

中共的公安機關與現行的大陸政策

壹、公安機關之意義和變遷

劉清波

據中國大陸山東省近編法律詞典謂：「公安機關是國家機關的重要組織部份，用以保護人民、打擊敵人的無產階級專政工具之一。其主要功能是負責偵查、保衛、治安等工作。對反革命案件進行偵查，擔任社會治安的管理工作，領導機關、廠礦、企業、事業和其他要害部門的保衛工作，管理人民消防和人民的防空工作，指導治安保衛委員會工作，並負責同治安災害作鬥爭和預防犯罪等工作」。

現在中共在大陸上之重要治安力量，係由各省、市、區的公安派出所所掌握。蓋「北京」明示「公安派出所，是我國市、縣公安局或公安分局管理社會治安和戶籍等工作的派出機關。根據地區大小、人口多少、社會情況和工作需要建立。派出所設所長一人，副所長一至二人，人民警察若干人。主要任務，是依照法律規定的權限，管理社會治安，維護公共秩序，保護公共財產，保障公民權利，預防和制止反革命分子及其他刑事犯罪分子的破壞活動，管理戶口，指導治安保衛委員會的工作等」（註一）。

就以上之所述，即知公安機關為掌管社會治安和國家安全保衛工作的重要機關，亦謂「人民民主專政的重要工具」。一九四九年之後，中共在「北京」建立「政府」，援引延安時期「邊區政府」公安組織之先例，在全國各地普設公安機關，而且於翌年十月，當「政務院」改稱「國務院」時，於該院之下設立「公安部」，承受毛澤東及中共「中央政治局」之領導，掌握公安、情報、電訊、監管等工作，與司法、檢察部門合稱中國大陸上的「公、檢、法」三大專政機關（註二）。行之日久，未嘗改變，業已發揮「專政」之功能。

一九六五年十一月，毛澤東為鬥倒劉少奇，發起「文化大革命運動」，當時雖由毛系謝富治擔任「公安部長」，但由於彭真、羅瑞卿態度保守，未嘗支持「文革運動」。毛澤東於一九六七年一月廿三日，遂令「解放軍」介入「文革」，在各級公安機關成立「軍事管制委員會」或「小組」，派駐軍人代表，建立毛思想形態的公安局，徹底砸爛「公、檢、法」的體制。同時，結合軍頭林彪等，認定彭、羅等人為「反革命修正主義思想」，予以徹底的鬥爭。

一九七〇年秋後，中共中央認為如此殘酷破壞法制，實非妥當，遂恢復「公、檢、法」原有之組織，重溫原來體制的運

作。蓋當時林彪介入公安機關之權力日益膨脹，毛之目的在於削弱林系軍人在公安體系中之影響力故也。翌年九月，林彪密謀奪權政變失敗，以江青為首的「四人幫」，繼之取得政治權力，積極插手公安體系，傳說曾將公安部長李震殺害。迨一九七五年第四屆「全國人代會」決議，始任命華國鋒接替公安部長。

一九七六年九月九日，毛澤東死亡。同年十月六日由掌握公安大權的華國鋒和汪東興等聯合葉劍英、李先念、陳錫聯、許世友等將「四人幫」逮捕。嗣經「中央政治局會議」決定由華國鋒出任「黨主席」（註三）。揭開由「公安機關」整肅「四人幫」的序幕。一九七八年十二月，鄧小平再次「復出」，取得政治權力，乃以彭真出任中央「政法委員會」書記，又以劉復之取代趙蒼璧繼任公安部長。一則使毛澤東體系下的華國鋒的「公安權力」落空，一則著手改革此一兼有情報、保衛組織的公安結構。

一九七九年之後，鄧小平運用政治上的領導權力，對於「公安機關」的改革，大抵從「制度」與「人事」兩方面着手。根據其近十年以來所為的種種措施，凸顯下列四大特點：

一、公安機關之結構：一九八三年五月，將原擔任「內衛」的解放軍部隊，移交公安機關。所謂內衛，即指擔任機關及重要領導幹部安全工作的保衛而言。且將此部隊同公安部門實行兵役制的武裝、邊防、消防警察，合併成為「人民武裝警察部隊」，而仍隸屬公安體系

之下。

二、設立國家安全部：同年六月，鄧小平與國務院總理趙紫陽等在第六屆「全國人代會」提案，設立「國家安全部」，將原由公安部掌管的情報、偵查、調查、監視、國外間諜派遣等特務工作劃歸國家安全部掌理。

三、增強專政之權力：同年八月，將勞動改造、勞動教養工作，移交司法部掌理。所謂勞動改造，即指懲罰反革命犯和其他刑事犯，強迫勞動的手段之場所而言。所謂勞動教養，即指違法亂紀而又不追究刑事責任的有勞動能力的人，實行強制教育的一種措施的場所而言。究其實際，仍不外為當前政治權力者灌注共產主義教條文化，便利「專政」之運作而已。

四、年青幹部之接班：一九八五年，中共「黨」的「全國代表大會」前夕，為將中央「黨」、「政」負責「公安」主管的人事幹部年輕化，在中共中央方面，由現任「政治局」五常委之一，政治位階僅次於趙紫陽和李鵬，現年六十四歲的喬石取代陳丕顯出任「中央政法委員會書記」，掌握中樞的情報公安事務。又以五十三歲的阮崇武接替劉復之，出任「公安部」部長。迨第七屆「全國人代會」落幕，「國務院」人事改組，始由「國務委員」王芳兼任「公安部」部長。同時，任命現年五十歲，卒業清華大學工程物理學系的賈春旺擔任「國務院」隸屬下的「國家安全部長」。此項人事的任用措施，除浮現幹部的年輕化之外，更突出各新任成員與領導者間之政治路線和行爲的

一致性。在將來的領導上，勢必產生一元化的作用。

貳、公安機關之性質和特點

中共公安機關，有其傳統的特質。就一般的情況而論，公安機關之名稱雖為公安，但實質上則兼負有情報工作的重大任務。所謂情報工作，即社會上俗稱而指摘之特務工作而言。中共的特務工作，有其傳統性的「情報組織」。在一九四九年之前，組織嚴密，隱潛地下，不易為人所知。在「北京」建立「政府」之後，其組織系統，則由「黨、政、軍」三大系統所構成。所謂「公安部」或「公安機關」，係屬於「政府」體系下之公開組織。人員眾多，組織龐大，在社會上從事公開的運作。所謂懲治反革命、治安管理、出入境和外僑管理、邊防管理、消防管理、勞動教養、勞動改造、特赦的管理、地方治安保衛、公安和人民警察的工作，皆為公安部的業務。同時，「公安部」與「黨」的「中央政法委員會」和「國務院」的「國家安全部」有密切的相互關係。而黨的「政法委員會」，則更有居首領導的地位。其性質與特點，概如下述。

一、中共中央之領導和監督：「公安部」在「中央政府」雖隸屬於「國務院」，在省以下隸屬於各級「人民政府」；但均須接受中共「中央政法委員會」的領導和監督。中共「中央政法委員會」創始在「文革」之前。該會負有最高統籌、協調、指揮的職權。「文革」前

，「黨」的中央、省、縣委員會皆置「政法辦公室」，統一領導「公、檢、法」的運作。「文革」期間，皆被砸爛無遺。「文革」之後，撤銷各級「政法辦公室」，並曾一度易名謂「政法工作部」。嗣又更名謂「政法委員會」。迨一九八〇年自中央至地方縣級以上的各「政法委員會」始逐步改組完成，負責統籌領導政法、情報機關的專責工作。

二、公安與國家安全之分工：二者雖同隸屬於「中央政府」的公安組織，但彼此工作不同，業務雖有分工，惟仍密切連繫，相互配合。而「都是人民民主專政的機關」，皆有所謂依據現行憲法的規定，行使公安機關偵查、拘留、預審、和執行逮捕的職權（註四）。此外，在沿海地區及僑鄉地區的公安組織，得跨市設立公安局，或跨縣設立分局。凡涉及「反間」及「反情報」與「國外間諜」事務，則由公安部協助處理。

三、關於對公共治安之管理：重點是在「為廣大人民群眾經常往來聚集進行各種活動的場所和車站、碼頭、機場等區域。」具體的包括下列七個方面（註五）：（1）文化娛樂活動場所；（2）體育活動場所；（3）遊園、消費活動場所；（4）選購商品活動場所；（5）旅行活動場所；（6）國家機關、人民團體、企業事業單位進行陳列、展覽的場所；（7）集會、遊行等政治活動場所。關於公共秩序管理重點工作如下：

1. 「做好車站、碼頭、售票處、問事處、寄存處、旅客休息室等重點部位的重點管理；

2. 嚴格控制影劇院、俱樂部、體育場、公園等公共場所的人員容量；

3. 堅持經常開展安全大檢查；

4. 公共場所要劃定停車場、設立自行車寄存處；

5. 取締、制止結伙打架、尋衅鬧事、污辱婦女等流氓行動，收繳黃色書刊，禁止賭博、巫醫、神怪等迷信活動。對滋擾社會治安的精神病患者、夜宿車站、碼頭的自流人員，要協助衛生、民政部門做好收容工作，阻止他們出醜鬧事，影響社會治安。

叁、公安機關之組織和層次

據「北京」官方表示，現在公安機關的工作人員，大約有一百廿萬人。其中人民警察、武裝警察各有六十萬人。此外還有鐵路、海港、民航、林業、大企業、勞改、勞教等專業警察。此等警察人員分別隸屬於全國公安機關體系下的各公安分支機關。由「國務院」的「公安部」指揮工作。現在將「公安機關」的重要組織及其職權概述如左：

一、中央之公安機關：為「國務院」的「公安部」。「公安部」本部，由十三局組織而成（註六），掌理全國的公安事務，指揮各級公安機關的工作。

(1) 政治保衛局：指揮「人民武警」，進行防特、肅特、防禦、防鑽、防滲透、防破壞等工作。從事政治調查，執行逮捕任務。

(2) 經濟保衛局：負責監視全大陸公營廠礦，防止罷工、暴動；保護各貿易機構之貨物及糧食；調查各金融、工商業活動，協助徵稅、緝私及執行懲罰。

(3) 治安行政局：指揮全大陸「人民武警」之一般活動，維持社會治安，並透過各省市縣「公安局」及「公安派出所」，掌握大陸各地「戶籍」。

(4) 邊防保衛局：在邊境地帶，分設「邊防局」，協助海關檢查出入境人民及貨物出口；指揮「人民武警」，協助各「軍區」武裝部隊，維持海陸邊境地區之社會秩序，並鎮壓邊境地區少數民族之反共抗暴活動。

(5) 武裝保衛局：掌理「人民武裝警察」組訓工作，指揮「人民武裝警察」部隊，清剿各地反共游擊活動，並收繳民間武器，防止抗暴。

(6) 刑事局：負責有關刑事業務的督導、考核；指揮破案。

(7) 交通局：制定交通規則、辦法與技術規範，監督製造交通器材，實施安全檢查。

(8) 消防局：制定消防規則及辦法與技術規範，監督製造消防器材，實施安全檢查。

(9) 供應局：供應公安人員及警察生活上、工作上的一切需要與設備。

(10) 人事局：掌理公安人員之任免、升、

遷、獎、懲及考核。

(11) 教育局：掌管公安幹警之教育、訓練工作。

(12) 機關事務管理局：管理本部各機關部門之事務工作。

(13) 國際合作局：負責與外國警察機關之合作交流事物及與「國際刑警組織」(ICPD)之聯絡。

二、地方之公安機關：地方的公安機關，在省、自治區設「公安廳」。在直轄市設「公安局」。在行政公署設「公安處」。在縣、自治縣設「公安局」。在市區、城鎮、交通沿線及情況比較複雜的鄉和鎮，設「公安派出所」。在未設「公安派出所」的鄉鎮，設「公安特派員」。此等機關，在工作關係上，均接受同級「黨委」和上級「公安機關」的雙重領導。「雙重領導制」，浮現「黨」的權力的突出。茲將其重要職權(註七)概列如左：

- (1) 防範和打擊反革命分子和敵視社會主義分子的破壞活動。
- (2) 防範和打擊刑事犯罪包括經濟領域的嚴重犯罪活動。
- (3) 國家財產、國家機密和要害部門的安全保衛工作。
- (4) 治安行政管理和戶籍管理工作。
- (5) 領導和管理同級人民武裝警察部隊和邊防、內衛工作。
- (6) 城市交通管理工作。
- (7) 警衛工作。

(8) 預審工作和看守所的管理。

(9) 消防工作。

(10) 公安幹警的教育、訓練、考核和管理。

三、人民武裝警察之組織：為中共「武裝力量體制」三大武力之一，屬公安機關。平時在各級政府和公安部門的領導下進行工作，並接受上級人民警察部隊的領導。目前「人民武裝警察部隊」包括：總隊六十九個、支隊五八四個，大隊一〇二九個。其武裝裝備雖不及野戰軍之戰力，但分佈廣，地方性強，平時戰時，與野戰軍相互配合，可發揮軍警合一的特殊功能。其組織與職權，概述如下：

(1) 中央：設有「人民武裝警察部隊總部」，領導全國武裝警察部隊。並轄有三個黃金總隊、兩個水電總隊、三個交通總隊、三個森林總隊。

(2) 內衛武裝部隊：鎮壓反革命，追捕逃犯，逮捕、押解、看守犯人；警衛黨政機關、外國使領館、重要首長、重要外賓、重要會議、臨時現場、路線；守衛機場、電臺、重要廠礦、倉庫和尖端科研單位；守護重要橋樑、隧道等目標；執行城市治安巡邏，以及應付各種緊急、意外情況等。

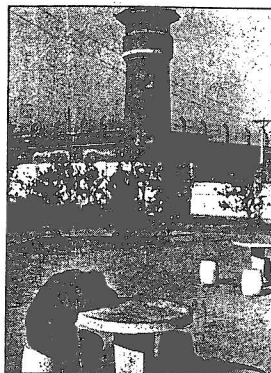
(3) 邊防武裝部隊：對邊境地區的治安管理工作，防範與打擊內潛外逃的敵特分子的襲擊與破壞活動，打擊走私販毒分子的犯罪活動，在開放口岸，對出入境人員和交通工具實施邊防檢查和監護，保衛邊

境居民不受侵害。

(4) 消防武裝部隊：擔負消防工作。

(5) 特種警察部隊：對付劫機及各種恐怖活動。

△左圖圍牆內為北平一號(秦城)監獄，裏面囚禁著許多政治異議分子。(圖片/路透社)



四、治安保衛委員會之結構：乃地方基層

群眾性的治安組織，也是公安機關聯繫群眾的橋樑和紐帶。根據「治安保衛委員會組織條例」規定：「在農村以鄉、鎮、村為單位，城市街道以居民委員會為單位，廠礦、企業和其他事業單位按基層行政單位或生產組織，設立治保委員會，成員少者三人，多者十一人，在公安機關領導下工作」。其主要任務為組織與領導群眾協助政府、公安機關檢舉、監督反革命分子，以嚴防反革命破壞活動及維護社會治安等。目前大陸有「治保委員會」一一七萬多個、「治保小組」三百零五萬個，治保人員一千兩百零五萬人，另在複雜場所、特種行業、重點人口區設置「治安耳目」，嚴密監控人民的行

動和控制大陸社會的動態。

肆、公安機關職權之分析

一九七九年之後，中國大陸實施「對內搞活，對外開放」政策，吸收外資、僑資，鼓勵個體企業。從而對社會的控制比較以前稍有鬆動。據「官方」稱：非但構成「一千兩百萬人的流動人口」，不易控制；而且「社會上的殺人、傷害、搶劫、盜竊、詐騙等犯罪案件，日益增加。同時產生公安幹部、人民警察，要特權、拉關係、白吃白喝、開後門、受禮品等種種腐化現象」。中共第十三次全國代表大會之後，「公安部長」王芳根據調查研究的結果，為配合「體制改革」，對於「公安」工作也提出具體改革方案。欲明確劃分公安機關的性質、地位和任務；理順內部「縱向」和「橫向」的制度關係；如何改進與檢察、法院「互相配合」及「相互制約」的工作關係；如何克服官僚主義，提高工作效率，建立高效率的公安體系；以及如何實現公安工作的現代化，落實「公、檢、法」工作的整體表現等。尤其於一九八七年十一月初，台灣地區的人民向大陸探親之後，一年以來前往大陸探親、觀光、旅遊、投資、貿易者，據「北京」官方報告，約有五十萬人。因之，原有的控制社會的公安體制，難於發揮控制社會動態的實質效果。為適應新的形勢，則又有改革公安體制，強化幹部職權，並調整公安工作的規劃。其重要取向，不外下述數項。

一、公安體制之改革：由於公安制度系統雜亂，職權混淆不清，影響辦案效率。擬自公安部起，精簡機構，下放權力，精簡編餘人員，充實地方基層人力。改革基層的派出所，將派出所成爲多功能的作戰實體。制定警察法及公安法規，使公安幹部富有守法觀念。

二、強化幹警之職能：中共公安幹部文化水平甚低，風紀敗壞，爲民詬病。中共中央「政法委員會」書記陳不顯在全國公安會議上會云：「收審對象一到，就來一個下馬威，打幾個耳光，用電警棍到處觸。有的在審訊中搞體罰，用刑具，逼人招供，甚至把人搞殘搞死，有的還姦污女犯人：」。關於利用權勢，白吃白喝，索賄、受禮、受賄，更是普遍現象。目前，中共當局爲提昇「幹警」能力，將加強公安幹部的法制教育，並計劃溝通警民關係。

三、鎮壓社會之犯罪：維護社會秩序，打擊社會犯罪，本是公安機關的職權。「北京」公安部鑑於今年治安秩序的惡化，曾於一九八三年起，展開爲期三載的打擊犯罪活動，逮捕關押犯人近百萬。是故刑事事件，一度降低。但自一九八七年起，搶劫、殺人，逕向公安幹部報復等重大刑事案件，又復上升。據「北京」官方報告，一九八七年發生重大刑事案件凡十二萬件，較八六年升高百分之二十五（註八）。所以「公安部」將打擊犯罪，列爲當前的第一要務。此外，「北京」自一九八四年加入「國際刑警組織」之後，已與世界上六十餘國建立合作關係，增進破案技術，協查案件凡

四百餘件，收益良多，現在繼續努力開拓工作中。

四、重視知識青年問題：一九八七年以來，中國大陸知識青年，在國內各處活動，並與國外留學生連絡，從事爭自由、要民主、反抗「中共專政」的運動，抨擊中共鉅制言論和暴力鎮壓的野蠻政策。尤其當去年春天第七屆「全國人代會」在「北京」舉會之際，各大學知識青年在街頭張貼反中共的「大字報」，在各廣場街邊靜坐示威，令中共當局十分注目。於是「公安部」發出「密切注意高校少數學生鬧事緊急通知」，要求所屬各級公安幹部，密切注意校園與社會動態。甚至於在部分高等學校決定設立公安派出所，以期預防和鎮壓知識青年的「反共」活動。是知其對於全國知識青年的「自由化運動」，業已引起嚴肅的重視。

五、改進監獄與勞改：根據「北京」司法部長蔣誠談話：「大陸現有一百十個監獄，七百多勞改隊，兩百多勞教所，現在都在推行文明管理，取締犯人管犯人的作法，嚴格打擊牢頭、獄霸、所王、所霸。嚴禁管理人員打罵體罰犯人和勞教人員。今年上半年的統計，在監獄內發生的案件，共有六百九十三起。所內發生的案件，共有一百廿五起。比去年同期降低百分之廿一和百分之卅六點七。上半年監獄內和勞改所中共有九萬三千六百餘人獲得減刑或假釋」（註九）。依此談話，如果屬實？則知「北京」對於監獄和勞改中犯人的生活和管理方法，亦在計畫改善之中。

惟據去(一九八八)年十二月九日北京路透社報導：「中共為慶祝國際第四十屆人權日，『人民日報』也說這個日子在國際上扮演著維護人權的角色。但訪問一九七九年被捕未經審判而下獄的大陸人權鬥士任曉丁稱，被中共監禁已達四年之久，其中十二個月是單獨囚禁。聯合國應該調查中共監獄中的政治犯，是否冬天不受凍，夏天免於蚊蟲叮咬？這批犯人是否遭到刑求？是否被迫食用腐敗不潔令人無法下嚥的食物？是否給犯人一兩分鐘上廁所？五分鐘時間洗衣服？還有『北京之春』民主人士魏京生、徐文立、劉青、楊靖、王希哲、何求等七十到八十位或審或未經審判而被監禁的政治犯。現在中國大陸遭到拘禁的政治犯究有若干？國際人權組織也不確知」云云。

要之，「北京」為發揮公安工作控制社會的功能，目前雖在積極的謀求改進公安體制，精簡機構，下放權力，提升「幹警」水平，但「北京」目前負擔三百三十五億多美元的外債，而且債務今年開始屆清償期。其財政之短絀，為世人耳熟能詳，究竟有否改進公安體制之資金，猶待將來的發展。尤其中共肯定政治犯為「反革命」的敵人，虐待犯人的心理習性，殊不易改。不寧惟此，中共公安機關，從來有其傳統上的「山頭主義」，相互爭霸，而且根深柢固，又究竟能否將此「山頭」化解冰釋，亦尚待將來事實的證明。

伍、公安機關與大陸探親之關係

一九八七年十一月，政府開放大陸探親之後，「北京」對台灣同胞入境大陸之後所涉及之公安問題，非常關切。中共為解決當前的問題，遂指定由行政機關公告若干適用於台灣同胞前往大陸探親的行政命令，以之為處理問題之根據。茲將「北京」宣示之若干原則，及其維護公安事項之規定，與台灣同胞大陸探親之關係，綜合分析，要述如下：

一、「北京」宣示之基本原則：

1. 所謂台灣同胞，都具有中國國籍，都是中國公民，對於台胞的人身、財產及其他合法權益，都以切實的保護。

2. 涉及台胞的歷史問題時，考慮特定條件，本著從寬的原則處理。涉及民事的時效，法院可以作為特殊情況，予以適當延長。歷史造成的重婚不認為犯罪。

3. 堅持一個中國，促進正常交往，對於破壞國家統一的行為從嚴懲處。台灣公證機關出具的公文書，可作事實上的參考使用，大陸公證文書在台灣也得到使用。

4. 對入境台胞現行刑事犯和嚴重的違法行為，大陸司法機關依法予以懲處。

二、宣稱保證受同等待遇：根據一九八七年十月十六日「北京國務院辦公廳」頒佈「關於台灣同胞來祖國探親旅遊接待辦法通知」(註十)謂：「保證台胞來去自由，與大陸旅客享有同等待遇，與大陸同胞一樣到各地自由參觀。」

三、簡化入境手續：一九八七年十月廿四日「北京公安部」發出通知，「方便台胞大陸探親

旅遊，外交部駐港簽證處，香港中國旅行社和各對外公岸發台胞旅行證明作為在大陸期間的有效身份證件」。對於台灣、香港通緝的經濟、刑事犯罪分子，企圖入境從事特務情報和破壞活動的分子，拒絕其入境。對於無人照料的精神病或嚴重的傳染病患者，也不能入境」(註十一)。

四、探親者須為暫住登記：台胞到大陸探親旅行，須按戶口管理的規定，憑下列證件之一辦理暫住登記：

1. 台灣同胞旅行證明；

2. 「中華人民共和國旅行證」；

3. 「中華人民共和國入境證、通行證」。在賓館、飯店、招待所、學校等企業事業單位住宿的，持上述證件之一，填寫住宿登記表。

住親友家中的，由本人或親友在廿四小時(農村七十二小時)內到駐地公安派出所或戶籍辦公室辦理住宿登記。

五、涉及刑事犯罪之處理：根據「北京最高人民法院、最高人民檢察院關於不再追訴去台人員在中華人民共和國成立前的犯罪行為的公告」(註十二)略稱：「根據中華人民共和國刑法第七十六條，關於對犯罪時效規定的精神，對去台人員在中華人民共和國成立前在大陸有犯罪行為的，決定對其當時所犯罪刑，不再追訴。來祖國大陸的台灣同胞，應遵守國家法律，其探親、旅遊、貿易、投資等正當活動，均受法律保護」。

綜上所論，吾人則知「北京」迎接台灣同胞探親之基本政策，建立在以「一國兩制」統一國家之基礎上。其公告之各種優遇同胞大陸探親旅遊辦法，及其維持公安秩序的規定，皆為根據其法律而發布的行政命令，亦因應當前新生情勢的權宜措施，乃政策的具體表徵。

中共對台「政策」的轉變，始自一九七八年十二月中共第十一屆三中全會之後。不但確立「和平統一中國」為積極的對台灣政策，而且以重建「社會主義民主和法制」為改革體制的具體路線。所以近十年中，中共將西方國家的法律制度，經過一番嚴格的「審批」之後，使其在立法上作同化性的繼承，制定法律一千餘種，雷厲風行。其實踐法律和建立法治的實效，雖不能與西方先進國家相比擬，但經濟體制改革之立法，學步西方國家之結果，業已轉向西方資本主義國家社會發展的路線。經濟體制的改革，使以往封閉的社會，開始鬆動。中共為避免衝撞共產主義經典上「公有制」的法理，在法令上創用「個體經濟」、「個人所有權」、「個體勞動」、「私營經濟」、「個體戶」、「個體營業」、「承包」、「包乾」等等抽象的新名詞。雖把語文弄得莫測高深，文字精采盡失，但社會結構本質開始某一程度的自由化，殆屬可信。兩岸人民正常交往，把台灣的經濟成就與民主經驗，帶往大陸，使之化解對立的緊張關係，融造思想、言論、學術的自由，含有締造政治民主的功能。

最後，凡我同胞，兩岸人民的交往，首在

訴求新的中華民族的整合，要解決中國傳統的專制主義。所以必須懷有「和平共存、和平競爭、和平共濟」的胸襟氣宇，跳出統戰反統戰的政治格局，拾級而上，循序漸進。同時，結合西方國家的對華政策，使兩岸文化揉合發展，徹底的交流。使社會自然的由「質變」而「量變」，而轉化為一個純正的自由、民主、法治、和平現代化的「舊邦新國」。使此後中華民族億萬世子子孫孫之間，瞭然當年中國台海兩岸的分裂，所以未嘗淪喪，反而贏得富強者，皆由今日始自「探親」發展之力也。

陸、現行大陸政策之檢討

自民國七十六年十一月，政府決定由特定的對象，得前往大陸探親以來，大陸政策成為國家政治行為的焦點。社會上對於政府決策大陸開放的原則，和國家需要所持的審慎態度，無不十分同情和體諒。但是在決策和執行的實際過程中，確呈現一些值得檢討的問題。綜合的說，其一、為理論上的矛盾；其二、為實用上的過時。

就理論上的矛盾言，以往決定的大陸政策，是「不接觸、不談判、不妥協」。由於時代的變遷，現在的方針，是「不迴避、不退縮、不抵制」的新三不主義。是以李登輝總統會以總統的身分和不退縮精神訪問了新加坡，凸顯「新三不主義」的運作，博得國內和國際上一片喝彩。其次，行政院長俞國華在立法院公開答覆質詢，將來的大陸政策，是「一個國家，

兩個政府」。又次：國民黨中央委員會秘書長李煥公開發表談話，表示我們對「大陸問題」的解決，將以政治反攻為手段，而且國民黨並不想取代中共的政權，旨在促進大陸的政治民主。由於大陸政策的新定位，是故以「不迴避」的態度有下列種種運作：財政部長郭婉容率團赴北平出席亞銀年會，一也。中華奧會以「中華台北」名義參加四月廿一日在北平舉行的亞青體操賽，二也。中華航空公司在香港同意旅客由華航班機直接轉「中國民航」班機飛往大陸，三也。外貿會世界貿易中心將組團參加本年九月在北平舉行的世界貿易中心協會第廿屆年會，四也。

但是，就理論上的衡量，雖然政府對大陸人士的「奔喪、探病、滯留國軍、傑出人士」的來台業已決定開放，使兩岸發生「雙邊交流」的功能。但規定來台的具體條件確相當嚴格。比如對共黨黨員、參加中共政治性團體、學術文化、藝術、體育界的諸多限制，並非合理。固然預期一旦廢除限制，大陸人士來台者或許過多，殊不知「多」則可分期實行，但限制則與事理有所不合。蓋兩岸不作雙邊交流，誠不足以使大陸社會對台灣全貌有所體會的瞭解。次就實用上言，政府決定大陸開放的措施，就形式上言，雖經過各種層次，像是審慎考慮的結果，顯示為理性的決策。殊不知在過程上的若干措施，大抵都是人民不顧法令，「我行我素」，寫下「既成事實」之後，政府方使之化暗為明。職此之故，至少有兩種不良的結

果：其一、喪失決策的主動性，鼓舞人民的違法，而且一到大陸，任所欲為，不惟損害公權力的信譽，而且可能涉及國家利益的危害。其二、人民之所以不顧法令之限制，自行自由前往大陸者，當然是由於限制的不合理。譬如過去曾准許私立學校教職員大陸探親，而不准公立學校教職員探親。而今郭婉容、張豐緒二人同為部長級的公務員，前者得前往北平參加會議，後者政務委員不能以奧會領導人帶隊赴大陸比賽。其次是比兩位部長級地位低的下層的公務員也不得大陸探親。這一些不當的限制，不惟增加社會對於政府決策有違失的影響，而且政府失掉掌握機先主動有利的功能。結果導致人心對政府的不滿。所以即使一項最好的「決策」，也被折扣損耗的面目全非了。

不久之前，行政院「大陸工作會報」中，決定新聞媒體、職司大眾傳播的新聞記者，和公立學校教職員可以大陸探親，但仍附有若干不必要的限制。吾人以爲政府低層官員所知的國家機密，沒有退休的高級將軍、高官和企業家知道的多。後者得爲大陸探親，而前者則不許其探親，事理殊爲不平。我們認爲政府當局開放大陸的決策十分正確，但決策執行的措施應積極的檢討。除開放低層次公務員的探親外，應就「大陸事務」成立專責機構，或成立「大陸事務部」。就開放大陸政策的種種措施，作徹底的研究檢討。在安全與開放的兩大原則下，採取更有開拓、主動、彈性和系統性的大陸政策。要知道當前的大陸政策，是一項「可行則行，可止則止的聖人之道」，且莫把「當

開放者禁之，當禁止者放之」。惟其如此，人民始可以遵守法令，否則，「自由救濟」與「脫法行爲」勢必相繼不絕，則非政策之目的，亦非國家利益了。更不能達成「大陸政策」時代的使命。

附註：

註一：喬偉主編：新編法學詞典，山東省人民出版社出版，一九八五年十二月第二次印刷。

註二：參照前書「上卷」中共公安法規之概念一章。

註三：按一九七六年十月六日以華國鋒爲首，將四人幫逮捕。「北京」的「兩報一刊」曾發表「社論」，題目爲「把揭批四人幫的偉大門爭進行到底」，可供參考。

註四：中共一九八二年憲法第一三五條規定：

「……公安機關有協辦刑事案件，有效的執行法律」。一九七九年公布實行的「逮捕拘留條例」第四條規定：「由公安機關執行逮捕。」；又第十二條規定：「……必須在逮捕拘留後二十四小時以內進行詢問，在發現不當，必須立即釋放……」。

註五：同註一第一六一頁參照。

註六：陳梓龍：現階段中共公安系統之研究，中國大陸研究第卅卷第十一期參照，台北中國大陸雜誌出版。

註七：同前註。

註八：同前註。

註九：中國時報台北版一九八八年八月六日日

本東京五日專電報導參照。

註十：「新華社」一九八七年十月十六日電報導：「國務院辦公廳公布關於台胞來祖國探親旅遊接待辦法的通知」全文共七條。

註十一：「新華社」一九八七年十月廿四日北平電報導：「公安部出入境管理局發出通知，簡化手續，方便台胞來大陸探親旅遊」，全文共有六條。

註十二：參見「中華人民共和國最高人民法院」公報。一九八八年三月十四日「最高人民法院、最高人民檢察院關於不再追訴去台人員在中華人民共和國成立前的犯罪行爲的公告」。

按「北京」一九七九年七月一日通過的刑法，自一九八〇年一月一日起施行。其第七十六條規定如左：

第七十六條：犯罪經過下列期限，不再追訴：

- 一、法定最高刑爲不滿五年有期徒刑的，經過五年；
 - 二、法定最高刑爲五年以上，不滿十年有期徒刑的，經過十年；
 - 三、法定最高刑爲十年以上有期徒刑的，經過十五年。
- 四、法定最高刑爲無期徒刑、死刑的，經過二十年。如果二十年以後，認爲必須追訴的，須報請最高人民檢察院核准。

（一九八九年五月四日於台北政大）