偶並前往戶政單位辦理戶口的人越來越多，不過入籍後，八成行蹤不明。另發現基隆地區一些男子與大陸配偶辦理假結婚，拿到錢後半年就辦離婚，再去大陸辦假結婚，幾年下來，重複辦結婚、離婚好幾次。臺北市於 2002 年辦理與大陸配偶結婚 3 千多對中就有 555 對離婚。根據境管局統計資料，已查獲 6 千多位大陸女性來臺從事非法色情工作，其中約三分之一是以假結婚方式來臺。從事非法打工的大陸女子也高達 7 千 6 百多位。可見假結婚真打工或從事非法色情工作之情形已成為兩岸婚姻的普遍現象，造成國內諸多問題。

高利下不法仲介集團充斥

為了來臺工作，許多大陸已婚女子與配偶離婚，透過大陸不法集團與臺灣仲介業者辦理假結婚來臺，約需花費人民幣 3 至 5 萬；男士費用較高，約需 5 至 7 萬。大陸不法集團勾結臺灣不法仲介業者以假結婚方式能謀取暴利，自然充斥氾濫。同時，大陸人士為了來臺，需事先借款來付高額之仲介費用，每人身上均背負著不少債務，使得一些因非法打工被查獲遭遣返大陸者，由於無法償付所積欠之龐大債務而走上自殺之悲劇。

假結婚已成新興地下行業

不法仲介集團靠假結婚牟利，而國內亦有一些單身者靠假結婚抽取佣金，假結婚儼然已成為臺灣新興的地下行業。國內單身人士透過不法仲介集團辦理假結婚，一

⁵ 資料來源：內政部警政署入出境管理局網站，http://www.immigration.gov.tw/index_ch.asp。

方面可以享受免費到大陸遊覽；另一方面又可以獲得一筆酬勞。酬勞視本身是何種身分而定，一般來說，佣金新臺幣 3 萬到 7 萬不等，如果是年老者及殘障人士的話，佣金較多。依規定這些人士的大陸配偶可以工作養家為理由向主管機關申請工作證，3 年即可獲工作權。本國男子娶回大陸假配偶返臺後，經由介紹工作，從中抽取仲介費牟利，每次向雇主收取六千元仲介費，由假老公及仲介公司各抽取三千元。大陸配偶尚未取得工作權之前違法打工，大都以短期工為主，每次更換雇主，假老公可多次賺取介紹費。大陸配偶入境六個月後，依規定需出境一次，假老公又可藉機索取 1 至 2 萬元作為同意再入境的代價。大陸配偶因怕被查獲非法打工遭遣返，大都受假老公及仲介之控制，成為搖錢樹，但有些則不堪剝削脫離控制，獨自非法打工。

查獲假結婚者仍屬少數

由於大陸地區人民假藉與臺灣地區人民結婚名義申請來臺卻從事賣淫及非法打工問題日益嚴重，入出境管理局依據《行政程序法》開始對來臺探親之大陸配偶實施境外、國境線及境內三層管制。自 2004 年 1 月 1 日起，迄 7 月 31 日止，在中正及高雄二機場、金門、馬祖及國內各服務處對大陸配偶實施面談 30,173 人，查獲虛偽結婚遣返者 911 人⁶，查獲比例僅占實施面談總數的 3%，若依戶政機關估計有超過一半以上為假結婚者來說，目前所查獲的數字仍然偏低。雖然內政部亦行文各縣市戶政機關，於辦理大陸配偶結婚登記時，如查獲可疑案件，應移送警察機關查處。然而，戶政機關遇可疑的案件時，常因舉證不易，多未予以移送。

查處虛假婚姻並予遣返的另一困難是，目前治安機關於查獲虛假結婚時，雖可依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第十八條之規定，得逕行強制出境，然而，大陸方面長期以來不予配合遣返作業，造成收容所人滿為患，對原已人力不足的員警，徒增一項繁瑣業務，因此對於充斥各地非法打工之大陸配偶可能會知而不查。

二、相關法令層面

大陸配偶管理法令

現行有關大陸配偶的管理法令眾多，其中包括：《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》；《大陸地區配偶在臺灣地區停留期間工作許可及管理辦法》；《臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行前進入臺灣地區配偶申請居留或定居許可辦法》；《大陸人民進入臺灣地區許可辦法》。

⁶ 同註 2，93 年 1 月至 7 月各站面談人數統計表。

相關居留規定

大陸配偶非法在臺工作遭遣返大陸，需一年後才可再排隊申請來臺。這個處罰雖有其必要性，但對於真正兩岸婚姻的家庭來說，卻造成夫妻及子女離異的不幸。

大陸配偶給予 6 個月的依親居留，因此每隔半年需出境一次，花費來回機票，增加經濟上負擔與生活不便。同時規定大陸配偶 2 年內不得出境逾 120 日，造成許多來自大陸偏遠地方的大陸配偶的不便。

按照《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第十七條規定，大陸配偶結婚已滿 2 年或已生產子女者，可申請依親居留。依親居留滿四年，在臺灣地區每年合法居留期間逾 183 日，得申請臺灣地區長期居留。長期居留滿 2 年，每年合法居留期間逾 183 日，得申請臺灣定居。推算需合法居留八年後才能申請定居，設戶籍並取得身分證。這種居留僅限於依親居留，若 2 年內與臺灣配偶離婚，又無法取得所生子女監護權，就必須返回大陸。根據《國籍法》第三條規定，中華民國國民之外籍配偶，合法居留三年以上（每年合計 183 日以上），得申請歸化，歸化後居住滿一年，可以設戶籍請領身分證。一般外籍配偶取得身分證的時間為四年，而大陸配偶則為 8 年，期限為外籍配偶的一倍，遂遭到兩岸婚姻家庭的不滿與抗議，認為是歧視，並呼籲修法比照外籍配偶。

依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十條第二項規定，非法僱用大陸地區人民工作者，雇主需負擔強制出境之費用。另僱用或留用大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可範圍不符之工作者，則違反前述條例第十五條第四款之規定，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。此項對雇主非法僱用大陸人士工作之處罰規定仍有許多國人不知法而觸法，值得有關單位進一步宣導。

參、對國內社會不利之影響

一、影響國人就業

大陸配偶非法打工，因工資低廉，語言相通，又可長時間的工作，深受本地雇主喜愛，影響本國低層勞工就業機會，加劇本地失業問題的嚴重性，同時對基層勞工薪資收入的提升亦有負面的影響。

二、影響國人健康

大陸人士透過婚姻關係來臺定居，假配偶四處打臨時工，居無定所，有一些淪為私娼，或為犯罪集團控制從事賣淫工作，成為愛滋病及性病傳染的媒介，對臺灣

配偶及國人的健康產生重大威脅。

三、影響社會治安

中共至今仍未放棄武力犯臺，在查獲偷渡大陸客中，曾發現有特殊官方身分之人員混雜其中。目前兩岸的婚姻急速成長，除了以假結婚來臺打工外，不排除會有特務人員以此合法方式掩護來臺，進行情報蒐集、擾亂治安或破壞之工作，對國家安全與社會治安產生威脅。

四、加重政府負擔

大陸人士透過假結婚來臺取得身分後，均可受惠於各項全民享有的福利；這些福利包括勞、健保、公教人員遺族撫慰金⁷、勞工保險遺族津貼⁸等。若是真正的婚姻關係，這些福利是無可厚非，然而若屬假的婚姻關係，卻可以領取數額可觀的津貼，徒增政府財政負擔，並由全民來買單。另外遺產的繼承亦會成為爭議，造成大陸配偶與子女間的爭執。

五、引起人權爭議

以假結婚來臺之大陸配偶，為了取得居留權及身分證，行動受其假丈夫及仲介之控制，薪資亦被剝削，一些遭受性侵害者亦不敢出面控訴，有些更成為犯罪集團的賣淫工具。大陸配偶雖是自願來臺，但是在臺灣受到不人道的待遇，嚴重違反人權，政府應設法遏止。

肆、結論與建議

一、建立嚴格訪查機制，加強查察管理

為有效遏止假結婚，可以仿效美國移民局對外籍配偶之訪查制度，實施定期與不定期之家庭訪查。內政部警政署為加強查緝假結婚者，對可疑的大陸配偶，包括與臺灣配偶相貌、年齡不相當、臺灣配偶重度殘障、或原住民等列為面談對象。事實上，假結婚者有許多是正常人，包括被仲介集團利用的年輕未婚者與從事假結婚之行業的家族集團。因此，以部分特殊身分者作為面談對象的作法仍然不夠，應予全面的清查才能收效。主管機關應儘速建立嚴格之面談訪查機制，在各個入境地點與居住處所實施全面性的訪查工作，同時加強通報，獎勵檢舉，並對違法仲介及本

⁷ 依據公務人員退休法第十三條之一規定，領月退休金之公務人員死亡時，其配偶可領一次撫慰金或領月撫慰金。

⁸ 依據勞工保險條例第六十三、六十四條規定，被保險人死亡或因職業傷害或罹患職業病而致死亡者，配偶可請領喪葬、遺囑津貼。

國人假結婚者處以重罰，以遏止兩岸間之不法婚姻。

二、增加收容處所

由於收容處所的不足與擁擠，嚴重影響查緝、遣返之工作。因此，除了與大陸方面的協調遣返工作須加強外，另安排增加收容所更是刻不容緩。長期來說，應增建新的收容所，短期間則可協調使用空閒的軍方營房或未出售之國民住宅收容，以應急用。

三、對國內不法仲介業者加強取締並加重處罰

仲介業者及不法集團，藉著假結婚控制大陸新娘從事非法工作，警政單位應加強取締國內仲介業者之不法行為，若經查獲應予重罰或暫停營業，情節嚴重者可吊銷其執照。為有效遏止假結婚，兩岸間亦應建立暢通的協商管道與合作機制，共同追查、取締不法仲介及人蛇集團，以防止假結婚之事件陸續擴大。

四、儘速通過相關法案

為加強移民的控管與查緝，內政部擬將「入出境管理局」提升改制為入出國及移民署。未來業務職掌包括：大陸地區人民、香港、澳門居民及臺灣地區無戶籍國民面談、調查、國際線上證照查驗、入國後停留定居、面談、查察、收容遣送、國籍、移民輔導等業務。並將設立專勤大隊，查察違法停留居留人士，布建追查移入人民假結婚及人蛇集團線索。為能建立健全的機制來預防與管制假結婚問題，已送立法院審查之《入出國及移民署組織條例草案》應儘速完成立法程序。

五、修訂相關婚姻法規

為進一步防止大陸人士透過假結婚來臺，可以考慮修訂《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，規定大陸配偶需共同生活一定期間，並經過轄區治安機關及戶政機關之審查，才能依法辦理定居，取得身分證件。如此藉由公權力的監督及登記公示，或許可以防止虛假結婚之發生。另外，目前我國對婚姻法定要件採取儀式婚制，規定結婚需公開儀式，二人以上之證人才有效。由於不是採取登記制，目前會到戶政機關辦理登記的新婚者大約有八成，約有兩成的人身分證配偶欄不去登記，事後若是到大陸包二奶重婚，則會造成在臺灣的結婚失效，成為社會問題。我國採儀式婚是過去因應農業社會形態所需⁹。但現已步入工商社會，且一般婚禮都在外頭餐廳舉行，而若有人刻意假借結婚，鄰居根本無從得知。目前大部分國家，以採行結婚登記制為多，乃時勢所趨，其優點是可避免有心人士假借婚姻關係鑽法律漏洞。如今臺灣不法人士利用假結婚，吸引大量大陸配偶來臺，造成嚴重社會問題，似可考慮

⁹ 「法界：登記制有利也有弊」，民生報，2002年3月18日。

修法改採結婚登記制。

六、修訂相關居留法令

政府在加強管理，嚴防假結婚發生的同時，對於一般真實、合法的婚姻配偶之權利，亦應予以保障。目前《國家人權委員會組織法草案》已送立法院審議。另外，政府也在研擬《人權基本法》，希望訂定一部符合國際標準的人權法典¹⁰。這些均顯示政府在人權政策上的目標與理想。目前各國對外籍配偶獲得居留權的規定期限不一；美國對外國籍配偶發給綠卡的期限是2年，加拿大為3年，而我國是4年可拿身分證，對大陸配偶則規定為8年。與西方國家比較，我國採行較長期限之標準，對大陸配偶亦採不同之標準，造成兩岸若干問題。政府在制定外籍配偶政策時應參採國外之案例，並避免制定歧視之法令，影響國人之權益，對於目前對大陸配偶居留及工作權取得之規定可以考慮配合修訂。

¹⁰ 「陳水扁總統參加第五十六屆律師節慶祝大會致詞」，全國律師雜誌（92年10月），頁2。