

# 一、2010 年大陸「兩會」重要政治動向

政治大學寇健文教授主稿

- 在政治改革方面，本次「全國人大」通過「選舉法」修正案，修正的主軸為實現城鄉代表平等、完善選舉程序，以及制度化選舉機構設置；將有助於提升中共執政正當性，和「三農」問題的解決。
- 在經濟轉型方面，大陸高層已取得加速創新、內需導向的經濟轉型之政策共識。今年的工作重點是轉變經濟發展方式、調整經濟結構，透過經濟持續增長實現其他的政府施政目標；並賦予天津、上海、浙江、江蘇、廣東等地帶領經濟轉型的領頭重任。
- 在高層人事方面，習近平與李克強分工模式穩固，接班穩定。薄熙來與汪洋在「兩會」期間營造聲勢，顯示塑造民意擁戴的公關活動越來越重要。高民意支持度對於幹部晉升領導人的影響，值予持續觀察。

大陸黨政高層在「兩會」(第十一屆「全國人大」、「全國政協」第三次會議)期間的言論與活動往往是重大政策之風向球，本文從「兩會」涉及之政改進程、經濟轉型、兩岸關係、高層人事 4 個面向，分別分析大陸今年可能的重要政治動向。

## (一) 政改進程：「人大」通過「選舉法」修正案

3 月 14 日第十一屆「全國人大」第三次會議通過「選舉法」修正案，取消城鄉差別，按相同人口比例選舉人大代表。本次「選舉法」修正案的主軸可歸納為 3，分別是實現城鄉代表平等、完善選舉程序，以及制度化選舉機構設置。

北京大學法學院教授王磊指出，修正案最重要的意涵是廢除「4

農民=1城市人」的選舉比例，實現平等的公民選舉權。新華網提及，除了落實「平等原則」之外，還有一些技術性的改革，如增設「選舉機構」專章規範選舉委員會的產生和職責；增加「選舉時應當設有秘密寫票處」的規定，保護投票自由、防止賄選；規定「應當組織代表候選人與選民見面」，防止「盲投」；因應部分地方鄉鎮合併、人口增加的現實，提高鄉鎮人大代表名額的上限。

同時，針對現行選制的「官民比例代表失衡」、「代表頭銜浮濫」亂象，「選舉法」修正案也作出調整，規定「應當有適當數量的基層代表，特別是工人、農民和知識份子代表」。為了杜絕「代表頭銜浮濫」，修正案規定「公民不得同時擔任兩個以上無隸屬關係的行政區域的人大代表」，遏制地方政府為招商引資贈送私營企業主「代表頭銜」的現象。

總體來說，「選舉法」修正案對大陸政治發展具有兩大功能。在基層民主建設方面，「選舉法」修正案擴大了農村代表的數量、改進了選舉程序，與黨內「基層民主」能發揮相乘效應，有助於提升中共執政正當性，緩和中共面臨的基層腐敗、監督問題。其次，根據大陸學者蔡定劍的觀點，本次實施城鄉同票同權的人大選制改革，將有利於提升農民的地位，有助於大陸「三農」問題的解決。

## （二）經濟轉型：加快轉變經濟發展方式

從「兩會」期間大陸領導人的言論來看，大陸在走出金融海嘯陰影之後，首要目標在於轉變經濟發展方式，轉型成為創新驅動、內生增長的經濟體，以維持共產黨的永續執政地位。胡錦濤在參加江蘇、天津、河南等地代表團時都反覆提及，要「加快經濟發展方式轉變、深入貫徹落實科學發展觀」。胡錦濤參加江蘇、天津代表團時，發表「加速經濟轉型」的講話，顯示大陸當局期許沿海發達地區發揮帶頭衝鋒的角色。例如中央規劃江蘇的蘇州工業園區成為高科技產業的領頭重鎮，天津濱海新區則被寄予厚望成為北方金融中心。

「加快經濟發展方式轉變」更是溫家寶政府工作報告的主軸。政府工作報告指出，大陸當前的經濟挑戰在於「經濟增長內生動力不足，

自主創新能力不強，部分行業產能過剩矛盾突出，結構調整難度加大」，他強調解決經濟難題必須「加快轉變經濟發展方式」，「大力推動經濟進入創新驅動、內生增長的發展軌道」，因此大陸今年的工作重點將是轉變經濟發展方式、調整經濟結構，透過經濟持續增長實現其他的政府施政目標。習近平與李克強選擇參與上海、廣東代表團，呼應胡溫「加快經濟發展方式轉變」的政策，引導經濟發達省分帶頭實現經濟轉型。

依大陸領導人的言論來看，大陸高層已取得加速創新、內需導向的經濟轉型之政策共識。其次，從胡溫、習李 4 位最重要的領導人所選擇發言的場合來看，包括渤海灣的天津、長三角的上海、浙江、江蘇，以及珠三角的廣東等地，被賦予帶領經濟轉型的重任，可以預期中央將會投入相關奧援。

### **（三）兩岸關係：積極推動ECFA簽訂已成高層共識**

在「兩會」前後，總書記胡錦濤、總理溫家寶、「全國政協」主席賈慶林都紛紛發表重要對臺講話。胡錦濤今年春節期間拜訪福建臺商，提及兩岸經濟合作框架協定，強調「凡是對臺灣同胞有利的事情都會說到做到，會充分考慮臺灣農民的利益」。在「兩會」之前和網民交流時，溫家寶提出對臺「讓利說」，強調大陸會對臺灣中小企業、農民兄弟「讓利」。政府工作報告則將簽訂 ECFA 列入今年工作重點之一，鼓勵有條件的大陸企業赴臺投資，支援海峽西岸經濟區在兩岸交流合作中發揮先行先試作用。

賈慶林參加臺灣代表團審議時，強調要促進兩岸合作交流。「全國政協」發言人趙啟正在會前記者會上表示：「對臺讓利應該會更慷慨一些」。今年 4 月湖北省委書記羅清泉、上海市長韓正等正部級高官都將率團來臺訪問。

### **（四）高層人事：習、李接班穩定，薄、汪各領風騷**

#### **1. 分工模式穩固的習近平與李克強**

「兩會」期間，習近平參加港澳地區「全國政協」委員聯組會，

以及上海、浙江、廣西、港澳「全國人大」代表團。除了經濟、民生之外，他特別針對「黨建」議題發表談話。他提出的重點包括將改善民生、社會建設作為考核幹部政績的標準，以及幹部隊伍的「生態保護」，遏阻腐敗蔓延，加大培養和選拔年輕幹部。李克強參加醫藥社保「全國政協」委員聯組會，以及遼寧、廣東、寧夏「全國人大」代表團審議，呼應溫家寶加快經濟轉型與保障民生的方針。

目前習近平身兼港澳領導小組、黨建領導小組組長，李克強則擔任財經領導小組副組長（組長為總理溫家寶）。在此脈絡下，習近平的談話自然較具有全面性，對經濟、民生與黨建議題都有所著墨。相對之下，李克強的活動重心集中在經濟轉型與社會民生方面，呼應溫家寶在「全國人大」提出的工作報告。

## 2.各領風騷的薄熙來與汪洋

角逐中共「十八大」中央政治局常委者之中，薄熙來與汪洋兩人在「兩會」期間都營造聲勢。薄熙來為現任重慶省委書記，中共元老薄一波之子。去年薄熙來掀起的「打黑風暴」贏得中央與民眾肯定。「兩會」前夕網上出現一首「薄熙來之歌」，讚揚他的打黑行動。在人民網2009年年度評選中，薄熙來榮登「年度人物」、「十大最強聲音」之首。3月6日薄熙來於重慶廳與「全國人大」重慶代表團會見記者，現場共計2百多名中外記者幾乎「擠爆」重慶廳，大出鋒頭。中央政法委書記周永康3月12日參加重慶代表團審議時，再度高調肯定薄熙來的打黑表現。

汪洋現任廣東省委書記，「十七大」後汪洋銜命南下推動政經改革，提出「解放思想」、「騰籠換鳥」的口號。不過，由於產業升級與幹部考核制度改革成果需要較長時間才能驗收，無法像薄熙來的掃黑行動可以立即收效。

不過，汪洋也不是沒有造勢行動。2010年1月人民網刊出2009年人民日報所屬大地週刊所刊登「少帥汪洋」舊文。內容既言汪洋是鄧小平發掘，還有鮮明團系色彩，「前途無可限量」。新華社屬下的財經國家週刊也在2009年底刊登「汪洋粵政」的長文，讚賞廣東的行政

改革與吏治刷新。

整體而言，汪洋與薄熙來在「兩會」前後的高調造勢也透露出中共高層菁英互動的新型態，即塑造民意擁戴的公關活動越來越重要。由於「十七大」已利用民主推薦方式推薦新任中央政治局委員，高民意支持度對於幹部晉升領導人的影響非常值得日後追蹤觀察。

## 二、大陸面對全球氣候變遷與低碳經濟發展策略

育達商業科技大學曾聖文講師主稿

- 大陸政府在國際社會對全球氣候變遷議題的因應策略可分為4個階段，從一開始積極但較低調，接著轉為強調環境主權及已開發國家的歷史責任，爾後在國際場合積極回應此議題，但強調自身的可持續發展策略，近期則不但在國際社會主動爭取發言權及主導議題，更在減碳承諾上開始有明確的時間表。
- 在國際社會對全球氣候變遷議題的治理架構下，大陸政府在因應此議題時有來自中長期減排目標與方式、政治與外交活動、經濟發展方式、貿易發展、可持續發展等5個面向的挑戰。
- 因應全球氣候變遷議題的挑戰，大陸中長期發展採取包括：1. 轉變經濟發展方式與工業化模式；2. 建立高效率、低排放的能源經濟體系；3. 轉變生活方式與消費方式等全方位的低碳經濟發展策略。
- 低碳經濟發展策略將促使大陸工業的未來發展逐步形成4類主導產業群：1. 節能環保和減碳產業群；2. 高新技術產業群；3. 交通運輸產業群；4. 重化工業產業群。

大陸是全球能源消費與碳(CO<sub>2</sub>)排放大國，國際社會在全球氣候變遷議題上對於大陸的規範與要求，對於大陸的經濟發展與成長形成一定的影響與衝擊，大陸政府須同時因應外部與內部的壓力，面對各種

面向的挑戰，提出全方位的因應策略與配套措施。茲就大陸在國際社會對全球氣候變遷的因應策略、所面臨的挑戰、中長期低碳經濟發展策略、及對大陸工業未來發展的影響評估依序分析如後。

## （一）大陸在國際社會對全球氣候變遷的因應策略

自 1988 年聯合國成立政府間氣候變化專門委員會 (IPCC) 以來，國際社會對於氣候變遷議題 (尤其是減碳議題) 開始採取一系列積極的行動與措施，包括 1992 年在紐約通過並在巴西里約地球高峰會簽署的「聯合國氣候變化綱要公約」、1997 年在日本京都通過的「京都議定書」、2002 年在印度新德里通過的「氣候變遷與永續發展新德里部長級宣言」、2007 年在印尼峇里島通過的「峇里路線圖」(The Bali Roadmap)、2009 年底於丹麥召開的哥本哈根會議(聯合國氣候變化綱要公約第 15 次締約方會議，決定 2012-2017 年全球減碳協議)。

在國際社會一系列的行動與措施中，大陸政府迄今對於國際社會全球氣候變遷規範機制的因應策略約可分為 4 個階段：

首先，**1992 年里約地球高峰會以前的階段**，由於當時國際社會的討論重心在於針對已開發國家的溫室氣體 (主要包括二氧化碳 CO<sub>2</sub>、甲烷 CH<sub>4</sub>、氧化亞氮 N<sub>2</sub>O、六氟化硫 SF<sub>6</sub>、全氟化碳 HFC<sub>s</sub>、臭氧 O<sub>3</sub> 及水氣 H<sub>2</sub>O 等氣體) 排放的減量與限制措施，對大陸利益衝擊較小，因此大陸政府採取積極但較為低調的姿態，將氣候變遷視為較單純的環保議題，在簽署與批准「聯合國氣候變化綱要公約」上積極合作，重視氣候變遷相關的資訊交流與科技研究 (施奕任，「中國大陸對全球暖化問題的因應-環境政治學的觀點」，政治學報，2008.6)。

接著，在 **1992 年至 1997 年底的第 2 階段**，由於國際社會將「聯合國氣候變化綱要公約」納入「京都議定書」的架構，大陸政府的因應策略轉為將氣候變遷議題視為國際政治議題，對外強調環境主權及已開發國家的歷史責任，反對對於大陸經濟與產業發展可能有衝擊的彈性機制 (包括共同減量、清潔發展機制及排放權交易)；對內大陸政府開始設立專責政府組織及進行政策規劃 (例如由國務委員擔任「國家氣候變化協調小組」組長，並在 1994 年公布「中國二十一世紀議程」)，以因應國際社會關於氣候變遷複雜多變的情勢 (施奕任，「中國大陸對全球暖化問題的因應-環境政治學的觀點」，政治學報，2008.6)。

1997 年底「京都議定書」通過後至 2008 年的第 3 階段，大陸政府的策略是將全球氣候變遷視為經濟議題，堅持「共同但有區別的责任」原則，透過國際社會各重要政經場合積極回應全球氣候變遷議題，強調大陸是「負責任的發展中國家」，對外一方面強調大陸在經濟發展達到中等已開發國家之後才會進行減碳承諾（以避免被賦予過重的減碳責任），一方面也強調會按照大陸自己的可持續發展策略，努力減緩溫室氣體的排放成長率，發展低碳經濟（2007 年 9 月，大陸國家主席胡錦濤在亞太經合會首度提出大陸要「發展低碳經濟」，加強研發和推廣「節能技術」和「低碳能源技術」，並「增加碳匯」，促進「碳吸收技術」的發展），並有條件接受部分的彈性機制（主要是清潔發展機制）；對內則整合及提高專責全球氣候變遷議題的國家機關位階（1998 年將「國家氣候變化協調小組」改制為「國家氣候變化對策協調小組」，由國家計委主任擔任組長，協調 16 個中央部會的政策。2007 年將「國家氣候變化對策協調小組」再改制為「國家應對氣候變化及節能減排工作領導小組」，由總理直接擔任組長，組織規模及整合機制幾乎涵蓋所有中央部會，並將原國家環境保護總局改制為環境保護部），進行政府組織及功能的變革（施奕任，「中國大陸對全球暖化問題的因應-環境政治學的觀點」，政治學報，2008.6）。同時，在「控制人口、節約資源和保護環境」的基本國策下，明確提出發展低碳經濟的模式（例如在 2007 年 6 月發布「中國應對氣候變化國家方案」，提出發展低碳能源和可再生能源的低碳發展模式，並堅持「共同但有區別的责任」的論述），制訂各經濟發展階段的節能減排目標（例如在「十一五規劃」中，明確訂定單位 GDP 能源消耗要比「十五計畫」期末降低 20%，主要污染物排放總量要減少 10%），並採取一系列政治、經濟與社會不同面向的政策措施來積極因應全球暖化議題。

2009 年開始的新階段，大陸政府的策略乃以大國「和平崛起」之姿，在確保自身經濟成長的前提下，對外將全球暖化議題作為影響國際政經情勢的重要工具，主動爭取發言權及主導議題（例如 2009 年 7 月於義大利拉奎拉舉行的能源安全與氣候變化論壇領導人會議上，大陸國務院國務委員戴秉國與其他 16 國領袖共同發表「氣候變化共同宣言」，重申公平原則、能力原則及「共同但有區別責任原則」，爭取開發中國家利益及技術轉讓行動計畫和路線圖。2009 年底，大陸國務院總理溫家寶出席丹麥哥本哈根高峰會，發表「凝聚共識，加強合作，推進應對氣候變化歷史進程」的演講，全面闡述大陸政府應對全球氣候變遷問題的立場、主張和舉措），尤其在減碳承諾上開始有了明確的時間表（例如 2009 年 9 月，大陸國家主席胡錦濤在紐約聯合國大會表示：「中國將抑制二氧化碳排放量，到了 2020 年，每單位國內生產毛額排放量會較 2005 年顯著降低」。接著，大陸國務院於 2009 年年底提出，到 2020 年單位國內生產二氧化碳排放，將比 2005 年降低至少 40% 的減排目標），對內則持續規劃「十二五」期間

(2011-2015年)大陸發展低碳經濟與節能減排的各项配套政策措施，以及評估大陸面向2020年、2050年減排目標的長期發展策略與工作項目。

## (二) 大陸因應氣候變遷所面對的挑戰

在國際社會對全球氣候變遷議題的治理架構下，大陸政府在因應此議題時有來自中長期減排目標與方式、政治與外交活動、經濟發展方式、貿易發展、可持續發展等5個面向的挑戰(2050中國能源和碳排放研究課題組，「因應氣候變化中國的挑戰和機遇」，2050中國碳排放報告，2009.5；聶春雷、孫鈺，「『十一五』能源發展的綠色走向」，環境保護，2006.2)：

**1.對大陸中長期減排目標與方式的挑戰：**由於大陸經濟成長、人口規模、城鎮化水準、工業化方式、消費模式、技術進步等因素所帶動的能源需求仍預期會不斷提高，國際上對大陸CO<sub>2</sub>的排放限制對於中長期能源需求將會是重大的挑戰，低碳消費模式與減碳相關技術的創新和進步，對於大陸的減排具有關鍵性的影響。

**2.對於大陸政治與外交活動的挑戰：**由於大陸堅持「發展中國家」地位參與國際公約的談判，以降低減排承諾對於經濟發展的衝擊，但西方已開發國家以「主要新興經濟體」、「主要能源消耗國」、「主要溫室氣體排放國」、「大國責任」等議題，要求大陸承擔強制性減排責任，這對於大陸政府在國際政治與外交活動的治理上形成一定的挑戰。

**3.對大陸經濟發展方式的挑戰：**節能減排的目標使得大陸政府的經濟政策需重新思考以下挑戰：在工業化的過程中考量資源節約與環境保護，調整、優化產業結構並發展綠色科技與服務貿易產業，調整消費模式並推廣節能減排的綠色生活模式，提高自主技術創新能力以發展低碳技術，並改造傳統產業高耗能、高排放的問題，研發及促進節能技術、低碳替代能源技術(主要包括核能、再生能源及天然氣等)、清潔高效煤發電技術、碳捕捉和碳封存技術等相關科技的發展與自主能力，以改變大陸經濟發展模式。

**4.對於大陸貿易發展的挑戰：**世界各國(主要是歐盟、美國)所逐步實施的「綠色貿易壁壘」(主要包括綠色關稅和市場准入、綠色技術標準、綠色環境標誌、綠色包裝制度、綠色衛生



檢疫制度、綠色補貼等貿易相關措施)會對於大陸高能耗、附加價值低、碳排放高的產品出口競爭力形成衝擊，但相對的也能促進大陸清潔煤技術產品、風力發電設備、太陽能技術與設備、節能產品等綠色產品的出口。

**5.對於大陸可持續發展(永續發展)的挑戰：**在外部國際壓力與內部經濟發展需求的雙重挑戰下，大陸須重新定位能源戰略目標，兼顧能源供需安全、節能減排與環境保護等多重目標，對內發展循環經濟、提高能源效率、促進可再生能源、核能與新能源發展、調整能源配比、加強能源技術研發和制度創新，對外則強化國際能源技術合作、加速無償或優惠轉讓綠色能源技術的速度，以建立永續發展的低排放型社會。

### (三)大陸中長期低碳經濟發展策略

在全球氣候變遷議題的挑戰下，大陸要達成建立「資源節約型、環境友好型社會」的目標，必須自行開創出低資源消耗和低環境影響的可持續經濟發展策略，故其中長期經濟發展需在「邊減排、邊發展」的情境中進行。因此，大陸經濟發展的策略思維從過去的「轉變增長方式」調整為「轉變經濟發展方式」，其範圍涵蓋了生產要素結構、產業結構、需求結構、城鄉結構、區域結構、資源和生態環境均衡等面向，其戰略方向則包括：1.轉變經濟發展方式與工業化模式；2.建立高效率、低排放的能源經濟體系；3.轉變生活方式與消費方式等全方位的經濟發展策略(2050中國能源和碳排放研究課題組，「中國2050年經濟社會發展情景」，2050中國碳排放報告，2009.5；國家發展和改革委員會能源研究所課題組，中國2050年排放情景分析，2009.8)。

首先，在轉變經濟發展方式與工業化模式方面：大陸政府把提高資源利用效率和改善環境狀況做為調控經濟成長速度的前提條件，從依靠投資與出口拉動，調整為內需消費、投資與出口三者相互協調帶動的經濟成長方式，並致力於擴大內需市場在國民經濟中的比重，提升第2產業(製造業)發展的低投入、低消耗、低污染、高效益品質(尤其是資訊、生物技術、新材料、綠色能源、航空航天、海洋工程、環保產業)，提高第3產業(服務業)的比重與品質(尤其是知識經濟相關的服務業)，並改進依靠物質投入的要素結構(從粗放式經濟

成長模式轉向集約式經濟成長模式)，轉向技術創新、高素質勞動力、與管理創新的低碳型生產要素投入生產方式（例如發展油電混合車、電動車、高速鐵路、低油耗航空器、節能設備、替代能源技術、家用機器人等高科技產業）。同時，工業化模式須同時考量污染物減排、提高資源利用效率、發展循環經濟，並且要建構可再生能源與能源效率（RE&EE）的投資融資體系，從銀行改革、風險投資基金、資本市場等方面支持可再生能源與能源效率（RE&EE）的發展（2050 中國能源和碳排放研究課題組，「中國 2050 年經濟社會發展情景」，2050 中國碳排放報告，2009.5；國家發展和改革委員會能源研究所課題組，中國 2050 年排放情景分析，2009.8；王炬、吳晉娜、張丹，「節能減排：從『口號』到『行動』」，生態經濟，2009.7；馬凱，「我國『十一五』能源發展：節約優先立足國內煤為基礎多元發展」，上海企業，2006.10；陳彥玲，「經濟危機將加快『綠色工業革命』的進程」，中國流通經濟，2009.7；陳詩一，「能源消耗、二氧化碳排放與中國工業的可持續發」，經濟管理，2009.4）。

其二，在建立高效率、低排放的能源經濟體系方面：大陸政府明確提出節約能源目標（例如大陸政府制訂「節能中長期專項規劃」，提出 2010 年和 2020 年大陸能源效率提高的目標）、提高工業能源利用效率、推動建築物節能、提高交通節能水準、建構碳排放交易市場、試行綠色電價（例如在上海市進行綠色電價試點）、以及規劃實施碳稅與配套措施。同時，在能源供應體系方面，大陸政府積極發展可再生能源（例如大陸政府頒布「可在生能源法」、制訂「可再生能源中長期發展規劃」）、加速發展核電（例如大陸政府制訂「核電中長期發展規劃」）、重點突破化石能源低碳利用技術（例如「煤炭多聯產技術」的發展）、發展綠色煤電、研發新世代低碳型清潔能源（例如「氫能」的發展）、提高 CO<sub>2</sub> 捕捉和封存固定技術能力（CO<sub>2</sub> 封存技術包括地質封存、海洋封存、將 CO<sub>2</sub> 固化成無機碳酸鹽、將 CO<sub>2</sub> 用於工業目的等 4 種技術）、積極擴大造林與植被面積等政策措施與工作等（2050 中國能源和碳排放研究課題組，「中國 2050 年經濟社會發展情景」，2050 中國碳排放報告，2009.5；國家發展和改革委員會能源研究所課題組，中國 2050 年排放情景分析，2009.8；王炬、吳晉娜、張丹，「節能減排：從『口號』到『行動』」，生態經濟，2009.7；張粒子、李才華、羅鑫，「促進我國可再生能源電力發展的政策框架研究」，中國電力，2006.4；竇金亮、何永秀、王怡、蔡琪、趙四化，「市場條件下中國綠色電力發展策略研究」，電力建設，2005.4；金浪川，「未來『綠色煤電』的思考」，中國電力，2005.1）。

其三，在轉變生活方式與消費方式方面：大陸政府將公共消費從過去被動的、市場主導的方式，逐步升級為主動推進節約型的公共服務，尤其是發展集約型的城鎮化模式（由政府主導以大城市為核心的城鎮化模式），利用區域大、中、小型城市布局，協調區域空間發展、土地利用、資源分

配、能源利用、公共交通服務、生活服務設施，並且鼓勵節約型、低排放的生活方式，降低居民的人均能源消費量與 CO<sub>2</sub> 排放量（2050 中國能源和碳排放研究課題組，「中國 2050 年經濟社會發展情景」，2050 中國碳排放報告，2009.5；國家發展和改革委員會能源研究所課題組，中國 2050 年排放情景分析，2009.8）。

#### （四）低碳經濟發展策略對大陸工業未來發展影響評估

低碳經濟發展策略將使大陸經濟發展進入後工業化階段，由於對綠色、環保、減碳相關科技的創新需求，在大陸原有資源稟賦與工業發展基礎上，前瞻 2020-2050 年的大陸工業發展前景，大陸政府的產業發展策略，將促使大陸工業的未來發展逐步形成 4 類主導產業群：1. 節能環保和減碳產業群；2. 高新技術產業群；3. 交通運輸產業群；4. 重化工業產業群（2050 中國能源和碳排放研究課題組，「全球氣候變化背景下中國新型工業化道路研究」，2050 中國碳排放報告，2009.5；國家發展和改革委員會能源研究所課題組，中國 2050 年排放情景分析，2009.8）：

**1. 節能環保和減碳產業群：**新一代核能發電、風力發電、生質能、太陽能、地熱能、碳捕捉和封存、碳匯技術、節能建築和電器、工業廢棄物循環利用、資源回收再利用等產業。

**2. 高新技術產業群：**主要包括大陸已積極投入創新研發工作的奈米技術、生物製藥、超大型電腦、積體電路 (IC)、遠程通信設備、智慧型交通系統、模糊智慧控制設備、海洋工程技術、空間材料、新世代航天飛行器、太空站等產業。

**3. 交通運輸產業群：**主要包括大陸自主開發的新能源汽車、高速鐵路、磁浮列車、民航機、大型郵輪、私人遊艇等產業。

**4. 重化工業產業群：**主要包括大陸自主開發為主的大型成套發電設備（例如核能發電設備）、大型鋼鐵及成套設備、大型石化及成套設備、特高壓輸配電設備、大型運輸船舶及專業船舶、精密機械、數位控制儀器儀表、自動化控制設備、大型自動化醫療設備、及新材料等產業。

#### （五）結語

大陸政府在應對全球氣候變遷議題時的基本原則可歸納成 6 點，

包括：堅持在可持續發展的框架下應對氣候變化、共同但有區別的責任、減緩和適應並重、公約和議定書是應對氣候變化的主渠道、依靠科技創新和技術轉讓、全民參與和廣泛國際合作（2009年6月大陸國家發展改革委員會副主任解振華表示。新華網，2009.6.26）。隨著其綜合國力的提升，在國際上對於此議題的態度由低調、積極轉為主導發言權，並與西方世界歐美國家形成分庭抗禮之勢。

在經濟發展的基本路線下，因應來自全球氣候變遷的各方面挑戰，大陸的中長期經濟發展策略重點在於「轉變經濟發展方式」，建構包括改變生產要素結構、產業結構、需求結構、城鄉結構、區域結構、資源和生態環境均衡等議題的全方位發展策略，在轉變經濟發展方式與工業化模式、轉變生活方式與消費方式、建立高效率、低排放的能源經濟體系等面向逐步推動工作項目與配套措施。大陸政府的中長期低碳經濟發展策略，會引導大陸工業未來發展形成重化工業、交通運輸、高新技術、及節能環保和減碳等4類主導產業群。

### 三、大陸醫院改革現況

彰化師範大學劉兆隆副教授主稿

- 大陸的醫院體制形同官僚機構，如何能夠與政府預算適度脫鉤，降低政府財政負擔是官方的主要思考，同時允許醫院追求利潤，但這卻造成「天價醫療」，嚴重衝擊大陸醫療保障體制。
- 醫生勞務支出無法呈現與「以藥養醫」是大陸醫院兩大問題，大陸官方迄今無法提出有效方式因應。
- 目前大陸官方的新醫改與醫院改革主要政策是如何將國有醫院拉向「公共性」，同時營利性醫院也不會侵蝕大陸的衛生安全。此外還希望能夠將醫療網覆蓋率拓及農村地區，
- 籌資將會是未來改革成敗與否的關鍵。如果籌資不順，醫院仍然會走向營利的老路，對於大陸官方所期待的「公共性」目標

將會距離愈來愈遠。

## （一）大陸的醫院體制概述

由於大陸的公立醫院屬於事業單位，負有衛生預防、醫學教育與科學管理之責任（1982年1月12日公布「全國醫院工作條例」第一章總則之規定）；且由於大陸是社會主義國家，所以大陸的醫療保障制度在很長的時間都有公共醫療的色彩。簡單的說，1970年代以前的大陸，是屬於全民皆能享有公共醫療的保障；各級醫院的主要任務是執行政府的醫療政策，同時在各級政府所編列的預算中取得經費，因此各級醫院形同官僚機構或是政府部門。

1984年8月，大陸衛生部開始複製國企改革的模式進行醫院改革。當時所採用的改革手段就是「給政策不給錢」。而這種給政策不給錢的做法，也就是讓醫院在計畫經濟的基礎上，在特定項目上有專營的權力，以便從專營中獲取龐大利益以平衡開支。但這些專營項目的開放等於給醫院大開方便之門，孳生了許多腐敗，而其中造成最嚴重影響的就是藥費與檢查費的「創收」，對醫院內部的用藥與經費的申報浮濫無法有效管理，以致造成許多醫療資源不必要的開支與浪費。

為了遏止醫院經費的惡性成長，衛生部曾在1979年做出指示，希望透過「定額管理制度」（「定額管理制度」是指政府對於醫院預算往後總金額不再增加，醫院管理階層僅能就此一固定數額進行有效的管理與運用），將地方政府的財政預算與醫院預算的增長問題適度脫勾；但是可惜由於做法不夠具體，因此效果並不明顯。其次，醫療資源的浪費原因很多，包括以藥養醫、浮濫開藥等，再加上各醫院間缺乏相互競爭機制，以致各家醫院都是在獨占或是寡占市場中孳生利益。因此，僅從片面的定額包幹（包幹意指對某一範圍的工作負責到底，損益均由自己承擔的辦法）或是預算脫勾的辦法，實在是難以解決醫療資源浪費的問題。

## （二）1990年代的醫院改革 - 政府從稅收到定價

1988年大陸政府雖然公布「醫院財務管理辦法」與「醫院會計制度」，企圖管理大陸醫院的內部財政，但是利用不正當手段謀取非法收

入等問題仍然十分嚴重。真正開始試圖以類似「市場機制」去遏止醫療費用的增長，應該是在1991年的與醫療費用個人掛鉤，但由於做法並不具體因此效果有限。到了1992年9月，國務院下發「關於深化衛生改革的幾點意見」後，時任衛生部要求醫院要在「以工助醫」、「以副補主」等方面取得新成績。此後，點名手術、特殊護理、特殊病房等新事物，像雨後春筍般在醫療系統出現。若是以管理的角度來看，1990年代以前對醫院的管理措施，整體上仍是停留在讓各級醫院各自為政與定額包幹的思路，並沒有見到引進所謂「市場機制」或是「管理主義」的措施，所以對於整體醫療資源的有效運用，並無太大助益。

1998年城鎮職工基本醫療保險實施後，在統籌地區內的各醫療機構，都可提供參保人員選擇。到了2000年引進允許病人選擇醫生的制度，並把病人選擇醫生的結果納入考核（2000年7月18日公布之衛醫發【2000】234號文件「關於實行病人選擇醫生促進醫療機構內部改革的意見」之規定），其結果更是促進了醫院內部醫療人員間的競爭。到2003年時甚至要求各醫院簽定「城鎮職工基本醫療保險定點醫療機構協定」（2003年5月14日所公布之勞社廳函【2003】258號文件「關於完善城鎮職工基本醫療保險定點醫療機構協定管理的通知」），也就是說將國家機關與醫院的關係，由原先的上下隸屬關係轉成為「公法契約」關係。這些過程讓醫院開始有了「營利」與「向市場化傾斜」的本錢。換句話說，當患者開始對醫院有選擇權，這代表醫院開始必須朝顧客導向發展。也就是說醫院除了原先為了執行國家政策的官僚機構性質以外，還必須有所謂「市場經濟」的服務與競爭性格；另外，就醫病關係來說，選擇權的發生也將病人由過去的毫無選擇權的位置，提升到市場機制中類似提供者（provider）與購買者（purchaser）的廠商與顧客關係。這些醫病關係的劇烈震盪帶給醫院最直接的衝擊，都會讓醫院體制更朝向市場化傾斜。

之後大陸政府也開始企圖透過以醫療服務價格去區分營利性與非營利性的差異，並給予不同的賦稅，以進行病人的分流。同時也對於非營利醫療機構的收入也實行總量控制，以進行結構調整。但由於營利與非營利界限模糊，同時不同層級醫院醫療水準差距過大，致使成效極為有限。此外，這個分流措施的失敗原因之一，就是各醫院的「創

收」利益過於龐大，讓各醫院都捨不得放棄此一大餅。而創收的結果直接反映在消費者身上，就是個人醫療費用的攀高。其中「創收」的大宗就是在藥品費與檢查費兩項。從統計數據來看，大陸在 1990 年到 2005 年間無論是在門診與人均的藥費與檢查費均大幅攀高。門診人均醫療費 10 年間成長了 12 倍，藥費成長了 9 倍，檢查費更是成長了 17 倍。在住院病人部分也同樣驚人，人均醫療費 10 年間成長了 10 倍，藥費成長近 10 倍，診療費成長了 14 倍（中國衛生統計年鑑 2009）。在這樣龐大的「創收」之下，無論是營利或非營利型醫院，都很難抗拒這樣的誘惑所帶來的經濟利益。

2000 年時大陸政府發現經由稅收節制醫療資源浪費成效有限，因此開始思考下放醫療服務價格的管理權限到省級的機關，以增加醫療機構能及時因應價格變化的彈性（2000 年計價格【2000】962 號文件「國家計委、衛生部印發關於改革醫療服務價格管理意見的通知」。國家計委與衛生部只負責制定國家醫療服務價格的方針政策、作價原則、規範醫療服務的價格項目名稱與服務內容、制定醫療服務的成本測算方法；省級價格主管機關會同同級衛生部門按照國家醫療服務價格的方針政策、作價原則制定與調整本轄區非營利醫療機關的醫療服務指導價格；而省級價格主管部門會同同級衛生部門也可以制定與調節主要醫療服務的指導價格，其他醫療服務指導價格由地、市級價格主管部門會同同級衛生部門制定與調整）。這種由政府直接定價的做法是希望能夠經由價格區隔醫療市場，再由醫療市場分流病患，但最後仍遭失敗。但是這樣價格機制的分流措施必須建立在一個很重要的假設前提之下：就是醫療資源的分布必須非常均質，人民才可能願意用低廉的價格去非 3 級醫院購買醫療服務；如果醫療服務資源是呈現不均質分布，也就是 3 級醫院遠優於 2 級醫院與 1 級醫院時，對人民而言便成為以較貴價格購買優質醫療服務，便宜價格買質劣的醫療服務，成為一種價格導向的市場經濟型態，此時便無法達到人員分流之目的。

因此，這種由政府透過稅收與定價來分流病患的措施失敗後，所造成的立即結果就是無法有效紓解 3 級醫院的擁擠現象，造成 3 級醫院人滿為患。因此部分經濟較好的自費病患，在不願意到 3 級醫院去人擠人的情況下乃轉而流向價昂且質優的營利型私人醫院。這也是 2004 年之所以興起一波昂貴的私人營利型醫院熱潮的原因所在。這些

昂貴的私人營利型醫院挾著技術與設備的優勢，為少數付得起昂貴醫療費用的病患診治。

### （三）國有醫院的變化與營利性醫院的產生

2000 年以後大陸的醫院改革，核心關鍵可以說是在產權問題上。過去公立醫院的問題，一方面是公共服務提供誘因不足，致使大鍋飯現象與腐敗問題嚴重，其次就是地方政府的資源有限，因此難以挹注大量資源到醫院中。因此官方開始思考如何將民間資源能夠有效運用到醫院的經營管理。最典型的例子是在 2000 年，江蘇的宿遷開始被冠以完全「市場化」的醫院改革——賣醫院。這一舉動的源頭來自於當年 2 月，國務院公布「關於城鎮醫療衛生體制改革的指導意見」。這個意見中，「鼓勵各類醫療機構合作、合併」，「共建醫療服務集團、盈利性醫療機構醫療服務價格放開，依法自主經營，照章納稅」等條目，使得宿遷醫改名正言順。5 年下來，宿遷除兩家公立醫院，其他 133 家公立醫院均被拍賣。1999 年當時宿遷市衛生資產 4.95 億元，人均衛生資產處於江蘇省最後 1 位。賣醫院所得全部投入公共衛生防保體系。政府不再辦醫院只是監管。到 2004 年，宿遷衛生總資產已達 15.39 億，其中民營比例由 1.2% 上升至 62.7%，對於公共衛生的投入有了大幅的改善（「清華版報告：宿遷市醫療改革基本成功」，人民網，2006.12.7）。除了宿遷，早在 1999 年，遼寧海城、浙江、山東的臨沂、四川的通江與射洪已開始拍賣全縣的衛生院。而這一切主要是財政投入出現不足。由於衛生費用主要來自地方財政，地方財力在不願也無力增加投入的情況下，不斷地加劇大陸醫療資源分布的不平衡，因此地方政府除了賣醫院以外幾乎無以為繼。

2003 年 SARS 疫情在全國蔓延，正好給各地方政府賣醫院風潮一個反思的機會。大陸開始反思公共衛生體系的漏洞，進而開始檢討整個衛生事業的方向。2003 年 8 月，SARS 疫情一結束，時任衛生部政策法規司司長的吳明江就對地方賣醫院的情形提出嚴厲批判，並指出政府未來只舉辦部分公立醫院（「公立醫院體制改革在即」，健康報，2003.11.21）。在此之前，官方透露的訊息是，醫院改革要走「產權改革」的道路。2002 年底國



家經貿委等部門頒布「關於國有大中型企業主輔分離輔業改制分流安置富餘人員的實施辦法」(即 859 號文件)，規定 2005 年以後國有企業醫院將一概轉為國有民營醫院，國有資產納入國有資產局管理，政府將退出此部分的醫院。對於公立醫院的改革方向，吳明江指出「……對國家退出的公立醫院，目前考慮有這樣幾種出路：對一部分公立醫院實行『資產所有權和經營權的分離』，實行國有民營的改革；另一部分公立醫院政府完全退出，使之轉制為民辦非營利性醫院，也可以轉制為民辦營利性醫院，可以實行不包括國有產權的股份制改造。轉為股份制醫院的，其國有資產最終要以債權形式退出，而不是以股權形式流動」(「公立醫院體制改革在即」，健康報，2003.11.21)。

而當時對醫院產權的改革一般來說大致可以分為 4 類：1.產權主體多元化，其中包括民營的股份制醫院和公立醫院的股份制改造。2.產權重組，包括各種形式的醫療集團。3.產權職能的分解，包括各種形式的經營管理責任制，或是委託專業的經營管理公司管理醫院，或是實施公法人的治理，也就是由公益人士組織董事會對醫院進行決策管理與監督。4.產權的整體轉讓，包括不同政府部門間醫院的併購，或是公立醫院間的整體轉讓等。這些做法雖是以產權為核心，但在實際結果上卻是更朝向市場經濟傾斜。當時大陸政府是希望透過產權的改革與治理架構的調整，去為老舊的國有醫院找到一線生機。但是由於實施產權改革的個案畢竟是少數，而且實施時間尚短，同時欠缺實際訪談與可信的調查資料，因此很難看出具體的經營效益如何。這些醫院目前所產生的問題與爭議是，如何在兼顧醫院營運營利之餘，又能夠提供低廉有效的公共醫療服務，達成社會主義國家醫療保障之目的。而且在 2003 年部分地區的醫院進行產權改革的試驗後，目前又停滯下來。顯示大陸政府並不認為這一波的產權改革試驗是成功的，能將這個經驗推到全國。

到了 2005 年 6 月 20 日的中國青年報引用醫院報 5 月份的報導，將劉新明「市場化非醫改方向」的觀點，傳遞給大眾(人民網，2005.6.21)。這一觀點，被迅速地解讀為衛生部的表態，一時間引起全社會的普遍關

注，劉新明的觀點是「看病貴、看病難」等現象，根源在於大陸醫療服務的社會公平性差、醫療資源配置效率低，要解決這兩個難題，主要靠政府，而不是讓醫療體制改革走市場化的道路（中國青年報，2005.6.20）。所以，官方的態度是「核心問題在於強化政府責任」，醫改路向選擇上應以政府主導，公有制為主導，堅持醫療衛生事業的公共品屬性（中國發展評論，2005）。到了2006年的2月8日，衛生部長高強為這樣的局面作出明確宣示，高強在「衛生事業改革發展報告」中明確指出，「由政府制訂統一區域衛生規劃，根據公共衛生服務和居民基本醫療服務需求，確定保留公立醫療機構的數量和規模，負責公共衛生和基本醫療服務，其餘的公立醫院可引入市場機制，吸收社會資金，改制改造成社會非營利或營利性醫療機構；對保留的公立機構，一是數量、規模要適應群眾基本醫療和公共衛生服務需求，不能「賣光」、「改淨」；二是營運機制要體現公益性質，完善保障措施；政府要控制公立醫院的收費標準和收入規模，不鼓勵創收。支出要由政府科學核定，給予保障，實行『核定收支，收支掛鉤，超收上交，差額補助』的經濟機制」（中國網，2006.2.8）。

由於大陸醫療費用暴漲所產生的批評聲浪與危機，其實有很大一部份是因為經濟條件較差的民眾看不起病所產生，因此就只能倚靠「公共性」來解決醫療問題。2006年衛生部要求各地都應選擇部分公立綜合醫院，作為轉換運行機制的試點，建立平價醫院或平價病房，主要為參加合作醫療的農民、城市失業職工、失業人員、低保人員、進城務工人員及老人、兒童進行醫療服務。各地的政府對平價醫院實行預算式全額管理，收入上繳，支出由政府核撥，例如上海市也在2006年起開始在長寧區與松江區建立平價醫院的試點，希望能夠將醫院由「營利」與「市場化」往「公共服務」的方向傾斜。

平價醫院如果真能達到降低醫療收費的目的，則其經濟基礎就成為關鍵。根據人民日報在2006年的調查分析，目前平價醫院主要是靠3種模式平衡利潤：1.降低藥價；2.降低耗材價格；3.醫生收入與醫院效益脫鉤，避免「大處方」、「濫檢查」等過度醫療行為。目前針對平價醫院的做法有很多，有的是完全倚靠政府財政支出，有的是將醫院

產業出租來平衡支出等，不一而足。這些做法充其量都是處於初步試點，很難有成效或統一做法可言。平價醫院固然立意良善，但是由於一方面無法保證政府財政挹注能持續多久，同時從上述模式來看，政府又無法以明確方式解決「以藥養醫」與「創收」的問題，因此平價醫院的前景一般輿論認為並不樂觀（「京滬粵浙平價醫院調查：平價到底能走多遠」，中國經濟週刊，2006年第4期）。

2010年2月2日國務院常務會議討論通過「關於公立醫院改革試點的指導意見」，決定按照先行試點、逐步推進的原則，由各省（區、市）分別選擇1至2個城市或城區開展公立醫院改革試點。會議強調，公立醫院改革要堅持公立醫院的公益性質，把維護人民群眾健康權益放在第1位。公立醫院改革試點的主要任務是：1.完善服務體系。優化公立醫院布局，建立公立醫院與城鄉基層醫療衛生機構的分工協作機制。2.改革公立醫院管理體制和運行、監管機制。積極探索管辦分開的有效形式，增強公立醫院的生機和活力，進一步完善分配激勵機制。3.改革公立醫院補償機制，逐步取消藥品加成政策，實現由服務收費和政府補助來補償的機制。4.加強公立醫院內部管理，提高醫療服務質量。5.加快推進多元化辦醫格局。鼓勵社會資本進入醫療服務領域，鼓勵社會力量舉辦非營利性醫院。會議要求各地區和有關部門高度重視，認真制定實施方案和配套政策措施，積極穩妥推進試點工作。

#### （四）結論

大陸最近推出的醫院改革，成效如何尚難猜測。大陸官方此時推出醫院改革，應是去年推出的「新醫改」的外在配套措施之一。其實，大陸醫院的管理問題有很大一部分原因是因為醫生的勞務支出無法有效反映，同時鼓勵創收已經讓各醫院食髓知味。在新醫院改革措施中是以改革公立醫院補償機制，逐步取消藥品加成政策，實現由服務收費和政府補助來補償的機制加以因應。顯然這個成敗關鍵是在於政府的財政支出，與新醫改能否成功籌資的問題如出一轍。展望未來，大陸醫院改革如果仍只是著眼在「公共性」，對財政的負擔勢必沉重，大

陸政府如何在「公共性」與「醫院財政自主」之間拿捏，將是下一個難題。如果未來大陸官方籌資不順，則將會離「公共性」的目標愈來愈遠，醫院勢必又會走回營利的老路。

## 四、2009-2010 年大陸網際網路發展概況

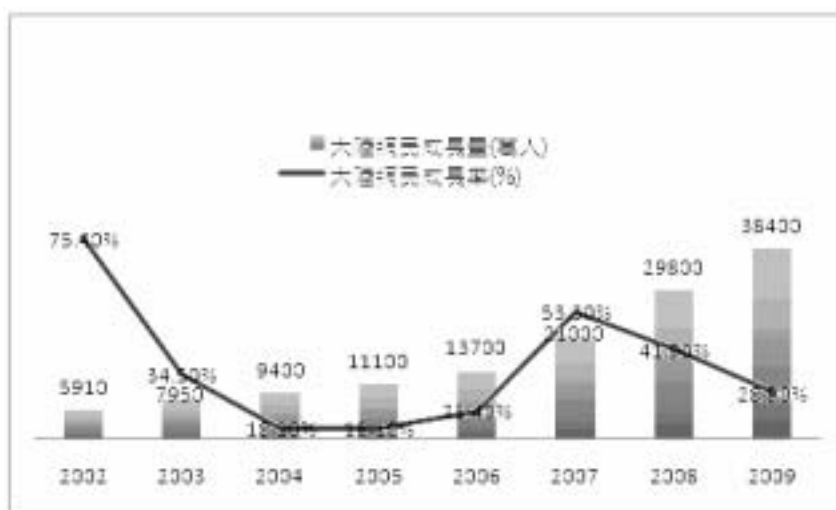
元智大學王佳煌教授主稿

- 2009年，大陸網民、寬頻上網網民、手機上網網民之數量均有增加，但仍有城鎮與鄉村、沿海與內陸邊陲地區之間重大數位落差之現象。數位落差之現象亦表現在學生網民人數遠多於其他職業類別，顯示學生為網民主力。
- 大陸網路發展之表現，顯示官方國家資訊基礎建設扮演重要的角色。家電下鄉之政策，手機上網之技術應用成熟，均為網路發展持續成長之主力。大陸於2010年初擬議推動之3網融合政策，目的在於進一步推升網路的發展，發揮綜效。
- 雖然綠壩政策遭到強烈抗議與反彈，以致暫緩執行，但不宜就此斷言大陸的網路長城已呈現結構性崩裂的現象。大陸當局的低科技與高科技監控策略，顯示網路長城的封鎖仍然嚴密。
- 除了封鎖與過濾之外，大陸當局亦學習運用網路的力量，爭取話語權。大陸官方媒體已推行資訊匯流政策，打破電視、網路與報紙之間的界限，交叉強化傳統媒體與新興媒體的資訊互通與支援能力，並利用網際網路，提高官方話語的能見度。
- 大陸領導階層也開始學習透過網路的新應用，如微網誌，加強與民眾溝通，可能發展出數位化的開明專制。

### （一）2009-2010年大陸網路發展概況

根據「中國互聯網絡信息中心」2010年1月公布的第25次「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，從2002年到2009年，大陸的網民數量

仍持續成長，2002 年的網民數量為 5,910 萬人，此後逐年增加，至 2009 年已增至 3 億 8,400 萬人。成長率則是起起伏伏，2002 年的成長率為 75.4%，此後即逐年下降，2005 年最低為 18.1%，但之後回升，2007 年達到 53.3%，然後又下降，2009 年降到 28.9%（如圖 1 所示）。大陸的網路普及率已達 28.9%，雖遠遜於韓國、美國等先進國家 7 成以上的表現，但遠超過印度的 7.0%，逼近俄羅斯的 32.3%。我們也必須考量大陸的人口數拉低網路普及率的作用，因此大陸的網路普及率在世界上雖非名列前茅，其成就已值得注意。



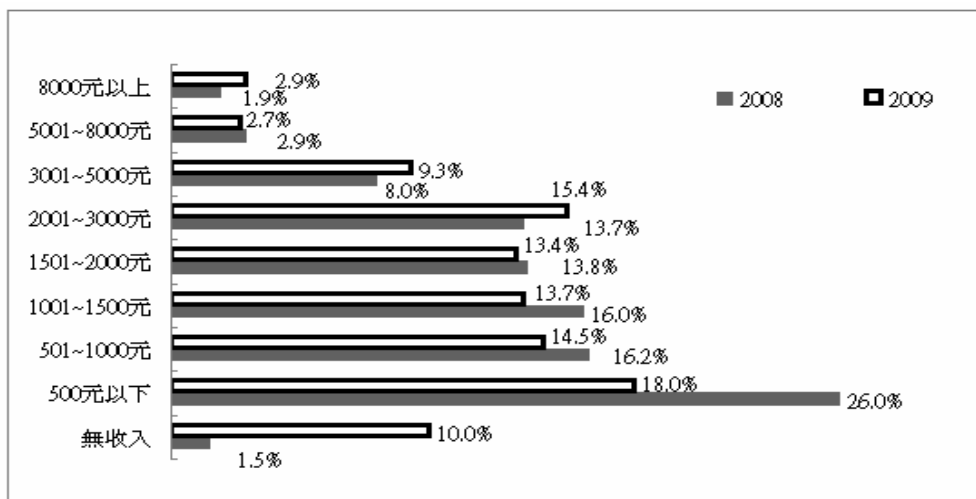
資料來源：中國互聯網絡信息中心，第 25 次中國互聯網絡發展狀況統計報告，2010.1。

圖 1 大陸網民成長量與成長率

在網民當中，手機上網的網民比例已達 8%，有線上網之網民占 92%。有線上網之中 97.9% 使用寬帶（頻）上網，人數達 3 億 4,600 萬，占整體網民 90.1%。網民性別對比仍以男性居多，2009 年男性比例稍增，女性比例微降。

不過，網民分布仍以城鎮為主，鄉村相對較少，2009 年之比例分別為 72.2% 與 28.8%。互聯網普及率以東部沿海地區最高（28.9% 以上），西南、北部與西北地區較低（25.6% 以下），顯示數位落差有其結構性困難，並未大幅改善。

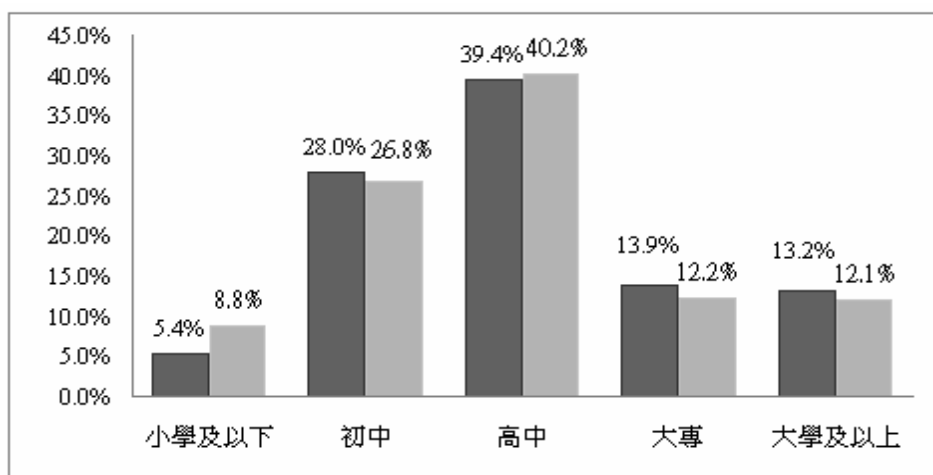
如圖 2 所示，網民月收入結構大致上集中在「2001-3000 元」與「500 元以下」之間各所得層級。但值得注意的是無收入者躍升至 10.0%，可能是因為計入低齡網民（10 歲以下，小學生）之數字。



資料來源：中國互聯網絡信息中心，第 25 次中國互聯網絡發展狀況統計報告，2010.1。

圖 2 網民月收入結構

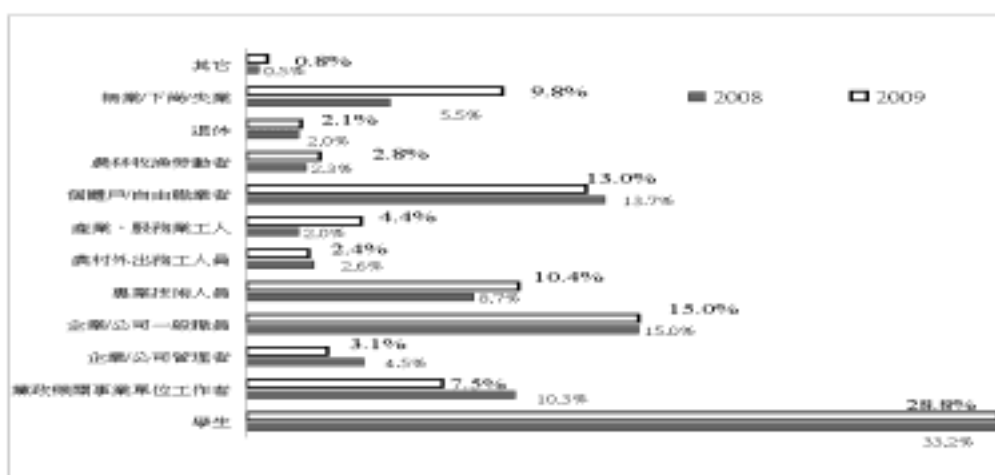
如圖 3 所示，網民教育程度以中學最多，大專與大學以上反而比較低，僅高於小學及以下者。大專與大學以上仍有成長的空間。



資料來源：中國互聯網絡信息中心，第 25 次中國互聯網絡發展狀況統計報告，2010.1。

圖 3 網民年齡結構

如圖 4 所示，網民職業結構以學生最多，其次是企業與公司職員、個體戶與自由職業者，以及黨政機關事業單位工作者。工人與農民工之比例較低。在 2009 年多無太大變動，僅學生略降為 28.8%。但是，無業、失業與下崗者從 5.5% 增至 9.8%，值得注意。這些數字顯示白領與藍領階級之間的數位落差非常明顯。



資料來源：中國互聯網絡信息中心，第 25 次中國互聯網絡發展狀況統計報告，2010.1。

圖 4 網民職業結構

上述數字顯示，大陸歷年推動的國家資訊與通信基礎建設政策已有相當效果，手機的普及、手機上網技術的應用（3G 手機）逐漸成熟，大螢幕手機的流行，亦為網民數量持續成長的主要推力。2010 年 2 月中旬，大陸國務院總理溫家寶召開國務院常務會議，決定加速推動「3 網融合」，亦即電信網、廣播電視網與互聯網的匯流與整合。3 網匯流的目的，可便於網民以手機看電視、上網，網路上可以看電視、打電話。3 網融合預估可擴大大陸的內需市場，帶動電子、電腦與通訊產業的成長。3 網融合亦可避免網路與傳播基礎建設重覆投資與浪費的問題，但亦有專家認為投資浪費的問題不一定可完全避免。根據國務院的時間表，2010 至 2012 年是廣電與電信業務的雙向試點時間。2013 至 2015 年則進入全面 3 網融合（中國時報，2010.2.21）。如果推展順利，預估網民人數會再增加。

## （二）網際網路與言論自由

### 1. 綠壩事件

2009年6月9日，大陸工業和信息化部（簡稱「工信部」）宣布：自7月1日起，在大陸境內銷售的電腦均須安裝「綠壩—花季護航」上網過濾軟體，以關鍵詞組過濾網路色情與不良資訊。此一政策立即遭到國內外網友與歐美政府強烈的反對，批評此一政策的目的是要防止政治敏感網站與資訊流通，壓制言論自由。甚至有人指控綠壩會阻擋同志網站的訊息。大陸官方則強調綠壩並沒有搜集個人資料或監控用戶上網狀況的功能，用戶可以自行解除安裝。

6月20日，大陸網民下載綠壩的測試版，破解其數據庫，發現此一軟體會搜集用戶的電腦使用資料，回傳給數據庫過濾。數據庫分類包括不良網址與關鍵字庫。不良網址包括暴力遊戲類、槍枝類、成人色情類、同性戀類以及非法類等。關鍵字庫則有3個文字過濾引擎（聯合報，2009.6.20）。

綠壩政策宣布之後，北京市也推出一連串措施，包括控制網吧數量，公安局研發過濾軟體供學校、家庭與網吧使用，網站的版主與編輯均須以實名登記，北京市文化執法總隊與市文化局並招募網吧監督志工，隨時防制網吧顧客連上色情等不當內容（聯合報，2009.6.18）。

6月30日，工信部宣布暫緩綠壩政策，但鼓勵廠商繼續安裝。許多人因此宣稱是網路自由開放精神與網民的勝利，如帶頭罷網的維權人士艾未未（中國時報，2009.7.2）。

### 2. Google 事件

2009年1月5日，國務院新聞辦公室等7部會召開電視電話會議，決定展開整治網路低俗風氣的專案行動，為期1個月。官方的「互聯網违法和不良信息举报中心」公布19個具有低俗內容的網站名單，Google、百度等外商與本土知名網站都在列，91家網站也因此關閉。此舉引發海內外部分人士的疑慮與批評，認為大陸政府企圖以掃黃為名，箝制網路上的言論自由（工商時報，2009.1.25）。

在綠壩事件期間，大陸「全國整治互聯網低俗之風專項行動辦公室」於6月19日約見Google在大陸的負責人，批評其搜尋引擎的搜



尋結果包含大量淫穢色情內容，政府將施以處罰，暫停 Google 的國外網頁搜索功能和關鍵字搜索功能，並且應即刻改善。大陸中央電視臺聯播新聞也專門報導 Google 受罰之事，拉高此一新聞的能見度，難免讓人聯想有殺雞儆猴的意味（工商時報，2009.6.20）。

2010 年 1 月 13 日，Google 宣布考慮退出大陸市場，理由是該公司 Gmail 網站屢次遭到來自大陸的駭客攻擊，Google 也不願意配合官方過濾 Google.cn 上的搜尋結果。消息一出，各方解讀不一。有的認為這是 Google 的談判籌碼，藉此換取官方的讓步，畢竟大陸的市場與隨之而來的利潤大到無法忽視。也有人認為，這是因為 Google 在搜尋引擎的市場上競爭不過本土廠商百度等，因此找個下臺階（中國時報，2010.1.14）。

Google 揚言退出大陸市場，也引發美國的關切，國務卿希拉蕊已表示嚴重關切，甚至在演說中公開發指責大陸的網路管理政策，引發美「中」之間的政治摩擦。大陸外交部則表示，美國的指責沒有道理，要求美國尊重「中國」，依據雙方的核心利益，妥善處理相關問題。官方支持的環球時報（Global Times）則以更強硬的評論回應美國的批評，指責美國霸權主義始終以互聯網為武器（中國時報，2010.1.23）。2010 年 2 月底春節結束，Google 與大陸考慮恢復談判，但大陸強烈否認官方與 Google 被駭客入侵有關。3 月 23 日，Google 法律長莊孟德（David Drummond）發表聲明退出大陸市場，將中文搜尋服務轉到香港。

### （三）彈性網路長城

#### 1. 封鎖與過濾

技術決定論或樂觀論者常認為，網際網路與通訊技術日新月異，大陸當局勢必無法全力阻止網路上的資訊流通。繼部落格與即時通訊（如 MSN）之後，推特（Twitter）、臉書（Facebook）等社群網站與應用，已經成為網民的虛擬聚集中心，大陸當局恐將防不勝防，部分或許多訊息勢必會是漏網之魚。這樣的說法值得商榷。

首先，大陸的網路長城包括低科技（low technology）與高科技（high technology）兩部分，兩者交叉互補。低科技包括相關法規、指示、通知等構成的

嚴密法網，做為專責部門監控網際網路與電信通訊的法律架構與執行依據。異議人士在網路上發布或傳輸「敏感」訊息或言論，因而被捕的例子，不勝枚舉，師濤是最著名的例子之一。2009年11月上旬，3名在網路上張貼訊息，抗議1名年輕女性死因存疑的網民，即遭官方起訴（[USA Today](#), 2009.11.16），則是最近的例子。

大陸當局對網際網路的監控不是只依賴國家機器，更依賴監控的內化，如要求網路接取業者（ISP）與網路內容業者（ICP，如搜尋引擎、影音網站等）自行過濾、檢查網路內容。影音網站部分，國家廣播電影電視總局與信息產業部於2008年1月底公布「互聯網視聽節目服務管理規定」，規範影音網站的執照發放、經營及影音內容。違者即以各種罪名起訴，包括危害統一與主權、傷害民族團結、推廣迷信與色情等（“Golden Shields and Panopticons.” [Georgetown Journal of International Affairs](#), 2008,9(2):116-118）。在2009年10月1日之前，大陸已制定「網絡管理3年計畫」，持續管理網際網路。針對海外「不健康」的中文網站，也將持續封鎖（[中國時報](#), 2009.10.18）。手機部分，北京市政府在2007年12月17日即頒布「進一步規範手機短信息發布通知」，規範手機簡訊的使用。國務院近日也設立「資訊安全協調領導小組」，研擬推行手機、網路實名制（[中國時報](#), 2010.2.23）。

高科技部分以金盾計畫（golden shields）為核心，建立網路長城的硬體架構，封鎖、過濾各種敏感與不良訊息。金盾計畫自1998年開始設計建置，2003年完工啟用。金盾控制大陸網路流通的核心節點，集中控制網路資訊的流入與流出。網路長城的封鎖技術頗多。（1）是封鎖可疑網站的IP位址，但代理伺服器可避開此一封鎖。（2）是過濾網域名稱，甚至將資訊導引到其他「安全網站」，使用者無法連上想要接取的網站。（3）是過濾網址（uniform resource locator, URL）。（4）是封包過濾，根據流量類型與訊息內容過濾。網址與封包過濾的技術，可用加密通訊協定（secure sockets layer, SSL）或虛擬專用網路（virtual private networks, VPNs）避開。（5）是連接重置或錯誤訊息（connection reset），阻止網站與用戶端相連。此外，至少有3萬名網路警察在網路上不斷檢查網站、聊天室、部落格等網路內容（“The Great Firewall: How China Polices Internet Traffic.” [Certification Magazine](#), 2009, 11 ( 11 ):19-22）。其他技術還包括電

子郵件內容檢查、代理伺服器追蹤等 (“Golden Shields and Panopticons.” *Georgetown Journal of International Affairs*, 2008, 9(2):117)。

在金盾的技術支援之下，大陸當局對個別事件的網路封鎖從未放鬆。例如，2009年7月5日，新疆烏魯木齊市爆發漢維衝突事件，Facebook與YouTube即遭到封鎖 (*工商時報*, 2009.7.10)。歐巴馬在2009年11月15日訪問大陸，事前美國也表示會在推特上直播歐巴馬的官式會面與訪問行程，但歐巴馬的網站內容仍為上一站新加坡的內容，並未更新，顯示大陸官方仍在封鎖推特 (*中國時報*, 2009.11.16)。因此，部分觀察者認為，在大陸，網際網路上言論自由的前景仍極為有限 (“Freedom of Expression around the World: CHINA.” *World Literature Today*, 2009, 83(6):62)。

網民會學習、散布翻越防火牆的策略與技術，但大陸官方也會學習反制，因此以往翻越網路長城的技術，一一遭到破解。各種翻牆的軟體與網站，紛紛失效。官方也將禁止各主要網站貼出網民互動的內容。以往網民藉由網站，檢舉貪官污吏的罪行，官方現已派專人搜集資訊，防止網民持續討論，造成發酵作用 (*中國時報*, 2009.10.18)。如果這些技術都被破解，最後一步就是秋後算帳，直接加上罪名起訴。

其次，網際網路的發展及其效應不是只局限在政治層面，社會文化層面的問題也很嚴重，甚至會回過頭來影響到網際網路的民主化潛能。電子商務、消費主義與消費社會、線上遊戲、社交網絡等，許多都是非政治性的網路互動，甚至造成青少年與年輕人網路沉迷與上癮的問題。如果許多網民只對網路上的娛樂、休閒、購物、社交活動有興趣，對政治冷漠，那麼網路的民主化效應將更為有限。

## 2. 資訊匯流政策

大陸的網路長城並非只重封鎖與過濾，也展現其學習、調適的能力，逐漸發展為彈性的網路長城。Kalathil (“China’s New Media Sector: Keeping the State In.” *The Pacific Review*, 2003, 16(4):491-498) 指出，大陸當局面對網際網路等新興媒介，早已超越純粹的壓制與被動的因應，學習運用網路媒介。人民日報等官方媒體已設立網站，進入賽博空間 (cyberspace)，形塑網路信息，以爭奪資訊權與話語權。官方也透過各種手段與誘因，影響私營網路業者，引

導其自我言論檢查。

近年來，大陸當局更積極推動資訊匯流政策，領導階層也學習運用網路，與民眾溝通。大陸的資訊匯流政策著重網路與新聞傳播訊息的互相流通與交叉支援。例如，2009年3月，新華社開通「新華視頻」，成為電視媒體，7月1日正式播出英語電視新聞，透過衛星與網際網路發送。試播半年之後，年底正式全天候播出，未來計畫成立電視臺，建立「中國版的CNN」。大陸的全國性英文報紙中國日報（China Daily）於同年發行海外版，中共機關報人民日報創辦的環球時報也於4月20日推出英文版，並在美國發行，藉以進行國際宣傳，形塑新的形象（中國時報，2009.4.21、2009.6.30、2009.8.3）。此外，中共中央委員會主辦的求是雜誌（雙月刊），也在10月1日大陸建政60周年出刊英文版季刊（中國時報，2009.7.30）。

新華社記者也開始嚐試以微網誌隨時發布新聞，如大陸「兩會」召開，新華社與網路業者新浪網合作，建置「新華視點『兩會』微博」，進行「微報」（報導），張貼「微照」（照片與文字說明。中國時報，2010.3.2）。

### 3. 微網誌

繼部落格或博客（blogs）之後，微網誌（微博）已成為大陸官方封鎖網路資訊流通的焦點之一。但是，大陸高層似乎不是一味防阻，也在嚐試透過網路，與民眾互動。例如，國家主席胡錦濤在2005年第十屆「全國人大」三次會議閉幕後的記者會，即接受網民提問；2008年6月胡錦濤上「人民網」，幕僚在「強國論壇」社區為其註冊帳號；2009年2月21日胡錦濤的名字登上人民網的微網誌「人民微博」，成為博主之一，立即吸引萬餘網民瀏覽（中國時報，2010.2.23）。2008年2月28日，溫家寶首次在「中國政府網」訪談室與網民直接線上互動，網民上網提出30萬個問題，此後即經常上網，設立自己的Facebook；溫家寶也決定採取影友會的模式，固定與網民在線上交流（工商時報，2009.12.28）。2010年3月初「兩會」召開之前，溫家寶藉由「中國政府網」與「新華網」聯訪，接受網友提問，聽取民怨，解釋官方的房地產政策，並承諾未來持續接受網民的網路問政（工商時報，2010.2.28）。胡錦濤也有Facebook帳號，但相較於溫家寶，並無太多內容，網民留言亦較少。

當然，比起民主國家政治人物的競選網站、行政首長的網站，以及各政府機關部會的電子信箱，這些表現並不特別出色，甚至可能只是大陸政治的花邊新聞。未來是否會有更進一步的發展，發展出數位化的開明專制，有待觀察。比較值得注意的，還是大陸當局系統性的、全面性的網路封鎖策略與技術所形成的網路長城，以及資訊匯流政策爭取國際話語權的策略。

## 五、2010 年大陸「春運」的變革

企劃處主稿

- 今年大陸「春運」首度實行「火車票實名制」，但由於法律授權、車站硬體設施及售票權爭議等問題，實施成效受到質疑。
- 大陸「春運」人數屢創新高，大陸當局除應提升交通運輸力外，更應去除政府內部的積弊、改善戶籍制度、促進各地經濟均衡發展。

每年春節前後 40 天，大陸境內都會上演世界上規模最大的人口遷移活動—「春運」。一年一度具中國特色的「春運」，不只為交通運輸帶來巨大的壓力，更是大陸民眾每年必須面對的困境。今年大陸官方在廣州、成都等地試行「火車票實名制」，冀望能改善「一票難求」的現況，但由於「買票難」的成因複雜，單一措施仍無法解決春運的根本問題。

### （一）具中國特色的「春運」

「春運」的產生和傳統回家過年的觀念有關。春運的時間，以春節為界，節前 15 天，節後 25 天，共計 40 天，每年都由鐵道部、交通部和民航局共同規劃，並報請國務院批准。今年的春運自 1 月 30 日起至 3 月 10 日止，媒體在之前即預估將有 25 億 4,100 萬人次的遷移，比去年增加 7.7%，會再創歷史新記錄（文匯報，2010.2.13、新華社，2010.1.30）。

歷年「一票難求」的情形驚動中南海，2009年春運期間，大陸國家主席胡錦濤親自要求解決問題。2010年，鐵道部便規劃各項措施，例如加開班車、電話訂票、開設專門售票點、設「民工專列」與「學生視窗」、延長售票時間、嚴禁鐵道部員工「倒票」、加強查緝「黃牛黨」等，希化解民怨，確保春運任務順利完成（文匯報，2010.2.13）。

### 1.2010年春運的特色

(1) 在廣州鐵路集團公司和成都鐵路局轄下的37個火車站試行「火車票實名制」（亞洲週刊，2010.2.21）。

(2) 「武廣高速鐵路」於2009年底通車，正式加入2010年春節運輸行列（亞洲週刊，2010.2.21）。

(3) 「買票難」加上節省費用的考量，興起騎機車或開車回鄉的風潮，例如由珠三角城市農民工組成的「摩托車返鄉大軍」，沿著321國道返回廣西、貴州老家過年（中新社，2010.2.24）。

(4) 「新生代農民工」人數的日益增加，因其教育程度較高，也重視自身權益，更增加春運的複雜度（亞洲週刊，2010.2.21）。

(5) 由於路途遙遠，舟車勞頓、經濟情況不佳，無法「衣錦還鄉」、怕父母逼婚等因素，出現選擇在城市過年的「恐歸族」（中新社，2010.2.7）。

### 2.春運的「老大難」問題

(1) 春運總人數不斷攀升：由於大陸農村向城市轉移剩餘勞動力的情況始終存在，致春運人數每年攀高。1994年春運人口為12億2,000萬人次，以後平均每年增加約1至2億人次，到了2007年突破20億人次，而根據運輸部門統計，2010春運人數達22.9億人次，比去年增加8.07%，春運人數創歷史新高（中央社，2010.3.10）。

(2) 交通運輸力不足：造成買票難的最大原因，就是交通運輸力的不足。雖然2009年通車的武廣高鐵加入春運行列；且重點城市也新增客運專線；鐵道部也表示，到2012年，大陸鐵路營業里程將達11萬公里，屆時應可解決「一票難求」的問題，但相對日益增長的交通需求，鐵路運輸能力仍顯不足（文匯報，2010.2.13；中國國家信息中心，2010.1.21）。

(3) 買票難和黃牛票猖獗：春運期間，需返鄉過年的農民工要做

夜在各地火車站排隊，或付出高額費用購買黃牛票。黃牛票的買賣已經轉為組織化經營，稱為「黃牛黨」，雖然大陸公安部門年年嚴打，但因利益關係複雜，黃牛黨現象根本無法杜絕。

(4) 劇烈天氣的影響：大陸各地於春運期間出現暴雪及冰凍天氣，造成交通阻塞，例如去年暴雪侵襲廣州，使困難重重的返鄉路，雪上加霜。

## (二) 首次試行的「火車票實名制」

### 1. 「實名制」的發展

2001年「兩會」期間，心臟科醫師王賢才首次提出「火車票實名制」的想法，陸續引起社會大眾的議論(北京晚報, 2001.3.4)。2006年，春運問題越趨嚴重，再次掀起「火車票實名制」的討論浪潮，官方仍以技術性理由回絕，例如可能導致售票速度降低或促使通行時間延長等(亞洲週刊, 2010.2.21)。2010年，鐵路部投入設備資金1億多元人民幣，開始在廣鐵集團和成都鐵路局部分車站試行「火車票實名制」(中新社, 2010.3.2)。

### 2. 試行目的

「火車票實名制」主要透過售票過程中的公開化與透明化，從制度上切斷黃牛票和公務部門內部「倒票」的關連，壓縮「黃牛黨」的生存空間，改善「買票難」的問題(美國之音, 2010.1.14; 文匯報, 2010.2.13)。

### 3. 試行方法

在購票時需登記身份資訊，並列印在車票上。乘車時，需查核身份證件和車票，方可進站(文匯報, 2010.2.13)；並採行「先驗後乘」的措施。先到車站先驗車票，再到候車區等車，以節省乘車時間(新聞晨報, 2010.2.1)。

### 4. 試行地點

由於每逢春運期間，廣州和成都兩地都是大陸最為繁忙的重鎮，所以首次試行選在廣州鐵路集團公司和成都鐵路局的37個火車站試行(春節前廣州等9個車站；春節後岳陽、長沙、成都、重慶等28個車站。晶報, 2010.1.9)。

### 5. 試行問題

此次試行，各界輿論針對「實名制」提出質疑，包括：

(1) 無法律授權，權力無限上綱。公益律師謝燕益認為鐵道部在沒有法律授權情況下，推出「實名制」，是政府隨意擴張公權力（美國之音，2010.1.14）。

(2) 增加持第 1 代身份證農民工購票麻煩。對於出外工作多年，無法回鄉辦理第 2 代晶片身份證的農民工而言，「實名制」的實施反而增加其購票的麻煩（亞洲週刊，2010.2.21）。

(3) 車站硬體設施問題。由於採用「實名制」需要針對車票及身份證件進行檢查，各車站需備有大量硬體設施；據「中國經濟網」報導，在全大陸推廣「實名制」尚需 10 億元，其中數億元檢覈設備乃由大陸公安部製造，因此「實名制」在經費欠缺的省份或城市，很難實際推行（新聞晨報，2010.2.1、大紀元，2010.2.5）。

(4) 營運權與售票權分離。為切斷「黃牛黨」和鐵道部內部員工的勾結，應在車票上註明銷售人員代碼和出處，或是將鐵路營運權和售票權分離（新聞晨報，2010.2.1）。

(5) 易洩露個資。車票上的身份資訊，洩露個人隱私，容易遭有心人士利用（報刊文摘，2010.3.1）。

雖然「實名制」主要目的在遏制黃牛黨的猖獗，解決「買票難」的問題，但實際試行的結果發現，「黃牛黨」仍會利用制度上的漏洞，改變賣票模式，提高票價或是製作偽票。此外，由於購票程序繁瑣，導致購票時間拉長、20 種證件（含臺灣居民往來大陸通行證）真假難辨、鐵路員工工作量陡增等問題，「實名制」是否會繼續施行，仍是未定之數（中新社，2010.1.10）。

#### （四）結語

回家過年原本是中國最具特色的傳統，但因「一票難求」，促使選擇乘坐火車的低收入農民工，回家的路程更加遙遠，僅依靠「火車票實名制」是無法改善「買票難」問題。

提升鐵路交通運輸力才是解決春運問題的首要工作，雖然大陸國務院在 2004 年制定「中長期鐵路網規劃」，希望在 2020 年可以滿足客



貨運量需求，但這也表示，大陸社會仍需繼續忍受 10 年的春運「陣痛」。如何清除鐵道部門內部的積弊，杜絕「黃牛黨」的猖獗，仍是各界關注的焦點。

此外，城市的農民工是大陸春運乘客中最大的群體，每年春運大遷移的奇特現象，暴露出城市化過程中的諸多問題與瓶頸。如何讓農民工「市民化」，取得平等的社會待遇；改善戶籍制度，讓農民工可以選擇在城市過年；促進各地經濟均衡發展，使農民工在家鄉就業等，皆是改善春運問題的具體對策。