

時評

中俄首度聯合軍演所顯示的意義

The Mean of Russia-China Unprecedented Joint Militar Drills

郭武平 (Kwo, Wu-Ping)

南華大學歐洲研究所所長

一、前言

中俄兩國於 8 月 18 日到 25 日展開歷史上首度跨國聯合軍演，這次演習自 18 日從俄羅斯遠東區的海參崴展開，延伸到中國山東半島附近黃海與渤海海域，包括在青島與琅邪台登陸演習與山東濰坊的空降演習。由俄方出動上千兵員與多種高性能武器，以及雙方動員超過萬人以上兵力參與觀之，層次規模均屬空前。俄羅斯方面參演兵力包括：圖 160 長程戰略轟炸機、圖 22M3 戰略轟炸機、圖 95MS 戰略轟炸機、蘇愷 27CM 殲擊機、伊爾 76 軍用運輸機以及空中加油機與空中預警機 A-50 等先進戰機，海軍方面則包括太平洋艦隊的沙坡時尼柯夫海軍元帥號大型反潛艦驅逐艦登陸艦等。雖然中國方面持保密態度，但亦是精銳盡出，包括北海、東海、南海三大艦隊所屬各式導彈驅逐艦，各式軍機與千輛以上地面作戰裝備車輛，還有雙方投入的各式飛彈，其規模之大、層級之高前所未有，誠屬中俄關係史上的大事。

這次演習過程全球各國都高度關注，因為這不但是中俄關係史上的大事，也是影響全球權力版塊異動的大事，更是影響亞太地區與臺灣安全的大事，全球矚目。根據參與演習中俄兩國雙方表示：演習目的旨在打擊「恐怖主義」和「分裂主義」，不針對第三方，不涉及第三國利益，演習並邀請「上海合作組織」的成員國國防部長與觀察員國代表參與觀摩。從外電傳播媒體報導分析，除俄羅斯與中國官方說法外，全球觀察家對此一說法大多持保留態度。本文認為觀察這個代號為「和平使命—2005」的聯合軍事演習，除可從中俄雙方所說目的來看其演習真實意義外，同時更可以從下述三件大事來看。

二、中俄關係史上的大事

回顧中俄兩國關係史，必可發現當前兩國關係是在前所未有的高點上。過去中國人記載中俄關係史，幾乎就是一部俄帝侵華史，都在訴說俄國是如何如何從中國人手中攫取土地利益，以及弱國、分疆、裂鄰的對華政策。

在 17 世紀清朝建立初期，當時適值清康熙皇帝主政，國力正強之際，俄國則剛由彼得大帝繼位，國力漸興，雙方首度交鋒結果，於 1689 年中俄簽訂第一個條約「尼布楚條約」，史家認為當時清廷雖然有超過七、八倍優勢軍力助陣，但是由於缺乏地理常識，仍然失去數十萬平方公里土地。其後到 19 世紀中葉，清朝國力中衰，俄國也剛因克里米亞戰爭被英法聯軍所敗，國力羸弱，但雙方再度交鋒結果，俄國卻能利用外交手段與英法等歐洲強國關係，強迫清廷先後簽訂「天津」、「璦琿」、「北京」等條約，從中國手中奪取數百萬平方公里土地，並為俄國打通其東方疆域直抵太平洋，成為今日橫跨歐亞全世界土地面積最大的國家。

其後俄國又覬覦中國東北，與日本爭奪中國東北利益，雙方互不相讓，演出歷史上最難看的合力輪番侵略中國東北史實。1917 年，俄國大革命建立社會主義共產政權後，又將共產主義輸出中國，干涉中國內政，協助中國共產黨奪取政權。1950 年中蘇簽訂的「中蘇友好同盟互助條約」，到 1980 年期滿，蘇聯希望續約，但雙方在邊界、意識形態與領導權等方面衝突多年，傷口未癒，最後中國以不結盟等原因拒絕。1991 年蘇聯解體，冷戰結束後，中俄雙方卻因美國一超獨大，從 1994 年的「建設性夥伴關係」進而演變成為 1996 年的「戰略協作夥伴關係」，2001 年並再度簽訂「中俄睦鄰友好合作條約」。這次雙方首度舉行大規模跨國聯合軍事演習，實質上更進一步走向「準軍事戰略同盟」，將雙方關係推向歷史高峰。

從當前中俄關係來看，如此大規模軍演演習一次所費不貲，尤以當代俄羅斯經濟財力觀之實屬不易，當然有其多重利益與目的。據報導花費全數由中方買單，無論真相如何，俄羅斯願與中國在中國境內舉行大規模軍演，雙方必有其共同主要核心利益，欲探討其共同核心利益，可從其內部需求與外部環境觀察。內部需求即雙方宣稱的反恐與反分離：俄羅斯內部有車臣等分離運動與恐怖活動交錯的問題，中國內部有臺海兩岸關係與新疆東土耳其斯坦、西藏等分離運動問題，這是兩國當前共同核心利益。但是這些共同核心利益，都同時遇到以美國為主的西方國家，經常高舉人權大旗「說三道四」，因此內部共同利益延伸到外部，就成為聯合防禦外部力量的干預，這才是中俄聯合軍演的核心共同利益與目的。

從中俄數百年關係看這次中俄跨國軍演一事，除令人深感國與國之關係缺乏

道義只有利益外，更說明這次軍演是中俄關係史上的大事。

三、影響全球權力版塊移動大事

中俄雙方發布的消息與評論指出：這場兩國有史以來最大規模的軍事演習，不但是兩國關係的里程碑，也是兩國政治關係漸趨成熟與穩定的重要標誌，是新的安全環境下大國走向合作的典範，因為兩國正面臨一個全新的國際環境，一個完全不同於冷戰時期和歷史上其他任何時期的國際安全環境。

這所謂的全新的國際安全環境，就是指冷戰後的國際新環境。長達半世紀的由美、蘇兩強領導的東西對抗，在 1991 年蘇聯解體後，華沙公約組織自然解散，同時以美國為主的北大西洋公約組織卻向東快速擴展，前蘇聯的成員加盟國亦已加入北約成為會員國，北約力量在失去敵人對手情況下，勢力已擴張到俄羅斯的前門邊，對昔日世界兩強之一的俄羅斯，早已是是可忍孰不可忍。911 事件以後，美國不顧中、俄、歐盟等國家的反對，出兵阿富汗與伊拉克，並藉機將勢力伸入中俄後院的中亞不走，加上美國強化亞太地區與日、韓的雙邊防衛關係，對逐漸崛起走向國際舞台的中國，也造成國土安全壓力。從全球地緣戰略觀點觀之，中俄兩國都已陷入美國全球軍事戰略的包圍圈，腹背受敵，明顯擠壓兩國國家安全利益，兩國自然都希望全球權力版塊重組。

中俄雙方宣稱演習目的旨在打擊「恐怖主義」和「分裂主義」，雖然這些非傳統安全已躍居國際舞台上，恐怖主義、跨國犯罪，成為各國安全新威脅，需要國際間合作；但是這一次的演習地點，選在從未有過恐怖主義極端主義與分離主義出現的山東半島，而且反恐反分離主義也毋須出動如此高規格與大規模軍演。尤其邀請「上海合作組織」一些屬於內陸地區成員國觀摩海上演習，就更難令人不去聯想其演習目的並非僅只中俄雙方所言那般，事實上有多重利益與目的。從地緣政治來看，上海合作組織是冷戰後由中俄兩國主動發起，邀請兩國間緩衝地區小國哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等國參與，在地緣政治上形成一個橫跨歐亞的完整版塊。從區域安全觀之，他是中俄雙方後院的重要集體安全組織，從全球戰略觀之，更是一個沒有美國參與的國際安全組織，其足資與北約組織相抗衡，甚至形成反包圍態式。似乎又回到二戰後冷戰初期國際情勢。此次演習，美國公開表示關切並希望准其派員觀察，經中俄拒絕後，乃動員全部可偵測軟硬體工具從空海全力蒐證，因為這已影響美國全球霸主地位和全球權力版塊移動。這些現象說明演習主要是針對一個強大的假想敵美國，同時警告西方強國勿介入中俄兩國國內事務，用意至明。

四、影響亞太地區與臺灣安全的大事

冷戰結束後美國成為世界第一超獨強，積極參與並實際過問全球事務，近年來

美國在亞洲的勢力不斷膨脹，插足中亞並擴大美日安保條約的適用範圍，多次與日本、韓國聯合軍演，完全忘掉 1823 年門羅主義不干涉美洲以外事務的精神，儼然是亞太地區的新霸主。崛起中的中國正全力發展經濟，國力尚非美國對手，俄羅斯國力中衰，中俄雙方都只有眼睜睜看著美國在全球橫行無阻。當美國一再擴大與亞太國家關係，尤其是與日本關係，迫使俄羅斯與中國聯手制美，壓制美國在亞太地區勢力的擴張，對此次破天荒選擇在亞太地區的聯合軍演就可充分理解。

俄國防部長伊凡諾夫接受記者訪問提及：中俄軍演後可能共組維和軍，當亞太地區出現衝突，聯合國安理會應該會通過決議准許俄國與中國在亞太地區部署維和部隊，如果成真，將出現的一幕景象就是：俄中與美日在亞太地區分別聯手的暗中較勁。

此次演習選擇在太平洋沿海地區，尤其是與海上登陸有關的海上封鎖演習行動，類似以往對臺演習，這種選擇登陸演習方式，針對臺灣海峽兩岸分裂問題勝過反恐，至為明顯。俄羅斯「生意人報」就發表題為〈臺灣成了明顯的目標——中國想用俄軍達到自己的目的〉的文章，認為俄羅斯出動軍隊要為中國打仗。事實上這次演習不僅影響亞太地緣戰略態勢，更將對臺海安全造成深遠影響。今日兩岸關係不安現狀，當年的俄國難辭其咎，此次大規模軍演對兩岸關係的影響，尚待評估，但是至少經過這次軍演所釋放出的訊息是：臺海有事時，俄羅斯支持中國態度是明確的；俄羅斯是具有影響力的；中俄聯手是美國所不能忽視的，可以說這次演習是影響臺灣安全的大事。

五、可持續觀察的焦點

中俄兩國軍演雖然已經結束，但是由於此次軍演是中俄兩國與全球矚目的大事，因此仍有許多可持續觀察的焦點，諸如：

此次軍演過程與軍演的背景動機目的，是否真如中俄兩國雙方所言，會否影響今後全球與亞太權力版塊重組。

軍演過程中相關高科技武器的性能有無突破性發展，有關外傳中俄軍售項目與此次演習的相關性。

未來中國與俄羅斯將會否繼續與周邊國家舉行聯合軍演，尤其是印度向來是俄羅斯傳統盟友，如果俄印也舉行擴大聯合軍演，則對大國間的合縱連橫發展值得格外注目。

中俄首度軍演後對中俄兩國關係走向之觀察，以及今後中俄兩國如何持續運用發揮「上海合作組織」的角色功能。

中俄軍演對臺海兩岸關係影響之後續觀察。

時 評

中共國臺辦組織擴編簡析

Analysis Survey of Expanding Organization on China's Taiwan
Affairs Office of the State Council

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)

本刊編輯委員

今（2005）年以來，似乎是中共國臺辦在媒體曝光率最高，也是最忙碌的一段時期。從兩岸春節包機直航、國臺辦副主任孫亞夫來臺弔唁海基會董事長辜振甫，以及國親新三黨主席接連訪大陸、會見中共總書記胡錦濤，國臺辦在其中均扮演重要角色。使得幾度因對臺灣政情研判失誤、屢遭指責的國臺辦，又活躍起來。順勢而來的是，國臺辦增加一位副主任鄭立中、一位主任助理葉克冬，並於8月間進行組織擴編，在原來八個局的架構下增加法規局、投訴協調局。

1988年國臺辦初組建時期，分為五個司級的組：秘書行政組、政策研究組、交流聯絡組、人員往來組、經貿科技組。1991年3月國臺辦與中央對臺工作領導小組辦公室合併，轄下擴編至八個局：秘書局、綜合局、研究局、新聞局、經濟局、交往局、交流局、聯絡局。2000年年初，中臺辦、國臺辦依照中央機關機構改革統一部署，進行內部機構調整，撤銷交往局，增設港澳涉臺事務局，原交往局負責的三通、人員交流業務，分別交予經濟局、交流局負責。仍然維持八個局的編制，人員編制也基本不變。如今再增加兩個局，成為十個局：秘書（人事）局、綜合局、研究局、新聞局、經濟局、港澳涉臺事務局、交流局、聯絡局、法規局、投訴協調局。

在近幾年中共國務院機構精簡的大原則下，此次國臺辦竟然一舉擴增兩個局，一方面是與兩岸經貿、人員往來越來越密切有相當大關係。依照中共公布數據，截至今年6月底，臺灣民眾到大陸累計達到3,628萬人次，大陸居民赴臺111萬人次；大陸累計批准臺資項目66,000多個，合同臺資金額達到841億美元，實際利用臺資400多億美元。兩岸間接貿易總額達到4,456億美元，其中大陸向

臺灣出口 729 億美元，大陸從臺灣進口 3,727 億美元。累計臺灣對大陸貿易順差近 3,000 億美元。在大陸長期定居的臺商人數及眷屬，至少超過 50 萬人。另據不完全統計，2004 年在大陸就讀的臺灣學生已達到 8,700 多人。這些數字顯示出兩岸頻繁的人員往來，以及密切的經濟聯繫，不過，兩岸也因而衍生了許多衝突與糾紛，尤其以貿易、投資為最，處理這些事務成為地方臺辦和國臺辦的一項繁重工作。

另一方面則與胡錦濤對臺思維、策略有關，自 2004 年 9 月，胡錦濤全面掌握中共黨政軍大權後，積極展現對臺「和戰」兩手策略，變得「軟的更軟、硬的更硬」（就中共術語來說，其實是「兩手硬」），一方面制定《反分裂國家法》，壓制臺獨的發展；一方面在兩岸交流活動，有針對性的對我民眾進行統戰工作。尤其是在我在野黨領袖訪大陸結束以後，兩岸交流有增溫現象，中共國臺辦也打鐵趁熱，宣布多項對臺優惠措施，如開放大陸居民來臺旅遊、開放部分臺灣水果零關稅銷往大陸、對在大陸高等院校就讀的臺灣學生實施與大陸學生標準同等收費、進一步為臺灣居民入出境提供便利、逐步放寬臺灣民眾在大陸就業的條件等等。換言之，中共幾乎已放棄「寄希望於臺灣當局」的想法，全力主打「更寄希望於臺灣人民」的策略，直接訴諸臺灣人民，希望博取民眾的好感。在此背景下，國臺辦法規局、投訴協調局應運而生。

國臺辦新成立的投訴協調局，主要職能是負責處理臺商重大投訴案件和臺胞、臺屬來信來訪工作。另據報導，該局同時負責相關臺商、臺胞權益保障、兩岸知識產權，以及兩岸談判方案的研究規劃。投訴協調局不僅面對在大陸所有臺商、臺胞及臺屬，爭取第一時間為他們解決問題，也面對全世界華人。另外媒體也指出，國臺辦增設投訴協調局，是考慮到臺商及臺胞、臺屬在大陸遇到的問題及糾紛日益增多，常面臨無處投訴的情況，為及時、有效解決問題，才增設該局。但這似乎與實情不符，因為早在 1994 年 10 月，經中共國務院辦公會議批准，國臺辦就已在經濟科技中心之下設立臺商投訴協調處，並印發《臺商投訴協調工作暫行辦法》；其後，國臺辦於 2000 年在機構改革後把臺商投訴協調工作歸口在經濟局，專門處理臺商投資及商務糾紛等相關案件。根據國臺辦統計，從 2000 年到 2005 年 4 月，國臺辦已經協助臺商挽回資金達 6.2 億人民幣，糾紛結案率達 80%。

雖然臺商可以直接向國臺辦投訴，但是各省市臺辦經濟處也都受理臺商糾紛，有些地區設有臺商投訴協調中心或臺商投訴協調處相關機制，幫助臺商。所謂臺商投訴協調是進入司法程序之前，由臺商自願選擇解決經濟糾紛的一種途

徑，屬於行政調解性質；臺商投訴範圍主要是臺商與大陸的公司、企業、其他經濟組織或個人，在投資、貿易、經營過程中發生的涉及金融、租賃、房地產、知識產權、勞資關係等方面的糾紛。由於較具地方屬性，因此，目前大部分臺商糾紛由各地臺辦系統負責，只有少部分會申訴到國臺辦。現階段中共為加強拉攏臺商、照顧臺商，投訴協調機制的完善和提升是大勢所趨。因此，中共逐步推動在大陸從中央到地方相繼設立受理臺商投訴案件的機構。此時，將國臺辦臺商投訴協調處升格為臺商投訴協調局，提升其位階，將有助於其協調角色的扮演。

至於法規局的職能則是負責研究擬訂對臺法律政策，會同有關部門草擬法律規範，指導和協調涉臺法律事務工作。中共於1990年7月，由福建省人大常委會在大陸各省市中，率先通過了《福建省臺灣同胞投資企業登記管理辦法》和《福建省臺灣同胞投資企業勞動管理規定》。其後，中共為促進對臺商在大陸投資保護工作朝著規範化、法制化的方向發展，於1994年3月5日，由全國人大常委會通過《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》這項第一部有關保護臺商投資的法律。此後，大陸各省、地級市陸續進行保護臺商地方立法。其次，就是今年3月全國人大制定了《反分裂國家法》，並一再傳出，中共將會有一系列法律配套措施出爐。依照中共的《立法法》，這些法規是由各級人大系統制定，但是國臺辦站在主管對臺工作的立場，當然也扮演參與者角色，就此而言，新設的法規局將更能發揮其功能。同時，有鑑於各地對臺商的政策不一，未來法規局應該可以更好地發揮協調作用。

此外，今年8月18日在福州舉行的「海峽法學論壇」上，已傳出福建省將設立臺商法律諮詢服務中心。據指出，這個臺商法律諮詢服務中心在成立後，將為臺商提供涉臺法律交流、培訓和諮詢等服務。該訊息意味將來各省（市、區），以至地級市，都有可能設立臺商法律諮詢服務中心，在擴大相關功能和運作規模下，將國臺辦原來之法規室升格為局級建制，勢所必然。

另外根據媒體報導，在兩局負責人員方面，法規局由原國臺辦港澳局副局長周寧、法規室官員張萬明主管業務；投訴協調局則由原國臺辦經濟局副局長唐怡、兩岸經貿投訴協調中心官員劉建中負責。據瞭解，這四人長期參與中共對臺事務，且都曾經來過臺灣，有豐富的涉臺工作經驗。法規局局長周寧過去多次參與兩岸事務商談，是大陸海協會與海基會談判的主談代表之一。他歷任海協會諮詢部（現之聯絡部）副主任、綜合部副主任、主任、國臺辦副處長、研究局處長、港澳涉臺事務局副局長、中央統戰部研究室副主任等職。由於周寧具有中國政法大學碩士學位，曾任北京康大律師事務所律師，深具法學素養，言辭犀利，在對

臺工作中偏重於處理法律諮詢事項，故由其接任法規局局長位置，並不令人意外。至於張萬明有可能是接任法規局副局長，其歷任海協會綜合部副主任、諮詢部主任、國臺辦研究局處長。他具有法學博士學位，並編有《臺灣事務政策法律彙編》（與楊流昌合編）、《臺商投資優惠政策彙編》二書。

投訴協調局局長唐怡（又名唐怡源），之前擔任國臺辦經濟局副局長已多年，早在今年6月底，就已傳出其將接任新成立之協調局局長。唐怡歷任海協會協調部副主任、國臺辦綜合局副處長、經濟局處長、副局長，與臺商互動頻繁，熟悉涉臺經濟業務。至於劉建中研判是接任投訴協調局副局長職務，他亦是由經濟局副局長調任。劉建中在上述四人中年紀最大，現年54歲，係軍人轉任，歷任海協會協調部副主任、經濟部副主任、主任、國臺辦經濟局處長、副局長、港澳涉臺事務局副局長等職。

從上述四人資歷看來，最大特點就是彼等都曾在海協會掛職，透過海協會這樣白手套的機制，站在第一線與我海基會面對面的接觸、協商。這些豐富的涉臺經驗，成為其升遷最大的資本。

根據中共涉臺學者指出，國臺辦此時增設法規局和投訴協調局非常及時、必要，凸顯北京對兩岸關係的重視，以及對臺灣人民的誠意和善意，體現出中共對臺政策務實化和細節化的大趨勢，為將來推進兩岸關係尤其是經貿關係發展，是一個極好的鋪墊，將有助於保護臺商利益。

是以，從統戰角度觀察，中共今年3月制定《反分裂國家法》以來，對臺灣採取的一連串柔情統戰攻勢，主要目標即是鎖定臺商，積極推動對臺經濟工作。不管是成立由國務院副總理吳儀擔任組長的中央對臺經貿小組，或是在國臺辦增設法規局和投訴協調局兩局，均顯示胡錦濤集中推動「更寄希望於臺灣人民」的策略，希圖達到「以經促統、以商圍政、以經濟促政治」的目的。

但是，如果從組織利益最大化的觀點來看，一個機構或部門總是誇大其角色和功能，爭取更多的可支配經費，膨脹其權力，以獲取該機構或部門的最大利益。中共國臺辦的法定職能是指導、組織、協調、管理涉臺工作，承上必須執行中央對臺工作領導小組制訂的政策，向下則指導和管理地方臺辦和其他社團的涉臺工作；同時對臺事務千絲萬縷，涉及各個職能部門，國臺辦經常需要與各部委辦協調，看這些單位臉色才能辦事。如今中央總書記胡錦濤指示國臺辦面向臺商，加強對臺經濟工作，國臺辦藉此擴增部門、官職，增加經費和人員，似乎也是順理成章。不過，從正面看待，過去國臺辦法規室或是臺商投訴協調處，均僅是處級部門，在與部委的司局部門進行協調工作時，明顯矮人一截，如今提升位階，地位自然大大不同。

時評

大陸以低學費招徠臺灣學生 留學之新政策

The Mainland China Attracts the Taiwanese Students to Study
Abroad Its New Policy with the Low School Fees

劉勝驥 (Liu, Sun-Chi)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

一、前言

1990 年起大陸在《普通高等學校聯合招收華僑、港澳臺地區學生簡章》中規定華僑、港澳臺地區學生每年學雜費在 1,000 到 1,500 美元，是大陸內地生收費的兩至三倍。

今年在野黨領袖連戰、宋楚瑜相繼訪問大陸，尤其宋楚瑜對於臺商、臺生提出投資保障和優惠要求後，得到中共總書記胡錦濤、中臺辦主任陳雲林的回應，中共決定臺灣學生自今年 9 月新學期間起，臺生比照內地生收費。

「就學大陸問題」一直是困擾臺灣學生及其家長的大問題，由於兩岸教育內容的差異造成銜接升學考試的辛苦準備，在意識形態上兩岸有截然不同的觀念，在生活習慣和人情風俗上兩岸也不盡相同；因此儘管中共一再保證，會盡力協助並歡迎臺灣學生報考內地高校大學本科、專科及研究所。但仍只有少數臺生願意赴大陸高等學校就讀，且這些臺灣學生仍然為大陸大專學歷的認證問題所困擾。

最近中共大幅降低臺灣學生學費的策略，其目的當然是「降價大拍賣」，為了統戰利益、犧牲經濟利益；此舉不惜以瘋狂低價打破臺灣學生及其家長的猶豫，回應中共對於臺生回歸大陸升學的政策號召。

二、中共對臺招生政策演變

中國大陸在十年文革時期，因為意識形態與政治鬥爭的干擾而中斷海外招生。在此以前中共採取對僑生的種種優惠與鼓勵，1950 年所頒《高等學校暫行

規程》提出對僑生「予以入學及學習的特別照顧」、1956年《關於國內僑務工作的方針任務及若干問題的政策》也規定對僑生採取「優先錄取的辦法」。中共招徠僑生的當時，沒想到招徠臺灣學生，在國共對立，「匪諜」、「國特」互控的緊張氣氛下，也沒有臺灣學生敢去大陸留學；到1957年的「反右運動」將許多僑生打成右派分子或海外特務，使一般華僑送子弟回「祖國」唸書的風氣時潮不再流行了，1967年開始文革極左時期、對於「海外關係」相當忌諱，加上高校停止招生，所以沒有僑生「歸國」升學了。

表1 中共對臺招生政策演變

階段	招生政策	學費政策	管教政策	根據
1949-1979	對港澳生根據特點、適當照顧。	國家負擔高等教育費用，公費待遇。	設廣州暨大、泉州僑大吸收港澳生。	1950年《高等學校暫行規程》
1980-1984	臺灣學生視同港澳生，比照錄取。	臺灣學生待遇比照港澳生。	臺灣學生也可進廣州暨大、泉州僑大。	1980年《關於華僑青年回國和港澳臺青年回內地大學問題的通知》
1985-1989	對港澳生單獨命題、降低錄取標準。	錄取分如大陸生者公費，擴招低分者自費。	先開放北大、復旦校，後增至58校招臺生。	1987年《普通高校招生暫行條例》
1990-2004	對港澳、臺灣生擴招、降低錄取標準。	逐年調高大學生及研究生學雜費，臺生約三倍於大陸生學費。	開放北大、復旦等三百所含各重點大學都招臺生。	1990年《普通高等學校聯合招收華僑、港澳臺地區學生簡章》
2005-	持續優待臺生錄取標準。	臺灣學生待遇比照內地生。	便利臺生就業、出入境	中共總書記胡錦濤公開講話

開放改革以後中共恢復招徠僑生政策，1980年國務院僑辦及教育部發出《關於華僑青年回國和港澳臺青年回內地大學問題的通知》，把臺灣青年和港澳華僑青年並列「一視同仁、不得歧視、根據特點、適當照顧」原則。文革後廣州暨大、泉州僑大恢復招生也收僑生和臺生，而且對於僑生入學方面的提前單獨命題、考試和錄取優待，經濟方面的免收學費和住宿費用，臺生都能比照僑生得到優待。

大陸對於僑生（包括臺生）降低分數及擇優錄取的原則，再加上免費高等教育也澤及臺生，清寒者且有生活補助費發放，消息傳出鼓勵了臺灣學生申請大陸升學。

在大學招生方面，大陸從 1980 年開始，透過廣州暨南與福建華僑兩所大學首先恢復對港澳臺招生，根據港澳臺學生的特性實行單獨命題、提前考試、提前錄取的方式招收港澳臺生，並以上述兩所大學作為主要報考學校。1984 年規劃開放對臺招生、約定暨南大學招收臺灣研究生，1985 年再開放北大、清華、人大、南京大、復旦、武漢大、中山七所大學本科招收臺生。1987 年招收臺生的大學增加中山醫學院、廈門大學、華南師大和華南理工大學等九校發出「聯合招生簡章」，並明文規定港澳臺及僑生「可以適當降低分數，擇優錄取。」

早期肯來大陸唸大學的主要是臺灣聯考制度的落第者，以及高職、五專學生不適合在臺參加大學聯考者。然而這批同學至大陸應付高考也不適應，降低分數或另出考卷也不合格，大陸遂在泉州華僑大學提出免試、只要憑臺灣地區高中或高職畢業證書，即可入學的最優惠門檻。

中共基於統戰考量：在招考、錄取、學費、住宿…初期都有優惠安排；1990 年起臺生赴大陸入學需要二萬人民幣外匯存款證明，以保證臺生不會中途棄學或學成後無返臺旅費。及至發現臺生經濟條件優裕，而在科系上醉心學醫，閩粵各中醫學院乃廣開臺生班，學校基於經濟考量特別對臺生高收費。由於吸引僑生歸國留學政策已經奏效，蜂擁而至的港澳臺及僑生已成為高校龐大財務負擔，並為經濟創收考慮，大陸自 1990 年起就依序取消港澳臺生的各種經濟優待。收費方面，港、澳、臺學生每學期需繳學雜費 100 到 200 元人民幣的外匯券或與之等值的外匯；宿舍費改按各校規定辦理，可是另外設立了學習成績優異者可獲得獎學金。1996 年設立港澳臺學生獎學金，提供若干公費及獎學金名額給港澳臺學生。

由於大陸本身的自費生學雜費每年調漲。對臺生轉變為高收費政策，但是中共改希望以較為優越的重點大學來吸引臺生，此外針對臺生需求較多的中醫藥教育，也核准各校廣招臺生。1994 年行情：每學年福建中醫學院收費 1,500 美元、遼寧中醫學院收費 3,000 美元、廣州中醫大學收費 2,800 美元、上海中醫大學收費 3,200 美元、天津中醫學院收費 3,500 美元，免試號召臺生來入學。

1999 年國家教委特別批准開放福建師範大學及福建中醫學院以單獨招生、單獨考試的方式招收臺生，可說是中共企圖進一步加強兩岸交流，號召臺灣學生來歸的積極作法。

2001 年中共國臺辦發言人張銘清表示，大陸有關部門對於臺灣學生在大陸就讀一直十分關心和重視，現有 140 多所高校近 4 千名臺生就學，大陸在入境、

入學、住宿、交通等方面提供許多方便，交通票價給予臺生相當大陸同學的同樣待遇；鑒於臺生的大陸學歷仍未得臺灣採認，只要臺生符合就業條件且用人單位願意接受，會支持臺生在大陸就業；這更是影響臺灣認證大陸學歷、堅定臺灣學生在大陸求學的積極作法。

2002 年大陸開放招收港澳臺僑學生的大專院校更達 3 百所，各重點大學都納入臺生招生學校。臺生報名可填 4 所學校，每校可填 4 門科系。接受報名的地點為北京、上海、福建省、廣州市等地高校招生辦公室，香港考試局，香港中國旅行社及各分社，澳門中華教育會等。報名地點備有〈考試大綱〉和各校〈專業（科系）介紹〉備索，也歡迎臺生上網或直接聯繫各校，不方便自行報名者可通訊報名。考試地點分配北京、上海、福州、廣州、香港、澳門等地。大專分文史類、理工類、醫藥類三組招生，藝術類、體育類加考相關專業。臺生進入大學本科，每學年學雜費約 1,000 到 1,500 美元，住宿另按各校規定收取。未錄取者可申請一些學校預科（清華大學、中山大學、北京中醫藥大學、福建中醫學院等），也可進入高考補習班（在復旦大學附中、武漢大學、重慶大學等校有設）次年再考。

由於「未被高校錄取的考生，可到有關學校讀預科或進行高考補習。被錄取就讀預科學生經過一年學習並經學校考試合格後，可進入高校進行本科學習。」程度較次的臺生利用預科或高考補習，通常經過一年學習後就可升學大學本科。按照《普通高等學校學生管理規定》，臺生入學後可以「商轉其他專業」、「在校期間免修政治理論課」，這都是大陸當局優待臺生的最新規定。

2005 年起中共調降臺生學費，國臺辦交流局局長戴蕭峰、教育部科教文司教育處處長吳國生和港澳臺辦公室副主任丁雨秋，特別在北京召開記者會，宣布：今年秋季學期起已錄取大陸高校本科或研究所的臺灣學生執行與大陸學生相同的收費標準——同校同班同專業同年的臺灣學生與大陸學生同一學費標準；同一住宿條件下的同一住宿費標準；中華教育基金會設立臺灣學生獎（助）學金，總額每年 7 百萬元，「教育部」用來獎勵績優臺灣學生；對招收臺灣學生的大陸高校和科學院給予專項補助——每名臺生每年 8 千元。

三、1990 年代以來臺生增加趨向

大學生方面：1986 年至 1988 年間臺生每年僅兩三人前往報考，大陸於 1989 年以前不曾錄取臺生（因消息不通）；1989 年增至 12 名，1990 年經媒體披露後激增至 189 名；1991 年再受兩岸低迷情勢回降至 44 名，1993 年又受辜汪會談鼓舞而有 231 名臺生赴大陸報考。1992 年錄取 60 餘名。1993 年錄取 72 名，以及

准 132 名臺生進入預科就讀，暨南大學是當時臺灣學生最多的就讀學校，在醫學、口腔、食品專業等系集中了 1 百多名臺生。

1994 年 3 月發生千島湖事件，報考和錄取人數同步降低。該年報到入學臺灣學生僅 41 名，全部為全日制自費生，且以北大為第一志願。1994 年底「國家教委」高校學生司副司長趙亮宏說：「臺灣學生近年每年都有 20 名至 30 名學生來大陸入學。」。1994 年報考研究所的專業以文法科為主，臺灣考生較多者為政治學、經濟學、比較法學，其次受歡迎者為文學、哲學及歷史。

1995 年以後臺生留學大陸又恢復了盛況，1997 年臺生進大陸本科高等學校者 653 名（其中聯招錄取 220 名、試讀生 255 名、預科轉本科生 178 名），此外另有預科生 77 名及進修生 53 名。

齊庸在所著《留學大陸：一個臺灣學生的新選擇》估計：1997 年大陸共有 125 所學校參加港澳臺聯合招生，共錄取了 945 名臺灣學生就讀，歷年來累積有 2,500 多名臺灣學生進入大學與研究所就讀。依臺灣補習班的估計，目前實際到大陸留學人數累計約有 7,000—8,000 名左右，而且每年詢問到大陸留學的相關資訊的人數，有成長的趨勢。

蕭弘德所編寫：〈臺灣學生在北大〉估計臺生在大陸總數 3,000 人，扣減「高中、高職、國中、國小」約半數，但 1998 年雖僅 1,500 名臺灣學生，但他樂觀地判斷「未來 20 年每年淨增加 1,000 人，直到 2 萬人左右停止增加，累計人數 10 年共達到 5 萬人。大陸媒體透露 1998 年臺生有 1,735 名集中福建高校就讀，占大陸臺生總數的 70%。聯招之外，中共為改善高校財源允許高校在法定招生名額外增招 5% 自費生，這使得廣州中醫藥大學、福建中醫學院自開臺生班，臺生入學管道多元、錄取暴增、且不好統計。

2001 年大陸「高校聯合招生辦」工作人員稱，臺灣學生近年來前赴大陸就讀者超過 3,000 人，目前在校者 1,700 人，集中北京、上海、天津、江蘇、福建、廣東等地，臺灣學生以攻讀法律、金融、財會、中醫藥及與傳統文化相關者如文學、歷史、宗教等專業。

2001 年 8 月大陸教育部統計，臺灣學生目前在大陸就讀者大學部有 3,300 百人，加計持外國護照的臺灣學生、隨同臺商前赴大陸就讀中小學者合計超過 1 萬人。

2002 年 4 月大陸教育部最新統計，臺灣學生本年報考大陸研究所碩士班、博士班者多達 1,369 人，較前一年增加一倍，他們在北京、廣州、香港等地試場應試；而已經入學者去年 1,078 人，其中大學本科生 116 人、碩士班 190 人、博

士班 172 人，其他包括試讀、預科、插班有 600 人。目前在大陸就讀大學和研究
所的臺灣學生，共有 4 千多人，如果再加上各校私下招收的補習班，學分班等，
目前就大約有 1 萬人正在大陸唸書。

2002 年教育部范巽綠次長估計臺生赴大陸留學總數「只有 4 千到 1 萬人」，
副總統呂秀蓮對大陸留學人數增加感到憂心。前陸委會主委、現國家政策研究基
金會國安組召集人蘇起認為，「臺灣赴大陸求學的大學生與研究生估計 4 千餘
人；如加上學校私下招收的學生、兼職生、學分班生等，共計 1 萬人。」

在研究生招生方面：1991 年有 10 名報考；1992 年 20 名報考，1993 年增至
55 名報考，1994 年降至 42 名報考；錄取人數由 1990 年的 1 名增至 1993 年錄取
36 名。

自 1986 年起，大陸開放 17 所高校對臺招收研究生，此後，不但每年獲准招
生的學校數量增加快速，並且規定港澳臺學生一律採與大陸學生同等入學考試方
式進入。到了 1990 年有 59 所高校研究所對臺招生，1998 年更增加到 150 多所
高校參加港、澳、臺學生的招生工作，科系舉凡：文、史、哲、理、工、農、醫、
電影、美術等，無所不包。到了 1999 年，大陸高校參加港澳臺聯合招生的數目
已經達到 150 多所，該年共有臺灣考生 105 人報考參加大陸的研究所考試，所報
考的專業以法律、工商管理居多，其他如中國當現代文學、古代文學、企業管理、
建築、哲學、會計等方面也都是熱門專業。在大學方面，報考最多的是北京大學，
共 64 名臺灣人報考，南開大學則有 33 人臺生報考居次位。

2005 年當前大陸媒體已出現 6,000 名臺灣大學生就學的新合計數字，在臺灣
經濟疲軟、大陸快速成長而兩岸關係緩和，無怪臺生人數持續成長。激增的臺灣
學生已在廣州、北京、上海、廈門等地形成了臺灣學生聚落，他們在大陸就學期
間即已聯絡，返臺更成立了「臺學會」等組織，架設網站、頻繁聯繫，未來必會
影響國內政治！

四、結論

臺灣學生出國留學是國家向外取經、提高競爭力的方法，幾任教育部長都在
研擬措施提升日益低落的留學生人數，而今臺生出國成長的人數竟落在大陸，他
們不往美日歐洲而走向大陸，其中政治涵意就特別令人感到憂心。

臺生赴大陸成長的原因當然是中共招徠的結果，現在更以低學費犧牲經濟利
益、不惜血本方式強力招徠臺灣學生，我們要向國人嚴肅指出：中共對臺招生政
策乃是其對臺政策之一環，不允許背離其全盤對臺策略而單獨運轉的，一方面臺
灣學生入學、臺灣教師參訪，均透過各校臺辦（有時與外辦合處辦公）接待，顯

示臺辦幕後操控的證據；另一方面中共開放給臺生就讀學校分析，中共仍希望將其優越的一面來吸引臺生。

對於臺生而言，去大陸讀書是為了學習大陸獨特或其優越的專業作為深造目標。檢視 1995 年大陸開放港澳臺招生的 70 所高校，其中 32 所重點大學具有學術卓越，其中 18 所醫科或中醫藥大學具有醫學優勢，其中 35 所南方大學具有地理優勢，其中 7 所舞蹈、電影、體育、外語高校具有才藝優勢。2002 年大陸開放招收港澳臺僑學生的大專院校更達 3 百所，各重點大學都納入臺生招生學校，其實只要臺生慕名的好學校都已開放管道考試入學了。

兩岸教育交流的癥結為臺灣不承認大陸學歷，其實大陸當局如果希望臺灣承認大陸文憑並鼓勵臺灣人民來大陸就學，則大陸大中小學教材的重新編寫就應納入臺灣專家，檢討兩岸都可接受的政治意識形態做為編寫教材指導思想的底線。當然，政治歸政治、教育歸教育，教科書逐漸脫離意識形態的糾纏攻訐，讓各門課程完全專業化減少政治教育的使命是最後的理想目標。

中共在學校教科書中塑造社會主義楷模形象，並不為我們中華民國政府所接受，尤其牽涉共產主義的宣傳、國共內戰歷史敘述、國民黨定位、民進黨定位和兩岸關係當前發展，都引起臺灣當局的強烈異議。兩岸應該開誠布公，以研討會或專家諮詢顧問方式，檢討兩岸教材的差異和整合之道。

時評

中國大陸的「強縣擴權」 與黃石群眾事件

The Origin of Daye Incident: The Local Administration Reform
in China

包淳亮 (Pao, Chwen-Liang)

中國科技大學助理教授

中國大陸從中央到省、地、縣、鄉，有多達五級的地方行政層級，個別地方甚至達六級之多，因此地方行政顯然需要改革。近幾年隨著市場經濟的深化，推動了各政府審批程序的裁減，也就順勢逐步撤除地級市的審批權，甚至要逐步實現「省直管縣」。湖北的地級黃石市為了壯大自身實力，在此關頭意圖兼併下屬的大冶市，結果大冶強烈反彈，在8月初引來大規模的群眾事件。下文先簡述地級的存廢興革，然後回到發生在黃石的事件現場。

一、地級的興革

在大陸實行的「省、地區（市）、縣、鄉鎮」地方行政區劃中，地區原本是省政府的派出機構，設「行署專員」，大陸的1982年憲法也仍以「省、縣、鄉」三級為地方行政區劃的原則。然而，由於地區行署的行政人員愈來愈龐大，1983年大陸國務院就要求在全國「積極試行地、市合併」，使地區從省政府派出機構轉化為一級政府。近年地級市已占地級行政建制總數的八成，儼然成為地方行政層級的主流。

然而，迄今多數經濟實力不夠雄厚的地級市仍常藉由挪移縣的財政來投入地級市市區的建設，引起所屬縣的不滿；地區改市之後，縣的自主權也縮小了，同時縣域經濟也沒有受到重視，反而由此造成行政效率低下。種種毛病，加上市場經濟已逐步深化發展、交通通訊也大有改善，使「地領導縣」的體制漸漸不合時宜，「強縣擴權」和「省直管縣」已成為新的改革方向。

2002 年的中共十六大提出「壯大縣域經濟」，希望以此有利於解決「三農問題」；2004 年民政部地名司司長戴均良在訪問中，指出中國行政區劃改革的方向是「縮省併縣、省縣直管、創新市制、鄉鎮自治」；2005 年 6 月 6 日、7 日的「全國農村稅費改革工作會議」上，溫家寶總理指出「具備條件的地方，可以推進『省直管縣』和『鄉財鄉用縣管』的改革的試點」；而 2005 年 10 月將要舉行的中共五中全會，據聞也將推出「減少層級」的政治體制改革。顯然，地方行政改革已浮出檯面，地級政府的前景正處於轉折點上。

二、強縣擴權的改革

目前多數省份仍未開始大規模推進省直管縣，但海南、重慶早已實行直管，而從 2002 年起，浙江、湖北、河南、廣東、江西、河北、遼寧、安徽等省也先後開始了「強縣擴權」的試點改革。

2002 年，浙江省首先開始了經濟上的「省縣直管」試點，浙江省委辦公廳 2002 年 8 月 17 日下發的文件，將包括原屬於地級市經濟管理的 313 項審批權下放給紹興、溫嶺等 20 個縣（市、區）。此一文件的政策被概括為「能放都放」，「除國家法規有明文規定之外，須經市審批或由市管理的，由擴權縣自行審批、管理；須經市審核、報省審批的，由擴權縣直接報省審批，報市備案。按國務院有關部委辦文件規定須經市審核、審批的事項，原則上也要放，具體操作中採取省、市政府委託、授權、機構延伸、個案處理的辦法；或者積極爭取中央有關部委辦授權或同意」。而在省委、省政府確定的 20 個擴權縣之外，其他許多地級市也主動放棄原屬於己的 313 項管理許可權給所屬縣市。

廣東的改革也包括行政權、財政權和人事級別改革。行政權的政策在 2005 年 6 月出爐，擴大了縣級政府管理許可權的事項，內容共達 214 項。財政權的改革已在 2004 年 1 月 1 日起實施，強調了財政激勵機制。即將推出的官員行政級別改革，則將使縣級領導享有從副地級、地級到副省級的待遇。

湖北省委書記俞正聲在 2003 年 3 月率團赴浙考察，注意到了浙江的強縣擴權改革，並將之引入湖北。2003 年 6 月湖北省委辦公廳下發《關於擴大部分縣（市）經濟和社會發展管理許可權的通知》，將 239 項許可權下放至包括大冶的 20 個縣（市）。湖北省發改委隨後也下發通知，將 26 項權力下放。與此同時，湖北省委組織部還委派全省 30 個縣（市、區）委書記和縣長等，赴浙江進行為期 2 個月的掛職鍛煉；並預計在 3 年內，讓湖北全省 100 多名縣級「一把手」都到浙江掛職。

改革已令地方企業獲益。2004 年 4 月的報導稱，由於一些審批不再需上報

黃石，過去要在大冶申辦工商營業執照需耗時半個月以上，現在兩天內即可辦妥；大冶發展計畫局過去只能批2公頃以下的建築項目，稍大一些的需上報黃石市審批，耗時可能達兩個月，現在也減為數日內辦妥。在利用外資上，大冶官員已「經常告訴外商，大冶現在享有跟地級市同樣的審批權」，並認為「擴權」已成為該市引資一張王牌。

然而在此同時，大冶等縣級政府也向省政府反映「省級財政支持的專案資金還是通過市級財政才能到縣，有時難免發生人為阻滯」，同時希望擴大擴權縣對政策的「知情權」。大冶市政府辦公室主任蕭甘霖指出，「擴權」開展近一年間，大冶真正落實的擴權事項僅106項，大約四成而已；大冶市外經貿局副局長陳法寶則稱，此次「擴權」外經貿局共獲得22項審批，但過了快一年僅有進出口經營權許可證一項已落實。

三、改縣為區的理由

湖北的一些地級市應對「強縣擴權」的方法不僅是阻礙政策的實施，還有更積極的作為。「湖北嘗試『省管縣』改革後」，一位官員表示，「部分地級市開始想方設法把自己所轄的經濟強縣『吃掉』，變為一個區。比如黃石『吃掉』下陸、咸寧『吃掉』了咸安」，「你搞『省管縣』，我就『市吃縣』」。

被併吞的前任咸安區委書記宋亞平對此現狀表示，「浙江在第一批擴權中有3個區，而在湖北20個擴權縣市中，沒有一個區在列」，「歸根結底是思想解放不夠」。另一位曾於2003年掛職浙江的湖北某縣級市市委書記說：「浙江人是在研究怎麼幹，湖北人則研究哪些不能幹」。然而，由於改革成效顯著，湖北省已經在醞釀更大幅度的改革。在這樣的情況下，加速改縣為區，乃成為地級市的絕招。

改縣為區並非絕對沒有道理。原本的城市行政區劃不合理，是此種改革的主要原因。自20世紀20年代開始設「市」以來，直到1980年代初期，中國的市大多是「切塊設市」，因此發展空間確實容易不足。而有時行政區劃變革，也確實可用以解決市縣矛盾或大市與小市的矛盾。廣州、杭州、南京等城市城市區劃調整也收到很好的效果。

不過不同的「市」在兼併所屬縣時，這些縣的反應往往與這個「市」的級別高度相關。直轄市的市轄區相當於正地級建制，而所轄縣大多數享受副地級待遇，因此撤縣設區能使機構等級和幹部的職級升半格；副省級城市的市轄區一般享受副地級待遇，而所轄縣則仍是正處級，縣改區後機構和幹部也會升半格。由於此種改縣為區會使機構升格和幹部升職，增加財政負擔，因此2004年6月大

陸國務院已決定暫停縣（市）改區的審批。

相形之下，一般地級市下屬的縣（市）改區前後都是縣處級，機構沒有升格，幹部也不升職，同時縣的自主權比市轄區還要大，因此縣改區完全是為了中心城市發展的需要。既然如此，在「強縣擴權」政策已經推展，「省直管縣」就將實現的此刻，擴權縣（市）不僅不會期待被地級市兼併，反而會因為被兼併而感到被剝奪的憤怒。這就是黃石群眾事件的背景因素。

四、大冶的憤怒

黃石市面積 4631 平方公里，2002 年人口 253 萬，其中四個市轄區面積共 227 方公里，人口 66 萬；而下屬大冶市面積 1,624 平方公里，人口 89 萬；陽新縣面積 2,780 平方千米，人口 98 萬。

黃石市是從大冶切塊設市而來。西元 967 年大冶置縣，迄今已逾千年；而到 1948 年，大冶縣的石灰窯和黃石港兩個鎮才合併為石黃鎮，且到 1950 年才改為省轄黃石市。雖然 1959 年後大冶縣成為黃石市的下級，但對大冶人來說，黃石的名氣、歷史仍遠遠不能和大冶相提並論。

近幾年來，大冶市經濟發展迅速，並有望進入省直轄市的行列。相較之下，近年黃石經濟發展相對緩慢，財政收入短絀。考慮到「省直管縣」的時間壓力，早有意將大冶收歸為區的黃石市乃在 7 月下旬宣布要將大冶「撤市併區」列入黃石市的「十一五」規劃，大冶市將變更為黃石市銅都區，同時大冶的一些經濟發展較好的鄉鎮將劃入黃石市的其他市轄區。可想而知，該方案勢必引起大冶上下的強烈反彈。

2005 年 8 月 4 日，大冶百餘市民為此到黃石市上訪，並與黃石市政府的武警發生衝突，多位民眾被打傷或被警犬咬傷。事後衝突的現場照片被網友陸續傳到網上，民眾且開始用網路進行集結；為了避免事態惡化，當晚大冶電視台報導「撤市設區……暫不實行」，並封閉相關網站，但民眾的憤怒遠遠未能平息。

6 日上午，估計 1 萬到 3 萬不等的大冶市民前往黃石市政府大樓抗議，但沒有市領導出來和抗議的大冶市民對話，同時數百名全副鎮暴武裝的武警還施放催淚彈、驅趕請願民眾，於是激動的民眾衝進市政府大樓內，並砸毀十餘輛汽車，群眾後又轉而湧入武黃高速公路，阻斷交通達兩小時。

五、結語

大冶民眾到黃石抗議，演變為文革結束後大陸第一起地級市政府被砸的重大「群體性事件」。許多學者對此的分析，強調了地方利益的作用，以及地方性群眾事件對於全局的影響有限。也有學者強調貧富不均、官員腐敗等層面；不久之

前確實也有過一則「湖北大冶為何老打記者」的報導，雖然在輿論壓力下該次記者被打的事件以大冶官方道歉收場。

此次大冶民眾到黃石抗議，大冶市的政治與經濟菁英扮演了相對突出的角色，值得進一步探究。示威者中許多是大冶的農民，且是乘坐專門調派的近百輛公共汽車來到黃石市；有地方礦主為遊行者的提供 100 元車馬費，並有 20 元午餐補助，數位鐵礦主還表示願意替被打傷的示威群眾負擔醫藥費，倘若出現死亡事件也願意給予補償。而在群眾抗議瀕臨失控時，大冶市政府辦公室主任曾出現在人群中勸說民眾冷靜，並稱大冶市政府將幫助提供午餐。此外，雖然此次行為被稱為「有嚴重違法行為的群體事件」，但是卻沒有出現每次類似集會遊行之後的秋後算帳；出現的反而是省委書記俞正聲在 8 月 18 日到大冶「講黨課」。

示威現場地方官員、礦主、農民的奇特組合，加上地方知識分子在網路上的集結鼓動，使我們似乎窺見了迅速集結的群眾運動得以產生的奧秘，也從中看到了地方政治的奇妙生態。

除此之外，黃石群眾事件在行政體制改革過程中的特殊意涵，也值得加以關注。中共十六屆五中全會將在 10 月召開，且可能對「省直管縣」有所闡述；而黃石事件的爆發，或許更堅定了省直管縣的改革方向？對此不妨拭目以待。

時 評

珠江三角洲投資環境 持續變差的分析

Investment Environment of Pearl River Delta is Becoming
Worse

徐東海 (Hsu, Dong-Hai)

景文技術學院國貿系助理教授

一、前言

據臺灣區電機電子公會 8 月底公布 2005 年中國大陸投資環境與風險調查顯示，雖然大陸整體投資環境擺脫連續過去 4 年下滑趨勢，今年開始好轉。但大陸華南地區，特別是珠江三角洲的投資環境持續變差，表現不佳，2005 年不只整體投資評估落後於中北區，敬陪末座，排名落後與暫不推薦的城市也集中在這區，投資風險最高的城市包括深圳市區、深圳寶安、深圳龍崗、東莞市區等。珠江三角洲投資環境持續變差的主因是四缺（缺水、缺電、缺工和缺油）和治安不佳所致。

電電公會已連續 5 年，針對大陸投資環境及臺商投資風險進行深度調查，今年並擴大調查範圍，從 4 年前的 33 個調查城市增長至 75 個評比城市，有效樣本 2,073 份。此項計畫主持人中原大學企管所教授呂鴻德指出，今年中國大陸整體投資風險評等，創該調查計畫近 6 年來最低，投資環境也隨之改善。顯然由於宏觀調控將對當地經濟帶來「軟著陸」，且多數地方願意優先給予臺商供水、供電，是臺商認為中國大陸投資風險降低的主因。

不過，即使調查顯示，2005 年大陸投資風險降低和投資環境開始改善，並不代表大陸投資是一本萬利，其投資環境的問題仍多，如這幾年令臺商困擾的缺水、缺電、缺工等問題尚未解決，今年尚增加缺油這難題，可見其投資風險降低

得有限，起碼仍較東南亞國家高。如同經濟部投資業務處一項調查顯示，中國大陸製造成本逐年上升，臺商投資利潤迅速減少。由於中國大陸實施宏觀調控政策、緊縮金融，再加上臺商及外資群聚的東南沿海各省發生缺水、缺電、缺工問題，已讓當地投資臺商紛紛籌思應變之道。

二、2005年電電公會調查綜述

在投資環境方面

電電公會 2005 年大陸地區投資環境與風險調查研究，顯示華東地區投資風險逐年降低，是投資環境評價最高的地區，無論在排名或推薦的領先城市中，包括上海閔行、杭州蕭山、蘇州昆山等都屬華東地區的城市。

華中地區投資環境評價快速躍升，僅次於華東，華中的城市也有崛起之勢，南昌的投資環境就連續兩年在前十名。華中其他城市和地區如合肥、武昌、長沙、漢口、漢陽等地也都進入了「值得推薦城市」名單，可見中部地區投資環境正快速改善，未來華中地區發展值得高度關注。

投資環境評比名列第3的是華北地區，華南地區則落得敬陪末座，顯示一度是臺商集中的華南地區，表現急轉直下，今年不只整體投資評估落後於中北區，排名落後與暫不推薦的城市也集中在這區，惠州、東莞市區、東莞虎門、東莞樟木頭等地，持續列入「暫不推薦」名單；深圳龍崗、深圳寶安則由去年的「勉予推薦」退步至今年的「暫不推薦」。臺商推薦分數退步較多的則是東莞樟木頭、深圳寶安、蘇州太倉、珠海與深圳龍崗等。

這樣的調查結果，對比詢問臺商未來投資布局方向上，選擇華東地區的臺商仍然最多。相對於華南地區的投資風險落居末位，華中與華北異軍突起分居第2、第3，此顯示近兩年臺灣對大陸投資的布局與思維，逐漸呈現由南向北移動的明顯態勢。

在投資風險方面

臺商投資大陸的風險，依電電公會調查顯示，「當地官員對法令認知及執行不一致的風險」，仍名列10大投資風險首位。同時，過去6年來，「當地政府對智財權的重視程度」、「當地資金融資便利程度」，一直是臺商對大陸投資環境最不满意的項目，也顯示大陸當局的作為仍未滿足企業界的期待。

這份報告建議，臺商應注意人民幣升值的潛在風險，投資前應審慎評估當地投資環境與風險，更積極投入研發科技及企業升級的兩岸專業分工模式，並加入臺商協會與產業公會，便於取得外力的協助；尤其是掌握對中國大陸熟悉度之優勢，自創品牌。

三、珠江三角洲投資環境變化

電電公會的調查透露，今年長江三角洲城市技壓群雄，不僅包辦前三名，還聯合部分內陸城市將珠三角城市拱出榜外，像天津、成都及南昌，都有不錯表現。

依據調查，珠江三角洲投資環境持續變差的主因是四缺（缺水、缺電、缺工和缺油）和治安不佳所致。

據深圳臺商協會榮譽會長于自強日前指出，2004 年因為勞工問題而結束營業的臺商超過 700 家，約佔所有臺商家數的 2 成。

據經濟日報報導，大陸民工荒問題日益嚴重，同時，勞工薪資節節高漲，對大陸臺商造成沉重負擔。如于自強指出，10 多年前臺商剛到大陸投資時，當時一個工人的最低工資僅 280 元人民幣左右。不過，近年來大陸基本工資不斷提高，如廣州地區已升至 710 元人民幣，成為全大陸基本工資最高的地區，而加班費則上漲到每小時至少 2 元。此外，大陸的外商政策亦在調整當中，更加重視社會福利、員工保障以及積欠工資的問題，如最近 1 年深圳已發生不少件臺資企業勞資糾紛，如果企業不改善薪資與勞動條件，可以預見未來罷工及勞資爭議事件將會不斷發生。

一般的中小企業，尤其是傳統勞力密集型的外銷產業，每家大致缺工 1 至 2 成，每年人事流動率高達 50%，甚至高達 100%，這種缺工現象以臺商投資密集的東莞和深圳最為嚴重。因此，于志強建議屬於勞力密集型的產業最好不要再考慮去大陸投資。

自前年以來大陸限電措施，讓不少臺資企業嚴重虧損，如今再加上油源不穩，尤其從事化纖等與石油有關的產業，更是一停工就停半個月。上海、廣州、深圳面臨嚴重油荒，廣東持續 1 個月的油荒也到達頂峰。大陸投資環境正在丕變，缺油又限電使臺資企業虧損嚴重。

此外，臺商在大陸的生命安全也受嚴重威脅，從臺灣投資中國受害者協會統計就有 200 多個案件，這其中珠江三角洲特別集中，從 2004 年底至今，臺商遇害身亡有 2 例：2004 年 11 月，臺商何進升在大陸廣東湛江被人砍斷手腳喪命；2005 年 6 月 29 日，臺商吳憲昌在大陸廣東東莞家中被歹徒殺害。

不過，珠江三角洲地方政府多認為，一地投資環境好壞，並非一份調查問卷所能完全揭示清楚。如臺商最集中的地區之一東莞認為，雖然面對成本上漲的壓力，一部分臺商選擇另尋新路，但也有相當多臺商仍然認為，比起其他地方，東莞投資環境並不差，甚至還有很多走出去的臺商，經過反復衡量後，又選擇回流東莞，繼續增資投資。而伴隨臺商子弟學校的建成乃至臺商醫院、臺商會館的相

繼籌建，東莞成為珠江三角洲「臺商後勤服務基地」的雛形初現。

四、小結

中國大陸以往雖具有勞工及土地成本較便宜，及語言文化上相同的優勢，不過隨著製造成本逐年上升，臺商投資利潤也跟著迅速減少，臺商未來投資布局可以有下列不同的對策選擇：

若是仍選擇在大陸繼續投資增資，應考慮逐步轉移大陸投資風險較低和投資環境較優地區，如華南、華中地區臺商可轉移華北或華東地區投資等；

臺商可考慮赴東南亞地區，東協同樣具有勞動人口充沛、天然資源豐富、5億多人口市場及區域內關稅減免的優勢，極適合臺商將中國的部分生產基地轉進，此舉一則可分散投資風險並保持彈性擴廠空間、爭取全球訂單，二則可作為拓銷東協國家的前進基地。

專題研究

從中共制定《反分裂國家法》 觀察臺灣民主鞏固的進程

Taiwan's Democratic Consolidation in Light of the
Anti-Secession Law Incident

耿 曙 (Keng, Shu)

張雅雯 (Chang, Ya-Wen)

國立政治大學東亞研究所助理教授

國立政治大學政治研究所碩士研究生

摘 要

中國大陸於日前通過《反分裂國家法》，該法雖被界定為中國大陸的國內法，其規範的對象主要針對臺灣，但卻未經一般民主體制認可的諮議與討論程序，在臺引起極其廣泛的爭議。近八成的臺灣民眾質疑此一立法作為，也反對對岸片面限制臺灣人民選擇前途的自由。此外，參與《反分裂國家法》討論的臺灣政治精英們，其論述的主軸，也仍然環繞多元價值與民主程序。自此觀之，《反分裂國家法》事件，適足以凸顯臺灣民主制度的深度鞏固，也表現出多年民主運動的具體成就。畢竟，唯有深植人民觀念、認同之中的民主程序，才是臺灣民主政治最可信賴的保障。

關鍵詞：兩岸關係、民主化、民主鞏固、自由民主

壹、前 言

對臺灣是否躋於「民主鞏固」問題？論者一向見仁見智¹。對此，吾人似不妨透過臺灣面對重大社會爭議的方式，從旁觀察民主鞏固的進程。臺灣所存在的政治爭議中，最稱關鍵、最難以妥協、也最具爆發威脅的，無疑是所謂「統獨問題」。對

¹ 參考江宜樺，自由民主的理路（臺北：聯經，2001年），頁21及第11、12兩章。

此有關臺灣未來的抉擇，臺灣人民是否能透過民主程序，進行爭議的化解與意見的整合，當可作為吾人判定臺灣民主成就的依據。但由於目前臺灣社會，尚難就此形成共識，統獨問題也未至必須解決的階段。就現今形勢觀察，臺灣社會若能在面對「統獨之爭」時，擯棄、排斥各種「非民主」的程序與手段，或許亦為吾人側面觀察臺灣民主進程的切入點。日前的《反分裂國家法》事件，恰為此提供絕佳的契機。

中國大陸於 2005 年 3 月 14 日通過《反分裂國家法》。該法雖被界定為中國大陸的國內法，但其規範的對象，卻無疑針對臺灣。由於其未經一般民主體制認可的諮議與討論程序——所謂「正當程序」（due process）——故引起臺灣各界廣泛的質疑與爭議。根據其後民調所得，近八成的臺灣民眾，普遍質疑此一立法作為，也反對對岸片面限制臺灣人民抉擇前途的自由，由此可見，對臺灣民眾而言，「程序正義」迥不可或缺。此外，參與《反分裂國家法》討論的臺灣意見領袖，其論述的主軸，也多環繞多元價值與民主程序，由此可知，對臺灣社會而言，「多元意見」常得一致的珍惜與維護。自此觀之，《反分裂國家法》事件，適足以凸顯臺灣民主制度的深度鞏固，也表現出多年民主運動的具體成就。就此而言，日前通過的「反分裂法」及其在臺灣引發的種種爭議，恰可作為吾人觀察臺灣民主鞏固的契機。

貳、民主鞏固與臺灣經驗

何謂「民主鞏固」（democratic consolidation）？如何的國家，才能稱得上「民主鞏固」？諸如此類的問題，學界多爭論不休²，經過多年討論後，Larry Diamond 等人提出態度／文化面的觀察，認為真正的「民主鞏固」，關鍵在民主程序是否在人民的觀念與意識中生根，並反映為民主的「公民意識」與「政治文化」（democratic citizenship and culture）³，成為人民解決政治問題的「唯一規則」（the only game in

² 參見田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond 及 Marc Plattner 編，鞏固第三波民主（臺北：業強/財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，1997 年）；游盈隆編，民主鞏固或崩潰：臺灣二十一世紀的挑戰（臺北：月旦，1997 年）；Linz, Juan J. & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996), pp.1-15; Mainwaring, Scott, Guillermo A. O'Donnell & J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1992).

³ Diamond, Larry, "Toward Democratic Consolidation," in Larry Diamond & Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 238; Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, 1999); Diamond, Larry, 「民主鞏固的追求」，載田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 主編，新興民主的機遇與挑戰（臺北：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，1997 年），頁 1-45 以及 Pollack, Detlef, *Political Culture in Post-communist Europe: Attitudes in new Democracies*

town) ⁴。因此，吾人如何觀察一個國家或社會，是否完成「民主轉型」、邁入「民主鞏固」境界？若根據 Larry Diamond 所建議的角度，吾人判別的關鍵，便在該社會一般民眾的態度與觀念，是否均能將民主的價值內化，將民主的程序視為面對政治爭議時，他們唯一能夠接受的解決方式⁵。

與之相呼應的，是 Linz 和 Stepan 所提供有關「民主鞏固」的「發展性觀點」。根據他們的看法，民主鞏固乃涉及行為、態度及憲政三個層面，唯有透過這些層面的落實，民主的制度才能變得「常規化」，並深入於社會、制度、心理等民眾的生活層面上，成為每一個社會成員的內在規範⁶。換言之，民主鞏固具體表現在民主體制既深且廣的「正當性」基礎上：這種「正當性」被內化、被身體力行，並且跨越不同的政治世代。這樣的內在規劃，所指涉的不僅是人們對民主的抽象使命，更重要的是讓人忠誠服膺於憲政體系的特定規範⁷。

根據上述的「發展」進程的觀點，從威權體制到民主轉型的過程中，必須經歷「自由化」（開放參與）、「民主化」（建立制度），而且接下來必須面對的是如何讓民主價值繼續存續下來的問題，此即「民主鞏固」，根據相關學者的看法，民主鞏固必須歷經下列幾項階段⁸：

首先是政權轉型，採行民主立憲體制。

在政治社會上，具體的制度逐漸發展，包括政黨形成、選舉施行、代議制度的體制化、文人控制軍隊等。

最後、最關鍵的是，「市民社會」的形成。所謂「市民社會」是指經由運動或是個人集結的自發性組織，並嘗試型塑多元、民主的價值觀。其運作法則經由法治、國家、與多元經濟，保障結社與溝通的自由權，來形成政治社會，以監督、規範社會與經濟的運行⁹。

換言之，民主化乃是連續性、漸進式的過程，其最後完成的「公民社會」階段，

(Aldershot, UK: Ashgate, 2003).

⁴ Linz, Juan J. & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1996), pp.1-15.

⁵ Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, 1999), Chapter One.

⁶ 同註 3，pp.3-15.

⁷ Diamond, Larry, 「民主鞏固的追求」，載田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 主編，*新興民主的機遇與挑戰*（臺北：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，1997 年），頁 7-8。

⁸ Huntington, Samuel P., 第三波：二十世紀末的民主化浪潮（劉軍寧譯，臺北：1994 年），頁 235-298; Linz, Juan J. & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London (Johns Hopkins University Press, 1996), pp.1-15.

⁹ Gold, Thomas B. 「臺灣民主化的鞏固」，載田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 主編，*新興民主的機遇與挑戰*（臺北：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，1997 年），頁 306-307。

有賴於民主價值之深入人心。就此而言，政治文化的潛移默化，對民主的鞏固具有絕對關鍵的影響：從威權到民主體制，菁英和民眾是否相信民主體制的價值，將民主價值視為內在規範的準則，能普遍支持民主政體，即使民選政府的能力不足以解決問題，對現政府的支持或許有起有伏，但仍對民主普遍支持，此即民主鞏固的落實。

因此，這些民主價值、制度是否深植人心，對民主支持的政治文化是否形成，實乃民主鞏固的最後判準。根據 Freedom House 的分類，臺灣已經晉身世界民主國家之列。大體上來說，臺灣已經經歷過從威權轉型到民主的過程。其政治社會層面上，政黨競爭形成、經過政黨輪替、選舉制度的發展、代議制度等的政治制度化均已燦然大備。接下來所面對的挑戰，將是民主的深化與鞏固，關鍵在民主制度的信念是否能深植臺灣民眾心中，並成為行為標準？而臺灣的政治文化，是否能成為支持臺灣民主制度的支柱？對此，本文將藉由中國大陸所通過《反分裂國家法》，來觀察臺灣的民主鞏固的地位與成。

參、《反分裂國家法》與民主程序

中國大陸的全國人大，在今年3月14日正式通過所謂《反分裂國家法》。此法在草擬階段，便引起無論臺灣、大陸、或美日等國的高度關切¹⁰。尤其在《反分裂國家法》通過後，更在臺灣內部引發極其熱烈的回應，並因而促成所謂「三二六大遊行」¹¹。就其性質而言，《反分裂國家法》是中共將兩岸政策「法律化」的結果¹²，主要規定：「臺灣是中國的一部分。國家絕不允許『臺獨』分裂勢力以任何名義、任何方式把臺灣從中國分裂出去。」（第2條）。『臺獨』分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。」¹³（第八條）。

¹⁰ 紀欣編，《反分裂國家法》立法大震撼（臺北：海峽學術出版社，2005年）；徐永明，「臺灣對反分裂法之反應及其對兩岸關係之可能影響」，和平論壇，2005年1月24日，見http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=33333332:5&webitem_no=1122，檢索日期：2005年4月25日；賴怡忠，「升高臺海緊張的中國『反分裂法』」，臺灣智庫，2005年1月9日，見http://www.fics.org.tw/issues/docDetail.php?doc_id=24&issue_id=16，檢索日期：2005年4月25日。

¹¹ 紀欣編，《反分裂國家法》立法大震撼（臺北：海峽學術出版社，2005年）。

¹² 楊開煌，「綜評《反分裂國家法》」，載紀欣編，《反分裂國家法》立法大震撼（臺北：海峽學術出版社，2005年），頁217-224。

¹³ 中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室編，《反分裂國家法》及重要文獻選編（北京：九州出

上述《反分裂國家法》，無論其規範的內容、通過的程序、乃至規範的方式，均引起臺灣社會的疑慮？其間問題何在？本節將對此進行簡單的釐清與分析¹⁴。

質疑一、具體規範、單一選項：首先，《反分裂國家法》的核心，是對「分裂行為」採取制裁措施。該法雖被界定為中國大陸的國內法，但其規範的對象主要針對臺灣，由於其並非出自臺灣人民的自由意志，卻片面限制臺灣人民選擇前途的自由，因此引發極其廣泛的爭議。更何況，此法內容更透過「非和平的手段」，維護其所單方面主張的兩岸前途選項，更令臺灣民眾深覺反感。

質疑二、通過程序、片面武斷：此攸關臺灣民眾命運、福祉的法條，並未經過臺灣人民所認可的正當程序——如通過適當的意見諮詢與合理代表——中共便逕自立法通過，並將結果強加於臺灣民眾。因此，對臺灣人民而言，關鍵不只在法律規範的內容，更由於其違反民主程序的立法方式，「反分裂法」缺乏應有的正當性。

質疑三、規範方式、任意認定：此法之所以在臺灣造成巨大反彈，除其單一前途選項、未經民主程序外，條文中還包括一些不十分明確的「行動前提」，諸如「分裂的事實」（現狀是否分裂？）、「和平統一的可能性完全喪失」（如何認定？）、「而「非和平的手段」又是否意味著武力方式？對臺灣民眾而言，尤其啟人疑慮。因為諸如「分裂的事實」、「重大事變」、「和平統一的可能性完全喪失」等情況的認定，並沒有精確的構成要件，也無約定俗成定義，等於讓行政部門可以片面、任意的自行認定，這樣概括的行政授權，既屬於立法的失職，亦為民主監督機能的失效，也是此法引起臺灣人民疑慮的所在¹⁵。

綜合上述，中國大陸所通過《反分裂國家法》，無論在規範的內容、通過的程序、乃至法規的內容，再再均引起臺灣社會的高度疑慮。其種種理由，均與前述民主制度的規範有關，因此，臺灣社會對於《反分裂國家法》的回應，適足以凸顯臺灣民

版社，2005年）。

¹⁴ 參見邵宗海，「胡錦濤為『反分裂法』定調？」載紀欣編，《反分裂國家法》立法大震撼（臺北：海峽學術出版社，2005年），頁203-205；許光泰，「從法律層面評中國《反分裂國家法》」，展望與探索（第3卷第4期，2005年），頁10-4；蔡瑋，「對中共《反分裂國家法》的分析與國際反應」，展望與探索（第3卷第4期，2005年），頁6-9；楊開煌，「綜評《反分裂國家法》」，載紀欣編，《反分裂國家法》立法大震撼（臺北：海峽學術出版社，2005年），頁217-224；楊開煌，「《反分裂國家法》對兩岸關係之影響」，展望與探索（第3卷第4期，2005年），頁1-5。

¹⁵ 同註11，頁221。

主制度的深度鞏固，也表現出多年民主運動的具體成就，也因此，「反分裂法」及其在臺灣引發的種種爭議，便成為吾人可以藉以觀察臺灣民主鞏固的契機。以下的分析，將分為作為臺灣民主社會的成員的「一般民眾」與「政治精英」兩個層面，對臺灣民主鞏固問題加以關照探討。

肆、立法與民意對撞：臺灣民眾如何看待《反分裂國家法》？

《反分裂國家法》即使經過中國大陸的全國人大正式通過，但其規範對象主要針對臺灣民眾，因而攸關臺灣民眾的切身權益。那麼，對已經習慣於民主制度的臺灣民眾，他們將如何看待對岸所片面制定的《反分裂國家法》？對此，政大選舉研究中心及政大國際關係研究中心兩單位，在 2005 年 2 月 25 日至 2 月 27 日，針對臺灣地區選民進行了一項「民眾對當前兩岸關係之看法」的電話調查¹⁶。本文將根據此項資料，進行相關層面的分析。

首先，有關中國大陸所通過「反分裂法」，臺灣有超過八成的民眾並不贊成對岸以此法作為攻打臺灣的合法藉口。其中，「非常不同意」的比例上竟然高達五成七，可見臺灣社會對此之共識。此外，臺灣民眾也有接近八成的比例，質疑中國大陸以此法來處罰主張獨立的臺灣人民；同樣的，其中「非常不同意」的比例也超過了五成，顯示臺灣民眾對於言論自由的堅持，認為中國大陸不該藉由《反分裂國家法》來限制人民的言論自由。最後，受「反分裂法」事件的影響，臺灣人民對於中國大陸的信任程度偏低：有接近 3/4 的民眾，不相信該法所宣稱的此法不會侵害臺灣人民權益的說法，相信的民眾僅僅接近一成。有關資料請參考下列表 1。

進一步觀察，對臺灣民眾來說，對岸通過《反分裂國家法》，將不利於目前兩岸關係的發展：其中有超過半數的民眾認為，《反分裂國家法》對兩岸目前的交流或未來的協商，均將產生負面的影響。反之，認為是正面影響的，比例只占個位數。換言之，雖然「反分裂法」的目的在促進兩岸關係，但臺灣社會幾乎是一面倒的不看好該法所帶來的影響。對此，請參考表 2 數據。

表 1 臺灣民眾對「反分裂法」的看法

非常不同意(%)	不同意(%)	同意(%)	非常同意(%)	無反應(%)	人數(N)
----------	--------	-------	---------	--------	-------

¹⁶ 執行單位為政大選舉研究中心，於 2005 年 2 月 25 日至 2 月 27 日間進行電話訪問調查，成功 1,088 份樣本，抽樣誤差為正負 2.97%。

中國大陸制定《反分裂國家法》的目的，是可以依據這項法律作為武力攻打臺灣的合法藉口，請問您贊不贊成中國大陸這種作法？	57.6	24.7	2.1	0.9	14.7	
中國大陸制定《反分裂國家法》後，凡是被大陸單方面認定是主張臺獨的臺灣人民，大陸會依據這個法律來加以處罰，請問您贊不贊成中國大陸這種作法？	55.1	24.6	3.8	1.0	15.6	1,088
中國大陸宣稱：《反分裂國家法》不會侵害臺灣人民權益。請問您相不相信大陸的這種說法？	39.4	34.7	8.0	1.9	16.0	

資料來源：政大選舉研究中心、國際關係研究中心，「臺灣地區民眾對中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，中國大陸研究中心通訊（第 2 期），頁 15-16。

表 2 臺灣民眾眼中，「反分裂法」對兩岸關係帶來的影響

	好的影響(%)	不好的影響(%)	沒有影響(%)	無反應(%)	人數(N)
整體而言，請問你認為中國大陸制定《反分裂國家法》對兩岸交流是有好的影響、不好的影響，還是沒有影響？	4.1	60.6	13.9	21.4	1,088
整體而言，請問你認為中國大陸制定《反分裂國家法》對兩岸未來進行談判協商是有好的影響、不好的影響，還是沒有影響？	7.6	55.1	13.4	24.0	

資料來源：政大選舉研究中心、國際關係研究中心，「臺灣地區民眾對中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，中國大陸研究中心通訊（第 2 期），頁 15-16。

我們若進一步觀察臺灣的民意結構（請參考表 3），我們可以清楚發現，即便在中國大陸通過《反分裂國家法》如此不友善的氣氛之下，臺灣頂多只有不足六成的民眾，認為大陸政府對扁政府並不友善。而在大陸政府對臺灣人民的態度上，又較對臺灣政府的不友善程度為低：約有四成四的民眾認為大陸政府對我人民的態度不友善。換言之，前述反對《反分裂國家法》的比例，遠高於認為對岸政府不友善的

比例（八成對五成八/八成對四成四）。可見臺灣民眾之所以反對《反分裂國家法》，並非完全出於對中共政權的反感。《反分裂國家法》之所以招致如此反感，與前述該法規範的內容、通過的程序、乃至規範的方式等，必然存在密切的關係。

另方面，吾人若觀察臺灣民眾的統獨立場（請參考表3），同樣不難發現，即便面對最為溫和的「兩岸分治分立」的事實（兩岸現況就是「中華民國是一個主權獨立的國家，與中華人民共和國互不隸屬」。），表示基本同意的臺灣民眾，至多不過六成左右，遠遠不及前述反對《反分裂國家法》的比例（約有八成）。由此可見，臺灣民眾之所以反對《反分裂國家法》，也並非完全出於自身的統獨立場。

表3 臺灣民眾對大陸政府友善程度與兩岸分治分立之認定

	非常不 友善(%)	不友善 (%)	友善 (%)	非常友 善(%)	無反應 (%)	人數 (N)
請問，您認為大陸的政府對 我們政府是友善，還是不友 善？	22.9	35.4	11.5	1.4	28.9	1,088
請問，您認為大陸的政府對 臺灣地區人民的態度是友 善，還是不友善？	13.2	30.4	25.8	2.3	28.2	
	非常同 意(%)	同意 (%)	不同意 (%)	非常不 同意(%)	無反應 (%)	人數 (N)
有人說，兩岸現況就是「中 華民國是一個主權獨立的 國家，與中國人民共和國互 不隸屬」。請問您同不同意 這種說法？	26.5	34.0	13.4	5.5	20.5	1,088

資料來源：政大選舉研究中心、國際關係研究中心，「臺灣地區民眾對中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，中國大陸研究中心通訊（第2期），頁15-16。

由上述比較可知，前述臺灣民意的展現，不只出於臺灣民眾的民意結構，更關鍵的是《反分裂國家法》制定過程中的種種規範內容、通過程序、規範方式等，導致臺灣民眾的高度質疑與反感，由此可見臺灣民眾所共享的有關意志自由、民主程序等的價值，一旦違反此類價值（例如此次《反分裂國家法》的立法），臺灣民眾一般均將表現深惡痛絕的態度，臺灣的民主鞏固，由此可窺一斑。

最後，我們進一步觀察：在中國大陸制定《反分裂國家法》後，臺灣人民是否擔心會因為此法而受到處罰？根據上述的調查，所有的受訪者之中，有五成左右的民眾並不表示擔心。對此，請參考表 4。由此可見臺灣民眾之習於言論自由，不相信自己的自由會受嚴重束縛。我們甚至可以據此想見，一旦臺人的言論自由遭受巨大戕害，必然有不少民眾將難以適應，甚或揭竿而起。同樣的，《反分裂國家法》的通過，會不會影響到臺灣人民去大陸的意願？有五成六的民眾認為不會影響。從上述兩項回應看來，大體而言，臺灣民眾對於《反分裂國家法》其實是無所畏懼的。

表 4 「反分裂法」對臺灣言論自由的影響

	非常不 擔心(%)	不擔心 (%)	擔心 (%)	非常擔 心(%)	無反應 (%)	人數 (N)
中國大陸制定《反分裂國家法》後，凡是被大陸單方面認定是主張臺獨的臺灣人民，大陸會依據這個法律來加以處罰，請問您擔不擔心您或您的親友在大陸的言行會因此而受到處罰？	15.9	38.0	19.2	19.8	7.1	1,088
	一定不 會(%)	可能不 會(%)	可能會 (%)	一定會 (%)	無反應 (%)	人數 (N)
那麼，《反分裂國家法》的處罰規定會不會影響您未來前往大陸的意願？	31.0	25.0	16.4	17.5	10.1	1,088

資料來源：政大選舉研究中心、國際關係研究中心，「臺灣地區民眾對中國大陸制定《反分裂國家法》的看法」，中國大陸研究中心通訊（第 2 期），頁 15-16。

綜合上述民調結果，吾人將可總結如下發現。首先，民主鞏固是一漸進的過程，其進程繫於人民對民主價值、制度的內化與認同。因此，觀察臺灣民主鞏固的切入點之一，便在《反分裂國家法》正式通過後，臺灣人民面對此不符民主程序的法律規範，是否表現出拒絕、排斥的態度？由上述民調結果可知，臺灣民眾幾乎一面倒反對《反分裂國家法》的制定，認為《反分裂國家法》將無助於兩岸未來的交流與談判協商。如果人民普遍接受民主基本價值、分享民主政治文化是民主鞏固關鍵，那麼，如《反分裂國家法》事件所透露出來的，臺灣的民主鞏固，其實有其極其穩

固的基礎。

此外，我們同樣可以從上述調查結果中，看見臺灣民眾對言論自由的堅持：八成以上的臺灣人民，都反對中國大陸以此法來處罰主張臺獨的臺灣人民，認為並不能以此法來限制言論自由。由於言論自由也是民主價值的關鍵環節，臺灣民眾對言論自由的堅持，無疑有利於臺灣的民主鞏固進程。雖然在《反分裂國家法》事件中，臺灣民主所面對的，是有關兩岸前途的選擇，即便臺灣社會內部，尚未對此形成普遍的共識，但「反分裂法」事件中所呈現的民意，已經超乎統獨立場的紛爭，其所透露的意義，毋寧是臺灣社會對民主價值根深蒂固。歷經臺灣民主深化的過程，政府權威與社會關係均必須奠基於「同意」的基礎上，政府的統治，其前提是「被治者的同意」。對選擇權利、既定程序的尊重，本屬民主的基本內涵，至此已成為臺灣民眾所高度共識的價值，臺灣政治文化的一部分。換言之，臺灣人民對《反分裂國家法》的態度，似乎展現臺灣民主鞏固的成熟。

令人遺憾的是，此次調查中，也發現其實有將近一半的臺灣民眾（47%），並沒有聽過《反分裂國家法》。這一方面顯現臺灣民眾對於政治議題瞭解程度有限。另一方面，或許由於近年的政治紛亂，讓人民對政治感到厭煩。就此而言，《反分裂國家法》的調查，也反映出臺灣人民對公共事務認識不深或漸感疏離，這卻是臺灣民主鞏固的隱憂。

伍、多元社會的回應：臺灣精英對《反分裂國家法》的看法

「自由」是民主社會的核心價值¹⁷。就此意義而言，民主制度的意義即在充分保障個人自由—即便其未必是最有效率的制度，卻是相對最能維護個人自由的制度。自由主義意涵著個人主義、自由、平等、容忍、憲政等價值，即個人被賦予自主的權利，以追求其所認定的良善，反對任何社會或團體的宰制。當然，個人應享有最大可能的自由，但也必須使其他人也同樣享有這樣的自由，因此民主體制強調的是法治內的自由，在法律容許的範圍內，必須容忍不同的意見存在。就上述的基礎進一步發揮，一方面，根據自由主義的觀念，統治關係應該建立在「同意」或「意願」為基礎上，即政府必須建立在「被治者的同意」上¹⁸。其次，自由權的保障必須透過制度維護。John Rawls 便將言論、結社、遷徙、職業和生活方式的自由視為基本自由。換言之，「內在自由」固然根本，但也需要「外在自由」的制度保障，以達成個

¹⁷ 江宜樺，自由民主的理路（臺北：聯經，2001年），頁3-22。

¹⁸ 同前註，頁22-46。

人思想與行動上的充分自主¹⁹。持類似看法的 John Gray，便認為自由主義擁有個人主義（individualism）、平等主義（egalitarianism）、普遍主義（universalism）、向善主義（meliorism）的傳統基本要素，而落實面則是保障消極意義下的個人自由、私有財產、市場經濟、代議制政府，有限政府制度慢慢轉變成極權式民主制度時，同時也將使自由秩序澈底被動搖²⁰。

如同上述，在自由民主中，民主被視為是公民賴以保護自己而免於政府侵害的方式。因此，民主必須基於被治者的同意基礎上，民主政治必須提供人民表達且彰顯喜好的機會，並保障其喜好被政府平等所看待²¹。質言之，民主的目的在於能給予公民最廣泛的範圍，自由地選擇他們的生活。反過來看，自由權的保障便是民主過程中極為重要的權利，在民主制度下，容許並保障不同的聲音被表達，提供參與公開競爭的機會，當某一政權授與某些公民投票權，此政權就趨向更大的公開競爭，當擁有投票權的公民比例越大，那麼此政權也越有包容性，也越民主。換言之，民主制度將是擁有包容性大和開放公開競爭的政權，而多元價值將是民主體制下普遍的結果²²。相對而言，民主之所以能避免暴政，確保自由，尊重選擇，其理由在此²³。

吾人觀察臺灣民主鞏固進程，相較社會主流民意，也許更為重要的是臺灣知識分子對於《反分裂國家法》的回應。因為，面對民主的挑戰或戕害，知識分子理應是最最敏感、也最能提出有力批判的群體。那麼，臺灣知識分子對於民主價值有著如何的堅持？對此，吾人可以清楚看到：在《反分裂國家法》推出後，臺灣的文化界朱天心、學術界吳乃德等人所聯合發表的「以自由與和平之名，我們拒絕脅迫」，文中認為：《反分裂國家法》的通過，侵害了文明社會所崇尚的基本價值。因為：

我們知道，個人自主是文明社會的核心價值，自由選擇是文明社會的基本原則。因此，雖然認同有所差異，我們仍然互相尊重、互相理解，而且也在這樣的理解和尊重中共同生活。如果認同有所衝突的人都可以在同一個社會中共存共榮，為什麼中國政府必須使用武力強迫不同社會的人民信奉一致的認同²⁴？

¹⁹ John Gray, 傅鏗、姚欣榮譯, 自由主義 (臺北: 桂冠, 1991 年), 頁 79-84。

²⁰ 同註 10, 頁 2, 48-52, 85-110。

²¹ Dahl, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven & London: Yale University Press, 1971), pp.2-3.

²² 同註 19, pp.4-16.

²³ Dahl, Robert A., 論民主 (李柏光、林猛譯, 臺北: 聯經出版社, 1999 年), 頁 51-69。

²⁴ 「以自由與和平之名 我們拒絕脅迫」, 2005 年 3 月 15 日, <http://blog.roodo.com/poiesis/archives/40326.html>, 檢索日期: 2005 年 4 月 25 日。

與此相互呼應的則為澄社對《反分裂國家法》的兩點質疑。首先是有關《反分裂國家法》的實質自由問題，該聲明認為：「『臺灣獨立』自為諸政治理想之選項之一，不容任何政黨或個人片面否定人民追求『臺灣獨立』之自由。治權未及臺灣領土之其他國家自無權反對，甚或立法禁止臺灣人民追求任何政治理想。」。其次則有關《反分裂國家法》的程序正義，「這樣一部攸關國家未來動向的立法過程，幾乎全在黑箱子中進行，最後公布條文後，全中華人民共和國 13 億人，就靠二千多位人大代表審議六天後，即要匆匆交付表決，沒有一個民間團體、沒有任何學術機構、甚至沒有媒體或輿論，可以充分討論法案內容，公開表達自己的見解，這在 21 世紀是何等的荒謬與悲哀！」²⁵。從上述兩項文本中，我們可以清楚觀察到臺灣知識分子的主流，對於《反分裂國家法》的回應，具體彰顯了此一社群所共享的民主價值與理念。

緊接著上述主流知識分子的意見表達，臺灣的輿論界也發生了一個小規模的論戰。一方起而呼應上述的主流立場，指出臺灣社會到目前為止，最大的公約數在於對民主及自由核心價值的堅持。因此，臺灣社會對反分裂法的抗議與批判，應該基於對這些核心價值的珍惜，本質上是超越統獨的。因此，陶儀芬發表了「自由選擇是最大公約數」一文，認同：「對於未來我們可以有不同的選擇，可是不論我們如何選擇，都必須出於我們的自由意志，任何政權都不能用武力脅迫我們，這是文明社會的核心價值。」²⁶此「以」文的觀點，提出「民主的程序、自由的抉擇」才是臺灣社會的最大公約數：

今天臺灣與中國的根本差異就在於，臺灣是個相信自由選擇、容許多元聲音共存的民主社會，…。過去臺灣較接近「一致性社會」時，或在未來臺灣有陷入「一致性社會」的可能時，這樣自發的內部凝聚力〔堅持自由選擇、包容多元立場〕將消失，而臺灣對抗中國的訴求在國際社會也因道德價值的消失而得不到支持²⁷。

——進一步與「以」文、「陶」文呼應的，為黃長玲的立論。黃氏主張：「反分

²⁵ 「澄社對《反分裂國家法》鄭重聲明：反分裂法反人權、反文明、反民主荒謬法」，2005 年 3 月 15 日，見 http://www.taiwandaily.com.tw/index03.php?news_id=39652&datechange=2005-03-15&news_top=c5，檢索日期：2005 年 4 月 25 日；澄社，「澄社對《反分裂國家法》鄭重聲明：反分裂法反人權、反文明、反民主荒謬法」，臺灣日報，2005 年 3 月 15 日，見 http://www.taiwandaily.com.tw/index03.php?news_id=39652&datechange=2005-03-15&news_top=c5，檢索日期：2005 年 4 月 25 日。

²⁶ 陶儀芬，「自由選擇是最大公約數」，中國時報，2005 年 3 月 21 日，見 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112005032100204,00.html>，檢索日期：2005 年 4 月 25 日。

²⁷ 同註 24。

裂法試圖限制臺灣人民選擇獨立的自由是顯而易見的；然而，無論是就臺灣社會民主進程，或兩岸關係的和平發展而言，真正值得深思的也許是反分裂國家法剝奪了臺灣人民選擇統一的自由」²⁸。換言之，「反分裂」立法過程中所剝奪的，只是統、獨的選項而已，更關鍵的是選擇的自由。而這種自由，若綜合上述諸人的觀點，既是臺灣社會的最大公約數，也是臺灣知識分子所必須堅持、維護的底線，當然就是臺灣民主鞏固的最佳保證。徐斯儉進一步將此類哲學立場回歸其政治層面，認為從《反分裂國家法》事件中，將牽涉到「臺灣這樣一個年輕的民主，未來能否在一個多元的社會基礎上深化鞏固。」，因為：

在一個民主的共和國中，多元價值各自表述的權利固然應受到憲政上的保護，但是一個民主的社會同樣必須對社會中即使少數但不同的價值相互尊重。在一個不能互相理解、不能互相尊重的多元社會之上，永遠不能建立一個強固的民主，而只能走向破碎而互相傾軋的政治²⁹。

勇於對上述臺灣主流知識分子進行批判的，唯有「雖千萬人吾往矣」的石之瑜。但我們仔細觀察石的立論，雖立場與主流觀點南轅北轍，但重點則在質疑主流學界的「自由主義」：部分出於以「自由主義」為名，暗藏「由上而下的統治者價值，部分出於以「自由主義」為尺，目的只在檢視對手的舉止行為：

自由主義在臺灣的處境以兩種情形居多。一是成為政治鬥爭的話語工具，政客用的都是自由主義話語，雖然充其量只是話語，從未真正成為價值…。二是，自由主義是一種身分裝飾。這種情形發生在兩種知識界與文化界的人身上較多…³⁰。

換言之，石之瑜所批判的，是臺灣主流社會未經自省的「自由主義」，是雙重標準的「自由主義」，是標舉作為口號的「自由主義」，而所期待的，則是真正的「自由主義」。石氏似乎主張，這種自我反省、批判的「自由意識」，才是臺灣民主制度、多元社會更深層的憑藉與依靠。

根據上述，由於《反分裂國家法》所引發的小型論戰，我們可以觀察到，無

²⁸ 黃長玲，「被剝奪選擇統一的自由」，中國時報，2005年3月23日，見http://linshi.twbbs.org/blog/print.php?blog_id=JamesWang&postid=36810&output=html，檢索日期：2005年4月25日。

²⁹ 徐斯儉，「為民主別再互相傷害」，中國時報，2005年4月7日，見<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112005040700333,00.html>，檢索日期：2005年4月25日。

³⁰ 石之瑜，「為何吹起自由主義風？」中國時報，2005年4月8日，見<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112005040800322,00.html>，檢索日期：2005年4月25日。

論正反兩方，其認同的都是多元價值、相互尊重、諮議協商、認可程序等。凡此，均透露出臺灣社會的深層認同，而這種認同與文化，與臺灣多年來的民主鞏固，絕對脫不了關係。這是我們從《反分裂國家法》事件中，可以清楚觀察得到的。

陸、結 論

《反分裂國家法》攸關臺灣人民權益，但無論其規範的內容、通過的程序、乃至規範的方式，均引起臺灣社會的疑慮？本文透過近日的電話民調與報刊論辯，觀察臺灣「社會」與「精英」對所謂民主價值的認同、民主程序的堅持，藉以觀察臺灣民主鞏固的進程。透過兩方面資料的分析，吾人不難發現，在《反分裂國家法》事件中，臺灣民眾與精英同樣均對《反分裂國家法》的非民主價值與程序，表現出高度的反感與拒斥，並不贊成對岸單方面通過有關臺灣民眾的權益法律，就此而言，民主的基本價值已經內化成臺灣社會態度行為的準則。換言之，《反分裂國家法》事件適足以凸顯臺灣民主制度的確切鞏固，也表現出臺灣多年民主運動的具體成就，畢竟，唯有深植人民觀念、認同之中的民主程序，才是臺灣民主政治最可信賴的保障。

不過臺灣社會的內部仍也存在些許隱憂。長期的政治紛擾，使臺灣民眾對政治事務普遍冷漠，昔日參與的熱情已經不再；另方面，由於兩次總統選後的朝野對立，政治論辯往往被簡化為藍綠觀點。吾人似應警惕：臺灣社會對不同的聲音是否充分包容？多元價值是否在逐漸消隕之中？對政治表現的冷漠，也許並非沒有意見，只是對臺灣的民主減損了信心。根據吾人對「反分裂法」事件的觀察，臺灣多年的民主經驗，確實提供了穩固的民主基礎，但是近年的政治發展，在某些特定的層面上，似乎逐漸侵蝕著臺灣社會所共享的，對於民主的珍惜與信心，這將是吾人等必須深思而且警惕的。

專題研究

兩岸農業金融體系之比較研究

Comparative Studies on Agricultural Finance System Between
Taiwan and Mainland China

李智仁 (Lee, Chih-Jen)

國立臺北大學法律研究所博士生

摘 要

近數十年中，兩岸農業金融體系皆產生改變，重構的歷程容或有所不同，但謀求「三農」（農民、農村、農業）權益之目標無殊。大陸所建構者是以合作金融為基礎，由商業金融及政策金融相互分工所形成之金融服務體系，臺灣則於農業金融法及相關法制施行後，建構出全國農業金庫與農、漁會信用部之雙層結構。

本文區分二大部分探討兩岸農業金融之發展課題，首先檢視兩岸農業金融之發展經緯與問題所在，次而介紹近年來農業金融體系之重構模式，並討論未來展望。最後，提出體系重構後所應關切的課題，亦即金融監理制度之落實，如此方得保障體系重構後的佳美果實。

關鍵詞：農業金融、合作金融、金融監理、農村信用合作社

壹、前 言

隨著《農業金融法》於 2004 年 1 月 30 日起正式施行，併同全國農業金庫於次（2005）年 5 月 26 日正式開業，臺灣的農業金融自此邁入新局¹。在新制架構下之金融體系，係由全國農業金庫與基層農、漁會信用部，採取上下層級組織而成之獨

¹ 關於農業金融法通過後之法制檢視，詳請參閱李智仁，「我國農業金融改革法制初探」，存款保險資訊季刊（第 18 卷第 1 期，2005 年 3 月），頁 61-79；同作者，「處理問題農會信用部之法制規範研究—由農業金融法施行前後併觀」，建華金融季刊（第 28 期，2005 年 3 月），頁 145-168。

立體系。在改制過程中產生波瀾乃勢所難免，惟應慶幸者，乃農業金融組織體系之問題，也因此獲得廣泛之重視與討論。將視野跨越至海峽彼端，農村經濟改革於大陸亦行之有年，而農業金融問題於近年來也同樣受到高度重視，頗值得觀察與探索。本文擬區分二大部分探討兩岸農業金融之發展課題，首先檢視兩岸農業金融之發展經緯與問題所在，次而介紹近年來農業金融體系之重構模式，並討論未來展望。

貳、兩岸農業金融體系之發展經緯

一、大陸農業金融體系之發展概況

對於中國大陸而言，農業問題始終成為國家施政進程之重要目標，畢竟就一個農業人口將近 10 億的國家來說，農村經濟問題其實就是整個國家經濟的問題，其農村經濟之發展與整體改革更是緊密聯繫²。而整體以觀，大陸農村之社會經濟組織可謂已經並且正在發生重大變化，其人口構成之同質性不斷降低、經濟階層結構與職業群體也不斷分化。在這樣的改變趨勢下，異質人口與不同群體間之經濟利益、金融需求之差異性亦日趨擴大。同時，對於經濟金融管理制度，甚至金融營運模式與金融工具，皆產生異於以往的新式需要³。

大陸農業金融組織制度之歷史變遷

為了因應不同時期經濟發展之需要，大陸農村金融組織體系經歷了多次變遷，分別是 1958 年農村信用合作社劃歸人民公社管理、1979 年中國農業銀行恢復及農村信用合作社成為中國農業銀行之基層機構、中國農業發展銀行成立及農村信用合作社與中國農業銀行「脫鉤」。以下分別依各時期之金融組織模式說明之⁴：

中國人民銀行統一管理之單一模式

於此時期中，大陸農村之主要經濟組織是以生產合作為基礎之人民公社，對金融服務之需求比較單一。所有的農村金融業務均由中國人民銀行統管，同時積極幫助農民發展信用互助合作組織，組建農村信用合作社。衡諸當時之農村金融組織模

² 參閱張弘遠，「農業經濟發展與鄉鎮企業之興起」，收錄於魏艾等著，中國大陸經濟發展與市場轉型（臺北市：揚智文化，2003 年 10 月），頁 40。2003 年 3 月第 9 屆全國人民代表大會第 5 次大會政府工作報告中，時任總理之朱鎔基亦再三強調農業之重要性，並指示提升農民所得乃現階段中國經濟最重要之課題，為了實現此項目標，必須調整農業結構。關於此調整工程之評論，請參見小林照直編、蕭秋梅譯，中國經濟的危機：了解中國經濟發展九大關鍵（臺北：經濟新潮社，2003 年 11 月 1 日），頁 51-80。

³ 參閱華中農業大學經貿學院課題組，「中國農村金融組織制度變遷與體系重構」，收錄於徐聯初主編，中國金融前沿問題研究（2004）（北京：中國金融出版社，2004 年 10 月），頁 29。

⁴ 參閱華中科技大學課題組，「農村金融組織體系的歷史變遷及模式選擇」，收錄於徐聯初主編，中國金融前沿問題研究（2004）（北京：中國金融出版社，2004 年 10 月），頁 3-4。

式，乃由國有銀行領導、信用合作社輔助之農業金融體系。此種金融模式在當時對於保證農村經濟之穩定發展，及促進全國金融體系建設方面均起了作用。但此種模式之形式過於簡單，能提供之服務較為單一。

以合作性金融為主體之簡單模式

1958 年農村普遍實現人民公社化後，接續實施「兩放、三統、一包」之財經管理體制，也基此形成以農村信用合作社為主體、中國農業銀行及中國建設銀行為輔之金融組織體系。此種模式下，金融體制之主要特色，是以行政辦法為主要管理規範。此模式或許在某程度上活絡了農村金融市場，也促進了農村經濟之發展，但由於行政干預過多，對於農村金融與經濟之發展也產生了相當阻礙。

組織形式多樣化之多元模式

1978 年起，大陸實行改革開放政策，社會集資、商業信用及消費信用迅速發展。此時期之農村金融組織模式是以國有銀行（即中國農業銀行）為主導、農村信用合作社為基礎，與其他金融機構和融資方式為補充之農村金融組織體系⁵。在此種模式下，組織形式的多樣化促進了金融服務種類的豐富度，滿足了農村實行家庭聯產承包責任制度日益增多之金融服務需求，同時也促進了農村經濟的發展。但同樣由於組織形式之多樣化，也加大了監督管理之難度，在階段運行中亦不乏出現金融風險增加等問題。

三大金融機構分工合作之復合模式

隨著經濟體制改革進一步深化，並為因應加入世界貿易組織（WTO），大陸之農村經濟發展需要更加全面之金融服務。1994 年從中國農業銀行分離出中國農業發展銀行，農村金融增加了政策性金融部門；1996 年根據《國務院關於農村金融體制改革之決定》，實行農村信用合作社與中國農業銀行「脫鉤」措施，農村金融體制之改革再度向前跨步。此次改革之重心為建立以合作金融為基礎，由商業金融、政策金融分工協作之農村金融服務體系⁶。上開模式由於三大金融機構各司其職且相互合

⁵ 1978 年以後，中共明確提出「恢復中國農業銀行大力發展農村信貸事業」之目標。並於 1979 年 2 月由國務院下達了「關於恢復中國農業銀行的通知」，規定了中國農業銀行之業務範圍有 3 點：監督財政部門，支援農業事業費用撥款，和支持集體及個人之撥款；辦理國營農業部門、供銷合作社、農村集體和個人的各項貸款；主管農村人民公社基本核算單位的會計輔導。由於財政撥款監督的範圍大幅縮小，而信貸業務則大幅擴展，突破了單純農業貸款的業務範圍，不僅能辦理農村各項存款及農業各種貸款外，並可辦理農村工業貸款、農副產品收購貸款、供銷合作社貸款，強化了對外金融合作之空間與功能，成為辦理農村地區金融業務的農工商綜合性銀行。參閱施正屏，「中國大陸農業金融政策與問題—回顧與展望」，載於行政院農業委員會網站<http://bulletin.coa.gov.tw/view.php?catid=2545>（最後瀏覽日期：2005/6/4）

⁶ 可併參中國人民銀行九江市中心支行課題組，「關於農村金融組織體系發展模式研究」，收錄於徐聯初主編，中國金融前沿問題研究（2004）（北京：中國金融出版社，2004 年 10 月），頁 59。

作，對於大陸農業生產、多鎮企業及農村個體私營經濟之快速發展皆引致重要作用。但在運作過程中，則出現缺乏有效監督、融資手段落後、缺乏有效保險制度、資本市場薄弱，與地下金融活動猖獗等一系列問題。

現行體系所面臨之問題

承前所述，大陸農業金融體系基本上是由三個部分構成，分別是中國農業銀行、中國農村信用社、中國農村內部融資組織。而農業金融體制改革工作主要是依照「農業銀行企業化、農村信用社合作化、農村民間信用規範化」三方面來進行。在早期的改革過程中，農村信用合作社背負著沈重的歷史包袱，主因在於其實際上乃國有銀行設置於農村地區之基層機構，擔負著大量政策性金融任務，其中又以財務與人員之負擔為最重。直至 1996 年農村信用合作社與中國農業銀行脫鉤後，信用合作社似乎才回復其本質。幾經變革後，形成現行之農業政策性銀行、國有商業銀行及農村信用合作社分工協力之布局。由形式上觀察似乎無懈可擊，然實際運作中卻曝露諸多缺陷與問題，分述如下：

制度運作上之問題

首先，大陸絕大多數農村信用合作社是以原有之農村信用合作社為基礎，但其經歷年積累或污損，所有人之權益該由誰享受或承擔已難以界定，因此曝露金融組織產權不清之問題。其次，農村金融市場缺乏競爭主體和競爭機制。按目前大陸農村金融市場雖然存在著多種形式之金融組織，但這些組織之間並未形成有效之競爭機制。農業銀行作為國有商業銀行，市場定位發生重大變化，業務範圍已與其他國有商業銀行無異，競爭之視角亦從農村轉向城市，從農業轉向工商業。而農村信用合作社作為合作金融組織，經營活動有著明顯的地域限制，其經營績效也主要取決於區位優勢。其他金融組織在農村金融業務方面並未對於農村信用合作社產生競爭威嚇，農村信用合作社彼此間也缺乏競爭之空間與條件，不啻為運作上之隱憂⁷。

組織體系中存在之問題

農村信用合作社之功能與性質不夠明確應是最明顯之問題，因為長期以來農村信用合作社實際上帶有濃厚的官辦行政色彩，能否真正轉變成為符合國際通行合作金融原則之機構，長期以來迭有爭論。再者，農村金融組織機構或結構之功能性定位有待進一步之調整，換言之，現行中國農業發展銀行、中國農業銀行與農村信用合作社三者之職能分工，嚴格說來仍有混淆與衝突，故此亦產生諸多難以協調之矛盾，尚待解決。更有甚者，論者亦認為各類農村金融機構自身之資產質量和管理水

⁷ 同註3，頁42-43。

平亟需進一步提高。相較於農業金融體系之宏觀視野，資產質量與管理水平或許是一較屬微觀之課題，然而此亦為一亟待解決之緊迫問題。尤其是大陸已經加入世界貿易組織（WTO），外資金融機構進入對於大陸之金融機構將產生衝擊。而環顧農村各類金融機構，普遍存在著資產質量不足、污損嚴重甚至資不抵債、營運效率低落、管理能力和素質欠缺等各項問題，將來遭逢來自中外各類金融機構之客戶資源、人才、中間業務、傳統存貸業務、新興電子商務、個性化新興零售業務和服務手段等市場方面之挑戰，如何與之競爭抗衡，不無疑問⁸。

法律依據上之問題

大陸至今仍未有一部地位與《中華人民共和國商業銀行法》相當之「合作金融法」，而身為農業金融體系中心之農村信用合作社，其性質上為合作制之金融企業，除了無法適用《中華人民共和國公司法》中之條款外，僅得依行政命令加以規範，顯然欠缺法律依據。法律依據欠缺之結果，不僅無從維護產權利益，亦弱化對於產權之約束能力。

二、臺灣農業金融體系之發展概況

臺灣的金融體制原本區分為一般金融及基層金融之雙元體系，基層金融包含信用合作社與農、漁會信用部。然而，1993年《信用合作社法》通過後，大型信用合作社紛紛改制為小型商業銀行，中小型信用合作社則成為商業銀行併購之對象。放眼未來，信用合作社之走向仍將朝改制與被合併之方向前進，而合作金融組織亦將逐步縮小，為一般金融所取代。職是之故，基層金融將僅存農漁業金融，形成一般金融體系與農業金融體系並立之雙元體系⁹。此種金融體系如何形成？為何形成？由其歷史演變之軌跡可以窺見端倪。以下將簡述農業金融法施行前之體系概況與問題，改制後之體系則於下文（「參」之「二」）再行說明。

改制前農業金融之體系架構

農業金融法立法並施行前，臺灣之農業金融體系主要分為三部分，一為公營之農業行庫體系，包括農民銀行、土地銀行與合作金庫；其次為農會信用部；三則為政府與公營事業機構系統，包括行政院農業委員會、糧食局、臺糖公司、蔗農消費合作社以及菸酒公賣局等兼辦農業貸款業務之相關機構。此外，為使農業金融制度更能發揮功能，並設立農業信用保證基金，辦理農業放款保證業務¹⁰。

⁸ 同註6，頁61。

⁹ 參閱許振明，「臺灣的農業金融問題之探討」，國家政策季刊（第3卷第4期，2004年12月），頁127。

¹⁰ 參閱陳永琦，「農會信用部改進方案比較及未來願景」，臺灣經濟金融月刊（第37卷第11期，2001年11月），頁66。

綜觀我國農業發展歷程，農業金融對於促進農村經濟建設與改善農民生活品質，實有不容抹滅之貢獻。然隨著工商業之快速發展，農業之成長相對減緩，加上經營環境之改變與金融競爭之壓力，農業金融體系之調整問題，於多年前已經被提出討論與研究。嗣後，又因農會信用部問題橫生，更加快了改制之腳步。

改制前所面臨之問題

彼時所面臨之問題，可以區分農業金融整體面與農會信用部個體面二個構面加以討論：

農業金融整體面

五十年來農業經濟逐年萎縮，其占整體經濟之比例亦逐年下降，但農業金融體系卻未相對應縮減，其資金去處面臨根本問題，也構成發展上之潛在威脅。詳言之，國內整體經濟於 1980 年代呈現高度之成長，出口高順差促令資金累積，也因此產生大量資金如何運用之需求。而從 1990 年代開始，由於我國金融市場自由化及國際化程度日深，政府一方面開放證券業發展，另一方面開放民營銀行新設，惟新銀行設立之風潮，致使金融競爭日益激烈，擠壓農、漁會信用部之生存空間。基層金融機構在缺乏競爭力下，復受地方及農村經濟復甦相對遲緩與本身組織體制之缺點等種種影響，缺口逐漸浮現。前述農業金融過剩之資金，也嘗試進入證券市場與房地產市場尋求出口，但 1990 年初期泡沫經濟破滅導致股市及房市產生不穩定因素，尤其房市長期不振，也讓農業金融連帶受到波及。自 1995 年起，農業金融危機於焉爆發，多家信用合作社與農、漁會信用部發生違法超貸及內部舞弊事件，不僅影響國內金融秩序之穩定，亦使社會付出龐大處理成本¹¹。

農會信用部個體面

農會信用部本身所面臨之問題，舉其綦綦大者如¹²：信用部淨值偏低、風險承擔能力不足；信用部逾放比率偏高，資產品質欠佳；信用部獲利能力衰退，資產報酬率下滑；信用部營業區域及經營項目受限；內部組織制度缺乏自主性；

派系更迭影響專業經營；季節性因素不利資金調度……等。除此之外，新銀行之開放設立與擴張策略，對於農會信用部之衝擊亦難調小，蓋農會信用部長期以來係以區域地緣之人脈網路為其競爭優勢，當其面對新銀行所具備之專業條件（如雄厚資本、整體金融服務、優勢競爭策略等）時，實不易與之相抗衡。再者，因為制度設計所造成之監督漏洞與垂直整合難以落實，亦均為弊端滋生之原因。復以內部

¹¹ 同註 9，頁 131-132。

¹² 參閱賴武吉，「農業改進作為」，農政與農情（第 144 期，2004 年 6 月），頁 21-22；黃建銘，「農業系統金融體制的改革與整合」，存款保險資訊季刊（第 12 卷第 1 期，1998 年 9 月），頁 139-142。

人員操守欠佳，人謀不臧情事履見，尺蠖穿堤之結果將不難想像，農業金融遂成為金融改革之優先重點所在。

參、兩岸農業金融體系之重構與展望

一、大陸農業金融體系之重構方向、模式與展望

關切「三農」（農民、農村、農業）問題，可謂是農業改革所環繞之圓心，不僅大陸如此，各國農政機關均然。如何從保障「三農」之觀點出發，建構適切的機制提供服務，更是農業改革的終極目標。農業金融體系肩負提供金融服務之使命，其是否具備足夠的能力，將成為能否達成使命之重要關鍵。大陸農業金融體系經歷過多番改革，雖有改革成效，但仍有再行重構之空間。

重構之基本思維

如何迎接加入世界貿易組織（WTO）之挑戰，建構富有競爭力且秩序穩定之農業金融體系，以形成服務「三農」之金融合力，是當前金融體系改革之重要課題。論者以為，農村金融改革千頭萬緒，依目前大陸之情況而言，必須由二大背景出發加以考慮：一是農村金融改革必須充分考慮解決「三農」問題，以實現農業產業化、農村城鎮化、農民市民化之農村經濟發展目標；二是農村金融改革必須充分考慮加入世界貿易組織對大陸金融業之競爭與挑戰。揆諸大陸目前面對農村、農業及鄉鎮企業金融供給不充分之情況，農村金融建設尤屬重要¹³。

由於大陸農村經濟發展具有強烈之地域性與層次性，各地經濟之發展極不均衡，農村金融需求主體對於金融商品之需求也表現出較強之地域性與層次性特徵。其經濟發展所呈現之嚴重地區差異與同一農村地區不同層次之金融服務需求，決定了農村金融體系必須採取多元化之服務走向。基此之故，農業金融改革之重構思維乃被提出，認為在兼顧各地區需要與可能之前提下，必須建立包括政策性銀行、商業銀行、信用合作社、民間金融、商業保險公司及證券機構在內之多層次機構網路。同時，並應提供包括存貸款、證券融資、證券交易、財產人壽及再保險與支付結算等中間業務在內之多樣化金融工具，在提供服務過程中讓居民及企業發現其方便快捷之好處，激發潛在需求。此外，在組織機構之設置上，為避免形成獨家壟斷之局面，以保持競爭性，亦必須考量未來幾年電子及通訊技術於農村廣泛適用之可能性¹⁴。

可能之重構模式與展望

¹³ 同註6，頁61-62。

¹⁴ 同註6，頁62。

未來大陸農業金融體系之重新架構工程，應重行檢視現有機構之職能，並建立相關的配套機制，以竟全功。首先，在機構職能之確立上，可以重新檢視者為中國農業發展銀行與農村信用合作社。就中國農業發展銀行之改革，應集中於「機構改組」及「業務拓展」二方面。在機構改組上，專家建議可考慮將縣級中國農業發展銀行改造為農村信用合作銀行，由中國農業發展銀行控股，負責對基層農村信用合作社之業務管理；地（市）以上之中國農業發展銀行仍可按現行管理體制，負責對農村信用合作銀行之業務管理，農村合作銀行及其下屬之農村信用合作社負責對中國農業發展銀行之項目代理。在貧困落後地區，則可以考慮將現有之信用合作社改組為中國農業發展銀行之分支機構，以加大對該地區之政策金融支持¹⁵。在業務上，中國農業發展銀行可以借鏡日本農林漁業公庫（農林中央金庫）之經驗，針對農村地區亟需資金給予支持，且對農業經濟結構調整有利之項目擴大業務範圍¹⁶。此外，論者亦建議，為改變目前農業政策性金融資金來源渠道過於狹窄、資金來源不穩定之現狀，應通過發行農業金融債券、建立農業發展基金向農民籌資、境外籌資等多種渠道籌集資金，另可將郵政儲蓄存款、社會保障基金等劃歸中國農業發展銀行。再者，亦得進一步調整農業政策性金融信貸結構，逐步將支持重點由農產品流通領域轉向農業生產領域¹⁷。

至於農村信用合作社方面，論者建議應建立形式多樣的農村金融組織，其可行之構想為¹⁸：將現有之農村信用合作社重組為農業商業銀行：蓋城鄉經濟一體化程度較高之地區，其個體私營經濟十分活躍，民營經濟發展迅速，倘若繼續沿用傳統的農村信用合作社組織制度，已明顯不適合當地經濟和金融發展之需要。一方面，這些地區經濟發展水平較高，合作金融實力較強，若將現有的農村信用合作社重組為農村商業銀行，可能對於該地區經濟之持續發展更為有利；另一方面，現行信用合作社、信用聯社二級法人制度亦制約了金融業務之發展，故取消農村信用合作社之法人地位，組建地方商業銀行，乃經濟發達地區合作金融發展之客觀需要；將現有農村信用合作社改造為股份合作制之信用合作社：就一般經濟地區而言，對於少數身居城市、資產質量低下、嚴重資不抵債之農村信用合作社必須予以撤銷；另一方面，對於部分地處偏遠、費用過高、存款無法達到一定規模、不能滿足人民銀行「農村信用合作社資產負債比例管理辦法」各項指標之農村信用合作社分支機構，

¹⁵ 參閱中南財經政法大學課題組，「重構農村金融體系的基本方向」，收錄於徐聯初主編，中國金融前沿問題研究（2004）（北京市：中國金融出版社，2004年10月），頁27。

¹⁶ 同註15，頁27。

¹⁷ 同註6，頁64。

¹⁸ 同註6，頁62-63。

則須加以收縮，在此基礎上，推進制度之創新，將其改組為股份合作制信用合作社，應屬合宜之作法；將現有農村信用合作社轉變為政策性銀行：貧困地區之農村信用合作社，其主要任務在支持農民的脫貧工作，帶有明顯的政策性業務色彩。因此，可以考慮將此諸地區之現有之農村信用合作社改制為政策性銀行——亦即中國農業發展銀行之基層網點，專門從事扶貧開發工作。如此既可改變現有信用合作社歷史包袱沈重、無法維持發展之困境，又可以解決國家政策性銀行因缺乏基層網點不能有效行使職能之問題；按合作制原則發展新型農村信用合作社：亦即根據需要，可在貧困地區，以及其他由於農村信用合作社改造、收縮、撤併後留下金融服務斷層與空白之地區，由農民及農戶按照合作制原則，重新發展新的真正意義上之農村信用合作社。

除了現有機構應予調整或改制外，相關配套機制類如農業貸款收益補償機制與風險補償機制之建立亦不容忽視。此將涉及利率管理制度之改革，可以對於農村或特定種類之農戶給予優惠之利率政策，以充分調動金融機構放貸之積極性。政府亦應針對特定農業降低其貸款之利率標準，或減免稅捐。另外，應建立健全之農業保險制度，使農民遇到風險時，得轉嫁風險並使生產機能迅速恢復。為謀公平，關於自然災害之保險金，可考慮由國家及農戶共同分擔。

二、臺灣農業金融體系之重構與展望

解構與重構——改制後之臺灣農業金融體系

針對長期以來農業金融體系之積弊，財政部遂於 2002 年 8 月 22 日發函，擬將農、漁會信用部依逾放比率程度分 3 級管理¹⁹，孰料引發 13 萬 5 千農漁民走上街頭之「1123 與農共生」大遊行。在大遊行後，政府為了緩和情勢，決定暫緩實施分級管理，而改採個案輔導措施，並積極處理自救會之訴求，承諾擬定農業金融法，由行政院農委會作為主管機關，並成立全國農業金庫作為基層農、漁會之上層機構，由全國農業金庫與農、漁會信用部組成一個獨立之金融體系。為規劃嶄新之農業金融體系藍圖，政府於同年 11 月 30 日邀集產、官、學界代表召開「全國農業金融會議」，達成「充實農業信用保證基金及農、漁會與信用部由農委會一元化管理」、「設立全國農業金庫為農、漁會信用部業務之上層銀行」、「貫徹金融監理一元化」、「制定農業金融法」及「提升農業經濟競爭力」等 5 項共識。

為落實「全國農業金融會議」之共識，行政院農業委員會旋即著手研擬農業金融法草案，並於 2003 年 7 月 10 日經立法院三讀通過，嗣於同年 7 月 23 日由總統公

¹⁹ 亦即逾放比率介於 10%~15% 者為第一級，介於 15%~25% 者為第二級，高於 25% 者為第三級，分級列管之。

布（華總一義字第 09200134520 號令），並奉行政院核定自 2004 年 1 月 30 日起正式施行。而農委會農業金融局亦於同日成立，負責農業金融機構之監理及政策性農業專案貸款之規劃推動等事宜。依該法之規定，由行政院農委會作為主管機關，並成立全國農業金庫作為基層農、漁會之上層機構，由全國農業金庫與農、漁會信用部組成一個獨立之金融體系。全國農業金庫於 2005 年 5 月 26 日掛牌營運，資本額 2 百億元，成立初期由政府出資 49%，農、漁會出資 51%，計有 320 家農、漁會作為發起人及股東。其最大任務在於協助農、漁會健全金融業務，未來農、漁會一億元以上等重大貸款必須經由農業金庫審查，新增轉存款亦須轉存農業金庫，此為全國農業金庫與其他行庫最大之不同點，論者認為此乃其利基所在²⁰。

未來展望

2004 年 1 月 30 日成立之農業金融局，其成立宗旨在建構完整安全之自主農業金融體系，包含設立全國農業金庫，加強輔導農、漁會信用部，健全農業金融監理與檢查制度，擴大辦理政策性農業貸款、提供農業發展充沛資金、運用農業信用保證基金、加強農業金融功能、建置農業金融統計資料庫與資訊網、加強農業金融資訊揭露及透明化、培育農業金融專業人才、提升農業金融機構經營效能。依其所擘劃之農業金融發展方案目標為：設立全國農業金庫，建立完整之自主農業金融體系（已於 2004 年 1 月 30 日完成）；加強輔導農漁會信用部，提升其經營效能；健全農業金融監理制度，穩定農業金融秩序；擴大辦理政策性農業貸款，提供農業發展充沛資金；建置農業金融資訊網，加強農業金融資訊透明化；培育農業金融專業人才，提升農業金融人員素質²¹。盱衡此諸目標之提出，可以發現臺灣已勾勒出清楚的未來農業金融體系內涵。而改制後的農業金融自主體系，將以照顧農、漁民權益為核心價值，並以金融支持農業的正常發展，以農業維持金融的穩定成長，二者相輔相成，互蒙其利。

展望未來，農業金融體系亦將朝著下列目標邁進：強化農業金融體系的競爭優勢；加強輔導措施：以提升信用部經營效率，健全財務結構，進而保障存款人權益，並督導加速轉銷呆帳，有效降低逾放比率，穩定農業金融秩序；積極整合部門資源：農、漁會可結合供銷、推廣、保險及信用部門的綜合經營體制，採取共同行銷以發揮經營綜效；擴大辦理專案農貸及信用保證：藉由辦理專案農貸低利

²⁰ 參見「全國農業金庫掛牌」，中央日報，2005 年 5 月 27 日，載於中央日報網站<http://www.cdn.com.tw/daily/2005/05/27/text/940527d8.htm>（最後瀏覽日期：2005/6/7）

²¹ 參見行政院農業委員會農業金融局網站<http://www.boaf.gov.tw/boafwww/index.jsp?a=np&ctNode=7>（最後瀏覽日期：2005/6/8）

融資，以減輕農、漁民財務負擔及還款壓力，充裕農業產銷事業資金，加速農業轉型與發展，並擴大信用部放款規模。同時將透過農業信用保證基金之保證，協助擔保能力不足之農、漁民取得融資，並分散信用部授信風險²²。

臺灣與大陸農業金融體系重構之比較

任何金融體系之建構或調整，均能夠在挫折與嘗試中不斷地尋覓出一條最適合的途徑。大陸農業金融體系經歷了將近五十個年頭的改革時間，專家學者竭盡所能地提議與獻策，也似乎漸漸摸索出屬於自己的重構模式，至於未來運作成效如何，時間仍是最佳的考驗者。綜據上文所述，比較兩岸農業金融體系之重構歷程與成果，可以分別從組織面、環境面與法制面獲取心得。

就組織面以觀，大陸幅員廣大，農業人口比重相形較多，要統籌其農業金融事務有其難度，農業金融體系下架構之組織亦顯繁複。反觀臺灣之農村生態與金融需求，則簡單許多，因此在提供農業金融服務之組織規劃上亦較單純。未來大陸農業金融組織勢必要逐漸予以整合，或藉由轉型及改造之方式，促令組織更趨單純，業務分際亦將更為清晰。就環境面以觀，臺灣提供農業金融體系一個開放的金融環境，大陸所提供者乃半封閉之金融環境。前者在該環境中所面臨的風險是，其必須有足夠的競爭力與一般金融體系之金融機構抗衡，否則其生存空間將受到擠壓。因此，臺灣農業金融體系之競爭優勢如何保持，被列為第一發展要務，其理自明；大陸方面，其大多採取強制性之變遷過程，常出現之景況是，僅僅從滿足制度供給者和制度生產者本身之需求出發，而不能適應金融需求者之需要，而金融服務之供給有時更嚴重地落後於金融需求，未來似應由此層面著手改善為恰。最後，從法制面觀察，吾人可以發現，大陸並無一部用以規範其農業金融體系之法律，也因此，無論在組織人員、監督管理、內部治理等事務上之規範依據均付之闕如，相信這將是大陸未來努力之目標；相對地，臺灣的農業金融法於日前通過並施行，某程度上解決了長久以來農業金融法制之紊亂景象，提供了規範之依據，也更符合法治國之基本需求。未來所需努力者，乃觀察該法與相關法制之施行成效，思考應如何配合修正，俾使法制更臻周延。

三、體系重構後應關切的共同課題——金融監理制度之落實

金融監理係對金融市場或金融活動所為之監督管理，其模式因地而異，更因政經文化之差異而呈現多元面向。而金融監理工作之落實與否，對於金融體系之良窳有絕對性之影響。以往金融監理之觀念不甚發達，直至亞洲金融危機帶給全球金融

²² 同註 21。

市場之震撼過後，人們才在餘震中漸漸體會此觀念之重要，也因此近年來金融監理課題於世界各國均獲得應有的關注。綜觀兩岸農業金融體系之變革與重構，本文所提出之建議，乃應確切落實金融監理制度，不論臺灣還是大陸，不問一般金融抑或農業金融。而落實金融監理工作，則應善用不同之工具模式，諸如成文規範（written norms）、市場工具（market based instruments）、社會規範（social norms）、專業能力（technology）與程序面向（process）等得以致之²³。

大陸之農業金融依其金融活動方式，可區分為正規金融（如四大國有銀行、農村信用合作社、農村商業銀行、中國農業發展銀行、郵政儲蓄等）、准正規金融（如小部分當舖）及非正規金融（如親友間之個人借貸行為、各種合會、私人錢莊等）。其現行之監理方式如下：

表1 大陸農業金融組織或活動類型（部分）及監理方式

	正規金融	准正規金融	非正規金融
組織或活動類型	四大國有獨資商業銀行、部分股份制商業銀行、中國農業發展銀行、農村信用合作社、農村商業銀行、郵政儲蓄	小部分當舖等 農村合作基金（1999年清理關閉）、小額信貸等	親友借款（包括計息或不計息）、高利貸、各種合會、私人錢莊等
監理方式	銀行業監督管理委員會	一般由政府部門批設，有所監理（如利率限制）	無監理，除親友間無息借款外，基本上視為非法

資料來源：華中農業大學經貿學院課題組，「中國農村金融組織制度變遷與體系重構」，收錄於徐聯初主編，中國金融前沿問題研究（2004）（北京：中國金融出版社，2004年10月），頁35。

在上開的金融活動中，正規金融的高風險性與非正規金融之未規範性，往往造成金融監理之複雜性。雖然在1997年亞洲金融危機過後，大陸開始重視金融機構之監理問題，但所涉及層面為銀行、證券、保險與其他如信託投資公司、融資公司等²⁴，

²³ See Julia Black, "Mapping the Contours of Contemporary Financial Services Regulation," *Journal of Corporate Law Studies*, JCLS Vol.2 Part2, 2002, at 255-261. 轉引自王文字，「金融法制與金融監理」，收錄於王文字=林仁光=林繼恆=林國全=詹庭禎=王志誠=汪信君=黃銘傑=李禮仲=游啟璋=廖大穎=康文彥合著，金融法（臺北：元照出版公司，2004年7月），頁10-12。

²⁴ Wonkeun Yang, Sun Eae Chun, Zhigang Xie, "Introducing Deposit Insurance System in China: A Comparative Study from Korean Experience," *Conference Proceedings: Overcoming Financial Crisis and Financial Reform*

對於農業金融體系部分仍屬欠缺。建議應儘速改進監理觀念，完善監理技術，以提升監理質量與效率。其基本方向有：一、應儘速訂定「農村合作金融法」或類似之法規，作為農業金融之規範依據，於其中將監理事宜列入規定，以確保包括中國農業銀行、中國農業發展銀行、農村信用合作社及按照合作原則所建置之新合作金融組織或民間金融組織，能提供更完善之金融服務；二、除了監理之合法性外，亦應兼顧風險控制，防止風險之累積與擴大，以維護農業金融市場秩序之穩定；三、應參考先進國家之監理經驗，從封閉控制性之監理轉變為開放透明式之監理，於不妨礙國家安全及侵害金融企業秘密之前提下，依有關規定公開各類監理政策及監理報告，如此不僅對於存款人有所保障，得以約束監理人及被監理人之行為，同時亦有利於強化金融機構及投資人之投資信心。

臺灣的農業金融監理，在農業金融法訂定後，基本上其法源基礎性已經具備。依農業金融法第十條之規定，關於農業金融機構之管理，該法所未規定者，依農會法、漁會法及其他有關法律之規定，是為適用順序之補充規範。新制下之問題，並非在於金融監理觀念欠缺或機能不足，乃在於金融監督管理委員會與農業主管機關行政院農業委員會間，就農業金融監理之職掌上所可能產生之抵觸，與所可能形成之監理二元化局面。關於此項問題，論者容有不同意見²⁵，惟隨著制度之開展，關注焦點也將聚焦於制度之實行成效是否符合期待，以及應如何及時調整。建議多方參酌農業金融發展與我國相近之國家（如日、韓），考察其農業金融監理工作之成效與經驗，以作為未來調整之目標。

in Asia, Korea Deposit Insurance Corporation, Seoul, Korea, 2002, pp.47-54.

²⁵ 可參閱劉紹樑，「金融法制改革的觀念與挑戰」，臺灣本土法學（第62期，2004年9月），頁116；陳春山，「我國金融監督管理委員會定位及功能之法制研究」，法學叢刊（第48卷第4期，2004年7月），頁3；李智仁，「由金融安全網面向管窺我國金融改革」，法令月刊（第55卷第12期，2004年12月），頁50。

肆、結論——為有源頭活水來²⁶

「半畝方塘一鑑開，天光雲影共徘徊；問渠那得清如許，為有源頭活水來」（宋·朱熹·「觀書有感」）好的金融市場有賴好的金融活動，好的金融活動有賴好的金融體系。農業金融體系經歷數十年的更迭，所發揮的功能有之，所累積的弊端有之。但不能否認的是，金融環境的變遷速度十分迅速，農業金融體系也必須與時俱進，方能提供應有的服務，發揮應有的功能。兩岸農業金融體系之發展環境、歷程，以至於成果，均有所不同，卻都必須扮演好「源頭」的角色，讓迤邐而下的金融功能不致受阻。兩岸在農業金融體系之重構與改革上所付出之心力，均應給予肯定，本文僅是拋磚引玉，就管窺的問題提出討論，並提出粗淺的建議，相信此項課題在未來會有更多值得討論的空間。

²⁶ 今年農曆新年時，與家族同遊福建武夷山，旅途行經朱熹故居及講學所在。拾級而上抵達平台，仰頭一望，一條白龍般的水柱傾洩而下，注入下方高度差距數十丈的方池中，頗為壯觀。殊不論朱晦翁當年是否以詩寫景，但驚鈍的自己卻似乎能夠約略地體會到其中的一抹詩意。

專題研究

大陸臺商人身安全威脅與因應對策

Personal Safety Risks and Countermeasures of Taiwanese
Businessmen in Mainland China

劉東原 (Liu, Tung-Yuan)

中央警察大學公共安全研究所碩士

摘 要

兩岸正式交流 10 餘年來衍生各種問題，而臺商人身安全威脅乃其中較嚴重者。產官學界雖逐漸重視此一問題，也針對問題對臺商多所警惕並呼籲，然研究文獻並不多見。

臺商在大陸遭受人身安全威脅事件層出不窮，每次發生經媒體大篇幅報導均震驚國人，但似乎在輿論喧騰一時後，旋歸於平靜，而不久又會有類似之事件發生。我政府相關單位雖認知問題的嚴重性，但在兩岸氛圍仍處於極端冷淡的情況下，似乎沒有一套可行的解決模式。

兩岸經貿互動並未因臺商發生人身安全問題而停止，產業西進大陸之熱潮，亦無法藉由政治干預手段即可完全抵擋。當前進中國成為時代之必然趨勢及未來新一代臺灣人的重要選項時，人身安全問題更凸顯其重要性與迫切性，值得更多人投入此研究之領域。

關鍵詞：臺商、人身安全、人身權、臺商協會

壹、前 言

自從 1987 年我政府開放大陸探親之後，兩岸在社會、文化、學術、經貿各方面交流日益頻繁。大陸 13 億人口有著廣大的市場商機，無數臺商帶著雄厚的資金，跨海前往投資生產。這股錢進中國投資熱潮，我政府雖曾採種種管制措施，卻難以抵擋或冷卻。據行政院陸委會統計，近 10 年來臺灣地區人民進出大陸人次，除 2003

年因 SARS 侵襲遽減外，每年幾均呈現階梯式成長（詳如圖 1）。目前臺商在大陸投資廠家超過 64,000 家，臺商人數（含臺籍幹部及眷屬）超過 650,000 人¹，投資總金額粗估應超過 1,000 億美元以上²。隨著兩岸經貿的互動頻繁，大陸臺商及其家屬的人身安全問題，殊值兩岸政府高度重視。另據海基會統計，截至 2005 年 5 月，該會受理涉及臺商人身安全之案件即有 781 件³（詳如表 1），然此統計數字似乎比實際情況低估了許多，因為有甚多案件可能未被發現或未受到重視，或受害臺商吃了悶虧不願張揚。有部分則由當地臺商協會即已協助處理，因而未向有關單位通報。因此，上述數字或許僅是「冰山一角」。臺商人身安全威脅之原因固然不一而足，但如果臺商能多一些「危機意識」及「戒心」，甚多悲劇是可以避免的。本文擬從過去案件發生之原因，探究因應之相關對策。

臺灣地區人民前往大陸地區人次統計圖（近十年）

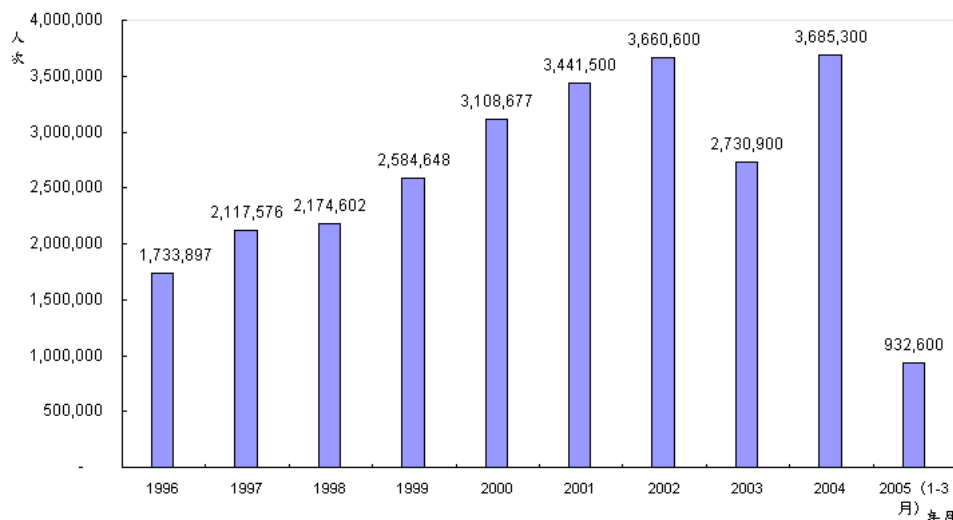


圖 1 臺灣地區人民前往大陸地區人次統計圖

資料來源：陸委會（2005 年 6 月）http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_lp/d7/9403.gif

表 1 大陸臺商人身安全案件統計表

- ¹ 資料來源：海基會經貿處廖處長 2003 年 10 月 20 日應政治大學國際事務學院東亞研究所、國際關係研究中心第三、第四研究所之邀，公開發表之演講稿。
- ² 依大陸商務部外資司公布的資料，累計自 1979 年至 2004 年 12 月底止，臺資企業在大陸投資總數為 64,188 家，協議金額為 800.89 億美元，實際金額為 398.65 億美元，居外人投資第 4 位，於香港、美國及日本後；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，故臺商實際投資高於現有統計。
- ³ 參見海基會網站，「人身安全統計表」，<http://www.sef.org.tw/xls/statist/st12.xls>。

類型 年度	遭殺害	意外或因 病死亡	意外傷 害因病 住院	遭搶、傷 害、恐嚇 勒索	遭 綁 架、非法 拘禁	因案限 制人身 自由	失蹤	其他	合計
1991	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	0	1	0	0	1	2
1993	1	0	0	9	2	2	1	2	17
1994	5	1	0	13	4	3	3	1	30
1995	6	2	0	14	6	12	1	0	41
1996	2	0	0	1	7	16	7	3	36
1997	5	2	0	5	4	9	9	1	35
1998	13	2	0	6	8	17	12	6	64
1999	9	3	0	12	4	17	11	2	58
2000	6	2	0	5	4	20	14	0	51
2001	5	7	1	5	5	26	15	3	67
2002	5	12	3	3	1	35	26	6	91
2003	7	11	5	7	5	21	34	17	107
2004	8	13	10	2	6	38	37	10	124
2005 1-5 月	4	12	4	1	1	20	9	7	58
合計	76	67	23	83	58	236	179	59	總計 781

資料來源：海基會（2005年6月3日），<http://www.sef.org.tw/xls/statist/st12.xls>。

貳、臺商人身安全威脅之類型

臺商人身安全威脅之類型，因侵犯情形、性質、來源而有所不同，以下從人身權利被侵犯情形、案件之性質及侵害的來源加以分析。

一、從人身權利被侵犯情形區分⁴

人身權利依法遭到限制或剝奪類

⁴ 海基會編，臺商大陸生活手冊（臺北：海基會，2003年5月），頁85-87。

由於兩岸政經、法制環境之差異頗大，臺商在投資過程中，即可能因為不熟悉大陸的法律規定或是兩岸認知的差異，遭大陸有關單位以違反大陸有關法令為由，予以拘留羈押，甚至於逮捕法辦。常見的案例有：

因觸犯大陸國家安全法而遭拘捕。

違反大陸稅務規定（如偷逃漏稅）致遭羈押。

違法攜帶超額外幣出境。

非法攜帶文物出境。

攜帶色情物品與涉及大陸禁止之政治刊物。

違法安裝衛星天線。

未依正常通關程序進出大陸。

涉嫌嫖妓及假結婚案件致遭拘留。

因工安事件（例如火災、爆炸）造成人員傷亡。

涉及其他刑事或民事案件（包括經貿糾紛）遭大陸有關機關扣留證件限制出境等。

人身權利遭受非法侵害類

臺商於大陸地區遭受不法侵害之案件，主要類型有：

因錢財露白或用人不當慘遭謀財害命。

遭歹徒或離職員工糾眾謀財搶劫。

公安人員非法越權干預經濟糾紛。

遭歹徒擄人勒贖。

被發生經貿糾紛之對方當事人強行拘禁以逼償債務。

因故遭投資地之居民圍廠傷害。

因細故與當地居民發生爭執致遭傷害或殺害。

二、從案件之性質區分

遭殺害或意外死亡類

此類型案件約佔所有發生件數的 18.3%，對臺商而言這是最嚴重的人身安全威脅，所侵害者為生命權。如 2003 年 7 月 12 日在東莞某電器廠任職之陳姓臺籍幹部，宵夜後正要返回工廠宿舍，因險些被一部正在倒車的出租車碰撞，而下車拍打對方後車箱示警，未料，一言不合引發口角及肢體衝突，最後竟被毆打致死⁵。此係單純遭殺害案件，較嚴重者如同年 6 月 23 日發生之上海宋姓臺商一家三口遭大陸人民侵

⁵ 靖林，「命案接二連三，大陸臺商安全堪慮」，兩岸經貿（第 140 期，2003 年 8 月），頁 43-45。

入住宅強盜滅門一案，更震驚兩岸各界⁶。類此臺商遭殺害案件不勝枚舉，相較之下，臺商在大陸非他殺之意外死亡案件，反而微不足道。

遭搶劫、傷害、恐嚇勒索、綁架、非法拘禁類

此類型案件約占有發生件數的 18%，發生之原因除社會治安因素外，可能還包括經貿糾紛或私人恩怨所引起，其所侵害者為身體權或財產權。此類案件發生之型態甚為複雜，如收取保護費、仙人跳、賭博欠賬、離職員工糾紛、地方村民強奪、土豪惡霸恐嚇勒索等不一而足。影響雖不若遭殺害案件之嚴重，然是類案件對臺商而言可能是遭遇最普遍、受害層面最廣、犯罪恐懼感最大的一種類型，是類案件通常不會見諸媒體報導，因此，實際情況較難掌握，但其嚴重性絕不容輕忽。

因案被限制人身自由類

此類型案件約占有發生件數的 30.2%，在臺商人身安全案件中比例最高，所侵害者為臺商之人身自由權。臺商在大陸面對不同的政治、社會環境，法律規定亦與臺灣差異甚大，稍一不慎便容易觸法而被關押。尤其大陸稅務、海關等法令規定及執法水準迥異於臺灣，動輒抄廠或扣押人貨。1999 年大陸成立直屬於海關總署的「走私犯罪偵查局」，加強查緝走私行為以來，臺商因海關查廠而遭罰款，甚至拘留、判刑的情況更是愈來愈多⁷。更有官民勾結，利用公權力處理個人之恩怨，以遂行私慾或謀取不正利益，成為影響臺商人身安全與永續經營的一大因素。

失蹤類

此類型案件約占有發生件數的 22.9%，除少部分係觸犯大陸「國家安全法」而被以間諜罪扣押未通知家屬外，這類失蹤（失聯）案件可再細分為下列幾種類型⁸：

遭人殺害客死他鄉：遭歹徒殺害而身上未帶有證件或遭人棄屍，極可能被誤為失蹤案件。

遭人綁架限制自由：與人結怨，而遭對方綁架或限制行動自由，這種為了「教訓」某人而將人押走的，家屬有可能會誤以為是失蹤案件。

意外傷亡因病住院：長期在外經商，有時不免因發生意外事故或罹患疾病住院，若未透過公司或友人告知在臺家屬，也可能被家屬誤以為失蹤。

因案羈押未予通知：被公安機關拘留或逮捕，未依規定通知家屬或其所在單位，致被拘捕人家屬誤以為失蹤；此外，臺商嫖娼如被公安查獲，大多罰款了事，不過，也可能會被處以 3-5 日之拘留，由於不敢告知家人或公司，家屬以為是失蹤。

⁶ 經濟日報，2003 年 6 月 24 日，第 11 版。

⁷ 工商時報，2002 年 6 月 20 日，第 1-6 版。

⁸ 靖林，「臺商失聯案之類型與處理機制」，兩岸經貿（第 145 期，2004 年 1 月），頁 34-35。

天災受困通訊中斷：大陸許多地方常有洪汛，臺商可能因水災嚴重導致電力通訊中斷，一時之間無法與家人聯絡。

經商失敗無顏返臺：經商失敗，又面臨債臺高築的窘境，可能無顏面返臺，而成為與家人失聯的「臺流」。

另結新歡另築新巢：少數臺商包二奶棄家庭於不顧，故意不與家人聯絡、亦不匯錢回臺，被家人誤以為失蹤。

其他

此類型案件約占有發生件數的 7.5%，諸如遭逢意外（交通事故、火災、中毒…）、被詐騙錢財等。

三、從侵害的來源區分⁹

來自大陸人民的侵害

指個別大陸人民對臺灣人民的犯罪行為，這是屬於大陸社會整體治安的問題。大陸人民對臺商的犯罪行為，大部分與金錢有關。從錢財露白遭偷遭劫遭殺，到合資糾紛或交易糾紛遭對方以綁架為手段達到索財目的，到勞資糾紛遭離職員工劫財或殺害，都是和金錢有關。臺商與大陸女子的感情問題轉化為索財索命糾紛，也脫離不了金錢的因素。大陸人民可以只為區區小錢即殺害人命，案例不勝枚舉。

來自臺灣人民的侵害

指個別臺灣人民赴大陸後對臺商的犯罪行為，臺商在大陸受同樣來自臺灣的同胞侵害，時有所聞，原因也多數與金錢有關。臺商喜歡與臺商做生意，因此容易產生生意的糾紛。臺商喜歡與臺商應酬，因此知道誰有錢而容易下手。實際執行侵害動作的人，往往是臺灣黑道分子或是受臺商所雇用行兇的大陸人民。

臺灣的黑道分子赴大陸的原因眾多，有因為在臺灣犯案，被臺灣執法機關追緝而被迫逃亡大陸的；也有因為臺商大量赴大陸投資，轉而追隨「老客戶」往大陸發展的；更有因為大陸某些地方政府執法較鬆，可以經營特種行業，而轉赴大陸建立據點的。臺灣黑道分子對於大陸臺商的威脅愈來愈大，許多被害人不敢聲張，因為大陸報案後，難保在臺灣還有家小不會受到臺灣黑道的傷害。

來自大陸執法人員的侵害

指來自於公安、檢察院、法院、海關等執法人員對臺灣人民的人身自由的侵害。大陸的「刑事訴訟法」對於當事人人身自由的保障有相對完整的規定，大部分的執法人員尚能依法執法，但仍有少數的執法人員漠視法律的規範，侵犯人民的人身自

⁹ 朱偉雄，臺商常犯的十大錯誤（臺北：聯經出版社，2004年7月），頁297-306。

由。有關大陸執法人員對臺灣人民人身自由侵害的具體形式，主要包括以下幾種：

非法拘留：包括拘留原因非法、拘留程序非法、拘留期限非法、拘留後拒不通知家屬或單位等四種情形。

非法逮捕：包括逮捕原因非法、逮捕程序非法、逮捕期限非法等三種情形。

非法羈押：對於當事人非法拘留和非法逮捕以外的非法關押的總稱，包括軟禁、法院逾期羈押。

非法搜查：指執法人員沒有搜查證的情形下，或不具法定緊急情況下，所進行的搜查。

來自辦理涉臺案件過程的侵害

指大陸執法單位在處理涉及臺灣人民（不論是被害人或加害人）的犯罪案件時，因為處理程序的不透明、不公開、不迅速，對臺灣人民人身自由的侵害形成擴大效應，造成了第二度侵害。

參、臺商人身安全威脅之原因

造成臺商在大陸受人身安全問題之原因甚多，且悲劇的發生往往並非單一的原因可解釋，而是多種因素的促成。然而，無論何種類型的人身安全事件，其背後總或多或少有跡可循，以下從人和環境兩個面向加以探討。

一、人的因素

就加害人角度來看

臺商在大陸人身安全受威脅，加害人不外乎大陸執法單位或執法人員、大陸人民、臺灣人民，原因通常與財、情、仇等方面有關。與一般大陸人相較，臺商通常被認為是經濟處於相對優勢的一群，因為錢財遭受人身安全侵害，實不令人感到意外。

財的因素：大陸人治色彩濃厚，臺商在企業經營方面，為維繫與稅務、海關、公安等機關良好的人際關係，需依賴金錢，以免動輒被查稅、檢查、罰款等，因而經常成為不肖執法人員要脅或需索之對象。大陸貧富懸殊，農村剩餘勞動力大量湧入城市，在飢寒起盜心或「仇富」的心態下，要錢不要命的人不少。臺灣人坑殺臺灣人，是近幾年常見的案例。珠三角地區近年發生數起綁架甚至殺害臺商之案件，原因多與金錢有關。

情的因素：臺商隻身在大陸者甚多，因工作之便或生活空虛而接觸大陸異性，發生不正常感情糾葛，常為人身安全帶來不可測的危機。有些臺商為降低所

得稅賦，以同居或親密交往之大陸女子為人頭，最後因感情或合作糾紛，對方翻臉不認人，衍生人身安全威脅事件，亦層出不窮。

仇的因素：此類案件行兇者多為同樣來自臺灣的同胞，引發行兇的動機可能係在臺灣結下的恩怨，或潛逃大陸的臺灣黑幫分子，因利益糾葛與臺商發生衝突，而衍生的人身安全威脅。

就被害人角度來看

言行交往失當：臺商如過於炫耀自己，一副財大氣粗的態度，或表現過度優越感，得理不饒人，甚至盛氣凌人，看不起大陸人，喜歡穿金戴銀，奢侈浪費，講究排場，通常較容易引起注目、不滿或衝突，惹來不必要的麻煩。

經營理念問題：因貪圖小利與當地人民一起從事不合法的行為，致陷入難以自拔和飽受糾纏的地步。部分臺商不重視法律的觀念，違反大陸相關稅務法令，涉嫌逃漏稅，如果被認定為「偷稅」的行為，嚴重者可能觸犯刑法。用人不當帶來無窮的禍患，如遭合作對象、僱用之員工或「人頭」出賣等。

其他：諸如臺商個人的警覺性、知識程度、體格、居家環境、危機處理能力等，均與人身安全有若干關係。

二、環境因素

政治方面：

一黨專政缺乏制衡：中國共產黨以黨領政，一黨獨大，缺乏政黨制衡力量，新聞媒體也難以發揮第四權的監督能力；政治體制方面，從中央到地方，行政部門之外雖也有各級人大，但人大不同於民主國家的國會或議會，監督制衡功能有限。專政體制下之人民，在強烈意識形態與嚴密的社會控制下，人身自由較容易受統治者侵害，臺商自不能例外。

政治認同不容分裂：「一個中國」原則是中共發展兩岸關係之基礎與前提，因此，國家領土完整、國家統一大業高於任何經濟利益。中共當局絕不能容忍臺商「一面在臺灣支持臺獨，一面又從大陸經濟活動撈取好處」¹⁰。否則以政治手段干預在大陸的臺資企業，臺商人身安全受威脅，自是難免。

政風不清官員濫權：大陸部分地區治安敗壞，少數地方級政府內部，更有黑社會勢力滲入，參與安排地方政府、人大與政協的領導人，形成一種對人民的奴役性社會整合力量，使當地人民的生存受到嚴重威脅¹¹，臺商難免亦受波及。此外，因

¹⁰ 潘錫堂，「從奇美事件看如何保障大陸臺商投資權益」，國政評論（國安（評）090-044 號，2001 年 3 月 14 日。）。

¹¹ 何清漣，中國的陷阱（臺北：臺灣英文新聞，2003 年 12 月），頁 391。

地方官員的濫權，藉由行政或司法強制措施不當介入，不僅臺商應有合法權益未獲保障，甚至造成人身、財產安全傷害，無端遭地方政府或公安單位非法拘禁，也時有所聞。

法制方面

欠缺保障人權觀念：大陸的刑事司法體系的設計，比較彰顯政府的權力，而較不注重犯罪嫌疑人的權利保障。法律條文的背後，常常是為國家、政黨或社會主義與統治階級服務¹²。許多涉及人身權利保護的法律規定，或因充斥不確定法律概念或因賦予裁判者之裁量權過大，使得原本保障人身權利的立法目的落空，甚至成為執政者用以箝制人身自由的工具¹³。另一方面，臺商在大陸經商投資，發生糾紛爭議的對方（包括陸商和臺商）認識到臺商畏懼大陸司法體系的心理，往往將單純的經濟糾紛，轉化為刑事案件，堂而皇之的動用公安，對臺商拘禁施壓，對臺商人身安全威脅甚鉅。

法治落後執法不一：一般大陸人（包括公務員和人民）守法觀念較缺乏，常常立法是一套，執法又是另一套；執法上也因被害人身分、犯罪地點、犯罪時間而有所差別。加以臺商本身忙於生意，較少對法規命令有某一程度的了解，而大陸法令繁多，位階不明確，中央與地方法規、司法解釋等莫衷一是，兩岸人民對法律概念的認知存有若干差異¹⁴，臺商往往身觸法網還不自知。

刑法修訂增加罪種：大陸於 1997 年修正刑法，增加許多罪種，這些新罪種大多與投資大陸的臺商息息相關。尤其對各類型經濟犯罪的懲罰更加嚴格，包括不實的兩套帳簿、虛開發票抵稅、騙取出口退稅、欠稅拒繳等等；違反這些規定，在臺灣依稅捐稽徵法的刑罰，最高可能處 7 年以下有期徒刑，但在大陸新「刑法」規定下，騙稅、偷稅達「數額較大」或「數額特別巨大」卻可能遭致判處死刑或無期徒刑。臺商稍一不慎，極可能身陷囹圄¹⁵。

社會方面：

失業問題：隨著工業快速成長，大陸農業發展相對落後，導致農民大量外流；另國有企業員工因虧損以至於無法領到薪資或無法調整待遇，甚至下崗湧入城市，龐大的失業大軍，成為社會問題的隱憂¹⁶。在逐漸走向開放的中國社會，人與人之間

¹² 李威龍、王葳，前進中國的 10 堂必修課（臺北：先覺出版社，2001 年 11 月），頁 12。

¹³ 陸委會編，臺商投資大陸人身保障問題（臺北：陸委會，1995 年），頁 1。

¹⁴ 如逃漏稅行為或涉嫌刷爆信用卡，在臺灣可能是民事問題，在大陸如金額過高，可能會判重刑。

¹⁵ 經濟部投審會編，臺商赴大陸投資法律須知及自身權益保障手冊（臺北：經濟部投審會，2000 年），頁 138。

¹⁶ 王連常福，「鄧後大陸經濟情勢與兩岸經貿關係」，經濟情勢暨評論（創刊號，1995 年 5 月），頁 89。

接觸頻繁，會產生比較的心理，增加社會不穩定的因素。所以失業不但是經濟問題，更是社會問題。近年來大陸許多偷、搶、拐、騙的情形層出不窮，皆與此有關¹⁷。這些在城市中的「三無人員¹⁸」，對臺商人身安全難免造成威脅。

貧富差距：鄧小平「讓一部分人先富起來」之政策，是造成大陸貧富差距擴大的主要原因。而區域性的貧富不均在大陸上也很顯著，東南沿海的經濟發展最為快速，西部地區則相對落後，此結果使外流到東部之「盲流¹⁹」激增，在無法找到合適工作機會，大批人口流落街頭，面臨基本生活問題，形成社會治安的隱憂²⁰。由於貧富差距的擴大，使大陸普遍低收入員工存有「紅眼症」的心態，見不得別人比自己好、比自己有錢，內心的不平衡，總想白吃白喝或報復²¹。為錢鋌而走險的亂象百出，使經濟條件較佳的臺商，無端成為歹徒覬覦的對象，人身財產安全自然面臨嚴重考驗²²。

社會價值觀：由於改革開放及近年經濟的快速成長，大陸社會瀰漫著唯利是圖及一切向錢看的價值觀。為了劫財，燒殺擄掠無所畏懼，為了金錢，不肖員工將臺商老闆殺害，亦非罕見。此外，現今的大陸奉行市場經濟，崇尚發揮個人的聰明才智，保護隱私權，尊重個人的個性自由等，人們普遍較缺乏公益意識，表現出自私、狹隘及漠不關心的態度²³，臺商身處其中，多一分安全威脅。

文化方面：

鬥爭扭曲人性：大陸由於經過文化大革命的洗禮，在那種惡劣環境下，人民為了求生存，而將人性面澈底的扭曲，造成人與人之間為了生存而互相鬥爭，這種鬥爭一代傳一代，並沒有因為時間的關係而有所改善，反而因改革開放而變本加厲²⁴。

風俗習慣差異：大陸幅員遼闊，沿海與內陸、城市與鄉村等空間阻隔，各個地區孕育出不同的認知與生活方式，在風土人情、習慣、觀念均有極大差異²⁵。因此，臺商如誤以為兩岸同文同種，用臺灣的思維方式或管理模式完全移植或套用在

¹⁷ 溫明忠，「全球化下的兩岸經貿發展與展望」，2003年9月2日在臺北市中華技術學院演講稿，<http://www.chit.edu.tw/tvc/g/9211.doc>。

¹⁸ 所謂「三無人員」，依大陸戶籍管理制度，指無合法證件、無合法住所及無固定工作的流動人口，即俗稱「盲流」。

¹⁹ 「盲流」原指盲目流動的人群，但中國大陸是實行嚴格戶籍管理制度的地區，人口流動極為不易，因此可以把「非國家指派而到外地謀生、工作而沒有當地戶口的人統稱為盲流」。

²⁰ 同註16，頁88。

²¹ 同註15，頁132。

²² 陸委會編，臺商大陸投資危機管理手冊（臺北：陸委會，2004年6月），頁118。

²³ 聞國輝，經商大陸—社會環境篇（臺北：正中書局，2002年），頁78。

²⁴ 袁明仁，「臺商如何加強人身安全風險管理」，臺商張老師（第63期，2003年7月），頁6-8。

²⁵ 同註23，頁13。

陸，極容易與大陸人民或員工產生衝突，甚或引起人身安全威脅。

輕忽人命價值：對人命的不重視是臺商在大陸另一種隱憂，在大陸不論是車禍、火災或兇殺案件發生後，人命往往只要數萬人民幣即可解決。這種人命不值錢的價值觀念普遍存在大陸人的心目中，對臺商的人身安全產生不利的影響。特別是外來民工只要搶一個有錢的臺商，就可以回老家過一輩子舒服的日子²⁶。在此情形下，臺商被劫財殺害，並不特別令人感到意外。

民主素養不足：臺灣人民習於自由民主社會生活模式，臧否時政，宣揚政治理念，甚至辱罵領導人，大家習以為常。在大陸言論自由仍受某種程度之限制，臺商如未注意身處環境的不同，任意批評大陸政府，極有可能為自己惹來大麻煩，如被扣上「間諜」罪名，後果更不堪設想。

經貿方面：

投資糾紛：投資糾紛涉及經濟活動的各個層面，最嚴重的莫過於合資的對方，因合夥問題產生嫌隙，以暴力手段解決糾紛，導致臺商人身安全受嚴重威脅，林滴娟被綁架殺害案，即是因為男友與合夥之大陸人經貿糾紛所引起的。其次，將單純的經濟糾紛，轉化為刑事案件，動用關係透過公安、司法單位，對臺商施壓，甚或以人身自由為要脅，在處理經貿糾紛案件過程中，逼使臺商屈服或放棄，均是常見的手段。

勞資衝突：大陸員工的觀念普遍認為薪資能升不能降，企業主給員工加薪水，員工不認為是公司肯定員工，而是認為公司需要他，自我膨脹²⁷；如對員工減薪，衍生的爭議更多。其次，大陸員工根深蒂固的老鄉觀念，容易引發省籍衝突。因此，臺商若仍以過去「軍事化的管理方式」管理大陸員工，在大陸將危機處處，動輒得咎。在管理員工、發放薪資、處理員工偷竊、開除員工等各個層面，都可能面臨勞資衝突的問題²⁸。

企業競爭：早期大陸當局為吸引臺商，訂有許多特殊的優惠辦法，因政策的轉變，優惠逐漸取消，對外商的基本態度逐年在調整。另外，外商與臺商覬覦大陸內銷市場，紛紛調整經營策略，於是外商和臺商與大陸國有企業的市場爭奪戰愈來愈激烈，外來強龍與本地地頭蛇的爭奪資源、利害衝突自然在所難免，這種狀況在金融風暴的加速摧逼下，雙方過去的甜蜜假象迅速被撕裂，糾紛爭端紛沓而起²⁹，另

²⁶ 同註 24。

²⁷ 同註 15，頁 124。

²⁸ 同註 15，頁 129。

²⁹ 同註 22，頁 180。

民間企業彼此的競爭關係，難免也可能導致衝突，若未慎重處理，都將可能成為臺商人身安全威脅之導火線。

肆、臺商人身安全威脅因應對策

一、心理建設方面

認知兩岸各種差異

大陸地區，不論旅遊、投資、經商或工作，由於兩岸同文同種，因此許多人認為語言相通很好溝通，誤以為身在臺灣，反而疏忽了應有的戒心，以致人身安全問題層出不窮³⁰。因此，臺商應該了解兩岸文化背景、政經制度、法令規範、社會習俗、思考方式與價值觀的巨大差異。認清所在地區經商或工作環境的優劣得失與既存的風險，在經營、管理、法規制度、人際往來、內外環境等方面，加強認識與了解，並適度調整思考模式與行為舉措。

留意資訊掌握脈動

無論臺商企業經營者或管理者，在資訊的掌握及運用上，本就應較大陸員工更靈活與多元。對於攸關人身安全的訊息，諸如治安最新動態、社會人性價值、法律規範修訂、經貿政策變化、勞資互動關係、兩岸互動走向等，都必須具備高度的敏感性，並思考因應作為。因為大環境的變化，對人身財產安全都可能造成重大影響，臺商不可不慎。

強化人身安全意識

臺商在大陸，隨時隨處充滿危機，建立危機意識，提高人身安全警覺性，實為重要的觀念。比起臺灣的環境，大陸畢竟是一個人地生疏的地方，由於地緣、人際背景的熟悉度不足，加上大陸社會所隱藏的一些不確定性，自然會增加臺商在大陸活動的風險程度，在心理上要有體認，態度上要能小心應對³¹。臺商日常生活起居，無論對於周遭的人、事、時、地、物，均應確實掌握，並擬定相應的對策，將可以減少人身安全風險。

二、生活言行方面

行事低調明哲保身

臺商絕對不要展現財大氣粗的模樣，更切忌錢財露白，避免成為不肖官員覬覦

³⁰ 同註 22，頁 93。

³¹ 高長，「如何保障在大陸的人身、財產安全—從最近幾件臺商受害事件談起」，臺商張老師（第 4 期，1998 年 9 月），頁 4。

或歹徒下手的目標。在心態上更不要歧視大陸人，或故意壓榨廉價勞工；在行為上不應太乖戾囂張，凡事低調不張揚，儘可能不出入聲色場所，不奪人之所愛，以免引發大陸人不理性的報復，如此自可減少不必要的糾紛與困擾。

嚴謹交友慎擇夥伴

臺商無論在事業合作、工作相處、男女感情、休閒娛樂、日常來往等夥伴的選擇，都可能為自己人身安全帶來嚴重的影響。特別是事業經營夥伴及親密關係對象，對臺商營運狀況、金錢進出、生活習性、日常作息等，與人身安全密切相關的訊息都瞭若指掌。稍有不軌即可能讓臺商陷入危險之境，故臺商在夥伴挑選上不可不慎。

三、經貿投資方面

避免財務糾紛

臺商與客戶或股東發生債務或其他權益糾紛時，建議聘請法律專家協助，以和平方式解決。當事人儘可能不要親自出面處理，即使要出面處理，亦應注意對方所設下的陷阱³²。有些臺商迷信透過黑道解決債務問題，在時間及效果上較佳，尤其近年臺灣黑幫勢力已滲入大陸沿海地區，正好提供部分臺商的需求。然而委請黑道處理，正如「請鬼拿藥單」，後遺症很難善了。

妥處勞資關係

尊重個別差異：臺幹在處理大陸勞工時必須特別注意其根深蒂固的「老鄉」情結。在招募、宿舍安排、工作安排及門衛安排，最好將各省員工打散，甚至推出針對大陸勞工管理的「張老師」服務，應可大幅減少不必要的衝突³³。

謹慎開除員工：過去發生臺商人身安全案件，有不少是離職員工為報復或勾結歹徒謀財者。臺商除依法與員工簽訂「勞動合同」外，應明訂各種操作規範、上班守則，入廠時要求了解簽署同意；如觸犯須淘汰時，則由大陸幹部、員工自治委員會或人事部門處理，減少臺幹或老闆直接碰觸，並依明文之規定給予費用及薪資，避免結怨或引發報復之殺機³⁴。

合法經營企業

臺商企業應特別注意三類人，一是人事管理人員；其次是報關及手冊管理人員；其三為財會人員³⁵。這三類人如不遵守法令規定或居中搞鬼，經常會牽連老闆或臺幹，輕則罰款了事，重則被關押判刑，因此臺商本身對各種經營法令應有所了解，

³² 同前註。

³³ 袁明仁，「臺商如何避免勞資爭議的發生？」，臺商張老師（第49期，2002年5月），頁26。

³⁴ 林森福，「臺商人身安全管理」，臺商張老師（第32期，2000年12月），頁25。

³⁵ 施清枝，「淺談臺商面對大陸海關與稅務問題」，臺商張老師（第48期，2002年4月），頁15。

掌握最新法令動態，提昇自己的管理水準。此外，不要因為貪圖小利與當地人民或合資人共同從事不法圖利的行為，以免因一小步失足而陷入難以自拔，飽受糾纏或受人宰制的地步，需知企業要永續經營，正當方法才是長久之計。

做好敦親睦鄰

臺商投資設廠難免產生污染、噪音、交通、治安等問題，影響週遭居民之生活甚鉅，村民圍廠抗爭等衝突便時有所聞，臺資企業應認知做好敦親睦鄰的重要性。臺商在創造利潤之餘，應適度回饋鄉里，多參與公益活動以提升企業形象，並建立良好之睦鄰關係。此外，與大陸當地的勞動、公安等部門維持良好的互動關係，也極為重要。

四、大陸法律認識方面

熟諳法律常識

大陸法令規定相當多且繁雜，往往國務院基於推動政務所頒發之行政規定、通知，高於「人大」先前所訂之法律³⁶，且地方上的規定常具有補充中央法規的效力。臺商投資時應當清楚了解相關法令，以免稍一不慎即誤觸法網，惹來不必要的牢獄之災。此外，像「治安管理處罰條例」、「國家安全法」、「婚姻法」、「勞動法」、「合同法」等與臺商日常生活工作關係較密切之法條，都應有所涉獵，切不可做一個「法盲」。

了解司法特性

大陸人治色彩濃厚，政府單位間官官相護之情形嚴重，甚多臺商因對大陸司法沒信心，遇到經貿糾紛願意訴諸司法程序者仍不多。有時寧願走人事關係管道，經常花了大把鈔票卻無濟於事；甚至明明吃了虧也不敢控告對方，唯恐得罪對方，使自己以後的商機遭到封殺。儘管如此，大陸仍是個有法律的地方，臺商遇上經濟糾紛的案件時，應拋棄舊有的思考模式，積極訴諸法院或仲裁的途徑應是未來的正常做法，不要再陷入相信人際關係萬事通的落伍陷阱之中³⁷。

善用法律保障

大陸是個充滿機會和陷阱的地方，機會要靠生意本領去爭取，陷阱要靠法律規定來提防。臺商在大陸投資，不可輕視大陸的法律，法律腳步站穩後，再去發展人際關係，才是安全的做法。法律上站不住腳，靠人際關係去維持，成本高、風險大。

五、人身權遭侵害方面

避免落單少管閒事

³⁶ 張耿銘，「由臺商在陸經營現實看未來『三通』之後兩岸經貿問題」，2001年3月7日，遠景基金會。

³⁷ 同前註。

為避免被偷、被搶，夜間盡量不要單獨行走，流連夜生活或外宿；如果夜晚一定要外出，宜相約而行，避免個人行動落單，以防萬一³⁸。走在路上，看到「可疑」的「可憐人」，也最好冷眼旁觀，避免因一時心軟，害到自己³⁹。臺商若遇兇殺、搶劫、車禍現場，除自己不要圍觀看熱鬧外，最好遠離是非之地，較不會惹禍上身。

保全性命冷靜處理

遭遇任何突發犯罪，宜先判斷歹徒的動機。若是為財，則破財脫身，詳記歹徒特徵，以利日後破案。若歹徒劫財後還要滅口，此時應沈著應付，自求多福。無論如何，保全性命乃最優先考量，因為「留得青山在，不怕沒柴燒」。

向有關單位求救

向大陸地區有關單位請求協助：包括各地臺灣事務辦公室、海峽兩岸關係協會、大陸各地區臺商協會、地方政府相關單位。

向臺灣地區有關單位請求協助：包括行政院陸委會、經濟部大陸臺商經貿服務中心、海基會、全國工業總會及其他有關單位。

六、其他

加入臺商協會

臺商在大陸因海基會、陸委會、政府都無法直接協助，遭遇經貿糾紛或人身安全問題，協助處理之機制不若在臺灣熟悉與方便。不少臺商自行摸索，繳「學費」換取經驗，單打獨鬥的結果經常是遍體鱗傷。其實臺商協會是資訊取得、問題解決最好的機構，臺商有必要加入。尤其許多問題個人反映不見得被重視，如由協會去溝通、去反映，往往有較好之效果。

建立危機處理機制

臺商在大陸風險高、事故多，但並非無法預防；臺商應多聽、多看、多研究、多建立各種資訊管道，並在公司建立危機處理小組，做好事件的「機會」教育。有意前往投資的臺商，宜在臨行前多蒐集政府和相關單位的出版品，或請教有多年投資經驗的前輩⁴⁰。已在大陸的臺商，平日對各種可能發生的人身安全風險，則應思考危機來臨時的處置作為，以免事故突發時不知所措，喪失先機。

伍、結 語

³⁸ 丁志達，「大陸臺商人身安全如何趨吉避凶」，人力資源管理專欄刊載資料-19（臺北：中華企業管理發展中心），<http://www.china-mgt.com.tw/hrm-19.htm>。

³⁹ 經濟日報，2004年11月27日，第C2版。

⁴⁰ 陳明璋，「保障臺商人身安全有道乎？」，投資中國（第83期，2001年1月），頁57。

世界上沒有一個地方投資是零風險的，對生意人而言，祇要有錢賺，大多願意冒險前往。在臺灣投資環境已然改變，同文同種又有廣大市場的大陸，近 10 餘年來成為臺灣投資客的首選。無論我政府的大陸政策是「戒急用忍」抑或「積極開放，有效管理」，都無法抵擋臺商西進大陸投資設廠的熱潮。臺商離開家鄉漂洋過海，面臨的危機本就遠高於在母國投資。尤其大陸改革開放 20 餘年來，經濟快速發展，現代生活文明仍未能跟上物質文明，部分官員或人民的思維習慣和行事作風，尚停留在舊社會心態，無法與時俱進同步發展。臺商面臨來自人和環境雙重的人身安全挑戰，夾雜在兩岸政府迥異的意識形態與缺乏交集的政策取向中生存，需時時刻刻注意人身安全威脅。現今兩岸處理臺商人身安全問題機制不足，雙方政府實應規劃並制定整體性、前瞻性、合理性、可行性的政策，以保障大陸臺商的基本權益，並減少人身財產之損失。然而真正能保護臺商，免於遭受人身安全威脅，在遭遇危機時並能化險為夷者，惟臺商自己。臺商在大陸不能僅憑藉官方訂定之保護法令而輕忽危險因子，或確信相關單位必出面協助而驕縱自大；也不可自認關係良好而目中無人，更不能自恃多金而胡作非為，否則極易遭致人身安全威脅，盼臺商三思之。

專題研究

共軍新世紀政治工作發展之探究

The Development of the PLA's Political Endeavors in The New Century

潘進章 (Pan, Chin-Chang)

國防大學兼任講座

摘 要

中共認為：「中國人民解放軍的政治工作，是在中國共產黨創建人民軍隊的同時誕生的，是在黨的直接領導下，伴隨著中國革命和建設的偉大實踐，伴隨著人民戰爭和人民軍隊建設的偉大實踐，不斷豐富和發展起來的。」中共也把政治工作自詡為軍隊的「生命線」，是構成軍隊戰鬥力的重要因素，也是實現黨對軍隊絕對領導，鞏固和提高部隊戰鬥力的根本保證。然而共軍面臨 21 世紀所謂的「信息化戰爭」，軍事專業化的趨勢已無可避免，也使得共軍政治工作必須重新檢討精進。本文旨在藉由對共軍新世紀發展的探討，探究共軍新世紀政工發展趨勢，並予以評估。

關鍵詞：政治工作、三個代表、政工條例、三戰

壹、前 言

2005 年 3 月 14 日中共通過《反分裂國家法》，造成兩岸關係很大的衝擊，尤其對我國家安全威脅更蒙上陰影。事實上中共所謂《反分裂國家法》，就是其「輿論戰、心理戰、法律戰」（簡稱三戰）之一部分。早在 2003 年 12 月共軍修改「政工條例」，就把「三戰」列為共軍新世紀政工發展的重點工作，並積極展開研發與納入部隊演訓。中共認為，政治工作的作戰功能，主要表現在兩個方面：一是對部隊戰鬥力生成的服務保證作用；二是作為政治工作重要內容的輿論戰、心理戰、法律戰等，為

對敵鬥爭提供直接的作戰能力¹。可見共軍新世紀政工發展已對我產生新的威脅，值得我方重視與警惕。

此外，在新世紀新形勢下，共軍已積極朝向建設信息（資訊）化軍隊、打贏信息化戰爭為奮鬥目標，其政治工作也藉此強化資訊化目標發展。再者，共軍一向把「官兵一致、軍民一致、瓦解敵軍」，作為政治工作的三大基本原則²，也將政治工作視為「生命線」³，迄今共軍仍然堅持此一傳統精神。而共軍新世紀政工的發展，目前已配合胡錦濤接掌「黨政軍」大權，全方位鞏固其內部團結，並對我展開「三戰」攻勢。面對此一新形勢的發展，我方必須知所警惕。本文即從共軍新世紀政工發展概況，探討共軍新世紀政工之發展，並予以評估，藉以瞭解共軍新世紀政工發展之趨勢。

貳、共軍新世紀政工發展概況

中共自稱「中國人民解放軍的政治工作是在中國共產黨創建人民軍隊的同時誕生的，是在黨的直接領導下，伴隨著中國革命和建設的偉大實踐，伴隨著人民戰爭和人民軍隊建設的偉大實踐，不斷豐富和發展起來的⁴。」共軍到了新世紀（21世紀）對政治工作，仍然十分重視，尤其2000年2月江澤民提出「三個代表」⁵重要思想後，共軍即掀起學習高潮。從共軍學習「三個代表」重要思想之內容分析，其仍然強調「黨對軍隊絕對領導」的重要性；2002年11月中共十六大後，共軍政工發展之重點則在要求軍隊必須遵守十六大的決議與學習十六大的精神；2003年12月共軍為因應當時情勢及「高技術戰爭」之需要，將中共「三個代表」重要思想、江澤民「國防和軍隊建設思想」，中共「十六大」後相關黨的路線、政策、方針，以及「政治工作」適應「高技術戰爭」之需要、發展等，作為修訂共軍「政工條例」主要之

¹ 王成蔚，「發揮政治工作作戰功能」，解放軍報（北京），2004年2月2日，第3版。

² 請參閱中國軍事百科全書（中國人民解放軍政治工作、軍事後勤）（北京：軍事科學出版社，1997年7月），頁375。

³ 有關共軍政治工作是軍隊的「生命線」說法，最早見諸文獻的是在1932年7月21日中共中央在「給中區中央局及蘇區閩贛兩省委信」中。信中指出：「政治工作在紅軍中有決定的意義，每個紅軍戰鬥員不僅要能夠有充分的軍事技術一手中的武器，而且最重要的是腦子的武裝。必須充實現有軍隊中的政治工作，實現中央政治工作條例。政治工作不是附帶的，而是紅軍的生命線。」爾後中共領導人以及各時期頒布的「政工條例」，也屢次強調政治工作是軍隊的「生命線」說法。請參閱姜思毅（編），軍隊政治工作學（北京：軍事科學出版社，1997年10月），頁102-108。

⁴ 「政工條例沿革」，<http://www.pladaily.com.cn/item/zgtl/xgzl/01.htm>。

⁵ 「三個代表」重要思想：即「代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表中國最廣大人民的根本利益。」

內容，並以「三戰」賦予共軍政工之新任務。另 2005 年 3 月中共通過的《反分裂國家法》，現已成為共軍政工宣傳之主題。有關共軍新世紀政工發展概況分析如下：

一、十六大後之共軍政工之發展

共產黨人認為軍隊政治工作的產生，是前蘇聯在 1917 年 10 月革命的成功，首先在蘇聯紅軍中誕生了。它是在馬克思主義建軍原則的指導下，伴隨著無產階級建軍實踐而得以產生和發展的⁶。而共軍政治工作主要係學習前蘇聯紅軍政治工作的基礎，並加以創新與發展。中共也指出：政治工作歸根結底是黨的工作，是鑄就和保持共軍性質、宗旨的工作。軍隊政治工作的全部內容，都要圍繞確保共軍的性質和宗旨來確定⁷。

共軍為鞏固共產黨的領導，各個時期都把當時所強調的意識形態作為政治工作的指導及武裝軍隊。中共十六大後，共軍即把馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想作為政治工作的理論基礎，並藉以武裝軍隊。因此，有關十六大黨的路線、政策、方針都成為共軍的思想政治教育的重點工作。尤其中共認為，江澤民「三個代表」重要思想的提出，是黨的重大理論創新成果，必將指導面向新世紀的軍隊政治工作，取得新的突破和發展⁸。

自從中共將「三個代表」重要思想寫入十六大的黨章以及在十屆人大納入憲法後，迄今仍然是共軍政治工作的主軸。《解放軍報》在 2005 年發表「元旦獻詞」指出：「肩負起我軍的神聖使命，必須堅持以黨的旗幟為旗幟，以黨的意志為意志，以黨的方向為方向。我們要始終不渝地堅持馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和『三個代表』重要思想在軍隊建設中的指導地位，緊緊圍繞打得贏、不變質兩個歷史性課題，確實按『五句話』⁹總要求，加強部隊全面建設；毫不動搖地把思想政治建設擺在各項建設的首位，保持和發展我軍特有的政治優勢¹⁰。」

綜合上述，可見十六大後之共軍政工之發展，除延續「黨對軍隊的絕對領導」的傳統外，也把「三個代表」重要思想、「五句話」之首「政治合格」作為新世紀的軍

⁶ 請參閱袁克人（編），《軍隊政治工作學理論新探》（北京：軍事科學出版社，1993 年 1 月），頁 45-50。

⁷ 張明倉，「全面把握政治工作的主要內容」，
http://www.pladaily.com.cn/gb/pladaily/2004/02/25/20040225001199_jsld.html。

⁸ 請參閱袁克人、劉振忠，新世紀軍隊政治工作的創新與發展（北京：國防大學出版社，2002 年 3 月），頁 354-355。

⁹ 「五句話」：1996 年 4 月 16 日，江澤民親筆為部隊題寫了「政治合格，軍事過硬，作風優良，紀律嚴明，保障有力」這五句話。這是江澤民依據國際國內形勢和軍隊建設實際對新時期軍隊建設提出的總要求，也是江澤民依據鄧小平新時期軍隊建設思想，總結共軍幾十年的建設經驗，緊緊把握「時代脈搏」，圍繞軍隊建設實際而提出的。請參閱「江澤民提出新時期軍隊建設『五句話』總要求」，
<http://www.pladaily.com.cn/item/studyjzm/fzlc/001.htm>。

¹⁰ 「肩負起我軍的神聖使命」，解放軍報（北京），2005 年 1 月 1 日，第 1 版。

隊政治工作的重點工作。

二、2003年共軍修訂「政工條例」

歷次共軍「政工條例」的修訂，旨在因應國內外政治新形勢與戰爭的新趨勢。2003年12月中共黨中央、中央軍委批准，修訂《中國人民解放軍政治工作條例》，頒布全體共軍執行。中共認為，「政工條例」規範的是中國共產黨對軍隊實施政治、思想、組織領導和軍隊建設的一些根本性問題，是共軍進行政治工作的基本依據。是深入貫徹「三個代表」重要思想和黨的十六大精神的重大舉措。它對於做好新世紀新階段的軍隊政治工作，提高部隊黨的建設和思想政治建設水平，推進共軍革命化、現代化、正規化建設，具有重大而深遠的意義¹¹。

中共認為，修訂後的「政工條例」具有鮮明的特點：一是將「三個代表」重要思想鮮明地寫進條例；二是將江澤民國防和軍隊建設思想納入；三是在繼承共軍政治工作優良傳統；四是體現了高技術戰爭對政治工作的新要求，並開展輿論戰、心理戰、法律戰等¹²。此外，中共也指出：新修訂的「政工條例」體現了高技術戰爭對政治工作的新要求，強調政治工作要為推進中國特色軍事變革服務，明確提出政治工作「是構成軍隊戰鬥力的重要因素，是實現黨對軍隊絕對領導和軍隊履行職能的根本保證」等¹³。可見中共在新的世紀已強化了政治工作之作為，並賦予軍隊政治工作新的任務。

另共軍政治工作的主要內容，從建軍迄今經多次轉型與精進，經這次新修訂的「政工條例」後，目前工作內容包括以下幾個方面：思想政治教育、黨組織建設、幹部隊伍建設、共產主義青年團建設和青年工作、「民主制度」建設、紀律檢查和行政監察工作、保衛工作、「軍事審判、檢查和司法行政工作」、科學文化教育、軍事宣傳工作、文藝體育工作、群眾工作、聯絡工作、「軍人褒獎、福利和優待撫恤」、經常性思想工作、軍事訓練中政治工作、執行任務中政治工作、戰時政治工作、「預備役部隊、民兵」政治工作、政治工作研究等¹⁴。上述內容主要是黨的組織工作及相關的政治工作，惟值得重視的是其已強化了戰時政治工作，可見新世紀共軍的政治工作，已逐步精進中。

¹¹ 「軍隊政治工作的根本法規」，解放軍報（北京），2003年12月15日，第1版。

¹² 「經黨中央中央軍委批准《中國人民解放軍政治工作條例》頒布」，解放軍報（北京），2003年12月15日，第1版。

¹³ 請參閱「黨中央、中央軍事委員會正式批准頒布《中國人民解放軍政治工作條例》」，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2244872.html>。

¹⁴ 請參閱「總政領導就修訂『政工條例』答記者問」，解放軍報（北京），2003年12月26日，第1版；2003年12月中共黨中央、中央軍委頒《中國人民解放軍政治工作條例》第14條。

三、以「三戰」作為共軍政工之新任務

自從 2003 年共軍將開展「三戰」作為政治工作的重要任務後，「三戰」就逐漸受到中共的重視。中共軍科院政工研究所研究員吳志忠認為：「信息化戰爭是當今高技術戰爭的集中體現。信息化戰爭中政治精神、心理因素的作用增大。…透過最近發生的幾場帶有信息化戰爭雛形的局部戰爭，政治瓦解、輿論爭奪、心理攻擊、法律鬥爭、宗教影響等方面的對抗日趨激烈，地位日益凸顯。這表明，政治工作不僅如我們歷來強調的，是戰鬥力的重要源泉，而且它本身就是一種現實的、直接的、強大的戰鬥力¹⁵。」由上述可見，共軍已把「三戰」視為新世紀政治工作發展的新任務。

共軍海軍指揮學院副教授林榮林指出：「現代戰爭中的輿論戰、心理戰、法律戰，是以人的思想意識、文化觀點為目標，通過物質技術手段或各種信息媒介，從政治、思想、精神、心理、觀念、法律等領域展開對敵攻勢的新型作戰樣式。…輿論戰講的是『理』…心理戰講的是『情』…法律戰講的是『法』。…從一定意義上說，輿論宣傳是基礎，法律運用是保證，心理謀略是核心¹⁶。」共軍西安政治學院心理戰系主任武軍倉則表示：「『三戰』之間雖然具有一定的區別，但其區別是相對的。『三戰』之間更多的是一種相互融合、相互包含、相互促進的關係，只有在實踐中將『三戰』作為一個整體，集中指揮、統一籌劃，合理區分各自的任務與重點，才能發揮『三戰』的最大效應，最大限度地拓展軍事行動的影響¹⁷。」

綜合上述可見，共軍政治工作已把「三戰」作為新世紀的重點工作，也在 2003 年共軍修訂「政工條例」中正式把「三戰」納入政治工作的職掌，並隨即在軍事院校積極展開研發，以及納入部隊演訓，未來共軍「三戰」對我之危害已不言而喻。

四、《反分裂國家法》成為共軍政工宣傳之主題

共軍政治工作的主要任務就是貫徹黨中央及中央軍委的指示，只要是黨中央與中央軍委的政策都是政治工作的重點工作。2005 年 3 月中共制定《反分裂國家法》的說明指出：「解決臺灣問題，完成祖國統一大業，是我們黨和國家的三大歷史任務之一。…『臺獨』分裂勢力分裂國家的活動，嚴重威脅著中國的主權和領土完整，嚴重破壞和平統一的前景，嚴重損害中華民族的根本利益，嚴重威脅著臺海地區乃

¹⁵ 吳志忠，「學習領會《政工條例》的新思想內容新要求—兼析新修訂《政工條例》的創新點」，新世紀新階段政治工作特點規律研究（北京：解放軍出版社，2004 年 4），頁 40。

¹⁶ 林榮林，「政治工作作戰功能的直接體現—兼論輿論戰、心理戰、法律戰」，中國軍事科學（2004 年第 4 期，2004 年 8 月），頁 91-92。

¹⁷ 武軍倉，「『三戰』辯證關係探析」，政工導刊（2005 年第 4 期，2005 年 4 月），頁 15。

至亞太地區的和平穩定。因此，制定《反分裂國家法》是必要的、適時的¹⁸。」上述中共的政策說明，現已成為共軍政治工作宣傳的主題，並要求全體共軍全力支持。

《解放軍報》報導指出：「《反分裂國家法》在十屆全國人大三次會議上獲高票通過後，全軍和武警部隊官兵紛紛表示支持和擁護。廣大官兵…認為這部法律充分表明了中國人民維護國家主權和領土完整的堅強意志和堅定決心，是一部維護臺海地區和平穩定、促進祖國和平統一的法律，符合整個中華民族的根本利益¹⁹。」再者，中共《反分裂國家法》第8條內容授權國務院、中央軍事委員會必要時對我採取非和平方式及其他必要措施。屆時共軍政治工作將運用《反分裂國家法》相關法源，爭取國內外輿情支持，並對我展開心理攻勢，以瓦解我軍民士氣。上述共軍政工作為，值得我方重視。

由於共軍政治工作負有貫徹黨的路線、政策、方針之責，又掌握思想政治教育、軍事宣傳工作、群眾工作、聯絡工作、戰時政治工作等，未來有關共軍執行《反分裂國家法》的相關配套作法，政治工作將扮演重要角色。

參、共軍新世紀政工發展趨勢

從上述共軍新世紀政工的發展概況觀察，共軍政治工作主要係貫徹中共中央及中央軍委的政策，研判其新世紀發展趨勢包括：持續保證共軍的「不變質、打得贏」、培訓高素質政工人才、建構信息化的政工與著重於「三戰」之研發與演訓等。分析如下：

一、「不變質、打得贏」為共軍新世紀政工之重點工作

共軍2003年新修訂的「政工條例」重申了政治工作是黨對軍隊絕對領導的根本保證的同時，進一步提出政治工作是軍隊履行職能的根本保證。中共認為，這就從「打得贏、不變質」兩個方面強調了政治工作的保證作用。政治工作保證黨對軍隊的絕對領導與保證軍隊履行職能是統一的。也認為：「堅持黨的絕對領導，我軍就有了正確的政治方向和思想組織保證，這是履行職能的根本前提；增強履行職能的能力，我軍才能為人民的利益攻必克、戰必勝，這是黨對軍隊絕對領導的基本落腳點²⁰。」

共軍政工在確保共軍「不變質」方面：政治工作旨在確保「以黨領軍」，誠如《解

¹⁸ 「關於《反分裂國家法（草案）》的說明」，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/3226900.html>。

¹⁹ 「全軍和武警部隊官兵堅決擁護《反分裂國家法》」，解放軍報（北京），2005年3月16日，第1版。

²⁰ 請參閱楊春長，「實現新世紀新階段軍隊政治工作的與時俱進」，
http://www.pladaily.com.cn/gb/pladaily/2004/01/29/20040129001148_jsld.html。

放軍報》報導指出：「把堅持黨對軍隊的絕對領導作為我軍建設和發展的首要問題，必須堅持不懈地強化全軍官兵的『軍魂』意識，堅持用馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論和『三個代表』重要思想武裝官兵頭腦，抵制敵對勢力『西化』、『分化』的圖謀，旗幟鮮明地批駁『軍隊非黨化、非政治化』和『軍隊國家化』等謬論，確保官兵在任何時候、任何情況下，都聽從黨中央、中央軍委的指揮，堅決維護以胡錦濤同志為總書記的黨中央的權威；毫不动摇地堅持黨對軍隊絕對領導的一系列根本制度，…確保人民軍隊永遠聽黨話、跟黨走、服從黨指揮²¹。」

共軍政工在確保共軍「打得贏」方面：中共指出：「我軍是一個執行革命的政治任務的武裝集團。奪取戰爭的勝利，不僅要靠先進的武器裝備，而且要靠符合戰爭規律的戰略戰術，要靠官兵之間、上下之間、我友之間、軍民軍政之間的緊密團結，要靠嚴格的紀律和協調一致的行動，要靠全體官兵堅定的政治立場，高度的政治覺悟，無私奉獻的革命精神，英勇頑強的戰鬥作風，高昂的戰鬥熱情和科學的組織指揮。所有這一切，都離不開平時的政治工作，更離不開戰時的政治工作²²。」此外，共軍政工已著手於「三戰」研發與演訓，將對共軍「打得贏」增加新的助力。

綜合上述，可見共軍為使軍隊「不變質」，仍然把「確保人民軍隊永遠聽黨話、跟黨走、服從黨指揮。」作為共軍新世紀政工之重點工作；另共軍也特別強調政治工作要團結官兵與軍民，並對敵開展「三戰」，期使軍隊能夠「打得贏」。

二、培訓高素質政工人才

共軍面對世界新軍事變革的新形勢，面對中共軍事變革的新任務，以及面對打贏未來信息化戰爭的新要求，則必須大幅度提升人員素質。北京軍區政委符廷貴就指出：「新軍事變革的核心是信息化，知識和科技的作用越來越凸顯出來，軍事領域的競爭歸根究底是人才的競爭。推進中國特色軍事變革，不僅為人才培養提供了難得的發展機遇，而且對人才建設提出了更高的標準和要求。…政治工作必須提高人才培養的起點和層次，在多出人才、快出人才上下功夫，為對推進中國特色軍事變革提供有力的人才支持²³。」

另共軍內部調查發現，「從當前部隊的實際情況看，政治幹部的能力素質與形勢任務的發展要求還有較大差距，主要表現為基本理論功底較淺、文化基礎比較薄弱、科技素質還不夠高、業務技能不大嫻熟、複合素質人才較少。在被調查的政治幹部中，經過軍隊政治院校培訓僅占 20%；未擔任過基層政治主官的占 50%；由軍事幹

²¹ 時喜來，「黨的絕對領導是我軍建設的首要問題」，解放軍報（北京），2005 年 2 月 16 日，第 7 版。

²² 趙叢，中國人民解放軍政治工作學（修訂本）（北京：國防大學出版社，1998 年 5 月），頁 377-378。

²³ 符廷貴，「與時俱進推動政治工作創新發展」，國防（2005 年第 2 期，2005 年 2 月），頁 3。

部和司務長改行做政治工作的占 46.9%。顯然，提高思想政治工作效益，必須把加強政治幹部隊伍能力建設作為重中之重，實現由單一素質向綜合素質轉變²⁴。」

針對上述缺失共軍已強化政工人才的提升，「政工條例」也對各級各類政治幹部基本能力也進行了規範，內容包括：駕馭全局的能力；組織協調的能力；協同軍事幹部指揮和遂行作戰任務的能力；開拓創新的能力²⁵。此外，各部隊除加強政治幹部的軍事素養訓練外，相關院校（尤其共軍西安、南京政治學院）已積極展開政工人才的培訓，希望能夠造就出更多複合型的政治幹部，以利未來執行愈來愈繁重的政治工作。

三、建構信息（資訊）化的政工

共軍總參部署 2005 年度軍事訓練工作指出：「要按照一體化聯合作戰和一體化訓練的本質要求，創新信息化條件下聯合訓練的領導體制、訓練內容和方法手段²⁶。」共軍南京政治學院上海分院政工系副主任談志興也指出：「軍隊政治工作信息化建設的核心是，建立一套具有廣泛信息處理能力和決策支持能力的政治工作指揮系統，培養一支適應建設信息化軍隊、打贏信息化戰爭要求的高素質新型政治工作人才隊伍，建設一個理論體系完整、法律法規完備、體制機制健全、管理科學高效的政治工作信息化運行環境²⁷。」可見共軍在積極推進中國特色軍事變革中，已努力朝向完成機械化和信息化的建設。因此建設信息化的政治工作，已成為新世紀政工發展的重點工作之一。

共軍也認為「網絡政工」的基本功能包括：新聞傳播功能；學習教育功能；自動辦公功能；思想交流功能；文化娛樂功能；資料儲存功能²⁸。因此共軍為了實際工作需要，已逐步籌建「網絡政工」的信息功能。另共軍在建構信息化的政工具體作為上，已著手精進中，例如：共軍西安政治學院為強化信息戰爭作戰理論的課程設置，開設了《政治工作指揮自動化研究》等 80 多個專題課程，並建立了戰時政治工作網絡指揮平台，組織學員進行網上「紅」、「藍」軍事對抗演練、戰時政治工作指揮自動化模型設計等教學活動，藉以提高學員運用網絡做好戰時政治

²⁴ 鄧長宇，「對提高思想政治工作效益的幾點思考」，南京政治學院（2004 年第 6 期，2004 年 11 月），頁 108。

²⁵ 周俊杰，「努力提高政治幹部的素質和能力」，新世紀新階段政治工作特點規律研究（北京：解放軍出版社，2004 年 4），頁 240-241。

²⁶ 「總參部署新年度軍事訓練工作全面提高部隊戰鬥力」，解放軍報（北京），2005 年 1 月 16 日，第 1 版。

²⁷ 談志興、張煜、劉永丹，「軍隊政治工作信息化理論與實踐研討會綜述」，中國軍事科學（第 18 卷第 1 期，2005 年 2 月），頁 149。

²⁸ 楊存社，網路政工縱橫談（北京：軍科院，2001 年 12 月），頁 17-20。

工作的能力²⁹。

此外，2004年12月28日共軍在南京政治學院上海分院舉行了「加快軍隊政治工作信息化問題」研討會。共有來自各大單位400多名專家學者和政治工作者參與，這是共軍首次召開「政治工作信息化建設理論與實踐」研討會，大會並收到論文367篇。會議也提出，要把軍隊政治工作信息化基本理論作為當前政治工作的重要問題來研究；軍隊政治工作信息化建設的目標是實現政治工作形態實時化、政治工作指揮手段一體化和工作方式智能化，建立一套具有廣泛信息處理能力和決策支持能力的政治工作信息系統³⁰。

綜合上述，可見共軍鑑於信息化已成為現代化戰爭不可或缺的工具，因此共軍已把建構信息化的政工作為新世紀政工發展之重點工作之一。

四、著重於「三戰」之研發與演訓

共軍在2003年新修訂「政工條例」的內容中，主張要開展「三戰」，所以共軍現已著重於「三戰」的研發與演訓，也逐步加強專業人才的培養，並建構信息化的裝備技術。共軍西安政治學院副教授侯寶成指出：「由於長期的和平環境，…輕視政治工作在戰役、戰術層面發揮直接作戰功能等傾向。正是緣於此，《政工條例》從我軍建設實際出發，強調發揮政治工作的作戰功能，…以法規的形式提出『三戰』問題，不僅在實踐上發展了我軍政治工作，而且也將從理論上促進我軍的優良傳統，進一步向適應現代化戰爭要求昇華，並使之更加系統化、科學化³¹。」由上述可見，共軍自新修訂《政工條例》頒布後，已將「三戰」的研發與演訓作為政治工作的主要任務之一。

共軍政工為落實「三戰」功效，各級機關、學校，以及各級部隊，即致力於政治工作之研發，並透過部隊演習，藉以強化「三戰」的功能。針對上述發展趨勢，共軍所屬政工院校已著手精進，例如：共軍南京政治學院上海分院，針對心理戰在未來戰爭中的重要作用，把心理學考評中心提升為軍事心理戰系，並成立了共軍唯一的心理戰專業研究中心；著眼政治工作要向信息化發展的要求，重組了共軍唯一的軍事信息管理系³²。另《解放軍報》報導：北京軍區某裝甲旅以「政工條例」為依據，認真研究戰時政治工作特點規律，編寫制定了戰時政治工作預案和各種作戰文書，明確了戰時政治工作的具體任務和方法；建立了集心理戰、輿論戰、法律戰於

²⁹ 「西安政治學院建立戰時政工網絡指揮平台」，解放軍報（北京），2004年11月21日，第2版。

³⁰ 「《軍隊政治工作信息化建設理論與實踐》研討會舉行」，解放軍報（北京），2004年12月30日，第1版。

³¹ 侯寶成，「政治工作為什麼要加強對『三戰』的研究」，解放軍報（北京），2004年7月29日，第6版。

³² 「南政院上海分院探索『大政工學科群』」，解放軍報（北京），2005年3月28日，第8版。

一體的綜合研究訓練室，加大對心理戰、輿論戰和法律戰的研究演練；開發出野戰「政工方艙」和戰時心理測試、戰場宣傳手段等 50 多套軟體³³。

綜合上述，可見共軍認為「三戰」已成為現代化戰爭的主要手段之一，而且貫穿於戰前、戰中及戰後。因此共軍更加重視「三戰」之研發與演訓，並作為新世紀政工發展之重點工作之一。

肆、共軍新世紀政工的發展之評估

從共軍新世紀政工的發展趨勢觀察，自 2000 年共軍全面學習與貫徹「三個代表」重要思想，至 2005 年 3 月共軍全力支持中共《反分裂國家法》的過程中，即可以看出共軍政工已配合黨與共軍政策逐步地發展與精進，然其效能是否符合黨與共軍所期待？則有待時間驗證與深入之評估。筆者對共軍新世紀政工發展之評估包括：共軍政工保證「不變質、打得贏」之功能待商榷、專業素養不足制約政工發展，以及政工信息化可有效開展「三戰」攻勢。分析如下：

一、共軍政工保證「不變質、打得贏」之功能待商榷

中共認為，「打得贏、不變質」是共軍在新的形勢下面臨的兩大歷史性課題。而「不變質」是「打得贏」的前提與基礎。因為「打得贏」的精神動力來自共軍的無產階級性質和黨的馬克思主義理論指導，只有保證「不變質」的人民軍隊才能提供這樣的精神動力³⁴。共軍總政治部主任李繼耐指出：「要始終把思想政治建設擺在首位，堅持用黨的創新理論武裝官兵，堅持黨對軍隊的絕對領導，堅決聽從黨中央、中央軍委和胡主席指揮，確保部隊建設正確的政治方向。要緊緊圍繞履行我軍新世紀新階段的歷史使命，更加有力地服務中心、保證打贏，在推進中國特色軍事變革和軍事鬥爭準備中發揮更加突出的作用³⁵。」可見共軍迄今仍堅持黨對軍隊的絕對領導，並把思想政治建設擺在各項建設的首位。也堅決抵制「軍隊非黨化、非政治化」和「軍隊國家化」等。所以共軍仍然是中國共產黨專制體制下的軍隊，共軍真正效忠的對象是黨，而不是國家或人民。

由於共軍政工長期以來把「意識形態」作為教育軍隊的「政治口號」，導致與共軍朝向「信息化、機械化」之軍事事務革新產生扞格。中共軍科院政工研究所研究

³³ 「北京軍區某裝甲旅積極探索戰時政治工作新手段」，解放軍報（北京），2004 年 4 月 20 日，第 1 版。

³⁴ 同註 8，頁 40-41。

³⁵ 「李繼耐代表強調始終保持部隊建設正確的政治方向」，解放軍報（北京），2005 年 3 月 8 日，第 1 版。

員張明倉指出：以科學發展檢視軍隊政治工作中存在的問題：其一，「以人為本」理念尚未普遍確立；其二，工作不夠全面、協調；其三，短期行為較為突出；其四，效益觀念不夠強；其五，存在「自我中心」、「自我服務」的傾向，不僅不能充分圍繞軍隊現代化這個中心開展工作，而且往往與軍事工作、後勤工作、裝備工作等相互隔障、相互掣肘，使政治工作應有的服務保證作用難以充分發揮³⁶。由上述可見，共軍政工仍然存在與軍隊不相適應的工作作法。

然而面對 21 世紀「信息化戰爭」的挑戰，共軍必須要在有形戰力之戰略、戰術及武器裝備上，力求精進，才能因應新世紀新形勢的戰爭；至於無形戰力之發揮，則必須建立在國際和平、國家利益與人民福祉的普世價值之上，而不是憑借共黨的意識形態或政治口號就能達成。尤其共軍隨著官兵素質不斷提升，共軍政工一貫所強調的「以政治建設為首位」、「以黨領軍」等作法，已不足以說服軍事幹部與部隊官兵。未來共軍要「打得贏」絕不是靠「堅持黨對軍隊的絕對領導」的「不變質」，也不是把共軍的思想統一到黨中央、中央軍委和胡錦濤主席的重大決策，就能解決一切。而是必須靠高科技武器裝備與合乎人類主流價值的信念，才能夠建立一支「不變質、打得贏」的部隊。

二、專業素養不足，制約政工發展

共軍在 2003 年 12 月修頒「政工條例」，內容強調「政治工作要為推進中國特色軍事變革服務，明確提出政治工作『是構成軍隊戰鬥力的重要因素，是實現黨對軍隊絕對領導和軍隊履行職能的根本保證』，要求『圍繞軍隊現代化這個中心開展工作』、『學習軍事高科技知識』、『造就高素質新型軍事人才』，充實了『發揮政治工作的作戰功能』、『開展輿論戰、心理戰、法律戰』、『培育部隊的戰鬥精神』、『加強戰時政治工作的研究演練』等內容³⁷。」

上述共軍政工任務，主要係靠政治幹部來策劃執行，但政治幹部的素質一向不高，近幾年，政治幹部的知識意識、信息意識、科技意識從總體上看，無論是知識儲備、科技素質、還是創新能力都與貫徹科技強軍方針、謀求思想政治工作效益的要求，有很大的差距，造成政治工作很大的制約。主要為：文化基礎比較薄弱，許多仍停留在初中文化階段；科技素質不夠高；複合素質人才較少。主要是戰時政治工作知識比較缺乏，組織開展高技術戰爭中政治工作的能力不夠；4.觀念不

³⁶ 張明倉，「科學發展觀與軍隊政治工作的改革創新」，南京政治學院（2005 年第 1 期，2005 年 1 月），頁 96-97。

³⁷ 「黨中央中央軍委批准頒布《中國人民解放軍政治工作條例》」，
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2244872.html>

相適應。當前一些軍隊政治幹部還存在著高技術條件下局部戰爭不相適應的思想觀念，仍然受限於「口號加帶頭」的時代³⁸。可見共軍政治幹部的素質如無法提升，將很難落實政治工作。

《解放軍報》報導指出：「政治幹部是發揮政治工作作戰功能的關鍵。現代高技術戰爭要求政治幹部必須具有相應的綜合素質。然而在不少人眼裏，政治幹部只是『文官』，不是『武將』，認為政治幹部會談心做思想工作、會總結經驗寫文章就可以了，組織訓練和指揮作戰是軍事幹部的職責³⁹。」另美國學者沈大偉(David Shambaugh)也指出：「今天，共軍的任務幾乎完全屬於對外性質者，…意識形態實質上已經沒有作用，政治工作也已大幅式微；總政治部的任務重點也變成是在提供士兵及其眷屬的福利，而不是在對彼等實施思想教育。以往用於政治學習的時間現今已改用於從事訓練⁴⁰。」由上述可見，假如政治幹部素質未能「與時俱進」，亦有可能導致地位與工作逐漸受到質疑與忽視。

共軍針對政治幹部素質低落問題，近期也有計畫地逐次的提升，例如：強化政治幹部學軍事，內容包括：軍事理論學習、裝備操作、指揮技能、訓練組織實施、作戰指揮等。…實施分批選調政治幹部與技術幹部、軍事幹部進行崗位互換，讓政治幹部熟悉指揮技能和裝備技術⁴¹。此外，共軍西安政治學院著眼部隊建設需要，通過改進教學內容方式、設置研究課題等辦法，…幫助前來學習培訓的政治幹部深化對黨的創新理論的理解，把握部隊政治工作的特點規律，提高觀察、分析和解決實際問題的能力⁴²。惟上述作法是否能夠真正提升政治幹部素質，仍然令人質疑？尤其政治幹部大部分來自文科，與軍事幹部來自理工領域不同。政治幹部除要精通共產理論、政治工作實務外，另一方面又要學習軍事理論、裝備操作、指揮技能…等，事實上是「強人所難」，這也是政治幹部目前面臨的最大困境之一。無怪乎共軍政治工作往往流於「形式主義」、「官僚主義」或「政治口號」。

三、政工信息化可有效開展「三戰」攻勢

中共軍隊為因應現代化戰爭，現已著手於部隊信息化，尤其「三戰」功效的發揮，必須要靠資訊（信息）工具才能發揮。中共軍科院政工研究所副所長公方彬指

³⁸ 2004 中共年報（臺北：中共研究雜誌社，2004 年 6 月），頁（4）34-35。

³⁹ 于孟春，「按照打贏要求創新發展政治工作」，解放軍報（北京），2004 年 6 月 24 日，第 6 版。

⁴⁰ 沈大偉(David Shambaugh)著，高一中譯，現代化中共軍力：進展、問題與前景(Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects)（臺北：國防部史政編譯室譯印，民國 93 年 4 月），頁 20。

⁴¹ 「某集團軍一批政治幹部向複合型轉變」，解放軍報（北京），2003 年 12 月 16 日，第 1 版。

⁴² 「西安政院提高政治幹部解決實際問題能力」，解放軍報（北京），2005 年 3 月 18 日，第 3 版。

出：「隨著高技術戰爭尤其是信息化戰爭的發展，傳統戰爭的許多內容和形式正在被改變。…必須在大力提高軍事打擊能力的同時，加強政治瓦解、心理攻擊、輿論與法律影響等『軟殺傷』能力。一定意義上說，政治和軍事互動及其變化特點、變化規律，都決定著開展和加強輿論戰、心理戰、法律戰的重要，決定著充分發揮政治工作的作戰功能的重要⁴³。」

共軍也認為，信息化戰爭中，利用輿論戰、心理戰等手段，著眼打擊對方軍心士氣和戰鬥意志的地位越來越突出，而且隨著這種作戰方式載體的現代化，其影響力、威懾力和滲透力也越來越強⁴⁴。共軍也表示，信息化戰爭中的政治對抗，不僅有「言之有理」、「言而有情」的宣傳策略較量，更有「能聞其聲」、「能見其形」的信息技術和傳播技術比拼。只有奪取制心理信息權，才能掌握在未來戰場上的「發言權」，取得政治鬥爭的主動；而失去了制心理信息權的一方，就將意味著失去在戰場上的「發言資格」，已有的優勢也可能會變成劣勢⁴⁵。

另《解放軍報》報導指出：「隨著高新技術的廣泛應用，心理戰、法律戰、輿論戰越來越受到人們的重視。…儘快造就一大批素質過硬、智技雙全的『三戰』人才，已經成為部隊建設和軍事鬥爭準備的當務之急。…誰擁有了『三戰』人才優勢，誰就把握了制心戰的主動權⁴⁶。」因此目前除共軍所屬政工院校外，其他軍事學校，也把「三戰」納入教學之中。此外，共軍為建立和健全政治動員機構，…制定戰時政治工作保障預案和措施。特別是對電視系統、新聞出版系統、網站等重要傳媒機構均要明確戰時政治工作保障任務及具體分工，運用其信息化的優勢，增強政治工作的作戰能力⁴⁷。共軍上述作為，將有利於發揮「三戰」之效能。

綜合上述，可見共軍發展「三戰」同時，並把信息化作為運用的工具，將可發揮更有效的攻勢作為。尤其中共《反分裂國家法》的通過，其已運用「信息化」的工具，對我展開統戰與恫嚇，已對我國家安全產生重大之衝擊，這也是國人應提高警覺與重視的。

伍、結 語

⁴³ 公方彬，政治作戰初探（北京：解放軍出版社，2004年11月），頁70-72。

⁴⁴ 侯樹民，「現代化戰爭更需要強化戰鬥精神」，解放軍報（北京），2005年4月7日，第6版。

⁴⁵ 楊明，「把握制心理信息權」，解放軍報（北京），2005年4月12日，第6版。

⁴⁶ 張林，「『三戰』呼喚特殊人才」，解放軍報（北京），2004年7月18日，第2版。

⁴⁷ 祝潤安，「增強政治工作的作戰功能」，中國國防報（北京），2004年8月5日，第3版。

共軍新世紀政治工作的發展，係有其堅持與創新。由於共軍與中國共產黨是共生與共同成長的，只要中共政權黨的屬性沒有改變，共軍政治工作就會維持「以黨領軍」的角色。迄今並無跡象顯示共軍已獨立於黨的控制，目前共軍仍然強調是黨的軍隊，而且還要把馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論及「三個代表」重要思想作為行動的指南。可見肩負黨任務的共軍政治工作，在新世紀的任務中，仍然要背負中國共產黨所賦予的職責。

另共軍新世紀政治工作在創新方面，基於新形勢及實際需要，已著手培訓高素質政工人才及建構信息（資訊）化的政工，以因應日益繁重的政治工作。雖然共軍政工仍面臨社會日益開放與官兵素質提升，而對中共意識形態產生質疑的挑戰，也面臨軍事幹部對政治工作的排斥，但基於共軍「以黨領軍」的傳統，以及共黨專制體制的制約，短期內政工仍然有其存在的條件。此外，共軍研究發現新世紀的戰爭已著重在「三戰」的發揮，因此共軍把「三戰」賦予政治工作的新任務。2005年3月中共透過《反分裂國家法》的頒布（法律戰之一），對我展開「輿論戰」、「心理戰」的攻勢，也引發國內政治的爭議。可見共軍新世紀政治工作的發展，已對我國家安全產生新的衝擊，值得國人重視與警惕。

法律與法制

《中華人民共和國公司法》之 融資制度研析

The Research of Financing System of the Company Law of
PRC (2004)

黃國偉 (Huang, Kuo-Wei)

國立政治大學法律研究所財經法組碩士班

摘 要

本文主要係透過對於發行新股、上市、退市及公司債券等《公司法》上融資制度之探討，分析中華人民共和國自計畫經濟轉換成市場經濟的過程中，以社會主義市場經濟為導向所堅持之國有企業股份制之改造，實與以營利為目的之公司所需之融資制度有諸多扞格之處，因而造成國有企業弊端叢生，中小企業融資困難等諸多問題。並藉由對此次《中華人民共和國公司法》修正草案之考察，探究其對立法、司法及實務所產生之影響。

關鍵詞：融資制度、發行新股、上市退市、公司債券

壹、前 言

公司向來為一國經濟活動中最重要之商業組織，其存在目的乃係結合生產要素、創造經濟價值，而其中至為關鍵之生產要素即為資本，尤其是對股份有限公司而言，融資制度完善與否，攸關公司營運之績效，若資金之取得管道無法暢通，不僅影響公司營運，更阻礙公司拓展其業務。換言之，資金可謂係公司生存之命脈，公司欲擴張發展、永續經營，資金之融通、靈活調度實不可或缺。

而大陸國有企業¹改革與發展自 20 世紀 70 年代末期以來歷經多年的嘗試，終以建立現代企業制度作為一個方向，依 1993 年 11 月 14 日中國共產黨第 14 屆中央委員會第 3 次全體會議通過之《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》中明確規定：「轉換國有企業經營機制，建立現代企業制度…建立現代企業制度，是發展社會化大生產和市場經濟的必然要求，是我國國有企業改革的方向。」故在此一背景之下，1993 年 12 月 29 日通過之《中華人民共和國公司法²》（下簡稱《公司法》）即為一部帶有濃厚意味的國有企業改造法，無論是國有獨資有限責任公司的設計、股份有限公司的設立、股票發行上市，《公司法》都提供了國有企業改制為公司時，在設立程序與經營運作上比其他企業主體更為優厚的條件³。而《公司法》既為配合國有企業改制現代化企業所需而制定頒布，故在討論《公司法》上之融資制度時，即無可避免地須從此一角度加以理解。

本文先從融資制度做介紹，再對《公司法》上之發行新股條件、上市、退市及公司債券等規定進行分析，並提出結論。又據報載⁴指出，《公司法》修訂草案已進入全國人大常委會「一讀」階段，其中有關融資制度之安排，如上市門檻降低、刪除公司債券發行主體之限制等亦一併探討。

貳、融資制度之簡介

在市場經濟體制下，從資金流向之運作模式觀察，公司主要是通過內源融資和外源融資獲取資金。內源融資係指源於公司內部之融資，包括所有者之投入、公司留存收益（公積轉增資）和職工集資（員工庫藏股）等；外源融資則是源於公司外部之融資，包括直接融資與間接融資兩種⁵。而所謂直接融資係指資金需求者本身自行透過發行債券、股票和投資基金等金融商品之方式，直接向資金供給者（投資人）取得資金，而構成資本市場核心之證券市場與債券市場；另外，風險投資⁶與民間借

¹ 在大陸乃具有多種企業類型，如按照所有制性質劃分的全民所有制企業、集體所有制企業、個體私營企業和各種外資企業；按照責任性質可劃分公司、合夥企業、獨資企業和合作社。惟僅有符合《公司法》規定要件之經濟組織才能成為「公司」。

² 《公司法》雖已於 1999 年、2004 年修正，惟其所確立之建立現代化企業制度之方向，依第 1 條規定：「為了適應建立現代企業制度的需要…促進社會主義市場經濟的發展…」觀之，仍未改變。

³ 請參閱王文杰教授，嬗變中之中國大陸法制（交大出版社，2004 年 12 月版），頁 281-282。

⁴ 請參閱http://www.lawyeree.com.cn/view_news.php?id=1075 上網日期：2005 年 5 月 27 日。

⁵ 請參閱楊林瑞，尹良培，「中小企業融資問題的法律研究」，中國法學（2003 年第 3 期），頁 119-120。

⁶ 風險投資又稱創業投資、創新基金。它是由職業投資者投入到新興的、迅速發展的、有巨大競爭潛力企業中的一種權益資本。20 世紀 70 年代以來，美國大力發展高科技產業，形成了一種風險資本與技術專案、創業家相結合的新型經濟制度，培育了矽谷這一高科技區域與創業投資完善結合的經濟模式，相

貸亦屬於直接融資之範疇。間接融資則係指金融中介機構（主要為銀行或融資公司）透過收受存款、信託資金等手段收集資金，再透過放款方式將資金挹注於資金需求者（參見圖 1）。

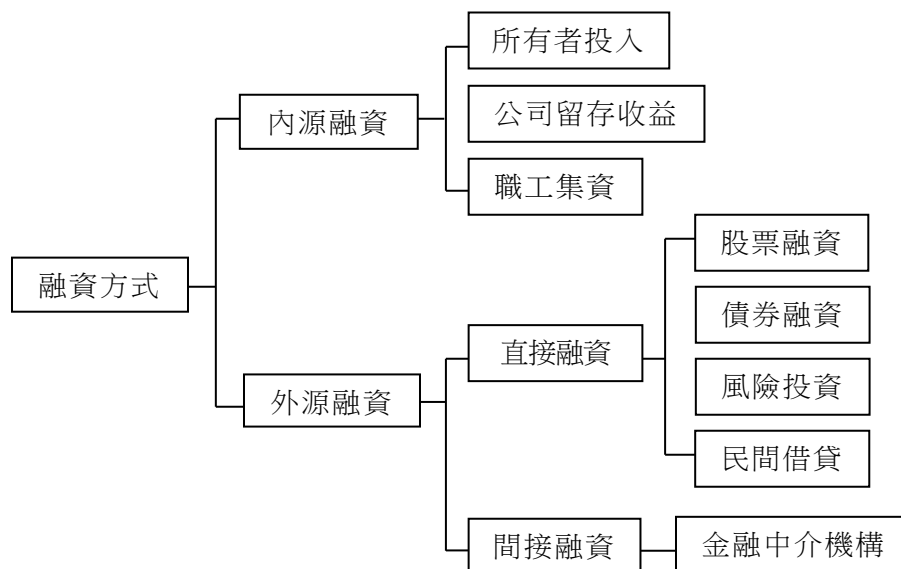


圖 1

與間接融資相比，直接融資乃有具下述特點：

直接性：即資金需求者係直接藉由資本市場取得投資人之資金，無須透過金融中介機構轉貸給資金需求者。

投資風險性：即投資人一般必須直接承擔投資之風險，例如，債券或投資基金在規定之還款期限以前，投資人不能從資金需求者處收回本金，而在間接融資中，投資人（存款戶）則可直接向金融機構隨時收回本金；其次，股票或投資基金形式之投資，並不保證其投資獲利，換言之，投資人可能因資金需求者對資金之使用不當而遭致虧損。反之，在間接融資中係由金融中介機構直接承擔資金借貸之風險，投資人則於融出資金時已由金融中介機構保證了一定的收益率。

機會收益性：即投資人可以在流通（二級⁷）市場上，透過低價買進、高價賣

關論述請參閱楊林瑞，尹良培，「中小企業融資問題的法律研究」，中國法學（2003年第3期），頁127。

⁷ 直接融資乃有兩個市場作為其存在和發展之基礎，一為發行（一級）市場，即資金需求者透過發行股票、債券、投資基金等金融商品而獲取資金之籌資市場。另一為流通（二級）市場，即投資人透過買賣股票、債券、投資基金等金融商品而提前兌現或獲取機會收益的交易市場。

出某種股票、債券或投資基金而獲取差價收益；而在間接融資中，投資人則不具機會收益之可能性。

又資本市場中所謂之證券化亦可細分為傳統證券化與資產證券化兩大類。傳統證券化係指國家或企業以本身之信用發行證券，從資本市場募集資金，股票、政府債券、公司債券、可轉換債券等都屬於傳統證券化產品。而資產證券化則為較新型的融資手段，大陸法律界與經濟界已開始關注此一議題，並在某些領域開始實驗⁸。係指以資產所產生的現金流作為支撐，在資本市場上發行證券進行融資，對資產的收益和風險進行分離與重組，簡言之，金融中介機構將流動性較低之資產（例如：不動產貸款、汽車貸款及信用卡應收帳款等）轉換為證券之形式，再轉賣給投資人而使得資產得以流通。由於被轉換之資產項目多半為放款，屬於銀行信用創造，因此又被稱為信用證券化（參見圖2）。

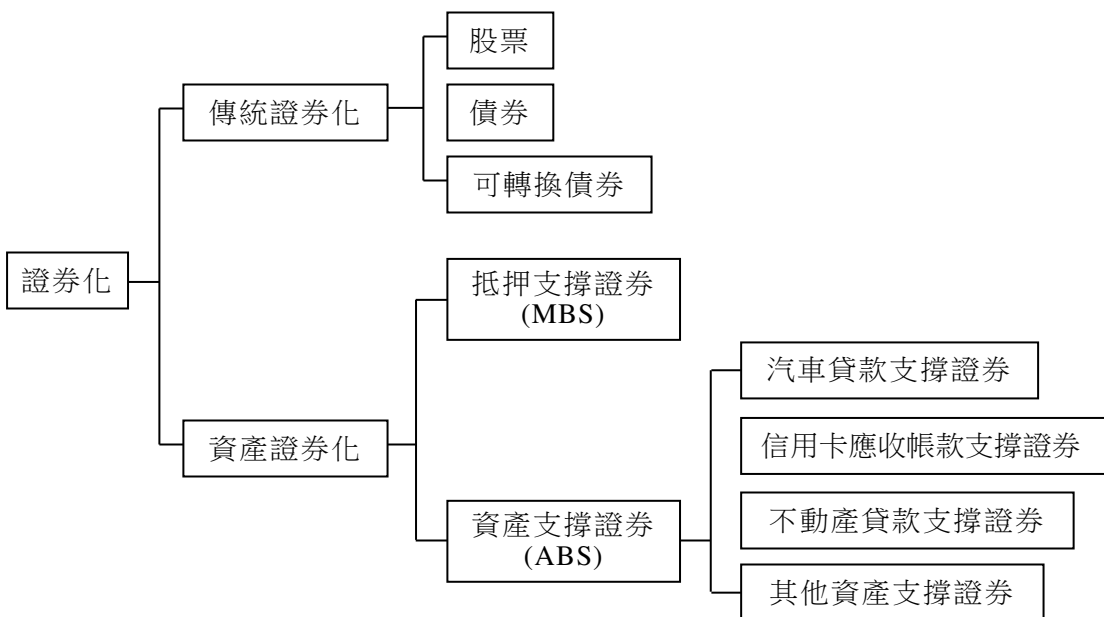


圖2

在上述多種融資方式，有許多並未於《公司法》加以規範，再者《公司法》上所規定之融資制度亦排除眾多不具有法人資格的企業適用之可能性，此種結果乃導致公司融資管道受限而萎縮，對於公司企業組織之競爭力及國際化皆會產生不良之

⁸ 請參閱林燕平，「論資產證券化中權利質押的幾個法律問題」，法學（2003年第4期），頁71。

影響。須加以強調的是，國有企業改革的發展，尤其是 1997 年中共 15 大⁹以來的發展，已將國有企業塑造為市場經營主體的進程中有所成就。但政企不分的狀況沒有得到澈底改善，仍然存在著行政介入企業投資決策的問題。即使是股份有限公司，其股份發行也採取「切塊」分配的方式（即配股），因此，企業對行政的依賴依然存在。同時，由於新的國有資產營運體制還沒有建立起來，相當一部分國有企業甚至股份有限公司、有限責任公司還沒有轉換經營機制，故仍不是真正的市場經營主體¹⁰。

參、公司發行新股條件

依《公司法》第 2 條規定：「本法所稱公司是指依照本法在中國境內設立的有限責任公司和股份有限公司。」故其規範主體僅限於有限責任公司及股份有限公司。又依《公司法》第 20 條規定，有限責任公司乃可分為 由 2 個以上 50 個以下股東共同出資設立； 由國家授權投資機構或者國家授權的部門所單獨投資設立之國有獨資的有限責任公司兩種。而此處所謂國家授權投資的機構一般是指國家國有資產管理部門；國家授權的部門係指國務院各部委¹¹。惟不論是有限責任公司或國有獨資有限責任公司，皆非屬依《公司法》及《中華人民共和國證券法》（下簡稱《證券法》）規定公開募集、發行股份之主體，亦即其不得在證券市場上透過發行股份之方式募集資本、籌措資金，故以下論述皆係以股份有限公司為討論之對象。

就股份有限公司而論，其資本之形成依《公司法》之規定，除發起時之集資外（發起設立¹²、募集設立），發行新股實為股份有限公司重要籌資方式之一，而所謂發行新股係指公司在成立後再次發行股份而言，蓋其《公司法》之資本制度係實行典型的法定資本制¹³，亦即公司在設立之初，必須在章程中明確規定公司資本總額，

⁹ 在中共 15 大中，江澤民作《高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色的社會主義事業全面推向 21 世紀》的報告，指出深化經濟體制改革，必須全面認識公有制經濟的含義，公有制經濟不僅包括國有經濟和集體經濟，還包括混合所有制經濟中的國有成分和集體成分；公有制的實現形式可以多樣化；非公有制經濟是我國社會主義市場經濟的重要組成部分。

¹⁰ 請參閱王保樹，「完善國有企業改革措施的法理念」，中國法學（2000 年第 2 期），頁 27。

¹¹ 請參閱江平，中國公司法原理與實務（北京：科學普及出版社，1994 年 4 月版），頁 158。

¹² 《公司法》第 74 條：「股份有限公司的設立，可以採取發起設立或者募集設立的方式。發起設立，是指由發起人認購公司應發行的全部股份而設立公司。募集設立，是指由發起人認購公司應發行股份的一部分，其餘部分向社會公開募集而設立公司。」

¹³ 然法定資本制再配合資本一次繳納的實繳資本制度，要求公司在成立之初即須一次繳清巨額出資，將導致籌資困難、資金閒置和資源浪費。請參閱趙旭東，「中國公司法的修訂與改革」，法學論壇（2003 年第 2 期），頁 110-111。

並一次性發行，全部認足或募足，否則公司不得成立¹⁴。換言之，因其設立時章程所確定之資本總額已全數發行完畢，故其所規定之發行新股，當指公司在成立後增資發行新股而言。而依《公司法》第 137 條規定，公司發行新股，必須具備下列條件：

前一次發行的股份已募足，並間隔 1 年以上；

公司在最近 3 年內連續盈利，並可向股東支付股利；

公司在最近 3 年內財務會計文件無虛假記載；

公司預期利潤率可達同期銀行存款利率。

公司以當年利潤分派新股，不受前款第 一 項限制。

上述第 1 項之規定乃係說明公司對資金之需求屬於正常情況，若前一次發行之股份尚未募足，自不得再募新股。又募股間隔期間過短，則不僅影響公司支付股利，且亦會導致公司不重視經營，從而對股東及社會利益造成損害。而第 2 項規定係發行新股之基本條件，旨在說明公司近期盈利狀況良好，並有能力支付股利，不致損害原股東與新股東之利益。第 3 項規定則係說明公司係合法經營，發行新股能向社會公眾提供真實的資訊，不會損害投資人之利益。第 4 項規範目的與第 2 項同。此外，由於公司以當年利潤分派新股時，股東已透過股份之形式獲得股利，故可不受第 2 項規定之限制¹⁵。

又股份有限公司成立後，因其設立時章程所確定之資本總額已全數發行完畢，故發行新股時必然導致公司註冊資本之增加而涉及全體股東之利益，故依《公司法》第 103 條之規定¹⁶，應由股東大會決議行之¹⁷。再者，股份發行之方式亦有公開發行、不公開發行之區分，公開發行係指向不特定的多數人發行股份，其在資本募集規模方面具有巨大的優勢，同時也具有募集快速的優點，故乃為最普遍之發行方式，依《公司法》第 139 條之規定，公開募集須經國務院證券管理部門批准。至於不公開發行，是指向特定的投資者，採取特定的方式發行股份，通常是公司原有股東和公司的管理人、普通雇員等。目前《公司法》上尚無明確之私募制度和規範，但實務上曾實行的定向募集、內部職工發行、對現有股東的股份配送、對法人單位的股份配售及公司資產重組中的股份置換等，都具有不公開發行的性質和特點¹⁸。

¹⁴ 請參閱趙旭東，企業與公司法縱論（北京：法律出版社，2003 年 8 月版），頁 244-245。

¹⁵ 同註 11，頁 270-271。

¹⁶ 《公司法》第 103 條：「股東大會行使下列職權：… 對公司增加或減少註冊資本作出決議。」

¹⁷ 惟此一決議究係普通決議抑或特別決議則不無疑問，依《公司法》第 79 條、第 103 條觀之，增資似應修改章程，而依第 107 條由出席股東所持表決權 2/3 以上通過。然如比照第 39 條與第 106 條之規定，第 106 條有意省略「增加或減少註冊資本」，故依其反面解釋似又應解釋為出席股東所持表決權的半數以上通過即可。

¹⁸ 同註 14，頁 252-253。

此外，大陸地區之股票依不同標準尚可概略分為下列若干種類¹⁹：

按投資主體及資金來源之不同，可分為：國有股、法人股、及社會公眾股。國有股是指有關代表國家投資的部門或機構以國有資產向公司投資形成的股份，包括以公司現有國有資產折算成的股份；法人股係指企業法人或具有法人資格並按企業經營方式運作的事業單位和社會團體，以其依法可經營的資產向公司非上市流通股權部分投資所形成的股份。又可進一步細分為 境內發起人股、 外資法人股、 募集法人股。而社會公眾股則係指境內個人和機構，以其合法財產向公司可上市流通股權部分投資所形成的股份。

按投資對象及定價幣種的不同，又可分為：人民幣普通股（A 股）、境內上市外資股（B 股）和境外上市外資股。A 股係指在境內的公司發行，供境內機構、組織、個人（不含港、澳、臺投資人），以人民幣認購和交易的普通股股票。B 股係指以人民幣標明面值，以外幣認購和買賣，在境內（上海、深圳）證券交易所上市交易的股票。其投資人限於： 外國的自然人、法人和其他組織； 港、澳、臺地區的自然人、法人和其他組織； 定居在國外的中國公民及中國證監會規定的其他投資人。而境外上市外資股則指股份有限公司向境外投資人發行、以人民幣標明面值、以外幣認購，在境外公司的證券交易所流通轉讓的股票。

肆、公司上市、退市

一、上市

上市公司係指股份有限公司之股票在證券集中交易市場掛牌交易的而言，反之，即屬未上市公司。而公司上市具有多方面的作用，其功能概述如下：

增強公司融資功能

證券交易所進行的交易是市場最為集中、快速的交易方式，在現有市場條件下，股票的上市交易，乃使股票具有的流通性和變現性，因而成為投資人普遍使用的投資方式。因此，公司上市將為其日後進行的增資和新股發行創造有利之條件，使公司在資本市場上的融資能力得到實質性之強化。事實上，在大陸目前情況下，國家對公司上市條件、上市數量實行嚴格控制，上市公司是一種較為稀少的市場資源，因此許多公司是基於融資的迫切需要而爭取上市。

提高股東的投資回報

¹⁹ 請參閱吳志攀，金融法概論（北京大學出版社，2000年8月版）。

對股份有限公司股東之投資而言，其不僅是為取得公司盈餘分配的收益，而且亦包括獲取股票在市場上進行交易之增值收益，甚至對於許多投資人來說，交易市場上之收益可能更是其主要的投資目的。公司一旦上市，將使股東獲得在交易市場上獲利之機會，從而提高了股東的投資回報。

提高公司的知名度和商譽

由於上市公司須實行資訊公開制度，一經上市，其一切事項都要向社會公開，《證券法》對上市公司的資訊公開有全面、具體的規範和要求²⁰，並且上市公司之資訊必須在指定的媒體上公布。在現代市場經濟條件下，證券市場成為社會經濟的重要組成部分，證券交易的行情成為普遍關注的經濟新聞，上市公司因此具有一般公司難以達到的市場知名度，業績良好的公司亦因此會獲得更佳商業信譽和更強的市場競爭優勢。

規範公司行為，提高管理水準

上市公司之行為受到比未上市公司更多的規範和約束。首先，除受《公司法》規範外，特別受《證券法》的調整和規範。其次，上市公司必須接受證券市場之監督管理機關和證券交易所的行政管理及市場管理。再者，上市公司將其公司之資訊公開亦因而受到廣泛投資大眾之監督和約束，而這些都使得其行為更能符合法律規範要求。最後，也要求公司的管理者具有較高的業務素質和管理能力，並促使管理者勤勉盡責，提高業務管理水準和經營效益²¹。

從大陸證券市場發展的歷程觀之，公司上市制度大體上經歷了二次重要之變遷，分別為1999年7月《證券法》的實施²²和2001年4月「核准制」的實施，並且將公司股票上市制度之發展切割為3個階段²³：第1階段是《證券法》實施（1999年）以前之不規範階段。由於沒有一套完整的法律規定對股票上市進行規範，1999年以前大陸的股票上市制度基本上是一種行政制度，即由國家證券管理部門對公司股票之發行進行監督和管理。主要特徵是：股份上市發行以配股為主，具有明顯的計畫經濟特色。第2階段是《證券法》實施以後至核准制實施（1999-2001年）以前的過渡階段。上市制度與第一階段沒有本質區別，但在上市程序、上市審核機制和

²⁰ 《證券法》第45條：向國務院證券監督管理機構提出股票上市交易申請時，應當提交下列文件：上市報告書；申請上市的股東大會決議；公司章程；公司營業執照；經法定驗證機構驗證的公司最近三年的或者公司成立以來的財務會計報告；法律意見書和證券公司的推薦書；最近一次的招股說明書。」第47條：「股票上市交易申請經證券交易所同意後，上市公司應當在上市交易的五日前公告經核准的股票上市的有關文件，並將該文件置備於指定場所供公眾查閱。」

²¹ 同註14，頁184-185。

²² 《證券法》第214條：本法自1999年7月1日起施行。

²³ 請參閱梁文忠，「我國股票上市制度變遷的績效分析」，經濟評論（2004年第6期），頁103。

新股發行方式等操作制度上有一定變遷。第3階段是核准制試行階段。從2001年4月開始，新股發行方式從審批制改為國際通用的核准制²⁴，此轉變是證券市場上一項深刻的變革。但是，核准制的具體實施方式仍帶有濃厚的計畫色彩，這一點在《股票發行與交易管理暫行條例》第12條²⁵中得到了充分的體現。

又據報載²⁶指出，《公司法》修正草案在融資之安排上，將原《公司法》152條規定之「公司股本總額不少於人民幣5千萬元」；「開業時間在3年以上，最近3年連續盈利」；「持有股票面值達人民幣1千元以上的股東人數不少於1千人，向社會公開發行的股份達公司股份總數的25%以上」；「公司股本總額超過人民幣4億元的，其向社會公開發行股份的比例為15%以上」等規定作出修正。草案中不僅取消了股份公司上市須具備「3年開業時間和連續3年盈利」的硬性規定，還將申請上市的公司股本總額從人民幣5千萬元降至人民幣3千萬元。而公司股本總額超過人民幣4億元的，其向社會公開發行股份的比例從原先的15%以上降至10%以上。此外，草案還打破《公司法》第149條之不得回購股票（股份回籠）的限制，允許上市公司回購不超過發行總規模5%的公司股票，用於內部職工激勵。

有認為此次修正草案降低了申請上市公司的門檻，不僅為中小企業上市融資打開便利之門，使能充分發揮其發展潛力，亦將抑制企業為達上市要求而作出不實資訊揭露的衝動，有利於誠信市場的建設。然而從立法論之觀點，公司上市與否實應為《證券法》上之概念，如將上市公司之法律規範問題放到《公司法》中，不免產生《公司法》與《證券法》相混淆之立法錯誤，而這正是大陸《公司法》已經發生的事實，其結果也使公司形態之認識更為錯亂。當然，此一問題與證券立法進展遲緩，《證券法》未能在《公司法》頒布前後早些制定的背景有關²⁷，惟此次《公司法》之修法，立法機關與相關單位對之似仍未予糾正，並注意到《公司法》與《證券法》

²⁴ 2000年3月16日，中國證監會發布《關於發布〈中國證監會股票發行核准程式〉通知》，即大陸股票發行體制開始由審批制向核准制轉變。2001年3月17日，股票發行核准制則正式啟動。

²⁵ 第12條申請公開發行股票，按照下列程式辦理：申請人聘請會計師事務所、資產評估機構、律師事務所等專業性機構，對其資信、資產、財務狀況進行審定、評估和就有關事項出具法律意見書後，按照隸屬關係，分別向省、自治區、直轄市、計畫單列市人民政府（以下簡稱「地方政府」）或者中央企業主管部門提出公開發行股票的申請；在國家下達的發行規模內，地方政府對地方企業的發行申請進行審批，中央企業主管部門在與申請人所在地地方政府協商後對中央企業的發行申請進行審批；地方政府、中央企業主管部門應當自收到發行申請之日起30個工作日內作出審批決定，並抄報證券委；被批准的發行申請，送證監會復審；證監會應當自收到復審申請之日起20個工作日內出具復審意見書，並將復審意見書抄報證券委；經證監會復審同意的，申請人應當向證券交易所上市委員會提出申請，經上市委員會同意接受上市，方可發行股票。

²⁶ 請參閱http://www.lawyeree.com.cn/view_news.php?id=1075 上網日期：2005年5月27日。

²⁷ 請參閱趙旭東，「修改公司法應注意與證券法的協調」，法制日報，2004年12月16日。

相互協調之問題。

二、退市

2001年2月22日證券監督管理委員會發布了《虧損上市公司暫停上市和終止上市實施辦法²⁸》，而2001年4月上海水仙電器股份有限公司便成為第一家因連年虧損而依法被勒令退市的上市公司，同時成為證券市場上第一隻被摘牌的股票。這代表退市機制進一步完善。2003年4月大連證券因違法、違規行為嚴重、資不抵債而成為首家被證券監督管理委員會取消證券業務許可並責令關閉的證券經營機構²⁹。然而在《虧損上市公司暫停上市和終止上市實施辦法》發布之前，《公司法》之退市機制未能得以實施，固然與來自各方面的強大阻力有關，但《公司法》、《證券法》和交易所上市規則沒有規定退市之具體操作程序亦不無關係³⁰。

依《公司法》第157條規定，上市公司有下列情形之一的，由國務院證券管理部門決定暫停其股票上市：

公司股本總額、股權分布等發生變化不再具備上市條件³¹；

公司不按規定公開其財務狀況，或者對財務會計報告作虛假記載；

公司有重大違法行為，例如上市公司違反有關證券、稅收等法律規定，情節較嚴重的；

公司最近3年連續虧損。

又依《公司法》第158條規定，上市公司發生上述法定情形之一時，其中屬於不按規定公開其財務狀況或對財務會計報告作虛假記載，或上市公司有重大違法行為經查實後果嚴重的，國務院證券管理部門有權決定終止該上市公司股票的上市交易。而對於出現其他暫停上市的情形，經國務院證券管理部門限期改正，逾期仍不能消除，不具備上市條件的，國務院證券管理部門也有權決定該上市公司之股票終止上市。此外，上市公司股東大會作出解散公司的決議，或者因違法行為被有關行政主管部門責令關閉、吊銷公司營業執照，或者資不抵債被人民法院依法定程序宣告破產的，在上述情況下，其股票自不得再上市交易，而應由國務院證券管理部門作出終止其股票上市的決定。

²⁸ 依2001年11月30日《虧損上市公司暫停上市和終止上市實施辦法（修訂）》第24條規定：「本辦法自2002年1月1日起施行，2001年2月22日發布之實施辦法同時廢止；2003年3月18日制定《關於執行〈虧損上市公司暫停上市和終止上市實施辦法（修訂）〉的補充規定》，自發布之日起施行。」

²⁹ 請參閱陳崢嶸，「啟動我國證券公司退市機制」，中國金融半月刊（2003年12月），頁32-33。

³⁰ 請參閱鄭遠民、熊靜波，「關於我國上市公司退市機制的法律思考」，法學（2001年第8期），頁71-72。

³¹ 如上市公司發生嚴重虧損致其資本總額低於5千萬元人民幣，或發生上市公司收購行為使其股份75%以上由收購人單獨持有者，即不具備上市之資格。

縱觀《公司法》規定的 4 項暫停上市的條件，前 3 項規定的情形需根據事實作出主觀判斷，很多情況下不易認定。但對於第 4 項之連續出現 3 年虧損的上市公司，應給予多長時間的寬限期，《公司法》沒有作出相對應的規定。實務上，證券管理部門提出了「PT」的方式（即特別轉讓³²），並給了 3 年的寬限期。上市公司如 3 年連續虧損，限期未能消除，將由國務院證券管理部門終止其上市。依滬、深交易所《股票上市規則》中對以上限期未能消除解釋，上市公司如能在其後 3 年的任何一年轉虧為盈，則可恢復上市。如此一來，一家上市公司連續 6 年虧損，才會面臨退市問題，上述解釋使得《公司法》所確立的退市規則，形同具文，許多劣質公司就是「垂而不死」。針對上述相關法規的缺陷，證券監督管理委員會所頒布之《虧損上市公司暫停上市和終止上市實施辦法》對暫停上市、恢復上市及終止上市等程序的具體操作規則作出明確規定，為退市機制的啟動提供了可供依循之法律規則。

伍、公司債券

除發行股票外，發行債券是企業從資本市場上直接融入資金的另一條重要途徑。公司債券³³是指持券人按約定的條件取得固定利息和到期收回本金的一種債權債務關係之憑證。對企業而言，以債券籌資的優點是：資金成本較低；發行費用較股票低，加之利息係在申報營業所得稅前支付，進一步減輕了企業的財務負擔。保障控制權：發行債券不改變原有的股權結構，不會發生控制權移轉之問題³⁴。然而，1993 年 8 月國務院發布的《企業債券管理條例》第 2 條規定：「本條例適用於中華人民共和國境內具有法人資格的企業在境內發行的債券。」乃排除了合夥企業、個人獨資企業等眾多的不具有法人資格之企業發行債券的可能性。又依《公司法》第 159 條規定：「股份有限公司、國有獨資公司和兩個以上的國有企業或者其他兩個以上的國有投資主體投資設立的有限責任公司，為籌集生產經營資金，可以依照本法發行公司債券。」則以所有制為標準，將基本上屬於民營有限責任公司範疇之企業通通排除在債券發行主體之外。

此外，《企業債券管理條例》和《公司法》第 161 條規定發行公司債券，必須

³² 股票「特別轉讓」服務依 1999 年 7 月發布的《股票暫停上市相關事項的處理規則》之規定辦理。

³³ 企業債券管理條例第 5 條：「本條例所稱企業債券，是指企業依照法定程式發行、約定在一定期限內還本付息的有價證券。」《公司法》第 160 條：「本法所稱公司債券是指公司依照法定程序發行的、約定在一定期限還本付息的有價證券。」

³⁴ 請參閱張靈，「企業籌資方式分析」，管理與決策（2003 年第 1 期第 31 卷），頁 64。

符合下列條件：

股份有限公司的淨資產額不低於人民幣 3 千萬元，有限責任公司的淨資產額不低於人民幣 6 千萬元；

累計債券總額不超過公司淨資產額的 40%；

最近 3 年平均可分配利潤足以支付公司債券 1 年的利息；

籌集的資金投向符合國家產業政策；

債券的利率不得超過國務院限定的利率水準；

國務院規定的其他條件。

上開規定之發行債券條件，如企業規模達到國家規定的要求、最近 3 年平均可分配利潤足以支付公司債券 1 年的利息、籌集的資金投向符合國家產業政策等，將使實力較弱的中小企業很難通過發行債券來籌集資金。再者，長期以來，大陸政府在直接融資領域採取的是「重股票、輕債券」；「重國債、輕企債」的政策³⁵。乃國家重視國有企業的股份制改造，而國有企業發行股票既能籌集到生產經營所需的資金，又有助於實現設定的企業改革的目標。發行國債則既能減少財政赤字、又有利於籌資進行大型項目的建設和社會福利事業。相形之下，民營企業發行債券僅僅是企業自身籌集資金，國家收益較少，自較不受重視。

惟在此次修正草案中擬刪除現行《公司法》上發行債券的主體為「股份有限公司、國有獨資公司和兩個以上的國有企業或者其他兩個以上的國有投資主體投資設立的有限責任公司」之規定，允許一般企業發行債券，打破國有企業發行債券之特權。然有認為³⁶在公司債券市場的監管中，不僅僅只有發行債券主體的限制，尚包括債券發行利率、發債資金投向等方面均存在嚴重的行政干預，使得債券資金在配置的過程中，市場機制並未產生基礎性的作用，換言之，《公司法》第 164 條規定：「公司債券發行規模由國務院確定。國務院證券管理部門審批公司債券的發行，不得超過國務院確定的規模。」實已不合時宜，應以刪除。

³⁵ 同註 5，頁 121-126。

³⁶ 請參閱胡騰鶴，「公司法修改應充分重視債券市場發展需要」，上海證券報，2005 年 4 月 22 日。

陸、結 論

在市場經濟體制下，公司融資之管道雖有多樣化的選擇，惟仍以資本市場核心之證券市場、債券市場為《公司法》上關注的焦點。而公司融資制度健全與否，乃關係著公司經營之動力來源是否供應無礙。故此次《公司法》的修訂和改革亦將對大陸《公司法》之立法、司法及實務產生直接的影響。然而，國有企業的問題是一個歷史的、根深蒂固的問題³⁷，9 成以上的上市公司皆由國有企業轉制而來，故市場上占有絕大部分是不能流通的國有股、法人股等。倘若在向市場經濟轉換之道路上，大陸官方仍堅持以國有制的主導地位作為一項政策目標，則在企業組織運作的基礎上，《公司法》將難以扮演積極的作用³⁸。

³⁷ 同註 14，頁 397。

³⁸ 同註 3。

法律與法制

中共推行司法鑑定管理新制

China's Juridical Identification's Management Revolution

郭崇武 (Kuo, Chung-Wu)

本刊編輯委員

壹、前言

中共第 10 屆全國人民代表大會常務委員會第 14 次會議於 2005 年 2 月 28 日通過《全國人民代表大會常務委員會關於司法鑑定管理問題的決定（下簡稱《決定》）》法律性文件，共 18 條，自 10 月 1 日起施行，在前言中說明係為加強對鑑定人和鑑定機構的管理，適應司法機關和公民、組織進行訴訟的需要，保障訴訟活動的順利進行，才制定此《決定》。所謂司法鑑定，是指「在訴訟活動中鑑定人運用科學技術或者專門知識對訴訟涉及的專門性問題進行鑑別和判斷並提供鑑定意見的活動。」（第 1 條）因此《決定》的整個精神就是「國家對從事司法鑑定業務的鑑定人和鑑定機構實行登記管理制度。」（第 2 條）中共強調，《決定》的頒布對於解決司法鑑定業務長期以來存在的問題，加強對從事司法鑑定活動的鑑定機構和鑑定人員的管理，維護司法鑑定的獨立性，保障司法審判的公正性，均具意義。

貳、中共對司法鑑定管理進行改革的原因

中共認為，司法鑑定是訴訟制度中的一環，在案件審理過程中，其結論是訴訟中一項重要的證據種類，而此證據影響法官對其他證據的判斷，無論是對訴訟、仲裁、行政執法的公正性都十分重要乃至有決定性的作用。因此司法鑑定本應以其科學性、客觀性、權威性、中立性，來保護公民合法權益和捍衛司法的公正；但中共現行的司法鑑定管理制度已行之 50 多年，在管理中出現越位、錯位、缺位，主要表現問題為：

一、立法缺失

司法鑑定在法律定位、管理體制、鑑定程序、鑑定標準等方面缺乏具體可行的相關規定。

二、鑑定人和機構資格認定混亂

長期以來缺乏對鑑定人和機構資格條件的規定和專門管理部門，產生缺乏技術而不可靠的「野雞鑑定」便在所難免。

三、鑑定機構設置重複且未納入統一管理

公安、檢察、法院和司法行政部門內部分別設有鑑定機構，在已批准設立的鑒定機構中，司法行政部門占 35%；公安占 41.5%；法院占 4.3%；檢察院占 19.2%；在上述機關審批的現有司法鑒定人員中，司法行政部門審批的占 50.7%；公安占 36.6%；法院占 4.2%；檢察院占 8.5%。此外，一些科學研究院所、大學也設有面向社會的鑑定機構，政府部門指定的醫院也進行司法鑑定，「多頭鑑定、重複鑑定、法院自審自鑑、鑑定缺乏統一標準」問題嚴重，不同鑑定結論往往相互矛盾，打官司變成「打鑑定」，引發極多糾紛，致使案件久拖不決，當事人頻頻上訴、上訪，對法院或司法鑑定機構的公信力都是一種打擊和破壞，相當影響法院對案件的公正審理，並在人力、物力、財力上造成極大浪費。

中共司法部近年來曾加強的司法鑑定管理工作的研究，望能逐步規範，2000 年頒布《司法鑑定人管理辦法》、《司法鑑定機構登記管理辦法》，規定面向社會服務的司法鑑定機構一律由司法行政機關核准設立並進行管理，司法鑑定人的執業資格和活動由司法行政機關進行指導和監督。另最高人民法院及一些省市人大也分別制定關於司法鑑定的規定、規章和地方性法規，如最高人民法院於 2001 年、2002 年分別印發《人民法院司法鑑定工作暫行規定》和《人民法院對外委託和組織司法鑑定管理辦法》。但對鑑定管理問題並未來根本解決，互相之間存在衝突，嚴重影響鑑定的客觀性、科學性、合法性和嚴肅性，並妨礙司法公正和訴訟效率，大陸各界反映強烈，許多全國人大代表提出議案，要求儘快立法規範，乃有《決定》的制頒，開始對司法鑑定管理制度進行改革。

參、《司法鑑定管理問題的決定》希望解決和改革的重點

一、明定司法鑑定的性質並限制範圍

大陸法界對司法鑑定的性質一直存有爭議，有認為是偵查破案的重要手段，是偵查工作的組成部分；也有認為是法院審判職能的一部分，各級法院應建立鑑定機

構。對此《決定》第1條明定司法鑑定性質是指「在訴訟活動中鑑定人運用科學技術或者專門知識對訴訟涉及的專門性問題進行鑑別和判斷並提供鑑定意見的活動。」

中共三大（刑事、民事、行政）訴訟法都規定，鑑定結論是證據種類之一。刑事訴訟中偵查機關為發現和查證犯罪而進行的自主鑑定，犯罪嫌疑人、被告人、辯護人申請進行的鑑定，或者民事訴訟、行政訴訟中當事人委託進行的鑑定，目的都是為了獲取相關證據，因此《決定》調整的範圍限於訴訟活動中的鑑定，這包括三大訴訟中的鑑定，惟不包括仲裁案件及其他日常生活中的鑑定，這是因訴訟活動中的鑑定事項範圍非常廣泛，不可能將所有涉及訴訟鑑定的機構和人員都納入司法行政部門統一登記管理的範圍。

二、建立統一的司法鑑定管理制度

鑑於司法鑑定的管理屬於司法行政工作的範疇，《決定》第2條規定：「國家對從事司法鑑定業務的鑑定人和鑑定機構實行登記管理制度。」第3條規定：「國務院司法行政部門主管全國鑑定人和鑑定機構的登記管理工作；省級司法行政部門負責對鑑定人和鑑定機構的登記、名冊編制和公告；對鑑定人和鑑定機構進行登記。」第6條規定：「申請從事司法鑑定業務的個人、法人或者其他組織，由省級人民政府司法行政部門審核，對符合條件的予以登記，編入鑑定人和鑑定機構名冊並公告。」目的都在建立統一的司法鑑定管理制度。

三、明定必須接受登記管理鑑定人員和機構的種類和條件

《決定》先訂定必須接受登記管理鑑定人員和機構的種類，以利於推動統一規範管理，第2條和第17條規定：法醫類，包括法醫病理、法醫臨床、法醫精神病、法醫物證和法醫毒物等鑑定。物證類，包括文書、痕跡和微量等鑑定。聲像資料，包括對錄音帶、錄影帶、磁片、光碟、圖片等載體上記錄的聲音、圖像資訊的真實性、完整性及其所反映的情況過程進行的鑑定和對記錄的聲音、圖像中的語言、人體、物體作出種類或者同一認定。根據訴訟需要由司法行政部商最高人民法院、最高人民檢察院確定的其他應當對鑑定人和鑑定機構實行登記管理的鑑定事項。

由於鑑定人員的專業技術水平和職業道德非常重要，對申請人員除無因故意犯罪或職務過失犯罪受過刑事處罰、受過開除公職處分、被撤銷鑑定人登記的以外，還要具備以下條件：具有與所申請從事的司法鑑定業務相關的高級專業技術職稱；具有與所申請從事的司法鑑定業務相關的專業執業資格或高等院校相關專業本科以上學歷，從事相關工作5年以上；具有所申請從事的司法鑑定業務相關工作10年以上經歷並具有較強的專業技能（第4條）。至於法人或者其他組織申請從事司法鑑定業務也規定應當具備條件：有明確的業務範圍；有在業務範圍內進

行司法鑑定所必需的儀器、設備； 有在業務範圍內進行司法鑑定所必需的依法通過計量認證或者實驗室認可的檢測實驗室； 每項司法鑑定業務有 3 名以上鑑定人（第 5 條）。

四、公、檢、法、司機關內部鑑定機構的設立及執業要求

中共各級法院、人民檢察院、公安機關（後二者是偵查機關）及司法部內部都設有司法鑑定機構。法院是國家的審判機關，負責審查判斷包括鑑定結論在內的案件證據、依據案件事實和法律進行裁判，不宜自行進行司法鑑定。司法行政機關作為司法鑑定的行政管理部門，為了保證執法公正，也不應設立鑑定機構。由於在偵查過程中，鑑定是調查取證的重要手段，偵查機關根據需要在內部設立鑑定機構有必要。因此《決定》第 7 條規定：「偵查機關根據偵查工作的需要設立的鑑定機構，不得面向社會接受委託從事司法鑑定業務。人民法院和司法行政部門不得設立鑑定機構。」

但這有兩點要補充說明：「不得面向社會提供鑑定業務」指的是偵查機關內部直接為偵查工作而設的鑑定機構，不包括有關機關所屬的事業單位，它們如經過《決定》規定的登記手續後和監管下，可以接受民間委託提供鑑定業務。 偵查機關根據偵查工作的需要設立的鑑定機構，只是不得面向社會接受委託，並不意味只能辦理自偵案件，仍可接受其他國家機關的委託進行鑑定，係因不同偵查機關的鑑定機構，由於在人員、設備的差異，技術特長也不一樣，如公安部門的鑑定機構對彈痕、毒物鑑定能力強，檢察機關的鑑定機構對文痕類的鑑定能力強。

五、各鑑定機構獨立、互不隸屬且平等

因獨立是公正的前提，《決定》試圖解決鑑定機構獨立性的問題，要把司法鑑定機構放在一個不依附於任何一個司法機關、更為中立的立場。各公、私司法鑑定機構只要條件符合，按照程序審核、登記，編入名冊，即成為法定機構，第 8 條規定：「各鑑定機構之間沒有隸屬關係；鑑定機構接受委託從事司法鑑定業務，不受地域範圍的限制。鑑定人應當在一個鑑定機構中從事司法鑑定業務。」這意味各合法鑑定機構之間法律地位平等，所作鑑定意見也無高低之分，結論只是證據之一，都需要法院最終審查判斷其可採性和證明力。

六、實行鑑定人負責制度及鑑定個人和機構必須負法律責任

以往司法鑑定人由於種種原因出具錯誤的鑑定、甚至故意做虛假鑑定而不受追究，是司法鑑定活動混亂、「鑑」而不定的主因之一。加上為強化鑑定人的責任意識，提高鑑定結論的公正與準確，便於法庭查明案件事實，因此《決定》第 10 規定：「司法鑑定實行鑑定人負責制度。鑑定人應當獨立進行鑑定，對鑑定意見負責。多人參

加的鑑定，對鑑定意見有不同意見的，應當註明。當事人對鑑定意見有異議的，經人民法院通知，鑑定人應當出庭作證。」起草《決定》的部門負責人指出，實行鑑定人負責制，有利於強化鑑定人的個人責任，提高鑑定結論的公正性、準確性，增加辦案人員的審查判斷。

鑑定人既須負責，根據鑑定活動的特點，自須對鑑定人和機構違法行為的法律責任作出規定：鑑定人和鑑定機構「從事司法鑑定業務，應當遵守法律、法規，遵守職業道德和職業紀律，尊重科學，遵守技術操作規範。（第12條）」「有下列情形之一的，由省級人民政府司法行政部門給予停止從事司法鑑定業務3個月以上1年以下的處罰；情節嚴重的，撤銷登記：因嚴重不負責任給當事人合法權益造成重大損失的；提供虛假證明文件或者採取其他欺詐手段，騙取登記的；經人民法院依法通知，拒絕出庭作證的；法律、行政法規規定的其他情形。鑑定人故意作虛假鑑定，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依照前款規定處罰。（第13條）」

七、鑑定人有出庭作證義務

鑑定人根據法官要求出庭作證，是保證法官能對鑑定結論進行有效審查的前提和基礎，接受質證才能保障鑑定意見來查明事實，避免暗箱操作帶來的疑點和猜忌。以往由於鑑定人不出庭作證，當事人對鑑定結論有疑問卻無從解決，只能是再找其他鑑定機構重複鑑定，《決定》乃於第11條規定：「在訴訟中，當事人對鑑定意見有異議的，經人民法院依法通知，鑑定人應當出庭作證。」

八、司法鑑定是一種服務行為但要收費

司法鑑定是在訴訟活動中鑑定人向委託人提供鑑定結論的一種服務行為，既不是行政行為，也不屬於檢察和審判職權範疇，故所有的司法鑑定行為都要收費，且有公定的價格（第15條）。

肆、司法鑑定改革之路遙遙

《決定》通過後，如何將社會上的司法鑑定機構納入統一管理、如何統一規範鑑定程序等已攤在管理機構面前，需要去摸索行政管理和行業管理相結合的新管理模式，要設法解決一些過往已經和未來可能出現的問題。司法部司法鑒定體制改革工作辦公室負責人霍憲丹於2005年6月8日表示，該部正為實施《決定》開展配套制度建設工作，如建立司法鑒定機構司法鑒定人的資質管理制度；修改司法鑒定程序通則，會同國家發改委制定司法鑒定收費管理辦法；制定司法鑒定人職業道德和

職業紀律；制定司法鑒定執業規則；同最高人民法院、最高人民檢察院會商將已成熟的司法鑒定類別納入登記管理的業務範圍。還積極推動對涉及《決定》順利實施的有關法律的修改和完善，如三大訴訟法的修改，相應證據規則以及司法解釋的修訂和完善；尤其是在刑事訴訟中，如何根據法治的宗旨和與之相適應的現代司法理念，主動適應審判方式的改革要求。都已顯示司法鑒定改革係漫漫長路。

一、鑒定事項範圍仍不足

《決定》僅規定常見的幾類鑒定，還有一些如司法會計、知識產權、價格等鑒定不在調整範圍的鑒定事項，僅在第2條第4項規定：「根據訴訟需要由國務院司法行政部門商最高人民法院、最高人民檢察院確定的其他應當對鑒定人和鑒定機構實行登記管理的鑒定事項。」加上前述《決定》調整的範圍是「訴訟活動」中的鑒定，不包括仲裁案件及其他日常生活中的鑒定。即鑒定事項範圍仍不足，將來必有爭議和待補強。

二、避免司法鑒定無序化以保證鑒定公正須多方努力

《決定》的重要目標之一是避免司法鑒定無序化以保證鑒定公正，但首先對於存在不同情況的各個司法鑒定機構，管理部門將如何進行有效管理？其次在案件的審理有屬地、有管轄，而鑒定卻無屬地及管轄的情況下，是否能避免此前司法鑒定工作中存在的無序的局面出現？最後是對於不同的鑒定結論，法官又如何判斷正確與否？這些都須大陸法界各方的努力，廣東省司法廳分管司法鑒定管理工作的副廳長黃武指出，可從三方面著手保證質量：一是程序規範化，對司法鑒定進行分門別類，嚴格規範每一個門類進行的程序；二是成立行業協會等組織，用自律來保證質量，同時協會也可設立機構，對有關糾紛提供專業的判斷結論；三是建立鑒定人責任機制。

三、多頭與重複鑒定仍然無解

舊有司法鑒定機制主要弊端之一在多頭與重複鑒定，如何避免自成焦點，10屆全國人大3次會議時，有代表提出必須限制重新鑒定的次數，理由是正確的鑒定結論只有一個；但中國政法大學博士生導師樊崇義教授反對，因科學問題不能一個人說了算，司法鑒定不能簡單化。另在司法鑒定改革討論會中有人提議，在一些省市成立司法鑒定委員會，實行「一事一鑑、一鑑終結」；樊崇義也以這是個科學技術問題，不要用行政化的手段來管理為由反對。還主張，司法鑒定的權力要賦予當事人，他有權要求重新或補充鑒定；而控方出於偵查的需要也可以鑒定，控方和當事人把鑒定都提供給法院，由其綜合全案證據來進行判斷。這樣看來，法院要繼續頭疼下去，多頭與重複鑒定問題還是無解。

四、偵查機關所屬鑑定機構仍對外開放「營業」

《決定》雖規定各偵查機關的鑑定機構，不得面向社會接受委託從事司法鑑定業務，但最高人民檢察院已表明，隸屬於各級人民檢察院的具有司法鑑定職能的事業單位，在申請登記後，並在國家司法行政部門的監督下，仍可以接受社會委託提供司法鑑定業務。係因如不對外「營業」，將無財源，這些機構恐難以維持；由此推論，各級公安機關所設鑑定機構也必採此作法。

五、專家擔憂出庭作證

由於司法鑑定需要專業學識和人才、昂貴的儀器，所以一般依附在大學和有錢有技術的企業集團，如廣東太太法醫物證司法鑑定所就是依附太太藥業，但這些專業人員數量極少，且司法鑑定非其本業，如加上出庭時間的增加，必然影響工作。另廣東省公安司法管理幹部學院司法鑑定中心主任羅頓表示，司法鑑定結果必對一方有利、一方不利，如何保證鑑定人出庭作證後的安全和免受騷擾，也不容忽視。

六、鑑定機構獨立踏入市場的條件未成熟及收費尚待規範

一些類別的司法鑑定機構隨著對設備等要求的提高，需要付出高成本，必然要按市場的供求規律辦事，但目前這方面沒有形成一個成熟的市場。其中收費標準不一是很大的困擾，亂開價固然「正常」，但也有收費公道、量卻不足，造成難以生存，如北京朝陽醫院法醫物證司法鑑定所已獲得北京市司法局頒發的鑑定機構資質證書，是行業中的佼佼者，但該所依託該院基礎研究中心試驗室，對外接受 DNA 親子鑑定，但只是附帶業務。蕭白副主任表示，鑑定所的法人是朝陽醫院，工作人員屬醫院編制，無獨立預算，因 DNA 親子鑑定是一特殊社會需求，市場不大，加上每次收費僅 1,200 元人民幣，遠低於市場的 2 千元到 2 萬元，若只做此，將活不下去。

另一大問題是在經濟利益驅動下，怎麼保持客觀、真實、公正？挑選好的鑑定機構和聘請權威專業人士鑑定，收取費用會不會相差很多？如果有錢人可以購買更好的鑑定服務，對窮人來說公平嗎？另各個鑑定人的影響力和鑑定機構的知名度均有差別，投入的成本和儀器設備、人員資質、專業技術水平都存在差異，因此收費問題仍待相關法規的進一步制定。

伍、結 論

司法鑑定工作與訴訟進程和結果關係密切，因此中共制定《決定》，對司法鑑定人員和機構實行登記管理制度，自信此改革將改變過去「多龍治水」的局面，步上統一管理的軌道，有利於規範其朝著有序、合法、科學的方向發展，並冀望能保障

訴訟公正和提高訴訟效率。但《決定》畢竟只從形式和部分內容上解決司法鑑定混亂的現象；加上 50 多年的積弊，端賴一個範圍並不全面的《決定》，及偵查機關已表明所屬鑑定機構仍不願放棄「營利」作法等諸多問題，已證明「有法難依」，因此司法鑑定改革是漫漫長路，尚待各個部門的協調和制定更具體的管理規範。

→

論壇

利比亞恐怖攻擊行動之回顧與探討

A Retrospective Discussion of Libya's Terror Attacks

簡嘉宏 (Chien, Chia-Hon)

兩岸交流遠景基金會國際事務所專任研究助理

壹、前言

利比亞 (Libya) 地處北非，1915 年義大利入侵進行短暫殖民統治之後，二次戰後由伊德里斯王朝 (Idris) 實行君主統治。1969 年，時年 27 歲的中校格達費 (Muammar Gaddafi) 聯合一群年輕軍官，推翻了伊德里斯王朝，建立了「利比亞阿拉伯人民社會主義合眾國」 (Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya)。格達費擔任總統，將境內所有的外國企業、銀行收歸國有，進行其所謂伊斯蘭教義的改革。至今有關格達費關於伊斯蘭教義伸張的理念作法，及其為何被官方視為恐怖主義而予說明。本文就：恐怖主義及其攻擊行動的種類；與利比亞有關之恐怖攻擊行動探討；利比亞與西方世界的和解意涵與影響；對於我國之意涵與影響等予以探討。

貳、恐怖主義的定義與恐怖攻擊行動之種類

美國國務院對於恐怖主義的定義為「組織或代理人為達到目的，有預謀的針對非戰鬥人員使用威脅或暴力行為，試圖對其他人或政府產生影響。」¹而學界普遍對恐怖主義的解釋則著重在「對於無辜的非直接目標進行暴力行為，企圖影響訴求對象。」²綜上所述。恐怖主義分子以暴力行為攻擊無辜的非戰鬥人員，企圖影響政府

¹ 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編著，國際恐怖主義與反恐怖鬥爭（北京：時事出版社，西元 2001 年），頁三。

² Adrian Guelke, "The Age of Terrorism and The International Political System," (London: I. B. Tauris Publishers, 1995), p.18.

或國家行為。值得注意的是，恐怖主義並非只由伊斯蘭武裝組織所構成，任何組織或團體，只要針對某些訴求，發動暴力行為製造傷亡並引起恐慌，就屬於恐怖主義的範疇。如 1995 年發生在東京地鐵的「沙林毒氣事件」，奧姆真理教的教主麻原章晃，就以「世界末日即將來臨」的說法，策劃一連串沙林毒氣殺人事件，與伊斯蘭世界一點關係也沒有。因此，恐怖主義並非侷限在伊斯蘭世界。

恐怖組織發動恐怖攻擊的方式有下列六個種類：暗殺：埃及總統沙達特(Anwar al-Sadat)、印度總理拉吉夫甘地(Rajiv Gandhi)，以及以色列總理拉賓(Yitzhak Rabin)等；綁架挾持人質：著名案例有 1979 年美國駐伊朗大使館人質挾持事件，1996 年秘魯挾持人質事件等；恐怖爆炸：1995 年美國奧克拉合馬州聯邦大樓爆炸案，1998 年美國駐肯亞大使館爆炸案，2002 年印尼巴里島爆炸案等；劫持交通工具：包括飛機、公車及船舶。如 1988 年泛美航空 103 客機爆炸案，2001 年美國遭受恐怖攻擊，以及現今伊拉克情勢仍然層出不窮的爆炸案；核生化攻擊：1995 年日本東京地鐵沙林毒氣事件，美國國務院收到炭疽熱信件等；其他：混合上述種類或是校園瘋狂槍擊殺人案件。

參、與利比亞有關之恐怖攻擊行動探討

一、美國泛美航空 103 客機洛克比空難

1988 年 12 月 21 日，美國泛美航空公司(Pan Am)一架編號 103 號次的飛機，從英國起飛，在接近蘇格蘭洛克比鎮(Lockerbie)的上空發生爆炸，機上 259 名乘客以及地面上 10 餘名鎮民全部罹難。調查結果與兩名利比亞情報人員有關，國際社會要求利比亞負起責任並道歉，格達費卻一再指稱這起事件與利比亞並沒有直接的關係³。但利比亞在 1999 年同意交出兩名涉嫌策劃洛克比空難的嫌犯，並於 2003 年的 8 月同意賠償在洛克比空難中罹難者的家屬，對於這起空難事件負責。

利比亞選擇以飛機(大眾交通工具)作為恐怖行動的的媒介，原因有下列幾點：威力巨大，死傷眾多。由於乘坐人數眾多，爆炸一發生後，在這個固定範圍內的死傷人數相當的多。發動的便利性。每天各國有成千上萬的交通運輸工具在運行，就算是再嚴密的檢查系統，也會有疏漏的時候，因此，恐怖組織會選擇大眾運輸工具來成為炸彈的載具。加上這些運輸工具有機會接近各國行政中樞，可以隱匿的藏身其中，遂行其任務。各政府間疏於防範。世界各國對於恐怖主義的重視，有相

³ <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/africa/3336423.stm> Accessed on Jul. 30, 2004.

當大的程度是因為美國遭受恐怖攻擊所致。在此之前，各國都疏於防範，並認為其為偶發之事件，就給了恐怖分子可乘之機。有效造成大眾恐慌。既可以達成目的，又可以發揮即時的預期效果。因此，選擇藉由交通工具所發動的恐怖行動至今仍然層出不窮（近例：2004年3月，西班牙馬德里火車爆炸案）。

二、暗殺沙烏地阿拉伯國王

一名已經歸化為美國籍的伊斯蘭教徒，2004年7月在美國法庭中承認，他曾經參與利比亞意欲暗殺沙烏地阿拉伯國王阿杜拉（Abdullah）的計畫，這起案件又引起了世人對於利比亞從事恐怖行動的注意。儘管利比亞的外長已經出面否認，但是由於美國已經掌握到相當多的證據，並交由情報單位進行調查。儘管利比亞對於沙烏地阿拉伯國王的暗殺行動⁴，暫時不會對於西方世界和緩對利比亞的關係有所影響。可是利比亞仍在暗中策劃恐怖行動的意圖仍須值得注意。由於格達費自小就以前埃及總統納瑟（Gemal Abdel-Nasser）為偶像，一直視團結阿拉伯民族為己任。因此，當沙烏地阿拉伯選擇與美國合作共同打擊恐怖主義（以美國的解釋，似乎又把恐怖主義與伊斯蘭國家劃上等號）的時候，格達費就將阿杜拉視為阿拉伯世界的叛徒，所以會策劃這樣的暗殺行動。

利比亞選擇以「暗殺」來達成其目的的原因就與上述的洛克比空難不同。首先，「暗殺」的行動訴諸於直接目標，並非先造成大眾恐慌再引起政府組織重視，這種攻擊行動的影響最為直接與明顯。再者，策劃暗殺的時間較長，同時也需要更縝密的設計，困難度較高。不過也顯示了利比亞發動如此直接的恐怖行動乃肇基於：「阿拉伯與美國的合作，形成了對利比亞的威脅。」也就是說，利比亞已經感受到了這項威脅的急迫性與嚴重性。歷史上暗殺事件的發生，的目的都是「欲去之而後快」，直接、不傷及無辜、引起廣泛重視、製造談判籌碼等等都是暗殺事件的特點。沙烏地阿拉伯以及美國對於此事件的後續作為，值得觀察。

肆、利比亞與西方世界的和解意涵與影響

1992年，聯合國安理會通過譴責利比亞幕後策劃洛克比空難的行動，並開始進行對於利比亞的武器與石油相關設備的禁運。1996年，美國也對於利比亞進行禁運，並禁止任何美國企業到利比亞境內投資。直到1999年，利比亞同意交出兩名涉嫌策劃洛克比空難的嫌犯，並於2003年的8月份同意賠償在洛克比空難中罹難者的家

⁴ Terry Frieden, "US Muslim leader tells of role in Libya assassination plot," CNN news (07/31/2004), at: <http://www.cnn.com/2004/LAW/07/31/saudi.plot/index.html> Accessed on Jul. 31, 2004.

屬，對於這起空難事件負責之後，西方各國對於利比亞的態度才稍有所轉變，例如放寬旅遊與投資限制等。利比亞也在 2003 年 12 月向英、美表示，將放棄境內的大規模毀滅性武器的製造。可是利比亞卻在 2004 年 2 月，被國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）發現擁有製造核武的原料，再度引起了國際社會的恐慌。

IAEA 還發現，提供核武原料與技術給利比亞的巴基斯坦科學家也是伊朗與北韓取得發展核武技術的關鍵人物⁵。不過，利比亞馬上就在 2004 年 3 月聯合國提出了境內核子與化學武器的報告，交代了利比亞所有的核子相關生產設備。此舉讓聯合國與西方國家滿意，英國首相布萊爾隨即造訪的黎波里，美國國務院讓掌管非洲事務的助理國務卿柏恩斯（William J. Burns）也成為格達費革命之後造訪利比亞最高階官員⁶。

研析利比亞願意交出洛克比空難的兩名嫌犯接受國際法庭審判的原因是聯合國與其他西方國家的禁運產生效果。利比亞為石油輸出國家組織（Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC）的會員國之一，原油輸出為國家財源最大宗。長期遭禁運，格達費終究還是為了填飽人民的肚皮而向西方國家低頭。況且，隨著英美兩國的官員造訪利比亞之後，殼牌石油（Royal Dutch/Shell）公司以及美國的 ChevronTexaco 石油公司也都得到利比亞進行評估，準備投入探勘。顯見利比亞與西方國家，由於石油的因素，彼此還是有著共生共榮的關係。

利比亞在核武、大規模毀滅性武器、恐怖行動負責任等議題上的合作態度，讓西方國家讚賞，並以其為例，呼籲北韓放棄發展核武與對恐怖分子的支持⁷。從格達費願意與西方國家交往接觸，並在反恐、核武等議題上採取配合作的姿態來看，儘管格達費追求的「大一統阿拉伯聯盟」仍未實現，但是西方國家先前對於其支持與發動恐怖攻擊行動，所進行的經濟制裁顯然已經達到了成效，在反恐議題上，暫時少了一個敵人，多了一個朋友。但是利比亞是否會在國內經濟紓困之後又故態復萌，成為破壞世界安全的不穩定因素，值得觀察。不過可以確定的是，西方國家以經濟制裁來達成政治目的之手段，在利比亞的例子看到了成效。

⁵ <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/africa/3512635.stm> Accessed on Aug. 1, 2004.

⁶ Glenn Frankel, "In historic visit, Blair meets with Gaddafi," in Washington Post (Mar. 26, 2004), at: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A22943-2004Mar25?language=printer> Accessed on Jul. 30, 2004.

⁷ Paul Eckert, "US diplomat Bolton cites Libya lesson for N. Korea," in Washington Post (Jul. 20, 2004), at: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A63437-2004Jul20?language=printer> Accessed on Jul. 30, 2004.

伍、對於我國之意涵與影響

其實恐怖主義存在已久，只是其表達形式以及傳遞媒介隨著時代不同而有所改變而已。尤其在美國遭受 911 恐怖攻擊之後，人類才正視「恐怖主義」對於大家的威脅。而「反恐」也已經成為了全球所共同關心的議題，要能夠有效地打擊恐怖主義，端賴各國政府間緊密的情報合作。我國除了必須針對我國國情與實際面臨之對外局勢，研擬出一套在遭遇到恐怖攻擊時的標準作業程序（SOPs）之外，也必須讓我國軍民對於恐怖主義作一全面之瞭解。尤其在現今這個號稱「世界村」的生存環境中，各國間的互賴程度日增，我國無法自外於此情勢。

恐怖組織能夠取得的裝備日益精良，且並不侷限於伊斯蘭國家，在美國盟友紛紛遭到恐怖攻擊之後，儘管我國較無遭受恐怖攻擊之虞。但是若遭受到恐怖攻擊，政經局勢將受衝擊，相關單位應該正視這一「看不見的敵人」。

論壇

析溫家寶訪問印、巴、孟、斯 四國之行

Analyzing Wuen, Gia-Bau's Visit to India, Pakistan,
Bangladesh, and Sri Lanka

周祉元 (Chou, Chih-Yuang)

中華戰略學會會員

一、概述

在中共積極加強與南亞各國關係之際，中共國務院總理溫家寶自 4 月 5 日起至 4 月 12 日止訪問了巴基斯坦 (Pakistan)、孟加拉 (Bangladesh)、斯里蘭卡 (Sri Lanka) 和印度 (India) 南亞四國，這是今春以來中共高階層的一次重要出擊，也是溫家寶的首次訪問南亞。在四國中，當以印度、巴基斯坦為其此行的主要對象。至對孟加拉和斯里蘭卡的訪問，則只不過是順路而已。

如眾周知，印度與巴基斯坦是宿敵，雙方積怨甚深，自 1947 年以來，雙方曾在 1947 年、1965 年、1971 年發生三次戰爭，巴基斯坦並在 1971 年與印度斷交，至 1976 年方始復交，但仍不時出現緊張局面，邊境零星交火事件不斷發生，且因雙方都擁有核武器，一旦再度爆發戰爭，使用核武，則其後果不堪設想。因此，世界各國尤其是亞洲國家都非常關注。所幸近年以來，特別是在 2003 年 4 月 18 日印度前總理瓦杰帕伊 (Atal Bihari Vajpayee) 在訪問印度所控制的喀什米爾地區時，發表向巴基斯坦伸出「友誼之手」的講話，雙方緊張關係已趨緩和。

在過去印、巴衝突中，中共支持巴基斯坦，印度則以蘇聯作為靠山。迄今印度仍是俄羅斯的最大軍火買主，印度的軍事裝備大部分都是俄羅斯供應。但巴基斯坦有中共撐腰，1996 年底江澤民訪問巴基斯坦時雙方建立了面向 21 世紀的「全面合作夥伴關係」，加緊勾結，巴基斯坦也擁有人口 1 億 4 千 9 百多萬，自非弱者，何況巴基斯坦本身也擁有殺傷力強大的核武器。因此，雙方僵持不下。

在 20 世紀 50-60 年代期間，美國與印度的關係密切。及 1971 年印度與蘇聯簽訂「和平友好合作條約」，並發動肢解巴基斯坦的第三次印、巴戰爭，美、印關係因而嚴重受挫，降低到了谷底，直到 80 年代後期，雙方關係才獲恢復。而至 2000 年美國總統柯林頓（William Jefferson Clinton）與印度總理瓦杰帕伊實現互訪，雙方關係才有進一步的發展。「9·11 事件」後，印度表示支持美國打擊恐怖主義，美國也因此取消了 1998 年因印、巴核試而對印、巴實行的制裁。近年以來，雙方關係發展尚稱穩定。2003 年 10 月，美、印海軍並在印度海域舉行了一次大規模的配合軍事演習。

1998 年底前俄羅斯總理普里馬科夫（Evgeniy Primakov）訪問印度時，曾提議俄、中（共）、印建立軍事聯盟，但因中共顧慮與巴基斯坦的長期深厚關係，態度冷淡，故此議迄今未曾實現，如果俄、中（共）、印真正結盟，以中國大陸與印度的人口而論，即超過 23 億人，必然使南亞的戰略情勢改觀，這也就是各國高度重視中共與印度發展關係的主要原因。

二、四國現況及與中共政、經關係

印度：位於南亞次大陸，東、西、北三面分別與巴基斯坦、中國大陸、尼泊爾、不丹、緬甸、孟加拉為鄰，南部則瀕孟加拉灣和阿拉伯海。海岸線長達 5,560 公里。面積約 298 萬平方公里，居世界第七位。人口 10 億 3 千萬（截至 2001 年底）。首都新德里（New Delhi），人口 1 千 2 百 80 萬（截至 2001 年底）。

印度為世界文明古國之一，自 1757 年開始淪為英國殖民地。1947 年 6 月，英國將印度分為印度和巴基斯坦兩個自治領。同年 8 月 15 日，印、巴分治，印度獲得獨立。1950 年 1 月 26 日印度正式建國，成為大英國協成員之一。

中共與印度係在 1950 年 4 月 1 日建交，50 年代雙方關係密切，已故中共總理周恩來曾與印度總理尼赫魯（P.J. Gandhi）共同倡導「和平共處五項原則」。嗣後因西藏達賴喇嘛在 1959 年出走獲印度接納，又因中蘇共反目及邊境領土問題，印度倒向蘇聯一邊，雙方關係惡化，致在 1962 年 10 月雙方爆發了一次大規模的武裝衝突，直到 1976 年中（共）、印恢復互派大使後，雙方關係才獲逐步改善。而到 2003 年在雙方互動之下，高層接觸頻繁，經貿合作獲進一步擴大。印度總理瓦杰帕伊 10 年來首度到北京訪問（6 月 22 日至～27 日），雙方發表「中、印關係原則和全面合作宣言」，確認發展雙方長期建設性合作夥伴關係。同年 11 月 23 日至 27 日，中共政協主席賈慶林應邀到印度訪問，會見瓦杰帕伊及印度人民院議長喬希（Manohar Joshi）、外長辛哈（Yashwant Simha），使雙方的睦鄰友好、互利合作關係獲得更進一步推動。

2004年5月，印度政府改組，由辛格（Manmohan Singh）取代瓦杰帕伊出任印度總理。

根據中共公布，中共與印度的貿易額 2003 年為 78 億 9 千 5 百萬美元，比 2002 年增長 53%，其中中方出口額為 33 億 4 千 4 百萬美元，進口額為 45 億 5 千 1 百萬美元。

巴基斯坦：位於南亞次大陸西北部，東接印度，東北與中國大陸毗鄰，西北與阿富汗交界，西鄰伊朗，南瀕阿拉伯海，海岸線長 980 公里。面積 79 萬 6 千 95 平方公里（不包括巴基斯坦所控制的喀什米爾地區），人口 1 億 4 千 9 百萬人。首都伊斯蘭馬巴德（Islamabad），人口約 104 萬。

巴基斯坦原為英屬印度的一部分，於 1858 年隨同印度淪為英國殖民地，至 1947 年獲得獨立，成為英聯邦的一個自治領。1956 年 3 月 23 日正式建國，但仍為英聯邦的一個成員國。1999 年 10 月 12 日，巴基斯坦發生軍事政變，時任陸軍參謀長穆沙拉夫（Pervez Musharraf）推翻謝里夫（Nawaz Sharif）政府，自任首席執行官。2001 年 6 月 20 日，穆沙拉夫根據所頒布的「法律框架令」，就任總統。同年 11 月 16 日宣誓連任，任期 5 年。

2002 年 10 月，巴基斯坦新一屆民選政府成立，由「穆斯林聯盟」（Pakistan Muslim League）領導人賈邁利（Zafarullah Khan Jamali）出任總理。2004 年 1 月 1 日，穆沙拉夫經巴基斯坦國民議會、參議院及四個省省議會的信任投票結果，其總統地位獲得確認，任期將至 2007 年 11 月屆滿。目前仍由穆沙拉夫擔任巴基斯坦國家元首，以阿齊茲（Shaukat Aziz）擔任總理。

中共與巴基斯坦係在 1950 年 5 月 21 日建交。建交之後，雙方關係發展順利，高層互訪不絕，江澤民曾於 1996 年訪巴，建立起面向 21 世紀的「中、巴全面合作夥伴關係」。其後李鵬（1999 年）、朱鎔基（2001 年）、吳邦國（2002 年）均曾先後訪問過巴基斯坦。而巴基斯坦總統穆沙拉夫並曾在 2000 年、2001 年、2002 年、2003 年四度訪問北京，足見雙方關係之密切。

中共與巴基斯坦的貿易額，2003 年為 24 億 3 千萬美元，比 2002 年增長 33.3%，其中，中方出口額為 18 億 5 千 5 百萬美元，進口額為 5 億 7 千 5 百萬美元。

孟加拉：位於南亞次大陸東北部，面臨孟加拉灣，東、西、北三面與印度毗鄰，東南面與緬甸接壤，海岸線長約 5 百 50 公里。面積 14 萬 7 千 5 百 77 平方公里，人口 1 億 3 千 3 百萬人。

孟加拉原為英屬印度的一個省，1947 年印、巴分治時，孟加拉被分為東、西兩部分，西部劃歸印度，東部劃歸巴基斯坦，但自 1952 年起，東巴不斷反抗西巴統治，

並於 1971 年爆發內戰，獲得印度全力支持，印派軍進入東巴，西巴不敵，東巴終於在同年 3 月宣布獨立，於 1972 年 1 月正式建立孟加拉國。首都達卡（Dhaka），有人口約 1 千萬人，88.3% 人民信奉伊斯蘭教。2001 年 10 月，孟加拉舉行第八屆議會選舉，民族主義黨（Bangladesh Nationalist Party）領導的四黨聯盟獲勝，由該黨主席齊亞（Begum Khalida Zia，女）出任總理。2002 年 6 月，喬杜里（Badruddoza Chowdhury）總統辭職。同年 9 月，由無黨派人士艾哈邁德（Iajuddin Ahmed）當選為新總統，以迄於今。

中共與孟加拉係在 1975 年 10 月 4 日建交，此後雙邊關係發展順利。2003 年，雙方在政治、經濟、文化等領域的友好合作，均繼續得到鞏固和加強。同年 11 月，中共政協主席賈慶林曾應孟加拉國會議長西爾卡（Jamiruddin Sircar）之邀，訪問達卡，會見孟加拉總統艾哈邁德、總理齊亞等。訪問期間，雙方簽署了「中、孟經濟技術合作協定」、「中、孟文化合作協定 2004-2006 年執行計畫」。而孟加拉民族主義黨總書記布延（Abdul Mannan Bhuiyan）（同年 9 月）、孟加拉人民聯盟主席、議會反對黨領袖哈西娜（Sheikh Hasina Wazed）（同年 7 月）等也訪問了北京。

中共與孟加拉的貿易額，2003 年約為 13 億 6 千 8 百萬美元，其中，中方出口額為 13 億 3 千 5 百萬美元，比上年增長 25.2%，進口額為 3 千 3 百萬美元，比上年增長 3.2%。

斯里蘭卡、原名「錫蘭」（Ceylon），於 1972 年 5 月 22 日改名「斯里蘭卡」。位於南亞次大陸南端印度洋上，為一島國，西北隔海與印度遙遙相望，面積 6 萬 5 千 6 百 10 平方里，人口 1 千 9 百零 7 萬人（截至 2002 年底）。由於接近赤道，終年如夏，平均氣溫 38℃。

早在 2500 年前，即有來自印度的雅利安人移民至該島，建立了僧伽羅王朝。在公元前 247 年，印度孔雀王朝阿育王曾派其子來島弘揚佛教，受到當地人民熱烈歡迎，以後僧伽羅人即摒棄婆羅門教而改信佛教。自 16 世紀起，該島曾被葡萄牙人、荷蘭人先後統治，於 18 世紀淪為英國殖民地，於 1948 年 2 月獲得獨立。1972 年 5 月 22 日改名「斯里蘭卡共和國」，1978 年 8 月 16 日改名「斯里蘭卡民主社會主義共和國」，首都可倫坡（Colombo），人口約 2 百 23 萬 4 千人。

斯里蘭卡於 1994 年 11 月舉行大選，由庫瑪拉東加（Chandrika Bandaranaike Kumaratunga，女）當選總統，1999 年 12 月提前舉行大選，庫瑪拉東加獲得連任。本屆政府於 2001 年 12 月組成，由維克拉馬辛哈（Ranil Wickremesinghe）出任總理。斯里蘭卡最大的隱憂是泰米爾族作亂，不與政府合作，以致迄今政局仍在動盪不安。

中共與斯里蘭卡是在 1957 年 2 月 7 日建交，此後在和平共處五原則的基礎上雙

方關係發展順利。高層互訪不絕。已故中共總理周恩來曾於 1957 年、1964 年兩度訪問斯里蘭卡，而斯里蘭卡前總理班達拉奈克（Sirimavo Bandaranaike，女）也在 1962 年底、1972 年 6 月兩度訪問北京。2003 年 8 月，斯里蘭卡總理維克拉馬辛哈也訪問過北京，會見胡錦濤、吳邦國、賈慶林等，並與溫家寶舉行會談，雙方簽署「中、斯經濟技術合作協定」等五個合作文件。同年 10 月，斯里蘭卡總統庫馬拉東加、電力和能源部長西蘇里亞（Karu Jayasuriya）、外長費爾南多（Tyronne Fernando）等，均曾分別致電胡錦濤、黃菊、李肇星，祝賀中共成功發射「神舟」五號載人飛船，而賈慶林也在同年 11 月訪問了斯里蘭卡，除會見斯里蘭卡總統庫馬拉東加、總理維克拉馬辛哈外，並與斯里蘭卡議長佩雷拉（Joseph Michael Perera）舉行了會談。

中共與斯里蘭卡的貿易額，2003 年為 5 億 2 千萬美元，其中，中方出口額為 5 億美元，比上年增長 49.8%，進口額為 2 千萬美元，比上年增長 38.2%。

三、分別訪問印度、巴基斯坦

按以溫家寶的預定訪問日程，是先訪問巴基斯坦，最後訪問印度，其間相繼訪問孟加拉和斯里蘭卡，但因中共、巴基斯坦與印度的三角關係錯綜複雜，長期以來尖銳對立，並曾與印度因領土問題發生過大規模武裝衝突，因此，先談溫家寶的印度之行。

溫家寶是在 4 月 9 日訪問斯里蘭卡後抵達新德里，於 4 月 12 日結束訪印之行返回北京。在為時三天的訪問期間，溫家寶除與印度總理辛格舉行將近三個小時會談外，並先後會見印度總統卡拉姆（A.P.J. Abdul Kalam）、副總統兼聯邦院議長謝卡瓦特（Bhairon Shingh Shekhawat）、印度國大黨主席索尼婭·甘地（Sonia Gandhi）等。

在 4 月 11 日上午與印度總理辛格會談中，溫家寶提出了拓展中、印關係的六點建議：「明確政治定位，提升兩國關係水平」。「拓展雙邊交往，密切協調配合」。

「深化經貿合作，尋求互利雙贏」。「擴大文化交流，增進民間往來」。「建立安全互信，推動區域合作」。「推進劃界談判，保持邊境安寧」。溫家寶並表示：「中國願意看到印、巴關係進一步走向緩和，支持一切有助於消除緊張、維護和平的努力。中國在南亞不謀求任何私利，和南亞國家發展友好合作不針對任何第三國。中國願為促進南亞的和平與發展繼續發揮建設性作用」。在會談後，雙方除發表一項「聯合聲明」外，並簽訂了一項「關於解決中、印邊界問題政治指導原則的協定」。宣布建立「中」、印面向和平與繁榮的「戰略合作夥伴關係」。

同日下午，在會見印度總統卡拉姆時，溫家寶說：「兩國建交 55 年來，雙方關係不斷發展，今天更顯示出越來越好的發展勢頭。中方願同印方共同努力，拓展友好交往與互利合作，實現共同發展」。「中國是農業大國，在農業方面積累了一些經

驗。中方願在土壤改良、良種選用和農田基礎設施建設方面與印方分享我們的成果」。

4月7日晚在會見印度國大黨主席索尼婭·甘地時，溫家寶說：「中國政府重視發展對印關係，把發展中、印睦鄰友好作為外交工作的重要一環。我希望在這次訪問中，與印方共同努力，在以下三個方面取得成果：一是從長遠的角度和戰略的高度明確兩國關係定位，為兩國的子孫後代開闢中、印世代友好合作的道路；二是就解決兩國邊界問題發表一個指導原則，為雙方在互諒互讓和既尊重歷史又兼顧現實的基礎上，通過平等協商，最後找到公平、合理、雙方都能接受的解決方案奠定基礎；三是制定兩國經貿合作5年規劃，挖掘潛力，擴大合作，推動兩國經貿關係取得更快的發展」。同時強調：「中、印都擁有燦爛的古代文明，現在又都處在快速發展階段，正確認識和把握中、印關係，不但對兩國至關重要，而且對亞洲乃至世界的和平與發展都具有重大意義。只有中國和印度都發展起來，才會有真正的亞洲世紀」。

此外，溫家寶還在4月11日出席了在新德里所召開的「中、印商務合作大會」，並在會上發表講話，提出五點建議：第一，「積極擴大貿易合作」。第二，「加強高科技領域合作」。第三，「鼓勵相互投資合作」。第四，「開展工程承包合作」。第五，「推進多邊經貿合作」。

以下來談溫家寶訪問巴基斯坦的情形。

由於印、巴是死對頭，雖然近年以來，雙方緊張關係有所緩和，但是雙方根本歧見並未消除，仍然潛在武裝衝突危機，中共一直支持巴基斯坦，所以溫家寶將訪問巴基斯坦列為此行首站，俾交換彼此對改善與印度關係的意見。

溫家寶4月5日下午抵達巴基斯坦首都伊斯蘭馬巴德後，即於當天與巴基斯坦總理阿齊茲舉行會談，並在會談後共同簽署了一項「中、巴睦鄰友好合作條約」。

4月6日中午，溫家寶會見了巴基斯坦總統穆沙拉夫，雙方在親切友好的氣氛中就進一步擴大和深化「中、巴互利合作等共同關心的問題交換意見。穆沙拉夫表示：「巴基斯坦十分珍視同中國的友誼，願不斷加強兩國在各領域的交流與合作」。溫家寶也聲稱：「我們願同巴方共同努力，推動兩國關係全面發展」。雙方也談到了進一步擴大巴、「中」經貿合作和有關的具體項目。

此外，溫家寶並在當天出席了「亞洲合作對話外長會議」，在開幕式上發表了以「做亞洲人民可信可靠的合作夥伴」為題的講話。在講話中，溫家寶說：「亞洲是當今世界充滿希望的地區，也是十分複雜的地區。面對機遇和挑戰，亞洲各國應肩負起歷史的責任，共同致力於建設一個和平、穩定、合作、發展的新亞洲」。「亞洲要和平，和平是創造幸福和繁榮的條件和保障。戰亂、衝突，不僅會給人民帶來浩劫，

還會耽誤國家發展的時機。相互尊重、平等對話、友好協商、互諒互讓，是化解矛盾和爭端的理性選擇」。「亞洲要穩定，維護國內穩定對亞洲各國至關重要。各國的事情應由各國人民自己作主。國際社會應多做有益於地區穩定和一國穩定的工作，對經濟發展落後的國家給予更多的關注和幫助」。「亞洲要合作，在經濟全球化趨勢繼續發展的大背景下，區域合作尤為重要。亞洲的多樣化為國家間的合作提供了廣闊空間。我們要以經貿合作為重點，全面推進各領域的互利合作。在能源開發、環境保護、資源利用、財金對話等重點領域建立健全合作機制，不斷提升合作水平。要逐步推進區域自由貿易安排，妥善解決貿易摩擦，努力形成優勢互補、多元開放的亞洲合作新格局」。「亞洲要發展，亞洲多數國家尚處於欠發達狀態，貧困人口占世界總數的三分之二。加強經濟發展和社會進步是亞洲人民的強烈願望，也是亞洲各國的重大任務。亞洲發展了，人民生活改善了，本身就是對世界的巨大貢獻」。溫家寶並同時強調：「中國堅持走和平發展道路是真誠的、堅定的。不管國際風雲如何變幻，中國人民將永遠做亞洲人民可信、可靠的合作夥伴。有人擔心中國發展了、強大了，會給他國帶來威脅，這種擔心是完全沒有必要的。這是因為：我們將繼續集中力量把本國的事情辦好。我們將繼續擴大和加深同亞洲各國的合作。我們將繼續妥善處理歷史遺留問題。我們將繼續在地區事務中積極發揮建設性的作用。我們將繼續支持亞洲保持開放性」。

四、在孟加拉和斯里蘭卡的訪問活動

溫家寶於結束訪問巴基斯坦後，接著於 4 月 7 日訪問其此行第三站—孟加拉。當天下午抵達孟加拉首都達卡後，即與孟加拉總理齊亞舉行會談。在會談中，雙方在涉及「中」、孟關係一系列重要問題上取得了完全一致的意見，特別是決定在慶祝雙方建交三十周年的同時，將今年定為「中、孟友好年」，以鞏固傳統友誼、加強各國交流、擴大互利合作，推動「中」、孟全面合作夥伴關係不斷向前發展。

齊亞表示：「孟、中建交三十年來，兩國人民始終相互理解和支持，友好合作不斷深化。孟加拉政府堅定奉行一個中國政策，支持中國全國人大通過的《反分裂國家法》，並祝願中國早日實現國家統一」。

溫家寶說：「為使中、孟關係進一步全面發展，中方建議：第一，建立長期友好、平等互利的中、孟全面合作夥伴關係。第二，將今年定為『中、孟友好年』，舉辦多項隆重紀念建交三十周年慶祝活動。第三，深化互利共贏的經貿合作。第四，擴大人員交往」。

於會談後，並由雙方有關部門和企業簽署了涉及和平利用核能、經濟技術、農業、防洪和水資源開發等領域的九個合作文件。

4月8日上午，溫家寶會見孟加拉總統艾哈邁德，雙方就廣泛議題進行了親切友好的交談。艾哈邁德除祝賀溫家寶訪孟圓滿成功外，並且表示：「一個繁榮強大的中國不僅有利於本地區的和平、穩定與發展，而且也必將為孟、中友好合作增添更多活力」。

溫家寶也表示：「這次訪孟時間雖短，但富有成果。我們把中、孟關係確定為長期友好、平等互利的全面合作夥伴關係，落實了一系列友好互利合作項目。我們之間不存在任何問題，對國際和地區事務的共同看法是兩國發展關係的堅實基礎。中、孟同屬發展中國家，面臨著發展經濟、建設國家的共同任務，我們應當相互幫助和支持。中國是孟加拉可信可靠的朋友，相信在雙方共同努力下，中、孟關係一定會取得新的進展」。

溫家寶在達卡停留不到兩天，在會見孟加拉總統艾哈邁德後，即於4月8日當天下午轉達斯里蘭卡首都可倫坡，會晤斯里蘭卡總統庫馬拉東加舉行會談。在會談中，庫馬拉東加說：「斯里蘭卡政府和人民熱烈歡迎溫總理來訪，深信此次訪問將有利推動兩國友好合作的發展」。溫家寶則提議將「中、斯關係定位為「真誠互助、世代友好的全面合作夥伴關係」，並同時提出為充實這一關係的四點建議：第一，「鞏固傳統友好，增進相互友誼，繼續擴大兩國政府、議會、政黨和青年等各層次的人員交往」；第二，「加強經貿合作，謀求共同發展，通過優惠貸款、企業加強往來等方式，積極開拓新的合作途徑」；第三，「擴大合作領域，鞏固雙邊關係基礎」；第四，「加強在國際和地區事務中的協調配合」。

4月9日上午，溫家寶除參觀了斯里蘭卡南部海嘯災區外，並與斯里蘭卡總理拉賈帕克薩（Mahinda Rajapakse）共同出席了周恩來雕像揭幕暨中共無償援建的班達拉奈克國際會議大廈更名為「斯、中友誼中心」啟用儀式。此外，溫家寶並於當天在下榻的飯店會見了斯里蘭卡議會反對黨領袖維克勒馬辛哈（Ranil Wickremeshinghe）。在會見時，溫家寶說：「中國共產黨重視同斯里蘭卡主要政黨保持良好的交往關係，願進一步加強雙方的交流與合作，這有利於增進雙方的了解，也有利於推動兩國關係全面發展」。維克勒馬辛哈則對在海嘯災難後中共向斯里蘭卡提供的援助表示感謝，同時表示：「南亞國家高度評價以和平、合作為主線的中國南亞政策」。

五、結論

溫家寶此次訪問印、巴、孟、斯南亞四國的主要目的，乃在加強及鞏固中共與四國的雙邊關係。在四國中，中共與巴基斯坦的關係最為密切，不僅是因雙方毗鄰，而且還因雙方都對印度有邊界領土的爭執，在過去58年中，不連小衝突計算在內

外，雙方都與印度有過大規模的武裝衝突（巴—印：1947 年、1965 年、1971 年，三次。中—印：1962 年，一次），加以印度派軍介入東巴戰事，裂解東巴，幫助東巴建立孟加拉國，而印度也因容許西藏達賴喇嘛在印度定居，以及在中蘇共交惡期間，印度倒向蘇聯一邊。因此，中共同巴基斯坦都與印度結下了不解之仇。巴基斯坦也就因此以中共為最大靠山。不過，近年以來，隨同時移事易，中共、巴基斯坦與印度的關係已有走向緩和趨勢，看來重啟戰爭的可能性不大。

印度方面，無論是過去的蘇聯或是現在的俄羅斯，都一直把印度當作是它在南亞的最重要的戰略據點，不遺餘力予以支持，迄今印度仍是俄羅斯的軍火最大買主，印度各種軍事裝備幾乎都是俄製。印度也就因此有恃無恐，無懼「中」、巴聯手對其威脅。

有鑒於印、巴都擁有核武，如果雙方爆發戰爭，南亞國家必將深受其害，亞洲和平、穩定局勢也將遭到嚴重破壞。因此，近幾年來，美國對印、巴兩國採取了「平衡外交」政策。目前，美國是印度的最大貿易夥伴和投資國。「9·11 事件」後，印度表示支持美國打擊恐怖主義，美國已取消因 1998 年印、巴核試而對印、巴實行的制裁，並進一步推動兩國在政治、經濟和軍事上的戰略合作夥伴關係。而巴基斯坦也在「9·11 事件」後，以行動支持美國反恐，藉此增加對印度的籌碼，助美推翻阿富汗塔里班政權，使雙方的關係急遽升溫。美國也宣布將自 2003 年起在 5 年內向巴基斯坦提供 30 億美元的軍事、經濟援助。根據最新報導，為了回報巴基斯坦支持美國反恐，美國總統布希已在今（2005）年 3 月 25 日宣布解除對巴基斯坦的軍售禁令，將以 24 架 F16 戰機售予巴基斯坦，而以新一代的 F16、F18 戰機售予印度，用以安撫印度。

溫家寶這次訪問印度的最大收穫，是與印度總理辛格簽署了一項「關於解決中、印邊界問題政治指導原則的協定」。但這只是一個「指導原則」，並未提出對解決雙方邊界問題的具體措施，仍然顯得空洞。必須指出「中」、印雙方對於邊界線的認知完全不同。北京認為，「中」、印邊界長 2 千多公里，涵蓋有爭端的西段、中段和東段三部分；但印度則主張「中」、印邊界長達 4 千多公里，除了上述三部分外，還要加上西藏和錫金的邊界，以及巴基斯坦在 1963 年割讓給中共的一部分喀什米爾邊界。因此，「中」、印要想解決雙方邊界問題為時尚早，尚非短時期內可以立竿見影。

1998 年前俄羅斯總理普里馬科夫訪問印度時，曾提議建立「中」、俄、印三國軍事聯盟，中共表示冷淡，其原因是，中共如與俄、印結盟，固然可增加中共在南亞的發言權，但勢必使巴基斯坦陷於孤立，破壞中共與巴基斯坦的長期深厚關係，使中共失去了一枚對印度抗衡的棋子，受制俄、印，對己不利，因此，中共不能不

顧及到與巴基斯坦的關係，對於三國結盟之事加以慎重考慮。

美國及西歐國家所擔憂的，是「中」、俄、印或「中」、印結成軍事聯盟，興風作浪，不僅為禍南亞，也將為亞洲乃至全世界的安全帶來嚴重的威脅，因此，極力修好與「中」、俄的關係，安撫印度。

在這次溫家寶所訪問的巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、印度等南亞四國中，得到實惠的是巴基斯坦，雙方除了簽署一項「中、巴睦鄰友好合作條約」之外，並由中共對巴基斯坦提供了一筆總額高達 3 億 5 千萬美元的投資，這是中共送巴基斯坦的一個大禮。至於對孟加拉和斯里蘭卡的訪問，旨在加強雙方關係，並無任何突出之處。值得注意的是，因地緣政治和歷史淵源，兩國都與印度保持密切關係，北京高層甚少行動，此次溫家寶對孟、斯兩國進行訪問，足見中共也重視發展與孟、斯兩國關係。