

目錄

時評

- 中國大陸「改革開放」40年評析..... 姜新立1
- 臺灣「新南向政策」與美國「印太戰略」的夥伴關係..... 林文程9
- 臺、梵斷交危機？「梵中主教任命臨時協議」的警訊..... 張家麟19
- 中國大陸隱性地方債務風險評析..... 聶建中25
- 中國大陸對臺青年「融合發展」策略與挑戰..... 潘兆民33

學術論著

- 中國大陸海軍權力擴張之研究—以吉布地軍事基地為例..... 李亞明42
- 論歐巴馬政府南海政策執行之變化—航行自由..... 歐陽子惇、王冠雄75

專題

- 中國大陸 19 大後產業轉型與科技強國戰略對兩岸產業競
合之影響..... 陳子昂107

論壇

- 中國大陸「農業供給側結構性改革」研析..... 田君美、鄭至涵127

Contents

News Commentary

- An Analysis of Chins's 40-Year Economic Reform and Opening-up..... *Chiang, Hsin-Li* 1
- The Partnership between Taiwan's New Southbound Policy and America's Indo-Pacific Strategy *Lin, Wen-Cheng* 9
- Diplomatic Ties Broken between R.O.C and Holy See?
A Warning Signal from "The Provisional Agreement on Appointment of Bishops Signed between China and Holy See" *Chang, Chia-Lin* 19
- An Analysis of the Hidden Local Debt Risk in China..... *Nieh, Chien-Chung* 25
- The Strategy and Challenge of China's Intergrated Development
Policy towards Taiwanese Youth *Pan, Chao-Min*..... 33

Academic Publications

- A Research of China's Navy Power Expansion: A Case
Study of the Djibouti Military Base *Li, Ya-Ming* 42
- An Analysis of the Transitions of Obama Administration's South China Sea Policy:
Freedom of Navigation *Ou Yang, Tzu-Chun* \ *Wang, Kuan-Hsiung* 75

Monograph

- The Impacts of China's Strategies of Industry Transformation
and Being a Tech Superpower after the 19th CPC National Congress on Cross-strait
Industry Competition and Cooperation *Chen, Tyzz-Arng* 107

Forum

- An Analysis of China's "Structural Reform of Agricultural
Supply-side" *Tien, Jiun-Mei* \ *Zheng, Jih-Han* 127

中國大陸「改革開放」40年評析

An Analysis of China's 40-Year Economic Reform and Opening-up

姜新立 (Chiang, Hsin-Li)

佛光大學名譽教授

壹、前言

到今(2018)年12月，中國大陸(以下簡稱大陸)「改革開放」整整經過40個年頭。40年的「改革開放」讓「社會主義中國」改頭換面，甚至使「中國崛起」，對世界第一超強的美國也帶來一定的「威脅」，否則不會有「中國威脅論」的出現，也不會有現在正在進行的美「中」貿易大戰。當然，「改革開放」也積累出「中國經驗」，形構成「中國模式」，發展為「中國道路」，為發展中國家/第三世界的「國家發展」提供了模式與道路的選擇途徑。然而，「改革開放」也帶給大陸政治、經濟、社會面許多問題，而且問題頗為複雜，不容習近平的中共忽視。

貳、「改革開放」邏輯因由

國共內戰結束後，中共於1950年建立「社會主義新中國」，這個沒有社會主義經驗的「新中國」由毛澤東主政，採取「俄國道路」，用「馬列主義」(即史達林主義)做思想指導，以「史達林模式」建設「社會主義中國」。

在社會主義建設中，毛澤東以「階級鬥爭」為綱，用「人民民主專政」治理，用「三大改造」改變社會所有制，以「三面紅旗」（社會主義總路線、生產大躍進、人民公社）為途徑，在高指標、瞎指揮、浮誇風和「共產風」的左傾冒險路線下將「社會主義中國」強勢過渡成「共產主義中國」。整個發展看似「超英趕美」，實際是如《關於建國以來黨的若干重大問題的決議》所指出的，「由於對社會主義建設經驗不足，對經濟發展規律和中國經濟基本情況認識不足」，而將大陸推入「逆退發展」境地，甚至在「加強無產階級專政」，「割除資本主義尾巴」，實行「一大二公」，採取「絕對平均主義」下，以為不經過「生產力」的巨大發展就可越過社會主義直接進入共產主義階段的「空想論」作法最終把整個大陸推到「一窮二白」地步。

毛澤東因「三面紅旗」失敗退入第二線，但為了奪權，他藉「打倒修正主義」、「打倒資產階級司令部」之名發動「文化大革命」。文革是大陸有史以來最大的一場政治災難，「新中國」被毛澤東推至「亡黨、亡國、亡頭」的危機地步，這種「逆退發展」，連中共自己都說，「實踐證明文化大革命不是也不可能是任何意義上的革命或社會進步」。毛澤東最後把這個「新中國」建造成為一個極權主義、教條主義式的封閉型的社會主義烏托邦，它既不是《禮運大同篇》中的「大同世界」，也不是《共產黨宣言》裡嚴格意義下的「社會主義國家」，比吉拉斯（Milovan Djilas）所描述的「不完美的社會」還不完美。

「貧窮」不是社會主義，缺乏「民主」的社會主義不可思議，這在馬克思主義經典著作中反覆強調並出現過。關於毛式共產主義中國，寫《大失敗》的布里辛斯基 (Zbigniew K. Brzezinski) 稱它是「極權主義國家」，寫《馬克思主義主流》的柯拉可夫斯基 (Leszek Kolakowski) 稱它為「農民烏托邦」，總之它不是任何現代意義上的「社會主義現代化國家」，這樣的「紅色東方國家」在冷戰時期一直與西方世界敵對著，在「資本主義世界體系」中也被孤立著、被圍堵著，「社會主義中國」走到這種地步，只有「改革開放」才能生存下去。因此，「改革」是對內進行改變與轉型，「開放」是對外擺脫「孤立」並「與世界接軌」。

參、「改革開放」是一場「革命」

「改革」為了制止 / 告別「革命」，但大陸「改革開放」卻被中共形容為一場「革命」，並在「國家發展」意義上是繼 1949 年革命之後的「第二次革命」。然在「歷史 / 社會發展」意義上，「改革開放」又被中共稱為「偉大的歷史轉變」。這一場「革命」的性質與內涵以及它的「大轉變」 / 「大轉型」過程，都是朝著「社會主義現代化」目標前進，它將「社會主義中國」推入「後社會主義中國」，因此當代大陸絕不是「共產主義中國」，西方世界（包括臺灣）都不應再以「冷戰思維」 / 「反共邏輯」對待「改革開放」後的大陸。

「改革開放」這場「革命」的政治工程師是鄧小平，時間起始於 1978 年中共 11 屆 3 中全會，但性質上它不是「一個階級推翻另一個階級」的政治革命，而是一場以「社會主義現代化」為目標的在社會主義自身基礎上從思想到制度的全面轉型、自我改造、乃至自我完善的「社會革命」。當時中共中央如此指出：「實現現代化，要求大幅度地提高生產力，也就必然要求多方面地改變同生產力發展不適應的生產關係和上層建築，改變一切不適應的管理方式、活動方式和思想方式，因而是一場廣泛、深刻地革命。」這種「革命」的形式不是突變的，而是漸進式的，是分階段的，也是長期的。在階段上，1978 年—1991 年為「探索」階段；1992 年—2002 年為「初步架構」階段；2003 年—2011 年為「市場經濟初步完善」階段；2011 年—至今為「全面深化、五位一體」階段。從時空概念看，這場「革命」讓中共及大陸 13 億人民由觀念到現實，由內心到外在，由理論到實際，由政策到制度，做「全方位的轉變」，在中國歷史上還沒有看到過這種規模與維度的革命性的改革。

或許有人會說，大陸才經過一場「文化大革命」，為何後文革的鄧小平又要進行另一場「第二次革命」？答案恰如鄧小平所說的：「如果現在再不實行改革，我們的現代化事業和社會主義事業就會被葬送」。可見「改革開放」是在大陸「脫文革」、「去文革」，把一條駛入「左傾」死巷的大船拖拉出來，來個一百八十度大轉彎，向「右方」活路重新駛航，這對中共乃至對大陸而言是生死攸關，迫不及待。

肆、「解放思想」與「實事求是」

「改革開放」連思想觀念都進行改革，不同於前蘇聯與前東歐對「共產主義」信仰系統不敢「非意識形態化」。鄧小平首先解放思想，他說「馬克思活在一百多年以前，不能要求馬克思、列寧的著作解決我們當前的所有問題」。「解放思想」朝著把馬克思主義「中國化」/「反教條主義」/「非意識形態化」做推移，中共中央鄭重強調：「我們必須離開作為教條主義的列寧式的馬克思主義，剝奪它神聖不可侵犯的『絕對真理』的面紗，還馬克思主義以本來面目。」

「解放思想」給「改革開放」解開心理的/觀念的困局，一旦思想解放了，生產力自然解放；如果觀念想通了，一切都可以「改」，萬門都可以「開」，這會對當代大陸轉型與發展產生積極意義。

如何「改革開放」？中共強調態度上要「實事求是」，鄧小平在中共 12 大開幕式上講得很清楚：「我們的現代化建設，必須從中國實際出發，無論是革命或是建設，都要注意學習和借鑒外國經驗。但是照抄照搬別國經驗、別國模式從來不能得到成功。這方面我們還有不少教訓，把馬克思主義的普遍真理同我國的具體實際結合起來，走自己的道路，建設有中國特色的社會主義，這就是我們總結長期、歷史經驗得出的基本結論。」

「改革開放」在「解放思想」與「實事求是」的基礎上將大陸的社會主義轉型為「有中國特色的社會主義」，將大陸的發展道路轉變為「中國道路」，將現代化建設打造出「中國模式」，這在比較政治學理論裡已被列為新的知識篇章，同時為發展中國家/地區提供了可以選擇的途徑。

伍、「改革開放」以「經濟建設」為中心

最值得發展中國家借鏡的是有關社會經濟發展的「中國模式」與「第三條道路」，這個模式既不同於生產資料公有的「共產主義模式」，也不同於生產資料私有的「資本主義模式」，而是將「計劃經濟」與「市場調節」相結合在一起的一種「堅持公有制和按勞分配為主體和其他經濟成分和分配方式為補充的基礎上的社會主義經濟體制」，其實就是一種在社會

所有制改革下的混合經濟 (Mixed Economy)，亦即孫中山的民生主義經濟學。鄧小平尊敬孫中山，並熟悉民生主義，也看到東歐的市場社會主義 (Market Socialism)，他在「改革開放」中做這樣的經濟轉型其理念與靈感均來自於此。從 2003 年到 2010 年大陸 GDP 以二位數前進，即使今年仍然保持 6.7% 的事實看來，「社會主義市場經濟」對發展中國家的經濟發展證明最具實效，沒有「社會主義市場經濟」，便沒有大陸是當今世界第二大經濟體的發展事實。

社會主義市場經濟實踐十年後，「資本主義」、「市場」、「向錢看」、「商業文化」、「西方價值」瀰漫流行整個中國大陸主要沿海、沿江地區城市，中共黨內激起反對「改革開放」聲浪，有保守教條派老幹部甚至諷刺地說：「辛辛苦苦幾十年，如今又回到解放前！」這些延安時期共產派認為鄧小平這個「走資派」用「改革開放」讓資本主義復辟，中共無產階級工農革命白幹了。

其實社會主義下的市場經濟是「用資」，而非「走資」，馬列教條主義者欠缺這種知識認識。鄧小平除了再次強調「計劃經濟不等於資本主義，資本主義也有計劃；市場經濟也不等於資本主義，社會主義也有市場」，為此 1992 年初他還特別南下深圳、廣州、上海巡視調研「改革開放」實踐經驗，做了有名的「南巡講話」，強烈批斥反對改革開放的聲音及保守勢力，聲稱要為「改革開放」再進行一次「革命」。

經濟上的改革開放持續實踐至今，在實效上除了讓大陸成為世界第二大經濟體之外，在「馬克思主義中國化」的把握下，「經濟改革」有它的理論知識合理性，那就是社會主義市場經濟其實就是「市場社會主義」，它的合法性在於它是「社會主義」的市場經濟，它的合理性在於如無「市場」提供產品，則「產品價值」無從決定，如無「價值」，「經濟合理性」便不可能。「市場社會主義」是將一個經濟政治系統與商品持續分配的社會經濟所有制透過市場機制連結起來，它是「自由放任」與「國家干預」的合併，完全是一種新型社會資本所有制。

雖然「改革開放」是全面地進行，所涉領域涵蓋政治、經濟、社會、文化、生態、甚至心理及思想層面，但屬經濟領域內的「改革」與「開放」改變得最多，成效最大，但也帶來大陸貧富反差極大的社會問題。

陸、「改革開放」的經驗與意義

大陸在「摸著石頭過河」中進行「改革開放」，經驗是在試誤的過程中累積出來的。由於「改革開放」的過程崎嶇，自我完善的時間也較長，甚至直到現在，誠如大陸國家主席習近平所說的，對改革開放最好的概念是「更全面、更深刻地推進改革開放」。因此，可以這麼說，中國大陸的「改革開放」尚未完全地完成，有待繼續走下去。

大陸「改革開放」40年有無經驗值得重視並值得發展中國家借鏡？有，可分「基本經驗」及「新鮮經驗」兩個方面。

它的基本經驗是：一、不斷解放思想，推進理論創新；二、堅持「社會主義市場經濟」改革方向不能動搖；三、靈活運用改革方法/途徑，先行先試，先易後難，統籌兼顧，協調推進；四、正確處理「改革」、「發展」、「穩定」的辯證關係。

它的新鮮經驗是：一、摒棄「以階級鬥爭為綱」的左傾教條主義，把國家發展的工作重心轉移到「經濟現代化」，把發展生產力，加強綜合國力，改善人民生活，做為高於一切的首要目標；二、社會主義現代化不能用「大躍進」、「速勝論」方式進行，要顧及國情，設定現代化戰略目標，採漸進式方式，分階段（如「先公後私」、「公私並舉」），有步驟（如先在農村實行家庭聯產承包制，然後在城市通過發展個體經濟、外資企業、「中」外合資企業、國營企業以改變城市經濟）地進行經濟建設；三、不以「單打一」作為現代化目標，採全面性、整體性，領域層次性及中心性（如「以經濟建設為中心」），做到「轉軌而不轉向」，「轉軌而不脫軌」。

「改革開放」對中國大陸而言，其歷史意義首先在於回到「實事求是」和「去階級鬥爭化」的立場上去，對大陸社會主義傳統體制弊端深刻反思，牢牢把握「現代化」之路的方向，抓住不容錯過的歷史性戰略機遇，讓封閉的大陸透過「改革開放」與世界接軌，在全球化下重新定位大陸。其次，「改革開放」的實質意義是大陸為了實現「四個現代化」，用「中國特色社會主義」作制度保證，以「改革開放」做根本途徑。其三，在轉型意義上，「改革開放」標誌著大陸社會主義所有制的真正轉型，衝破傳統馬列主義單一國家或集體所有的公有制的正統性，向社會主義公有

制為基礎的多種經濟成分並存的新型所有制做轉型。如果說前蘇聯社會主義走的是一條「死路」，則「中國特色社會主義」走的是一條「活路」。前蘇聯的「死路」是指延續 60 年的「史達林模式」向戈巴契夫 (Mikhail S. Gorbachev) 的「新思維」(資本主義私有化+市場化+自由化+休克療法) 做快速改變，這是由「極左」向「極右」急轉，必然產生「本體論的斷裂」；大陸的「活路」是指由「毛澤東模式」(「價值取向的自力更生模式」) 向以「改革開放」為特點的「鄧小平模式」(社會主義市場經濟+試誤法/「利益取向的現實主義模式」) 轉進，這是在「反『左』」又「防右」的前提下由「極左」向「偏右」緩移。其四，在政治意義上，「改革開放」促使中共由「共產極權」向「後共產威權」做轉型，這在政治國家上表現為國家功能的轉化，鬆動「一黨專政」，強調「依法治國」，政權對治權的逐漸監督。其五，在社會意義上，「改革開放」讓一個一元的、封閉型的共產社會向二元的、半開放型的社會主義社會做轉化。其六，在理論意義上，「改革開放」讓權威性的馬克思主義傳統面臨知識危機。「改革開放」將大陸推回「社會主義初級階段」，以「資本主義補課」方式實踐「社會主義市場經濟」，這讓發展中國家的社會發展路徑與馬克思晚年所說的「可以不通過資本主義制度的卡夫丁峽谷」相矛盾。

柒、問題與展望

習近平在中共 19 大上說，「只有社會主義才能救中國；只有改革開放才能發展中國」，並對「新時代堅持和發展中國特色社會主義」提出 14 條基本方略，其中第 3 條即「堅持全面深化改革」。

鄧小平說「發展是硬道理」，習近平將「國家發展」與「改革開放」結合在一起，換句話說，不論「改革」或是「開放」，都是為了國家「發展」，而不是讓國家停滯，更不是使國家倒退。

習近平將「國家發展」總目標設定為「中華民族偉大復興」，分為兩個階段實踐：2020 年—2035 年全面建成小康社會，基本實現社會主義現代化；2035 年—2050 年建成富強、民主、文明、和諧、美麗社會主義現代化強國。而其總體布局是「五位一體」(經濟建設、政治建設、文化建

設、社會建設、生態文明建設)。要走完這兩大階段，實現這兩大目標，完成這「五位一體」，勢必要繼續並深化改革開放不可。

19 大前大陸已基本完成經濟改革與建設；19 大後，習近平說深化改革的重點在於「推進國家治理體系、治理能力的現代化，堅決破除一切不合時宜的思想觀念和體制機制弊端，突破利益固化的藩籬，吸收人類文明有益成果，建構人類命運共同體」；並且強調「改革全面發力、多點突破、縱深推進」。可見等待習近平用「改革」與「開放」為槓桿要解決的問題頗多，阻力不小，有待他努力的勁道也頗大。目前習近平所說/所做的「從嚴治黨」、「依法治國」、「反腐肅貪」、「破除體制機制弊端」等等還是「政治體制」上的改革面向，離「政治改革」還有一段距離。

馬克思說「下層建築」(經濟基礎)決定性地影響「上層建築」(政治、法律、文化、意識形態)，大陸在經濟改革/建設的基礎完成上，必然決定性地影響政治改革/建設及其他「上層建築」的改革/建設，但「深化改革」的下一步其實應該是要由「政治體制」改革向「政治改革」繼續邁進為優先，這樣的「改革開放」才算深化。

臺灣「新南向政策」與美國「印太戰略」的夥伴關係

The Partnership between Taiwan's New Southbound Policy and America's Indo-Pacific Strategy

林文程 (Lin, Wen-Cheng)

國立中山大學中國與亞太區域研究所教授

壹、前言

蔡總統 2016 年 5 月 20 日就職演說，正式宣布要推動「新南向政策」。¹此一政策在提出就獲得美國官方高度肯定，例如美國在臺協會 (American Institute in Taiwan, AIT) 臺北辦事處處長梅建華 (Kin W. Moy) 表示「新南向政策非常明智，美國相當支持這項政策發展。」²「新南向政策」和李登輝、陳水扁所推動「南向政策」不同地方之一，在於將地理範圍從東南亞和澳洲、紐西蘭擴大包含以印度為首的南亞。

美國川普 (Donald J. Trump) 總統的「印太戰略」重點之一，在於推動建立一個「自由開放的印太地區 (free and open Indo Pacific)」。³我國外交部向立法院提出的書面報告，提出連結「新南向政策」與美國「印太戰略」的構想，³美國學者專家大都表示「新南向政策」「符合美國自由開放的印太架構和區域各國的共同利益，值得美國和區域國家與臺灣成為合作夥

¹ 「中華民國第十四任總統蔡英文女士就職演說」(2016 年 5 月 20 日)，2018 年 10 月 30 日下載，《總統府新聞》，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>。

² 「AIT 處長梅建華：新南向政策非常明智」(2016 年 6 月 15 日)，2018 年 10 月 30 日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1000504>。

³ 陳建瑜，「外交部：新南向政策連結美印太戰略」(2018 年 5 月 22 日)，2018 年 10 月 30 日下載，《中國時報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180522003693-260407>。

伴。」⁴

本文之目的在於探討美國「自由開放印太地區」的「印太戰略」之意涵，並分析我國「新南向政策」與美國「印太戰略」的可能夥伴關係。

貳、川普「印太戰略」的意涵與臺灣的角色

一、川普「印太戰略」的意涵

川普總統於 2017 年 11 月到越南峴港參加「亞太經濟合作會議 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)」經濟領袖高峰會，於 11 月 10 日對「企業領袖高峰會 (APEC CEO Summit)」演講時，正式提出「自由開放的印太地區」戰略構想，所提出三項原則是尊重法治、人權、和航行自由。⁵ 雖然此一戰略的具體內涵目前仍尚在演化中，但是經過一年的發展，此一戰略的內容已逐漸清晰。

美國國防部長馬蒂斯 (James Mattis) 於今 (2018) 年 6 月 2 日在新加坡舉行的「香格里拉對話會 (Shangri-la Dialogue)」發表演說，對「印太戰略」的內涵提出四點說明如下：(1)「海上共享資源是一種全球性利益，海運航線是所有國家經濟活力的動脈」，美國會擴大對海域的關注，會透過幫助美國之合作夥伴建立海軍實力和執法能力，來改善對海上秩序和利益的監督和保護；(2) 與盟邦和合作夥伴所組成的網絡是促進和平的力量，美國將確保美國軍隊能夠更容易地與其他國家進行整合；(3) 強化法治、公民社會和透明治理；(4) 私營部門主導的經濟發展：美國了解印太地區需要更多投資，包括基礎設施在內，美國會振興發展和金融機構，以使美國成為更善於回應的合作夥伴。⁶

美國國務院負責亞太事務的副助理國務卿 (Deputy Assistant Secretary)

⁴ 「美印學者：臺新南向政策符合區域國家利益」(2018 年 7 月 17 日)，2018 年 10 月 31 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201807170002.aspx>。

⁵ Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, Vietnam” (November 10, 2017), download date: October 30, 2018, 《The White House》, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam>。

⁶ 「國防部長馬蒂斯講話及回答問題」(2018 年 6 月 2 日)，2018 年 10 月 30 日下載，《美國駐華大使館和領事館》，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue>。

黃之瀚 (Alex N. Wong) 在今年 4 月 2 日華府記者會中，對「自由開放的印太戰略」進行說明。指出在國際層次上，所謂「自由 (free)」指的是使印太地區國家免於受到脅迫 (free from coercion)，可以自由追求他們在此一地區選擇的發展途徑；在國家層次上，美國希望使各種印太國家的社會能夠變得更自由，這裏的自由指的是良好治理、基本人權、透明和反貪污。而所謂「開放 (open)」主要是指海上交通線 (sea lanes of communication) 和空中航線的開放；其次是指更開放的後勤和基礎設施 (logistics—infrastructure)，美國會協助印太地區以正確的方法來建設基礎設施；第三，更開放的投資：美國支持更開放的投資環境、更透明的規則。⁷ 而所以使用「印太」這個詞原因有二：其一是認知南亞尤其是印度在太平洋、東亞和東南亞扮演關鍵角色；其二印度在此一地區扮演更重要角色符合美國和此一地區的利益。⁸

美國國務卿蓬佩奧 (Michael Pompeo) 於今年 7 月 30 日對「印度—太平洋商業論壇 (Indo-Pacific Business Forum)」和「美國商會 (U.S. Chamber of Commerce)」，以「美國對印度—太平洋地區的經濟願景」為題發表演說，對川普「自由開放印太戰略」的說明，與黃之瀚的論述大同小異，但是說明更加完整、清晰。蓬佩奧所提出的說明有四項要點：(1) 自由是指美國希望所有國家都能捍衛自己的主權，不受他方脅迫；(2) 在國內層面，自由意謂著良好治理、保障公民享有各種基本權利和自由；(3) 印太地區實現開放是指所有國家享有海上和空中的開放通道、和平解決領土和海事糾紛；(4) 開放在經濟上意謂著公平和對等的貿易、開放的投資環境、國家間透明的協議和為促進地區關係加強相互聯繫。⁹

根據上述美國政府官員的說明，美國「自由開放印太戰略」整體上可分成三大區塊：(1) 政治區塊：幫助亞太國家免於受他國脅迫、提升各國治理能力、增進各國基本人權和自由、反貪污；(2) 安全區塊：維持海上交通

⁷ Alex N. Wong, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” (April 2, 2018), download date: October 31, 2018, 《Press Correspondents Room》, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280134.htm>.

⁸ Wong, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,”

⁹ 「國務卿邁克·蓬佩奧談“美國對印度—太平洋地區的經濟願景”」(2018年7月30日)，2018年10月30日下載，《美國在臺協會》，<https://www.ait.org.tw/zhtw/secretary-pompeos-remarks-at-the-indo-pacific-business-forum-zh>。

和空中航線的開放、和平解決領土和海事糾紛、美國會幫助印太國家提升力量來維持海上秩序；(3) 經濟區塊：追求更開放的投資環境、公平和對等的貿易、更透明的經貿規則、美國會幫助印太國家改善基礎建設。

雖然美國國防部負責亞太事務的助理國防部長薛瑞福 (Randall Schriver) 強調，美國的自由開放「印太戰略」「不是要反對或對抗任何國家」，¹⁰ 然而如果印證川普總統所提出的「國家安全戰略 (National Security Strategy)」，以及美國國防部所提出的「2018 國防戰略 (2018 National Defense Strategy)」，可知川普的「自由開放印太戰略」相當具針對性，而所針對的國家就是中國大陸 (以下簡稱大陸)。川普的「國家安全戰略」報告書，將大陸和俄羅斯界定為「修正主義強權 (revisionist power)」，是美國的戰略競爭者 (strategic competitor)，他們挑戰美國權力、影響力和利益，大陸尋求在印太地區取代美國。¹¹ 國防部的國防戰略報告書則指出，「大陸應用軍事現代化、影響力的操作、及掠奪的經濟手段來脅迫鄰邦，以重塑有利於大陸的印太地區，未來大陸會繼續追求軍事現代化以尋求在短期內成為亞太區域霸權，未來取代美國在全球的卓越地位。」¹²

習近平於 2013 年提出「陸上絲路」和「海上絲路」的「一帶一路」戰略，於 2014 年倡議成立「亞洲基礎設施投資銀行」，一方面想為大陸產能過剩的經濟尋找市場和出路，另一方面是想打破美國對大陸的封鎖。如果「一帶一路」策略成功，大陸將浮現成為歐亞陸塊的霸主，而美國絕不能讓大陸主宰歐亞陸塊，因此可以說美國的「印太戰略」是要對抗大陸的「一帶一路」策略。

二、臺灣的角色

在美國於 1980 年 1 月 1 日終止與臺灣的「共同防衛條約」之後，臺灣與美國已不再是同盟國關係，但是不管是過去的歐巴馬 (Barack Obama)

¹⁰ 「美印太戰略 薛瑞福：臺灣是重要夥伴」(2018 年 7 月 19 日)，2018 年 10 月 30 日下載，《中央社》，<https://www.nownews.com/news/20180719/273859>。

¹¹ Donald Trump, National Security Strategy of the United States (Washington, DC: The White House, December 2017), p. 25.

¹² “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” download date: October 31, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Document/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

政府，或是現在的川普政府，均將臺灣視為「夥伴國家」，例如美國國防部長馬蒂斯 2017 年 6 月 3 日在香格里拉對話會演講，將臺灣與印度、新加坡、越南等國同列為美國要強化交往的夥伴國家；¹³ 薛瑞福助理國防部長也強調臺灣是美國「印太戰略」的重要夥伴。¹⁴ 美國 AIT 臺北辦事處新任處長鄺英傑 (Brent Christensen) 指出，臺灣在不少經濟建設議題上，可以成為美國「印太戰略」的密切夥伴 (close partner)。¹⁵

目前美國「印太戰略」的核心成員是「四邊安全對話 (Quadrilateral Security Dialogue, QSD, 也被簡稱為 Quad)」成員國的美國、日本、澳洲和印度。臺灣是川普總統所提及的「志同道合的國家之一 (like-minded nations)」之一，¹⁶ 臺灣採取市場經濟，是亞洲最民主、自由的國家，人民享有高度人權和自由，因此美國副總統彭斯 (Mike Pence) 於今年 10 月 4 日在華府「哈德遜研究所 (Hudson Institute)」演講時，特別強調「臺灣擁抱民主展現給所有中國人民一條更好的道路」。¹⁷ 國務卿蓬佩奧指出「在臺灣，經濟發展和創造一個開放、民主的社會有密不可分的關係，所以才能發展成為高科技重鎮。」¹⁸ 根據總部設在紐約的「自由之家 (Freedom House)」所作「2018 年世界自由調查 (Freedom in the World 2018)」，臺灣不管在「政治權利 (political rights)」或「公民自由 (civil liberties)」均名列最高等級，在自由度的總分上獲得 93 分 (滿分 100 分)，在整個印太地區排第五名，僅次於加拿大 (99 分)、澳洲 (98 分)、紐西蘭 (98 分)、日本 (96 分)，比美國 (86 分)、南韓 (84 分)、印度 (77 分) 都好，更不用提

¹³ “Speech delivered by James Mattis at the First Plenary Session of the 16th Shangri-la Dialogue” (June 3, 2017), download date: October 31, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zLRniCMoXQM>.

¹⁴ 「美印太戰略 薛瑞福：臺灣是重要夥伴」。

¹⁵ “U.S., Taiwan to Be Partners in Indo-Pacific Strategy: AIT” (August 28, 2018), download date: October 31, 2018, *Focus Taiwan News Channel*, <http://focustaiwan.tw/news/aeco/201808280024.aspx>.

¹⁶ “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, Vietnam” .

¹⁷ “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” (October 4, 2018), download date: October 31, 2018, *The Hudson Institute*, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administration-policy-toward-china>.

¹⁸ 「國務卿邁克·蓬佩奧談“美國對印度—太平洋地區的經濟願景”」。

大陸慘不忍睹的 14 分，¹⁹ 所以臺灣當然有資格成為自由開放「印太戰略」聯盟的重要成員。

參、臺灣的「新南向政策」

因為地理上鄰近關係，臺灣開始經營東南亞的時間相當早，但是有系統規劃強化與東南亞的經貿關係，則是始於李登輝總統 1993 年提出的「南向政策」，最初只包含東南亞中的 7 個國家，1997 年決定擴大包括寮國、緬甸、柬埔寨 3 個東南亞國家，以及澳洲和紐西蘭。當時推動「南向政策」最主要目的，在於避免陷入對大陸市場過度依賴的陷阱，另一方面也有想藉發展經貿關係來提升與這些東南亞國家的外交關係。陳水扁 2000 年繼任總統之後，同樣推動「南向政策」。馬英九在 2008 至 2016 年擔任總統期間，也沒有放棄強化與「南向政策」對象國的經貿關係。

如上所述，蔡總統上臺之後，將「新南向政策」列為重要施政之一，不僅將地理範圍擴大包括南亞 6 國，而且內容不再專注於經貿關係，還包括產業、科技、文化、觀光、人才及人民互動，希望與這些國家深化夥伴關係。²⁰

蔡總統提出「新南向政策」的背景因素如下：(1) 大陸的投資環境已經大不如前，不僅工資、土地成本大為提高，工人動輒罷工，習近平整治污染的措施也增加臺商經營的困難；(2) 北京一向從政治的角度看待兩岸經貿關係，而且一向敵視民進黨政府，因此民進黨於 2016 年 5 月再度執政之後，兩岸關係未來發展不容樂觀，有需要未雨綢繆；(3) 最重要的原因在於東南亞國家和南亞的印度經濟發展亮麗，未來經濟前景看好，其中東南亞作為一整體是臺灣的第二大貿易夥伴，因此臺灣必須重視和深耕這兩個地區的經貿和其他各種可能的合作關係。

臺灣經營「新南向政策」，尤其是在東南亞地區，享有許多優勢，提升臺灣作為美國合作夥伴的戰略價值。首先，六十多年來臺灣培養 12 萬

¹⁹ “Freedom in the World 2018,” download date: October 31, 2018, 《Freedom House》, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018>

²⁰ 有關新南向政策的內容，請參閱經濟部國際貿易局新南向政策專網 <http://www.newsouthboundpolicy.tw/index.aspx>。

名世界各地僑生，其中相當大數目是來自東南亞，²¹ 這些僑生不少已經成為東南亞國家的政、商、社會領袖，他們對臺灣具有相當濃厚的情誼，願意扮演臺灣與東南亞國家合作的橋樑。²² 其次，在東南亞投資的臺商超過 16,000 家，²³ 截至今年 3 月底，臺商在東南亞投資超過 927 億美元，²⁴ 雖然這些臺商以中小企業為主，但是已經在這些國家形成聚落效應，在當地社會已經建立相當良好的人脈關係，可以扮演臺灣與東南亞國家政府加強合作關係的開路先鋒；第三，光是從 1998 年至 2018 年 9 月底，臺灣人民與東南亞配偶結婚者共有 161,560 對，²⁵ 他們的下一代在東南亞有人脈關係，也大多會講東南亞的語言，願意到東南亞工作，可以為推動「新南向政策」提供人才；第四，臺灣是中小型國家，沒有取得區域霸權的可能性，臺灣也沒有這種雄心壯志，甚至臺灣也放棄以經貿關係謀求外交成果的想法，「新南向政策」純粹著眼於強化臺灣與這些國家的經貿、人民往來、科技合作、文化交流的夥伴關係，因此新南向的對象國家不會把臺灣當成威脅，他們歡迎臺灣的「新南向政策」。

肆、臺美在「印太戰略」中的合作

蔡總統曾指出臺灣推動「新南向政策」與大陸的「一帶一路」不是彼此競爭。²⁶ 臺灣的「新南向政策」與美國「印太戰略」形成夥伴關係，所

²¹ 1952 年至 2010 年期間，東南亞國家僑生，從臺灣大專院校畢業者共有 47,617 位，其中又以來自馬來西亞的僑生最多。

²² 「蔡英文：深化新南向歡迎東南亞僑生來臺學習」（2017 年 9 月 11 日），2018 年 10 月 30 日下載，〈中國評論通訊社〉，<http://hk.crntt/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=104808250>。

²³ Alan Hao Yang and Michael Hsin-huang Hsiao, "Tai-shang (Taiwan Business) in Southeast Asia: Profile and Issues," Young-chan Kim ed. *Chinese Global Production Networks in ASEAN* (Switzerland: Springer, 2016), p. 221.

²⁴ 經濟部投資業務處，「我國在東協主要國家投資統計表」（2018 年 7 月），2018 年 10 月 31 日下載，[https://twbusiness.nat.gov.tw/old/pdf/1070910%E5%BD%99%E6%95%B4\(%E5%88%8A%E7%99%BB\).pdf](https://twbusiness.nat.gov.tw/old/pdf/1070910%E5%BD%99%E6%95%B4(%E5%88%8A%E7%99%BB).pdf)。

²⁵ 內政部統計月報（2018 年 10 月 11 日），2018 年 10 月 30 日下載，https://www.moi.gov.tw/files_stuff/321/1/month/month.html。

²⁶ 「總統出席『玉山論壇』：亞洲創新與進步對話開幕式」（2017 年 10 月 11 日），2018 年 10 月 31 日下載，〈總統府新聞〉，<https://www.president.gov.tw/NEWS/21671>。

進行的合作項目也不必然與圍堵大陸有關，以下提出一些臺、美可以合作的議題和方案。

一、海事安全合作

美國國務院發言人辦公室指出，「海事領域的自由與開放是「印太戰略」的基石，…美國將與印太地區夥伴合作，…建立能迅速部署人道救援/救災行動的海事平臺」。²⁷ 如上所述，美國「印太戰略」非常重要的一項，乃是維繫海上航線的安全和暢通，臺灣扼守西太平洋第一島鏈中心環節的重要戰略地位，也是一個仰賴進口能源和對外貿易來維繫經濟發展的海島國家，所以維持海上航線安全對臺灣至關重要，臺灣有責任，也有相當能力來參與，臺灣在人道救援和海上搜救上也累積相當豐富的經驗，因此臺灣和美國在維持海事安全上應該深化合作，除了分享海事資訊之外，雙方的艦隻在搜救 (search and rescue) 上可進一步合作，包括舉行海上搜救聯合演練，以強化預防和應變措施。

二、經貿建設上的合作

如上所述，AIT 的酈英傑處長指出，美國期待「與臺灣在印太戰略的能源、基礎設施及數位經濟等重要倡議上能更密切地合作」；²⁸ 黃之瀚表示美國要協助印太地區國家從事正確的基礎設施建設。臺灣在經濟發展上是一個成功的案例，在不少項目例如半導體產業乃是世界領先國家之一，目前正處於經濟轉型的關鍵階段。蔡總統所推動的「智慧機械」、「亞洲·矽谷」、「綠能科技」、「生醫產業」、「國防產業」、「新農業」及「循環經濟」等 5+2 產業創新計畫。「新南向政策」所推動與新南向國家的產業創新合作，乃是從「5+2」產業創新計畫出發，來制訂與各國互利合作的產業供應鏈夥伴關係。此外，臺灣要推動與新南向國家的農業、醫療衛生、和產業人才培訓上的合作，也積極協助臺灣廠商參與新南向國家的基礎建

²⁷ 「背景紀要：美國在印太地區的安全合作」(2018 年 8 月 4 日)，2018 年 10 月 31 日下載，《美國國務院發言人辦公室》，<https://www.ait.org.tw/zhtw/u-s-security-cooperation-in-the-indo-pacific-region-zh>。

²⁸ 「美國在臺協會處長酈英傑『世界臺灣商會總會第 24 屆年會』致詞」(2018 年 9 月 25 日)，2018 年 10 月 31 日下載，《美國在臺協會》，<https://www.ait.org.tw/zhtw/remarks-by-director-christensen-at-the-world-taiwanese-chambers-of-commerce-zh>。

設計畫，並已初步編列 35 億美元貸款基金，要協助各國公共建設。在這些經濟建設項目上，臺灣與美國可以進行互利的合作，臺灣在新南向國家尤其是東南亞的眾多臺商可以參與，發揮關鍵效用。

三、公民自由與人權提升

美國的「印太戰略」重視良好治理和保障基本公民權利和人權，臺灣是第三波民主化最成功的案例，而且臺灣的民主化經驗比美國更有助於印太國家的民主發展，因為臺灣是新近由威權體制轉型為民主政治的國家，而美國是經過多年發展的老牌民主國家，印太發展中國家不見得具備美國這種發展民主的條件和文化，而臺灣的背景和文化與印太發展中國家較為接近，臺灣民主轉型所遭遇的困難也可能與新南向國家較為類似，因此臺灣的經驗可以給予新南向國家更多的啟示，臺灣深具能量的公民社會也可以與印太國家的公民社會、民間團體交流、分享經驗。美國可與臺灣積極合作，善用臺灣在人權保障和民主轉型的經驗，來促進印太國家的人權和民主發展。

四、Quad + 臺灣

Quad 是日本安倍首相於 2007 年倡導成立，由日本、美國、澳洲和印度組成的四邊非正式戰略對話機制。雖然曾因澳洲決定退出而中斷，但是現在這幾個國家均有意重新恢復 Quad 的對話機制，目前 Quad 的第二軌對話已經展開。美國「印太戰略」的目的之一，在於保障每一個國家不受他國脅迫，以及促進印太國家和平解決領土和海事糾紛。眾所皆知，臺灣是受到大陸嚴重脅迫的國家，臺灣也是南海和釣魚臺主權的聲索國之一，而且如上所述臺灣扼守第一島鏈的關鍵戰略位置，因此臺灣對維繫印太地區的和平、穩定具關鍵作用，也必然能夠扮演積極的角色，因此 Quad 國家應邀請臺灣參加戰略對話，至少應該將臺灣納入 Quad 第二軌對話作為固定成員國。

伍、結語

全球的政治、安全和經濟重心逐漸轉移到印太地區，崛起的大陸採取強勢外交作為，對印太地區的穩定投下變數。美國川普政府推動「印太

戰略」，想要維持一個自由開放的印太地區，此一目標符合印太國家的利益。此一戰略的關切重心在於南海、東南亞和南亞，內容涵蓋政治、安全和經濟三大區塊，美國政府希望爭取志同道合國家加入美國的「印太戰略」。

蔡總統所推動的「新南向政策」也是著重在東南亞和南亞，雖然該政策並不追求政治和安全利益為主要考量，但是川普「印太戰略」所追求的政治和安全目標，均與臺灣息息相關，而且臺灣也有能力作出貢獻，這是為何美國政府高度肯定「新南向政策」的原因，臺灣與美國的夥伴關係由來已久，「新南向政策」與「印太戰略」形成夥伴，相互合作順理成章。

臺、梵斷交危機？「梵中主教任命臨時協議」的警訊

Diplomatic Ties Broken between R.O.C and Holy See? A Warning Signal from
“The Provisional Agreement on Appointment of Bishops Signed between China
and Holy See”

張家麟 (Chang, Chia-Lin)

真理大學宗教文化與組織管理學系教授

壹、前言

梵蒂岡與中國大陸（以下簡稱大陸）在今（2018）年9月22日簽署「主教任命臨時協議」，隔日，雙方外交部同步宣告部分內容，引起我政府、媒體的高度關注重視。

對我方而言，此協議可能是再度衝擊我與梵蒂岡外交情勢的警訊。為深入分析其中的相關問題，本文將分為「源起」、「內容」及「未來趨勢」等面向，逐一抽絲剝繭，解讀梵、臺斷交的可能性。

貳、源起

梵蒂岡與大陸關係正常化，並非始於今日。早在前任教宗聖本篤十六世，任用親大陸的國務卿，就已經向大陸遞出「橄欖枝」。聖方濟教宗在5年前繼位，其社會主義左傾的立場，除接納國務卿帕羅林（Pietro Parolin）的親「中」立場外，自己至少5次透過媒體，向大陸表達「友好」、「祝福中國人民」、「祝福習近平統治」及「到中國訪問」的渴望。

在馬政府時期，大陸基於兩岸外交休兵的默契，並未積極回應梵蒂

岡的示好。然而，在 2016 年 5 月我政黨輪替後，蔡政府停止兩岸「一個的、各自表述」的論述。大陸再也沒有顧忌，開始壓縮我外交空間，利誘、挖我邦交國；梵蒂岡自然也在名單之內。

從此，梵蒂岡、大陸基於自身政治、宗教利益考量，雙方乃緊密的談判、協調。據悉，梵蒂岡外交副部長安東內伊·卡米萊利（Antoine Camilleri）和大陸外交部副部長王超在北京舉行會談，在今年 9 月 22 日雙方達成共識，簽署「主教任命的臨時性協議」。雙方外交部，也於隔日同步確認這項消息。而此作為，將促進未來雙方「關係正常化、建交」；也對梵、臺外交關係產生衝擊。

參、內容：梵、「中」各取所需

從協議的內容，透露出雙方在大陸主教任命議題，達成幾項原則共識：

- 一、大陸首度承認教宗為「中國」境內天主教會的領導人。
- 二、大陸擁有境內主教人選的「實質提名權」。
- 三、教宗擁有主教人選的「形式核可權」。

在此共識下，教宗方濟各也立刻「核可」大陸提名之郭金才、黃炳章、雷世銀、劉新紅、馬英林、岳福生、詹思祿及 2017 年去世的涂世華等 8 位「非法主教」為「合法主教」。形同部分的「越南模式」，已經在大陸複製出現。

雙方各自退讓一步達成的協議，對梵蒂岡而言：教宗形式上進入大陸成為天主教會及教友的最高領袖。既贏得主教任命的「面子」，也獲得大陸承認其為境內天主教徒的「形式」領袖。而且，教宗期待大陸，是未來天主教播種的廣大禾場，補足梵蒂岡在全球宣教利益中的重大缺口。

對大陸而言，也有收穫。首先，仍然可推薦愛國的主教、樞機主教給梵蒂岡，牢牢掌握住境內天主教會領袖人選的控制權，而控制教會。其次，將違法的家庭教會合法化。當它們從地下走上地面，形式上尊教宗為

領袖，實質上已被大陸納入管理。

在「梵中主教任命協議」中，並未透露出梵蒂岡教宗可隨時到「中國教區」訪問的訊息。因此，可以合理推論目前雙方在此議題上仍在角力當中，也才會宣稱只及於「主教任命」。

對此問題，筆者估計，大陸為降低教宗在大陸的影響力，將不會輕易讓步，同意梵蒂岡教宗「隨時」、「方便」到大陸境內「巡視」天主教組織及信徒。大陸仍將依境外宗教領袖赴陸從事宗教活動的管理法規，逐案嚴格審批教宗到大陸參訪、交流或宣教。

由此看來，此協議離建交尚有一大鴻溝必須跨越，梵、「中」才能全面關係正常化。除非大陸同意在「主教任命」之後，擴張到「教宗巡視中國教區」。此時，雙方又縮小差距，邁向「雙方建立正式外交關係」的路徑。

當然「越南模式」的實踐，並不同建交。至今，越南與梵蒂岡建構此模式，僅止於宗教事務，也尚未全面建交。況且，梵、「中」簽署的協議，並未討論教宗巡視「中國教區」的權力，因此，離「越南模式」尚有一段距離。

肆、未來趨勢一：是一警訊

梵蒂岡在 1951 年與「中」斷交，與我方建立正式外交關係。然而，在梵蒂岡聖本篤及聖方濟各兩任教宗不斷的努力，終於在今年突破大陸強硬的「國家主權完整」主張，簽署本協議。

在協議的內容、文意中，「中」方願意讓出境內主教的形式任命權給教宗，並且承認教宗為天主教徒的宗教領袖。與過去相較，看出大陸在宗教政策上的「彈性」作為。而這份協議的出現，展現出 67 年來梵、「中」雙方冰冷外交關係的重大突破。對我方而言，則是前所未有的警訊。

梵蒂岡會遷就大陸，而不理會梵蒂岡與我國的正式邦交情誼，圖的是未來在大陸龐大宗教市場的利益。它原本就有大陸的「非法地下教會」約五百萬信徒；而簽署此協議後，多了「合法愛國教會」五百萬信徒。

不僅於此，估計現在大陸境內天主教信徒正在快速增加中。因此，怎可忽略此廣大的信眾呢？再者，進一步估算，應該可以運用教宗對大陸主

教核可權的象徵，使教宗成為全大陸天主教徒的共同領袖。未來，教宗即可透過「文告」、「訪問」，擴大對「中國教區」及教徒的實質影響力。

相對而言，大陸也在盤算未來，表面上讓出形式上的主教核可權給梵蒂岡教宗，形同是大陸「國家主權退讓」。儘管如此，大陸實際上仍然對境內主教擁有提名權力，確保天主教愛國教會、主教團的掌握，並未傷害到其「國家主權」的完整性。

此外，大陸運用此協議昭告全球，願意在合理的範疇內，與教廷關係正常化。也用此協議，平反過去梵蒂岡認定非法的主教，並恢復其名譽，重新得到合法的認可。最重要的是，大陸希望未來運用國家機器「合法」管理「家庭教會」，進而化解家庭教會與中共政權緊張關係，拆除其「引信」未爆彈，而有利於中共政權的發展。

伍、未來趨勢二：大陸地下教會的出路

在此協議簽訂後，固然解決大陸天主教的主教任命問題。但是，原本大陸效忠梵蒂岡的天主教地下教會、信徒、神父、修女及地下教會的主教何去何從，將是梵蒂岡要面臨的「燙手山芋」。

話雖如此，教宗對地下教會的主教任命，應該不會太困難。因此，在今年春天，早已向大陸讓步，要求地下教會廣東汕頭教區主教莊建堅及福建閩東教區主教郭希錦，讓位給中共官方核可的天主教愛國教會黃炳章、詹思祿等 2 位主教。

未來這種主教任命模式，在有例可循前提下，只要中共政權堅持的主教人選，梵蒂岡就可能讓步。當然也有可能由雙方彼此協商出愛國教會與地下教會的優秀人選，讓他們成為大陸境內的「合法主教」。

至於，大部分的地下教會、神職人員、信徒，將跟隨教宗的登高一呼或道德勸說，走上地面。在宗教上接受教宗的領導，在政治上接受中共的安排。而天主教地下教會的解散，也將是中共最喜歡看到的結局。

教宗方濟各深知，此協議將帶給境內地下教會及其信徒受苦，但為梵蒂岡「長遠」利益，只好勉為其難要求他們承擔。而在天主教悠久的歷史當中，教會、神職人員及教徒的服從性格甚強。他們將一如往常，接受教

宗的領導，遠超過自行獨立梵蒂岡之外。

比較棘手的問題是，大陸的少數地下教會不願「合法」、「融入」愛國教會。如果部分地下教會領袖堅持不與中共政權打交道，維持其宗教信仰的神聖性，避開大陸官方世俗權力對宗教神聖性的「頤指氣使」。此時，地下教會依舊「地下化」，仍將是大陸管理、控制天主教的難題。

陸、未來趨勢三：梵、「中」建交的可能性

當梵、「中」關係往前邁進，下一步就可能要問梵、「中」會建交嗎？就此協議看，絕非主教任命的「宗教協議」，而是具有高度外交意涵的「政治協議」，離雙方建交只有「兩步的距離」。

在此協議後，如果梵、「中」雙方再進一步簽訂「教宗到中國教區巡視協議」，那就是十足「越南模式」的體現。此時，梵、「中」關係發展又再度向前，離建交只有「一步之遙」。

當然，梵、「中」不一定要走完「越南模式」再行建交的路徑，也可能另立「中國模式」，捨棄「教宗到中國教區巡視協議」的前提，直接討論建交。對我方衝擊最大，也是我政府不能輕忽的趨勢之一。

估算梵、「中」關係，應翻閱梵蒂岡在二次大戰期間，為維護其在歐洲的天主教區利益，「與魔鬼打交道」的歷史。曾選擇與納粹德國建交，丟棄盟邦；此歷史經驗，歷歷在目。未來，基於其較大的利益，可能捨棄臺灣天主教的「小市場」，換取大陸天主教的「大市場」。

另外，再從大陸這兩年完全不理會我方在兩岸關係「維持現狀」基調來看，已經處心積慮挖走我邦交國。因此，也有可能與梵蒂岡達成教宗巡視「中國教區」的「另類協議」，積極的排除梵、「中」建交的障礙。此時，梵蒂岡極可能把其駐臺北大使館移到北京。

相反地，我方在梵、「中」眉來眼去，關係正常化的過程，可以使用的籌碼非常有限。除遊說梵蒂岡以「深厚邦誼」之情外，尚可告知我為尊重天主教傳統之自由國度，或是邀請教宗來臺訪問。然而，這些情感、利益，皆被梵蒂岡視而未見，聽而未聞；比不上大陸廣大的市場利益。因此，未來我方只能未雨綢繆，思考如何因應。

柒、結語

由上面分析，可以得到「梵中主教任命臨時協議」有下列幾點結論：首先，此協議對我方而言，絕對是一重大警訊，已經衝擊我與梵蒂岡的邦誼。雖然它離「越南模式」尚差一步，離雙方建交尚有兩步之遙。可以估計，梵、「中」雙方為其利益，可能再進一步簽署「教宗訪視中國教區協議」；甚至，跳過此障礙，直接關係正常化。這些舉措，皆值得我方關注。

其次，「中」方期待大陸天主教地下教會融入愛國教會。雖然，此協議從未論述；然而，在教宗已經成為大陸天主教形式上的宗教領袖，地下教會將隨著教宗的腳步，走入愛國教會。

最後，在梵、「中」關係正常化的過程，我方可以使力、可用籌碼相當有限。相反的，在梵蒂岡、大陸可操作的空間甚大。因此，我方除表達臺、梵利益一致，尊重梵蒂岡的宗教傳統、自由外，也應該對梵蒂岡簽署梵、「中」協議，表達嚴正的關切。

另外，如果兩岸關係和緩，或許可以維持合理的臺、梵、「中」三角關係。不然，我方就得儘早準備，因應梵、「中」關係正常化帶來的衝擊。

中國大陸隱性地方債務風險評析

An Analysis of the Hidden Local Debt Risk in China

聶建中 (Nieh, Chien-Chung)

淡江大學財務金融系教授

壹、前言

中國大陸(以下簡稱大陸)最新官方數字顯示,截至今(2018)年第3季,大陸企業債務違約,無論違約主體家數、違約規模、違約件數等都突破驚人的數字。

經濟改革開放後近40年的大陸,經濟穩健成長,讓民眾薪資水準倍增提升、人民生活指數日益上揚,各地方建設伴隨全大陸經濟亮眼數字的飆速成長亦競賽般的活力展現,地方政府之在地資產年年增量不少。理論上,有在地資產的增量,地方建設與財務等工作之運作應該得以順暢,卻結果不然。探究其因,不難發現大陸多處地方政府加碼地方建設,多存在貪圖「短利」或強調「立功」式的過度資產膨脹的積極作為,在財源侷促下過當舉債,發生地方會計帳入不敷出的窘境。當已然龐大債務量逐漸擴大至一定可觀的數額時,清償「能力」出現問題,最後就連償債「意願」都呈現低落,地方債務危機隱憂因之浮現。

善用槓桿,本是事業經營在財務面意圖創造獲利、提升績效的重要財務操作方式,但古有明訓「好借好還、再借不難」,因此運用槓桿操作之

主體，首重未來還款償債的「誠意」與「能力」。此間大陸地方債務日顯嚴峻，多個地方政府之償債能力受到考驗，就連還款意願也深受外界質疑，骨牌式的債務違約潮因之再起。

繼 2013 至 2014 年間的地方債務危機後，此間又來到新一波債務違約量的新高點。單就 2018 年第 3 季觀之，2018 年 Q3 之地方債務違約達到 530 億人民幣（以下皆以 RMB 為單位）之大量；而 2018 年截至第 3 季的債務違約總量已達 829.5 億（2018 年地方政府債務餘額 16.80 兆），為 2016 年 400 億違約量的兩倍以上（2016 年地方政府債務餘額 15.32 兆），此波急速擴大的債務違約潮，再度引發產官界及實務界的莫大關切。

大陸地方政府的債務違約，是否有可能醞釀成新一波的大陸版金融危機，間接也將衝擊全球金融市場？對於此波大陸地方政府債務發生之前因後果，值得深入探究。

貳、大陸地方政府償債「能力」及「意願」

經濟飆速增長，薪資倍增再倍增計畫下，人均所得逐步提高。大陸中央政府在近十餘年來，除了全大陸性「鐵公機捷」國家層級重大建設的大規模提升改造構建外，地方城鎮也多有基礎建設強化升級的諸多改造工程之推行。大陸政府為改造城鎮危舊住房、改善家庭住房條件，推出所謂「棚戶區改造」的重要民生工程，自 2009 年開始，就針對大陸境內煤炭採礦區、林場、農村……中棚戶區進行大規模改造。2012 年 9 月 25 日，時任中共中央政治局常委及國務院副總理的李克強，更在一場「棚戶區改造工作座談會」中強調，必須加大棚戶區改造之力度。於是近幾年來，尤以三、四線城市為主要的老舊危房改造重建，成為地方政府的重點推動工作。為了上級政府政策的下達實踐，工作績效的效率展現，地方政府大手筆推行城鎮面貌改造，也加速「棚改」之進行。

地方基礎建設所需經費、棚改所需支付原屋主安置金等在在需要財源之挹注，必然之槓桿借貸因此發生，且需求日增。雖然，諸多龐大經費有國家級銀行做為支撐後盾，例如：國家開發銀行提供有「棚改」專案貸

款，然而，在地方政府財政收入侷限，入不敷出的情境下，更多的經費需求因此伸入民間，在高利的誘因下，孵化出眾多提供類比傳統商業銀行金融融資借貸服務的「非銀行」中介機構的「影子銀行」，除有效協助加速地方建設與棚改所需財源之挹注，也可達到部分「借新還舊」減少舊債期約到期的還款壓力。

重點是，持續的資金需求，持續的以債養債，財政收入侷限下，資金流缺口日益加大，對於既生債務的清償「能力」越顯薄弱，而當債務規模擴大到一定程度，地方政府恐將連償債的「意願」都因之降低。今年5月19日「2018中國企業信用發展論壇」上，大陸全國人大財經委副主委、國家統計局前副局長賀鏗所提及的「中國有40兆元的地方債『沒有一個想還的』」之語，一時被廣為流傳。金融市場的不變金律，當債務方的償債「能力」及「意願」雙雙下降之際，債務違約之危機預警自然發生。

參、「顯性」及「隱性」債務規模與負債率

大陸現今地方政府債務規模到底多少？眾說紛紜；是否會引發後續骨牌效應的「中國版」金融大危機，也正負難判。

論及總量規模，有18兆之說，也有64兆的天量數額。深究探底，其差異乃在名目債務是否加入隱形債務之別。大陸地方政府債務可分為「顯性債務」及「隱性債務」兩種，「顯性債務」係指經發行財政部許可額度內的政府債券，由財政資金清償，政府負有直接清償責任之債務；相反的，法律上明確不由政府承擔之顯性債務以外，但出於公共利益或道義，透過城市建設投資公司等各類平臺融資的其它類比債務，被視為地方政府的「隱性債務」。

依大陸財政部數據顯示(2018年9月21日)，截至今年8月末，全大陸地方政府債務餘額僅為17.67兆，哪來國外金融機構所估計的20至50兆。然而，依名目數額的統計數字顯然忽略了地方政府債務隱形化的現象，若細數隱形債務之量體，其規模之龐大，不可小覷。

觀看近期大陸的兩個研究機構所進行的估算，南京大學長江產業經濟

研究院的研究提出(陳柳研究員),2016年底各省地方政府融資平臺所出現的「隱性債務」,保守估有30.27兆;而清華大學財稅研究所白重恩所長研究團隊的調研指出,截至2017年6月底,地方政府「隱性債務」約為47.07兆。以此47.07兆再加上大陸財政部最新數據的地方政府債務餘額17.67兆,有64.74兆之多。另估計,截至2018年第3季末,大陸中央政府2018年Q3約有14兆的債務餘額,因此,雖然大陸中央加上地方政府官方名目負債率(債務/GDP),僅為37.5%(依大陸GDP目前總額約為84.5兆計算)的安全比率,倘若加計「隱性債務」細數大陸地方政府的真實債務,按照白重恩團隊研究所得的64.74兆地方政府債務總量來估算,加上大陸中央政府的債務餘額,真實負債率(債務/GDP)竟高達有93.1%左右;即便按陳柳團隊的不完全估算,負債率也達到72.3%之高,都遠超過國際公認60%的警戒線,如此看來,地方政府債務風險隱憂,似已處在燃眉之急的爆雷邊緣之際。

肆、債務隱憂去槓桿後的「雙刃手法」

大陸國家主席習近平上任不久,曾預警大陸快速經濟發展下所衍生的幾個重要問題,其中大家熟知在2013年10月8日亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)中習近平所提出「產能過剩、需求下滑;地方債務、影子銀行」等4個大陸正面臨分別在產業面及金融面的重大問題,也因此先後祭出多項紓解方案,其中包括「調結構、去槓桿」,分別在產業面及金融面限縮借貸「汰弱留強」的「雙休克療法」。2013年,大陸曾一度出現地方政府債務過大而資金流引入不易的嚴峻考驗,歷經6月20日「曇花一現」的30%上海隔夜拆款利率,讓大陸深陷「銀行錢荒」及「中國版金融危機」必爆等議題。其實那是當時李克強總理的「捉妖、治妖」陰謀,企圖運用大陸央行之貨幣手,透過操控銀行資金池的流動性水位,讓「地方債務、影子銀行」之妖魔現身現形,達到澈底監控違規融資管道,再予以清理罷了。2013年的大陸地方政府債務危機,與當時投資擴張過當而財政收入放緩有關。

今年上半年，大陸地方債務違約隱憂再起，起因於大陸中央政府為防範地方債務風險之發生，強化金融監管並嚴控監控地方「隱性債務」等舉措，監管部門先後發文（財金【2018】194號文、財金【2018】23號文），祭出嚴格控管違規融資管道之措施，讓地方政府無法借新還舊，這些舉措，讓市場陷入悲觀情緒。另外，由於地方債務的數額龐大，考量地方政府償債能力受限，大陸中央政府6月25日暫停相關審批工作，接連引發地方債務的違約潮，中央政府的嚴格審批和地方政府的債務違約，頓時成為一個無法兩全與兼顧的惡性循環。

然而，年中之後，外部環境有所轉變，大陸中央政府施以「雙刃手法」，一方面持續加強「堵偏門」的「隱性債務」風險防範工作重點，也另一方面陸續祭出「開大門」的「寬信用」政策，適度寬鬆融資規定，並針對地方政府專項債要求加快發行。

在「堵偏門」方面，國務院、財政部堅持防控地方「隱性債務」，財政部部長劉昆於8月間分別先後發表的《充分發揮財政職能作用堅決支援打好三大攻堅戰》和《國務院關於今年以來預算執行情況的報告》文章和彙報，均提及要堅持依法依規管控地方政府債務風險，堅決遏制「隱性債務」增量，並妥善化解其存量。另外，《中共中央、國務院關於防範化解地方政府隱性債務風險的意見》及《地方政府隱性債務問責辦法》的發布，也反映著中共中央對管控地方「隱性債務」工作的重視與具體部署。

在「寬信用」方面，7月間，國務院常務會議提出「引導金融機構按照市場化原則保障融資平臺公司合理融資需求，對必要的在建專案要避免資金斷供、工程爛尾」，融資政策得到放鬆調整，使第3季度市場流動性寬裕許多，有利改善地方建設投資的外部融資環境。在協助融資的管道上，大陸央行透過窗口指導協助支援低等級債券、資管新規過渡期調整的要求放鬆、國務院常務會議提出貨幣政策要鬆緊適度，以及穩金融、穩投資的工作思路等，扭轉一時的債券投資悲觀情緒，市場對地方債的投資熱情因此升溫，量度也加大。

另外，大陸財政部為著基礎建設籌資，8月間頒布《關於做好地方政府專項債券發行工作的意見》（財庫【2018】72號），要求加快地方政府

專項債發行速度與使用進度，使大陸地方債發行在 8 月份創下兩年多來新高，伴隨基礎建設項目審批工作加快，大陸地方債務發行金額單單 2018 年第 3 季湧現 2.6 兆。

伍、「連嬰式經濟」隱性債務風險分析

大陸央行於 11 月 2 日公布「中國金融穩定報告 2018」，報告中有 23 個風險揭示的專題，其中「地方政府隱性債務」的分析，備受外界關注。大陸央行於報告中自爆大陸地方政府「隱性債務」存在著 5 大風險，分別為：一、地方政府債務規模控制難度大；二、「隱性債務」底數不清，成長較快，規模較大；三、債務期限錯配風險較大，且存在擔保鏈風險；四、市縣級政府「隱性債務」風險比省級更為突出；五、財政風險有可能轉化為金融風險。

此 5 大風險各有緣由：一、地方政府融資需求強烈，金融機構亦傾向提供有政府背景的專案融資，供需雙方因素，因此「地方政府債務規模控制難度大」。二、隱性舉債方式多樣，地方政府通過平臺公司、購買服務、與民間資本合作的專案建設（Public-Private Partnership, PPP）、各類發展基金和引導基金等進行融資，因此「隱性債務底數不清，成長快，規模大」。三、政府債務主要投向中長期基建專案，投資周期長、回報慢，一些項目在今後較長一段時期內收益難以保證，「借新還舊壓力較大」，因此「債務期限錯配風險較大，且存在擔保鏈風險」。四、綜觀債務分布，地方政府「隱性債務」主要集中在市縣兩級，一些市縣實際負債率較高，因此「市縣級政府『隱性債務』風險比省級更為突出」。五、部分省份受到地方政府融資擔保之清理，金融機構基於風險考量停止對政府信用專案信貸，導致部分在建專案面臨停工，造成政府與銀行間的糾紛，因此「財政風險有可能轉化為金融風險」。最後，不同省份地方政府的債務風險出現分化現象，西部發展落後以及中部融資躁進的地區，債務負擔相對較高，風險尤須關注。

的確，大陸地方政府「隱性債務」數額龐大，隱憂浮現，甚至地方政

府仍出現不時的「違法違規舉債」。全球化一體下，國際間金融波動，將蝴蝶效應 (Butterfly effect) 衝擊全球。大陸有三千多個市縣行政區，在中央極權體制相連的「連嬰式經濟」一體架構下，任何地方城鎮的地方債務違約，亦將會蝴蝶效應般直接間接蔓延衝擊到其他地方。因此，大陸相當於有三千多個隱雷，隨時可能發生的區域性，甚至全大陸性雷爆後的連鎖反應。至於是否會產生偌大引致全球金融市場的系統性大風險，眾說紛紜。

陸、大陸地方政府隱性債務的「結構性」及「流通性」

國際債務風險指標，除了端看其債務量之數額大小，用以評斷其可能被償還的機率外，多以債務餘額與 GDP 之比值 (負債率) 來做還債能力與可能違約率的衡量指標。縱觀全球，負債額度與負債率都超高的國家或地區，目前包括有：美國、歐盟、日本及大陸。

回顧 2009 至 2011 年間，「歐債危機」的例子明顯告訴世人，要讓債務違約，嚴重衝擊全球金融市場，產生系統性金融大危機，必須同時滿足「結構性」及「流通性」兩個大問題。「歐債危機」當時存在難解之謎，延燒期間國際間主權債務餘額與負債率都超高的國家或地區，包括有美國、歐盟及日本。當時 3 個國家或地區的國家主權債務餘額都超過 10 兆美元 (歐盟以歐債 5 國加上英德法之總債務計算所得)，然而，美國擁有貨幣霸權美元的發行，無論施以傳統管價貨幣政策的「降息」或是另類貨幣挹注的「量化寬鬆」(Quantity Easing, QE)，無論內債或外債，都能讓全球因應買單，可輕鬆效率解決「流通性」問題。民族性堅忍為國的日本，政府所發行的政府債券以內債為主要，外債比例極微，因此沒有「結構性」的問題。至於當時引爆歐債危機的歐洲債務 5 個國家 (PIIGS)，則都深陷「結構性」及「流通性」雙重問題當中，其危機之爆發，勢在必然。

至於此間的大陸地方政府債務，分析之，發現即便地方政府「隱性債務」之還債壓力沉重，但所有債務亦多屬大陸境內之內債，沒有嚴重的「結構性」問題。又由於大陸政府債務有其中國社會主義特色的特殊性，

融資債權主多為國有金融機構，背後有政府的隱性支撐，「流通性」問題的發生，可得有效舒緩，銀行受債務違約的破產隱憂不高。另外，大陸存在嚴格的「資本管制」，在適當防堵風險發生後可能的資金外逃 (Capital flight) 效果上，也可以發揮一定的功效，因此不至有立即資金外逃的「流通性」問題。

然而，當債務違約潮發生，債務隱憂浮現，倘若政府持續印製鈔票挹注市場資金，或讓貨幣持續貶值以挽狂瀾，不啻會引致境內通膨，亦仍難以避免部分資金通過各式管道外逃的風險。尤有甚者，若有國際其他大國（如美國），透過各式經貿戰略強行干預介入，則「中國版金融危機」之引爆發生，亦不能說不可能。

最後，警惕市場投資人，每回地方債務違約潮來臨，股匯市必會受到一定的衝擊影響，投資人投資獲利將減損，荷包失血在所難免，因此對於大陸地方政府債務違約的資訊，宜有相當程度的追蹤與掌握。

中國大陸對臺青年「融合發展」策略 與挑戰

The Strategy and Challenge of China's Intergrated Development Policy towards
Taiwanese Youth

潘兆民 (Pan, Chao-Min)

東海大學政治學系暨通識教育中心合聘專任教授

壹、前言

基本上，持續構築與促進兩岸經濟社會的「融合發展」，是中共 18 大以來，為發展兩岸關係所提出的新主張。不僅是具備深層嚴謹戰略縱深思維，亦是富涵多項戰術操做的方案設計。當然，毋庸置疑，這些意圖是聚焦在當前兩岸關係低盪，政治對立，官方缺位，經濟熱絡的新形勢下，所設計的一套融合促統大戰略。是項戰略思維，不僅要呈現中國大陸（以下簡稱大陸）領導人習近平，對當前治理兩岸的新理念，更是做為指引兩岸關係，朝向統一方向的理論原則與核心。

有關大陸領導人對兩岸「融合發展」的主張，較早出現在 2014 年 3 月 4 日，大陸總理李克強的《政府工作報告》中，首次寫入「經濟融合」的政策理念，並指出大陸將全面貫徹對臺工作大政方針，堅持「九二共識」，維護「一個中國」框架，鞏固增進兩岸政治互信，促進「經濟融合」。進一步詮釋，擴大兩岸經濟融合目標的本質內涵，就是為實現兩岸和平統一，創造條件。

依據「融合發展」的策略指導，也為了主動踐行習近平的「吸引臺灣

人民向心力」、「兩岸一家親」理念，從而提出「入島」、「向南移、向下沉」的對臺方針，大陸立即不斷強化，以各項採購農產、水果、漁業契作等等經濟對臺措施，透過臺商協力，深入臺灣中南部、中下階層。然而，吊詭的是，即便是國民黨執政時期，在「九二共識」的基礎上，兩岸兩會建制了制度化的協商機制，並在先經後政、先易後難的順序下，完成了包括《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)在內的 23 項協議。在多項對臺措施的驅動，與兩岸頻繁的經濟互動，再加上和平紅利的大量釋出，並未縮短兩岸人民心理上的差距。

在臺灣的各項民調均顯示，雖然大多數的民眾仍主張維持現狀，然而主張臺獨的比例已經逐漸高於主張統一的比例；自認為是臺灣人的比例，更遠遠超過自認為「中國人」的比例。更令大陸緊張者，莫過於在臺灣發生太陽花學運，以及高中生的反課綱微調運動後，爆發反「中」情緒瀰漫全臺。讓中共警覺，臺青對大陸的認同低，甚至是以「非我族類」視之。是項「非我族類」的認同危機，不僅稀釋了對臺措施的和平紅利，更使得中共意圖共建「融合發展」的努力，面臨嚴峻的挑戰。

職是之故，大陸勢必面對是項新情境，對臺青年做出更為突出，又有實效的，以便利臺青年赴陸交流、就學、實習、就業、創業與生活等等，一系列吸納策略。問題是，當前兩岸狀況是公權力對話停擺，合作與引導的效果不彰，使得民間力量的發揮有限。因此，其「融合發展」策略改採單向操作，以大陸經濟發展美好勢頭為誘因，著手各項吸納臺青赴陸發展的策略。其「向下沉」的對臺青年策略上，更著眼於如何改變臺青兩岸觀，增升對大陸的認同感。據此，大陸推出《關於促進兩岸經濟文化交流的若干措施》(以下簡稱「對臺 31 措施」)，並動員各省市提出具體施行細則，以便更具體落實各項吸納策略。

毋庸置疑，兩岸在經濟、社會及文化等各領域的接觸，一方面可能促使臺青對大陸的經濟繁榮產生好感，以及被對臺政策吸引，如依據兩岸學者對參與兩岸青年交流的深度調查結果顯示，兩岸青年交流確已產生實質效益。首先，交流確能化解部分青年對大陸先入為主的偏見，也確能改善

部分對中共的嫌惡；其次，交流亦能加深對對岸經濟社會發展的印象，甚至因此願意前往大陸發展，而重設原有的生涯規畫；最後，交流亦可充分展現接待雙方的友善熱情，形構雙方持續互動的溝通管道。簡言之，適當的兩岸青年交流與接觸，確為降低族群偏見、化解刻板印象的重要關鍵。

此外，許多近期的研究亦顯示，臺灣經濟停滯的困境、就業機會的擔憂、期待到大陸建立人脈等等對臺青的推力，與大陸經濟發展機會及多項對臺措施等等拉力，兩相交互作用，亦使得愈來愈多臺青願意赴陸求學、就業與創業。兩岸經濟社會「融合發展」，對臺政策創新，政策措施越來越細，更有助於拉近兩岸民眾的心理距離，推動兩岸經濟社會的融合。以大陸推出的幾項便利臺胞在陸生活措施為例，今(2018)年2月大陸國務院臺灣辦公室等29個部門發布「對臺31措施」後，國務院又於8月決定臺灣居民來大陸工作不再需要辦理專門就業許可，9月1日起又可自願申領臺灣居民居住證，據國臺辦聲稱，開放10日內，已有超過2.2萬名臺灣人申請。

貳、對臺青年「融合發展」的戰略設計

就在臺灣發生太陽花學運後，2014年5月7日，習近平在會見應邀來訪的親民黨主席宋楚瑜時，回應重申「經濟融合有利兩岸互利雙贏，任何時候都不應受到干擾」，並指出：兩岸關係「經得起風浪考驗」，「風風雨雨幾十年，總體趨勢是向前發展的，這是歷史的必然」，「兩岸青少年寄託著兩岸關係的未來，要多想些辦法，多創造些條件，讓他們多來往、多交流，感悟到兩岸關係和平發展的潮流，感悟到中華民族偉大復興的趨勢，以後能承擔起開拓兩岸關係前景。」

依據上述習近平的對臺青年的政策理念，緊接著，2015年3月3日，前大陸全國政協主席俞正聲在工作報告中，適時提出「為臺灣青年多做工作」；同年李克強也在《政府工做報告》中，提出「加強基層和青少年交流」，「依法保護臺灣同胞權益，讓更多民眾分享兩岸關係和平發展的成

果。」

伴隨大陸提出的「大眾創業、萬眾創新」的政策推動，2015年10月15日至16日，國臺辦在福建廈門市，召開鼓勵臺灣青年來大陸就業創業工作交流會，共邀集北京、天津、上海、江蘇、廣東等14省市臺辦和海峽兩岸青年創業基地負責人與會。同時新設12家海峽創業基地，分別設在：北京中關村創業大街、上海市金山工業區、上海和輝光電有限公司、江蘇南京市麒麟兩岸中小企業創新園、昆山兩岸青年創業園、浙江溫州臺灣青年就業創業服務中心、浙江杭州雲棲小鎮、福建福州海峽創意產業園、福建廈門兩岸青年創業創新創客基地、福建廈門一品威客創客空間、湖北東西湖區臺灣青年創業基地、廣東東莞松山湖臺灣高科技園。此外，各重點城市還專設「臺灣人才服務中心」，如廈門市思明區臺灣人才服務中心，以專設網路信息平臺，便利於廣開各種管道，吸引臺青人才赴陸發展。

近期還召開了「三門（金門、廈門、澳門）青年論壇」，以開啟三門科技創新、知識創新、技術創新、管理創新為引力，完全聚焦於兩岸青年的就業與創新需求。在在顯示，其試圖以大陸現有各地相關企業、園區發揮自身的特色和優勢，刻意積極創造條件誘因，以呈現支持和鼓勵臺灣青年赴大陸就業創業的熱潮。截至2016年底，根據國臺辦2017年5月10日的新聞發布，大陸計有53個海峽兩岸青年創業基地與示範點，共計入駐與服務臺資企業近1200家，吸引超過6,000名臺灣青年實習、就業與創業，以及一萬七千多名臺灣青年參加基地或示範點組織的各類實習、就業、創業、創新等交流活動。2016年，三中一青（中小企業、台灣中南部、中低階層及青年族群）已然被列為對臺政策的核心重點，2017年又調整為產業與青年，並由間接處理轉為直接接觸。

對臺灣青年影響更甚者，莫過於大陸推出的「對臺31項措施」，內容含蓋產業與個人兩大部分，前者給予臺企與陸企同等待遇，後者提供臺灣人在大陸學習、創業、就業、生活同等待遇。為落實31項措施，緊接著各地紛紛推出各項具體措施。據今年10月31日，國臺辦的新聞發布會

中，指稱「對臺 31 項措施」實施已滿 8 個月，目前為止，已有 18 個省區市的 40 個地方，以及 1 家央企推出具體措施，並宣稱，自 10 月 17 日記者會後的半個月間，又有 5 個地方和 1 家中央企業推出了具體落地措施，包括湖南省、北京市、江蘇省常州市、福建省龍岩市以及福建省漳州市等，此外，10 月 26 日，中國國際技術智力合作公司亦制定了「落實 31 條措施實施意見」，這也是第一家頒布具體實施措施的中央企業。

當「對臺 31 項措施」推出的前後，依據《遠見雜誌》的兩項調查，發現臺灣存在著一大隱憂與三大警訊；另外，該項措施公布後，包括統獨立場、出國發展意向、青年赴外發展、新南向政策、藍綠板塊挪移、施政滿意度、兩岸關係，以及「九二共識」的認知等，均已發生重大改變。尤其對臺青提供與大陸同胞同等待遇，還包括向臺灣民眾開放 134 項國家職業資格考試，讓更多臺灣專業人士可取得在大陸的從業資格。因此，在今年的對臺政策中，大陸採直接與臺灣民間面對面的方式，不再只是以經濟誘因為主，且其含蓋範圍更大，操作模式更為細膩，特別是對「天然獨」年輕人的重視，如臺胞證能在高鐵站機器取票，招聘臺灣年輕人擔任社區助理等，皆是為加速「天然獨」瞭解大陸情況，同時解決過去臺灣人在大陸生活時，所面臨的不公平問題。這些細緻的轉向，目的是要讓年輕人不僅是往大陸出走，在大陸生活定居，更要讓他們能夠長期留在大陸發展。

整體觀之，上述軟的更軟的對臺政策，在拉攏臺灣民心的做法，基本上已脫離文攻武嚇的方式，而是以一家親結合對臺模式，以處理兩岸未來「融合發展」的問題。因此，臺灣應該思考如何端出可行，又具體的因應措施，而非僅止於紙上談兵的消極應對，因為這對臺灣長期的政經發展影響甚巨。

的確，這是中共在 19 大之後，為加速兩岸「融合發展」進程，促進臺青西進大陸，凸顯磁吸效益的單向操作。是項新對臺措施，正在對受過高等教育或中產階級者，產生較為正面的效應。意味著，在臺灣當下正面對經濟發展困境，且惡性循環背景下，代表大陸持續推出的各種對臺新措施，確實已經產生了大量西進與用腳投票的衝擊，這是臺灣方面必須面對

的人才流失問題。

因為上述效益呈顯，近期更進一步針對再學臺生，提供更多便利的實習機會，吸引更多臺灣青年赴大陸發展，自 2016 年已經開始舉辦 3 屆「臺灣青年暑期實習計畫」，開放了北京、上海、廣州等多個城市的實習機會，包含領域有傳媒、科技、建築等，崗位共計 500 個，皆提供住宿與保險，及一定的實習津貼。而且不論是在大陸，還是在臺就學者，只要是臺灣籍，皆具報名資格。是以，更呈現其對臺青工作的包羅萬象，「向下沉」的吸納對象，不僅是畢業者，更縱深到在學生等臺灣青年。

此外，運用大陸高校如吉林大學辦理冬令營，北京大學辦理夏令營等在學青年的交流認識，以及運用其他中共外圍組織，如中華全國臺灣同胞聯誼會（全國臺聯）亦辦理各項營隊，如今年暑期的「寧臺大學生青春修煉營」，吸引來自 31 所臺灣大學院校學生；臺灣高等院校教育聯盟並與上海市臺灣同胞投資企業協會（上海臺協），由會員企業釋出實習職缺，提供臺青學生赴陸，進行境外實習。廈門市更以社會工作助理名義，招聘工作助理，廈門航空亦聘用二百多位空服員，並已投入工作崗位。林林種種，不勝枚舉。皆以提供良好實習職缺、平安保險、實習津貼、學習寶貴工作經驗等，誘使臺青能改變對大陸的不良看法，了解赴陸發展的機遇，並順勢增對大陸經濟社會的認同。等等做為，在在證明，大陸意圖以其經濟發展的美好前景，去降低臺青對大陸的疏離感，自然融入大陸經濟社會生活的意圖明顯。

其最細緻的操作，莫過於針對臺灣高級知識青年的人才吸納計畫，如最近剛發出的大陸福建省各重點高校《2019 年全職聘用臺灣師資招聘啟事》，其列出的薪給，以教授為例是 28-44 萬人民幣，當然高出臺灣一般大學教授的年薪甚多。對臺灣人才的流失影響更甚。據福建媒體報導指出，福建省教育廳公布 2020 年前，將一舉引進 1,000 名臺灣優秀教師，到省內大學任全職教師，以因應自貿試驗區和產業發展所需。是項做法確實已然吸納許多高端臺灣人才、菁英往大陸發展。

細究之，兩岸「融合發展」的提出，是對「兩岸經濟融合」政策理念

的深化。依大陸學者的看法，大陸為何在對臺政策上，由強調兩岸融合到「融合發展」，是因為僅強調融合，不一定朝向統一的方向邁進，所以更強調往統的道路的兩岸「融合發展」，其基本融合的架構是兩個政權之爭，結果是兩個政權的「融合發展」。據此，兩岸經濟「融合發展」，在大陸整體發展戰略中的地位，當然成為大陸推進兩岸關係和平發展的行動指南。依據國臺辦的官方說法，「對臺31項措施」是為了讓臺企分享大陸發展機遇，吸引臺灣人民進入大陸發展；參與大陸製造2025；為因應臺企關切而量身訂製，落實兩岸同胞命運共同體，滿足臺胞需求；居住證不會出現天網監控，重複課稅問題；今年是大陸改革開放40年，為有益於兩岸「融合發展」，要讓兩岸青年有更多的機會。

綜合大陸臺灣研究學者的分析，面對2016年5月民進黨再度執政後，不承認「九二共識」，不僅難以維繫兩岸現狀，其「柔性臺獨」與「去中國化」活動，致使兩岸關係嚴峻，面臨新的風險與挑戰。據此，其政策意涵如下：一是加速形成「經濟一中」，促使兩岸同屬「一中」的關係進入新階段；二是開啟兩岸雙向交流的大門後，「入島」、「向南移、向下沉」等「融合發展」策略，更能實現「兩岸一家親」的核心價值，這是新情勢下，以臺青為中心的重要調整，亦是大陸對臺工作的階段性任務與目標；三是單向操作已然成為大陸應對不同政黨在臺執政的重要政策選擇，因民進黨再度執政，兩岸在經濟文化交流與合作，持續受阻的情勢下，大陸在19大後，開始單方面集中推出兩岸融合政策。臺灣雖有輿論認為，大陸現階段的政策，與臺灣在地聯結太少，是否得以嘉惠全體臺胞，仍有待後續效應證實。

參、結論：對臺青年「融合發展」策略所面對的挑戰

由於兩岸經濟發展的起落愈來愈明顯，勢將吸納更多臺灣青年融入大陸社會。長此以往，勢必造成臺灣菁英「離土」的情況，導致臺灣內部未來的社會發展呈現發展差距擴大現象。如此，那些未能赴陸發展的臺灣青

年，對那些能到大陸發展的人，極易產生反感，進而對大陸萌生更嚴重的敵意。此等情勢，當然無益於兩岸關係的正向發展。因此呼籲大陸需更謹慎的處理各項對臺措施。

此外，單向的施政，不利於臺灣在地利益的增升。雖然，吸引更多臺灣青年進入大陸主場，固然有助於增進兩岸認同。然而，有效的「融合發展」政策應該能為更多臺灣民眾，特別是兩岸青年一代創造更多發展機會。然而，僅僅是大陸的單向操作，臺灣公權力不配合的情勢下，在地的臺灣利益勢必面臨逐步短缺的現象。

如果當下兩岸情勢仍在可控範圍，仍不致引爆衝突。但重要的官方對話依舊交流中斷，不僅容易導致歧見擴大，誤判風險，因而加劇兩岸的猜疑與不信任，更不利於彼此互信基礎的形塑；即便雙方確曾付出善意，但因互信不足，仍難以積累促進兩岸「融合發展」的正能量。

兩岸僵局若不能盡速緩解，即使情勢依然能控，難以預期的是，兩岸關係一旦出現急速失控的情況，勢必激化兩岸民間社會不必要的對抗情緒，當然會影響大陸整體經濟發展的機遇，也將對中共方面精心推動的兩岸經濟社會「融合發展」政策，造成破壞與退卻的影響，更不符合兩岸雙方「融合發展」的前景。

更何況，即使大陸擁有主場優勢的巨大能量與多元政策工具、即使是為促使兩岸經濟社會的「融合發展」，或聚焦於臺灣青年，提出許多具有相當誘因的吸納政策，並已經在臺灣產生實效。問題是，當下所有大陸出臺的吸納政策，率皆為臺灣政府缺位困境下的單向操作。職是之故，這些方案最終能否有效落實，並能符合中共對兩岸「融合發展」的期待，這並不一定能取決於大陸的單方操作結果，仍需取決於臺灣方面得以相互協調，並能具備一致性的相應作為，以及兩岸能否共同應對各種不利於兩岸「融合發展」建構的內外挑戰。

相對於對臺灣的經濟發展挑戰而言，筆者再以前述今年 2 月 28 日，《遠見雜誌》針對「對臺 31 項措施」的民意調查，所發現臺灣可能正面臨一大隱憂與三大警訊為例。其中，一大隱憂是指臺灣人才的流失，亦即

「對臺 31 項措施」凸顯出臺灣的最大隱憂，正是人才流失，且有將近七成的民眾對政府處理兩岸事務的信心不足。所謂三大警訊，一是民眾對政府面對「對臺 31 項措施」的應變能力信心不足，有將近七成的受訪者表示沒有信心；二是「天然獨」對大陸的認同感已然發生轉變，以往被視為「天然獨」的年輕族群，在此次調查中，不僅在所有年齡層中，認為大陸對臺友善的比率最高，同時盡然有高達六成是最有意願赴大陸發展的族群；三是高端科技人員重視兩岸關係的正向發展，桃竹苗地區是臺灣高科技的產業重鎮，這群學歷較高，又有高端技術的臺灣青年經常往返兩岸，當然會以更務實的視野看待對臺措施，因此據調查顯示，已經超過半數的科技人願意赴陸發展，此外，亦高達有四成多的科技人，認為對臺措施對臺灣未來有好的影響，其比例亦是冠於全臺。

毫無疑問，中共對臺青年「融合發展」的策略推動，不僅僅攸關臺灣產業的未來，更關係著全臺民眾的福祉，對臺灣邊緣化的影響，莫此為甚。政府必須謹慎面對，以便提出可行的因應方案，這已然是政府刻不容緩，不容迴避的重大課題。

中國大陸海軍權力擴張之研究 —以吉布地軍事基地為例

A Research of China's Navy Power Expansion: A Case
Study of the Djibouti Military Base

李亞明 (Li, Ya-Ming)

國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所副教授

摘要

當一個國家有其能力控制或利用海洋、大海的區域範圍，則該國就能在海洋或大海上，自然延伸其「國家主權」的概念，而這樣的能力即是一個國家的「海權」，也是擴展了政治、軍事、經濟等不同個領域的影響能力。

進一步而言，國家須依靠軍事力量展現其「海上權力」，特別是海軍的力量。也就是說，海軍是國家海洋戰略的核心部分及重要依靠軍種。而中國大陸（以下簡稱大陸）從亞丁灣護航任務開始，迄 2017 年 8 月止，前後歷經 9 年；期間共計派遣 27 批次護航艦隊。每批次派遣 3 艘軍艦（第 4 批次派了 4 艘），先後已派遣軍艦 82 艘次。在大陸亞丁灣護航艦隊官兵人數方面，這 27 批次應已訓練超過 2 萬人次以上的官兵。

大陸於 2017 年 7 月 11 日，在非洲東北部亞丁灣西岸的吉布地，正式成立海外「後勤保障基地」。該基地成立是大陸海權發展史非常重要的一頁；同時，這個基地據點建立與形成，不僅提供後勤保障作用，後續基地內外構成的型態勢必更趨向多元；此外，成立基地將使大陸在亞丁灣護航的形式，發生根本性的改變；也由於大陸海軍增加投射非洲的兵力，除了提供大陸海軍在亞丁灣會有更多軍事作為的條件，更將大幅提升大陸在非洲的角色與地位。

關鍵詞：海權、中國大陸海軍、亞丁灣護航、吉布地後勤保障基地

Abstract

This paper analyzes how China projects its maritime power by establishing a naval logistics base in Djibouti in Africa. The capability of the PLA Navy is the essence of China's maritime strategy and a tool to demonstrate its maritime power. As of August 2017, China dispatched 27 sorties of its naval fleet for escort missions in the Gulf of Aden since 2008. During that period, a total of 82 sorties of naval ships were sent for the escort missions, with three naval ships deployed in each escort mission except for the fourth escort mission in which four PLA naval ships deployed. It is estimated that more than 20,000 military personnel were trained in the 27 escort missions mentioned above.

China set up the naval logistics base in Djibouti on July 11, 2017, a landmark of the evolution of Chinese maritime power. This base provides not only a logistic maintenance port for PLA Navy, but potential versatile functions in the future. In addition, the establishment of this base would create a fundamental change on how China conducts its escort missions in that water. Since China has increased its power projection capabilities in Africa, this base could provide a better condition for its military efforts in the Gulf of Aden and would elevate China's role and prestigious status in Africa as well.

Key Words: Naval Power, PLA Navy, The Patrol in Gulf of Aden, The Base of Logistics Support in Djibouti

壹、前言

每年 7 月 11 日，是中國大陸（以下簡稱大陸）為紀念航海家鄭和而設的航海節。¹ 大陸國防部於 2017 年是日宣布，大陸海軍「吉布地後勤保障基地」正式成立。距離該基地 2016 年 2 月的開工，前後僅有 18 個月。在吉布地後勤保障基地成立後，大陸立刻派遣「井崗山號」船塢登陸艦，及「東海島號」半潛船，從廣東湛江港出發。² 2017 年 8 月 1 日，這天是大陸建軍 90 周年的日子，大陸海軍在吉布地後勤保障基地，舉行「部隊進駐營區儀式」，這標誌著該基地的正式使用，也標誌著大陸海權已延伸到了非洲。³ 因為大陸終於在國境之外 -- 尤其是遙遠的非洲，有了第 1 個屬於自己的永久性海軍基地。⁴

當一個國家有其能力控制或利用海洋、大海的區域範圍，則該國就能在海洋或大海上，自然延伸其「國家主權」的概念，而這樣的能力即是一個國家的「海權」，也是擴展了政治、軍事、經濟等不同個領域的影響能力。⁵ 回顧大陸的海權，可說發展甚晚。在 1978 年改革開放後，大陸深

¹ 趙文君、魏聖曜，「2014 年『中國航海日』將首次發布航海日公告」（2014 年 7 月 11 日），2017 年 10 月 10 日瀏覽，《新華網》，<http://www.maritimeday.gov.cn/contents/3/1933.html>。

² 「向吉布地保障基地出征！和井岡山艦同行的為何不是驅護艦？」（2017 年 7 月 11 日），2017 年 10 月 11 日瀏覽，《每日頭條網》，<https://kknews.cc/zh-tw/military/e88x63z.html>。

³ 「我駐吉布提保障基地部隊進駐營區儀式舉行」（2017 年 8 月 1 日），2017 年 10 月 11 日瀏覽，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2017-08/01/c_1121414692.htm。

⁴ 大陸海軍吉布地後勤保障基地的租期初簽是 10 年。相信在大陸的極多配套措施下，10 年後會再延長租期；事實上除了是大陸全球經濟戰略的一部分，更反映了與非洲的關係日益加深。「China military to set up first overseas base in Djibouti」（2016 年 3 月 31 日），2017 年 10 月 12 日瀏覽，《CNBC》，<https://www.cnbc.com/2016/03/31/china-military-to-set-up-first-overseas-base-in-djibouti.html>；「China to Build Naval Hub in Djibouti」（2015 年 11 月 26 日），2017 年 10 月 10 日瀏覽，《WSJ》，<https://www.wsj.com/articles/china-to-build-naval-logistics-facility-in-djibouti-1448557719>。

⁵ 見百度百科；關鍵詞：海權。《海權論》並非一本書的書名，而指的是馬漢撰寫的《海權對歷史的影響，1660—1783》、《海權對法國大革命和帝國的影響》、《海上力量的影響與 1812 年戰爭的關係》三本書的總稱。馬漢，海權論（武漢：華中科技大學出版社，2016 年 7 月）；馬漢，海軍戰略論（武漢：華中科技大學出版社，2016 年 5 月）；馬漢，大國海權（武漢：華中科技大學出版社，2015 年 3 月）；馬漢，海權對歷史的影響（北京：海洋出版社，2013 年 5 月）。

感馬漢的「海權論」確能興邦立國。至此大陸的海洋戰略，即從「近岸防禦」走向「遠洋進取」。⁶ 但受制於大陸的財政因素，以及海軍是個高科技的軍種，所以在習近平時期以前的大陸海軍，其發展並不迅速。

21世紀初非洲亞丁灣很不平靜，索馬利亞海盜攻擊事件頻傳，危及世界各國船舶安全。這段期間大陸的大型船舶有多次被劫的事件，損及大陸的顏面。相對的，這個階段已有很多大國派艦至亞丁灣護航，大陸海軍怎能缺席？在當時的氛圍，大陸海軍還來不及完成相關配套措施，以面對遠程且長期的護航任務，或許是點滴在心，有苦難言，但也只能「摸著石頭過河」遠航至非洲。

大陸從2008年12月起，向亞丁灣派遣第一批護航艦隊。這項軍事行動是根據聯合國安理會第1846號決議而派遣的，其主要內容是保護航行該海域的大陸船舶及人員的安全。⁷ 大陸為尋求國際社會輿論的支持，倡言其海軍護航，會兼顧世界糧食計劃署等聯合國組織，運送人道主義救濟物資船舶的安全，以取得赴非洲護航之正當性與合法性。⁸

進一步而言，國家須依靠軍事力量展現其「海上權力」，特別是海軍的力量。也就是說，海軍是國家海洋戰略的核心部分及重要依靠軍種。大陸從亞丁灣護航開始，到2017年8月止，前後9年，已派遣27批次護航艦隊，平均每4個月派遣一批次。每批次派遣3艘軍艦（第4批次派了4艘），先後已派遣軍艦82艘次。在海軍官兵人數方面，大陸亞丁灣護航艦隊官兵，由於每批次艦型的差異，早期普遍每批次都在八百人以上，後來才漸漸降到七百餘人，總計至此的27批次，有這項護航經歷的官兵，應超過2萬人次以上。⁹

⁶ “China’s military rise: The dragon’s new teeth” (April 7, 2012), visited date: October, 13, 2017, 《The Economist》, <http://www.economist.com/node/21552212>.

⁷ 中國大陸漁船「天裕8號」，曾遭索馬利亞海盜劫持。

⁸ “The Dragon’s Tail at the Horn of Africa: A Chinese Military Logistics Facility in Djibouti” (February 1, 2016), visited date: October, 30, 2017, 《inss》, <http://www.inss.org.il/publication/the-dragons-tail-at-the-horn-of-africa-a-chinese-military-logistics-facility-in-djibouti/>.

⁹ 由於有些海軍官兵，曾參與亞丁灣護航幾個批次，所以要用「人次」來計算。

從 2016 年起，大陸在吉布地建構海軍後勤保障基地。2017 年，大陸在吉布地成立自由貿易區，作為與習近平「一帶一路」的節點。¹⁰ 由於這規模不小的自由貿易區，能加速吉布地的經濟繁榮，大幅提高其國民就業的機會，這項計畫也能有效的鞏固大陸與吉布地的邦誼，並鞏固大陸在吉布地的海軍後勤保障基地的長期使用權。

筆者有感於大陸近年來不斷的強化海軍建設，將其海權向外延伸。本文所要探討的是，大陸從亞丁灣護航開始，到建構吉布地後勤保障基地與自由貿易區的過程，如何透過海軍的力量的投放，以及維護海權的作為，進一步說明其海權發展十分迅速。

貳、近年大陸海軍發展

大陸自經濟快速成長後，為提升綜合國力並建立區域強權地位，積極建立藍水海軍，以求強固海權。由於南海三沙位居重要地緣戰略位置，各爭端國在南海的海權擴張，使該區域成為亞太地區中，最具安全疑慮的地區之一。而大陸的海權發展戰略，更是未來安全形勢走向的重要影響因素。

一、海軍造艦速度加快

大陸近年積極海軍現代化，增強海軍造艦能力，加強海洋事務建設，鞏固南海海洋國土，除了組建「大國家海洋局」，並強化海軍軍種力量，增加軍事外交的力道，更加快第 2、3 艘航母的研發與製造能量。事實上，大陸海軍從 2013 年起至 2017 年 11 月間，每年都是兩位數的產製船艦，如此大量造艦更從北、中、南等各造船廠同步開工，也由於在量產前即完成人員編組，使得大陸海軍新造船艦可以在最短的時間裡下水成軍。¹¹

¹⁰ 「中國吉布提升級為戰略夥伴關係：更廣泛領域『雙方互有需要』」（2017 年 11 月 25 日），2017 年 11 月 30 日瀏覽，〈澳亞網〉，http://mastvnet.com/news/china/2017-11-25/news_content_203581.shtml。

¹¹ 「中華神盾 052D 型配備垂直發射器 能射 64 枚各類導彈」（2017 年 9 月 21 日），2017 年 10 月 15 日瀏覽，〈蘋果電子報〉，<https://hk.news.appledaily.com/china/realtime/article/20170921/57237665>。

這些海軍艦艇的建造，大部分都跟亞丁灣護航有關。例如 16 艘 054A 型導彈護衛艦，其前 12 艘艦，都曾參加亞丁灣護航，僅後 4 艘由於成軍不久（指荊州艦、濱州艦、許昌艦、蕪湖艦），尚未參與亞丁灣護航。¹²

到 2016 年底為止，大陸海軍已擁有超過 450 艘艦艇，總噸數超過 113 萬噸，未來 5 年，包括萬噸級的 055 型驅逐艦，及 001、002 接近 8 萬噸的國產航母的下水，總噸數可輕易突破 150 萬噸，雖還不及美軍，但可以與俄羅斯一較長短。大陸媒體以「一年裝備一個艦隊，下水一個艦隊，開工一個艦隊」來形容目前共軍造艦的盛況，更用「下餃子」來詮釋其造艦的速度。至於，2012 年至 2017 年大陸海軍軍艦量產統計情形如表 1 所示。

表 1：2012 年至 2017 年大陸海軍軍艦量產統計表

時間	大陸海軍軍艦量產情形
2012 年	包括導彈護衛艦 4 艘、綜合補給艦 1 艘、獵掃雷艦 2 艘、試驗艦 1 艘、登陸艦 1 艘；合計 2012 年量產海軍新艦 9 艘。
2013 年	包括導彈驅逐艦 2 艘、導彈護衛艦 11 艘、獵掃雷艦 2 艘、綜合補給艦 1 艘、潛艇支援艦 2 艘；合計 2013 年量產海軍新艦 18 艘。
2014 年	包括導彈驅逐艦 1 艘、導彈護衛艦 11 艘、獵掃雷艦 2 艘、試驗艦 1 艘；合計 2014 年量產海軍新艦 15 艘。
2015 年	包括導彈護衛艦 12 艘、坦克登陸艦 2 艘、半潛運輸艦 1 艘、島礁補給艦 2 艘、獵掃雷艦 1 艘、電子偵察艦 2 艘、測量船 1 艘、綜合補給艦 3 艘；合計 2015 年量產海軍新艦 24 艘。

¹² 共軍 16 艘 054A 型導彈護衛艦，曾經參與亞丁灣護航的批次是：鹽城艦第 16 批次、衡水艦第 15 批次、柳州艦第 21 批次、臨沂艦第 19 批次、濰坊艦第 19 批次、三亞艦第 21 批次、岳陽艦第 27 批次、大慶艦第 22 批次、黃岡艦第 26 批次、揚州艦第 26 批次、邯鄲艦第 24 批次、湘潭艦第 23 批次。僅剩荊州艦、濱州艦、許昌艦、蕪湖艦，尚未參與亞丁灣護航。

時間	大陸海軍軍艦量產情形
2016 年	包括導彈驅逐艦 1 艘、導彈護衛艦 9 艘、坦克登陸艦 4 艘、綜合補給艦 3 艘、獵掃雷艦 2 艘、兩棲船塢登陸艦 1 艘、海洋調查船 4 艘；合計 2016 軍新艦 24 艘。(見表三)
2017 年	包括導彈驅逐艦 2 艘、導彈護衛艦 8 艘、電子偵察船 1 艘、訓練艦 1 艘、綜合補給艦 1 艘。資料統計至 2017 年 11 月 16 日止，合計量產海軍新艦 11 艘。尚有數艘新艦近將入列。(見表四)

資料來源：本表為筆者蒐整並製作，資料截至 2017 年 11 月 16 日。

然而，從上表可知，大陸從 2013 年開始，海軍開始大量造艦，北中南各造船廠同時開工，在很短的時間裡，就有 16 艘 054 型驅逐艦下水，¹³ 4 艘 052C 型防空驅逐艦出現在人們的眼前。¹⁴ 更大型的 052D 「中華神盾」也已量產 6 艘，¹⁵ 還有幾艘正在加緊趕工中。另外，所謂 071 型船塢登陸艦，也建構了 4 艘。¹⁶ 所謂 071 型船塢登陸艦，更建構了 16 艘。¹⁷ 另外，已有 4 艘 4 萬噸兩棲攻擊艦正式納入編隊服役，表示未來可以裝載更多的部隊、裝備及兩棲坦克。顯見從習近平自 2012 年 11 月，大陸 18 大執政開始，即有計畫且不斷地加速海軍造艦的工作。其中，大陸海軍新服役的軍艦統計情形如表 2 所示。

¹³ 16 艘 054A 型導彈護衛艦，是指鹽城艦、衡水艦、柳州艦、臨沂艦、濰坊艦、三亞艦、岳陽艦、大慶艦、黃岡艦、揚州艦、邯鄲艦、湘潭艦、荊州艦、濱州艦、許昌艦、蕪湖艦。

¹⁴ 4 艘 052C 型導彈驅逐艦，是指長春艦、鄭州艦、濟南艦、西安艦。

¹⁵ 6 艘 052D 型導彈驅逐艦，是指昆明艦、長沙艦、合肥艦、銀川艦、西寧艦、廈門艦。

¹⁶ 4 艘 071D 型船塢登陸艦，是指昆明山艦、井崗山艦、長白山艦、沂蒙山艦。

¹⁷ 「敵友一線間 陸頻造 071 兩棲登陸艦」(2017 年 7 月 3 日)，2017 年 10 月 15 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170703003481-260417>；「071 船塢登陸艦」，2017 年 10 月 15 日瀏覽，《軍武狂人夢》，<http://www.mdc.idv.tw/mdc/navy/china/071.htm>。

表 2：2016 年大陸海軍新服役的軍艦

服役時間		艦名	說明
1	2016.01.05	荊州艦（導彈護衛艦，532）	東海艦隊，054A 型
2	2016.01.05	荊門艦（導彈護衛艦，506）	東海艦隊，056A 型
3	2016.01.05	錢偉長船（導彈護衛艦，532）	東海艦隊，海調、搜救用
4	2016.01.05	海冰 722 船	北海艦隊，海調、搜救用
5	2016.01.12	天目山艦（坦克登陸艦，916）	東海艦隊，072B 型
6	2016.01.25	榮成艦（獵掃雷艦，811）	北海艦隊，082-3 型
7	2016.01.29	高郵湖艦（綜合補給艦，966）	東海艦隊，903B 型
8	2016.02.01	沂蒙山艦（兩棲船塢登陸艦，988）	東海艦隊，071 型
9	2016.02.02	鄧稼先船（海洋 24 號）	海洋綜合調查船
10	2016.02.20	銅仁艦（導彈護衛艦，507）	南海艦隊，056A 型
11	2016.02.24	湘潭艦（導彈護衛艦，531）	東海艦隊，054A 型
12	2016.03.07	五臺山艦（坦克登陸艦，917）	東海艦隊，072B 型
13	2016.03.07	徂徠山艦（坦克登陸艦，915）	東海艦隊，072B 型
14	2016.03.07	武夷山艦（坦克登陸艦，914）	東海艦隊，072B 型
15	2016.03.17	海冰 723 船	北海艦隊，海調、搜救用
16	2016.06.08	曲靖艦（導彈護衛艦，508）	南海艦隊，056A 型
17	2016.07.12	銀川艦（導彈驅逐艦，175）	南海艦隊，052D 型
18	2016.07.15	洪湖艦（綜合補給艦，963）	南海艦隊，903B 型
19	2016.07.15	駱馬湖艦（綜合補給艦，964）	南海艦隊，903B 型
20	2016.08.11	淮安艦（導彈護衛艦，509）	東海艦隊，056A 型
21	2016.12.12	保定艦（導彈護衛艦，511）	東海艦隊，056A 型
22	2016.12.12	荷澤艦（導彈護衛艦，512）	東海艦隊，056A 型
23	2016.12.28	寧德艦（導彈護衛艦，510）	南海艦隊，056A 型
24	2016.12.29	東港艦（獵掃雷艦，814）	北海艦隊，遼寧大連港

資料來源：本表為筆者蒐整並製作，資料截至 2017 年 11 月 16 日。

上表中為大陸 2016 年海軍新服役的軍艦，共計有 24 艘之多。其中，包括導彈護衛艦 10 艘、坦克登陸艦 4 艘、綜合補給艦 3 艘、獵掃雷艦 2 艘、兩棲船塢登陸艦 1 艘、海洋調查船 4 艘。而大陸海軍 2017 年迄 11 月確定納入編隊服役的軍艦，共計有 14 艘；其中，包括有導彈護衛艦 10 艘、訓練艦 1 艘綜合補給艦 1 艘、電子偵察船 1 艘，相關資料如表 3 所示。

表 3：2017 年大陸海軍新服役的軍艦

服役時間		艦名(艦型, 編號)	說明
1	2017.01.11	開陽星船(電子偵察船, 856)	北海艦隊
2	2017.01.18	鄂州號(導彈護衛艦, 513)	東海艦隊, 056A 型
3	2017.01.22	西寧號(導彈驅逐艦, 117)	北海艦隊, 052D 型
4	2017.02.21	戚繼光號(訓練艦, 83)	大連艦艇學院訓練艦
5	2017.03.31	六盤水號(導彈護衛艦, 514)	南海艦隊, 056A 型
6	2017.06.08	廈門號(導彈驅逐艦, 154)	東海艦隊, 052D 型
7	2017.06.23	許昌號(導彈護衛艦, 536)	南海艦隊, 054A 型
8	2017.06.29	蕪湖號(導彈護衛艦, 539)	北海艦隊, 054A 型
9	2017.07.11	漢中號(導彈護衛艦, 520)	南海艦隊, 056A 型
10	2017.07.21	義烏號(導彈護衛艦, 518)	東海艦隊, 056A 型
11	2017.09.01	呼倫湖號(綜合補給艦, 965)	南海艦隊, 901 型
12	2017.09.26	宣城號(導彈護衛艦, 535)	東海艦隊, 056A 型
13	2017.10.16	宜春艦(導彈護衛艦, 556)	東海艦隊, 056A 型

資料來源：本表為筆者蒐整並製作，資料截至 2017 年 11 月 16 日。

此外，由表 4 可知，大陸現役補給艦共 17 艘。其中，在 2008 年赴亞丁灣護航前已服役的有 8 艘，在這 8 艘補給艦中，排除艦齡老舊，及船艦功能不適合赴亞丁灣護航的，就只剩下 885 青海湖、886 千島湖、887 微山湖這 3 艘綜合補給艦在疲於奔命的輪來輪去了。這 3 艘綜合補給艦，他們先後擔任了 18 批次的亞丁灣護航，占迄今 27 批次護航的三分之二。

表 4：大陸海軍現役補給艦統計分析表

補給艦型號與名稱	大陸海軍各類型現役補給艦分析（補給艦舷號、艦名、成軍時間、曾擔任亞丁灣護航的批次）
901 型 綜合補給艦	965 呼倫湖艦，2017 年 9 月 1 日才剛成軍，尚未參與亞丁灣護航。
903 型 綜合補給艦	1.887 微山湖艦，2003 年成軍，曾任第 1.2.5.6.11.14.19 等 7 批次護航。 2.886 千島湖艦，2005 年成軍，曾任第 3.4.7.8.12.20 等 6 批次護航。
903A 型 綜合補給艦	1.890 巢湖艦，2012 年成軍，曾任第 17.18.23 等 3 批次護航。 2.889 太湖艦，2013 年成軍，曾任第 15.16.22 等 3 批次護航。 3.960 東平湖艦，2015 年成軍，曾擔任第 24 批次護航。 4.964 駱馬湖艦，2015 年成軍，未曾擔任亞丁灣護航。 5.966 高郵湖艦，2016 年成軍，曾擔任第 26 批次護航。 6.963 洪湖艦，2016 年成軍，曾任第 25 批次護航。
904 型 運輸補給艦	1.883 洞庭湖艦，1992 年成軍，受艦齡影響，未曾擔任亞丁灣護航。 2.884 鏡泊湖艦，1992 年成軍，受艦齡影響，未曾擔任亞丁灣護航。
904A 型 綜合補給艦	884 撫仙湖艦，2007 年成軍，未曾擔任亞丁灣護航。
904B 型 綜合補給艦	1.961 軍山湖艦，2015 年成軍，未曾擔任亞丁灣護航。 2.962 瀘沽湖艦，2015 年成軍，未曾擔任亞丁灣護航。
905 型 運輸補給艦	1.882 鄱陽湖艦，1976 年成軍，受艦齡及船艦功能影響，未曾擔任亞丁灣護航。 2.881 洪澤湖艦，1981 年成軍，受艦齡及船艦功能影響，未曾擔任亞丁灣護航。
908 型 遠洋油水乾貨補給艦	885 青海湖艦，1996 年成軍，曾擔任第 9.10.13.21.27 等 5 批次亞丁灣護航。

資料來源：本表為筆者蒐整並製作，資料截至 2017 年 11 月 16 日。

大陸可用於護航的綜合補給艦嚴重缺乏現象，刺激其造艦速度。在亞丁灣護航至今的 9 年中，大陸海軍就量產了 9 艘大型的綜合補給艦。從上表中可知，新量產的 890 巢湖艦，與 889 太湖艦都護航了 3 批次；另外，960 東平湖艦、963 洪湖艦、966 高郵湖艦，都護航過 1 批次。凡事「用而後知不足」，大陸由此瞭解到不足後，便急起直追地造艦。大陸海軍假如沒赴亞丁灣護航，其大型綜合補給艦，可能現在不會有這麼多。

除了上述的艦型外，2012 年，大陸第一艘航母遼寧號成軍，由於受各種因素的影響，大陸用遼寧號航母來增加海軍的戰力，進而達到抗衡美國海上軍力的目的，這點顯然難以如願。最近幾年，大陸一直默默的在加快航母自製的力道。而且在航母自製的關鍵性技術上也有所突破，譬如航母的電磁彈射系統，據傳已有極佳的進展。大陸第 2 艘，甚至第 3 艘航母，極可能在習近平 19 大後 5 年任期中形成戰力，¹⁸ 是更值得關注其後續發展及指向。

而習近平對於海軍軍種的重視，不單是船艦及航母的建設。2017 年 4 月 18 日，習近平主持共軍組建 84 個軍級單位儀式，將原來各軍種與各省軍區的部隊，重新組建為 84 個位階「正軍級」的部隊。¹⁹ 其中海軍分配到 10 個，比起陸軍 15 個、空軍 12 個、火箭軍 9 個、戰略支援部隊 10 個，各省軍區 28 個。在海軍分配到的 10 個正軍級部隊中，包括海軍海航基地 3 個（北海艦隊、東海艦隊、南海艦隊各 1 個），海軍陸戰隊 1 個、海軍軍級基地 5 個、海軍實驗基地 1 個。

二、強化海洋事務建設

「海洋事務」(Marine Affairs) 為一門新興的跨領域學門，其係是指人與海洋互動，及人類在海洋環境中互動所衍生的，包括環境、科技、污染、管理、安全、國防、外交、文化、教育、產業、觀光休閒等等複雜的相關問題，它往往影響國家政策的釐定，與文明的興衰存亡。²⁰

大陸在 2015 年 5 月 26 日，由國務院新聞辦公室發表《中國的軍事戰略》。這部國防白皮書的第 4 部分「軍事力量建設發展」即提及「海洋關係國家長治久安和可持續發展，必須突破重陸輕海的傳統思維，要高度重

¹⁸ 這個任期，是指習近平擔任中共第 19 屆中央委員會總書記任期，從 2017 年 10 月至 2022 年 20 大召開。

¹⁹ 「全軍新調整組建 84 個軍級單位習近平發布訓令」(2017 年 4 月 9 日)，2017 年 10 月 15 日瀏覽，《新浪新聞網》，<http://news.sina.com.cn/china/xlxw/2017-04-18/doc-ifyeimqc4751632.shtml>。

²⁰ 有關海洋事務可參閱莊慶達等，*海洋事務概論*（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2013 年 9 月），頁 5-10。

視經略海洋、維護海權。建設與國家安全和發展利益相適應的現代海上軍事力量體系，維護國家主權和海洋權益，維護戰略通道和海外利益安全，參與海洋國際合作，為建設海洋強國提供戰略支撐。」²¹

從大陸《中國的軍事戰略》國防白皮書，可以發現其所強調的「海洋關係國家長治久安和可持續發展」，同時「必須突破重陸輕海的傳統思維，要高度重視經略海洋、維護海權」，透過「建設與國家安全和發展利益相適應的現代海上軍事力量體系」，「維護國家主權和海洋權益，維護戰略通道和海外利益安全」，以及「參與海洋國際合作，為建設海洋強國提供戰略支撐」。以上都說明了大陸近年來對海洋事務的重視程度，以及有關海洋事務的重要目標。

面對多元的國際環境，以及非傳統安全的挑戰，大陸 2016 年國防白皮書的前言，雖然一再重申「永遠不稱霸，永遠不搞擴張」的立場，或是在其白皮書內文亦提及「人不犯我、我不犯人；人若犯我，我必犯人」的後發制人防禦性原則。事實上，「加強海外利益攸關區域國際安全合作，維護海外利益安全」，則就表示隨著大陸國家利益的拓展，維護海外利益安全，已經成其軍事戰略高度關注的重要問題。為了達到此目的，該白皮書公布了大陸海軍戰略的內涵：「海軍按照近海防禦、遠海護衛的戰略要求，逐步實現由近海防禦型，向近海防禦與遠海護衛型結合轉變，構建合成、多能、高效的海上作戰力量體系，提高戰略威懾與反擊、海上機動作戰、海上聯合作戰、綜合防禦作戰、和綜合保障能力。」²²

三、鞏固南海海洋國土

大陸南海有南沙群島、西沙群島及中沙群島，簡稱為「三沙」。受很多因素的影響，大陸對南海島礁一直照顧得不好，以致在 1970 年代，南海部分島礁被鄰近的越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊、印尼等國占據。直

²¹ 「中國的軍事戰略」(2015 年 5 月 26 日)，2017 年 10 月 12 日瀏覽，《中華人民共和國國防部網》，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm。

²² 「中國的軍事戰略」。

到習近平時期，才積極運用各種力量，鞏固南海海洋國土。

(一) 在永興島設置三沙地級市

2012 年 7 月 24 日，大陸正式在西沙群島的永興島，設置三沙市。²³ 三沙市是大陸人口最少的地級市，但管轄的海洋國土面積，包括大陸南疆的南沙群島、西沙群島、及中沙群島，是相當遼闊的。

在三沙市成立後，大陸立刻在三沙市設立「解放軍三沙警備區」，這個警備區屬正師級，並組成三沙警備區的民兵部隊，將當地的漁民編成海上民兵。²⁴

(二) 強化南海填海造陸工程

天鯨號是大陸吹沙填海的利器，由中交天津航道局投資，大陸招商局重工（江蘇）有限公司建造，其疏浚能力是亞洲第一、世界第三。²⁵

從 2013 年 9 月（習近平當選中共中央總書記，中央軍事委員會主席後 10 個月），到 2014 年 6 月，是大陸對南海填海造陸最快的一個階段，這個階段最讓人驚奇的，是絞吸式挖泥船天鯨號在南海島礁的作業。

經過這 15 個月的填海造陸後，在南海的永暑礁、渚碧礁、美濟礁、南薰礁、華陽礁、赤瓜礁、東門礁，土地面積都擴大了許多，甚至已有島的規模。²⁶

²³ 2012 年 7 月，還是胡錦濤時期。

²⁴ 「中國稱設三沙警備區與其他國家無關」（2012 年 7 月 26 日），2017 年 10 月 30 日瀏覽，〈BBC 中文網〉，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese_news/2012/07/120726_china_sansha.shtml。

²⁵ 「『天鯨號』挖泥船回廠整修下一步吹填黃岩島？」（2012 年 7 月 26 日），2017 年 10 月 30 日瀏覽，〈ETtoday 網〉，<https://www.ettoday.net/news/20160616/717365.htm?t=%E3%80%8C%E5%A4%A9%E9%AF%A8%E8%99%9F%E3%80%8D%E6%8C%96%E6%B3%A5%E8%88%B9%E5%9B%9E%E5%BB%A0%E6%95%B4%E4%BF%AE%E3%80%80%E4%B8%8B%E4%B8%80%E6%AD%A5%E5%90%B9%E5%A1%AB%E9%BB%83%E5%B2%A9%E5%B3%B6%EF%BC%9F>。

²⁶ 有關於南海爭端事件可參考 The Lowy Institute 及 lowyinstitute 一系列討論與辯論；「SOUTH CHINA SEA」，2017 年 12 月 2 日 瀏覽，〈*Lowy Institute*〉，<https://www.loyyinstitute.org/issues/south-china-sea>；「AMP China Series: Intentions behind China's foreign policy」（2015 年 5 月 26 日），2017 年 12 月 3 日 瀏覽，〈*The Lowy Institute*〉，<https://soundcloud.com/loyyinstitute/amp-china-series-intentions-behind-chinas-foreign-policy>。

(三) 機場、港口、碼頭、飛彈基地、燈塔陸續建構

由於南海部分島礁填海造陸的擴大，不但三沙市所在的永興島有了機場、碼頭、飛彈基地，連南海其他島礁也發生很大的變化。

永暑島有了大型軍港，有機場、漁港、行政大樓。²⁷ 華陽礁、赤瓜礁也有機場與港口。²⁸ 除此之外，從 2016 年 5 月起，大陸交通運輸部先後在永暑島、赤瓜礁、渚碧礁、華陽礁、美濟礁設置了 5 座大型燈塔，以保障南海海域的航行安全。另外，大陸為了能進一步的鞏固南海島礁的安全，在幾個島礁上也建立了飛彈基地。

(四) 天鯨號與天鯤號的投入

2017 年 11 月 3 日，繼天鯨號後另一艘絞吸式挖泥船，天鯤號在江蘇啟東下水，該船預計在 2018 年 6 月會投入使用；而天鯨號與天鯤號這兩艘特殊船艦更被成為造島神器。²⁹

資料顯示，天鯨號每一小時可挖一個足球場，而且可以 24 小時不間斷的自動化作業。天鯤號的作業能力，是天鯨號的 1.3 倍，由此可知其效益的驚人。新下水的天鯤號會投入那一個工程？大陸並未說明，這引起菲律賓國防部長洛倫紜納（Delfin Lorenzana）的高度關切。洛倫紜納表示：「天鯤號的存在，讓人產生了一些擔憂，菲律賓將會密切的監控追蹤天鯤號的活動。」資訊顯示，菲律賓擔心天鯤號明年會駛往黃岩島，到黃岩島去填海造陸。³⁰

²⁷ 「南沙渚碧島大型機庫可放運 -20 還有 20 多座建物藏導彈」（2017 年 2 月 27 日），2017 年 10 月 30 日瀏覽，〈ETtoday 網〉，<https://www.ettoday.net/news/20170227/873040.htm>。

²⁸ 「衛星都拍到了！越南也在南沙島礁填海建機場、港池」（2016 年 1 月 6 日），2017 年 10 月 30 日瀏覽，〈ETtoday 網〉，<https://www.ettoday.net/news/20160106/625598.htm?t=%E8%A1%9B%E6%98%9F%E9%83%BD%E6%8B%8D%E5%88%B0%E4%BA%86%EF%BC%81%E3%80%80%E8%B6%8A%E5%8D%97%E4%B9%9F%E5%9C%A8%E5%8D%97%E6%B2%99%E5%B3%B6%E7%A4%81%E5%A1%AB%E6%B5%B7%E5%BB%BA%E6%A9%9F%E5%A0%B4%E3%80%81%E6%B8%AF%E6%B1%A0>。

²⁹ 「銳參考 | 黨中央、國務院頻發賀電！2017 年十大國之重器（10）」（2017 年 12 月 25 日），2017 年 12 月 26 日瀏覽，〈參政消息網〉，http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2017/1225/2249287_10.shtml。

³⁰ 「菲律賓擔憂中國的造島神器會出現在南海」（2017 年 11 月 7 日），2017 年 11 月 12 日瀏覽，〈鳳凰網〉，http://news.ifeng.com/a/20171107/53051534_0.shtml。

四、合組的國家海洋局

大陸的海洋機構本來就多，因分屬各個不同的部會，可以說是「一人一把號，各吹各的調」。不但事權不統一，而且還可能產生很多的彼此矛盾。加上各海洋機構都有不同職掌的警艦、警艇，大家由於業務的不同，甚至彼此間還有業績上的競逐，所以極少情報交換，更難協調合作。再加上各不同機構的預算都有限，以致各機構執行任務的警艦、警艇顯得陳舊落後、馬力不強、航速不高、人員素質不佳等問題。

2013 年，大陸根據第 12 屆全國人大第 1 次會議，所通過的「國務院機構改革和職能轉變方案」，將原國家海洋局，與大陸海監總隊、公安部邊防管理局的公安邊防海警部隊、農業部的大陸漁政、海關總署的海上緝私警察，把這些機構加以整合，而合組成新的國家海洋局，以「中國海警局」的名義，在海上執行維權執法的任務。³¹ 不過，今 (2018) 年根據「國務院機構改革方案」，不再保留國家海洋局，該局改隸大陸自然資源部，但對外仍保留國家海洋局牌子。³²

原來的國家海洋局，是原國家海洋局，加上大陸海監總隊、公安邊防海警部隊、大陸漁政、海上緝私警察，由這些機構加以整合，並合組而成，是新的國家海洋局，俗稱「大國家海洋局」。它隸屬國土資源部，但要接受公安部的業務指導。國家海洋局的重新整合，其用意在於事權的統一，以及加速警艦、警艇的汰舊換新。顯示大陸有意透過合組的國家海洋局，強化海警艦艇的統一調配，以及任務執行成效。事實上，國家海洋局改隸自然資源部，只是其「陸海統籌」的海洋政策作為，而有關海洋環境保護的職責劃歸自然資源部，另外海警部隊是否重新回到共軍手上，值得持續關注。

³¹ 「十二屆全國人大一次會議選舉產生新一屆國家領導人 批准國務院機構改革和職能轉變方案」(2013 年 3 月 14 日)，2017 年 10 月 12 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/14/c_115027733.htm。

³² 「中共中央印發『深化黨和國家機構改革方案』」(2018 年 3 月 21 日)，2018 年 5 月 10 日瀏覽，《新華網》，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2018-03/21/content_4807520_3.htm。

最近幾年，大陸國家海洋局艦艇巡弋的範圍加大，如經常性巡弋釣魚臺列嶼與南海三沙各島礁的任務。由於大陸警艦、警艇比較老舊，其噸位與航速也不如日本海上自衛隊，從國家海洋局成立以來，因為事權統一與預算增加，其警艦、警艇更新的速度是在加快，確實有助於大陸海權維護。

五、軍事外交活動熱絡

近年來，大陸海軍為求走向現代化目標，對加強海洋事務建設，與相關的國際區域組織就顯得更積極。大陸海軍的軍事外交增加了力道，譬如南海三沙主權的爭議，這是大陸海洋戰略的關鍵所在。大陸海軍最近幾年，提高了軍艦訪問南海周邊國家的次數，對這些國家除了國威的宣傳，也有釋放善意的意涵。

最近大陸與南海周邊的越南與菲律賓，這兩個南海主權爭執最烈的國家，關係有很大的改善。這是因為習近平願意用其他方式，對越南、菲律賓釋出善意，南海可談資源共用，但堅持不談主權，使南海周邊的國家，不能逾越習近平所劃的紅線。

參、大陸海軍吉布地後勤保障基地的建立

吉布地（Djibouti）共和國，是一個位於非洲東北部，亞丁灣西岸的國家。吉布地東臨紅海，其戰略位置十分的重要。對於大陸而言，在吉布地建立後勤保障基地，有其各方考量的原因及用意。³³

一、吉布地共和國之戰略要位

吉布地戰略位置極好，被稱為「非洲之角」（Horn of Africa），它的國土面積很小，是非洲之第三小國。由於吉布地戰略位置重要，所以會有美國、日本、法國及大陸，先後在該國設置軍事基地。以美國在吉布地

³³ “Djibouti country profile” (November 8, 2017), visited date: December, 13, 2017, 《BBC NEWS》, <http://www.bbc.com/news/world-africa-13231761>.

的軍事基地而言，它是美軍在非洲的最大軍事基地，基地駐有美軍 4,000 名。³⁴ 由此推論大陸這個基地的駐軍，不會少於一千人；而且隨著時間與駐軍目標的多元化，再若干年後，大陸的駐軍人數，一定會大增。

此外，吉布地的人口不多，據 2016 年的統計是 94 萬人。吉布地的經濟不發達，其人均所得僅 1,917 美元，這是吉布地希望大陸增加對吉布地的各項援助，以及在吉布地投資設置自由貿易區的最大因素。事實上，大陸從 1979 年與吉布地建交後，就開始向吉布地提供各種經濟援助，早期大陸曾助吉布地建體育場，及派遣農業專家與醫療隊至該國。³⁵ 2010 年，大陸海軍的和平方舟醫療船，曾到吉布地幫該國的民眾醫療。隨著大陸經濟的發展，2012 年 1 月，大陸向吉布地提供修建亞吉鐵路，全長 82 公里，到 2016 年 10 月這條鐵路正式通車。

以吉布地海軍後勤保障基地來說，大陸每年要付 2,000 萬美元（約臺幣六億多元）的租金。除此之外，大陸還要花數十億美元，投資吉布地的港口與自由貿易區建設。³⁶ 大陸為什麼這麼在意於吉布地的後勤保障基地？這當然是要有一個，可供大陸海軍在亞丁灣護航任務中，可承擔艦艇補給、休整、訓練的基地港。

二、大陸海軍亞丁灣護航的經過

亞丁灣，是指位於葉門和索馬利亞之間的一片阿拉伯海水域，它通過曼德海峽，與北方的紅海相連。亞丁灣是船隻快捷往來地中海，和印度洋的中經之地，也是波斯灣石油輸往歐洲和北美洲的重要水路。在亞丁灣西南方的索馬利亞（Somalia），全稱索馬利亞聯邦共和國，是東非國家之一。

1960 年 6 月 26 日，英屬索馬利亞獨立於索馬利亞半島上，該國國民經濟長期處於世界最低的水準，國內政治長期處於內戰和無政府狀態，他

³⁴ “Why are there so many military bases in Djibouti?” (June 16, 2015), December, 13, 2017, 《BBC.NEWS》, <http://www.bbc.com/news/world-africa-33115502>.

³⁵ 「選吉布地建基地 北京有 3 大考量」(2017 年 10 月 2 日), 2017 年 11 月 12 日瀏覽,《中央社》, <https://www.nownews.com/news/20171002/2617931>。

³⁶ 「抗衡中國 日本租地擴建吉布地基地」(2017 年 11 月 21 日), 2017 年 11 月 25 日瀏覽,《中央社》, <http://www.cna.com.tw/news/acn/201711210093-1.aspx>。

國漁民經常越境捕撈索國的金槍魚，索馬利亞漁民極為憤怒，開始武裝自己，向非法進入索馬利亞海域捕魚的人發動攻擊，進而發展成各種海盜團體與組織。³⁷

2008年6月2日，聯合國安理會通過第1816號決議，授權各會員國可以有合法「打擊索馬利亞沿海海盜和武裝搶劫的行為」。³⁸ 這年10月7日，安理會通過第1838號決議敦促有能力的國家，與索馬利亞政府合作打擊海盜。12月2日安理會又通過第1846號決議，延長6個月各國打擊海盜行為的授權期限；並於12月16日通過了第1851號決議，進一步加強了打擊海盜行為的授權。³⁹

由於聯合國授權各國合法打擊海盜，可在聯合國約束下適當的展開亞丁灣海域的海軍護航。⁴⁰ 此時大陸經濟正在迅速的發展，大陸各類型的商船、油輪、貨櫃輪、還有大型漁船，必須經過亞丁灣海域的很多，而遭該海域索馬利亞海盜劫持的事件也頻頻發生。大陸有感於國力漸大，加上聯合國又對大陸授權，允許其合法的打擊海盜，就決定要派遣艦隊到索馬利亞實施護航。

三、大陸亞丁灣護航初期的困境

大陸海軍從2008年12月26日，開始執行亞丁灣的護航，此項護航的前4年，相當於第10批次以前，可說護航是倍感艱辛的任務，其原因說明如下。

(一) 綜合補給艦艘數極少

³⁷ 張建軍，「打擊索馬里海盜中的國際合作問題研究」，現代法學（臺北），第31卷，第4期（2009年7月），頁138。

³⁸ CTF-150為多國聯盟海軍特遣組織，成立於2002年12月20日，後勤基地設在東非洲亞丁灣的吉布地，其任務為監視、登船檢查、和阻止在非洲之角（Horn of Africa）從事恐怖戰爭的海上活動。

³⁹ 有關聯合國安全理事會通過之第1838號、第1846號決議案相關內容均可參考聯合國安理會網站，<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/08/s1838.htm>；<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/08/s1851.htm>。

⁴⁰ Darren Lim, "United Nations Governance of Failed States: Proposing the Foundations of a Comprehensive Framework," *Monash University Law Review*, Vol. 32, No. 2 (2006), pp. 296-334.

大陸每批護航，都由 2 艘導彈護衛艦或導彈驅逐艦，配 1 艘綜合補給艦而組成。由於 2008 年時，大陸海軍的綜合補給艦適合長距離遠航的，而且倉儲量夠大的船艦，僅有 887 微山湖艦、886 千島湖艦及 885 青海湖艦等 3 艘，以至於每批次護航任務，3 艘綜合補給艦執行時間都要高達 300 天以上（包括來回航程）。同時，當時尚無岸港可靠，形成淡水、油料及食用蔬菜均缺乏的窘境，並且艦上官兵的精神調適，更是問題重重。

這個重大而難解的問題，是大陸海軍近年來積極製造綜合補給艦，接著量產 889 太湖艦、890 巢湖艦、960 東平湖艦、963 洪湖艦、966 高郵湖艦綜合補給艦的推力。使大陸海軍的亞丁灣護航，從第 11 批次起，就形成 2 艘導彈護衛艦或導彈驅逐艦，與 1 艘綜合補給艦，同時從大陸海軍基地出發，也同時返回大陸海軍基地。在此之前，共軍的綜合補給艦都要一次承擔兩批次的護航任務。

（二）導彈護衛艦艘數不足

大陸海軍在 2008 年實施亞丁灣護航時，不但綜合補給艦極少，連導彈護衛艦或導彈驅逐艦也相當缺乏，以致這項護航，他們要連續在海上漂蕩兩百多天，而且，這批輪到護航，隔沒多久又輪到了，換來換去都是那幾艘護航艦或驅逐艦在輪流護航。

最近 5 年，大陸海軍大量製造軍艦，尤其是導彈護衛艦及導彈驅逐艦，每年都有 10 艘以上的量產成軍（見表 1）。

（三）上岸休整與入港補給不易

大陸海軍亞丁灣護航的前 10 批次，由於任務突然，很多該配套的措施來不及做，所以大陸海軍官兵從大陸海軍軍港出發，到任務結束返回大陸海軍母港止，天天都飄蕩在海上，無法上岸休整或補給，真是苦不堪言。

後來與索馬利亞附近的吉布地等國協定，能夠定期進入附近國家的港口休整與補給了，但仍然無法滿足大陸海軍的需要。譬如進入索馬利亞附近國家的港口，所補給的蔬菜、水果、飲水等，不但衛生標準不足，而且不合乎大陸人的口味；譬如由於沒有屬於自己的營房，所以白天上岸休

整，晚上還要回到狹小的艦上睡覺，不能得到陸地上充分的休息；譬如由於沒有屬於自己的營區，無法在陸地上實施一些必要的訓練（如體能訓練的跑步、打球、游泳等）。

大陸海軍在亞丁灣護航 9 年後，總算在吉布地有了屬於自己的基地。除了可供軍艦停泊、加油、加水，與蔬菜、肉類、糧食、彈藥補給外，這個基地還可滿足官兵的醫療、運動、訓練、及休閒。當然，再隔幾年，這個基地內一定會有中型醫院、商店街、餐廳。除此之外，官兵在自己的基地內活動，也容易維護軍紀的要求與保密的規定。

四、吉布地軍事基地的建立

本文前面已述，吉布地位居紅海要津，介於紅海與亞丁灣交界處，是連接印度洋與紅海的戰略要衝，掌控通往蘇伊士運河的航道，進而控制亞、歐、非三大洲的海上交通往來，戰略位置十分重要。也談到吉布地人口未逾百萬，經濟貧困。加上大陸從 1979 年就與吉布地建交，此後對該國的援助極多，兩國友誼深厚。

在另一方面，大陸海軍在亞丁灣經過多年的護航，感到建立掌握在自己手上的基地之重要性與迫切性。所以 2016 年 11 月 23 至 24 日，大陸中央軍委前副主席范長龍訪問吉布地，他會見了吉布地總統蓋雷（Ismail Guelleh），雙方達成了協議，大陸可在吉國設置其第一個海外軍事基地。事實上，在范長龍訪問吉布地前，雙方早已達成大陸軍方在吉國建立基地的共識。2015 年 5 月 9 日，吉布地總統蓋雷已表示，歡迎大陸來吉布地建設基地。

已有了吉布地總統蓋雷的這項表示，大陸與吉布地政府展開協商，達成大陸可以在吉國建立保障基地，以派駐必要的軍事人員，來執行非洲及西亞方向的護航、維和、人道主義救援等任務，並便於執行軍事合作、聯演聯訓、應急救援、撤僑護僑等任務，以及與其他國家一起，來維護國際戰略通道的安全。

2017 年 7 月 11 日，大陸海軍「吉布地後勤保障基地」正式成立。到

8 月 1 日大陸建軍 90 周年的日子，吉布地後勤保障基地舉行「部隊進駐營區儀式」。大陸為了強化對吉布地的軍事外交，2017 年 8 月 23 日，大陸海軍「和平方舟」醫院船又到吉布地港，展開了為期 9 天的訪問與醫療服務，這是和平方舟號醫院船，在 2010 年到吉布地免費醫療後，該船的第 2 次訪問吉布地。⁴¹

大陸海軍吉布地後勤保障基地的主要任務，主要是對亞丁灣護航艦隊進行後勤補給保障；對大陸派遣蘇丹、剛果（金）、馬里等國的聯合國維和任務部隊，提供後勤、裝備保障和相應支援；對可能出現的相關地區撤僑任務，提供人員駐留和保障支援等。同時，還要擔負起保障基地自身安全的職責。⁴²

五、吉布地自由貿易區建構的效應

大陸在吉布地設置的自由貿易區，在 2017 年 1 月 16 日動工。據英國《BBC》的報導，吉布地自由貿易區將成為「非洲最大的自由貿易區」。該區占地約四十八平方公里，初期投資 3.4 億美元。這個自由貿易區，是由吉布地港口和自貿區管理局及招商局集團，以及大陸大連港集團和億贊普集團等「中」資企業共同投資及營運。它們將進一步幫助吉布地打造區域的物流中心角色，並將成為大陸「一帶一路」戰略幅射非洲的重要支點。這個自由貿易區，將為吉布地創造 1.5 萬個就業的機會，這是吉布地政府極想要的。⁴³ 所以吉布地自由貿易區的建構，不是一項純經濟的投資，它是跟吉布地海軍後勤保障基地有直接關係的。

大陸為了海軍吉布地後勤保障基地的設置，每年除了要付吉布地 2,000 萬美元（約臺幣六億多元）的租金。除此之外，大陸還要花數十億

⁴¹「中國海軍和平方舟醫院船時隔七年再訪吉布地」（2017 年 8 月 23 日），2017 年 10 月 15 日瀏覽，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2017-08/23/c_1121531941.htm。

⁴²「我軍首個海外基地年內將啟用，或部署陸海空軍合成部隊」（2017 年 3 月 7 日），2017 年 10 月 15 日瀏覽，《軍事熱點新聞》，<http://xinwen.eastday.com/a/170307134835413.html>。

⁴³「中資幫吉布地建非洲最大自貿區，將成『一帶一路』重要支點」（2017 年 1 月 18 日），2017 年 10 月 15 日瀏覽，《環球網》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-01/9963882.html>。

美元，投資吉布地的港口與自由貿易區建設。假如吉布地自由貿易區在落成後，每年果然能為吉布地創造 1.5 萬個就業的機會，這對人口不逾百萬，經濟相當落後的吉布地而言，是相當大的誘因。大陸這項投資，對海軍吉布地後勤保障基地 10 年後的再續租約，是有很大作用的。

所以，吉布地自由貿易區建構的效應，至少有 3 個：（一）大陸把吉布地打造成區域的物流中心，使吉布地成為大陸「一帶一路」戰略的一部分，成為幅射非洲的重要支點。（二）在大陸吉布地自由貿易區落成後，希望每年能為吉布地創造 1.5 萬個就業的機會，這有助於吉布地經濟的改善，與部分人民的脫貧。（三）大陸這項投資，對海軍吉布地後勤保障基地 10 年後的租期續約，是會發生很大推力的。

肆、吉布地後勤保障基地對大陸海權發展的影響

2017 年 7 月 11 日，大陸海軍「吉布地後勤保障基地」正式成立，這是大陸海權發展中極為重要的一步。海權的維護，必先走出國境並奔向海洋。假如在國境之外，沒有能掌握在自己手裡的後勤港口，就很難跟別國去爭海權。吉布地後勤保障基地，是大陸海軍在海外建立的第一個基地，其可能的影響是：

一、海外軍事基地是大陸海權發展往前踏的一大步

大陸海軍「吉布地後勤保障基地」的成立，不但是大陸海權發展中重要的一步，還是往前踏的重要一大步。

大陸有近三百萬平方公里的海域，有 3.2 萬公里長的海岸線，但由於明清的海禁，在閉關自守下，大陸的國力自然積弱不振。近年來大陸新型船艦大量出爐，但仍對西方的「中國威脅論」感到焦慮。所以現在大陸的一些作為，仍常投鼠忌器。

2015 年 11 月，大陸外交部對這個基地，所使用的名稱是「吉布地後勤保障設施」，連「基地」一詞都刻意避免。到 2016 年 11 月，大陸中央

軍委前副主席范長龍上將到吉布地訪問時，當時大陸新聞的報導是「吉布地保障設施」。至 2017 年 8 月 3 日，大陸《新華社》的報導，引共軍尹卓少將⁴⁴的話：「中國在吉布地基地的設立，只是後勤保障設施，目的是維護該地區的和平穩定。」⁴⁵

大陸對西方媒體，稱此基地為「海軍軍事基地」甚為不滿，其國防部新聞發言人屢次駁斥。這是因為西方媒體「軍事基地」的意涵，有對外作戰之意，它是攻勢性的。大陸不希望外界對他有這種印象，故以較保守的「海軍後勤保障基地」稱之。

吉布地後勤保障基地的成立，是大陸海權發展中極為重要的一步，它是大陸海軍繼 2008 年 12 月，派遣亞丁灣護航艦隊後的又一舉措。

二、大陸亞丁灣護航形式會隨基地成形而改變

在 2017 年 7 月 11 日，吉布地後勤保障基地成立後，大陸就加派「井崗山號」船塢登陸艦，及「東海島號」半潛船，從廣東湛江港出發駛往吉布地港，這兩艘船艦都在吉布地。加上大陸亞丁灣第 29 批護航艦隊的 054A 飛彈巡防艦「濱州」、「徐州」，以及 903 型綜合補給艦「千島湖」號組成。現階段大陸海軍，在亞丁灣這個地區已有 5 艘軍艦在吉布地泊港。據 2017 年 9 月 29 日《中國時報》報導，大陸在吉布地的這個後勤保障基地，所規劃的碼頭，是可以同時停靠 4 艘以上船艦，包括大陸海軍新一代排水量約 4 萬噸的 901 型綜合補給艦、⁴⁶ 導彈護衛艦，以及執行作戰和人道救援任務的兩棲攻擊艦停靠所需的面積。⁴⁷

⁴⁴ 尹卓，1945 年 9 月生，他退役前是大陸海軍高級研究員，少將軍銜。他長期從事軍事學術研究工作，曾任大陸海軍戰略研究所所長。其研究方向是海軍戰略研究、海軍戰役研究、海軍發展戰略等。

⁴⁵ 「我軍官兵進駐吉布地保障基地 專家：為了維護地區和平」（2017 年 8 月 3 日），2017 年 10 月 31 日瀏覽，《人民網》，<http://military.people.com.cn/n1/2017/0803/c1011-29447460.html>。

⁴⁶ 大陸海軍 901 型綜合補給艦，至今僅 965 呼倫湖艦，該艦於 2017 年 9 月 1 日成軍，排水量 48,000 噸，全長 241 米，全寬 32 米，吃水 10.8 米。第二艘 901 型綜合補給艦為貝爾湖號尚在施工，預計在 2019 年成軍。

⁴⁷ 「吉布地將建多功能碼頭停泊軍艦」（2017 年 9 月 29 日），2017 年 10 月 31 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170929000411-260108>。

當這個後勤保障基地的碼頭全部完工後，大陸海軍在此將可停泊更多的船艦。也許再隔兩、三年後，大陸在此保持 5 至 7 艘的船艦，這是很合理的推論（事實上現階段已有 5 艘）。同時，一方面，當大陸增加亞丁灣的船艦，而索馬利亞海盜卻減少時（事實上在 2012 年後該地區的海盜已減少），另一方面，在吉布地大陸海軍後勤保障基地逐漸完備後，大陸海軍在亞丁灣護航的形式，也會逐漸跟著改變。從某個角度來說，大陸與美軍或俄羅斯裝備上最大的差異，不在於新科技的運用，而是實戰驗證的經驗，共軍自然也明白其中道理。因此，筆者認為，上述情況發生後，大陸海軍護航的形式，除了勢必不斷強調為了深化國際安全合作，並透過聯合國繼續維和行動、國際反恐合作、國際護航和救災行動為由，而持續不斷的實施遠航訓練；同時，大陸亦能舉行「中」外聯演聯訓，更加積極表達願意承擔的國際軍事安全責任及義務，使得未來遼寧艦的訓練，能增加遠航距離，加以驗證國產航母的可靠性，以及培養種子飛行員的珍貴經驗。這些都是武器系統生產之後，最重要的測試方法。

大陸海軍從 2008 年 12 月，第 1 批次亞丁灣護航起，到 2012 年 2 月第 10 批次護航止，由於艦艇缺乏停泊休整的港口，加上這個階段索馬利亞海盜的猖獗，大陸海軍護航艦隊大多採用三角隊型護航。將每次要接受保護的各類船隻，集中置船隊中間，成兩路縱隊前進。將 3 艘軍艦中的 2 艘，航行在靠索馬利亞陸地的海域，呈 1 前 1 後；另 1 艘軍艦行駛在靠印度洋的外圍，因印度洋的外圍敵情顧慮較小。另外，大陸海軍護航艦隊每批次都有數十名特戰隊員隨行，每次執行護航任務時（約每週一批），用直升機將這些特戰隊員，每 4 至 5 人送至被保護的大型商船或油輪上。大陸海軍每次護航都配置有 2 架直升機，這 2 架直升機視敵情的需要，升空執行觀察、情蒐、追蹤、喊話，及驅離等作為。

大約從 2012 年 2 月第 11 批次護航起，由於索馬利亞海盜減少很多，加上這時艦艇停泊休整的港口已談妥，這個階段大陸海軍護航艦隊的 3 艘艦，大多採 1 艘進港休整，另外 2 艘護航的形式。將每次要接受保護的各

類船隻，置船隊的外圍，仍成兩路縱隊前進。將 2 至 3 艘軍艦，成三角隊形或呈 1 前 1 後。另海軍特戰隊員與直升機的行動準則如前不變。這是大陸海軍在亞丁灣護航的第 2 個階段。

現在大陸海軍在吉布地，有後勤保障基地，甚至再隔 1 至 2 年，當保障基地的大型碼頭完工啟用，倉庫裡的後勤糧秣、彈藥等充足後，勢必在保障基地建設中型醫院、商店街、餐廳、招待所等設施。這個階段的綜合補給艦，可能僅擔負來回運送大陸至吉布地的軍需用品，就不單作為反海盜的護航艦。該護航艦隊第 3 個階段的反海盜的性質降低，大陸「海軍亞丁灣艦隊」⁴⁸ 存在價值，在轉換為執行遠洋練兵、外軍交流、聯演聯訓、護僑撤僑等作為。

這個階段，大陸吉布地後勤保障基地的官兵（含軍隊文職人員）的人數還會增加。有外國媒體預測「中國海軍將派遣至少五千名以上的官兵，進入吉布地後勤保障基地，以進行長期的軍事駐紮。」⁴⁹ 筆者認為，這項預測並不可信，很簡單的道理，因現在美國在吉布地的軍事基地，是美國在非洲的最大軍事基地，基地內有 4,000 名美軍（含文職人員）。假如大陸在吉布地的這個基地，人數遠比美國還多，這不但是浪費人力，也會遭受西方「中國威脅」的指控，較合理的預測，應是保持兩千名左右的大陸各類人員。

此外，隨著大陸吉布地後勤保障基地設施的完備、人數的增加、組織機構的相繼建構，再數年後，這個基地的領導（司令員、政委）的位階必會跟著提高。⁵⁰

三、後勤保障基地在穩步前行中仍會繼續轉型

大陸於 2015 年與吉布地政府簽訂內容，是建立保障基地，並派駐必

⁴⁸ 此處值得注意的是「大陸亞丁灣艦隊」已少了「護航」二字，顯見該艦隊的任務已非單純為了護航。

⁴⁹ 「中國海軍出征，正式長期駐紮海外吉布地基地」（2017 年 7 月 11 日），2017 年 11 月 20 日瀏覽，*《IFUUN》*，<http://www.ifuun.com/a20177143837348/>。

⁵⁰ 本文判斷，若干年後，該基地的位階，會調整到正軍級的少將。

要的軍事人員，用以執行非洲及西亞方向，有關護航、維和、人道主義救援等任務，並便於執行軍事合作、聯演聯訓、應急救援、撤僑護僑等事務，以及與其他國家共同維護國際戰略通道的安全。以此觀之，該基地所要遂行的，本來就不完全是後勤保障任務。

所謂軍隊後勤保障，是指軍隊為執行任務，所展開的後勤作為，包括醫療、衛生、環保、營舍、車輛、機船、交通、餐飲等後勤行為。對大陸海軍亞丁灣護航艦隊而言，舉凡為官兵休整所設的招待所、餐廳，或者是為官兵醫療所設的醫院；抑或者是為艦艇停靠、維修所設的碼頭、船塢、維修廠；為官兵交通所設的交通車、交通船、保養廠；為官兵糧秣所設的倉庫、農場、畜牧場、加工廠等，均應屬於後勤保障的範圍。

但大陸海軍吉布地後勤保障基地，要執行維和、人道主義救援、軍事合作、聯演聯訓、應急救援、撤僑護僑等與後勤無關的任務，就可能要強化其外事工作、要加強對外情報蒐集、軍事作戰訓練等作為，這可能就要在該基地內設置軍事訓練場地等軍事設施，甚至在基地內建構有關情報蒐集機構與情報裝備，也就是說，該基地未來將會穩步發展並逐漸轉型。⁵¹

四、大陸兵力投射能力有助於在非洲角色地位的提升

吉布地後勤保障基地，是大陸在國外建構的第一個軍事基地。不管大陸對這個基地的定位，是範圍較小的「後勤基地」，還是內涵較廣的「軍事基地」，由於這個基地是大陸軍方所構建，其所引起各國的注意，是必然的。⁵²

這個基地是大陸兵力投射非洲的具體化，雖然現在只是初期，投入的兵力僅有建屋造房與興建碼頭的工兵及其他勤務人員，還有一些擔任護航

⁵¹ “Live-fire exercises conducted by PLA base in Djibouti” (November 25, 2017), visited date: November, 26, 2017, 《CHINADAILY》, http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-11/25/content_34966883.htm.

⁵² “China has sent troops to its first overseas base, which poses 'very significant operational security concerns' for the US” (July 12, 2017), visited date: October, 19, 2017, 《Business Insider》, <http://www.businessinsider.com/china-troops-to-overseas-base-operational-security-concerns-for-us-2017-7>.

工作，及後勤保障基地安全的特戰隊員。但隨著建築物的增加，許多機構的相繼成立，隨著這個基地建設的逐漸完善，隨著這個基地內各項活動的增加，大陸這個基地的重要性必會突顯，其影響力自然增加。

大陸在非洲的很多會議（包括非軍方的）可能在此召開；非洲各國有些政要，可能會在這個基地的醫院接受照顧治療。時間會改變很多的現狀，當現狀得到強化、優化以後，大陸在非洲的重要地位一定會再提升。

伍、結 語

2013 年 7 月 30 日，習近平主持大陸中央政治局第 8 次集體學習，曾以「建設海洋強國」為題進行研究。習近平說「建設海洋強國，是中國特色社會主義事業的重要組成部分。實施建設海洋強國的戰略性部署，對維護國家主權、安全、發展利益，對實現全面建成小康社會目標，進而實現中華民族的偉大復興，都具有重大而深遠的意義。」習近平又說：「21 世紀，人類進入大規模開發利用海洋的時期。海洋在國家發展格局，和對外開放中的作用更加的重要。在維護國家主權、安全、發展利益中的地位更加突出。」⁵³

中央政治局的集體學習，是大陸高層非常重視的活動。2013 年 7 月，是習近平在 18 大執政後的第 9 個月，當時習近平已注意到發展「海洋強國」的重要性。在習近平 18 大後的 5 年裡，大陸在海權維護方面，從 2013 年整合成立新的「國家海洋局」開始，以及 2014 年與 2015 年的南海三沙積極填海造陸，使大陸有效控制的南海島礁領土增加了許多倍，再到 2017 年海軍吉布地後勤保障基地的成立。除此之外，在過去 5 年中，大陸海軍新艦的成軍接近百艘（見表 1），已使得共軍軍艦的噸位數大增，由此已說明了習近平對大陸海權維護及擴張的雄心。

⁵³ 賈宇（大陸國家海洋局海洋戰略研究所黨委書記）。「學習貫徹習近平海洋強國思想，推進海洋發展戰略」，太平洋學報（北京，2017 年 10 月 23 日），第 25 卷第 10 期，第 25 頁。太平洋學報是大陸國家海洋局主管，由大陸太平洋學會主辦，為中國人文社會科學核心期刊，並於每月發行。

大陸現有海軍大型造船廠包括大連廠、滬東廠、黃埔廠、渤海廠、武漢廠等五處。2017年10月，從衛星航拍照相顯示，上海江南造船廠同時建造13艘軍艦，包括2艘055型導彈驅逐艦、4艘052D型導彈驅逐艦、2艘039B型傳統動力潛艇、5艘726A型登陸艦。⁵⁴ 由此可見，現階段大陸軍艦製造的積極，與海軍軍費投入的龐大。

大陸從2008年開始展開亞丁灣的護航，這個階段世界約有二十個國家，也先後投入該地區的護航工作。剛開始由於都無護航經驗，採取單打獨鬥。以後幾年，這些各國的護航艦隊，開始透過艦隊高層互訪、觀摩學習、聯合演習、情報交換，聯合護航等方式，來反制該地區的海盜，使護航工作成效顯著。至2012年9月以後，由於索馬利亞海盜攻擊各類船舶的成功率極低，該海域的海盜銳減，至少在該海域的海盜劫持成功事件，已甚少發生。

在這種氛圍下，為什麼大陸還要繼續派遣海軍艦隊去亞丁灣護航？還要投入高昂的經費，去建構大陸海軍吉布地後勤保障基地？這當然屬於更高層次的建軍強軍思考，說明習近平要藉強化海軍、鞏固海權，來增加大陸的國際影響力與其國際地位。從鞏固海權進而強化海權，絕不僅僅是海軍軍力與海警警力，在國際社會的角力。它是國家綜合國力的呈現，是政府各部會群策群力，集體對海洋關懷的結果。當然，海軍軍力與海警警力的公權力行使，最容易立竿見影，也最能引起國際社會的正視。

本文是從大陸建構吉布地海軍後勤保障基地，來敘述大陸近年來的海權發展。文中論述大陸海軍軍力發展較多，但也不忽視軍隊以外的各種國力，對海權發展中所扮演的角色地位。

（107年2月6日收稿、107年4月9日/5月1日修正、107年5月11日接受）

⁵⁴ 「一廠抵一國？江南造船廠同框建造13艘軍艦」（2017年11月1日），2017年11月6日瀏覽，〈ETtoday〉，<https://www.ettoday.net/news/20171104/1044361.htm>。

參考文獻

一、中文部分

專書

- 安德魯等，2015/7。中國走向海洋，北京：海洋出版社。
- 馬漢，2016/7。海權論，武漢：華中科技大學出版社。
- 馬漢，2016/5。海軍戰略論，武漢：華中科技大學出版社。
- 馬漢，2015/3。大國海權，武漢：華中科技大學出版社。
- 馬漢，2015/3。海權對歷史的影響，北京：海洋出版社。
- 莊慶達等，2013/9。海洋事務概論，臺北：五南圖書出版股份有限公司。

期刊

- 張建軍，2009/7。「打擊索馬里海盜中的國際合作問題研究」，現代法學（臺北），第 31 卷，第 4 期。
- 賈宇，2017/10。「學習貫徹習近平海洋強國思想，推進海洋發展戰略」，太平洋學報（北京），第 25 卷第 10 期。

網際網路

- BBC 中文網，2012/7/26，「中國稱設三沙警備區與其他國家無關」，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese_news/2012/07/120726_china_sansha.shtml>。
- ETtoday 網，2012/7/26，「『天鯨號』挖泥船回廠整修下一步吹填黃岩島？」，<<https://www.ettoday.net/news/20160616/717365.htm?t=%E3%80%8C%E5%A4%A9%E9%AF%A8%E8%99%9F%E3%80%8D%E6%8C%96%E6%B3%A5%E8%88%B9%E5%9B%9E%E5%BB%A0%E6%95%B4%E4%BF%AE%E3%80%80%E4%B8%8B%E4%B8%80%E6%AD%A5%E5%90%B9%E5%A1%AB%E9%BB%83%E5%B2%A9%E5%B3%B6%EF%BC%9F>>。

- ETtoday 網，2017/2/27，「南沙渚碧島大型機庫可放運 -20 還有 20 多座建物藏導彈」，<<https://www.ettoday.net/news/20170227/873040.htm>>。
- ETtoday，2017/11/1，「一廠抵一國？江南造船廠同框建造 13 艘軍艦」，<<https://www.ettoday.net/news/20171104/1044361.htm>>。
- ETtoday 網，2016/1/6，「衛星都拍到了！越南也在南沙島礁填海建機場、港池」，<<https://www.ettoday.net/news/20160106/625598.htm?t=%E8%A1%9B%E6%98%9F%E9%83%BD%E6%8B%8D%E5%88%B0%E4%BA%86%EF%BC%81%E3%80%80%E8%B6%8A%E5%8D%97%E4%B9%9F%E5%9C%A8%E5%8D%97%E6%B2%99%E5%B3%B6%E7%A4%81%E5%A1%AB%E6%B5%B7%E5%BB%BA%E6%A9%9F%E5%A0%B4%E3%80%81%E6%B8%AF%E6%B1%A0>>。
- IFUUN，2017/7/11，「中國海軍出征，正式長期駐紮海外吉布地基地」，<<http://www.ifuun.com/a20177143837348/>>。
- 人民網，2017/8/3，「我軍官兵進駐吉布地保障基地 專家：為了維護地區和平」，<<http://military.people.com.cn/n1/2017/0803/c1011-29447460.html>>。
- 中時電子報，2017/7/3，「敵友一線間 陸頻造 071 兩棲登陸艦」，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170703003481-260417>>。
- 中時電子報，2017/9/29，「吉布地將建多功能碼頭停泊軍艦」，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170929000411-260108>>。
- 中央社，2017/11/21，「抗衡中國 日本租地擴建吉布地基地」，<<http://www.cna.com.tw/news/acn/201711210093-1.aspx>>。
- 中央社，2017/10/2，「選吉布地建基地 北京有 3 大考量」，<<https://www.nownews.com/news/20171002/2617931>>。
- 中華人民共和國國防部網，2015/5/26，「中國的軍事戰略」，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm>。
- 每日頭條網，2017/7/11，「向吉布地保障基地出征！和井岡山艦同行的為何不

- 是驅護艦？」，<<https://kknews.cc/zh-tw/military/e88x63z.html>>。
- 軍武狂人夢，2017/10/15，「071 船塢登陸艦」，<<http://www.mdc.idv.tw/mdc/navy/china/071.htm>>。
- 軍事熱點新聞，2017/3/7，「我軍首個海外基地年內將啟用，或部署陸海空軍合成部隊」，<<http://xinwen.eastday.com/a/170307134835413.html>>。
- 參政消息網，2017/12/25，「銳參考 | 黨中央、國務院頻發賀電！2017 年十大國之重器（10）」，<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2017/1225/2249287_10.shtml>。
- 新華網，2013/3/14，「十二屆全國人大一次會議選舉產生新一屆國家領導人 批准國務院機構改革和職能轉變方案」，<http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/14/c_115027733.htm>。
- 新華網，2017/8/1，「我駐吉布提保障基地部隊進駐營區儀式舉行」，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2017-08/01/c_1121414692.htm>。
- 新華網，2017/8/23，「中國海軍和平方舟醫院船時隔七年再訪吉布地」，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2017-08/23/c_1121531941.htm>。
- 新華網，2018/3/21，「中共中央印發「深化黨和國家機構改革方案」（2018 年 3 月 21 日）」，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2018-03/21/content_4807520_3.htm>。
- 新浪新聞網，2017/4/9，「全軍新調整組建 84 個軍級單位習近平發布訓令」，<<http://news.sina.com.cn/china/xlxw/2017-04-18/doc-ifyeimqc4751632.shtml>>。
- 鳳凰網，2017/11/7，「菲律賓擔憂中國的造島神器會出現在南海」，<http://news.ifeng.com/a/20171107/53051534_0.shtml>。
- 趙文君、魏聖曜，2014/7/11。「2014 年『中國航海日』將首次發布航海日公

告」，《新華網》，<<http://www.maritimeday.gov.cn/contents/3/1933.html>>。
環球網，2017/1/18，「中資幫吉布地建非洲最大自貿區，將成『一帶一路』重要支點」，<<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-01/9963882.html>>。
澳亞網，2017/11/25，「中國吉布提升級為戰略夥伴關係：更廣泛領域『雙方互有需要』」，<http://mastvnet.com/news/china/2017-11-25/news_content_203581.shtml>。
蘋果電子報，2017/9/21，「中華神盾 052D 型配備垂直發射器能射 64 枚各類導彈」，<<https://hk.news.appledaily.com/china/realtime/article/20170921/57237665>>。

二、英文部分

期刊

Darren Lim, 2006. "United Nations Governance of Failed States: Proposing the Foundations of a Comprehensive Framework," *Monash University Law Review*, Vol. 32, No. 2, pp. 296-334.

網際網路

Business Insider, 2017/7/12, "China has sent troops to its first overseas base, which poses 'very significant operational security concerns' for the US," <<http://www.businessinsider.com/china-troops-to-overseas-base-operational-security-concerns-for-us-2017-7>>.
BBC.NEWS, 2017/11/8, "Djibouti country profile," <<http://www.bbc.com/news/world-africa-13231761>>.
BBC.NEWS, 2015/6/16, "Why are there so many military bases in Djibouti?," <<http://www.bbc.com/news/world-africa-33115502>>.
CNBC, 2016/3/31, "China military to set up first overseas base in Djibouti," <<https://www.cnbc.com/2016/03/31/china-military-to-set-up-first-overseas-base-in-djibouti.html>>.

CHINADAILY, 2017/11/25, “Live-fire exercises conducted by PLA base in Djibouti,” <http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-11/25/content_34966883.htm>.

Inss, 2016/2/1, “The Dragon’s Tail at the Horn of Africa: A Chinese Military Logistics Facility in Djibouti,” <<http://www.inss.org.il/publication/the-dragons-tail-at-the-horn-of-africa-a-chinese-military-logistics-facility-in-djibouti/>>.

Lowy Institute, 2017/12/2, “SOUTH CHINA SEA,” <<https://www.lowyinstitute.org/issues/south-china-sea>>.

The Economist, 2012/4/7, “China’s military rise: The dragon’s new teeth,” <<http://www.economist.com/node/21552212>>.

The Lowy Institute, 2015/5/26, “AMP China Series: Intentions behind China's foreign policy,” <<https://soundcloud.com/lowyinstitute/amp-china-series-intentions-behind-chinas-foreign-policy>>.

WSJ, 2015/11/26, “China to Build Naval Hub in Djibouti ,” <<https://www.wsj.com/articles/china-to-build-naval-logistics-facility-in-djibouti-1448557719>>.

論歐巴馬政府南海政策執行之變化 ——航行自由

An Analysis of the Transitions of Obama Administration's South China Sea Policy: Freedom of Navigation

歐陽子惇 (Ou Yang, Tzu-Chun)

國立臺灣師範大學政治研究所研究生

王冠雄 (Wang, Kuan-Hsiung)

國立臺灣師範大學政治學研究所教授

摘要

本文主要研究目的，是從 1979 年美國航行自由計畫之制定為出發，探討到歐巴馬 (Barack Obama) 政府任內之航行自由計畫是否有何本質或戰略之改變。作者認為，在近年南海爭端情勢上升之矛頭多指向中國大陸在南海島礁的填海造陸行為時，美國以捍衛南海航行自由為號召，加大挑戰大陸在南海海域之主權主張。而相較過去航行自由計畫之任務內容僅公布年度挑戰國家與過度海域主張之項目，自 2015 年開始，美國於南海執行航行自由計畫已漸轉為公開方式，較過去更「頻繁」與「實際」地挑戰區域內過度海域主張之國家。該轉變之背後意涵是對大陸快速、大規模地填海造陸所引起之區域現況改變之擔憂，而美國透過公布每次執行航行自由計畫行動的主要目的有 3：第 1，以維護航行自由之國際法之基礎；第 2、維持美國在區域內的領導地位；第 3，透過航行自由行動，向區域盟友提供安全保證。

關鍵詞：南海、航行自由計畫、航行自由、歐巴馬政府

Abstract

The purpose of this paper is to explore whether the U. S. Freedom of Navigation Program has changed fundamentally or strategically under President Barack Obama's administration since its set up in 1979. As China's construction of artificial islands and military activities in recent years has raised the tension in the South China Sea, the United States keeps on conducting FONOPs to challenge the excessive maritime claims by the countries in the area to protect the right of freedom of navigation. Since 2015, the challenges to the claimants under FONOP in South China Sea has become more open, frequent, and precise. In view of China's changing the status quo in the South China Sea, U. S. keeps exercising FONOPs the purposes of which are as follows: first, to protect the right of freedom of navigation under international law; second, to maintain the U.S. leadership in the area; third, to provide security guarantee to her allies in the area.

Key words: South China Sea, Freedom of Navigation Program, Freedom of Navigation, Obama Administration

壹、前言

美國國防部於 2017 年 12 月底公布 2016 年 10 月至 2017 年 9 月之間的「航行自由年度報告」(Annual Freedom of Navigation Report)，點名 22 個過度主張海洋主權之國家，前 1 年則列舉出 13 國。綜觀美國國防部網站上公開之航行自由年度報告，自 1992 年起，每年必然會點名至少一名南海爭端方成員。¹

而根據歷年的年度報告，臺灣、菲律賓等南海主權聲索國來受到美國點名過度主張項目為 2 到 3 項。其中，針對臺灣，美國主要挑戰了「過度直線基線」與「軍艦領海無害通過的優先許可」(2000-2003 年挑戰我國「24 浬安全區」主張) 2 項主張；針對菲律賓則主要挑戰其「過度直線基線」、「主張群島水域為內水」。針對大陸則計有 6 項，包含「過度直線基線主張」、「領海無害通過的預先許可申請」、「鄰接區的司法管轄權」、「專屬經濟區上空的司法管轄權」、「將外國船隻於專屬經濟區內測量活動視為犯罪行為之國內法律」與「無進入一國領空企圖之外國飛行器通過航空識別區之限制」。從上述針對大陸之過度主張項目之多，幾乎可以確定美國近年執行航行自由計畫之主要挑戰對象應為大陸。

近年來，南海爭端情勢上升，美國以捍衛南海航行自由為號召，多次出動驅逐艦或航空母艦，挑戰大陸的海域主張。而大陸則以南海從未有阻礙航行之事件或疑慮，反擊美國的挑戰行為才是企圖破壞南海區域現狀。美國也一改過去之作法，有別過去於每年春季統一公布前一年度所挑戰各國過度海域主張之「航行自由」年度報告，²自 2015 年開始，美國每於南海挑戰區域國家之海域主張之後，該次航行自由行動即可立見於媒體、並得到美國國防部或國務院之承認，達到宣傳之目的。

¹ 南海爭端方包含：中國大陸、菲律賓、越南、馬來西亞、臺灣、汶萊。但自 1992 年執行該計畫以來，未挑戰汶萊之過度海域主張。

² “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports” (December 31, 2017), download date: July 31, 2018, 《United States Department of Defense》, <http://policy.defense.gov/OUSDPOffices/FON.aspx>.

縱然根據 1982 年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea),³ 船舶於公海享有航行自由權, 美國身為南海爭端國之域外國家, 何以將航行自由計畫引入南海海域, 並挑戰南海周邊國家之主張, 甚至是部分國家之領海法, 是否意味美國否定這些國家之海域主張, 認為南海為公海? 倘若美國真利用執行航行自由計畫此國際法主張做為介入維持南海區域穩定之手段, 若能了解其在執行航行自由行動任務之公開與否、時機選擇、手段或挑戰項目之偏好有無, 應更能了解美國於南海區域除了航行自由權之外, 是否還有其他所欲維護之權利與權益。

本文首先以美國航行自由計畫之政策內涵為出發, 探討美國在南海海域之國家利益及基本立場, 之後聚焦於歐巴馬總統第 2 任期所提之「重返亞太」之戰略布局, 企圖整理出其利用航行自由計畫所欲達成之目的, 了解近年實際政策執行之轉變, 檢視美國航行自由計畫政策於南海區域之效果與影響力, 是否單純為捍衛航行自由而行使該政策, 亦或是針對區域內國家之特定行為而進行之。

在內容安排上, 主要包括五個部分, 第 1 是《聯合國海洋法公約》下之航行自由基本內涵與美國航行自由計畫之政策制定背景; 第 2 則將範圍縮小, 檢視美國歷年南海政策之變化; 第 3 分析歐巴馬政府時期「重返亞太政策」下南海政策之內涵; 第 4 則從 2015 年後 4 次航行自由計畫行動檢視該政策之執行與效果, 最後一部分為結論。

貳、公海航行自由與美國航行自由計畫

一、公海自由航行權

³ 1982 年 4 月 23 日通過之《聯合國海洋法公約》, 於 1982 年 12 月 10 日開放簽署, 目前已有 168 個締約方, 請參見: “Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements” (Last updated: November 6, 2017), download date: November 15, 2017, 《*Oceans & Law of the Sea, United Nations*》, http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#Agreement%20relating%20to%20the%20implementation%20of%20Part%20XI%20of%20the%20Convention.

目前的公海航行自由權主要依據 1982 年《聯合國海洋法公約》，在未法典化前，是一國際習慣法，可追溯回 17 世紀，由當時航海發達的荷蘭共和國所提出。在此之前，世界海洋上，一直由葡萄牙與西班牙作為航海事業的老大。1493 年，教皇為解決雙方海域爭端，以托爾德西利亞斯條約（Treaty of Tordesillas）畫出一條「教皇子午線」（Papal Meridian），以東範圍屬葡萄牙、以西劃給西班牙，各自在勢力範圍中互不侵犯。16 世紀下半葉，荷蘭於東印度的貿易活動開始蓬勃，葡萄牙認為荷蘭觸犯了「教皇子午線」所劃給葡萄牙的海上勢力範圍，據此要求荷蘭離開該海域的貿易。而荷蘭則以捕獲葡萄牙船隻及該船隻上貨物做為拒絕的回應，遂有葡萄牙籍船隻被捕獲的「卡特琳娜號案」以及為荷蘭辯護的格勞秀斯（Hugo Grotius）的《海洋自由論》提出，認為葡萄牙不能壟斷海洋或提出主權要求，海洋應該為所有國家開放、使用。⁴

待英國海權實力增加崛起後，1618 年英國人賽爾頓（John Selden）提出了與格勞秀斯相反的《海洋閉鎖論》，認為海洋與陸地一樣，可以被人類占據、瓜分占領；兩方辯論持續了整個 17 世紀，直到 1817 年，英國威廉斯科特爵士（Sir William Scott）在「路易斯號案」中，明確否定了《海洋閉鎖論》。其認知到海洋過於龐大，人類無法有效控制水域外，更體悟到開放的海洋，才更有利於海洋霸權國家自由通行於各大洋，行使權力，《海洋自由論》開始逐漸發展為國際習慣，成為往後各項海洋法公約的基礎。⁵

1918 年，第一次世界大戰結束，美國總統威爾遜提出了 14 點和平原則，廢除秘密外交，限制軍備，恢復歐洲狀態，以建立一可維持世界和平的國際體制。其中，航海自由權列為 14 點和平原則的第 2 項。

⁴ 張磊，「論國家主權對航行自由的合理限制——以『海洋自由論』的歷史演進為視角」，法商研究（中國大陸），第 5 期（2015 年），頁 175-177。

⁵ John Dodson, *A Report of the Case of the Louis, Forrest, Master: Appealed from the Vice-Admiralty Court at Sierra Leone and Determined in the High Court of Admiralty, on the 15th of December 1817: with an Appendix* (London: J. Butterworth & Son, 1817), pp. 8-10. Download date: October 15, 2017, https://books.google.com.tw/books?id=b3wDAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=zh-TW&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

1958 年聯合國海洋法會議中，第 2 委員會通過草案，列出公海的 4 大自由：航行自由、捕魚自由、鋪設海底電纜及油管自由、上空飛行自由。而有關領海之寬度，則因挪威與西班牙等國欲主張大於 3 浬之領海寬度，而未能達到協議。但是就領海之「無害通過權」及「軍艦通過領海是否應該得沿海國授權」兩項取得到共識，規範「無害通過權」應「通過領海時不得妨礙沿海國之安全」；軍艦通過領海之規定，得到美國與北約國家等海權國家之關注，在最後投票結果中決定去除了原條文中「授權」一字，僅需通知沿海國。⁶

1982 年《聯合國海洋法公約》限制一國之領海內，該沿海國具有排他之專屬權，但第 17 條規定，在本公約限制下，所有國家之船舶均享有無害通過領海的權利。第 87 條有關公海自由部分，則規定公海對所有國家開放，沿海國與內陸國都可以在公海享有航行、飛越、鋪設海底電纜與管道、建造人工島嶼、捕魚、科學研究等自由。⁷ 由《聯合國海洋法公約》之規定可知，領海之外，基於國家主權不會延伸出其領海範圍，各國之公海航行自由應受到保障，因此「航行自由」在「本質上是一消極的權利表現形式」。⁸

截至目前，1982 年的《聯合國海洋法公約》締約國共有 168 國。⁹ 美國柯林頓（Bill Clinton）前總統簽署了該公約，美國國會卻不予批准。對於美國此一海洋霸權，雖未批准《聯合國海洋法公約》，仍多次表示願意尊重與遵守意願，¹⁰ 宣布接受公約中所規範之 12 浬的領海寬度與 200 浬的

⁶ 張玉生，美國海洋政策（臺北：黎明文化事業股份有限公司，民國 81 年 12 月，初版），頁 54。

⁷ 《聯合國海洋法公約》第 87 條中，關於鋪設電纜和管道、建造人工島嶼和其他設施，受到第六部分「大陸礁層」有關規定的限制；捕魚自由受到第二節規定限制；科學研究自由，受到第六部分與第十三部分「海洋科學研究」的限制。

⁸ 王冠雄，「航行自由內涵及其在南海海域意義之初探」，第三屆兩岸國際法學論壇學術研討會實錄（臺北：國立政治大學國際事務學院國際法學研究中心，2013 年 4 月），頁 72-73。

⁹ “Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements”。

¹⁰ 根據雷根政府於 1982 年 7 月所公布之聲明，美國宣布不簽署《聯合國海洋法公約》主要是因為無法接受公約中有關深海床採礦制度。雷根政府認為，公約中的規定與工業國家之利益相違背，同時也無助於開發中國家。

專屬經濟海域範圍，¹¹ 同時警告國際社會，美國將不會默認任何國家對航行、飛越或其他公海權利與自由有關之片面限制主張。¹² 美國將在挑戰世界各海域之航行自由權利時，就其對該海域之定義，援引《聯合國海洋法公約》之規定，進行對應之挑戰主張，以維持其挑戰之合法性。因此，應能透過美國實際執行航行自由計畫之手段，了解其與傳統公法所定義之航行自由權有無差異，以了解美國是否具堅持或創造其海洋秩序之企圖。

二、航行自由計畫

美國航行自由計畫，則始於 1979 年卡特（Jimmy Carter）政府時期。當時國際間正就《聯合國海洋法公約》的簽訂進行談判最後階段。在聯合國海洋法公約會議結束後 3 年間，美國針對違反海上航行自由的案例，提出了 40 件抗議書。中國國際問題研究院美國研究所副所長沈雅梅指出，航行自由計畫是美國有鑑於《聯合國海洋法公約》制定過程中，發展中國家對於海底資源分配與和平利用海洋提出有別於過去之主張，「不得不採取主動去保衛其權力免受沿海國家的非法侵蝕」，在美國未加入《聯合國海洋法公約》的情況下，以其海洋實力、武力等手段，自由進出各大海洋，以維護美國的海洋霸權。¹³

美國國防部自 1991 年起，¹⁴ 每年 3、4 月間，都會在其網站上公布前 1 年度航行自由報告，透過國防部與國務院合作，利用軍事行動宣示、外交抗議、與國防部或國務院對外諮商 3 方面進行。¹⁵ 並且條列出過度主張海洋權力的國家以及過度主張理由。目前 2016 年度報告為最新之執行計

¹¹ 宋燕輝，美國與南海爭端（臺北：元照出版有限公司，2016 年 4 月），頁 220-221。

¹² 原文為：“The United States will not, however, acquiesce in unilateral acts of other states designed to restrict the rights and freedoms of the international community in navigation and overflight and other related high seas use.” United States Oceans Policy, Statement by the President, (1983/3/10).

¹³ 沈雅梅，「『航行自由』，美國從 1979 年就開始玩兒，為何今年力不從心？」（2017 年 8 月 24 日），2017 年 10 月 15 日下載，《搜狐網》，http://www.sohu.com/a/167038022_600557.

¹⁴ “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports”.

¹⁵ “Freedom of Navigation Program Fact Sheet” (March 2015), download date: October 15, 2017, 《United States Department of Defense》，[http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20\(March%202015\).pdf](http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf).

畫報告書。由於過去航行自由計畫為不公開，因此實際執行日期、時間、次數等細節難以取得。

對此，根據美國國防部前發言人 Jeff Davis 表示，美國進行幾十年的航行自由計畫並不針對特定國家；僅對有過度主張領海的國家，美國以無害通過方式挑戰其越權主張。而南海地區應繼續做為國際航道，讓所有國家得以自由航行通過。¹⁶

綜觀美國航行自由報告，美國歷年所執行的航行自由行動中點名的國家，除了南海的 5 國 6 方、東海的日本與韓國外，還包含了南亞的印度、馬爾地夫、中南美洲的尼加拉瓜、厄瓜多、秘魯、阿根廷、巴西、秘魯，中東的利比亞、伊朗、阿曼，唯獨不見歐洲與非洲國家。此外，針對某一國家之海域的過度主張，美國也未必是年年執行航行自由行動。

在美國航行自由計畫中，海域過度主張的內容包含：過度主張直線基線、軍艦於領海進行無害通過時須優先獲得許可、專屬經濟區內軍事行動須預先批准等等。而若從整體觀之，挑戰領海過度主張的國家數量有下降、專屬經濟區過度主張的國家數量有增加的趨勢，並可以 2004 年為一分水嶺。在 2004 年後，行動重心集中在專屬經濟區內的軍事行動限制與規定，以及上空的管轄權，¹⁷ 代表美國的航行自由行動目標不再只聚焦在海洋，更包含上空。

美國國防部立場認為其在南海的航行自由計畫是為維護國際航道之海域的自由通行，而歐巴馬政府在針對南海爭端國家如菲律賓、越南、臺灣、馬來西亞時，均挑戰其領海主張；針對大陸時，則外加挑戰其專主經濟區上空或海洋之管轄。而從歷年年度報告之挑戰次數及項目可知，自 2007 年開始，大陸已經成為美國執行航行自由計畫的主要挑戰對象。又 2015 以後，占據媒體焦點的南海航行自由行動均是以挑戰大陸島礁主張為主。

¹⁶ 雷旋，「五角大樓發言人：美國南海巡航就是要挑戰『越權主張』」（2015 年 11 月 5 日），2017 年 10 月 15 日下載，〈BBC 中文網〉，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/11/1511105_south-china_sea_us_china。

¹⁷ 祈昊天，「規則執行與衝突控管—美國航行自由行動解析」，亞太安全與海洋研究（中國大陸），第 1 期（2016 年），頁 22。

三、小結

公海航行自由權的概念始於 17 世紀，由當時航海技術領先的荷蘭首先提出，打破原先由西班牙與葡萄牙所壟斷、以「教皇子午線」為準所劃分之海洋勢力範圍；經歷了「海洋自由論」與「海洋閉鎖論」的辯論後，英國認知到海洋過於龐大，主張開放的海洋，更有利於海洋霸權國家自由通行。1982 年《聯合國海洋法公約》完善了此一規定，使各國於公海之航行自由受到保障。

美國作為後起之海洋霸權，雖因《聯合國海洋法公約》中有關國際海床底土資源開採的限制而未簽署該公約，仍多次強調、支持海洋航行自由之權利。而 1979 年的航行自由計畫，即是以國內立法，透過國防部與國務院合作，以軍事行動、外交抗議、兩院對外諮商等方式，挑戰相關國家之過度海域主張，維護國際航道之公海及其上空之航行自由。

參、美國南海政策

美國的航行自由計畫政策始於 1979 年，由卡特總統所提出，並在往後為各任政府所執行。以下檢視卡特總統、雷根（Ronald Reagan）總統、老布希（George H.W. Bush）總統、柯林頓總統、小布希（George W. Bush）總統之南海政策以及航行自由計畫之執行狀況：

一、卡特政府

美國的航行自由計畫由卡特總統（Democratic Party, 1977-1981）於 1979 年首次提出。在提出航行自由計畫之前，對於第 3 次《聯合國海洋法公約》的簽訂，卡特政府一向極為重視。在會議結束後 3 年間，美國針對違反海上航行自由的案例，提出了 40 件抗議書。¹⁸

¹⁸ Dodson, *A Report of the Case of the Louis, Forrest, Master: Appealed from the Vice-Admiralty Court at Sierra Leone and Determined in the High Court of Admiralty, on the 15th of December 1817: with an Appendix*, pp. 113-115.

卡特總統上任之前，南海剛發生 1974 年的越「中」西沙海戰。當時，美國第七艦隊雖然嚴密監控大陸的行為，卻未介入爭端，也未協助當時所支持的南越政府，採取絕對中立的立場。當越戰結束後，南北越統一，福特總統於 1975 年發表「新太平洋主義」(New Pacific Doctrine)，以維護太平洋地區權力平衡。¹⁹

卡特總統上任時逢越戰剛結束、蘇聯與越南剛建立友好關係，與大陸關係正常化之際，蘇聯透過租借越南金蘭灣，得以監控美軍於菲律賓基地的軍事行動。蘇聯進入南海區域情勢已成定局，美國不直接介入南海周邊國家的軍事行動，避免提升南海衝突，並與東協各國保持密切經貿合作關係，以達到南海地區之權力平衡。²⁰

而美國的航行自由計畫亦是此階段之手段之一。卡特在宣布此計畫時表示：「鑑於美國在世界事務中的顯著地位，他感到不得不採取主動去保衛其權利免受沿海國家的非法侵蝕。」²¹

二、雷根與老布希政府

雷根政府 (Republican Party, 1981-1989) 時期，素有美國的「海洋戰略」年代之稱。在 1982 年《聯合國海洋法公約》第 3 次會議結束後，並未立即簽署《聯合國海洋法公約》，因為雷根總統認為第 11 部分有關國際海床底土資源開採的限制，不利美國國家利益，不過總統仍利用行政命令，對自由航行權進行定義與規範。

1982 年底公布《國家安全決策指針 72 號》(National Security Decision Directive 72) 文件，以 United States Program for the Exercise

¹⁹ 「新太平洋主義」(New Pacific Doctrine) 是福特總統針對亞太地區所提之政策綱領，加強與日本的夥伴關係，完成與中國關係正常化，與任何國家都不具敵意之亞太新關係。請參考：” Address by President Gerald R. Ford at the University of Hawaii” (December 7, 1975), download date: October 15, 2017, 《Gerald R. Ford Presidential Library & Museum》, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/750716.asp>.

²⁰ 林蘋蘋，「美國柯林頓政府對南海爭論問題立場之研究」，淡江大學美國研究所碩士論文 (1997 年)，頁 74-76。

²¹ 曲升，「美國『航行自由計畫』初探」，美國研究 (中國大陸)，第 1 期 (2013 年)，頁 110。

of Navigation and Overflight Rights at Sea 為主旨，說明美國在不同意加入《聯合國海洋法公約》時，有必要詳細列舉 6 類「過度海洋主張」（Excessive Maritime）之情況以保護美國利益，包含：1. 未被美國承認的歷史海灣或水域。2. 大陸領海基線未依照《聯合國海洋法公約》劃設。3. 針對超過 3 浬未到 12 浬領海範圍內有：a. 用於國際航行的重疊海峽，但不准予潛艦、軍機飛越、軍艦無預先通知通行；b. 軍艦通過需要預先通知獲授權；c. 核動力船艦通過需要特殊規定者要求。4. 領海寬度主張超過 12 浬。5. 其他關於 12 浬外如專屬經濟區內與公海自由有關之限制。6. 群島主張涉及：a. 未符合《聯合國海洋法公約》；b. 不准群島水域航道之無害通行。並且美國會例行的執行以上主張以保護美國權利。²²

在南海政策部分，雷根延續卡特總統的政策，採取「回歸亞洲」與「驅使蘇聯撤退」兩政策，加強與東協國家的國防安全關係，最後於 1988 年越「中」再度爆發南沙衝突，但適逢總統選舉年，雷根態度偏向消極，雖表示「密切注意，但美國立場是不支持任一爭端者。」²³ 卻也未排除日後介入衝突的可能性。

繼位的老布希總統（Republican Party, 1989-1993），對於南沙爭議，也採取「消極不介入態度」，僅強調航行自由之重要，筆者推論理由：（一）美國不介入各國主權主張爭議，不僅不會被迫選邊站，還可以繼續在南海合理地捍衛其航行自由的立場；（二）對南海爭議領土主權，採取模糊立場，可以保有彈性談判空間。總結來說，對南海採取消極、不介入立場，有助於美國一貫的「航行自由」立場，並視情勢發展採取相關因應措施。

關於航行自由計畫，老布希總統於 1990 年公布《國家安全決策指針

²² “United States The White House National Security Decision Directive 72” (December 13, 1982), download date: October 15, 2017, 《Federation of American Scientists》, <http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-072.htm>.

²³ 林蘋蘋，「美國柯林頓政府對南海爭論問題立場之研究」，頁 74-76。

第 49 號》²⁴（又稱航行自由計畫，NSD-49）其中對於該計畫的目的、過度主張的類型、國防部與國務院的分工上，進行詳盡的規範，延續、完整此一計畫。

三、柯林頓政府

柯林頓總統（Democratic Party, 1993-2001）於 1994 年同意簽署《聯合國海洋法公約》，然而卻在國會被擋下。在菲「中」美濟礁事件後隨後，相較於過去總統均以不介入的消極態度，美國國務院發表一份「南海聲明」文件，表示：

「……對南（中國）海地區……情勢緊張表示關切……美國願意就各爭端國視為有助解決紛爭之任何方法予以協助。……維持航行自由係美國之基本利益。南（中國）海地區所有船舶及航空器之無害通行，對整個亞太區域，包括美國在內之和平與繁榮，乃至為重要。……」²⁵

時任美國助理國防部長奈伊（Joseph Nye）曾在國際會議中對記者表示，美國對南海領土主權爭端不採取任何立場，但對南海航行自由之維持則採取強烈立場。²⁶ 從上述 3 個事件：總統簽署《聯合國海洋法公約》、國務院發表「南海聲明」、國防部公開表示對南海航行自由之立場，可以看出柯林頓政府對於《聯合國海洋法公約》以及維護美國航行自由權利的重視。

柯林頓政府認為，《聯合國海洋法公約》所保障之海洋航行自由，對

²⁴ “United States The White House National Security Directives 49” (October 12, 1990), download date: October 15, 2017, 《*Federation of American Scientists*》, <http://fas.org/irp/offdocs/nsd/nsd49.pdf>.

²⁵ “Daily Press Briefing” (May 10, 1995), download date: October 15, 2017, 《*United States Department of State*》, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html.

²⁶ Nkeiru Joe, “An Analysis of the United States’ Freedom of Navigation Program in relation to International Regimes, Norms and National Interest,” *Brussels Journal of International Studies*, Vol.4 (2007). pp. 86-88.

美國國家安全與經濟具有重大國家利益。²⁷ 由此可知，簽署《聯合國海洋法公約》對柯林頓政府來說，是可以強化其在南海區域實質參與的大前提，達到「符合國際法」之標準，得到沿海國家之信服。

1995年，《總統決策指針第32、33號》(PDD/NSC-33)中，針對航行自由與軍事行動，制定政策程序，但內容未公開。²⁸

四、小布希政府

小布希政府(Republican Party, 2001-2009)上任後延續過去政府基地關閉與重整的法案之外，進行全球軍事基地重新部署的計畫，並由時任國防部長倫斯斐於2003年發表了「全球軍事展現與基地整合戰略備忘錄」。²⁹

任內第一年即發生震驚全球的九一一恐怖襲擊事件，使得小布希總統前3、4年政策重心以反恐為主，並採取先發制人的預防戰爭措施；具有龐大伊斯蘭教信徒的南海周邊國家亦是反恐行動的目標之一，加上其個人與政黨傾向對大陸崛起意圖的不確定，使得小布希在全球部署的大框架下，從過去「重歐輕亞」走向「重歐偏亞」，裁減駐歐美軍，強化與日本同盟關係，直接點名圍堵大陸，重建同盟國關係。³⁰

小布希任內的對於維護航行自由政策之轉變，可以反映在美國執行航行計畫報告的公布上—2001-2003年的年度報告是統一於2004年公布、2004年受航行自由計畫挑戰的國家總數量也只有7個，2005年6個、

²⁷ “Message from the President of the United States Transmitting United Nations Convention on the Law of the Sea, with annexes, done at Montego Bay, December 10, 1982(The “Convention”), and the Agreement relating to the Implementation of Part XI of The United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, with Annex, adopted at New York, July 28, 1994(The “Agreement”), and signed by the United States, Subject to Ratification, on July 29, 1994”(October 7, 1994), download date: October 15, 2017, 《United States Senate Committee on Foreign Relations》, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/treaty_103-39.pdf.

²⁸ 王傑群，「美國布希政府亞太軍力部署調整對區域安全的影響(2001-2006)」，中興大學國際政治研究所碩士論文(2006年)，頁110。

²⁹ 王傑群，「美國布希政府亞太軍力部署調整對區域安全的影響(2001-2006)」，頁100。

³⁰ 陳一新，「布希政府亞太戰略的構想與部署」，遠景基金會季刊(臺北)，第2卷第4期(2001年)，頁6-14。

2006 年 5 個，為歷年來最低，但其中在南海部分則從 2004 年開始逐年上升、2007 年後皆為 4 個，並且首度挑戰了大陸的專屬經濟區主張，符合小布希總統在反恐戰爭平緩後回到亞太、對大陸所採取圍堵的政策趨勢。

而 2001 年的美「中」撞機意外與 2009 年無暇號事件，也可以看出布希政府在面對大陸時，態度的強硬。與民主黨政府不同的是，共和黨保守色彩濃厚的布希總統並不會利用強化國際社會既有建制，而是透過 2003 年《參謀長聯席會議 CJCSI 2420.01A 文件》（美國航行自由及敏感區域報告）與 2005 年國防部《DoDD C-2005.1 文件》（美國海上航行與飛越權力計畫）等國家計畫，強化自身實力，行使國家權利。

五、小結

綜上所述，不論是 1974 年越「中」西沙海戰或 1988 年越「中」的南沙衝突，美國雖緊密監控情勢發展，但從未介入衝突，僅強調航行自由之重要性，此舉有助美國持續在南海合理地捍衛航行自由之立場，並針對有爭議之領土主權保有談判空間。在菲「中」美濟礁事件後，美國國務院發表了「南海聲明」，再次強化美國對南海航行自由之強烈立場。

在航行自由計畫政策上，卡特政府首先利用航行自由計畫，保護美國於南海權利之餘，使航行自由計畫成為美國在南海區域維持權力平衡的手段。到了雷根總統時期，在未簽署《聯合國海洋法公約》的前提下，仍利用行政命令，完善了對自由航行權之定義。老布希總統則針對該計畫之目的、過度主張的類型、國防部與國務院之分工進行詳盡規劃。柯林頓總統時期，制定了航行自由計畫之政策程序。到了小布希政府時期，雖需因應反恐戰爭，但仍在後期轉回亞太，首度挑戰大陸之專屬經濟區主張。

肆、歐巴馬「亞太再平衡」下之南海政策內涵

一、亞太再平衡政策

隨著反恐戰爭的結束，大陸崛起所伴隨的海軍勢力挑戰著美國在西太平洋既有勢力範圍，促使歐巴馬（Democratic Party, 2009-2016）政府於2009年宣布「重返亞太政策」，³¹ 2011年更強調了「21世紀是太平洋地區的世紀」，³² 將軍事布局重心轉往亞太地區。

2009年也是越南、菲律賓、馬來西亞等國向《聯合國大陸礁層界限委員會》（United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf）提交各國在南海海域之大陸礁層外部界限的劃界之期限，這也激化了南海區域的島嶼主權爭議矛盾。資源與經濟衝突上，大陸與越南、菲律賓鑽油平臺事件與漁業資源爭奪，亦屢屢觸動南海區域緊張局勢。

與過去歷任美國政府不同的是，時任美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在2010年7月於越南河內出席東協區域論壇部長會議時，明確的表示南海島嶼領土爭議事關「美國國家利益」的說法，³³ 包含南海的航行自由（Freedom of navigation）、亞洲海洋資源的開放（Open access to Asia's maritime commons）、國際法之尊重（Respect for international law）等3項，³⁴ 呼籲南海爭端國應以符合國際法規範之外交協商等和平手段解決爭議。

希拉蕊此一談話被視為是美國南海政策之重大調整。³⁵ 時任大陸外交部長楊潔篪對此以7點主張回應，包含：南海形勢是和平的、南海的領土或海洋權益不是大陸與東協的爭議，南海爭議將以《南海各方行為宣言》

³¹ “Hillary Clinton’s Remarks with Thai Deputy Prime Minister Korbsak Sabhavas” (July 21, 2009), download date: October 15, 2017, 《United States Department of State》, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126271.htm>.

³² Hillary Clinton, “America’s Pacific Century” (October 11, 2011), download date: October 15, 2017, 《Foreign Policy》, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

³³ Gordon G. Chang, “Hillary Clinton Changes America’s China Policy” (July 28, 2010), download date: October 15, 2017, 《Forbes》, <http://www.forbes.com/2010/07/28/china-beijing-asia-hillary-clinton-opinions-columnists-gordon-g-chang.html>.

³⁴ “Hillary Clinton’s Remarks at Press Availability” (July 23, 2010), download date: October 15, 2017, 《United States Department of State》, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>.

³⁵ 林正義，「歐巴馬政府的南海政策：中國的回應及對臺灣的影響」，東吳政治學報（臺北），第34卷第1期（2016年），頁14-15。

精神解決、不將問題國際化、多邊化、南海區域國際航行自由與安全沒有問題、所有國家一律平等、亞洲國家能夠相互尊重解決問題。³⁶ 同年 9 月，歐巴馬總統與東協領導人會晤時再次強調南海區域之航行自由、安全穩定、尊重國際法等重要性。³⁷

面對已經累積實力、自信、崛起中的大陸，美國要維持在亞太地區的領導地位，「亞太再平衡政策」是其重要的手段。2011 年 10 月，希拉蕊於《外交政策》(Foreign Policy) 發表「美國的太平洋世紀」(America's Pacific Century)，重申了亞太地區的經濟、戰略重要性，並強調美國在亞太區域的領導地位。³⁸

二、政策意涵

自 2012 年起，大陸加大其在南海之行為力道。2012 年 4 月 8 日，大陸與菲律賓在黃岩島發生對峙事件，菲律賓船艦撤離後，大陸實際掌控黃岩島及周圍海域。2013 年、2014 年大陸亦企圖阻止菲律賓補給船靠近菲國所占領之仁愛礁，數度於南海對峙。³⁹

此外，對於已經占有之島礁，大陸也積極建設、擴張。例如，2012 年 6 月，大陸國務院宣布設立地級三沙市，管轄西沙、中沙、南沙群島，⁴⁰ 2014 年初開始在南沙群島赤瓜礁、西門礁、永暑礁、華陽礁與南薰礁等展開大規模填海造陸工程，擴建機場跑道或碼頭設施，迫使歐巴馬總統採取多元手段施壓大陸，包含公開支持菲律賓所提之南海仲裁案之外交行為、以

³⁶ 「頭條：南海歪論／楊潔篪 7 大問駁希拉蕊」(2010 年 7 月 26 日)，2017 年 10 月 15 日下載，
《中國日報》，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnoverseamedia/chinesedaily/20100726/05151684614.html>.

³⁷ "Joint Statement of the 2ND U.S.-ASEAN Leaders Meeting" (September 24, 2010), download date: October 15, 2017, 《United States The White House》, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/24/joint-statement-2nd-us-asean-leaders-meeting>.

³⁸ Clinton, "America's Pacific Century" .

³⁹ Richard Javad Heydarian, "Philippines' Lopsided South China Sea Policy" (July 29, 2015), download date: October 15, 2017, 《Asia Maritime Transparency Initiative》, <https://amti.csis.org/philippines-lopsided-south-china-sea-policy/#>.

⁴⁰ 「三沙海事管理工作全面啟動 或將建定期巡航制度」(2012 年 7 月 20 日)，2017 年 10 月 15 日下載，《南海網新聞》，<http://www.hinews.cn/news/system/2012/07/20/014665541.shtml>.

及航行自由行動之武力展示行為，回應大陸在南海所占島礁之填海造陸之工程。⁴¹

檢視歐巴馬第二任期開始的 2009 年到 2016 年間的航行自由報告中，其政府每年均點名南海爭端國的 5 個爭端聲索方（不含汶萊），是自 1991 年以來不曾見過的。而針對大陸之過度主張也較往年強烈，包含過度主張直線基線、軍艦領海無害通過的優先許可、專屬經濟區上空的管轄權、專屬經濟區內外國測量活動定為犯罪的國內立法。⁴²

對此，大陸回應表示，大陸維護南海的主權及海洋權利並不會影響他國按照《聯合國海洋法公約》於該區域享有航行自由，亦即目前南海不存在航行自由的問題。⁴³

2015 年 9 月大陸國家主席習近平訪美期間，歐巴馬總統就大陸在南海填海造陸之行為表達嚴重關切，但習近平以「中國」有權維護自己領土主權與合法海洋權益為由，表示該建設行為並不針對、不影響任何國家，也無意軍事化，並且會持續進行。⁴⁴ 此次會面明顯地突出了美「中」兩國在南海區域情勢以及未來發展上意見不一致。美國若想貫徹亞太再平衡之政策，勢必得在南海問題上強化自身立場，以維持美國在該區之領導地位以及國家利益，因此在此次美「中」領導人會面後，10 月開始的航行自由行動之具體時間、內容、及次數，均能公開於媒體報導，並獲得美國政府官員之承認與背書。

三、小結

在大陸實力崛起後，其於南海島礁進行填海造陸此一改變區域現況之

⁴¹ 李大中，「美國歐巴馬政府時期的南海政策」，遠景基金會季刊（臺北），第 18 卷第 3 期，（2017 年 7 月），頁 43-46、62-63。

⁴² “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports” .

⁴³ 徐步，「《星洲日報》刊登駐東盟大使徐步署名文章《南海航行自由受到威脅只是一個偽命題》」（2015 年 12 月 14 日），2017 年 10 月 15 日下載，《中華人民共和國外交部》，http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/t1323994.shtml.

⁴⁴ Julie Hirschfeld Davis and David E. Sanger, “Obama and Xi Jinping of China Agree to Step on Cybertheft” (September 26, 2015), download date: October 15, 2017, 《The New York Times》, <https://www.nytimes.com/2015/09/26/world/asia/xi-jinping-white-house.html>.

行為，以及南海區域各國向《聯合國大陸礁層界限委員會》提交其外部界限之劃界，均激化了南海島嶼主權爭議矛盾，促使歐巴馬政府將軍事布局重心轉回亞太地區，並首度針對南海島嶼爭議表態，認為其「攸關美國國家利益」，並再次強調南海區域之航行自由、穩定區域穩定、尊重國際法規範之重要性。在航行自由計畫年度報告觀之，在歐巴馬政府的第 2 任期開始，每年均挑戰南海 5 個爭端方（不含汶萊）之過度海域主張，並且針對大陸所挑戰之項目也較往年強烈。而在 2015 年開始，因大陸表示會繼續其在南海填海造陸之行為，促使歐巴馬政府公開航行自由計畫之任務具體執行日期，以及其所挑戰過度海域主張之島礁項目。

伍、歐巴馬任內的航行自由計畫

一、2015 年 10 月 27 日之前的航行自由行動

過去，美國航行自由行動是不公開的。再加上歐巴馬政府重視與大陸之關係，2012 年以來更嚴格控制了南海區域執行航行自由行動之頻率。然而，自 2015 年 2 月大陸於南海填海造陸之衛星圖片曝光後，歐巴馬政府與國家安全專家在數月的討論後，決定於 2015 年 10 月進行航行自由行動。⁴⁵

2015 年 10 月 12 日，就在歐習會結束不到 1 個月內，美國向其亞洲盟友宣布，計劃將於南海區域內大陸填海造陸之島礁附近進行航行自由之巡邏，並且獲得時任美國太平洋司令部司令哈里斯（Adm. Harry B. Harris Jr.）之支持。⁴⁶

二、2015 年 10 月 27 日航行自由行動—拉森號駛入渚碧礁 12 浬內

2015 年 10 月 27 日導彈驅逐艦拉森號（USS Lassen）在獲得美國白

⁴⁵ 石原敬浩，「米国にとっての『航行の自由』(Freedom of Navigation) - FON 報告書の分析を中心に-」，海幹校戦略研究（東京），特別號（通卷第 12 號）（2016 年 11 月），頁 78-81。

⁴⁶ Jane Perlez and Javier C. Hernandez, "U.S. Tells Asian Allies That Navy Will Patrol Near Islands in South China Sea" (October 12, 2015), download date: October 15, 2017, 《The New York Times》, <https://www.nytimes.com/2015/10/13/world/asia/us-asia-south-china-sea-patrols.html>.

宮批准後，行使進入南沙群島中由大陸所控制之渚碧礁與美濟礁 12 浬海域範圍內，為首度公開於媒體之航行自由行動，其目的為抗衡大陸在南沙群島擴建島礁的行為，但希望以低調方式，尋求與大陸關係之改善。儘管時任大陸外交部副部長張業遂當日即召見美國駐「中國」大使博卡斯（Max Baucus），以提出強烈抗議。⁴⁷ 但 10 月 29 日，美國海軍作戰部長理查德森（John Richardson）與大陸海軍司令員吳勝利就南海局勢進行了視訊通話，11 月 2 日，美國太平洋司令部司令哈里斯抵達北京進行 3 天訪問，顯示美「中」雙方在南海問題上雖有歧見，但軍方接觸頻繁。⁴⁸

南海區域周圍國家中，菲律賓、越南、馬來西亞總統或發言人均對美國維持南海航行自由之行為，抱持支持或歡迎態度；而印尼則認為拉森號之行為是一「Power projection」，比起對話溝通，這種武力投射無法解決問題，因此不為印尼所歡迎。⁴⁹

與印尼有類似看法為時任美國海軍太平洋艦隊司令史威福特（Scott Swift），其認為南海的領土主權糾紛可能會導致區域的軍備競賽，應以仲裁方式解決糾紛。⁵⁰

三、2016 年 1 月 30 日航行自由行動—威爾伯號駛入中建島 12 浬內

2016 年 1 月 30 日威爾伯號（USS Curtis Wilbur）經過中建島 12 浬海域。此次行動未事先通知任何一方而直接行動，顯示美國所欲表達其可在

⁴⁷ 「南海巡航：美國防長婉轉表明將再次行動」（2015 年 10 月 28 日），2017 年 10 月 15 日下載，〈BBC 中文網〉，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/10/151028_south_china_sea_washington.

⁴⁸ 「美國太平洋司令哈里斯訪京『探討分歧』」（2015 年 11 月 2 日），2017 年 10 月 15 日下載，〈BBC 中文網〉，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/11/151102_america_navy_commander_visit_beijing.

⁴⁹ Lynn Kouk, "The U.S. FON Program in the South China Sea- A lawful and necessary response to China's strategic ambiguity" (June, 2016), download date: October 15, 2017, *The Brookings Institution*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-US-FON-Program-in-the-South-China-Sea.pdf>.

⁵⁰ 「美艦隊司令：南海爭端或引發地區軍備競賽」（2015 年 12 月 15 日），2017 年 10 月 15 日下載，〈BBC 中文網〉，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/12/151215_us_china_arms_race.

符合國際法規範下的任何地方飛行、航行或進行航行自由計畫之挑戰。⁵¹

中建島目前為大陸所實際占領，但越南與臺灣亦對該島礁提出主權主張。而被挑戰的 3 方中，對於外國軍艦進入其領海均有國內立法之規定，但越南、臺灣均表示願遵循《聯合國海洋法公約》公約，維持南海水域之自由航行，僅大陸指控美國進入其領海之無害通過行為須先獲得事先准許。⁵²

四、2016 年 5 月 10 日航行自由行動—勞倫斯號駛入永暑礁 12 浬內

2016 年 5 月 10 日勞倫斯號（USS William P. Lawrence）進入永暑礁 12 浬內。在 1 月，永暑礁上的機場試飛完成，4 月中共中央軍委副主席范長龍親自視察，並在 5 月勞動節時，由大陸海軍組團前往永暑礁慰問守礁軍人及建設民工，激起美國國防部對大陸在永暑礁軍事化之疑慮。⁵³

對永暑礁具有主權主張包含：大陸、越南、臺灣與菲律賓，而因菲律賓並未如前 3 方有領海相關國內立法，因此不受此次航行自由計畫行動之挑戰。同前次行動，越南與臺灣並未公開表示反對此次挑戰，而大陸則派出 3 艘驅逐艦與 2 架戰鬥機跟隨美軍艦，⁵⁴ 並且大陸外交部發言人陸慷表示，美國於《聯合國海洋法公約》簽訂之前就制定航行自由計畫，是對海洋秩序之挑戰，本受到多國的反對，現又遲不加入《聯合國海洋法公約》，把自己利益凌駕於國際法之上，是對南海航行與飛越自由的最大威脅。⁵⁵

⁵¹ Ankit Panda, "Return of the FONOP: US Navy Destroyer Asserts Freedom of Navigation in Paracel Islands" (January 13, 2016), download date: October 15, 2017, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2016/01/return-of-the-fonop-us-navy-destroyer-asserts-freedom-of-navigation-in-paracel-islands/>.

⁵² Kouk, "The U.S. Fon Program in the South China Sea- A lawful and necessary response to China's strategic ambiguity".

⁵³ 「美軍艦七個月內三進南海巡航，中國外交部抗議」（2016 年 5 月 11 日），2017 年 10 月 15 日下載，《端傳媒》，<https://theinitium.com/article/20160510-dailynews-south-china-sea/>.

⁵⁴ Kouk, "The U.S. Fon Program in the South China Sea- A lawful and necessary response to China's strategic ambiguity".

⁵⁵ 「2016 年 5 月 10 日外交部發言人陸慷主持例行記者會」（2016 年 5 月 10 日），2017 年 10 月 15 日下載，《中華人民共和國外交部》，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1361960.shtml.

五、2016年10月21日航行自由行動—迪凱特號駛入中建島附近海域

2016年10月21日迪凱特號驅逐艦（USS Decatur）駛進永興島與中建島附近海域，挑戰大陸對西沙群島附近的過度海域主張。與中建島相同，永興島的主權聲索國除實際占領的大陸外，亦包含臺灣與越南。但與前幾次航行自由行動有兩點不同：第1，本次任務船艦迪凱特號隸屬於加州聖地牙哥第三艦隊，是第1次由非位於日本橫須賀港第七艦隊所執行之航行自由行動，意味美軍欲提高調動之機動性；⁵⁶ 第2，根據國防部聲明，此次行動未進入任何大陸所占領島礁之12浬內，並非無害通過行動，而是挑戰大陸1996年所公布、明確規範西沙群島領海基線之《關於領海基線的聲明》中的直線基線主張。⁵⁷

對此，大陸國防部新聞發言人吳謙指控美國軍艦擅入大陸領海的違法行為，並且是有意的挑釁行為。大陸外交部發言人華春瑩亦表示，美國擅入大陸領海，嚴重侵犯大陸主權、國內法律、國際法，破壞了區域和平。⁵⁸

而迪凱特號此次行動在美國國內也有不滿聲音。例如，美國海軍戰爭學院教授 James Holmes 評此次行動為「不顯眼」（Unambitious），認為迪凱特號平順通過該水域之行為，正如默認該水域為大陸所主張之領海而行使之無害通行，⁵⁹ 應該於通行時起降直升機等行為才算達到挑戰效果。然而另一方，Foreign Policy 則刊載 Mark J. Valencia 意見，其認為儘管迪凱特號在進入該大陸所主張之領海範圍內並未事先通報，是一「多餘、

⁵⁶ 「《二戰後首次》美第三艦隊 指揮軍艦駛入南海」（2016年10月26日），2017年10月15日下載，〈自由電子報〉，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1045704>。

⁵⁷ Sam LaGrone, “U.S. Warship Conducts South China Sea Freedom of Navigation Operation” (Oct. 21, 2016/10/21), download date: October 15, 2017, 《USNI News》, <https://news.usni.org/2016/10/21/u-s-warship-conducts-south-china-sea-freedom-navigation-operation>。

⁵⁸ 「美國海軍驅逐艦經過西沙領海 中國國防部怒批：故意挑釁、唯恐天下不亂！」（2016年10月22日），2017年10月15日下載，〈風傳媒〉，<http://www.storm.mg/article/180864>。

⁵⁹ James Holmes, “America’s Latest South China Sea FONOP Did More Harm Than Good” (October 20, 2016), download date: October 15, 2017, 《The International Interest》, <http://nationalinterest.org/feature/americas-latest-south-china-sea-fo-nop-did-more-harm-good-18234>。

不必要、挑釁」之行為。⁶⁰

六、小結

2015 年之前，美國航行自由行動之具體執行日期與內容從未公開。但在大陸於南海填海造陸之衛星照片於同年 2 月曝光、9 月歐習會中習近平對南海島礁建設之持續立場表態後，使得美國在 10 月通知其亞洲盟友，至歐巴馬任期結束內，於南海進行了 4 次航行自由行動，挑戰了南海周邊國家對特定島礁之主權主張，並將過去不公開的航行自由行動公布於媒體大眾，達到了宣傳效果，並更加強化了美國對航行自由之立場。

陸、結論

一、美國的航行自由

美國航行自由計畫雖然在近年南海爭端情勢升高後，才漸漸受到注意，但其實該計畫之行使已有 38 年之久，也代表美國身為一海上霸權，長期對公海自由航行權利的重視。

從過去政府的國家安全政策可以發現，除了區域情勢的改變，美國對南海的政策，會依總統政策不同而有所改變。例如，同為民主黨的卡特、柯林頓、歐巴馬政府在南海的介入程度有逐漸加強的趨勢，從制定與執行航行自由計畫、發表國務院聲明維護南海航行自由、到關注南海爭議領土可能涉及美國利益等；此外，對於 1982 年《聯合國海洋法公約》簽訂的立場，也顯得較為積極。而共和黨的雷根、老布希、小布希政府，雖較難看出其在推動《聯合國海洋法公約》之積極性，仍延續、完整了航行自由計畫之規範，同時，對於南海島嶼主權歸屬，採取無立場、不積極介入之政策準則。

⁶⁰ Mark J. Valencia, "Latest US FONOP in the South China Sea: Tilting at Windmills" (November 4, 2016), download date: October 15, 2017, *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2016/11/latest-us-fohop-in-the-south-china-sea-tilting-at-windmills/>.

二、美國過去在南海的航行自由行動

從 1992 年開始所公布之航行自由報告，僅可看出柯林頓、小布希與歐巴馬 3 個政府期間的報告。在 3 任總統任內，針對南海爭端方，多挑戰領海過度主張。針對長年被點名的菲律賓、越南，起因於過度主張直線基線；臺灣則是主張直線基線外，也曾因要求軍艦領海進行無害通過時先行通知而受到挑戰；而針對印尼，則是自 2005 年後，開始對其群島水域之主張提出過度主張之挑戰。

在南海爭端方中，對於專屬經濟區之過度主張，僅有 1998-2003 年的馬來西亞（軍艦或軍機進入專屬經濟區內的預先許可）及 2008-2015 年的大陸（專屬經濟區上空的管轄權、專屬經濟區內外國測量活動定為犯罪的國內立法），可見美國對於南海地區的航行自由計畫，多以沿海國領海的過度主張為主，近年則另外增加對大陸及馬來西亞的專屬經濟區的主張挑戰。

在 3 任總統任內，平均每年會有 3 個爭端國被點名。若要說航行自由計畫凸顯南海情勢上升，則可從 2010 年以來，南海沿海國的 5 國 6 方每年均受航行自由計畫挑戰證實，顯示美國對南海之航行自由之重視。

三、歐巴馬政府任內所執行之航行自由計畫目的

2016 年 7 月中旬以來，南海仲裁案落幕，區域情勢緩和，菲「中」政府修補關係，但大陸填海造陸、改變現狀的行動未曾停止，導致美國政府與學界之間傳出了應當加強航行自由計畫之聲浪。

過去，美國國防部網站於每年春季會公開前一財政年度之「航行自由計畫報告」，目前已公布之報告時間為 1991 年到 2016 年各財政年度所挑戰之國家及過度的海域主張。但該計畫實際內容不公開，因此實際執行日期、時間、次數等細節，難以確切取得，甚至未能見諸於新聞報章，難以整理。然而在 2015 年 10 月拉森號進入渚碧礁 12 浬海域行動可知，美國於南海執行航行自由計畫雖然仍未透明化，但已經轉為公開方式，較過去

更為「頻繁地」、「實際地」挑戰區域內過度海域主張之國家，以引起周邊國家之注意或重視。其轉變之背後意涵是大陸崛起下，透過加速、大規模地填海造陸，所引起之區域現況改變之擔憂，美國透過公布每次執行航行自由計畫行動的主要目的有 3：第 1，以維護航行自由之國際法之基礎；第 2、維持美國在區域內的領導地位；第 3，透過航行自由行動，向區域盟友提供安全保證。⁶¹

儘管歐巴馬任內第 4 次航行自由計畫引發了美國內部部分爭論，主張應該更加強化航行自由計畫之行動，或有甚者川普政府於 2017 年 5 月所執行之航行自由行動之後，主張美國應該放棄航行自由計畫之政策，在國際法之規範下，持續於各大洋自由航行，因為航行自由本該為一常態行為，而非外交政策。⁶² 但其實歐巴馬政府的亞太再平衡政策與其在南海所執行之航行自由行動均顯示歐巴馬政府仍維持美國歷任政府之原則，針對南海爭議島礁不採取任何立場，並全力維持航行自由。因此不管如何，儘管大陸崛起之際，美國未來仍會繼續利用航行自由計畫挑戰區域國家之過度海域主張之手段。

最後，雖然歐巴馬政府於南海的航行自由行動未直接挑戰我國太平島的法律地位，然而在每年行動挑戰項目中常常提到我國事先告知的無害通過權；因此，對於我國此制度是否更迭，可能是我國政府須仔細研判及考慮之處。

(107 年 1 月 8 日收稿、107 年 5 月 3 日 / 7 月 30 日修正、107 年 8 月 11 日接受)

⁶¹ Charles Clover, "US Navy adopts lower-key approach in South China Sea" (January 18, 2017), download date: October 15, 2017, 《*Financial Times*》, <https://www.ft.com/content/6c82d116-5243-11e7-bfb8-997009366969>.

⁶² Peter A. Dutton and Isaac B. Kardon, "Forget the FONOPs—Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows" (June 10, 2017), download date: October 15, 2017, 《*Lawfare*》, <https://lawfareblog.com/forget-fonops-just-fly-sail-and-operate-wherever-international-law-allows>.

參考書目

中文部分

專書

宋燕輝，2016。《美國與南海爭端》。臺北：元照出版有限公司。

張玉生，1992。《美國海洋政策》。臺北：黎明文化事業股份有限公司。

專書譯著

Andrew Heywood 著，楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，2002。《政治學新論》。臺北：韋伯文化事業出版社。

期刊論文

王冠雄，2013/6。「從國際海洋法觀點論美國『再平衡』政策在東亞海域的實踐」，美國「再平衡」政策對東亞局勢之影響（臺北），頁 71-110。

曲升，2013。「美國航行自由計畫初探」，美國研究（中國大陸），第 1 期，頁 110。

李大中 2017/7。「美國歐巴馬政府時期的南海政策」，遠景基金會季刊（臺北），第 18 卷第 3 期，頁 43-46、62-63。

林正義，2016。「歐巴馬政府的南海政策：中國的回應及對臺灣的影響」，東吳政治學報（臺北），第 34 卷第 1 期，頁 14-15。

祈昊天，2016。「規則執行與衝突控管——美國航行自由行動解析」，亞太安全與海洋研究（中國大陸），2016 年第 1 期。

馬振坤，2013/6。「美國『再平衡』政策之戰略意涵」，美國「再平衡」政策對東亞局勢之影響（臺北），頁 1-32。

陳一新，2001/10。「布希政府亞太戰略的構想與部署」，遠景基金會季刊（臺北），第 2 卷第 4 期，頁 6-14。

張磊，2015。「論國家主權對航行自由的合理限制——以『海洋自由論』的歷史演進為視角」，法商研究（中國大陸），第 5 期（2015 年），頁 175-177。

張景全、潘玉，2016/4。「美國『航行自由計畫』與中美在南海的博弈」，
國際觀察（中國大陸），2016 年第 2 期，頁 87-99。

學位論文

- 王傑群，2006。美國布希政府亞太軍力部署調整對區域安全的影響
（2001-2006）。臺中：國立中興大學國際政治研究所碩士論文。
- 林肯立，2012。東協國家南海政策一致性趨勢研究。高雄：中山大學政治
學研究所碩士學位論文。
- 林蘋蘋，1997。美國柯林頓政府對南海爭論問題立場之研究。臺北：淡江
大學美國研究所碩士論文。
- 鹿定強，2011。美國海軍因應中共海軍成長的海洋戰略。臺北：淡江大學
國際事務與戰略研究所碩士在職專班學位論文。
- 陳麒旭，2013。聚焦亞太：歐巴馬政府新《國防戰略綱領》與美中南海競
合。臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士學位論文。

研討會論文

- 王冠雄，2011/11/12。「航行自由內涵及其在南海海域意義之初探」，第三
屆兩岸國際法學論壇學術研討會實錄。臺北：國立政治大學國際事務
學院國際法學研究中心。頁 72-73。

官方資料

- 中華人民共和國外交部，2016/5/10。「2016 年 5 月 10 日外交部發言人陸
慷主持例行記者會」，《中華人民共和國外交部》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1361960.shtml>。
- 徐步，2015/12/14。「南海航行自由受到威脅只是一個偽命題」，《中華人
民共和國外交部》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/t1323994.shtml>。

網路資料

- BBC 中文網，2015/10/28。「南海巡航：美國防長婉轉表明將再次行動」，
《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/10/151028_

south_china_sea_washington>。

BBC 中文網，2015/11/2。「美國太平洋司令哈里斯訪京『探討分歧』」，
《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/11/151102_america_navy_commander_visit_beijing>。

BBC 中文網，2015/12/15。「美艦隊司令：南海爭端或引發地區軍備競賽」，
《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/12/151215_us_china_arms_race>。

中國日報，2010/7/26。「頭條：南海歪論／楊潔篪 7 大問駁希拉蕊」，
《中國日報》，<<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnoverseamedia/chinese-daily/20100726/05151684614.html>>。

自由電子報，2016/10/26。「《二戰後首次》美第三艦隊 指揮軍艦駛入南海」，
《自由電子報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1045704>>。

沈雅梅，2017/8/24。「“航行自由”，美國從 1979 年就開始玩兒，為何今年力不從心？」，
《搜狐網》，<http://www.sohu.com/a/167038022_600557>。

南海網新聞，2012/7/20。「三沙海事管理工作全面啟動 或將建定期巡航制度」，
《南海網新聞》，<<http://www.hinews.cn/news/system/2012/07/20/014665541.shtml>>。

風傳媒，2016/10/22。「美國海軍驅逐艦經過西沙領海 中國國防部怒批：故意挑釁、唯恐天下不亂！」，
《風傳媒》，<<http://www.storm.mg/article/180864>>。

雷旋，2015/11/5。「五角大樓發言人：美國南海巡航就是要挑戰『越權主張』」，
《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/11/151105_south-china_sea_us_china>。

端傳媒，2016/5/11。「美軍艦七個月內三進南海巡航，中國外交部抗議」，
《端傳媒》，<<https://theinitium.com/article/20160510-dailynews-south-china-sea/>>。

華夏經緯網，2012/5/29。「美國簽署《聯合國海洋法公約》公約心態糾

結凸顯國內各派矛盾」，《華夏經緯網》，<<http://big5.huaxia.com/xw/gjxw/2012/05/2866624.html>>。

一、英文文獻

專書

Dodson, John, 1817. *A Report of the Case of the Louis, Forrest, Master: Appealed from the Vice-Admiralty Court at Sierra Leone and Determined in the High Court of Admiralty, on the 15th of December 1817: with an Appendix.* London: J. Butterworth & Son. <https://books.google.com.tw/books?id=b3wDAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=zh-TW&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.

期刊論文

- Aceves, William J., 1995. “The Freedom of Navigation Program: A Study on the Relationship Between Law and Politics,” *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 19, pp. 259-326.
- Etzioni, Amitai, 2016/7. “Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World’s Policeman,” *Armed Forces & Society: An Interdisciplinary Journal*, Vol. 42, Issue 3, pp. 501-517.
- Houck, James W. & Anderson, Nicole M., 2014. “The United States, China and Freedom of Navigation in the South China Sea” , *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 13, Issues 3, pp. 441-452.
- Wagner, Benjamin K., 2016. “Lessons from Lassen: Plotting a Proper Course for Freedom of Navigation Operations in the South China Sea,” *Journal of East Asia & International Law*, Vol. 9, Issue 1, pp. 137-166.
- Zhang, Haiwen, 2010. “Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States?—Comments on Raul (Pete) Pedrozo’s Article on Military Activities in the EEZ” , *Chinese Journal of International Law*, Vol. 9, Issue 1, pp. 31-48.

學位論文

Guerra, Stephen J., 2002. *Going Coastal: The U.S. Freedom of Navigation Program As A Test of International Law's Relevance to Security Affairs*. Diss., Department of Government, Georgetown University, Washington, D.C., USA.

Solomon, Jonathan F., 2011. *Defending the Fleet from China's Anti-ship Ballistic Missile: Naval Deception's Roles in Sea-based Missile Defense*. Diss., Security Studies Program, Georgetown University, Washington, D.C., USA.

官方文件

United States Department of Defense, 2015/03. *Freedom of Navigation Program Fact Sheet*, <[http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20 \(March%202015\) .pdf](http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf)>.

United States Department of Defense, *Annual Freedom of Navigation (FON) Reports*, <<http://policy.defense.gov/OUUSDPOffices/FON.aspx>>.

United States Department of State, 1995/5/10. *Daily Press Briefing*, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html>.

United States Department of State, 2009/7/21. *Hillary Clinton's Remarks with Thai Deputy Prime Minister Korbsak Sabhavas*, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126271.htm>>.

United States Department of State, 2010/7/23. *Hilary Clinton's Remarks at Press Availability*, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>>.

United States Department of State, *Limits in the Seas*, <<http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/c16065.htm>>.

United States Gerald R. Ford Presidential Library & Museum, 1975/12/7. *Address by President Gerald R. Ford at the University of Hawaii*, <<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/750716.asp>>.

United States Senate Committee on Foreign Relations, 1994/10/7. *Message from the President of the United States Transmitting United Nations Convention on the Law of the Sea, with annexes, done at Montego Bay, December 10, 1982 (The “Convention”), and the Agreement relating to the Implementation of Part XI of The United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, with Annex, adopted at New York, July 28, 1994 (The “Agreement”), and signed by the United States, Subject to Ratification, on July 29, 1994*, <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/treaty_103-39.pdf>.

United States The White House, 1982/12/13. *National Security Decision Directive 72, Federation of American Scientists*, <<http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-072.htm>>.

United States The White House, 1990/10/12. *National Security Directives 49, Federation of American Scientists*, <<http://fas.org/irp/offdocs/nsd/nsd49.pdf>>.

United States The White House, 2010/9/24. *Joint Statement of the 2ND U.S.-ASEAN Leaders Meeting*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/24/joint-statement-2nd-us-asean-leaders-meeting>>.

網路資料

Chang, Gordon G., 2010/7/28. “Hillary Clinton Changes America's China Policy,” *Forbes*, <<http://www.forbes.com/2010/07/28/china-beijing-asia-hillary-clinton-opinions-columnists-gordon-g-chang.html>>.

Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. Last updated: 2017/11/6. Oceans & Law of the Sea, United Nations, <http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#Agreement%20relating%20to%20the%20implementation%20of%20Part%20XI%20of%20the%20Convention>.

Clinton, Hillary, 2011/10/11. “America's Pacific Century,” *Foreign Policy*, <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>.

- Clover, Charles, 2017/1/18. “U.S. Navy adopts lower-key approach in South China Sea,” *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/6c82d116-5243-11e7-bfb8-997009366969>>.
- Davis, Julie Hirschfeld & Sanger, David E., 2015/9/26. “Obama and Xi Jinping of China Agree to Step on Cybertheft,” *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2015/09/26/world/asia/xi-jinping-white-house.html>>.
- Dutton, Peter A.; Kardon, Isaac B., 2017/6/10. “Forget the FONOPs—Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows,” *Lawfare*, <<https://lawfareblog.com/forget-fonops—just-fly-sail-and-operate-wherever-international-law-allows>>.
- Heydarian, Richard Javad, 2015/7/29. *Philippines’ Lopsided South China Sea Policy*, Asia Maritime Transparency Initiative, <<https://amti.csis.org/philippines-lopsided-south-china-sea-policy/#>>.
- Holmes, James, 2016/10/30. “America’s Latest South China Sea FONOP Did More Harm Than Good,” *The International Interest*, <<http://nationalinterest.org/feature/americas-latest-south-china-sea-fonop-did-more-harm-good-18234>>.
- Kouk, Lynn, 2016/7. *The U.S. Fon Program in the South China Sea- A lawful and necessary response to China’s strategic ambiguity*. The Brookings Institution, <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-US-FON-Program-in-the-South-China-Sea.pdf>>.
- LaGrone, Sam, 2016/10/21. “U.S. Warship Conducts South China Sea Freedom of Navigation Operation,” *USNI News*, <<https://news.usni.org/2016/10/21/u-s-warship-conducts-south-china-sea-freedom-navigation-operation>>.
- Panda, Ankit, 2016/1/31. “Return of the FONOP: US Navy Destroyer Asserts Freedom of Navigation in Paracel Islands,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2016/01/return-of-the-fonop-us-navy-destroyer-asserts-freedom-of-navigation-in-paracel-islands/>>.
- Perlez, Jane & Hernandez, Javier C., 2015/10/12. “U.S. Tells Asian Allies That Navy Will Patrol Near Islands in South China Sea,” *The New York Times*,

<<https://www.nytimes.com/2015/10/13/world/asia/us-asia-south-china-sea-patrols.html>>.

Valencia, Mark J., 2016/11/4. “Latest US FONOP in the South China Sea: Tilting at Windmills,” *The Diplomat*, <<http://thediplomat.com/2016/11/latest-us-fonop-in-the-south-china-sea-tilting-at-windmills/>>.

二、 日文文獻

期刊論文

石原敬浩，「米国にとっての『航行の自由』(Freedom of Navigation) - FON 報告書の分析を中心に -」，海幹校戦略研究（東京），特別號（2016年11月），頁78-81。

中國大陸 19 大後產業轉型與科技強國戰略 對兩岸產業競合之影響

The Impacts of China's Strategies of Industry Transformation and Being a Tech Superpower after the 19th CPC National Congress on Cross-strait Industry Competition and Cooperation

陳子昂 (Chen, Tyzz-Arng)

資策會產業情報研究所資深總監

摘要

觀察兩岸新興產業的擘畫發展，許多部份有高度重疊性，本文將依據中共 19 大、中央經濟工作會議、兩會政府工作報告、博鰲亞洲論壇、兩院院士大會、中央政治局會議等重大會議所宣示的產業發展與規劃，分別就智慧製造、互聯網+、綠色環保、人工智慧等新興產業與技術，探討未來 5 年兩岸產業競合之新情勢，及對我方影響與因應之道。

中國大陸(以下簡稱大陸)為因應美「中」貿易摩擦，更積極的發展高科技產業並建設創新型國家。習近平等領導人再三強調將「加快建設製造強國，加快發展先進製造業，推動互聯網、大數據、人工智慧和實體經濟深度融合」。

展望我國新興產業之發展，擁有內容、服務、平臺、軟體、產品的完整生態系經營者，如何善用無所不在的大數據，從數據/資料聯網 (Internet of Data, IoD) 發展至數據/資料分析即服務 (Data as a Service, DaaS)，為臺灣企業競爭力帶來正向的影響，同時也應以「亞太研發中心」為定位，從製造走向「智」造，要融合服務概念和創新，才能在全球市場成為贏家。

關鍵詞：19 大、中國製造 2025、互聯網+、美麗中國、人工智慧

壹、大陸以深化供給側結構性改革及加快建設創新型國家，推動邁向科技強國

自中興通訊面對美國出口禁令，美「中」貿易摩擦加劇，大陸國務院於今(2018)年9月25日發布《關於中美經貿摩擦的事實與中方立場》白皮書。白皮書對美「中」經貿摩擦「中」方的立場作系統闡述。可看出大陸為因應美「中」貿易摩擦，更積極的發展高科技產業並建設創新型國家。

今年3月5日大陸國務院總理李克強在「第13屆全國人民代表大會第1次會議」，進行「2018年政府工作報告」，通篇工作報告還是延續習近平在「19大」政治報告有關未來5至10年「建設現代化經濟體系、深化供給側結構性改革」之核心，以及「加快建設製造強國，加快發展先進製造業，推動互聯網、大數據、人工智慧和實體經濟深度融合」的主軸。

其中關於「實施大數據(Big Data)發展行動，加強新一代人工智慧(Artificial Intelligence)研發應用」、「發展工業互聯網平臺，創建中國製造2025示範區」、「發展智慧產業，拓展智慧生活」，更是完全與習近平在「19大」關於「加快建設製造強國，加快發展先進製造業，推動互聯網、大數據、人工智慧和實體經濟深度融合」主軸相符合。

十三五時期，創業、創新被視為大陸經濟轉型及國民經濟的增長點。「大眾創業、萬眾創新」的雙創政策，更是大陸為了達成創新型國家目標，實施多項創新驅動發展戰略的融合工具。

表 1：「2018 年政府工作報告」有關「加快建設創新型國家」之工作重點

構面	2018 年工作重點
加強國家創新體系建設	<ul style="list-style-type: none"> ●鼓勵企業牽頭實施重大科技專案。 ●國家科技投入要向民生領域傾斜，加強霧霾治理、癌症等重大疾病防治攻關，使科技更好造福人民。
落實和完善創新激勵政策	<ul style="list-style-type: none"> ●改革科技管理制度，績效評價要加快從重過程向重結果轉變。 ●賦予創新團隊和人才更大的人財物支配權和技術路線決策權。
促進大眾創業、萬眾創新上水準	<ul style="list-style-type: none"> ●開放創新資源，發展平臺經濟、共享經濟，形成線上線下結合、產學研用協同、大中小企業融合的創新創業格局。 ●設立國家融資擔保基金。

資料來源：大陸國務院「2018年政府工作報告」，MIC整理，2018年3月

一、建立以企業為主體、市場為導向、產學研深度融合的創新體系

習近平在「19大」強調「建立以企業為主體、市場為導向、產學研深度融合的技術創新體系」。而「大眾創業、萬眾創新」政策共分眾創、眾包、眾扶、眾籌等4個面向。其中眾扶指的是由企業、公眾、社會集聚力量，開放資源共享、科研設施，且由中大型企業對小微企業和創業者提供基礎專利、資金及技術資源。

二、以試點示範工程加速創新體系及產業升級建設，並期望臺商共襄盛舉

在試點示範工程下，大陸中央及地方政府開始藉由科技園、加速器、孵化器等專業空間，推動新模式、新業態的創業創新；並透過物聯網、企業內部平臺等新方式，對參與眾創的企業和個人進行分工與發包，從而改變生產方式並降低生產成本，且鼓勵創業者利用互聯網平臺募集資金，以有效連結市場需求及社會資源。

（一）廣建「中國製造 2025」之試點城市與城市群，加速大陸製造業轉型升級新突破

大陸為加快實施「中國製造 2025」，鼓勵和支援地方探索實體經濟尤其是製造業轉型升級的新路徑、新模式，國務院近3年已採先行先試模式，於沿海和中西部普設「中國製造 2025」試點城市。

目前試點城市有長春、瀋陽、吳忠、青島、武漢、成都、寧波、泉州、廣州、贛州、合肥、湖州等，而試點城市群有河南鄭洛新城市群（鄭州、洛陽、新鄉），江蘇蘇南五市城市群（鎮江、南京、無錫、常州、蘇州），湖南長株潭城市群（長沙、株洲、湘潭、衡陽），珠江西岸城市群（佛山順德、中山、珠海、江門、陽江、肇慶）等，雖說試點城市是遍地開花，但仍可看出，較集中在沿海地區。¹

（二）「連習會」前後各省市密集公布對臺措施

今年7月13日在北京的「連習會」上，習近平提出「四個堅定不

¹ 陳子昂，「習近平時代重點產業政策與趨勢：機遇和挑戰」，展望與探索（臺北），第16卷第4期（2018年4月），頁103-118。

移」，除堅定不移擴大深化兩岸交流合作外，最讓人矚目的是習近平強調「堅定不移為兩岸同胞謀福祉：促進兩岸經濟文化交流合作的 31 條措施，還會深入研究，適時推出更多新的政策措施，把同等待遇逐一落到實處」。因此「連習會」前後，各省市針對國臺辦的 31 條措施，密集的陸續公布對臺措施（表 2）。

表 2：「連習會」前後大陸各省市對臺措施公布情形

公布日期	公布省市	內容
4 月 10 日	福建廈門市 60 條	鼓勵參與廈門兩岸新興產業和現代服務業合作示範區
6 月 1 日	上海市 55 條	明訂負責單位。明確專項經費。獲得授權的發明專利給予資助
6 月 6 日	福建省 66 條	明確專項經費。針對創新平臺的引進和建設給予獎勵
6 月 19 日	浙江寧波市 80 條	作為中國智造 2025 試點示範城市
7 月 3 日	天津市 52 條	<ul style="list-style-type: none"> ●明確專項經費。提供多種方式取得工業用地 ●針對高新技術領域、創新平臺引進和建設給予資金上的支持
7 月 6 日	江蘇昆山市 68 條	<ul style="list-style-type: none"> ●明訂負責單位。依照不同臺資項目給予用地計劃指標獎勵 ●蘇南自主創新示範區，融入「一帶一路」、長三角一體化發展
7 月 8 日	浙江省 76 條	達到一定規模的，可採取「一事一議」模式來給予支持
7 月 9 日	湖北省 62 條	<ul style="list-style-type: none"> ●明訂負責單位。明確專項經費。重點培養技術含量高臺資企業 ●針對高新技術領域、創新平臺引進和建設給予資金上的支持
7 月 17 日	浙江杭州市 60 條	對接「一帶一路」「長江經濟帶」「大灣區」建設等平臺提供支撐
7 月 26 日	廣東省 48 條	明訂負責單位。明確專項經費。重視擴大准入和技術研發
7 月 26 日	江蘇淮安市 58 條	幫扶臺胞創業、打造臺灣人才高地
8 月 21 日	重慶市 58 條	明訂負責單位。鼓勵股票上市及利用發行公司債券進行融資

資料來源：國臺辦，各省市政府，MIC 整理，2018 年 10 月。

（三）各省市推動對臺措施都以製造業轉型升級為首要

各省市政府紛紛推出專屬對臺措施，多數提及與陸企同等政策待遇，因此，臺商切入大陸市場應注意各省市之需求，特別是提出先進製造業、智慧製造、綠色製造，設有專責單位，可一事一議之地區（表 3）。

表 3：大陸各省市推動對臺措施都以製造業轉型升級為首

省市別	中國製造 2025	先進製造業、智慧製造、 綠色製造	同等政策 待遇	一事 一議	專責 單位
天津市	●		●		
上海市	●		●		●
重慶市	●	●	●		●
山東省	●	●	●	●	●
湖北省		●	●		●
浙江省	●		●	●	●
江西省	●	●	●		●
福建省	●	●	●	●	
廣東省	●	●		●	●
廣西自治 區	●	●	●		●
濰坊市	●	●	●		
淮安市		●			●
南京市		●	●		
昆山市	●	●	●		●
杭州市		●	●		●
寧波市	●	●	●		
福州市	●	●	●		
廈門市	●		●		
廣州市	●		●	●	●

資料來源：MIC，2018 年 10 月

（四）鴻海集團等臺商進入「中國製造 2025」試點示範項目

依據國臺辦等 31 個部委於今年 2 月 28 日發布的《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，其中第一條就明列「臺資企業參與中國製造

2025 行動計畫適用於與大陸企業同等政策，對臺商來大陸投資設立高端製造、智慧製造、綠色製造等企業並設立區域總部和研發設計中心，相應享受稅收、投資等相關支持政策」。

而臺商中已確知鴻海集團的鴻富錦精密電子鄭州有限公司及訊芯電子科技中山有限公司獲選入「中國製造 2025」綠色製造企業名單。玉晶光電廈門公司電子產品光學鏡頭智慧工廠確定為智慧製造試點示範專案（表 4）。今年 4 月 25 日大陸國臺辦發言人馬曉光表示，大陸將對這些企業予以稅收、投資等方面的支持。

表 4：獲選進入「中國製造 2025」試點示範項目之臺資企業

試點示範項目	綠色製造	智慧製造	工業互聯網產業聯盟
獲選企業	1. 鴻富錦精密電子鄭州公司 2. 訊芯電子科技中山公司	玉晶光電廈門公司	1. 富士康 2. 英業達

資料來源：大陸國務院，MIC 整理，2018 年 10 月

（五）臺商加入製造業與互聯網融合發展試點示範專案

大陸工信部於今年 9 月公布 2018 年製造業與互聯網融合發展試點示範項目名單，一共 125 個項目，包括兩化融合管理體系貫標（50 項）、工業互聯網平臺解決方案試點示範（12 項）、重點工業產品和設備上雲試點示範（15 項）、資訊物理系統（CPS）試點示範（14 項）、工業大數據應用服務試點示範（11 項）、工業電子商務平臺試點示範（14 項）、中德智慧製造合作試點示範（9 項）。

而 125 項獲選專案中，以江蘇省經濟和信息化委員會（11 項）、安徽省經濟和信息化委員會（9 項）、湖南省經濟和信息化委員會（9 項）推薦試點專案較多；若以類別區分，則以兩化融合管理體系貫標示範（50 項）最多。

其中最讓人矚目的是臺商參與示範專案名單，包括富士康工業互聯網公司參與的工業互聯網平臺解決方案試點示範，及鴻富錦精密電子（鄭州）有限公司參與工業大數據應用服務試點示範專案的智能製造數字化工廠建置。

三、以群聚及城市群帶動創新、創業、就業結合與良性循環

依據相關調研機構調查，以創業創新熱潮觀察，北京、上海、深圳、廣州、杭州、蘇州、重慶、成都、武漢、南京分列前十名。這些城市就地理位置觀察，說明大陸目前已經形成 5 大創業中心。一是以北京、天津為核心的華北創業中心；二是以上海、杭州、蘇州、南京為核心的華東創業中心；三是以深圳、廣州為核心的華南創業中心；四是以武漢為核心的中部創業中心；五是以成都、西安為核心的西部創業中心。²

因此，預期產業轉型與科技強國戰略「經濟由高速增長階段轉向高品質發展階段」，且建設大陸成為習近平所揭示的「科技強國、品質強國、網路強國、數位中國、智慧社會」上，將扮演非常重要的角色。

貳、大陸厲行「綠水青山」政策

北京市在今年 6 月初舉辦的大學聯考，備受矚目的作文題目揭曉，考生由二選一：或以「新時代新青年」為題，寫議論文；或以「綠水青山圖」為題，寫記敘文。可見，大陸正把綠色環保的思想深植於下一代的教育中。

2017 年底大陸昆山、珠海地區因環保執法，導致當地政府對污染水源的工廠祭出限產令，臺商人心惶惶。例如臺升家俱自今年 2 月起停產，但未來新的生產線將會朝自動化、環保化發展，以應對大陸目前環保執法及勞工缺乏的問題。³

再者，2017 年底中央經濟工作會議上，強調未來 3 年要重點抓好污

² 陳子昂、童啟晟、張旭佑，「從中國大陸兩會之政府工作報告，看兩岸新興暨智慧產業之競合局勢」(2018 年 4 月)，2018 年 10 月 22 日瀏覽，《AISP 情報顧問服務資料庫》，<https://mic.iii.org.tw/aisp/ReportS.aspx?id=CDOC20180326003>。

³ 王崑義，「限產令，督促臺商加速轉型」(2017 年 12 月 29 日)，2018 年 10 月 22 日瀏覽，《旺報》，<https://m.ctee.com.tw/dailynews/20171229/n26ad2/863415/3bf09d78b88de3823eab5dfcab91722>；「珠海祭限產令，臺廠好剷」(2017 年 12 月 28 日)，2018 年 10 月 22 日瀏覽，《工商時報》，<https://ctee.com.tw/news/viewcatenews.aspx?newsid=171221&cateid=dlcj>；「陸環保大執法 3 度被罰，員工全裁！臺商拉警報」(2018 年 1 月 4 日)，2018 年 10 月 22 日瀏覽，《旺報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180104000040-260301>。

染防治等「三大攻堅戰」，尤其是「主要污染物排放總量大幅減少，生態環境品質總體改善，重點是打贏藍天保衛戰，調整產業結構，淘汰落後產能。」

一、大陸對污染防治將進入嚴打期

自 2017 年 12 起大陸中央將污染防治列為三大攻堅戰之一後，大陸密集公布政策，以及領導人出席相關會議，顯示大陸對推動污染防治的重視程度，特別是在今年 5 月的「生態環境保護大會」，除最高領導人習近平外，另外國務院總理李克強、全國政協主席汪洋、中央書記處書記王滬寧、中央紀委書記趙樂際以及國務院副總理韓正均出席。

表 5：近期大陸污染防治重要事件與政策

時間	主要事件	說明
2017 年 12 月	中央經濟工作會議	會議提出 2018 年經濟發展的三大攻堅戰，污染防治為其中一項。重點希望促使主要污染物排放總量大幅減少，生態環境質量總體改善，重點是打贏藍天保衛戰，調整產業結構，淘汰落後產能，調整能源結構，加大節能力度和考核，調整運輸結構
2018 年 3 月	大陸兩會政府工作報告	污染防治為三大攻堅戰之一正式寫入大陸兩會政府工作報告，並明定做好建設天藍、地綠、水清的美麗中國。
2018 年 4 月	習近平前往長江經濟帶視察	前往湖北及湖南考察化工企業搬遷、非法碼頭整治、江水污染治理、河勢控制和護岸工程、航道治理、濕地修復、水文站水文監測工作等情況，實地瞭解長江經濟帶發展戰略實施情況。
2018 年 5 月	習近平出席生態環境保護大會	習近平強調把經濟社會發展同生態文明建設統籌起來，推進生態文明建設、解決生態環境問題，打好污染防治攻堅戰。
2018 年 6 月	環境部公布「關於全面加強生態環境保護堅決打好污染防治攻堅戰的意見」	要求健全環境保護督察機制，完善督查、巡查、約談、專項督察機制，開展重點區域、重點領域、重點行業專項督察。

資料來源：MIC，2018 年 7 月

另外在強化大陸民眾對污染防治的重視，大陸《人民日報》自今年 7 月 2 日起以「美麗中國·聚焦七大標誌性戰役」為標題報導一系列大陸現階段以及未來要做的污染防治措施，以期在大陸順利推動在產業發展、生活環境品質的轉型與升級。⁴

因此，臺商在大陸的經營環境將更加嚴峻，必須加大投資以符合環境法規的要求，否則將面臨被勒令停產的困境。尤其涉及高污染企業恐面臨環保成本急遽上揚而形成退場潮。如：PCB 廠，在工信部發布「電鍍行業規範條件」及昆山發布限產令後，PCB 產業正面臨技術升級及原物料、人力成本飆升困境。

二、新政策新制度將地方官員之究責制放於首位

就生態環境部今年 6 月公布「關於全面加強生態環境保護堅決打好污染防治攻堅戰的意見」規劃內容看，與「十三五生態環境保護規劃」最大的不同點在於最新政策的作法將究責制放於首位，並強調「黨政同責、一崗雙責」與「嚴格問責、終身追責」。

因此，大陸從今年 1 月起實施《領導幹部自然資源資產離任審計規定試行》新規定，即地方官員轄區內的山水林田湖草等實物量變動、環境污染有無惡化等問題都要列入審計，且終身追究。所以，自 2015 年 7 月中央深改組第 14 次會議審議通過「環保督察方案（試行）」起，首輪以 2 年 4 批方式進行環保督察共受理群眾舉報 13.5 萬餘件，累計立案處罰 2.9 萬家，罰款約 14.3 億人民幣；立案偵查 1,518 件，拘留 1,527 人；約談黨政領導幹部 18,448 人，問責 18,199 人。

以廣西為例，自 2018 年 6 月 7 日至 7 月 3 日廣西全區共問責 65 個單位、195 名責任人，其中給予黨紀政務處分 76 人，組織處理或調整 119 人，涉及處級幹部 31 人，科級及以下幹部 164 人。未來在究責制的全面施壓下，在大陸之企業無論內外資都將面臨更大的污染防制改善、搬遷以及關廠的壓力。

⁴ 許加政，「剖析中國大陸大舉進行污染整治對企業之影響」（2018 年 8 月），2018 年 10 月 22 日瀏覽，〈AISP 情報顧問服務資料庫〉，<https://mic.iii.org.tw/aisp/ReportS.aspx?id=CDOC20180326003>。

三、污染防治首重大陸長江經濟帶，次為京津冀地區

大陸污染防制政策提出 2020 年要達到生態環境品質總體改善，主要污染物排放總量大幅減少，環境風險得到有效管控，生態環境保護水準要與建成小康社會目標相符。而 2035 年則要在節約資源和保護生態環境的空間格局、產業結構、生產方式、生活方式等方向形成生態環境品質好轉，實現美麗中國目標。

因此在今年 3 月大陸兩會期間記者會上，生態環境部部長李干杰以「打好污染防治攻堅戰」為主題指出：江蘇為長三角經濟帶最重要的工業區、以及長江最下游，特別關注從 2017 年開始「嚴打」的長江治水問題。2018 年會加快「四項整治」，第一就是工業園區，清理「散亂污」企業，改造、搬遷、甚至關停，重點行業企業則進一步提高排放標準，實行「限期達標」。

長江經濟帶是大陸最早也是最重要的經濟發展區域之一，加上長江是重要的運輸紐帶，所以區域開放較早，產業布局種類相對較多，也因此成為大陸在污染防制的最重要區域，特別在長三角部分。而長江經濟帶所要進行的污染防制項目以水最為重要項目、其次是空氣，第三則是土壤。京津冀地區則是空氣污染最嚴重的區域，因此首重空氣污染的防制，其次是渤海地區方面對於水的治理（表 6）。

表 6：加強生態環境保護重點防治區域

藍天保衛戰	以京津冀及周邊、長三角、汾渭平原等重點區域為主戰場，2018 年底京津冀地方企業盤查與整治措施規劃；2019 年底為其他地區
碧水保衛戰	長江經濟帶 2018 年底完成全面排查和整治縣級及以上城市水源保護區內的違法違規問題，2019 年為其他地區
淨土保衛戰	深入推進長江經濟帶固體廢物大排查活動
生態環境監管	2020 年實現長江經濟帶入河排污口監測全覆蓋，並將監測資料納入長江經濟帶綜合資訊平臺

資料來源：《關於全面加強生態環境保護堅決打好污染防治攻堅戰的意見》，MIC 整理，2018 年 7 月

就臺商而言，處於長江經濟帶的長三角、廣東珠三角是布局重鎮，因此面臨水與空氣的污染防制與改善，工廠關廠與搬遷的要求將會持續增加，而關廠亦將造成產業鏈供應上的問題。今年 6 月 29 日臺灣軟性印刷電路板（FPC）廠毅嘉宣布營收占比高達 80% 的蘇州廠全面停工，主要是環保組織「綠色江南」把毅嘉排放之污水送檢，並將檢測結果交給江蘇省環保廳蘇州環保局稽查，因而以環保問題要求毅嘉停工整改。

四、污染防治制度化

大陸為加強資源環境動態監測，其任務與執行重點，如建立資源環境動態監測預警系統、重點用能單位耗能監測與大數據分析等。而在智慧環保的任務與執行重點，包括利用智慧監測與行動網路監測污染物排放、建立公開訊息共享機制，統一數據交換標準、完善環境預警和風險監測訊息網路等。

以上述綠色江南為例，綠色江南是在蘇州註冊的組織，主要針對華東地區的企業污染做檢測。2017 年綠色江南檢舉九百多家企業，今年的目標是 2,000 家，且不分內外資企業，綠色江南同時表示現在有 9 成的企業排汙檢測是來自民眾的檢舉。未來在大陸將著手進行環境監測，並要求重點排汙單位裝設監測設備以及上網，特別點明 2020 年長江經濟帶入河排汙口監測全覆蓋，並將監測資料納入長江經濟帶綜合資訊平臺，預計將快速帶動起大陸污染防治監測的需求與商機。

五、「互聯網+」結合「美麗中國」開創智慧環保新契機

將「19 大」的「美麗中國」規劃與中央經濟工作會議的污染防治內容，對照十三五規劃的內容，可預見大陸將建立全大陸統一的即時線上環境監控系統，使得「互聯網+」結合「美麗中國」將開創智慧環保商機。

未來大陸將建立污染物排放線上監測系統，使智慧監測設備和移動互聯網互相結合，並推動環境監測業民營化，將可望提高臺灣監測業者進入大陸市場機會。因此，智慧環保將帶動大陸資源環境要素動態監測技術需求，相關跨行業、多類型的大數據綜合業務應用服需求亦將大幅成長。⁵

⁵ 卜心智，「新形勢下中共重大產業政策對臺商的影響與策略解析」，中共研究雜誌社（臺北），2017 年中共年報（2017 年 4 月），頁 5-35。

因此，在「加強資源環境動態監測」方面，其任務與執行重點，如建立資源環境動態監測預警系統、重點用能單位耗能監測與大數據分析等。而在智慧環保的任務與執行重點，包括利用智能監測與行動網路監測污染物排放、建立公開訊息共享機制，統一數據交換標準、完善環境預警和風險監測訊息網路等。

六、臺商應建立機制以自保

大陸在面對污染防治未來管理上將日趨嚴厲，而面臨檢舉行動亦會日趨頻繁，因此企業在面對稽查與檢測時可能出現人為錯誤，因此企業應有一套符合規範的污染防治與管理機制以避免無謂的停工或整治的要求。在業者即早建立機制部分來看，企業應從制度和實作兩方面澈底進行體檢，建立預防與管理機制，隨時監督與檢查；其次，文件保存和處理都要審慎以待；最後，應建立可操作、稽核的內部制度，避免發生實際操作行為與書面規定不一致。

參、建設「數位中國」、智慧社會，積極發展人工智慧

習近平在「19大」報告、中央經濟工作會議、兩院院士大會上均再三強調，未來5至10年將「推動互聯網、大數據、人工智慧和實體經濟深度融合」。且在今年「政府工作報告」上李克強也強調「實施大數據發展行動，加強新一代人工智慧研發應用，在醫療、養老、教育、文化等推進『互聯網+』」，而且「運用新技術、新業態、新模式，發展智慧產業，拓展智慧生活」。因此，預期人工智慧（Artificial Intelligence，AI）在「經濟由高速增長階段轉向高品質發展階段」，且建設大陸成為習近平所揭示的「科技強國、品質強國、網路強國、數位中國、智慧社會」上，將扮演非常重要的角色。

一、分三階段發展人工智慧

大陸國務院於2017年7月提出「新一代人工智慧發展規劃」，為針對

人工智慧首次提出國家級政策，將以三階段進行發展規劃，目標於 2030 年成為人工智慧技術與產業應用大國。

- (一) 2020 年：發展目標是在人工智慧整體技術應用上與世界先進水準同步，希望促成人工智慧產業成為新的經濟成長點，人工智慧技術應用成為改善民生的新途徑。
- (二) 2025 年：人工智慧成為產業升級和經濟轉型的主要動力，智慧社會建設達成積極發展。將新一代人工智慧廣泛運用在智慧製造、智慧醫療、智慧城市、智慧農業與國防建設。
- (三) 2030 年：在人工智慧理論、技術與應用將達到世界領先水準，成為世界主要人工智慧創新中心。形成涵蓋核心技術、關鍵系統、支撐平臺和智慧應用的完善產業鏈和尖端產業群。

大陸對於人工智慧發展的布局，將設立「1+N」人工智慧計畫群，結合新技術開發與國家重點項目相互配合。「1」是指新一代人工智慧重大科技專案，聚焦基礎理論和關鍵共同技術的前瞻佈局。「N」是指眾多國家重點研發計畫與新興科技將加強與新一代人工智慧銜接，協同推進人工智慧的理論研究、技術突破和產品研發應用。

二、北京市人工智慧聚焦五大產業

北京市為貫徹習近平「推動互聯網、大數據、人工智能和實體經濟深度融合」的決心，今年 7 月特別編撰「北京人工智能產業發展白皮書」，從國際上與北京的人工智慧產業發展現況，到北京人工智慧與實體經濟融合的重點領域的觀測，並歸結出北京人工智慧產業的發展策略。

在北京人工智慧產業發展的介紹上，強調北京擁有發展 AI 的絕佳條件，包括「重視人工智慧產業發展，多重政策支援」、「有優質學術和人才資源，研發優勢明顯」、「創新創業活躍，資本推動創新」、「人工智慧軟體優勢突出，位居全國先列」、「重視人工智慧專利保護，數量列居前茅」。

全球人工智慧賦能（Enabling）傳統產業主要包括醫療、家居、駕駛、零售、城市、教育、金融、交通等。而在北京人工智慧與實體經濟融合重點領域的觀測上，則有 5 大重點智慧產業：智慧醫療、智慧家居、智

慧零售、無人駕駛、智慧城市等。最後，北京人工智慧產業共歸結 6 大發展策略：

- (一) 發展核心技術，超前布局形成原始創新重大突破：前瞻布局人工智慧前沿領域、持續支持北京優勢技術領域、加強與國家計畫的銜接、鼓勵和國際頂尖機構的雙向合作。
- (二) 重點支持人工智慧新興產業，形成高端產業集群優勢：培育若干全球領先型的人工智慧龍頭企業、支援特色創新創業企業發展、佈局高端產業鏈、建設人工智慧產業園、發揮資本在人工智慧新興產業的關鍵作用。
- (三) 推動人工智慧廣泛應用，建設智慧社會和智慧城市：圍繞醫療和養老等迫切民生需求以加快人工智慧創新應用、利用人工智慧提升公共安全保障能力、利用人工智慧助推居民消費升級、開展人工智慧創業應用試點示範。
- (四) 加快推動產業智慧化升級，發展科技服務業：加快推動人工智慧與各行業的融合創新、支持人工智慧賦能傳統產業。
- (五) 建設多層次培養體系，吸引人工智慧尖端人才：加快引進全球頂尖人才、培養高水準創新人才和團隊、重視複合型人才培養、加強人工智慧基礎教育、建設人工智慧學科。
- (六) 構建公共平臺和服務體系，完善行業生態體系：搭建人工智慧資源平臺以促進協同創新、搭建人工智慧資源平臺促進協同創新、高度重視專利和標準化工作以爭奪國際話語權、組建北京市人工智慧產業技術創新聯盟來提供公共服務。

三、BAT 構成產業生態體系

據北京中關村天使投資聯盟的整理統計，截至今年 5 月 8 日，全大陸的人工智慧企業 4,040 家；而接受過創業投資資金挹注的人工智慧企業合計 1,237 家（含 31 家已上市公司）。另一方面，根據統計，大陸的人工智慧新創企業眾多，數量排名前三名的技術應用分別是電腦視覺、智慧型機器人和自然語言處理公司。投資融資額度最高的前三名則是電腦視覺、自

然語言處理和自動駕駛。人工智慧已滲透到各行各業，改變現有行業模式。人工智慧賦能（Enabling）傳統產業主要包括製造、醫療、家居、駕駛、零售、城市、教育、金融、交通等。

隨著 iPhone X 在全球開賣，iPhone X 的「FaceID」技術正式宣告「刷臉世代」來臨。人臉辨識已從公廁到行動支付逐漸普及化，例如臉部辨識新創企業曠視科技、商湯科技，以及雲從科技，在政府力挺下取得大筆融資，將廣泛的應用在公共場所。而且這些新創業者不再只是提供單純的臉部辨識技術，而是針對各個產業的特性設計產業解決方案，讓臉部辨識技術的需求端更加容易採用其技術，也降低需求端的學習成本，而臉部辨識的應用，各產業的應用方式有相當大的差異，這 3 間新創業者也根據不同的場景，設計其產業的解決方案。⁶

近來世界各國恐怖攻擊事件頻頻發生，維安成為智慧影像辨識技術能解決的重要課題，加上大陸社會上沒有太多人公開批評隱私、個資侵犯等問題，使「刷臉世代」正式來臨。

四、深化人工智慧產業應用

將人工智慧作為企業轉型的關鍵，驅動科技系統創新轉變，協助傳統產業實現轉型升級，具有令人期待的發展前景與市場機會。而人工智慧重點應用領域包括智慧醫療、智慧家居、智慧城市、智慧零售和無人駕駛等。

- （一）智慧醫療：包括虛擬助理、醫學影像、輔助診療等八大應用場景，其中疾病風險預測、醫療影像場景下的公司數量最多。
- （二）智慧家居：住宅為平臺，利用綜合布線技術、網路通信技術、安全防範技術、自動控制技術、音訊技術將家居生活有關的設施集成，構建高效的住宅設施與家庭日常事務管理系統，打造高效、舒適、安全、便利、環保的居住環境。
- （三）智慧城市：藉由物聯網、雲端運算、大數據等新興資訊技術，

⁶ 劉家委，「中國大陸臉部辨識三大新創業者競爭分析」（2018年8月），2018年10月22日瀏覽，〈AISP 情報顧問服務資料庫〉，<https://mic.iii.org.tw/aisp/ReportS.aspx?id=CDOC20180326003>。

植入智慧的理念，結合通信技術手段感測、分析、整合城市運行的各項關鍵資訊，並將核心系統整合到一個大的平臺上，使城市的運營更智慧化，將城市的資源利用最大化。

(四) 智慧零售：以消費者體驗為中心的資料 / 數據驅動的泛零售狀態，即以互聯網為依託，透過運用大數據、雲端運算等各種技術手段，將線上線下以及物流打通，重塑零售業態的新形式，本質在於線上 + 線下 + 物流的融合與貫通，最終目的在於帶來消費者購物體驗的提升和企業運營效率的提高。

(五) 無人駕駛：利用車載感測器來感知車輛周圍環境，並根據感知所獲得的道路、車輛位置和障礙物資訊，控制車輛的轉向和速度，自動規劃行車路線並控制車輛到達預定目標的智慧汽車，從而使車輛能夠安全、可靠地在道路上行駛。⁷

五、未來臺灣 AI 發展勢必會面臨更大競爭

環顧大陸 AI 發展規劃內容，在 AI 基礎理論、產業應用、核心晶片發展都與臺灣的 AI 發展有重疊之處，未來臺灣勢必會面臨更大競爭。因此，我國未來應將 AI 推動到產業與應用端，並整合更多不同領域的人才共同開發，才能更貼近消費端的使用需求，如發展智慧醫療，臺灣健保長期累積而成的數據 / 資料，除了編寫開發相關 AI 應用程式，仍須有優秀且經驗豐富的醫護人員為精準度與數據 / 資料判讀提供建議與判斷，整合醫療服務管理能力與 AI 系統的整合，訓練 AI 提高精準度與輔助能力。或在開放平臺的趨勢下，透過引入國際的人工智慧技術來發展健康醫療人工智慧，切入利基應用領域獲取優勢。

若要切入大陸 AI 相關產業的市場，臺灣廠商則須持續關注大陸在 AI 開放程式碼釋出與標準制定等相關進展。再者，臺灣在 IC 設計與晶片製造在世界仍具優勢，應著力於發展 AI on chip，以因應未來對人工智慧晶片及高效能運算晶片的發展需求。

⁷ 童啟晟，「從『北京人工智能產業發展白皮書』看兩岸 AI 產業的競合局勢」(2018 年 8 月)，2018 年 10 月 22 日瀏覽，〈AISIP 情報顧問服務資料庫〉，<https://mic.iii.org.tw/aisip/ReportS.aspx?id=CDOC20180326003>。

肆、結論

一、臺商善用大陸各地對臺政策

大陸各省市對臺政策都將「臺資企業參與『中國製造 2025』行動計畫」列為首要政策，而且對於大陸在推動製造業轉型升級的當下，品質提升的需求將會增加，短期內將有機會成為我國智慧機械業者切入大陸智慧製造的機會與標準建立，特別是透過民間重要平臺的參與，如兩岸企業家峰會、海峽兩岸信息產業和技術標準論壇。

而且，臺商可借力使力，卡位大陸智慧製造缺口，同時加速國際合作提高自身競爭力。對於外商來說，這些優惠政策可成為切入大陸市場的重要途徑，外商可善用這項機制並在臺共同投入研發，即外商可來臺投資子公司，設立智慧製造研發中心，再和臺灣企業進行產學研之研發合作、試驗場域、制定標準等，俟研發成果進入量產階段或商用階段，再運用這些優惠政策，以開拓並深耕大陸市場。

另國有企業混合所有制改革，開放臺商可以入股，這是一個重大突破，臺商原本都是被摒棄在混改之外的。這些優惠政策除提供臺商市場利基外，也有藉助臺商國際化優勢，以開拓海外市場，達成兩岸互補的意味。但大陸國企規模大、資本雄厚，臺商若資本、技術、市場布局不夠深，在與國企的合作中可能很難占到便宜。雖然臺商與大陸國企的量體懸殊，很難拿到太多股份或決策權，而且在參與國企混改過程中，雖享受各項同等待遇，也面臨技術外流風險，皆是臺商需審慎趨吉避凶的挑戰。但規模大的臺商仍有機會藉此擴大與大陸國企的合作，陸方後續也可能做出一些「典範」案例，來吸引臺商。

臺資企業在與大陸企業同等待遇，進軍大陸市場時，建議臺商可以公協會為先行主力，聯合開拓市場。即現階段應以公協會整合金融機構，先行部隊拓展基礎建設商機，海基會及兩岸企業家峰會可協助其組成聯合艦隊，以臺灣成功經驗進行國際輸出。

二、臺商應善用兩岸智慧製造合作交流平臺

兩岸已利用現有平臺組成上下游策略聯盟、資本合作、特定應用之技術合作、兩岸廠商共同參與陸方智慧製造示範專案等。而且智慧製造綜合標準化體系建設將影響大陸智慧製造的發展路徑，兩岸正評估優先推動之專案，利用現有平臺，強化雙方標準合作，並建構兩岸特有的智慧製造生態體系。

所以，臺商首先應切入大陸智慧製造的機會與標準制定，特別是透過重要平臺的參與，其中包括兩岸重要交流平臺，如兩岸企業家峰會、海峽兩岸信息產業和技術標準論壇。⁸ 另大陸本土的智慧製造相關組織亦是重要管道，如製造業與互聯網融合發展試點示範項目、工業互聯網聯盟、中國智慧製造產業聯盟。

表 7：兩岸新興產業重要交流與合作平臺

產合平臺	定位	參與產業
兩岸資訊產業與技術標準論壇	兩岸產業標準交流合作管道，兩岸標準制定、標準優化暨標準產業化工作	太陽光電、LED 照明、顯示技術、車聯網、鋰離子電池、移動通訊、智能製造、雲計算…等
兩岸企業家峰會	推動兩岸企業合作和進行兩岸經貿策略對話的一個長效性、常態性高層次的交流平臺	能源及環保節能、智能製造及裝備、資訊產業、金融、生物科技與健康照護、現代服務業及文創…等

資料來源：公協會及交流平臺官網，MIC 整理，2018 年 10 月。

三、臺商善用優勢切入大陸污染整治商機

面對大陸進行污染防制，環保產業擁有龐大商機，大陸預計在空氣污染防治投入至少 1.84 兆人民幣；水污染防治投資至少 2 兆人民幣。在面對大陸落實嚴峻的新環境保護法前提下，除需全面打造良好的環境監測基礎設施外，亦期望透過互聯網 + 生態系，鼓勵環境監測資訊公開與落實第三方治理的理念，為大陸開創一個新興環境監測智慧化服務業市場。

⁸ 許加政，「以中央層級推動的中德智慧製造合作試點」(2016 年 9 月)，2018 年 10 月 22 日 瀏覽，《AISP 情報顧問服務資料庫》，<https://mic.iii.org.tw/aisp/ReportS.aspx?id=CDOC20180326003>。

我國環保服務業可依環境監測智慧化成功案例的能量與優勢及早切入大陸與新南向國家，特別是在人才培育、產業合作部分，可讓東南亞國家的廠商早一步習慣我國的智慧環保設備與解決方案。

四、我國 AI 發展應結合相關優勢互補產業

大陸發展 AI 具企圖心，且其產業化發展已領先我國，包含在 AI 領域已有商湯、寒武紀、曠視等三家獨角獸企業。相較我國 AI 產業化尚處於萌芽階段，未來兩岸在 AI 領域競合，我國應儘早將 AI 推動至應用端，整合跨領域人才共同開發，搭配優勢互補產業，如半導體產業、安控產業或系統整合，提供特定領域應用之產品服務（如智慧醫療、智慧製造、智慧交通）、關鍵應用元件（如 AI on Chip）或完整解決方案。

相關物聯網與感應器的發展也可配合 AI 的發展趨勢，AI 開發需要大量數據，臺灣目前在大數據資源相對較少，因此透過建置感測器與推展智慧終端設備與產品，利用物聯網蒐集數據 / 資料，針對環境或是特殊場域所蒐集的數據 / 資料進行人工智慧開發，例如在智慧製造、智慧健康醫療、與智慧交通等領域深入發展。

綜言之，大至國家的人工智慧戰略，小到企業的人工智慧布局，創造差異化，已成 AI 路徑發展思考的致勝策略。建議包括：

- （一）衡外情並量己力，區隔與差異化兩岸 AI 重點產業，如 AI 晶片、智慧機械、綠能、循環高值、生技醫藥、智慧農業、資安等產業在 AI 產業生態系中兩岸可競合或互補的關鍵技術，Leverage 我國在半導體暨晶片的優勢，開拓大陸相關 AI 應用市場。
- （二）媒合並建立我國軟硬體廠商跨域合作之機制與平臺，以本土且利基型的智慧應用孕育 AI 整體解決方案（將軟體的核心能耐嵌入至臺灣資通訊硬體大廠的血液與企業經營文化）。

五、以大數據創新應用催化產業轉型

大陸「紅色供應鏈」的崛起，特別是大陸政府傾全力扶植大陸之資通

訊廠商，甚至改向當地之上游零組件廠商進行採購，對原本在全球資通訊產業扮演舉足輕重角色的我國業者，帶來莫大的衝擊及挑戰。此外，大陸挾其所擁有龐大的市場磁吸力，對於全球雲端服務主導能力日趨強勢，像是在智慧終「端」裝置的大廠聯想、小米；或是「雲」設備的大廠華為、及擁有大數據的雲端服務巨擘如阿里巴巴、百度、騰訊等，在大數據暨雲端服務、人工智慧領域之產業與市場宰制優勢。

隨著數位內容、社群媒體、智慧化設備等數位資訊的匯流，利用大數據分析正是改變全球經濟面貌之新科技、新工具、新應用、新服務的代表。臺灣廠商可以學習各國際大廠發展的軟體平臺功能，進行發展垂直市場應用大數據分析平臺。並聚焦臺灣利基的垂直領域，鏈結供給與需求，促進資訊產業、垂直行業與公部門的共同發展、試驗與應用，亦即從創新應用催化我國智慧產業的發展。

展望未來我國資通訊產業之發展，擁有內容、服務、平臺、軟體、硬體的完整價值體系經營者，如何善用無所不在的大數據，從數據 / 資料聯網（Internet of Data，IoD）發展至數據 / 資料分析即服務（Data as a Service，DaaS），為臺灣企業競爭力帶來正向的影響，將成為國內資訊產業的新興服務模式追逐戰。臺灣 ICT 產業的未來發展應以「全球研發製造服務中心」為定位，從製造走向「智」造，不能僅是代工，而是要融合服務概念和創新，才能在全球市場成為贏家。

過去臺灣資通訊產業的成功，主要是靠量的提升，亦即透過規模經濟所轉化的績效比來擴大市占率，未來是否能藉由「試煉在地的大數據應用，走向全球智慧化服務」（Localization + Globalization = Glocalization），進而轉變以質的帶動來促使產業轉型，亦即從量大到偉大，這應該是臺灣資通訊產業面對紅色供應鏈下，藉由運用大數據及人工智慧，進而改變我國整體經濟面貌與突破低毛利困境，需要努力的目標。

中國大陸「農業供給側結構性改革」 研析

An Analysis of China's "Structural Reform of Agricultural Supply-side"

田君美 (Tien, Jiun-Mei)

中華經濟研究院研究員

鄭至涵 (Zheng, Jhieh-Han)

中華經濟研究院約用輔佐研究員

壹、前言

2015年11月，中共中央總書記習近平在中央財經領導小組第11次會議中首次提出「供給側結構性改革」一詞，指出「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系質量和效率，增強經濟持續增長動力」。同年12月的中共中央經濟工作會議、2016年3月「政府工作報告」及爾後的重要文件中，「供給側結構性改革」均是中國大陸（以下簡稱大陸）經濟工作的重點。由此顯示，推進「供給側結構性改革」是大陸當前和今後經濟工作和經濟發展的主線。大陸提出「供給側結構性改革」的主要原因，是要因應其近年來經濟成長趨緩，以及解決工業產品產能過剩，又無法滿足消費者需求之供需雙方矛盾現象。

緊接著在 2015 年 12 月中央農村工作會議中，大陸亦首次提出「農業供給側結構性改革」一詞，強調農業要去庫存、降成本和補短板¹等。由此顯示，在大陸一向強調糧食要自給自足的理念下，其農產品的生產及消費亦存在嚴重的供需矛盾問題，亟待解決。

2016 年 1 月的中共中央一號文件，再次重申要「推進農業供給側結構性改革，加快轉變農業發展方式，保持農業穩定發展和農民持續增收」。此意味大陸在力求農產品要自給自足前提下，還要兼顧農民所得增加的目的。

2017 年 2 月的中央一號文件，更直接以「農業供給側結構性改革」為主軸，提出《關於深入推進農業供給側結構性改革加快培育農業農村發展新動能的若干意見》，指出「農業的主要矛盾由總量不足轉變為結構性矛盾，突出表現為階段性供過於求和供給不足並存，矛盾的主要方面在供給側」。凸顯大陸生產的農產品存在嚴重的生產過剩問題，但卻無法滿足消費者的需求，這就是農業生產結構有問題，農業生產資源配置必須盡速改善。

2018 年 1 月的中央一號文件提出《全面部署實施鄉村振興戰略》，指出鄉村振興，產業興旺是重點。必須堅持質量興農、綠色興農，以農業供給側結構性改革為主線，加快實現由農業大國向農業強國轉變。顯然「農業供給側結構性改革」已成為大陸目前及未來最主要的農業政策，也是大陸期許要由農業大國轉向農業強國的藥方。

本文將從大陸農業供給側結構性改革的必要性切入，分析大陸現階段農業發展問題；農業供給側結構性改革的政策方向、具體內涵、目前進展和挑戰。

¹ 去庫存是指要加快消化農產品庫存量，加快糧食加工轉化；降成本是指發展適度規模經營、減少化肥、農藥不合理使用、展開農業社會化服務等；補短板是指加強農業基礎設施，增加市場緊缺農產品的生產。

貳、大陸必須進行農業供給側結構性改革的原因

大陸經濟發展初期，各類農產品供給不足，長期以來，農業發展的主要目標是穩產增產，尤其是糧食生產，使大陸在農業發展上強調總量的成長。在不斷強化的支農惠農政策激勵下，糧食產量呈增長態勢，根據國家統計局公告，2017年大陸糧食總產量達61,791萬噸，預測2018年糧食總產量可能達到6.25億噸，比2017年再增產1%左右。然而在糧食總量日益創新高的情況下，卻出現生產量、進口量、庫存量三量齊增的現象，以及農業增效不易、農民增收後勁不足等矛盾問題，大陸農業深層結構性問題日益暴露。

與此同時，隨著大陸的經濟發展和人均所得的提高，居民消費結構亦發生明顯變化，對高品質、高安全與多樣化的農產品需求逐漸增加，然而，由於大陸本身中高端的農產品供給不足、品質與創新不佳、農業基礎設施不完備，日益無法滿足消費者之需。是以重組各類農業生產要素配置，解決農村勞動力不足、農戶經營規模過小等問題，並促進農業生產結構調整，平衡農產品市場供需問題，增強農業整體競爭力及增加農民收入，成為大陸當局之要務。

一、糧食支持政策導致境內農產品供需失衡

大陸出現境內農產品市場供需失衡現象的原因非常複雜，但與其糧食支持政策有絕對關係。大陸為保障糧食供應量與農民收入，2002年以來，提出一連串的糧食扶持政策，以產量導向為考量，包括良種補貼、糧食直補、農機具購置補貼、農資綜合補貼、糧食最低收購價和臨時收儲制度等（詳表1）。在各項糧食支持政策下，稻穀、小麥、玉米產量幾乎年年增加，大豆則呈現減產的現象。整體觀之，2017年大陸糧食總產量比2003年增加43.5%（同期稻穀產量增加29.8%、小麥產量增加50%、玉米產量增加86.4%、大豆產量則減少5.5%）（詳表2）。

表 1 大陸農業支持政策

政策措​​施		內​​容	開始實施時間	適用作物	備註
四補貼	良種補貼	補貼農民使用優良作物種子，改善農產品品質	2002 年	水稻、小麥、玉米、大豆、油菜、棉花、花生、青稞等。	2016 年「良種補貼、糧食直補、農資綜合補貼」合併為「農業支持保護補貼」，補貼對象為實際種地農民；2018 年 2 月實施《2018-2020 年農機購置補貼實施指導意見》，加大農機具購置補貼
	糧食直補	按一定補貼標準和糧食實際種植面積，直接補貼農民	2004 年	主要糧食作物	
	農機具購置補貼	補貼農民購買先進適用農業機械	2004 年	-	
	農資綜合補貼	補貼農民種糧柴油、化肥、農藥、農膜等	2006 年	-	
糧食最低收購價	當市場價格低於最低收購價格，政府按照此價格收購；價格高時，則不啟動	2004 年	稻穀、小麥	2016 年起陸續調降稻穀、小麥最低收購價	
臨時收儲制度	2008 金融危機，全球大宗商品暴跌。為保護敏感性農產品，國家指定收儲企業按照臨時收儲價格進行政策性收儲。	2008 年	稻穀、玉米、大豆、油菜籽、豬肉、糖、棉花	2014 年取消大豆、棉花；2015 年取消油菜籽；2016 年取消玉米	

資料來源：自行整理。

糧食支持政策雖然有效增加糧食產量，保障糧食安全，但也產生諸多問題。因為糧食作物長期受到支持政策等非市場力量的干預，資源配置無法有效配置，農民依賴政策福利固定種植某些作物，追求產量最大化，導致玉米、小麥、稻穀產量大幅增加，忽視糧食品質；而大豆、糖等農產品卻嚴重供給不足，對外進口依存度高，出現農產品市場扭曲與價格偏離現象。再加上糧食產量與地方政府財政激勵掛鉤，地方政府也努力追求產量以獲取財政收入，加重國家財政負擔。

其次，大陸實施糧食最低收購價與臨時收儲制度，政府把對農民的補貼放在糧食最低收購價及臨時收儲制度中，形成「價補合一」的糧食價格，使得自產糧食高於國際市場價格，導致相關企業轉而選擇相對較為

便宜的國外糧食，出現「國產糧食入庫，國外糧食入市」的現象。為改善玉米生產過剩問題，2014年玉米臨時收儲價格從2014年的每斤1.12元調降至1元，但仍高於國際市場；² 2016年5月甚至取消玉米臨時收儲制度，然而玉米減產成效有限。

根據美國農業部報告顯示，2015/2016市場年度，大陸小麥、稻穀、玉米的期末庫存量合計約二點五億噸，主糧庫存規模世界第一。³ 2017年大陸稻米產量、庫存量和進口量居世界第一，玉米和小麥庫存量也是世界第一。⁴

表 2 大陸歷年糧食作物產量統計

單位：萬噸

時間	總產量	稻穀	小麥	玉米	大豆
2003	43,070	16,066	8,649	11,583	1,539
2008	52,871	19,190	11,246	16,591	1,554
2013	60,194	20,361	12,193	21,849	1,195
2014	60,703	20,651	12,621	21,565	1,215
2015	62,144	20,823	13,019	22,463	1,179
2016	61,625	20,708	12,885	21,955	1,294
2017	61,791	20,856	12,977	21,589	1,455

資料來源：本研究整理自大陸國家統計局。

二、大陸農產品的種類與品質，無法符合消費者需求

由於實施糧食最低收購價政策，農民受到政府政策的驅動，在發展過程中強調數量的增長，土地過度擴張與開墾，大量使用農藥、化肥等，農業生態環境受到破壞，不僅不利於農業的可持續發展，同時也引發農產品

² 「國新辦舉行解讀 2016 年中央一號文件有關情況發佈會（全文）」（2016 年 1 月 28 日），2018 年 6 月 20 日瀏覽，《新華網》，http://www.moa.gov.cn/ztl/2016zyyhwj/zcjd/201601/t20160128_5001836.htm。

³ 「主糧庫存約 2.5 億噸世界第一，中農辦提議玉米降價」（2016 年 1 月 29 日），2018 年 8 月 9 日瀏覽，《新浪財經》，<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-01-29/doc-ifxnzanh0260611.shtml>。

⁴ 「我國稻米進口量居世界首位，農業供給側改革迫在眉睫」（2018 年 1 月 30 日），2018 年 8 月 13 日瀏覽，《世界農化網中文網》，<http://cn.agropages.com/News/NewsDetail---15775.htm>。

品質安全問題。

大陸農業發展問題已從總量不足轉變為農業結構性問題，農產品供給的品質與品項不符合民眾的消費需求。隨著大陸經濟持續提升，民眾對產品品質的要求提高，但是，大陸農產品的種類與品質，無法滿足消費結構的升級，導致部分農產品供給過剩，特別是中低端產品，而高端產品卻十分稀缺，出現大量低價值的農產品滯銷，同時卻無法提供高價值的產品，發生供需失衡現象。單純的農業增加產量已無法解決問題，需要透過檢驗規範與技術進步提升農產品的種類與品質，並建立可持續農業發展體系。

三、農產品在國際及境內市場競爭力不足

雖然大陸積極推進農業現代化，然而農業勞動力素質偏低，農業生產規模小，技術裝備不足、市場流通體系等問題仍待解決。這些問題導致農業生產效率和土地產出率較低、單位成本高，產業價值鏈處於中低端，農產加工技術與設備不足，農業科技發展水平仍待加強。近年來雖致力於農業的科技創新，但是科研成果轉化率不高，農業基礎設備不足，農業科技的推廣體系不健全，農戶經營規模小，缺少資金支援，阻礙農民對農業科技知識的接收與運用。這些問題導致農產品競爭力不足，在國際競爭中處於劣勢。

中國農業大學何秀榮教授指出，⁵以棉花、玉米為例，大陸本身市場巨大的境內外價差，會導致越來越多的進口農產品取代大陸農產品。不斷上升的農業生產成本（耕地租金、勞動成本）和支持政策，使得大陸農產品價格居高不下。大陸農產品供給側的主要問題除產量過剩外，更多原因是因競爭力不足導致的庫存，單純減少庫存量大的產品生產量，只能解決表面問題。

大陸受到糧食支持政策導致本身農產品供需失衡；大陸農產品的種類與品質，無法符合消費者需求；農產品在國際及境內市場競爭力不足等因素，影響整體農業的發展，其中大部分問題出現在供給側。大陸政府認知

⁵ 本刊編輯部，「三農專家論農業供給側結構性改革」，農林經濟管理學報，第 15 卷第 2 期（2016 年），頁 115-118。

到農業供給側結構性改革是一個長期過程，要解決的問題複雜，既要確保糧食生產能力，又要確保農民增收與農村穩定，面臨許多重大考驗。

參、大陸農業供給側結構性改革的政策方向

2014年12月，大陸中央農村工作會議提及，大陸農業發展受到境內外環境條件變化和長期粗放式經營的影響，境內主要農產品價格超過進口價格，生產成本不斷上升；農業生態環境受損，影響農業可持續發展。要在穩定糧食生產基礎上，積極推進農業結構調整。2015年12月，該會議首次提出「農業供給側結構性改革」，「要著力加強農業供給側結構性改革，提高農業供給體系品質和效率，使農產品供給數量充足、品種和品質契合消費者需要，真正形成結構合理、保障有力的農產品有效供給。」在糧食總產量連增、農民收入穩定上升的情況下，大陸當局提出農業供給側結構性改革，顯然其農業供給結構已出現問題。

在此背景下，2016年1月，中共中央、國務院發布一號文件《關於落實發展新理念加快農業現代化實現全面小康目標的若干意見》，提出要推進農業供給側結構性改革，加快轉變農業發展方式，保持農業穩定發展和農民持續增收，走產出高效、產品安全、資源節約、環境友好的農業現代化道路。

2016年3月，習近平在參加全國人大湖南代表團審議時明確指出，新形勢下大陸農業主要矛盾已由總量不足轉變為結構性矛盾，主要表現為階段性的供過於求和供給不足並存。推進農業供給側結構性改革，提高農業綜合效益和競爭力，是當前和今後一個時期大陸農業政策改革和完善的主要方向。

由此可知，大陸當前三農問題主要是供需問題，相當部分出在農業供給側方面。農業轉型升級從農業供給側入手，調整農業產業結構，提高農產品品質，增加有效供給是接下來必須著力解決的問題。習近平提升農業供給側結構性改革的戰略地位，成為大陸爾後農業政策的規劃依據。

2016年大陸農業農村部部長韓長賦總結農業供給側結構性改革的目

的有三：1、提高農業供給體系的質量和效率，以符合消費升級的需求；2、提高農業的品質、效益和競爭力，增加農民收入；3、緩解資源環境壓力。⁶

2017 年 2 月的一號文件發布《關於深入推進農業供給側結構性改革、加快培育農業農村發展新動能的若干意見》，以推進農業供給側結構性改革為主線，加快培育農業發展新動能，在確保國家糧食安全的基礎上，圍繞市場需求變化，以增加農民收入、保障有效供給為主要目標，以提高農業供給品質為主攻方向，以體制改革和機制創新為根本途徑，要統籌調整糧經飼種植結構，增加優質食用大豆、薯類、雜糧雜豆等，繼續開展糧改飼、糧改豆補貼試點，劃定大豆等重要農產品生產保護區，完善激勵機制和支持政策；優化農業產業體系、生產體系、經營體系，提高土地產出率、資源利用率、勞動生產率，追求綠色生態可持續。

2018 年 2 月一號文件發布《關於實施鄉村振興戰略的意見》，仍以農業供給側結構性改革為主線，加快構建現代農業產業體系、生產體系、經營體系，提高農業創新力、競爭力和全要素生產率。提出加強農業生產能力基礎、品質興農、農村一二三產業融合發展、農業對外開放、小農戶和現代農業發展有機銜接等。

肆、大陸農業供給側結構性改革的具體內涵

從 2015 年大陸提出農業供給側結構性改革後，持續深化相關制度的改革，並以 2017 年中共 19 大報告之「鄉村振興戰略」作為未來農業發展政策的藍圖。由上述農業供給側結構性改革的政策方向可得知，大陸過去農業結構調整，主要是為解決供給不足，調整生產結構，然而農業供給側結構性改革著重的面向更為複雜，強調的是土地、勞動、資本、技術等生產要素的有效供給，合理配置及綜合利用，以符合消費升級的需求，涵蓋面向複雜廣泛。

⁶ 韓長賦，「推進農業供給側改革重點抓三件事：玉米、大豆、牛奶」，中國乳業，第 3 期（2016 年），頁 3-4。

以下透過大陸學者的探討，可以比較清楚看出農業供給側結構性改革的具體內涵。

吳海峰認為大國農業發展一般有三個階段，第一階段是提高農產品產量、著重增加糧食供給；第二階段是以農產品價格支持、著重解決農村貧因為特徵；第三階段是調整優化農業結構、著重提高農業品質效益。⁷ 目前大陸農業發展要邁入第三階段。

楊建利、邢嬌陽認為，⁸ 大陸農業供給側結構性改革，既具有供給側結構性改革的特點和要求，又具有農業本身的特殊性和改革重點，即農業生產符合市場消費需求，擴大有效供給，增強農業供給結構的適應性和靈活性，提高全要素生產率，保護生態環境，形成完善的農產品供給體系。

曹建民、王軍認為，⁹ 大陸農業供給側結構性改革，是政府為使農業適應當前經濟發展環境，轉變過去要素依賴的經濟增長方式而提出的重大戰略，不僅是調整優化農業結構，更要提高生產力，創新農業經營主體，與農民增收、農村發展及建成小康社會的目標緊密相連，是未來農業政策改革和完善的主要方向。

丁澤認為，¹⁰ 農業供給側結構性改革是從宏觀政策和制度層面，促進農業整體產業結構的優化調整，增強農業供給效能和品質，滿足民眾對農產品數量、品質和品類等方面的更高要求，形成供需平衡、結構合理的農產品供給體系，化解農業結構性矛盾，增強農業的整體競爭力，促進農民收入。

龍作聯認為，¹¹ 農業供給側結構性改革是供給側結構性改革的一環，兩者改革核心趨於一致，農業供給側結構性改革透過結構調整，重組或優化各類農業生產要素的配置，提升農業供給結構，使得產品符合市場消費

⁷ 吳海峰，「推進農業供給側結構性改革的思考」，中州學刊，第5期（2016年5月），頁38-42。

⁸ 楊建利、邢嬌陽，「我國農業供給側結構性改革研究」，農業現代化研究，第37卷第4期（2016年），頁613-620。

⁹ 曹建民、王軍，「農業供給側結構性改革的國外經驗與中國實踐—中國國外農業經濟研究會第七次會員代表大會暨學術研討會綜述」，世界農業，第456期（2017年4月），頁205-208。

¹⁰ 丁澤，「經濟新常態下農業供給側結構性改革的多重困境及路徑選擇」，生產力研究，No.10（2017年），頁55-59、78。

¹¹ 龍作聯，「農業供給側結構性改革的路徑探索」，生產力研究，No.7（2017年），頁46-49。

的期待。

證諸近年來，大陸農業發展已面臨國際和本身農產品價格倒掛、農業生產成本不斷攀升、農業生產方式嚴重破壞生態環境、農業生產的組織化和市場化程度較低等挑戰，是以舉凡能解決大陸農業、農民、農村的發展問題，都是農業供給側結構性改革的一環。

總結上述，大陸的農業供給側結構性改革是要透過提高農業供給體系的質量和效率，增加農業競爭力，以符合消費升級的需求，增加農民收入，緩解資源環境壓力。大陸農業的根本問題是缺乏競爭力，「有效供給」、「結構調整」、「產品品質」、「融合發展」是農業供給側結構性改革的重要核心，大陸期能透過該改革解決農業供給、農業發展、農民收入、生態環境等問題，進而提升農業生產及其產品供給結構優化，提高農產品的競爭力。

伍、大陸農業供給側結構性改革的目前進展

2018 年 4 月 25 日，大陸農業農村部部長韓長賦提出《國務院關於構建現代農業體系深化農業供給側結構性改革工作情況的報告》，¹² 說明農業供給側結構性改革的目前進展情形，簡述如下：

- 一、實施「藏糧於地、藏糧於技」戰略。開展耕地品質保護與提升行動，優糧優價促增收系列活動，建設糧食品質安全檢驗檢測體系和產後服務體系。
- 二、優化產業布局。減少玉米種植面積 5,000 萬畝，¹³ 糧改飼 1,300 萬畝，糧豆輪作試點面積 1,000 萬畝；推動生豬布局合理轉移，調減生豬存欄 2,300 萬頭；實施振興奶業苜蓿發展行動；促進漁業減量增

¹² 大陸農業農村部部長韓長賦，「國務院關於構建現代農業體系深化農業供給側結構性改革工作情況的報告—2018 年 4 月 25 日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議上」，《中國人大網》(2018 年 4 月 25 日)，2018 年 8 月 14 日瀏覽，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-04/25/content_2053564.htm。

¹³ 相對便宜的進口玉米及其他飼料糧（高粱、大麥）擠壓國產玉米的銷售，減少玉米種植面積以調整糧經飼種植結構。

- 效，創建 4,020 個水產健康養殖示範場。
- 三、調優品質結構。制修訂 1.3 萬項農獸藥殘留限量和農業行業標準，展開農產品品質安全標準化行動；建立健全省市縣鄉農產品品質安全監管體系；推進品牌農業建設，認定 62 個「中國特色」農產品優勢區等。
 - 四、培育新產業新業態。推動農產品加工業；建設 13 家國家級農產品專業市場，支援電子商務進農村綜合示範；發展休閒農業和鄉村旅遊；啟動國家農村產業融合發展示範園創建。
 - 五、推進農業綠色發展。推動農業投入品減量；促進農業廢棄物資源化利用，創建 40 個國家農業可持續發展試驗示範區；加強農業資源養護，實施農業節水工程；開展農村人居環境整治；推進農村飲水安全鞏固提升工程。
 - 六、改善農業物質裝備科技條件。實施農業競爭力提升科技行動；啟動「七大農作物育種」專項；啟動「智慧農機裝備」專項；實施「互聯網+」現代農業行動；實施資訊進村入戶工程。
 - 七、培育新型農業經營主體。支持新型農業經營主體發展，新主體總量超過 300 萬家；實施新型職業農民培育工程，新型職業農民超過 1,500 萬人；發展生產性服務業，託管面積達到 2.32 億畝。
 - 八、強化制度供給。推進農村土地和集體產權制度改革；完善財政支農政策；深化農田水利改革；推進糧食補貼、糧食價格形成機制和收儲制度改革；強化農業金融保險；加強農業對外合作，認定首批 20 個境外農業合作示範區和農業對外開放合作試驗區，建立 359 個國家級出口農產品食品品質安全示範區。

陸、結語——農業供給側結構性改革充滿挑戰與矛盾

雖然大陸農業供給側結構性改革有初步成效，但也面臨不少挑戰，包括：一、農產品供給結構性問題仍然存在。低端產品供給仍然偏多，綠色優質產品供給仍顯不足。二、農業品質效益不高。大陸農業產量大，但是精深加工不足，產業鏈條短。三、農業國際競爭力仍弱。農戶耕種規模

小，規模效應不明顯，導致生產經營成本偏高，農產品國際競爭力弱。四、農業綠色發展不足。較高品質的耕地面積少，高效節水灌溉面積低；農業廢棄物產量大，不利源頭整治和過程處理。五、農民的工資性收入和經營性收入都增長乏力，農村土地制度和集體產權制度改革有待深化，脫貧攻堅任務依然艱巨。

由於 2020 年大陸要建成小康社會，脫貧是先決條件，然而在農業供給側結構性改革的過程中，調整農業結構所造成的農作物減產、減價，將直接影響農民收入，阻礙建成小康社會的目標。其次，目前農業的補貼金額很難有效改變農民種植結構，使得要透過政策調減玉米、稻穀和小麥種植面積，及增加大豆種植面積的難度很大，農業結構調整不易。第三，農產品市場化結果勢必增加農民經營風險，增加農業經營收入的不確定性，影響農戶收益預期和國家對糧食安全之掌握。第四，糧食產量不僅是經濟問題，並涉及政治範疇，並與地方政府政績考核掛勾，農業國際競爭力不易提升。第五，美國農產品進口成為美「中」貿易戰的籌碼，例如為增加國產大豆，勢必增加大豆播種面積，將使優質農產品供給更顯不足，難以滿足消費需求。凡此種種，使得大陸要全方位進行農業供給側結構性改革充滿矛盾與難度。

「中國大陸改革開放 40 年」學術研討會

壹、主辦單位：中國文化大學社會科學院、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社

貳、協辦單位：中國文化大學國家發展與中國大陸研究所、財團法人資訊工業策進會

參、時間：民國 107 年 11 月 29 日（星期四）09:00~16:50、11 月 30 日（星期五）09:00~12:00

肆、地點：國家圖書館三樓國際會議廳（臺北市中正區中山南路 20 號）

肆、報名期間：民國 107 年 11 月 1 日至 11 月 20 日（額滿為止）

伍、報名方式：請至中國文化大學社會科學院網站查詢。

（http://ss.pccu.edu.tw/files/14-1026-69735_r11-1.php?Lang=zh-tw）

陸、議程：

11月29日（星期四）	
時間	內容
08:30 09:00	報到
09:00 10:00	開幕暨專題演講 主持人：趙建民（中國文化大學社會科學院院長） 貴賓致詞 專題演講：吳玉山（中央研究院院士、臺灣大學政治系教授）
10:00 10:20	茶敘

10:20 11:50	第一場次 黨國體制的銳變	主持人：趙春山（淡江大學大陸研究所榮譽教授）
		<p>題 目：中共菁英流動路徑分析：以省級與中央紀檢為例</p> <p>發表人：張執中（開南大學公共事務管理學系副教授）</p> <p>與談人：黃信豪（臺灣師範大學公民教育與活動領導系副教授）</p>
		<p>題 目：改革開放以來人大制度功能與角色的演變</p> <p>發表人：趙建民（中國文化大學社會科學院院長） 張鈞智（廈門大學政治學系助理教授）</p> <p>與談人：郭 丹（四川省社科院政治研究所研究員）</p>
		<p>題 目：共軍領導體制演進及其意涵</p> <p>發表人：吳仁傑（中共研究雜誌社特約研究員）</p> <p>與談人：郭瑞華（展望與探索雜誌社研究員）</p>
11:50 13:30	午 餐	
13:30 15:00	第二場次 國家與社會關係	主持人：楊開煌（銘傳大學兩岸研究中心主任）
		<p>題 目：遇風轉舵？中國社會抗爭對象與群眾暴力分析</p> <p>發表人：王信賢（政治大學東亞研究所特聘教授兼所長） 曾偉峰（國防安全研究院助理研究員）</p> <p>與談人：王 韻（政治大學東亞研究所副教授）</p>
		<p>題 目：改革開放以來政協界別演變—以中國共產黨政治吸納為視角</p> <p>發表人：郭 丹（四川省社科院政治研究所研究員）</p> <p>與談人：蔡中民（政治大學政治系副教授）</p>
		<p>題 目：大陸參與式預算的改革路徑和當下意義</p> <p>發表人：李 凡（世界與中國研究所所長）</p> <p>與談人：吳慧瑛（中國文化大學經濟系教授）</p>
15:00 15:20	茶 敘	

15:20 16:50	第三場次 經濟與 區域發展	主持人：林建甫（臺灣經濟研究院院長、臺灣大學經濟系教授）
		題 目：政府與市場關係 發表人：張長東（北京大學政府管理學院副教授） 與談人：龐建國（中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授）
		題 目：徘徊在制度與非制度之間：中國大陸政商關係的變遷 發表人：耿 曙（浙江大學公共管理學院研究員） 與談人：陳德昇（兩岸共同市場基金會執行長）
		題 目：貿易擴張對全球經濟版圖之衝擊 發表人：高 長（東華大學公共行政學系教授） 與談人：陳子昂（資策會產業情報研究所資深研究總監）

11月30日（星期五）

時間	內容	
08:30 09:00	報到	
09:00 10:20	第四場次 改革共識 與 當代思潮	主持人：李炳南（中國文化大學政治所所長）
		題 目：中國對外開放的歷史總結 發表人：殷存毅（北京清華大學臺灣研究院常務副院長） 與談人：劉大年（中華經濟研究院區域發展研究中心主任）
		題 目：蘇南模式的歷史演進、路徑依賴與未來轉型 發表人：張建英（蘇州大學馬克思主義學院副教授） 與談人：王綺年（中國文化大學政治系副教授）
		題 目：中共官方民主概念的演變與政權調適 發表人：蔡文軒（中央研究院政治學研究所副研究員） 與談人：李西潭（政治大學國家發展研究所教授）

10:20 10:40	茶 敘	
10:40 12:00	第五場次 軍事外交	主持人：邱坤玄（政治大學東亞研究所名譽教授） 題 目： 中國大陸周邊安全情勢中的新興跨境組織型犯罪因素 發表人：黃秋龍（展望與探索雜誌社研究員） 與談人：汪毓瑋（中央警察大學恐怖主義研究中心主任）
		題 目： 大陸銳實力運用與阻力初探 發表人：劉文斌（展望與探索雜誌社研究員） 與談人：石原忠浩（政治大學國關中心助理研究員）
		題 目： 改革開放待續曲—深化國防與軍隊改革 發表人：張 競（中華戰略學會研究員） 與談人：李亞明（國防大學政治作戰學院政治系主任）
12:00	閉幕	