

# 一、中共處理「巴拿馬文件」之觀察

中研院政治所蔡文軒助研究員主稿

- 中共高層消極面對「巴拿馬文件」問題，係為避免國外力量介入中國大陸內政，而牽連幹部過廣也是冷處理的原因之一。
- 「巴拿馬文件」揭露中共高層家族與國有企業長期透過「空殼公司」，將資產轉移至境外的結構性問題。若任一方利用這分資料將政敵定罪，都會反噬其自身，故「巴拿馬文件」應不致動搖中共目前政局。

## (一) 前言

2016年4月3日，總部設在巴拿馬的莫薩克·馮賽卡律師事務所(Mossack Fonseca & Co.)，一系列機密文件經國際調查記者聯盟(ICIJ)爆光，這些文件被稱為「巴拿馬文件」。根據現有的解密資料，其文件內容引起中共執政當局的憤怒，更將震撼中共高層的現有權力格局。證據顯示，牽涉的中共黨政高層中，現任7位政治局常委，至少有3位常委的家族成員，在海外擁有「空殼公司」(包括習近平本人在內)。在已卸任黨與國家領導人中，則有5位(包括前中共總理李鵬之女李小琳、前中共總書記胡耀邦之子胡德華等)。這說明中共黨政高層家族在海外的不正當營利，牽涉範圍確實極廣，且極可能動搖現有的高層權力生態。迄今為止，中共方面並未正面回應外界質疑。但未來此事件極可能打擊習近平的政治威信，及中共長期的反腐與改革進程。

## (二) 中共的應對態度

嚴格來說，對於中共黨政高層的家庭成員擁有「空殼公司」這類問題，中共迄今未有出任何正式的法律規範。但習近平主政後，查處包括前政治局常委、政法委書記周永康、前統戰部長令計劃及前中央軍委會副主席徐才厚等人的腐敗案件。黨內在討論高層的違紀問題時，財產來源不明、透過家人收賄與利用職務尋租等，已成為主要定罪依據。但在處理「巴拿馬文件」問題時，中共並未使用相同標準，

執政當局更極其小心避免觸碰相關問題。且當國外傳媒詢問現任高層的貪腐醜聞，無論涉外機構與黨營媒體，更未正面回應。

就此，中共外交部在4月5日的定期記者會上，發言人表示「對於這種捕風捉影的東西，我們不作評論。」。在回應層級上，外交部長王毅是迄今為止回應級別最高的中共官員，他首先在4月9日與德國外長的聯合記者會上表示「他們注意到巴拿馬方面在作出一些解釋和澄清。『恐怕我們首先必須獲得澄清，了解它到底是怎麼回事。』」，而在回應北京方面是否將調查高層的違紀問題時，王毅則一再表示不予評論。在官方媒體方面，「人民日報」旗下的「環球時報」於4月5日社評指「巴拿馬文件」事件是「打擊非西方世界政治精英和關鍵組織的新手段」，但並未涉及任何中共領導人涉案的討論。而在幾小時後，多家網路媒體對環球時報的時評轉載也遭刪除，突顯中共不願讓「巴拿馬文件」事件議題持續在檯面上發酵。更不願因此破壞高層政治穩定。

### （三）對中共高層權力格局影響

在習近平主政後，中共在處理黨內高層幹部違紀問題時，試圖營造一種「公平、公正、公開」的形象。諸如強調司法公正的審判過程、或紀檢監察工作的程序性及向媒體說明案情，甚至是開放中紀委總部予國外媒體參觀等。不過，「巴拿馬文件」事件顯然說明這種模式是「內外有別」。

進一步而論，中共高層的消極態度有兩個主因：一是中共極在意國外力量介入中國大陸內政。二是此事件的牽連範圍過廣，多位退休高層家族成員皆有涉案問題。就第一個因素而論，若採用國際調查記者聯盟(ICIJ)報告作為判定高層違紀問題依據，形同承認國外媒體對中共政府擁有「第四權」，有監督與質疑執政當局的權利。在「黨管媒體」、緊抓宣傳系統意識型態的大前提下，中共不會允許西方媒體藉此「和平演變」。

就第二個因素而論，「巴拿馬文件」日前批露的名單，包括現任

政治常委習近平、張高麗和劉雲山家族。而已卸任的高層領導人則包括鄧小平、曾慶紅、李鵬、胡耀邦及毛澤東家族成員。此外，也包括於薄熙來案件薄妻谷開來的法國商業合夥人，他專為薄熙來家族處理國外資產問題。根據以上名單，能發現牽連諸多中共黨內高層領導，按黨內權力生態與慣例，難以妥適處理。而在習近平家人涉案的情況下，習本人也應無意願掀起全面性的反腐行動。再來，即便只針對較低的官員追溯，也有極高的風險。在現任的省部級高官層級，經過媒體整理，與中國大陸現任高官同名同姓的，起碼 16 位，主要包括中共現任財政部長樓繼偉等人（參照表一，備註「可能重名」，為媒體判斷漢語拼音名字較為常見、可能同音者）。根據這份資料，若樓繼偉、苗圩存在涉案問題，由於主管業務的特殊性，包括財經、銀行、工業信息與國防工科委等部門，在這類部門掀起全面反腐行動，可能將遠超預期。

表 1 中共「巴拿馬文件」事件疑似涉案官員（省部級）

名單	職務	備註
樓繼偉	財政部部長	
苗圩	工業和信息化部長	
王正偉	全國政協副主席	
王憲魁	黑龍江省委書記	
尹力	四川省省長	
王學軍	安徽省省長	
李小鵬	山西省省長	
楊晶	國務院秘書長	英譯同音
王勇	國務院國務委員	英譯同音
陳雷	水利部部長	英譯同音
李斌	國家衛生和計劃生育委員會主任	英譯同音
王君	內蒙古自治區黨委書記	英譯同音
李建華	寧夏回族自治區黨委書記	英譯同音

陳豪	雲南省省長	英譯同音
李強	浙江省省長	英譯同音
陸昊	黑龍江省省長	英譯同音

---

資料來源：作者根據媒體報導整理。

#### (四) 「巴拿馬文件」事件的政經意義

「巴拿馬文件」事件衝擊不單是中共官員，更揭露中共政治經濟長期存在的結構性問題。根據媒體報導，這類「空殼公司」問題，至少涉及 4,188 家中國大陸公司，這些公司涉嫌非法於境外轉移資產，在民營企業中包括中國大陸首富王健林的萬達集團，習近平姐夫鄧家貴擁有北京中民信房地產。而根據「紐約時報」報導，鄧家貴夫婦累積的資產高達數億美元。此外，中共前總理李鵬的女兒李小琳，登記於列支敦斯登的投資公司同時上榜。由於李小琳同時具電力央企大唐集團副總經理的身分，其將國有資產轉移境外的疑慮早已被國際媒體關注。

在中國大陸國有企業部分，中國投資有限責任公司也在榜上，其為國務院批准設立的國有大型主權基金投資公司。該公司資金來源於中國大陸的國家外匯儲備，董事長丁學東為現任國務院副秘書長，曾任財政部副部長，於國有資產管理局長期工作。以上資訊與表一參照比對可發現，涉及「巴拿馬文件」事件的官員與公司，多與中共大型國有企業、國有資產管理等存在高度關聯。而中共國有企業與資產體系，長期透過國際資金轉投資名義、或「空殼公司」操作資本流動，以隱藏公司帳面虧損，或是規避國際股匯監理單位的財務監管，已常被西方學界與媒體詬病。而「巴拿馬文件」的資料，形同證實以上觀察。

#### (五) 結語

「巴拿馬文件」資料揭露中共高層家族與國有企業長期透過「空殼公司」，將資產轉移至境外的結構性問題。根據國際調查記者聯盟分析，

莫薩克·馮賽卡公司有近三分之一的業務是來自其位於香港及中國大陸的辦公室，中國大陸為該公司目前最大的市場。就此，不難想像中共執政當局至今為止不願正面回應的原因。從中共的政治制度的權力邏輯而論，若任一方使用這份資料將政敵定罪，都會反噬其自身。故從短期看來，「巴拿馬文件」就應不致動搖中共目前的政局。

## 二、近期中國大陸推動供給側結構性改革簡析

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

- 習近平多次強調供給側改革，突顯中國大陸經濟最大的問題在於產能過剩，而供給側改革的首要目標就是要淘汰過剩產能，並率先從煤炭、鋼鐵兩種產業著手，各省市也相繼推出具體改革方案。
- 產能過剩源自所有權制度與金融體系因素，導致僵屍企業（企業規模較大、行業產能過剩、產品屬性低階）成為經濟轉型和產業升級障礙。惟未解決體制性因素，建構正常市場體系，而只重視清理僵屍企業的數量，恐怕未來產能過剩的問題仍將一再發生。

### （一）前言

2015年11月10日，習近平主持中央財經領導小組第11次會議時首次表示：「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系質量和效率。」同年12月中共中央經濟工作會議正式提出以供給側結構性改革（以下簡稱供給側改革）為翌年改革目標，要完成「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板」五大重點任務。其後在今年1月及5月中央財經領導小組第12和13次會議上，習近平再次強調供給側改革的根本目的，並提出相關的重大部署。從近半年來中國大陸官方對相關問題的發言次數看來，供給側改革已經提升到過去從未有過的重視程度。

### （二）中國大陸改革首要目標是淘汰過剩產能

供給側改革之所以受到中共中央極度重視，主要是目前中國大陸處在產能嚴重過剩的狀態，總需求已無法像以前一樣輕易提振起來，以消耗許多行業的過剩產能。一方面，中國大陸過去一直依賴出口消化投資形成的新產能。2008年金融海嘯爆發後，各國紛紛採取寬鬆

的財政政策與貨幣政策雙管齊下的做法，全球景氣得以短暫的反彈，但隨後在歐美去槓桿化的效應下，國際消費力度減弱，於是中國大陸出口成長率也逐年下降，去年甚至微幅衰退。連帶也影響到整體經濟，GDP 增速自 2010 年第一季達到 12.1% 的高峰之後，多年來持續在震盪下滑，今年第一季更只有 6.7%，創 28 季以來的新低，而且尚未扭轉長期下跌的趨勢。

另一方面，中國大陸本身的供給體系也發展落後，總體上是中低階產品過剩，高階產品供給不足。一旦總需求萎縮，中低階產品所受衝擊最深。目前煤炭、鋼鐵、水泥、玻璃、石化、石油、鐵礦石、有色金屬等產業利潤降幅最大，產能過剩最嚴重，虧損比例已經達到 80%。至 2015 年 12 月初，這幾大產業的生產者物價指數（PPI）已連續 40 多個月呈負成長狀態。其行業普遍特徵是產品品質不佳，不能滿足需求導致滯銷，造成嚴重的產能過剩問題。

供給學派（Supply-side Economics）主張，經濟政策應當著力於消除不利於生產要素供給和利用的因素，減少政府對供給面的干預，以充分發揮市場機制、鼓勵生產，使生產要素供需達到均衡和有效利用。應用在中國大陸經濟的實際環境，就是降低市場進入門檻、實施國民待遇均等化，減少壟斷程度、放寬行政管制，調降融資成本、減稅讓利民眾，放鬆對土地、勞動、技術、資本、管理等生產要素的供給限制，這樣才能營造競爭的供給面環境，有利於提升各產業的生產品質。然而目前中國大陸經濟最大的問題在於產能過剩，因此供給側改革的第一大目標就是要讓過剩產能退出市場。

### （三）中國大陸各省市相繼推出具體改革方案

淘汰產能率先從煤炭、鋼鐵兩種產業著手。今年 2 月份，中國大陸國務院發布去產能的兩大意見，要求未來 3 至 5 年內煤炭、鋼鐵產業分別減少 5 億噸和 1 億至 1.5 億噸產能，並規定各地方要明確具體化供給側改革的任務和目標，加快處理多年來獲得銀行貸款或政府支援而免於倒閉的僵屍企業。至 6 月初，山東、上海、浙江、安徽、四川、重慶、山西、江蘇、廣東、貴州、青海這 11 省市針對供給側結

構性改革相繼擬訂 3 到 5 年的行動計劃落實供給側改革，主要是採取「1+N」模式，即 1 個總體方案和 N 個配套的專項實施方案。

對於不同資源稟賦和發展階段的省份來說，供給側改革的工作重點又有所不同。例如山東、山西、安徽著重在去產能；江蘇、重慶致力於增加有效供給；上海力保在 2020 年工業仍占 GDP 的 25%；四川、貴州、青海則側重培育新產業以創造新供給；廣東與浙江偏重在制度創新，尤其廣東省已明確提出，到 2016 年底要全部清理全省的國有關停企業，到 2018 年底要完全淘汰僵屍企業。全中國大陸在「十三五」規劃時期預計壓縮的 5 億噸煤炭產能，已被以上 11 省市瓜分近半，而其他省份如河北、甘肅、遼寧等則先行推出專項實施方案，大多是針對房地產去庫存和降低企業成本而來。

#### **（四）產能過剩源自所有權制度與金融體系因素**

僵屍企業是當前中國大陸經濟轉型和產業升級的一大障礙。僵屍企業一般有三個特徵：企業規模較大、行業產能過剩、產品屬性低階。不但長期占用資金和社會資源，難以產生經濟效益，且擴大金融風險。據統計，中國大陸商業銀行近 60% 的不良貸款（Non-performing Loan）來自數量不足 4% 的僵屍企業，普遍分佈在鋼鐵、煤炭、水泥等產能過剩的行業。

清理僵屍企業是今年供給側改革五大任務中去產能的主要內容之一。但僵屍企業形成是所有權制度的問題，其存在也和中國大陸金融體系的特點有關。一方面其企業所有權大都屬於國有，由於政企不能分開，國企必須配合國家政策在不景氣時大舉擴張投資，景氣回檔時又因出於保證就業等考慮，地方政府經常大力支持長期虧損的企業繼續生存，不願下令關廠停工，導致企業不能退出生產造成產能過剩。

另一方面對於銀行來說，出於對增加不良貸款的擔心，也往往傾向對僵屍企業持續貸款，結果反面出現逆淘汰（Adverse Selection）的現象。按中國大陸規定，每一筆不良貸款銀行都需要拿出一部分資本金作為風險準備金。這樣一來，如果貸款被列為不良貸款，銀行的



自有資本就會減少，資本充足率就會下降。規模再大一些的不良貸款，可能會直接影響到銀行的正常營運。為避免出現不良貸款，銀行會在企業剛遇到困難時就提供一筆資金。因為只要企業能正常還本付息，這筆貸款就算是正常貸款。而且企業通常只能以貸款方式獲得融資，而貸款則通常需要房地產或機器設備等重大資產為抵押物。於是集中在鋼鐵、煤炭、水泥等擁有重要機器設備的僵屍企業反而容易獲得融資，而缺乏重大資產為擔保品的創新企業則很難得到銀行貸款。同時，清理僵屍企業一般需要兼併和重組，但中國大陸資本市場環境的發展程度還不成熟，缺少兼併和重組管道處理僵屍企業。

在「十三五」規劃時期供給側改革的推動過程中，如何處置僵屍企業，建構正常的市場體系，有效化解過剩產能，不僅是中國大陸跨越中等收入陷阱的關鍵，也是完善經濟體制的必經之路。如果不解決造成僵屍企業大量出現的體制性問題，而只重視清理僵屍企業的數量，恐怕未來產能過剩的問題仍將一再發生。

### 三、從「六四」回歸「八九」

銘傳大學兩岸研究中心楊開煌主任兼教授主稿

- 「八九」運動和「六四」事件必須區分，「八九」運動是民間社會的運動，而「六四」是純粹的政權作為。「八九」運動是一場複雜多元的群眾事件，包括對官僚腐敗的不滿等，並非單純政治事件。
- 在「八九運動」之後，中共政權開始不同的執政軌跡：繼續社會主義市場化的改革、集體領導、接班制度、學習型政黨、資本家入黨及領導問責制等，直到如今的反腐肅貪、網路舉報、深化改革等，或是從歷史經驗學到的執政教訓。

#### (一) 前言

自 1989 年 6 月之後，對外界而言，中國大陸當年的「八九」運動，就被「民主」、「自由」、「反專政」的口號所固化；而「六四」事件就被「屠殺」、「鎮壓」等名辭所佔據。對中共官方而言，也就簡單的定位為和平演變與反和平演變之爭，雙方詮釋權的爭奪一直沒有平息。然而，這是一場複雜多元的群眾事件，絕不僅僅是政治事件而已。

#### (二) 多元視角

第一，「八九運動」從參與群體來看，1989 年的社會運動不僅是一場學生運動，而且一場範圍廣泛的社會運動，參與者包括工人、個體工商業者、國家幹部、教師和其他社會群體，甚至中共中央、國務院各部委、全國人民代表大會、全國人民政治協商會議的各機構，特別包括「人民日報」、「光明日報」、新華社等「喉舌」均有官員參與。北大的汪暉教授在「一九八九社會運動的歷史條件與『新自由主義』的反歷史解釋」乙文中，提出當年改革是形成所謂「雙軌制」開始，為腐敗和官倒提供契機，結果改革引起國家與社會的對立，地方和中央的對立，中央部門間利益對立和矛盾。因此有龐大數目的公民懷念改革前相對的「穩定生活」。因為改革的政策造成若干舊官僚變成新

權貴，而中共中央對此沒有對策，結果外失民心，內失團結，最後是中央不和而引發的運動到悲劇。

第二，「八九運動」從訴求來看，不是為了政治改革或是西方民主的追求，顯然，在運動的開始與民主無關，而與社會的相對不平等有關，當時的口號如：「毛澤東的領導兩袖清風，華國鋒的領導無影無蹤，鄧小平的領導百萬富翁」，這是社會主義的訴求，為什麼運動開始矛頭直接對準當時社會上的富人，當時的富人主要是倒買倒賣致富的人，即所謂「反官倒」。所以，運動的開始是「行政訴求」，而非政治訴求。有人說到運動後期，學生們知道運動必將失敗，才臨急換上民主的口號，目的是博得歐美國家的支持。然而也可能是西方國家介入下的指導棋，將之轉變為「和平演變」與「反和平演變」的「政治訴求」，最終導至悲劇收場。

第三，「八九運動」從領導階層來看，如果運動的本質是社會不公，行政失能，則運動的領導權是不可能由大學生來扮演，有資料顯示當工人試圖接近指揮部的時候都會遭到學生們的拒絕，而未能獲得運動中的領導權。但是問題是工人為何願意屈居學生之下，顯然學生是有人支持，工人沒有人支持，那麼為什麼學生有人支持，是誰在支持，而且是長時期、大力度的支持，怎樣支持，支持的目的又是什麼。這些問題均待釐清，因此，有人提出「八九民運主體僅僅被再現為唯一在場的『六四』學生領袖，遮蔽了工人階級的存在。」不是歷史的真象而是政治的需要，而且是各方政治的需要。

第四，「六四」事件相對於「八九運動」可能簡單許多，不過這是中共中央必須思考的問題，外界當然可以施加壓力，但是也必須思考目的和目標，否則也不會有續航力。

### **(三) 世界鉅變**

廿一世紀以來，人類社會面臨三大鉅變，快速地改變人類的政治、經濟與社會發展，它們是中國大陸崛起，網路科技和氣候變遷，這三件是都具全球性的意義，迫使人們必須以不同於以往的視野來審

視過去來。這三大鉅變指向同一個命題：世界不是一元的，不是單一的，不能只信一種標準：中國大陸崛起告訴世人，國家現代化不是只有西方一個路徑，還有中共的路徑，評價政治的標準也不是只有選舉民主與非選舉民主，還有良治與劣治，能治與庸治的標準。

中國大陸的崛起，如果放回「八九運動」的角度來看，我們可以發現在「八九運動」之後，中共政權開始不同的執政軌跡：繼續社會主義市場化的改革、集體領導、接班制度、學習型政黨、資本家入黨，領導問責制，直到如今的反腐肅貪、網路舉報、深化改革等，無一不在提高其執政能力化解人民的不滿，當然人民永遠也不會滿足，但只要不斷作出使人民有感的努力，政權的主危機就可以化解，顯然中共政權自「八九運動」中學到寶貴的執政經驗。

## 四、雷洋事件暨深化公安執法改革簡析

成功大學政治系暨政經所洪敬富教授主稿

- 公安執法之有效改革須立基於中共當局徹底依法行政，重視程序正義，及讓司法能夠在媒體和公眾監督下，進行必要的約束和監督，方能在確保公民權利下，建立問責政治的法治社會。
- 中國大陸中產階級的崛起，壯大將可能扮演要求重大變革的巨大力量，及將權力關進籠子裡的時代角色。

### (一) 前言

雷洋，一位年輕、優秀的人大碩士，在中共體制內工作，且初為人父，但據北京昌平區民警指稱，雷洋因涉嫌嫖娼，在警方欲帶回審訊過程中，突感身體不適，經送醫搶救後無效，宣告死亡。這件發生於2016年5月7日夜間的「雷洋案」，再度引起廣大中國大陸網民的線上「圍觀」，並折射出當前大陸司法正義不彰的沉痾，與此同時，它也凸出公安制度治理革新的迫切問題。

### (二) 事件概述

2005年，雷洋是在有中共「第二黨校」之稱的中國人民大學環境衛生學院就讀，亦是該校2011級碩士生。畢業後，就職於國務院國有資產監督管理委員會下屬的中國循環經濟學會，擔任生態文明中心主任。2016年5月7日夜間9時許，29歲的雷洋自北京昌平家出發趕往首都機場迎接探望父母的路途中，因故失聯，苦等不到接機的配偶及親屬於隔(8)日凌晨接到派出所通知，因雷某涉嫌在足浴店「嫖娼」。警方接獲查報後，採取「強制約束」措施，將他帶往當地派出所的途中，因「抗拒執法並企圖逃跑」，致使「心臟病突發」而死亡。

這件非正常死亡的案子不僅讓雷洋家屬無法接受，更因為該事件在網上得到眾多輿情的廣泛關注，成為時下中國大陸熱議的一個重大社會/司法案件。雷洋配偶的質疑重點並非在他是否有嫖娼；她在意

的是警方在執法過程中是否存在執法不當、過當問題。5月16日，雷洋妻子向北京市人民檢察院提交刑事報案書，指控涉案分局警察涉嫌故意傷害（致人死亡）罪、濫用職權罪、以及幫助偽造證據罪。而網民也排山倒海地質疑，為何警方無法解釋雷洋手臂、頭部、下體等多處的淤青與腫脹？為何事發地點的三個攝像鏡頭全部壞損，無法還原當時、當場狀況？而警方則將此事件導向為對死者嫖娼的道德審判，讓足浴（療）小姐說明確有此事，並提出一些嫖娼費用收據等來證實警方所言不假。

然而，雷洋的一些人大校友會（1988、1992級）發起至少兩波的實名連署，在這些佔據中國大陸各專業領域的社會菁英與中產階級的聲明中，他們強調，雷洋的死「絕非意外」，而是一場「系統性的悲劇」；固然習總書記對「依法治國」的嚴肅政治承諾猶言在耳，且攸關的收容條例、勞教制度也依序廢除，但在改革開放三十餘年後的今日，「我們的人身安全和公民權利並沒有得到基本保障」；他們呼籲最高權力機關要「展開對雷洋死因的獨立、公正調查，我們要求嚴懲肇事兇手、徹底整頓約束公安紀律。我們要得到最基本可靠的人身安全、公民權利和城市秩序。捨此，在我們未老的未來，我們不會無所謂的。對惡，我們不會忍太久。」（中國人民大學 1988 級部分校友就同學雷洋身亡發表聲明，2016.5.11）。

雷洋的死，帶給其家人、校友、乃至廣大中國大陸網民的哀痛、憤怒、震驚與恐懼是巨大的；這種對公權力普遍的濫權、暴力、恐懼與憤怒讓普羅百姓，特別是中產階級，人人自危，誰也不知道誰會是下一個雷洋。這種排山倒海的輿論情緒倒逼中國大陸官方進行危機公關，不僅應家屬請求對雷洋屍體進行解剖、驗屍，以求真相，也責成北京市人民檢察院第四分院對涉及雷洋案的五名民警進行立案偵查，以昭司法正義。

### （三）雷洋之死與深化公安改革

雷洋事件一開始，警方矢口否認有任何執法上的濫權或疏失，一切執法是合法的，沒有過激行為，且雷洋的嫖娼證據充足。但對此辯

稱，警方卻遲遲未能公布執法當下的影像或事發地點的錄影。與此同時，公眾輿論普遍質疑官方的央視、新華社、人民日報、環球時報等，大抵維護著警方的利益，並對此事件進行「洗地」式的袒護。

雷洋的不正常死亡雖籠罩大陸社交媒體微博、微信數十天，大量悲憤、痛惡、批判的言論也使得網管人員疲於奔命地審查、刪貼。普遍瀰漫諸如「下一個待宰割的沈默羔羊可能就是你；如果你今天不站出來，明天你就站不出來了」的網路情緒不絕於耳。接受家屬請託擔任雷洋案的陳有西律師曾對英國國家廣播公司 BBC 表示，「因為這不涉及到單獨的一個雷洋權利，這涉及到的是每一個公民的權利。公民的權利和警察的權利，發生接觸以後，應該怎樣規範，所以大家才會這麼多關心」（BBC 中文網，2016.5.21）。

然而，此事件真正的重大轉折在於習近平於 2016 年 5 月 20 日主持召開的「中共中央全面深化改革領導小組第二十四次會議」，並在會議中通過了「關於深化公安執法規範化建設的意見」此一制度性文件。習近平強調公安執法的規範化是要：「增強執法主體依法履職能力，豎立執法為民理念，嚴格執法監督，解決執法突出問題，努力讓人民群眾在每一項執法活動、每一起案件辦理中都能感受到社會公平正義」（新華社，2016.5.20）。固然此一規範性文件的實施細節尚未公布，但這與過往及此次雷洋事件的憤怒輿情息息相關。

事實上，中共官方早已於 2015 年 2 月公布「關於全面深化公安改革若干重大問題的框架意見」及相關改革方案。在此框架意見中，誓言藉由改革公安行政管理來促進社會公平正義、維護社會和諧，並在全面推進依法治國進程中，防範各類冤假錯案（新華網，2015 年 2 月 15 日）。然而，自該框架意見後，有關警察因未能規範執法而引起的（重大）爭議事件層出不窮，且愈演愈烈。警察在執法過程中，也常被批評存在著執法不公正、不文明、徇私枉法和權錢交易等諸多問題，其公權力、公信力也備受考驗。

在習召開五二〇會議後不久，人民日報於 6 月 1 日刊登「『雷洋之死』立案，從程序通往正義」的評論文章，並引述雷洋辯護律師陳

有西的話，指稱北京檢察院接受報案，即時立案，「讓每一個案件當事人都感受到法律的公平正義」。人民日報的評論更進一步表明，「正義不僅要實現，而且應當以人們看得見的方式實現。從即時動態公開案件資訊、委託協力廠商進行屍檢，到北京市公安局『絕不護短』的表態，再到市級檢察院立案偵查，人們從中看到執法機關推進公開透明、夯實法治信仰的決心。程序正義體現了法治與人治之間的基本區別」(人民網，2016年6月1日)。

誠然，程序正義是中國大陸欲推進依法治國進程中，一個不可或缺的重要前提。這種正義不僅要實現，而且是以人們看得見的方式實現，正是體現所謂的「程序正義」，「看的見的正義」，特別是讓裁判過程和法律程序能夠透明、公開、公正，而媒體與公眾得以享有充分的資訊自由、言論自由與評論自由。然而，這種「中國式」的司法正義、程序正義也有其政治現實的侷限性。

由於中國大陸輿論對雷洋事件「井噴」式地爆發，從全民議論到全民辦案，對於司法公開的實際舉措帶來些許進步，但對於實現真正的司法正義、程序正義則可能有其負面的民粹辦案，讓真正意義上的司法獨立、司法公正有所減損。究其根本，這種眾生喧囂、群眾司法現象正折射出大陸公眾對其司法普遍不信任、沒信心。尤有甚者，大陸公安部門也就雷洋案召集多家官方媒體、熱門活躍的市場化新聞網站，就如何進行輿論引導進行意見徵集，且要求各網路媒體不得炒作、報導該事件，進而引發更多的網民關注與公眾參與，一切靜候一個月後的驗屍報告和最終的司法判決。

至此，雷洋事件似乎又成為另一輪「中國式」司法正義下的輿論迴圈：在喧囂輿論高壓下，有關的上層黨政機關宣示介入調查，一方面政治承諾對該事件進行妥善地司法處理；但另一方面卻不對核心問題進行本質上的改革，也不做出具體的回應，一切待輿論關注大幅消退後，再悄悄地宣布最終(司法)結果，悄悄地進行必要地表彰或懲處，讓該事件悄悄地退出公共輿論的關注視線之外。



## （四）結語

任何有意義的公安執法改革不僅需要政府徹底地依法行政，重視程序正義，讓司法能夠在媒體和公眾監督下，進行對權力必要的約束和監督，期能在確保公民權利下，建立問責政治的法治社會。而不斷崛起、壯大中的大陸中產階級將可能最終扮演要求重大變革的巨大力量，在真正意義上扮演將權力關進籠子裡的時代角色。就如人大校友所言：「在我們未老的未來，我們不會無所謂的。對惡，我們不會忍太久」。

## 五、第 69 屆世界衛生大會（WHA）會議述評

淡江大學戰略所李大中副教授主稿

- 此次世衛大會邀請函首度加註 1971 年聯合國大會第 2758 號決議以及世衛大會第 25.1 號決議，以及其所依據的「一中原則」，背後的兩岸互動與政治意涵不言而喻。
- 我衛福部林部長於 23 日遞交抗議信，並因 25 日發表演說全程僅使用「中華臺北」，引發國內爭議，但我政府高層與行政部門仍肯定此次我方代表團的參與情形。
- 臺灣參與國際組織活動，除須凝聚內部共識外，亦須尋求諸如美、日等友邦與夥伴的支持。另我應正視兩岸關係與對外關係之間的複雜連動性，保持政策務實性與彈性，方能保障我方最大利益。

### （一）前言

第 69 屆世界衛生大會（WHA）於今年（2016）5 月 23 日至 28 日在瑞士日內瓦舉行，儘管此次我方順利出席本屆世衛大會，但過程仍一波三折。我代表團團長衛福部長林奏延在大會致詞中，向與會各國代表傳遞一項明確訊息，即臺灣願意在全球醫衛合作上扮演更重要角色。而在此次會議期間，我代表團與美國、歐盟、日本等各方代表進行近 60 場的雙邊會談，但林部長與中國大陸國家衛計委主任李斌，並無正式會談，僅於會場外握手寒暄。

### （二）我參與第 69 屆世界衛生大會（WHA）相關情形

自 2009 年以來，此為我方連續第八次獲得世界衛生組織的正式邀請，以中華臺北（Chinese Taipei）的稱謂、觀察員（observer）的身分，參與世界衛生大會相關活動，但因此次世衛大會的召開時間，正逢蔡英文總統甫就任後三天，而我方的相關準備與因應，橫跨政權交替期間，再加上涉及高度敏感的兩岸互動，故包括世衛秘書處的邀請函是否如期寄發，甚至是北京是否出手，以我方接受「一中原則」為參與前提等問題，都引發各界高度關切，故被視為新政府上臺後兩岸互動

的第一道嚴峻考驗。最後雖然我方在網路報名截止前，終於接獲正式邀請函，但在此邀請函的文字中，卻首度加註 1971 年聯合國大會第 2758 號決議以及世衛大會第 25.1 號決議，以及其所依據的「一中原則」，背後的政治意涵不言而喻。

我衛福部林部長於 23 日透過世衛幹事長陳馮富珍的法律顧問，向世衛組織遞交抗議信，除抗議此次世衛秘書處的邀請函寄發過晚之外，也再次強調我方是以專業、務實以及盼能發揮正面貢獻的態度，出席世衛大會。行政院也強調以 2758 號決議文為基礎的「一中原則」，與臺灣參與世衛大會並無關聯。而林部長在 25 日的 5 分鐘的英文演說中，傳達我方希望各國能夠繼續支持「中華臺北的 2300 萬人民」穩健參加世衛組織架構下各項活動之意願，並期盼我方與世衛組織與其他國際機構，共同攜手合作，增進全球的衛生安全，但因全程僅使用「中華臺北」，而非「臺灣」，故引發國內軒然大波。但整體而言，我政府高層與行政部門仍肯定此次我方代表團的參與情形。

### （三）簡析

我方以觀察員身分參與世衛大會並非孤例，依照「WHO 憲章」規定，WHO 之會籍包括正式會員（full member）以及仲會員（associate member）等兩大類，至於觀察員（observer）地位，則是載於「WHA 議事規則」之相關規定中。在世衛組織的架構中並無觀察員的制度設計，目前世衛組織共有 194 個會員國，除了列支敦士敦並非世衛組織的正式會員之外，所有的聯合國會員皆為世衛組織的正式會員國，而紐埃與庫克群島等兩個非聯合國會員國，亦以正式會員身份參與世衛組織，但在世衛大會中，則有觀察員的安排，除了我方之外，世衛大會的觀察員共涵蓋三種類別，包括：（1）國家：教廷；（2）主權實體：巴勒斯坦、馬爾他騎士團；（3）非政府間組織：國際紅十字會、紅十字會暨紅新月會國際聯合會、國際議會聯盟等。

回顧我方爭取參與世衛組織活動的歷史，從 1997 年李登輝政府時期開始，即是重要的政策目標。在 2000 年至 2008 年的陳水扁政府時期，曾採取不同的推案叩關，而在 2003 年初全球爆發 SARS 疫情

之後，國際社會對於臺灣被摒除於世界防疫體系之外，均表達嚴重關切，故支持我方有意義地參與世衛組織活動，包括美、日、歐盟等皆表態並支持臺灣成為世衛大會的觀察員，但均因北京的壓力與國際政治現實而難以實現。直至馬英九政府時期，我方在推動參與聯合國體系的戰略目標與路徑上，出現明顯的轉變，除了不再尋求「重返」或「加入」聯合國，更將焦點鎖定於有意義參與世衛組織、國際民航組織（ICAO）以及聯合國氣候變遷綱要公約（UNFCCC）等聯合國專門機構活動與相關機制，而在睽違多年之後，我官方代表團終於在 2009 年 5 月重返世衛大會，持平而論，此發展的確與當時兩岸形勢的緩解有關，如果雙方缺乏相當程度的默契，勢必難以取得此一突破。

#### （四）結語

臺灣國際組織活動參與，除必須凝聚內部最大共識、依靠自身的實力與努力、以及尋求諸如美、日等友邦與夥伴的鼎力支持與協助之外，如何妥善因應北京因素，仍是難以迴避的重要課題。鞏固或拓展臺灣的國際組織活動空間，除對等與尊嚴等原則之外，也必須顧及政策務實性與彈性，並應正視兩岸關係與對外關係之間的複雜連動性，如此方能保障我方最大利益。

## 六、解放軍建構聯合作戰指揮體制評析

國防大學政治系馬振坤教授

- 習近平在去(2015)年 11 月下旬召開中央軍委改革工作會議，強調要組建戰區聯合作戰指揮機構和健全軍委聯合作戰指揮機制，以強化軍隊聯合作戰能力。
- 改革重點在建立一套能夠上下銜接、起承轉合之聯合作戰指揮中樞機制，在中央軍委層級是將現有總參謀部改組成為直屬中央軍委之聯合參謀部，對上能讓軍委主席有效行使最高軍令指揮權；對下則能夠銜接整合各戰區聯合作戰指揮系統。
- 解放軍在理順組織結構及權力運作模式後，將在組織編制、軍種功能、武器裝備以及作戰指揮各個面向趨向成熟，可望提升其作戰能力。

### (一) 前言

中共於去(2015)年 11 月下旬召開中央軍委改革工作會議，正式揭開軍隊組織變革之序幕。中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組組長習近平在會中發表重要講話，直指解放軍「必須在 2020 年前在領導管理體制、聯合作戰指揮體制改革上取得突破性進展、在優化規模結構、完善政策制度、推動軍民融合發展等方面改革上取得重要成果，努力構建能夠打贏信息化戰爭、有效履行使命任務的中國特色現代軍事力量體系，完善中國特色社會主義軍事制度」。

### (二) 解放軍作戰指揮體系的變革

在習近平揭櫫的軍隊改革具體內容上，他強調要組建戰區聯合作戰指揮機構和健全軍委聯合作戰指揮機制。透過中央軍委組織職能調整之頂層設計，習近平要建構「軍委→戰區→部隊」的作戰指揮體系以強化軍隊聯合作戰能力。

解放軍原本並無聯合作戰指揮體制，其既有之作戰指揮體制係以從事境內地面持久作戰為主之設計，具體表徵有二，一是解放軍並無

陸軍司令部，但海空軍及二炮部隊則自其組建時即成立軍種司令部；二是中共將全中國大陸劃為七大軍區，作戰時以軍區為基礎轉換為戰區，採取誘敵深入之戰略遂行地面持久消耗戰。

解放軍僅有海空二炮司令部卻無陸軍司令部並非獨特設計，而是歷史發展的結果。中共自 1927 年創立紅軍成為其首支武裝力量，至 1949 年組建海軍和空軍之前，其軍隊皆以地面部隊為主，在國共內戰期間，為方便作戰指揮，堅持以黨領軍以及強化後勤保障，中共在軍事領導上，採取總部形式作為其軍隊領導管理和作戰指揮機構。而中共在建政後仍然延續此總參謀部、總政治部、總後勤部之架構，作為其軍隊領導體制，即便陸續組建海空軍及二炮部隊，並未改變此架構，反而是將新組建的軍兵種納入此架構中，成為支援地面部隊作戰的輔助性軍兵種。

因此中共傳統的四大總部領導機制，係以陸軍為主、海空軍及二炮部隊為輔、適合從事傳統單一軍種地面作戰的軍隊領導機制。此機制無法適應現代戰爭係屬遠程投射、立體攻防、不同軍兵種聯合作戰之特性，共軍內部早有變更之議。尤其近年來中共與周邊國家在陸地領土主權爭議逐漸經由雙邊協商談判獲得解決、陸地邊界之緊張情勢明顯降低之際，在東海及南海之島礁領土主權及海域劃界爭端卻日形嚴重。而對應此等緊張情勢者，是海空二炮等軍兵種而非陸軍，爭端發生之東海、南海區域，亦非南京、廣州軍區戰備任務指向之處。

若依中央軍委賦予兩大軍區之任務，南京軍區是「主管江蘇、安徽、浙江、江西、福建、上海五省一市軍事事務的大軍區，主要作戰使命是保衛南京、上海、杭州、福州等東南沿海發達的特大城市和工業區的安全」。依此內容視之，南京軍區主要作戰範圍並不包括東海及釣魚臺。再依共軍廣州軍區之主要任務內容視之，該軍區是解放軍「主管廣東、廣西、湖北、湖南、海南五省區軍事事務的大軍區，戰時使命為保衛中國南部，尤其防止越南和東海沿海的攻擊，防衛廣州、深圳等特大城市。此外，當需要時也負責增援香港和澳門」。同樣地，廣州軍區防務亦不包括南海諸島礁。

除大軍區主要戰略方向係向陸而非向海，大軍區指揮職位的設計上也是以陸軍為主，七大軍區司令員均由陸軍將領出任，各軍區海空軍司令員在編制上僅為大軍區之副司令員，故軍區海空軍主要作戰任務係以支援軍區地面部隊作戰為主，而非遂行境外海空域獨立作戰。

但依據中共公布之「2015 中國的軍事戰略報告書」，共軍要「加快轉變戰鬥力生成模式，運用信息系統把各種作戰力量、作戰單元、作戰要素融合集成為整體作戰能力，逐步構建作戰要素無縫鏈接、作戰平台自主協同的一體化聯合作戰體系」，另要「按照權威、精幹、靈便、高效的要求，建立健全軍委聯合作戰指揮機構和戰區聯合作戰指揮體制」。顯見中共領導階層深知既有中央軍委與各總部、軍種司令部間職能區分，以及大軍區制度等，皆無法因應未來戰爭聯合作戰型態之需求，因而藉由中央軍委組織調整的時機，對於軍隊領導管理體制和聯合作戰指揮體制進行一體化設計。

### （三）現行聯合作戰指揮機構的組建

依據「意見」，為適應一體化聯合作戰指揮要求，應「建立健全軍委、戰區兩級聯合作戰指揮體制，構建平戰一體、常態運行、專司主營、精幹高效的戰略戰役指揮體系」，且要「重新調整劃設戰區」。在軍隊作戰指揮體系上，則要「按照聯合作戰、聯合指揮的要求，調整規範軍委聯指、各軍種、戰區聯指和戰區軍種的作戰指揮職能」，部隊訓練則要求必須「與聯合作戰指揮體制相適應，完善聯合訓練體制」。

在具體組建聯合作戰指揮機構方面，在中央軍委層級是將現有總參謀部改組成為直屬中央軍委之聯合參謀部，此新成立之「聯參」只負責中央軍委之聯合作戰指揮事宜，與過去的「總參」總攬對軍隊的作戰指揮權和領導管理權有很大的差異。更重要者，新的聯合參謀長不再擁有過去總參謀長對軍隊之最高軍令權，此最高軍令權在中央軍委職能調整之後，已回歸到中央軍委主席之手，以落實軍委主席負責制之精神。此聯合參謀部只是一個直屬中央軍委常態存在之作戰指揮

機構，故聯合參謀長不論在平時或戰時，都扮演軍委主席在行使軍隊作戰指揮最高軍令權之幕僚長，而不再是過去總參謀長名為幕僚長，實際上卻擁有等同陸軍司令員之權力。

將總參謀部改編成為聯合參謀部在具體實踐上確實可行，因為目前總參謀部除陸軍出身之總參謀長、副總參謀長外，海、空、二炮皆有擔任副總參謀長，其實已具備聯合作戰指揮機制之雛型。此海空二炮擔任副總參謀長之將領在原本制度運作下，即是未來接任海空二炮司令員之必然人選，其在副總參謀長任內，可獲得與其它軍種副總參謀長溝通協調之經驗，並可在此過程中了解其它軍種之特性以及在執行作戰任務時必須考量之諸種條件。當此將領擔任軍種司令員後，在落實中央軍委「一體化聯合作戰」政策要求下，自當能夠與其它軍種溝通協調，降低軍種本位主義色彩。

海空二炮將領出任總參副總參謀長始於江澤民在 2004 年將中央軍委主席職務交棒給胡錦濤時，同步將海空二炮司令員納入中央軍委成員起。原本海空二炮司令員之級別等同大軍區正職，僅同陸軍之大軍區司令員。江澤民將其納入中央軍委後，海空二炮司令員級別提升，但是在司令員以下各階則無變動，尤其各大軍區空軍司令員以及瀕海大軍區海軍司令員，在級別上仍屬大軍區副職，編制上為軍區副司令員。為求幹部梯隊之完整性和連續性，並且符合不同軍兵種聯合作戰之時代發展趨勢，乃在總參謀部原本由陸軍壟斷之副總參謀長職務，分由陸、海、空軍和二炮之將領分別擔任，以連接海空二炮軍兵種高階將領在成為軍兵種司令員之前最後階段職務歷練。

除副總參謀長層級外，總參謀部所屬各部例如情報部、作戰部等，亦早已納入海空二炮各軍兵種幹部擔任高階參謀，各自負擔與本身軍兵種相關之情報、作戰等參謀業務。換言之，總參謀部在過去十年來即是以滿足不同軍兵種聯合作戰之需求作為主要發展方向，且實際上已發展出成熟的聯合作戰指揮參謀機制。因此將總參謀部調整為聯合參謀部，就實質運作面而言，並非是全盤的改變，反而是將實質上已初步具備的聯合作戰機制加以制度化與正名化。



因此將總參謀部調整為聯合參謀部之重點並不在總參謀長、副總參謀長等領導層級職務由不同軍種將領擔任，亦不是整合不同軍種作戰參謀業務，而是建立一套能夠上下銜接、起承轉合之聯合作戰指揮中樞機制。對上能夠落實中央軍委主席負責制之精神，讓中央軍委主席得以透過聯合參謀部之機制，有效行使最高軍令指揮權；對下則能夠銜接整合各戰區聯合作戰指揮系統，讓一體化聯合作戰指揮體制成為一個「有機的整體」，在作戰指揮上不會出現「斷鏈」甚至「無鏈結」的情況。

建立聯合作戰指揮機制在大軍區層級，即是取消現有的七大軍區，另成立東西南北四大戰略方向之戰區，以及保障北京安全之中部戰區。傳統上，大軍區是中共軍隊體制上的主要建制，自毛澤東時期強調誘敵深入境內決戰的戰略思維下，大軍區制度即扮演最重要之分區屯兵固守防衛角色。事實上，大軍區是真正掌握軍隊、集軍隊之軍令軍政權於一身的體制，舉凡軍隊之建設、教育訓練、乃至作戰指揮權，皆由大軍區司令員掌握。另外中共政權在國防動員體制和軍地制度，也都依托在大軍區體制之下，與維護內部安全秩序相關之武警部隊之建制與指揮，也都在大軍區管轄範圍內。

由於大軍區制度是以屯兵和境內決戰為前提，在體制運作上自然以陸軍為主，海空軍及二炮僅扮演支援陸軍作戰的角色。隨著中共軍事現代化成果日顯，海空二炮遠距投射力量不斷強化，共軍向海方向的活動範圍不斷擴張，軍事戰略思維已改採邊境和境外作戰，不再以誘敵深入境內決戰為主。而境外作戰自然以能夠從事遠距投射之海空軍和二炮作戰力量為主，陸軍反而僅能扮演預備隊之角色。因此將以陸軍為主之大軍區體制改為以不同軍兵種遂行聯合作戰為主之戰區指揮體制，方能整合不同軍兵種之作戰力量，即時且有效發揮海空二炮遠距投射火力之優勢。

另外，將大軍區改為戰區，亦可消除原本大軍區司令員壟斷軍隊領導及指揮權，形同分地割據之軍閥的現象。戰區將僅負責聯合作戰指揮，戰區司令員僅擁有對其戰區之聯合作戰指揮權，並不擁有對軍隊之領導管理權。軍隊領導管理權由各軍種司令部掌握，如此可以將

軍令權和軍政權在戰區層級完全切割，就不會再出現軍區司令員形同地方軍閥的權力膨脹問題。

#### （四）結語

習近平在此次中共中央軍委組織調整中，展現對軍隊完全的領導權威。誠然外界多認為習近平通過這次軍改刻意打亂軍中既有的權力結構，清洗原本在軍隊裡根深蒂固的江澤民派系將領，全面掌握軍權。但是平心而論，從中央軍委公布的「意見」對中央軍委層級、軍種司令部層級、以及戰區層級的組織調整內容看來，這次的變動若能落實，的確可以讓解放軍的組織架構及權力運作機制脫胎換骨。解放軍在理順組織結構及權力運作模式後，將在組織編制、軍種功能、武器裝備以及作戰指揮各個面向趨向成熟，符合現代化軍隊的標準，而這也將讓解放軍的作戰能力在可預見的未來呈現出跳躍式之進步。