

一、2009 年中共「全國人大」、「全國政協」會議觀察

政治大學寇健文副教授主稿

今年「兩會」主題之一是經濟「保 8」。中共在「兩會」表示要實施總額達 4 兆人民幣的兩年投資計畫，以達到「保 8」的目標。維持社會穩定亦是今年「兩會」主題。中共關注大學畢業生和農民工的失業問題，並改善社會保障、教育、醫療，希望能緩和金融海嘯對於社會的衝擊。此外，中共亦藉由「兩會」的時機，說明貴州甕安事件已獲得充分解決，避免該事件受到外界的臆測而對社會穩定造成嚴重的影響。

中共有意利用「兩會」的時機，發布「西藏民主改革 50 年」白皮書，大力頌揚中共治藏的成績。外交部長楊潔篪在「兩會」指出達賴絕非僅是宗教人士，並警告西方各國不能對於西藏分裂勢力給予支持。

今年是「全國政協」成立 60 週年，中共在「兩會」提出要擴展統戰功能，增強對臺、港、澳的聯繫。例如在「兩會」討論諸多臺商的權益，希望在「一個中國」的前提下，繼續增加兩岸的商業交流。整體來說，統戰的架構可以說是振興經濟的一環，以降低世界金融危機對於中國大陸發展的衝擊。

2009 年 3 月，中共十一屆「全國人大」、「全國政協」二次會議（簡稱「兩會」）在北京開幕。在過去一年，中共面對許多挑戰，包括春季雪災、西藏暴動、四川汶川地震、貴州甕安事件、全球金融風暴、舉辦奧運、臺灣政黨輪替等變化。今年開春迄今，中共面臨的第一個挑戰就是化解國際金融危機對中國大陸經濟社會的衝擊。此外，今年 3 月適逢達賴喇嘛流亡印度 50 週年，中共對西藏問題也格外謹慎。「兩會」的另一個討論重點，是維持社會穩定，包括提出社保等治理政策，加強武警的訓練，以及對甕安事件做出說明。這些議題就成了今年「兩會」

的重要焦點。

（一）經濟發展力求「保8」

溫家寶在「政府工作報告」中（以下簡稱「報告」），總結 2008 年的經濟建設成就。具體而言，2008 年中國大陸國內生產總值超過 30 兆元（人民幣，以下同），較之 2007 年增長了 9%。溫家寶認為中國大陸能有這麼大的經濟成績，是因為中國大陸在 2008 年能及時調整宏觀經濟政策，以全力保持經濟平穩較快發展。溫家寶還提到近 3 年累計單位國內生產總值的能耗，下降 10.08%，因此中國大陸在發展經濟的過程中，已經同時力求環保工作的推動（中國評論新聞網，2009.3.5）。

溫家寶認為，中國大陸今年 GDP 增長的「保 8」目標可以實現。中共兩年投入 4 兆元的資金計畫（2008 年 11 月 5 日，中共國務院常務會議部署擴大內需促進經濟平穩較快增長 10 項措施，決定從 2008 年第 4 季到 2010 年底投資 4 兆元），將成為「保 8」的「最直接動力」（人民網，2009.3.7）。「報告」指出，今年國民經濟和社會發展的主要預期目標是國內生產總值增長 8% 左右，經濟結構進一步優化。2009 年整個宏觀經濟的政策，都應該放在如何激發內部需求，特別是消費需求上，這對政府來說是一個很大的轉型。刺激消費需求，才是對地方政府的真正考驗（中國評論新聞網，2009.3.5）。此外，中共國家發展和改革委員會在「兩會」提出的「關於 2008 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2009 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告」，也明確提出 2009 年的經濟工作包括：國內生產總值增長達 8%、經濟結構進一步優化、民生得到較好保障、居民消費價格總水準漲幅控制在 4%、國際收支狀況繼續改善。溫家寶在閉會時表示，實現 GDP 增長 8% 的目標確實有難度，「但是經過努力也是有可能的」（世界新聞網，2009.3.13）。

（二）完善社會治理與維護社會安定

在溫家寶的「報告」中，提到對社會治理的「軟、硬」政策。在「軟」政策上，包括是促進房地產市場的發展，對於貸款的優惠政策、住房轉讓環節營業稅減免政策，都有明確的規定。中共希望以積極的

政策刺激消費，以避免房價過高導致民眾購房的困難。其次，是公立醫院的改革試點。要點包括：鼓勵各地探索政事分開、管辦分開、醫藥分開、營利性和非營利性分開、推進公立醫院補償機制改革、建立醫療品質的監管和評價制度。這些改革，意味著將市場機制引入醫療服務體系，以及建立外部監督制度，從而提升醫療品質（新華網，2009.3.6）。第三，是解決失業問題，溫家寶提到要投入 420 億元資金來促進就業（中國評論新聞網，2009.3.5）。在失業的族群中，尤以大學畢業生和農民工最重要。據估計，每年大學應屆及過去幾年未就業的大學畢業生超過 700 萬人。針對大學生的失業，鑑於國有企業的人事編制幾近額滿，因此需要中小企業擴大招聘規模以吸收大學生就業。而農民工的問題也必須重視，「全國政協」常委盧曉鐘提到返鄉農民工面臨 5 大難題，包括生存問題、子女入學問題、再就業問題、創業困難問題、權益保障問題。為了解決農民工的失業問題，盧曉鐘建議開設農民工返鄉創業「綠色通道」，為他們創業提供便利條件（鳳凰資訊，2009.3.6）。最後，是教育問題。溫家寶提出要落實好城鄉免費義務教育政策、大力發展職業教育、對義務教育階段教師實行績效工資制度、推進素質教育。

在「硬」的政策上，中共亦為社會秩序的維持做出準備。在本次「政府工作報告」中，溫家寶提到「加強人民武裝員警部隊建設，增強執勤、處置突發事件、反恐、維穩能力」（中國網，2009.3.5），此外，中共在去年開始，大規模加強對縣委書記的調訓，訓練重點包括應付突發性群眾事件、大規模上訪、重大公安問題的處理。中共藉由「軟硬兼施」的作法，一方面解決社會問題，但一方面又為社會可能的動盪發生設下界限，必要時必須「撲滅於萌芽狀態」，絕不能危及政權的穩定。

在「兩會」期間，社會穩定問題也成場外的焦點。貴州省副省長祿智明提到去年 6 月發生的甕安事件時指出，貴州省在處理突發群體性事件中，把握住訊息公開的原則，馬上召開專題新聞發布會（文匯報，2009.3.4）。省委書記石宗源在「兩會」上，對於甕安事件總結出 3 項經驗教訓：第一，要在第一時間把「準確的」資訊讓媒體知道，並借助媒

體力量披露事件真相和細節。石宗源非常強調處理危機事件時，媒體所扮演的角色，因為「光靠官方說的，人們不信，媒體一說就信了」(中國新聞網，2009.3.6)。第二，是啟動輿論監督系統。第三，是啟動問責制。石宗源還提到在 2007 年，甯安群眾的安全感是 59%，但到了 2008 年底已經變成 89%，顯見社會治安的提升(新華網，2009.3.6)。中共利用「兩會」召開的時間，對於甯安事件做出總結，頗有宣示該事件已經充分獲得解決的意涵，避免該事件受到外界的臆測而造成嚴重的影響。

(三) 宣傳中共對西藏的治理成績

2008 年 3 月 14 日西藏爆發重大的動亂事件，重創中共治理西藏的形象。中共將西藏動亂定位為達賴集團在西方國家協助下的分裂行為，並認為達賴為舊西藏農奴時期的上層勢力代表。在「兩會」召開前，中共發布「西藏民主改革 50 年」白皮書，認為中共改變了政教合一的農奴制度，提升西藏人民生活(人民網，2009.3.2)。在本次兩會上，「全國政協」委員圖登克珠向「兩會」遞交的提案之一，就是呼籲媒體真實呈現西藏人民的生活狀態，反映西藏民主改革 50 年來的發展變化。西藏自治區人大常委會主任列確、西藏自治區主席向巴平措在回答有關「314 事件」對西藏影響的提問時表示，目前西藏經濟發展穩定，百姓安居樂業，達賴分裂勢力是西藏不穩定的主要因素，他作為舊西藏農奴主的代表，根本沒有資格談人權(新華網，2009.3.7)。

本次「兩會」召開前後，中共允許部分外國媒體進藏採訪。2 月中旬時，中共國務院新聞辦公室和外交部邀請路透社、共同社、俄新社、美國全國廣播公司、聯合早報等 8 家外國媒體，在西藏進行了 4 天的採訪(中國網，2009.2.18)。在「兩會」進行時，中共似乎有意開放並引導外國媒體報導西藏事件，希望透過宣傳來「釐清」外界對於西藏事件的誤解。新加坡聯合早報駐北京記者葉鵬飛表示，西藏問題是他今年「兩會」第二關注的議題，僅次於中共政府的金融危機應對計劃。俄新社駐華首席記者謝平(中文姓名)說：「北京奧運會前我去過西藏，西藏現在很安全」(新華網，2009.2.28)。為擴大宣傳，「西藏民主改革 50 年」的電視影

片在「兩會」期間，於中共中央電視臺的 8 點黃金時段播出，並將安排在中文國際頻道、英語國際頻道播出（新華網，2009.3.7）。

（四）增強對臺、港、澳的統戰

自去年臺灣政黨輪替後，兩岸關係有所改善。中共高層在本次「兩會」上，針對兩岸關係有較溫和的宣示。溫家寶在「報告」中說，要在「一個中國」原則的基礎上努力增強兩岸雙方政治互信，並透過協商來為臺灣參與國際組織活動問題作出合理的安排；探討兩岸政治、軍事問題，為結束敵對狀態、達成和平協議創造條件（中國評論新聞網，2009.3.5）。溫家寶在「兩會」的發言，重申胡錦濤去年 12 月 31 日在「告臺灣同胞書」發表 30 周年座談會上的立場，再次重申兩岸可以透過協商來解決臺灣參與國際活動的問題。

對於臺灣的統戰事務，國務院臺灣事務辦公室主任王毅也有說明。王毅聽取代表們對對臺工作的意見和建議，並認為對臺胞福祉有關的事宜持開放態度。較為具體的政策是關於落實完善「臺灣同胞投資保護法」的審議，幫助在中國大陸的臺資企業獲得融資和稅收的減免、解決臺胞子女入學就業難題、加強兩岸教育交流等問題提出建議（福建臺胞之家，2009.3.6）。臺盟中央副主席陳蔚文建議，建立兩岸經濟合作實驗區，並應該對在港澳地區，以及日本、歐美等地的臺胞建立密切聯繫（福建臺胞之家，2009.3.6）。與過去相比，今年「兩會」對臺政策用字遣詞已有所緩和。過去的對臺政策一定會提及「反獨」、「促統」的立場，但今年賈慶林的報告卻未見「反獨」、「促統」等詞語。溫家寶甚且在閉會時感性的講到，希望在有生之年到臺灣，「走不動，爬也願意去臺灣」（聯合報，2009.3.14）。

對於港、澳地區的統戰也是兩會的焦點。賈慶林在「兩會」表示，今年是人民政協成立 60 周年，應該擴展統戰事務。為妥善應對國際金融危機衝擊，2009 年的政協工作應該是保持經濟平穩較快發展。賈慶林認為在部署 2009 年的工作時，要密切與港澳委員的聯繫，著力加強同港澳同胞的團結和聯合，並完善發揮港澳委員作用的工作機制。賈

慶林並重申「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」的方針(中國新聞網,2009.3.3)

(五) 結語

1. 本次「兩會」最主要的焦點是經濟問題。面對國際經融危機，中共黨內以及外界觀察家對於 2009 年中國大陸經濟是否能「保 8」出現質疑，例如瑞士銀行亞太區首席投資策略師浦永灝在「兩會」召開前表示，全球經濟衰退影響中國大陸出口，中國大陸很難再維持兩位數經濟成長，能維持 6-8% 已不容易(中國新聞網, 2009.3.5)。但中共在「兩會」表示要實施總總額達 4 兆元的兩年投資計畫，以達到「保 8」的目標。針對外界對於中國大陸經濟衰退的質疑，中共高層也在「兩會」做出反應，例如國務院副總理王岐山在「兩會」批評「全國人大」代表指中國大陸「金融受了內傷」的說法「不準確」(明報新聞網, 2009.3.7)。「兩會」為「保 8」進行定調，溫家寶在「兩會」閉幕時指出：保 8 有難度，但中共已經儲備了充足的「彈藥」，可以隨時推出新的政策來處理(臺灣英文新聞, 2009.3.15)。從溫家寶在「兩會」中將「保 8」列為政策目標，「保 8」恐已從經濟問題上升到「政治問題」。依此來看，「保 8」應該不是沒有機會達成。
2. 第二個主要焦點是中共提出了「軟硬兼施」的社會治理手段。受到金融海嘯影響，中共一方面從「軟」的方式來解決國內的失業問題，緩和國內的社會壓力。但一方面也不忘記用「硬」的手段，強化武警的訓練，萬一社會失序時，國家力量可以馬上介入，避免政權的穩定受到威脅。
3. 第三個焦點是西藏問題。對於去年發生的拉薩「314 事件」，為回應外界對於事實真相的討論，中共有意利用「兩會」的時機，發布「西藏民主改革 50 年」白皮書，大力頌揚中共治藏的成績。本次「兩會」開放中外媒體報導關於西藏問題的討論議程，但媒體接觸的資訊幾乎是官方觀點，此舉等於是利用中外媒體再度宣傳中共的立場。中共外交部長楊潔篪在「兩會」上指出，達賴要在中國大陸的 1/4 的土地上建立「大藏區」，是分裂主義的行為，此舉已經說明達賴絕非僅是宗

教人士，並警告西方各國不能對於西藏分裂勢力給予支持（中央社即時新聞，2009.3.7）。

4. 第四個焦點是中共利用今年為「全國政協」成立 60 週年的機會，提出要擴展「全國政協」的功能。特別是增強臺港澳的統戰，以增加經濟發展的契機。「兩會」討論諸多臺商的權益，包括稅收、民生等問題，希望在「一個中國」的前提下，繼續增加兩岸的商業交流。可以看出在臺灣政黨輪替後，中共確實已逐步採取更務實的態度來拓展兩岸關係，其主要的目的就是振興經濟。整體來說，統戰的架構可以說是振興經濟的一環，以降低世界經融危機對於中國大陸發展的衝擊。

二、中國大陸推動「省直管縣」地方制度改革

企劃處主稿

為減少地方政府層級，改善行政體制缺失，中共推行「省直管縣（含縣級市）」試點改革，可概括分為「財政與經濟權下放」及「行政層級轉變」兩種類型。

中國大陸各省之經濟實力、地域面積、人口數量、社會關係等差距甚大，面臨問題亦頗複雜，「省直管縣」之改革成效仍有待觀察。

中共建政近 60 年以來，共進行過 8 次行政體制與政府機構改革。前 5 次是在計劃經濟的框架內進行，從 1993 年開始的第 6 次，以及其後的行政體制與機構改革，則是為了適應建立社會主義市場經濟的需要，改革重點則是轉變政府職能。

由於行政層級過多，不利經濟及社會發展情勢，中共目前正在推動以減少政府層級為目標的「省直管縣（含縣級市）」試點改革。這項改革觸及大多數地區經濟發展、財政體制、行政管理體制。「省直管縣」將使地方權力面臨再分配，最終可能會帶來行政區劃的變革（文匯報，2008.8.3）。

（一）原有地方行政體制的缺失

1982 年開始，中國大陸大多數地方實行「市領導縣」制度，也就是在省、縣、鄉鎮三級體制中，增加一級「地級市」，成為省、地級市、縣、鄉鎮四級制。主要目的要解決縣和市並存問題，也希望中心城市的輻射作用，能帶動周圍地區的發展。

目前實行「市管縣」的數量占全中國大陸地方行政區劃的 70%（中國評論新聞網，2009.2.7）。

市管縣的體制行之多年後，出現一些問題：

- 有些地級市並非因經濟發展自然形成為經濟中心，而是人為的指定。其經濟實力與所管轄縣的差別不大，甚至還比不上所轄縣，因而產生「弱市強縣」現象（中國評論新聞網，2009.2.7）。
- 1990 年代起，由於城市改革和城鎮化加速，部分市級政府財政壓力加大，不僅無法拉動縣域經濟，還出現越來越多與縣爭利的現象（中國評論新聞網，2009.2.7）。
- 地級市為了中心城市的發展，往往截留所轄縣的資金，進而形成城鄉差距越拉越大（中國評論新聞網，2009.2.7）；也造成許多縣、鄉債臺高築，且基層權力不足，危及社會穩定（安徽決策諮詢，2004.7.1）。
- 行政體制層級過多、組織龐大；並使各層次的精英人才幾乎都被吸收到黨政部門「作官」，致使民間企業中缺乏高素質人才（中國國家信息中心，2008.2.19）。
- 政府管理層級多，隸屬關係複雜，行政分割嚴重，導致行政成本高且效率低（中央社，2005.5.15）。

（二）「省直管縣」的類型

基於上述原因，部分地區正試行「省直管縣」。撤銷「地級市」的下轄縣，市只負責管理城市本身，而由省直管縣。

「省直管縣」有兩種類型：

1. 財政與經濟權下放的「省直管縣」

是指在財政預算編制上，由省直接編列縣的預算；收入也由省與

縣直接劃分。同時省也將轉移支付、專項資金補助、資金調度、債務管理等經濟權限下放到縣（中國評論新聞網，2009.2.7）。

早在 1992 年，浙江為「在經濟上和上海接軌」，將 13 個經濟發展較快的縣市進行擴權，跳過「市」的層級，授以基本建設、技術改造和外商投資項目的審批權（中國新聞社，2005.9.20），是最早的「省直管縣」試點工作。

此外，2002 年起，浙江、湖北、河南、廣東、江西、河北、遼寧等省，先後開始「強縣擴權」和「擴權強縣」的改革。原屬「地級市」的經濟管理權限，直接下放給重點縣，在經濟管理方面形成省管縣的格局（中國國家信息中心，2008.2.19）。

2. 行政體制的「省直管縣」

行政體制的「省直管縣」改革，是指將省市縣行政層級關係，由目前的省管市、市管縣，轉變為省直接管市和縣的二級體制。市、縣平級，不僅在財政體制上，而且人事權、審批權、經濟社會管理權，都由省與縣直接打交道（南方網，2009.2.3）。

3. 具體作法

由於各省在經濟實力、地域面積、人口數量、社會關係等方面差距很大，面臨問題也十分複雜，因此改革不能「一刀切」（中國國家信息中心，2008.2.19）。目前出現的有下面幾種模式：

- 在已經形成區域經濟中心，或是積極建構區域經濟中心的發達地區，如北京、上海等直轄市，以及廣州、深圳、西安等區域經濟中心城市，推動「撤縣建區」。即是將原來屬於市所管轄的縣，改制為市所屬的「區」。
- 在西部欠發達地區，仍維持目前的行政管理格局，但可向縣級單位下放部分權力，也可以選擇部分縣進行直管。
- 在上述兩種情況外的大部分區域，在條件成熟時，可從財政體制過渡到行政體制的「省直管縣」。

（三）「省直管縣」的推動與步驟

1. 推動

- 2005 年 7 月 5 日，總理溫家寶在「農村稅費改革工作會議」上說，

具備條件的地方，可以推進「省直管縣」和「鄉財鄉用縣管」試點工作（亞洲時報在線，2005.8.2）。

- 2008年10月召開的「十七屆三中全會」決議，要推進省直接管理縣財政體制改革，有條件的地方可依法探索省直接管理縣的體制（南方網，2009.2.3）
- 2009年1月8日，中共國家發展和改革委員會發布「珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008 - 2020）」，明確指定珠三角地區試行省直管縣體制，也進一步擴大縣級政府經濟社會管理權限（國際廣播電臺，2009.1.11）。
- 2009年2月1日，中共中央、國務院發布「關於2009年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見」，明確指出要推進省直接管理縣（縣級市）財政體制改革，推進「擴權強縣」改革試點；鼓勵有條件的省份率先減少行政層次，實施省直接管理縣（縣級市）的體制（中國通訊社，2009.2.3）。

2. 步驟

省直管縣的改革，大致分為3個步驟進行：

- 第一步，省對試點縣的財政進行直管，並適當下放經濟管理權，但仍維持市對縣的行政領導。
- 第二步是市和縣分治，不再是上下級關係，而均由省直管，重新定位市和縣的功能，市的職能要有增有減，縣的職能要合理擴充。
- 第三步是市的改革。合理擴大市轄區，調整精簡機構和人員。撤銷管縣的地級市（級別可保留，只負責管理城市本身），而由省直管縣（中國國家信息中心，2008.2.19）。

（四）結語

中共自1993年以後進行的政府機構改革，主要是為了適應經濟、社會發展之需要。但衍生出行政層級過多、效率太低，反而有礙經濟與社會發展。所以有些省級政府在中央的默許下，自行推動行政層級改革試點，而中共中央也從2005年開始推動「省直管縣」的試點改革。這是中共體制中，地方「由下而上」，而非中央「由上而下」發動改革的特例。

從強縣擴權試點開始的「省直管縣」改革，雖然得到多方肯定，但試點過程出現地級市為保住既得利益，下放的權力「虛」多「實」

少；或是市、縣各自擴充組織機構，反而增加人員、擴大預算規模，卻未改善行政效率。

中國大陸 31 個省級行政層級，下轄多達約 2,000 個縣級單位，各地狀況不一；近年城鄉差距、東西差距擴大，使得各地差異更多。因此「省直管縣」的改革成效，以及是否能成為中共地方行政體制的模式，仍有待觀察。

三、中共發展大型客機產業之過程及目的

企劃處主稿

「中國航空工業集團」於成立後便獲 10 餘家銀行意向性授信，並於近期大舉向國際徵求專業經理人，顯見中共當局已在積極規劃生產大型客機。

中國大陸雖已能研製大部分客機零件，惟大型客機中最核心部分為發動機及系統，若中共方面無法取得關鍵技術，要商業化生產大型客機仍有其困難度。

中國大陸第 1 家國有控股的大型客機製造公司「中國商用飛機有限責任公司」甫於 2008 年 5 月成立，而「中國航空工業第一集團公司」及「中國航空工業第二集團公司」亦於 2008 年 11 月 8 日重組合併為「中國航空工業集團」，於成立 3 個月內便獲得 10 餘家銀行 2,000 多億元人民幣意向性授信，並於近期大舉向國際徵求專業經理人，顯見中共當局已在積極規劃生產大型客機。茲就中共發展大型客機之過程及近期動向簡介如下：

（一）中共發展大型客機產業過程

1. 自行研發期（1970-1985）：

中共於 1970 年代便著手設計研發大型客機「運 10」（由中共中央直接指揮協

調，各部委、軍隊及 21 個省市的 262 個單位參與研製，「運 10」有經濟艙 178 座，最大起飛重量 110 噸，已經達到了「大型客機」的標準），該型客機雖研發及試飛成功，但在中國大陸及海外仍無法與國際大廠（如空中巴士及波音公司）競爭；由於「運 10」係仿自波音 707 機型（波音 707 飛機由於噪音及煙霧超過國際標準過高，已屬淘汰機種，波音公司已於 1979 年停產），當時中國大陸航空業對此種客機需求有限，且在無市場及無資金挹注下，中共首套自行研發大型客機計畫宣告失敗。

2. 市場換技術期（1985-1998）：

所謂「市場換技術」係指透過與國際飛機製造商合作，在國內配裝生產大型客機，並在國內銷售，以換取外商轉讓相關製造技術。1985 年位於上海的麥道組裝廠正式運作（1985 年組裝 MD82 客機，1992 年組裝 MD90 客機），1996 年中國航空工業總公司亦與空中巴士公司共同研製大型客機，但最後兩項合作計畫均宣告失敗（至 1997 年麥道公司被波音公司併購，與中方合作終止；又空中巴士公司在向中方的技術轉讓項目上開出天價，於 1998 年雙方合作終止。中國國家信息中心，2007.4.2）。計畫失敗歸因於中方始終未能引進核心技術，亦無法取得關鍵技術的智慧財產權（智慧財產權的核心部分為飛機的型號合格證【TC】）；另一方面，中國大陸境內航空公司對合作組裝生產的飛機亦缺乏興趣，導致「市場換技術」發展模式宣告失敗。

3. 先支後幹期（1998-2008）：

即先發展支線客機（支線飛機，是指座位數在 50-110 座左右，飛行距離在 600-1,200 公里的小型客機），再研發大型幹線客機的發展路線。中國航空工業第一集團研製的 50 人座支線飛機「新舟 60」於 2004 年實現出口（2004 年 11 月 2 日中國航空工業第一集團與辛巴威交通部簽訂 3 架「新舟 60」購機協議，並於 2005 年 4 月 30 日交付 2 架予辛巴威航空公司。截至 2008 年 11 月，「新舟 60」已獲 136 架訂單。新華網，2005.12.23；中國新聞網，2008.11.3）；於 2007 年 12 月完成「ARJ21」支線客機研發（為中國大陸第一架擁有智慧財產權的噴氣支線客機），並於 2008 年銷售海內外市場（截至 2008 年 11 月，「ARJ21」已獲得 208 架訂單。中國新聞網，2008.11.3）。

4. 「三驅動」期（2008-）：

中共民航總局代局長李家祥表示，要發展大型客機要有「三驅動」，即政策驅動、市場驅動及飛機製造者創業的衝動（人民網，2008.3.13）。中共總理溫家寶表示，研製發展大型客機是「國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020 年）」確定的重大科技專項（新華社，2008.5.11），強調要研製出具有

市場競爭力的大型客機，形成強大的航空工業，並要認識和處理（1）安全性同經濟性的關係（安全性和經濟性相統一，關鍵在技術，只有採用國際先進技術，市場才能接受），（2）自主創新同利用全球科技資源的關係（可考慮把設立總裝廠和零部件廠同航空製造技術的引進消化再創新結合起來，促進航空工業快速發展），（3）體制機制創新同發揮現有技術、人才、企業作用的關係（一批掌握先進設計技術和有一定實踐經驗的人才隊伍，是研製大型飛機的基礎條件和重要力量），（4）研製攻關同實現產業化的關係（核心技術的研發和突破，需要依靠以企業為主體、產學研相結合的技術創新體系），（5）政府主導同市場機制的關係（從發展戰略、行業立法、產業政策、財政投入等方面給予長期、穩定的支援）。隨即，中國商用飛機股份責任公司於上海成立（由中共國務院國有資產監督管理委員會、上海國盛有限公司、中國航空工業第一集團、中國航空工業第二集團、中國鋁業公司、寶鋼集團有限公司及中國中化集團公司依「公司法」組建），而中國航空工業第一集團及第二集團亦於 2008 年 11 月重組為中國航空工業集團。

（二）中共發展大型客機產業近期動向

1. 設立總裝線及零件廠：

中國航空工業集團與空中巴士合資興建的 A320 總裝線廠正式投入生產（目前有 4 架 A320 客機在天津生產線同時進行總裝，從 2009 年 2 月底開始，第 1 架總裝完成的 A320 客機進入噴漆階段，天津總裝線廠希望可以生產 50% 中國大陸航空市場的 A320 飛機。人民網，2009.2.23），而中國航空工業集團旗下子公司哈爾濱飛機工業集團有限公司與西安飛機工業集團有限公司分別與空中巴士公司合作生產飛機零件（哈飛集團生產 A350 複合材料零件，西飛集團生產 A320 機翼。中國網，2009.2.1；新華網，2009.2.3）。

2. 赴歐採購飛機發動機及航空鋁板：

中共商務部長於今（2009）年 2 月底率貿易投資促進團赴歐洲採購，並簽下 130 億美元協議，其中包括 20 架飛機發動機及航空鋁板的採購協議（文匯報，2009.3.1）。

3. 投入研發設計工作：

鑑於「市場換技術」失敗經驗，中國大陸民航機企業已開始投入飛機研發設計工作，以取得飛機型號合格證。如昌盛飛機設計公司所設計的「中國之星」客機（CS2000）便是 200-300 人座之大型客機（CS2000 在市場定位上界於波音 767 及 787 之間，依美國通用動力公司 GEnx-21 發動機效能設計，推力達 6,600 磅，為 1 架可和波音公

司及空中巴士競爭的大型客機。新華網，2008.11.3），目前已完成第 1 輪設計。此外，中國航空工業集團亦成立生產飛機發動機及系統之子公司，以配合飛機設計公司研發相關零件。

4. 培育及招募專業人才：

中共國家留學基金管理委員會與中國航空工業集團於 2007 年簽訂合作協議，選派學生赴英國學習航空工程，目前第 1 批留學生已歸國投入工作，並派出第 2 批學生赴英留學（第 2 批學員共 56 人，其中飛機專業 27 人、發動機專業 29 人。科技日報，2009.2.27）。此外，中國航空工業集團近來對海外招募專業經理人，引發國際注目。

5. 銀行業對航空產業提供授信：

近來包括中國銀行及中國工商銀行等 10 餘家銀行與中國航空工業集團簽署協議，使該集團共獲 2,360 億元人民幣意向授信額度，為中國大陸近來授信額度最高的銀企合作，也為航空產業發展提供資金保障（人民網，2009.2.6）。

（三）中共發展大型客機產業之目的

1. 建立航空產業鏈，創造就業機會。以空中巴士 A320 飛機總裝線廠為龍頭，天津航空產業鏈正在形成，越來越多與航空產業有關的企業前來尋求發展（中國航空器材進出口集團公司在基地合作開展飛機租賃、複合材料、航空塗料、航材分撥、飛機座椅製造等項目）。天津濱海新區已逐漸形成以航空製造業為核心，以航空租賃業和航空運輸業為主幹（航空租賃可以使航空公司在沒有充裕資金的情況下，也能夠迅速擴大公司的機隊規模，增加航班或擴充航線，同時降低經營成本），涉及航空研發、航空製造、航空物流以及航空金融等完整的航空城，為當地創造更多就業機會。
2. 研製大型客機的過程可為國家帶來巨大產業拉動及經濟增長。從投入產出效益來看，每向航空工業投入 1 萬美元，10 年後大約可以產生 50 萬至 80 萬美元的收益。1 架大飛機由 300 萬到 500 萬個零件組成，這些零件需要有數千家配套供應商生產，由此帶來巨大的產業升級機會（新華網，2008.11.28）。
3. 中國大陸的航空運輸周轉量目前居全球第 2，但放眼中國大陸各航

線，皆採用進口客機，故發展大型客機為中共當局的重點工作。

4.航空工業為戰略性高科技產業，為評比國家科技創新能力及綜合國力的重要標的，而發展大型客機更是國際競爭制高點，是大國必爭之地

（目前能生產大型客機的只有美國、歐洲及俄羅斯，而大型客機成功商業化，並發展為產業僅有美國及歐洲。中國評論新聞網，2007.9.10）。

（四）未來中共發展大型客機產業可能採取策略

- 1.中國航空工業集團預計於3年內完成子公司專業整合，並於5年後實現集團整體上市（財經網，2008.11.8）。
- 2.未來航空產業鏈一旦發展完成，便可生產中國大陸所需之客機，不需再向國外購買；並可能趁當前金融危機之際，併購有財務危機的國際客機製造廠，未來可利用其國際知名度將中國大陸製的大型客機外銷全球（中國證券報，2008.11.5）。
- 3.中國大陸亦可能仿效空中巴士及波音公司營運模式，將飛機零件轉包予拉丁美洲或非洲友邦，以合資合營方式研發生產，並爭取該友邦購買中國大陸製大型客機。

（五）結語

- 1.中國大陸雖已能研製大部分客機零件，並透過與空中巴士及波音公司合作經驗，學習飛機整體裝配等關鍵技術；惟大型客機中最核心部分為發動機及系統，若中共方面無法取得關鍵技術，要商業化生產大型客機仍有其困難度。
- 2.當今國際大型客機市場已被空中巴士及波音公司寡頭壟斷，在美國和歐盟聯手支援下，透過標準及規範的制定來限制第3者進入此產業。即使未來中國大陸自製的大型客機可進行量產，在開拓海外市場時，是否可將技術標準提高至歐美所設之「門檻」，仍有待觀察。

中國大陸發展大型客機產業大事紀

時 間	大 事 紀
1970.8	中共啟動「運 10」研製工作。
1980.9.26	「運 10」成功首飛。
1985	中共終止「運 10」生產計畫。
1985	上海飛機製造廠與美國麥道公司組裝生產 MD82 客機。
1992	上海飛機製造廠與美國麥道公司組裝生產 MD90 客機。
1993	中共撤銷航空航太部，分別組建中國航空工業總公司和中國航太工業總公司。
1996	中國航空工業總公司與空中巴士公司聯合研製 AE-100 客機。
1997	麥道公司被波音公司合併，與中方合作終止。
1998	空中巴士公司終止 AE-100 合作項目。
1999	中國航空工業總公司一分為二，分別組建了中國航空工業第一集團公司和中國航空工業第二集團公司。
2005.12.4	中共國家發展和改革委員會和空中巴士公司簽署「加強工業合作的諒解備忘錄」(<u>文匯報</u> ，2005.12.5)。
2005.12.5	中國航空器材進出口集團公司與空中巴士公司在巴黎簽署訂購 150 架 A320 系列飛機的框架協議(<u>文匯報</u> ，2005.12.5)。
2006.2	中國國務院發布「國家中長期科學和技術發展規劃綱要(2006 - 2020 年)」，大型飛機與新一代寬帶無線移動通信、載人航太與探月工程等項目並列。
2007.2.26	中國國務院通過「大飛機方案論證報告」，原則上批准大型飛機研製重大科技專項。
2007.11.26	中共國家發展和改革委員會與空中巴士公司簽署工業合作諒解備忘錄，正式確認中方參與空中巴士 A350XWB 巨無霸飛機 5% 工作份額(<u>中廣網</u> ，2009.2.1)。
2008.5.11	中國商用飛機有限責任公司於上海成立。
2008.5.11	中共總理溫家寶發表「讓中國大飛機翱翔藍天」重要談話(<u>新華社</u> ，2008.5.11)。
2008.9.28	空中巴士公司與中共交通部民用航空局簽署關於民航安全合作的諒解備忘錄(<u>新華社</u> ，2008.9.28)。
2008.9.28	空中巴士 A320 天津總裝線正式投產。
2008.11.8	中國航空工業第一集團公司與第二集團公司重組合併為中國航空工業集團公司(<u>財經網</u> ，2008.11.8)。
2009.1.8	中國工商銀行等 10 家銀行向中國航空工業集團提供 1,760 億元意向性授信額度，並簽署「戰略合作協議」(<u>中國證券報</u> ，2009.2.9)。
2009.1.18	中國商用飛機發動機有限責任公司於上海成立。
2009.1.30	中國航空工業集團旗下的哈爾濱飛機工業集團有限公司(哈飛集團)與空中巴士中國大陸公司簽署「哈爾濱哈飛航空客複合材料製造中心有限公司合資合同」(<u>中國網</u> ，2009.2.1)。
2009.2.2	中國航空工業集團旗下的西安飛機工業集團有限公司與空中巴士公司簽署合同，在中國大陸進行 A320 機翼總裝及測試合作(<u>新華網</u> ，2009.2.3)。
2009.2.9	中國銀行向中國航空工業集團公司提供 600 億元意向性授信額度，雙方 2 月 6 日在北京簽署了「戰略合作框架協議」(<u>中國證券報</u> ，2009.2.9)。

時間	大事紀
2009.2.26	中國航空工業集團直屬 12 家子公司向國際招募專業經理人。

四、中共「新星號」貨輪遭俄國攻擊及中俄關係觀察

中興大學蔡明彥副教授主稿

「新星號」沈船事件，造成中方 7 名船員喪生。

俄方將沈船事故責任歸咎「新星號」船長，中方表示無法接受，並要求徹查真相。

中俄將在今年夏天動員 10,000 名部隊，舉行「和平使命 2009」聯合軍演。

中共提供俄國能源公司 250 億美金貸款，興建「東西伯利亞—太平洋油管」支線，由俄國每年提供中共 1,500 萬噸石油，為期 20 年。

俄國是否出售中共 Su-33 戰機，將是觀察中俄軍售關係能否走出低潮的指標。

（一）事件經過

今（2009）年 2 月 14 日，中共貨輪「新星號」（該船為一艘 5,000 噸貨輪，船東為浙江通宇船務有限公司，運營者為廣州明洋船務有限公司，懸掛獅子山共和國船旗）在濱臨日本海的俄國納霍德卡港（Nakhodka）附近遭俄國邊防軍船艦開火後沈沒，船上 16 名船員中有 8 人獲救（含 3 名中共船員、5 名印尼船員），其餘 8 人失蹤（含 7 名中共船員、1 名印尼船員），引發中俄兩國之間的外交糾紛。

事件發生後，中俄兩國媒體對事件經過的報導與評論重點如下：

1. 俄方說法

（1）「新星號」供應劣質大米且違法擅自離港

俄國方面指出，「新星號」向俄國供應劣質大米，因擔心船隻遭俄國查扣，在未經俄方允許的情況下，在 2 月 12 日擅自離開納霍德卡港

口，非法穿越俄羅斯海域。俄國邊防軍派出兩艘巡邏艦對「新星號」實施攔截，並向「新星號」開火射擊，迫使「新星號」停航並在俄國巡邏艦監護下返回納霍德卡港，但「新星號」因船身受損嚴重，加上風浪過大，最後發生沈船意外（“Russian Border Guards Fired on Chinese Ship Legally – Ministry,” RIA

Novosti, February 19, 2009）。

（2）「新星號」不理會俄國邊防軍警告

俄國邊防總局濱海邊疆區分局發布新聞指出，「新星號」貨輪擅離納霍德卡港後，俄國邊防軍派出的軍艦在 2 月 13 日早晨追上「新星號」。另外，根據納霍德卡司法檢查部門的說法，俄方多次透過無線電通訊、燈號與旗號，要求「新星號」停駛，但該船船長置之不理，俄國邊防軍在接獲「聯邦安全部」（Federal Security Service, FSB）的命令後，對「新星號」開火，迫使「新星號」轉向返回納霍德卡港，但在距離港口 50 里處沈沒，船上人員分別搭乘兩艘救生艇逃生，雖然俄國邊防軍盡力營救，仍有 8 名「新星號」船員溺斃（“Moscow Blames Captain of New Star for Tragic Sinking,” RIA Novosti,

February 19, 2009）。

2. 中方說法

（1）指控俄國官商勾結

根據「中評社」2 月 27 日報導，「新星號」從泰國運送 5,000 噸大米到俄國，船上大米經過「船東互保協會」（Protection and indemnity Club, P&I）檢驗通過，並無品質問題。「新星號」事件應是船舶代理商和俄方收貨人勾結，以大米品質為由勒索船主。俄國邊防部隊出動維護俄羅斯收貨人的利益，反應俄國「官商勾結」的情況相當嚴重。

（2）指控俄方違反國際法

中共媒體在報導中指控俄國違反國際法，主要理由包括：1. 「新星號」未辦理相關手續駛離納霍德卡港口，雖然違反俄方規定，但當俄國邊防巡邏艦追上「新星號」時，「新星號」已進入公海，俄方不應對「新星號」執行緊迫權；2. 俄國邊防軍巡邏艦不應使用重機槍與火炮，在公海上射擊「新星號」500 餘次，且時間長達數小時；3. 「新星號」船身受創後，俄國邊防軍艦艇不應強迫「新星號」返回納霍德卡港，

導致「新星號」船艙因進水嚴重而沈船（[世界新聞報](#)，2009.2.24；[中國共產黨新聞網](#)，2009.2.27）。

（二）中俄官方反應

1. 俄國官方反應

（1）將事故責任歸咎「新星號」船長

根據俄羅斯外交部發言人涅斯捷連科（Andrei Nesterenko）的說法，「新星號」船長（該船船長為印尼籍）必須為該船在俄國附近海域遇險一事，承擔全部責任。原因在於：第一、「新星號」未經許可擅自離開俄國港口；第二、「新星號」船長對俄國巡邏艇發出的所有警告置之不理，俄國巡邏艇被迫在發出警告 18 個小時後開火，俄方認為「新星號」船長的行為「極端不負責任，將船員置於危險之中」；第三、「新星號」貨輪船長沒有採取必要措施挽救輪船和船員生命（Edward Wong, “Chinese Officials Protest Sinking of Cargo Ship by Russians,” [The New York Times](#), February 21, 2009）。

（2）俄方同意針對此事展開調查

俄國方面根據「俄羅斯聯邦刑法典」第 322 條第 1 款規定，已對「新星號」船長提起刑事訴訟，讓全案進入司法程序。俄國駐中共大使拉佐夫（Sergey Razov）對「新星號」事件造成中方人員傷亡，表示遺憾，強調俄國有關部門正針對這次事件展開調查，並會將相關情況及時通報中方。

2. 中共官方反應

（1）向俄方表達外交抗議

「新星號」事件發生後，中共外交部歐亞司司長張喜雲隨即在 2 月 20 日下午，會見俄國駐中共大使館參贊莫爾古洛夫（Igor Morgulov），針對俄國處理「新星號」事件的態度表示「無法理解 不能接受」（[中新網](#)，2009.2.21）。

（2）要求俄方調查事件真相

中共外交部發言人姜瑜在 2 月 19 日指出，中共外交部已要求俄國加強搜救失蹤船員，並徹底調查事故原因，盡快將調查結果通報中方（[中新社](#)，2009.2.20）。中共外交部副部長李輝在 2 月 21 日緊急約見俄國駐中共

大使拉佐夫時也表示，此次事件的細節雖需進一步調查，但俄方炮擊民用商船、未即時施救落水船員、未向中方提供調查結果，中方對此不能接受。李輝強調，中方對「新星號」事件高度重視，要求俄方從中俄關係大局出發，儘快全面徹底查清事實，給中方一個負責任的交代（中新網，2009.2.21）。

（三）事件意涵與中俄關係近期發展

「新星號」事件發生後，引發中俄兩國外交部門高度關注。近年來中俄很少向對方表達如此強烈的外交抗議，此事件引發的爭端在近期中俄關係實屬罕見。值得注意的是，俄國媒體對於「新星號」船員罹難一事，並未表達太多同情，反倒將報導重點放在「新星號」運送劣質大米、擅自離港、逃避檢查等經過。此一現象反應近年來中俄官方關係雖相當穩定，但俄國民間對中共仍有相當的不滿情緒。

觀察中俄關係近期發展，可發現雙方在許多議題上存在合作關係，但在某些議題的合作也面臨不確定因素，相關的發展近況包括：

1. 合作議題

（1）反對美國霸權：

中共與俄國基於對美國霸權的疑慮，多次在國際場合呼籲建立多極化世界。此外，中俄對美國的軍事優勢地位也十分關注，除了批評美國發展彈道飛彈防禦系統外，也質疑美國推動的太空武器計畫，認為美國該為「太空軍事化」負責。而面對當前國際金融風暴的蔓延，中俄也認為導因於美國經濟管理體系出現問題，強調美國應為世界金融風暴負最大責任。

（2）聯合國事務：

中俄主張處理國際事務時，應提升聯合國安理會的角色與功能。另外，在聯合國安理會討論是否對緬甸、伊朗、辛巴威等國進行經濟制裁時，中俄也採取一致立場，對相關制裁案抱持反對態度。

（3）軍事合作：

中俄兩國外交部在去（2008）年 10 月 14 日確認「中俄國界線東段補

充敘述議定書」，兩國邊防部隊開始按照雙方勘定的國界線執行防務，完成 4,300 多公里的東段邊界劃定，結束兩國長期以來的邊界爭議。此外，中俄計劃今年夏天在中國大陸東北地區舉行「和平使命 2009」聯合軍演，雙方預計動用艦艇部隊、航空兵、陸戰隊、傘兵共計 10,000 人參加演習（“Russian-Chinese Exercises to Be Held in China in Summer,” RIA Novosti, March 18, 2009）。

（4）能源合作：

中俄在能源方面的合作近期有所進展，雙方在今年 2 月 17 日簽署能源合作協定，由「中國國家開發銀行」提供俄國國營石油公司（Rosneft Oil）150 億美金貸款與俄國國營輸油管公司（Transneft）100 億美金貸款，雙方將合作興建「東西伯利亞—太平洋油管」（The East Siberia-Pacific Ocean 【ESPO】 Oil Pipeline）支線，未來由俄國每年供應中國大陸 1,500 萬噸石油，為期 20 年（“China to Lend \$25bln to Russia’s Rosneft,” RIA Novosti, March 18, 2009）。

2. 爭議性議題

（1）阿布哈茲（Abkhazia）與南奧賽提（South Ossetia）獨立問題：

去年 8 月，俄國出兵喬治亞，並且承認阿布哈茲與南奧賽提的獨立地位。俄國此舉引發中共的疑慮，擔心此類分離主義運動，將對臺灣、西藏與新疆情勢造成影響，因此拒絕支持俄國承認阿布哈茲與南奧賽提的外交舉動，中共外交部發言人秦剛並在去年 8 月 27 日表達中方對當地情勢的關切。

（2）貿易問題：

目前席捲全球的金融風暴，也對中俄雙邊經貿關係產生結構性的影響。2008 年中俄雙邊貿易達到 568 億美金，但在 2009 年 1 月，兩國貿易額下滑 42%，與 2008 年 1 月比較，降低 59%（“Russia-China Trade Up 18% to \$56.8 bln in 2008,” RIA Novosti, February 12, 2009）。在此同時，中俄之間的貿易失衡問題也開始浮現。2007 年之前，俄國因出口大量能源、武器、原料與科技產品到中國大陸，讓俄方在中俄貿易關係中大幅獲利。但近兩年中俄從俄國進口的武器與科技產品大幅降低，加上俄國從中國大陸進口的汽車、電子產品與其他消費性產品逐漸增加，讓中共開始在中俄貿易關係中占有優勢。未來俄中貿易失衡問題是否成為影響雙邊關係的議題，需

視雙方接下來對貿易平衡問題所做的努力而定。

(3) 軍售問題：

軍售關係在過去一直是維繫中俄兩國合作的重要支柱，但近年來中共從俄國進口的武器數量出現逐步下滑的趨勢，主要原因包括：第一、中共積極研發新式的國造武器，減少對俄國武器進口的需求；第二、中共抱怨俄國不願出售先進的武器裝備給中共；第三、俄國擔心中共會仿造俄製先進武器，讓俄國日後在國際武器市場上面臨中共武器的低價競爭。未來中俄軍售關係是否能走出目前的低潮，Su-33 型艦載戰機銷售案將是重要的觀察指標。

整體來看，「新星號」沈船事件會對中俄關係產生多大衝擊，目前還無法判斷：在中俄雙方現有的合作基礎上，該事件有可能在進入司法調查程序後，逐漸從外交議題變成司法議題，最後被雙方淡化處理；另一個可能是這次事件反映出雙方互信不足，此一問題將伴隨其他的爭議性議題，讓中俄的合作關係逐漸出現鬆動。未來究竟會如何發展，有待對中俄關係的持續觀察。

五、中國大陸農民工失業問題及中共因應對策

臺北大學王信賢副教授主稿

「勞動合同法」實施、食品安全檢驗加強，以及國際金融風暴侵襲等多種因素所引發的中小企業倒閉潮，使中國大陸農民工失業問題雪上加霜。

為降低失業率，中共自 2008 年下半年接連發出多項相關通知與規定，力圖以行政、財政的手段推動積極的就業政策；今年「政府工作報告」亦提出多項農民工失業問題因應對策。

若當前戶籍制度無法妥善解決，再加上「土地流轉」政策的實施，農民工失業問題恐將進一步衝擊中國大陸的社會穩定。

任何一個國家在經濟發展過程中，勞動力由農村往工業化地區流動的現象往往是支持經濟成長的動力，然而卻也是造成社會不穩定的主因。在中國大陸，由於戶籍制度的鬆動，開啟了社會流動的機會，區域差距所形成的「推 - 拉」力量，導致大量的中壯年勞動力從中西部往東部、從農村往城市聚集，因而形成了大規模的民工潮。由前所述，農民進城雖一定程度為農民收入增長與城市勞動力的供給帶來正面的影響，但是卻逐漸成為社會問題的根源，並且被視為最不穩定的因子之一。根據中共人力資源和社會保障部的統計，1993 年進城就業的農民工為 6,200 萬人，之後平均每年以 600 至 800 萬的速度增加，截至 2009 年初，中國大陸農民工總數為 2.25 億人，其中外出務工的農民工為 1.4 億人。

農民工在中國大陸已形成獨特的族群，甚至突顯出中國大陸已從傳統的城鄉二元格局以及「市民 - 農民」的兩極身份，轉變成為「市民 - 農民工 - 農民」三極分化的社會。近年來，中共也一再提出「藥方」試圖緩解農民工的問題，但由於涉及深層的結構性與制度性因素，使得此些政策僅是治標而無法治本。而由於世界金融風暴的影響不斷蔓延，對中國大陸企業的衝擊仍在持續，由於此次金融危機對中國大陸經濟的影響，主要表現在對工業企業的影響，其中又以勞動密集型企業、出口加工型企業影響較大，在這些企業中，農民工是主體，因此造成農民工大量失業，也使得原本的問題更是雪上加霜。以下將就農民工失業的問題與影響以及中共因應對策提出看法。

（一）農民工失業問題與影響

由於金融風暴的襲擊，各國政府首要面對的便是「失業問題」，中共當然也不例外，這也是為何中共國務院總理溫家寶在今年的「政府工作報告」(以下簡稱「報告」)中表示要「千方百計促進就業」的原因了。根據中國社會科學院社會學所所公布的 2009 年「社會藍皮書」，中國大陸城鎮的實際失業率為 9.4%，甚至在部分區域已超過 10%，遠超過官方所公布的「登記失業率」的 4.6%。

中共人力資源和社會保障部部長尹蔚民日前表示，當前中國大陸就業形勢非常嚴峻，主要表現在幾個方面：一是城鎮新增就業人數大幅下滑，城鎮登記失業率上升，二是中國大陸農民工失業情況嚴重，三是企業工作機會流失情況嚴重，目前企業職位約減少 5%，以此推算，約失去 300 萬個工作機會。而上述 3 點又與中國大陸整體勞動力長期的供需失衡交疊在一起，使得中國大陸就業形勢更加嚴重。尹蔚民指出，目前中國大陸每年城鎮需要安排的勞動力是 2,400 萬，而能吸納的為 1,200 萬，每年需要轉移的農民工為 800 萬到 900 萬。農民工與大學生失業已經成為當前中共必須嚴肅面對的問題，這也使得溫家寶在今年「兩會」召開前與網民的網路線上交流以及「全國人大」會後記者會均一再溫情地表示：「就業不僅關係一個人的生計，而且關係一個人的尊嚴」。針對中國大陸農民工失業的問題，本文有以下觀察：

首先，農民工就業問題涉及中國大陸經濟發展的結構問題。改革開放 30 年以來，中國大陸經濟維持了年均 9.5% 的高速增長，但是經濟的高速增長並未帶來就業的有效成長，其原因有二，一是地區發展差距的因素，東部地區就業壓力相對較小，而廣大中西部地區，由於勞動力素質偏低，就業壓力非常大，使得所謂的「孔雀東南飛」，甚至「麻雀也東南飛」；另一則是產業結構轉型的因素，雖然技術進步提高了勞動生產率，相對的勞動力投入則會逐步下降，形成技術進步對就業的排擠效應，就此而言，中國大陸失業問題屬於結構性失業，即高端技術的就業人員短缺，低端勞動的就業供給卻遠遠大於需求，而農民工則是屬於後者。

其次，目前農民工失業的狀況不能一概而論。一般而言，農民工基本可分為三類，一是年齡偏大、技術能力不高；二是年齡偏大、技術能力較高；三是農民工的第二、三代。在金融風暴的衝擊下，第一類人將無法持續留在城市務工，必須返回農村，第二類人則憑藉其技術有機會持續留在城市謀職，第三類由於成長過程都在城市，甚至就是在城市出生，對農村無認同，但在城市中也由於制度或非制度因素，使其與「真正」城市人有所區隔，此類人除非擁有較佳的學歷與技能，

否則也是金融風暴的受害者。

再者，去年「勞動合同法」的實施以及官方加強食品安全檢驗，已使得多數中小企業倒閉，多數農民工失業，再加上金融風暴的侵襲，中國大陸農民工失業的問題更加嚴重，根據中共官方統計，春節前返鄉農民工總數約占外出農民工總數的 50%，比常年要多出約 10%，也就是說金融風暴確實造成多數民工「提前返鄉」，重要的是，春節過後絕大多數農民工又提早重新返回城市，目前約 80% 已回到城裡，但仍有 1,100 萬人找不到工作。「提前返鄉」代表農民工失業問題嚴重，而「提早返城」則意味著更嚴重的問題，因為農村地區已不像以往「就像一塊大海綿，民工失業還能回老家種田」的說法，隨著可耕農地的縮小，農村已無法吸納大量失業民工，因而使得農民工必須提早返回城市「卡位」，無奈的是，仍有多數人找不到工作。

最後，農民工失業將進一步影響農村的穩定，因為長期以來農民工在城市的所得是支持農村生計的重要來源，也因此才会有「外出一人、致富一家」、「外出一群、致富一方」的說法，就此而言，農民工不僅壓低勞動成本使中國產品具有價格優勢，也是中共能穩住「三農問題」的重要因素。如今，農民工失業問題加劇，恐將進一步使「三農問題」惡化，進而影響社會穩定。

（二）中共因應對策與評估

為了促進就業，降低失業率，中共從中央到地方自 2008 年下半年以來，接連發出多項相關通知與規定，力圖用行政、財政的手段，推動積極的就業政策。而在今年「兩會」中，溫家寶也提出「5 大預期目標」與「4 項原則」，「5 大預期目標」包括國內生產總值增長 8% 左右，經濟結構進一步優化；城鎮新增就業 900 萬人以上，城鎮登記失業率 4.6% 以內；城鄉居民收入穩定增長；居民消費價格總水平漲幅 4% 左右；國際收支狀況繼續改善。「4 項原則」包括：「擴內需、保增長」、「調結構、上水平」、「抓改革、增活力」以及「重民生、促和諧」等，各項目標與原則的最終目的將是「促和諧」。其中最引人注目的

還是「保 8」，根據溫家寶的說法，中國大陸 GDP 每增長 1 個百分點，就能夠創造超過 100 百萬個工作機會，「保 8」的關鍵就是「保就業」。同時，溫家寶也強調「越是困難的時候，越要關注民生，越要促進社會和諧穩定」，今年所提出的「主要工作」中，與農民工失業問題較相關者如下：

1. 廣開農民工就業門路和穩定現有就業崗位：

發揮政府投資和重大項目建設帶動農民工就業的作用。鼓勵和支持困難企業與員工協商薪酬，採取靈活用工、彈性工時、技能培訓等辦法，盡量不裁員。加強有組織的勞務輸出，引導農民工有序流動。組織返鄉農民工參與農村公共設施建設。

2. 大力支持自主創業、自謀職業，促進以創業帶動就業：

特別是對自主創業、農民工返鄉創業要進一步降低門檻，給予更大支持。

3. 改善對就業的公共服務：

加強就業信息發布、職業介紹和就業指導工作。大力開展職業培訓。加大對就業困難人員和農民工職業技能培訓的政策扶持。

4. 加快完善社會保障體系：

包括制定實施農民工養老保險辦法、新型農村社會養老保險試點要覆蓋全國 10% 左右的縣(市)、重點做好農民工、被徵地農民參保工作。

針對此，「報告」中除一方面強調「大力發展社會事業，著力保障和改善民生」外，也首次提出「推進政府自身建設，提高駕馭經濟社會發展全局的能力」。前者涉及國家能力中的「基礎權力」(infrastructural power)，也就是處理社會問題「軟」的這隻手，包括解決「三農」、醫療、教育、失業等問題，並提出社會保障政策；後者則是避免政府成為抗議的核心，進而能掌控全局，其內涵包括：堅持依法行政、實行科學民主決策、確保監管到位、各級政府都要自覺接受人大監督和政協民主監督、切實轉變工作作風、加強廉政建設和反腐敗工作等。進一步而言，國家「鎮壓權力」(despotic power)則負責「底線控制」，也就是「硬」的這隻手 - 「加強人民武裝警察部隊建設，增強執勤、處置突發事件、

反恐、維穩能力」。就此而言，包括農民工等不同人群的失業問題已造成中共的壓力，其必須軟硬兼施、雙管齊下，避免大規模的社會抗爭，以達到「維穩」的核心目標。

從目前所推出或者所討論的舉措看來，明顯地多是頭痛醫頭、腳痛醫腳，如引導農民工有序返鄉工作，如前所言，目前農村吸納能力有限，已經不是傳統意義上所說的農民「避風港」。而在鼓勵自主創業方面難度更大，回鄉能夠成功創業的農民工，至少是在外打工比較成功，掌握了一定的資金、技術、門路和管理能力，這顯然不是大多數農民工所能為，況且在經濟景氣下行階段，創業難度更加提升。若當前戶籍制度無法妥善解決，再加上「土地流轉」政策的實施，恐將進一步衝擊中國大陸的社會穩定。

（三）結語

農民工問題不論從各角度看來，均是「重中之重」，一方面是其規模越來越龐大，以目前 1.4 億農民工在外務工看來，其接近俄羅斯的總人口，在世界可排第 7 位，而這也證明中國大陸「城鎮化」的努力成效不彰，無法有效吸納與轉移農村勞動力；另一方面，由於農民工問題既是屬於農村問題，也是屬於城市問題，若處理不慎，影響所及將是把原本相對區隔的農村與城市問題給「串連」起來。我們必須要說的是，當前中國大陸農民工問題的根本還是在於，為何會有「農民工」這個「身份」，此源於戶口制的藩籬，進城的農民因為缺乏取得城市戶口的管道，不完整的公民身份（citizenship）讓他們的人性空間受到壓榨。且重要的是，農民工目前在城市中的處境形成一種惡性循環，因為戶籍的不平等，導致社會保障的不平等，如社會保險、醫療、子女教育機會、失業救濟等，由此再導致就業的不平等，而就業的不平等，又會導致競爭機會的失衡，並由此而衍生出其他種種福利的不平等，最終使得逐步消除城鄉差距變得遙遙無期。

中國大陸瞭望週刊年初出現「2009 年有可能是一個群體性事件高發年」的文章，提及「最敏感的問題是要努力防止金融海嘯引起的經

濟壓力轉化為社會危機，重點在保經濟增長、保障就業、保障民生、保持穩定。而在今年「兩會」中，溫家寶在「政府工作報告」中表示：「今年是實施『十一五』規劃的關鍵年，也是進入新世紀以來中國經濟發展最困難的一年」，不約而同地，「全國人大」常委會委員長吳邦國以及「全國政協」主席賈慶林也提及：「2009年是新中國成立60周年，是應對國際國內環境變化重大挑戰、推動國家各項事業實現新發展的關鍵一年」。就此看來，相信中共目前所要避免的，就是避免讓「農民工」失業大軍成為串起城鄉問題連爆的引信。

六、近期中共穩定就業措施

企劃處主稿

2008年中國大陸的城鎮登記失業率為4.2%；中國社會科學院公布的調查結果指出，中國大陸城鎮經濟活動人口失業率約9.4%。

2009年中國大陸需要就業的農民工、高校畢業生分別將達2,500萬人及710萬人。

中共高層坦承2009年「就業形勢非常嚴峻」，並高度重視農民工及高校畢業生的就業問題，要求要「千方百計促進就業」，以確保就業形勢基本穩定。

中共中央財政2009年擬投入420億元資金，實施「更加積極的就業政策」。

當前全球經濟低迷，世界各國都面對程度不一的失業率攀高情況。中國大陸失業情勢亦極為嚴峻，尤其是農民工及高校畢業生部分。由於失業將直接影響民眾收入及生活，若未能適時、適當紓解，將衝擊經濟、社會的穩定，特別是2009年又是中國大陸政治敏感年，故中共當局從中央到地方高度重視，無不推出各種方案，期穩定就業情勢。以下謹就中國大陸失業情勢及近期中共針對農民工和高校畢業生就業

所作政策措施部署，綜述及簡要分析如下：

（一）中國大陸失業情況

中共人力資源和社會保障部（以下簡稱人社部）於今（2009）年1月20日公布2008年中國大陸的城鎮登記失業率為4.2%（第3季末仍為4%。第4季度末城鎮登記失業人數為886萬人，比第3季度末增加了56萬人），比2007年底上升0.2個百分點；年底未找到工作的高校（即大學）畢業生有100萬（2009年高校畢業生610萬人【占城鎮新增勞動力總量之一半】，2009年需要就業的高校畢業生總數將達710萬人）。這是中國大陸城鎮登記失業率自2003年以來首次呈現上升趨勢（2003年為4.3%，2004、2005年為4.2%，2006年為4.1%，2007年為4%）。中國發展研究基金會副秘書長湯敏表示，「這個數據看上去並不嚴重，但實際情況可能更嚴重，因為失業的農民工和未實現就業的高校畢業生還沒有統計在內」（新華社，2009.1.20）。

根據中國社會科學院（2008年12月15日「2009年社會藍皮書」-「2009年中國社會形勢分析與預測」發布會）公布的調查結果顯示，中國大陸城鎮經濟活動人口失業率約9.4%（據中共人社部發言人解釋，登記失業率是指從業人員總數與實有登記失業人數之和的比重；調查失業率是反映常住經濟活動人口中，符合失業條件人數占全部常住經濟活動人口的比率。南方都市報，2009.1.21），其中85%為18-49歲的青壯年人口；2008年底會有150萬高校畢業生（560萬畢業生）難以找到工作（中國大陸就業問題研究專家陳光金指出，高校畢業生失業率超過12%）；而中共中央農村工作領導小組辦公室主任陳錫文（2009年2月2日中共國務院新聞辦公室記者會）表示，根據測算，大約有2,000萬農民工（農民工總量1.3億之15.3%）失業返鄉（中國網，2009.2.2），再加上每年約有600-700萬新增農民工，今年將面臨2,500萬農民工就業壓力（文匯報，2009.2.3）。這些數據說明當前中國大陸的就業形勢非常嚴峻，將為社會治安帶來壓力，增加維護社會穩定的難度，是中國大陸2009年面臨的最大經濟及社會風險（中共國家統計局2008年第4季度經濟學家信心指數調查顯示，90%經濟學家認為2009年面臨的風險依次為失業人數激增、經濟下滑、社會不穩定、國際經濟危機、通貨緊縮）。

（二）中共中央關注就業形勢

1. 胡錦濤明白指出2009年就業形勢非常嚴峻：

中共領導人胡錦濤（2008年12月12-14日）赴遼寧考察時表示，受國際金融

危機的影響，2009 年就業形勢將非常嚴峻；並在中共中央政治局第 11 次集體學習會議（2009 年 1 月 23 日）上特別強調，要採取有力措施，統籌城鄉勞動就業，努力擴大農民就業空間（引導企業履行社會責任，支持企業多留用農民工；配合中央擴大內需項目的實施，儘量多安排農民工參與城鄉基礎設施建設和新農村建設項目；大規模開展針對性、實用性強的農民工技能培訓，增強農民創業就業技能；落實農民工返鄉創業扶持政策，支持農民工返鄉創業）。

2. 溫家寶高度重視農民工及高校畢業生的就業：

總理溫家寶（2008 年 12 月 10 日國務院常務會議）指出，由於國際金融危機的影響不斷加深，中國大陸部分企業生產經營遇到困難，就業壓力明顯增加；必須採取更加積極的就業政策尤其要高度重視農民工的就業，這直接關係農村經濟發展和農民增收，關係經濟社會發展全局；後又表示（2009 年 1 月 7 日國務院常務會議），面對當前國際金融危機蔓延、中國就業形勢十分嚴峻的情況，必須把高校畢業生就業擺在就業工作的首位。

3. 中央經濟工作會議要求確保就業形勢基本穩定：

2008 年中央經濟工作會議（12 月 8-10 日召開）部署的 2009 年 5 大重點任務之一「著力解決涉及群眾利益的難點熱點問題，切實維護社會穩定」，即包括必須實施更加積極的就業政策，全方位促進就業增長，確保就業形勢基本穩定。

4. 2009 年中央一號文件指示積極擴大農村勞動力就業：

在「關於 2009 年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見」（2008 年 12 月 31 日中共中央、國務院聯合下發）文件中，針對當前農民工就業困難和工資下降等問題，要求有關部門要高度重視，採取有力措施（支持企業多留用農民工，引導經營困難企業採靈活用工、彈性工時、在崗培訓等措施穩定就業崗位，基礎設施建設及新增公益性就業崗位多使用農民工，以工代賑引導農民參與基礎設施建設，大規模開展農民工技能培訓，將失業農民工納入就業政策支持範圍，落實農民工返鄉創業扶持政策，保障返鄉農民工合法土地承包權益，拓展農村非農就業空間，建立農民工統計監測制度等），最大限度安置好農民工。

5. 2009 年「政府工作報告」明示「千方百計促進就業」：

中共總理溫家寶在今年 3 月 5 日第十一屆「全國人大」二次會議開幕式報告政府工作時指出，當前就業形勢十分嚴峻；並在部署 7 大任務中有關「大力發展社會事業，著力保障和改善民生」中明示「千

方百計促進就業」(把促進高校畢業生就業放在突出位置；廣開農民工就業門路和穩定現有就業崗位；幫助城鎮就業困難人員、零就業家庭和災區勞動力就業；大力支持自主創業、自謀職業，促進以創業帶動就業；進一步改善對就業的公共服務)，要求要充分發揮服務業、勞動密集型產業、中小企業、非公有制經濟在吸納就業中的作用；及中央財政擬投入 420 億元資金，實施「更加積極的就業政策」。

(三) 中共國務院穩定就業政策

1. 「關於促進以創業帶動就業工作指導意見的通知」(2008 年 9 月 26 日國務院辦公廳轉發人社部、發展改革委、教育部、工業和信息化部、財政部、國土資源部、住房城鄉建設部、商務部、人民銀行、稅務總局、工商總局之意見)：

要求完善扶持政策，改善創業環境；強化創業培訓，提高創業能力等。

2. 「關於切實做好當前農民工工作的通知」(2008 年 12 月 20 日國務院辦公廳下發)：

在穩定就業部分，要求採取多種措施促進農民工就業、加強農民工技能培訓和職業教育、支持農民工返鄉創業和投身新農村建設等。

3. 「關於加強普通高等學校畢業生就業工作的通知」(2009 年 1 月 19 日國務院辦公廳下發)：

要各地區、各有關部門採取有效措施，鼓勵和引導大學畢業生到城鄉基層就業及鼓勵到中小企業和非公有制企業就業，鼓勵骨幹企業和科研單位積極吸納和穩定高校畢業生就業，鼓勵和支持高校畢業生自主創業，強化高校畢業生就業服務和就業指導，提升高校畢業生就業能力(2009-2011 年組織 100 萬未就業高校畢業生參加見習)，強化對困難高校畢業生的就業援助等。

4. 「關於做好當前經濟形勢下就業工作的通知」(2009 年 2 月 3 日國務院下發)：

要求緊密結合實施擴大內需促進經濟增長措施，千方百計擴大就業(把就業工作放在更加突出的重要位置，發揮政府投資及重大建設項目帶動作用，推進產業結構升級和扶持就業創業相協調，保護和提高中小企業吸納就業能力，發揮服務業吸納就業優勢，拓展農村勞動力就業管道)；採取積極措施減輕企業負擔，鼓勵企業穩定就業崗位(透過緩繳社會保險費、降低城鎮職工各種保險費率、運用失業保險金、規範企業裁員行為等)；加大政策扶持力度(開發公益性崗位、落實社會保險補貼政策、提

高崗位補貼標準)，鼓勵勞動者多渠道就業（自謀職業、自主創業及企業吸納等）；做好重點人群的就業工作，強化公共就業服務；實施特別職業培訓計劃，幫助更多勞動者提高職業技能；強化政府促進就業責任，廣泛動員全社會共同做好就業工作。

（四）中共中央部委促進就業配套措施

在中共國務院「實施更加積極的就業政策」的統一部署下，相關部委分別提出配套措施，舉其要者如次：

1. 辦理就業服務系列活動：

中共人社部於在各地舉辦「全國 2009 屆高校畢業生就業服務周」（2008 年 11 月 16-30 日）；教育部於辦理「全國大中型企業與 2009 屆高校畢業生網上雙選周」活動（2008 年 11 月 20-26 日）。人社部並（2008 年 12 月 19 日）發出通知（「關於開展 2009 年就業服務系列活動的通知」），要求各相關單位（各省及自治區等之人事、勞動保障、教育單位，及總工會、共青團、婦聯、殘聯）辦理高校畢業生就業服務（目標為：應屆畢業生初次就業率達 70% 左右；登記失業後半年內就業率達 60%；家庭經濟困難畢業生登記半年內就業率達 90% 以上）、就業援助（對象為就業困難者和零就業家庭，及因企業關閉、停產、裁員之新失業業者）、春風行動（對象為農民工和農村富餘勞動力）等系列活動及各單位聯合辦理全國性「就業援助周」（2009 年 1 月 10-16 日）、「春風送崗位」（2009 年 2 月第 3 周）、「民營企業招聘周」（2009 年 3 月第 4 周）活動；並展開企業春季用工需求和農村外出務工人員就業情況調查（2008 年 12 月 22-31 日在北京等 26 個發達城市進行）。

2. 推出減輕企業負擔措施：

人社部與財政部、國家稅務總局聯合下發「關採取積極措施輕企業負擔穩定就業局勢的通知」（2008 年 12 月），推出「五緩四減三補兩協商」措施（困難企業可在一定期限內緩繳 5 項社會保險費，階段性降低 4 項社會保險費，不裁員或少裁員的困難企業可使用失業保險基金支付社保、崗位補貼及使用就業專項資金在崗培訓補貼，困難企業裁員無力支付一次性經濟補償金可協商分期或以其他方式支付），並預估將為企業降壓減負上千億元，及穩定上千萬個就業崗位（新華社，2008.12.21）。

3. 以服務外包增加就業機會：

商務部在 20 個試點城市為服務外包示範城市，2009-2013 年提供

百萬高校畢業生就業機會 (新華社, 2009.2.2)。

4. 加強推動職業培訓：

教育部 (2008 年 11 月 24 日下發「關於中等職業學校面向返農民工開展職業教育培訓工作的緊急通知」) 要求, 各地方因地制宜向青年農民、鄉鎮企業職工、退役士兵、進城農民工、下崗輪崗職工開展職業教育培訓工作。人社部、發展改革委和財政部 (2009 年 2 月 1 日) 下發「關於實施特別職業培訓計劃的通知」, 決定於 2009-2010 年間, 推動對困難企業職工開展在崗培訓和轉崗培訓、對失去工作返鄉的農民工開展實用技能培訓、對城鎮失業人員開展技能就業培訓、對新成長勞動開展技能儲備培訓等 4 類職業培訓。

5. 積極穩定勞資關係：

人社部與社會團體 (中華全國總工會、中國企業聯合會、中國企業家協會) 聯合下發「關於應對當前經濟形勢穩定勞動關係的指導意見」(2009 年 1 月 23 日), 要求高度重視國際金融危機對勞動關係的影響; 積極支持和鼓勵勞動關係雙方共同穩定就業局勢; 推動企業加快建立集體協商機制; 加強對困難企業經濟性裁員的指導和管理; 積極預防和妥善處理企業工資拖欠問題; 建立健全解決勞動關係重大問題的溝通協調制度。

(五) 中共地方政府穩定就業相應作為

各地方政府配合中央政策方向及針對當地情況, 積極推動有關農民工、高校畢業生的穩定就業措施。這些措施主要集中在幾個方向, 如: 監測企業裁員、用工情況及農民工、高校畢業生失業、就業狀況; 以減免稅費、社保補貼、崗位補貼、貸款貼息等優惠, 鼓勵企業減少裁員或增加用人; 以現場、網路作為提供就業信息及應聘、招聘平臺; 加強職業技能及創業培訓; 以擔保貸款和貸款貼息等政策鼓勵自主創業; 開拓及提供公共建設、社會服務等職缺; 鼓勵、補助返校再學習; 以及擴大失業人員和困難家庭補貼發放範圍等方式。並以暫不調整最低工資、勞動爭議調解仲裁、工資集體協商、設立舉報申訴窗口等方式, 防範企業、職工糾紛。

（六）工會系統配合開展就業援助

中共中華全國總工會（2009年2月17日召開「千萬農民工援助行動」電視電話會議）2009年工作重點置於就業援助，透過就業培訓、崗位援助、創業指導、維權服務、生活幫扶等措施，對1千萬名以上農民工實施援助；並要求縣級以上工會幫扶中心（全中國大陸共3,096個）在農民工中組織就業信息服務隊伍、在十個地級城市進行工會小額貸款擔保試點扶持農民工創業、建立全農民工援助資金使用監管制度進行實名管理制等。

（七）結語

2008年中國大陸的經濟成長率已由2007年的13%（2009年1月14日公布最終核實數據）降至9%，對經濟、社會、民生不利影響已逐漸顯露。正當中共當局力求「保增長、擴內需、調結構、促改革、重民生」之際，去年年底迄今中國大陸發生的大面積乾旱，無異是雪上加霜；再加上當前國際金融風暴高峰似尚未完全過去，對後續全球經濟的衝擊亦尚難評估，各種不確定因素增加，中共推出的擴大內需、提振出口、促進增長、農民增收等各項方案是否能發揮「保8」（GDP增長1個百分點，將帶動100萬人的就業）的效果，仍不樂觀。

儘管2008年第4季以來，中共各級政府已不斷推出各種穩定就業措施，中共人力資源和社會保障部部長尹蔚民在今年3月10日「兩會」召開期間的記者會中也指出，今年1月份和2月份城鎮新增勞動力開始出現止跌回升現象（2008年11月為55萬人、12月為38萬人，2009年1月為69萬人、2月為93萬人），企業崗位流失情況也從2月份開始出現淨增（增幅1%）；但仍表示「當前的就業形勢非常嚴峻」（主要表現在幾個方面：第一，城鎮新增就業人數出大幅的下滑，城登記失業率上升；第二，農民工失工作崗位的情況比較嚴重；第三，企業崗位流失情況也比較嚴重，並與中國大陸整勞動力供求矛盾疊加在一塊）。中共總理溫家寶雖要求要「千方百計促進就業」，但年內是否能有效地緩解龐大失業人口壓力，及減輕潛藏在失業底下的社會不安，仍有待觀察。

七、新經濟時代兩岸智慧財產權之競爭分析

師範大學施正屏副教授主稿

中共將智慧財產政策定位為國家戰略，惟在相關法制領域，如網路著作權的保護、侵權的刑事處罰措施等，均有待改善。

中國大陸專利技術平均分布於化學、藥學、電學領域中，而臺灣則以電子產品之生產製造技術較具有領先優勢。

近年來，中國大陸整體專利申請、核准之專利數明顯高於臺灣專利數；中國大陸在邁向市場經濟過程中，對於智慧財產權的長期發展方向與戰略結構調整，值予關注。

（一）前言

2008年12月23日美國貿易代表署（the Office of the United States Trade Representative, USTR）針對中共在WTO中所做出的承諾是否確實履行，發布年度評估報告。報告指出中美貿易在智慧財產權、產業政策、貿易權與物流服務、農業，以及服務等優先領域存在嚴重的問題（郭德田，美國貿易代表署於2008年12月發布評估中共履行WTO承諾報告，WTO Reporter，2009.1.8）。

2008年12月8日國際貨幣基金組織指出，繼美國、歐元區、日本等西方主要經濟體確認經濟陷入衰退之後，中國大陸經濟增速2009年仍有望達到9.3%。面對錯綜複雜的國內外形勢，中共大幅度的調整宏觀調控政策，從「雙防」轉向「保增長、擴內需」（江國成、劉錚、周英峰，新華網北京，「透視2008年中國宏觀經濟政策重大調整」，2008.12.9）。分析現階段中國大陸國際競爭優勢，值得我國注意的問題重點，不應僅侷限於「地方保護主義」、「資訊未透明」、「司法審判障礙」短期性問題；或是「建構兩岸知識產權溝通平臺」、「解決兩岸商標專利優先權問題」和「打擊仿冒盜版」繁雜細瑣之實務問題（林富傑，「大陸臺商智財權問題調查」，產業雜誌，98.2）。我國應注意的重大議題應是，經濟部門應密切關注中國大陸在邁向市場經濟過程中，

對於智慧財產權的長期發展方向與戰略結構調整之產業鏈布局對我國之影響。

由於智慧財產權是衡量國家現代化程度之重要指標，國際知名競爭力評比機構，均將各國研發環境、創新能量與專利數等智慧財產權項目納入評比指標。智慧財產權亦是國際經濟競爭利器。例如：美國「21世紀戰略計畫」、日本「知的財產戰略大綱」、韓國「強化海外知識財產保護機制」與中共「知識產權戰略」，均積極將智慧財產政策定位為國家戰略。在智慧財產權的領域，中共雖已建構一套「絕大部分已符合保護智慧財產權要求之法制框架」，不過法令核心內容仍有重大改革之需要，特別是網路著作權的保護，以及對智慧財產權侵權的刑事處罰措施，均有待進一步改善。本文之重點即在分析中國大陸智慧財產權的長期發展方向與戰略結構調整之產業鏈布局趨勢，供國內相關決策者參考。

（二）兩岸智慧財產權與產業發展戰略結構分析

根據美國專利局 USPTO 資料分析，中國大陸自改革開放起，在美國 470 個技術分類中，共登記 275 種專利技術類型。其中技術類型集中在 31 大類，在 1,491 筆中占 45.3%；專利筆數最多的技術類型係 Electrical connectors，共有 120 筆，占 8%；又前 5 大類技術專利件數合計 304 筆，占整體比重 20%；其餘各技術分類之專利筆數多在 10 筆以下，單筆占比重不到 0.7%。中國大陸在美國登記的研發專利成果，明顯集中在電子、製藥、化學、生物科技等項目上，可勾勒出中國大陸在未來國家科技發展的方向。相較於中國大陸，臺灣前 5 大類專利技術共占全體比重 24% 左右，筆數最多為半導體製造業，其餘屬於電子業的製造、光罩流程等等，相當能反映出我國的知識產業特色，而在第 5 大類為交通載具比較特別，主要來自汽機車本業的進步。

若以技術類別分析，以前 31 大類技術來看，中國大陸在「人類生活需要」類專利件數的比重較高，「電學」類次之，「化學、冶金」類為第 3 高比重。顯示其專利技術較平均分布在化學、藥學、電學領域

上。而臺灣專利技術分布較明顯集中在「機械工程、照明、供熱、武器、爆破」大類，屬於機械工程類較多，次高的在「電學」大類，為電學領域，第3大類為「人類生活需要」大類，其餘各大類均在4%以下。兩岸智財權在國際競爭中，中國大陸在基礎科學化學、製藥、物理上的研究成果較臺灣比重來得高，而臺灣則以電子產品之生產製造技術較具有領先優勢。

（三）結論與政策建議

近年來，我國政府積極鼓勵民間企業創新研發，現已獲致良好成果：根據英國經濟學人智庫（Economist Intelligence Unit；EIU）公布「全球創新競爭力評比報告」指出，臺灣專利生產力全球第一、創新競爭力全球第六。此外，臺灣發展知識經濟成果豐碩，世界銀行「2007年全球知識經濟指數評比」，臺灣全球排名第19位，位居亞洲四小龍之首，在亞洲居第2位，僅次於日本的全球排名第17名。另據世界經濟論壇（WEF）「2007-2008全球競爭力報告」，臺灣與創新競爭領域相關的指標表現仍相當優異，例如：產業群聚發展為全球第1名，獲專利權數全球第3名，高等教育和訓練全球第4名，顯示臺灣創新力表現優異。

綜觀兩岸專利資料顯示，近年來，中國大陸整體專利申請、核准之專利數明顯高於臺灣專利數。針對臺灣智慧財產權與產業發展因應策略，本文擬提出相關建議如下：

1. 制定產業智慧財產權優先順序：

由我國產業面專利布局情形來觀察，以電子製造等知識型與高科技產業專利為較多數，反觀中國大陸則著重於基礎化學等面向之專利布局為其產業發展重點。由於兩岸各產業間研發技術與來源各不相同，形成各產業智慧財產權保護與布局之差異。因此，建議我國經濟部於推展各時期產業發展與產學合作時，同時配合智慧財產局產業面智慧財產權保護以及專利布局，並共同研擬出各產業所屬智慧財產權保護之優先順序，以促進高科產業、新興產業與傳統產業之布局並提升其產業國際競爭力。

2.強化各產業專利布局之國際觀：

臺灣專利布局之主力著眼中國大陸、美國等市場，並著重半導體製造業專利、電子業的製造、光罩流程之產業專利布局。臺灣在專利權的建立方面，不僅在國內要對新技術、新產品申請專利，更要鼓勵我國企業申請專利者於世界各國皆申請專利，並推展各國際企業於我國申請專利。建議我國投資業務處等各部會在廣宣外國人來臺投資、輔導廠商對外投資及延攬海外科技人才之時，配合智慧財產局之專利布局相關政策，鼓勵國人赴各國申請專利以及歡迎外國人於我國申請專利，以提升各產業間智慧財產權保護之國際觀。

3.加強高新科技與能源領域研究：

近年來中國大陸從傳統產業的食品加工，到技術障礙較高的電子生產製造、生物科技研發，研究成果無一不大步前進，尤其自 2001 年以後，每年在美國之專利數已經超越香港，並且逐年把差距拉大；由目前趨勢觀察，中國大陸專注於加強能源領域專利技術之研究，明顯看出中國大陸欲達到與世界一流水準的企圖心，值得我國參考與借鏡。

4.重視農業智慧財產權專利保護：

兩岸農產品的出口市場不同，臺灣的農業資源稟賦有限，所以臺灣農產品正朝精緻高價化的研發生產，必須促進優質農業之良性發展，才能有效增加農民收益、滿足市場消費需求及提高產業效益，並擴大農產品輸出機會，才是目前臺灣農業發展的努力方針。臺灣應有效掌握農業關鍵技術，保有臺灣研發的品種，擁有市場潛力的生物科技專利，農業的高效的栽培管理方法，重視產業安全發展保留措施。臺灣跟隨著知識經濟與數位科技時代來到，已正逐步轉為以創新、行銷為導向創造企業附加價值。我國農委會與智慧財產局應可合作並研擬相關配套政策。

5.檢視兩岸專利布局協助產業發展：

臺灣必須保護專利技術較弱之產業，而和中國大陸專利技術不相上下之產業要在研發後馬上申請專利權的保護。中國大陸專利技術著重在人類生活需要類、化學以及電學領域上。而我國專利技術分布較

明顯集中在機械工程類、電學領域以及人類生活需要類，其餘各大類均在 4% 以下，因此我國在人類生活需要類以及電學領域的研發要積極申請專利權，以免被對岸模仿而搶先申請專利。由智慧財產局提供國內外各單位於臺灣之專利布局情況，並配合各部會產業發展政策。

面對中國大陸經濟高速增長與綜合實力大幅提升的崛起，為確保我國總體經濟競爭實力，我國在專利權的建立方面，不僅在國內要對新技術、新產品申請專利，更要鼓勵申請專利者於世界各國皆申請專利。臺灣是屬於知識型的國家，必須以創新、行銷為導向，並創造其高附加價值發展的經營模式，在新技術方面必須保留其關鍵性技術，並建構差異化的行銷策略，塑造品牌形象，以爭取各國市場的中高所得消費群，才可避免中國大陸快速崛起可能威脅臺灣經濟安全。