

目錄

時評

| | | |
|---|-----------|----|
| 川金會後朝鮮半島情勢發展對東北亞之影響..... | 劉德海..... | 1 |
| 2018年第十屆海峽論壇評述..... | 魏艾..... | 7 |
| 發展戰略還是人權保障？評析大陸城市放寬戶籍准入政策..... | 歐陽新宜..... | 14 |
| 共軍機艦編隊繞臺意圖、影響及臺灣因應作為..... | 沈明室..... | 21 |
| 近期臺美「中」關係觀察—臺灣成為美「中」較勁場..... | 胡聲平..... | 28 |
| 上海合作組織成員國青島峰會的觀察點—反恐、經貿連 結、重塑國際規範..... | 侍建宇..... | 37 |

學術論著

| | | |
|----------------|----------|----|
| 習近平對臺思想初探..... | 張祥山..... | 45 |
|----------------|----------|----|

專題

| | | |
|---|----------|----|
| 中國大陸「十三五時期」產業結構調整研析：政策趨勢、 結構變化及對臺影響..... | 溫芳宜..... | 67 |
|---|----------|----|

「歐亞治理中的中國大陸變動因素」研討會

| | | |
|--|----------|-----|
| 歡迎詞..... | 蔡清祥..... | 93 |
| 中國大陸推動「一帶一路」對歐亞治理之影響：以中歐班 列營運為例..... | 張子揚..... | 95 |
| 「帶路倡議」與海洋非傳統安全合作與挑戰：以國際反海 盜為例..... | 邱昭憲..... | 109 |
| 「一帶一路」下的反恐機制及問題：以《反恐怖主義法》、 《新疆維吾爾自治區實施〈反恐怖主義法〉辦法》與 「四國機制」為例..... | 孫國祥..... | 119 |
| 中國大陸「銳實力」對歐亞治理的衝擊..... | 黃秋龍..... | 133 |
| 中國大陸推動文化「走出去」的發展與限制—以孔子學院為例..... | 趙成儀..... | 141 |
| 中國大陸能源戰略下的民營企業角色—以「中國華信能源 公司」為例..... | 周映柔..... | 153 |

Contents

News Commentary

| | | |
|---|-------------------------------|----|
| The Impact of the Development in Korean Peninsula Situation after Trump-Kim Summit on Northeast Asia | <i>Liou, To-Hai</i> | 1 |
| The 10 th Straits Forum in 2018: An Observation and Analyses | <i>Wei, Ai</i> | 7 |
| Development Strategy or Human Rights Protection? An Analysis of China's Easing Household Registration Policy | <i>Ou-yang, Hsin-Yi</i> | 14 |
| The Intent and Implication of PLA Air Force and Navy Circling Taiwan and Taiwan's Responses | <i>Shen, Ming-Shih</i> | 21 |
| An Observation of Recent Taiwan-US-China Relations - Taiwan Being the Battlefield of Sino-US Struggle | <i>Hu, Sheng-Ping</i> | 28 |
| Counter-Terrorism, Economic Connectivity and Expansion: International Influence-Building in the Shanghai Cooperation Organization Qingdao Summit 2018 | <i>Shih, Chien-Yu</i> | 37 |

Academic Publications

| | | |
|--|---------------------------------|----|
| A Preliminary Analysis of Xi thought on Taiwan | <i>Chang, Hsiang-Shan</i> | 45 |
|--|---------------------------------|----|

Monograph

| | | |
|---|--------------------------|----|
| An Analysis of Industrial Structure Adjustment in China during China's 13 th Five-Year Plan Period: Policy Trends, Structure Transitions and Impacts on Taiwan | <i>Wen, Fang-I</i> | 67 |
|---|--------------------------|----|

Forum on the Transition Factors in Mainland China in Eurasian Governance

| | | |
|---|---------------------------------|-----|
| Welcoming Remarks | <i>Tsai, Ching-Hsiang</i> | 93 |
| The Impact of Mainland China's Belt and Road Initiative on Eurasian Governance: A Case Study of the Operation of the China Railway Express | <i>Chang, Tzu-Yang</i> | 95 |
| Belt-Road Initiative and Non-Traditional Maritime Security - A Case Study of International Anti-Piracy Efforts | <i>Chiu, Chao-Hsien</i> | 109 |
| Counterterrorism Mechanism and Its Problems under the B&R Initiative: A Case Study of the PRC Counterterrorism Law, Implementation Regulations Governing PRC Counterterrorism Law in Xinjiang Uyghur Autonomous Region, and Four-nation Mechanism | <i>Sun, Kuo-Hsiang</i> | 119 |
| The impact of Mainland China's "Sharp power" on Eurasian Governance | <i>Huang, Chiu-Lung</i> | 133 |
| The Development and Limitation of CPC's Promotion of "Chinese Culture Going Out" - A Case Study of Confucius Institute | <i>Chao, Cheng-Yi</i> | 141 |
| The Role of Privately Owned Enterprises under China's Energy Strategy: A Case Study of CEFC China | <i>Chou, Ying-Jo</i> | 153 |

川金會後朝鮮半島情勢發展 對東北亞之影響

The Impact of the Development in Korean Peninsula Situation after
Trump-Kim Summit on Northeast Asia

劉德海 (Liou, To-Hai)

國立政治大學外交學系教授

壹、前言

今(2018)年6月12日美國總統川普(Donald Trump)與北韓最高領導人金正恩(Kim Jong-un)在新加坡舉行史上首度美朝峰會。川普的首要目標是要北韓棄核，更盼追加凍結長程飛彈的發展，而金正恩的最終目標則是與美國建交，打開外交困境，為未來經建鋪路。儘管此次川金會並無重大驚人突破(北韓與美國建交)，但卻凸顯平實且正面堪稱是成功歷史性峰會。透過此次峰會，讓美朝雙方領導人建立好感與互信，這可以從川普對金正恩一百八十度大轉變看出來。原先川普批評金正恩是「生病的小狗」，會後卻改口稱金正恩非常聰明，很會談判。

可見，北韓國務委員會委員長金正恩堪稱是談判達人，他成功以誠意改變川普對他的負面觀感，所以專家都認為他是此次會談的最大贏家。金正恩在峰會中向川普承諾將廢除曾於2016年2月發射光明星4號衛星的平安北道鐵山郡東昌里的西海衛星發射場。就北韓而言，繼今年5月24日將其此前進行過六次核試爆的豐溪里北部核子試驗場廢除後，此次又承諾廢棄旨在提高洲際彈道飛彈(ICBM)性能所必需的重要設施，其目的就是在

展現金正恩廢核的決心與誠意以博得川普的信任。¹ 尤其是，川普在峰會中，對北韓採取比較尊重的態度，從他在會後記者會上的發言可看出，他避談北韓所不願聽到的話，例如 CVID（指的是完全、可驗證、不可逆的棄核）與人權問題，同時川普也宣布停止軍演，這都是不去挑釁北韓的行為。川普在簽署聯合聲明後的記者會中表示將停止和南韓聯合軍演，並在不久後宣布韓戰結束。此外，川金兩人共同簽署的 4 點聲明勾勒出未來美朝關係大方向，其美「中」朝要建立新關係，指的就是建交。而兩國將努力構建朝鮮半島的長期和平的機制，其實暗示將簽署和平條約結束戰爭以及美國將提供北韓安全保障與多邊的見證與保證。第三點則是朝鮮半島的無核化以及第四點韓戰失蹤美軍遺骸運返美國。

此次峰會已隱約可見棄核換建交制訂的草圖，為東北亞帶來政治和平經濟繁榮。可能會是兩階段，第一階段是在今年內自北韓撤除部分核武至美國，而美國亦撤離在南韓的戰略核武，雙方在華府與中國大陸（以下簡稱大陸）、南韓簽訂和平條約，正式結束韓戰，美朝在彼此首都互設聯絡辦事處，解除對北韓民生相關的經濟制裁。金正恩有可能會在 7 月邀請川普、習近平、文在寅等 3 國領袖，齊聚平壤，由 4 國簽署和平協定，終結韓戰。因為 1953 年 7 月 27 日參戰方三邊在板門店簽署韓戰停戰協定，宣布停戰。這次兩韓與大陸、美國峰會很可能在 727 前後簽訂和平條約，宣布韓戰終止。據悉川普已邀請金正恩今年 9 月訪美，或將宣布互設聯絡辦事處。第二階段是在 2020 年雙方完成所有核武的撤廢，達成朝鮮半島無核化目標，美朝簽署互不侵犯友好合作條約，終止對北韓的經濟制裁，美日與北韓建交，並在北京舉行六方會談，確認朝鮮半島永久和平機制，² 並承諾提供北韓經援。

貳、未來發展趨勢

此次美朝峰會，川普給足金正恩面子，其目的是對金正恩表示信任，

¹ 「金正恩承諾廢除的是瞄準美國本土的洲際彈道導彈發射場」（2018 年 6 月 22 日），《韓民族日報》，<http://china.hani.co.kr/arti/northkorea/5170.html>。

² “North Korean media reports Kim-Trump summit,” (June 11, 2018), 《The Korea Herald》, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20180611000148>。

盼北韓落實其承諾去核，果真如此，美國將助北韓發展經濟。表面上看川普似乎讓步太多。其實，金正恩很清楚川普給他面子是相信他棄核，未來棄核別想玩把戲，這也意味著如果未來金正恩食言背信，後果將不堪設想。川普會加重對其政權的制裁，甚至有以武力攻擊北韓改變其政權的可能性。這就是為何川普在加拿大七國峰會結束後前往新加坡的途中以推特宣布撤出共同聲明，並對加拿大總理杜魯道 (Justin Trudeau) 大肆詆毀，其實是傳遞訊息給金正恩，他是非常重視對方的誠信，如若他認為對方欺瞞他，下場將會很慘，不排除憤而對北韓動武的可能性。由此可見，川普也是談判高手，一點也不輸金正恩。

由文金會至川金會都凸顯未來東北亞，將很有可能會因北韓核武危機獲得解決，而從目前戰略安全與政治角力主導的局面，朝經貿為主軸的發展趨勢。過去東北亞經濟上無法整合，問題之一就是北韓持續製造核武危機，美朝對抗，而如果去核成為未來方向，大陸將會與北韓整合與發展經濟關係，亞洲經濟整合軸心就會從東協國家轉向東北亞。過去經濟無法整合發展，是東北亞關係不合，加上北韓核武問題，這些問題都可能在美朝高峰會後化解，走向正面發展。若果真如此，對北京而言是利多於弊，大陸占有地緣政經與戰略的優勢，且其經濟實力雄厚，就中長期而言，居於一定優勢。

事實上，今年5月上旬大陸總理李克強在日本的三國峰會上即已建議在聯合國安理會解除北韓經濟制裁，三方共同推動聚焦北韓之能力合作、減少貧窮、災難管理與能源環保的「中日韓+X」的新合作模式與架構，並以此作為構建亞洲發展的多邊平臺。X即代表北韓。在東亞中日韓經濟互賴早已根深蒂固，而整個區域經濟整合慢就是因為北韓是封閉的經濟又遭到聯合國制裁。未來一旦占據關鍵地理位置的北韓得以加入，則相關各方皆可因新經貿網絡的開通而獲利。各國應努力加強經濟協調與合作，整合各國資源給予北韓有效地經援。「中」日韓攜手促進經濟互動與區域事務，而北韓的未來多多少少繫於區域的回春。³ 換言之，「中」日韓自由貿易協定（FTA）將會加速談判，同時大陸也會把北韓帶入東北亞經濟整合

³ “New cooperation model can draw North Korea into Asia’s economic center of gravity,” (May 9, 2018), 《Global Times》, <http://www.globaltimes.cn/content/1101513.shtml>。

以及其一帶一路的新模式。

一旦東北亞朝經貿發展為主軸，東北亞區域經濟整合與亞歐經濟互動勢將加速，而北韓亦可能因此成為亞洲經濟投資客處女地。金正恩今年 3 月底的北京行特別參觀有大陸資訊產業矽谷之稱的中關村，凸顯北韓有企圖利用其地緣優勢，在未來不僅要發展勞力密集產業，更希望著力於高科技產業的發展，使北韓得以從全球供應鏈的高端直接插入而躍起。金正恩已向北京要求協助其在平壤、新義州（含黃金坪與威化島）、木浦港（Mokpo）與羅先經濟特區附近的清津港四個經濟特區興建高科技產業園區，將可與大陸的一帶一路發展銜接。南韓國內的保守派或自由派媒體都已開始討論未來兩韓經濟合作的可能，如板門店宣言所提及重新修建兩韓間的鐵路京義線（Gyeongui Line）與東海線（Donghae Line）與公路，⁴ 重啟開城工業區（Kaesong Industrial Complex），共同開發北韓境內的稀土、重新討論兩韓與俄羅斯間的天然氣管道以及文在寅（Moon Jae-in）向金正恩提出以朝鮮半島三個經濟帶為基礎的「新經濟地圖倡議」（New Economic Map initiative），開發北韓的西海岸經濟區吸引外資以及建設連接大連羅先（Rajin）與南韓忠清北道（North Chungcheong Province）的高鐵等，⁵ 又可與俄羅斯的跨西伯利亞大鐵路（Trans-Siberian Railway）銜接。⁶ 最近兩韓對話已達成協議將重建京義線列為優先的項目。

日本在兩韓峰會頗感被邊緣化的危機，積極與北韓接觸，力圖儘早促成安倍晉三與金正恩的峰會，並主動表示願意參與與支付北韓去核所需的經費。一般認為日本與北韓建交需支付至少一百億美元的過去殖民朝鮮相關戰爭賠償，這將是北韓未來經建的一項重大經費來源。換言之，日本、南韓以及大陸勢將會積極投入鉅資發展北韓。有鑑於此，我政府與臺商不可不密切注視未來發展並掌握此一契機，否則在政商方面都將會遭遇負面衝擊。

⁴ 「사설 : 10 년만에 물꼬 튼 남북경협, 차분히 가자」(2018 年 6 月 26 日), 《파이낸셜뉴스》, <http://www.fnnews.com/news/201806261722178326>。

⁵ “High hopes for N.Korea opening-up,” (May 8, 2018), 《Global Times》, <http://www.globaltimes.cn/content/1101322.shtml>。

⁶ “Two Koreas agree to modernize North Korean railways,” (June 26, 2018), 《Nikkei Asian Review》, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/North-Korea-at-a-crossroads/Two-Koreas-agree-to-modernize-North-Korean-railways>。

參、美「中」在東北亞戰略競逐動向

由於金正恩在文金會前突訪北京，然後再訪大連與習近平會晤，且川金會搭乘向大陸租借的中國國際航空客機訪問新加坡。又在美國國務卿龐佩奧 (Mike Pompeo) 訪問平壤前夕再度訪問北京。三個月內三度造訪北京凸顯金正恩不僅想藉此製造有利北韓的美朝談判局勢，而且也寄望在未來進行經濟建設時從北京獲得龐大經援。對大陸而言，美方表示將停止美韓軍演證明「中方的雙暫停倡議合情合理」。川金會後北韓承諾停止核試驗，美韓方面在軍演問題上也作出自我約束，凸顯大陸在背後的作用。美朝峰會後美「中」關係呈現合多於競的走勢。固然川普極限施壓是促使平壤上談判桌，但若北京不參加經濟制裁，北韓是不可能與川普談判。這就是何以川普稱大陸前半部有幫忙，他要感謝。雖然最近美「中」貿易戰方興未艾，但美「中」未來仍有可能會達成和解或甚至簽署 FTA，雙方都試圖儘可能擴大己方的利益。

此外，儘管目前北韓迄今並未要求駐韓美軍撤離（因南韓總統文在寅要求暫緩），但一旦北韓棄核後，朝鮮半島朝向和平與經濟主導，美國的影響力勢將式微，因為南韓對美國安全的倚賴驟降，尤其是兩韓致力於經濟互動與整合將會變得明顯。川普眼中的美國國家利益是以商業利益為主軸，不同於前總統歐巴馬，是用經濟手段達到戰略目標，川普則是是以商業為主軸的國際關係，不以戰略考量與軍事合作為軸心。前不久的七國峰會清楚告訴世人，北大西洋公約盟國別想占美國的經濟便宜。美國將不再會為戰略與政治利益而對經貿利益衝突讓步。雖然川普也曾提及印太戰略，但僅在配合澳洲與日本演出，實際上沒有確切的戰略或是詳盡的路徑圖。尤其值得注意的是，繼去年 7 月指揮駐韓美軍地面部隊的美國第八軍司令部，駐韓美軍司令部也遷至京畿道 (Gyeonggi Province) 平澤 (Pyeongtaek)，結束駐韓美軍的 73 年龍山 (Yongsan) 基地的歷史，拉開平澤時代的帷幕。平澤基地設有大型機場，在基地附近有港口，有利於在緊急情況時駐韓美軍部署或增援部隊。換言之，平澤具備能夠更加有效地執行遏制北韓威脅的任務的條件。⁷ 但是，如果南北韓、美國與北韓的關係

⁷ 「駐韓美軍時隔 73 年後終於迎來平澤時代」(2018 年 6 月 30 日)，《東亞日報》，<http://chinese.donga.com/Home/3/all/28/1370697/1>。

改善，和平機制進展，駐韓美軍的地位和職能也將發生變化。長此以往，龍山的駐韓美軍司令部被視為美韓並肩對抗北韓南侵的表徵，朝鮮半島安全及美國利益牽引在一起之「安全網」(tripwire)，南遷至烏山和平澤，讓人感覺在北韓南侵時，美軍未必會與南韓並肩作戰，會有更多的選項。⁸這是南韓內部不信任北韓，重視安全的保守派所最在意的。川普在川金會後記者會的暫停美韓軍演發言震驚南韓，勾起南韓保守派的夢魘，認為美國被北韓的甜言蜜語所惑，減少對南韓的安全承諾，甚或撤出美軍，與北韓有武力統一的機會。⁹

肆、結語

就目前局勢看來，我政府的上策是改善兩岸關係，否則東北亞經濟快速轉好時，臺灣恐難利用契機掌握優勢，加入東北亞經濟整合發展。否則可能在北韓崛起時，臺灣就喪失機會。金正恩的外交亦顯示之所以成功是他能在美「中」強權中平衡得很好，兩邊都對金正恩很正面而積極拉攏。換言之，臺灣不能只跟一個強權靠近，要在兩強權之間取得平衡。我國的安全利益繫於美國，而經濟利益則比較倚賴大陸，不太可能與一方強權惡化，而與另一方偏好，如此將會受到惡化一方的懲罰，而這些懲罰是我方難以承受的。而且也很可能被友好的一方利用，作為與另一超強的談判的籌碼。反之，則是利用兩強雙方矛盾點擴大我國之利益。迄今越南與印度對大陸的外交作法是最值得我們參考，日本安倍政府近來的政策調整，亦值得關注。川普的不確定性與不可倚賴性是導致這些國家近期外交行為變化的主因。印、「中」武漢峰會與莫迪 (Narendra Modi) 在香格里拉的發言即為最佳的表徵。日本安倍政府在去年已在改變，稱日印所提的亞非經濟成長走廊 (Asia-Africa Growth Corridor, AAGC) 與「一帶一路」並非是對抗，而是另一選項。

⁸ “Editorial: Farewell & welcome,” (July 1, 2018), 《The Korea Herald》, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20180701000068>。

⁹ “Editorial: Preserving alliance,” (June 15, 2018), 《The Korea Herald》, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20180615000473>。

2018 年第十屆海峽論壇評述

The 10th Straits Forum in 2018:
An Observation and Analyses

魏艾 (Wei, Ai)

國立政治大學兩岸政經研究中心主任

壹、前言

為擴大兩岸民間交流，強化社會對接聯繫，增進民眾情誼，以及維繫血緣和文化傳承，自 2009 年開始大陸便舉辦海峽論壇，迄今已有十年。期間，大陸經常透過此一民間交流平臺宣示兩岸關係政策立場，以及頒布「惠臺」政策措施。今（2018）年是中共 19 大黨政新領導班子確立後第一年，也是改革開放政策實施滿 40 周年，正積極致力於推展包括兩岸關係和平發展在內的「美麗中國」現代化建設，並已明確界定兩岸關係和平發展的原則和政治基礎之際，但是自 2016 年臺灣政局再次政黨輪替，兩岸政治分歧無法緩解，兩岸關係陷入僵局，官方的溝通和互動完全停擺，以致作為 19 大後最主要民間交流平臺的海峽論壇，其政策動向便倍受關注。第十屆海峽論壇已於今（2018）年 6 月 5 日在福建舉辦，為期一周，從論壇所設定的議題和會議期間所透露的相關訊息顯示，現階段中共對臺政策除堅持「九二共識」、反對「臺獨」的兩岸關係政治基礎外，在推進兩岸社會經濟融合發展的政策目標下，將「惠臺」政策具體化和成果化是對臺的重點工作，其後續政策及可能的影響值得探討。

貳、海峽論壇的舉辦及其政治意涵

兩岸關係的發展深受兩岸政治氛圍的影響，但是無論兩岸關係如何轉變，兩岸社會經濟的融合發展根基在民間，動力在人民。為推動兩岸民間的交流和民眾的互動，自 2009 年開始大陸便舉辦海峽論壇，根據中共的規劃，論壇秉持「兩岸一家親」理念，面向基層、面向民眾，並保持民間性、草根性和廣泛性的特點，希望能貼近兩岸基層民眾的關注和需求，追求活動的民間化、基層化、多樣化，透過這個平臺繼續推進兩岸各領域的交流合作，並共敘親情鄉誼，共商融合發展，共話民生福祉。

近年來海峽論壇的活動內容，便曾針對福建自由貿易試驗區建設、海上絲綢之路核心區建設等主題，在福州、廈門、平潭分別舉辦兩岸智庫論壇、海峽金融論壇、共同家園論壇、兩岸特色鄉鎮對接、兩岸創業與創投發展論壇等活動，推動兩岸區域、業界、鄉鎮村里開展交流合作，探討共治共建等問題，促進兩岸經濟融合發展。為使活動更貼近基層、重視草根、生活體驗，海峽論壇也舉辦逛廟會、品小吃、村里聯誼等活動展現民間交流「嘉年華」的草根性情誼。

為反應兩岸社會經濟情勢的轉變，近年來海峽論壇推出的新活動有：一、為推進兩岸青年創業，在「貼近臺灣青年、服務臺灣青年、凝聚臺灣青年」的理念，以臺灣青年的問題和需求為導向，舉辦海峽青年論壇、青創先鋒匯、兩岸人才對接、兩岸創意塗鴨大賽等活動。二、設立網路平臺，在臺灣公開徵選海峽論壇活動創意方案，舉辦海峽論壇金點子創意大賽活動，提高兩岸民眾關注度和參與度。三、針對臺商二代群體，新增舉辦「新青年新時代」臺商二代培訓營活動，透過體驗福建風土人情，考察福建創業環境，吸引臺商二代在福建就業創業。四、設計兩岸婚姻主題活動，舉辦兩岸百位新婚夫妻頒發證婚書儀式、陸配二代子女表演、兩岸婚姻家庭座談會等。

在歷屆海峽論壇中，除政治性宣示外，中共經常藉海峽論壇發布對臺商和民眾的優惠政策，譬如 2009 年公布兩岸直航和「大三通」等 8 項惠臺措施；2010 年大陸民航局推出促進海西與兩岸航空運輸發展的 7 條新舉措，發布將廈門經濟特區擴區到全市，並在福建實行促進兩岸交流合作

先行先試多項新政策；2011 年開放大陸部份城市來臺個人遊（自由行）；2012 年開創臺灣農民創業園和提出平潭構建兩岸共同家園的「試驗田」；2013 年提出包括對臺商開放電子商務等促進閩臺交流合作的政策措施；2014 年繼續推動和落實一批促進閩臺交流合作的政策措施，以及扶持中小臺企、便利人員往來等多方面的舉措；2015 年宣布對臺胞來往大陸免予簽證，並適時實行卡式臺胞證等。

2016 年，臺灣政局再次政黨輪替，民進黨政府不承認「九二共識」的兩岸協商政治基礎，兩岸關係陷於僵局，以致 2016 年和 2017 年的海峽論壇基本上只呈現政治性的宣示，並未提出任何「惠臺」政策措施，但是在論壇中明確揭示，「深化兩岸經濟社會融合發展」是現階段中共對臺政策的主軸。

參、第十屆海峽論壇主題、內容和形式

第十屆海峽論壇於今（2018）年 6 月 5 日至 11 日在福建廈門和相關城市舉行。本屆論壇延續近年來以「擴大民間交流、深化融合發展」為主題，繼續針對基層民眾和青年群眾，安排論壇大會，以及青年交流、基層交流、文化交流、經濟交流四大板塊共 36 項目 49 場活動，由兩岸 81 家單位（大陸 40 家、臺灣 41 家）共同主辦。大陸官方一再強調，海峽論壇始堅持「兩岸一家親」的理念，面向基層、面向民眾，保持民間性、草根性、廣泛性的特色，並將論壇成為兩岸民間交流合作參與機構最多、活動規模最大的年度盛會。

本屆海峽論壇所舉辦的主要具體活動，在青年交流方面，針對兩岸青年共同關注的學習、就業、創業、生活等話題，設計海峽兩岸青年文創產品集市，在閩臺青就業創業好故事分享會、海峽兩岸青少年新媒體文創論壇、海峽兩岸青創先鋒匯、臺商二代特訓營等活動，鼓勵兩岸青年攜手打拼，實現共同發展。在基層交流方面，繼續舉辦海峽職工論壇、婦女論壇、婚姻家庭論壇、兩岸社區、兩岸公益、兩岸宗親等領域的交流活動，促進兩岸基層民眾交流互動，加強感情融合。在文化交流方面，主要活動有海峽影視季、媽祖文化、兩岸宮廟續緣、兩岸船政文化、兩岸書院論壇等活動，目的在於藉文化傳承，發揮福建文化優勢，推動兩岸共同弘揚文

化。在經濟交流方面，舉辦共同家園論壇、智庫論壇，以及金融、科技、鄉鎮對接、衛生醫藥等兩岸行業領域對口交流活動，期能促進產業合作，推進兩岸經濟社會融合發展。

近年來海峽論壇除了著重兩岸青年創業、就業問題及中華文化傳承議題之外，臺灣的農業、農村管理體制及社區治理一直是大陸仿效和學習的對象。由於臺灣的農會、漁會和農田水利會等綜合性的農民組織，在保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，發展農村經濟發揮重大的積極作用，是長期以來兩岸農業交流合作的重要議題。因此，兩岸特色鄉鎮交流、兩岸鄉村農田水利建設交流等活動一直是海峽論壇的重要活動。

在社區治理方面，臺灣在 1990 年代中期開始推行的「社區總體營造」計畫，在保護和再生傳統村鎮以及推進社區治理，確實累積許多可借鑑的經驗。近年來大陸若干地區試圖將臺灣的理念和經驗與大陸城鎮化實際情況相結合，並已做出一些成功的範例。為持續在此一領域的交流與合作，海峽論壇中有關社區交流方面，安排有兩岸基層治理論壇、兩岸社區治理論壇、兩岸社區服務懇談會、兩岸基層調解員聯誼交流會等活動。事實上，平潭綜合實驗區已邀請若干臺灣的績優里長，以顧問名義協助社區治理的規劃工作。在本屆海峽論壇期間，福建省廈門市招聘 43 名臺籍社區主任助理，主要工作包括提供村居規劃、建築景觀、環境改造的意見，協助社區書院，建設挖掘村情村史、弘揚中華文化，同時還要培育社區居民志工服務精神等，在兩岸交流合作上具有深切的意義。

肆、政治宣示與「惠臺」政策的落實

海峽論壇最受關注是透露中共對臺政策的立場和「惠臺」政策措施。2017 年第九屆海峽論壇大會上，時任大陸全國政協主席俞正聲表示，「我們推進兩岸民間交流合作、深化兩岸經濟社會融合發展、造福兩岸同胞的決心和態度沒有改變」，並且將「為臺灣同胞在大陸學習、生活、工作創造更好條件」。俞正聲進一步提出「擴大民間交流、深化融合發展」5 點意見，亦即深化融合發展：需要秉持「兩岸一家親」理念，共同維護中華民

族整體利益；需要進一步提升兩岸經濟合作水準，厚植兩岸共同利益；需要共同弘揚中華文化，增加兩岸同胞的精神紐帶；需要充份發揮兩岸同胞的創造力，進一步增強融合發展動力；需要兩岸同胞攜手克服困難、排除干擾。俞正聲特別強調，堅持體現「一個中國」原則的「九二共識」政治基礎，維護兩岸關係和平發展，是深化兩岸融合發展必然要求。

今（2018）年第十屆海峽論壇是中共中央政治局常委、全國政協主席汪洋首次以貴賓身分出席活動，同時，本屆論壇也是2月28日大陸頒布《對臺31條措施》後首次舉辦的大規模民間交流活動，在當前兩岸關係低盪並且難有緩解的時刻，汪洋的談話自然對兩岸關係的發展極具重要的意涵。

在6月6日上午海峽論壇大會開幕，汪洋致詞時強調，推動兩岸關係和平發展是兩岸同胞的共同心願。堅持體現「一個中國」原則的「九二共識」，是確保兩岸關係和平發展的關鍵，也是與民進黨政府和各政黨進行交往的基礎和條件。只要做到這一點，任何政黨和團體與大陸交往都不會存在障礙。「臺獨」分裂勢力及其活動損害國家主權和領土完整，煽動兩岸同胞敵意和對立，是臺海和平穩定的最大威脅，必須堅決反對。

汪洋表示，兩岸經濟聯繫密切、互補性強，擴大深化經濟合作、促進經濟融合是兩岸關係和平發展的強大動力。大陸願意優先與臺灣企業分享大陸發展的機遇，將認真落實《對臺31條措施》，在相關政策方面對臺企實行與大陸企業一視同仁的待遇。

汪洋進一步指出，歡迎更多臺灣同胞參與到兩岸大交流中來，將認真落實惠及兩岸同胞的各項政策措施，擴大兩岸民眾的受益面和獲得感，尤其要為兩岸基層民眾、青年創業就業提供更多機會。

海峽論壇經常被臺灣企業和民眾認為是「統戰性」的政治大拜拜活動，其中最令人詬病的便是對臺政策未能具體落實。譬如，2015年第七屆海峽論壇福建省提出福建自貿試驗區有關海關、檢驗檢疫、金融、旅遊方面促進閩臺交流合作的「政策紅包」，以及2016年第八屆海峽論壇大會開幕致詞時俞正聲表示，「積極支持大陸臺資企業轉型升級和參與「一帶一路」建設，促進兩岸產業融合發展」的承諾，均是口惠而實不至。而汪洋在本屆海峽論壇的致詞，在政治論述上保持了中共對臺政策的基調，但是

在兩岸經貿聯繫和人文交流方面特別強調，「將認真落實惠及兩岸同胞的各項政策措施，擴大兩岸民眾的受益面和獲得感」。

事實上，在本屆海峽論壇期間，6 月 1 日，上海市宣布 55 條對臺措施，強化協助臺灣民眾在上海就業與創業，包括提供較平價的公共租賃住房、擔保貸款貼息等多項具體優惠政策，以及給臺資企業享有與上海企業同等待遇。6 月 6 日，福建省宣布包括擴大閩臺經貿合作、支持臺胞在閩實習就業創業、深化閩臺文化交流、方便臺胞在閩安居樂業等四大領域的 66 條對臺政策措施。

伍、未來兩岸社會經濟互動關係

由於民進黨政府不接受蘊涵「一中原則」的「九二共識」，使兩岸政治關係陷於僵局，導致兩岸間官方政經溝通管道完全停擺。這不僅使兩岸兩會所簽署的各項協議無法確實執行，更將使臺灣未來的國際和經濟發展空間受到極大限制。

就當前兩岸政治互動關係而論，民進黨政府在兩岸關係政策的決策思維，便是認為臺灣方面只要不踩「臺獨」的紅線，大陸不會武力相向，甚至在政策上會被臺灣牽著走。民進黨政府堅持此一大陸政策的既定立場，使兩岸的政治僵局難以化解。民進黨政府這種「以期望替代判斷」一廂情願的決策思維，顯然嚴重忽略目前大陸方面是如何看待臺灣政局和兩岸關係形勢的深層考量。

就大陸方面而論，過去二年來對民進黨政府不承認「九二共識」之所以採取強硬的政策立場，其重要決策思維之一，便是馬總統執政期間，在「九二共識」的政治基礎上，固然為兩岸關係帶來前所未有的和平發展，但是卻也未能遏制臺灣主體意識的滋長，甚至造成國民黨在大選中的落敗。基於此一體驗或說是教訓，大陸方面很顯然確立了當前兩岸關係的政治論述和互動的規則，便是堅持「一個中國」原則，堅持維護「九二共識」政治基礎，沒有任何模糊空間。因此，大陸方面在兩岸關係的政治立場會對民進黨政府採取更強硬的態度，這是毋庸置疑的。

去（2017）年秋天中共 19 大的報告強調，「一個中國」原則是兩岸關

係的政治基礎。體現「一個中國」原則的「九二共識」明確界定了兩岸關係的根本性質，是確保兩岸關係和平發展的關鍵。在具體的對臺工作方向上，「報告」中指明，「我們秉持『兩岸一家親』理念，尊重臺灣現有的社會制度和臺灣同胞生活方式，願意率先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇。我們將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠，逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進臺灣同胞福祉。我們將推動兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合」。

在此一對臺政策的基本原則和立場上，推展兩岸社會經濟融合發展便是當前中共對臺政策的主要工作，《對臺31條措施》的提出和逐步具體落實將引導兩岸社會經濟互動的走向，也顯現中共對臺工作的視野和信心。

第一，將進一步具體落實政策和措施。以往所公布的「惠臺」措施總是流於空洞，缺乏具體落實的方案，但是《對臺31條措施》提出同時，具體實施細則也將陸續推出。以吸引臺灣學生赴大陸就學為例，去（2017）年11月大陸財政部和教育部便已共同發布《臺灣學生獎學金管理辦法》，給中央黨政機關、各省自治區和學校。本屆海峽論壇期間，上海、福建具體政策措施的提出，更是具體落實「惠臺」政策的展現。

第二，切中目前臺灣社會經濟所存在的問題。《對臺31條措施》涉及臺商、臺生、專業技術人員、青年教師、文化影視工作者所面臨的問題，極具針對性。以青年教師赴大陸任教為例，臺灣教師在大陸高校任教是否能參與國家科研課題，一方面是大陸高校能否吸引優秀教師長期面臨的問題，另一方面也是影響臺灣青年教師是否願意赴大陸發展的重要考量因素，此次的開放措施具有相當的意義。

第三，「惠臺」政策措施將直接面向臺灣民眾。以往中共對臺政策是寄望於臺灣同胞，而「惠臺」政策措施也經常透過特定政治、經濟或社會團體為中介，造成不正常的利益分配，甚至受到政治因素的干擾，現在則直接面向臺灣民眾和企業，並以大陸為吸納的基地，減少政治因素的制約。

第四，歷經將近四十年改革開放政策的推展，大陸的投資經營環境已出現明顯的變化，這些因素包括工資日益提升，環保意識不斷加強等，勢將造成臺商在大陸和亞太地區資金板塊的移動，大陸應會積極輔導臺商轉型升級，以吸引臺商繼續留在大陸投資。

發展戰略還是人權保障？ 評析大陸城市放寬戶籍准入政策

Development Strategy or Human Rights Protection?
An Analysis of China's Easing Household Registration Policy

歐陽新宜 (Ou-yang, Hsin-Yi)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所副教授

壹、准入政策的提出，南北大不同

去（2017）年開始，中國大陸各個城市開始放寬戶籍准入條件。從對具有高學歷、技術專業知識以及高納稅者實施的「積分制」，到最近取消高門檻的積分制（如珠江三角洲的深圳、東莞、中山、珠海），改以實施較為寬鬆的只要定居、就業一定年數，就可以獲得戶籍的「兩個五年」新政策。

廣東之外的其他城市，如西安戶籍准入條件的調整，可集中概括為「三放四降一兼顧」。「三放」就是放開普通大中專院校畢業生的落戶限制、放寬設立單位集體戶口條件、放寬對「用人單位」的概念界定；「四降」就是降低技能人才落戶條件、降低投資納稅落戶條件、降低買房入戶條件、降低長期在西安市區就業並具有合法固定住所人員的社保繳費年限；「一兼顧」就是兼顧西安市戶籍政策的連續性和穩定性。今（2018）年1月1日起，成都市也開始實施新的戶籍管理制度，放寬市外人員申請親屬「投靠入戶」應滿足的相關條件。

與此同時，北京、上海等一線城市今年推出的放寬戶籍政策，都是屬於「高端人才引進」政策。與南方等地推出針對「普通勞動力」的開放政策，形成了「人力爭奪」的反差。對此，許多評論者多集中於「人才

vs. 人力引進策略」的討論上。本文認為：大陸戶籍制度的問題遠遠超過人才引進策略的討論，而與整體大陸發展方向甚至與憲法人民權利的保障息息相關。

貳、戶籍制度的緣由

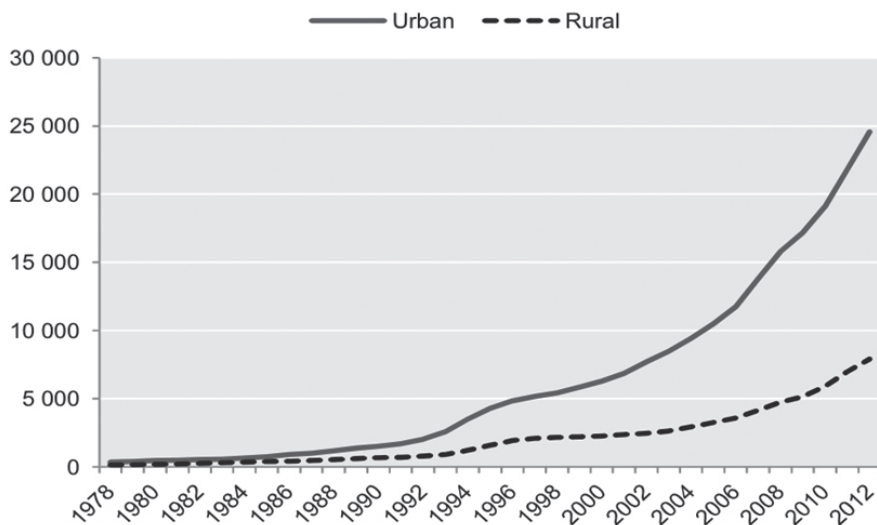
從中國大陸 1958 年頒布戶籍法規，確立戶口管理包括常住、暫住、出生、死亡、遷出、遷入、變更等 7 項人口登記制度。所有個體被普遍分「農業戶口」和「非農業戶口」兩大類的「城鄉二元制」後，附著在城鄉戶口上的管制，不僅是人民遷徙自由受限而已，城鄉之間包括人事、勞動、教育和社會福利等利益都不相同，大陸的戶籍制度就形成了城鄉天然的歧視，形成了「國中有國、一國兩區」的現象。有西方學者稱，這造成了大陸城鄉國民待遇如「種姓制度」般的不平等。

1980 年以前，在計劃經濟之下，計劃人口與計劃移民產生的歧視差距問題還不明顯。可是社會主義市場經濟開始以後，商品化價格差異產生的不公平問題就在各個領域中展現。所謂的「運行機制摩擦」，其中最嚴重的問題，就是市場勞動力的價格問題、人口（盲目）移動所產生的「農民工」問題，以及與其相關聯的「低端人口問題」、「留守兒問題」、「蟻族」問題。「三農問題」從 2004 年以來連續 15 年被中共中央一號文件列為大陸的特大號問題，是大陸城鄉、階級、心力三大矛盾造成貧富差距的主要原因，許多分析都把元兇指向「城鄉二元」與「戶籍制度」。

戶籍制度造成的城鄉與地區之間的不平等是可以具體量出來的。從大陸發布的「最低工資法」就可以看出，即便在同一省，最低工資的規定也有 A、B、C、D 四個等級，何況這些地區性最低工資的城鄉差距了。在 2016 年，全大陸最低時薪在廣西（¥9.5/小時）黑龍江是（¥10/小時），最高的在上海是¥19，北京¥18.7，深圳是¥18.5。在大陸內部，即便是工人組內等級的工資，高低也有兩倍之多（19 vs. 9.5），何況是城鄉組外的工農所得差距？

工農所得的差距有多大？《德國之聲》的一篇報導指出：「在北京他們兩口子一個月的收入加在一起能有一萬元左右，這是他們在農村老家月收入的四倍」。眾所周知，農民工的最低工資，是比城市最低階工人（D 級）

最低工資還低的（2016 年農民工監測調查報告：外出務工農民工月均收入人民幣 3,572 元，比上年增加 213 元，增長 6.3%；本地務工農民工月均收入 2,985 元，比上年增加 204 元）。換言之，大陸農民與城市工人的工資差距，在個別的案例裡，有可能會高達十倍之多。



圖：1978 年至 2012 年，中國大陸城市人口和農村人口名義上的人均收入

資料來源：「OECD Urban Policy Reviews: China 2015」(April 18, 2015), 《OECD》, <https://www.oecd.org/china/oecd-urban-policy-reviews-china-2015-9789264230040-en.htm>.

參、城鄉二元戶口制是發展策略還是社會主義理想？

中國大陸為什麼會制定與社會主義廢除階級差異的意識形態不一致、與憲法「遷徙自由」規定相抵觸的強制性的城市發展與戶籍管理制度？大陸的城市發展戰略，或可由毛澤東「解放上海」戰略看出端倪。國共戰爭期間，共軍本來在 1949 年 4 月中，就可以攻占上海，但是中共中央軍委電告三野「不要過於迫近上海」。4 月 28 日，毛澤東以中共中央軍委名義更為明確地電告粟裕、張震：「為使湯恩伯在上海穩住一個時期」、「暫時不要去占蘇州、崑山、太倉、吳江、嘉興諸點，以利我們有準備地奪取上海」，「讓上述各點由湯恩伯守起來，使他在上海尚不感覺到直接的威脅」。根據歷史學家分析，毛澤東不立即攻占上海的設想是：「讓上海市資產階級先行

逃離城市，以免攻上海後，糧食供應不足，造成管理上的困難」。

毛澤東專研軍事與戰略，對於城市管理，也用了經濟戰略的考量。審視大陸 1958 年建立戶籍管理制度的初衷，亦復如此：為了進行大陸糧食配給制度，避免農民湧入城市分搶糧食，而制定了強制性的戶籍制度。可是大陸在「城鄉種姓制度」惡名下的城鄉二元戶籍制度，實施了 60 年（1958-2018），何以在社會主義市場經濟之後，在以「城鎮化」作為發展火車頭策略的李克強時代，還是沒有完全廢除？

根據大陸國家統計局 2012 年公布的數據顯示，大陸城鎮化率達 52.57%。清華大學 2013 年發布的一項「中國城鎮化調查」結果顯示，大陸戶籍城鎮化率僅為 27.6%。另外一項統計顯示：2013 大陸 51.27% 的城鎮化率中，城鎮戶籍人口只占 35%，相差 16 個百分點，大約兩億一千萬人，正好是大陸農民工的數量。中共對連續 15 年被中央一號文件列為大陸的特大號問題的三農問題及其兩億農民工，為什麼就是不肯給在城市工作的農民工戶籍，不肯廢除在計劃經濟思維下的強制性身份配給制度呢？

答案可能還要回歸到一個「低度發展」國家如何「迎頭趕上」先進國家的策略選擇上。1980 年代，中國大陸開始改革開放。要摒棄 1950 年以來造成「均貧」的社會主義計劃經濟模式，除了採用西方的現代化模式外，就只能參照曾經在現代化模式中受害，並修正過的「國家中心模式」，如臺灣、香港、新加坡和南韓等四小龍的成功經驗。在國家控制的範圍內，「讓部分人先富起來」，不僅是改革開放總設計師鄧小平的一句話，也是此後中國大陸的經濟發展和「有中國特色的社會主義」的主要特徵。

落後了三十多年的大陸經濟，要在 1980 年代參與世界，要在世界市場經濟中與他國在技術層面一爭長短，是沒有可能的；以當時的環境，大陸除了以價格競爭作為「出口導向」的優勢策略之外，別無他法。價格競爭的主要內涵，不是土地、廠房與資金成本，而是大量低廉的工人薪資。「讓部分人先富起來」的反面，就是「讓部分人先窮下去」，而農人、農民工、甚至不同城市間的低薪工人就是在價格競爭中「被窮下去」最活生生的案例。簡單一句話：如果工人工資不低、農民工和農民收入不滯後，以勞力成本為導向的出口如何能有競爭力？沒有「低廉勞動力」製造的大陸產品，在國際市場上如何能夠有「價格競爭」的優勢？這就是大陸二元

化戶籍制度的戰略考量！

肆、人民對戶籍制度的反撲

可是這樣採用「種姓制度」讓部分人窮下去的發展策略，到了 2010 年以後，就再也執行不下去了。2010 年 3 月 2 日大陸 11 個省、自治區和直轄市的 13 家地方媒體包括《雲南信息報》、《重慶時報》、《南方都市報》、《城市晚報》、《遼瀋晚報》、《新安晚報》、《大河報》、《都市時報》、《華商報》、《經濟觀察報》、《東南快報》、《安徽商報》、《內蒙古晨報》，首度發表「聯合社論」，呼籲中共中央以人口訊息登記制度取代僵化的戶籍制度。「社論」認為現行的戶籍政策確實造成了城市居民與農民、城市居民之間地位的不平等，制約了公民的自由遷徙，明顯與《憲法》相違背。除此之外，還指出戶籍制是滋生腐敗的溫床，導致很多城市戶口成了被買賣的對象。

2000 年以後，勞動力品質與地方追求 GDP 成長的施政績效稅息息相關，城市戶籍和住房、教育、社保、醫療等諸多福利掛鉤，儘管 2011 年大陸國務院發出如《關於積極穩妥推進戶籍制度改革的通知》，要求地級市以下市區全部開放戶籍，取消城市和農村戶籍區別，但地方（城市）政府不願意開放戶籍制度，主要藉口是地方財政無法負擔。

學者指出「推動城鎮化的目的是以城鎮化為藉口，開發房地產，然後從中撈錢，這是地方政府鼓吹城鎮化的熱情來源。那麼反對真實的（戶籍）城鎮化的原因也同樣是這個。就是說，以城鎮化為名開發土地，通過炒作房地產撈錢。但是撈到錢以後地方政府沒有打算把錢用在真正的城鎮開發上。最近十多年來，大陸政府財政收入的增長高於 GDP 增長，地方政府收入大幅增加，卻始終『沒有錢』增加社保開支」。據指出，以深圳一市為例，如果地方政府要負擔流動人口的教育經費，每年學需增加 10 億人民幣。以上提到的地方財政問題不是不能改變，學者何清漣就認為戶籍改革阻力來自內部的利益集團。如果中共真的做出這一步反而能起到緩和矛盾，還讓人對中共產生希望的作用。

習近平上臺後，2014 年 7 月 30 日，大陸國務院發布《關於進一步推

進戶籍制度改革的意見》要求建立城鄉統一的戶口登記制度，取消農業戶口與非農業戶口性質區分，將戶口類型統一登記為居民戶口，計劃到 2020 年可以讓 1 億非城鎮戶籍人士得以入戶城鎮，消除戶籍身分歧視、破除城鄉二元結構障礙。於是去年開始，大陸各城市便以「戶籍准入條件的調整（或放寬）」作為新時代戶籍制度改革的突破口。

伍、發展策略問題

我們發現大陸的城市管理戰略與戶籍制度的存廢，與其不同時期國家發展策略息息相關。為了從低度發展「超英趕美、彎道超車」，就必須採用「讓部分人先窮下去」的所謂「中國模式」農民工策略；因為只有這樣，才能取得「低工資的鄉村人口紅利」所創造出來的外匯經濟成果。過去 30 年來，中國大陸的發展快則快矣，可是大陸這樣犧牲鄉民造就市民、犧牲農村造就城市、犧牲農業成就工業的發展策略，是否符合人性、是否符合中國大陸自己的《憲法》中規定的平等精神，這就好像毛澤東在大陸的建國與治國地位到底應該「幾分開」，我們留待大陸人民自己去評價。

本來批評就比實踐容易。英國小說家 Herbert George Wells 曾說過：「道德的憤慨是帶著光環的嫉妒。」(Moral indignation is jealousy with a halo.) 當我們批評大陸的發展模式與城市管理策略的時候，回想臺灣，不也曾經有過類似的經歷？在臺灣經濟奇蹟的過程中，1950 年代以來的 4 次產業升級，「出口導向、進口替代」、「犧牲農業造就工業」、「國家中心政府主導」，都曾是東亞小龍、臺灣經驗的代名詞。可是至少臺灣擺脫了「種姓制度」（包括天龍國和優秀外省人）的罵名，就是建國大綱的「軍政、訓政和憲政」階段性革命主張，也在全面民主化的過程中煙消雲散了。臺灣的農會組織、臺灣的農村經驗，臺灣的農業發展模式，曾讓大陸的三農專家李昌平、溫鐵軍等人嘆為觀止，並同意戶籍和產權制度是大陸農業發展的重要障礙。

大陸在經歷了計劃經濟、市場經濟的轉型過程中，階段性的，利用了鄉村農民的低廉勞動力，促進了經濟的成長。如今正是應該回報農民的時候，而廢除不平等的戶籍制度。此其時也。

陸、結論：遷徙自由是憲法保障的人權

本文從發展策略的角度評論大陸戶籍制度的演變。主要的用意就是不認為大陸城市放寬戶籍准入政策的焦點在於地方政府「人才 vs. 人力 引進策略」的討論。北京、上海需要高科技人才，就強調引進人才；深圳、東莞需要勞動人力，就放寬低端人口的入籍申請，怎麼搞得像國際間的「移民政策」一樣？而那正像是「臺灣哪個縣市應該有多少就學率」和「臺灣哪個縣市應該發展核廢料堆積場」一樣的不適當。人權和主權是不可以討論的，是沒有策略選擇考量的。遷徙的自由，也是一樣。戶籍管制的議題，從頭開始，就不應該是個城市管理的戰略思維；同一個國家，就不應該強制規定哪些人是一等公民，哪些人是低端人口。

國家發展的策略選擇，如果只是以「壓制代替領導，以管理代替治理」（譬如大陸的戶籍制度），那就跟專制王權無異了。大陸的戶口管制跟網路管制、宗教管制、土地產權管制、人民出國管制一樣，我們都可以體會其社會主義思想「不得不爾」的苦衷。然而，數千年前的中華文化老祖宗大禹就已經昭示：圍堵於事無補，疏導才能治水。中國大陸正處於產業轉型的過渡期，產業升級的核心要務不是圍堵，而是吸引，是招才、招財、招技術、招知識，是讓全世界人民「近悅遠來」的國家發展目標。戶籍制度固然有其管理上的優點，但是臺灣海關通關的迅速方便，不正是科技破除管制迷思的案例嗎？正如大陸 2010 年「聯合社論」指出的：用人口訊息代替戶口制度，用物聯網訊息代替出國護照；大陸人來臺自由行、大陸學生來臺就讀，為什麼要有「城市省籍限制」呢？網路科技下的共享經濟，不是已經帶來了 1848 年馬克思提出《共產黨宣言》時代所夢寐以求的目標——既消滅了中間人對勞工的剝削，又打破了資本家對產業的獨占？今天看起來，馬克思的暴力革命理論，不是顯得很無謂嗎？換一個角度來看，大陸的新四大發明——高鐵、移動支付、電子商務、和共享單車，如果不是由鄉村和城市居民勞心勞力者心悅誠服的共同研發、共同維護，還能夠永續持久嗎？

大陸戶籍制度改革真正的重點是：「大陸的農人、工人，鄉下人、城市人、高端人口、低端人口，都不是地方經濟發展的工具，而是跟你我一樣，每一個人都是具有平等價值的個人」！

共軍機艦編隊繞臺意圖、影響 及臺灣因應作為

The Intent and Implication of PLA Air Force and Navy Circling Taiwan
and Taiwan's Responses

沈明室 (Shen, Ming-Shih)

國防大學戰略研究所副教授兼所長

壹、事實：現在或永遠

從兩岸對峙以來，以軍事演習或是展示武力表達戰略意圖或藉以威懾對方的行動，從未停止。尤其是在兩岸情勢升高，或是特定敏感時間點，以及臺海發生重大事件時，更是常見。在2000年以前，中共展現武力區域主要在臺灣海峽，以反應初期作戰假想區域，主要以飛機穿越峽中線、鄰近大陸島嶼登陸演習的方式為主。當中共二砲部隊發展出遠程導彈與進程戰術導彈時，也將飛彈試射作為最簡便的威懾工具。演習地點因此涵蓋全臺灣，我國為了穩定人心，也逐步強化飛彈防禦系統的建置。

從2003年之後，因為中共反介入戰略的運用，開始派遣飛機船艦至可能攔截與遲滯美軍介入西太平洋的區域進行訓練，宋級潛艦多次在西太平洋與美軍小鷹號航空母艦遭遇，爾後中共海軍更遠程航行到日本主要島嶼間的海峽，如津輕、大隅、宗谷海峽，突出第一島鏈後，繞至宮古海域，返回東海艦隊或是北海艦隊。這樣的行動已經成為例行性的航行訓練。甚至中共與俄羅斯進行海上聯合演習，也會進出宗谷海峽，繞越日本的主要島嶼。

在印度洋也是如此，2008 年中共藉打擊亞丁灣海盜的機會，開始派遣軍艦及陸戰隊至印度洋執行非傳統安全任務。當時因為北京奧運剛結束，中共實施海上大閱兵後，對本身海軍作戰能力深具信心，除了開始對周邊海域採取強硬姿態外，也透過打擊海盜的機會，操練中共海軍遠洋航行及作戰能力。初期派遣的軍艦形式雖有不同，主要仍在磨練指揮及航行作戰能力。爾後則從不同艦隊分別派遣不同形式軍艦，遠赴印度洋執行反海盜任務。甚至藉此衍生出軍事外交與沿線國家港口合作興建等不同效益。

於是共軍軍艦在出發進行反海盜任務途中，以及完成反海盜任務返回，會順道訪問印度洋、地中海周邊國家。另繞越至大西洋，訪問英國、法國、比利時等西歐國家，企圖建構海軍大國形象。因為船艦遠程航行，需要港口與補給基地，中共也與印度洋沿線國家合作，先尋求可以停泊補給的商業港口，再來則租用港區土地建立軍事設施，或是協助興建港口以成為可停泊共軍軍艦的軍事基地。如巴基斯坦的瓜達爾、斯里蘭卡的漢班托特、吉布地的吉布地港等。綜合而言，當中共開始追求成為外向型軍隊，致力遠程兵力投射時，在全球重要海域活動頻繁，是一件正常的事情。正如美國、印度、日本等國軍艦到不同海洋執行捍衛國家利益的航行一樣。

如果共軍海空軍航行的區域及任務，並非例行性或是非傳統安全任務，而是針對性的對有爭議的領海與土地，那必然有其特定的意圖，或是在此區域出現就不能視為常態。共軍船艦繞越臺灣，除了證明共軍海空軍力有能力突出第一島鏈之外，還證明中共企圖將臺海視為內海，象徵海空軍巡弋牢牢的掌握領土。類似的行動絕非臨時決定，而是經過多層次的考量，並在兼顧其軍事與政治意涵後，所擬定的作戰與訓練行動。不僅現在剛開始採取類似行動，以後可能成為永久性的常態訓練區域及模式。

貳、意圖：威懾或訓練

所有國家的軍隊都會透過演習的方式，了解軍隊執行作戰的模式與能力，而這種演習方式的公開，可以讓外界明瞭軍隊的能力與意圖。有時候演習著重在威懾效果，希望透過能力的展現，嚇阻敵國採取冒進行動。有

時候剛好相反，對軍事演習的公開反而是一種透明性作為，藉此讓對手了解演習本身並無隱藏軍事企圖，避免因為誤解而發生衝突。

還有一種就是尋常的例行訓練，不會太強調媒體呈現效果，而會務實地檢討軍隊訓練過程及缺點，以做為改進的依據。在此情況下，如果進行嚴謹務實的訓練，將會準備不足，協調不夠而出現很多缺點，不僅讓納稅人失去信心，也會讓對手了解自己能力的虛實，進而強化軍事防範與準備。但是如果在意媒體形象而在演習上過多的修飾，那就使演習及訓練成為一種表演與展示，與真實作戰場景落差太大，就會失去演習的意義與效果。

軍隊需要訓練，針對特定作戰的準備就需要演習。然而演習與訓練的差別在於，演習必須要統籌策劃一切演習事宜，如演習想定（作戰環境、政經情勢、軍力部署）、演習目標、演習計畫、演習行政等；訓練則是個人戰技、武器系統運用及專業部隊整體戰力提升的重複性演練。如飛彈、火炮、槍枝射擊、戰機、戰車、輪車、船艦的運作與機動、參謀作業、指揮管制運作以及後勤作業等，都是依照專長進行初階、中階與高階的訓練。必須要完成個人與戰鬥單位的訓練之後，才能進行演習。

中共從今（2018）年頒布年度訓練大綱後，整體訓練的內涵、方式及期程，大致已經定案。原則上，不同軍兵種、不同層級部隊，除了執行特殊勤務外，都應該要完成年度專業與聯合作戰訓練。可以想見，共軍各軍種及部隊在今年會有例行性的訓練，不同部隊在各自演訓場及靶場進行以測驗為取向的訓練。而且這種訓練因為軍隊組織改革必須開啟一些奠基性工作。雖然共軍海空軍的改革幅度並不大，但是從人員調整、師改旅進程、新艦航試、新航路熟悉到聯合作戰演訓驗證，都需要時間。

中共任何軍事作為都強調與重視其政治效果與影響，換言之，即使是例行性演習或是單純的火炮射擊，經過宣傳定調後，成為對臺使用武力的先期徵候。這是將日常訓練加以包裝，希望能建構出威懾的效果。另外，如果本身科技與能力無法達成，卻以相關的影片修飾及誇大報導，進行統戰與心理戰的運用，企圖塑造「不能而示之能」的效果，偏重威懾的可能性比較高。既然是威懾，就是希望達成「不戰而屈人之兵」，而非真正的使用武力達成政治目的。

然而，中共針對臺灣作戰想定的訓練，對可能介入美軍的反介入作為的

準備，需要密集的訓練及驗證。事實上，中共針對釣魚臺船艦與飛機的巡航早已進行，穿越宮古島航行，在第一島鏈及第二島鏈之間海域的聯合作戰訓練早已實施，已經變成東海艦隊常態性的演練，但是對臺灣的繞島巡航則是從過去兩年才開始。固然共軍船艦繞島巡航係因兩岸關係變化為背景，但中共本身針對臺海可能變局事先進行相關的演練，也是主要的考量。

從共軍船艦的繞越臺灣來說，頂多就是共軍飛機與船艦繞越訓練航行，或者是進行戰術訓練的熟悉地形，還稱不上是一種聯合演習，自然沒有作戰準備意涵。但從共軍繞越船艦與飛機的編組來看，其實仍可以看出其作戰準則運用的想法。例如共軍轟炸機搭配電偵機、戰鬥機、加油機航行，明顯的就是遠程空中突襲的作戰準備。電偵機用以干擾與抗干擾，也可運用蒐集臺灣該期間真正的電子參數。更值得注意的是，共軍轟炸機可以攜帶遠程巡弋飛彈，對臺灣戰略目標實施精準打擊，在臺灣防空飛彈射程無法涵蓋下，未來將成為臺灣空中的威脅。

雖然共軍船艦突出第一島鏈的次數非常頻繁，但是從臺灣東部外海繞越臺灣，則是從其第一艘航母服役以來才開始有類似行動。同樣的，這類行動有其原始訓練目的及附加的威懾意涵。當航母從臺灣海峽中線以西南北航行，且未經過官方媒體擴大宣傳時，主要目的就是航行往返，以達成其原始的任務。這個任務多數是在南海，分別在進行戰力展示或是作戰演練。但是在特定時機或是兩岸關係情勢升高之際，則不排除共軍船艦將原有的訓練及演習時間提前，並透過官方媒體刻意渲染其影響，以達成心理戰的效果。

這種例行性的訓練或演習，或者因地點的敏感，或許因時機問題，在與某國際外交重大活動相互干擾下，往往產生擴大威懾與心戰意涵。此種訓練模式與過程，在不同國家都形成一套標準作業程序；如果有所變動，必然是因為緊急狀況或決策者的政治考量所致。中共為了塑造威懾效果與政治意涵，也會將例行性演習賦予富政治意涵的代號。如 2001 年 8 月 10 日，共軍在福建、廣東交界海域，舉行名為「東海六號」的兩棲機械化部隊登陸作戰演習，中共媒體另稱為「解放一號」演習，可見對臺灣的針對性非常強，也希望透過不一樣的名稱，擴大其政治效果。

參、影響：疑懼及警覺

共軍船艦繞越臺灣的意圖可以區分為威懾與實際訓練兩種，假設這兩種作為都能成功，對臺灣的影響將造成人民心理的疑懼，以及對其軍事能力成長的警覺。事實上，對臺威懾產生心理效果建立在資訊不對稱的情況，不論是「能而示之不能」或「不能而示之能」的虛實互用，或者是將尋常訓練賦予政治意涵，都是希望在無需發生衝突下，產生懾服敵方的效果。如果演習公布只在發揮威懾效果，常會發生效益遞減現象，反讓大家以為只是一場表演，不再重視這類演習訊息。如果人民表現出不重視態度，表示威懾效果已經消失。中共以軍艦及轟炸機繞越臺灣南北、以民航機超越航線靠近臺灣，剛開始會引起媒體關切，造成輿情的波動，但大家都習慣與麻木之後反而不再重視。這種現象非常危險，中共演習訊息無法產生威懾效果時，有可能改以更嚴厲的演習行動或直接採取攻擊行動，以達到猝然突襲的目的，臺灣對此應保持警覺。

共軍軍機進行繞越臺灣的航行，不僅稱為「繞島巡航」任務，竟還以無線電嗆聲國軍攔截飛行員，並將飛機照片背後的山脈圖像框起來，此種行徑的囂張與猖狂，已把臺灣國防與軍力視之如無物。固然因在公海巡弋，臺灣不能輕率對中共發動攻擊或反制，以免坐實先發動攻擊的指控，提供對方反擊的正義性。但是中共接二連三以機艦繞越臺灣，對臺灣人民的民心士氣，或是人民對國軍防衛臺灣的信任與仰賴，多少會造成影響。

非常現實的限制因素是，除非共軍飛機進入領空，否則不能將其擊落。即使進入臺灣的防空識別區，也只能伴飛與警告驅離而已。處理重點在如何對繞越航行的共軍飛機產生警告作用，又不會挑起戰端。從其機種及航行路線來看，中共派遣轟炸機繞越臺灣，展示遠程轟炸能力，派遣運八與空警二百預警機，是在蒐集我國預警與防空電子資訊參數，以作為未來入侵時進行干擾的作戰參考。另派蘇愷三十戰機，主要作為護航轟炸機之用，以免共軍轟炸機面對我國戰鬥機時居於劣勢。

雖然中共派遣各型戰機繞越臺灣有其不同作戰考量，但是因為數量批次非常少，試探及訓練的程度較高。若從嚇阻或警告作用而言，除了蘇愷三十戰機較新之外，其餘轟炸機與預警機都非最先進的機種，臺灣絕對有

足夠因應與反制能力，在偵察與預警能力上沒有問題。即使發生共軍戰機突然越界防空識別區的情形，我國空防系統亦絕對有能力發現與攔截。但是從共軍各型戰機繞臺行動來看，其實際意圖恐怕不僅僅是訓練與警告而已，也在驗證及測試其本身航線與飛航路徑，向外展示共軍繞越與穿透臺灣防空識別區已成為常態性任務。

肆、因應：理性與堅決

因應共軍機艦繞越臺灣，最優先事項應該是憂患意識與警戒的建立，這與實質的空防能力一樣重要。國軍必須將任何的徵兆與預警，視同中共即將對臺採取軍事行動一樣的備戰訓練，強化憂患意識，絕對不可以示弱，以提升對共軍戰機的嚇阻效用。全體國人更應該認清中共派遣軍機繞臺的真實意圖，切莫習以為常的認為只是共軍日常演練而已。中共類似行動不僅在訓練及警告，也是在麻痺國人心理，當國人都認為共軍戰機繞臺只是例行訓練時，等於邀請共軍戰機隨時穿越防空識別區入侵一般，讓共軍機艦更加的肆無忌憚。

除心理的憂患意識外，對共軍船艦繞越臺灣，要能明確有效的反制，首先要強化空中監偵與攔截的能力，簡言之，當共軍軍機或船艦進入相關海空域，我國的監偵系統要能立即掌握其動向，對於其可能採取的猝然突襲行動，具備足夠時間與明確效益，以有效採取因應作為。如此不僅臺灣人民有信心，不致受到威懾影響。對於刻意繞越臺灣的共軍飛機船艦，必須要提高警覺，以免原本單純目的在恐嚇與威懾的行動，因為躁進而擦槍走火成為軍事衝突。

其次是對於任何進入領空及領海的船艦飛機，能夠以最快速時間與最有效戰法，將其摧毀與擊落。臺灣不論是固定飛彈陣地、機動雷達與發射車、軍艦海上防空武力，可以輕易地摧毀進入鎖定範圍的飛機。另在適當時機與透過謀略性方法，技巧性地讓這些飛機及飛行員親身感受這些雷達封鎖與防空飛彈鎖定的壓力即可。除外，如再精準地將對峙或共軍飛機猖狂施壓畫面，傳送國際媒體宣傳，凸顯其惡行惡狀，自然就能破解中共對臺文攻武嚇的效果。

國軍各級部隊應將共軍飛機繞臺當作嚴格的戰備訓練任務想定，以最高戰備標準謹慎以對。甚至要假想，當共軍戰機越界進入我國防空識別區，或與我國戰機發生擦撞時，有無應變與處理的標準作業程序。雖然中共同時派遣預警機蒐集我防空作戰參數，但必要時也應該演練從空中或地面防空雷達鎖定共軍戰機的行動，以積極的反制行動，警告共軍戰機進行冒險行動。

最後則是提升與強化反制中共海空武力的後勤補給與訓練，要反制共軍軍機與船艦繞越，國軍戰機與船艦勢必擔任更多戰備勤務，所需後勤補給與訓練絕對不可或缺。共軍船艦飛機航行需要油料與補給，飛行訓練損耗很可觀，雖然在整體國力上兩岸並不相稱，如果臺灣透過精準的海陸空武力聯合配置及運用，可以讓中共海空武力時時處在壓力之下，不敢輕舉妄動。久而久之，在無具體效益，又耗費大量資源下，中共自然會打退堂鼓，或是另找藉口的偃旗息鼓。

近期臺美「中」關係觀察—— 臺灣成為美「中」較勁場

An Observation of Recent Taiwan-US-China Relations
- Taiwan Being the Battlefield of Sino-US Struggle

胡聲平 (Hu, Sheng-Ping)

南華大學國際事務與企業學系副教授

壹、前言

近來在美「中」貿易戰風險升高之際，臺灣成為美「中」較量的另一個戰場。今（2018）年3月，美國川普總統簽署《臺灣旅行法》，鼓勵雙方官員互訪，3個月後，美國國會又提出4項強化臺灣國防及國際參與之法案，美國行政部門並派出助理國務卿羅伊斯（Marie Royce）出席6月12日美國在臺協會新館落成典禮，宣示美臺關係穩固，隨後並傳出美國邀臺參加軍演及美國國務院已申請陸戰隊駐紮美國在臺協會新館。美國府會一連串友臺作為，均意在反制蔡總統上任後中國大陸一連串對臺軟硬措施，包括阻止臺灣參與世界衛生組織大會（WHA）及「國際民航組織」（ICAO）大會、共軍戰機繞臺、單方面啟用M503等4條航線、發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（以下簡稱「對臺31項措施」）及連續挖走臺灣的邦交國等。

自1979年臺美斷交及美「中」建交後，過去近四十年間，臺灣問題一向是美「中」關係中最敏感的議題，近期內臺灣成為美「中」較量的熱點，對臺灣到底是好是壞？以下採取戰略三角分析架構、新古典現實主義對外交政策之分類，結合政治、經濟、軍事及心理4個層面的考量，來討

論其對臺灣的影響。

貳、戰略三角與臺美「中」三方的戰略考量

一、戰略三角分析架構

戰略三角原本是研究冷戰時期美國、蘇聯與中共三邊關係的分析架構。其後此分析架構也被運用於分析臺美「中」三邊關係上。美國學者羅德明（Lowell Dittmer）將三角關係依三者彼此間的友善或敵對關係，分為三邊家族型（Menage a trois）、羅曼蒂克型（Romantic）、結婚型（Marriage），以及單元否決型（Unit-veto）等種類型。¹ 學者羅致政以正號（+）代表雙方關係友好，以負號（-）代表雙方關係敵對，三角結構中，負號數目為偶數時，結構就平衡且穩定，否則不平衡也不穩定。² 學者吳玉山根據三邊不同的敵對與友善關係的排列組合類型，將三方所可能扮演的角色及優劣順序分為樞紐（Pivot）、朋友（Friend）、夥伴（Partner）、側翼（Wing）、敵人（Foe）及孤離（Outcast）等6種（參見下圖1）；三角關係中處於劣勢地位者，會有改善自身角色地位的動機，³ 方式是增加友好國家數目或是離間另外兩方的關係。學者包宗和則結合前述研究，提出戰略三角量化定位分析，給予6種不同角色分數，這四種戰略三角關係中，關係友善給+1分，關係敵對-1分，此正負分表示相對位置的雙方所得到的效益。而A、B、C三方在各類型戰略三角的效益計算方式，是自己與另兩方效益之加總，再減掉另兩方之雙邊效益。⁴ 根據此一量化定位分析，戰略三角中角色效益大小如下：⁵ 樞紐>朋友、夥伴>側翼、敵人>孤離。

¹ Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," in Ilpong J. Kim, ed., *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union* (New York: Paragon House Publisher, 1987), p. 34.

² 羅致政，「美國在臺海兩岸互動扮演角色—結構平衡者」，美歐月刊，第10卷第1期（1995年1月），頁39。

³ 吳玉山，抗衡或扞從：兩岸關係新詮（臺北：正中，1997年），頁177-178，183。

⁴ 包宗和，「戰略三角角色轉變與類型變化分析—以美國和臺海兩岸三角互動為例」，在包宗和、吳玉山主編，爭辯中兩岸關係理論（臺北：五南，1999年），頁344。

⁵ 包宗和，「戰略三角角色轉變與類型變化分析—以美國和臺海兩岸三角互動為例」，頁345。

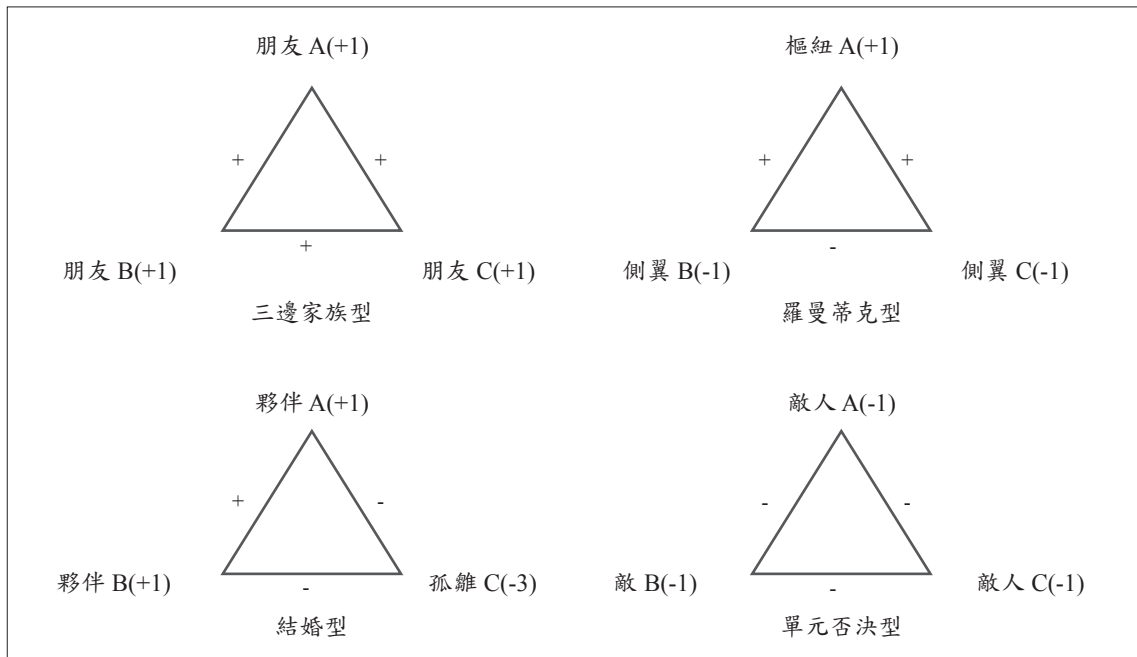


圖 1 戰略三角之四種類型圖

資料來源：包宗和，「戰略三角角色轉變與類型變化分析——以美國和臺海兩岸三角互動為例」，在包宗和、吳玉山主編，爭辯中兩岸關係理論（臺北：五南，1999 年）。

此外，學者吳玉山過去在研究兩岸關係時，以前蘇聯瓦解後前蘇聯各共和國與俄羅斯的關係做類比，認為臺灣對大陸的政策有抗衡或扈從兩種選項；⁶ 然而學者廖舜右及蔡松柏的研究指出，依新古典現實主義的觀點，國際體系給予決策者的知覺或決策的國內政治計算，都可簡化為維持現狀與改變現狀兩種意向，這兩種意向在國際及國內面的排序，可組合為 4 種外交政策之類型，包括制衡、適應、避險及扈從，參見下表 1。⁷

⁶ 吳玉山，抗衡或扈從：兩岸關係新詮。

⁷ 廖舜右、蔡松柏，「新現實主義與外交政策的再連結」，問題與研究，第 52 卷第 3 期（2013 年 9 月），頁 43-61。

表 1. 新古典現實主義對外交政策的分類

決策者對國際壓力的知覺

| 對國內政治的評估 | 決策者對國際壓力的知覺 | |
|----------|-------------|------|
| | 維持現狀 | 改變現狀 |
| | 維持現狀 | 適應 |
| 對國內政治的評估 | 改變現狀 | 扞從 |
| | 避險 | |

資料來源：廖舜右、蔡松柏，「新現實主義與外交政策的再連結」，問題與研究，第 52 卷第 3 期（2013 年 9 月），頁 53。

二、臺美「中」三方的戰略考量

在討論臺美「中」三組雙邊關係前，應先明瞭臺美「中」三方有各自不同的戰略考量。對美國川普政府而言，在「美國優先」及「使美國再次偉大」的戰略設計下，其短程目標是爭取 2018 年 11 月期中選舉的勝選，中程目標是 2020 年總統大選獲得連任；維持美國霸權、並壓制其他崛起強權，則是短中長程均要達成的目標。川普認為過去美國推動的經濟全球化與自由貿易，已無法使美國獲益，因此在經貿議題上不願再採多邊主義，改採雙邊主義，希望用美國的力量壓迫對手就範，改善美國經濟與中西部民眾的就業，故而在雙邊貿易中享有鉅額順差、並威脅美國霸權地位的中國大陸，自然成為川普施壓的頭號目標，若能成功，則一舉達成其內外政策與戰略目標。而中國大陸在習近平主政下，提出「中國夢」的口號及「中華民族的偉大復興」的長程目標，中程則是以「2025 中國製造」為標的，習近平並先後對美國歐巴馬政府及川普政府提出建立「新型大國關係」的訴求，且提出「帶路倡議」，西向發展以避開美國在亞洲東部的戰略圍堵，但川普政府並不買單，依舊以懲罰性關稅對付中國大陸，迫使中國大陸表示將「做出數量型和質量型相結合的強有力反制」。至於在蔡總統領導下，臺灣在兩岸關係上則是以維持現狀為短中程目標，在臺美關係上全力爭取美國支持則是為一貫目標，內部則以提振經濟為中長程目標。

參、臺美關係—臺灣應避免對美採扈從政策

臺美「中」三角關係是由三組雙邊關係所構成，從權力的角度觀察，這三組雙邊關係中，臺美關係與兩岸關係處於高度權力不對等的狀態，而美「中」關係則是大致權力對等。

在臺美這兩權力不對等的關係中，主要特徵是小國對大國的依賴，此種依賴主要表現在安全與經濟兩方面，在安全上，美國是臺灣國防武器的主要提供者，在經濟上，美國長期以來是臺灣的主要貿易夥伴。但是中國大陸的崛起使得臺美關係在這 2 個層面發生變化，一方面因中國大陸經濟實力增長帶動其軍事力量提升，美國做為臺灣軍武的唯一提供者，使得其對臺灣軍事安全更形重要；但另一方面亦因臺灣對大陸市場的依賴日增，使得美國對臺灣經濟的重要性相對下降。

從政經軍心 4 個層面來看，美國對臺灣軍事上的支持與協助，對臺灣有極大正向政治意涵與心理穩定作用，實則在美臺政治、經濟、軍事與教育文化等各種雙邊關係中，軍事關係最為重要，這亦是美國國會在 2018 年 4 月至 5 月間接連推出《2019 國防授權法案》、《2018 年亞洲再保證倡議法案》、《2018 年臺灣國防評估委員會法案》的原因。此外，為支持臺灣的國際參與，反制中國大陸在國際間對臺灣的壓制，美國國會亦在 5 月提出《2018 年臺灣國際參與法案》。

然而美國立法部門通過的決議，並非均對行政部門有強制力或約束力，美國總統及行政部門仍有其執行時的裁量權。以《臺灣旅行法》為例，即使川普總統不簽署亦會在 3 月 16 日自動生效，但川普仍決定在 3 月 12 日親自簽署，就有其在美「中」貿易戰中對中國大陸施壓的考量在內；但是 6 月 12 日美國在臺協會新館落成典禮時，川普政府卻未派出內閣部長級官員來臺，僅派出主管教育文化的助理國務卿羅伊斯出席，便是一方面宣示美臺關係穩固及對臺灣的支持，但卻又不願意過度刺激中國大陸，且不願使此議題搶走同日在新加坡舉行的川金會風頭。

不過，6 月 27 日美國戰略暨國際研究中心（CSIS）主任葛來儀（Bonnie Glaser）在推特表示，臺灣將加入美國在所羅門群島的海軍演習；此外，根據《有線電視新聞網》（CNN）6 月 29 日報導，美國國務院已申請

陸戰隊駐守美國在臺協會新館，此兩項事件勢必再度升高美「中」之間在臺灣議題上的對抗，顯示美國行政部門似有意拿臺灣議題與大陸較勁。

如果未來川普政府在處理臺灣問題採取謹慎態度，對臺灣而言將是正向發展。這代表川普總統及其主要外交政策幕僚已瞭解臺灣問題的敏感性與複雜性，不致於意圖以臺灣做為與中國大陸討價還價的籌碼，可避免臺灣將淪為美國的擺布棋子，喪失自主性。然而在兩岸關係朝向負面發展，蔡政府被迫強化與美國的關係與深化對美國安全依賴的同時，亦要避免採取對美扞從政策，以防川普一人決策模式下，對臺政策說變就變，造成臺灣安全威脅。

伍、美「中」關係一鬥而不破的局面受到考驗

美「中」這組大致對等的關係中，自1990年代後期以來，長期呈現一種既競爭又合作的局面，或是一種「鬥而不破」的狀態，然而在川普執政之後，美「中」雙方在軍事及經濟層面的摩擦與較勁有升高之趨勢。雙方緊張升高的源頭主要來自美國川普政府對中國大陸的定位改變，在去（2017）年12月公布的《國家安全戰略報告》中，正式將中國大陸的定位為「戰略競爭者」，並指中國大陸對美國的安全與繁榮構成威脅；今年6月19日白宮並公布《中國經濟侵略如何威脅美國及全球科技和智慧財產權》的報告，成為美國對大陸發動貿易戰的最佳證據。

軍事的較勁主要出現在南海問題上，共軍在4月11日至12日在南海舉行中共建政以來最大規模軍演，超過一萬名海軍官兵、48艘戰艦和76架戰機接受習近平的校閱，演習數天後，美軍羅斯福號航空母艦打擊群出現在南海展示軍力，並宣示自由航行權。5月23日，為抗議中國大陸在南海爭議島嶼的軍事部署，美國國防部宣布撤回原先提給共軍的「2018環太平洋軍事演習」（RIMPAC）參與邀請。這項2年一度的環太平洋軍演，中國大陸在2014、2016年度都曾獲邀參與。美國並強化對中國大陸的軍事圍堵，國防部馬蒂斯（James Norman Mattis）在5月31日主持「太平洋司令部」新舊任司令交接儀式時，宣布將「太平洋司令部」改名為「印太司令部」，以制衡中國大陸在太平洋及印度洋區域日益擴增的影響力。

美「中」在經貿層面的針鋒相對，則更是不斷升高，極有可能造成雙方「鬥而不破」的局面難以為繼。川普是這衝突的發動者，3月22日，川普簽備忘錄，對中國大陸課徵600億美元的懲罰性關稅，之後美中雙方代表團經過多次協商，但都無法完全解決歧見，6月15日，川普政府正式以竊取智慧財產權與技術等不公平貿易行為，宣布將自7月6日向中國大陸輸美價值500億美元的產品課徵25%的關稅，數小時後，大陸便宣布向美輸入的同等價值商品課徵同等報復性關稅；6月18日，因不滿中國大陸的報復行為，川普威脅再對另外2,000億美元的大陸產品開徵10%的關稅，大陸則表示若美國如此做，將採取「數量型和質量型相結合的強有力反制」。

雙方較勁的可能結果有4種，第一種是雙方都退讓，但川普若退讓，共和黨年底的期中選舉必定一敗塗地，更何況根據美國媒體CNBC在6月底公布的民調，有51%的受訪美國民眾贊成川普處理經濟的方式；另一方面，習近平執政後把高舉民族主義的大旗，高唱追求「中華民族的偉大復興」，自然亦不可能讓步，故第一種可能性很小；第二種結果是中國大陸退讓；第三種結果是美國退讓，然而從本文對第一種可能性的分析，可知第二種及第三種結果出現的機會亦小；第四種可能性則是雙方持續升高衝突，以目前的態勢而言，可能性相對高。

目前影響美「中」雙方是否全面爆發貿易戰的主要關鍵因素，是川普政府內部強硬派或溫和派得勢。目前以川普首席貿易顧問納瓦洛（Peter Navarro）及美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）為代表的強硬派得勢，而以財政部長努勤（Steven Mnuchin）為首的溫和派居於下風，但溫和派仍沒未放棄讓川普改變主意的希望。當然，亦不能排除雙方最後考量貿易戰可能兩敗俱傷，最終使雙方各退一步。

陸、兩岸關係—臺灣應避免走向全面與大陸抗衡

在兩岸這組權力不對等的關係中，主要特徵則是大國對小國的威脅。在安全上，長期以來中國大陸是臺灣的最大安全威脅，經濟上，雖然自2000年以後，中國大陸已成為臺灣的第一大出口市場與出超來源，但此種現象可能為臺灣造成的經濟安全威脅，始終是臺灣擔心的問題。

蔡總統在大陸政策上是以「維持現狀」為短中程目標，然而大陸方面並不滿意此種論述，在蔡總統當選後，大陸方面即要求其回答是否承認「九二共識」，大陸在始終未得到其滿意的答案後，即在政治外交、軍事安全及經濟3個層面加大對臺施壓。在政治外交層面，主要是打壓臺灣國際組織參與世界衛生組織大會及「國際民航組織」大會，挖走我邦交國，多明尼加及邦交布吉納法索分別於5月1日及24日與臺灣斷交；大陸並自今年初起壓迫在中國大陸營業之跨國企業及航空公司，不得在其網頁選項中將「臺灣」單獨列為國家並放在英文字母「T」的選項下，而是要改為「中國臺灣」，並置於英文字母「C」選項下；在軍事安全層面是透過軍機繞行臺灣，或增加艦隊通過臺灣附近海域的頻率，對蔡政府及國軍施加心理壓力，大陸採取的做法類似2010年日本政府將釣魚臺國有化後，中國大陸立即展開機艦對釣魚臺常態化巡弋或巡航，其目的均在宣示其領土主權。此外，今年1月4日單方面啟用M503南向北航路及W121、W122、W123航路等4條航線，亦增加臺灣的軍事壓力；至於在經濟層面則是控管並減少大陸觀光客來臺、停止對臺契作收購及減少農產品採購。大陸對臺的經濟施壓，已使臺灣長期擔心的大陸經濟安全威脅成真。

大陸在對臺政軍經壓力三管齊下的同時，卻將政府與人民分開處理，2017年3月大陸全國政協主席俞正聲在政協開幕式指出要「加強與臺灣基層一線和青年一代交往交流」，此後「一代一線」成為大陸對臺工作的重點，同時，今年2月28日大陸方面更推出「對臺31項措施」，強化對臺灣人才的爭取。面對中共這一連串的政軍經打壓，6月25日蔡總統接受《法新社》專訪時，雖表示願意與大陸國家主席習近平會面，但亦呼籲世界各國「和臺灣聯手防禦中國的擴張主義目標」，而參照陸委會近來對大陸觀光客及各種交流團體來臺，全面採取嚴格審查之態度，似有走向全面對抗之勢，在兩岸權力高度不對等的情況下，有其斟酌空間。

柒、結語

本文結合戰略三角分析及新古典現實主義的外政策分類來探討近來臺美「中」三邊關係，發現近來臺美「中」關係呈現兩種明顯的變化，一是

在三角關係上，美「中」關係因川普執政後，從過去歐巴馬政府的正向關係朝負向關係發展，而兩岸關係亦從馬政府時期的正向關係朝負向關係發展，至於臺美關係不但維持正向，更有強化之趨勢，是以臺美「中」關係是從三邊為正的三邊家族型朝結婚型發展。在結婚型三角架構下，表面上看來美臺關係強化，中國大陸淪為孤離，似乎處境不利，然而考量兩岸權力關係的高度不對等，中國大陸根本不在乎此種情況，反而強化對蔡政府政軍經各層面的施壓；而美國則是在維持霸權的考量下，升高對中國大陸軍事及經濟上的壓制。

至於在外交政策上，本文認為在臺美關係上，蔡政府的對美政策是從馬政府時代的避險政策朝扈從方向發展；在美「中」關係方面，美國川普政府強化制衡大陸的政策；在兩岸關係上，大陸對臺政策亦朝強化制衡方向發展。對小國的利益而言，夾在兩大強國之間的最佳政策選擇應是避險，除非萬不得已，小國應避免選擇對大國抗衡或扈從政策。環顧亞洲各國，均在美「中」之間採取避險政策，對美「中」兩邊下注，連最頑固的金正恩也改弦易轍，與美「中」同時交好，故臺灣應思考避免選擇扈從美國並抗衡中國大陸之對外政策。

上海合作組織成員國青島峰會的觀察點 — 反恐、經貿連結、重塑國際規範

Counter-Terrorism, Economic Connectivity and Expansion:
International Influence-Building in the Shanghai Cooperation Organization
Qingdao Summit 2018

侍建宇 (Shih, Chien-Yu)

臺灣中亞學會秘書長

香港珠海學院新聞系高級講師

壹、前言

2018 上海合作組織 (以下簡稱「上合組織」) 青島峰會主要有兩個任務，就是深化解決安全問題，以及接軌「一帶一路」倡議。從時機上來說，美國哥倫比亞大學 Alexander Cooley 認為「青島峰會的重要性在於這是上合組織納入印度與巴基斯坦，以及提出『一帶一路』倡議後，第一次在中國舉辦的峰會」。但是，對於上合組織到底有甚麼實質功能，各種質疑一直不斷。

上合組織最核心的目的就是「各國政權的安全」，所以基本的功能就以反恐為名，打擊所謂「三股勢力」，其實主要考慮是確保各國政權不受國內反對勢力的威脅，而這一方面成效算是卓著。《上海合作組織成立宣言》和《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》就明示宗旨，提出「互信、互利、平等、協商、尊重多樣文明、謀求共同發展」的「上海精神」。而這樣強調尊重主權、核心利益、安全防衛的話語，也不令人意外地又出現在中國大陸 (以下簡稱大陸) 國家主席習近平在青島峰會的講稿中。上合組織的權力結構是「由上而下」，是領袖間、政府間進行來往的國際組織，社會私部門幾乎無緣置喙。

上合組織近年也開始嘗試處理經貿議題，大陸當然不免涉入中亞，俄羅斯傳統利益的勢力範圍。但是，「一帶一路」倡議提出之前，大陸早就開始在中亞，甚至更寬闊的歐亞大陸上，進行大規模的經貿與投資計畫。俄羅斯其實並不反對大陸在經濟上的向西開拓。面對歐盟與北約擴張，上合組織未嘗不可以幫助俄羅斯在國際上，重新定位自己的地緣政治與經濟的角色，以抗衡以美國為首的西方國際權力結構。對於俄羅斯來講，只要大陸不挑戰原有地緣安全結構，也就樂觀其成地，同意逐漸調適與框架慢慢讓大陸勢力進入。

上合組織實質的主導國家是大陸為主，俄羅斯為輔，也因此成為北京「學習或實驗」如何操作國際多邊主義的場所。從反恐安全問題、經貿投資、到區域政治影響力的轉變，2018 上合組織青島峰會於是有幾個觀察問題點；第一、外界對上合組織有著各種疑慮，如何勾畫描述或定位出上合組織的實際功能，如何理解上合組織現況發展？第二、作為區域反恐下的安全機制，上合組織似乎取得一定成果，但是區域與各國境內的恐攻威脅真的那麼嚴重嗎？第三、上合組織加入印、巴兩國後，是否繼續擴張，對大陸與其他會員國，以及國際局勢可能造成什麼長遠影響？

貳、描述上合組織的現狀：彈性

傳統國際組織研究者對上合組織大多不屑一顧。批評上合組織至今沒有多邊合作的實質成果，俄、「中」兩國的角色與合作關係難以捉摸、組織內部架構單薄而且決策機制不透明。上合組織作為一個政府間的國際組織，完全不像歐盟或北約，也不像前蘇聯時期的華沙公約組織，似乎只是大陸操弄的一個政府領袖間的定期聚會。

上合組織未來當然可能逐漸與大陸「一帶一路」倡議結合（因為克什米爾領土主權爭議，印度是唯一沒有背書支持「一帶一路」倡議的上合組織正式成員，但是印度外交政策其實非常務實彈性），儘管上合組織聲明願意與世界貿易組織的標準接軌，但是，各種批評與疑慮還是接踵而來，例如：

一、「一帶一路」倡議裡的基礎建設投資可否帶動區域經濟發展，增加社

會穩定，其實並不確定。就算相關國家的經濟能夠成長，也可能造成新的麻煩；誰能夠真正獲益並不確定，原來的弱勢群體，都可能透過宗教動員、族群摩擦、階級與社會貧富不均，產生各種紛爭。

二、被投資國將外債高築，無法償還。大陸很可能以債權要挾，進而攫取這些國家的天然資源與市場。

上合組織將來想要發展出甚麼樣的結構功能，如何增強成員國間的共同聯繫關係，可能沒人知道。就像蘇黎世聯邦理工學院安全研究中心 (CSS, ETH Zurich) 的政策報告指出上合組織是「完全彈性的」，端賴俄、「中」兩國的意圖。可以是一個「論壇」、一個區域國家領袖拉近關係「協調共識的場合」。如果到時候有需要，也不見得不會成為某一種「聯盟」。

依據過去發展的軌跡，上合組織只是大陸以自身國內利益為優先考量，遊說鄰國配合，然後將集體共同關心的內容，以區域國際組織的名義進行規範，以對抗所謂「西方的普世價值」或干預。至今最卓著的成果主要在「反恐」；位於塔什干的上合組織區域反恐結構 (RATS)，透過情報互換與共同行動，據說曾經瓦解超過 600 起恐攻行動，抓捕超過 500 名恐怖分子。近年跡象顯示大陸也開始在軍事上向外拓展，更進一步介入在中亞、巴基斯坦、以及「一帶一路」沿線國家建立軍事基地與合作關係。

參、區域安全與鞏固各國政權：以新疆為例

上合組織的前身「上海五國」，1996 年成立時，目的非常清楚，就是為求解決蘇聯遺留下來的劃界問題，也就是劃定大陸新疆與鄰國的邊界。在這個基礎上，加入烏茲別克，2001 年成立上合組織，原本的目的可能也不是打造一個橫跨歐亞大陸的多邊主義國際組織，而是關注在所謂的「反恐」議題上，也就是清剿區域與各國內部的反政府勢力。

對於大陸來說，主要就是防範維吾爾民族主義擴散，以及可能透過伊斯蘭宗教信仰進行政治動員，在中亞進行串聯，跨界對新疆進行武裝暴力獨立運動的可能性。這也是當前大陸打擊「三股勢力」政策論述的濫觴。維吾爾族人移居在歐亞大陸各國，離散的一代與前數代的數量絕對超過百萬人口。如果中亞國家不配合大陸壓制維吾爾民族主義的興起，很可能對

新疆的安全造成很大的威脅。

「三股勢力」作為上合組織區域反恐政策論述當然頗有瑕疵。2011 年一位任職於莫斯科國立國際關係學院的教授曾當面告知筆者，RATS 曾經嘗試建立一個恐怖分子名單，但是各國都有一些不同的歧見。例如俄國雖然不贊同達賴喇嘛對西藏前途的看法，但是大陸建議將達賴放入「三股勢力」反恐名單，莫斯科當局絕對也礙難照辦。

將新疆維吾爾民族主義「安全化 securitization」，其實是一個誤入歧途的過程。中共難以堅持並改革原有「立國」的民族區域自治綱領，經過數十年的實踐後，中華國族認同塑造失敗，新疆本地民族與內地漢族移民不僅日常生活中累積齟齬，再加上改革開放帶來的政治期待與經濟上的貧富不均擴大，以及新疆當地中共幹部的濫權與不適任。現在似乎只能透過反恐安全問題一筆帶過，將新疆民族問題簡單化，趁勢歸罪於全球伊斯蘭激進主義的擴散與動員。

2011 年，賓拉登在巴基斯坦境內被美國特種部隊擊斃後，盤踞在當地的基地組織聲勢急轉直下。大陸宣稱由維吾爾人為主幹的恐怖組織：東突伊斯蘭運動（簡稱東伊運，先後改名為東突伊斯蘭黨、突厥伊斯蘭黨），作為基地組織的分支派系，2012 年開始從巴基斯坦與阿富汗交界區向西轉移，前往西亞並歸併到「努斯拉陣線（Al-Nusra Front，也有人翻譯成勝利陣線，又先後改名為征服沙姆陣線、沙姆解放組織）」，也就是基地組織的敘利亞分支。時任大陸公安部長郭聲琨也在 2015 年公開宣稱透過巴基斯坦發動「境外清源」行動（也就是巴基斯坦所稱的「利劍行動 Operation Zarb-e-Azb」），清剿當地的東伊運分子。在「中巴經濟走廊」如火如荼進行之初，大陸聯合巴基斯坦政府成功將這群維吾爾武裝勢力完全逐出這個區域，逼使他們主要勢力進入敘利亞，也有一小部分人員流入伊斯蘭國。據傳 2015 年 4 月在敘利亞西北部的一場攻擊伊德利普（Idlib）政府軍的戰役中，維吾爾人扮演重要角色。

綜合來看，加入敘利亞反抗軍的東伊運（或稱突厥伊斯蘭黨）的維吾爾族成員，應該主要盤踞在土耳其西南到敘利亞西北的區域之間。進入敘利亞與伊斯蘭國的維吾爾聖戰士有機會「以戰練兵」，取得一些陸軍步兵的基層軍事作戰能力，大陸對他們則鞭長莫及，無法直接施力打壓。面對

全球伊斯蘭聖戰對大陸各地與新疆社會的威脅，上合組織反恐能力當然不能與歐美情報網的能力相比，真正想做的也只是「清剿圍堵」。對大陸來講，目前也的確已經發揮到最大極效，將這些維吾爾武裝分子排除在地緣區域外。

隨著敘利亞戰事的起伏，這些作為外國戰士的維吾爾人隨時也可能跟隨其他伊斯蘭激進組織流竄到非洲與中亞地區。近年據傳已經有頗多人員偷偷折返新疆，對當地安全帶來威脅。這也是為什麼新疆從2017年開始大力高壓統治的背景，已經把新疆打造成一個「警察國家」的狀態。

在全疆各地設置「去極端化教育轉化中心」（類似文革時期的勞改營），據傳關押有數十萬維吾爾人。並要求新疆漢族幹部前往地方對當地各個突厥族裔進行「結對認親」，每兩個月至少在當地民族家中居住數天，更遑論語言教學、異族婚配、以及在新疆投入的大量軍事監控資源。新疆現在各種高壓政策舉措最終的目的應該是「同化」，如果真正能夠貫徹長期持續數年，將實質重新定義中共過去堅持的「民族區域自治」理念，做一個完全的翻轉，強迫新疆各個民族能融入、並完全認同以漢族為主體的中華國族觀。

就算過去幾年在新疆曾經不斷爆發暴力攻擊事件，也都侷限在無組織、運用棍棒砍刀之類的原始冷兵器，殺傷力有限，政治反抗的象徵意義大於實質有形傷害。中共決策者很可能認為新疆安全問題的根基在於國族/民族政治認同，只有堅強的「中國」認同才可能抗衡具有政治意涵的極端宗教認同。現在新疆實施如此矯枉過正的政策，強制擺弄新疆境內的絕大多數的突厥族裔，是否能真的達到建立「中國」政治認同的目的，還是適得其反，仍需要觀察。

上合組織的區域安全機制一方面主要是維繫並鞏固各個成員國政權，另一方面也發展出某種程度的情報合作與打擊跨界犯罪的能力。印度加入上合組織的目的之一，應該是想要利用上合組織的反恐情報交換與網路安全能力、打擊毒品與人口走私的犯罪問題。但是能夠在安全議題上與其他成員國合作到什麼層次，印度會否幫助上合組織成員國打擊政治異議分子，以及印度上合組織成員國身分會否抵觸「印太對話」所象徵的西方利益，都還有待觀察後續發展。

肆、上合組織接軌「一帶一路」倡議與擴大規模的意義： 摸著石頭累積象徵資本

上合組織涉及經貿投資議題的發展其實都還是準備的前期工作。除去區域國際政治的考量，印度與巴基斯坦的加入，也都是著眼未來可能在經濟上的獲益。而且上合組織還有可能持續擴大的趨勢，4 個觀察員國、6 個對話夥伴國、峰會主席國客人，例如伊朗、阿富汗、蒙古，都可能在未來正式加入。

借用法國思想家 Pierre Bourdieu 討論「資本」概念，像是經濟、軍事各種有形的資本固然重要，但是另一種「象徵資本」，也就是透過實踐，甚至透過原有有形資本，說服同僚並獲得社群認可，逐漸累積起來，可以進行命名、分類、塑造機制的權威，應該才是進一步獲得並累積有形資本的基礎。對於俄「中」兩國來說，上合組織難以言喻的功能就是幫他們取得國際「象徵資本」。

對於莫斯科來說，上合組織可以維繫自己的國際政治影響力。普丁在烏克蘭的軍事行動，吞併克里米亞，早就激怒西方強權，也引來孤立與制裁。俄羅斯過去不見得重視上合組織作為一個有潛力的市場，但是面對歐美的制裁，現在也改變態度。另外，上合組織的運作當然還可以確認俄羅斯的國際地位，依舊作為一個有主導影響力的強權。

早在 2004 年上合組織就討論會員國間「如何深化與發展貿易、經濟、投資」，但是一直沒有具體進展，直到十年後，提出「一帶一路」倡議，才又重啟經貿合作議題。2006 年上合組織發表《保障國際信息安全行動計畫》，之後數年，大陸在網路管制與電子訊息戰技術上全力突破。2008 年是一個轉捩點，歐美面對金融危機打擊異常脆弱之際，大陸卻經濟持續成長，開始志得意滿想要有所作為。上合組織也在當年規劃外部非會員國如何成為「對話夥伴」的規章、國際訊息安全的法律標準，提出「網路主權」的概念、並嘗試與其他多邊國際組織建立關係。最終的目的都是在重新命名界定有利大陸的國際價值，以期合理化大陸當前不合乎自由主義的政策做法。

大陸原來對上合組織的設想是區域地緣政治，用以維護大陸西北邊疆

的安全穩定。但是隨著「一帶一路」倡議的提出，如果能利用上合組織作為一個平臺，整合中亞與南亞區域經濟，當然樂觀其成。大陸國家主席習近平在青島峰會的演講中也提及「戰略對接，推進『一帶一路』建設，加快地區貿易便利化進程。」並在上合組織銀行聯合體框架內設立 300 億元人民幣專項貸款。

大陸與中亞國家雙邊投資已有根基，主要在能源開發上，像是跨越土庫曼、烏茲別克、哈薩克、大陸的「中國中亞天然氣管道」。大陸現在已經投資「中巴經濟走廊 (CPEC)」數百億美元，至於「孟中印緬走廊 (BCIM Corridor)」會否在可預見的未來有新的進展，將是大陸在亞洲區域崛起的一個指標。

聯通貫穿歐亞大陸的大型經貿投資計畫林林總總。除去大陸的「一帶一路」倡議 (BRI)、俄羅斯也提過歐亞經濟聯盟 (EEU)、美國為求解決阿富汗問題，也曾經提出一個胎死腹中的新絲路計畫 (NSP)。還有更早於 2002 年俄羅斯、伊朗、印度簽訂的國際南北運輸走廊 (INSTC) 與伊朗的恰巴哈港 (Chabahar Project)。這些計畫項目大多都是基礎建設與便利通關，希望增進跨國界跨區域連結與經貿投資。「一帶一路」倡議算是其中較有實質進展，「中巴經濟走廊」作為旗艦項目，大多已經幾近完工並嘗試營運。上合組織會否嘗試將這些不同的計畫項目整合或納入，值得繼續觀察。歐美西方世界擔心上合組織與「一帶一路」倡議的基礎，也就在於會否重塑歐亞大陸的國際關係來往價值與規範。

大陸早就希望將巴基斯坦納入上合組織，眾所週知俄羅斯當然不希望新成員國一面倒地傾向北京，所以印度也在 2017 年被同時納入。上合組織加入兩個南亞的國家在增加「國際正當性」是有助益。第一、不僅可以整合連結的地緣範圍擴大，在經濟上這個區域人口眾多、天然資源豐富、如果能夠提供適當的教育、提升社會整體的福利醫療素質、降低各種傳統與非傳統的安全威脅，作為潛在的市場應該大有可為。第二、印度的民主政治與經濟發展潛力當然也可能修正上合組織作為「獨裁者俱樂部 (club of dictators)」的形象，與大陸、俄羅斯周旋調和。第三、巴基斯坦過去 20 年已經被當作伊斯蘭激進主義與恐怖主義的匯流集散中心，國際強權應該樂見巴國加入上合組織，多一點國際勢力介入整頓巴國內部的政經發展狀況。

伍、結語：臺灣的應對策略芻議

上合組織當然有可能一事無成。像一些觀察者描述的，上合組織對接「一帶一路」倡議太過理想化，印、巴兩國加入只會讓組織目標更加紛雜，成員國對經貿投資發展的前景都不一致，難以達成什麼具體成效。

但是難以否認，上合組織的確在一定程度上建立一些區域共同的國際行為準則，像是強調不干涉主權，並為求鞏固各國執政者權力基礎，不僅掃蕩政治異議分子，也長期監控與打擊跨國犯罪。至於上合組織是否能成功作為一個平臺，整合「一帶一路」倡議經貿投資發展的各種項目，目前難以具體評論。值得一提的是，上合組織會員國、觀察員國與對話夥伴、以及地緣上相關的國家，的確受到「物質誘惑」，主動希望與北京提供的各種投資項目對接，甚至不惜犧牲原有的一些政治價值、以及部分自己國家人民的利益，換取鉅額投資的可能。如果這個經貿投資來往的過程成為一個長期實踐發展的趨勢，難以樂觀地認為上合組織不會重塑區域國際行為準則與價值。

對於臺灣來說，上合組織的發展一定會影響到臺灣的國際處境，應該置放資源，長期監控並瞭解上合組織的走向，以及成員國、觀察員國與對話夥伴、以及其他地緣相關國家的社會各種困難。因此有二點值得關注：

第一，上合組織的運作結構是由上而下，只能鞏固上層政商利益，常常無法關注相關國家當地社會底層的觀點。如果臺灣由下而上向這些相關國家社會大眾提供援助，例如透過非政府組織提供醫療服務、交換生獎學金、難民與政治異議分子救助等等，反而可能找到實質外交往來的缺口

第二，與上合組織相關國家發展二軌關係，也就是鼓勵學術交流，尤其是與對接智庫、研究機構、大學的往來。策略性選題設立研究計畫、長期駐點發展合作關係、舉行國際學術會議，深入理解上合組織對當地國家政府的政策影響、產生的各種麻煩與問題。

習近平對臺思想初探

A Preliminary Analysis of Xi thought on Taiwan

張祥山 (Chang, Hsiang-Shan)

淡江大學戰略研究所博士班研究生

摘要

目前「習近平對臺思想」在中國大陸（以下簡稱大陸）蔚為官員、學者一面倒吹捧的風潮，可說是「習核心」的「重大歷史性戰略選擇」。其中，「中國夢」是習近平強烈的使命感與戰略目標；而他不斷強調「九二共識」的核心意涵就是「一個中國」原則，在反對「臺獨」方面，更是以嚴厲堅定的口吻提出「六個任何」的要求，同時也在軟性訴求方面不停地強調兩岸「命運共同體」的民族利益，以及弘揚中華文化的心靈契合，顯示這是一個較之鄧小平、江澤民、胡錦濤三代領導人更有系統、有目標、有步驟的思想體系。兩岸關係處於「冷和」的局面，政府除持續依據我國《憲法》與《兩岸人民關係條例》處理兩岸關係外，似乎亦可朝「小國外交」政策努力，以獲取臺灣的生存利益與戰略空間。

關鍵詞：對臺思想、一個中國原則、中國夢、小國外交

Abstract

At present, “Xi thought on Taiwan” has become a wave in Mainland China, which has overwhelmingly been lauded by officials and scholars. It has been described as a “major historical strategic choice” of the “core leader”. The “Chinese dream” is built with Xi’s strong sense of mission and strategic goals. He constantly stresses that the core meaning of “1992 Consensus” is “One China principle.” In terms of his opposition to “Taiwan independence,” he put forward “six ANYs” in a solemn and firm tone. Meanwhile, he continually used a flexible appeal to stress the national interests of the “Common Destiny” across the Strait, as well as to promote the spiritual accordance of Chinese culture. This is a more systematic, objective and step-by-step system of thinking than that of his former three leaders: Deng Xiaoping, Jiang Zemin, and Hu Jintao. Currently the cross-strait relations are in a “cold peace” situation. Taiwan government could manage the relations based on its Constitution and the “Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area”. Besides, Taiwan may adopt a strategy of “small state diplomacy” in order to gain benefits and strategic space.

Key words: Taiwan Policy, One China Policy, Chinese dream, small state diplomacy

壹、前言

習近平於 2012 年 11 月、2013 年 3 月分別接任中共中央總書記及國家主席，正式完成中共第五代領導人接班。接班迄今，大力實施全面深化改革，尤以反腐敗更是雷厲風行，最為著名者莫過於中共中央政治局前常委周永康遭立案審查。¹ 而習近平此一全面深化改革決心，早在中共 18 屆 1 中全會後的「就職演說」中，即已顯露，他表示：黨內存在許多亟待解決的問題，「尤其是一些黨員幹部中發生的貪污腐敗、脫離群眾、形式主義、官僚主義等問題，必須下大氣力解決」，並以「打鐵還需自身硬」來形容反貪腐的決心，「黨要管黨，從嚴治黨」。² 之後，更於 18 屆 3 中全會中，審議通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，³ 決議設置「國安委」和「全面深化改革領導小組」。⁴ 這一連串積極的反腐改革措施，雖說有其背景與目的，既是整飭官箴，也是權力保衛，掃除主要政敵，又凸顯並鞏固自己超越其他領導人的權力地位，塑造出一個遠遠超出同輩的最高領導人，是有其強烈的政治意涵。⁵ 但也不容否認，在剛上任權力基礎未穩固時，即採取強勢作為，以突變而非漸進式改革作法來面對既得利益集團可能引起的反撲，似乎也顯示習近平主政的積極性、急迫性，希望在其任期內即能寫下歷史定位。而始終將兩岸問題視作「內戰問題」⁶ 的中共最高領導人，長期以來，其有關對臺政策即被視為繫乎

¹ 「習近平反貪腐打『老虎』、周永康遭立案審查」（2014 年 7 月 29 日），2014 年 9 月 25 日下載，《ET today 東森新聞雲》，<http://www.ettoday.net/news/20140729/383663.htm>；賴錦宏，「辦周永康，習李打貪最高潮」，聯合報，2014 年 10 月 20 日，第 A12 版。

² 「習近平誓反貪腐『打鐵還需自身硬』」（2012 年 11 月 16 日），2014 年 9 月 25 日下載，《東方日報》，http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20121116/00174_001.html。

³ 「中共十八屆三中全會公報全文」（2013 年 11 月 13 日），2014 年 9 月 23 日下載，《BBC 中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131112_183rdannualplenum.shtm。

⁴ 「中共三中全會閉幕設國安委和改革小組」，2014 年 9 月 25 日下載，《自由時報電子報》（臺北），<http://news.1tn.com.tw/news/world/paper/729966/print>。

⁵ 徐斯儉，「習近平反腐的內外邏輯」，亞太和平月刊（臺北），第 6 卷第 9 期（2014 年 9 月），頁 4-5。

⁶ 陳華昇，「從大歷史的視野看中共建政與兩岸分立六十年」（2009 年 9 月 30 日），國政研究報告，2014 年 9 月 26 日下載，《國家政策基金會》，<http://www.npf.org.tw/print?sid=6524>。

執政的正當性，也關乎到歷史地位的評價。⁷ 因此，2013 年 10 月 6 日習近平在印尼峇里島 APEC 會議期間，曾對我方出席代表蕭萬長表示：兩岸長期存在的政治分歧問題終歸要逐步解決，總不能將這些問題一代一代傳下去。⁸ 是否也是代表著急於寫下歷史定位所顯示的急迫性，或至少是在其任內要完成統一臺灣的重要任務，而一反時任大陸國務院總理溫家寶於 2009 年 3 月 14 日所說，他對於臺灣「即便是走不動，就是爬，我也願意去」，⁹ 以及時任大陸國臺辦主任王毅於 2012 年 10 月接受《新華社》專訪時所指出，對於臺灣問題，「我們具備堅定的決心、充分的信心和應有的耐心」¹⁰，更進而在 2016 年「520」，民進黨政府上臺後，國臺辦對蔡總統就職演說發表的初步看法是「一份沒有完成的答卷」，¹¹ 亦即意味著蔡總統尚有答題時間，¹² 似乎又顯示中共仍處於「聽言觀行」階段等，這一切所展現的耐心，似有進一步探討之必要。

貳、習近平對臺思想建構背景

兩岸自 1949 年隔海對峙以迄 1978 年之間，大致歷經了中共「武裝解放臺灣」和「和平解放臺灣」兩個時期。¹³ 到了 1979 年元旦，大陸全國人大常委會發表「告臺灣同胞書」，指出：「臺灣自古就是中國不可分割的一部分」，「統一祖國這樣一個關係全民族前途的重大任務，…誰也不

⁷ 張五岳，「解構中共『十八大』對臺政策」（2012 年 11 月 23 日），2014 年 7 月 2 日下載，《亞太和平研究基金會》，<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=306>。

⁸ 王貝林、蘇芳禾，「蕭習會 習急促統」，（2013 年 10 月 7 日），2017 年 7 月 30 日下載，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/719991>。

⁹ 羅添斌，「溫家寶在人大會議閉幕後中外記者會發言」（2009 年 3 月 14 日），2014 年 9 月 17 日下載，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/287429>。

¹⁰ Candy，「大陸對臺灣有決心信心耐心，臺灣的三心在那裡？」（2013 年 3 月 18 日），2014 年 9 月 17 日下載，《以商會友・商友圈・阿里巴巴專欄》，<http://club.1688.com/article/31051104.html>。

¹¹ 陳言喬報導，「一份沒有完成的答卷」（2016 年 5 月 20 日），2016 年 12 月 28 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/news/story/1/1708420>。

¹² 社論，「蔡英文必須打開的潘朵拉盒子」，多維 TW 月刊（臺北），第 13 期（2016 年 12 月 1 日），頁 6-7。

¹³ 施文，「中共『十八大』後對臺政策的持續與變遷」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文（2015 年 6 月），頁 4。

能迴避，誰也不應迴避。」又說：「實現中國的統一，是人心所向，大勢所趨。」「在解決統一問題時尊重臺灣現狀和臺灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法」，因此，「應當通過中華人民共和國政府和臺灣當局之間的商談結束這種軍事對峙狀態，以便為雙方的任何一種範圍的交往接觸創造必要的前提和安全的環境。」所以希望兩岸「儘快實現通航通郵……探親訪友、旅遊參觀，進行學術文化體育工藝觀摩」，並且「進行經濟交流」，是故，即日起「停止對金門等島嶼的砲擊。」¹⁴ 自此迄今，中共對臺政策進入了「和平統一政策」時期。1979年美「中」建交與全國人大發表「告臺灣同胞書」，是中共對臺工作自1949年起迄今為止的過程裡最重要的分水嶺。¹⁵ 1979年之前，中共對臺政策是訴諸在武力手段裡，1979年元旦「告臺灣同胞書」首度提出的「和平統一」具體建議則是訴諸和平手段。之後，從中共14大到18大的報告中，均標舉著「推進完成祖國統一」為對臺工作的戰略目標，「和平統一、一國兩制」為基本政策方針。¹⁶

1995年1月30日農曆春節前，時任中共中央總書記江澤民發表「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」的對臺講話中，有關「現階段發展兩岸關係，推進祖國和平統一進程的若干重要問題」的所謂「江八點」主張：¹⁷

1. 堅持「一個中國」原則，是實現和平統一的基礎和前提。
2. 對於臺灣同外國發展民間性經濟文化關係不持異議。
3. 進行海峽兩岸和平統一談判。
4. 努力實現和平統一，中國人不打中國人。
5. 大力發展兩岸經濟交流與合作。

¹⁴ 「1979年全國人大《告臺灣同胞書》（全文）」（2008年12月31日），2014年10月31日下載，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/doc/1008/4/4/2/100844253.html?coluid=9&kindid=4230&docid=1>。

¹⁵ 邵宗海，中共對臺政策（臺北：唐山出版社，2013年9月），頁4。

¹⁶ 「中國共產黨歷次全國代表大會數據庫」（2012年11月8日），2014年11月12日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/index.html>。

¹⁷ 「江澤民：為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」（1995年1月30日），2014年11月11日下載，《中共中央臺灣工作辦公室》，http://www.gwytyb.gov.cn/zt/jiang/201101/t20110105_1676843.htm。

6. 中華文化，是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎。
7. 尊重臺灣同胞的生活方式和當家做主的願望。
8. 兩岸領導人互訪共商國是。

以及 2008 年 12 月 31 日，時任中共中央總書記胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」30 周年的講話會上所發表的所謂「胡六點」：¹⁸

1. 恪守「一個中國」，世界上只有「一個中國」，「中國」主權和領土完整不容分割。
2. 推進經濟合作，促進共同發展。
3. 弘揚中華文化，加強精神紐帶，形成共謀中華民族偉大復興的精神力量。
4. 加強人員往來，擴大各界交流。
5. 對於臺灣參與國際組織活動問題，在不造成「兩個中國」、「一中一臺」的前提下，可以通過兩岸務實協商作出合情合理安排。
6. 結束敵對狀態，達成和平協議。

綜上觀察，從鄧小平、江澤民、胡錦濤三代領導人所建構的對臺政策思維，不外乎：

堅持「一個中國」原則、堅決反對「臺獨」、「和平統一、一國兩制」、促進兩岸經濟文化交流、寄希望於臺灣人民、不放棄軍事手段。

中共 18 大於 2012 年 11 月 8 日至 14 日在北京召開，時任中共中央總書記胡錦濤發表「堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進，為全面建成小康社會而奮鬥」報告，在這份三萬多字、總計 12 大節的報告中，其中有關對臺政策被列入到第 10 大節「豐富一國兩制實踐和推進祖國統一」內，約有六百六十字，字數雖不多，但卻很清楚、堅定的指出「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是不可阻擋的歷史進程」，「必須堅持和平統一、一國兩制方針」，「始終堅持一個中國原則。……兩岸同屬一個中國的事實從未改變，國家領土和主權從未分割、也不容分割」，「中國人民絕

¹⁸ 胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」30 周年會上講話（2008 年 12 月 31 日），2014 年 11 月 11 日下載，《新華網》，<http://news.sina.com.cn/c/2008-12-31/132716956875.shtml>。

不允許任何人任何勢力以任何方式把臺灣從祖國分割出去」。¹⁹ 再從習近平接班後的中共 18 屆 4 中全會公報內容來看，也指出：「全面推進依法治國，……高舉中國特色社會主義偉大旗幟，以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、『三個代表』重要思想、科學發展觀為指導，深入貫徹習近平總書記系列重要講話精神，堅持黨的領導，……依法治國，有機統一，堅定不移走中國特色社會主義法治道路，……為實現『兩個一百年』奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢提供有力法治保障。」²⁰ 復指出：「依法保障『一國兩制』實踐和推進祖國統一，……運用法律手段維護我國主權、安全、發展利益，……。」²¹ 足見出身官二代、又紅又專的習近平，仍受中共建黨建政思維框框的影響與制約。²²

習近平在 2013 年全面接班後，除了擔任中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席、外事工作領導小組、對臺工作領導小組的組長外，還新創了 7 個議事協調小組並親自領導，範圍遍及政、經、軍改、統戰、網路安全等，大小權力集中的程度超越中共歷來的領導人。尤其在整風肅貪方面，打擊力道之強直追文革，甚至越過文革不衝擊軍隊的限制。凡政策出手，必驚世駭俗，氣勢之威猛，令人驚奇，權力之集中化更令人屏息，展現了強烈的個人風格和權力意志。個人特質和龐大的組織機制互相交織，形塑了習近平掌握權力和鋪展政策強烈無比的風格。²³

2014 年 11 月 11 日晚間，一場中南海的「瀛臺夜話」中，習近平向美國總統歐巴馬指出：中國文明從一開始就重視「大一統」，中國人講究修身、齊家、治國、平天下、其中國家是第一位，中國對主權看得更重些，原因就在歷史上曾多次遭受外敵入侵，對國家主權和安全往往最為敏

¹⁹ 「中共十八大報告全文」（2012 年 11 月 8 日），2014 年 10 月 22 日下載，《多維新聞網》，<http://18.dwnews.com/big5/news/2012-11-08/58948183-all.html>。

²⁰ 「中國共產黨第十八屆四中全會公報全文」（2014 年 10 月 24 日），2014 年 10 月 27 日下載，《人民網》，<http://he.people.com.cn/BIG5/n/2014/1024/c192235-22704746.html>。

²¹ 「中國共產黨第十八屆四中全會公報全文」。

²² 李智琦，「習近平的決策心理分析：從胡規習隨展望兩岸關係」，戰略安全研析（臺北），第 96 期（2013 年 4 月 1 日），頁 45-53。

²³ 林濁水，「後極權的舞臺，前現代的總書記」，徐斯儉主編，習近平大棋局（臺北：左岸文化，2016 年 7 月），頁 13-16。

感。²⁴ 習近平之所以會與霸權競爭對手國美國總統歐巴馬談到「大一統」，除顯示了其對臺工作思想外，亦是說明了影響兩岸關係與中共對臺政策的因素中，也同時包括了外在國際政經體系的變遷與規範，兩岸雙方在政治、經濟、社會的變遷與轉型的制約，以及雙方互動關係與實力對比等三個不同層次面向。²⁵ 因此，習近平對臺政策思想是和「全球、區域與周邊戰略相互連動」²⁶，亦即是受制於四個相互緊扣的棋局：政治菁英勢力平衡的棋局、國際外交戰略的棋局、政權與社會關係的棋局、國家內部和外部經濟的棋局。這些都關係到習近平對臺思想建構、計算與抉擇。²⁷

參、習近平對臺思想內涵與意義

在尚未將「習近平思想」確定入憲之前，「習近平思想」在大陸已蔚為官員、學者一面倒吹捧的風潮，最典型的例子，莫過新設立的河北「雄安新區」。蓋站在全大陸治理上言，北京發展已達飽和點，影響市容環境品質，而北京又是整個長江以北唯一一個大型一線城市，卻沒有發揮像深圳、上海那樣的資源釋放作用，反而產生巨大的虹吸作用，攫取了京津冀三地的資源，使得地區間發展不平衡，因此習近平要重點打造北京非首都功能疏解集中承載地，建設一座以新發展理念引領的現代新型城區，「雄安新區」建設推動的意義就在：1. 集中疏解北京非首都功能；2. 探索人口經濟密集地區優化開發新模式；3. 調整優化京津冀城市布局和空間結構；4. 培育創新驅動發

²⁴ 林克倫，「歐習瀛臺夜話，從康熙聊到白宮」，聯合報，2014 年 11 月 15 日，第 A16 版。

²⁵ 張五岳，「習近平主政下中共對臺政策的變與不變」，臺大政治系中國大陸研究教學通訊（臺北），第 105 期，2014 年 9 月 26 日下載，<http://politics.ntu.edu.tw/RAEC/comm2/105.pdf-Windows>。

²⁶ 賴宇恩、黃怡安，「對內交代、施壓臺灣——習近平全球戰略下的對臺政策」，徐斯儉主編，習近平大棋局（臺北：左岸文化，2016 年 7 月），頁 210。

²⁷ 孔誥峰，「中國往何處去：舊問題、新視野」，徐斯儉主編，習近平大棋局（臺北：左岸文化，2016 年 7 月），頁 9。

展新引擎。²⁸ 因此它是「習核心」的標誌性工程，是「習近平思想」的代表作、具體示範，較之 1980 年代鄧小平設立的「深圳經濟特區」是鄧小平時代標誌，1990 年代設立的「上海浦東新區」是江澤民時代的業績而言，「雄安新區」更是「重大歷史性戰略選擇」，是「千年大計、國家大事」；「雄安新區」有四個堅持，即「堅持世界眼光、國際標準、中國特色、高點定位；堅持生態優先、綠色發展；堅持以人民為中心、注重保障和改善民生；堅持保護弘揚中華優秀傳統文化、延續歷史文脈」，這就是「習近平思想」的四個重要內容。²⁹ 在國家建設上，「雄安新區」既是「習近平思想」的代表作，也是「習核心」的標誌性工程；其中，「堅持保護弘揚中華優秀傳統文化、延續歷史文脈」精神，也常被習近平在涉臺講話中延伸引用，大陸涉臺官員、學界也如同一般官員吹起所謂「習近平對臺思想」的研究學習風潮。因此，在兩岸關係上，「習近平對臺思想」不用說更是「習核心」的「重大歷史性戰略選擇」。那麼，「習近平對臺思想」的內涵又是什麼呢？簡言之，從習近平在 19 大以「決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」為題的報告中，即可看出，習近平仍把「九二共識」、「一個中國原則」作為兩岸關係的政治基礎，並以「六個任何」表達堅決反對臺獨的立場，同時以深化兩岸經濟社會融合、兩岸一家親、心靈契合的融一方式，來推動未來和平統一的兩岸終極關係，其決心與信念充滿了堅定與自信，但兩岸融一，不是一蹴可及，因此兩岸統一也就形成了重要但不急迫的形勢，有其國家戰略步調。不論是在各類會議上、活動上或是會見我方人員時，習近平多次公開的涉臺言論已可窺見一斑。茲臚列較具代表性者如下表：

²⁸ 「習近平欲建副都：雄安新區超級布局（2017 年 8 月 27 日），2017 年 9 月 19 日下載，《OPEN 開放網》，<http://www.open.com.hk/content.php?id=3251#.Wb9o2fkjEdU> 暨財經內參，「最高戰略！今天，一個比肩深圳、浦東的新區橫空出世！」（2017 年 4 月 5 日），2017 年 9 月 19 日下載，《微文庫》，<https://weiwenku.net/d/351965>。

²⁹ 陳昌宏，「『川習會』競合博弈各有斬獲—蔡總統再拋兩岸『三新』主張」，中共研究（新北市），第 51 卷第 3 期（2017 年 5 月 25 日），頁 8-9。

習近平涉臺言論一覽表

| 日 期 | 會見對象 或會議場合 | 談 話 內 容 摘 要 |
|-----------|----------------------|---|
| 2013.2.25 | 連戰 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 兩岸同屬「一個中國」…只要兩岸雙方都秉持民族大義，鞏固反對「臺獨」、堅持「九二共識」的基礎，增進共同維護「一個中國」框架的認知，兩岸各領域合作的前景就是寬廣和光明的。 2. 大陸和臺灣是休戚與共的命運共同體。 3. 同心實現中華民族偉大復興，應該成為兩岸關係的主旋律。 |
| 2013.3.17 | 大 陸 第 12 屆全國人大 1 次會議 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 實現「中國夢」必須走「中國」道路。這就是「中國特色社會主義道路」。…要增強對「中國特色社會主義」的理論自信、道路自信、制度自信，堅定不移沿著正確的「中國」道路奮勇前進。 2. 實現「中國夢」必須弘揚中國精神。這就是以愛國主義為核心的民族精神，以改革創新為核心的時代精神。 3. 廣大臺灣同胞和大陸同胞要攜起手來，支持、維護、推動兩岸關係和平發展，增進兩岸同胞福祉，共同開創中華民族新的前程。 |
| 2013.4.8 | 蕭萬長 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 希望本著兩岸同胞一家人的理念促進兩岸經濟合作。 2. 希望兩岸加強經濟領域高層次對話和協調，共同推動經濟合作邁上新臺階。 3. 希望兩岸加快經濟合作框架協議後續協議商談進程，提高經濟合作制度化水平。 4. 希望兩岸同胞團結合作，共同致力於實現中華民族偉大復興。 |
| 2013.6.13 | 吳伯雄 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 堅持從中華民族整體利益的高度把握兩岸關係大局，最根本的、最核心的是維護國家領土和主權完整。 2. 堅持在認清歷史發展趨勢中把握兩岸關係前途。…兩岸關係和平發展已經成為中華民族偉大復興的重要組成部分…積極宣導「兩岸一家人」的理念…譜寫中華民族繁榮昌盛的嶄新篇章。 3. 堅持增進互信、良性互動、求同存異、務實進取。增進互信，核心就是要在鞏固和維護「一個中國」框架這一原則問題上形成更為清晰的共同認知和一致立場。 4. 堅持穩步推進兩岸關係全面發展。…必須維護反對和遏制任何形式的「臺獨」分裂主張和活動，不能有任何妥協。…積極促進兩岸同胞在厚植共同利益、弘揚中華文化的過程中，增進對「兩岸命運共同體」的認知…。 |

| 日 期 | 會見對象 或會議場合 | 談 話 內 容 摘 要 |
|-----------|---------------|--|
| 2013.10.6 | 在 APEC 會見蕭萬長 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 兩岸雙方應該堅持走兩岸關係和平發展的正確道路，倡導「兩岸一家親」的理念，加強交流合作，共同促進中華民族偉大復興。 2. 兩岸長期存在的政治分歧問題終歸要逐步解決，總不能將這些問題一代一代傳下去。 3. 願意在「一個中國」框架內就兩岸政治問題同臺灣方面進行平等協商，做出合情合理安排。 |
| 2014.2.18 | 連戰 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 兩岸同胞一家親，誰也不能割斷我們的血脈。…大家同根同源、同文同宗，心之相繫、情之相融，本是血脈相連的一家人，…沒有什麼力量能割裂開來。 2. 兩岸同胞命運與共，彼此沒有解不開的心結。…民族強盛，是同胞共同之福；民族弱亂，是同胞共同之禍。…尊重臺灣同胞自己選擇的社會制度和生活方式，也願意首先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇。歷史不能選擇，但現在可以把握，未來可以開創。 3. 兩岸同胞要齊心協力，持續推動兩岸關係和平發展。兩岸雙方要鞏固堅持「九二共識」、反對「臺獨」的共同基礎，深化維護「一個中國」框架的共同認知。這個基礎是兩岸關係之錨，錨定了，才能任憑風浪起，穩坐釣魚臺。…至於兩岸之間長期存在的政治分歧問題，願在「一個中國」框架內，同臺灣方面進行平等協商，作出合情合理安排。 4. 兩岸同胞要攜手同心，共圓中華民族偉大復興的「中國夢」。 |
| 2014.5.7 | 宋楚瑜 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 推動兩岸關係和平發展的方針政策不會改變。 2. 促進兩岸交流合作、互利共贏的務實舉措不會放棄。 3. 團結臺灣同胞共同奮鬥的真誠熱情不會減弱。 4. 制止「臺獨」分裂圖謀的堅強意志不會動搖。 |
| 2014.9.26 | 郁慕明 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 實現中華民族偉大復興是近代以來中華民族最偉大的夢想。 2. 「和平統一、一國兩制」是解決臺灣問題的基本方針。 3. 追求的國家統一不僅是形式上的統一，更重要的是兩岸同胞的心靈契合。 |
| 2014.11.9 | 蕭萬長 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 兩岸雙方在堅持「九二共識」、反對「臺獨」的共同政治基礎上建立並持續增進互信，是確保兩岸關係和平發展正確方向 and 良好勢頭的關鍵。 2. 要為兩岸基層民眾、青年交流往來多創造條件…實現心靈契合。 |

| 日 期 | 會見對象 或會議場合 | 談 話 內 容 摘 要 |
|----------|---------------------------------|---|
| 2015.3.4 | 大陸全國政協第 12 屆 3 次會議的民革、臺盟、臺聯的聯組會 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 堅定不移走和平發展道路，堅定不移堅持共同政治基礎，堅定不移為兩岸同胞謀福祉，堅定不移攜手實現民族復興。 2. 始終把堅持「九二共識」作為同臺灣當局和各政黨開展交往的基礎和條件，核心是認同大陸和臺灣同屬「一個中國」。 3. 「中國夢」既是國家、民族的夢，也是包括兩岸同胞在內的每個中華兒女的夢，…兩岸同胞要攜手同心，為實現中華民族偉大復興貢獻智慧和力量。 |
| 2015.5.4 | 朱立倫 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 堅持「九二共識」、反對「臺獨」是兩岸關係和平發展的政治基礎，其核心是認同大陸和臺灣同屬「一個中國」。 2. 深化兩岸利益融合，共創兩岸互利雙贏，增進兩岸同胞福祉，是推動兩岸關係和平發展的宗旨。 3. 兩岸交流，歸根到底是人與人的交流，最重要的是心靈溝通。…中華文化是兩岸同胞共同的精神財富，也是兩岸同胞血脈相連的精神紐帶。 4. 國共兩黨和兩岸雙方要著眼大局，本著相互尊重的精神，不僅要求同存異，更應努力聚同化異，不斷增進政治互信。 5. 中華民族偉大復興要大家一起來幹。 |
| 2015.9.1 | 連戰 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 大陸和臺灣是不可分割的命運共同體。 2. 團結一心為實現中華民族偉大復興而共同奮鬥。 3. 在「九二共識」、反對「臺獨」基礎上，開闢兩岸關係和平發展道路。…這是一條有利於兩岸同胞團結奮鬥、實現互利雙贏的正確道路。 |
| 2016.3.5 | 大 陸 12 屆全國人大 4 次會議上海代表團審議 | <p>大陸對臺大政方針是明確的、一貫的，不會因臺灣政局變化而改變。將堅持「九二共識」政治基礎，繼續推進兩岸關係和平發展。「九二共識」明確界定了兩岸關係的性質，是確保兩岸關係和平發展行穩致遠的關鍵。承認「九二共識」的歷史事實，認同其核心意涵，兩岸雙方就有了共同政治基礎，就可以保持良性互動。將持續推進兩岸各領域交流合作，深化兩岸經濟社會融合發展，增進同胞親情和福祉，拉近同胞心靈距離，增強對命運共同體的認知。將堅決遏制任何形式的「臺獨」分裂行徑，維護國家主權和領土完整，絕不讓國家分裂的歷史悲劇重演。…實現中華民族偉大復興需要兩岸同胞攜起手來同心幹。</p> |
| 2016.7.1 | 中國共產黨成立 95 周年大會 | <p>推進「祖國」和平統一進程、完成「祖國」統一大業，是實現中華民族偉大復興的必然要求。…堅持「九二共識」、反對「臺獨」是兩岸關係和平發展的政治基礎。堅決反對「臺獨」分裂勢力。…兩岸雙方應該胸懷民族整體利益，攜手為實現中華民族偉大復興的「中國夢」共同打拼。</p> |

| 日 期 | 會見對象 或會議場合 | 談 話 內 容 摘 要 |
|------------|------------------|--|
| 2016.11.1 | 洪秀柱 | 1. 堅持體現「一個中國」原則的「九二共識」。…在「一個中國」原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，一貫主張。 2. 堅決反對「臺獨」分裂勢力及其活動。確保國家主權和領土完整是國家核心利益，是一條不可逾越的紅線。…任何政黨、任何人、任何時候、以任何形式進行分裂國家活動，都將遭到全體中國人民堅決反對。 3. 推進兩岸經濟社會融合發展。…將本著「兩岸一家親」的理念，同臺灣同胞分享大陸發展機遇。 4. 共同弘揚中華文化。…闡發中華文化的時代內涵，厚植兩岸同胞的精神紐帶，促進心靈契合，增強中華文化自信、中華民族自信。 5. 增進兩岸同胞福祉。 6. 共同致力於實現中華民族偉大復興。…兩岸關係發展、臺灣同胞前途繫於中華民族偉大復興。 |
| 2016.11.11 | 紀念孫中山先生誕辰150周年大會 | 實現「祖國」完全統一，是中華民族根本利益所在，…兩岸是割捨不斷的命運共同體。…堅持「九二共識」的共同政治基礎，深化兩岸經濟社會融合，增進同胞福祉和親情。…兩岸同胞前途命運同中華民族偉大復興密不可分。…絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊「中國」領土從「中國」分裂出去！ |
| 2017.8.1 | 共軍建軍90周年大會 | 1. 為實現「兩個一百年」奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的「中國夢」而不懈奮鬥。 2. 絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊「中國」領土從「中國」分裂出去，誰都不要指望會吞下損害主權、安全、發展利益的苦果。 |
| 2017.10.18 | 中共19大 | 1. 解決臺灣問題、實現「祖國」完全統一，是全體中華兒女共同願望，是中華民族根本利益所在。 2. 堅決維護國家主權和領土完整，絕不容忍國家分裂的歷史悲劇重演。 3. 絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊「中國」領土從「中國」分裂出去！ |
| 2018.3.20 | 大陸第13屆全國人大1次會議閉幕 | 1. 要堅持「一個中國」原則，堅持「九二共識」，推動兩岸關係和平發展，擴大兩岸經濟文化交流合作，……推進「祖國」和平統一進程。 2. 維護國家主權和領土完整，實現「祖國」完全統一，是全體中華兒女共同願望，是中華民族根本利益所在。 3. 「祖國」的每一寸領土都絕對不能也絕對不可能從「中國」分割出去！ |

註：作者整理自「中共中央臺灣工作辦公室」網站資料，<http://www.gwytb.gov.cn>。

綜觀上述有關的十多次習近平涉臺思想脈絡，大致可以歸納重點：

1. 兩岸共圓中華民族偉大復興的「中國夢」。
2. 堅持「九二共識」，反對「臺獨」的政治基礎。
3. 「和平統一、一國兩制」的基本方針。
4. 兩岸關係和平發展的道路。
5. 「兩岸一家親」、「命運共同體」的民族利益。
6. 弘揚中華文化，厚植兩岸精神紐帶，促進心靈契合。
7. 深化兩岸經濟社會融合發展，互利雙贏。

其中，一再強調「中國夢」，顯見這是習近平強烈的使命感與戰略目標，不斷強調「九二共識」的核心意涵就是「一個中國」原則，在反對「臺獨」方面，更是以嚴厲堅定的口吻提出「六個任何」及「兩個絕對」的要求，較之前任各領導人更是明確而嚴厲的態度與決心；同時也在軟性訴求方面不停地強調兩岸「命運共同體」的民族利益、深化兩岸經濟社會融合發展以及弘揚中華文化的心靈契合。大陸國臺辦和國家發展改委更於 2018 年 2 月 28 日宣布，「為深入貫徹黨的十九大精神和習近平總書記對臺工作重要思想」而發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》的所謂「對臺 31 項措施」。³⁰ 顯示這是一個較之鄧小平、江澤民、胡錦濤三代領導人更有系統、有目標、有步驟的思想體系。誠如時任國臺辦主任張志軍在第 20 期「求是」雜誌撰文指出，「習近平對臺思想」有八大要旨：³¹

1. 深刻闡釋民族復興與兩岸前途的密切聯繫，樹立起共圓「中國夢」這面團結兩岸同胞奮鬥的精神旗幟。
2. 堅持「和平統一、一國兩制」的大政方針，豐富發展了國家和平統一理論。
3. 從國家發展戰略全局謀劃對臺工作，深化了在發展的基礎上解決臺灣問題的戰略思想。

³⁰ 「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」（2018 年 2 月 28 日），2018 年 3 月 25 日下載，《中共中央臺灣工作辦公室》，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180228_11928563.htm。

³¹ 張志軍，「維護和推進兩岸關係和平發展，共圓中華民族偉大復興中國夢——深入學習習近平總書記對臺工作重要思想」求是雜誌（北京），第 20 期（2016 年 10 月 15 日），2017 年 8 月 4 日下載，<http://www.qstheory.cn>。

4. 堅持兩岸關係和平發展正確道路，豐富了兩岸關係和平發展的政策內涵。
5. 堅持「一個中國」原則，揭示「九二共識」核心意涵對兩岸關係的重要意義。
6. 堅定捍衛國家主權和領土完整，堅決反對任何形式的「臺獨」分裂活動。
7. 倡導「兩岸一家親」的理念，豐富了做臺灣人民工作的思想內涵。
8. 促進兩岸經濟社會融合發展，增強兩岸命運共同體的認知。

總之，習近平對臺思想是以「兩岸共圓中華民族偉大復興的中國夢」為最高戰略目標，以堅持「九二共識」、反對「臺獨」作為對臺工作的政治基礎，以「和平統一、一國兩制」作為解決臺灣問題、完成「祖國」統一的最佳方式，並且在和平發展道路上，弘揚中華文化，倡導「兩岸一家親」、命運共同體的整體中華民族利益，持續深化兩岸經濟社會融合發展，創造互利雙贏局面。

從習近平上臺以來，加上今（2018）年第13屆全國人大1次會議修憲，刪除國家主席任期制等等，都可看出，「習近平思想」所開展的執政風格，均已貫徹在其大批的人事改組、機構改革、整風肅貪反腐等施政領域，「習近平思想」的新動向，將成為世界各國，尤其是臺灣必須審慎評估、嚴肅應對的新課題。

肆、習近平對臺思想對兩岸關係影響

習近平2012年11月掌權以來，如同他的所有前任者一樣，他從一開始的「兩岸一家親」、³²「三中一青」、³³「地動山搖」、³⁴「四個堅定不移」，³⁵

³² 羅印中、陳秀蘭，「兩岸一家親，陸對臺大政方針」（2014年3月13日），2017年1月27日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140313002130-260301>。

³³ 李英明、高順德，「大陸對臺『三中一青』政策之觀察評析」（2014年7月14日），2017年1月27日下載，《財團法人國家政策研究基金會國政評論》，<http://www.npf.org.tw/1/13849>。

³⁴ 汪莉娟、李春，「習重申九二共識：基礎不牢，地動山搖」（2015年3月5日），2017年1月3日下載，《世界新聞網》，<http://www.worldjournal.com/2610831>。

³⁵ 陳華昇，「習近平2015年在『兩會』發表對臺講話之評析」（2015年4月16日），2017年1月3日下載，《財團法人國家政策研究基金會國政評論》，<http://www.npf.org.tw/1/14933>。

到 2016 年 5 月 20 日對蔡總統就職演說的回應稱「一份沒有完成的答卷」，³⁶ 以及 2016 年 11 月中共 18 屆 6 中全會後、亦即蔡總統就職後習近平首次對涉臺事務公開聲稱的「兩岸是割捨不斷的命運共同體，共同實現中華民族復興，以開創中華盛世」的溫情喊話，³⁷ 加上聖多美普林西比、³⁸ 多明尼加和我斷交，³⁹ 或遼寧號航母及戰機繞臺演訓⁴⁰ 等等，均是在於蔡政府迄未對所謂兩岸關係的政治基礎「九二共識」、「一個中國原則」做出「善意」回應，而有所示警，也呼應了習近平追求中華民族偉大復興，把對臺政策思想，融入到國際戰略格局中去做決策考量所展現的或軟或硬、或軟硬兼施，文攻武嚇的手段與策略，這都是為了因應兩岸情勢、國際局勢發展所不斷調整的戰術層面的一種策略運用，它是兩岸一種博弈的過程，是會變動的。變的是不同時期有不同的訴求重點或鬥爭策略與手段，有時「防獨」重於「促統」，有時兩者並重，有時在手段上軟硬兼施，有時「軟的更軟、硬的更硬」，有時強調美「中」共管「臺獨」。⁴¹ 但萬變不離其宗，絕不會偏離其對臺工作思想的核心。誠如 2017 年 1 月 14 日大陸外交部發言人陸慷強調的「一個中國原則是不可談判的」。⁴² 易言之，習近平對臺工作大政方針是「底線清晰，彈性務實」，既有「原則的堅定性，策略的靈活性」，更有「與時俱進」的務實作法。

簡言之，習近平對臺思想是以「民族主義」作為策略主軸，是以實現中華民族偉大復興的「中國夢」為主旋律，是包括臺灣人民在內的兩岸

³⁶ 陳言喬，「一份沒有完成的答卷」。

³⁷ 林怡廷，「習核心定調的洪習會，能為國民黨加分嗎？」（2016 年 11 月 2 日），2016 年 12 月 29 日下載，《天下雜誌電子網》，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5079124>。

³⁸ 許依晨、管嫻媛，「聖國與我斷交」（2016 年 12 月 21 日），2017 年 1 月 27 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/news/story/10677/2182988>。

³⁹ 楊孟立、李文輝，「多明尼加閃電斷交」（2018 年 5 月 2 日），2018 年 5 月 18 日下載，《中時電子報》，www.chinatimes.com/newspapers/20180502000455-260118。

⁴⁰ 「遼寧號繞臺演訓，中國曝光清晰照」（2017 年 1 月 2 日），2017 年 1 月 28 日下載，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1935112>。以及涂鉅旻、彭琬馨、蘇永要報導，自由時報，2017 年 1 月 12 日，A3 版。

⁴¹ 「習近平：太平洋容得下中美兩個大國」（2014 年 7 月 9 日），2017 年 1 月 27 日下載，《文匯網》，<http://news.wenweipo.com/2014/07/09/IN1407090034.htm>。

⁴² 連雋偉報導，「陸：一中不可談判」，中國時報，2017 年 1 月 16 日，第 A9 版。

「中國夢」，是以「愛國主義」為核心的「中國夢」。⁴³

因此，就宏觀角度言，探析習近平對臺思想，必不能脫開習近平的「中國夢」基本思路，及實現夢想的戰略部署與決心。對內，強勢推動「四個全面」（全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國、全面從嚴治黨）的戰略部署，亦即為了掃除可能破壞中共長期執政，以及影響「中國夢」實現，所開出的強效策略與手段。對外，則以「親、誠、惠、容」鞏固睦鄰友好，維繫和平穩定的周邊環境，期在面向「兩個一百年」（2021 建黨 100 年、2049 建政 100 年）的奮鬥目標和中華民族偉大復興的實現，得以避免被周邊區域衝突或外力干擾而無法圓夢。⁴⁴ 其次，從微觀角度觀之，習近平的「六個絕不」（絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、任何時候、任何形式、任何一塊中國領土分裂出去），代表硬的一面，毫無妥協餘地，手段上，持續對臺國際空間壓縮，例如，邦交國的截斷、國際組織與國際活動的干擾等。軟的一面，則「只要承認九二共識，認同大陸和臺灣同屬一個中國，我們都願意同其交往」，做法上，例如，落實對臺商、臺胞「國民化待遇」，開放臺籍律師可承作民事案件、臺商可經營商鋪店面、臺灣博士可到大陸任教等等。⁴⁵

因此，基本上，習近平的「中國夢」不僅點出了大陸在全球崛起的具體路線藍圖，更是將兩岸關係納入另外一個更寬廣的框架，而超越了胡錦濤時期的「一中框架」。但是，「中國夢」是否能為兩岸關係勾勒出一個「兩岸夢」，亦即在臺灣的中華民國由於民主、自由、主張多元，不同的政治信仰與意識形態，存在不同而有時對立的夢想，臺灣本身內部尚且無法取得一致共識，或「統」、或「獨」、或「維持現狀」，不一而定。⁴⁶ 蔡總統除了多次宣示，依據《中華民國憲法》及《兩岸人民關係條例》來處理兩岸事務外，更於就職一周年之際，拋出「新情勢、新問卷、新模式」

⁴³ 羅致政，「習近平的中國夢與中共對臺政策」（2013 年 4 月 30 日），2017 年 1 月 4 日下載，http://www.tri.org.tw/trinews/doc/1020430_1.pdf。

⁴⁴ 黃介正，「中國夢戰略維穩的過場」，中國時報，2016 年 11 月 2 日，第 A10 版。

⁴⁵ 黃清龍，「習核心對臺政策出鞘」，中國時報，2016 年 11 月 16 日，第 A11 版。

⁴⁶ 翁明賢，「建構兩岸關係的和平穩定與互動架構：建構主義集體身分的觀點」，戴萬欽主編，世界新格局與兩岸關係：和平與互惠的新機會（臺北：時英，2013 年 5 月），頁 307。

的「三新論」主張，呼籲兩岸要共同面對一張「新的問卷」，要「共同解答」，⁴⁷但始終得不到習近平的善意回應。因此，基本上，現階段政府只能「以拖待變」，在目前兩岸雙方尚難「心靈契合」，對「一中」認知前提未定之下，如何透過「中國夢」來涵蓋「臺灣夢」，進而建構「兩岸夢」，確實有其理念上的挑戰。⁴⁸

總之，習近平現階段對臺政策思想，不管是「促統」或「反獨」，都只能以口頭表述，並兼以利誘、分化或文攻、或武嚇、或窮臺、或壓縮臺灣對外國際空間，而無法更進一步採取實際行動。就促統言，它必須先解決中華民國的定位問題。就「反獨」言，若進一步採取實際行動，勢將引發美、日或其他利益相涉國家的不安與介入。⁴⁹另外，眾所周知，當今大陸已成為僅次於美國的世界第二大經濟體，美「中」實力對比差距不斷縮小，美「中」共同利益越來越多，合作領域越來越廣泛，如美「中」共同攜手處理的北韓核武爭議即是最好的例子，因而美國總統川普也表態會遵行「一個中國」政策，奉行「一個中國」政策就成了美「中」關係的政治基礎。美國遵行「一個中國」政策並非僅是對「中國」的承諾，更因為這是一項最符合美國利益的政策選擇，而臺灣問題涉及「中國」的核心利益，就美國立場言，臺灣問題的長期存在，以及兩岸關係的適度緊張，是分散「中國」精力、干擾「中國」實施國家發展戰略的有效手段之一，在地區事務上，包括南海問題，以及阻撓大陸海洋戰略實施方面，臺灣是制約「中國」最好的策略角色。⁵⁰由此觀之，習近平對臺政策思想也必須考量到國際政經局勢的演變，在美「中」戰略競爭持續上升下，特別是美國川普上臺後，從川普指責大陸是匯率操縱國，到與習近平建立起非常好的

⁴⁷ 陳昌宏，「『川習會』競合博弈各有斬獲—蔡總統再拋兩岸『三新』主張」，頁 15。

⁴⁸ 翁明賢，「建構兩岸關係的和平穩定與互動架構：建構主義集體身分的觀點」，頁 307。

⁴⁹ 顏建發，「習近平對臺政策的可能架構與內涵」，臺灣國際研究季刊（臺北），第 9 卷第 4 期（2013 年冬季號），頁 39-61，2017 年 1 月 4 日下載，<http://www.tisanet.org/quarterly/9-4-2.pdf>。

⁵⁰ 修春萍，「特朗普明確表態奉行一個中國政策之後」（2017 年 4 月 1 日），2017 年 4 月 28 日下載，《中評網》，<http://hk.crntt.com/doc/1045/8/8/9/104588928.html?coluid=247&kindid=14051&doid>。

私人關係，不想給習近平添麻煩而拒絕再度和蔡總統通電話。⁵¹ 習近平似乎暫時在兩岸關係上占了上風，但可以說，習近平在此國際局勢下，現階段對臺政策思維也只能僅止於利誘分化、文攻武嚇、窮臺或壓縮臺灣對外國際空間而無法進一步採取實際統一行動。因此，兩岸關係的角力與互動，目前是處於一種博弈的過程，討價還價的狀態，雙方鬥而不破，尚未達攤牌階段。

伍、結語

由於臺灣民主化、本土化運動在政治人物不斷推進下，「臺灣主體性」自 90 年代以來已是不被臺灣人民反對的社會共識。⁵² 2014 年 9 月間，時任民進黨主席蔡英文接受媒體訪問時亦曾表示「臺灣前途應由臺灣 2300 萬人決定」，⁵³ 因此，「臺灣主體性」的認知與「中國主權」的認知似乎成了兩條平行線，幾無交集，甚且還是存在著高風險因子的平行線。面對習近平「中華民族偉大復興」的「中國夢」，如何在此兩兩相對的平行線上，獲取我臺灣的最佳生存利益與戰略空間，向來各界多有見仁見智的看法。

誠如前述，兩岸關係的發展除了彼此的實力與互動之外，還牽涉到外在國際政經體系的變遷與規範，所以習近平目前無法進一步採取實際行動，避免美、日等利益相涉國家干涉，因此，兩岸關係應當放在全球化架構下來審視，兩岸關係同時必然也是亞太區域安全及大陸整體對外關係的一環。⁵⁴ 蔡總統於就職演說中表明了要「在既有的事實與政治基礎上，

⁵¹ 白德華報導，「從川蔡斷線談起，臺灣得先有裡子，再講面子」，中國時報，2017 年 4 月 29 日，第 A1 版。

⁵² 「臺灣主體性」，2017 年 1 月 30 日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/臺灣主體性>。

⁵³ 「習近平提一國兩制，蔡英文：臺灣前途 2300 萬人決定」（2014 年 9 月 26 日），2017 年 1 月 30 日下載，《獨立媒體》，<http://www.twimi.net/detail.php?mid=2609>。

⁵⁴ 徐斯儉，「後極權轉型的極限」，徐斯儉主編，習近平大棋局（臺北：左岸文化，2016 年 7 月），頁 47。

依據《中華民國憲法》、《兩岸人民關係條例》來推動處理兩岸關係，⁵⁵ 大陸國臺辦給了「一份未完成的答卷」之回應，使得兩岸處於既「冷和」又「冷對抗」狀態。從另一方面看，蔡總統只要持續不斷重複就職演說中有關推動兩岸關係的說法與做法，即能維持一段相當長的兩岸鬥而不破的局面。

習近平對臺思想顯為「中共傳統對臺立場」、「大陸內部政局」、「臺灣內部政局」與「國際局勢」相互糾結的產物。當前「中共傳統對臺立場」與「大陸內部政局」，因習近平權力逐步鞏固而未見大幅變動，「臺灣內部政局」也持續數十年的紛擾，近期難有大幅蛻變可能，而「國際局勢」的轉變讓大陸似日漸有能力與美國抗衡，使大陸信心倍增，對臺壓迫態勢亦將持續，因此，習近平對臺思想的主軸，短期內也不會改變。

參考書目

一、專書部分：

邵宗海，2013 年。《中共對臺政策》。臺北：唐山。

徐斯儉主編，2016 年。《習近平大棋局》。臺北：左岸文化。

戴萬欽主編，2013 年。《世界新格局與兩岸關係》。臺北：時英。

二、期刊部分：

徐斯儉，2014/9。「習近平反腐的內外邏輯」，亞太和平月刊（臺北），第 6 卷第 9 期，頁 4-5。

社論，2016/12/1。「蔡英文必須打開的潘朵拉盒子」，多維 TW 月刊（臺北），第 13 期，頁 6-7。

李智琦，2013/4。「習近平的決策心理分析：從胡規習隨展望兩岸關係」，戰略安全研析（臺北），第 96 期，頁 45-53。

⁵⁵ 「蔡英文總統就職演說中英文全文」（2016 年 5 月 20 日），2017 年 1 月 30 日下載，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605205012-1.aspx>。

張五岳，2014/12。「APEC『蕭習會』的意義與中共對臺政策」，亞太和平月刊（臺北），第6卷第12期，頁7。

莊哲揚，2013年。小國外交政策分析：以比利時對歐盟外交政策為例。臺北：東吳大學政治系碩士論文。

賴錦宏，2014/10/20。「辦周永康，習李打貪最高潮」，聯合報，第A12版。

林克倫，2014/11/15。「歐習瀛臺夜話，從康熙聊到白宮」，聯合報，A16版。

施曉光，2016/12/18。「中國學者：一國兩制就是臺灣自治」，自由時報，第A2版。

黃介正，2016/11/2。「中國夢戰略維穩的過場」，中國時報，A10版。

黃清龍，2016/11/16。「習核心對臺政策出鞘」，中國時報，A11版。

陳昌宏，2017/5/25。「『川習會』競合博弈各有斬獲—蔡總統再拋兩岸『三新』主張」，中共研究（新北市），第51卷第3期，頁8-9。

三、網路部分：

2014/9/25 下載。「習近平反貪腐打『老虎』、周永康遭立案審查」，《ET today 東森新聞雲》，〈<http://www.ettoday.net/news/20140729/383663.htm>〉。

2014/9/25 下載。習近平誓反貪腐「打鐵還需自身硬」，《東方日報》，〈http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20121116/00174_001.html〉。

2014/9/23 下載。中共十八屆三中全會公報全文，《BBC 中文網》，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131112_183rdannualplenum.shtm〉。

2014/9/25 下載。中共三中全會閉幕設國安委和改革小組，《自由時報電子報》，〈<http://news.1tn.com.tw/news/world/paper/729966/print>〉。

陳華昇，2009/9/30。「從大歷史的視野看中共建政與兩岸分立六十年」，國政研究報告，《國家政策基金會》，〈<http://www.npf.org.tw/print?sid=6524>〉。

張五岳，2012/11/23。「解構中共『十八大』對臺政策」，《亞太和平研究基金會》，〈<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=306>〉。

羅添斌，2009/3/14。溫家寶在人大會議閉幕後中外記者會發言，《自由時報電子報》，〈<http://news.1tn.com.tw/news/focus/paper/287429>〉。

2014/10/22 下載。中共十八大報告全文，《多維新聞網》，〈<http://18.dwnnews.com/big5/news/2012-11-08/58948183-all.html>〉。

2014/10/27 下載。中國共產黨第十八屆四中全會公報全文 -- 河北頻道，《人民網》，〈<http://he.people.com.cn/BIG5/n/2014/1024/c192235-22704746.html>〉。

林怡廷，2016/11/2。「習核心定調的洪習會，能為國民黨加分嗎？」，《天下雜誌電子網》，〈<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5079124>〉。

2012/11/8。中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，《人民網》，〈<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/index.html>〉。

羅印中、陳秀蘭，2014/3/13。「兩岸一家親，陸對臺大政方針」，《中時電子報》，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140313002130-260301>〉。

李英明、高順德，2014/7/14。「大陸對臺『三中一青』政策之觀察評析」，《財團法人國家政策研究基金會國政評論》，〈<http://www.npf.org.tw/1/13849>〉。

汪莉娟、李春，2015/3/5。「習重申九二共識：基礎不牢，地動山搖」，《世界新聞網》，〈<http://www.worldjournal.com/2610831>〉。

顏建發，2013/ 冬季號。「習近平對臺政策的可能架構與內涵」，臺灣國際研究季刊，第 9 卷第 4 期，頁 39-61，〈<http://www.tisanet.org/quarterly/9-4-2.pdf>〉。

威克，2014/6/11。「臺灣未來由臺灣 2300 萬人民決定」，《BBC 中文網》，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140611_china_taiwan_fanliqing〉。

習近平，2013/3/17。「在第十二屆全國人民代表大會第一次會議上的講話」，《中共中央臺灣工作辦公室》，〈http://www.gwyttb.gov.cn/zt/xij Jinpingzhuan ti/201504/t20150409_9538226.htm〉。

張志軍，2016/10/15。「維護和推進兩岸關係和平發展，共圓中華民族偉大復興中國夢—深入學習習近平總書記對臺工作重要思想」求是雜誌（北京），第 20 期，〈<http://www.qstheory.cn>〉。

中國大陸「十三五時期」產業結構調整研析： 政策趨勢、結構變化及對臺影響

An Analysis of Industrial Structure Adjustment in China during
China's 13th Five-Year Plan Period: Policy Trends, Structure Transitions
and Impacts on Taiwan

溫芳宜 (Wen, Fang-I)

中華經濟研究院第一研究所副研究員

摘要

中國大陸（以下簡稱大陸）近期產業結構已由服務業主導，成為帶動經濟發展的主要動力，特別是互聯網經濟的快速發展，更為大陸產業結構轉型提供重要機會。綜觀大陸近兩年產業變化趨勢，可發現其產業結構調整符合政策要求，亦即政策支持的互聯網產業、高技術產業、生產性服務業等，獲得較多投資關注；與「去產能」有關之採礦及金屬冶煉相關行業則不受投資青睞。此外，各產業應用資訊及互聯網的程度加深；而近年來的海外併購策略也讓大陸業者－特別是對半導體業者－對於關鍵技術的掌握程度提高，並提升大陸業者在其境內及全球市場之產業地位。

面對大陸企圖運用資訊科技與實體經濟融合，朝向智慧製造發展，臺灣廠商應思考如何以過去的硬體經驗為基礎，朝軟體服務轉型，從中獲取商機。此外，大陸十三五期間對於產業關鍵技術自主保障的重視，勢必提升大陸在全球市場之產業地位，對我國廠商形成競爭壓力。而互聯網經濟及大數據應用，將提供大陸在產業發展－特別是新產業、新產品發展優勢；因大數據發展而產生的市場力量，將促使其他國際廠商與大陸合作，對創新產業開展研究。上述大陸產業結構之變化趨勢，可能加大對於臺灣產業的競爭壓力，值得我國重視。

關鍵詞：中國產業結構、十三五規劃、中國製造 2025

壹、前言

大陸自 2015 年發布「中國製造 2025」後，進行產業結構調整之意圖相當明顯。這一方面是因為大陸人口資源稟賦條件與過往逐漸不同，產業結構調整乃不得不為之改變；另一方面，大陸一向以工業作為引領國家經濟發展之動力來源，然而受到過去出口換匯策略影響，因而偏向勞動密集型製造業發展。近年來，人口紅利下降、產能過剩問題以及產業升級瓶頸，迫使大陸在深化改革過程中，必須對產業結構調整提出思考；同時，近期網路經濟的快速成長，也為大陸產業結構調整及產業轉型提供機會。

本文將針對大陸「十三五時期」的產業結構變化進行研析，首先說明大陸目前的產業結構變化背景，其次敘述「十三五時期」之產業政策重點，而後探討大陸近期產業結構變化趨勢，及其對臺影響。

貳、大陸「十三五時期」產業結構變化背景

大陸產業結構轉變之背景，可由其人口結構變動趨勢、產業發展困境，以及近期網路經濟發展商機等三方面加以說明。

一、大陸人口結構轉變

大陸過去的產業發展有賴其人口優勢作為支撐。經濟開放初期，為透過外匯累積達到快速經濟成長的效果，因而在政策上優先發展勞動密集型、出口導向型製造業。然而，大陸人口結構正逐漸轉變，除了勞動供應受到影響之外，產業發展條件也將與過去不同。自「十二五時期」中期開始，大陸人口結構已出現轉折：原本在「十二五時期」中期以前仍為上升趨勢的勞動人口（15 至 64 歲）數量，在 2013 年達到近 10.06 億的高峰後，逐漸下滑；在此同時，老齡人口（65 歲以上）正逐漸上升。根據 2017 年聯合國人口報告「World Population Prospect」之中推計（medium variant）預估結果，大陸總人口數在 2030 年之前將達到 14.41 億的高點；此外，平均每百位勞動人口所需扶養之老齡及幼齡人口總合逐

年增加，預計 2030 年，每百位勞動人口須扶養 48.0 人。¹ 隨著大陸人口紅利優勢逐漸消失，其產業發展模式亦必須對此做出因應。

二、大陸產業發展困境

根據國際經濟發展經驗，隨著技術進步、經濟規模擴張、人民所得提高以及消費結構的改變，一國的產業結構重心，將由初級產業轉變為第二產業，再轉變為服務業。近年來大陸工業、服務業在國民經濟的占比變化，雖然有著工業比重逐漸降低、服務業比重逐漸增加之趨勢，然而，產業內部的結構組成，卻顯示大陸的產業結構升級正面臨挑戰。

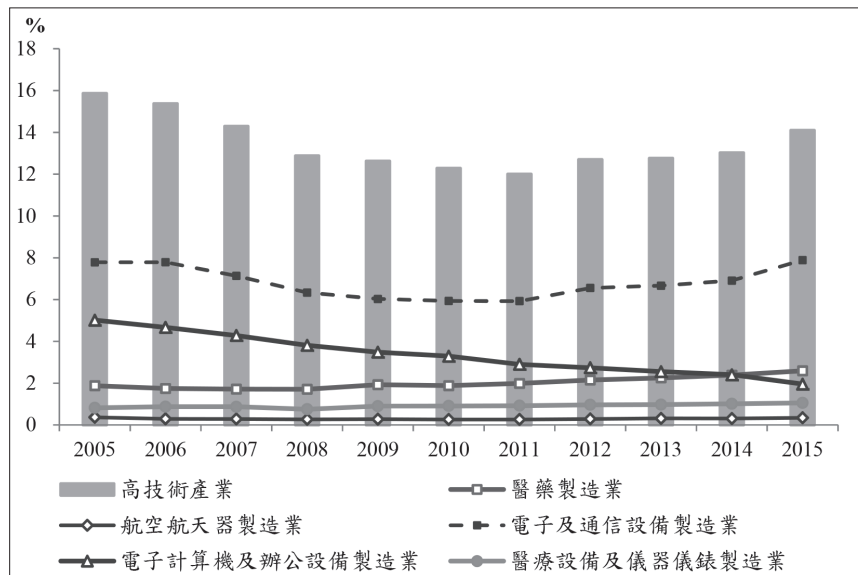
由工業角度而言，製造業雖然在大陸經濟發展中扮演著重要角色，然而高技術製造業的發展卻難以取得進一步突破。統計資料顯示，2005 至 2015 年間，大陸製造業主營業務收入由 21.38 兆元（人民幣，下同）增加至 99.27 兆元，10 年間成長 3.6 倍；在此同時，高技術產業的主營業務收入由 3.39 兆元增加至 14 兆元，成長 3.1 倍，速度較整體製造業緩慢。此外，就高技術產業的分項業別來看（圖 1），則 2005 至 2010 年間，各項高技術產業占整體製造業比重幾乎都呈現下降或持平的狀態；直到 2012 年起，醫藥製造業以及電子及通信設備製造業占製造業比重才有所成長。2015 年，大陸高技術製造業占製造業比重仍只有 14.10%，未回復 2005 至 2006 年的水準。

大陸高技術製造業的發展困境，也表現在產品附加價值不高，以及未能掌握產業關鍵技術的問題上。根據「中國歐盟商會」於 2017 年發布之報告，² 大陸在 2015 年生產並組裝了全球 28% 的汽車、60% 的彩色電視、50% 的冰箱以及 80% 的冷氣，顯示其作為全球製造工廠的角色已無庸置疑。然而，大陸生產商品之附加價值，卻多半由海外市場賦予。根據 OECD 統計，大陸本身附加價值占出口毛額比重，雖然近 10 年來逐漸

¹ “World Population Prospects: The 2017 Revision” (2017), download date: Dec 6, 2017, *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division*, <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>.

² European Union Chamber of Commerce in China (2017), “China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces.”

上升，由 2003 年的 61.30% 增加至 2014 年的 70.7%，然而相較於德國的 74.6%、美國 84.7%，以及日本 81.8%，仍有差距。³ 此外，大陸製造了全球 8 至 9 成的電腦及手機，然而其生產所需之 IC 晶片卻有 80% 以上仰賴進口，⁴ 顯示大陸並未掌握重要產業的關鍵技術及材料，此為大陸產業發展在「十三五時期」亟欲改變的現象。



資料來源：中國高技術產業統計年鑑；本研究整理。

圖 1 大陸高技術產業占製造業整體主營業務收入比重

除了高技術產業的發展挑戰之外，大陸過去對經濟及產業發展習於透過國家政策達到干預及刺激效果，因而降低了企業在決策過程中對於生產成本應有的考量。缺乏效率的生產者往往在國家政策支持下繼續生產，造成市場上的過度供給。而 2008 年因應金融海嘯而採取的 4 兆投資計畫，對於企業形成更大的刺激效果，並使部分產業出現產能過剩的結果。

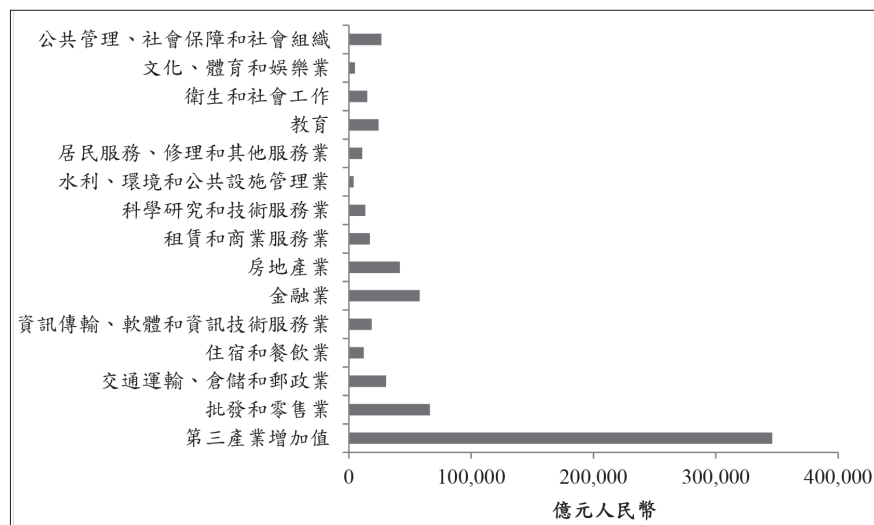
「2015 中國企業經營者問卷跟蹤調查報告」針對大陸企業目前所在

³ 數據來自 OECD data - domestic value added in gross exports, 2017 年 12 月 6 日瀏覽，<https://data.oecd.org/trade/domestic-value-added-in-gross-exports.htm>。

⁴ 「《中國製造 2025》解讀之五：準確把握實施《中國製造 2025》的整體要求」（2015 年 5 月 19 日），2017 年 12 月 6 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-05/19/c_127818540.htm。

行業之產能過剩現象進行提問，結果顯示，採礦業者中約有 85% 認為該行業面臨「比較嚴重」或「非常嚴重」的產能過剩問題；製造業中的紡織、造紙、化纖、非金屬製品、黑色金屬、有色金屬、通用設備、汽車等行業，認為所屬行業具有「比較嚴重」或「非常嚴重」產能過剩現象之業者比重合計亦超過 85%。在服務業方面，則建築業及房地產業的產能過剩現象最為嚴重，認為上述行業存在「比較嚴重」或「非常嚴重」產能過剩現象之企業比重超過 75%。⁵

最後，服務業產業結構同樣存在產業升級的需求。目前，大陸服務業占整體經濟之重要性雖然逐漸提高，發展重點卻集中於批發零售業、金融業以及房地產業。以 2015 年資料為例，當年度大陸第三產業增加值達到 34.6 兆元，其中，批發及零售業占 19.1%、金融業占 16.7%，房地產業占 12.0%。反觀可能回饋製造業發展的交通運輸、倉儲及郵政業，以及資訊傳輸、軟體及資訊技術服務業等生產性服務業，其占比僅有 8.8% 及 5.4%，顯示大陸服務業發展在結構上必須有所調整（圖 2）。



資料來源：中國第三產業統計年鑑；本研究整理。

圖 2 2015 年大陸第三產業及其分項產業增加值

⁵ 中國企業家調查系統，「企業經營者對宏觀形勢及企業經營狀況的判斷、問題和建議－2015
• 中國企業經營者問卷跟蹤調查報告」，管理世界，2015 年 12 期。

三、網路經濟為大陸產業轉型契機

雖然大陸人口結構改變將對未來產業發展造成影響，製造業、服務業也面臨產業升級與產業結構調整之挑戰，然而，近年來網路環境及數位經濟之快速發展，將刺激大陸產業創新、為產業提供轉型機會。

在網路環境方面，大陸網路寬頻用戶以及上網人數在近十餘年來快速增加（表 1）。上網人數由 2005 年的 1.1 億人增加至 2015 年的 6.9 億人，增加 5.2 倍；網路寬頻用戶數量則由 3,735 萬戶增加至近 2.6 億戶，增加約 5.9 倍。大陸近年來的網路發展，亦顯現在移動互聯網用戶的快速成長。統計資料顯示，在 2014 至 2015 年間，大陸移動互聯網用戶數量即由 8.7 億戶增加至 9.6 億戶，一年之間增加近九千萬戶，足見大陸網路環境為網路經濟提供厚實的發展基礎。

表 1 大陸互聯網發展指標

| | 網路寬頻用戶 (萬戶) | 上網人數 (萬人) | 移動互聯網用戶 (萬戶) |
|------|-------------|-----------|--------------|
| 2005 | 3,735.0 | 11,100 | — |
| 2006 | 5,085.3 | 13,700 | — |
| 2007 | 6,641.4 | 21,000 | — |
| 2008 | 8,287.9 | 29,800 | — |
| 2009 | 10,397.8 | 38,400 | — |
| 2010 | 12,629.1 | 45,730 | — |
| 2011 | 15,000.1 | 51,310 | — |
| 2012 | 17,518.3 | 56,400 | — |
| 2013 | 18,890.9 | 61,758 | — |
| 2014 | 20,048.3 | 64,875 | 87,522.1 |
| 2015 | 25,946.6 | 68,826 | 96,447.2 |

資料來源：中國統計年鑑。

至於網路經濟發展方面，麥肯錫全球研究院報告指出，2013 年大陸 iGDP 占 GDP 比重為 4.4%，名列全球第 5。⁶ 此外，在電子商務發展上，2005 年大陸電子商務占全球比重仍不足 1%，然而在 2016 年已達到全球 40% 以上；至於行動支付金額更於 2016 年達到 7,900 億美元，為美國

⁶ Woetzel, Jonathan, Chen, Y., Seong, J., Leung, N., Sneader, K., Kowalski, J. (2016). “China’s Choice: Capturing the \$5 Trillion Productivity Opportunity,” download date: December 6, 2017, 《The McKinsey Global Institute》, <https://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/capturing-chinas-5-trillion-productivity-opportunity>.

行動支付金額的 11 倍。⁷ 上述數據顯示，大陸網路經濟發展不僅成長快速，且居於全球領先地位。

目前，大陸的網路經濟主要由電子商務平臺、網路零售等消費行為帶動，雖然聚焦於民生消費相關行業，但對於大陸的產業升級轉型具有刺激作用。例如：藉由處理網路購物大量數據之經驗，大陸可快速提升其資訊處理能力，有利於將大數據應用於各項產業。此一資料匯集及處理優勢，不僅可幫助生產者更瞭解消費需求，以達到供需平衡及提升生產效率之效果，甚至對未來的汽車互聯網、自動駕駛、醫療雲等創新業別發展，也將提供相當的根基及助力。

參、大陸「十三五時期」之產業政策重點

關於大陸「十三五時期」的產業政策重點，本文以下利用「中國製造 2025」以及「十三五規劃」等政策文件進行歸納，依產業政策之方向及目標提出說明。

一、「中國製造 2025」的產業政策方向

影響大陸未來 10 至 30 年產業發展之政策文件，首推「中國製造 2025」。此一政策文件於 2015 年 5 月提出，是大陸第 1 次以整體製造業為規劃對象，針對製造業發展至今面臨之問題，提供解決原則及方向。其文件名稱雖以「製造」為名，然而由於未來的產業發展勢必朝向工業與服務業融合發展，因此，「中國製造 2025」文件中亦不乏與現代服務業相關之政策內容。

根據「中國製造 2025」，大陸製造業發展之目標在於由「製造業大國」轉變為「製造業強國」，此一目標將分為 3 階段執行。第 1 階段，是大陸在 2025 年邁入製造強國行列；第 2 階段是在 2035 年達到世界製造強國陣營中等水準；至於第 3 階段，則是在 2045 年至 2049 年，製造業綜合實

⁷ Woetzel, Jonathan, Seong, J., Wang, W., Manyika, J., Chui, M., Wong, W. (2017). "Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness," download date: Dec 6, 2017, *The McKinsey Global Institute*, <https://www.mckinsey.com/global-themes/china/digital-china-powering-the-economy-to-global-competitiveness>.

力進入世界製造強國前列。為了達到上述 3 階段目標，「中國製造 2025」為大陸產業發展工作，設定 9 大戰略任務、10 大重點產業以及 5 大工程（表 2）。由表中資料可知，大陸未來產業發展主軸有兩大方向：一是設法跨越目前產業發展困境、彌補目前產業不足之處。二是跳脫過去以製造業為重的產業發展思維，為未來大陸產業尋求創新發展的方向。

表 2 「中國製造 2025」之 9 大戰略任務、10 大重點產業以及 5 大工程

| 9 大戰略任務 | |
|--|---------------------|
| 1. 提高國家製造業創新能力 | 6. 大力推動重點領域突破發 |
| 2. 推進資訊化與工業化深度融合 | 7. 深入推進製造業結構調整 |
| 3. 強化工業基礎能力 | 8. 積極發展服務型製造和生產性服務業 |
| 4. 加強品質品牌建設 | 9. 提高製造業國際化發展水準 |
| 5. 全面推行綠色製造 | |
| 10 大重點產業 | |
| 1. 新一代資訊技術產業 | 6. 節能與新能源汽車 |
| 2. 高檔數控機床和機器人 | 7. 電力裝備 |
| 3. 航空航太裝備 | 8. 農機裝備 |
| 4. 海洋工程裝備及高技術船舶 | 9. 新材料 |
| 5. 先進軌道交通裝備 | 10. 生物醫藥及高性能醫療器械 |
| 5 大工程 | |
| 1. 製造業創新中心（工業技術研究基地）建設工程 2020 年目標：形成 15 家左右製造業創新中心。 2025 年目標：力爭形成 40 家左右製造業創新中心。 | |
| 2. 智慧製造工程 2020 年目標：製造業重點領域智慧化水準顯著提升；試點示範項目運營成本降低 30%，產品生產週期縮短 30%，不良品率降低 30%。 2025 年目標：製造業重點領域全面實現智慧化；試點示範項目運營成本降低 50%，產品生產週期縮短 50%，不良品率降低 50%。 | |
| 3. 工業強基工程 2020 年目標：40% 的核心基礎零組件、關鍵基礎材料自主保障。 2025 年目標：70% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料自主保障。 | |
| 4. 綠色製造工程 2020 年目標：重點行業主要污染物排放強度下降 20%。 2025 年目標：製造業綠色發展和主要產品單耗達到世界先進水準。 | |
| 5. 高端裝備創新工程 2020 年目標：在大型飛機、航空發動機及燃氣輪機、民用航太、智慧綠色列車、節能與新能源汽車、海洋工程裝備及高技術船舶、智慧電網成套裝備、高檔數控機床、核電裝備、高端診療設備等領域，實現自主研製及應用。 2025 年目標：自主智慧財產權高端裝備市場占有率大幅提升，核心技術對外依存度明顯下降，基礎配套能力顯著增強，重要領域裝備達到國際領先水準。 | |

資料來源：《中國製造 2025》；本研究整理。

例如：在 9 大戰略任務當中，「提高國家製造業創新能力」、「加強品質品牌建設」，以及「全面推行綠色製造」3 項戰略，點出大陸製造業在技術、品質方面仍有待提升，以及過去產業發展造成的環境污染問題。

「深入推進製造業結構調整」指出大陸製造業必須向產業鏈高端發展，並解決部分產業產能過剩問題。此外，「強化工業基礎能力」旨在強化大陸掌握產業關鍵技術之能力。上述戰略任務的設定目的，都在於解決大陸目前產業發展面臨之困境。至於其他的戰略任務，則試圖拋開大陸過去的勞動優勢思維，企圖尋求產業創新發展方式。例如：「推進資訊化與工業化深度融合」，是將網路、大數據以及雲端計算等工具與工業製造結合，達到生產過程的智慧控管以及產供銷一體化目標。另外，「積極發展服務型製造和生產性服務業」，主要強調大陸必須朝向服務業與製造業融合發展，提升生產性服務業在產業發展中的重要性。

除了 9 大戰略任務之外，「中國製造 2025」也安排「製造業創新中心」、「智慧製造」、「工業強基」、「綠色製造」、「高端裝備創新」5 大工程，其政策內涵環繞在創新、技術提升、關鍵技術自主、環保、兩化融合等概念。透過上述 5 大工程在 2020 年及 2025 年的目標設定，可窺知大陸對於各項工程的關注焦點。以「智慧製造工程」為例，主要希望融合資訊技術與製造裝備、建立智慧工廠，從而降低成本、提高生產效率（生產週期縮短），以及提升產品品質（產品不良率降低）。另外，「工業強基工程」之目標在於強化大陸國內廠商掌握關鍵技術及關鍵零組件之能力。根據「中國製造 2025」的設定，大陸在 2020 年及 2025 年，要分別達到 40% 及 70% 的核心基礎零組件、關鍵基礎材料自主保障。

二、「十三五規劃」的產業政策方向

隨著 2016 年「十三五規劃綱要」的公布，大陸對於現代產業體系之安排以及運用網路經濟促進產業發展之野心，變得更為明確。「十三五規劃綱要」指出，大陸在十三五期間，「產業要邁向中高端水準，工業化和資訊化融合發展水準進一步提高，先進製造業和戰略性新興產業加快發展，新產業新業態不斷成長，服務業比重進一步提高」。在服務業比重方

面，「十三五規劃綱要」已將大陸服務業增加值占境內生產總值比重，設定由 2015 年 50.5% 增加至 2020 年 56% 的預期性目標。至於產業發展的其他細項安排，則分述於第五篇「優化現代產業體系」。本文綜整政策內容，將大陸十三五期間的產業政策方向歸納如下，並且將「十三五時期」，大陸關注之重點產業臚列於下（表 3）

首先，針對大陸製造業發展的現有問題，「十三五時期」，大陸產業政策的因應作為包括：1. 針對大陸缺乏產業關鍵核心技術問題，以「工業強基工程」作為因應。2. 透過高端裝備創新發展工程、智慧製造工程、工業互聯網設計、「中國製造 + 互聯網」、綠色製造工程、生產服務型製造業等概念，發展新型製造業、改變大陸過往製造業之生產方式。3. 化解產能過剩，加快鋼鐵、煤炭等行業過剩產能退出。4. 加強品質品牌建設以及降低實體企業成本。

其次，產業政策將鼓勵「新興產業」與「戰略性產業」發展，前者是大陸做為國家發展新動力之產業，後者則屬於基礎科學核心領域。關於「新興產業」與「戰略性產業」的細項產業內涵，綜整於表 3 做為參考。值得注意的是，「十三五規劃綱要」指出，大陸將設立國家戰略性產業發展基金，重點支持新興產業領域初創期創新型企業。就目前情況來看，大陸已設置「國家集成電路產業投資基金」、「國家新興產業創業投資引導基金」、「國家中小企業發展基金」以及「國家先進製造產業投資基金」4 項基金。其中，「國家集成電路產業投資基金」投資標的聚焦於積體電路產業；「國家先進製造產業投資基金」是在「中國製造 2025」10 大重點領域的基礎上，進一步聚焦軌道交通裝備、高端船舶和海洋工程裝備、工業機器人、新能源汽車、現代農業機械、高端醫療器械和藥品、新材料等重點領域。至於「國家新興產業創業投資引導基金」以及「國家中小企業發展基金」，雖然未明確指出投資產業標的，然而此二基金主要針對初創型企業進行投資，同時仍將以產業技術為投資導向，前者投向國家戰略型新興產業，後者則投向科技型、創新型企業。

表 3 「十三五規劃」關注之產業內涵

| 政策關注之工程 / 產業 | 關注焦點 |
|--|--|
| 新興產業 (十三五規劃第五篇 第 23 章) | <ul style="list-style-type: none"> • 新一代資訊技術、新能源汽車、生物技術、綠色低碳、高端裝備與材料、數字創意等領域 • 先進半導體、機器人、增材製造、智慧系統、新一代航空裝備、空間技術綜合服務系統、智慧交通、精準醫療、高效儲能與分散式能源系統、智慧材料、高效節能環保、虛擬實境與互動影視 |
| 戰略性產業 (十三五規劃第五篇 第 23 章) | <ul style="list-style-type: none"> • 空天海洋、資訊網路、生命科學、核技術 |
| 服務業領域 (十三五規劃第五篇 第 24 章) | <ul style="list-style-type: none"> • 生產性服務業：發展工業設計和創意、工程諮詢、商務諮詢、法律會計、現代保險、信用評級、售後服務、檢驗檢測認證、人力資源服務等；大力發展協力廠商物流和綠色物流、冷鏈物流、城鄉配送 • 生活性服務業：加快教育培訓、健康養老、文化娛樂、體育健身等領域；積極發展家庭服務業 |
| 信息化重大工程 (十三五規劃第六篇專欄 9) | <ul style="list-style-type: none"> • 寬帶（寬頻）中國 • 物聯網應用推廣 • 雲計算創新發展 • 「互聯網+」行動 • 大數據應用 • 國家政務信息化 • 電子商務 • 網路安全保障 |

資料來源：《十三五規劃綱要》。

第三，十三五期間，大陸服務業發展之政策方向，一是促成生產性服務業專業化發展，二是要提升生活性服務業品質。為此，大陸在十三五期間將多項服務業對社會資本開放准入，包括開放電力、民航、鐵路、石油、天然氣、郵政、市政公用等行業的競爭性業務，以及擴大金融、教育、醫療、文化、互聯網、商貿物流等領域開放。另外，將完善各類社會資本公平參與醫療、教育、托幼、養老、體育等領域。值得注意的是，大陸資訊網路對於服務業的應用發展，在「十三五規劃綱要」中雖然著墨不多，然而 2017 年 4 月公布的「十三五現代服務業科技創新專項規劃」，

對此已有更為具體的描述。包括電子商務、智慧物流、現代金融、數位生活、數位教育、智慧交通，以及智能化的健康醫療服務業等，都是在資訊網絡應用下，大陸現代服務業的發展重點。

最後，由於大陸「十三五時期」的產業發展，相當依賴網際網路或是資訊科技帶動，因此，大陸將網路經濟相關議題專篇說明於「十三五規劃綱要」第六篇的「拓展網路經濟空間」。主要內容包括：「構建泛在高效的資訊網路」、「發展現代互聯網產業體系」、「實施國家大數據戰略」，以及「強化資訊安全保障」4 節。重要政策方向包括：透過新一代網路技術的開發應用以及寬頻網路的建設達成網路普及；促進「互聯網+」業態之創新，尋求商業模式、服務模式、管理模式、供應鏈、物流網等透過利用互聯網進行創新；加快政府資料開放共用、實施國家大數據戰略；以及加強資料安全管理、實施網路空間治理、保障重要資訊系統安全等，皆為大陸「十三五時期」促進互聯網產業經濟發展的重要議題。

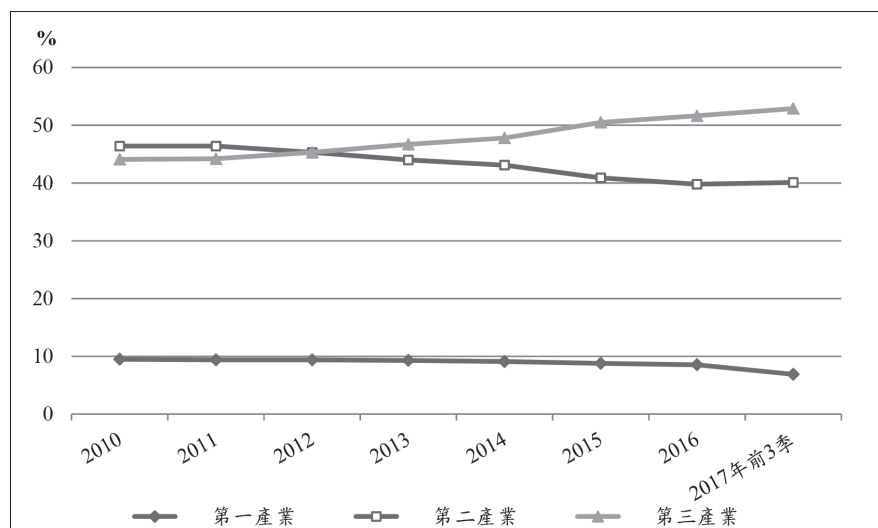
肆、大陸近期產業結構變化趨勢

關於大陸產業結構變化趨勢，以下由三級產業結構轉變、細項產業結構變化，以及大陸各產業之資訊環境及互聯網應用程度進行說明。另外，由於大陸在十三五期間，對於關鍵技術、核心基礎零組件的自主掌握相當重視，在「中國製造 2025」及「十三五規劃綱要」中，都表示將以「工業強基工程」提升關鍵零組件自主保障能力，因此，本文亦以半導體產業為例，說明大陸在技術「自主保障」以及產業鏈地位提升之成果進行說明。

一、三級產業結構變化

大陸三級產業結構早在「十二五時期」即有所轉變。自 2012 年起，大陸第三產業占 GDP 比重逐漸超越第二產業占比，兩者差距並逐步擴大，一改過去以工業為主的發展模式。根據大陸國家統計局最新數據，

2017 年前 3 季，大陸第三產業占 GDP 比重已進一步提升至 52.9%，在此同時，第二產業占比則大致維持在 40% 左右，顯示大陸經濟目前已由服務業主導發展，且服務業成長速度達到「十三五規劃綱要」之要求（圖 3）。



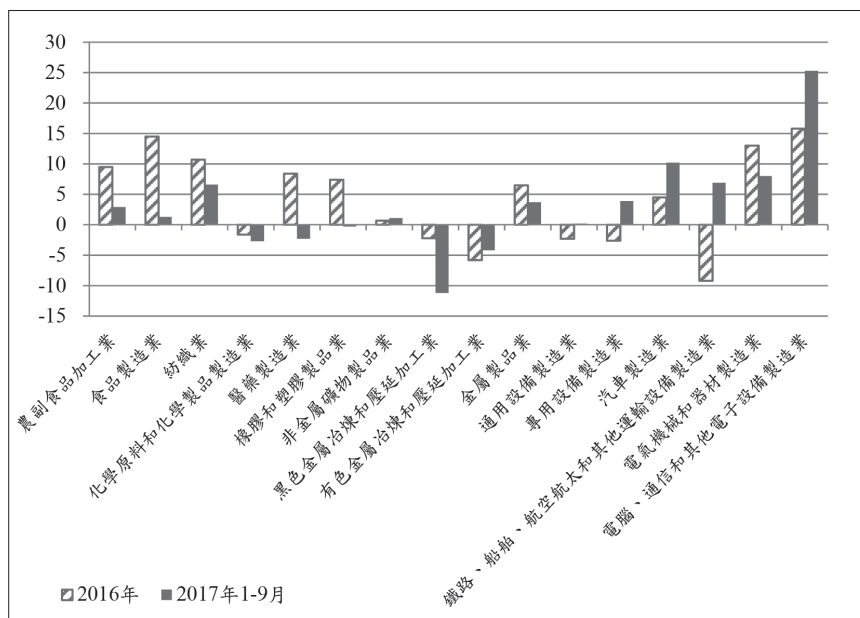
資料來源：大陸國家統計局，本研究繪製。

圖 3 大陸 2010 年以來的三級產業結構變化

二、細項產業結構變化

為瞭解大陸十三五期間在工業、服務業內部的發展情況，本文將 2016 年以及 2017 年 1 至 9 月，大陸製造業、採礦業及服務業之固定資產投資（不含農戶）成長數據，分別繪圖說明（圖 4 及圖 5）。

在製造業方面（圖 4），電氣機械和器材製造業以及電腦、通信和其他電子設備製造業，是近兩年固定資產投資成長最多的行業。其中，電腦、通信和其他電子設備製造業之固定資產投資在近兩年都達到 2 位數的成長。至於與黑色及有色金屬冶煉和壓延加工業兩項產業，則近兩年固定資產投資呈現負成長的情況。



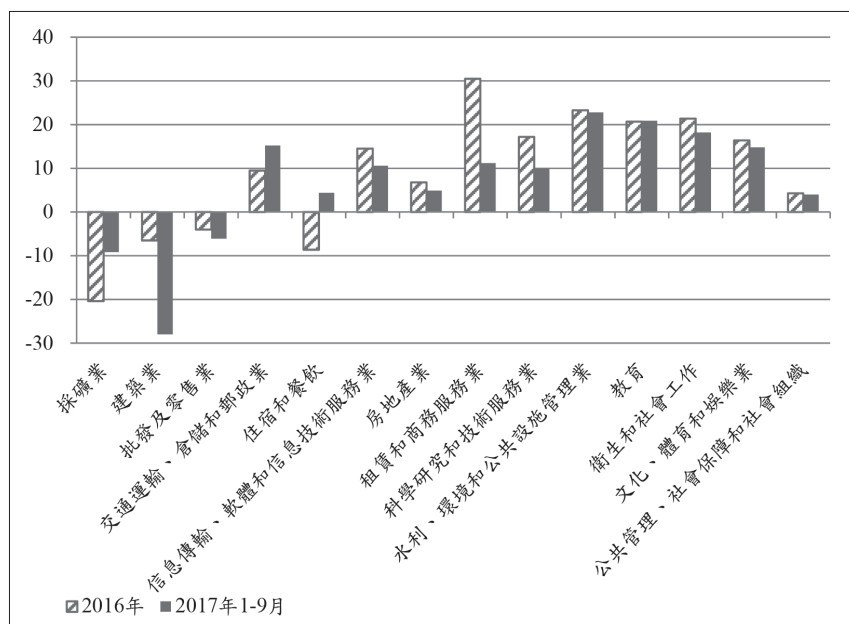
資料來源：大陸國家統計局；本研究繪製。

圖 4 大陸製造業細項行業固定資產投資成長率（不含農戶）

在服務業方面（圖 5），除了批發及零售業以及住宿和餐飲業之外，其餘服務業的固定資產投資在 2016 至 2017 年間都呈現成長趨勢。其中，水利環境和公共設施館管理業，以及教育行業之固定資產投資，在 2016 年以及 2017 年 1 至 9 月有超過 20% 的成長。此外，產業政策重視的生產性服務業，其固定資產投資也有不小的成長幅度。例如：信息傳輸、軟體和信息技術服務業之固定資產投資，在 2016 年以及 2017 年 1 至 9 月分別達到 14.5% 及 10.6% 的成長；同樣地，科學研究和技術服務業也達到 17.2% 以及 10.0% 的成長。

有鑑於大陸在十三五期間提出「供給側結構性改革」，強調「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（三去一降一補）」之重點任務，對應 2016 至 2017 年各產業固定資產投資的變化情況，可發現近期大陸產業結構調整趨勢符合其政策方向：亦即，與「去產能」有關之採礦及金屬冶煉相關行業不受投資青睞，但屬於政策支持的資訊網路相關產業及高技術產業，則受到較多投入。另外，與「去庫存」相關的房地產業，雖然

其固定資產投資仍在成長，然而廠商對於建築業的投入已逐年下降，2017 年 1 至 9 月，大陸建築業固定資產投資甚至較 2016 年同期下降 28.0%。



資料來源：大陸國家統計局；本研究繪製。

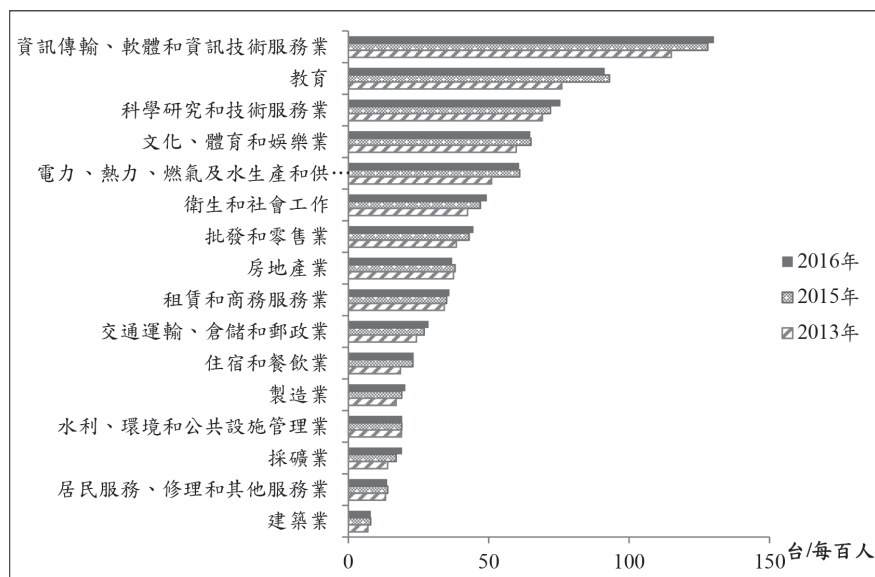
圖 5 大陸採礦業及服務業細項行業固定資產投資成長率（不含農戶）

三、大陸各產業之資訊環境及互聯網應用程度變化

關於各產業對於資訊科技及互聯網的應用程度，以下先由《中國大陸統計年鑑》數據，說明大陸各產業運用電腦的普及程度，以及實施電子商務交易之情況，而後再以麥肯錫全球研究院的研究結果，補充說明大陸產業之資訊化、數位化發展成果。

關於大陸各產業運用電腦的普及程度，如圖 6 所示。將 2016 年大陸各產業的每百人使用電腦臺數與 2015 年相比，可發現數據變化差異不大。其中，電腦使用最為普及的資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業，2016 年平均每百人使用 130 臺電腦，比 2015 年增加 2 臺（2015 年為 128

臺)。至於製造業方面，則 2016 每百人使用 20 臺電腦，僅比 2015 年增加一臺。若再將 2016 年數據與 2013 年相比，則數據差異仍然有限。此或顯示，大陸各產業對於電腦等資訊硬體方面的使用，可能已接近行業運作需求，因而近兩年來各產業之電腦使用數量並無大幅成長。

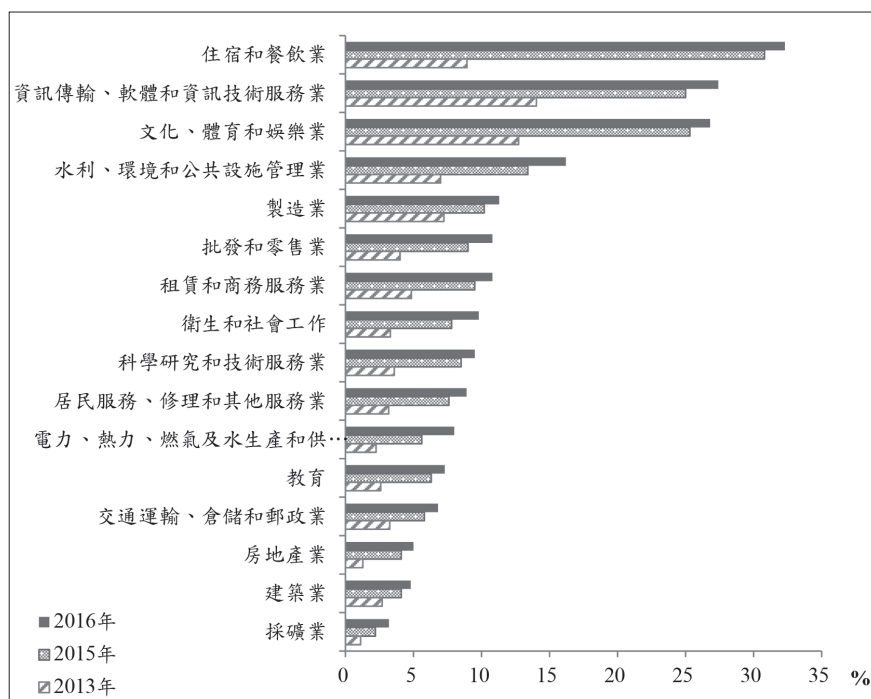


資料來源：中國統計年鑑；本研究繪製。

圖 6 大陸各產業資訊化情況－每百人使用電腦數

至於各產業進行電子商務交易之企業比重，則在 2013 至 2016 年間，有相當明顯的提升。就整體企業而言，大陸使用電子商務交易之企業比重由 2013 年的 5.2% 增加至 2016 年的 10.9%。產業間進行對比（圖 7），則住宿和餐飲業，資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業，以及文化、體育和娛樂業三項產業，運用電子商務交易比重最高，有超過四分之一的企業使用電子商務交易；其中，住宿和餐飲業使用電子商務交易之企業比重甚至超過三成。此外，大陸住宿和餐飲業使用電子商務交易之企業比重近三年來成長極快，由 2013 年的 8.9% 增加至 2016 年的 32.3%，超越資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業以及文化、體育和娛樂業，排名由第三晉升為

第一。至於在製造業方面，則運用電子商務交易之企業比重在 2016 年為 11.3%，略高於大陸廠商之整體平均。



資料來源：中國統計年鑑；本研究繪製。

圖 7 大陸各產業具電子商務交易活動之企業比重

關於大陸產業數位化發展成果，麥肯錫全球研究院亦提出研究報告指出，⁸ 大陸的產業數位化程度雖然仍落後於美國，但其落後程度正在縮小。2013 年，美國產業數位化程度為大陸的 4.9 倍，然而在 2016 年，此一數據已縮小為 3.7 倍。此外，麥肯錫全球研究院將大陸產業依數位化程

⁸ Woetzel, Jonathan, Seong, J., Wang, W., Manyika, J., Chui, M., Wong, W. (2017). "Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness," download date: Dec 6, 2017, 《The McKinsey Global Institute》, <https://www.mckinsey.com/global-themes/china/digital-china-powering-the-economy-to-global-competitiveness>.

度分為 5 群。⁹ 其中，資通訊技術（ICT）、媒體，以及金融保險業為數位化程度最高的一群，不論在資產、交易以及從業人員的數位化程度上，都高於其他產業。至於娛樂業以及零售業等直接面對消費者的產業，則屬於數位化程度次高的產業群。報告指出，由於大陸消費者對於數位資訊應用的接受度相當高，因此相關產業也必須為此做出因應。2016 年，大陸娛樂票券由數位通路售出之比重已超過 50%；此外，有超過 45% 的零售業者設有網路交易通路。顯示消費者是推動大陸產業數位化發展過程中不可小覷的力量。

四、關鍵技術自主成果－以半導體產業為例

「十三五時期」，大陸產業結構的調整，同樣表現在掌握產業關鍵技術及關鍵零組件的企圖上。有鑑於大陸重要產業所需之關鍵技術及關鍵材料高度仰賴進口，因此，十三五期間，大陸產業發展的重要任務之一，在於達到關鍵技術及關鍵材料自主保障。根據「工業強基工程」之要求，大陸核心基礎零部件、關鍵基礎材料需要在 2020 年及 2025 年分別達到 40% 及 70% 的自主保障目標。而 2015 年 10 月公布的「中國製造 2025 重點領域技術路線圖」，亦針對多項關鍵產業，設定自主產品之市場份額目標。

以積體電路產業為例，大陸要求此一產業必須達到之境內市場份額目標為：在 2020 年及 2025 年，大陸國產移動通信設備在大陸境內市場占有率分別達到 75% 及 80%；高性能電腦與伺服器占有率分別達到 60% 及 80%。¹⁰ 關於大陸關鍵技術自主的執行成果，目前雖然並無相關數據可供佐證，然而透過大陸半導體產業重要廠商之發展，或可推測大陸在此議題之進展。

⁹ 麥肯錫全球研究院的產業數位化群組分類與本研究圖 7、圖 8 按中國大陸統計年鑑分類之方式略有不同。例如：本文提到的住宿及餐飲業並未列於麥肯錫報告的五個產業分群；麥肯錫報告中提及之金融保險業，則未列在《中國統計年鑑》行業信息化的統計表格中，因此兩者結果雖有相似之處，但無法完全對比。

¹⁰ 由於中國大陸半導體產業發展已具根基，因此，中國大陸對於此一產業之全球市場占比亦提出要求。包括在 2020 年及 2025 年，中國大陸國產移動通信設備在全球市場佔有率分別達到 35% 及 40%；高性能電腦與伺服器佔有率分別達到 30% 及 40%；以及在 2030 年中國大陸積體電路設計產值及積體電路封裝產值於全球市場比重分別達到 35% 及 45%。

根據普華永道（PricewaterhouseCoopers, PwC）報告，¹¹ 大陸境內半導體市場的前 10 大供應商全為國外領導廠商，未見大陸本土企業，顯示其產業發展目前仍處於仰賴國外技術的階段。¹² 此外，根據「中國半導體行業協會」依 2016 年銷售額排名之大陸半導體前 10 大企業（表 4），可發現除了 IC 設計幾乎全由大陸業者囊括之外，在半導體製造及封測的前 10 大廠商中，仍有大半是由國外廠商所組成，顯示大陸半導體製造及封測對於海外技術之依賴程度仍高。

對於關鍵技術自主的目標而言，若單單依賴大陸境內研發達成，勢必曠日廢時，因此，近期大陸半導體廠商透過海外併購獲取關鍵技術之案例，亦時有所聞。例如：在 IC 設計方面，北京清芯華創投資在 2014 年對 OmniVision 提出收購邀約，於 2016 年完成交易；另外，以武岳峰為首的大陸基金於 2015 年收購 ISSI。在半導體製造方面，大陸境內市場排名第 2 的中芯國際於 2016 年收購 LFoundry 70% 股份，為大陸首宗半導體製造領域之海外併購案件。至於在半導體封測方面，大陸排名前 10 大半導體封測廠中有 4 家為大陸企業（表 4）。其中，江蘇新潮科技於 2014 年收購星科金朋；南通華達微電子為富通微電主要股東（富通微電於 2014 至 2015 年間併購 AMD 旗下兩家子公司）；天水華天集團於 2015 年完成對 FlipChip International 收購；海太半導體則是大陸及韓國企業合資成立。此外，排名第 1 的江蘇新潮科技集團，其營業額在併入星科金朋數據後達到 193 億元人民幣；排名第 2 的南通華達微電子集團，在併入 AMD 蘇州及馬來西亞工廠數據後，排名由 2015 年的第 4 上升至 2016 年的第 2。由上述案例及企業排名變化，不難理解大陸正積極透過海外併購，獲取半導體關鍵技術並提升其產業地位。

¹¹ “China’s impact on the semiconductor industry: 2016 update,” (2017) download date: Dec, 6, 2017, 《PwC》, <https://www.pwc.com/gx/en/technology/chinas-impact-on-semiconductor-industry/assets/china-impact-of-the-semiconductor-industry-2016-update.pdf>.

¹² 根據 PwC (2017)，2016 年中國大陸半導體產業前 10 大供應商分別為：英特爾 (Intel)、三星 (Samsung)、SK 海力士 (SK Hynix)、美光 (Micron)、高通 (Qualcomm)、德州儀器 (TI)、東芝 (Toshiba)、意法半導體 (STMicroelectronics)、超微半導體 (MediaTek) 及飛思卡爾 (Freescale)。

表 4 大陸境內 IC 設計、半導體製造、封測前十大企業 (2016)

| 排名 | 公司名稱 | 2016 銷售額 (億元人民幣) | 企業總部所在地 |
|-------|-------------------|---------------------|---------|
| IC 設計 | | | |
| 1 | 深圳市海思半導體有限公司 | 303 | 大陸 |
| 2 | 清華紫光展銳 | 125 | 大陸 |
| 3 | 深圳市中興微電子技術有限公司 | 56 | 大陸 |
| 4 | 華大半導體有限公司 | 47.6 | 大陸 |
| 5 | 北京智芯微電子科技有限公司 | 35.6 | 大陸 |
| 6 | 深圳市匯頂科技股份有限公司 | 30 | 大陸 |
| 7 | 杭州士蘭微電子股份有限公司 | 27.6 | 大陸 |
| 8 | 大唐半導體設計有限公司 | 24.3 | 大陸 |
| 9 | 敦泰科技(深圳)有限公司 | 23.5 | 臺灣 |
| 10 | 北京中星微電子有限公司 | 20.5 | 大陸 |
| 半導體製造 | | | |
| 1 | 三星(中國)半導體有限公司 | 237.5 | 韓國 |
| 2 | 中芯國際積體電路製造有限公司 | 202.2 | 大陸 |
| 3 | SK 海力士半導體(中國)有限公司 | 122.7 | 韓國 |
| 4 | 華潤微電子有限公司 | 56.7 | 大陸 |
| 5 | 上海華虹巨集力半導體製造有限公司 | 50.2 | 大陸 |
| 6 | 英特爾半導體(大連)有限公司 | 45.8 | 美國 |
| 7 | 臺積電(中國)有限公司 | 39.6 | 臺灣 |
| 8 | 上海華力微電子有限公司 | 30.3 | 大陸 |
| 9 | 西安微電子技術研究所 | 25 | 大陸 |
| 10 | 和艦科技(蘇州)有限公司 | 17.5 | 臺灣 |
| 半導體封測 | | | |
| 1 | 江蘇新潮科技集團有限公司 | 193* | 大陸 |
| 2 | 南通華達微電子集團有限公司 | 135.7** | 大陸 |
| 3 | 威訊聯合半導體(北京)有限公司 | 83 | 美國 |
| 4 | 天水華天電子集團 | 66.6 | 大陸 |
| 5 | 恩智浦半導體 | 58.9 | 荷蘭 |
| 6 | 英特爾產品(成都)有限公司 | 39.7 | 美國 |
| 7 | 海太半導體(無錫)有限公司 | 32.4 | 大陸 |
| 8 | 上海凱虹科技有限公司 | 30.4 | 美國 |
| 9 | 安靠封裝測試(上海)有限公司 | 30.1 | 美國 |
| 10 | 晟碟半導體(上海)有限公司 | 27.6 | 美國 |

* 包括星科金朋銷售數據

** 包括 AMD 蘇州、馬來西亞工廠銷售數據

資料來源：《中國半導體行業信息網》(2017 年 3 月 20 日)，<http://www.csia.net.cn/Article/ShowInfo.asp?InfoID=64778>。

伍、大陸產業結構變化之對臺影響意涵

關於大陸產業結構轉變對於臺灣產業之意涵，嘗試由以下幾個面向加以探討。

一是大陸服務業自「十二五時期」中期開始，已成為拉動大陸經濟發展的主要動力，除了生產服務業受到產業政策重視之外，與資訊科技有關的產業融合，也是政策鼓勵焦點。隨著大陸互聯網經濟以及雲端運算的發展，如何將網路及資訊產業的知識運用在實體經濟的範疇，將是未來產業發展重點。

由於臺灣廠商已具備電腦電子產業的硬體、軟體優勢，並擁有資通訊科技及網路知識人才，因此，可針對大陸產業結構變化以及產業轉型方向深入思考，對企業經營策略進行調整及轉型，以配合大陸「互聯網+」政策可能釋出的商機。我國廠商過去優勢在於研發製造，並扮演硬體供應商的角色，然而隨著大陸人口結構轉變以及經營成本提升，臺商的生產製造已難以與大陸當地企業匹敵。如何瞭解大陸市場對於軟體應用以及智慧製造的需求，是臺灣業者及產業應思考的轉型方向。而除了資訊科技與製造業融合發展之外，大陸產業政策也提出將加強現代服務業對於資訊科技之應用，其中，我國在醫療健康產業與資通訊產業的融合發展具有優勢，可思考如何運用此一優勢切入大陸健康照護及醫療商機，甚至是老年照護市場。

二是大陸十三五期間對於產業關鍵技術的自主保障意圖相當明確，在獲取關鍵技術的同時，勢必提升大陸重要廠商在其境內市場甚至是全球市場之產業地位，將對我國廠商形成競爭壓力。

面對大陸積極以海外併購獲取重要產業技術的現象，國際廠商及政府雖然感到警惕，然而不可諱言的是，大陸目前是全球半導體最大消費國，未來在政策帶動之下亦將促進半導體產業持續發展。因此，國際廠商在保有本身技術優勢的前提下，多半選擇對大陸增加投資甚至與之合作，避免被排除在大陸供應鏈之外。近年來，大陸併購海外晶圓製造廠商的進展雖不順利，然而國際晶圓大廠對於大陸的投資卻相當積極，此種外資對大陸的投資合作，雖然不會對大陸廠商提供最新製程，但勢必對大陸關鍵技術的提升具有相當程度的助益。

由於大陸半導體產業發展已具根基，因此在產業政策支持以及與國際廠商的合作之下，其在全球產業鏈的地位將進一步提升。根據市場研究機構 IC Insights 報告，大陸企業在全球前 50 大無晶圓廠 IC 設計廠商當中，所占席數已由 2009 年的 1 席增加至 2016 年的 11 席，顯見陸企在全球 IC 設計產業之重要性逐漸增加，¹³ 至於在 IC 製造方面，大陸中芯國際及華虹半導體目前亦已名列全球前 10 大專業晶圓代工廠之列。¹⁴ 對於臺灣廠商而言，目前在 IC 製造在製程技術上的領先優勢仍然能夠維持，但大陸廠商在 IC 設計及封測領域的追趕，已不容忽視。此外，在大陸國家基金以及「工業強基工程」的支援及要求下，此種掌握產業關鍵技術、提升產業地位之現象，預期將由半導體產業擴及其他產業，對於臺灣產業發展而言，將有不小的競爭壓力。

最後，大陸互聯網經濟的興起，對於臺灣廠商而言，或許可藉由電子商務方式，較過去更快地進入大陸市場。然而長遠來說，大陸的互聯網經濟及大數據應用，更可能提供大陸在產業發展—特別是新產業、新產品上的發展優勢，加大對於臺灣產業的競爭壓力。本文前已述及，大陸消費者對於數位科技的接受度高，因而使得大陸產業必須對此做出因應，從而驅動產業創新及技術提升，加快產業數位化發展。此外，電子商務及其他產業因資訊科技應用而產生的大數據，也將促使大陸提升數據處理能力。然而除了大陸自身驅動的產業創新之外，大陸市場產生的數據力量，也成為其他國際大廠與之合作、共同研究並開展新產業領域的重要誘因。例如，在智慧汽車 / 智慧移動方面，福特汽車選擇與阿里巴巴共同合作，微軟則加入百度的自動駕駛汽車開發計畫。另外，Google 也在 2010 年退出大陸市場之後，於 2017 年 12 月宣布在北京成立 Google AI 中國中心。此一透過互聯網、大數據優勢與國際大廠進行合作的情況，與過去最大的不同處，在於雙方合作項目是產業發展的前緣研究，屬於產業創新領域，而這也代表大陸在部分創新產業的發展上，將成為國際領導者之一。

¹³ “U.S. Companies Still Hold Largest Share of Fabless Company IC Sales,” (March 16, 2017), download date: Dec 17, 2017, *IC Insights Research Bulletin*, <http://www.icinsights.com/news/bulletins/us-companies-still-hold-largest-share-of-fabless-company-ic-sales/>.

¹⁴ “Pure-Play Foundry Market Surges 11% in 2016 to Reach \$50 Billion,” (Jan 12, 2017), download date: Dec 17, 2017, *IC Insights Research Bulletin*, <http://www.icinsights.com/news/bulletins/PurePlay-Foundry-Market-Surges-11-In-2016-To-Reach-50-Billion/>.

「歐亞治理中的 中國大陸變動因素」研討會

Forum on the Transition Factors
in Mainland China in Eurasian Governance

展望與探索雜誌社

南華大學國際事務與企業學系

編輯說明

近期亞太局勢瞬息萬變，包括：美國總統川普與北韓領導人金正恩於新加坡舉行「川金會」、美「中」貿易摩擦跌宕起伏、馬來西亞 60 年首度政黨輪替、川普宣布退出伊朗核協議、日韓「中」舉行峰會、美國將以色列大使館遷至耶路撒冷，以及美、日、澳三國防長研商應對大陸南海戰略。我國處於此風雲詭譎時刻，理當展望其脈絡，探索應對良策。

南華大學國際事務與企業學系辦學宗旨為「培育熟悉國際與大陸事務且兼具企業工作所需之實務應用能力的通識人才」，課程架構分為國際事務、大陸事務、公共事務、企業實務 4 大主軸，藉以養成學生具備「國際視野」、「公民意識」、「溝通表達」之基本素養。本社特邀請該系師生共同舉辦「歐亞治理中的中國大陸變動因素」研討會，期能掌握時勢開創未來。

是日論壇由本刊郭研究員瑞華主持、郭教授武平引言，本社蔡發行人清祥及林副校長辰璋致詞。謹將研討會內容刊出，以饗讀者，冀達相互參研之效。

「歐亞治理中的中國大陸變動因素」研討會

一、時 間：107 年 5 月 31 日（星期四）10 時至 12 時

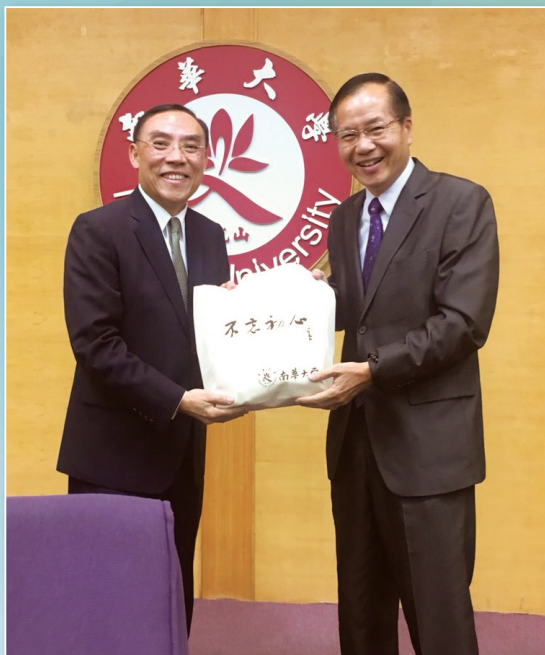
二、地 點：南華大學雲水居國際會議廳

三、主持人：展望與探索月刊郭研究員瑞華

四、發表人及主題：

- （一） 南華大學國際事務與企業學系教授張子揚：中國大陸推動「一帶一路」對歐亞治理之影響：以中歐班列營運為例
- （二） 南華大學國際事務與企業學系副教授邱昭憲：「帶路倡議」與海洋非傳統安全合作與挑戰
- （三） 南華大學國際事務與企業學系副教授孫國祥：「一帶一路」下的反恐機制及問題：以《反恐怖主義法》、《新疆維吾爾自治區實施〈反恐怖主義法〉辦法》與「四國機制」為例
- （四） 本刊研究員黃秋龍：中國大陸「銳實力」對歐亞治理的衝擊
- （五） 本刊研究員趙成儀：中國大陸推動文化「走出去」的發展與限制－以孔子學院為例
- （六） 本刊研究員周映柔：中國大陸能源戰略下的民營企業角色－以中國華信能源公司為例





歡迎詞

Welcoming Remarks

蔡清祥 (Tsai, Ching-Hsiang)

展望與探索雜誌社發行人

南華大學林副校長、葉主任秘書、胡研發長、張院長、鍾主任、本局郭研究委員，以及在座的各位教授、老師及各位同學，大家早。很高興今天來到南華大學參加「2018年當代治理：新時代的治理學術研討會」，第一個場次是由本局展望與探索雜誌社，與南華大學國際事務與企業學系合作舉辦「歐亞治理中的中國大陸變動因素」論壇。

本局展望與探索月刊對於兩岸及國際情勢均長期關注，並由一批擁有碩、博士學歷的調查官，對兩岸情勢深入探討。尤其當今國際局勢瞬息萬變，包括美國總統川普與北韓領導人金正恩即將舉行的「川金會」、美「中」貿易衝突及摩擦、馬來西亞 60 年首度政權的更替，再加上中國大陸對臺灣的施壓，讓我國情勢更為艱困。由這些情勢的變化可以看出，亞洲的情勢已在國際中占有重要的地位，而我們更進一步要去深入瞭解整個中國大陸的發展，對區域的安全及兩岸情勢會有何種影響，這是我們必須特別關注的。

歐亞大陸自古以來便是兵家必爭之地，歐、美、俄、日等勢力都在歐亞地區爭取主導權，中國大陸也不例外，提出「一帶一路」倡議，就是希望能介入歐亞的主導地位，在此地區占有一席之地，希望藉著基礎設施、

政策引導、貿易介入、金融和文化等各種不同的領域，發展其影響力。同時，中國大陸倡導「一帶一路」，亦希望解決一系列的問題，包括內部產能過剩、二三線城市發展落後、周邊地區安全問題等。然而「一帶一路」也使很多國家產生疑慮，例如德國《商報》日前報導，歐盟 27 國駐中國大陸大使聯合撰寫報告，批評中國大陸的「一帶一路」倡議不利自由貿易、偏袒中國大陸企業，並且企圖分化歐洲國家，用詞嚴厲。

「一帶一路」造成國際極大的關注，然而該倡議存在大陸學者所稱的 3 大困境與 4 大風險，其中 3 大困境分別是：心理困境（鄰國對大陸崛起的心理恐懼）、領土爭端（與周邊國家的領土爭議逐漸浮上臺面）、發展困境（大陸與周邊國家在經貿發展與產業結構上存在競爭的關係）。而 4 大風險則是戰略風險（其他國家的阻撓）、安全風險（沿線國家政治社會多不穩定）、經濟風險（許多計畫可能因資金短缺或全球景氣而停滯）和人文風險（沿線國家風土文化差異大，容易引起爭端）。上述 3 大困境和 4 大風險，值得我們特別關注。大陸能否藉由此倡議成為全球經貿及秩序的領導者，亦或是拖垮實力，甚至危及政權穩定，值得關注。

很高興看到本局展望與探索雜誌社，及南華大學共同舉辦「歐亞治理中的中國大陸變動因素」論壇，有這麼多的學者、老師及同學一起參與，就中國大陸銳實力發展、海洋非傳統安全合作、中國大陸海外孔子學院問題、中國大陸反恐機制、中國大陸能源戰略等重要議題交換意見，相信大家都可以有很好的收穫。《展望與探索雜誌社》已經代表本局與金門大學、中山大學、政治大學國關中心等單位，針對不同議題，進行學術探討與研究，今天來到南華大學，是我們一系列加強與學術機構合作的一環，相關的見解對本局也有相當大的指導與啟發。最後祝福整個會議圓滿成功，祝福在座的老師及同學身體健康、萬事如意，謝謝。

中國大陸推動「一帶一路」對歐亞治理之影響：以中歐班列營運為例¹

The Impact of Mainland China's Belt and Road Initiative on Eurasian Governance: A Case Study of the Operation of the China Railway Express

張子揚 (Chang, Tzu-Yang)

南華大學國際事務與企業學系教授

壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）推動的「一帶一路」已成為習近平時代外交政策的主軸之一，大陸並強調「政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通」是 21 世紀絲綢之路的特色。有別於古絲綢之路所強調的通商和貿易，「一帶一路」將致力於形成一個龐大的交通、能源和電信基礎設施網路，連結歐洲、非洲與亞洲。而基礎建設的交通建設是歐亞一體化的第一步，有助於經濟走廊的建立，進而可以加強區域政策協調，及邁向「共同命運共同體」。²

在交通建設方面，大陸在陸路方面所積極推廣的中歐班列，肩負著「絲綢之路經濟帶」能否取得初步成果的重任，因為設施聯通與貿易暢通是促進資金融通與民心相通的先決條件。同時，中歐班列的開行，也讓大陸的內陸城市如武漢、成都、重慶，成為對外開放的前沿，打破了西部地區欲發展出口導向經濟的困境。中歐班列 2017 年的進展為全年開

¹ 本文為科技部整合型計畫「歐亞合作的政治經濟分析：兼論臺灣的機會與挑戰（2/3）」（MOST 106-2632-H-343-001）之部分研究成果。

² 「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」（2015 年 3 月 28 日），《新華網》，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2015/0328/c1004-26764666.html>。

行 3,673 列，同比增長 116%，超越過去 6 年總和；服務範圍擴大，大陸境內開行城市有 38 個，到達歐洲 13 國的 36 城市；運行線路有 61 條；運行時速邁向 120 公里；全程執行時間縮短至 12 至 14 天；運行成本不斷降低；貨源種類逐漸增加，由初期的電腦等資訊科技產品逐步擴大到衣服鞋帽、汽車及配件、糧食、紅酒、咖啡豆、木材等。³

本文對「一帶一路」的研究，將著重於探討中歐班列的優勢與劣勢，及其機會與挑戰，期能對「一帶一路」的交通建設發展有較深入的瞭解，進而作為評估「一帶一路」成效的基礎。本文是針對執行中的中歐班列的營運進行 SWOT 分析和評估，評估的重點是成本效益，並強調政策方案所形成的制度性缺陷、資源配置的合理性、以及非商業因素（如政治考量）的後果等。本文的研究方法是收集網路資訊和實地調查。

貳、中歐班列現況

根據中國鐵路總公司官網表示，2017 年中歐班列共開行逾三千六百列，超過 2011 年至 2016 年 6 年開行數量的總和；2018 年中國鐵路總公司預估將有 4,000 列中歐班列開行。⁴

根據《中歐班列建設發展規劃》，中歐班列共有西、中、東三條通道：⁵

一、西通道：位於新疆，有三條鐵路線，第一是新疆北線，由阿拉山口口岸前往哈薩克，然後連結俄羅斯西伯利亞鐵路，途經白俄羅斯、波蘭、德國等，通達歐洲其他各國。2017 年，從阿拉山口口岸進出境的中歐、中亞班列突破 4,500 列，進口汽車整車數量達到 1,000 輛；2017 年阿拉山口進出口貨量 1,655.68 萬噸，其中進口 1,487.52 萬噸，出口 168.16

³ 「中歐班列主要特點、存在問題及 2018 年發展建議」（2018 年 3 月 27 日），《大陸橋物流聯盟》，http://www.huaihua.gov.cn/hhslsj/27969/content_597337.html。

⁴ 「中歐班列開啟高品質發展新征程」（2018 年 4 月 18 日），《中國鐵路總公司網》，www.china-railway.com.cn/xwdt/jrtt/201804/t20180418_70679.html。

⁵ 「中歐班列建設發展規劃（2016-2020 年）」（2016 年 10 月 8 日），《國家發展改革委網》，<http://zfxxgk.ndrc.gov.cn/PublicItemView.aspx?ItemID={6b49bf1d-ec80-4d08-8673-124fa15bed54}>。

萬噸，進出口總值 114 億美元。⁶

第二是新疆中線，由霍爾果斯口岸前往哈薩克、土庫曼、伊朗、土耳其，進入歐洲；或經哈薩克跨裏海，進入亞塞拜然、喬治亞、保加利亞，進入歐洲。2017 年，霍爾果斯口岸共進出境 59,988 貨櫃（TEU），較去年同期增長 108.8%；其中出境 50,555 貨櫃，同比增長 108.9%；入境 9,433 貨櫃，同比增長 217.4%。⁷

第三是新疆南線，由吐爾尕斯口岸連接規劃中的中吉烏鐵路，前往吉爾吉斯、烏茲別克、土庫曼、伊朗、土耳其，進入歐洲。這個通道吸引的貨源主要來自於大陸的西北、西南、華中、和華南地區，透過隴海鐵路及蘭新鐵路運送到新疆各上述口岸。

二、中通道：位於內蒙古，由二連浩特口岸連結蒙古國，與俄羅斯西伯利亞鐵路相連，前往歐洲。這個通道有中歐班列線路 15 條運行，吸引的貨源主要來自於大陸的華北、華中、華南地區，透過京廣鐵路和集二鐵路運送到上述口岸。⁸ 2017 年，二連口岸進出境中歐班列 575 列，同比增長 246.4%，其中出境 343 列，進境 232 列，共計 48,700 貨櫃。⁹

三、東通道：由內蒙古滿洲里及黑龍江綏芬河口岸連結俄羅斯西伯利亞鐵路，前往歐洲。這個通道吸引的貨源主要來自於大陸的東北、華東、華中地區，透過京滬鐵路及哈大鐵路運送到上述口岸。其中，滿洲里口岸是跨國班列開行最密集的物流樞紐，有中歐班列路線共 41 條，其中有出境班列路線 30 條，入境班列路線 11 條。¹⁰ 2017 年，中歐班列經滿洲里口岸累計開行 1,302 列、110,798 貨櫃，同比分別增長 53.2%、62.2%，其中入境班列 411 列、34,828 貨櫃，同比增長 52.6%、61.9%，出境班列

⁶ 「中歐班列主要特點、存在問題及 2018 年發展建議」（2018 年 3 月 27 日），《大陸橋物流聯盟》，http://www.huaihua.gov.cn/hhslsj/27969/content_597337.html。

⁷ 「中歐班列主要特點、存在問題及 2018 年發展建議」。

⁸ 「2017 中歐班列成績單：全年開行 3600 列 二連浩特、滿洲里口岸貨值超 80 億美元」（2018 年 1 月 5 日），《內蒙古新聞網》，<http://inews.nmgnews.com.cn/system/2018/01/05/012436763.shtml>。

⁹ 「中歐班列主要特點、存在問題及 2018 年發展建議」。

¹⁰ 「2017 中歐班列成績單：全年開行 3600 列 二連浩特、滿洲里口岸貨值超 80 億美元」。

891 列、75,970 貨櫃，同比分別增長 53.8%、62.5%。¹¹

中歐班列貨運的樞紐設置於重要的港口、口岸、貨源地、和鐵路節點。其中，重要的港口包括大連、營口、天津、青島、連雲港、寧波、廈門、廣州、深圳、欽州。口岸包括阿拉山口、霍爾果斯、二連浩特、滿洲里，這些口岸還負有出入境檢驗檢疫、通關便利化、貨物換裝等功能。貨源地包括重慶、成都、鄭州、武漢、蘇州、義烏、長沙、合肥、瀋陽、東莞、西安、蘭州；鐵路節點包括北京（豐臺西）、天津（南倉）、瀋陽（蘇家屯）、哈爾濱（哈爾濱南）、濟南（濟西）、南京（南京東）、杭州（喬司）、鄭州（鄭州北）、合肥（合肥東）、武漢（武漢北）、長沙（株洲北）、重慶（興隆場）、成都（成都北）、西安（新豐鎮）、蘭州（蘭州北）、烏魯木齊（烏西）、烏蘭察布（集寧）。

中歐班列運行線分為直達線和中轉線。直達線是指大陸主要貨源地和重要港口與國外城市之間開行的班列。¹² 中轉線是指經主要鐵路樞紐節點前往直達線開行城市的班列，目前大陸尚未開通直達線的一級行政區包括上海、海南、西藏，這些區域的貨物可以利用中轉線，經直達線前往目的地。

參、中歐班列的優勢與機會

中歐班列原是指大陸開往歐洲的快速貨運火車，以裝運貨櫃為主的編組列車，沒有固定車班，從 2011 年 3 月開始營運，至 2014 年為止，每年發車不超過一百班次，亦即平均每週不超過兩班次。¹³ 為加速推進「一帶一路」建設，2016 年 6 月中國鐵路總公司企圖將中歐班列（China

¹¹ 「中歐班列主要特點、存在問題及 2018 年發展建議」。

¹² 已開通直達線的中國大陸城市包括：北京、天津、重慶、遼寧（瀋陽、營口）、江蘇（蘇州、連雲港）、浙江（義烏）、安徽（合肥）、山東（青島、濟南）、河南（鄭州）、湖北（武漢）、湖南（長沙）、廣東（東莞）、四川（成都）、陝西（西安）、甘肅（蘭州）、新疆（烏魯木齊）。已開通直達線的大陸以外城市包括俄羅斯（切爾克斯克、托木斯克、後貝加爾）、白俄羅斯（布列斯特）、哈薩克（阿拉木圖）、蒙古（烏蘭巴托）、德國（杜伊斯堡、漢堡）、捷克（帕爾杜比采）、波蘭（華沙、羅茲）、西班牙（馬德里）。

¹³ 「中歐班列助推新絲綢之路經濟帶建設」（2014 年 9 月 22 日），《人民網》，<http://society.people.com.cn/n/2014/0801/c1008-25387546.html>。

Railway Express) 打造為國際品牌，開始有了定期車班，按照固定車次、線路、班期和時刻開行，同時為了向沿線有關的鐵路部門和客戶通報班列運行訊息，並為客戶提供車班資訊、查詢國際聯運運單、代辦口岸報關、貨櫃租賃、追蹤貨物位置、單據預審、緊急服務等，鐵路總公司成立了全線統一的客服中心及國際結算單證中心，以統整資訊和服務。

大陸官方「推進『一帶一路』建設工作領導小組」下設的「推進『一帶一路』建設工作領導小組辦公室」（簡稱「一帶一路」辦公室）於 2016 年 10 月發布《中歐班列建設發展規劃（2016-2020）》，規劃 7 項任務，包括完善國際貿易通道、加強物流樞紐設施建設、加大資源整合力度、創新運輸服務模式、建立完善價格機制、構建資訊服務平臺、推進便利化大通關，期能「到 2020 年，基本形成布局合理、設施完善、運量穩定、便捷高效、安全暢通的中歐班列綜合服務體系。中歐鐵路運輸通道基本完善，中歐班列樞紐節點基本建成，貨運集聚效應初顯；中歐班列年開行五千列左右，回程班列運量明顯提高，國際郵件業務常態化開展；方便快捷、安全高效、綠色環保的全程物流服務平臺基本建成，品牌影響力大幅提升；通關便利化水準大幅提升，『單一視窗』模式基本實現全線覆蓋。」¹⁴ 在官方的推動下，2017 年中歐班列共開行逾三千六百列，超過 2011 年至 2016 年開行數量的總和，2018 年中國鐵路總公司預計開行中歐班列 4,000 列。¹⁵

相對於海運和空運，空運的定位是快捷，海運的定位是價廉，而鐵運速度居中、價格中等。空運、鐵運與海運的價格比，並無一致的看法，端視貨櫃的來源地和目的地的位置，以及價格是指運費或是指總費用。以上海到華沙為例，空運：鐵運：海運的總費用比為 4,000:460:360（美元），總時間比是 4:16:30（天）。¹⁶ 從這個費用比和時間比來看，鐵運似乎最符合成本效益。

¹⁴ 「中歐班列建設發展規劃（2016-2020 年）」。

¹⁵ 「2017 中歐班列成績單：全年開行 3600 列 二連浩特、滿洲里口岸貨值超 80 億美元」。

¹⁶ 「海運、空運、鐵路運價對比」（2017 年 12 月 20 日），《中國物通網》，<http://www.chinawutong.com/baike/108826.html>。

此外，中歐班列發展的契機有三：

一、市場潛力龐大：歐洲與俄羅斯是大陸的重要貿易夥伴，其貿易額約占大陸貿易總額的五分之一。大陸利用中歐班列對歐洲輸出的貨物價值，目前約占大陸對歐出口貿易額的 1% 至 3%，顯示陸路運輸市場仍有發展的潛力與空間。根據 21 世紀宏觀研究院 2015 年的估計，2019 年的中歐班列總數將超過一千趟去程班列，2023 年有望達到 1,900 趟去程班列；2019 年中歐班列運輸貨值將達到 1,020 億人民幣，2023 年則有望達到 1,401 億人民幣。¹⁷ 但上述估計與實際的發展有不小的差距，因為僅「鄭新歐」在 2017 年就達成全年開行 500 列的目標，並且也實施每週班列 8 去 8 返。¹⁸ 另根據中國鐵路總公司官網，2017 年中歐班列共開行 3,600 列，顯示大陸對中歐班列的發展極為重視，投注大量的資源在拓展國際鐵運市場。中歐班列的需求增加，與產業轉移與內陸開放有關，因為大陸推動許多政策鼓勵外貿型企業從沿海向中西部轉移，以及內陸城市對外開放的自身需求。以「漢新歐」班列為例，擁有近千萬人口的武漢市，汽車、電子、建築等工業基礎雄厚，加上「武漢 1+8 城市圈」的政策規劃把消費者吸引到武漢，製造和消費能力讓武漢被歐洲企業所重視，也為「漢新歐」提供穩定的市場。

二、回程貨運漸增：中歐班列返程空車的情況逐漸改善，以 3 個主要口岸為例，2017 年經過阿拉山口口岸的常態化雙向營運的中歐班列已達 7 條，其中「漢新歐」、「蓉新歐」、「鄭新歐」和「義新歐」班列已實現雙向固定運行，返程班列每天至少 1 列，返程班列的滿載率也持續升高，其中「鄭新歐」、「義新歐」、「長安號」、「漢新歐」和「渝新歐」返程貨物滿載率均超過 9 成。¹⁹ 從二連浩特口岸進入大陸的中歐班列已基本實現回程不空返，2017 年第一季返程的中歐班列空櫃率僅 11.4%，與前一年同期

¹⁷ 張智，「地方政府高額補貼搶佔市場 中歐鐵路：駛出容易返程難」（2015 年 12 月 3 日），《華夏時報網》，<http://www.chinatimes.net.cn/article/52128.html>。

¹⁸ 「中歐班列（鄭州）實現每週『八去八回』」（2017 年 12 月 13 日），《河南省政府網》，<http://www.big5.henan.gov.cn/hngk/system/2017/12/13/010755100.shtml>。

¹⁹ 「阿拉山口口岸：吞吐班列數量最大的國際陸港」（2017 年 5 月 16 日），《大陸橋物流聯盟公共資訊平臺》，<http://www.landbridgenet.com/landbridgetransunion/2017-05-16/46306.html>。

相比，在貨櫃數量增加了近 2 倍情況下，空櫃率下降一半多。²⁰ 從滿洲里口岸：入境的中歐返程班列（蘇滿歐、哈滿歐、漢滿歐等線路），2017 年 1 至 5 月共計 154 列，11,932 貨櫃，較去年同期分別增長約一倍。²¹ 為解決返程空載的問題，中歐班列正在發展返程「沿線上貨」，以方便境外商品進入大陸。中歐班列返程主要商品，過去是以亞歐國家土特產和汽車零件為主，現在則拓展到整部汽車和高級木材等高附加值的產品。

三、多式聯運推廣：國際多式聯運（International multimodal transport）簡稱多式聯運，是指以至少兩種不同的運輸方式，將貨櫃從一國境內的接收地運至另一國境內的指定交付地。國際多式聯運可以運用水路、公路、鐵路和航空等多種運輸方式。在國際貿易中，由於 85% 至 90% 的貨物是透過海運完成的，故海運在國際多式聯運中占據主導地位。國際多式聯運服務促使貨物運輸的效率得以提升，貨物在中轉站可以轉換其它的交通工具運輸。以「鄭新歐」班列的營運商為例，以往主要攬收河南省、華中地區、華北地區的貨物，現在也承攬日本、韓國、東南亞的貨物過境大陸再發往歐洲的業務，從班列營運商的角色轉型成為多式聯運經營人。²² 為加快鐵路貨運發展和推動物流業降低成本增加效率，大陸官方 2017 年公布《十三五鐵路集裝箱多式聯運發展規劃》，大力促進多式聯運。²³

為吸引外國的貨源，以中歐班列中發展得較好的「鄭新歐」班列為例，自 2013 年 6 月起，在大陸 8 個城市設立了 52 個辦事處，並與各類運輸公司簽約，負責攬貨發往鄭州，對境內貨物以公路和鐵路聯運，對境外貨物則以海運、公路、及鐵路聯運，到達鄭州後搭乘中歐班列前往歐洲。重慶中歐班列與新加坡航空合作，開發了連接新加坡、吉隆坡、東京、首爾等地的空鐵聯運路線，還借助重慶到東協物流大通道開展公鐵聯運，直

²⁰ 「二連浩特口岸：中歐班列基本實現回程不空返」（2017 年 4 月 3 日），《人民網》，<http://nm.people.com.cn/n2/2017/0403/c196689-29962518.html>。

²¹ 「滿洲里口岸中歐返程班列較去年同期增長 105.2%」（2017 年 6 月 14 日），《環球網》，<http://china.huanqiu.com/hot/2017-06/10837524.html>。

²² 「起底中歐班列『成長記』，面對高額補貼、線路重疊，該怎麼辦？」（2018 年 3 月 7 日），《大陸橋物流聯盟公共資訊平臺》，<http://www.landbridge.com/wenku/2018-03-07/57510.html>。

²³ 「關於印發《「十三五」鐵路集裝箱多式聯運發展規劃》的通知」（2017 年 5 月 12 日），《國家發展改革委網》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/12/content_5193215.htm。

達中南半島腹地。²⁴

肆、中歐班列的劣勢與挑戰

一、**鐵運需求不高**：海運是大陸對外貿易的主要運輸方式，經由歐亞大陸橋的陸運則為次要方式。2012 年大陸經歐亞大陸橋對外運輸的貨櫃量為四十餘萬 TEU（20 呎標準貨櫃單位），占大陸外貿貨櫃總量的 0.5%；占大陸流向歐洲、中亞及俄羅斯貨櫃量的 2.35%；經阿拉山口的中歐班列國際貨櫃運輸量僅占該口岸貨櫃輸送量的 6%，占大陸流向歐洲、中亞及俄羅斯方面貨櫃量的 0.04% 左右，占大陸外貿貨櫃總量的 0.01%。²⁵ 大陸絕大部分流向歐洲、中亞及俄羅斯方面的貨櫃都是經由傳統的國際海運方式運送，而由國際鐵路經過 3 條歐亞大陸橋（三條路線分別東起海參崴、連雲港、重慶）向西運送貨櫃的運送規模不大。

二、**運費補貼難以永續經營**：在大陸中央「一帶一路」政策的推動下，各省紛紛要求中鐵總公司調整中歐班列運行線，導致中鐵於 2014 年將運行路線由 8 條增至 19 條。然而路線和班次的增加卻沒帶來進口貨源的成比例增加，乃至去程滿載、回程不滿的情況成為常態，導致中歐班列虧損嚴重，而各地政府為求路線持續營運，爭相補貼企業運費以爭取貨源。²⁶ 定期營運的中歐班列，開行是由各地鐵路局負責，營運是由國企成立班列營運企業主持、或由政府扶持的大型物流民企負責。這兩種均有政府背景，可享受政府補貼。由於貨運量攸關政府業績，因此各地政府對中歐班列的財政補貼均不遺餘力。由於各中歐班列的貨運樞紐的集貨半徑均可達到一千五百公里以上，企業考量從何處集裝運貨的主要因素，不是距離班列貨運站的遠近，而是價格。因此各地政府無不以運費補貼的方式吸引貨源，導致各中歐班列之間的價格競爭，在某種程度上是政府補貼的競爭，

²⁴ 「起底中歐班列『成長記』，面對高額補貼、線路重疊，該怎麼辦？」。

²⁵ 莫輝輝、王姣娥、宋周鶯，「絲綢之路經濟帶國際貨櫃陸路運輸的經濟適應範圍」，地理科學進展，第 34 卷第 5 期（2015 年 5 月），頁 583。

²⁶ 張弛，「開往歐洲的列車 中歐貨運班列調查」（2015 年 4 月 15 日），《鳳凰週刊》，<http://www.ifengweekly.com/detil.php?id=1826>。

以低運輸成本吸引貨源。

根據報導，廣東省商務廳於 2017 年 10 月 17 日公告該省對中歐班列 2017 年的補貼計畫，補貼預算為 8,721.76 萬元，其中廣州市分配到 3,251.47 萬元，東莞市為 5,470.29 萬元，2017 年廣東開行 144 個班列，平均每列補貼約 60 萬元人民幣。²⁷ 另有報導指出，中歐班列每個貨櫃的運輸成本至少 6,000 美元，為吸引貨源，有的班列只收取成本一半的運費，有的班列按海運價收費，對超出部分給予補貼，補貼額占成本的 6 成；有的則每開行一班，補貼營運企業 100 萬元人民幣。²⁸ 各中歐班列之間對貨物運輸的削價競爭行徑，讓企業得以依賴補貼而獲得利潤，但補貼一旦取消，營利條件不足，中歐班列的存續將成問題。

中歐班列雖有政府補貼，但有一些沿線國家出於對本國就業和稅收資源的保護，對過境的中歐班列收取較高的運費，雖然中鐵已與寬軌國家協商談判，實施寬軌段和大陸境內運價優惠，但由於歐洲段運價高出中鐵和寬軌段近一倍，中歐班列全程運價仍高於市場預期。²⁹

三、路線重覆嚴重：大陸一些內陸的城市為了爭奪擔任中歐鐵路通道的起點，都有開行經過新疆的班列，如重慶的「渝新歐」、漢口的「漢新歐」、義烏的「義新歐」、西安的「西新歐」、合肥的「合新歐」等國際鐵路班列。這些班列由於路線重覆嚴重，回程經常裝載不滿，導致運能的浪費。又由於路線重覆，各班列為攬貨，用補貼削價競爭，不計成本，由政府大量補貼運費以吸引貨源，並任由班列沿線國家抬高運價，由政府下屬的企業補貼消化。這種多口對外的競爭，導致了貨源分散以及鐵路運能的浪費。以華中省份為例，合肥、西安、武漢、重慶、成都、鄭州、長沙、太原和南昌等城市均有中歐班列，由於貨源地重疊性高，且這些城市相距不遠，攬貨的競爭十分激烈，很多班列是賠本攬貨，由當地政府

²⁷ 「中歐班列將轉向高品質發展」（2018 年 1 月 8 日），《一點資訊網》，<http://www.yidianzixun.com/article/OI54ZAQ1>。

²⁸ 郭久輝、陶冶、石志勇、李曉玲，「中歐班列加強資源整合勢在必行」（2016 年 7 月 26 日），《經濟參考報》，<http://business.sohu.com/20160726/n460990006.shtml>。

²⁹ 「中歐班列實現爆發式增長 累計開行超過 5000 列」（2017 年 10 月 10 日），《經濟參考報》，<http://mini.eastday.com/a/171010091758380-2.html>。

補貼。2016 年馳往歐洲的中歐班列，每週開行至少一列的班列只有廈蓉歐、漢新歐（武漢—捷克）、鄭新歐、渝新歐、蓉歐、蘇滿歐、東莞—杜伊斯堡、昆明—鹿特丹、哈爾濱—葉卡捷琳堡，其中運量最大的是蓉歐（26,024 貨櫃），其次是渝新歐（23,502 貨櫃）。³⁰

四、空車返回短期難改善：鄭新歐在 2016 年是中歐班列中唯一往返平衡的班列，每週開行 2 至 3 列，回程亦同。³¹ 中歐班列的回程班列空車情況嚴重，單向運貨無法降低班列的營運成本，是中歐班列的一大困境。回程空車的原因主要有五：中歐貿易結構（中歐陸路運輸量每年約七千多萬噸、海運量每年兩億多噸，但大部分貨物都是由大陸出口到歐洲，大陸對歐洲有巨額的貿易順差；歐洲對大陸出口僅有少量的精密儀器、機械、高檔服裝等。而大陸貨運代理企業在海外網點也不健全，攬貨能力有限）、傳統海運運費較低、歐洲貨源分散、歐洲陸路短程接駁費用高、以及中歐班列線路的重覆性高。2016 年，渝新歐是行駛歐洲的中歐班列中運量排名第二的班列，如上所述，但它仍面臨回程貨源缺乏的困境。³² 渝新歐每週開行 2 至 3 列，應該是最不可能返程空載率高的班列，但仍有這種困境，由此可以推估其餘開往歐洲的班列的情況可能更糟。

五、沿途基礎設施落後：中歐班列途徑中亞、俄羅斯、東中歐、蒙古等國家，其中不少國家基礎設施建設落後，資訊化程度低，對物流的多式聯運和分撥運輸不利，對貨物倉儲和轉運也不方便，加上一些沿線國家運費居高不下，企業獲利困難，企業運量小，班列成本難以降低。³³

六、通關手續繁瑣：中歐班列經過許多國家，需花費不少時間在檢疫和通關，即使有多國協調簡化通關手續，但一些國家品質檢查和清關政策不透明且可能因為政治因素而有變，譬如歐盟因為烏克蘭事件制裁俄羅

³⁰ 「2016 年大陸橋運輸指標與中歐班列相關資料分析」，《個人圖書館網》，http://www.360doc.com/content/17/0428/11/27551029_649311543.shtml。

³¹ 「鄭歐班列營運基本情況、問題及建議」（2016 年 9 月 21 日），《商務部網》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/dybg/201609/20160901397670.shtml>。

³² 陳偉、霍倩倩、林川，「『渝新歐』國際班列回程貨源困境及解決模式」（2016 年第 7 期），《物流科技》，<https://wenku.baidu.com/view/8b18a85586c24028915f804d2b160b4e777f815c.html>。

³³ 「鄭歐班列營運基本情況、問題及建議」。

斯，禁止許多食品和農業副產品運往歐洲。³⁴

七、軌距不一：中歐班列沿線國家的軌距不一致，大陸和歐洲大部分國家鐵路的軌距是 1.435 公尺，而前蘇聯國家的軌距是 1.52 公尺，鐵軌寬度相差 85 毫米，因此中歐班列只要一離開大陸境內就需換軌。換軌就是換火車，由吊車將貨櫃窄軌列車吊裝到寬軌列車上。一列車約耗時一個半小時。在大陸與哈薩克的邊境火車站，建有換裝庫，內有寬窄軌各一，中歐班列一般是在哈薩克境內口岸進行換裝，技工先把電氣化機車換成內燃機車，經由內燃機車牽引行駛 19 公里到哈薩克邊境後，將「中」方的貨物吊裝到哈薩克火車上，換上哈薩克司機，「中」方火車再返回。每趟中歐班列都配備有兩個火車頭，一個行駛，一個備用。班列在大陸境內運行時，每到一個鐵路局管轄區域，就更換一次司機；在境外運行時，為確保列車始終由熟悉路況的司機駕駛，班列每到國境線就更換司機。往中亞的班列需在哈薩克換軌一次，往歐洲的班列至少需在哈薩克和波蘭共換軌兩次，「義新歐」則需在西班牙伊倫再換第三次軌。目前在大陸與哈薩克邊境換軌加清關約需 3 小時。³⁵

八、「鋼鐵絲綢之路」的競爭：「鋼鐵絲綢之路」的構想是 2000 年南北韓舉行峰會時提出的，2001 年北韓與俄羅斯峰會也達成相關共識，其構想是將南北韓的鐵路相連結，然後與橫跨西伯利亞的鐵路連接，當時估計這條鐵路線的貫通將產生巨大的經濟效益，朝鮮半島地區原來需要經由海路運往歐洲的貨物改經這條「鋼鐵絲綢之路」運輸後，其運費將減少一半。³⁶ 後因朝鮮半島的政治因素而擱置。2009 年，俄羅斯宣布「七日橫跨西伯利亞」計畫，分 5 年投資 110 億美元，購買硬體設備，提升火車行駛的速度，期在 7 日橫越西伯利亞 9,000 公里的距離。³⁷ 2013 年 11 月，

³⁴ 「鄭歐班列營運基本情況、問題及建議」。

³⁵ 「解密中歐班列如何『飛起來』」（2016 年 9 月 6 日），《新華網》，http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/06/c_1119521689.htm。

³⁶ 「俄朝韓三國共建『鋼鐵絲綢之路』」（2001 年 8 月 22 日），《人民網》，<http://www.people.com.cn/GB/guojia/22/82/20010822/541068.html>。

³⁷ “Trans-Siberian in Seven Days,” (May 5, 2009), *Railway Gazette*, <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/trans-siberian-in-seven-days.html>.

俄羅斯與南韓總統就兩國共建「鋼鐵絲綢之路」達成共識，雙方同意加強跨境鐵路網建設和運輸合作，建設貫通朝鮮半島的鐵路網，並與俄羅斯的西伯利亞大鐵路對接，以建立一條從南韓直達歐洲的便捷跨境鐵路交通物流網。³⁸ 這個構想雖尚未實現，但對大陸推動的「一帶一路」以及中歐班列的前景，構成了潛在的競爭來源。

在「一帶一路」倡議之前，2012 年西伯利亞鐵路國際貨櫃量為 63.8 萬貨櫃，其中 54% 的貨櫃來自大陸，大陸經歐亞大陸橋出口的貨物，有 70% 以上是走西伯利亞鐵路；在「一帶一路」倡議之後，2013 至 2015 年俄羅斯計劃將西伯利亞鐵路打造為貨櫃班列國際運輸通道，實施國際貨櫃運量倍增計畫，俄鐵對於從不同口岸進入的班列實行不同的價格，例如從阿拉山口岸經哈薩克進入俄境內的貨櫃運輸價格為每公里 0.7 美元，而從滿洲里口岸進入的價格則為 0.4 美元。顯示大陸開行的中歐國際班列，面臨來自俄羅斯鐵路的競爭。³⁹

九、開行不夠全面穩定：從費用比和時間比來看，鐵運較空運和海運，似乎更符合成本效益，如前所述，因而導致中歐班列的市場逐漸蓬勃發展，但市占率不高，表示仍有一些問題有待解決。譬如穩定開行的中歐班列少，只有成都、重慶、武漢、鄭州。2017 年中歐班列運行 3,673 列，其中成都和重慶開行最多、最穩定，共約一千五百列，另外 33 個有開行的城市，僅鄭州和武漢較為穩定，其他很多城市尚屬試運行階段，並且由於貨源不穩定、班列不固定，前景堪慮。

十、裝貨要求嚴格：鐵路出運需提前 10 天訂艙，在截關前 4 天就需進入集貨場，且鐵路運輸的裝貨方式與海運不同，海運裝貨櫃的要求比較簡單，只要能塞進去即可，但鐵路不同，單件物品超過一百公斤就需要加固，並要求貨櫃的四個角的重量要均勻，以免吊裝貨櫃上班列的時候會傾

³⁸ 廉曉梅，「韓國 FTA 戰略的特點及其東北亞區域合作戰略走向」（2014 年 9 月 18 日），《東北亞論壇》，http://www.cssn.cn/zzx/gjzzx_zzx/201409/t20140918_1332457.shtml。

³⁹ 「中歐鐵路的困境到底是什麼？」（2017 年 6 月 19 日），《知乎網》，<https://www.zhihu.com/question/58631495/answer/185871207>。

斜摔落。⁴⁰

十一、夾縫求生：一列班列通常載 30 至 44 個貨櫃，視集貨情況和載重限制而定，雖然目前開通班列的城市越來越多，但由於只有少數幾個城市開行的班列固定、班次頻繁，如上所述，鐵路運輸的倉位難求，因此有大量貨物運輸的需求者，只能選擇走海運，不但運費便宜、船期穩定、線路越長單位運費越低。而其缺點是慢，且船是根據吃水深度決定能掛靠的港口，吃水越深的船及運量越大的船，單位運輸成本越低，但越只能在「基本港」掛靠，雖然港口設備條件較佳，但距離貨物的目的地可能較「偏港」為遠，運輸更耗時；而有交貨時間壓力和貴重的貨物，則偏好走空運，因為海關清關速度快，裝卸的機械化程度高，貨物安全保障高，但問題是費用也高。鐵運則是在夾縫中求生存，它的吸引力主要在於運輸成本較空運低，速度較海運快，安全性較高較不受天候限制，運輸的可預期性高，便於統一指揮、管理和計畫，但運量有限、開行城市有限、以及貨櫃裝貨的要求嚴格，影響它的吸引力。

伍、結論

大陸國家發改委於 2018 年 1 月 22 日發布宏觀經濟運行情況，認為 2017 年的大陸經濟運行優於預期，並認為中歐班列的發展迅速茁壯，已成為聯通亞歐大陸的實體紐帶，且帶動大陸內陸地區的經濟開放和發展，進而透過與沿線國家的合作，改善國際物流運輸體系，對國際陸路運輸做出貢獻，而 2018 年中歐班列的目標，是致力於成為更具競爭力的國際物流品牌。⁴¹

2017 年，大陸貨物貿易進出口總值 27.79 兆元人民幣，比 2016 年增長 14.2%，扭轉了此前連續 2 年下降的局面。大陸對歐盟、美國和東協的進出口分別增長 15.5%、15.2% 和 16.6%，三者合計占大陸進出口總

⁴⁰ 「中歐班列 出運時注意事項」(2018 年 3 月 14 日)，《福步外貿論壇》，<http://bbs.fobshanghai.com/thread-7274576-1-1.html>。

⁴¹ 「國家發改委就宏觀經濟運行情況舉行新聞發布會」(2018 年 1 月 22 日)，《中國網》，http://www.china.com.cn/zhibo/content_50247741.htm。

值 47.3%。大陸對俄羅斯、波蘭和哈薩克等國的進出口分別增長 23.9%、23.4% 和 40.7%，顯示中歐班列對大陸與「一帶一路」沿線國家的進出口增長有其貢獻。⁴²

中歐班列的優勢在於比海運快比空運便宜，但仍有一些問題阻礙它的發展，包括如何增加返程貨物，如何在政府補貼結束後能夠自給自足維持正常營運。雖然政府補貼可以幫助中歐班列渡過營運初期的難關，但降低政府補貼是必然的趨勢，如何增加市場化營運程度是中歐班列終將面臨的考驗。

此外，線路過於集中，中歐班列開行地對貨源的爭奪戰已拓展至半徑 1,500 公里的範圍內，各班列為攬貨而削價競爭，導致地方政府普遍為維持班列正常開行，而需付出大量補貼以幫助班列營運商和出貨企業降低物流成本，乃至影響運輸市場的正常秩序，也阻礙中歐班列的長期發展。

中歐班列一方面蓬勃發展，線路和起站城市不斷增加，開行班列的數量和頻率也持續上升，但線路重複競爭激烈、依賴補貼降低成本、返程空載率高等問題，均影響中歐班列能否永續經營。中歐班列的營運終究需走出政府培育期，邁向市場化競爭，屆時經過優勝劣敗後，會從現階段的蓬勃發展進入到較穩定的市場競爭格局。

⁴² 「中歐班列主要特點、存在問題及 2018 年發展建議」。

「帶路倡議」與海洋非傳統安全 合作與挑戰：以國際反海盜為例

Belt-Road Initiative and Non-Traditional Maritime Security
- A Case Study of International Anti-Piracy Efforts

邱昭憲 (Chiu, Chao-Hsien)

南華大學國際事務與企業學系副教授

壹、前言

冷戰時期，中國大陸（以下簡稱大陸）基於戰略考量對於領土或海上等邊界爭議，與周邊國家發生過幾起軍事衝突，包含在陸地上所從事的韓戰以及與印度、俄國及越南等武裝衝突，該等軍事衝突在後冷戰時期以來，多以協議戡定邊界（如與俄國及越南的邊界爭議）或進行擱置（如與印度的邊界爭議）等方式予以平息。冷戰後則以協議戡定與亞「中」三國邊界，但在東北亞以及南亞等陸上周邊仍有不穩定風險情勢；至於海上主權劃界的爭議，以和東海及南海的島嶼爭議為主，冷戰後大陸與鄰國對於傳統海上邊界爭議的處理方式，則是從透過擱置爭議以及區域對話機制，逐漸升級為罔顧國際仲裁並以鞏固島嶼占領與武力展示的宣示主權方式回應。

然而全球化致使全球問題的出現，尤其冷戰後金融危機、恐怖主義、能源短缺、環境變遷、海盜活動、公共衛生、天然災害等問題的出現，使得過去「低階政治」問題的重要性大幅提升而構成國家安全的重大威脅，亦成為人類所必須共同面對的課題。大陸表達對於非傳統安全的重視，正式出現於 2002 年與東協聯合發表的《中國與東盟關於非傳統安全領域

合作聯合宣言》中，由此凸顯恐怖主義、海盜、販毒、武器走私、非法移民、洗錢、國際經濟、網路犯罪等領域的非傳統安全已成為影響國際和地區安全的重要不確定因素。迄今存在大陸周邊已發展出「非傳統戰爭」（如恐怖主義、經濟、資源、文化、生化等）、「非常規災害」（如環境安全、傳染疾病等）、「非常態危機」（民族對立、社會安全）等非傳統安全威脅，該等非傳統安全威脅凸顯於 2017 年大陸官方首次發布之《中國的亞太安全合作政策》白皮書以及 2013 年以來所推動的「一帶一路」（One Belt One Road; Belt & Road Initiative）倡議中。¹

貳、「一帶一路」與海洋非傳統安全

大陸第五代領導人習近平提出的「一帶一路」，作為貫穿歐亞大陸的經濟振興計畫，其中陸路是以哈薩克等中亞五國為主而延伸至歐洲的「絲綢之路經濟帶」，以及海路以東南亞、印度洋沿岸國家以及延伸至地中海為主的「21 世紀海上絲綢之路」，「一帶一路」沿線國家多為大陸周邊外交所重視的發展中國家，該等較為貧困、落後的發展中國家所引發的社會動盪、海盜、極端主義和恐怖主義等諸非傳統安全問題也陸續對於歐亞大陸與跨區域海洋存在著威脅。

「一帶一路」倡議涵蓋歐亞大陸及南海、印度洋沿線六十餘國，占世界 60% 人口以及 30% 生產總值，固然為大陸考量境內輸出過剩本身產能，為大陸企業尋求在海外的交通運輸、能源、基礎建設、電信、風險評估等投資與合作機會，² 並在國際上倡議以重啟商貿路線促進沿線國家經濟繁榮，同時推動歐亞互聯互通、開放型經濟與自由包容性貿易為主；³ 然而在以國內強盛經濟力推進國際合作與繁榮之際，和平的周邊安全環境

¹ 中國社會科學院，非傳統安全黃皮書：中國非傳統安全研究報告（2016-2017）（北京：社會科學文獻出版社，2017）。

² European Chamber of Commerce in China, *Overcapacity in China: An Impediment to the Party's Reform Agenda* (Beijing: 2016), pp. 35-38.

³ 「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」（2015 年 3 月 28 日），《中華人民共和國國家發展改革委》，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html。

作為大陸尋求境內連通國際的前提要件。其中海洋問題與海洋合作是建設「21 世紀海上絲綢之路」的重點領域，南海與印度洋沿岸國家多為大陸發展「21 世紀海上絲綢之路」經貿關係沿線國家與重要樞紐，透過號召建設新的港口基礎建設，連結內陸交通網路，並藉此增加國際航線數量，創造有價值的貿易新通路以增進歐洲與亞洲的連結。

海洋對於大陸的重要性，凸顯在對外經貿關係發展、維護海上航線的地緣效應以及區域間國家的合作制度運作。首先是大陸融入經濟全球化而長期以來對於海上運輸貿易的依賴，表現在能源供應安全的對外依存度自 2012 年起維持在 12% 以上，其中天然氣依存度的增加最為明顯，且原油依存度更自 2015 年突破了 60%，依據大陸國家海洋局統計，2017 年中國海洋生產總值 7 兆元人民幣，占境內生產總值 (GDP) 的 9.4% 等，⁴ 同時對外貿易總額超過 4 兆美元居世界第一，其中在「海上絲綢之路」沿線國家中的東南亞國家（尤其越南、馬來西亞、泰國、新加坡等）與大陸的貿易合作規模大、貿易商品廣泛、貿易合作歷史悠久的「全面合作型」國家，⁵ 令大陸難以忽略海上安全在周邊環境中的重要性。

其次，海上經貿航線除了受到傳統安全領域中相關國家對於維護海上和平安全和航行自由的認知缺乏信任外，非傳統海上安全威脅呈現上升態勢，此包含了海域的生態環境破壞、海洋自然災害發生、化學品洩漏事故，以及海盜、恐怖活動、偷渡、販毒等活動頻繁。其中大陸的商船、貨船、漁船在海盜問題的海洋非傳統安全事件中，在 2008 年索馬利亞海盜興起後逐漸成為直接攻擊的目標，是以大陸於 2008 年底起陸續派遣海軍前往東非地區進行海上護航任務，繼而在 2009 年舉行的海軍成立 60 週年慶典上提出「和諧海洋」理念，指陳海盜以及海上武裝搶劫等跨國犯罪的嚴重性，使得非傳統安全威脅成為海洋和平安全的巨大挑戰，迄今在遠洋護航、海上聯合搜救、海外撤僑等非軍事任務上計有 190 艘次艦艇在四十餘國的五十餘個港口補給原料。

⁴ 「2017 年中國海洋經濟統計公報」（2018 年 3 月 1 日），《國家海洋局》，http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/zghyjjtjgb/201803/t20180301_60485.html。

⁵ 「『一帶一路』貿易合作大數據報告（2017 年 3 月 24 日）」，《國家信息中心》，<http://www.sic.gov.cn/News/79/7811.htm>。

最後，許多海上節點國家受到 2008 年以來的海盜問題侵擾，破壞了海上航線以及地區安全的穩定，大陸藉由「21 世紀海上絲綢之路」與南亞、東非及東協國家加強海上建設合作，並與周邊海域護航的各國海軍展開國際合作，共同維護歐亞海域間的安全穩定，並透過參與東南亞（南海）與南亞東非（印度洋）等非傳統安全之區域與次區域多邊反海盜國際機制。

參、「21 世紀海上絲綢之路」與國際反海盜： 亞丁灣及東南亞海域

大陸提出「一帶一路」之「21 世紀海上絲綢之路」的重點方向，以大陸沿海經濟帶為支撐，試圖建立起：一、經南海向南進入太平洋的大陸－大洋洲－南太平洋的藍色經濟通道；二、連接大陸－中南半島經濟走廊，經南海向西進入印度洋，銜接巴「中」、孟印緬「中」經濟走廊，共同建設大陸－印度洋－非洲－地中海的藍色經濟通道；三、大陸－北冰洋－歐洲的藍色經濟通道等 3 大藍色經濟通道，密切與沿線國家的海上合作，⁶ 尤其前二者所包含的南海地區與印度洋區，不僅為大陸維繫對外能源經貿命脈的兩大重要海上路線，並可能改變區域與區域間的傳統安全現狀與發展，亦是全球非傳統安全的海盜問題發生最為頻繁的兩大水域，並可能衍生恐怖主義、武器毒品走私、干擾海底電纜鋪設等基礎建設工程，甚且影響海上人道救援作業。

全球海上非傳統安全的海盜威脅中，海盜事件發生次數的增加始於 1990 年代初期，高峰期則出現在 2000 年至 2004 年，該期間平均每年發生 350 至 450 起海盜事件，致使國際貿易成本每年增加 70 至 120 億美元。2008 年全球 294 起海盜攻擊事件上，發生於索馬利亞海域（包含亞丁灣與印度洋）的攻擊事件更明顯達到 144 起，占了該年的 47%。⁷ 至

⁶ 「一帶一路建設海上合作構想」（2017 年 6 月 20 日），《新華網》，<https://udn.com/news/story/7326/3184745?Idlepage>。

⁷ “Piracy Figures for 2009 Surpass Those for Previous Year” (September 23, 2009), 《ICC》, http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=374:piracy-figures-for-2009-surpass-those-for-previous-year&catid=60:news&Itemid=51.

2017 年海盜和武裝搶劫事件共 188 起，為 1995 年以來的最低海盜事件數目，顯示各相關國家與國際組織在海盜出沒熱點區的反海盜合作行動出現成效；惟在亞洲地區（包含南海、麻六甲海峽、菲律賓、新加坡、孟加拉等）即占了 101 件，較 2016 年增加，其中菲律賓海域增加一倍餘達 22 件，孟加拉海域增加兩倍至 11 起事件。⁸ 顯見儘管全球海盜與武裝搶劫事件總數已逐年遞減，然印度洋與南海之特定海域如南亞及東南亞等地的海盜與武裝搶劫事件仍有惡化態勢。

在亞丁灣海盜事件上，亞丁灣是連接歐亞蘇伊士運河的各國貨輪航線所必經海域，而索馬利亞又地處銜接印度洋與地中海的亞丁灣南端，該國基於貧困、失業、環境惡化、低收入、海洋資源短缺所引發東非海域上的海盜問題層出不窮，⁹ 因此索馬利亞外海的海盜攻擊事件成為國際齊力所要解決的重大海上安全威脅。

聯合國安理會為此陸續於 2008 年的下半年通過相關決議，呼籲國際社會聯合對付嚴重的海盜問題，首先在 6 月通過了 1816 號決議，授權相關國家在索馬利亞政府同意下，得以進入索馬利亞領海「採取一切必要措施，制止海盜行為以及海上武裝搶劫行為」；¹⁰ 10 月 7 號通過 1838 號決議，籲請在該地區有軍事能力的國家致力於反海盜行為，同時將 1816 號決議有關依據國際法授權的立場予以明確化；12 月 2 日安理會作出了 1846 號決議，決定各國打擊索馬利亞海盜的授權延長 12 個月，同時發揮聯合國打擊海盜的協調機制，¹¹ 最後在 12 月 16 日通過 1851 號決議，決定將打擊索馬利亞海盜的授權範圍從海上擴大到陸地，並鼓勵在索馬利亞沿岸打擊海盜和海上武裝搶劫行為的所有國家和區域組織建立一個溝通聯

⁸ “Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia 2017” 《ReCAAP》，<http://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/2017/03/ReCAAP%20ISC%20Single-sheet%20Summary%20for%201st%20Quarter%202017%20Report.pdf>.

⁹ *Final Report: Workshop commissioned by the Special Representative of the Secretary General of the UN to Somalia Ambassador Ahmedou Ould-Abdallah* (Nairobi, Kenya, November 10-12, 2008).

¹⁰ “Resolution 1816 (2008)” (June, 2 2008), 《U.N.》，<https://www.un.org/press/en/2008/sc9344.doc.htm>.

¹¹ “Resolution 1846 (2008)” (December, 2 2008), 《U.N.》，<https://www.un.org/press/en/2008/sc9514.doc.htm>.

絡的國際合作機制，¹² 後於 2009 年 1 月建立起專門執行反海盜任務的海上 151 聯合部隊 (Combined Task Force 151, CTF 151)，¹³ 由美國海軍為首結合北約「海洋屏障行動」(Operational Ocean Shield) 與非北約國家，進行協調合作與資訊交換。

2012 年起索馬利亞海盜事件的數字明顯下降，2013 年海盜事件已降至個位數，2015 年已降為零，顯見國際反海盜合作行動出現成效，一如歐盟亞特蘭大海軍行動 (EU Naval Force Operation Atalanta) 於索馬利亞附近水域反海盜成功的運作，包括首先是歐盟軍艦對世界糧食計畫在蒙巴薩與索馬利亞間水域擔任護送任務；其次，軍艦在亞丁灣及索馬利亞沿岸嚇阻海盜活動。第三，軍艦對行經敏感海道之商船提供保護。第四，該計畫行動協助監控漁撈作業，¹⁴ 值得其他維護海上安全的區域仿效。

在全球海盜和海上武裝搶劫行動中，向來出沒在東非印度洋周遭水域為多，在聯合國、北約、歐盟以及世界相關國家通力合作下已漸出現成效，但卻出現海盜事件往亞洲東移的跡象，究其原因除了 30% 全球航運行經南海水域的經濟因素外，東南亞水域存有大量易隱藏的無人島礁，而儘管亞洲國家於 2004 年簽屬「亞洲海上區域合作對抗海盜及武裝搶劫協定」(ReCAAP) 監控海盜發展態勢，然東南亞地緣政治複雜，長期以來各國不易協議出類似於東非亞丁灣等印度洋水域的大規模國際聯合反海盜行動。

亞洲成為全球海盜犯案最多的地區出現在 2016 年，該年亞洲發生 129 件海盜事件，超過索馬利亞的 95 個海盜事件。亞洲海盜的作案方式亦從劫貨轉為綁架要求贖金，其中菲律賓海域的蘇祿海 (Sulu Sea) 和西里伯斯海 (Celebes Sea) 即出現 28 件宗海盜綁架案，甚且造成人員死亡，影響國際海洋通行的正常運轉，因而被視為「新索馬利亞」。該區超越印尼往年海盜嚴重性問題。東南亞地區의 菲律賓南部、蘇祿海域以及馬

¹² “Resolution 1851 (2008)” (December, 16 2008), 《U.N.》, <https://www.un.org/press/en/2008/sc9541.doc.htm>.

¹³ “CTF 151: Counter-piracy”, 《CMF》, <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>。

¹⁴ 中華民國對外漁業合作發展協會，「2018 年全球海盜報告出爐」，國際漁業資訊，第 304 期 (2018 年 3 月)。

來西亞的沙巴等地，近年受到菲律賓南部宣稱效忠 ISIS 的極端伊斯蘭教義組織阿布沙耶夫（Abu Sayyaf）及馬巫德集團（Maute Group）恐攻侵擾，武裝的攻擊對象主要為基督教徒與外國人，菲律賓總統杜特蒂曾要求大陸幫助在菲律賓南部海域進行海上巡航，遏阻海盜和伊斯蘭極端組織，並將麻六甲海峽作為中國海上絲綢之路的一個據點。2017 年 6 月菲律賓、印尼、馬來西亞三國同意成立「海上指揮中心」（Maritime Command Centres），展開聯合海上巡邏行動，巡邏範圍覆蓋蘇祿海以及鄰近的西里伯斯海，協調聯合巡邏效仿馬六甲海域的現行多邊巡航模式，該模式已大幅降低了馬六甲海域的海盜案件；¹⁵ 同年 9 月菲印馬三國進一步進行聯合空中巡邏，派遣巡邏機負責蘇祿空中巡邏任務，試圖遏止海盜活動、綁架、恐怖主義和其他跨國犯罪威脅。

一般海盜作為組織犯罪的行為，其動機大都為經濟的利益，殺害人質並非其主要目的，因人質乃作為換取贖金的主要手段，正如菲律賓西南部海域是來往澳洲和亞洲的重要航道，每年超過十萬艘船隻經過該海域，運輸價值約四百億美元的貨物；而菲律賓 70% 的煤炭從印尼進口並依賴煤炭發電，這些印尼煤炭主要通過該海域出口到菲律賓，多是海盜進行活動的標的。¹⁶ 然在東南亞海域出現地海盜和海上武裝搶劫行動，伴隨恐怖組織的政治動機與訴求，其要求的贖金，作為維持組織運作或恐怖攻擊的資金來源，其使用暴力或威脅使用暴力對付船隻、人員，甚且用海上運輸補給系統進行載運恐怖分子或大規模毀滅性武器進入本土，¹⁷ 則是超越經濟利益動機而具有政治上目的，在東南亞國家過去尚不具備大規模巡航南海水域實力的情形下，給予海上恐怖組織做出海盜的侵擾行為。

相對於大陸而言，對於海上絲綢之路通往大洋洲以及印度洋—地中海的兩條藍色經濟均須經過南海，其對於南海九段線以內的水域的安全控管

¹⁵ 「防極端分子入境 菲、印、馬展開聯合海上巡邏」（2017 年 6 月 21 日），《新華社》，http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/21/c_129636924.htm。

¹⁶ 莊雪雅等，「印尼下『禁煤令』菲煤：或影響整個菲律賓的電力供應」（2016 年 6 月 28 日），《環球網》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-06/9090955.html>。

¹⁷ “Defining Maritime Terrorism”，《Maritime Terrorism Research Center》，<http://www.maritimeterrorism.com/definitions/>。

嚴格，在定期派遣執法船和戰艦巡航南海航道和偏遠島礁的國家執行維護傳統安全任務，加以亞丁灣反海盜護航任務中所累積的經驗，致使海盜襲擊事件難以在大陸所管轄的南海水域中發生。

肆、大陸軍事行動與制度合作制止海盜行為的戰略意涵

大陸於 2008 年依據聯合國決議並獲得索馬利亞政府同意後，派遣第 1 批護航艦隊進行的亞丁灣軍事行動，迄今派遣 29 批護航艦隊以來，除展現對於海上非傳統安全威脅的關注，亦令大陸海軍前往印度洋海域從事遠洋軍事護航行動成為常態，樹立維護區域和平安全的形象；同時大陸「帶路倡議」之「21 世紀海上絲綢之路」通往大洋洲以及印度洋—地中海的兩條藍色經濟均須經過南海，儘管海盜事件移往亞洲東南亞水域，然其對於南海九段線以內的水域的安全控管嚴格，透過定期派遣執法船和戰艦巡航南海航道和偏遠島礁的國家執行維護傳統安全任務，加以歷年來亞丁灣反海盜護航任務中所累積的經驗，致使海盜襲擊事件難以在大陸所管轄的南海水域中發生。

美印日等國認為大陸以「21 世紀海上絲綢之路」掩飾「珍珠鍊」計畫為保護石油進口所必經的海上通路而打造的港口網絡（包含麻六甲海峽到賀莫茲海峽等海上咽喉要地），以及以反海盜護航任務之名令大陸潛艇「例行中途停靠」在斯里蘭卡的可倫坡貨櫃港等；而共軍艦艇於 2008 年首次離開大陸海域執行遠洋軍事任務迄今，此不僅與 2002 年旅滬級飛彈驅逐艦青島號及遠洋綜合補給船太倉號進行首次的敦睦環球遠航有所區別，亦與 2004 年南亞海嘯無法或不願派遣船艦前往援助的狀況不同，而是大陸透過聯合國決議以及索馬利亞政府的雙重保證，為其海外派軍取得合法性與正當性。同時近年積極參與東南亞地區有關海盜海上安全相關一軌及二軌機制，如東協國防部長（擴大）會議、南海各方行為宣言（DOC）、亞洲地區反海盜及武裝劫船協定（ReCAAP）、亞洲相互合作與信任措施會議（CICA）、中國大陸—東協海事磋商機、香格里拉對話會議、亞太安全合作理事會、南海地區非傳統安全合作研討會、APEC 反恐任務

小組、海事安全工作組、集裝箱安全倡議 (CSI) 等，¹⁸ 此為大陸希望透過參與國際合作機制，與其防衛性質的國防政策與軍事戰略方針取得一致的國際和平觀感，並降低國際上對其從事軍事現代化以及提高軍備的疑慮。

儘管聯合國決議賦予各國打擊亞丁灣海盜的權利，然大陸對於其海軍艦艇編隊的作戰方式仍予事先明確化，此包含：第一種情況，一旦發現海上可疑船隻，將透過直升機先行偵察，後再派遣艦艇接近；第二種情況，若海盜正進行海上犯罪，而共軍海軍艦艇編隊有條件、有能力進行阻止，艦長將根據情況作出正確的指示；第三種情況，如果共軍艦艇編隊遭到海盜的主動襲擊，將會堅決自衛以保障安全。¹⁹ 大陸希冀由此展現其謹守維護海上安全的分際，並非強勢執行聯合國所賦予的權利，而此類相關軍事行動與護航經驗，令菲律賓總統杜特蒂一度力邀大陸協助巡航南部蘇祿海域，顯示大陸在制止海盜此非傳統安全威脅、提供可靠安全的航道運輸建立國際公共財 (public goods) 的負責任大國形象有所提升，同時也為其海軍在近海遠洋地區的存在，提供了一個戰略發展的機會。

大陸亦曾明示其亞丁灣撤軍的三個條件，包括一、聯合國授權期限結束，二、亞丁灣、索馬利亞海域恢復安寧；三、大陸往來航行船隻安全獲得保障，²⁰ 以此表達其出兵海外乃依據聯合國決議所進行的臨時性行動，而非為擴張海洋版圖或遠洋戰略布局而進行的海外常駐編制部署。然而 2017 年大陸在非洲吉布地建設軍港作為亞丁灣護航編隊的基地，打擊海盜及提供人道和維和等行動的後勤補給港口，同時 2016 年巴基斯坦瓜達爾港開港作為連接巴「中」經濟走廊的商業貿易港後繼而可能建立軍事基地，並計劃擴大海軍與海軍陸戰隊編制護衛海洋經貿與能源生命線以及海上絲綢之路等現象，對於是否以「21 世紀海上絲綢之路」掩飾「珍珠鏈」(String of Pearls) 計畫作為經濟與軍事用途港口的疑慮，將不易在短

¹⁸ 任遠喆、劉漢青，「南海地區非傳統安全合作與中國的角色」，邊界與海洋研究，第 2 卷第 3 期 (2017 年 5 月)，頁 4-9。

¹⁹ 「中國將軍：中國軍艦打擊海盜大致在三種情況下作戰」(2008 年 12 月 23 日)，《人民網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/115150/8563437.html>。

²⁰ 「中國海軍將為臺船護航」(2008 年 12 月 24 日)，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=100838075>。

期內消除，亦將迫使美國及其北約盟國、印度等國，面對如何接納印度洋水域的新海上力量。

伍、結論

1990 年代以來，「中國崛起」議題發酵而引發大陸對外擴張疑慮之際，而使得大陸長期以來的對外作為維持謹慎而低調。然而大陸為對抗非傳統海上安全威脅而參與國際制止海盜行為的行動，成為共軍海軍自十五世紀以來，首次走向遠洋保護國家利益。

在大陸後冷戰前期嚴守「韜光養晦」對外政策之際，先於 2008 年參與索馬利亞及亞丁灣的印度洋反海盜護航任務，派海軍遣護航編隊艦艇進行以維護海上非傳統安全為名的遠洋巡航及戰鬥訓練迄今 10 年以來，不僅以確保海上安全維護國際公共財之名獲得善盡國際責任的聲譽，期間更於任務執行期以後勤整補及人道救援為由，於印度洋週邊積極擴展籌建「後勤保障基地」如吉布地和其他，因而出現共軍海軍走向大洋，以戰略包圍印度以及圖謀非洲地緣政治經濟的國際疑慮。

大陸於 2013 年推動「帶路倡議」後，其中海上絲綢之路之一為遠經由東南亞水域往印度洋延伸至非洲及歐洲，尤其在經貿與能源生命路線的沿線國家如緬甸、孟加拉、斯里蘭卡、巴基斯坦、馬爾地夫與坦尚尼亞，透過商業港口的投資建立，串聯印度洋上的貿易、交通與文化的交流。與此同時，亦引發美國過去質疑大陸在印度洋建立「珍珠鏈」的地緣戰略疑慮，進而挑起印度為主導印度洋貿易中心角色所建立起的「季風計畫」以及美日倡議的「自由而開放的印度 - 太平洋」戰略等在印度洋地區的競逐。

大陸藉由參與國際反海盜活動以及海上絲綢之路的推進，在印度洋地區建立了軍事及經貿港口發展的突破點，結合維護印度洋海上安全以分擔國際公共財以及推動跨區域海洋經貿合作等國際和平形象，試圖取得地緣政治經濟的利益。其由近海延伸至遠洋的海上活動，將因師出有名地擴展海洋戰略而令「有所作為」的安全作為與經貿外交更為清晰，進而與週邊區域大國的戰略競合將更為鮮明。

「一帶一路」下的反恐機制及問題： 以《反恐怖主義法》、《新疆維吾爾自治區實施 〈反恐怖主義法〉辦法》與「四國機制」為例

Counterterrorism Mechanism and Its Problems under the B&R Initiative:
A Case Study of the PRC Counterterrorism Law, Implementation Regulations
Governing PRC Counterterrorism Law in Xinjiang Uyghur Autonomous
Region, and Four-nation Mechanism

孫國祥 (Sun, Kuo-Hsiang)

南華大學國際事務與企業學系副教授

壹、前言：「一帶一路」倡議下的恐怖威脅

當代恐怖主義的特點是經濟、政治、文化、社會、宗教等多方面因素綜合互動的產物。由於引發恐怖主義事件的諸多因素不可能在短時期內消除，因此，懲治和打擊恐怖主義也將是一項長期而艱巨的任務。針對恐怖主義的特點，必須以人類共同安全為目標，在治理思維、治理主體、治理手段、治理機制等方面實現轉型，形成反恐的新模式。

因此，當前恐怖主義已從國內問題、區域問題轉變為關係人類社會共同發展的全球性問題。恐怖主義不應被視為個別熱點地區的「病症」，而是人類社會進入 21 世紀凸顯的全球性症候群。在審視此一全球性症候群的過程中，恐怖主義不應是一個地區向另外一個地區的指涉，而是人類互賴命運共同體出現的問題。解決此問題，既需要開發中國家參與，也需要已開發國家參與。因此，在治理主體上應從以局部利益和本國利益為主導、以國家為主體的各自為政轉變為以聯合國為主導的全球共治。實現以聯合國為主導的全球共治，能避免狹隘的局部利益限制，避免國際反恐合

作上存在的雙重標準等問題。

在反恐的措施上，國際反恐趨勢已經從單一手段轉變為綜合手段。國際恐怖活動組織的目標在泛化，諸如從政治、軍事目標轉向所有可能的打擊目標。此將導致大量民用設施受到損害、許多無辜平民失去生命。為此，各國應對人與社會的安全給予高度關注。全球反恐治理模式既要治標，更要治本。為實現此一目標，各國在反恐治理手段上改變武力打擊的單一方式，採取包括軍事、政治、經濟、外交、法律、文化等全面綜合的治理手段。

在反恐的治理上，國際反恐趨勢已經從強權治理轉變為共商治理。「911 事件」之後，以美國為主導力量的反恐行動先後在阿富汗、伊拉克等國家展開；以 2011 年美軍擊斃賓拉登（Osama bin Laden）為轉折點，全球反恐達到階段性高潮。但是，國際恐怖主義並未因此而消弭；反之，恐怖主義的態勢益趨複雜。由此可見，個別國家利益凌駕於其他國家利益之上的強權治理模式，並不能從根本上解決國際恐怖主義問題。反恐治理應是建立所有國家平等合作的共商型治理體系。¹

無論如何，國際間反恐形勢不斷變化下，臺灣配合國際社會在反恐的基本要求，尤其是美國方面的建議，避免出頭成為恐怖組織的顯著目標，在臺灣國際地位的現狀下也的確不難達成此目標。相對而言，中國大陸顯然更高度警覺恐怖主義的威脅，無論來自內部或外部。尤其是大陸提出「一帶一路」倡議之後，必須面對反恐的新形勢。

大陸界定的「一帶一路」貫穿亞歐非大陸，而且確定了亞歐區域合作的 5 大戰略方向。「絲綢之路經濟帶」重點在於暢通中國大陸經中亞、俄羅斯至歐洲（波羅的海）；中國大陸經中亞、西亞至波斯灣、地中海；中國大陸至東南亞、南亞、印度洋。「21 世紀海上絲綢之路」重點方向是從中國大陸沿海港口經過南海到印度洋，延伸至歐洲；從中國大陸沿海港口經過南海到南太平洋。

¹ 汪勇，「推動國際反恐鬥爭戰略轉型」，人民日報（北京），2016 年 3 月 22 日，版 8。

5 大戰略方向實際上由 6 個經濟走廊和若干海上支點作支撐。陸上依托國際大通道，以重點經貿產業園區為合作平臺，共同打造 6 個經濟合作走廊—新亞歐大陸橋、「中」俄蒙經濟走廊、中亞—西亞經濟走廊、中南半島經濟走廊、「中」巴經濟走廊、孟「中」印緬經濟走廊。大陸認為，該等經濟走廊以經濟增長輻射周邊，是對傳統發展經濟學理論和實踐的延伸與超越。當然，經濟走廊不僅是大陸產業「走出去」，而且也可能將恐怖主義「引進來」。

貳、大陸《反恐怖主義法》構建反恐治理的根本

大陸晚近有一系列的法律頒布，特別是新的《國家安全法》（2015 年 7 月）和首個《反恐怖主義法》（2015 年 12 月），標誌著在政治和治理中朝向法律扮演更大角色的轉變。該等法律於 2014 年 10 月召開的中共第 18 屆中央委員會 4 中全會後不久，強調《憲法》在國家中「全面推進法治」的角色。全會還帶出領導層的強烈願望推動「有中國特色的社會主義法治」，其中「憲法被作為核心。」²《反恐法》的起草工作，和其他類似在 2015 年制定的法律，也是在非常符合習近平在 2014 年 4 月國家安全委員會第一次會議上的演講提出「國家整體的安全觀」的概念。³

一、《反恐法》引發各種反應

大陸首個《反恐法》引起了不同的反應，其中有褒有貶，後者多是懷疑和批判，從維權人士到媒體網絡；以及從電信廠商到西方政府。事實上，《反恐法》草案在 2015 年 12 月最終通過前，已經進行了兩輪討論。兩次草案（在 2014 年 11 月和 2015 年 2 月發布）已經引發國際社會的強大矚目了。

² “Highlights of communique of 4th plenary session of CPC Central Committee”(October 23, 2014), 《Xinhuanet》, http://www.chinadaily.com.cn/china/2014cpctps/2014-10/23/content_18793380.htm。

³ “Commentary: China to follow specific national security strategy”(April 16, 2014), 《Xinhuanet》, http://english.qstheory.cn/opinion/201404/t20140417_340988.htm。

回應《反恐法》草案的某些技術性規定，時任美國總統歐巴馬（Barack Obama）指出，此「將基本上迫使所有的外國公司，包括美國公司在內，必須轉交給中國政府機構，其中他們可以窺探和跟踪該等伺服器的所有用戶。」他表示：「我們已經向他們（中國政府）很清楚表明，他們不得不對此做出某種改變，如果他們希望與美國做生意。」⁴ 德國政府和歐洲議會也對《反恐法》草案及其可能產生制約表達自由的影響表示關切。⁵ 另一方面，《反恐法》在大陸內部視為是恐怖主義對大陸威脅越來越大時，所採取的勇敢和實際步驟。⁶

《反恐法》草案也引來全球科技公司的擔憂，主要在於規定向公安機關提供在其伺服器上存儲所有資料的「密鑰」。儘管事實是在 2015 年 12 月最終通過的法律草案之前修改了兩次，企業和電信企業之間仍對「專有資料」（proprietary data）的權利表達嚴重的關切。

二、《反恐法》的制定

大陸首個《反恐法》的頒布可追溯至 2011 年 10 月，當時大陸的最高立法機構，全國人大通過《關於加強反恐怖工作有關問題的決定》，首次特別定義了「恐怖活動」、「恐怖活動組織」和「恐怖活動成員」等名詞。⁷ 然而，此決定並未制訂成法律。在此之前，慮及 911 恐怖襲擊事件的嚴重性，2001 年 12 月 29 日在大陸《刑法修正案（三）》做出相應的修改。⁸

值得注意的是，大陸《憲法》並沒有直接處理極端主義和恐怖主義的

⁴ “Exclusive: Full text of Reuters interview with Obama”(March 02, 2015), *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-usa-obama-transcript-idUSKBN0LY2J820150302>; Scott Livingston, “The Implications of China’s Draft Anti-Terrorism Law for Global Technology”(March 18, 2015), *The International Association of Privacy Professionals*, <https://iapp.org/news/a/the-implications-of-chinas-draft-anti-terrorism-law-for-global-technology/>。

⁵ “China’s first counter-terror law and its implications for Tibet”(January 07, 2016), *International Campaign for Tibet*, <https://www.savetibet.org/chinas-first-counter-terror-law-and-its-implications-for-tibet/>。

⁶ “China’s anti-terrorism law a brave, practical step in addressing terrorism”(December 29, 2015), *Xinhuanet*, http://www.xinhuanet.com/english/2015-12/29/c_134961616.htm。

⁷ 「全國人大常委會關於加強反恐怖工作有關問題的決定」（2011 年 10 月 30 日），《全國人大》，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2011-10/30/content_1678392.htm。

⁸ 「中華人民共和國刑法修正案（三）」，《全國人大》，http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlys/2008-08/21/content_1882892.htm。

議題。迄至《反恐法》的通過，此乃根據刑法和其他的法律，諸如《國家安全法》，反恐有關的條款其中有所論及。舉例而言，大陸《刑法》第120條規定「組織、領導恐怖活動組織；積極參加的；其他參加的」處以有期徒刑。⁹ 類似地，大陸《憲法》第1條、第4條和第36條基本涉及在國家整體層面破壞社會制度和公共秩序。¹⁰ 在該等法律中沒有提供像是「恐怖主義」的任何明確定義。

在對恐怖主義尚缺乏普遍接受的定義之際，大陸的首個《反恐法》也已經從廣義上加以界定之：「恐怖主義」術語定義為通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產，或者脅迫國家機關、國際組織，以實現其政治、意識形態等目的的主張和行為。¹¹

新的《反恐法》反映出大陸對在新疆穆斯林維吾爾族中好戰興起日益增長的安全關注。近數年來，不斷有在新疆之外維吾爾武裝分子執行攻擊的報告，無論是在大陸內部還是境外。大陸官方媒體援引在2014年3月在火車站持刀行凶致使29人死亡作為反恐立法更大的緊迫性。由4個襲擊者的攻擊被普遍歸因於維吾爾族群。¹² 此外，泰國曼谷爆炸案的嫌犯亦有維吾爾族群。¹³

類似的攻擊還發生在2014年9月一處新疆的煤礦。再次，在2014年5月，新疆首府烏魯木齊一個繁忙的市場中的爆炸造成31人死亡。¹⁴ 據一份政府的報告，維吾爾分裂分子對1990年至2001年間的200起襲

⁹ 「中華人民共和國刑法」，《電子六法全書》，<http://www.6law.idv.tw/6law/law-gb/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E5%88%91%E6%B3%95.htm>。

¹⁰ “Legal Provisions on Fighting Extremism: China no. 6”，《Library Of Congress》，<https://www.loc.gov/law/help/fighting-extremism/china.php>。

¹¹ “China adopts first counter-terrorism law in history”(December 27, 2015), 《Xinhuanet》，http://www.xinhuanet.com/english/2015-12/27/c_134956054.htm。

¹² “China passes controversial new anti-terror laws”(December 28, 2015), 《BBC News》，<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-35188137>。

¹³ Thomas Fuller and Edward Wong, “Thailand Blames Uighur Militants for Bombing at Bangkok Shrine”(September 15, 2015), 《New York Times》，http://www.nytimes.com/2015/09/16/world/asia/thailand-suspects-uighurs-in-bomb-attack-at-bangkok-shrine.html?_r=0。

¹⁴ “World Report 2015: China,” 《Human Rights Watch》，<https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/china-and-tibet>。

擊，造成 162 人死亡，超過 440 人受傷負有責任。¹⁵ 大陸認為，該等武裝分子與「東突厥斯坦」(Eastern Turkestan) 分裂主義者有關，後者是「全球伊斯蘭恐怖網絡」的一部分。然而，西方一些專家認為，該等攻擊是大多數的漢族和突厥穆斯林維吾爾少數民族之間的「社群衝突」。

無論如何，得到批准的《反恐法》自 2016 年 1 月開始正式生效，包括在 10 個章節以及詳細敘述的 97 條，處理像恐怖組織和人員的特定問題（第 2 章）、安全防範（第 3 章）、情報蒐集和調查（第 4、5 章）、應急處置和國際合作（第 6、7 章），以及保障措施和法律責任（第 8、9 章）。

根據《反恐法》法條，大陸新的《反恐法》還尋求建立「國家反恐怖主義工作領導機構」（第 7 條）和國家反恐怖主義情報中心「實行跨部門、跨地區情報信息工作機制，統籌反恐怖主義情報信息工作。」（第 43 條）共軍、武警部隊派員出境執行反恐怖主義任務，由中共中央軍事委員會批准。

三、《反恐法》對外界關注事項的處理

相較於在 2015 年 2 月較早之前的徵求意見稿，最終的《反恐法》條文似乎更為強硬、範圍更廣。舉例而言，雖然此前的徵求意見稿要求電信公司提供資料加密密鑰給安全部門，第 18 條指出，電信業務經營者、互聯網服務提供者取而代之的是應當「為公安機關、國家安全機關依法進行防範、調查恐怖活動提供技術介面和解密等技術支援和協助。」¹⁶

鑑於電信公司之間持續的關注，尤其是美國的公司，在法律草案的網路安全和內容監控的規定，根據大陸外交部發言人在 2015 年 12 月 23 日的例行新聞發布會，澄清表示新的法律草案「不會限制企業的合法經營，也不會

¹⁵ Chein-peng Chung, "China's 'War on Terror': September 11 and Uighur Separatism" (July/August 2002), *Foreign Affairs*, http://www.jstor.org/stable/20033235?seq=1#page_scan_tab_contents。

¹⁶ "Commentary: China's anti-terrorism legislation no excuse for U.S. agitation" (December 27, 2015), *Xinhuanet*, http://www.xinhuanet.com/english/2015-12/27/c_134955837.htm。

留下後門打開或侵犯公司的知識產權，公民在網上表達自由的權利。」¹⁷

他們認為「該條款（第 18 條）反映中國從其他國家學到的經驗教訓，以及輿論廣泛徵集的結果，」根據全國人大常委會法制委員會的資深委員李壽偉表示，該條款「不會影響公司的正常業務，也沒有安裝後門侵犯知識產權，或是…人民在網際網路的言論自由和他們的宗教自由。」聲稱，在起草大陸的《反恐法》時也同時研究美國和歐盟的反恐立法。¹⁸事實上，根據全國人大常委會發表的聲明，恐怖主義的新定義是受到上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）反恐怖主義公約以及在聯合國消除國際恐怖主義措施宣言（Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism）所啟發。¹⁹

然而，仍存在一些擔憂，新的法律尋求以促進安全的名義，提取關鍵資訊。它也沒有在《反恐法》中規定是什麼構成「預防」的合法措施。新《反恐法》規定對任何與恐怖主義有關敏感資訊散布的嚴格審查。它要求在大陸對恐怖活動報導的限制，此可能會導致行為的重複性，並規定對反恐反應報導的限制。

四、《反恐法》中有關對媒體的審查

《反恐法》規定，「任何單位和個人不得編造、傳播虛假恐怖事件信息，報導、傳播可能引起模仿的恐怖活動的實施細節，不得發布恐怖事件中殘忍、不人道的場景。」（第 90 條）《反恐法》還進一步指出，「未經批准，報導、傳播現場應對處置的工作人員、人質身份信息和應對處置行動情況。」

《反恐法》制定與恐怖主義有關資訊審查的性質似乎較在大陸媒體審

¹⁷ “Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei’s Regular Press Conference on December 23, 2015” (December 23, 2015), *《Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China》*, <http://la.china-embassy.org/eng/fyrth/t1327394.htm>。

¹⁸ “Provisions of China’s counterterrorism bill inspired by foreign laws: official” (December 27, 2015), *《Xinhuanet》*, http://www.xinhuanet.com/english/2015-12/27/c_134955978.htm。

¹⁹ “China adopts first counter-terrorism law in history”。

查制度的普遍做法更為嚴厲。然而，大陸對此的立場十分鮮明，刊登在《新華社》的一篇社論捍衛其主張，「新的法律規定對媒體施加的各種限制，只是打算防止盲目模仿者犯罪，保護前線的反恐工作人員和社會免於道聽途說的危害。」²⁰

五、人民戰爭戰略

在以「人民戰爭」之名制定的戰略，最後法律條文承繼了「群眾路線」（第 5 條）作為反恐架構的重要組成部分。「群眾路線」的雙重目的是蒐集情報，並在任何反恐行動的情況下形成志願者隊伍。事實上，在 2014 年 8 月，大陸在新疆和闐搜索恐怖主義嫌疑人時，曾經動員當地居民。《反恐法》規定在有關單位、村民委員會、居民委員會等社群，建立反恐怖主義工作力量、志願者隊伍（第 74 條）。它也規定有關部門應當建立聯動配合機制，依靠、動員村民委員會、居民委員會、企業事業單位、社會組織等基層組織（第 8 條），並依靠群眾工作來作為基層情報資訊工作力量（第 44 條）。

同時，新的《反恐法》重申任何單位和個人都有協助、配合有關部門開展反恐怖主義工作的義務（第 9 條）。它還要求在大陸的教育、人力資源行政主管部門和學校、有關職業培訓機構引進預防和應對恐怖活動（第 17 條）的知識。恐怖活動有突出貢獻的單位和個人，以及在反恐怖主義工作中作出其他突出貢獻的單位和個人給予表彰、獎勵（第 10 條）和對因履行反恐怖主義工作職責或者協助、配合有關部門開展反恐怖主義工作導致傷殘或者死亡的人員給予相應的待遇（第 75 條）。關鍵是要注意監測和行動的架構，在大陸新《反恐法》尋求採取圍繞「人民戰爭」的戰略基礎上，灌輸群眾責任感以吸引他們積極支持反恐。

總之，大陸全國人大常委會於 2011 年明確恐怖活動定義後，2014 年 10 月首次審議《反恐法》草案，但至 2015 年 12 月 27 日舉行的第 12 屆全國人民代表大會常務委員會上表決方獲通過。《反恐法》對恐怖主義作

²⁰ “Commentary: China’s anti-terrorism legislation no excuse for U.S. agitation”。

出明確定義，即「通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產，或者脅迫國家機關、國際組織，以實現其政治、意識形態等目的的主張和行為」。根據《反恐法》，大陸將反恐怖主義納入國家安全戰略，綜合施策，標本兼治，加強反恐怖主義的能力建設，運用政治、經濟、法律、文化、教育、外交、軍事等手段，開展反恐怖主義工作。《反恐法》規定，反恐工作應當依法進行，尊重和保障人權，維護公民和組織的合法權益；應當尊重公民的宗教信仰自由和民族風俗習慣，禁止任何基於地域、民族、宗教等理由的歧視性做法。

然而，各界對《反恐法》的質疑性仍高，舉例而言，有論者以為「習近平在黨中央國家安全委員會第一次會議，提出『總體國家安全觀』之後，《反間諜法》以及《反恐怖主義法》繼《國家安全法》後相繼公布，『國家安全』已經無限上綱，海峽兩岸一切事務，大陸均可以國家安全之名掌握，而由上述國內諸法規範。」²¹

參、《新疆維吾爾自治區實施〈反恐怖主義法〉辦法》 構建地方反恐治理的根本

2016年3月底，新疆維吾爾自治區人大常委會第21次會議對《自治區實施〈反恐怖主義法〉辦法（草案）》進行初次審議。會後，自治區人大常委會副主任馬明成帶領自治區人大常委會法制工作委員會有關人員前往北京，徵求全國人大常委會法制工作委員會意見。4月19日至5月6日期間，自治區人大常委會調研組赴喀什、和闐、阿克蘇地區和伊犁哈薩克自治州，對《實施辦法》進行立法調研。5月24日至25日，自治區人

²¹ 朱文章，「對中國《反恐法》的觀察」（2016年3月21日），《台灣新社會智庫》，<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%9C%8B%E9%9A%9B/7040-%E5%B0%8D%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E3%80%8A%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%B3%95%E3%80%8B%E7%9A%84%E8%A7%80%E5%AF%9F>。

大常委會第 22 次會議舉行分組會議，對該「辦法」進行第二次審議。

此次審議中，《實施辦法》修改稿中增加了刑事處罰內容，既嚴格遵循《刑法》修正案、《反恐怖主義法》相關規定，又對新疆恐怖主義、極端主義犯罪活動的典型行為作了明確規定。此外，《實施辦法》還對打擊暴力恐怖活動中一些行之有效且有法律依據的措施予以了固化。最後體現意味著新疆以地方立法的方式，通過了地方性的反恐刑法。

《實施辦法》於 2016 年 8 月 1 日正式實施，根據大陸的專家表示，《實施辦法》以國家《反恐怖主義法》為框架，結合新疆在反恐維穩鬥爭過程中的實踐總結，透過法定的程序規定予以固化，體現新疆地方立法特色，標誌著新疆全區反恐維穩工作法治化水準邁入一個新的臺階。根據《實施辦法》的內容，可以歸納 4 大特點。

一、《實施辦法》界定恐怖主義、極端主義及工作原則

《實施辦法》中，關於恐怖主義的定義係指通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產，或者脅迫國家機關、國際組織，以實現其政治、意識形態等目的的主張和行為。（第 3 條）同時，明確極端主義是恐怖主義的思想基礎，防範和懲治極端主義活動是反恐怖主義的重要治本之策。堅決反對一切形式的以歪曲宗教教義或者其他方法煽動仇恨、煽動歧視、鼓吹暴力等極端主義。（第 7 條）工作原則表述上，除在《反恐怖主義法》規定的專群結合、防範為主、懲防結合、先發制敵、保持主動等基礎上增加了「全民參與」外（第 4 條），還根據自治區的實際增加了「標本兼治、綜合施策，依法打擊、寬嚴相濟，尊重習俗、保障人權的要求」（第 5 條）。

二、《實施辦法》採用「人民戰爭」戰略

《實施辦法》增加「群眾性情報資訊網路體系建設」的規定，體現了全民反恐（第 28 條）。大陸公安機關、國家安全機關和有關部門要暢通群眾情報資訊管道，依靠群眾做好反恐怖主義、反極端主義情報資訊工作。此外，《實施辦法》還規定，對於報告恐怖活動和極端主義活動情報資訊

線索，協助防範、制止恐怖活動或者在反恐怖主義、反極端主義工作中作出突出貢獻的單位和個人，按照國家和自治區有關規定給予表彰、獎勵（第 11 條）。

《實施辦法》規定有關部門應當建立聯動配合機制，依靠、動員村民委員會、居民委員會、企業事業單位、社會組織，共同開展反恐怖主義、反極端主義工作。單位和個人有義務協助、配合有關部門開展反恐怖主義、反極端主義工作（第 9 條）。縣級以上人民政府及其主管部門因反恐怖主義工作需要，逐級報請國務院或者中央有關部門批准，可以與相鄰國家或地區開展反恐怖主義國際合作（第 12 條）。

三、《實施辦法》中「教育管理」的專章呈現

《實施辦法》將「教育管理」單列一章（第 7 章），第一次以地方立法的形式將教育改造、安置教育、法治教育、社區矯正等部門的教育管理工作依法予以規定，第 43 條明確規定了教育活動的主要內容是「法律法規、思想道德、心理健康、現代文化、科學知識教育以及宗教正信引導、職業技能培訓等。」主要是因為新疆自治區的反恐工作不具有全大陸普遍性，教育管理在新疆反恐工作中具有很重要的位置，因此需要制定更加具體和具有可操作性的法律法規予以明確。

四、《實施辦法》強化責任追究體系

根據新疆維吾爾自治區反恐維穩的實際狀況，細化了罰則條款，明確了反恐怖主義工作領導機構，有關部門的工作人員在反恐怖主義工作中未履行職責的罰則條款和法律責任的兜底條款。（第 9 章）

肆、「阿中巴塔」四國軍隊反恐合作協調機制 成為跨國反恐治理的試驗

2016 年 8 月 5 日，阿富汗國民軍總參謀長、中共中央軍委聯合參謀部參謀長、巴基斯坦陸軍參謀長、塔吉克國防部第一副部長兼武裝力量總

參謀長於新疆烏魯木齊舉行首屆「阿中巴塔」四國軍隊反恐合作協調機制（本機制以下簡稱「四國機制」）軍隊高級領導人會議。2017 年 8 月 27 日，第 2 屆「四國機制」高級領導人會議在塔吉克杜尚別舉行。阿富汗國民軍總參謀長、中共中央軍委聯合參謀部參謀長、巴基斯坦陸軍參謀長、塔吉克國防部第一副部長兼武裝力量總參謀長出席會議。

2 次會議中，四方就國際和地區安全形勢深入交換意見，強調四國軍隊加強反恐務實合作的必要性和重要性，一致同意進一步增進相互理解和信任，持續推進各層次、各領域軍事交流與合作，不斷提升地區聯合反恐能力，共同維護四國安全利益，為地區及世界的和平、穩定做出積極貢獻。第 2 屆會議上，四方共同簽署《「阿中巴塔」四國軍隊反恐合作協調機制協定》及《「阿中巴塔」四國軍隊反恐情報協調中心議定書》。無論如何，此乃大陸與周邊國家成立的第一個軍隊間的多邊安全合作機制，它所覆蓋的地區又是目前亞洲最敏感、也最渴望和平穩定的區域之一，似乎成為大陸跨國反恐治理的試驗。

一、「四國機制」是共軍境外反恐的探路

大陸《反恐怖主義法》明確規定，共軍、武警部隊派員出境執行反恐怖主義任務，由中共中央軍事委員會批准。因此，「四國機制」乃《反恐法》後啟動後，大陸可能由近至遠的反恐努力。一直以來，一些西方國家質疑大陸在世界經濟發展中搭便車，沒有發揮大國責任。此次《聯合聲明》則向外界宣示大陸承擔國際責任，在反恐方面加大投入，加強與國際社會的合作，進一步塑造大陸負責任大國的形象。大陸不是搭順風車、自己獨享發展的國家。大陸正在認真地審視周邊熱點地區的局勢，評估熱點問題和大陸有可能做的貢獻，謹慎的在行動。當然，大陸認為目前自身的能力尚不足以獨家承擔穩定阿富汗這種複雜地區的使命，大陸需量力而為。

隨著「四國機制」《聯合聲明》的發表，外界進一步提高共軍走出境外開展恐怖主義打擊的可能性。不過，《聯合聲明》與大陸赴境外打擊恐怖主義，沒有必然聯繫。雖然中國大陸法律上允許，但是赴境外進行恐

怖主義打擊需要《國際法》，以及他國法律等諸多條件滿足，透過多邊機制來進行實踐需要很多條件，這是一個需要探索的過程。即便將來大陸要赴境外參與恐怖主義打擊，也可能會先在雙邊機制下進行嘗試。由於這是大陸參與發起的第一個對外多邊安全合作機制，對大陸有著「探路」的意義，它的成功推進對大陸至關重要。

二、情報共享是合作機制的優先事項

從大陸「一帶一路」的戰略發展考量，3國皆是「一帶一路」沿線國家。目前嚴峻的恐怖形勢，導致「中」巴走廊建設非常困難；「中」巴、「中」塔之間的發展也受到干擾。因此四國形成合力將反恐陣線前移，有利於地區和平和穩定。此外，阿富汗、巴基斯坦等國常年反恐，有豐富直接面對武裝分子作戰經驗，對大陸能提供有利的實踐經驗，《聯合聲明》中提及的人員培訓，聯演聯訓是具體體現。除了提高反恐的一線經驗之外，聲明中還提及情報共享，此在打擊恐怖主義勢力中及其重要。

就某種情形而言，巴基斯坦陸軍參謀長罕見地訪問新疆，與中共中央軍委聯合參謀部參謀長房峰輝舉行會談，承諾打擊伊斯蘭武裝分子。巴方在新聞公報中說，兩位將軍討論兩國的軍事關係、雙邊安全合作和「中巴經濟走廊」的長期安全等話題。巴陸軍參謀長承諾堅決打擊與「基地」組織有關的「東突厥斯坦伊斯蘭運動」等恐怖主義勢力，並保護「中巴經濟走廊」安全。四國機制針對的地區是「一帶一路」構想的重要支點之一，大陸與阿巴塔三國開展全面經濟合作的地緣條件非常好，各方的政治意願也很充足，這個地區唯一缺的就是和平穩定。而能否讓和平穩定在整個地區生根，這確是對包括大陸在內各方的挑戰。

三、「四國機制」有相鄰的整體性質

四國機制雖然至少目前也會以穩定阿富汗局勢為首要任務之一，但它致力於推動四國軍隊圍繞反恐的合作，整個區域的和平穩定都應是它的目標。大陸是四國機制中的唯一大國，但並不是大陸想要「主導」這個新機

制。在反恐問題上，「阿中巴塔」四國是客觀上一個比較緊密的區塊。四國處在帕米爾高原瓦罕走廊的四周，其中一國反恐形勢嚴峻，會直接牽動其他國家，因此四國軍隊從反恐形勢研判、情報共享等到反恐能力建設諸多方面都有著合作的緊迫需要。

「阿中巴塔」四國或是上合組織成員國，或是其觀察員國，四國如能深耕反恐合作，將非常有利於上合的整體合作大業。世界上對恐怖主義的定義常常有分歧，「阿中巴塔」各自對恐怖主義的定義也未必完全一致。但是四國能開展反恐安全合作，說明它們的共同利益是壓倒性的。雖然美國不在其中，但它對能夠從阿富汗脫身很著急，它很願意看到阿富汗穩定下來，因此對大陸更積極地影響阿富汗局勢抱有期待。四國中的塔吉克是獨立國協成員，阿富汗至今仍有數千美軍駐紮。

伍、結語：「一帶一路」下的反恐治理

事實上，就大陸「四國機制」而言，僅是「一帶一路」在一國面臨地緣政治風險的一部分，主要集中在安全領域。事實上，在當前及未來一個時期，中亞、南亞、東南亞等「一帶一路」經過的地區，不僅安全局勢日趨嚴峻，一些國家的政治過渡和社會轉型也存在相當的不確定性，該等將對大陸推動的「一帶一路」倡議實現，構成更大挑戰和阻礙。

《反恐法》在西方民主國家公開、透明的監督機制下，尚不免有違反人權情事發生。大陸給予安全與執法人員擁有更大反恐授權，且罪名範圍不夠明確下，是否會以反恐之名，行一切自我認定之國家安全掌握之實，勢將面臨更大遭受侵害風險的可能。尤其是大陸《反間諜法》與《反恐法》兩者間之關係脈絡與連接，是否已使大陸對內控制與對外「法律戰」均已取得更佳的法律工具，²² 維穩與維護政權安全至高無上。

²² 汪毓璋，「中國大陸制定首部反恐主義法：探討我國保防入法之急迫性」，《清流雙月刊》2016年3月號，頁10-15。

中國大陸「銳實力」 對歐亞治理的衝擊

The impact of Mainland China's "Sharp power"
on Eurasian Governance

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊研究員

壹、前言

德國發行人量最大的商業與經濟類報紙，且在德國政界、經濟界的高層決策者及社會各界菁英、大型企業，銀行業與證券交易員，擁有高閱讀率的報紙《商報》(Handelsblatt)，於今(2018)年4月17日報導指出，27位歐盟駐中國大陸(以下簡稱大陸)大使，聯合簽署一份嚴厲批評大陸「一帶一路」建設的報告(僅匈牙利大使未簽署)，認為「一帶一路」建設與歐盟自由貿易發展道路，以及歐盟崇尚的資訊透明、法制文明機制背道而馳，讓大陸企業處於有利位置，且沒有將歐盟的利益放入考慮，此份聯署也將做為歐盟為今年7月份「中歐峰會」準備的文件。¹由於，大陸軍事與經濟硬實力，以及國家軟實力輸出，經常被西方政治人物與媒體指稱，不當應用「銳實力」(Sharp Power)獲取影響力，將對西方盟友的長期利益造成威脅。而今，此聯合簽署行動，又讓大陸應用「銳實力」進行滲透與擴張不當影響力的疑慮，再度引起國際社會關注，甚至衝擊歐亞治理情勢。

¹ “EU ambassadors band together against Silk Road,” (April 17, 2018), last visited May 15, 2018, 《Handelsblatt》, <https://global.handelsblatt.com/politics/eu-ambassadors-beijing-china-silk-road-912258>。

貳、歐亞治理中的大陸「銳實力」變數

習近平於中共 19 大提出「兩個構建」：（一）構建新型國際關係：超越零和博弈，共謀發展新思路；（二）構建人類命運共同體：樹立共同、綜合、合作、可持續的新安全觀，統籌應對傳統和非傳統安全威脅。² 尤其，大陸以「一帶一路」倡議和「全球夥伴關係網」為「兩大抓手」，更可見歐亞治理情勢中的大陸實力因素。然而，隨著大陸綜合國力提升，積極藉由軍事、經濟硬實力 (Hard Power)，複合軟實力 (Soft Power) 訴求，採取擴張政治影響力的對外行動，卻經常被國際社會理解為是一種「銳實力」的應用，意圖對外進行統戰滲透、拒止美國強權介入、分化西方陣營團結等。從而，引起國際社會疑慮甚至反制，並對大陸社會產生負面認知，甚至政治敵意。

可見，大陸在應用「銳實力」上仍有其內在問題，不僅難掩其黨國意志或特殊政治操作，而且內外部互信或共同安全意識匱乏，甚至缺乏公民社會 (Civil Society) 連結賴以擴展與多樣化的關係，所形塑的「文明職能場域」 (Civilian Capacity)³ 內涵。鑑此，當前國際社會，不論是國家行動者或全球治理主體，均有必要瞭解大陸「銳實力」的發展與影響，重塑公民社會之文明內涵，進而凸顯我國與國際公民社會連結的特殊價值。

參、大陸「銳實力」的發展與影響

一、「銳實力」伴隨政治疑慮

美國智庫國家民主基金會 (National Endowment for Democracy) 於去 (2017) 年 12 月提出「銳實力」觀念，由於其主要經費係來自國會通過國務院進行的年度撥款，不僅使其提出之「銳實力」觀念，具有政策指

² 「中共十九大開幕，習近平代表十八屆中央委員會作報告」(2017 年 10 月 18 日)，2018 年 5 月 15 日下載，〈中國網〉，http://www.china.com.cn/cppcc/2017-10/18/content_41752399.htm。

³ Bruce Gregory, "Public diplomacy and national security: Lessons from the U.S. experience," *Small War Journal*, 2008, p. 3, available at <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/public-diplomacy-and-national-security>。

標意涵，且已儼然成為美國外交理念新名詞。「銳實力」指的是針對特定國家發動顛覆、滲透，以利刃般的外交手段達到在境外壓制言論、擴張勢力，以至操控意識形態等目的。相對於「銳實力」的硬實力則是指軍事與經濟有形的國家能力 (State Capability)；軟實力則係涉及國家職能 (State Capacity) 所能發揮的實質空間。⁴

美國智庫新安全研究中心 (The Center for a New American Security, CNAS) 亞太安全研究計畫前研究員柯海瑞 (Harry Krejsa)，所提之「壓力當前：中國在民主社會發展影響力所及的活動」(Under Pressure: The Growing Reach of Chinese Influence Campaigns in Democratic Society) 觀點，也與國家民主基金會之說相呼應，認為大陸已在 3 方面發展影響力所及活動：(一) 藉由影響選情，或利用境外財經手段，智庫、慈善、傾陸機構，操控他國做出有利於大陸的決策；(二) 對傾陸或反陸之學術機構，進行利多、監控兩手策略；(三) 侵害學術研究專業價值，顛覆自由社會體系。⁵ 另據大陸流亡作家袁紅冰，表示：「所謂的『銳實力』，若用中共傳統的政治語言，實名為『統戰滲透』，就是用統戰的方式收買全世界。長期以來，中共不斷通過政治、經濟利益、金錢、女色等方式，收買自由世界的政客、媒體、記者，以及各種事業的商人，想從政治、經濟、文化等層面，逐漸軟化自由世界的意志。」⁶ 由此更可見大陸應用「銳實力」，不僅伴隨政治上的統戰滲透疑慮，甚至會產生顛覆自由社會價值體系 (Value System) 之問題。

二、國際社會持續對大陸「銳實力」產生質疑

俄羅斯與大陸，近期被西方政治人物與《經濟學人》、《金融時報》、

⁴ Christopher Walker and Jessica Ludwig, "Sharp Power: Rising Authoritarian Influence," (December 5, 2017), last visited May 15, 2018, p. 3, *《National Endowment for Democracy》*, <https://www.ned.org/sharp-power-rising-authoritarian-influence-forum-report/>。

⁵ Harry Krejsa, "Under pressure: The growing reach of Chinese influence campaigns in democratic society," (April 27, 2018), last visited May 15, 2018, *《The Center for a New American Security》*, <https://www.cnas.org/publications/reports/under-pressure>。

⁶ 「西方覺醒反制中共 作家：臺灣也必須警惕」(2017 年 12 月 27 日)，2018 年 5 月 15 日下載，*《大紀元網站》*，<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/27/n9997726.htm>。

《紐約時報》主流媒體指稱，不當應用「銳實力」獲取影響力，將對美國盟友的長期利益造成威脅。俄「中」兩國，已被一起歸類為最具侵略性的「銳實力」大國。近來討論甚為熱烈之俄羅斯利用媒體與政客，顛覆民主選舉（即對美國總統大選之「通俄門」）方式，即係「銳實力」更為隱蔽與效力長遠的應用。同理，「銳實力」觀念對大陸積極推動的「一帶一路」建設、孔子學院、海洋戰略、公共外交 (Public Diplomacy) 等具有歐亞治理影響力的政策行動，將持續造成衝擊。相對於俄羅斯，大陸雖擁有更充裕的經濟硬實力。然而，隨著西方國家與大陸經貿關係的更加深廣，西方政治人物與媒體，對大陸「銳實力」顛覆、滲透全球的疑慮，卻相互伴隨而起。

然而，大陸應用「銳實力」對國際社會發展而言，卻是利弊並陳。澳洲總理滕博爾 (Malcolm Turnbull)，於 2017 年 12 月 5 日，即提案修正《反間諜法》與外國團體進行政治獻金之法律，原因在於澳洲近期關注到中共統戰部門，以間諜操控在澳的商人和留學生，並透過富商分向執政的自由黨和反對黨的工黨捐出鉅額政治獻金。滕博爾表示：「中國共產黨一直試圖暗中干涉我們的媒體、我們的大學，甚至在國會殿堂民選代表所做的決定。」⁷ 大陸外交部發言人耿爽，雖於同年 12 月 8 日，批評滕博爾的發言，指出：「這種言論毫無原則地迎合澳大利亞一些媒體不負責任的報導，充滿了對中國的偏見，純屬捕風捉影、無中生有，……。我們對此表示強烈不滿，已向澳方提出嚴正交涉。」⁸ 然而，事實上國際社會已對大陸之滲透勢力表示警惕。

三、西方公民社會文明與「銳實力」相衝突

2018 年 2 月 5 日，德國墨卡托中國研究所 (Mercator Institute for China Studies) 與柏林全球公共政策研究所 (Berliner Global Public Policy

⁷ Damien Cave, 「激化反華情緒？澳洲反間諜法案引發爭議」(2017 年 12 月 20 日)，2018 年 5 月 15 日下載，《紐約時報中文網》，<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20171220/australia-china-backlash-influence/zh-hant/>。

⁸ 「2017 年 12 月 8 日外交部發言人耿爽主持例行記者會」(2017 年 12 月 8 日)，2018 年 5 月 15 日下載，《中華人民共和國外交部》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1517837.shtml。

Institute)，發表聯合報告「威權主義之進展：應對中國在歐洲政治影響力的日增」(Authoritarian advance: Responding to China's growing political influence in Europe)，指稱大陸正急速提升影響歐洲的力量，但其獨裁管制特性，卻對自由民主、歐洲價值觀與利益構成重大挑戰。大陸主要透過公民社會、學術界、傳媒輿論與政治菁英影響歐洲政治。其目標在於就特定議題和政治議程獲得全球支持、削弱西方國家的團結，以及營造全球對大陸現行政治體制更好的觀感。⁹

墨卡托中國研究所與全球公共政策研究所的觀點，具體說明大陸軟實力應用成「銳實力」的現實問題，其就特定議題和政治議程企圖獲得全球支持，卻衍生削弱西方國家團結的疑慮。正如同德國《商報》報導歐盟駐大陸大使聯合簽署批評大陸「一帶一路」建設的報告，分析指出歐盟對於「一帶一路」存在嚴重質疑，擔心破壞歐盟的一致性與對成員國的援助。然而，歐盟會員國駐大陸大使採取聯署的方式，而不是歐盟直接表態，其作為與選擇也頗耐人尋味。¹⁰

大陸外交部發言人華春瑩，雖在記者會答詢時表示：「據我瞭解，歐盟方面已向中方做出澄清，德國《商報》有關報導是不符合事實的。……多數歐盟國家領導人都對參與『一帶一路』建設公開表達了興趣。……荷蘭首相呂特在出席博鰲亞洲論壇年會時表示，荷蘭對『一帶一路』興趣濃厚。法國總統馬克龍訪華時呼籲整個歐洲都積極參與『一帶一路』。英國首相特雷莎·梅也表示，『一帶一路』合作倡議具有深遠的世界影響，希望英『中』開展『一帶一路』合作。」¹¹但西方國家將對大陸「一帶一路」

⁹ Thorstern Benner, Jam Gaspers, Mareki Ohlberg, Lucrezia Poggetti and Kristin Shi-Kupfer, "Authoritarian advance: Responding to China's growing political influence in Europe," (February 2108), last visited May 15, 2018, *Mercator Institute for China Studies*, <http://www.gppi.net/publications/rising-powers/article/authoritarian-advance-responding-to-chinas-growing-political-influence-in-europe/>。

¹⁰ "EU ambassadors band together against Silk Road."

¹¹ 「2018年4月19日外交部發言人華春瑩主持例行記者會」(2018年4月19日)，2018年5月15日下載，《中華人民共和國外交部》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1552458.shtml。

建設、孔子學院、海洋戰略、公共外交等歐亞治理行動，仍持之戒慎現象卻極為明顯。

肆、政策意涵分析

一、批評治理議題未必能改變國家重大關切或外交關係

英國首相梅伊 (Theresa Mary May)，於今 (2018) 年 1 月赴大陸進行正式訪問，固然引起各方高度關注，梅伊卻未簽署「一帶一路」建設合作備忘錄。¹² 據香港《信報》今年 2 月 2 日報導，大陸於去 (2017) 年聖誕節，即開始向梅伊施壓，要求她簽署「一帶一路」建設聲明，做為訪陸之關鍵要求。雖然梅伊訪陸並未就「一帶一路」建設簽署相關聲明，卻願意舉行更多會談。英國駐陸大使吳百納 (Barbara Woodward) 聲稱，英國是「一帶一路」的「天然夥伴」，專設特使組建商界領袖成立委員會。事實上，從梅伊對「一帶一路」的疑慮，可顯示英國必須考量對陸雙邊貿易與投資失衡，引發歐盟日益強烈反彈的效應。尤其，歐盟國家對「一帶一路」建設相關文件，無法展現公開採購透明而有疑義，而且對能否符合歐洲社會與環境標準亦感到憂慮。

而今梅伊就「一帶一路」建設，對大陸與歐洲國家採取「權宜性迎合」，說明梅伊政府對大陸政策，在戰略上堅定對大陸友好的同時，卻又在策略上體現相當程度對之疑慮的兩面性（例如擱置大陸核電投資案、宣稱派新航空母艦巡航南海）。同時，這種戰略與策略上的「和而不同」途徑，不僅可被視為國際政治上的安全戰略部署，也應對大陸本身核心利益與國家重大關切，尤其是雙方將共建河北雄安金融科技城、青島「中」英創新產業園，都攸關大陸的國家發展戰略與歐亞治理政策方向。

歐盟國家領導人與駐大陸大使，對「一帶一路」建設出現不同表述，不僅係政治語言使用與政治態度上的差異，也充滿政治隱喻，甚至是彼此

¹² 「習近平會見英國首相特雷莎·梅」(2018 年 2 月 1 日)，2018 年 5 月 15 日下載，《中華人民共和國外交部》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1531115.shtml。

安全戰略上的競合部署。再者，歐盟國家駐大陸大使，向來即曾針對大陸人權問題、國際非政府組織在陸活動等議題，進行聯署行動向大陸政府表達「關切」。然而，大陸政府未必給予積極或正面回應，甚至改變既定政策或作法。故而，此次歐盟駐大陸大使聯署批評「一帶一路」建設的報告，未必能改變彼此國家重大關切或外交關係。

二、大陸「銳實力」與公民社會內涵存在差距

歐盟各國駐大陸大使聯合簽署批評大陸「一帶一路」建設的報告，雖未必契合各國領導人對「一帶一路」建設的正式立場或態度；然或卻可運用此差異，藉以做為就地與大陸談判交易之籌碼。事實上，「一帶一路」建設應用成「銳實力」的現實問題，原本也未必見容於國家間的正式場域，轉由非官方的智庫、媒體或它類方式表述，則係常見的務實運作。進而，由非官方組織之智庫、媒體等表達與官方不同意見，更可彰顯出公民社會文明內涵，使相對於大陸政府一手控制主導的「銳實力」的差距與矛盾越發明顯。甚至，大陸對公共外交之綜合性戰略（Comprehensive Strategy）內涵，以及公民社會文明內涵，仍顯得認識不足，政策應用上更呈現游離模糊現象。從而，大陸所謂的公共外交，經常被理解成是「銳實力」的應用，增加國際社會對大陸向全球擴張的疑慮甚至恐懼。

大陸目前仍從黨國體制凌駕於公民社會之認識角度，公共外交自然易於被視為政治傳播、媒體公關。包括其所謂的國家首腦、政府部門、社會菁英公共外交，即經常被認為是向境外媒體和公眾做好說明、解釋、澄清、說服、宣傳等跨文化溝通工作。然而，卻凸顯其對公共外交綜合性戰略的認識不足，以及政策實踐之匱乏。因為，公共外交之方法與論述規範，其中關鍵機制主要來自於公民社會，以及賴以擴展與多樣化關係，所形塑的「文明職能場域」。然而，大陸在黨國體制統治下，不僅對公民社會術語多所政治隱諱；而且，黨國體制統治下的大陸，幾乎不存在獨立自主的公民社會、社會團體或非政府組織，亦即必須由黨的幹部領導或掛靠政府機關。從而，大陸公共外交與全球公民社會的連結，以及自主參與全球治理的「文明職能場域」，顯然仍和我國與西方先進國家有所差距。

甚至，大陸所謂的周邊安全戰略，卻反轉為「弄巧成拙外交政策」(Self-defeating Foreign Policy)。因為，大陸為維繫其周邊安全，過度的對周邊進行投資或推動文化創新與政治、媒體公關，反而伴隨副作用。不僅讓周邊國家認為大陸意圖藉此影響其內部事務而感到憂慮，而且大陸之崛起與區域介入，也使周邊國家社會不安全感上升，更憂慮為其帶來環境資源剝奪，大陸與當地勞動社群關係緊張、失業問題以及非法移民。¹³ 可見若未能從公民社會之互信與共同安全責任感為出發，終將使得其公共外交弄巧成拙為「銳實力」。

伍、結語

大陸應用「銳實力」，無非就特定議題和政治議程，意圖獲得全球支持，刻意營造全球對大陸現行政治體制更好的觀感，卻衍生削弱西方國家團結，拒止美國影響力擴張之疑慮。大陸對西方意識形態入侵憂慮，固然保持高度戒慎警惕。然而，大陸之憂慮卻遠不及西方國家對大陸「銳實力」全球擴張的恐懼。然若，藉由深入認識公共外交的內涵，不僅有助於務實應對「銳實力」所衍生的負面效應，使得國家行動者或全球治理主體，瞭解公民社會領域在應用「銳實力」中所受之影響，從而更加凸顯公民社會文明內涵。

國際社會對大陸「銳實力」之批評，固然未必能改變彼此外交正式關係。然而，卻說明大陸企圖形塑國際話語權與主導議程制定，仍有相對侷限性。解析大陸應用「銳實力」所伴隨之問題，主要係肇因於大陸公共外交欠缺公民社會內涵與文明，難掩其黨國意志或特殊政治操作。而且，大陸內外部互信或共同安全意識匱乏，以及中共黨國體制長期凌駕公民社會的內在體制結構難題，更加使得大陸軟實力，被理解為「銳實力」之應用。

¹³ Jeffery Reeves, "China's unraveling engagement strategy," *The Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 4, fall 2013, pp. 140&144-145。

中國大陸推動文化「走出去」的發展與限制－以孔子學院為例

The Development and Limitation of CPC's Promotion of
“Chinese Culture Going Out” - A Case Study of Confucius Institute

趙成儀 (Chao, Cheng-Yi)

本刊研究員

壹、前言

2002 年，中共 16 大提出文化「走出去」戰略；2011 年 17 屆 6 中全會，中共強調以文化改革發展「增強國家文化軟實力，弘揚中華文化」；2017 年，中共 19 大更提出「中國特色社會主義」新時代下文化發展新任務，強調樹立「文化自信」，顯示大陸期望透過推動文化「走出去」，增強其文化影響力，以爭取國際話語權。

近年隨著中國大陸（以下簡稱大陸）崛起，帶動全球「中國熱」、「漢語熱」，大陸順勢利用這股風潮，在全球設立「孔子學院」(Confucius Institute)，作為推展「文化軟實力」的重要平臺。豈料近年陸續有歐美大學抵制或中止與「孔子學院」的合作，主要原因即在於質疑「孔子學院」藉由文化輸出，傳播有利於中共的意識形態，成為大陸推動文化「走出去」的重大考驗。

貳、大陸文化「走出去」戰略

一、理論依據

(一)「軟實力」的概念

1990 年，美國哈佛大學教授 Josephs Nye 首次提出「軟實力」(Soft Power) 概念：一個國家的綜合國力包括由政治、經濟、科技、軍事表現出的「硬實力」(Hard Power)，及文化和意識形態吸引力展現出的「軟實力」。¹

2004 年，Josephs Nye 在「軟實力－世界政治致勝之道」，與 2006 年的「軟實力再思考」中，指出「軟實力」三個主要來源：文化、政治價值觀及外交政策。² 2009 年，Josephs Nye 再界定「軟實力」定義，指透過吸引力而非靠強硬手段或利益引誘影響他人，而達成自身想達到目的之能力。意謂一個國家可透過文化、政策或價值觀的吸引力，使其他國家作為榜樣模仿，並認同其在國際社會的主張和維護國家利益的行為。³

此外，2005 年，Josephs Nye 在「中國軟實力的崛起」書中，提出大陸的「軟實力」存在於以下幾方面：

- 1、富有魅力的傳統文化；
- 2、全球流行文化，如電影、體育、旅遊資源等；
- 3、大陸的發展模式－「北京共識」在許多亞、非、拉美地區的影響越來越重要，甚至比「華盛頓共識」更具吸引力。
- 4、在外交方面，積極參與多邊機制。⁴

以上顯示，大陸在文化方面，特別是傳統文化的國際接受度與認同度

¹ Joseph S. Nye, *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

² Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p.11.

³ 于盈，「約瑟夫·奈：從『軟實力』到『巧實力』」(2009 年 6 月)，2012 年 11 月 5 日下載，〈南風窗〉，<http://news.sohu.com>。

⁴ Joseph S. Nye, "The Rise of Soft Power", *The Wall Street Journal Asia*, 29 December(2005).

明顯較高，在國家發展模式方面則受到許多發展中國家推崇。至於作為崛起中的大國，儘管在國際政治、經濟領域影響力與日俱增，但在政治制度方面，由於意識形態差異，使得西方國家對於大陸威權體制的政治價值觀始終採取批判態度，認為與民主政治的潮流背道而馳，因此國際社會的吸引力相對弱勢，同時也影響其國家形象的建構。

（二）「文化軟實力」的提出

2007 年中共 17 大前，提出「文化軟實力」。⁵ 之所以不直接引用「軟實力」，而以「軟實力」為基礎，提出「文化軟實力」的新論述，是結合歷史與現實的考量。

1980 年代末期，冷戰結束，全球化席捲全球，在自由化和民主化浪潮下，更確立美國全球霸主地位，全球化成為美國化的代名詞，也構成「軟實力」盛行的背景。檢視美國的權力結構，除「硬實力」外，真正構成「軟實力」核心是價值意義上的「軟實力」，包括美國的制度、社會、文化和模式，這些內容被包裝成一種普世價值。許多研究認為，美國對蘇聯冷戰的勝利，並非政治、經濟、軍事力量的勝利，而是西方文化和價值觀的勝利，也就是「軟實力」的勝利。⁶

正因「軟實力」深具政治意涵，大陸對西方運用全球化推展其「軟實力」一直戒慎恐懼，視為是西方文化霸權的展現。因此，大陸提出「文化軟實力」，突出文化意涵，淡化政治因素，強調以文化鞏固自身主體性，並提出文化「走出去」戰略，作為對西方「軟實力」全球化擴張的回應與挑戰。

（三）大陸提出文化「走出去」的背景

就全球化批判論者而言，文化全球化是西方以政經、軍事、科技優勢，所展現的文化宰制 (Cultural Domination) 或文化霸權 (Cultural

⁵ 劉藩，「論合拍片與文化軟實力」，電影新作（上海），2010 年 6 月，頁 12。

⁶ 陳玉剛，「全球化背景下中國軟實力的構建」，門洪華主編，中國：軟實力方略（杭州：浙江人民出版社，2007 年），頁 193－204。

Hegemony)。這種以西方中心的全球化，隨著資本流動所建構的全球化市場，構成已發展國家、地區（中心），對發展中國家、地區（邊陲）的文化主權剝奪，成為「文化帝國主義」(Cultural Imperialism) 的展現。⁷

「文化帝國主義」是美國傳播學者 Herbert Schiller 在 1976 年出版的「傳播與文化支配」(Communication and Cultural Domination) 首次提出，殖民主義雖已終結，但西方國家在傳播與文化領域仍掌握全球資訊流通與文化的解釋權，使新興國家的文化發展空間受到限縮。⁸ Edward Said 認為，帝國主義與殖民主義背後均有深刻的意識形態結構支持，其中包含統治階級以知識形式所進行的統治，帝國主義不僅是一整套經濟、政治與軍事殖民，更是西方先進國家的一種主導觀念，廣泛表現在知識、文化與技術領域。⁹ 西方學界從 1980 年代起，提出對抗「文化帝國主義」，確保本國文化安全。¹⁰ 在此背景下，大陸開始建構文化「走出去」戰略。

二、大陸推動文化「走出去」戰略分析

當大陸經濟發展之後，即開始構思文化「走出去」戰略，主要目的是設法擴大其文化在國際上的影響力。從 2002 年中共 16 大起，大陸開始積極推動文化「走出去」戰略，主要原因如下：

（一）文化國際影響力相對處於弱勢

20 世紀以來，由於西方經濟發達，形成強勢文化，長期位居文化全球化的主導地位，包括儒家文化在內的非西方文化，則處於弱勢。¹¹ 因此，大陸認為在全球化進程中，東西文化失衡是存在的現實，唯有發展經濟的同時推動文化發展，才能扭轉現況。

⁷ 俞可平主編，*全球化：西方化還是中國化*（北京：社會科學出版社，2002 年），頁 21-22。

⁸ Schiller, H.I., *Communication and Cultural Domination* (White Plains, New York: International Arts and Sciences Press, 1976).

⁹ 孫晶，*文化霸權理論研究*（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 59-69。

¹⁰ 孟建，「『文化帝國主義』擴張與中國文化的反彈」（2007 年 4 月 2 日），2013 年 12 月 27 日下載，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/5553356.html>。

¹¹ 高占祥，*文化力*（北京：北京大學出版社，2007 年），頁 279。

2011年，大陸發布《十二五規劃綱要》，強調「要傳承優秀民族文化，創新文化『走出去』模式，增強中華文化國際競爭力和影響力」。從戰略角度看，大陸認為自身文化競爭力與日益增強的經濟實力與綜合國力極不相稱，文化的國際影響力處於相對弱勢，還稱不上是一個文化強國，因此提出文化「走出去」戰略，希望藉此擴大文化在國際上的影響力、競爭力和認同度。¹²

（二）推動文化建設以獲取文化安全

傳統安全研究往往著重國家主權安全，而非傳統安全研究從國際視野觀察國家的文化主權安全時，則強調自身的文化主權面臨外來文化入侵時是否安全。對此大陸學界普遍認為，以美國為首的西方強國，將大量的文化產品，附帶西方文化價值觀，不斷傾銷至發展中國家，使發展中國家的本土文化、價值觀和思維方式受到衝擊，危及其文化安全，¹³ 必須透過增強自身的文化實力作為因應。

（三）透過文化「走出去」掌握國際話語權

對大陸而言，西方文化透過經濟全球化的擴張形成文化霸權，讓東方與中國文化在文化全球化中失去話語權。¹⁴ 隨著大陸政經崛起，中國文化在全球化文化體系中應扮演更重要的角色。因此大陸有必要提升文化生產力、傳播力及影響力，藉此讓中國文化「走出去」，唯有透過文化「走出去」，掌握國際話語權，才能突破西方文化霸權的圍堵，在國際社會發揮應有的影響力。

當前大陸已體認，文化才是實現「大國崛起」的主要動力。唯有重建對自身文化的信心，才能促進現代化的進展，藉由推動文化「走出去」戰略，發揮國家「文化軟實力」，大陸才能成為真正的「大國」，¹⁵ 而「孔子

¹² 陳正良，中國「軟實力」發展戰略研究（北京：人民出版社，2008年），頁124。

¹³ 崔婷，全球化與當代中國跨文化交流（濟南：山東大學出版社，2009年），頁92。

¹⁴ 陳華昇，「中共推進『文化改革發展』策略之評析」（2011年10月20日），2013年10月18日下載，《國家政策研究基金會》，<http://www.pdf.org.tw/post/1/9846>。

¹⁵ 徐涌，怎樣做大國（北京：中心出版社，2009年），頁238。

學院」即是大陸推動文化「走出去」戰略的一項具體嘗試。

參、大陸推動文化「走出去」的具體實踐－孔子學院

一、成立經過

1987 年 7 月，大陸成立「國家對外漢語教學領導小組」，並設立常設辦事機構－中國國家對外漢語教學領導小組辦公室，後改稱「中國國家漢語國際推廣領導小組辦公室（Office of Chinese Language Council International，簡稱漢辦）」，目的為「向世界推廣漢語，增進世界各國對中國的瞭解」。

2000 年，大陸教育部與轄下漢辦，借鑑歐洲文化強國推廣本國文化與語言的經驗，規劃在海外成立類似的語言推廣機構。2004 年 3 月，時任大陸國務委員陳至立以中國最具代表性的思想家－孔子命名，正式將此機構定名為「孔子學院」（Confucius Institute）。

依據「孔子學院章程」規定，「孔子學院」被定位為開展漢語教學和中外教育、文化、經濟等方面的交流合作的非營利性教育法人機構。「孔子學院」上級指導機關為大陸教育部，由漢辦主任負責推動學院業務。¹⁶

二、發展現況

2004 年 11 月，全球第一所「孔子學院」在韓國首都首爾成立後，相繼在烏茲別克塔什干、美國馬里蘭州、瑞典斯德哥爾摩等地陸續設立。2007 年 4 月，「孔子學院」總部在北京成立，是全球「孔子學院」的最高管理機構，各地「孔子學院」則是其分支機構。

截至 2017 年 12 月 31 日止，全球已有 146 個國家（地區）建立 525 所「孔子學院」和 1,113 個孔子課堂。「孔子學院」138 國（地區）共 525 所，其中亞洲 33 國（地區）118 所，非洲 39 國 54 所，歐洲 41 國 173

¹⁶ 廖箴，「十九大前後中國大陸軟實力的發展及影響：以孔子學院的海外推廣為例」（臺北：變遷與動力：現階段中國大陸的挑戰學術研討會論文集，2017 年 12 月），頁 73-74。

所，美洲 21 國 161 所，大洋洲 4 國 19 所。孔子課堂 79 國（地區）共 1,113 個，其中亞洲 21 國 101 個，非洲 15 國 30 個，歐洲 30 國 307 個，美洲 9 國 574 個，大洋洲 4 國 101 個。¹⁷ 此外，配合大陸提出「一帶一路」倡議，目前沿線共有 53 國設立 140 所「孔子學院」和 136 個孔子課堂，其中歐盟 28 國、中東歐 16 國，已實現全覆蓋。¹⁸

「孔子學院」之所以能在十多年間迅速擴張，大陸官方傾全力推動是主要原因之一。近年由於大陸崛起，學習中文與中國文化的需求在全球盛行，但因大學學費昂貴，民眾難以負擔，一般教育機構又無能力提供中文教育資源，「孔子學院」適時提供協助，滿足許多外國青年學習中文與瞭解中國文化的需求。¹⁹

根據大陸官方說法，每一所「孔子學院」的建設費用 50 萬美元，每個孔子學堂 6 萬美元，大陸與境外合作方投資原則各半；但合作方主要以硬體投入的形式，如所需辦公和教學場地、辦公設備等。學院和課堂建成後所需運營經費，漢辦會為每一所「孔子學院」提供 5 至 10 萬美元的啟動資金，並選派教師、提供免費教材，不僅以鉅額經費投入，還提供獎學金，組織師生赴大陸學習培訓、舉辦演出和中文比賽等。但因大陸政府直接提供經費、師資與教材，引發歐美各國對大陸干涉學術自由的疑慮，甚至開始質疑「孔子學院」並非教育機構，而是大陸官方資助的政治宣傳機構，引發各界抵制聲浪，使得「孔子學院」發展面臨困境。²⁰

三、面臨困境

儘管大陸官方從 2004 年起，每年投入鉅資興辦，但「孔子學院」被西方學術界視為是大陸在全球高等教育機構中建立「文化軟實力」據點的質

¹⁷ 「孔子學院」，2018 年 5 月 17 日下載，《孔子學院總部 / 國家漢辦》，http://www.hanban.org/confuciousinstitutes/node_10961.htm。

¹⁸ 「孔子學院」，2018 年 5 月 17 日下載，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/%E5%AD%A4%E5%AD%90%E5%AD%A6%E9%99%A2/812632>。

¹⁹ 「孔子學院遭控洗腦兼監控 美加法掀抵制潮」（2018 年 2 月 23 日），2018 年 5 月 16 日下載，《鏡週刊》，<https://www.mirrormedia.mg/story/20180223edi001>。

²⁰ 徐蕙萍，「大陸推展『孔子學院』的現況與困境」，展望與探索（臺北），第 13 卷第 4 期，2014 年 2 月，頁 18。

疑始終未曾停止，²¹ 在美加、歐洲引發廣泛討論。2014 年起，歐美多所大學陸續宣布中止與「孔子學院」合作關係，導致部分海外「孔子學院」從歐美各國退場。

（一）美加

2012 年 5 月，美國國務院向全美「孔子學院」大陸教師發出「在 6 月 30 日離境」的通知後，2014 年 4 月，著名學府芝加哥大學在一百多名教授呼籲下，宣布於該年 9 月底停辦芝加哥「孔子學院」。同一時間，美國另一所知名大學賓州州立大學宣布，於該年底結束與「孔子學院」長達 5 年的合作。同年，全美學者協會（National Association of Scholars）向全美各大學呼籲，要求終止或重新修改與「孔子學院」的合約。

2017 年 5 月 3 日，美國全美學者協會發表《外包給中國：在美國高等學府的「孔子學院」及軟實力》（Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education）調查報告，以 2 年時間進行調查，揭發大陸政府透過「孔子學院」向海外輸出其意識形態，干預美國高教學術自由，並呼籲關閉所有「孔子學院」。

發表此一報告同時，全美學者協會還舉行紀錄片《假孔子之名》（In The Name of Confucius）美國首映會。這部紀錄片圍繞「孔子學院」前教師趙琪的真實經歷，及加拿大多倫多就是否接納「孔子學院」引發的社會討論，揭示「孔子學院」為何在各國日益受到抵制的原因。²²

及至 2018 年，「孔子學院」的運作仍持續受到質疑。2018 年 2 月 13 日，FBI 局長雷伊（Christophe Wray）在美國參議院情報委員會作證時，表達對「孔子學院」和大陸政府利用美國大學開放教育進行滲透的憂慮，美國國會參議員魯比歐（Marco Rubio）、德州兩位眾議員麥考爾（Michael McCaul）、庫勒（Henry Cuellar）都對「孔子學院」提出質

²¹ 張婷，「美學者提 6 步驟 籲政府對孔子學院採取行動」（2018 年 2 月 26 日），2018 年 5 月 16 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/18/2/26/n10174121.htm>。

²² 「美報告籲關閉所有孔子學院」（2017 年 8 月 30 日），2018 年 5 月 16 日下載，《新唐人》，http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/04/29/a1322488_p.html。

疑，指出「孔子學院」和大陸政府支持的「中美交流基金會」(China-United States Exchange Foundation)等組織，傳播有利於大陸的政治議題、壓制學術自由，並竊取美國重要的學術研究成果。²³

此外，2月底，網友在白宮請願網站(We The People)發起連署，指控大陸政府利用「孔子學院」從事海外情蒐、監控大陸在美留學生、教導美國學生被扭曲的中國文化、損害美國言論自由等，呼籲美國關閉境內「孔子學院」。²⁴

4月5日，全美學生總數排名第二的德州農工大學(Texas A&M University)宣布，中止與「孔子學院」的合作關係。²⁵

這股抵制風潮也在加拿大發酵。2013年2月，加拿大麥克馬斯特(McMaster)大學宣布，校內「孔子學院」於該年7月31日關閉。同年12月，加拿大大學教師協會呼籲各大學終止與「孔子學院」的合作關係。

2014年，加拿大多倫多教育局也以投票方式決定停辦「孔子學院」，估計有廿三萬學生受到影響。凸顯大陸在世界各國設立「孔子學院」推廣文化軟實力的策略，已在各國出現抵制聲浪。

(二) 歐洲

2005年，歐洲第一家「孔子學院」－「瑞典斯德哥爾摩大學孔子學院」，於2015年1月宣布關閉。同年5月，德國斯圖加特媒體大學(Stuttgart Media University)也終止與「孔子學院」的合作。7月，俄

²³ 許惠敏，「這所孔子學院 涉獻金及學術自由 遭點名調查甚至關閉」(2018年5月14日)，2018年6月24日下載，《世界日報》，<https://www.worldjournal.com/5568007/article-%E9%80%99%E6%89%80%E5%AD%94%E5%AD%90%E5%AD%B8%E9%99%A2%E6%B6%89%E7%8D%BB%E9%87%91%E5%8F%8A%E5%AD%B8%E8%A1%93%E8%87%AA%E7%94%B1%E9%81%AD%E9%BB%9E%E5%90%8D%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E7%94%9A%E8%87%B3%E9%97%9C/>。

²⁴ 「遍布全球的孔子學院，除了傳播漢文化，更有可能是監控中國留學生的機構！」(2018年2月23日)，2018年5月18日下載，《報橘》，https://buzzorange.com/2018/02/23/confucius_institute/。

²⁵ 「美國人何以盯上孔子學院？」(2018年4月22日)，2018年5月18日下載，《德國之聲》，<http://www.dw.com/zh/%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E4%BD%95%E4%BB%A5%E7%9B%AF%E4%B8%8A%E5%AD%94%E5%AD%90%E5%AD%A6%E9%99%A2/a-43420227?&zhongwen=simp>。

羅斯布拉戈維申斯克 (Blagoveshchensk) 的監察部門提告一所大學的「孔子學院」，並提出關閉的要求。²⁶

早在 2013 年 9 月，法國里昂第二及第三大學便中止與廣州中山大學合辦的「里昂孔子學院」，這是法國第一間與漢辦中止合作關係的「孔子學院」，主因即在於漢辦強勢主導「里昂孔子學院」運作，引發干預學術自由的爭議。²⁷

歐美各國抵制「孔子學院」的主要原因歸納如下：

- 1、「孔子學院」的教學、資金，都由漢辦掌控大部分權力；
- 2、輸出政治意識形態，控制言論（課堂禁止討論敏感話題一如臺灣、西藏或天安門事件等）；
- 3、以政治立場干預學術（反對達賴喇嘛到大學訪問、法輪功等）；
- 4、招聘教師存在信仰歧視（須為大陸籍，且不接納法輪功學員等）。²⁸

肆、大陸推動文化「走出去」的限制

一、是文化輸出還是文化霸權？

改革開放後，大陸重新回到國際社會與資本主義體系接軌，但在文化方面，大陸認為西方文化透過全球化擴張形成的文化霸權，讓大陸失去原有的話語權，因此對西方文化採取批判與抵抗的態度。

隨著大陸崛起、在國際社會地位越來越重要，大陸認為中國文化應在全球文化體系中扮演更重要的角色。一方面策略性的從傳統文化中重新建構中國文化，強化自身的文化軟實力，在國際社會形塑「文化中國」的形象，一方面推動文化「走出去」，積極爭取國際話語權，以實現「文化強國」的夢想。「孔子學院」的成立，就是大陸實現文化「走出去」，對西方

²⁶「顏丹：孔子學院在海外慘澹離場之因」（2017 年 1 月 16 日），2018 年 5 月 16 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/17/1/16/n8708483.htm>。

²⁷「調查：法國里昂孔子學院關閉的背後」（2015 年 1 月 26 日），2018 年 5 月 16 日下載，《BBC 中文網》，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/01/150126_conguciousinstitute_france。

²⁸廖箴，「十九大前後中國大陸軟實力的發展及影響：以孔子學院的海外推廣為例」，頁 84。張婷，「美學者提 6 步驟 籲政府對孔子學院採取行動」。

「軟實力」全球化擴張的回應與挑戰。

今（2018）年1月23日，中共中央總書記習近平主持中央全面深化改革領導小組第2次會議，通過多項指導意見，指出「孔子學院」「要圍繞建設中國特色社會主義文化強國，服務中國特色的大國外交，…使之成為中外人文交流的重要力量」。²⁹

一直以來，「孔子學院」被視為是大陸展現「文化軟實力」的利器，但隨著上述深改小組會議習近平講話的提出，更加引起外界對「孔子學院」的矚目，關切「孔子學院」在文化領域之外，所肩負的其他任務，顯示「孔子學院」不僅僅是文化輸出的平臺，背後可能還有其他政治目的，也引發外界更多的疑慮。

二、是「軟實力」還是「銳實力」？

「銳實力」（Sharp Power）概念源自2017年12月美國國家民主基金會（National Endowment for Democracy）一份標題為《銳實力：崛起的專制主義的影響》（Sharp Power: Rising Authoritarian Influence）報告，指出「中國」和俄羅斯花費數十億美元，運用各種人文交流、文化活動、教育及傳媒、資訊項目，在全球各地營造公共輿論和觀念、其影響既不像硬實力具有強制性，也不像軟實力般的魅力攻勢，因此稱為「銳實力」。³⁰

同年12月14日，英國《經濟學人》（The Economist）雜誌專題中將「銳實力」定義為「顛覆、恃強凌弱與施壓，將此三者結合起來推行自我審查」。³¹

對於「銳實力」的影響，首先提出「軟實力」的美國哈佛大學教授Josephs Nye今年1月26日在《外交事務》（Foreign Affairs）雜誌撰文

²⁹ 「習近平主持召開中央全面深化改革領導小組第二次會議」（2018年1月23日），2018年5月19日下載，《深改記事》，<http://shengai.cctv.com/2018/01/23/ARTITOOjywCFjBJ5BzvsX6Tg180123.shtml>。

³⁰ Juan Pubio Cardenal, 2017/12. “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence”, *National Endowment for Democracy*, last visited 2018/7/1, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>。

³¹ 「孔子學院成『銳實力』利器，使中國『軟實力』自廢武功」（2018年1月27日），2018年5月16日下載，《美國之音》，<https://www.voachinese.com/>。

指出，俄「中」正利用「銳實力」在國外操控輿論（信息戰），所帶來的挑戰確實存在，因為俄「中」所行使的「銳實力」，實際上就是「硬實力」的一種。

如何區分「銳實力」和「軟實力」，在公共外交領域很難區分兩者差異，因為「軟實力」的說服也包含一定程度的敘事方式和框架預設，只有在過程中涉及極度欺瞞才會被視為脅迫，由於脅迫的存在，儘管並非使用暴力脅迫，但在公共外交領域缺乏透明度和真相，因而阻礙對方進行有效的自由選擇，「軟實力」就會成為「銳實力」。³²

以此解釋「孔子學院」的海外發展，大陸官方漢辦透過資助「孔子學院」推廣中文教育，藉以提升中國語言文化影響力，應屬於行使「軟實力」的範疇。但當漢辦試圖透過「孔子學院」干預學術自由，或以推廣文化為名進行特定意識形態宣傳，就已跨入「銳實力」的界限，這種有違自願性的行為，導致部分歐美「孔子學院」受到抵制而退場，推動文化「走出去」戰略也因此受限。

伍、結語

儘管「孔子學院」成立的目的，是因應全球湧現的中文學習熱潮，以非官方、非營利機構名義爭取各國大學合作，並以「孔子」為名，突出其文化性，淡化官方色彩，推廣中文學習的需求。但隨著「孔子學院」在全球快速發展，中共官方有意無意加諸與政治有關的內容卻越來越多，部分外派教師的身分背景也備受質疑，一系列爭議事件，如干預大學學術自由而遭抵制甚至關閉等，讓人懷疑「孔子學院」傳播的不僅只是中文和中國文化，更是藉由文化輸出，傳播有利於中共的意識形態，引起更多外界的警覺，使得大陸在推動文化「走出去」、希望擴展其「文化軟實力」的同時，將面對更為複雜的難題，大陸走向文化強國的道路，顯然還有許多挑戰有待克服。

³² 「孔子學院成『銳實力』利器，使中國『軟實力』自廢武功」。

中國大陸能源戰略下的民營企業角色 —以「中國華信能源公司」為例

The Role of Privately Owned Enterprises under China's Energy Strategy:
A Case Study of CEFC China

周映柔 (Chou, Ying-Jo)

本刊研究員

壹、前言

在中國大陸（以下簡稱大陸）經濟改革開放之後，蓬勃發展的經濟活動對於煤炭和石油的大量需求，帶動能源產業的快速發展，相對地，能源政策也連帶對國家經濟的發展走向有舉足輕重的影響。當探討大陸能源公司進行海外擴張的議題時，多數分析將之歸因於大陸政府的角色，尤其是在「走出去」戰略框架下，政府各部門提供的資金與政策扶助正符合了「重商主義」的邏輯，亦即「國家主導、企業跟隨」；換言之，企業僅為國家的政策工具，不具備獨立的決策能力，企業進行商業活動的最終目的則在於服務國家利益。¹ 由於能源產業為國家戰略型產業，與國民經濟發展緊密相連。大陸的能源產業除了具有資本和技術高度密集的特性外，相較其他國家，政府的干預程度更高，需要承擔較多的政治責任，因此大陸能源企業在海外擴張的行為與政府的關係即格外受到重視。

大陸能源產業經歷幾十年的國有能源公司壟斷，挾著政府支持和資本

¹ 引述自劉志賢，「淺談中國大陸國有石油公司海外擴張的趨利導向與自主性」（2013年3月5日），2018年5月18日瀏覽，《臺北論壇》，<http://140.119.184.164/view/44.php>。

龐大的先天優勢，現階段積極進行海外擴張的大陸能源公司多屬中央政府國務院管轄的國有企業，如中國石油天然氣股份有限公司（以下簡稱中石油）、中國石油化工集團公司（以下簡稱中石化）及中國海洋石油有限公司（以下簡稱中海油）。然而，仍有少數的大陸民營能源企業加入海外能源市場的開發與競逐，大陸民營能源企業海外擴張的行為，是否受到大陸黨國體制優先的意識形態影響，與中央國有能源企業扮演同樣的角色，透過推展海外商業活動以服務國家利益，抑或是單純以營利最大化為目的的商業行為。本文藉由案例分析，以中國華信能源集團的企業體制與海外擴張模式，初步探討大陸民營能源企業在大陸的國際能源戰略中所扮演的角色。

貳、「中國華信能源公司」與政府的關係

大陸能源產業為國有經濟高度集中的產業，主因為政府實行高度管制以及國有能源產業的壟斷所造成。大陸石油能源產業在嚴格的市場准入限制下，無論上游資源配置、開採、中游加工還是終端銷售網絡，仍然處於 3 大國有石油企業壟斷市場的局面，中石油、中石化業務涵蓋石油產業鏈的所有領域。相較之下，大陸民營能源公司由於進入石油行業較晚，而且大多數是在其他非相關行業經營多年，具有一定的資本和技術實力才涉足能源油氣產業，因此大多數民營能源公司具有經營面向多元化的特性，除了油氣行業外，還涉足房地產、服務業、金融業等業務。而「中國華信能源公司」在特殊的能源產業背景下異軍突起，在 2017 年以 437 億美元整體營收，連續第 4 年蟬聯《財富》世界 500 強，成為唯一營收超過千億的能源民營企業，² 被評為大陸最具影響力企業，格外受到外界矚目。

據陸媒《中國經營報》指出，葉簡明於 2002 年創立「中國華信能源公司」，最初從原油仲介貿易商起家，運用與部分石油央企的良好關係取

² 「中國華信能源有限公司」（2014 年 7 月 7 日），2018 年 5 月 18 日瀏覽，《財富》，http://www.fortunechina.com/business/c/2014-07/07/content_212457_4.htm；「中國華信連續第四年入圍《財富》世界 500 強 穩中有升位列 222 位」（2017 年 7 月 21 日），2018 年 5 月 18 日瀏覽，《人民網》，<http://yuqing.people.com.cn/n1/2017/0721/c410601-29419534.html>。

得品質精純的原油，透過銷售混合芳烴調和油品轉賣給地方煉油廠，迅速在大陸油品市場壯大，並累積龐大的資本。2012 年大陸取消混合芳烴油品的免稅政策，「中國華信能源公司」遂轉型進軍上游原油市場，如參與中東、中亞等油氣田的開發開採，透過石油、化工、天然氣等大宗物資的國際貿易，在海外建設中轉站和商業儲備，投資觸角亦廣及金融產業、能源產業、交通基礎設施、礦業、林木業等。

外界認為「中國華信能源公司」從大陸政府嚴格管控能源產業及國有企業壟斷的市場中崛起，並將油氣田開採業務及其他非能源業務拓展至海外市場，在短短十年間成為營收超過千億的民營企業絕非偶然，猜測其應為「有背景」的大型民營集團。然而，「中國華信能源公司」在石油業界低調行事的作風，集團內複雜的企業階層體系與股權結構，均讓外界感到混淆困惑，無法從中判別「中國華信能源公司」的背景與意圖。本文為了探討「中國華信能源公司」在大陸的國際能源戰略中所扮演的角色，首先從以下二點釐清「中國華信能源公司」與政府之間的關係。

其一，從資本組成與經營模式來看，「中國華信能源公司」為「集體制民營企業」，該集團特有的經營模式係將公司分為兩級，第 1 級的母公司股權不分，實行社會化資產管理，而第 2 級的子公司則以 3 種方式形成合夥，一是與作出特別貢獻的事業經理人合夥，二是與國有企業和金融機構菁英團隊基金合夥，三是與國有企業混合發展形成合夥。³ 此種經營模式反應出「中國華信能源公司」係採行混和所有制經濟政策，即推動國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股、相互融合的混合所有制經濟。

2015 年 8 月 24 日大陸發布的《中共中央國務院關於深化國有企業改革的指導意見》中，鼓勵國有資本以多種方式入股非國有企業，充分發揮國有資本投資、運營公司的資本運作平臺作用，透過市場化方式，以公共服務、高新技術、生態環保、戰略性產業為重點領域，對發展潛力大、成長性強的非國有企業進行股權投資。鼓勵國有企業透過投資入股、聯合投

³ 「制度機制」，2018 年 5 月 18 日瀏覽，《中國華信》，<http://www.cefc.co/category/cxms?lang=cn>。

資、重組等多種方式，與非國有企業進行股權融合、戰略合作、資源整合。⁴ 換言之，混合所有制經濟透過結合其他非公有資產，造就一個由國家控股或參股的不同所有權共存的混合所有制企業，使國有資產在國內和國際的市場配置和市場競爭中增值，活化國有企業經營改革。

自中共 18 屆 3 中全會推動國有企業深化改革以來，混合所有制經濟已定調為未來發展方向，然而大陸國有企業改革要達到目的，關鍵在於政企分離，⁵ 事實上，這些改革措施能否建構完善的現代企業，以提升經營效率和達到真正的政企分離仍存有疑慮，若依社會主義的治理結構來分析，國有企業仍具有濃厚官辦、黨政色彩，黨政因素仍然擁有關鍵影響力。⁶ 就「中國華信能源公司」與國有企業合資成立子公司的組成模式，該集團資本組成具有官股比例，無論股權結構安排及國有股持股比例多寡，子公司的經營決策及投資活動仍無可避免地受到政府或中共中央的管控。

其二，從公司組織架構來看，「中國華信能源公司」的組織架構為「三加一」模式，即由董事會（決策層）、監事會（監督層）、總經理會議（管理層），以及黨委所組成。其中，黨委下設黨委辦公室、紀委、工會、國際中心、對外宣傳中心及團委。⁷ 從「中國華信能源公司」黨委人事背景進一步探究，「中國華信能源公司」董事、黨委書記、工會主席蔣春余自 2011 年 8 月任職迄今，亦兼任香港中華能源基金會理事局理事、國際中心主任、上海能源安全研究中心副主任等職務，其自武警上海政治學院院長職務退休後，⁸ 2010 年 7 月至 2011 年 8 月間，曾任上海市公共關係研究院黨

⁴ 「中共中央國務院關於深化國有企業改革的指導意見」（2015 年 8 月 24 日），2018 年 5 月 19 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0914/c1001-27577991.html>。

⁵ 管清友，「國際改革關鍵在於政企分離」（2015 年 2 月 20 日），2018 年 5 月 19 日瀏覽，《新浪財經》，<http://finance.sina.com.cn/zt/china/20150220/121821578760.shtml>。

⁶ 徐東海，「中國大陸新一波國企改革初探」，展望與探索（臺北），第 14 卷第 10 期（2016 年 10 月），頁 20。

⁷ 「組織架構」，2018 年 5 月 19 日瀏覽，《中國華信》，<http://www.cefc.co/category/zzjgl?lang=cn>。

⁸ 「香港民政事務局前局長何志平涉賄非洲高官在美被訴 中國華信否認」（2017 年 11 月 21 日），2018 年 5 月 19 日瀏覽，《財新網》，<https://kknews.cc/finance/jmqyayq.html>。

組書記、副院長。⁹而現任「中國華信能源公司」董事、紀委書記熊鳳生，為共軍第四軍醫大學畢業，1999年11月至2006年4月間，曾擔任共軍第461醫院副院長、院長職務；¹⁰另「中國華信能源公司」董事、副總裁、黨委委員、紀委委員陳強，為共軍國際關係學院畢業，同樣具有軍職身分，由「中國華信能源公司」黨委人事結構不難看出該公司與共軍的密切關係。

此外，「中國華信能源公司」執行董事、總裁陳秋途，2014年8月受聘擔任當代世界研究中心理事會副主席，政協上海市第12、13屆委員會委員，上海市工商聯第14屆執行委員會副主席，福建省僑聯第10屆委員會常委、副主席，捷「中」友好合作協會榮譽主席，以及「一帶一路」智庫合作聯盟副理事長，並兼任上海國際友好聯絡會副秘書長等職務。其中，當代世界研究中心為中共中央對外聯絡部（下稱中聯部）下屬智庫單位，理事會榮譽主席職務多由現任中聯部部長兼任。¹¹而上海國際友好聯絡會係中國國際友好聯絡會分支機構，接受上海市人民政府外事辦公室的業務指導，實質上中國國際友好聯絡會隸屬於中央軍委政治工作部聯絡局，為共軍對外交流的統戰機構。¹²

該公司其他高階主管多數身兼中共黨政身分，亦有部分主管曾在公部門與私部門間轉換工作職務，如副總裁吳紅兵曾任職上海市政府農業委員會政策研究室副主任科員、上海聯合產權交易所副總裁；副總裁姜明生曾先後於

⁹ 上海市公共關係研究院隸屬於上海市人民政府僑務辦公室，為研究臺灣與港澳問題、國際關係、僑務工作的官方智庫單位。參閱「研究院概況」，2018年5月19日瀏覽，《上海市公共關係研究院》，<http://shifpr.com/about/?111.html>。

¹⁰ 「個人簡介 - 熊鳳生」，2018年5月19日瀏覽，《新浪財經》，http://money.finance.sina.com.cn/corp/view/vCI_CorpManagerInfo.php?stockid=002018&Name=%D0%DC%B7%EF%C9%FA。

¹¹ 「中聯部當代世界研究中心主任金鑫一行到訪盤古智庫」（2017年7月16日），2018年5月19日瀏覽，《鳳凰新聞》，<http://wemedia.ifeng.com/22518194/wemedia.shtml>；「當代世界研究中心簡介」（2014年8月29日），2018年5月19日瀏覽，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0829/c388510-25565829.html>。

¹² 依照慣例中國友好聯絡會的名譽會長、高級顧問和主要領導職務均由國家前領導人擔任，顧問理事由全國各界知名人士和社會精英組成，其主要業務為服務國家總體外交大局，推動與國際民間或組織的經濟發展與交流合作，深化與世界主要國家和地區的高層交往，與許多國家政府議會、政黨派別和軍政要人等建立友好聯繫。參見「中國國際友好聯絡會簡介」（2015年4月15日），2018年5月19日瀏覽，《中國國際友好聯絡會》，<http://www.caifc.org.cn/content.aspx?id=14>。

人民銀行、招商銀行任職，並於招商銀行上海分行擔任黨委書記及行長；「中國華信能源公司」首席經濟學家（副總裁級）潘峙鋼，曾任中國資本運營研究中心副主任、國家發展改革委員會國際合作中心產業金融辦公室主任等職務。¹³ 此亦顯示中共在「中國華信能源公司」的人事任命權具有相當影響力，得以透過人事權掌握該公司董事會的營運決議。「中國華信能源公司」表面上雖為民營企業，但透過黨委和紀委的組織及人事布局，中共中央得以將黨建工作融入企業核心組織體系，發揮中共中央的政治領導。

參、「中國華信能源公司」的歐亞布局 與大陸「一帶一路」能源戰略

2016 年 12 月大陸國家能源局公布的《能源發展『十三五』規劃》，闡明大陸未來 5 年推行能源發展的指導思想、發展目標和政策措施等，由於大陸經濟成長趨緩，能源消費增速隨之趨緩，因此大陸重點推動能源轉型，以供給側結構性改革為主軸，遵循國家能源安全新戰略「四個革命」、「一個合作」的要求，即推動能源消費、供給、技術和體制革命，全方位加強國際合作。¹⁴ 其中深化國際合作的部分，強調全面展開「一帶一路」能源合作，將深入推進「『中』巴經濟走廊能源合作」列為發展重點。實施「一帶一路」能源合作戰略作為，包括深化能源國際產能和裝備製造合作，加快推進能源合作專案建設，推動能源基礎設施互聯互通，促進「一帶一路」沿線國家和地區能源基礎設施，推進跨境輸電通道及油氣管線的建設。¹⁵

發展對外能源合作多元化是現階段能源政策的必然方針，周邊能源資源已成為大陸未來能源安全的重要支點。2012 年，大陸從周邊國家進口的石油、天然氣和煤炭分別占全部進口量的 13%、65.5% 和 79.2%。周邊

¹³ 「企業領導」，2018 年 5 月 19 日瀏覽，〈中國華信〉，<http://www.cefc.co/category/zghxdldm?lang=cn>。

¹⁴ 郭海濤、趙婧、李瑞，「2018 年中國能源政策調整方向及重點研判」，〈國際石油經濟〉（北京），2018 年第 2 期，頁 4-5。

¹⁵ 「國家發展改革委 國家能源局關於印發能源發展『十三五』規劃的通知」（2016 年 12 月 26 日），2018 年 5 月 19 日瀏覽，http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201701/t20170117_835296.html。

能源資源不僅能夠確保大陸能源來源的充足穩定，輸送通道也更為安全可靠。因此，大陸能源外交將重點轉向中亞國家、俄羅斯及東協國家，企圖建構制度性合作框架，形成能源絲綢之路，同時繼續深化與中東、拉丁美洲和非洲的能源合作，營造多元化的能源外交格局，建構能源戰略關係。¹⁶

「中國華信能源公司」的海外商業活動，大致依循「一帶一路」能源合作戰略作為，以開拓中亞、中東、非洲地區上游油氣及掌握歐洲能源銷售市場為重點工作方向。2015年12月14日，該公司與哈薩克國家石油公司（簡稱 KMG）簽署控股協議，收購其子公司哈薩克國家石油國際公司（簡稱 KMGI）51% 股份，進一步獲得其在歐洲多國的加油站和油庫管理系統，並進而參股、控股歐洲多國石油公司，加快歐洲油氣終端體系布局。同時，持續對歐洲重點煉廠、油庫、管道進行併購，掌握重要物流節點，以完成歐洲區域下游能源產業布局為首要之務，並逐步擴張中上游能源，以哈薩克、阿布達比、查德為重點，開拓中亞、中東、非洲地區上游油氣資源權益與股權，打通大陸至哈薩克，再通往歐洲的能源走道；「中國華信能源公司」並積極與俄羅斯建立戰略合作關係。依托這些國家的地理優勢和重要的戰略地位，構建上下游貫通的石油、天然氣儲備與物流產業鏈，完善能源產業投資布局，為大陸國家能源安全和經濟發展提供服務。¹⁷

另一方面，「中國華信能源公司」依托穩定的海外上游油氣資源優勢，服務國家能源戰略需求，在海外建立石油中轉站和儲備庫，在大陸境內建立大型石油儲備基地，發展國家戰略儲備與商業儲備。並與央企、國企混合經營能源物流企業，構建境內外一體的能源多元化儲運體系，例如「中國華信能源公司」與「中國鐵路總公司」合資經營中亞石油天然氣物流有限公司，共同建設 LNG 相關的基礎設施和經營網路建設業務，目前已藉由鐵路運輸方式將液化石油氣（LPG）由哈薩克境內運送至大陸。¹⁸

近年來「中國華信能源公司」以捷克為戰略支點，拓展海外經營發展

¹⁶ 閔世剛、劉曙光，「新能源安全觀下的中國能源外交」，國際問題研究，2014年第2期，http://www.ciiis.org.cn/gyzz/2014-03/26/content_6772708.htm。

¹⁷ 「發展戰略」，2018年5月19日瀏覽，〈中國華信〉，<http://www.cefc.co/category/zlbj?lang=cn>。

¹⁸ 「發展戰略」。

布局，「中國華信能源公司」分別與捷克旅遊航空公司、捷克媒體集團、捷克桌球協會等簽署多項合作協定，並在捷克建立「中國華信能源公司」的歐洲總部和金融銀行業務總部，成為在捷克投資最具代表性的大陸企業之一。此外，「中國華信能源公司」著眼於能源產業與金融服務融合發展，透過金融服務公司與太平洋保險、俄羅斯天然石油公司等境內外大型金融機構，設立全球能源併購基金，建立多元化能源金融服務體系，開展海外金融合作平臺。¹⁹「中國華信能源公司」在服務國家能源戰略需求下，實施「走出去」戰略，充分利用境內及境外市場，進而連接起亞太和歐洲兩大經濟圈，實現大陸建構「一帶一路」及能源多元化的戰略布局。

肆、結語

伴隨著大陸國際實力與影響的迅速提升，大陸能源企業在海外市場的積極擴張格外受到矚目。本文以「中國華信能源公司」為個案研究，探討民營企業與大陸政府的關係，以及海外商業活動在大陸能源戰略中扮演的角色，發現「中國華信能源公司」經營模式依循混和所有制經濟政策，母公司為股權不分的「集體式」民營企業，並與國有企業合資成立子公司，其次，該公司組織結構設有黨委，其中黨委書記及紀委書記均具有共軍背景，而董事會多位高階幹部亦身兼中共黨政身分，由此可以看出中共黨政軍透過組織結構與人事任命，對「中國華信能源公司」整體經營決策具有重大的影響力。

大陸推動混和所有制經濟的目的之一，是將政企分離，透過結合國有企業與民營企業，有利於吸收社會資本和外國資本，改善融資環境，並減少政府對公司的直接干預，從而增強企業經營活力，但政府股份的減少並不會改變中共中央對大型企業的控制，尤其能源產業為國家戰略型產業，大陸民營企業在海外從事商業活動除了營利，或許仍帶有服務國家戰略利益的最終目的。

¹⁹「發展戰略」。