

法政學報

— 第二十三期 —

2010年12月

淡江大學

公共行政學系

公共政策研究所

台灣 淡水

ISSN 1023-2230

法 政 學 報

- 第二十三期 -

目 錄

從國際經濟法及 ECFA 架構論新時代兩岸經貿關係發展	王震宇 1
後危機時代中國大陸行政改革的挑戰與趨勢	田昭容 33
公私協力之法律問題研究 -行政契約之法律面向為主-	林麗香 67
永續發展與生態工業園區計畫之初探：以高雄環保科技園區為例	范玫芳 89
替代役實施現況與募兵制對替代役未來發展分析	陳勁甫、羅新興、賴志宗、林文銘 121
城市行銷之研究：臺北聽奧的個案分析	陳衍宏、陳靜誼 155
「社會主義市場經濟」中的市場與新興資本家	楊穎超 179

Journal of Law and Politics

No.23

December 2010

Contents

- New Era for Economic and Trade Development of the Cross-Strait under International Economic Law and ECFA
.....Blake C.Y. Wang 1
- Challenges and Trends of China's Administrative Reform in Post-crisis Era
.....Chao-Jung Tien 33
- A Study on Legal Issues of Public-Private Partnership - With Focus on Regulations of Administrative Contracts -
.....Li-Hsyang Lin 67
- Sustainable Development and the Preliminary Study of Eco-Industrial Development: The Case of the Environmental Science and Technology Park in Kaohsiung
.....Mei-Fang Fan 89
- The Study of Current Status and Future Perspective of the Alternative Military Service after All Voluntary Forces is Implemented
..... Ching-Pu Chen , Hsin-Hsin Lo , Chih-Tsung Lai & Wen-Ming Lin 121
- A Case Study on City Marketing: The 21st Summer Deaflympics Taipei 2009
.....Yen Hung Chen & Ching Yi Chen 155
- The Market and the Newly-Emerging Private Entrepreneurs in the PRC's Social Market Economy
..... Ying-chao Yang 179

Published by
Department of Public Administration, Tamkang University
Tamsui, Taiwan

從國際經濟法及 ECFA 架構論新時代兩岸 經貿關係發展

王震宇*

摘要

在所有重要國際經濟組織中，僅有 WTO 同時接納兩岸成為正式會員。兩岸在 WTO 體系下之互動，以及依據 WTO 規範所洽簽之 ECFA 相關國際經濟法問題便成為研究兩岸經貿關係之重點。本文擬以國際經濟法觀點出發，探討兩岸間如何成為 WTO 正式會員？在 WTO 貿易檢查機制中如何調整各別的貿易政策？並進一步討論兩岸以何種方式進行經濟合作？ECFA 協定架構為何？雙方未來應持續就哪些議題進行協商？ECFA 及其後續協議是否具有國際法效力？等諸多國際法問題。本文藉由分析兩岸在 WTO 貿易政策檢查機制下之透明化功能，探討兩岸經貿政策的發展與侷限，並分析分析兩岸在國際經濟組織中之地位。另一方面，2010 年生效之 ECFA 為兩岸經貿關係之發展帶來劃時代之進展，其中有關 ECFA 之協議文本內容與相關衍生之實體議題均有待後續之談判協商。本文亦將針對 ECFA 之相關內容提出未來協商之建議。

關鍵詞：兩岸經濟合作架構協議、兩岸關係、貿易政策審查機制、世界貿易組織、國際經濟法

* 國立臺北大學法律系助理教授。

壹、前言

兩岸間由於政治定位的分歧，使得我國在參與國際組織或談判雙邊協議時，遭受相當大的阻力。從 1992 年起到 2008 年將近 16 年中，兩岸關係並未有實質的談判進展，即使兩岸分別加入 WTO 成為正式會員，彼此間之貿易障礙依舊存在，並未依循 WTO 之精神而改善雙方貿易交流之緊張關係。直至 2008 年年後始與大陸方面進行協商與溝通，迅速開啟海基會與海協會之談判，在 2008 至 2009 年間，經歷 4 次江陳會談，簽署多項協議，並依循 WTO 規範正式簽署兩岸經濟合作架構協議(Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱 ECFA)，使得兩岸協商得以朝向法律與制度化協商方向發展(王震宇，2011: 115)。

由於兩岸過去在國際政治場域中不斷進行外交零和戰爭，使得 WTO 成為唯一一個兩岸共同參與之重要國際經濟組織。本文主要係研究兩岸在 WTO 規範下之發展，以及依據 WTO 規範所洽簽之 ECFA 相關國際經濟法問題。本文主要係以國際經濟法觀點出發，探討兩岸間如何成為 WTO 正式會員？在 WTO 貿易檢查機制中如何調整各別的貿易政策？並進一步討論兩岸以何種方式進行經濟合作？ECFA 協定架構為何？雙方未來應持續就哪些議題進行協商？ECFA 及其後續協議是否具有國際法效力？等諸多國際法問題。

如上所述，本文首先擬探討兩岸在 WTO 架構下之經貿發展，分析兩岸在國際經濟組織中之地位，以及兩岸在 WTO 貿易政策檢查機制下之調整。其次，本文以 ECFA 架構為主，分析兩岸經濟合作架構協議之文本內容與相關衍生之實體議題，諸如：協定名稱、架構、內容、牽涉議題、修正與爭端解決程序等。最後，本文結論部分建議兩岸可就最具必要性與最容易達成共識之低度爭議談判議題為經濟合作之開端，並對於 ECFA 及其後續協議之發展提出觀察與評析。

貳、兩岸在 WTO 架構下之經貿發展

一、二次大戰後在重要國際經濟組織之地位

二次大戰後國際經濟體系主要係以布列敦森林會議所建立之全球多邊經貿架構，包含處理國際金融匯兌問題之國際貨幣基金(IMF)、提供以第三世界復興與發展計畫為主之世界銀行集團(World Bank)、以及其後關於各國協商關稅減讓與撤除貿易壁壘之關稅暨貿易總協定(GATT)等三個重要國際經濟組織(協定)為主旋律(Szabó-Pelsóczy, Miklós, 1996: 25-27)。1995年烏拉圭回合談判結束後，不但催生世界貿易組織(WTO)，更一改以往以「權力為主」(power-based)之運作模式，取而代之以「規範為主」(rule-based)之多邊法律體系，強化全球治理(Global Governance)及新自由主義的(Neoliberalism)實踐(Robert Gilpin, 2001: 358-361)。過去半世紀以來，在全球積極進行經濟整合過程的過程中，兩岸間不僅適逢軍事對峙、政治對抗、外交競爭等一連串敵對行為，更因為聯合國席次與中國代表權問題之零和戰爭，使得中華民國幾乎全面退出國際舞台。另一方面，中國大陸歷經文化大革命之浩劫，直至1980年代改革開放後，才陸續與國際社會接軌，漸漸接受國際經濟體系之規範。

回顧過去國際經濟之發展歷史軌跡，對兩岸經貿關係產生革命性影響者，莫過於兩岸四地先後成為WTO正式會員，分別為：香港與澳門於1995年1月1日加入、中國大陸於2001年12月11日加入；台灣則以「台、澎、金、馬個別關稅領域」(Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu)之名義，於2002年1月1日加入，使得兩岸於WTO中佔有四個席次。此現象不僅在所有的國際組織中絕無僅有，在1997年香港與澳門回歸中國大陸主權後，此種以「關稅領域」為國際組織入會資格之設計，與一般傳統以「國家主體」(聯合國體系)之模式有別，刻意將經貿議題放諸於法律規範當

中，以減少政治議題之介入，更彰顯 WTO 以規範為基礎之功能性、法律性、穩定性(Deborah Z. Cass, 2005: 145-150)。

由於兩岸在國際政治上之主權衝突，在所有國際經濟組織中，均不見兩岸同時存在之情況，WTO 遂成為唯一兩岸同時具備會員資格之重要機構。從法理上分析，WTO 協定第 XII 條規定，「任何國家或在處理對外商務關係及本協定與多邊貿易協定所規範之事務上享有完全自主權之個別關稅區域 (separate customs territory)，得就 WTO 所同意之條件加入成為會員，此一同意並適用於 WTO 協定及其附屬之附件中多邊貿易協定之規範。」，其英文原文如下：¹

Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO. Such accession shall apply to this Agreement and the Multilateral Trade Agreements annexed thereto.

雖然，香港與澳門均以個別關稅區域為主體加入 WTO，但港澳二地之入會方式卻與我國不盡相同，香港、澳門則是依 GATT 第 XXVI 5(c)條之規定，由回歸前的殖民國英國與葡萄牙依程序宣告並支持贊助此二地方之關稅自主，加入 GATT 之締約方。至 1995 年成立 WTO 時，港澳基於 GATT 會員之身分取得「原始會員」(original member)之資格，依 WTO 第 XI 條規定，經由與其他會員之談判關稅減讓表後，成為正式會員。由於一九九五年成立 WTO 時，多數在二次戰後留下的殖民地、聯合國託管地等紛紛獨立建國或回歸原母國，因此，GATT 第 XXVI 5(c)條成為落日條款，在 WTO 年代不再承認「藉由宗主國依程序宣告並支持贊助該地方關稅自主」之模式加入該國際經濟組織(王震宇，2008:173-175)。

¹ WTO 協定第 XII 條之入會規定，脫胎於 GATT 第 XXXIII 條，二者規定大致相同，皆以「個別關稅領域」為入會資格。

台灣是以「台、澎、金、馬個別關稅區域」之名義依上述 WTO 第 XII 條之入會程序進行談判，其中過程與中華民國之外交處境息息相關。從歷史角度觀之，在二次大戰後，中華民國參與許多戰後重建世界經濟之會議，在聯合國、IMF、世界銀行、GATT 等國際組織或協定中都有會員資格，也積極參與國際秩序之重建。但由於兩岸間之衝突，使得在聯合國大會第 2758 號決議後，中華民國便自 1971 年起退出聯合國，並相繼在重要之國際經濟組織逐一退出，包括：IMF、世界銀行、GATT 等(丘宏達，2006: 869-905)。由於外交上之艱困，政府尋求重新加入國際經濟組織之過程亦頗為曲折。中華民國是 1948 年 GATT 最終文件 (Final Act) 的 23 個原始締約會員之一，² 但於 1950 年退出該協定，直至一九六五年始以觀察員 (observer) 之身分重返 GATT，但卻又於 1971 年被取消觀察員資格。1990 年，中華民國政府以「台、澎、金、馬關稅領域」之名義申請加入 GATT (中間經過 1995 年 WTO 之成立取代 GATT)，整個談判過程一直持續到 2001 年 9 月 18 日始完成最終加入 WTO 之談判，並於 2002 年 1 月 1 日正式加入 WTO(黃立、李貴英、林彩瑜，2009: 42-55)。

中國大陸在 1949 年由中國共產黨建立中華人民共和國，在冷戰時期並沒有積極參加國際組織，直至 1987 年經濟改革開放後，北京政府於 1984 年提出成為 GATT 觀察員，而於 1986 年正式申請「復關」(re-entry)。當時國際間曾有主張中華民國於 1950 年退出 GATT 無效，因其已無法有效控制中國大陸，因此中華人民共和國不需再行申請；但也有反對者主張中華人民共和國應重新申請，因為中國代表權已有至少數十年以上的空缺，整體貿易環境與關稅措施與以往大不相同，必須重啟入會談判。最後，中華人民共和國以復關 (re-entry) 之方式申請加入 GATT，以及其後成立之 WTO(John Jackson, William J. Davey & Alan O. Sykes Jr.: 236-237)。經過十年以上之談判過程，於

² GATT 原始締約的 23 個會員分別為：澳大利亞、比利時、巴西、緬甸、加拿大、錫蘭(今斯里蘭卡)、智利、中國、古巴、捷克暨斯洛伐克(今捷克與斯洛伐克二國)、法國、印度、黎巴嫩、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、巴基斯坦、南羅德西亞(今辛巴威)、敘利亞、南非、英國、美國等。

2001 年 12 月 11 日正式加入 WTO 成為會員。

由上述分析可知，兩岸四地由於歷史背景與國際政治之原因，在參與國際經濟組織之過程相當曲折分歧（見表一所示）。在 1950 年代至 2001 年間，整整約半世紀左右的光景，兩岸在國際經濟組織參與、國際經濟法之制定、國際經貿體系之建構等均較歐美國家落後許多。即便兩岸於 2001 及 2002 年先後加入 WTO，但剛入會的前幾年仍然不見正面互動，反而將傳統外交戰場移至 WTO，在許多枝微末節上攻防，如：會籍名稱問題、杯葛彼此出任 WTO 職務之機會等。直到近年來兩岸貿易政策審查機制開始啟動後，藉由透明化機制的平台，雙方互相提出貿易政策諮商問答，始有較為正面之接觸。不過，兩岸至今並未正式於 WTO 貿易爭端解決小組中交鋒，僅有在如中國大陸進口毛巾涉及傾銷案件中，我方展開產業損害調查時，與對岸法律代表進行磋商，最終並未提交 WTO 裁決。

表一 兩岸四地加入 GATT/WTO 時間表

1948	中華民國	23 個簽署 GATT 之原始會員之一
1950	中華民國	退出 GATT (因中國內戰兩岸都無暇顧及關稅減讓問題)
1965	中華民國	以觀察員身分參加 GATT 大會
1971	中華民國	聯合國通過第 2758 號決議，撤銷中華民國觀察員地位
1984	中國大陸	以觀察員身分參加 GATT 大會
1986	中國大陸	以中國名義提出複關(GATT) 申請，展開入關談判
1988	香港澳門	藉由英國與葡萄牙之同意與贊助，依 GATT XXVI 5(c)加入簽署，立即通過而成為 GATT 正式會員
1990	中華民國	以「台、澎、金、馬個別關稅領域」之名義提出參加 GATT 申請，展開入關談判
1995	兩岸四地	1. WTO 正式成立，GATT 會員經談判並同意多邊貿易協定之各項義務後，直接轉成為 WTO 會員，香港澳門亦成為 WTO 原始會員。 2. 而兩岸原本參與 GATT 之簽署文件尚未完成談判，因此直接轉成申請加入 WTO 會員，繼續談判
2001	中國大陸	以「中國」名義成為 WTO 正式會員
2002	中華民國	以「台、澎、金、馬個別關稅領域」名義成為 WTO 正式會員

資料來源：本文自行整理

二、 藉由 WTO 貿易政策檢查機制調整經貿政策與法律

WTO 下之貿易政策檢查機制(Trade Policy Review Mechanism, 簡稱 TPRM)之前身,係由 GATT 之創始會員首於 1989 年 4 月首先開始試行,並於 1995 年 1 月烏拉圭回合談判簽署 WTO 協定時,將此機制列入多邊協定中,俾使其成為 WTO 永久性與經常性之活動。(徐遵慈, 2009: 39) TPRM 之目標為促進 WTO 會員對多邊貿易協定規則、條款及承諾之遵守,以強化多邊貿易系統運作,並使得各會員之貿易政策、措施更加透明化(Peter Van Den Bossche, 2005: 96-97)。TPRM 的主要功能在於 WTO 就各會員之國內貿易政策及與貿易有關之行政措施予以定期檢討,並評估該等措施對多邊貿易體系之影響,以及提供其他會員質問之機會,但 TPRM 之結論僅供受檢查會員參考之用,不得作為強制個別會員之特別義務、亦不得成為貿易爭端解決案件中之證據、各會員亦無法以 TPRM 之調查資料作為要求特定會員作為貿易政策承諾之依據(Michael J. Trebilcock & Robert Howse, 2004: 584-585)。簡言之,TPRM 之評估係依據各會員之經濟及發展需要,政策及目標及參考外部經濟環境的挑戰,主要功能在於評估該國之貿易政策是否違反多邊貿易法律架構,或是否有可預見違反之虞,提前讓所有 WTO 會員有機會面對面溝通各種潛在的爭議。因此,TPRM 對於各會員貿易政策之監督是 WTO 最基本且重要的工作。在 TPRM 下,所有會員之貿易政策都會被「定期檢討」,受檢查之頻率是依據該國在世界貿易所占之比重來決定。³ 此檢討報告係由貿易政策檢討小組就會員提出之政策說明書,以及 WTO 秘書處撰擬之有關該國之貿易檢討報告等二份文件所組成。TPRM 實行以來,WTO 會員普遍認為國內貿易政策之透明化,對於鼓勵各會員間相互貿易投資、以及強化多邊貿易體系之實踐,有重要的貢獻。因此各會員均同意在其國內法律體制中,接受 WTO 檢查並持續推動貿易政策透明化,以強化

³ 例如歐盟、美國、日本、中國大陸等世界前四大貿易體應每 2 年接受一次貿易政策檢討,其次之 16 大貿易體每 4 年檢討一次,其他會員每 6 年檢討一次,開發程度最低之國家其檢討期間可延長。

會員國內法律及貿易政策之透明化。兩岸均為 WTO 之正式會員，在各自接受 WTO 貿易政策檢查時，彼此亦提出對於對方貿易政策之疑問，並藉由 WTO 平台建立良性溝通管道。

(一) 我國貿易政策之發展與調整

我國加入 WTO 後，曾分別於 2006 及 2010 年間接受 WTO 秘書處對我國整體經濟環境之貿易政策檢查(TPRM)。大體而言，兩次報告中均認為我國經濟在加入 WTO 後仍大致上維持持續成長的趨勢。綜觀我國貿易政策之主要目標有以下幾項：(一)參與 WTO 之運作；(二)建立雙邊與區域之經貿關係；(三)加強貿易促銷活動；以及(四)實行貿易自由化與便捷化措施，為達成此目的，我國除積極支持多邊貿易體系之運作外、並持續加強與 WTO 會員間之關係，尤其是亞洲國家或其他重要之貿易夥伴。同時，我國亦不斷地加強貿易政策與法規之透明化，在立法上有關於行政程序之透明化，亦於 2005 年修正行政程序法，以及通過一連串之反貪腐法律 (anti-corruption laws) 以及符合 WTO 規範與我國入會承諾之法規。WTO 秘書處 2006 年之報告中同時指出，我國在加入 WTO 後，並未採取平衡稅 (countervailing duty, CVD)，但我國有對幾項貨品維持反傾銷 (anti-dumping measures) 或防衛措施 (safeguard measures)。至於智慧財產權之保護部分，我國透過許多法律之修正與制定以期能達到國際之標準。而在競爭政策 (competition policy) 部分，WTO 秘書處指出我國自加入 WTO 後此部分並沒有改變，法令上的壟斷仍存在於諸多產業之中，例如：石油、電力、鋼鐵、以及水利供應等產業。某些進出口的卡特爾 (export and import cartel) 只要經公平交易委員會之許可，仍然可以視為是公平交易法之例外，而可以適法的存在(王震宇，2007: 253-282)。觀諸二次 WTO 秘書處及會員對我國貿易政策之主要關切，以及我國經貿政策之調整，主要可從以下四個面向分析：

1. 農業貿易 (Trade in Agriculture) :

在 2006 年之 TPRM 報告中，許多會員質疑我國在農業方面，政府對於租稅獎勵 (tax incentives)、補貼、以及關稅配額等貿易障礙措施，並建議我國應加速農業之現代化，以及將傳統農業轉型為資本與技術取向之產業發展，這些農業改革對整體經濟之影響深遠。在 2010 年之 TPRM 報告中，進一步指出本土農業 (domestic agriculture) 對於我國而言僅占 GDP 之 1.6%，提供約 5.3% 之職業勞動人口，相反地，台灣仍大量依靠進口穀類作物，尤其對於豢養動物所需之食物。儘管農業對於我國 GDP 之影響較小，但本產業卻是政府協助扶植之重點，其措施包括邊境保護 (border protection) 以及境內支持 (domestic support) 等政策。進口保護措施包括對於部分農產品採取高關稅、關稅配額、以及特別防衛措施。以 2009 年為例，農產品之平均關稅稅率高達 22.1%，而同時期之非農業產品關稅稅率卻只有 5%。至於境內支持措施，則包括平衡物價措施、貸款及輸入之補貼、老農津貼等，而政府持續對於稻米產品介入保護，並評估未來對稻米採取保證價格取代直接給付，此措施尚在研議中並未落實於法律層面。

2. 食品安全檢驗與動植物安全檢驗措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) :

WTO 會員在 2006 年之 TPRM 報告中建議我國在關於食品安全檢驗與動植物安全檢驗措施方面能與世界接軌，尤其是標準之建立應與國際同步。自 2006 年至 2010 年間，我國已作出相對應之貿易政策調整，具體而言，多數與 SPS 相關之法令皆於 2006 年作出一次以上之修正，例如：動物傳染病防制條例 (Statute for Prevention and Control of Infectious Animal Diseases)、植物防疫檢疫法 (Plant Protection and Quarantine Act)、食品衛生管理法 (Law Governing Food Sanitation)、動物及動物產品輸入檢疫條件 (Quarantine Requirements for the

Importation of Animals or Animal Products)、植物及植物產品輸入檢疫條件(Quarantine Requirements for the Importation of Plants and Plant Products)等。2010 年報告中並特別記載我國政府因應開放美國牛肉進口所採取之最新境內措施，立法院於 2010 年 1 月 5 日修正食品衛生管理法第 11 條第 3 項，禁止「有害人體健康之物質，包括雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏症病例之國家或地區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品。」在我國製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列。⁴

3. 政府採購 (Government Procurement)：

WTO 會員 2006 年 TPRM 報告中希望我國在政府採購之過程中能承諾開放更多的外部參與(external participation)。2009 年 7 月間我國順利加入政府採購複邊貿易協定 (Government Procurement Agreement, 簡稱 GPA) 之簽署，成為 GPA 正式成員。⁵ 我國向 WTO 提出之承諾開放清單，個案開放門檻金額係依其他 GPA 會員已開放之額度，其主要內容參考下表二所示：

表二 我國參與政府採購協定開放承諾表

附件一(Annex 1)	
適用機關	總統府、行政院及行政院所屬部、會、處、局、署
個案開放門檻金額	財物：13 萬特別提款權(約折合新台幣 650 萬) 勞務：同上 工程：500 萬特別提款權(約折合新台幣 2 億 5,008 萬)

⁴ 我國政府針對進口之美國牛肉定下「三管五卡」管制措施：所謂「三管」，就是要管源頭、管邊境、管市場；所謂「五卡」，是要透過核、標、開、驗、查等五道關卡，來確保其安全。

⁵ GPA 為覆邊貿易協定，僅適用於簽署本協定之會員國。目前簽署 GPA 者，包括：美國、加拿大、歐盟、歐盟之二十五個會員國（希臘、義大利、愛爾蘭、荷蘭、盧森堡、英國、奧地利、德國、芬蘭、葡萄牙、法國、瑞典、比利時、西班牙、丹麥、塞浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞）、挪威、瑞士、冰島、日本、以色列、韓國、荷屬阿魯巴、列支登斯敦大公國、新加坡、香港、台灣等，共計 38 個簽署國家或地區。

	<p>附註：1.特別提款權(Special Drawing Rights, SDR)為國際貨幣基金帳面幣值單位。</p> <p>2.折合新台幣金額係以 97 年 10 月以前 2 年之新台幣對美元平均匯率、美元對特別提款權平均匯率換算結果。1 單位 SDR 約折合新台幣 50.0176 元。上開新台幣金額，公告後維持 2 年不變。</p>
附註	<p>1.聲明排除適用部分，如外交部駐外單位之工程採購。</p> <p>2.列明國防部適用本協定之產品項目清單。</p> <p>3.國家實驗研究院國家太空中心之採購有五年緩衝期。</p>
附件二(Annex 2)	
適用機關	台灣省政府、台北市政府、高雄市政府
個案開放門檻金額	<p>財物：20 萬特別提款權(約折合新台幣 1,000 萬)</p> <p>勞務：同上</p> <p>工程：1500 萬特別提款權(第一年)(約折合新台幣 7 億 5,026 萬)</p> <p>1000 萬特別提款權(第二年)(約折合新台幣 5 億 0,017 萬)</p> <p>500 萬特別提款權 (第三年起)(約折合新台幣 2 億 5,008 萬)</p>
附件三(Annex 3)	
適用機關	部分公營事業、公立醫院及國立院校
個案開放門檻金額	<p>財物：40 萬特別提款權(約折合新台幣 2,000 萬)</p> <p>勞務：同上</p> <p>工程：同附件二(Annex 2)</p>
附註	聲明中央印製廠印鈔機採購排除適用。
附件四(Annex 4)	
適用之服務項目	依據聯合國中央貨品分類號列方式，包括法律、會計、建築、土木、都市規劃等五十餘項，並以 GATS 之承諾事項為依據。
附註	聲明排除項目：如研究發展、鑄幣。
附件五(Annex 5)	
適用之工程服務項目	聯合國中央貨品分類第五十一章所標示之土木、建築等工程項目。
總附註(General Note)	
特別聲明事項	與其他會員之互惠條件、電力、運輸保留調適期之項目等

資料來源：行政院公共工程委員會

4. 兩岸貿易與投資 (Cross-Strait Trade and Investment) :

有關於兩岸經貿政策之開放，WTO 會員在 2006 年 TPRM 報告中關切我國對於投資中國大陸的貨品仍有超過 2,200 項之禁止規定，同時，亦僅有少許的兩岸直接投資的特例係被我國政府所允許。會員利用此次貿易政策檢討報告的機會，建議未來我國在經濟發展上必須正面看待開放兩岸彼此間對於交通、貨物與人員之自由流動政策。而至 2010 年 TPRM 報告中指出，兩岸間所簽署之雙邊經濟合作架構協議 (ECFA)，不僅使兩岸經貿關係獲得大幅度進展，同時亦可能對於台灣與其他重要貿易夥伴洽簽 FTA 帶來正面效應。ECFA 生效後，最直接帶來的效應便是加強台灣與亞洲區域經濟整合之聯繫（如台灣與新加坡之 FTA 談判已於 2010 年正式宣布啟動），並增強台灣本地產品之競爭力，使各項產品更加融入全球經濟體系，也使台灣本地市場趨於國際化(陳添枝、劉大年，2010: 217-227)。

綜合 WTO 秘書處在 2006 年及 2010 年貿易政策檢討報告中之結論指出，我國整體經濟處於穩定成長階段，從下述幾方面可以得到印證：公私營企業之投資計畫持續進行、股市之復甦、往上攀升之產能使用率 (capacity utilization)。然而，除了上述之優勢外，我國亦深受許多負面的經濟因素影響而有成長遲緩之虞，諸如：整體經濟受國際油價與美國利率波動之影響、持續的財政赤字、進一步之生產基地外移、以及人口老化。WTO 秘書處認為我國政府亦體認到持續加深貿易自由化，對貿易與產業結構進行升級，以及吸引外資對國內市場投資等方向係改善我國投資環境的重要方針。同時，兩岸間貨品與人員流通之比重持續增加，使得兩岸間貿易自由化之需求也日益擴大，事實上，兩岸經貿的自由開放，將提升我國整體經濟環境，以及增加國內市場對外資之吸引力。就長期經濟成長策略而言，我國政府必須實行貿易結構與產業經濟之變革，並促進國內外企業之競爭活動。要做到上述目標，需仰賴稅務與金融持續的改革、加強公司治理 (corporate governance)、以及貿易自由化 (尤其是農業貿易)(王震宇，2007: 253-282)。最後，在 ECFA 生效後，台灣更應持續推動不同層次之貿

易關係（多邊、區域、雙邊）以對外確保全球貿易中之地位，以及對內提高經濟成長率。

（二）中國大陸貿易政策發展與調整

中國大陸從 1978 年起的經濟改革，重點放在開放廣大國內市場以促進國際貿易與外人直接投資（foreign direct investment，簡稱 FDI），而從 2001 年以來，中國大陸之經濟成長率，每年都維持在 9% 以上，此高成長主要係來自於出口貿易與外人投資(FDI)，除了總體經濟面的提昇之外，中國大陸在每人每年平均所得方面，亦由 1978 年的 148 美元提升到 2003 年的 1,700 美元。然而，除了上述經濟上的成長之外，中國大陸也面臨不少經濟上的挑戰。所得分配不平均的問題日益惡化，尤其在城市與鄉村、沿岸與內陸等不同地區，均呈現極不平衡的貧富兩極化趨勢。另外，在 2005 年之前，人民幣一直是跟緊美元，實施固定匯率制度。及至 2005 年 7 月之後，中國大陸改採浮動匯率制度（floating exchange rate），使大陸貨幣政策更具獨立自主性，以及讓市場經濟扮演更積極的角色，以自由決定利率之高低及資源分配。

經濟改革的持續推動，迫使中國大陸必須修改大部分的內國經濟暨貿易相關法規，以建構符合世界上大多國家可接受的貿易與投資政策環境。在 2001 年中國大陸加入 WTO，正式成為成員時，對於其國內貿易暨經濟相關法規亦做了大幅的修正。除此之外，中國大陸尤其注重對於 FDI 相關規範之修正，貿易政策亦由政府直接干預型經濟，逐漸轉向仰賴「進口替代」與「出口導向」的經濟模式。在這幾年當中，中國大陸市場之進口障礙逐漸減少，大多數的國內產業亦鼓勵外國投資，尤其若該投資具備高度且完善的環保規劃與新興科技。WTO 秘書處同時指出，中國大陸在加入後積極參與多邊貿易體系之運作。在關稅貿易中，最惠國待遇（Most-favored-nation，MFN）的實踐方面，除薩爾瓦多與歐盟之外，中國大陸給予其他所有會員至少符合

MFN 要求的貿易條件。在 MFN 的關稅貿易方面，在 2001 年中國大陸仍維持 15.6%，而到了 2005 年時則降到只剩 9.7%，農產品與非農產品之關稅亦分別調整為 15.3%與 8.8%。由上可知，中國大陸利用其廣大市場開放之誘因，積極參與多邊貿易架構談判、以及雙邊與區域貿易協定之簽訂。WTO 其他會員雖然對中國大陸的經濟改革開放抱持肯定的態度，但是在許多層面仍然對於中國大陸的貿易政策有所疑慮。整體而言，中國大陸在進出口貿易措施上的障礙，諸如關稅或出口限制等都已下降，且已接近入會承諾的關稅減讓程度，多年下來的調整，使得各項關稅與非關稅貿易措施變的更加可以預測。即便如此，WTO 秘書處及會員仍然在數次的 TPRM 報告中，對中國大陸提出關切，以及對岸經貿政策之調整，主要可從以下四個面向分析：

1. 政策透明化

WTO 會員提出對中國大陸政府在政策制定與執行的透明化問題上進行改善。關於此點，尤其在於進出口貿易措施、反傾銷與平衡稅、貿易標準、食品衛生與動植物檢定規定、出口稅率、以及關於加值稅的退回問題等，應更進一步推動政策之透明化。各會員亦指出，雖然中國大陸政府以公權力直接介入經濟產業的情況已經漸少，但事實上許多間接的行政指導卻層出不窮，對於某些特定產業的投資造成很大影響，尤其以製造業為甚，諸如：鋼鐵業、汽車製造業等。此種對於投資環境造成不利影響的因素，應為下一波中國大陸在進行經濟改革時需做調整的地方。WTO 秘書處在 2008 年之 TPRM 報告中明確指出，雖然中國大陸在貿易政策上仍有許多部分未達國際化的透明標準，但從加入 WTO 以來，中國大陸通過相當多法令，以增加貿易或與貿易有關措施之透明化，例如，實行政府資訊公開法(Open Government Information)以及於 2007 年 9 月 13 日設立國家預防腐敗局 (National Corruption Prevention Bureau)等。WTO 秘書處及會員建議中國大陸必須加快政策透明化之實踐，尤其未來更應簽署政府採購協定，以符合國際間透明化標準。

2. 智慧財產權保護

對於中國大陸的智慧財產權保護問題仍然相當嚴重。在中國大陸政府自我評估報告中亦承認其國內對智慧財產權保障的程度與已開發國家差距很大。在中國大陸十一五計畫中的一項重點，便是適當保護投資於研發創造之智慧財產權，因此，中國大陸近年來陸續修訂多項智慧財產權相關立法，包括：專利法、商標法、以及通過多項政策以平衡「保障智慧財產權」及「促進公平競爭」之目標。在 2008 年之 TPRM 報告中提到，WTO 會員雖肯定中國大陸在保障智慧財產權議題上有所進步，但對於違反(侵犯)智財權者之相關罰則與刑責不明，執行力亦有待檢驗，此均為中國大陸未來經濟發展中不可迴避之問題。

3. 農產品貿易與能源利用

關於農產品的自由化亦是 WTO 會員們所關心的議題。TPRM 報告中建議中國大陸政府對農產品市場持續開放，將有助於促進鄉村的發展，並使得農業更加現代化。中國大陸之農業政策一向是以維持合理供需以及穩定價格為政策首要目標，因此，對於農產品之生產、採購、運銷、配送等均設有嚴格的價格控制與進出口管制措施。關於農業部門進出口貿易，中國大陸主要均由國營事業所掌控，即使加入 WTO 後，也無顯著的變化。

另一方面，WTO 會員亦建議中國大陸政府對於能源的開採與利用，應該採取更加透明化的措施，目前中國大陸關於能源市場之現狀，主要是由國家高度控管並限制競爭環境，貿易障礙不易打破。WTO 秘書處在 2008 年之 TPRM 報告中指出，由於中國大陸已成為世界上第二大能源使用國，亦為全球溫室氣體排放量第二大國，中國大陸境內 70% 以上的消耗能源產品均依靠煤炭與天然氣。因此，中國大陸能源之龐大需求直接影響世界能源供應量，尤其是石油及各類能源物料之價格。TPRM 報告中建議中國大陸對於能源的開發與環境保護的政策，應該以詳細的行動計畫來促進資源的有效配置與利用。

4. 服務貿易市場開放

對於服務貿易市場的開放程度，並不如其他領域迅速。會員們建議中國大陸在國有企業經營權移轉，以及服務市場進入的障礙應優先修改相關法令規章。尤其中國大陸在加入 WTO 後，貿易政策已漸從關注資本集中之製造業而轉移至服務市場之開放，尤其以勞力集中之服務業為主。TPRM 報告中指出，倘若中國大陸服務市場開放國際競爭，將釋放更多就業機會，促使鄉村過剩之勞動力得到紓解。近年來最顯著之變化，在於中國大陸開放金融服務市場（包含銀行業），使得資金流通更加順暢，由於資本市場較過去更加開放穩健，因此，對於其他產業部門之生產力與成長帶來相當大的助益。WTO 秘書處及會員建議中國大陸未來應持續進行服務市場開放，尤其在放寬服務貿易人員之流通、以及強化各項監理措施，如此應是改善資源配置及減少城鄉差距之有效作法。

最後，會員們對於中國大陸加入 WTO 後支持多邊貿易談判的態度亦有所肯定，尤其是在推動杜哈回合之進展上更需中國大陸的支持，並且希望中國大陸能在發展中國家裡，扮演更積極的協調與整合性角色，以加速促成最後談判結論的達成。另外，會員們並肯定中國大陸對於低度開發國家的援助、包含對於渠等國家市場開放的進出口關稅優惠，以及取消該等國家之債務等。然而，中國大陸存在其他領域的挑戰包括：政府提出的投資獎勵與補助計畫後，對於日益擴大的區域發展不均、城鄉所得差距等問題的改善。其次，經濟快速發展所伴隨而來的土地使用、水資源利用、能源開採、與環境保護等問題間相互調和的瓶頸。再其次，為了使資本市場更趨自由化，持續調整金融財政部門的定位，以改善資金浪費、錯置、重複、或過度投資等情形，以上種種均為中國大陸改革開放下一階段的目標。

三、 區域經濟整合之參加及互動

相較於歐洲、美洲、東南亞等國家在上一世紀推動及參與之三波區域經濟整合進程，兩岸在此部分則顯得較為沉靜。(Jo-Ann Crawford & Roberto V. Fiorentino, 2005: 5-10) 雖然台灣與中國大陸同時為亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC) 之會員,但由於 APEC 為一開放型之區域經濟組織 (open regionalism),⁶ 因此,許多實質之貿易互惠及經濟整合內容不可能於該會議中討論,加上美國、日本、東協之外交角力,使得 APEC 已淪為鬆散之經濟論壇,台灣除 APEC 及亞洲發展銀行 (Asia Development Bank, ADB) 具有會籍外,並沒有參加其他區域經濟整合體制。由於區域經濟整合之參與多半仰賴外交實力,且各大洲之經濟整合均為封閉式之經濟整合組織,我國不得其門而入,就連亞洲區域方興未艾之區域經濟整合(如東協及泛太平洋自由貿易區等組之),我國亦因外交處境困難而無法參加。故自 2002 年以「台、澎、金、馬個別關稅領域」之名義加入 WTO 後,我國與其他單一國家或經濟體發展雙邊關係之機會遠大於參與區域經濟整合。(顧瑩華、陳添枝、李盈嬌, 2007: 195-220) 依 GATT 第 XXIV 條之程序, WTO 會員可以和其他任何會員洽簽「自由貿易協定」或「關稅同盟」等區域經濟整合型態之貿易協定。截至 2010 年止,我國已依上開程序陸續與中美洲五國簽署 FTA,分別為: 2003 年台巴 FTA (巴拿馬)、2006 年台瓜 FTA (瓜地馬拉)、2007 年台薩暨宏 FTA (薩爾瓦多暨宏都拉斯)、2008 年台尼 FTA (尼加拉瓜)(見表三所示)。雖然上述四部 FTA 之雙邊貿易總額暫我國對外貿易之比例不高,但這些 FTA 之簽署生效,在我國國際經濟法之實踐上,扮演重要角色。除上述 FTA 外,我國於 2010 年與中國大陸所簽署之兩岸經濟合作架構協議(ECFA),亦可算是雙邊貿易協定談判之重大進展。

⁶ Open Regionalism (開放性之區域主義),係指區域組織之形成及其後之參與會員並無地域或特殊之限制,僅需符合入會之一般標準條款,並經現有會員之決議通過,即可加入,亞太經濟合作會議即為代表之一。

表三 我國對外簽署 FTA 情況一覽表

台灣	已簽署		洽談中 (已通報 WTO 者)
	RTA	無	巴拿馬、瓜地馬拉、薩爾瓦多暨宏都拉斯、 尼加拉瓜
FTA			

資料來源：本文研究整理

中國大陸在區域經濟整合之進程上，主要係與東協國家進行東協加一、與東協加三之區域經濟整合談判。2002 年中國大陸與東協簽訂全面經濟合作架構協定(Framework Agreement on ASEAN – China Economic Cooperation)，並承諾於 2012 年之前建立「東協-中國自由貿易區」(東協加一)。2004 年中國大陸與東協在寮國簽署貨物架構協定(Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation)，簽署該協定後之隔年，相關國家針對 7000 多項區域內之貨物關稅採取減稅時程，正式啟動東協加一之區域經濟整合進程，近年來並擴大至東協加三及召開東亞峰會。(Won-Mog Choi, 2004: 67-9) 此外，由於香港與澳門分別為 WTO 之會員，中國大陸北京政府遂於 2003 年與港澳兩地政府簽署「更緊密之經貿關係安排協議」(Closer Economic Partnership Arrangement, 簡稱 CEPA)，中國大陸亦與智利、紐西蘭、新加坡、巴基斯坦、秘魯等國簽署 FTA。

表四 中國大陸對外簽署 FTA 情況一覽表

中國大陸	已簽署		洽談中 (已通報 WTO 者)
	RTA	東南亞國協(ASEAN)、亞太自由貿易區 (APTA)	智利、香港(CEPA)、澳門(CEPA)、紐西蘭、 新加坡、巴基斯坦、秘魯
FTA			

資料來源：本文研究整理

台灣與中國大陸除各自與世界上不同的貿易夥伴洽簽區域貿易協定外，彼此間也藉由海基會與海協會進行兩會協商談判，從較為事務性的議題跨足到經貿合作協議。兩岸經濟合作架構協議(ECFA)於2010年6月29日簽署，經我方立法院審議以及對岸相關機構批准後，於同年9月12日正式生效。此協議係我國與中國大陸在依循WTO規範所開展之第一部雙邊協議，將未來兩岸經貿談判之時程、議題、藍圖、路徑等作一規劃，其重要性與影響力不言可喻。

參、兩岸經濟架構協議(ECFA)分析

一、ECFA 簽署主體

以國際法角度而言，國際法之主體係指被賦予國際人格(international personality)之個體(又稱為國際法人)，而它有承擔國際法下之權利與義務，包括與他國交往之能力以及締結條約(丘宏達，2006: 249-250)。傳統上，條約之簽約主體主要係主權國家，依1974維也納條約法公約(1974 Vienna Convention on the Law of Treaties，簡稱條約法公約)第六條規定「每一國家皆有締結條約之能力」，且該公約第2條第1項(a)款更指出「稱『條約』者，謂國家間所締結而以國際法為準之國際書面協定，不論其載於一項單獨文書或兩項以上相互有關之文書內，亦不論其特定名稱如何」。事實上，除了主權國家作為國際法主體有締約能力之外，國際組織作為當代國際關係發展史之重要地位，其與國家間或國際組織彼此相互間亦訂立許多條約或協定，因此，國際法亦承認國際組織之締約能力，國際間並於1986年通過關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法之維也納公約(Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations，簡稱國際組織條約法公約)加以規範。除此之外，在特殊之情形下，

作為非完全主權國家之聯邦成員、被保護國、事實上已經獨立之殖民地、非國家之實體、特殊之實體等組織，亦具有國際人格，可在一定範圍內締結條約(丘宏達，2006: 275-300)。

在國際經濟法之實踐上，雙邊自由貿易協定(FTA)有與傳統國際公法規範理論完全不同之特殊情況。蓋 1847 年 GATT 簽署時，第 XXXIII 條即規定「非本協定當事國之政府，或具有處理對外商務關係及本協定所規定之其他事務，享有充分自主權之個別關稅領域 (separate customs) 之政府，得就該國本身或該關稅領域，依其與大會同意之條件，加入本協定」。因此，加入 GATT 之主體問題可以與「主權問題」分別處理(羅昌發，2010: 34-35)，易言之，GATT 會員不以傳統國際法上之國際法人為限，只要符合其第 XXXIII 條之規定，並與既有之 GATT 締約國談判入會之關稅減讓及市場開放問題即可參加，當然，亦可依第 XXIV 條之規定，與其他會員建立區域性貿易組織或締結自由貿易協定。1995 年世界貿易組織 (World Trade Organization，簡稱 WTO) 成立協定中第 XII 條規範係承襲 GATT 第 XXXIII 條而來，該條規定「任何國家，或就其在處理其對外商務關係及本協定與多邊貿易協定規定所規定之事務上，擁有充分自主權之個別關稅領域，得就其與 WTO 所議定之條件加入本協定。此一加入，同時適用於本協定與該協定所附之多邊貿易協定」。故加入 WTO 之主體亦不限於國家，個別關稅領域亦為適格之主體，此與聯合國或聯合國附屬機構、或其他許多政府間組織(如世界貨幣基金)等要求必須以國家為加入之單位不同。因此，在 WTO 之架構下，我國以「台、澎、金、馬關稅領域」之名義、中國大陸以「中國」之名義加入 WTO，並可與其他會員談判及簽署自由貿易協定。(羅昌發，2003: 52-54) 本文以為，從當代國際經濟法之角度來定位簽署 ECFA 之法律主體，不應將其過於政治化解釋，亦即兩岸間之貿易協定非傳統國際法上之條約，而應解釋為二個 WTO 會員間依據 GATT 第 XXIV 條或 GATS 第 5 條所簽署之關於貨物貿易與服務貿易之優惠貿易條件協議或廣義的自由貿易協定(FTA)，始為妥當。

二、ECFA 內容重點

ECFA 之架構包含主體協定內容稱為「海峽兩岸經濟合作架構協議」，另外，包含四個附件，依序為：貨品貿易協定早期收穫清單及降稅安排(附件一)、臨時原產地規則(附件二)、貿易救濟(附件三)、服務貿易早收(附件四)、服務提供者定義(附件五)等。ECFA 係基於世界貿易組織(WTO)基本原則，考量雙方的經濟條件，逐步減少或消除彼此間的貿易和投資障礙，創造公平的貿易與投資環境，透過簽署 ECFA，進一步增進雙方的貿易與投資關係，建立有利於兩岸經濟繁榮與發展的合作機制，繼而達成四大目標：(一)加強和增進雙方之間的經濟、貿易和投資合作；(二)促進雙方貨品和服務貿易進一步自由化，逐步建立公平、透明、便捷的投資及其保障機制；(三)擴大經濟合作領域，建立合作機制。(ECFA 第 1 條) 具體作法包括但不限於以下措施：(一) 逐步減少或消除雙方之間實質多數貨品貿易的關稅和非關稅障礙；(二) 逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施；(三) 提供投資保護，促進雙向投資；(四) 促進貿易投資便捷化和產業交流與合作(ECFA 第 2 條)。

簡言之，ECFA 之協議內容僅為原則性之下構措施，主要涉及貨物貿易、服務貿易、投資便利化、爭端解決、機構安排等內容，以下即為 ECFA 內容之簡述：

關於貨品貿易部分，依據 ECFA 第 3 條之規定，在本協議第 7 條規定的「貨品貿易早期收穫」基礎上，不遲於本協議生效後 6 個月內就貨品貿易協議展開磋商，並儘速完成。故未來兩岸仍需再行談判磋商以簽訂更詳細之貨物貿易關稅減讓協定。該協定之內容大致包括：(一)關稅減讓或消除模式；(二)原產地規則；(三)海關程序；(四)非關稅措施，包括但不限於技術性貿易障礙(TBT)、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施(SPS)；(五)貿易救濟措施，包括世界貿易組織「1994 年關稅暨貿易總協定第六條執行協定」、「補貼及平衡措

施協定」、「防衛協定」規定的措施及適用於雙方之間貨品貿易的雙方防衛措施等(ECFA 第 3 條、第 7 條)。

關於服務貿易部分，依據 ECFA 第 4 條之規定，在本協議第 8 條規定的「服務貿易早期收穫」基礎上，不遲於本協議生效後 6 個月內就服務貿易協議展開磋商，並儘速完成。故未來兩岸仍需再行談判磋商以簽訂更詳細之服務貿易互惠協定。該協定之方向大致包括：(一) 逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施；(二) 繼續擴展服務貿易的廣度與深度；(三) 增進雙方在服務貿易領域的合作(ECFA 第 4 條、第 8 條)。

關於投資部分，依據 ECFA 第 5 條之規定，在本協議生效後六個月內，針對本條第二款所述事項展開磋商，並儘速達成協議。故未來兩岸仍需再行談判磋商以簽訂更詳細之投資協定。該協定之方向大致包括：(一) 建立投資保障機制；(二) 提高投資相關規定的透明度；(三) 逐步減少雙方相互投資的限制；(四) 促進投資便利化(ECFA 第 5 條)。

另外，兩岸未來基於 ECFA 文本內容相關規定，以及上述各領域經濟合作之協議內容若產生糾紛或爭議時，ECFA 第 10 條第 1 款中規定，雙方應不遲於本協議生效後 6 個月內就建立適當的「爭端解決程序」展開磋商，並儘速達成協議，以解決任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端。此爭端解決程序包括諮商時程、是否採取仲裁或準司法模式、程序管轄條款、協議之準據法、場所(法庭)選擇條款、排除事項等諸多內容。值得注意者，ECFA 及其後所談判之爭端解決協議，係針對基於 ECFA 文本及相關衍生協議所產生之爭端而言，意即兩岸政府是否有違反 ECFA 或其他 WTO 相關協定規範之問題，爭訟主體為兩岸政府而並非人民或法人，可適用爭端解決程序之內容為「任何關於 ECFA 及其相關協議之解釋、實施和適用」等類型之爭端。因此，一般兩岸人民之民刑事糾紛，或其他有關台商私人投資爭議與商務仲裁等，均不適用 ECFA 之爭端解決程序，此與世界上其他

自由貿易協定(FTA)之本質相同。最後，ECFA 第 10 條第 2 款議設下過渡性安排，在第 10 條第 1 款所指的爭端解決協議生效前，應由雙方透過協商解決，或由根據第 11 條設立的「兩岸經濟合作委員會」以適當方式加以解決。由上可知，在 ECFA 文本簽訂後，涉及貨物貿易、服務貿易、投資保障、爭端解決等四大協議均需另行諮商談判。

三、ECFA 對內外之定性

WTO 會員與其他貿易夥伴簽署自由貿易協定或參加區域經濟整合，主要法源依據係以 GATT 第 XXIV 條 (GATS 第 V 條係為服務貿易整合規範) 為主要規範，參與區域經濟整合之會員或談判 RTA 之締約成員，必須符合以該條為中心所建構出之一系列實體與程序規範。(洪德欽，2005:241-245) 在締結 FTA 之主體方面，雖然無正式外交關係之雙方簽署 FTA 之機會較低，但 FTA 之簽署程序與外交正式建交之程序不同，只要雙方均為 WTO 之會員，即可以此國際人格就 WTO 所規範之經濟整合條件展開談判。⁷ 首先、在 FTA 內容方面，應依 GATT 第 XXIV 條第 4 項規定以「目的在促成區域間貿易，而非對各該區域與其他各締約國之貿易增加障礙」，並遵守同條第五項之規定，FTA 係以成立「關稅同盟」、「自由貿易區」、或以形成前述二者之「過渡協議」為限(Kenneth W. Dam, 1963: 615-633)。「關稅同盟」與「自由貿易區」之區別係成員對於制訂「區域外之關稅」有所不同。易言之，關稅同盟之區域內成員必須建立一致性之共同對外關稅(Common External Tariff)；然而，自由貿易區之成員國對外仍保有其關稅自主權，個別成員獨立制定其對外貿易政策與關稅(陳櫻琴、邱政宗，2005: 311-313)。依 ECFA 之形式而言，其應屬於類似自由貿易區之安排，ECFA 生效後，我國與中國大陸仍各自保持其對外之貿易關稅與非關稅貿易個別決定權不受 ECFA 影響，更無共同關稅之規

⁷ 不論是 GATT 第 XXXIII 條或 WTO 第 XII 條均以「個別關稅區域」(Separate Customs) 作為承諾與負擔多邊貿易協定權利義務之主體，而沖淡傳統國際法上所強調之主權國家作為國際組織成員之基本要求。

劃。由以上規範可之，ECFA 係處理我國與中國大陸間之關於自由貿易安排之架構性協定。

依 GATT 1994 第 XXIV 條解釋諒解書前言之解釋，各會員在與其它貿易夥伴成立、參加、或組織關稅同盟或自由貿易區時，應盡可能避免對其他 WTO 會員之貿易造成不利之影響。因此，ECFA 之組成目的係在增加我國與中國大陸之經濟合作與交流往來，並非對其他 WTO 成員造成更多之貿易障礙或不利之影響，故 ECFA 成為 WTO 中重要原則規範之例外，就法律性質而言，ECFA 雖不以 FTA 為其名稱，但實際上卻必須符合 WTO 對於 FTA 之規範要求。

就 ECFA 之內容範圍方面，GATT 第 XXIV 條第五項規定，不論成立關稅同盟或自由貿易區，區域內成員彼此間之「絕大部分貿易」(Substantially All the Trade) 之關稅或其他限制貿易之法令必須消除。且對區域外之第三國，就關稅同盟建立後之共同對外關稅政策，或自由貿易區建立後之個別成員對外關稅，均不得在整體上高於成立關稅同盟或自由貿易區前之貿易條件，亦即不得以區域經濟整合為由而加重對非區域集團之第三國的關稅或其他貿易法令等負擔。然而，就 GATT 與 WTO 之實踐結果顯示，由於 GATT 第 XXIV 條中對於何謂「絕大部分貿易」之法律用語並無明確規範，此通常係指關稅同盟或自由貿易區內之貿易自由化程度及其範圍，區域內貿易自由化之比例雖可作為一般性之判斷標準，但實際上仍需依個案情形予以判斷 (James H. Mathis, 2002: 201-207)。詳言之，在判斷關稅同盟或自由貿易區是否已涵蓋「絕大部分貿易」時，可藉由對該區域內貿易自由化之「質性分析」(qualitative analysis) 與「量度分析」(quantitative analysis) 二項指標來判斷。質性分析中檢視區域內之貿易自由化必須「不排除主要產業」，亦即區域外之第三國常質疑許多區域貿易協定中，明顯排除主要產業之貿易，例如農產品貿易是否被排除於區域貿易協定之外是常被檢驗之依據。此外，量度分析通常係檢視區域內貿易額占總貿易額之百分比，通常區域貿易協定所涵蓋區域內之貿易額之比例，應達到總貿易額 80% 或百分之 85% 以上 (John H. Jackson, 1997:

163-167)。故 ECFA 未來在貨品貿易與服務貿易協定中，似應包含兩岸間絕大部分貨物貿易、絕大部分服務貿易、以及關於貿易便捷化措施之強化，解釋上似已符合 GATT 第 XXIV 條之「絕大部分貿易」(貨物貿易)、以及 GATS 第 V 條之「絕大多數部門」(服務貿易)之要求。(王震宇，2009: 397) 由上可知，ECFA 及其未來各項相關協議係充分利用 GATT 第 XXIV 條之例外規定之基礎上所建立起之 RTA 型態之一，ECFA 之實施必須符合 WTO 之相關多邊貿易規範，並接受 WTO 秘書處各項審查與監督機制，兩岸間之經貿往來亦對於 WTO 成員間之權利與義務安排都產生重要之影響。

四、ECFA 之後續談判

ECFA 後續談判工程相當浩大，亦非短期內可完成，依循此一架構協議所設計之體系，在 ECFA 生效後的六個月內(即 2011 年 3 月 12 日前)，兩岸依 ECFA 之規定，已有既定的協商程序即將展開，因此，ECFA 後續重要之兩岸經貿協議諮商，應朝以下方向規劃(王震宇，2011：141-142)：

(一)強化兩岸經濟合作委員會功能：擔負起 ECFA 後續協商、監督執行等工作。ECFA 及其後續協議在本質上具有雙重性質，一方面涉及經貿談判領域，一方面涉及兩岸事務領域。前者屬於國際經貿事務，本質上和我國與其他國家洽簽 FTA 所涉及問題相同，理應歸由經濟部經貿談判代表辦公室執掌；然而，因兩岸事務特殊之地位，後者卻又必須交由行政院大陸事務委員會所掌理。未來兩岸經濟合作委員會在展開各項談判上如何能與我國政府不同部門間充分合作，並將職權劃分清楚，統一談判立場，應在行政院組織改造時納入考量。

(二)洽簽 ECFA 後續四大協議：兩岸將循序協商談判有關貨品貿易協議、服務業貿易協議、投資協議、爭端解決協議等四大項 ECFA 後續議題。四大協議所涉及之範圍可謂經濟合作之重點工作，ECFA 中許多原則性規定之條款，都必須在四大協議中具體落實。然而，一切進

程需依雙方之自主意願，且不宜設下完成協商之時間表與確切之進程。⁸

(三)推動洽簽其他雙邊 FTA：ECFA 簽署後，兩岸經貿關係朝向制度化發展，有助於提升我國和其他國家洽簽 FTA 的速度。未來應爭取和美國、新加坡、印度、歐盟、日本、澳洲、紐西蘭、東協等重要貿易夥伴洽談雙邊 FTA。

(四)輔導國內產業升級：ECFA 的後續效應除了兩岸間貿易關係正常化外，與各國間的 FTA 也將陸續開展。對我國出口貿易而言，與重要貿易夥伴洽簽 FTA 可為我國開拓海外市場，但從另一角度來看，我國國內市場亦必須相對開放。目前有相當多的傳統產業與服務業面臨轉型問題，市場開放後對於部分產業之衝擊將更大，政府宜利用洽簽 FTA 之時期同步檢討產業政策，在其他 FTA 生效前把握時間輔導產業轉型及建立品牌，減少貿易自由化之衝擊。

肆、結論

兩岸在參與國際經濟整合之過程中皆經歷曲折，並因彼此間之政治衝突而加深對立。觀察過去五十年來之發展，由於兩岸間之經貿依存日益增加，ECFA 簽署後所帶來積極正面之效應，將會使彼此走向建立和平穩定之機制，但若未來對彼此仍不斷採取升高敵意之舉措，仍將導致戰爭之風險。故本文主張兩岸應以 WTO 之多邊貿易規範以及 ECFA 之架構，進行雙邊經濟合作。兩岸可就最具必要性與最容易

⁸ 參考 BLAKE C.Y. WANG, ECONOMIC INTEGRATION TOWARD THE PEACE PROCESS: THE CASE OF CROSS-STRAIT RELATIONS 174-176 (2009)。筆者提出以兩項指標挑選並分類各項談判議題：其一為「涉及主權爭議程度之指標」、其二為「涉及多邊貿易規範程度之指標」，兩岸可就最具必要性與最容易達成共識之低度爭議談判議題為經貿整合之開端，再漸進至中度爭議、及高度爭議之談判議題。「低度爭議問題」包括貨品貿易、服務貿易、以及爭端解決機制；「中度爭議」議題，包括：外國直接投資、智慧財產權保護、環境保護等；「高度爭議」議題包括：人權問題、勞工標準、國家安全等、政府採購、及與貨幣及財政有關之議題。兩岸未來藉由談判與協商建立彼此互信，如成效良好，則可進一步擴展至「中度甚至高度爭議性問題」。

達成共識之低度爭議談判議題為經貿整合之開端，再漸進至中度爭議、及高度爭議之談判議題。雖然兩岸經濟合作各項協議工程相當浩大，亦非短期內可完成。但兩岸政府若能持續對未來貿易期待保持正面之態度，應以遵守多邊貿易協定之程序，在現行 WTO 規範下，建立類似 FTA 或實質上之緊密貿易關係，此方法為最不涉及國家主權紛爭，以及提升兩岸經濟發展之雙贏方式。在承認雙方均為 WTO 會員之基礎上，針對 ECFA 後續之貿易議題進行談判，以及簽署貨物貿易、服務貿易、爭端解決、投資等協定，以國際經濟法之原理解決許多非政治性之貿易爭端議題。

兩岸間真正的挑戰與機會在 ECFA 生效後將逐漸浮現，我國過去由於政治因素之干預，以及對岸不友善之態度，使得對外經貿談判工作一直無法推展。藉由 ECFA 之簽署，中國大陸以及我國其他重要貿易夥伴已漸將經貿議題抽離於政治議題之外，回歸 WTO 多邊架構規範來處理彼此間雙邊優惠協議之協商模式。面對未來兩岸經貿正常化之情勢，以及對其他國家各項經貿談判，涉及複雜精密的法律規範與貿易政策，我國政府如能掌握此一趨勢，一方面藉由 FTA 網絡之連結，加強台灣與重要貿易夥伴間之互利互惠；一方面藉由開放我國市場後面臨之國際競爭，重新調整產業發展政策與建立國家品牌優勢，進一步提升台灣之經濟發展及國民所得，帶來兩岸間之和平與共榮。

參考文獻

一、中文部分

- 王震宇 (2011)。兩岸經濟合作架構協議之現狀與未來。月旦法學雜誌，第 189 期，頁 115-142。
- _____ (2009)。自由貿易協定法律規範 之研究—以中國大陸與香港之 CEPA 為中心」。中華國際法與超國界法評論，第 5 卷第 2 期，頁 381-406。
- _____ (2008)。全球化與區域經濟整合下之兩岸經貿關係。中華國際法與超國界法評論，第 4 卷第 1 期，頁 157-199。
- _____ (2007)。WTO 貿易政策檢討機制功能性分析—以兩岸入世後之經貿政策為例。華岡法粹，第 39 期，頁 253-282。
- 丘宏達 (2006)。現代國際法 (修訂二版)。台北：三民。
- 洪德欽 (2005)。WTO 法律與政策專題研究。台北：學林文化。
- 徐遵慈主編 (2009)。WTO 常用名詞釋義。台北：經濟部國貿局出版 (華泰發行)。
- 陳添枝、劉大年主編 (2010)。不能沒有 ECFA—東亞區域經濟整合對臺灣的挑戰。台北：遠景基金會。
- 陳櫻琴、邱政宗 (2005)。WTO 與貿易法 (2 版)。台北：五南。
- 黃立、李貴英、林彩瑜 (2009)。WTO 國際貿易法論。台北：元照。
- 劉碧珍、陳添枝、翁永和 (2005)。國際貿易理論與政策。台北：雙葉書廊 (2 版)。
- 羅昌發 (2010)。國際貿易法。台北：元照。
- _____ (2003)。自由貿易區協定對台灣與大陸、香港關係之意涵。載於張獻初(主編)，世貿規則與兩岸四地經貿法律關係。香港：商

務印書館。

顧瑩華、陳添枝、李盈嬌 (2007)。東協加一及東協加三對台灣經濟的影響。載於陳添枝(主編)，自由貿易區與國際政治經濟。台北：遠景基金會。

張五岳 (2010)。中國大陸與香港簽署 CEPA 的政治經濟意義。載於不能沒有 ECFA—東亞區域經濟整合對臺灣的挑戰。台北：遠景基金會。

二、英文部分

Bossche (2005), Peter Van Den. *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. UK: Cambridge University Press.

Cass, Deborah Z. (2005). *The Constitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*. UK: Oxford University Press.

Crawford, Jo-Ann & Fiorentino, Roberto V. (2005). "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements". *Discussing papers of WTO Publications*. Last visited Feb. 10, 2011: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf.

Dam, Kenneth W. (1963). *Regional Economic Arrangements and the GATT: the Legacy of a Misconception*. *University of Chicago Law Review*, 30: pp.615-633.

Jackson, John H., Davey, William, J & Sykes, Alan O. Jr. (2002). *Legal Problems of International Economic Relations: Case, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. United States: West Group.

Jackson, John H. (1998). Global Economics and International Economic Law. *Journal of International Economic Law*, 1: pp.1-2.

_____. (1997). *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. United States: The MIT Press.

Mathis, James H. (2002). *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the International Trade Requirement*. The Netherlands: T-M-C Asser Press.

Szabó- Pelsóczy, Miklós (1996). *Fifty Years after Bretton Woods: The Future of Imf and the World Bank*. United States: Renouf Pub. Co. Ltd.

Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. United States: Princeton University Press.

Trebilcock, Michael J. & Howse, Robert (2004). *The Regulation of International Trade*. New York: Routledge.

Choi, Won-Mog (2004). Regional Economic Integration in East Asia: Prospect and Jurisprudence. *Journal of International Economic Law*, 6: 67-9.

New Era for Economic and Trade Development of the Cross-Strait under International Economic Law and ECFA

Blake C.Y. Wang*

Abstract

Among all the international economic organizations, only World Trade Organization (WTO) accepted the official member status for Taiwan and Mainland China. Thus, the mutual interaction between two parties and signing ECFA under the WTO regime play important roles for studying and researching Cross-Strait Trade Relations. From the view of international economic law, this article discusses how are the process that Taiwan and Mainland China become official members of WTO? What kind of interaction between the two parties inside the WTO system? How does Taiwan and Mainland China initiate the trade and economic cooperation negotiation? What is the international legal status of ECFA? What kind of trade issues should the Cross-Strait negotiation cover under ECFA? This article further analyzes the development of Cross-Strait trade relations by examining Trade Policy Review Mechanism (TPRM) from both sides. Besides, the mutual trade relation had huge improvement after Taiwan and Mainland China signed ECFA in 2010. However, many substantial trade issues need further negotiate in the future. This article also provides some closing remarks for future recommendations.

Key Words: Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA); Cross-Strait Relations; Trade Policy Review Mechanism (TPRM); World Trade Organization (WTO); International Economic Law (IEL).

*Assistant Prof. of Law, National Taipei University, Taiwan LL.M./S.J.D.

後危機時代中國大陸行政改革的挑戰 與趨勢

田昭容*

摘要

因受到金融危機的衝擊，中國大陸傳統行政體制下的經濟發展方式面臨著巨大的挑戰；這除了突顯其30多年來改革所積累的問題和矛盾外，也說明了在後危機時代，大陸的行政改革，在轉變經濟發展方式時，得先調整政府主導經濟的行政體制。而目前大陸改革的價值取向是由「效率優先，兼顧公平」轉向「更加注重公平」，其做法有：進一步打破行業壟斷、放鬆管制、發展民營經濟增進市場效率；加速收入分配改革，強化社會管理和公共服務均等化改革來增進社會公平…等；這些作為正說明瞭大陸行政改革的急迫性和改革的方向。本文試就中國大陸的行政改革可能面臨的挑戰與發展趨勢進行分析，提供讀者參考。

關鍵詞： 後危機 金融危機 中國大陸 行政改革

*玄奘大學兼任助理教授。E-mail: tianzhaorong@yahoo.com.tw。感謝匿名審查的學界先進不吝指正，除了讓本文的思考面更加完善，筆者也因之獲益良多。

壹、前言

若以鐘擺原理 (Pendulum principle) 來看「政府」與「市場」的關係，這兩種力量始終呈現著此消彼長的態勢。20 世紀 80 年代以來，強調以市場與結果為導向，席捲全球的新公共管理運動 (New public management movement)，因以建設「小政府、大社會」為提高行政效率的目標，促使鐘擺一直在向右邊擺，擺向市場力量的一邊。

然而，2008 年的金融危機使「政府－市場」的鐘擺出現了明顯的逆向擺動。以美國的金融危機 (American financial crisis) 為例，它迫使保守的共和黨不得不放棄「對市場和經濟不干預」的傳統態度，在 2008 年的 10 月，國會通過拯救股市方案 (Troubled Asset Relief Program, TARP)，耗資 7000 億美元。這是 20 世紀 30 年代經濟大蕭條以來美國政府最龐大的救援計畫。¹與此同時，世界主要經濟體的政府紛紛急忙對金融系統注入流動性，緊接著也推出規模龐大的經濟刺激計畫。一時間，凱恩斯主義 (Keynesian)²席捲而來，鐘擺似乎又擺向政府一邊，世界好像又開始往左邊走。

同樣的，中國大陸自改革開放後，多年來 (尤其在「六四風波」³後)，「具有中國特色」⁴的社會主義市場經濟所依循的「政左經右」

¹田昭容，「論西方國家行政改革對中國大陸的啟示」，展望與探索，臺北，中華民國 98 年 12 月出版，第七卷，第十二期，頁 29。

²凱恩斯的經濟理論和其他建立在此理論基礎上的經濟學理論被稱為巨集觀經濟學，此理論認為：對商品總需求的減少是經濟衰退的主要原因。凱恩斯主義，也稱凱恩斯主義經濟學 (Keynesian economics) 是根據凱恩斯的著作《就業、利息和貨幣通論》的思想基礎上的經濟理論，主張國家採用擴大政府開支的擴張性經濟政策，經由增加需求，以刺激經濟促進經濟增長，進而維持社會的繁榮。

³即臺灣所稱的「天安門事件」，1989 年在北京發生。

⁴中國特色社會主義下的市場經濟，是指大陸改革開放後，在社會主義和共產主義的理論及意識形態的基礎上，引入西方資本主義在經濟上的部份概念，使大陸在發展經濟之餘，仍保有社會主義社會結構的特色，並堅持由憲法規定的中國共產黨作為唯一合法執政黨…。可參閱維基百科網，「中國特色社會主義」，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%89%B9%E8%89%B2%E7%A4%BE%E4>

發展原則，經這次的金融危機也引發了改革的路線之爭。一時之間，使得執政當局陷入了徘徊在「全能政府或效能政府、無限政府或有限政府、人治政府或法治政府以及控制型政府或服務型政府路徑選擇」的論戰中；⁵但實際上，大陸的行政改革遠比「向左走還是向右走」的問題複雜得多。改革開放以來，他們一直進行著市場化的改革；相較於其他經濟體的市場化改革不同，在於其改革的結果是：市場與政府的力量同時不斷地在增加；政府與市場的界限反而越改越不清晰，越趨向混亂。因此，這並不是簡單選擇「向左走」或者「向右走」就能解決的問題，簡單選擇只會使問題變得更糟糕。大陸政府已經意識到這一問題的嚴重性，並試圖經由進一步的改革扭轉局面，而金融危機更突顯了大陸 30 年改革所積累的問題與矛盾，也促使改革的步伐更加急迫。

總之，基於：正值今日的中國大陸，最高管理層已經開始對原先的經濟發展方式進行深入的反思，而後危機時代的行政改革也將隨著經濟發展方式的改變而加速做出調整。所以，本文試著透過以下的篇幅，將先探究現行「具有中國特色」社會主義的行政體制框架下（以下篇幅所稱的「行政體制」，多指現行「具有中國特色」社會主義的行政體制），大陸經濟發展方式所面臨的挑戰，再論述金融危機對大陸行政體制帶來的挑戰。最後，從「行政體制」和「經濟發展方式」彼此交互影響的概念中（即所謂：「政府」與「市場」間的「消、長」關係），去析論後危機時代大陸行政改革的可能趨勢。

貳、金融危機對中國大陸經濟發展方式的挑戰

改革開放 30 多年來，中國大陸經濟的迅速發展及其規模的不斷

%BC%9A%E4%B8%BB%E4%B9%89，參考日期：2011 年 7 月 19 日。

⁵田昭容，「論西方國家行政改革對中國大陸的啟示」，展望與探索，臺北，中華民國 98 年 12 月出版，第七卷，第十二期，頁 48。

擴大，引起了舉世的矚目；⁶然而，此一傳統行政體制框架下的經濟發展模式，即：以「出口為導向」、以「投資主導」、受「資源約束的製造業」…等特徵，也面臨著巨大的挑戰；尤其是 2008 年的金融危機更突顯了傳統行政體制已面臨需加速調整的境地。

雖大陸國家經濟發展的「五年規劃」，從「九五計畫」⁷開始，就計畫的戰略上，作了調整發展的方式；特別是「胡溫新政」⁸後，提出「科學發展觀」⁹的指導方針，更進一步的提出轉變經濟發展方式重要性。但是，這一傳統的發展方式並沒有得到根本的轉變，特別在金融危機發生後，這一發展方式暴露出的問題越來越多，迫使高層必須痛下決心進行改革以因應變局。以下就金融危機對傳統行政體制主導下的經濟發展方式帶來的挑戰加以論述：

一、以「出口為導向」的經濟發展方式所面臨的挑戰

30 多年來，中國大陸經濟發展的一個重要特徵就是「出口導向」，¹⁰因而對外貿逐步形成了高度依賴。¹¹憑藉著廉價的勞動力，土地、資

⁶經濟年均增長率維持在 9% 左右，1978 年，大陸進出口總額為 206.4 億美元，到了 2009 年進出口總額為 22073 億美元，成為全球最大出口國。可參閱人民網，天津視窗財經頻道，「中國 2009 年進出口總額 22073 億美元 超越德國成全球出口『冠軍』」，刊登日期：2010 年 2 月 10 日，<http://www.022net.com/2010/2-10/452063202374148.html>，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：《中國新聞網》。

⁷五年計劃是指中國大陸進行的經濟發展計劃。第一個五年計劃始於 1953 年至 1957 年執行，稱為「一五計劃」。1958 年開始執行第二個五年計劃，即所謂的「二五計劃」。但因 1958 年-1960 年間的大躍進，造成了「三五計劃」延滯到 1966-1970 年執行，往後依次類推。從 2006 年起「五年計劃」改名為「五年規劃」，故把 2006-2010 年執行的經濟發展計劃稱為「十一五規劃」，而 2011-2015 年執行的則稱為「十二五規劃」。

⁸有些媒體對中國大陸第四代領導人剛上臺施政的初期稱為「胡溫新政」。因第四代領導人，總書記為胡錦濤，總理為溫家寶，因此也稱它為「胡溫體制」。

⁹「科學發展觀」是中共中央總書記胡錦濤在 2003 年 7 月 28 日的講話中提出的「堅持以人為本，樹立全面、協調、可持續的發展觀，…統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放…」，是一種要求推進各項事業的改革和發展的方法論。在中共十七大上寫入黨章，成為中國共產黨的重大戰略思想之一。

¹⁰出口導向型的經濟發展，是指政府的各級組織和整體社會資源，全面地、優先地分配和支持商品外貿，具體的內涵如：政府設外資優惠；外銷減免稅負和協助國內外貿易向外發展；鼓勵人民學外語、做外貿、到外銷工廠上班…等。

¹¹據商務部統計，2002 年中國大陸外貿依存度為 51%，2003 年為 60.2%，2004 年伴隨著外貿進出口總值的大幅度攀升，外貿依存度達到了近 80%。可參閱人民網，「專家指出：我國外貿依存

源、較低的環保標準，為全球製造業提供了獨一無二的低成本製造中心和環境，促使出口導向政策成為大陸外向型經濟發展的慣性，因而經濟增長在較大程度上依賴出口。也為全世界（特別是歐美地區），提供了「廉價的產品」及「保持較高消費率」的堅實基礎。

然而金融危機的爆發，使得這一貿易體系受到挑戰。乃因歐美經濟受金融危機重創，一度陷入負增長，使得他們各國的國內消費水平大幅度下降，亦即對中國大陸產品的進口需求大幅度下降。¹²

另一方面，通過快速增長的出口和貿易順差，中國大陸也同時積累了大量的美元外匯儲備，成為世界最大的外匯儲備國。¹³為了降低外匯儲備成本，大陸又不得不大量購買美元債權，特別是美國國債而美國可以通過貨幣貶值來抵消債務，在一定程度上給債權國造成損失。這樣，中國大陸在實體經濟和虛擬經濟兩方面都受制於美國和歐洲，這一被動局面在金融危機期間表現的尤為突出。

這說明了，在現行的行政體制框架下「出口導向」的發展模式，已到了不得不加緊進行調整的時候。

二、以「投資主導」的經濟發展方式所面臨的挑戰

度達 80% 為世界之最」，刊登日期：2005 年 9 月 10 日，
<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/3683755.html>，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：
《新華社》。

¹²大陸外貿進出口自 2008 年 11 月開始連續大幅下挫出現負增長，到 2009 年 11 月份進出口總值才開始增長，海關總署的統計資料顯示，2009 年大陸對外貿易進出口總值比 2008 年下降 13.9%，略高於 2007 年的貿易總值。其中出口下降 16%，進口下降 11.2%。可參閱搜狐財經網，「2009 年進出口數據：去年貿易順差減少三成」，刊登日期：2010 年 1 月 11 日，
<http://business.sohu.com/20100111/n269498285.shtml>，下載日期：2010 年 10 月 22 日，資料來源：《東方網（取自新華網）》。

¹³新華網，「中國外匯儲備達 8536 億美元 超日本躍居世界第一」，刊登日期：2006 年 4 月 4 日，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-04/04/content_4380488.htm，下載日期：2011 年 3 月 18 日，
資料來源：《上海證券報》。

大陸經濟發展方式的另一個重要特徵就是「投資主導」。近幾年來，固定資產投資增長過快，規模過大，這種態勢如果得不到及時的調整，投資、出口與消費失調的問題必將進一步加劇。

十五時期（2001—2005），中國大陸的投資率不斷攀升，消費率則持續下降。投資率從 2001 年的 36.5%，迅速上升到 2005 年的 42.6%。消費率則從 2001 年的 61.4%，迅速回落到 2005 年的 51.9%。¹⁴因投資、消費、出口是拉動經濟增長的三駕馬車，因此大陸投資率和消費率的變化與工業化同階段的韓國和日本的趨勢正相反的現況，是管理層應引以為戒的。

可以理解的是，大陸投資主導的出口型經濟發展模式，是不可能長期持續下去的，因它容易導致經濟增長的大起大落。對此，吳敬璉教授曾提到：「由於長期以來採取的粗放增長方式和出口導向政策」，使得大陸的經濟在內部出現「投資比重過大，而消費需求不足」；在外部則「雙順差帶來外匯儲備激增，人民幣升值壓力加大」。¹⁵金融系統中，大陸的銀行經營業務則過度集中於信貸業務。¹⁶

高投資率還導致社會財富分配中按資本分配的比重增加，按勞分配的比重減少，財富集中於富人手中，居民之間和城鄉之間收入差距不斷擴大，如：「城鄉居民收入比從 1978 年的 2.36：1，擴大到 2009 年的 3.33：1」，¹⁷甚至從基尼係數(Gini Coefficient)看，大陸貧富差距

¹⁴李政，「簡析金融危機下中國經濟向消費主導型轉型的研究」，刊登日期：2010 年 1 月 19 日，<http://www.lunwentianxia.com/product.free.10017982.1/>，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：《論文天下論文網》。

¹⁵新華網，「吳敬璉：粗放式增長和出口政策使中國經濟雙失衡」，刊登日期：2007 年 1 月 30 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-01/30/content_5674794.htm，下載日期：2011 年 3 月 19 日。吳敬璉，國務院發展研究中心高級研究員、中國社會科學院研究生院教授。

¹⁶中國財經報網站，「後危機時代中國銀行業風險」，刊登日期：2010 年 8 月 31 日，http://www.cfen.com.cn/web/cjb/2010-08/31/content_660412.htm，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：《中國財經報》。

¹⁷中國經濟網，「黨報刊文：為何生活水準提高不公平感似乎還強了？」，刊登日期：2010 年 7 月 09 日，http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201007/09/t20100709_21595952.shtml，資料來源：《人民日報》，下載日期：2010 年 10 月 20 日。

的嚴重程度「正在逼近社會容忍的『紅線』」¹⁸這自是進一步降低居民消費需求和消費率的原因，且形成了一個惡性循環。

三、受「資源約束的製造業」所面臨的挑戰

中國大陸的製造業，目前是處於以投資為主導的重化工業階段，也是資源消耗量最大的階段。然大陸是一個資源缺乏的地區，偏偏此階段的主要特徵就是各種資源和能源的高消耗階段；因此，這個階段所造成的各種資源匱乏壓力和矛盾日益顯現出來。

「十一五期間」能源和資源的消耗增速接近或超過國民經濟的發展速度，據國土資源部預測，到了2020年，大陸將面臨短缺的礦產資源有10種，嚴重短缺的有9種。¹⁹作為全球製造中心，大陸的資源短缺使全球資源價格迅速上漲，引發成本不斷提高，物價普遍提升，通貨膨脹壓力不斷加大。2007年金融危機在美國爆發初期，國際市場原油價格不斷刷新紀錄，使大陸備受通脹壓力。

大陸未來原材料和礦產資源需求的持續增長必將導致大規模地進口和對外依存度的增加。²⁰這種變化使得大陸製造業在低成本優勢

¹⁸廣佛都市網，「中國貧富差距已超過基尼係數警戒線」，刊登日期：2010年5月10日，http://big5.citygf.com/news/News_001011/201005/t20100510_357492.html，資料來源：《中國經濟網》，下載日期：2011年3月18日。目前，國際上用來分析及判斷居民內部收入分配公平程度差異的方法和指標有很多。然因「基尼係數」在應用上，可以較客觀、直接地反映和監測及預報、預警，以防止居民之間出現貧富兩極分化，因此世界各國廣泛採用它。「基尼係數」，是義大利經濟學家基尼（Corrado Gini, 1884-1965）於1922年提出的；基尼係數的實際數值只能介於「0」和「1」之間，因為「1」表示居民之間的收入分配絕對不平均，即100%的收入被一個單位元的人全部佔有了；而「0」則表示居民之間的收入分配絕對平均，即人與人之間收入完全平等，沒有任何差異。但這兩種情況只是在理論上的絕對化形式，在實際生活中一般不會出現。

¹⁹唐德才與李廉水，杜凱，「基於資源約束的中國製造業發展路徑研究」，《江蘇社會科學》，2006年，第4期，（南京），第18頁。唐德才，南京資訊工程大學-經濟管理學院教授；李廉水，教授、博士生導師，南京資訊工程大學校長；杜凱，東南大學經濟學博士研究生，英國皇家經濟學會及歐洲比較經濟學會的會員，Journal of Economic Studies，《經濟學（季刊）》等刊物的匿名審稿人。

²⁰從消費總量看，到2010年，大陸的石油對外依存度將達到57%，鐵礦石將達到57%，銅將達到70%，鋁將達80%。可參考孟耀，「中國經濟發展中資源約束及化解思路」，《當代經濟研究》，2007

被不斷削弱，而轉移到其他能源和原材料的出口國。

四、「經濟發展方式的轉變方向」所面臨的挑戰

現行的行政體制下的經濟發展方式，在金融危機期間受到的挑戰，說明了：大陸必須轉變經濟發展方式才能實現經濟持久穩定的發展。早在 2007 年，胡錦濤在十七大報告就提出三個方面轉變經濟發展方式，一是促進經濟增長由主要依靠投資、出口拉動向依靠消費、投資、出口協調拉動轉變；二是由主要依靠第二產業帶動向依靠第一、第二、第三產業協同帶動轉變；三是由主要依靠增加物質資源消耗向主要依靠科技進步、勞動者素質提高、管理創新轉變。如果這三方面的經濟發展方式不能實現轉變，則中國大陸經濟的持續、穩定的增長恐怕難以維持。

金融危機的復甦期，危機之後，這一改革被迅速的提到工作日程上來。2010 年 2 月，胡錦濤在省部級主要領導幹部關於深入貫徹落實科學發展觀加快經濟發展方式轉變專題研討班上發表重要講話時，對後危機時代的國內外局勢有幾個基本判斷。他指出：從國際來看，「國際金融危機沒有根本改變世界經濟中長期發展趨勢」，從國內來看，「市場在資源配置中的基礎性作用不會改變」，「綜合判斷國際國內經濟形勢，轉變經濟發展方式已刻不容緩」。並指出：因為加快經濟發展方式的轉變是適應全球需求結構的重大變化，是增強經濟抵禦國際市場風險能力的必然要求，是提高可持續發展能力的必然要求，…是實現國民收入分配合理化、促進社會和諧穩定的必然要求，…只有加快經濟發展方式轉變，才能實現滿足廣大人民群眾日益增長的物質文化需要。²¹

年，第 6 期，（長春），頁 33。

²¹中國新聞網，「省部級幹部學習胡錦濤轉變經濟發展方式講話側記」，刊登日期：2010 年 2 月 13 日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/02-13/2123616.shtml>，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：《新華網》。

省部級主要領導幹部研討班是中央戰略決策和戰略佈局的風向標，從胡錦濤的講話可以看出，在金融危機之後的復甦階段，工作的重心就是轉變經濟發展方式，而且是刻不容緩地「加快」轉變。與轉變經濟發展方式相對應，行政管理體制必將隨之進行一系列的改革，且此行政改革的速度也將「加快」。

參、金融危機對中國大陸傳統行政體制的挑戰

中國大陸在保持國有經濟原有地位和行政主導大體不變的條件下，在改革開放初期，實行了一系列過渡性「變通性的制度安排」。²²這一套行政管理體系，在保證政府對於政治領域和經濟命脈的絕對控制權的前提下，在其他領域進行了快速的市場化，大大推動了民間經濟力量的發展，雖造就了經濟的迅速崛起。然，面對 2008 年金融危機時所暴露出的一系列問題及面臨的挑戰，其根源就在於改革開放初期不徹底的經濟和政治體制改革。其說明如下：

一、經濟發展方式依循的行政體制根源

現行的經濟發展方式所依循的行政體制根源，乃源於：從計劃經濟走入市場經濟時，行政體制並沒有及時進一步向更加正式的法治體制和市場體制演進，演變至今，在此體制主導下的經濟發展方式，逐漸固化為一種「政府主導經濟型」的重商主義式體制，且這一體制所形成的慣性在短期內很難扭轉。

這一體制總結起來有三個特點：一是在政治體制上採用一黨執政

²²中歐商業在線網，「吳敬璉、黃少卿：改革30年之四大變通性制度安排(下)」，刊登日期：2008年12月 <http://www.ceibsonline.com/commentary/show/index/classid/46/id/355>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《中歐商業評論》，2008年12月刊總第8期。吳敬璉，國務院發展研究中心高級研究員、中國社會科學院研究生院教授。黃少卿，中歐國際工商學院民營企業研究中心研究員。

的威權主義政體，共產黨作為領導全國的力量，在政治、經濟、社會、文化、意識形態的各個領域扮演著權威的領導作用。二是在經濟上，土地、礦產資源、銀行等基本生產要素所有權歸屬於政府，由政府供給市場；在煤炭、電力、石油化工、鐵路航空運輸、通訊、金融等涉及國家經濟命脈的領域基本上，皆由國有企業控制；而國企領導人對國資委負責，同時對黨負責。三則是在發展戰略上，以「發展是硬道理」為基本宗旨，²³強調政府的主要職能是推動發展，「發展是第一要務」。其具體表現就是政府以應當推動當地的經濟增長，使得 GDP 和財政收入上的增速往往成為政府官員的政績。在一定程度上導致政府官員盲目追求經濟增長速度，而輕視增長品質和經濟增長後的財富分配問題。

在金融危機之前，大陸高層提出了科學發展觀的政治主張，希望能夠在經濟發展形式較好的情況下，以較小的成本對這一體制進行逐步的調整；但金融危機的爆發，反而進一步強化了原先的政府主導的重商主義體制。

在金融危機爆發時，為了在短期內刺激經濟，各國的宏觀政策是比較一致的；即通過凱恩斯主義的手段，利用擴張性的財政政策和貨幣政策刺激經濟，熨平波動。面臨經濟成長減緩、投資下降、出口負增長的中國大陸，其原先「政府主導」的體制，恰好適合此金融危機時期。而這一決策的執行，相對於別的國家，能夠以更快的速度、更大的規模，及時推出刺激計畫，使經濟在短期內得以回穩，卻造成了

²³1992年1月29日，鄧小平南行途中，到珠江冰箱廠時，因聽說這個鄉鎮企業小廠，在短短7年間產量就增加了16倍，且排名全國第一。因而高興地說：「我們的國家一定要發展，不發展就會受人欺負，發展才是硬道理。」²³可參閱新浪網，「發展才是硬道理 小平一句話促進中國面貌的改變」，刊登日期：2007年1月26日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-01-26/173312150086.shtml>，下載日期：2011年3月16日，資料來源：《新華網》。鄧小平發展理論的核心，即「發展才是硬道理」。而其發展理論是由以下「六論」所構成的體系：，即：1、發展動力論。2、發展戰略論。3、發展機遇論。4、發展途徑論。5、發展協調論及6、發展目的論。

增加下一步改革的難度。

凱恩斯主義的政策，是救急的政策，它為應對衰退而採取的短期解決方案，是戰術方法。從長期而言，這並不意味著在長期這一模式有利於經濟社會的全面發展。因此，在經濟復甦階段，僅僅依靠凱恩斯主義是遠遠不夠的。

二、現行行政體制的不良後果

2010年2月，胡錦濤曾指出：國際金融危機使中國大陸轉變經濟發展方式問題更加突顯出來，國際金融危機對大陸經濟的衝擊表面上是對經濟增長速度的衝擊，實質上是對經濟發展方式的衝擊，轉變經濟發展方式已刻不容緩。²⁴

現行「政府主導」的經濟發展模式所導致的不良後果，主要是造成了經濟社會發展的結構失衡。「出口導向」的發展戰略帶動東部沿海地區的迅速繁榮和富裕，中部和西部地區的發展速度相對地較慢，導致東部、中部、西部的差距不斷增加，進而影響到社會的穩定，特別是西部少數民族地區的社會穩定。如2009年在新疆發生的「7·5事件」，²⁵許多觀察家認為，這在一定程度上是因區域發展不平衡造成的矛盾突顯在金融危機期間的事件。此外，為了追求經濟增長速度，保障城市和工業發展，中國大陸通過城鄉二元的管理體制，對土地、信貸、工農產品價格、城市與農村人口戶籍等生產要素進行城市和農村的差別化管理，將農村的土地、勞動力、農產品等資源以低估的價值

²⁴這裏指2010年2月時，胡錦濤在省部級主要領導幹部關於深入貫徹落實科學發展觀加快經濟發展方式轉變的專題研討班上所發表重要講話的部分內容。可參考中國新聞網，「省部級幹部學習胡錦濤轉變經濟發展方式講話側記」，刊登日期：2010年2月13日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/02-13/2123616.shtml>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《新華網》。

²⁵是指於2009年7月5日晚上，大陸的新疆維吾爾自治區，其首府烏魯木齊發生的打砸搶燒的暴力事件。可參考四川線上網，「新疆『7·5』事件60年來損失最嚴重」，刊登日期：2009年7月8日，<http://focus.scol.cn/zgsz/20090708/20097864717.htm>，下載日期：2011年7月19日，資料來源：《成都商報》。

分配到城市和工業生產體系中，大大推動了工業的發展，但同時也推動了不斷增加的城鄉差距。

在現行體制下，以投資為導向，發展重化工業，為了追求高速增長通常需要依靠政府主導力量；而各級政府一直掌握著一些重要資源，特別是生產要素的配置權力。為了鼓勵投資，加速經濟增長，大陸許多地方政府透過壓低要素價格吸引投資，也會經由對信貸、土地、煤電、礦產、金屬等資源產品的控制來吸引投資，導致生產資料和資源的價格不能完全反映資源的稀缺性和真實的環境。

同樣地，如大陸的銀行體系、金融體系改革也沒有到位，所以各級政府依然對於信貸的發放有著很大的影響力。信貸、土地、煤電、礦產、金屬等資源產品的價格低估成為重化工業高額利潤的基礎，而大量耗費資源產品、土地、煤電的高能耗重化工業又能夠帶來 GDP 的高增長率，這正好與 GDP 至上的發展觀結合在一起，為官員創造了政績；這樣就落入了一個「投資導向——政府支持——經濟增長——官員政績」的惡性循環。

這一惡性循環導致的後果之一就是尋租（Rent-seeking）腐敗猖獗。²⁶商人為了獲得良好的投資環境，獲取較低的生產要素的價格必須要依靠資源的控制者「政府」；而政府為了獲得政績，推動經濟增長則必須要靠投資重化工業的商人，雙方的利益是一致的；另一個後果就是貧富差距被進一步拉大。由於生產要素和資源性產品的價格被低估，這一部分被低估的價值，實際上是由政府通過價格管制或者分類管理措施轉移到投資商手中，形成了一種體制性「扭曲公平」的利益轉移；其直接結果就是財富分配不公，貧富差距拉大。

²⁶「尋租」，是中國大陸慣用的語言，它專指「對經濟利益的追求」而言。其中，「租」，是指「租金」；也就是指「利潤」、「利益」或「好處」的意思。人類對經濟利益的追求，一般分為兩類：一類是透過生產性的活動增加自己的福利。另一類是經由一些非生產性的行為對利益的尋求。而，企業經由賄賂官員為該企業得到專案、特許權或其他稀缺的經濟資源者，被稱為「尋租」。

在大陸的經濟體系中，國有企業佔了極其重要的地位。為了保障國家能夠控制國民經濟的命脈，國有企業被賦予了凌駕於一般企業的權力在金融、石化、通訊、交通運輸、能源、煙草等重要行業，政府通過市場准入管制，限制其他企業進入，保障國有企業的壟斷地位。而國有企業又運用這一優勢加強自身優勢，不斷擴大對這些基礎資源的控制，使自身的獲利能力不斷增強。在這一意義上，國有企業成為被賦予一定行政職能的營利機構，其地位決定了其盈利能力遠非一般企業能匹敵。因而國有企業員工的平均收入水準遠遠高於一般企業，成為貧富差距擴大的又一因素。

根據中共的「國家統計局」提供的統計報告顯示，市場准入（Market entry certification）嚴格管制行業和壟斷行業的員工收入水準遠遠高於全國平均水準。以 2008 年為例：職工平均工資最高的三個行業中，證券業人均（RMB:172123 元）是全國平均水準的 5.9 倍；其他金融業人均（RMB:87670 元）是全國平均水準的 3.0 倍；航空業人均（RMB:75769 元）是全國平均水準的 2.6 倍。平均工資最低的三個行業中，木材加工及木竹藤棕草製品業人均（RMB:15663 元），只占全國平均水準的 53.6%；紡織業人均（RMB:16222 元）只占全國平均水準的 55.5%；農副食品加工業人均（RMB:17559 元），占全國平均水準的 60.1%。²⁷而電力、電信、石油、金融、保險、水電氣供應、煙草等國有行業的職工不足全國職工總數的 8%，但工資和工資外收入總額卻相當於全國職工工資總額的 55%。²⁸

在全社會的層面來看，貧富差距變大的直接表現就是財富分配結

²⁷ 新浪網，「2008 年城鎮職工平均工資為 2.9 萬元」，刊登日期：2009 年 4 月 9 日，<http://news.sina.com.cn/c/2009-04-09/102117575775.shtml>，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：《國家統計局網站》。

²⁸ 劉金賀、馬茲暉、李牧群與李萌，「展望 2010 年下半年中國經濟」，《當代經理人》，2010 年，第 7 期（北京），頁 5。劉金賀、馬茲暉和李牧群三人是中國大陸三星經濟研究院宏觀組首席研究員，李萌則是研究員。

構失衡。近年來，中國大陸政府的財政、企業收入占國民收入的比重不斷地上升，而居民收入的比重不斷下降，社會收入分配差距不斷擴大。安體富、蔣震的研究表明：居民初次分配比率由 1996 年的 65.3% 下降至 2005 年的 58.9%；企業初次分配比率由 1996 年的 16.7% 上升至 2005 年的 22.7%；政府初次分配比率由 1996 年 15.1% 上升至 2005 年的 17.3%。²⁹

而經過二次分配，初次分配的差距擴大趨勢並沒有得到多少好轉。自 1996 年到 2005 年間，最終分配的結果是政府分配比率由 1996 年的 17.1% 提高到 2005 年的 20.7%；企業的最終收入分配由 1996 年的 13.6% 提高到 2005 年的 19.5%；而居民的最終收入分配由 1996 年的 69.3% 下降到 2005 年的 59.8%。通過二次分配，2005 年，政府支配份額提高了 3.4 個百分點；企業由 22.7% 降到 19.5%，下降了 3.2 個百分點；居民僅提高了 0.9 個百分點。這表明，通過再分配，居民支配份額變化不大，在二次分配過程中，政府直接對居民的轉移支付極其有限。³⁰

二次分配失效是「投資導向」，政府主導經濟發展的必然結果，政府忙於經濟和投資專案的建設，而醫療、教育、社會保障等實現二次分配和轉移支付的公共服務卻相對滯後。當前，「上學難」、「看病難」、「住房難」、「養老難」等民生問題已經成為大陸執政當局急需解決的問題，³¹這些問題一旦解決不好，很有可能引發較大的社會衝突和動盪，影響政權穩定。

²⁹安體富與蔣震，「對調整中國國民收入分配格局、提高居民分配份額的研究」，《經濟研究參考》，2009 年第 25 期，（北京），頁 2~20。安體富，中國人民大學財政金融學院教授，博士生導師。蔣震，中國人民大學財政金融學院優秀研究生。

³⁰安體富與蔣震，「對調整中國國民收入分配格局、提高居民分配份額的研究」，《經濟研究參考》，2009 年第 25 期，（北京），頁 2~20。安體富，中國人民大學財政金融學院教授，博士生導師。蔣震，中國人民大學財政金融學院優秀研究生。

³¹《光明網》，「陸學藝談社會結構現代化問題」，刊登日期：2010 年 2 月 8 日，http://www.gmw.cn/content/2010-02/08/content_1052310.htm，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：袁韻與張威，《新華網》。

產生這些民生問題的真正原因並不是市場化改革，而是在市場化改革的名義下，政府基本職能的缺位。政府在放開教育、醫療服務收費的同時，並沒有放開行業准入的限制，政府在稅收大幅度增長的同時，並沒有通過財政的轉移性支出相應地增加對教育、醫療、社會保障等領域的投入。例如，1993年頒佈的《中國教育改革和發展綱要》就已提出財政性教育經費的GDP占比達4%的目標，但這一目標一直沒實現。2008年財政性教育經費占的GDP比例達到歷史最高的3.48%。³²

綜上所述，我們可以說：中國大陸的結構失衡問題之所以難以解決、經濟發展方式轉變步履維艱、尋租腐敗猖獗、貧富差距拉大…等，都是這「政府主導」體制的必然結果。

肆、從後危機時代論中國大陸行政改革的趨勢

經由以上的論述，我們更深刻理解到：「行政體制」和「經濟發展方式」彼此間是交互影響的，它們之間存在著「政府」與「市場」間的「消、長」關係。而中國大陸自改革開放以來，長期處在「政左經右」的發展戰略，使得在「政府主導」的「行政體制」下的經濟發展方式，面臨著「政府失靈（Government failure）」的困境。

因此，在中國大陸，隨著市場經濟體制的形成及社會主義民主政治的推進，要轉變政府主導經濟的發展方式，沒有行政體制改革的配合是不可能實現的。從長期來看，為了保障經濟的可持續發展，政府對於壟斷行業、預算監督管理、突發性公共事件和生態環境等方面的管理體制、職能和方式的革新將成為深化大陸行政改革的重點領域。

³²中國日報網，「去年中國教育經費執行情況公佈 占GDP比例3.48%」，刊登日期：2009年11月20日，http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009-11/20/content_9014937.htm，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《中國新聞網》。

³³而後危機時代中國大陸行政體制改革的方向必將是加速向更加正式的法治體制和市場體制演進；因為「法制是前提，法治是目標」而「依法行政，既要求健全行政實體立法，也需要建立行政程序立法，既需要依法管理社會，更需要依法加強政府自身建設。」³⁴

回顧二十世紀六十年代末，新公共行政學派不滿於傳統行政學以國家為中心來提高管理的效率、經濟和效果，忽視了社會公平；因此將社會公平作為核心價值導入到公共行政學中，及引入傳統的經濟與效率目標評價中。從此，公民參與、政策制定、分權授權、組織發展、顧客至上和結果導向等管理工具和方法開始被廣泛使用。新公共行政所宣導的社會公平、代表制、回應性、參與和社會責任等為新公共管理的產生做了前期理論準備。

在半個世紀後，處於新公共管理運動中的中國大陸，在經過三十年的行政改革，特別是在金融危機之後，改革的理念正在向新公共行政學回歸。學術界一般也認為，大陸行政體制改革的目標，是以「構建面向現代化的政府權力為導向」，它涵蓋「『精簡』、『高效』、『統一』、『民主』、『廉潔』、『法治』」等一系列目標，呈現出包容「多元內涵的價值體系」。³⁵

依筆者的理解及所掌握的資料，以下篇幅，本文將對於中國大陸後危機時代行政體制改革的趨勢進行相關論述：

一、改革的價值取向轉變

³³ 郭劍鳴，「我國行政體制、政府職能和管理方式『三位一體』改革的進展與展望」，中國行政管理（北京），2009年，第11期（總第293期），頁126。郭劍鳴，浙江財經學院財政與公共管理學院博士、教授。

³⁴ sina新聞中心，「行政管理體制改革：『硬骨頭』怎麼啃」，刊登日期：2010年7月7日，http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-07-07/151820630019_7.shtml，下載日期：2011年3月18日，資料來源：高小平，《人民論壇雜誌》。高小平，中國行政管理學會執行副會長兼秘書長、研究員。

³⁵ 胡偉與王世雄，「構建面向現代化的政府權力—中國行政體制改革理論研究」，刊登日期：2006年11月6日，<http://www.66wen.com/03fx/zhengzhi/xingzheng/20061106/49560.html>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《66論文範文》。

改革開放初期，鄧小平確定了「讓一部分人先富起來」的「效率優先」原則。1992年，中共十四大將社會主義市場經濟體制確立了改革的目標——即：選擇了市場經濟就必然選擇了效率優先。到了2003年10月，中共十六屆三中全會通過的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》繼續提出「堅持效率優先、兼顧公平，各種生產要素按貢獻參與分配」的原則，2007年的十七大報告則強調同時要處理好初次分配和再次分配的效率與公平的關係。從十四屆三中全會《決定》中提出的「堅持效率優先、兼顧公平」，十六大報告中提出的「初次分配注重效率，再分配注重公平」，再到十七大報告提出的「初次分配和再分配都要處理好效率和公平的關係」，我們可以看出中國大陸分配制度的變革更加注重效率和公平相結合，³⁶這也說明了在公平與效率關係上的不斷調整，既是社會主義理論本身的要求，更是中國大陸在發展進程中的需要；³⁷同時，我們也發現改革開放後的30年，「效率優先，兼顧公平」的原則一直是大陸行政管理的核心價值取向。

回顧1949後的中國大陸，深受史達林模式(Stalin Model)之害，僵硬的計劃經濟體制，限制了人民的經濟自由，極端的「平均主義」導致經濟效率低下，人民生活一直處於低水平的所謂「公平」狀態。鄧小平的改革開放戰略所做的正是打破計畫體制，推動經濟發展。經濟效率的提高，經濟持續高速增長，「效率優先，兼顧公平」立下了不可磨滅的功勞。

³⁶楊慶敏，「改革開放30年我國個人收入分配制度的演變」，刊登日期：2009年3月06日，<http://www.studa.net/jingji/090306/11092371.html>，下載日期：2010年10月15日，資料來源：《中國論文下載中心》。

³⁷王鳳芹，現代商業網，「改革開放以來公平與效率關係的歷史演進」，刊登日期：2010年4月21日，<http://www.ltbka.com/Html/c33/2010-04/419.html>，下載日期：2010年10月15日，資料來源：《聊城職業技術學院》。王鳳芹，現為聊城職業技術學院副教授、基礎部思政教學部主任。

但是，在改革開放 30 年後，隨著經濟效率的提高，社會財富有了巨大增加，社會公平卻因收入差距日劇而被嚴重扭曲。公平的損失包括了社會公平及市場公平的損失；尤其在現行的行政體制框架下的經濟發展模式，不僅是導致結果不公，更嚴重的是起點存在不公，起點不公的結果是市場效率也同樣受到損失。社會不公的最後結果，是使得效率和公平都受到損失。

在 2005 年，中國大陸行政管理的價值取向發生了重大變化。中共十六屆五中全會通過的《制定十一五規劃建議》，明確了「更加注重社會公平，使全體人民共用改革發展成果」的發展目標。

2006 年十六屆六中全會，中共的政治綱領《中央關於構建和諧社會若干重大問題決定》以建設和諧社會為目標，在經濟社會發展戰略中注入了社會公平的核心理念，進一步明確了：「加強收入分配宏觀調節，在經濟發展的基礎上，更加注重社會公平，著力提高低收入者收入水準，逐步擴大中等收入者比重，有效調節過高收入，堅決取締非法收入，促進共同富裕。」

十七大政治報告進一步強調再分配更加注重公平，加大稅收等經濟槓桿對收入分配的調節力度，促進社會公平。另外，十七大最引人關注的就是民間簡稱為「大部制」的《國務院機構改革方案》。³⁸其內容涉及到「…減少行政層次，降低行政成本，著力解決機構重疊、職責交叉、政出多門…」等問題，其重要的終極目的，就是要加快行政管理體制的改革。此一「大部制」的改革，也幫我們說明了：近年來，

³⁸所謂「大部制」，就是指把政府相同或相近的職能進行整合為一個部門管理；並與其他相關部門協調配合，形成「寬職能，大部門」的政府組織結構和體制機制。「大部制」即為「大部門體制」，此「大部制」草案於 2008 年 3 月 15 日，中共的十一屆全國人大一次會議第五次全體大會上，獲得表決通過的。其源自胡錦濤在十七大會上報告「堅定不移發展社會主義民主政治」內容中提到的：「加快行政管理體制改革，建設服務型政府。……規範垂直管理部門和地方政府的關係。加大機構整合力度，探索實行職能有機統一的大部門體制，……」。2008 年 2 月 25 日至 27 日在北京舉行的中共第十七屆中央委員會第二次全體會議，通過「關於深化行政管理體制改革的意見」和「國務院機構改革方案」，會議提出要貫徹黨的十七大關於：加快行政管理體制改革……、探索職能有機統一的大部門體制等方面邁出重要步伐，……並同意把方案提請十一屆全國人大一次會議審議，遂於中共的十一屆全國人大一次會議第五次全體大會表決通過。

中國大陸的高層極為重視「牽動經濟發展方式的現行行政體制」的改革，也說明了此改革的進程已經到，必須從「多方位、多層次」加以調整的時刻。

然，檢視近年來大陸的相關改革，雖在一系列的最高管理層的會議決議中，頻頻出現促進社會公平正義的政治主張，但是從 2005 年中國大陸中央提出「更加注重社會公平之後」，社會貧富差距反而進一步擴大。特別是在金融危機期間，為了「保八」，³⁹四萬億的刺激計畫主要通過金融體系和大中型國有企業實施，涉及行業又是重化工業、地產行業，其結果是公共資源再次又被分配到投資主導的重化工業行業。而 2010 年一季度的中國大陸房地產價格飛速上漲帶動了新一輪的資產價格上漲，此資產價格上漲的結果是財富又一次向富人手中集中。

從長期來看，要解決上述問題，中國大陸未來行政改革的方向有兩個一是繼續增加市場效率，特別是通過市場競爭的起點公平來增加效率，二是增加社會公平，特別是通過二次分配來增加結果公平。

二、增進市場效率的改革

消除政府主導經濟，投資導向的最好辦法是減少政府對經濟資源的控制，打破行業壟斷放鬆管制、價格市場化、發展民營經濟，讓市場配置資源的基礎性作用進一步發揮出來，提高市場公平競爭程度，增加市場運行效率。中國大陸的市場化改革應繼續沿著「政企分開，政資分開」的道路加速進行，政府將把權力交給企業、市場、社會組織和仲介機構，更大程度地增強企業和整個社會經濟活力與效率，保障市場的公平競爭。

³⁹是指維持經濟增長率為國內生產總值（GDP）8%的目標。

在放鬆管制（Deregulation）⁴⁰方面，首先是放鬆價格管制。中國大陸政府未來將逐步放開要素市場價格，使生產資料和資產價格反應其市場需求和稀缺性，並逐步推進要素市場和資源性產品的市場價格形成機制建設。在土地公有的前提下，嚴格界定公益性用地和經營性用地，經營性基礎設施用地實行有償使用，完善經營性用地招標拍賣掛牌出讓和非經營性用地公開供地制度，擴大市場形成土地價格的範圍，積極探索耕地跨區域的「占補平衡」⁴¹新機制。合理調整水利工程供水、城市供水和再生水價格…等。此外，推進電價改革，逐步建立發電、售電價格、輸電、配電價格由市場競爭形成的定價機制；也推進石油、天然氣價格改革，建立與國際原油價格和替代能源價格連動的價格形成機制。還要逐步放開存貸款利率限制，鼓勵了有發展動力的小銀行去和大型國有銀行競爭。

其次，進一步降低壟斷行業的市場准入門檻，消除制約非公有制經濟發展的體制性障礙和政策性因素，允許非公有制經濟進入法律法規未禁止的行業和領域。按照政企分開、放寬准入、引入競爭、依法監管的原則，推進壟斷行業管理體制和產權制度改革。在市場准入方面放鬆管制，特別是開放能源與要素市場，允許民營資本進入。2010年5月，國務院公佈的《國務院關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見》（以下稱《意見》），重點解決了民間投資的准入難問題，將給予民間投資在市場准入方面給予公平待遇，拓寬了民間投資的領域和範圍。《意見》對放開領域進一步細化，鼓勵民間投資進入的領域增加了政策性住房建設、商貿流通和戰略性新興產業，還包括涉及國民經濟命脈的交通運輸、水利工程、電力建設、石油天然氣、電信、

⁴⁰「放鬆管制（deregulation）」，也常被譯為「鬆綁」、「解除管制」或「解制」。

⁴¹擁有13億人口的中國大陸，「耕地保護」關係到國家的糧食供給，經濟發展和社會穩定，也是國土資源管理最優先、最重要的任務。因此在2004年，中共修訂《土地管理法》，確定了一項耕地保護的基本制度，即：耕地的「占補平衡」，它是按照「占多少，墾多少」的原則，建設單位必須要補充相應的耕地，以保證耕地不減少。

土地整治和礦產資源開發等基礎產業和基礎設施；以及市政公用事業、社會事業、金融服務、商貿流通和國防科技領域。國務院還在《意見》中鼓勵民間資本興辦金融機構，特別是中小型金融機構。除了鼓勵民間資本發起設立新公司外，《意見》還鼓勵民間資本參與國有企業改革，這意味著民營資本可以通過收購兼併國有企業進入相關行業。

在金融危機的蕭條階段，政府主要透過國有企業和大型企業來實施刺激計畫；而到了復甦階段，政府則認為應當主要依靠非公中小企業和市場機制來回復經濟的活力，實現經濟發展方式的轉變，《意見》的制定與施行表明了政府進一步市場化改革的決心和趨勢。

第三是在經濟領域繼續縮小政府直接干預的範圍，在同時加強經濟調節和市場監管職能，加快政府向其他組織的分權與授權。下一步，政府職能的調整仍舊是在投資方面，落實企業投資自主權，逐步縮小政府對投資項目的核准範圍，合理界定政府投資範圍和中央與地方的投資事權。同時加快政府決策和政府轉型。政府的投資衝動是在當前的幹部考核和財稅體制下的政府行為，是一種體制性問題。要消除政府擴張投資的衝動，必須將政府的職能由經濟建設徹底向公共服務轉變，拋棄以追求 GDP 增長為目標的經濟體制，轉變為以民生為導向的公共經濟體系。

三、增進社會公平的改革

在金融危機之前，「增進社會公平」就已經在中國大陸的社會廣泛取得了共識，在後危機時代，這一問題的解決已經到了刻不容緩的地步。在經濟領域，貧富差距大，中產階級沒有成為主要社會階層的啞鈴型（Dumb-Bell Model）社會結構下，⁴²要轉變經濟發展方式，依靠

⁴²所謂「啞鈴型」社會結構，顯名思義如同啞鈴般「兩頭大，中間小」；它象徵的是社會階層結構中，極富

國內消費帶動經濟增長，幾乎是不可能的。要推動宏觀經濟由投資出口主導型增長模式向消費、投資、出口協調拉動型增長模式轉變，關鍵在於調整中國大陸的收入分配格局。收入差距過大，財富集中於少數人手中，是國內市場消費比例低、內需難以啟動的根本原因。消費不能大量增長，經濟增長還是只能依靠投資和出口，依靠重化工業，最終又導致產業結構上向服務業和高技術產業的升級困難，從而使後兩個的轉型失敗形成惡性循環。

在社會領域，受金融危機的影響，企業經營業績下滑，失業人口增加，社會中下層「仇富」、「仇官」等不滿情緒增加，群體性事件時有爆發，社會穩定發展受到極大挑戰。引發這些社會問題的主要原因之一就是社會不公，因此增進社會公平的改革已經成為後危機時代行政改革的主要任務。唯有促使社會更加公平，社會秩序也相對的更加祥和；就如中國社科院社會學所原所長陸學藝曾指出的：當社會的中產階層在人口中達到 40% 以上比率時，政經就相對平穩，社會秩序也比較安定、和諧。⁴³

從歷史經驗看，化解這種民間「仇富」、「仇官」的情緒，可遵循兩條途徑：一是在某些具體事件上遷就民意而不改變遊戲規則；結果導致國家的法治和制度將不斷被民粹化情緒撕扯；一是建立相對公正合理的資源配置機制，促社會趨向更為公平。⁴⁴而增進社會公平的改革首要的是收入分配方面的改革，所以總理溫家寶在《2010 年政府工作報告中》指出，要逐步提高居民收入在國民收入分配中的比重，提高勞

極窮的「兩極」占很大的比率，而「中間階層（中產階級middle class）」則相當小。稱為「啞鈴型社會」，乃取其形狀近似，其相對的極端則是「橄欖型社會結構 Olivary Structure of Society」。

⁴³中國網，「從 20 年內中國中產階層規模可達到總就業人員的 40%」，資料來源：《新華網》，刊登日期：2005 年 9 月 15 日，http://news.china.com.cn/txt/2005-09/15/content_5970766.htm，下載日期：2010 年 10 月 29 日。

⁴⁴中國選舉與治理網，「如何化解民情的仇官與仇富」，刊登日期：2009 年 8 月 15 日，<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=154655>，下載日期：2011 年 3 月 18 日，資料來源：吳毅，《長江商報》。吳毅，華中科技大學社會學系教授、博導。

動報酬在初次分配中的比重。國家發改委近來正在制定《關於加強收入分配調節的指導意見及實施細則》，擬從增加農民收入、低收入居民收入、工資性收入、稅收調節等方面推出一攬子類似於日本 20 世紀六七十年實施的收入倍增計畫。2010 年剛召開過的中共十七屆五中全會中，所討論的「十二五」規劃建議，調整收入分配類似計畫是極為重要的。⁴⁵

國有的壟斷行業高收入一直是社會關注焦點。這些部門或行業通過資源壟斷、行政權力、市場獨佔、特殊身份等非勞動因素，獲取的高收入被公眾認為是不公平、不合理的利益，而這些這些既得利益者由於與政府的緊密聯繫，成為了深化收入分配制度改革的阻力。這已引起社會強烈不滿。未來在開放壟斷行業市場准入，引入競爭機制的同時，壟斷行業工資總額和工資水準的雙重調控政策將得到繼續加強。

第二是通過強化社會管理和公共服務職能增進社會公平。中國大陸消費之所以無法啟動，很重要的原因是社會保障網路的欠缺；在基本公共服務供給的不足及發展失衡上，矛盾仍然十分突出。其供給面，尚未明確提出基本公共服務的標準和範圍，且公益性服務領域投入長期不足，歷史「欠賬」巨大，不能滿足社會需求。⁴⁶因此，未來養老、醫療及教育成本的不確定性影響著每一個家庭的儲蓄，而只有消除這種不確定性才能促進個人消費。當前，對大多數家庭來說，住房、子女教育、醫療目前已成為家庭負擔中的最主要部分，佔據了收入的大部分。這些公共服務的「欠賬」拖累中國大陸消費支出，居民不得不自己購買商業保險，結果是消費都變為儲蓄。因

⁴⁵可參閱騰訊新聞，「溫家寶作十二五規劃建議說明：調整分配呼聲最高」，刊登日期：2010 年 10 月 29 日，<http://news.qq.com/a/20101029/000173.htm>，下載日期：2011 年 3 月 19 日，資料來源：《新京報》。

⁴⁶新華網，「推進基本公共服務均等化的內涵和路徑」，刊登日期：2010 年 10 月 8 日，http://news.xinhuanet.com/observation/2010-10/08/c_12636209.htm，下載日期：2010 年 3 月 18 日，資料來源：胡祖才，《人民日報》。胡祖才，國家發展和改革委員會社會發展司司長。

此，必須大力發展教育、衛生、文化、體育等各項社會事業，擴大公共產品和公共服務的覆蓋範圍，更加注重向農村、基層、欠發達地區傾斜，透過積極推進基本公共服務均等化，保障人民根本利益的需要，如此才能增進社會公平、擴大內需，進而啟動大眾消費。⁴⁷

在復甦階段，中國大陸政府馬不停蹄，接連不斷的推出一系列的公共服務改革計畫。例如在醫療改革方面，國務院推出《醫藥衛生體制五項重點改革2010年度主要工作安排》，在教育改革方面推出《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》。

第三是經由基本公共服務的均等化⁴⁸改革來增進社會公平。政府之間，財政轉移支付是實現公共服務均等化的主要手段，而改進公共管理制度則是實現公共服務均等化的必要要求；作為一個國土幅員遼闊、發展不均衡的國家，中國大陸各地公共服務的水準差距相對較大，特別是在城鄉之間和東西部地區之間公共服務水準有巨大差異；因此唯有透過公共服務供給的均等化才能增進社會公平。

因受過去計劃經濟的影響，中國大陸形成了典型的城鄉二元社會管理體制，戶籍制度將公民分成城鎮和農村居民戶籍，這兩種戶籍的背後就是公共服務和社會福利的差異。尤其是農村公共服務遠落後於城市，本應均等的公共服務出現傾斜；義務教育資源不均衡，城鄉同一個地方的不同學校之間教育水準差異較大，以前農民幾乎沒有醫療和社會保障，更沒有養老保險。

同樣地，在大陸的西部地區，由於自然稟賦和基礎條件與東部地

⁴⁷新華網，「推進基本公共服務均等化的內涵和路徑」，刊登日期：2010年10月8日，http://news.xinhuanet.com/observation/2010-10/08/c_12636209.htm，下載日期：2011年3月18日，資料來源：胡祖才，《人民日報》。胡祖才，國家發展和改革委員會社會發展司司長。

⁴⁸「基本公共服務」，是指在一定社會共識的基礎上，政府依據社經發展的階段和水準來提供，目的在保障人民生存和發展所需的最基本社會條件的公共服務。至於「基本公共服務均等化」，指的則是全體人民不分區域、性別、收入…等身份差異，同樣能獲得和經濟社會發展水準相適應、結果大致均等的基本公共服務。它所強調的核心是價值取向和結果狀態，即：機會和效果的均等，而不是簡單的平均化和無差異化。

區差距，中西部地區在短期內經濟發展水準是難以趕上東南沿海地區的。這應是由於中西部地區的科技、教育、醫療等公共服務長期維持在低水準而造成制約中西部區域發展的直接因素。

多位學者曾經就大陸地區「基本公共服務均等化推進城鄉一體化」的議題提出不同面向的分析，如李晉中曾為文針對「地方財政支出與公共服務投入的差距」及「省區之間可用財力持續保持差距」作了比較和分析。他發現2005年大陸各省區之間，人均的教育、醫療衛生、社會保障支出的絕對差距分別達到6倍、11倍及6倍。另外也針對所發現的「不同省區財政總收入增長結構不同」及「不同發展階段稅種增長結構不同」等問題進行量化比較的論述，最後提出「國外在公共服務的資金管理、供給方式上並沒有單一實行按各級各地行政區域和行政隸屬關係劃分的……」；因此建議「在實現公共服務均等化的過程中，除加大轉移支付均衡財力的同時，也需要對公共管理制度加以改革完善」。⁴⁹

參酌李晉中的分析，我們更可以確認的是：以基本公共服務均等化推進城鄉一體化進程，縮小東西部之間的差距是中共復甦階段改革的重大任務之一。在「十二五」階段，社會管理體質上將打破城鄉二元社會經濟結構的管理模式，打破城鄉之間生產要素不能自由流動的障礙，賦予農民平等的勞動保障權利，平等社會地位，建立有利於農村勞動力向非農領域轉移的新型戶籍管理制度。

建立促進城鄉經濟社會發展一體化制度，在基礎設施建設、公共服務等方面快速推進一體化。特別是進一步擴大「農民」和「農民工」工傷（因工作而傷病）、新型農村合作醫療、養老保險覆蓋面，以及農民工養老保險關係轉移接續辦法，建立城鄉一體的養老和醫療保障體系。促進公共資源在城鄉之間均衡配置、生產要素在城鄉之間自由

⁴⁹ 李晉中，「公共管理制度改革與服務均等化實現途徑」，《經濟管理》（北京），2009年，第31卷，第4期（總第460期），頁148-152。

流動，推動城鄉經濟社會發展融合。

在區域間的公共服務均等化方面，西部開發新政將公共服務均等化作為首要任務。中央財政將加大對欠發達地區的財政支援力度，重點幫助中西部地區解決財力不足問題，促進地區之間基本公共服務均等化。中央政府未來將加大對西部地區均衡性轉移支付力度，增加一般性轉移支付規模，優化轉移支付結構，用於教育、醫療、社保、扶貧開發等方面的專項轉移支付重點向西部地區傾斜。

伍、結論

2010 年是金融危機以來，世界經濟開始復甦的關鍵一年，也是中國大陸行政改革開始進入全面轉型的一年。過去，因受金融危機的衝擊而凸顯了 30 年的改革所積累的問題和矛盾，歷經 8 年的「胡溫」政權，雖不斷地在調整政府主導經濟的行政管理體制，然發展至今，其「政府與市場」間的關係是越來越混亂、越來越不清晰；也因之，目前的中國大陸面臨著橫豎在眼前日益艱巨的行政改革帶來的挑戰。2012 年是中共「第四代」領導人兩屆任期結束之年，2012 年這之前的兩年，也將是「胡溫」政權這一代政治家實現其政治理想的關鍵兩年。

回顧 1978 年之後的大陸，所進行的行政改革，一直沒有脫離政府主導經濟的威權主義市場經濟體制；作為一個最大的新興經濟體，在經歷 30 年的改革開放，隨著持續快速的經濟增長，發展階段發生了歷史性的變化。為因應這個變局，在 2003 年「胡溫新政」的十六屆三中全會《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，首次強調了在完善市場經濟的同時要促進經濟、社會的協調發展，到 2006 年《中央關於構建和諧社會若干重大問題決定》提出要在經濟發展的基礎上，更加注重社會公平，加強社會建設。

隨著「胡溫」政權的改革思路漸趨成熟，在發展階段變化和國際金融危機衝擊的共同作用下，支撐大陸經濟快速增長的內在因素和外部條件發生了重要變化。正是在這個特定背景下，構成中國大陸改革開放後 30 年第二次轉型與改革的歷史起點。走過 2010 年的金融危機，別無選擇的，大陸的行政改革必將向社會市場經濟體制邁進，也將走向消費大國的轉型與改革。

另，本文也認為：走入金融後危機時代以來，大陸行政改革的未來發展趨勢必是「本土化」趨向的，將依著外部的國際環境及自己內部的經濟、社會、文化、政治結構及歷史因素，建構自己特有模式的行政體制，從而開始走向消費大國、城市化時代、公共產品短缺時代、低碳經濟時代及政府轉型時代的轉型與改革時期。在此要加以說明的是：大陸在改革的過程，借鑒於西方的那套市場經濟體制是必然的；然國情不同、改革的階段及改革的艱困度…等等不同，因此可以理解的是：完全奉行「拿來主義」⁵⁰是行不通的。但終究也應如同西方發達國家一樣，其改革的理想目標是：市場競爭的自由原則將與社會利益均衡原則相結合，個人進取心將與社會進步相結合，市場經濟體制與行政改革將以社會大眾福利制為目的；這樣的目標，也正考驗「胡溫」政權應對新局勢、新挑戰的智慧。

⁵⁰《拿來主義》是魯迅撰寫的文章，曾於 1934 年 6 月 7 日發表在《中華日報動向》，內容主要在批判當時的國民黨和一些人，面對外來文化的衝擊和中國封建時代遺留下來的文化時，在選擇和取捨上的錯誤態度。他主張，既不是被動地被「送去」，亦不是不加分析地「拿來」，而是經由實用主義的觀點，進行選擇性的「拿來」，有別於當時流行的「閉關主義」和「全面西化」的不同呼聲。可參閱百度百科網，<http://baike.baidu.com/view/170058.htm>。魯迅（1881 年-1936 年），浙江紹興人；毛澤東曾評價他是偉大的文學家、思想家和革命家，是中華文化革命的主將。他在當今的中國大陸享有「民族魂」的美譽，且普遍認為「橫眉冷對千夫指，俯首甘為孺子牛」是魯迅先生一生的寫照。

參考文獻

田昭容，「論西方國家行政改革對中國大陸的啟示」，臺北：《展望與探索》，中華民國 98 年 12 月出版，第七卷，第十二期，頁 29。

田昭容，「論西方國家行政改革對中國大陸的啟示」，臺北：《展望與探索》，中華民國 98 年 12 月出版，第七卷，第十二期，頁 48。

唐德才、李廉水與杜凱，「基於資源約束的中國製造業發展路徑研究」，《江蘇社會科學》，2006 年第 4 期，（南京），第 18 頁。

孟耀，「中國經濟發展中資源約束及化解思路」，長春：《當代經濟研究》，2007 年，第 6 期，頁 33。

劉金賀、馬茲暉、李牧群與李萌，「展望 2010 年下半年中國經濟」，北京：《當代經理人》，2010 年，第 7 期，頁 5。

安體富與蔣震，「對調整中國國民收入分配格局、提高居民分配份額的研究」，北京：《經濟研究參考》，2009 年第 25 期，頁 2-20。

郭劍鳴，「我國行政體制、政府職能和管理方式『三位一體』改革的進展與展望」，北京：《中國行政管理》，2009 年，第 11 期（總第 293 期），頁 126。

李晉中，「公共管理制度改革與服務均等化實現途徑」，北京：《經濟管理》，2009 年，第 31 卷，第 4 期（總第 460 期），頁 148-152。

維基百科網，中國特色社會主義，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%89%B9%E8%89%B2%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%B8%BB%E4%B9%89>，參考日期：2011 年 7 月 19 日。

人民網，天津視窗財經頻道，「中國 2009 年進出口總額 22073 億美元超越德國成全球出口『冠軍』」，刊登日期：2010 年 2 月 10 日，

<http://www.022net.com/2010/2-10/452063202374148.html>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《中國新聞網》。

人民網，「專家指出：我國外貿依存度達 80% 為世界之最」，刊登日期：2005年9月10日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/3683755.html>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《新華社》。

搜狐財經網，「2009年進出口數據：去年貿易順差減少三成」，刊登日期：2010年1月11日，<http://business.sohu.com/20100111/n269498285.shtml>，下載日期：2010年10月22日，資料來源：《東方網（取自新華網）》。

新華網，「中國外匯儲備達 8536 億美元 超日本躍居世界第一」，刊登日期：2006年4月4日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-04/04/content_4380488.htm，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《上海證券報》。

李政，「簡析金融危機下中國經濟向消費主導型轉型的研究」，刊登日期：2010年1月19日，<http://www.lunwentianxia.com/product.free.10017982.1/>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《論文天下論文網》。

新華網，「吳敬璉：粗放式增長和出口政策使中國經濟雙失衡」，刊登日期：2007年1月30日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-01/30/content_5674794.htm，下載日期：2011年3月19日。

中國財經報網站，「後危機時代中國銀行業風險」，刊登日期：2010年8月31日，http://www.cfen.com.cn/web/cjb/2010-08/31/content_660412.htm，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《中國財經報》。

中國經濟網，「黨報刊文：為何生活水準提高不公平感似乎還強了？」，刊登日期：2010年7月09日，<http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201>

007/09/t20100709_21595952.shtml，下載日期：2010年10月20日，
資料來源：《人民日報》。

廣佛都市網，「中國貧富差距已超過基尼係數警戒線」，刊登日期：
2010年5月10日，http://big5.citygf.com/news/News_001011/201005/t20100510_357492.html，下載日期：2011年3月18日，資料來源：
《中國經濟網》。

中國新聞網，「省部級幹部學習胡錦濤轉變經濟發展方式講話側記」，
刊登日期：2010年2月13日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/02-13/2123616.shtml>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：
《新華網》。

中歐商業在線網，「吳敬璉、黃少卿：改革30年之四大變通性制度安排(下)」，
刊登日期：2008年12月，<http://www.ceibsonline.com/commentary/show/index//classid/46/id/355>，下載日期：2011年3月18日，
資料來源：《中歐商業評論》，2008年12月刊總第8期。

新浪網，「發展才是硬道理 小平一句話促進中國面貌的改變」，刊登日期：
2007年1月26日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-01-26/173312150086.shtml>，下載日期：2011年3月16日，資料來源：
《新華網》。

中國新聞網，「省部級幹部學習胡錦濤轉變經濟發展方式講話側記」，
刊登日期：2010年2月13日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/02-13/2123616.shtml>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：
《新華網》。

四川線上網，「新疆『7·5』事件60年來損失最嚴重」，刊登日期：2009年7月8日，
<http://focus.scol.cn/zgsz/20090708/20097864717.htm>，
下載日期：2011年7月19日，資料來源：《成都商報》。

新浪網，「2008年城鎮職工平均工資為2.9萬元」，刊登日期：2009年4月9日，
<http://news.sina.com.cn/c/2009-04-09/102117575775.shtml>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《國

- 家統計局網站》。
- 光明網，「陸學藝談社會結構現代化問題」，刊登日期：2010年2月8日，http://www.gmw.cn/content/2010-02/08/content_1052310.htm，下載日期：2011年3月18日，資料來源：袁韻與張威，《新華網》。
- 中國日報網，「去年中國教育經費執行情況公佈 占 GDP 比例 3.48%」，刊登日期：2009年11月20日，http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009-11/20/content_9014937.htm，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《中國新聞網》。
- Sina 新聞中心，「行政管理體制改革：『硬骨頭』怎麼啃」，刊登日期：2010年7月7日，http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-07-07/151820630019_7.shtml，下載日期：2011年3月18日，資料來源：高小平，《人民論壇雜誌》。
- 胡偉與王世雄，「構建面向現代化的政府權力—中國行政體制改革理論研究」，刊登日期：2006年11月6日，<http://www.66wen.com/03fx/zhengzhi/xingzheng/20061106/49560.htm>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：《66 論文範文》。
- 楊慶敏，「改革開放 30 年我國個人收入分配制度的演變」，刊登日期：2009年3月06日，<http://www.studa.net/jingji/090306/11092371.html>，下載日期：2010年10月15日，資料來源：《中國論文下載中心》。
- 王鳳芹，現代商業網，「改革開放以來公平與效率關係的歷史演進」，刊登日期：2010年4月21日，<http://www.ltbka.com/Html/c33/2010-04/419.html>，下載日期：2010年10月15日，資料來源：《聊城職業技術學院》。
- 中國網，「從 20 年內中國中產階層規模可達到總就業人員的 40%」，刊登日期：2005年9月15日，http://news.china.com.cn/txt/2005-09/15/content_5970766.htm，下載日期：2010年10月29日，資料來

源：《新華網》。

中國選舉與治理網，「如何化解民情的仇官與仇富」，刊登日期：2009年8月15日，<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=154655>，下載日期：2011年3月18日，資料來源：吳毅，《長江商報》。

騰訊新聞，「溫家寶作十二五規劃建議說明：調整分配呼聲最高」，刊登日期：2010年10月29日，<http://news.qq.com/a/20101029/000173.htm>，下載日期：2011年3月19日，資料來源：《新京報》。

新華網，「推進基本公共服務均等化的內涵和路徑」，刊登日期：2010年10月8日，http://news.xinhuanet.com/observation/2010-10/08/c_12636209.htm 下載日期：2010年3月18日，資料來源：胡祖才，《人民日報》。

新華網，「推進基本公共服務均等化的內涵和路徑」，刊登日期：2010年10月8日，http://news.xinhuanet.com/observation/2010-10/08/c_12636209.htm，下載日期：2011年3月18日，資料來源：胡祖才，《人民日報》。

百度百科網，拿來主義，<http://baike.baidu.com/view/170058.htm>。

Challenges and Trends of China's Administrative Reform in Post-crisis Era

Tien, Chao-Jung*

Abstract

China's economic development approach under the traditional administrative system was challenged by the financial crisis. The crisis highlights the accumulated problems and contradictions of China's reform in past 30 years. The crisis further reveals the necessity of reform in Post-crisis era to change the way of economic development, and change the administration of government-led economic system. The value orientation of Chinese administrative reform in post-crisis era will change from "Efficiency and equity" to "pay more attention to fairness." Administrative reforms will promote market efficiency by further breakup of monopoly, deregulation, and development of private economy; will promote social justice by speeding up the income distribution reform, and strengthening social management and public service equalization reform. These activities presently carried out interpret the urgency and direction of Chinese administrative reform. This paper intends to analyze these activities, future possible challenges and development trends of Chinese administrative reform, so to provide as one valuable reference to the researchers of Chinese administration.

Key Words: Post-crisis Era; Financial crisis; Mainland China; Administrative Reform

* Adjunct Assistant Professor, Hsuan Chuang University. E-mail: tianzhaorong@yahoo.com.tw ◦

公私協力之法律問題研究 —行政契約之法律面向為主—

林麗香*

摘要

公共服務之提供乃為政府責任，隨著全球化與資訊化之進展，公共事務愈趨於複雜化與專業化，從而適當運用民間之財力與人力資源，則有助於提高公共服務之精緻化與效率性，所以合作國家與公私協力理念乃成為現代國家發展方向。我國於 2001 年因行政程序法之實施引進行政契約制度後，行政契約成為今日政府進行公私協力之重要手段。

「行政契約」與「私法契約」雖皆以意思表示一致為成立基礎，然其當事人間法律關係迥異，本文首先探討二者之學理上區別，而國內則以吳庚大法官於第 533 號解釋之協同意見，主張依契約標的 + 契約目的而綜合判斷之，並提出四項具體判斷基準，成為實務界代表性見解。

「私法契約」依民事規定解決公私雙方爭議，別無問題；然而「行政契約」之法律規定內涵，至今尚存甚多問題，本論文中予以一一探討並論述之，例如行政契約與行政處分併用之問題、單方契約變更與調整權問題、準用民法規定之問題等。尤其公私協力之重要一環，由民間依促參法規定參與公共建設，而所締結 BOT 等投資契約對於行政契約之適用應如何，即二階段理論適用問題一併論及，並以 ETC 案為例評析之。冀本文之完成有助於行政契約定性之判斷外，並使公私協力兩造當事人之權益能獲得合理保障，以增進公共福利。

關鍵詞：公私協力、行政契約、二階段理論、契約目的說、契約標的說、ETC 案例

*淡江大學公共行政學系副教授。

壹、前言

公共服務之提供乃為政府責任，隨著全球化與資訊化之進展，公共事務愈趨於複雜化與專業化，從而適當運用民間之財力與人力資源，則有助於提高公共服務之精緻化與效率性，所以合作國家與公私協力之理念乃成為現代國家發展方向。而公私合作與協力模式不可能均以私法契約為之，蓋公共服務提供之目的乃在於公益故也。從而我國於2001年因行政程序法之實施引進行政契約制度，此使政府機關提供公共服務之際，依行政行為「自由選擇理論」原則，可能以行政契約締結方式便於民間參與或代替行之。

行政契約雖為公法契約，但以雙方意思表示一致為基礎而達成政府單方所作成行政處分之目的。其具下述優點¹：一、保護機能—行政契約於程序上予以人民參與決定機會，人民若能積極參與協商程序則較能保障自己權利與利益，政府不致嚴重損及其權益；二、補充及取代單方高權行為—行政契約成為行政機關有利之行政手段，尤其國家執行法定任務而需人民協助之時，若行政機關堅持使用單方高權行為，此不僅易遭人民消極不合作甚至集體抗爭，以致難達成目標，蓋雙方合意乃優於強制行之。三、解決問題—行政契約較行政處分富有彈性，契約當事人相互約定之內容較能滿足利害關係互異之不同需要，而取得最大公約數才可能解決大型且複雜之爭議，減少訟爭。四、提升人民地位—行政契約乃雙方協商意思一致之結果，人民與行政機關立於平等地位，不再僅是行政統治之客體而成為行政夥伴。

如前述之優點存在，行政契約於今日成為政府進行公私協力之重要行政手段。行政契約既以意思表示一致為成立基礎，此相似於「須協力之行政處分」、「私法契約」，然三者之當事人間權益關係與法律效果迥異，所以本論文首先確認「須協力之行政處分」與行政契約之

¹ 林明鏞，行政契約，收錄於翁岳生主編，行政法 下冊（2000），頁 659~660。

差異外，將整理歸納「私法契約」與「行政契約」(公法契約)區別之理論與實務見解、考察行政契約適用之案例。此外「私法契約」依民事規定解決公私雙方爭議，別無問題；然而行政契約之法律規定內涵，至今尚存甚多問題，從而本文中將一一提出並論述之。尤其公私協力之重要一環，由民間依促參法規定參與公共建設，而所締結 BOT 等投資契約對於行政契約之適用如何，將一併論及，並以 ETC 案為例評述之。冀本文之完成有助於行政契約定性之判斷外，並使行政契約兩造當事人之權益能獲得合理保障，以增進公共福利。

貳、行政契約之判斷

一、行政契約與類似之行政處分

(一) 行政契約與須協力之行政處分

須協力之行政處分乃指須由人民申請或同意為前提之行政處分。行政處分中以人民提出申請為要件，而非行政機關主動為之者，例如建築執照之核發，須起造人依建築法規提出申請，而行政機關之核定為單方行政處分，故對於行政機關不予核准之情事，申請人得依法進行行政救濟程序；另行政處分須相對人同意者，例如任官、或公務員之任用等須由行政機關核發派令，由受任人同意後始生效力，而一旦任官行為完成，行政機關與受任人間之權利義務，均以法律規定內容為斷，非當事人得任意變更²。

所以行政契約與須協力之行政處分之區別在於：行政契約一方當事人之人民，其意思表示足以影響契約內容形成，換言之締約雙方意思表示一致，契約始能成立生效，從而行政契約須由締約雙方簽署書面契約。然而須申請或同意之行政處分，人民之意思表示僅為行政程序之發動，對內容形成不生影響，且因行政機關單方意思表示即生效；

² 郭介恆，行政契約在我國法制上之運用，台灣永續發展研討會論文集，頁 282。

而人民之參與僅為行政處分合法生效要件，縱然違反，行政處分仍能成立，僅因瑕疵存在而得撤銷或補正而已，從而既為行政處分故僅須行政機關簽署即可³。

(二) 行政契約與附條件、期限之行政處分

行政處分得附條件或期限者，例如以改善工廠防汙設備為條件始得復工或建照申請限期內興建等，此等行政處分與行政契約類似，蓋行政契約因具有一般契約特性，其內容上當事人得互相約定條件或期限，例如公共設施之興建訂定一定之完成期限等。不過，二者之區別在於：若其內容或條件由行政機關單方即可決定者則為行政處分之附款，若取決於雙方當事人之合意者則屬行政契約⁴。

二、行政契約與私法契約

(一) 二者區別之實益

1. 實體法適用之區別：

行政契約應適用行政法規範及行政法一般原則，私法契約則適用民法、商事法等私法規範及私法之一般原則。行政契約雖與私法契約相同，皆以雙方意思表示一致為契約成立生效之基礎，然私法契約之契約自由原則於行政契約則未必可完全適用，蓋行政機關乃依行政契約執行公共事務，故須遵守依法行政原則，尤其於行使裁量權時不得無故違反比例原則與行政自我拘束原則。

2. 爭議解決方式之區別：

契約當事人對於法律關係之爭議，其訴訟救濟方式有所差異，私法契約應向普通法院提訴而行政契約則應向行政法院提訴。又二者之訴訟程序亦迥然不同，蓋民事訴訟乃採當事人進行主義，當事人負主

³ 蔡震榮，教育法上行政契約之研究－以教師、公費生、留學生為例（上），法學論著法學講座第23期（2003.11），頁13。

⁴ 蔡震榮，同上揭注（3）頁14。

張與舉證責任，對於訴之撤回與否或訴訟標的之處分法律上別無限制；而當事人須繳裁判費。然行政訴訟乃採職權調查主義，法院不受當事人主張拘束而當事人之處分權受相當限制，即於違反公益時不得捨棄、和解或撤回；當事人無須繳裁判費，故原則上行政訴訟對人民較有利。

5

(二) 二者區別之標準

1、學理上區分：

一是「契約主體說」，即契約當事人一方若是國家或其他公權力主體者，且契約之內容存有相關公法規定者，該契約則屬行政契約。二是「契約標的理論」，此為德國通說而認為行政契約係設定、變更或消滅公法上法律關係之契約，自應客觀上判斷契約內容屬性⁶；換言之依契約之法律效果若發生公法上權利義務之法律關係者，則屬行政契約，若發生私法上之法律關係，則為私法契約。三是「契約目的說」，即視契約追求之目的為公益或私益而區分行政契約或私法契約。

然而上述各說皆存有令人詬病之處，蓋「契約主體說」可能完全抹煞行政機關締結私法契約之空間，例如行政機關開會誤餐而外叫便當充飢，此無異於一般人民購買便當，但若被定性為行政契約，其不當之極，乃無庸置言⁷。「契約標的理論」乃以其法律效果所發生之權利義務屬公法或私法性質而區分，此不免流於循環論證，且公法或私法之區別，本即極難解之問題⁸。至於「契約目的說」，其公益目的過於抽象廣泛，行政機關締結之契約經擴大目的或任務，皆可歸類為公法契約，此亦將使行政機關訂立之私法契約無存在空間，不合理之

⁵ 張文郁，行政契約與私法契約之區別—以最高行政法院關於僱傭契約之裁判為中心，台灣行政法學會編，行政契約與新行政法（2002），頁 413。

⁶ 李建良，公法契約與私法契約之區別問題，台灣行政法學會編，行政契約與新行政法（2002），頁 175。

⁷ 林明昕，行政契約法上實務問題之回顧—兼論公私法契約之區別，國立中正大學法學集刊，頁 275。

⁸ 程明修，行政契約標的理論，月旦法學教室第 8 期，頁 36。

至。

2、國內學說與實務見解：

國內一般學者多引德國通說「契約標的理論」作為區分標準，然如前述此理論將循環連結公私法判斷之困難，且對契約標的之認定，亦眾說紛紜，莫衷一是⁹。因此少數學者為解決實務上區別之困難而基於簡單、清楚之考量，故主張「契約主體說」、「契約主體推定說」¹⁰，或以「契約主體推定說」為主兼採「契約標的理論」作為例外排除推定之依據¹¹等見解存在。

不過，吳庚大法官認為公私法契約之判斷，捨契約標的及契約目的之外，實無他者¹²；而於大法官釋字第 533 號解釋所提協同意見書中，提出以下之判斷基準，符合其中之一者即可認定為行政契約，即(1)作為實施公法法規之手段者，質言之因執行公法法規，行政機關本應做成行政處分而以契約代替；(2)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施義務者；(3)約定內容涉及人民公法上權益或義務者；(4)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢地位者；若因給付內容屬於「中性」而無從判斷契約屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷。此一見解於國內至今仍被認為具代表性意見，而實務界奉為圭臬，成為法院判決論斷之依據，例如最高法院 95 台上字第 1445 號「.....以其發生公法或私法上權利義務變動效果為斷...若契約標的在性質上非私法契約或行政契約所獨占，則應參酌契約目的之所在，判斷其屬性，遇有爭議可依下列標準.....為綜合判斷」等，即可明之。

3、行政契約適用之實例：

⁹ 契約標的之認定包括規範事實理論、特別法理論、行政任務理論、規範擬制理論、整體性質及重心理論等。參照李建良前揭注(6)，頁 176~178。

¹⁰ 許宗力大法官主張「契約主體說」說參照雙方行政行為一已非正式協商協定與行政契約為中心，收於新世紀經濟法制之建構與挑戰—廖義男教授六秩但辰祝壽論文集，頁 279~281；林明鏞教授主張「契約主體推定說」，參照民法研究會第二十九次學術研討會「行政契約與私法契約的比較研究」，法學叢刊 191 期(2002.4)，頁 133。

¹¹ 李建良，同前揭注(6)頁 25~31

¹² 吳庚，行政契約之基本問題，台大法學論叢第 7 卷第 2 期(1978.6) 頁 124。

行政契約於實務上之適用，較不具爭議性之實例，以下考察之¹³：

(1) 法律明文授權行政機關締結之契約或法律對契約內容予以詳細規定者：

全民健保為其適例，依大法官會議 533 號解釋，健保局與健保特約醫院間訂立醫療提供契約為公法效果之行政契約，至於健保局與人民之強制保險亦同¹⁴。

(2) 取代公權力行為之契約：

例如土地徵收契約，需用土地機關與土地所有權人達成價購協議為行政契約，而代替徵收之行政處分，所以須於徵收程序發動後所為之協議，否則與行政目的無關之協議僅為私法上之買賣契約而已。

(3) 契約上所定義務僅能由行政機關為之者：

委託行使公權力之協議或公法上之保證契約均為適例。前者例如委託汽車修理廠、加油站辦理汽車定期檢驗，或委託法人、團體辦理商品檢驗業務等，公權力授予目的在於使受託人對外行使行政機關之公權力，執行行政任務。所以行政機關以契約方式委託民間業者完成特定之行政任務例如清理垃圾等，此非授權對外行使公權力，故僅視為擔任「行政助手」之協議，應為私法契約而非行政契約；同樣的僅居於行政輔助地位者，例如雇員與行政機關間所訂立之雇傭契約亦屬私法契約¹⁵。至於後者，例如法院之具保或責附以代拘押、或授信機構與海關間之保證契約等皆是。

(4) 契約當事人之公法上權利或義務，經由契約予以形成或改變者：

各種公費教育、公費留學契約或公立學校教員之聘任為適例。另公立醫院為達成醫生專勤之特定行政目的而發予不開業獎金之協議，或環保署與廠商所訂之環保標章使用契約亦屬行政契約；此外大眾捷

¹³ 參照李建良，同前揭注(6)，頁 182~185

¹⁴ 不乏學者認其為「公法上債之關係」參照林明楙，行政契約與私法契約—以全民健保契約為例，載於氏著行政契約法研究(2006)，頁 129~154。

¹⁵ 但有不同意見認為該當行政契約，參照 郭介恆 同前揭注(2) 頁 285。

運法中「聯合開發行為」之協議亦是。又若遇有判別之疑問者，則推定為公法契約，蓋行政機關於公共任務之遂行原則上應以公法手段為之，例外始使用私法契約¹⁶。

參、行政契約適用上之法律問題

一、行政契約適用上之法律問題

行政機關原則上對於行政目標之達成，依行政行為自由選擇理論享有選擇行為形式之自由。然於行政契約法制中，行政契約與行政處分諸多情形係處於競爭與取代關係，所以行政契約締結目的在於替代行政處分時，乃意謂契約當事人雙方對於同一事件期待以夥伴方式之契約形成雙方權利義務關係；換言之行政機關選擇以行政契約方式解決雙方之法律問題，即「默示」放棄以行政處分之單方方式以發生、變更或消滅彼此間之權利義務關係¹⁷。從而行政機關於締結行政契約後，若突然出爾反爾再回復以行政處分之單方命令方式，逕使他方當事人接受無須經其同意而產生之權利義務變動，此不僅顯失公平且有違當事人間之信賴，蓋當初彼此間具有以行政契約取代理行政處分解決問題之期待。另以專一之行為形式從事法律關係架構，除符合當事人雙方主觀上締結契約之本意，並能使法律關係與法律行為單純化，不僅有助於事後紛爭解決途徑判斷外，亦能貫徹選用契約形式之主觀與客觀目的¹⁸。

我國行政程序法第 136 條或 137 條皆有行政契約「代替行政處分」之明文規定，從而依此規定之解釋亦可認為：凡締結行政契約後即不得於同一事件中受行政處分之替代，否則行政契約締結之客觀、主觀

¹⁶ 李建良，同前揭注（6），頁 189。

¹⁷ 林明楙，行政契約與行政處分一評最高法院八十八年度判字第 3837 號判決，台大法學論叢第 33 卷第 1 期，頁 103。

¹⁸ 林明楙，同前揭注（17）。

基礎與正當性即不復存在¹⁹。又，若允許行政機關於選用行政契約後，再併用行政處分以補充或取代同一事件之法律關係，將形成表裡不一，名為契約實為處分之漏洞產生。從而如此捨棄雙方合意之契約形式，以行政處分為突襲性變更或終止法律關係，不僅無期待可能性，且亦對「法的安定性」造成損害。另依行政程序法第 145 條第 1 項「契約關係外行使公權力造成損失之補償」明文規定，乃對契約關係中不得行使公權力之限制，而可引申與行政處分不可並用之依據²⁰。

所以公立學校教師出國進修，原告更改進修計畫以取得博士學位而申請延長進修期限一年。不過學校函覆否准其申請，並要求限期內返校報到，如未如期報到視同辭職，原告不服經提出申訴、訴願、再訴願不服，而提起行政訴訟。按原告與被告學校為執行該校教師赴國外進修事宜，彼此間訂有切結書、保證書等，該等書類並援引該校所訂之「進修計畫」與「公教人員出國進修研究實習要點」，而成為當事人間權利義務內容。此類切結書等依大法官釋字第 324 號及第 348 號解釋，其法律性質應為行政契約。然而最高法院 88 年度判字第 3837 號判決中，卻以「原告申請延長進修期限一年與該校教師進修計畫不符，要難同意，仍請依限於 84 年 8 月 1 日如期返校報到等語。觀其內容除否准原告延長進修期限之申請外，更包括以原告未如期返校服務視同辭職方式，免除原告教職。該部分既非原進修計畫內容所涵蓋，縱該進修計畫已發生兩造簽訂契約效力，則關於免除原告教職部分，顯係其間契約效力以外之被告所為另一發生公法上法律效果之單方行政行為，應屬行政處分。」，若依此見解，遂使被告學校與原告除已締結行政契約以外，並有其他獨立性之行政處分存在。然如上述之歸納分析，即可發現此一判決見解，未必適當²¹。

¹⁹ 蔡秀卿，行政契約，收於「行政法爭議問題研究（上）」，五南書局，頁 528（2002.12）。

²⁰ 林明緒，同前揭注（17），頁 104。

²¹ 林明緒，同前揭注（17），頁 100-102。

二、 高位權利主體之問題

行政契約原則上行政機關與人民居於平等地位其意思表示一致而成立者。然行政契約不論如何乃以遂行特定行政任務為其目的，具公益性之故，從而行政程序法中對於行政契約之規範，仍可發現高位權利主體之問題，以下考察之：

(一) 單方終止與調整權限

行政契約之單方變更權，包括契約內容調整權與契約終止權，規定於行政程序法第 146 條、第 147 條。此被稱為「王者之行為」，源自法國之契約法，即以行政機關基於公共利益之實現而享有優勢地位，認為與私法契約區別之重要指標²²。

調整權之行使應限於部分契約條款之調整，構成契約基礎之重要條款則不得變更，否則應認為終止契約而非調整契約²³。依第 146 條規定之調整權行使僅限於行政機關才能為之，而為避免行政機關濫用此一單方逕行調整權，故限於「防止或除去對公共利益之重大危害」情形，於「必要範圍內」調整之，而此須依契約財務平衡原則對因此受損之相對人提供完整補償為前提；他方為強化契約相對人之抗衡能力，賦予相對人有契約終止權及補償金額不服之訴訟權，以對抗行政機關之單方調整權，使二者地位較為平等。另依第 147 條規定契約雙方皆具有調整請求權，不過限於「情事重大變更」、「非當時所得預料」、「依原約定顯失公平」情形才能為之；然而行政機關對於他方請求調整時，得於提供補償後命其繼續履行原定義務而不予調整，甚依第 147 條第 1 項規定如不能調整，則得逕行終止契約²⁴。從而可發現契約雙方地位之差異程度，相較於私法契約之「情事變更原則」規定，其是否適當不無疑問。

至於契約終止權依第 146 條規定如上述亦僅限於行政機關，且無

²² 陳淳文，論行政契約法上之單方變更權—以德、法法制之比較為中心，台大法學論叢第 34 卷第 2 期，頁 246。

²³ 同前揭注(22)，頁 242。

²⁴ 林明楙，同前揭注(1)，頁 668。

須經過契約內容調整之協商得逕行為之，而第 147 條之終止權則須經調整程序不成後，始得為之。此固然前者涉及公益之重大危害故賦予行政機關即時契約終止權，後者因情事變更之故而未必致公益重大危害，從而應先經過調整不成後才可行使終止權。

行政契約之單方變更權，異於私法契約以雙方合意為基礎之變更，此固然係因行政契約具公益性，致當事人間權利義務之不平等。然此單方變更權卻使行政契約之締結發生不確定之風險，甚至人民怯於締結行政契約以發生效力關係。因此似宜更嚴格規範其行使要件，以避免行政機關濫用「公共利益受害」之理由，使契約內容與效力發生嚴重改變。他方，若能遵守契約乃雙方協議之本質，先經調整請求而開始協議，協議不成再經調整，調整不成才終止契約，並有完整損失補償與救濟程序，此始有利於平衡雙方地位之差異，兼顧私益與公益。所以學者認為第 146 條規定賦予行政機關單方逕行變更權，行使之前是否仍應預留始雙方調整協議之空間²⁵。

(二) 行政指導與協助權

依行政程序法第 144 條之規定，行政機關對於契約當事人一方之人民，有關契約履行得以書面約定方式，為必要之指導或協助。此亦仿法國行政契約之法理，認為行政契約之締結，無非出於公益，因此為維護公益應允許雙方當事人得以書面約定由行政機關為必要之監督與指導。

然而不可否認對於行政契約之締結，事實上行政機關自契約之協議開始即居於絕對優勢地位，如果再容許行政機關締約時復預設優勢地位，無異假藉契約之名持續對人民行使高權之行政處分，此乃有違契約取代行政處分之本質。而行政處分卻得以契約之外衣，藉指導或協助之名而作行政處分之實，此易形成行政機關之兩手策略（一手為行政契約，一手為行政處分）而造成相對當事人之人民極度不利。然而公益之保護，似無需如此過度，以致於破壞行政契約取代行政處分

²⁵ 林明楙，同前揭注（1），頁 668~669。

之基本架構，例如實務上人民所提出之切結書，若允許行政機關再次指導與協助該切結書履行方式，豈非使提出切結書之人民，隨時均受公權力干涉，而無履行之彈性與變化²⁶。至於第 144 條規定中使用「指導」與「協助」之文字，應如何為之，可否以行政處分方式予以指導或協助契約他方之人民？於解釋上應採否定見解，否則將使行政處分公然介入行政契約之履行，違背人民以雙方合意方式解決問題之期待。

所以行政機關僅須於契約中預先約定，即享有指導或監督他方當事人之特權，此實質上促使二者立於不平等地位，以致於侵害人民利益之虞。縱然或謂私法契約亦有契約自由原則，契約內容之條件限制，當事人均可事先約定，然此與指導或監督乃不可同日而語。職是之故，如前所述，此一特權之授與僅係為維護公益之前預防機制，卻足致人民權益受害之虞，其適當性與必要性之存在與否，令人質疑²⁷。

三、 民法之準用問題

(一) 準用之界限

行政契約以雙方合意為成立基礎，相同於私法契約之故，從而行政程序法第 149 條「行政契約本法未規定者，準用民法相關規規定」。然二者之公私法律性質不同，則應遵守「準用」界限而非一體適用。例如行政契約上之消滅時效，乃關於行政契約之請求權，屬「公法上請求權」，理論上應適用行政程序法第 131 條 5 年之消滅時效；或認為行政程序法第 131 條係屬行政程序法第 2 章「行政處分」中之規定，因此行政契約上之請求權不適用該條規定，故間接透過行政程序法第 149 條之指示而準用民法相關條文。實務上採後者見解而一味適用民法規定，卻對逕捨行政程序法第 131 條之理由未予以詳細論述，似非

²⁶ 林明楙，同前揭注(1)，頁 671。

²⁷ 亦有學者持相同見解，參照林明楙，同前揭注(1)，頁 671。

無疑義而難令人信服²⁸。

(二) 限制無效之範圍

行政程序法第 142 條分就各行政契約類型之無效事由特別採列舉規定²⁹，換言之立法者故意以列舉方式限定契約無效範圍。然而第 141 條 1 項規定「行政契約準用民法規定之結果無效者，無效」，此仿自德國行政程序法第 59 條規定，但爭議性最大。按我國民法關於契約無效之原因甚廣，例如違反強制禁止規定者（民 71 條）、違背公序良俗者（民 72 條）、不依法定方式者（民 73 條）等，行政契約準用民法無效規定亦歸於無效時，將使所有行政契約一旦有違反情事發生均歸於無效，增加行政契約之不確定性。此實有違上述限定契約無效範圍之立法意旨，且使行政程序法第 135 條一般性的承認行政契約締結之容許性徒具形式之虞。

從而有學者主張刪除第 141 條 1 項規定，以確保行政契約法中有關其穩定性與適用性之優點³⁰；不過即便未修法之前，學者亦認為至少應採「限縮解釋」，僅於「嚴重之違反」始構成行政契約之無效³¹。此外，行政契約歸於無效時雙方當事人互負回復原狀義務，尤其公共建設參與之行政契約，若涉及至已為給付程度，事實上回復原狀困難，故如何解決雙方法律關係倍增難度。德國行政契約法改革議題中，為降低契約無效對公益所產生之衝擊及風險，建議於契約無效時，契約當事人應保有適當調整契約之法定請求權，從而主張應於聯邦行政程序法第 59 條增訂第 4 項「.....規定而無效者，若無效之情形得以適當有效規定替代時，契約當事人任何一方得請求調整契約以取代回復原狀」，此被稱為契約無效之「修繕」。德國法制上對於契約無效之修繕規定，乃有助於減輕因回復原狀對契約雙方及公共利益之損失，實值

²⁸ 林明昕，同前揭注（7），頁 268~269。

²⁹ 參照陳敏，行政法總論四版（2004.），頁 1362。

³⁰ 參照蔡茂寅等合著，行政程序法實用（2001），頁 254~255。

³¹ 詹鎮榮，促進民間參與公共建設法之現實與理論－評台北高等行政法院之 ETC 相關裁判，月旦法學雜誌第 134 期（2006.7），頁 62。

吾等參考借鏡³²。

四、二階段理論之適用-促參法上之投資契約是否為行政契約

(一) 二階段理論之適用

公私協力行為中最典型者可謂依促參法等所規範之各種民間參與公共建設或委託管理行為³³，即 BOT 或 OT 等方式，此等行為經常涉及公權力行為與私經濟行為，從而主辦之政府機關與民間機構間所訂立之各種契約（以下稱投資契約），是否為行政契約？換言之公法或私法屬性成為最大爭議³⁴。然投資契約之締結，依促參法規定須先經甄審程序「評定最優申請人並公告之」，此二程序界限明確，學者認為宜各自定性法律性質，才有利於釐清法律關係，適時行使權利救濟。尤其採 BOT 等模式公共建設多屬涉及重大利益之公用事業，為確保並提高民間將來履約之可行性，將資格條件等相關事項獨立提前於甄審決定階段，而不容於後階段投資契約由雙方約定，此才符合 BOT 等投資案之重大性³⁵。而行政程序法第 138 條亦相同的規定須經甄審程序而事先公告契約當事人資格。

至於甄審程序「評定最優申請人」通說認為行政處分³⁶，依促參法第 47 條規定「參與共建設之申請人與主辦機關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定」，而政府採購法第 83 條明定「審議判斷視同訴願決定」，因此甄審公告應視為行政處分³⁷。蓋促參法準用政府採購法第 83 條，即可推知立法意旨對甄審決定公告有意將其定性為行政處分，否則對甄審公告之申訴判斷，無從視為訴願決定，並使促參法第 47 條及政府採

³² 詹鎮榮同前揭注 (31)，頁 65~66。

³³ 參照促參法第 8 條規定民間機構參與公共建設方式之種類。

³⁴ 公私法區別實益參照本文二、(二) 1. 部分。

³⁵ 詹鎮榮，同前揭注 (31)，頁 51~52。

³⁶ 少數說例如陳愛娥教授認為此一甄審決定亦得視為契約之準備行為。參照陳愛娥，促進民間參與公共建設事件中行為形式與權力劃分，月旦法學雜誌第 134 期 (2006.7)，頁 36~38。

³⁷ 參照台北高等法院 94 年度停字第 122 號裁定。

購法第 83 條規定流於具文之虞。他方主辦機關之甄審決定並公告行為，乃符合「行政處分」之意義，即就具體事件所為對外發生特定法律效果之行政行為，故應認為行政處分。

甄審決定程序與投資契約締結之二階段行政行為，德國判例上有所謂「二階段理論」之適用：行政機關對於人民申請補貼貸款案之准駁裁決，視為行政處分，而由貸款銀行與申請人間締結之貸款契約，視為私法契約，即行政處分+私法契約。此於 91 年 3 月 15 日大法官會議釋字第 540 號對政府興建國宅並甄審承買人及締結買賣契約中直接引用；其後法院實務上更擴大「二階段理論」之適用，並以此理論架構依促參法等使民間參與公共建設投資之公私協力行為之法律性質，例如高雄高等行政法院 92 年訴字第 569 判決「……是否給與獎勵投資決定之第一階段，應為公法性質，……實際上如何給與獎勵之第二階段與受獎勵投資者所締結之契約，乃為私法性質。」³⁸等。然而此二階段理論之適用，乃將同一事件的兩個前後緊密相連階段之行政行為，分別定性為行政處分與私法契約，不僅會使單一生活法律關係，分別受不同性質法律管制且訴訟紛爭亦會分裂由二個不同法院審理之不當結果發生。

(二) 投資契約是否為行政契約

前述「二階段理論」即行政處分+私法契約之適用，換言之將依促參法等締結之投資契約定性為私法契約，其理由如下：①BOT 等投資契約雖關係公共利益，但其標的往往無涉公權力行使之私經濟行為屬性的公共建設與營運，而官民具平等雙務與對價關係。②促參法第 12 條 1 項已明定「主辦機關與民間機構之權利義務『適用』民法相關規定」，揆諸立法理由乃有意將 BOT 等投資契約定性為民事契約，故應為私法契約。③BOT 等投資契約旨在透過公私協力方式，創造政府與民間雙贏局面，故將投資契約定性為私法契約，以避免政

³⁸ 其他如台灣高等法院 89 年重上更字第 124 號判決、高雄高等行政法院 93 年訴字第 374 號判決等參照。

府片面破壞原先之約定，確保二者平等合作地位而有助於提升民間參與意願³⁹。

不過依促參法等締結之投資契約，卻於 ETC 案台北高等行政法院 94 年停字第 122 號裁定一反過去對二階段理論之適用，將投資契約定性為行政契約，即行政處分 + 行政契約，或稱為「修正式的二階段理論」⁴⁰，此可避免二階段理論適用上產生法律關係與訴訟途徑分裂之不當情形。而其將投資契約定性為行政契約之理由如下：①促參法立法時，行政程序法尚未實施，行政契約法制亦未臻完備，故將投資契約定性為民事契約係立法者當時之唯一選擇，而立法意旨並非唯一的解釋方法；另促參法第 12 條之規定僅在說明主管機關與民間之權利義務，適用規定之順序而已。②依促參法第 52 條或第 53 條所為命停止興建或營運強制接管之規定，及本件 ETC 案投資契約中之重要條款均具有濃厚公權力介入與監督色彩；尤其促參法第 52 條或第 53 條與行政程序法第 146 條與第 147 條機制相當，故若促參 BOT 案件屬私法契約，殊難想像此一單方變更契約內容之機制。

然而依促參法等締結之投資契約，是否由「修正式的二階段理論」取代，換言之投資契約定性一律改為行政契約，採肯定見解者認為公權力之監督機制及公益目的之追求，始終如影隨形藏身於兩階段程序中，若謂第二階段之契約內容無任何公法上法律關係之成分，顯昧於事實⁴¹，所以適用「修正式的二階段理論」並無不妥。固然 BOT 等資契約多關於國家公共建設而涉及公益重大，然而依促參法第 3 條規定該法所稱公共建設，不僅涉及人民生存照顧之重要基本建設而已，亦包括觀光遊憩設施，範圍廣泛。從而有些公共建設興建與營運基本上與私經濟活動無異，有些公共建設由民間參與時非有公權力之授予無法進行，換言之個別投資契約在公共建設之類型、約定內容或所追求之公益程度具有決定性差異。所以學者多數見解認為應依個案，回歸

³⁹ 詹鎮榮，同前揭注（31），頁 55~56。

⁴⁰ 林明鏘，促進民間參與公共建設法事件法律性質分析，台灣本土法學雜誌第 82 期（2006.5），頁 220。

⁴¹ 林明鏘，同前揭注（40），頁 224。

公民法區別理論，換言之綜合考量各自契約標的與契約目的，以判斷是否為行政契約⁴²，而不宜逕視為行政契約⁴³。法院實務上亦可發現認同此一見解，例如台北高等法院 97 訴字第 722 號判決「系爭有關垃圾之焚化……故政府處理垃圾自得不居於公權力主體地位，而採私法型態為之，並適用私法之相關規定辦理。」皆是。

肆、ETC 案例評析之考察

一、事實與判決

高速公路電子收費系統（ETC）係我國邁向電子化政府的一個重要里程碑，交通部依促參法第 8 條規定以 BOT 方式進行投資、興建、營運與移轉。由於 ETC 收費系統可能與甚多商機配合，因此從招商至甄選公告起，繪聲繪影傳聞不絕，最後交通部於 2004 年 2 月 26 日公告由「遠通電收公司」取得最優先議約權後，落選之第二順位台灣宇通資訊科技公司不服，

即提起政府採購法上之異議與申訴。然遭行政院公共工程委員會駁回之故，再向台北高等行政法院提起行政訴訟外，並同時聲請停止執行。

台北高等行政法院針對宇通公司訴求，均於 2006 年 2 月 24 日作成 94 年度停字第 122 號裁定及 94 年度訴字第 752 號判決，分別駁回宇通公司聲請停止執行，另撤銷遠通公司最優申請人之公告。此不僅造成交通部、遠通公司、ETC 相關工程合約當事人困擾外，並引起高速公路用路人疑慮及未來建置時程耽擱，致公共利益受重大損害之虞。

⁴² 相同意見者，例如詹鎮榮，同前揭注（31），頁 58；吳志光，公私協力行為之公法化趨勢—以委託經營管理及民間促進參與公共建設之實務見解為核心，輔仁法學第 36 期，頁 34。

⁴³ 不過 ETC 案判決後，對於修正式二階段理論適用發生指標性作用，例如台北高等行政法院 95 訴字第 2710 號判決、台北高等行政法院 96 年聲字第 17 號裁定等皆是。

二、 案例評析

對於本案之爭點與法院判決，其評析分列如下：

(一) 法院認同依促參法所建構之民間參與公共建設方式，係採最優申請人甄審決定與 ETC 投資契約簽訂兩階段法律關係模式，而最優申請人甄審決定之法律性質為行政處分，乃無疑義。

(二) 至於 ETC 投資契約之定性為何乃爭議所在，法院以契約內容多涉及公權力介入與監督，包括特許權之賦與、土地徵收、強制接管與收買、政府財政補助、租稅優惠等，並須確保高速公路運作不受影響之公益目的存在，故認定為行政契約。此為多數學者所認同，蓋依前述公私法區別標準之契約標的 + 契約目而綜合判斷之，亦殊難想像 ETC 投資契約係屬私法契約。從而對於依促參法締結之 BOT 投資契約，由二階段理論之行政處分 + 私法契約，修正為行政處分 + 行政契約之適用形成可能，令人矚目。

(三) 法院以主辦機關於甄審過程中未公平的予以入圍申請人協商機會，以甄審程序瑕疵理由而撤銷遠通公司為最優申請人之決定。又促參法第 45 條 1 項規定投資契約之簽訂僅最優申請人始具資格，此為強制規定之故，既然法院作出撤銷遠通公司為最優申請人之決定，所以與遠通公司締結之投資契約係違反法律強制規定，依行政契約準用民法結果，當然歸於無效。

(四) 前述當然歸於無效結果，契約雙方互負回復原狀義務，然對於公共建設之回復原狀，不僅個人利益且公共利益均有發生重大損害之虞。雖然本案法院以司法指導方式，基於公益考量令交通部依行政程序法第 146 條規定調整契約內容⁴⁴，以避免重大損害發生。然而 ETC 投資契約於當然無效後，交通部如何能對無效契約進行調整？此邏輯矛盾，實令人費解。因此學者對於二階段行為之投資契約，均認為宜於行政

⁴⁴ 遠通公司因交通部依行政程序法第 146 條調整契約內容，而於 2005 年 3 月提出二個公益條款並經交通部同意。參照林明緒，ETC 判決與公益原則－評台北高等行政法院 94 年度訴字第 752 號判決及 94 年度停字第 122 號裁定，頁 23-24。

程序法或促參法中增訂第一階段法律行為之瑕疵對第二階段法律行為之具體特定影響效果，以避免當然無效之嚴厲結果⁴⁵；或可仿德國法制增訂契約無效之修繕規定，賦予契約當事人得請求以調整契約取代回復原狀，而避免前述邏輯矛盾之契約調整⁴⁶。

伍、結論

行政契約之法制化，乃有利於政府以公私協力方式完成公共服務之任務。行政契約與私法契約雖皆以意思合致為成立基礎，但二者之法律適用與紛爭解決途徑皆異，二者如何區別，理論分歧但如前述大法官釋字第533號解釋中提出契約標的+契約目的而綜合判斷方式，乃成為國內主流。然而行政契約適用上之法律問題，於前述本文中已一一探討並論述之，從而為確保行政契約兩造之權益，增進公共福利，進而歸納如下列各點，冀予以留意並以為修法參考。

- 一、 凡締結行政契約後即不得於同一事件中受行政處分之替代，否則行政契約締結之客觀及主觀基礎與正當性即不復存在；之後另以行政處分為突襲性變更或終止法律關係，此乃有違當初雙方合意以契約解決問題之期待與信賴。
- 二、 單方契約變更權或契約履行指導與協助權之規定，乃過度強調行政機關之保護，致使行政契約淪為「法定的隸屬性契約」之虞，而對等行政契約無存在空間。此將增加人民締約時之潛在危機與不確定性，降低人民締結行政契約之意願。因此為避免行政機關濫用「公共利益受害」理由，對於彼等行使要件應予以更嚴格規範；換言之對「公共利益受害」內容與界限予以具體化，甚至刪除契約履行指導與協助權之過多規定才是。
- 三、 行政契約準用民法規定，應謹守二者性質差異之界限；同時為避免準用歸於無效之範圍過於廣泛，致妨礙人民對行政契約締結之意願，因此解釋上應限於「嚴重之違反」始構成行政契約無

⁴⁵ 林明楙，同前揭注（40），頁224~225。

⁴⁶ 參照詹鎮榮，同前揭注（31），頁65~66；吳志光，同前揭注（42），頁45~47。

效才是。又為降低契約無效對公益所產生之衝擊及風險，應仿德國法制上對於契約無效之修繕規定，即賦予契約當事人得請求以調整契約取代回復原狀。

- 四、** 依促參法等締結之投資契約，適用德國之「二階段理論」即行政處分+私法契約，投資契約定性為私法契約；不過於 ETC 案法院認為該案投資契約應為行政契約，成為「修正式的二階段理論」即行政處分+行政契約。不過各個契約所追求之公益程度仍具決定性差異之故，「修正式的二階段理論」不應一體適用於依促參法等締結之所有投資契約，仍應回歸公私法區別理論，綜合判斷之為宜。
- 五、** ETC 案例乃近年公私協力案中最引人矚目，雖然因本案判決使依促參法締結之 BOT 等投資契約可能適用「修正式的二階段理論」。然前階段法律行為之瑕疵對後階段法律行為之具體影響規定闕如之故，法院準用民法規定以致使之歸於無效，此嚴厲法律效果足致公益受損重大。因此對於依促參法所建構二階段模式之民間參與公共建設方式，宜速訂法令使二者間具體影響之法律效果明確化，此才有利於公私協力之推展。

**A Study on Legal Issues of Public-Private
Partnership
- With Focus on Regulations of Administrative
Contracts-**

Lin, Li-Hsyang^{*}

Abstract

It is the responsibility of government to provide public services. As globalization and information accessibility progress, public affairs become more complex and professionalized. Proper utilization of finance and human resources of private sectors can help raise sophistication and efficiency of public services. As a result, the concept of international cooperation and public-private partnership has become the direction of development for modern countries. Since the introduction of administrative contracts due to commencement of administrative procedure laws in ROC in 2001, administrative contracts have become important measures for government to exercise public-private partnership.

Although both administrative contracts and private contracts use agreements as the foundation, the legal relationship between parties involved is quite different for administrative contracts and private contracts. This study first investigates their differences from theoretical aspects.

For private contracts, disputes between public and private parties are resolved according to civil laws, without ambiguity. However, there exist many issues in the content of regulations of administrative contracts. These issues will be discussed in this study. They include combined use of administrative

^{*} Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

contracts and administrative measures, unilateral change of contract and right of adjustment, and applications of civil laws. Participation of private sectors in public projects encouraged by incentive in relevant regulations is one of important measures in public-private partnership. The applicability of administrative contract to investment contracts of BOT agreement established will be discussed, using ETC as a case study. It is expected that this study can help in qualitative judgment for administrative contracts and providing reasonable protection for the right of private and public parties involved, thus promoting public benefits.

Key Words: Public- private partnership; administrative contracts; Two-Step theory; Theory of objective of contract; Theory of target of contract; ETC case.

永續發展與生態工業園區計畫之初探：以高雄環保科技園區為例

范玫芳*

摘要

為了提升綠色產業的成長，以及建構「資源回收導向的社會」，行政院環保署在2002年推動生態工業園區計畫，分別於北中南東四地區設置環保科技園區。位於高雄岡山本州工業區的環保科技園區，是第一個由環保署所核定的園區，被視為改善地方汙染問題、促進既有工業區再活化，並帶動地方經濟發展的重要途徑。本研究旨在檢討政策方案執行之現況問題並探究政策利害關係人對環保科技園區的觀點與永續發展論述，以提供未來政策規劃之參考。本研究針對高雄環保科技園區進行個案分析，以永續發展的分析途徑為架構，檢視政策利害關係人在環境、經濟與社會面向所呈現不同強弱程度立場的永續性論述。本研究採取文件分析法以及深度訪談的研究方法。研究結果顯示政府著重改善失業與經濟衰退問題，將經濟永續性視為優先。儘管政府與園區管理單位強調環保科技園區有嚴格的環保法規，但環保團體擔憂廢棄物回收與處置會導致更嚴重的環境汙染問題，且現行的環境影響監測並不充分完善。地方居民對於環保科技園區所知有限且缺乏完整認識，則反映政策透明性與溝通的不足。本研究反映出政策宣誓辭令與實際執行情況之間存在的落差，並主張有必要促進更多利害關係人之間的對話與公民參與在環保科技園區發展及永續發展政策。

關鍵詞：永續發展、工業生態學、利害關係人參與、生態工業園區、環保科技園區

*國立陽明大學科技與社會研究所副教授。Email: mffan@ym.edu.tw。作者承蒙國科會研究計畫經費補助(NSC 98-2410-H-010-002)，感謝匿名審查人寶貴的建議以及助理邱智民、陳冠儒、江盈儀在資料蒐集上的協助。

壹、前言

永續發展 (sustainable development) 概念在不同的空間規模上已逐漸成為一個重要的課題，包括全球層次 (例如將環境政策納入世界貿易組織的範疇)、區域層次 (例如歐盟環境行動計畫)、國家層次 (例如國家永續策略) 以及地方層次 (例如二十一世紀地方議程) 等。儘管永續發展在諸多政策文件上為廣泛使用的詞語和概念，卻有許多不同的意義與詮釋。廣義來說，永續發展概念試圖將人們對環境議題的高度關注與社會經濟議題結合起來 (Hopwood, et al., 2005)。在「我們共同的未來」(Our Common Future) 報告中則呼籲：「改變成長的品質，以符合基本需求，並在決策中將環境與經濟一併考量」(WCED, 1987)。永續發展強調公眾參與並重視公平性與世代正義的問題。Gangloff (1995) 則認為促進永續性的方法須基於以下四個原則：「能源效率最大化」、「廢棄物與汙染最小化」、「以對自然環境產生最小損害且自然的過程中獲益」以及「以不降低或不減少生產力或自然系統健全的方式，滿足全人類經濟與社會的需求」。環境、社會與經濟永續是永續發展的核心面向，而諸如能源使用、廢棄物處置、土地使用規劃、符合地方需求等議題尤其受到高度重視。

生態工業園區 (Eco-industrial park, EIP) 是檢驗、執行「工業生態學」(industrial ecology) 與永續發展概念的主要場域 (Gibbs, et al., 2002)。「工業生態學」仿效自然生態系統 (natural ecological systems) 相似之處應用在工業系統上 (industrial systems)，試圖連結不同的廢棄物生產過程、工廠與產業至一個運作網絡 (operating web)，藉由一個更大且整體的系統，使廢棄物生產最小化，並達到資源循環利用之目的 (Brand and de Bruijn, 1999)。根據 Cote and Cohen-Rosenthal (1998) 的看法，生態工業園區是奠基於不同層級且錯綜複雜的循環中形成「產業共生」(industrial symbioses) 或進行「副產品交易」(by-products exchanges) 的產業複合體。此外，生態工業園區係以「社區、合作、交互影響、效率、資源、系統」為重要特徵。位於丹麥的 Kalundborg

即為典型的生態工業園區，成為廢棄物及能源交易模式與網絡的代表或模範。丹麥 Kalundborg 是由地方產業自發性形成的鏈結，在歐洲不少地方的生態工業園區發展計畫則是透過政策介入的方式，例如：德國的 Emscher Park、義大利的 Turin Environmental Park 及英國南約克郡的 Sustainable Growth Park。在美國柯林頓執政期間，總統永續發展顧問會議（the President's Council on Sustainable Development）組成了一個專案小組負責推動生態工業園區的發展。美國環保署和能源部也採取了建立生態工業園區的途徑，使經濟、環保與社會均能獲得益處的立場(Gibbs, et al., 2002)。此外，日本、印度、中國、泰國、菲律賓 (Lowe, 2001)與南韓近年來也積極將生態工業園區計畫付諸實行(Kim, 2007)。

行政院環保署在 2002 年推動了生態工業園區的計畫，並在 2003 年核定四個環保科技園區的設置，分別是高雄縣本州環保科技園區、花蓮縣鳳林環保科技園區、桃園縣環保科技園區與台南縣大新營環保科技園區。政府採行了「工業生態學」與「產業共生」的概念，作為產業界與台灣社會朝向永續發展的重要途徑。位於高雄岡山本州工業區的環保科技園區，亦稱為南部環保科技園區，是第一個由環保署所核定的園區。高雄縣苦於長期工業化所帶來的環境問題，環保科技園區的設置被視為改善汙染問題、促進既有工業區再活化，並帶動地方經濟發展的重要途徑。

當前的研究傾向於將生態工業園區視為與永續發展相容並立，或是可達到永續性的重要途徑。然而，對於此概念所帶來的可能性之認知與實際執行之間存在的潛在鴻溝，卻很少被考慮或進一步探究 (Gibbs and Deutz, 2007; McManus and Gibbs, 2008)。生態工業園區計畫的推動有潛在的障礙須克服，包含技術、經濟、法規與動機等。既有研究較缺乏關注生態工業園區發展對於地方社區帶來的社會經濟與環境影響及其待解決之問題 (Gibbs, et al., 2002)。

目前台灣有關永續發展政策研究鮮少針對生態工業園區發展或

環保科技園區政策方案進行深入探究。既有關於生態工業園區發展或環保科技園區政策的研究，多侷限於產業經營管理層面，剖析國外生態工業園區之建制與營運架構，並以國內環保科技園區進行模擬分析，以作為未來規劃管理相關產業之參考（例如陳建宏，2004；張雲翔，2005；丘崇德，2005）。少數研究針對單一園區或產業進行深入分析與評估，例如陸駿元（2006）以物質流分析檢視高雄環保科技園區物質利用現況、范姜群峰（2005）探討石化工業區建構成為生態工業園區之可行性探討。李宗憲（2008）則以花蓮環保科技園區進行個案研究，利用德爾菲法問卷法，進行兩次專家問卷調查，探究其對評量績效指標權重態度，以設計出符合國內推動環保科技園區執行績效指標。該研究發現園區雖在地方政府努力的招商下，有廠商陸續進駐，但園區現況條件並不易達成生態鏈結目標，必須以更有利基的策略，創造園區的高附加價值，吸引更多績優廠商進駐園區。此外，愈來愈多研究強調有必要納入更多利害關係人在政策投入（input），以及公民參與在決策的早期階段（Bucchi and Neresini, 2008）。研究顯示在不同的環境系絡中，政策利害關係人與居民對於生態工業園區概念，存有多元的看法與瞭解認知（e.g. Kim, 2007）。然而，既有文獻有關多元利害關係人對環保科技園區的認知觀點與發展過程中所扮演的角色與參與、政府與企業和社區的互動關係、在地永續發展論述以及永續目標實踐程度的討論仍顯得非常不足。

本研究旨在檢討政策方案執行之現況問題，並探究政策利害關係人對環保科技園區的觀點以及永續發展概念如何在地方上論述與詮釋，以提供未來政策規劃之參考。根據 Baker（2006）以及 Baker 等學者（1997）的論點，永續發展是一個綜合涵括多元價值的政治概念。本研究針對高雄環保科技園區進行個案分析，採用永續發展的分析途徑，檢視永續性的環境、經濟、社會面向以及不同強弱程度觀點（亦即深層生態觀點、強的與弱的永續性、維持現況的立場）。本研究採取文件分析法以及深度訪談的研究方法，透過立意抽樣與滾雪球方式選取主要利害關係人進行訪談，包括中央與地方政府官員、園區

管理局、進駐廠商、環保團體與社區組織、學者專家、地方民意代表與居民。¹個案研究成果呈現政策利害關係人對環保科技園區的不同評價與多元觀點以及不同強弱程度的永續發展觀點與論述。本研究首先介紹永續發展、工業生態學與生態工業園區的學理概念。其次，檢視環保科技園區政策方案以及高雄個案背景，接著針對個案執行現況進行檢討並呈現政策利害關係人的觀點與論述。最後，針對政策執行現況的問題提出建議。

貳、永續發展、工業生態學與生態工業園區

學界與實務界對於永續發展的概念有許多不同的詮釋與回應。Hopwood 等學者(2005) 針對永續發展的不同思維傾向加以分類，提出一個類型化的描繪。此一分類區分為兩個軸向，分別是對於達到永續發展是否需要改變社會的政治與經濟根本結構，以及人與環境關係的看法。針對達成永續發展所涉及以上兩個軸向所持變革立場的不同，大致可區分為三種不同的立場與觀點：(一) 維持現狀 (status)；(二) 改革 (reform)；(三) 轉化 (transformation)。對於維持現狀的主張者來說，永續發展可能在既有的政經結構中達成，不須透過社會、決策與權力結構的根本改變。只要透過管理、由上而下與漸進的調整 (adjustments) 既有決策的結構。當前此一觀點主導了政府與產業界，認為企業或市場機制是達成永續發展的驅動力。許多生態現代性的主張者 (ecological modernizers) 支持維持現況的立場 (例如：Mol & Sonnenfeld, 2000)，雖然其中有些人士意識到改革的需要。他們主張市場與科技和政府、產業界、溫和的環保人士與科學家之間維持夥伴關係，對於公平與正義則較少關注。至於主張採取改革途徑的人士則對於當前業界與政府的政策以及社會發展趨勢加以批判，但並

¹ 本研究主要於 2009 年 9 月至 2010 年 2 月期間進行訪談，共計有 15 位受訪者。訪談設計主要在瞭解受訪者對環保科技園區政策方案、執行現況，以及未來政策發展或法規上的看法；園區管理單位、廠商與地方社區互動情形；地方永續發展的願景等。

不認為根本的改變有其必要性，主要關注在科技創新、合理的科學（sound science）與資訊、市場調節與政府的改革。主要的主張者絕大多數是學界與主流的非政府組織專家，也有些政府部門工作者。對他們而言，科技能夠為人類帶來較廣的經濟與社會利益也能促進環境保護（例如減少物質的使用、增加能源效率、再生資源的使用），主張將外部的環境成本內部化。改革派肯定政府在朝向永續發展上扮演關鍵的角色（例如控制、課稅與補貼、鎖定研究項目與資訊的擴散），且政治系統的改革能增進民主與參與。至於主張需要根本的轉化者認為環境與社會問題日益惡化乃是根植於社會中經濟與權力結構以及人與自然的關係。他們主張社會的轉變以及人與環境關係的改變是必要的，將需要透過既有結構中以及權力中心外的社會與政治行動（例如原住民團體、窮人與勞工階級與女性團體）。

以上顯示，許多人使用相同的詞彙，但卻對朝向永續發展的目標、途徑與方法上相當分歧，特別是維持現況與根本轉變的倡導者具有相當的歧見。對於 Hopwood 等 (2005) 而言，目前「維持現況」的觀點主導著政策，但並不足以解決問題。常見的情況是人們打著永續發展的旗幟，但仍照以往的方式行事（business as usual）。因此，根本的轉變是必要的。由於立即性的根本轉變之可行性可能不高，當前推動改革總比什麼都沒做要好，政府與企業必須致力於改革，而朝向永續發展的關鍵在於提出議題、動員媒體與各界團體去建立聯盟、公眾抗爭與直接行動。

Baker (2006: 30-31) 以及 Baker 等學者 (1997: 12-18) 針對已開發工業社會中，對於永續發展所持不同強弱程度的論述與立場的認識圖像，提出了永續發展階梯 (the Ladder of Sustainable Development) (見表一)。永續發展階梯包括了「資本主義式的原地踏步」(the capitalist treadmill)、「弱永續性」(weak sustainability)、「強永續性」(strong sustainability) 與「永續發展理想型」(ideal model of sustainable development)。「資本主義式的原地踏步」是指依附在全球資本主義的現實中。根據 Pearce and Barbier (2000: 21) 看法，「弱永續性」途徑

指下一代至少和目前的世代一樣，有相同可能的經濟機會去實現幸福，其對環境的關懷結合了對資本累積的追求(Pearce et al., 1989)。「強永續性」途徑主張環境保護是經濟發展的先決條件，更強調品質優於數量的成長。該途徑對於追求利益與效率的教條式資本主義原則予以拒斥 (Brown, 1997: 84-5)，且提倡了以環境為中心的永續性概念。「永續性發展理想型」(又稱為極強烈永續性)則認為任何的開發行為與維護自然資源的方向不一致，都應該被禁止。自然界的重要性超越且攸關全人類生存，因此人類社會需要激進的改革(Richardson, 1997: 43; Rydin, 1999: 468)。

表一 已開發工業社會的永續發展階梯 (The Ladder of Sustainable Development)

哲學思維	以生態環境為中心		以人類觀點為中心	
	永續發展的理想模式	強永續性	弱永續性	依附於現實
經濟的角色和發展的本質	正確的生活方式；符合需要 (needs) 而非想要 (wants)；改變生產與消費模式	以環境的角度對市場進行管制；改變生產與消費模式	依賴於市場的環境政策；改變消費模式	關心發展的狀況
地理學上的聚焦	生態地方主義；擴展地方自給自足的能力	促進並提升地方在全球市場環境中，經濟自給自足的能力	主要在促進地方經濟自給自足的能力；其次則在緩和全球市場衝擊的力量	全球市場與全球經濟
自然	促進並保護生態多樣性	環境管理與保護	以資本取代有限的資源；開發再生資源的利用	開發資源
政策與部門的整合	以整體的角度進行部門間的整合	跨部門整合的環境政策	部門導向的 (sector-driven) 途徑	並未改變
科技	適合於勞力密集的科技	清潔科技；以周期循環的管理進行生產；勞力與資本密集的混合型科技	尋求科技生產末端問題的解決方案；勞力與資本密集的混	資本密集的科技製造業；自動化的革新

制度	政治、法律、社會、經濟、與制度上的分權	一些制度上的重構	合型科技 對制度進行小幅的修改	並未改變
政策工具	全範圍的政策工具；熟練的使用關於社會面向的指標	進一步使用永續性指標；廣泛的政策工具	象徵性地使用環境指標；有限地使用市場導向的政策工具	依循會計傳統
重分配	代間與代內的公平性	強調重分配政策	視公平為較不重要的議題	公平並非一個議題
公民社會	由下而上的社群結構與控制。以新的途徑進行評估	開放的對話以建構願景	由上而下的倡議；由國家主導且有限制的環境運動與對話	國家與環境運動之間的對話非常有限

資料來源：Barker, 2006: 30-31; Baker et al., 1997: 9

公民參與被認為是追求永續發展的關鍵。1992 年地球高峰會議上所揭示的地方二十一世紀議程 (Local Agenda 21) 即強調永續發展策略的發展應該透過廣泛的參與並奠基在當前情境脈絡與倡議的評估 (UNCED, 1992)。儘管永續發展概念存在許多詮釋的可能性，但在探討如何在面對全人類的發展做選擇時，前述永續發展的階梯圖像提供了一個有用的分析架構(Hopwood et al., 2005 : 47-48)。當前生態工業發展計畫的推行被視為是追求永續發展的重要途徑，有必要進一步分析生態工業園區在不同脈絡的個案所展現的永續發展理念與推動的情形。永續發展的概念所涉及不同面向 (亦即經濟、環境與社會) 與論述的強弱程度，容許擁有不同知識宣稱與理念的多元利害關係人 (例如非政府組織、產業界、政府官員、專家與公民)，進行開放的辯論。

「工業生態學」將產業環境和自然生態體系進行類比，聚焦於重新設計的架構，此一架構將人類活動與自然系統結合為一個「共生」(symbiosis) 的隱喻(Korhonen, 2001)。「產業共生」意味著藉由思考在整個網絡裡不同性質產業之間的潛在交互作用，以致力於增進資源與能源使用的效率(Haskins, 2007: 85)。工業生態的概念不僅描述「產業系統如何運作」(亦即資源與能源的流動)，同時也是一個提供決策

者與產業管理者具體解決方案與實際措施的處方性架構 (prescriptive framework) (Boons and Roome, 2001; Korhonen, 2004; Korhonen, et al., 2004: 292)。工業生態學理論除了關注「產業系統應該如何運作」以朝向永續方向的問題，同時也須將人為面向 (human dimension) 納入考量 (Cohen-Rosenthal, 2000; Ehrenfeld, 2000; Boons and Roome, 2001; Korhonen, et al., 2004: 292)。Korhonen 等學者 (2004: 292) 主張不同的社會行動者，例如企業、組織團體、家庭、個人 (以及他們的價值與偏好)，將會驅動並影響外在周圍的物質與能源的流動。對這些社會行動者而言，要產生實際上的改變並朝向一個更永續的狀態發展，是須奠基在對人類行為有更深了解的基礎之上，且「需要形塑決策者、企業、個別消費者能夠實際執行的具體措施」(Korhonen, et al., 2004: 292)。以上顯示，探究工業生態學概念與生態工業園區發展的議題，不能忽略會影響人們如何理解與詮釋工業生態系統的特殊環境系絡、人為因素與文化結構等特質。

生態工業園區是「檢視與實行工業生態概念及永續發展挑戰的主要場域」(Gibbs, et al., 2002; Haskins, 2007: 85)。此一概念首次在 1993 年由一間促進產業生態發展的顧問公司—Indigo Development 引進美國環保署，而逐漸引起廣泛討論(Lowe, 2001)。根據 Cohen-Rosenthal (2003: 19) 的定義，生態工業園區是指「企業社群間彼此相互合作，且和地方社區有效率地分享資源 (資訊、物資、能源、公共建設、自然資產)。...進而為企業與地方社區帶來經濟上的利益，並有利於提升環境品質與公平的人力資源擴充。」

有別於現行常見的環保政策與法規傾向聚焦於管制與事後的罰則或制裁，生態工業園區概念則強調在前端「避免產生浪費」(Kim, 2007: 359)。根據 Cote (1998) 的看法，生態工業園區試著強調「藉由平衡生態與經濟因素所牽涉的承載力的社會意涵 (the social implications of carrying capacity)，進而帶來在工作機會上的社會平等以及附近社區合理的生活品質」(Haskins, 2007: 85)。生態工業園區大致上可區分為以下不同類型(Research Triangle Institute, 2001)：(一)

單一副產品交易模式或交易網絡（例如丹麥 Kalundborg 的生態工業園區）；（二）資源回收產業的群聚（例如澳洲 Styria）；（三）環境科技公司的集合；（四）製造綠色商品企業的集合；（五）被指定為與單一環境主題相關的產業園區（例如太陽能發電園區）；（六）以環保的方式建造公共建設與建築物的園區；（七）混合使用的發展（即混合工業、商業、居住的用途）。Roberts (2004)則提出不同的分類方式，將生態工業園區區分為綠色工業園區(GIPs)、整合式生態工業園區(IEIPs)以及網絡式生態工業園區系統(NEIPs)。屬於綠色工業園區的企業致力於生產更潔淨的產品、廢棄物的最小化及工廠污染物的減排。而整合式生態工業園區強調副產品、廢棄物及能源的共生。網絡式生態工業園區系統的廢棄物交換包括了園區內與園區外的廠商。

在生態工業園區位置的選擇上，相當關鍵的考量是便捷的交通連結、既存的公營事業設施與資金的補助等條件的結合。一些可供選擇的園區位置，有的是現有或未使用的工業區，也有的是尚未開發的郊區(Gibbs, et al., 2002)。此外，生態工業園區不僅涉及整個網絡裏企業的營運，也涉及政府與社區的交互影響。生態工業園區的管理包括了政府、私人企業、非政府組織與家庭等。企業之間的網絡關係與協力以及建立於信任及互惠之關係，乃是生態工業園區的基礎(Haskins, 2007: 86)。合作與協力的形成需要企業與企業之間以及企業與政府之間的努力，但同時也引發了信任與共識的問題與疑慮(Gibbs, et al., 2002)。另一方面，政府與社會的相互影響與關係也須更深入的探究，以有助於永續發展的實踐。

國際上對於生態工業區之生態化績效尚未發展一致的標準。有許多不同之績效指標與評估方法，以評核工業區是否符合生態化發展，並藉由績效指標之量化評分以作為後續改善之依據。國際間重要之生態工業區評量指標包括：法規標準符合度、綠色供應鏈、能源利用、再生資源利用、零廢氣排放、生態景觀與綠化、綠色運輸與經濟效益等。根據環保署規劃循環型生態城鄉指標架構草案，同時涵蓋了環境面、經濟面與社會面。環境面則區分為生態環境與生存環境兩類，其

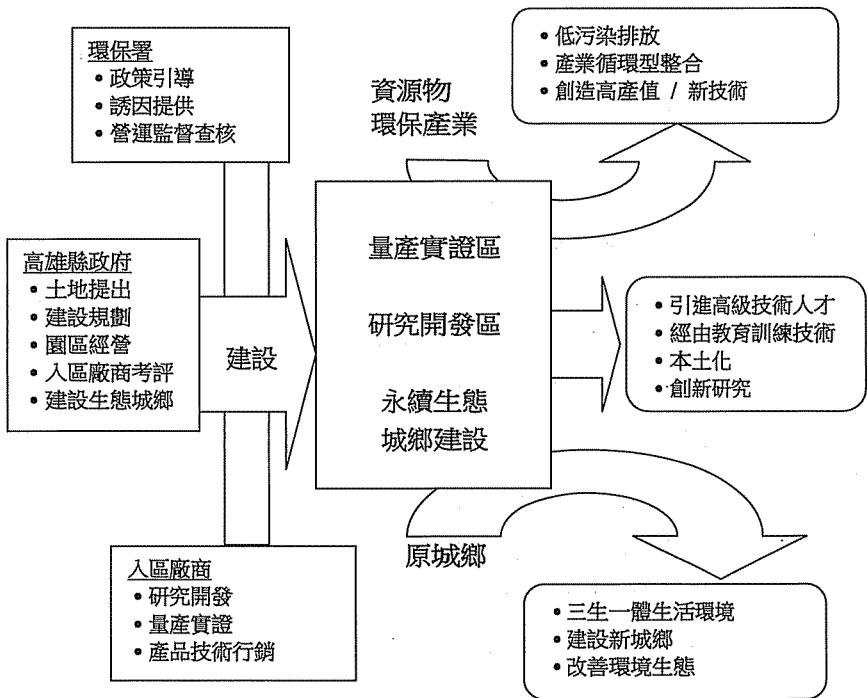
中生態環境類包括土壤生機（例如綠覆地、濕地面積）、生物態與水資源指標群，生存環境的指標群有資源消耗、能源消耗與環境負荷等。經濟面之指標群包括產業結構、投入值、產出值與生產效率等。社會面之指標群包括生活舒適、交通便捷度、社會安全福利與教育文化（張添晉與李淑莉，2007）。以上三個層面的指標類別項目，須不斷隨著時空變化而進一步修正與調整，以有效衡量工業區推動生態化的達成情形。在評核標準上，目前主管機關與研究機構偏重採量化方式進行，凡符合該評核標準即賦予一定的點數積分，未來在評估上，有必要更廣地納入利害關係人與在地居民質化的認知與評價。

參、環保科技園區推動計畫與高雄個案

立法院於 2001 年 6 月通過資源回收再利用法，其中第二十四條規定，「為促進再生資源回收再利用，引進高級再生資源回收再利用技術及人才，激勵國內環保產業技術之研究創新與發展，主管機關或目的事業主管機關得依各地區再生資源事業之土地需求，規劃設置環保科技或再生資源回收再利用專用區。」但是在實際執行上，由於國內缺乏產業循環性之連結、回收再利用之成本、技術與污染控制等因素限制，使得可循環再利用之資源物無法妥善再利用，反而進入廢棄物處理體系，造成資源物浪費與處理負擔（行政院環保署，2002；陳雄文等，2004：83）。

許多國家為達成永續發展目標並符合建立循環型社會體系之趨勢，紛紛選擇適當區域推動生態化「環保科技園區」，其概念在於促進產業間投入與產出面之連結，進而擴展至都市主要生活圈之連結，遠程目標則是將產業發展融入自然生態之循環體系中。行政院環保署分別在花蓮、高雄、桃園及台南四個地區設置環保科技園區，作為生態化示範園區。主要目的在促進廢棄物之資源循環再生利用，進而帶動民間投資設廠，解決工業區閒置土地與失業率問題，並帶動新興環保產業，以活絡經濟發展並創造就業機會。在政府與企業之間的合作

關係中，環保署負責相關法規與各項作業要點的制定、選址、園區興建的監督以及方案的補助。地方政府則負責提供土地、建設公共基礎設施、招商、園區的管理與營運等。下圖一為園區的設置理念與推動模式。四個環保科技園區的總面積佔地 123 公頃。每個園區分為製造、研發、配套支援設備、訓練與展示區，各區域分別佔每個園區面積的 75%、25%、10%和 5%。此外，環保署的預算區分為兩部分：一部分提供給具資格的廠商申請補貼，包括三種類型的補貼：土地租賃補貼、生產補貼和研究補貼，主要目的在於鼓勵廠商致力於更為清潔的製造、資源回收及減少污染排放相關的投資和研究。另一部份則作為地方政府提供園區規劃，基礎設施和周圍鄉鎮的永續發展用途 (Chen, et al., 2009)。



圖一 環保科技園區設置理念與推動模式

資料來源：陳雄文等，2004：86

環保科技園區的推動牽涉三個不同層次的工業生態化之應用。第

一個層次是「產業生態化」：以作業規範選定特定產業，以利用產業內部生態化的進行。環保科技園區計畫將引進進駐廠商的範圍限制在六大類：(一) 與較清潔生產技術相關的產業；(二) 致力於資源回收以創造產業界對生態環境友善的產業；(三) 資源回收並重新製造成新產品的產業；(四) 涉及新興策略性的環境科技相關產業；(五) 再生能源系統與設備製造的產業；(六) 解決環境保護主要面向問題的相關產業。其中在環保科技園區中首要的產業是資源回收產業，其在資源回收量以及再生產品附加新價值上扮演重要角色。資源回收與資源再生製造這兩類產業，在四個環保科技園區中共有 46.8% 的佔有率。廠商依據「環保科技園區推動計畫作業與管理要點」提出營運計畫，環保署則依規模及生產效能給予獎勵，以利於進駐產業進行第一層次的工業生態化（張添晉、陳建宏，2004）。

第二層次的營運策略是產業共生、副產品交換及資源回收網絡。高雄環保科技園區鄰近有路竹科學園區與永安工業區等工業區，園區的核心產業主要規劃為環保相關之資源再生、再生能源及環保關鍵設備等。各園區呈現不同特色之生態化資源回收網絡。高雄環保科技園區以廢燃油鍋爐灰渣、廢電線電纜、焚化灰渣與建築廢棄物、爐渣等四大資源回收體系為主，而花蓮環保科技園區則主要規劃為生物科技與石材資源化產業（張添晉、陳建宏，2004：123）。

第三層次的營運策略則是生態城鄉與生態工業網絡。依據環保科技園區推動計畫與作業管理規範，所有環保科技園區的推動均需納入生態城鄉發展計畫，且與周圍工業區保持相當程度之合作，形成生態工業網絡，以帶動區域經濟發展並提升區域環境（張添晉與陳建宏，2004：123）。環保科技園區的推動，一方面促進物質的循環利用，達到廢棄物減量與生態循環，另一方面則藉由帶動新興環保產業發展，以增加就業機會與稅收，促進地方發展，創造兼具環境品質的社區總體經濟效益（陳雄文等，2004：84）。

國內在環保科技園區的推動上處於起步階段，在設置與運作過程

中面臨若干問題，例如：政府承辦單位與顧問公司人員缺乏實務經驗；土地取得與變更及相關行政作業程序造成設置時間較久；部份園區因土地價格較高而影響企業進駐意願；料源穩定性以及資源化產品行銷通路的問題（陳雄文等，2004：94）。高雄環保科技園區在交通地理位置上的便利，並鄰近附近工業區，具有原料、貨物流通或人力資源的優勢，有利於產業生態化的推動。園區的運作有何問題限制以及是否達到政府所提出生產、生態及生活「三生一體」的綠色環境永續發展之目標？有必要進一步加以檢視。

肆、政府強調經濟永續性與環境污染的管制

環保署委託財團法人工業技術研究院協助環保科技園區之推動，並進行績效成果的評估。根據工業技術研究院（2010）的報告，目前一共有 80 家公司已獲准進駐環保科技園區，提供 2,562 個的工作機會。總共售出的土地為 48.6 公頃，總投資額達 579.7 萬美元。預計年生產值為 1.08 億美元。回收的資源總共計有 253 萬噸。工業技術研究院報告中強調經濟成長指標，例如合格公司、土地售出範圍、環保科技園區每年預期營業總值。該報告中指出，環保署所推動的四個環保科技園區發展，「已逐步創造介於經濟發展與環境永續發展之間的完美平衡」（Chen, et al., 2009: 62）。這顯示出工業研究院與環保署在評估上採用永續發展的弱永續概念。受訪的環保署人員指出，行政院設立了一些政策目標，包括資源回收和減少廢棄物所達到的數量，且地方政府和企業也設立了各自的目標。對環保署而言，就目前的數據來看，所達到的目標似乎是可以接受的（受訪者 G1）。然而，要有效地評價環境，社會、和經濟方面的利益，目前採用的評估指標並非廣博全面性的、不夠明確且並不充分(Chen, et al., 2009: 62)。

環保署和環保科技園區管理中心都指出園區的廠商必須遵守相關環保法規的規定並強調監督的重要。環保署將環保科技園區的監督工作委託環境與資源發展研究基金會（以下簡稱環資會）執行，對園

區企業的營運進行評估，並掌握企業是否需要協助之處。該基金會提供廠商相關資訊和建議，並協助廠商在生產製程上的改善。而企業則必須屬於前文提到的六大項產業範疇，並遵守相關規定：

如果一家企業是廢棄物回收和處理的相關產業，那麼它需要對於如何處置或委託其他企業處理廢棄物有所說明。他們不僅須要遵守環保署訂定的規章，也要遵守廢棄物管理法規、園區、及地方政府的環保法規(受訪者 R1)。

環保署與環資會設定基本的管制標準，每個園區可根據各自需要另行增訂規則。舉例來說，桃園環保科技園區管理中心已要求園區內企業使用對環境友善的建築工法與低污染的原料。環資會也對晉用當地員工的比例進行評估，觀察企業是否充分雇用當地居民。另外，園區也會與附近的大專院校進行合作（受訪者 R1）。

就管理中心而言，由於園區內的企業屬於環保產業，所以對環境的污染非常有限。管理中心協助企業解決營運過程的汙染問題，並舉辦研討會，以聽取他們的意見。然而，一位受訪廠商卻指出高雄環保科技園區的主要問題是惡劣的空氣品質，如同其他工業區的空氣品質一樣糟糕（受訪者 B1）。另一位企業內部的受訪者建議，環保科技園區不應允許高污染產業進駐園區（受訪者 B2）。為了推動環境教育，管理中心建構了一個綠色生態展覽館，以展示創新的清潔生產技術和產品。園區管理人員指出，這樣的設計吸引許多從附近鄉鎮和其他城市的民眾前來參觀展覽中心，也是一個適合校外教學的良好場地。但一位環境資源研究基金會的受訪者指出，長期來看，維持綠色生態展覽的成本，諸如人員和行政管理的項目，則恐怕會超出其預算（受訪者 R1）。

在環保科技園區推動計畫之初，環保署即指出中央政府預計在 2011 年終止該計畫，並停止所有補貼，後續地方政府需要有資金來支持園區的持續營運。環保科技園區管理中心的人員建議，中央政府

應繼續支持該計畫，但環保署的受訪者指出需要經費繼續推動環保科技園區計畫：

這取決於行政院。政策是否會繼續以及持續的方式，將涉及到高層對未來可行性的考量。同時涉及不同的時間、環境系絡和整個預算分配。不管是否以相同的方式繼續推行政策，或交由地方政府執行，都是不確定的。但是，地方政府仍具有財務自主的一些問題(受訪者 G1)。

就環保署的受訪者而言，為期十年的推動計畫在運作上有許多的限制。例如成立企業與招募員工需要好幾年的時間，且須進行研究和發展，才能在接下來的階段督促員工從事生產。環資會的受訪者認為政府繼續提供補助金，有助於促進環保科技園區的發展。如果環保署對環保科技園區提供的補助計畫在 2011 年停止，這意味著環保科技園區與一般工業區可能不會有太大的差異，將由經濟部工業局負責接管園區（受訪者 R1）。環境資源與研究基金會的受訪者也建議，相關政府部門有必要繼續提供補助與推動相關措施，以促進環保科技園區內企業的持續營運。

伍、企業間有限的副產品交換與法規限制

生態工業園區在師法生態環境的過程中，有四個層面需要考慮，包括（一）循環流向性：強調生態工業系統的物質流動與串連，不輕易最終處置；（二）多樣性：只透過產業間輸出與輸入之多樣性，形成與食物鏈相似的多樣性結構；（三）地緣性：強調因地制宜並採用適合當地資源；（四）循序漸進：指工業區逐漸與週邊環境發展為共生共榮，如同自然界演化（Korhonen, 2001）。儘管生態工業園區模仿自然界食物鏈進行副產品與能源的相互交換，但工業區資源與原物料來源缺乏多樣性。各工廠間的交換是依據合約簽訂，來源單一，一旦某工廠因故無法提供原料給另一工廠，該工廠則必須以較高的成本向

外購買原物料，缺乏替代性 (Gibbs and Duetz, 2004；陸駿元，2006：12-13)。目前高雄環保科技園區內廠商間產業共生與副產品的交換並不顯著。根據受訪的園區管理中心人員表示，園區內的主要為清潔生產技術的產業，園區內的產業類型較分散，彼此之間可進行副產品交易的相關企業數量並不足夠，不易形成產業間的共生。大約已有兩種產業的鏈結，並希望日後有更多的企業密切合作 (受訪者 R1)。目前政府提供園區技術上的協助，也提供溝通與資訊交換的管道。例如經濟部工業局在官方網站上提供了資訊的交換。企業可以登記生產過程中產出何種廢棄物，而其他需要類似廢棄物的企業，可以透過網站搜尋並與生產者接洽 (受訪者 G1)。然而，受訪者表示目前四個園區內產業的種類範圍過於複雜，欲使分屬不同類型產業的企業連結一起與相互合作，有一定的困難度，可能需要擴大地理範圍並嘗試與鄰近園區內的企業進行鏈結。除了成本效益的考量，也涉及業者之間的信任與合作關係：

我們有廢棄物直接送到屏東去處理，如果就成本效益來看，運輸成本一定比較高，可是業者為什麼會願意這樣做？或許南部比較便宜，屏東處理費可能比較便宜，投資運輸成本可能多少可以 cover 一點，因為有一些是合作的問題，有些是信心的問題，我跟你合作那麼久了，我不想找別人，這也是一個問題 (受訪者 G1)。

對環保署而言，環保科技園區以新興永續的管理方式來活化老舊工業區，具有示範的功能。政府有責任建立區域性的產業共生或聯繫：

在整個產業鏈來講，上游、中游與下游，是哪一個產業鏈比較缺乏？也就是量能比較不足？政府應該有責任去做這些事情，去輔導這些產業。不過如果你從台灣整體來看，因為台灣很小，從台灣來看是一個區域性的產業鏈的話，或許有些人會聚焦台灣是一個北中南三個區域性的鏈結來看，去輔導他 ...。國內廠商有一些受限的部分，我覺得好幾個園區可以一起做一個鏈結，像臨海工業區，我們在推產業鏈結的時候，臨海是很典型的一個產業界、產業鏈的結構，產業 A 的廢棄物是 B 的原料這樣一直不斷的循環，就是我們所謂的 cradle to cradle—從搖籃

到搖籃這種概念，也就是我們是要仿照大自然那種生生不息的生態學（受訪者 G1）。

經濟誘因為業者是否進駐園區的重要因素，亦即進駐環保科技園區所能帶來的益處。儘管企業可以得到土地和生產補助金、申請研究與發展，並有助於企業形象的提升，但經濟部工業發展局提供的補助方案被認為比環保署提供的較為有利，因此，一些企業寧願選擇進駐一般工業區而非環保科技園區（受訪者 G1、R1）。例如受訪的一間園區內企業表示，有獲得相關補助（例如土地和建築上的補助），卻未得到太多研究與技術革新方面的協助（受訪者 B1）。有位來自清潔生產公司的受訪者表示，如果有更多的企業進駐園區內，他們將有更多的合作機會。此外，環保科技園區內的企業對於經濟與環境面的永續發展，存在著衝突對立的看法。一間從事製造氫氣巴士的公司，強調該公司致力於推動環境友善產品製造與重視永續經營的理念。然而另一位園區內企業家則認為，在環保科技園區內的企業仍視經濟發展和獲利為優先與主要目標，並質疑園區內一些業者的營運與環保相衝突：

其實這邊做有環保嗎？回收比做新的還更污染，廢輪胎回收有多污染你知道嗎？設立一個環保專區，高污染都進來，回收就是高污染嘛。再來，政府現在是跟你說要珍惜水資源，大家都在喊口號，政府說利用水來電解變氫，氫是自己燃燒，氧幫助他燃燒，來做一個能源，說這個叫做環保？沒有 100% 環保，你只能講說你的污染集中控制而已。岡山本州有一家，如果台灣有 3 萬家類似做氫跟氧、氫氧機的，全世界有 30 億間的話，我們以後開車都用水，再來我們工廠都用氫氧來做能量，你看水會用完嗎？是不是有錢人才買得起（受訪者 B2）。

以上顯示不同的產業對於企業經營、環保科技園區的評估存在相互衝突的看法。園區廠商的進駐與運作，除了有賴政府補助和優惠措施，企業間主動且自發的對話、互動，並建立互惠的關係，對於促進環保科技園區的發展亦至關重要。

陸、環境非政府組織對環境永續性的強調

廢棄物處理不當或有害事業廢棄物的非法傾倒所導致之土壤及地下水污染問題成為環保團體主要關切的議題。受訪的環境非政府組織指出台灣的電壺爐煉鋼業每年產生的廢棄物可以達幾百萬噸，有部份有處理的數據可查，一部份暫存，但最後暫存的廢棄物流向令人質疑。受訪者指出 90 年代末期出現所謂的「毒木瓜」與「銅木瓜」的問題：「大概在民國 87 年還是 88 年，就發現很多所謂毒木瓜啊、銅木瓜啊，還有那個鳳梨園，芭樂園和芒果園底下都是廢棄物，那他們〔業者〕是怎麼搞呢？就是去租一塊農田，然後就挖，砂石賣了以後，就把這些東西回填，回填以後上面就是一層土，然後就種起水果了，這個非常多」（受訪談 E1）。對環保團體而言，目前最大的問題在於如何妥善處理廢棄物，並進行有效的管制與監督。

環保團體在污染事件發生時即倡議設置事業廢棄物處理專區，以改善非法傾倒的問題。受訪的環保團體認為當時政府沒有推動設立「事業廢物處理園區」，主要是顧慮可能會引起地方居民對於會造成地方環境污染的質疑的抗議，而轉向推動生態工業園區的概念，以達到復甦既存荒廢的工業園區的目的之一（受訪者 E1）。受訪的環保署人員表示，環保署於 2001 時曾提出一份設置事業廢棄物處理場的企畫書。不過，行政院考慮將廢棄物回收僅限於特定的回收產業，乃規劃成立較廢棄物回收產業更為廣泛的環保科技園區，以推動綠色產業，並產生較大的效益（受訪者 G1）。但環保團體則持不同的立場，認為設置事業廢棄物處理專區才是改善環境污染的關鍵，且環保科技園區主要的任務應該在於廢棄物的處置：

既然設了環保科技園區，那處理廢棄物跟廢棄物再利用是最主要的目的，那為什麼不去限制除了這些區以外，不准去設立廢棄物處理事業？你〔環保署〕大可以說已經有設了環保科技園區，所有廢棄物處理的行業都要到那裡才能設立。那為什麼不做呢？因為他〔環保署〕知道做不動，而且也不敢做，會得罪太多利益

團體。目前環保科技園區執行的結果又變成一般的工業園區了啦，已經跟一般的工業園區沒有什麼差別了，只是名字叫環保科技園區，那你又何必呢？花了不少錢啊（受訪者 E2）！

儘管政府和園區管理局強調環保科技園區有較嚴格的環境管制，但環保團體認為，現行的廢棄物管理與處置的規範並不完整。單有一些法規是不夠的，必須進行持續的監測：

事業廢棄物有一個申報制度，但實際有很多的問題。申報又沒有一個很完整的自動稽核的制度，〔政府〕沒有辦法去了解申報的這些量對不對，譬如產生 100 噸卻可以申報 10 噸啊。那有沒有去看兩三年後暫存的是跑到哪裡去了，有沒有轉去處理，或者幹什麼去了，沒有。你去調查台灣的電壺爐煉鋼業，就是收這些廢鐵，去煉鋼煉鐵的，廢鐵裡面有很多會產生有害的東西，熔煉完以後會有很多底渣，另外一個是飛灰，裡面含有很多說毒很毒的東西，對生態環境影響很大，這裡面目前有再生利用的部份，應該佔不到三成吧（受訪者 E1）！

政府將經濟永續視為優先，重視改善失業、復甦閒置的工業園區與經濟衰退的問題。但環境非政府組織則提出質疑，認為政府在「唱高調」，過於關注國民生產毛額的增加。儘管環保科技園區也涉及促進環保科技發展，但有受訪的環保團體質疑一些在環保科技園區內的企業事實上則與環境保護或廢棄物管理沒有多大關連，儘管當申請進駐環保科技園區時，這些企業可能會宣稱其營運與環境保護有關（受訪者 E1）。對環保團體而言，廠商之間副產品的交換也非常有限。受訪的環保團體成員指出：「也許一兩個企業有進行副產品的交換，但我猜仍有 90% 的企業沒有進行副產品的交換。副產品交換變成是環保署的一個口號」（受訪者 E2、E3）。

環境非政府組織強調環境永續性並採取了強永續性的立場。有受訪的環保團體批評物質主義、聚焦於經濟成長率以及消費主義的意識形態：「永續發展目前在台灣來講，我看到的只是一個口號而已，實際的有很多的要去落實的地方都沒辦法落實。…常常是因為唯物主義

跟這個大量消費主義的這種意識形態所造成的每年都要經濟成長多少，沒有成長就是輸了，那這個觀念是最大的問題啊。」(受訪者 E2) 生態工業園區的目標、理念與環保科技園區實際執行情況存有落差。生態工業園區的目標包括資源零浪費、回收、廢棄物減量與產業共生等，但從環保團體的角度來看，目前環保科技園區計畫的執行往往將重點關注在硬體層面，例如透過種樹來進行綠化，以及環境的美化等(受訪者 E1、E2、E3)。環保團體擔心環保科技園區內的廢棄物回收和處置可能導致環境污染的增加，且目前對於環境衝擊影響的監測並不充分。受訪的環境非政府組織成員表示並未獲得有關環保科技園區非常完整的執行結果報告與相關資訊(例如是否達到環保署當初訂定的目標)。他們強調環保科技園區的績效與預算等相關資訊必須是公開透明的，同時質疑如果執行的績效並不如當初預期，則政府有可能會隱匿相關資訊(受訪者 E1、E2)。除了完整的制度和管制規範，環保團體強調有效的執法和公眾監督的重要。

柒、環保科技園區和社區之間缺乏密切互動

環保科技園區的推動目的之一在於促進「循環型永續生態城鄉」發展與創造「三生一體」的生活環境，並與當地生活相結合。然而當地居民似乎對於環保科技園區的瞭解非常有限。環保科技園區設立在該地區既有的工業園區內，可能並不容易引起大眾的注意(受訪者 E1、E2)。一位本洲社區發展協會成員表示，一直到他聽到既有工業園區土地未順利出售，而一小部分的土地則劃定為環保科技園區，才注意到環保科技園區的設置。受訪者認為甚至一些地方代表和協會對於環保科技園區內的產業為何都了解不多，更不要說一般大眾(受訪者 S1)。基於環保科技園區有助於帶來地方稅收與繁榮，地方政府多傾向於支持環保科技園區計畫。當地居民則可能認為園區將帶來重大的產值、提供就業機會並促進經濟發展，故地方上並沒有明顯反對聲音出現(受訪者 E1、E2)。然而，仍有居民擔心環保科技園區可能會

增加地方環境上的負擔：

居民對園區實際狀況不太清楚，你〔園區〕就不要添麻煩，就不會給你怎麼樣。如果直接增添我們的麻煩，我們的反應就是，這個環保科技，所謂本身是環保，又科技，我們希望這個就是要做環保的模範嘛，工廠生產的東西就是要貢獻環保的嘛，不是自己要製造環保問題的。公司製程，不能產生有環保問題...不然很丟臉，標榜是環保公司，結果在製造環保問題，會覺得很奇怪吧。將來過幾年後我們地方會接受怎麼樣，我不敢預設啦，因為目前...路是很近，但對這個環保科技我們很生疏（受訪者 S1）。

當地居民對於環保科技園區的發展傾向採觀望與局外人的立場。對於當地居民而言，環保科技園區可提供就業機會，但也可能增加當地環境的負擔。一旦發生對大眾健康有害的事件，當地居民則會發起抗議行動（受訪者 L1、L2）。

環保科技園區推動計畫一小部分的預算是由環保署提供給地方政府作為園區規劃、基礎設施與園區週邊的永續城鄉發展之用，讓產業共生的推動與促進永續城鄉發展的政策目標相互結合。然而，這兩項計畫之間的實際關係卻有些模糊。當受訪者表達對環保科技園區推動計畫的觀點時，並未多談到永續城鄉發展計畫。雖然園區管理中心在官方網站上提到在社區發展與地方疏浚的成果，但永續城鄉發展的具體成效並不顯著。受訪的生態工業園區專家同時也曾擔任政府和非政府組織的顧問指出，提供給地方政府的永續城鄉發展的預算，似乎是避免地方反對的補償金象徵。地方政府和環保局通常就鄉鎮規劃的業務上與顧問公司一起合作。由於預算不多，也使得在促進永續城鄉發展上的成果也非常有限（受訪者 C1）。園區管理中心透過提供經費興建社區活動中心、改善當地基礎設施以及贊助當地的文化活動和節慶，以加強園區和當地居民之間的互動。然而受訪的地方代表與當地居民卻認為園區缺乏與當地社區的互動，指出園區內企業看來好像來到高雄本洲，以「交朋友」和「成為好鄰居」的方式取得認同，但當地居民則認為環保科技園區所做的並不夠（受訪者 L2，L3）。這顯示

了民眾獲得的資訊有限、地方居民在政策規劃與決策上的參與或扮演的角色非常侷限，且地方政府、環保科技園區、地方社區之間相互溝通也顯得不足。

捌、結論

本文凸顯出環保科技園區推動計畫的現況問題、政策辭令 (policy rhetoric) 與實際執行之間的落差，以及利害相關人對於環保科技園區和永續發展的不同觀點。由環保署推動的環保科技園區計畫，反映出「由上而下」的途徑以及國家和公民社會之間有限的對話。高雄環保科技園區已逐步建立「區內」資源化與產業生態化鏈結，以及「區外」的資源化鏈結關係與資源循環再利用，其經驗可成為新設工業區以及既有工業區在推動生態化之參考。然而廠商之間共生與夥伴關係的建立與維繫仍面臨不少困難與挑戰。個案也顯示缺乏資訊透明與溝通的問題，以及環境非政府組織、當地居民、園區管理中心和企業對於環保科技園區的各種不同的期望和觀點。環保科技園區的執行傾向採用以市場為主導 (market-led) 以及有限的政策工具，例如誘因和制定環境法規。環保署和地方政府傾向採取利益和效率、強調經濟發展等資本主義原則，大致反映出「弱永續性」的觀念。對於環境非政府組織而言，解決廢棄物的處置及非法傾倒的問題，乃當前最緊迫和重要的，並且期望環保科技園區能改善廢棄物處置的問題。環境非政府組織側重於環境的永續性，並採取「強永續性」的立場，主張改變既有的消費水平和模式、檢討現行使用的永續性指標並採用較全面的政策工具。

環保科技園區的推動有賴政治與政策上的穩定性以及跨部門之間的協調合作。現行政策的推動採取了「部門主導的途徑」，而非跨部門的政策整合。隨著環保署提供的獎勵計畫將至 2011 年止，以及經濟部工業局持續推動工業區內產業間資源共享與建立資源循環利用網絡，未來政府高層有必要將資源永續利用以及工業生態化視為長

遠的目標，透過跨部會的協調與更多相關部會的合作及廣泛的公眾諮議（consultation），以深入掌握利害關係人的想法與社會期待，進而發展整體性的策略。在達到形成「資源回收導向的社會」的目標方面，需要中央和地方政府、企業、家庭、社區的合作，並改變既有的生產和消費的模式。儘管根據政府主要使用的經濟指標顯示出環保科技園區能促進地方經濟發展，但對環境和社會永續性的評估則顯得有限與不完備。未來在指標建立上，有必要強化環境與社會永續面，考量地方產業與發展特殊性，並將地方團體與居民的觀感與參與納入績效指標的評核。

環保科技園區推動計畫廣泛地涉及了跨學科研究（如城市規劃、景觀、生態、與政策分析）的專業知識和對地方發展的想像。目前只有少數的環境非政府組織關注或投入在環保科技園區的議題中。多數民眾與環保團體傾向於關注對大眾健康和環境有重大或顯著風險的重大事件或意外。政府機關在園區的規劃與推動往往透過邀請學者專家與顧問召開會議商討以及國外參訪等方式蒐集相關資料與意見，未來在政策設計須促進不同利害關係人與多元學科領域之間「開放的對話」，並主動邀請地方民間團體與居民參與在方案的規劃。同時也有必要促進更多地方上的公共討論，例如舉辦願景工作坊、學習圈與開放空間（open space）論壇，將有助於新資訊與知識的流通以及知識的再生產，以及地方共識的凝聚。地方組織與公眾的參與對於環保科技園區未來的發展與永續家園的建立至關重要。

參考文獻

一、中文部分

- 丘崇德，(2005)，〈生態工業園區規劃及營運模式之研究〉。國立政治大學經營管理碩士學程論文，未出版。
- 張添晉，李淑莉，(2007)，〈工業區生態化指標建立與環境績效評量〉，《工業污染防治》，103： 143-165。
- 張添晉，陳建宏，(2004)，〈從工業生態觀點談環境保護發展趨勢〉，《工業污染防治》，91： 96-126。
- 張雲翔，(2005)，〈環保科技園區生態網絡建構之研究〉。國立台北大學環境規劃與管理研究所碩士論文，未出版。
- 李宗憲，(2008)，〈環保科技園區執行績效指標建制及實證之研究〉。國立東華大學環境政策研究所碩士論文，未出版。
- 范姜群峰，(2005)，〈建構石化工業區為生態工業園區之研究—以麥寮六輕為例〉。國立台北大學環境規劃與管理研究所碩士論文，未出版。
- 行政院環保署，(2002)。《環保科技園區推動計畫》。台北：環保署。
- 財團法人工業技術研究院，(2010)，《辦理建立環保產業發展及鏈結專案工作計畫》，行政院環保署委託。
- 陳建宏，(2004)，〈生態工業園區營運機制及產業共生之研究〉。國立台北大學環境規劃與管理研究所碩士論文，未出版。
- 陳雄文、謝燕儒與陳峻明，(2004)，〈我國環保科技園區推動現況與展望〉，《工業污染防治》，91： 82-95。
- 陸駿元，(2006)，〈資源永續利用之評估方式研究—以高雄環保科技園區為例〉。國立台北大學環境規劃與管理研究所碩士論文，未出版。

二、英文部分

- Baker, S. (2006). *Sustainable development*. London: Routledge.
- Baker, S., Kousis, M., Richardson, D. and Young, S. (1997). Introduction: The theory and practice of sustainable development in EU perspective. In Baker, S., Kousis, M., Richardson, D. and Young, S. (eds.). *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*. London: Routledge.
- Boons, F. and Roome, N. (2001). Industrial ecology as a cultural phenomenon: on objectivity as a normative position. *Journal of Industrial Ecology*, 4(2): 49-54.
- Brand, E. and De Bruijn, T. (1999). Shared responsibility at the regional level: the building of sustainable industrial estates. *European Environment*, 9: 221-231.
- Brown, K. (1997). Sustainable utilization: a grand illusion. In Auty, R. M. and Brown, K. (eds.). *Approaches to Sustainable Development*. London: Printer.
- Bucchi, M & Neresunu, F. (2008) Science and Public Participation. In E. Hackett, O. Amsterdamska, M. Lynch & J. Wajcman (eds.) *The Handbook of Science and Technology Studies*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Chen, Y. C. et al. (2009). The Successful Experiences of the Eco-Industrial Parks in Taiwan. Paper presented at the 10th International Symposium on East Asian Resources Recycling Technology. Nov.2-6 2009, Korea.
- Cohen-Rosenthal, E. (2000). A walk on the human side of industrial ecology. *American Behavioral Scientist*, 44(2): 245-264.
- (2003): What is eco-industrial development? In Cohen-Rosenthal, E. and Musnikow, J. (eds.) *Eco-industrial strategies: unleashing synergy between economic development and the environment*. Sheffield: Greenleaf, 14-29.

- Cote, R. (1998). *Thinking like an ecosystem*. *Journal of Industrial Ecology*, 2 (2): 9-11.
- Cote, R. and Cohen-Rosenthal, E. (1998). Designing eco-industrial parks: a synthesis of some experiences. *Journal of Cleaner Production*, 6: 181-188.
- Ehrenfeld, J. R. (2000). Industrial ecology: paradigm shift or normal science? *American Behavioral Scientist*, 44(2): 229-244.
- Gangloff, D. (1995). The sustainable city. *American Forests*, 101(5-6): 30-4, 38.
- Gibbs, D. C. and Deutz, P. (2007). Reflections of implementing industrial ecology through eco-industrial park development. *Journal of Cleaner Production*, 15: 1683-1695.
- Gibbs, D. C. and Deutz, P. (2004). Implementing industrial ecology? Planning for eco-industrial park in the USA. *Geoforum*, 36: 452-464.
- Gibbs, D., Deutz, P. and Proctor, A. (2002). Sustainability and the local economy: The role of eco-industrial parks. Paper presented to Ecosites and Eco-centres in Europe, Brussels. Available at <http://www.hull.ac.uk/geog/PDF/ECOIND1.pdf> (last access 2008/9/25).
- Haskins, C. (2007). A Systems Engineering Framework for Eco-Industrial Park Formation. *Systems Engineering*, 10 (1): 83-96.
- Hopwood, B., Mellor, M. and O'Brien, G. (2005) Sustainable Development: Mapping Different Approaches. *Sustainable Development*, 13: 38-52.
- Kim, H. (2007). Building an Eco-Industrial Park as a Public Project in South Korea: The Stakeholders' Understanding of and Involvement in the Project. *Sustainable Development*, 15: 357-369.
- Korhonen, J. (2001). Four Ecosystem Principles for an Industrial Ecosystem. *Journal of Cleaner Production*, 9: 253-259.

- (2004). Theory of industrial ecology. *Progress in Industrial Ecology*, 1(1-3): 61-88.
- Korhonen, J., von Malmborg, F., Strachan, P. A. and Ehrenfeld, J. R. (2004). Management and Policy Aspects of Industrial Ecology: An Emerging Research Agenda. *Business Strategy and the Environment*, 13: 289-305.
- Lowe, E. (2001). *Eco-Industrial Park Handbook for Asian Developing Countries*. Oakland, CA: Indigo Development.
- McManus, P. and Gibbs, D.C. (2008). Industrial ecosystems? The use of tropes in the literature of industrial ecology and eco-industrial parks. *Progress in Human Geography*, 32(4): 525-540.
- Mol, A. and Sonnenfeld, D. (2003). Ecological modernisation around the world: an introduction. *Environmental Politics*, 9: 3-14.
- Pearce, D. and Barbier, E. (2000). *Blueprint for a Sustainable Economy*. London: Earthscan.
- Pearce, D., Markandya, A. and Barbier, E. (1989). *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan.
- Research Triangle Institute (2001) *Eco-industrial Parks: A Case Study and Analysis of Economic, Environmental, Technical and Regulatory Issues, Executive Summary*. Available at www.rti.org/units/ssid/cer/parks.cfm (last accessed 2009/10/8).
- Richardson, D. (1997). The politics of sustainable development. In Baker, S., Kousis, M., Richardson, D. and Young, S. (eds.) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*. London: Routledge.
- Roberts, B. H. (2004). The Application of Industrial Ecology Principles and Planning Guidelines for the Development of Eco-Industrial Parks: An Australian Case Study. *Journal of Cleaner Production*, 12: 997-1010.

Rydin, Y. (1999). Can we talk ourselves into sustainability? The role of discourse in the environmental policy process. *Environmental Values*, 8(4): 467-84.

UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) (1992). Agenda 21, English-language version formerly available at <http://habitat.igc.org/agenda21/index.htm> (last accessed 2009/10/17).

WCED (World Commission on Environment and Development), (1987). *Our Common Future (The Brundtland Report)*. Oxford: Oxford University.

**Sustainable Development and the Preliminary
Study of Eco-Industrial Development: The Case
of the Environmental Science and Technology**

Park in Kaohsiung

Mei-Fang Fan*

Abstract

To promote the growth of green industry and the formation of a “recycle-oriented society,” the government launched an eco-industrial parks project in 2002. Four environmental science and technology parks were designated by the Environmental Protection Administration (EPA). The Environmental Science and Technology Park in Kaohsiung, also called the Southern ESTP, is the first environmental science and technology park sanctioned by EPA. Kaohsiung County has suffered from environmental problems, caused by long-term industrialization. The Environmental Science and Technology Park (ESTP) project has been seen as a means to solve the increasing waste pollution problem, revitalize the existing industrial estate and fostered local economic development. This research aims to examine the current problems of the implementation of the project and explores stakeholder perceptions of the environmental science and technology park in Kaohsiung County and stakeholder perspectives on sustainable development. The research methods adopted include documentary analysis and in-depth interviews. A matrix framework composed of major dimensions (i.e. environmental, economic, and social) and a sequence of intensity of sustainability (i.e. deep green, strong, and weak sustainability, and treadmill reality) are employed in analysis. This study highlights the gap between the policy rhetoric and practical implementation, and differing perspectives of the ESTP and sustainable development among stakeholders. It concludes by arguing for more dialogue between stakeholders and citizen participation in the development of the ESTP and policies of sustainable development.

* Associate professor, Institute of Science, Technology and Society, National Yang-Ming University.

Key words: sustainable development; industrial ecology; stakeholder participation; eco-industrial parks; environmental science and technology park

替代役實施現況與募兵制對替代役未來 發展分析

陳勁甫^{**}、羅新興^{***}、賴志宗^{****}、林文銘^{*****}

摘要

我國基於有效運用人力與維護兵役公平之考量，於民國89年2月通過兵役法修正案，增列替代役之相關規定，成為亞洲第一個實施替代役制度的國家。但隨著義務役期的不斷縮短、軍隊員額的持續精簡與募兵比例的持續提高，徵、募兵運用效益的差距擴大，徵兵的訓練成本也愈來愈不符合成本效益，國防部已經規劃於民國103年完成募兵制，未來役男只需受4個月基本訓練後納入後備役。隨著募兵制的全面實施，依附於徵兵制而存在的替代役制度勢必將受到衝擊；在此同時替代役的種類與服務範圍則相對增加，各公共服務部分依賴替代役人力的情況亦愈形普遍，對於近年已逐漸依賴大量替代役人力維持日常運作服務的眾多政府機關和機構而言，此一議題應預作籌謀以為因應。本研究運用1.文獻分析法：蒐集其他國家因應募兵制下替代役應對的模式與執行方式。2.焦點團體法：透過焦點團體法，更深入瞭解研究問題，並得以有效建構調查問卷的題目。3.專家座談法：透過相關領域的學者專家，獲得有關政府因應此變化的具體政策建議。4.問卷調查法：透過問卷設計進一步瞭解各機關運用替代役的現況與成果。本研究綜合質性與量化分析的方式發現：1.歐洲執行社會役國家，兵役制度轉變為「募兵制」後，多以「志工」替代原社會役工作內容。2.替代役取消對政府機

*致謝 本研究感謝行政院研究發展考核委員會，計畫編號：RDEC-RES-099-011 的研究經費補助。

** 元智大學社會政策暨科學學系副教授。E-mail: chingpu@saturn.yzu.edu.tw.

*** 清雲科技大學企業管理學系副教授兼學務長。E-mail: hhlo@cyu.edu.tw

**** 元智大學資訊管理學系博士研究生。E-mail: s979206@mail.yzu.edu.tw

***** 國防部後備司令部政綜組上校組長。

關主要影響在降低人力運用彈性及增加工作負荷。3.未來替代役如取消對大部分機關影響不大，但對部份需用機關則影響程度重大。4.確定開始實施募兵制度後，短期內替代役役男的人數將激增，屆時有效的運用、管理與安置激增的替代役役男，將成為未來必須面對的挑戰與問題。5.取消替代役後，各需用機關的因應措施：增加人力供給與降低人力需求；精簡業務內容或升級硬體設施提升服務效率。6.替代役人力運用單位及現有或潛在替代役役男肯定現行替代役政策。7.替代役役男從服役的過程中，獲得人生歷練的學習與體悟的價值創造。8.儘管進行募兵制度後，在沒有修改憲法的前提下，台灣的兵役制度仍屬於徵募並行，只是在執行上國軍人力主來自募兵，因此替代役的存在仍有法可循。9.募兵制實施後若維持替代役則人力供需的共識為六個月。

關鍵詞：替代役、人力資源管理、募兵制、需用機關的影響評估

壹、緒論與背景描述

我國替代役的實施，主要吸取歐洲各國實施替代役（社會役）制度的精華，再因應實際的社經環境需求，規劃研擬出獨特制度（沈哲芳，江東寶，2009）。替代役的出現有當時有趣的時空背景。可徵役男在民國 84 年達到 21 萬人，89 年達高峰約有 21.5 萬人，之後逐年下降到 94 年 16 萬人。¹在 87 年每年無法如期入伍役男卻達 3 成之多，約 3 萬多人，造成役男入伍大塞車，²引起民怨。但國軍在 86 年「精實案」實施之前，由於編制員額過多，造成現有人數佔編制員額的比例（編現比）過低，軍中缺員現象嚴重。另一方面，自民國 84 年起國防預算占中央政府總預算逐年減少，而人員維持費佔國防預算的比例也從 85 年的 44.7% 飆升到 89 年的 54%，嚴重排擠作業維持費與軍事投資費。軍事投資在 89 年也從 88 年的 30.7% 驟降近 8% 到 22.8%。³在此時期，適逢台灣邁入優質社會福利的進程中，各政府相關機關與社會福利單位也有人力不足的需求。政府機關在這樣的內外壓力與人民要求下，基於資源有限的前題下，於民國 89 年（總統大選年）開始將役男的役期縮短及推出成為亞洲第一個施行替代役制度的國家。在不影響國民應有服役義務的公平原則下，一方面解決當時役男塞車與國防預算結構扭曲的問題，又可充分利用人力資源提供政府機關與相關福利機構有效的人力於政府服務與社會福利之推動（陳勁甫，2011）。

我國從民國 89 年啟動替代役迄今，申請使用替代役的單位計有 26 個單位；其中包含有：司法部、內政部（7 個單位）、法務部（4 個單位）、交通部、外交部、教育部、經濟部、衛生署、環保署、重

¹內政部役政署編（2010），〈及齡男子兵籍調查〉，《內政部統計年報》。網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>，2010 年 1 月 10 日瀏覽。

²國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國八十九年國防報告書》，頁 205-208。

³國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十三年國防報告書》，頁 141。

建會、文建會、退輔會、原民會、農委會、勞委會、體委會與其他相關政府機構。替代役之申請員額經統計於民國 99 年當年達一般替代役 17,795，研發替代役為 2,820，累計共有一般替代役男 159,249 人與研發替代役男 7,925 人進行替代役之服役⁴。據此可以瞭解，從實施替代役以來替代役的種類與服務範圍逐漸增加，各公共服務部分依賴替代役人力的情況亦愈形普遍。但隨著義務役期的不斷縮短、軍隊員額的持續精簡與募兵比例的持續提高，徵、募兵運用成效的差距擴大，徵兵的訓練成本也愈來愈不符合成本效益。有鑑於此，國防部已經規劃於民國 103 年底完成募兵制⁵，而後役男只需接受 4 個月基本訓練的義務後納入後備役⁶。而隨著新的募兵制度來臨，依兵役法之規定所需服役的役期也將縮短，屆時役男對兵役的選擇之態度，其應會有改變。我國替代役主要依附於徵兵制度存在，而此一改變可能對於近年已逐漸依賴大量替代役人力維持日常運作服務的眾多政府機關和機構造成影響，針對此一議題應預作籌謀以為因應。故本研究目的在瞭解我國各機關(構)替代役人力運用及業務運作現況。並評估募兵制實施與替代役制度停止後，依賴替代役人力機關(構)之可能衝擊與影響；經參考國外經驗與我國國情之需要，研提因應衝擊與影響之政策性建議。

貳、替代役理論基礎設計與制度介紹

一、替代役之理論基礎設計

⁴ 內政部統計年報資料。資料來源：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>，替代役人數統計。

⁵ 依據行政院於 2009 年 3 月 26 日通過國防部務所提的「兵役法部份條文修正草案」之規劃，國防部初步規劃自民國 99 年起，現行徵募比例約為 6:4，將逐年調整並於民國 103 年達到全面募兵的目標。資料來源：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=46803&ctNode=3764>

⁶ 依據行政院於 2009 年 3 月 31 日所公布之「兵役法條文修正草案」之內容。修正要點第二點之內容為：...核定停止徵集徵兵檢查合格男子服常備兵現役，改徵集接受四個月以內之常備兵役軍事訓練；...男子於接受四個月以內軍事訓練後，以常備兵後備役列管…。資料來源：<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=53410&ctNode=2294&mp=1>，兵役法條文修正草案。

所謂替代役，是一種替代兵役的制度設計。替代役服務的領域都在軍事之外，因此，替代役也廣泛的被稱為社會役（陳新民，2002b）。而社會役興起於西元 1950 年代的歐洲社會，社會役制度的理念主要在重視與保障人民宗教權與尊重少數特定役男，因受到宗教教義的規範與理念，以「不執武器」、「不殺人」、以及「不行使暴力」之理念而拒服兵役。信徒們據此理由拒絕入伍服役，縱使一再被判刑也在所不惜；而面對這樣拒服兵役者，縱使政府強迫其入伍成為軍人，也終將無法成為具有戰力的軍人（陳新民，2000；吳雪玲，2004；李啟中，2006）。而除考量良心拒服兵役的因素下，同時著眼於國家未來在步入社會福利國家之時，必須廣設許多社會福利機構（例如：老人院、醫院等等），這些都是必須大量投入服務人力，若將這些人力訴求於就業市場，屆時高負擔的人力成本勢必成為政府財政的負擔（陳新民，2000）；因此，如果可以將不願意服兵役的役男轉投入社會服務的行列，除可降低人力成本的支出，又可以支持社會福利國家的努力。換言之，社會役將要求役男把對國家的「大忠」（保衛國家）轉換為「大愛」（投身社會福利）的方式，積極投入社會福利的實踐（陳新民，2000）。有鑑於此，社會役的理論基礎有 3 項精神必須滿足（陳新民，2000）：

(一) 公平性：

基於服役正義的前提條件，社會役的薪俸水準與一般役男一致，甚至包含紀律懲處與生活福利的標準皆相同。同時一般役男因須在部隊之中備戰、演訓、以及過團體生活，在時間的分配上遠高於社會役男的時間。因此，一般在設計社會役男的役期，在考量公平正義的前提下，役期一般會比一般役男超過 1/3 或一半。

(二) 勞役平均原則：

為避免與一般役男因服役而必須面臨高危險性與可能潛在的激

烈戰鬥。社會役在設計的精神上必須滿足服勤時「質」與「量」的嚴格限制，以避免被歸類為摸魚打混的體制。

(三) 嚴格的紀律主義：

軍人講求的是嚴格的紀律為眾所皆知的事，以維繫任務的達成與軍紀的維持。基於此一精神，同考量到社會役的工作環境散在民間各處，受到誘惑與產生惰性的機會較高，為避免因此產生軍紀渙散的事件，因此社會役的紀律規定，基本上皆仿效軍法設計，一旦有違紀抗命之事件，勢必採取「重罰」主義，以凸顯國家不忽視嚴格紀律的要求。

綜合以上的論述，依據社會役的設計精神，台灣替代役旨在有效運用國軍溢出之人力資源，進而增進政府公共服務能力（李啟中，2006）。從社會觀點而言，役男由兵役轉為服替代役後，不但可提升政府與社會公益機構的服務能力與降低人力運用成本；也可使國家在滿足社會服務的需求得以實踐，基於這樣的理論基礎架構，成為台灣推動替代役制度的主要動力來源之一。

二、歐洲國家施行社會役制度的概況介紹

基於保障人民宗教權與尊重人因良心拒服兵役及推動社會福利努力與成本考量，瑞典在 1920 年、挪威在 1922 年、芬蘭於 1931 年，以及丹麥在 1971 年都嘗試著將「因良知拒服兵役者（conscientious objection）」編入非武裝部隊或是指派擔任社會服務工作。1950~1960 年代歐洲各國也將這樣的概念訴諸於法律以形成制度（陳新民，2000；李啟中，2006）。而現今歐洲施行替代役的國家共計有 12 個，包含：對瑞典、芬蘭、荷蘭、法國、德國、捷克、比利時、匈牙利、奧地利、葡萄牙、西班牙、與義大利。而其中，社會役制度最成功的典範是德國。各國現況介紹摘要如下表所示。

表一、歐洲各國替代役制度介紹表

國家	一般兵役服役時間	替代役服役時間	主管機關	工作指派	職前訓練	審查方式
瑞典	7~15 個月 (依軍種區分)	355~380 天; 海外 2 年	經濟勞動部社會役署	社會役署	有	實習
芬蘭	240~330 天 (依軍種區分); 暫時不可轉服社會役	395 天 (330 天後勤役)	地區軍事機關批准; 勞工部執行	勞工部長或自行申請	40 天	形式
荷蘭 (目前取消)	12 個月	16 個月	國防部批准, 社會事務及就業局指揮, 社會役局執行	社會事務及就業局	有	實習
法國 (目前取消)	10 個月; 2002 年後改募兵制度	16~20 個月 (海外 16 個月)	國防部長批准; 社會及就業部長指揮	社會及就業部長	無	形式
德國	10 個月	13 個月; 海外 2 年	聯邦婦青部	聯邦婦青部	4 週	形式
捷克	1 年, 戰時不能轉服社會役	1 年 6 個月	社會及就業部兵役機關批准	社會及就業部指派	無	形式
比利時	10 個月, 戰時不能轉服社會役	15~24 個月	內政部 社會役委員會	內政部	無	形式
匈牙利	12 個月	18 個月	國防部長	國防部	無	實習
奧地利	8 個月	10~12 個月; 國外服務 12 個月	聯邦內政部	內政部長指派	2 個月	形式
葡萄牙	4~10 個月, 依軍種區分	7 個月	社會役署	社會役署	3 個月	形式
西班牙	9 個月	13 個月	司法部 社會役署	司法部	無	實習
義大利	士兵: 10 個月; 預備軍官 15 個月	10 個月	國防部 委員會	國防部長 指派	無明文 規定	形式

資料來源: 陳新民(2000), 本研究彙整

三、台灣替代役制度介紹

(一) 台灣替代役的進程說明

如前所述，在國防預算壓力、政府人力需求、役男人數高峰期等因素，民國 84 年起每年應徵入伍的役男，往往必須延遲數月到一年不等方能入伍，造成役男青春的浪費，引發民怨，配合國防部於民國 86 年推動的精實案，經行政院與內政部、國防部等相關部會研商後，一方面縮短役期，一方面施行替代役為最佳方案。民國 87 年，國防部長蔣仲苓在接受丁守中委員的質詢時，獲得國防部在「三不」原則：「不影響國軍戰力」、「不降低兵源素質」、以及「不影響公平」下，表示不反對替代役。行政院乃著手規劃並於民國 89 年開始施行替代役。

(二) 台灣替代役制度的設計

台灣替代役的制度設計可以區分為：一般替代役與研發替代役，說明如下：

1. 一般替代役：

為有效運用役男人力資源，提昇替代役役男服勤素質，依替代役實施條例第五條規定，受理役男以專長資格申請服一般替代役作業。一般替代役服役類別區分：社會治安類（警察役、消防役）、社會服務類（社會役、環保役、醫療役、教育服務役）農業服務類及其他經行政院指定之類別（如司法行政役、文化服務役、經濟安全役、土地測量役、公共行政役、外交役、體育役以及觀光服務役等）(李啟中，2006；臺北市政府兵役處，2009)。

2. 研發替代役：

為配合國家經濟發展，有效運用役男研發專長，提昇產業研發能

力及競爭力，行政院決議在保有國防工業訓儲制度優點及維護兵役公平之前提下，由內政部研修「替代役實施條例」部分條文修正草案，建立研發替代役制度，以取代原國防工業訓儲制度。修正案於 96 年 1 月 5 日經立法院三讀通過，同年 1 月 24 日公布施行，研發替代役自 97 年起實施。

(三) 替代役的役期設計

我國替代役役期設立之初，對體位不符兵役要求而劃歸為替代役體位者，服役期限與兵役相同，其他替代役役期比兵役多四個月至六個月不等，民國 91 年時兵役役期為一年十個月，替代役則為二年二個月，多四個月（陳新民，2002b）。自 98 年 1 月 1 日公布之兵役法第十六條條文之修正，役期設計如下（臺北市政府兵役處，2009）：

1. 一般替代役役期：

替代役體位及家庭因素服一般替代役者，役期為 1 年。常備役體位服一般替代役者，役期為 1 年 2 個月。以上曾修習且成績合格之軍事訓練課程仍得折算服役役期。

2. 研發替代役：

研發替代役役期 3 年。

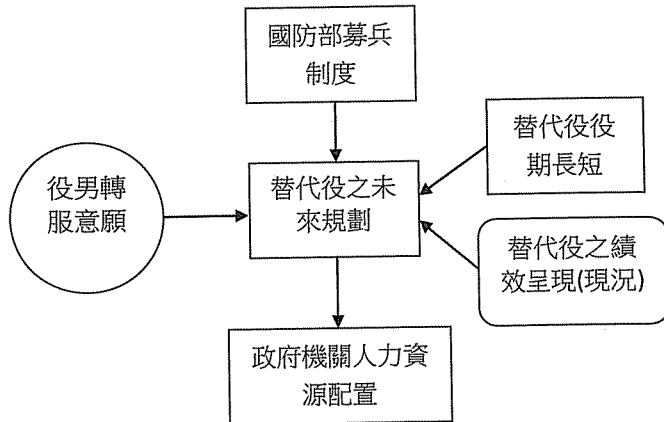
參、研究方法與設計

為瞭解我國各機關(構)替代役人力運用及業務運作現況，並評估募兵制實施與替代役制度停止後，依賴替代役人力機關(構)之可能衝擊與影響；並參考國外經驗與我國國情之需要，研提因應衝擊與影響

之政策性建議。故擬先透過影響圖的運用，建構所有可能的影響因素，並採用質性研究方法進行次級資料與訪談資料的取得與分析；最後，輔以問卷調查分析的結果相互驗證。設計內容茲說明如下：

一、募兵制之推動對替代役制度之影響圖

為探討施行募兵制後對現階段替代役的影響，本研究擬定影響圖進行探討，由於現階段政府機關在替代役的運用與人力配置上皆已行之有年，並且具有一定的依賴性；適逢國防政策的轉變，進而可能影響的因素可能包含有：在服役役期的選擇、募兵之後轉服替代役的意願、以及對現階段替代役的實質影響效果呈現，都可能成為未來須考慮的因素。相關之關係呈現如下圖一所示：



圖一、募兵制之推動對替代役制度之影響圖

二、研究方法

本研究包含質性與量化研究。其中，質性研究方法包含：文獻分析法、焦點團體法、專家座談；並針對焦點團體與專家座談所得之資料，採用內容分析法進行質性資料的分析探討。為了瞭解替代役的運用現況，並進一步瞭解政府機關運用替代役的具體成效呈現，則透過

問卷調查進行。相關研究方法的運用茲描述如下：

1. 文獻分析法：

透過文獻分析的方式，可協助瞭解目前我國替代役制度的現況。另外也可透過蒐集其他國家因應募兵制度下替代役應對的模式與執行方式，協助本研究進分析與設計合宜之政策方案建議。

2. 焦點團體法：

本研究於民國 99 年 6 月 25 日邀請役政署長官代表、學界代表、與實際執行的單位窗口參與，共 8 名進行焦點團體座談。主要討論兩大主題：

- (1) 如果募兵制實施後，政府取消替代役人力供給，對各單位的人力運用可能產生哪些衝擊和影響？
- (2) 替代役人力供給被取消後，各單位可以運用哪些可行的因應方案？透過焦點團體會議，有助於更深入瞭解研究問題，並得以有效建構調查問卷的題目。

3. 專家座談：

為明確本研究所提出方案之可行性，本研究邀請役政署與國防部長官代表、學界代表、業界代表以及邀請參加實際執行之單位窗口參與，共 16 名進行專家座談，以檢視方案的可行性與專業意見之提供。在問題討論上，將參考焦點團體所呈現實施募兵制對替代役制度之影響評估的主要問題，以及一般民眾的民意調查初步結果，並另外環繞著兩大主題：

- (1) 取消替代役對公務機構的影響範圍與影響程度。
- (2) 取消替代役後應有的因應政策及具體措施。

4. 問卷調查法：

本研究透過問卷設計的方式了解政府相關機關對於替代役的運用現況、需求與成效的展現，以實際瞭解政策推廣的成效與延續的可能性。有鑑於此問卷調查的對象也將涉及尚未服兵役的役男，透過意見的查訪以瞭解未來役男選擇替代役的動機與可行性。本研究依據對替代役男業務機關、用人單位、現役役男及潛在役男所獲取的量化分析資料，分別對於「取消替代役的衝擊與影響」、「取消替代役的因應方式」、「役男對於替代役的態度」及「對於替代役的申請意願」等四個面向進行替代役與募兵制對替代役未來發展實探討。研究抽樣對象包含：替代役業務單位(共計 41 份)、替代役運用單位(500 份)、現役替代役男(500 份)、潛在替代役男(在學之學生，400 份)⁷。

肆、分析與發現

一、質性資料分析的發現

(一) 歐洲實施募兵制度後對社會役制度的影響

1. 歐洲國家取消社會役的原因—兵役制度的改變

⁷問卷樣本說明如后：業務單位問卷，由各業務機關單位主管或承辦人填寫，共計 41 份，此一部分為全抽。另外，依 99 年 7 月 41 個機關使用單位中 18,227 替代役役男之總數，計抽取 2.7% 比例的運用單位及役男各 500 人。而為瞭解潛在役男的意願與態度呈現，以隨機方式抽取北、中、南公私立大專院校 8 所，各所學校發放 50 份問卷，合計 400 份。

歐洲國家在實施社會役一段期間後，由於國際局勢的變化、國內環境的變遷或兵役制度改革，進而廢止社會役制度或停徵社會役男，非關政策執行有滯礙難行之處（葛邦義，2005）。以下以實施成果較為顯著之主要國家法國、荷蘭、比利時等整理。

表三、已廢除社會役之歐洲國家彙整表

	法國	荷蘭	比利時
法令依據	國家服役法	社會役法	社會役法
主管機關	國防部	國防部	內政部
甄選標準	採申請為原則，形式審查	向國防部申請批准	採申請、審核，內政部批准
實施期間	於 1972 年 9 月 2 日起施行社會役，1997 年決定改採募兵制，至 2002 年完全改採募兵制，同時也廢除社會役。	在 1923 年之兵役法規定，役男如有良知之理由，可以申請轉服「後勤役」。1996 年 3 月 25 日徵召最後一批役男人伍後，已不再徵召兵役及社會役役男。	在 1964 年通過「社會役法」，以五年作為實施的過渡期。1980 年 2 月 20 日公布「社會役法」。1994 年通過廢止兵役制度法律，改為募兵制，並廢止社會役。

資料來源：葛邦義（2005），本研究整理

2. 歐洲國家取消社會役後，可能產生的影響—可運用的人力減少

歐洲社會役制度的設計，其主要核心思想為一保障與尊重少數役男的宗教信仰而來，並以協助社會福利國家的施行，其服役範圍以醫療服務、民防警察、社會福利、環境保護、社區服務等為主，但各國之間仍略有不同（李啟中，2006）。因此，當歐洲施行社會役制度的國家，因其兵役制度之改變，社會役制度取消時，對於原來申請社會役役男協助服務的社福單位，協助人力的減少便成為主要的衝擊因素。表四呈現法國、荷蘭、比利時與即將於 2011 年 7 月終止徵兵制度的德國等 4 個國家社會役取消後可能受到影響的相關機關單位。

表四、德、法、荷以及比取消社會役可能受到影響的機關單位彙整表

	德國	法國	荷蘭	比利時
取消原因	兵役制度的改變	兵役制度的改變	兵役制度的改變	兵役制度的改變
取消時間	2011年7月停止徵兵制度	2002年完全改採募兵制度	1996年3月停止徵兵制度	1994年停止徵兵制度
影響單位	環境保護、生態保護和景觀維護等社會服務工作及負責社會役行政機關	公共福利,人道的公私立機構	各級政府機關以及提供促進公共利益的機構	民防單位、醫療、養老院及殘障院、社會、文化等機構
影響程度	社會服務人力來源的減少	社會服務人力來源的減少	社會服務人力來源的減少	社會服務人力來源的減少

資料來源：本研究彙整

3. 因應社會役取消的做法—改採志工(義工)取代原社會役男的工作

有鑑於歐洲國家執行社會役的主要工作內容在協助社會福利團體或機關的成效提升。當社會役取消之後，運用機構可運用之人力將會減少，進而影響其運作效能與成本。因此各國的做法多改採志工或義工的方式，填補社會役役男所留下的工作。此外，本研究為瞭解各國因應社會役取消後所採行的方式，彙整法國與德國的做法提供參考：

(1) 法國的做法

本研究特於民國100年1月31日訪問法國在台協會克里農(Vicent GRILLON)組長，瞭解當時的時空背景、衝擊與因應方式。依據克里農表示，儘管社會役的功能與意義良善，但在法國申請社會役的資格採審查機制因此人數不多，而在審查過程中又容易受到審查者的個人意見與觀點所主導(偶會有偏袒與不公平的分配的狀況)，故早期法國在執行社會役時，多多少少都有一些不公平的聲音與意見存在於當時的輿論。因此法國於1997年配合兵役制度的改變後取消社會役衝擊與影響並不大，而當時的法國政府所採用的因應方式，主要透過安排

志工（或是義工）的方式取代原有社會役男的工作內容。

(2) 德國的做法

在歐洲被譽為社會役制度最為完善的德國，也將於 2011 年 7 月完全停止徵兵後，社會役也將走入歷史。而德國政府面對社會役取消後社會福利團體將遺留約 35,000 個職缺，因應方式將採取開放志工的方式以填補人力缺口（洪聖斐，2011）。

(二) 台灣替代役執行現況與成效

根據表五我國替代役人數使用情況中，可以得知從 89 年度開始，使用人數呈現遞增的情況，而各役別的使用人數上，警察役、教育服務役屬於需求人數較高的役別，警察役由 89 年度的 2,937 人增至 100 年度 3,628 人，教育役由原本 89 年度的 36 人增加至 100 年度的 3,054 人。而司法行政與公共行政役也由 0 人增至 1,116 人。目前替代役使用情況來看，替代役使用人數從 89 年度的 5,000 人到 100 年度的 16,000 人，可以發現使用人數逐漸上升，表示政府機關對於替代役的需求產生依賴的效應。

(三) 替代役依賴與成效探討

經資料統計後，認為替代役有助於社會服務的提供。但機關本身不能完全要依賴役男來運作，過去無替代役制度時，業務仍持續運作，僅有少數機關對於替代役依賴程度較高。如執行署處則對於替代役的減少便強調不可或缺性，因機關業務繁雜且流動率高，財源不足無法委外，對替代役的專業性需求是非常大的，以板橋處為例，替代役人數是超過正職人數。替代役男雖多從事行政事務類型之工作，但也剛好可以遞補現階段政府在人事政策上遇缺不補的窘境，在人力逐漸遞減但工作量不變甚至增加的前提下，替代役的加入，的確可以減輕工作上負擔。未來若必須面臨替代役取消的情況，對於現有人力的

配置上，的確會產生過度負荷的問題，但僅限於部分業務需專業人力處理之單位。

替代役制度是為了解決當年役男塞車的問題，於是有學者引進國外社會役的制度，將兵力轉換至政府機關來提供社會行政的事務。現在兵役制度改變，也沒有兵源過剩問題，之後就應回歸正軌。政府機關分官設職，本來是公務員做的事，原先沒有替代役之前，各機關也是持續運作。因此，替代役的晉用，跟整個公務人力不能混為一談，需藉由各項會議、講習先行宣導，以導正各機關處所依賴役男之觀念，將工作回歸公務人員。

表五、我國一般替代役人數使用情況

役別	89年	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年
	度	度	度	度	度	度	度	度	度	度	度	度
	人數	人數	人數	人數	人數	人數	人數	人數	人數	人數	人數	人數
警察役	2,937	5,395	4,910	4,290	3,980	3,957	4,192	4,026	3,832	3,684	4,088	3,628
消防役	799	1,062	1,100	1,100	1,100	1,356	1,350	1,270	1,131	1,097	1,177	1,195
社會役	479	367	440	440	926	1,606	1,583	1,899	2,081	2,277	2,534	2,797
環保役	441	391	665	655	630	1,146	1,026	690	701	701	881	882
醫療役	108	242	235	200	250	360	350	325	294	329	380	394
教育服務役	36	2,036	1,900	1,800	2,000	2,650	2,520	2,430	2,429	2,513	2,954	3,054
農業服務役								171	170	175	194	192
文化服務役	200	272	150	325	352	425	430	395	423	440	524	475
司法行政役	0	163	340	700	760	1,050	1,050	1,060	1,048	1,039	1,185	1,116
外交役	0	35	35	50	60	108	115	160	160	155	171	171
體育役	0	0	100	150	150	150	250	190	190	194	250	220
經濟安全役	0	30	0	55	20	76	57	75	68	75	94	108
土地測量役	0	62	0	70	70	105	70	100	92	52	99	112

公共行政役	0	0	125	113	577	651	687	944	1031	1,011	1,176	1,367
觀光服務役	0	0	0	135	260	360	320	265	250	258	293	289
合計	5,000	10,055	10,000	10,083	11,135	14,000	14,000	14,000	13,900	14,000	16,000	16,000

資料來源：內政部役政署

(四) 焦點團體法與專家訪談的發現

依據專家學者的意見，採用內容分析法進行訪談意見的編碼與彙整分析。並提出針對募兵制度執行後，對替代役的影響與衝擊彙整摘要意見如下：

1. 替代役男的工作內容可區分為：

專業性工作與一般輔助性工作。而其中具備專業性能力的替代役男，除可分擔事務性工作外，還可提供專業技能的幫助。

2. 透過替代役的服勤過程：

秉持服務學習的精神，可為替代役男積累一些寶貴的人生經驗，有助於替代役男退伍後適應社會工作環境。

3. 在執行募兵制度與取消替代役後，對於需用機關將產生不同程度的影響，主要的影響內容包含：

人力不足、增加正職人力的工作壓力、影響作業品質與效率。

4. 需用機關因應替代役取消後的方式有：

規劃替代性人力（例如志工）的投入、精簡作業流程、採取業務外包或委外。

5. 對於需求量較高或依賴替代役協助業務處理的需用機關而言（例

如：法務部行政執行署、消防署、警政署等)：

取消替代後將產生重大的影響，甚至可能導致平時業務無法執行的困境，建議應該考量其特殊的需用需求，協助給予正式人力員額或適當的替代性人力（例如：約聘）。

6. 依據兵役法第 25 條第 3 項之規定：

執行募兵制度後，徵集停止年次之前的役男將全數轉服替代役；短時間內將會產生替代役人數供給的爆增，遠遠超過現階段每年 1.6 萬人次的使用量，則隨之而來的則會是替代役男的安置與住宿問題。

7. 在憲法尚未修正的前提下，我國兵役制度仍為徵募並行制度：

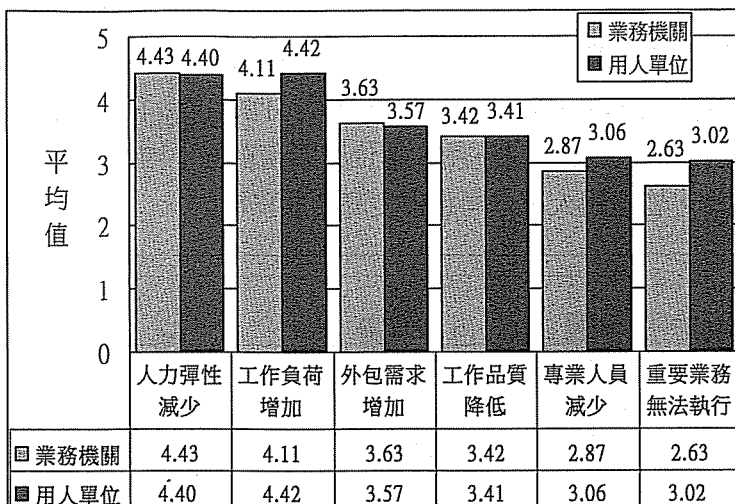
因此替代役制度的存在仍可依附在徵兵制度並持續執行。

二、量化分析的發現

量化分析採用六點尺度進行探討。其中，6 表示非常同意，1 表示非常不同意；平均分數 3 分以下傾向於不同意該項描述，4 分以上表示傾向於同意。各項分析發現如下所描述。

(一) 取消替代役的衝擊與影響

根據目前對於替代役制實施的現況瞭解，無論是業務機關或用人單位，對於替代役的運用皆有一定程度的依賴性（如圖二）。由圖二中的資料可知，各業務機關及用人單位對於取消替代役後，主要影響為「使單位人力調派彈性減少」及「使現職人員工作負荷增加」。但業務機關與用人單位的影響排序仍有差異，業務機關認為影響排序為「單位人力調派彈性減少」($\mu=4.43$)、「工作負荷增加」($\mu=4.11$)、「外包需求增加」($\mu=3.63$)、「工作品質降低」($\mu=3.42$)；而用人單位則認為影響程度依序為「工作負荷增加」($\mu=4.42$)、「單位人力調派彈性減少」($\mu=4.40$)、「外包需求增加」($\mu=3.57$)、「工作品質降低」($\mu=3.41$)。



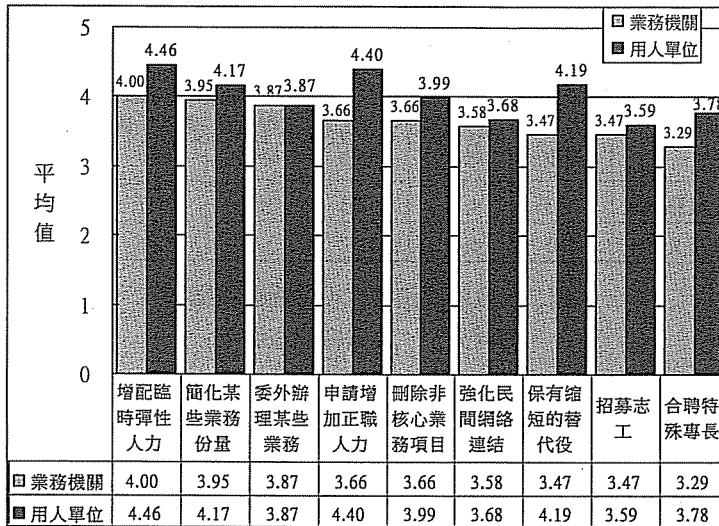
圖二、政府取消替代役的衝擊與影響

資料來源：本研究調查結果

(二) 取消替代役的因應方式

本研究針對各項取消替代役後可行的因應方式結果，以 t 檢定驗證業務機關與用人單位的差異，以協助研擬一套方式讓替代役在未來轉變發展的措施建議。由圖三中的統計資料可知，各業務機關與用人單位均認為取消替代役後，「請上級單位增配臨時（約聘）之彈性人力」為最可行的因應方式。但業務機關認為「簡化某些業務的份量」及「將某些業務委外辦理」為第二個較可行的因應方式。用人單位則認為「向上級單位申請增加正職人力員額」及「政府依據兵役役期縮短替代役役期，以繼續保有替代役人力」為較可行的因應方式。由結果可知，業務機關顯然對於增加正職員額及繼續保有替代役等政策決定較為清楚，明瞭這些作法的困難性，因此抱持較為保守的看法。整體來看，業務機關除「將某些業務委外辦理」的平均值略高於用人單位的平均值，在其餘的各項因應措施上均以用人單位的平均值較高，顯示用人單位對於各因應方式較業務機關所感受到的更為迫切。而於

「向上級單位申請增加正職人力員額($t = -2.77, p=0.008$)」、「政府依據兵役役期縮短替代役役期，以繼續保有替代役人力($t = -2.73, p=0.009$)」及「對某些特殊專長的業務，與其他單位合聘因應 ($t = -2.20, p=0.03$)」三個因應措施上，用人單位與業務單位平均值的差異達到顯著的水準，皆是用人單位同意程度高於業務單位。



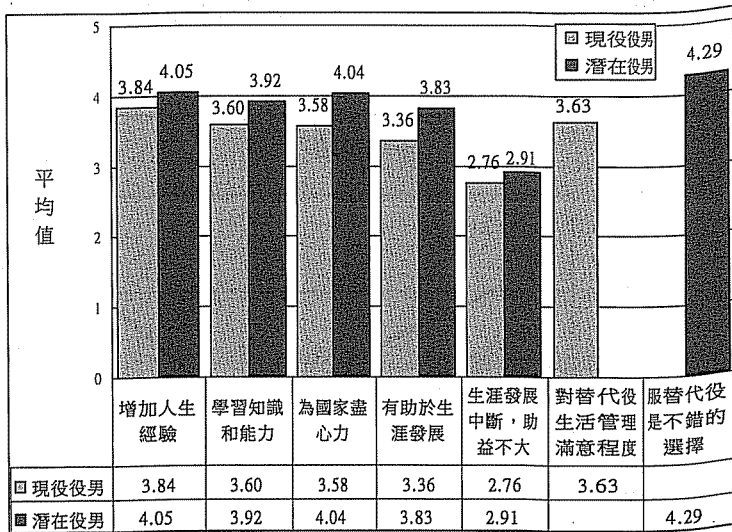
圖三、政府取消替代役的因應措施

資料來源：本研究調查結果

(三) 役男對於替代役的態度

由前述用人單位對於「替代役工作表現良好，對本單位具有相當貢獻」問項，同意的單位有 346 個，比例為 72.4%，還算同意的單位有 114 個，比例為 23.8%。對替代役役男表現滿意的比例合計達 96.2%，顯示各用人單位對於替代役的滿意度頗高。但除了瞭解目前使用替代役的業務機關與用人單位外，更需要了解現役替代役男，對於目前替代役的想法與態度，才能對未來發展做更客觀的建議。由圖四可知，現役役男與潛在役男均認為，對於服替代役「可以增加許多寶貴人生經驗」、「可以學習許多知識和能力」、「可以為國家盡一份心力」等態度是較為正面。現役役男對於「服替代役期間的生活管理滿

意程度」及潛在役男認為「服替代役是一項不錯的選擇」，均表現頗為正面的態度。而 t 檢定之分析結果顯示，潛在役男對於服替代役的態度均顯著高於現役役男的態度，其各題項的 t 值分別為，「可以增加許多寶貴人生經驗($t = -4.23, p < 0.001$)」、「可以學習許多知識和能力($t = -2.80, p = 0.006$)」、「可以為國家盡一份心力($t = -6.36, p < 0.001$)」、「對於事業生涯發展很有幫助($t = -5.95, p < 0.001$)」、「服替代役讓我生涯發展中斷，對我人生助益不大($t = -4.00, p < 0.001$)」。顯示潛在役男相較於現役役男對替代役有較高的期望，也是理想與現實的落差。



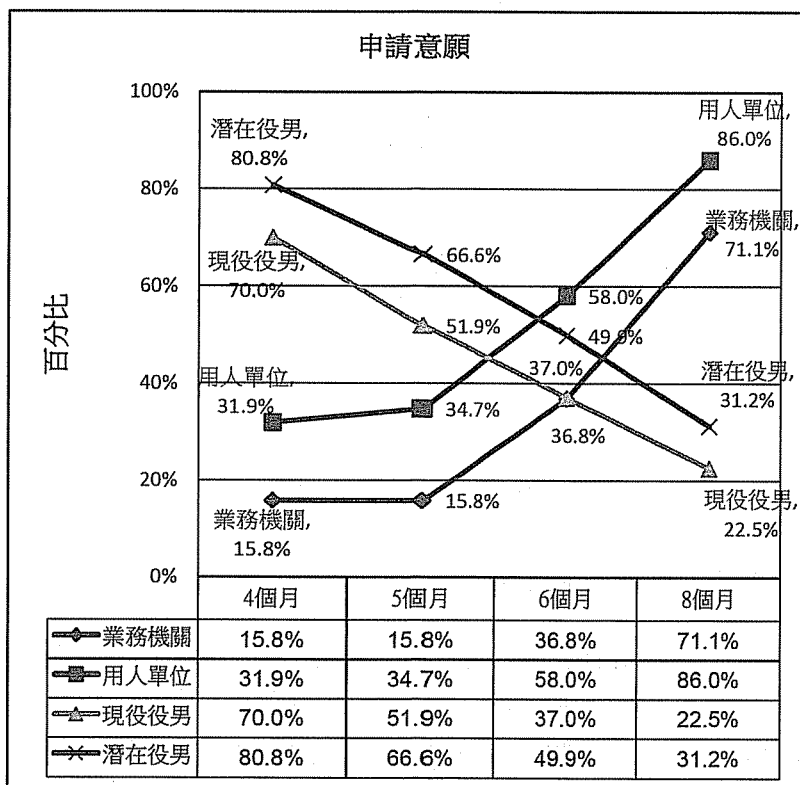
圖四、役男對替代役態度的差異

資料來源：本研究調查結果

(四) 對於替代役的申請意願

目前替代役的役期除研發替代役外，仍是以一年或一年二個月為主，但對於未來募兵制的推動，替代役的役期長短會是一重要變數，故本研究綜合四種類別的受試對象，以折線圖顯示業務機關、用人單位、現役役男與潛在役男等對於役期時間影響申請替代役的意願做了解。圖五顯示替代役役期若增加，可明顯提升各業務機關及用人單位

對於替代役役男的申請意願，卻會使現役役男及潛在役男的申請意願減低，四類的申請意願約交會於 5 至 6 個月的役期上。整體結果來看，用人單位願意申請替代役男的百分比不論在哪一種役期時皆較業務機關更高，而潛在役男在各種役期中願意申請的百分比也比現役役男更高。由各種組合來看，用人單位和現役役男申請意願交集的役期最短，約 5 個多月；用人單位與潛在役男申請意願的交集次之，已快接近 6 個月；業務機關與現役役男申請意願的交集剛好位於 6 個月役期上；業務機關與潛在役男申請意願的交集則高於 6 個月的役期。故以整體而言，未來可能調整發展的方向以 6 個月會是比较適當的役期長度。



圖五、業務機關、用人單位、現役役男、潛在役男申請意願

資料來源：本研究調查結果

伍、結論與政策建議

一、綜合結論

(一)我國替代役人力在政府機關擔任輔助性質工作為主

本研究無論質性訪談或量化調查結果，都顯示各機關均依據替代役實施條例規定，替代役人力運用以協辦業務為主，所從事的工作主要集中在安全維護及行政庶務等輔助性角色，僅有少部份屬於特殊專業性的工作，例如偏遠地區英語教師。因此，替代役人力並非政府機關不可取代性的關鍵性人力。

(二)替代役男從服役的過程中，獲得人生歷練的學習與體悟的價值創造

目前替代役男的人力投入對於政府機關的協助確有效益。另一方面，對於替代役男本身而言，由於其服役內容類似於社會職場，在其透過被賦予的工作執行過程中，無形中提升他們退伍後進入職場的調適與準備，並且透過服務與工作內容的執行，也可以強化替代役男對自我價值的認同、自我成長與社會認同。

(三)替代役取消對政府機關主要影響在降低人力運用彈性及增加工作負荷

依據政府各部門運用替代役的業務機關及使用單位調查發現，以降低人力運用彈性、增加工作負荷以及增加勞務外包的需求三者為最主要影響，其中業務機關認為最重要影響在降低人力運用彈性，而替代役使用單位則認為最重要的影響是現有人力的工作負荷增加。但由另一角度，大部分業務機關或者使用單位都認為，未來取消替代役不

會嚴重到重要業務無法推行，本研究認為這是因為我國替代役人力在政府機關主要擔任輔助性質工作為主。因此，替代役取消會提高原替代役使用單位人員的工作負荷及降低人力運用彈性，但不至於導致業務無法推動。

(四)對部分需用機關而言，未來替代役如取消影響程度重大

雖然未來替代役取消後對於原業務之推動尚無顯著的影響。但是，仍有部分需用機關（如：內政部警政署、消防署、營建署；法務部矯正司、行政執行署）對於替代役男的需求程度較高，且替代役男在該機關中對於業務推動也扮演重要的輔助角色，其輔助或相關業務是有涉及國家人民的隱私內容方面或其處理的內容是需保密的。因此，這些機關不宜採用委外或志工等替代性人力。對於這具有特殊需求的需用機關，未來應當給與適時、適量的人力資源補充，以降低替代役取消的影響程度。

(五)替代役人力運用單位及現有或潛在替代役都對肯定現行替代役

政策

替代役使用單位認為替代役對單位的貢獻是正面的，現有替代役男對於目前的服役也抱持正面看法，認為服替代役可以增加人生經驗與學習新的知識與技能，同時對生活管理也表達滿意。目前就讀於大學的潛在替代役男，除了抱持上述正面態度外，更認為服替代役是不錯的選擇。綜合而言，替代役人力運用單位及現有或潛在替代役都對替代役政策持正面態度。

(六)未來若取消替代役後，各需用機關的因應措施為：增加彈性人力

供給與降低人力需求；精簡業務內容或升級硬體設備提升服務效

率

取消替代役後以申請增配臨時（約聘）之彈性人力及某些業務委外辦理，被視為比較可行的因應措施。然而替代役使用單位則認為除了增加臨時人力外，建議增加正職人力員額及建議繼續保有短期替代役人力」來因應。綜合而言，增加多元人力供給來源與降低人力需求是因應替代役取消的二個主要思考向。

因應替代役的取消衝擊，除了從人力供給與需求面進行改善因應措施外，需用機關也表示可以重新檢視業務與設計一套精簡的作業流程因應，包含了重新設計工作內容、服勤時間的配置、或是合併工作項目，進而維持服務品質與效率。或者，透過提升硬體設備以降低人力配置的需求，例如可透過E化的方式來達成。

(七)募兵制實施若維持替代役則人力供需的共識役期為六個月

本研究進行了一項假設性問題的調查，也就是如果募兵制實施後仍維持替代役，替代役業務機關及使用單位有意願申請替代役的役期，以及現有及潛在替代役役男有意願申請服替代役的役期。調查發現對於替代役人力需求單位的看法是役期愈長則申請意願愈高；現有及潛在役男的看法則是役期愈短則申請意願愈高。綜合而言，替代役供需觀點的共識役期是六個月。

二、政策建議

歸納前述研究發現，本研究提出政策建議如下：

(一)建議政府在各項條件完備情況下，才可以取消替代役人力供給

本研究發現目前替代役人力主要運用在非關鍵性的輔助業務上，取消替代役人力運用不至於對各機關單位（法務部行政執行署除外）的任務推動產生立即的困境。但如同擴大就業方案人力的縮減，可能影響的層面是服務對象、範圍的減少，因此，若因未來推動募兵

制而使未來替代役走向歷史，政府單位必須先針對工作調配與人力供給的議題上做好規劃，讓各機關單位達到新的人力運用系統的平衡，要不貿然停止運行不錯的替代役制度，會導致運用替代役男的機關單位行政效率的下降。

(二)建議依據各需用機關的影響程度採取因應對策

本研究發現，各需用機關對於未來若取消替代役制度後，所受到的影響程度有程度上的區別，大致上可區分為「嚴重影響」、「有影響」與「影響極小」等不同程度的呈現。本研究彙整分析所得的各機關對於影響與因應方式的措施呈現後，提出因應方式與研究建議如下頁表六供參考。

表六、需用機關影響程度及其建議統整表

影響程度	取消替代役之影響	需用機關因應方式	建議	備註
嚴重影響	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人員工作負荷增加 2. 人員調派彈性減少 3. 工作外包需求增加 4. 工作品質降低 5. 重要業務無法執行 6. 特定專業人員減少 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加臨時彈性人力 2. 申請增加正職人力 3. 保有短期替代役 4. 委外辦理業務 5. 簡化業務份量 6. 刪除非核心業務 	<ol style="list-style-type: none"> 4. 設計短役期替代役提供運用 5. 提供正式員額 6. 增加臨時彈性人力 7. 簡化業務份量 	受影響需用機關： <ol style="list-style-type: none"> 1. 內政部警政署(2,543 人) 2. 內政部消防署(1177 人) 3. 內政部營建署(293 人) 4. 法務部矯正司(896 人) 5. 法務部行政執行署(550 人)
有影響	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人員工作負荷增加 2. 人員調派彈性減少 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加臨時彈性人力 2. 申請增加正職人力 3. 簡化業務份量 4. 刪除非核心業務 5. 保有短期替代役 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加臨時彈性人力 2. 簡化業務份量 3. 設計短役期替代役提供運用 	
影響極小	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人員工作負荷增加 2. 人員調派彈性減少 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加臨時彈性人力 2. 簡化業務份量 3. 委外辦理業務 4. 強化與民間網絡連結 5. 刪除非核心業務 6. 保有短期替代役 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加臨時彈性人力 2. 簡化業務份量 	

資料來源：本研究彙整

(三)參考國外社會役經驗以落實福利社會藍圖為目的之制度，重新研

擬替代役的服務範圍

1. 檢討四個月軍事訓練的意義價值

由於我國在沒有修憲的前提下仍屬徵兵制國家，所以規劃役男仍有服四個月軍事訓練的兵役義務。不符役男體位之役男則不用受四個月的軍事訓練，不盡符合公平原則。然四個月的軍事訓練（這對國防部也是一大訓練負荷與經費支出）是否能有效轉換為後備動員部隊因應戰場作戰效能需求，應進一步評估。如果，其效能不彰或沒有需要全部役男均納入後備動員體系，那目前要求所有役男均要服四個月軍事訓練，除符合憲法要求外，似乎是一投入龐大國家資源（人力、財力）但效果有限甚至有負面效果的政策。那麼可以考慮增進國家社會整體價值的短期的替代役人力運用方案。

2. 建議重新規劃六個月「替代役制度」，參考國外社會役經驗以落實福利社會的藍圖為目的之制度。

本研究發現替代役人力運用單位對替代役表現是滿意的，而且有繼續運用的期待，目前服役中以及潛在的役男也對替代役政策表達正面態度與意願。在顧及人民有因「良知拒絕服兵役」（包含拒絕接受軍事訓練）與維持「公平性」原則，未來建議政府可保留替代役制度，並重新規劃六個月以加強社會福利為主的替代役制度。設定為六個月的依據有二：一方面為符合歐洲國家執行社會役時基於公平性原則，役期設計平均為一般常備兵役期的 1.5 倍；另一方面從調查顯示，這也是使用單位與役男選擇服替代役期程意願的共識交集。保留後之替代役不是以替代或輔助機關人力需求為目的，主要是參考歐洲國家之社會役的工作範圍，以增加我國社會服務價值為目的。未來替代役男服務的範圍可擴增至公務機關以外的社會福利團體，役男也可依據其個人的需求與規劃，選擇居家附近的社福團體投入社會服務的工作或

是海外外交服務或特殊具社會價值的工作等。此項建議不但可延續替代役的設計精神與基礎，更可進一步落實社會福利國家的想法；除此之外，也可一併解決「因良知拒絕從事軍訓練」役男之基本權益問題。而對於人力的運用則更具彈性與「適才、適位」的運用原則。

因此建議行政院及主管機關召開「現行兵役制度檢討改進方案」等兵役制度相關會議，研修現行「替代役實施條例」，建立提升社會福利之替代役制度，取代現行增進政府公共服務能力目的之替代役制度。此修訂要旨在強調替代役制度應學習歐洲國家之社會役內涵。

3. 建議政府規劃完善配套措施因應「過渡期」替代人力激增的問題

本研究焦點團體座談發現，國防部未來停止運用徵兵役男時，將會使得緩徵原因消失且役男大量成為替代役人力供給，在此過渡期會使得政府機關突然大量流入替代役人力。然而，政府機關並沒有足夠的生活管理空間可以容納大量的替代役人力，包括食宿等問題。建議的配套措施如下：

(1) 建議國防部釋出營區以利地區內服務的替代役人員之生活管理

建議政府編列極少數的生活管理幹部，督導替代役自治幹部進行地區內替代役人力的生活管理，而這些生活管理的營區主要是針對都會地區大量運用替代役單位而設立，至於無法短期交通運送至的偏遠地區，由於人數較少，建議則仍維持目前運用單位內食宿的規劃。

(2) 建議替代役激增過渡期，役男可比照「申請家庭因素」之資格，

採戶籍地分發原則，解決替代役男居住之問題。

除上述建議政府運用國防部釋出之營區進行替代役之生活管理外；本研究建議可採內政部役政署之預期規劃，將激增之替代役男採以申請家庭因素的資格，進行戶籍分發的方式，進行社會役相關工作

內容（例如：獨居老人長期照護），並採行返家居住的方式。此舉不但可解決替代役男激增後的居住問題，並可增加國家在執行社會服務的範疇與範圍，可謂一舉兩得的設計方式。

(3) 建議替代役激增的過渡期分散運用替代役在政府各機關

如果上述集中管理的措施窒礙難行，建議政府在替代役激增期分散運用單位，如此可以避免生活管理設施不足的問題，同時也可以避免各單位因為大量使用替代役而徒然增加業務量，與短期多餘人力的困擾。

中華民國替代役的產生與義務役役期的縮短有其時代與時空背景。民國 89 年推動替代役與縮短役期主要是適逢役男人數高峰，為解決役男塞車無法立即服役或投入社會生產與進修的浪費與民怨，加上國防預算與政府人力不足的內外壓力下推出的長期社會政策。因此其設計雖有社會福利的精神，但主要是以政府施政替代人力的落實。這種以長期政策解決短期現象的後遺症，也在後續役男人數與役期銳減下造成國防人力不足（包括國防部都開始申請替代役男），編現比驟降，必須以更高的成本招募兵源，大部分替代役使用機關雖不排斥新增的人力運用但實際效用有限，少部分機關則過度仰賴替代役的便宜人力。隨著募兵制的推動，政府規劃取消替代役。除過渡期的調適與少數機關外，替代役的取消並無窒礙難行之處。但政府政策應創造長期的社會價值與理想，不應著眼於短期，頭痛醫頭腳痛醫腳。替代役或其原始精神的社會役有其重要社會價值。因此本研究建議不宜全面廢除替代役，而應思考將原本人力替代的替代役設計改為提升社會福利的替代役設計。

參考文獻

- 內政部役政署編(2010)。<〈及齡男子兵籍調查〉。《內政部統計年報》。2010年1月10日取自內政部役政署，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。
- 吳雪玲(2004)。我國社會役政策執行之評估研究，東吳大學社會工作學系碩士論文，未出版，台北。
- 李啟中(2006)。替代役人力運用及管理－以消防替代役為例，國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程碩士論文，未出版，高雄。
- 沈哲芳，江東寶(2009)。赴德國辦理替代役制度宣導暨延攬海外役男回國服替代役工作報告，內政部役政署出國報告，http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09804316&fileNo=00
- 洪聖斐(2011)。停止徵兵－德軍轉型為職業部隊，http://newtalk.tw/news_read.php?oid=11078，2011/02/07。
- 陳健民(2002b)。「由替代役制度論募兵制的可行性」，2010年8月17日取自國政評論，網址：<http://www.nof.org.tw/printfriendly/1309>。
- 陳新民(2000)。社會役制度。台北：揚智文化事業股份有限公司。
- 陳新民(2002a)。「我國兵役史上最大變革－替代役的前瞻與檢討」，2010年8月17日取自國政研究報告，網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/091/CL-R-091-011.htm>。
- 陳勁甫(2011)。「中華民國百年軍制發展－走向現代化」，2011年1月28日，傳承與轉型－中華民國發展史論文研討會，政治大學，台北。
- 國防部「國防報告書」編纂委員會(2000)。《中華民國八十九年國防報告書》。台北：國防部出版。

國防部「國防報告書」編纂委員會（2004）。《中華民國九十三年國防報告書》。台北：國防部出版。

黃仁志（2000）。我國替代役制度法治化之研究－以德國社會役制度為比較對象，中正大學法律學研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。

葛邦義（2005）。我國實施替代役政策執行成效評估－以法務部行政執行機關為例，國立中正大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。

臺北市政府兵役處（2009）。「替代役：『替代役服役類別與役期？』」。2010年8月20日取自臺北市政府兵役處：常見問答集，網址：<http://tcgwww.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=970481&ctNode=21666&mp=121011>。

賴兩陽、趙碧華（2005）。社會役制度人力運用及成效評估研究。內政部社會司委託研究（報告編號：094000000AU631001），未出版。

The Study of Current Status and Future Perspective of the Alternative Military Service after All Voluntary Forces is Implemented

Ching-Pu Chen^{*}, Hsin-Hsin Lo^{}, Chih Tsung Lai^{***} &
Wen Ming Lin^{****}**

Abstract

In order to effectively and fairly utilize draftees' manpower, the ROC government revised the Military Service Law and added the alternative military service systems and regulations in February 2000. As a result, Taiwan became the first Asian country to implement the alternative military service systems. However, as the terms of compulsory military service gradually shortens, its training has become less and less cost-effective. On the other hand, the dependence of government departments on the alternative service personnel has gradually increased. The Department of Defense is planning to implement the All Voluntary Forces system (AVF) in 2014, which will greatly impact the alternative military service system. The government must plan and prepare for such a shift. This study is to examine the impact of terminating the alternative military service after the AVF is implemented. Research methods used include:

^{*} Associate Professors, Department of Social and Policy Sciences, Yuan Ze University. E-mail: chingpu@saturn.yzu.edu.tw.

^{**} Associate Professors & Dean of Student Affairs, Department of Business Administration, Ching Yun University. E-mail: hhlo@cyu.edu.tw.

^{***} Ph.D. Candidate, Department of Information Management, Yuan Ze University. E-mail: s979206@mail.yzu.edu.tw.

^{****} Colonel and Section Chief, Section of Political Warfare, Armed Forces Reserve Command General Administration, Ministry of National Defense.

literature analysis, focus groups, expert interviews, and questionnaire survey. The findings of this study include: (1) Many European countries use volunteer workers to replace the alternative service personnel. (2) The main effects will be the reduction of personnel utilization flexibility and increased work load burden. (3) The effects on most departments are small, but some units will suffer significant impacts. (4) At the beginning of implementing the AVF, there will be a surge of alternative service personnel, which is an important challenge. (5) To face the change, several measures can be pursued: first, increase manpower supply and reduce demand, and the second, streamline operation and process efficiency, with the utilization of modern technology to improve service quality. (6) Most people regard the alternative system as valuable and a good policy. (7) It is recommended to consider redesigning a 6 months welfare alternative service after the AVF is launched.

Key Words : Alternative Military Service; Human Resource Management; All Voluntary Forces

城市行銷之研究：臺北聽奧的個案分析

陳衍宏*、陳靜誼**

摘要

臺北市以城市之名突破國家外交困境，於2003年2月順利取得2009年聽障奧林匹克運動會之主辦權，期能藉由賽會的舉辦以展現城市特色，進而提高國家在國際上的能見度。本文企圖從「行銷」觀點探討「2009臺北聽障奧運」，以期從行銷理論與概念探討城市行銷並據以分析2009臺北聽障奧運之特色與提出分析建議。該個案的分析從文獻中研擬「城市行銷」、「政策行銷」、「策略行銷」、「行銷策略」等為基本架構加以研究，透過質性研究途徑的深度訪談法與個案研究法，進行資料蒐集、分析與詮釋。

經由本次的研究，本文提出研究發現為：個案中城市行銷觀點，基於國際社會中的知名度，聽障奧運的光環遠大於臺北市，因此城市行銷的意義方得以彰顯，也就是臺北市因舉辦聽障奧運而提升國際能見度。至於在政策行銷的基本立場上，公共政策執行，即便同樣是政策的利害關係人，往往立場也會不盡相同。政策行銷的目的無非在歧異點上求取一平衡與共識，因此，政策的願景成為共識的基礎。而對應策略行銷的觀點而言，策略行銷乃是轉化政策願景成為規劃行銷策略的橋樑。至於行銷策略則必須時時能反映策略行銷與政策願景，並盡量將其具體化、可操作化。而臺北聽障政策行銷之特色，「聽障友善之都」是一種宣言、一種意象，陳述著對聽障人士的友善政策規劃，進而突顯臺北市的國際形象和市民認同。但行銷對象絕非僅止於聽障人士，畢竟從本研究中政策行銷的觀點而言，利害關係人涉及的不同價值相當廣泛，市民、國際人士、聽障人士等，均應納入政策規劃與執行的考量。整體而言，策略行銷與城市行銷層面能掌握聽障人士特性、運用事件行銷均是本活動成功的因素之一。此外，本文從學理與實務提出建議為：城市行銷的具體化思維方可與政策行銷相得益彰。

* 佛光大學公共事務學系助理教授。

** 國立政治大學公共行政學系碩士。

關鍵字：臺北聽奧、城市行銷、政策行銷、策略行銷、行銷策略

壹、前言

在全球化的浪潮下，國際體育交流日漸頻繁，臺北市突破過去運動外交的困境，於 2003 年 2 月成功取得 2009 年聽障奧林匹克運動會（Deaflympics，以下簡稱聽障奧運）的主辦權¹，這對於一向在國際賽會申辦過程中遭受政治打壓的臺灣而言，的確是一項振奮人心、凝結全民共識的創舉。我國多次申辦國際綜合性運動賽會如亞運、世大運未果（邱翼松等，2006：268），此次的主辦經驗將能增加日後申辦其他國際大型賽會的信心，並期能藉由賽會的舉辦來展現城市特色，進而提高國家在國際上的能見度。

聽障奧運是一項在國際間快速成長的全球性運動賽會，同時也是全球四個可以冠上奧運會名稱並懸掛五環旗的國際運動賽會之一，另外三項為奧運（Olympics）本身、殘障奧運（Paralympics）及特殊奧運（Special Olympics）（鄭莉苓、畢璐鑾，2007）。聽障奧運在 1924 年於法國巴黎首次舉辦，至今已超過 80 年的歷史，當時僅舉辦 7 個運動項目，參賽的 145 位聽障運動員全是來自歐洲的 9 個國家，隨後，參賽的國家和人數不斷增加，到了 2005 年澳洲墨爾本舉辦第 20 屆時，已達 97 國 3660 名運動員參賽²。

依聽障奧運規章在申辦程序的部分規定，我國若欲申辦 2009 年第 21 屆聽障奧運，必須在 2002 年向聽障奧運秘書處繳交行政院體育委員會（以下簡稱體委會）、中華奧林匹克委員會（以下簡稱中華奧會）、臺北市政府等三個單位的同意文件，才可申辦³。臺北市於 2002 年 8 月向國際聽障體育總會⁴（International Committee of Sports for the Deaf, ICSD，以下簡稱 ICSD/CISS）提出申請，由中華民國聽障者體育運動協會（以下簡稱

¹ 資料來源：http://deafsports.org.tw/deaf_ori/culture.htm（上網日期：2010/05/01）

² 資料來源：<http://www.2009deaflympics.org/files/13-1000-82.php>（上網日期：2010/05/02）

³ 同註 1。

⁴ 國際聽障體育總會（International Committee of Sports for the Deaf, ICSD）的前身為國際聾人運動總會（Comité International des Sports des Sourds, CISS），1924 年創始於巴黎，是全球最早出現的國際性身心障礙類體育總會，統領歐洲、亞太、泛美及非洲四大區域聾人體育聯盟。CISS 於 2005 年更名為 ICSD，為了前後文的一致性，故本研究提及該組織時，一律以 ICSD/CISS 稱之。

聽障體協)取得聽奧的主辦權,並由臺北市政府協助舉辦,於是臺北聽奧在2009年9月5日至9月15日隆重舉行,也圓滿成功,CISS會長Donalda Ammons更說道⁵:「臺北聽奧很完美,未來的城市將難以超越。」

在臺北聽奧舉辦前後期間,可以發現臺北市政府投入極多資源在行銷這個活動,而臺北市政府與聽障體協也聯合籌資設立一個聽奧基金會,藉由這個民間財團法人的創新組織模式來主辦這次的聽障奧運,整個活動的舉辦期待是在受到政治干擾因素最少的情況下來順利進行。然而,臺北聽奧的行銷對象是誰?如何行銷以及行銷什麼以達成政策行銷之目的?此即構成本文所關切以及所欲分析的主軸議題。

貳、文獻回顧

隨著八〇年代公共管理(public management)趨勢的興起,企業管理的諸多理念與技術,由是深深影響著公部門的改革。本文為瞭解政府在推動公共政策過程中,企業界的「行銷」(marketing)觀點對公共政策有何啟發,於是本段擬檢索相關文獻,以圖建構政府政策的行銷模式,將分別從「城市行銷」(city marketing)、「政策行銷」(policy marketing)、「策略行銷」(strategic marketing)、「行銷策略」(marketing strategies)加以探究。

一、城市行銷的內涵

城市行銷(city marketing)的觀念早已成為當前臺灣重要都市公共政策的一環,在成為時尚的同時,卻往往只是突顯國內行銷的企圖,使得島內各縣市民眾互相造訪,自己人賺自己人的錢(徐揚,2006:14-15)。城市行銷並非新的觀念,但昭強(2002:11)指出,城市行銷的名詞早

⁵ 資料來源:<http://tw-mediazone.2009deaflympics.org/files/15-1052-6169,c655-1.php>(上網日期:2010/05/04)

在 1980 年代歐洲的相關文獻中已經出現，準此而言，臺灣在國際社會間，對城市行銷的重視，的確晚於國際主要先進國家的規劃。成功的城市國際行銷，在於城市可行銷的標的物必須具有一定的品質水準（徐揚，2006：16）。然而，城市要行銷什麼？又為何要行銷？對內而言，基本上，一個有特色的城市或活動，可吸引更多觀光客前來消費，帶來商機並創造就業機會，進而繁榮地方；對外而言，可以向國際行銷城市的政經、文化、美食、人民、建築及特色活動，有助於營造形象，提升國家競爭力，並且提升城市在全球舞台的知名度，同時增加市民的向心力與榮譽感（許文聖，2006：85）。

就臺灣的城市行銷來看，解讀許文聖（2006）的 SWOT 分析觀點，本研究以為，大致上「優勢」大於「劣勢」，而劣勢的部分也正待政策的改善；「機會」目前正是城市行銷的關鍵點；至於存在的「威脅」也必須仰賴有效的政策規劃加以排除，提升城市的競爭能力。SWOT 分析詳見表一：

表一、臺灣城市行銷 SWOT 分析

Strengths 優勢 <ul style="list-style-type: none"> • 豐富人文及觀光資源 • 人民親切友善 • 安全的旅遊環境 • 政府與產業的支持 	Weaknesses 劣勢 <ul style="list-style-type: none"> • 國際化不足，英語環境待提升 • 與鄰近區域相似，生活費用高
Opportunities 機會 <ul style="list-style-type: none"> • 國際知名度提升 • 新旅遊目的地之優勢 • 政府的支持與主動出擊 • 城市新圖像 Taipei 101 	Threats 威脅 <ul style="list-style-type: none"> • 中國大陸與亞洲新興國家發展快速 • 亞洲鄰近城市或以金融中心，或以發展迅速具國際知名度 • 國際競爭力待提升

資料來源：許文聖（2006：85）

整體而言，城市行銷的根本核心在其「城市意象」是否獲得共鳴，即便是城市中相關的活動與軟硬體設施，最後都會與城市意象緊密連結，而城市意象也正是市民集體認同的主要依歸，影響著政策能否獲得支持的關鍵。晚近對城市意象的型塑或追尋，也逐漸成為都市政策的關鍵議題之一（陳衍宏，2009a）。至於「城市意象」的研究先驅，應屬 1960 年

的 Kevin Lynch 為代表。在其完成《都市意象》(The Image of the City) 一書時，便成為此領域相關研究者必讀的聖經。根據 Lynch 的說法，所謂「都市意象」，就是市民對都市環境中的某個地區，經過長時間的觀察、使用與認識而形成之記憶及產生的意義。Lynch 進一步指出，都市意象之所以形成，係由通道、邊緣、地區、節點及地標等五種元素共同型塑而成，而在實體的環境中，這些元素並非單獨存在而有意義或構成意象，而是元素之間彼此重疊，相互呼應，最終共同營造而成都市意象 (Lynch, 1960)。陳衍宏 (2009a) 指出，都市意象的研究，隨著都市人口增加、政策利害關係人複雜程度提升，使其呈現更加多元的面貌，諸如市民的共同記憶、市井間的傳說、市民的集體認同等，都會影響都市中公共政策的推動。

二、政策行銷的內涵

「行銷」這個名詞源自於商業界，企業必定要行銷其產品，因為沒有行銷就沒有市場，這是顛撲不破的經營法則 (丘昌泰等，2001：313)。Kotler 與 Levy 在 1969 年發表了〈行銷觀念擴大化〉(Broadening the Concept of Marketing) 一文，將行銷活動界定為一種廣泛的社會活動，並擴大其應用範圍至政府部門或非營利組織上 (翁興利，2004：18)，社會行銷 (social marketing) 的概念應運而生，希望透過行銷手段，將社會價值觀念傳輸給社會大眾，所以行銷的產品是無形的價值觀念。基此，Enis、Kangun 及 Mokwa (1978；轉引自丘昌泰等，2001：316) 主張應從行銷的觀點去看公共政策的發展，運用策略規劃與行銷工具，將公共政策當作產品「推銷」給社會大眾。

Buurma (2001；轉引自魯炳炎，2007：57) 提出政策行銷 (policy marketing) 的定義：「政策行銷是透過可接受的政策工具，要求社會行動者做出特定的社會行為，並由政府運用行銷交易的作為和社會行動者共同達成目標的整個配套之規劃與執行過程。⁶」

⁶ 原文如下 (Buurma, 2001)：The sum total of planning and executing processes the government applies to

翁興利（2004：216）指出，「顧客導向」的公共組織應該將產出的政策視為對民眾的服務，而服務的提供則是以「公民價值」為圭臬，政策行銷人員一方面扮演「倡導性角色」將政策實質內涵傳達給顧客群體或是利害關係人，另一方面則透過「政策行銷」機制與利害關係人進行政策對話，以使雙方得以理解彼此之意向與需求。

吳定（2003：302）將政策行銷界定為「政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象對研議中或已形成之公共政策產生共識或共鳴的動態性過程；其目的在增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力、達成為公眾謀福利的目標。」

陳衍宏（2009b：63）則認為，若從政府政策的本質探討「行銷」這個充滿市場利益導向的管理工具，政府應該多著墨在追求公共利益這一面向之上。而在資源有限的大環境下，策略管理與行銷手法的結合顯得日趨重要。策略行銷重視規劃者對整體概念的策略建構，而策略的規劃與執行則偏向技術導向（陳衍宏，2009b：65）。因此，當政府在行銷一項公共政策時，策略行銷（strategic marketing）的規劃更甚於行銷策略（marketing strategies）的擬定，換言之，政府應當先著重於概念層次的釐清，再進行技術層次的操作。

綜合以上討論，吾人得知兩層意義：

其一，由於顧客導向的觀點成為社會主流價值，政府部門在推行公共政策時，有必要將政策視為「產品」加以行銷，藉由策略規劃的過程來塑造願景（vision），在確立該政策的標的人口或利害關係人之後，採取有效的行銷策略，使政府與利害關係人共同達成政策目標，惟必須進一步確認的是，此政策願景或目標應該是公共利益導向的，此方為政策行銷的核心價值。

其二，政策行銷的分析重點在於行銷的對象，亦即政策的利害關係人，以及對這些利害關係人行銷政策的願景，此願景則是屬於概念層次

cause marketing exchanges with social actors enabling both parties to reach their objectives, by developing and offering acceptable policy instruments and by demanding specific types of social behavior and other reciprocations from social actors.

的部分，而較少著墨於技術層次的論述，本文將以「政策利害關係人」與「政策願景」為個案分析的焦點。

三、策略行銷的內涵

正如前述，策略行銷與行銷策略並不相同。整體而言，策略行銷比較重視上層的策略建構，遠勝於其次的策略規劃與執行（陳衍宏，2009b：65），準此，策略行銷的根本原則就需回歸到「策略管理」及「行銷的策略導向」加以探討，主要說明策略行銷在於透過 SWOT 分析與 STP 模式來決定「選案的排序性」與「政策的層次性」，相關內容於後說明（陳靜誼，2010：13）。

策略管理的重要性因環境變遷劇烈、社會價值變動、軍事與政治的不確定性等而增加（吳瓊恩，2001：205），所謂「策略」乃組織的經營範圍與競爭優勢，其足以描述組織特色的項目（司徒達賢，2001：13），而策略管理就是讓組織策略有效運用的過程，使資源使用最適化，獲得競爭之優勢（蔡泰生，1997：5）。

（一）SWOT 分析

策略行銷可說是行銷規劃的過程，其最終目的在於達成組織所設定的目標。為此，無論是營利組織或非營利組織都必須從事策略規劃，藉由 SWOT 分析，行銷管理者能夠瞭解該組織所具備的優勢（strength）、劣勢（weakness），以及所面臨的機會（opportunity）、威脅（threat），釐清組織與利害關係人的角色定位，同時塑造共同的願景，作為後續行銷策略擬定的方向。內部環境分析包括 S 與 W；外部環境分析包括 O 與 T（吳瓊恩，2005：190-191；孫本初、張甫任，2009：86-87）。進行 SWOT 分析的目的，在於協助組織一方面瞭解自己的優勢與劣勢，並注意到外在環境變遷的特質，掌握機會，逃避威脅，以研擬可行且具創意的行動策略。因此，SWOT 分析可謂是組織為因應環境變遷，所從事的主、客觀評估。

準此，本研究以為，策略管理中的 SWOT 分析，對於策略行銷的意義在於釐清行銷者（即組織）本身的定位，有利於公共政策中替選方案的排序。質言之，當選案超過組織能力所能負荷時，則必須透過 SWOT 分析來進行個案的挑選，透過強化 S 與 O 選項，排除 W 與 T 選項，以利於選案的排序。

（二）STP 模式

Kotler 與 Armstrong (2005) 提出所謂的「STP」，也就是「目標行銷」(target marketing)，其中 S 代表市場區隔 (Segmentation)、T 代表目標市場選擇 (Targeting)、P 代表市場定位 (Positioning)。

1. 市場區隔

行銷管理者應將一個廣大的市場區分為若干具有同一偏好或需求的同質性次級市場，即所謂的「市場區隔」(方世榮，2002)，其可幫助行銷管理者瞭解目標市場的偏好，進而設計出足以滿足目標市場需求的產品或服務，並擬定有效的行銷策略，將產品或服務加以行銷，達到強化組織在市場上的競爭力之目的 (陳靜誼，2010：16)。

2. 目標市場選擇

在市場區隔之後，行銷管理者必須衡量組織的資源、市場地位、競爭者的優劣勢等各方面因素，選擇一個或數個區隔化市場，亦即進行目標市場選擇。目標市場 (target market) 係指活動方案所要訴求或組織所要服務的一群對象 (余朝權，2001)。一般而言，目標市場的可行策略大致可分為三種，茲分述如下 (Kotler & Fox, 1994; Kotler & Andreasen, 1996; 張在山譯，1991)：

(1) 無差異行銷 (undifferentiated marketing)

無差異行銷係指行銷管理者認為不需要重視市場區隔的差異，因而決定提供相同的產品或服務來滿足所有消費者的需求。將行銷重點放在消

費者需求的相同處，而非相異處，亦即面對全部的市場皆採取相同的行銷策略，此方式最大的優點即是節省成本⁷。

(2) 差異化行銷 (differentiated marketing)

差異化行銷係指行銷管理者考慮不同群體的差異性，但仍希望目標市場能夠涵蓋所有的族群，因而同時以若干個區隔化市場作為目標對象，並分別為各個市場研議不同的行銷策略。雖然此模式較能滿足不同族群的需求，但因為需要規劃具有不同特色的行銷活動，勢必造成成本的提高。因此，必須在組織條件與資源允許的狀況下，才能進行差異化行銷。

(3) 集中化行銷 (concentrated marketing)

集中化行銷係指行銷管理者將所有資源集中在某一個區隔化市場，並針對此一市場發展特定的行銷組合。換言之，組織先在特定的市場中取得穩固的地位，再進一步瞭解整個市場的需求，以減輕成本開支。

影響目標市場選擇策略之因素及其對應之選擇策略整理如表二：

表二、影響目標市場選擇策略之因素及其對應之選擇策略

影響因素 目標市場策略	組織資源 有限	活動方案 具有特色	新的活動 方案	市場的 同質性高	競爭者採用 無差異行銷
無差異行銷			✓	✓	
差異化行銷		✓			✓
集中化行銷	✓	✓	✓		✓

資料來源：陳靜誼 (2010：20)

3. 市場定位

產品之市場定位係指創造產品或服務的不同點，讓該企業的形象在消

⁷ 此處所謂節省成本，指的是節省行銷成本。若面對高度異質化的市場，採取此策略或可節省行銷成本，但對整體經營成本卻可能具有潛在風險。

費者心中占有一席之地 (Levy, 1978)。Kotler 與 Keller (2006) 認為，企業若有成功的定位，則其行銷計畫及從市場定位策略所衍生的差異化便能成功。

綜合言之，STP 模式主要提供市場區隔的概念，在策略行銷的意義即為：因為組織資源有限，為使資源的效益極大化，從而必須將資源做最有效的利用，找出核心的利害關係人，宣達產品的定位。就政策而言，即政策的核心目標或願景，以及深受影響的利害關係人，準此，STP 主要是將政策的願景與其所關心的利害關係人，透過分析進行適當的定位。

四、行銷策略

行銷策略⁸ (marketing strategies) 是策略行銷過程的產物，是使組織能成功服務其目標市場的最佳手段，其本質為指引組織如何善用自身的資源，期能比競爭者更有效地滿足目標市場的需求，進而達成組織的行銷目標 (方世榮, 2002)。行銷學的先驅學者 McCarthy 於 1960 年提出 4Ps 行銷策略，包含產品 (product)、價格 (price)、通路 (place)、推廣 (promotion) 等四要素 (魯炳炎, 2007: 72)。惟不論是 4Ps、6Ps、7Ps 或 10Ps 的行銷策略，其目的都在於協助行銷者分析行銷過程中可能涉及的變數，俾有利於行銷分析之用 (翁興利, 2004: 16)。所以，不論是幾 P 的提出，均是幫助行銷者釐清運用哪些要素能夠成功行銷產品。

如文前所言，政策行銷應重視政策的核心價值，因此，公、私部門的行銷概念應有區別，故政府將行銷策略 4Ps 運用在政策行銷時，須將企業所強調的獲利概念轉化為政府所重視的公共價值。陳衍宏 (2009b: 64) 將企業與政府所使用的 4Ps 之核心概念，轉化成符合公共場域使用的概念，並加以比較如表三所示：

⁸ 本研究以為，行銷組合的文獻相當多，隨著時間與議題的變化，推陳出新以迎合時勢的技術方法愈現多元，均為達成行銷目的之手段，故以行銷策略作為後續共同的稱號及本節的名稱。

表三、4Ps 之概念轉換

核心概念 4Ps	企業	政府
Product (產品)	產品／服務	政策／服務
Price (價格)	定價	預算、成本
Place (通路)	代理商、運輸	私部門、NPO
Promotion (推廣)	廣告	政策／價值宣導

資料來源：陳衍宏（2009b：64）

綜合以上論述，在建立行銷策略時，按照順序發展是很重要的。應先描述產品，再決定推廣策略，因為必須利用推廣工具來確保目標對象知道提供的產品或服務、價格及取得管道，而這些都是在規劃溝通通路前必須完成的決策。然而，若進一步將此概念運用在政策的行銷上時，行銷策略中的 4Ps 除了必須適當轉換外，政策願景或許可能成為推廣宣導的第 5P (policy vision)。

參、個案解析與研究設計

一、個案解析

國際間的大型活動，尤其是運動賽事，絕大多數均與城市有關。就多元文化與區域特色而言，一個國家可能有許多城市可以參與類似的賽事，故以城市為名的運動隊伍不勝枚舉，究實而論，以城市之名參與，除了可以爭取更多的市民認同外，其所帶來的效益更是難以具體估算。因此，除了有以城市為名的體育（運動）代表隊外，許多城市爭辦國際大型運動賽會，亦有其重要政策意涵。例如對內的治理、規劃能力之展

現、市民參與和認同之提升，尚有對外的經濟收益來源、城市在國際上的能見度等。身為此次主辦城市的臺北市政府，由城市行銷論點觀之，臺北市如何在國際間展現其價值，就在於證明其有能力舉辦國際大型賽事，並展現北市營造「聽障友善之都」的城市意象。

此外，為了拓展我國國際運動交流的空間，政府對運動賽會的介入逐漸增多，甚至將籌辦國際大型運動賽會列入施政主軸。「積極爭取主辦國際運動賽會，加強參與國際體育組織，提升國際地位」即為體委會近年來的施政目標之一⁹。然而，中華臺北在國際現實的情勢下，多年來始終無法順利取得任何國際大型運動賽會的主辦權，不斷在世界大學運動會、亞洲運動會、東亞運動會的爭辦上屢戰屢敗，雖然奮戰不懈的精神值得喝采，但一再作戰失利也深深打擊民心士氣¹⁰。臺北市政府決定申辦聽障奧運這個受國際現實壓力最小的運動賽會，其成功機率遠大於爭辦上述的運動賽會，期能以政策行銷的方式來打開我國在國際上的知名度。

就策略行銷的觀點論之，聽障體協於 2000 年舉辦第六屆亞太聾人運動會期間，邀請 ICSD/CISS 來臺召開年度執行委員會會議，當時不論在大會籌備或接待服務等各方面，均獲得 ICSD/CISS 主席 John Lovett 的讚賞與肯定，也留給 ICSD/CISS 全體執行委員與亞太會員國非常鮮明的印象¹¹，而該次賽會的成功更證明了聽障體協具備承辦國際性大型運動賽會的能力。

2001 年第 19 屆羅馬聽障奧運籌辦單位在大會時程的掌控、各項競賽賽程的安排、接待人員的素質、大會資訊的提供等方面的表現，均令各

⁹ 體委會 94 至 97 年度施政計畫中，將「積極爭取主辦國際運動賽會，加強參與國際體育組織，提升國際地位」列為業務面向策略績效目標之一，內容包含輔導各全國性體育團體爭取主辦國際運動賽會及輔導我國體育人士積極爭取擔任國際體育運動組織重要職務。詳參網址：

<http://www.sac.gov.tw/WebData/WebData.aspx?wmid=187&WDID=2135>。(上網日期：2010/03/17)

¹⁰ 請參見 2009 年臺北聽障奧林匹克運動會官方網站關於申辦過程之介紹。網址：

<http://www.2009deaflympics.org/files/13-1000-55.php>。(上網日期：2010/03/17)

¹¹ 關於第 21 屆聽障奧運之申辦與籌辦歷程，詳參聽障體協秘書長暨臺北聽奧基金會創會董事長趙玉平先生所撰寫之〈以體育爭取平等—誌申辦以及籌辦 2009 年聽障奧運會的歷程〉一文。網址：

http://deafsports.org.tw/deaf_ori/culture.htm。(上網日期：2010/03/20)

國代表團大失所望。ICSD/CISS 主席 John Lovett 與不少國家因而期望中華臺北能夠運用亞太聾人運動會的成功經驗來主辦 2009 年的聽障奧運，以重建各國對聽障奧運的信心¹²，故積極鼓勵聽障體協申辦下一屆的聽障奧運。基於上述理由，聽障體協決定全力爭取受國際現實壓力最小的聽障奧運之主辦權，為國內體壇注入生氣，也讓國人對國家重拾信心。

依據聽障奧運規章之規定，申辦聽障奧運的手續必須取得國家體育主管機關、國家奧林匹克委員會及主辦城市之同意申辦證明¹³，就我國而言，上述三者之對應單位分別為體委會、中華奧會及臺北市政府。在經過多次會商之後，聽障體協與臺北市政府對於預算規模與來源終於達成協議，始取得三方之同意文件，並於 2002 年 8 月向 ICSD/CISS 提出申請¹⁴。

申辦團隊赴瑞典 Sundsvall 出席 ICSD/CISS 第 38 屆會員大會，同時會中也將決定第 21 屆聽障奧運主辦權之歸屬¹⁵。表決當日，先由聽障體協秘書長趙玉平先生代表中華臺北上台進行簡報，強調臺北市將由聽障者主導、聽人協助的模式辦理 2009 年聽障奧運，讓全球聽障者同感驕傲、共享榮耀，其簡報深獲全場代表之肯定。而希臘雅典則是由體育部高級官員代表該國做簡報，無奈他是聽人¹⁶，以口語簡報的方式令重視聽障文化與強調聽障者自主自治的各國代表大失所望。最後中華臺北以 52 票大勝希臘雅典的 32 票，獲得 2009 年聽障奧運的主辦權¹⁷。

對臺北市政府而言，希望藉由舉辦聽障奧運來達成城市行銷的目的，讓世界看見臺灣、聚焦北市，除了證明臺北市有能力舉辦國際大型賽事之外，聽障無障礙環境和熱情的市民也展現北市「聽障友善之都」的軟

¹² 同註 10。

¹³ 請參見聽障奧運規章關於申辦程序之規定。網址：
<http://www.2009deaflympics.org/files/13-1000-830.php#3>（上網日期：2010/05/20）

¹⁴ 同註 11。

¹⁵ 同註 10。

¹⁶ 趙玉平先生於〈從聽障文化談 2009 年臺北聽障奧運會〉一文中指出：聽人係聽障文化用語，指有別於聽障者，使用聽覺及口語溝通者。資料來源：http://www.deafsports.org.tw/deaf_ori/a3.htm（上網日期：2010/06/05）

¹⁷ 同註 11。

實力；對聽障體協而言，希望藉由舉辦聽障奧運，讓聽人對聽障者建立新的形象，從而使社會大眾都能尊重、接納聽障者；對市民而言，除了因為聽障奧運的舉辦，而擁有高規格的運動場館之外，更重要的是市民素養的提升，對聽障人士的關懷，可作為未來高齡化社會的提前教育。

二、研究設計與實施

本文使用深度訪談法中的「半結構式的訪談」(semi-structured interviews)，根據研究目的設計訪談大綱，作為訪談指引方針。訪談對象是以政策行銷的觀點來探討臺北聽奧籌辦的整體過程，從初始的政策規劃到後續的政策執行，當中所涉及的政策主管單位、相關人員與團體、專家學者等，均為本研究預期訪談之對象，希望透過不同的角度來探討問題，以達相互印證之效。本研究之訪談對象為臺北聽奧籌委會基金會執行長及行銷部人員、聽障者體育運動協會理事長、國立體育大學教授，訪談時間為 2010 年 5 月 28 日至 6 月 17 日之間，蒐集受訪者提供的訪談資料與本文所欲探究構面如表四所示。

表四、受訪者與研究構面選擇之對照表

受訪者 研究構面	A 基金會執行長	B 基金會行銷部人員	C 聽障體協理事長	D 體育大學教授
政策行銷	✓	✓		✓
策略行銷	✓	✓	✓	✓
行銷策略	✓	✓	✓	✓
城市行銷	✓	✓		✓

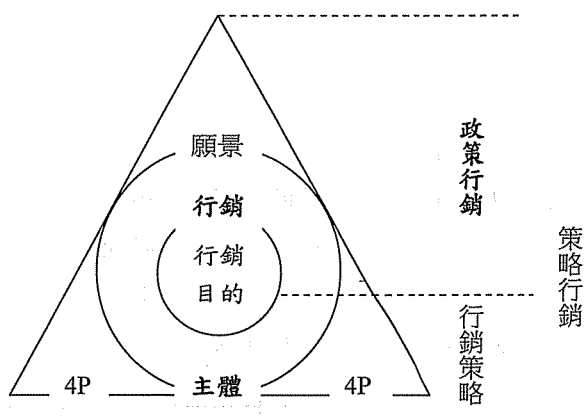
資料來源：本文整理

肆、結論

一、研究發現

(一) 行銷概念的公共政策意涵

從政策行銷的觀點解析其相對於策略行銷、行銷策略，以及研究個案的城市行銷等，諸般學理的相對應觀點。其相關示意圖如圖一所示：



圖一、政策行銷對應行銷主題示意圖

資料來源：本文自繪

公共政策執行，即便同樣是政策的利害關係人，往往立場也會不盡相同。政策行銷的目的無非在歧異點上求取一平衡與共識，因此，政策的願景成為共識的基礎。準此而言，政策行銷的目的在於政策願景的闡述，而非執行的過程；蓋執行過程就行銷概念而言係屬行銷策略的規劃部分，自然有其在市場區隔下的方法設計與取捨。因此求取利害關係人的最大共識即政策願景的追求，而非利害關係人的定位。

從「市場區隔」來看，策略行銷乃是轉化政策願景成為規劃行銷策略的橋樑。如同前段所言，政策願景在於尋求共識，並將其具體展現，而行銷策略側重在滿足各方利害關係人的利益，其中的取捨標準便應植基於策略目的的達成，此即策略行銷的根本意涵。換言之，在資源配置上，

策略行銷必須解釋的是：為何當政策滿足了某一族群時，必須（或有可能）減損某一族群的利益，這便是策略行銷的目的。

至於 4Ps 的行銷策略，從公共政策的角度來看，必須有效思考以下問題：1.政策願景的抽象概念如何轉化成實體商品？2.價格成本考量的基礎為何？究竟是預算執行成本的概念（經濟效率觀），抑或是預算機會成本的概念（預算排擠效應）？3.政策執行的「通路」觀點，如何透過政策網絡加以建構？4.政策願景的推介，如何取信於各利害關係人？整體而言，行銷策略必須時時能反映策略行銷與政策願景，並盡量將其具體化、可操作化。

城市行銷嚴格言之並非本研究建構政策行銷模式的主要元素，而是策略行銷的「策略選項」，因此個案的意義遠勝於模式建構的意義。換言之，城市行銷的意義之所以存在本研究架構中，並成為本研究的探討核心，在於臺北聽奧的行銷上，基於國際社會中的知名度，聽障奧運的光環遠大於臺北市，因此城市行銷的意義方得以彰顯，也就是臺北市因舉辦聽障奧運而成名；反之，若臺北市之名遠大於聽障奧運，則聽障奧運就會因在臺北市舉辦而成名。故城市行銷在政策行銷的模式中，為一個中介的行銷概念。

（二）以城市行銷觀點為主軸的意涵

由於聽障奧運的知名度目前可能高於臺北市，因而臺北市政府藉由舉辦聽障奧運的機會，來進行城市行銷，使得臺北市的城市意象能為世界各國所知。臺北聽奧活動與臺北市的城市行銷，兩者的利害關係人之訴求並不盡相同。城市行銷的對象是臺北市居民的認同與國際社會觀感，前者有助於政策推行，後者則是舉辦活動的目的。因此，「聽障友善之都」是一種宣言、一種意象，陳述著對聽障人士的友善政策規劃，進而突顯臺北市的國際形象、市民認同。就聽障奧運活動本身而言，利害關係人當然是聽障人士，但行銷對象絕非僅止於聽障人士，畢竟從本研究中政策行銷的觀點而言，利害關係人涉及的不同價值相當廣泛，市民、國際人士、聽障人士等，均應納入政策規劃與執行的考量。

再者，在體育運動領域中，聾人和聽人的成績差異並不大，若以「宣揚聾文化」進而達到聽障者自主的訴求而言，聽障奧運的舉辦有其政策意義，例如「聽障友善之都」的訴求。惟若以北市居民或國際社會的普遍看法或人道認知而言，聽障奧運的訴求在不同利害關係人的利益解讀上，恐怕並不明顯，畢竟聽障人口族群有其一定比例，因此在政策行銷之上恐有待更進一步將目標市場擴大，亦即可將政策願景的訴求提高，讓市民、國際社會的關懷重點不僅限縮於聽障奧運，如此整個活動的外溢效果將更大。

而在策略行銷上，臺北市充分展現競爭優勢，如我國代表隊在亞太聾人運動會上的成績，這對於臺北市知名度的提升有頗大的幫助，而 2000 年的第六屆亞太聾人運動會傑出的表現也成為舉辦聽障奧運的利基。且在市場區隔上，不應只侷限於聽障者，而是應該擴及到社會上的其他族群，使民眾不但願意前來觀看比賽，甚至願意擔任志工，為這項活動盡一份心力。故目標市場是全民，而非僅止於聽障族群，這是公共政策策略行銷上重要的一個發現，核心利害關係人固然重要，但對其他相關人員進行行銷也是重要的策略方向之一。

最後，從行銷策略觀點論之，由於賽事屬於非實體性產品，運動賽會要能引起消費市場的興趣，應首重產品品質，也就是比賽本身的精彩度。至於延伸產品是為了市場行銷而衍生出來，若核心產品（賽事）經營得不夠完善，那麼這些延伸產品都將失去其意義。此外，花費價值也應注重無形價值，從有形利益的滿足，到無形價值的滿足，均為賽會定價擬定思維的方向。而形象包裝、媒體宣傳、代言人、表演活動等均是符合相關市場的行銷策略。

二、研究建議

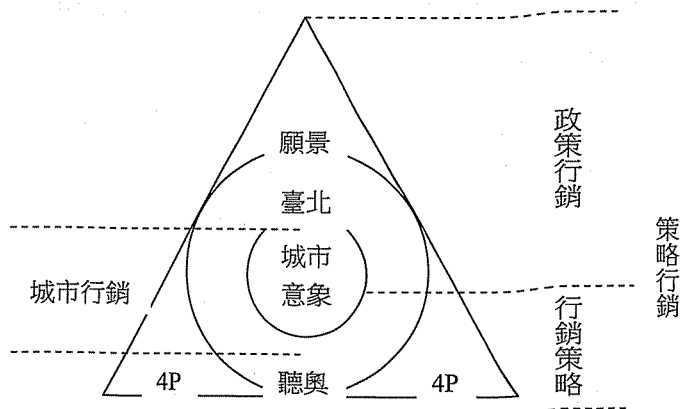
就學理而言，城市行銷的具體化思維方可與政策行銷相得益彰。故吾人在談及行銷時，自然有其目的、標的與方法，然而政策行銷較不同的是：政策願景或目標應該是公共利益導向的，此方為政策行銷的核心價值。也就是當政府在行銷一項公共政策時，策略行銷（strategic marketing）的規劃更甚於行銷策略（marketing strategies）的擬定，換言之，政府應

當先著重於概念層次的釐清，再進行技術層次的操作。

本個案中，聽障奧運在國際社會的知名度與核心價值，均比臺北市明確，因此舉辦聽障奧運乃「臺北市」因「聽障奧運」而著名，故行銷對象自然不僅止於聽障人士。反之，若某活動的知名度與價值不若臺北市明確，該活動自然因在臺北市舉辦而吸引更多人關注，此時的行銷對象便應鎖定參與者及其市場。故本研究主張，當我們具體化政策行銷時，界定好目標市場方能使其與城市行銷相得益彰。

其次，就策略行銷而言，透過 SWOT 分析與 STP 模式來決定「選案的排序性」與「政策的層次性」，才是使資源的效益極大化，並對政策的願景明確化，及其利害關係人進行政策說服，提升政策順服的真正意涵，技術性的部分並不能期待所有利害關係人均能體會、理解，從而 4Ps 或其他手法的運用，應是技術官僚所應深加熟悉、著墨的地方。

最後，城市行銷有其多元的面貌，主導著都市中公共政策的推動，當其與城市的意象結合時，或有其事半功倍之可能，惟當其與政策行銷結合時，本研究所提出的行銷架構與觀點似不容忽視，如圖二所示。



圖二、城市行銷具體化過程之思維

資料來源：本文自繪

參考文獻

一、中文部分

- 方世榮（譯）（2002）。行銷學原理。Philip Kotler & Gary Armstrong 原著（2000）。臺北：東華。
- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑（2001）。政策分析。臺北：國立空中大學。
- 司徒達賢（2001）。策略管理新論—觀念架構與分析方法。臺北：智勝。
- 吳定（2003）。政策管理。臺北：聯經。
- 吳瓊恩（2001）。公部門的策略管理。載於吳瓊恩、李允傑、陳銘薰編著：公共管理。臺北：智勝。
- 吳瓊恩（2005）。行政學的範圍與方法。臺北：五南。
- 余朝權（2001）。現代行銷管理。臺北：五南。
- 但昭強（2002）。高雄市都市行銷的實踐與展望。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 邱翼松、黃正揚、羅應嘉（2006）。論我國申辦 2011 年世界大學運動會策略分析。輔仁大學體育學刊，5，263-275。
- 翁興利（2004）。政策規劃與行銷。臺北：華泰。
- 孫本初、張甫任（2009）。現代管理學：兼論孫子兵法管理項目之運用。臺北：一品。
- 徐揚（2006）。衝出全球化競爭的重圍—臺灣的城市國際行銷刻不容緩。研考雙月刊，30（5），13-26。
- 許文聖（2006）。魅力台灣—談臺灣的城市行銷策略。研考雙月刊，30（5），83-89。
- 陳衍宏（2009a）。探索都會治理的文化底蘊：社會資本與城市意象的共

- 構，發表於「全球化下新公共管理趨勢與挑戰－理論與實踐」研討會，高雄中山大學，5月24日、25日。
- 陳衍宏（2009b）。地方文化產業策略行銷芻議，收錄於傅琪貽主編（2009），「全球化下地方文化發展與挑戰」論文集暨心得報告。臺北：日本文教基金會 61-72。
- 陳靜誼（2010）。臺北市政府舉辦聽障奧運之研究：政策行銷的觀點。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。
- 張在山（譯）（1991）。非營利事業的策略性行銷。Kotler, P., & Andreasen A. R.原著（1990）。臺北：授學。
- 榮泰生（1997）。策略管理學。臺北：華泰。
- 魯炳炎（2007）。公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話。臺北：韋伯文化國際。
- 鄭莉苓、畢璐鑾（2007）。參與聽障奧運志工前應有的基本認知。大專體育，89，97-104。

二、英文部分

- Buurma, H. (2001). Public Policy Marketing: Marketing Exchange in the Public Sector. *European Journal of Marketing*, 35(11), 1287-1302.
- Enis, Ben M., Norman Kangun, M. P. Mokwa. (1978). Public Policy Development: A Marketing Perspective. C. H. Lovelock & C. B. Weinberg, eds., *Readings in Public and Nonprofit Marketing*. The Scientific Press, 33-36.
- Kotler, P., & Andreasen, A. R. (1996). *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*. N.J.: Prentice Hall.
- Kotler, P., & Armstrong, G. (2005). *Principles of Marketing*. N.J.: Pearson Education.

Kotler, P., & Fox, K. F. (1994). *Strategic Marketing for Educational Institution*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Kotler, P., & Keller, K. (2006). *Marketing Management*. Prentice-Hall.

Levy, S. J. (1978). *Market Place Behavior—Its Meaning for Management*. New York: AMACOM.

Lynch, K. (1960). *The Image of the City*. Cambridge, M.I.T. Press.

A Case Study on City Marketing: The 21st Summer Deaflympics Taipei 2009

Yen-Hung Chen* & Ching-Yi Chen**

Abstract

In the trend of globalization, the international sports hosted by famous city are new approach to promote the characteristics of city. This paper tried to discuss the lessons of city marketing in the case of “The 21st Summer Deaflympics Taipei 2009” via the theory of policy marketing, strategic marketing, marketing strategy, and city marketing. Through this research, we propose the findings as following:

First, the aim of the policy marketing is nothing more than to build the vision based on consensus, while the strategic marketing is the bridge between policy vision and marketing strategies. When mention about marketing strategies, the focus is try to make them specific and operable. Moreover, the case of city marketing mentioned above, Taipei City will become more famous in globe because of Deaflympics hosted in Taipei.

Second, academically, policy marketing planning is based on city characteristics, and we will find policy vision and city brand will benefit each other.

In practice, finally, when marketing, target group should be including students and the hearing-impaired, and it will lead the marketing networks more complete and integrity.

Key Words : Taipei Deaflympics; policy marketing; strategic marketing; marketing strategy; city marketing.

* Assistant Professor, Department of Public Affairs, Fo Guang University.

** Master, Department of Public Administration, National Cheng-Chi University.

「社會主義市場經濟」中的市場與新興 資本家

楊穎超*

摘要

本文以新興社會力中資本家的產生解釋中國大陸政治發展不符現代化理論預期之因。過去對中共經改成功後的政經發展有兩種說法：第一以現代化論為基礎，認為經濟發展將導致多元民主的政治體系，大陸民主前景可期。但事實卻是中共控制越形穩固；另一種則認為中國大陸現狀為「後極權的資本主義發展國家」，隱含政權與私企主的對立假設。兩說皆忽略市場機制與既有政經權力關係如何形塑的問題。本文從結構分析出發，認為在中共推行計畫經濟與政治運動後，全大陸人民幾為均貧狀態，生產資料與工具名義上國有，實際為共黨官僚掌握，使得進入市場者具有相當大的資源差距，能脫穎而出者必與共黨官僚有相當關係。而地方型「發展國家」支持的鄉鎮企業則使私營企業面臨競爭壓力，除非後者亦受到類似眷顧。故在此種市場機制所產生的新興私營企業主，便被中共官僚一網打盡，這可能是現代化理論無法應用於解釋當前中國大陸私企主政治行動的主要因素。

關鍵字：漸進改革、發展國家、私營企業、現代化理論

*國立台灣大學國家發展所博士後研究學者, Postdoctoral Fellow, National Taiwan University, Graduate Institute of National Development. E-mail: yang2011@ntu.edu.tw, 作者感謝匿名審查人寶貴的建議。

壹、前言

在中國大陸經濟快速發展的今天，中共政權前景如何是國內外學界關注的重要議題之一。最典型者當是以現代化理論切入，從市場經濟的內在邏輯來推論中國大陸的民主未來。該論者認為，經濟發展將帶來社會劇烈變遷、價值多元化，產生以民主制度整合各種利益的要求。在經濟社會結構和政治制度之間存有關聯的前提下，科技發展與資本主義社會的多元文化要求，將會導致一個多元、民主的政治體系。Gorden White(1993)之(Riding the Tiger)即認為缺乏經濟發展會阻礙民主，快速經濟發展則能開創民主的契機。中國大陸之經濟改革已造成社會分化、中產階級興起、民間社會力量日益茁壯，長期而言，中國大陸走向民主是可以樂觀期待的。但這篇寫於一九九三年的文章不能解釋堂堂邁入二十一世紀的中共政權——它不僅沒有垮台跡象，相反的，看來似乎越來越穩定了。因此吳玉山(2007)指出當前中共有效地結合兩個過去在不同地區和時間發生的制度現象，來對應經濟發展所可能帶來的危機，這兩種特殊性格，一部分是蘇聯和東歐式的「後極權主義」(Post-Totalitarianism)，另一部分則是東亞式的「資本主義發展國家」(Capitalist Developmental State)。因而產生了「後極權的資本主義發展國家」(Post-Totalitarian Capitalist Developmental State, PTCDS)。

在學者觀察中，融合兩類特徵之中共國家體制，後極權和發展國家的功能要求有其不一致之處，同時也出現互有讓步情形。後極權的共黨政權對於經改的開放程度是有限的，中共以市場化為先，只有在個體戶、三資企業和經濟特區等方面才開放私有制。然據東亞資本主義發展國家的模式，經濟增長的主力來自於非國有企業，中共只有在十六大後，才將公有和非公有的經濟部門等量齊觀，不再歧視私有企業，這是後極權向發展國家的讓步。而發展國家也向後極權讓步，後極權要求黨國體制深入社會，此等體制有時會導致僵化和無效率。例如曾作為農村經濟發展主力的公有制鄉鎮企業，便在其成長潛力逐漸

耗盡的情況下，無法順利轉化為私有企業。兩者相互協調讓步的結果，是在中國大陸的後極權發展模式裡，配合經改不斷放鬆對社會的控制權，但馬上又以新的形式進行滲透和支配，結果國家不斷地改變和調整社會控制的形式，仍是牢牢地掌握住社會（吳玉山，2007：309-335）。

對這種架構的進一步呼應，就是觀察中共如何發展其社會控制。Bruce Dickson 的 (*Red Capitalists in China*) 指出，中共近年來持續增補年輕、高等教育者及企業家入黨，並發展商會 (business association) 作為政府管理企業及企業對政府的發聲管道 (Bruce Dickson, 2003：12-13)。其引證中共如何藉由甄補黨員來與「時」俱進，並以中共如何控制 (已存在的) 商會，與成立地方及私人企業的黨組績效來觀察中共適應環境的能力 (2003：160)。日後其作品則加入對四省 (河北、湖南、山東、浙江) 私營企業主及地方官員的問卷調查。除繼續中共控制的觀點外，值得注意的是他又另加上私企主與黨價值觀一致的訪談結果 (Bruce Dickson, 2008)。Kellee Tsai (2005：1130~1158) 則以中共官方調查與自己的田野資料為證指出，由於私企主為中共分化吸收以及出身背景的不同，其無法形成一致的階級、共同的利益與意識，甚至分化為四種不同的行動邏輯，故私企主的集體行動是無法期待的。其後來的作品仍沿襲類似觀點，只是更細膩的分析私企主如何以非正式的對策改變了正式政策，故無須上街頭也能獲取利益 (Kellee Tsai, 2007)。

這些論點的問題是，儘管所有非民主政府都會嘗試控制社會中潛在的反對力量。但現代化理論認為此種想法一廂情願，資本主義體制下的經濟發展必然產生多樣的社會力 (John H. Kautsky, 1972：8-15)，這些力量終將壓倒非民主政權，實踐上也的確在三波民主浪潮中看到新生社會力如何湧現來淹沒了威權政府。所以問題應該是，為何獨有中共能完成其社會控制？有無可能社會控制只是表象，重點在於多元社會力的質變？因此觀察重點除了中共政權的控制措施外，更重要的問題或許是，社會力產生的溫床——市場是一種什麼樣的市場，並因之

產生了什麼樣的社會力量。這是本文寫作的起點。

過去加入對市場的討論多認為中共經改成功是資本主義市場機制發揮作用，¹此等機制有其自然發展邏輯而在中共控制之外，現代化理論與政權控制論未對新生社會力的性質進行分析，即承襲此種對市場的假設，然卻忽略市場機制亦有可能受到既有政經權力影響而遭扭曲，因此本文若想同時回應現代化理論及政權控制論，就要探討此種社會力產生的溫床——中國大陸社會主義市場經濟機制的形成與發展有何特殊之處，進而以鄉鎮企業與私營企業的發展為例，來描繪新興社會力之新生企業主群體與共黨官僚的關係。為了回答以上問題，本文首先將耙梳中共經改成功的市場化詮釋，並點出此種邏輯的盲點，其次討論中國大陸引入市場的性質，此將分為兩個部分，首先是引入市場機制前的統制經濟施行狀況，觀察未來市場「重要」參與者——黨政官僚與人民的權力對比；其次討論中共經改「漸進改革」的制度特性：市場社會主義與國家資本主義並行的影響，以確認這種特性強化參與者的權力，將推進其塑造新興群體特質的能力。並以2002年富比士(Forbes)雜誌中國富豪榜前一百名之私營企業主背景調查來確認本文對此種新興企業主群體傾向共黨的推論；最後為結論，總結本文的發現。

貳、經改成功的「市場競爭機制」

當前對於中國大陸經改成功的解釋，多認為是引入資本主義體制的結果。雖然中共號稱其經濟體制為「社會主義市場經濟」，以及對資本主義的定義還有許多爭議之處，但如果將社會主義的統制經濟與資本主義式經濟放在對立面來看，我們可以很容易看出，中國大陸從一九七九年開始進行的經濟改革，是從統制經濟逐漸往資本主義方向

¹ 例見 Barry Naughton(2004)。著重政府作用者，會強調地方政府所扮演的企業經理角色；而強調產權途徑者，則認為若無市場機制的引進，硬化的預算也將無發揮空間。

前進。²

而若以產權途徑切入，對中國大陸經改成果優於前蘇聯與東歐共產國家的解釋重點有二：一是在推動市場化改革時，在國民經濟中必須出現實質私有化的硬預算部門，另外則是以受軟預算制約的國有企業為主體。在硬預算部門出現方面，中共在農村開放生產承包責任制後，鄉鎮企業適時興起，成為農村經濟成長的新動力泉源，而這類鄉鎮企業的兩種產權模式，一是由地方黨政系統透過中介機構來經營管理；另一則是地方政府並不擁有鄉鎮企業的所有權，鄉鎮黨政幹部和鄉鎮企業管理者也不是同一批人，但卻彼此形成利益共同體，由私人組成的「股份合作制企業」和三資企業構成鄉鎮企業的主體，鄉辦和村辦企業反是少數。不論以上哪種，鄉鎮企業都在計畫之外，沒有國家的指令約束，也沒有中央政府的財政支持，因此他們的預算基本上是硬的。此外中國大陸的經改更在個體戶、私營企業和三資企業中推動公開的私有化，由於屬私人所有，具備旺盛的牟利動機，又受到硬預算的制約，因此他們能做到自負盈虧。二則是在經改的過程中，硬預算部門能不能夠迅速增大，從而抵銷國有部門的過度需求對經濟穩定造成的不利影響。如果有一個實質私有化的硬預算部門能在改革中不斷擴大，則在產權配置情形方面，該經濟體便擁有最有利的條件（吳玉山，1996：92-95、184）。此為產權模式下中國大陸經改為何成功的解釋。

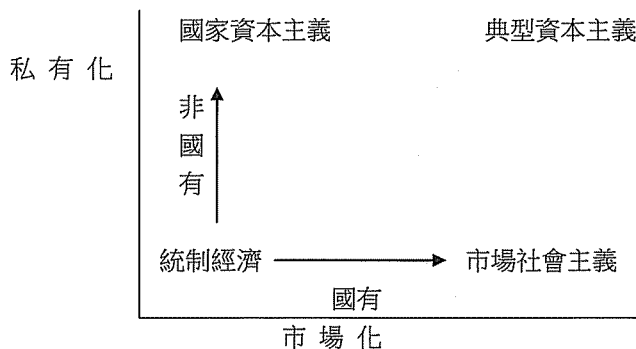
在此種從「產權結構」詮釋中共經改的論述中，其成敗繫於每一階段政策所引導出的產權結構。而優化的產權結構可以激勵生產工具使用者追求經濟效率和效益，並改善資源配置。從八〇年代初始，中國大陸經改策略經歷了「以計畫經濟為主，市場調節為輔」、「有計畫的商品經濟」、「國家調節市場、市場引導企業」、「計畫與市場調節的有機結合」、「社會主義市場經濟」各階段，基本上使市場從一個附屬

² 就制度解釋而言，雖然在學界有市場同化說(Market convergence thesis)與新傳統主義(Neo-traditionalist perspective)的論爭，但後者亦承認資本主義體制，特別是「市場」對中國大陸的影響，關於此論爭的內容，請參閱耿曙（2003）。至於之前的經濟改革則是在統制經濟的領域內移動，請參考吳玉山(1996)。

的角色，逐漸發展到和計畫鼎足而立，最後取得優勢，進而建立了市場社會主義的獨尊地位（吳玉山，2003）。

但實際上市場社會主義描述的是國有部門的改革。如僅就此而言，中國大陸所出現的軟預算制約等缺陷並未脫離東歐過去的經驗，而其特殊之處，就是另出現了一個新的成長動力源：非國有部門。在中共對國營企業讓出「控制權」的同時，它也逐步走向私有化道路，這類私有化使得非國有部門出現了產權的明確私有與隱藏性私有部分。在明確私有化部分，從個體戶到私有和三資企業都清楚的包含了私人資本。但在鄉鎮企業的部分，則相當程度的體現了集體的特色。在這兩種模式之間，根據多數文獻指出，這當中名為集體，實為私有的比例非常多，這就是隱藏的私有化。為何要隱藏私有部分呢？除了當時中共政策上不希望有太多私營企業外，另外一個重要原因就是希望藉由政府的保護與培育來發展企業。因此地方政府在此積極扮演東亞四小龍式的「發展國家」(developmental state) 角色，提供鄉鎮企業取得生產因素，並且為其開拓市場，積極參與企業運作。由於鄉鎮企業在中國大陸經濟所佔的比例不斷增加，已經達到可以和國有部門相抗衡的地步，因此隱藏性的私有化所帶來的影響便相當深遠。關於中共經改路徑的討論，可以以下圖示之。

圖一：中共經改路徑



資料來源：(吳玉山，2003：21)

從上圖雖然可見國有企業往市場化方向移動，但其並非大陸經濟成長主因，在此存而不論。而鄉鎮企業³雖因地方政府扮演發展國家角色未提到市場化，但實際上這種「國家」是以地方政府為單位，其之所以成長是因為中共首先開放了價格雙軌制，並使國有企業市場化，才使得鄉鎮企業獲取生產資料，並藉由競爭來賺取利潤，因此並非單只有私有化而沒有市場化的意義。⁴關於此點，我們亦可從林毅夫等的研究得知。

林毅夫等學者認為，鄉鎮企業對經改的推進主要表現在三方面：（一）它是市場機制發揮的產物。鄉鎮企業的能源、原材料供給大多數來源於計畫分配範圍之外，要靠市場競爭取得，其產品也要靠價格和推銷才能售出，企業經營不善就被淘汰，此種市場經營方式給國有經濟施加了競爭的壓力。（二）鄉鎮企業的發展矯正傾斜的產業結構，由於其獲得的資源大多要支付市場價格，其產品結構比國有經濟更接近於本國資源的比較優勢。（三）鄉鎮企業的快速發展使資源配置和價格雙軌制中的市場軌不斷擴大，越來越有力的衝擊傳統經濟體制下形成的資源配置制度和宏觀政策環境，並創造出以較低的風險和成本完成這兩項改革的條件（林毅夫、蔡昉、李周，1995：230）。以上談到了鄉鎮企業要靠市場競爭取得資源，並藉市場價格來矯正傾斜的產業結構，可見其發展並非私有化一詞所可含括。而除了鄉鎮企業外，林毅夫等學者並未忽略所有非國有企業的貢獻，他們指出，一旦出現了以鄉鎮企業為代表的非國有經濟，必然形成對國有經濟的競爭壓力，進而使改革得以成功。因此關鍵在中共於非國有部門領域中，應用了包括私有化與市場化在內的市場機制，使其以大量儲蓄與硬預算

³ 在圖中雖是名為非國有部門，但如果細究此類文章，實際上指的是各種產權模式的鄉鎮企業。例如吳玉山教授在談到隱藏性私有化的影響時，接下來便提到，「中國大陸鄉鎮企業的發展是受到地方政府的呵護與培育的。這種由地方政府積極參與的『地方統合主義』是發展鄉鎮企業不可或缺的条件。」至於非國有部門其他的私有企業或是三資企業，似乎不在該文討論的範圍之內。詳請見吳玉山（2003：22-23）。

⁴ 在耿曙教授的文獻回顧中，雖將產權途徑與市場化放在對立面，但他亦指出，任何有關市場培育的「行政分權」解釋，都可能必須要以「產權變遷」為前提，而任何有關市場培育的「產權變遷」解釋，也都必須在地方分權下的「準市場體制」推展，兩者其實是相互創造，彼此支持的。見耿曙（2003：10-14）。

穩定了中國大陸的經濟情勢，也推進了國有企業進一步改革，為中國大陸的經濟成長做出貢獻。

由上可知，國有部份需要市場化來改變激勵機制，非國有部分也需市場化來引導出正確的比較優勢。總括以上文獻，結論就是中國大陸經改成功來自於引進了資本主義市場體制。在這種分析中，市場並不成為討論主體，即便有所提及，也是從其「資源配置」、「誘因安排」及「訊息流通」等優勢強調制度效率，因此市場似乎成了一個具有獨立性格的中性名詞，號稱全能主義控制的中共政權也放手讓其發展，它不僅對於經改成果有所貢獻，現代化理論更是立基於此，認為在此獨立區域中勢將產生多元且希望自主的社會力，因此導引出對中國大陸民主未來的樂觀期待。然而，新古典概念下的市場可以直接用於中國大陸嗎？在加入經濟人自利與價格機能中隱含的競爭原則後，會使中國大陸的「市場」產生什麼樣的變化呢？以上疑惑有兩個層次，其一是對已存在市場運作的討論，此種關於市場扭曲的問題在西方政治經濟學界已有不少論述提及，主要是汲取百年來資本主義的發展經驗得知，行為者在進行市場交易時，會依其稟賦扭曲市場以追求利益或權力；但在中國大陸的案例中，其實還有更獨特的一點，就是市場產生時政府力量強大且對這種結構所潛藏之資源重分配傾向充滿戒心，這與西方資本主義發展史的經驗完全不同，因此國內外學者少有論及，但此可能是相當重要的發展特徵。對此兩層次問題，茲分述如下：

關於第一個層次，在經濟學發展史中，「市場」一直是個核心概念。亞當斯密用「一隻看不見的手」來描述市場的存在及其機能運作。他認為在市場價格機能自然且和諧的運作下，人人追求自利行為會與公利相調和，產生和諧社會，並進而增加國家財富。新古典學派也認為，市場價格機能是人類最能有效利用資源，解決生產什麼、如何生產與為誰生產的方法。

然而，市場價格機能必須在行為者資訊充分、都是價格接受者、

進出市場完全自由、產品單一化等假設條件下才能充分運作。也就是說，行為者在市場中的機會都同樣渺小，限制同樣繁多，任何理性行為者除接受市場安排外，無法左右他人行為，甚至無法擁有自己的選擇，這是「獨立」市場概念的起源。但現實生活中此種完全競爭市場並不存在，「理想型」(ideal-type)的市場價格機能因此也不存在。經濟行為者可以利用其經濟權力扭曲市場價格機能運作；市場結構中不等的經濟權力分配可能嚴重影響價格機能的運作方式與幅度；行為者除追求經濟利益外，還可能追求經濟權力，或與政治權力聯合，進一步追求經濟利益。簡言之，亞當斯密與新古典學派只強調市場價格機能的作用，忽略市場結構中經濟權力的存在與作用，且忽視政治權力對於經濟活動的影響。

上述經濟權力即是指行為者在市場中所擁有的結構性地位。此地位能使該行為者在市場價格機能的運作中或利用市場價格機能以取得特殊利益；地位的高低表示能以上列方法取得特殊利益機會的多寡。市場中結構性地位的特質與關係決定於相關社會與歷史背景，因而經濟權力的分配與作用亦決定於相關社會與歷史背景的特質(蕭全政，1994：95-118)。新古典學派忽略經濟權力的存在與作用，必然切斷實存市場與其社會、歷史背景間的有機聯繫。而不加討論就將市場概念套入對中國大陸發展的解釋，就無法發現市場的政經權力如何影響經改的得利。

尤其重要的是，以上說法雖認為行為者會利用政經權力扭曲市場機能，但由於市場有各式各樣的行為者，其擁有不同性質的優勢與資源來源，即便擁有相當權力，仍舊無法贏者全拿，這也就是為何在政經權力的優勢下，英美等國的資本家仍舊無法宰制全世界的經濟市場，有時主張自由放任，有時著重保護政策。但如果市場出現前，政府強大且對市場充滿戒心情形下，產權皆屬公有、權力全有與全無的差異就已存在、資源來源大體單一，基於經濟學理性自利的人性假設，將導引出權力擁有者藉機「以權換錢」的結論，「贏者全拿」的情形就會出現，甚至具有「選擇」市場進入者的能力。

由於過去新古典學派的市場理論來自於近代歐洲資本主義的演進經驗。此經驗起源於自由城市—威尼斯，興起於封建政府的控制之外，原來具有封建政治權力的貴族雖擁有政府，尚未認清此種經濟體制威力，故新興資產階級得以藉由市場價格機能的運作，逐漸展露其於政府外的獨立性，當此階級的經濟力隨著市場經濟的發展而擴張，原來的政治貴族就逐步被壓抑且弱化，因此產生了現代化理論。在這種歷史經驗中，新興階級獨立於舊政治勢力之外，後來奪權過程中的對抗可以相當暴烈血腥。⁵但在中共經改的過程中，如果市場是在政府「監視」下逐步發展出來的，那麼這樣的市場機制會產生什麼樣的新興行為者呢？本文接下來就要探討，中國大陸在經改過程的經社結構性因素，除了探索經改前夕的政經權力分配外，也將討論漸進改革造成的市場所醞釀出的新階級群體背景。首先談到經改前夕的統制經濟體制所造就出的產權公有及「全有與全無」的政經權力。

參、經改前夕的社會主義經濟體制與中共官僚

前節所述市場是一種結構，生產與消費者或雙方透過這種結構互動交易，交易價格與數量亦經此結構之機能決定，該結構將被政經權力加以扭曲。由西方發展經驗可知，具有政經權力的行為者不只是政府，也包括社會成員（例如資本家），但在中國大陸的經驗裡，政府先於市場出現且關注其發展，此種狀況所造成的特殊權力格局，乃是本節所描述的現象。

經改前中國大陸基本上實行的是社會主義「指令式經濟」（command economy）。這種經濟體制的資源受計畫官僚指令，而非市場價格所分配。大量的資源被集中在計畫者手中，以總體經濟的控制手段制訂發展策略。此種蘇聯式的指令式經濟計畫有以下幾項特徵：（一）企業國有：包括大的工業和零售業都為國家所有，農業則為

⁵ 相對於此，德日等國的資產階級與政治貴族關係密切，就沒有階級暴力奪權的經驗。見 Barrington Moore(1966)。關於資本主義體制發展經驗，參見黃仁宇（1991）。

集體所有；(二)藉由指令計畫平衡物資的來源及使用；(三)所有幹部的「任命名單」(nomenklatura)為共黨所控制；(四)獨佔銀行(Monobank)為計畫被動的提供貸款；以及(五)物質激勵(除了中共的文革時期外)與硬化的家庭消費限制。而這種指令經濟體制的總體經濟特色包括：

(一)家庭收入占全國收入很少，通常在 60%以下，大部分收入流向國家或國有企業；(二)家庭儲蓄低，國家投資多掌握在國有企業；(三)大多由國家進行投資，資金由國有企業提供；(四)銀行貸款僅限於短期的貿易和投資活動；(五)持續的物資短缺。(Susan Shirk, 1993 : 26-55)

而在實踐上，中共在幾年內藉由國家強制力完成了從私有到國有產權關係的改變，可從幾個領域來觀察(楊光斌，2003：46-49)：

(一) 土地制度：

中共建政之後，將統治能力深入村級體系，在這種權力體系支撐下，國家迅速的完成對土地產權的變革。首先是解放區的土地平均分配制度而形成的土地私有權，然後經初級社、高級社到人民公社對農民土地私有權的剝奪。此後土地所有權在理論上是國家的，但實際歸屬則完全模糊化，由於此種模糊，政治決定經濟是自然的邏輯，在產權不明確、政治決定經濟的制度中，國家不僅控制了土地、農業生產工具，還控制了勞動力。

(二) 對工商業產權的改造：

一九四九年中共沒收了國外企業、官僚資本企業，成為社會主義全民所有制企業。從一九五三年開始，國家開始對私人所有的工商業進行改造，到一九五六年完成，使城市的產權制度發生了根本變化。將一九五六年與一九五二年相比，全民所有制經濟的比重由 19.1% 上升到 32.2%，集體所有制經濟由 1.5% 上升到 53.4%，公私合營經濟由 0.7% 上升到 7.3%，私營經濟則由 6.9% 下降到 0.1% 以下，個體經濟由 71.8% 下降到 7.1%。上述各種經濟成分在工業總產值中，全民所有制

工業的比重由 41.5% 上升到 54.5%，集體所有制工業由 3.2% 上升到 17.1%，公私合營工業由 4% 上升到 27.2%，私營工業則由 30.7% 下降到 0.04%，個體手工業由 20.6% 下降到 1.2%，社會主義公有制工業已達到 98.8%。

在社會商品零售總額中，國營經濟由 16.2% 上升到 34%，合作社經濟由 18.2% 上升到 30.1%，國家資本主義及合作化經濟由 0.4% 上升到 28.3%，私營經濟則由 65.2% 下降到 7.6%。前三種社會主義公有經濟已達到 92.4%。在鐵、公路和水運貨物周轉量中，國營經濟由 95.8% 上升到 99.3%，公私合營經濟仍是 0.7%，原來占 3.5% 的私營經濟到一九五六年已經不復存在。以上數字表明，公有產權基本上已取代了私有產權。

隨著對土地、工、商業所有權的改造完成，計畫體制使產權與政權合一。公有產權的主體在理論上是國家，但總要有人行使管理權，因此公有實際上就是各級政府所有，在產權公有的名目下，黨政官僚擁有資源的管理權。

經濟結構上如此規劃，政治運動更使情況變得極端。建政初期的三反五反運動將矛頭指向私營企業主，據稱一個月不到，兩百位上海資本家為此企圖自殺的就有四十八人。而後來出現大批私營企業主登記願意公私合營的結果也證明，運動具有相當成效（陳永發，1998：617-625）。一九五九年廬山會議後的反四清運動，是針對反人民公社政策的幹部與中農，據一九六二年平反的統計，該次運動中被重點批判和劃為「右傾機會主義份子」的人平反者共有六百多萬人，在當時除了挨整的共黨幹部受到黨、政紀處分外，被列為批判對象的人也受到圍攻批判和其他形式的處理。也因為經過這樣的整肅，將土地變為集體所有的人民公社推展更為迅速（宋連生，2002：276-278）。一九六六年開展的文化大革命更使得過去有資產階級歷史者重新遭到批鬥，直到一九七六年才正式結束。

在這種情況下，一九七八年中共官方的統計數據指出，中國大陸

全國人均儲蓄為 21.88 元，如要購買一件一百元左右的消費品（手錶、自行車、縫紉機、收音機），平均要動用個人五至六年的儲蓄。⁶ 這使得改革開放前夕，中國大陸的「均貧」相當徹底，所有生產工具、資料與產權幾乎盡為國家所有，而由政府官僚所掌控。在此情形下一般大陸民眾如何展開初步資本累積？「巧婦難為無米之炊」正是當中情況的寫照。在經濟學的假設裡，市場有各式各樣的行為者，擁有各式各樣的優勢與資源，不會出現贏者全拿的情形。但從剛才數據看來，中國大陸改革前的均貧狀態與控制資源力量的單一使社會行為者與共黨官僚出現全有與全無的權力對比。也因此種前提，過去對於鄉鎮企業被認為有隱藏性私有的產權模式，也就是企業雖冠上集體名目，但只是「戴紅帽子」，以政府的資源、保護與培育來發展企業，但在全無的基礎下，這種鄉鎮企業如何可被視為隱藏性「私有」？⁷而私營企業在均貧時由地方政府培育，又如何可不被稱為「隱藏性集體」？固然在實際操作中具有「私有」概念，才會出現「硬預算制約」，但我們也必須明白，但如此使用概念恐忽略了中國大陸產權轉換過程的政治面向——私有來自於公有，而唯有共黨官僚才能轉換公有產權。

經改前夕擁有物資管理權的黨政官僚是全中國大陸唯一擁有政經權力的群體，一旦「市場」出現，理論上經濟學假設人有理性而具自利傾向，這個群體引用權力擴大利得，在資源來源單一的情況下，誰能進入市場？這些問題可以從剛才所提中國大陸發展經驗出發：為何是鄉鎮企業成為經改成功的關鍵？因為從產權明晰以便激勵的角

⁶ 該數據引自（林毅夫、蔡昉、李周，1995：146）。而據陳生洛（2004：16-19）的描述，中共在改革前對於人民的控制尚包括「待遇制」，這種控制方式特點是將待遇分配畫為兩部分，一部份以貨幣工資的形式支付，一部份以物質待遇的形式支付。貨幣工資的實際價值很小，類似於一種最低工資，僅僅能夠維持一個人的日常生活；物質待遇則與個人的行政級別掛勾，但如果未經單位領導同意離開單位，這些待遇就沒有了。此設計乃是為了要把人限制在單位中，將個人所擁有的資源壓縮到最低限度，使人無法離開單位。

⁷ 一個有名的例子就是「四通」公司。1984年中科院7名科技人員向北京市海澱區四季青鄉借貸兩萬元，辦起了四通公司，1986年又註冊為「北京四通公司」，變成集體所有制企業，直到1999年才開始過渡到私營企業。固然貸款發展企業為資本主義體制常見，但在當時中國大陸產權模糊與金融體制尚不完備的情形下，「四通」公司有何抵押品呢？是用何種方法「借貸」的呢？顯然是大有學問。而在「戴紅帽子」的情形下，資金是跟政府借的，又接受公有的呵護，此種「隱藏性私有」的鄉鎮企業及受政府「地方統合主義」保護的私營企業，又與集體所有的鄉鎮企業有何不同呢？

度檢驗，私營企業即便不為改革首選，其成長也應最為快速才是，但結果卻是鄉鎮企業成為經改初期的「領頭羊」，可見經濟解釋有其侷限，必須要將中共的歷史經驗放入參考。

國營企業在結構中佔有重要地位而為中共所控制；私營企業雖可保護所得，然在開放初期中央政策不明之際，從地位崇高的黨政官員「下海」跳入過去挨整受批的資產階級地位，政治上絕非聰明之舉，而均貧狀況下基礎全無，也無法快速進行資本累積；鄉鎮企業產權模糊，一旦發展，既不在政治上成為阻礙，又可以使黨政官僚獲得資本利得，歷史經驗與官僚自利交相作用下，使其在初期成為地方官僚推動經濟發展的首選，其實並不令人意外。而這些受官僚培育的鄉鎮企業獲利者，與官僚唇齒相依，在「長大」後成為政權支持者，勢所當然。接下來漸進改革又如何強化此種趨向？是我們接下來要探討的問題。

肆、漸進改革下的私營企業主

在現代化理論產生的參考經驗中，市場提供新興階級獨立資源，也驅使新興階級掙脫政府的控制。國家資本主義的市場雖由國家所引導，然在國家所不及之處仍使新興階級具有可獨立的外向資源，而在大陸國有企業、鄉鎮企業產權模糊，彰顯與政府關係千絲萬縷，若論獨立性格，唯有私營企業值得期待。然在漸進改革的步驟下，此種私營企業又是哪種私人所營？其資源從何而來？將是本節探討對象。

從一九七九年開始，中國大陸的經改特徵便是「摸著石頭過河」的漸進改革，慢慢的從逐步試點乃至於全面開放。雖然號稱從統制經濟轉向市場社會主義（項懷誠，1993：1-23），但實際上，幾乎是同時從統制經濟往市場社會主義與國家資本主義方向移動。

一九七九年家庭聯產承包責任制推行，為了調動農民的生產積極性，農村集體財產的存在形式發生變化，土地的經營和所有權分離，

大牲畜、大中型農機具一般都折價歸戶，社隊企業的固定資產，有的實施廠長、經理承包責任制，有的吸收了新的股份，有的折價變賣，有的承包給個人經營。這即是鄉鎮企業私有化轉變之始，而同時產生的個體戶等私營企業基礎也同樣彰顯中共中央逐步放鬆對產權的控制，因此調動農民生產的積極性，使得收入逐漸攀高。據中國大陸全國農村農民家庭收支抽樣調查資料顯示，一九七九至一九八三年，農民家庭平均每人純收入由 133.6 元增長到 309.8 元，一九八三年每人用於消費的生活費支出達到 248.3 元，同時，農民生活消費結構也發生較大變化，一九七八年到一九八三年，住房、用品、燃料和文化生活支出比重由 19.6% 上升到 29.5%。農民的收入逐步提高，耐久性消費品也逐步增加。一九八三年同一九七八年比較，平均每百戶農民家庭擁有的自行車增長 1.1 倍，縫紉機增長 92.3%，收音機增長 2.3 倍，農民生活消費開始由自給性轉向商品性為主（張厚義、明立志編，2001：12-13）。

但在中央逐步放鬆對產權控制同時，也在稅收上制訂承包制，讓地方政府可以上交特定份額的稅收後，將多餘的稅留作地方之用，於是地方政府產生擴大稅基以充裕財源的強烈動機。而稅基如何擴大？漸進改革下私有企業才剛起步，多數產權仍為政府所控制，現成具有生產工具、資料，且有一定交換關係的鄉鎮企業成為地方政府迅速利用的對象。這是「地方統合主義」(local corporatism) 出現之因，也就是說，由於「承包」稅收制度的適時出現，地方政府在中國大陸資本市場開放同時即扮演發展國家角色，協助鄉鎮企業等「非國有」經濟發展。

但在概念上必須注意，國家資本主義認為國家以經濟發展為優先目標，因此干預市場並與私部門協調，致力追求經濟成長與競爭力（廖尉君，2005）。目前對大陸是否符合此等理論的討論中，多關注公部門如何干預市場追求成長，卻忽略了私部門的建立是否到位。實際私部門應有一定基礎，才不至在接受國家扶助時「買空賣空」。之所以有資本主義的名稱，就是因為資本、土地、人力等生產因素屬於私人，

國家接下來才能提供各種生產條件的便利，方便企業取得生產因素，並且為其開拓市場，扶助其擴大規模，引導私人資本往國家所希望的方向前進，而不是在私人所擁有之生產要素幾乎全無的狀況下都由政府提供。這是上節質疑地方官員所扮演角色的原因。官員雖是權力擁有者，但只管理，並不擁有生產資料與工具，面對新生市場，根據經濟學對人性的自利假設，其管理之資源自然是趨向與其有關係聯繫者，如此才方便進行所謂的「錢權交易」。

或有看法認為，除了鄉鎮企業之外，改革以來中國大陸受益群體中亦有私營企業主的出現，此類群體或可成為脫離官僚掌控的社會力量。然我們可以從不同所有制企業對國民經濟增長的貢獻率來看，得到如下的數字：

表一：中國大陸不同所有制企業對國民經濟增長的貢獻率

年份	國有企業	集體企業	私營和其他企業
1978	82	18	0
1979	86.7	13.3	0
1980	51.2	43.5	5.3
1981	49.5	47.3	3.2
1982	70.2	28	1.8
1983	63.7	34	2.3
1984	45.23	51.86	2.91
1985	43.7	49.7	6.7
1986	45.3	43	11.7
1987	49	39	12
1988	47.5	41	11.5
1989	52.5	33.5	14
1990	37.8	34.8	27.4
1991	43.7	36.1	20.2
1992	32.5	45.5	22

資料來源：（楊光斌，2003：74）

從上表可見集體企業快速成長，私營企業在初期則佔有相當微小

的份額，證明兩邊經濟力量的差距。⁸ 同時從上節林毅夫等對於鄉鎮企業推進改革的描述可知，鄉鎮企業能有力的衝擊國有企業。而在單純「開放」的「市場」競爭中，私營企業不僅要與國有企業競爭，其主要對手應該也包括產權模糊的鄉鎮企業才對，⁹但不知其擁有何種資源得以與鄉鎮企業一爭長短？¹⁰

另放入對生產要素的探討，¹¹在經濟學中，土地、勞力、資本乃是廠商生產產品的關鍵（張清溪等，1995：2-15），我們可以觀察私營企業在生產要素上受到何種對待。土地方面，自從五零年代土地改革以來，土地資源集中控制在政府之手，任何用地都得經過行政劃撥，直到一九八六年《土地管理法》出台，才開始有行政劃撥與有償出讓兩種形式（何清漣，2003：79-80），鄉鎮企業有「發展國家」們的幫助，土地可藉由行政劃撥取得，壓低生產成本，在有償出讓部分，私營廠商將不僅要跟鄉鎮企業競爭，也要與政府開發與土地仲介商競爭。勞力方面，中共國務院在一九八一年發出《關於城鎮非農業個體經濟若干政策性規定》，規定在必要時，個體經營戶可以請一至兩個幫手，技術性較強者或有特殊技藝者，可以請至多五個學徒（張厚義、明立志編，2001：16），但鄉鎮企業在公有的大帽子下，沒有這樣的限制。至於資本，在改革之前，中國人民銀行是中國大陸唯一的銀行，一九七九年雖然恢復中國農民銀行與設立中國銀行，但中國銀行是外匯專業銀行，承擔的是外貿信貸業務。一九八四年成立中國工商銀行和中國人民保險公司之後，才開始有承辦工商企業存貸款、結算等業務，並開放允許一些企業發行企業債券和股票。從一九八六年始，金融體系才開始進行引入市場機制的嘗試，逐漸發展到銀行同業拆借市

⁸ 固然在中共統計數字中鄉鎮企業與集體及私營企業有重疊之處，但集體企業以鄉鎮企業為主殆無疑義，並不影響本文所欲證明的論點。

⁹ 中國大陸內部具有相當程度的市場競爭，甚有學者因此認為其不屬於一個發展型國家。例見 Keun Lee, Donghoon Hahn, and Justin Lin(2002: 85-120)。

¹⁰ 在國家資本主義的討論中，即有學者解釋台灣中小企業之所以能崛起，是因為國府有反商情結而限制大企業，產業分工為國有事業佔據上游，私營大企業在中游，中小企業則在下游，各自被嚴格限制分工，中小企業因此能在競爭中存活。見（Yongping Wu, 2004：91-114）。但中國大陸的鄉鎮企業與私營企業則無如此區隔。

¹¹ 對部分學者而言，生產要素投入是東亞的發展國家們成功的主因。例見（Paul Krugman, 1994：62-78）。

場，使之成為運用市場機制調劑資金缺餘的手段（林毅夫，1995：131）。而經改初期地方保護主義與戶口制度的存在，則導致生產要素無法自由流動（Kai-Yuen Tsui & You-Quian Wang, 2004：91-114）。既然大陸的要素市場並不完備，私營企業主一無抵押品，二無信用記錄，其如何能貸款？又如何與鄉鎮企業競爭？成為令人難以索解的問題。¹²

經濟上面臨競爭，政治上私營企業主在改革初期也同樣有壓力，鄧小平南巡前中共即對私營企業的剝削關係多所爭辯，即便到了一九八八年後，由於六四天安門事件與「治理整頓」之故，也出現了「私營企業主是製造動亂的中產階級」等說法，並藉由全國範圍的稅收檢查殺一儆百，有些地方甚至把私營企業主當作「革命對象」。使得此階段的私營企業人數出現了下降情況（張厚義、明立志編，2001：38-43）。

也因為以上私營企業所面對的結構性困境，使我們讀到近年來中國大陸富豪的發跡過程時，始終有著相當疑惑。例如在二〇〇六年富比士(Forbes)雜誌中國大陸富豪排行第一名的黃光裕，在他發跡的早期過程中，十七歲時(一九八六年)到北京，幾天後，幾乎沒有做什麼調查，「就通過廣州的關係——在這之前，他和他哥哥做過一些物資生意：諸如衣服、電器的貿易——要來了差不多價值十五萬左右的衣服」，十五萬在當時是個不小的數字，廣州的「關係」就算是私人提供，怎麼會有這樣的眼光與交情，願意讓黃家兄弟試試看呢？而在衣服生意做不起來的情形下，他改行賣電器，「但電器從何處來呢？過去積累的客戶關係，可以認為是黃氏兄弟這一時期家電產品的主要來源，他們還專門派人去廣州番禺等地直接進貨，另外，面對走私的質疑，黃光裕則說自己當時出售的很多國外家電，主要來自北京最大的

¹² 這種缺乏資源的問題亦出現在 1954 年中共推廣公私合營化政策之後的私營企業主，由於當時中共希望私營企業主同意公私合營，便利用國營或合作社控制大量工農產品的資源，提高私營企業的成本，使五六成的企業因此賠本，迫其合作。而在改革開放初期私營企業雖沒有黨政機關的政策限制，但卻仍舊面臨資源獲取不易的困境。關於 1954 年的歷史見（陳永發，1998：629）。

收購站——在那裏有大量出國人員從國外帶回來的家電產品。」¹³但家電產品既然有利可圖，在資源來源單一，北京的收購站又是眾所皆知的情形下，號稱有硬預算制約與「發展國家」支持的鄉鎮企業怎麼沒有抬高市場價格去收購站收購呢？¹⁴

而第四名的朱孟依據稱在二十歲出頭時於廣東豐順縣城「挖到了第一桶金」。「那時豐順縣城商業剛剛興起，不少人都去擺攤做生意，朱孟依想：要是能夠將擺攤集中在一個地方，既熱鬧又方便。於是他去鎮政府，提出由他出資建設商業街，只要求將業主租金提成，因此他拿到了訂單。」¹⁵一個二十多歲的年輕人怎麼會有財力出資建設商業街？還是在中國大陸的「均貧」相當徹底狀況下？而鎮政府為何會相信這個年輕人可以獲利？為其供給土地與行政支援？

在這些私營企業主發跡故事中，「傻子瓜子」的成功故事倒是有其合理性。安徽蕪湖有個賣瓜子的人研發出風味獨特的瓜子，由於瓜子不是計畫內商品，農民自由種植成本也低，生產技術也沒有特別要求，當時的市政府為鼓勵個體經濟發展，選定三位個體戶進行宣傳，傻子瓜子正好是其中之一，才使其名噪一時，獲利擴大，但也因雇工甚多，引起非議（張厚義、明立志編，2001：17-18），甚至驚動鄧小平出面處理，他在南巡講話時就提到，「農村改革初期，安徽出了個『傻子瓜子』問題，當時許多人不舒服，說他賺了一百萬，主張動他，我說不能動，一動人們就會說政策變了，得不償失。」（鄧小平，1994：371）傻子瓜子這個案例較符合市場邏輯，進入成本低，是農民本來就持有的資源，但在競爭原則下，他是如何與其他產業，甚至於政治勢力競爭的呢？由鄧小平的談話可知，到頭來還是需要官方的配合與保護。

¹³ 崛起詳細經過請參見中國網論壇，<http://bbs.pcworld.com.cn/viewthread.php?tid=25445>，(2007/4/20 查閱)

¹⁴ 後來的發展顯示黃光裕的確有官方的幫助。近年原北京中行行長、中國銀行董事牛忠光因助其違規貸款被逮捕，而黃光裕隨後也被監禁。

¹⁵ 發跡過程參見新浪網，<http://finance.sina.com.cn/crz/20031019/1623480706.shtml>，(2009/5/20 查閱)

因此我們如以 2002 年富比士雜誌中國富豪榜前一百名為例，來看私營企業主們與中共黨國體制的關連性，可得到以下數字：

表二：二〇〇二年富比士雜誌中國富豪榜前一百名之私營企業主背景整理

與中共體制的關係	數量
本身或親友具全國或地方政協、人大職務	64
黨代表	2
本身或親友具(前)黨政幹部(非代表)職務	13
有案在身，或因案牽扯出背後的关系 ¹⁶	8
全國優秀中國特色社會主義事業建設者	1
全國工商聯直屬會員商會理事	1
東莞市工商聯（總商會）會長	1
中華全國工商業聯合會第九屆執行委員會委員	1
不詳	7
總計	98

說明：為了理解便利，本表如將該人計入某一項欄位，就不會被計入其他欄位，排除的順序是由上至下。

資料來源：附錄一「二〇〇二年富比士中國大陸富豪前一百名名單及相關背景」。

在表二中，本文發現，由富比士雜誌選出的 2002 年前一百名中國大陸富豪中，約有六十四位本身或親友先後具（全國或地方）政協、人大職務，¹⁷剩下有些是中共黨員、前幹部、具有黨代表身份、或者

¹⁶ 如果有案在身，中共將會試圖抹去曾任職務的紀錄，因此有時會找不出官方記錄。

¹⁷ 或有論者認為，表現傑出的私營企業主被中共吸納入政治體制，給予人大政協等非實權職務似為理所當然，因此我們是否可說具政協人大身份者即與中共保持一致？據 1995 年 2 月 9 日〈中共中央關於印發《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》的通知〉第一章第四條：「本條例適用選拔任用中共中央、全國人大常委會、全國政協...的領導成員」，而在第二章選拔任用條件中，第六條規定「...(候選人)應具備以下基本條件：具履行職責所需馬克斯列寧主義毛澤東思想的理論政策水平、堅決執行黨的基本路線和各項方針。」1995 年 6 月 1 日〈中央組織部、中央統戰部關於進一步做好培養選拔黨外幹部擔任政府和司法機關領導職務工作的意見〉指出「關於黨外領導幹部應具備的基本條件和任職資格：...一般應具備《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》

因案被捕後牽扯出一堆官員被雙規¹⁸或逮捕。找不到官方背景或聯繫者只有七人。搭配中共規定擔任黨政高層職務者必須具備的限制，也就是說在政策上，中共不會僅因此人具一定代表性而入選，還要審查此人的黨性才有機會入列。我們可據此下結論：中國大陸的百大富豪中，百分之九十以上都與中共官方有一定聯繫。這麼高比例的新興資本家如此汲汲營營於政治關係的建立，放在現代化理論的脈絡看來，就是在經濟發展的過程中，本應脫離國家而獨立具有自主地位的新生社會力，已被中共反向藉由關係組織起來，成為統治基礎的一部份。

綜上所述，在漸進改革與市場競爭原則的邏輯下，鄉鎮企業受到地方政府保護與發展，不僅使國有企業的部分越趨減少，也讓人懷疑私營企業如何單純在市場競爭中脫穎而出，除非其亦受到政府的照顧。但鄉鎮企業有集體特色，受政府照顧有其合理性，私營企業從均貧狀態出發，在鄉鎮企業競爭環伺下，如非有過人之處，又怎麼會得到地方政府的青睞呢？而受中共官方支持的這些企業主們，又該如何彰顯其獨立性？亦恐是緣木求魚罷了。

伍、結論

本文解釋中共經改成功發展之際，不但未能如現代化理論預期出現與政府對抗的多元社會力，中共控制反而越顯堅固之因。過去對於中共經改成就後有兩種預期。第一種以現代化理論為基礎，認為經濟發展會帶來社會劇烈變遷、價值多元化，以及用民主制度整合各種利益的要求。他們強調經濟社會結構和政治制度有所關連，認為先進的科技與資本主義社會的多元文化要求，將會導致一個多元、民主的政治體系，因此大陸的民主前景是可以樂觀期待的。

所規定的基本條件和任職資格。」由此可知，當私營企業主具有政協人大委員資格時，我們就可推定其必然與中共有深厚關係，因此才得以成為此類幹部。以上文件可見於國家人事局編(13-26；70-74)。此外，由於該類幹部在實際政治運作中與中共行政官員無上下隸屬關係，因此本文認為類似職位僅能彰顯關係的到位，而不屬於正式職務間的上下聯繫。

¹⁸ 所謂雙規，是根據〈中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例〉指出「要求有關人員在規定時地點就案件所涉及的問題作出說明」。屬於中共內部對觸犯法紀官員一種軟禁的形式。

但邁入二十一世紀，中共控制力未見衰退，社會控制也越形穩固，現代化理論相顧失色，另一種說法便從現狀出發，認為當前中共結合了蘇聯和東歐式的「後極權主義」與東亞式的「資本主義發展國家」兩種特殊性格，產生了「後極權的資本主義發展國家」。兩者相互協調讓步的結果，是在中國大陸的後極權發展模式中，配合經改不斷放鬆對社會的控制權，但馬上又以新的形式進行滲透和支配，結果國家不斷地改變和調整社會控制形式，仍是牢牢的掌握住社會。對這種架構的進一步衍伸，就是觀察中共如何發展其社會控制，進而對民主未來感到悲觀。

第一種說法預測失準，顯示中國大陸的發展有其特殊歷史因素，而第二種詮釋雖從現狀出發，但卻過於關注中共政權的表現，沒有與現代化理論進行對話，不能回答為何在現代化理論中理當出現的多元社會力沒有發揮作用。而過去對中共經改成功的解釋以引入市場機制發揮作用為主，認為此等市場機制有其自然發展邏輯而在中共控制之外，卻忽略市場機制雖然存在，卻有可能受到既有政經權力影響而遭到扭曲，因此本文認為，若想回應現代化理論，就要探討社會力產生的溫床——中國大陸社會主義市場經濟機制的形成與發展有何特殊之處。

為了回答以上問題，本文在自利原則與市場競爭邏輯下，首先觀察一九七九年前夕中國大陸的社會主義統制經濟體制。數據顯示在中共徹底推行共產計畫經濟制度與政治運動後，全中國大陸的人民幾乎皆為均貧狀態，生產資料與工具名義上國有，但實際上為共黨官僚所管理。在經濟學的假設裡，市場有各式各樣的行為者，擁有各式各樣的優勢與資源，因此不會出現贏者全拿的情形，但從本文看來，中國大陸改革前的均貧狀態與資源單一使進入市場者具有相當大的資源差距，如果真談市場邏輯，一般條件差者如何跨越市場鴻溝脫穎而出？在自利假設下，管理資源的共黨官僚又如何會在市場出現之際讓「看不見的手」放任發展？過去對中共經改的市場詮釋掩蓋了誰獲利的問題，以及中共政府先於市場出現，且關注市場發展的歷史獨特性。

而漸進改革所產生的發展國家特質使產權模糊的鄉鎮企業在經改開始之際蓬勃發展，使握有資源管理權並與企業關係密切的地方共黨官僚一方面以市場激勵生產效率，一方面也自利的以政府資源照顧所屬企業，使其所管理的資源得以轉化為其所擁有的生產工具。至於「產權分明」的私營企業，從生產工具持有的匱乏前提看來，勢將無法在「正常的」市場機制下與鄉鎮企業競爭，只有與地方官僚產生連結才有可能存活，故在此市場機制所產生的新興社會力，便被中共官僚一網打盡。本文最後以「二〇〇二年富比士雜誌中國富豪榜前一百名之私營企業主背景」結果驗證觀點。並相信以上分析的結構應是現代化理論無法在當前中國大陸實現的主要因素之一。

參考文獻

一、中文部分

- 何思因、陳德昇、耿曙主編（2003）。中國大陸研究方法與成果。臺北：政大國關中心。
- 何清漣（2003）。中國的陷阱。台北：台灣英文新聞。
- 吳玉山（1996）。遠離社會主義。台北：正中。
- 宋連生（2002）。總路線、大躍進、人民公社化運動始末。昆明：雲南人民出版社。
- 林毅夫、蔡昉、李周（1995）。中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革。香港：中文大學出版社。
- 徐斯儉、吳玉山編（2007）。黨國蛻變—中共政權的菁英與政策。台北：五南。
- 國家人事局編（1988）。人事工作文件選編(第十九卷)。北京：勞動人事出版社。
- 張厚義、明立志編（2001）。中國私營企業發展報告 No.1。北京：社會科學文獻出版社。
- 張清溪等（1995）。經濟學理論與實際。台北：翰蘆。
- 陳永發（1998）。中國共產革命七十年。台北：聯經。
- 陳生洛（2004）。中國國有企業的產權變革與黨的領導。台北：韋伯。
- 項懷誠（1993）。中國：市場經濟與宏觀調控。北京：中國財政經濟出版社。
- 黃仁宇（1991）。資本主義與二十一世紀。台北：聯經。
- 楊光斌（2003）。中國經濟轉型中的國家權力。北京：當代世界出版社。

- 楊穎超 (2009)。論中共政權與新興資本家的關係。國立台灣大學國家發展研究所博士論文，未出版，台北。
- 廖尉君 (2005)。東亞奇蹟或危機—發展國家與新古典理論的爭辯。台大政研所碩士論文，未出版，台北。
- 鄧小平 (1994)。鄧小平文選第三卷。北京：人民出版社。
- 蕭全政 (1994)。政治與經濟的整合。台北：桂冠。

二、英文部分

- Barrington Moore(1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Barry Naughton(2004). *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Bruce J. Dickson(2003). *Red Capitalists in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruce J. Dickson(2008). *Wealth into Power: the Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. Cambridge: New York : Cambridge University Press.
- Gorden White(1993). *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China*. Stanford: Stanford University Press.
- John H. Kautsky(1972). *The Political Consequences of Modernization*. N.Y.: John Wiley and Sons.
- Kai-Yuen Tsui & You-Quian Wang(2004). *Between Separate Stoves and A Single Menu: Fiscal Decentralization in China*. *The China Quarterly*, 177: 71-90.
- Kellee Tsai(2005). "Capitalists Without a Class," *Comparative Political Studies*, 38(9) (November): 1130-1158.

Kellee Tsai(2007). *Capitalism Without Democracy* Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.

Keun Lee, Donghoon Hahn, and Justin Lin(2002). *Is China Following the East Asian Model? A Comparative Institutional Analysis*. *The China Review*, 2(1): 85-120.

Paul Krugman(1994). *The Myth of Asia's Miracle*. *Foreign Affairs*, 73(6): 62-78.

Susan Shirk(1993). *The Political Logic of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

Yongping Wu(2004). *Rethinking the Taiwan Developmental State*. *The China Quarterly*, 177: 91-114.

三、電子資料

中國網論壇 <http://bbs.pcworld.com.cn/viewthread.php?tid=25445> (2007/4/20 查閱)

新浪網 <http://finance.sina.com.cn/crz/20031019/1623480706.shtml>(2009/5/20 查閱)

附錄一：2002年富比士中國大陸富豪前一百名名單及相關背景

名次姓名	(曾)現任黨政職務	相關背景	備註
1. 榮智健	全國政協委員	父親榮毅仁曾於1993年當選為中共國家副主席。曾在電力部工作14年、於1978年移居香港並創立了自己的公司，9年後加入中信泰富集團	中信泰富是中國國際信託投資公司在香港的分公司，中國國際信託投資公司曾是在榮毅仁領導下的中國大陸對外窗戶。而榮已於2009年受香港警方調查後去職。
2. 許榮茂	全國工商聯第十屆副主席	與上海市慈善基金會關係密切，幾乎年年捐錢，2002年上海市慈善基金會舉行慈善晚宴時，帶頭捐了一千萬	上海市慈善基金會創辦人是當時的上海市市長、前任中共政治局常委黃菊的妻子余慧文。基金會內的顧問及理事，多屬上海官員。

3. 孫廣信	廣匯集團黨委副書記	曾任烏魯木齊陸軍學院教官，在解放軍公司做生意，在中央禁止軍隊經商後隨即申請退伍轉商	
4. 魯冠球	全國人大代表		
5. 陳麗華	全國政協委員		
6. 劉永好	全國政協常委、全國工商聯副主席		中國大陸核准第一個民營銀行——民生銀行的第一大股東，連續兩屆當選為該銀行副董事長；2001年劉氏家族為中國大陸首富，隔年即分家。與盧志強(第48位)是「光彩事業」熱情的支持者。光彩事業乃工商聯發起，贊助中共政策扶貧的計畫
6. 葉立培			
8. 劉永行		全國政協常委劉永好兄弟，曾在縣教育局工作	
9. 郭廣昌	全國政協委員		
9. 劉漢元	全國政協委員		
11. 周正毅		周正毅之兄周正明的妻舅唐海根曾任上海市政協委員，上海市政協發布之「關於撤銷唐海根第十屆上海市政協委員資格的說明」稱，唐海根涉嫌夥同周正毅，挪用資金，涉嫌重大行賄	因案被捕後，原中國銀行上海分行總經理劉金寶同遭逮捕
12. 左宗申	第二屆全國優秀中國特色社會主義事業建設者		該「建設者」活動經中共中央同意，中共中央統戰部、國家發改委、工商行政總局、人事部、全國工商聯發起，候選人需經各

			省、自治區、直轄市和新疆生產建設兵團評選表彰領導小組和有關方面審查，參評人所在地省級黨委同意，全國評選表彰活動領導小組辦公室評審
12. 徐明	遼寧省政協常委，省工商聯執委，省商會副會長，大連市工商聯副會長	開展事業前在當地政府工作	
12. 榮海	全國人大代表		在 1988 年曾經是康柏電腦的中國分銷商；最大的一筆投資回報來自在西安最黃金地段開發辦公大樓
15. 明金星		北京協和醫院當了 12 年醫生後下海，倒賣二手醫療器械	收購陷入困境的集體所有制肉加工企業
15. 陶新康	上海市政協委員、上海市工商業聯合會會長		
17. 楊卓舒	中共黨員	原任《石家莊日報》發行處副處長	入行後在《石家莊日報》除下一整版廣告推銷房地產。2002 年 6 月 22 日「中國兒童慈善活動日捐贈儀式」在人民大會堂舉行，卓達集團捐資 2000 萬元
18. 夏朝嘉	中共黨員、全國人大代表		產業包括在成都的房地產和高速公路
19. 張思民	深圳市政協委員、深圳市總商會第五屆理事會會長		另外還投資於旅遊，房地產行業
19. 張湧	四川省政協委員(特邀領域)		1988 年開始自己做生意，很快便成了中國北方最大的糖酒經銷商，而通常情況下都是國有企業控制這個行業
21. 沈雯	全國政協委員		
22. 陳順利		1995 年起家時從合資公司中退出，回到四川長樂，與當地政府合作	被逮捕時騙貸 10 億，旗下資產僅 10 萬

		創辦了順達滌綸有限公司	
23.任運良	全國政協委員		
23.陳金飛	全國政協委員(社會和法制委員會)、全國工商聯常委		
23.郭浩	福建省政協委員		福建省突出貢獻企業家、福建省勞動模範
26.張躍		1960年出生在長沙的一個農村幹部家庭。第一份訂單來自於湖南省科技廳。由於沒有足夠的資金，他們在收到足以開工的定金後，才相當手工地做出了遠大的第一台中央空調。創業之初為集體企業	自述：「我下海之後兩個月就做成了一筆生意，賣摩托車。當時我沒有一分錢，在一個婚禮上認識了一個銀行的人，他認識我父親，靠這層關係，我在銀行貸到了5萬元錢，第一筆生意就賺了將近2萬元。」 「在創業之初，我們不敢用『私營』或者『民營』，而用『集體』的招牌，並不是因為政府的歧視，而是社會原因，是老百姓或者說用戶對我們有歧視，不放心我們的產品品質和信譽，但是，社會現在很信任我們，社會經濟活動也很健康。」
27.唐萬里、唐萬新兄弟	唐萬里是全國政協委員和全國工商聯副主席		2004年唐萬新因非法吸收公眾存款罪和操縱證券交易價格罪被判處8年徒刑，並處罰金40萬
27.吳良定	新昌縣政府經濟顧問	起家前任新昌縣新昌紡織器材總廠廠長	新昌縣政府經濟顧問條件：要政治素質好，企業年銷售額超過10億元，要能為當地經濟發展作出傑出貢獻
27.翦英海	全國政協委員		
27.李海倉	全國政協委員、工商聯副主席		後遭槍殺
27.黃光		2006年中行北京分行	在白手起家的神話後面，

裕		<p>案爆發後，媒體稱黃氏兄弟向北京中行的違規貸款，其後以租房形式向北京中行套取的逾億元租金，以及之後的虛假房貸和車貸，總計達到 13 億元。這些貸款構成後來中行北京分行案的核心案由。而曾任北京中行信貸處處長、行長，中國銀行總行董事，並曾於 1999 年負責籌辦東方資產管理公司的牛忠光遭逮捕。中共公安部部長助理鄭少東亦於 2009 年 1 月 12 日因受其賄賂被「雙規」。</p>	<p>傳言暗示國美電器最初靠經營走私品起家。極少接受媒體採訪的黃光裕並未直接反駁這些傳言，只是聲稱其兄弟用於投資珠市口那家家電店的 10 多萬元來自「在內蒙古做貿易」和「在北京最初半年做生意」的積累——至於為何是內蒙古，又具體是何種貿易和生意則不願多講。2008 年 11 月黃氏兄弟先後遭公安帶走調查。現黃氏已被判刑關押。</p>
32.祝義才	全國人大代表		
33.韓國龍	<p>北京市政協委員、福建省福州市政協委員、曾任五屆北京海澱區政協常委，第六屆北京海澱區政協常委</p>		<p>據媒體稱，韓與時任福州市委秘書長方長明關係密切</p>
33.吳一堅	<p>全國政協委員、全國工商聯常委、全國青聯常委、中國青年科技協會副會長、中華全國體育基金會理事、陝西省工商聯副會長、陝西省青聯副主席、西安市工商聯副會長、西安市政協常委、西安理工大學和西北大學兼職教授</p>		

35.梁亮勝	全國政協委員、擔任過全國僑聯委員、中華海外聯誼會理事、湖北省政協常委等多項社會職務、還做過基層共青團的領導、中共黨員		
36.朱保國			自述：「創業初期由於沒有固定資產，銀行不貸款，1993年，不得已他們向地下錢莊借貸。借500萬，利息是32.5%，並且是月清。」
37.米恩華	新疆維吾爾自治區人大常委會常委、烏魯木齊市政協副主席、自治區工商聯副會長、自治區慈善總會副會長、烏魯木齊市工商聯會長、中共黨員	下海前擔任烏魯木齊市市政公務員	
37.歐亞平	中共黨員	1985年至1987年，任湖南省國際經濟開發總公司總裁助理，兼進出口部副經理、湖南省經濟技術開發促進會會長；1987年至1991年任湖南省對外經濟貿易發展公司副總經理、香港宇恒集團有限公司董事長、總經理	
37.韓真發	全國政協委員、中共黨員、中華全國工商聯常委，中國光促會常務理事，吉林省政協常委、省工商聯副會長	下海前任長春火車站團委書記、分局宣傳幹部處幹事、裝飾廠廠長、貨運處副處長、吉林省稅務局辦公室主任、所得稅處處長	
37.沈文	全國人大代表，	曾經是張家港市委副	2000年沙鋼集團從一個國

榮	也是十六大代表	書記	有企業改制為民營企業
41.王傳福	深圳市人大代表，中共黨員	下海前為處級幹部。隨後北京有色金屬研究院在深圳成立格力電池有限公司，王傳福成為該公司總經理	
42.魯聖達	十六大黨代表		自述：「創業時從鄉辦繡衣廠帶出 21 台破舊縫紉機，再從當地農村信用社借來的 80 萬元貸款，創辦刺繡廠，那一年是 1987 年。1 年間就賺到了他的第一個 100 萬。」
42.繆壽良	全國政協委員，曾任深圳市政協常委		
42.張揚		上海社保基金案中，張揚承認從曾擔任過上海市政府外經貿委處長的愛建證券董事長劉順新處得到 10 多億元資金	
42.張果喜	全國政協委員、中共黨員、曾任全國人大代表	前為鄉辦木器廠廠長。1985 年共黨組織上曾要他去當鷹潭市副市長	也在海南島參與房地產開發，又很及時地加入了證券市場
42.黃巧靈	中共黨員	出身在浙江麗水的一個鄉村幹部家庭。17 歲參軍，曾任軍報記者。轉業後在家鄉的新華書店擔任經理及文協主席。	
47.吳鷹	北京工業大學名譽教授及北京華僑科技創業者協會會長。全國工商聯直屬會員商會理事		
48.張榮坤	全國政協委員、全國青聯常委、上海市工商聯副會長、上海市慈		牽連社保基金案，因他被雙規的上海官員中司局級的高級幹部已經多達 4 人

	善基金會副監事 長、名譽副會長		
48.蘇志 剛	全國人大代表、 廣州市第九屆人 大代表；第十、 十一屆廣州市政 協委員。廣州市 政協副主席，廣 州市工商業聯合 會會長		
48.周慶 治	中共黨員	下海前為浙江省委書 記秘書	
48.周建 平	全國人大代表江 蘇代表團、海瀾 集團公司黨委書 記		海瀾集團被中共國家經貿 委列為國家「以產頂進」 最大的毛料生產基地之 一。2001年2月9日，周 建平作為全國鄉鎮企業和 江蘇省企業界唯一代表， 參加了由中共總理朱鎔基 主持召開的國家「十五」 計劃報告徵求企業界代表 人士意見座談會
54.劉紹 喜	全國人大代表、 宜華企業（集團） 有限公司黨委副 書記		
54.李書 福	全國政協委員(界 別:經濟).中國教 育發展基金會理 事、吉利集團董 事長		
56.胡成 中	全國政協委員(界 別:工商聯)		
56.周連 奎，周 連良 (兄弟)		周連奎的家鄉半程鎮 政府投資 90 萬元建成 的肉聯廠連年虧損，企 業瀕臨破產。經過多方 考察，鎮領導決定請周 連奎出任肉聯廠廠 長。1993 年夏與明金 星共同創業:明主席， 周連奎董事負責運作	

		<p>和財政, 周連良董事兼總經理, 曾任臨沂工業局計畫部科長</p>	
<p>58. 楊國強及其家族</p>		<p>旗下擁有土地儲備的建築面積約 1800 萬平方米, 居全國第四。1978 年, 在大陸各地割資本主義尾巴之風仍然盛行時, 時任順德縣北滘公社書記的馮潤勝(後為順德區委書記, 佛山市人大副主任)就偷偷地帶領鄉親壘土燒磚, 而在時任順德縣第二建築公司負責人的大哥楊國華的幫助下, 楊國強進了北滘公社房管所任施工員。6 年後升任區建築隊隊長。到 1989 年, 楊是鎮政府旗下建築公司——北滘建築工程公司的法定代表人兼經理, 至上世紀 90 年代初, 他已經晉陞為總經理。1993 年, 楊國強和楊貳珠等拍檔出資 3395 萬元, 收購北滘建築工程公司, 正式開始了私營化運作。後來北滘建築更名為廣東騰越建築工程公司。由於當事人都是低調者, 當時私營化運作的想法如何產生、資金從何而來、如何分配等等問題, 都無從稽考。另據稱原北滘鎮委書記區祥賢就是幫助楊國強的「貴人」。有人以「視之若子」形容區對楊的扶持。隨著碧桂園的實力越來越</p>	<p>得益於政府的支持, 楊國強的建築公司以超低價, 買下農村的大片土地, 啟動以「碧桂園」命名的大規模住宅項目。楊國強在廣東其他二級城市, 也照搬這種商業模式: 與地方政府保持密切聯繫, 以超低價買進開發區邊緣地帶的大片土地, 等待城市發展到這裏, 這樣房價就會飆升。《亞洲時報》報導: 「碧桂園」上市時, 設立總裁職位, 楊國強請來的崔建波, 曾任職順德區北滘鎮鎮長數年, 家鄉來的幾位政府官員陪同楊國強見證了碧桂園成為市值最大的國內房地產企業的一刻, 他們適時地贊揚碧桂園「是順德的驕傲, 是佛山的驕傲, 是佛山第三產業發展的驕傲」。1995 年退休的原北滘鎮委書記區祥賢對私營企業幫助甚大, 在 1993 年北京有關部委評選首屆中國十大民營企業家時, 光一個北滘鎮就貢獻了 3 位。</p>

		大，幾乎每一個從順德起步的地方政府官員都曾給楊國強提供過諸多便利。	
58.劉根山		早年在北京通縣交通局當過幹事	《商務週刊》在上海的調查中發現，上海茂盛集團早在1995就賄過中國建設銀行行長、黨委書記張恩照領導下的建設銀行上海市分行。當時，張恩照的學生、三支行行長崔小菊因為一個很小的案子，將同是張門生的已退休前任支行行長章作斌、在任副行長江風英和另外一個倪姓高管受賄行為交代了出來。最後查明，上述三人各受賄120萬。行賄者就是上海茂盛集團。當時這個案件被當作反面教材發給建設銀行的20多位處級幹部學習。最後，由上海市黃埔區檢察院對此案提起公訴，上海第一中院審判，其中章被判12年。由於當時的刑法沒有對行賄行為作出違法規定，劉根山和他的茂盛集團因此無罪
58.張玉其	廣東省工商聯（總商會）副會長、東莞市工商聯（總商會）會長	是中國大陸最早的一批當選當地工商聯會長的民營企業家	
58.南存輝及其家族	全國人大代表(浙江代表團)、十六大黨代表		姑丈吳炎為原溫州市交通委辦公室主任。在南存輝主動提出黨建要求後，退休後的吳炎成為第一任黨支部書記。
58.陳潤光	東莞市政協委員		
58.葉章			聯合食品背後真正的實體

辰			為江泉肉製品有限公司，而這家公司的日常經營依靠的是第一大股東為臨沂市羅莊區沈泉莊村委(持股 83%)的華盛江泉集團，聯合食品的股東之一兼總經理王廷寶即為華盛江泉集團法定代表人王廷江的五弟，也兼任著華盛江泉集團和旗下江泉實業的總經理。華盛江泉集團由現擔任著臨沂羅莊區沈泉村村支書的王廷江依靠 1989 年自己全部捐給集體的 600 萬元發展而來
58.張雷	全國工商聯直屬會員商會理事，全國工商聯住宅產業商會副會長(中華全國工商業聯合會房地產商會副會長)	1989 年至 1995 年任職於國家某部委，1995 年至 1999 年先後擔任(國有控股企業)北京中際房地產開發有限公司總經理，北京當代城市房地產開發有限公司總經理，北京當代鴻運房地產經營開發有限公司總經理、董事長	1999 年，張雷總裁在寸土寸金的中關村 CID(中央資訊產業區)核心區內主持經營開發了大型高尚住宅社區——滿庭芳園項目。1999 年當代集團改制為民營企業
58.樓忠福	全國人大代表(浙江代表團)，中共黨員		
58.喬金嶺	全國人大代表		2005 年自殺
67.沈家桑		在創業之前，他曾在國有農場工作過	
68.朱孟依	全國政協委員(界別：特邀)		
68.劉虹	全國政協委員，湖南省工商聯副會長		因涉嫌在湘「酒鬼」公司「虛假出資」和「抽逃上市公司資金」兩罪而被正式刑事拘留
68.石山麟	全國政協委員(界別：經濟)，全國工商聯常委，光		

	采事業理事會理事		
71.杜廈			投資房地產，目前主要投資大賣場，集中在中國大陸北部
71.楊瀾，吳征	自 2003 年 3 月起，楊瀾任全國政協委員		已因醜聞遭取消職務
71.宋衛平			宋衛平曾經做過 6 年的教師，八十年代末他去南方做生意，似乎不太成功。1994 年回到杭州，用借來的 18,000 美元開始投資房地產
74.阮希璋	福建省政協委員、經濟科技委員會副主任	曾經在福建的外貿局工作	
74.高元坤	山東省人大代表、黨員、全國工商聯常委		
74.繆雙大及其家族	無錫市政協委員、黨員		繆雙大曾在部隊待了 10 年，離開後回到家鄉開始創業，頭三年便獲利 6 萬美元。1993 年雙良集團是最早的一批轉制為一個民營企業的鄉鎮企業
77.張宏偉	全國政協委員、全國工商聯副主席		中國大陸第一批上市的民營企業
77.宋如華			據報導「托普」集團已被掏空，2002 年 11 月-2004 年 1 月期間，集團中之「炎黃物流」發生重大違規擔保事項，涉及金額 28600 萬元，此外還自查出 12 項未披露訴訟事項，最後因連帶擔保責任被牽涉，涉及金額 1.6 億元左右。
77.韓召善	全國人大代表、集團黨委副書記		2005 年，集團實現銷售收入 28.5 億元，利稅 1.7 億元，在全國鄉鎮企業排序中名列第 35 位，被省政

			府命名為十大名牌企業，是省 44 戶重點企業之一。原營口市鄉鎮企業局局長劉興生被聘請為企業黨委書記兼集團常務副總經理。集團董事會成員都是黨員，集團 8 名正副經理都是黨員，各分廠廠長及車間主任也都是黨員，同時他們還是企業各部門黨組織的負責人。企業管理層人員中 80% 以上是黨員，各車間、班組關鍵崗位上 80% 以上是黨員，受集團及分廠表彰的各類先進人物中 80% 以上還是黨員
77.曹明芳	黨員	曾任江陰市第二紡織機械廠副廠長、江陰市周莊鎮工業公司經理、周莊經委副主任、同時兼任鎮工業公司總經理，1984 年，周莊鎮工業公司與香港乾豐塑膠有限公司合資，投資 32 萬美元辦起了江蘇省第一家鄉鎮中外合資企業：江南模具塑化有限公司（模塑集團的前身）。曹明芳擔任合資公司的總經理	
77.周偉彬			2003 年因涉嫌鉅額偷稅被刑事拘留
77.車建興	中華全國工商業聯合會第九屆執行委員會委員		
77.傅軍	中國外商投資企業協會常務理事、馬來西亞中資企業協會常務理事、湖南省外	歷任鄉派出所長、鄉黨委書記、醴陵市經委副主任、市外貿局局長兼黨組書記、湖南省工藝品進出口集團公司副	黨員，旗下還有軍用吉普車的生產

	商投資協會常務副會長、湖南大學客座教授、湖南省總商會副會長、湖南省工商聯副主席	總經理	
77.胡葆森	全國政協委員		
77.張佛恩	政協東莞市委常委		
77.戴慶元	省政協常委、省工商聯副會長、廣東私企商會會長		
77.周福仁	全國人大代表、海城市英落鎮西洋村黨委書記	曾任省第六屆人大代表、省第八屆政協委員	
88.王玉鎖	全國政協委員、全國工商聯副主席	中國民(私)營經濟研究會副會長、河北省政協常委、河北省工商聯副會長、廊坊市政協副主席、廊坊市工商聯會長、廊坊市夏利汽車出租公司經理、廊坊市天然氣有限公司董事長	在他領導下的鄉鎮企業生產瓦片，在 1988 年開始生產工業防火材料。在 1995 年急速增長之後，集團轉為民營企業
89.陳榮	政協上海市常委、上海市工商業聯合會副會長、上海市私營企業協會副會長、中國保齡球協會副主席		
89.李勤夫			新聞指李勤夫出身貧寒，但卻有能力於 1993 年承包一個破產的紡織廠——現在萊纖華集團的前身。2006 年中國證監會《行政處罰決定書》，對李的公司違反了原《證券法》行為，決定處以 40 萬元罰款；對李勤夫個人則給予警告，並處以 20 萬元罰款

<p>89. 塗建華</p>	<p>重慶市人大代表、全國青年聯會會員、重慶市摩托車工業協會副理事長</p>		<p>97年，隆鑫捐贈 16.66 萬元贊助修建重慶市人民大禮堂；2001年，向重慶市公安局捐獻因公致殘基金；2002年，出資 300 萬元正式啟動了「三年內向重慶市貧困山區捐獻 10 所希望小學」的「希望工程」；2003年，為抗擊「非典」，主動向重慶市和九龍坡區捐款 250 萬元</p>
<p>89. 李興浩</p>	<p>廣東省第十屆人大代表、廣東志高空調股份有限公司黨支部書記、中國政策科學研究會經濟政策委員會常務理事（全國唯一民營企業代表）、廣東省家電商會副會長、廣東省企業文化協會副會長、廣東省工商聯（總商會）常委</p>		
<p>89. 何然</p>			<p>本名何燕。1993年之前，中國大陸市場上所有的 ic 卡電話幾乎全部是進口產品，幾位成都電子科技大學的電子技術研究人員自發組成一個研究小組，研究出國產 ic 卡技術之後，與何燕一拍即合，由何負責拉來投資 50 萬元並擔當總經理，而電子科大的科研小組負責全部技術問題，完成了資本與技術的結合。1994年 11 月，開發出大陸第一台技術領先的 ic 卡電話機並通過有關部門組織的科技成果鑒定。1995年 11 月，成都國騰通訊有限責任公司</p>

		<p>(下簡稱成都國騰通訊) 成立，獨立承擔了郵電部 9528 號重點科研專案，成功地研製出了中國第一台 ic 卡公用付費電話機，填補了國內空白。國騰由此迅速做大。成都國騰通訊是一家完全的國有控股企業，何燕與其他創業人員並不佔有股份，但成立於 2000 年的成都國騰集團，其大股東無論是四川國騰通訊股份有限公司、四川華威資訊產業有限責任公司、成都國星通信有限公司、四川華威電子有限公司、四川道亨電腦軟體有限公司均是民營或個人控股的企業，成都國騰通訊僅佔有 18.75% 的股份。不過，據稱無論從成立時間還是從資金來源上都可以看出，整個國騰龐大的資本鏈條和企業體系，正是發源于由何燕等人成立，並由何燕擔任總經理的完全國資企業成都國騰通訊。在英屬維京群島註冊的公司 shining star technology limited 成了國騰資金鏈中最神秘的一環。該公司成立時間、註冊資本與法人代表均不詳。但因此 1998 年 5 月 16 日，該公司在國內成立四川華威資訊產業有限公司，並控有 100% 股份，何燕任董事長，何燕的姐姐出任四川旭光電子董事的何瓊任總經理。這家公司和成都國騰通訊在同一人控制下，又是同業關係，因此成都國騰通訊有</p>
--	--	---

			<p>人指責四川華威轉移了國騰的產品和技術——現四川華威的一種主要產品 ic 卡的專利技術和銷售網路都是成都國騰通訊的。舉報信中稱，在此過程中，成都國騰通訊出現了利潤向四川華威轉移的情況，使成都國騰通訊實際上成為國騰系的一個生產基地，而營銷等大量利潤部分出現在四川華威。在國騰系後來飛黃騰達的資本計畫和產業運作之中，這家成都國騰通訊已經漸漸隱沒，很少出現了。但集團公司成立時，當地政府剛好提出要將資訊產業建設作為四川省一號工程，新成立的國騰通訊集團適時提出了打造「晶片」專案，因此獲得中共政府大力支持</p>
94.王文京	全國人大代表、全國工商聯副主席	自 1983 年 8 月至 1987 年 1 月在國務院機關事務管理局，後至財政部工作	中關村第一家私營企業、黨員
95.張志祥	全國人大代表	2000 年在唐山市光彩活動中被授予「先進代表」稱號。2001 年被唐山市市委評為「先進企業經營者」。2002 年被團省委等八個部門評為首屆「河北十大傑出青年民營企業家」。2002 年被唐山市委、市政府評為「唐山市勞動模範」。2002 年被省委統戰部等部門評為「社會主義優秀建設者」	
95.曹德旺	福建省政協委員、福建省誠信		

	促進會副會長、 「國務院僑辦定 點扶貧開發工作 海外顧問」		
95.黃宏 生	港澳地區的省政 協委員	通過贊助光彩事業、新 農村影院工程等來拉 近與政府的關係。	黃宏生、黃培升兄弟涉嫌 盜竊上市公司 4800 萬港 元資金一案，黃宏生兄弟 四項罪名成立，於 2006 年判刑六年，但在 2009 年獲釋
98.尹明 善	全國政協委員(界 別:工商聯)	第一批當選當地工商 聯會長的民營企業家	
98.郭梓 文	廣東省政協常 委、廣東省工商 業聯合會副會長	曾經在當地的旅遊局 工作，之後從承包 3 家國有房地產企業開 始創業	
100.孫 甚林	十六大黨代表、 重慶市僑商會常 務副會長		

資料來源：作者整理自福布斯(Forbes)2002 中國內地富豪榜、人大、政協網及相關媒體報導。

The Market and the Newly-Emerging Private Entrepreneurs in the PRC's Social Market Economy

Ying-chao Yang*

Abstract

This article explains how the Chinese Communist Party (CCP) government has been able to survive after rapid economic development. Scholars have developed two predictions for the path the PRC will take after economic development. The first prediction is based on the modernization theory and argues that economic development will lead to a pluralistic political system and democracy. However, instead of moving towards democracy, the PRC appears to still be under the control of the increasingly stable CCP government. The second prediction for PRC's development states that the CCP government will combine "Post-Totalitarianism" with a "Capitalist Developmental State," which will result in the development of a "Post-Totalitarian Capitalist Developmental State." However, this article contends that both of the predictions described above neglect the fact that market mechanisms can be influenced by power.

This article will discuss the special characteristics of PRC's economic reform within the Social Market Economy. In the article, the author finds that nearly all PRC's people were uniformly poor after the CCP implemented its planned economy and political movement. Nominally, production data and tools were state-owned, but, in practice, they were actually managed by CCP bureaucrats. This created a resource gap among people who entered the market.

*Postdoctoral Fellow, National Taiwan University, Graduate Institute of National Development. E-mail: yang2011@ntu.edu.tw.

Only those with connections to the CCP were able to forge ahead and have any success in the new economy. Private enterprises also faced competition from township enterprises supported by the “Developmental State,” unless they themselves were backed by the government. So the emerging social power resulting from the market mechanism is rounded up all by CCP bureaucrats. This is the main reason the modernization theory has not been realized in the PRC.

Key words: gradualism; developmental state; private entrepreneurs; modernization theory.

淡江大學公共行政學系《法政學報》

審稿制度說明

- 一、 每篇來稿應送相關專長校內外助理教授以上審稿，通過後始予刊登。
- 二、 審稿係採雙方匿名方式，除本刊編輯外，投稿者或審稿人皆不知對方姓名。
- 三、 審稿結果分為可刊登、不可刊登、經修改後可刊登等三種，如屬經修改後可刊登者，經送回投稿人修改後，須再送交原審稿人或第二位審稿人審稿，確認已修改妥善後，方得刊登。
- 四、 本刊編輯成立審稿覆核小組，於每期徵稿、審稿完成後，一一檢視所有來稿與審稿意見，確定所有審稿人與審稿意見並無不合理或不尋常之處，必要時得與審稿人直接溝通。

法政學報

— 第二十三期 —

發行人：黃一峯

召集委員：黃一峯

編輯顧問：Dr Robert Golembiewski、Dr Steve Condrey、顧愛華

編輯委員：李培元、李仲彬、林聰吉、林麗香、陳志瑋、陳銘祥、張人傑、
曾冠球、劉淑惠、韓釗
(依姓氏筆劃)

執行編輯：洪美仁

編輯助理：張鴻文

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：台北縣淡水鎮英專路 151 號

E-MAIL:mp1124@oa.tku.edu.tw

電話：02-26215656 轉 2544、2554

傳真：02-26209743

(本學報定價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元)

徵稿簡則

- 一) 本學報為學術性定期刊物，每年出版一期。
- 二) 本學以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- 三) 來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文摘要或目次。
- 四) 來稿字數以一萬兩千字至兩萬字為原則，超過者自付印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附電子檔。
- 五) 來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為先，譯者請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- 六) 來稿一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- 七) 本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報五本及抽印本十本。
- 八) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會」。