

New Society For Taiwan

總號
5
新社會政策雙月刊
2009.8.15刊
'09

新社會

台灣新社會智庫 出版

5
2009.8.15



台灣新社會智庫
New Society For Taiwan

從孫道存事件看破產法的修改

中資如何控制香港？

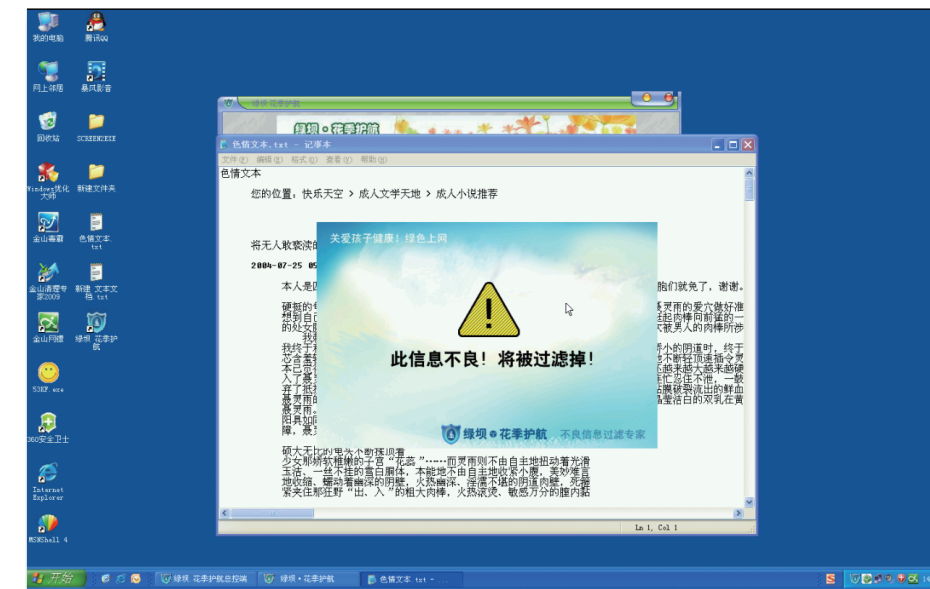
與脆弱的強權為鄰

台商能從「家電下鄉」撈到什麼？

中國不能偉大的50個理由

美國企業研究所(AEI)台灣防衛報告

「綠壩」人人喊打



宏碁華碩為虎作倀

www.taiwansig.tw



訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元

訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 www.taiwansig.tw

徵稿啓事

歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

投稿格式與需知：

1.每篇五千字為原則，以word檔繳交。

2.來稿請寄 webmaster@taiwansig.tw

3.來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：

- 以紙本或是數位方式出版。
- 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
- 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
- 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究

新社會

發行人 ■ 徐佳青

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堇 洪奇昌
邱太三 陳文政
賴清德 利錦祥
段宜康 張立明

總編輯 ■ 梁文傑

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡弘洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市青島東路5號7F-1

CONTENT

社評

「綠霸」人人喊打，宏碁華碩為虎作倀…………… 2

專題《陸資來台》

楊家彥 陸資來台對我國經濟的影響與因應之道…………… 5

田君美 台資赴中、中資在港及中資來台…………… 8

劉慧卿 中資如何控制香港……………12

專題《縣市升格》

陳朝建 地方改制直轄市的政治法律分析——
台灣「富都窮縣」的自治圖貌…………… 19

林濁水 從城鄉二元體制到台灣大都會區……………22

政策聚焦

江雅綺 從孫道存事件看破產法的修改……………27

洪奇昌 沒有目標的改革——
即將實施的健保DRG支付制度…………… 30

兩岸觀察

蔡宏政 美元循環與中國的深層改革……………32

陶儀芬 與脆弱的強權為鄰…………… 36

蔡孟君 台灣從「家電下鄉」撈到什麼？……………39

書評

徐斯儉 中國不可能偉大的五十個理由……………43

特別推薦

黃東熊 司法改革要超越政黨……………46

美國企業研究所2049預測中心研究報告
嚇阻、防守、退敵與合作——台灣應有的國防戰略…………… 48

「綠壩」人人喊打 宏碁華碩爲虎作倀

5月19日，中國國務院工業和信息化部（下稱工信部）發布通知稱，爲鞏固整治互聯網低俗之風專項行動成果，保護未成年人健康成長，在中國境內生產銷售的電腦，自7月1日起必須都必需預裝「綠壩-花季」護航軟體。6月8日《華爾街日報》批露此事之後，便成爲國際矚目的事件。先是美國Solid Oak軟體公司指責「綠壩」的中國開發商盜用該公司過濾軟體Cybersitter的部分原始碼，並要求HP和DELL不得加裝該軟體，否則有侵權之嫌。繼而又有美國商會、歐美企業協會等22個美國、歐洲、加拿大和日本的產業貿易協會，聯名

致函中國總理溫家寶，希望取消個人電腦加裝「綠壩」的規定。美國駐中國大使館也發表聲明表示，華盛頓希望能與北京就「綠壩」進行磋商。6月16日，美國商務部長駱家輝訪華會見溫家寶時，更當面提及希望取消加裝「綠壩」的政策。

到了6月30日，工信部透過新華社發佈消息稱，7月1日只是在全國推廣「綠壩」的起始時間，企業如果準備不足「可據實際情況，推遲預裝」。這等於是取消強制加裝的政策，只是官方面子下不來，不直接宣佈而已。

「綠壩」根本是弊案

回顧整個事件，工信部可謂灰頭土臉。但工信部讓步並非懼於國內外輿論的壓力，也不是顧忌國內外指控「綠壩」箝制網路言論，而是因爲整個決策過程草率不說，更牽扯到發包弊案以及江系、胡系人馬的明爭暗鬥。

「綠壩」的開發廠商表面上是「鄭州金惠公司」和「北京大正語言知識處理科技公司」，背後的支持者卻是前國家語委主任、前全國人大副委員長許嘉璐。

許嘉璐是江蘇淮安人，被原籍江蘇揚州的江澤民視

爲老鄉，所以能當上第十屆全國人大副委員長。爲了回報，許嘉璐用其語言學家和訓詁學家的身份對江大加吹捧。2007年9月底，《江澤民文選成語典故》一書出版，許嘉璐就在序言中肉麻的說：「我深切感到江澤民同志有著高超的語言藝術，有著自己的語言風格，爲我國各級黨政幹部樹立了運用語言的楷模」。許嘉璐甚至說「與時俱進」是江澤民新創的成語，是對清代學者龔自珍「與日俱進」一語的改造和發揮。但是有學者考證指出：蔡元培在1910年、李大釗在1917年就分別使用過「與時俱進」一語，搞得許嘉璐頗爲狼狽。

許嘉璐在國家語委任內，就對如何攔截網路中的「不良訊息」深感興趣，爲此國家語委還設立了一個專業部門，負責管理和研究電腦語言處理的工作。而以其語言學家的背景，許嘉璐還提出一套「概念層次網路理論(HNC)」，即以電腦模擬人類大腦對語言的感知模式去理解自然語言中的語義，並針對性的加以攔截，且親自主持國務院有關電腦自然語言理解的「863」項目。「綠壩」的主要開發廠商－「北京大正語言知識處理科技公司」－的負責人陳小盟，就是許嘉璐指導的訓詁學研究生。而陳小盟也是在許嘉璐的支持和牽線之下，才能和中科院聲學所共同出資設立「北京大正」。



※前全國人大副委員長許嘉璐（圖右）是「綠壩」的幕後推手

2008年1月14日，工信部下發了一份「關於徵集綠色上網過濾軟體的緊急通知」，要優選兩款綠色上網過濾軟體產品，由國家出資買斷當年的使用權，向社會提供免費下載和安裝。奇怪的是，這麼大的徵求活動，截止日期竟然設在1月24日，也就是只給業界十天的時間來競標，明眼人一看就知道是想用迅雷不及掩耳的手段來讓特定廠商得標。更奇怪的是，在招標文件「綠色上網過濾軟體測試和評定程序」中，「北京大正語言知識處理科技公司」這個名字赫然在列。也就是說，工信部的招標文書和技術規格本來就是由「北京大正」設計的，自己設定標準的結果，最後自然由「北京大正」及其合作廠商「鄭州金惠」得標。而原來的招標文件說是要優選兩款軟體，到了2008年5月正式公佈得標名單時，竟也只剩下唯一的一款，也就是「綠壩」，於是全部預算4170

萬人民幣就由「北京大正」和「鄭州金惠」獨得了。而這4170萬元竟然只是買下一年的使用權利。也就是說，如果這個政策持續下去，此後工信部每年都要花同等的金額向「北京大正」和「鄭州金惠」購買。

時間綁標、技術綁標、兩家分食變成一家壟斷，再加上顯然不合理的購買契約，工信部對「北京大正」真是好得不能再好。而「北京大正」能夠這麼「有力」，顯然是因爲有許嘉璐這個後台。

如果「綠壩」真的一年值4170萬元也就罷了，但這款軟體顯然是粗製濫造的產物。它很容易被破解，在XP系統會拖慢電腦運作速度，在Vista系統下會造成異常當機，只能在IE瀏覽器下運作，而且會產生安全漏洞，使電腦容易被入侵。更誇張的是，由於「綠壩」在過濾圖片時是以黃色面積的大小來判定是否爲裸露照片，所以以黃色爲主的加菲貓會被過濾掉，而藍白色的機器貓小叮噹則屬健康圖片。而根據駭客破解「綠壩」的關鍵詞庫中，只有2700個詞彙與色情有關，其他大約有6500個詞彙跟政治有關。「綠壩」還加入IP過濾技術，將封鎖網站的網址，用程式、機器人及驗證數據庫等方式，製作黑名單並予以封鎖。

網民法界齊遣責

這些訊息（包括北京大正的背景、許嘉璐的幕後身份、工信部的招標弊端、「綠壩」的粗製濫造）在經過《南方週末》及網友以「人肉搜索」的方式揭發之後，新興的中國法律界也開始發揮作用。先是有北京律師李方平向工信部提出聽證申請，又有魏永征（香港樹仁大學教授）、周澤（北京問天律師事務所律師）公開上書給國務院，控訴工信部指定安裝「綠壩」違反了《反不正當競爭法》、《反壟斷法》、《產品質量法》、《消費者權益保護法》、《合同法》等各項法律。在「綠壩」被控剽竊之後，北京鑫諾律師事務所的李仁兵律師和京旗鑒律師事務所的劉曉原律師，公開表示願意幫美國Solid Oak軟體公司打侵權官司。8月2日，北京律師謝燕益更進一步追殺，控告工信部部長李毅中強制推行安裝「綠壩」，涉嫌侵犯公民通訊自由、濫用職權、玩忽職守及

新社會政策雙月刊

顛覆國家政權等4項罪名。雖然工信部的政策已經暫緩，但謝燕益依然堅持以「未遂罪」向北京市人民檢察院第一分院提出告訴。

據香港《爭鳴》雜誌的報導，由於「綠壩」的爭議實在太大，各方對許嘉璐和工信部的指控又太明確，中共中央政治局不得不專門召開會議進行討論。在6月20日的專題會議上，政治局特聘專家明確指出：「沒有考慮到眾多利益相關方的感受，貿然做出近乎強制的規定，有可能對信息產業的發展造成負面影響」。當日的政治局會議雖然沒有做出決定，但胡錦濤的桌上已有了舉報許嘉璐的信件，工信部在6月30日宣佈推遲強制安裝的政策，相信與此有關。而工信部長李毅中的前途，恐怕是相當暗淡了。

談自由不如談法律

誠如「中國公民聯盟」主持人艾未未所說，「綠壩」的推遲是中國公民社會對抗政府的勝利。沒有網民的「人肉搜索」和幾乎一面倒的反對，沒有中國律師界勇敢站出來指責政府「違法」，中國政府不可能收回政策。但從此事也可以看出，在中共二十多年來強調「以法治國」和「社會主義法治建設」之後，指責政府違反自己帶頭制定的法律是一條被認可的抗議途徑。和中共講言論自由是沒有用的，因為中共從不吝於控制言論，但指責中共官員違法和舞弊卻是可以被接受的，而且在派系明爭暗鬥的中共政壇，弊案可以起到讓一派得以打倒另一派，從而改變政策的作用。要不是因為工信部圖利「北京大正」和「鄭州金惠」的情節太過明確，要不是因為許嘉璐是胡錦濤最討厭的江系人馬，光是國際社會的批評和美國商務部的抗議，是不太可能讓「綠壩」推遲的。而律師們把批評重點放在《反不正當競爭法》和《反壟斷法》，顯然比人權團體直接把抗議層次拉到民主自由更為有效。

不過，雖然「綠壩」緊急喊停，但中共對控制網路資訊的興趣依舊不減。解放軍所屬的國防報在8月9日發表「網絡顛覆：不容小覷的安全威脅」的文章，依然強調「外部敵對勢力」的網路威脅是造成大陸局勢動盪的主要根源之一，要提高中國網路的隔絕、屏蔽和反擊等防禦能力。可以想見，中共在未來還會推出比「綠壩」更先進，形式上更「合法」的網路控制方式。

台灣廠商依舊配合

最後值得一提的是，原來Sony從6月20日起已開始在電腦加裝「綠壩」，但6月30日以後已取消該項作法。HP和DELL則自始至終表示要等美國商務部和中國政府協商之後再說，現在自然更不會加裝「綠壩」。令人想不到的是，在中國政府已經讓步之後，台灣的宏碁和華碩居然堅持配合到底。華碩的理由是，他們認為預期「綠壩」要求最終會生效，所以還是要照做。宏碁的理由更可笑，宏碁北京銷售代表吳紹東表示，八月份上市的新電腦將全部加裝「綠壩」，「因為加裝綠壩後的電腦有過濾色情的功能，會更受家長歡迎。」

在商言商，如果世界各大廠都對中國政府乖乖聽命，倒也不必期待宏碁和華碩去作勇士。但既然各國業界已聯手迫使中國政府收回成命，宏碁和華碩還這麼「敢為天下先」，不但叫人啼笑皆非，更會讓各國人士以為台灣廠商只知賺錢，不知有企業責任。如果競爭對手見縫插針，在歐美國家掀起一波抵制acer和ASUS的運動，兩家廠商恐怕更加得不償失。

宏碁和華碩都是台灣之光，宏碁更是在歐美國家唯一叫得響的台灣品牌，多少留學生看到老外同學使用acer時都會生起一股驕傲感，說一句「那是台灣做的」。如今宏碁如此自踐，受傷的不只是企業形象，更是台灣人屈指可數的驕傲和光榮。■

陸資來台 I

陸資來台對我國經濟的影響與因應之道

楊家彥
台經院研六所所長

兩岸關係於二次大戰後進入敵對狀態，至今已逾半個世紀。隨著中國經濟改革開放，以及台灣產業比較利益的轉變，兩岸經貿活動於1990年代起開始有了較為密切的往來。然而，由於雙方政經社會制度迥異，政治與軍事上的對立仍難見顯著的改善。當前中國的國際政經地位日益提升，其對台灣的政治主張與立場從未動搖，且在促進兩岸統一的作法上，呈現出更具策略思維的彈性與篤定。中國政府從不諱言「先經濟、後政治」是中國當前推展兩岸經貿關係的指導方針。對中國而言，現階段目標在促進兩岸經濟利益深度結合，使台灣經濟更進一步依賴中國，一旦兩岸經濟利益深度結合，兩岸統一的政治目標之達成確定性將大幅提升，而中國對政治目標達成時程的主導性也將提高。陸資來台政策可說是上述兩岸經貿關係深度整合的環節之一。

2008年5月新當選總統就任，新政府上台，兩岸關係開始出現顯著且加速的鬆綁，例如開放人民幣在台兌換、開放中國合格境內投資機構QDII來台投資證券期貨、開放台商回台上市、台股股票指數型基金（Exchange-Traded Fund, ETF）相互掛牌、香港掛牌股票得來台發行台灣存託憑證（Taiwan Deposit Receipt, TDR）等。2009年兩岸海基與海協舉行第三次「江陳會」，除了簽署三項協議外，雙方代表並就陸資來台的問題達成初步共識。

隨後，我國金管會即於4月29日發布「大陸地區投資人來台從事證券投資及期貨交易管理辦法」，而5月12日，行政院審查通過「大陸地區人民來台投資許可辦法」及「大陸地區來台投資設立分公司辦事處許可辦法」兩項法規草案，依據「先緊後寬」、「循序漸進」、「有成果再擴大」的原則，並採取「正面表列」分階段的方式進行開放。7月1日正式公佈實施陸資來台投資第一階段開放項目，包括製造業如

紡織、汽機車、橡塑膠等傳產、家電及電腦周邊製造等等 64 項，服務業如批發、零售、觀光等 117 項，以及公共建設如海空運等 11 項，合計共192項。至此，陸資來台的影響與我國的因應策略成為當前各界矚目的焦點。

對台灣經濟的可能影響

若彙整近來新聞媒體有關中國官方與學界對陸資來台的論述重點，可以發現，中國方面針對陸資來台的評論，大致儘可能避免政治考量的論述，而特別強調經濟的利益。中國官方較強調對台灣經濟的協助，而其學界則強調兩岸經濟互利合作。

反觀國內，雖然正反立場的主張者皆不否認陸資來台背後可能的政治動機，但卻呈現相當不同的態度。贊成大舉開放陸資來台者似乎認定相關的政治風險並不值得重視，或不必多



※辦公大樓價格飆漲是陸資來台首先發生的現象



※陸資題材的股市榮景會不會只是泡沫？

慮，與反對開放陸資來台者的態度形成鮮明對比。目前台灣執政者採取正面表列原則來限定陸資投資項目，反映出我國社會各界確有相當程度的疑慮，但政府仍以開放為原則，並承諾未來將不定期檢討鬆綁，顯示執政者已認定開放陸資來台對我國的經濟效益必然大到足可承受開放後的政治風險。

此外，國內亦有部分人士認為，陸資來台的經濟誘因極為薄弱，主要恐仍基於政治動機。也有人因而認為陸資來台的金額將十分有限，故無須多慮陸資來台的負面衝擊。嚴格而言，除了政治動機缺乏資料佐證之外，由於陸資來台的開放政策甫開始，可供實證分析的經濟資料並不存在，事前的研判仍須基於一般邏輯與相關學理。

（一）直接投資

外來資金一般可以投入生產事業，通常被稱為「外來直接投資」，或可用於購買股票、債券等金融商品，亦可用於不動產投資。陸資來台的投資標的也是如此。就直接投資而言，被投資地區受外資的影響主要有三，一是資金供給的增加，二是外來投資者對被投資標的的影響力，第三則是知識與技術的移轉。邏輯

上，資金供給增加有利企業投資發展，而被投資資源的用途將受外來投資者的一定影響。至於技術知識的移轉，則是後進企業受惠於先進企業較多。

對台灣而言，由於資金相對充裕，外來直接投資的資金挹注效益便較為有限。不過，就短期而言，我國正值全球金融海嘯衝擊，政府財政壓力驟增，陸資挹注部分公共投資確實會減輕政府籌資支應公共支出的負擔。

此外，由於外來投資者對投資標的享有所有權所賦予的權利，故陸資投入部分資源或產業活動確實可能引發疑慮。至於技術知識的移轉上，大致而言，我國企業受惠於中國技術或知識移轉的機會相對有限，而陸資應有較多機會獲得台灣企業技術知識移轉的利益。

目前政府採取正面表列原則來限定陸資投資項目，未來將不定期檢討調整。理論上，若政府限制越嚴格，則陸資來台的經濟利益越可能受限，將使其來台的意願越低；另一方面，若政府限制越少，或相關配套不足，則台灣民間企業為求保護自身的智慧財產，亦不會輕易讓陸資入股。

不過，現實情形較為複雜。若要規避台灣政府的投資限制，陸資可以利用其他間接方式來進行投資，例如透過第三地以外資身份來台，或是指使民間企業擔任「代理投資者」的角色，或可藉由各類基金等投資平台在公開市場收購股權。這些規避管制的行為其實也都極難防範。另一方面，原本為求自保而拒絕陸資入股的台灣企業，有時也可能因為同業或競爭對手接納陸資，競爭態勢驟變，而陷入形勢比人強的「囚犯困境（prisoner's dilemma）」，不得不跟進。

現階段中國仍非資金淨輸出國家，其對外投資具有高度策略考量，如穩定能源供應、獲取先進企業知識與技術資源等。數年前中國聯想集團購併IBM個人電腦部門、國際油價大漲時中國利用主權基金投資海外石油公司，以及中國欲趁金融海嘯時收購美國問題金融機構等，都是策略意圖十分明顯的例子。對中國而言，目前台灣最具策略投資價值的部門仍以電

子產業為主。若能掌握台灣電子業的製造技術及國際競爭力，不但能使中國資訊電子產業快速升級，亦可早日實現中國製造企業「走出去」的政策目標。因此，在我國電子產業尚未大幅對陸資解禁之前，陸資來台的進展將較為有限。

就服務業而言，目前中國對銀行業來台投資的興趣相對較顯著，但主要目的在掌握臺灣企業客戶資訊及金融專業人才。至於其他服務部門的交流，則將以民間自發性往來較為可能。短中期之內，工商服務業（B2B服務）可能是台灣赴中國投資的情形較多，而中國來台投資經營的服務業多會是消費性服務業，如餐飲、地方特色產業等。無論製造或服務部門，短中期內台灣專業人士被挖角的情形將屢見不鮮。

在中國官方主導投資的問題上，研判若是以經濟動機為主的陸資，藉由國企系統較為便利，例如中國銀行業多屬國營企業。部分高科技產業，如通訊、航太等領域，因涉及軍民雙用技術，則常見相當程度的軍方勢力。若是以政治（非經濟）動機為主的陸資，則國安及軍方系統的資源就極有可能介入，甚至主導。舉例而言，陸資來台投資各類媒體便具有相當的政策策略價值。不過，若是以政治動機為主的陸資，必然會採取較為間接或迂迴的投資方式來掩飾其國安或軍方色彩，一般外界不容易做直接觀察與判斷。

（二）金融與不動產投資

在陸資來台進行證券投資方面，中國QDII在兩岸MOU簽訂之前，僅能有數百億新台幣的資金規模來台，其影響甚為有限。預計在兩岸MOU或ECFA簽訂之後，中國資金進出量才會逐漸變大。對台灣股市而言，正面效益是資金動能增長，負面影響則是股市與匯市波動風險顯著提高。此波動風險亦包括中國官方政策意圖影響股市，甚至中國部分官員利用政策消息的影響來謀取私利等棘手問題。

在不動產投資方面，由於兩岸「和平紅利（peace dividend）」及經貿雙向互往更趨密切所衍生的商機，研判金融海嘯底定之後的3至5年

之內，我國都會精華區之商業辦公大樓、高級住宅等不動產市場價格很有可能因資金大量挹注而飆漲。此類似香港經驗。另一方面，一般住宅則因市場供過於求的現階段基本因素，比較不容易見到類似的飆漲。因此，未來台灣不動產市場亦可能日趨「M型化」，意味著台灣社會的財富或資產價值分配也可能因而出現惡化趨向。

我國應有的因應策略

基於政治風險的防範，開放陸資來台應以保守審慎為原則，開放之前評估先行。目前執政者施政反其道而行，難以確保整體國民權益，有違政府職守。

在直接投資方面，對陸資最具策略投資價值的產業仍是電子產業，如半導體、面板製造業等。換言之，當前陸資來台對我國的關鍵課題其實是企業智財的保障。政府應參考美日歐等先進國家的相關做法。此外，中方亦有管理在台陸資的實際需要，故兩岸經貿行政管理的配套架構必須盡速整備。

再者，未來我國的優勢企業可能採取「用技術換市場，與時間賽跑」的策略，政府應設法在推動兩岸經貿互往時，針對投資保障、智財保障、市場公平競爭等方面協助確保台灣企業權益。

另一方面，我國政府在進行兩岸經貿合作談判時，亦應爭取對中國大陸的策略投資機會，針對中國技術及人力資源具顯著優勢的項目盡力爭取台灣參與發展空間。此外，利用兩岸經貿關係改善的商機誘因，我國政府應積極策略性引進外國先進企業來台投資。

最後，陸資從事金融投資的股、匯市波動風險的配套措施應及早規劃建置，畢竟穩定運轉的金融市場才是長期發展的保障。至於陸資投資我國不動產所可能引起未來國民財富分配惡化的問題，亦有賴政府從租稅及社會福利制度等方面來妥善處理，以維持台灣社會之合諧發展。■

陸資來台 II

台資赴中、
中資在港及中資來台田君美
中華經濟研究院研究員

近日中資來台是一個熱門話題，政府部門對此寄予厚望，甚至經濟部長表示，下半年是陸資倡導期，會積極鼓勵大陸企業來台，也會組團前往大陸招商引資，向大陸企業介紹台灣的投資環境。經濟部官員也表示，目前已有多家大陸大型企業申請來台參訪，尋求投資機會，包括大陸紡織、電子以及物流業者，預計於七月以後陸續來台，中資來台似乎成為政府救經濟的萬靈丹。有些人認為開放陸資來台是回歸正常的市場機制，是展開兩岸雙向投資交流的新頁，本文擬從台資赴中國投資、中資赴海外投資、中資在香港投資，以及中國對中資來台投資規範等面向，探討馬政府開放中資來台投資的問題。

一、台資赴中國投資

1987年11月，台灣開放人民赴大陸探親，台灣人士往返中國大陸大增，台商開始赴大陸投資。早期台商出口中間原料及機械設備至中國，利用中國豐富原料及廉價勞力，降低生產成本，最終產品出口至美、日、歐盟市場。隨著中國技術提升及台商採購在地化後，台商在中國投資逐漸轉變為技術及勞力密集產業，且投資規模逐步擴大，投資地點由沿海地區逐步向內陸擴張。1991年台灣對中國投資僅占台灣對外投資比重的9.5%，2002年起該比重已超過五成，2009年4月，該比重達到76%。1991-2009年4月，經核准台商對中國投資累計，占我國對外投資比重的56%。

根據經濟部所公佈的數據，從1952年到2009年4月，這57年來，僑外資來台投資的金額共1,038億美元。從1952年到2009年4月，這57年來，經濟部核准的台灣對海外的投資金額（不含對中國的投資）為603億美元，但從1991到2009年4月，這短短的18年，經濟部核准對中國的投資就有767億美元，未經核准赴中國

投資的則不知有多少？

中國依據其產業發展需求，訂定《外商投資產業指導目錄》，引導外資走向，並多次修定之。目前不再實施單純鼓勵出口的政策，而是實施科技興貿戰略，以電子資訊、軟體、生物醫藥、精細化工等為發展重點，培育高科技自主品牌，鼓勵外商投資中國高新技術產業、新材料製造業、再生能源和有關生態環境保護等產業。在服務業方面，鼓勵承接服務外包、現代物流業等，並積極擴大在國外合作研發之核心技術和具知識產權的高新設備進口。

多年來台商及外商投資，在中國各項相關規定的引導下，為中國經濟發展帶來龐大的效益，包括：1、創造大量就業機會，2007年台商及外商僱用的勞動達1,583萬人。2、台外商直接投資中，工業項目佔70%以上，促進中國工業現代化發展。3、台外資企業是中國重要稅收來源，2007年外商投資企業繳納的企業所得稅，佔全部企業所得稅收入的20.2%，達1,951億元人民幣。4、外資推動產業結構升級，由低生產率、低技術、勞動密集型產業，向高生產率、高技術和資本、技術密集型產業轉化。5、外資企業促進中國外貿增長，2007年中國高新技術產品出口的88%、機電產品出口的74%是由外資企業完成的。

二、中資赴海外投資

中國受惠於台商及外商投資對其經濟發展的貢獻，外匯存底快速增加，2000年中國開始實施「走出去」戰略，亦即鼓勵國營企業赴海外投資。2004年7月，中國商務部與外交部發布「對外投資國別產業目錄」，核准國營企業可以在67個國家進行投資（台灣不在其中），其核准標準是依該國與中國的友好關係程度、與中國投資的互補性、主要貿易夥伴、戰略夥伴國以及該國在區域經濟中的角色而定。根據

中國商務部統計，從2002年到2007年，中國對外直接投資（非金融類）從27億美元增加到187億美元，5年間增長5.9倍，年均增長47%。截至2007年底，中國累計非金融類對外直接投資達937億美元。

早期中國對外投資主要從事進出口貿易、餐飲，近年來逐步拓展到生產製造、資源開發、航運物流和農業合作等。投資區域從歐美、港澳等發達國家和地區，拓展到亞太、非洲、拉美等160多個國家和地區。中國資金到海外主要是為了爭取國外的先進技術，掌握能源、資源，帶動產業發展與產業升級，以及減少貿易壁壘，提升中國企業的國際競爭力。

中國在對外投資發展的同時，也進行對外工程承包。根據中國商務部統計顯示，截至2007年底，中國對外承包工程累計完成營業額2,064億美元，中國對外承包工程、對外投資、對外貿易和對外援助等項目緊密結合。由於中國真正民營企業的比率尚低，中國對外投資以國營企業為主，是國家根據需要，有計畫性、有目的性，以及由國家所控制的投資，因此，中國對於台灣的投資，應也是其赴海外投資整體策略的一環，而非單純的經濟考量或只是回歸正常的市場機制而已。

三、中資在香港投資

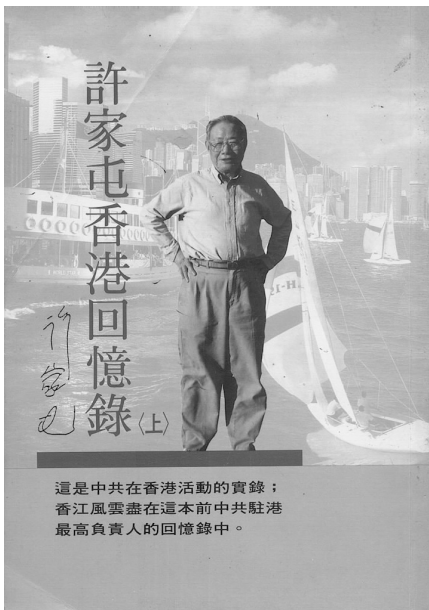
根據2009年6月25日-7月1日，玉山周報第三期，「中資登臺複製第二個香港？」一文，作者楊世仁表示，中國集中黨政力量操弄經濟，以香港而言，從1997年回歸前，中國資金進入香港，國共爭雄時期就或明或暗，傾力操控。中共前香港新華社分社社長兼中共港澳工作委員會書記許家屯，在卸任後抖露內幕。許家屯說，中國資本在香港的發展有幾個階段，初期主要是為了掩飾地下工作，為地下工作提供經費，搞了一些商業機構；以後為了外貿進出口的需要，又逐步發展一些機構，新華社披著媒體的外衣，私底下控制商業，再與中國國民黨爭鬥。許家屯說：「我到香港工作不久（約1983年），曾經向國務院要求撥2億美元給新華分社，財政部有條件支持，同意先撥1億美元，一半是國家撥款，一半是中國銀行貸款。新華在港商業機構有港澳國際、鑫隆公司等，由新華分社直接管理。」

由此可見，早在英國統治香港時代，中國就集中黨政力量，讓政治超越經濟，經濟裡面存著濃濃的政治味。香港回歸後，成為中國「一國兩制」的實驗室，不論政治、經濟、觀光，同後來回歸的澳門，予取予求、收放自如，猶如孫悟空的命運脫離不了如來佛的手掌心。這就是中資在香港的經驗，中資登臺會複製第二個香港嗎？值得大家嚴肅看待問題。

四、中國規範中資來台投資

2009年3月16日，中國商務部發布「境外投資管理辦法」，並於5月1日實施。根據該管理辦法，境外投資定義為，在中國依法設立的企業，通過新設、併購等方式，在境外投資非金融企業或取得非金融企業的所有權、控制權、經營管理權等權益行為。該辦法規定，與未建交國家的境外投資；特定國家或地區的境外投資；中方投資額1億美元及以上的境外投資；涉及多國（地區）利益的境外投資，及設立境外特殊目的公司，按本辦法第十三條的規定要報商務部核准。而地方企業投資金額1,000萬美元以上、1億美元以下；能源與礦業類境外投資；以及需在中國招商的境外投資，則按本辦法第十四條的規定要報省級商務主管部門核准。

中國為因應馬政府開放陸資來台，2009年5月1日，中國實施「陸企赴台投資管理辦法」。2009年5月17日，中國商務部與國務院臺



※許家屯回憶錄揭露了中資在港的政治秘辛

灣事務辦公室聯合發布「關於大陸企業赴臺灣地區投資 或設立非企業法人有關事項的通知」，並於同日起開始實施。該通知共十條，茲將重點摘錄如下：

- 1、大陸企業赴臺灣地區投資或設立非企業法人應遵循互利共贏和市場經濟原則，不得危害國家安全、統一。
- 2、鼓勵和支持大陸企業結合兩岸經濟發展和產業特點赴臺灣地區投資或設立非企業法人，形成互補互利的格局。
- 3、商務部按照《境外投資管理辦法》負責赴臺灣地區投資或設立非企業法人的核准工作。地方企業由所在地省級商務主管部門向商務部提出申請，中央企業徑向商務部提出申請。
- 4、省級商務主管部門或中央企業向商務部提出核准申請時，商務部在徵求國務院臺灣事務辦公室的意見後，按照《境外投資管理辦法》進行核准。
- 5、大陸企業應嚴格按照商務部核准的經營範圍開展相關業務。在臺灣地區投資設立的企業或非企業法人在當地註冊後，大陸企業須於15個工作日內將有關註冊文件報商務部和國務院臺灣事務辦公室備案。
- 6、商務部會同國務院臺灣事務辦公室對大陸企業赴臺灣地區投資或設立非企業法人的情況進行監督檢查。

由以上規定顯示，中國對於大陸企業來台投資之規定，以「不得危害國家安全統一」為第一要項，其次，中國政府當局充分掌握中資在台審批權及企業動向，並且由商務部及國務院台灣事務辦公室，對赴台企業進行監督檢查，完全掌握收放自如的主動權。

五、馬政府開放中資來台

馬政府積極對中國快速開放經貿，2009年4月30日發佈《大陸地區投資人來台從事證券投資及期貨交易管理辦法》，從5月4日起，大陸QDII即可在台開戶，準備未來的台股交易。

經濟部也在6月30日公佈施行《大陸地區人民來台投資辦法》、《大陸地區之營利事業在台設立分公司或辦事處許可辦法》、《大陸地區人民來台投資業別項目》，並正式生效實施。開放192項陸資企業來台投資，開始受理陸資來台投資或申請設立辦事處，只要陸企提出申請，馬政府表示會在1個月之內完成審核，經濟部為其主管機關，涉及陸資投資人及其眷屬在台停留、就醫、就學、金融需求及購買不動產等配套措施，分別由內政部、教育部、衛生署、金管會等主管機關公佈實施。

目前開放陸資來台投資項目有三大類產業，包括製造業、服務業和公共建設。第一類的製造業部分，開放64項，包括電子產品與光學製品、家電製品、資通訊產業、機械、運輸工具及紡織、橡膠製品等。第二類的服務業部分，開放117項，包括食品日用品之批發零售業、廢棄物處理服務業、第二類電信事業、民用航空運輸、電腦設計、入口網站、觀光旅館、餐廳等。第三類的公共建設部分，中資可以來台投資11個項目，開放項目包括：1、航空站與其設施如航空事業營運設施、航空附加價值作業設施、航空訓練設施、過境旅館、展覽館、國際會議中心、停車場，有限制投資總額、投資比率的條件。2、港埠與其設施如停泊、貨物裝卸、倉儲、駁運作業、陸上、海底設施、遊艇碼頭；新商港區開發；3、觀光遊憩重大設施。

目前第一類製造業開放幅度約為30%（64/212），第二類服務業開放幅度約為36%（117/326），第三類公共建設部份開放幅度約為14%（11/81）。相較於台商赴中國投資為中國經濟所創下的經濟效益，中資來台投資，可否為台灣經濟創下就業、產業升級及拓展外貿等經濟效益，或是帶來其他影響與問題，應密切觀察。

六、中資在台現況與問題

根據「2006年度中國對外直接投資統計公報」，至2006年底，中國對台灣直接投資金額為2千萬美元。目前已進駐101的陸企有聯想及天獅集團，均是透過海外分支機構的名義承租，也有大陸資金藉由在香港設立公司的方式

迂迴進入台灣投資，或藉由其他第三地私募基金模式進入台灣。換言之，在台灣開放中資來台之前，中資早已透過各種管道和方式進入台灣。在台灣開放中資來台政策後，大陸企業在台灣投資佈局名正言順，將把在台灣投資納入中國經濟戰略的一環。

此外，在過去的幾年中，已有台灣券商通過各種方式把陸資帶入台灣，由於台灣股票在QDII產品中所佔比例不高，目前對淨值影響不大。在兩岸未簽署金融監理備忘錄(MOU)前，中資QDII在台還無法進行實際的股票交易，而且台灣方面對於QDII投資於台灣市場的比例仍有限制。該辦法規定，大陸地區投資者在台從事證券和期貨交易時，需要指定代理人從事交易登記、開戶等事宜。目前中國投資者對於投資海外市場意願並不高，台灣股市對中國的投資者有多大的吸引力，目前還是一個問號。

一般而言，跨國資本流動的政治敏感程度比純粹商品與服務貿易（如觀光）來得大，但小於移民或外籍勞工等所謂的自然人移動。由於兩岸關係與中國經濟屬性的特殊，台灣對中資來台，雖設有各項相關規範，但恐難達到規範之目的。

根據美林證券研究報告指出：「對中資來說，最感興趣的投資標的是科技產業，但可以預見，科技股中的半導體，仍將會被台灣列為限制投資項目，既然如此，中資未來願意投資在台灣企業的資金能量，將非常有限。雖然中資目前對台灣企業與台股表達強烈投資興趣，但未來頂多幾十億美元金額；而且，中資會選擇投資台灣，主要是出自政治考量，為了讓台灣覺得中資是一大利多、對國內民眾有幫助，而非真正基於商業利益」。美林證券的報告已清楚點出中資來台投資的關鍵問題。

此外，根據美國商業週刊2009年全球IT百大企業名單，此次進入前10名的台廠共有4家。商業週刊從標準普爾統計的3.05萬家上市公司中，選出營收至少達5億美元水準的企業為樣本，依照股東報酬率、股票報酬率、總營收和營收成長率等4大評選標準決定排名，合計成績最高者為第1名。進入百大IT企業的台灣公司，英華達第4名，廣達第7名、緯創資通第8名、宏碁第10名、宏達電第13名、第26名

的華碩、第40名的鴻海精密、第48名的台積電、第50名的仁寶電腦，以及第52名的新普科技。這些廠商都是台灣經濟命脈所繫，也是陸資有高度興趣的投資對象，是中國政府想要吸收台灣產業的核心競爭力。

在大陸專業人士來台事由方面，新增訂投資及購買不動產二項，陸資來台後可以購買商辦、廠房和自用住宅，購買不動產停留期間大幅放寬，由目前每次十天，全年不超過一個月，大幅放寬為一年不超過四個月，自然人、法人都可適用。開放陸資來台初期，大陸白領經理級幹部、專業人士停留期限以一年為原則，未來再進一步提出長遠配套措施，包括給予長期居留證等。至於大陸投資人或法人投資人的代表人來台工作人數，比照外資，投資金額達20萬美元以上者，得申請二人來台，每增加50萬美元，得申請增加一人，但以增加七人為限。總之，陸資來台問題已觸及跨國資本流動，及兩岸關係特殊性的各項敏感神經，絕非單純的以為陸資來台可提振台股及房市而已。

■



※101大樓將成為陸資攻佔的目標

專題

陸資來台 III 中資如何控制香港

劉慧卿
香港民主黨副主席
香港立法會議員

香港於1997年7月1日由英國殖民地過渡成為中華人民共和國特別行政區。中英政府於1984年12月簽署中英聯合聲明，中國政府作出承諾，在主權移交之後，北京會實行「一國兩制」，容許香港「高度自治」、「港人治港」和「50年不變」。

從1984至1997年，在長達13年的過渡期內，中國政府在香港悉心部署，為1997年平穩過渡鋪路，英國政府亦在多處配合。

中華人民共和國在1949年成立後，中資機構已在香港運作。在過渡期，除了經濟事務，中資機構更背負了重要的政治任務。

現今香港已回歸12年，中央政府對香港的操控不斷加強，中資機構更扮演日益重要的角色。這篇文章嘗試探討中資機構對香港的政治和經濟影響，和如何執行北京的指令，協助親北京政治力量不斷膨脹，直接衝擊「一國兩制」和「高度自治」。

中資定義

傳統中資商業機構的定義是，中國政府在該公司擁有多數股份，是第一大股東，國有上市企業資本控股一般在35%（非上市企業的國有資本佔100%）；公司經政府批准後設立，並在香港註冊¹。

香港中國企業協會的資料顯示，中資企業包括中國內地資本在香港註冊的獨資企業，內地資本與香港資本或海外資本參股經營的企業，內地在香港上市的公司以及內地企業駐港辦事處等。該會目前擁有近1000家公司會員²。

中資企業的種類

中資企業包括大型國有或國有控股企業、各省市企業以及民營企業，企業經營業務有金融、電訊、保險、投資、運輸、倉儲、進出口

貿易、旅遊、建築、房地產、製造業、廣告、印刷、出版、諮詢、酒店、飲食服務等行業，部份在香港交易所掛牌上市。

中資在香港的發展簡史

改革開放前

中資在香港的社會和經濟，扮演著愈來愈吃重的角色，自1949年，中資企業已在香港運作，例如於1951年成立的五豐行，是因國務院總理周恩來為穩定供港鮮肉價格及數量，下令外經貿部授權五豐行作為內地鮮活冷凍食品在港的獨家代理。

另外，國貨公司也曾扮演重要的角色，有著港人的共同回憶，不少港人都曾在這些公司購買內地日用品，並在內地改革開放初期，透過這些公司，郵寄香港的日用品和電器給內地的親友，當中的表表者包括華豐國貨、中僑國貨和裕華國貨。

左派電影業亦佔有重要的位置，1949年後，中國政府提出了“長期打算、充分利用”的香港方針，在各領域推動意識形態的宣傳滲透攻勢。電影業方面，則是緊扣住“背靠祖國、面向海外”的政策理念，全面啟動左派電影的創作和推廣。當中比較有代表性的左派電影公司，是“長城”、“鳳凰”和“新聯”三家。他們的成立源於周恩來和陳毅等領導人積極推動³。以新聯為例，有傳言指它是由中國政府出資，由周恩來領導，最後交由廖承志管理。

在文化大革命後，當權派不僅要求香港左派電影界在創作上，必須以塑造工農兵英雄形象為主要任務，左派“雙南院線”的南華、銀都、普慶、南洋等影院必須放映《紅燈記》、《沙家浜》等“革命樣板戲”電影。因為左派電影要配合文革當權派的創作方針，便與香港



※中國銀行大樓是中資在香港的象徵

人的生活脫節，香港市民開始轉看本地公司邵氏及嘉禾出品的電影，在70年代，左派電影在香港經歷了長達十多年的低潮，直至1983年，“長城”、“鳳凰”、“新聯”和“中原”正式合併，組成一個涵蓋製片發行、廣告宣傳等多項業務的綜合性企業—銀都機構有限公司，才令左派電影重新發展。

改革開放後

在1978年後，香港的中資業務開始多元化，不再只侷限於糧油、食品、百貨、報業和

文化事業。招商局副董事長江波曾憶述當時的情況，指在80年代初期，在國內改革開放的大潮下，國內的部委、中央機構以及一些大國有企業陸續在香港建立分支機構。“當時他們的初衷主要還是尋求自己的發展機會，把香港分支機構作為一個對外聯絡的‘視窗’⁴。”

按香港中資企業協會會長王遼平的說法，中資企業來到香港，是根據各自的經濟利益及發展目標而運作。在80年代，由於大陸對外貿易仍不發達，大部分是通過香港進行，因此在

這期間來港的中資企業，主要以外資公司為主。到了90年代，大陸的銀行、保險等金融機構陸續來到香港這區域金融中心，爲了自身的發展，大陸的金融業是要利用香港的門戶。在這期間到香港的大陸企業有一個特點，就是在香港上市籌資。2006年香港的首次公開發行（IPO）集資金額超越紐約，排名全球第二位，僅次於倫敦。王遼平指出，這與大批內地企業，尤其是大型國有企業選擇到香港上市有關。光是中國銀行、招商銀行、中國工商銀行等三家大陸全國性銀行，當年在香港的集資金額合計就超過港幣1,249億元。

現時，中資和香港的社會和經濟體系已不可分開，根據王遼平的估計，目前每16個香港人就有1人居住在由中國海外集團有限公司建造的樓宇，香港新機場客運大樓、迪士尼樂園等大型工程建設，也有中資機構的參與，可見中資已深深地影響著香港的經濟⁵。

中資對香港經濟影響

股市

中資公司在1993年登陸香港股市，然後日漸壯大。直至2009年年中，中資股在香港股市以至整個香港經濟，具有舉足輕重的地位。

中資上市公司可分爲H股和紅籌股兩大類。H股是由在內地註冊成立並獲得中國證監會批准來港上市，並由內地政府機構或個人控制的公司發放，又稱國企股。紅籌股這概念於90年代初期的香港股票市場誕生，因爲中華人民共和國在國際上有時被稱爲紅色中國。香港和國際投資者把由內地政府、機構或個人控制的公司，在境外註冊、在香港上市並帶有中國大陸業務概念的股票稱爲紅籌股⁶。

第一隻在香港掛牌的中資股是內地啤酒公司青島啤酒，於1993年以H股的形式上市。從此多間大小中資公司陸續在香港股市掛牌上市。

香港股市主板

香港交易所的資料顯示，在1993年中資股市值佔總市值不足5%⁷。2008年底在主板上市公司共1,087家，當中110家是H股公司，89家

是紅籌公司。中資上市公司共有199家，佔上市公司總數18%。2008年底的主板市值爲102,536億元，中資上市公司在年底的市值約55,951億元，佔主板總市值55%。

2008年在主板新上市的公司有47家，共籌集資金658億元。其中6家是H股公司，籌集新資金294.88億元，佔集資總額45%。中資公司中國鐵建股份有限公司集資額達201.97億元，佔總集資額的31%，成爲當年集資額最高的上市公司。

香港股市第二板

2008年底在香港股市第二板創業板的上市公司有174家，總市值爲452億元。當中40家爲H股公司，其年底市值爲116億元；4家爲紅籌公司，年底市值爲10億元。中資股公司總數44家，佔總數25%；中資股市值爲126億元，佔創業板總市值28%。

中資股在恒生指數成份股

在反映香港股市和經濟狀況的恒生指數，中資股的地位亦越來越重要。在1997年，華潤創業成爲第一隻恒生指數成份股的中資股⁸，自此中資股的市值和數目亦不斷增加。在2009年6月，42隻恒生指數成份股，中資股佔一半有21隻，佔指數比重56.78%⁹。內地流動通訊營運商中國移動在恒生指數比重達10.19%，僅次於在香港經營百多年的老牌英資銀行匯豐控股（比重15%）。每日中國移動和匯豐控股一同主宰著香港股市走勢，而內地經濟的一舉一動亦帶動著香港股市的升跌。

房地產市場

中資機構比較少參與房地產發展，只有中國海外在香港發展一些規模較少的住宅項目。但他們在90年代曾經兩次大規模投資房地產，顯著地刺激香港的物業市道。第一次是93至94年間，第二次是96至97年間¹⁰。香港規模最大的物業代理公司，置業國際集團主席蔡涯棉指出，90年代初來自內地的資金開始大量流入，尤其以93至94年期間最爲顯著，佔當時總體成交約一成半。當時內地企業在香港投資或炒賣房地產，包括一些地方政府在香港開設的窗口公司。它們有見樓市熾熱，決定參與炒賣，希

望可以在短時間賺取巨額利潤。中央在93年實施「宏觀調控」，冷卻過熱經濟及收緊資金供應，令這個熱潮減退。在96、97年期間，香港房地產價格創下歷史新高，再次吸引中資流入物業市場，更有不少是以個人名義炒賣房地產。一些受歡迎的大型住宅屋苑，曾經錄得中資購入大量住宅單位。

航運

中資積極參與香港的航運事業。在航空方面，中央政府背景的中信泰富，和中國國營航空公司中國國際航空是香港最大的航空公司國泰航空的兩大股東，兩間公司合共持有34.92%國泰股份，僅次於最大股東老牌英資公司太古集團持有的39.92%。中信泰富和中國國際航亦是香港機場的貨運公司香港空運貨站的主要股東。

至於海運方面，營運香港貨櫃碼頭的五間公司，中資公司是其中兩家的大股東：

- 1.現代貨箱碼頭有限公司：招商局國際有限公司擁有27%股份¹¹；
- 2.中遠－國際貨櫃碼頭有限公司：中遠太平洋持有50%權益¹²。

中資的政治任務 全面參與及影響香港政治

上文簡述在改革開放前後，中資在香港發展的過程，及對香港經濟舉足輕重的影響。雖然中資機構在改革開放前已在香港紮根，但他們不能與香港主流社會接軌。在左派社會長大的人士，於60、70年代，與香港主流社會不作密切接觸，他們在左派學校受教育，畢業後被安排到中資機構工作。這種體系，被形容爲「左派網絡」，不但代表著一個政治實體，一套意識形態，更是一個經濟的實體¹³。不過，這種自足而疏離的體系，在改革開放後已經漸漸被打破，左派人士開始與香港主流社會加強互動。在80年代確定香港將於1997年回歸後，他們更全面融入主流社會，並積極影響甚至干預香港的事務。

無論改革前後，中資與內地政府的關係非常密切，更是受中央政府指揮，配合其政治方

針，在不同程度上參與及影響香港的政治局面。

改革開放前

在指揮中資方面，中國共產黨港澳工作委員會（簡稱港澳工委）的角色是無可取代¹⁴。1967年的暴動是香港近代歷史上最重要的事件，1967年1月，林彪、江青的「中央文革」直接下令指示港澳工委要搞起反英鬥爭運動。港澳工委書記梁威林（對外名義是新華社社長）和祁烽（副社長）指示金堯如領導新聞戰線的八家報紙，《文匯報》、《大公報》、《新晚報》、《商報》、《晶報》、《香港夜報》、《田豐日報》和《正午報》全線出擊，號召香港工人群眾和廣大愛國同胞集會，遊行示威，起而鬥爭，不勝不休。並謂已報中央外辦革命領導小組轉「中央文革」批准。梁威林又下令，發動左派工會、學校、電影、新聞和各中資機構幹部群眾，從5月16日起到香港總督府遊行示威，張貼革命大字報，高喊打倒港英口號。參加的工人、學生和幹部成千上萬，連續五日，在港督府外牆貼滿革命大字報。工人和學生多次衝擊港督府，將示威發展成「反英抗暴」鬥爭的階段¹⁵。金堯如的憶述，引証了中資機構跟其他左派機構無分別，是負有政治任務，接受港澳工委的指揮。

改革開放至現在

改革開放後，中資機構以更多元化的方式登陸香港。80年代初期，中英政府展開香港前途談判，中資的角色更變得相當吃重。

爲了預備接收香港，中國政府在各方面都動員起來，北京當局開始積極部署中資企業，在貿易、航運、金融、地產、旅遊等領域介入香港經濟活動，爲1997年平穩接收香港做好準備工作。前新華社香港分社社長許家屯（他在1989年北京大屠殺後流亡美國）在其回憶錄中表示，當時中方在97回歸最重要的工作就是：「拖住英資、穩定華資、爭取外資、團結僑資、台資，壯大中資」，以此來維持香港經濟繁榮¹⁶。

中資除了在過渡期著意發展業務外，更執行北京指派的工作，進行著看似經濟，實質是爲政治服務的行爲，例如中方非常重視航空



※香港民主黨派的選舉經常受到中資打壓，圖中為本文作者劉慧卿。

權，因為這是具有重要戰略意義。1985年5月，以香港商人曹光彪為首的多位富豪和中資企業港澳國際投資，共同成立港龍航空，抗衡當時壟斷香港航空業的英資國泰航空。港龍的經營未算成功，因為遭到港英政府的一航線一公司政策規限，連年虧蝕並多番易手，但港龍的政治任務，顯然易見。

其他富有濃厚意識形態的企業，例如傳媒業務，中資也不斷涉足。以免費電視台亞洲電視為例，自80年代起，其股權已歷經變動，自2000年起，更有中資入股¹⁷。近年，其製作的節目一直被批評為偏重內地觀眾口味，亞視國際台早上更是轉播內地中央九台的節目，而其新聞編採方針也被視為過份親北京，例如在新聞報導，他們會政治正確地稱台灣的總統為「領導人」，而不會稱為「總統」。

中央政府有其直接控制的傳媒，例如《文匯報》及《大公報》等黨報。與內地有緊密關係的商人，也在回歸前後涉足傳媒業。早於1993年，有“亞洲糖王”之稱的馬來西亞華商郭鶴年，從英國人手中買下英文南華早報的35%股權，96年再收購香港電視廣播旗下公司TVE（該公司主要從事出版業務），當時郭鶴年的嘉里集團已經在內地發展地產、物流等事業。

在馬來西亞擁有木材、媒體等事業，在中國有投資地產的福建裔“愛國商人”張曉卿，在1995年收購香港明報集團36%股權。其他如《百姓》、《當代》等政論雜誌，也是在97前分別賣給親北京的香港商人徐展堂、葉國華，這些雜誌其後也以停刊告終¹⁸。

根據香港記者協會的2008年年報，北京向不少媒體老闆招手，最有效的方法是將他們納入中國的政治諮詢組織-中國人民政治協商會議全國委員會（全國政協）。2008年的香港政協委員名單顯示，差不多一半媒體老闆皆獲委任為政協委員。該年報統計，在8間香港電子媒體中，有5間的老闆是中共全國人大代表或政協委員（TVB邵逸夫、亞視陳永棋、有線電視吳光正、新城廣播李澤鉅、NOW寬頻電視李澤楷）；過半數的香港報社老闆或主管被委任為人大或政協，包括東方報業馬澄坤、星島集團何柱國、《香港商報》陳萬雄、《大公報》王國華、《文匯報》張國良，以及去年買入《信報》50%股權的李澤楷¹⁹。

由中資或親北京商人控制的傳媒，在處理新聞報導時的最大特點是不會過份報導中央政府和特區政府的負面消息。香港記者協會的調查發現，58.4%新聞從業員認為香港的新聞自由比回歸時倒退，主要原因是業界進行自我審查，其次是政府加強控制發放資訊。另外，近6成受訪新聞工作者認為業界的自我審查較10年前嚴重，主要表現在淡化中央政府的負面消息或淡化忤度中央認為敏感的消息，其次較多表現在淡化對傳媒老闆或其相關利益的負面消息²⁰。

實質的政治參與 形成龐大管治網絡

中英政府在1984年簽署中英聯合聲明後，香港正式進入過渡期。英國人在1991年首次為香港立法局引入直選，當時有親北京人士參與選舉，例如代表工聯會的陳婉嫻和譚耀宗。但他們全部慘敗，令中方意識到有需要加強政治

工作，於是，親北京的民主建港聯盟（民建聯）在92年7月成立，並銳意發展地區網絡，參與各級議會選舉。由於香港沒有政黨法，政黨不需公佈其經費來源，但多年來有傳言，指民建聯的部份經費是來自中資機構。既然中資機構的資本就是來自內地政府，民建聯是由中方主催下成立的政黨，兩者有密切關係，不會令人覺得奇怪。

回歸後，除了捐款給「友好」政黨外，中資機構也直接參與香港的政治事務，以行政會議²¹為例，回歸後的第一屆行政會議成員，便有不少是有中方背景，如鍾瑞明及譚耀宗，有明顯的中資背景的，要數范鴻齡，他於2005年被行政長官曾蔭權委任時，是中資上市公司中信泰富的董事總經理²²（2008年10月，中信泰富突然發出盈利警告，指出為了減低澳洲西澳大利亞州鐵礦項目面對的貨幣風險，集團與匯豐及法國巴黎銀行，簽訂多份「累計槓桿式外匯買賣合約」（累計股票期權accumulator），但後因澳洲元大跌而虧損逾150億港元，此事成為醜聞，直接導致范鴻齡於2009年4月辭去董事總經理一職）。

至於立法會方面，在回歸前，已有中資代表參與立法機關的工作，例如中銀機構的吳亮星及中資影業背景的馬逢國，在1998年便循選舉委員會的小圈子選舉途徑，成為立法會議員。

除了行政會議及立法會外，更有不少中方背景人士擔任港區政協的委員，和出任特區政府的法定及諮詢組織²³，從紀錄可見，不少也同時是中資機構的要員。

無可置疑，在1997年回歸後，中方在各方面的動員下，已在香港形式一個龐大的管治網絡，確保在中央控制下，實踐「港人治港，高度自治」，中資機構更扮演極為吃重的角色。

影響選舉 中資干預極多

除委派政治代言人參與議會工作及出任特區政府的法定/諮詢組織外，每逢香港有重大議會選舉，中資也會配合中央，支持親北京候選人，居中協調和派人拉票。在97年之前和之後的選舉，中資皆有參與，這是公開的秘密。就

以2007年的立法會港島區補選為例，有中資員工向報章投訴，指有人不斷明示或暗示要求他們在選舉日，投票支持親北京候選人，前特區政府保安局局長葉劉淑儀（她在2003年推動國家安全法立法，引發了超過50萬人參與當年7月1日大遊行，她亦因此辭職。）

結論

本文只是很概括地縷述香港中資機構數十年來的發展，及其對香港的經濟和政治影響。由於篇幅所限，要全面和深切了解香港中資機構如何執行北京委派的工作，還有待更進一步的探索。

無庸置疑，回歸之後，中央干預香港事務無處不在，作為中央架構內的一份子，中資機構的職責是執行中央的指示，嚴格來說，他們具有政商的雙重功能，或許，以下兩段摘錄，可以總括中資在香港的角色和功能。

2002年的7月1日，中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席江澤民在香港會見中央駐港機構和部分中資企業主要負責人時，強調兩點，一是要講政治，就是要積極地履行職責，帶頭遵守基本法；二是要講紀律，也就是說我們所有在這裏工作的同志，都應該模範地維護香港的法治，把各項工作做好，在今後的工作中取得更大的成績²⁴。

中國旅行社董事長張學武亦曾表示：「在港中資企業的員工，要牢記「在商言商、在商言政」的雙重使命。身處香港，要關心香港，要關心國家大事，關心祖國的「一國兩制」事業。要積極參與香港的各種社會事務，為維護香港長期繁榮穩定做出貢獻。」²⁵

香港中資機構，除了從商，也在從政，是在配合和執行中央政府指派的各項任務。1997年，中央政府承諾給予香港特區「一國兩制、高度自治、港人治港」，但中央駐港機構卻不停干預特區事務，加強中央對香港的操控。在這情況下，香港的高度自治能否50年不變確令人懷疑。■

註解：

- 1.中國評論學術出版社《香港中資企業怎樣走出困境》
<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/cbspub/secDetail.jsp?bookid=5048&secid=5066>
- 2.香港中國企業協會 <http://www.hkcea.com/history.asp>
- 3.香港左派電影公司的歷史演變，張燕，http://qkzz.net/magazine/0257-0181/2007/04/1143591_1.htm
- 4.第一財經，2007年6月30日，見 <http://www.china-cbn.com/s/n/015/20070630/000000071677.shtml>
- 5.同上。
- 6.中資股緣何走紅香港股市
http://www.gotoread.com/mag/8660/sarticle_23895.html
- 7.香港交易所市場資料2008 <http://www.hkex.com.hk/data/fact-book/2008/c/01.pdf>
- 8.恒指成分股變遷呈現趨勢 中資股比例上升
<http://finance.sina.com.cn/stock/hkstock-research/20050518/14151598996.shtml>
- 9.恒生指?有限公司宣佈指?檢討結果 http://www.hsi.com.hk/HSI-Net/static/revamp/contents/zh_hk/news/pressRelease/20090508c.pdf
- 10.九十年代 中資湧入炒樓http://the-sun.on.cc/channels/fina/20030820/2003082010023_0002_1.html
- 11.<http://www.modernterminals.com/chi/theCompany/history.html>
- 12.http://www.coscopac.com.hk/big5/business/terminal_portfolio.php
- 13.政治與教育之相互作用 —— 一所香港「愛國學校」之研究, 林嘉嘉, 1994年9月2日
<http://www.fed.cuhk.edu.hk/en/cumphil/94kklam/conclusion.htm>
- 14.按照由楊勝春所寫的《中國最高領導班子的左右手》一書指出，中共在香港的黨組織的歷史甚為悠久。早在1926年即設有中共香港工委，由梁桂華任書記。其後曾多次設置香港市委，隸屬於廣東省委或兩廣省委。至上世紀40年代末期後稱「香港工委」，曾劃歸中共香港分局領導。1950年初重建香港工作專責機構，「中共港澳工委」的機構名稱自此開始；但此一階段其機構的級別仍未見提升。直到1978年後情況方才有所轉變。當年4月，國務院港澳辦公室正式成立，港澳工委也改由黨中央直接領導，書記為王匡。依據1983年3月國務院辦公廳編印的《國務院各部門的主要任務和職責〔試行稿〕》所載，港澳工委下列工作由國務院港澳辦公室協助，中央掌管：一、上層統戰工作；二、工人、學生等基層群眾工作；三、新聞、出版、電影等愛國宣傳文化教育事業；四、黨團工作和幹部工作。上述情況，許家屯在其回憶錄中，也有類似的記載。本部設在香港的港澳工委，下設組織部、宣傳部、統戰部、辦公室、研究室、紀委等部門。從上世紀50年代以後，凡出任港澳工委書記者，必同時兼任新華社香港分社社長職務，對外也以新華社香港分社社長的名義從事各種活動。其次，儘管港澳工委未正式列入中共中央直屬機構，但就1950年5月10日中央組織部發佈新修訂的《中共中央管理幹部職務名稱表》觀之，港澳工委書記、副書記、委員及紀委書記，均與中共各直機構主要負責人劃歸一類。機構的定位已經相當明確。至於未能出現在中直機構的名單之列，或許與其長久以來「半公開，秘密存在」的角色有關。
- 15.我所知的反英抗暴鬥爭, 金堯如, 蘋果日報, 2001年7月9日。
- 16.許家屯香港回憶錄，許家屯，1993年，香港聯合出版社。

- 17.於2000年，當時亞視大股東林伯欣出售亞視股權予長江製衣廠主席及鳳凰衛視股東陳永棋（陳亦為全國政協），鳳凰衛視另一股東劉長樂及大陸商人封小平亦持有亞視股權。2007年，亞視再有股權變動，變動後有四大股東，由名力集團主席查懋聲及其弟查懋德持有的10.75%權益、電視廣播前董事總經理費道宜(Louis Page)及荷蘭銀行香港分行共同持有的Alnery，持有另外47.58%權益。另一新股東為中國國務院直屬企業北京中信集團全資附屬機構僑光集團，則有14.81%股權。而大股東陳永棋及鳳凰衛視主席劉長樂，持有的亞視股權將減至26.85%。由於收購完成後，新股東所委任的主席查懋聲和另外五名董事，分別與一些香港電視節目、服務牌照持牌機構或內地廣告宣傳代理有關連，屬於「不符合持牌資格人士」，他們於6月4日得到行政會議的豁免，順利「入主」亞視。2009年1月29日旺旺集團兼中國旺旺主席蔡衍明，以私人名義買入原本由荷蘭銀行透過Fireworks International Inc. 持有 Alnery 的25%A股權益及100%B股權益及費道宜持有的亞視股份，從而入股亞視 交易後，蔡衍明及前亞視行政總裁費道宜，共持有亞視47.58%權益 以此推算交易完成後，會持有亞視四成一股權，成為亞視最大股東。但若只計具投票權的股份，卻只得兩成三，故實際持有三成五股權。
- 18.民族主義升溫－香港言論自由面臨潛在威脅，香港記者協會年報, 2008年，第9頁。
- 19.財訊，2008年12月2日, 參見：<http://magazine.sina.com.hk/wealth/321/2008-12-02/200164607.shtml>
- 20.香港記者協會，2007年2月10日。
<http://www.hkja.org.hk/site/portal/Site.aspx?id=A1-661&lang=zh-TW>
- 21.按照基本法，行政會議是協助行政長官決策的機構。行政會議每周舉行一次會議，由行政長官主持。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見。但在人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取措施的事宜上，行政長官則無須徵詢行政會議。行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。行政會議成員均以個人身分提出意見，但行政會議所有決議均屬集體決議。
- 22.中信泰富是中國中信集團公司的全資附屬公司，1979年，當時全國政協主席鄧小平倡導和批准中信集團成立，由當時的全國政協副主席榮毅仁創辦，任董事長兼總經理。
- 23.以有中方背景的成員而言，目前香港全國政協有126人，其他界別的政協有48人。在這176名政協中，4人是行政會議成員，9人是立法會議員，另外74人是出任政府公職。而行政長官最重視及親自主持的策略發展委員會，其職能是「就香港長遠發展需要和目標，特別是社會、經濟及政治的發展方向和策略，向行政長官提供意見」。當中的66名非政府成員，赫然包括33名政協。至於由特區政府發出的勳銜方面當中已有61人獲得各級勳章，包括從大紫荊到榮譽獎章，已是太平紳士的，也有39人。比政協權位更重的36位人大中，36人有各項公職，25人有勳章，有太平紳士身份的，也有21人。
- 24.見中華人民共和國外交部駐香港特別行政區專員公署
<http://www.fmcofprc.gov.hk/chn/yglz/zylh/hkqd5/t50834.htm>
- 25.談集團的戰略與發展, 2008年，
<http://www.hkcts.com/yuekan/200810/zlyj1.htm>

縣市升格 I

地方改制直轄市的政治法律分析——台灣「富都窮縣」的自治圖貌

陳朝建

銘傳大學

公共事務學系助理教授

縣市改制直轄市或縣市合併改制直轄市的結果，除了台南市縣合併案之外，其他都已底定了，那麼到底我們到底該如何解讀這樣的結果？又對於未來的政治版圖與地方制度、財政又產生什麼問題？財劃法是否有修改的必要？如何在制度上補救避免其他縣市人民淪為二等公民？

內政部對於縣市如何單獨或合併改制為直轄市的改制審查會議（由10名政務人員與15名專家學者組成），於2009年6月23日晚間終於放榜。在經歷15小時馬拉松式的審查之後，台北縣單獨改制為直轄市、台中市縣合併改制為直轄市，以及高雄市縣合併改制為直轄市等3案通過；至於，台南縣市合併改制直轄市案，則是懸而未決，將再報請行政院決定之。必須注意的是，此次申請改制直轄市的桃園縣、彰化縣、雲林嘉義兩縣合併改制等3案，則是沒有獲得通過。整體而言，改制結果揭曉之後，可謂「幾家歡樂、幾家愁」，但就此次地方申請直轄市改制的作業程序與後續影響來說，本文擬從政治、法律甚或財政資源配置等各個角度進行分析，以試圖解析台灣未來「富都窮縣」的自治圖貌之窘境。

直轄市改制作業的政治分析

(一)審查作業不夠透明：此次改制審查會議似乎預設立場，蓋上開審查會議的審查委員政治立場可謂「藍多綠少」，即不免讓人質疑有為馬英九所提「3都15縣」的總統競選政見解套之虞；也就是說，審查委員名單並未事先公開，使得審查委員是否具備足夠專業，是否政治立場偏頗等等事項均沒有足夠的透明化，似乎並未符合行政程序法所稱之民主、公開與公正程序的基本要求。加上，擬申請改制為直轄市的縣市提交報告之後，即須於1日之內進行作文比賽

的簡報工作，即由縣市首長或副首長出席審查會議，以進行即興的演講比賽，且上開審查會議又須在當天之內審查完11個縣市、合計共7件改制直轄市案，又須於當晚立即作出結論，整個過程即有過於草率倉卒之嫌，難免又會引起是否事前即有「內定之說」的質疑，畢竟所謂當事人參與原則的「聽證」程序，仍必須達致可以裁決的程度，始可裁決之，此係民主法治國家的基本原則。不僅如此，前開審查會議之結果揭曉後，除台南市縣之合併改制案懸而未定之外，已通過者之名單與媒體預測者可謂相同，更與馬英九總統所提「3都15縣」的選舉政見相去不遠，當然不免讓人覺得已有內定之嫌。

(二)政治算計的「滅蘇攔胡」之說：必須注意的是，改制結果宣布後，台北縣、台中市縣、高雄縣的百里侯選舉必須停辦延選，也就是說，很多縣市的縣市長選舉確定將會延後為隔年的直轄市長選舉；但倒過來說，通過改制直轄市的縣市首長，任期亦將會自動延任1年，所以才會傳出台北縣單獨改制直轄市和台中市縣合併改制直轄市過關的話，就是要封殺潛在的縣長候選人如蘇貞昌之參選台北縣長，甚至也會被解讀為中央將把胡志強綁在台中市使其不能爭取閣揆職位，而有所謂的「滅蘇攔胡」之說。同理，在文化條件上有優勢地位的台南市縣合併改制直轄市案懸而未定的結果，也等於給於中央更多的政治操作空間，因為民進黨在台南市縣的勝選機率較高，延選的結果，將會打亂民進黨在台南市縣百里侯的原有佈局，對民進黨也明顯不利。



※屏東縣大水突顯了台灣農業縣的貧窮與公共建設不足

直轄市改制作業的法律分析

(一)縣市長選舉即行停辦延任、延選有違憲之嫌：蓋依地方制度法規定，非有特殊事故，地方民選公職人員選舉不得任意延選。所謂特殊事故是指合併選舉期程、重大天災等不可抗力事件者，始得該當。然而，諸多縣市改制或合併改制為直轄市的結果，該等縣市的年底縣市長選舉，勢將因此會延任、延選（改為直轄市長選舉）。不過，民主法治國家的基本原理，民選公職人員無論是地方行政首長抑或地方民意代表的任期，均屬政治精英與選民之間約定的政治契約，不能任意毀約，也就是不得假藉各種理由延任或延選；即使需要延選，亦應自次屆起實施。實際上，司法院大法官釋字第499號解釋曾宣告國民大會代表延任違憲，釋字第553號解釋亦曾指出基於住民自治之原理原則，里長選舉亦不得任意延後舉行，否則將失去民主之正當性，也將失其地方民選公職的代表性。

(二)審查標準已增加法律所無之限制，甚至變更法律所設定之最低標準，有恣意審查之嫌：蓋依地方制度法第4條第1項之規定，人口【聚居】達【125萬人】以上，【且】在政治、經濟、文化【及】都會區域發展上，有特殊需要之地區，始得設直轄市；但該法施行前已設者，不在此限（請注意【

的意義）。依此標準觀之，單就地方的人口數量來說，現行地方制度法第4條所定之直轄市人口數量之基本門檻為125萬人以上者，即得申設直轄市（至於，該人口數量規模是否符合國際競爭力的城市之需？有無必要再提高門檻？則屬另個修法層次的問題）。但桃園縣在審查會議上被駁回的理由是，人口規模不足250萬人；可是，人口規模不足250萬人的台南市縣合併案，卻得因為其訴求係「歷史文化首都」而得以再審議，可見審查標準不一。另就聚居要件而言，設若雲嘉地區之縣市合併或台南縣市合併的話，即使各該合併後區域內的人口總數因此超過一百二十五萬人以上者，均仍不符該法所謂人口規模必須【聚居】達125萬人以上之要件，但桃園縣人口規模【聚居】業超越125萬人之最低門檻，卻被視為要件不符合！不僅如此，台南市縣合併案如果有文化條件上的重要性，何以經濟產值全國第一的桃園縣卻沒有經濟上的重要性（而且，桃園縣比起台北縣更具備經濟條件的重要性，但台北縣卻可以單獨改制直轄市，桃園縣卻不行，豈有此理？）。由此可知，審查標準明顯不一，有恣意審查之嫌。

直轄市改制作業的財政資源分配

(一)財政困窘將更為明顯：實際上，台北縣單獨改制為直轄市、台中市縣合併改制為直轄市後，以及高雄市縣合併改制為直轄市後，台北市的統籌分配款將會銳減，也就是說，台北市將因此深受其害。但即使是台北縣（新北市），也將因為改制為直轄市後，依法必須增加法定支出，諸如轄內的國立高中、署立醫院恐將因此改為直轄市立高中、醫院，相關的勞工檢查、車輛監理、道路養護等業務也將收回自辦，加上勞健保費負擔比率提高的結果，是否為台北縣（新北市）所能負擔，即有疑義。同理，台中市縣合併改制直轄市後，原有的台中縣負債亦須由台中市概括承受，新的台中直轄市亦須負擔直轄市立高中、醫院，以及勞工檢查、車輛監理、道路養護等業務，勞健保費負擔比率依法也需要提高，恐怕都不是台中市短期所能承擔的壓力；相同的情形，也會發生在高雄市縣合併後的身上。

(二)城鄉差距擴大，導致「一國兩制」：縣市改制或合併改制直轄市的優點在於，依法可以增加財政規模、組織規模，諸如提升公務人員之官職等級，以舒緩地方公務人員之升遷管道，並藉以擴大預算規模等等好處。但相對的，「富都窮縣」的結果，不僅無法促進區域均衡發展，還會進一步惡化財政資源的分配，引發更明顯的排擠效應，使得未改制為直轄市的縣市反而淪為二等縣市，該等縣市民成為二等國民，而加深台灣的城鄉差距。換句話說，改制為直轄市或準用直轄市規定的地方將會使得都會區內的人民保有一定或相當程度優渥的福利，但反過來說，縣市地區的居民之社會福利將遠遠不足，例如老人福利、弱勢者的福利、學校教育資源，乃至警察、消防、環保的照護，都會與直轄市有明顯且不同的待遇，形成比例懸殊的「一國兩制」。而且，直轄市形成後的「磁吸效應」，將使國家的資源集中於「富都」，讓周邊的「窮縣」更窮；除非我們反向留下買路財，讓窮縣可以分配更多的統籌分配

稅款，否則「一國兩制」的城鄉差距終將擴大。

結語

無論如何，台灣即將出現「富都窮縣」的自治圖貌。又總的來說，台灣作為一個國家，真的很特別，因為這個國家的國家公園數量特別多，不僅如此，這個國家的直轄市數量也都不輸給鄰近的中國、韓國、日本等國，有點令人嘆為觀止的感覺。實際上，整個地方改制直轄市的作為，仍須配套法律是否制定、須否修正的磨合，諸如行政區劃法必須儘速完成立法，否則單以地方制度法作為行政區域之設置、調整或廢止的法源依據，依然過於單薄，甚至行政區劃之相關程序規定不足，仍有違憲法明定行政區劃應由中央立法並執行，或交由地方執行之意旨；因為行政區劃之實體規定、程序規定本質上既為重要事項，則依憲法或中央法規標準法之規定，即應以法律定之，亦應符合法律明確性之原則。遑論，縣市合併改制為直轄市後，原有轄內的鄉鎮市區更需要合併，才有辦法成為新直轄市內的區，可是行政區劃法遲未通過的後果是，新直轄市內的區數量可能過多，各區就容易發生「勞逸不均」的情事。

不僅如此，如果縣市改制或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市後，其他直轄市、縣市所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前，已形同宣告財政收支劃分法必須配套修正。但是，此時此刻，國家財政稅收已經明顯短少，縱使未來財政收支劃分法能夠及時修正，則任何新直轄市的運作，仍可能會面臨財政預算不足的窘境。此外，任何縣市單獨改制直轄市或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市的作為，也都會有所謂地方政治版圖重新洗牌的問題，包括縣市議員如何減半或減少、鄉鎮市如何改制為區等政治問題存在。很重要，這些地方勢力的既得利益者，是否願意甘心接受新直轄市範疇內的地方政治版圖之重新洗牌？還是會從中杯葛抵制？這都還需要觀察看看。■

縣市升格 II

從城鄉二元體制到
台灣大都會區林濁水
前立法委員

沿革

二次大戰結束以來，台灣行政區劃在短短六十年間，大大小小的已經改了不少十次了。日據時代五十年間，行政區劃的次數並不比國民黨少，前後共十次。然而一九二〇年劃分為五州二廳後就穩定下來，一九二六年略作調整，五州三廳一直維持到戰爭結束。如今馬總統從廿三個行政區縮編為三都十五縣，再改成三生活圈七大發展區域，七區各設管理委員會。所謂七個發展區，北基宜，桃竹苗，中彰投，雲嘉南，高屏，澎湖外島，花東各一區，就等於日治晚期五州三廳的翻版，只不過把日治時期花東兩廳併為一區罷了。簡直是從日本人手裡接收台灣以後經過六十年東改西劃不下十次，都是做白工，最後繞回日本時代的原點。

日治晚期把台灣劃做五州三廳的規劃是迄今出現過比較合理的規劃，一直到今天仍然有學者認為日據末期八個行政區域，遠比現行的理

想。但是國民黨來台後，除把五州三廳改做八縣外，一九四五年再從縣中切割出九個省轄市，行政區域增加了一倍。

到了一九五〇年，省轄市縮小成五個，但縣反而大肆割裂成十六個，區域行政再進一步零碎化。一九六七年再把台北市升格做直轄市。此後一九七九年高雄市升格，一九八二年

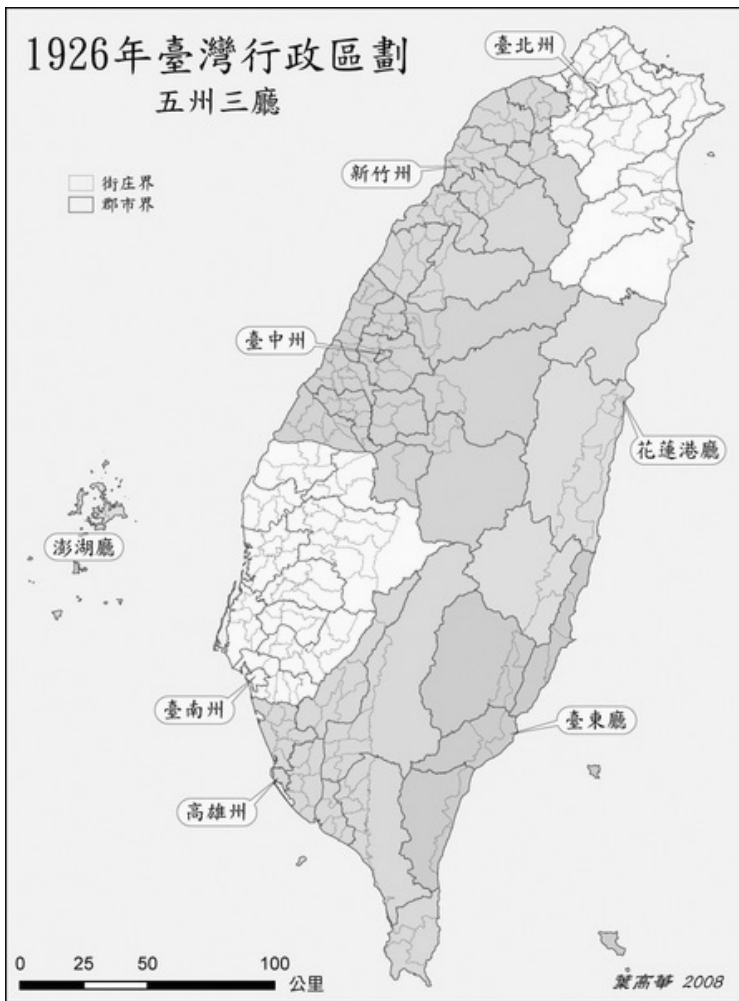
新竹、嘉義市升格為省轄市，確立二直轄市、五省轄市十六縣格局，並維持到二〇〇七年。

一九九八年廢省但省只虛不廢，層級未能縮減。二〇〇三、〇七年分別成立中部、東部辦公室，等於省由虛轉實。

二〇〇七年台北縣升為奇異的「準直轄市」，中央地方層級更加複雜化。

二〇〇八年行政院宣佈二〇〇九年台北縣和合併後的台中縣

市，台南縣市升格為直轄市，桃園又內定將成為準直轄市，加上北、高、新北，總共就有六六直轄市，遙遙領先十三億人口的中國四直轄市，真是國小志氣大，蔚為世界奇觀。



怪象

「三都十五縣」走了一半再走，再繞回日治時代的區域發展原點，結果在直轄市升格和五州三廳體制拼湊之下，本來已經凌亂的地方行政區域更形詭異混亂。

將來的六直轄市佔二千三百萬人口中的一千四百萬，窮縣則剩下不到六百萬，這是第一個怪異。小小島國六直轄市是第二個怪異。將來除了花東、離島兩區之外，其餘的四區中都有一到兩個巨大的直轄市配上一兩個小小的縣。其中尤以台灣的南北兩端最詭異：台北、新北兩市各有兩百六十萬、三百八十萬人口，夾帶著人口才各三、四十萬的基宜兩小縣市；大高雄市近三百萬人口，夾帶著才幾十萬人口的屏東，構造怪得可以！至於桃園近兩百萬人口旁邊，新竹縣市、苗栗合起人口不到一百五十萬；台中市二百六十萬旁邊，南投和彰化才一百八十萬，也都怪。至於花東區南北達三百公里，馬祖到澎湖南端更逾千公里，當然更是怪區。

國民黨只是權謀

就區域發展角度來看，日治晚期把台灣劃做五州三廳的規劃是迄今出現過比較合理的規劃，而國民黨在二次戰後頻繁的區域重劃則是政治權謀考量多而區域發展的考量少。早期國民黨政府把五州三廳大肆割裂，其目的主要有二：一是多設政府機關，方便統治和安插大量來台人員。二是「眾建諸侯」以小其力，防止地方勢力坐大。

到了一九六七年把台北市升格做直轄市，更是為了避免首都落入高玉樹之手的權謀。

只是這樣的割裂造成了區域零碎化，不利於區域治理，並造成公共投資的大量浪費，而且開啓了城鄉割裂之門，形成體制上的城鄉二元架構。

然而城鄉的割裂已造成迅速都市化的效果。先是設省轄市，後來又設置北高兩直轄市，使市從縣中劃分出來，再使直轄市從省中畫分出來，使工商稅收集集中在市。財源由鄉流向市，並把工業業的污染留在縣，然後切斷城

鄉的財政連繫使都市的資金不必向鄉回流。再配合早期台灣經濟起飛前「以農業培養工業」的策略，台灣的都市化迅速達成。而其代價自然是城鄉差距的擴大，以及中央地方層級的複雜化。

馬英九的理念何在？

一般國家沒有什麼直轄市，就連泱泱帝國美國，也只有一个庶幾近之的「華盛頓特區」，馬英九卻一口氣為台灣規劃出五個直轄市。其目的語焉不詳，於是學者如夏鑄九、蕭全政等人就替馬英九找了兩個論點。

第一是以「大都會」做為台灣發展動力的所謂「成長中心模式」，認為大都會是國家競爭力來源，美國、日本和中國都有大都會，所以台灣要有個大都會才能有國家競爭力。

第二是台灣的政經地緣位置出發，認台灣在東北亞、大中國等三個日漸發展的地緣區塊中，如發展成北、中、南三都，正好以台北市來連結日本、韓國，以台中市連結中國，以高雄市連結東南亞。這樣台灣才能充分發揮位居西太東西和東亞南北樞紐地緣位置的優越性做國家政經發展的基礎。

台灣本身就是一個大都會

讓大都會形成發展的旗艦或火車頭，帶動區域腹地發展，這就是鄧小平所講先讓一部分人富起來，讓沿海和內陸傾斜發展的策略。這項策略是把資金、廠房、人才、技術集中在珠三角、長三角等地，然後以中部、西北為腹地，而所謂腹地就是廉價勞工的提供地和市場的意思。

但這項策略台灣既不必學也不能學，不只是因為這是不公義的策略，也因為這策略台灣已用過一次。台灣經濟起飛前「以農業培養工業」，就是近六、七百萬人口的鄉村為腹地，去支持當時才二十萬人出頭的台北市發展。如今台北高雄合計已超過六百萬，剩下的地區已不足為兩者進一步剝削的腹地。若還要再講腹地，則腹地必然設定在境外，如中國、東南亞乃至美國。換句話說，我們根本應該把整個台灣當作一個大都會，而以全球運籌角度以全球

爲腹地，這也是目前台灣經濟外銷導向的現況。否則：

1.若要比都會的國際競爭力，上海、北平、東京……人口規模無不達一二千萬，台灣縱使最大的「新台北都」也不到700萬，規模怎樣也比不過。

2.上海有長江沿岸四、五億人口爲腹地，台灣三都的腹地合計才1000萬出頭根本不成其腹地。

如果以旗艦或火車頭來比喻就更清楚。一個美軍現代旗艦編制如第七艦隊有航母一艘和神盾飛彈巡航艦、驅逐、護衛、登陸艦、核潛艇、補給船等等近六十艘軍艦和三五〇架戰機，洋洋大觀，威力自然驚人。就算是一個火車頭，總也要拉個十幾二十節車廂。上海之於長江流域，火車頭旗艦的比喻都恰當，但台灣的三都，每一都平均腹地才300萬，等於火車頭拉的不是一串車廂而是一節小台車，或是一艘旗艦帶領的不是幾十艘戰艦而是兩條舢板船。所以用旗艦、火車頭來想像台灣的發展藍圖，根本是用大國的區域治理模式硬套在小國身上，根本不通。

事實上，整個台灣無論面積、人口數、人口密度都和北京、天津、上海都相去不遠，土地甚至只有重慶不到一半，人口比重慶少（2279萬比3198萬），密度比重慶大（633比379人／平方公里）。在高鐵通車，東西向快速道路完成後整個台灣其實只是中國一個大都會區而已。沒有必要依循大國圖像，把中國的原型複製在台灣，否則既滑稽，尤不利台灣發展。在全球化的今天，要把台灣想像成一個大型的新加坡，而不是一個小型的中國。

誰說都市大才有競爭力？

都市一定要大才有競爭力嗎？中國有北京、天津、上海、重慶四個超大直轄市，台灣也要有爲者應若是嗎？我們可以看看中國結合一些國際學術人士每年提出的《全球城市競爭力藍皮書》。

全球城市競爭力評估每年評估的重點雖然不太相同，但是卻很明顯，城市不是大就有競

爭力，城市有的非常小，競爭力反而領先。

二〇〇六年評比中，紐約、倫敦、巴黎、洛杉磯等大都市固然都名列前茅，但前二十名的都市中有一半如哥本哈根、費城、聖地牙哥等，他們的人口都比台北市少得多。

二〇〇八名列前二十名都市略有變化，紐約、倫敦、巴黎仍名列前茅，但人口比台北少的反而增加到十一個。台北市在二〇〇六名列四八，二〇〇八年名列一一二，而排名在二〇名內的哥本哈根、斯德哥爾摩、華盛頓、波士頓、赫爾辛基等人口都才五、六十萬，才台北市的五分之一！至於墨西哥市、重慶，甚至上海等一些超大都市，其競爭力都常落在台北之後。從全球城市競爭力的排名來看，城市一定要大，是經不起考驗的。

如果城市一定要大才有競爭力，也才可以做國家發展的火車頭的話，那麼小國家例如瑞典人口才九百萬，瑞士才七百多萬，丹麥和芬蘭各五百多萬，挪威四百多萬，將註定毫無前途，因爲他們整個國家人口還不到上海、墨西哥市人口的一半，五國加起來還比重慶市小。然而這些國家的國家競爭力卻一直名列世界前茅，遙遙領先擁有一大堆人口超過千萬城市的中國。而且他們的首都都才幾十萬人，卻在城市競爭力上也遙遙領先北京、上海，甚至超過東京、香港等大都市。

就落後或新興國家來說，他們的確需要刻意把資源集中在大都市，以全國廣大農村爲腹地、市場和廉價勞工提供地去支援都市發展，實現鄧小平「讓一部分人富起來」的策略。但這卻不一定適用在已開發國家，而小國則更根本無法適用。

台灣在參與WTO已經屬已開發國家，台灣本身已成一都會區又是小國，不向前去看看北歐諸小國，甚至新加坡怎樣發展，卻要向後仿效開發中大國的區域發展策略，真是不可思議。

北、中、南三都如何分別對應？

所謂「以台北市來連結日本、韓國，以台中市連結中國，以高雄市連結東南亞」，這更是笑話奇談。

第一，台灣南北兩都差距才三百公里，且又孤懸海中，在動輒以數千公里計算的東亞區塊中，其不到三百公里的差距，地緣意義的意義甚薄弱。

第二，北中南三都各有其產業特色，根本無法規定要連結哪一個特定的區域。難道南科的產品不必賣給日本、韓國，非賣到東南亞去不可？又難道陸資來台一定要到台中市去買七期重畫區的土地，不必到台北市買辦公大樓？又或者台北的金融業和服務業只能和日、韓往來，不必向東南亞發展？

第三，中國南北數千公里，沒有哪一家企業會把貨物用飛機運到廣州後再陸運到北京。



※台灣要學的是競爭力強的北歐小國，而不是幅遠廣大的中國

中、南三都合計將高達1207萬，佔了53%。目前全國地方政府支出規模7317億，三都升格後，單三都就要支出6017億，若總體規模不變，其他一半人口就只剩1200億，只佔總支出兩成不到！。如果其他縣市支出維持不減少，因三都支出大增，無論如何已經惡化的城鄉差距、M型社會都將更形惡化;而且其他縣市要維持不變，其實就等於要再從中央政府擠出數以千億的錢來問題實在不小。

其次是葉爾辛效應。一國的行政區域最大的若超過總人口六分之一，中央與地方的矛盾就不易處理。合併後未來台北市人口將達675萬，佔總人口37.4%，財政支出3415億，達目前地方支出46.7%，其稅收為7098億，佔國家稅收高達46.7%。台北市穩佔台灣半壁江山，和蘇聯瓦解前的俄羅斯相當，地方炮打中央的「葉爾辛效應」將是定局。

最後是財政浪費。台北縣在二〇〇七年一升格為準直轄市後，縣長第一件事就是喜孜孜地大幅為自己的官員晉階，為自己的縣府人事擴編。副市長和各級主管全都可升一到二個職等，薪水每年增加10到50、60萬，議員更增加3百萬。不只如此，北高公務員都超過1萬2千人，北縣才不到4千，現在可以增加有近1萬4，如果補實則支出要達60億，再加上人人升官加薪，恐怕要近百億，於是升格增

加的錢，養官成了最大宗。單單警官晉階為兩線四星的有40人，兩線三星的有250人，兩線二星的有32，一下子就有三百多人升官加薪單單一個台北縣已如此可怕，台中縣市一旦升格，增加的薪水也將達四、五十億。

我國是舉世聞名的軍公教福利，國、軍公教的人事支出特別高，一般國家財政對人事支出大概只佔GDP 2%左右，日本公務員待遇不算差，但甚至只佔GDP不到1%，但是我國卻高達4.7%，這種過高的支出造成國家財政重大負擔，然而如今馬政府卻在百廢待舉，經濟不景氣時還透過三都策略讓公務員加薪擴編。

只能亡羊補牢

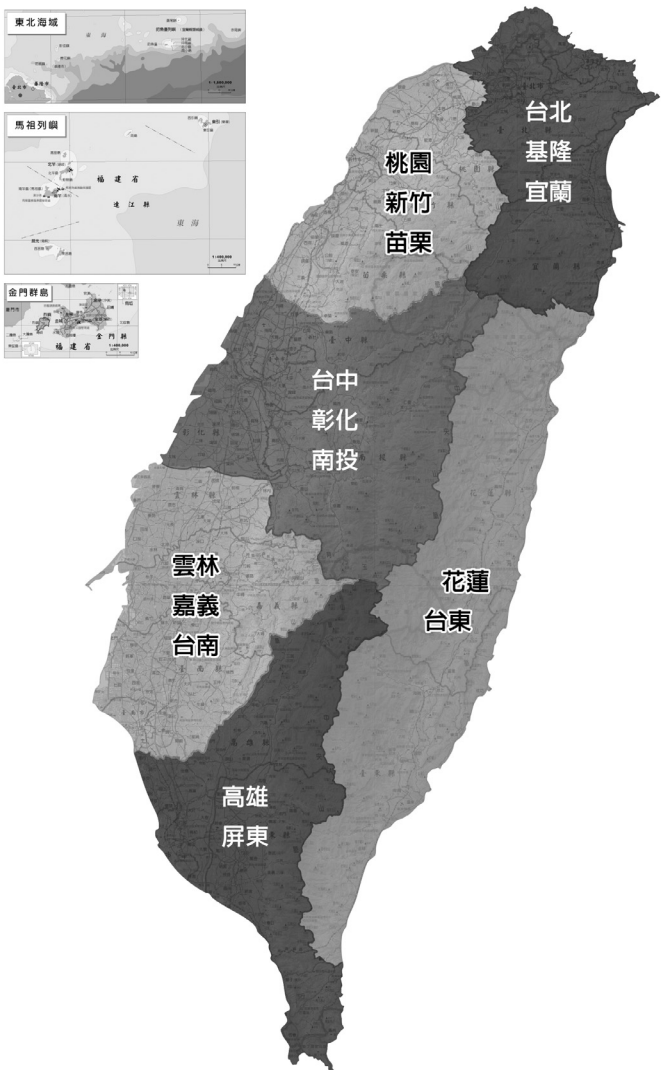
以我國國家規模，在高鐵及東西向快速路築成後，大抵只是大型國家的一個大都會區而已。但在幾個縣市升格已成定局的情況下，我們只能思考亡羊補牢的作法：

1.小縣都應合併但不應再分直轄市／縣兩級，要全都直屬中央；

2.台北縣市和基隆不應合併，以免產生葉赫辛效應；

3.汐止、北海岸應和基隆合併，新竹縣市苗栗縣市、彰化南投、雲嘉縣市、台南縣市應合併，高雄市則併入高屏兩縣。■

馬英九的七大發展區



從孫道存事件看破產法的修改

江雅綺
英國里茲大學法律系博士生

60歲的前太電董事長孫道存，再娶28歲的美麗女友吳逸玲，此番風流情事修成正果，迅速成為台灣社會的熱門話題。不過，我們更關心的，並不是孫吳老少配或是第n個女友的花邊，而是孫道存現象所反映的：台灣《破產法》年久失修，早已成為有錢人躲債的避風港。

以孫為例，2002年「太電」公司即因轉投資失利股票下市，2005年更爆發金額高達171億元的「太電掏空案」。孫身為董事長，雖主張「掏空由財務長一手主導，自己並不知情」，並得以500萬元交保脫身，但其各項債務累積高達225億，於是申請破產成功，成了法律意義上的破產人。但是他的生活卻一點都沒有影響，住的是信義區的「信義之星」一棟近300坪的豪宅，出入則以最新型的賓士轎車代步，並有司機接送。且不斷因為傳出致贈佳人貴重禮物的新聞，而被國稅局盯上。最早是給女友顏寧一萬三千多張台灣大哥大的股票，被國稅局補罰一億三千多萬。再來是傳出孫承擔女友顏寧和張瓊玲的「股票債務」合計一億六千多萬，被國稅局認定為贈與並要求補稅七千六百萬。最近一次被國稅局盯上的則是模特兒女友小可，因據媒體報導，她聲稱交往三個月，即收到手錶精品等計百萬元以上大禮。

其實，大家也都了解，孫道存現象並非個案。回想2007年，台灣四十家本國銀行與三十

二家外商銀行聯合公布呆帳大戶名單，共有一千四百多戶大呆戶現形，倒了銀行超過三千七百億。當年「大呆集團」第一到第十名如下：前高雄市議長朱安雄主持的安鋒集團倒了這些銀行一四五億，是大呆集團第一名；第二名長億集團，呆帳一一五億；第三名廣三集團，主要呆帳都留在自家金庫一台中商銀；第四名以下則為陳由豪的東帝士集團、張朝翔國產汽車集團、翁大銘華隆集團、葉素菲的博達公司、侯西峰的國揚集團、黃宏宗的台鳳集團，以及

林謝罕見的宏國建設集團。

這些呆帳大戶，欠銀行的有之、掏空公司欠股東的也有之，其中

亦有不少同時上「呆帳大戶」和「欠稅大戶」的榜單。於是，許多人欠銀行、欠股東、欠國家稅款，且涉及背信、掏空、假帳、詐欺等犯罪案件，但卻仍然生活奢侈、出入用度都是精品，然後說到還錢都是兩手一攤「已經破產，名下沒有任何資產」。

這不禁讓我們反省：台灣的《破產法》規定是否過於寬鬆，而己成為這些游走法律漏洞者的工具？

《破產法》的基本精神

在資本主義社會，《破產法》的規定事實上是違反借錢還錢的原則，債務人被告破產後，即可免除償債的責任。其立法意旨本來是為了讓面臨倒閉的企業有時間重整重建、讓負

※孫道存破產後身邊依然美女如雲



責大於資產的個人有機會重新開始，是一部給窮人和失敗者帶來希望的法律。

但善意的立法遇上動機不正的人，也會帶來道德風險，如果破產人一開始就不打算還錢，把資產移轉至親友人頭帳戶，完美切割之後，債權人空有法律上的權利，實際上卻什麼都拿不到，只能怪自己傻。

正是因為《破產法》有優點也有缺點，因此並非所有國家皆採破產免責制定。如：烏克蘭、保加利亞，就不採破產免責制度；或像芬蘭、瑞典等國，雖有破產免責制度設計，但破產債務人要獲得免責並不容易；亦有對個人破產免責採取正面、開放態度之國家，如美國、台灣。

一言以蔽之，《破產法》的免責規定，就是要求債權人在一定程度下承擔債務人欠錢不還的風險，避免債權人只圖高利貸而不斷放款，某方面的也扮演著資本主義社會安全閥的角色，有助信用資本的融通控制與經濟秩序的重建更生。但若要善加發揮這樣的正面功能、而避開它的負面效果，則破產保護應僅限於誠實的破產人，這由各國若設有破產免責制度，均限於誠實破產人可證，同時各國立法例亦大多設有免責例外的規定。例如：故意脫產、隱匿財產、詐欺或有虛偽申報說明等不誠實行為，均應因違反上述原則而失去免責的資格。

美國《聯邦破產法》和我國《破產法》的免責規定

我國《破產法》最後一次修正在1993年，距今已快20個年頭，至於破產免責的規定，則超過七十年均無重大變更。翻遍整套《破產法》，僅有第149條規定：「破產債權人依調協或破產程序已受清償者。其債權未能受清償之部分，請求權視為消滅。但破產人因犯詐欺破產罪而受刑之宣告者，不在此限。」換句話說，按我國的《破產法》規定，除了犯「詐欺破產罪」且被判刑外，破產人均當然免除債務責任。

而所謂的「詐欺破產罪」，則規定在第154條：「破產人在破產宣告前一年內，或在破產程序中以損害債權人為目的而有左列行為之一

者，為詐欺破產罪，處五年以下有期徒刑：

- 一、隱匿或毀棄其財產或為其他不利於債權人之處分者。
- 二、捏造債務或承認不真實之債務者。
- 三、毀棄或捏造帳簿或其他會計文件之全部或一部，致其財產之狀況不真確者。」

除了第154條之外，其他相關罰則，不論是破產人違反向法院說明的義務、或向破產管理人說明不實、或是不提供正確的財產文件給管理人者，則僅有罰金或徒刑的懲罰規定，並不會影響到破產的免責保護。

相比之下，和我國免責制度相近的美國《聯邦破產法》，則除了在第727條第1項第2段有類似於我國第154條詐欺破產而不可免責的規定。另在同條條第1項第3段亦規定：「破產債務人有隱匿、毀損、偽造或不保存任何得紀之資訊，包括支票簿、單據、帳簿、文件等，能詳知破產債務人財務狀況之文書資料之行爲者……」即不能免責。第四段規定破產人若為虛偽之陳述、或拒絕將有關破產債務人之財產、或財務狀況之記錄資訊，包括簿冊、文書、記錄及文件，移交予依法有權占有該等文書之破產管理人，亦不得免責。同條第六段則規定，破產人若拒絕回答法院的關鍵問題，亦無法獲得免責。

兩相對照，即便是最鼓勵信用融通、而對破產免責採開放態度的美國法例，其破產免責的例外規定，都比我國嚴謹。其實，如上所述，《破產法》的精神本來在於保護誠實而不幸的破產人，當破產人不願向法院、或破產管理人誠實說明自己的財務狀況時，卻仍然可以享有破產免責的保護傘，這樣是否「太超過」了？

香港破產法的「阿B條款」禁止生活奢華

依香港《破產法》規定，債務人聲請破產獲得核准後，所有財物及新增收入都由「清算官」（official receiver）接收，清算官只留基本生活用度給當事人，其他財產均由香港破產管理署接管。當事人在破產後，「不能坐計程車、不能上館子、不能做超過一定額度的消費」，

職業方面，破產人「不能當會計師、不能當律師、也不能進金融業」。破產的註記時間為四年，這四年有人戲稱就像在坐「破產監」，連出國都不行。這段期間破產人也不能出國，如果被清算官發現破產人離開香港，就算破產人只剩幾天就「坐監」完畢，時間都要重算，而且嚴格到連從香港到深圳都不行，讓很多破產人實在「很慫」。

幾年前，香港藝人鍾鎮濤（阿B）也是向香港破產管理署申請破產，但他的生活方式卻相當樸實，從沒聽說買精品、跑趴、或動不動豪擲千金之事。這是香港人的道德水平比較高嗎？還是因為香港的《破產法》有規定，破產人的生活方式會受到限制，日常生活的起居費用都會受到控管，例如破產人一天的交通費不能超過港幣一百元，向親朋好友借支也不能超過一百元，所有收入扣除基本開銷，都要拿來還債，所以破產人往往連計程車都坐不起，這才有像個「破產」的樣子。

當年阿B在破產期間受邀來台灣演出，回香港後亦被清算官追查，幸虧他提出是受邀來台灣，全部經費由別人買單，否則又要重過破產的「慫」日子。而據香港銀行資深經理人表示，1999年最近一次修正《破產法》出爐後，有債務問題的香港人爭先恐後聲請，最盛時，一天的聲請案件就超過200件。一天有200人聲請，等於一個月就有6000人破產，比率相當高。但很多香港人聲請破產後，發現破產日子過的很沒尊嚴，於是聲請破產量大幅減少，降至一天約36人左右，債務人考慮聲請破產的時間也越來越久。由此可見，嚴格的「禁奢條款」規定，確實可以大幅降低破產人濫用法律漏洞的機會。

我國《消費者債務清理條例》（卡奴條例）有「禁奢條款」

事實上台灣兩年多前訂的《消費者債務清理條例》（因應當時卡債風暴的受害者而生，亦俗稱卡奴條款），也有「禁奢條款」。在第62條的更生程序，第89條的清算程序中，均訂有規定更生人或清算人生活花費不得超過一般人之生活程度。而為了讓「禁奢條款」的規定更具體，當年銀行公會還拜訪司法院，提出「禁

奢15誠」可供參考：包括計程車、高鐵與飛機，都被認為是奢華交通工具，一律禁止搭乘；若要開車，最好是二手，價格不能超過五十萬；而若要買電視、電鍋、洗衣機、微波爐、瓦斯爐、抽油煙機、冰箱、冷氣、電腦、手機等耐久財，合計金額不能逾十萬元。銀行公會的15誠，由更生程序的「更生六誠」和清算程序中「清算九誠」組成，由於清算將債務一筆勾銷，對清算人的要求更加嚴格。被清算人原則上每筆花費最多三百，且不能進入單筆消費逾五百元的場所。換句話說，若據此「15誠」精神，清算族若要到7-ELEVEN買東西，因7-ELEVEN有賣烈酒，單筆消費逾五百，清算族還須事先取得清算管理人同意。

《消債條例》中的清算程序效力，事實上和《破產法》的破產規定差不多。只是因為按《破產法》申請破產時，通常須先與債權人行和解程序，較不適用一般財力較弱的消費者，因此當年遂有針對負債額較低、財力也弱的一般卡奴而制定的《消債條款》。不過，既然《消債條例》在銀行公會強力呼籲避免道德風險下，有了「禁奢條款」，讓人實在無法理解，為何欠債大戶更愛用的《破產法》卻沒有一樣的規定？

《破產法》修法建議

基上以上幾點理由，為了避免過時的《破產法》成為有錢人躲債的避風港，我們在此提出兩點《破產法》的修法建議：

（一）為了合乎《破產法》保護誠實破產人的精神，除本來第149條的「犯詐欺破產罪取消免責」外，參考美國《聯邦破產法》，增加各項取消免責的規定，並將原本《破產法》第152、153、第156條對不誠實破產人的懲罰，直接改為取消破產的免責保護。

（二）參考香港的「阿B條款」，或是《消費者債務清理條例》的「禁奢條款」。由破產管理人負責監督，規定破產人的生活花費不能超過一般人的生活程度，而破產人無正當理由而生活有奢侈、浪費等情事時，法院可以取消其全部或一部的債務免責保護。

沒有目標的改革—即將實施的 健保DRG支付制度

洪奇昌

中央健保局在7月底宣佈，衛生署已經決定全民健保將從9月1日起實施DRG（住院診斷關聯群）的支付制度，同時也引起醫界相當大的反對之聲。所謂DRG（住院診斷關聯群）指的是，病人住院的費用申請，是根據主要的診斷給予一定金額的支付。比方說，病人因急性闌尾炎住院開刀，不論用什麼藥、住多少天，醫院都只能申報一定金額的醫療費用。當然制度設計上，可能有併發症的，會有高一點的給付，但仍然是一定的金額（例如無併發症的給付9000點、有併發症的10000點）。DRG支付制度的構想是，特定種類的疾病需要那些治療通常根據醫師的臨床判斷來決定，但是健保資源有限，所以經由DRG的設計，讓醫師（以及醫院）負擔資源管控的責任：定額支付下，資源耗用少（藥用的少或用的便宜、住院時間短…）利潤就多；資源耗用多（藥用的多或用的貴、住院時間長…）就可能造成虧損。這樣一方面可以管控整體醫療資源的使用，一方面健保局也可以節省審查的行政成本（定額支付下，就不必審查是否有不必要的浪費，因為醫師或醫院會自我審查、自我控制）。

這套由美國的Medicare（美國政府對於65歲以上老人或身心障礙者提供的社會保險制度）發展出來的支付制度，是否能適用於台灣的健保制度，是值得探討的。台灣的醫界對於DRG制度大部分持著悲觀和反對的看法：重症病患將成為人球、醫學中心將面臨財務危機、疾病嚴重度加成本支付不公平、病人治療未完全就會被安排出院、…等等。除了這些問題之外，可能還有一些更根本的問題必須要進一步思考的：

首先必須澄清的是，現行的健保制度下已經實施總額預算制度（global budget），也就是前一年行政院就已核定下一年度健保醫療費用的總額，而醫療院所對病人提供服務後向健保



※健保非改不可，但是不能隨便亂改

局申報費用，除了少數項目外，是以「點數」計算的，每季健保局再根據先行政院核定的總額和醫療院所申報的總點數，計算每點「點值」（通常每點點值會少於1元），來核付醫療費用。DRG仍然是在這套總額預算制度下運作，因此不影響年度醫療費用的總支出，換句話說，DRG制度不會為健保省下半毛錢。

我們經常會聽到一種質疑全民健保的說法：「全民健保是保險還是社會福利？」。在美國，一般健康保險是由保險公司設計保單提供給客戶，客戶（多為為員工投保的企業）依據保單設定的保費和涵蓋的醫療項目，選擇最適當的保單來投保，因此醫療給付是根據「付費能力」（ability to pay）來決定的，付的保費

高，涵蓋範圍就大。而Medicare和Medicaid（美國政府對於低收入民眾提供的健康照顧社會安全制度）是由政府稅收支應，醫療給付是根據保險對象的「需要」（Need）決定的，疾病需要何種治療，給付就到那裏。兩者之間的差異性相當明顯，民眾並不容易混淆。但是Medicare如果完全由醫師或病人決定「需要」的範圍和內容，費用上漲勢必無法控制，因此美國政府採用DRG來提供誘因，讓醫療院所自行管控資源的投入，以控制費用。

台灣的健保制度是根據「需要」、而不是繳交保費的多寡來決定醫療給付的內容，本質上比較像Medicare。但是所謂的「需要」由誰決定，並不清楚。美國Medicare由政府出錢，醫療給付範圍由政府決定，大家沒話講。DRG制度下，授權醫療院所決定，政府只做費用控管，大致上民眾也沒話講（因為DRG已經把各種疾病起碼要做的檢查、治療都預先定好了，醫療院所做的不能少於這些既定項目）。台灣的健保制度最大的問題就是政府不敢明確的對民眾講：「你的疾病只要這些治療，健保也只給付這些治療，其他沒有了！」所以民眾自己認定他的「需要」時，健保局通常也會「是、是、這些健保都有給付」，但是當醫療院所申報費用時，又回到「政府決定給付範圍」的原則，而予以核刪。十幾年來，健保局和醫療院所就一直處於這種互不信任的緊張狀態，在這樣的情形下，健保局宣布實施DRG，進一步要讓醫療院所管控醫療資源的投入，但卻沒有對民眾明白說明：「以後住院天數會減短、藥品也不會給的那麼多、也不能喜歡住院住多久就住多久」，而把這些留給醫界，讓他們自己去面對、應付民眾的質疑，當然引起反彈。

健保政策的兩大目標就是「維持財務健全」和「提升或至少維持醫療品質」。DRG制度對於健保財務沒有影響，已如前述。而DRG對於醫療品質是否有正面的影響，值得探討。DRG可能造成人球、治療不完全的質疑，已經被提出。國外的經驗，也沒有明顯證據可以支持醫療品質因DRG而提升。理論上，DRG可以提升醫療資源的使用效率，例如住院日數減短，可以提升病房周轉率，進而可以減短列在手術「等候名單（waiting list）」的時間，讓需要者可以早日進行手術。但是台灣醫療資源充沛的環境下，基本上並沒有「等候名單」過長的問題。另外如健保局官員所說的，盲腸炎患者跌倒骨折的例子，DRG不支付骨折治療的費用，而要醫療院所吸收，可以促使醫療院所注意預防措施。事實上，發生這種案件，就可能引起訴訟和賠償，醫療院所考慮到這些成本，當然會加強預防病人跌倒的措施。總不會是原來為了領取治療骨折的費用而故意不做好預防措施讓病人跌倒，等到DRG下健保不給付治療骨折的費用後，醫療院所怕領不到錢才加強預防病人跌倒的措施吧！

總而言之，在總額預算制度之下實施DRG，對於健保財務沒有幫忙，對於醫療品質也不能期待有所提升。唯一可以明確地預測的，就是醫院的競爭會更嚴峻。而且在DRG制度下，決勝的因素不見得是好的醫療品質，而最可能是文書作業的管理—如何選擇最「正確」的申報項目（診斷群）、以爭取最高的支付點數。推動DRG的效果如果只是這樣，那就只是個擾民的政策而已。■

兩岸觀察

「美元循環」與中國崛起的深層改革

蔡宏政
南華大學應用社會學系副教授

新社會
No.5 2009.8.15

2009年3月23日中國人民銀行行長周小川在該行網站上發表關於改革國際貨幣體系的文章，建議創造一種與主權國家（也就是美國）脫鉤、並能保持幣值長期穩定的國際儲備貨幣，以超主權儲備貨幣取代美元作為國際間通用貨幣，從而避免主權信用貨幣作為儲備貨幣的內在缺陷。亦時間，各國對此議論紛紛，英國《金融時報》對此評論道：「周小川釋放出一個強烈信息，希望終結美元時代」。美國《華爾街日報》則認為，中國的建議反映了發展中國家日益增長的對美國在世界經濟中地位不滿的情緒。3月28日的美國《新聞週刊》進一步發表題為「中國新經濟民族主義根深柢固」的文章，認為「所有這些都表明了中國經濟民族主義正在抬頭」，並公開要求美方保證中國購買美國國債的安全。在這篇短文中，我們將對美元作為世界貨幣提出一個國際政治經濟學的分析，並從中導出中國崛起的條件與挑戰為何。

美元霸權的國際政治經濟學

二次世界大戰之後，國際金融體系的重建主要的課題是如何在國家發展和穩定世界金融秩序之間尋求平衡，這就是戰後一直到1971年間一個具有穩定的美元—黃金比例的布列頓森林體系（Bretton Woods System）被創制的理由。布列敦森林體系開啓了一個美元等同黃金，以美元為基礎的國際貨幣系統，而國際貨幣基金組織（International Monetary Fund）和世界銀行（World Bank）二組織則被建立來維持國際金融貨幣秩序和個別國家的國際收支平衡。國際貨幣基金組織其作用在於監督國家的經濟成效和提供貸款解救那些經歷國際收支困難的國家，世界銀行主要則是為建水壩，高速公路或者電廠等國家基礎的工程提供大規模貸款。

這個支撐戰後全球經濟高度成長的國際金融體系當然不是一種憑空的創制。在1947年美國擁有全球貨幣黃金存量的70%，因此，戰後全球經濟要持續運轉必須有賴於美國黃金以美元的方式持續地輸出。所以，即使美國在1945年佔有全球經濟輸出總值的三分之一，美國仍然需要保持國際收支赤字以便輸出全球經濟運轉所需要的資本（Rapley 1996: 35）。雖然作為全球金融體系的基準，美國並不能如同其他國家一般藉由調整匯率來增強其國際貿易競爭力。然而，美國卻享有一個獨一無二的有利之處。只要其他各國對美金保持信心，美國就可以藉由單純地印製美元來維持或甚於擴大其購買力。這種特殊的資本輸出能量再加上遙遙領先的工業製造能力共同支撐了美國在戰後全球政治經濟秩序重構中的干預能力。

整個布列頓森林體系雖然維持了國際金融穩定與國家發展的平衡，然而這個體系的運作卻必須立基於美國的國際收支赤字。這明顯地是無法長久維持的。理論上來講，只要世界各國繼續保持對美元的信心，那麼布列頓森林體系的黃金—美元本位就可以持續運作。但是實際上由於美國發行的美元數量日益增加，以致於在1971年海外美元的數目已經超過美國黃金存量的300%。這意味著只要少數國家握有三分之一的美元就足以換取美國所有的黃金儲備。為了維持美國的政治與經濟自主性，美國總統尼克森遂於1971年宣布切斷美元與黃金的兌換關係。

在美元與黃金的兌換關係被切斷之後，國際金融從此進入浮動匯率的時代，理論上，美元只是所有國家貨幣中的一種，其價值視與其他各國貨幣的匯兌比例而定。然而，美國在國際上的政治與軍事支配地位繼續支撐了美元作為國際貿易的計價單位，尤其甚者，美元因為切斷了與黃金的兌換關係而更可以不受拘束地

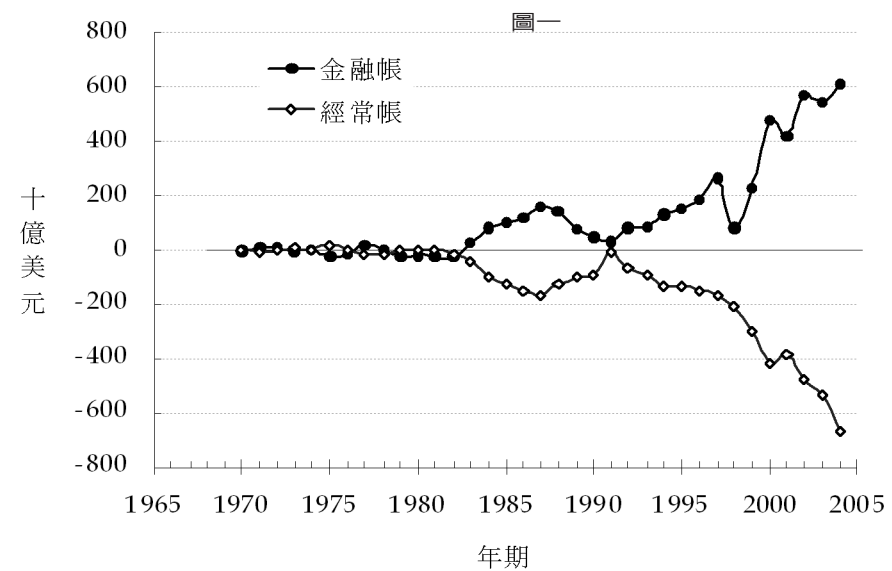
印製，因此1971年之後，國際金融與貿易體系實際上是進入一個美元本位體制。這一體制最重要的特徵是容許美國以更自由的方式印製美元來進口貿易伙伴的商品，而美元則取代黃金成為各國主要的外匯儲備。美國的金融帳盈餘（也就是反映其經常帳赤字的規模）在1970年代之後開始穩定上升，而在1983年開始飆漲，1987年達於戰後的首波高峰。之後的規模雖然縮小到僅為92億美元，但是從此之後則以令人瞠目的速度飆漲到2004年的6126.9億美元（圖一）。

隨著美國的金融帳盈餘的飆漲，全球的國際儲備也同步上升。從1987年到1969年全球的國際儲備成長了13倍，到2004年時候，漲幅已經達到1969年的63.7倍！全球儲備的巨幅上升是美國不斷輸出美元的直接結果，美元的輸出使得美國得以用信用賒欠的方式使用了遠超過其國內生產力的全球物資，提供維持美國全球性的政治、軍事影響力的物質基礎，而美國的購買力則成為支撐全球經濟成長的主力。美元的升貶與輸出量因此成為左右全球金融與產業結構重組的最重要因素之一，正是因為美元本位的危機與美國的因應措施，導致了拉丁美洲進口替代工業化的發展策略全面被「結構調整」為出口導向工業化，東亞的模式則被高舉為「奇蹟」，一個全球性的貿易與投資流動網絡才日益上升，成為今日我們所謂的全球化。

美元循環與中國崛起的關係

東亞的「出口帶動成長」模式依賴於對美國的大量出超，這些出超國持有大量的美元儲備會在該國的中央銀行進行匯兌，轉化為本國貨幣進入該國，由此產生了兩個相互依存現象，第一是各國央行持有的美元外匯要求一個適當的再投資管道，以確保其價值與盈利。在安全性與流動性的考量下，現實的情況是持有大量美元外匯的國家大多選擇購買美國的公債、公司債或股票，美國就以這鉅額的金融帳收入來融資貿易與預算赤字，繼續維持其購買力。第二，當美元儲備進行匯兌，轉化為某一國家的貨幣而進入該國時，它就造成該國的貨幣供給上升，其作用一如該國央行所注入的強力貨幣（high power money），將會在銀行體系中不斷的借支與儲存中產生信用創造的效果，從而提高該國的投資強度，當外匯流入的速度非常快的時候，就會發生過度投資與產能過剩的現象。過剩的產能更加依賴美國的購買力來吸收，因此也就加強了出超國對美國融資的必要性。換言之，美國以不斷印製的美元交換對美出超源源輸入的商品，而這些輸出的美元又有一大部分回流到美國，用以支撐國對其他國家的購買力，美國由於其獨特的金融地位，得以用賒借的方式使用著全球的資源。

這個「美元循環」的過程是以美國不斷高築的債務為動力，因此最終而言這一循環一定



會遇到美元發行過多所導致的美元貶值與美國清償能力問題。每一次的美元貶值調整就會導致主要貿易伙伴幣值上升與對美出口的下降，此時，這些依賴對美出超帶動成長的國家就必須加強其資本輸出，以及尋求其它的出口市場。美國的金融帳盈餘（也就是反映其經常帳赤字的規模）在1983年開始飆漲，在1987年達於戰後的首波高峰，大量的債務使得當時的雷根政府不得不對主要貿易國施加壓力，要求他們的本國貨幣對美元升值，希望因此加強美國的出口能力，從而削減赤字，美國總體經濟政策的改變具體地表現在「廣場協定」（Plaza Accord）上。

四小龍的出口利潤因幣值上升被壓縮，使得勞力密集生產部門必須移往國外，尋求更廉價的勞動力，留在國內的產業則必須進行產業升級，也就是往更高附加價值的生產工序移動。因此在1980年代中期以後，日本開始加強對四小龍的資本輸出，在1990年代之後則轉向東南亞及中國。四小龍則在稍後，也就是1991到1993年之間開始提高他們對中國的投資。由於這種FDI的成因一開始是第一與第二梯隊的雁子們的勞力密集產業無法承受升值所帶來的成本上升而尋求海外生產基地，因此這種投資遂帶動了被投資國對投資國原物料與資本財的需求，導致了亞洲區域內貿易額的增加，表現為某些學者強調的亞洲經濟區域化（regionalization）。事實上，這正是1990年代鉅量FDI湧入中國的「全球化現象」。東亞雖然進行有效的生產力重組，然而拉動此一區域化的經濟成長的動力卻依然是來自美國市場的貿易順差。美國市場對東亞各國出口的重要性都在各國的前三名之內，其出口比例佔各國總出口大致上都在15%-20%以上。尤其是其中最重要的兩個出口大國中國（佔世界總出口6.46%）與日本（佔世界總出口6.15%），它們在吸收東亞其他國家的出口後（區域化的主要動力），卻都以美國市場作為最重要的出口目的地。

因此，對中國的投資主力來自東亞四小龍，而四小龍之所以能夠對中國進行資本輸出乃是因為：（1）得力於戰後美國形塑的雁行秩序，使得它們可以比其他發展中國家有更快速的資本積累；（2）1980年代中期美國為改

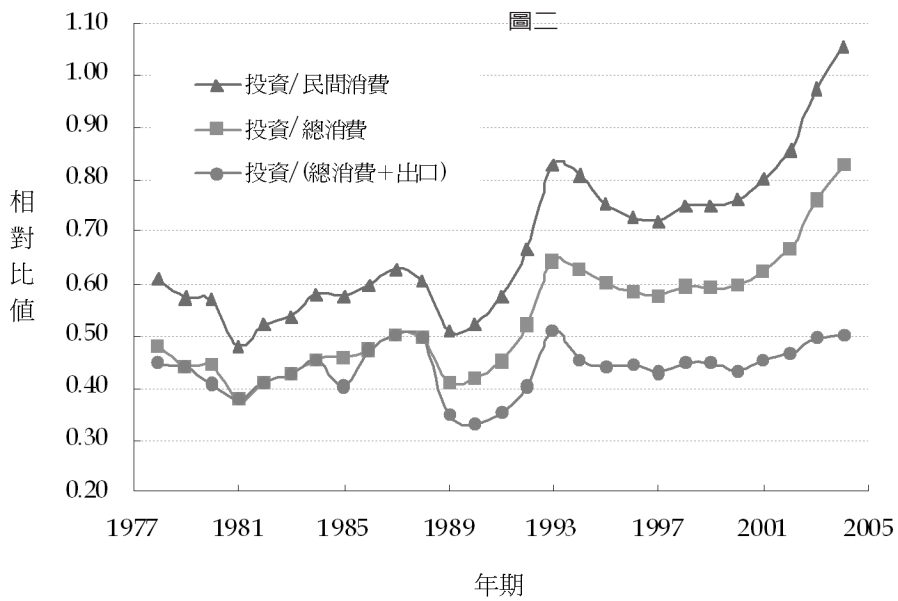
善其赤字問題而進行的區域幣值調整。歸根結底，這兩個因素都是在戰後美元本位的國際政治經濟結構下，美國不斷發行美元所造成的結果。認識到這一點，我們就能明白當中國由於地緣因素大量接受四小龍的資本時，它同時也接受了雁行秩序中「出口帶動成長」在國際政治經濟結構下的限制：對美出口的依賴和過高的美元儲備。然而，另一方面，中國卻具有一個與東亞雁群經濟體十分不同的特質，那就是它的經濟規模。東亞雁群經濟體可以從邊陲地位上升到半邊陲國家而不至於對全球資本主義的運作產生結構性的衝擊，但是中國單純在貿易與資本累積的量的增加就牽涉到全球資本主義運作的重新安排。

中國崛起的機會與挑戰

雁行秩序的轉型使得日本與四小龍對東南亞與中國輸出FDI，它在造成前者對美國市場的出口下降的同時，也提高了後者對美出口的依賴。根據美國自己的統計規格，中國對美國的出口占中國總出口額在1999年達於42%的高峰，迄2004年仍達於三分之一。如果說中國的經濟成長來自外資與出口，那麼FDI與貿易順差的累積就是中國成長的關鍵，「出口帶動成長」也的確引導了中國在1990年代以來的傲人成長，並進而提升著中國的綜合國力。然而「出口帶動成長」能否持續下去，一個關鍵性的因素是必須視美國市場的購買力而定。也因此，中國未來經濟的持續增長也會同樣面臨雁行秩序的國家過去所遭遇的基本難題：「美元循環」所產生的衝擊。

隨著中國對美貿易順差的展開，外匯儲備不斷節節升高，它一方面造成中國國內貨幣供給的上升與過度投資，另一方面卻積蓄了美元對人民幣的貶值力量。「出口帶動成長」使得中國產能的提高需要美國更高的購買力，但是美國的購買力卻在金融帳的節節升高下趨於疲乏，這兩種相互作用的力量共同導致了中國可能面臨的產能過剩危機。

產能過剩就是市場上的購買力不足以完全消費投資所生產出來的商品，因此如果一個經濟體的固定資本投資除以消費是呈現節節上升的趨勢，那麼，我們可以說，該經濟體正逐漸



地累積著產能過剩的壓力。底下我們就以中國歷年來的固定資本形成除以消費來觀察中國是否有產能過剩的跡象。我們首先將固定資本形成總額除以國內居民消費，可以得到明顯逐漸上升的趨勢。其次，我們再加上政府消費，也就是固定資本形成除以國內總消費，其結果依然得到一個上升的趨勢。只有當我們將固定資本形成除以國內總消費以及出口時，中國的產能才得到平衡（圖二）。換言之，中國的產能釋放主要一直都是依靠國際市場的消費來實現其資本循環，而其中又以美國市場佔最大份額，也就是說，在現階段中國經濟的增長要依賴世界市場，而世界市場則在很大的程度上取決於美國持續的消費。

如果說中國經濟崛起的真正意義在於世界經濟依賴中國的成長而成長，而不是目前中國依賴世界經濟的情況，那麼，中國就必須減輕或避免世界經濟加諸於它的結構限制。換言之，長遠來看，中國經濟能否崛起的主要關鍵是中國能否走出「美元循環」的基本結構，成為世界經濟規則的制訂者而非跟隨者，而其出路則在於提高中國國內的消費能力，使中國經

濟成為世界經濟的重心，這也就意味著「中國崛起」會要求中國從目前的「出口帶動成長」的發展模式轉變成為依賴內需市場成長的模式。準此而言，一個比較適切的「中國崛起」指標應該是中國GDP與內需市場的同時增長，單純的FDI、貿易順差或國際儲備的增加非但不適合作為中國經濟崛起的指標，反而只是反應中國在「美元循環」的基本結構下必須面對的難題。

以中國佔有世界19%的人口來說，中國內需市場是具有巨大經濟規模的潛能。然而，擴大國內的有效需求卻必須遭遇一個基本結構轉型的問題，那就是，隨著中國經濟的快速增長，分配不均也因為出口導向的資本主義發展而沿著城鄉、區域、與新社會階層化的形成逐漸拉大，這一分配不均如果持續下去，將會關鍵性地阻礙了中國內需市場的擴大。這也就是說，中國的崛起其實關鍵性地依賴於國內深層的社會改革。事實上，中共中央對中國未來發展情勢的掌握與努力也正是朝著這樣的方向在前進，就這點而言，中國政府的見識與能力是比國民黨或民進黨都高竿許多。■

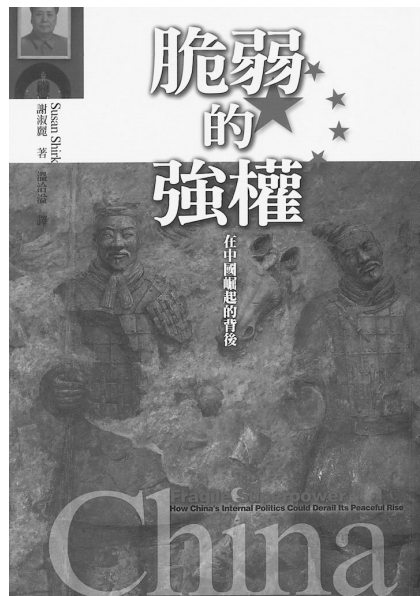
兩岸觀察

與脆弱的強權爲鄰

陶儀芬
台大政治系副教授

「中國：脆弱的強權」是美國著名中國專家謝淑麗(Susan Shirk)新作的書名。當全球正爲中國的日益強大感到不安之時，這位曾任柯林頓第二任政府國務院亞太事務助卿的政治學者想要說服世人，是中國內政的脆弱，而不是外表的強大，才是世人真正應該憂慮之處。其實，這樣的觀點也是當前中國觀察家普遍分享的看法。

在國際政治上，企圖心與影響力越來越大的中國政府，在國內政治卻有如坐在壓力越來越大的蒸汽鍋上，脆弱而焦慮，面對社會上各式各樣的衝突、抗爭此起彼落，且有越演越烈之勢，中國領導人往往訴諸民族主義情緒的動員來維持政權穩定，成爲中國對外關係中最不理性的因素。最近新疆維漢衝突以來中國政局一連串的發展再次印證了這個觀點：維吾爾人抗議六月底廣東韶關一家港商玩具工廠兩名維族青年民工被殺事件，七月五日在烏魯木齊發生了中共建政以來最嚴重的維漢流血衝突，造成接近兩百人死亡，近千人受傷，胡錦濤被迫立刻取消參與G8會議的行程，從義大利連夜趕回北京坐鎮，將「七五事件」定位爲「境外資



※「脆弱的強權」探討中國崛起背後的危機

助」的「三股勢力」（宗教極端勢力、民族分裂勢力與國際恐怖勢力）顛覆中國陰謀，跨省調動解放軍維持秩序，大規模掃蕩網路上關於這個事件的相關討論，並動員民族主義情緒抗議西方媒體的「偏頗」報導，將內部矛盾導向團結仇外情緒來化解這個建政以來最大的少數民族治理危機。

挑戰美國霸權地位？

從這次G8會議的相關議程可以看出，今日全世界共同關切的幾個重大議題，如國際金融體系的穩定、貿易保護主義的避免與全球氣候暖化的治理等，都需要中國的積極參與和支持。到目前爲止，中國在這些議題上也表現出一定程度的「負責任利益相關者」(responsible stakeholder)的風範，但也與其他正在快速崛起的開發中大國，一同要求仍主導世界政經秩序的西方國家，適度釋放其在各領域的壟斷權力，與開發中大國分享，讓他們的國際地位與被要求加重的責任相當。

最明顯的例子就是今年四月G20會議之前，中國中央銀行行長周小川有關改革國際貨幣體系的難議。在胡錦濤啓程赴倫敦參加G20會議之前，周小川在中國人民銀行的官網發表文章，倡議長期來看應該由一個超主權貨幣，如國際貨幣基金（IMF）的特別提款權（Speical Drawing Rights, SDR），取代美元成爲最主要的國際儲備貨幣。此言一出，全球譁然，尤其是一些不甚瞭解國際金融體系運作邏輯的中國民族主義者與美國霸權地位捍衛者，不約而同地將這個事件看成是中國挑戰美國霸權地位的開始。但如果瞭解到中國經濟成長對美國市場的依賴以及中國金融體系的封閉而缺乏彈性，就會知道中國在未來一、二十年之內都不可能擺脫繼續持有大量美元的格局。不要說取代美元地位，即便是人民幣的國際化（成



※人民銀行行長周小川倡議用超主權貨幣取代美元

爲國際儲備貨幣），都必須在中國國內市場發展成亞洲最主要的成長引擎，以及人民幣資本帳自由化並發展各種以人民幣計價的金融商品之後相當一段時間才有可能發生。然而，人民幣目前連資本帳自由化都做不到，國際化自然也就只能停留在口號階段難以實現。

那周小川發言的目的何在呢？除了不希望看到美國過度寬鬆的貨幣政策造成美元走貶爲中國政府所持有的龐大美元資產帶來鉅額虧損外，最主要的目的還是希望，在G20西方各國要求中國、俄羅斯、印度等國大幅提高對IMF的救援基金的貢獻之際，要求IMF的治理機制做出相應的改變，提高這些崛起的開發中大國目前過低的投票權。但連這樣基本的要求，中國都還是小心翼翼擔心西方懷疑中國的野心，所以在後來的「金磚四國」（BRIC，巴西、俄羅斯、印度、中國）峰會，俄羅斯又希望在這個議題上採取更進一步集體行動，但中國卻低調回應。

從最近一波有關美元與人民幣地位的互動來看，中國領導人非常清楚擁有全世界最大的外匯存底其實是中國經濟不平衡發展的產物，是中國經濟不健康的表現，短期之內這樣的不平衡發展注定中國將持續依賴美國市場，也無法讓人民幣國際化，所以還得繼續「韜光養晦」，躁進不得。另一方面，美國領導人也很清楚，中國這個GDP雖快速成長但仍不及美國三分之一的國家，雖然對美國政府濫用美元霸權地位不滿，但也莫可奈何美國，一方面包括國務卿、財政部長、商業部長、國會領袖等高層政治人物接連訪問北京，講盡好話、給足面子，安撫這個最大債權國；另一方面，仍然我

行我素以寬鬆的貨幣政策恢復金融市場信心與獲利能力。總之，從能力與意圖上，目前仍看不出中國將挑戰美國的霸權地位。

內部治理危機湧現

近年來，相較於國際政治上展現的充容理性，中國政府在國內政治上則顯得脆弱敏感。七月五日爆發的維漢衝突其實是六月底在廣東韶關玩具廠的維漢衝突的延伸，在過去一年裡，像這樣引起全國關注的「群眾事件」由近而遠還包括才剛平息的引起上萬警民衝突的湖北石首事件、鄭州民辦教師集體上訪事件、南康徵稅事件、會寧警民衝突事件、重慶等地出租車罷駛事件、廣西甕安圍棺抗議事件、藏青暴動事件等，更不用說媒體沒有報導的各種地方上的農民、工人、學生、居民抗議事件更是天天都在發生，且規模與頻率都有升高之勢。根據中國公安部門的統計，超過百人的「群眾事件」從一九九三年的八千七百多起，逐年快速增加，到二〇〇四年已經達到七萬四千多起。

後冷戰時期的中國，在「穩定壓倒一切」的政治環境中，全面擁抱經濟全球化，全國上下千方百計吸引外資，打造世界工廠，以出口引導GDP的快速增長。伴隨GDP的增長而來的卻是貧富差距不斷拉大、各層級政府官員濫權與腐敗問題加劇、社會不義事實與不滿情緒日增，加上近幾年網際網路的散播動員能量不斷提升與今年以來全球金融海嘯造成出口衰退、經濟情勢惡化，使得整個社會像是一個壓力越來越大的蒸汽鍋，而共產黨所領導的中國政府則坐在這個蒸汽鍋上手忙腳亂地不斷在做各種危機處理。

相較於一九八〇年代台灣威權崩解之前的社會運動，這些看似嚴重的「群眾事件」絕大多數爲社會不同群體間的利益矛盾所引發，也有不少是對國家機關的不滿，但多集中在基層政權，鮮有挑戰共產黨領導的，更沒有全國大規模串連的條件，社會自我組織能力薄弱，民主運動不成氣候，所以不能看成是政治民主化的先聲。雖然，中國社會自我組織能力仍然相當薄弱，但層出不窮的群眾抗議事件對中國政府領導威信與社會穩定仍然形成相當的威脅。

中國政府的因應之道，除了三申五令要求各級政府官員要謹慎妥善處理群眾事件防範於未然外，便是加強社會控制與愛國教育，這是自天安門事件以來的一貫手法，爲一九九〇年代以來年輕人高漲的民族主義情緒提供了一定的制度與文化基礎。誠如謝淑麗在書中提到的，民族主義其實是兩面刃，一方面可以讓統治者面對重大內部矛盾時槍口一致向外化解危機，如這次新疆維漢衝突的處理即爲一例；另一方面也限制了統治者處理對外關係的空間，不得對內示弱，這是謝淑麗在克林頓政府任內處理北約誤炸中國駐南斯拉夫大使館事件的體認，而最近中鋁力拓商業衝突演變爲中澳外交危機又是一個最新例證。所以，內政的脆弱往往是中國理性外交行爲的最大制約因素。

台灣的爲鄰之道

誠如徐斯儉教授在本刊上期發表的文章所言，現今世界局勢已經從後冷戰的「一超多強」發展爲後金融海嘯的「一超持續衰退、多強不斷崛起」的態勢。在可預見的未來，以美國爲首的西方世界將更不會再用冷戰時代「正義VS邪惡」非黑即白的二元世界觀來面對正在崛起的新興勢力，西方政治菁英已經清楚認識到，他們在應然面與實然面都必須揚棄冷戰二元世界觀，避免站在「道德優越」的一方指導「落後他者」的行爲模式，這在歐巴馬上台之後的外交風格已經表現得很清楚。從之前分析，我們也瞭解到，面對中國這個脆弱的強權，冷戰時期的二元世界觀只會助長中國內部民族主義情緒，使得中國的外交行爲更不理性，所以西方國家將會更細膩小心地對中國內政外交行爲表達立場。

或許有人會認爲，台灣不但不是西方強權，更是中國希望「和平統一」的對象，何必對中國有這麼多的諒解？但面對一個已經衰敗而漸趨務實細膩的西方與一個正在崛起但內部問題很多的中國，台灣究竟應該如何自處呢？這是每一個關心台灣未來發展的人都應該誠實面對的問題，我們的思考未必周延，但初步想法有一下三點提供參考：

第一，台灣必須由內而外來建立主體性。很多有台灣主體意識的朋友都很擔心與中國交

往會「被吃掉」，所以一方面拒絕與中國交往，另一方面全力爭取國際社會對台灣主權的認可，用制憲、公投、加入國際組織的方式來尋求突破。但從過去八年民進黨執政的嘗試證明，這種由外而內建立主體性的方式不但在國際社會得不到認可，在國內政治反而因爲過於要求同一而弱化多元民主，而今世界局勢發展與民進黨的失去政權讓這樣的路線更不可行。此時此刻，珍惜台灣主體性的朋友應該由內而外地認真反省，到底自己在珍惜什麼、害怕失去什麼，才能發展出真實的主體，可以與任何人交往都不用害怕「被吃掉」的主體。

第二，台灣應該要更全面地瞭解中國。很大程度上因爲冷戰恐共遺緒，台灣社會對中國相當陌生又不感興趣，只要比較每天台灣報紙與東亞其他國家報紙有關中國的報導，就會發現台灣的報導極爲片面而缺乏自己的觀點。二十多年來兩岸經濟與社會的密切交流，產生大量因經商、因留學、因移民、因旅遊對中國見樹不見林的看法，加上統獨意識型態的作用，使得台灣社會呈現對中國沒有集體的認識卻有個體的偏見（特別好感或特別厭惡）的現象。這種冷戰遺緒影響的社會心理，除了藉由教育逐漸改變之外，政治菁英的領導調整可能更見時效。

第三，面對中國要有「同理心」(empathy)。「同理心」是才剛過世在冷戰高峰與蘇聯交手的美國前國防部長麥克馬拉(Robert McNamara)總結與蘇聯交手經驗最重要的教訓。同理心不是同情心(sympathy)，前者是能夠設身處地瞭解他人的立場與想法，後者則是接受他人的立場與想法。同理心是一切理性判斷的基礎，既使面對敵人，同理心都是正確行動的必要前提。面對崛起的中國，台灣要有同理心才有能力掌握不同力量變化的意涵，才有能力預測未來，才有自信在交往中保存自我，並影響對方。

在台灣民主化的過程中，民進黨一直都是領導台灣進步的政治力量。如今，面對一個全新而艱難的世界局勢，台灣因爲缺乏一個可以提供前瞻觀點的政治力量而正在隨波逐流中。■

台灣從「家電下鄉」撈到什麼？

蔡孟君

民進黨中國事務部研究員

力求「保八」 推出4兆刺激內需方案

在金融風暴的衝擊之下，中國外銷訂單大幅縮水，以家電產品爲例，出口總量下滑已超過30%。中國政府爲降低外銷縮減造成的衝擊，在經濟成長率上達到「保八」目標，計畫投入四兆人民幣擴大公共建設，並實施「家電下鄉」以刺激內需。目的在透過補貼業者、刺激農民將儲蓄拿出來消費，消化產業過剩產能，幫助企業度過難關，同時開拓農村市場，進而幫助建立農村的銷售通路，以利降低管銷成本，讓往後有更多產品可循此模式進入農村。

2007年12月，中國財政部、商務部聯合公佈《家電下鄉試點產品電冰箱專案招標檔》，將自2007年12月至2008年5月，在山東、河南和四川三省，選擇電冰箱、電視機和手機三項產品試辦「家電下鄉」。國家將對購買上述家電產品的農民給予補貼，最高比例可達到售價的13%。

2008年12月起，試辦的省區市擴大到14個，產品種類增加洗衣機一項，液晶電視也被納入補助範圍。

2009年2月起，開始全國實施，新增摩托車、電腦、熱水器和空調四類商品，計畫爲期4年（2009年2月—2013年2月），商品類別又新增「汽車下鄉」等新類別。

2009年5月20日，中國政府更進一步釋出「家電進城」，在北京、上海、天津、江蘇、浙江、山東、廣東、和福州、長沙等九個省市，推出「以舊換新」，提供20億元人民幣，10%補貼購買電視機、冰箱、洗衣機、空調冷氣與電腦等五項家電產品，將試行半年後才會推及全國。

2009年8月，因企業反應，中國政府考慮取消「限價」措施，改以「最高補貼」方式，進一步刺激農民購買較高價格的家電用品。

帶動4.5兆內需？ 效益恐有限

據中共官方預估，「家電下鄉」政策在4年內將可帶動9200億元人民幣（約合新台幣4.49兆元）的內需市場。今年2月正式施行後，將在年內將投入150億元的補貼額度，希望一年內創造1000億元的銷售額。

儘管預期相當樂觀，但其實際成效離官方的預期仍有一大段落差。中國國務院商務部7月21日發佈統計數字，「家電下鄉」在上半年（1-6月）銷售額爲162.3億元，產品銷售量爲961萬件¹。看起來要實現1年內1000億元人民幣的目標有其難度。探究其原因，難以樂觀的原因包括：

- 1.無獲利空間，地方經銷商意願低：地方經銷商往往是小規模納稅人，國稅定額繳納，地稅一般免繳。以前買家電不要發票，因此核准的定額國稅較低。「家電下鄉」申報補貼需要發票，經銷商除了原來的定額國稅外，還要再上繳3%的營業稅和2.4%的地稅。售價一台1750元的冰箱，就要上繳100多元的稅。許多農村地區採「包稅制」，企業只固定向地方政府繳交一定額度稅款，3%營業稅成爲「重複繳稅」。加上政府對家電售價均有上限，定價偏低，造成「賣一台虧一台」，經銷商無利可圖、銷售意願低²，甚至衍生冒充得標商品魚目混珠，或掩藏下鄉商品標示、調高售價等詐騙問題。
- 2.流程繁複，降低購買意願：購買下鄉家電後的補貼申報流程過於繁雜。農民須持本人身份證，到得標企業的銷售點購買，在30天內，持發票、身份證、戶口名簿及其他相關

註解：

1.經濟日報，2009-07-23，第A10版

2.〈銷量少 家電下鄉三大環節漏洞凸顯〉，新浪網，2009.05.26，<http://tech.sina.com.cn/e/2009-05-26/08063124144.shtml>

證明到戶口所在地的鄉鎮財政部門申請補貼；經層層審核通過後，等15天補貼才能入帳，從申報到資金撥付可能耗時1個月，來來回回跑好幾趟，補貼的錢還不夠付車資³。另外，「限價」規範讓農民的選擇受限。比如手機不超過1,000元，這樣的價格目前在市場上只能買一些快要淘汰的機型。流程繁複、產品有限，制約農民的消費意願。

3.失業+無保險+收入低，農民花錢難：「上學難，買房難，看病難」多年來已成為農村的三難。農民缺乏包括住房、生育、醫療與養老等社會保險，存款成為農民應對風險的唯一工具。因此，要讓農民放心將存款挪作家電採購，「社保下鄉」是前提。而農民人均收入較低也是問題，2008年中國農民人均純收入為4700元⁴，即使是最便宜的電冰箱，扣除政府補助也要948元，相當於收入的23%；最便宜的洗衣機扣除政府補助的售價為409元，亦占10%，對農民是一大負擔。另外，目前保守估計農民工失業人數達3000萬⁵，在經濟衰退、失業壓力下，消費意願亦相對降低。

台商大補丸？實效有待商榷

在兩岸政策大開放的基調下，「家電下鄉」被台灣政府及媒體渲染成是台灣業者力抗金融風暴衰退的救命丸。經濟部工業局為今年二月委託「拓墾產業研究所」進行研究，認為包括LCD業者（面板、零組件、IC），手機相關產業（IC、面板、零組件），家電業，電腦業（PC與筆電），汽車業（零組件）及通路商都將成為「家電下鄉」政策的受惠者，其中電腦業（PC）將是重點項目，預計能拉抬2009年250萬台的銷售量、帶來約380億元新台幣的額外銷售額，台灣自有品牌可望獲得台幣50億元商機⁶（見表一）。

下鄉產品	主要商機	主要廠商
電腦	品牌	華碩、宏碁、明基
	OEM/ODM代工	廣達、仁寶、英業達、緯創
	其他零組件	鴻海、威盛、欣興、台達電等
LCD TV	面板	奇美、友達
	LCD驅動IC	奇景、聯詠、矽達、瑞鼎、旭曜
	LCD控制IC	聯發科、晨星、凌泰、聯詠、瑞昱、凌陽
	OEM代工	冠捷、唯冠、佳世達
手機	IC	聯發科
	面板	勝華、統寶、友達
	面板驅動IC	矽創、旭曜
汽車	零組件	正新、東陽、堤維西、大億等
其他家電	品牌	聲寶、東元、大同
通路		聯強、藍天（百腦匯）、燦坤

表一：推估將因「家電下鄉」而獲益的台灣產業

然而中國政府5月14日公布「家電下鄉」招標結果，包括電腦、彩電、熱水器、微波爐、電磁爐、通路等8類商品中，包含宏碁、華碩、唯冠、明碁、櫻花、冠捷、燦坤、艾美特、聯強等9家台商均獲選。先前LCD TV的尺寸主要以26吋以下的中小尺寸為主，友達、奇美並非直接受惠者；但5月份的招標首度讓大尺寸（37吋以上）LCD電視入圍，友達、奇美電兩大面板廠商則直接受益⁷。此規格之變化，應是配合6月1日「中國電子視像行業協會」率領的彩電企業團來台採購，對台灣面板業者提前送上大禮。

所以，儘管「家電下鄉」號稱有4.5兆台幣的內需市場，但台商並無銷售通路可到達農村、欠缺服務管道，因此，台商看得到商機、卻未必吃得到。據統計，到6月底止，「家電下鄉」台商部分只有宏碁賣出208台電腦，銷售額12,445元人民幣，占電腦類別的0.19%；櫻花賣出13台熱水器，銷售額17,700元人民幣，占熱水器類別的0.06%⁸，兩者加總約350.4萬台幣⁸。此種銷售數字引發質疑，認為先前官方與媒體吹捧商機，只是為配合股市炒作與為美化兩岸政策。

針對上述質疑，今年積極對中國招商的外貿協會表示，「家電下鄉」商機主要是在零組件採購上，一年訂單總額可達新台幣1316億元⁹。據貿協的推估上千億元訂單主要來自三個中國採購團（詳見表二）：

1.首發團：5月31日，由「海峽兩岸經貿交流協會」（海貿會）聯合紡織品、輕工工藝品、家用電器、機電產品、五礦化工、食品土畜等6大公協會，及40家企業組成的「兩岸經貿促進暨大陸對台採購考察團」（媒體稱為「首發團」）抵台採購。40家企業中有23家為「家電下鄉」的得標廠商。該團發出「採購金額上不封頂」，「台灣能供應多少，大陸就能採購多少」等豪語，貿協董事長王志剛表示採購金額可達20億美金，但實際下單只有8.27億美元，雖「承諾一年內將採購14億」，但是否能實現仍未可知。

2.平面彩電團：6月1日，「中國電子視像行業協會」率領9大彩電（彩電整機廠）企業¹⁰赴台參加「兩岸平板顯示產業合作研討會」，並進行技術交流。貿協推估該團此行採購金額為15億美元，承諾購買金額為35.8億美元。

3.海貿三團：將於8月19日將來台，「海貿三團」，採購對象將以機械、化工及「汽車下鄉」

政策商機所需零組件等產品為主。貿協估計採購將達20億美元¹¹。

依照貿協統計之下單金額，前兩團採購總額為23.27億美元（約767.9億台幣），但除彩電團採購者為平面電視所需之面板與零組件外，「首發團」並非完全是家電下鄉業者，其對如塑料化工產品、紡織類產品與手工藝品等無關「家電下鄉」，其8.27億美元有多少是真正的「家電下鄉」零組件採購，有待釐清。至於海貿三團的「預估20億美元」採購額，參考前幾團採購團雷聲大雨點小的狀況，還有待觀察。將預估值及未實現之採購全數加總為採購額，顯示貿協若非過於樂觀，就是有誤導輿論之嫌。

總的來看，「家電下鄉」似可帶動短期部分市場需求與景氣稍回溫，部分市場需求也被刺激起來，例如山寨手機、山寨筆電等，台灣廠商雖供應IC零組件，但有的產品並非台灣廠商生產製造，對台灣業者並非都有幫助，全球景氣復甦還是要靠歐美市場回溫。

另外，中國內部「家電下鄉」的採購金額未如預期，台商要從「家電下鄉」獲利難度更高。以面板業為例，據工研院IEK ITIS計畫最新報告指出，2009年第一季台灣平面顯示器（TFT LCD）總產值為新台幣2,285.6億元，比

表二：6月份起與「家電下鄉」有關之中國採購團

名稱	日期	採購額（貿協宣稱）	成員	採購重點
海貿首發團	05.31	22億美元 （下單 8.27億+承諾採購14億）	紡織品、輕工工藝品、家用電器、機電產品、五礦化工、食品土畜等6大公協會，及40家廠商（其中有23家為家電下鄉得標廠商，如聯想集團、青島海爾、四川長虹、海信容聲、飛龍家電、東莞華強、北京滿疆、美的集團）	紡織品、輕工工藝品、五礦化工、食品土畜、資訊電子產品
中國電子視像行業協會面板採購團（工信部籌組）	06.01	50.8億美元 （下單15億+承諾採購35.8億）	大陸電子視像行業協會秘書長白為民率團，成員為 8家彩電大廠如海信、海爾、上廣電。	面板
海貿三團	08.19	預估20億美元	家電下鄉相關業者（尤其是汽車業）	機械、化工、電子零組件及汽車配件

製表：蔡孟君

3.李志強，〈大陸家電下鄉政策效果初析〉，《大陸工作簡報》，陸委會，2009年 7月，頁6-8

4.中國發展門戶網，〈快訊：2008年我國農民人均純收入預計4700元〉，2008.12.29，http://cn.chinagate.cn/hotissues/2008-12/29/content_17023422.htm

5.〈對待就業問題需要新思維〉，南方網，2009.03.19，http://theory.southcn.com/zhuanli/content/2009-03/19/content_4997768.htm

6.〈拓墾：中國家電下鄉湧商機 台廠不可錯過〉，2009.02.27，電子工程專輯，http://www.eettaiwan.com/ART_8800564628_480102_NT_c027762e.HTM

7.〈新一波家電下鄉台商出運〉，工商時報，2009.05.15，第A1版

8.〈全國家電下鄉各類產品分企業銷售情況統計（2009年1-6月份）〉，家電下鄉信息管理系統，中國商務部，2009.07.21，<http://jdx.xhs.mofcom.gov.cn/admin/news.do?method=view&id=112282640>

9.蘋果時報，2009.07.26，A12版

10.包括海爾、海信、創維、康佳、TCL、長虹、熊貓、廈華以及上廣電等九大廠，其中彩電部分在中國市場佔有率達70%。

11.中華日報，2009.07.27，第4版

前一季度衰退13.5%。其中面板業產值新台幣1,569.6億元，比前一季衰退14.2%¹²（大型面板業產值約新台幣1,139億元）。儘管友達、奇美等業者第二季財報均較第一季成長58-60%，但營收仍呈現負成長。

「家電下鄉」採購 政治目的+ 技術需求

中國9大彩電廠商6月1日宣布，今年對台採購面板金額將從原先承諾的22億美元提高到44億美元¹³（約新台幣1400億元，大約是大型面板業者1季的產值），甚至可能達到50億美元。過去中國家電業者向韓國採購的面板量比向台灣採購的比重相對來得高，如今，在官方政策推動下，業者改變採購策略，向台灣採購比重平均將提高至50%；在「兩岸氣氛和緩」的基調下，中國家電業也將放棄合資籌建次世代面板工廠的計畫，改向全數對外採購，台灣則是此波政策的重心。為反制中國採購的調整，南韓三星與LG因而加大對台採購面板，使大陸彩電廠無法向台廠拿貨，轉向韓商購買，因此墊高大陸品牌液晶電視的成本，使其無法與韓系電視競爭。

目前中國電視廠商要從傳統映像管電視CRT跨到LCD 液晶電視，具有技術的難處，尤其專利的取得成本相當昂貴；加上中國面板業主要是各地方政府透過地方政府企業投資，主要為五代廠，且不具經濟規模，大都是嚴重虧損狀態，尤其欠缺關鍵面板技術與相關人才，與台日韓廠商的技術差距相當大¹⁴；因此，中國彩電企業要在短期內降低面板製造成本、搶到家電下鄉商機，勢必需跟外界合作，擁有核心技術與專利的台灣廠商就成為其爭取與拉攏的對象。

6月1日來台的中國電子視像行業協會秘書長白為民表示，「期待台灣能放行8代、8.5代或10代廠赴中國設廠」，「更要探討兩岸聯手制定顯示器產業的標準」，希望爭取台灣企業赴中國投資、進而在中國形成完整的平面顯示器與電視產業鏈，突顯中國業者欲藉台灣LCD產業技術優勢、以加速建構自身平面電視與LCD產業、與日韓相抗衡之戰略意圖。

6月5日，馬英九公開表示考慮讓12吋晶圓廠、8.5代以下面板廠赴大陸，明顯與中國上述要求相呼應。而面板業者7月8日與經濟部次長黃重球餐敘，業者表示「與大陸合作可以說是迫在眉睫」，黃重球則指示工業局長杜紫軍在一個月內提報處理方案¹⁵；7月底，據經濟部初步完成的產業開放登陸清單，面板及半導體等兩兆產業將以專案審查方式開放西進投資。在面板業部分，將開放十代廠（不含）以下登陸，但需經專案審查；初步規劃以「N加一」或「N加二」為原則¹⁶。

如此有效率的產業西進開放政策，突顯了馬政府對中國相關呼應的配合程度。但觀察經濟部的開放中資來台投資清單，半導體與面板業並不在投資之列，顯然政府也並非不清楚「兩兆雙星」產業對台灣的重要性；但矛盾的是，經濟部卻同時要開放台灣半導體與面板業登陸設廠，以台灣的核心鍵技術來協助中國建構其的平面電視產業鏈，使中國有機會獲取台灣的關鍵技術、製程與人才。儘管表面看來台灣面板業是此波「家電下鄉」的最大獲益者（下單金額最高），但依賴中國採購、甚至配合登陸，最終台灣要付出的代價，則可能是產業優勢的流失。■

12.電子工程專輯，〈Q1台灣面板產業衰退一成 主力為大型TFT LCD〉，2009.05.26，http://www.eettaiwan.com/ART_8800573583_480702_NT_d032508b.HTM
13.〈海峽兩岸將加強平板顯示產業戰略合作〉，新華網，2009.01.15，http://news.xinhuanet.com/tw/2009-01/15/content_10666107.htm

14.謝明明，〈兩岸面板業合則兩利〉，工業總會服務網，2009.03.04，<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9803-468-15>
15.工商時報，2009-07-09，第A4版
16.N為世代數，表示需在台完成一座新世代廠，才能登陸蓋前一代之前兩代的舊世代廠，三、四代廠則傾向不設限。目前台灣尚無十代廠，最新的世代是友達剛量產、台灣第一座的8.5代廠。依此原則，友達可以登陸投資6代或7.5代廠。詳經濟日報，2009.07.29，第A1版

書評

中國無法偉大的50個理由

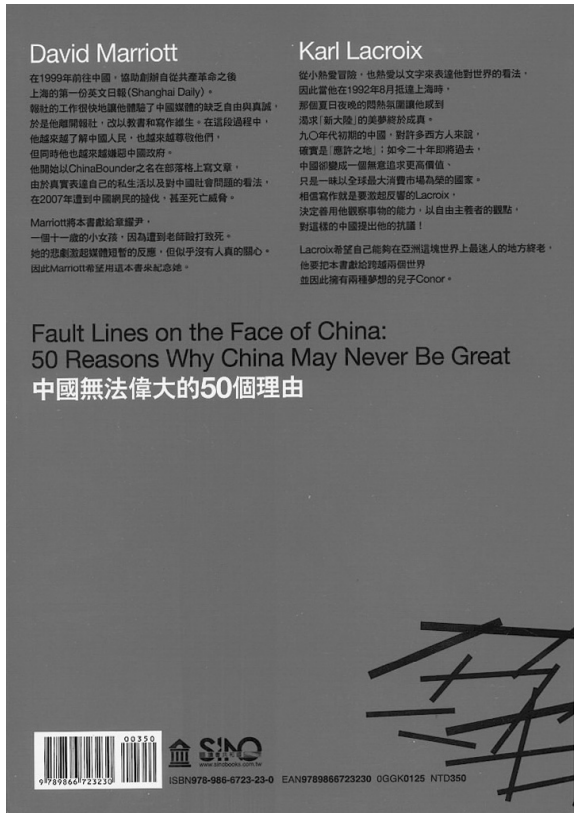
徐斯儉
中央研究院政治所籌備處助理研究員

出版日期：2009年07月07日

左岸出版的「中國無法偉大的50個理由」對我而言是一部很好讀卻很難評的書。

這本書的作者是兩位外國人，一位是英國人David Marriott，另一位是加拿大人Karl Lacroix。有趣的是，這位英國的Marriott先生，於2006年還曾經在中國鬧出一件不小的「流氓外教事件」。他曾經以匿名在ChinaBouncer網站上開設自己的部落格「慾望上海」，以被認為露骨淫穢的文字描寫與中國女子的性經驗，並且批評中國男子沒有魅力和性能力不行等。上海某位學者發動了網上追查此位當時匿名的外國英語教師（外教）。根據網路和媒體的報導，就在這場「人肉搜索」幾乎要揭露其真實身份時，美聯社發出了一篇報導，說「慾望上海」這個部落格是一場惡作劇，其實是幾個藝術家的一種行為藝術，目的之一是要測試中國民眾的反應。不過就在此書英文日文版出版之際，Marriott接受媒體訪問，自己承認就是「慾望上海」部落格的作者，在此書中令一位作者Karl Lacroix承認後來也加入了此部落格的寫作。此舉又大大激怒了中國的網民。此書至今無法在中國大陸出版，兩位作這據說也無法訪問中國大陸，或許這些都是原因之一。

兩位作者的這段往事，固然與本書具體內容未必直接相關，但對於任何一位台灣的讀者而言，事先瞭解這段背景還是很重要的。我們可以同意或不同意書中的一些觀察與論點，但是在發表評論之前卻不能對這段過往故事全然不知，或者裝作沒發生。如果要我個人表態的話，我是無法欣賞或贊同Marriott先生以「慾望上海」部落格中那種具有挑釁性的「假性參與式觀察」語法，來對中國社會的男女關係進行那樣的評論，雖然我同樣也不能苟同大陸網民以網路「人肉搜索」的方式來對付作者之此種



作者：David Marriott、Karl Lacroix

譯者：謝佩玟

出版社：左岸文化

帶有暴民作風的行爲。但反過來說，做爲讀者，我卻也不想太被這段作者的往事影響了我們對此書價值的判斷，一方面因爲兩位作者後來宣稱當時部落格的內容並非真實，另一方面如果此書中的確有些論點說得有理，也是值得參考的。現在大家大概可以部分理解爲什麼我說這本書不容易評論的原因，因爲我做爲讀者和評論者，得很小心地要多方顧慮：要意識到某位作者可能存在某種我不欣賞的心態、又要擺脫可能被這種偏見影響了我閱讀此書的客觀立場、還要注意此篇評論與台灣讀者的影響、更不能忘記中國大陸讀者讀到此文可能的反應。

現在交代清楚我的立場後，可以來談談這本書本身。我說這本書好讀有幾個原因，首先必須說，此書作者的確是花了不少功夫，這點讓本書有一定的價值。比起許多唱衰中國的書，此書作爲一本通俗的非學術性書籍，其資料或事件的出處引註可說是非常詳盡，而且用了很多中國自己的媒體，如Shanghai Daily、China Daily、人民日報和新華社的報導，也引用西方常見的媒體，如New York Times、Reurter等，因此增加了其文字的可信度，且針對每個題目作者們大部分都能提出很具體的案例。這樣對讀者而言，可以很快地掌握作者的論點，也很容易被說服。再說，此書所舉所謂「五十個理由」，其實每個理由都是關於中國社會的某個面向或議題，對讀者而言，可以一氣呵成地讀完，也可以片段地讀，都有助於增進對中國的理解。此書容易閱讀是一回事，但究竟其內容是公允的嗎？此書呈現出的中國形象是偏頗的嗎？

首先，稍微翻一下這本書，我馬上可以想到台灣的讀者對此書可能有兩種典型的反應：一種是偏獨的讀者，會指出此書是我們認識中國政治社會真相的一扇窗口，讓我們瞭解中國光鮮的表面之下，如本書的副標題所言，還有這麼多「未爆彈」。簡單地說，此書提供了一種凸顯中國負面印象的觀點，其實這也是兩位作者撰寫此書的主旋律，這種觀點駁斥了現在流行的「中國崛起論」。另一種反應可能來自偏統的讀者，他們肯定會著重於此兩位作者之前的行爲，認爲他們的出發點就有所偏頗，是

以一種西方式的高傲來檢視他們所有對中國看不慣的地方，一味地想唱衰中國，根本是一種傲慢、無知、與偏頗。所以誰說的對呢？我的觀點是兩者都有對的地方，但也不全都對。讀者或許認爲我太投機，想要兩面討好，但我相信我這麼評論其實是兩面都不能討好的，我也並不想討好誰，我只是想按照我自己的價值來說說我對此書的看法。

首先，從同意此書所揭發的許多中國負面觀點來說，其實此書各章所說的許多事例，如前所述，多來自中國自己的媒體。這些問題，譬如說對自然環境的破壞、對農民的剝削、醫療體系的腐敗、官員的嚴重貪腐、流行疾病與公共衛生問題的嚴重、貧富不均與人口老化等，其實中國學者和媒體談論地並不少，甚至尺度也不比本書的論點差，這些早已是中國知識圈與網絡和媒體上經常被討論的議題，在中國社會內部也早已不乏自我嚴厲的批評，因此對於台灣的讀者而言，對於這些問題的評論可以是一種對中國社會的這些面向認識很好的導讀。本書點出這些問題，並沒有誤導。

另外，有一些問題是中國一般知識份子或媒體不太敢評論的議題，牽涉到對這個政權、政府、解放軍一些基本正當性的問題，或者牽涉到傷害了以漢人爲主的所謂「十二億中國人民情感」的問題。這些問題在中共的眼裡，那就與「異議份子」或者「顛覆性言論」沒什麼差別了。譬如對於中國少數民族受到打壓歧視的問題，作者說漢族史就是一部不斷擴張的歷史，漢族的認同變成了一種「中國人」的國家認同，對於西藏人和維吾爾人來說，「中國人」是一種政治用語，但對漢人而言，「中國人」既是文化也是民族界定，更加確立了漢人「優越」的社會地位（第8頁）。這段文字書寫時，對於西藏和新疆維吾爾人的打壓應該還都沒有發生，但在去年的西藏與今年新疆發生的事件之後，可以發現作者們的這段文字可以爲這兩個事件提供很好的註腳。

書寫這些中國的負面現象都沒錯，但此書卻沒有談到近年中國某些成功的經驗。當然作者可以說那不是本書的目的，這其實也無可厚非。但這樣不免影響讀者對其論點可能接受的

程度。舉另一本書爲例，美國謝淑麗教授寫了一本「脆弱的強權」，把中國政權對外國力強大，對內卻非常脆弱的這種兩面性同時寫出來，讓她所說的中國這兩面都反而更具有說服力。

但無論如何，本書對中國這些負面現象的討論，並沒有違反事實，只是作者以一種毫不留情面的說法說出，可能對於認爲自己受了西方壓迫數世紀的中國人而言，在情感上是很難接受的。如果說我對這本書有甚麼意見，可能一個最主要的意見還是對作者們發言的一種角度和心態不太能苟同。也就是說，其實作者是很瞭解中國人的，知道中國人最受不了外國人指出那些令中國人難堪的事實。譬如說，本書中提到中國人隨地吐痰擤鼻涕甚至小便的壞習慣，反應出中國人不注重公共衛生的普遍習性。(第295頁)這類指控讓人想起郭冠英很愛中國的女兒，於奧運期間，在中國機場拍攝橫躺在數個椅子上等飛機的老太太，被周圍的中國人圍罵，指責她故意破壞中國形象，似乎是類似的情境。但如果作者說的是實情，則這其實恰巧也反應出中國自己的一個問題，那就是中國的缺點是只有中國人自己可以說，外人卻說不得。最近上海市委書記俞正聲也說，準備世博會的過程中，最難改變的就是上海市民隨地吐痰的習慣。同樣的現象，共產黨的官員說出是官員具有先進性，但是外國人說了就是傷害中國人民的感情！

但話說回來，本書作者往往在指責中國各種現象的時候，也很少以一種怎樣能幫助他們改善的角度來發言，我想，主要還是這種帶有一些傲慢的態度讓中國人無法接受他們所說的事實。譬如作者說中國的異議份子沒有可當成

指標的中國本土抗爭傳統，他們的偶像都是外國人。（第95頁）我覺得作者這麼說有點殘忍和無知地傲慢，因爲說實話中國歷史傳統並不乏反抗權威的知識份子，近代挑戰中國自己傳統的也並不少，與其用一種瞧不起中國人認爲中國人落後活該的口吻，不如用一種同情的角度來看那些少數敢於站出來反抗的異議份子，並述說如何才能讓中國社會更爲進步。在此，我並不要審判這兩位作者。但是，從他們的言語中，我們可以反省一下，我們做爲台灣人，是不是應該採取不同的角度面對中國的社會、中國的知識份子、以及中國的共產黨政權？如果用的都是一種讓對方難以接受的蔑視態度或指責口吻，那麼大陸一般人民也會反彈，如此台灣剛好成爲中共用來醜化民主的最好負面教材，這樣符合台灣的利益嗎？符合世界進步的價值嗎？

這本書的英文書名，其實原來是「可能讓中國無法偉大的50個理由」，看來作者並不是真的一心認爲中國永遠只能作爲一個次等文明，言下之意如果中國慢慢克服這50個問題，或許有一天中國仍然有可能慢慢偉大起來。其實我並不關心中國能不能偉大，但從整體人類文明的角度，我們何嘗不該期望人類每一個不同民族與不同文明都能逐漸偉大起來呢？其實中國今天存在著一種不能容忍外人指責的扭曲心理，何嘗不是西方文明幾個世紀以來各種不合理的惡行所形成的另一種人類共業？站在促進世界整體進步的角度，其實沒有人有傲慢或瞧不起別人的權利。西方人該這樣，我們台灣人也該這樣！從這本書作者的鏡片中所看到的中國，讓我們反省我們自己的鏡片是否也存在著折射的失焦呢？■

特別推薦

司法改革要超越政黨

黃東熊

日本國國立東京大學法學博士
律師，前國立中興大學校長

推薦

（本文為作者於民國九十八年七月九日下午假立法院紅樓舉辦之《三度延押陳前總統，合理合法否？》司法人權座談會之發言）



我昨天打電話給會議主持人廖林麗玲，問可不可以按照自己的意思來講？如果不可以的話就不出席。我年輕的時候因為被指摘思想有問題而離開國立政治大學，又曾經被民主進步黨指為中國國民黨的走狗，由此可見，我是中立的。我說話都是根據我良心來說。這一次，李遠哲等人發動的聲援扁案要求停止羈押陳水扁的連署，阿扁的辯護律師來找我，我沒有參與，我的立場是根據我的良心來發言，是為國家講話，不是為個人講話。我跟他們說，民進黨和國民黨是雙胞胎的兄弟，你們做的事情都一樣。民進黨在野的時候，自詡為司法改革的急先鋒，我的許多刑事訴訟法方面的理論，常常被他們引用來推動立法、推動改革，但是，等到民進黨執政以後，態度就改變了。我記得，民進黨在張俊雄擔任立法委員的時候，曾經針對羈押制度提出釋憲聲請案，我當時也受邀出席司法院大法官憲法法庭擔任鑑定人，我主張應當廢除檢察官的強制處分權，包括：搜索、羈押等，我主張檢察官的這些強制處分權都應當拿到法院去做裁定。民進黨推動修憲的時候，我看到報紙，我主動打電話給當時擔任民進黨祕書長的張俊雄，跟他建議，司法這一章由我來起草，因為我們的司法制度真得有問題。張俊雄問我：「司法制度哪裡有問題？」我跟他說：「你當律師那麼久，你怎麼不知

道？」張俊雄反倒說：「我當律師，沒做多久。」顯然，他並無意推動司法的改革。

顧立雄當時是臺北律師公會的理事長，我也跟他談了這些事，但是民進黨執政的時候，完全不考慮針對檢察官跟法官的問題來進行檢討。國民黨的馬英九也是一樣。馬英九就曾經親身受到筆錄審判的害。依照筆錄審判容易發生誤判，因為依筆錄來審判，則證人、被告沒有陳述的事實，筆錄上有記載，法官就認為證人、被告有作此陳述，反之，筆錄上沒有記載的，就是證人、被告有作此陳述，法官也認為證人、被告沒有作此陳述。這就很容易造成誤判，這種情況非常不合理。法國大革命為什麼會發生？就是因為他們的刑事訴訟法規定得非常不合理，所以才引起人民的反抗。因此，刑事訴訟法學界有人把法國大革命稱為刑事訴訟法的革命。此後，法國也就仿照英國、美國等國都要求證人的陳述必須在法庭當庭來作，因為筆錄只能記載要旨，沒有辦法將證人、被告所說的話一句一句全部記下來，故筆錄就會產生與證人、被告所說的有出入，而容易產生誤判。

現在，馬英九本身就曾經面臨了筆錄審判所產生的問題，他當上了總統，卻對於有關的改革，沒有具體的主張，和具體的作為。馬英九在競選總統時，曾經成立司法改革聯盟，他們曾經來找我，要我出任顧問，我跟他們提出了很多司法改革的想法，但是他們最後都沒有接受，我也沒有擔任他們的顧問，要求國民黨他們推動司法改革，我想是沒有希望的。馬英九他自身受了筆錄審判的迫害，應當要致力於改革，但他現在都不要，反而要去控告那小小的檢察官侯寬仁，這樣對嗎？所以我說，國民黨和民進黨是雙胞胎的兄弟黨，所作所為完全一模一樣。沒有拿到政權的時候說司法改革，拿到政權之後就不說了。今天我本來以為會有立法委員會來，但是沒有見到任何一位來。

無論如何，制度仍然需要由人來運作，檢察官和法官都是人，他們的觀念必須要改變，

否則，無論制度怎麼改，我們的司法制度，還是不能變好。在施啟揚擔任司法院長的時候，我曾經告訴他，如果不能將法官的觀念改變為現代化的民主觀念，則無論將制度怎麼改，司法改革都不會成功。剛才有人說，我們的法官不誠實，他們常常會用欺騙的方式或用利誘的方式，來取得被告的自白，這完全違反了誠實信用的原則。三百年前，孟德斯鳩（Baron de Montesquieu）就在《論法的精神》（De l'esprit des lois）這本書裡面，研究了中國的文化，他說，中國人對於欺騙他人這件事沒有罪惡感，中國人不把誠實當作一回事。如果孟德斯鳩的觀察是正確，那就難怪我們的法官不誠實。

阿扁的辯護律師要找我來連署聲援，我沒有贊成，我告訴他們，改變了制度，阿扁就可以放出來了。如果不從制度來檢討，只針對阿扁個人的問題來做政治的抗爭，我警告他們說，民進黨可能在年底的選舉會輪到脫褲子。我們不要那麼辛苦地為阿扁一個人在努力，我們應當為了國家的制度來努力才對。我現在回想起來，蔣經國也有他偉大的地方，他在任的時候，曾經要推動〈刑事訴訟法〉修正，司法院就找了我去擔任〈刑事訴訟法〉修改委員，但蔣經國雖然有心修改，司法院高官卻無心修改，所以最後也沒有任何結果。後來李登輝當上總統，他也堅持要修改〈刑事訴訟法〉，所以後來〈刑事訴訟法〉是作大幅度的修改。現在最大的問題是，運作制度的是人，如果人的觀念不改變，那麼，制度的運作就會因為這些人的因素而出問題。

大家都知道，現在的司法官考試，及格過關就好，當上司法官就不用擔心被淘汰，因為我們沒有司法官的淘汰制度。只要一考上就永遠不會被淘汰，這種制度最壞。很多根本不適合擔任司法官工作的人，只因為他考試及格，他就待在那個位置，不會離開。過去我曾經參與擔任過國家考試的典試委員，我曾經在考卷上打過零分，我覺得答卷的人，法律觀念一竅不通，可是，考試院找了其他人來再閱卷，卻給了六十分。現在這種終身制，而使法官養成清朝時代的官僚觀念，以為法官可以作威作福，而不求進步。

施啟揚和翁岳生擔任司法院長的時候，都曾經努力推動司法改革。現任司法院長賴英照，是我國立中興大學法律研究所的同事，我認為他只想做官，無心於改革，他根本不願去促進司法官的淘汰制度。先進國家都有法官彈

劾制度，我們台灣的法官彈劾是交給司法院公務員懲戒委員會去做，可是，公務員懲戒委員會的委員也都是法官在做，彈劾案送到公務員懲戒委員會去都會沒事。法官、檢察官他們這個團體的團結力量非常大，馬英九以總統之尊要告一個小小檢察官都告不動的。我們要學習日本等先進國家的經驗，建立司法官的彈劾制度。我曾經跟洪貴參律師說，民進黨應當傾全黨的力量來推動以法官彈劾為重心的司法改革，不要只是挺阿扁，那樣會讓人看不起，我們一定要考慮到國家長治久安才行，但很遺憾，民進黨沒有這樣具有長遠眼光的人才，國民黨也沒有，現在想起來，只有蔣經國和李登輝有這樣的遠見和魄力。

修改制度，阿扁就可以出來了，民進黨應當要傾全黨的力量來做這件事，為了整個社會的利益來做，才能讓人刮目相看，把票投給你。如果民進黨願意請我來做的話，我一定盡力幫忙，不但要修改刑事訴訟的制度，而且一定要建立法官的彈劾淘汰制度，請大家多考慮考慮。有一些人認為，現在要來改革是緩不濟急，但我不認為是如此，明天（七月十日）上午九點，監察院要召開有關重罪羈押問題的聽證會，由王建煊院長親自主持，所以，他們也注意到了羈押制度上的問題，民進黨要傾全黨之力，結合對於重罪羈押制度有認識的人們，一定能夠順利地改革制度，不然，縱使阿扁被放出來了，重罪羈押的問題還是存在。只要能夠形成一股力量，我想，國民黨的立法委員也不敢反對。

再補充一點，我剛剛提到要建立司法官的淘汰制度，我還要再說，由誰來做決定，由誰來審判他們？要由人民。法官、檢察官的老闆是誰？是人民，不是你們的長官，司法官的彈劾審判庭，應當召集社會賢達來擔任審判官，讓法官真正知道，他們的老闆是人民，這樣，他們才會依照民意來執行他們的職務，這就像在大學，關於教師的升等，要經過系教師評審委員會、院教評會，最後到校教評會，校長完全沒有置喙的餘地，所以大學教師都知道掌握他們命運的人，不是校長，而是他們的同事。我們要利用大家關心阿扁這個案子的時刻，努力來推動，把司法官背後的黑手拿掉，把重罪羈押推翻，推動法官彈劾制度，不要等到阿扁的事情過了，要再來推動，民氣就不在了，就不會有成功的希望。■

特別推薦

嚇阻、防守、退敵與合作——台灣應有的國防戰略

美國企業研究所2009
預測中心研究報告



※台灣維持強大的國防是兩岸和平的關鍵

(編者按：美國著名智庫美國企業研究(AEI)所於8月3日發表了台海防衛報告。這份報告的根本立場是：中華民國唯有維持強大的國防，才能讓兩岸之間的對話在有信心、互相尊重和不受恐嚇威脅的情況下進行，這也是本社的立場。有鑑於AEI在國防領域及其對美國政府建言的份量，特將本報告全文譯出，以饗讀者)

導論

台灣是和平繁榮的民主國家，而且希望繼續和平。最近的民調顯示，有百分之90的台灣人傾向維持現狀。這表示絕大多數人民既不想和大陸衝突，又想維持台灣的主權地位。¹

但爲了維持和平，台北必須維持足夠強大的軍力，讓對台動武變得不可能。中華民國(ROC)面對的是世界上最危險的安全威脅。在過去三十年中，中華人民共和國(PRC)從一個貧困和科技落後的國家，變成財富、力量和國

際地位都大大提升的國家，而中華人民共和國要統一台灣的決心並沒有改變或減弱。正如美國國防部2009年3月對眾議院提出的中國軍力報告所說：「中國的軍隊正在迅速發展強制性的武力…在未來，可能會用來壓迫台灣按照北京的條件解決兩岸的爭議，並同時嚇阻、延緩或抵擋美國在軍事衝突中對該島的任何支援」。²雖然馬英九政府已大幅降低兩岸關係的緊張，但要讓台灣人民對台灣的未來有選擇的自由，中華民國的國防力量依然扮演舉足輕重的角色。事實上，只有在中華民國的軍事力量並不是看來不堪一擊的情況下，中華人民共和國和中華民國的關係才會更和平，更有建設性。

繁榮而自由的民主政體是中華民國的驕傲。她的戰略目標應該是去維持這些成就，維

持事實的主權地位，讓台灣人民能夠在軍事威脅最小的情況下決定自己的未來。³光是外交和經濟政策並不足以達成這個目標。本報告的目的就是要闡明台灣的軍事力量如何能對中華民國的戰略目標做出最大的貢獻。考慮到台灣在政治、經濟和軍事上的優缺點等各種因素之後，我們提出一個未來的國防戰略，我們相信這個戰略對於台灣的國防是非常實際的。基於中華民國相對較小的規模以及國際孤立的狀況，我們謹慎地提出符合現實並且具體可行的目標。

中華民國必須有能力面對一系列的威脅和軍事衝突情況。這些情況包括有限度的使用武力（例如恐嚇性的實彈演習，封鎖或奪取沿海島嶼）以及大規模的入侵。比較複雜的是，我們難以預知中華人民共和國在什麼狀況下會使用武力。中華人民共和國公開宣稱過的「紅線」包括：台灣正式宣佈獨立、內部動亂、外國勢力介入台灣的國際事務、外國軍隊駐軍、台灣無限持拖延兩岸統一的談判。⁴

理想上，中華民國的戰略目標應該是去說服中華人民共和國放棄對台使用武力，長久維繫台海和平。但中華民國的短期目標，應該是以足以抵擋人民解放軍(PLA)的軍力，來嚇阻中華人民共和國使用武力。要達到這個目的，中華民國必須趕上中華人民共和國在各種軍事力量上的發展，讓人民解放軍的戰略制定者覺得各種動武方式都不可行。正如我們所指出的，這並不表示台灣要在每條船、每架飛機和每顆飛彈上都要和中華人民共和國比肩。相反的，做爲一個科技先進的島國，台灣可以採用不對稱的戰略來嚇阻中國使用武力。台灣的國防轉型必須首要發展出靈活的和訓練精良的武力，以因應各種可能的衝突。台灣軍方必須同時思考傳統和非傳統的戰爭型態，也就是說，如果中華民國要保護人民、領土和財產，她甚至要有游擊戰的思考，正如季辛吉所說，游擊戰的原則是「用不輸來贏」。

這份報告並不企圖爲變遷中的台灣的國防和安全需求下任何定論。但在最低限度上，我們希望這份報告對於中華民國如何保衛自己的成就提出深刻的思考，讓中華民國人民盡量在

不受武力威脅的情況下決定自己的未來。

1.台灣的安全環境

中華人民共和國在軍事、經濟和政治上對中華民國形成諸多威脅。北京依然以統一台灣爲目標。中華民國在國際上依然孤立，兩岸軍力平衡越來越失衡。此外，人口的、經濟的和社會的各種趨勢都影響著台灣海峽的安全情勢。台灣的軍方也許無法在各種面向上都扮演重要角色，但是全面地理解中華人民共和國所造成的諸多威脅，有助於釐清中華民國需要強大軍力的理由。

政治趨勢

兩岸關係最近的發展提高了和平的希望。例如，台灣和中華人民共和國已經直接通航和通郵，雙方也加緊深化經濟交流。但這些發展雖然重要，卻無法保障未來的和平。事實上，歷史上有很多主要的貿易夥伴最後都以衝突收場。

對台灣安全最大的威脅依然是中華人民共和國誓言要收復該島。即使兩岸關和緩，中國共產黨依然拒絕放棄對台使用武力。北京依然堅持台灣是「一個中國」不可分的一部份，兩岸的分離是必須改正的歷史錯誤。毫無疑問，這種說法是台灣最大的威脅。

中華民國雖然是新興繁榮的民主政體，但她在國際上的孤立狀態使她很難對抗來自中華人民共和國的威脅。隨著中華人民共和國在全球地位日益提高，以及她在解決許多全球性問題上的重要地位，其他國家即使想緩和台灣的孤立狀態或提供某種協助，也會擔心惹惱中國。因此，雖然中華人民共和國對台灣的軍事威脅日增，歐洲和美國想幫助台灣國防的意願卻降低了。

台灣在國際上的孤立狀態從美國和其他國家並沒有提供任何安全承諾（共同防禦條約）可以看得出來。由於中華民國無法確定一旦中華人民共和國動武時會不會有國際介入，台灣軍方只有謹慎地假設自己必須獨立作戰，再看看能不能有效地和盟軍合作。⁵

5.這不是說台灣不想要美國援助，而是說，台灣的戰略制定者必須作沒有外援的謹慎假設。

註解：

1.行政院陸委會，「陸委會定期新聞簡報」，2008/12/25。

2.美國國防部，“Military Power of the People’s Republic of China (March 2009).

3.中華民國國防部，2009年《四年期國防檢討》。

4.美國國防部，Military Power of the People’s Republic of China (March 2009).

雖然台灣人對於國家目標有廣泛的共識，但對於國家認同和台灣國際地位看法的分歧，卻有礙於建立一套有效而一致的國防戰略。由於台灣是一個自由社會，民選的台北領導人在決定如何改造軍隊和購買什麼武器時，自然得考慮各種不同的政治主張。隨著兩岸關係的緊張降低，台灣一定有人會質疑是否還需要投入資源維持強大的武力。但是，減少國防支出的結果，將會減少台北與北京談判的籌碼，並讓未來以和平方式解決爭議變得更不可能。簡言之，我們認為，中華民國唯有維持強大的國防，才能讓兩岸之間的對話在有信心、互相尊重和不受恐嚇威脅的情況下進行。

經濟和科技趨勢

全球科技趨勢對台灣有利也有弊。一方面，中華人民共和國在運用先進科技增強其對台動武的能力。另一方面，中華民國也可以用科技來增強軍力。台灣有先進的資訊科技、奈米科技和航太科技，這些都可以運用在國防。如果政府集中投資，台灣有潛力造出創新的國防系統。如果能和美國或其他國家的廠商合作，台灣可以運用微電子學和材料科學上的實力來設計、發展和製造出創新性的武器，解決許多最令人頭痛的軍事難題。

在經濟領域，台灣是世界先進的高科技經濟體。但從地緣政治的角度來看，中國卻更為成功。作為廉價產品的出口國和巨大的消費市場，中華人民共和國已被視為全球經濟極重要的一環。台灣雖然在應用科技領域還是有競爭優勢，但台灣人覺得自己很依賴中國的消費和勞動市場，少有人認識到中國大陸是多麼依賴台灣的投資和科技知識。事實上，台灣在全球貿易體系的角色非常重要。有好幾個產業在全球高科技產品的供應鏈中至關緊要。在美國和其他國家的武器系統中，有許多零組件都是台灣的。如果其他國家越認識到台灣在供應鏈中的重要性，她們就越不想看到中華人民共和國使用武力。

當前台灣面臨的最重大經濟挑戰當然是全球經濟衰退。在去年GDP縮水而預估明年將繼

續衰退的情況下，政府削減支出（包括國防支出）的壓力大增。雖然政府已提出國防預算要佔GDP百分之3的目標，台灣還是要確保實質支出能跟得上實際的國防需求。⁶

軍事趨勢

過去二十年來，人民解放軍經歷了大規模的軍事現代化，其主要的目的是嚇阻台灣宣佈獨立，讓台灣人民和區域內其他國家以為台灣除了和大陸談判妥協之外無路可走。如果必要的話，還能強迫台灣按北京的條件達成協議。雖然台灣軍方也在操作、指揮和戰力上做了許多改進，但台北還是沒能趕上人民解放軍強化戰力的速度。中華民國的軍力是相對下降了。例如，台灣2009年的國防預算下降了百分之3.9，中國2009年的國防預算卻增加了百分之14.9。⁷這種下降趨勢一定要扭轉。

更讓台北感到的不確定的是美國對台灣的安全承諾，以及美國作為東亞安全維護者的角色。在沒有雙邊條約的情況下，台灣有很多人揣測美國在中國動武時到底會怎麼做。此外，美國軍力的投射能力相對於人民解放軍來說也有下降的現象。自從1996年柯林頓派兩艘航空母艦到台灣附近海域之後，中華人民共和國投入了大量資源去削弱美國在台灣海峽、中國東海和南海的力量。台灣和區域內其他國家現在都質疑美國能否繼續在亞太地區扮演唯一的強權。

非傳統的安全威脅

台灣軍方也要面對許多非傳統的安全威脅。天然災害、傳染病和恐怖主義都對台灣安全造成威脅。以天然災害來說，台灣是地球上最危險的地方之一。世界銀行2005年的報告就指出台灣被地震、熱帶氣旋和土石流所苦。⁸根據該份報告，台灣有百分之97的土地(約佔百分之96.6的人口，百分之96.5的GDP)有多種災害侵襲。⁹大規模傳染病也是台灣的一大威脅。中華民國位於全球航運的樞紐地位，爆發疾病的風險很高。¹⁰這些災害都需要政府快速反應，立刻採取行動阻止狀況惡化。這和戰爭時期所

需要的預警能力和反應能力沒有什麼不同。

此外，就和所有現代政府一樣，台北難以完全控制其國界，非法藥品、武器和娼妓的走私在台灣相當猖獗，並可能用來運送危險武器。要有效防止武器擴散，就要對沿海地區、海岸線、機場和其他進出點做長期的警戒。這種能力在台灣碰上軍事衝突時也是很有用的，特別是當敵軍入侵時。

台灣和大陸的人口趨勢對中華民國也構成挑戰。台灣的人口在2007年只成長了百分之0.65。而因為優越的健保制度和低生育率，台灣的人口正在快速老化。在2007年，65歲以上的人口已達百分10.7。到了2051年更將高達百分40。台灣的人口到2018年將會呈現零成長，而如果目前的出生率不變，此後人口將逐漸減少。¹¹而中國大陸也將面對更為嚴峻的人口和種族問題，¹²並將危及中華人民共和國的內部穩定。中國政府或將把注意力轉移到國內問題，或將為了增強內部凝聚力而刻意對台製造危機。

軍方的四個任務

為了滿足台灣的核心戰略利益，亦即維護人民的自由，確保政府行為不受強制，中華民國軍方應該以下列任務為目標：

- 嚇阻動武
- 防守各種入侵狀況
- 擊退入侵者，打陸地戰
- 與民間力量和外國部隊合作

要執行這些任務，台灣的軍事戰略就不能只有對稱作戰。如果台灣每一條船、每一架飛機、每一顆飛彈、每一輛坦克都要和中國大陸比拼，那就輸定了，因為台北根本沒有這麼多資源和北京做這種競賽。但這並不表示台灣非輸不可，而是說，台灣應該以不對稱作戰的方式，在戰略上、操作上和戰術上抵抗中國大陸的入侵。

要成功地嚇阻、防守和退敵，台灣軍方必須與民間力量和外國部隊合作。與民間力量有效合作是面對地區性狀況的必要條件，例如自然災害、防疫和長期抵抗敵人的佔領。台灣也

應該和外國部隊合作，一旦外援到來時就可以並肩作戰。台灣軍方如果有能力在外國部隊來援時立刻協同作戰，將更能嚇阻中國大陸的入侵。

軍事目標

- 1.台灣要有能力嚇阻各種動武的狀況，也要展現出具有長期抵抗的能力。也就是說，台灣要展現出自己有能力擊落中國空軍的戰鬥機和轟炸機，有能力讓海上封鎖困難重重，有能力反擊兩棲登陸，而在必要的時候，更可以在島上打一場長期的陸地戰。要達成這個目的，台灣軍方就不能只對人民解放軍防衛固守，而是要讓中國動武的成功機率大幅降低，要讓中國覺得動武的成本太高而放棄動武。為此，台灣要建立一支能夠對各種不同的狀況有效反應的部隊。
- 2.台灣要有獨立防衛自己的能力，要能夠長期對抗。前面已經說過，美國到底會對中國在台海動武採取什麼行動是不確定的。中華民國軍方當然希望美國就算不直接介入，也能提供援助。但是台灣不能依賴這種情況，台灣軍方一定要假設完全靠自己從頭到尾對抗人民解放軍。
- 3.如果中華人民共和國試圖佔領台灣，中華民國軍方應該要有能力擊退兩棲入侵，要在地面作戰時維持中央指揮體系。在最糟的情況下，甚至要有能力打一場沒有中央指揮的抵抗戰爭。雖然這種狀況幾乎不可能，但為了謹慎起見，這種投資還是必要的。
- 4.雖然要有獨立防衛的能力，中華民國還是要準備好和可能到來的盟軍合作。台灣確實不能仰賴外國援助，但若援軍真的到來，中華民國軍隊就要有辦法和援軍最有效地協同作戰。台灣的軍事採購應該要以能夠橫向合作為目標。台灣的軍人領袖和文人領袖應該要有能力和可能的盟邦溝通，要快速而安全的分享情報，要能夠控制戰場，不要造成盟軍混亂。
- 5.在面對大陸威脅時，台灣軍方應該起到激起全國團結一致的作用。台灣的國防不只是專

6.由於GDP下降，國防預算雖然達到百分之3，但實質支出卻沒有增加。

7.「中國國防預算在2009年增加百分14.9」，新華社，2009/4/3。

8.Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis (Washington, DC: World Bank, 2005)

9.同上書，96頁。

10.由於台灣被排除在世界衛生組織之外，傳染病爆發的風險就更高了

11.中國華民國新聞局，2008年中華民國年鑑，第2章。

12.Nicholas Eberstadt, “Will China Continue to Rise?”, The Rise of China: Essays on the Future Competition (New York: Ecounter Books, 2009)

業軍人的責任，而是每一個想維持自由的國民的共同責任。就算台灣全部改用專業軍人，還是要有一支民防部隊，平時可以用來救災，戰時可以快速動員。建立民防部隊可以讓民眾了解，雖然黨派意見分歧，但到了要維護決定自己命運權利的關鍵時刻，大家都是一體的。

6.中華民國軍隊要協助區域安全，對共同利益作出貢獻。這有兩個好處。首先，和其他國家在搜救、人道協助和反武器擴散上合作，有助於緩解台灣的政治孤立，並讓軍方有機會和區域內其它國家的軍隊合作，提高在戰爭時的協同能力。此外，台灣本身就面臨走私和武器擴散的問題。跨國的反擴散和反走私合作、海上共同緝私、緊急搜救等等，不但對有利於區域穩定，也能緩解台灣所面臨的眾多安全威脅。

2.軍力調整

台灣軍方有許多方面已經往上述目標調整了。然而，為免被中國大陸找到漏洞，各方面都應做相應的調整。

此外，光是有這些能力未必能滿足中華民國的防衛需求，備戰程度和人員訓練也相當重要。中華民國的軍人必須經過高度訓練，每一個人不但要成為自己領域內的專家，也要接受其他領域的訓練，以防戰時不備之需。日常訓練就要針對各種可能動武的狀況，盡可能對各種情況作好準備。

軍方有四個領域的任務要達成：資訊戰、空中作戰、海上作戰和地面作戰。每一個領域都是獨特的挑戰。而在每一個領域中，中華人民共和國在過去二十年來都有重大進步。

資訊領域

中國大陸已投入大量資源強化網路作戰能力。人民解放軍已有很強的網軍可以攻擊外國網路，獲取機密資料。

除了網路作戰能力之外，中華人民共和國還有龐大而經驗老道的宣傳機器。中國共產黨當政六十年來，中國政府無時無刻不在向人民

和國際社會作宣傳。龐大的檢查網能夠有效控制國外輸入的資訊。中國既有經驗又有資源，能在資訊戰中佔絕對上風。

台灣軍方在資訊戰領域最重要的事，也許是確保資訊的生存能力。在中國大陸發動攻擊之後，中華民國必須能維持情況知覺(situational awareness)，保持內外通訊，還要能指揮軍隊。要確保情況知覺，台灣需要強大的指管通信系統，在空中、地面和海上都要有監控設備。

1999年的921地震點出了通訊能力的重要性。921地震不但造成重大傷亡，還斷絕了全台灣的通訊，嚴重阻礙救援工作。通訊系統必須在最嚴重的情況下還能存活，一旦壞掉也要能立刻修復。通訊系統不但要頑強，還要安全。台灣要有能力控制內外資訊的流通。資訊的真實性是很重要的，如果被敵人發佈不實訊息，不但會危及軍隊的指揮，還會破壞民心士氣。

高質量的情報也很重要。軍事情報的目標是盡可能詳細取得人民解放軍的戰鬥指令，使中華民國能有效部署軍力。更廣泛的說，還要盡可能搜集中國共產黨和人民解放軍內部的分歧和政治情況。這種情報在台灣對大陸發動資訊戰時相當有用。台灣軍方要能夠讓大陸人民以為人民解放軍失敗了，讓大陸人質疑中共高層的決策以及非對台動武不可的理由。

最後，除了確保資訊的生存能力之外，網路作戰也是資訊戰中很重要的任務。台灣應該發展出可信的網路攻擊能力，足以威脅中國共產黨和人民解放軍所重視的網路，包括言論檢查的防火牆和過濾器、彈道飛彈的指管系統、重要的基礎建設，以及媒體。

空中領域

幾十年前，台灣空軍的任務是在中國大陸領空取得空優以支援台灣軍隊光復大陸，但現在的任務當然大不相同。在過去十年中，中國的四代戰機數量增加了四倍有餘，數量已達四百架。中國機隊將成為太平洋地區最大的戰鬥機群。再加上中國大陸有效的防空系統，台灣空軍的任務已變得很不一樣。



※仿造Su-27的殲11是中國目前的主力戰機

如今，台灣空軍的任務是讓敵方不能隨意使用其領空。但從雙方的力量對比來看，台灣空軍可能無法在台灣領空維持長時間的優勢。這並不表示台灣就得把空域讓給中國空軍。相反的，台灣應該要能夠長時間讓中國空軍無法隨意進出台灣領空。保衛領空以減輕對地面的攻擊是非常重要的。

空中和防空系統的運作需要高度的指揮管制作業。台灣的軍事領袖要能及時察覺敵軍來襲，把訊息傳達到相關單位，並且迅速把防空系統調派到全島各地。監控裝置和民用或軍用衛星通訊對指揮控制相當重要。在整場戰爭中，太空、空中和海上的監控設備都要不斷收集各種資訊。然而，像雷達這樣的主動式監控設備，由於會發射電波的關係，容易被反雷達飛彈或空中無人載具(UAVs)等武器獵殺。被動式監控設備如紅外線、被動式雷達、多層相技術或電光學系統，就比較沒有這種弱點。如果能遍佈全台灣和沿海島嶼，就可以監控台灣海峽的空域而不會被人民解放軍的反雷達武器偵測到。

台灣軍方當然也要有防空能力，這就需要有攔截武器。地對空飛彈、配備空對空飛彈的垂直短程起降戰機(V/STOL)和空中無人載具(UAVs)都很有效。台灣的固定翼戰機確實面臨很大的威脅，但固定翼戰機並沒有過時。台灣在把老舊的F-16、幻象和IDF等升級的同時，也要執行分散戰機和強化掩體的戰略。此外也要加強空軍基地的生存能力，這包括遭受攻擊後的恢復能力、快速的跑道維修、為基地的重要基礎設施加固、以及採用能夠短程起降的飛機等等。防空系統也要有生存能力，這有很多技術可用：干擾彈可以削減人民解放軍的瞄準度，偽裝、誘餌、移動和分散能讓敵人難以鎖定，不能移動的目標則應該加固，以免在遭受轟炸或飛彈攻擊時被摧毀。

防衛台灣的領空不只是一要對付敵人的戰機，還要對付中華人民共和國的傳統式彈道飛彈和對地巡弋飛彈。台灣要有能力以短、中程的飛彈防禦系統、被動式的防空火炮、加固和誘餌等方法，來對抗彈道飛彈和對地巡弋飛彈的攻擊。

防空也要有主動的一面。中華民國空軍不只要在台灣領空和解放軍空軍作戰，還要有能力從對方發動攻擊的地方一直到台灣領空這塊大區域中，去破壞解放軍發動空戰的能力。但這必須做完整的評估，並且要小心控制戰爭升級的風險。

海上領域

海軍建設是解放軍現代化的重要一環。解放軍海軍有超過60架潛艦和超過70艘水面攻擊艦艇，其中28艘是擁有先進反艦和防空系統的驅逐艦。解放軍海軍越來越有「藍海」艦隊的架勢，其艦隊已部署在超出中國近海的區域。中華民國海軍的規模則小得多，在台灣水域之外的操作能力很弱，所以其任務也很有限。

中華民國要能在敵方企圖封鎖時持續運進關鍵性的物資和武器。如果解放軍能成功封鎖全島，台灣要抵抗的機會就小得多。但即使如此，台灣還是要有能力打開幾條能運送重要物資和武器的路線，特別是從東部的港口。台灣也要能夠在戰爭進行中改變路線，並把這些路線告知潛在的盟友，如美國和日本。這表示台灣需要發展掃雷能力，需要固定式或可以快速部署的聲納陣列，並有能力在特定區域集中執行反潛作戰一段時間。

指揮管制系統在海防和空防一樣重要。在太空、空中、海面上、海面下都要有監控設備。中華民國應該建立海上知覺(Maritime Domain Awareness, MDA)能力，這可以由國內自己發展或參與國際合作，也可以軍、民兩用。正如美國海軍所說：

MDA就是有效地了解任何在海上發生，而可能影響到一國的安全、經濟或環境的事。要有MDA，就要改進我們在搜集、處理、運用、整合、分析、展現、傳達可用資訊和情報給指揮官、友軍和非政府組織的能力¹³

簡言之，MDA是有效了解任何與海上區域有關的訊息的能力。它整合了所有從空中、海面上和海面下搜集到的資訊，形成對海上環境的全面性了解。根據這個思路，台灣可以考慮發展整合性的海底監測系統(integrated under-

sea surveillance system, IUSS)。IUSS不只可以監測水面下和水面的活動，更重要的是，它還可以監測海底地震，預測海嘯。無人載具之類的系統也可以用作軍事和非軍事用途。

攔截能力也很重要。水面艦隻例如驅逐艦或飛彈快艇，可以用來打破封鎖並為MDA提供有用的資訊。潛艇和小型潛艇不管對加強情況知覺、攔截和其他任務都很有用。

中國軍隊要成功登陸建立灘頭堡，就必須仰賴後勤補給和後繼部隊。這些物資和人員在運送過程中很容易在台灣海峽被殲滅掉，不管是海運還是空運。要成功加以攔截，就要能偵察到護送船隊或個別的運輸飛機。這就更加表示台灣需要可生存的監控設備，需要一個龐大的總部來處理這些資訊，需要指揮管制網路來發送命令。用來攻擊的武器包括反艦飛彈（由沿海卡車、快速巡邏艦艇或潛艇發射）、攻擊直升機，或搭載地獄火空對地飛彈的短程垂直起降飛機。淺水式或水面式的水雷在近岸防禦中特別重要。它們可以在事先就布好，也可以在戰爭開始後再用很各種方法布設。水面上的大戰役不太可能發生，多數戰鬥將隱藏在水面下，主要目標就是阻止後繼部隊進入台灣。



※中國的兩棲作戰實力已大幅提升



※台灣要有在陸地上長期抗戰的能力，才能嚇阻中國入侵

地面領域

在國民黨軍隊剛撤來台灣時，中華民國陸軍的任務是反攻大陸把共產黨趕下台。之後，這種任務變得越來越不可能。相對來說，在中共掌權後的幾十年中，人民解放軍都缺乏有效的兩棲作戰能力，解放軍入侵台灣的機率很低。但在最近幾年，人民解放軍已經發展出兩棲能力，也進行過多次兩棲演習。中國大陸入侵台灣的威脅已變得更加可信，台灣陸軍也變得更加以自衛為導向。

中華民國陸軍的主要任務是在陸地上擊退敵人的入侵，這又可細分為三項任務。首先是要有能力擊退敵軍的兩棲入侵，這就需要陸海空三方面的合作，把資源作最有效的運用。如果解放軍成功建立灘頭堡，台灣軍隊要有能力擊敗解放軍的地面部隊，要能夠擊敗從海上和空中來的地面部隊進襲。最後，如果台灣被佔領了，中華民國必須做長期的地面抗戰。

在轉變成全志願役之後，中華民國軍方必須吸引高素質的人力並維持足夠的規模。首先要發展輕步兵或機械化的步兵團。部隊要能夠以小單位運作。部隊的軍官比例要高，以其為骨幹領導後備軍人和民兵。台灣也應該建立一支龐大、訓練有素、裝備精良的後備部隊，既可用來補充正規軍的傷亡，也可作為民兵獨立作戰。

中華民國陸軍也要能在戰時維持社會秩序，要能處理民眾的恐慌。地面部隊一方面要

和解放軍作戰，一方面要確保民眾的安全和生活所需。地面部隊需要高度的運動能力，能快速移動到全島各地，也要能在危機時維護週邊區域的安全，能對抗解放軍特種部隊的進襲。中華民國的部隊要有能力追蹤解放軍特種部隊的活動，才能防止其暗中破壞台灣社會的穩定。

對中華人民共和國來說，在台灣本島從事地面作戰是最不可能，也是最壞的情況。但中華民國必須做好長期地面抗戰的打算，就算連台北都被佔領也罷。有效、長期而有組織性的抵抗可以提高敵方兩棲入侵和佔領本島的成本，從而提高嚇阻的能力。戰略性的持久力(strategic endurance)不只是軍人的問題，也是島上每個縣市人民的問題。戰略性的持久力甚至比傳統的反登陸戰更重要。但要有長期抗戰的能力，就要有計畫地把中央集權式的指揮控制體系，轉化為能在地方層次分散協調的運作方式。

民兵制度能提高戰略持久力。可以訓練縣市層級的民兵使用輕武器和游擊作戰技巧。民兵要能獨立而自給自足的作戰，他們不能仰賴中央指揮系統下命令或提供補給。民兵不是用來擊敗解放軍奪回被佔領的土地的，而是要讓敵人佔領得很難受。在這個概念之下，整個台灣島都應該視為戰場，要有大量的後備軍人、民防部隊和分散式的物資貯存和供給。

這種防衛方式要有效果，就要有地方性的指揮控制系統。部隊要有多層次的通訊能力，確保在小區域內不會中斷通訊，這樣就可以在地方上獨立而協調的作戰。當中央指揮系統被解放軍攻擊之後，這種能力就特別有用。台灣可以師法美國陸軍的「未來戰爭體系」(Future Combat System, FCS)。美國陸軍認為：

FCS有五個層次.....每一層通訊的波長和頻率都不一樣，以確保有多重管道可以傳輸資料。每一個網路都針對使用者的需求量身設計。大多數使用者都有多種通訊方法。當一種通訊方式失靈時（因為距離太長或遇到阻礙），次佳的通訊方式就會接手確保通訊暢通。總合起來就能確保資訊傳遞暢通無礙。¹⁴

這種能力可以確保通訊不受中斷。它除了軍事用途之外，也要把民間包括進來。民間使用者要能夠進入通訊系統，全島各地方政府也要整合進來。FCS能讓軍隊通訊在戰爭時不受中斷，還能維持警察和消防體系的運作。

在解放軍登島之後，台灣的目標可能就不是把它們趕走，而是盡可能增加解放軍在島上的死傷。陸軍和地方部隊應該盡可能讓解放軍佔領得越痛苦越好，以此逼迫中國政治領導人撤軍和結束戰爭。

3.與國內和國際的盟友合作

在危機時，中華民國軍方要有能力和國內的民間力量與國際上的盟友合作。在很多狀況下，與警察、消防和其他救災體系人員合作是非常重要的。當天災來臨時，民間力量和軍隊要能共同執行搜救任務。通訊方式的相容性更是要緊，這樣才能讓民間和軍方在非軍事的情況下有效合作。

在戰爭時，軍方和民間的合作同樣要緊。在導彈攻擊後就要合作搜救，在大規模動員後也要協力控制社會秩序。

建立盟友

基於政治上的理由，中華民國軍隊沒辦法和美國、日本、澳洲及其他國家共同演習，和這些國家的軍事交流也有很多人為的限制。但台灣還是要發展能和盟軍共同作戰的能力，這是嚇阻中華人民共和國動武的重要關鍵。



※陸軍要把救災當成主要任務

爲了準備和盟軍共同作戰，台灣有好幾件事可做。首先，台灣應該採用NATO的盟軍共同作戰準則。現代化及互通的指管通情監測系統(C4ISR)尤其重要。台灣軍方要和可能的盟邦作軍事思想交流，要讓所有軍官接受英文訓練。台灣也應該大幅增加赴美受訓留學的軍官人數，讓他們多參觀美國的軍事演習。

台灣軍方應該制定一套讓出作戰空間的作業程序，以免台灣空軍在作戰時打到美國的飛機。共同作戰的難度很高，但至少要做作戰管理，防止盟軍自己打自己。

最後，中華民國軍方不但要有能力在戰時和盟邦合作，也要有在平時合作進行人道救援。這可以強化台灣在區域內的外交地位，而平時合作的經驗也可以在戰時加以運用。

除了和別人合作之外，台灣也應該吸引別人合作。例如，台灣面臨的導彈攻擊威脅也許是全世界最嚴重的。如果台灣能發展出有效對抗導彈的能力，其他國家就會想和台灣學習。同樣地，作爲一個有堅強高科技實力的國家，台灣也應該有策略地和其他國家合作研發武器。台灣也可以在MDA領域吸引合作機會。如果台灣能在附近海域建立完整而精確的MDA能力，其他國家（尤其是美國和日本）就會想利用台灣在西太平洋的特殊地理位置來從事反走私和環境監測。

最後，台灣的軍事將領必須對可能的盟邦（尤其是美國）坦誠以對，把軍力結構中的弱點如實以告。

海峽風險降低措施

中華民國雖然要嚇阻和預防中華人民共和國動武，但也要用安全對話機制來穩定兩岸關係。這種對話雖然沒有嚇阻動武的作用，但可以降低因爲意外或誤算而造成的軍事升級。如CSIS報告所建議的，這些措施包括高層軍事交流、演習互相通知、互相觀摩、以及軍事直通熱線。¹⁵對話可以演進爲正式的風險降低機制，如同美國和蘇聯簽定的「防範危險軍事行爲協定」。也可以針對特別有危險性的武器進行裁軍對話。最後，雙方軍事將領也應該對共同搜救和人道救援持開放的態度。

上述措施可以補充馬英九政府目前改善兩岸關係的政策，也可以在國際上強化中華民國是一個穩定而重要的區域國家的形象。

從內部強化台灣

中華民國可以利用科技和工業實力來強化本土國防工業的發展。強大的國防工業可以成爲台灣經濟發展的另一個火車頭。尤其是，台灣可以利用民營化和全球化的這兩大全球國防工業的趨勢，藉由高度的創新能力以及對全球市場的通路，使本土國防工業一飛沖天。由於台灣對外採購武器受到諸多限制，台灣的國防工業有天生的本土市場。國防工業也可以分散台灣的出口。台灣的高科技產業可以成爲美國國防部的零件供應商和組裝廠商，也可以滿足其他國家的需求。創造出來的工作機會也會促進台灣人對國防預算的支持。

這並不表示台灣應該停止從對外軍售機制(Foreign Military Sales, FMS)對美採購武器。不過，FMS賣的只是國防部現有的武器，如果要採購還在開發中的武器，還是得尋找別的管道。本土國防工業可以補這方面的不足，也可以成爲與國外合作研發的平台。FMS也可以搭配直接商業採購，例如佩里級護衛艦(PFG-2)、IDF戰機、天弓防空系統、M48/60主力戰鬥坦克，以及S-70攻擊直升機計畫。

在推動本土國防工業時，中華民國可以思考幾個問題。首先要對產業合作計畫(Industrial Cooperation Program, ICP)做評估。ICP是在外國企業承包政府工程時，附帶要求其和本土產業合作。ICP的目的是要引進新的產業技術、吸引外國投資、擴大國際市場、鼓勵外國企業在設立研發中心，使台灣的企業能在與外國企業合作中獲得技術和經驗。¹⁶

台灣也應該做一些經濟影響評估，包括對內軍事採購對國內總體經濟的影響、軍事基地對地方經濟的影響、退伍軍人福利對總體社福支出的影響，以及國防研發支出對總體經濟的影響。深入了解這些問題有助於制定未來的國防和經濟政策。

結論

總結來說，台灣應該要有能力在各種衝突狀況中獨立作戰，也要準備好和盟軍合作。要達到這個目的，就要根據第一章提出的四項任務（嚇阻、防守、退敵、合作）來建構軍力。唯有證明自己能抵禦解放軍的攻擊，才能嚇阻中華人民共和國動武。台灣對各種動武的方式都要有能力防守。台灣要能擊退敵軍的入侵和佔領。台灣軍方要能和國內地方政府與外國軍隊合作。

與中國大陸改善關係雖然重要，但絕不能降低國防的重要性。雖然過去一年來，中華人民共和國已經降低對台灣的敵意，但始終不肯放棄武力統一，也沒有什麼具體動作去降低對台軍事威脅。

台灣必須讓中華人民共和國的領導人清楚的知道，不管用什麼樣的動武方式，都會遭遇長期而慘烈的抵抗。台灣也必須讓人民解放軍了解，他們要面對的不只是將近30萬的正規軍和260萬的後備部隊，還有台灣230 萬人民。中華民國要有能力保衛自己，才能嚇阻中國的軍事冒險，才能開創更和平的兩岸關係。■

15.Promoting Confidence Building across Taiwan Strait: A Report of the CSIS International Security Program and Pacific Forum (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, September 2008)

16.「訪談經濟部工業合作推動小組組長唐鋒」，2008/10/22