

財政部 97 年度委託研究計畫

海峽兩岸關務資訊之交流與合作：
民間非政府組織互動機制之建立

委託單位

財政部關稅總局

研究單位

國立中山大學國際非政府組織研究中心

研究人員

林德昌

國立中山大學國際非政府組織研究中心主任
中國與亞太區域研究所教授兼所長

中 華 民 國 97 年 12 月

財政部 97 年度委託研究計畫

海峽兩岸關務資訊之交流與合作：
民間非政府組織互動機制之建立

委託單位

財政部關稅總局

研究單位

國立中山大學國際非政府組織研究中心

研究人員

林德昌

國立中山大學國際非政府組織研究中心主任
中國與亞太區域研究所教授兼所長

提要

一、研究緣起

由於兩岸之間缺少正式的官方接觸與談判的管道，因此在遇到一些重大議題需要協商解決時，兩岸之間的民間社會團體即開始扮演重要的功能與角色。例如，在 1990 年 6 月 4 日，中國紅十字會與「台灣紅十字會」在北京中國紅十字總會訓練中心進行工作會商時，所達成的五項口頭協議時，即有默契的避免使用「中華民國紅十字會」的名稱，而改以「兩岸紅十字組織」的名義。因此，同年 9 月 11 日，海峽兩岸紅十字會組織在金門就有關雙方主管部門執行海上遣返事宜，進行工作商談，達成了遣返偷渡客和刑事嫌疑犯的重大成果，此即是著名的「金門協議」。當時「中華民國紅十字會」在參與談判並簽署協議時，也除去了「中華民國」一詞，而彈性的改稱之以「台灣」。此二案例，說明了民間團體在推動兩岸議題協商和談判時，具有其彈性和成效。

此外，在開放中國大陸人民來台觀光方面，兩岸亦曾於 2004 年 11 月 15 日在澳門的凱悅飯店，由兩岸民間業者代表進行各項事務性的包機協商，但實際上背後係由官員主談，此即是著名的「澳門模式」。易言之，此即是由主管行政機關直接授權民間團體談判的方式。例如，春節台商包機談判，即是由陸委會和交通部，直接委託台北市航同業商業公會出面商談；有關台灣水果直銷大陸的談判，台灣又宣佈可能直接授權台北外貿協會；而在大陸居民來台旅遊，也是直接授權「台灣旅行商業同業公會全聯會」進行協商。在兩岸官方能夠展開正式協商之前，透過雙方指定窗口持續進行溝通、協調和安排，事實上仍有其必要性與重要性。因此，「澳門模式」乃成爲兩岸正式協商的可行方式之一。

同理，由於兩岸之間的經貿投資與民間社會交流日趨密切，因此乃使得兩岸海關在貨物通關，以及旅客出入境業務等方面，必須要扮演第一線的重要角色。同時，由於兩岸民間社會在交流與互動的過程中，亦衍生諸多問題有待解決，如防止走私、共同打擊犯罪、緝毒、產品認證、反恐、保護智慧財產權、海關商品估價、商品分類，以及原產地原則等，均有待兩岸海關共同討論與協商。此外，在全球化的發展下，兩岸關務的交流，如人員培訓、風險管理、保稅倉庫、自由貿易港區、通關模式、世界海關資訊、小三通與三通議題、現代海關制度、加工出口區，以及通關便捷化等議題，均亦有賴兩岸關務人員與資訊的交流互動，以提升我國海關服務品質，並解決兩岸交流所衍生出的諸多負面問題。但宥於兩岸官方互動管道的不存在，在海關之間資訊的交流機制亦不存在，此遂使得兩岸經貿社會交流所產生的諸多不法問題，無法獲得妥善的解決。因此，如何強化海峽兩岸之間關務資訊的交流與合作，尤其是透過專責的民間非政府組織，以建立永續性的互動機制，遂成爲本研究計畫的主旨。

二、研究方法及過程

研究方法(research methods)是一種蒐集、整理，以及分析資料的方法。在探討如何建立兩岸關務資訊的民間交流機制，以及中國大陸國家與社會關係的變化意涵，本研究計畫在資料的蒐集與整理方面，所欲採取的研究方法，有文獻分析法(documentary analysis)和田野調查法(field research)兩種。

(一)本研究所採用田野調查法，主要以菁英訪談為主。菁英訪談的對象，主要在於那些重要領導者或決策者。透過訪談的方式，有助於我們針對特定的議題，獲得一般書面文獻所缺乏的資料。更重要的是，透過菁英訪談的方式，亦有助於了解這些重要幹部，對特定議題的認知與看法。為此，計畫主持人與財政部關稅總局及高雄關稅局，共同組成一支研究團隊，於 2008 年 6、7 間前往北京、上海和廣州進行訪問。訪問的對象為中國海關總署、中國海關學會、上海洋山港、中國海關學會上海分會，以及中國海關學會廣州分會等。因此，本計畫透過此一田野調查法，以及面對面的菁英訪談方式，就建立兩岸關務資訊民間交流機制，相互交換意見。

(二)本研究亦採用了文獻分析法，針對書面資料和相關數據進行蒐集和檢閱。這些資料來自於政府部門、各大圖書館、個人文件、政府聲明、檔案，以及各期刊報紙等。由於相關資料不易在台灣蒐集，因此，計畫主持人亦於 2008 年 10 月底，前往香港中文大學「中國研究服務中心」，進行為期 3 天的短期資料蒐集與研究。該中心蒐集了全世界研究中國大陸最完備的第一手資料、海關年鑑，以及各省區和地方縣市的期刊和報紙。對於相關民間組織的發展，以及中國大陸海關的業務和資訊等，該中心皆有相當多的蒐藏。

三、重要發現

本計畫旨在從民間組織、官方海關，以及國際規範的觀點，檢視兩岸兩會四項協議所確立的互動架構。在兩岸空運航點的關務互動方面，隨著兩岸平日包機常態化與開放貨運包機，由於直航點的增加，以及旅客和貨物直接往返兩岸，所可能引起的諸多問題，如通關作業、人員安檢、毒品走私、通緝犯罪、農產品進出口、貨物檢查，以及智慧財產權的保護等，皆有待兩岸機場海關的處理與解決。爲了要迅速與有效解決上述可能面臨的問題，海峽兩岸海關之間實有建立關務交流與合作聯繫機制的必要性與迫切性。本研究計畫發現中國海關學會在管轄直航機場的直屬海關方面，皆由退休和現職官員所共同組成相應的地方海關學會。本研究建議可透過與這些地方海關學會的互動，亦間接與各省區的直屬海關，以及其所隸屬的機場海關，建立交流與密切的聯繫機制。由於各分會和各地海關學會，仍需遵循中國海關學會的意旨行事。本計畫在訪問中國海關學會之際，已獲雙方同意，建立此種模式的民間關務交流機制。

在兩岸海運航點的關務互動方面，基於兩岸密切的經貿關係發展，以及貨運的實際需要，開放兩岸之間的客貨直接運輸。本研究發現，目前對岸所開放的水運口岸均屬中國海關總署各直屬海關的轄區，這些直屬海關亦皆設立隸屬於中國海關學會垂直領導的地方性海關學會。中國海關學會已同意透過中華民國關稅協

會和中國海關學會之間的聯繫，來處理相關的重要關務議題。藉著此一民間直接聯繫機制的建立，必然可間接達到兩岸海關官方之間的接觸、交流與合作。

由於兩岸官方之間的正式接觸和交流，在可預見的未來恐仍無法順利開展，但由於透過四項協議的簽署，兩岸之間的人員和物品往來將更為直接與快速，此乃更突顯了海關所必須要扮演的角色與功能。此外，透過中華民國關稅協會和中國海關學會交流聯繫機制的建立，亦同時間接建立了與中國海關總署和各地方直屬海關的聯繫管道。這些聯繫管道和機制的建立，必然有助於兩岸關務的交流和情資的交換，以及兩岸經貿和民間交流所衍生諸多負面問題的解決。

四、主要建議意見

本研究計畫主要建議意見如下：

(一)兩岸相關海關宜儘快透過中華民國關稅協會和中國海關學會，與中國大陸各地方海關學會和直屬海關，進行研究、討論和協商，俾儘速制訂原產地的查核機制；

(二)針對台灣農產品輸往中國大陸各口岸所可能面臨的各項實際問題，以及為台灣農民提供更好的服務，兩岸關稅協會和海關學會應儘速推動關務實際操作的交流與合作；

(三)兩岸海關實有必要儘速透過關稅協會和海關學會，推動兩岸海關的間接接觸，就兩岸的保護智慧財產權問題，如保護台灣農產品或其他產品的知識財產權等，建立具體的措施與合作機制；

(四)本研究計畫參訪中國海關學會期間已告建立兩岸海關針對可疑的毒品走私，建立緊急且具有時效性的立即聯繫通報機制。未來需依賴財政部關稅總局和中華民國關稅協會的合作，積極與中國大陸各相關直屬海關和各地方海關學會交流，指定專人聯繫管道，以及建立直接熱線，俾即時就情資相互交流與通報；

(五)為有效遏阻兩岸各類犯罪，兩岸海關之間應建立類似「兩岸共同打擊犯罪聯繫機制」的資訊交流與合作平台，並藉由雙方的指定對口單位、專人和熱線，建構出立即性和常態性的情資交流機制；

(六)鑑於小三通對金馬地區和福建地區通航的重要性，高雄關稅局的金門辦事處，以及隸屬於基隆關稅局的馬祖辦事處，應透過中華民國關稅協會，加強與廈門海關學會和福州海關學會進行討論，並間接和廈門海關和福州海關的關員產生互動的機會，俾建立資訊交流管道，以及有效的關務合作機制，以有效嚇阻兩岸走私犯罪問題；

(七)兩岸海關宜透過以民間團體的名義，加強經驗交流和相關海關學術議題的研究。對此，可以採用組團互訪，或定期輪流在兩岸舉辦特定關務議題的研討會和論壇等方式。參與的人員除民間團體的人員(或退休海關人員)外，亦可邀請現任海關官員共同參與；

(八)在可預見的未來，兩岸海關所必須要處理的議題，以及所必須要建立的交流合作管道與機制，恐怕會如雨後春筍般的急速增加。中華民國關稅協會在人事和資源方面由於受到了限制，同時在無設立各地分會的情況下，在開啓和推動兩岸民間關務的交流之際，必然會呈現嚴重捉襟見肘的局面。為此，謹建議在台

中、基隆、台北和高雄等地，亦能籌設關稅協會的地方分會；

(九)在各種不同的關務議題上建立兩岸對口聯絡窗口，對口人選最好是現職的海關關員，但同時具有民間團體的理事或監事等職稱，如此即可透過民間團體的直接交流，達到兩岸海關之間の間接聯繫與合作。

關鍵詞：中華民國關稅協會、中國海關學會、非政府組織、兩岸關務資訊交流、毒品犯罪、原產地規則

目 錄

提 要.....	1
目 錄.....	5
圖 次.....	7
表 次.....	8
第一章 緒論.....	9
第一節 研究動機與目的.....	9
第二節 研究的問題.....	20
第三節 研究方法.....	24
第二章 理論分析架構.....	25
第一節 前言.....	25
第二節 全球化與非政府組織.....	25
第三節 非政府組織與跨國聯結.....	28
第四節 非政府組織與政府的關係.....	30
第五節 非政府組織與新政治文化.....	34
第六節 小結.....	38
第三章 具有中國特色的非政府組織.....	40
第一節 前言.....	40
第二節 非政府組織的設立與規範.....	40
第三節 中國非政府組織的跨國聯結模式.....	49
第四節 具有中國特色的社會運動.....	54
第五節 中國海關總署與中國海關學會.....	62
第六節 小結.....	66
第四章 關務議題與國際合作.....	68
第一節 前言.....	68
第二節 國際組織與國際規範.....	68
第三節 中國海關與國際規範.....	79
第四節 中國海關的參與周邊區域海關合作.....	86
第五節 中國海關的雙邊合作.....	92
第六節 小結.....	96
第五章 兩岸經貿關係發展的新架構.....	97
第一節 前言.....	97
第二節 海峽兩岸空運協議.....	97
第三節 海峽兩岸海運協議.....	100
第四節 海峽兩岸郵政協議.....	103
第五節 海峽兩岸食品安全協議.....	105
第六節 小結.....	107
第六章 兩岸毒品犯罪問題之分析.....	108

第一節 前言.....	108
第二節 主要毒品產地和販毒路線	108
第三節 國際規範與國際禁毒合作	115
第四節 台灣與毒品犯罪的懲治和防範	123
第六節 兩岸共同打擊毒品犯罪	134
第七節 小結.....	138
第七章 原產地規則.....	139
第一節 前言.....	139
第二節 原產地規則的意涵.....	139
第三節 中國大陸開放台灣水果進口的具體作法	144
第四節 台灣農產品行銷中國大陸市場的策略性思考	148
第五節 小結.....	153
第八章 結論：建構兩岸關務民間組織的聯繫機制	154
參考書目.....	166
附錄一 研究案會議紀錄.....	172
附錄二 參訪中國海關總署與中國海關學會	174
附錄三 參訪上海洋山港暨與中國海關學會上海分會座談	179
附錄四 參訪中國海關學會廣州分會	181
附錄五 海峽兩岸空運協議.....	185
附錄六 海峽兩岸食品安全協議	187
附錄七 海峽兩岸海運協議.....	189
附錄八 海峽兩岸郵政協議.....	191
附錄九 香港中文大學短期研究與資料蒐集	193
附錄十 中國全國性社會團體	196
附錄十一 期中報告審查委員會會議記錄	217
附錄十二 期末報告審查委員會會議紀錄	218

圖次

圖 1：兩岸民間關務交流與合作機制：議題聯結的觀念架構.....	23
圖 2：非政府組織與議題合作.....	30
圖 3：中國海關學會與各基層海關學會.....	64
圖 4：世界海關組織與國際規範.....	81
圖 5：世界貿易組織與國際規範.....	84
圖 6：海峽兩岸空運直航機場.....	155
圖 9：兩岸海運直航所開放的港口.....	158
圖 10：中國海關總署各直屬海關轄區一類水運口岸.....	160
圖 11：中國大陸水運口岸直屬海關與相對應的地方海關學會.....	161
圖 12：海峽兩岸民間關務交流架構.....	163

表次

表 1：全國性社會團體 2006 年檢查不合格名單.....	43
表 2：2007 年全國性社會團體年檢結果不合格名單.....	43
表 3：2007 年全國性民辦非企業年檢合格名單.....	45
表 4：基金會 2007 年年度檢查結果不合格名單.....	46
表 5：中國大陸全國性基金會評估等級.....	47
表 6：境外基金會 2007 年年檢合格名單.....	48
表 7：兩岸直航後台灣農產品外銷契機.....	152

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

自 1987 年 7 月台灣宣佈解除戒嚴，同年 11 月開放民眾赴大陸探親，正式開啓兩岸經貿與社會民間交流以來，已然屆滿廿年。雖然在這 20 年間，政治因素一再干預與影響兩岸之間的關係，同時北京亦致力於封鎖台灣的國際社會生存空間，但令人驚訝的是，兩岸的經貿交流與社會互動，卻從未嘗稍止。易言之，自 1987 年台灣開放對中國大陸探親以來，海峽兩岸之間的經貿投資，以及民間社會的互動與交流，反而呈現出一種愈演愈烈的發展趨勢。1982 年，海峽兩岸經香港轉口貿易金額，僅為 2 億 7 千 850 萬美元；1995 年，此一金額增加至 11,457 百萬美元；2006 年，再增加到 21,617 百萬美元。其中，台灣向大陸的出口貿易，於 2006 年即高達 18,707 百萬美元。2007 年，更增加至 21,206 百萬美元。¹2006 年，台灣享有順差 15,797.3 百萬美元。2007 年，台灣對大陸出口順差，增加到 18,285 百萬美元。²根據陸委會的統計資料，台灣對中國大陸的出口與進口貿易，在 2006 年時，分別佔台灣出口與進口總額的 28.27 % 與 12.23 %。2007 年，此一比例增加至 30.11 % 和 12.77 %。³

在兩岸進出口貿易中，台灣對中國大陸出口的主要產品，於 2008 年 1 至 3 月間，包括了電機設備及其零件、光學照相等儀器及其零附件、塑膠及其製品、機械用具及其零件、有機化學產品、銅及其製品、鋼鐵、人造纖維絲、雜項化學產品，以及礦物燃料等。在台灣自中國大陸進口產品中，於 2008 年 1 至 3 月間，主要包括了電機設備及其零件、機械設備及其零件、鋼鐵、光學照相等儀器及其零附件、礦物燃料、礦油及其蒸餾產品、有機化學品、雜項化學產品、塑膠及其製品、鋁及其製品，以及車輛及其零附件等。⁴

在台商對中國大陸的投資方面，根據經濟部的統計資料，至 2008 年 3 月止，投資金額已達 66,853.52 百萬美元。平均每件投資金額，約為 1,000 萬美元。亦值得注意的是，台商對中國大陸的投資，自 1999 年以來，皆呈現了快速增加的局面。1999 年，台商對中國大陸的投資金額為 1,252.78 百萬美元；2001 年，增加至 2,784.15 百萬美元。但在 2002 年，台商在中國大陸的投資金額，開始呈現大幅度的成長。該年，台商對中國大陸的投資金額，激增至 6,723.06 百萬美元。從 2003 年到 2007 年，投資金額則呈現緩慢的成長。2007 年，台商對中國大陸的投資金額，約為 9,970.55 百萬美元。從 1991 年到 2007 年，台灣對中國大陸的投資金額，佔整體對外投資的 55.40 %。⁵

¹ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/1.pdf>; July 15, 2008.

² <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/7.pdf>; July 15, 2008.

³ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/8.pdf>; July 15, 2008.

⁴ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/3.pdf>; July 15, 2008.

⁵ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/13.pdf>; July 15, 2008.

在台商對中國大陸的投資地區分佈方面，於 1991 年到 2007 年之間，投資金額主要集中在江蘇(20,900.79 百萬美元)、廣東(16,636.32 百萬美元)、上海(9,524.44 美元)、福建(4,791.21 百萬美元)和浙江(4,507.32 百萬美元)等省區。⁶此外，從 1991 年到 2007 年間，台商對中國大陸的投資，若以行業類別計，則包含了電子零組件製造業(15.97%)、電腦、電子產品及光學製品製造業(15.55%)、金屬製品製造業(6.69%)、塑膠製品製造業(5.17%)、非金屬礦物製品製造業(4.54%)、機械設備製造業(4.19%)、紡織業(2.74%)、食品製造業(2.71%)、化學製品製造業(1.55%)，以及運輸及倉儲業(0.74%)等。⁷

在民間社會的交流方面，由台灣赴中國大陸的旅遊人數，於 1992 年已達 4,199,381 人次。至 2000 年時，已累積到 20,368,240 人次。2007 年底，台灣赴中國大陸的旅遊人數，業已累積到 47,038,451 人次。迄 2008 年 3 月，此一數目更累積至 48,083,457 人次。⁸由這些統計數字，可以觀察出台灣赴大陸的人次，均呈現快速的成長。至於中國大陸人民來台人數，在經貿交流方面，迄 2008 年 3 月，已累積達 154,275 人次。2002 年 1 月，台灣開放中國大陸人民來台從事觀光活動。從 2002 年的 2,151 人次，漸次增加到 2005 年的 54,224 人次。大陸人士來台觀光方面，在 2008 年 3 月，亦已累積達 284,039 人次；在其他交流方面，則累積人次為 1,480,752 人次。⁹

在金馬小三通方面，2001 年，台灣人民經金馬前往中國大陸的人次，計有 11,729 人次。在 2002 年和 2003 年，則由 28,087 人次，增加到 81,759 人次。在 2004 年，台灣人民經金馬前往中國大陸的人次，更激增到 202,371 人次之多。2006 年，人數增加到 294,769 人次。迄 2008 年 3 月止，台灣人民經金馬前往中國大陸的累積人次，已達 1,301,217。而中國大陸人民進入金門和馬祖的人數，則由 2001 年的 1,041 人次，增加到 2006 年的 41,929 人次。迄 2008 年 3 月止，已累積到 142,901 人次。在兩岸船舶的往返方面，由金門和馬祖前往廈門和福州的船次，從 2001 年到 2008 年 3 月止，計有 10,434 次。而由廈門和福州往返金馬的船舶次數，亦有 10,460 次之多。¹⁰值得注意的是，伴隨著兩岸民間社會交流與互動的強化，也帶來了許多負面的問題。從 1987 年到 2008 年 3 月止，中國大陸人民非法入境被緝獲的人數，已累積到 51,510 人之多；被遣返的人數，亦有 50,195 人之多。¹¹

此外，在兩岸春節包機方面，不但行之有年，而且也不斷放寬載運限制。兩岸在 2006 年 6 月 14 日即宣佈開辦四項專岸包機業務，即專案貨運包機、一年四節節日包機、緊急醫療包機，以及特定人道包機等。再者，在大陸人民來台觀光方面，台灣自 2002 年以來，即陸續放寬各類管制；中國大陸亦在 2005 年連胡會後，態度轉趨積極。2006 年 4 月，由國台辦、公安部，以及國家旅遊局共同制訂並公佈「大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法」。然而在與兩岸經貿交流熱烈，

⁶ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/11.pdf>; July 15, 2008.

⁷ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/12.pdf>; July 15, 2008.

⁸ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/19.pdf>; July 15, 2008.

⁹ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/20.pdf>; July 15, 2008.

¹⁰ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/22.pdf>; July 15, 2008.

¹¹ <http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/184/24.pdf>; July 15, 2008.

民間互訪絡繹不絕的情況相比較下，兩岸之間的政治關係，卻依然處於嚴峻的對立局面。1987年台灣雖然開放民眾赴大陸探親，在兩岸民眾在隔絕近40年後展開交流。但是，由於台灣的「不接觸、不談判、不妥協」的所謂「三不政策」，造成迄至目前為止，海峽兩岸具官方實質意義的接觸，並未正式出現。

雖然陳總統在2000年5月的第一任就職演說中，提出了所謂的「四不一沒有」政策，試圖採取中間路線，營造兩岸之間的良好氣氛。但到了隨後陳總統的主張一邊一國，以及反對一個中國與一國兩制，均使北京對陳總統台獨立場的疑慮更為加深；再加上選前民進黨政府不遺餘力的推動公投，以及公投綁大選等行動，更使得北京對陳總統採取了相當敵視與不友善的態度。在這四年中，凡台灣所推動的重返聯合國運動、加入世界衛生組織等，亦皆在北京的極力打壓下，不得其門而入。

更值得注意的是，在台灣總統的競選期間，藍綠陣營旗幟分明。在北京的眼中，代表民進黨政府的陳總統，基本上就是台獨的同路人。再加上泛綠陣營強烈主張提升台灣的主權意識，強調台灣的主權獨立，以及其他一些去中國化的舉動，也都造成北京方面對陳水扁政府的不滿。因此，北京方面相當期望能由國民黨與親民黨的泛藍聯盟脫穎而出。然而，2004年3月20日的台灣總統大選，陳水扁總統的獲得連任，使得兩岸之間在過去4年來的互不信任與緊張的關係，再一次到達了最高點。再者，北京亦由失望，演變到憤怒，並宣稱將制定統一法，解決兩岸間的統一問題。

就在2004年5月20日陳總統就職的前幾天，中共國台辦發表了所謂的五一七聲明。聲明中指出了「五個決不」和「七個前景」。「五個決不」包括了北京堅持一個中國原則的立場決不妥協；爭取和平談判的努力決不放棄；與台灣同胞共謀兩岸和平發展的誠意決不改變；堅決捍衛國家主權和領土完整的意志決不動搖；以及對台獨決不容忍。至於「七個前景」則包括了(一)恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的架構；(二)以適當方式保持兩岸密切聯繫，及時磋商解決兩岸關係中衍生的問題；(三)實現全面、直接、雙向三通，以利兩岸同胞便捷地進行經貿、交流、旅行和觀光等活動。(四)建立緊密的兩岸經濟合作安排，互惠互惠；(五)進一步密切兩岸同胞各種交流，消弭隔閡，增進互信，累積共識。(六)在兩岸關係的祥和氣氛中，台灣同胞追求兩岸和平、渴望社會穩定、謀求經濟發展的願望將得以實現；(七)透過協商，妥善解決台灣地區在國際上與其身份相適應的活動空間問題。毫無疑問的是，北京堅持實現這七個前景的最重要前提，就是台灣必須要遵守一個中國的原則。此外，在五一七聲明中，國台辦最後亦對台灣提出了警告，並指出了所謂的「兩條道路」。一條是懸崖勒馬，要求台灣停止台獨分裂活動，承認兩岸同屬一個中國，促進兩岸關係發展；但若台灣一意孤行，試圖使台灣從中國分割出去，則最終將玩火自焚。北京嚴厲的批判態度，由此可見一般。

陳總統在5月20日的就職演說中，在針對兩岸關係上，強調兩岸的進一步合作互惠關係，並指出只要台灣人民同意，兩岸之間可發展任何形式的關係。此外，陳總統亦主張透過協商建立一個動態的和平穩定架構，成立兩岸和平發展委員會，共同推動兩岸和平穩定、永續發展的新關係。其次，在涉及制憲的問題上，

為消除北京和國際社會的疑慮，陳總統宣稱將不把涉及國家主權、領土和統獨等議題，不列入未來憲改的範疇圍內。陳總統的就職演說，試圖對北京和美國表達出一種善意的回應。因此，演說的結果不但使美國感到滿意，也稍降溫了中共方面的立即不滿與憤怒。然而中共國台辦發言人張銘清在 5 月 24 日，亦針對了陳總統的就職演說，作出了正式的回應。基本上，北京方面依然認為陳總統的 5 月 20 日演說，仍然未能承認大陸和台灣同屬一個中國；北京仍持續懷疑演說中充滿了台灣是一個獨立國家的意涵，並質疑陳總統並沒有放棄台獨的分裂立場。

2004 年 3 月的台灣總統大選，由於陳總統獲得了連任，再加上泛綠陣營的推動正名和制憲等運動，使得北京方面對民進黨政府的言行，愈來愈無法信任。同時，北京在沿海地區的對台部署飛彈，以及民進黨政府所提出的軍購案，更使兩岸的情勢劍拔弩張。由於北京方面的不願意放棄武力犯台，以及台灣方面的不願接受一個中國的原則，乃使得海峽兩岸陷入極端互不信任的狀態中。此一互不信任的狀態，進而延伸到兩岸在國際社會的競逐，以及外交上的零和遊戲。

2004 年 12 月的台灣立委選舉，泛藍立委的席位超過了泛綠，不但使得民進黨所積極推動的正名和制憲等運動受到挫折，而且亦促成政府的推動政治和解；謝長廷市長的接任行政院長，其所強調的藍綠和解，即是此一情勢下的產物。但令人不解的是，儘管泛藍陣營在立委選舉上獲得了勝利，但在同月下旬北京卻釋放出欲制訂反分裂國家法的訊息。此使得兩岸關係陷入了緊張的情勢。在 2005 年年初，兩岸春節包機的通航，使得國際社會認為兩岸關係似將有所改善與突破。不過卻在同年三月，北京通過了反分裂法，此不但引起台灣朝野民間的強烈抗議，更使得海峽兩岸關係陷入了有史以來的最低潮。

值得注意的是，在反分裂法通過的這一段時間，我們可以看到兩岸關係出現了一種新的互動模式。首先，北京的領導人不斷強調寄希望於台灣人民，並積極釋放兩岸經濟和社會交流的訊息，希望再度引起台灣民眾的好感。其次，台灣政府依然堅守政治底線，在許多民間交流上扮演採煞車的角色。因此，在過去一年來的兩岸關係，我們可以看到在政治方面依然停滯不前，但在民間交流上，則可以看到北京不斷的拋出議題。

基本上，海峽兩岸經過數十年的分隔，由於歷史發展背景的不同，造成無論是在政治、經濟，或社會體制方面，均產生了重大的差異。因此，台北和北京在處理兩岸議題時，都是採取不同的邏輯思維方式。對中共而言，其對中國統一的問題，是從民族主義的角度出發。易言之，繼香港和澳門的先後回歸「祖國」之後，台灣何時納入「祖國」的統一，則是中共當局所最關切者。因此，中共不斷重述一個中國的原則，以及世界上只有一個中國，台灣和大陸同屬於一個中國的論調。這種民族性的思考模式，由於具有強烈的排他性，故很容易漠視台灣在過去數十年來的自由與民主發展。胡錦濤的五一七聲明，以及歷次國台辦的重要言論，均反映出此一發展趨勢。

但就台灣民眾而言，在面對兩岸議題時，卻與中國大陸有認知上的重大差異。當在思考兩岸統一的議題時，我們都是從經濟發展的角度來切入。易言之，台灣與中國大陸統一的利弊何在？在統一之後，我們的經濟發展與生活水準，是否會變得更好？兩岸在政治體制、生活方式和思考模式上的差異，是否會產生衝

突性的效果？因此，台灣民眾在看待兩岸議題時，由於受到自 1949 年以來兩岸分治的事實，使得我們較能從務實與經濟發展的觀點來思考。這種思考模式所造成的結果，乃是絕大部份的台灣民眾，依然傾向於維持現狀，並反對一國兩制。因此，北京的強力促銷一個中國與一國兩制，不但引起絕大多數台灣民眾的反感，更強化了台灣意識的高漲。因此，北京方面無法正視兩岸發展的現實性與差異性，也無法了解台灣人民的真正想法與需要，遂造成兩岸關係停滯不前的主因。這種矛盾的對立與衝突，於 2004 年台灣總統大選的過程中，可謂一覽無遺。

在北京的對台政策方面，爲了要表達出奇希望於台灣人民，以及對於民進黨政府的不信任，胡錦濤遂在 2005 年以中共總書記的名義，邀請台灣國、親、新三個在野黨主席，分別赴中國大陸訪問；並在上海與親民黨舉辦「兩岸菁英論壇」。2005 年 4、5 月間，國民黨和親民黨主席的先後訪問中國大陸，毫無疑問提供了北京在制訂反分裂法之後的第一個下台階。連宋的大陸行，不但受到了中共當局的重視與高規格接待，更在台灣內部掀起了一股大陸熱。何以在兩岸關係在陷入最緊張之際時，卻又出現了有史以來最熱絡的交流？從北京的立場來看，兩岸關係的倒退至最低點，雖然有許多遠因，如民進黨政府在執政期間所推動的各項運動，在北京眼中無疑是邁向台獨的進程；但北京的通過反分裂國家法，更是引起台灣民眾普遍不滿北京的近因與導火線。因此，北京以高規格行動來禮遇兩位在野黨主席的訪問北京，無非在於轉移國際社會和台灣民眾對其反分裂法的不滿情緒。

綜觀連宋兩位主席在中國大陸訪問期間，與中共領導人士所討論的各點內容和共識，基本上並未脫離北京對台政策的主軸，即「九二共識」、「一個中國原則」，以及兩岸共屬一個中國的事實等。北京對於台獨、「一中一台」和「一邊一國」等觀念，均仍採取反對的態度。因此，北京的對台政策，基本論調和原則並未改變，其僅僅是在推動政策的手法上，進行了相當的調整和運用。值得注意的是，北京的這種彈性的作法，更是將「寄希望於台灣人民」的政策，發揮到淋漓盡致。北京此舉不但試圖進一步的孤立民進黨政府，同時更希望藉著對台灣民眾的示好，改變台灣民眾對北京的不良觀感。例如，北京的提出贈送熊貓予台灣、開放台灣農產品的中國大陸市場、開放大陸民眾來台旅行觀光，以及加強兩岸經貿交流等，勢將改變部份台灣民眾對北京的疑懼心理。北京的意圖贈送兩隻熊貓給台灣，並因此在台灣內部引起廣泛的爭論，即是一例。此外，2006 年春節兩岸包機的順利推動，也使得兩岸關係是否可以藉此獲得改善，引起了國際社會的關切。但陳總統在春節期間的廢國統會說法，卻又再度觸動了兩岸政治緊張的神經。

2006 年 4 月和 10 月，北京亦分別和國民黨舉辦了「兩岸經貿論壇」，以及「兩岸農業合作論壇」。「兩岸經貿論壇」的召開，雙方所達成的共識計有如下幾點：(一)兩岸經濟交流與合作，符合兩岸同胞的共同利益和期望；(二)積極推動兩岸直接通航；(三)促進兩岸農業交流與合作；(四)加強兩岸金融交流，促進兩岸經貿發展；(五)積極創造條件，鼓勵和支援台灣其他服務業進入大陸市場；(六)積極推動實現大陸居民赴台旅遊，促進兩岸人員的往來和經濟關係的發展；(七)共同探討與建構穩定的兩岸經濟合作機制、擴大和深化兩岸經濟交流與合作、促進兩岸關係發展，以及實現共同繁榮。此外，爲強化海峽兩岸間的經貿交流與合

作，該論壇亦主張積極推動兩岸學者專家、工商界人士，針對更緊密的經貿合作關係，以及兩岸共同市場等相關議題，如擴大台灣水果、蔬菜及漁產品免關稅、組成農產品採購團赴台採購、承認台灣大學學歷，以及開放台灣居民報考報關員等進行研討。

2006 年 10 月於海南召開的「兩岸農業論壇」，雙方亦就兩岸之間的農業交流與合作議題，進行了討論，並達成下列各項共識：(一)促進兩岸農業交流與合作實現雙贏；(二)大陸方面支持台灣農民、台灣農民合作經濟組織和台資農業企業，參與大陸海峽兩岸農業合作試驗區，以及臺灣農民創業園的建設；(三)採取措施，保證台灣農產品輸入大陸的通道快速順暢；(四)協助台灣農產品在大陸銷售；(五)為維護農產品貿易的正常秩序，大陸方面將加強市場結構管理，對假冒台灣產地水果進行銷售的行為，依法予以查處；(六)建構海峽兩岸農業技術的交流和合作機制，並努力促成兩岸民間團體，就有關臺灣農產品和農業技術輸入大陸所涉及的貿易、糾紛、知識產權及智慧產權、保護原產地認證，以及檢疫檢驗技術標準等問題進行協商；(七)建立兩岸農業安全合作機制，推動兩岸民間農業組織，針對傳統病蟲害、重大病疫、基因食品，以及農產品污染等農業安全問題進行探討。值得注意的是，上述兩項論壇的召開，無形中反映與突顯了在加強兩岸民間經貿交流上，諸多亟待解決的問題。再者，兩岸政治因素的橫梗其中，更是造成上述議題無法獲得妥善解決的根本原因。例如，在推動與強化兩岸農業交流合作方面，由於兩岸政治關係仍未獲得明顯的改善，官方協商機制亦未有系統的建立，因此該論壇指出了民間團體必須要扮演重要的角色。

儘管在 2005 年，北京方面對台灣在野黨和民眾均不斷的示出善意，有其戰略上的考量，然北京對台灣善意的具體化，絕非僅是贈送貓熊或其他口惠而已。易言之，北京一再的示出善意，但台北方面在許多政治因素的衡量或制約下，無法或不願接受之，則北京的這些行動，從台北的眼中看來，實亦毫無善意可言。再者，北京一再對台灣民間釋出善意，但卻又在國際社會無情的打壓台灣的生存空間。例如，北京的奪取台灣的邦交國，以及全力封殺台灣的推動重返聯合國，以及申請加入世界衛生組織等事件，這些矛盾的作法，已然引起台灣民眾更多的疑慮與不滿。

於 2007 年 10 月 15 日至 21 日在北京召開的中共十七大中，胡錦濤仍然再度譴責台獨分裂勢力，嚴重危害到兩岸的和平發展，並再次強調中國主權領土完整不容分割；且不允许任何人以任何名義、方式把台灣從祖國分割出去。在胡錦濤所提出的政治報告中，其再度提及一個中國原則，並延續其在 2005 年 3 月的「胡四點」中，所堅持一個中國原則絕不動搖的論點。胡錦濤指出，雖然海峽兩岸尚未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變。其並強調在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，以達成和平協定。胡錦濤並呼籲台灣的任何政黨，只要承認兩岸同屬一個中國，北京都願意和他們交流對話，以及協商談判等。其報告雖然未出現對台用武字眼，但提及制定反分裂國家法，堅決維護國家主權和領土完整，間接表達了對台和與戰的兩手策略。

值得注意的是，在胡錦濤的政治報告中，對台部份所強調的重點，是要把握兩岸關係和平發展的主題，強調推動祖國和平統一進程，但指出前提必須是促進兩岸經濟文化交流合作的和平發展。中共十七大報告將和平發展正式運用在對台政策上，除了表示中共在處理兩岸關係的信心增強外，並強調繼續實施和充實惠及廣大台灣同胞的政策措施，依法保護台灣同胞的正當權益，加強經濟文化交流，繼續拓展領域、提高層次、推動直接三通。同時，胡錦濤並提出了兩岸同胞是血脈相聯的命運共同體，觀其目的，無非在於爭取台灣人民的好感，並寄希望於台灣人民。

然而，影響兩岸關係的另一個重要因素，卻在於台灣內部朝野的對立。在2004年的總統大選後，藍綠之間的嚴重對立，使得國人所關注的重點，從兩岸關係轉移至國內政治與經濟社會的發展。雖然中共「反分裂國家法」重申，世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割，但民進黨所推動的兩國論、一邊一國、去中國化、制憲正名，以及入聯公投等，即造成兩岸政治關係的緊張與對立。2007年7月，聯合國秘書長潘基文在回應台灣當局所謂入聯申請時，即指出根據聯合國大會在1971年所通過的2758號決議案，世界上只有一個中國，中華人民共和國是中國的唯一代表，台灣是中國的一部份。從台灣的觀點來看，無論是執政黨或在野黨均無法接受這些論點。2008年1月12日，雖然台灣進行了首次單一選區兩票制的國會席次減半選舉，並由國民黨囊括了三分之二以上的國會席次。同年的3月22日的總統大選，雖然國民黨再次成為執政黨，但民進黨依然反對過度發展與中國大陸的關係。因此，兩岸關係的發展在短期之內，可能會有所改善，但欲獲得整體性與突破性的發展，恐怕仍有待觀察。

根據上述之分析，由於兩岸之間一直缺少正式的官方接觸與談判管道，因此在遇到一些重大議題需要協商解決時，兩岸之間的民間社會團體即需扮演重要的功能與角色。1987年，自台灣解除戒嚴，並開放兩岸間接貿易及民眾赴大陸探親以來，兩岸民間交流日益熱絡，同時也衍生出海上貿易和走私偷渡等問題。由於當時兩岸欠缺對話機制，有關偷渡客和刑事罪犯的遣返，常滋生事端。1990年9月11日，海峽兩岸紅十字會組織在金門就有關雙方主管部門執行海上遣返事宜，進行工作商談，達成了遣返偷渡客和刑事嫌疑犯的重大成果，此即是所謂的「金門協議」。當時「中華民國紅十字會」在參與談判並簽署協議時，也除去了「中華民國」一詞，而彈性的改稱之以「台灣」。此二案例，說明了民間團體在推動兩岸議題協商和談判時，具有其彈性和成效。

「金門協議」是在冷戰時期，針對海峽兩岸事務性議題所達成的第一個協定，其中第三條協定遣返交接地點為馬尾和馬祖；但依被遣返人員的原居地分佈情況，以及氣候和海象等因素，雙方得協議另擇廈門和金門。不過，「金門協議」主要的價值並不在事務性本身，而是開創了兩岸協商的一種談判機制。即透過中介團體，以避免兩岸政治與官方的直接接觸，避免觸及敏感的主權爭議。1991年3月9日，台灣方面成立了海峽兩岸交流基金會(簡稱海基會)。同年12月16日，大陸方面也成立了海峽兩岸關係協會(簡稱海峽會)，成為兩岸商談的對口單位。兩岸政府在同一年分別成立了具中介性質的民間代理機構，此與「金門協議」

的成功簽訂不無關係。在成立的一年內，兩會合作處理了各類突發事件共 24 起，其中包括漁事糾紛 6 起、大陸漁民傷亡事件 10 起，以及刑事案件 8 起等，初步建立起相當良好的互動關係。

然而，兩岸兩會在進行事務性議題協商時，若遇到敏感的政治問題，則經常亦會導致極大的爭議，造成相關議題的無法獲得妥善解決。1992 年 10 月 28 日至 30 日，兩會在香港舉行會談，討論在兩岸事務性協商中，如何表述「一個中國原則」。最後，雙方同意各自使用口頭方式，以表述兩岸均堅持「一個中國原則」的共識。此即是所謂的「九二共識」。「九二共識」的確立，使得兩會從 1992 年 3 月到 1995 年 6 月，共進行了 17 次副秘書長級、秘書長級等各種層級的商談；其中以兩會領導人在 1993 年 4 月所進行的「汪辜會談」，由於代表著兩岸高層自 1949 年後的首次正式會談，故在兩岸關係發展史上深具意義。於該會談中，雙方共同簽署了《兩岸公證書查證協議》、《兩岸掛號函件查詢補償事宜協議》、《兩會聯繫與會談制度協議》以及《汪辜會談共同協議》等四項文件。

1995 年 6 月，李登輝訪問美國，北京指責其在國際上製造「中華民國在台灣」的「兩個中國」、「一中一台」的分裂活動，遂使兩岸關係跌至最低點。1997 年，隨著香港的回歸中國大陸，使得北京再次提出兩岸開啓政治談判的建議，繼續推動汪辜二人的第二次見面。1998 年 10 月 14 日，海基會董事長辜振甫先生率團赴上海，成爲近 50 年來第一位台灣當局正式授權的代表趨訪中國大陸。但由於政治歧見仍在，故亦未能達成具體成果。1999 年 10 月，李前總統登輝將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊國與國關係的「兩國論」。再加上當時台灣所推動的「戒急用忍」政策，此皆使得兩岸關係呈現大幅度的倒退，並中斷了兩會的交流與協商。¹²

在民進黨政府於 2000 年獲得執政後，陳水扁亦於 2002 年 8 月 2 日提出了台灣和對岸的中國一邊一國，再次挑戰所謂的一個中國政策。其後，復由於民進黨政府的推動終止國統會運作、漸進式台獨，以及否定九二共識等，無形中再次升高兩岸之間的政治敵意。2004 年，民進黨政府的繼續執政，依然使得兩岸關係無法獲得進一步的突破。然而，在 2005 年，兩岸關係卻出現了新發展。同年 4 月 26 日，中國國民黨主席連戰率代表團訪問大陸，並於同月 29 日與中共中央總書記胡錦濤舉行歷史性的胡連會。親民黨主席宋楚瑜和新黨主席郁慕明，亦分別於 5 月和 7 月相繼率團訪問中國大陸。相對於兩會協商管道的中止，以及兩岸政治關係的對立，在經貿和社會文教層面的民間交流，卻依然呈現熱絡的現象。

此外，在開放中國大陸人民來台觀光方面，兩岸亦曾於 2004 年 11 月 15 日在澳門的凱悅飯店，由兩岸民間業者代表進行各項事務性的包機協商，但實際上背後係由官員主談，此即是著名的「澳門模式」。易言之，此即是由主管行政機關直接授權民間團體談判的方式。例如，春節台商包機談判，即是由陸委會和交通部，直接委託台北市民同業商業公會出面商談；有關台灣水果直銷大陸的談判，台灣又宣佈可能直接授權台北外貿協會；而在大陸居民來台旅遊，也是直接授權「台灣旅行商業同業公會全聯會」進行協商。在兩岸官方能夠展開正式協商

¹² Teh-chang Lin, "Taiwan's Investment Policy in Mainland China: A Domestic Perspective," *Journal of Chinese Political Science*, (Fall 1997): 25-46.

之前，透過雙方指定窗口持續進行溝通、協調和安排，事實上仍有其必要性與重要性。因此，「澳門模式」乃成爲兩岸正式協商的可行方式之一。同時也淡化了兩岸海協與海基會的協商角色。但由於在過去 8 年來，民進黨的執政，以及陳水扁所主張的「一邊一國」，造成了兩岸政治關係的嚴重對立與不穩定。故在兩岸互不信任之下，上述各項協議皆未能具體獲得簽署與執行。

2008 年 3 月的總統大選，馬英九先生的獲得大勝，不僅確立了經濟優於政治的兩岸發展路線，且亦突顯了民意對民進黨政府過去 8 年來執政的不信任。此一結果對北京而言，除得以擺脫民進黨追求「法理台獨」的夢魘外，無疑亦提供了一項再次獲得爭取台灣民心的契機。此外，同年 5 月間在四川省所發生的大地震，以及台灣民間的愛心賑災活動，亦自然而然建構了兩岸民間社會更進一步緊密結合的基礎。於此氛圍之下，北京的同意落實兩會復談，不但符合兩岸人民的期望，同時也可避免台灣的走向台獨路線。

於此一背景下，中斷了長達 13 年的兩岸兩會談判，終於在各界的期盼下，由海基會董事長江丙坤率 19 位協商代表，於 6 月 11 日至 14 日赴北京就陸委會授權的「兩岸包機」及「大陸人民來台觀光」等議題，與大陸海協會進行協商並簽署協議。此次協商就兩岸兩會的互動而言，不但恢復了正式協商管道，同時也展現台灣新政府改善兩岸關係的決心。此外，兩會亦同意積極強化兩會各層級人員的對話及交流，恢復指定緊急事故聯繫人員及聯繫的做法，並針對緊急事件或突發狀況相互通報，以及時有效處理涉及兩岸人民生命財產安全的突發事件，俾維護兩岸人民的共同權益。同時，爲了擴大交流，雙方同意兩會人員應經常性互訪，包括兩岸業務主管部門人員，以及建立海基會董監事和海協會理監事的互訪等。值得注意的是，在江丙坤和陳雲林會談後，接著由海基會副董事長兼秘書長高孔廉和海協會執行副會長孫亞夫，分別就「周末包機」、「大陸觀光客來台」正式進行協商。其中行政院陸委會副主委傅棟成與交通部次長游芳來，擔任海基會代表團顧問，此爲兩會成立以來，我方政務官的首次上談判桌。更重要的是，在利用兩岸兩會的接觸下，亦提供了兩岸官方進行接觸的一種管道。

在此次兩會會談中，海峽兩岸皆同意以「九二共識」作爲兩會協商的共同政治基礎。中共總書記胡錦濤也提出了未來兩會協商的原則，即「平等協商、善意溝通、積累共識、務實進取」。此與馬英九總統所主張的「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，實不謀而合。故於此一友善的氛圍之中，海協與海基兩會的順利簽署「海峽兩岸周末包機會談紀要」和「海峽兩岸關於大陸居民赴台旅遊協議」等兩項重要文件，實不令人意外。兩岸兩會的簽署上述協議，不僅是自 1993 年新加坡辜汪會談之後的重大會談成就，也如期兌現了馬英九的選前政見。

在「海峽兩岸周末包機會談紀要」中，雙方公布了參與直航的航點。在台灣方面，預計第一波將開放桃園、高雄、台中和台北等四個航點；而馬公、花蓮、金門，以及台東等，則屬於第二波開放的範圍。在大陸方面，則先開放北京、上海浦東機場、廣州、廈門、南京等機場，並將陸續開放成都、重慶、杭州、桂林、大連和深圳等。在飛行航路方面，在直達航路開通前，包機航路暫時繞經香港飛航管制區。兩岸周末包機首飛日期爲 2008 年 7 月 4 日，任何持合法證件的國內外人士，皆可購票搭乘。

在大陸居民赴台旅遊方面，2008年6月16日，大陸旅遊業者已籌組「踩線團」，赴台灣進行觀光旅遊考察。7月4日，6百餘人首發團抵達台灣旅遊。7月18日，將正式啟動赴台旅遊，每天人數限三千人，採取團進團出的形式。同時，兩會亦同意互設旅遊辦事機構。大陸國家旅遊局亦公布首批開放13個省市民眾赴台旅遊名單。¹³第1年台灣方面旅遊配額以平均每天3,000人次為限，第2年雙方可視情況協商進行調整。旅遊團每團人數限10人以上，40人以下。同時，旅遊團自入境次日起在台停留期間不超過10天。

根據觀察，下一階段兩會欲進行協商的最優先議題，可能是在貨運包機方面。對此，兩會已同意在三個月內啟動。此外，兩會未來可能會進行協商的議題，亦包括了周末包機延伸的增加班次、開放更多航點、建立新航路等事宜；航線截彎取直；海岸海域海氣共同合作探勘；兩岸共同打擊犯罪；兩岸(海運)直航；金廈和兩馬小三通擴大人貨往來事宜；以及推動兩岸氣候變遷和氣象研究之交流與合作。對台灣而言，未來兩岸包機和貨機的開放直航，除有助於引進更多的外資來台外，亦將可推動台灣發展成為國際資訊科技，以及亞太地區的金融和交通運輸樞紐中心。

2008年5月底，中共總書記胡錦濤和國民黨主席吳伯雄在北京舉行正式會談。此乃是自1949年以來，中國共產黨和中國國民黨以兩岸執政黨的身分首次會談，為日後兩岸互動再次揭開新的一頁。值得注意的是，台灣對大陸政策屬於總統統轄，馬英九總統透過陸委會，再透過「民間機構」海基會與海協會協商，無疑是台灣與大陸接觸互動的最權威軌道。此外，吳伯雄訪問大陸之後所建立的國共平台，也屬於一種民間互動機制。在兩岸官方協商未能建立之前，這些不同的第二軌道機制，皆由其存在的必要性。

2008年7月，行政院召開「未來半年兩岸政策鬆綁方向」的跨部會會議，指出自8月到年底之間，至少有25項以上的政策將大幅度獲得鬆綁。這些考慮鬆綁的政策，包括了兩岸貨運、海運直航與第五航權的談判、全面加強兩岸經濟、金融、交通和文教的交流、陸資來台投資生產事業、開放投信、銀行、證券、期貨赴大陸投資，以及開放陸生來台求學。對於這些政策的開放，除了必然會造成兩岸之間更熱絡的交流外，其中亦必然衍生更多的問題。因此，若無法事先在兩岸之間建構許多必要的民間聯繫或合作機制，則這些問題的存在，必然對台灣社會產生負面的影響與衝擊。

整體而言，兩岸兩會復談的過程與結果，不但獲得了國際社會的好評與肯定，同時亦使得北京得以擺脫因為鎮壓西藏事件所造成的國際負面形象，以及扭轉國際社會對8月北京奧運的可能抵制。對胡錦濤而言，兩會復談實有助其國內外聲望的提升。對馬英九總統而言，亦可針對封閉8年之久的兩岸政治、經貿和文化發展，注入一股新的活力。

在過去十餘年來，兩岸關係的互動，一向是在模糊的架構下發展與演變。例如，台灣是中國的一部份、是中華人民共和國的一省、一中各表、九二共識，抑或台灣獨立等，一直是處於模糊不清的狀態中。對海峽兩岸而言，所謂的底線何

¹³ 這13個省市，包括了北京、天津、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、湖北、廣東、重慶、雲南和陝西等地區。

在？恐怕也沒有一個很明確的答案。但由於兩岸的外交零和遊戲，以及台灣國際社會生存空間的遭到中國打壓，使得台灣政府和民間對中國的直接挑戰有增加的趨勢，也使得台灣不斷地試探兩岸之間的底線何在？面對台灣的挑戰，在基於一黨專政與民族主義的原則下，北京乃試圖進一步的明確化兩岸之間一些模糊灰色地點。反分裂法的制訂，即是一個例子。此外，針對台灣的推動公投入聯，亦可能促使中國在聯合國提案，明確化台灣是中華人民共和國的一省。兩岸關係從模糊化走向明確化的過程中，不但可能會使台灣的國際參與空間，受到更大的侷限性；同時，兩岸之間的對立，恐怕也會更趨嚴重。因此，未來台灣的大陸政策，在九二共識的架構下，仍然需要維持相當模糊的空間。

儘管兩會的復談，具體的簽署了兩項協議，並進一步推動了兩岸關係的交流與合作，但在台灣所關切的外交休兵，以及爭取國際社會生存空間方面，北京是否能更進一步釋出善意，則仍是未來台灣所必須關切的重點。不過在過去幾個月來，北京同意國民黨榮譽主席連戰，擔任今年台灣參加 APEC 的代表團團長人選，此反映出北京的一種善意。今年 9 月台灣的推動參與聯合國的專門機構，雖然仍未成功，但北京的言詞與批判，並不如往年來的強烈。同時，自馬政府成立以來，仍未有台灣邦交國轉而承認北京的案例。凡此，均顯現了兩岸關係已有了某種程度的改善。

雖然中國是一個擁有否決權的安理會常任理事國，但其卻同時也是獲得世界銀行主要優惠貸款援助的發展中國家，更是曾遭到帝國主義國家迫害的社會主義國家。由於受到這些因素的交互影響，使得北京對其參與國際社會的行為，產生了不同的觀點與認知。對中國而言，國際合作與相互依賴雖然重要，但絕不能超越國家主權之上；國際組織雖然重要，但也不能超越國家之上。因此，與國家主權、國家利益和國家安全有關的議題，一向是中國在國際社會不能妥協與讓步之處。¹⁴由此觀之，除了台灣爭取加入聯合國相關機構的議題，仍是北京所無法妥協與讓步之外，其餘各項指標，在兩岸的和解氣氛下，北京將有可能做出彈性的調整與安排。例如，雖然北京不會同意台灣成為世界衛生組織的會員國，但卻有極大的可能性，會同意台灣成為世界衛生大會的觀察員。此外，在許多關於經貿文化的國際政府間與非政府間組織，台灣亦有可能獲得更大的參與空間。在爭取台灣的邦交國方面，為避免過度引起台灣民意的反感，在可預見的未來，北京恐怕會更為謹慎與克制。

自 1987 年兩岸開放交流以來，因交流所造成刑事犯和黑道潛逃至對岸躲藏、軍火槍械與毒品、物品等走私問題、大陸人蛇集團、偷渡非法入境問題、經濟犯罪問題、組織犯罪問題，以及毒品走私犯罪、擄人勒贖、洗錢案件，以及跨境詐騙等，已有愈來愈嚴重的趨勢。同理，由於兩岸之間的經貿投資與民間社會交流日趨密切，因此亦使得兩岸海關在貨物通關，以及旅客出入境業務等方面，必須要扮演第一線的重要角色。同時，由於兩岸民間社會在交流與互動的過程中，亦衍生諸多問題有待解決，如防止走私、共同打擊犯罪、緝毒、產品認證、

¹⁴ 林德昌，〈中共與國際組織〉，《地緣政治與中共外交戰略》，(台北：中華歐亞基金會，2006 年 6 月)，頁 341-410。

反恐、海關商品估價、商品分類，以及原產地原則等，均有待兩岸海關共同討論與協商。此外，在全球化的發展下，兩岸關務的交流，如人員培訓、風險管理、保稅倉庫、自由貿易港區、通關模式、世界海關資訊、小三通與三通議題、現代海關制度、出口加工區，以及通關便捷化等議題，均亦有賴兩岸關務人員與資訊的交流互動，以提升我國海關服務品質，並有效解決兩岸交流所衍生出的諸多負面問題。但宥於兩岸官方互動管道的不存在，在海關之間資訊的交流機制亦不存在，此遂使得兩岸經貿社會交流所產生的諸多不法問題，無法獲得妥善的解決。因此，如何強化海峽兩岸之間關務資訊的交流與合作，尤其是透過專責的民間非政府組織，以及「澳門模式」的架構，以建立兩岸關務永續性的互動機制，遂成爲本研究計畫的主旨。

值得注意的是，兩岸兩會於 2008 年 11 月初在台北所簽署的四項協議，不但反映了海峽兩岸關係的改善，但對兩岸關務交流產生了兩點重大的影響。首先，空運和貨運的直航，勢將帶來更多的關務問題，以及毒品走私、智慧財產權、農產品進出口等議題，迫切需要兩岸的合作來解決；其次，兩會的四項協議，從各相關海陸空航點的決定，亦相對突顯了台灣海關與中國大陸各直屬海關對口的聯繫架構。因此，在兩岸官方尚無法直接進行交流與互動的情況下，透過中國大陸的地方海關學會，遂提供中華民國關稅總局與中國大陸各直屬海關建立聯繫與合作機制的重要架構。

第二節 研究的問題

筆者在 2006 年 3 月至 12 月間，曾承接了財政部關稅總局的一項委託研究計畫，研究題目爲「推動第二軌道開啓兩岸關務合作之研究」。在該計畫中，筆者曾針對附屬於中國海關的四個社會團體，即中國海關學會、中國口岸協會、中國報關協會，以及中國保稅區出口加工區協會等，分別就其組織功能進行了分析。同時，也針對中國海關的組織、功能，以及經營管理，進行了深入的探討。此外，對於中國海關在國際層面、區域層面，以及雙邊層面上的交流與合作，除做了深入的介紹外，並針對兩岸關務之合作與交流，提出了一些建議。

此外，在該計畫進行期間，即 2006 年 8 月 1 日至 5 日，計畫主持人曾與林科希(高雄海關主任秘書)、鍾清豐(高雄海關簡任稽核)、蘇金寶(高雄海關副分局長)、翁耀南(高雄海關保稅組編審)、翁榮祥(高雄海關機場編審)，以及羅傳燈(財政部關稅總局科長)等，共同組成參訪團，分別訪問了中國海關學會、中國海關學會上海分會，以及中國海關學會廣州分會等。參與座談的中國海關學會人士，包括了吳乃文(中國海關學會副會長)、侯真喜(中國海關學會副會長)、沈玉章(中國海關學會秘書長)、唐敏(中國海關學會幹事、港澳台事務辦公室副主任)，以及王曉紅(中國海關學會幹事、港澳台事務辦公室科長)等。其次，參與座談的中國海關學會上海分會的人員，包括了曹恒禮(中國海關學會上海分會會長)、顧振興(中國海關學會上海分會副會長)、金茂新(中國海關學會上海分會秘書長)、吳啓華(上海海關學會秘書長)、丁曄(上海海關總值班室副主任)，以及毛雅君等(上海海關主任)。最後，參與座談的中國海關學會廣州分會人員，包括了倪治安(中國

海關總署廣東分署副主任、中國海關學會副會長、廣州分會會長)、吳大榮(中國海關學廣州分會副會長、廣州海關學會會長)、梁冬梅(中國海關學會廣州分會副秘書長)、吳明祥(中國海關學會廣州分會副會長兼秘書長)、方美廣(中國海關學會廣州分會副會長),以及朱才良(廈門海關學會副會長)等。

在整個參訪過程中,除了正式座談外,參訪團亦參與了由中國海關學會等上述三個單位的午宴和晚宴。在這些參訪與座談過程中,雙方除建立良好的互動關係外,亦初步達成如下各點之共識:

(一)兩岸之間的關務交流,宜由民間組織或學術單位先行推動;並建立兩岸定期互訪與交流機制;

(二)未來兩岸關務的交流與合作,可從議題的選擇和機制的建立等方面著手;在議題的選擇方面,可包含防止走私、共同打擊犯罪、緝毒、緝毒犬的訓練、產品認證、兩岸關務交流、人員培訓、風險管理、保稅倉庫、自由貿易港區、通關模式、反恐、世界海關資訊、小三通與三通議題、現代海關制度、出口加工區、通關便捷化、海關商品估價、商品分類,以及原產地原則等;在機制的建立方面,兩岸互動的窗口,可分別由中國海關學會和中華民國關稅協會擔任之。

(三)應儘快召開兩岸關務學術研討會,選擇適當之討論議題,並定期在海峽兩岸分別辦理之。

基本上,2005年的研究計畫只是針對中國海關及其附屬4個社會團體,就其組織與功能進行分析,並建議從第二軌道的觀點,即透過兩岸民間組織的交流與互動,突破兩岸政治關係的僵局,以加強兩岸關務資訊的合作與交流。因此,該研究計畫即提出上述的思考方向與研究建議。儘管此一研究計畫,仍係延續2005年計畫的精神,但在實際的研究方向與重點方面,卻仍有著重大的差異存在。

自1987年台灣開放對中國大陸探親以來,兩岸經貿關係發展迅速。雖然兩岸三通的問題,一直仍未正式開放,但兩岸經貿的快速發展,以及小三通的實踐,卻一直不斷推動兩岸民間社會的往來與交流。由於廣東省與福建省毗鄰台灣,與台灣的經貿互動最為密切,因此對於如何強化兩岸的經貿互動機制一向是最為關切。同時小三通的開展,亦與福建省的經濟與社會發展息息相關。由於廣東分署下轄廣州海關、深圳海關、拱北海關、汕頭海關、黃埔海關、江門海關,以及湛江海關;再加上福建省的福州和廈門等直屬海關,這些海關皆與台商經貿投資有較密切的關係。因此,似可從民間的觀點與立場,推動與這些地區海關學會的關務交流,或是定期召開海關關務經貿論壇。就兩岸經貿交流,尤其是小三通的議題,以及所延伸而出的相關問題,進行現況發展、評估與未來展望的討論。此外,亦可針對未來開放全面三通,所可能面對的潛在問題,進行深入之探討。但由於兩岸海關在官方層面的推動交流,仍有其困難性,因此似可從民間的角度,透過中華民國關稅協會,或其他相關民間或學術團體,定期與中國海關學會,以及其他地區的海關學會,針對此些議題進行討論,以建立共識,並營造良性互動的友好基礎。更重要的是,透過和這些海關學會的互動,將可進一步建立與中國大陸各地區直屬海關的聯繫機制。

最後，透過兩岸民間團體之間關務資訊交流機制的建立，不但符合當前兩岸官方管道的缺乏，同時透過第二軌道的理念，以及民間社會的頻繁互動，亦必然有助於將台灣民間社會所含有的自由與民主等理念，逐漸傳輸到中國大陸的民間團體，並逐步強化中國大陸民間社會的基層民主發展。

有鑑於此，此一研究計畫的主旨，即是要在兩岸的關務資訊交流上，建立民間團體的一個互動機制。透過議題的選擇，以及兩岸社會民間團體的互動機制，以加強兩岸關務資訊的交流與合作，進而推動兩岸海關的直接與間接互動和協商。因此，在兩岸發展的現行架構下、中國大陸國家與社會互動關係的變化，以及中國大陸民間團體的興起，本研究計畫所主要研究的對象，乃是中國海關總署所隸屬的中國海關學會。中國海關學會設立的目的，主要是試圖從學術討論和實務觀點，為中國海關總署提供服務，並接受中國海關總署的領導與監督。故值得注意的是，中國海關學會不但與政府維持相當密切的關係，其經費來源亦來自於政府。因此，本計畫的研究，將以建立與北京中國海關學會和各地區海關學會的互動機制為主。

其次，從民間二軌外交的角度來推動兩岸關務的交流與合作，對於當前兩岸的仍缺乏正式的官方協商機制，實有其迫切性與必要性。根據筆者在 2005 年所進行的研究計畫，爲了要加強與台灣的經貿與學術合作，中國海關學會及其分會對於建構兩岸的互動機制，均顯示高度的興趣。¹⁵但值得我們注意的是，中國海關學會雖然是海關總署之下的一個社會團體，但其本質上仍具有準官方的性質。因此，在中國海關學會之下，雖然亦設有天津、上海、廣州、大連和昆明等分會，分會之下又設立了 48 個基層學會單位，但其仍實行非常嚴格的垂直管理與監督體系。各分會爲中國海關學會的派出機構，並無獨立的法人地位，其僅能根據總會的安排行事；若有任何意見與建議，僅能向總會反映，事權屬於總會。易言之，任何分會或基層學會的與台灣民間或學術團體進行交流，或召開研討會等，皆必須先透過中國海關學會的審核與同意。因此，在試圖建立兩岸民間關務資訊交流機制方面，最適合的切入點即在於北京的中國海關學會。

在議題的選擇方面，由於中國海關總署所領導的中國海關學會，其所探討與研究的議題，無論是在理論與實務方面，台灣已然具有相當成功的發展經驗與成效，同時也是中國大陸海關所欲學習的重點。因此，在兩岸關務資訊的交流上，主要議題可包括防止走私、共同打擊犯罪、緝毒、緝毒犬的訓練、產品認證、兩岸關務交流、人員培訓、風險管理、保稅倉庫、自由貿易港區、通關模式、反恐、世界海關資訊、小三通與三通議題、現代海關制度、出口加工區、通關便捷化、海關商品估價、商品分類，以及原產地原則等。透過針對這些議題的選擇和交流，即形成如圖 1 所建構，在官方與民間團體之間的一種所謂的議題聯結(issues linkage)機制。在議題的選擇上，鑑於兩岸經貿與社會民間交流的日益擴大，以及爲有效處理與解決因之所衍生的諸多問題，本計畫的研究將侷限直接與兩岸交流有關的議題之上，如共同打擊犯罪、緝毒走私、原產地認證、商品估價、小三通問題、情報資訊交流，以及建立兩岸關務論壇等。

¹⁵ 林德昌，《推動第二軌道開啓兩岸關務合作之研究》，委託單位：財政部關稅總局，2007 年 1 月。

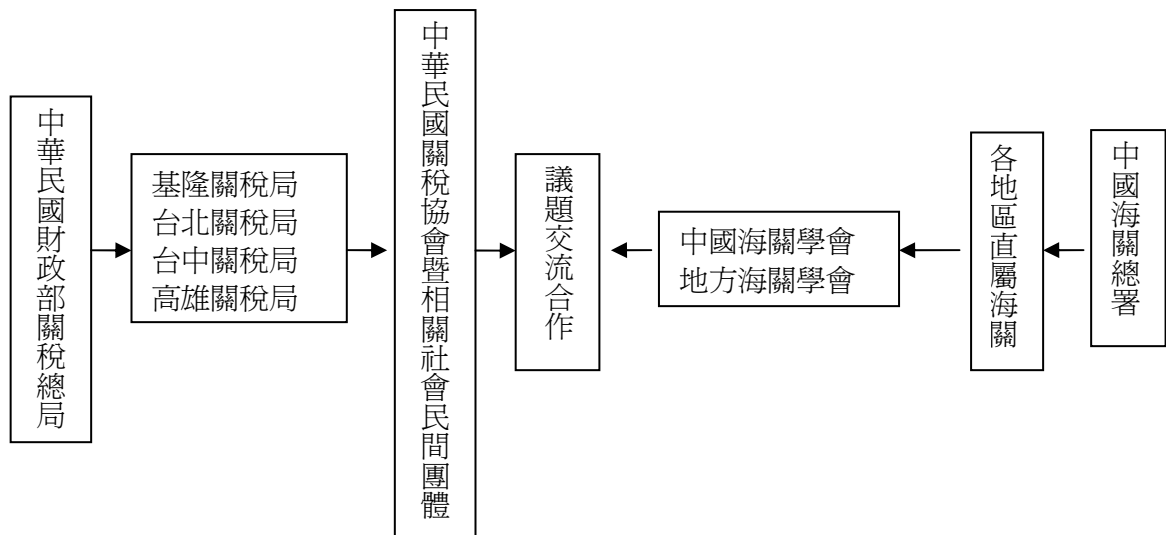


圖 1：兩岸民間關務交流與合作機制：議題聯結的觀念架構

由於世界海關組織(World Customs Organizations, WCO)的宗旨，主要在於加強各國海關之間各相關議題的交流合作，以及工作效率的提升。此外，並透過國際公約的制定，追求海關工作的協調。由於海關業務的特殊性，以及世界海關組織所呈現出的國際體制(international regime)與國際規範(international norms)，因此亦提供了兩岸民間一種互動的理論基礎。例如，打擊國際恐怖主義、消滅組織犯罪、防制毒品走私，以及加強經貿關係等議題，皆可在降低政治敏感度的情況下，逐步推動海峽兩岸的交流與具體合作。再者，海峽兩岸倘能簽署關務行政互助，亦必然有助於打擊犯罪；雙方若能進行進出口報關資料的互換，並可提供他方作為進出口資料，不但可以簡化報關資料的重複傳送，雙方海關亦可利用這些資訊，強化風險管理，使貨物通關更為便捷快速，減少不必要的開箱檢查。至於對原產地的認定、完稅價格，以及稅則的核定等，將更能精確，以免引起不必要的困擾。

世界海關組織設有區域情報聯絡處，針對毒品犯罪的相關資訊，推動區域成員海關之間的信息流通機制。由於亞太地區的區域情報聯絡處總部設在北京，因此雖然台灣並非是世界海關組織的成員，但透過兩岸關務民間交流與合作機制的討論與建立，必然有助於強化兩岸民間團體的互動基礎與友善的環境。從緝毒走私，以及打擊毒品犯罪的立場來看，由於並未與政治具有直接與密切的關聯性，因此可能較易獲得來自中國海關有關毒品犯罪資訊的提供。此外，透過民間關務議題的交流與探討，更應該利用此一機會尋求固定機制的建立。

由於台灣並非是世界海關的成員，對於許多各國海關間的情報資訊均不易取得。但海峽兩岸在過去廿餘年的經貿關係發展，亦已產生了許多負面的因素，如走私販毒和經濟犯罪等。為了要共同打擊這些違反海關規定，或影響雙方經濟和社會發展的問題，兩岸似可針對有系統性的情報與資訊交流與合作等議題，進行專業且務實的協商。在打擊經濟犯罪和走私販毒等方面，海峽兩岸之間在過去已

有許多成功的合作案例，如何建立在這些基礎之上，建立經常性的交流機制，以強化情報與資訊的互通有無，似是雙方可以在未來努力的方向。

第三節 研究方法

研究方法(research methods)是一種蒐集、整理，以及分析資料的方法。在探討如何建立兩岸關務資訊的民間交流機制，以及中國大陸國家與社會關係的變化意涵，本研究計畫在資料的蒐集與整理方面，所欲採取的研究方法，有文獻分析法(documentary analysis)和田野調查法(field research)兩種。

本研究所採用田野調查法，主要以菁英訪談為主。菁英訪談的對象，主要在於那些重要領導者或決策者。透過訪談的方式，有助於我們針對特定的議題，獲得一般書面文獻所缺乏的資料。更重要的是，透過菁英訪談的方式，亦有助於了解這些重要幹部，對特定議題的認知與看法。為此，計畫主持人亦與財政部關稅總局和高雄海關等官員，共同組成一支研究團隊，於 2008 年 6、7 月間前往北京、上海和廣州進行訪問。訪問的對象為中國海關總署、中國海關學會、北京緝毒犬訓練基地、中國海關學會上海分會、上海海關學會，以及中國海關學會廣州分會等。因此，本研究計畫試圖透過這種田野調查法，以及面對面的菁英訪談方式，就建立兩岸關務資訊民間交流機制，相互交換意見，並期望能獲得具體的共識。

本研究亦採用了文獻分析法，針對書面資料和數據進行蒐集和檢閱。這些資料來自於政府部門、各大圖書館、個人文件、政府聲明、檔案，以及各期刊報紙等。由於相關資料不易在台灣蒐集，因此，計畫主持人除了前往陸委會蒐集資料外，亦於 2008 年 10 月底，前往香港中文大學「中國研究服務中心」，進行為期 3 天的短期資料蒐集與研究。該中心蒐集了全世界研究中國大陸最完備的第一手資料、海關年鑑，以及各省區和地方縣市的重要期刊和報紙。對於相關民間組織的發展，以及中國大陸海關的業務和資訊等，該中心皆有相當多的蒐藏。

本研究計畫的執行期間為 2008 年 3 月 1 日至 12 月 31 日。整個研究進程，可區分為下列幾個階段：

(一)3 月 1 日至 5 月 31 日，進行相關第一手和第二手資料之蒐集。主要資料蒐集的地點，包括陸委會、政大國際關係研究中心、相關國內外網站、國外期刊，以及國內相關圖書館等。並針對所蒐集到的資料和數據，進行分類、整理和分析；

(二)6 月 1 日至 7 月 31 日，建立與撰寫整個計畫的理論分析架構，並成立研究團隊前往中國大陸訪問，針對研究計畫所設定的方向與議題，與中國海關學會、上海海關學會和廣州海關學會等單位進行討論；

(三)10 月底，計畫主持人前往香港中文大學中國研究服務中心，進行三天的短期研究與資料數據之蒐集；

(四)10 月至 11 月間，研究計畫主體的撰寫與初稿的完成。

第二章 理論分析架構

第一節 前言

本研究計畫主要試圖從非政府組織的觀點，建構兩岸關務交流與合作的一個重要基礎與切入點。在一個全球化的架構下，突顯了議題(issues)和非政府組織的重要性。每一個國家的非政府組織皆有所追求的議題，如社會福利、環保、人權、婦女、醫療衛生、反水庫運動、氣候變遷、弱勢團體，以及提升貿易能力等。這些議題不但具有跨國性的特色，同時也具有跨國聯結的功能。因此，對於這些議題的關切與追求，已然超越了傳統的國家與政府所扮演的角色。從另外一個角度來看，非政府組織除了可能受到本國政府的一些侷限性外，其所追求的議題必然是國際性的。每一項不同的議題，都有一個國際規範(international norm)存在。每一個非政府組織的運作，都是圍繞在一些特定的國際規範之下。由於此一具有道德約束力國際規範的存在，遂直接或間接推動了各國非政府之間的跨國合作。至於跨國合作的方式，可能採取倡議網絡、跨國聯盟，或跨國社會運動等。從傳統政治外交的觀點來看，非政府組織之間的交流與合作，遠比國與國之間的官方合作更為容易。由於此一理論意涵有助於解釋本研究計畫所推動的兩岸民間關務的交流與合作，並提供一個堅實的分析架構，故本章擬分別從非政府組織在國內和國際兩個不同的層面，分別探討其與本國政府的互動特色，以及參與跨國聯結的重要意涵。

第二節 全球化與非政府組織

非政府組織是相對於政府與企業部門之外的第三部門(the third sector)，其主要特色在於不以市場為導向，以公益為目標，並代表著對公共福祉與社會正義的追求，以彌補政府失靈所造成的困擾。再者，非政府組織亦具有靈活與彈性的特色，掌握深具效率的原則，修正政府官僚體制的複雜與僵化。從另一個角度來看，非政府組織對於公共政策議題的倡議與參與，亦將有效引導民眾對政策內容的了解與認識，俾強化推動公共政策的順暢。其次，屬於政策類型的非政府組織，亦可對政府提供相關政策諮詢。¹⁶

在全球化的進程中，非政府組織所扮演的角色愈來愈重要。從功能的角度來看，非政府組織可扮演如下的多元與多樣化角色：¹⁷

(一)先鋒的角色(vanguard role)

非政府組織能實際且快速反映社會大眾的需要，並以多元和彈性的特質，突顯其創新思維，將民眾的需求傳達政府部門；

¹⁶ S. H. Haeberle, "Neighborhood Identity and Citizen Participation," *Administration and Society*, Vol. 19, no. 2 (1987): 178-196.

¹⁷ R. M. Karamer, *Voluntary Agencies in the Welfare State* (Berkeley: University of California Press, 1981), 283.

(二)倡議的角色(advocacy role)

非政府組織能深入了解社會民間，並能針對政府政策的缺失，運用各種方式，引導與創造輿論，或對政策進行遊說，進而對政府形成壓力，以改善或修正相關政策；

(三)價值保護者的角色(value guardian role)

以倡議、參與的改革熱誠，協助與關心社會的弱勢團體，確保社會優良價值的延續與傳承；

(四)服務提供者的角色(service provider role)

非政府組織能針對政府所不足之處，對社會大眾提供必要、即時的社會服務；

(五)大眾教育家的角色(public educator role)

非政府組織可藉由刊物的出版、議題的訴求、媒體的宣傳，以及民主的參與等方式，向社會大眾傳達新觀念，試圖從教育的觀點，改變傳統政府和民間的思考與認知。

在國際的層面上，非政府組織的興起與發展，在相當大程度內，皆受到大環境的影響與制約。自第二次世界大戰以來，隨著美國對西歐國家提供馬歇爾計畫的成功，發展理論 (development theory) 一直成為西方國家經濟發展的主要模式。因此，西方國家乃經常將發展概念視為一種政治經濟上的工具，試圖協助第三世界國家的經濟與政治發展。從經濟的觀點來看，其重點即在於如何使這些開發中國家，從貧窮落後的經濟，走向更好的經濟發展。由此觀之，發展的概念，即意謂著現代經濟的發展與成長，而且也是一種邁向現代化的進程。自 1990 年代以來，發展概念更具有政治上的意涵。其經常與西方國家的民主政治、多元主義、公正、平等和尊重人權等，具有相同的意涵。但在觀察第三世界國家的經濟發展時，許多學者開始發現發展是一個相當複雜的觀念；將發展概念的過度單純化，亦容易忽略發展中國家所面臨的實際問題。因此，將西方發展理論的指標 (indicators)，整套移植應用在落後的第三世界國家之上，必然無法產生預期般的成效。

自第二次世界大戰以來，西方國家一直不斷對第三世界國家提供政府發展援助 (official development assistance)；同時許多國際組織亦相繼對第三世界國家，提供經濟發展和社會重建的發展基金和貸款。但一直到 1990 年代為止，我們發現除了台灣、日本和南韓等少數國家，因曾獲得來自西方的經濟援助，而獲得經濟的發展與政治的民主化外，很少有其他的第三世界國家歷經相同的成效，而導致經濟的起飛與發展。根據學者的實證研究，在東西冷戰的架構下，受援國所獲得來自西方經援的多寡，實與該國的經濟成長，無必然的邏輯關係。¹⁸

首先，在已發展國家和發展中國家之間的經濟發展差距，已有日益擴大的趨勢；其次，第三世界國家中城市和農村的二元經濟 (dual economy) 發展，亦加深了彼此間的鴻溝。此外，更值得注意的是，在社會大眾之間，貧者愈貧和富者愈富的貧富差距日益嚴重；再加上環境和社會問題的急速惡化，皆使得西方國家所謂發展的理念，其應用性與有效性受到更普遍的質疑。因此，自 1960 年代以

¹⁸ Raymond Mikesell, *The Economics of Foreign Aid* (Chicago: Aldine, 1968), 258.

來，發展理論開始歷經許多轉變與修正；許多思想與學說紛紛興起，開始質疑西方發展理論的合理性與適用性。但不可否認的是，在與其他的經濟理論相比較下，發展理論依然被視為檢驗一個國家經濟發展成敗的重要架構。

雖然對第三世界國家經濟發展的研究，仍多以發展理論作為主要的分析架構，但對於發展理論的諸多缺失，學術界依然致力於找尋與解釋，真正造成第三世界國家發展持續落後的重要因素。再者，學術界並根據西方國家和第三世界國家在政治、社會和歷史等方面，所表現出來的差異性，不斷的試圖重新闡釋與修正發展的內在意涵，以及一種更適合第三世界國家的經濟發展政策。自 1980 年代後期以來，西方國家承認了對第三世界國家雙邊和多邊經援發展政策的失敗，以及開始轉而強調與受援國的國際發展合作 (international development cooperation) 與合作夥伴關係的建立，¹⁹亦說明了西方發展觀念與內涵，正面臨著重大的調整與修正。值得注意的是，這種國際發展合作與合作夥伴關係，主要乃是建立在以人為本的發展基礎上。從另一個角度來看，倘個人層面的貧窮問題無法獲得解決，而僅強調國家層面的經濟發展與成長，皆毫無意義可言。

其次，在推動共同治理的過程中，其所面臨的主要障礙依然源自於許多的第三世界國家。經濟發展的落後，以及專制威權的體制，造成了人民的普遍貧窮和人權的遭到漠視。於此一情況下，這些國家乃形成了推動有效且共同治理的重要障礙。但為了考量這些人民的利益與發展，國際社會必須協助這些國家提升本身的治理能力，而非進一步損害其能力。為了要提升這些國家的治理能力，則首先必須要求這些國家，對其本身的社會負有責任；其次，每一個國家的公民，亦應集體對全球人類的生活共同負責。此一雙重責任，即是治理和共同治理的具體表現。

在以人為本的發展概念之引導下，非政府組織在 1980 年代國際社會所扮演的角色，已是愈來愈重要。由於非政府組織具有專業化、多元化、創意，以及受到民眾的信賴等，因此其無論在發展中國家或已發展國家，均已發揮了相當重要的功效與能力。在發展中國家，由於政府缺乏處理與滿足民眾的需要與能力，因此非政府組織經常深入民間，協助當地人民解決生活所面對的難題與困境。同時，已發展國家人民對非政府組織的公開支持，造成了這些民間組織財政經費的不虞匱乏。北方非政府組織的不斷參與發展中國家的援助與發展，更造成了南北非政府組織合作夥伴關係的建立。從另外一個角度來看，南方的非政府組織已然致力於各國的經濟、社會和環境發展等工作；而北方的非政府組織亦經常透過大眾傳播和遊說等，以建構有利於發展與合作的國際大環境。²⁰是故，非政府組織的參與和協助全球人類發展，已然是責無旁貸。

¹⁹ 林德昌，*如何強化我國的國際發展合作*，外交部委託研究計畫，民國 90 年 3 月，頁 105 至 115。

²⁰ John Clark, *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1991), 3.

第三節 非政府組織與跨國聯結

因此，在 20 世紀後期，國際政治所呈現的重大特色之一，即在於國際非政府組織和跨國社會運動的普遍興起。由於這些非國家行爲者，開始與國家、國際組織產生互動關係，彼此之間乃逐漸形成了所謂的跨國集體行動(transnational collective action)。非政府組織由於在經濟、資訊和智識上的優勢，使其在許多政府難以處理的重大國際議題上，扮演著相當重要的角色。²¹再加上國際制度並非全然建立在國家和政府之上，故非政府組織已然成爲不可忽視的國際行爲者。²²

在國際集體行動中，國際非政府組織和國內非政府組織，在特定的議題之下，皆係共同扮演著重要的角色。其所表現出來的行爲，主要有跨國網絡(transnational networks)、跨國聯盟(transnational coalitions)和跨國社會運動(transnational social movements)等三種。²³在國際集體行動中，國際非政府組織和國內非政府組織，所共同表現出來的行爲，主要是以跨國網絡(transnational networks)爲主。跨國網絡係指一些跨國的行爲者，彼此擁有共同關切的議題和理念，並進行資訊和服務的交流。跨國網絡的形成，基本上是以志願、互利和橫向交流爲基礎的一種組織形式。值得注意的是，由於這些網絡關係，主要係以非國家行爲所共享的道德理念或價值觀爲核心，並透過彼此間資訊的交流，對特定的議題表達其看法與立場，故亦可稱之爲跨國倡議網絡(transnational advocacy networks)。²⁴由於此一網絡的出現，改變了國內社會與國際社會的互動方式，因此政府與其國民之間關係的界線，乃變得愈來愈模糊。

跨國倡議網絡的主要行爲者，首先指出特定議題(issue)的重要性，並使此一議題能爲更多的社會大眾所了解、接受與支持，並透過民眾參與行動的方式，推動特定國家政府或國際組織行爲或政策的改變。因此，跨國倡議的主要目標，乃是要創造、加強、修正、執行，以及監督國際規範(international norms)。²⁵在國際社會的層面上，我們可以觀察到人權、婦女和環保等議題，經常係透過此種跨國倡議網絡的方式進行之。跨國聯盟主要包含一種跨國間的協調與合作。跨國行爲者協調共有的策略或戰略，或共同推動跨國活動，試圖公開影響社會的改變。至於跨國社會運動，強調的是動員會員的集體行動，透過使用抗議和破壞性的活動，來實現所追求的目標。在跨國集體活動中，跨國社會運動乃是屬於最困難的一種方式。

²¹ Ann Marie Clark, "Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society," *Journal of International Affairs*, Vol. 8, no 2 (Winter 1995): 508.

²² James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 39.

²³ Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink, "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics," in *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, ed., by Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002), 8.

²⁴ Robert Keohane, ed., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), 8-10.

²⁵ Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink, "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics," in Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink, eds., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002), 4.

跨國倡議網絡的建立，其先決條件在於特定議題與國際規範的存在。²⁶所謂的國際規範或國際體系(international regime)，哈斯(Ernst Hass)教授將其定義為一種國際間的集體安排。²⁷而瑞奇(John Gerard Ruggie)教授則將其界定為，一群國家所接受的共同預期、規則、規定、計畫，以及為維持組織運作的財政等義務。²⁸至於將國際體系定義較為完備的則是克瑞斯勒(Stephen Krasner)教授。克瑞斯勒教授認為國際體系，乃是在單一特定議題領域(a given issue-area)內，由圍繞著行為者(actors)的原則(principles)、規範(norms)、規則(rules)，以及決策程序(decision-making procedures)所界定。²⁹易言之，在由主權國家所構成的國際社會中，國際體系的基本功能，乃是期望國家在特定的議題領域上，能獲致所欲達到的成果。³⁰

非政府組織在國際社會的層面上，亦可協助建立一種國際價值觀和規範。例如，在永續發展的議題上，透過各國非政府組織的研究與討論，可建立一種共識與規範，俾共同解決未來全球的環保問題。在愛滋病的防治、消滅貧窮，以及解決文盲等問題上，各國的非政府組織亦已建立了共同的行動綱領。這些共同議題與行動的確立，有助於引導未來政策的產生，抑或對現行政策的修訂或排斥。因此，由全球草根團體、社會運動和非政府組織等共同呈現的跨國動力，其所含蓋的議題，包含了安全、貿易、民主化、人權、原住民、性別平等，以及環保等，已然成為國際政治的一項主要特色。³¹值得注意的是，此一跨國運動，亦改變了發展(development)的政治經濟。這些跨國運動，受到全球環保、原住民和人權等議題的影響，使其影響力大為增加。由圖 2 中可以看出，追求相同議題的非政府組織，除了較易採取合作夥伴關係，或建立跨國網絡聯結外，亦必然同時服膺於該議題的國際規範。

²⁶ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol 52, no. 4 (1998).

²⁷ Ernst Hass, "Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes," *International Organization*, Vol. 29, no. 3 (1975): 828.

²⁸ John Gerard Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol. 29, no. 3 (1975): 570.

²⁹ 所謂原則，係對事實、因果關係和正義的信仰；而規範則是以一般權利所界定的行為標準；規則係針對某種行為的特定慣例規定或禁定；而決策程序則是形成與實踐集體選擇的現行實務慣例。

³⁰ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1986): 1-22.

³¹ Sanjeev Khagram et al., eds., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002).

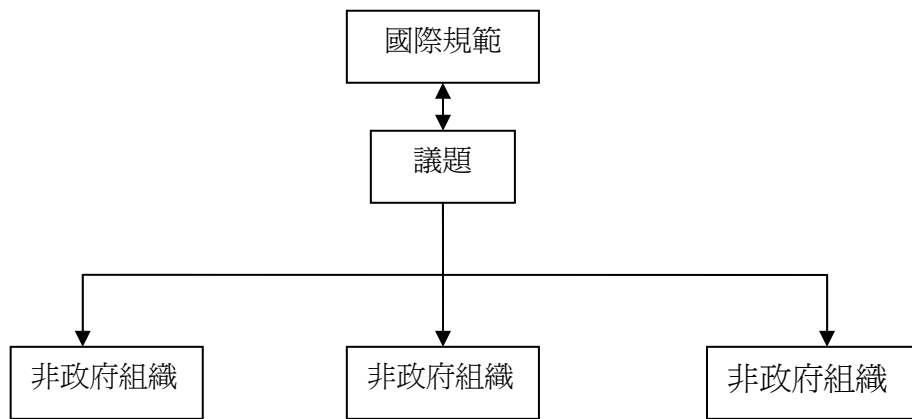


圖 2：非政府組織與議題合作

不過，值得注意的是，跨國倡議行動的成長，再加上國際體系概念的全球性散播，雖然有助於形成對政府的壓力，但其並非必然可以獲得其所預期的結果。基本上，一個國家內部的政體結構，以及民主化的程度等，皆制約了跨國倡議組織的行動與效力。雖然非政府組織、人民團體和社會動員，有能力組織和動員龐大數目的人民進行多層面的倡議，但是類如興建大型水庫的活動，若發生在一個專制威權的政體，以及內部行為者無能力動員草根人民的反抗運動時，則這種跨國倡議網絡，改變興建水庫既定政策的能力，必將大為降低。但重要的是，透過對建構主義和跨國倡議網絡關係等理論意涵的了解，在全球化的架構下，國與國之間的社會交流不但已日漸加強，而且一些有系統的議題交流與合作，亦已逐漸形成。此些跨國議題合作，如人權、環保、婦女、教育和醫療等，透過國際非政府組織與本土非政府組織的網絡合作，已然影響一個國家內部民間社會意識的興起，更進而直接衝擊到民間與政府的傳統互動關係。

第四節 非政府組織與政府的關係

儘管政府對非政府組織的發展，具有正面的影響，但毫無疑問的是，不同類型的政府亦產生了與非政府組織的不同互動模式。而互動模式的差異，亦決定了一個國家公民社會與民主政治的形成與建構。因此，從國家的層面來看，政府與民間非政府組織的互動，可分為如下數種模式：

1)政府對民間非政府組織採取敵視的作法；由於認為非政府組織是反政府的，因此政府對民間非政府組織，經常採取鎮壓手段；例如，中東國家的政府即對非政府組織採取質疑的立場，並採取政治上的監督。

2)政府不重視民間非政府組織的發展；自 1970 年代初到 1980 年代初期，此為政府所經常採取的方式。

3)政府對民間非政府組織採取收編(co-optation)的方式；此主要係因政府希望爭取更多的資源，以及渴望對非政府組織的加強控制。

4)政府希望利用非政府組織來追求本身的政策目標，而非試圖去直接控制非政府組織；例如，政府期望透過被動的接受非政府組織，來加強政府的合法性，

或進行重要的改革。

5)政府和民間非政府組織採取合作的方式，或在彼此間建立合作夥伴關係。根據上述 5 點，我們可以發現政治環境的差異，不但影響到政府和民間非政府組織的互動方式與內容，而且也決定了該國家民主政治的發展特色。因此，由於政治發展環境的不同，乃進而決定了拉丁美洲、亞洲、中東和非洲等地區，非政府組織發展的差異性。

最後，從民間非政府組織本身的層面來看，在決定與政府的互動關係上，所採行的策略亦有下列三種：

1)非政府組織完全脫離與政府的關係，保持獨立自主的運作空間。

2)透過倡議 (advocacy)，與政府產生互動關係。³²

3)非政府組織透過與政府進行共同的實地參與合作計畫 (collaborative field projects)，與政府建立合作夥伴關係。

從國內的層面來看，非政府組織在推動公民社會的發展上，主要係採取兩種不同的民主化(democratization)途徑。無論是從政府或非政府組織層面的探討，均有助我們了解非政府組織與民主政治發展的關聯性。由於非政府組織的發展，有助於強化與平民百姓的關係，以及組織內部的民主化，因此非政府組織不僅加強了本身的自主性，以及影響政府的能力，而且也開啓了人民與政府互動的兩種民主化過程：

1)由下而上的民主化 (bottom-up democratization)

此一論點的意涵在於，民間非政府組織的發展，除了有助於地方社區力量的凝聚外，並可引導社會大眾對國家的政策提出質疑和看法，進而提升個人的民主參與和意識。此不但是社會大眾對自我治理(self-governance) 概念的體驗，也是一種民主決策的表現。亦值得注意的是，在公民社會的建構過程中，亦必然根植在人權、發展與民主概念的推動上。公民社會主要奠基於以人為本的精神，只有在個人意識到生命存在的意義時，其才會透過民主與自我治理的方式，追求個體與群體的更好發展。此外，一些由下而上的抗議或遊說事件，如爭取婦女權利、雛妓問題、社會福利、勞工議題，以及環保問題等，亦皆促使政府擴大對公共政策的思考與擬訂。

2)由上而下的民主化 (top-down democratization)

雖然非政府組織的鼓吹政治和社會改革，係採取由下而上的方式，但值得注意的是，非政府組織作為實際的選舉參與者，以及透過司法程序挑戰政府的壓迫或不當政策，也可帶動由上而下的改革。例如，有一些缺乏草根性平民基礎的人權組織，亦可透過遊說間接引導出由上而下改革政策的制定。

儘管政府和非政府組織間的關係是互動的，但無可否認的是，非政府組織的形成與發展，確受到政府政策與當時政治環境的影響。³³許多第三世界國家的政府，對非政府組織採取敵視的立場，並防範這些組織的進行活動。對某些政治領導者而言，非政府即意味著反政府。絕大多數的中東地區政府，皆對民間非營利

³² 這種互動關係，可能是衝突，也可能不是衝突的。

³³ Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998), 39-46.

組織採取存疑的態度，並經常進行監督與審查。³⁴1995年，肯亞政府禁止了民間非政府組織的存在，同時創建了由政府所建立的非政府組織。此外，伴隨著非政府組織力量的茁壯，有些政府亦會採取相應的限制措施或政策。在1980年代後期的孟加拉，其政府即規定若無40個政府部門的簽署，則任何非政府組織的發展項目必然無法啟動。但在印度雖然有時政府會採取對非政府組織的限制措施，但基本上政府部門依然積極尋求與民間組織的合作。

許多第三世界國家的政府，亦採取了無視於非政府組織的政策。基本上，這種作法對非政府組織的影響較小。從1970年代初期到1980年代中期，第三世界國家政府對非政府組織所採取的最普遍態度，即是無視於非政府組織的政策。例如，在玻利維亞，歷屆政府都會拘捕反對派領導人，然卻允許民間非營利組織的自由發展。值得注意的是，此主要反映了政府缺乏採取任何強而有力公共政策之能力。³⁵但是當非政府組織的活動日趨增強，並開始具有政治行動意涵時，政府即很難以繼續採取忽視的立場和態度。馬利政府最初對非政府組織，採取了懷柔的立場，但後來即通過了強制加強稅收等政策。³⁶在烏干達亦然，所有的非政府組織皆必須向政府登記與註冊，且必須在國家批准後才可獲得國外的捐贈與支助。³⁷

另一種政府對非政府組織發展的政策是收編(co-optation)。造成收編情況的產生，主要源自於非政府組織對資源的需求，以及政府試圖強化對該些組織的控制上。斯里蘭卡政府即試圖透過其所建立的非政府組織，來強化與民眾的關係。同時，政府的資源亦集中在某些特定的民間組織上，以削弱其他不支持政府的非政府組織。³⁸在辛巴威的「兒童生存與發展基金會」(Child Survival and Development Foundation)，係由其總統夫人所設立，因此可以順利獲得來自國際社會大量的捐贈，同時亦不需向國家繳交稅收。³⁹

一個國家的政府對非政府組織所採取的另一種政策，乃是試圖利用非政府組織，而非實際控制這些組織。其主要因素，多與財政資源有關。由於政府財政資源的匱乏，因此無法持續向人民提供各項福利，只有透過非政府組織來扮演此些功能。中國大陸在進行國有企業改革以後，由於需要照顧大量離職勞工的社會保險與福利(如退休保險與失業保險等)，再加上政府本身的缺乏財力，因此只有任

³⁴ Sief Theunis, ed., *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992).

³⁵ Gunner Myrdahl, *The Challenge of World Poverty* (New York: Pantheon Books, 1970).

³⁶ Willard R. Johnson and Vivian Johnson, *West African Governments and Volunteer Development Organizations* (Lanham: University Press of America, 1990), 68.

³⁷ Zie Gariyo, "NGOs and Development in East Africa," in Michael Edwards and David Hulme, eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World* (West Hartford: Kumarian Press, 1996), 163.

³⁸ James V. Riker, "From Cooptation to Cooperation and Collaboration," in Noeleen Heyzer, James V. Riker and Antonio Quizon, eds., *Government-NGO Relations: Toward an Enabling Policy Environment for Asia* (New York: St. Martin's Press, 1995), 112.

³⁹ Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998), 42.

由民間非政府組織與國際非政府組織的發展。⁴⁰此外，中國大陸農村的普遍貧窮，亦造成政府需要依賴非政府組織的進行扶貧活動。由此可知，在政府政策的有利架構下，必然有助於民間非政府組織的發展與成長。從另一個角度來看，若無非政府組織的支持，政府即難以推動必要的政策變革。

造成一個國家接受非政府組織的因素，亦可能在於政府本身合法性的需要。例如，墨西哥的哥塔瑞(Salinas de Gortari)總統，賦與了非政府組織更大的自由活動空間，俾使這些民間組織與國際社會接軌，並因此獲得來自國際社會的大量援助與捐贈，凡此均將有助於其個人國際地位的合法化與正當性。⁴¹此外，政府爲了軍事或安全目的，亦在相當程度內支持了民間非政府組織的發展。例如，民間的非政府組織亦可作爲對抗游擊隊的基地。民間基層組織的設立與存在，基本上有助於削弱叛亂者的地方影響力。

在政府和非政府組織之間的最理想模式，乃在於彼此間的相互合作與學習。這種合作的方式已然出現在許多的第三世界國家中，如印度、多哥、墨西哥、約旦、埃及、烏干達和菲律賓等。在基層社區中，非政府組織不但可協助政府訓練剩餘勞動力，並亦可組織與動員人民從事社區發展與建設；同時，政府亦可透過財政資源和技術提供，協助非政府組織的功能與角色發展。由於非政府組織來自民間社會，比政府更了解民間的發展問題；同時非政府組織亦具有專業人材，亦可補足政府部門的不足。因此，政府的透過民間組織進行社區發展活動，乃是最低成本與最有效率的作法。

以中國大陸爲例，自 1978 年推動改革開放以來，在提供經濟和社會服務等方面，由於受到政企分開和黨企分開的影響，政府開始需要民間組織的協助。北京政府相信藉著非政府組織所提供的各項服務，有助於中共的強化其統治的合法性和正當性，並進而帶來社會與政治的穩定性。但在另一方面，中共對非政府組織的發展，所可能導致的政治風險，仍然抱著憂慮的態度。例如，天安門事件、法輪功運動、勞工抗議，以及許多宗教抗議事件，由於皆與民間非政府組織有相當的關聯性，因此北京乃先後在 1989 年和 1998 年，分別頒布了「社會團體登記管理條例」，試圖透過民間組織的註冊與登記，加強對這些組織的控制。⁴²此反映出中國對於非政府組織的發展，所採取的一種既合作又控制的方式。

⁴⁰ Jude Howell, "NGO-State Relations in Post-Mao China," in David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* (London: Macmillan Press, LTD, 1997), 202-215.

⁴¹ Hugo Frohling, *Non-Profit Organizations as Opposition to Authoritarian Rule: The Case of Human Rights Organizations and Private Research Centers in Chile*; Program on Non-Profit Organizations, working paper no. 96; Yale University, Institution for Social and Policy Studies.

⁴² Qiusha Ma, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* (London: Routledge, 2006), 47-75.

第五節 非政府組織與新政治文化

經由上述之探討政府與非政府組織之間的可能關係後，此處將繼續探討與解釋，何以不同的政府會對做出對非政府組織的不同政策？決定一個國家的非政府組織發展政策的主要因素為何？不可否認的是，一個國家的政治環境，乃是影響民間非政府組織發展的最重要之決定性因素。基本上，一個國家的政治環境，可操作為政權類型、政治文化、國家執行政策的能力，以及政治的穩定程度等變數。

從政權類型的角度觀之，重視言論和結社自由的民主環境，較有利於非政府組織的發展，並能在相當大的程度內，免除來自政府的壓制。一個民主的政府，可以強化基層民間組織的作用，並鼓勵民間社會發出自己的聲音。同時，透過基層民間組織的民主運作與自我決策和管理，亦有助於推動民主的意識和民主的發展。整體而言，雖然非政府組織的發展，與政府的民主化有相當密切的關係，但在一些專制的政權中，由於亦仰賴基層組織來滿足人民的基本生活需求，因此某種程度內，亦相當重視非政府組織的發展與成長。

政治文化(political culture)是一個國家在特定時間內，對某一政治事件所形成的態度(attitudes)、信仰(beliefs)和感覺(feeling)。政治文化受到一國歷史發展背景的影響，也受到政治、經濟和社會活動過程的衝擊。因此，政治文化乃得以影響個人所扮演的政治角色與行為、對政治上的要求，以及對政府政策和法律的回應等。⁴³因此，一個國家所特有的政治文化，影響了該國非政府組織的發展。茲以南非為例，只要種族隔離政策持續存在，則政府與非政府組織間的正面合作關係即不易維持。同時，許多第三世界國家所特有的家長式政治文化，亦影響了政府的支持非政府組織在基層社會的發展。

但值得注意的是，在近十餘年來，國際社會的重視與強調環保、人權，以及水庫興建等議題(issues)，已然逐漸形成一種國際規範(international norms)與國際體制(international regime)。同時，這種以議題為主的國內外活動，不但打破了傳統對政黨政治、工會，以及階級政治的重視，更突顯了在對這些議題的追求上，非政府組織亦已成為最重要的國際行為者之一。此即是克拉克(Terry Nichols Clark)教授所指出的「新文化」(the New Political Culture)概念。⁴⁴「新文化」的概念，主要包含了如下七點核心要素：(一)重新界定傳統的左右對立政治；(二)區隔財政和社會議題；(三)強調社會議題；(四)強調市場和社會的個人主義；(五)重新評估福利國家(welfare state)；(六)重視對議題的政治辯論，而非政黨的忠誠度；以及(七)受到年青人、受教育者，以及較富裕個人和社會的支持。⁴⁵這些核心要素，反映在一些非階級分野的新議題上，如性別、種族、環保、社會福利，以及公民參與等。易言之，當非政府組織在進行跨國聯結運動時，這種以議題為

⁴³ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process and Policy* (Boston: Little, Brown and Company, 1978), 25.

⁴⁴ Terry Nichols Clark and Vincent Hoffmann-Martinot, ed., *The New Political Culture* (Boulder: Westview Press, 1998), 3.

⁴⁵ Terry Nichols Clark and Ronald Inglehart, "The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies," in *The New Political Culture*, eds., Terry Nichols Clark and Vincent Hoffmann-Martinot (Boulder: Westview Press, 1998), 11-13.

主的「新文化」概念，亦告應運而生。

一個國家政府執行能力的低落，亦必然影響及民間非政府組織的發展。以秘魯為例，由於政府的缺乏合法性，相關政府機構的缺乏行政效能，因此雖然民間非政府組織在某種程度上，可以影響政府的政策，但卻無法保證政策的落實。其次，政府亦難以制定有關非政府組織發展的穩定和持續性政策。但亦值得觀察的是，中央和地方政府的缺乏執行與管理能力，亦有可能促進民間非政府組織的發展。⁴⁶

由於獨特的歷史發展背景，許多第三世界國家極易發生內部的衝突事件。因此，在這種內戰和種族衝突的情況下，經常造成了政府對非政府組織的極度不信任。在衣索比亞的內戰期間，政府對在衝突地區從事救援活動的「艾利救濟協會」(Eritrean Relief Association)，即採取了相當敵視的態度。⁴⁷因為這些民間組織主要是動員與組織了平民，此極易深化政府對這些民間組織的不信任。再者，當民間非政府組織開始獲得國際社會的捐助後，更易使政府加強對這些民間組織的指控。

政治環境不僅對非政府組織的政策產生影響，其亦會對非政府組織的發展產生影響。同理，非政府組織的發展，亦影響及政府的政策，也從而改變與塑造了政治環境。在中東地區的埃及、黎巴嫩、約旦、摩洛哥和突尼西亞等國，由於正在推動民主化，因此非政府組織的發展相當快速。但亦不容忽視的是，致力於實現基本需求政策的專制政權，亦會間接鼓勵地方民間組織的成長，以強化其對地方社區與民眾的基本生活需要。此外，雖然基層民間組織會強調其獨立性和自主性，但在較強大的國家中，民間非政府組織較易扮演其重要的角色。一般而言，公共部門愈強大，政府愈民主，則民間組織和民眾對政府的要求合作，將會更為明顯。

然而，民間非政府組織數目的成長，與政府實現地方化的能力，乃屬於一種反面的關係。易言之，能夠對農村地區提供重大服務的獨裁政體，基本上阻礙了民間基層組織的興起與成長。早期的越南和古巴，以及在 1970 年代和 1980 年代的台灣和南韓，皆屬此例。在墨西哥，由於國家對社會無所不在的影響，以及政府的高消費力，皆造成不利非政府組織發展的因素。⁴⁸由此觀之，民間非政府組織傾向於在政府地方執行能力較差，以及在較小壓制政策的環境下發展。當政府無法對農村地區提供農民的基本經濟和社會需要時，民間組織所能發揮的功能，即會獲得快速的發展。整體言之，不管是民主政體或專制獨裁政體，只要其無法滿足基層民眾的各種經濟和社會需要時，則必然提供了民間非營利組織的一個成長空間。以台灣為例，在 1987 年解嚴以來，由於經濟和社會的快速發展，雖然可以看到社會民間組織的快速興起，但同時政府部門對社會的整體影響力，卻依

⁴⁶ Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998), 39-46.

⁴⁷ Alan Fowler, "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations: Perspectives from Eastern and Southern Africa," *Development Policy Review*, no. 9 (1991): 53-84.

⁴⁸ Jonathan Fox and Hernandez Luis, "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government," *Alternatives*, no. 17 (1992): 165-208.

然高於市場和民間組織對社會的影響。⁴⁹

根據以上之討論，我們可以發現一個國家所特有的政治文化，必將對非政府組織與政府關係產生影響。同時，政治的不穩定，亦會強化政府對民間組織的不信任。雖然民主政體比獨裁政體更不會壓制非政府組織的發展，但關切基層農村發展的獨裁政體，如中國大陸等，亦可能會鼓勵民間非政府組織的發展，以適應改革開放後政府的無法提供必要的社會服務。⁵⁰此外，民間非政府組織在民主政體之下，極易獲得成長；但在能夠對地方進行強有力控制的專制政體下，非政府組織的發展則經常遭到阻礙。同理，對於那些對地方事務影響力較小的政府，無論是民主或專制，民間組織皆有極大的成長與發展空間。

在第三世界國家中，於不同的歷史時期與階段，就民間非政府組織的發展而言，皆顯現出相當大的差異性。同時，在非洲、亞洲和拉丁美洲之間，亦因政治背景的不同，而在彼此間產生了相當的落差。但亦不容忽視的是，在每一個地區內的國家，亦可觀察出不同的民間非政府組織發展模式。

就中南美洲國家而言，此一地區公民社會的自主性，要比亞洲和非洲等地區還來得強大。主要原因在於，於非政府組織大量出現之前，中南美洲的政治體制係傾向於開放的和異質的。在 1980 年代，中南美洲國家政府主要面對著中產階級的要求與主張。自 1990 年代以來，這些政府亦需面對著許多利益團體的壓力；此意謂著在中南美洲地區，政府難以壓抑民間組織與公民社會的成長與發展。此外，由於拉丁美洲政府長久以來，即無力對基層人民提供基本服務，以及實施經濟和社會等發展政策，此乃更造成民間非政府組織力量的蓬勃發展。

由於歷史發展的差異，在亞洲地區政府和非政府組織之間的關係，主要係由政府及其相關機構所決定。基本上，在亞洲地區政府和非政府組織的關係，主要可區分為依賴(dependent)、對抗(adversarial)、壓制(repressive)和合作(collaborative)等方式。⁵¹但自 1980 年代以來，亞洲各國政府開始意識到與非政府組織採取合作的重要性。此主要因為這些民間組織，開始獲得來自國際社會的捐贈與支持，以及這些組織具有提供基本社會的能力。當各國政府缺乏必要的財政資源時，如何透過民間組織的力量，強化對社會大眾的服務，乃成為公部門所必須考量的重點。1989 年，中國大陸的中國扶貧基金會的設立，即是此一背景下的產物。再者，政府與非政府組織的合作關係，亦有助於減輕非政府組織的負擔。根據 1992 年的一項調查顯示，在孟加拉、巴基斯坦、印尼、菲律賓和印度等國家，多數的非政府組織均認為註冊的程序，以及獲得國外捐贈的管理程序上，均已獲得了簡化。⁵²

⁴⁹ Teh-Chang Lin, *Transforming State-Society Relations: The Challenge, Dilemma and Prospect of Civil Society in Taiwan* (Redmond: Paradoxal Press, 2007), 36-39.

⁵⁰ Teh-chang Lin, "The Environmental Civil Society and the Transformation of State-Society Relations in China: Building a Tri-level Analytical Framework," *Pacific Focus*, Vol. 22, no. 2 (Fall 2007):113-140.

⁵¹ Rajesh Tandon, *NGO Government Relations: A Source of Life or a Kiss of Death* (New Delhi: Society for Participatory Research in Asia, 1989), 28.

⁵² Adrienne A. Allison and Lily P. Kak, "NGO/Government Collaboration in Maternal Health and Family Planning Programmes," *Transnational Associations*, no. 3 (1992): 163-166.

除了上述所探討的合作模式外，亞洲國家之間亦存在著相當大的差異性。例如，在孟加拉、斯里蘭卡、印度、尼泊爾和新加坡政府，皆認為民眾對基層組織的支持，乃是對政府的一種威脅。在斯里蘭卡，政府透過媒體對沙模達亞 (Sarvoodaya) 非政府組織進行批評，主要原因在於該組織人事和財政的龐大規模，引起了政府的不安與不滿。⁵³在孟加拉，政府亦曾透過媒體的壓力，迫使某些非政府組織遭到臨時關閉。

對於非洲地區非政府組織發展的研究，事實上比上述兩個地區更為困難。一般而言，非洲的獨裁國家，均普遍對非政府組織採取了敵視與壓制的態度。例如，實行一黨制的辛巴威和肯亞，雖然皆承認非政府組織的基本社會服務功能，更卻限制他們的發展。因此在 1980 年代，非洲國家的非政府組織，均極力避免對政府批評，因為此種批評的態度與非洲地區的政治文化相違背。但到了 1990 年代中期以後，絕大多數的非洲國家皆已意識到非政府組織存在的重要意涵。不過，在尼日和坦尚尼亞等國，依然看到了民間非政府組織被迫解散的局面。

在 1980 年代後期，非洲地區政府多試圖收編一些成功的大型非政府組織，而僅允許小型的民間組織發展。基本上，這些遭政府收編的民間組織，皆發展成為政府的白手套，並成為政府的宣傳工具和代言人。此外，許多政府亦設立了相關政府機構，對非政府組織進行控制和操縱。同時，對於地方非政府組織與國際社會的接觸，並獲得國際社會大量的財政支援，亦引起了許多非洲政府的疑慮。蘇丹和肯亞政府即曾因為如此疑慮，主動取消了一些民間非政府組織的註冊。⁵⁴但到了 1990 年代，由於來自國際社會，尤其是世界銀行 (World Bank) 的資金與基金，大量湧入了非洲國家，進而減緩了政府對民間非政府組織的干涉與控制。然不可否認的是，政府部門對民間非政府組織的監督與限制，卻是依然存在。但更值得注意的是，在不同的政治背景下，必然孕育出不同組織與功能的非政府組織。同時在政府和非政府組織之間的互動關係，亦隨不同的政治環境而有所差異。但不容否認的是，各國非政府組織在組織與功能上的差異性，同時也阻礙了國與國之間民間社會在各項議題上合作的可能性。

⁵³ Rajesh Tandon, *NGO Government Relations: A Source of Life or a Kiss of Death* (New Delhi: Society for Participatory Research in Asia, 1989), 13.

⁵⁴ Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World*, 53-54.

第六節 小結

自第二次世界大戰以來，國際政治經濟情勢歷經了許多重大的轉變。理想主義、現實主義、新現實主義、自由主義，以及新自由主義的理論發展，說明了國際政治經濟所歷經的許多變化。在這些演變的過程中，我們也看到了國際行為者角色與功能的變化，同時也觀察到了國際重要議題的由單一的軍事外交，演變到多元的議題。⁵⁵再者，這些議題亦造成相互連結，其重要性亦難分軒輊。在不同的背景之下，國家所強調的議題不但有所不同，而且不同的國家對特定的議題，亦可具有不同程度的影響力。更重要的是，國際議題的多元化與專業化，亦說明了傳統外交功能的喪失效力。這些重要的國際議題，包括了推動民主、永續發展、環境保護、醫療衛生、人道援助、消滅貧窮、保障人權、婦女與青年問題、失業問題，以及科技交流等。因此，議題的專業化，以及在國際政經背景的演變下，已然造成政府部份角色與功能的喪失，同時也造成民間專業非政府組織的普遍興起。更重要的是，在全球化的衝激下，透過網絡資訊的流通，國與國的疆界儼然已不復存在，民間社會的交流日益熱絡。不可否認的是，非政府組織於此一發展過程中，係扮演著一股相當重要的力量。

自 1990 年冷戰結束以來，由於民間力量的加強，公民社會正在逐漸萌芽與發展。此外，在全球化與全球公民治理趨勢的推波助瀾之下，更推動了國際非政府組織的蓬勃發展。近幾年來，國際非政府組織的成長速度相當驚人，其所擁有的資源、活動力，以及資訊網路的有效利用，已經跨越了國與國之間的疆界，其影響力已逐漸達到了國際層面。在任何國際重要議題的討論上，皆可發現非政府組織已然扮演愈來愈重要的角色。根據上述的探討，可以發現全球化的過程，對於公民社會的建構，以及非政府組織的興起，均產生了重大的影響。同時，全球化、公民社會和非政府組織的互動，亦有助於國與國之間的邁向全球治理。透過國與國之間非政府組織的互動與合作，以及一種思想認同和制度的安排，將亦有助於許多國際性政策的達成。此外，民間的非政府組織透過國際資訊與訊息的交流，可以發現當前國際社會所存在未被發現和解決的問題。例如，國際透明組織 (Transparency International) 致力於提高民眾對全球腐敗問題及其影響的認識。世界觀察研究所 (The World Watch Institute) 亦強調全球性的環境危機；世界海關組織致力提升各國海關的執行效能，並在有關的關務議題上，採取一致與合作的立場。

根據以上之討論，我們可以發現一個國家所特有的政治文化，必將對非政府組織與政府關係產生影響。同時，政治的不穩定，亦會強化政府對民間組織的不信任。雖然民主政體比獨裁政體更不會壓制非政府組織的發展，但關切基層農村發展的獨裁政體，如中國大陸等，亦可能會鼓勵民間非政府組織的發展。因此，在中國大陸特殊的時空背景下，民間非政府組織在追求議題的倡導時，該些組織亦了解到不能碰觸具有敏感性的政治、民主和人權議題；同時，中國大陸的非政府組織亦認知到，只有與官方維持良好的互動關係，才是確保組織機構順利發展

⁵⁵ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Scott, Foresman and Company, 1989), 23-37.

的關鍵因素。據估計，目前中國大陸登記有案的民間組織約有 34 萬 6 千個之多；但實際存在的民間組織恐怕超過 3 百萬個以上，其中絕大多數並未經合法登記。因此，筆者在針對中國大陸非政府組織的發展進行研究時，即將其稱之為具有中國特色的一種社會運動(a social movement with Chinese Characteristics)。⁵⁶易言之，民間組織在中國大陸的發展，亦呈現出一種具有中國特色的公民社會，或是一種在中國共產黨領導下的公民社會。

根據本章在理論方面所提出的一些探討與分析，我們發現非政府組織的發展與活動，事實上受到各該國政治、經濟和社會體制所影響。全球公民社會和非政府組織的發展，其定義並非放諸四海皆準。換言之，不同的國家和政府，可能會在政府和非政府組織之間，產生不同的互動方式。有些政府嚴格控制了該國非政府組織的發展，有些政府則是採取放任或合作的政策。因此，不同的國家背景，必然形塑出具有不同特色與意涵的非政府組織。此反映出中國大陸的民間團體，在政府的嚴密監控下，仍然與政治保持密切的關聯性。遵守黨和政府的政策，依然是中國大陸非政府組織所不能違背的重要原則。從理論的角度來看，雖然非政府組織在追求議題方面，多具有跨國聯結的特色，但一個國家的政治體制，亦對該些組織的活動產生了相當程度的制約性。由於兩岸之間的官方關係，多年來一直無法獲得重要突破，因此兩岸民間管道的接觸，乃成為當前兩岸共同追求議題合作的一個重要切入點。為了要能成功建立兩岸關係民間交流與合作的機制，我們必須要先能掌握中國大陸政府和非政府組織的正確關係，否則整個合作機制的建立，可能會變得很不實際。

⁵⁶ Teh-chang Lin, "Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics," *Issues & Studies*, Vol. 43, no. 4 (December 2007): 149-184.

第三章 具有中國特色的非政府組織

第一節 前言

自 1989 年 6 月中國發生天安門事件以來，中國大陸是否已然出現公民社會的雛型，已然引起了國際社會的廣泛注意和研究。在 1980 年代，中國大陸國有企業和人民公社作為全面工作單位的解體，使得國家透過這些機制來對勞工和農民提供經濟和社會服務，已不復存在。因此，為了因應經濟和社會的重大轉型，及其所衍生而出的許多社會問題，遂造成中國大陸出現了許多的民間社會團體，逐漸取代政府提供社會服務的角色與功能。但是儘管大量的民間團體興起，也看出了社會力量的成長，但中共一黨專政的原則，以及專制威權的政治體系，亦扭曲了中國大陸公民社會和非政府組織的正常發展。本章所要探討的組合主義的架構，闡釋了中國大陸國家與社會關係的互動與交換行為。易言之，中國大陸公民社會和非政府組織的發展歷程，亦發展出一條其所具有的獨特道路。再者，這些非政府組織所關注的議題，及其所推動的社會運動，亦受到政府的全面規範。因此，透過政府和公民社會的密切互動觀點，可以使我們更深入的了解與解釋中國非政府組織的行為模式，而有助於擬訂推動兩岸民間關係交流合作的正確策略。

第二節 非政府組織的設立與規範

在中國大陸地區，民間組織的申請設立，均受到政府的嚴格規範。負責擬訂社團和民辦非企業單位管理的方針、政策、規章，並監督實施的單位，為中華人民共和國民政部民間組織管理局。該局負責全國性社團、跨省(自治區、直轄市)社團、在內地的香港特別行政區及澳門和台灣同胞社團、外國人在華社團、國際性社團在華機構的登記和年度檢查工作。為了深入了解中國大陸社會團體與政府的關係，茲將申請成立社會團體、民辦非企業、基金會，以及境外基金會代表機構的規範，分析如下：

一、申請成立社會團體⁵⁷

申請成立的社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備。成立社會團體，應當具備下列的條件：

- (一)有 50 個以上的個人會員，或 30 個以上的單位會員；個人會員、單位會員混合組成的，會員總數不得少於 50 個；
- (二)有規範的名稱和相應的組織機構；
- (三)有固定的住所；
- (四)有與其業務活動相適應的專職工作人員；
- (五)有合法的資產和經費來源，全國性的社會團體有 10 萬元以上活動資金，地方性的社會團體和跨行政區域的社會團體，有 3 萬元以上活動資金；
- (六)有獨立承擔民事責任的能力。

⁵⁷ <http://www.chinanpo.gov.cn/npowork/platform/shetuan/npdo.do?catlog=s02>

社會團體的名稱應當符合法律、法規的規定，不得違背社會道德風尚。社會團體的名稱應當與其業務範圍、成員分佈、活動地域相一致，準確反映其特徵。全國性的社會團體的名稱冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣的，應當按照國家有關規定經過批准，地方性的社會團體的名稱不得冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣。

申請籌備成立社會團體，發起人應當向登記管理機關提交下列文件：

- (一)籌備申請書；
- (二)業務主管單位的批准檔；
- (三)驗資報告、場所使用權證明；
- (四)發起人和擬任負責人的基本情況、身份證明；
- (五)章程草案。

登記管理機關應當自收到本條例第十一條所列全部有效檔之日起60日內，作出批准或者不批准籌備的決定；不批准的，應當向發起人說明理由。

有下列情形之一者，登記管理機關不予批准籌備：

(一)有根據證明申請籌備的社會團體的宗旨、業務範圍不符合本條例第四條的規定的；

(二)在同一行政區域內已有業務範圍相同或者相似的社會團體，沒有必要成立的；

(三)發起人、擬任負責人正在或者曾經受到剝奪政治權利的刑事處罰，或者不具有完全民事行為能力的；

(四)在申請籌備時弄虛作假的；

(五)有法律、行政法規禁止的其他情形的。

籌備成立的社會團體，應當自登記管理機關批准籌備之日起6個月內召開會員大會或者會員代表大會，通過章程，產生執行機構、負責人和法定代表人，並向登記管理機關申請成立登記。籌備期間不得開展籌備以外的活動。

社會團體的法定代表人，不得同時擔任其他社會團體的法定代表人。

社會團體的章程應當包括下列事項：

- (一)名稱、住所；
- (二)宗旨、業務範圍和活動地域；
- (三)會員資格及其權利、義務；
- (四)民主的組織管理制度，執行機構的產生程式；
- (五)負責人的條件和產生、罷免的程式；
- (六)資產管理和使用的原則；
- (七)章程的修改程式；
- (八)終止程式和終止後資產的處理；
- (九)應當由章程規定的其他事項。

登記管理機關應當自收到完成籌備工作的社會團體的登記申請書及有關文件之日起30日內完成審查工作。對沒有本條例第十三條所列情形，且籌備工作符合要求、章程內容完備的社會團體，准予登記，發給《社會團體法人登記證書》。對不予登記的，應當將不予登記的決定通知申請人。

依照法律規定，自批准成立之日起即具有法人資格的社會團體，應當自批准成立之日起 60 日內向登記管理機關備案。登記管理機關自收到備案文件之日起 30 日內發給《社會團體法人登記證書》。社會團體備案事項，除本條例第十六條所列事項外，還應當包括業務主管單位依法出具的批准文件。

社會團體成立後擬設立分支機構、代表機構的，應當經業務主管單位審查同意，向登記管理機關提交有關分支機構、代表機構的名稱、業務範圍、場所和主要負責人等情況的檔，申請登記。社會團體的分支機構、代表機構是社會團體的組成部分，不具有法人資格，應當按照其所屬於的社會團體的章程所規定的宗旨和業務範圍，在該社會團體授權的範圍內開展活動、發展會員。社會團體的分支機構不得再設立分支機構。社會團體不得設立地域性的分支機構。

社會團體應當於每年 3 月 31 日前向業務主管單位報送上一年度的工作報告，經業務主管單位初審同意後，於 5 月 31 日前報送登記管理機關，接受年度檢查。工作報告的內容包括：本社會團體遵守法律法規和國家政策的情況、依照本條例履行登記手續的情況、按照章程開展活動的情況、人員和機構變動的情況以及財務管理的情況。2006 年和 2007 年全國性社會團體年檢結果不合格的名單，如表 1 和表 2。

2007 年 10 月 31 日，民政部對中國地區開發促進會作出撤銷登記的行政處罰。該會所存在的違法行為如下：(一)對分支機構疏於管理，以營利為目的將所屬全部 5 個分支機構和 2 個內設機構分別交由不同企業承辦運營，企業的負責人同時擔任分支機構的負責人，該會每年向每個企業收取 2-10 萬元不等的管理費用；(二)未按照規定辦理分支機構變更登記；(三)超出章程規定的宗旨和業務範圍進行活動。該會參與組織“中國房地產年會”等評比表彰活動，將國家行政機關列為單位會員吸收物件。上述行為違反了《社會團體登記管理條例》第二條、第四條和《社會團體分支機構、代表機構登記辦法》第十條，依據《社會團體登記管理條例》第三十三條第一款第(二)、(四)、(五)、(六)項的規定，民政部決定對該會作出撤銷登記的行政處罰，同時依法對該會登記證書和印章予以收繳。

2008 年民政部亦對中國國有資產管理學會、中國《瑪納斯》研究會、中國藝術攝影學會等 3 家社會團體作出限期停止活動的行政處罰。上述 3 家社會團體不按照規定接受監督檢查，存在未參加社會團體年度檢查或年度檢查不合格的違法行為，違反了《社會團體登記管理條例》第三十一條的規定，依據《社會團體登記管理條例》第三十三條第一款第(三)項的規定，民政部對中國藝術攝影學會作出停止活動 3 個月的行政處罰；對中國國有資產管理學會、中國《瑪納斯》研究會，作出停止活動 6 個月的行政處罰。

表 1：全國性社會團體 2006 年檢查不合格名單

中華孔子學會	中國人生科學學會
中國新四軍和華中抗日根據地研究會	中國高校校報協會
中國戲曲導演學會	中國文化管理學會
中國演出家協會	中國社會經濟文化交流協會
中國硬筆書法協會	中國老年書畫研究會
中國藝術攝影學會	中國風景園林學會
中國世界民族學會	中國石油體育協會
中國建設體育協會	中國兵器工業體育協會
全國預算會計研究會	中國老年保健醫學研究會
中國少數民族作家學會	中國石油職工思想政治工作研究會
中國環保機械行業協會	

表 2：2007 年全國性社會團體年檢結果不合格名單⁵⁸

名稱	業務單位
中國硬筆書法協會	文化部
中國藝術攝影學會	文化部
中國延安魯藝校友會	教育部
中國性學會	衛生部
中國人生科學學會	教育部中國人生科學學會
中國老年書畫研究會	文化部
中國考古學會	中國社會科學院

二、申請成立民辦非企業⁵⁹

申請登記民辦非企業單位，應當具備下列條件：

- (一)經業務主管單位審查同意；
- (二)有規範的名稱、必要的組織機構；
- (三)有與其業務活動相適應的從業人員；
- (四)有與其業務活動相適應的合法財產；
- (五)有必要的場所。

民辦非企業單位的名稱應當符合國務院民政部門的規定，不得冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣。

申請民辦非企業單位登記，舉辦者應當向登記管理機關提交下列文件：

- (一)登記申請書；
- (二)業務主管單位的批准檔；
- (三)場所使用權證明；
- (四)驗資報告；

⁵⁸ <http://www.chinanpo.gov.cn/npowork/dc/doListResult.do?action=resultList&type=1>

⁵⁹ <http://www.chinanpo.gov.cn/npowork/platform/minfei/npowork.do?catlog=s03>

(五)擬任負責人的基本情況、身份證明；

(六)章程草案。

民辦非企業單位的章程，應當包括下列事項：

(一)名稱、住所；

(二)宗旨和業務範圍；

(三)組織管理制度；

(四)法定代表人或者負責人的產生、罷免的程式；

(五)資產管理和使用的原則；

(六)章程的修改程式；

(七)終止程式和終止後資產的處理；

(八)需要由章程規定的其他事項。

登記管理機關應當自收到成立登記申請的全部有效檔之日起 60 日內作出准予登記或者不予登記的決定。

有下列情形之一的，登記管理機關不予登記，並向申請人說明理由：

(一)有根據證明申請登記的民辦非企業單位的宗旨、業務範圍不符合本條例第四條規定的；

(二)在申請成立時弄虛作假的；

(三)在同一行政區域內已有業務範圍相同或者相似的民辦非企業單位，沒有必要成立的；

(四)擬任負責人正在或者曾經受到剝奪政治權利的刑事處罰，或者不具有完全民事行為能力的；

(五)有法律、行政法規禁止的其他情形的。

准予登記的民辦非企業單位，由登記管理機關登記民辦非企業單位的名稱、住所、宗旨和業務範圍、法定代表人或者負責人、開辦資金、業務主管單位，並根據其依法承擔民事責任的不同方式，分別發給《民辦非企業單位(法人)登記證書》、《民辦非企業單位(合夥)登記證書》、《民辦非企業單位(個體)登記證書》。

依照法律、其他行政法規規定，經有關主管部門依法審核或者登記，已經取得相應的執業許可證書的民辦非企業單位，登記管理機關應當簡化登記手續，憑有關主管部門出具的執業許可證明文件，發給相應的民辦非企業單位登記證書。民辦非企業單位不得設立分支機構。民辦非企業單位成立、登出以及變更名稱、住所、法定代表人或者負責人，由登記管理機關予以公告。28 家在民政部登記的全國性民辦非企業單位，在 2007 年年度檢查結果均為合格。名單如表 3。

表 3：2007 年全國性民辦非企業年檢合格名單

愛之橋服務社	當代城鄉發展規劃院
中和亞健康服務中心	改革傳播影視中心
中寵寵物及用品發展服務中心	卓越用戶滿意度測評中心
國傑老教授科學技術諮詢開發研究院	中衛中醫藥發展研究中心
新探健康發展研究中心	新時代青少年體質健康促進中心
華坤女性消費指導中心	希望義賣中心
曆道證券博物館	當代音樂藝術院
卓越國際質量研究中心	中遠漁業推廣示範中心
中慈國際交流中心	紅十字扶貧開發服務中心
當代中醫藥發展研究中心	商聯國際非營利組織服務中心
當代書法藝術院	華坤女性生活調查中心
紫光閣畫院	國新出版物發行資料調查中心
鐵路青少年發展捐助中心	中慈社會捐助服務中心
世針針灸交流中心	當代基層民主促進中心

資料來源：<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=31130&dictionid=2351>

三、申請設立基金會⁶⁰

設立基金會，應當具備下列條件：

(一)為特定的公益目的而設立；

(二)全國性公募基金會的原始基金不低於 800 萬元人民幣，地方性公募基金會的原始基金不低於 400 萬元人民幣，非公募基金會的原始基金不低於 200 萬元人民幣；原始基金必須為到賬貨幣資金；

(三)有規範的名稱、章程、組織機構以及與其開展活動相適應的專職工作人員；

(四)有固定的住所；

(五)能夠獨立承擔民事責任。

申請設立基金會，申請人應當向登記管理機關提交下列文件：

(一)申請書；

(二)章程草案；

(三)驗資證明和住所證明；

(四)理事名單、身份證明以及擬任理事長、副理事長、秘書長簡歷；

(五)業務主管單位同意設立的檔。

基金會章程必須明確基金會的公益性質，不得規定使特定自然人、法人或者其他組織受益的內容。

⁶⁰ <http://www.chinanpo.gov.cn/npowork/platform/jjh/npo.do?catlog=s01>

基金會章程應當載明下列事項：

- (一)名稱及住所；
- (二)設立宗旨和公益活動的業務範圍；
- (三)原始基金數額；
- (四)理事會的組成、職權和議事規則，理事的資格、產生程式和任期；
- (五)法定代表人的職責；
- (六)監事的職責、資格、產生程式和任期；
- (七)財務會計報告的編制、審定制度；
- (八)財產的管理、使用制度；
- (九)基金會的終止條件、程式和終止後財產的處理。

登記管理機關應當自收到本條例第九條所列全部有效檔之日起 60 日內，作出准予或者不予登記的決定。准予登記的，發給《基金會法人登記證書》；不予登記的，應當書面說明理由。

根據《社會團體登記管理條例》的規定，社會團體應於每年 3 月底前，向業務主管單位報繳上一年度的工作報告，經業務主管單位初審同意後，再於 5 月底日前報達登記管理機關，以接受年度檢查。檢查的結果，區分為合格、基本合格和不合格等三種。根據《基金會管理條例》和《基金會年度檢查辦法》，中國於 2006 年開始對基金會進行年度檢查。根據相關規定，在國家民政部登記註冊的全國性基金會接受國家民間組織管理局的檢查，在地方民政廳登記註冊的地方性基金會接受所在地民間組織管理局的檢查。此次國家民間組織管理局公佈的為 2007 年全國性基金會參檢結果。在參檢的 100 家基金會中，年檢結果為「合格」的基金會 65 家，「基本合格」的基金會 23 家，合格率為 88%。中國少年兒童文化藝術基金會等 12 家基金會「不合格」。12 家不合格的全國性基金會名單，請參見表 4。

表 4：基金會 2007 年年度檢查結果不合格名單

中國少年兒童文化藝術基金會	中國西部人才開發基金會
陳嘉庚科學獎基金會	中華全國體育基金會
張學良教育基金會	中國京劇藝術基金會
中國民航科普基金會	中國藝術節基金會
中國益民文化建設基金會	中國牙病防治基金會
中國公安民警英烈基金會	中華國際科學交流基金會

此外，中國大陸的全國性基金會亦進行等級評估，其結果為 5A 級的有 6 家、4A 級的有 13 家、3A 級的有 19 家、2A 級的有 14 家、1A 級的有 10 家，以及無評估等級的有 7 家。相關名單，請參見表 5。

表 5：中國大陸全國性基金會評估等級

等級	基金會名稱	基金會名稱
5A	中國青少年發展基金會	中國扶貧基金會
	中國殘疾人福利基金會	中國兒童少年基金會
	中國殘疾人福利基金會	中華慈善總會
	中國紅十字基金會	
4A	中國教育發展基金會	北京大學教育基金會
	中國醫藥衛生事業發展基金會	中國光華科技基金會
	清華大學教育基金會	中國華僑經濟文化基金會
	中國人口福利基金會	中國婦女發展基金會
	中國發展研究基金會	中華健康快車基金會
	中國老齡事業發展基金會	中華環境保護基金會
	中國法律援助基金會	
3A	中國癌症基金會	中國預防性病艾滋病基金會
	中遠慈善基金會	中國初級衛生保健基金會
	香江社會救助基金會	中華社會文化發展基金會
	中國檢察官教育基金會	中國民航科普基金會
	中國肝炎防治基金會	中國博士後科學基金會
	中國煤礦塵肺病治療基金會	北京航空航太大學教育基金會
	詹天佑科學技術發展基金會	中國金融教育發展基金會
	吳階平醫學基金會	中國公安民警英烈基金會
	中華全國體育基金會	中國醫學基金會
	寶鋼教育基金會	
2A	中華國際科學交流基金會	中國企業管理科學基金會
	中華農業科教基金會	中國友好和平發展基金會
	南航“十分”關愛基金會	中國電影基金會
	中國國際文化交流基金會	中國國際戰略研究基金會
	中華見義勇為基金會	中國交響樂發展基金會
	中國生物多樣性保護基金會	中國孔子基金會
	中國京劇藝術基金會	中華國際醫學交流基金會
1A	中國關心下一代健康體育基金會	中國保護消費者基金會
	中華文學基金會	中國聽力醫學發展基金會
	中國法學交流基金會	中國經濟改革研究基金會
	中國少年兒童文化藝術基金會	中國國際問題研究和學術交流基金會
	中國少數民族文化藝術基金會	田漢基金會
無評估等級	中國綠化基金會	中國文學藝術基金會
	中國航太基金會	中國華文教育基金會
	援助西藏發展基金會	張學良教育基金會
	中國光彩事業基金會	

四、申請成立境外基金會代表機構

國務院民政部門和省、自治區、直轄市人民政府民政部門是基金會的登記管理機關。國務院民政部門負責管理境外基金會在中國內地設立的代表機構。

境外基金會在中國內地設立代表機構，應當經有關業務主管單位同意後，向登記管理機關提交下列文件：

- (一)申請書；
- (二)基金會在境外依法登記成立的證明和基金會章程；
- (三)擬設代表機構負責人身份證明及簡歷；
- (四)住所證明；
- (五)業務主管單位同意在中國內地設立代表機構的檔。

登記管理機關應當自收到前款所列全部有效文件之日起 60 日內，作出准予或者不予登記的決定。准予登記的，發給《境外基金會代表機構登記證書》；不予登記的，應當書面說明理由。境外基金會代表機構設立登記的事項包括：名稱、住所、公益活動的業務範圍和負責人。境外基金會代表機構應當從事符合中國公益事業性質的公益活動。境外基金會對其在中國內地代表機構的民事行為，依照中國法律承擔民事責任。

設在中國大陸的境外基金會代表機構，實際的例子有中華孤殘兒童基金會(美國)北京辦事處、中華愛心基金會北京代表處、中國-默沙東愛滋病基金會(美國)北京代表處、應善良福利基金會(香港)上海辦事處、唐仲英基金會江蘇辦事處、世界自然基金會北京代表處、世界經濟論壇北京代表處、世界健康基金會(美國)北京代表處、李嘉誠基金會(香港)北京辦事處、比爾及梅琳達 蓋茨基金會北京代表處、威廉傑弗遜克林頓總統基金會北京代表處。根據境外基金會代表機構 2007 年年度檢查結果，如表 6，共有 11 個境外基金會代表機構被審查為合格。

表 6：境外基金會 2007 年年檢合格名單

世界經濟論壇北京代表處	中華孤殘兒童基金會(美國)北京辦事處
比爾及梅琳達·蓋茨基金會(美國)北京代表處	應善良福利基金會(香港)上海辦事處
威廉·傑斐遜·克林頓總統基金會北京代表處	中華愛心基金會(香港)北京代表處
唐仲英基金會(美國)江蘇辦事處	世界自然基金會(瑞士)北京代表處
中國-默沙東艾滋病基金會(美國)北京代表處	李嘉誠基金會(香港)北京辦事處
世界健康基金會(美國)北京代表處	

第三節 中國非政府組織的跨國聯結模式

民間非政府組織的興起與設立，代表了中國大陸自 1980 年代以來社會的一項重大改變。此一重大的轉變，使得中共在 1980 年代已然認知到，在推動經濟發展的進程中，以及在提供所有必要的社會服務上，其能力已經受到愈來愈大的限制。因此，自那時開始，政府乃將許多經濟和社會責任轉移到許多的社會團體之上。自 1990 年代中期以後，「小政府和大社會」一詞的出現，說明了政府的試圖鼓勵以民間的力量，來對民眾提供社會服務和社會福利。對北京政府而言，第一個重要步驟乃是要鼓勵，以及合法化民間非政府組織的設立。一旦這些民間組織獲得了法律和官方的支持，乃造成類似社會團體如雨後春筍般的出現。

但從中共的角度來看，由於其認知到這些民間團體的出現，可能會獲得其會員的衷心支持，並對國家產生有效的政策要求，因此一黨專政的中共乃亦尋求以嚴厲的方式，來控制與重新塑造國家與社會的新關係。1998 年，中共強化了對民間團體的控制。許多登記為非政府組織的基金會、工會和專業機構等，實際上皆是由政府所組織而成的非政府組織。根據 1996 年的一項資料指出，低於 50 % 的社會組織屬於民間的自主性組織。同時，多數的社會團體亦屬於半官方性質。⁶¹就中國大陸而言，官方對非政府組織的強烈影響，以及在國家和許多民間團體之間的密切關係，已然引起了人們質疑這些民間團體，是否真正屬於所謂非政府組織的範疇與意涵。⁶²然而，不同的國家、不同的文化背景，以及不同的政治體制而言，對非政府組織的概念皆有所不同。由於中共的一黨專政本質，因此根據中國大陸的官方資料，其乃將所有社會實體區分為兩種：即社會團體和民辦非企業單位等。社會團體包含了許多不同的協會、基金會、貿易局和聯盟等。民辦非企業單位則是一種創收單位，但卻不進行生產，僅提供社會和專業服務。

非政府組織一詞在中國大陸並不太常用，中國大陸多稱之為社會團體。根據中國國務院 1998 年 10 月所頒佈的「社會團體登記管理條例第」第二條，社會團體係指中國公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性社會組織。中國大陸的社會團體，基本上即是國際上所稱之非政府組織，具備了非政府組織的非政府性、非營利性、公益性與合法性等。由於歷史和國情的不同，中國大陸最初的非政府組織皆具有一定的政府職能，與政府的關係較為密切。但隨著機構改革的深化，民主化進程的加快，以及社團管理的完善，社會民間團體與政府部門正在逐漸脫鉤。

自改革開放以來，中國大陸的非政府組織發展極快。1988 年，北京指出當時共約有近百萬家的各類型民間組織，其所含蓋的議題包括了政治、經濟、婦女兒童、民族、宗教、文化、體育、衛生等領域。目前中國大陸共約有全國性的社會團體 1,800 百多家；在各地民政部們登記成立的縣級以上的社團，約有廿萬家之多。這些民間組織除了在特定議題上，發揮相當作用外，也有愈來愈多的非政

⁶¹ F. Li, *Jingqiaoqiao de geming: Zhongguo dangdai shimin shehui* 「靜悄悄的革命：中國當代市民社會」(Hong Kong: Mirror Publishing House, 1998), 264-267.

⁶² J. Fisher, *Nongovernment: NGOs and the Political Development of the Third World*, 24.

府組織，扮演著向政府提供諮詢和監督的角色。⁶³

1990年5月，聯合國經濟暨社會理事會通過決議案，決定在1995年舉行有關婦女問題的全球會議。北京於1991年1月28日致函聯合國秘書長，邀請聯合國在北京舉辦1995年的第4屆全球婦女大會。1992年的第47屆聯合國大會通過決議，第4屆全球婦女會於北京召開。在1995年9月4日到5日，於北京所召開的全球婦女大會中，共由來自189個國家的政府代表團、聯合國系統各組織和專門機構、政府間組織，以及非政府組織的代表，共有15,000人出席了大會。此外，亦有近三萬人參加了會議期間所舉行的非政府組織論壇。會議的主要議題，包含了加強婦女權利、婦女與貧困、婦女與決策、女童問題，以及對婦女的暴力等。會中並通過了「北京宣言」和「行動綱領」。「北京宣言」強調平等、發展與和平等核心價值，除重申聯合國憲章的宗旨和原則外，亦反映出發展中國家對貧窮、保健、教育和婦女暴力等問題的關切，並要求國際社會提供資金，採取實際行動。「行動綱領」則闡述各國婦女所面臨的主要問題，並確定解決這些問題的目標和措施，尤其是針對貧窮、教育和保健等問題，並為婦女平等參與經濟和社會發展，提供必要的條件。⁶⁴

非政府組織一詞的引進中國大陸，主要是在1995年北京的主辦第四屆聯合國婦女全球大會之際。於該會議召開期間，非政府組織一詞乃開始受到中國大陸學者的重視。此後，中國大陸學者乃開始使用非政府組織和非營利組織等名詞，來描述非由政府所經營管理的社會團體。清華大學的非政府組織研究中心，即是中國大陸第一個研究這些社會團體的研究中心。對北京官方而言，其較喜使用非營利組織一詞，因為非政府組織的「非」字，隱含有「反」的意味在內。儘管如此，負責管理社會團體和民辦非企業單位的民間組織管理局，其英文名稱卻亦使用了非政府組織一詞(即 Bureau of Management of NGOs)。

在1949年以前，雖然中國大陸存在著許多從事政治、社會或文化活動的民間性協會和組織；但在1949年和1978年之間，中共的一黨專政體制，卻嚴厲鎮壓了包括宗教團體在內的許多獨立民間組織，並亦不允許這些社會團體具有自主的空間。同時，中共亦嚴密控制了許多名為非政府組織的單位，如紅十字會和中國婦女聯盟等。1978年的改革開放，中共在面臨改革的壓力下，開始強調只有透過改革和發展，才可重新獲取社會大眾的信任，以及重建其政權統治的合法性。⁶⁵因此，自1980年代以降，我們可以看到國家和社會事實上享有共同的利益目標；再者，當國家在對社會進行控制力時，基本上亦在相當大的程度內，必須要遵照社會和經濟的發展進程。雖然中共所採取的是一種由國家所領導的政治和經濟改革模式，但是當國家和社會發生衝突之際，中共依然相信其仍可掌控情勢，並認為改革的進程亦必須要符合黨的最佳利益。自1980年代以來，伴隨著國有企業的改革，國家與社會之間的關係產生了鬆動的現象。國家對社會的控制力，亦大為減弱。此乃造成了各種社會團體在1980年代的大量興起，以及中共

⁶³ 李鐵城，《世紀之交的聯合國》(北京：社會科學出版社，2005)，頁408-409。

⁶⁴ 同前註，頁102。

⁶⁵ Xiaorong Cheng, "Breaking the Social Contract," in *Dilemmas of Reform in Jiang Zemin's China*, ed., by Andrew J. Nathan, Zhaohui Hong and Steven R. Smith (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999), 107-126.

的必須重新思考與面對此一新情勢的發展。

對北京而言，儘管非政府組織已呈現逐漸興起的現象，但仍有諸多不利因素，影響和限制了中國大陸民間組織的發展。第一，中國大陸的非政府組織，尤其是邁向國際社會的非政府組織，由於甫處於起步的階段，對聯合國與國際社會的事務瞭解不深，故不但參與少，而且影響力也不大。例如，在聯合國經濟暨社會理事會中，獲得聯合國諮詢地位的二千餘非政府組織中，中國大陸只有中華全國婦女聯合會等五家，且其諮詢地位獲得的時間不長，故渠等的影響力不大。此外，在 1995 年於北京所召開的全球婦女會議中，在全球二千一百餘個參與的非政府組織中，中國僅有 22 個非政府組織與會。此與美國的五百餘非政府組織的參與，實無法相提並論。由於中國參與聯合國相關事務的非政府組織，其數目相當有限，乃使北京的推動多邊外交受到了極大的限制。

其二，由於中國大陸遭受帝國主義列強侵略的歷史，以及強權政治依然橫行的現實，北京乃特別強調國家主權和領土的完整。由於國際社會許多非政府組織均面向世界，主要不是解決本國的問題，或維護本國利益而設立。渠等所關注的是全球性的議題，因此主權意識相當的淡薄。這些國際非政府組織一般皆不太瞭解中國的歷史發展背景，故容易將中國的主權意識，解讀為拒絕外界批評的藉口，對中國大陸產生了相當程度的誤解。

其三，由於中國大陸的社會剛開放不久，包括非政府組織在內的外界，仍不太瞭解中國國情的發展，故在民主、人權和宗教等議題上，對中國大陸的指責較多。此外，在聯合國系統內，非政府組織所參與的機構和國際會議愈來愈多，由於這些非政府組織的發展很快，因此很容易支持中國大陸境外的民運運動、法輪功、西藏獨立和台灣獨立。有關這些議題的非政府組織，經常出席國際會議，或與其他的國際性非政府組織相結合，對中國大陸進行批評和攻擊，並引起國際社會的重視與支持。

自冷戰結束以來，在所謂全球組織革命(global associational revolution)的架構下，我們看到了各國非政府組織的快速發展。這些非政府組織透過跨國活動，及其所建立的網絡關係，對人類提供了許多經濟和社會服務、推動草根經濟發展、促進環境保護、保護市民權利，以及推動性別平等。⁶⁶因此，在冷戰後的國際關係，可以被界定為各國非政府組織之間交流與互動的強化。造成此一現象的發生，主要在於國際非政府組織的出現，並扮演了重要的角色與功能。在非政府組織之間的建立網絡與合作關係，主要在於懷有對經濟、社會、文化、環保、政治和安全等議題的共同關切。⁶⁷在全球化的衝激下，許多跨國性的議題，由於具有多元化與複雜化的性質，已非單一政府所能面對與處理，因此需要跨國民眾社會的共同採取行動。

⁶⁶ L. M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol. 73, no 4 (1994): 109-118.

⁶⁷ P. Ghil, "International Civil Society: International Non-governmental Organizations in the International System," *International Social Science Journal*, Vol. XLIV, no 133 (1992): 418-427.

在過去幾年來，中國大陸的非政府組織，在動員民意、提供社會服務、推動環保，以及影響政府決策方面，已然變得相當積極，並具有相當的成效。同時，中國大陸非政府組織的跨國連結，亦擴展的相當快速。大體而言，非政府組織的跨國連結和參與全球治理，主要可區分為下列 4 個層面：

(一)以觀察員的身份參與聯合國及其專門機構所舉辦的論壇，藉以參與國際議題和政策的討論。申請加入聯合國具有諮詢地位的非政府組織，即是此類參與的最佳例子。中國的「中華全國婦女聯合會」、「中國人權研究會」，以及「中國殘疾人聯合會」等，即為聯合國具有諮詢地位的非政府組織；

(二)參與由聯合國系統所舉辦的非政府組織論壇。例如，自然之友在 2002 年參加了在約翰尼斯堡所舉辦的永續發展地球高峰會議(World Summit on Sustainable Development)，以及許多中國婦女團體的參與 1995 年在北京舉辦的第四屆全球婦女會議，皆屬此一參與類型；

(三)加入主要國際非政府組織，成為該組織的會員；

(四)參與由不同國家非政府組織所舉辦的非政府組織論壇或會議。

由上述 4 個層面，有助於我們觀察中國大陸非政府組織與國外非政府組織，尤其是國際非政府組織的互動方式。但值得注意的是，這些互動所發生的場域是在國際層面。然而，從中國大陸政治、經濟與社會發展的角度來看，若是這些國際非政府組織與中國大陸非政府組織的互動地點係發生在中國內部，則其必然具有更重要的學術研究意涵。根據此一觀點，在探討中國大陸非政府組織的跨國連結方面，可以區分出 3 種不同的互動模式：

(一)第一種跨國連結互動模式，主要是針對中國政府的人權、勞工、西藏和其他重要的政治議題。這種跨國連結關係，所包含的國際非政府組織，如 Amnesty International, Human Rights Watch, Reporters Without Borders, Pen International 和 Transnational Radical Party 等。這些國際非政府組織和中國內部非政府組織的連結關係，主要係仰賴中國內部地下團體或組織所提供的資訊。例如，「天安門母親」(The Tiananmen Mothers)和「獨立中文筆會」(Independent Chinese Pen Center)。前者由 1989 年被害或失蹤學生的父母所組成的團體，要求政府負起責任；後者則由異議作家所組成，主張言論的自由。另一方面，在這些跨國連結中，最活躍的團體為流亡在外的中國異議份子。如「中國人權」(Human Rights in China)(推動研究與遊說)、「中國民主運動海外聯席會議」(the Overseas Chinese Democracy Coalition)，以及法輪功活動。由於獲得國內組織的資訊提供，這些國際非政府組織利用聯合國人權委員會(Commission on Human Rights)的年度會議，揭露中國政府的違反人權事宜。然而，這些跨國的人權活動，對中國大陸政治發展是否能產生深遠的影響，依然值得懷疑。在這種互動模式中，參與跨國連結的國際非政府組織，皆必須遠離中國的場域。

但是在針對中國大陸跨國公民社會和民主化的相關論著方面，在學術研究方面則顯得相當的不足。跨國非政府組織聯盟無法在中國大陸達到預期的效果，主要在於這些活動必須要在中國領土之外進行與推動，不像其他國際和國內非政府組織的跨國倡議網絡。因為通常這種倡議網絡，主要多集中在推動民主和人權的議題上。這些議題對北京而言，仍然是相當具敏感性。

(二)第二種跨國聯結互動模式，係指中國大陸國內的非政府組織，與國際非政府組織採取密切合作的關係。而這種合作的方式和地區，受到中國政府的允許和鼓勵。這些國際非政府組織包括了國際獅子會、扶輪社、World Wide Fund for Nature(WWF),⁶⁸ Friends of Earth, Oxfam, Save the Children, Oxfam, the Lions, Ford Foundation, the Asia Foundation, Mercy Corps, MISEROR Catholic Organization for Third World Development and the Rockefeller Foundation。這些組織皆在中國大陸推動計畫項目，並設有辦事處。然由於絕大多數的國際非政府組織，並未在中國大陸設立辦事處，且亦未正式登記與立案，因此到底有多少國際非政府組織存在於中國大陸，實難以計算。

在中國大陸進行計畫項目的國際非政府組織，多集中在較貧窮的西南省區，尤其是在雲南省。但同時也在北京派駐代表，或設辦事處，以加強和政府間的聯繫。從另一個角度來看，國際非政府組織的項目集中在雲南，也反映出中國大陸國家依然對公民社會採取監控的方式。因此，中國國內非政府組織若欲和國際非政府組織進行合作，則合作的項目必須不能屬於具敏感性的政治議題。於此一政策下，國際非政府組織方能在中國內部推動計畫項目。因此計畫內容主要是以人道和發展項目為主，因此集中在較貧窮的省區。這種跨國性參與，由於僅限於非政治性的層面，故國際非政府組織的屬性，亦侷限於社會、健康醫療、科技、運動娛樂、學術專業、經濟、環保，以及社會福利等領域之上。但值得注意的是，中國公民社會的跨國聯結，雖然其議題係與政治無關，但其必然具有重大的政治意涵。

(三)第3種跨國聯結互動模式，主要係指國際非政府組織與中國內部非政府組織在有關環保議題上的合作，有時兩者之間關係密切，有時兩者之間發生衝突與對立。這些國際非政府組織，包括了 International River Network, Probe International, Pacific Environment, Global Green Fund, Conservation International, International Fund for Animal Welfare, Greenpeace, The Nature Conservancy, WWF, TRAFFIC International, Friends of Earth, The International Crane Foundation 等。在環境保護與永續發展議題愈來愈受到中國政府和媒體重視的情況下，地方環保非政府組織和國際環保非政府組織的跨國聯結，在某種程度亦獲得中央的支持與鼓勵，但隨著對某些議題的倡議與活動的激烈化，亦必然與政府開始發生衝突。這種既合作又衝突的跨國聯結模式，充份反映在興建長江三峽大壩和怒江水庫的事件上。

⁶⁸ WWF 是第一個由中國政府邀請在中國設立的國際非政府組織，其工作重點在於環境保育方面。Qiusha Ma, *Non-governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* (New York: Routledge, 2006), 180.

第四節 具有中國特色的社會運動

在全球化的架構下，當中國大陸與國際社會加強接觸時，傳統的國家與社會關係，亦開始面臨轉變。基本上，傳統國家與社會關係的內在觀點，已不足以解釋國家與社會關係的更進一步變動。國際非政府組織的透過跨國倡議網絡，與國內非政府組織進行交流與合作，乃為中國大陸社會注入了一股新的動力。這股新動力的產生，勢將更進一步的削弱國家對社會的控制力。同時，國際非政府組織亦聯合國際社會的力量，共同對國家政府形成某種程度的壓力，使後者產生政策上的修訂與變更。因此，目前中國大陸的國家和社會關係，不再僅是一種內在雙向關係。我們必須開始思考在國家、社會，以及國際非政府組織之間的三角互動架構。

在過去幾十年來，大氣的污染、臭氧層的破壞、溫室效應、核能的安全、物種的瀕臨絕種，以及海洋污染等問題，已經逐漸改變了國際政治的本質。當這些議題變得愈來愈緊急和迫切時，國與國之間的界限即變得愈來愈模糊。自 1970 年代以來，有關雙邊和多邊的國際環保協定數目呈現快速成長，但對於這些決議案的推動與執行，則顯然需要在國與國之間有更多的協調與合作。因此，現代的環保政治，可說已然國際化。此一環保政治的國際化，已轉變了在國內外，以及在國與國之間行為者的關係。國際組織、跨國企業、國際環保團體、多邊銀行，以及其他的非政府組織等，在影響環保政策的制訂與執行上，已扮演愈來愈重要的角色。⁶⁹因此，國際社會的重視與強調環保、人權，以及水庫興建等議題，已然逐漸形成一種國際規範(international norms)與國際體制(international regime)。在對這些規範或體制的追求上，國際非政府組織亦已成為最重要的國際行為者之一。

由於環保問題的呈現多樣化與專業化，因此環保議題的國際化和政策的制訂，不再只有國家政府才是唯一的行為者。環保政治的國際化，也反映跨國行為者和國際組織，皆致力於影響一個國家內部的政策討論、制訂和執行。具專業性的國際非政府組織，亦可將議題和專業知識帶入國內的政策討論中。在國與國之間，以及在國內和國際層面的行為者，皆可透過國際組織、環保網絡、跨國企業、媒體通訊等，共同建立聯結關係，分享知識、專業技術和財政資源等。同時，國際環保組織亦與各國內部的社會團體，建立網絡關係，以加強環保資訊的傳播與交流，並對國家政府的環保政策形成一股壓力。此外，透過這些聯結關係，跨國行為者亦可將必要的人力和財政資源，傳送入國內的社會民間團體，以強化這些團體的內在能力建構(capacity building)。

在環保議題的國際化方面，水庫興建即是一個明顯的例子。在過去一個世紀以來，由各國大型水庫的興建過程中，可以明顯觀察出人類的發展觀念，已然產生政治經濟的跨國性轉變。在 1900 年，全球約有 600 個大型水庫，主要集中在非洲和亞洲地區。1950 年，全球大型水庫增加到約 5,000 個之多，其中特大型水

⁶⁹ Elizabeth Economy and Miranda A. Schreurs, "Domestic and International Linkages in Environmental Politics," in Miranda A. Schreurs and Elizabeth Economy, eds., *The Internationalization of Environmental Protection* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 1-2.

庫約有 10 個。在 2,000 年時，大型水庫約有四萬五千個，其中特大型水庫約有 300 個之多。⁷⁰這些水庫分佈在全球至少 140 個國家中。⁷¹

值得注意的是，儘管全球人類對於水電需求的急遽增加，但在 1975 年到 2000 年間，我們卻看到了大型水庫興建的比例，呈現快速減少的趨勢；此一現象，令人感到相當的困惑。大型水庫工程每年興建的數目，從 1900 年的 30 個，增加到 1950 年代中期的每年約 250 個。在 1960 年代中期，每年約有超過 1,000 個以上大型水庫的完工。但是在廿世紀和廿一世紀之交，水庫工程完工的數目，卻呈現大幅度的縮減，減少到每年僅約 200 個左右。在過去廿餘年來，減少的比例高達了 70 %。特大型水庫完工的數目，亦同樣的大量減少。在 1970 年代，約有 93 座的特大型水庫完工；但在 1990 年代，大約只有 25 座水庫竣工。⁷²

事實上，自 1970 年代以來，從地方到國際層面環保意識的提升，反對興建水庫的國際運動，已逐漸改變了全球興建水庫的動力。來自工業國家的環保非政府組織，除了那些推動人權、保護原住民等議題外，亦開始重視如何阻止大型水庫興建的全球擴散。同時，受到直接影響的人民、草根團體、社會運動，以及地方性的非政府組織，亦開始動員和組織自己，反對本國水庫的興建。於是，在與過去相對照之下，雖然技術、財經和政治等因素，皆試圖解釋造成興建水庫式微的原因，但最主要的改變動力，還是在於跨國權力結構關係的轉變，以及興建大型水庫的政治經濟互動。

在政治和經濟互動方面，我們可以觀察到已有愈來愈多的人民抗議大型水庫的興建，此遂造成時間和成本的大為增加。成本之所以增加，乃是因為水庫興建當局，被迫要進行相關的調查和研究，並減少對環境和社會的負面衝擊。當這些環境和社會的成本內化後，乃造成興建水庫成本的大為增加，以及經濟利潤的銳減。根據世界銀行的評估，水庫興建完工延遲一年，利潤和成本的比例將會減少三分之一；延遲兩年，此一比例則會減少超過二分之一以上。同時，重新安置流離失所的人民，亦將增加成本高達 30 %。⁷³而這些政經因素的考量，在過去並不存在。

在世界歷史上，中國乃是興建水庫最多的國家。在 1949 年以前，中國大陸僅興建了 23 座大型水庫。但在過去五十餘年來，卻共有超過二萬座的大型水庫，以及超過八萬座的水庫，先後被興建完成。⁷⁴1950 年代，乃是中國大陸水庫興建蓬勃發展的第一個階段。人民公社、大躍進運動，以及煉鋼廠的建立，均刺激了對更多水力發電工程項目的需求與建造。因此，中央和地方的領導者，多在未經

⁷⁰ 根據國際大型水庫委員會(International Commission on Large Dams)的定義，壩高在十到十五公尺的水庫，稱之為大型水庫(large dams)；此外，符合下列一個或一個以上條件者，即屬特大型水庫(major dams)：壩高一百五十公尺以上；容量超過一千五百萬立方公尺；蓄水量超過二十五立方公里；發電量超過一千百萬瓦特(megawatts)。International Commission on Large Dams, *World Register of Large Dams* (Paris: ICOLD, 1988).

⁷¹ Norman Smith, *A History of Dams* (London: Peter Davies, 1971).

⁷² ICOLD, *World Register of Dams* (Paris: ICOLD, 1998).

⁷³ World Bank, *The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement* (Washington, D.C.: World Bank, 1996).

⁷⁴ Shui Fu, "A Profile of Dams in China," in Dai Qing, ed., *The River Dragon Has Come!: The Three gorges Dam and the Fate of China's Yangtze River and Its People* (London: M. E. Sharpe, 1998), 18-22.

正式評估工程的可行性之前，即自行同意興建水庫工程，俾供蓄水灌溉之用。

於 1950 年代到 1970 年代之間，在毛澤東的追求自力更生與經濟成長，以及自然資源密集型發展策略的引導下，中國每年平均約興建了 600 座的大型水庫。⁷⁵於此期間，許多人士乃開始憂慮興建水庫對環境破壞的可能影響。1966 年，周恩來即對此一負面影響表示關切。然而一旦興建水庫的熱潮啓動，再加上其中所隱含的群眾動員，遂使得此一趨勢難以阻擋。儘管自 1950 年代以來，北京不斷的興建水庫，但中國仍未用盡任何可資興建水庫的地點，同時也未完全開發其水力發電的潛力。根據國際水庫工業的調查研究，中國僅開發了約 14 % 的水力發電潛力。因此，基於防洪、灌溉、電力，以及經濟發展等因素的考量，興建水庫依然是中共的一項優先政策。

毫無疑問的，在中國大陸所有水庫的興建中，最引起國際社會關切的就是長江三峽大壩。長江三峽大壩的興建，可說是中國有史以來最大的水庫工程。其水壩高約 185 公尺，長約兩公里，並將建構出一個長約六百公里的蓄水庫。據估計，長江三峽大壩將可產生 18,200 百萬瓦特的能源，其總經費預計將超過 200 億美金。但在另一方面，長江三峽大壩工程也將會對環境和社會造成重大影響。首先，其將淹沒約三萬公頃的農地，並使超過 190 萬的村民被迫遷村；其次，其亦將摧毀無數的文化資產和歷史古蹟。最後，長江三峽大壩的興建，將更進一步威脅到許多瀕臨絕種的動物。⁷⁶

長江三峽大壩的興建，有其久遠的歷史發展。孫中山先生首先在 1920 年代即提出此一方案。20 年後，在美國國土開墾局(Bureau of Reclamation)的協助下，一些中國工程師開始規劃在長江三峽興建水庫。1950 年代，在中華人民共和國成立以後，蘇聯技術專家取代了西方國家的顧問，開始策劃三峽工程。1954 年的水災，淹死了三萬人，而且造成一百萬人流離失所，此乃更進一步強化毛澤東興建長江三峽大壩的意念。1980 年之前，由於政府部門和許多技術專家的意見不一，造成此一計畫暫時性的停擺。但在 1981 年，在美國承諾對中國提供技術協助之下，雙方簽署了一項為期五年的協定。根據此一協定，美方提出了壩高五百四十英尺或四百五十英尺的兩項方案。1985 年，一支由公私部門所共同組成的美國長江三峽工作小組(United States Three Gorges Working Group)，提出了一項計畫案，對該兩方案進行審查，並建議進行進一步的社會和環境影響評估研究。⁷⁷該工作小組也建議，應該著手進行成本和利益的分析，並向一些雙邊和多邊的機構，如世界銀行、亞洲開發銀行，以及加拿大國際發展總署(Canadian International Development Agency, CIDA)等，募集更多的財政資金。次年，加拿大國際發展總署同意資助該水庫工程的可行性研究。

⁷⁵ John G. Gurley, *China's Economy and the Maoist Strategy* (New York: Monthly Reivew Press, 1976).

⁷⁶ Dai Qing, "The Three Gorges Project: A Symbol of Uncontrolled Development in the Late Twentieth Century," in Dai Qing, ed., *The River Dragon Has Come!/: The Three Gorges Dam and the Fate of China's Yangtze River and Its People* (New York: M. E. Sharpe, Inc., 1998), 3.

⁷⁷ 官方機構包括了 US Bureau of Reclamation, UN Army Corps of Engineers；私人機構則包括了 Bechtel Corporation, Merrill Lynch Capital Markets)。

但是當長江三峽大壩計畫開始推動後，來自國外和國內的反對聲浪即開始出現。在國際環保團體「國際探索」(Probe International of Canada)的倡議下，許多在中國大陸之外的國際非政府組織，開始對他們的政府和相關國際組織進行遊說，要求撤出對長江三峽大壩興建案的支持。1986年，中國政協會議代表，向中共中央委員會提交一份報告，要求三峽工程在短期內不應動工。⁷⁸此一報告引起激烈的討論，並造成全國人大要求在動工之前，應該進行更進一步的研究。為此，北京乃設立長江三峽工程檢查委員會，進行一項最後的可行性評估。由於三峽工程在加拿大內部引起環保團體的廣泛批評，故亦影響加拿大國際發展署和世界銀行在兩年後，亦著手進行更深入的環境和遷村研究。

1989年，根據中國、以及加拿大和世界銀行的可行性研究，其結論分別指出，一個超過550英尺以上的大壩，在技術、經濟、社會和環境上皆屬可行，並建議在1992年正式動工。全球非政府組織開始譴責此兩項可行性研究，並紛紛對其本國政府和世界銀行進行遊說。政協會議亦批評政府的研究，不但是非科學的，同時也是非民主的。由於此一批評浪潮，造成了全國人大和國務院在1989年4月宣佈，將不會在5年內動工興建水庫。此象徵著一股來自社會對抗國家的力量，已然在逐漸興起之中。

但對於來自國內的批評聲浪，北京卻採取了強烈的鎮壓手段。在1989年6月的天安門抗議事件中，著名的環保運動者戴清在1989年7月遭到逮捕。其所出版的“Yangze! Yangtze!”一書亦遭禁止出版。有鑑於情勢的緊急，李鵬總理乃主張儘速興建三峽工程。在1992年4月3日，雖然遭到三分之一代表的棄權或反對，即在1,767票贊成、177票反對，以及664票棄權的情況下，全國人大通過了長江三峽工程計畫案。不過耐人尋味的是，一向作為橡皮圖章的人大，竟然有這些代表的反對與棄權，自有其不尋常的意義。該年年底，公安部門逮捕了179名的抗議份子。1993年，水庫工程正式動工。該年1月，在水庫興建附近處，即不斷發生武力鎮壓農民的事件。自此後，遷村居民與政府的衝突事件層出不窮。

在整個長江三峽大壩的計畫與實際興建過程中，我們看到了中國內部環保非政府組織的反對聲浪，也看到了這些國內非政府組織與國際非政府組織的資訊交流，並形成所謂的跨國倡議網絡關係。儘管中國的威權體制阻止了內部的反水庫運動，使國內非政府組織無法有效的影響決策結構，也使其無法持續與國際非政府組織共組倡議聯盟；然而，也許更重要的是，缺乏國內有效的社會動員，亦制約了反對水庫工程的民間力量。但不可否認的是，反對三峽工程的組成份子相當的廣泛，包括了一般農民、民間團體、智識份子、學者、專業人士、政治家和官員等，亦對政府的推動三峽工程案形成了重大的社會壓力。

從本文所試圖建構的一個國家與社會關係的三角架構來看，藉著長江三峽大壩的案例，可以觀察到在國際非政府組織、國家和社會之間的互動模式。由於大壩的興建是一項相當艱鉅的工程，因此必須迫使許多的農民遷村。但由於中共對於長江三峽大壩的興建，依然具有傳統意識形態和群眾動員的心態，因此並未依照國際社會的慣例，以民主和注重人權的方式，與可能受牽連的農民進行面對面

⁷⁸ Dai Qing, “The Struggle to Publish the Yangtze! Yangtze! in China,” in Patricia Adams and John Thibodeau, eds., *Yangtze! Yangtze!*, (London: Earthscan Publications, 1994), 2.

的溝通，並對賠償和遷村等議題進行討論。對中共而言，大型水庫工程的興建，不僅是國家工業化的表徵，同時也是傳統政治動員和滲透農村社會的重要方式。由於絕大多數的農民並未能獲得政府所承諾的賠償金額，再加上所遷村的地點不適合農耕與居住，以及某些地方政府的不當動用賠償金額與中飽私囊，乃皆引起農村民眾的普遍不滿。因此，抗議和暴動事件屢有所聞，並造成許多農民的遭到逮捕。無可否認的是，這是一股來自平民社會的聲音與力量，對地方和中央政府顯示了不滿與實際抗議行動。更有甚者，任何對三峽大壩的公開討論和批評，亦皆遭到政府的嚴厲禁止。

此外，在 1998 年 3 月，共有 24 位的工程專家，聯名向中央政府提出一項書面聲明，要求水壩的高度維持在最初所商議的 156 公尺，否則勢將影響及農民的遷村計畫、水庫污泥沉澱的問題，以及生態和環境的惡化。1999 年 3 月，這些專家再次聯合寫了第二封抗議信函，但皆未獲得來自政府的任何回應。2000 年 3 月 3 日，共有 53 位的中國大陸學者專家，再次向當時的江澤民主席和朱鎔基總理提出請願函，主張大壩的高度應維持在 156 公尺，而非 175 公尺。⁷⁹基本上，這些請願信函代表著來自社會對國家政策的表達關切和憂慮。在這些請願書中，亦同時強烈質疑三峽水庫的防洪能力，以及發電的高經濟效能。在中國大陸的歷史發展過程中，這種向中共高層官員請願的方式仍不多見。然而中共中央委員會在同年 4 月 17 日的正式回應，儘管並未做出具體的讓步，但仍說明了國家已無法完全漠視來自社會的不滿與抗議。⁸⁰

就民間非政府組織而言，在 2005 年，中國的環保非政府組織為 2758 個；2007 年增加到達到 3700 多家。而在 1994 年所註冊成立的「自然之友」，則是中國大陸最早的環保型非政府組織。但這些環保團體普遍面臨缺乏資金、人員缺乏訓練，以及設備匱乏的困境。因此，一些國際非政府組織，如加拿大的「國際探索」、「開放社會中心」(Open Society Institute)、「國際河流網絡」(International Rivers Network)，以及舊金山的「移動山脈」(Moving Mountains)，均不斷投入資金，或支助中國大陸的環保非政府組織，召開各種課程與訓練班，期能強化這些組織的能力建構。⁸¹「國際探索」亦協助中國大陸的主要環保運動者戴清，出版英文著作，試圖引起國際社會重視長江三峽大壩興建所可能帶來的環境破壞。⁸²同時，中國大陸的這些環保非政府組織，亦承認與國際非政府組織的資訊交流與連結，以及來自國際社會的資金和技術協助，皆有利於渠等的成長與發展。1998 年 6 月，「國際探索」設立了一個中英文的網站，稱之為「三峽探索」(Three Gorges

⁷⁹ “Three Gorges Petition,” *Three Gorges Probe*, No. 17, April 2000, <<http://www.probeinternational.org/pi/print.cfm?contentID=1100>>.

⁸⁰ “Official Response to Experts’ Three Gorges Dam Petition,” *Probe International*, April 17, 2000, <<http://www.probeinternational.org/pi/print.cfm?contentID=1101>>.

⁸¹ Jehangir S. Pocha, “Environmental Awareness and Anger Grow in china,” *Boston Globe*, December 4, 2005, <<http://www.probeinternational.org/pi/print.cfm?contentID=14264>>.

⁸² 由「國際探索」所支助出版的英文著作，比較重要的有 Margaret Barber and Grainne Ryder, *Damming the Three Gorges: What Dam Builders Don't Want You to Know* (Toronto: Earthscan, 1993); Qing Dai, ed., *Yangtze! Yangtze! Debate over the Three Gorges Project* (Toronto: Earthscan, 1994); and Qing Dai, ed., *The River Dragon Has Come! The Three Gorges Dam and the Fate of China's Yangtze River and Its People* (Armonk: M. E. Sharpe, 1998)。其中第二本著作，同時有中英文兩種版本，該書影響了全國人大的決定延遲五年興建三峽大壩。

Probe)，試圖將重要有關的工程訊息，傳遞到中國大陸和國際社會。藉著此類跨國倡議網絡的形成，實有助於喚醒與提升中國大陸內部非政府組織，以及平民大眾對於環保議題的體認，並逐漸對政府特定工程項目，形成一定的挑戰性。

在國際社會的層面上，尤其是在長江三峽大壩工程的案例中，我們也可以發現許多重要的媒體，如《華爾街日報》(Wall Street Journal)、《國家地理雜誌》(National Geographic)、《時代雜誌》(Time)，以及全球各大電視台等，亦均大篇幅報導有關三峽工程可能造成的環境、經濟和社會的不良後果。此外，由於國際社會的不斷反對大型水庫的興建，因此世界銀行和世界保護聯盟(World Conservation Union, IUCN)在 1998 年，共同設立了「全球水庫委員會」(World Commission on Dams, WCD)。該委員會試圖發揮其國際體系(international regime)的功能，確立水庫興建的標準和指導原則。

在國際非政府組織的層面上，我們也可以發現「國際探索」和「國際河流網絡」，不斷的呼籲加拿大公私部門，以及國際組織和外國政府，中止對該工程項目的支援。該些組織指出長江三峽大壩如果完工，將會成為全球最大的水庫工程。其將迫使 2 百萬民眾必須要遷村，並將淹沒 19 個城市、326 個鄉鎮，以及許多重要的歷史古蹟，並進而威脅到許多瀕臨絕種的動物。在經過這些國際環保組織的大力倡議下，世界銀行警告長江三峽大壩不具經濟效能。其次，全球影響最深遠的水庫興建機構，即美國的國土開墾局，亦從環保和經濟的觀點，於 1993 年同意終止對該工程的支援。美國 Bechtel 企業亦同時宣稱不參與長江三峽的工程。此外，在 1996 年，美國的進出口銀行(U.S. Export-Import Bank)亦指出長江三峽大壩工程，並未符合該銀行所設定的環保標準，從而撤出了對該工程的支援。⁸³儘管上述機構在國際非政府組織倡議的影響下，已終止對三峽工程的資金協助，但在加拿大、瑞士、英國、德國、法國、巴西和日本等國，卻依然共同貸款了約 12 億美金予中國大陸。加拿大的出口發展公司(Canada's Export Development Corporation)則貸款一億二千萬美元，協助該工程購買加拿大電腦和渦輪引擎設備。⁸⁴

就「國際河流網絡」而言，其自 1991 年以來，即開始針對長江三峽大壩案進行倡議，主要重點在於阻止國際財政組織對該工程的資金協助。此外，其並將該水庫對生態和社會所造成的負面影響，透過國際媒體，訴諸於國際社會。1997 年 11 月，「國際河流網絡」和其他來自 14 個國家的 45 個環保非政府組織，從經濟、成本、技術、投資、環保、社會公正，以及企業責任等觀點，要求摩根史坦利(Morgan Stanley)企業和李曼兄弟(Lehman Brothers)企業，中止對三峽工程的資金協助。同時，包括「國際河流網絡」、「自由西藏學社」(Students for a Free Tibet)、「解放西藏活動」(Free Tibet Campaign)，以及「地球之友」(Friends of the Earth)在內的國際非政府組織，亦曾於 2002 年 3 月 19 日，聯名致函摩根史坦利公司，要求中止對長江三峽大壩的資金貸款，並針對其所發行的發現信用卡(Discover

⁸³ Patricia Adams, "Submission to the Export Development Act Review," *Probe International*, December 21, 1998, <<http://www.probeinternational.org/pi/print.cfm?contentID=866>>.

⁸⁴ Patricia Adams and Grenne Ryder, "China's Great Leap Backward," *International Journal*, Autumn 1998, pp.2-3, <<http://www.probeinternational.org/pi/print.cfm?contentID=1059>>.

Credit Card)進行抵制。2003年3月4日,「國際河流網絡」亦向聯合國人權委員會(UN Commission on Human Rights)提出報告,嚴厲譴責長江三峽工程在遷村方面的不重視人權問題,並要求延遲蓄水儲存。2003年4月,在超過一百個國際非政府組織的聯署下,要求那些出資協助大壩工程的德國、瑞典、瑞士、巴西和加拿大等國政府,共同要求中國政府尊重人權問題。同年6月12日,「國際河流網絡」更要求所有的政府和企業,不要對長江三峽大壩繼續提供更進一步的財政和機器設備協助。⁸⁵很顯然的,國際環保非政府組織對國際社會的各項訴求,必然對北京政府產生極大之壓力。

儘管在國內外的抗議下,北京依然排除萬難興建長江三峽大壩,但若從國家與社會關係的角度來觀察,顯然北京所面臨的挑戰,已非1978年的環境所能比擬。就內在層面而言,由社會民眾抗議所引起的社會對國家的挑戰,其力量與持續性已有日漸加強的趨勢。此外,環保團體更結合了人民的期望,對政府提出了更多具環保和人權的訴求,政府顯然已無法完全漠視這股來自社會的力量。就外在層面而言,由於環保議題的國際化,因此長江三峽大壩的興建,亦成爲了國際社會的注意焦點。於此一案例上,「國際探索」和「國際河流網絡」等國際非政府組織所扮演的角色,主要有如下2點:第一,這些非政府組織開始與中國大陸內部的民間團體接觸,並藉著資訊和資金的提供,逐漸發展出一種跨國倡議網絡的關係。此必然有助於中國大陸民眾和社會組織環保和人權意識的崛起,並對中共的一黨專政形成威脅。第二,這些國際非政府組織亦藉著對國際社會的發聲,要求許多國際組織和私人企業退出對該水庫的資金和技術協助。雖然由此我們可以觀察到國內社會和國際社會,對北京政府所形成的威脅,但由於中共的威權體制本質,在某種程度上仍成功的抗衡了國內外社會的挑戰,使得水庫的興建得以如期順利的進行。不過,更值得思考的是,透過國家與社會的三角互動分析架構,我們發現在全球化的推波助瀾下,中國大陸社會力量的興起,已然變得更具動力與更複雜化。傳統重視國家與社會關係內在層面的分析,已然無法有效解釋此一變革了。

亦值得注意的是,北京在1992年決定興建長江三峽大壩時,當時並無所謂的環保非政府組織的設立與存在,因此亦無來自社會的有組織抗議力量。由於長江三峽的興建,對中國而言,具有提升國家形象的認知,因此只要是反對者即被視爲異議份子。然而在長江三峽大壩興建的冗長過程中,卻逐漸匯聚與累積了環保的大眾意識。當人民發現有管道可以舒發他們的觀點時,此必然有助於一個公民社會的發展,以及一個潛在社會運動的興起。2003年4月,對於怒江水壩的抗議事件,即有效的闡述了此一論點。

2003年3月14日,華電集團和雲南省政府簽署了協定,決定加速雲南省的電力發展計畫。6月14日,成立了雲南華電怒江水力發電發展公司。從8月12日到14日,國家發展和改革委員會對雲南怒江傈僳族自治州所提的水力發電計畫進行審查。該委員會同意了在怒江中下游興建13個水壩和2個蓄水庫,並指出該些工程主要是爲了增產電力,以及提供灌溉、水源供應、水災控制和發展旅

⁸⁵ “Three Gorges Dam: New Round of Bidding Opens Amidst Controversy,” *International Rivers Network*, June 12, 2003, <<http://www.irm.org/programs/threeg/index.php?id=030612.bidding.html>>.

遊的機會。⁸⁶根據官方資料，整個怒江工程結束後，地方政府可以增加約 27 億元人民幣的年收入。⁸⁷

怒江流穿高黎貢山自然保護區，具有中亞生態和氣候多元化的特色。同時，其也是候鳥棲息的主要地區，也有 6000 種以上的植物，以及中國 25 % 的野生動物。2003 年夏天，聯合國教科文組織宣佈該區域為世界遺產。⁸⁸如同長江三峽大壩，怒江工程亦立即引起了爭議。若興建了怒江水壩，則有超過 5 萬的人必須要被迫遷移。這些人都是居住在山坡地帶的少數民族。然而，長江大峽大壩黑箱作業的決策，卻是怒江工程反對者所極力避免者。在 1980 年代後期，許多的知識份子和專家學者，試圖舉辦公聽會來討論長江三峽大壩的環境和社會成本，但皆未能成功。然而，由於缺少具有說服力的環境影響評估，怒江工程仍受到國家環境保護總局代表的反對。根據在 2003 年 9 月 1 日生效的中國環境影響評估法 (Environmental Impact Assessment Law)，在主要公私部門發展項目的計畫階段中，必須要先進行全面性的環保評估。該項法律賦予了環保機構要求在同意興建一個工程項目之前，必須要先能獲得環境評估的結果。該法律亦要求大眾參與，包括聽證會在內，作為環境評估過程的一環。由中國環保非政府組織所領導的聯盟，要求中央政府在作出最後的決策之前，必須要先舉辦公聽會，並公開怒江工程的計畫。2003 年 9 月至 10 月間，國家環境保護總局舉辦了兩場論壇，討論該項工程的環境意涵。第一場論壇是在北京舉行，絕大多數的與會者對怒江計畫進行了嚴厲的批評。第二場論壇在昆明召開，地方工程師和地方政府官員極力為該工程護航。基本上，這些論壇召開的主要目的，是要提升關於此議題的大眾意識。

在國家環境保護局的公聽會中，來自綠色地球(Green Earth Volunteers)的代表汪永晨，嚴厲反對怒江工程，並要求媒體公開此一訊息。此不但象徵著反水庫運動的正式開啓，且亦結合了許多的環保非政府組織，如綠色流域、綠色地球和自然之友等。其後，這些非政府組織開始推動田野調查、發表文章、舉辦公聽會、公開演講、遞交報告予政府，以及在國際會議場合訴求國際社會的支持。2004 年 4 月 29 日，溫家寶總理宣佈怒江工程計畫緩建，並要求更審慎的討論和科學評估。此一宣佈，象徵著在中國水庫興建史上的一個重大轉變。此乃是第一次國家領導者採取了緩建的政策，也反映了環保非政府組織的一股聯合力量。

這些反水庫的抗議活動，由於議題具有敏感的性質，而且也獲得了來自社會的廣泛支持，因此對中國大陸公民社會和社會運動的發展，實具有重大意義。儘管此一社會運動主要係由北京的非政府組織所領導，但其亦引起來自全國各地人民的支持，並使用不同方式的資訊工具，並亦獲得來自中央政府官員的支持。此

⁸⁶ The Nujiang project would generate 22,000 MW, compared to the 18,000 MW that the Three Gorges Dam is due to generate on completion in 2009. See “Nujiang Dam Project Tests Environmental Policy” (October 24, 2005), http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-10/24/content_487398.htm (accessed October 27, 2007).

⁸⁷ Zhan Gao, “Proposed Nu River Hydroelectric Dam Controversy” (April 16, 2004), <http://asianresearch.org/articles/1999.html> (accessed April 8, 2007).

⁸⁸ Jim Yardley, “Seeking a Public Voice on China’s Angry River” (December 26, 2005), http://www.unjiany.ngo.cn/dynamics_en/2005/113 (accessed May 24, 2007).

乃造成此一社會運動，由地方層面逐漸擴展到全國層面。不過亦值得注意的是，怒江事件亦引起了中共的注意與懷疑，導致其後有一些環保非政府組織被迫解散。雲南地方政府亦對當地的環保非政府組織，進行了嚴密的調查、限制活動，以及禁止出國訪問與交流。每一個環保非政府組織均被要求提出關於此一事件的報告。⁸⁹

2005 年春，由於懷疑一些環保非政府組織扮演了協助顛覆中亞政府的角色，因此北京對非政府組織進行了另一波的嚴格調查。同年 12 月，中國領導者憂心美國資助中國的環保非政府組織，試圖造成政治上的不穩定，因此下令對該些依賴國際資助的非政府組織展開調查。⁹⁰由此觀之，儘管反對水庫興建的運動，已成為中國環境社會運動的象徵，但該運動依然是處於弱勢的，而且政府仍將此運動解讀為一種威脅，則其可以輕易的予以鎮壓。

第五節 中國海關總署與中國海關學會

中國海關實行垂直管理體制，在組織機構上可分為 3 個層次：第一個層次是海關總署；海關總署成立於 1949 年，初期隸屬於外經貿部，改革開放後成為國務院的直屬機構。也是在國務院領導下統一管理全國海關機構、人員編制、經費物資，以及各項海關業務等，故為海關系統的最高領導部門，亦是中華人民共和國國務院下屬的正部級直屬機構，統一管理全國海關。根據 1994 年國務院批准的《海關總署職能配置，內設機構和人員配置方案》，海關總署機關內設有政治部、派駐機構，以及 11 個署內部門，並管理六個在京直屬事業單位、四個社會團體，以及 3 個駐外機構等共 5 大單位。

中國海關總署署內的 10 個司室和 1 個直屬處，包括辦公室、政策法規司、監管司、監管二司、關稅司、調查司、綜合統計司、人事教育司、財務司、科技司和外事處。此外，海關總署亦設有 6 個司級的事業單位。其中，中國海關出版社為海關總署的直屬事業機構，出版各類圖書和海關專業性刊物「中國海關」月刊。其餘事業單位，分別為海關總署教育培訓中心、海關總署機關服務中心、全國海關信息中心、中國電子口岸數據中心，以及海關總署物資裝備供應中心等。四個駐外機構，分別為在中國駐歐盟使團、駐俄羅斯使館和駐美國使館，設立了海關機構，並在中國駐世界貿易組織使團，以及駐香港聯絡處經濟部派有海關工作人員。在社會團體方面，則有中國海關學會、中國口岸協會、中國保稅區和出口加工區協會，以及中國報關協會等。

第二個層次是廣東分署、天津、上海兩個特派員辦事處，41 個直屬海關和兩所海關學校。⁹¹廣東分署、天津和上海特派員辦事處，主要是要協助海關總署管理華南、華東和華北海關。至於直屬海關是直接由海關總署領導，負責管理一

⁸⁹ Teh-chang Lin, "Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics," *Issues & Studies*, Vol. 43, no 4 (December 2007): 172.

⁹⁰ Christopher Allen, "Going Green in China,"

<http://www.pbs.org/kqed/chinainside/nature/activists.html> (accessed May 14, 2007).

⁹¹ 全國各省、市、自治區皆設有直屬海關；其中廣東省有 7 個直屬海關，福建、內蒙古、遼寧和浙江都有兩個直屬海關；兩所海關學校，則分別為上海高等專科學校和秦皇島海關培訓學校。

定區域內海關業務的海關。目前，直屬海關共有 41 個，分別為北京海關、天津海關、石家莊海關、太原海關、滿洲里海關、呼和浩特海關、瀋陽海關、大連海關、長春海關、哈爾濱海關、上海海關、南京海關、杭州海關、寧波海關、合肥海關、福州海關、廈門海關、南昌海關、青島海關、鄭州海關、武漢海關、長沙海關、廣州海關、黃埔海關、深圳海關、拱北海關、汕頭海關、海口海關、湛江海關、江門海關、南寧海關、成都海關、重慶海關、貴陽海關、昆明海關、拉薩海關、西安海關、烏魯木齊海關、蘭州海關、銀川海關，以及西寧海關等。

第三個層次是各直屬海關下轄的 562 個隸屬海關機構。此外，在布魯塞爾、莫斯科、華盛頓，以及香港等地設有派駐機構。目前，中國共有國家批准的海陸空一類口岸 253 個，省級人民政府批准的二類口岸約 200 個。⁹²隸屬海關是由直屬海關所領導，負責辦理具體海關業務的海關，是海關進出境監督管理職能的基本執行單位，一般皆設在口岸和海關業務集中的地點。

根據上述之討論與分析，在現階段兩岸仍無法推動正式官方協商的情況下，如何透過海峽兩岸的民間團體，來推動與追求兩岸經貿社會的互動，尤其是加強兩岸關務資訊的交流與合作，乃是現階段兩岸關係發展的必然趨勢。但更值得注意的是，自 1978 年改革開放以來，中國大陸民間團體力量的興起，以及國家與社會關係的變化，亦皆反映了中國大陸政治、經濟和社會的特殊發展模式。民間團體力量的興起與成長，雖然在某種程度內，還是在中國共產黨的掌控之下，但是也同時播下了建構基層治理與民主的種子。因此，就關務議題而言，透過兩岸民間團體的互動，不但具有間接達到與官方接觸的效果，有助於改善與強化兩岸關係的發展，有效處理兩岸交流所產生的諸多負面問題，亦隱含有協助推動中國大陸民間組織的治理與民主意涵。

⁹² 左鐵，《前進中的中國海關》(上冊)(北京：中國海關出版社，2007)，頁 90。

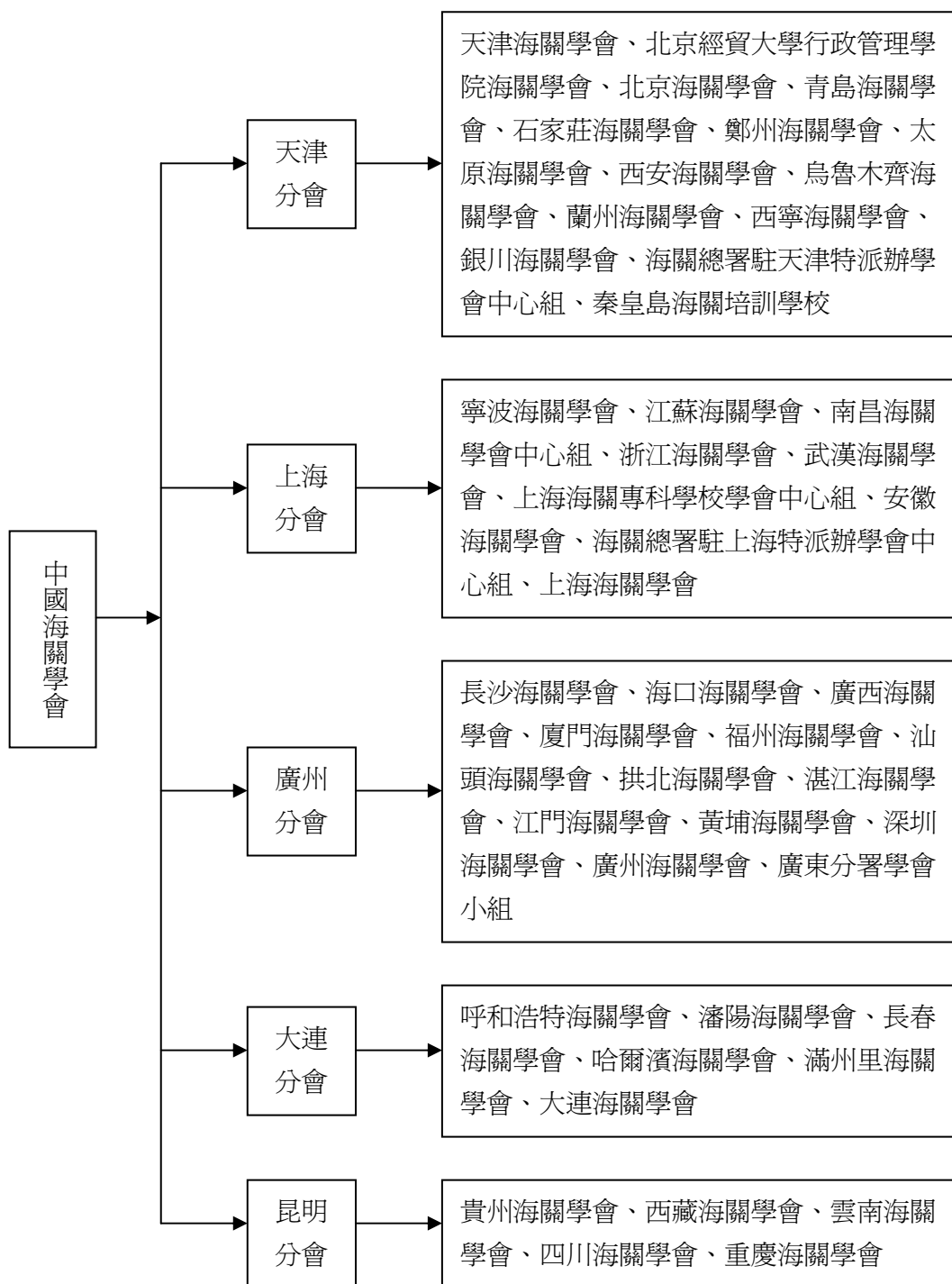


圖 3：中國海關學會與各基層海關學會

隸屬於中國海關總署所督導的四個社會民間團體，分別是中國海關學會、中國報關協會、中國保稅區和出口加工區協會，以及中國口岸協會等。由於他們的業務主管單位，都是中國海關總署，因此與政府依然保持良好的互動關係，並遵循中國海關總署的指示。根據附錄中可以看出，在中國的全國性社會團體中，每一個組織皆有其業務主管單位。易言之，這些社會團體都是在其業務主管單位的嚴密控制下。從功能性與重要性的層面來看，中國海關學會無疑是在其他三個社會團體之上。1985年6月，經國家體制改革委員會批准成立的中國海關學會，是研究海關理論與實踐問題的全國性社會團體。如圖3所示，海關總署為其業務主管部門，下設廣州、上海、天津、大連和昆明等5個地方分會；各直屬海關、院校，亦分設基層海關學會或學會中心組。

中國海關學會的任務是組織推動中國海關管理的理論和實踐問題的研究；研究中國海關史及其歷史經驗；研究和介紹國際海關組織及其公約，探討外國海關的管理技術方法，開展對外學術交流；編輯出版會刊及有關書籍和資料集。因此，其主要功能在於針對海關理論和實務進行研究，並將研究成果向海關總署提出建議。由於中國海關學會是在中國海關總署黨組的直接領導下，因此為黨和海關提供服務，遂成為該學會的最高行動準則。中國海關學會是一個以研究海關理論與實務為主的學術團體，其主要是伴隨著中國大陸政治經濟改革的深入，並為適應海關理論建設和業務建設發展的需要而設立的。在組織結構方面，中國海關學會內設資訊部、理論研究部、海關研究編輯部和科技專業委員會等部門。迄2005年5月止，已共有48個基層學會單位、817個學會小組；會員由最初的數百人，增加到13,000餘人。⁹³此外，中國海關學會亦於同年11月4日，在廈門大學正式成立「中國海關史研究中心」，並創辦了「海關研究」，作為有關海關業務的學術理論刊物。⁹⁴中國海關學會下設名譽會長一人、顧問數名、會長一人、副會長數人，以及秘書長一人。⁹⁵

根據圖3的說明，可以清礎的看出在中國大陸的41個直屬海關中，每一個海關皆同時設有自己的海關學會。這些地區海關學會的存在，不但提供了台灣海關、海關協會，以及其他學術單位和民間團體的接觸管道；更重要的是，透過與這些地區海關學會的建立聯繫機制，亦間接代表了與各直屬海關的交流與互動。在海峽兩岸的中國海關總署和關稅總局仍無法進行官方協商之際，這些民間管道與機制的建構，實有其重要性與必要性。

⁹³ 趙光華，〈團結凝聚發展、繼往開來譜新篇〉，《海關研究》，第112期，2005年5月，頁7。

⁹⁴ 海關研究係為海關學會的內部雙月刊，不對外公開，創刊於1986年12月20日。

⁹⁵ 中國海關學會第四屆的領導人士，分別為名譽顧問戴杰；顧問胡光寶、徐瑞新、沈覺人、王久安和宿世芳；會長趙光華；副會長吳乃文、侯真喜、曹恆禮、倪治安和趙桂芳；秘書長為沈玉章。

第六節 小結

根據本章的分析，在計畫經濟體下的中國大陸，其國家與社會關係呈現的是一黨獨大的局面。在一黨專政的原則下，中共透過了國有企業和人民公社等單位機制，完全控制了勞工和農民。在計畫經濟體制下的中國大陸，民眾的社會生活和人際關係，主要發生在這些城市和農村的單位體制中。因此，當時的中國大陸實無獨立自主的社會可言。國家完全控制了這些小社會，同時社會亦完全重疊在國家的威權統治下。社會民眾與國家的日常政治互動關係，即是發生在這些工作單位內部。

1978 年中國大陸的推動改革開放，不但帶來了政治、經濟和社會的變遷，更進一步影響到國家與社會的互動關係。根據傳統的西方發展理論，當一個國家邁向市場化以後，必然有助於經濟的發展，並影響到社會結構的變革。易言之，根據西方國家的經驗，經濟的發展與成長，可能會帶來個人主義的強化、民主意識的提升，以及社會的明確分工。同時，伴隨著經濟發展，亦可能建構出一個有利於公民社會發展的環境。從國家與社會關係的角度來看，此即是代表了社會力量的興起，對突顯了社會對國家的抗衡與挑戰。但顯而易見的是，這些發展的結果，並未完全見諸於 1980 年代以後的中國大陸社會。

中國大陸在 1978 年以後的走向市場化，並未帶來一如西方國家的經濟發展經驗。北京宣稱其推動的是社會主義市場經濟，一種在傳統社會主義和現代市場經濟之間的混合體。易言之，其所追求的發展路線，亦可視為一種傳統與現代的結合。從此一觀點視之，中國大陸的國家與社會關係，亦並未發生重大的體制變革。儘管為因應時代的需要，許多的社會民間團體已告興起，但中共卻又透過正式的管理機制，嚴密的控制這些團體。只有遵循黨政策的領導，這些民間團體才可獲得正式的立案與合法經營。因此，在 1980 年代以後的中國大陸，國家與社會關係的互動，有其持續，也有其轉變之處。雖然公民社會已在逐漸的成形與發展，但其卻又是在國家領導下的一種公民社會。這種具有中國特色的公民社會，十足反映了組合主義的理論意涵。

然而在全球化的架構下，僅從內在層面的觀點來探討中國大陸國家與社會關係的演變模式，已然無法獲得充份的解釋。在區域化與國際化的進程中，一個國家的發展實已無法脫離國際社會而自行存在。環保議題的國際化，說明了在社會與社會之間的交流與合作，已成為重要的發展趨勢。在環保議題的訴求下，國際非政府組織相信透過跨國倡議網絡，可以逐漸引起各國社會對該些議題的重視，並有助於創造人類更美好的未來。長江三峽大壩的興建，闡述了國際非政府組織，如何衝擊與影響到中國大陸傳統的國家與社會關係。此一重視國家與社會的三角互動模式，有助於我們觀察國際非政府組織如何與地方民間團體，建立資訊交流網絡關係，除可喚醒環保和人權意識外，並可進而提升後者的能力建構。因此，就三峽水庫案例而言，民眾和社會團體對國家的抗衡與挑戰，已有增加的趨勢。

其次，國際非政府組織對國際社會的進行倡議與遊說，以反對水庫的興建，或迫使北京當局更重視環保和人權，我們可以發現到已有相當程度的進展。雖然

由於中共的威權體制，導致國內外非政府組織無法阻止水庫的正式興建，但毫無疑問的是，透過國際非政府組織在國際社會層面的運作，亦使北京政府必須要更重視環保的議題，以及回應來自民間的不滿和訴求。

從傳統國家與社會關係的角度來看，長江三峽水庫的案例，已然提供我們利用這些國際社會的外在因素，來觀察一股來自社會的新動力，如何對國家形成了另一波的新挑戰。在理論的建構意涵上，此一有關環保的水庫案例，雖然無法發現透過社會的力量，而成功的終止了國家的政策，但該案卻是目前唯一可進行實證研究者。在其他有關人權的議題上，雖然國際社會和國際非政府組織，亦皆對中國大陸的人權情況有所批評與不滿，但由於該議題對北京而言，是一種對內政的嚴重干預，並具高度的政治敏感性，因此有關人權訴求的民間團體，以及任何國際組織(如聯合國的人權委員會)對中共人權的譴責，皆必然遭到北京政府的強力鎮壓與抗拒。由此觀之，在建構國家與社會的三角互動架構方面，長江三峽大壩的興建不但成爲一個可供進行實證研究的重要個案，更建構了國家與社會關係互動的新思考方向。

在 1980 年代所興起的社會運動，乃是造成中國大陸國家與社會關係轉型的第一個階段。反長江三峽水壩和怒江工程的運動，進一步的強化了公民社會挑戰國家的力量。很顯然的，環保非政府組織在動員民眾和提升環保公共意識上，已扮演愈來愈重要的角色。在中國大陸，傳統的集體活動多採取群眾運動、集會，以及貼大字報等方式爲之。但這些方式的採用，由於目標主要在於擴大群眾支持，且易激怒政府當局，故多半具有挑釁與衝突的意味。

反之，中國環保運動的興起，爲了要避免造成與政府的衝突，主要都是訴諸於鼓勵學習、合作、參與和對話等方式。例如，在反水庫運動中，主要採用的方法爲請願、聯名簽署、媒體辯論、公共論壇、田野調查、照片展覽，以及網站的開放等。採用這些方式的目的，主要在於公開和參與，而非抗議和暴動。易言之，中國的環保運動乃是試圖透過實際體驗民主的價值，如公民參與和自我治理等，而非去宣揚民主的價值。此可解釋出，何以中國的環保非政府組織會審慎的對任何大規模、有組織的對抗國家運動，保持相當的距離。由此可以看出，中國非政府組織與政府之間依然維持著相當密切的關係。

第四章 關務議題與國際合作

第一節 前言

在 1978 年以前的中國大陸，由於處於計畫經濟體制下的封閉社會，因此很少有國際合作事務的推動。但在改革開放以後，由於市場經濟的開放，以及經貿關係的國際化，使得中國大陸自 1980 年代以來，即逐漸學習如何與國際社會建構所謂的相互依賴關係。在傳統意識形態和國家主權觀念的束縛下，中國大陸並不太了解國際規範的意涵，亦無法認知到國際組織的重要性。就中國大陸而言，國際組織僅是國與國之間的集合體，其權威不能也無法超越主權國家之上。在國際政治經濟的層面上，中國大陸雖然具有一定的影響力，同時也是聯合國安理會的常任理事國，但其卻也是一個開發中國家、社會主義國家，也是曾被西方資本主義國家所佔領的國家。因此，當前國際社會不僅首次面對此一特殊的國家，同時中國也是第一次在學習與了解國際組織和國際規範的存在意涵。儘管如此，中國在認知到是否遵守國際規範之際，仍然是從國家利益的觀點出發。

就關務議題而言，國際海關組織和世界貿易組織不但是相當重要的國際組織，其所制訂的各項條約，亦成爲全球關務議題的重要規範，也是各國海關推動關務的重要依循原則。由於這些關務國際規範的存在，使得兩岸海關在推動交流合作方面，雖然亦受到兩岸政治關係的侷限，但在與其他議題相比較下，兩岸海關亦較能突破這些障礙與瓶頸，持續建構兩岸關務交流合作的一個良好架構。爲此，本章擬從國際、區域和國家等三個不同層面，並在國際規範的指導下，探討中國所推動的關務國際合作。

第二節 國際組織與國際規範

在中國大陸加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)以後，關於其是否會遵守世界貿易組織的規範，已經引起國內外學者的重視。易言之，北京對於國際組織所界定的規範，其遵守的程度爲何？許多學者認爲，國際組織的存在，必然有助於推動參與國家的社會化(socialization)。國際組織及其條約的存在，不僅具透明化的效果、且亦可減少交易成本、加強內在能力的建構，以及促進爭議的解決。此外，國際組織亦可透過一種國際規範(international norm)的提供，說服參與的國家，去發現、重新界定和探討他們自己和相互的利益。⁹⁶因此，國際組織可以利用互動和相互壓力的過程，來追求會員國的共識，並規範參與國家的行爲。由此觀之，在一個充滿衝突的國際環境中，國際組織可以被理解爲一種代表相互依賴觀念的組織體系，有助於形成一種集體、有組織的回應。⁹⁷此外，

⁹⁶ Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), 1-33.

⁹⁷ Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behaviour", in *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, edited by Thomas W. Robinson and David Shambaugh (New York: Oxford University Press Inc., 1998), 405.

國際組織亦可運用巨大的壓力，使參與國家改變其短期的利益。⁹⁸

不可否認的是，國際組織也代表了為國家的一種挑戰，其有時承認主權，有時又限制主權。因此，如何有效處理參與國際組織所面臨的挑戰，乃成爲一項相當複雜的議題。在強調國家主權，以及在國際組織所包含對主權的一種潛在威脅的體系之間，對每一個參與國家而言，都是相當困擾的事務。⁹⁹因此，當我們要探討中國大陸在冷戰後的國際社會化(international socialization)，只有透過北京的參與國際組織、條約和規範，才能獲得更進一步的瞭解。另外一個更值得觀察的問題在於，參與國際組織除了提升北京的利益和國際地位外，是否也強化其對國際社會規範和對相互依賴意識的尊重與責任。

國際社會化係指一個國家在其所處的國際環境中，對於其信仰和實際行爲的一種內在化的直接過程。¹⁰⁰易言之，社會化不僅是一種過程，也是一種結果。作爲一個過程，可以藉由觀察中國大陸參與國際組織之目的和動機，並比較其參與之後所作出的讓步和付出的代價。作爲一種結果，則我們可以分析在中國國際行爲的基礎上，以及在國內立法和社會執行方面，實現國際規範的程度爲何。

在國際政治上最衝突與最矛盾的議題之一，主要在於冷戰結束後，中國在國際體系(international regimes)中所應扮演的角色。國際體系是由不同的行爲規範所組成，其目的在於引導國家的行動，共同邁向相互依賴的過程。在如國際貿易和財政的互動過程中，這些行爲規範已然成爲擴大合作和規律行爲的制度。值得注意的是，在區域衝突、軍備競賽，以及軍購等議題上，雖然已有一些國家主張建立更有效的體系，但是目前的國際體系實仍缺乏有效的合作規範。由於國際社會的邁向相互依賴和互動的日益增強，因此對於全球合作的需求，變得愈來愈明顯。然而，北京領導者對國家主權的重視與堅持，及其在經濟、安全和環保等議題上的國際互動，主要皆係透過雙邊，而非多邊的機制爲之。但是根據許多跡象顯示，在聯合國內部，中國已逐漸傾向以更合作的態度，來解決這些全球性的議題。易言之，中國大陸的外交政策行爲，雖然經常受到其一套特殊行動操作法則(operational code of conduct)的影響，但在實際運用上卻逐漸有其彈性可言。

自 1978 年推動改革開放以來，中國本身亦與許多國際貿易和財政組織接軌。外資的引進和利用，以及對外進出口貿易的加強，國際化亦對中國大陸產生了深遠的影響與衝擊。在資訊的快速流通下，國與國之間的社會互動與交流更呈現出快速的成長。此外，旅遊業的發展和教育交流，以及網際網路的流動，亦共同制約了北京政府的傳統權力。全球相互依賴的增加，亦突顯了全球資源的共通性。再者，許多資源和環保的議題，皆是屬於全球性的共同議題。對全球所關切議題的討論與解決，則需要透過一個具有權威的全球性組織爲之。因此，此乃需要每一個國家在遵守國際制度之際，被迫要先放棄其部份的主權。於此一志願性的全球體系下，主要是建立在互利的基礎，而非國家的自我利益上。在一個過渡

⁹⁸ Ann Kent, "China, International Organizations and Regimes: The ILO as a Case Study in Organizational Learning," *Pacific Affairs*, Vol. 70, no 4 (Winter 1997-1998): 517-532.

⁹⁹ Ann Kent, *China, the United Nations and Human Rights: The Limits of Compliance* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999).

¹⁰⁰ Frank Schimmelfennig, "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," *European Journal of International Relations*, Vol. 6, no 1 (March 2000): 111-112.

的階段中，所有的國家皆必須調整其國家政策，以符合國際體系的需求。¹⁰¹在此，中國也必須要學習如何去適應一個新的國際環境。因此，對中國大陸而言，其必須在傳統強調國家主權和獨立自主的政策，以及在國際社會的體系與規範之間，找出一個平衡點。

為何中國，作為一個潛在的強權，會希望參與國際組織？過去的一些研究關於中國為何要和一些國際體系(international regimes)互動，指出了這些國際組織為何提供了中國的本身利益。表面上，北京僅以一種保守的方式與這些組織合作，而且具有相當的選擇性。中國的領導者對於國際多邊組織，多懷有高度懷疑的態度，因這些多邊組織乃是西方國家的工具和代言者。但儘管中國對於參與這些組織是相當的謹慎，但中國並沒有規避他們。¹⁰²至於中國參與國際組織的行為模式，根據研究，可歸納為中國與之合作的國際組織，不能夠阻礙中國的經濟發展，侵犯其主權。如外來的監督，或外在的決定中國如何使用其資源，或擴大中國與西方國家在經濟和科技上的差距。¹⁰³更重要的是，此一主權觀念，成為北京在國際組織和國際非政府組織中，全面封殺台灣的最大動力。

對中國大陸而言，積極參與國際組織已然成為其國際戰略的重要組成部份，同時也是其參與全球性事務，以及經濟全球化的重要途徑。對中國而言，參與國際組織的利益可以促進外在環境的安全和穩定(promotion of external peace and stability)、維持政體的存在和內政的穩定(perpetuation of regime and domestic stability)、減少危險和資訊蒐集的成本(reduction of the risks and costs of information gathering)、建立與其他超強的有效關係(attainment of effective relations with other great powers)、經濟發展與安全(economic development and security)，以及獲得更大的威望(acquisition of greater prestige)等。¹⁰⁴

就傳統的觀點而言，國際組織是具有一套規則(rules)、規範(norms)，以及管理程式(governing procedures)的機制。就動態的觀點而言，國際組織亦可視為是一種國際生活組織化的過程。同時，在跨國的層面上，國際組織也是一種衝突管理(conflict management)的多邊機制。在冷戰結束後，當國際社會邁向多元化和多極化的過程中，國際組織也扮演了推動多邊合作的一種架構。易言之，國際組織代表了一種國際社會化和相互依賴的概念。¹⁰⁵

基本上，國際組織主要包含了國際政府間組織(international intergovernmental organizations, IGOs)和國際非政府組織(international non-governmental organizations, INGOs)。國際組織的普遍興起，主要是在第二次世界大戰以後。1985

¹⁰¹ Michael Yahuda, "How Much Has China Learned about Interdependence?" in *China Rising: Nationalism and Interdependence*, ed., by David S. G. Goodman and Gerald Segal (New York: Routledge, 1997), 6-26.

¹⁰² Thomas J. Christensen, "Chinese Realpolitik," *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 5 (September/October 1996): 37-52.

¹⁰³ Elizabeth Economy, "The Impact of of International Regimes on Chinese Foreign Policy-NajubgLBroadening Perspectives and Policies," in *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, ed., David M. Lampton (Stanford: Stanford University Press, 2001), 251.

¹⁰⁴ Marc Lanteigne, *China and International Institutions: Alternate Paths to Global Power* (New York: Routledge, 2005), 15-30.

¹⁰⁵ Ann Kent, "China, International Organizations and Regimes: The ILO as a Case Study in Organizational Learning," 517-532.

年，渠等數目分別達到了 378 和 4,676 個之多。1989 年，分別逐漸減少到 300 個和 4621 個。在 1989 年的 300 個國際政府組織中，有 223 個係屬於區域性的國際政府組織，在所有的國際政府組織中，約佔了 74.3 %。儘管區域和全球的政治性國際組織，在 1960 年代是相當的穩定，但是具有特定議題和功能的國際政府組織和國際非政府組織，一直要到 1985 年以後，才獲得快速成長。2003 年，全球的國際政府組織共有 7,215 個，國際非政府組織共有 49,471 個。¹⁰⁶

但是在中國的傳統外交政策中，參與國際組織並非是其追求的首要目標。在 1950 年代和 1960 年代，中國均被排除在國際社會之外，其內政亦採取封閉的自力更生發展路線。1971 年，聯合國的承認北京為中國唯一合法的代表，象徵著中國的開始邁向國際社會。¹⁰⁷但在整個 1970 年代，北京亦不急於參與聯合國的一些特別機構，如世界銀行和國際貨幣基金等組織。但是到了 1980 年代以後，北京開始認知到參與國際組織，乃是一種國家權力的延伸和展現。

基本上，雖然中國是一個擁有否決權的安理會常任理事國，但其卻同時也是獲得世界銀行優惠貸款援助的發展中國家，更是曾遭到帝國主義國家迫害的社會主義國家。由於受到這些因素的交互影響，使得北京對國際組織產生了不同的觀點和認知。此外，從內部的層面來看，中國大陸的堅守馬克思主義，以及其特殊政治文化的形成，皆塑造其異於其他國家的國際組織行為。一般而言，自力更生的原則，以及強烈的國家主權觀，在相當大的程度內，仍然影響了北京的政策回應。但從國際層面來看，由於北京亦認知到中國大陸市場的無限潛力，及其對國際經濟的潛在影響力，亦皆導致北京領導者體認到必須要在國際事務上扮演重要的強權角色。

儘管北京領導者同意參與國際組織，有助於強化中國的力量，以及推動中國的現代化與全球化，但其亦憂慮在全球化的衝擊下，可能逐漸會使中國逐漸喪失其對本身政治、經濟和社會發展政策的控制。此一矛盾的觀點，說明瞭北京依然堅持國際間的相互依賴，仍不能超越國家主權之上。雖然北京承認國際組織是國際法的主體，但其亦否定國際組織係超越國家之上，或是一種類似於主權國家的政治實體。因此，在解決國與國之間的爭端時，北京經常透過雙邊而非多邊機制，來解決問題。

有鑑於此，國際組織乃提供了中國一個可以投射其權力，以及適切反映出其國際聲望與合法性的國際舞臺。基本上，北京的參與國際組織，仍然遵循所謂的理性觀點，即付出極小化的成本代價，以追求極大化的國家利益。因此，北京在國際社會的行為，經常被解讀為「一人俱樂部」(Club of One)。例如，身為安理會的常任理事國，在某些議案的討論上，北京經常威脅要使用否決權，此乃使得北京的重要性與影響力大增。¹⁰⁸但在相互對照之下，美國因經常與其他西方國家的立場一致，故其影響力遠不如中國大陸。

北京對國際組織和國際社會的認知與態度，基本上是受到道德原則(moral

¹⁰⁶ *Yearbook of International Organization*, 2003/2004.

¹⁰⁷ Byron S. Weng, *Peking's UN Policy: Continuity and Change* (New York: Praeger, 1972).

¹⁰⁸ Barry O'Neill, "Power and Satisfaction in the Security Council," in *The Once and Future Security Council*, edited by Bruce Russett (New York: St. Martin's Press, 1997), 75.

principle)的影響與約束。這些道德原則，包括了和平共存五原則，以及民族自決和獨立的權利等。¹⁰⁹值得注意的是，上述道德原則所突顯的即是國家主權的概念。對北京而言，國家主權乃是一種絕對的概念。此一概念的形成，主要受到傳統歷史演變的影響，同時也受到其內部特殊發展政策與模式的衝擊。對許多西方國家而言，其在推動國際合作和相互依賴等方面，所付出的成本代價並不高，此乃因為其內外所追求的目標，均和國際社會的主流價值相去不遠。但對中國大陸而言，國際合作和相互依賴等概念，經常與其所認知的追求國內穩定、強化一黨專政的權威，以及內部政治文化等規範等，皆產生了相當大的落差。因此，在與其道德原則相結合下，北京所追求的務實外交目標，即是要建構一個有助於其內部發展，又可加強其國際地位的外在環境。易言之，在北京的積極參與國際組織時，維護國家主權的立場，是不容許被挑戰的。

此外，北京對於國際法的態度，也受到其內部道德原則的強烈影響。中國大陸內部的政治文化，主要係建立在倫理而非法律之上、在共識而非司法的程式之上，以及在政府而非政黨制衡之上。這些特殊的政治文化，在某種程度上，引導了中國的國際社會行爲，也影響了中國對國際法的認知與解讀。¹¹⁰因此，儘管中國大陸的馬克思主義思想已逐漸淡化，但其依然在國際社會上，不斷強調南北差異，並支持南方抗衡北方國家的立場。由此觀之，北京的參與國際組織，不僅僅是強調制度的維持(system-maintaining)和利用(system-exploiting)，而且更矛盾的是，在某些議題上，其亦主張制度的改革(system-reforming)，即修正過去國際社會不平衡和不公正的現象。

在北京領導者而言，參與國際體系(international regimes)和國際組織，必然有助於中國的追求其外交目標與國家利益的極大化。例如，參與國際組織，不但可保護與強化中國的主權、反映和提升其國際地位，亦可建構出一個有助於追求內部發展目標的外在和平環境；最後，藉著國際組織的參與，亦有助於中國獲得外資、貿易擴張、技術轉移和發展援助，以提升國家的內在發展。¹¹¹但值得注意的是，在全球權力從一元化的集中趨勢，轉變到一個多元化的國際社會時，北京亦利用國際組織作為推動全球改革的主要工具，並試圖透過對國際法的影響力，以支持和提升發展中國家的利益。

整體而言，從 1949 年到 1970 年間，中國大陸實際上是被排除在國際組織之外，其與國際社會的聯結網絡，亦未能全面性的建立。在冷戰體系之下，由於中國大陸對東西超強將採取敵對的立場，此乃造成其與第一世界和第二世界的國際組織缺乏連結關係。但在中國大陸加入聯合國以後的 1971 年到 1976 年間，其參與國際組織的數目，從 1966 年的一個，增加到 1977 年的 21 個之多。中國大陸在改革開放後，也開始擴大參與在聯合國系統內，有關經貿和發展等議題的國際性政府組織。因此，北京參與國際組織的數目，亦從 1982 年的 24 個，增加到

¹⁰⁹ Shih Chih-yu, *China's Just World: The Morality of Foreign Policy* (Boulder: Lynne Rienner, 1993).

¹¹⁰ Wang Jisi, "International Relations Theory and the Study of Chinese Foreign Policy: A Chinese Perspective," in *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, edited by Thomas W. Robinson and David Shambaugh (Oxford: Clarendon Press,), 493.

¹¹¹ Ann Kent, "China's Participation in International Organization," in *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy*, edited by Zhang Yongjin and Greg Austin (Canberra: Asia Pacific Press, 2001), 132-166.

1990 年的 37 個，以及 2000 年的 50 個。2003 年，北京參與國際政府組織的數目，已然高達 533 個之多。¹¹²

更令人驚訝的是，改革開放以後的中國大陸，參與國際非政府組織的情形，亦呈現出快速的成長。從 1960 年到 1977 年，中國大陸參與國際非政府組織的數目，從 30 個增加到 71 個。但在 1977 年到 1989 年間，則從 71 個激增到 677 個，約增加了 10 倍之多。由於經濟改革與對外開放，以及對於現代化的追求，乃使得北京亦積極加入有關學術、技術和專業性的國際非政府組織。在 1990 年，中國大陸約參與了 747 個國際非政府組織。其後，北京參與國際非政府組織的數目，亦從 1991 年的 793 個，增加到 2000 年的 1,275 個。到了 2003 年，此一數目已激增到 3,294 個之多。¹¹³

但值得注意的是，在許多全球性的議題上，中國大陸參與國際組織之行爲，主要係基於一種象徵性(symbolic)，而非實質性的(substantive)外交考量。以國家利益超越道德考量的現實主義觀點，皆持續出現在中國大陸的對外政策中。由於受到內部意識形態和傳統政治文化的影響，中國大陸對於參與國際政府組織，以及遵守國際規範與準則，經常持有相當保留的態度。此一落差的產生，主要係基於國家利益目標的實際考量。中國大陸已然習慣性的將其對國家和文化的認同，投射在國際舞臺之上。由此可以解釋出，何以北京會竭盡其能的打壓台灣在國際社會的參與空間。

1971 年，中國大陸的加入聯合國，使得北京獲得了集體合法化(collective legitimation)，以及去合法化(delegitimation)政治的主要國際活動領域。由於持續存在的兩個中國問題，以及對國家認同(national identity)的追求，許多國際政府組織乃成爲北京向國內和國際人士展現其國家角色的重要國際場所。亦有相當多的證據顯示，北京視聯合國爲展現和投射其世界觀和外交政策路線的國際舞臺。1974 年 4 月，在聯合國安理會的第六屆特別會期中，在鄧小平的演講中，提及了毛澤東的三個世界理論。在安理會的各會期辯論中，亦提供北京闡述其外交政策的重要時機。至於其他聯合國組織機構所提出的許多建議案和行動方案，北京皆表現興趣缺缺的態度。因此，對中國大陸而言，由於其可利用安全理事會，來宣揚其道德的正當性(moral righteousness)，並打擊其主要敵人，¹¹⁴故對北京而言，實具有無比的重要性。由此觀之，聯合國安理會乃成爲中國大陸通往國際社會的最穩當和最直接的道路。

在 1970 年代，中國大陸的國際組織行爲，主要可表現在規範行動(normative activism)和冷漠參與(participatory aloofness)的差異上。由於堅持道德體系，因此北京對於原則的一般性討論，均表現出極大的參與興趣；對於一些功能性委員會和附屬機構，則參與的意願不大。多重原則的相互並存與交互運用，使得中國大陸在外交政策的推動上，得以同時維持其意識形態的僵硬，以及追求務實的、妥協的，以及矛盾的策略。再者，在許多國際議題上，中國大陸亦不斷的支持第三世界國家，強調國際平等主義(international egalitarianism)的概念，以確保毛澤東

¹¹² *Yearbook of International Organizations*, 1999/2000, 2003/2004.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ 蘇聯在 1980 年代後期，即爲北京在安理會所批判的對象。

三個世界理論的重要性。此外，中國大陸在 1971 年到 1977 年的象徵性外交，亦可以被視為試圖避免成爲一個超強，抑或行爲像一個超強的規範行爲之自然結果。因此，北京的理性外交政策，主要乃係結合了主動的象徵性角色(an active symbolic role)，以及被動的冷漠參與國際社會。¹¹⁵

在 1970 年代後期，中國大陸的象徵性和規範性外交，開始發生鬆動的現象。1978 年以後，中國大陸所推動的改革開放政策，乃重新界定了中國大陸外交政策的發展走向，即如何使中國大陸的外在世界，包括國際組織在內，有助於中國大陸的現代化目標的達成。對北京而言，推動現代化的邏輯，即是要藉著擴大反蘇全球聯盟來極小化國防軍事經費，以及要極大化經濟利益，並利用對外開放政策，引進外資、科技和貿易等。因此，中國大陸的外交政策乃轉而向西方國家傾斜，以追求推動現代化所需的地緣政治和地緣經濟。幾乎是在一夕之間，毛後的中國大陸從以自力更生爲發展模式的特色，轉變爲一個貧窮和發展中的國家，而且渴望獲得來自多邊和國際經濟組織的經援。此象徵著在國際政治中，中國大陸所強調的象徵性道德體系(symbolic moral regime)崩潰的開始；因此，中國大陸乃不再繼續強調毛澤東的三個世界理論。相反的，在全球許多國際議題上，中國和美國採取共同立場的機會已愈來愈多。

在 1978 年中國大陸開始推動經濟改革開放以後，由於需要來自西方國家的科技和資金，此乃開始改變中國大陸參與國際組織的方式和實質內容。因此，中國大陸的擴大參與國際組織，主要乃是受到國家追求現代化的影響，而非是概念上強調功能主義價值。¹¹⁶但值得注意的是，毛後中國所追求的是強化國家力量的功能主義。這種透過短期的功能方式，或新重商主義，來追求所設定的長期目標，或可稱之爲一種新功能主義。

在 1978 年到 1979 年間，中國大陸從一個援助國的角色，逐漸轉變到一個尋求援助的受援國。在 1978 年，令人驚訝的是，中國大陸亦打破了傳統自力更生的發展模式，轉而尋求來自聯合國發展署(United Nations Development Programme, UNDP)的技術援助。此突顯了中國大陸在全球政治體制中所採取的模糊立場。¹¹⁷例如，在 1979 年到 1983 年之間，中國大陸收到了來自聯合國發展署、聯合國教科文組織，以及聯合國人口活動基金(the UN Fund for Population Activities)等機構，共約二億三千萬美金的無償援助。但在相對照之下，北京在 1973 年到 1983 年之間，捐助給聯合國發展署的金額，僅有 580 萬美元。¹¹⁸1980 年，於中美聯合抗蘇的態勢下，中國大陸相繼加入了世界銀行和國際貨幣基金會。世界銀行乃成爲中國大陸多邊援助的最主要來源。

毛後新功能主義的興起，亦可由中國大陸對世界銀行集團態度和政策的改變中看出。在整個 1970 年代，世界銀行和國際貨幣基金會一直是北京所批評的對象。1979 年，所有這些批評，突然在中國的媒體中消失殆盡。北京轉而開始推

¹¹⁵ Samuel S. Kim, "Behavioural Dimensions of Chinese Multilateral Diplomacy," *The China Quarterly*, 72 (December 1977): 713-742.

¹¹⁶ Ann Kent, "China's International Socialization: The Role of International Organization," *Global Governance* (July 2002): 4.

¹¹⁷ Samuel S. Kim, "International Organizations in Chinese Foreign Policy," 140-157.

¹¹⁸ Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behaviour," 426.

動加入這些國際性組織。1988 年底，在國際強權中，北京成爲唯一的受援國。而且也是世界銀行和國際發展協會(International Development Association)多邊無息貸款的最大受援國之一。1990 年，中國的外債已增至 525 億美元。¹¹⁹在改革開放的推波助瀾之下，全球性的相互依賴，乃成爲中國參與國際政府組織的重要主題；多元化也成爲北京外交政策所追求的目標。

自 1990 年代以來，聯合國與各國政府，以及一些非政府組織的代表，共同召開了一系列的全球性會議，試圖探討與解決國際社會所面臨的許多貧窮、環境、永續發展、以及婦女和兒童權利保護等問題。1990 年 9 月 29 日至 30 日，聯合國在紐約召開了兒童問題全球高峰會議，中國外長錢其琛亦率代表團出席。該會議的主題，主要在於爲 2000 年兒童的健康、營養、教育和獲得衛生飲水，制定目標和策略。1992 年 6 月，北京亦出席了地球高峰會議，並通過了「廿一世紀議程」、「里約熱內盧宣言」、「聯合國森林原則聲明」、「聯合國氣候變化架構公約」，以及「聯合國生物多樣性公約」等。1994 年 5 月，中國代表亦出席了在橫濱所舉辦的全球消滅貧窮大會。1995 年 3 月，中國李鵬總理亦出席了在哥本哈根所舉辦的第一屆聯合國社會發展問題高峰會議，討論消滅貧窮、擴大就業、減少失業和社會整合等問題。1995 年 9 月，聯合國第四屆全球婦女大會，亦在北京召開，討論了如何加強婦女權利、婦女貧困、婦女與決策、女童等問題。2000 年，北京亦參與了聯合國的千禧年高峰會議(millennium summit)，並共同簽署了聯合國千年宣言(millennium declaration)與千禧年發展目標(millennium development goals)，此皆反映出中國大陸的積極參與和融入國際社會。

在相互依賴與國際合作概念的影響下，中國的參與國際經濟體系，其所表現出來的行爲，與其處理安全和軍事議題的方式大不相同。在 1978 年以前，許多北京的經濟和安全關係，皆是雙邊的，但隨著鄧小平的改革開放政策，北京改變了對國際經濟體制的看法。在計畫經濟體制之下，北京不但反對資本主義體系，並視世界銀行和國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)爲西方帝國主義的產物。在 1970 年代初期，當蘇聯成爲對中國安全的主要威脅時，北京開始和美國合作，以共同嚇阻蘇聯。當時北京的立場，開始重視到對全球經濟體系的改革。

當北京在 1971 年加入聯合國以後，中國成爲七七集團第三世界委員會(Third World Committee of 77)的觀察員，並強烈支持建立一個新的國際經濟秩序。但在 1978 年以後，北京的策略再度改變，開始尋求加入現有的國際開發銀行(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)、國際發展協會(International Development Association, IDA)、國際財政公司(International Finance Corporation, IFC)，以及國際貨幣基金等。這些國際經濟組織的主要功能之一，即是提供發展貸款予第三世界國家。

北京參與國際組織行爲的改變，主要是因爲鄧小平認爲這些屬於資本主義的國際多邊組織，乃是資金、技術協助、技術訓練和資訊的主要來源。而這些均有助於推動中國大陸在 1978 年以後的發展與現代化。北京亦認爲，倘這些國際經

¹¹⁹ *Ibid.*, 428.

濟體系有助於強化中國大陸基礎建設的發展，如能源、教育、電力、通訊，以及交通運輸等，則將加強國際人士在中國大陸的投資信心。1978年，當中國大陸加入聯合國發展署(UN Development Programme, UNDP)後，不但使得中國更緊密的融入國際經濟制度中，而且更使中國大陸由援助國，轉變成為受援國的身份。此一轉變，使得中國大陸能夠獲得更多的外來資金和技術援助。自從北京加入聯合國後，其亦與許多聯合國的特別機構，如世界衛生組織、聯合國糧農組織(UN Food and Agricultural Organization, FAO)，以及聯合國教科文組織(UN Education, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)，發展出密切的合作關係。¹²⁰

同時，北京亦在區域層面上，致力擴展多邊關係。1986年5月的加入亞洲開發銀行(Asian Development Bank < ADB)，即是一例。由於台灣已經是亞銀的會員國，而且也是亞銀推動亞洲發展計畫的主要資金來源，¹²¹因此其他亞銀會員國雖然支持北京的加入，但也希望台灣能繼續留在亞銀內。值得注意的是，當面臨雙重代表權的問題時，北京皆拒絕參與有台灣會籍的國際組織。但在亞銀的事件上，北京卻同意台灣以中國台北的名稱留在亞銀內。再者，在世界貿易組織中，台灣亦以「台澎金馬關稅領域」名義，與北京共同加入。由此兩個例子可以看出，台灣憑藉其雄厚的經貿實力，易使國際經貿組織認知到台灣參與的重要性與必要性。

中國大陸在1978年的推動改革開放，使其體認到國際資金和技術援助的重要性。此乃造成北京在1980年，相繼加入了國際貨幣基金和世界銀行。值得注意的是，由於北京在償還貸款方面表現相當優異，遂使其不但可以繼續獲得大量的短期資金協助，而且也避免了再貸款的一些苛刻條件。但對許多第三世界國家而言，卻因無法有效償還貸款，因此被迫接受國際貨幣基金的經濟改革建議，做為獲得未來資金援助的前提。¹²²在北京加入國際貨幣基金的同時，其亦加入了世界銀行。如此一來，中國大陸不但可以從國際重建開發銀行獲得合理利率的貸款，更可以獲得世界銀行對中國大陸經濟的發展研究與建議。

在改革開放政策的引導下，北京持續依賴世界銀行和國際貨幣基金，來獲得貸款和重要的技術援助，加強其經濟轉型。¹²³事實上，中國大陸已成為該兩組織最大資金接受者。中國大陸獲得來自世界銀行的低利貸款，有50%係透過國際重建發展銀行的窗口，即國家發展協會。¹²⁴世界銀行在1981年到2003年，對中國大陸所提供的貸款金額，呈現了大幅度的增加。從1981年到1988年，世界銀行對中國大陸的貸款，其金額從2億美元，增加到了17億美元之多。1994年，貸款金額更高達了97億美元。到了2002年和2003年，中國大陸獲得來自世界

¹²⁰ 由於聯合國發展署的經費，主要來自西方國家的志願捐贈，故北京不太重視來自該組織的援助。其反而重視在1980年所加入的世界銀行集團和國際貨幣基金，因為可以獲得較多的資金援助。

¹²¹ William R. Feeney, "Chinese Policy Toward Multilateral Economic Institutions," in *China and the New World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, edited by Samuel S. Kim (Boulder: Westview, 1989), 252-24.

¹²² Judith F. Kornberg and John R. Faust, *China World Politics: Policies, Processes, Prospects*, 227-228.

¹²³ Samuel S. Kim, "Wither Post-Mao Chinese Global Policy?" 433-465.

¹²⁴ 該協會主要是對生活水準非常低的國家，提供無息貸款。

銀行的貸款，已分別減少到 35 億和 24 億美元。¹²⁵

在六四天安門事件後，美國曾說服世界銀行暫時中止對北京的進一步援助。但在 1990 年，日本卻採取行動遊說七國工業領袖，要求支持世界銀行對中國大陸的提供新貸款。1990 年後期，因美國希望北京不要否決安理會授權聯合國使用武力，迫使伊拉克自科威特退兵，故北京乃利用此一機會，迫使美國支持國際重建開發銀行對中國大陸的恢復提供貸款。從北京的觀點來看，將世界銀行的貸款與中國內部事務掛鉤，乃是對其內政的不合法干預。因此，透過伊拉克事件，使得北京得以重新獲得來自世界銀行的資金援助。在 1989 年天安門事件之後，美國的試圖利用世界銀行來懲罰與制裁北京，對中國大陸而言，僅屬暫時性的挫折。六四天安門事件的爆發，可能影響了 1989 年和 1990 年金額的銳減。1991 年，北京利用波斯灣事件，再次獲得來自世界銀行大量的貸款，其額度約為六十二億九千萬美元。1992 年，在鄧小平南巡後，世界銀行提供給中國大陸的貸款，一直到 2000 年，皆維持在 52 億美元以上。諷刺的是，在中國不斷獲得國際資金援助之同時，一些中東歐國家和前蘇聯加盟共和國，卻因本身的經濟發展情況，無法符合世界銀行所設定的貸款標準，而難以獲得世界銀行的青睞。

在過去廿餘年來，中國出口貿易呈現大幅度的成長。香港、日本、美國和西歐等國家，皆分別為中國大陸最大的貿易夥伴。中國大陸外貿的擴張，推動了內部經濟的持續與穩定發展。除了 1984 年中國的加入多纖維協定(Multifiber Agreement)外，許多中國大陸的貿易協定，多屬於雙邊性質。自 1978 年推動改革開放政策以來，1980 年美國的授與最惠國待遇，乃是中國最重要的貿易協定之一。中國大陸對美國的出口關稅，包括玩具和紡織品在內，從 50 % 降到 8 %。此後，透過更進一步的雙邊談判，美國和中國大陸又簽署了一些協定，保護雙方的貿易權利，包括商標，以及消除非關稅貿易障礙等。由於中國大陸的廣大市場，使得中國大陸在進行全球雙邊貿易談判時，皆能擁有相當的籌碼與優勢。

雖然亞太地區，乃是全球經濟發展最快速的區域之一，而且也是美國產品的重要出口市場，但過去一直缺乏區域性的經濟貿易協定。因此，亞洲國家不是依賴雙邊貿易協定，就是依附在世界貿易組織架構下，推動國際貿易。在整個 1990 年代，中國在推動與日本、南韓、香港、泰國、台灣、印尼和越南的雙邊貿易上，皆可看到持續性的成長。此外，由於中國大陸在工業產品的生產上，具有價格上的比較優勢，因此北京較反對區域性貿易集團的出現。儘管如此，為回應全球化的趨勢，在 21 世紀初期，中國亦致力於東協自由貿易區的設立。

在與拒絕支持區域性經濟貿易協定的對照下，在 1980 年代以後，北京卻開始尋求加入世界貿易組織。該組織係屬多邊機制，透過該機制國家可以協商減少關稅或非關稅障礙，或致力於減緩貿易衝突。1971 年，當北京進入聯合國時，關貿總協定即邀請中國加入會員，但遭到北京的拒絕。但是當中國在 1978 年開始推動改革開放後，其發現關貿協定和其他國際經濟體系，乃是取得國際資金，以及聯結國際市場的主要通道。1982 年，在中國大陸加入國際貨幣基金和國際重建開發銀行後，北京首度在關貿總協定中獲得了觀察員的地位。1986 年，中

¹²⁵ <http://www.worldbank.org>.

國大陸開始要求成為該協定的正式會員資格。但因為中國大陸的貿易改革，無法達到總協定的貿易和會員規範，故使其入會申請一波三折。事實上，在 2001 年 12 月的正式加入世界貿易組織之前，中國大陸與美國即進行了一連串的重大雙邊貿易談判。值得注意的是，中國大陸的加入世貿組織，雖使其能更緊密的與國際體系結合，但卻違背了北京參與國際組織所堅持的主權原則。例如，中國大陸的關稅將會被削減，其市場亦需對外開放。此外，中國與其他國家的商業交易行為，亦必須以透明的方式呈現之。由此可見，中國政府已無法完全的控制其對外經貿關係的發展。¹²⁶

1982 年 11 月，中國大陸首次派遣代表團以觀察員的身份，列席了關貿總協定締約方會議。1986 年 7 月，北京正式提出關於恢復關貿總協定締約方地位的申請，從此開啓了長達 10 年的復關談判。1995 年 1 月 1 日，世界貿易組織成立，取代了關貿總協定。自 1995 年 11 月開始，北京的入關談判，亦轉變為所謂的入世談判。值得注意的是，對北京而言，積極參加符合中國國家利益的國際組織，乃是維護其政治、經濟發展的重要保障。由於世界貿易組織在推動國際經濟貿易方面，扮演相當重要的角色與功能，因此北京的加入該國際組織，必然有助於其國際地位的提升，以及支持發展中國家的國際經貿發展。大體而言，中國加入世貿組織所享有的基本權利為：(一)使中國的產品和服務，以及知識產權，在各會員國中享受無條件、多邊、永久和穩定的最惠國待遇和國民待遇；(二)享受發展中國家成員的大多數優惠和過渡期安排；(三)享受其他世貿組織成員，開放或擴大貨物、服務市場進入的利益；(四)利用世貿組織爭端解決機制，解決與其他國家的經貿磨擦，營造良好的經貿發展環境；(五)參加多邊貿易體制的活動，獲得參與國際經貿規則的決策權；(六)享受世貿組織成員利用各項規則、採取例外、保證措施等，促進本國經貿發展的權利。除了上述的權利之外，中國亦有其應盡的義務：(一)在貨物、服務和知識產權等方面，依世貿組織規定，給予其他成員最惠國待遇和國民待遇；(二)依世貿組織相關協議規定，擴大貨物、服務的市場進入程度，即要求降低關稅和規範非關稅措施，逐步擴大服務貿易市場開放；(三)按知識產權協定，規定進一步規範知識產權保護；(四)按爭端解決機制，與其他成員公正的解決貿易磨擦，不能進行單邊報復；(五)增加貿易政策、法規的透明度；(六)規範貨物貿易中對外投資措施；(七)按在世界出口中所占比例，繳納會費。¹²⁷

¹²⁶ Ann Kent, "China's International Socialization: The Role of International Organization," 13.

¹²⁷ 李鐵城，《世紀之交的聯合國》，頁 439 至 440。

第三節 中國海關與國際規範

世界海關組織(The World Customs Organization, WCO)乃是全球唯一集中在海關事務的政府間組織。由於現階段世界海關組織共擁有 173 個會員，故已然成爲全球海關社會的主要發言者。其主要的宗旨，在於促進海關行政效率、推動各成員在海關執法領域上的合作、協調全球貿易規定，並採取有效行動遏阻非法走私犯罪等行爲。因此，世界海關組織乃專責擬訂各項國際公約，以簡化和協調與通關有關之國際貿易事宜。從國際規範的角度來看，世界海關組織的主要工作議題，包括建構全球標準(global standards)、海關程序的簡化與和諧(the simplification and harmonization of Customs procedures)、貿易供應鏈的安全(trade supply chain security)、國際貿易的促進(facilitation of international trade)、海關執法和守法的強化(enhancement of Customs enforcement and compliance activities)、反仿冒和走私計畫(anti-counterfeiting and piracy initiatives)、公私部門的夥伴關係(public-private partnerships)、強化透明度(integrity promotion)，以及永續的全球海關能力建構等計畫(sustainable global Customs capacity building programmes)。亦值得注意的是，世界海關組織也負責對「國際商品統一分類制度國際公約」進行管理，並負責研究有關海關估價方面的規範與問題，對「世界貿易組織估價協議與原產地規則」所涉及的問題，提供專家意見、評論和解釋。

由於世界海關組織可說是當前國際海關事務中的一個重要國際體系，因此從理論的層面來看，其無疑提供了各國海關可資遵循的國際規範。這些議題與國際規範包括了「國際商品統一分類制度」、「海關商品估價公約」、「海關稅則商品分類目錄公約」、「關於包裝用品暫准進口海關公約」、「關於專業設備暫准進口海關公約」、「關務程序簡化與調和國際公約」、「關於海員福利用品海關公約」、「關於簡化和協調海關業務制度國際公約」（簡稱京都公約）、「國際商品統一分類制度國際公約」（簡稱 HS 公約）、「關於防止、調查和懲處違反海關法行爲的行政互助國際公約」（簡稱內羅畢公約）、「海關暫准進口公約」、「關於科學設備暫准進口海關公約」、「關於教學用品暫准進口海關公約」、「關於在展覽會、交易會、會議等事項中便利展出和需要貨物進口海關公約」等。

「關務程序簡化與調和國際公約」於 1973 年在日本京都簽訂。「京都公約」由主約和 30 個附約組成，內容包括各項海關業務制度，被公認爲國際海關領域的基礎性公約。作爲世界海關組織的四大支柱性公約之一，「京都公約」是當前世界上唯一全面規範海關制度和標準的國際性法律文件，是世界海關組織在全球範圍內簡化、統一、協調各個國家地區的海關制度和作法的重要依據，也是各個國家地區爲促進和便利貿易發展，而制定本國海關制度的重要標準。1999 年 6 月，世界海關組織通過了修改後的「京都公約」議定書和法律文本。¹²⁸

1988 年 8 月 9 日，中國加入了「京都公約」，並接受附約 E3「關於海關倉庫」和 E5「關於原狀復出口的暫准進口」，並分別對兩個附約的 10 個條款做了保留。中國海關參加了自 1994 年 12 月「京都公約」修改工作組成立以來的 30 餘次有

¹²⁸ 前進中的中國海關(下冊)，頁 376。

關會議，這是中國海關成爲世界海關組織成員以來，第一次以締約方身份全面參與的一項國際公約的修改工作。2006年6月，中國政府正式簽署了修改後的「京都公約」議定書，同時接受了專項附約4的第1章「海關保障」，以及專項附約7的第1章「暫准進口」，並對相關條款作了保留。

由於國際貿易是推動全球經濟發展的主要動力，因此作爲監管國際貨物流動的重要政府部門，海關在加強全球供應鏈安全和通過稅收徵管與貿易便利，勢必扮演著重要的角色。爲此，世界海關組織爲加強對國際貿易的保護，乃制定了一個加強國際貿易安全與便利的制度，試圖建立一套國際海關標準，避免與其他政府間要求的互相抵觸與矛盾；此即是所謂的《世界海關組織全球貿易安全與便捷化標準架構》(WCO SAFE Framework Standards)。2005年6月，於布魯塞爾所召開的年度世界海關組織大會，秘書長代表所有的會員接受了《世界海關組織全球貿易安全與便捷化標準架構》。此一特殊架構的設置，不僅帶來了更具安全的世界貿易體制，並也開啓了在海關和企業界之間建立一種工作夥伴的關係。¹²⁹

《世界海關組織全球貿易安全與便捷化標準架構》乃是世界海關組織爲保證海關有效履行邊境保護、反恐、稅收徵管和便利貿易等方面的重要職責。該架構著眼於兩大支柱，即海關與海關之間的合作安排，以及海關與商界的夥伴關係。其四個核心元素爲，對進出口和轉運貨物提前遞交的電子貨物信息的要求進行協調；要求加入「標準架構」的成員都應針對安全威脅，採用一致的風險管理手段；應進口海關的合理要求，出口海關應在風險分析的基礎上，對出口的高風險貨櫃和貨物進行查驗，在查驗方式上應儘可能運用大型 X 光檢查設備和放射性探測儀，採用非侵入式查驗方式；規定成員海關要向滿足供應鏈安全最低標準，並參照最佳作法的商界，提供相應的便利。自2007年1月止，已有144個成員承諾實施該架構，約佔世界海關組織所有171各成員中的84%。其中，70多個成員提交了世界海關組織能力建設自我評估表，90多個成員向世界海關組織秘書處，提出了能力建設需求。自2007年3月止，世界海關組織已經對包括中國海關在內的15個成員開展了能力建設診斷行動。¹³⁰

「標準架構」雖然是一個非約束性的文件，但代表了海關未來的改革和發展方向，其原則於中國海關現行作法，以及中國海關現代化建設的戰略目標基本一致。中國海關在通過該架構的2005年世界海關組織第105/106次理事會年會上，即已簽署了該架構的意向書，並表示將積極開展能力建設，逐步推動該架構的實施。由圖4中可以看出，由於世界海關組織業已形成一種國際規範，並可逐步發展成爲兩岸民間與官方推動關務資訊交流合作的對話基礎。

129

http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf July 20, 2008

¹³⁰ 白雪燕，中國海關概論（北京：中國海關出版社，2008），頁273。

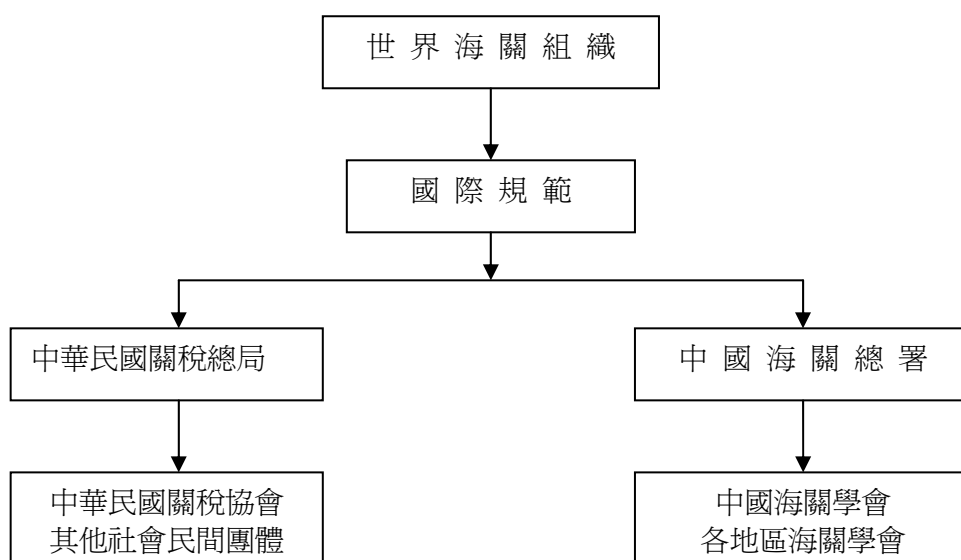


圖 4：世界海關組織與國際規範

依據世界海關組織以美國經驗所規劃的《世界海關組織全球貿易安全與便捷化標準架構》，加入貿易安全網的國家，其出口商必須取得海關出具的優質企業資格，出口貨物才可享有全程無阻的待遇；非安全網內的國家或出口商，貨物有可能無法順利出口。美國自 2001 年 911 事件後，即採取嚴格的貿易安全檢查制度，外國出口商或出口貨物若經美國政府評估為安全係數較低者，美國海關甚至可以不准貨物進入美國。因此，全球貿易安全網即以美國採行的制度為藍圖。

作為一種國際規範，《世界海關組織全球貿易安全與便捷化標準架構》主要是要推動海關之間的合作，以及海關與企業間的合作。為了要確保貨物和貨櫃在國際貿易供應鏈中的安全，海關之間必須以共同接受的標準為基礎加強合作；不受恐怖主義和其他跨國犯罪的影響，共同建立有效的防堵機制。由於海關掌握專有的權力和專業的知識，故其肩負著保護全球貿易安全，並促進貿易便利的責任。此外，海關合作的中心原則，乃是運用提前獲得的電子信息，辨識高風險的貨櫃或貨物。例如，運用自動風險布控方式，海關可以在貿易進出口中，盡早在出發港之前，識別具有高風險的貨櫃。為此，海關需為自動化的資訊交換制定相關規則。同時，為保證通關效率和不延遲貿易流動，海關應當利用現代科技手段對高風險貨物進行查驗。此類技術包括大型 X 光機、伽瑪射線機和放射性探測儀等。

其次，在海關與企業界的合作方面，各海關都應該與企業建立夥伴關係，以保證國際貿易供應鏈的安全與便利。海關與企業界合作的核心，乃在於建立一個國際化的企業識別系統，為其在供應鏈中發揮高度的安全保障。為此，海關可以依賴企業夥伴，對進出口貿易流動過程中，所可能存在的風險因素，進行評估和識別。同理，企業亦應採取必要的措施，以加強貿易進出口的安全，亦將使其自身受益。此一合作關係透過引入私營企業的參與，以及對在原產地口岸安全要求的提高，將貨物和貨櫃的安全，延伸到貨櫃在國外製造廠貨物裝箱，以及貨櫃在供應過程中的每一個環節。

此外，對優質企業(Authorized Economic Operator)的認證，亦有助於海關與企業合作關係的建立。所謂優質企業，係指經由海關或其代表人確認，其符合世界海關組織或相同之供應鏈安全基準，而得以從事貨物跨國移動業務之業者，包括製造商、進口人、出口人、報關業者、運輸業者、整合型運輸業者、仲介人(貨運代理業、貨物承攬配送業)、港口、機場、機場作業人、綜合型業者、倉庫倉棧業者、物流業，以及配銷商等。因此，優質企業的制度化的目的，旨在建立一套國際貨物物流配送機制，在確認可以在供應鏈上扮演高安全保證之民間企業。這些企業在取得認證後，將可獲得貨物快速通關處理等相關利益。

值得注意的是，世界海關組織在 2005 年 6 月通過《世界海關組織全球貿易安全與便捷化標準架構》後，亞太經濟合作會亦在同年 6 月間，同意推動該組織的「貿易安全架構」，其內容與《世界海關組織全球貿易安全與便捷化標準架構》大同小異。¹³¹此一作法反映了該架構，作為國際規範而言，其影響範圍的擴大與深化。

2003 年 6 月，世界海關組織理事會年會正式通過了一個新的多邊行政互助法律文件，即「關於在海關事務中提供行政互助的國際公約」，亦稱「約翰尼斯堡公約」。該公約為世界海關組織各成員海關參與多邊和現代的國際海關執法互助與合作，尤其是為各成員海關積極發揮在確保國際貿易供應鏈安全方面，提供了一個重要的法律工具或依據。「約翰尼斯堡公約」是將「內羅華公約」由主約和若干附約組成的鬆散結構，全部改為按章和條組成的一個完整而緊湊的結構，由緒言、18 章 54 條所組成，更具有約束力。「約翰尼斯堡公約」的主要目的，是要為各成員海關開展對等的執法互助與合作，提供一個具有約束性的法律文件。使一締約方海關由於在其境內無法獲得一些與調查案件有關的信息和情報，可以向另一個締約方提出交換信息和情報及其他行政互助的請求。

此外，為適應現代海關執法互助與合作的需要和要求，「約翰尼斯堡公約」規定了一些締約方有義務或強制實施的核心條款，以及由一些可由締約方選擇接受或提出保留的非核心條款。核心條款主要規定了可請求交換的各類信息和情報；可請求提供的各類行政互助；締約方在有關違法活動對另一締約方構成實質損害時，有義務主動和即時提供行政互助；對按公約規定交換的信息和情報的保密和保護；將全球交換的信息和情報匯總到一個中央自動信息情報系統中；為儲存在中央自動信息情報系統中的數據和信息的保護；對中央自動信息情報系統的技術、運行和程序方面的管理；締約方可因一些理由，如因國內立法限制、缺少必要的資源、有損國家利益和不符合對等原則等，不提供有關行政互助和情報交換。

為解決展覽品、商業樣品或專業器材等在一定期限內免稅輸出、入一國或多國邊境的問題，簡化統一其國際通關制度，促進國際經貿事業快速發展，1961

¹³¹ 亞太經合組織於 1989 年成立，是政府與政府之間就經濟及貿易事務進行高層對話的非正式論壇，其目標為維持區內的增長及發展、提高區內以至全球因經濟日益緊密聯繫而取得的積極增長、發展並強化開放多邊貿易體制；以及減少各成員之間的貿易和投資壁壘。亞太經合組織的 21 個成員經濟體系分別為澳洲、汶萊、加拿大、智利、中國、中國香港、印尼、日本、南韓、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、中華台北、泰國、美國和越南等。

年，世界海關組織通過了「關於貨物暫准進口的 ATA 通關單位註冊海關公約」。該公約的目標，是要簡化暫准進口貨物的海關手續，並能保證在貨物違反有關國際公約及海關相關規定的情況下，海關應收稅款和罰款得到的償付。該公約即引入 ATA 單註冊、創立國際擔保系統、確立 ATA 單註冊適用臨時進口活動範圍、ATA 單註冊運作機制等內容作出了規定。此外，為進一步解決展覽品、商業樣品或專業器材等在一定期限內，臨時免稅輸出入一國或多國關境此一問題，1990 年，世界海關組織亦通過了「關於貨物暫准進口公約」，又稱「伊斯坦布爾公約」。該公約為建立一種國際通行的、有關貨物臨時免稅進出口的簡化通關制度，提供了法律基礎。「關於貨物暫准進口公約」對暫准進口制度的基本內容，進行了概括、定義了基本概念，闡明了公約的宗旨和適用範圍，對簽約、批准、加入程序等內容作出了規定。

中國海關自 1983 年正式成為 CCC 成員以來，曾擔任世界海關組織亞太地區代表，以及世界海關組織政策委員會、財政委員會成員、成功當選世界海關組織副主席(亞太地區)，向世界海關組織秘書處、守法便利司、亞太地區能力建設辦公室派駐技術官員，參與歷次世界海關組織理事會年會、政策委員會等高級會議，以及相關技術委員會會議。此外，中國海關亦先後承辦了世界海關組織亞太地區情報聯絡中心和培訓中心，成功舉辦世界海關組織第 14 次亞太地區聯絡官會議，以及亞太地區知識產權保護論壇。建立第一個成功安裝世界海關組織遠程教育系統的地區培訓中心；成功舉辦世界海關組織第 11 次亞太地區海關署長會議，承辦世界海關組織第 2 次企業諮詢組會議，以及世界海關組織第 5 次高級戰略小組會議。

世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)成立於 1995 年，其主要功能是透過多邊性的談判架構，以推動全球貿易正常持續的發展。1947 年，全球 23 個國家簽署了「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariff and Trade, GATT)，各個國家發現透過多邊談判的方式，共同商討彼此皆可接受的貿易規範，有其效率和貿易利益，故吸引了全球絕大多數國家的參與。時至今日，世界貿易組織已成為全球唯一處理各國之間貿易規則的國際性組織；迄 2007 年止，共有 150 個會員國。

1948 年 3 月，聯合國貿易與就業會議通過了 ITO 憲章(Charter for International Trade Organization)草案，亦即是所謂的「哈瓦那憲章」(Havana Charter)。然美國行政部門將加入 ITO 條約案送交國會審議時，卻因農產品被排除於自由貿易範圍之外，而告未能通過。在美國的缺席下，終造成 ITO 的胎死腹中。儘管 ITO 未能成立，但 23 個「關稅暨貿易總協定」的創始國，曾在 1947 年展開關稅減讓談判，達成 45,000 項貨品的關稅減讓，影響達 100 億美元，約占當時國際貿易額的十分之一。這些關稅談判的結果，再加上原 ITO 草案中有關反傾銷的貿易規則，乃成為著名的 GATT 1947。¹³²

「關稅暨貿易總協定」在 1973 年「東京回合」談判時，開始將處理的議題範圍，擴展到非關稅的領域。1993 年 12 月 25 日，「關稅暨貿易總協定」烏拉圭

¹³² Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 151.

回合談判完成時，除新修訂的 GATT 1994 外，又增加了「服務貿易總協定」(General Agreement on Trade in Services)、「與貿易有關的智慧財產權協定」(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs)、「農業協定」(Agreement on Agriculture)、「與貿易有關投資措施協定」(Agreement on Trade-Related Investment Measures)等與服務業、智慧財產權保護、農業市場自由化，以及投資措施規範有關的協定。「關稅暨貿易總協定」烏拉圭回合談判結束後，「關稅暨貿易總協定」國際經貿機制擴大為世界貿易組織國際體系，不再侷限於狹義的貨品貿易範疇。因此，目前只要是與貿易有關的事務，幾乎都是可在世界貿易組織的國際體系下處理與討論，其亦呈現出具有理論約束力的對話基礎。

從建構一個國際體系的角度來看，在 GATT 1994 的前言中即指出，各會員應致力於增進相互間之經貿關係，藉以提高生活水準、確保充份就業與穩定成長的所得、促進世界資源的充份利用，以及增加貨品之生產與交易。其次，在規範方面，「關稅暨貿易總協定」與世界貿易組織所揭櫫的是非歧視原則(non-discrimination)、自由化原則(liberalization)、互惠原則(reciprocity)、保護原則(safeguard)，以及發展(development)等規範。¹³³在規則方面，係指在國際經貿體系下，對某種行的特定慣例或禁令。例如，GATT 1994 即指出，不論關稅同盟或自由貿易區，任何區域貿易組織成立之目的，均應在於促進會員間之貿易往來，而不應增加非成員與此區域貿易組織間的貿易障礙。易言之儘管同意會員間因經濟整合，而豁免於最惠國待遇原則的限制，但禁止以其對於其他未加入整合的會員，增加貿易障礙。由此可見，如圖 5 所指出，世界貿易組織乃成為當前國際社會最重要的國際經貿組織，也是最要的國際經貿體系。

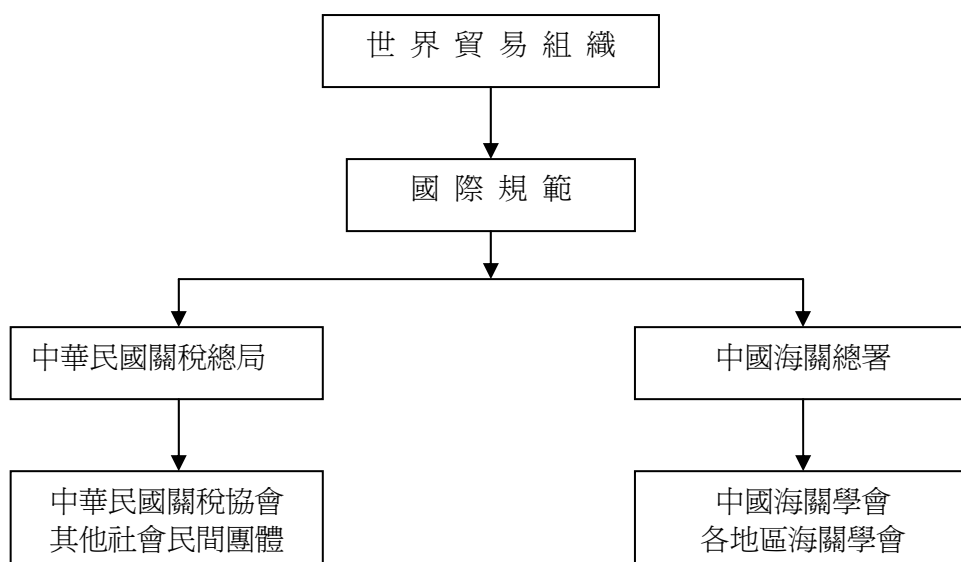


圖 5：世界貿易組織與國際規範

¹³³ Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions," in *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1986), 273-314.

1986年，中國提出恢復 GATT 締約國地位。經過 15 年的談判，2001 年中國正式成為世界貿易組織成員，簽署了「中華人民共和國加入議定書」，承諾履行世界貿易組織協定所附各多邊貿易協定中的義務。在中國方面所作出的承諾如下，貿易政策的統一實施、貿易政策透明度、價格控制、改革雙重匯率、國民待遇原則、關稅減讓、逐步取消非關稅措施、保護知識產權、以及逐步開放服務業市場等。

在世界貿易組織的架構下，中國海關參與的主要工作，包括了參與貿易便捷化議題談判、參與協調非優惠原產地原則談判、參與貿易政策審議、過渡性審議、立法審議等一系列審議活動、參加海關估價委員會、原產地原則委員會會議、參與與海關業務有關的爭端解決案件、參與環境議題談判，以及世界海關組織架構下的技術習助與能力建設等項目等。2005 年，中國在加入世貿組織後，海關總署於 2005 年 7 月間，向國務院上報了「海關對加入世界貿易組織後過渡期工作方案」。該方案主要從充份發揮海關統計預警監測作用、運用關稅和非關稅措施維護國家經濟利益、積極參與世界貿易組織新一輪多邊貿易談判、發揮海關在解決貿易爭端中的積極作用、加強企業守法自律管理體系建設、規範通關作業流程、提高海關業務運用現代信息技術的能力、加強海關知識產權邊境保護、積極加強與世界海關組織和外國地區海關合作等幾方面，提出了海關的應對工作與實施方案。

此外，在中國參與世界貿易組織非優惠原產地規則談判方面，為保證原產地規則以公正、透明、可預測、一致和中性的方式制訂和實施，並使與原產地規則相關的法律法規更加透明，促進國際貿易便利，世界貿易組織成員在 1995 年簽訂「原產地規則協議」時，決定在世界貿易組織架構下，制訂一套協調的原產地規則(協調非優惠原產地規則)。

作為國家原產地工作的職能主管部門，海關總署與商務部密切配合，應對世界貿易組織非優惠原產地規則談判。2006 年 3 月，經海關總署領導批准，署內建立了關稅司與國際司，配合應對世界貿易組織非優惠原產地規則談判的工作機制，並充份利用和商界的溝通平台與對話機制，了解商界需求，直接為談判服務，爭取中國貿易利益的最大化。

由於非優惠原產地規則對各國的貿易利益影響很大，因此各國在談判中均非常謹慎，致使談判進展緩慢。同時，非優惠原產地規則的達成，也將對中國的貿易利益、國內產業結構調整、立法、應對貿易摩擦和爭端、海關統計和作業等方面，造成深遠影響。而且很多方面的影響，將隨著中國經濟和貿易的不斷發展而逐步顯現，這就對中國海關參與此項談判提出了更高的要求。

在中國海關參與世界貿易組織海關估價委員會的工作方面，估價原則可以視為與約束關稅同等重要。在烏拉圭回合談判中，成員就海關估價問題達成一致，共同簽署了「海關估價協議」該協議對 GATT 第 7 條，進行了擴充和完善，對海關估價的原則、方法等作了詳細規定。海關估價委員會召開兩次例會主要工作包括成員的立法審議，對中國的年度過渡性審議，以及對與海關估價有關的貿易爭端問題、信息交換問題的討論等。

在 2001 年，中國加入世界貿易組織時，「海關估價協議」已經簽訂。因此中國並未參與制定「海關估價協議」的談判。入世以後，中國海關幾次調整了海關估價法規，以使中國海關估價立法與「海關估價協議」要求相一致。由於估價技術是海關的主要業務領域，因此，中國海關一直積極參與海關估價委員會的所有活動。

根據上述之討論，可以很清楚的看出，世界海關組織和世界貿易組織不但已發展成爲一種國際體系或國際規範。同時，兩者之間亦具有相當密切的互動關係。基本上，這兩個國際組織所欲規範的議題，包括了貿易的自由化與便捷化、原產地原則、海關估價、智慧財產權、防制毒品走私，以及情報資訊交流等。因此，在當前海峽兩岸的試圖推動關務交流與資訊合作之際，無論是從官方或民間的觀點，此一國際規範遂成爲相當適切的理論對話基礎。

第四節 中國海關的參與周邊區域海關合作

1967 年 8 月 7 日至 8 日，印尼、新加坡、泰國、菲律賓四國外長和馬來西亞副總理，在曼谷舉行會議，發表了「東南亞國家聯盟成立宣言」，即「曼谷宣言」，正式宣佈成立東南亞國家聯盟(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)。此後，在 1984 年到 1999 年間，汶萊、越南、緬甸、寮國、柬埔寨等 5 國也相繼加入了東盟。改革開放以來，中國外交政策的首要目標，是要建立一個穩定的外部環境，俾推動國內的經濟改革。東南亞各國是中國南方的近鄰，中國一向重視與此一地區的友好關係。東盟是東南亞最主要的區域組織。東盟成立於 1976 年。從開始的五個成員國(新加坡、馬來西亞、印尼、泰國和菲律賓)，擴展到目前的十個成員國(汶萊、柬埔寨、寮國、緬甸和越南)。中國於 1996 年成爲東盟的對話夥伴。中國已改以往對東盟不妥協的態度，開始表現友好合作的態度。先是對中國在南海諸島問題上態度的轉變，然後是中國在亞洲金融危機時，堅持人民幣不貶值的政策。2000 年，中國主動提出與東盟建立自由貿易區的協議，並同意給予經濟發展較落後的東盟，提前享受優惠關稅的便利。

2003 年，中國與東協簽署「東南亞友好合作條約」，使中國成爲東協以外第一個加入該條約的大國。同時，也簽署了「中國與東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言」，雙方同意在政治、經濟安全上進行更進一步的合作。此外，雙方並同意就安全與防務問題，舉行對話、協商和研討會，並加強軍事人員在培訓方面的合作、探討雙邊或多邊聯合軍事演習的可能性。在區域合作發展方面，該宣言亦指出在大湄公河次區域，以及東協-湄公河開發合作、建設泛亞鐵路、修建昆明-仰光、昆明-密支那鐵路和公路、改造滇越公路和鐵路等。值得注意的是，此乃中國第一次與集團國家所簽署的戰略夥伴關係的文件。¹³⁴

2002 年 11 月，中國與東盟國家領導人簽署了全面經濟合作的架構協議(the Framework Agreement on ASEAN-China Economic Cooperation)，同意在 2010 年建立中國與汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國之間自由貿易區，並

¹³⁴ 陳鴻瑜、黃奎博、林若雲、陳佩修，〈地緣政治與中共對東南亞之外交戰略〉，
《地緣政治與中共外交戰略》，趙春山主編（臺北：中華歐亞基金會，2006），頁 149-150。

在 2015 年與東盟新成員柬埔寨、寮國、緬甸和越南之間，完成建立自由貿易區。此外，中國又與柬、寮、緬三國簽署給予優惠關稅協議。2004 年 11 月 30 日，中國與東協在寮國永珍舉行東協加一高峰會，簽署了自由貿易區貨品貿易協議 (Agreement on Trade in Goods of the Framework)，將雙方執行自由貿易區計畫的時間提前。中國與東協 6 個較發展國家，包括汶萊、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡和泰國，將在 2007 年以前將 11 類商品免除關稅，其他 4 國則在 2012 年免除關稅。¹³⁵

就地緣政治而言，中國能源政策必須要考慮如何維護其石油運輸之安全。當前中國最重視的是海上石油的運輸安全。2002 年，中國每日由國際進口的原油，接近 140 萬噸。90 % 以上的進口石油，需要透過海上油輪運送，僅有少量從哈薩克斯坦進口的原油，係採用鐵路運輸。由亞太地區進口的原油，由於距離不遠，一般係由國內船舶承運。因此，爲了要解決海上能源運輸通道的安全脆弱性，中國首先要破解所謂的「麻六甲困境」(Malacca Dilemma)。中國由中東進口石油的運輸通道，必須要經過荷姆茲海峽和麻六甲海峽。由非洲的進口石油，所有的運輸通道都要經過麻六甲海峽。因此，如何確保麻六甲石油運輸通道的安全，遂成爲中國追求全面加強與東南亞國家關係的重要因素之一。

爲落實 2002 年中國東盟領導人會議簽署的「中華人民共和國與東南亞國家聯盟全面經濟合作架構協議」中，有關加強海關合作的要求。中國東盟在 2003 年正式啓動了雙邊海關的合作。2003 年到 2006 年，中國東盟海關相繼召開了 4 次署長級會議、6 次海關專家委員會磋商會議，先後就會晤機制、合作範圍、行政互助、法律架構制定等方面，進行了廣泛深入的探討與磋商。

2004 年 9 月，中國東盟海關專家委員會第六次磋商會議上，雙方建議制定一個 2 至 3 年的研討培訓計畫。6 月，中國東盟第四次署長磋商會議決定，設立海關便捷化(由新加坡海關領導)、執法(由馬來西亞海關領導)和能力建設(由泰國海關領導)等三個工作小組。將原署長下設的海關事務專家委員會，更名爲海關協調委員會。此外，自 2003 年到 2007 年，中國海關爲東盟國家海關先後主辦了五期中國東盟海關專題研討會，議題主要涉及「京都公約」、原產地原則、風險管理和海關稽查貿易便捷化、單一窗口等。¹³⁶

在大湄公河次區域的海關合作方面，大湄公河次區域(GMS)包括柬埔寨、寮國、緬甸、泰國、越南和中國(雲南、廣西)。GMS 經濟合作建立在平等、互信、互利的基礎上，是一個發展中國家互利合作、聯合自強的機制，也是一個透過加強經濟聯繫，促進次區域經濟社會發展的務實機制。自 1992 年由亞銀倡議發起 GMS 經濟合作以來，部長級會議每年舉行一次，下設專題論壇和工作組，並開始了一項旨在透過更緊密聯繫，來促進其發展的經濟合作項目。該合作計畫涉及交通、能源、通訊、環境、人力資源開發、旅遊、貿易和私營部門投資等領域。

在 2003 年，雲南大理召開的第 12 次 GMS 部長級會議上，中國代表團提出建議，建立各國海關總署層面的專門委員會，替代當時貿易便捷化工作組項下的

¹³⁵ 陳鴻瑜、黃奎博、林若雱、陳佩修，〈地緣政治與中共對東南亞之外交戰略〉，
《地緣政治與中共外交戰略》，趙春山主編 (台北：中華歐亞基金會，2006)，頁 124。

¹³⁶ 白雪燕，《中國海關概論》(北京：中國海關出版社，2008)，頁 288-289。

海關分工作組。該項建議得到了與會部長們的贊同。此次部長會議亦指示制定一項務實、前瞻性的貿易投資便捷化議程，包括海關合作的全面戰略；強調加速實現「一站式海關檢查制度」，以及同意在解決法律與機制問題上，採取更有力的措施等。

自 2004 年起，中國海關每年均單獨承辦或與亞銀合辦一至二期中國 GMS 海關研討會，內容涉及跨境便利海關管理、GMS 跨境運輸協定海關問題、海關貿易便捷化、實施估價協議，以及世界海關組織「標準架構」等。2006 年 9 月，中國海關參加了在曼谷舉行的第一次 GMS 海關署長會議。會議一致認為有必要建立 GMS 海關領導人會議機制，並同意每年舉行一次會議。

(三)上海合作組織的海關合作

上海合作組織是中國、俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦和烏茲別克斯坦六國，於 2001 年 6 月 15 日在上海宣佈成立的政府間國際組織。根據「上海合作組織憲章」和「上海合作組織成立宣言」，上海合作組織的主要宗旨，在於加強成員國之間的相互信任與睦鄰友好；發展成員國在政治、經貿、科技、文化、教育、能源、交通、環保等領域的有效合作；共同維護地區和平、安全與穩定；推動建立民主、公正、合理的國際政治經濟新秩序。

在中亞地區，中國所追求的四項重要戰略和外交目標，有如下 4 點：

1. 戰略和外交上的利益

在廣義的層面上，中國的接近中亞，有助於促進其全面的外交戰略，建立一個更具建設性的外環境。上海合作組織即是一個很好的例子。該組織提供北京一個很好的舞臺，來說明建設性多邊的價值，而非透過單邊或聯盟的方式，來追求區域性的安全與穩定。上海合作組織是由北京所倡導成立的國際性組織。該組織成立於 2001 年，在 2004 年於北京設立秘書處，以及在 Tashkent 設立反恐中心以後，上海合作組織乃發展成爲一個成熟的國際組織。值得注意的是，上海合作組織同時代表了中俄關係合作和競爭的本質。上海合作組織的成立，使俄羅斯理解到，其無法單方面的維繫中亞的穩定；同時，其亦無法否定中國在區域穩定所扮演的重要角色。與中國的建立關係，實有助於推動中亞地區的經濟發展和安全穩定。

2. 內部安全

儘管中國的戰略利益，提供其對中亞地區的長期發展方向，但是國家安全的關切，仍是建構中國對中亞政策的最主要因素。這些挑戰主要來自恐怖主義、分離主義和極端主義；邊界問題，如在新疆具有分離傾向的維吾爾族，以及阻止跨邊境的軍火、毒品和人員的走私。與中亞國家的建立關係，可以在這些問題進入中國之前，即已獲得處理與解決。

中國西北部的新疆，即是新疆的維吾爾族自治區，該民族共約有一千二百萬人。約占新疆 47 % 的人口。在過去 50 年來，中國對維吾爾族採取了嚴厲的政治控制，在區域自治的外表之下。藉著投資、發展和漢人的移入，來加強維吾爾族的經濟合作；軍事上的控制；維爾吾族並不歡迎漢人在新疆的統治，而追求自治。因此，在新疆的回教徒，仍然是北京所面對著最大難題。2004 年 6 月，上海合作組織的成立區域反恐中心，可說此一考量下的具體行動。

3. 邊境穩定

在 1990 年代初期，與中亞國家的解決邊界紛爭，乃是中國在該地區的重要外交政策目標。因此，與中亞國家的重新劃分國界，以及邊界的非軍事化，乃成爲中國和中亞地區關係改善的重要基礎，並進而達到區域性的和平與安全。於此些議題的解決上，上海合作組織及其前身上海五國高峰會議，皆扮演了重要的角色。1996 年，Agreement on Confidence-Building in the Military Field along the Border Areas，以及 1997 年的 Agreement on Reduction Each Other's Military Forces along the Border Regions，即是很好的例子。這些協定劃分了邊界，並建立了軍事上的互信機制。同時，也推動了彼此間的軍事交流。¹³⁷

4. 能源和貿易

中國在中亞地區，具有濃厚的經濟利益。1994 年，當李鵬總理訪問 Kazakhstan 時，其主張建立連接中亞、中國的絲路，作爲連結亞洲、中東和歐洲貿易的導線。在 2005 年，中國對中亞的出口貿易額，約 50 億美元；進口約 35 億美元。在中亞國家中，Kazakhstan 是與中國的最大貿易夥伴，整個進出口貿易額約有 70 億美元。儘管中國在中亞地區有所投資，但因受到當地社會不穩定和幫派的猖獗，其規模仍然有限。

在能源方面，中國爲了要多元化其資源供應管道，以及增加能源安全性，中國希望與中亞的 Kazakhstan 和 Turkmenistan 建立良好的關係，以確保石油和天然氣的供應。1997 年 6 月，Chinese National Petroleum Corporation 在 Kazakh 國有石油公司 Aktyubinskneft，投資了 43 億美元，使中國在 3 個油田獲 63% 的股份，估計約有十億桶的石油藏量。根據該協定，中國和 Kazakstan 亦同意興建一條價值 30 億美元，長約 3000 公里的輸油管，從裏海到新疆。預估每年約有一千萬噸的石油產出。此反映出中國不惜任何代價，要確保其能源供應。爲了要多元化供應管道，中國亦繼續在 Kazakg、Kyrgyz, Turkmen, Uzbek, tajik, Georgian 進行投資。2002 年，中國自 Kazakhstan 進口每日約 19600 桶的原油，占其總體進口的 1.4 %。這些原油主要是透過火車的運送，此顯示出在中國和中亞地區興建更多運輸路線的重要性。

中亞地區也是中國的重要出口市場。中國的產品仍然比韓國、日本、俄羅斯或美國更便宜。故受到中亞消費者的歡迎。中國的發展新疆，乃使其成爲中亞物品和原料進出口的目的地，如鐵礦、鋼、銅、肥料、羊毛、棉花、羊皮等。同時，上海合作組織也開始扮演更重要的角色，在中國和中亞的經濟關係上。自 2003 年的 St. Petesburg Summit 以來，推動了一項 20 年的計畫，減少貿易的障礙，並推動區域經濟整合。在上海合作組織工作小組的領導下，完成了一項多國運輸協定，此有助於改善該地區的基礎建設。同時，中國也投資於道路和鐵路項目的興建，並在邊界地區興建海關大樓。上海合作組織亦提撥 2 千萬美元，推動區域貿易和投資。

¹³⁷ Matthew Oresman, "Repaving the Silk Road: China's Emergence in Central Asia," in *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-first Century*, ed. Joshua Eisenman, Eric Heginbotham, and Derek Mitchell (Armonk: M.E. Sharpe, 2007), 68.

中國在中亞地區的新經濟外交，帶來了中國提供給中亞政府經濟援助、貸款和資金的快速增加。2004年6月，中國宣稱提供9億資金和貸款予中亞國家，以購買物資之用。中國提供低利貸款予Uzbekistan，以及一筆6百萬美元的無償援助，作為土地灌溉項目之用。此外，亦捐贈3.62百萬美元的醫療設備。中國也提供Tajikistan 3百萬美元，以執行其社會和經濟計畫。也提供Turkmenistan 5.4百萬美元的無償援助和資金，購買設備和零件。¹³⁸整體而言，中國和中亞地區的貿易，有助於該地區經濟的穩定發展。

2002年，上海合作組織先後建立了經貿部長和交通部長會議機制，開始探討在貿易、投資、交通、能源等領域，開展務實合作的途徑。2003年9月，6國總理在北京舉行第2次會議，通過了「上海合作組織成員國多邊經貿合作綱要」。同年底，在上海合作組織經貿部長會議機制下，成立了電子商務、海關合作、檢驗檢疫標準一致化、投資促進4個聯合工作組，其中海關合作工作組由俄羅斯海關負責之。

中國海關作為上海合作組織工作的成員，主要參加經貿部長會議機制下海關工作組的相關工作。自2004年其，海關工作組每年召開兩次工作組會議，主要審議多邊經貿合作綱要實施計畫草案中，所涉及的海關合作問題。對俄羅斯海關總署負責起草的「上海合作組織成員國政府間海關合作和互助協定」、「上海合作組織成員國海關領導人會議條例」、「上海合作組織成員國境內往來貨物使用電子海關卡支付海關費用議定書」的草案，哈薩克斯坦海關總局負責起草的「關於對能源監管進行信息交換議定書」的草案，進行了研究和討論。2007年，在上海合作組織總理會議期間，6方終於簽署了「上海合作組織成員國政府間海關合作和互助協定」，協議的簽署為6國海關的合作奠定了法律基礎。

(四)中亞區域經濟合作的海關合作

中亞區域經濟合作始於1996年，由亞行帶頭，建立在各成員國財政部長機制下，其宗旨是透過加強相關國家之間的聯繫，推動區域各國經濟發展。目前參與該合作機制的有8個國家，即阿富汗、阿塞拜疆、哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、蒙古和中國。8國合作重點領域包括能源與水、交通、貿易便捷化與貿易政策。

值得注意的是，中亞8國海關的合作，主要包括以下7個領域，即簡化與協調海關單證和手續；發展邊境口岸監管點和設施；簡化轉運制度；發展數據和信息共享與海關業務相關信息技術；發展風險管理和後續稽查技術；發展地區情報交換系統；區域海關的能力建設。截至2007年，中亞區域海關合作委員會共召開了6次會議，分別回顧了上年度海關合作所取得的進展情況，通過了下一年度的合作規畫，以及歷次海關合作委員會聯合聲明。此外，自2003年起，中國海關先後舉辦或參加了9次中亞區域海關合作研討會，分別就貿易便捷化、風險管理、信息共享交換機制等方面，進行了深入的探討。

¹³⁸ Matthew Oresman, "Repaving the Silk Road: China's Emergence in Central Asia," in *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-first Century*, ed. Joshua Eisenman, Eric Heginbotham, and Derek Mitchell (Armonk: M.E. Sharpe, 2007), 72.

(五)中國海關參與亞太經合組織活動

為適應亞洲及太平洋地區的經濟發展和不斷增強的相互依存趨勢，1989年11月，亞太經合組織在澳洲坎培拉舉行了首屆的部長級會議，並正式成立。作為非約束性的區域經濟合作組織，APEC已成為當今最具活力和生機的區域性國際組織之一。1992年9月，亞太經合組織第4次部長級會議，決定把執行和促進世界海關組織活動，作為推動亞太地區貿易和投資自由化進程的一個重要方式。為此，亞太經合組織區域貿易自由化非正式小組，同意成立海關手續工作組(Customs Procedures Working Group)，俾簡化和協調海關手續以便利貿易。1994年11月，該工作組更名為海關手續分委會(Sub-Committee on Customs Procedures, SCCP)。海關手續分委會的成員與亞太經合組織組成一致。1998年，在原有18個成員的基礎上，新增了秘魯、俄羅斯和越南海關代表。出席海關手續分委會的代表，主要是各成員海關內負責國際事務的官員，主要議程是制定年度工作計畫，以及集體行動計畫的進展情況。¹³⁹

中國海關從1994年起，配合中國政府全面參與APEC貿易投資自由化進程，特別是參加了海關手續分委會(Sub-Commission Customs Procedures, SCCP)議事規則、集體行動計畫、貿易便捷化原則、反恐合作架構等重要文件的制定和實施，以及APEC關稅數據庫的建立與更新，與APEC成員開展了積極的磋商，提出了許多建設性的意見。1996年，中國海關與根據SCCP集體行動計畫，制定了自身的單邊行動計畫，並努力付諸實施。

1996年起，中國海關與美國海關共同承擔快件通過集體行動計畫協調的負責人。該行動計畫順利進行，成為APEC貿易投資自由化領域內的重要項目，獲得APEC的高度評價。中國海關也成功承辦了APEC中國年涉及海關的活動，以及包括SCCP會議、APEC海關署長非正式會議，以及APEC海關與商界大型對話會活動等。不僅極大的推動了APEC海關的合作進程，為當年APEC領導人非正式會議作了較好的準備。且亦向APEC成員充份展示了中國海關現代化建設的成就，提高了中國海關的國際影響力。此外，還成功完成了APEC涉及海關的有關會議，在多項行動項下爭取到了分委會形式多樣的技術援助等。

為了全面實施中國海關的承諾，1994年4月，中國海關決定與美國APEC國家中心和美國海關在APEC架構下合作建構APEC上海示範通關點。該項目的建設，歷時3年，於2001年建成，取得了預期效果，被籲為政府與商界共同努力推動APEC貿易便捷化進程的典範。此對於通過多邊架構下海關合作的新模式，促進海關手續的簡化和執法效益的提升，推動亞太地區貿易和投資自化的發展。¹⁴⁰

(六)中國海關參與亞歐會議活動

亞歐會議(Asia-Europe Meeting)是亞洲與歐洲國家之間開展政治對話、經濟合作與文化交流等合作的非正式對話與進程的組織。1996年3月，首屆亞歐會議自曼谷舉行，亞歐國家領導人首次共商亞歐合作方案，象徵著亞歐會議的正式成立。

¹³⁹ 左鐵，《前進中的中國海關》(下冊)，頁377。

¹⁴⁰ 白雪燕，《中國海關概論》(北京：中國海關出版社，2008)，頁295-296。

亞歐會議的宗旨，主要是透過加強亞歐之間的對話、了解與合作、建立亞歐新型、全面夥伴關係，為亞歐經濟和社會發展創造有利的條件，維護世界和平與穩定。亞歐會議現有成員 45 個，包括 27 個歐盟成員和 16 個亞洲國家，歐盟委員會、東盟秘書處作為一個多邊組織，也加入此一進程。¹⁴¹在亞歐會議架構下的海關合作，主要是透過兩個層次的會議來推進實施。首先是亞歐海關署長會議，是各成員海關專門討論海關合作問題的最高級別的國際會議，向亞歐會議財政和經貿部長會議報告，主要任務是實施領導人達成的簡化協調海關手續的便捷化措施，合作打擊毒品交易，加強亞歐國家海關之間的更緊密合作。在 1996 年和 2007 年之間，共舉行了 6 次會議。

其次，是海關手續工作組會議、海關執法工作組會議。海關手續工作組會議主要討論亞歐國家海關在簡化協調海關手續領域開展合作的問題；海關執法工作組會議，主要涉及亞歐海關執法領域合作的問題，包括提高執法效能的能力建設、與商界聯合打擊走私、海關執法網絡和其培訓等。至 2007 年 3 月，海關手續工作組會議已召開 10 次會議，海關執法工作組第 10 次會議也已於 2007 年 5 月舉行。此外，中國海關和歐盟、英國、荷蘭海關之間，以世界海關組織「全球貿易安全與便利標準架構」為藍本而開展的「安全智能貿易航線試點計畫」，已經成為亞歐會議海關合作領域的焦點。

第五節 中國海關的雙邊合作

中國海關開雙邊互助合作的歷史，最早可追溯到 1964 年，中國海關與阿爾巴尼亞海關締結了新中國海關史上的第一個互助合作協議。為了推動改革開放，以及國際經濟社會發展的需要，中國海關自 1979 年以來，即積極參加有關國際組織和海關的相關國際活動，並建立與各國海關間的友好往來合作。透過互相訪問、學習，以及經驗交流，以推進中國海關工作的國際規範化與現代化進程。

為積極有效的開展互助合作，中國海關制定了「海關雙邊互助合作工作規程」，及其實施細則，並通過建立專家小組、建立定期評估制度和更新出版協議匯編等措施，為互助合作工作的高效能，提供了機制上的保障。中國海關雙邊合作的項目，主要有雙邊技術合作、反恐合作、關際合作等 3 項。¹⁴²

(一) 雙邊技術合作

雙邊技術合作是中國海關旨在提升自身的業務和管理能力，擴大中國海關的國際影響，通過接受或提供培訓、組織考察、實習和研討等方式，與外國海關開展的一種傳統合作模式。近幾年來，以中荷關技術合作項目為龍頭中國海關海與歐盟、美國、法國、韓國、日本、澳洲等國家海關建立了長期、穩定的技術合作關係，開發了一批有特色、有影響、有實效的短、中、長期技術合作項目。雙邊技術合作不僅為中國海關培訓了大量中高級管理人才和優秀業務人才，而且還為中國海關的業務制度改革、現代化管理和能力建設，提供了有力的信息和技術支

¹⁴¹ 2007 年的新增成員是加入歐盟的羅馬尼亞保加利亞；亞洲的印度、蒙古、巴基斯坦和東盟秘書處。

¹⁴² 白雪燕，《中國海關概論》，頁 301。

持。

此外，中國海關亦利用了上海海關學院的師資條件，為蒙古、越南、非洲等 25 個國家，以及港澳地區海關提供了培訓和技術援助，有力配合了中國海關的雙邊國際合作工作，擴大了中國海關在國際海關界的影響。此外，中國海關還積極開闢資金渠道，利用各種專項基金，多次為東盟 10 國海關、中亞 8 國海關、大湄公河次區域 6 國海關，以及上海合作組織 6 國海關，舉辦了多次海關業務培訓和研討。2004 年至 2006 年，中國海關已連續 3 年對外培訓人數超過了接受培訓人數。

在具體的合作項目上，如中荷海關技術合作。其合作項目始於 1991 年，經過雙方 15 年的共同努力，該合作項目已逐步發展成為中國海關與外國海關開展技術合作項目中規模最大、影響最大、內容最豐富的合作項目。如派員至荷蘭進修、業務和管理理念的交流等。中日海關技術合作是另一項例子。2004 年，中國海關與日本海關在第 3 次中日海關署長會晤期間，達成初步的合作意向。2005 年 4 月 15 日，中日海關正式簽署了為期 3 年的中日海關技術合作相關文件。

(二) 反恐合作

自 911 事件以來，以邊境保護為代表的海關非傳統職能的拓展，愈來愈受到各國政府的重視。以美國為代表的西方已發展國家海關，相繼向中國海關提出在反恐領域上開展合作的要求。其中，以「中美貨櫃安全倡議」、「中美特大型港口計畫」和中歐「智能安全貿易航線」計畫最具代表性。中國海關在服務中國外交和外經貿大局的前提下，本著以我為主、為我所用的原則下，參與了這些計畫的制定與實施，並在此過程中，推動和促進了中國海關自身從傳統職能向非傳統職能的轉變。

根據中美兩國領導人達成的共識，2003 年 7 月 29 日，中國海關總署署長與美國國土安全部海關與邊境保護局局長，在北京簽署了「關於加海運貨櫃安全合作的原則聲明」(container Security Initiative, CSI)。2005 年 4 月 15 日，和 6 月 27 日，中美 CSI 合作分別在上海和深圳試運行。「特大型港口計畫」是中國海關根據國家領導人的指示，會同國家質檢總局共同與美國能源部開展的，旨在探測中國輸美貨物中，是否有可用作大規模殺傷性武器的放射性物質的反恐合作項目。2005 年 9 月 2 日，中美雙方簽署了「中華人民共和國海關總署、國家質量監督檢驗檢疫總局與美國能源部，關於探討在核和其他放射性物質探測領域開展合作的意向性聲明」。2005 年 11 月 19 日，中美雙方又簽署了「中華人民共和國海關總署、國家質量監督檢驗檢疫總局與美國能源部關於合作防止非法販運核及其他放射性物質的諒解備忘錄」。2006 年 9 月 19 日，中歐海關領導人在比利時布魯塞爾簽署了「中華人民共和國海關總署和歐洲共同體海關當局關於加強供應鏈安全合作的聯合聲明」、「試點計畫聯合共識」，以及「試點計畫綱要」，象徵中歐安全智能貿易航線試點計畫的正式啟動。

(三) 關際合作

在中俄兩國海關總署的指導下，2002 年 4 月，北京首都機場海關和俄羅斯謝列梅捷沃機場海關的領導，在北京簽署了「中華人民共和國首都機場海關和俄羅斯聯邦謝列梅捷沃機場海關代表團工作會議紀要」，雙方就定期派員互訪建立

聯絡官制度、組織關係交流培訓，以及情報和信息交換等安排，達成了一致意見。2003年10月15日，「首都機場海關與謝列梅捷沃機場海關合作意向書」在莫斯科簽署。2005年10月25日至31日，首都機場海關代表團對俄羅斯聯邦謝列梅捷沃機場海關進行了工作訪問，並簽署了「工作會議紀要」。

由於中國國際地位的提升，以及全球經濟一體化的深化，海關在推動國際合作方面，亦牽涉到外交、對外經貿，以及國家安全和利益等問題。歐美主要國家海關透過各種方式要求中國海關在修訂立法、資訊交換、安全反恐，以及打擊仿冒侵權等方面，作出更多實質性承諾。非洲、拉丁美洲、東歐、中亞等部份發展中國家海關，在打擊商業瞞騙、簡化海關手續、資訊交換、協調貿易統計差異等方面，亦對中國提出了更多的要求。因此，在加入世界貿易組織以後，海關作為國務院世界貿易組織工作領導小組成員，以及世界貿易組織貿易便捷化談判中的主要部門，其任務已愈來愈重。

中國海關推動國際合作的指導思想，主要是以鄧小平理論和三個代表重要思想為指導，全面貫徹科學發展觀，和建構社會主義和諧社會的重大戰略思想，落實中央外事工作會議精神，在和平、發展和合作的層面上，配合新時期黨和國家外事工作的戰略方針和總體部署，樹立科學治關的理念，圍繞海關中心工作，堅持「以我為主、遵守規責、積極三與」等原則，依照與中國在國際舞台上的地位相適應，與中國海關在國際海關中的地位相適應的要求，全方位、多渠道、深層次開展海關國際合作，切實維護國家主權、安全和發展的利益，提升中國海關參與和處理國際事務的能力，以及中國海關的國際地位和影響力。

中國海關推動國際合作的總體目標，主要是依照「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是重要舞台」的國家總體外交布局，穩定推動中國海關的國際合作；積極參與和推動世界貿易組織談判，實現中國貿易利益的最大化；建設性的參與國際海關事務和國際規範的制訂，鞏固和提升中國海關在世界海關組織中的地位和影響力，在互惠互利的基礎，穩定發展和美國、歐盟、俄羅斯、日本等與中國有較大經貿利益關係國家和周邊國家的海關事務合作，以逐步提升中國海關在區域合作中的主導地位。自2007年止，中國海關已然與110個國家地區的海關，建立了合作關係。對外簽署了42個雙邊海關協定；與美國、歐盟、俄羅斯、日本、韓國、澳洲、荷蘭、哈薩克斯坦等主要貿易大國、重要能源戰略大國和周邊政治大國海關建立了互訪、年度例會、專家會議、邊境會晤等形式多樣化的合作與交流制度。¹⁴³

中國海關積極參與了多邊架構下海關國際事務和重大熱點問題的協調與解決，透過擔任1993-1995年世界海關組織亞太地區代表，以及2004年至2006年世界海關副主席，以及承辦世界海關組織亞太地區情報聯絡中心等工作，在世界海關組織確立了較高的地位和影響力。透過帶領世界貿易組織貿易便捷化談判，以及加入APEC、上海合作組織、大湄公河次區域等多個多邊和區域經濟體，建立了安全合作機制。透過參加近30個跨國對外經貿協調機制，參與中國和東盟、智利、紐西蘭、澳洲等10餘個自由貿易區，以及與歐盟、哥倫比亞等國家和地

¹⁴³ 同前註。

區貿易爭端的談判。

自 1985 年以來，隨著中國和歐盟的簽署「貿易和經濟合作整體協定」，海關合作也被納入到該架構內。2004 年 12 月，中歐海關協定正式簽署。此乃中國與外國海關締結協議中的一個高規格的綜合性海關協定，雙方合作的議題包括了打擊商業瞞騙和仿冒侵權，以及技術交流等。¹⁴⁴

海關國際執法合作，乃是各國海關為確保海關法規的有效實施，依據雙方或多邊互助合作協議，或在非協議架構下，以互惠互利為原則，透過情報交換、案件協查、技術合作與開展聯合行動等方式，在各自的職權範圍內，所開展的國際間互助合作的活動。自千禧年以來，中國海關為配合中國外交和外經貿大局，並服務於自身的業務改革和發展，陸續與外國海關簽署了 13 個政府間和部門間的互助合作協議。其中，中歐海關協議和中日海關協議，為中國與主要貿易夥伴國家海關簽署的重要協議。而與印度、巴基斯坦、泰國、烏茲別克、土耳其和阿塞拜疆海關簽署的協議，完善了中國與接壤和毗鄰國家，開展打擊走私、反恐和快速通關方面的合作；與香港和澳門海關的合作安排，以及與美國海關邊境保護局簽署的 CSI 合作原則聲明，增加了與外國海關簽署協議的多樣性；與澳大利亞和羅馬尼亞簽署的諒解備忘錄，是近年來與南半球主要貿易夥伴和前東歐國家簽署的重要合作文件，除了在規範雙邊貿易秩序上具有重要意義外，這兩份協議還是海關總署在與締約授權不足的國家海關，以及即將加入歐盟國家海關簽署雙邊合作文件方面的嘗試。同時，案件協查工作也有很大的進展。根據統計，近年來中國海關對外提出協查請求 105 份；收到外方協查請求有 543 份。¹⁴⁵

在中國海關已簽署的互助合作協議方面，在政府間互助合作協議，則有塞爾維亞(1889 年 1 月)、克羅地亞(1989 年 1 月)、斯洛文尼亞(1989 年 1 月)、馬其頓(1989 年 1 月)、捷克(1992 年 7 月)、斯洛伐克(1992 年 7 月)、蒙古(1993 年 9 月)、俄羅斯(1994 年 9 月)、韓國(1994 年 9 月)、匈牙利(1995 年 7 月)、烏克蘭(1997 年 12 月)、哈薩克斯坦(1997 年 9 月)、以色列(1997 年 2 月)、美國(1999 年 4 月)、土耳其(2002 年 4 月)、歐盟(2004 年 12 月)、阿塞拜疆(2005 年 3 月)、巴基斯坦(2005 年 4 月)、印度(2005 年 4 月)、烏茲別克斯坦(2005 年 5 月)，以及日本(2006 年 4 月)等。在海關間的協議安排，則有越南(1993 年 11 月)、喬治亞(1993 年 6 月)、北韓(1994 年 12 月)、紐西蘭(1995 年 10 月)、馬來西亞(1995 年 4 月)、吉爾吉斯(1996 年 7 月)、香港(2001 年 3 月)、美國(2003 年 7 月)、泰國(2003 年 8 月)、澳洲(2004 年 4 月)、澳門(2004 年 3 月)，以及羅馬尼亞(2006 年 3 月)等。

此外，在國際執法合作中，地方海關也積極參與。如廣東分署積極推動粵港和粵澳海關間的互助合作；上海海關與荷蘭鹿特丹海關建立了國際合作關係。哈爾濱、烏魯木齊、昆明和南寧海關，執行中俄、中哈、中吉和中越海關協定，透過開展邊境互訪、邊境會晤、情報交流和採取聯合行動等方式，積極與外國海關開展互助合作。

¹⁴⁴ 官慧君，〈中歐海關合作新起點：訪海關總署黨組書記署長牟新生〉，《中國海關》，總 120 期(2005 年 12 月)，頁 119。

¹⁴⁵ 朱高章，〈中國海關的國際化面孔〉，《中國海關》，總 206 期(2006 年 6 月)，頁 19。

亦值得注意的是，2003年7月，根據中央所提出的區域協調發展戰略，廣東省率先提出了推進泛珠三角區域合作與發展的戰略構想，得到了中央的大力支持，以及內地8省和港澳的積極呼應。2004年6月，廣東、福建、江西、湖南、廣西、海南、四川、貴州、雲南等9省，與港澳共同簽署了「泛珠三角區域合作架構協議」。9月，在廣州舉行的首屆「泛珠三角省會城市市長論壇」，又簽署了「泛珠三角區域省會城市合作協議」。兩份協議的簽訂，掀開了泛珠三角區域合作的序幕。泛珠三角區域合作，有利於落實中央提出的科學發展觀，實現東、中、西部經濟互聯互動、優勢互補、協調發展；亦有利於9+2優化資源配置，增強區域整體實力和競爭力；有利於進一步落實CEPA，促進港澳繁榮穩定；有利於提高對外開放水平，推動中國和東盟自由貿易區合作和亞洲合作的發展。

2005年2月，經海關總署批准，首次泛珠三角區域海關關長聯席例會在廣州召開，並正式宣布「十項措施」，此象徵著泛珠三角9省16個直屬海關的區域合作機制正式啟動。「十項措施」的核心理念，一是協調簡化通商手續，提高通關效率；二是整合創新通關模式，營造守法便利的通關環境。該措施旨在簡化泛珠三角區域海關進出口通關環節的有關手續，全面提高口岸通關能力和效率，增強區域整體實力和競爭力，進一步為泛珠三角地區間貨物運輸的快速便捷通關，提供有力保障。有利於泛珠三角物流業的發展，以及進出口貨物快速轉關通道的建立，此對於促進9省與港澳之間的經貿合作，保持內地與港澳的共同繁榮與穩定。¹⁴⁶

第六節 小結

根據本章的分析，我們可以發現國際經貿關係日趨密切的情況下，亦造成各國關務交流與合作的議題，變得愈來愈重要。由世界海關組織和世界貿易組織所建構而出的各項關務原則，如「國際商品統一分類制度」、「海關商品估價公約」、「海關稅則商品分類目錄公約」、「關於包裝用品暫准進口海關公約」、「關於專業設備暫准進口海關公約」、「關於貨物憑ATA報關單證暫准進口海關公約」、「關於海員福利用品海關公約」、「關務程序簡化與調和國際公約」（簡稱京都公約）、「國際商品統一分類制度國際公約」（簡稱HS公約）、「關於防止、調查和懲處違反海關法行為的行政互助國際公約」（簡稱內羅畢公約）、「海關暫准進口公約」、「關於科學設備暫准進口海關公約」、「關於教學用品暫准進口海關公約」、「關於在展覽會、交易會、會議等事項中便利展出和需要貨物進口海關公約」、「原產地規則協議」，以及「海關估價協議」等，皆已成為各國海關所遵循的國際規範。在這些規範之下，亦推動了中國的加強與區域和雙邊的關務合作。同時，亦成為兩岸開啓關務交流合作的一個重要切入點。

¹⁴⁶ 中國海關月刊編輯部，〈海關區域合作新亮點〉，《中國海關》，總191期(2005年4月)，頁64-65。

第五章 兩岸經貿關係發展的新架構

第一節 前言

自 2008 年 5 月馬政府成立以來，兩岸兩會開展了常態化的接觸。海基會董事長江丙坤和中國海協會會長陳雲林，2008 年 11 月在圓山飯店代表兩岸政府簽署空運、海運、郵政及食品安全 4 項協議，開放海空直航及通郵，兩岸進入通商、通郵、通航全面三通新紀元。兩會簽署的兩岸空運協議，航班和航點都增加，並希望在半年內由包機轉為定期航班。海運協議方面，台灣將開放 11 個港口，中國開放 63 個港口；特別的是，協議中不只是貨運，還納入客運。兩岸通郵協議方面，將開辦兩岸平常和掛號函件、小包、包裹、快捷郵件；此外，還開放郵政匯兌。兩岸食品安全協議方面，將建立兩岸重大食品安全事件協處機制，採取即時下架與召回產品等措施。上述前 3 項協議簽署日起 40 天內生效，食品安全協議是簽署日起 7 天後生效。¹⁴⁷

更值得注意的是，儘管上述四項協議的簽署，象徵著兩岸關係的重大改善，也同時反映了兩岸人員和物資的直接往來，將會變得更為密切和熱絡；但是這些協議的通過，對於本計畫的研究而言，亦提供了一個相當具體且重要的切入點。易言之，兩岸的擴大開放 24 個航點，以及 74 個港口，突顯了台灣海關所必須要進行對口的相關直屬海關和隸屬海關。由於這些中國大陸對口海關的選定，亦同時確定了中華民國關稅協會欲擬推動交流的對口地方海關學會。故就本研究計畫而言，兩岸兩會四項協議的簽署，無疑成為了兩岸海關追求關務交流與合作的新架構。

第二節 海峽兩岸空運協議

兩岸經貿往來頻密，中國大陸是台灣最大出口市場及台商海外投資的最重要地點，人貨運輸需求極為龐大。2007 年，兩岸貿易額 1,023 億美元，佔總貿易額的 27.9%；其中對中國大陸出口 742 億美元，佔總出口額 40.7%。¹⁴⁸在 2007 年底，台商赴大陸投資累計金額達 649 億美元，佔台商海外投資總額 55.4%。同時，在 2007 年兩岸旅行人數方面，亦高達 495 萬人次。自 1987 年到 2007 年，台灣前往大陸旅遊的人次，總計更高達 47 百萬人次之多。¹⁴⁹2007 年，兩岸空運貨物進出口量約 29 萬公噸，亦佔台灣空運貨物進出口總量 28%。由此觀之，兩岸經貿已成為台灣經濟的最重要部分，但多數人貨迄今仍不能直接運輸，而必須經由第三地中轉，不但費時費錢，增加人民及企業的運輸成本，而且影響台灣經濟正常運作，失去許多商機，也造成台灣經濟的日益邊緣化。

¹⁴⁷ 關於兩岸兩會四項協議內容，請參閱附錄。

¹⁴⁸ 《兩岸經濟統計月報》，第 188 期，<http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/188/6>

¹⁴⁹ 《兩岸經濟統計月報》，第 188 期，<http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/188/19.pdf>

歷來各類民調皆有超過7成以上的民眾支持兩岸直航，企業界支持直航的比例更超過9成以上，直航的社會共識早已形成。前民進黨政府早在2003年8月即提出兩岸直航政策；2004年及2008年的總統大選，民進黨候選人也以推動直航作為重要政見，足見推動直航是歷來政府的施政目標，不是馬政府的專利。此外，在包機直航方面，前政府自2003年開始實施春節包機；2006年，進一步擴大為四項專案包機，即節日包機機制化、專案貨運包機、緊急醫療包機，以及特定人道包機等。馬政府上任後，2008年6月13日兩岸兩會簽署「海峽兩岸包機會談紀要」，並自7月4日起實施週末包機。但是，因為航班以及飛行日數及大陸航點等限制，依據統計，搭乘週末包機往返兩岸的人數尚不到總旅客人數的10%。在貨運方面，迄今貨運包機只飛航過15航次，相較於龐大的兩岸航空貨運需求，僅屬九牛一毛。另目前空中客貨運輸均需飛經香港飛航情報區，耗費時間及成本，完全不符合市場原則及經濟效益。

根據兩岸兩會在2008年11月4日所簽署的「海峽兩岸空運協議」，在兩岸空運上作出了相當的安排與突破。在直通航路方面，雙方協議開通台灣海峽北線空中雙向直達航路，未來兩岸航機將循現行國際航機飛行之航路自B576 BERBA點往西，經雙方議定之航管交接點(N27°26'20" E122°25'19")後至大陸東山轉接內陸航點，該航路由兩岸航管部門直接交接，並可雙向使用，達到省時省錢的目標。

爲了要確保國家安全與尊嚴，兩岸任何新航路皆須以不影響國防安全爲前提，協議內容也須符合「對等、尊嚴」原則。因此，北線飛航路線沿現行國際航機飛行航路，自B576 BERBA點轉向，經過雙方議定之航管交接點轉至大陸東山再連接大陸內陸航點，並可雙向飛航。自BERBA點轉彎的原因，係因B576 BERBA點以北已進入日本防空識別區，因爲考量協商的複雜度，經雙方磋商後，同意自576航路雙方可接受之最北端BERBA點轉向。北線航路自B576 BERBA點左轉飛往雙方議定之航管交接點，係採曲線方式飛行，完全避開我方禁航區，且軍方對於包機動態亦可全程充分掌握，已充分確保國防安全。

此外，有關兩岸直達航路協商，雙方本擱置爭議、不碰觸敏感問題的精神，就北線航路達成協議，雙方航管單位將盡速就航管直接交接等技術性事項進行後續聯繫，作成安排。由於我國不是國際民航組織（ICAO）會員，我方也堅決反對由大陸方面片面向國際民航組織提出申請，因此，在雙方未有共識前，北線航路將依各自程序通知兩岸航空業者遵行，並登錄在國際通用的飛航指南（AIP）。至於航管安排及航路命名等技術性問題，雙方亦同意本於航空慣例進行磋商安排，絕不致有矮化任一方的問題。

在平日包機方面，亦採取增班增點的方式。週末包機調整爲每週7天常態化的平日包機。在航點方面，台灣仍維持桃園、高雄小港、台中清泉崗、台北松山、澎湖馬公、花蓮、金門，以及台東等8個航點。而在中國大陸方面，則增爲21個航點，除已有北京、上海(浦東)、廣州、廈門、南京5個航點外，亦增加了成都、重慶、杭州、大連、桂林、深圳、武漢、福州、青島、長沙、海口、昆明、西安、瀋陽、天津、鄭州等16個航點。在包機班次方面，雙方每週共飛108個往返班次，每方各飛54個往返班次。目前每週雙方共飛36個往返班次。每週台灣方面至上海(浦東)的班次，不超過20個往返班次。(目前爲不超過9個往返班次)

在貨運包機方面，雙方協議開放常態性貨運包機，並各自指定2或3家航空公司經營。主要航點包括台灣航點的桃園機場、高雄小港機場，以及大陸航點的上海浦東機場、廣州白雲機場。雙方每月共飛60個往返班次，每方各30個往返班次。在上海(浦東)及廣州兩個航點方面，雙方每月每航點各飛15個往返班次，共飛30個往返班次。同時，在每年10月至11月間的貨運旺季期間，雙方可各自增加15個往返班次。

「海峽兩岸空運協議」簽署，可大幅減少運輸時間及成本。在2008年7月以前，台灣民眾前往大陸，多數經由香港轉機。例如由桃園飛往上海，飛行耗時共4小時，加上轉機時間，往往長達5至6小時以上。週末包機開辦後，無需於香港落地，但仍須飛經香港飛航情報區，桃園至上海(浦東)的航程約為2小時24分(以A340、B777航空器作業資料推算)，時間已減半。¹⁵⁰

同時，兩岸在建立新航路後，桃園至上海只需1小時22分鐘，比週末包機再縮短62分鐘。若以台北、桃園、高雄至北京、上海(浦東)不同航線估測，較現行經香港飛航情報區兩岸包機之航路，節省飛航距離約319~959公里；節省飛航時間約13~64分鐘。另據航空公司估算，燃油成本亦將可較現行飛航方式節省約40%~45%；總計航空公司及旅客節省之時間及成本，估計每年約達新台幣30億元以上。兩岸包機截彎取直後，票價也將有降價空間。航班和航點增加後，不論是個人機票或團體票價，預期至少會比目前便宜2000元以上。¹⁵¹

「海峽兩岸空運協議」的簽署，亦大幅提高了貨物運送效率。依現行貨機中停港、澳轉機之飛航模式，桃園至上海單程運輸時間約12-16小時(含地停及轉機時間)，若以一機到底模式飛航，單程運輸時間約5至6小時。實現貨運包機後，桃園到上海飛航時間僅需1.3小時，大幅節省運輸時間，可以便利兩岸貨物運輸，並降低運輸成本。由於航空公司飛航時間及經營成本的大幅降低，亦可以提升航空業者經營績效，改善營收狀況，進而有助於紓緩目前經營艱困的航空業者的壓力，並可透過市場競爭機制，逐漸將成本降低，反映於航空票價及運費之下降，回饋消費者及各類企業。

由於週末包機改為平日包機，且航班從每週36班增為108班，再加上大陸開放航點除現有北京、上海(浦東)、廣州、廈門、南京5個航點外，大幅擴增成都、重慶、杭州、大連、桂林、深圳、武漢、福州、青島、長沙、海口、昆明、西安、瀋陽、天津、鄭州等16個航點，總共21個航點，已可完全涵蓋大陸方面開放大陸居民來台觀光的13省市區域(包括北京、天津、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、湖北、廣東、重慶、雲南、陝西等13個省市)；這些進一步的開放措施，將可便利大陸居民來台觀光，也有利於航空業者在觀光旅遊安排上作更多樣化的包裝及推廣，必可大幅增加大陸觀光客來台人次。此外，在兩岸旅遊發展方面，海協會常務副會長鄭立中轉述，陳雲林透露，大陸方面正研究增加開放赴台旅遊省市及組團旅行社，雙方同意將大陸組團赴台旅遊門檻由10人降為

¹⁵⁰ <http://www.sef.org.tw/news/97/9710242.pdf>

¹⁵¹

http://1-apple.com.tw/index.cfm?Fuseaction=Article&art_id=31114051&IssueID=20081103&PubDate=20081103&Sec_ID=200

5 人。

根據交通部民航局 97 年 9 月 5 日至 9 月 8 日針對兩岸週末包機實施對台商投資及生活型態影響問卷調查，擴大兩岸包機，搭乘包機之企業主有 74.8% 表示可提高返台投資意願；目前常住地點在台灣受訪企業主有 91.5%、非企業主有 87.0% 表示未來常住地點仍在台灣，目前常住地點在大陸受訪企業主有 42.6% 表示常住地點將遷返台灣，顯示擴大兩岸包機後，將提升台商返台投資及常住台灣的意願，有助於台商根留台灣、心留台灣。

推動貨運包機，將大幅降低在兩岸間運輸貨物的時間及成本，除可改善貿易條件，提升台灣產業出口競爭力外，也有利企業在兩岸間建立更有效率的分工模式，促使高附加價值產業之核心競爭優勢能夠留在台灣，另一方面，空運直航也可強化台灣與全球市場的連結，吸引跨國企業在台灣從事各種增值服務及創新研發活動，並以台灣作為營運總部。尤其是高度仰賴航空貨運的資訊電子等高科技產業，未來受惠最大。有助重建台灣經濟戰略優勢，發展台灣成為亞太營運中心。台灣位於亞洲樞紐的位置，是亞太國家進軍大陸及東南亞市場的門戶，在兩岸實現空運直航及運輸效率大幅提升後，台灣的經濟戰略優勢將可逐漸發揮出來，整體競爭力將大幅提升，並有助建立台灣成為亞太營運中心。

兩岸空運從週末包機進入到平日包機，從專案貨運包機到常態性貨運包機，從飛航繞經香港飛航情報區到兩岸建立直達航路，兩岸空運已進入嶄新的階段。在「海峽兩岸空運協議」中，雙方同意儘可能在協議實施半年內協商完成兩岸定期航班之安排，屆時即可全面落實兩岸空運直航，讓直航的經濟效益能夠充分發揮出來。

第三節 海峽兩岸海運協議

2007 年，兩岸海運貨物進出口量，達 137 萬個 20 呎標準貨櫃 (TEU)，散雜貨達 1,662 萬公噸，但除少數轉口貨得經「境外航運中心」直航外，多數需彎靠第三地間接運輸。目前亞洲貨源超過三分之一來自大陸，但往來兩岸船舶從大陸港口載貨後須彎靠第三地才能進入台灣港口，費時費力，不僅大幅增加貨物運送時間及成本，影響航商競爭力，也讓外國航商留駐台灣港口之意願降低甚至撤離台灣，造成我國港口在全球國際貨櫃港口排名逐年下滑 (2003 年高雄港貨櫃進出量排名世界第 4，2007 年降至世界第 7)，影響台灣在亞洲海運可以扮演的重要角色。由於國輪迄今無法參與兩岸客貨運輸，航商紛紛將國輪改至其他國家註冊，以致近年國輪噸位數大幅下降，權宜籍船比重高達 84%，不利台灣整體航運之發展。

根據歷年各類民調皆有超過 7 成以上的民眾支持兩岸直航，企業界支持直航的比例更超過 9 成以上，直航的社會共識早已形成。同時，前民進黨政府早在 2003 年 8 月即提出兩岸直航政策，2004 年及 2008 年總統大選，民進黨候選人也以推動直航作為重要政見，足見推動直航是歷來政府的施政目標，不是馬政府的專利。例如，自 1997 年 4 月起實施「境外航運中心」(大陸方面稱為「試點直航」)，准許兩岸權宜籍船於高雄港與大陸福州、廈門港間直航，但限於載運轉口貨。2001 年 10 月擴大「境外航運中心」功能，准許加工範圍延伸至各類免稅區及實施海空

聯運等。2004年5月公布「海運便捷化措施」，進一步擴大「境外航運中心」的功能及範圍，實施港口從高雄港擴大至台中港及基隆港，並可與大陸各開放港口間直航，但只能載運從大陸或台灣輸往第三地，或第三地輸往大陸或台灣的「國際貨」。在境外航運中心的進出船舶艘次方面，從1999年的785次，略增至2007年的855次；在貨櫃的營運量方面，從1999年的365,868個，增加到2007年的578,730個。但值得注意的是，在2007年均呈現了負成長。¹⁵²

根據兩岸兩會於2008年11月4日所簽署的「海峽兩岸海運協議」，兩岸航商所有在兩岸登記的船舶，可以從事兩岸間客貨直接運輸；兩岸航商所有在香港登記的船舶可比照從事兩岸間客貨直接運輸；目前已經從事境外航運中心運輸、兩岸三地貨櫃班輪運輸及砂石運輸的兩岸航商所有的權宜籍船，亦可參與兩岸間客貨直接運輸。同時，台灣開放11個港口，包括：基隆(含台北)、高雄(含安平)、台中、花蓮、麥寮、布袋(先採專案方式辦理)等6個港口，以及金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖馬公等5個「小三通」港口。在中國大陸方面，則開放48個海港及15個河港，共計63個港口，清單如次：丹東、大連、營口、唐山、錦州、秦皇島、天津、黃驊、威海、煙台、龍口、嵐山、日照、青島、連雲港、大豐、上海、寧波、舟山、台州、嘉興、溫州、福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門、汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、欽州、海口、三亞、洋浦等48個海港，以及太倉、南通、張家港、江陽、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京、蕪湖、馬鞍山、九江、武漢、城陵磯等15個河港。

關於兩岸登記船舶掛旗問題，雙方磋商本於擱置爭議的精神，同意參照1997年「台港海運商談紀要」相關安排，兩岸登記船舶自進入對方港口至出港期間，船艙及主桅暫不掛旗；另加掛公司旗，以作為船舶識別之用。雙方航運公司可以在對方設立辦事機構及營業性機構，以利開展運輸服務相關業務。此外，雙方亦將建立海難搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方除及時通報外，並按照就近、就便原則及時實施救助。

在與過去的比較下，以往未有海運直航，船舶從台灣港口出海，須彎靠琉球石垣島，再開赴大陸港口，費時費力。但二次江陳會後達成海運直航，不須再彎靠石垣島，平均每航次節省航行時間約16至27小時，節省運輸成本15%至30%，另加計彎靠第三地簽證費，約每航次節省新台幣30萬元，若以每年4,000航次計算，一年可節省12億元。¹⁵³航運業者預估，台北至上海航線20小時內可抵達，較目前彎靠石垣島節省14至29小時，截彎取直後，1年省下近20億元油料成本，而靠海運運輸的面板等科技業，全年約省下200億元運費，總計直航後航商與科技業可節省約262億元成本，競爭力大增。台商普遍認為，海空運直航後，可減低經營外銷與電子零件台商的營運成本。

另據研究報告指出，一艘萬噸級貨櫃船每航次航運成本約可節省新台幣60萬元，定期貨櫃航線每年可節省新台幣6.2億至13億元(視彎靠港口而定)；散裝不定期船航行時間可節省1-2天，煤礦運輸成本下降約18.7%，其他貿易物資運輸成

¹⁵² 《兩岸經濟統計月報》，第188期，<http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/188/23.pdf>.

¹⁵³ <http://www.sef.org.tw/news/97/9710242.pdf>

本下降約33.8%；估計全年節省成本可達新台幣數十億元。海運直航不僅可以大幅減少貨物運送時間及成本，而且可以促使企業利用港埠或週邊地區發展物流產業，甚至可以連結機場，創造海空複合型態的物流配送等高附加價值活動，進而發展成為國際物流樞紐港口。¹⁵⁴

亦值得注意的是，兩岸海運直航，可縮短台灣農產品銷往中國大陸的運輸時間。以水果從台灣出口至上海市為例，不需要經第三地換證，時間將可由8天縮減為4天，新鮮度及品質均可確保。運輸所造成之毀損可由15%降至5%，貨物上架時間又可增加4天，節省更多成本。亦根據農委會的估計，因為海運直航，台灣水果對大陸出口量約可提高兩成；而持續且穩定的外銷，對於建立穩固的行銷通路及促進國內水果產銷平衡均有實質的助益，使國內市場之價格持穩，農民收益獲得保障。經估計，直航可使運輸成本減少15%-30%，果農收益約可增加10-15%。另花卉可利用海運方式進入上海等大陸市場或轉運俄羅斯；台灣冬季裡作蔬菜也可拓銷大陸東北地區及轉運出口至俄羅斯；養殖活魚（如觀賞魚、石斑魚）亦可擴大大陸市場，開啓台灣農產品行銷中國大陸的新契機。

台灣位居亞太地理中心位置，海運直航可增加港口承攬大陸出口歐美的貨物，同時也可降低在台灣製造及出口的成本，增強企業競爭力，促使台商以台灣作為營運總部及全球運籌中心。海運直航亦有利於外資企業佈局兩岸的經營成本降低，可以擴大吸引外資來台設立營運總部，同時可以促使外資與台商組成策略聯盟，進軍大陸，發揮台灣作為「亞洲門戶」的戰略優勢。

兩岸海運協議的簽署，基本上已實現兩岸海運直航，讓航行兩岸間的船舶不必再彎靠第三地，大幅節省運輸時間及成本，同時也排除國輪參與兩岸航運的障礙，有助於強化國輪的競爭力。因為海運直航，台灣港口將可充分發揮地理的優勢，配合兩岸空運直航的實現，發展成為海空運籌中心。台灣產業發展亦可利用直航的便利，擴大對大陸的出口，尤其是台灣農產品，同時也可在兩岸建立更有效率的產業分工體系，促進產業深耕台灣，根留台灣。

江陳會正式簽署海運直航協議，航運業者預估，台北至上海航線 20 小時內即可抵達，較目前的彎靠石垣島節省 14 至 29 小時，截彎取直後，一年可省下近 20 億元油料成本，再加彎靠石垣島的簽證費用 12 億元，同時兩岸相互免徵營業稅與所得稅，一年再省 30 億元，而靠海運運輸的面板等科技業，全年約可省下 200 億元運費，總計海運直航後，航商與科技業可節省約 262 億元成本，競爭力大增。在成本方面，過去海運船舶在交通於兩岸之間，仍必須彎靠第 3 地，增加至少 300 海里路程，光是油料，每 1 萬噸就要增加 2 萬美元的燃油支出，另在每航次還需付 2 萬美元給第 3 地停靠的石垣島，以目前國內航商 1 年灣靠第 3 地約 3000 趟次計算，直航將可省下 6000 萬美元(約 19.7 億元台幣)的額外成本，相當驚人。¹⁵⁵

¹⁵⁴ <http://www.sef.org.tw/news/97/9710242.pdf>

¹⁵⁵

http://1-apple.com.tw/index.cfm?Fuseaction=Article&art_id=31110657&IssueID=20081103&PubDate=20081103&Sec_ID=200 11-5-2008

海運直航協議完成了大三通的構想，雙方簽署的海運協議，包括經營資格、直航港口、稅收互免及互設機構等 14 項內容。其中兩岸直航、稅收互免等，都可大幅節省運輸時間、降低成本；而權宜輪航行、互設辦事處及營業性機構等，則有助於企業在國際間競爭力，有效開拓業務。本次直航港口大增，台灣增至 11 個、中國增至 63 個，未來兩岸航運除可在航線、物流經營合作外，也可進一步擴大在港口碼頭業務與投資合作。

同時直航後，以面板廠為首的科技廠受惠程度也相當驚人。業界估計，兩岸直航後，運費應可降低 2 至 3 成，若是加計交通、休假等隱性成本，節省幅度更可達近 50%，以此推估整體科技產業，一年可省下 200 億元費用。面板廠人員指出，兩岸未直航前須中轉第三地，除運費外，航運時程拉長所造成的資金積壓削減競爭力，直航後將可減少轉口時間，不僅競爭力提升，成本也大幅下降，估計每家每年可省 3 至 10 億元。¹⁵⁶

第四節 海峽兩岸郵政協議

台灣自 1988 年 4 月 18 日起開辦兩岸間接通信；兩岸兩會於 1993 年 4 月 29 日簽署「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」，提供兩岸民眾透過海基會與大陸對口單位進行掛號信件查詢及要求賠償的基礎。截至 2007 年 12 月底止，兩岸往來郵件約計 3 億餘件，台灣寄往大陸約 1.3 億件，自大陸寄達台灣約 1.7 億件。¹⁵⁷近幾年來，雖因電子郵件、網際網路的發達，兩岸郵件數量不再成長，但是每年兩岸民眾的郵件往返仍維持在 1 千多萬件左右；掛號信函約 70 萬件，需求量仍然很大。

儘管兩岸間接通郵實施多年，但仍存在若干問題：

1. 郵件須經由香港、日本等第三地轉運，運遞過程耗時費日。
2. 從台灣寄往大陸的郵件須集中彙封上海、北京 2 個郵局，影響郵件轉發到大陸其他地區的時效；因轉運造成信件遺失的可能性亦較高。
3. 無法交寄具時效性之商業文件或物品，不符商業需求。
4. 兩岸郵政往來衍生的帳務不能互相結算，不符合一般郵政慣例，也影響郵政公司營運。

「時效」是兩岸通郵服務的關鍵，過去由於兩岸運輸必須經由第三地，造成郵件運遞先天上的限制。第二次「江陳會談」就兩岸海空運直航達成協議，郵件直接運遞自是水到渠成。因此，雙方在既有基礎上，配合海空運直航進一步擴大兩岸郵政合作，提供兩岸民眾更快捷便利的郵政服務。

兩岸兩會在 2008 年 11 月 4 日所簽署的「海峽兩岸郵政協議」，在兩岸郵政合作議題上獲得重要的進展。除原已辦理的掛號函件（包括信函、明信片、郵簡、印刷物、新聞紙、雜誌及盲人郵件）業務外，未來將擴大開辦小包、包裹、快捷郵件、郵政匯兌等業務。同時，配合海空運直航，將兩岸郵件經第三地間接運遞，

¹⁵⁶

http://1-apple.com.tw/index.cfm?Fuseaction=Article&art_id=31114091&IssueID=20081103&PubDate=20081103&Sec_ID=200

¹⁵⁷ 《兩岸經濟統計月報》，第 188 期，<http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/188/17.pdf>

改為直接運遞，亦增加兩岸郵件封發局數目。在台灣方面，原有臺北、基隆2個封發局，將增加高雄、金門、馬祖等3個封發局。在中國大陸方面，除原有北京、上海、廣州、廈門、福州等5個封發局外，將再增加南京、西安、成都等3個封發局。

儘管兩岸經貿往來及社會交流日益密切，但長期以來，因為兩岸郵件服務範圍僅限於平常及掛號信函，以致廠商及民眾無法就近到郵局寄送時效性文件、資料、貨樣及商品等，既減損郵政服務便利性及時效性，也不利掌握商機。在簽署兩岸郵政協議後，增加開辦小包、包裹及快捷郵件等業務，不僅可達到便民的目標，而且有助提升兩岸經貿往來的效益。依據中華郵政公司估計，未來兩岸包裹數量將顯著增加，初期可增加8%。

以往兩岸郵件必須經由第三地轉運，而且須先集中彙送到北京及上海封發局（廣州、廈門及福州等3個封發局可直接將郵件寄往台灣，但是不可直接收台灣寄件），再分送到大陸其他地區。由於大陸幅員廣大，多層運輸及轉送的結果，影響郵件遞送的時效性，且增加遺失、毀損等風險。未來兩岸郵件可利用空中及海上直接運輸，大幅節省運輸時間及成本。而雙方的封發局數目增加，更加便利收件及發件業務，使時間及成本的節省更為顯著。依據交通部估計，北京、上海等大都會郵件，原約需7-8天送達，預估將可縮短為5-6天送達；其他地區平均可提前1天送達。兩岸通郵後，中華郵政舉上海和北京為例，平信和掛號的郵寄時間將從7到8天縮短為5到6天，快捷可從3到5天縮短為2到3天，費用至少節省4成。

兩岸將全面開放通郵，小包、包裹快遞、快捷郵件等無須再繞經第三地運送，透過直航包機和貨運，寄送時間將可少2天，費用省4成。但兩岸通郵郵袋得去國名化，將「中華」改成「台北」。兩岸現透過香港、日本運送平信、明信片、掛號信、印刷品，快遞和快捷業務則由民間中華快遞公司經第三地寄送。兩岸間接通郵已30年，未來可直接郵寄所有郵件，兩邊郵政公司可清算費用，也能建立遺失郵件理賠機制。

中華郵政公司評估，平信和掛號信郵寄到上海和北京，將從7至8天縮為5至6天，快遞可從3至5天縮為2至3天，費用至少省4成。去年台灣寄中國郵件約539萬3000件，中國寄台灣約651萬2000多件。但國際寄送郵袋上「中華郵政」將改「台北郵件處理中心」，避開國名爭議，中華郵政得新製7000到8000個郵袋，單據和標示郵件種類與目的地的郵袋吊牌也要去「中華」名。¹⁵⁸

根據中華郵政公司提供的資料，台灣郵件寄往大陸地區掛號信函遺失的情況已有大幅改善，過去三年共計10件。由於台灣寄往大陸地區的掛號信函，經常內含重要的文件，如大陸配偶來台入境許可證、機票、公證文書等，皆攸關民眾切身利益，每一件都應確保平安送達。未來兩岸郵件經由海空直接運輸，可大幅提高郵件運送的安全性，確保人民的權益。此外，過去兩岸民眾掛號郵件查詢均須

158

http://1-apple.com.tw/index.cfm?Fuseaction=Article&art_id=31114088&IssueID=20081103&PubDate=20081103&Sec_ID=200http://1-apple.com.tw/index.cfm?Fuseaction=Article&art_id=31114076&IssueID=20081103&PubDate=20081103&Sec_ID=200 2008年11月5日

透過海基會代轉，費時費事，未來將可透過兩岸郵務處理中心(雙方的封發局)直接查詢，更為快速、有效。

過去兩岸郵件經第三地轉運，相關責任較不易釐清，對於掛號函件發生遺失、被竊或毀損的情形，都是由寄件一方的郵局負責賠償，不互相結算。在開辦兩岸郵政業務直接往來後，雙方將參照萬國郵政公約及郵政慣例明訂各類情況的賠償責任，並相互結算。由於兩岸郵件寄送的数量及重量不同，衍生的郵務處理相關費用也不一致。過去兩岸郵政帳務不相互結算，形成雙方帳務處理困擾，也不符合國際郵政營運規範。未來雙方將參照萬國郵政公約的規定，相互結算到達費(函件、小包)、分攤費(包裹)及不平衡費(快捷郵件)等費用，讓兩岸郵政業務之營運常態化。

目前兩岸郵政機構並未辦理直接匯兌業務，民眾利用郵局匯款到大陸，須由中華郵政公司透過美商花旗銀行紐約分行轉匯到大陸，作業繁複，且需付大筆手續費。未來兩岸郵政機構將開辦直接匯兌業務，比照國際郵政匯款模式，簡化作業流程，提高匯款時效，讓民眾享受到更便利的匯款服務，並大幅節省相關費用支出。

交通部宣布兩岸郵政將搶在金融業之前率先通匯，未來郵局儲戶匯款至中國郵政帳戶或大陸匯款回台灣，將不須經第三地的外商銀行，每年上限 3 萬美元，手續費可望降 2 到 3 成，作業時間至少縮短一天。目前民眾到郵局匯款至中國，需經花旗銀行轉匯到中國解款行，解款行再通知收款人領款，作業時間繁複，大多需要 3 天以上的時間。

中華郵政為國內金融機構中儲戶最多，中國郵政儲戶板塊則是中國第 4 大，兩岸在開放郵政通匯業務後，作業時間可縮短為 2 天以內，且手續費 400 到 500 元可望再降 2 到 3 成，每筆匯款上限為 3 萬美元(約 98 萬 4300 元台幣)，估計國內將有 3000 多萬儲戶可受惠。銀行業者認為，一旦兩岸貨幣建立這項機制，除郵局外，相信銀行也可盡速加入直接匯兌行列。工商界認為，企業的資金需求大，資金流到中國多透過香港或採用美元，因此對大型企業受惠幫助不大，僅中小企業較可受惠。但對一般家庭而言，還是便利許多。¹⁵⁹

兩岸郵政協議的簽署，開啓了兩岸郵政合作的新頁，未來兩岸郵件業務範圍將擴大至小包、包裹及快捷郵件、郵政匯兌等新增項目，提供民眾及企業更多便利；兩岸郵件直接遞送，不僅省時省錢，而且安全性大為提升，讓兩岸郵政服務真正體現便民的精神，邁入郵政的新時代。

第五節 海峽兩岸食品安全協議

在2008年9月所發生的大陸進口奶粉檢出三聚氰胺事件，對眾多台灣民眾健康構成威脅及實質危害，也造成消費者的恐慌及業者的巨大損失。雖然政府已採取連串措施來降低此一事件的傷害，然而因為此事件引發民眾對自大陸進口食品

159

http://1-apple.com.tw/index.cfm?Fuseaction=Article&art_id=31114076&IssueID=20081103&PubDate=20081103&Sec_ID=200 2008年11月5日

安全的不信任，以及要求大陸責任人對受害者賠償損失等廣泛效應，迄今仍餘波盪漾。由於此次毒奶粉事件，凸顯出加強食品安全管理的重要性與迫切性。事件發生後，透過海基會與大陸海協會的迅速連繫，兩岸於9月28日由主管機關組成專家團進行溝通，嗣於10月6日初步建立食品安全直接聯繫管道及通報機制。為進一步建立兩岸食品安全制度化處理機制，保障民眾健康福祉，雙方將兩岸食品安全議題列為第二次「江陳會談」重要協商事項，並積極展開密集磋商，以期透過協議的簽署，有效保障兩岸食品衛生安全及民眾健康權益。

根據兩岸兩會於2008年11月4日所簽署的「海峽兩岸食品安全協議」，雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全訊息，並就涉及影響兩岸民眾健康的重大食品安全訊息及突發事件，進行即時通報，提供完整訊息。此外，雙方亦同意建立兩岸重大食品安全事件協處機制，採取八大措施，妥善處理相關案件：

- (一)緊急磋商、交換相關訊息；
- (二)暫停生產、輸出相關產品；
- (三)即時下架、召回相關產品；
- (四)提供實地瞭解便利；
- (五)核實發布訊息，並相互通報；
- (六)提供事件原因分析及改善計畫；
- (七)督促責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助；
- (八)雙方即時相互通報有關責任查處情況。

兩岸兩會亦同意建立兩岸業務主管部門專家定期會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及訊息交換。此外，依據協議，未來雙方不僅需就涉及兩岸貿易的食品安全訊息相互通報，而且需就影響兩岸民眾健康的重大食品安全資訊及突發事件，進行即時通報。因此，未來大陸若再發現類似毒奶粉事件的黑心商品，必須即時通報我方，並提供完整訊息，以達到預警的效果。

未來雙方亦將建立常態化的業務交流機制，藉由兩岸業務主管部門專家定期會商及互訪制度，瞭解雙方對於食品衛生制度規範、檢驗技術及監管措施。此將有助於「源頭管理」，降低不安全食品流入之風險。

關於建立重大食品安全事件處理機制方面，對於重大食品安全事件，建立即時處理機制，包含：緊急磋商、交換訊息、暫停生產及輸出、即時下架、召回產品等，俾在食品安全事件發生的第一時間，能夠掌握充分訊息，防止不安全食品流入，並立即掌握已輸入產品流向，進而採取必要措施，進行危機處理；針對個案進行實地瞭解，釐清問題，要求針對事件提供原因分析及改善計畫，俾避免未來類此事件再次發生；雙方針對食品安全事件，督促責任人妥善處理糾紛，並積極協助受害人求償，以使雙方受害消費者及業者之權益獲得保障，遭致之損害可獲得合理賠償，雙方並即時相互通報有關責任查處情況，俾能重新建立對大陸相關產品的信心。

兩岸食品安全協議之簽署，有助增進雙方對於食品安全之溝通及互信，協議內容包含針對個案「事前防範、事中即時處置、事後求償及檢討改善」，以及一般性對於食品安全管理制度業務交流及資訊交換。未來兩岸將在本協議之基礎

上，擴大雙方聯繫及交流，建立兩岸食品安全制度化處理機制，提昇管理效能，落實「反黑心、嚴把關、有保障」的食品安全管理目標，以維護兩岸人民的健康權益。¹⁶⁰

食品安全涉及問題廣泛，例如：我方進口中藥材約九成自大陸進口，其中約八成當作食品食用；飼料則為食物鏈重要一環，畜禽若食用受污染食物累積有毒物質，再由民眾食用後，亦會對健康造成危害。是以，雙方同意就擴大兩岸食品安全合作繼續進行磋商，逐步擴大、深化食品安全合作的範圍與機制，讓兩岸民眾健康獲得更有效保障。

江陳會同意後續將協商共同打擊犯罪、金融合作、投資保障協定等議題。海基會秘書長高孔廉表示，下次江陳會可望簽署兩岸金融合作備忘錄。經濟部次長施顏祥表示，江陳會各項議題落實後，預期對台灣產業經濟效益影響久遠，據工業局推估，至 2009 年底，在台設立營運總部的公司家數，將從目前 615 家成長至 800 家，「台灣成為跨國企業區域性營運總部的可能性也將大為提高，相信未來台商回流意願也將提高。」兩會協議未來運作後，台灣在亞洲區域經濟的地位和地緣政治上的優勢，才能真正開始發揮。這是兩岸 60 年來在台北簽署最重要的協議，這些協議都是切身經濟議題，對兩岸和平的氛圍有幫助。

亦值得注意的是，雙方針對後續優先協商議題進行討論，在加強兩岸交流秩序方面，包括共同打擊犯罪、擴大食品衛生安全合作、農產品檢驗檢疫、兩岸證券及期貨監理備忘錄、推動兩岸金融往來等。在兩岸經貿合作方面，包括了兩岸投資保障協議、避免雙重課稅、兩岸經貿糾紛調處機制、兩岸標準檢測及認證合作、兩岸智慧財產權保護等；在兩岸漁業合作方面，包括兩岸漁業勞務合作、漁事糾紛處理等；以及加強兩岸文教和新聞等領域之交流。針對前述議題，雙方均展現高度意願進行後續磋商，將依序納入後序會談簽署協議的範圍。

第六節 小結

根據行政院陸委會所提出的分析，該四項協議的簽署，無論是在空運的截彎與直、增加包機班次與航點、開放海運直航、擴大兩岸通郵，以及推動食品安全等方面，均對台灣民間產生了相當的助益。¹⁶¹但從另一個角度來看，兩岸之間的交流愈直接和愈快速，亦必然衍生出更多的負面問題，如毒品犯罪、經濟犯罪、仿冒、走私、違反智慧財產權、以及詐騙等事件。爲了要因應四項協議所開啓的兩岸關係的新局面，也爲了要解決伴隨而來的諸多負面問題，兩岸海關所扮演的功能與角色乃變得愈來愈重要。因此，從兩岸關務的角度出發，四項協議的簽署，象徵著兩岸海關的互動與交流合作，已然進入了一個嶄新的時代。

¹⁶⁰ <http://www.sef.org.tw/news/97/9710242.pdf>

¹⁶¹ <http://www.sef.org.tw/news/97/9710242.pdf>

第六章 兩岸毒品犯罪問題之分析

第一節 前言

自 1980 年代以來，毒品問題已然成爲一個全球性的問題。從毒品的生產、製造、走私，到毒品的販賣，已使毒品從生產國逐漸擴散到全球各地，不但嚴重影響人類的身體健康，更引起日益嚴重的經濟和社會問題。由於全球性的毒品問題，已然威脅了各國的和平與安全，因此毒品遂被公認爲全球最嚴重的犯罪問題。儘管政府間國際組織、國際非政府組織，以及各國政府皆不斷制訂政策，針對毒品問題採取控制、預防和打擊等措施，但仍未能有效遏阻毒品犯罪的擴散。

根據世界衛生組織的統計，目前全球至少有 100 萬人從事國際販毒活動。這種販毒網絡，已經跨越了國界，發展成爲大規模的販毒集團。同時毒販亦經常和黑社會恐怖勢力結合，企圖控制一些國家和地區的經濟命脈，謀求政治利益，製造恐怖事件，進而對國家政府或國際社會造成極大之威脅。本章將針對全球毒品的主要產地和販毒路線進行分析，並分別探討兩岸所面臨的毒品犯罪問題，及其所採取的防制之道。

自從台灣地區開放人民前往大陸地區探親、投資，並允許大陸地區人民申請來台後，兩岸地區人民間的交流活動頻仍實難避免衍生各種法律事件，其中尤以係犯罪案件。因兩岸地理市僅一水之隔，而兩岸人民又同文同種，有著共同語言、文字、習俗，生活習慣相似，因此兩岸人民若欲從事走私、販毒、偷渡、劫機、海盜、劫船等犯罪活動，相較其他地區便利。因此，自 1987 年 7 月，兩岸開始交流以來，迄今已屆廿餘年。其間，因交流所衍生的刑事案件，日益增多。殺人、搶劫、強盜、擄人勒贖、走私、販毒、販槍、劫機、劫船、海盜、偷渡等兩岸地區間的跨區犯罪行爲，時有所聞。中國大陸地區人民偷渡來台打工、從事色情工作，亦屢見不鮮。跨區從事犯罪，逃避追訴或隱匿證據或不法所得，更是層出不窮。由於兩岸地區政治意識形態的差異，事實上存在著不同的法律規範體系，以致在兩岸合作共同打擊犯罪之議題上，遭遇相當之困難，形成兩岸地區跨區犯罪行爲之屏障。因此，在兩岸兩會簽署四項協議以後，兩岸在共同緝毒合作方面，更顯得有其重要性與迫切性。

第二節 主要毒品產地和販毒路線

在毒品的生產方面，除了全球各地一些零星的產地外，基本上已然形成了一些主要的生產和銷售地帶。其中最著名的非法毒品產銷基地，計有東南亞的金三角、西南亞的金新月，以及拉丁美洲的銀三角等三地。

(一)金三角地區：所謂金三角地區，係指位於東南亞的泰國、緬甸和寮國邊境地區的三角地帶。該地區屬於湄公河和夜賽河所共同形成的沖積三角洲，極適合罌粟生產。¹⁶²其範圍主要包括緬甸東北部的掸邦、克欽邦、薩爾溫江沿岸、泰

¹⁶² 崔敏，《毒品犯罪：發展趨勢與遏阻對策》（北京：警官教育出版社，1999），頁 91。

國西北部的清萊府、夜豐頌府、清邁府，以及寮國的南塔省、豐沙里省、烏多姆塞省、琅勃拉邦省，還有南塔河沿岸，越南西北部的部份邊境地區。由於這些區域地處偏遠，政府的公權力鞭長莫及，故一直是種毒和販毒的主要區域。金三角以盛產鴉片聞名，從 1960 年代起，即被稱之為金三角。居住在金三角的人民，多有長期種植罌粟的歷史傳統。由於種植罌粟是當地人民經濟收入的主要來源，因此從事種植罌粟的人民愈來愈多，毒品產量也因之愈來愈大。在 1960 年代，鴉片產量已從數十噸，增加到 200 噸。1980 年代，產量為 700 噸；1988 年，產量增至 1200 噸；但在 1989 年，產量激增至 2400 噸。到了 1991 年，金三角鴉片的產量，已突破 3000 噸。¹⁶³由於金三角地區的鴉片質量佳，因此多被用來加工成爲毒品海洛因。金三角每年生產的海洛因，占世界總量的 60 % 至 70 %。¹⁶⁴

緬甸是金三角地區罌粟種植面積最大，產量最多的國家。金三角中的緬甸北部山區，有世界上最大的罌粟種植園，也是自 1990 年代以來，鴉片和海洛因的集中產區。撣邦是緬甸 14 個省份中最大邦，也是罌粟和海洛因製造的主要地點。其北部與中國、泰國和寮國接壤。其毒品生產的數量，約佔金三角總產量的一半。¹⁶⁵該地區罌粟的種植，主要種植在地廣人稀的山地上。居住於此地區的主要是緬甸的少數民族，其世代皆依賴種植罌粟維生。由於這些民族作風強悍，爲了保護本身的鴉片種植，不惜以武裝抗衡政府。在這些保護鴉片的武裝團體中，規模最大者即爲緬泰邊境的東方毒品大王坤沙集團。在 1970 年代後期到 1980 年代初期，由於緬甸和泰國政府軍摧毀了坤沙集團的一批罌粟種植物；同時，聯合國控制濫用毒品基金會亦撥款，在金三角地區推動「穀物取代」或「咖啡取代」等改植計畫政策，試圖以種植稻米和咖啡，來取代罌粟的種植。因此，一度造成罌粟產量的大幅度下滑。例如，泰國的鴉片種植，在 1960 年代爲 180 噸；在 1970 年代爲 150 噸；在 1980 年代爲 40 噸；而 1990 年代中期，則爲 20 噸。¹⁶⁶但自 1986 年以後，金三角的罌粟生產卻再度恢復。

(二)金新月地區：金新月地區係指位於西南亞的阿富汗、巴基斯坦和伊朗等三國交界的地帶。在 3000 多公里的邊境線上，包含了巴基斯坦西北邊境省和俾路支省、伊朗的錫斯坦，以及阿富汗的沿邊各省。由於該地區形狀近似半月，且盛產鴉片，故又稱之為金新月。金新月地區交通不便，人口稀少，氣候適合罌粟生產。該地區地處西亞，鄰近中東，是亞洲通往歐美的大門，也是國際販毒集團所依賴的重要地區之一。該地區主要居住著以剽悍著稱的帕坦族和俾路支族，皆有長期種植罌粟的歷史傳統。作爲世界毒品的主要產地，該地區的特點有二：其一，是毒品生產的多樣性；鴉片與海洛因、大麻或古柯鹼都是金新月的產品；其二、是毒品交易的發達；由於地理位置優越，從土耳其、伊朗或巴基斯坦，皆可將毒品運往歐洲和美洲。交通的發達，使其成爲歐亞大陸的橋樑和世界毒品的交易中心。¹⁶⁷

¹⁶³ 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》（北京：中國人民公安大學出版社，1997），頁 3。

¹⁶⁴ 羅秉森、梁晉公、楊紅屏，《禁毒問題研究》（北京：中國人民公安大學出版社，2004），頁 196。

¹⁶⁵ 崔敏，《毒品犯罪：發展趨勢與遏阻對策》，頁 94。

¹⁶⁶ 同前註，頁 91。

¹⁶⁷ 同前註。

1979年，蘇聯出兵阿富汗，約300萬阿富汗難民湧入金新月地區，而只要播種鴉片即會收獲豐盛的罌粟，又為難民提供有效的生活出路。此遂造成鴉片和海洛因產量的大增。於此一地區，阿富汗乃是罌粟的主要產地，而巴基斯坦和伊朗則是海洛因的製造地。1980年代後期，由於該地區自然氣候條件佳，再加上有些國家的政局不穩定，遂造成政府的疏於管理，導致該地區鴉片的產量突增。根據統計，1980年代初期的鴉片產量為600噸至800噸，其中阿富汗為140噸至180噸，巴基斯坦為40噸至50噸，伊朗為400噸至600噸。以阿富汗為例，1985年鴉片產量為150噸左右。1989年，則增至600噸；1990年，再增加到超過800公噸。¹⁶⁸近廿餘年來，阿富汗一直處於戰亂和政治動亂之中，工農業受到嚴重的破壞，基礎設施被毀，但卻反而刺激了毒品貿易的畸形發展，成為該國戰時經濟的主要支柱。因此，民族主義組織往往會透過種植罌粟，以及製造海洛因來換取軍火。同時，戰爭也破壞了原來的水利系統，正常的農作物難以生長，只須少量水份即可生長的罌粟，遂被大量種植，其收益亦高於一般農作物。故自1990年代以來，阿富汗乃迅速成為世界鴉片和海洛因的生產大國。根據國際刑警組織的報告，阿富汗在1994年的鴉片產量，即高達3000噸。阿富汗的毒品多數走私到巴基斯坦，也有一部份經中亞的塔吉克斯坦等國運抵歐洲。¹⁶⁹

在巴基斯坦部份，早在1970年代即生產鴉片，但規模不大。1980年代中期以後，隨著新的國際販毒路線的形成，巴基斯坦成為世界毒品的一個主要基地和轉運中心，毒品的生產規模也不斷的擴大。據統計，每年走私販毒可獲利200多億美元，是巴基斯坦全年財政預算的兩倍。在伊朗地區，在1970年代後期，原是西南亞三國中罌粟種植面積最大、鴉片產量最高的國家。1980年代中期，受到阿富汗戰亂的影響，伊朗的政局動蕩不安，原來的毒品加工和銷售網遭到破壞，使鴉片的產量不斷下降。但由於地處於門戶地帶，鴉片和海洛因的走私、販賣皆已與日俱增，且為歐亞、亞非、亞美毒品販賣的必經之路，故也是亞洲毒品的最大銷售市場。¹⁷⁰在金新月地區亦有大量的海洛因加工廠，這些海洛因運銷至日本、澳大利亞、西歐和北美等地。該地區所加工的「雙球」和「紅獅」牌鴉片，亦是全球聞名的毒品。

(三)拉丁美洲地區：拉丁美洲是目前全球毒品原植物種植的主要地區之一。該地區不僅生產一種其他地區所沒有的毒品原植物，即古柯，且亦大量種植大麻和罌粟。根據統計，拉丁美洲地區生產的大麻，占全球產量的80%。該地區生產的毒品主要銷往美國，約占美國毒品消費產量的四分之三。¹⁷¹所謂銀三角係指拉丁美洲毒品產樣集中的哥倫比亞、秘魯、玻利維亞和巴西所在的安地斯山和亞馬遜河地區。該地區以盛產可卡因和大麻等毒品聞名。故自1970年代起，該地帶被稱之為銀三角。自1980年代以來，各南美國家普遍受到經濟衰退、外債高築、失業增多、政治動亂，以及暴力活動的困擾，無法有效推動禁毒工作，致使毒品犯罪日益猖獗。

¹⁶⁸ 同前註，頁100。

¹⁶⁹ 同前註。

¹⁷⁰ 同前註，頁101。

¹⁷¹ 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》，頁6。

秘魯是世界最大的古柯鹼產地。年產古柯鹼約 6 萬噸；利用古柯鹼提煉可卡因，乃成爲秘魯出口最大的農產品。玻利維亞年產古柯鹼約 5 萬噸，產量居世界第二位。其次，哥倫比亞和厄瓜多爾則分居全球的第 3 和第 4 位。在大麻的生產方面，哥倫比亞是世界最大的產地，年產量爲 7500 噸至 9000 噸。該國同時也是古柯鹼的生產基地，年產量約爲 1.2 萬噸。哥倫比亞所生產的大麻，以及從古柯鹼所提煉的可卡因，主要是走私販賣到美國。¹⁷²值得注意的是，哥倫比亞的大麻和可卡因生產量，僅次於咖啡，而成爲該國第二大的主要出口農作物。在哥倫比亞之後的主要大麻生產國家，則依序爲墨西哥和牙買加。在全世界的毒品產國中，哥倫比亞生產的毒品種類最全，產量也大。其大面積種植大麻、罌粟和古柯，大規模的製造可卡因，海洛因和大麻，以及非法精神藥品，同時又是世界的毒品走私、販運大國。該國的毒品集團控制了整個南美洲的製毒、販毒活動，其觸角伸向世界各地。¹⁷³值得注意的是，哥倫比亞是世界著名的兩大毒品犯罪集團麥德林集團和卡利集團的總部所在地。

在販毒的路線方面，亞洲緬甸、泰國交界處的金三角地區，乃是世界上最大的毒品生產基地之一。此地所生產的毒品，皆大量非法販賣到歐洲和北美。其路線大致有兩條：一條是金三角、中國雲南、廣西、廣東等邊境地區、香港、澳門、北美或澳洲的所謂中國通道。此一路線乃是國際毒販利用中國對外開放和邊境貿易的快速發展，以及邊民往來的機會，所新開闢的販毒路線。此條路線使中國近幾年來的過境販毒案件急劇增加。但近幾年來，國際毒販已有將中轉站移向台灣的趨勢。

另一條路線是由金三角到香港和澳門等地，然後販往美洲地區。印度的孟買、新德里、加爾各答和馬德拉斯，均爲東南亞毒品的集散地，並爲販往歐美毒品的傳統中轉站之一。此外，西南亞從土耳其東部，經伊朗、阿富汗到巴基斯坦一帶，是被稱之爲金新月的另一毒品產區。以此地區爲起點，經伊朗、巴基斯坦的邊遠山區到土耳其，經由保加利亞、前南斯拉夫地區，販運到西歐，然後轉往北美。由於近幾年來，前南斯拉夫境內戰事連連，這條線路改經保加利亞、羅馬尼亞、匈牙利、捷克和斯洛伐克等國，販往西歐和北美。因此，希臘、阿爾巴尼亞各港口、塞浦路斯等地區，已成爲國際販毒的中轉站。¹⁷⁴

南美洲的玻利維亞、秘魯、哥倫比亞等地區，也是世界毒品的另一個主要產地，素有銀三角之稱。此地毒品的傳統販運通道，係經由墨西哥、加勒比海等地進入美國。由於近幾年來，墨西哥與美國歷行禁毒，販毒份子又開闢了以中美洲國家爲中轉站的新通道。厄瓜多爾、瓜地馬拉、巴拿馬，以及加勒比海沿岸的無數島嶼，爲毒販往北美偷運毒品提供了優越的地理條件。再者，這些國家面臨了一系列的政治、軍事和社會等問題，如國庫空虛、政變迭起、失業率高、軍警和政府官員貪污腐敗等，無形中亦皆助長了販毒活動。¹⁷⁵

¹⁷² 根據美國緝毒組織的估計，哥倫比亞每年向美國銷售的大麻達 9 千噸，可卡因達 50 餘噸；因此，哥倫比亞遂成爲美國最大的毒品供應國。

¹⁷³ 崔敏，《毒品犯罪：發展趨勢與遏阻對策》，頁 103。

¹⁷⁴ 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》，頁 9-10。

¹⁷⁵ 同前註，頁 11。

如前所述，全球三個主要毒品生產基地，一個在拉丁美洲，兩個在亞洲。而毒品的主要消費市場，卻是在美國和西歐各國，並且遍布全球各地。生產國和消費國存在的地理距離，決定了毒品犯罪大多發生在兩個以上國家的領域內。易言之，毒品犯罪絕大多數都要跨越國界。目前，全球毒品的產地、加工地、中轉地和消費地之間，形成了條條販毒路線。例如，金三角地區的鴉片和海洛因，販向美國和西歐，主要透過兩條路線：一條是通過曼谷、香港、歐、美，或由香港轉日本或菲律賓，再往美國。另一條也是由曼谷、馬來西亞、新加坡、歐洲和美國。近幾年來，販毒份子企圖打開中國、香港到歐美的路線。

香港的毒品來源多樣化。鴉片類毒品主要來自金三角地區；大麻來自尼泊爾和巴基斯坦；大麻草則主要來自泰國和菲律賓。近年來，香港所查獲的毒品，愈來愈多是從金三角假道中國大陸而來的。香港的毒品犯罪，通常多為跨國、跨地區實施的。此由兩個因素所決定：第一，是香港的特殊地理位置；第二，是香港對毒品犯罪無死刑。而周圍的中國大陸、日本、韓國、泰國等均對毒品犯罪實施極刑。¹⁷⁶

金新月地帶的鴉片和海洛因販往美國，經由伊斯坦布爾、貝魯特、馬賽、蒙特利爾到紐約，這是有名的「法國來路」，橫跨亞、歐和北美幾個大洲，穿越土耳其、敘利亞、黎巴嫩、法國和加拿大等國家。金新月地帶的鴉片和海洛因銷往歐洲，除經馬賽之外，還有一條通道，即伊斯坦布爾、保加利亞、南斯拉夫、瑞士、德國，然後從德國可以到達歐洲各地。銀三角的可卡因運往美國，主要經由哥倫比亞、加勒比海國家到佛羅里達。美國毒品市場 70 % 的可卡因是來自哥倫比亞。¹⁷⁷

早在 1999 年，中國國家禁毒委員會和公安部，即把雲南的昆明、大理，廣東的廣州，深圳定為毒品集散地和周轉站，四川的昭覺、寧夏的同心、貴州的盤縣、甘肅的東鄉，定為外流販毒嚴重的地區。中國亦把雲南省內通往緬甸木姐、果敢、佤邦的三條陸路通道和福建、廣東和深圳，大連到境外幾條水陸通道，列為重要販毒道，進行重點堵截。在中國大陸地區，主要的 7 條販毒通道如下：¹⁷⁸

- (一)緬甸木姐經雲南瑞麗市到昆明的陸路通道；
- (二)緬甸果敢經雲南鎮康縣到昆明的陸路通道；
- (三)緬甸佤邦經原南孟連到昆明的陸路通道；
- (四)福建廈門到金門的水上通道；
- (五)廣東深圳到香港的陸路通道；
- (六)廣東廣州港、鹽田港、蛇口港和遼寧大連港，到境外的海上通道；
- (七)川江至重慶港的內河通道。

中國西部地區的雲南、甘肅兩省，以及廣西、西藏、新疆和內蒙古等四個民族自治區，與周邊國家有著 17571 公里的陸地邊界線，占全國陸地邊界線總長的 80 %。沿界與 14 國家接壤，並且毗鄰金三角和金新月兩大毒源地，加上東部地區由於四通八達的交通優勢和眾多人口及優越的地理條件，因此使境外販毒集團

¹⁷⁶ 同前註，頁 340。

¹⁷⁷ 同前註，頁 16。

¹⁷⁸ 陳貝蒂，《中國吸毒調查》（北京：新華出版社，2006），頁 120。

不僅將中國視為重要的毒品消費國，更將中國視為毒品的中轉國。基本上，毒品由雲南等地入境後，多通過毒品在中國的傳統渠道，主要的過境路線有下列 5 條：¹⁷⁹

- (一)金三角—中國西南走廊(廣西、雲南)—廣東—香港；
- (二)曼谷—廣州—香港；
- (三)曼谷—新加坡—廣州—香港；
- (四)香港—廣州—上海—美國；
- (五)香港—廣州—北京—西歐。

毗鄰東南亞毒源國的雲南、廣西壯族自治區是金三角毒品北上，打開中國西南邊境的必經之地。而出境地則為廣東、福建等沿海一帶的省份。易言之，毒品從中國雲南、廣西入境後，多經陸路從中國的廣東、福建、上海等地走私出境，其販毒路線較長，且經過中國東部的一些發達省份，並在那裡有相當大的消費市場。

雲南邊陲與緬、越、寮等三國毗鄰，邊境線長達 4060 公里，其中中緬邊境線 1997 公里，中越邊境線 1353 公里，中寮邊境線 710 公里。地處國際毒品走私金三角—雲南—廣東—香港、澳門、歐洲和美洲陸線上游。由於其獨特的地理優勢，近幾年來，宏德、瑞麗、巍山縣等，皆已成為國際販毒集團大舉登陸的販毒集散地。境外販毒集團已自雲南境內形成了較為固定的若干渠道，如自境外進入滇西後，經過滇緬公路的重鎮保山的販毒路線，即有五條之多。而從雲南的幾個毒品入境後，如德宏自治州、臨滄地區、西雙版納自治州，紅河自治州等，經由省會昆明，再轉往廣州、成都，而後再轉經香港，運往歐美的毒品市場的主要通道，亦已形成。雲南德宏州是緬甸木姐—瑞麗—昆明跨國販毒通道的第一站，每年金三角的 20 多噸毒品，由境外偷運至此，再轉銷內地和國外。

金三角毒品從雲南入境的中國運輸線，主要有三條：¹⁸⁰

- (一)從雲南德宏入境，經保山、大理到昆明；
- (二)從西雙版納入境，經思茅到昆明；
- (三)從中越邊界入境，經文山到昆明。

昆明作為最大的中轉站，又對外輻射出幾條運輸線；一條是經廣東到香港，這是主渠道；一條是從廈門偷運台灣；一條是繞道貴州、四川，轉道西北地區出境；再來就是轉道上海、北京等地，與國際行運販毒線接軌。

值得注意的是，廣東已成為國際販毒出境的中轉站，經廣東販毒 5 大路線，目前皆已形成：¹⁸¹

- (一)金三角的海洛因，經中國雲南、廣東，然後再分銷到香港和日本、澳洲、加拿大和東南亞等國；
- (二)金三角的海洛因，通過寮國、越南等國，然後經海路販運至廣東，再分銷至香港和澳洲；
- (三)中國境內生產的冰毒，經廣東、福建轉至日本和東南亞；

¹⁷⁹ 同前註。

¹⁸⁰ 同前註，頁 122。

¹⁸¹ 同前註，頁 123。

(四)南美洲的可卡因，經廣東、福建中轉至境外；

(五)歐洲的搖頭丸，透過旅客攜帶，以及郵遞等渠道，進入廣東和福建等地。

從目前的情況看，中國仍然是金三角毒品的主要中轉國，金三角生產的海洛因，大部份都透過中國被非法販運到國際市場。從金三角地區毒品的販運路線分析，過去該地區運往泰國後，再轉運到歐美和世界各地的毒品，現在已有 40 % 經由中國轉口，其轉運路線主要有 3 條：

(一)從東緬甸至昆明至南寧至香港；

(二)從東緬甸至昆明至西部(烏魯木齊)至哈薩克斯坦；

(三)從緬甸、寮國至越南北部(憑祥)至中國。

2002 年，泰緬在邊境上發生武裝衝突，傳統的毒品通道被阻斷，毒品改向中國境內滲透。據有關資料，2003 年金三角地區年生產加工海洛因 70 噸到 80 噸，有很大一部份經中緬邊界流入中國，再轉運到其他國家。主要販運路線有兩條通過中國：(一)金三角—昆明—廣州—深圳—香港—澳門—美國—歐洲；(二)金三角—上海—美國。

金新月毗鄰中國西北部邊境地區，是繼金三角之後，在 1980 年代之後，所發展起來的新毒品產地。近幾年來金新月的毒品走向，幾乎是全方位的。毒品的販運路線主要分三路：¹⁸²

(一)從南路經巴基斯坦、印度，流向日本、北美地區；

(二)從西路經伊朗等沿海國家和土耳其，流向西歐地區；

(三)從北路經塔吉克斯坦、烏茲別克斯坦和土庫曼斯坦等中亞國家，流向俄羅斯和東歐地區。

中國西部地區也是安非他命的集散地。其販運路線是雲南、廣西、貴州、成都、新疆、甘肅。緬甸北部地區生產的毒品，運輸路線是利用緬泰間境和湄公河通道大量向泰國北部、中部和南部，以及湄公河沿岸的泰寮緬邊境一帶偷運冰毒。利用中緬 2000 多公里長的邊界線，向中國全線滲透。較少一部份流入寮國和周邊鄰國，而用於毒品提煉的前化學品，多由鄰國從非法渠道流入。

此外，長達 500 多公里的中韓邊界，也成為繼中國西南、東南和西北之後，又一個毒品泛濫的重災區。近幾年來，毒品走私在此一地區急劇增加。由中國警方所查獲的大量安非他命、海洛因、搖頭丸、嗎啡針劑等情況來看，北韓已成為繼金三角和金新月之後，向中國大量輸入毒品的第三個境外據點。

在 1999 年，中國國家禁毒委員會和公安部，即把全國 13 個販毒情況嚴重的縣市，列為重點整治地區，進行重點整治和打擊。在這 13 個販毒情況嚴重的縣市中，除了東、中部地區少數幾個縣、如廣東的普寧市、安徽的臨泉縣外，西部地區就佔了 8 個，如雲南省的巍山縣、貴州省的六盤水市、四川省的涼山州、甘肅省的臨夏州東鄉縣和廣河縣、陝西省的潼關縣和西安的新城區、寧夏回族自治區的同心縣。而在這 13 個重點毒品縣市中，廣河縣三甲集、臨泉縣、同心縣被稱之為中國內地最主要的三大毒品集散地。¹⁸³由此可見，無論是對金三角或金新月的毒品而言，中國大陸不但是重要的毒品銷售市場，也是重要毒品出口的轉運

¹⁸² 同前註，頁 124。

¹⁸³ 同前註，頁 127。

站。

第三節 國際規範與國際禁毒合作

面對日益猖獗的販毒活動，國際社會逐漸突破重重政治、經濟制度和文化意識不同的障礙，加強禁毒合作。國際社會第一次關於禁毒的國際會議，是在 1909 年 2 月 1 日，於上海舉行的國際鴉片會議，參加的國家計有中國、日本、英國、法國、美國、荷蘭、葡萄牙等 13 個國家。該會議並未簽署正式的條約，但卻開啓了國際禁毒活動的序幕。第一項國際協定，是在 1912 年所簽訂的「海牙國際鴉片公約」。根據此一公約，許多歐洲國家和美國、中國等皆通過了法律，對非法走私毒品進行行政干預和刑事追究。1924 年，國際聯盟簽署了「日內瓦禁毒協定」。次年 2 月 11 日，簽署了「關於熟鴉片的製造、國內貿易及使用協定」；1925 年 2 月 19 日，續簽署了「日內瓦國際鴉片公約」。¹⁸⁴1931 年 11 月 27 日，國際聯盟成員國在曼谷簽署了「遠東管制吸食鴉片協定」。1936 年 6 月 26 日，國際聯盟在日內瓦制訂了「禁止非法買賣麻醉品公約」；並於 1946 年進行了修訂。該公約首次明確規定了非法製造、買賣、運輸、進口和出口麻醉品，即為犯罪行為，並對本罪行的刑事管轄權作了規定。

1946 年，聯合國通過了「關於修正以前訂立的關於麻醉品的協議、公約的議定書」，該議定書有 65 個國家簽署，對於 1936 年的「禁止非法買賣麻醉品公約」進行了修正；擴大了原先的毒品範圍，將 20 種麻醉品進行國際管制；決定由聯合國行使原國際聯盟的禁毒職責，成立新的麻醉品委員會和麻醉品司等。1953 年，聯合國簽署了「限制和調節罌粟種植、鴉片生產、國際貿易、批發銷售及使用的議定書」。該議定書批准保加利亞、希臘、伊朗、土耳其、印度、蘇聯和南斯拉夫等七國，可以合法生產、出口鴉片，其它國家種植、生產鴉片一律為非法。1961 年 2 月 21 日，制訂了「精神藥物公約」。1961 年 3 月 30 日，國際社會制訂了「麻醉品單一公約」，該公約由 95 個國家簽署；並於 1972 年進行了修正。這兩個公約都是關於麻醉品和精神藥物，實行嚴格管制的規定，同時也規定違反管制條款者，均屬刑事犯罪。「麻醉品單一公約」亦合併了在此之前關於麻醉品管制的國際條約，廢止了除 1936 年「禁止非法買賣麻醉品公約」之外的所有禁毒公約或協定。並根據 1960 年代以來毒品問題的新情況，規定了新的內容。該公約主要試圖防止濫用麻醉品危害人類健康，主張麻醉品僅供醫療和科學研究使用。該公約亦分別對麻醉品的範圍、締約國的義務、麻醉品委員會和麻醉品管制局的職責，各種麻醉品的管制措施和處罰、毒品犯罪的刑事管轄等事項作出了統一的規定。中國政府於 1985 年加入了「麻醉品單一公約」。

根據聯合國 1971 年的「精神藥物公約」，針對以前各公約所未包括的精神藥物的生產、貿易和使用等，進行國際控制和管理。該公約亦針對精神藥物的範圍、進行管制的措施，各締約國的定期報告制度、防止精神藥物濫用的措施、違反公約的處罰等，均作了較具體的規定。中國政府亦於 1985 年加入了該公約。¹⁸⁵

¹⁸⁴ 劉選略、馬敏茂、袁成，《禁毒立法和執法研究》（昆明：雲南民族出版社，2000），頁 206。

¹⁸⁵ 同前註，頁 209-210。

「聯合國禁止非法販運麻醉品和精神藥物公約」，於 1988 年 12 月 19 日在維也納簽署。其是目前全面懲治與防範國際販毒的最完整的國際公約。其主要內容如下：¹⁸⁶

(一)規定了非法販賣的定義，各締約國有義務將這些故意行爲，確定爲其國內法中的刑事犯罪，並根據其嚴重性質給予適當制裁；

(二)締約國應在一定情況下確立其對販毒罪的管轄權；

(三)締約國應制定必要的措施，以便能夠沒收從販毒罪中得來的收益或價值相當的財產，以及用於此類犯罪的麻醉藥物和精神藥物、材料和設備或其他工具；

(四)締約國對販毒犯罪有引渡、起訴的義務；

(五)締約國應在對上述犯罪的調查、起訴和司法程序中，相互提供最廣泛的法律協助，並相互合作，以增強爲制止上述犯罪而採取的執法行動的有效性，盡可能協助和支援毒品過境國，特別是發展中國家；

(六)締約國應在國家一級的安排下，對販毒犯罪實行控制下交付措施；

(七)締約國應採取措施，防止一些特定化學品和材料和設備被挪用於非法製造麻醉品或精神藥物，根除非法種植含有麻醉品成份的植物和消除對麻醉品和精神藥物的非法需求，確保商業承運人經營的運輸工具不被用於上述犯罪，制止在自由貿易區和自由港，以及利用郵件的非法販運活動；

(八)締約國應盡可能地充份合作，依照國際海洋法制止海上非法販運毒品。

上述內容說明了該公約的重點，是打擊販毒犯罪方面的國際合作，其中犯罪定義、管轄權、法律協助、引渡罪犯、控制下交付等是其核心內容。該公約可說是目前各國懲治和防範毒品犯罪，尤其是販毒罪的一個較爲全面的國際法律規據和具體的行動指南。

1986 年，聯合國禁毒基金會資助在香港舉辦工作會議。該會議由海關合作理事會協調組織，並由 13 個亞太經社理事會(ESCAP)成員參加。會議主要目的是要找出減少毒品犯罪對該地區威脅的辦法。會議明確其中一個辦法，是要促進地區成員海關之間的溝通。爲此，會議制定了一個項目行動方案，主要內容爲：每個與會成員海關指定一名海關聯絡官；建立毒品月報交換制度；分析、協調情報；監視涉嫌人員、貨物和運輸工作；制定用於交換行動信息的核查表。

1987 年，參加該項目的成員海關，一致同意建立地區聯絡處(RLO)，統一處理與毒品有關的報告，協調地區海關之間的情報交換。最初，各成員同意將中心放在香港海關內運作，運作內容主要限於交換涉及毒品的報告。1992 年，地區聯絡官更名爲地區情報聯絡處(RILO)，負責情報分析，內容也擴展到除毒品以外的商業瞞騙、知識產權、瀕危動植物和武器彈藥等。目前，地區情報聯絡處的活動，實際上主要圍繞著世界海關組織執法委員會的工作內容。地區情報聯絡處每年召集一次聯絡官會議。其最初成立時，有 16 個成員，即澳洲、紐西蘭、中國、孟加拉、香港、日本、韓國、印度、印尼、新加坡、馬來西亞、尼泊爾、巴基斯坦、菲律賓、斯里蘭卡和泰國等。隨後，北韓、越南、緬甸、蒙古和澳門海關逐

¹⁸⁶ 毛建福，《中國拒絕毒品》(瀋陽：遼寧人民出版社，1999)，頁 15-21。

步成為成員，目前成員數目已達到 21 個。¹⁸⁷

1990 年 2 月，聯合國舉行第 17 屆特別聯大會議，專門討論了全球禁毒問題，並通過了「政治宣言」和全球行動綱領，要求各國加強禁毒合作。該會議亦宣布 1991 年到 2000 年為聯合國禁毒 10 年，每年的 6 月 22 日為國際禁毒日。在各類禁毒法規、公約頒行後，以及掃毒措施制定後，需要有相應的執法機構保證其實施效力。根據其性質、類型和功能，國際禁毒機構可以約略分為以下幾種類型：

(一)聯合國麻醉品委員會：1946 年，聯合國經濟暨社會理事會創建了一個專門委員會，即麻醉品委員會，並在秘書處設立麻醉品司，負責對全球的麻醉品使用和販運情況進行審查，審議有關國際條約的執行情況，從事麻醉品化學分類方法的研究，並就麻醉品管制，向經社理事會和聯合國大會提出政策性建議。

根據「1961 年麻醉品單一公約」、「1971 年精神藥物公約」，以及 1988 年 12 月 19 日所通過的「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」的有關規範，麻委會有權審議與上述公約宗旨和目標有關的所有事項，尤其是下列各點：

1. 根據締約國按公約有關規定提供的關於在其領土上執行公約的情報，尤其是有關禁毒法律和法規的文本，以及毒品違法犯罪的新趨勢、數量、毒品來源、犯罪手段等重要情報，審查上述公約的實施情況；

2. 在審查各締約國提供的情報基礎上，提出具體建議和一般性建議；

3. 提請麻管局注意可能與該局職能有關的任何事項；

4. 對麻管局根據公約規定提交其處理的任何事項，採取其認為適當的行動；

5. 依照公約規定的程序修改有關公約的各附表；

6. 提請非締約國注意其根據有關公約通過的決定和建議，以期由它們考慮按照這些決定和建議採取行動。

(二)國際麻醉品管制局：該局是聯合國於 1961 年根據該年通過的「麻醉品單一公約」而成立的一個國際毒品管制機構。根據聯合國有關公約規定，該局設委員 13 人，由經社理事會根據公平地域分配原則，依下列規定選舉：1. 就世界衛生組織提出的至少 5 人名單中，選出具有醫學、藥理學或藥學經驗的委員 3 人；2. 就聯合國會員國和非聯合國會員國的締約國，所提出的名單中選出委員 10 人。該局委員應由才能勝任，公正無私，了解生產國、製造國與消費國的麻醉藥品和精神藥物情況，且與此等國家有關的人員擔任之。任期 5 年，可連選連任。在其任期內，不得擔任或從事足以妨礙公正執行職務的任何職位。經社理事會應該商同麻管局，採取一切必要辦法，以確保麻管局履行職能時在技術上完全獨立。

¹⁸⁷ 1999 年 1 月，亞太地區情報聯絡處移址東京，中國海關派有一名工作人員前往協助工作。除亞太地區的情報聯絡處外，世界海關組織在世界其他地區建立了九個地區情報聯絡處。分別是波蘭的中東歐地區情報聯絡處、智利的南美地區情報聯絡處、波多黎各的加勒比海地區情報聯絡處、摩洛哥的北非地區情報聯絡處、聖地亞哥的西非地區情報聯絡處、喀麥隆的中非地區情報聯絡處、肯亞的東南非地區情報聯絡處、沙烏地阿拉伯的中東地區情報聯絡處，以及巴拿馬的中美洲地區情報聯絡處。2004 年 1 月，亞太地區情報聯絡處移址北京。

麻管局的主要職能如下：

1.與各國政府合作，根據上述公約規定，努力限制麻醉品和精神藥物的種植、生產、製造和使用，使其不超出醫藥和科學用途所需的適當數量，確保其可供此種用途，並防止麻醉藥品和精神藥物的非法種植、生產、製造和非法運銷和使用；

2.根據其職責，提請某一或某些締約國提供與上述公約宗旨有關的任何情報；

3.如其認為確有必要，可請有關締約國酌請採取公約規定的補救措施，防止公約附表所列的化學物質被挪用於非法製造麻醉藥品或精神藥物；防止為非法生產或製造麻醉藥品和精神藥物，而買賣和挪用材料和設備；確保要求合法出口的麻醉藥品和精神藥物單證齊全，所貼標籤準確無誤。若發現有關締約國未採取補救措施，則可提請各締約國、經社理事會和麻委會注意此事項；

4.根據締約國或自己所掌握的情報，認為需要對公約附表有的物質作列入、刪除、移換等變更的，應在全面考慮後，作出決定性的科學評價，以及據此評價作出任何監測措施的建議；

5.向聯合國主管機關或專門機構，建議對有關國家政府提供技術和財經援助，以支援該政府努力履行有關公約規定的義務；

6.編制年度工作報告書，以及其認為必要的補充報告書，通過麻委會提交經社理事會，轉送各締約國，並由聯合國秘書長予以發表。

(三)世界衛生組織：世界衛生組織是聯合國於 1948 年成立的一個專門機構，其目的在於促進國際合作，以改善衛生環境。除了對流行病的控制、檢疫措施和藥物標準等負有專門責任外，其章程亦規定其有促使所有民族儘可能達到最高健康水平的任務。由於毒品的泛濫危害人類的健康，因而世界衛生組織也十分注意在國際禁毒合作方面，發揮自己的職能作用。該組織的主要職能活動如下：

1.根據授權限可以合法生產、出口麻醉藥品的國家；

2.根據其麻醉藥品、精神藥物的研究和評斷，向麻管局提出修訂有關麻醉藥品和精神藥物公約之附表的建議；

3.提出並組織實施濫用麻醉藥品和精神藥物的國際計畫。例如，於 1990 年 6 月宣布設立了一個新的防治毒品濫用的強化計畫，提出為減少毒品濫用，將採取的全球性行動的三個主要目標。其一，在個人、家庭、社區和國家各層次，防止濫用毒品現象的泛濫；其二，開發醫治毒癮和有關疾病的有效措施和方法；其三，共同協作控制合法的精神藥物的提供。

為了促進各國的禁毒計畫，世界衛生組織試圖籌建一個旨在指導國家一般預防濫用毒品的跨部門行動的國家事務機構，透過與「聯合國控制毒品濫用基金」的合作，充份發揮此一機構的職能，尤其是在協助發展中國家方面的開展工作。

(四)國際刑事警察組織：國際刑事警察組織於 1923 年成立於維也納，第二次世界大戰後總部設於巴黎。其是聯繫 100 多個國家的刑事警察部隊的國際組織。其目的是在所有成員國的刑事警察當局之間，建立和發展各種有利於預防和制止一般犯罪的組織機構。該組織嚴格禁止執行任何政治的、軍事的、宗教的或種族的職能或行動。其總部存有國際罪犯的記錄。包括他們的身份、化名、同伙

和作案方式等詳細資料。每個成員國有自己的情報交換機構，國內的刑警部隊可以透過該機構，與總部聯繫，也可和其他成員國的警察部隊聯繫。中國於 1984 年加入了該組織，負責與總部聯繫的機構是「國際刑警中國國家中心局」。協助成員國打擊跨國毒品犯罪，是國際刑警組織的主要任務之一。根據「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」的有關規定，國際刑警組織可以根據締約國的要求和同意，傳遞有關國際毒品犯罪情報，以及聯繫國際緝毒刑事法律協助事宜。例如，1988 年 3 月，中國公安機關與美國、中國香港地區警方聯合偵破了一起國際販毒案。1989 年 3 月，中國公安機關與美國、加拿大、香港地區警方合作，破獲了一起毒品走私案，皆得到了國際刑警組織及時有力的支持和協助。

毒品犯罪的跨國跨區域性，決定了國際社會懲治與防範毒品犯罪，必須實行廣泛而有效的國際合作。1912 年，上海九國禁毒會議，首開國際禁毒合作之先河。其後，深受毒品禍害的各個國家，即取締毒品的非法生產、種植、製造、運輸、販賣和消費等方面，進行了一系列的有效合作。近幾年來，由於毒品犯罪範圍的日益國際化、規模的擴大化、手段的複雜化，以及危害的嚴重化，國際社會不僅加大了對毒品犯罪懲治，以及防範國際合作的力度，且更進一步擴展了合作的領域和範圍，其中涉及禁毒立法、執法的協調統一與強化、毒品犯罪情報的蒐集與交流、毒品非法生產、種植、製造、販運、分銷的取締與打擊毒品、犯罪份子洗錢活動的防範與懲治等方面。

加強各國禁毒立法、執法領域的合作，統一和協調世界各國的禁毒活動，對有效懲治和防範毒品犯罪活動的重要作用，已成為國際社會的共識。除了在聯合國的主持和組織下，召開了一系列的國際禁毒會議，簽署一系列確實可行的世界性禁毒公約外，世界各國亦採取積極行動，根據禁毒活動的需要，並依據有關世界性禁毒公約，召開國際性或區域性禁毒會議，締結區域性禁毒公約、締結多邊或雙邊協議等形式，積極開展國際合作。

就全球性禁毒合作來看，聯合國及其所屬禁毒機構，多次召開反毒國際會議就禁毒的立法和執法問題進行研討，有效統一、協調和指導各國禁毒活動。如自 1946 年以來，聯合國麻醉品委員會已舉行了多次的聯合國麻醉品委員會會議。早在 1946 年，聯合國經濟暨社會理事會成立了「麻醉品委員會」，由 30 個國家的代表組成的委員會，負責對全世界的麻醉品使用和販運情況，進行審查；審議有關國際條約執行情況的問題，並就麻醉品管制向經濟暨社會理事會和聯合國大會提出政策性建議。1971 年，聯合國大會設立了「聯合國管制濫用麻醉品基金」，該基金完全依賴來自政府、非政府組織和私人的自願捐款。其所援助的項目主要如下：非法種植罌粟、大麻和古柯的農民作物替代方案；治療吸毒者，並使其恢復正常生活的保健中心；培訓反毒品的執法人員所需費用等。

1981 年，聯合國大會又通過了聯合國麻醉品委員會所提出的關於毒品的需求和販運問題；要求進行核查以確保麻醉品和精神藥物的供應量，與用於合法目的所需的數量相符合。要求使濫用麻醉品的人恢復正常生活。為此，麻醉品委員會於 1982 年成立了一個特別工作組，所有較大的有關麻醉品方案的聯合國機構或組織，皆派代表參加此一特別工作組。1987 年 6 月 17 日至 26 日，聯合國麻醉品濫用和非法販運問題部長級國際會議在維也納舉行，共有包括 138 個國家在

內的 3000 名代表參加。會議通過了「一整套多種方案」。該方案提出了 35 個需要達到的具體目標。主要重點有四：毒品需求的預防和減少；毒品供應的控制和監督；取消非法毒品貿易；吸毒者的治療和恢復正常生活。1990 年，聯合國亦成立了「聯合國國際藥物管制規畫署」，以加強打擊毒品犯罪。¹⁸⁸

1991 年 4 月 29 日，在維也納所召開的會議，討論了全球範圍內濫用和非法販運麻醉品的情報和趨勢，並審議了「國際麻醉品管制條約」，以及在麻醉品濫用和非法販運問題國際會議上，提出各項建議的執行情況。1990 年，召開的聯合國麻醉品濫用和非法販運問題部長級國際會議，就毒品在全球泛濫進行了討論。其指出要從三個方面進行反毒品鬥爭：

- (一)限制、禁止毒品生產，切斷毒品生產來源；
- (二)打擊毒販和其同謀者，切斷毒品供應來源；
- (三)醫治吸毒者，減少直接對毒品的需求。

1991 年 4 月 18 日，在巴黎召開的聯合國世界市場反毒品日討論會，討論了打擊販毒、預防吸毒和與此有關的立法等問題。1991 年 3 月，在羅馬由聯合國犯罪及司法研究中心所召開的國際反毒會議，警告毒品正向全球蔓延，是一場不宣而戰的戰爭。1990 年 2 月，在紐約聯合國總部召開了第 17 屆特別聯大會議，通過了「政治宣言」和全球行動綱領。此二文件涉及毒品對人類，尤其是青年人的生命和尊嚴，以及對社會的政治、經濟和文化結構嚴重和持久的威脅，強調要採取更加積極的國際合作全面取締。從預防毒品濫用、協助吸毒者戒毒、治療和康復、嚴格管制麻醉藥品、精神藥物、嚴厲打擊販毒、加強各國司法和法律系統，以及執法工作等，提出積極的措施和建議。1991 年 4 月，在哥倫比亞舉行了第 9 屆國際掃毒會議，討論了與販毒進行有效鬥爭和消滅販毒集團的全球戰略問題。並決定在玻利維亞建立一個數據庫，為各國交換信息、制止吸毒活動等資訊。聯合國禁毒署根據經社理事會 1993 年 7 月 27 日第 1993/42 號決議，要求編寫關於 1988 年「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」的評注；此一評注為該公約所有的實質性規定，提供了一份詳盡的解釋，並補充了關於 1961 年「麻醉品單一公約」和 1971 年「精神藥物公約」已有的解釋。¹⁸⁹

就區域性禁毒合作層面而言，全球各國尤其是毒品犯罪極為嚴重的區域和國家，對於加強禁毒立法和執法的區域合作極為重視。在亞洲地區，自 1962 年以來，由日本警察廳和國際協會根據促進亞太地區各國經濟與社會開發，以及提高生活水準的「可倫坡計畫」，在日本每年召開一次由亞、歐、美等洲的主要毒品生產國、過境國和消費國，參加的亞洲地區緝毒研討會，研究和討論成員國禁毒機構，關於毒品諸問題，並探討國際毒品調查協助體制的確立等。1989 年 6 月，亦專門就毒品問題，在日本東京召開了亞太地區內政部長會議，呼籲各國禁毒機構在更大範圍內進行合作，如情報交換、罪犯引渡等方面給予互相配合。

¹⁸⁸ 1971 年，聯合國大會設立了「聯合國管制濫用麻醉品基金」，該基金完全依賴來自政府、非政府組織和私人的自願捐款。其所援助的項目主要如下：非法種植罌粟、大麻和古柯的農民作物替代方案；治療吸毒者，並使其恢復正常生活的保健中心；培訓反毒品的執法人員所需費用等。

¹⁸⁹ 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》，頁 264-266。

1972 年，剛建立不久的聯合國管制濫用麻醉品基金會，與泰國簽訂了第一份的改植協定，由該基金會撥出 500 萬美元，泰國政府撥出 200 萬美元，在 7 年之內(1973-1979)，對金三角地區屬於泰國的 700 個村中的 30 村，進行改植計畫的綜合治理實驗。該協議內容，包括由該會派出專家，利用現代化農業科學技術，協助村民改良土壤，進行水果、花卉、蔬菜、咖啡、豆類、煙草、藥材等作物的栽種試驗。1979 年，該項計畫圓滿實現。於是雙方協商把協議延長 3 年(1980-1982)。延長後的協議，改名為「高原農業購銷暨生產計畫」。¹⁹⁰

自 1974 年以來，緬甸軍警幾乎每一年都要對毒品生產區的金三角發動軍事攻勢，摧毀罌粟、大麻種植地，以及毒品提煉加工廠等。由於緬甸本身的緝毒力量有限，因此緬甸政府積極尋求國際合作。自 1976 年到 1981 年，聯合國禁毒機構已向緬甸提供了 540 萬美元的援助，緬甸政府本身亦拿出了 870 萬美元。從 1974 年緬甸政府頒布禁毒法之日起到 1989 年止，緬甸共摧毀了各種毒品種植地 1260 公畝，以及 15 家鴉片加工廠。¹⁹¹

此外，為了進一步加強南亞地區的藥物管制，南亞區域合作聯盟制定了一項「關於非法販運麻醉藥品和精神藥物的公約」，該公約已為該區域所有國家批准，並於 1993 年生效。為了預防非法販運海洛因，印度和巴基斯坦這兩個素有糾紛的國家也加強了合作，並在禁毒署的協助下，制定了兩國執法部門之間業務合作的方法。

為了對付毒品非法產銷出現的新情勢，阿拉伯國家聯盟也將原來主要致力於執法的阿拉伯公約的戰略，加以補充。增加社會問題的內涵，以起草新的全面藥物管制戰略。亞美尼亞、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦和烏茲別克都建立了國家部際協調委員會，並在禁毒署的協助下，通過新的藥物管制法律。根據 1992 年在基輔簽訂的獨聯體成員國，警察業務管制業務活動協調協議規定，加強其國家執法機構間的合作。此外，東盟國家、中國與泰國、寮國、緬甸、馬來西亞與泰國、泰國與緬甸、寮國、日本與韓國也曾多次就加強禁毒合作召開了會議進行研討。¹⁹²1996 年，中國亦與印度、巴基斯坦簽署了國際禁毒合作協議。¹⁹³

在歐洲地區，由於該地區是主要毒品消費地和販運地，因此歐洲各國在貫徹聯合國有關禁毒公約，加強立法和執法合作方面，更加積極主動。歐洲聯盟已與許多國家和非政府組織，簽署了雙邊協定，以加強旨在打擊各種洗錢、前體和其他化學品非法轉用，以及非法毒品製造和販運活動方面的合作。1990 年 12 月，歐共體通過了一項理事會條例，規定自 1991 年 7 月 1 日起，所有成員國均應頒布對化學前體實行監測的立法。該項條例亦規定透過一種機制，將發現非法製造可卡因或海洛因的情況，在其出口之前通知所有的國家。歐洲理事會還於 1991 年 6 月間通過了一套指導原則，規定其成員國有義務自 1993 年 1 月 1 日起，實行禁止洗錢的措施。歐洲理事會成員國又於 1995 年 1 月，在斯特拉斯堡簽署了

¹⁹⁰ 羅秉森、梁晉公、楊紅屏，《禁毒問題研究》（北京：中國人民公安大學出版社，2004），頁 174。

¹⁹¹ 同前註，頁 176。

¹⁹² 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》，頁 266-267。

¹⁹³ 王晗，《中國禁毒報告：白色恐怖》（北京：中國社會出版社，1998），頁 58。

實施「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」第 17 條，關於海上非法販運問題的協定，以強化歐理事會各成員國在禁止非法販運毒品方面的執法合作。1993 年 9 月 20 日到 24 日，在華沙，波蘭政府和禁毒署為中歐和東歐及獨聯體成員國的藥物管制行政官員舉辦一次麻管局培訓研討會，加強該地區國家麻醉藥品和精神藥物合法製造、貿易和經銷，以及監測活動。

在美洲地區，鑑於該地區毒品犯罪活動的日益猖獗，各國一方面不斷呼籲國際社會為其肅毒活動提供協助，一方面亦加強各國之間的禁毒立法和執法合作。1988 年，美國與哥倫比亞等拉丁美洲 29 個國家，組織了「國際禁毒實施協調會」，以協調統一各國的禁毒活動。1990 年 2 月 15 日，美國、秘魯、玻利維亞和哥倫比亞等四國總統，在哥倫比亞的卡塔赫內舉行了第一次的美洲禁毒高峰會議，建議各國採取一系列掃毒禁毒措施，抑制全球的可卡因販毒活動。1992 年 2 月 26 日，在美國聖安東尼奧舉行了第二次美洲禁毒高峰會議，會議代表亦增加了委內瑞拉、厄瓜多爾和墨西哥等三國。1992 年 3 月，南美洲的阿根廷、秘魯等 8 個國家為了加強合作，以對抗有組織的犯罪活動、恐怖主義和販毒活動，在阿根廷首都布宜諾艾利斯，召開內政部長會議。在掃毒方面，南美各國將實施共同的準則並且互相交流情報，控制製造毒品所需要的化學藥品，以及制止洗錢活動。1994 年 3 月至 4 月，麻管局第一次在聖多明哥為中美洲和加勒比的國家藥物管制官員，舉辦了培訓研討會，建立了各國的直接聯繫，對促進區域合作，以及有效執行國際藥物管制條約的規定。此外，毒品犯罪較為嚴重的國家，亦積極與鄰國締結、簽署雙邊或多邊合作，以加強禁毒的執法合作。如哥倫比亞政府已與委內瑞拉政府，簽署了一項新的執法協議，其中包括各種禁毒措施。兩國聯合採取的禁毒活動，包括了沿邊境地區，進行空中偵查、陸上和水面巡邏，同時還建立了一個常設雙邊委員會，並由兩國武裝部隊總司令定期會晤。¹⁹⁴

在非洲地區，儘管由於該地區戰爭、政治、經濟等方面的複雜原因，對日益猖獗的毒品犯罪活動，缺乏有效的國際合作，但仍有不少的國家，在麻管局和禁毒署的協助下，於禁毒立法、執法等領域進行了合作。在禁毒署支持下由中非國家經濟共同體主持擬訂的關於管制非法貿易、制止刑事犯罪、互助和合作的藥物管制示範立法，可望得到中非共同體國家領袖的批准。

在大洋洲地區，隨著毒品犯罪的日漸增多，該區域的國家，也不斷加強和擴大合作的活動。其中擁有 15 個成員國和地區的南太平洋論壇，以及擁有 27 個成員國和地區的南太平洋委員會，在發展立法和開展警察與海關合作方面，發揮著積極的作用。

由於毒品犯罪多屬跨國跨地區犯罪，因此世界各國關於毒品犯罪情報的蒐集與交流，對於迅速有效的取締、查獲毒品犯罪，並給予嚴厲的法律制裁，具有至關重要的作用。目前各國關於毒品犯罪情報的蒐集與交流方面的合作，主要有兩方面的內容，一是互派緝毒聯絡官，二是設立交換毒品情報的制度和機構。

緝毒聯絡官的任務，主要是蒐集駐在國中關係到本國的毒品犯罪情報，並即時傳遞回國。與駐在國禁毒機構進行工作聯絡；監督駐在國，執行國際合作協議

¹⁹⁴ 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》，頁 268。

的情況等。目前，不少國家都向別國派駐緝毒聯絡官。如英國在巴基斯坦和荷蘭派駐有緝毒聯絡官，並經常與美國、香港、加拿大的有關部門交換情報。法國在曼谷、紐約、波哥大等地，駐有緝毒聯絡官，並派出專家到有關國家培訓當地緝毒人員。德國在所有重要的毒品生產國和過境國，均派駐有緝毒聯絡官。美國幾乎向世界各地毒品生產國、過境國和消費國，如哥倫比亞、玻利維亞、秘魯、荷蘭、德國、義大利、巴基斯坦、泰國、馬來西亞等國，皆派駐有緝毒聯絡官。這些緝毒聯絡官將在駐在國蒐集到的毒品犯罪情報，源源不斷地傳遞回本國，為這些國家在制定禁毒政策、禁毒措施、進行國際合作等方面，提供了可靠的依據。此外，不少國家除向有關國家派駐緝毒聯絡官之外，還積極與其他國家派到本國的緝毒聯絡官合作。馬來西亞警察在與泰國合作設立了一所特別機構，進駐泰國毒品調查局的聯絡官員，以使有關泰國的毒品，進入馬來西亞時，進行緊急聯絡，使馬來西亞警方能夠儘快協助緝查。¹⁹⁵

由於各國交換毒品情報，對各國迅速有效的實施禁毒工作，以及確立全球禁毒戰略極其重要。因此，國際社會或依據國際性的禁毒公約，或依多邊、雙邊協議，設立了一系列的毒品情報機構，確立了各國交換毒品情報的完備制度。全球性的毒品情報機構，主要有 1946 年聯合國經濟暨社會理事會創建的麻醉品委員會、1961 年根據「麻醉品單一公約」成立的國際麻醉品管制局，以及國際刑警組織等。依據有關國際禁毒公約規定，各締約國應當定期向這些機構，提供本國有關毒品非法產銷等情報，然後由這些機構每年編寫年度工作報告，並轉送各締約國。這種形式的情報交流，對於各締約國了解世界各國的毒品犯罪情況，以及確定本國的禁毒工作措施和戰略，對於國際禁毒機構，切實可行的全球禁毒戰略，具有重要的地位。但該形式的情報交流，難以滿足世界各國迅速有效地清查和取締正在進行的毒品非法產銷活動。因此，各國從禁毒鬥爭的實際需要出發，以簽訂多邊、雙邊協定、區域合作形式建立了更快捷的毒品交流體制。如 1990 年夏，歐洲共同體在都柏林會議上，決定設立歐洲中央毒品情報機構，用以交換情報和培訓緝毒官員，方便歐共體國家之間有關毒品情報的交流。為了加強打擊非法販運，1994 年 6 月，又建立了歐洲警察禁毒分隊。該分隊作為一個情報和犯罪分析中心開展工作，使警察和海關官員能夠進行跨國合作。¹⁹⁶

第四節 台灣與毒品犯罪的懲治和防範

毒品長期以來一直是困擾世界各國的一項重大問題。台灣地區在近數十年來，雖經政府推動各項反毒政策，並經司法治安機關之大力查緝，但毒品並未在國內絕跡；事實上，根據司法機關的統計，毒品犯罪案件，仍有逐年上升的趨勢。毒品不僅會對吸食者之身心，造成重大之不良影響，亦會因之產生連鎖擴散性效應，且毒品之販售，存在極大利潤，亦持續引來或形成龐大犯罪組織之參與和介入，進而衍生出更多之犯罪行為。故就其對社會之危害性而言，毒品犯罪實遠超過其他類型之犯罪。

¹⁹⁵ 同前註，頁 269-270。

¹⁹⁶ 同前註，頁 270-271。

1950年6月3日，台灣公布施行「禁煙禁毒治罪條例」。¹⁹⁷1954年3月27日，又修正公布了「麻醉藥品管理條例」。1955年6月3日，台灣又制定了「勸亂時期肅清煙毒條例」，規定吸用煙毒成癮者，自該條例施行之日起一個月內，自動請求在6個月戒絕者，免除其刑；但勒戒斷癮和再犯者，則加重其刑；三犯者則處以死刑。¹⁹⁸1973年6月14日，台灣修正公佈了「麻醉藥品管理條例」；其後並歷經在1979年4月4日、1980年7月2日、1991年11月22日的修正。1991年5月1日，台灣終止「動員勸亂時期」，法務部乃將「動員勸亂時期肅清煙毒條例」呈報修正。1992年7月27日，修改為「肅清煙毒條例」。1994年，台灣針對「肅清煙毒條例」，進行了大幅度的修正，並更名為「毒品危害防治條例」。¹⁹⁹根據該條例，具體的毒品犯罪包括如下各項：製造煙毒罪；販運煙毒罪；栽種罌粟罪；製造、販運專供製造或吸食煙毒之器具罪；意圖販賣持有煙毒或專供製造、吸食煙毒器具罪；幫助吸用煙毒罪；吸用煙毒罪；單純持有煙毒或專供製造、吸食煙毒器具罪；公務員、軍人包庇或圖利縱容煙毒罪；公務員、軍人縱放煙毒罪犯脫逃罪；公務員、軍人盜換隱沒查獲之煙毒或吸食煙毒器具罪；虛偽鑑定罪；誣陷罪等。

在1950年代到1960年代，是台灣毒品犯罪的起步階段。在1970年代以後，尤其是在1980年代中期以來，台灣的毒品犯罪和吸毒人數急劇增加，並對社會造成了嚴重的威脅。此外，就台灣地區目前危害最烈的所謂一級毒品，如鴉片、海洛英和嗎啡等，台灣本身並不生產，此類毒品均由境外流入。主要來源為中南半島、香港和中國大陸。1999年，根據台灣司法機關統計，所查獲毒品之來源，中國大陸已躍居首位。其中海洛因佔全部查獲量之40%，而安非他命為67%。由此可見，若欲有效降低台灣毒品之犯罪，則非設法防堵來自中國大陸之毒品不可。根據台灣警方的調查，台灣地區走私毒品的路線，主要可歸納為下列三條路線：²⁰⁰

- (一)金三角、泰國(香港、新加坡、馬來西亞、韓國)、台灣、日本、美國；
- (二)金三角、雲南、廣西、廣東、福建、香港、澳門、台灣，至其他國家；
- (三)金三角、緬甸、越南到台灣。

根據台灣現行刑法第20章所規定的毒品犯罪，主要可分為11種罪名，分別為製造煙毒罪、販運煙毒罪、輸入煙毒罪、製造販運吸食鴉片器具罪、幫助吸用煙毒罪、栽種罌粟罪、販運罌粟種子罪、吸用煙毒罪、持有煙毒或吸食鴉片器具罪、公務人員強迫栽種罌粟或販運罌粟種子罪，以及公務人員包庇煙毒罪等。

近幾年來，關於兩岸間的毒品犯罪，毒品不僅在數量上不斷的増加，在種類方面亦從傳統以嗎啡、海洛因為主的第一級毒品，增加地二級毒品的安非他命，以及已在台灣地區流行的各種精神性迷幻藥品。毒品數量和種類的增加，亦意味著犯罪次數的增加，為逃避兩岸嚴厲的追緝行動，也連帶促使兩岸的毒品犯罪形態，不論模式和手法，均不斷的翻新和日趨複雜化與多元化。歷年來，兩岸所查

¹⁹⁷ 於1952年6月2日屆滿失效。

¹⁹⁸ 1973年6月21日修正第4條和第9條。

¹⁹⁹ 于志剛，《毒品犯罪及相關犯罪認定處理》（北京：中國方正出版社，1999），頁376-378。

²⁰⁰ 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》，頁301-304。

獲的毒品案件中，常見的犯罪模式如下：²⁰¹

(一)大陸購買毒品回台販售：過去最常見的兩岸毒品犯罪模式，多是由台灣不法份子，赴中國大陸購買毒品之，以各種不同方式，運送回台銷售。依此方式所購買之毒品，早期多屬第一級毒品，以鴉片、海洛因和嗎啡等為主。近年來，則以第二級毒品安非他命的數量為最多。

(二)大陸設廠，就地銷售或運送回台：自台灣修正「毒品危害防治條例」之後，台灣已將安非他命正式列為第二級毒品，除責成司法警察機關嚴格查緝之外，違反者均應受極為嚴厲的法律制裁。於是不法集團，只好另謀出路，分別從日、韓和台灣地區，引進原料和技術，在中國大陸地區設廠製造，再運回台灣及日本等地銷售。

(三)大陸毒品來台銷售或轉運出境：基本上，台灣屬於毒品進口國家，歷來毒品的流入，多由台灣地區人民前往大陸購買或製造，然後運送回台銷售。近年來因兩岸來往頻繁，台灣地區毒品價格又遠高於大陸，因而大陸販毒集團，為牟取暴利，遂透過偷渡客等走私人蛇集團，或是來台依親、探親之大陸人民，協助或負責運送毒品入境，再售予本地販毒集團或轉運出口。此種作法，在毒品運抵台灣之前，我方甚難獲得相關資訊，增加查緝之困難性。

(四)運送毒品來台，或至其他國家銷售：近幾年來，由於安非他命之原料與製造成本較低，台灣亦能掌握生產技術，因此已出現由兩岸人民聯手，共同組成跨國性販毒組織。同時，為降低生產成本，開拓市場和貨源，已將生產安非他命的地下工廠，轉移到中國大陸沿海地區。生產製造之後，再利用香港或台灣，作為轉運或中繼站。再以台灣和日本，作為主要的行銷市場。

台灣地區近幾年來不斷宣導反毒教育與通行各項反毒、禁毒、緝毒措施，積極展摘各種打擊毒品犯罪作為。而打擊毒品犯罪之首要工作，在於控制與阻絕毒品供應來源。易言之，即斷絕毒品之供應來源，防止毒品入境來台。此外，根據所查獲的案件分析，兩岸之間的販毒集團所採取的毒品走私方式，有船隻快艇運送、海空貨運夾帶、個人攜帶及行李托運，以及郵包寄送等。目前台灣地區對於毒品走私犯罪之查緝機關，主要有財政部關稅局、內政部警政署、行政院海岸巡防署及法務部調查局等。²⁰²

(一)財政部關稅總局：財政部關稅總局下設查緝處，掌理有關查緝工作。除關稅總局設有查緝處負責查緝走私毒品之工作外，其四個所屬關稅局，包括基隆、台北、台中、高雄關稅局，均設有查緝走私毒品之單位，亦同受關稅總局之指揮監督，辦理查獲走私毒品案件之處理，以及緝毒業務之督導事宜，或進出口船舶、飛機、車輛之檢查與管理、進出口貨物、旅客行李和郵包等之檢查。

目前台灣地區之通商口岸，計有桃園中正國際機場、高雄小港國際機場、台中港、高雄港、基隆港、花蓮港，以及蘇澳港等七處。各通商口岸均設有財政部關稅總局海關單位，負責查緝毒品走私之工作。同時，為加強海上緝毒之功能，在 2007 年，海關各區共配置 1 艘巡緝捕給艦、8 艘巡緝艦、14 艘關艇等，以擔

²⁰¹ 沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑和謝立功等，《兩岸共同打擊犯罪之可能性研究》(台北：遠景基金會，2001)，頁 96-98。

²⁰² 沈道震，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(台北：遠景基金會，2003)，頁 71-74。

負海上緝毒之任務。²⁰³

財政部關稅總局查緝毒品工作之目標有如下幾點：

1.聯合緝私：聯合緝私乃財政部為因應日益嚴重的海上走私問題，邀集軍警機關各主管單位，研商加強協助或逕行查緝事項，最後決議於中央設立「聯合緝私督導會報」，負責總合執行事項，並配合各地關稅局轄區，於各地區設置「聯合緝私協調小組」，負責各地之查緝工作。自 1990 年 7 月 16 日實施以來，海關除與軍、憲、警、調等機關聯合緝私，並於海岸、港岸、市面三道防線加強緝私外，參與全國反毒會議，以強化各緝毒機關間之協調合作，提升緝毒實際成效。

2.加強通關檢查：各區關稅局積極籌畫增添緝毒設備，以 X 光檢查儀檢查入境旅客之行李，並以緝毒犬協助各國際機場緝毒機關查緝毒品，施檢對象包括旅客行李、空運郵包、空運貨物等並以小型緝毒犬協助偵檢旅客隨身行李。基隆、台中、高雄關稅局並已採用 X 光車型檢查儀，加強海運貨櫃裝運貨物夾藏毒品之查緝。另在桃園國際機場台北關稅局，亦有機動之便衣查緝人員，協助查緝毒品行動之執行。

3.緝毒情報方面：在國內方面，為加強查緝毒品走私，關稅總局積極建立「海關查緝走私情報系統」，對可疑之商人、個人、運輸業等建立電腦檔案資料庫，俾對高危險群者加強重點查緝。在國際方面，加強國際間關務合作與情報交換。目前台灣地區海關已與香港、日本、韓國等地海關進行關務合作，並建立情報交換管道，未來將再積極加強與東南亞地區和其他國家海關之關務交流，以加強查緝毒品走私。²⁰⁴

(二)內政部警政署：查緝毒品走私犯罪，亦屬警察機關之任務與工作職掌範圍。該署的主要任務是對外斷流，即透過國際刑警組織與各國國際刑警組織中央局密切聯繫，蒐集國際間走私販毒情報，並積極爭取鄰近泰國、菲律賓、越南、香港等國家和地區，派駐警察聯絡官，加強蒐集毒品走私販毒情報；邊境封鎖，即加強國際機場、商港聯合安全檢查，嚴密出入境查驗，防止夾帶闖關入境，並落實漁港安檢工作和加強海域巡邏勤務；全面清查，即對煙毒犯建卡列管，布線追查有無再犯，並對可能販售、吸食毒品的場所，加強查察，即時秉持以案查案的方式，分別以向上追源，向下發展，持續擴大偵辦；鼓勵檢舉，即透過傳播媒體，鼓勵民眾踴躍檢舉毒品犯罪，並對證人提供嚴密的保密保護措施，以結合民間力量，共同維護社會治安。²⁰⁵

茲就警政署所屬之各查緝毒品單位，及其主要任務分述如下：

1.航空警察局：負責機場查緝毒品走私之工作，配合各機場海關人員，對出入境旅客進行身體、行李之查驗工作。

2.各地區警察局及港務警察局：台灣地區警察局自 1987 年解除戒嚴以來，出入境安檢工作改由警察機關接手，各地區警察局負責近 400 各漁港及沿海地區安全檢查，惟警察人員只能做漁港的定點檢查，無法執行近海巡邏，常有漁船在外海集結之後，再共同進港。由於查緝時間壓力的限制，常使警察機關無法進行

²⁰³ 《2008 關務年報》；<http://web.customs.gov.tw/public/attachment/872182207/pdf>。

²⁰⁴ 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》（北京：中國人民公安大學出版社，1997），頁 374-375。

²⁰⁵ 同前註，頁 372。

徹底有效的檢查，造成查緝毒品走私工作上的一大漏洞。²⁰⁶至 2000 年 1 月 28 日，行政院海岸巡防署正式成立後，此項業務復改隸行政院海岸巡防署接辦，但其執行上缺失則依然存在。至於各港務警察局方面，則負責商港安全檢察與查緝毒品走私之工作。

3. 刑事警察局偵查科、國際科：刑事警察局偵查科和國際科，負責走私、販毒情報線索之整合分析研究。國際科除上述情報蒐集、分析工作外，亦負責國際販毒案件之偵查工作，並與國際刑警組織密切聯繫，隨時與他國交換走私販毒情報，以防制毒品走私來台。

警政署的工作目標為：

1. 斷絕毒源：透過內政部警政署刑事警察局之國際刑警組織，與各國國際刑警組織中央局密切聯繫，蒐集國際間走私販毒情報，並積極爭取鄰近之泰國、菲律賓、越南、香港等國家及地區，派駐警察聯絡官，加強蒐集跨區毒品走私、國際販毒情報，以斷絕毒品走私入台之來源。

2. 加強通商口岸檢查：加強國際機場、國際商港聯合安全檢查，嚴密入出境查驗，防止夾帶毒品闖關入境，並落實安檢工作，以加強緝毒巡邏勤務。

3. 鼓勵民眾踴躍檢舉：透過傳播媒體、保密信箱、熱線電話、電子郵件等方式，鼓勵民眾踴躍檢舉毒品犯罪，並對證人提供嚴密與保護措施，以及高額獎金，以結合民間力量方式，共同維護社會治安，防制毒品犯罪。

(三) 法務部調查局：依據「法務部調查局組織條例」第二條之規定，法務部調查局為掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項，並奉行政院十一項職掌，其中第六項即為肅清煙毒事項。為有效遏阻毒品危害社會大眾，以維護國民身心健康，確保社會安定，法務部調查局奉行政院核定，於 1994 年成立了「緝毒中心」，負責辦理毒品查緝工作、與國外相關緝毒機關之合作與聯繫、毒品保管之相關事項，以及支援民間反毒活動等。調查局的主要任務是掌握緝毒政策、加強查緝毒品合作、訓練緝毒隊伍、建立緝毒情報網絡，以及集中管制煙毒等。²⁰⁷

該局之查緝毒品的目標，包括如下主要工作：

1. 掌握緝毒策略：依據「拒毒於彼岸、截毒於關口、緝毒於內陸」的指導原則，據以修訂「強化煙毒查緝工作實施工作」，以發掘偵破毒品走私管道。

2. 加強與各緝毒單位之協調與合作：與財政部關稅總局訂定「通商口岸煙毒查緝聯合作業要點」，以加強與各緝毒單位間之協調聯繫、配合，深入挖掘毒品犯罪線索，以偵破毒品犯罪案件，發揮統合戰力。

3. 促進國際緝毒合作：積極與國外相關緝毒機構，建立合作關係和聯絡管道，尤其置重點於美國、東南亞和東北亞等地區，期能共同打擊毒品犯罪。1991 年和 1993 年，舉辦「國際毒品及經濟犯罪研討會」；1994 年 3 月 2 日，召開「東南亞區域性緝毒工作技術研討會」，以交換工作經驗和擴大合作領域。

4. 加強緝毒專業訓練：根據中央反毒會報決議，規劃籌辦緝毒訓練班，召訓緝毒相關單位優秀人員。

²⁰⁶ 林美玲，《治安問題與警力運用》(台北：國家政策研究中心，1991)，頁 49。

²⁰⁷ 崔敏，《毒品犯罪：發展趨勢與遏阻對策》(北京：警官教育出版社，1999)，頁 357。

5.建立查緝毒品機關間電腦情報網絡：根據 1994 年 5 月行政院召開的「建立查緝毒品機關間情報網絡的可行性與必要性會議」，由法務部調查局建立一個煙毒犯前科資料電腦檔案，提供反毒、緝毒業務權責所必須的資訊。現已建立了煙毒前科犯資料庫作業系統，以及全國獲案煙毒流程管制系統，可提供相關緝毒機關查詢運用。

6.集中管制獲案煙毒：自 1993 年 7 月 15 日起執行「獲案煙毒處理流程管制作業要點」各項工作，集中管理全國獲案煙毒，並邀集有關單位及民間團體，成立「獲案煙毒處理流程監督委員會」予以監督。

(四)行政院海岸巡防署：除各國際通商口岸和內地之緝毒工作，由海關和警察機關負責外，台灣地區長達 1400 多公里的海岸線，亦有多處毒品走私上岸的良好地點。行政院海岸巡防署成立後，納編了陸上海防部隊，下設北、中、南、東四個海巡局，並在沿岸佈有班哨，執行全天候海岸線監視，其下並設置 10 個海巡隊，數個機動隊。該署主要任務為查緝走私、防止偷渡，並依行政命令，負責統一協調督導軍、憲、海關等機關，依權責執行海巡任務。海巡隊人員因為具司法警察人員身份，對於可疑之人、事、地、物，可逕行依法執行逮捕和搜查，並可通知其他毒品查緝單位會同處理。

該署的工作方式為：

1.聯合緝私：聯合緝私之工作，該署僅有協調、統合之責，而無指標、管制之權。其為與各緝毒機關建立良好的互動關係，邀集各相關單位，定期召開「聯合緝私座談」，以巡防實務為重點。

2.調整勤務：要求所屬各級單位，依據海岸狀況、地形特性、地區民情，以及走私頻率，訂定不同之勤務執行方式，俾能獲致更高之執行效率。

3.建置海岸監控系統及整建空中警力：該署在加強緝毒工作方面，除積極整合原有觀測通訊、監控裝備以持續正常運作外，並著手建置海岸監控系統，於 1995 年至 1997 年首先完成「先導型測試」。此外，該署尚規劃整建空中警力，利用空中警力靈活、機動和快速的特性，以利打擊海上毒品犯罪活動。

台灣地區自 1971 年退出聯合國之代表權後，有陸續遭到外交橫逆，與各國間缺乏官方正式的聯繫管道，大多未能參與對國際合作打擊毒品犯罪活動，以及相關條約之簽訂。此外，有鑑於毒品走私係屬跨國性、組織性之犯罪型態，國際間共同合作查緝，乃情勢所需無可避免。因此，需結合全民力量，積極爭取實際參與國際反毒事務；現階段短期內則由外交部國組司和法務部檢察司，蒐集國際反毒組織活動資訊，發交各毒品查緝機關，積極爭取參與，與安排國內外反毒人士雙邊或多邊參訓、互訪，以及舉辦國際反毒會議，交換反毒工作心得與經驗。

海峽兩岸在 1993 年的辜汪會談共同協議中，曾提及協商議題包括兩岸合作共同打擊海上走私犯罪活動，而走私毒品即為其中重要之一環。雖該協議至今執行成效不彰，但兩岸雙方已有共同防制犯罪的意願與共識，應是毋庸置疑。尤其是損及兩岸雙方國際聲譽與國民健康的毒品犯罪，更應是彼此關切的焦點。

第五節 中國與毒品犯罪的懲治和防範

在中華人民共和國成立以後，中共即在 1950 年 2 月頒佈「關於嚴禁鴉片煙毒的通令」，隨後亦於同年 9 月發出「關於貫徹嚴禁煙毒工作的指示」，通令大陸境內各公安機關全面採取行動。為求全面禁絕毒品犯罪，中共中央復於 1952 年 4 月發佈了「關於肅清毒品流行的指示」，並利用群眾運動的方式，展開大規模的禁毒運動，採取全面禁種、禁運、禁販、禁吸的清除政權。經過 1950 年代大規模的禁毒運動，中國大陸的毒品問題，大致上已受到控制。惟自 1970 年代以降，大陸地區的毒品犯罪，不論在毒品的生產地區、數量、種類、查獲的數量，以及吸食的人數等，都有快速增加的趨勢。

自 1978 年，中國大陸進行改革開放政策以來，由於對外進出口貿易的擴展，以及國際化程度的加深，使得國外境外的毒犯，利用中國大陸改革開放邊境管理逐漸放鬆之際，假道大陸進行過境販毒。²⁰⁸中國大陸過去的緝毒工作，多交由地方機關分別執行，每每造成多頭馬車，各自為政的亂象，地方機關不僅未能積極合作，反而經常相互牽制。為解決此一問題，中共中央遂於 1987 年，首先成立了「麻醉藥品管理和禁毒協調會議」，以加強各禁毒單位之協調聯繫。1990 年 11 月下旬，成立「國家禁毒委員會」，各級地方政府亦成立相應的禁毒機構。該委員會負責研究確定禁毒方面的重要政策和措施，協調有關重大問題，統一領導全國的禁毒工作。²⁰⁹

1990 年 12 月 28 日，在中共第七屆全國人大常委第 17 次會議中，通過了建政以來的第一部的反毒單行刑事法規，即「關於禁毒的決定」。其中對於毒品犯罪的各種行為，如走私、販賣、運輸、製造等均有明確之規範和處罰。同時，該決定也強調其人民在大陸境外從事毒品犯罪，亦同樣適用該決定之規定。²¹⁰此外，亦值得注意的是，「關於禁毒的決定」對於毒品犯罪，亦提供了較為完整的規範：²¹¹

(一)對毒品種類有完整之規定，如鴉片、海洛因、嗎啡、大麻、古柯鹼，以及其他能使人成癮之麻醉與精神藥品；

(二)對毒品犯罪行為規定，更為周延。其中，包括了走私毒品罪、販賣、運輸、製造毒品罪，非法持有毒品罪、包庇毒品犯罪份子罪、窩藏毒品罪、掩飾出售毒品獲得財物的非法性質和來源罪、非法運輸攜帶造毒品進出境罪、非法種植毒品原植務罪、引誘、欺騙他人吸毒罪、強迫他人吸毒罪和非法提供毒品罪。

(三)加重毒品犯罪者之刑罰：如對於走私、販賣、運輸製造鴉片 1000 克以上，海洛因 50 克以上者，毒品犯罪集團的首要份子，以及武裝的毒品犯罪者，或參與國際販毒活動者，均可處 15 年以上之有期徒刑或死刑，並沒收財產。此外，對於國家工作人員犯毒品罪或累犯者，均有加重處罰之規定。

²⁰⁸ 同前註，頁 481。

²⁰⁹ 王哈，《中國禁毒報告：白色恐怖》（北京：中國社會出版社，1998），頁 63。

²¹⁰ 沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑和謝立功等，《兩岸共同打擊犯罪之可能性研究》（台北：遠景基金會，2001），頁 86。

²¹¹ 同前註，頁 92。

(四)明確規定對毒品犯罪之普遍管轄權，凡外人在中國大陸境內犯罪，或在境外犯罪毒品罪，而進入中國大陸境內，除因國際公約必須引渡外，均受中共司法機關之管轄。

1991年1月3日，最高人民法院也發出了「嚴懲毒品犯罪份子的通知」，要求各級人民法院嚴格執行全國人大常委會「關於禁毒的決定」。對毒品犯罪份子必須貫徹依法從嚴懲處的方針，尤其對於犯罪情節特別嚴重的罪犯，必須予以嚴懲。同年1月10日，國家禁毒委員會召開第一次全體會議，決定在毒品犯罪嚴重的重點地區，開展具有成效的禁毒鬥爭，推動禁販、禁種和禁吸。²¹²1991年6月，「國家禁毒委員會」召開了第一次的大陸地區禁毒工作會議，提出禁毒工作的方針，並制訂全社會禁毒綜合治理的具體措施，推動禁毒鬥爭的發展。此外，並要求嚴格實施政府領導責任制，要求各級政府的主要領導，均須切實負起責任。1997年3月，召開「全國禁毒工作會議」，部署九五期間的禁毒工作，並採取相應政策。並於4月間成立了「全國禁毒專項鬥爭總指揮部」。²¹³其禁毒對策有如下7項：

(一)把禁毒教育列入禁毒總目標的重要內容，堅持深入長期持久的開展這項工作。其次，制定禁毒教育規則，明確教育內容、對象、責任、時限等。再者，充份運用各種形式進行宣傳，號召廣大群眾與毒品作鬥爭，增強禁毒鬥爭的社會效應；

(二)1990年12月28日，中國大陸地區全國人大常委會通過「關於禁毒決定」，對毒品犯罪作出規定。1995年1月，大陸地區國務院頒布「強制戒毒辦法」，特別是1997年修訂「刑法」，對毒品犯罪的定罪量刑，作出較為明確而具體的規範。此外，加強禁毒法制建設的禁毒行政法規，尚有「戒毒藥品管理辦法」、「麻醉藥品管理辦法」、「精神藥品管理辦法」等；

(三)為遏阻大陸地區全區性的毒品犯罪上升趨勢，1997年4月起，大陸地區開展大規模的禁毒專項鬥爭，在毒品犯罪較為嚴重的地區，不斷加強集中整治與加強緝毒，並推行重點地區專項治理；

(四)公安、檢察、法院、海關、邊防和武警等緝毒的主要職能部門，應發揮其主力查緝作用。組織專業緝毒隊伍、從中央到地方公安機關，設置緝毒專責機構緝毒處、大隊等，各級公安機關亦成立相應的緝毒隊伍，增加緝毒人員與裝備。專業性的緝毒隊在邊境、交通沿線、出省關口進行查緝走私販毒，不斷強化禁毒、緝毒功能。各級公安機關的緝毒專業隊伍擔負毒品堵源截流的重任，為此，公安部門採取多種手段，強化偵查實力和部門間的密切配合，以利查緝毒品犯罪案件；

(五)中國在堅持和平共處五項原則的基礎上，積極參與和推動國際禁毒合作，在國際禁毒領域履行五項基本原則，與周邊國家和聯合國的禁毒合作也經歷了四個轉變，即由封閉到參與的觀念轉變、由意向商談到廣泛合作的轉變、由單一性向多元化的轉變，以及向法制化的轉變。基本上，中國在堅持和平共處五項原則的基礎上，一向積極參與和推動國際禁毒合作，在國際禁毒領域認真執行履行五項基本原則，即堅持廣泛參與、責任共擔的原則、充份尊重各國主權的原則、

²¹² 王晗，《中國禁毒報告：白色恐怖》，頁64。

²¹³ 同前註，頁48。

確實履行國際禁毒公約和有關協定的原則，以及積極參與跨國替代種植、促進從根本上解決毒品問題的原則。²¹⁴

在中國大陸地區，部份邊境地區販毒情形相當嚴重，而境外是毒品主要來源地和消費市場，因此自 1980 年代中期以來，中國國家禁毒委員會，與在美國、緬甸、泰國、香港等國家和地區的互訪中，不斷就禁毒合作問題交換意見，表明了合作意向。經各方多次交流會談，首先由中國、緬甸和聯合國簽署了禁毒合作項目，並建立了定期會晤制度，繼而擴大為中國、緬甸、泰國和聯合國的禁毒合作，其後又進一步吸收越南、寮國和柬埔寨等國參與，形成了六國七方合作的格局。

1989 年 10 月 5 日，亞洲地區緝毒研討會在北京召開，來自 32 個國家和地區的警方，以及司法部門代表聚集，共商打擊毒品犯罪對策，以及加強地區合作的有效途徑。最後形成了「亞洲地區緝毒研討會倡議書」，為亞洲各國禁毒合作奠定了基礎。

1990 年 8 月，聯合國禁毒基金會向中國建議，提出「東南亞禁毒戰略」，出現了東亞次區域禁毒合作的基礎。8 月至 9 月，中國公安部首次組成禁毒代表團訪問緬甸和泰國，就禁絕雲南境外毒源、共同打擊跨國販毒活動等問題進行磋商。三方達成了開展禁毒合作的意向。此乃中國第一次就禁毒合作事項，與緬甸和泰國禁毒機構進行接觸，取得了良好開端。10 月 15 日至 19 日，聯合國第 15 屆亞太地區禁毒執法機構負責官員會議在北京舉行。²¹⁵

1991 年 2 月，聯合國大會禁毒特別會議在日本舉行。根據中國、緬甸和泰國的協商，聯合國禁毒基金會提出了東亞金三角次區域禁毒合作的構想，得到了中國、緬甸和泰國的積極響應。1991 年 5 月，中國舉行了首次和泰國、緬甸和聯合國禁毒署高級官員會議，討論了禁毒合作的項目，初步確立了開展次區域多邊國際禁毒合作的模式。1992 年 6 月 12 日，中國、緬甸和聯合國禁毒署在仰光簽署了「中國、緬甸和聯合國禁毒署三方禁毒合作項目」。²¹⁶該協議加強了中緬邊境地區打擊毒品販運、減少毒品需求，並在緬甸境內實施農作物替代種植計畫。

1993 年 8 月 9 日，聯合國亞太經社理事會和聯合國禁毒署，共同主持的國際禁毒研討會在曼谷舉行，共有中國、緬甸、寮國、泰國、馬來西亞、越南、菲律賓的代表參加，針對中國與周邊鄰國的緝毒執法進行合作協商。同年 10 月，中國代表赴紐約參加第 48 屆聯合國大會禁毒特別會議，中國與緬甸、寮國、泰國和聯合國禁毒署正式簽訂了「東亞次區域禁毒諒解備忘錄」。1995 年 5 月 27 日，第一次東亞次區域禁毒合作部長級會議在北京召開，中國、寮國、緬甸、泰國、柬埔寨、越南和聯合國禁毒署，通過了代表六國七方禁毒決心的「北京宣言」，呼籲各國關注毒品問題，並在禁止毒品生產、打擊毒品過境和預防毒品濫用方面加強合作。會議中，各方簽署了「次區域禁毒行動計畫」和一系列禁毒合作項目等。同時，通過接受柬埔寨和越南為「東亞次區域禁毒諒解備忘錄」的正式成員

²¹⁴ 羅秉森、梁晉公、楊紅屏，《禁毒問題研究》，頁 207。

²¹⁵ 同前註，頁 200。

²¹⁶ 王晗，《中國禁毒報告：白色恐怖》，頁 57。

國。²¹⁷1999年，中國亦出席了在日本和寮國所召開的次區域部長級會議，積極推動次區域禁毒合作。

2000年10月，中國參加了在曼谷由泰國和聯合國禁毒署聯合舉辦的「實現2015年東盟無毒品」的「東盟+中國」(10+1)國際禁毒會議，並簽署了「東盟+中國禁毒行動計畫」，中國和泰國簽署了「關於禁毒合作的諒解備忘錄」，進一步確立了東盟+中國的禁毒合作架構。其後，中國與緬甸亦建立了邊境地區緝毒執行合作的聯絡官制度。2001年1月，中國和緬甸、寮國分別簽署了禁毒合作的諒解備忘錄，確定中緬、中寮在打擊犯罪、替代發展、易製毒化學品管制、戒毒治療、技術協作、情報交流等方面的合作細節，亦確定了由中國為緬甸、寮國培訓禁毒執法警察。2001年8月，中國、緬甸、寮國、泰國在北京舉行禁毒四國部長會議，發表了進一步加強國際禁毒合作的「北京宣言」，確立了四國間的禁毒合作夥伴，以及透過高層會晤磋商解決禁毒等國際和地區重大問題的方式，同時加強工作層面的業務交流。因此，自2001年以來，中國積極緬甸、寮國、泰國開展邊境執法合作和其他方面的禁毒國際合作。²¹⁸

中國最初與國際間的禁毒合作，主要集中在緝毒方面，即對國際販毒案件進行合作偵破和進行毒品犯罪的情報交流。例如，在1988年3月，中國公安機關在上海發現販毒份子利用空運錦鯉魚夾帶毒品企圖向美國走私。在美國與香港地區警方配合下，迅速將其一舉破獲。隨著形勢的發展和變化，中國與國際間的禁毒合作領域逐漸擴大，發展到禁種、禁製、禁吸等各個方面，合作的形式也由互訪、考察、情報交流，拓展到簽署項目、推廣替代種植、進行培訓、開展學術交流，以及舉辦國際會議等。²¹⁹

中國大陸在加強推行區域和國際禁毒的司法合作方面，主要採取的措施如下：

- 1.從中國大陸毒品犯罪問題來看，毒品過境、販運已形成縱橫交錯的網絡，西南、西北、東南地區較為明顯。毒品犯罪的隱蔽性強、流動性大。只有實行緝毒協作，堵源截流，各緝毒機關協調配合，才能收到打擊毒品犯罪的效果。各緝毒機關互通協作資訊，共同分析毒品犯罪的規律、特點，洞察毒品犯罪協作線索就共同緝毒對策，採取聯合行動偵查跨省、跨區域的毒品犯罪，緝捕毒品犯罪者。大陸地區中央禁毒主管部門在協作方面發揮指導作用，使緝毒工作協作的實現規範化、制度化。

- 2.針對毒品流入香港、澳門出境的情況，中國大陸公安機關也進一步加強與港澳警方的警務協作，共同打擊跨境毒品犯罪。自1980年代以來，粵港澳三地警方在聯手偵查跨境的重特大販毒案件方面發揮一定作用。中國大陸與港、澳、台灣之間的區域禁毒合作，其性質完全不同於禁毒國際合作，因為對北京而言，這是一國範圍內不同區域之間的合作，但在目前的情況下，又是一種特殊的合作形式。就目前的實際情況而言，大陸與港、澳之間的禁毒合作，似乎不太困難，事實上在禁毒的具體事務方面，已經建立了某種互相默契的合作機制。但台灣的

²¹⁷ 羅秉森、梁晉公、楊紅屏，《禁毒問題研究》。

²¹⁸ 同前註，頁182。

²¹⁹ 崔敏，《毒品犯罪：發展趨勢與遏阻對策》，頁483。

情況更爲複雜，由於兩岸長期處於對峙狀態，迄今尙未建立起任何形式的禁毒合作途徑。²²⁰

3.1987年，中國與聯合國制定並簽署了爲期3年的「中國政府與聯合國禁毒基金禁毒合作項目」。²²¹1988年，第42屆聯合國大會把每年6月26日確定爲「國際禁毒日」，1990年規定從1991年到2000年爲「聯合國禁毒十年」。1995年5月22日，中國政府與聯合國在北京簽署了第二期禁毒合作項目，仍爲期3年。中國政府捐贈了6000萬人民幣，以加強打擊過境販毒活動的裝備和力量。²²²1995年5月27日，在北京舉辦第一次區域部長級禁毒合作會議，通過「北京宣言」，簽署「亞洲區域禁毒行動計畫」，以及一系列的禁毒合作項目。聯合國禁毒署於1996年11月25日，在上海召開「上海國際興奮劑會議」。在近年來，大陸地區積極參與聯合國召開的重要禁毒會議和禁毒活動，加入有關國際公約，如1985年6月18日，全國人大常委會通過決定，加入聯合國1961年的「麻醉品單一公約」、1971年的「精神藥物公約」等兩個禁毒公約。1989年9月4日，全國人大常委會通過決定，簽署1988年「聯合國禁止非法販賣麻醉藥品和精神藥物公約」，在近年來的國際緝毒實踐中，大陸地區公安部門，分別與美國、香港、加拿大等國警方合作，採用控制下交付偵查毒品技術，偵破多起重大國際毒品犯罪。進一步加強與世界各國研究禁毒對策，及時交流國際毒品犯罪情報，採取聯合緝毒行動，偵查重大跨國毒品犯罪案件，緝捕國際毒販；加強國際緝毒合作。由此可以看出，中國積極的參與禁毒國際合作，並與周邊國家和聯合國共同努力，以解決中國所面臨的毒品問題。

(六)中國大陸在禁毒的同時，亦針對吸毒、注射毒品成癮者，依法進行處罰，並予以強制戒毒。有效強化戒毒工作，可以限制和縮小毒品在境內的消費市場，減少走私毒品的危害。因此，中國大陸推動「三禁並舉、堵源截流、嚴格執法、標本兼治」的反毒策略，繼續自禁毒宣傳教育、緝毒破案和強制戒毒三個重要環節方面，加強禁毒的力道。

(七)中國大陸緝毒工作的基本策略，是要將毒品堵在境外、截在境內、防止蔓延。而大陸地區的毒品犯罪主要是過境販毒和因此帶來的毒品消費問題。此項特點決定了大陸地區毒品犯罪情報，涉及面廣、來源管道多。毒品犯罪偵查的成效，在一定程度上，取決於毒品犯罪的情報資訊，廣泛毒品犯罪線索是偵查毒品犯罪的首要基本工作。中國大陸與毒品犯罪鬥爭的情報網，根據具體情況布建，凡毒品犯罪所涉及之地區、犯罪活動和隱蔽的區域，均爲其情報網的建設範圍。毒品犯罪情報網的建設，要求形成網絡化、系統化、多層次和多管道、點線面交接連成一體，形成疏密相宜的情報網絡體系。並且，情報網絡應與毒品犯罪進行長期鬥爭的需要相適應。

過去中國大陸的緝毒工作，多交由地方公安機關分別執行，此經常造成多頭馬車，各自爲政的亂象。地方公安機關之間，不僅無法彼此積極協調合作，反而經常互相牽制，以致緝毒工作往往事倍功半。有鑑於此，大陸地區乃決定採取一

²²⁰ 同前註，頁493。

²²¹ 王晗，《中國禁毒報告：白色恐怖》，頁57。

²²² 同前註，頁57-58。

系列措施，以加強對反毒禁毒工作的領導。首先於 1990 年 11 月，由國務院成立「國家禁毒委員會」，負責研究確定禁毒方面的重要措施，協調有關重大問題，統一領導大陸地區各緝毒機關的禁毒工作。1991 年 6 月，「國家禁毒委員會」在北京召開第一次的大陸地區禁毒工作會議，決定全面加強禁毒工作，要求在三年內有效遏阻毒品泛濫的現象，進而逐步堵住境外的毒源，禁絕境內的毒品，以及消除境內的毒品消費市場。此外並嚴格實施「政府領導責任制」，對於毒品犯罪問題嚴重者，由當地的地方首長負責。

當前中國大陸的毒品來源，主要來自境外，為有效遏阻境外毒品的流入，大陸地區已全面加強對邊境、航空站、以及海關之管制檢查；在邊防方面，大陸地區各地邊防工作站、檢查站已會同口岸聯檢部門，加強對出入境車輛和人員的檢查；對於行李物品，則進行重點開包檢查；並在重要邊區，建立三大防線。第一道防線的目標，是將毒品堵在邊境之外；第二道防線，是對毒品入境後的流向，嚴密加以控制；第三道防線，則是防止毒品流向鄰省或轉運出口。此外大陸地區的海關總署，亦於 1995 年提出三項中心工作，一是爭取多破案、破大案；二是對毒品流向進行分析，並推廣緝毒犬的使用，以提升緝毒效益；三是全面推行「打擊走私合作備忘錄」制度，以加強與其他相關部門協調合作，以期獲致最佳的緝毒成效。²²³

再者，由於中國大陸的毒品犯罪，已趨向國際化和組織化，販毒集團亦多成為跨國性的組織，或相互串聯合作，欲求有效遏阻或打擊毒品犯罪，勢必藉由國際間的合作，才能收到具體效果。由於毒品問題日益嚴重，不論毒品係自境外流入，抑或轉運出境等之查緝工作，均非大陸地區緝毒機關獨力所能進行。故其自 1960 年代開始，即參與國際合作反毒工作，藉諸國際的社會力量，共同進行反毒工作。其先後加入聯合國 1961 年的「麻醉品公約」、1971 年的「精神藥物公約」，以及 1988 年的「聯合國禁止非法販運麻醉品和精神藥物公約」。1995 年 5 月 22 日，大陸地區與聯合國禁毒署，簽署一項為期三年之禁毒合作項目協議。除贊助 6,000 萬人民幣之經費外，大陸地區亦同意提供一切所須之人力、物力，以加強中緬邊境之緝毒力量。此外，並於 1995 年 5 月下旬，在北京召開由中共、越南、泰國、緬甸、寮國和柬埔寨等國所組成之「第一次亞太區域禁毒行動計畫」和「北京宣言」，進一步強化此區域的相關反毒合作事宜。²²⁴

第六節 兩岸共同打擊毒品犯罪

由於目前兩岸之間並無正式的官方接觸和談判，因此兩岸跨區毒品犯罪之查緝，以及犯罪情報資訊之聯繫，主要係透過兩岸紅十字會，以及海基、海協兩會居間協調，內政部警政署則由各地區警察機關，查報毒犯潛逃大陸地區的情報資訊，函請海基會轉大陸地區主管部門，協助追緝並予遣返。惟目前大陸地區對此反應較為冷淡，並未積極配合。未來行政院陸委會、海基會等機關應加強與大陸地區溝通協商，以促進兩岸合作共同打擊跨區毒品犯罪。

²²³ 沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑和謝立功等，《兩岸共同打擊犯罪之可能性研究》，頁 86。

²²⁴ 同前註，頁 94。

雖然兩岸尚未建構常態性、制度性之合作共同打擊毒品犯罪模式，但基於對懲處跨區犯罪的需要，兩岸間已開始部份合作共同打擊犯罪模式的實踐。1989年4月21日，大陸地區偵查機關將在台灣地區殺人後逃至大陸地區藏匿的台灣地區案犯楊明宗，押送到第三地新加坡，然後由台灣地區偵查機關押回審訊。1990年10月9日，台灣地區偵查機關將北京犯重大盜竊案件後逃匿至台灣地區藏匿的大陸地區案犯吳大鵬，緝捕後遣大陸地區。凡此兩岸合作共同打擊犯罪模式的實踐顯示，兩岸進行合作共同打擊毒品犯罪，對於兩岸雙方均將互蒙其利。

台灣歷年來查獲之毒品，如海洛因、安非他命等甚多來源由大陸地區走私入境。自1995年起，每年台灣地區查獲之海洛因毒品，平均約有40%、安非他命約有70%以上，係來自大陸地區，顯見大陸地區似為毒品重要輸出地區。再者，兩岸犯罪組織走私毒品轉運至國外，如美國和其他國家以牟取不法暴利，以致美國政府前曾公布台灣地區與大陸地區，均為重要毒品轉運國。是故，為維護兩岸法律秩序與良好的國際形象，並維護兩岸人民共同福祉，兩岸合作共同打擊毒品犯罪之協議，有其必要性。

由於中國大陸拒絕接受兩岸對等分治的客觀事實，亦不承認台灣地區的主權獨立，然而兩岸合作共同打擊跨區毒品犯罪，勢將直接觸及兩岸刑事案件的司法管轄權問題。長期以來，兩岸在政治上存在著重大的歧見與嚴重的對抗，此種特殊的現實條件，使兩岸在刑事司法協助問題的處理上，只要觸及政治性考量，幾乎都是面臨難以突破的僵局。然而，從另一角度觀察，近年來兩岸民間往來互動頻繁，尤其是經濟關係的密切發展，使兩岸同蒙其利。由此觀之，自現實利益的考量下，兩岸未嘗不能在某些共同關切的事務或議題上，尋求合作發展的空間。甚至透過合作關係的建立，逐漸消除雙方的猜疑，建立互信，或可進而化解兩岸政治上的對立。

自台灣地區於1987年7月解除戒嚴，以及開放民眾赴大陸地區探親後，國內政治和兩岸關係便邁入新情勢。國人紛赴大陸地區探親、觀光、經商，兩岸民間交流活動極其熱絡，但亦因此衍生偷渡、走私槍械、毒品、刑事嫌疑犯、通緝犯逃亡至對岸藏匿等各項犯罪問題。由於兩岸對於偷渡問題之處理，幾乎沒有任何合作的情況，因此兩岸遂於1990年9月假金門簽署著名的「金門協議」。該協議的重要內容如下：²²⁵

(一)遣返原則：應按遣返作業，符合人道精神與安全便利的原則。

(二)遣返對象：違反有關規定進入對方地區的居民；刑事嫌疑犯或刑事犯。

(三)遣返交接地點：雙方商定為馬尾-馬祖，但依被遣返人員的原居地分佈情況，以及氣候、海象等因素，雙方得協議另擇廈門和金門。

(四)遣返程序：一方將被遣返人員的有關資料通知對方，對方應於廿日內核查答覆，並按商定時間、地點遣返交接。如核查對象有疑問者，亦應通知對方，以便複查；遣返交接雙方均用紅十字會專用船，並由民用船隻在約定地點引導。遣返船、引導船均懸掛白底紅十字旗；遣返交接時，應由雙方事先約定的代表二人，簽署交見證書。

²²⁵ 沈道震，《現階段兩岸有關偷渡之相關法令、管理及其問題之研究：兼論三通後兩岸共同防制偷渡之可能性》（台北：遠景基金會，2002），頁45。

金門協議以民間組織為中介機構，負責遣返作業，以間接司法協助形式，達到實質上遣返罪犯之效果，即具有引渡之實質內涵，雖不失為現階段兩岸地區一種有效的臨時過渡性合作模式，但仍無法有效防制兩岸地區衍生之跨區犯罪案件，致使有關兩岸地區的跨區犯罪案件日益增多，使兩岸地區之治安問題更趨嚴重。²²⁶

由於「金門協議」僅以兩岸偷渡人民及刑事犯、刑事嫌疑犯為遣返對象，並無協助、合作共同查緝犯罪或相關刑事司法協助之協議。以致協助緝捕毒犯工作，均需視大陸地區公安機關之意願或兩岸政治因素而定，且大陸地區對於此項問題，少有正面和善意的回應，以致助長各類毒犯潛逃大陸地區藏匿，或隔海持續遙控，危害台灣的社會治安。此外，協助緝遣返毒犯作業，需視大陸地區之意願而定，時有停頓，亦曾因兩岸政治環境變遷。如自 1999 年 7 月至 2000 年 2 月間，兩岸遣返作業停頓長達 8 個多月。大陸地區始經由兩岸紅十字會協助，恢復執行刑事犯遣返作業，但亦屬時斷時續。台灣地區方面始終處於被動處境難以遂行，故亟須擴大金門協議適用範圍，將兩岸互相協助查緝毒品犯罪行、刑事司法協助等議題，列為金門協議項目或另訂新協議。

1991 年 5 月，台灣宣告終止動員勦亂時期，正式排除以武力處理國家統一問題。此後，兩岸地區之雙方政府，開始展開民間性、經濟性、事務性與功能性之會談。並頒布了「台灣人民自大陸地區遣返實施地點」，針對進入大陸地區之台灣地區人民的遣返事宜，加以規範。1992 年 6 月，台灣地區政府修正公布「大陸地區人民非法入境遣送實施要點」，針對非法進入台灣之大陸地區人民的解送、收容和遣送事宜，加以規定。1992 年 7 月，台灣地區政府公布施行「台灣地區與大陸地區人民關係條例」對於非法進入台灣地區之大陸地區人民的強制出境事宜，以法律明定之。兩會亦於 1993 年 4 月，會談時達到部份共識，雙方共同簽署「辜汪會談共同協議」。兩岸兩會於 1993 年簽署之「辜汪會談共同協議」中，已將「違反有關規定進入對方人員之遣返及相關問題」、「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」、「協助兩岸海上漁事糾紛之處理」、「兩岸智慧財產權保護」，以及「兩岸司法機關之互相協助」等，列入年度協商議題。²²⁷但因涉及兩岸司法管轄權之爭議問題，以致兩岸兩會仍無法就此項議題進行磋商。再者，自大陸地區片面中斷兩岸兩會協商機制以來，現階段大陸地區之談判策略推動兩岸政治、經濟對話，並主張兩岸必須在展開政治談判的程序性商談後，才能重開兩岸兩會事務性商談，為兩岸協商設下了新的障礙。

1996 年 5 月，兩岸地區為第二次辜汪會談舉行預備性磋商，雙方亦同意進入廣泛議題的協商，但後來因為政治上之對立有升高之趨勢，使協商陷入困頓。1998 年 2 月，台灣地區政府主動呼籲大陸地區政府，儘早恢復制度化協商溝通管道；同時，首度表示兩岸地區協商時，除事務性議題外，諸如互不侵犯、和平協定，抑或結束敵對狀態等政治性議題，均可同時進行協商。中共中央可授權廣東與港、澳地區密切合作禁毒。北京應授權廣東省政府與廣東省公安機關，可以

²²⁶ 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析》(台北：兩岸交流遠景基金會，2002)，頁 88-89。

²²⁷ 同前註，頁 111。

在一定範圍內自主決定與香港、澳門的禁毒合作事宜。除重大原則性問題，必須經過中央批准才能實施外，對於一般的情報交流與司法協助等具體合作事項，可以由廣東方面與港、澳有關方面直接聯繫和採取行動。

在毒品走私犯罪問題上，因台灣地區自 1993 年正式宣示「向毒品宣戰」之反毒政策以來，積極統合政府與民間力量倡導反毒運動，並經治安機關嚴密查緝之下，台灣地區毒梟紛將暗藏於台灣地區之安非他命製造工廠，遷往大陸地區東南沿海各省，由逃往海外之毒犯轉赴大陸地區從事製毒、販毒等情事，並伺機走私回銷台灣。此種方式儼然成爲兩岸新型態的走私毒品模式，並且有逐漸擴大的趨勢。依台灣地區毒品危害趨勢分析，毒品泛濫種類以海洛因、安非他命爲主，毒品走私犯罪模式以漁船走私、夾帶走私、郵包走私和吞食肛塞等方式爲主。其中因台灣地區海岸線綿長，利用漁船走私查緝不易，相對風險較低且走私數量龐大，爲毒梟最常採用之方式。此外，以貨櫃夾帶走私方式，亦因數量大且易於藏匿闖關進口，同爲大宗毒品走私常見之方式。若以毒品類別、來源地區分析，台灣地區海洛因毒品來自金三角者，其走私路線則多以經泰國或大陸地區，再轉經港澳、東南亞國家，或直接進入台灣地區，以漁船、貨櫃夾帶等走私方式爲主要模式，而安非他命則以自大陸地區以漁船、貨櫃夾帶走私方式爲主。

據近期偵辦之案例顯示，台灣地區的澎湖、金門、馬祖三外島似有被毒梟作爲大陸地區毒品轉運站之情形，值得密切注意。金馬地區實施小三通後，利用台灣地區外島轉運毒品之走私案件漸增，更應值得特別注意。由台灣地區各偵查機關關於近年內所緝獲毒品案件統計，1999 年查緝毒品來自大陸地區者，數量爲 970.81 公斤，佔總查獲量之 65.5 %。2000 年，查緝毒品來自大陸地區者，數量爲 636.6 公斤，佔總查獲量的 48 %，數量相當龐大。²²⁸

毒品走私入台的運毒路線，近來亦出現新現象。過去台灣地區毒品，主要來自金三角路線的情形，逐漸由北韓、大陸地區、菲律賓此一白三角地區所製造安非他命毒品走私路線所取代。且安非他命毒品有再度在亞洲地區興起的趨勢，其與大陸地區販毒集團活躍其間有密切的關係。此外，自大陸地區西南邊境省市，成爲國際毒品的運毒通道，以及台灣地區製造安非他命毒品集團，西移大陸東南的之後，大陸已成爲台灣地區毒品供應來源的主要地區，加上兩岸人文、地理相近，以及交流活動日益活絡等因素，兩岸毒梟隨著毒品種、製、產、供、運、銷的關連性，日益密切結合，且兩岸跨區毒品犯罪者，大都有大陸地區或香港地區犯罪集團成員，使台灣地區毒品來源更加複雜，也顯示安非他命近來又成爲台灣地區的主要毒品種類。但由於目前兩岸共同合作打擊毒品犯罪事宜，均須透過兩會協調聯繫，台灣地區偵查機關與大陸地區公安單位無法直接聯繫，加以目前大陸地區刻意抵制海基會此一常態性的聯繫管道，故相關案件，往往無法提供民眾協助或迅速偵破。

2002 年 1 月 16 日，台灣地區通過了「駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會間之刑事司法互助協定」，此項協定，不僅是台灣地區打擊跨國犯罪所邁出的一大步，更象徵著台灣地區在國際刑事司法互助方面的重大突破，對於未來

²²⁸ 沈道震，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(台北：遠景基金會，2003)，頁 110。

開展兩岸區域刑事司法協助，亦具有相當的作用。美國是第一個與台灣地區簽署刑事司法互助協定的國家，該協定對其他國家亦應同具示範作用，可作為未來台灣地區與其他國家、地區洽簽類似協定的範例。此項協定不但建立台灣地區與美國雙方執法人員，在共同打擊網路犯罪、毒品犯罪、洗錢犯罪和經濟犯罪等跨國性犯罪的正式合作管道。同時也將成為日後台灣地區與他國建立跨國打擊犯罪合作機制的基石。

2006年2月，台灣和中國的黃浦海關在情報交換與合作下，在高雄破獲了安非他命走私案件。²²⁹2006年2月3日，昆明海關緝私警察和台灣地區警方合作，破獲了以台灣鐘萬億為首的國際海洛因販毒集團，此乃海峽兩岸警方首次聯手打擊毒品的犯罪行動。此次案件之所以成功，歸因於中國大陸方面的情報提供和協助。²³⁰由此可見，鑑於毒品犯罪的跨國特色和時效性，兩岸與國際之間的建立立即性與常態性情資交換平台，以及建立共同打擊犯罪的機制，實有其必要性。

第七節 小結

根據本章的分析，兩岸均共同面對了毒品犯罪對社會的影響，以及如何有效遏阻跨國毒品走私等問題。但由於兩岸隔閡之政治環境，助長不法之毒犯心存僥倖心理，致使中國大陸地區成為台灣地區毒品之主要來源地，更是各類毒犯逃匿、隱藏之溫床，近年來更成為兩岸三地毒品犯罪的主要地區。台灣地區為打擊兩岸跨區毒品犯罪，已由行政院核定「阻斷大陸毒品走私來台具體作法方案」，初期針對大陸地區重點省份之公安緝毒人員，以及海關人員加強交流，並藉由兩岸執法人員組成交流團或參訪團相互交流、參訪、座談，交換緝毒實務經驗與心得，以期建立兩岸合作之工作情誼，再經由兩岸兩會的正式聯繫管道，以進行協調合作。

在未來兩岸合作緝毒方面，亦可從情報之提供與交換等方面著手。為加強對抗國際販毒集團，國際社會已開始重視毒品犯罪情資的交流與合作。如美國即聯合其15個相關司法警察與情治機構，組成所謂的「毒品資訊交換中心」(Exchange of Poisonous Drug Information Center, EPIC)，試圖整合各反毒執法機構之人員、設備與資訊等，並加強與各國緝毒機構的交流與合作。1995年，台灣亦在高檢署的「緝毒督導小組」之下，成立了「緝毒線索資料中心」，負責與國內外有關的緝毒機構，進行情資交流。透過此一機構，可展開與美國和其他友好國家進行反毒之情報交流。為進一步促進兩岸合作打擊毒品犯罪，陸委會亦於1998年4月邀集法務部、內政部等相關部會，成立了「防制兩岸犯罪聯繫工作會報」，負責兩岸刑事犯之追緝和犯罪情報之聯繫，並與對岸有關對口單位，進行不定期討論與交流。此外，透過學術會議、座談，以及人員參訪等方式，亦可促成兩岸有關緝毒工作人員之接觸與交流，或由相關學術研究機構，共同從事反毒問題之研究等，亦有助於建立雙方未來禁毒合作的基礎。

²²⁹ 單城新、張誠，〈穗城擒毒〉，《中國海關》，總212期(2006年11月)，頁22-24。

²³⁰ 朱傳，〈看不見的戰線〉，《中國海關》，總206期(2006年6月)，頁11-19。

第七章 原產地規則

第一節 前言

隨著國際政治經濟的日益複雜化，國際社會爲了要促進國際經貿合作，推動雙邊貿易關係發展，廣泛採用複式稅則，對每一個稅目都同時規定兩檔或兩檔以上的稅率，對來源不同國家的貨物實行差別待遇。不同稅率的適用，是以貨物的原產地爲標準的。對產自與本國未訂有關稅互惠貿易條款或協定的國家的進口貨物，按照普通稅率徵稅。對產自與本國訂有關稅互惠條款和貿易條約，或者協定的國家的進口貨物，按照優惠稅率徵稅，以換取對方國家給予本國生產的貨物，以對等的優惠待遇，促進雙方貿易關係的發展。同時，在各國採取的一些貿易限制，如報復關稅等，也是針對有關貨物的生產國實施的。因此，要正確選擇進口貨物的適用稅率，準確計算關稅的應納稅額，除了要保證商品歸類的正確性，還應準確判斷進出口貨物的原產地。原產地規則就是確定進出境貨物的原產國或地區的具體規定，其能確保關稅優惠真正爲受惠國生產的產品所享有，防止非受惠國的產品，變相取得優惠待遇，對於維護本國經濟利益有著重要的作用。

在海峽兩岸經貿關係發展日愈密切的情況下，亦同時伴隨著許多物品違反智慧財產權、仿冒、詐欺等情事的發生。近幾年，備受兩岸關注的台灣農產品出口中國大陸的議題，即是一個很明顯的例子。爲保護台灣農民出口農產品到中國大陸的權益，並打擊中國大陸的不肖商家，兩岸海關和相關單位必須針對原產地規則的遵守，以及原產地證書的開具和認可，提出一套具體可行的方法。

第二節 原產地規則的意涵

在國際貿易中，貨物的原產地也就是貨物的原產國，所謂貨物原產國是指以國際貿易爲目的，依據一定的標準所確定的生產或製造貨物的國家，也就是貨物的經濟國籍。確定貨物國籍的規則就是原產地規則。依據「世界貿易組織原產地規則協議」的規定，原產地規則係指任何一國家爲確定貨物的原產國，而實施的普遍適用法律、法規和行政管理決定。在國際貿易中進行國別貿易統計、正確實施稅的優惠待遇，實施反傾銷、反補貼措施，執行國別配額，實行政府採購等貿易措施，首先都需要確定貨物的原產國，因此原產地規則是實施貿易政策的重要工具。²³¹

如何判定進出境貨物的原產地，是每一個主權國家的內部事務。但是，各國原產地規則間的差異，又往往會影響貿易夥伴的經濟利益，造成彼此之間的貿易摩擦，影響雙方的經濟貿易關係。因此，戰後國際社會一直在尋求協調統一各國的原產地規則。海關合作理事會在歐洲經濟共同體的原產地規則的基礎上，總結了各國的實踐經驗，制定了一套較爲科學、完整、具有一定適用彈性的原產地規則，並作爲 1973 年 5 月 18 日簽訂的「關務程序簡化與調和國際公約」（簡稱京

²³¹ 南京出入境檢驗檢疫局，《如何通過原產地證書享關稅優惠》（北京：中國海關出版社，2007），頁 1。

都公約)的三個附件，即「關於原產地規則的附件」、「關於原產地證明文件的附件」和「關於原產地證明文件的監管規則的附件」，正式開放供各國簽約加入後採用。1986年12月6日，中國海關總署參照國際慣例，結合中國具體情況，制定了適合中國國情的原產地規則，即「中華人民共和國海關關於進口貨物原產地的暫行規定」。原產地規則主要包括以下三個要素：即原產地標準、直接運輸規則和書面證明。

(一)原產地標準：原產地標準是具體確定進出境貨物的原產國或製造國的基本標準，亦是原產地規則的核心。原產地標準有兩個，即整件生產標準和實質性加工標準。整件生產標準，係指進出境貨物作為一個整體，完全在一個國家境內生產或製造，其中不包含任何他國生產或製造的原材料和零部件，生產國或製造國即為該貨物的原產國。符合該標準的進口貨物，稱為完全原產品。包括：

- 1.在該國領土或領海內開採的礦產品；
- 2.在該國領土上收穫或採集的植物產品；
- 3.在該國領土上出生或由該國飼養的活動物及從其所得產品；
- 4.在該國領土上狩獵或捕撈得到的產品；
- 5.從該國的船隻(指在該國註冊、航行時懸掛該國國旗的船舶)上，卸下的海洋捕撈物，以及由該國船隻在海上取得的其它產品；
- 6.在該國的加工船上加工，以上第5項所列物品得到的產品；
- 7.在該國生產和加工作業中，產生並收集的，只適用於回收作原材料的碎料、廢料，以及廢舊物品；
- 8.從該國擁有單獨開採的該國領水以外海底或其底土開採的產品；
- 9.在該國完全使用上述第1至第8項所列產品加工而成的製成品。

在實質性加工標準方面，係指經過幾個國家加工、製造的進口貨物，以最後一個對貨物進行經濟上可以視為實質性加工的國家，作為有關貨物的原產國。所謂實質性加工，係指用進口的原材料、輔料和零部件加工以後，使其性質和特徵發生了某種規定的改變。具體來說有以下兩個標準：

1.加工後的產品在「海關進出口稅則」中四位數稅目一級的稅則歸類，已經發生了改變。例如，甲國從乙國進口棉紗、紡織成棉布，該棉布就不應以乙國為其原產國，而應以甲國為原產國。因為按照「海關進出口稅則」，棉紗應歸入的四位數稅目號為52.05，而棉布應歸入的四位數稅目號為53.09，產品加工以後，在稅則中四位數一級的稅目號列發生了變化。

2.加工增值部份所占新產品的比例，超過規定的標準。假設在上例中，甲國不是從乙國進口棉紗、紡織成棉布，而是從乙國進口，經過漂白的棉壞布，印染成棉布，雖然經過漂白的棉壞布稅號為5209.210，印染後的棉布稅號為5209.3100，但兩者在四位數稅目一級的稅號都是52.09，此時，必須根據產品加工後的增值情況，來判斷其原產地。例如，中國規定，如果棉壞布經過印染以後，其加工增值部份，超過印染棉布價值的30%，則以甲國為產品的原產國；如果加工增值部份，不超過印染棉布價值的30%，則以乙國為產品的原產國。

在其他標準方面，有如下四點：

- 1.石油產品以購自國為原產地；
- 2.機器、儀器、器材或車輛所用的零件、部件、配件、備件和工具，如與主件同時進口，而且數量合理，其原產地按主件的原產地予以確定；如果與主件分別進口，應按其各自的原產地確定；
- 3.對購買復進口的大陸產品和產自台灣省、香港和澳門的貨物，均按優惠稅率計徵關稅；
- 4.對溢卸貨物或放棄貨物，如果不能確定其原產地時，一律按普通稅率徵稅。

(二)直接運輸規則：直接運輸規則是指產品，必須從其原產地直接運輸到進口國，直接運輸規則是為了保證進口國進口的產品是原產地所生產的原產品，避免其在運輸途中，經過第三國時可能發生的任何再加工或調換而採取的一種技術手段。不過，有的內陸國家，由於地理位置的限制，貨物進出口必須途經其他國家；其他國家在採用班輪運輸貨物時，如果目標市場在海運班輪不停靠，或者無直接通航的國家，貨物也只能經他國中轉。因此，各國對直接運輸規則都有例外的規定，允許貨物經過出口國以外的其他國家領土過境或中轉，但必須在途經國海關監督下進行，並不得進入途經國市場或使用，貨物除裝卸和使其保持良好狀態而進行的必要處理外，不得進行任何加工作業。

(三)原產地證書：原產地證是原產地證明書的簡稱。原產地證明書是證明貨物的生產或製造地的文件，簡稱原產地證。原產地證書在國際貿易中往往被進口國用來作為實行區別關稅待遇，以及實施國別貿易政策管理的重要依據。例如，最惠國待遇、政府採購、保障措施的正確實施等，因此具有特定的法律效力和經濟作用。²³²

原產地證書就是證明產品原產於某原產地的書面證明文件。進口貨物的原產地，是由進口國海關予以確定的，在通常情況下，各國海關並不特別強調進口申報人交驗原產地證明文件，只要求其在申報進口時，如實填寫報關單上的有關項目。不過，如果海關對申報人所填報的內容真實性有所懷疑；或者進口國對進口貨物，按原產地實施關稅優惠和某些經濟貿易管理措施；或者出於公共安全和衛生等原因，可以要求進口申報人交驗有關外國發證機關的原產地證書。原產地證書通常必須由原產地政府指定的公證機構出具。

中國目前的原產地規則，對進口貨物原產地證書的外國發證機關，並未做出具體的規定或要求。而關於出口貨物是否在中國生產、製造，是否以中國為原產地，則按照中國 1996 年 4 月公布的「出口貨物原產地規則」辦理，並指定中國國際貿易促進會和進出境檢驗檢疫局，為出口商品出具原產地證書的機構。前者負責簽發一般出口貨物的原產地證書；後者負責簽發普惠制原產地證書。執行「出口貨物原產地規則」，不僅有利於中國出口產品，在國際貿易中的發展，同時也可以減少中國產品在轉口貿易中出現的虛假出口份額，而引起的貿易糾紛，確保原產地證明的真實性。²³³原產地證按用途可分為優惠原產地證，以及非優惠原產地證兩大類別。按種類可分無普惠制原產地證、一般原產地證、區域性經濟集團

²³² 同前註，頁 3。

²³³ 左鐵，《前進中的中國海關》，頁 241-243。

互惠原產地證、雙邊和多邊優惠原產地證書，以及專用原產地證等。

優惠原產地證在國際貿易中，被稱為有價證券和開啓國際市場的金鑰匙。根據相關國家的優惠原產地規則和有關要求，出口受惠國官方機構出具的，是具有法律效力的受惠國的出口產品，在給惠國享受在最惠國稅率基礎上進一步減免進口關稅的官方憑證，包括互惠和單向優惠原產地證書。互惠的如「亞太貿易協定」產地證書、「中國東盟」原產地證書、「中國巴基斯坦」原產地證書，以及各類區域性經濟集團互會原產地證等。單向優惠的如普惠制原產地證、CEPA 原產地證書。非優惠原產地證的作用，是證明貨物原產於某一特定國家或地區，享受進口國正常關稅(最惠國)待遇的證明文件，其適用範圍市徵收關稅、貿易統計、保障措施、歧視性數量限制、反傾銷和反補貼、原產地標記、政府採購等方面，包括一般原產地證等。

目前與中國實施中的優惠貿易協定，主要有「曼谷協定」、中國東盟自由貿易區、中國巴基斯坦自由貿易協定、香港 CEPA、澳門 CEPA、「中國給予非洲最不發達國家特別關稅待遇」等。2001 年 5 月 23 日，中國正式成為「曼谷協定」的成員。「曼谷協定」是中國加入的第一個具有實質性優惠安排的區域性貿易協定。在「曼谷協定」之下，中國第一次根據協定給與其他國家低於優惠稅率的關稅優惠稅率。另一方面，中國也是第一次透過關稅談判，從其他國家獲得特別關稅優惠。「曼谷協定」的全稱為「亞太經社會發展中成員國之間貿易談判第一協定」(First Agreement on Trade Negotiations among Developing Member Countries of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)。該協定是在聯合國亞洲及太平洋經濟和社會委員會(The Economic and social Commission for Asia and the Pacific)的主持和推動下，於 1975 年 7 月 31 日由孟加拉、印度、韓國、斯里蘭卡、寮國、菲律賓和泰國等七個國家，共同在曼谷簽署的。「曼谷協定」是亞太區域中唯一由發展中國家組成的關稅互惠組織，其宗旨是透過該協定成員國對進出口商品，相互給予關稅和非關稅優惠，不斷擴大成員國之間的經濟貿易合作與發展。

2005 年 11 月 2 日，在北京舉行的「曼谷協定」第一屆部長級理事會上，各成員國代表透過新協定文本，決定將「曼谷協定」更名為「亞太貿易協定」。自 2006 年 9 月 1 日起，中國向其他成員國的 1717 項 8 位稅目產品提供特別優惠，平均減讓幅度為 27 %。此外，中國亦將最不發達成員國孟加拉和寮國的 162 項 8 位稅目產品，提供特別優惠，平均減讓幅度為 77 %。同時，根據 2005 年稅則計算，中國可享受印度 570 項 6 位稅目、韓國 1367 項 10 位稅目、斯里蘭卡 427 項 6 位稅目和孟加拉 209 項 8 位稅目產品的優惠關稅。²³⁴

根據「中國東盟自由貿易區原產地規則」和「中國東盟自由貿易區原產地規則簽證核查程序」，各國均執行同一個原產地規則，對原產地的判定標準為「完全獲得」、「原產成份的價值佔 FOB 價超過 40 %」，以及「特定產品原產地標準」的原則，其中的原產成份包括區域內原產累計成份。同時，根據中國東盟原產地規則，證書的簽署機構必須是官方機構。

²³⁴ 南京出入境檢驗檢疫局，《如何通過原產地證書享關稅優惠》，頁 70-71。

此外，爲了促進中國大陸和香港澳門特別行政區經濟的共同繁榮與發展，加強雙方與其他國家和地區的經貿聯繫，在 2003 年中國與香港澳門分別達成了「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」，以及「內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排」。根據這些安排，中國對符合特定原產地規則的特定產品實施零關稅進入內地。從 2004 年 1 月 1 日起，內地對原產澳門的進口貨物，實施零關稅的產品，共 374 個稅號商品。從 2005 年 1 月 1 日起，對原產於中國香港的 1108 個稅目的產品實施零關稅，其中擬生產的並在生產後，需經內地與香港共同確認後，方適用的稅目稅率有 189 個。對原產於中國澳門的 509 個稅目的產品實施零關稅，其中擬生產的並在生產後，需經內地與澳門共同確認後，方可適用的稅目稅率有 66 個。按 CEPA 協議，到 2006 年 1 月 1 日，內地對原產香港的進口貨物，將全部實行零關稅。²³⁵

中國海關總署於 2008 年 5 月 30 日，公布了「2008 年 7 月 1 日起新增香港享受零關稅貨物原產地標準表」，以及「2008 年 7 月 1 日起新增澳門享受零關稅貨物原產地標準表」，進一步擴大了 CEPA 享受零關稅優惠貨物的範圍。此次新增「享受零關稅貨物原產地標準表」，包括 8 個科目號的香港零關稅貨物，以及 2 個科目號的澳門零關稅貨物。所採用的原產地標準，主要包括製造、加工工序或稅號改變、從價百分比和其他標準的單獨或混合使用。例如，稅目號爲 3907.9910 的聚對苯二甲酸丁二酯的原產地標準爲稅號改變標準；稅目號爲 8477.5900 的塑料加工機械的原產地標準，既包括了車床刨削、銑削、燒焊、研磨、裝配及測試的製造工序標準，又包括了從價百分比標準；還包括了在香港進行金屬製作的其他標準。新增的每種零關稅貨物的具體原產地標準，分別在海關總署 2008 年第 41 號公告之附件 1 和附件 2 中具體列明。

在原產地標準要求方面，來自港澳的貨物，除在港澳完全獲得的產品外，其他產品必須同時符合 CEPA 下貨物貿易的原產地規則，以及「享受零關稅貨物原產地標準表」中原產地標準的規定，即進行了實質性加工，才能視爲 CEPA 下可享受零關稅優惠的原產於香港或澳門的貨物。實質性加工的認定標準有五個，即製造或加工工序、稅號改變、從價百分比、其他標準和混合標準。當實質性加工標準不足以確認原產地時，經雙方一致同意，可採用附加條件(如品牌要求等)。

爲運輸或儲存貨物而進行的加工或處理、爲便於貨物裝運而進行的加工或處理、爲貨物銷售而進行的包裝、展示等加工或處理等，均爲微小加工處理，在確定貨物是否完全獲得時，應不予考慮。簡單的稀釋、混合、包裝、裝瓶、乾燥、裝配、分類或裝飾同樣不視爲實質性加工。

在直接運輸要求方面，根據 CEPA 的規定香港或澳門享受零關稅的貨物，應是直接從港澳運輸至內地的口岸，不允許轉口運輸。澳門的直接運輸規則，規定下列情況下，應視爲符合直接運輸規則：(一)貨物直接從澳門運輸至內地口岸；(二)貨物經過香港運輸，但僅是由於地理原因或運輸需要；未進入香港進行貿易或消費；除裝卸或保持貨物處於良好狀態所需的工作外，在香港未進行任何其他加工。

²³⁵ 同前註，頁 123。

在簽證要求方面，CEPA 下實行零關稅的原產香港或澳門的貨物，向內地出口前，應由出口人或生產企業，按規定向香港或澳門發證機構申領原產地證書。在進口報關時，進口人應主動向申報地海關，申明有關貨物屬享受零關稅的貨物，並提交有效原產地證書。

港澳原產貨物直接運抵內地，申請享受零關稅待遇，需提供香港、澳門特區政府及其授權機構簽發的原產地證書。澳門原產貨物經香港轉口進入內地，要享受零關稅待遇，需提交澳門授權機關簽發的原產地證書、原廠商發票、經香港轉運的聯運提單，以及中國檢驗(香港)有限公司簽發的在香港未再加工證明(即符合經過香港運輸的三個條件的證明文件)。

香港原產地證書發證機構，為香港特別行政區工業貿易署，及「非政府簽發產地來源證保障條例」所指的認可機構，包括香港中華總商會、香港中華廠商聯合會、香港工業總會、香港總商會、香港印度商會。澳門原產地證書發證機構，為澳門特別行政區經濟局。²³⁶

第三節 中國大陸開放台灣水果進口的具體作法

近幾年來，台灣水果一直都以正常的貿易方式，進入中國大陸市場，但由於價格缺乏競爭力，銷量有限。2005 年 3 月 4 日，胡錦濤總書記在新形勢下發展兩岸關係的四點意見的重要講話中明確指出，台灣農產品在中國大陸的銷售問題，事關廣大台灣農民的切身利益，要切實解決。中國大陸部門有關部門，遂針對台灣農產品特別是水果在中國大陸的銷售問題，進行了研究。並聽取台灣農業界和民意代表在內的各方面人士的意見。為提高台灣水果的競爭力，2005 年 5 月初，中共中央台辦、國務院台辦主任陳雲林授權宣布，中國大陸將對台灣水果輸入前僅辦理進境審批和檢驗檢疫，由 12 種擴大到 18 種，並將對其中的 15 種水果實施進口零關稅措施。²³⁷

為使台灣水果銷往中國大陸，能儘早享受零關稅措施，海峽兩岸經貿交流協會會長李永林，於 7 月 23 日接受記者採訪時公開邀請台灣主管部門委託的民間機構和台灣省農會等民間農業組織一同前來協商。海峽兩岸經貿交流協會常務副會長王遼平，於 7 月 26 日再次公開表示，中國大陸並未拒絕過台灣主管部門委託的民間機構前來協商。並安排於 7 月 27 日，在廈門市與台灣主管部門委託的民間機構和台灣省農會等民間農業組織進行協商，充份展現了中國大陸方面的誠意。但是，台灣主管部門拒絕多方協商。由於 7 至 9 月是台灣水果的採摘旺季，為使台灣廣大果農不至於因台灣當局阻撓，而喪失享受水果銷往中國大陸的零關稅優惠。從台灣果農利益考慮，中國大陸單方面宣布於 2005 年 8 月 1 日起，正式對原產於台灣地區的鳳梨等 15 種水果實施進口零關稅措施。享受零關稅的 15 種鮮水果為椰子、檳榔、鳳梨、番石榴、芒果、柚、木瓜、桃、梅、番荔枝、楊桃、蓮霧、棗、柿子和枇杷等。

²³⁶ 吳連剛，〈CEPA 零關稅〉，《中國海關》，總 232 期 (2008 年 7 月)，頁 38。

²³⁷ 這 18 種水果包括鳳梨、香蕉、釋迦、木瓜、楊桃、芒果、蓮霧、番石榴、檳榔、桔類、柚、棗、椰子、枇杷、梅、李、柿子和桃等。

2006年4月，根據國共經貿論壇農業措施7項，規定如下：

1.為擴大台灣農產品在大陸銷售，自2006年5月1日起，對台灣水果檢驗檢疫准入品種，由18種擴大到22種，新增柳橙、檸檬、火龍果和哈密瓜等4種水果。

2.為幫助解決台灣產蔬菜豐產季節出現的銷售困難，開放甘藍、花椰菜、絲瓜、青江菜、小白菜、苦瓜、洋蔥、胡蘿蔔、萵苣、芋頭、山葵等11種台灣主要蔬菜品種檢驗檢疫准入，並實行零關稅。

3.為擴大台灣捕撈和養殖的水產品在大陸銷售，對台灣部份鮮、冷、凍水產品實行零關稅優惠措施和檢驗檢疫便利。對台灣籍漁船打撈的部份遠洋、近海水產品和在台灣地區養殖的部份水產品進口實行零關稅措施。具體品種為鮭魚、鯖魚、帶魚、比目魚、鮪魚、鱸魚、蝦和貽貝等8種。對來自台灣漁船自捕水產品輸往福建，參照大陸自捕漁船作法，憑公海自捕魚許可證、貿易合同、發票等資料，向檢驗檢疫部門報檢，不再要求提供台灣主管部門出具的衛生證書。

4.為進一步加強兩岸農業合作，在現有五個海峽兩岸農業合作試驗區的基礎上，農業部、商務部、國務院台辦決定，新批准在廣東省佛山市和湛江市、廣西區玉林市設立兩個海峽兩岸農業合作試驗區；農業部、國務院台辦批准在福建省漳浦縣、山東省棲霞市設立兩個台灣農民創業園。

5.為幫助台灣農民解決水果、蔬菜豐產時出現的銷售困難，供銷總社等將根據台灣農民和農民組織反映的情況和要求，適時組織由有實力的農產品供銷企業、和行業組織組成的台灣農產品採購團，赴台採購。

6.為方便原產於台灣的水果進入大陸，降低台灣果農和台商的經營成本，福建省廈門市建立台灣水果銷售集散中心，對入駐集散中心的進口台灣水果經銷商，給予免交保鮮冷庫儲存使用費，以及經銷場地免一年租金的優惠。

7.為降低台灣農產品在大陸銷售的運輸成本，交通部決定開放台灣農產品運輸「綠色通道」；台灣農產品在大陸運輸，享受部份地區過路、過橋費減免的優惠政策。

2006年10月，在兩岸農業合作論壇的20項結論中，在關於進一步完善海峽兩岸農業合作試驗區和台灣農民創業園建設方面，內容如下：

1.歡迎台灣農民合作的經濟組織、台資農業企業和農民，參與大陸海峽兩岸農業合作試驗區、和台灣農民創業園的建設與發展，鼓勵和支援台灣農民合作經濟組織、與大陸的農民專業合作經濟組織之間，開展合作與交流的活動。

2.來園區從事農業合作專案的台灣農民，可以依照大陸的有關法律法規和規章，直接申請設立個體工商戶。

3.簡化園區台資農業企業在項目的核准、企業的立項、稅收、徵收、稅務的徵收，檢驗檢疫通關等相關審批辦理手續，降低企業的營運成本。

4.對台灣農民創業園內的基礎設施建設，給予積極的財政支持。對創業園的重點農業高新技術專案，予以優先立項重點扶持。

5.積極做好用地服務，支援海峽兩岸農業合作試驗區和台灣農業創業園的發展建設，對試驗區和創業園的用地規模和佈局，將在地方土地利用總規畫中，統籌安排和落實，予以重點傾斜。對試驗區內符合條件的已經核准簽約的台資農業

發展專案，在依法、節約、高效的前提下，優先使用土地。

6.經有關部門批准，四川新津、重慶北碚台灣農業創業園，上海郊區、江蘇昆山和揚州兩岸農業合作試驗區，正式投入運行。

在關於鼓勵和支援兩岸農業合作與技術推廣擴大合作方面：

7.為鼓勵兩岸農業合作與技術推廣，大陸有關部門將運用農業技術推廣資金予以支持。具體專案由有關省市組織申報。

8.積極支援台灣各類各級農民合作經濟組織、農業企業和台灣農民來大陸參加農產品的展覽及推銷活動。並在檢疫審批、查驗放行、檢驗檢疫監管等方面，繼續提供便利措施，進一步為台灣農產品進口提供通關便利措施，以及優質的通關服務。

9. 優先安排台灣產的獸藥產品在大陸審批和註冊，取得獸業冊證書後可通過在大陸設立的銷售機構，或者委託符合條件的大陸代理機構在大陸銷售。

10.對台灣漁船自捕的水產品進口，在原來允許輸往福建的基礎上，增加允許輸往廣東汕頭。

11.充份發揮大陸現有的出口加工期及保稅倉庫、出口監管倉庫的作用，鼓勵和支持兩岸農業界開展農牧產品、水產品等深加工，促進兩岸農業合作和貿易往來。

12.加強台資農業企業在大陸投資經營的諮詢服務工作。農業商務主管部門和海峽兩岸經貿交流協會，在網站上設立投資大陸農業政策專欄，向台灣的農民介紹有關的政策法規。

在關於優化服務便利兩岸農業產品貿易和大陸台資農業企業產品銷售方面：

13.為方便大陸台商引進農作物優質種子種苗，增強其在大陸拓展業務的競爭能力，大陸有關行政主管部門縮短台商自島內引進種子、種苗積極栽培檢疫許可的審批週期。自受理台商申請之日起，20 個工作日完成審批工作。大陸檢驗檢疫機構提供相關的檢驗檢疫便捷措施。

14.在大陸的台資農業企業自島內進口自用的，與農牧業生產密切相關的種源品種，經向當地農業行政主管部門提出進口申請，並報農業部審批後，可以零關稅進口。如果在進口年度細化額度內，可享受進口緩解增值稅的優惠政策。

15.凡涉及野生動植物及其產品，包括人工繁殖、人工培植的貿易，有關台資企業可向所在的省、市、自治區林業或者漁業的行政主管部門事先備案，並作出相應的進出口管理計畫，包括種類和數量。大陸野生動植物行政主管部門和大陸瀕危物種進出口的管理辦公室，在審批相關計畫和核發相關證書的時候，在依法的前提下，實行最為簡便的辦理手續，縮短工作時限，方便企業。

16.凡涉及人工培植的蝴蝶蘭、大花卉蘭、仙人掌類、仙客來、天麻、西洋等植物標本貿易，大陸在各地的辦事處，可根據林業主管部門的批准檔，直接核發相關證書，減少審批環節，提高效率。

17.對台灣農漁產品進口商提供的網上支付申請，海關部門將優先辦理、審批，並安排相關的設備。海關總署深圳原產地管理辦公室設立聯絡人專線電話，提供台灣農漁產品進口通關涉及相關業務的諮詢和答疑。

18.進一步完善台灣鮮活農產品公路運輸「綠色通道」，提供台灣鮮活農產品

在大陸的運輸服務和通行保障，包括可以享受沿線省級人民政府制定的「綠色通道」通行費優惠政策、和沿線收費站設置的專用綠色通行優先通行。

在關於保護台灣農產品知識產權，維護台灣農民正當權益方面：

19.為規範台灣水果的市場經營行爲，保護台灣水果品牌和形象，工商行政管理機關將在加強市場監督管理，嚴格區分台灣產地水果和台灣品種水果。凡是銷售非原產於台灣島內的台灣品種水果，均需在包裝物和價格標籤上註明產地，對於非原產於台灣的水果，假冒台灣產地水果進行銷售的行爲予以制止，並按照「反不正當競爭法」的有關規定予以處罰。加強對於相關的廣告宣傳的監管力度，對違法的廣告將依據廣告法律規定予以處罰。

20.歡迎台灣農產品生產商和經銷商，在大陸通過註冊普通商標，證明商標或集體商標方式，獲得商標法的保護。對侵犯台灣農產品註冊商標專用權的，將按照商標法的有關規定予以處罰。

值得注意的是，中國現有三十萬多件商標侵權，知識產權被嚴重侵犯。台灣的福隆便當、三灣梨、南庄客家擂茶、大湖草莓、杉林溪茶、埔里米粉、古坑咖啡、西螺醬油、西螺米、玉井芒果、台南擔仔麵、台南棺材板、燕巢芭樂、屏東蓮霧、東港生魚片、池上米、金門貢糖和馬祖酒等。中國海南和福建等各地生產的台灣種鳳梨、蓮霧、文旦柚、木瓜、番石榴、翠蜜棗和椪柑等，均於包材的顯著位置上標上台灣，海南和福建等產地字體則很小，台灣產水果無法被明確區隔、當地消費者難以分辨，混淆購買決策。²³⁸

企業申報進口台灣水果享受零關稅待遇時，必須具備如下條件：

1.屬於有關規定範圍的水果，進口企業進口的水果，必須是海關總署 2005 年第 37 號公告附件 1，所列 15 種品種範圍內的鮮水果，包括冷藏水果；

2.水果的產地，須符合海關總署公布的台灣地區水果原產地標準，就是進口申報的水果，必須是在台灣地區完全獲得，即在台灣地區收穫、採摘或採集的；

3.提交符合規定的原產地證明文件。進口企業必須向進口地海關提交海關總署 2005 年第 37 號公告附件 2 所列 11 家經海關總署認可的機構和民間組織簽發的水果原產於台灣地區的產地證明文件；

4.提交相關運輸單證。台灣水果應直接從台灣本島、澎湖、金門或馬祖運輸到中國大陸關境口岸，如經過香港、澳門或日本石垣島，轉運到中國大陸關境口岸的進口人，應向海關提交在台灣地區簽發的，並以台灣地區為起運地的運輸單證。

根據中國海關總署 2005 年第 37 號公告，第一批海關總署認可的台灣地區簽發水果產地證明文件的有關機構和民間組織，有台灣省商業會、台北市商業會、台北縣商業會、台中市商業會、台中縣商業會、彰化縣商業會、台南市商業會、高雄市商業會、高雄縣商業會、屏東縣商業會和金門縣商業會等。

此外，考慮到水果運輸技術要求很高，中國大陸海關在通關環節，亦開闢了專門的綠色通道，設立專用查驗窗口，准許提前報關，網上支付、對信譽好的大企業實行免驗，設立加急通關窗口和應急通關熱線，實現電子通關單聯網和取消

²³⁸ 吳明敏，《兩岸農業競合：夾縫中的台灣農業》（台北：台灣智庫，2007），頁 11。

紙質通關單等。這些措施的實施，大大加快和提高了來自台灣的鮮水果通關速度和效率，滿足了鮮水果運輸的嚴格技術要求。²³⁹

在中國水果的對外出口方面，中國是水果生產大國，2007年產量達到9599萬噸，仍居世界第一位。但是，中國的水果參與國際貿易的比例依然很小，出口量只占到總產量的3%。影響中國水果出口的因素，有中國水果產後加工和處理能力不夠的問題，也有近年來國外不斷提高進口水果檢疫准入門檻的原因。

為規範出境水果檢驗檢疫和監督管理工作，國家質量監督檢驗檢疫總局早在2006年12月25日，發布了「出境水果檢驗檢疫監督管理辦法」，自2007年2月1日起正式施行。該辦法適用於出境的新鮮水果和冷凍水果的檢驗檢疫、監督管理工作。規定了對出境水果實施果園、加工廠註冊登記制度、實施強制和自願註冊登記兩種形式：對於中國與水果輸入國家或地區簽訂的雙邊協議、議定書等有明確規定，或者水果輸入國家或地區法律法規要求對輸入該國或地區的水果果園和包裝廠實施註冊登記的，檢驗檢疫機構應當按照規定，對輸往這些國家或地區的出境水果果園和包裝廠，實行註冊登記。對於中國與水果輸入國家或地區簽訂的雙邊協議、議定書沒有明確規定，而且輸入國家或地區法律法規也沒有明確要求的，出境水果果園、包裝廠可以自願向檢驗檢疫機構申請註冊登記。

該辦法亦明確了檢驗檢疫機構對於出境水果果園、包裝廠實施監督所應當包括的具體內容。出口水果應具有溯源性，檢驗檢疫機構對本轄區註冊和非註冊的出口果園、包裝廠均應實施有害生物監測、有毒有害物質監控和監督管理，並確定監督管理的要求；同時出境水果果園、包裝廠對於農業化學品應安全合理使用，對於出境水果的包裝應當使用乾淨衛生、未曾使用過並且符合有關衛生質量標準的材料。

該辦法亦規定了出口水果檢驗檢疫依據，報檢要求，並確定出境實施相應的檢驗檢疫管理辦法。對於出境水果的報檢地，規定為包裝廠所在地。對於來自檢驗檢疫機構轄區內註冊登記果園、包裝廠的出境水果，報檢時應提供果園、包裝廠的註冊登記復印件。對於來自於檢驗檢疫機構轄區外的其他註冊果園的，應當由註冊果園所在地檢驗檢疫機構，出具水果產地供貨證明；對於來自非註冊果園、包裝廠的出境水果，報檢時應當在報檢單上，註明來源果園、包裝廠名稱、地址的信息。對於檢驗檢疫不合格的轄區內出境水果檢驗檢疫機構，應當向出境水果果園、包裝廠反饋有關信息，並協助果園、包裝廠調查原因，採取改進措施；對於轄區外的不合格出境水果，實施檢驗檢疫的機構，應當將有關情況，即時通知出境水果果園、包裝廠所在地檢驗檢疫機構。²⁴⁰

第四節 台灣農產品行銷中國大陸市場的策略性思考

對台灣而言，中國大陸是台灣農產品出口的潛在重要出口市場。由於兩岸地理位置接近、產品運輸距離相對較短、運輸成本較低，再加上語文相同，以及消

²³⁹ 海關總署關稅司原產地處，〈台灣水果如何享受零關稅〉，《中國海關》，總199期(2005年11月)，頁38。

²⁴⁰ 劉莉，〈國產水果如何安全出境〉，《中國海關》，總227期(2008年1-2月)，頁39。

費習慣類似，因此使中國大陸成爲台灣農產品銷售的最佳出口市場。雖然台灣所生產的農產品在中國大陸多能生產，但由於栽培方式與氣候風土之差異，使得台灣許多的農產品仍具有無可取代性。再加上最近幾年來，中國大陸方面的提供多項優惠條件，並擴大開放台灣蔬果和漁產品等多項農產品的進口，此無疑推動與加強了台灣農產品的出口中國大陸。

在過去十餘年來，台灣農產品出口到大陸的金額，從 1997 年的 1,456 萬美元，逐步成長至 2006 年的 4 億 3 千萬美元，成長了近 30 倍；占台灣農產品出口總值的比重，亦由 1997 年的 0.37%，大幅上升到 2006 年的 13.04%。此顯示出，中國大陸市場對於台灣農產品出口的重要性正逐年提高。在出口項目方面，以皮及其製品爲最大宗，其次則爲其他農耕產品和冷凍水產品等，至於生鮮蔬果和活魚出口中國大陸的比率仍低。2007 年，台灣蔬果出口金額爲 210 萬美元，以柳橙、蓮霧、蜜棗、芒果和楊桃爲大宗；過去生鮮農產品出口至中國大陸量值均少，主要因爲政策不支持，且貨物無法直航，導致農產品出口中國大陸受到很大的限制。²⁴¹

但值得注意的是，根據關稅總局所公布的進出口資料，在 2007 年，中國大陸和香港首次取代日本，成爲台灣地區農產品最大出口市場。該年，台灣農產品出口香港和中國大陸，佔總出口農產品總值的 25.65%；同期，出口到日本的台灣農產品，所佔的比重爲 24.59%，已屈居第二位。²⁴²台灣農產品的進口方面，美國農產品近年大量銷往台灣，連續以超過 30% 的比率，爲台灣地區農產品第一位進口市場。²⁴³

2005 年 4 月，自國民黨榮譽主席連戰先生，前往中國大陸展開「和平之旅」以後，兩岸間的農業合作與交流跨出了歷史性的一大步，特別是中國大陸方面單向給予台灣多項農產品出口的優惠待遇，包括擴大開放 22 項水果准入，其中 15 項給予零關稅，以及 11 種蔬菜及 8 種漁產品准入，並予零關稅待遇，使得近來台灣農產品銷往中國大陸的值與量均呈現大幅度的增加。其中台灣部分的生鮮水果，由於在享受中國大陸零關稅的特殊待遇下，在 2005 年和 2006 年的出口大陸值，年成長率分別達到 38.22% 及 22.1%，其結果不但對國內水果市場價格的穩定多所幫助，更有助於改善農民的生計。

但兩岸關係在過去幾年來，由於受到政治關係對立的影響，以及缺乏官方聯繫管道，遂使得台灣農產品出口中國大陸所面臨的相關問題，無法獲得即時且妥善的解決。這些問題主要包括了繞經第三地的運輸成本過高；通關時間冗長，降低台灣農產品的競爭優勢；仿冒台灣農產品情形盛行，破壞產品品牌形象，打亂市場行情；通路風險高，引發貿易糾紛；缺乏貿易糾紛協商解決機制，導致貿易行爲的外部性成本增加，以及大陸市場之內地加值稅偏高，降低了產品的市場競爭力等。²⁴⁴

²⁴¹

http://pda.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20081104173038&showtype=pda

²⁴² <http://tw.people.com.cn/BIG5/98292/7006229.html>

²⁴³ <http://big5.huaxia.com/xw/dl/2008/00777152.html>

²⁴⁴ <http://www.npf.org.tw/particle-2137-1.html>

值得注意的是，長期以來台灣多項農產品產銷失衡的情形時有所聞，農產品價格滑落的事件亦層出不窮，對於終日辛勤工作的農民而言情何以堪。隨著中國大陸經濟的快速崛起，消費能力的快速提升，儘速加強台灣農產品行銷大陸市場似為不可逆的趨勢。一旦兩岸農產貿易能順利開展，不但可確保國內農產品市場價格的穩定，照顧農民生計，甚者可加速農業升級，為台灣農業找到新的出路。

在兩岸兩會於 2008 年 11 月簽署空運和貨運直航協議後，重新開啓了台灣農產品正式出口中國大陸的一個重要契機。因此，在江陳會談後，目前最重要的課題，乃是要如何把握兩岸直航的機運，縮短台灣農產品運輸時間，以及降低成本，把農產品的出口市場，從中國大陸沿海擴展至內陸地區。

台灣農產品銷往中國大陸，通常是透過小三通或經過香港，過程有其風險存在。有的是直接進入上海、天津、大連等港口正式報關，項目包含陽桃、木瓜、芒果；台灣農產品外觀、品質與包裝都很優異，保鮮技術讓農產品的上架期更長，但成本比較高。沿海城市如有直航，對保鮮壓力減輕許多，可以開發開單價精品市場，除提供上等品質外，需要長期持續經營，和過去辦水果節賣完就算了的作法不同。直航的好處是可以延長水果保鮮期，有充裕的時間從容的開發精品市場。直航對台灣農產品中國大陸銷售業務的優點，是可提高水果鮮度，同時降低運費成本。通常一箱水果 6 至 8 公斤，運費約 80 到 100 元，成本低了、品質又好，競爭力自然提高。

一般而言，水果進入中國大陸有三種運輸方式，一是先到香港，再陸運到深圳，再輻射運至其他地區，不過此種方式因為陸運的品質不佳，水果損壞率相當高；其次，則採取小三通方式，水果多採散裝，常溫保存，然後分別在金門、廈門卸貨、重裝，水果品質不佳。至於第三種國際航線到上海則至少八天，水果品質更是大打折扣。再者，除了要利用中國大陸貨運開放直航的契機外，亦要能深入了解中國大陸市場的特性與變化。由於中國大陸幅員廣大，物流配送系統的是否健全就變得很重要。基本上，直航後的台灣農產品行銷，可分為幾個層面來分析。第一，是不同市場對台灣水果的認知不同，如華北人對台灣水果認識少，甚至不知道怎麼吃。因此需要資金和時間的長期投入，教育消費者。第二，台灣多為熱帶水果，保存不易，為了爭取時間，農民會提前採收，品質自然受影響，以愛文芒果為例，強調樹上熟，以往外銷中國大陸，從採摘到消費者手中，至少需要 8 至 10 天，因此需要在水果 7 至 8 分熟即採收，這樣雖顧到賣相，口味卻打了折扣。愛文芒果一顆要價 50 元人民幣，並不便宜。

根據玉井鄉農會就台灣水果在國際行銷方面的研究，中國大陸市場是最佳的選擇之一。主要基於下列三個因素：(一)產區，台灣產區的特性，使得熱帶水果百花齊放；(二)穩定的價格；(三)執著於水果產業。該農會於 2005 年開始透過小三通方式，輸入廈門的台灣水果，廈門市政府亦有獎勵措施。隨著物流系統的日漸發達，該農會乃逐漸以廈門為中心向中國大陸各地輻射。由於台灣本身就是一個品牌，中國大陸人看到台灣產品就會被吸引；若再加上產地，就成為了很好的雙品牌。此外，基於南台灣水果不耐儲存、產期集中的特性，中國大陸市場也是很好的外銷途徑。該農會從 2004 年就開始試銷台灣水果；2005 年正式銷售。以前經過第三地，在廈門轉運時，貨品搬運都用丟的，導致水果都被摔壞。再者，

由於中國大陸各地溫差大，曾經運送二百多箱芭樂到長春，當時長春零下 20 度，而廈門卻高達 20 度，結果造成水果的凍壞。近兩年來，玉井農會改採小三通，從嘉義布袋港出發，隔天中午即在廈門入關。再陸運到上海約 18 個小時，一趟車可運一個 20 呎貨櫃的量，不到兩天即可以出現在上海市場，如此一來市場競爭力必然提升不少。²⁴⁵

江陳會談當中的海空直航協議，航點及港口增加，因為縮短航程，對降低農產品運輸成本、減少耗損率、蔬果保鮮度、產品風味保存都有幫助，還可延長上架時間。目前在海運方面，台灣開放基隆(含台北)、高雄(含安平)、台中、花蓮、麥寮、布袋等五個港口，台灣各地農產品即可就近輸出，以保持新鮮度。中國大陸開 63 個港口和港區，遍佈中國大陸沿海地區，方便台灣生鮮蔬果及活魚之運送。

在空運方面，未來在兩岸之間天天都有航班，每週航班增為 108 班，且中國大陸航點由 5 個增為 20 個。新增成都、重慶、杭州、大連等 16 個點。其地點分佈華中及東北地區，台灣高附加價值之生鮮水果和加工農產品，可透過該等航線，拓展重慶、武漢、大連、瀋陽等華中和東北市場。而這些航點也是通往歐洲的轉運點，中國大陸歐洲航班比台灣密集許多，利用這些點，可達到佈局全球的目的。

根據表 7，拓展台灣花卉在中國大陸市場也是重點，如文心蘭海運到日本要四天，到上海也是四天，文心蘭的保鮮期為 12 天，可以海運至上海，開發該地和其他地區市場。目前日本是台灣文心蘭的最大市場，佔有率為 83%，也就是說市場已近飽和，且量多價格就會下滑，開發新的市場，有助穩定價格，提高農民收入。此外，可以將中國大陸作為轉運點，前進俄羅斯。

²⁴⁵ 〈縮短運輸時間，提升農產品競爭力〉，《聯合報》，97 年 11 月 10 日，A12。

表 7：兩岸直航後台灣農產品外銷契機

項目	目前銷往中國大陸的方式	直航後的優勢
水果	因無法直航，台灣生鮮水果銷往中國大陸，需經香港中轉，或藉由小三通；運費增加，且運送時間較長，使上架壽命縮短，削弱台灣農產品的競爭力。	兩岸直航將可縮短台灣農產品銷往中國大陸運輸時間，不需要經過第三地換證，時間將可由目前 8 天縮短為 4 天。新鮮度和品質均可獲得確保；另運輸所造成之毀損，亦可由 15 % 降至 5 %，上架時間又可增加 4 天，可節省更多的成本。
花卉	經海運自香港中轉	開放直航後，台灣外銷切花可利用海運方式進入上海等中國大陸市場，或由上海轉運俄羅斯，開拓花卉新興市場。
蔬菜	目前蔬菜出口中國大陸，以冷凍製品為主，大多經香港中轉。	直航後，台灣冬季裡作蔬菜可拓銷中國大陸東北地區，以及轉運出口至俄羅斯。
觀賞魚	採取小三通模式	觀賞魚需於下單 24-48 小時內送達，因此技術門檻高。且出口至中國大陸，係以種魚為主，目前之運銷方式缺點為單一進口商壟斷，若開放直航後，將擴大中國大陸市場增加訂單。
石斑魚	經海運由香港進入大陸後，再運送至各地，市場受到限制。	開放直航後，將擴大中國大陸市場，降低成本，增加訂單。

資料來源：行政院農委會，<http://www.sef.org.tw/news/97/9710242.pdf>

台灣冬季蔬菜推展中國大陸的經驗，中國大陸北方冬季蔬菜，除了大白菜、白蘿蔔以外，幾乎所有的細菜類都是南方生產的，價格較南方市場貴很多。因為冬季在北方生產蔬菜，不僅是要用大棚栽種，大棚內還要有供暖加溫的設施，因此成本更高。兩岸直航後，台灣冬季過剩的蔬菜，可以從基隆運到上海、大連港，再延伸到其他中國大陸北方城市，價格應該有競爭力。

關於與中國大陸本地農產品或所謂台灣品種產品的區隔，我們的作法是建立雙品牌策略，一方面建立台灣生產地的品牌證明，另一方面建立公司、農民團體或果農品質保證的品牌認證。經由此雙品牌建立起產品在消費者心中的可靠地位。此外，亦可以將日本市場推廣個別條碼標籤查詢生產履歷的模式，推廣到中國大陸，幾年內是可以做到的。可以教育中國大陸的消費者，台灣水果每個都有個別條碼，一掃就可以查詢來源。快速通關亦比零關稅更為重要。一般批文要四週，如能尊重台灣防檢局之證明，有該局之證明就可以快速通關。這些短期仍存在的技術障礙，都有賴政府透過會談落實，經濟活動如果只靠政府補助，就不能持續長久。

目前不管是農會還是私人公司，大多是單打獨鬥，缺乏整體戰略，在此呼籲政府要深化市場，包含和政府、媒體、通路商和消費者的關係良，檢驗標準要一致，增加兩地人員互訪和經驗交流。台灣農委會應積極推動透過政府的協商，排除檢疫檢驗的障礙，建構在中國大陸的長期行銷通路，並且建立台灣農產品辨識系統、品牌標章，CAS、吉園圃、產銷履歷等標章，代表台灣農產品的優質安全，和中國大陸和其他國家產品區隔。

第五節 小結

根據本章之探討，在目前國人所最關切的台灣農產品銷售中國大陸的議題上，如何正確落實原產地規則，保護台灣農民的權益與利潤，並確保市場價格的穩定，避免哄騙、詐欺和品牌仿冒等不法情事的發生，已成為兩岸海關所必須共同解決的重要問題。在兩岸兩會簽署空運和海運的直航後，可以預料的是，將會有更大量的台灣農產品輸往中國大陸。因此，爲了要避免衍生更多的負面問題，並有效確定與認可開立原產地證書的機構、確保原產地證書的效力，以及面對台灣內部朝野的對立情勢，兩岸海關乃必須針對此一議題，立即推動相關務的討論，以擬據具體的措施與作法。

此外，政府相關單位，如農委會等，亦可針對中國大陸進行市場和消費型態進行調查，就出口中國大陸之主力品項，擬訂整體行銷策略及行動計畫；同時，安排中國大陸通路商與台灣供應商，及農民團體進行貿易洽談，並規劃設置長期展售據點，建構長期穩定的行銷通路。品牌和認證也很重要。以水果爲例，有台商在中國大陸種植的台灣品種水果，還有台灣產的台灣水果，台灣產的水果價格雖然無法與台商在中國大陸生產的台灣品種水果，以及中國大陸在地水果競爭，但品質、風味和安全都佔優勢。因此，農委會將積極宣傳吉園圃安全蔬果、CAS優良農產品，以及產銷履歷等標章，並且在中國大陸、香港、新加坡等地註冊這些標章，來突顯台灣產的優質安全，以與中國大陸產品區隔。這種認證不僅有利進軍中國大陸市場，對香港、東協市場亦然。這些優良農產認證標章，將加上生產者的條碼，也可以讓政府和國外買主追溯生產者來源，建立台灣精品形象。此些措施的落實，不僅有助於保持台灣農產品的品質，亦可確保農民的重要權益。

第八章 結論：建構兩岸關務民間組織的聯繫機制

海峽兩岸兩會四項協議的簽署，不但具體改善了兩岸關係發展的氛圍，同時也突顯許多兩岸之間亟待解決的問題。由於本研究計畫主要是從民間非政府組織的觀點，來推動兩岸關務之間的交流與合作，因此在實際建構兩岸關務議題民間組織的聯繫機制方面，在與其他相關論著的比較下，本計畫的最主要特色，乃在於同時結合了民間組織、官方海關、國際規範的觀點，並將這些觀點建諸在兩會四項協議所確立的互動架構上。兩會四項協議所建立的架構，明確突顯了海峽兩岸在推動關務交流方面，所有相關對口單位的所在。在官方部門方面，兩岸有關稅總局和中國海關總署。在海關層面方面，有台灣的台中、高雄、台北和基隆等海關；也有中國大陸的各相關直屬海關和隸屬海關。在與海關關務有關的民間組織方面，則在台灣有關稅協會，在中國大陸有中國海關學會，及其所轄的各地方海關學會。本章所欲探討的重點，即在這些官方和民間的互動架構上，建立兩岸關務交流的直接聯繫機制。

(一)兩岸空運航點的關務互動

根據兩岸兩會所簽署的海峽兩岸空運協議，兩岸同意將週末包機，調整為常態化的平日包機。在航點的開放方面，台灣方面所開放的機場，有台北松山機場、桃園機場、高雄小港機場、台中清泉崗機場、澎湖馬公機場、花蓮機場、金門機場和台東機場等。中國大陸開放直航的機場，除了原有的北京首都機場、上海浦東機場、廣州白雲機場、廈門高崎機場，以及南京祿口機場外，另外亦增加了成都雙流機場、重慶江北機場、杭州蕭山機場、大連周水子機場、桂林兩江機場、深圳機場、武漢天河機場、福州常樂機場、青島流亭機場、長沙黃花機場、海口美蘭機場、昆明巫家壩機場、西安咸陽機場、瀋陽桃仙機場、天津濱海機場，以及鄭州新鄭機場等 16 個航點。根據協議規定，雙方每週將共飛 108 個往返班次，每方各飛 54 個班次。(如圖 6 所示)

在貨運包機方面，台灣開放的航點為桃園機場和高雄小港機場；中國大陸開放的航點，則為上海浦東機場和廣州白雲機場。雙方每月將共飛 60 個班次，每方各往返 30 個班次。同時，在貨運旺季期間，雙方亦可各自增加 15 個往返班次。但由於直航點的增加，以及旅客和貨物直接往返兩岸，所可能引起的諸多問題，如通關作業、人員安檢、毒品走私、通緝犯罪、農產品進出口、貨物檢查、智慧財產權的保護等，皆有待兩岸機場和海關的處理與解決。

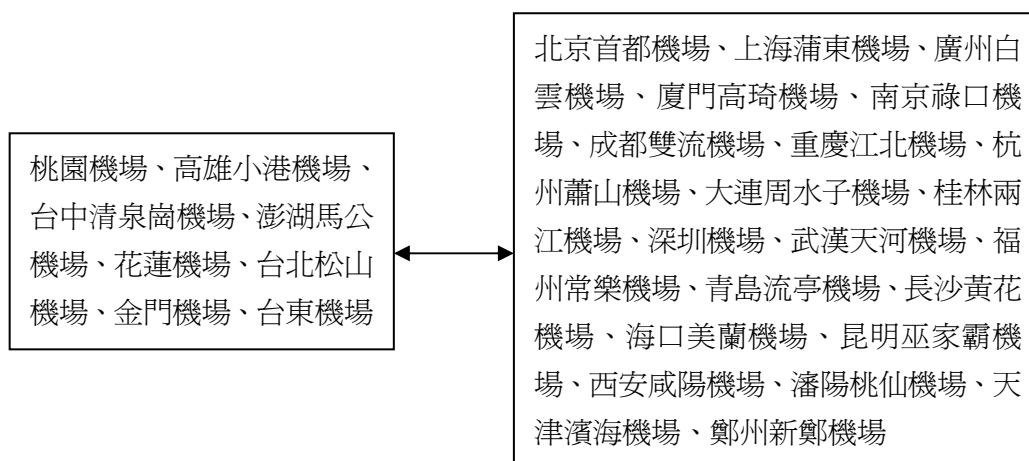


圖 6：海峽兩岸空運直航機場

爲了要迅速與有效解決上述可能面臨的問題，海峽兩岸海關之間實有進行關務交流與合作聯繫機制的必要性與迫切性。儘管兩岸之間的關係，在馬政府成立以來已然有所改善，但雙方仍無法進行正式的官方接觸。因此，就現階段而言，如何建立民間的交流機制，以解決兩岸直航開啓後，所可能衍生的問題，實已成爲政府相當單位，如台灣各海關之間的重大課題。

根據圖 7，在中國大陸所開放的 21 個航點機場，絕大部份本身皆爲隸屬的機場海關。這些隸屬海關包括了北京首都機場海關、天津濱海機場海關、上海浦東機場海關、杭州蕭山機場海關、廈門高琦機場海關、廣州白雲機場海關、青島流亭機場海關、成都雙流機場海關、大連周子水機場海關、桂林海關、深圳機場海關、昆明巫家霸機場海關，以及西安咸陽機場海關等。這些海關所分別隸屬的直屬海關，依序分別爲北京海關、天津海關、上海海關、杭州海關、廈門海關、廣州海關、青島海關、成都海關、大連海關、南寧海關、深圳海關、昆明海關，以及西安海關等。此外，亦有一些機場航點，直接在直屬海關的管轄下。例如，鄭州海關所管轄的新鄭機場、南京海關所管轄的祿口機場、福州海關所管轄的常樂機場、重慶海關所管轄的江北機場、武漢海關所管轄的天河機場、長沙海關所管轄的黃花機場，以及海口海關所管轄的美蘭機場等。爲了要因應這些航點直航所可能面臨的問題，兩岸關務的交流與合作實有其必要性。

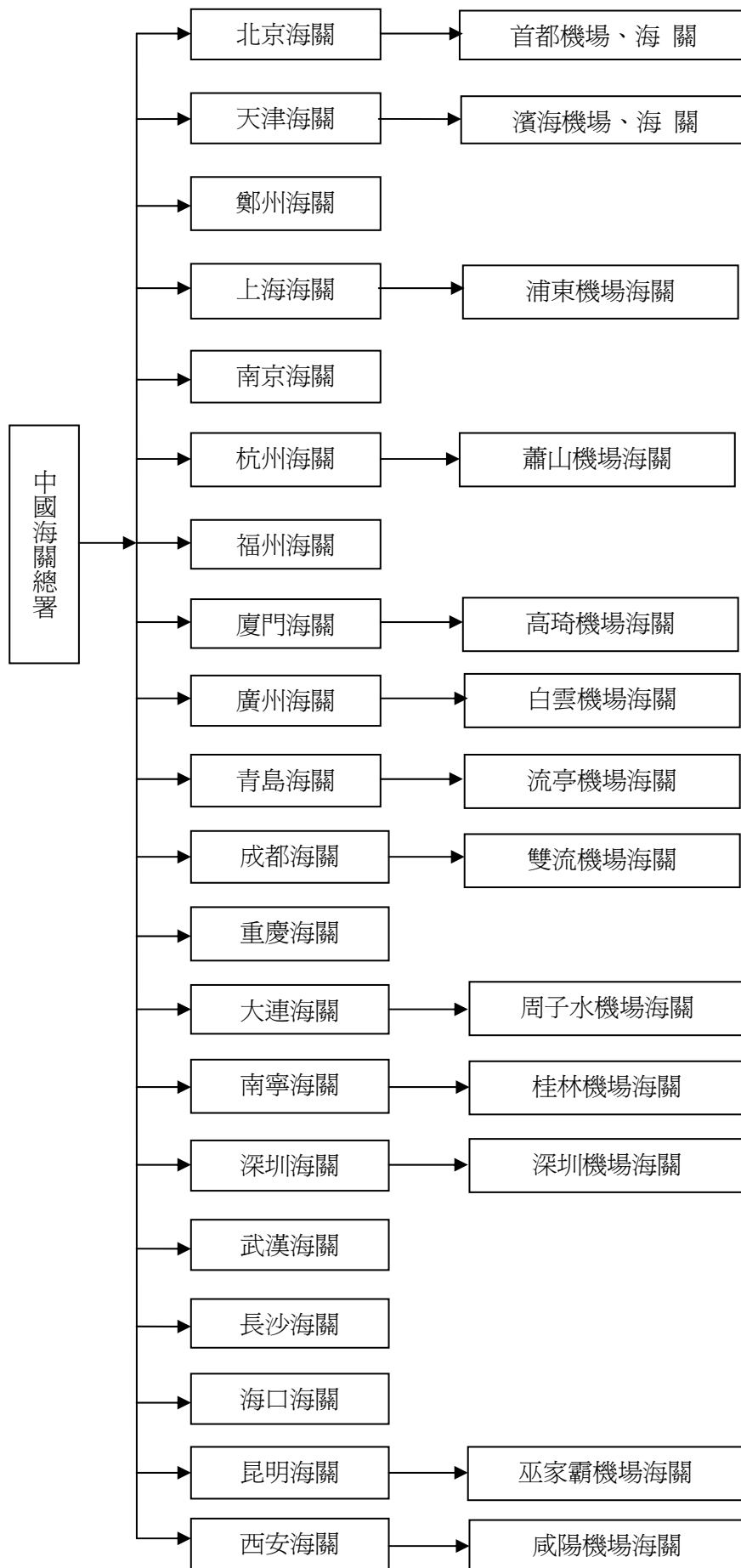


圖 7：中國大陸的直屬海關與兩岸直航機場

爲了要加強與建構和這些直屬海關和隸屬機場海關，並透過民間的管道來建立緊密的聯繫機制，本研究計畫發現在這些管轄直航機場的直屬海關方面，皆有相應海關學會設立。根據圖 8，這些海關學會有隸屬於中國海關學會天津分會的天津海關學會、北京海關學會、青島海關學天津海關學會、北京海關學會，以及青島海關學會等；隸屬於上海分會的、江蘇海關學會、浙江海關學會、武漢海關學會，以及上海海關學會等；隸屬於廣州分會的長沙海關學會、海口海關學會、廣西海關學會、廈門海關學會、福州海關學會、深圳海關學會、廣州海關學會、廣東分署學會小組等；隸屬於大連分會的大連海關學會；隸屬於昆明分會的雲南海關學會、四川海關學會，以及重慶海關學會等。由於中國海關學會及其所屬各分會學會，皆由退休和現職官員所共同組成，因此透過與這些地方海關學會的互動，亦間接與各省區的直屬海關，以及其所隸屬的機場海關，建立交流與密切的聯繫機制。但值得注意的是，儘管中國海關學會及其分會，皆屬與社會團體，但因其業務主管單位仍爲中國海關總署，故在學會和分會之間，仍有相當明顯的垂直業務關係。易言之，各分會和各地海關學會，仍需遵循中國海關學會的意旨行事。由與本計畫在訪問中國海關學會之際，已獲雙方同意，建立此種模式的民間關務交流機制。因此，未來如何積極的利用此一機制，以因應和解決直航所帶來的諸多問題，實已成爲關稅總局和中華民國關稅協會所必須重視的課題。且由於時間的迫切性，此些聯繫機制實有迅速建立的必要。

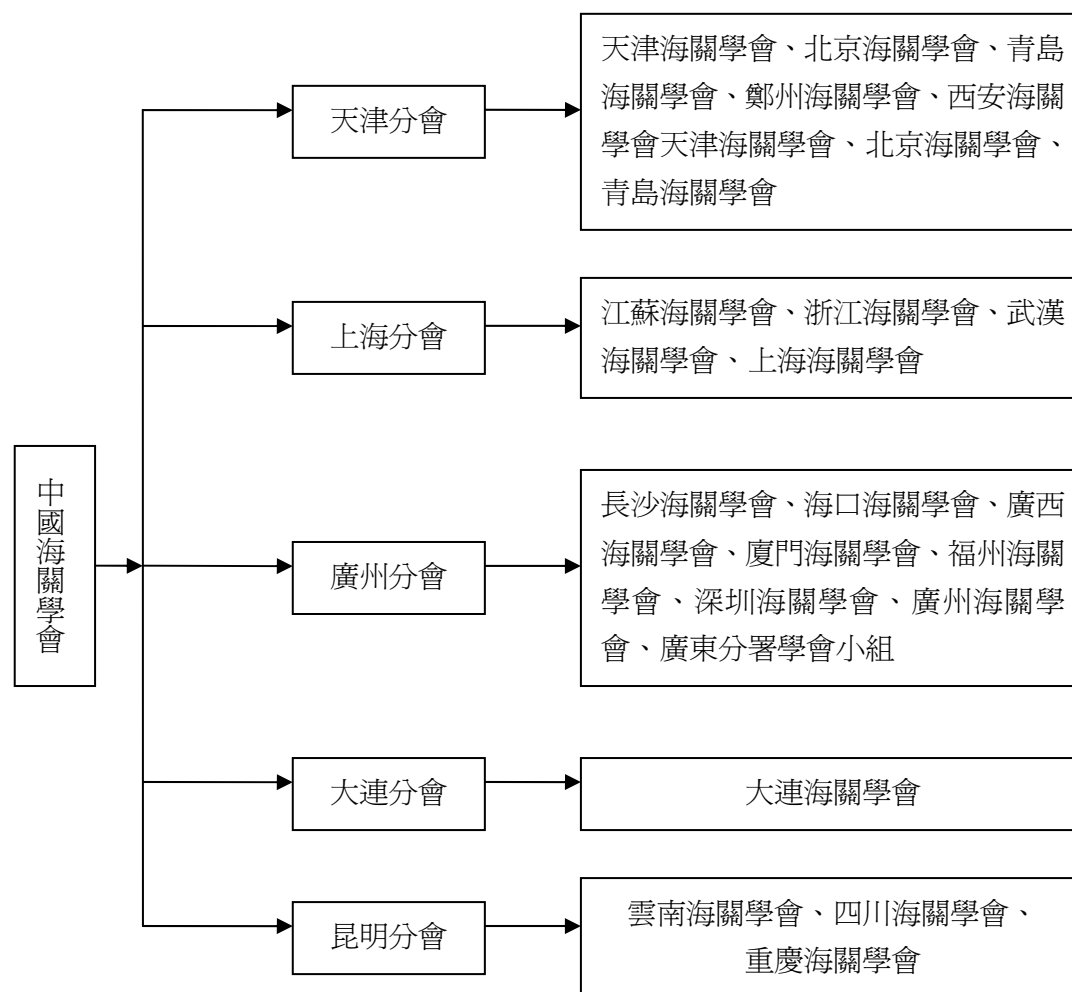


圖 8：中國海關學會與各開放航點的分會與學會

(二)兩岸海運航點的關務互動

基於兩岸密切的經貿關係發展，以及貨運的實際需要，兩岸兩會亦在 2008 年 11 月簽署了「海峽兩岸海運協議」。為了因應兩岸之間的客貨直接運輸，台灣共開放了 11 個港口，即基隆港(台北)、高雄港(安平)、台中港、花蓮港、麥寮港、布袋港等 6 個港口，以及金門的料羅和水頭、馬祖的福澳和白沙，以及澎湖馬公等 5 個小三通港口。而在中國大陸方面，則開放了 48 個海港和 15 個河港。根據圖 9，48 個海港包括了丹東、大連、營口、唐山、錦州、秦皇島、天津、黃驊、威海、煙台、龍口、嵐山、日照、青島、連雲港、大豐、上海、寧波、舟山、台州、嘉興、溫州、福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門、汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、欽州、海口、三亞，以及洋浦等。15 個河港，則包括了太倉、南通、張家港、江陽、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京、蕪湖、馬鞍山、九江、武漢，以及城陵磯等。兩岸海運的直接通航，以及開放港口的多元化，將使得台灣運往中國大陸的各種貨物和農產品的時間大為縮短，並可節省更多的成本。

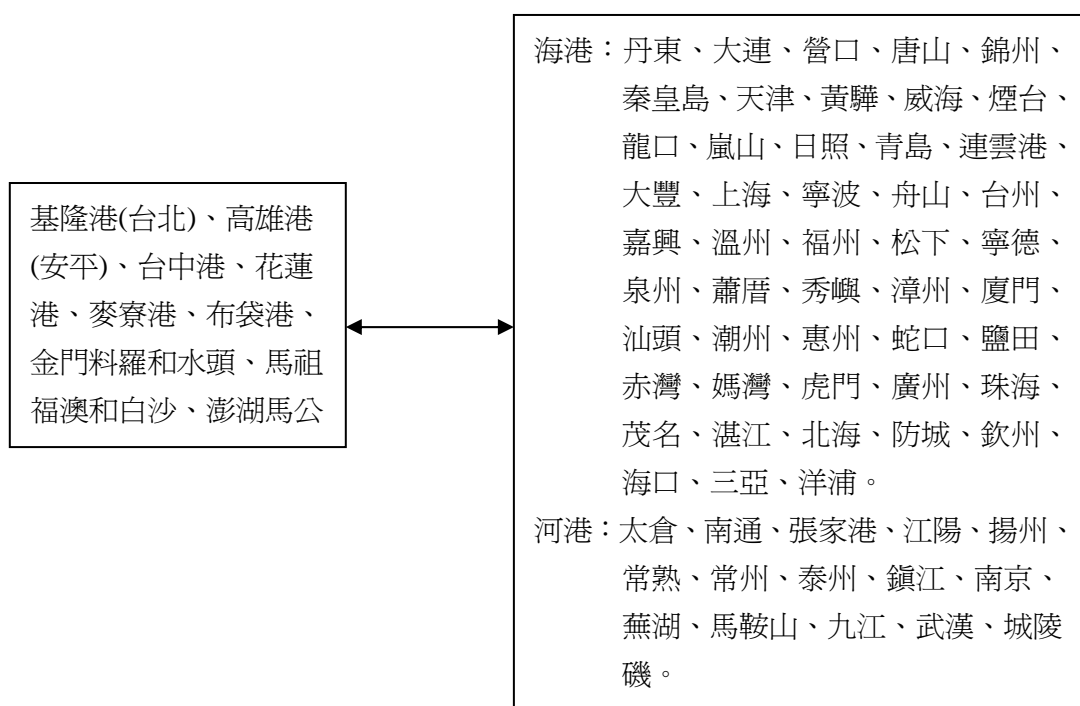


圖 9：兩岸海運直航所開放的港口

就這些水運口岸的省區分佈來看，屬於廣西的口岸有北海、防城、欽州；屬於廣東的有虎門、蛇口、媽灣、珠海、廣州、惠州、赤灣、潮州、汕頭、鹽田；屬於海南的有海口、洋浦、三亞；屬於福建的口岸有秀嶼、松下、廈門、泉州、漳州、肖厝、福州、寧德；屬於江西的口岸有九江；屬於湖南的口岸有城陵磯；屬於湖北的口岸有武漢；屬於浙江的口岸有舟山、寧波、溫州；屬於上海的口岸有上海港；屬於安徽的口岸有馬鞍山、蕪湖；屬於江蘇的口岸有南京、連雲港、鎮江、張家港、揚州、泰州、常州、太倉、常熟、南通、江陰；屬於山東的口岸有青島、威海、龍口、嵐山；屬於河北的口岸有秦皇島、黃驊、唐山；屬於天津的口岸有天津港；屬於遼寧的口岸則有錦州、大連、營口、丹東。整體觀之，這些口岸主要仍分佈在沿海各省，如廣西、廣東、福建、浙江、江蘇、山東、遼寧等各省區。由於這些省區都是台商的主要投資地區，故其經貿關係與台灣相對較為密切。

根據圖 10，亦可發現這些水運口岸所屬的中國海關總署各直屬海關的轄區。這些中國海關總署的直屬海關，包括了天津海關、大連海關、瀋陽海關、南京海關、杭州海關、寧波海關、福州海關、廈門海關、青島海關、武漢海關、長沙海關、廣州海關、深圳海關、拱北海關、汕頭海關、黃浦海關、湛江海關、海口海關、南寧海關、石家庄海關、合肥海關，以及南昌海關等。在兩岸開放海運直航後，這 22 個中國大陸的直屬海關，必然成爲未來兩岸海關共同處理關務議題的重要地點。其中所需面對處理的議題，包括了農產品的進出口、機械設備、成品半成品原料、毒品走私、貨物走私、貨物通關，以及反恐等。

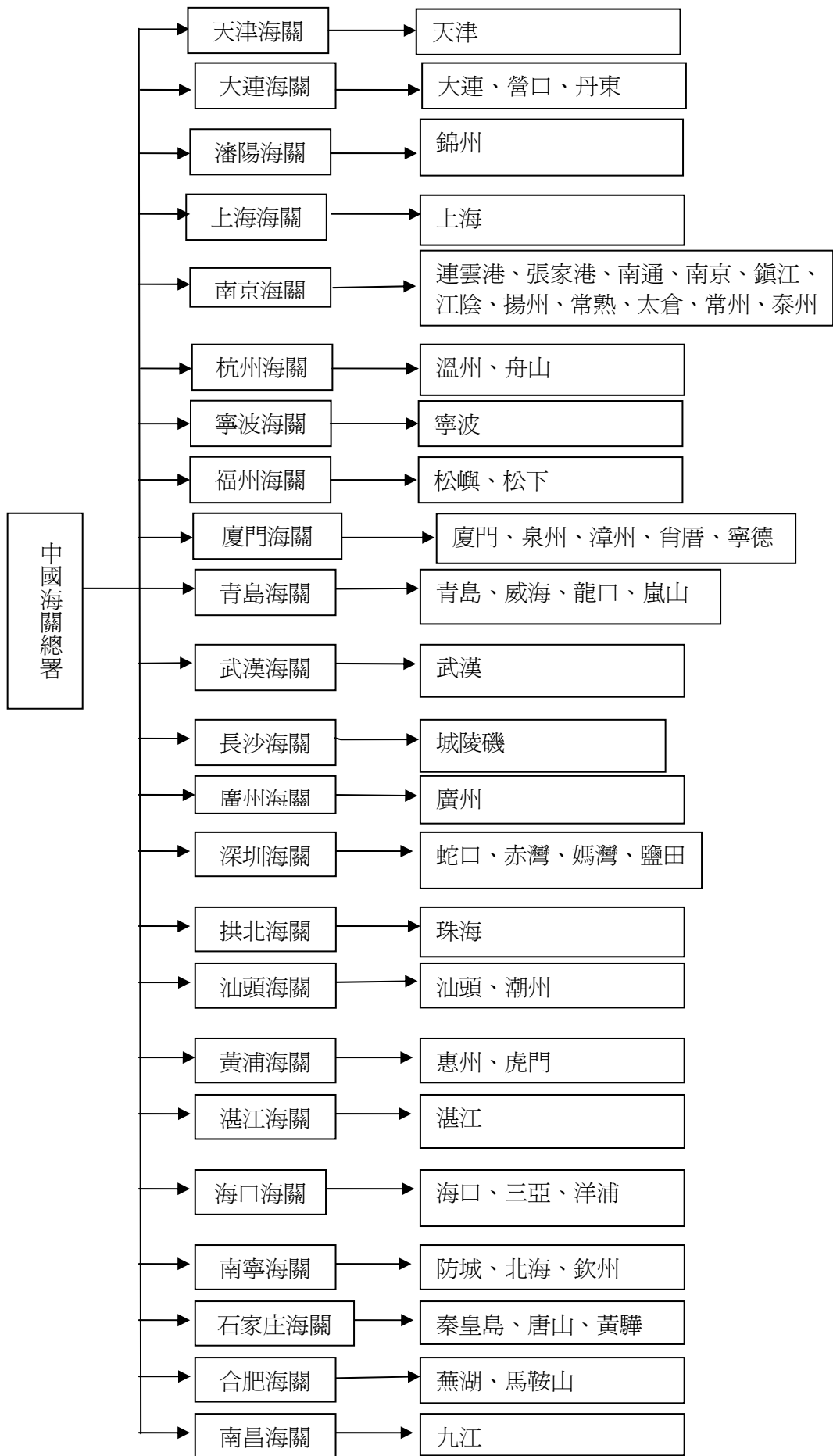


圖 10：中國海關總署各直屬海關轄區一類水運口岸

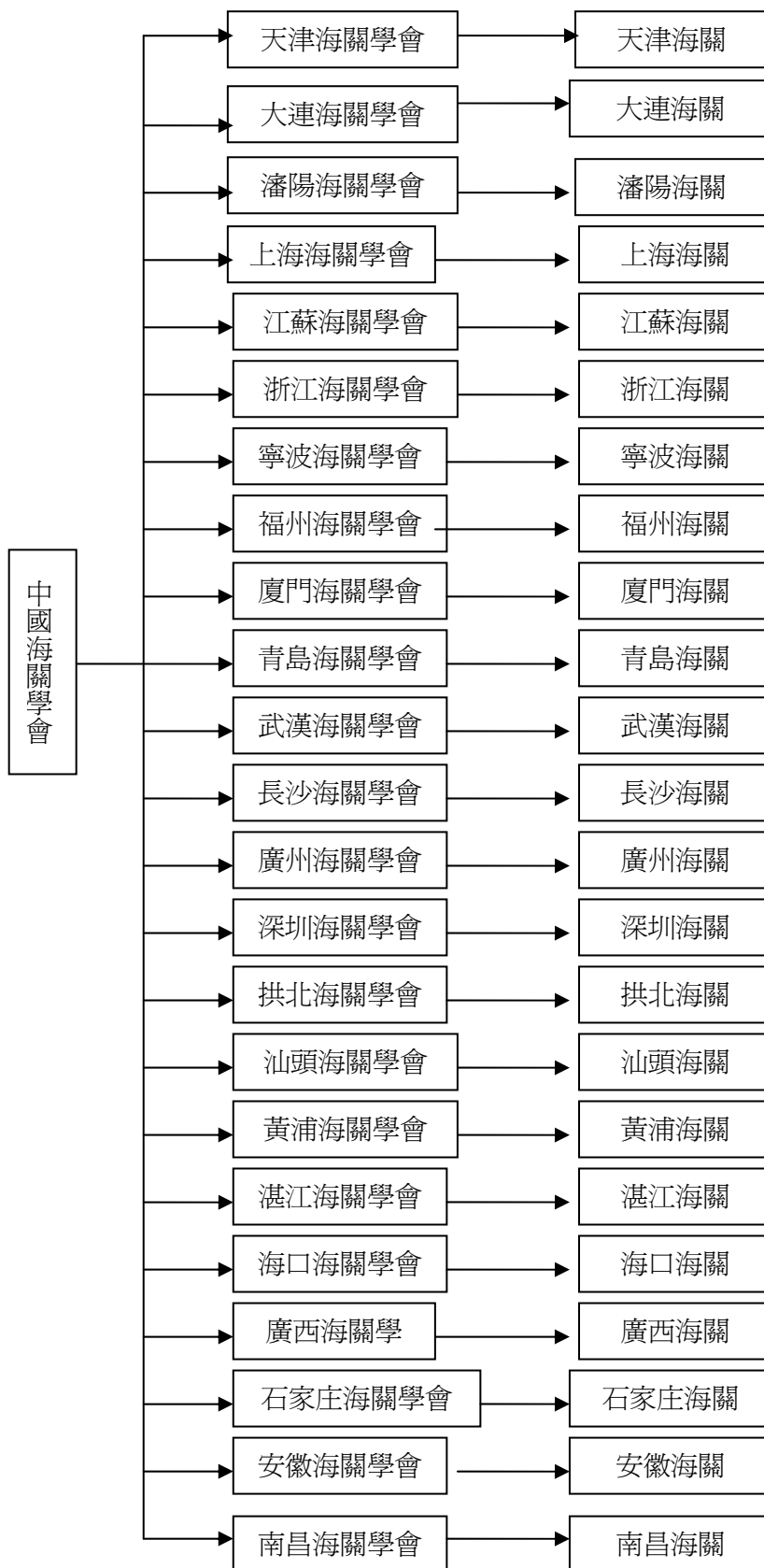


圖 11：中國大陸水運口岸直屬海關與相對應的地方海關學會

值得注意的是，上述直屬海關亦皆設立了地方性的海關學會。根據圖 11，這些地方海關學會，包括了天津海關學會、大連海關學會、瀋陽海關學會、上海海關學會、江蘇海關學會、浙江海關學會、寧波海關學會、福州海關學會、廈門海關學會、青島海關學會、武漢海關學會、長沙海關學會、廣州海關學會、深圳海關學會、拱北海關學會、汕頭海關學會、黃浦海關學會、湛江海關學會、海口海關學會、廣西海關學會、石家庄海關學會、安徽海關學會，以及南昌海關學會等。同理，這些地方性的海關學會，皆隸屬於中國海關學會的垂直領導。然而由於中國海關學會已同意透過中華民國關稅協會和中國海關學會之間的聯繫，來處理相關的重要關務議題，此無疑也提供了中華民國關稅協會與這些地方海關學會的聯繫切入點。應可藉著此一民間直接聯繫機制的建立，間接達到兩岸海關官方之間的接觸、交流與合作。

(三)兩岸關務民間的交流與合作機制

根據本研究計畫之分析，隨著馬政府的成立，海峽兩岸關係已逐漸形成一個新的發展架構。伴隨著兩岸兩會四項協議的簽署，兩岸在空運、貨運和郵政等方面，已然進入了直接交流和運輸的階段。同時，在食品安全等方面，兩會也同意建立如何確保兩岸食品進出的安全機制。但值得注意的是，儘管在兩岸更直接和更廣泛的人員與貨品的交流下，海關係扮演著最前線且最重要的門戶角色，但由於兩岸官方關係的依然未能解凍，因此在兩岸海關之間的直接進行關務討論，抑或建立具體的聯繫機制，現階段仍屬不可能。有鑑於此，本研究計畫乃突顯了民間組織交流與互動的重要性。

根據本研究的探討，在兩會四項協議的簽署下，使得兩岸海關在人員和貨物的直接往來下，必然造成關務上的更加繁忙，同時也必然衍生出諸多問題，有待兩岸海關共同討論與解決。與推動此四項協議有關的兩岸海關，在台灣方面包含了基隆關稅局、台北關稅局、台中關稅局，以及高雄關稅局等。此外，在兩岸的小三通方面，隸屬於高雄關稅局的金門辦事處，以及隸屬於基隆關稅局的馬祖辦事處，亦成為與中國大陸廈門和馬尾的互動窗口。

在中國大陸方面，與空運或貨運直航有關的中國海關總署直屬海關，共有天津海關、大連海關、瀋陽海關、南京海關、杭州海關、寧波海關、福州海關、廈門海關、青島海關、武漢海關、長沙海關、廣州海關、深圳海關、拱北海關、汕頭海關、黃浦海關、湛江海關、海口海關、南寧海關、石家庄海關、合肥海關，以及南昌海關等 22 個。爲了要能間接與這些直屬海關建立合作管道與機制，本計畫擬透過各直屬海關所在的地方海關學會，推動民間組織的直接交流，俾間接與上述直屬海關建立關務的合作與交流。爲此，本計畫所建議建立關務合作機制的地方海關學會，包括了天津海關學會、大連海關學會、瀋陽海關學會、上海海關學會、江蘇海關學會、浙江海關學會、寧波海關學會、福州海關學會、廈門海關學會、青島海關學會、武漢海關學會、長沙海關學會、廣州海關學會、深圳海關學會、拱北海關學會、汕頭海關學會、黃浦海關學會、湛江海關學會、海口海關學會、廣西海關學會、石家庄海關學會、安徽海關學會，以及南昌海關學會等 23 個。由於這些地方海關學會，均接受中國海關學會的垂直領導，同時本研究

計畫亦在今年 6、7 月間訪問了北京的中國海關總署，雙方並同意建立兩岸海關民間團體的直接交流、合作與聯繫機制。但不可否認的是，根據圖 12，無論是在台灣的中華民國關稅協會，抑或在中國大陸的各地方海關學會，均與海關有直接的關係，因此透過兩岸民間關務團體的交流，無疑也具體反映了在海關之間的間接交流與合作。

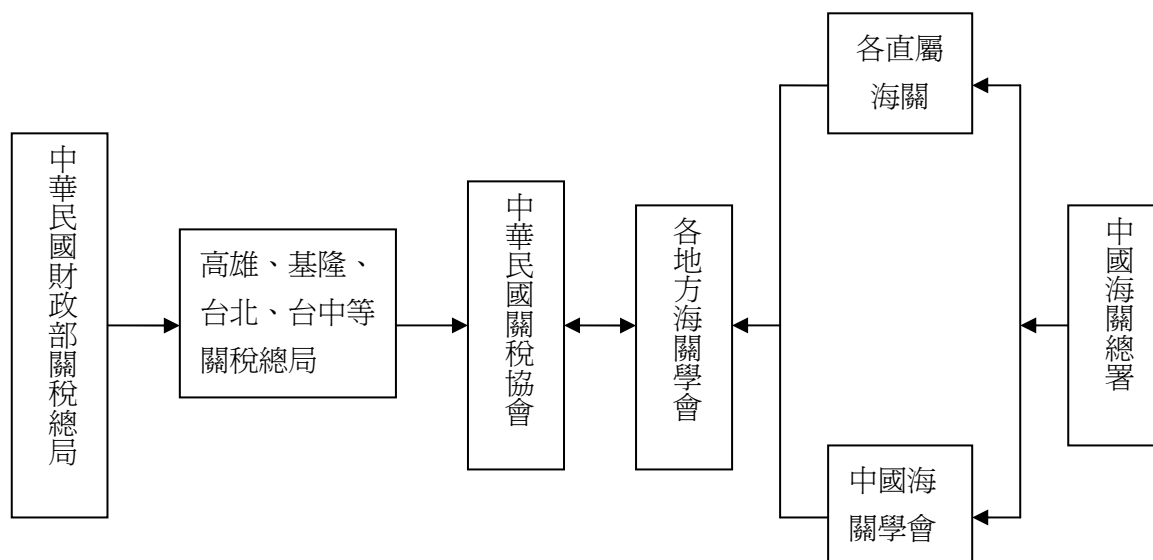


圖 12：海峽兩岸民間關務交流架構

根據本研究計畫所欲探討的重要議題，並將其建立在本計畫所擬訂的交流架構上，故所欲建構的民間關務聯繫機制，實有下列各項：

(一)查核原產地及價格等機制之建立：目前兩岸並無查核原產地及價格等機制，因此來自中國之貨品於台灣通關時，由於原產地稽核不易，造成台灣海關之人力與物力之浪費。因此，如何透過與中國各地直屬海關與關稅總局查緝處建立資訊交換平台，委請中國海關於貨品出關時或在台報關時提供原產地證明等資料，實有其重要性與迫切性。根據中國海關總署 2005 年的第 37 號公告，已首次指定台灣省商業會、台北市商業會、台北縣商業會、台中市商業會、台中縣商業會、彰化縣商業會、台南市商業會、高雄市商業會、高雄縣商業會、屏東縣商業會和金門縣商業會等，作為台灣地區簽發水果原產地證明文件的 11 個有關民間機構和組織。因此，中國大陸各相關直屬海關在將貨品運輸往台灣之前，必須要先能建立查核原產地證書等制度。關於此一議題，兩岸相關海關宜儘快透過中華民國關稅協會和中國海關學會，與中國大陸各地方海關學會和直屬海關，進行研究、討論和磋商，俾儘速制訂原產地的查核機制。在實際的作法上，主要可區分為兩個層面：

1.可透過中國海關學會召集各相關地方海關學會的領導，在北京和其他地區召開關務工作會議，以建立一般性的共識和具體措施與作法；

2.在中國海關學會的同意下，中華民國關稅協會可逕行和中國大陸相關地方海關學會或直屬海關，就特定的原產地議題進行研商，解決較具細節性的實際操作關務問題。

(二)針對台灣農產品輸往中國大陸各口岸所可能面臨的各項實務問題，如檢驗檢疫、審批、綠色通道、通關服務、零關稅優惠措施、查驗放行，以及相關政策法規等，以及為台灣農民提供更好的服務，兩岸關稅協會和海關學會應儘速推動關務實際操作的交流與合作。

(三)爲了要保護台灣農產品或其他產品的知識財產權，除了需要區分台灣產地水果和台灣品種水果外，台灣農產品的經銷商和生產商，必須能在中國大陸註冊普通商標或證明商標，使獲得商標法的正確保護。中國各地的相關隸屬海關和直屬海關，均位於處理與查核智慧財產權的最前線。因此，兩岸海關實有必要儘速透過關稅協會和海關學會，推動兩岸海關的間接接觸，就兩岸的保護智慧財產權問題，建立具體的措施與合作機制。

(四)海峽兩岸之間的毒品走私問題，由於缺乏合作與聯繫機制，以及共同打擊毒品犯罪的管道，因此一直無法積極有效的遏阻毒品走私犯罪等問題。雖然海峽兩岸曾共同破獲幾件毒品走私案件，但如何採取實際行動，以全面性的共同解決與處理此一重大國際犯罪問題，實值得兩岸相關機構共同思考。此外，更值得注意的是，由於毒品走私具有跨國性和時效性的特色，兩岸海關之間若無具體的聯繫與共同打擊毒品犯罪機制，恐怕無法確實遏阻兩岸間的毒品走私。因此，在兩岸海關之間如何針對可疑的毒品走私，建立緊急，且具有時效性的立即聯繫通報機制，實有其必要性。爲此，中華民國關稅協會在關稅總局的指導下，必須要與中國大陸的一些特定直屬海關，建構即時的聯繫與通報機制。爲達此目的，關稅協會必須要和中國海關學會建立有關打擊毒品走私的共識，然後再和各地海關學會和直屬海關直接進行聯繫機制的建立。由於此一共識在本研究計畫參訪中國海關學會期間已告建立，因此未來需依賴台灣關稅總局和關稅協會的合作，積極與中國大陸各相關直屬海關和各地方海關學會，指定專人聯繫管道，以及直接熱線的架設，俾即時就情資相互交流與通報。

(五)除了打擊毒品走私犯罪外，兩岸情資交換機制的建立，亦有助於海峽兩岸的共同打擊不法走私和犯罪機制。例如，兩岸黑心商品和食品、經濟犯罪、各項刑案，以及詐騙案件等，發生的頻率相當頻繁。過去多年來，由於兩岸之間無法確實建立聯繫與合作機制，故造成對兩岸社會治安的重大負面影響。本研究計畫案期望能透過兩岸海關之間的協商，建立類似「兩岸共同打擊犯罪聯繫機制」的資訊交流與合作平台，並藉由雙方的指定對口單位、專人和熱線，建構出立即性和常態性的情資交流機制。如此作法，必然有助於兩岸各類犯罪的有效遏阻。

(六)2007年，對台灣而言，透過小三通出境旅客，爲388,780人次；入境旅客爲384,874人次。²⁴⁶在貨物的往來方面，亦相當的頻繁。在小三通兩岸船舶的往來方面，由2001年的182趟次，增加到2007年5,391趟次。²⁴⁷然兩岸對於小三通所衍生之走私、跑單幫等問題，並無相互協商溝通之管道。再者，配合即將公告與實施之「離島免稅購物商店設置管理辦法」、兩岸直航，以及大三通，兩岸之人員和貨物交往必然會更加頻繁，關務之糾紛亦會日漸複雜。有鑑於小三通對金馬地區和福建地區通航的重要性，本研究計畫案在和中國海關學會和廣州

²⁴⁶ http://web.customs.gov.tw/statistic/ELS5_10.asp

²⁴⁷ 《兩岸經濟統計月報》，第188期，<http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/188/21.pdf>

海關學會進行了相關議題的研討後，亦獲得了加強海峽兩岸小三通對口單位交流與合作的共識；並希望能在「金門協議」的基礎上，擴大與深化兩岸關務的合作機制。爲此，屬於高雄關稅局的金門辦事處，以及屬於基隆關稅局的馬祖辦事處，應透過中華民國關稅協會，直接與廈門海關學會和福州海關學會進行討論，並間接和直屬廈門海關和福州海關的關員產生互動的機會，俾建立資訊交流管道，以及有效的關務合作機制，以有效嚇阻兩岸走私犯罪問題。

(七)在確定兩岸關務交流與合作的議題，以及建立在民間團體的交流機制上之後，如何選擇正確的方式，以開啓、推動，以及持續深化兩岸之間的海關合作，實屬當務之急。從民間團體互動的觀點來看，中華民國關稅協會和中國大陸的海關學會，實已成爲最重要的對口互動單位。由於這兩個民間關務團體的背後，都是官方海關，因此這兩個民間團體的互動，亦必然帶動了兩岸海關官方人員直接與間接參與。爲營造兩岸海關之間的良好氣氛，以及塑造彼此間的良好互動，兩岸海關宜透過以民間團體的名義，加強經驗交流和相關海關學術議題的研究。交流的方式，可採用組團互訪，或定期輪流在兩岸舉辦特定關務議題的研討會、論壇。參與的人員除民間團體的人員(或退休海關人員)外，亦可邀請現任海關官員共同參與。兩岸在舉辦相關關務會議時，有時亦可借助於學術機構的力量，提供人力、資源等後勤支援。此必然有助於更進一步建構兩岸海關交流與合作的環境與基礎。

(八)鑑於在可預見的未來，兩岸之間的關務交流與合作，仍需仰賴民間團體的穿針引線，因此如何培育和強化中華民國關稅協會的能力，亦值得關稅總局思考。在中國海關學會的體制下，在各省的直屬海關之上，亦相應設立了 48 個地方海關學會。由於這些地方學會的存在，遂提供了開啓兩岸關務交流的一個切入點。同時，如何根據關務議題，選擇相應的地方海關學會，亦是關稅總局所必須審慎思考者。然而，在兩岸四項協議簽署之後，不但造成了兩岸空運和海運直航的快速啓動，亦必然大幅度擴張了兩岸相關航點海關的業務量。因此，在可預見的未來，兩岸海關所必須要處理的議題，以及所必須要建立的交流合作管道與機制，恐怕會如雨後春筍般的急速增加。但值得深思的是，在中國海關學會之下，共有 48 個地方海關學會，故在兩岸的快速推動關務交流之下，無論在人力和資源之支持上，比台灣佔有更大的優勢。反觀中華民國關稅協會，不僅是在人事和資源方面受到了很大的限制，同時在無設立各地分會的情況下，在開啓和推動兩岸民間關務的交流之際，必然會呈現嚴重捉襟見肘的局面。爲了要改善此一情況，亦爲了要加快與深化兩岸民間關務的交流與合作，並建立兩岸更寬廣與多元的對口機制，謹建議在台中、基隆、台北和高雄等地，亦能籌設關稅協會的地方分會。

(九)在各種不同的關務議題上，除了要明確指出對口單位外，對口的聯繫人員、手機、電話號碼、傳真機號碼，以及電子郵件等，皆必須要同時確立。對口人選最好是現職的海關關員，但同時具有民間團體的理事或監事等職稱。如此即可透過民間團體的直接交流，達到兩岸海關之間間接聯繫與合作。

參考書目

- 于志剛，《毒品犯罪及相關犯罪認定處理》。北京：中國方正出版社，1999。
- 王哈，《中國禁毒報告：白色恐怖》。北京：中國社會出版社，1998。
- 毛建福，《中國拒絕毒品》。瀋陽：遼寧人民出版社，1999。
- 中國海關月刊編輯部，〈海關區域合作新亮點〉，《中國海關》，總 191 期，2005 年 4 月，頁 64-65。
- 左鐵，《前進中的中國海關》(上冊)。北京：中國海關出版社，2007。
- 白雪燕，《中國海關概論》。北京：中國海關出版社，2008。
- 朱高章，〈中國海關的國際化面孔〉，《中國海關》，總 206 期，2006 年 6 月。
- 朱傳，〈看不見的戰線〉，《中國海關》，總 206 期，2006 年 6 月，頁 11-19。
- 沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑和謝立功等，《兩岸共同打擊犯罪之可能性研究》。台北：遠景基金會，2001。
- 沈道震，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》。台北：遠景基金會，2003。
- 沈道震，《現階段兩岸有關偷渡之相關法令、管理及其問題之研究：兼論三通後兩岸共同防制偷渡之可能性》。台北：遠景基金會，2002。
- 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析》。台北：兩岸交流遠景基金會，2002。
- 官慧君，〈中歐海關合作新起點：訪海關總署黨組書記署長牟新生〉，《中國海關》，總 120 期，2005 年 12 月。
- 林德昌，〈中共與國際組織〉，《地緣政治與中共外交戰略》，(台北：中華歐亞基金會，2006 年 6 月)，頁 341-410。
- 林德昌，《推動第二軌道開啓兩岸關務合作之研究》，委託單位：財政部關稅總局，2007 年 1 月。
- 林德昌，《如何強化我國的國際發展合作》，外交部委託研究計畫，民國 90 年 3 月，頁 105-115。
- 林德昌，〈中國大陸國家與社會關係的演變模式：一項理論上的探索〉《遠景基金會季刊》，第 7 卷，第 4 期，2006 年 10 月，頁 1-42。
- 吳連剛，〈CEPA 零關稅〉，《中國海關》，總 232 期，2008 年 7 月，頁 38。
- 吳明敏，《兩岸農業競合：夾縫中的台灣農業》。台北：台灣智庫，2007。
- 林美玲，《治安問題與警力運用》。台北：國家政策研究中心，1991。
- 海關總署關稅司原產地處，〈台灣水果如何享受零關稅〉，《中國海關》，總 199 期，2005 年 11 月，頁 38。
- 南京出入境檢驗檢疫局，《如何通過原產地證盡享關稅優惠》。北京：中國海關出版社，2007。
- 陳鴻瑜、黃奎博、林若雱、陳佩修，〈地緣政治與中共對東南亞之外交戰略〉，《地緣政治與中共外交戰略》，趙春山主編。台北：中華歐亞基金會，2006。
- 陳貝蒂，《中國吸毒調查》。北京：新華出版社，2006。
- 崔敏，《毒品犯罪：發展趨勢與遏阻對策》。北京：警官教育出版社，1999。
- 單城新、張誠，〈穗城擒毒〉，《中國海關》，總 212 期，2006 年 11 月，頁 22-24。

- 劉選略、馬敏茂、袁成，《禁毒立法和執法研究》。昆明：雲南民族出版社，2000。
- 劉莉，〈國產水果如何安全出境〉，《中國海關》，總 227 期，2008 年 1-2 月，頁 39。
- 趙光華，〈團結凝聚發展、繼往開來譜新篇〉，《海關研究》，第 112 期，2005 年 5 月，頁 7。
- 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》。北京：中國人民公安大學出版社，1997。
- 羅秉森、梁晉公、楊紅屏，《禁毒問題研究》。北京：中國人民公安大學出版社，2004。
- Allison, Adrienne A. and Lily P. Kak. "NGO/Government Collaboration in Maternal Health and Family Planning Programmes," *Transnational Associations*, no. 3, 1992, 163-166.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process and Policy*. Boston: Little, Brown and Company, 1978.
- Barber, Margaret and Grainne Ryder, *Damming the Three Gorges: What Dam Builders Don't Want You to Know*. Toronto: Earthscan, 1993.
- Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Cheng, Xiaonong. "Breaking the Social Contract," in *Dilemmas of Reform in Jiang Zemin's China*, ed., by Andrew J. Nathan, Zhaohui Hong and Steven R. Smith. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, 107-126.
- Christensen, Thomas J. "Chinese Realpolitik," *Foreign Affairs*, vol. 75. no. 5. September/October 1996: 37-52.
- Clark, Terry Nichols and Vincent Hoffmann-Martinot, ed. *The New Political Culture*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Clark, Terry Nichols and Ronald Inglehart. "The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies," in *The New Political Culture*, eds., Terry Nichols Clark and Vincent Hoffmann-Martinot. Boulder: Westview Press, 1998.
- Clark, John. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1991.
- Clark, Ann Marie. "Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society," *Journal of International Affairs*, Vol. 8, no, 2, Winter 1995, p.508.
- Dai, Qing. "The Three Gorges Project: A Symbol of Uncontrolled Development in the Late Twentieth Century," in Dai Qing, ed., *The River Dragon Has Come!: The Three Gorges Dam and the Fate of China's Yangtze River and Its People*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1998.
- Dai, Qing. "The Struggle to Publish the Yangtze! Yangtze! in China," in Patricia Adams and John Thibodeau, eds., *Yangtze! Yangtze!* London: Earthscan

- Publications, 1994.
- Dai, Qing ed. *Yangtze! Yangtze! Debate over the Three Gorges Project*. Toronto: Earthscan, 1994.
- Economy, Elizabeth and Miranda A. Schreurs. "Domestic and International Linkages in Environmental Politics," in Miranda A. Schreurs and Elizabeth Economy, eds., *The Internationalization of Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Economy, Elizabeth. "The Impact of of International Regimes on Chinese Foreign Policy-NajubgL Broadening Perspectives and Policies," in *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, ed., David M. Lampton. Standord: Stanford University Press, 2001.
- Feeney, William R. "Chinese Policy Toward Multilateral Economic Institutions," in *China and the New World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, edited by Samuel S. Kim. Boulder: Westview, 1989: 252-24.
- Finlayson, Jock A. and Mark W. Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions," in *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol 52, no, 4, 1998.
- Fisher, Julie. *NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998.
- Fowler, Alan. "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations: Perspectives from Eastern and Southern Africa," *Development Policy Review*, no. 9 (1991): 53-84.
- Fox, Jonathan and Hernandez Luis. "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government," *Alternatives*, no. 17 (1992): 165-208.
- Frohling, Hugo. *Non-Profit Organizations as Opposition to Authoritarian Rule: The Case of Human Rights Organizations and Private Research Centers in Chile*; Program on Non-Profit Organizations, working paper no. 96; Yale University, Institution for Social and Policy Studies.
- Fu, Shui. "A Profile of Dams in China," in Dai Qing, ed., *The River Dragon Has Come!: The Three gorges Dam and the Fate of China's Yangtze River and Its People*. London: M. E. Sharpe, 1998.
- Ghil, P. "International Civil Society: International Non-governmental Organizations in the International System," *International Social Science Journal*, Vol. XLIV, no 133. 1992: 418-427.
- Goode, Walter. *Dictionary of Trade Policy Terms*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Gurley, John G. *China's Economy and the Maoist Strategy*. New York: Monthly

- Reivew Press, 1976.
- Haeberle, S. H. "Neighborhood Identity and Citizen Participation," *Administration and Society*, Vol. 19, no. 2 (1987): 178-196.
- Hass, Ernst. "Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes," *International Organization*, Vol. 29, no. 3 (1975): 828.
- Heyzer, James V. Riker and Antonio Quizon, eds. *Government-NGO Relations: Toward an Enabling Policy Environment for Asia*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- Howell, Jude. "NGO-State Relations in Post-Mao China," in David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* London: Macmillan Press, LTD, 1997.
- Hulme, eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford: Kumarian Press, 1996.
- ICOLD, *World Register of Dams*. Paris: ICOLD, 1998.
- International Commission on Large Dams, *World Register of Large Dams*. Paris: ICOLD, 1988.
- Johnson, Willard R. and Vivian Johnson. *West African Governments and Volunteer Development Organizations*. Lanham: University Press of America, 1990.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker and Kathryn Sikkink. "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics," in *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, ed., by Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- Keohane, Robert ed. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Karamer, R. M. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press, 1981, 283.
- Kent, Ann. "China, International Organizations and Regimes: The ILO as a Case Study in Organizational Learning," *Pacific Affairs*, Vol. 70, no 4. Winter 1997-1998: 517-532.
- Kent, Ann. *China, the United Nations and Human Rights: The Limits of Compliance*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Kent, Ann. "China's Participation in International Organization," in *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy*, edited by Zhang Yongjin and Greg Austin. Canberra: Asia Pacific Press, 2001.
- Kent, Ann. "China's International Socialization: The Role of International Organization," *Global Governance*, July 2002.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

- Khagram, Sanjeev et al., eds. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- Kim, Samuel S. "China's International Organizational Behaviour", in *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, edited by Thomas W. Robinson and David Shambaugh. New York: Oxford University Press Inc., 1998.
- Kim, Samuel S. "Behavioural Dimensions of Chinese Multilateral Diplomacy," *The China Quarterly*, 72. December 1977: 713-742.
- Kornberg, Judith F. and John R. Faust, *China World Politics: Policies, Processes, Prospects*.
- Krasner, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- Lanteigne, Marc. *China and International Institutions: Alternate Paths to Global Power*. New York: Routledge, 2005.
- Lin, Teh-Chang. *Transforming State-Society Relations: The Challenge, Dilemma and Prospect of Civil Society in Taiwan*. Johannesburg: The CIVICUS, 2005.
- Lin, Teh-chang. "The Environmental Civil Society and the Transformation of State-Society Relations in China: Building a Tri-level Analytical Framework," *Pacific Focus*, Vol. 22, no. 2. Fall 2007:113-140.
- Lin, Teh-chang. "Taiwan's Investment Policy in Mainland China: A Domestic Perspective," *Journal of Chinese Political Science*, Fall 1997: 25-46.
- Lin, Teh-chang. "Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics," *Issues & Studies*, Vol. 43, no. 4. December 2007: 149-184.
- Ma, Qiusha. *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* London: Routledge, 2006.
- Mikesell, Raymond. *The Economics of Foreign Aid*. Chicago: Aldine, 1968.
- Myrdahl, Gunnar. *The Challenge of World Poverty*. New York: Pantheon Books, 1970.
- O'Neill, Barry. "Power and Satisfaction in the Security Council," in *The Once and Future Security Council*, edited by Bruce Russett. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Oresman, Matthew. "Repaving the Silk Road: China's Emergence in Central Asia," in *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-first Century*, ed. Joshua Eisenman, Eric Heginbotham, and Derek Mitchell. Armonk: M.E. Sharpe, 2007.
- Riker, James V. "From Cooptation to Cooperation and Collaboration," in Noeleen Rosenau, James N. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Ruggie, John Gerard. "International Responses to Technology: Concepts and Trends,"

- International Organization*, Vol. 29, no. 3 (1975): 570.
- Salamon, L. M. "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol. 73, no 4. 1994: 109-118.
- Schimmelfennig, Frank. "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," *European Journal of International Relations*, Vol. 6, no 1. March 2000: 111-112.
- Shih, Chih-yu. *China's Just World: The Morality of Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- Smith, Norman. *A History of Dams*. London: Peter Davies, 1971.
- Tandon, Rajesh. *NGO Government Relations: A Source of Life or a Kiss of Death*. New Delhi: Society for Participatory Research in Asia, 1989.
- Theunis, Sief ed. *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.
- Wang, Jisi. "International Relations Theory and the Study of Chinese Foreign Policy: A Chinese Perspective," in *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, edited by Thomas W. Robinson and David Shambaugh. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Weng, Byron S. *Peking's UN Policy: Continuity and Change*. New York: Praeger, 1972.
- World Bank, *The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.
- Yahuda, Michael. "How Much Has China Learned about Interdependence?" in *China Rising: Nationalism and Interdependence*, ed., by David S. G. Goodman and Gerald Segal. New York: Routledge, 1997.
- Yearbook of International Organization*, 2003/2004.

附錄一 研究案會議紀錄

時間：97年4月18日(星期五)上午10時至12時

地點：財政部關稅總局12樓會議室

主席：財政部關稅總局李副總局長茂

出席人員：國立中山大學非政府組織研究中心林德昌主任、財政部關稅總局總務處賴明豪科長、高雄關稅局外棧組鍾清豐組長、高雄關稅局稽查組蘇金寶組長、高雄關稅局中興分局翁耀南課長、高雄關稅局稽查組翁榮祥課長、高雄關稅局服務股簡寶祥股長

記錄：許台溼

討論事項：

- 1)本研究案之研究重點
- 2)本研究案中國海關參訪拜會行程規劃

決議事項：

- 1)本研究案之研究重點如下：

(1)查核原產地及價格等機制之建立：目前兩岸並無查核原產地及價格等機制，因此來自中國之貨品於台灣通關時，由於原產地稽核不易，造成台灣海關之人力與物力之浪費。本研究希望透過與中國各地直屬海關與本局查稽處建立資訊交換平台，委請中國海關於貨品出關時或在台報關時提供原產地證明等資料。

(2)兩岸情資交換、共同打擊不法走私機制：兩岸黑心商品和毒品走私等十分猖獗，本研究案希望透過兩岸海關之間的協商，建立類似「兩岸共同打擊犯罪聯繫機制」的資訊交換平台。

(3)小三通之金門與馬祖辦事處與對岸的互動機制：每日透過小三通往返之旅客高達三千人次，貨品往返亦十分頻繁，然兩岸對於小三通所衍生之走私、跑單幫等問題並無相互協商溝通之管道。再者，配合即將公告與實施之「離島免稅購物商店設置管理辦法」與大三通，兩岸之交往必會更加頻繁，關務之糾紛亦會日漸複雜。本研究案希望能建立如「金門協議」之相關規範，藉此健全化兩岸關務機制。並進一步與廈門和馬尾海關，建立資訊交換管道，有效嚇阻走私問題。

(4)兩岸海關之互動機制建立：本研究案希望能建構類似「澳門模式」之溝通管道，加強兩岸關務資訊之交流與了解。

(5)兩岸海關經驗交流：本研究案希望能經由海關論壇等相關機制，邀請兩岸關務學者、海關官員等透過學術研討會等方式，深化兩岸互訪機制，強化兩岸海關交流之廣度與面向。

- 1)本研究案中國海關參訪拜會行程規劃

(1)預定參訪時間：97年6月23日(週一)至7月1日(週二)

(2)預定拜會地點：北京、上海、廣州

(3)預定拜會行程：

6月23日(週一)：台北(高雄)-香港-北京

- 6月24日(週二)至25日(週三)：拜會中國海關學會與中國海關總署(北京)
- 6月26日(週四)：北京-上海
- 6月27日(週五)：拜會上海海關學會、海關學院與上海海關(上海)
- 6月28日(週六)：上海市區遊覽
- 6月29日(週日)：上海-廣州
- 6月30日(週一)：拜會廣州分署、廈門海關學會與廣東海關、廈門海關，以及馬尾海關等。
- 7月1日(週二)：廣州-香港-台北(高雄)

附錄二 參訪中國海關總署與中國海關學會

時間：97年6月24日上午9時至12時

地點：北京市中國海關學會

出席人員：中國海關學會：趙光華(中國海關學會會長)、沈玉章(中國海關學會秘書長)、李曉武(中國海關學會理事、中國海關總署緝私局副局長)、鄭巨剛(中國海關學會理事、中國海關總署關稅司副司長)、李偉(中國海關學會理事、中國海關總署監管司副司長)、許政(中國海關學會理事、中國海關總署加工貿易司副司長)、趙中民(中國海關學會理事、中國海關總署調查局副局長)、高秀愛(中國海關學會理事)、唐敏(中國海關學會理事、中國海關總署國際合作司副處長)、王蓓菁(中國海關學會理事、中國海關緝私部)

國立大學國際非政府組織研究中心訪問團：李茂(財政部關稅總局副總局長)、林德昌(國立中山大學非政府組織研究中心主任)、財政部關稅總局總務處賴明豪科長、鍾清豐(高雄關稅局主任秘書)、蘇金寶(高雄關稅局稽查組組長)、翁耀南(高雄關稅局中興分局課長)、翁榮祥(高雄關稅局稽查組課長)、簡寶祥(高雄關稅局服務股股長)、許台滢(國立中山大學非政府組織研究中心執行秘書)

(四)會談流程：

1)會談雙方人員介紹：(略)

2)會談雙方致詞：

中國海關學會趙光華會長：

歡迎關稅總局的訪問團來到海關學會，在此先向關稅總局副局長李茂等訪問團成員表示歡迎之意，也祝大家身體健康、萬事如意。海關學會是大陸地區研究海關相關理論和實務的人民行動團體，各地直屬海關都有成立類似組織。海關學會是大陸地區從事海關研究的重要組織，此乃是因為學會主要成員都是在海關工作後退休的人士，當然在職的各級海關人員都是學會的成員。

我想我們大家都知道兩岸交往的時間還蠻長的，從1991年開始，兩岸民間團體就建立了友好的交往關係，台灣關稅協會與大陸海關學會的來往十分密切，雙方的互訪也建立了相當程度的信念。2006年，台灣關稅協會洪理事長到大陸訪問時，雙方也簽署了一個備忘錄，雙方就互相交往達成五點共識。備忘錄提到，希望雙方日後的交流不僅僅止於參訪，期待兩會的交流和合作能朝向海關的資訊、合作、教育等這方面來做努力。

大家也都知道當前兩岸的局勢發生變化，兩岸關係發展也面臨了歷史發展的新紀元，前不久海基會和海協會簽署了《兩岸週末包機》和《大陸居民赴台旅遊會談紀要》的協議，這是兩岸關係發展的新契機。事實上，這些年來兩岸的經貿往來發展非常快速，根據大陸的統計，2006年兩岸雙邊的貿易通貨量為1000億美元，而2007年又比2006年增長了15.4%，達到了1245億美元。2007年大陸對台灣的貿易逆差為745億美元，2008年1-5月雙邊貿易額又比去年增長了23.1%，其中大陸自台灣進口802億美元，自台灣出口454億美元，所以雙方的貿易逆差逐漸擴大達到347.9億。大家都知道海關是貨物進出口的監控管理部門，由於雙方貿易量這麼大，海關主要是在協助貿易量的交流，雙方相關部門也需要進行協

商。所以您們來訪我們是很重視的，希望二地海關的合作可以更好。

財政部關稅總局李茂副總局長：

很高興中國海關學會的安排，我們才可以順利來訪。由於台商來往頻繁，兩岸經貿交流十分蓬勃，隨著包機直航後，未來貨運也可能會直航，在金馬的小三通，也會因此有所改變。

由於兩岸經貿的擴大，兩岸海關也遇到一些問題，需要解決。原產地的查核問題，台灣在實務上遇到很大的困難。台灣目前仍限制八百多項大陸製品的進口，然有些不肖廠商往往藉由第三地轉口，藉以虛報產品之價值與產地。再者，去年台灣海關查到了 1020 公斤來自大陸的毒品，根據統計 1 公斤毒品大約有 10 萬人吸食，進而影響到 10 萬個家庭，台灣犯人 47%和毒品有關，而在犯人服刑期滿後，有 67%會再犯，所以毒品影響很大，希望兩岸可加強聯手查緝毒品。兩岸直航已開放了，未來兩岸交流將會越來越密切。我在這邊提議，在這個基礎上，希望今年下半年或明年兩岸海關可在台灣論壇方式交換學術意見，強化兩岸海關交流與合作。總局長將於九月再次率團參訪，希望本次的交流能未九月的參訪建立良好的氣氛與基礎。

3)會談議題：

中國海關學會

(1)關於運輸工具之監管，依據法律有：

- 運輸工具進出口通關管理辦法。
- 海關管理進出口貨棧辦法。
- 海關管理貨櫃集散站辦法、快遞貨物通關辦法。
- 貨棧貨櫃集散站保稅倉庫物流中心及海關指定業者實施自主管理辦法。
- 海關管理保稅運貨工具辦法。

(2)貨物、旅客艙單的管理規定：於「運輸工具進出口通關管理辦法」第三章運輸工具通關事項之管理(第 35 條至第 78 條)中有明確規定。

(3)無紙通關有關管理規定，依據法律有：

- 貨物通關自動化實施辦法
- 通關網路經營許可及管理辦法

(4)人工審核報關單等有關管理規定：

依據中國海關通關自動化作業手冊規定，C1 報單由各進口通關單位就地審核，C2、C3 由局本部之進口審核單位經電腦篩選應審核之報單，原則上採取重點抽審為原則，可審核全份報單，亦可審核整份報單中之部分。在貨物放行後海關認為有必要可依「海關事後稽核實施辦法」赴廠商實施事後稽核。惟進口人於貨物未進口前可依「進口貨物稅則預先審核實施辦法」向海關申請進口稅則預審。

國立大學國際非政府組織研究中心訪問團

(1)台灣關稅協會的運作方式與中國海關學會不盡相同，台灣海關協會的人力和物力是無法與中國海關學會相比擬，故本次委託中山大學國際非政府組織研究中心進行研究計畫與本次交流參訪。

(2)在查核貨品原產地和價格的機制上，能由兩岸海關直接介入，彼此互謀其利，價格通報可由海關學會跟關稅協會對口。在互動管道建立後，相信可改善兩岸之貿易順、逆差，對未來雙方海關查核業務必也有所助益。

台灣根據世界貿易組織(WTO)的原產地規定，進行原產地認定標準上是。台灣海關在處理原產地的問題大概有四個比較重要的因素：進口稅稅率原則、管制物品、傾銷問題，以及統計資料等。目前台灣認定標準大概有三項：物品本身的進口國來源、附加價值、加工出口、委託駐外單位協助查證。目前台灣的進出口數量，以中國大陸為最大宗，如兩岸未來能更開放，兩岸貨品進出口更加合法，相信貿易障礙將能減少。原產地協調管理委員會管理有關原產地的相關問題，主要成員有各行業專家人士。另外一個與原產地有關的問題，即是反傾銷的議題，如何遏止傾銷是台灣海關目前深思的課題。

(3)建立情資交換，共同打擊不法走私的機制，希望藉由雙方海關直接對口，減少資訊交換之不正確性。

(4)建立金門、馬祖海關辦事處與大陸對口單位之聯絡機制。

4)意見交流：

(1)大陸原產地協調管理委員大約有五十人，每年開會二次。

(2)為防止原產地的錯亂，中國海關在貨品進口方面，主要是自動審核，如果一切都沒有問題，就可以很快的通關。如果價格有問題就要被進行估價，因此原產地價格估價合作很重要。此外，兩岸如能原產地認證上合作，可節省人力在價格認定上之浪費，另亦需建立原產地證明書的核發機制。

(3)去年中國海關查辦含刑法的刑事案件、行政法等約 150 億人民幣，違反海關法的刑事案件 3-4 萬件，價值約 200 億；走私 3 萬多件，價值約 220 億左右。就查緝之違法案件中，涉稅案件的數量較多，非涉稅案件數量下降，去年只佔 65 %。然非涉稅案件中毒品走私有增加的趨勢，除查扣走私案件外，還與環保總局開展了打擊環保犯罪，與其他國家合作，共查獲了污染 61 起。此外，中國海關亦與國際海關進行合作，與日本、韓國、港澳等地區進行情報交換的合作，形成連絡平台，境外抓人。

(3)國內較一般性的情報資料，依照現有的機制，也就是海關學會與關稅協會進行合作是比較可行的。中國海關也願意定，期提供國際、地區間海關情報資料與經驗給台灣，透過這次交流，進一步與台灣海關的合作。關於各種點對點的對口合作，涉及到地方海關與台灣海關，可能還要與台灣進行研究。總括來說，中國海關願意與台灣海關進行合作，等到九月份總局長參訪時，還希望台灣提供一些情報資料的內容，共同研究。

(4)如果只藉由海關協會跟海關會透過管道進行情報交換，有些時效性或緊急性情報可能會延誤查緝的時間，因此希望能建立直接聯絡、交換與聯繫的平台。至於地方海關，如金門、馬祖小三通，亦希望能建立管道，建立良好的合作關係。兩岸海關有共同語言與相同性，相信能發揮最大的力量，共同來努力，希望能夠合作取得成果。

(5)非常高興有這個機會來進行交流合作的一些想法，現在大環境鼓勵這樣的交流合作，擴大貨機與擴大合作，這方面的合作是越來越重要，公安與警方

也有管道與熱線，如果在此情況之下，也不見得要到海基會去談，海關內部也有窗口進行聯繫，因為三通之後發展會非常的快速。

(6)談到台灣海關與大陸海關的聯繫機制，金門、馬祖是與福州跟廈門進行小三通，福建省是由地方海關福州海關跟廈門海關管理。大陸海關會積極處理與台灣小額貿易增加的問題，然則在這方面的交流似乎不太順暢。

(7)在金門與馬祖地區有些港口是貨物港，限制是旅客通行，貨物一定要申報。但是當地的地方勢力不願照海關的方式做，台灣海關正在思索解決之道。建議兩岸海關直接對口，相信必定有所助益。

(8)台灣本地小額部份還未納入電腦化管理系統，這部份是控管上的一大難題，小額小三通也尚未納入控管。由於電腦篩選不易，基本上 70 公斤以下為免稅的，價值 3000 元以下亦可免稅，這兩者認定上是有爭議，目前還在思索解決的辦法。小件的快遞可透過 X 光機來控管，在自由貿易港區，一個晚上就達 8000 多件，中正機場的四個快遞倉，每天貨件多，對機場人力是很大的負荷。擴大小三通之後，這問題會更加的嚴重，因此兩岸如能有相互控管的機制，將是一大助益。

(9)大陸有快遞管理系統，但是也有管理不易的問題，目前快遞之分類全納入貨物來管理。

(10)兩岸如能藉由學術論壇進一步交換意見，對兩岸共識的形成，將會是一大助益。中國海關歷史悠久，春秋戰國時代就開始有類似海關的制度。另外，奧運會在即，希望台灣方面可協助特別是在毒品等方面，如有情報，請先告知我們。

(11)關於協助奧運會期間有關毒品等方面之情報，台灣方面很樂意協助。奧運是世界體壇一大盛事，台灣自然也不吝於做出貢獻。建議可建立兩岸專門連絡電話，成立互相聯繫的管道。

(12)中歐海關安全與貿易直航計畫，旨在建立安全、便利全程規劃，降低風險，實踐信心，共享、確保貿易安全的基本信賴情況，對雙邊貿易帶來更實質性的影響。中國與荷蘭鹿特丹、英國港口相互合作就是一例，中國同意就此計畫進行磋商，與歐洲共同體開始海關試點計畫。中國與歐洲共同體已於 2006 年 9 月在合作委員會第二次會議上共同簽訂合作備忘錄，開始進一步的交流與合作。該計畫是在 WTO 架構下，著重於貨物與旅客的管理。

(13)台灣海關之無紙化通關與管理是透過相關的關政司來進行關的管理，包括通關與境外通關，主要是透過網路連線。本管理系統著重於組織與電腦連線，依據海關報關分類，會有不一樣的程序，這是風險管理所需採取的必要措施。根據統計資料，99.9%以上都是無紙通關，貨品需要檢疫才需要單據。貨品相關資料都會存在資料庫中，各相關人員如有疑問，均可線上列印相關資料。

(14)中國海關也在進行相關的電腦化作業，希望將相關通關的資料統一，透過電腦化作業保存相關的資料。中國海關目前推動經認證的貿易商(Authorized Economic Operator, AEO)制度，如果這制度能順利推行，相信對日後通關之流程之標準化與快捷性必有一定幫助。目前，日本、新加坡等國已於中國就 AEO 制度進行相關的磋商，如能順利推行，對關務之簡化必有一定助益。

(15)台灣海關在查驗貨運方面採廠商的分類管理，風險低廠商均採無紙化的管理，對有風險的廠商加強控管，必要時查扣。基本上，貨物一入關就開始控管，機裝箱如發現異樣就會予以查核。此外，也會利用通關網路進行篩選，相關風險因子如高單價、貨物性質、地點等經過亂碼運算後，風險過高加強掌控。管理方式基本上是採取主動篩檢，事後予以稽核，優良企業會有一定程度的便利。

(16)很高興今天能與在座各位坦率的分享，希望隨著兩岸關係的進一步發展，兩岸海關的合作能更為緊密。

附錄三 參訪上海洋山港暨與中國海關學會上海分會座談

時間：97年6月27日上午9時到12時

地點：上海洋山港會議室

出席人員：

中國海關學會上海分會：曹恒禮(中國海關學會上海分會會長)、謝玉和(中國海關學會上海分會常務副會長)、顧振興(中國海關學會上海分會副會長)、顧紅梅(中國海關學會上海分會常務理事、洋山海關副關長)、金茂新(中國海關學會上海分會秘書長)

國立大學國際非政府組織研究中心訪問團：李茂(財政部關稅總局副總局長)、林德昌(國立中山大學非政府組織研究中心主任)、財政部關稅總局總務處賴明豪科長、鍾清豐(高雄關稅局主任秘書)、蘇金寶(高雄關稅局稽查組組長)、翁耀南(高雄關稅局中興分局課長)、翁榮祥(高雄關稅局稽查組課長)、簡寶祥(高雄關稅局服務股股長)、許台滢(國立中山大學非政府組織研究中心執行秘書)

(四)會談流程：

1)會談雙方人員介紹：(略)

2)會談雙方致詞：

中國海關學會上海分會曹恒禮會長：

非常歡迎李副總局長等一行代表團成員，很多都是老朋友了。相信各位在北京已於總會就相關的議題交換的不少意見，總會表示代表團一行也去參觀了緝毒犬基地等，相信對大陸的海灣發展有一定的瞭解。隨著兩岸包機直航等之交流發展，相信兩岸的合作必定更加密切，雙方的交流必更加頻繁。隨後，將介紹洋山的發展，如各位有任何問題，歡迎提問。

財政部關稅總局李茂副總局長：

大家好，非常感謝在座各位成員這麼隆重的安排，讓本次訪問能順利的進行。由於關稅總局委託中山大學林所長進行加強兩岸海關合作的研究計畫，也促成了這次的訪問。

在各位的協助下，兩岸之間的來往與合作更加緊密。這次我們來訪的目的，就是在兩岸緊密的來往之中，不管人員或是貨物，都有一些待兩岸合作才能解決的問題，這需要雙方瞭解彼此的關稅制度與流程。在北京時，趙會長特別請我們注意奧運期間的走私或犯罪問題，我想這就是兩岸合作的良好例子。希望在下半年或是明年初，可由關稅協會或林所長這邊來舉辦海關的論壇，邀請各位進行意見的交換。最後我很感謝各位先進的安排，真的非常感謝，最後祝福大家身體健康，萬事如意，心想事成，這次參訪非常成功。

3)洋山港簡介：

代表上海向參訪團獻上誠摯的歡迎，洋山關稅總局於2005年12月19日開始作業，洋山港可停靠12萬噸到15萬噸之間的商船，是中國大陸第一個現代港。想當年中山先生想在中國東方建設一個大港，今日已初步實現，洋山港周邊大概有幾百個島嶼，目前只開發幾十個，保持生態平衡，進行島嶼的填海，不進行破

壞。2005 年建立第一期碼頭、2006 年第二期、2007 年第三期，2008 年已全部完工，到 2010 年整個洋山港區大概可以達到 1500 多萬噸的吞吐量。

除了深水港港區，洋山港還規劃陸上港區，進行商品展示，稱之為陸地地區，加上橋與碼頭就成為了保稅總區。中國政府將洋山港定位為特殊建港區，在功能上主要發揮自由貿易區與自由港的功能。除了保稅總區，上海市政府還規劃了臨港新城，相當於半個新加坡，重裝備區，主要是因為上海浦東已開發十多年，上海有七個開發區，對上海未來的經濟成長，浦東國際機場之發展將有所幫助。

中國中央政府對洋山保稅總局的政策，包括國外貨物進入港區、出口貨物進入港區與港區內的貨物交流收增值稅，根據中央政府的要求，開展國際配送出口、加工配送，經過海關的批准，還可以有商品展示。海關對洋山保稅總區監管，採取一線保安、二線管制、區內自由。所謂的一線是境外到保稅總區，除中國政府限制進出口的貨物，其他都可保稅；二線是國內的這一塊，該徵稅的要徵稅，該發許可證的，要發許可證；第三就是區內的自由，區內是信任的管理，原則上是網絡報關，海關在這個區域內保留稽查權，如果海關對數據有疑問可以實施稽查權予以搜查。

在管理方法上，實施重地化、信心化、專業化的管理辦法。所謂的重地化，8.04 平方公里是用鐵絲網圍起來，24 小時的視頻監管，不分區港、碼頭或陸地，進了這個區域均一視同仁，實行電子化入口。海上部門不定期的海上巡邏，大型的飛行設備，視頻監管。最近美國與中國建立了開展了一個共同維護核輻射檢查，確保港口安全之大商港計畫，這也顯示出洋山港在世界航運的重要地位。洋山港是快速發展的港口，目前發展七條航線，吞吐量倍數成長。

4)意見交流：

(1)洋山港之資料管理是透過全國海關聯網計算機計畫，對區內的倉儲物流的企業，採電子數據報備。直接進出口企業是申報進口，直接辦理，該徵稅的直接徵稅，海關掌握進貨碼頭地點，已查驗放行之貨物，也可追蹤流向。換言之，綜合利用海關管理手段，綜合性的計畫，而不單用某種儀器來管理，加上一定的特殊裝備，高度的責任來共同實施。

(2)上海海關目前大概有 300 多人。

(3)貨櫃安全計畫(Container Security Initiative, CSI)是穩固的安全計畫，中國海關目前開始進行電子封條之監管試驗。陸上運輸採取 GPS 定位，船公司要對海關進行負責，海關進行監管。

(3)上海不是深水港，黃埔江最深 8 公尺，所以洋山非常重要。深水港是不稀奇，建造一做深水港於是格外新奇。

(4)高雄港與洋山港不同，由於高雄港不是封閉的港口，因此監管上比較不易。海關最擔心的就是在貨品運送的過程中，不肖廠商中途更換物品，這點是高雄港管理上比較大的問題。

附錄四 參訪中國海關學會廣州分會

時間：97年6月30日上午9時到12時

地點：廣州市中國海關學會廣州分會

出席人員：

中國海關學會廣州分會：倪治安(中國海關學會廣州分會會長)、吳明祥(中國海關學會廣州分會副會長)、方美廣(中國海關學會廣州分會會長)、郭小紅(中國海關學會廣州分會副秘書長)、鄧樺(中國海關學會廣州分會主任科員)

廣州海關學會：謝漢通(廣州海關學會會長)、吳名泗(廣州海關學會副會長)、崔慶超(廣州海關緝私局情報處處長)、于玲麗(廣州海關關稅處調研員)、朱劍雄(廣州海關稽查處副處長)、方敏(廣州海關辦公室秘書科副科長)

國立大學國際非政府組織研究中心訪問團：李茂(財政部關稅總局副總局長)、林德昌(國立中山大學非政府組織研究中心主任)、財政部關稅總局總務處賴明豪科長、鍾清豐(高雄關稅局主任秘書)、蘇金寶(高雄關稅局稽查組組長)、翁耀南(高雄關稅局中興分局課長)、翁榮祥(高雄關稅局稽查組課長)、簡寶祥(高雄關稅局服務股股長)、許台滢(國立中山大學非政府組織研究中心執行秘書)

(四)會議流程：

1)會談雙方人員介紹：(略)

2)會談雙方致詞：

中國海關學會廣州分會倪治安會長：

各位好，我代表廣州海關協會以及中國海關協會，展現熱烈的歡迎。考慮到還有三位來賓，包括李茂副總局長都是第一次見面，所以進行簡單介紹。我們廣州分會成立1986年12月5日，已有22年了，中國海關學會廣州分會是中國海關學會的分支機構，協調推動海關研究，督促檢查基層海關學會。

目前有兩大目標，一是進行學術交流、理論研討，二是研究中國海關通誌。中國海關通誌的研究從去年正式開始，全國分為天津、上海、廣州三個小組，相信趙會長在北京已就中國海關通誌跟各位做過介紹，這是一個十分浩大的工程。總體來說，我們廣州分會負責廣東省、福建、廣西、海南、湖南、山東、汕頭、湛江、福州、廈門、海口、長沙等，共十三個分會。總署派駐廣東分署，指導七個直屬海關。廣州分會共有281個小組，會員5069人，是中國海關學會會員最多的一個分會。中國海關學會在廣州、上海、昆明、大連、天津共成立五個分會，廣州分會最大，業務量最多。

財政部關稅總局李茂副總局長：

非常感謝會長安排那麼好的參訪行程，本次參訪的目的，是委託中山大學林所長進行如何加強兩岸海關交流的研究。兩岸經貿關係非常頻繁，達到1000多億美金，出口800多億，進口200多億，以後必定會更加緊密。再加上週末包機開放八個點的直航，兩岸貨物通關或是旅客進出，都有賴雙方合作，才能更加順暢，相信在旅客直航後，貨物直航也會慢慢開放。

另外小三通也將擴大為中三通，貨物來往將更加頻繁，台灣離島免稅商品辦法已經通過，藉由小三通之貨運運輸，需要廈門跟金門與馬祖方面的多聯繫。以這次

奧運為例，趙會長也請我們提供維安協助。對海關學會編撰中國海關通誌之精神感到非常之敬佩，台灣關稅協會，不像海關學會由政府投注資金，協會的資源乃是自籌，因此所能發揮的功能有限，希望我退休後，對協會也能多有所貢獻。再次感謝會長安排那麼好的訪問，祝大家身體健康萬事如意。

3)意見交流：

(1)中國海關學會是一個民間組織，由海關總署來領導，也包括海關總屬的各司領導。海關學會目前主要的工作是執行總署的研究案課題，總署給一個題目，如打擊犯罪，藉由學術與實務上經驗的結合，再回報給總署，海關學會基本上就是一個諫言獻策的角色，

(2)中國海關學會因為是官方性質的，所以當然是由官方承辦。目前研究方面還未形成一個完整的制度，但隨著各方面制度完善，對課題有恰當的研究。事實上，需要研究的問題太多，去年我們海關總署提出十六個熱點的課題。我們的會員也熱衷於研究，文章很快就發表出來，由於絕大部分的會員都是在職，基於業務的需要。事實上，海關的業務十分繁瑣，需要成立小組擴大研究各問題之深究與廣度。

(3)台灣關稅協會在在總局設有辦公處，裡面的成員都是海關退休人員。

(4)海關學會的研究案多是由我們學會的會員或職員負責，以海關通誌為例，有請一些地方研究部門來參與我們組織。有些課題也是委託廈門大學，撥研究經費給廈門大學，另我們與上海海關學院、復旦大學等專門研究的機構，透過學會的外圍體制進行合作。

(5)目前從東南亞進口台灣商品常有產地認證的問題，很多進口商會先從大陸將物品運到菲律賓後，再運往台灣。台灣海關在查察產地方面需要大陸海關的協助，在北京時我們也請趙會長協助，透過各地學會或海關互相幫忙，建立合作關係。事實上，這物品原產地的問題，亦可能發生在大陸。進口商於大陸進關時，以台灣水果的名義入關，然這些水果實則由菲律賓進口，因此原產地認證之機制建立，有助於雙方海關節省人力與物力。

(6)原產地認證是經貿的議題，我們海峽兩邊的議題是非常緊密，兩岸直航、人民幣的交換，發展上是應該高興的。兩邊海關建立產品的原產地認證，還是必要的，目前中國海關跟香港地區的合作就非常的緊密，關於這點我們學會會做建議，具體還要進一步討論。

(7)原產地認證已經不是發證問題，是要確定貨品是否為同一批。再加上有些產品有時效性的，由於大陸幅員廣大，台灣海關希望能與各地海關對口，藉以把握時效性。

(8)與原產地問題相關的另外一個問題就是貨品價格的查核，例如一雙鞋子報關時以香港進口通關，事實上這雙鞋是從澳門出口，而非直接由香港出口。對台灣海關而言，這在查核上十分困難。因此，希望中國海關提供協助，這對兩岸貿易管理有很大的幫助。

(9)商品進口查價之問題是世界海關的課題，難度較高。有些貨物到香港進行拆裝，只是換了標籤，中國海關在數年前與香港海關，專門為此事達成協議，希望提供這個貨物的原來的報價。查核商品原本價格就是很重要的事情，隨時間

也會越來越重要，海關之間相關情報交流也很重要。澳門、台灣、香港，乃至世界海關情報連絡，建立這樣的機制，兩岸海關要具體的談這些事情，這種機制越快建立起來，對雙方越好，也是海關部門的責任。

(10)兩岸地方海關的合作最能夠發揮時效性，如雙方海關能建立類似熱線的對口，相信對打擊犯罪、走私等不法的行為，必定會有助益。打擊犯罪的時效非常重要，非常急迫，差幾分鐘就不成案的。打擊毒品走私確實需要兩岸的加強，凡是大型的走私案件，幾乎百分之百需要情報。走私集團是集團化智慧化，相當嚴密的才能打擊。中國海關學會是採組織領導關係的管理，相關的作業是由行政部門來辦，我們本身是沒這個權限的。雖然學會的會員都是現職的海關人員，但還是要經過總署，跟台灣海關進行磋商，建立機制，我們是沒有直接這個權限。

(11)事實上，現在藉由小三通走私物品的情形很多，很多都是利用快遞的方式夾帶，建立兩岸聯絡的窗口是十分重要的。以小三通為例，由於地理位置相近，花在交通的時間很短，因此走私是非常容易的。希望日後有機會可以跟廈門或福州海關等進行交流，因為小三通應屬這兩地海關的管轄。

(12)為加強兩岸海關交流，希望可於下半年或明年初辦理關務相關論壇。碰巧倪會長未曾來過台灣，藉此機會邀請倪會長。

(13)廣州省政府每年與香港特區政府都有會晤，關務方面也在其中討論。廣州與香港特區政府相關方面合作十分成功，相望兩岸也能有類似的合作。

(14)非常高興兩岸海關有合作的共識，台灣海關與日本關西、成田海關的合作是相當緊密。希望兩岸可盡快盡力合作關係，這是雙方面所需要的，凡事都從北京傳達有時會耽誤到時效性。包機直航之後，兩岸的往來會更加頻繁，再加上，台灣在離島設立免稅商店後，應該會有更多大陸商品藉由各種方式進入販售，兩岸合作是趨勢。

(15)台灣緝毒犬的基地設於台中，以前是軍方的用地，預計 2015 年建立更多的培訓點。

(16)大陸緝毒犬之前的規模不大，因為與公安的權責尚為清楚。基本上，我們培訓緝毒犬首重旅客的安全，我們不希望這些緝毒犬嚇到旅客。

(17)洋山港區由於地形的因素，海岸線的監管系統是封閉性的，台中的自由貿易港，也在考慮用封閉式的監管。藉由電腦監管，就不怕有所疏漏，由於高雄港是分散的，台中港稍為集中一點，因此可考慮洋山港的封閉監管模式。

(18)台灣在關務勤務方面都是透過電腦建檔監控，亦與國貿局連線，相關的作業均利用網路聯繫。目前比較有問題的是快遞的部分，特別是小額的快遞監控不易，有問題的貨物多是利用晚上十點到凌晨五點通關，這部分是最難監管的。

(19)大陸對海關的監管是十分重視，目前我們也在利用網路申報。兩岸亦可進行關務的合作，如此可減化報關的各項手續。對企業而言，可節省資金，海關亦可減少重複的人力浪費與資源。

(20)以美國為例，美國在兩岸都實行貨櫃安全計畫(Container Security Initiative, CSI)，可節省人力。大陸現在推行經認證的貿易商(Authorized Economic Operator, AEO)制度，廠商通關會更加快速。

(21)台灣與大陸關務管理方面類似，台灣是將企業以企業的風險分為 A、

B、C 三級。A 類是一般情況下，給予進出口不查驗；B 級要抽查；C 級是曾經走私，必須重點管理；D 級為已經停業，不能進行進出口，風險管理是爲了達到安全與便利。台灣海關致力於海關安全工作，貿易便捷化，在打擊走私之下，給予更多的方便。台灣遵循世界海關的宗旨，也就是安全、公平的競爭秩序。

(22)大陸目前尙未有針對世界海關組織安全架構的具體措施。這方面是要透過海關行政單位來負責，學會只是扮演議題整合與集中的角色。

附錄五 海峽兩岸空運協議

(本協議尚待送陳陸委會報請行政院核轉立法院決議)

為促進海峽兩岸經貿關係發展，便利兩岸人民往來，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會就兩岸空運直航事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、空中航路

雙方同意開通台灣海峽北線空中雙向直達航路，建立兩岸航（空）管部門的直接交接程序。

雙方同意繼續磋商開通台灣海峽南線空中雙向直達航路及其他更便捷的航路。

二、承運人

雙方同意兩岸資本在兩岸登記註冊的航空公司，經許可得從事兩岸間航空客貨運輸業務。

三、直航航點

雙方同意根據市場需求開放適宜客貨直航的航點。

四、定期航班

雙方同意儘可能在本協議實施半年內就定期客貨運航班作出安排。

五、貨運包機

雙方同意開通兩岸貨運直航包機，運載兩岸貨物。

六、客運包機

雙方同意在兩岸週末包機的基礎上，增加包機航點、班次，調整為客運包機常態化安排。

七、商務（公務）包機

雙方同意視情開辦非營利性商務（公務）包機。

八、準用條款

雙方同意客貨運包機等相關事宜，準用「海峽兩岸包機會談紀要」的規定。

九、聯繫主體

(一)本協議議定事項，由台北市航空運輸商業同業公會與海峽兩岸航空運輸交流委員會相互聯繫。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。

(二)本協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

十、協議履行及變更

(一)雙方應遵守協議。協議附件與本協議具有同等效力。

(二)協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

十一、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

十二、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十三、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起四十日內生效。

本協議於十一月四日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

附件：海峽兩岸空中航路、客貨運包機安排

財團法人海峽交流基金會
董事長 江丙坤

海峽兩岸關係協會
會長 陳雲林

附件 海峽兩岸空中航路、客貨運包機安排

依據本協議第一條、第三條、第五條及第六條，議定具體安排如下：

一、直達航路

雙方同意由兩岸航(空)管部門以適當方式，就建立北線台北與上海飛航(行)情報區直達航路、航(空)管交接程序進行聯繫並作出具體安排。

北線飛航路線為：

自 B576 BERBA 點(N27°04'41" E123°00'00")經雙方議定之航管交接點 A 點(N27°26'20" E122°25'19")至東山雙向使用。

二、貨運包機

(一)承運人：雙方同意各自指定二或三家航空公司經營貨運包機業務。

(二)航點：台灣方面同意開放桃園、高雄小港，大陸方面同意開放上海(浦東)、廣州作為貨運包機航點。

(三)班次：雙方每月共飛六十個往返班次，每方三十個往返班次。其中，雙方上海(浦東)、廣州兩個航點每月每航點各飛十五個往返班次。在每年十月至十一月間的貨運旺季，雙方可各自增加十五個往返班次。

(四)商務安排：雙方航空公司採商業合作方式經營，並向雙方航空主管部門備案後實施。

三、客運包機

(一)航點：台灣方面同意將已開放的桃園、高雄小港、台中清泉崗、台北松山、澎湖馬公、花蓮、金門、台東等八個航點作為客運包機航點。大陸方面同意在現有北京、上海(浦東)、廣州、廈門、南京五個週末包機航點的基礎上，開放成都、重慶、杭州、大連、桂林、深圳、武漢、福州、青島、長沙、海口、昆明、西安、瀋陽、天津、鄭州等十六個航點作為客運包機航點。

(二)班次：雙方每週七天共飛不超過一百零八個往返班次，每方各飛不超過五十四個往返班次。其中台灣方面至上海(浦東)的班次不超過二十個往返班次。今後視市場需求適時增減班次。

(三)其他事宜：客運包機常態化安排實現後，此前的節日包機安排不再執行。春節期間可視情適量增加臨時包機。

(四)郵件運輸：雙方同意利用客運包機運送雙方郵件。

附錄六 海峽兩岸食品安全協議

(本協議尚待送陳陸委會報請行政院核定，並送立法院備查)

為增進海峽兩岸食品安全溝通與互信，保障兩岸人民安全與健康，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會就兩岸食品安全事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、訊息（信息）通報

雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全訊息（信息），並就涉及影響兩岸民眾健康的重大食品安全訊息（信息）及突發事件，進行即時通報，提供完整訊息（信息）。

針對前項查詢請求，應迅速回應並提供必要協助。

二、協處機制

雙方同意建立兩岸重大食品安全事件協處機制，採取下列措施妥善處理：

- (一)緊急磋商、交換相關訊息（信息）；
- (二)暫停生產、輸出相關產品；
- (三)即時下架、召回相關產品；
- (四)提供實地瞭解便利；
- (五)核實發布訊息（信息），並相互通報；
- (六)提供事件原因分析及改善計畫；
- (七)督促責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助；
- (八)雙方即時相互通報有關責任查處情況。

三、業務交流

雙方同意建立兩岸業務主管部門專家定期會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及訊息（信息）交換。

四、文書格式

雙方訊息（信息）通報、查詢及業務聯繫，使用雙方商定的文書格式。

五、聯繫主體

(一)本協議議定事項，由雙方食品安全等業務主管部門指定的聯絡人相互聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位聯繫實施。

(二)本協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

六、協議履行及變更

雙方應遵守協議。

協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

七、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

八、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

九、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起七日後生效。

本協議於 11 月 4 日簽署，一式 4 份，雙方各執 2 份。

財團法人海峽交流基金會
董事長 江丙坤

海峽兩岸關係協會
會長 陳雲林

附錄七 海峽兩岸海運協議

(本協議尚待送陳陸委會報請行政院核轉立法院決議)

為實現海峽兩岸海上客貨直接運輸，促進經貿交流，便利人民往來，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會就兩岸海運直航事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、經營資格

雙方同意兩岸資本並在兩岸登記的船舶，經許可得從事兩岸間客貨直接運輸。

二、直航港口

雙方同意依市場需求等因素，相互開放主要對外開放港口。

三、船舶識別

雙方同意兩岸登記船舶自進入對方港口至出港期間，船舶懸掛公司旗，船艙及主桅暫不掛旗。

四、港口服務

雙方同意在兩岸貨物、旅客通關入境等口岸管理方面提供便利。

五、運力安排

雙方按照平等參與、有序競爭原則，根據市場需求，合理安排運力。

六、稅收互免

雙方同意對航運公司參與兩岸船舶運輸在對方取得的運輸收入，相互免徵營業稅及所得稅。

七、海難救助

雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助。

八、輔助事項

雙方在船舶通信導航、證照查驗、船舶檢驗、船員服務、航海保障、污染防治及海事糾紛調處等方面，依航運慣例、有關規範處理，並加強合作。

九、互設機構

雙方航運公司可在對方設立辦事機構及營業性機構，開展相關業務。

十、聯繫主體

(一)本協議議定事項，由台灣海峽兩岸航運協會與海峽兩岸航運交流協會聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。

(二)本協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

十一、協議履行及變更

(一)雙方應遵守協議。協議附件與本協議具有同等效力。

(二)協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

十二、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

十三、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十四、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起 40 日內生效。

本協議於 11 月 4 日簽署，一式 4 份，雙方各執 2 份。

附件：海峽兩岸直航船舶、港口安排

財團法人海峽交流基金會
董事長 江丙坤

海峽兩岸關係協會
會長 陳雲林

附件

海峽兩岸直航船舶、港口安排

依據本協議第一條、第二條，議定具體安排如下：

一、兩岸資本並在香港登記的船舶比照直航船舶從事兩岸間海上直接運輸，在進出兩岸港口期間，其船舶識別方式比照「台港海運商談紀要」有關香港船舶的規定。

二、目前已經從事境外航運中心（兩岸試點直航）運輸、兩岸三地貨櫃（集裝箱）班輪運輸、砂石運輸的兩岸資本權益船，經特別許可，可按照本協議有關船舶識別等規定，從事兩岸間海上直接運輸。

三、雙方現階段相互開放下列港口：

台灣方面為 11 個港口，包括：基隆（含台北）、高雄（含安平）、台中、花蓮、麥寮、布袋（先採專案方式辦理）等六個港口，以及金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖馬公等 5 個「小三通」港口。

大陸方面為 63 個港口，包括：丹東、大連、營口、唐山、錦州、秦皇島、天津、黃驊、威海、煙台、龍口、嵐山、日照、青島、連雲港、大豐、上海、寧波、舟山、台州、嘉興、溫州、福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門、汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、欽州、海口、三亞、洋浦等 48 個海港，以及太倉、南通、張家港、江陰、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京、蕪湖、馬鞍山、九江、武漢、城陵磯等 15 個河港。

雙方同意視情增加開放港口。

附錄八 海峽兩岸郵政協議

(本協議尚待送陳陸委會報請行政院核定，並送立法院備查)

為擴大兩岸郵政業務合作，便利兩岸人民聯繫與交流，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會就兩岸直接郵政合作事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、業務範圍

雙方同意開辦兩岸直接平常和掛號函件(包括信函、明信片、郵簡、印刷品、新聞紙、雜誌、盲人文件)、小包、包裹、快捷郵件(特快專遞)、郵政匯兌等業務，並加強其他郵政業務合作。

二、封發局

台灣方面郵件封發局為：臺北、高雄、基隆、金門、馬祖；大陸方面郵件封發局為：北京、上海、廣州、福州、廈門、西安、南京、成都。雙方可視需要，增加或調整郵件封發局，並由增加或調整一方通知對方。

三、郵件運輸

雙方同意通過空運或海運直航方式將郵件總包運送至對方郵件處理中心。

四、規格及限定

雙方同意商定郵件尺寸、重量等規格，並尊重對方禁限寄規定。

五、帳務結算

雙方同意建立郵政業務帳務處理直接結算關係。

六、文件格式

處理郵件使用的吊(袋)牌、清單、郵袋、查詢表格等，依雙方認可之格式。

七、郵件查詢

掛號函件、小包、包裹及快捷郵件(特快專遞)等郵件業務的查詢，由雙方郵件處理中心相互聯繫，並應提供便捷的業務聯繫渠道。

八、查詢期限

掛號函件、包裹之查詢，應自原寄件人交寄之次日起 6 個月內提出；快捷郵件(特快專遞)自交寄之次日起 3 個月內提出。

九、補償責任

雙方對於互相寄遞的掛號函件、包裹發生遺失及其內容全部或一部分遺失、被竊或毀損等情形，應由責任方負責補償，並相互結算。快捷郵件(特快專遞)之遺失、內件被竊或毀損等情形，概由原寄一方自行負責補償，不相互結算。

十、聯繫主體

(一)本協議議定事項，由財團法人台灣郵政協會與海峽兩岸郵政交流協會相互聯繫。具體郵政業務由雙方郵件處理中心聯繫實施。

(二)本協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

十一、協議履行及變更

雙方應遵守協議。

協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

十二、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

十三、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十四、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起 40 日內生效。

本協議於 11 月 4 日簽署，一式 4 份，雙方各執 2 份。

財團法人海峽交流基金會
董事長 江丙坤

海峽兩岸關係協會
會長 陳雲林

附錄九 香港中文大學短期研究與資料蒐集

(一)時間：民國 97 年

(二)地點：香港中文大學中國研究服務中心

(三)資料研究與蒐集內容：

中國海關雜誌月刊(2007-2008)，北京中國海關出版社。

于志剛，《毒品犯罪及相關犯罪認定處理》。北京：中國方正出版社，1999。

王晗，《中國禁毒報告：白色恐怖》。北京：中國社會出版社，1998。

毛建福，《中國拒絕毒品》。瀋陽：遼寧人民出版社，1999。

中國海關月刊編輯部，〈海關區域合作新亮點〉，《中國海關》，總 191 期，2005 年 4 月，頁 64-65。

左鐵，《前進中的中國海關》(上冊)。北京：中國海關出版社，2007。

白雪燕，《中國海關概論》。北京：中國海關出版社，2008。

朱高章，〈中國海關的國際化面孔〉，《中國海關》，總 206 期，2006 年 6 月。

朱傳，〈看不見的戰線〉，《中國海關》，總 206 期，2006 年 6 月，頁 11-19。

沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑和謝立功等，《兩岸共同打擊犯罪之可能性研究》。台北：遠景基金會，2001。

沈道震，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》。台北：遠景基金會，2003。

沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑和謝立功等，《兩岸共同打擊犯罪之可能性研究》。台北：遠景基金會，2001。

沈道震，《現階段兩岸有關偷渡之相關法令、管理及其問題之研究：兼論三通後兩岸共同防制偷渡之可能性》。台北：遠景基金會，2002。

沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析》。台北：兩岸交流遠景基金會，2002。

官慧君，〈中歐海關合作新起點：訪海關總署黨組書記署長牟新生〉，《中國海關》，總 120 期，2005 年 12 月。

吳連剛，〈CEPA 零關稅〉，《中國海關》，總 232 期，2008 年 7 月，頁 38。

吳明敏，《兩岸農業競合：夾縫中的台灣農業》。台北：台灣智庫，2007。

林美玲，《治安問題與警力運用》。台北：國家政策研究中心，1991。

海關總署關稅司原產地處，〈台灣水果如何享受零關稅〉，《中國海關》，總 199 期，2005 年 11 月，頁 38。

南京出入境檢驗檢疫局，《如何通過原產地證盡享關稅優惠》。北京：中國海關出版社，2007

陳貝蒂，《中國吸毒調查》。北京：新華出版社，2006。

崔敏，《毒品犯罪：發展趨勢與遏阻對策》。北京：警官教育出版社，1999。

單城新、張誠，〈穗城擒毒〉，《中國海關》，總 212 期，2006 年 11 月，頁 22-24。

劉選略、馬敏茂、袁成，《禁毒立法和執法研究》。昆明：雲南民族出版社，2000。

- 劉莉，〈國產水果如何安全出境〉，《中國海關》，總 227 期，2008 年 1-2 月，頁 39。
- 趙光華，〈團結凝聚發展、繼往開來譜新篇〉，《海關研究》，第 112 期，2005 年 5 月，頁 7。
- 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》。北京：中國人民公安大學出版社，1997。
- 羅秉森、梁晉公、楊紅屏，《禁毒問題研究》。北京：中國人民公安大學出版社，2004。
- 孫晶岩，《中國陸路邊境海關紀實》。北京：作家出版社，2003。
- 上海海關，《上海海關統計年鑒 2007》。上海：上海文化出版社，2008。
- 趙長天，《中國的大門：關於上海海關的報告》。上海：上海文藝出版社，2000。
- 盛洪、陳憲，《WTO 與中國經濟的案例研究》。上海：上海人民出版社，2007。
- 王鐳，《WTO 與中國涉外企業所得稅收制度改革》。北京：社會科學文獻出版社，2004。
- 楊翰輝，《WTO 與中國知識產權制度的衝突與規避》。北京：中國城市出版社，2001。
- 國家統計局國際統計資訊中心編，《長江和珠江三角洲及港澳特別行政區統計年鑒 2007》。北京：中國統計出版社，2007。
- 國家統計局貿易外經統計司編，《中國貿易外經統計年鑒 2008》。北京：中國統計出版社，2008。
- 中國商務年鑒編輯委員會，《中國商務年鑒 2008》。北京：中國商務出版社，2008。
- 實言，《巨案驚天：遠華 800 億走私案偵破紀實》。呼和浩特：遠方出版社，2000。
- 陳葆梁，《警惕吸毒：當代中國白色瘟疫紀實》。北京：中國華僑出版公司，1998。
- 吳國清，《禁毒風雲》。北京：新華出版社，1998。
- 方天，《禁毒大戰：共和國 50 年禁毒實錄》。廣州：廣東經濟出版社，2000。
- 葉斌，《禁毒：不見硝煙的戰爭》。海南：南海出版社，2000。
- 《金三角真相》。長春：時代文藝出版社，2003。
- 孫純福，《金三角亡命殘軍現狀探秘》。上海：學林出版社，2007。
- 鳳凰衛視編，《金三角零距離》。廣州：廣東人民出版社，2005。
- 楊鳳瑞，《戒毒康復的理論與實踐：禁毒論壇 2004》。北京：中國民主法制出版社，2005。
- 趙世龍，《解毒金三角：中國記者跨國採訪手記》。台北：經濟日報，2003。
- 中共雲南省委黨史研究室等編，《建國以來雲南的禁毒鬥爭》。昆明：雲南民族出版社，1997。
- 彭平，《共和國的另類戰爭：中國海關反走私之戰》。北京：新華出版社，

2001。

張伯金，《八年闖蕩金三角：一個闖入坤沙集團者的自述》。北京：中國社會科學出版社，2000。

雲南省高級人民法院編，《懲治毒品犯罪理論與實踐》。北京：中國政法大學出版社，1993。

最高人民法院刑事審判第一庭編，《打擊毒品犯罪實用》。北京：人民法院出版社，1992。

桑紅華，《毒品犯罪》。北京：警官教育出版社，1992。

張辛陶，《毒品犯罪的認定與案例分析》。北京：人民法院出版社，2000。

歐陽濤，《毒品犯罪及對策》。北京：群眾出版社，1992。

附錄十 中國全國性社會團體

主管單位：中華人民共和國海關總署

中國保稅區出口加工區協會	中國報關協會
中國海關學會	中國口岸協會

主管單位：中共中央組織部

全國黨的建設研究會

主管單位：中國職工思想政治工作研究會

全國計畫生育職工思想政治工作研究會	中國船舶工業職工思想政治工作研究會
中國電子工業職工思想政治工作研究會	中國國防科技工業職工思想政治工作研究會
中國航空工業職工思想政治工作研究會	中國航天職工思想政治工作研究會
中國核工業職工思想政治工作研究會	中國化工業職工思想政治工作研究會
中國機械工業職工思想政治工作研究會	中國金融職工思想政治工作研究會
中國林業職工思想政治工作研究會	中國煤碳職工思想政治工作研究會
中國輕工業職工思想政治工作研究會	中國石油職工思想政治工作研究會
中國鐵路職工思想政治工作研究會	中國煙草職工思想政治工作研究會
中國冶金職工思想政治工作研究會	中國醫藥職工思想政治工作研究會
中央企業黨建思想政治工作研究會	

主管單位：中共中央統戰部

黃埔軍校同學會	歐美同學會
中國光彩事業促進會	中國和平統一促進會
中國民(私)營經濟研究會	中國民間商會
中國統一戰線理論研究會	中國西藏文化保護與發展協會
中國辛亥革命研究會	中華海外聯誼會
中華中山文化交流協會	

主管單位：中央財經領導小組辦公室

中國經濟發展研究會

主管單位：中央機構編制委員會

中國機構編制管理研究會

主管單位：中央黨校

中國科學社會主義學會	中國領導科學研究會
中國市場經濟研究會	中國延安精神研究會

主管單位：中央黨史研究室

中國中共黨史人物研究會	中國中共黨史學會
-------------	----------

主管單位：中央編譯局

中國國際共產主義運動史學會	中國馬克思恩格斯研究會
中國索引學會	

主管單位：中國外文出版發行事業局

中國翻譯協會	中華全國世界語協會
--------	-----------

主管單位：中華全國總工會

中國工會會計學會	中國工人報刊協會
中國機械冶金職工技術協會	中國郵電職工技術協會
中國職工保險互助會	中國職工焊接技術協會
中國職工技術協會	中國職工療養協會
中國職工文化體育協會	

主管單位：共青團中央委員會

中國青年報刊協會	中國青年科技院校協會
中國青年科技工作者協會	中國青年企業家協會
中國青年實業發展促進會	中國青年鄉鎮企業家協會
中國青年志願者協會	中國青少年犯罪研究會
中國青少年宮協會	中國青少年網絡協會
中國青少年研究會	中國少年兒童報刊工作者協會
中國少年先鋒隊工作學會	

主管單位：中華全國婦女聯合會

中國婦女報刊協會	中國婦女研究會
中國婚姻家庭研究會	中國家庭教育學會
中國家庭文化研究會	中國女科技工作者聯誼會

主管單位：中國文學藝術界聯合會

華夏文化促進會	全國公安文學藝術聯合會
中國瑪納斯研究會	中國保險書畫藝術研究會
中國朝鮮族音樂研究會	中國傳紀文學學會
中國根藝美術學會	中國古典文學普及研究會
中國國際標準舞總會	中國國際文化傳播中心
中國國際文化藝術中心	中國旅遊文化資產開發促進會
中國煤礦文化藝術聯合會	中國女攝影家協會

中國貧困地區文化促進會	中國扇子藝術學會
中國少林書畫研究會	中國神劍文學藝術學會
中國石油文化藝術工作者聯合會	中國書畫家聯誼會
中國說唱文藝學會	中國田漢研究會
中國鐵路文學藝術工作聯合會	中國通俗文藝研究會
中國藝術文化普及促進會	中國楹聯學會
中國中外名人文化研究會	中華伏羲文化研究會
中華五千年動畫文化工程促進會	

主管單位：中國作家協會

中國報告文學學會	中國筆會中心
中國大眾文學學會	中國丁玲研究會
中國國際報告文學研究會	中國紀實文學研究會
中國茅盾研究會	中國散文詩學會
中國散文學會	中國少數民族作家學會
中國詩歌學會	中國微型小說學會
中國武俠文學學會	中國蕭軍研究會
中國小說學會	中國寓言文學研究會
中國越樹理研究會	中華詩詞學會

主管單位：中國科學技術協會

國際粉體檢測與控制聯合會	國際熱區人工群落與生物多樣性協會
國際數字地球協會	中國標準化協會
中國兵工學會	中國病理生理學會
中國材料研究學會	中國草學會
中國測繪學會	中國茶葉學會
中國城市科學研究會	中國創造學會
中國檔案學會	中國地理學會
中國地球物理學會	中國地震學會
中國地質學會	中國電工技術學會
中國電機工程學會	中國電影電視技術學會
中國電源學會	中國電子學會
中國動力工程學會	中國動物學會
中國毒理學會	中國法醫學會
中國反邪教協會	中國防癆協會
中國紡織工程學會	中國風景園林學會
中國腐蝕與防護學會	中國複合材料學會
中國感光學會	中國高科技產業化研究會
中國工程機械學會	中國工程熱物理學會

中國工程圖學學會	中國工業設計協會
中國工藝美術學會	中國公路學會
中國古生物學會	中國關愛協會
中國管理現代化研究會	中國慣性技術學會
中國光學學會	中國碳酸鹽學會
中國國際經濟技術合作促進會	中國國際科學和平促進會
中國國土經濟學研究會	中國海洋湖沼學會
中國海洋學會	中國航海學會
中國航空學會	中國核學會
中國化工學會	中國化學會
中國環境科學學會	中國環境誘變劑學會
中國機械工程學會	中國基本建設優化研究會
中國計量測試學會	中國計算機學會
中國技術經濟研究會	中國建築學會
中國解剖學會	中國金屬學會
中國經濟科技開發國際交流協會	中國晶體學會
中國菌物學會	中國康復醫學會
中國抗癌協會	中國科技報研究會
中國科技金融促進會	中國科技新聞學會
中國科教電影電視協會	中國科普作家協會
中國科學技術情報學會	中國科學技術史學會
中國科學探險協會	中國科學學與科技政策研究會
中國顆粒學會	中國科再生能源學會
中國空間科學學會	中國空氣動力學會
中國礦物岩石地球化學學會	中國昆蟲學會
中國老科學技術工作者協會	中國力學學會
中國糧油學會	中國林學會
中國流行色協會	中國麻瘋防治協會
中國煤炭學會	中國免疫學會
中國內燃機學會	中國能源研究會
中國農村專業技術協會	中國農學會
中國農業工程學會	中國農業機械學會
中國農業歷史學會	中國氣象學會
中國汽車工程學會	中國青藏高原研究會
中國青少年科技輔導員協會	中國熱帶作物學會
中國人工智能學會	中國神經科學學會
中國生理學會	中國生態學學會
中國生物工程學會	中國生物化學與分子生物學會
中國生物物理學會	中國生物醫學工程學會

中國聲學學會	中國石油學會
中國實驗動物學會	中國食品科學技術學會
中國數學會	中國水產學會
中國水力發電工程學會	中國水利學會
中國水土保持學會	中國睡眠研究會
中國體育學學會	中國體育科學學會
中國天文學會	中國鐵道學會
中國通信學會	中國圖書館學會
中國圖象圖形學學會	中國土地學會
中國土木工程學會	中國土壤學會
中國微量元素科學研究會	中國微生物學會
中國微循環學會	中國未來研究會
中國文物保護技術協會	中國物理學會
中國稀土學會	中國系統仿真學會
中國系統工程學會	中國細胞生物學學會
中國現場統計研究會	中國消防協會
中國心理衛生協會	中國心理學會
中國畜產獸醫學會	中國煙草學會
中國岩石力學與工程學會	中國藥理學會
中國藥學會	中國野生動物保護協會
中國儀器儀表學會	中國遺傳學會
中國印刷技術協會	中國營養學會
中國優選法統籌法與經濟數學研究會	中國有色金屬學會
中國宇航學會	中國園藝學會
中國運籌學會	中國造船工程學會
中國造紙學會	中國照明學會
中國針灸學會	中國真空學會
中國振動工程學會	中國職業安全健康協會
中國植物保護學會	中國植物病理學會
中國植物學會	中國製冷學會
中國中文信息學會	中國中西醫結合學會
中國自動化學會	中國自然辯證法研究會
中國自然資源學會	中國總會計師協會
中國作物學會	中華物理學會
中華醫學會	中華預防醫學會
中華中醫藥學會	

主管單位：中華全國歸國華僑聯合會

中國公共關係協會	中國華僑國際文化交流促進會
中國華僑歷史學會	中國華僑攝影學會
中國華僑文學藝術家協會	

主管單位：中華全國新聞工作者協會

全國報紙自動發行協會	中國報紙副刊研究會
中國產業報協會	中國地市報研究會
中國電力報刊協會	中國汽車新聞工作者協會
中國石油新聞工作者協會	中國鐵路新聞工作者協會
中國晚報工作者協會	中國文摘報研究會
中國縣市報研究會	中國新聞漫畫研究會
中國新聞攝影學會	中國郵電新聞工作者協會
中華全國農民報協會	

主管單位：全國人大常委會辦公廳

中國人大制度新聞協會

主管單位：全國政協辦公廳

中國經濟社會理事會

主管單位：全國政協民族宗教委員會

中國宗教界和平委員會

主管單位：最高人民法院

中國法官協會	中國女法官協會
--------	---------

主管單位：最高人民檢察院

中國犯罪學研究會	中國檢察官協會
中國女檢察官協會	

主管單位：國務院辦公廳

中國行政管理學會

主管單位：中華人民共和國外交部

博鰲亞洲論壇	中俄友好、和平與發展委員會
中國國際法學會	中國國際公共關係協會
中國國際關係學會	中國國際友好聯絡會
中國國際友人研究會	中國軍控與裁軍協會

中國聯合國協會	中國前外交官聯誼會
中國太平洋經基合作全國委員會	中國亞非發展交流協會
中韓經濟發展協會	中華人民共和國外交史學會

主管單位：中華人民共和國國家發展和改革委員會

中國產業發展促進會	中國產業海外發展和規畫協會
中國工程諮詢協會	中國宏觀經濟學會
中國價格協會	中國交通運輸協會
中國經濟體制改革研究會	中國開發區協會
中國人力資源開發研究會	中國設備管理協會
中國施工企業管理協會	中國投資協會
中國信息協會	中國招標投標協會

主管單位：中華人民共和國教育部

百越民族史研究會	北京大學校友會
北京航空航天大學校友會	北京師範大學校友會
北京醫科大學校友會	重慶大學校友總會
大連海事大學校友總會	東北大學校友總會
東北地區中日關係史研究會	東北三省中國經濟史學會
東南大學校友總會	對外經濟貿易大學校友總會
對外經濟貿易大學校友總會	河南大學校友總會
華中科技大校友總會	華中師範大學校友會
交通大學校友總會	南京大學校友總會
南開校友總會	清華校友總會
全國大學語文研究會	全國高等學校計算機教育研究會
全國高等學校文科學報研究會	全國高等院校計算機基礎教育研究會
全國高校社科信息資料研究會	全國工業統計學教學研究會
全國經濟地理研究會	全國經濟管理院校工業技術學研究會
全國馬克斯列寧主義經濟學說史學會	全國馬列文藝論著研究會
全國毛澤東文藝思想研究會	全國美國經濟學會
全國美國文學研究會	全國外國法制史研究會
天津大學校友總會	武漢大學校友總會
廈門大學校友總會	辛亥革命史研究會
延安大學校友總會	聖經陶研究會
浙江大學校友總會	中國文心雕龍學會
中國比較文學學會	中國成人教育協會
中國辭書學會	中國大學出版社協會
中國地方教育史志研究會	中國電力教育協會
中國電子教育學會	中國東南亞研究會

中國敦煌吐魯蕃學會	中國紡織服裝教育學會
中國非洲問題研究會	中國高等教育學會
中國高等學校自然科學學報研究會	中國高等院校市場學研究會
中國高校校辦產業協會	中國高校校報協會
中國古代文學理論學會	中國古都學會
中國古文字研究會	中國航空教育學會
中國核工業教育學會	中國化工教育協會
中國會黨史研究會	中國建設教育協會
中國教學儀器設備行業協會	中國教育電視協會
中國教育發展戰略學會	中國教育國際交流協會
中國教育會計學會	中國教育技術協會
中國教育接待服務協會	中國教育審計學會
中國教育學會	中國近現代史史料科學學會
中國老教授協會	中國老舍研究會
中國李大釗研究會	中國李清照辛棄疾學會
中國歷史文獻研究會	中國林業教育學會
中國煤炭教育協會	中國蒙古國研究會
中國蒙古史學會	中國民俗學會
中國墨子學會	中國農民戰爭史研究會
中國區域科學協會	中國屈原學會
中國人類工效學學會	中國人類學學會
中國人生科學學會	中國商品學會
中國社會工作教育協會	中國社會史學會
中國詩經學會	中國石油教育學會
中國實學研究會	中國水滸學會
中國宋史研究會	中國俗文學學會
中國太平天國史研究會	中國唐代文學學會
中國唐史學會	中國陶行知研究會
中國統計教育學會	中國微米納米技術學會
中國文選學研究會	中國文藝理論學會
中國聞一多研究會	中國寫作學會
中國新四軍和華中抗日根據地研究會	中國新文學學會
中國新聞史學會	中國信息經濟學會
中國學前教育研究會	中國學位與研究生教育學會
中國訓詁學研究會	中國延安魯藝校友會
中國延安陝北公學華北聯合大學校友會	中國冶金教育學會
中國義和團研究會	中國藝術教育促進會
中國音韻學研究會	中國英漢語比較研究會
中國語文報刊協會	中國語文現代化學會

中國元史研究會	中國韻文學會
中國職業技術教育學會	中國周易學會
中國滋根鄉村教育與發展促進會	中華洪博學者協會
中華孔子學會	中華日本哲學會
中南財經政法大學校友總會	中外語言文化比較學會
中央財經大學校友總會	

主管單位：中華人民共和國科學技術部

長江技術經濟學會	全國科技振興城市經濟研究會
中國超聲醫學工程學會	中國第四紀科學研究會
中國東北亞國際技術經濟合作促進會	中國發明協會
中國發展戰略學研究會	中國分析測試協會
中國高技術產業發展促進會	中國高新技術產業開發區協會
中國工業與應用數學學會	中國管理科學學會
中國國際科技促進會	中國國際科學技術合作協會
中國技術市場協會	中國科技成果管理研究會
中國科技體制改革研究會	中國科技諮詢協會
中國科學基金研究會	中國科學技術院所聯誼會
中國科學技術指標研究會	中國科學器材產銷聯合會
中國可持續發展研究會	中國民營科技促進會
中國民營科技實業家協會	中國人體健康科技促進會
中國軟科學研究會	中國生產力促進中心協會
中國實驗靈長類養殖開發協會	中國新聞技術工作者聯合會
中國災害防禦協會	

主管單位：中華人民共和國國防科學技術工業委員會

中國爆破器材行業協會	中國兵器工業建設協會
中國船舶工業行業協會	中國國防科技工業企業管理協會
中國國防科技工業新聞工作者協會	中國航空工業技術裝備工程協會
中國航空工業建設協會	中國航空航天工具協會
中國航天科技文化交流協會	中國和平利用軍工技術協會
中國核工業檔案學會	中國核工業勘察設計協會
中國核儀器行業協會	中國計算機自動測量與控制技術協會
中國空間法學會	中國社會經濟系統分析研究會
中國同位素與輻射行業協會	中國硝化棉行業協會
中國遙感應用協會	

主管單位：中華人民共和國國家民族事務委員會

隴海蘭新經濟促進會	全國民族中學教育協會
台灣少數民族研究會	中國朝鮮民族史學會
中國朝鮮語學會	中國朝鮮族科技工作者協會
中國都市人類學會	中國蒙古語文學會
中國民族經濟對外合作促進會	中國民族政策研究會
中國少數民族對外交流協會	中國少數民族經濟研究會
中國少數民族雙語教學研究會	中國少數民族文化藝術促進會
中國少數民族文物保護協會	中國少數民族哲學及社會思想史學會
中國西部研究與發展促進會	中華民族團結進步協會

主管單位：中華人民共和國公安部

中國安全防範產品行業協會	中國保安協會
中國道路交通安全協會	中國防偽技術協會
中國工作犬管理協會	中國警察協會
中國前衛體育協會	中國刑事科學技術協會

主管單位：中華人民共和國監察部

中國監察學會

主管單位：中華人民共和國民政部

中國 SOS 兒童村協會	中國殯葬協會
中國假肢矯形器協會	中國老年學學會
中國社會工作協會	中國行政區劃與地名學會
中華慈善總會	

主管單位：中華人民共和國司法部

長江海商法學會	海峽兩岸法學交流促進會
中國公證協會	中國國際私法研究會
中國海商法協會	中國監獄協會
中國科學技術法學會	中國勞動教養學會
中國老年法律工作者協會	中國商業法研究會
中國衛生法協會	中國興華企業協會
中國行為法學會	中華全國法制新聞協會
中華全國律師協會	中華全國人民調解員協會

主管單位：中華人民共和國財政部

全國預算會計研究會	世界珠算心算聯合會
中國財政學會	中國國有資產管理學會
中國國債協會	中國會計學會
中國農村財政研究會	中國珠算協會
中國註冊會計師協會	中國資產評估協會

主管單位：中華人民共和國人事部

中國繼續工程教育協會	中國人才交流協會
中國人才研究會	

主管單位：中華人民共和國勞動和社會保障部

中國就業促進會	中國勞動學會
中國社會保險學會	中國系統科學研究會
中國職工教育和職業培訓協會	

主管單位：中華人民共和國國土資源部

中國地質礦產經濟學會	中國觀賞石協會
中國礦產聯合會	中國土地估價師協會
中國探險協會	中國珠寶玉石首飾行業協會

主管單位：中華人民共和國建設部

中國安裝協會	中國城市公共交通協會
中國城市規劃協會	中國城市規劃學會
中國城市環境衛生協會	中國城市燃氣協會
中國城鎮供熱協會	中國城鎮供水排水協會
中國出租汽車暨租賃協會	中國電梯協會
中國動物園協會	中國房地產估價師與房地產經紀人學會
中國房地產及住宅研究會	中國房地產業協會
中國風景名勝區協會	中國工程建設標準化協會
中國工程建設焊接協會	中國公園協會
中國合作住宅促進會	中國建設工程造價管理協會
中國建設會計學會	中國建設機械協會
中國建設監理協會	中國建設勞動學會
中國建設文化藝術協會	中國建設職工思想政治工作研究會
中國建築金屬結構協會	中國建築業協會
中國建築裝飾協會	中國勘察設計協會
中國市長協會	中國市政工程協會
中國物價管理協會	

主管單位：中華人民共和國鐵道部

中國地方鐵路協會	中國鐵道財務會計學會
中國鐵道工程建設協會	中國鐵路老戰士協會
中國鐵道企業管理協會	中國蒸汽機車協會

主管單位：中華人民共和國交通部

海峽兩岸航運交流協會	中國船舶代理行業協會
中國船東互保協會	中國船東協會
中國船級社	中國道路運輸協會
中國港口協會	中國公路建設行業協會
中國公路勘察設計協會	中國貨櫃工業協會
中國交通報刊協會	中國交通會計學會
中國交通建設監理協會	中國交通教育研究會
中國交通企業管理協會	中國交通書畫協會
中國汽車保修設備行業協會	中國汽車維修行業協會
中國疏浚協會	中國水上消防協會
中國水運建設行業協會	

主管單位：中華人民共和國信息產業部

中國半導體行業協會	中國電子材料行業協會
中國電子工業安全衛生協會	中國電子工業標準化技術協會
中國電子節能技術協會	中國電子勞動學會
中國電子企業協會	中國電子商會
中國電子商務協會	中國電子視像行業協會
中國電子儀器行業協會	中國電子音響工業協會
中國電子元件行業協會	中國電子質量管理協會
中國電子專用設備工業協會	中國電子裝備技術開發協會
中國光學光電子行業協會	中國廣播電視設備工業協會
中國戶聯網協會	中國化學與物理電源行業協會
中國計算機行業協會	中國計算機用戶協會
中國雷達行業協會	中國軟件行業協會
中國通信標準化協會	中國通信工業協會
中國通信企業協會	中國衛星通信廣播電視用戶協會
中國洗淨工程技術合作協會	中國信息產業商會
中國移動通信聯合會	中國印製電路行業協會
中國真空電子行業協會	中華全國集郵聯合會

主管單位：中華人民共和國水利部

黃河研究會	南方水土保持研究會
中國灌區協會	中國黃河文化經濟發展研究會
中國老區建設促進會	中國農業節水技術協會
中國水利工程學會	中國水利教育協會
中國水利經濟研究會	中國水利企業協會
中國水利水電勘測設計協會	中國水利文學藝術協會
中國水利職工思想政治工作研究會	中國土工合成材料工程協會
中華江河體育游樂促進會	

主管單位：中華人民共和國農業部

海峽兩岸農業交流協會	中國插花花藝協會
中國村社發展促進會	中國動物保健品協會
中國杜仲綜合開發協會	中國柑桔協會
中國國際茶文化研究會	中國海藻工業協會
中國合作經濟學會	中國綠色食品協會
中國馬業協會	中國奶業協會
中國農產品市場協會	中國農村合作經濟管理學會
中國農村能源行業協會	中國農機鑑定檢測協會
中國農墾經濟研究會	中國農墾經貿流通協會
中國農民企業家聯誼會	中國農民體育協會
中國農業國際合作促進會	中國農業國際交流協會
中國農業會計學會	中國農業技術經濟研究會
中國農業技術推廣協會	中國農業經濟法研究會
中國農業經濟學會	中國農業科技管理研究會
中國農業科技國際交流協會	中國農業生態環境保護協會
中國農業生物技術學會	中國農業展覽協會
中國農業資源與區劃學會	中國農用塑料應用技術學會
中國盆景藝術家協會	中國水產流通與加工協會
中國飼料工業協會	中國甜菊協會
中國駝鳥養殖開發協會	中國鄉鎮企業協會
中國小動物保護協會	中國畜產品加工研究會
中國畜產業協會	中國養蜂學會
中國優質農產品開發服務協會	中國漁船船東互保協會
中國漁船漁機行業協會	中國漁業協會
中國原子能農學會	中國沼氣學會
中國植物營養與肥料學會	中國種子貿易協會
中國種子協會	

主管單位：中華人民共和國商務部

國際烟花協會	海峽兩岸經貿交流協會
中國澳大利亞商會	中國丹麥商會
中國德國商會	中國對外承包工程商會
中國對外服務工作行業協會	中國對外經濟貿易會計學會
中國對外經濟貿易統計學會	中國對外貿易經濟合作企業協會
中國法國工商會	中國紡織品進出口商會
中國國際工程諮詢協會	中國國際貨運代理協會
中國國際經濟合作學會	中國國際跨國公司研究會
中國國際貿易學會	中國國際民間組織合作促進會
中國韓國商會	中國機電產品進出口商會
中國馬來西亞商會	中國美國商會
中國歐盟商會	中國歐洲經濟技術合作協會
中國輕工工藝品進出口商會	中國日本商會
中國瑞典商會	中國商務廣告協會
中國食品土畜進出口商會	中國世界貿易組織研究會
中國外商投資企業協會	中國五礦化工進出口商會
中國西班牙商會	中國香港商會
中國新加坡商會	中國國際投資促進會
中國醫藥保健品進出口商會	中國義大利商會
中國英國商會	中華茶人聯誼會

主管單位：中華人民共和國文化部

國際儒學聯合會	晉察冀文藝研究會
中國壁畫學會	中國傳統文化促進會
中國雕塑學會	中國東方文化研究會
中國對外文化交流協會	中國兒童歌舞學會
中國兒童文學研究會	中國兒童戲劇研究會
中國兒童音樂學會	中國歌劇研究會
中國古蹟遺址保護協會	中國國際文化交流中心
中國國際徐福文化交流協會	中國漢畫學會
中國合唱學會	中國紅樓夢學會
中國話劇理論與歷史研究會	中國話劇藝術研究會
中國京劇程派藝術研究會	中國昆劇研究會
中國老年書畫研究會	中國老攝影家協會
中國李白研究會	中國梅蘭芳文化藝術研究會
中國民俗攝影協會	中國民族管弦樂學會
中國木偶皮影藝術學會	中國農民書畫研究會
中國戲學研究會	中國輕音樂學會

中國群眾文化學會	中國少年兒童造型藝術學會
中國少數民族美術促進會	中國少數民族聲樂學會
中國少數民族舞蹈學會	中國少數民族戰劇學會
中國少數民族音樂學會	中國社會經濟文化交流協會
中國社會音樂研究會	中國社會主義文藝學會
中國詩酒文化協會	中國食文化研究會
中國世界民族文化交流促進會	中國縮微攝影技術協會
中國文化產業促進會	中國文化管理學會
中國文化書院	中國文化信息協會
中國文化研究會	中國文化藝術發展促進會
中國舞台美術學會	中國戲劇美術學會
中國戲曲表演學會	中國戲曲導演學會
中國戲曲現代戲研究會	中國戲曲學會
中國戲曲音樂學會	中國鄉土藝術協會
中國徐福會	中國延安文藝學會
中國演出家協會	中國演藝設備技術協會
中國藝術檔案學會	中國藝術攝影學會
中國藝術醫學協會	中國音樂劇研究會
中國音樂文學學會	中國硬筆書法協會
中國油畫學會	中國園明園學會
中國中等藝術教育學會	中華愛國工程聯合會
中華兒童文化藝術促進會	中華服飾文化研究會
中華老人文化交流促進會	中華媽祖文化交流促進會
中華民族文化促進會	中華曲藝學會
中華文化發展促進會	中華文化聯誼會
中華炎黃文化研究會	周信芳藝術研究會

主管單位：中華人民共和國衛生部

海峽兩岸醫藥衛生交流協會	全國衛生產業企業管理協會
中德醫學協會	中國保健協會
中國地方病協會	中國健康教育協會
中國抗癲癇協會	中國控制吸煙協會
中國老年保健協會	中國老年保健醫學研究會
中國民族衛生協會	中國農村衛生協會
中國女醫師協會	中國輸血協會
中國鼠害與衛生蟲害防制協會	中國水利電力醫學科學技術學會
中國衛生經濟學會	中國衛生攝影協會
中國衛生信息學會	中國性病愛滋病防治協會
中國性學會	中國學生營養與健康促進會

中國藥物濫用防治協會	中國醫療保健國際交流促進會
中國醫師協會	中國醫學影像技術研究會
中國醫學裝備協會	中國醫藥生物技術協會
中國醫院協會	中國優生科學協會
中國優生優育協會	中國中藥協會
中國足部反射區健康法研究會	中華口腔醫學會
中日醫學科技交流協會	

主管單位：國家人口和計劃生育委員會

中國計劃生育協會	中國人口文化促進會
中國人口學會	

主管單位：中國人民銀行

中國城市金融學會	中國國際金融學會
中國國際經濟關係學會	中國金融會計學會
中國金融學會	中國農村金融學會
中國錢幣學會	中國投資學會

主管單位：中華人民共和國審計署

中國內部審計協會	中國審計學會
中國石化審計學會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(商業)

全國城市工業品貿易中心聯合會	全國城市農貿中心聯合會
全國商報聯合會	全國商業消防協會
世界中國烹飪聯合會	中國百貨商業協會
中國倉儲協會	中國城市商業網絡點建設管理聯合會
中國調味品協會	中國飯店協會
中國紡織品商業協會	中國副食流通協會
中國家庭服務業協會	中國家用電器商業協會
中國家用電器維修協會	中國酒類商業協會
中國舊貨業協會	中國連鎖經營協會
中國糧食商業協會	中國流通行業管理與思想政治工作研究會
中國美髮美容協會	中國民族貿易促進會
中國烹飪協會	中國人像攝影學會
中國肉類協會	中國商業股份製企業經濟聯合會
中國商業會計學會	中國商業技師協會
中國商業經濟學會	中國商業聯合會
中國商業企業管理協會	中國商業史學會

中國商業統計學會	中國商業文化研究會
中國生化製藥工業協會	中國蔬菜流通協會
中國五金交电化工商業協會	中國印章行業協會
中國友誼外供商業協會	中國植物油行業協會
中國中小商業企業協會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(物流)

中國拆船協會	中國化工輕工務資流通協會
中國機電產品流通協會	中國機械工業供銷協會
中國機械設備成套工程協會	中國基建物資承包協會
中國建築材料流通協會	中國金屬材料流通協會
中國經濟報刊協會	中國菱鎂行業協會
中國輪胎翻修與循環利用協會	中國煤炭城市發展聯合促進會
中國木材流通協會	中國農業機械流通協會
中國拍賣行業協會	中國汽車流通協會
中國燃料流通協會	中國散裝水泥推廣發展協會
中國水利電力物資流通協會	中國鐵道物資流通協會
中國物流技術協會	中國物流學會
中國物流與採購聯合會	中國物資儲運協會
中國物資再生協會	中國醫藥物資協會

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(煤炭)

中國煤炭工業協會	中國煤炭機械工業協會
中國煤炭加工利用協會	中國煤炭建設協會
中國煤炭運銷協會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(機械)

中國表面工程協會	中國電器工業協會
中國鍛壓協會	中國工程機械工業協會
中國焊接協會	中國環保機械行業協會
中國機床工具工業協會	中國機電工業價格協會
中國機電一體化技術應用協會	中國機電裝備維修與改造技術協會
中國機械電子兵器船舶工業檔案學會	中國機械工業安全衛生協會
中國機械工業標準化技術協會	中國機械工業教育協會
中國機械工業金屬切削刀具技術協會	中國機械工業勘察設計協會
中國機械工業聯合會	中國機械工業企業管理協會
中國機械工業審計學會	中國機械工業質量管理協會
中國機械通用零部件工業協會	中國機械製造工藝協會
中國模具工業協會	中國內燃機工業協會

中國農業機械工業協會	中國汽車工業協會
中國熱處理行業協會	中國石油和石油化工設備工業協會
中國食品和包裝機械工業協會	中國塑料機械工業協會
中國通用機械工業協會	中國文化辦公設備製造行業協會
中國液壓氣動密封件工業協會	中國儀器儀表行業協會
中國印刷及設備器材工業協會	中國製冷空調工業協會
中國重型機械工業協會	中國軸承工業協會
中國鑄造協會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(冶金)

中國廢鋼鐵應用協會	中國鋼結構協會
中國鋼鐵工業協會	中國煉焦行業協會
中國模板協會	中國耐火材料行業協會
中國炭素行業協會	中國特鋼企業協會
中國鐵合金工業協會	中國冶金建設協會
中國冶金礦山企業協會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(石化)

中國純鹼工業協會	中國磁記錄材料工業協會
中國氮肥工業協會	中國電石工業協會
中國氟氫有機材料工業協會	中國腐植酸工業協會
中國工業防腐蝕技術協會	中國工業汽體工業協會
中國合成橡膠工業協會	中國化工防治污染技術協會
中國化工供銷協會	中國化工機械動力技術協會
中國化工節能技術協會	中國化工企業管理協會
中國化工情報信息協會	中國化工施工企業協會
中國化工裝備協會	中國化學礦業協會
中國化學試劑工業協會	中國監控化學品協會
中國膠黏劑工業協會	中國聚氨酯工業協會
中國磷肥工業協會	中國硫酸工業協會
中國氯鹼工業協會	中國膜工業協會
中國農藥工業協會	中國染料工業協會
中國石油工程建設協會	中國石油和化工勘察設計協會
中國石油和化工自動化應用協會	中國石油和化學工業協會
中國石油和石化工程研究會	中國石油化工勞動學會
中國石油化工信息學會	中國石油企業協會
中國塗料工業協會	中國無機鹽工業協會
中國橡膠工業協會	中國造紙化學品工業協會

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(輕工)

中國焙烤食品糖製品工業協會	中國包裝裝潢印刷工業協會
中國電池工業協會	中國發酵工業協會
中國縫製機械協會	中國工業合作經濟學會
中國工業合作協會	中國工藝美術協會
中國罐頭工業協會	中國衡器協會
中國家具協會	中國家用電器協會
中國口腔清潔護理用品工業協會	中國樂器協會
中國釀酒工業協會	中國皮革協會
中國輕工業機械協會	中國輕工企業投資發展協會
中國輕工業勘察設計協會	中國輕工業聯合會
中國輕工業企業管理協會	中國輕工業史學會
中國日用玻璃協會	中國日用化工協會
中國日用雜品工業協會	中國乳製品工業協會
中國少數民族用品協會	中國食品工業協會
中國食品添加劑生產應用工業協會	中國室內裝飾協會
中國塑料加工工業協會	中國搪瓷工業協會
中國糖業協會	中國陶瓷工業協會
中國玩具協會	中國文房四寶協會
中國文教體育用品協會	中國五金製品協會
中國洗滌用品工業協會	中國香料香精化妝品工業協會
中國鹽業協會	中國眼鏡協會
中國飲料工業協會	中國羽絨工業協會
中國造紙協會	中國照明電器協會
中國製筆協會	中國鐘表協會
中國自行車協會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(紡織)

中國產業用紡織品行業協會	中國紡織工業企業管理協會
中國紡織工業協會	中國紡織規劃研究會
中國紡織機械器材工業協會	中國紡織攝影協會
中國紡織職工思想政治工作研究會	中國服裝設計師協會
中國化學纖維工業協會	中國家用紡織品行業協會
中國麻紡行業協會	中國毛紡織行業協會
中國棉紡織行業協會	中國色織行動協會
中國絲綢協會	中國印染行業協會
中國針織工業協會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(建材)

中國玻璃鋼工業協會	中國玻璃纖維工業協會
中國非金屬礦工業協會	中國加氣混凝土協會
中國建材工程建設協會	中國建材工業經濟研究會
中國建材機械工業協會	中國建材市場協會
中國建材數量經濟監理學會	中國建築玻璃與工業玻璃協會
中國建築材料工業協會	中國建築材料企業管理協會
中國建築防水材料工業協會	中國建築砌塊協會
中國建築衛生陶瓷協會	中國建築裝飾裝修材料協會
中國絕熱隔音材料協會	中國摩擦密封材料協會
中國砂石協會	中國石材工業協會
中國石灰協會	中國水泥協會
中國水泥製品工業協會	中國液壓氣動密封件工業協會
中國磚瓦工業協會	

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(有色金屬)

中國工程爆破協會	中國鎢業協會
中國遊藝機遊樂園協會	中國有色金屬工業協會
中國有色金屬加工工業協會	中國有色金屬建設協會

主管單位：國務院國有資產監督管理委員會(直屬)

全國電力技術市場協會	全國醫藥技術市場協會
中國包裝聯合會	中國電力發展促進會
中國電力規劃設計協會	中國電力建設企業協會
中國電力企業多種經營協會	中國電力企業聯合會
中國淀粉工業協會	中國非處方藥物協會
中國廣告主協會	中國工業經濟聯合會
中國化學製藥工業協會	中國黃金協會
中國集團公司促進會	中國女企業家協會
中國企業改革與發展研究會	中國企業家協會
中國企業聯合會	中國藥文化研究會
中國醫療器械行業協會	中國醫藥包裝協會
中國醫藥報刊協會	中國醫藥工程設計協會
中國醫藥工業科研開發促進會	中國醫藥會計學會
中國醫藥教育協會	中國醫藥企業發展促進會
中國醫藥商業協會	中國醫藥設備工程協會
中國展覽館協會	中國質量協會
中國中小企業國際合作協會	中國資源綜合利用協會

主管單位：國家稅務總局

中國國際稅收研究會	中國稅務學會
中國註冊稅務師協會	

附錄十一 期中報告審查委員會會議記錄

根據財政部關稅總局來函(總字第 0971015885 號，中華民國 97 年 8 月 21 日)，本研究期案中報告符合研究目標，惟針對民間非政府組織動機制之建立部分需加強著墨，宜另列一章，專門研究兩岸其他官方機構互動機制的模式及兩岸海關可資借鏡遵循的模式，俾有助於兩岸海關業務長期合作及發展。

