

一、中共國務院「政府信息公開條例」的頒布與效應

開南大學張執中助理教授主稿

「中華人民共和國政府信息公開條例」（以下簡稱「條例」）雖增加政府資訊透明度，惟因機構之間的職權劃分與上下級政府的銜接問題，恐未能完全落實。

「條例」可能與「保守國家秘密法」、「國家安全法」、「檔案法」等上位法衝突，不易改變中國大陸行政管理體系長期「以保密為原則」之取向。

中共此次推行的政府資訊公開，僅是行政體制改革的一部分，能否確實保障公民「知情權」及推進新聞自由仍有待觀察。

自 SARS 疫情報告引出中共政府資訊公開問題，以及加入「世貿」之後，為達到透明度原則的要求，使中共當局對政府資訊公開提出因應。經過長達 13 個月的準備，今年 5 月 1 日正式實施「中華人民共和國政府信息公開條例」（以下簡稱「條例」）。根據「條例」規定，除了涉及國家秘密、商業秘密、個人隱私以外的政府資訊，原則上都應向社會公開。

「條例」正式實施一週內，上海律師嚴義明正式向安徽省環保局申請公開本地重點排污企業，以及部分城市的環境指標等資訊。法律學者郝勁松也向陝西省林業廳提交資訊公開申請，要求公開華南虎照片鑒定報告內容。這意味市場經濟下的利益多元化與法律實體的存在，為經濟與政治上的經營者(entrepreneur)提供可資利用的公共財，也帶動公民基於維權意識或利益需求尋求法律之救濟，為制度與體制調整提供助力及範本。若依「條例」內容，未來地方各級政府，面對包括土地徵收徵用、房屋拆遷補償、環保公衛、社會福利、政府政策與財政預算等群眾反映強烈的問題，都必須公開資訊。

問題是，儘管「條例」為政府部門量身打造諸多的「陽光條文」，但是從陝西「華南虎」事件始末(經過 8 個月，陝西省政府證實農民周正龍拍攝的華南虎照片造假，同時對林業廳、鎮坪縣政府等 13 名官員處以撤職、免職、記過等處分)，或月前安徽阜陽腸病毒疫情的處理(從發現到確認公布經過 28 日)，可以看出單靠一部法規，還不足以完成一場深刻的變革。就如美國 Congressional-Executive Commission on China(以下簡稱 CECC)評論指出，這項條例也許會改變百姓與政府的關係，並改變傳統訊息不公開的習性。但這並不全然是新的發展，畢竟政府在前述社會重大問題的態度仍晦暗不明。因此「條例」施行後可能面臨哪些問題？公民的「知情權」能否得到保障？對新聞自由的推進有何意義？成為未來觀察的重點。

(一) 職權劃分與條塊問題

2007 年 8 月，中共國務院辦公廳發布「關於做好施行『中華人民共和國政府信息公開條例』準備工作的通知」，提出「條例」準備工作，主要包括確定主管部門和工作機構、建立資訊公開的工作機制、設置政府資訊公開的管道和場所、完善各種公開方式、編制公開目錄和公開指南、進行培訓宣傳等。但是據中國大陸媒體報導，目前所面臨的問題，除了不少地方政府在入口網站急就章地設立一堆「空鏈結」的「公開目錄」外。由於「條例」並未要求必須新設專門機構，因此地方政府在人員編制及預算考量下，指定機構「兼職」，勢必影響工作的推動；再者，各政府設立的主管部門，以辦公廳(室)較具有與國務院辦公廳接軌與協調能力，只是多年來政務公開的工作是由黨的紀檢部門主導，因此面臨機構之間的職權劃分與上下級政府的銜接問題。

此外，若以「信息辦」為主管部門(如「雲南省政府信息產業辦公室」與「陝西省政府信息化辦公室」)，則可能因缺乏協調部門的實際權力而造成工作難以開展。事實上，這也涉及條塊之間的問題，比如當前中國大陸的環保並不是垂直管理，環境資訊的公開勢必和地方利益衝突，地方環保部門可能不去執行「環境資訊公開辦法」。而環境保護部也沒有權力直接對不執行資訊公開的地方環保官員進行行政處罰，只能建議監察部依規定(如「環境

保護違法違紀行為處分暫行規定」)對其進行處罰。相對於環境保護部的無力，在國務院「大部制」改革後，部份地區的垂直領導部門可能成為「條例」推動的「死角」。如海關、國稅、金融、外匯等中央垂直系統；或者地稅、工商、質監、國土等省以下垂直系統，地方政府對這些部門的資訊公開很難使得上力，甚至個別部門可以聲稱資訊集中上級部門，而拒絕地方主管部門管理。

(二) 制度衝突與權利救濟

按「條例」規定，「行政機關應當及時、準確地公開政府資訊」(第6條)，並列舉各級政府應公開的事項(第9條至第12條)；同時也規定，「對擬公開的政府資訊進行保密審查」(第4條)。在這情況下，行政機關應如何確定資訊公開與保密的界限？如何防止政府以保密為藉口而不履行資訊公開的義務？

據中國大陸學者的說法，「條例」先天上存在3個「缺陷」：一是在法律層級屬於行政法規；二是規範的資訊公開主體，不包括立法、司法機關；三是沒有明確規定政府資訊「以公開為原則，不公開為例外」的法治原則。這讓「條例」可能面臨與「保守國家秘密法」、「國家安全法」、「檔案法」等上位法之衝突，加上中國大陸行政管理體系長期「以保密為原則」之取向，政府文件機密等級任意性高，在部門利益考量下，可能以「危急國家與公共安全」(第8條)或「涉及國家與商業秘密、個人隱私」(第14條)等理由，增加行政機關自由裁量權與擴大「例外」的空間(比如前中共國家環保總局副局長、現任環境保護部副部長潘岳曾指出，很多地方村子附近有重大污染企業，被詢問時回答說是「商業機密」，問多了連記者都會被打；縣裡、市裡要在水源地附近上大專案，但是什麼時候上，有沒有污染、被回答是「國家機密」，甚至常規性的污染企業名單，也有可能遲遲不見天日)。對此，除了透過立法與修法來釐清公開與保密的界限，可能須透過更多行政復議與行政訴訟的案例，逐步明確政府保密的限度。但外界也質疑公民是否擁有獨立的審查管道，法院是否以「不符合」申請目的(根據自身生產、生活、科研等特殊需要)駁回申請要求，這也意味政府與公民之間還有一段很長的博弈過程。

（三）資訊公開與新聞自由

從今年東南雪災到四川地震，中共官方逐步公開相關資訊，但地震時態度更為開放。中國大陸國內與國外媒體對此也有不同於過去的評價，認為中共政府學會了與謠言賽跑。不過，在中國大陸的國情下，資訊公開仍是一個漫長的過程。部門在援引「條例」解釋自己資訊公開的不充分時，常用很多限定詞，如「適當的時機」、「適當的範圍」、「一定的條件下」。因此新華社記者在雪災採訪期間，被相關單位斥責「添亂」；法新社記者在都江堰採訪時遭驅離。其原因可能就如中央政治局常委李長春所要求，災情報導應當「加強與鼓勵團結，同時也要做出正面的宣傳」。讓外界不得不懷疑，北京未來是否真會同意媒體對負面新聞報導尺度，放寬新聞自由？但至少可以從 CECC 的評論確認，「條例」與中共在奧運前後有關新聞自由的規定（「北京奧運會及其籌備期間外國記者在華採訪規定」，自 2007 年 1 月 1 日至 2008 年 10 月 17 日止）毫無關係。

「十七大」後，中共以深化行政管理體制改革為總目標。從「條例」只是國務院行政法規而非全國人大立法，說明政府資訊公開在目前只是行政體制改革的一部分，即政府的「自我完善」。新聞媒體依然屬於體制內的管制工具，而非「夥伴」。我們樂見「條例」實施後，有助於中共政府體質轉變，同時也喚起百姓監督政府的政治熱情。但這樣的目標如何達成，從未來有多少要求披露資訊的申請被接受？有多少被拒絕？法院是否接受審理相關案件？取得信息的管道適不適用於媒體或許可以看出端倪。

二、中共推出預防「賑災腐敗」措施概況

企劃處主稿

截至 7 月 8 日中午，四川賑災款物總計高達 567.80 億元人民幣，實際到帳款物 563.17 億元。

中共陸續推出各項預防「賑災腐敗」措施，避免出現貪污、截

留、挪用、趁機發「災難財」等違法違紀問題。

中共高層提出救災款物管理原則與重點；國務院各部委陸續推出賑災款物管理使用規定；審計、法院、紀檢、組織系統多強調從嚴懲治「賑災腐敗」。

四川汶川大地震發生後，中共各級政府投入大量資金和物資，中國大陸社會各界及海外華人踴躍捐贈，各國政府、民間團體及國際、區域組織亦紛紛伸出援手。據統計，截至 7 月 8 日中午賑災捐款和物資總額已高達 567.80 億元，實際到帳款物 563.17 億元。隨著賑災款物不斷增加和災後重建工作陸續展開，如何合理監督賑災款物的流向，成為各界關注焦點。為避免出現貪污、截留、挪用、趁機發「災難財」等違法違紀問題，中共當局已陸續推出各項預防「賑災腐敗」措施，有關情形如下。

（一）中共高層提出救災款物管理的原則與重點

1. 溫家寶主持會議研究救災款物管理

5 月 30 日中共國務院總理溫家寶主持召開總指揮部第 15 次會議，研究加強抗震救災捐贈款物的管理及救災物資和資金分配使用等問題。會議指出，抗震救災捐贈物資管理要遵循「自願捐贈、不得攤派，尊重意願、專款專用，統一規劃、突出重點，公開透明、加強監督」原則，切實保護捐贈人、受贈人和災區受益人的合法權益。

2. 賀國強召開抗震救災資金物資監管工作彙報會

賀國強(中共中央政治局常委、中央紀律委員會書記)指出，要加強抗震救災資金物資監管，對貪污截留挪用行為堅決查處嚴懲不貸，並強調要抓好 7 項工作重點：成立抗震救災資金物資監督檢查領導小組(由中央書記處書記、中央紀委副書記何勇任組長，中央紀委副書記、監察部部長馬馥和審計署審計長劉家義任副組長，中央紀委、監察部、民政部、財政部、審計署分管領導為成員。四川等受災地區及其市【地、州】、縣【市、區】和鄉鎮，中央各有關部門和單位，都要建立相應的領導機構)；建立健全規章制度；對抗震救災資金物資管理使用情況進行全方位監督；開展專項審計；組織專項檢查；堅持公開透明(主動公開抗

震救災款物的來源、數量、種類和去向，並設立諮詢、舉報電話，適時舉辦新聞發布會）；嚴格執行紀律（新華網，2008.5.28）。

（二）國務院部委推出救災款物管理使用規定

1. 國務院辦公廳下發「加強汶川地震抗震救災捐贈款物管理使用的通知」：

該通知於5月31日下發，要求救災款物管理使用要遵循「自願捐贈、不得攤派，尊重意願、專款專用，統一規劃、突出重點，公開透明、加強監督」原則，防止出現以權謀私、貪污腐化情形。

2. 民政部頒布抗震救災物資分配、資訊公開辦法

5月20日民政部、中央紀委、監察部、財政部和審計署聯合發出通知，要求加強對抗震救災資金物資的監管，確保救災款物真正用於災區、用於受災群眾。該通知對各省、自治區、直轄市有關部門提出5點要求（1. 建立健全抗震救災資金和物資管理的規章制度；2. 確保救災款物合理使用和規範募集；3. 提高救災款物管理使用效益和公開透明度；4. 強化對救災款物的跟蹤審計監督；5. 加強對救災款物管理使用情況的紀律檢查）。民政部於6月1日頒布「汶川地震抗震救災生活類物資分配辦法」，規定物資發放點要吸收受災群眾推選的代表參與生活類物資的發放和管理工作，實行收發「實名制」，嚴禁物資發放中的優親厚友、性別歧視、年齡歧視和孤殘歧視行爲；並於同日頒布「汶川地震抗震救災資金物資管理使用資訊公開辦法」，對救災資金物資和管理使用者主體及資訊公開的事項、內容作出明確規定（資訊公開的主體包括政府及其相關部門；各級紅十字會、慈善會等具有救災宗旨的公募基金會；經民政部門批准開展募捐活動的其他公募基金會；向以上部門和單位移交接收捐贈的其他社會組織）。

3. 財政部加強救災資金物資監管，商務部定期報告款物分配和使用情況

財政部於6月3日發布「關於加強汶川地震救災採購管理的緊急通知」，要求採購項目、數量、價格等結果，均應公布以接受社會監督。另商務部除定期向審計署報告款物分配和使用情況，並公布於網站，亦將物資流向通報捐贈人（新華網，2008.6.4）。

(三) 審計、法院、紀檢、組織系統強調從嚴懲治賑災腐敗

1. 審計署推出 8 項規定嚴格抗震救災款物審計紀律

5 月 29 日中共審計署制定並向審計系統發出關於嚴格救災款物審計紀律的 8 項規定(1.必須嚴格執行「審計署關於加強審計紀律的規定」和各項廉政紀律，不得以任何方式與被審計單位發生任何形式的經濟利益聯繫；2.必須落實參加審計單位一把手責任制，不得推卸責任、怠忽職守；3.必須服從統一安排和調遣，不得以任何理由拖延和拒絕執行任務；4.必須處理好審計與救災工作的關係，不得因抗震救災而延緩、放鬆審計或影響抗震救災工作的正常進行；5.必須依法認真處理群眾舉報，不得敷衍塞責、推諉扯皮；6.必須確保審計品質和效率，對重大問題要一查到底，查深查透，不得因遇到困難和阻力而迴避、退縮和放棄；7.必須及時、如實報告審計情況，不得拖延、隱匿和瞞報；8.必須堅持實事求是、定期、統一公告審計結果，不得擅自傳播不準確的審計資訊)，要求全體審計人員必須嚴格遵照執行，並已抽調 300 人員投入現場審計，及派出審計小組入駐中國紅十字基金會，對接收的捐贈資金和物資進行跟蹤審計和監督；更打破常規，首度大規模全程追蹤審計及定期公布審計結果(新華網，2008.6.4)。

2. 最高法院要求依法從重懲處救災和災後重建 7 類犯罪行為

最高人民法院 5 月 27 日發出「關於依法做好抗震救災期間審判工作切實維護災區社會穩定的通知」，列舉應依法從重處罰的抗震救災和災後重建期間的 7 類犯罪行為(盜竊、搶奪、搶劫、故意毀壞用於抗震救災的物資、設備設施，以及以賑災募捐名義進行詐騙、斂取錢財，拐賣災區孤殘兒童、婦女等犯罪行為；牟取暴利，囤積居奇、哄擡物價、非法經營、強迫交易等嚴重擾亂災區市場秩序，影響災區人民群眾正常生產生活的犯罪行為；國家工作人員貪污、挪用抗震救災款物、濫用職權或怠忽職守危害抗震救災和災後重建工作順利進行，嚴重損害黨和國家形象的犯罪行為等)，要求人民法院要依法嚴懲危害抗震救災和災後重建各種犯罪活動，堅決維護災區社會穩定。

3. 中紀委頒布「抗震救災款物管理使用違法違紀行為處分規定」

5 月 29 日中央紀委、監察部頒布前述「規定」，對 11 類抗震救災款物管理使用違法違紀行為提出紀律要求和懲戒措施(嚴格禁止並嚴肅查處：1.以賑災、募捐名義詐騙、斂取不義之財；2 截留、擠占或者無故遲滯撥付、發放抗震救災款物；3.虛報、冒領抗震救災款物；4.利用職權為自己、親友和有關單位徇私發放或者有償發放抗震救災款物；5.擅自改變抗震救災款物用途，挪作他用；6.擅自變賣抗震救災物資；7.故意違背政府應急救助和災後重建規劃使用抗震救災款物；8.偽造、變造和毀損抗震救災款物原始登記資料及相關賬簿；9.隱瞞抗震救災款物管理使用分配資訊，依照規定應當公開而不公開；10.在抗震救災款物管理

使用中怠忽職守、貽誤工作；11.貪污、私分抗震救災款物），並要求各級紀檢監察機關要切實履行職責，嚴格監督檢查，對怠忽職守、貽誤工作者也要追究相關人員責任。全中國大陸紀檢監察機關「12388」統一舉報電話也於6月26日正式開通。

4.質檢總局下發通知，要求嚴打災區製假售假違法行為

5月18日四川江油攀鋼集團長鋼總醫院接收一批寶雞送來的救災物資時，發現300床棉被有嚴重品質問題，經扣押及抽樣檢驗判定該批屬於「黑心棉」製品。5月28日中共國家質量監督檢驗檢疫總局進一步下發「關於嚴厲打擊在抗震救災中製假售假違法行為的通知」，提出5項要求（1.全力落實「五查五打」工作部署，並按最高人民法院通知精神，對供應災區的偽劣產品案件一律移送司法機關追究刑事責任；2.積極聯繫救災部門，全力做好執法打假5項服務；3.充分利用質檢總局「12365」舉報平臺，快速查處假冒偽劣；4.完善聯動工作機制，聯手協查違法案件；5.加大執法檢查力度，確保抗震救災和災區重建產品品質安全）。

5.四川省抗震救災指揮部徵召社會監督員

「512」地震發生後，四川當地偶有倒賣救災物資從中獲利消息傳出，但都是零星個案（5月21日四川重災區德陽市發生疑似侵吞賑災物資事件，引起數千民眾憤而包圍，後更觸發與警察的對峙及流血衝突，在官員承諾會徹查事件後始散去）。為確實監督救災款物流向，四川省抗震救災指揮部已向社會徵召一批社會監督員（截止5月28日已有約1,700餘人報名），並於6月1日聘請第一批308名抗震救災工作社會監督員，以防範有人發「災難財」。

6.中組部強調災後重建嚴防「政績工程」

目前四川地震救災工作已從救援階段轉為災民轉移安置、災後重建階段。為防止災後重建中的「政績工程」和「形象工程」，中央組織部副部長歐陽淞強調，將強化幹部考核、實行問責制，並將災後重建工作情況作為對當地領導幹部考核的重要內容，而對片面追求速度、規模而忽視工程質量的領導幹部也將追究責任（5月27日中國新辦記者會；[文匯報](#)，2008.5.27）。

(四) 結語

1. 中共自建政以來，即存在黨員、幹部貪污腐敗問題，雖經過多次的反腐運動但始終收效甚微，甚至是愈反愈腐。面對此次數百億元的賑災款物，儘管中共當局推出多項賑災款物的管理使用辦法，強調任何涉及救災款項物資的腐敗都將從嚴懲治，但少數地方領導幹部和不法商人是否仍會利用災後管理制度尚未健全的漏洞，違紀違法、挪用賑濟物資或中飽私囊，不僅影響災區的社會穩定和災後重建進程，也關係著中共當局打擊「賑災腐敗」的能力及其對外形象。
2. 1994年美國加州、1995年日本阪神大地震發生後，兩國的非政府組織在緊急救援、災後重建、反映民意及監督政府等方面均發揮重要作用。在此次四川地震賑災行動中，中國大陸的非政府組織亦在救援和運送、分發救災物資方面發揮若干作用(如南都公益基金會聯繫百家民間組織發送救災訊息；貴州鄉村善治研究中心和農家女文化發展中心深入災區救援；綠色和平的環保團體在災區巡查化工廠是否受損而污染環境等)。歷經此次地震，中共當局雖已體認到非政府組織可形成「第三部門」，彌補政府公共服務之不足，但對非政府組織可能形成獨立的政治力量卻仍存有戒心。未來中共當局是否會逐步放寬對非政府組織的控制，不僅影響後續重建工程與救災款物的監督，亦將對中國大陸「公民社會」的發展具有長遠意義與影響。

三、中國大陸投資環境變遷下的外商直接投資

政治大學魏艾副教授主稿

近年來中國大陸在吸引外商投資快速增長過程中，外商直接投資亦呈現結構性的轉變，不僅外商投資規模逐漸擴大，並且逐步由勞動密集型產業轉向技術和資本密集產業，而中西部地區亦逐漸受到外商投資的重視。

中共在吸引外資政策作出調整，一方面希望藉此提升產業層次，優化經濟結構，另一方面又期依賴傳統勞動密集產業對提

**供就業和出口貿易的貢獻，以致在政策上陷於取捨的矛盾中。
中國大陸投資環境的變遷對臺資企業亦造成嚴重的衝擊，並將
造成投資資金的板塊移動。**

吸引外資、引進技術是過去近 30 年中共對外開放政策的主要特點，並對中國大陸經濟成長和對外貿易的擴展帶來積極的作用，同時，中國大陸已連續多年成為全世界吸引外商直接投資最多的發展中國家。根據「2007 年世界投資報告」(World Investment Report 2007)顯示，2006 年在全球所有發展中國家中，最有吸引力的外國直接投資目的地是中國大陸，吸引約 690 億美元的外商直接投資，其次分別為香港(430 億美元)、新加坡(240 億美元)、印度(170 億美元)。但是，在這些亮麗的經濟表現背後，近年來中國大陸投資環境的急遽變化，對外商在中國大陸投資帶來相當的衝擊，並導致外商投資資金板塊的移動。為此，中共亦積極採取因應政策，期能繼續維持外商投資在中國大陸經濟發展的推動作用，惟其可能帶來的經濟影響，仍有待加以觀察。

(一) 外商直接投資呈現結構性轉變趨勢

外商直接投資在中共對外開放政策上一直扮演重要角色，同時隨著中國大陸投資環境逐步改善，外商直接投資呈現快速增長。自 2002 年以來，實際利用外商直接投資均超過 520 億美元，2007 年更高達 747.7 億美元，根據中共商務部最新的資料顯示，2008 年 1-5 月中國大陸吸引外商直接投資達 427.78 億美元，較上年同期增長 54.97%(見表 1)。然而，在外商直接投資快速增長的發展趨勢下，中國大陸外商直接投資呈現如下的特點：

第一，外商直接投資年增長率呈現大幅的起伏波動。2001-2002 年間的年增長率在 12% 以上，2003 年大幅下滑至 1.4%，2004 年上升至 13.3%，2005 年為負 0.5%，2006 年則又回復到 15.2%，2007 年為 7.6%，增長率大幅波動，充分反映近年來中國大陸經濟情勢和宏觀調控政策的走向，譬如 2003 年 SARS 爆發造成中國大陸經濟下滑，以及

2004-2005 年間針對鋼鐵、水泥、電解鋁的宏觀調控政策均影響外商在中國大陸的直接投資。

第二，近年來中國大陸利用外資呈現「新設企業數量持續下降，實際利用外資金額大幅增長」的態勢。2006-2007 年新批外商投資項目分別減少 5.8% 和 8.7%，但是實際利用外資金額仍維持 15.2% 和 7.6% 的增幅。今(2008)年前 5 個月，新批設立外商投資企業較前一年同比下降 20.95%，實際利用外資金額卻增長 54.97%。若以此數據為依據，顯現出外商直接投資規模呈現明顯擴大的趨勢。

第三，外商直接投資呈現「對資金門檻較低的勞動密集型產業的興趣減少，對需大量資金投入的高附加值、高新技術等領域的興趣增加」的發展趨勢。近年來外商投資在科學研究、技術服務和地質探勘、批發和零售、水利、環境和公共設施管理、租賃和商務服務業等高科技和服務業領域的投資金額有所增長，而製造業則呈現減少的趨勢(見表 2)。至於房地產和建築業則呈現較大的起伏波動，這顯然與近年來中國大陸經濟情勢，以及針對土地和房地產業的宏觀經濟調控政策有關。

第四，外資到中國大陸中西部投資的速度明顯加快。據統計，今(2008)年第一季西部地區實際利用外資 20.46 億美元，同比增長 260%，在全中國大陸利用外資總額中的比重由去(2007)年同期的 4% 提高到 7%(金融時報，2008.4.16，版 1)。

(二) 投資環境變遷及其對外商投資的影響

投資風險是企業赴海外投資的重要考量因素，它受到每一個被投資國家內部的政治、經濟、社會情勢，以及國際政經變局等內外環境的影響。John Calverly 認為國家風險分析(Country Risk Analysis)可以一般經濟之健全性、政策的穩定性以及政治的安定性來檢討。此外，對一個國家或地區的投資環境進行評估，主要則是針對自然環境、基礎建設、公共設施、社會環境、法制環境、經濟環境、經營環境等 7 個面向來檢視。

近 30 年經濟改革和對外開放政策的推展，中國大陸在世界經濟的

地位不斷提升，透過吸引外資，中國大陸經濟也逐漸融入全球生產網絡，成為全球生產體系不可或缺的重要成員。在未來的發展上，跨國公司研發的國際化、服務外包以及高科技製造項目對中國大陸的投資，將是中國大陸提升吸收外資水平的3大機遇。

為完善吸引外商投資的環境，特別是在加入WTO以來，中共積極致力於法規的修訂，以期建立符合WTO規則的法律體系，並加大法律執行效率，使政策透明度明顯提高。然而，在中共不斷致力於改善投資環境的同時，中國大陸經濟快速增長，對中國大陸社會經濟和自然環境帶來激烈的衝擊，以致必須改變經濟發展策略和政策，進而對中國大陸的經濟環境和經營環境帶來嚴重的影響。

目前中共全面建設小康社會、「以人為本」的經濟發展策略的提出，經濟政策的重點將以優化產業結構、提高經濟效益、降低耗能、保護生態環境以及健全社會保障等政策為主軸。除此之外，針對流動性過剩、人民幣匯率升值以及通貨膨脹等現象而進行的宏觀經濟調控政策，都將是包括外資和臺資企業在內的所有企業，在經營上必須面臨的嚴峻挑戰。

隨著近年來中國大陸勞動工資和土地成本上漲所帶來投資環境的變遷，已使外商在中國大陸投資面臨競爭壓力，再加上今(2008)年以來勞動合同法與企業所得稅法的實施、環境保護規定變得更加嚴格、人民幣匯率持續升值、以及石油等商品價格的節節上漲，外商在中國大陸的投資，特別是從事勞動密集製造業，將面臨經營困難的窘境。

(三) 吸引外資政策陷於兩難的矛盾

近年來中共積極致力於調整外商投資政策，以期能提升產業層次，優化經濟結構；然而，由於在外商投資中，傳統製造業仍占極高的比重，它提供龐大的就業勞動和外貿出口的需要，使外資政策的調整陷於兩難的矛盾中。

2007年12月1日開始實施的「外商投資產業指導目錄」，其主要特點是注重節約資源和保護環境。根據此一新目錄，中共將鼓勵外商

投資發展循環經濟、清潔生產、可再生能源和生態環境保護，鼓勵外商投資資源綜合利用。對中國大陸稀缺或不可再生的重要礦產資源不再鼓勵外商投資。一些不可再生的重要礦產資源不再允許外商投資勘查開採，限制或禁止高物耗、高能耗、高污染外資項目進入。除此之外，新目錄中規定：

1.在製造業領域，將進一步鼓勵外商投資高新技術產業、裝備製造業、新材料製造等產業。同時，對一些中國大陸已經掌握成熟技術、具備較強生產能力的傳統製造業，不再鼓勵外商投資。

2.服務業領域，增加「承接服務外包」、「現代物流」等鼓勵類內容，並減少原限制類和禁止類條目。

3.針對中國大陸貿易順差過大，外匯儲備快速增加等新形勢，將不再繼續實施單純鼓勵出口的導向政策。

為防止落後生產能力移轉流動，中共國家發展改革委員會於 2007 年 10 月下旬通知，要求各級政府及有關部門嚴格把關，禁止落後生產能力轉移流動。由於一些已淘汰或擬淘汰的落後工藝技術和裝備正在成為部分地區和企業招商目標，這些地區和企業擬引進、接納和使用被淘汰的工藝裝備在本地重建生產線。這將在不同地區增加新的落後產能，再次生產能源資源浪費和環境污染源。為此，中共特別頒發通知嚴加禁止。

但是針對傳統製造業的外資企業面臨中國大陸投資變遷所遭遇的問題，中共亦提出解決的途徑。2008 年 2 月 27 日，中共商務部表示樂見加工貿易成長壯大，並重申加工貿易政策未來走向，一是加工貿易必須轉型升級，未來將研擬頒布鼓勵轉型升級的政策法令；二是鼓勵加工貿易轉移到中國大陸中西部的南昌、贛州、郴州、武漢、新鄉、焦作、合肥、蕪湖、太原等 9 個地區，投資當地的重點項目，可享受開發銀行在 3 年內提供 300 億元(人民幣)政策性貸款、利率在 10% 以內的優惠(見「關於支持中西部地區承接加工貿易梯度轉移重點承接地」的通知)。

除了中共中央的政策之外，中國大陸各地方政府亦提出製造業轉移的政策。以廣東省為例，最近廣東省提出在未來 5 年內，將用 500

億元(人民幣)左右的資金推動產業和勞動力「雙轉移」,協調區域發展。「雙轉移」是指推動珠三角勞動密集型產業向東西翼、粵北山區轉移,推動東西翼、粵北山區勞動力向當地二三產業和珠三角發達地區轉移(經濟參考報,2008.6.6,版8)。廣東省的政策目的是希望透過產業和勞動力「雙轉移」,珠三角地區才能把部分低附加值和勞動密集型產業轉移出去,騰出更大空間承接國內外先進製造業、高新技術產業和現代服務業等高附加值產業,提高產業綜合競爭力。

(四) 對臺商的衝擊及因應對策

中國大陸投資環境的轉變對臺商自然造成嚴重的影響。根據經濟部投資審議委員會的資料顯示,今(2008)年前5個月政府核准廠商赴中國大陸投資件數累計達312件,較去(2007)年同期的420件減少108件,減少了25.7%;核准投資金額為41.04億美元,較去(2007)年同期的31.06億美元增加9.97億美元,增加了32.11%。臺商赴中國大陸投資件數和投資金額增減情形,在某種程度與中國大陸外商投資增幅減緩的趨勢相符,這顯然有中國大陸投資環境變遷所帶來的影響(見表3)。但是以勞動密集產業為主要投資領域的臺資企業,在中國大陸投資環境變遷中,自然受到嚴重的衝擊,特別是勞動合同法、企業所得稅法的實施以及人民幣匯率升值等因素,將使臺資企業的經濟經營面臨沈重的壓力。

以「勞動合同法」的施行為例,有關勞動者在該用人單位連續工作滿10年,用人單位就必須簽訂無固定期限勞動合同的規定,將對臺資企業造成相當的衝擊,而擴大經濟補償金範圍,預期用人成本將增加20%-30%。在企業所得稅法方面,臺資企業所得稅率由目前平均15%逐步調升到25%,必然增加臺資企業的負擔,而人民幣匯率自2005年7月21日匯率改革,採取有管理的浮動匯率制度以來,已達1美元兌6.91元(人民幣),升值幅度達18%,更使以出口導向為主的臺資企業在國際競爭上處於不利的地位。

據目前的估測,在今(2008)年7、8月間,將有2成在中國大陸投資

的臺資企業將面臨關閉的命運，並可能採取向中國大陸內陸省份或東南亞國家轉移，造成臺資企業投資資金板塊的移動。

中國大陸投資環境變遷導致臺資企業經營環境面臨激烈的競爭壓力，今後幾年內將是臺資企業資金板塊移動的關鍵時期。究竟臺資企業在中國大陸投資情況如何？其未來資金走向何在？一直缺乏明確的數據，致使政府提出吸引臺資企業回流的方案並未見應有的成效，因此政府應積極與中國大陸總數 102 個臺資企業協會保持密切聯繫，確實掌握臺資企業的真实動態，才能做好政策規劃並加以協助。

表 1 近年來中國大陸利用外商直接投資統計

年 份	合同項目(企業)(個)	年增長率(%)	實際利用外資金額(億美元)	年增長率(%)
2000	22,347	32.1	407.15	--
2001	26,139	16.0	468.78	15.1
2002	--	--	527.43	12.5
2003	41,081	20.2	535.05	1.4
2004	43,664	6.3	606.30	13.3
2005	44,001	0.8	603.25	-0.5
2006	41,485	-5.8	694.68	15.2
2007	37,871	-8.7	747.7	7.6
2008(1-5 月)	11,915	-20.95	427.78	54.97

資料來源：中共商務部、國家統計局。

表 2 中國大陸利用外商直接投資行業別統計

單位：個，億美元

期間 行業	2006 年		2007 年		2008 年 (1-3 月)	
	項目	金額	項目	金額	項目	金額
製造業	24,790	432.7	19,193	408.6	2766	140.10
房地產業	2,398	82.30	1,444	170.9	104	66.21
租賃和商務服務業	2,885	42.59	3,539	40.2	761	13.85
批發和零售業	4,664	17.89	6,338	26.8	1,565	12.78
交通運輸、倉儲和郵政業	665	19.85	658	20.1	128	7.85
信息傳輸、計算機服務和軟體業	1,378	10.70	1,392	14.9	317	6.97
電力、燃氣及水的生產和供應業	375	12.81	352	10.7	75	4.45
住宿和餐飲業	1,060	8.28	938	10.4	168	2.51
科學研究、技術服務和地質勘查業	1,035	5.04	1,716	9.2	653	5.69
農林牧漁業	951	5.99	1,048	9.2	182	3.35

其他產業	1,284	56.49	1,252	26.60	230	103.32
合計	41,485	694.69	37,871	747.7	6,949	274.14

資料來源：1. 中共商務部、國家統計局。

2. 國際貿易（北京），2008年第4期，頁69。

表3 經濟部核准臺商赴中國大陸投資統計

單位：百萬美元

期 間	件 數	金 額	平均每件金額
2000	840	2,607.14	3.10
2001	1,186	2,784.15	2.35
2002	1,490 (1,626)	3,858.7 (2,864.30)	2.16
2003	1,837 (2,038)	4,594.9 (3,103.80)	1.99
2004	2,004	6,940.66	3.46
2005	1,297	6,006.95	4.63
2006	1,090	7,642.34	7.01
2007	996	9,970.55	10.01
2007(1-5月)	420	3,106.55	7.97
2008(1-5月)	312	4,104.18	13.15
較上年同期增減差額	-108	997.63	
較上年同期增減百分比(%)	-25.7%	32.11%	
1991-2008.05	36,850	68,973.25	--

註1. () 部份為2002年4月24日修正「兩岸人民關係條例」規定，向經濟部提出補辦許可案件件數及金額。

2. 與上年同期比較之增減差額及百分比不含補辦案件件數及金額。

資料來源：經濟部投資審議委員會。

四、習近平出訪亞洲5國之政治與外交意涵

中興大學蔡明彥副教授主稿

習近平此次出訪為接任中共國家副主席後首次對外訪問。

習近平呼籲金正日儘早落實「六方會談」第2階段行動，目的在為「六方會談」下一回合談判鋪路。

習近平在出席「國際能源會議」時，針對中共能源政策提出「立足國內」、「多元發展」的基本原則。

中共將北韓列為習近平首度出訪的第1站，係利用「北韓牌」反制南韓李明博政府的親美路線。

（一）出訪背景

中共中央政治局常委、國家副主席習近平在今(2008)年 6 月 17 日啟程訪問北韓、蒙古、沙烏地阿拉伯、卡達、葉門等亞洲國家，進行他接任中共國家副主席以來首次的外交出訪活動。陪同習近平出訪的中共黨政首長，包括：國家發展和改革委員會副主任朱之鑫、外交部副部長張業遂、商務部副部長高虎城、中央對外聯絡部副部長劉洪才以及中央政治研究室副主任施芝鴻。

習近平此次出訪的背景，在時機上至少有兩點值得觀察：

1.「六方會談」進入準備復談階段：目前「六方會談」正陷於膠著狀態，對於如何落實「第 2 階段行動」，與會各方正持續磋商，中共在此過程中必須扮演斡旋的角色。中共安排習近平出訪北韓並與金正日舉行會面，可提供雙方重要領導人針對「六方會談」問題進行面對面溝通的機會。

2.國際油價出現歷史新高：今年 6 月國際油價受到美元走軟、沙烏地阿拉伯準備增產等因素的影響，出現大幅震盪，6 月 16 日紐約市場油價在盤中一度創下每桶 139.89 美金的歷史新高。此次習近平出訪國家包括沙烏地阿拉伯、卡達與葉門等產油國，可顯示中共對維持與主要產油國關係的重視。

（二）主要行程與重要談話

習近平此次出訪亞洲 5 國，主要的拜訪行程與談話內容包括：

1.會見北韓領導人金正日

習近平在 6 月 18 日會見北韓最高領導人金正日時，強調鞏固和發展兩國傳統友好合作關係是中共「黨和政府堅定不移的戰略方針」。針對中共與北韓關係未來發展，習近平提出 5 項建議：(1) 保持高層交往；(2) 深化經貿合作(習近平在 6 月 17 日會見北韓最高人民會議常任委員會副委員長楊亨燮時表示，中共將加強與北韓在農業、輕工業、資訊產業、科技、物流、邊境地區基礎設施建設等領域的合作)；(3) 在明(2009)年兩國建交 60 周年之際，舉辦「中朝友好年」活動；(4) 活躍人文領域交流；(5) 加強雙方針對共同關心的地區和國際事務的協調。

針對北韓核武問題，習近平呼籲北韓能與美、日等國透過對話改善關係，並希望「六方會談」能儘早落實「第2階段行動」(「第2階段行動」係指2007年10月3日「六方會談」第6回合第2階段會議所發表的共同文件，與會各國針對朝鮮半島無核化、有關國家關係正常化、對北韓提供能源援助與「六方會談」外長會議等事宜之安排達成初步共識)，以讓「六方會談」進程進入新的階段。金正日在回應時，也針對「六方會談」問題闡述北韓立場，並且承諾未來將與中共在「六方會談」中持續合作。

在習近平訪問北韓期間，雙方代表還簽署經濟與技術合作協定、空中航道運輸協定、道路運輸協定與國家品質監督協定(“Agreements and Plans on Cooperation between DPRK and China Signed,” Korean Central News Agency of DPRK, 2008.6.17)。

2. 出席「中蒙經貿合作協定」簽署儀式

習近平抵達蒙古後，在6月19日會見蒙古總統赫巴亞爾(Nambaryn Enkhbayar)，並與蒙古總理巴亞爾(Sanj Bayar)舉行會談。在會談中，習近平針對兩國關係發展提出幾項建議：(1) 保持高層交往：加強兩國政黨、議會及政府各部門之間的交流，舉辦明年兩國建交60週年暨友好合作條約簽訂15週年紀念活動；(2) 儘早簽訂「中蒙國界管理制度協定」；(3) 落實「中蒙經貿合作中期發展綱領」：推展在礦產資源開發、基礎設施建設等領域的合作；(4) 擴大人文交流：中方將邀請60名蒙古青少年明年訪中，並在衛生、旅遊、考古、防災等領域發展兩國合作；(5) 擴展多邊領域合作：中共同意支持蒙古在東北亞事務與地區組織中發揮積極作用。

此外，習近平也和巴亞爾共同出席「中蒙經貿合作中期發展綱要」、中蒙政府間經濟技術合作協定，以及外交、衛生、林業、畜牧業、質檢等領域雙邊合作協定的簽約儀式。

3. 參加「中沙經貿研討會」與「國際能源會議」

習近平在訪問沙烏地阿拉伯期間，參加6月22日舉行的「中沙經貿研討會開幕式」，發表標題為「發展中沙友好，推動互利合作」的演講，並對兩國關係推展提出建議，包括：(1) 「走友好合作之路」：強調「相互尊重、相互信任，是中沙經貿合作順利發展的基礎與保證」；(2) 「走雙贏合作之路」：擴大貿易規模，在現有能源合作的基礎上(含

油氣探勘、開發、加工)，加強在基礎設施建設和工程承包領域的合作；(3)「走創新合作之路」：建立在高新技術、職業教育、環境治理等新的合作領域的合作。

習近平也出席在吉達舉行的「國際能源會議」，表達中共對當前國際能源問題的看法，主張國際社會應落實「互利合作、多元發展、協同保障」的新能源安全觀。此外，習近平也對外宣示中共能源發展政策的基本原則，包括：(1) 節能優先：提出至 2010 年「單位國內生產總值能源消費」(指一定時期內，中國大陸每生產一個單位的國內生產總值所消耗的能源) 將較 2005 年降低 20%；(2) 立足國內：堅持依靠國內能源供給，包括煤炭、核電、風力與水力發電；(3) 多元發展：開發煤氣層，發展水電、風電、太陽能等可再生能源；(4) 依靠科技：推動能源領域技術的創新，突破能源發展技術瓶頸；(5) 堅持環保：促進能源與環境協調發展；(6) 互利合作：加強與能源生產國與消費國的合作。

此外，習近平也與沙烏地阿拉伯王儲蘇爾坦(Sultan bin Abdul-Aziz Al-Saud) 共同簽署「中華人民共和國和沙烏地阿拉伯王國關於加強合作與戰略友好關係聯合聲明」，並且出席雙方關於基礎設施建設領域合作協定的簽約儀式。

4. 會晤卡達王儲

習近平在 6 月 23 日抵達卡達後，與卡達埃米爾(「埃米爾」為阿拉伯語，英文為 Amir，是回教國家對上層統治者的尊稱)哈馬德(Sheikh Hamad bin Khalifa Al-Thani)及王儲塔米姆(Tamim bin Hamad bin Khalifa al-Thani)舉行會晤。在與塔米姆的會談中，習近平提出推動兩國合作的重點工作如下：(1) 加強高層往來與溝通，規劃兩國在各領域的合作；(2) 加強雙方在經貿、能源、金融等領域的合作；(3) 規範和加強基礎設施建設合作。此外，習近平也和塔米姆共同出席兩國在「關於成立中卡投資促進委員會協定」、「北京市與多哈市建立友好城市關係協議」，以及勞務、船務、旅遊、石化等領域合作文件的簽約儀式。

5. 與葉門副總統會談

習近平在與葉門副總統哈迪(Abdal-Rab Mansur Al-Hadi)舉行會談時，提出未

來兩國關係合作重點為：(1)在涉及對方重大利益問題上相互支持；(2)加強基礎設施建設、能源、通訊等領域的合作；(3)加強在教育、衛生、體育等領域的交流合作；(4)加強在多邊領域中的協調與配合。兩人在會談後共同出席雙方經濟技術合作協定以及衛生、教育等雙邊合作協定的簽約儀式。

(三) 政治與外交意涵

此次習近平對亞洲 5 國進行他接任中共國家副主席以來的首次出訪活動，相關訪問行程與出訪國家應是中共中央政治局外事領導小組同意之下的安排。習近平訪問亞洲 5 國的政治與外交意涵，可從幾方面來看：

1. 中共正培養習近平國際事務經驗

習近平為地方政府官員出身，在接任國家副主席之前，擔任浙江省委書記(2003-2007年)、上海市委書記(2007年)、中央政治局常委、中央書記處書記與中央黨校校長(2007-2008年)，從政資歷欠缺涉外事務經驗。習近平接任國家副主席後的涉外經驗，僅止於在國內接見外國訪客，從今年 3 月以來分別接見蒙古外長蘇倫·奧雲(Sanjaasuren Oyun，3月25日)、阿拉伯聯合大公國副總統兼總理穆罕默德(Sheikh Mohammed bin Rashid Al Maktoum，4月3日)、泰國外長諾巴敦(Noppadon Pattama，4月14日)、日本前首相村山富士(4月18日)、北韓外長樸義春(4月29日)、美國副國務卿尼格羅彭提(John Negroponte，5月12日)、印度外長慕克吉(Pranab Mukherjee，6月6日)、蘇丹副總統塔哈(Ali Osman Taha，6月10日)等外賓。此次中共安排習近平以國家副主席身份出訪外國，可增加習近平個人的國際曝光度，讓習近平熟悉外交事務，並建立其與各國領導人之間的私人情誼，為習近平在 2012 年後接任中共下一代領導人鋪路。

2. 中共讓習近平針對重要國際議題發言

習近平此次出訪的對象係以亞洲國家為主，這些國家不像歐美國家會在人權問題與西藏問題上，對中共的政策提出質疑，當地也不至於出現抗議習近平出訪的民間活動。加上此次習近平訪問的國家，與中共有密切的經貿往來，可讓習近平針對中共與相關國家未來雙邊關

係推展，提出較具體的建議。另外，習近平在這次出訪行程中，分別針對「六方會談」、北韓核武與國際能源情勢，對外表達中共的立場與政策，可樹立習近平對重要國際議題的發言地位，藉此強化其國際形象。

3. 中共高度關切北韓政策走向

習近平出訪亞洲 5 國的第 1 站為北韓(習近平曾在 2006 年以浙江省省委書記的身份，率領中共代表團出訪北韓)，此次訪問為 2005 年胡錦濤訪問北韓、2006 年北韓試爆核武以來，中共最高層級官員到北韓進行訪問。這樣的外交行程安排，顯示中共有意凸顯其與北韓的傳統關係，並反應出中共對北韓未來政策走向的高度關注。

中共近年來積極與國際社會交往，但北韓卻維持孤立的外交路線，顯示雙方外交途徑的明顯差異。對中共而言，如何在與北韓維持傳統關係的同時，又要兼顧自身國家利益，成為中共在外交上的重大考驗。此次中共將北韓列為習近平出訪的第 1 站，在外交上的目的至少包括：

(1) 掌握北韓未來動態：「六方會談」迄今已中斷談判數月之久，在今年 7 月極有可能會在北京復談，在「六方會談」復談前夕，北京利用習近平訪問平壤的機會，讓習近平與金正日本人進行直接對話，可表達中共方面的立場，並且探詢金正日的實際意圖。

(2) 展現對北韓的友好態度：北韓在去年遭逢嚴重洪水，加上國際糧食價格上揚，導致北韓面臨史上最嚴重的糧食短缺危機。過去中共每年均提供北韓大約 10-15 萬噸的小麥援助，但今年以來，中共加強糧食出口管制，包括減少對北韓的糧食援助。近來北京在國內糧食價格稍見穩定後，計劃提供北韓 10 萬噸糧食援助(“China’s Vice President in N. Korea to Boost Cooperation, Relations,” Asia Pulse, 19 June 2008)。中共安排習近平出訪北韓，承諾北韓相關糧援措施，可展現中共對北韓的支持與友好態度。

(3) 牽制南韓李明博政府的親美路線：南韓李明博政府上臺後，採取較為親美的路線(大陸與兩岸情勢簡報, 2008.4)，中共將北韓列為習近平外交出訪的第 1 站，有意向南韓打出「北韓牌」，反制李明博政府近來的親美

路線。

然而，北韓領導人金正日的態度向來反覆不定，尤其金正日目前正在觀望今年 11 月美國的總統大選，北韓極可能在美國總統大選底定後，才會決定未來在核武問題上的態度。因此，習近平此次出訪北韓，除了表達中共對朝鮮半島情勢的立場外，對金正日態度所能產生的影響可能相當有限。

五、俄羅斯總統梅德韋傑夫訪問中國大陸

企劃處主稿

俄羅斯總統梅德韋傑夫於本⁽²⁰⁰⁸⁾年 5 月 23-24 日訪問中國大陸，為其就任總統以來出訪的第 1 個獨聯體國家以外的國家^(梅氏外訪的第 1 站是哈薩克，第 2 站是中國大陸)，顯示對中俄關係的高度重視。

梅氏訪中已初步建立起領導人之間的工作和私人關係，宣示的外交意義深值重視。

此次中俄高峰會，發表「中俄元首北京會晤聯合公報」，簽署「中俄關於重大國際問題聯合聲明」，旨在對未來雙邊關係的發展作出戰略性規劃，並就未來主要合作方向進行討論。

(一) 近期中俄互動

自 2001 年中俄簽署「睦鄰友好合作條約」以來，雙方各領域合作不斷向前發展。近年來中俄關係持續發展，雙方不僅成功解決了邊界問題^(2005 年 6 月，兩國互換「關於中俄國界東段的補充協議」批准書，象徵兩國歷史遺留的邊界問題得到徹底解決)，中俄戰略協作夥伴關係愈趨充實，雙方高層互訪頻繁^(在俄羅斯前總統普京任內，與中共國家主席胡錦濤即進行 5 次會晤)。2006 年和 2007 年，中俄通過互辦大規模的「國家年」活動，進一步加強兩國人民的相互瞭解，並將分別在 2009 年於中國大陸舉行「俄語年」和在 2010 年於俄羅斯舉行「漢語年」等活動。此外，中俄兩軍交往更形增強，不斷完善上海合作組織機制的

建設工作，並舉行聯合軍事演習（包括中俄於 2005 年舉行首次聯合軍事演習，於 2007 年中俄與上海合作組織其他成員國舉行聯合反恐軍事演習）。另隨著中共崛起及俄羅斯經濟實力恢復，中俄雙邊貿易額逐年攀升（從 2000 年的 80 億美元增至 2007 年的 481 億美元），雙邊合作不僅表現在傳統的政治和安全方面，也將觸角及於關注世界經濟的發展前景，兩國在此領域的合作是一個新的發展方向，甚受各界矚目。

在今年 5 月 12 日四川汶川大地震後，俄羅斯總統梅德韋傑夫即向中方發出慰問電話，俄方並向中共地震災區緊急派出救援人員，出動大型運輸機提供救援物資（向災區出動 7 架次運輸機），為第 1 個向災區捐助物資的外國政府，顯示雙邊關係友誼的深厚。

（二）俄羅斯總統訪中

俄羅斯總統梅德韋傑夫甫於 5 月 7 日就職，即於 5 月 23 日至 24 日對中共進行國事訪問，顯示對中俄關係的高度重視（依中共外交部部長助理李輝的說法，此次訪問體現出中俄戰略協作夥伴關係的高水準、特殊性、戰略性和牢固性）。梅氏此次訪中的目的，除與胡、溫增進私人感情和互信（依媒體報導，梅氏擔任俄羅斯第一副總理時，曾多次訪中並會見中共領導人，另在 2006 年和 2007 年，中俄互辦「國家年」活動期間，梅氏以俄方組委會主席身分全程參與，並與中共高層廣泛接觸，為建立雙邊私交打下基礎），承諾中俄關係會延續前總統普京路線外，對促進雙邊關係意義重大。

為營造梅氏訪中氣氛，5 月 20 日中共外交部部長助理李輝和俄羅斯駐中大使拉佐夫共同舉行中外記者會，介紹梅氏對中共進行國事訪問的有關情況。梅氏在訪問中共前夕，於 5 月 22 日接受中共媒體（新華社、人民日報和中央電視臺記者）採訪時表示，期待此次中國大陸之行取得充實和建設性的成果（梅氏表示，俄中關係目前處於最好的時期；對中俄「國家年」活動給予高度評價；俄中雙方可以討論共同關心的所有問題，相信會談將產生有意思的新項目、新想法，準備簽署的聯合文件將會反映兩國對主要國際問題的共同立場；俄中能源合作是兩國經貿關係非常重要的內容，計畫加強並發展這一關係；中共能夠高水準地辦好北京奧運會，中國大陸運動員一定會取得優異成績），為此行增溫。

1. 行程安排：

梅氏此行，訪問重點為與中共國家主席胡錦濤舉行大、小範圍兩場會談（兩國領導人就雙邊經貿、科技、能源、環保、人文等各領域合作深入交換意見），會談後，發表

「中俄元首北京會晤聯合公報」，簽署「中俄關於重大國際問題聯合聲明」，並出席能源、航空、林業、旅遊領域雙邊合作文件的簽字儀式及共同會見記者。梅氏訪問期間，並會見中共高層（包括全國人大委員長吳邦國、全國政協主席賈慶林、國家副主席習近平等）。此外，並在北京大學發表演講，與中國大陸青年進行交流（此為俄羅斯新任總統第1次向國外聽眾發表演講，並由中共中央電視臺現場直播。中國大陸民眾可以從中了解梅氏對俄發展前景及對外關係的看法）。

2.重要談話：

中方認為中俄戰略協作夥伴關係建立12年來碩果纍纍（雙方建立完備的各級別會晤磋商機制，保持高水平的政治互信；制定並簽署200多個法律文件，為兩國關係發展奠定牢固的法律基礎；徹底解決歷史遺留的邊界問題，為兩國關係的發展創造有利條件；兩國經貿合作不斷擴大，雙邊貿易額連續8年保持較高增長；雙方成功舉辦「國家年」活動，使各領域務實合作達到前所未有的高水平；兩國在國際和地區事務中也進行卓有成效的協調與合作。胡錦濤）；高度評價梅氏為推動中俄戰略協作夥伴關係發展所作出的突出貢獻和為中俄「國家年」活動成功舉辦所發揮的重要作用（習近平）；感謝俄方在四川汶川大地震發生後向中方提供的寶貴支援，以及對北京奧運會的大力支持（胡錦濤）。胡錦濤並就發展中俄戰略協作夥伴關係提出4點建議（包括：（1）、進一步增進政治互信，加強相互支援。雙方要遵循「中俄睦鄰友好合作條約」的宗旨和原則，充分利用兩國高層會晤及其他各級別磋商機制，及時就雙邊關係和共同關心的重大問題交換意見，在涉及對方主權、領土完整、國家安全、穩定和發展等重大問題上繼續相互堅定支援。（2）、深化務實合作，提高合作層次和水準。雙方要穩步擴大雙邊貿易，改善貿易結構，提高機電產品貿易比例；加快推進油氣能源、經濟技術和大項目合作，促進相互投資；加強科技、環保和地方合作，積極推動科技成果產業化，保護好跨界水資源，促進兩國毗鄰地區振興和發展；全面推進人文合作，進一步增進兩國人民的友好感情。（3）、雙方要充分發揮兩國政府人文合作委員會的作用，落實好互辦「國家年」框架下的機制化活動。設計並舉辦好「俄語年」和「漢語年」。（4）、進一步加強在國際和地區事務中的戰略協作。雙方要密切在聯合國、上海合作組織等多邊框架內，以及在重大國際和地區問題上的協調與配合）。願在既有基礎上，繼續加強兩國立法機構交流（中共全國人大委員長吳邦國表示，中俄立法機構交往水準不斷提高，建立良好合作關係，增進兩國互信和人民的友誼；另全國政協主席賈慶林表示，中共全國政協希望進一步密切同俄方議會兩院和公眾院的聯繫，逐步形成經常性的交流機制。政協願為雙方地區間和企業間的合作牽線搭橋，推動中俄經貿合作和地方合作深入發展）。

梅氏強調，俄中關係建立在牢固的法律基礎上，雙方合作已形成完整體系，建立多方面合作機制（願同中方一道全力推動雙方在經貿、能源、高科技、環保、人文、

地方往來等方面的合作和在重大國際地區問題上的對話與配合)；就四川大地震造成重大生命和財產損失向中共政府和人民表示同情和慰問；讚賞中共為舉辦北京奧運會所作的積極努力，祝願北京奧運會取得圓滿成功；願加強兩國立法機構的合作(立法機構交流是兩國戰略協作夥伴關係重要組成部分，為兩國關係發展作出重要貢獻)。

3.梅氏在北京大學演講：

梅氏除向中共所遭受到的地震災害表示誠摯慰問之外，對中俄關係予以高度評價；並表示俄中協作目前已成為保障世界安全的關鍵因素，如果沒有俄中兩國的參與，國際社會很難做出重大決定(俄中兩國關係的牢固基礎就是2001年簽署的「睦鄰友好合作條約」。目前雙方成功地完成落實了該條約2005-2008年實施綱要。今年年底之前，雙方將通過至2012年的實施綱要)；兩國將在上海合作組織框架內商定新的合作，包括能源領域在內。俄、中願意採取務實行動，通過雙邊或多邊的行動打擊國際恐怖主義。

4.訪問成果：

(1) 兩國元首會晤期間，雙方簽署一系列合作文件(包括：「中華人民共和國國家

旅遊局與俄羅斯聯邦旅遊署關於落實『中華人民共和國政府與俄羅斯聯邦政府旅遊合作協議』的合作計劃【2008—2010年】、「中國原子能工業公司與俄羅斯技術供應出口公司關於技術協助建造離心四期工廠和向中國提供鈾濃縮服務或鈾濃縮產品合同基礎條款的協議」、「中國航空技術進出口總公司與俄羅斯烏拉爾光學機械廠合作總協議」、「中國航空技術進出口總公司與俄羅斯直升機股份公司合作備忘錄」、「中國建設銀行與俄羅斯外資銀行全面合作諒解備忘錄」、「中國煙臺西北林業有限公司和俄羅斯聯邦托木斯克州政府關於開展林業投資合作的備忘錄」)，並發表「中俄關於重大國際問題聯合聲明」，及簽署「中俄關於重大國際問題的聯合聲明」。

(2) 發表「中俄關於重大國際問題聯合聲明」：

- 兩國邊境勘界問題：對中俄國界東段兩地段勘界工作進展表示滿意，指出儘快簽署勘界成果文件具有重要意義。
- 「臺灣問題」：俄方重申，在「臺灣問題」上的原則立場不會改變(即臺灣是中國不可分割的一部分，俄方反對任何形式的「臺灣獨立」，反對臺灣加入聯合國和其他僅限主權國家參加的國際組織)。
- 西藏問題：西藏是中國領土不可分割的一部分，西藏事務屬中國內政，支援中方為維護西藏社會穩定而依法採取的措施。

- **高度評價 2006 年和 2007 年中俄互辦「國家年」活動**（認為這是中俄關係史上前所未有的重大事件。雙方強調，在中國大陸舉辦「俄羅斯年」和在俄羅斯舉辦「中國年」為中俄戰略協作夥伴關係注入動力；另 2009 年在中國大陸舉辦「俄語年」、2010 年在俄羅斯舉辦「漢語年」是中俄雙邊關係中的又一件大事）。
- **奧運問題**：2008 年北京奧運會是全世界人民的盛事，反對任何將奧運會政治化的企圖。
- **兩國經貿問題**：中俄雙方將努力提高機電產品和高科技產品在兩國貿易結構中的比重，增加相互投資和促進雙邊貿易平衡發展，切實改善兩國經貿合作的品質。
- **能源合作**：能源合作是中俄戰略協作夥伴關係的重要組成部分（中俄將繼續開展在油氣和電力領域的合作，包括大型雙邊合作項目。雙方商定，建立兩國副總理級能源合作協調機制）。發展核領域的合作是雙方經濟合作的優先方向之一，兩國將繼續開展互利合作。
- **高度評價中俄總理定期會晤機制對發展雙邊關係所發揮的積極作用**，雙方願繼續努力完善該機制。
- **邀請胡錦濤於 2009 年適時訪問俄羅斯**（胡錦濤接受邀請，訪問具體時間將通過外交途徑商定）。

(3) 簽署「中俄關於重大國際問題的聯合聲明」：

- **聯合國改革問題**（雙方支援聯合國在國際事務中發揮主導作用，聯合國的作用不可替代。雙方一致贊同聯合國進行必要、合理的改革，聯合國改革應本著循序漸進、協商一致的原則）。
- **恐怖主義問題**（將共同致力於加強聯合國在國際社會打擊恐怖主義和應對其他新威脅和挑戰過程中的中心協調作用，採取積極措施。重申將在地區組織和論壇，包括在上海合作組織、東協區域論壇、亞太經合組織及其他多邊機構框架內加強合作，及在亞太地區建立國際地區組織及其反恐機構的夥伴網路）。
- **國際安全問題**（雙方願在各國安全不受減損的前提下，繼續積極推進國際軍控進程，努力促進多邊軍控和防擴散條約的普遍性和有效性。主張在國際法框架內，通過政治和外交手段解決大規模殺傷性武器及其運載工具的擴散問題，促進國際安全。建立全球導彈防禦系統，包括在世界一些地區部署該系統或開展相關合作，不利於維護戰略平衡與穩定，不利於國際軍控和防擴散努力，雙方對此表示關切。主張和平利用外空，反對外空武器化和外空軍備競賽，強調在日內瓦裁軍談判會議框架內談判締結防止在外空部署武器相關國際法律文書的重要性）。

- **氣候變化問題**（雙方高度重視氣候變化問題，重申全面履行「聯合國氣候變化框架公約」及其「京都議定書」的義務，願嚴格依據公約原則，特別是「共同但有區別的責任」原則和各自的能力，在這一領域開展對話與合作）。
- **能源問題**（雙方呼籲各國加強能源對話與協調，支援樹立和落實互利合作、多元發展、協同保障的新能源安全觀，加快研發和推廣有利於環境保護的新能源技術）。
- **相關國際爭端問題**（雙方積極評價朝鮮半島核問題六方會談取得的進展，呼籲各方堅持對話談判和平解決的方向，早日實現半島無核化。主張通過對話和平等協商解決伊朗核問題、伊拉克和阿富汗重建問題以及中東、科索沃、蘇丹達佛及其他緊迫的國際問題）。
- **人權問題**（重申尊重人權的普遍性原則，認為各國有權根據國情促進和保護人權。在人權問題上，各國應在主權平等和不干涉內政的基礎上，通過對話與合作，反對將人權問題政治化和搞雙重標準，反對藉人權問題干涉別國內政）。
- **加強國際合作機制**（雙方願共同致力於加強「八國集團」與發展中國家領導人對話，加強「金磚四國」、中俄印外長會晤等國際合作機制。雙方歡迎地區一體化機構之間建立協作機制，特別是加強東亞地區的協作，中共支援俄羅斯更積極地融入東亞一體化進程。重申將進一步鞏固上海合作組織的團結，在開放和不針對第三國的原則基礎上，深化上海合作組織同有關國家、國際組織和論壇的對話是非常重要的）。

（三）結論

梅氏訪中雖僅短短兩天，但已初步建立起領導人之間的工作和私人關係，宣示的外交意義深值重視。自 2007 年起，中俄戰略協作夥伴關係進入第 2 個 10 年，中俄間的戰略互動，經由此次高峰會談，所獲的成果旨在對未來雙邊關係的發展作出戰略規劃，顯示雙邊互動形式正在由常規外交方式向機制化、組織化方向發展，尤其兩國在一些重大國際和地區問題上具有相同或近似觀點，有助於確認和提升中俄間的戰略夥伴關係；而在雙邊關係上，雙方雖仍存在部分分歧，但亦以務實合作為首要考量。在此情勢之下，當前中俄雙邊關係的各項重要議題的發展與可能影響，值予持續關注。

六、中國大陸網民公民意識崛起與中共網路管制政策的衝撞

中國文化大學王毓莉副教授主稿

中國大陸網民數增長迅速，截至 2007 年 12 月，網民數已達到 2.1 億人。2007 年一年增加了 7,300 萬，年增長率為 53.3%，其中網路新聞的讀者已有 1.5 億。

中國大陸網民的資訊接收與使用習慣正在轉變，對網路新聞的逐漸依賴、頻繁在網路論壇互動、積極的透過博客 (Blog) 親自參與、和主動自拍影片上傳，中國大陸的網民正以最新與奇特的方式，改變中國大陸社會，甚至挑戰主流傳播權力結構。

中共對於互聯網的管制，除了常設的資訊防火牆與網路警察外，對於互聯網的內容管制，經常採取的是「滅火式的網路管制政策」，當發現言論超出政府警戒線，就開始制定一個管理辦法，加以打壓控制。

中國大陸為了追求網路新科技的發展，意外使得民眾獲得參與公共議題討論的機會與場域，從而使得網民公民意識崛起，並且與企圖管制的網路政策，產生衝突。雖然目前中國大陸互聯網的發展，距離實踐「多元論述的公共領域」仍有一段距離，但網路上一波波網路公民意識的展現，值得持續觀察。

（一）中國大陸網民概況

根據「中國互聯網路信息中心」(CNNIC)發布的第 21 次「中國互聯網路發展狀況統計報告」的分析指出，截至 2007 年 12 月，網民數已達到 2.1 億人。統計顯示，中國大陸網民數增長迅速，2007 年一年增加了 7,300 萬，年增長率為 53.3%（「中國互聯網路發展狀況統計報告」，中國互聯網絡信息中心網站，2007.12），僅次於美國的 2.15 億，居世界第二（“North America: Internet usage and links to Bermuda, Canada, Greenland, Saint Pierre et Miquelon, and the United States and America,” Internet World

Stats, <http://www.internetworldstats.com/america.htm>)。

網民特徵方面，男性網民占 57.2%，女性網民占 42.8%，網民群體仍以青年族群的學生為主，31.8%為介於 18-24 歲的青年。目前網民平均上網時間是 16.2 小時/周，顯示互聯網已經在網民生活中占據一定的地位。

至於網路應用的使用率，按高低排序依次是：網路音樂、即時通信、網路影視、網路新聞、搜尋引擎、網路遊戲、電子郵件等。中國大陸網民上網後的第一時間，通過即時通信聊天的比例是 39.7%，另外 20%的網民則是看新聞。而使用即時通信工具和網路新聞，是網民上網的兩個重要原因，兩者共占 60%。

在 2.1 億網民中，網路新聞的讀者已占 1.5 億。閱讀網路新聞的網民中，36-40 歲年齡層的網民，看網路新聞占 87.3%，而學歷越高看網路新聞的比例越高，另外，在機關單位工作的網民看網路新聞較多。

此外，目前中國大陸大的入口網站幾乎都開設了博客(Blog)專欄，半年內更新過博客或個人空間的網民比例為 23.5%，規模達到 4,935 萬。而另一個值得重視的現象是，中國大陸網路影視發展迅速，目前網路影視觀看比例達到 76.9%，而有 18.74%的網民表示，曾經自拍或自製節目上傳到網路空間。

中國大陸的網際網路發展迅速，網民不斷成長，就連香港亞洲週刊在 2006 年選出的年度風雲人物，居然不是任何一個個人，「中國網民」勝過了許多政治人物和商界人物，獲得此項殊榮（「香港亞洲週刊：掀巨變，中國網民 2006 風雲人物」，中國時報，2006.12.22）。

國網民 2006 風雲人物」，中國時報，2006.12.22）。

此外，2008 年 5 月 12 日，四川省發生芮氏 8 級強烈地震，清華大學媒介調查實驗室，於 6 月 1-3 日通過 NetTouch 網路調查系統進行調查，累計回收涵蓋 26 個省市自治區的 523 份有效問卷，調查結果顯示，民眾瞭解地震相關資訊來源，36%的受訪者選擇網路媒體，34%的受訪者選擇電視，20%的受訪者選擇報紙。互聯網與電視成為民眾獲得抗震救援與賑災資訊的主要管道，超過傳統的平面媒體—報紙。而 43%的受訪者，也選擇互聯網和即時通訊工具作為自己發表意見的主要

途徑(「汶川地震救災報導滿意度調研報告」,清華大學媒介調查實驗室,中華傳媒網,2008.6.13)。

伴隨著中國大陸網民的快速成長,中國大陸網民的資訊接收與使用習慣正在轉變,對網路新聞的逐漸依賴、頻繁在網路論壇互動、積極的透過博客親自參與和主動自拍影片上傳,中國大陸的網民正以最新與奇特的方式,改變中國大陸社會,甚至挑戰主流傳播權力結構。

(二) 新聞事件中窺探網民公民意識的崛起

而最近兩年內,中國大陸出現幾個事件,值得關注,包括「華南虎」事件、「饅頭國際標準」事件以及「川震救災」事件等。

2007年末,「華南虎」事件引起中國大陸與國際上輿論的爭議,事情的起因在於陝西鎮坪縣城關鎮文彩村村民周正龍,聲稱在文彩村神洲灣拍攝到野生華南虎的珍貴照片,在拍攝地點附近,還發現了華南虎的洞穴及爪痕。經陝西省林業廳組織有關專家對照片進行詳細確認後最終認為,照片中的老虎的確是華南虎,而這也是43年來,陝西省秦巴山區發現華南虎的首次記錄。不過後來有人指稱,這些照片是做假的,因此,出現「擁虎派」與「打虎派」兩派之爭。「打虎派」將華南虎照片的真偽之辯,形成一個公共議題探討。網際網路為中國大陸一般民眾提供了一個議題討論的空間,網友眾說紛紜、指證歷歷,並且期望「華南虎」事件,能夠在一個透明的平臺上進行對話討論,還原公共事務的真相。

公民輿論的持續發酵,與網民追查真相的決心與推動力量,也間接造成地方與中央政府的壓力,使得中共中央決定介入調查。雖然到目前為止未有完整的鑑定報告出爐,但已有地方相關官員遭停職處分

(「華南虎事件追蹤:陝西林業廳挺虎派官員關克遭停職」,成都商報,人民網,2008.4.24)。

其次,2008年開春,一則新聞揭開了「饅頭國際標準」爭議。由中共國家標準委員會和國家質量監督檢驗檢疫總局聯合發布的小麥粉饅頭國家標準規定,從1月1日起,以小麥粉為原料生產的商品饅頭為規範標的,要求饅頭形態完整和美觀,應該是圓形或橢圓形,沒有褶皺、斑點,氣味有小麥香;饅頭的體積不能太小,1克麵粉體積最低

限度必須超過 1.7 毫升，小於這個體積的饅頭就不合格，換言之，不是圓的，就不是饅頭（「饅頭國家標準，被譏太可笑」，林克倫，[中國時報](#)，2008.1.4）。

此規定一公布，立即引起外界一片譁然，許多中國大陸網民紛紛上網，認為政府吃飽飯沒事幹，網友們幫饅頭哭喊自由！審視「饅頭國標」這則新聞，率先由中國大陸的華商晨報於 1 月 3 日刊出，各媒體尤其是網站迅速轉載。很快的，中國網和新華網率先刊出「請給方饅頭留條活路吧！」的時評，繼而，各大網站也先後發出了抨擊的聲音。

其中也有傳統媒體與網民共同質疑，負責草擬「饅頭國標」的竟是河南省一家饅頭企業。令人懷疑相關企業參與草擬法律是否涉及利益衝突？就在同日，媒體刊出了中共國家糧食局的鄭重澄清與表態，指出新標準規定饅頭形狀純屬無稽之談（「國家糧食局：新標準規定饅頭形狀純屬無稽之談」，[中國網](#)、[新華網](#)，2008.1.3）。

除此之外，2008 年 5 月 12 日的四川大地震，第一時間內有成都大學生將手機拍攝到的宿舍地震實況畫面上傳到土豆網中，而透過境外傳統媒體轉用為新聞報導後，迅速即時的把災區最真實的狀況，傳送到外面的世界。許多網民也透過論壇、BBS、博客，轉貼災區與境外對於震災的報導資訊。

川震事件中也出現若干插曲，5 月 16 日中午一段名為「勁爆三中捐款內幕」的視頻出現在土豆網，並迅速流傳被轉貼。影片是一位惠州三中學生用手機側拍，首先是很多老師排隊捐款，然後有人把錢從捐款箱中取出，交給兩位領導，在攝影師的指導下重新捐款。接下來很多穿校服的學生排隊到場，有工作人員發給他們錢，再逐一捐款。拍攝者旁白為：「好丟臉啊，被我抓到！」（「廣東惠州三中為四川地震捐款作假作秀，誰該道歉？」，[土豆網](#)，[YouTube 網站](#)，2008.5.16）。

雖然此事後來被學校澄清為，確實完成捐款 112,979.7 元人民幣，當日就將全部捐款轉交當地紅十字會送給災區人民。當時學校捐款場面非常感人，但學校沒有錄影資料，所以於 16 日再次進行補拍，這段錄影將留做入學新生的教育資料。

如此作為突顯的是，校方把捐款當成學校做形象邀功的邏輯思考。而此一議題在網路上呈現多元討論，從一開始譴責校方做假、到批評作秀外，也有網友認為既然捐款是事實，補拍畫面無可厚非。不過，遺憾的是後來也有網友在博客中透露，拍攝該影片上傳的學生慘遭開除，當然又不免遭到網友的批評。

另一個川震網路事件，是在救災還在進行的重要時刻，5月21日某個自稱遼寧女生，在一個看起來類似網吧的地方，透過線上視訊方式，自行錄製了4分40秒狂罵四川災區人民的影片，片中女主角表示：「四川災民都該死！良言忠告受困災民，早死早好！」（「遼寧女4分40秒狂罵四川災區人民」，Justin1082，YouTube網站，2008.5.20）。

正當舉國哀悼，中國大陸人民通過各種方式盡己所能支援災區時，這名女子腳翹在桌子上，一副滿不在乎的樣子，不斷的辱罵災區人民。此一影片上傳到網路，在網友間廣大流傳，內容激怒了網民們，於是網友群起在各大論壇、博客、BBS 撻伐該女生。首先，有網友開始發出網路追緝令，最後有人將這個女孩的詳細基本資料，包括姓名、生日、星座、血型、家鄉地址、電話、甚至是網路上即時通(QQ)帳號，通通公布在網路上。

這樣的舉動驚動了中共網管部門，於是許多網頁或影片連結被移除，不過，已經有網友將這4分40秒的內容，一字一句記錄完整文本內容，到處轉貼，而影片目前仍可以在 YouTube 網站上找到。據網友指出，該名女子已經被瀋陽警方抓獲。

上述幾個事件凸顯的是，中國大陸網民公民意識的崛起，透過網路科技突破傳統媒體的資訊控制與高逕用門檻，中國大陸網民已經開始在網路上進行許多公共事務的正反意見表達與探討，並且造成社會影響。

（三）近期「滅火式」的網路管制政策

網路的普遍服務是資訊化發展與現代化發展的重要指標，中共將資訊化提升為國家發展的戰略方針，期望利用資訊化帶動整體的經濟

發展。因此，中國大陸自 1995 年對全社會開放網際網路以來，始終呈現直線的成長趨勢，網域、網民也呈現倍數的成長。

但是，隨著網際網路的發展，網站、網民、論壇的增加，資訊的流通更為快速，網路資訊的自由流通，突破傳統媒體的限制，某種程度對中共政府的權力形成挑戰，而網路民主議題的出現，也使得中共中央不能不思考如何規範的問題。

中共在面對互聯網蓬勃發展的情況，一向以「積極」與「消極」兩個面向來做管理。積極面管制方面，政府採取所謂的「大聲」策略，企圖來壓倒其他網站的聲音。其由中央宣傳部主持並以其控制下的傳媒為基礎，建設超大規模的網站，例如像是以人民網、新華網、北京日報和北京青年報為首的千龍網。以及上海市文匯報、新民晚報和解放報等成立的東方網等。消極面向的管控，中共的各級公安部門已經在幾個主要的城市設置了網路監督設備以及網路警察，以及訂立一連串有關「互聯網」的管制法規來限制(「中國大陸網路傳播的發展與政治控制」，梁正清，資訊社會研究，2003，第 4 期，頁 211-252)。

此外，為加強博客的管理，信息產業部委託中國互聯網協會政策與資源工作委員會「博客研究組」從事「博客實名制」的調查研究，並於 2006 年底發出此一政策實施的可能性(「中國互聯網協會證實博客推行實名制已成定局」，華夏時報，搜狐新聞，2006.10.20)。中共當局解釋實施「博客實名制」是為了消除博客中侵權、隱私等問題，但是網民所關切的是「實名制」對於言論自由的箝制。

因此，2007 年上半年，當中國互聯網協會在網路上公布的「博客服務自律公約」徵求意見稿，使充滿爭議的「博客實名制」，再次成為中國大陸網民的關注話題。妥協後的「博客服務自律公約」載明，「鼓勵博客服務提供商對博客作者實行實名註冊」，並宣稱「未經實名博客用戶本人允許，不公開或向第三方提供用戶註冊信息，及其儲存在網站上的非公開博客內容」。

網民對於「博客實名制」提出異議，是因為對於一個仍存在新聞言論高度控制的中國大陸社會而言，網路如果失去「匿名性」與「虛

擬性」的特質，言論自由就變成奢求。對於好不容易找到公共論述空間的中國大陸網民而言，匿名性的喪失，等於又要面臨言論檢查的命運。因此，後來在各方討論與反對，以及網路產業與博客的強烈反彈，中共當局對於博客實施「實名制」的政策態度暫時軟化，但仍鼓勵博客在後臺以真實姓名註冊。

經過網路「實名制」風波，中共信息產業部又在 2007 年底發布「互聯網視聽節目服務管理規定」，自 2008 年 1 月 31 日起施行（「互聯網視聽節目服務管理規定」全文，中共信息產業部網站，新浪新聞，2007.12.29）。此一規定所指的互聯網視聽節目服務，是指製作、編輯、集成並通過互聯網向公眾提供影視音訊節目，以及為他人提供上載傳播視聽節目服務的活動。

此一規定將互聯網視聽服務主管機構，由過去電信與廣電共享的模糊分工，進一步釐清為確立由廣電部門掌控最終的審批權力，而電信部門則居於次要執行監管單位。而對網絡視頻服務的範圍，給予更明確定義，將視頻分享、影音服務、IPTV（網絡電視臺）、區域網路、網吧等，都納入本次規範範圍內，較無模糊空間。

此舉對於民間互聯網的視聽服務業者影響甚鉅，過去主要為民間經營的產業型態，被迫要轉化為國有企業投資或是收編經營，從事廣播電臺、電視臺形態服務和時政類視聽新聞服務，還應當持有廣播電視播出機構許可證或互聯網新聞資訊服務許可證。而從事自辦網路劇（片）類服務的，還應當持有廣播電視節目製作經營許可證。且未經批准，任何組織和個人不得在互聯網上使用廣播電視專有名稱開展業務。

這樣規定的背後邏輯，是因為網路視頻的接收者逐漸增加，影響力擴大，因此，中央規範的目的是為了管制在網路上流通的影視內容。

簡言之，中國大陸對於互聯網的管制，除了常設的資訊防火牆與網路警察外，對於互聯網的內容管制，經常採取的是「滅火式的網路管制政策」，當發現言論超出政府警戒線，就開始制定一個管理辦法，加以打壓控制。

(四) 網民公民意識對政府管制的衝擊

由於網際網路的特性，不同於傳統媒介的特質，不少研究者提出，網路是一種新型理想的公共領域，甚至認為，網際網路具備實踐網路民主的可能性。

近年來中國大陸網際網路與博客的發展，使得中國大陸網民的消息來源管道多樣化、網路題材內容多元化、意見交流雙向化，也突破了長期以來，傳統新聞的時效性、採訪的限制以及輿論一律的現象。

特別是網際網路與博客具備的若干特質如「分眾性」、「多元性」與「公共性」，網民可在網路上探討多元的公共性議題；而「互動性」、「跨地域性」與「平等性」特質，可以使中國大陸網民與其他來自地球村的網民，能夠公平的交換意見；「低介入門檻」與「無容量上限」，可以使得不同社會階層的人在網路上暢所欲言。

中國大陸網民的力量受到重視，美國商業周刊指出，從西藏事件、奧運聖火傳遞，到最近的四川大地震，全球跨國公司都已不敢忽視中國大陸網民的怒吼。2.1 億網民，加上情緒高昂的民族主義，網路上任何不滿，很容易升高至實際的抗議抵制行動（「中國網民強悍，跨國公司不敢惹」，徐尚禮，中國時報，2008.6.1）。

2003 年的「哈爾濱寶馬撞人」、2004 年的「南方都市報編輯人員被捕入罪」、2005 年的「反日大遊行」3 個事件中，網路論壇發揮「公共性」，提供更大的公共議題討論空間與近用權，改變了傳統宣傳控制，論壇中出現知識菁英份子，且產生社會動員力量。簡言之，中國大陸網路論壇的發展，產生與國家機器間的碰撞現象，並使得過去透過傳統傳媒所從事的宣傳控制力量，不斷被削弱（「網路論壇與國家機器的碰撞：從三個新聞事件看大陸網路論壇對公共性的實踐」，王毓莉，新聞學研究，2007，第 92 期，頁 37-95）。

最近的「華南虎」、「饅頭國際標準」以及「川震救災」等事件中，網民開始展開理性的探討，追查事實的真相，探討網路言論的適當性等，顯示中國大陸網民的公民意識正逐漸崛起，而中國大陸的網民也正在向政府要求網路言論自由，政府也被迫在一些規範上做出相對應的妥協。

然而，中共當局並不會就此放任網路言論自由發展，為了兼顧宣傳與發展，因此同時採用「宣傳控制」與「資訊產業發展」的兩手抓策略，一方面希望「國家」仍舊握有宣傳的主動控制權，當宣傳主基調不符合當政者，就出現國家機器介入的情況。

但是如果中共當局以為刪除網站言論、關閉網站或撤除不當視頻畫面，就能有效控制輿論，這是「矇上眼睛，就以為看不到」。事實上，在中國大陸的土豆網找不到「遼寧女4分40秒狂罵四川災區人民」和「廣東惠州三中為四川地震捐款作假」影片，但是在更多的播客網站、BBS 討論區以及 YouTube 網站中，這些轉貼的影片與文本文字內容都依然存在，可以被廣大的中國大陸網民閱讀。

整體而言，中國大陸為了追求網路新科技的發展，意外使得民眾獲得了參與公共議題討論的機會與場域，從而使得網民公民意識崛起，並且與政府企圖管制的網路政策產生衝突。雖然目前中國大陸互聯網的發展，距離實踐「多元論述的公共領域」仍有一段距離，但網路上一波波網路公民意識的展現，值得持續觀察。

七、中國大陸 512 地震新聞傳播現象簡析

企劃處主稿

四川震災初期，新聞訊息透明度增高，並呈現出較大幅度的報導與傳播自由。

中共新聞政策方針並未發生根本改變，只是震災初期稍微放鬆對傳媒報導及網路訊息的掌控力度。

在傳播管道多樣化與普遍化趨勢下，新聞自由與言論開放料將成為中共執政亟待正視的課題。

（一）震災初期傳播相對自由

長久以來，中國大陸傳播媒體即與中共宣傳工具劃上等號。傳媒

為數眾多(如 2006 年,全中國大陸報紙多達 1,938 種;另截至 2005 年年底,共有 302 家電視臺、1,932 家廣播電視臺。中共新聞出版總署網站,2007.7.10;新華網,2006.3.28),但新聞來源相對單一,特別是重大議題或事件(如政經動態、外交關係、災害事故等),幾乎皆按照新華社所發通稿報導(「中國政府如何控制媒體【一】」,何清漣,《當代中國研究》,2004 年第 3 期,頁 49)。此外,媒體報導方式亦多受宣傳紀律(如報喜不報憂、中央設定的主旋律等)所框架,以災害報導為例,官方除規定死亡人數報導的上限,並嚴控實際災情的公開(「中國政府如何控制媒體【一】」,何清漣,《當代中國研究》,2004 年第 3 期,頁 37)。

今年 5 月 12 日,中國大陸四川發生規模 8.0 的重大地震,災情慘重深受各界關注。相較於 1976 年的唐山大地震、2004 年的 SARS 風暴,以及今年年初的大雪災、3 月的西藏事件,中國大陸新聞傳播自由度與訊息透明度皆不同以往。四川地震發生後未幾,新華社、中央電視臺、中央人民廣播電臺等媒體立刻公布相關消息,並即時報導最新災情、救災情況等,偶有記者對災情做出評論(美國之音廣播電臺網站,2008.5.21)。

與此同時,地震相關新聞訊息在網路上亦迅速地傳播開來,除了目擊者的陳述、相關照片與影片之外,亦出現批判災區學校「豆腐渣工程」的評論、可能發生巨大餘震的謠言、政府應否及早准許外國救援人員進入救災的問題(美國之音廣播電臺網站,2008.5.21)。相對於以往,呈現出較大幅度的傳播自由。

(二) 中共新聞政策基調未變

整體而言,中共當局新聞政策的基調其實並未改變。四川地震發生的當天晚上,中共中央政治局掌管宣傳之常委李長春即召開「抗震救災宣傳報導專題會議」,要求中國大陸新聞媒體應「以正面宣傳為主」,報導著力於中共政府戮力救災的表現,並營造萬眾同心、克服困難的社會氛圍(新華網,2008.5.13)。中共中央宣傳部(以下簡稱中宣部)亦成立「抗震救災宣傳報導工作領導小組」,指示媒體「引導社會輿論」,並要求不要派遣記者前往四川災區進行實地報導、統一轉發新華社的通稿(中央社,2008.5.13;美國之音廣播電臺網站,2008.5.21;中國時報,2008.5.24)。

5 月 16 日李長春前往新華社和中央電視臺「慰問抗震救災新聞工

作者」之後，某些政治敏感的報導大幅減少（如政府與官員是否應為倒塌學校負責），可視為中共收緊媒體報導尺度的開端。隨後，官方媒體迴避報導遇難學生家長要求政府嚴懲「豆腐渣工程」校舍負責人的消息（澳大利亞廣播電臺網站，2008.5.22）；中國大陸經濟學家茅於軾等人在網站上提出關於此次震災的呼籲書（內容主張網民自發出錢出力救災、監督政府使用救災款、政府降半旗對地震遇難者表示哀悼、減少奧運高調宣傳活動等。美國之音廣播電臺網站，2008.5.21）亦遭封鎖。繼之，5月23日、27日，各大報刊與門戶網站又分別接獲中宣部新聞局與國務院新聞辦公室的命令，要求不許報導、渲染負面問題（如政府救援遲緩、救災物資分配不公等。「世紀採訪風暴，媒體大博奔」，張潔平，亞洲週刊，2008，第22卷第22期），在在顯示中共掌控媒體政策並未有所改變。

（三）結論

1. 在傳播管道多樣化與普遍化趨勢下，新聞自由與言論開放將成為中共執政亟待正視的課題：四川地震媒體傳播短暫的相對自由，一方面固然源於中共一時的無暇看管，一方面也顯示長期受控的傳媒具有突破政治限制的力量。現代的傳播管道如網路、手機，使資訊的傳遞與接收易如反掌，這些新興的傳播媒介增加政府掌控輿論的難度，對中共統治形成新的壓力；此外，媒體的商業化傾向與收視率考量，使中共形塑之一言堂已不如以往牢固。進一步而言，過去對民意或許能以防堵的方式來維持政治系統的穩定，今日卻必須以疏通的方式才能達到相同目的，因為資訊的流通已經更為迅速、廣泛。而這也將使新聞自由與言論開放的落實，成為中共執政必須面對的迫切課題。
2. 中共當局媒體宣傳技巧增進，有助於修補國際形象、爭取內外支援：整體而言，中共新聞政策方針並未發生根本改變，只是震災初期稍微放鬆對傳媒報導、網路訊息的掌控力度。在此現象初獲國際社會好評後，中共乘勢引導媒體正面報導，對內營造「一方有難、八方支援」的團結氛圍，對外主動邀請境外媒體（5月18日）至災區採訪（對比314拉薩事件，是在國際壓力下方於3月25日組織境外媒體赴當地採訪）。透過媒體運用策略，加上四川地震事件本身即具人道關懷本質，使中共普遍獲得其內部各界與國際社會的肯定及支援（相較於314拉薩事件，中共操控文宣為其作為辯解，僅能說服中國大陸多數民眾，並未取得外

界廣泛信服)。顯然中共記取過去的批評與質疑，在運用媒體宣傳的技巧上有所增進，而這也給予中共修補國際形象的機會，對即將到來的北京奧運不無助益。