

# 一、大陸低碳經濟的發展趨勢

政治大學國際關係研究中心宋國誠研究員主稿

- 從大陸國家主席胡錦濤 2007 年在 APEC 以及 2008 年在 G8 的發言，到當前的「十二五」規劃，「走向低碳經濟時代」已成當前大陸的主流觀念和政策規劃的重要考量因素。
- 大陸國務院總理溫家寶在 2009 年哥本哈根國際氣候會議中，承諾 2020 年，單位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 40% 至 45%。由於 2030-2035 年，預估大陸的碳排放量將占世界排放總量的 50%，大陸將成全球節能減排成敗的關鍵。
- 大陸方面擬推動產業低碳轉型、建立「碳金融」體系、完善低碳法律體制、建立低碳生活區、培養低碳文化觀、建立碳交易制度等之「低碳經濟六大體系」，建構推動低碳經濟的框架與體制。

在全球暖化、臭氧層破壞、酸雨、淡水資源短缺、生物多樣性減少、土地荒漠化等生態危機紛紛出現之際，「低碳經濟」( Low-Carbon Economy, LCE ) 已成為全球追求可持續發展的重要目標。有專家認為，低碳經濟的興起對整個世界的影響力不亞於第一次工業革命，並將徹底改變人類至今的生活型態。「低碳經濟」此一概念首先出現在 2003 年英國「貿易工業部」提出的「能源白皮書」：「我們能源的未來-創造一個低碳經濟」( Our energy future - creating a low carbon economy )，此後德、法、日、美國相繼跟行。2007 年以來大陸對發展低碳經濟的態度也轉向積極，從大陸國家主席胡錦濤 2007 年 9 月在 APEC 以及 2008 年在 G8 的發言，到當前的「十二五」規劃，低碳經濟已成為大陸「可持續發展戰略」的重要組成部分，「走向低碳經濟時代」已是當前大陸的主流意見和主導政策。

## （一）大陸低碳行動是全球節能減排的成敗關鍵

低碳經濟的核心議題是降低單位能源消費所產生的碳排放量，並通過各種「低碳技術」降低碳排放強度；低碳經濟的關鍵在於改變經濟增長方式，降低石化能源的消費偏好，改變既有的高碳生活傾向。大陸目前已是世界最大的二氧化碳排放國，預估 2030-2035 年，大陸的排放量將占世界排放總量的 50%。換言之，大陸的低碳行動將決定全球節能減排的成敗。

2009 年底，大陸國務院總理溫家寶在哥本哈根國際氣候會議中，承諾大陸具體溫室氣體減排的目標：到 2020 年，單位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 40% 至 45%。最近（2011 年 12 月）國務院發出「『十二五』控制溫室氣體排放工作方案」（國發〔2011〕41 號）通知，訂出到 2015 年全國單位國內生產總值二氧化碳排放比 2010 年下降 17% 的目標，並從「運用多種控制措施」（包括調整產業結構、推進節能降耗、積極發展低碳能源、努力增加碳匯、加強高排放產品節約與替代等）、「開展低碳發展試驗試點」（包括推進低碳省區和城市、開展低碳產業試驗園區、開展低碳社區、開展低碳商業、低碳產品等）、「建立溫室氣體排放統計核算體系」（包括建立溫室氣體排放基礎統計制度、加強溫室氣體排放核算工作等）、「建立碳排放交易市場」（包括建立自願減排交易機制、開展碳排放權交易試點、加強碳排放交易支撐體系建設等）、「推動全社會低碳行動」（包括公共機構示範作用、行業減碳行動、宣傳低碳生活典型等）、「廣泛開展國際合作」（包括加強履約工作、開展國際多管道專案合作等）、「強化科技與人才支撐」（包括加強「控排」基礎研究、應對氣候變化教育培訓等）以及「保障工作落實」幾個方面，試圖建立全方位的低碳經濟體制。

然而，發展低碳經濟是十分困難的。目前只有少數北歐國家走上了低碳發展的道路，包括加拿大、澳大利亞、美國、日本等國在內的發達國家，至今也未完成其所承諾的減排指標，對大陸尚處於工業化發展中期階段（70% 以上的碳排放是來自工業生產領域）的人口大國來說，走向低碳經濟的艱巨性不言而喻。但大陸的努力不僅值得肯定，大陸方面迄今也從各個不同領域，建構一個支撐、維繫與推動低碳經濟的框架與體制，或可歸納稱之為「低碳經濟六大體系」。

## （二）推動產業低碳轉型

2010年3月溫家寶在十一屆全國人大會議第三次會議關於「政府工作報告」中提出，要建設以低碳排放為特徵的消費模式和產業體系，以應對氣候惡化，這是官方對產業低碳轉型的重要宣示。所謂「低碳轉型」，就是在可持續發展理念指導下，採用技術的、行政的、市場的多種調控手段，減少對高碳能源的消耗，減少溫室氣體排放，達到經濟發展與環境保護共贏的經濟發展形態。大陸目前正積極在工業、農業、林業、建築、交通和綠色新興產業方面，進行從「高碳」向「低碳」的更新和轉化。

## （三）建立「碳金融」體系

所謂「碳金融」(carbon finance)，是指服務於旨在減少溫室氣體排放的各種金融制度安排和金融交易活動，它主要包括碳排放權及其衍生品的交易和投資業務、低碳項目開發的投融資、銀行的綠色信貸業務以及其他相關的碳金融仲介活動。目前大陸正在規劃有利於低碳經濟金融服務與貨幣環境，利用稅收的槓桿調節作用，提供稅收優惠，鼓勵開發碳金融業務，引導低碳消費行為。

## （四）完善低碳法律體制

儘管大陸已有多項環保法律的頒布，例如「煤炭法」、「電力法」、「節約能源法」、「可再生能源法」、「清潔生產促進法」及「循環經濟促進法」等法律，但仍存在缺乏專門低碳法規、權利義務不明和管制程序不足等現象。目前大陸正在加速「低碳經濟立法」，特別是在化學物質污染、土壤污染、遺傳資源的生態保護、生物安全、臭氧層保護、核安全、環境損害賠償和環境監測等方面，強化法律對低碳經濟的保障作用。

## （五）建立低碳生活區

目前大陸從城市和農村兩個方面，推展包括低碳交通、低碳建築、

低碳產業、低碳旅遊、低碳耕作、碳匯林業、廢料再生等措施。2010年8月，大陸國家發展和改革委員會已選定廣東、遼寧、湖北、陝西、雲南5省和天津、重慶、深圳、廈門、杭州、南昌、貴陽、保定8市，作為開展低碳產業、建設低碳城市、宣導低碳生活的試點工作，並明確提出試點地區控制溫室氣體排放的行動目標、重點任務和具體措施，建立溫室氣體排放資料統計和管理體系，宣導低碳綠色生活方式和消費模式，降低碳排放強度。

### （六）培養低碳文化觀

所謂「低碳文化觀」，狹義來說是指關於「二氧化碳低度排放」的思想理念、行為風俗、生活方式與消費型態的價值觀；廣義來說則可以擴展至人與自然的生態倫理觀，包括把低碳經濟視為一種綠色經濟，是人類應對自然界的懲罰和可能出現的災變做出的一種理性選擇。低碳文化有助於經濟「以物為本」向「以人為本」的增長方式轉變，進而把以「以人為本」的增長擴展為以「萬物為本」增長模式的轉變。目前大陸從兩個方面致力於低碳文化的建構，一是強調國有企業的社會責任與低碳倫理，二是建立低碳教育體系和低碳消費觀，例如鼓勵大學增設低碳專業科系，建立健康、安全、負責的生活習性，建立全社會低碳責任觀和自覺性。

### （七）建立碳交易制度

所謂「碳交易」是指二氧化碳排放權的交易制度。基於全球各國碳排放強度的差異，通過市場制度，以平衡碳排放總量的一種「額度交換」制度，目的在促進全球溫室氣體減排。以大陸的條件，大陸未來很有可能成為世界最大的碳交易市場、最大的環保節能市場、最大的低碳商品生產基地和最大的低碳製品出口國。目前大陸已擁有北京、上海和天津等碳交易所，但還處於節能環保技術轉讓的初級交易形態，距離碳排放交易的高級型態，仍有努力的空間。

## 二、從陳光誠事件看大陸人權保障概況

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 陳光誠事件背後隱含的公眾支持力量，在網路及媒體等聲援下，也將引發大陸社會更加關注其政府對待維權人士的作為。
- 美「中」在南海及伊朗、敘利亞、北韓等議題上存在外交競合關係，但在人權議題上則仍針鋒相對的分割處理，是否成為未來兩國外交互動的模式，有待觀察。
- 大陸方面雖推動政府運作的法制化與創新政府治理模式，並承認加強創新社會管理的迫切性，但政法委和地方政法、公安部門地位的提升，以及地方以「維穩」為由，嚴控異議人士，均導致當前大陸法治在運作上呈現相互矛盾的困境。

大陸失明維權人士陳光誠，長期被軟禁在山東臨沂東師古村家中，今年四月底躲過嚴密監控，成功逃脫，在其他維權人士（何培蓉、郭玉閃）接應下，逃往美國駐華大使館。這也是繼王立軍後，第二起藉美國大使館躲避大陸方面追捕的事件。雖然兩者事件背景不同，但是暴露在全球媒體面前的，是「法治」在大陸的匱乏所衍生出政府與幹部濫權，以及迫害人權的不良紀錄。雖然大陸將矛頭指向美國干預內政，但陳光誠事件是否如官媒所說，僅是「一次性大氣泡」(環球時報)？抑或公民意識在大陸早已「星火燎原」？不斷挑戰政權的統治模式，且影響力不僅在提高統治成本，也反映在美「中」外交的矛盾上。

### (一) 維權與軟禁

陳光誠自幼眼盲，僅依靠自學法律知識，並藉此在稅費與計劃生育等議題上，幫助許多村民、殘疾人士維護權益。在上訪、官司與媒體揭露的維權道路上，陳光誠也成為山東當局的眼中釘。據媒體報導，2005年9月，陳光誠在山東警員不出示任何證件、公文的情況下，被

強行抓走；回到山東後，陳光誠基本上被軟禁在家，與外界的通訊也被限制，個人與支持者也都受到暴力威脅。2006 年山東沂南縣人民法院以「故意破壞財產和聚眾擾亂交通罪」，判處陳光誠有期徒刑四年零三個月，2010 年 9 月出獄，但卻一直被軟禁東師古村家中，前往營救人士多被看守者暴力阻止（亞洲週刊，第 26 卷第 19 期）。類似的情形並不僅發生在陳光誠身上，從過去的案例中，維權或民主異議人士，如高智晟、劉曉波、艾未未、冉雲飛、譚作人、郭泉等，都面臨相同的處境。不僅行動自由受限制，工作職務遭取消，甚至還要擔心波及家人，顯示其所擔負的高政治風險。

觀察大陸在「維穩」程序的爭議，涉及公共輿論空間，政府執法的正當程序，以及對人民的法律保障。但是從陳光誠事件中，我們可以看到政法系統的強大勢力。就如陳光誠所說：「我外出有何不對」？意味陳即使服刑完畢，已是自由的公民。但是從陳的住處到北京朝陽醫院，都可以看到無所不在的國安與國保，同時也威脅到陳的權利相關人，包含律師、親友與支持者（亞洲週刊，第 26 卷第 19 期）。如果依照大陸方面在事後的說法，承認陳並未犯下任何罪行，身為普通公民，有資格申請簽證出國留學。同時也願意提供學費生活費、七個地方的大學讓陳選擇，相較之下也對照出地方政府的不合理。這也說明何以社會對於甫通過的刑事訴訟法修正案，一直抱持懷疑的態度。包括辯護律師的權利是否得到保障？以及受爭議的第 73 條，在維穩與國家安全的大旗下，該法等同於對異議人士秘密拘捕的合法化。若當事人行動自由受限，原有法定權利也跟著消失，政府的力量仍凌駕法律之上。

另一方面，陳光誠成功逃離監控，明暗間都有社會力量的支持。包括國內外的人權團體（美國對華援助協會的負責人傅希秋牧師、何培蓉、郭玉閃等維權人士）、國際社會關注，以及網路傳播下的聲援力量。當前大陸媒體雖然只是有限的多元，但也讓官媒難以壟斷所有資訊管道。網民在微博上透過各種具有創意的代號「出牆」，除了傳播公眾議題、揭露事件真相外，對應政府與幹部的濫權，以及對事件的語焉不詳，更引起社會的關注與同情。

## （二）美「中」對話與人權議題

陳光誠事件正值第四輪美「中」戰略經濟對話前夕，讓人權議題同時浮上檯面。而美「中」在處理陳光誠事件，都必須面對內部不同的聲音。使得兩造對話必須在「大局」(美「中」外交)與「價值」(人權 vs. 民族主義)之間取得平衡。尤其在王立軍事件後，美國駐華使館又以非正式方式將陳光誠帶入館內，讓大陸強硬派有操作的空間。這意味美國在保護大陸異議人士時，必須顧及大陸的「面子」。因此5月2日，在美「中」戰略對話舉行前，陳光誠在美國駐北京大使駱家輝陪同下，離開美使館到朝陽醫院。此舉也讓歐巴馬總統落入競選對手口實，在國會遭質疑美政府立場因大陸壓力軟化，主因在於缺少確保陳光誠安全之安排(媒體也報導，陳光誠對友人透露其妻子安全受到威脅)。因此最後的結果，可以看出兩國磋商後達成協議，包括大陸提供陳光誠進修環境，以及允許陳光誠一家赴美深造，為兩國的外交危機帶來一個可以顧全面子的結果。

美「中」兩國近來在南海議題上立場鮮明，但在經貿與區域安全(如伊朗、敘利亞、北韓)議題上，美國又需要大陸的支持，不願輕易激怒大陸，而大陸領導層也重視兩國關係的維持，都同意不因人權議題的分歧干擾雙方的戰略對話與核心利益，並順利完成對話，但與此同時，雙方在人權議題上仍繼續隔空交火。美國國務院在5月24日發表2011年度人權報告指出，大陸的人權狀況惡化，特別是在言論、集會和結社自由方面，大陸當局加緊採取措施，禁止活動人士表達意見，壓制公開的討論。此外，大陸也由國務院新聞辦發表了「2011年美國的人權紀錄」，指責美國在「佔領華爾街」運動中，成千上萬的示威者遭受粗暴和武力對待，踐踏民眾集會示威和言論自由，而且美國槍支暴力和槍支致死率在發達國家中最高，公民的生命、財產和人身安全得不到應有的保障(新華網，2012.5.25)。只是這種議題分割的處理，是否成為未來兩國外交互動的模式，使其得以專注於兩國在全球影響力上的競爭？除了觀察明年兩國「換屆」後的新局外，公民權利覺醒與維權運動與在大陸的蓬勃發展，可能讓人權議題越來越難切割，而且大陸在面臨治理困境的內部壓力下，民族主義反而可能成為執政者必要的選項。

### （三）大陸法治的困境

在中共「十八大」召開前夕，薄王（薄熙來與王立軍）與陳光誠兩事件帶給社會的卻是大陸法治失敗的案例。而且一位省級幹部與一位維權人士，都選擇了美國使館作為避風港。除了讓網民戲稱美國使館成為「信訪辦」，更是讓大陸顏面無光。但問題根源還是在於中央對於地方政法部門濫權的縱容，讓王、陳的逃亡演變成國際焦點。就如陳光誠逃離山東後，通過視訊向總理溫家寶發出三點呼籲，要求溫親自調查對他的迫害事件。陳光誠質問：「這一切不法的行為，究竟是地方黨委幹部違法亂紀胡作非為，還是受中央指使」（BBC 中文網，2012.4.27）？對此，中央應該更透明化的處理，以維繫自身的正面形象。

陳光誠事件雖然引起大陸官方媒體（北京日報、新京報、北京青年報、京華時報、環球時報）統一口徑，批判美國利用該事件抹黑大陸。但就如「環球時報」在批判後的反省，認為大陸需要加快改革，避免或減少未來出現新的陳光誠（人民網，2012.5.21）。在胡溫體制下，積極推動政府運作的法制化與創新政府治理模式，也承認當前利益表達機制的缺失，與「加強和創新社會管理」的迫切性。但是在運作上卻呈現相互矛盾的現象。一方面，地方與基層幹部在「維穩」與「一票否決」的壓力下，必須更積極協助群眾解決與排解利益矛盾。但另一方面，地方同樣也是以「維穩」為由，並未放鬆對異議人士的監控。政法委和地方政法、公安部門地位的提升，更加強化此一態勢，因而衍生出許多類似陳光誠案等侵犯人權的不良形象，相對也就抹殺了地方或基層在解決群眾利益矛盾的成果。

公民權利的保障與實現，可謂一切國家制度的終極目標，並增強統治權威正當性。無論是陳光誠所說「公民權利的崛起已到了不可逆轉的時代」，還是江西獨立參選人劉萍所說：「任何挫折都阻擋不了我作為一個中國公民應有的權利」，都表明未來大陸公民直接參與介入基層政治，並藉此表達和維護基本利益，已是大陸當局必須正視的現實。重建人民利益表達的常規化途徑，有限政府的建立以及保障憲法公民權利，才有助喚起人民對現行政治體制的合法性信仰。

### 三、從黃岩島事件看大陸南海政策立場與作為

中央研究院亞太區域專題中心林正義研究員主稿

- 近年大陸基於海洋國土意識的提升，積極強化南海各項宣示主權與擴充海上執法能量作為，致因南海問題與菲越等國衝突日增。
- 北京因應黃岩島衝突，雖不排除展現軍力，但仍以外交為最高處理原則。陸方反對菲國將黃岩島事件提交國際海洋法法庭，並採取外交途徑以外手段對菲施壓。
- 大陸持續強化在南海海域執法強度，惟考量其維護「和平崛起」形象，及「三鄰」（睦鄰、安鄰、富鄰）政策指導下，黃岩島爭議事件仍以「和平解決」之可能性較大。

大陸雖在 1988 年才佔領第一個南沙群島島礁，但是基於海洋國土觀念的上揚，快速加緊經營南海的腳步，除加強海上執法，也積極採取護油、護漁措施，因而導致近年因南海問題與越南、菲律賓的衝突日多。

#### （一）近期大陸與越南南海衝突與解決

2011 年 5-6 月，大陸與越南在南沙群島發生海上電纜剪斷事件後，在美國的關注之下，大陸與東協迅速達成「南海各方行為宣言」的落實綱領。美國總統歐巴馬在印尼巴厘島提出「東南亞海事夥伴關係」（Southeast Asia Maritime Partnership），隨後大陸國務院總理溫家寶被迫提出 30 億人民幣，做為大陸與東協的海事合作基金。

2011 年 10 月，大陸與越南簽署「關於指導解決中華人民共和國和越南社會主義共和國海上問題基本原則協議」，雙方承諾「如爭議涉及其他國家，將與其他爭議方進行協商」，並「積極探討不影響雙方立場和主張的過渡性、臨時性解決辦法，包括積極研究和商談共同開發問

題」。此一協議降低「中」越海上爭議的可能失控。然而，2012年4月10日，在屬於中沙群島的黃岩島環礁，爆發菲律賓與大陸之間嚴重衝突，引起國際高度的關注。

## （二）大陸強化南海巡航能量及運用各項資源，作為黃岩島事件之籌碼

此次「中」菲黃岩島衝突，起自菲律賓海軍軍艦「德爾畢拉爾號」（PF 15 BRP Gregorio del Pilar）準備在該海域扣押大陸漁船與漁民之際，遭及時趕到的國家海洋局「海監 75」與「海監 84」予以阻止。隨後「中」菲兩國在黃岩島、國內民意、國際輿論上，展開長時間的對峙。

大陸 2010 年在國家海洋局南海總隊之下增設第 10 支隊，大陸海監在南海執法巡航的次數逐年增加，2011 年共有 37 次。大陸除增加巡弋次數之外，也加快裝備建設，擴充南海巡航執法的能量，例如增建更多 1,000 到 1,500 噸級的海監船「海監 75」與「海監 84」分別在 2010 年、2011 年編入南海總隊，是兩艘最先進的海監執法船，負責海域維權巡航執法、海洋環境保護與海域使用行政執法等任務。另外在黃岩島衝突之後，中國海洋石油（中海油）總公司的「海洋石油 981」深水鑽井平台於 2012 年 5 月 9 日，在香港東南 320 公里的南海北坡開鑽。

大陸國台辦發言人范麗青針對南海爭議，表示「海峽兩岸都有責任對南海諸島以及附近海域主權加以維護，兩岸共同開發南海是個好主意」。雖然台灣中油與中海油長期在東沙島附近海域勘探油氣，但針對兩岸合作一事，陸委會副主委劉德勳指出，南海是中華民國固有疆域，站在主權維護立場，「沒有邊可以選，就是中華民國這一邊」。

## （三）應對美菲軍事演習，大陸避免突顯黷武形象

2012 年 4 月 15 日，大陸農業部南海區漁政局「漁政 44061」船（570 噸）從廣東湛江港出發，前往南沙海域開展為期 50 天的維權護漁巡航任務。另外，大陸裝備先進的執法船「漁政 310」船（2,580 噸）亦從廣州出發，前往南海執行維權護漁任務。雖然，大陸軍方人士與網民強烈表

態，但是國防部否認廣州軍區和南海艦隊進入二級戰備狀態的新聞報導。在黃岩島緊張之際，美國與菲律賓在南沙海域進行代號「肩並肩」(Balikatan)年度軍事演習，大陸外交部認為此一演習屬「冷戰思維方式」。外交部邊界與海洋事務司司長鄧中華，表示堅決反對「美國在包括南海在內的大陸近海頻繁開展軍事偵測活動」。諷刺的是，4月22-29日，大陸與俄羅斯在黃海進行「海上協作—2012」軍事演習，以「海上聯合防禦和保衛海上交通線作戰」為主題，包括聯合反恐、反潛、搜救，及海上補給等項目。這兩項軍事演習雖非因黃岩島衝突而起，但在時間點上相當敏感。北京在因應黃岩島衝突，雖不排除武力的展示，但最高指導原則仍是以外交為主。

#### (四) 菲「中」對黃岩島事件國際化具不同意見

大陸外交部副部長傅瑩在黃岩島事件過程，多次召見菲律賓駐華使館臨時代辦蔡福炯，呼籲「中」菲共同努力，化解在黃岩島海域的對峙，希望菲律賓「盡快撤出在黃岩島潟湖內船隻，使黃岩島海域恢復和平和安寧的狀態」。大陸外交部發言人劉為民表示，希望南海問題有關當事國避免將區域外國家引入爭議，也指出「軍事議題並不是，也不應該成為本地區的主旋律」。2012年5月16日起，南海大部分海域涵蓋黃岩島，將進入為期兩個半月的伏季休漁期，這在相當程度緩和黃岩島後續的可能衝突。

北京雖同意外交解決，但反對菲律賓提議將黃岩島爭議提交國際海洋法法庭 (International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS)。2012年5月10日大陸解放軍報提出「六大鐵證」，包括：大陸最早發現、長期開發利用、最早列入版圖實施主權管轄、系列國際條約顯示該島不在菲律賓境內、菲律賓官方地圖從未包括該島、菲律賓領土要求無法律根據。大陸亦採取外交途徑之外的手段，例如暫停到菲律賓旅遊的發團與報名，大陸國家質檢總局針對菲律賓香蕉等水果強化查驗。

## （五）結語

在黃岩島事件之前，大陸海監船已強化在南海海域的巡弋，例如 2012 年 3 月在南海九段線內的其他聲索國 30 多座油氣投產平台，進行監視取證。大陸在黃岩島事件之後，無論是海監或漁政船甚或是軍艦，將增加在南海出現的次數，並以護漁及護油為主。北京想維護「和平崛起」的形象，在「三鄰」（睦鄰、安鄰、富鄰）政策指導之下，對黃岩島爭端雖出現許多媒體強硬的意見，但仍將以和平解決爭端為基調。

## 四、第四輪美「中」戰略與經濟對話風雲詭譎

淡江大學美洲研究所陳一新教授主稿

- 第四輪美「中」戰略與經濟對話，成果多聚焦經濟議題。會中美「中」雙方互有正面回應，如大陸方面表示將強化對知識產權的保護，而美方則考慮放寬高科技設備輸出大陸的限制。
- 大陸會中倡議「新型態的中美關係」，美方以「有韌性的兩國關係」回應，但雙方已有共識在全球及區域議題上共負職責，避免出現零和的負面結果。
- 薄熙來、王立軍及陳光誠事件，讓美國掌握更多大陸高層內幕，導致美「中」間的「戰略互疑」擴大到內政、反貪、民權與人權層面。不僅影響本次美「中」戰略經濟對話，也牽動美「中」國際互動與全球議題之合作立場。

2012 年第四輪美「中」戰略與經濟對話可能是歷年來最詭異的一次對話，由於大陸維權盲人律師陳光誠出走美國大使館事件，加上迄未結案的薄熙來、谷開來與王立軍事件，為雙方關係憑添變數。

### （一）美「中」對話聚焦經濟議題，大陸倡議發展「中美新型大國關係」

第四輪美「中」戰略與經濟對話 5 月 4 日在北京閉幕，共達成 67 項成果，並聚焦在經濟議題。對於去年底炒得轟轟烈烈的「跨太平洋夥伴關係協議」(TPP)，大陸國務院副總理王岐山表示，美國同意就「跨太平洋夥伴關係」(TPP)，和大陸保持資訊交流，而陸方也會向美方加強大陸和東協的自由貿易協定訊息溝通。此外，陸方也向美方承諾，將逐步簡化外國投資審批程序，提高透明度。在美方最關注的知識產權保護上，陸方也會研究加強追究侵權的刑事責任措施。長期以來，美國對高科技設備或技術輸出大陸設限，擔心高科技技術或設備最終會

淪為軍事用途。然而，美方首度明確承諾，未來會充分考慮，陸方提出的「公平待遇」要求，「即時受理」相關的具體申請。會議期間，大陸高調倡議建立「中美新型大國關係」。在會後聯合記者會上，美國國務卿希拉蕊則回應提出「有韌性的兩國關係」，她指出要建立「有韌性的兩國關係」就必須從信心建立開始，牢固兩國關係。她把重點放在美「中」兩軍溝通、交流和透明度上，並強調，美「中」兩國應對全球和地區局勢負起職責，零和的想法只會帶來負面結果。

## （二）人權與內政問題似成美「中」戰略互疑新元素

從第四輪美「中」戰略與經濟對話的結果來看，似乎雙方各有斬獲；惟實際上的發展卻未必如此簡單。希拉蕊重申美國對人權的重視，必要時會與陸方「談論個案」；大陸國務委員戴秉國則以人權不該「干擾一國內政」回敬希拉蕊。儘管他們談的好像都是針對陳光誠，但是戴秉國的「干擾內政」是否另有所指，恐怕才是雙方真正角力的焦點。

無疑，薄熙來、谷開來與王立軍事件讓北京對華府產生更多的「戰略互疑」。今年 3、4 月間，華府學者李侃如與北京大學國際關係學院院長王緝思，在「美中戰略互疑：解析與應對」的一份報告中認為，儘管兩岸關係有大幅改善，但美「中」兩國仍對彼此的戰略意圖、國安決策、外交作為與經貿政策充滿疑忌。在這些事件爆發後，美「中」兩國之間的互疑顯然從原先的層面擴大到內政、反貪、民權與人權層面。

## （三）美「中」近期互動暗藏玄機

從最近的一些事態發展來看，北京顯然對華府多所讓步，而華府對北京的許多承諾則只是利益交換。例如，雖然陳光誠案波折不斷，但在 5 月 3 日美「中」戰略與經濟對話之前已經大致底定。以往在美「中」重要會議之前，北京常會釋放一些異議份子對華府示好。最近幾年，由於大陸自覺國力已增強到無需對美表態；因此，北京已不再於會前釋放異議份子。固然美「中」雙方都希望陳案盡快落幕，以免

影響對話與美「中」關係；但是，陸方顯然比美方更為在意陳案的負面衝擊，原因何在？

5月間，美國就在2011年度人權報告稱呼「中國」為「獨裁國家」，突顯美「中」兩國在意識形態與價值觀上的嚴重矛盾。雖然北京立刻還以顏色，出版自己的人權報告，批評美國為「獨裁國家」，但是大陸顯然形象受損更為嚴重。過去美國也出版人權報告，何以這次特別嚴厲？5月4日，美「中」戰略與經濟對話閉幕式上，希拉蕊公開讚賞大陸在美國關注的一些議題上，諸如非洲衝突、朝鮮半島安全、敘利亞問題和防止伊朗獲得核武等，給予美方支持。3月間，北韓試射火箭發射衛星之前，北京曾應華府之請勸阻平壤，北韓雖然拒絕，但美國仍很承情。北京這次為何這麼好說話，願受華府之託出面說項？

#### （四）薄、王事件牽動美「中」外交角力與中共統治合法性

作為一個老牌外交大國，美國善於利用其他國家的內部矛盾與國家利益上的弱點，或將對手一軍，以擴大自己的國家利益。顯然，薄熙來、谷開來與王立軍事件就是天上掉下來給美國的禮物。

這些事件為美國帶來的政治利益至少有以下數端。王立軍事件使美國掌握中共高層領導的諸多內幕，包括濫權、貪瀆、海外洗錢，甚至草菅人命等不法情事。一旦美國參院情報委員會要求國務院將王立軍提交重慶美國領事館的文件、檔案呈送委員會進行調查，揭露中共領導階層的諸多內幕，則不僅舉行「十八大」的正當性受到質疑，中共亡黨亡國之禍也可能迫在眉睫。薄熙來、谷開來貪瀆、海外洗錢及英國人海伍德遭到殺害等案件的曝光，雖然大陸官網、官員、智庫學者噤若寒蟬，但這些案件卻在大陸民間鬧得沸沸揚揚，一點一地滴地鬆動中共政權的統治基礎。事實上，目前掀開的只是冰山之一角，美、英兩國所掌握的未公開情資為數仍頗有可觀之處。

#### （五）結語

陳光誠事件對維權、民運人士與外界最大的啟示就是，隨著三十

多年的改革開放與西方思想的引進，大陸的社會控制已經鬆動。薄熙來、谷開來等事件所透露的則是，貪腐在大陸無所不在。掌握這些事件的秘密，將使美國手中有更多的籌碼影響大陸？政、外交與戰略上的改革方向。

如果北京拒絕成為華府的人質而決定回到文革時期的高壓統治，則可能會對社會的進步與創新的動能產生負面影響。但若中南海領導人只推動反貪與政治機構的改革，又恐怕不足以回應廣大人民對改革的期盼。既擔心美國挾中共高層不法情資來威脅北京，復憂慮大陸社會與人民受到薄熙來、谷開來與王立軍等事件影響而人心浮動，大陸領導階層在第四輪美「中」戰略與經濟對話兩天會期可能「北京夜不眠」，但更難挨的卻是長夜漫漫卻老是「夜未央」呢！

## 五、第五屆「中」日韓領導人峰會焦點觀察

企劃處主稿

- 在北京舉行之第五屆「中」日韓領導人峰會除發表包含願於今年啟動三邊「自由貿易協定」(Free Trade Area, FTA)談判在內之三份聲明文件外，最重要之進展為三方「投資協定」的簽署。
- 本屆「中」日韓領導人峰會雖達成諸多重要共識，惟日相野田佳彥與大陸總理溫家寶在釣魚臺主權爭端上互不相讓，除有損日「中」互信外，亦加深建構「東亞共同體」之難度，更突顯此多邊定期峰會漸發展為處理經貿、文化等低政治性議題之場域，而尚未具解決彼此政治紛爭之功能。

大陸、日本、南韓自 2008 年起每年定期舉行領導人峰會，就彼此關切之區域與經貿等問題交換意見並發表書面聲明。第五屆峰會於本(2012)年 5 月 13-14 日在大陸北京召開，並由大陸總理溫家寶主持，日本首相野田佳彥與南韓總統李明博出席與會，謹就相關情形概述如下：

### (一) 歷屆領導人峰會舉辦情況

2007 年 11 月，日本首相福田康夫、南韓總統盧武鉉和大陸總理溫家寶在新加坡出席第十一次東協與「中」日韓第八次領導會議時，三方原則同意不定期輪流在三地召開領導人會議(新華網，2008.4.24)。

歸納歷屆峰會舉辦情況顯示，會議主軸與區域及國際情勢密切相關，會議討論內容有逐年擴大與朝向議題導向之勢。2008 年適值全球金融海嘯，首屆峰會三方領導人發表原則性的聲明，希望加強合作、共同面對挑戰；隔年第二次領導人峰會，三方的聲明著重在「東亞共同體」和其他全球及區域經貿議題；自 2010 年第三次峰會開始，聲明文字開始擴及區域安全等領域。去年的第四次峰會，三方不僅承諾成立「合作秘書處」、每年舉行「亞洲政策磋商」，並開始研究推動「自

由貿易區」和加強核能安全方面的合作。

## （二）第五屆「中」日韓領導人峰會舉辦情形與成果

在本屆「中」日韓領導人峰會中，三位領導人正式簽署「關於促進、便利和保護投資的協定」（簡稱「投資協定」），成為首個促進和保護投資行為的法律文件和制度安排（2007年以來正式啟動13輪的正式談判，共計27條和1個附加議定書，內含投資定義、適用範圍、最惠國待遇、稅收及爭端解決等條款，以維護智慧財產權，並實現投資自由化。聯合報，2012.5.14）。此外，三方並在會後發表「關於提升全方位合作夥伴關係的聯合宣言」（簡稱「聯合宣言」）、「關於加強農業合作的聲明」（簡稱「農業合作聲明」）與「關於森林可持續經營、防治荒漠化和野生動物保護合作的聯合聲明」（簡稱「生態保護聲明」）等文件。謹綜整本屆峰會相關成果要點如下：

1. 在政治外交領域方面：樂見「亞洲政策磋商」首度舉行（今年3月5日，首次中「中」韓「亞洲政策磋商」在北京舉行，出席人員分別為大陸外交部副部長傅瑩、日本外務省審議官別所浩郎與南韓外交通商部次官補金在信。三人同意及時就重大的國際及地區問題進行溝通協調，攜手應對挑戰。大陸外交部，2012.3.5）以及日「中」間達成「海上搜救協議」原則性共識。「聯合宣言」注意到「中」日韓三方已在「救災」、「反恐」及「反擴散」等諸多非傳統安全領域拓展合作，並支持東協在「東亞合作」中應該發揮主導作用（包括應儘快成立「東協加自由貿易夥伴國工作組」，並加快關於建立「東協區域全面經濟夥伴關係」的討論以啟動談判。大陸外交部，2012.5.14）。
2. 在經貿與發展領域方面：歡迎「中」日韓「FTA聯合研究」的結論和建議，除促進甫簽署的「投資協定」儘速生效外，應立即開始準備FTA的「工作層級磋商」。「聯合宣言」並鼓勵簡化「簽證」程序，以實現2015年旅遊交流總人數達2,600萬人次。而出於對全球能源價格飆漲的憂慮，三方決定致力維護能源市場的穩定（大陸外交部，2012.5.14）。
3. 在農業與疫病合作方面：「農業合作聲明」決定分享彼此有關自然

災害的資訊，並聯合建立一個「疫病防控中心」，共同應對「口蹄疫」與「禽流感」等動植物疫病。「中」日韓三方並決定除了加強在「東協十加三」、「亞太經合組織」、「二十國集團」等框架中的合作外，應定期舉辦「農業部長會議」，就農業領域的重大合作問題協調溝通（首屆的農業部長會議已於今年 4 月 14-15 日於南韓濟州島舉行。大陸外交部，2012.5.14）。

4. 在生態環境領域方面：「生態保護聲明」確認透過建立關於森林的可持續經營對話分享彼此的成功經驗，並加速恢復、培育林草植被，以預防沙塵暴等天然災害的發生（大陸外交部，2012.5.14），以及交換氣象訊息，積極因應氣候變化所引發的環境威脅（韓聯網，2012.5.13）。

### （三）大陸領導人峰會期間有關言論

大陸總理溫家寶在 5 月 13 在北京和野田佳彥及李明博共同出席「第五屆領導人會議」與「第四屆工商峰會」後，另分別舉行「中」日與「中」韓雙邊會談。而身為主辦方最高領導人之胡錦濤則於 5 月 14 日在同時會見日韓領導人後再與李明博單獨會談（按：胡錦濤並未同意與野田佳彥舉行雙邊會晤。中國時報，2012.5.15），就彼此關切的問題交換意見。謹簡整相關言論如下：

1. 以「投資協定」促進三方產業合作及 FTA 的建設：溫家寶在「第四屆工商峰會」與「第五屆領導人會議」上倡議，以三方「投資協定」的簽署為契機促進經濟融合、擴大貿易本幣結算，確保在年內正式啟動「中」日韓 FTA 談判（大陸外交部，2012.5.13；溫家寶並強調，建立「中」日韓 FTA 是三方工商界的期盼。早日完成談判有利於發揮各自的比較優勢，並共同開拓市場。經濟日報，2012.5.14；而「中」日韓三方的經貿團體則另發表「聯合聲明」要求和政府部門合作，以利早日啟動協商。日本共同網，2012.5.13）。為加強產業合作，大陸方面還規劃建立「產業合作基地」，並在山東省建設「中」日韓「地方經濟合作示範區」（大陸外交部，2012.5.13）。

2. 重申透過協商對話實現「朝鮮半島無核化」的立場：有鑒於近期朝鮮半島情勢緊張，溫家寶利用峰會場合藉機重申在「重視各方合理的安全關切」的態度下，堅持對話談判、推進「六方會談」，以利實現「半島無核化」的立場（大陸外交部，2012.5.13）。其更要求各方應盡全力防止局勢進一步升高，並以冷靜克制的態度推進對話和談判（日韓雙方則表明將合作阻止北韓進一步挑釁。日本共同網，2012.5.13；李明博並讚賞大陸開始呼籲平壤當局應努力改善國內民生之舉。韓聯網，2012.5.13）。
3. 深化韓「中」經貿聯結並呼籲日本應致力改善雙邊關係：溫家寶向李明博表示，盼積極建設「中」韓產業圈，加強金融合作，並儘快就甫啟動的雙邊「自由貿易協定談判」達成共識，實現 2015 年 3,000 億美元貿易額的目標（韓聯網，2012.5.13）。而在與野田佳彥會談時，溫家寶則直言 40 年以來雙邊關係歷經曲折，日方應按照「四個政治文件」（1972 年實現雙邊關係正常化的「中日聯合聲明」、1978 年「中日和平友好條約」、1998 年江澤民訪日時發表的「中日聯合宣言」，以及 2008 年胡錦濤訪日時發表的「中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明」）的原則精神，確實尊重大陸的核心利益和重大關切，妥善處理涉疆和釣魚臺等領土主權問題，以利雙邊合作的政治互信（大陸外交部，2012.5.13；惟日相野田佳彥則在會上表明，釣魚臺是日本的固有領土，日本並對其實行有效支配。大陸在該海域頻繁的軍事活動，傷害到日本人民的感情，希望大陸「自重」。人民網，2012.5.15；至於「世界維吾爾代表大會」於今年 5 月 14 日起在東京開議之事，野田除表示無意干預大陸的內政外，又向大陸倡議可以讓司局長級官員進一步討論日「中」人權問題。中評網，2012.5.15）。大陸國家主席胡錦濤則在三方會見中強調，「中」日韓領導人的密切往來有助於增進合作（而野田佳彥則希望大陸與南韓協助解決北韓綁架問題並放寬對福島食品的進口限制。韓聯網，2012.5.14；李明博總統則表示願與大陸在重大區域問題上溝通協調。大陸外交部，2012.5.14）。

#### （四）對本次峰會之有關評論

1. 三方對啟動 FTA 的協商存在不同考量：「中」日韓三方雖在此次峰會中表達願協商 FTA 的意願，然仍有各自的盤算。南韓同意推

動「中」日韓 FTA，主要是基於國家經濟發展戰略（2007 年李明博總統上臺後，便把對外簽署自由貿易協定作為國家經濟發展戰略的最高指導原則，更訂定「以雙邊 FTA 為主體」的洽簽原則），因此其追求的是具有實質意涵的韓「中」及韓日雙邊 FTA；大陸則是思考利用「中」日韓 FTA 弱化及抗衡美國所主導的「跨太平洋經濟戰略夥伴協議」（TPP），主要是基於大國權力平衡的盤算；至於日本政府開始重新思考改變其保守的對外經濟戰略（日本早期對「中」日韓 FTA 態度消極，一直推遲到 2009 年才願將「學術研究」提升為「產官學聯合研究」。中華日報，2012.5.15），願進行「中」日韓 FTA 談判，主要是基於對抗來自南韓的強力挑戰（政大外交系教授劉德海，中華日報，2012.5.14），因此真正想要簽署的是能夠進入大陸市場的多邊 FTA，而非會衝擊其國內農業的雙邊 FTA（政大國關中心亞太所所長蔡增家。中國時報，2012.5.15）。

2. 三方經貿合作前景存在複雜變數和嚴重障礙：「中」日韓有各自的盤算和顧忌，加上美國因素，皆使得「中」日韓談判能否順利達成共識難以逆料（中華日報，2012.5.15）。而日韓皆與美國維持同盟關係，與大陸因存在意識形態差異並缺乏戰略互信，亦使得三方 FTA 的談判將面臨政治障礙（「中國人民大學東亞研究中心」主任黃大慧，2012.5.8）。
3. 釣魚臺和北韓等橫互在彼此間的政治外交問題短期間難以跨越：在釣魚臺問題上，日本媒體（NHK 電視臺、「讀賣新聞」）認為此次和大陸的會談依舊未能取得任何進展，雙方始終處於「平行線」的鮮明對立（人民網，2012.5.15）；雖然日本和大陸賣力表現友好，但雙方的鴻溝其實很深（日本產經新聞，2012.5.14）。而北韓問題未被寫入「聯合宣言」中，凸顯出日韓與大陸存在不小的分歧，更使「中」日韓的合作充斥不安因素。由於若少了北京的配合，就無法期待順利解決北韓問題（日本共同網，2012.5.14），而大陸卻不願公開批評平壤這個重要盟友（韓聯網，2012.5.14），因此如何與態度溫和的北京當局協調對北韓政策將是令人關注的問題（日本讀賣新聞，2012.5.14）。

## （五）結語

因 2010 年日「中」釣魚臺撞船事件的影響，日本政府再度重視對美關係。野田首相與大陸總理溫家寶在此次峰會上因釣魚臺問題互不相讓而導致未能與胡錦濤依慣例舉行雙邊會晤，更加深化日「中」關係的互不信任。另一方面，南韓對包含日本在內的 FTA 態度消極，卻繞過日本優先與大陸談判，雖凸顯出「中」日韓三方 FTA 的艱難，然「中」日韓後續政經互動關係對東北亞局勢影響及對臺灣可能的衝擊，殊值我密切關注並及早因應。

## 六、大陸推動房產稅改革試點概況

企劃處主稿

- 大陸當局今年初首次於重慶、上海等兩地正式啟動對個人住宅徵收房產稅之試點。由於兩市房地產市場化不同，上海試點重在抑制投機客炒房；重慶試點重在抑制高價房產業。
- 房產稅試點被視為是調控房市與改革財稅體制的重要舉措，大陸當局將在試點實施經驗的基礎上，擴大施行，並將建立完善「個人住房信息系統」，惟輿論認為象徵性意義大於實質意義。

自 2010 年起大陸為抑制房市過熱、房價飆漲的現象，透過各種措施。包括：行政手段（限購令、限價令等）、貨幣信貸（貨幣緊縮、差別化借貸）、研究房產稅改革試點、加大保障房建設等等，來進行房地產調控。其中有關房屋稅改革試點部分，於去（2011）年 1 月 28 日在重慶、上海兩地正式啟動，大陸當局表示今年將在試點實施經驗的基礎上擴大施行，引發各界高度關注（中國財經網和百度新聞「2011 年十大熱門房產新聞榜」中，限購令與房產稅分佔第二、三名。旺報，2012.1.13），相關情形概述如下：

### （一）大陸房產稅實施之政令沿革

1949 年大陸國務院發佈「全國稅政實施要則」，當中即已列入房產稅（即房屋稅）。1951 年 8 月，頒布「城市房地產稅暫行條例」，將房產稅及地產稅兩稅合併，後因 1973 年大陸當局試行工商稅制，將企業應繳納的房產稅納入工商稅賦中，因此房屋稅徵收對象僅限涉外企業、單位和外籍人士（該條例於 2009 年起基於統一稅賦、公平徵收、依法治稅、穩定房價等因素廢止，內、外資企業之房產稅徵收均改依循 1986 年頒布的「房產稅暫行條例」之規定，統一徵收房產稅。中國評論新聞網，2009.1.23）。之後，1986 年頒布施行「中華人民共和國房產稅暫行條例」，針對位於城鎮、工礦區範圍的生產經營性房屋每年徵收房產稅（納稅人可以依房？價值 70-90% 計算繳納，稅率為 1.2%；或依房？租金收入計算繳納，稅率為 12%），而個人住宅部份，因囿於居

民擁有自用住宅的情況極少，且收入普遍偏低，因此完全免稅。

隨著大陸的經濟改革開放，大陸房地產市場日趨活躍，大陸國家稅務總局遂於 1996 年發布了「全國稅收發展『九五』計劃和 2010 年遠景目標綱要」，提出修訂房產稅和城鎮土地使用稅之建議。去（2011）年 1 月 26 日大陸國務院常務會議同意在部分城市進行對個人住宅徵收房產稅之試點，次（27）日，大陸財政部、國家稅務總局、住建部隨即宣布自 28 日起，將於重慶、上海等兩地正式啟動。此外，同年 3 月通過的「國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要」（簡稱「十二五規劃」）也確立研究推進房產稅改革之稅改方向（於「十二五規劃」第四十七章「加快財稅體制改革」中提及）。

## （二）試點城市推動情形—上海及重慶

### 1. 推動原因及效益

對於房產稅試點改革工作推動，大陸相關部門（大陸財政部、國家稅務總局、住建部）於去（2011）年 1 月 27 日召開記者會中表示，「住房制度改革不斷深化，居民收入水準也提高，房地產已成為人民財富的重要組成部份」，基於稅收公平、財稅體制改革及完善稅收制度等，因此針對個人住宅徵收房產稅有其必要性。其主要訴求如次：

- （1）縮小貧富差距、不增加民眾負擔：課徵房產稅是調節收入和財富分配、促進社會公平的必要手段之一。同時本次房產稅徵收試點，主要是抑制、調節投機性行為和豪宅等非合理的的購屋行為，對於民眾合理的、自住的住宅需求會予以保障（新華網，2011.1.27）。
- （2）促進節約用地：由於大陸地少人稠，對個人住宅徵收房產稅，藉住宅持有成本增加，以引導購屋者理性選擇面積適當的住宅，從而促進土地的節約集約利用（中新網，2011.1.27）。
- （3）累積經驗及專款專用：由於大陸對個人住宅全面徵稅的條件尚未成熟，相關制度設計和管理機制等有必要先在部分城市進行對試點工作，並逐步在全國推行。而房產稅收入日後也將指定用於保障性住宅建設使用，特別是廉租房和公共租賃住宅等，

以解決低收入家庭住房困難等民生問題（新華網，2011.1.27）。

## 2. 推動情形

依據大陸國務院常務會議決定（2011年1月26日召開），房屋稅具體徵收辦法由試點省（自治區、直轄市）人民政府制定。由於上海與重慶兩市房地產市場化完全不同，因此所推動之房產稅徵收方案亦有所不同，分述如下：

- （1）上海：依據「上海市開展對部分個人住房徵收房產稅試點的暫行辦法」，徵收對象主要是針對新購第2套住宅者，新增面積和已有面積總和，若超出人均60平方米，超出部分者即要課徵房產稅，稅率累進，稅率為0.4%至0.6%。上海市國家稅務局、地方稅務局副局長胡蘭芳表示，房產稅試點以來，總體運行平穩（經濟日報，2012.12.31）。
- （2）重慶：依據「重慶市關於開展對部分個人住房徵收房產稅改革試點的暫行辦法」和「個人住房房產稅徵收實施細則」，徵收對象包括個人擁有的獨棟商品住宅、個人新購的豪宅（豪宅界定為新建商品住房建築面積成交均價高2倍的房子）。不同於上海之處，是存量房（被購買或自建並取得所有權證書的房屋）和增量房（房地產開發商投資新建造的房屋）均在徵收範圍，稅率為0.5%至1.2%。重慶市長黃奇帆表示，在施行房產稅後，高檔房買賣大幅下降（重慶人民廣播電臺，2012.3.7）；而該市地稅局相關部門亦表示，除有房產糾紛、未辦理產權證，以及聯繫不上房主的情況外，應收之房產稅均已徵收（工商時報，2012.3.1）。

綜上二試點方案，上海的試點方案旨在抑制投機客炒房，因此對存量房網開一面，保障已購房者的既得利益，而重慶方案徵收範圍則較狹小，僅限高價房產業。雖然目前住建部與財政部、稅務總局等機關刻正總結上海和重慶房屋稅試點經驗，惟輿論認為，整體而言，上海、重慶兩市房產稅試點方案象徵性意義大於實質（香港經濟日報，2011.1.31）。

### （三）各界對實施房產稅試點之看法

針對大陸房產稅試點推動，大陸當局雖力陳對房產調控具有正面效益，惟各界認為整體影響有限，主要看法簡述如下：

#### 1. 與現行法律依據有所抵觸

由於上海和重慶將房產稅的徵收範圍，擴及個人住宅，與現行「房產稅暫行條例規定」有所不同，因此若要增設房產稅試點，必須先解決法源依據的問題（旺報，2011.10.1），否則將導致是行政權力凌駕於法律之上，與掠奪私有財產無異，有違憲之嫌（香港經濟日報，2011.2.28）。

#### 2. 稅率過低，地方財政收入有限

無論是上海或重慶所開徵之房產稅由於應稅面窄、稅率低於出租回收率（大陸財政部財政科學研究所稅收政策研究室主任孫剛），且對地產商增加的持有成本有限，不能有效抑制投機客，對改善地方財政收入有限（據海通證券房地產估算，2011 年上海可徵收的個人房屋房產稅總額應低於 3 億元；上海易居房地產研究院亦分析，上海重慶兩地實際徵收的房產稅不會超過 10 億元。旺報，2012.4.20），地方政府亦不熱衷（旺報，2012.1.29；香港經濟日報，2011.3.1；英國經濟學人，2011.2）。

#### 3. 對遏制房價高漲效果不彰

目前大陸的高房價主要是由既有財稅體制、土地制度及投資管道小所引起，如欲藉開徵和推廣房產稅，打壓過高的房價，短期內雖有助於房價和成交量下降，惟整體影響有限（對外經貿大學公共管理學院副教授李長安，證券日報，2011.5.23；SOHO 中國有限公司董事長潘石屹，經濟日報，2011.1.4）。另因房產稅沒有「國八條」的影響大（「國八條」於 2011 年 1 月 26 日公布，對貸款購買第二套住房的家庭，首付款比例不低於 60%，貸款比例不低於基本利率的 1.1 倍），其主要顯現效果可能僅在對高價住宅市場的長期效應上（中國指數研究院副院長陳晟，第一財經日報，2011.4.12）。

#### 4. 徵收管理困難，難以全面推動

大陸房地產產權複雜且紊亂（粗分為正規具完全產權的紅本房產、類似國宅或需繳納土地出讓

金的綠本房產、於農村用地上建設的房屋卻售予非農業戶口的小產權房、存在於城市中的農村之城中村屋，員工按成本或標準價購買的央產房等），各地房屋市場情況差異大（財政部財政科學研究所所長賈康表示，北京地區的幾十萬套小產權房和其他央產房，對於課徵房產稅而言是非常困難的工作。經濟日報，2012.3.7）。因此，徵收技術上必須充分考量不同房屋的價格、位置、數量標準等問題（中國經濟網，2012.3.9）。另房產稅全面推行需先立法，耗時費力，若一旦房地產業衰退導致經濟低速發展，房產稅更難在全大陸推進（中國稅務學會理事胡怡建，旺報，2011.10）。此外，房地產商以人頭戶充數、成本轉嫁或提高租金等方式，來規避房產稅的課徵，對這群反對聲浪最大的既得利益者而言，由於利益的影響複雜高、相對徵稅成本也高（旺報，2012.10.1；中國經濟導報，2011.2.23）。

## 5. 資訊不完整，調控政策難落實

目前全大陸房產數據尚未完成聯網（據媒體表示，各城市已開始建立房地產信息登記制度及試行個人住房信息全國聯網。瀋陽日報，2012.1.18），導致限購、稅收、貸款等調控政策，在實際的房產稅徵收過程中，也面臨房地產登記不完整，和可信的鑑價基礎的問題，無法達到公平（中國金融時報，2012.3.9）。

### （四）大陸未來推動重點及方向

今（2012）年2月大陸國務院副總理李克強於求是雜誌發表「在改革開放進程中深入實施擴大內需戰略」一文，指出要逐步擴大房產稅改革試點（求是，2012年第4期，2012.2.16）。緊接著，大陸國務院總理溫家寶於3月5日在第十一屆全國人大第五次會議上提出的「政府工作報告」中，也確立「未來一年，將加快建設城鎮住房信息系統，改革房地產稅收制度」的政策方向（新華社，2012.3.6）。財政部部長謝旭人進一步表示（3月6日，十一屆全國人大五次會議新聞中心記者會），將總結房產稅改革試點經驗並逐步推動。而住建部等七部門（包括國家發展和改革委員會、民政部、財政部、國土資源部、中國人民銀行、銀行業監督管理委員會在共同提出的「關於繼續做好房地產市場調控和加快保障性住房建設問題」報告中，續重申此一立場，中國證券報，2012.3.13）。此外，3月18日國務院發布「關於2012年深化經濟體制改革重點工作的意見」，亦強調將加快財稅體制改革，適時擴大房產稅試點範圍的立場（證券日報，2012.4.16）。

綜上所述，房產稅已被大陸當局視為是調控房市與改革財稅體制的重要舉措，其未來的推動之重點及方向，歸納如下：

### 1. 以經濟手段取代行政手段

2010年4月起大陸當局透過行政措施相繼發布各種限購令來遏制房價。人大常委會委員吳曉靈即指出，長期採取限購措施與市場配置資源的原則相違，應多運用稅收手段調節，似說明大陸當局正考慮以房產稅等經濟手段替代限購政策（大公報，2011.10.28）。

### 2. 增加試點城市

大陸住建部副部長齊驥表示（首屆嶺南論壇，中新社，2012.3.25），目前正研究擴大試點的城市，據媒體揣測北京、深圳、廣州等將被選列為新的試點城市（旺報，2012.4.20）。另國家信息中心經濟預測部發表題為「房地產市場調控應疏堵結合」報告（中國證券報，2011.3.23）指出，未來需進一步增加房產稅試點城市數量，並設立健全等級劃分、稅率設定、徵收程序、價格評估等一系列配套政策。

### 3. 建立個人住房信息系統

「個人住房信息系統」的建立被視為全面推行房產稅，去除障礙的第一步。大陸住建部部長姜偉新表示，將在今（2012）年6月底將40個重點城市的個人住房信息系統進行「聯網」，預計明年可實現全市、全省聯網，未來可查詢同一人在聯網城市的所有房產資訊，並監控購房資金流向（上海證券報，2012.3.10）。

### 4. 作為地方政府重要稅源

國稅總局表示「十二五」期間將重點推出房地產稅的全面實施，作為未來地方政府主要稅務來源，無論房市走勢如何，都會堅決推出房產稅（信報，2011.11.4）。

## （五）小結

上海、重慶兩城市推動房產稅試點已屆滿一年，雖在試點過程中，面臨諸如：立法依據質疑、徵收管理困難及長期制度面等問題，惟從大陸總理溫家寶等官員的談話及相關舉措來看，房產稅全面推動已是未來既定的政策方向。另一方面，多數城鎮居民已擁有自用住宅，徵收房產稅將加重其負擔，未來逐步推動後，會否引起中產階級的不滿，進而影響社會穩定，抑或調整房地產調控的重點，仍有待觀察。