

# 目 錄

## 時 評

- 中國大陸地方與國企債務風險評析..... 李志強 .....1
- 近期立陶宛與中國大陸關係變化評析..... 邱昭憲 .....8
- 阿富汗局勢對美國亞太戰略的影響..... 譚偉恩 .....14

## 學術論著

- 英國脫歐與歐盟 GDPR 適用議題—從網路主權角度的分析..... 吳宗翰 .....24

## 專 題

- 中國大陸個人資料跨境傳輸之監管模式—兼論《個人信息  
保護法》之域外效力 ..... 單鴻昇 .....50
- Language Examination and Integration in Czechia with a Focus  
on Vietnamese and Chinese Residence Applicants ..... *Geppert Ondřej* .....64

## 論 壇

- 越南國家主席阮春福主政後的越「中」南海關係..... 阮清香 .....95
- 共軍 2021 年 7 月晉升新任上將之意涵研析..... 陳建貝 .....105
- 中國大陸「躺平主義」的興起與影響分析..... 陳明輝、張昀徽 .....117
- ※「拜登執政下的東亞局勢」學術研討會 公告.....126

# Contents

## News Commentary

- An Analysis of the Debt Risks of China's Local Governments  
and State-owned Enterprises..... *Li, Chi-Keung* ..... 1
- An Analysis of Recent Change of Sino-Lithuanian Relations .... *Chiu, Chao-Hsien* ..... 8
- The Impact of the Situation in Afghanistan on the U.S. Asia-  
Pacific Strategy ..... *Tan, Wei-En* ..... 14

## Academic Publications

- Brexit, EU GDPR, and Adequacy: Implications for Cyber  
Sovereignty ..... *Wu, Tsung-Han* ..... 24

## Monograph

- Regulation of Personal Data Transferred to the Third Countries  
in Mainland China - Also on the Territorial Scope of Personal  
Information Protection Law ..... *Shan, Hung-Sheng* ..... 50
- Language Examination and Integration in Czechia with a  
Focus on Vietnamese and Chinese Residence Applicants ..... *Geppert Ondřej* ..... 64

## Forum

- Vietnam-China Relationship over South China Sea Since  
Nguyen Xuan Phuc Taking Office ..... *Nguyen, Thanh-Huong* .... 95
- An Analysis of the Meaning of PLA's New Generals  
Promotion in July 2021 ..... *Chen, Chien-Pei* ..... 105
- An Analysis of the Emergence and Influence of "Tangpingism"  
in Mainland China ..... *Chen, Ming-Hui & Chang, Yun-Hui* ..... 117

# 中國大陸地方與國企債務風險評析

## An Analysis of the Debt Risks of China's Local Governments and State-owned Enterprises

李志強 (Li, Chi-Keung)

淡江大學中國大陸研究所副教授

### 壹、前言

自去（2020）年11月以來中國大陸（下稱：大陸）國企債務違約事件頻傳，導致金融市場出現一波不小的動盪，今（2021）年上半年違約金額仍續創新高，大陸會否發生金融危機又成為熱門議題。事實上，自金融海嘯以來大陸的債務問題一直受到各界注意，為對抗國際不景氣導致的出口疲軟，2008年後北京採取擴大內部基礎建設的方式拉動經濟成長，於是地方政府及國企也大量舉債投資配合中央政策，開展了債務推動發展的成長模式。2007年大陸負債率（債務餘額/GDP）只有144.9%，至2017年已快速攀升至256.2%，債務增加之快可比擬歐債危機前的希臘，2016年下半年開始的去槓桿措施一定程度上壓抑了債務的增加，但2018年的美「中」貿易戰使負債率在翌（2019）年小幅上揚，2020年新冠肺炎（COVID-19）疫情的爆發更進一步推高大陸的債務水準。

去年的不景氣下，家庭和企業部門都急需資金週轉，地方政府也舉債投資「穩增長」。據國際清算銀行最新的資料顯示，已穩定三年的負債率從2019年第四季的262.9%分別上升至2020年第一至第四季的278.3%、

286.1%、289.7% 和 289.5%，雖然第四季略為下滑，但短短一年間負債率大幅增加了 26.6 個百分點，約為 3.7 兆美元的債務，其中政府部門由 57.4% 升高至 67.1%，企業部門由 150.1% 上升到 160.7%（第二季為 163.3%），家庭部門由 55.5% 增加至 61.7%。由數據可以看出，政府和企業部門負債率都攀升約十個百分點，主要是占政府債務 55% 的地方債以及占企業債務三分之二的國企債兩者增發導致。地方與國企債務的急劇增加提高了今年的債務風險，並為大陸經濟的發展前景埋下不少變數。

## 貳、高負債率不利經濟永續成長和產業升級

首先是壓縮了今年或之後的舉債空間，使地方政府及國企的支出或投資成長動能減弱。借錢後債務人未來就要由收入中的一部分償還給債權人本金和利息，剩下的才能用於其他用途。若本金和利息所占比重太高，會使得債務人將來的支出及投資減少。GDP 就相當於一國每年的收入，如果負債率持續大幅上升，最後會變成寅吃卯糧，甚至入不敷出。當前大陸居高不下的負債率顯然為下半年及明年經濟情勢埋下了變數。

回顧 1997 年亞洲金融風暴和 2008 年金融海嘯後，北京推出大規模的刺激政策，帶動了地方政府債務快速擴張。根據 2010 年大陸審計署的報告資料顯示，1998 年和 2009 年地方政府債務分別成長高達 48.2% 和 61.9%；2010 年債務餘額為人民幣（下同）10.7 兆元，其中 51% 是 2008 年及之前累積的，表示短短兩年間地方債務接近倍增。至 2019 年底，地方政府債務餘額也翻倍至 21.3 兆元，去年在疫情下成長 20.7% 至 25.7 兆元，但今年上半年只增加 7.4% 至 27.6 兆元，顯示在防風險的考慮下地方政府再大幅增加債務的空間越來越有限。1 至 6 月新發行的地方債累計為 3.34 兆元，較去年同期下降 4.17%，地方債發行規模的下降，雖然為急速上升的負債率踩剎車，降低外界對大陸金融風險的疑慮，但在疫情反覆，經濟復甦不太穩固的情況下，地方政府尚要先完成「三保」（保居民就業、基本民生、市場主體），加上今年有 3 兆元債務到期，上半年就有 55.7% 的新發行債券是用於

還舊債，壓縮了債務可用於經濟建設和投資的空間。國企方面也有類似情況，去年在疫情下受政策左右、肩負救經濟任務的國企，全年投資仍逆勢成長 5.3%，遠高於依景氣好壞作決策的民間投資，後者只成長 1.0%，但債務大增後今年國企的投資遠低於預期，上半年國企投資成長 9.6%，遠低於民間投資的 15.4%，使得下半年的經濟成長動力受阻。

2020 年在新冠疫情的衝擊下，大陸經濟成長率只有 2.3%，創 1976 年文革結束以來的新低，在低基期以及全球疫情逐漸舒緩下，今年大陸經濟延續去年下半年以來的反彈走勢，上半年 GDP 成長率為 12.7%，其中第一季 18.3%，第二季 7.9%，年初外資普遍預測全年 GDP 成長率將達到約 8.5% 至 9% 的水準。不過，8 月初華爾街投資銀行不約而同的都調低對大陸 GDP 成長率的預測；摩根士丹利由 8.7% 降至 8.2%；摩根大通從 9.1% 調低至 8.9%；高盛由 8.6% 降至 8.3%。同時，7 月 15 日中國人民銀行無預警的全面調降金融機構的存款準備率，可望釋出一兆元資金寬鬆銀根，雖然人行表示此舉並非是新一波的刺激措施，但全面降準 0.5 個百分點的幅度之大也出乎外界意料之外，由此可見大陸下半年的經濟走勢充滿挑戰。

其次，高負債率衝擊到大陸的產業升級部署。去年以來的債務違約國企名單中，清華紫光特別引起注意，該集團是大陸半導體國家隊的主力，肩負起發展自主晶片的重任，一直得到政府部門的財政補貼。2013 年起斥資近千億元併購了包括展訊等二十多家知名的半導體公司，但溢價過高且持續不斷的併購案造成集團負債大增，併購績效又無法立刻產生現金流入，導致最終週轉不靈，至今年 6 月旗下共有 6 檔債券違約，7 月上旬又遭債權人向法院聲請破產保護。大陸對清華紫光這樣的補貼措施，近一年半來確實吸引了不少企業進軍半導體產業。2019 年新註冊的半導體企業只有 7,715 家，2020 年暴增至 2.28 萬家，年增 195.5%，今年上半年仍新增 1.88 萬家，成長 171.8%。過去十多年來地方政府投入一兆多元補助 LCD 面板業的發展，即使未回收投資成本，但目前已成為全球市占率達 60% 的最大生產國；未來大陸也打算複製面板模式，耗費 10 兆元補貼半導體的發展。但清華紫光的案例顯示，不計國企績效大量砸錢補貼的發展方式，只是浪費寶貴的金融



資源，並沒有讓大陸半導體產業真正壯大起來，加上地方政府現在已債臺高築，恐怕沒有多餘財力可以繼續補貼半導體國企的發展。

## 參、高負債率已引爆債務違約問題

再者是拉高了大陸的金融風險，導致地方政府及國企信用降等和舉債利率上升，甚至不少以債養債的國企借不到新債就只能倒債違約，讓經營環境充滿不確定性。地方政府屬於公部門，雖然目前大都負債累累，大都仍能借新還舊，且地方政府倒債直接衝擊到地方甚至全國金融安全，又影響到官員升遷，因此即使都可以掌控地方專項債、城投債和地方國企債三種債務，然而在財政拮据下，地方政府只能如期償還一些債務，另一些則先違約再說。按照地方的利益偏好，地方專項債是由地方政府發行，具有直接償還責任，一定是不能違約的，城投債和地方國企債具有地方政府隱性擔保的性質，前者是充當地方的融資工具也儘量不要違約，以免將來難再舉債，但國企的核心目標應是以獲利為目的，一旦喪失了獲利能力，再加上債務負擔較重，地方政府在自身難保下，最終只好無奈選擇放棄救助，於是就出現國企債違約，這就是去年 11 月以來不少國企違約的背後原因。事件的爆發其實也有跡可循，2008 年至 2017 年十年間國企資產負債率的上升就明顯高於非國企，地方國企逐漸成為市場中的第一大發債主體，2020 年市場發債比重達 65%，遠高於 2008 年的 25%。

企業債務違約是當前大陸經濟的主要風險。自 2014 年起企業債務違約就明顯逐年攀升，2014 年違約金額只有 12.6 億元，到 2019 年已激增至 1,443 億元，去年底企業債務違約總金額達 1,870 億元，今年上半年為 1,160 億元，創下同期最高紀錄，全年可能會再寫歷史新高。2020 年以前，民企是大陸債券信用違約的主體，債券違約數量和規模都遠超過國企，2019 年國企占有所有未償還企業債務的比重略高於 10%，2020 年比重躍升至 47% 左右。今年上半年比重約 40%。2019 年之前，違約國企的信用評等多數為 B 或 C 級，2019 年和 2020 年以來，不乏 AAA 的最高評等國企，如華晨汽

車、永城煤電、北大方正和清華紫光等。

金融市場對風險相當敏感，個別企業的違約往往會形成整個債券市場的悲觀氣氛，進而引發信用緊縮。自 2020 年 11 月 10 日永城煤電違約至該年底不到兩個月，累計已有 196 檔債券暫停和取消發行，涉及的發債規模為 1,430 億元，使得原來負債高的國企更難以債養債求生存，甚至最後被迫違約。即使發行順利的債券，殖利率也會大幅上升，使未來的經營成本更高，形成惡性循環。今年第二季，六大體質偏弱的省份及直轄市的國企所發行的債券，其殖利率中值已從去年同期的不到 3.5% 跳升到 5% 以上。信用較佳的地方債也不例外，今年上半年地方債加權平均發行利率為 3.44%，較上年同期上升了 0.17 個百分點。在違約的國企中，有不少在財務報表上仍表現良好，例如華晨汽車與永城煤電兩家公司，總資產分別超過 1,900 億元和 1,700 億元，帳上也分別有四百多億元及五百多億元的現金，卻公告還不起 10 億元的債務，特別是在違約前仍發行新債券，就算不是惡意的倒帳行為，也極可能是現金流動性不足，突顯出財務報告不實、假帳流行的國企文化。

## 肆、短期內發生系統性金融危機的可能性不大

在新冠疫情的衝擊下，為了避免嚴重的經濟衰退及失業率居高不下，去年以來很多國家的負債率也同樣急速上升，例如日本由 2019 年底的 378.3% 增至 2020 年底的 418.9%，增加 40.6 個百分點，美國由 253.3% 增至 296.1%，增加 42.8 個百分點，英國由 266.3% 上升至 304.4%，增加 38.1 個百分點，負債率水準及增幅都普遍高於大陸。大陸的債務問題之所以引起外界特別關注，主因是大陸雖然已成為全球第二大經濟體，但人均 GDP 才剛突破一萬美元，仍處於小康階段，跟英、美、日等在五、六萬美元仍有很大的差距，所以債務負擔沉重的國企和地方政府，其償債能力一直受到質疑，去年大陸並沒有透過中央推出大規模的紓困刺激措施，而是允許企業及地方政府提高舉債規模，因此自 2016 年以來降低債務的努力最後因新冠疫情而受到衝擊。

大陸的整體債務風險仍在可控範圍內，由於國有經濟體制的特性，銀行及國企都是公有性質，政府也是公部門，國企及地方政府欠銀行的債務猶如家庭成員之間的借貸，甚至可形容是左邊口袋欠右邊口袋的錢。加上債務以內債為主，又有嚴格的外匯管制，只要國家最後願意出面負責，以目前的負債率而言不致發生全國性的系統性金融危機和匯率崩跌，但個別國企的破產倒閉還是有可能的。不過高負債率還是會對經濟的永續發展形成各種傷害，例如日本的負債率突破 400%，每年財政支出中的 20% 都必須用來支付債務利息，導致 30 年來景氣沒有多大起色。

大陸前財政部部長樓繼偉發表在今年 2 月份《財政研究》期刊一篇文章指出：隨著地方政府債務規模的持續成長，大多數省市的債務問題在 2021 年至 2025 年期間將更加令人擔憂，大約四分之一省份必須將其財政收入的一半以上用來償還利息，過去地方政府在經濟發展過程扮演重要的角色，以後恐怕將無法大量投資。另外，人口老化也是財政問題的隱憂，大陸人口老化快速，2027 年人口數量將開始減少，至 2050 年 60 歲以上達 4.87 億人，占總人口 35%，未來養老金的財務負擔將會大增。國企也同樣面臨財務健康狀況的重大考驗，從 2021 到 2023 年到期的企業債規模將達到 13.86 兆元，比 2018 年至 2020 年到期的企業債總和大幅高出 60%。

## 伍、不讓國企違約未來債務問題會更嚴重

過去大陸債券市場的投資者普遍認為，政府擁有國企所有權，是國企的大股東甚至是唯一股東，即便經營狀況不佳但政府最終會出手相助，籌措資金幫助國企還債，事實上政府部門的確曾在國企出現償付危機時多次相救，因此國企的財務風險被外界嚴重低估，發行的債券和銀行借貸長期以來都享受優先權和較低利率，民企只能以更高利率從體制外借錢，形成「國進民退」的排擠效應，但卻導致國企的負債越來越高。加上資金流向低效率的產業領域，反而進一步加大了金融危機，一旦經濟陷入不景氣，負債高的企業就難以償還本息，去年底以來的知名國企違約就突顯出這種風險。如果不



提前採取措施淘汰績效差的國企，未來將會引發更大的風暴。自 2017 年以來，北京一直在發出信號，表明政府對國企負債的擔保將逐漸減少，去年前三季企業負債大幅升高，隨著下半年疫情得到控制，若不是 11 月一些國企爆發違約，企業負債率在第四季可能會進一步衝高。

北京這樣做是要讓投資人知道在債務槓桿問題上政府將採取更為強硬的立場，同時也說明大陸看待戰略性產業的方式已發生改變，因為財政能力嚴重受限，無法再像過去那樣動不動就砸錢補貼。清華紫光事件也讓市場瞭解，不是所有政府支持的國企，最終都能獲得保障，尤其是牽涉到技術和研發的產業，如果沒有發展成果又虧損累累的國企，還是有可能破產倒閉的。清理債務或許會導致一些國企馬上陷入經營困境，景氣也可能短期受到打擊，但長期而言反而有利經濟效率的提升。大陸經濟的瓶頸問題一直在於資源錯配，即稀少性資本流入低效率的國企，若繼續對缺乏競爭力的國企進行無限支持，系統性金融危機恐怕早晚有一天會來臨。

# 近期立陶宛與中國大陸關係變化評析

## An Analysis of Recent Change of Sino-Lithuanian Relations

邱昭憲 (Chiu, Chao-Hsien)

南華大學國際事務與企業學系副教授

### 壹、前言

立陶宛繼今（2021）年 6 月宣布捐贈臺灣兩萬劑 AZ 疫苗後，進而於 7 月宣布將在臺北設立代表處，同時接受在其首都維爾紐斯（Vilnius）設立駐「立陶宛臺灣代表處」（The Taiwanese Representative Office in Lithuania），此將是臺灣於 2003 年設立駐「斯洛伐克臺北代表處」（Taipei Representative Office, Bratislava）之後再次在歐洲所設立的代表處，亦是繼去（2020）年在非洲索馬里蘭（Somaliland）設立「臺灣駐索馬利蘭共和國代表處」（Taiwan Representative Office in the Republic of Somaliland）後，將再度以臺灣為名所設立的代表處。為此中國大陸（下稱：大陸）強烈反對立陶宛違背「兩國建交公報精神」，並損害「中國主權與領土完整」，因而於 8 月召回駐立陶宛大使，並要求立陶宛召回駐「中」大使，成為歐盟成員國中首度因臺灣代表處原由召回大使的外交事件。

## 貳、立陶宛「拒陸親臺」的具體行動

近年立陶宛由政界與知識界聲援臺灣的擴展國際空間的呼聲時有所見，2020 年立陶宛國會友臺小組致總統瑙塞達（Gitanas Nausėda）公開信中曾呼籲該國政府支持臺灣參加世界衛生組織與國際民航組織等國際組織，並推動臺灣在立陶宛設立代表處。而後立陶宛政府於今年 7 月宣布與臺灣互設代表處引發大陸強烈反應，在此之前 5 月，立陶宛政府宣布退出「中國 - 中東歐（17+1）」（2019 年希臘加入後原 16+1 成為 17+1）合作機制，已透露立陶宛政府以實際行動抗拒大陸的強硬外交作為。

中東歐國家在歐債危機之後對於外國直接投資和提供財政援助需求迫切，提供了大陸於 2012 年與包含波羅的海三小國在內的中東歐國家建立起「中國 - 中東歐（16+1）」合作機制的機會，由於雙方產業結構上的互補性，以及在機械化工業和商貿農金上的投資合作，使得雙邊合作機制得以和延伸到歐洲的「一帶一路」戰略接軌，是以 2020 年前底中東歐國家與大陸進出口貿易增長近 85%，但雙方貿易額仍不及中歐貿易總額的 15%，其中大陸尤側重在東南歐、部分東歐國家如匈牙利以及新成員希臘等具有戰略意涵的國家或跨國投資建設上，故對於部分東歐國家及波羅的海國家而言，該合作機制所帶來的收益感受並不強烈，正如立陶宛對大陸出口貿易不到 5 億美元，而「中」方對立國的出口貿易亦僅 10 餘億美元。同時大陸對於東（南）歐部分國家的商貿合作模式並不符合歐盟所重視的市場規則與國際標準，進而造成歐洲內部的分歧，令對於提倡以價值為基礎外交政策（value-based foreign policy）的立陶宛政府而言，以團結高效的「27（歐盟）+1」取代「17（中東歐）+1」，成為其「拒中國（大陸）」的具體行為，並為後續將與臺灣互設代表處的「親臺灣」具體外交行動鋪陳。

立陶宛與臺灣互設代表處之舉，之所以引起大陸強烈反對的原因，在於立陶宛政府接受我方以「臺灣」而非「臺北」為名設立代表處疑有「臺獨」意識。然而立陶宛政府從瑙塞達總統所稱「立陶宛做為主權國家，可自行決定與哪些國家或地區發展經濟與文化關係，而不違反我們的國際責

任」、外交部長藍斯柏吉斯（Gabrielius Landsbergis）強調立陶宛有權與臺灣及印太地區其他國家建立經濟關係、再到立陶宛經濟暨創新部長阿爾莫奈特（Aušrinė Armonaitė）表示立陶宛正進行相關立法程序，預計今年 10 月或 11 月在臺灣成立辦事處，為出口導向的立陶宛企業尋找新的市場。顯然立陶宛所強調與臺灣建立的經濟文化互利關係，並不願陷入大陸所強調「一中原則」的明確政治含義中，其外交部僅表達在符合「一個中國」原則（in line with the One-China principle）下與臺灣發展互利關係。

## 參、立陶宛「拒陸親臺」背後的大國因素

立陶宛政府在今年所展現「拒中國（大陸）」、「親臺灣」的具體行動有其對外政策的理念及利害考量，其中更攸關與大國之間關係所發展出的外交作為，凸顯在其理念與利害權衡中。首先在歷史上的立陶宛、拉脫維亞與愛沙尼亞等波羅斯海三小國在 1940 年後遭到蘇聯的占領而受控制，立陶宛在當時成為蘇維埃社會主義共和國後喪失主權獨立國家的地位，直至 1990 年第一個從蘇聯宣布獨立而受到經濟封鎖，後於 1991 年蘇聯宣布承認波羅斯海三小國為主權獨立國家。立陶宛在冷戰結束後支持自由民主理念的行動時受矚目，正如積極聲援鄰國白俄羅斯公民要求獨裁總統盧卡申科下臺的和平抗議活動，以及支持俄羅斯示威者呼籲釋放遭毒害的反對派領袖阿列克謝·納瓦爾尼（Alexei Navalny）。因而對於發生在大陸的香港「反送中」事件以及新疆維吾爾族「教育營」、「新疆棉」事件的關注聲援，拉近與臺灣共同面對強權下捍衛民主自由體制。

其次，立陶宛自冷戰結束以來的外交政策優先選項置於俄羅斯和東部鄰國，尤其在 2004 年加入以美國為首的北大西洋公約組織以獲得安全上的保障。2016 年在華沙所舉辦的北約高峰會議中，通過部署營級規模約 1,248 名多國（含德國、荷蘭、比利時、挪威、捷克、冰島）作戰兵力於立陶宛境內的安排，該前沿部署旨在遏制俄羅斯的侵略以及北約集體防衛的承諾，以確保俄羅斯發動攻擊時北約軍事同盟體系能有相應的反應。同時冷戰結

束後美國於 1991 年所建立起以多黨民主政治目的與市場經濟轉型經濟目的的歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD），協助中東歐國家從計劃經濟往市場經濟轉型，立陶宛在融入區域經濟發展中汲取了價值與規則，因而在美國和大陸開啟一波波對峙行動時，立陶宛「拒陸親臺」的外交行為獲得美國的支持，推動臺立民主同盟的友好關係更有利於強化美國保障立陶宛在面對俄羅斯與東部鄰國上的安全處境。

最後是歐盟對於大陸的政策，自 1995 年發布「歐盟 - 中國（大陸）關係長期政策」第一份政策文件以來，在陸續公布近十份的戰略性文件中看到對「中」定位的轉變，2019 年歐盟執委會所公布的「歐中戰略展望」（EU-China: A Strategic Outlook）文件中，除了重申 2013 年在「歐中戰略合作議程」（EU-China: A Strategic Outlook）將雙方定位為全面性的戰略夥伴關係，以及 2016 年在「歐盟對中新戰略要素」（Elements for A New EU Strategy on China）維持與大陸接觸做為轉向更實際更確定政策的基礎之外，進一步為大陸的角色進行類別定位，包含視其為不同政策領域中目標相關的「合作夥伴」（cooperation partner）、歐盟尋求利益平衡的「談判夥伴」（negotiating partner）、追求科技領先地位的「經濟競爭者」（economic competitor）、推動替代治理模式的「系統性對手」（systemic rival），其中首度提到的「系統性對手」成為日後外交與安全政策高級代表博雷利（Josep Borrell）以及歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）對於大陸的定位，凸顯大陸以威權模式進行國家統治與國際治理的角色與歐美國家的差異。

歐盟對於大陸定位的轉變，是強化其做為「系統性對手」的形象，因而制定對外行動的目標包含明確界定利益與原則，加深與其合作以促進全球利益。同時尋求更為平衡而互惠條件來管理經濟關係，以及適應經濟現實以長期保持其繁榮、價值觀與社會模式等，以此做為歐盟成員國面對大陸該「系統性對手」的方向，因而立陶宛基於冷戰期間蘇聯的政治控制以及冷戰後俄羅斯的安全威脅，對於大陸在政治與安全上的威脅擴張，在未與大陸存在經濟高度互利與依賴的現實中，反而更能凸顯對外政策中的理念價值，即在與



臺灣以自由、民主、人權的共同語言中開展經濟及文化上的互利合作。

## 肆、立陶宛「拒陸親臺」的影響發展

立陶宛以退出「17+1」和接受「臺灣代表處」等實際行動展現「拒中國（大陸）、親臺灣」的外交作為，激起大陸以要求互召回大使做為外交抗議表達不滿，進而陸續祭出經貿手段報復立陶宛，包括在雙方有限的經貿往來中進一步壓縮產品的進出口，如近期隸屬中國國家鐵路集團的中鐵集裝箱公司取消部分直達立陶宛的貨運列車，立陶宛部分農林牧等出口到大陸的產品亦終止或受到阻礙，未來是否還有近一步的影響效應或可就幾方面進行觀察。

首先是立陶宛做為第一個以接受「臺灣代表處」的外交行動展現支持臺灣的歐盟成員國，此舉固然受到大陸強烈外交抗議，然卻受到美國表態支持臺立兩國進一步友好交往，並示意持續以北約維護立陶宛安全，顯然美國無意表態「臺灣代表處」違背與大陸間堅持的「一中原則」。而歐盟儘管承認中華人民共和國代表「中國」政府，但不認為臺立互設代表處違反其「一中政策」，亦未呼應大陸稱「一中政策」須遵守「一中原則」並斷絕與臺灣官方往來的活動，反而強調歐盟與臺灣進行經貿、科學、文教等密切合作。在歐盟、美國表態支持立陶宛之際，國際上能否陸續有類似甘冒踩大陸「主權」紅線國家出現？估計若有亦不會多，以同為民主陣營的歐洲中、小國比發展中國家較為可能，此因發展中國家、甚且歐洲大國受制大陸經濟影響更深，同時許多國家在美「中」之間維持平衡以獲取最大的國家利益。

其次，立陶宛做為第一個以退出「17+1」的外交行動展現抗拒大陸的歐洲國家，是否有接續因大陸缺乏民主、債務陷阱外交的不良國際形象而出現退出的國家？「17+1」原為大陸近年在國際上所宣稱多邊主義的多邊治理以及「一帶一路」在基礎建設與互聯互通的成功樣板之一，但卻被歐盟視為分裂歐洲的機制，此因該合作機制並未能讓所有國家受惠，而其中受惠較大的國家卻可能在投融资與環境永續的規則標準採取和歐盟不一樣的做法。

在今年 2 月所舉辦的「17+1」領導人（線上）會議有 6 個國家僅派較低層級的代表參加，5 月立陶宛退出後成為「16+1」的大陸與中東歐合作機制，是否引發後續退出效應或發展成為更鬆散的機制，攸關大陸對於多邊主義和帶路倡議的大外宣效益。

最後，立陶宛以退出「17+1」和接受「臺灣代表處」的具體外交行動受到歐盟與美國的支持，然大陸長期以來凌厲的經濟外交攻勢卻可能受制於內外缺乏善治能力與形象而受到歐美國家阻礙，正如在歐洲境內的投資。歐盟近年為因應新興大國在歐洲投資比重逐年提升，於 2019 年開始實施歐盟層級的投資審查制度，以避免會員國為吸引外國資金而降低國家安全的審查標準，阻止外國投資對戰略性的企業與產業進行投機性收購，也提供抗拒大陸政治壓力的後盾，而立陶宛因大陸缺乏良善治理而有拒陸親臺的外交行為受到歐美國家關注，勢將對於大陸的投資審查更為謹慎。同樣 2020 年底在未能顧及強迫勞動與人權侵害等缺乏國內民主善治的情況下所簽訂的「歐中投資協定」，歷經歐盟與大陸相繼以人權侵害及干涉內政之由相互制裁，致使歐洲議會擱置審議「歐中投資協定」，協定何時生效實施亦無從斷定。

## 伍、結語

立陶宛與大陸近期關係的變化，非僅止於長期以來國家之間的言詞交火或暫時性強硬外交舉措，而是立陶宛將長期以來將大陸缺乏國際與國內善治的行為，以具體的「拒陸親臺」外交行動展現出小國無所畏懼強權的場景，至少還未達國際關係歷史上小國力圖翻轉國際權力結構的衝撞行為。固料立陶宛已先做出利害權衡，然其以價值為基礎的外交政策卻得以彰顯在其具體的外交行為中，其中更涉及到長期以來的大國因素對其價值觀的影響，而今年立陶宛對大陸的關係變化是否引發影響或效應，歐美國家對於「一中政策」與「一中原則」、中東歐國家對於「16+1」合作機制、歐洲國家對於投資審查與投資協定等議題的意象與行為都可供進一步觀察。

# 阿富汗局勢對美國亞太戰略的影響

The Impact of the Situation in Afghanistan on the U.S. Asia-Pacific Strategy

譚偉恩 (Tan, Wei-En)

國立中興大學國際政治研究所副教授

## 壹、前言

與塔利班 (Taliban) 有關的軍事行動和各種大小戰役 (warfare) 在過去 20 年多次占據新聞版面，甚至成為區域局勢與安全研究之一項重要議題。然而，世人對於塔利班這個「組織」的理解多半是從恐怖主義的面向切入，並將塔利班視為一個非國家的暴力或犯罪團體。<sup>1</sup> 有別於這樣的觀點或立場，本文聚焦於塔利班在阿富汗境內發動之武裝衝突活動的本質，並從幾個關鍵國家（例如：俄羅斯、伊朗）或非國家行為者（例如：蓋達）的角度來分析當前美軍撤離阿富汗所可能產生之影響，並說明塔利班掌控下的阿富汗對於美國未來亞太戰略會帶來哪些不確定性。

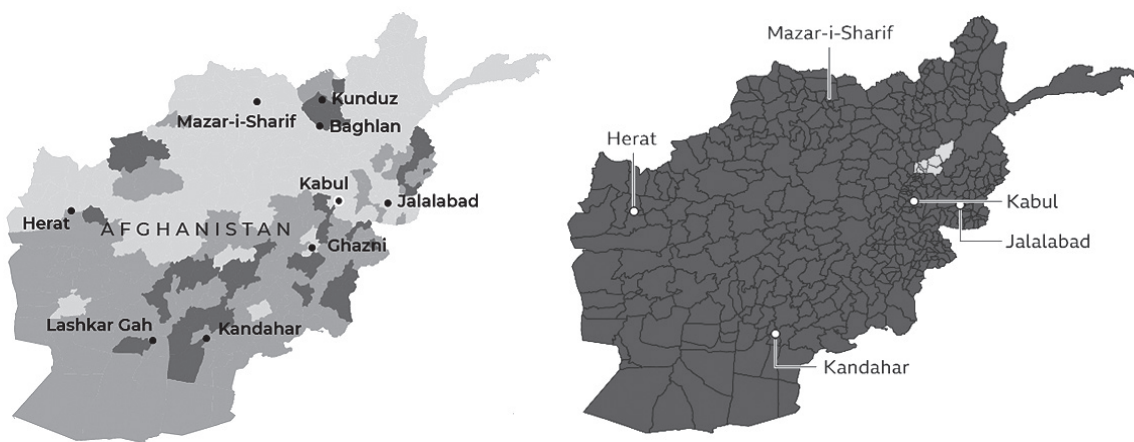
<sup>1</sup> 塔利班曾有一段時間被稱為「神學士」，因為這個組織最初係由一群伊斯蘭教經學院的學生所組成。他們以宗教純潔的律法秩序作為號召，反對政府官員的貪腐，由阿富汗南方的坎達哈 (Kandahār) 發跡。1996 年塔利班取得阿富汗的政權，但「911 恐怖攻擊」事件發生後，因被美國認定與蓋達 (Al-Qaeda) 組織有勾結，面臨美國和北約 (NATO) 的軍事圍剿，也就是所謂的阿富汗戰爭或塔利班戰役。2004 年 12 月 7 日，塔利班政權被瓦解，美國協助政 Hamid Karzai 成為新《憲法》下的第一位總統，並於 2009 年進行第一次民主選舉。然而，塔利班成員化整為零，以民兵游擊部隊的形式分散在阿富汗境內，與美國及其盟軍纏鬥十餘年。

## 貳、讓阿富汗變天的塔利班

無論不同立場的人們如何評價塔利班，這個組織是一群信仰堅定的穆斯林有目的之結合，而不是非理性集結的烏合之眾。塔利班過去 20 年在阿富汗與美軍的大小戰役或是與美國扶植的政權所進行之無數武裝衝突，均可從有關「戰爭」研究的中外文獻中探尋到塔利班的戰略思維，進而釐清相關武裝活動之本質。

圖 1 左方中的深色區塊是 2009 年塔利班有效掌控之勢力範圍，淺色部分則是當時政府能控制的範圍，其餘地區則處於僵持狀態。但到了今（2021）年 8 月 16 日，右方圖中深色部分已全在塔利班掌握之下。

圖 1 塔利班在阿富汗的勢力變化（2009~2021）



資料來源：“Mapping Taliban Control in Afghanistan,” visited date: August 17, 2021, 《FDD’s Long War Journal》, <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>; “Mapping the advance of the Taliban in Afghanistan,” visited date: August 17, 2021, 《BBC News》, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979>.

### 一、武裝衝突的本質

利益衝突方之間在阿富汗長期的交戰行為，是一場沒有確切時間範圍的有限戰爭。20 年是指美軍派駐在阿富汗的期間，而不是阿富汗戰爭確切



的時間範圍。塔利班進行的武裝活動是混合型的，既不是有限戰爭（limited war），也不是全面戰爭（total war），而是一種民兵武裝組織與政府軍警部隊的長期衝突。隨著塔利班在不同時間點所能實際掌控之地理範圍，國際武裝衝突法在判定上會調整對塔利班的屬性界定，從原本的叛亂團體（insurgency）升級為交戰團體（belligerency）。而在政府流亡海外之後，塔利班可望逐漸被一些國家承認為合法政府。<sup>2</sup>

塔利班的目標是在政治與軍事上完全掌控阿富汗，並將所有外國勢力驅逐出境。因此，重新取得治國權力之後的塔利班應該至少還需要一段時間去清剿阿富汗境內的反對勢力或設法移除外國勢力。就目前已受塔利班控制的多數地區來看，治理情況可堪稱穩定，行政性質的公務機構在塔利班接管之後仍維持正常運作，甚至還有司法審判機制來處理民眾的財產糾紛，或是人民與塔利班成員間的糾紛。當然，這樣的司法機制令人存疑其公允性和透明度，只是目前沒有更多的資料或證據能夠去做評斷。然而，由比較研究的立場觀之，塔利班在鄰國巴基斯坦的武裝行動有不少可判定為是恐怖主義攻擊，而在阿富汗境內則是屬於內戰性質的武裝衝突。這一點可以從不少外媒的報導中獲得證實；在阿富汗，塔利班的攻擊對象幾乎都是美軍、NATO，還有政府的軍警部隊，平民百姓及其財產並不是塔利班的目標。對比之下，塔利班在巴基斯坦攻擊平民的案例卻時有所聞。<sup>3</sup>

## 二、塔利班的戰略思維

許多文獻將塔利班歸類為非國家行為者（non-state actor），其中又以宗教組織、恐怖組織、犯罪團體等三類最為常見。<sup>4</sup> 然而，從塔利班形成的歷

<sup>2</sup> 參考：“Russia Will not Hurry to Recognize Taliban Regime in Afghanistan” (August 16, 2021), visited date: August 17, 2021, *TASS*, <https://tass.com/world/1326175>; “With Economic Assets to Secure, China Embraces the Taliban” (August 17, 2021), visited date: August 17, 2021, *Al Jazeera*, <https://www.aljazeera.com/economy/2021/8/17/with-economic-assets-to-secure-china-embraces-the-taliban>.

<sup>3</sup> 有一些文獻稱此為「巴基斯坦塔利班運動」（Tehrik-i-Taliban Pakistan），詳見：Hassan Abbas, “A Profile of Tehrik-i-Taliban Pakistan,” *CTC Sentinel*, Vol. 1, No. 2 (January 2008), pp. 1-4.

<sup>4</sup> Rudiger Wolfrum and Christiane Philipp, “The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6 (2002), pp. 559-601.



史和在內戰中的客觀行為觀之，它實為一個具有大戰略視野之組織：以取得阿富汗合法執政權為目標，透過武裝暴力和宗教信仰建立一個伊斯蘭律法的國家。塔利班在過去 20 年，透過簡易爆炸裝置（improvised explosive devices）和打完就跑的游擊戰術，對美軍和華盛頓扶持之阿富汗政府造成很大困擾。以持久戰的角度來看，塔利班如今能重新掌控阿富汗，戰略上十分吻合苦撐待變的思維。<sup>5</sup> 詳言之，當敵方兵力大舉進攻時，嚴守戰略防禦底線，避免一切正面交鋒。而當敵方戰略漸趨保守時，便積極尋找出其不易的反攻時機。一旦情勢轉向有利於己，則全面進行反攻，以退卻敵方。

塔利班雖然在宗教上屬於基本教義型的組織，但在阿富汗內戰期間的武裝行動十分沉穩，不但竭力避免與美軍或 NATO 發生正面大規模的交火；相反地，經常以不對稱戰、零星戰、巷弄戰的策略，接續成功占領全國多處鄉鎮。這種藏於民間又不與敵方正面對決的「由點連線」模式，十分符合道家陰陽相守，強弱交錯的思維。除此之外，與美國扶持的政權相比，塔利班較能與阿富汗境內普希圖族（Pashtun）以外多達 20 個左右的部族領袖溝通。這些部族勢力散布於各地，非但不受中央政府約束，甚至還有自己的武裝力量。塔利班利用自己的宗教屬性讓地方部族有意願與之配合，建構美國與西方國家成為破壞家園完整和信仰神聖的入侵者。為了將這些外部勢力驅逐，聖戰的發動是必要的且值得部族的參與跟支持。<sup>6</sup>

## 參、美國在阿富汗的布局與策略調整

由前述說明可知，美軍若要在阿富汗戰爭中取得優勢，不能夠僅靠軍事行動去壓制或驅趕塔利班。事實上，過去 20 年美國在阿富汗的策略，特別是軍事方面的行動，非但沒有瓦解或削弱塔利班勢力，反而讓塔利班得以證明自己的持久力與韌性。如今塔利班在阿富汗重新掌權，對全球各地較為激

<sup>5</sup> Aaron O'Connell, "No, Afghanistan Is Not Really Vietnam All Over Again," *Modern American History*, Vol. 3, No. 2/3 (September 2020), pp. 257.

<sup>6</sup> Thomas Barfield, "Afghanistan's Ethnic Puzzle: Decentralizing Power Before the U.S. Withdrawal," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 5 (Sep/Oct 2011), pp. 54-65.

進的伊斯蘭組織多少會產生鼓舞的效果，未來是否會重新與蓋達組織或甚至是與伊拉克與阿夏姆伊斯蘭國（Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS）合作，牽動中亞的區域安全，也必然左右美國在中東地區的戰略相關布局。

不過，在過去 20 年內，美國的阿富汗政策並非全然一無所成。從反恐成效的角度來看，蓋達組織在阿富汗幾乎已銷聲匿跡，同時美國本土與伊斯蘭有關的恐怖攻擊事件和相關犯罪也大幅減少。美軍在阿富汗的失利主要是對「內戰」性質的認知不全，未能深入瞭解部族政治所具有之深遠影響，同時過於自信地認為，一個民主形式的阿富汗政府就能帶動改變，低估塔利班背後的宗教與文化因素遠比民主制度更能獲得阿富汗人民青睞。<sup>7</sup> 持平地說，美國這 20 年的投入不是一無所獲，但顯然付出極大代價。如今撤離阿富汗是華盛頓重新調整策略上的理性選擇，轉以更務實和減少損失的方式來追求總統拜登（Joseph Biden）任期內所希望實踐之國家利益。

事實上，前任總統川普（Donald Trump）後兩年的美國中東政策已經出現轉變；對美國來說，中東地區的戰略重要性已不如 20 年前「911 事件」發生當時。川普先是決定將派駐伊拉克和阿富汗的美軍兵力數量調降，接著又與塔利班簽署和平協議，而 2021 年總統拜登上臺後，也重申美國在阿富汗只會維持小規模兵力。當類似的軍事縮編政策陸續執行後，不少輿論開始臆測中國大陸（下稱：大陸）會不會趁機填補美國在中東地區留下的權力真空。然而，權力真空的填補是一項高難度的任務，同時還伴隨許多不確定因素。進一步說，北京的中亞戰略布局和華盛頓有所差異；阿富汗對大陸而言，是推行「帶路倡議」相關計畫或方案的經濟走廊，是連接中東、中亞和歐洲的交通樞紐，會影響大陸西進能量的強弱。然而，少了美軍的阿富汗可能會變得較為不穩定，政治動盪有可能會阻礙大陸在當地的投資與建設，更遑論在區域安全上對「帶路倡議」構成負面衝擊。大陸能不能與目前再度掌

<sup>7</sup> Jonathan Jackson, Aziz Huq, Ben Bradford & Tom Tyler, “Monopolizing Force? Police Legitimacy and Public Attitudes towards the Acceptability of Violence,” *Psychology, Public Policy and Law*, Vol. 19, No. 4 (2013), pp. 479-497; Asia Foundation, *Afghanistan in 2016: A Survey of the Afghan People* (San Francisco: Asia Foundation, 2016), <http://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016-Survey-of-the-Afghan-People-full-survey-Apr2017.pdf>.

權的塔利班建立穩定的合作關係，將變得非常關鍵。毋寧，美軍撤離後的阿富汗會有一段時間像不定時炸彈，大陸若要確保自己的投資建設計畫得以順利進行，就必須設法讓「後美國時期」的阿富汗能依然政局穩定。此外，塔利班現階段的勝利可能會激勵鄰國巴基斯坦境內的伊斯蘭組織，這對「中巴經濟走廊」將是一大風險。更棘手的問題是，北京恐怕要預防一心想建立伊斯蘭國家的塔利班會不會對新疆維吾爾自治區的問題帶來變數。<sup>8</sup>

由此可知，美軍撤離阿富汗絕對不是「敗逃」或「失守」，而是理性選擇下的策略修正。在長達 20 年的軍事投入中，美國瞭解到即便自己身為軍事強權，要將強大的戰力投射到遠在中亞的阿富汗，依然會受到許多限制。「911 事件」發生當年，美國還不需要顧慮大陸這位棘手的挑戰者，但 20 年後的美國必須將自己的人力與物力集中在對大陸的制衡。<sup>9</sup> 從這一點來看，美國確實做出放棄阿富汗的選擇，而放棄的原因是基於理性的國家利益考量。換句話說，現在的阿富汗已不值得美國投入那麼多資源。<sup>10</sup> 對拜登政府來說，從阿富汗撤離有助於他更好地執行重返亞洲（Pivot to Asia）政策，這個政策最初由歐巴馬（Barack Obama）政府提出，當時拜登是副總統。如今執行這項政策已變成拜登自己總統任內的優先外交策略，因為大陸在越來越多議題上與美國發生利益衝突。美國毫無疑問地需要在亞太地區制

<sup>8</sup> 大陸的外交部長王毅已於今年 7 月 28 日和塔利班的高階領袖 Mullah Abdul Ghani Baradar 會晤，過程中明確要求塔利班與東土耳其斯坦伊斯蘭運動（East Turkestan Islamic Movement）等組織劃清界線。詳見：「中國外長王毅與塔利班領袖在天津會晤，意在穩定新疆與提防東突厥斯坦運動」（2021 年 7 月 30 日），2021 年 8 月 17 日下載，《The News Lens》，<https://www.thenewslens.com/article/154362>。

<sup>9</sup> 2001 年的「911 事件」對美國來說是歷史性的重大國安事故，所以當時小布希（G. W. Bush）總統做出派兵與駐軍阿富汗（還其它國家）的決定。有一件事在同年年底發生，卻被許多人忽略，就是 12 月 11 日大陸成為世界貿易組織（WTO）的一員。這件事從 20 年後的今天來看，對美國在世界舞臺上的影響恐怕不亞於「911 事件」。大陸藉由加入 WTO 讓自己的製造業可以進軍國際市場，同時開始吸引大量外資（FDI），經濟獲得極快速地成長，一步一步走到今天對美國構成威脅。

<sup>10</sup> 所以，討論美國會不會也放棄其它中東地區的盟友或亞太地區的盟友（包括臺灣），應該在這個邏輯下去思考。事實上，「盟友」只是辭令型的話語，美化彼此間利益交換的現實面；然而，一旦盟友的價值開始減損或可以找到更好的替代夥伴時，放棄盟友是必然的結果。

衡大陸投射自己的政經影響力。<sup>11</sup> 值得留心的是，阿富汗在地理上是大陸一個西邊的「出口」，美國撤軍的戰略調整究竟能否達到牽制大陸的效果，讓美國更有利去制衡大陸，還是反而讓阿富汗成為有利大陸的一個西進突破點，甚至進而主導中亞局勢，尚待觀察。

美國在阿富汗的 20 年大約投注一兆多美元，而大陸目前持有美國國債的金額也恰好約一兆多美元，是僅次於日本的第二大債主。這對經濟實力不如往昔的美國來說，必然成為制衡大陸時的一項阻力。不過，美國現在已是全球最大的石油生產國，不需要再擔心中東的石油運輸受阻，或被產油國家的卡特爾（cartel）機制壟斷。相較之下，大陸如果要繼續發展它的經濟，成為亞太經貿整合的引擎，必須盡力確保它的能源安全。這也就是說，中亞的地緣戰略價值對大陸來說將變得比美國更加重要。美國現在調整它的戰略重心，從阿富汗撤出兵力，大陸是否有辦法靠自己的力量維繫這個地區的穩定，將關乎大陸接下來幾年的經濟成長。本文因此認為，美國的撤軍可能不是給大陸填補區域權力真空的良機，反而是讓大陸無法再當一個坐享區域秩序但卻不付使用費的搭便車者。

## 肆、阿富汗問題的不確定性

雖然與大陸的競爭牽引著美國在亞太戰略的布局（包括阿富汗的撤軍），但另外有幾個國家也扮演頗重要的角色，分別是俄羅斯、伊朗、巴基斯坦。同時，有兩個非國家行為者（伊斯蘭國、蓋達）讓 2021 年下半年之後的阿富汗問題更加充滿不確定性。

俄羅斯與阿富汗的關係要回溯到冷戰期間，1979 年 12 月蘇聯派兵進入阿富汗，引起「聖戰士運動」（Mujahidin Movement）。1980 年至 1982 年，賓拉登（Osama bin Laden）為了更有效對抗蘇聯，前往巴基斯坦尋求人脈與協助，並與美國中情局有了情報工作上的合作。1989 年蘇聯無功而返，

<sup>11</sup> Elise Labott, "Can Biden Finally Put the Middle East in Check and Pivot Already?" (March 2, 2021), visited date: August 17, 2021, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2021/03/02/biden-middle-east-china-pivot-clinton-obama/>.



決定撤出阿富汗。然而，阿富汗至今對俄羅斯而言仍舊是中亞地緣戰略上一個非常重要的據點，塔利班於今年8月中旬重新取得政權之後，俄羅斯駐阿富汗的大使澤諾夫（Dmitry Zhirnov）便公開發表友善塔利班的言論，其意圖已不言而喻。事實上，在美國駐軍阿富汗期間，俄羅斯就很積極經營與阿富汗親美政權的關係，甚至在2007年宣布免除阿富汗90%的對俄債務，並爭取承包公共基礎設施的相關經建計畫。此外，2014年開始，俄羅斯官方也大力在阿富汗推廣教育交流，吸引當地年輕一代赴俄留學。美軍撤離之後，俄羅斯有可能深化力道，拉近與塔利班政權的關係，或選擇與大陸合作，阻絕美國或NATO勢力的重返，而與這兩個國家合作也確實有助於塔利班移除美國在阿富汗的勢力，並澈底瓦解流外總統甘尼（Ashraf Ghani）的政權。

至於什葉派穆斯林占人口90%以上的伊朗，與阿富汗有約九百公里長的共同邊界，如果未來不能與立場偏向遜尼派的塔利班政權和平共存，對伊朗來說將會是國家安全的重大危機。此外，如果塔利班執政後的阿富汗比前政府時期更加動盪，對伊朗也是一個風險，因為可能會有難民潮湧向伊朗。所以，伊朗應該也會傾向和塔利班合作或至少不要發生軍事衝突，以確保自己的安全。較為保險的做法就是與俄羅斯和大陸合作，畢竟這三個國家在中亞區域的利益交集大，又同時是美國多年外交政策上的敏感對手。慮及此點，美國在戰略布局上有必要與印度合作，一方面是基於美印本來就是四方安全對話（QUAD）的成員，一方面印度有保護阿富汗境內錫克教（Sikh）與印度教（Hindu）信徒的需要。然而，印度的地理位置不若伊朗或巴基斯坦，地緣戰略上能提供給美國的幫助有限。

相較之下，緊鄰阿富汗的巴基斯坦可望在中亞的重要性獲得提升。巴國曾是塔利班很重要的支持者之一，但塔利班後來內部勢力出現分裂，有一派在巴國另立山頭。現在阿富汗的塔利班勢力掌控大局，巴基斯坦在對內與對外的塔利班交往政策上就要更加謹慎，而且與伊朗情況相似，如果未來阿富汗的內政不穩，難民潮有可能波及巴國，這對經濟還迫切需要發展的巴國而言，當然不樂見。所以，巴國極可能在既有的「中巴經濟走廊」架構下深化



與大陸的合作，保持自己與阿富汗的平穩互動。

從上述三個國家的情況觀之，它們跟大陸合作的機會不小，但與美國合作的可能性卻不高，因此極可能是美國在亞太戰略上會面臨之挑戰。一個可行的因應之道是分化俄「中」關係，讓這兩國彼此競爭在中亞的區域主導權，或至少避免出現俄「中」聯手抗衡美國的劇本。<sup>12</sup> 不過，本文認為，除了這項挑戰外，美國必須關注 ISIS 與蓋達這兩個非國家行為者。

ISIS 和塔利班同屬遜尼派，但彼此不睦且有瑜亮情節。塔利班不只一次公開譴責 ISIS 的行徑不符伊斯蘭教義。本文先前提及，川普與塔利班的和平協議中特別強調，塔利班會協助抑制區域恐怖組織的勢力。而多年以來，塔利班也以行動證明自己與 ISIS 有所不同，是反抗西方入侵勢力與傀儡政府的民兵組織，而非恐怖組織。現在，塔利班即將成為被承認的阿富汗政權，ISIS 就很可能繼之成為阿富汗或甚至中亞最主要的反西方勢力。ISIS 與蓋達師出同源，但後來蓋達的領導人 Ayman al-Zawahiri 與 ISIS 的領袖 Abu Bakr al-Baghdadi 發生利益衝突，兩個組織逐漸針鋒相對。在此情況下，阿富汗的塔利班或許可能與蓋達再次合作，藉此抑制 ISIS 勢力的滲透或在中亞地區的擴張，特別是防止 ISIS 對自己執政的阿富汗進行恐怖攻擊。然而，如果塔利班與蓋達互動太緊密，將妨礙阿富汗與很多國家發展外交關係，也會讓美國日後有理由對之施行經濟制裁。

## 伍、結語

美國撤離阿富汗究竟對自己是否有利？從本文的分析來看，這是一項基於理性選擇的戰略調整，有其因可循，不宜判定為是外交政策上的全然失敗。然而，撤離阿富汗之後是不是能為美國帶來較多的戰略上優勢，或如華盛頓所預想有助於其國家利益，當前還難以斷定。以下情勢的發展值得吾人思考，同時也將左右阿富汗局勢對美國未來亞太戰略之影響。

<sup>12</sup> Charles Kupchan, "The Right Way to Split China and Russia" (August 4, 2021), visited date: August 17, 2021, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-04/right-way-split-china-and-russia>.

首先，若美國之後的反恐立場隨著撤軍而逐漸弱化，或退居該國外交政策上的次要地位時，蓋達有可能獲得重整旗鼓的喘息之機，或是 ISIS 進一步滲透中亞。屆時，美國本土的國家安全可能又會面臨蒙受攻擊的風險；第二，美軍撤出阿富汗是否會產生預計的戰略效果，特別是讓大陸、俄羅斯、伊朗等外交上屬於競爭對手的國家陷入阿富汗政局動盪的窘境，因此更有利於美國的重返亞洲政策，具有相當程度的不確定。這也就是說，撤軍雖然是理性的選擇，為美國財務與軍事負擔止血，但其風險是讓中亞的地緣戰略優勢自此從美國手中流失。最後，中東地區和亞太地區的美國盟友可能會對拜登政府失去信任，進而在外交上不得不與大陸或俄羅斯開始合作，以確保自己在區域內的安全和利益。

## 英國脫歐與歐盟 GDPR 適用議題—— 從網路主權角度的分析

Brexit, EU GDPR, and Adequacy: Implications for Cyber Sovereignty

吳宗翰 (Wu, Tsung-Han)

國防安全研究院網路安全與決策推演所助理研究員

### 摘要

網路數位科技在資訊社會全方面的推進，使得數據（data）本身已經成為國家的重要資源。在這個脈絡下，數據保護（data protection）、數據流通／移轉（data flow/transfer）以及數據在地化（data localization）等議題已不再局限於隱私權與人權的範疇，更牽涉國家政府對此之相關治理規範，因而對網路主權（cyber sovereignty）的理論與實踐有所啟發。網路主權在本文指涉國家管理權利適用於網路空間。本文以英國為案例，探討其自 2016 年以降從「歐盟的英國」到「全球的英國」脫歐（Brexit）進行式的過程中制定個資保護相關法律的應對措施。鑒於脫歐後英國社會仍然將與歐盟地區交流密切，英國將歐盟《一般資料保護規範》（GDPR）國內法化，同時並制定《2018 資料保護法》（Data Protection Act 2018）以及《2019 資料保護、隱私與電子通訊細則》（Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019）等法律予以補充，在精神上希望持續與歐盟維持一致。本文認為，這些行為既確立了英國國家的主導性，也一定程度體現了國家主權在網路空間實踐上的妥協。

關鍵詞：網路主權、GDPR、個資保護、數據流通、英國、脫歐

## Abstract

Coupled with the evolvement of cyber and digital technologies in information society, data has become an important resource in a state. Under this context, issues such as data protection, data flow/transfer as well as data localization are not only involved in the area of privacy and human rights, but also in the area of state's governance. Hence, there are theoretical and practical implications for cyber sovereignty. In this article cyber sovereignty is referred to as a concept that state's governance rights can be applied in cyber space. Taking the Brexit as an example, this article analyzes its measurements relevant to data protection taken along with the adaption from "European UK" to "Global UK." Foreseeing the close communication and interaction between the UK and EU after the Brexit, the UK has domesticized the EU GDPR, enacted Data Protection Act 2018, and Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc.), in a sense aligning to the EU laws. This article acknowledges that these commitments, for one thing ensure the dominance of the UK as a sovereign state; for another reflect on the state's compromise regarding cyber space in reality.

**Key words:** Cyber Sovereignty, GDPR, Data Protection, Data Flow, Brexit

## 壹、前言

網路數位科技隨著資訊社會全方面的進展，使得數據（data）已有 21 世紀的石油之稱。與數據相關的議題莫不成為各國政府優先重視之要項；2020 年 COVID-19 肺炎的爆發，更是推波助瀾此一趨勢。在這個脈絡下，數據保護（data protection）、數據流動 / 移轉（data flow/transfer）以及數據在地化（data localization）等議題已不再限於隱私權與人權的範疇，更牽涉國家政府對此之相關治理規範，而對網路主權（cyber sovereignty）的理論與實踐有所啟發。

網路主權在本文指涉國家將管轄權利適用於網路空間。一開始，關於網路主權的討論多見於對中國大陸（下稱：大陸）與俄羅斯等威權政府建構並試圖掌控其國內網路空間的正當性論述，以及對相關政策演進的分析。近年來，隨著反思大型網路科技巨頭在社會領域的全方位擴張、反市場壟斷意識興起，以及對保障個人隱私權概念的重視愈發抬頭，歐盟與北美地區也紛紛從另一種角度走上面對國家該如何治理 / 監管網路空間的課題。<sup>1</sup> 從出發點看，它們各自源起的問題意識不同，但從政府處理的結果上來看，卻有諸多

<sup>1</sup> Michael Kolton, "Interpreting China's Pursuit of Cyber Sovereignty and its Views on Cyber Deterrence," *The Cyber Defense Review*, Vol. 2, No. 1 (2017), pp. 119-154; Sarah Makune and Shazeda Ahmed, "The Contestation and Shaping of Cyber Norms through China's Internet Sovereignty Agenda," *International Journal of Communication*, Vol. 12 (2018), pp. 3835-3855; Binxing Fang, *Cyberspace Sovereignty: Reflections on Building a Community of Common Future in Cyberspace* (Singapore: Springer, 2018); Yu Hong, "How to Think about Cyber Sovereignty: the Case of China," *Chinese Journal of Communication*, Vol. 13, No. 1 (2020), pp. 8-26; Eva Claessen, "Reshaping the internet—the impact of the securitisation of internet infrastructure on approaches to internet governance: the case of Russia and the EU," *Journal of Cyber Policy*, Vol. 5, No. 1 (2020), pp. 140-157; Adam Segal, "China's Vision for Cyber Sovereignty and the Global Governance of Cyberspace," in Nadege Rolland ed. *An Emerging China-centric Order: China's Vision for a New World Order in Practice* (The National Bureau of Asian Research, 2020), pp. 85-100; Leo Kelion, "EU reveals plan to regulate Big Tech" (December 15, 2020), visited date: December 12, 2020, *BBC NEWS*, <https://www.bbc.com/news/technology-55318225>; Tim Wu 著，王怡榮譯，巨頭的詛咒：就是他們！正在扼殺創新、中小企業、你我的隱私資訊和薪資（The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age）（臺北：天下雜誌，2020 年 7 月）；劉裘蒂，「反壟斷、科技巨頭和中美競爭」（2021 年 1 月 21 日），2021 年 1 月 21 日瀏覽，*FT 中文網*，<http://www.ftchinese.com/story/001091126?topnav=innovation>；臺灣的科技法學界研究也已經開始關注到相關問題，如劉靜怡，「資訊法律的過去、現在與未來」，*月旦法學雜誌*（臺北），第 300 期（2020 年 5 月），頁 213-222。



相通重疊之處。

本文以英國為案例，從網路主權的概念框架探討其自 2016 年 6 月脫歐（Brexit）公投通過以來，從「歐盟的英國」到「全球的英國」國家總體轉型過程中制定個資保護相關法律的應對措施。本文的研究問題是，為何以「拿回控制權」（take back control，即拿回主權）做為號召的英國，脫歐後卻在數據治理的規範上選擇自我設限而與歐盟趨同？這種看似矛盾的行為對吾人探討網路主權的啟示為何？

鑒於脫歐後英國社會仍然預期、同時也是實情上仍然將與歐盟地區交流密切，英國將歐盟《一般資料保護規範》（General Data Protection Regulation, 以下稱 GDPR）國內法化，同時並制定《2018 資料保護法》（Data Protection Act 2018）以及《2019 資料保護、隱私與電子通訊細則》（Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc.) (EU Exit) Regulations 2019）<sup>2</sup> 等法律予以補充，希望持續與歐盟維持一致，並在有關數據跨境流動的規範上力圖與現狀無縫接軌。本文認為，這些作為（commitments）一方面既確立了英國國家的主導性，形式上彰顯了國家主權，但也一定程度體現了國家主權在網路空間實踐上的妥協。從普遍化的意義言之，這揭示了主權與網路主權存在理論與實踐上的不一致。國家在網路空間的互動並非彼此平等、互不干涉，實際上目前仍是處於高度變動的競逐關係。

## 貳、網路主權的概念

主權一直以來是現代國際政治與國際法的重要研討課題，也是傳統上被認為是與人民、領土、政府等共同構成「國家」的最關鍵要素之一。在「西

<sup>2</sup> “General Data Protection Law,” visited date: January 28, 2021, *《GDPR.EU》*, <https://gdpr.eu/what-is-gdpr/>; “Data Protection Act 2018,” visited date: January 28, 2021, *《Legislation.gov.uk》*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/contents/enacted>; “The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019,” visited date: January 27, 2021, *《Legislation.gov.uk》*, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/419/contents/made>.

伐利亞體系」的「主權國家」概念中，通說認為其核心在於「對外平等，對內最高」。<sup>3</sup>

主權的內涵歷時而變，在不同的思想家經典中它曾被用以指涉統治者，領土，乃至人民；它也因為理論化的過程中得與其他概念相連結，而甚或擴大了意涵。<sup>4</sup> 如今，隨著各國網路建設發展與應用，大型網路科技公司興起，資料通訊科技介入人類生活更甚以往；5G 時代的來臨、6G 網路技術的投入研發，更使得萬物聯網已然逐漸成為現實。影響所及，不僅造就對流量的巨大需求，人類溝通行動（communications）隨之產生的海量數據更是前所未見，而形成攸關國力與國家安全的議題。關於網路主權的重要性及其討論，也因此在這樣的脈絡中受到關注。<sup>5</sup> 與此相關，各國政府近年來紛紛提出總整性的戰略藍圖或法案，從國安、法律、產業發展等面向建立發展指引。在軍事層面來說，究竟該如何定義、規範涉及對網路空間的攻擊（cyber attack），或是國家透過網路途徑從事具有軍事意涵的行為，甚至實施網路戰（cyber warfare），也均是各國政府關切的重點。

網路主權的定義目前似未定於一尊。實際上，各國政策制定者、學術界、媒體等各方對於該詞也未必存在一致的認知見解。在不同文本中，它可能有 cyber sovereignty、data sovereignty、digital sovereignty、internet sovereignty、information sovereignty、network sovereignty、technology sovereignty 之稱呼。然而深入理解這些詞的主要意涵，會發現它們有相互重疊與共同指涉的核心概念。本文的立場是視它們均為網路主權的範疇。

聯合國在 2013 年的第六次聯合國大會決議第 20 條中指出：「國家主權

<sup>3</sup> Eric Talbot Jensen, "Cyber Sovereignty: The Way Ahead," *Texas International Law Journal*, Vol. 50, No. 2-3 (2015), pp. 282-284.

<sup>4</sup> Kate Coyer and Richard Higgott, *Sovereignty in a Digital Era* (DOC Research Institute, 2020), pp. 16-17.

<sup>5</sup> James A. Lewis, "Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace," *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 16, No. 2 (2010), pp. 55-66; 雖然並未用到網路主權字眼，但國際資安理論學者布魯斯·施奈爾（Bruce Schneier）亦主張隨著網路技術發展，政府必須擔負起更積極的角色。見 Bruce Schneier 著，但漢敏譯，物聯網生存指南：5G 世界的安全守則（Click Here to Kill Everybody: Security and Survival in a Hyper-connected World）（臺北：貓頭鷹，2020 年 8 月）。

和源自主權的國際規範和原則適用於國家進行的訊息通訊技術，以及國家在其領土內對訊息通訊基礎設施的管轄權。」<sup>6</sup> 這項決議被視為是網路主權的國際法依據，也常被援引作為支持有關網路主權存在有其正當性的論點。儘管如此，由於網路科技涵蓋的面向已經過於廣泛複雜，有關網路主權的定義仍然持續被爭辯著。

就網路主權的概念提出與發展而言，「中」俄可謂是重要推手。兩國政府各自運用國家資源不遺餘力從事理論建構與提倡，並不斷擴充完善其內容，也並不限於只在國內領域推動相關工作。論者指出，中共近年來積極參與網路主權的概念建構，乃至於設立所謂的「防火長城」，著眼點無非是針對國家安全以及對國內言論環境的控制。直言之，就是「數位威權主義」（digital authoritarianism）的展現。在國際場域，北京也大加利用上海合作組織、聯合國等多邊組織架構以及世界互聯網大會等平臺逐步推動其相關論述為各方接受，同時並以國家間「不干涉主義」（non-interference）、「推動網路主權將能嘉惠發展中國家」等主張積極爭取合作對象。這些國家或共同在國際場域協同提出構想，相互支持，或有相互仿效，在各自國內層次立法規範網路活動，包括建立網路審查、網路實名制、限制虛擬私人網路（virtual private network, VPN）的使用等。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> United Nations General Assembly, “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security” (June 24, 2013), visited date: January 8, 2021, <https://www.unidir.org/files/medias/pdfs/developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications-in-the-context-of-international-security-2012-2013-a-68-98-eng-0-518.pdf>.

<sup>7</sup> Julien Nocetti, “Contest and Conquest: Russia and Global Internet Governance,” *International Affairs*, Vol. 91, No. 1, (2015), pp. 111-130; Michael Kolton, “Interpreting China’s Pursuit of Cyber Sovereignty and its Views on Cyber Deterrence,” *The Cyber Defense Review*, Vol. 2, No. 1, (2017), pp. 119-154; Sarah Makune and Shazeda Ahmed, “The Contestation and Shaping of Cyber Norms through China’s Internet Sovereignty Agenda,” pp. 3835-3855; 黃錦昇, 「中國大陸倡議『網路主權』意涵與影響」, *展望與探索* (臺北), 第 16 卷第 10 期 (2018 年 10 月), 頁 102-109; 王清安、黃基禎, 「中共對網路空間主權之概念與作為」, *中國大陸研究* (臺北), 第 62 卷第 1 期 (2019 年 3 月), 頁 75-78; James Griffiths 著, 李屹譯, *強國誌：中國如何控制網路* (The Great Firewall of China: How to Build and Control an Alternative Version of the Internet) (臺北：游擊文化, 2020 年 6 月); 吳宗翰, 「中共近期在網路主權理論建構之作為」, *國防安全雙週報* (臺北), 第 18 期 (2020 年 12 月)。

同本文主題密切相關，「數據在地化」也是近來上述國家積極推動的相關工作之一。不過，值得強調的是，威權國家力圖保留民眾個資避免使其流出本國範圍的目的與歐盟國家訂定相關政策的出發點有實質上的差異。前者多與政治控制結合，而後者則著眼於抗衡跨國科技公司無限制地收集民眾資訊。

在過去很長一段的時間裡，網路空間被認為是一個自由、開放、中立的空間，不會也不應該受到國家權力的宰制。然而，大國政經實力的卓越性，以及新興網路科技公司對市場的愈發壟斷態勢趨於明顯，已使得各國紛紛反思原先的預設，而引發對於網路世界規範制定的討論浪潮。另一方面，由於網路人權議題浮上檯面，社會大眾更是開始關注網路資安與個人的隱私權議題。受到上述思潮影響，各國立法機構開始著手網路安全規範，也限制要求在本地有汲取數據資料的外國公司須將數據保留於當地。在這波浪潮中受到影響最大者，當屬美籍大型科技企業，例如蘋果（Apple）、谷歌（Google）、亞馬遜（Amazon）、臉書（Facebook）等以網路平臺經營為主的公司；它們正因此積極與包括歐盟以及其會員國在內的各國政府協商談判。<sup>8</sup>

2013 年史諾登（Edward Snowden）將美國國家安全局的稜鏡計劃（PRISM）相關內容文件披露給《衛報》（The Guardian）和《華盛頓郵報》（The Washington Post），其事件的後續重要影響之一，就是使人們開始

<sup>8</sup> 吳宗翰，「巨頭的詛咒？近期歐美對大型科技公司發動反壟斷行動」，國防安全雙週報（臺北），第 15 期（2020 年 11 月），頁 33-36。另一方面，由「中」美貿易戰與科技戰引發的全球性關注「中」資網路科技獨角獸企業如華為（Huawei）、微信（WeChat）、甚至抖音（TikTok）的資訊安全問題，也使演算法、關鍵資訊基礎設施等議題浮上檯面，並與國家安全掛勾。可見 Byrne Hobart, “India’s TikTok Ban Is a Step Toward Digital Sovereignty” (August 22, 2020) visited date: January 25, 2021, *PALLADIUM*, <https://palladiummag.com/2020/08/22/indias-tiktok-ban-is-a-step-toward-digital-sovereignty/>; Demetri Sevastopulo and James Fontanella-Khan, “TikTok to be Banned from US App Stores from Sunday” (September 19, 2020), visited date: January 22, 2021, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/c460ce4c-c691-4df5-af49-47a395429fe8>; Sam Schechner, “Facebook’s Marketplace Faces Antitrust Probes in EU, U.K.” (June 4, 2021), visited date: June 6, 2021, *The Wall Street Journal*, [https://www.wsj.com/articles/eu-and-u-k-open-antitrust-probes-into-facebook-11622800304?mod=tech\\_lead\\_pos5](https://www.wsj.com/articles/eu-and-u-k-open-antitrust-probes-into-facebook-11622800304?mod=tech_lead_pos5).



意識到數據資料的敏感性與重要性。自此之後，以歐盟及其會員國為主的各國政府莫不更致力於戰略面、法規面與政策面制定相關作為，試圖保障本國數據安全。<sup>9</sup> 這樣的出發點脈絡，與前述提到部分國家為了言論審查目的或是社會監控而制定相關規定，要求數據存取於本地有實質上的不同。但從結果而言，以及在對象上均考量到美國的角色，確實使二者有若干重疊和相近之處。有關歐盟在法律層次上保護民眾個資的具體實踐，下一部分有更詳細的介紹。

總體言之，網路主權的核心概念可以化約為國家在網路空間實施國家權力，然各國實踐或有不同之處。「中」俄為主的國家在相關理論建構與作為著眼主要是政治控制與國家安全，而美歐在網路空間的規範作為則主要緣起於對科技巨頭擴張造成的壟斷與可能侵犯民眾隱私權與人權的擔憂。「中」俄 / 美歐二者的相異之處在於其政策背後的問題意識，但從結果來看，各國政府的應對作為卻儼然有相通之處，即政府均透過行政、司法、立法途徑逐步介入對網路空間的治理，惟依國情狀況而程度不一。

### 參、GDPR 的網路主權意涵

在其 2000 年的《里斯本戰略》(Lisbon Strategy) 中，歐盟曾矢言要成為「全球最具競爭力與動力的知識經濟體」，<sup>10</sup> 然而，二十餘年過去，面對美籍大型科技企業在相關領域不斷創新與擴張版圖，以及新興國家如大陸、南韓、俄國的異軍突起與競爭，歐盟顯然尚未足以堪稱達到當時的承諾。落後於人的擔憂，激發起歐盟決策者意欲採取更加積極的態度與重塑自身定位的決心。

<sup>9</sup> Trevor Timm, "The Snowden effect: new privacy wins await after data transfer ruling" (October 8, 2015), visited date: January 25, 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/oct/08/snowden-effect-new-privacy-wins-data-transfer-ruling>; Hallie Coyne, "The Untold Story of Edward Snowden's Impact on the GDPR," *The Cyber Defense Review*, Vol. 4, No. 2 (2019), pp. 65-79.

<sup>10</sup> "The Lisbon Strategy in Short," visited date: May 1, 2021, *European Committee of the Regions*, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Profiles/Pages/TheLisbonStrategyinshort.aspx>.

自從新任歐盟主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）在 2019 年就職以來，歐盟對於數據的重視更是與日俱增，並且將之與「歐洲的未來」以及「歐洲的安全」連結，視上述議題為發展的優先事項。<sup>11</sup> 相較於其他先進國的優勢，歐盟在審視自身資源與能力後，很明確地將重點首先擺在標準與規範（norms）的制定上，企圖在價值（value）觀上引領全球腳步。

所謂價值觀，歐盟聲稱自身的發展道路與模式有別於美國與大陸，而是另一種更佳方案。歐盟主張在制度面上，「民主、開放、多元、重視人權」等概念已經融入其架構設計之中。正如在其發布的《塑造歐洲的數位未來》（The European Digital Strategy）中的「歐洲數位戰略」部分，歐盟執委會揭示了四大要點：以人為本的科技；一個公正且具競爭力的數位經濟；一個開放、民主且可持續發展的社會；歐洲做為一個全球數位行為者。<sup>12</sup> 由此看來，歐盟背後的驅動力仍是國際競爭，但它試圖在保障個資與強化數位能力之間取得平衡。而最能體現其所倡議的相關價值的文件，同時也是一套施行於全體歐盟會員國的個資保護法律，莫過於 2016 年制定、頒布、2018 年上路施行的 GDPR。<sup>13</sup>

GDPR 有「史上最嚴數據隱私保護法」之稱，它取代了過去的「資料保護綱領」。相關分析指出，GDPR 貫徹了「從設計保護隱私」以及「在預設上保護隱私」的理念。它亦是將「數據使用權還給大眾」的具體實踐。根據設計，數據主體（data subject）對於個人可識別數據（personal identifiable data）的掌握度較過去的相關法律大為提高。此外，在數據監管面向，

<sup>11</sup> 「專訪：歐洲不能再等待」（2019 年 11 月 28 日），2021 年 1 月 28 日瀏覽，〈德國之聲〉，<https://www.dw.com/zh/%E4%B8%93%E8%AE%BF%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E4%B8%8D%E8%83%BD%E5%86%8D%E7%AD%89%E5%BE%85/a-51449687>；Luciano Floridi, “The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU,” *Philosophy & Technology*, Vol. 33 (2020), pp. 369-378.

<sup>12</sup> “Shaping Europe’s Digital Future,” visited date: January 26, 2021, 〈European Commission〉, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy>.

<sup>13</sup> Abid Adonis, “European Digital Sovereignty: EU’s Projection of Normative Power?” (September 9, 2020), visited date: January 19, 2021, 〈Global Media Technologies and Cultural Lab〉, <http://globalmedia.mit.edu/2020/09/09/european-digital-sovereignty-eus-projection-of-normative-power/>.

GDPR 不僅嚴格限制了數據（跨境）移轉的運作方式，更在適用範圍上擴及了歐盟地區及其公民，而兼有屬地與屬人的特徵；明確地說，GDPR 雖然主要著眼規範歐盟地區民眾的個資，但因為歐盟的實力以及與其來往對象之廣泛，卻使得其法規的適用性，包括制裁效力得以達到歐盟域外。換句話說，就是凡與歐盟公民有涉及數據來往的話，歐盟均認定對象須受 GDPR 規範。有關 GDPR 總體政策的方向檢討與發展，歐盟亦成立了「歐盟資料保護委員會（European Data Protection Board，EDPB）」，從事意見（opinions）發布、指導（guidance）、建議等（recommendations）等工作。<sup>14</sup>

歐盟雖然是超國家實體，但從其創建者的思想源頭，發行共同貨幣、執行共同外交政策、堅持單一市場以及成員國人員自由流動等設計以及在政治面、經濟面、文化面等長年一體化的實踐看，其在終極目標上實有邁向單一主權國家意涵。展現在「數據」面向上，亦如同其歐盟境內的人員自由流動，歐盟在 GDPR 的基礎上提出「歐洲數位單一市場」（Digital Single Market，DSM）的概念，其目的是使歐盟境內的人力、服務及資本在數位領域自由流通。

2020 年 2 月以來，歐盟再同時推出《歐洲數據戰略》（A European strategy for data）、《塑造歐洲的數字未來》、《人工智能白皮書》（White Paper on Artificial Intelligence）等三份文件。<sup>15</sup> 其中，歐盟在多處著墨表明 GDPR 的重要性，亦指出歐盟希望在科技、規則與價值強化歐盟對網路空間的控制權與主導權，由此看來，「主權」概念溢於言表。2020 年 11 月，歐盟再提出《資料治理法》（Data Governance Act）草案，勾勒出強化歐盟會員國之間資料共享與建立可信賴的系統的藍圖。在 12 月，歐盟執委會再

<sup>14</sup> Abid Adonis, “European Digital Sovereignty: EU’s Projection of Normative Power?”；張雅馨，「什麼是 GDPR？今天生效的這部法律，要將你的數據重新交還給你」（2018 年 5 月 25 日），2021 年 1 月 28 日下載，《端傳媒》，<https://theinitium.com/article/20180525-international-gdpr/>。

<sup>15</sup> “European data strategy,” visited date: January 10, 2021, 《European Commission》，[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en)；“White Paper on Artificial Intelligence,” visited date: January 28, 2021, 《European Commission》，[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf)。

同時宣布《數位服務法》(Digital Services Act)與《數位市場法》(Digital Market Act)兩個倡議，為所有有意進入歐盟數位單一市場的網路服務業者建立明確的規範與政策框架，指出網路平臺的責任及使用者的基本權利，以及反壟斷市場的精神。2021 年 3 月，歐盟執委會提出企圖至 2030 年完成的數位轉型計畫。計畫目標呼應馮德萊恩提出的「數位十年」(Digital Decade)與歐盟理事會的「數位指南」(Digital Compass)，透過歐盟成員國的合作以及外部合作，在未來的世界裡成為數位主權國家。<sup>16</sup>

從法案頒布施行的時空脈絡以及對象言，GDPR 可以說是歐盟在面對本土以及外來大企業集取民眾個資的回應，亦成為在其之後發展相關規範框架的重要基礎，而在此之上不斷深化。GDPR 施行造成的衝擊是全球性的，它使得各國包括臺灣以及脫歐後的英國在內的公私部門、企業紛紛討論與歐盟法規接軌以及獲得其「適足性認可」(adequacy)的議題。許多國家例如巴西、印度、大陸在訂立新興的隱私權保護法案時也參考了 GDPR。<sup>17</sup> 從這樣的結果來看，雖然它是一個區域性質的法律，卻跨越了地理界線，並可能最終在歐盟與各國的互動過程中達到具有國際法性質的結果。不過必須說，這只是一種未來的潛在可能；在此之前，GDPR 應該僅被視為是歐盟展現並強化自身掌握數據能力的規範架構。

<sup>16</sup> “Data Governance Act” (November 25, 2020), visited date: January 20, 2021, *《European Commission》*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/data-governance-act>; “The Digital Services Act: Ensuring a Safe and Accountable Online Environment” (December 15, 2020), visited date: January 27, 2021, *《European Commission》*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en); “Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital markets” (December 15, 2020), visited date: January 28, 2021, *《European Commission》*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_2349](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349); “Europe’s Digital Decade: Commission Sets the Course towards a Digitally Empowered Europe by 2030” (March 9, 2020), visited date: May 1, 2021, *《European Commission》*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_983](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_983).

<sup>17</sup> Jennifer Bryant, “3 Years in, GDPR Highlights Privacy in Global Landscape” (May 25, 2021), visited date: June 5, 2021, *《IAPP》*, <https://iapp.org/news/a/three-years-in-gdpr-highlights-privacy-in-global-landscape/>.



## 肆、英國 2020 年脫歐後的數據跨境傳輸議題

咸自 2017 年 3 月 29 日依照《里斯本條約》(Treaty of Lisbon) 第 50 條啟動脫歐程序以來，英國歷經首相更迭、與歐盟數次談判停滯，而終於 2020 年 12 月 24 日於 COVID-19 (新冠肺炎) 肆虐歐洲的大背景下完成與歐盟完成了貿易協議，得免於「無協議脫歐」(no-deal Brexit) 的局面。儘管眾人稱幸，有關未來數據在雙邊流動的傳輸議題卻未被涵蓋在該協議之中，而還有待後續雙方進一步互動訂立明確規範。

事實上，數據對當代英國經濟的意涵至關重大。根據英國「數位文化傳媒與體育部」(Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS) 的說法，整個數位部門在 2018 年產值為 1,490 億英鎊，占全體經濟的 7.9%。<sup>18</sup> 由於英國與歐盟地區的來往密切，其中所貢獻的數據量不可忽視。即便英國目前正大力實踐其「全球的英國」藍圖，但過往的這層聯繫預料未來變動性幅度恐怕有限。因而，基於此關係的調整而造成在數據流動方面的影響，絕對是關鍵性議題。

前述提到，歐盟力行以 GDPR 為基礎的數據規範架構，而英國也清楚地意識到這一點。目前，英國在實踐上已經將 GDPR 國內法化，制定所謂英國版的 GDPR，並同時不斷完成其他補充法令，力求與歐盟一致。如此一來，英國如何看待自身實行「從自身變成他者」的法律，又要如何解釋自己的作為乃是自主性的展現，實為探討英國脫歐與網路主權課題相當有價值的研究案例。

脫歐的核心訴求在於恢復英國的獨立國家地位。2016 年脫歐公投舉行時，其支持陣營 (Leave) 的經典口號為「拿回控制權」。論者主張，透過脫歐行動，英國未來將會有更大的國家政策自主性，不必再受到布魯塞爾的掣肘，這是在法律上的意義；此外，英國也得以不需要再遵守歐盟的人員自由

<sup>18</sup> “Digital sector worth more than £400 million a day to UK economy” (February 5, 2020), visited date: January 5, 2021, 《Gov.UK》, <https://www.gov.uk/government/news/digital-sector-worth-more-than-400-million-a-day-to-uk-economy>.

移動規範，而得以依本國意願逕行限制外來移民進入英國。無論從哪個面向看，這些脫歐訴求的立場基本就是重塑英國的國家主權至上原則。

一方面來說，脫歐派的主張看似合理。理論上，在脫歐之後，英國就不再適用於規範全體歐盟會員國的 GDPR，不再受其管轄制約，有關數據方面的事務都將交由其國內的「資訊委員會辦公室」(Information Commissioner's Office, ICO) 處理。這是一個由英國「數位文化傳媒與體育部」成立的單位，它直接向英國政府報告有關數據事宜。因此，脫歐派所宣稱的自主性應確實能大為提升。

然而，基於實然與應然因素，英國仍然必須維繫脫歐後與歐盟地區的關係。這首先來自於英國與歐盟地區之間在經貿上的密切來往，產生了巨量數據跨境傳輸的需要。再者，從國家安全的角度來說，一旦英歐雙方數據不再能自由聯繫，威脅顯而易見。英國目前所參與的歐盟執法與反恐機構權責下的資料庫，如記錄歐盟申根國家提供的潛在或已經犯罪人員的個資的申根資訊系統 (Schengen Information System, SIS II) 將不再能享有使用權限。英國也不再是歐洲刑警組織 (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol) 的一員，也不再能自動且同步獲得組織的資料。這其中可能產生的損害恐難以估算。<sup>19</sup>

有鑑於英國與歐盟之間如此緊密的關係，雖然雙邊的數據跨境傳輸協議尚未完全定案，英國仍然積極避免成為歐盟定義上的「第三國」。然而正如當初的「無協議脫歐」一樣，只要沒有白紙黑字簽案，這終究是一個實際存在的風險。令人擔憂的是，假如英國與歐盟之間的關係真的演變成任一第三國與歐盟之間的關係，那麼難保發生於美國與歐盟之間多起關於數據流通的緊張態勢未來不會同樣出現在英國。這是當前為何英國在進行談判同時也企求盡快取得歐盟適足性認可的緣由。

<sup>19</sup> “Chris Morris, Brexit deal: What is in it?” (December 27, 2020), visited date: January 25, 2021, 《BBC News》, <https://www.bbc.com/news/55252388>; Laurence Norman, 「脫歐協議將如何改變英國和歐盟的關係？」(2020 年 12 月 25 日), 2021 年 1 月 26 日瀏覽, 《華爾街日報》, <https://reurl.cc/Z7DZLg>。

從最小化成本的角度言，多數英國企業有極大的動機最小化更動現有規範。換言之，就是在大原則上持續遵循 GDPR 的規範。另一方面，此一邏輯也適用於政府的法規制定應對措施。事實上，早在 2017 年 2 月 1 日英國上議院（House of Lords）歐盟內政事務委員會的聽證會上，時任數位文化部長的漢考克（Matt Hancock）就已經提到，無論未來脫歐形式為何，GDPR 仍然將會繼續做為維持與歐盟之間跨境數據傳輸的重要基礎。並且，英國也將會在國內層次修法，以符合 GDPR 的規範。<sup>20</sup>

漢考克所言，意指英國國會準備將 GDPR 轉換為其國內法，使英國在過渡期結束後能立即無縫接軌使用新法。這就是後來政府制定《2019 資料保護、隱私與電子通訊細則》的緣由，而使得該法案有「英國版 GDPR」稱呼。與此同時，英國也在 GDPR 上路同時就制定了《數據保護法案》（Data Protection Act 2018）。該法案原來的功能就是補充 GDPR 在英國國內施行，因此脫歐後也會持續存在。

不過，即便如此，在脫歐之後，有關英國個資保護的規範仍可能有未竟之處。而觸發這個可能性發生的關鍵性條件仍然是來自於脫歐這一事件本身。與各方最為關切的經貿問題類似，脫歐最大的挑戰仍然來自英國—歐盟未來的關係架構安排，即「協議」的談判。在此情況下，由於沒有先例可循，這使得現實社會的一切運作都將充滿高度不確定性，而客觀性因素與非客觀性因素，包括政治因素，都扮演一定程度的角色。<sup>21</sup>

為了澄清社會各界對於脫歐後有關數據移轉的疑慮，英國政府很早之前就已經發表聲明，將會單方面開放英國的數據至歐洲，亦即脫歐後英方將持

<sup>20</sup> Natasha Lomas, "On Data Protection Brexit Means Mirroring EU Rules, Confirms UK Minister" (February 2, 2017), visited date: January 25, 2021, *Techcrunch*, <https://techcrunch.com/2017/02/01/on-data-protection-brexit-means-mirroring-eu-rules-confirms-uk-minister/>.

<sup>21</sup> Aysem Diker Vanberg and Maelya Maunick, "Data protection in the UK post-Brexit: the only certainty is uncertainty," *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 32, No. 1 (2018), pp. 190-206; Donna Crowe-Urbaniak, "Deal or No-Deal: Does it Matter? Data Protection Predictions for Post-Brexit Britain," *Edinburgh Law Review*, Vol. 24, No. 2 (2020), pp. 275-281; Philippa Donn, "Brexit Deal and Data Transfer" (January 4, 2020), visited date: January 28, 2021, *Data Protection Network*, <https://dpnetwork.org.uk/brexit-gdpr-uk-data-protection/>.

續照舊。不過，至今為止英國的單方面動作並未換來歐方的比照辦理，後者仍然堅持端視協商談判結果。<sup>22</sup> 雖然個資保護的相關問題大框架上屬於脫歐問題的一環，但從實際運作來看兩者未必完全網綁。

在脫歐談判進行的同時，由於擔心「無協議脫歐」的發生，英國方面已經先向歐盟提出「適足性認可」的申請。<sup>23</sup> 適足性認定程序涉及多項標準認定，不同要素亦可能納入考量，這些包括申請國的法制環境是否健全，是否有獨立監管機關，對人民的隱私權保障是否充分無虞，以及申請國與歐盟之間的經貿關係程度等等。認定程序的步驟也頗為多樣繁複。首先，申請國須提出後，申請國將與歐盟雙邊進行對話。接著，歐盟方面就申請國狀況提出評估報告，並再由歐盟執委會提案，送交歐洲資料保護委員會（European Data Protection Board，EDPB）。最後，歐盟國家代表將會決定批准與否。截至目前，通過歐盟適足性認證的國家共有 12 個，英國仍然在爭取中。

儘管英國是「前」歐盟會員國，但這並不保證申請結果必定是正面。根據英國智庫「新經濟學基金會」（New Economics Foundation）與「倫敦大學學院歐洲研究所」（UCL European Institute）的共同研究，英國目前國家安全政策、人權議題、甚至是英美關係都可能在不同程度上影響歐盟的決定。<sup>24</sup>

撇開英國脫歐過程中掀起的政經風暴與各國恩怨不論，當英國按照歐盟標準被重新審查後，許多英國現行的法案及其國家行為已經被指出可能有違反 GDPR 之疑問。首先，英國現行的《調查權力法案》（Investigatory Powers Act 2016，IPA）賦予英國政府以安全為名目蒐集民眾個資，但這並

<sup>22</sup> Elizabeth Denham, “Blog: How will Personal Data Continue to Flow after Brexit?” (July 13, 2020), visited date: January 27, 2021, *《Information Commissioner’s Office》*, <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/blog-how-will-personal-data-continue-to-flow-after-brexit/>.

<sup>23</sup> Simon Blanchard, “Brexit, GDPR and Data Protection: What Happens if the UK Becomes a Third Country” (September 25, 2018), visited date: January 25, 2021, *《Data Protection Network》*, <https://dpnetwork.org.uk/brexit-gdpr-data-protection-uk/>; “What does Adequacy Mean?” visited date: January 28, 2021, *《Information Commissioner’s Office》*, <https://ico.org.uk/for-organisations/data-protection-at-the-end-of-the-transition-period/what-does-adequacy-mean/>.

<sup>24</sup> Duncan McCann, Oliver Patel, and Javier Ruiz, *The Cost of Data Inadequacy* (New Economics Foundation and UCL European Institute, November 20).



不為人權團體、自由派人士以及隱私權專家等所認同，認為其有侵犯人權之虞。<sup>25</sup> 歐盟法院（Court of Justice of the European Union, CJEU）在同年的 Tele2 Sverige AB and Watson 案例上判決採取否定態度，更被認為是對該法的表態。<sup>26</sup> 此外，英國在《數據保護法案》排除移民的決定也引發爭議，有違反《歐盟基本權利憲章》（EU Charter of Fundamental Rights）之嫌。<sup>27</sup>

再者，英國在個資保護相關作為的提供的補助相比歐盟的現行標準為低，這也可能使歐盟對英國的承諾產生疑慮。

此外，英美之間的情報分享與合作機制，乃至於英國參與「五眼聯盟」（Five Eyes）所涉及的數據移轉，有關分析也指出可能會有違反 GDPR 規範之處。關切在於，歐盟的公民數據會否可能在英美的分享機制下迂迴移轉至「第三國」。<sup>28</sup>

此外，除了取得適足性認可外，有論者指出另一種可行的方法就是取得歐盟與任何第三方國家之間有關個資傳輸的《標準契約條款》（standard contractual clauses, SCCs）。簡言之，該條款是種契約範本，由歐盟委員會提供用作與境外地區移轉數據用。<sup>29</sup> 由於該條款奠立於 GDPR 原則，又非法規，被視為具有彈性，適合那些有一定重視隱私保護但未必全然符合歐盟標準的國家地區。然而，除了增加的成本支出考量外，也正因為 SCCs 本質上只是一種契約範本，效力終究不如法規來的明確，不確定性仍然存在。

也有論者指稱美國與歐盟之間達成的《歐盟—美國隱私盾協議》（EU-US Privacy Shield Framework, Privacy Shield）可供參考。根據該協議，美

<sup>25</sup> Oliver Patel and Dr Nathan Lea, *EU-UK Data Flows, Brexit and No-Deal: Adequacy or Disarray?* (UCL European Institute, 2019), p. 10.

<sup>26</sup> 翁逸泓，「科技人權—全民電子通訊監察與個人資料保護」，臺灣民主季刊，第 15 卷第 1 期（2018），頁 6-10。

<sup>27</sup> Oliver Patel and Dr Nathan Lea, *EU-UK Data Flows, Brexit and No-Deal: Adequacy or Disarray?*, p. 11.

<sup>28</sup> Oliver Patel and Dr Nathan Lea, *EU-UK Data Flows, Brexit and No-Deal: Adequacy or Disarray?*, p. 10.

<sup>29</sup> “Standard Contractual Clauses (SCC),” visited date: January 20, 2021, *《European Commission》*, [https://ec.europa.eu/info/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/standard-contractual-clauses-scc\\_en](https://ec.europa.eu/info/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/standard-contractual-clauses-scc_en).



國企業可以透過自我驗證其數據保護水準是否符合歐盟標準，經美國商務部完成相關檢視工作後進行美歐之間的個資跨境數據傳輸。然而，歐盟法院在 2020 年 7 月已經宣告該協議無效。<sup>30</sup> 而在此之前，歐盟法院也在 2015 年宣告《隱私盾協議》的前身《歐盟—美國安全港協議》(EU-US Safe Harbor Framework) 無效。<sup>31</sup> 這些相關事例的啟示可能是，GDPR 的嚴格性超乎預期，且主動權掌握在歐盟一方。對英國來說，取得適足性認可或是法規在各方面持續貼近 GDPR 仍是較有利的方向。

2021 年 2 月 19 日，歐盟執委會發布有關對英國適足性認定的程序以及相關文件。雖然後續還需要再根據歐洲數據保護委員會 (European Data Protection Board) 與歐盟會員國的同意才可通過，但至此至少可以看出執委會的立場。總的來說，該程序的啟動，意味著歐盟執委會已經表示認定英國的作為足以符合 GDPR 規範，亦同時認定英國符合《法律執行指令》(Law Enforcement Directive, LED)，後者是被用於執法單位出於司法與犯罪偵查目的而處理個人資料跨境的規範。<sup>32</sup>

在適足性認可的最終決定出來之前，英國目前與歐盟之間暫時受到《歐盟與英國貿易暨合作協議》(Trade and Cooperation Agreement, TCA) 規範。該協議設立相關機制，確立了英歐雙方在數據流動方面在 2021 年 4 月底前不受影響，其運作如同脫歐過渡期的狀況；並得以因需要而延長至 6 月底。不過，如果在這期間英國對其現行的國內數據保護法律做出變動而該變動被歐盟認定有違反 GDPR 之嫌，那麼該機制就會被停止。換句話說，《歐盟與英國貿易暨合作協議》創立的機制應可以被當作是有條件性的，用意在於為

<sup>30</sup> Reuters Staff, “Pompeo ‘deeply disappointed’ in EU court decision to ditch trans-Atlantic data transfer deal” (July 18, 2020), visited date: January 25, 2021, *Reuters*, <https://in.reuters.com/article/facebook-privacy-eu-usa-idINKCN24I2FU>.

<sup>31</sup> Shara Monteleone and Laura Puccio, “From Safe Harbour to Privacy Shield: Advances and shortcomings of the new EU-US data transfer rules” (January 2017), visited date: January 28, 2021, *European Parliamentary Research Service*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595892/EPRS\\_IDA\(2017\)595892\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595892/EPRS_IDA(2017)595892_EN.pdf).

<sup>32</sup> “Data Protection: European Commission Launches Process on Personal Data Flows to UK,” visited date: May 1, 2021, *European Commission*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_661).

歐盟審查英國適足性認可爭取更多時間；而這創立基礎實有賴英歐雙方的默契程度。誠然，如果在這 4-6 個月的期間歐盟對於英國適足性認定已經做出決定，該機制也可能提前停止。假如決定是正面，那麼可以說英國脫歐至此已經又放下一塊大石頭。然而，值得深思的是，如果歐盟的決定是負面，那意味著後續又免不了新一輪的法律上的糾纏與對所有事涉者的折磨。具體的說，當相關業者日後需要將數據從歐盟地區移轉至英國時，必須要再賦予附加條款或行為準則的保證，或者只能透過契約規定。反面來說，在沒有適足性認可的情況下，哪些行為會被歐盟視為有害 GDPR 就會是關鍵。總而言之，對於企業可能增加的有形與無形成本不容忽視。

無論如何，就現狀而言，一旦雙邊在脫歐後時期無法順利達成協議情況下，英國仍將有可能成為所謂的第三方國家，且未必有適當的案例可為依據。儘管英國似乎已經展現出極大的配合度，而執委會亦已顯示高度正面態度，但從之前脫歐談判的經驗來看，後續過程—需要歐洲數據保護委員會以及歐盟全體 27 個會員國的同意—恐怕還需要一番波折才能獲得最後結果。

## 伍、結語：英國脫歐對網路主權的啟示

歷經波折，英國終於與歐盟在脫歐過渡期結束之際完成初步的貿易協議，名義上順利脫歐。然而，仍然有許多細節等待雙方後續持續磋商與談判，其中之一，便是有關數據跨境流動的議題。

脫歐的核心訴求在於「恢復」英國國家主權。透過將自己排除於歐盟之外，使得「歐盟的英國」轉成為「全球的英國」，亦無須再受歐盟人員自由流動的限制，從這個角度來看，英國的國家主權看來似乎已經是重新彰顯了。

然而從另一個事實來看，實際上脫歐目前似乎並沒有完全帶來脫歐派期待的結果。反而，為了在脫歐後持續保持與歐盟地區的密切往來，特別是保障數據得以跨英國與歐盟兩地自由流動的需求，英國一方面將 GDPR 國內

法化，並制定《2018 資料保護法》以及《2019 資料保護、隱私與電子通訊細則》等補充法律，同時還向歐盟提出申請適足性認可等若干措施。從這樣的角度來說，英國不僅為了需要服膺已被其視為「他者」的法律而必須重新做出若干調整，更因為脫歐而喪失了原先做為歐盟一員時享有的政策制定以及主導能力；並且，英國可能依然無法實際上排除其持續參與「歐盟一體化」的進程。實質言之，英國脫歐派原先企圖伸張的「主權」反而在「網路主權」領域上受到了限制，這不啻是形成一種弔詭。

做為一個案例，英國脫歐後服膺歐盟 GDPR 的作為帶給我們的重大啟示就是引導我們探討主權與網路主權兩者之關係。首先，網路主權概念衍生自主權，而主權的概念則為網路主權的理論提供支持與正當性，但網路主權的發展與實踐卻可能在過程中與主權產生疏離的「異化」(alienation)現象，反過來挑戰了主權的地位。

第二，在一般性的意義上，脫歐揭示了國家在網路主權的實踐仍然充滿變動性(dynamics)。主權的核心在於國家能在其疆域內行使至高且排他性的權力，而網路主權的立論基礎則是將此概念套用至網路空間。從這個角度來看，脫歐後的英國理應當能握有其網路空間的最高權力，包括數據。但實際上，英國卻自我限縮而遵循歐盟規範。這固然是有英國已經參與歐洲整合 40 餘年，而形成盤根錯節的生命共同體，非簡短朝夕可以釐清之複雜因素。但更同時倒映的，是英國與歐盟在網路空間實力不對等所致。引申地說，國家主權所指涉之對內最高、對外各國平等、互不干涉等原則，在網路空間的實際運作上未必能如此。當歐盟聲稱要在數據議題的規範面扮演全球的引領者，而各國在涉歐公民數據保護或來往的實踐上或採取接受 GDPR 原則或抵抗的姿態，這意味著網路空間仍然處於「不穩定」的狀態，主權的邏輯並未完全成為國家間在網路空間互動的基礎，反而，個體之間的互動更呈現出國際關係現實主義的特色。

(110 年 2 月 4 日收稿、110 年 5 月 24 日修正、110 年 6 月 10 日接受)

## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書譯著

Bruce Schneier 著，但漢敏譯，2020。物聯網生存指南：5G 世界的安全守則（Click Here to Kill Everybody: Security and Survival in a Hyper-connected World）。臺北：貓頭鷹。

James Griffiths 著，李屹譯，2020。強國誌：中國如何控制網路（The Great Firewall of China: How to Build and Control an Alternative Version of the Internet）。臺北：游擊文化。

Wu, Tim 著，王怡棻譯，2020。巨頭的詛咒：就是他們！正在扼殺創新、中小企業、你我的隱私資訊和薪資（The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age）。臺北：天下雜誌。

#### 期刊論文

王清安、黃基禎，2019/3。「中共對網路空間主權之概念與作為」，中國大陸研究（臺北），第 62 卷第 1 期，頁 67-100。

吳宗翰，2020/11。「巨頭的詛咒？近期歐美對大型科技公司發動反壟斷行動」，國防安全雙週報（臺北），第 15 期，頁 33-36。

吳宗翰，2020/12。「中共近期在網路主權理論建構之作為」，國防安全雙週報（臺北），第 18 期，頁 37-40。

翁逸泓，2018/3。「科技人權—全民電子通訊監察與個人資料保護」，台灣民主季刊（臺北），第 15 卷第 1 期，頁 1-43。

黃錦昇，2018/10。「中國大陸倡議『網絡主權』意涵與影響」，展望與探索（臺北），第 16 卷第 10 期，頁 102-109。

劉靜怡，2020/5。「資訊法律的過去、現在與未來」，月旦法學雜誌（臺

北)，第 300 期，頁 213-222。

#### 網頁資料

Laurence Norman, 2020/12/25。「脫歐協議將如何改變英國和歐盟的關係？」，《華爾街日報》，<<https://reurl.cc/Z7DZLg>>。

張雅馨，2018/5/25。「什麼是 GDPR？今天生效的這部法律，要將你的數據重新交還給你」，《端傳媒》，<<https://theinitium.com/article/20180525-international-gdpr/>>。

劉裘蒂，2021/1/21。「反壟斷、科技巨頭和中美競爭」，《FT 中文網》，<<http://www.ftchinese.com/story/001091126?topnav=innovation>>。

#### 英文部分

#### 專書

Coyer, Kate and Richard Higgott, 2020. *Sovereignty in a Digital Era*. DOC Research Institute.

Fang, Binxing, 2018. *Cyberspace Sovereignty: Reflections on Building a Community of Common Future in Cyberspace*. Singapore: Springer.

Oliver, Patel and Dr Nathan Lea, 2019. *EU-UK Data Flows, Brexit and No-Deal: Adequacy or Disarray?*. UCL European Institute.

Segal, Adam, 2020. “China’s Vision for Cyber Sovereignty and the Global Governance of Cyberspace,” in Nadege Rolland, ed., *An Emerging China-centric Order: China’s Vision for a New World Order in Practice*. The National Bureau of Asian Research. pp. 85-100.

#### 期刊論文

Claessen, Eva, 2020. “Reshaping the internet—the impact of the securitisation of internet infrastructure on approaches to internet governance: the case of Russia and the EU,” *Journal of Cyber Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 140-157.



- Coyne, Hallie, 2019/11/15. “The Untold Story of Edward Snowden’s Impact on the GDPR,” *The Cyber Defense Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 65-79.
- Donna Crowe-Urbaniak, 2020. “Deal or No-Deal: Does it Matter? Data Protection Predictions for Post-Brexit Britain,” *Edinburgh Law Review*, Vol. 24, No. 2, pp. 275-281.
- Makune, Sarah and Shazeda Ahmed, 2018. “The Contestation and Shaping of Cyber Norms through China’s Internet Sovereignty Agenda,” *International Journal of Communication*, No. 12, pp. 3835-3855.
- Hong, Yu, 2019/11/12. “How to Think about Cyber Sovereignty: the Case of China,” *Chinese Journal of Communication*, Vol. 13, No. 1, pp. 8-26.
- Jensen, Eric Talbot, 2015. “Cyber Sovereignty: The Way Ahead,” *Texas International Law Journal*, Vol. 50, No. 2-3, pp. 282-284.
- Kolton, Michael, 2017 Winter. “Interpreting China’s Pursuit of Cyber Sovereignty and its Views on Cyber Deterrence,” *The Cyber Defense Review*, Vol. 2, No. 1, pp. 119-154.
- Lewis, James A, 2010 Spring/Summer. “Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace,” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 16, No. 2, pp. 55-66.
- Vanberg, Aysem Diker and Maelya Maunick, 2018. “Data protection in the UK post-Brexit: the only certainty is uncertainty,” *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 32, No. 1, pp. 190-206.

#### 官方文件

- “Data Protection Act 2018,” 《*Legislation.gov.uk*》, <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/contents/enacted>>.
- “Digital Service Act,” 《*Legislative Train Schedule*》, <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-digital-services-act>>.

- “Digital sovereignty for Europe,” *《European Parliamentary Research Service》*, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS\\_BRI\(2020\)651992\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf)>.
- “European data strategy,” *《European Commission》*, <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en)>.
- “General Data Protection Law,” *《GDPR. EU》*, <<https://gdpr.eu/what-is-gdpr/>>.
- “Shaping Europe’s Digital Future,” *《European Commission》*, <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy>>.
- “Standard Contractual Clauses (SCCs),” *《European Commission》*, <[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/standard-contractual-clauses-scc\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/standard-contractual-clauses-scc_en)>.
- “The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc.) (EU Exit) Regulations 2019,” *《Legislation.gov.uk》*, <<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/419/contents/made>>.
- “The Lisbon Strategy in short,” *《European Committee of the Regions》*, <<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Profiles/Pages/TheLisbonStrategyinshort.aspx>>.
- “What does Adequacy mean?” *《Information Commissioner’s Office》*, <<https://ico.org.uk/for-organisations/data-protection-at-the-end-of-the-transition-period/what-does-adequacy-mean/>>.
- “White Paper on Artificial Intelligence,” *《European Commission》*, <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf)>.
- Denham, Elizabeth, 2020/7/13. “Blog: How will personal data continue to flow after Brexit?” *《Information Commissioner’s Office》*, <<https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/blog-how-will-personal-data-continue-to-flow-after-brexit/>>.

- Monteleone, Shara and Laura Puccio, 2017. “From Safe Harbour to Privacy Shield: Advances and shortcomings of the new EU-US data transfer rules,” 《*European Parliamentary Research Service*》, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595892/EPRS\\_IDA\(2017\)595892\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595892/EPRS_IDA(2017)595892_EN.pdf)>.
- 2013/6/24. “United Nations General Assembly, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” 《*Unidir*》, <<https://www.unidir.org/files/medias/pdfs/developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications-in-the-context-of-international-security-2012-2013-a-68-98-eng-0-518.pdf>>.
- 2020/2/5. “Digital sector worth more than £400 million a day to UK economy,” 《*Gov.UK*》, <<https://www.gov.uk/government/news/digital-sector-worth-more-than-400-million-a-day-to-uk-economy>>.
- 2020/12/15. “Digital Markets Act: Ensuring fair and open digital markets,” 《*European Commission*》, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_2349](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349)>.
- 2021/2/19. “Data Protection: European Commission Launches Process on Personal Data Flows to UK,” 《*European Commission*》, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_661)>.
- 2021/3/9. “Europe’s Digital Decade: Commission Sets the Course towards a Digitally Empowered Europe by 2030,” 《*European Commission*》, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_983](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_983)>.
- 2020/11/25. “Data Governance Act,” 《*European Commission*》, <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/data-governance-Act>>.

#### 網頁資料

- Adonis, Abid, 2020/9/9. “European Digital Sovereignty: EU’s Projection of Normative Power?” 《*Global Media Technologies and Cultural Lab*》, <<http://>

globalmedia.mit.edu/2020/09/09/european-digital-sovereignty-eus-projection-of-normative-power/>.

Blanchard, Simon. 2018/9. “Brexit, GDPR and Data Protection: What Happens if the UK Becomes a Third Country,” *《Data Protection Network》*, <<https://dpnetwork.org.uk/brexit-gdpr-data-protection-uk/>>.

Bryant, Jennifer. 2021/6/5. “3 Years in, GDPR Highlights Privacy in Global Landscape,” *《IAPP》*, <<https://iapp.org/news/a/three-years-in-gdpr-highlights-privacy-in-global-landscape/>>.

Donn, Philippa, 2020/8. “Brexit, GDPR and PECR,” *《Data Protection Network》*, <<https://dpnetwork.org.uk/brexit-gdpr-uk-data-protection/>>.

Edgington, Tom, 2020/12/30. “Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU,” *《BBC News》*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>>.

Hobart, Byrne, 2020/8/22. “India's TikTok Ban Is a Step Toward Digital Sovereignty,” *《PALLADIUM》*, <<https://palladiummag.com/2020/08/22/indias-tiktok-ban-is-a-step-toward-digital-sovereignty/>>.

Kelion, Leo, 2020/12/15. “EU reveals plan to regulate Big Tech,” *《BBC News》*, <<https://www.bbc.com/news/technology-55318225>>.

Lomas, Natasha, 2017/2/2. “On data protection Brexit means mirroring EU rules, confirms UK minister,” *《Techcrunch》*, <<https://techcrunch.com/2017/02/01/on-data-protection-brexit-means-mirroring-eu-rules-confirms-uk-minister/>>.

Morris, Chris, 2020/1/23. “What is the Withdrawal Agreement Bill?” *《BBC News》*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-50125338>>.

Morris, Chris, 2020/12/7. “Brexit deal: What is in it?” *《BBC News》*, <<https://www.bbc.com/news/55252388>>.

Reuters Staff, 2020/7/18. “Pompeo ‘deeply disappointed’ in EU court decision to ditch trans-Atlantic data transfer deal,” *《Reuters》*, <<https://in.reuters.com/>>.



article/facebook-privacy-eu-usa-idINKCN24I2FU>.

Sevastopulo, Demetri and James Fontanella-Khan, 2020/9/15. “TikTok to be banned from US app stores from Sunday,” *《Financial Times》*, <<https://www.ft.com/content/c460ce4c-c691-4df5-af49-47a395429fe8>>.

Schechner, Sam, 2021/6/4. “Facebook’s Marketplace Faces Antitrust Probes in EU, U.K.,” *《The Wall Street Journal》*, <[https://www.wsj.com/articles/eu-and-u-k-open-antitrust-probes-into-facebook-11622800304?mod=tech\\_lead\\_pos5](https://www.wsj.com/articles/eu-and-u-k-open-antitrust-probes-into-facebook-11622800304?mod=tech_lead_pos5)>.

Timm, Trevor, 2015/10/8. “The Snowden effect: new privacy wins await after data transfer ruling,” *《The Guardian》*, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/oct/08/snowden-effect-new-privacy-wins-data-transfer-ruling>>.

# 中國大陸個人資料跨境傳輸之監管模式 ——兼論《個人信息保護法》之域外效力

Regulation of Personal Data Transferred to the Third Countries in Mainland China - Also on the Territorial Scope of Personal Information Protection Law

單鴻昇 (Shan, Hung-Sheng)

德國慕尼黑大學法學院博士候選人

## 摘要

2017 年以來，中國大陸全國人大常委會陸續通過了《網路安全法》、《數據安全法》及《個人信息保護法》等三項立法，意圖在「資訊自由」及「資訊安全」兩項目標之間作出平衡，以因應新時代下的美「中」關係及全球戰略布局。據中國大陸學者觀察，從《網路安全法》至《數據安全法》及《個人信息保護法》的立法過程，大體呈現從「資訊強制本地化儲存」轉移至「資訊自由流動」的原則性變遷，同時公民個人資料保護的利益亦逐漸受到立法重視。其中對於個人資料跨境傳輸的管制，《個人信息保護法》有別於其他上述兩法，原則對所有的資料控制者與管理者皆有所適用，同時也訂有更細緻化的要件規範，有助於提高受規範者的預見可能性，並且大幅提高了違反者的罰鍰額度上限。對於該法的域外效力，該草案則兼採「處理行為發生地」及「目標指向」兩類標準，與歐盟一般資料保護規則設定的標準有所出入。由於《個人信息保護法》甫於 2021 年 8 月 20 日通過，並將自 2021 年 11 月 1 日起施行，預期將對兩岸民間交流帶來巨大衝擊，其後續發展值得觀察。

關鍵詞：網路安全、個人資料保護、資料跨境傳輸、長臂管轄

## 壹、前言

現今資訊化時代下，透過網路所為的跨境個人資料傳輸，不僅為資訊產業及傳統大型跨國企業實現全球化布局及利潤收益的重要手段，在國際政治層面上對於各國國家安全及戰略布局更具有重大價值，近年美「中」衝突除顯現在對於重要出口產品的關稅壁壘外，資訊戰顯然亦成為兩強雙邊國際地緣政治角力的重要場域。例如華為公司在對外擴張 5G 業務的過程中，遭到以美國為首的西方國家嚴格審查。究其原因，華為做為跨國通訊科技公司，在業務開展過程中需要收集大量用戶資訊，部分資訊將傳輸至公司總部或研發中心所在國進行處理或分析，引發美國等國家的國家安全疑慮。<sup>1</sup> 2020 年 8 月，川普政府更以抖音（Tiktok）和微信（Wechat）涉嫌將美國用戶，包含聯邦工作人員的個人資訊如網路位置、瀏覽和搜索訊息，未經許可傳輸給中國大陸（下稱：大陸）政府，可能損害美國國家安全，從而禁止上述兩產品在美國的使用。<sup>2</sup>

整體而言，資訊跨境傳輸議題已成為超國界及大國內國法化重要規範對象，其中又以美國及歐盟為代表。做為全球互聯網領域的重要商業市場，在跨境電商及經濟全球化的蓬勃發展下，跨境資訊流動中成為大陸企業與其他國家開展貿易的重要因素。基此原因，大陸近年來關於資訊安全的立法亦發展迅速。隨著 2017 年《網絡安全法》施行後，資訊安全保護的需要日益增加，法制化進程也日漸加速。大陸全國人大於 2020 年公布《數據安全法（草案）》及《個人信息保護法（草案）》，<sup>3</sup> 並分別於今（2021）年 6 月 10 日及 8 月 20 日經人大常委會正式通過，以因應大陸資訊安全的嚴峻形勢。仔細觀察，資訊跨境傳輸涉及利益層面廣大，其中至少涉及國家安全、個人信息保護利益及資訊跨境處理利用所生之經濟利益，故有必要在法律上進行全面制度性規範。上述兩草案通過後，預計對

<sup>1</sup> 王光華，「國家安全審查：政治法律化與法律政治化」，中外法學（北京），2016 年第 5 期。

<sup>2</sup> 「Executive Order on Addressing the Threat Posed by TikTok.」（2020 年 8 月 26 日），2021 年 4 月 27 日下載，〈川普美國白宮網站〉，<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-posed-tiktok>。

<sup>3</sup> 值得注意的是，目前大陸語境中存在「信息」與「數據」兩種表述，惟此兩者概念之區分亦存在分歧見解，本文行文中將以我國語境熟悉的「資料」、「資訊」或「訊息」稱之，合先敘明。

於在大陸境內的外國（包含臺資）企業及其他非營利組織可能造成巨大衝擊，特別對於派駐在大陸外國新聞媒體工作帶來不利影響，蓋相關訊息輸出可能受到更強的國家監管，同時從事相關資訊活動的個人或企業，即使座落於中國大陸法域外，亦有其適用。本文擬在探討大陸關於此議題，目前立法上由《網絡安全法》、《數據安全法》及《個人信息保護法》等三法共同交織的架構與核心精神，特別是國家對於個人資訊跨境輸出的兼管模式，並立基於《個人信息保護法》的域外效力，兼論未來草案通過後對兩岸民間交流可能帶來的衝擊與影響。

## 貳、介於安全與自由間的跨境資訊流動

### 一、資訊主權下的雙元立法進路

在資訊跨境流通討論脈絡下，首先需從國際法上兩種對立性觀點出發。即使互聯網蓬勃發展使得全球化下網路空間超越傳統現實疆域限制，「資訊主權論」仍立基於傳統國際公法下，堅守一國對內具有的最高性、領土性及排他性三項主權特徵，從而資訊主權範疇不僅表現在國家對境內資訊管理者的管轄，更強調國家對網路虛擬空間中所承載訊息本身的治理。相對地，「資訊自由論」基於互聯網虛擬性、開放性與無界性等特徵，將網路空間詮釋為一種獨立於現實空間的公共領域，主張資訊可不受國家主權控制自由流動。<sup>4</sup> 然而，仔細觀察現實國際社會中，各國採取的立法模式皆是游離於此兩類光譜間，甚至同一法案中同時存在兩種相互違背性的對立價值觀點。植基於此，世界上並不存在對資訊跨境流動不做任何限制的國家。因此，問題不在於是否對該活動進行限制，而是限制的正當性事由以及限制的範圍和程度。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 陳榮傳，「再論資料跨國流通」，月旦法學雜誌（臺北），第 78 期（2001 年），頁 166；劉天驕，「數據主權與長臂管轄的理論分野與實際衝突」，環球法學評論（北京），2020 年第 2 期，頁 181-185。

<sup>5</sup> 許可，「自由與安全：數據跨境流動的中國方案」，環球法學評論（北京），2021 年第 1 期，頁 25。



## 二、限制跨境流動的正當性事由：國家安全或個人隱私保護？

資訊跨境流動涉及的利益層面廣泛，其中至少涉及國家安全、個人隱私保護及商業利益保護三個面向，彼此間通常存在動態平衡關係。<sup>6</sup> 倘若特定資訊未具備個人識別性或已進行匿名化處理，則其涉及資訊擁有者隱私侵害之疑慮較低。觀察目前世界主要國家的立法模式，大抵存在兩類出發點，亦即國家進行管制之正當性，主要基於個人權利保護抑或國家主權之維護。<sup>7</sup> 前者「間接權利保障模式」可以 2018 年生效的歐盟「資料保護一般規則」(General Data Protection Regulation, GDPR)(下稱：「歐盟規則」)為代表。歐盟規則立基於個人隱私權利之保障，<sup>8</sup> 就個人資料傳遞至第三國或國際組織的情形，提供幾個層次路徑。首先歐盟規則授權訂定所謂「白名單」，明確允許將個人資料傳遞至其所認可的特定國家，蓋歐盟執委會認定這些國家對於個人資料的保護程度與歐盟法律相當。<sup>9</sup> 倘受傳遞的國家不在上述名單之內，必須接受該筆個人資料的境外處理者能主動採取適當的保護措施，例如有拘束力的公司內部規則，確保在境外得到與歐盟規則相同的保護水準。值得注意的是，在上述兩種情況中，歐盟或各成員國做為一公權力機關，並未直接介入具體情境中的資訊跨境活動。<sup>10</sup> 相對的，「主權直接參與模式」下，國家為體現其資訊主權，原則上強制要求資訊處理者為本地化儲存，不同於上述「間接權利保障模式」，國家對於訊息跨境流動在事前予以審查或評估，並做出個案裁量。<sup>11</sup> 目前採取此模式者多為發展中國家，例如俄羅斯 2015 年生效之第 242-FZ 號聯邦法

<sup>6</sup> 黃道麗、胡文華，「中國數據安全立法形勢、困境與對策—兼評《數據安全法（草案）》，北京航空航天大學學報（北京），2020 年 6 月，頁 9-17；惠志斌、張衡，「面向數據經濟的跨境數據管理研究」，社會科學（北京），2016 年第 8 期，頁 13-22。

<sup>7</sup> 劉天驕，「數據主權與長臂管轄的理論分野與實際衝突」，頁 185-187。

<sup>8</sup> 該條例第一章第 1 條即指出，條例的主旨和目標在於「保護自然人的基本權利和自由，尤其是自然人的各人數據保護權」。

<sup>9</sup> 截至目前該名單中共有包含美國、日本等 13 國，並預計很快將納入南韓。詳參《歐盟執委會官方網站》：[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en)。

<sup>10</sup> 劉天驕，「數據主權與長臂管轄的理論分野與實際衝突」，頁 186。

<sup>11</sup> 洪延青，「在發展與安全的平衡中構建數據跨境流動安全評估框架」，信息安全與通信保密（成都），2017 年 2 月，頁 32-62。

律要求俄羅斯公民個人資料的蒐集、紀錄、整理、儲存、更正、修改和檢索均應使用俄羅斯境內的伺服器。

## 參、資訊跨境流通的大陸方案

### 一、從《網絡安全法》到《數據安全法》

當今個人資料跨境傳輸與網路、資訊科技的發展密不可分，針對網路的管制某程度亦能間接為訊息資料之管控，是以跨境訊息傳輸是大陸 2017 年開始施行的《網絡安全法》重要規範內容，其顯然立基於前述「主權直接參與模式」，並從國家整體安全觀出發，將網路空間主權和國家安全、社會公共利益，公民、法人和其他組織的合法權益均納入保護對象，最大限度地擴展網路空間風險管理的適用範圍。<sup>12</sup> 首先，該法第 37 條明確指出，「關鍵信息基礎設施的營運者在中國境內營運收集和產生的個人信息和重要數據必須儲存在境內。如因業務確需向境外提供的，應按相關辦法報有關部門安全評估。」第 66 條更進一步規定違反第 37 條所需承擔的法律責任。然而關於個人信息和重要數據界定、數據跨境傳輸評估機制和評估方法等細則皆尚未制訂。<sup>13</sup> 值得注意者為，《網絡安全法》做為基礎性上位法規範，在其制訂前，關於資訊跨境傳輸規範實際上已散見於各行業領域的特別法規，例如《徵信管理條例》規定徵信機構對在大陸境內採集的資訊整理、保存和加工，應當在大陸境內進行；《地圖管理條例》則規定互聯網地圖服務單位應將存放地圖資訊的伺服器應設在大陸境內。而《網絡安全法》意圖在宏觀層面上明確資訊傳遞的原則，亦即關鍵信息基礎設施運營者應在大陸境內儲存在境內運營蒐集和產生的個人資料和重要

<sup>12</sup> 陳銘聰，「中國大陸《網絡安全法》對資訊安全問題研究」，展望與探索（新北），第 16 卷第 9 期（2018 年 9 月），頁 106-125。

<sup>13</sup> 實際上 2017 年 4 月 11 日以來，多項子法陸續推除，國家互聯網信息辦公室發布「個人信息和重要數據出境安全評估辦法」及信息安全標準化技術委員會在同年 5 月 27 日發布「信息安全技術數據出境安全評估指南」，規定了數據出境的安全評估流程、要點和方法。然而皆僅在徵求意見階段。詳參范思博，「數據跨境流動中的個人數據保護」，電子知識產權（北京），2020 年 6 月，頁 92-93。

資訊，且僅得出於業務需要，經過相關監管機關安全評估，方可向境外傳輸此類資訊。<sup>14</sup>

今年6月經全國人大通過公布的《數據安全法》，已於9月1日起施行。該法第10條首次提出「數據安全自由流動原則」，<sup>15</sup>被視為是對《網絡安全法》第12條所揭櫫的「網絡信息依法有序自由流動」基本原則的重大改變。<sup>16</sup>整體而言，其既彰顯在逆全球化與民粹主義興起潮流下，堅持對外開放與國際合作的基本立場，又彰顯對國家安全的高度關切。<sup>17</sup>做為資訊保護的基本法，其適用範圍包含所有以電子或非電子形式對資訊的紀錄（數據安全法第3條第1項），且將此類資訊依照在經濟社會發展中的重要程度，以及對於國家安全、公共利益或公民、組織合法權益造成的危害程度，對資訊進行分級分類保護，惟具體分類標準目前仍在討論研究階段。<sup>18</sup>然而，雖然全國人民代表大會發布的草案起草說明將數據安全法定位為資訊安全領域的基礎性法律，資訊跨境流動本該做為該法應處理的重要問題，但該法除於第10條提出原則性規定外，並未針對該問題做出具體安排，同時該項原則亦尚有進一步具體化的空間。即使第23條的資訊出口管制、<sup>19</sup>第33條境外執法機構的跨境資訊調取皆有所涉及，<sup>20</sup>但無法

<sup>14</sup> 馬其家、李曉楠，「論我國數據跨境流動監管規則的構建」，法治研究（杭州），2021年第1期，頁95。

<sup>15</sup> 該條第10條規定：「國家積極開展數據領域國際交流與合作，參與數據安全相關國際規則和標準的製定，促進數據跨境安全、自由流動。」

<sup>16</sup> 許可，「自由與安全：數據跨境流動的中國方案」，頁22。

<sup>17</sup> 許可，「自由與安全：數據跨境流動的中國方案」，頁27。

<sup>18</sup> 關於其具體分類標準目前仍在討論研究階段，但有論者認為應參考中共中央總書記習近平2017年12月8日於中央政治局第二次集體學習的談話，根據對國家安全的影響效果，將資訊分為「一旦洩漏、破壞或者非法利用就嚴重危及國家安全的重要數據」，以及除此之外的「一般數據」。詳參許可，「數據安全法：定位、立場與制度構造」，經貿法律評論（北京），2019年3期，頁62。

<sup>19</sup> 該法第23條規定：「國家對與履行國際義務和維護國家安全相關的屬於管制物項的數據依法實施出口管制。」

<sup>20</sup> 該法第33條規定：「境外執法機構要求調取存儲於中華人民共和國境內的數據的，有關組織、個人應當向有關主管機關報告獲得批准後方可提供。中華人民共和國締結或者參加的國際條約、協定對外國執法機構調取境內數據有規定的，依照其規定。」

涵蓋一般商業情境下的資訊跨境流動問題。<sup>21</sup> 整體而言，《數據安全法》規定仍較為空泛，具體適用仍有待行政機關頒布相關解釋性行政規則，並且從中亦難得出立法者就資訊安全保護與資訊自由流通兩類利益進行調和之具體意圖。

## 二、《個人信息保護法》的突破？

### （一）適用對象之擴張

2017 年開始實施的《網絡安全法》，對於資訊本地化儲存的義務，原則僅限於「關鍵信息基礎設施運營者」，其適用對象顯然過窄。因此，中央網信辦起草之《個人信息和重要數據出境安全評估辦法》（徵求意見稿），將出境安全評估的適用主體拓展至「所有網絡運營者」。新辦法規定只要網路營運者在境內收集的個人資料出境，無論數量多少，每兩年須向所在地省級網信部門申報並進行安全評估。在此基礎上，甫通過的《數據安全法》及《個人信息保護法》顯然更進一步將監管對象範圍擴張至「任何開展數據活動的個人或組織」，而不僅限於網路營運者。然而，對於一般個人或企業所為之資料跨境傳輸行為，《數據安全法》並未有明文要件規定，而僅見於《個人信息保護法》。據此，該草案所規範者即為「所有因業務等需要，確需向中華人民共和國境外提供個人資料的資料處理者」。<sup>22</sup>

### （二）國家安全與個人利益兼顧模式

即使《數據安全法》第 10 條明文揭櫫「數據安全自由流動原則」，但綜觀整部法案之重心，仍相當程度地聚焦於國家安全維護之利益。相對於前述《網絡安全法》與《數據安全法》明顯立基於國家安全維護之利益，甫通過的《個人信息保護法》，顯然更著眼於個人隱私利益之維護，並且

<sup>21</sup> 黃道麗、胡文華，「中國數據安全立法形勢、困境與對策—兼評《數據安全法（草案）》，頁 9-17。

<sup>22</sup> 該法第 3 條第 1 項規定：「組織、個人在中華人民共和國境內處理自然人個人信息的活動，適用本法。」



亦以「資訊有序自由流動」做為基本原則。<sup>23</sup> 如此觀察下可能得出的進一步提問為：《個人信息保護法》是否根本改變《網絡安全法》乃至《數據安全法》以來所創設的「中國模式」？亦即《個人信息保護法》是否已納入歐盟「資料保護一般規則」精神，而以個人資訊性權利之保障做為主要的跨境傳輸正當化事由？就此，諸多文獻皆指出，《個人信息保護法》相當大程度地借鑑歐盟「資料保護一般規則」。<sup>24</sup> 然而關於個人資料的跨境傳輸，《個人信息保護法》第三章顯然採取和上述歐盟模式有異之路徑，整體較偏向「原則禁止，例外許可」之規範模式。<sup>25</sup> 質言之，國家資訊安全維護目標亦未有明顯鬆動跡象，任何可能危害國家安全、公共安全與重大公共利益的資訊跨境轉移，皆在該法案明文禁止之列。惟不可否認的是，除國家安全考量外，《個人信息保護法》尚一定程度地兼顧商業營運的需求，為風險級別較低的一般個人資料提供出境的便利。<sup>26</sup> 具體而言，依該法第 38 條規定，例外在有業務需要，且有以下四種條件之一，即得進行個人資料的跨境傳輸，包括「經過國家安全評估」、「取得經專業機構的個人資料保護認證」、「與境外接收方訂立合同並監督處理達到本法規定的標準」或「符合其他國家規定」。對於非屬關鍵訊息基礎設施運營者的一般企業而言，原則上僅需透過「取得經專業機構的個人資料保護認證」或「與境外接收方訂立合同並監督處理達到本法規定的標準」兩路徑之一即得為之，大大降低中小企業的營運成本。

<sup>23</sup> 該法第 1 條規定：「為了保護個人信息權益，規範個人信息處理活動，保障個人信息依法有序自由流動，促進個人信息合理利用，制定本法。」

<sup>24</sup> King & Wood Mallesons, 「道阻且長，行則將至—從《個人信息保護法（草案）》看中國個人信息保護的思路和數字經濟發展策略」（2020 年 10 月 29 日），2021 年 4 月 27 日下載，《金度律師事務所網站》，<https://www.chinalawinsight.com/2020/10/articles/cyber-security/%E9%81%93%E9%98%BB%E4%B8%94%E9%95%BF%E4%BC%8C%E8%A1%8C%E5%88%99%E5%B0%86%E8%87%B3-%E4%BB%8E%E3%80%8A%E4%B8%AA%E4%BA%BA%E4%BF%A1%E6%81%AF%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E6%B3%95/>；王韻，「中國大陸制定《個人資訊保護法》的意涵與可能影響」（2021 年 1 月 5 日），2021 年 4 月 27 日下載，《財團法人海峽交流基金會網站》，<https://www.sef.org.tw/article-1-129-12654>。

<sup>25</sup> 王德瀛，「中國制定《個人信息保護法》劍指何處？」（2020 年 11 月 30 日），2021 年 4 月 27 日下載，《ETtoday 雲論網站》，<https://forum.ettoday.net/news/1866096>。

<sup>26</sup> 劉耀華，「以風險防控為手段實現個人信息有序跨境」，中國電信業（北京），2021 年 1 月，頁 34。

在此同時，另一方面，個人利益亦得到相當強化。<sup>27</sup> 相較於國家網信辦於 2019 年 6 月發布的《個人信息出境安全評估辦法》（徵求意見稿）側重於安全考慮，僅規定接收者向第三方傳輸敏感訊息時應獲得資訊主體同意，《個人信息保護法》更加側重個人權益之維護。依同法第 39 條規定，需向個人告知將何種個人資料提供與何人、聯絡方式、如何處理、目的為何以及個人在資訊處理活動中有何權利（詳參《個人信息保護法》第 4 章），並且就跨境傳輸應取得當事人單獨同意。

### （三）針對特殊性資料加強管控

然而，以上兩項規定僅是針對一般商業目的下之跨境資料傳遞情形，倘若特定資料具特殊性或基於特定目的而有傳遞必要，另須遵循其他要件規定。據此，倘為關鍵訊息基礎設施營運者且處理個人資料數量達到國家網信部門規定者，依《個人信息保護法》第 40 條規定，原則應在中華人民共和國境內儲存，僅於經安全評估後之例外情形始得向境外為傳遞，某程度亦呼應《數據安全法》意圖建立的「重要資訊特別保護機制」，並延續《網絡安全法》第 37 條<sup>28</sup>的精神，將「重要資訊」和「關鍵信息基礎設施」相連結。關於「關鍵信息基礎設施」的界定，根據《網絡安全法》第 31 條規定，所謂「關鍵信息基礎設施」，是指公共通信和信息服務、能源、交通、水利、金融、公共服務、電子政務等重要行業和領域，以及其他一旦遭到破壞、喪失功能或者數據洩漏，可能嚴重危害國家安全、國計民生、公共利益的網路和系統。然而，此種以「關鍵信息基礎設施」的單一要素框定「重要資訊」，不免窄化其範圍，從而在學說上引發批評。<sup>29</sup>

於此應注意者為，此前公布的《個人信息出境安全評估辦法》（徵求意見稿）規定三種評估路徑，一種是最為嚴格的網信部門的安全評估，其二是行業主管部門的評估，其三是自我評估的路徑。通常而言，自我評估在實踐中難度最低。此外，由於企業往往與行業主管部門相熟，因此從後

<sup>27</sup> 劉耀華，「以風險防控為手段實現個人信息有序跨境」，頁 35。

<sup>28</sup> 該法第 37 條規定：「關鍵信息基礎設施的運營者在中華人民共和國境內運營中收集和產生的個人信息和重要數據應當在境內存儲。因業務需要，確需向境外提供的，應當按照國家網信部門會同國務院有關部門製定的辦法進行安全評估；法律、行政法規另有規定的，依照其規定。」

<sup>29</sup> 許可，「數據安全法：定位、立場與制度構造」，頁 62。

者處取得可出境評估的難度也相對較低。《個人信息保護法》採取的評估要求與此有所差異。依照《個人信息保護法》規定，關鍵訊息基礎設施營運者向境外提供個人信息時，需要由網信部門進行安全評估，這意味著企業將面臨更為嚴格的資訊出境評估。<sup>30</sup> 然而，關於該項主體的適用範圍，以及具體的資料數量，尚待主管機關以發布行政命令方式予以具體化。另外，因國際司法協助或者行政執法協助，需要向大陸境外提供個人信息者，依該法第 41 條，應當依法申請有關主管部門批准。與歐盟上述「白名單」制度顯然不同者在於，該法第 42 條及第 43 條顯然亦在建立「黑名單」制度，對於大陸公民個人資料利益或國家安全利益有損害的境外個人、組織，甚至國家或地區，亦授權行政機關得採行相應的限制性或制裁性措施。

#### （四）罰鍰額度的加重

依《網絡安全法》第 37 條規定，關鍵訊息基礎設施的運營者在中華人民共和國境內運營中收集和產生的個人資訊和重要數據應當在境內存儲。違反該條規定向境外輸出資訊者，依同法第 66 條，由有關主管部門責令改正，給予警告，沒收違法所得，處人民幣（下同）5 萬元以上 50 萬元以下罰款，並可以責令暫停相關業務、停業整頓、關閉網站、吊銷相關業務許可證或者吊銷營業執照；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處 1 萬元以上 10 萬元以下罰款。相較《網絡安全法》明確禁止資料境外輸出，《數據安全法》僅課予資料處理者定期為風險評估並向主管機關陳報的義務，而未直接規範資料境外輸出行為。然而，在《個人信息保護法》第 38 條就個人資料跨境傳輸設有要件規定下，違反該條規定者，依同法第 62 條，先由履行個人信息保護職責的部門責令改正，沒收違法所得，給予警告；拒不改正的，並處 100 萬元以下罰款；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處 1 萬元以上 10 萬元以下罰款。相較之下，違反個人信息處理法所生之罰鍰上限額度，相較網絡安全法加重許多。

<sup>30</sup> 「《個人信息保護法（草案）》實務解讀：十大關鍵詞與九大業務場景」（2020 年 12 月 11 日），2021 年 4 月 27 日下載，〈北京大成律師事務所網站〉，<http://www.dachenglaw.com/cn/news/dachengNews/140052.html>。

## 肆、《個人信息保護法》域外效力與長臂管轄機制

### 一、賦予資料保護法域外效力之正當性基礎

各國個人資料保護法立法為其主權行使的表現，原則上僅能於其主權所及境內發生效力。然而基於個人資料跨境傳輸行為的涉外性事物本質，其管制的成效無可避免地涉及對域外人事物的管轄。在前述「資訊主權」觀點之下，一個國家理應對其政權管轄地域範圍內個人、企業和相關組織所產生資料擁有最高權力，<sup>31</sup> 這樣的出發點意味著非屬一國主權管轄範圍內的資訊，原則上應尊重他國主權的行使，而不應進行干預。然而，這樣的預設在資訊立法至少遇到兩個困難。首先是，關於內國法效力範圍之認定，觀察各國立法例，至少存在「屬地主義」及「屬人主義」兩種觀點，同時在兩類原則下至少尚存在「行為地」與「結果地」以及「行為人」與「被害人」等不同判斷標準，是以在國際法視野下存在管轄權積極競合的情形，並非不可想見。<sup>32</sup> 此外，以網路平臺為主要發生場域的資料處理行為，使得傳統國家疆域間的劃界顯得更加困難，因此已有學者指出，立基於「資訊自由」觀點下的全球公域，其核心主張即是網路空間應擺脫現實空間中權力與資本的宰制，實現「超越主權」的自治。因此以「資訊自由」為名的主權國家，即是透過立法權的行使，實現對他國主權的超越。<sup>33</sup>

### 二、大陸模式下的長臂管轄啟動標準

#### （一）處理行為發生地標準

《個人信息保護法》第 3 條規範的域外適用效力，學理上亦稱為「長臂管轄」，無疑是此次立法一大亮點。依該規定，該法首先對於在大陸境

<sup>31</sup> 沈國麟，「大數據時代的數據主權和國家數據戰略」，南京社會科學（南京），2014 年第 6 期，頁 113-119。

<sup>32</sup> 舉例而言，最近幾年國際上屢傳的電信詐騙事件，外國政府究應將我國國籍之犯罪行為人於該國針對大陸國籍之被害人所為之詐欺行為，其案件審理之管轄權究應移交我國或大陸政府，屢有爭議與討論。就此可參陳文琪，「國際刑事司法互助法制發展—從追逃到追贓」，台灣國際法學刊（臺北），15 卷 2 期（2019 年 6 月），頁 57-61；汪子錫，「從輿論分析兩岸合作打擊電信詐騙犯罪的成效與今後展望」，展望與探索（新北），第 12 卷第 5 期（2014 年 5 月），頁 33-49。

<sup>33</sup> 劉天驕，「數據主權與長臂管轄的理論分野與實際衝突」，頁 188。



內處理自然人個人資料的活動有適用。此外，該法尚適用於三種境外處理境內自然人個人資料的活動，包括：（1）以向境內自然人提供產品或服務為目的。（2）為分析、評估境內自然人的行為。（3）法律、行政法規規定的其他情形。事實上《個人信息保護法》主要參考的歐盟一般資料保護規則第3條亦有類似設計，仔細觀察可得之，兩者之間具有一定相似性，但具體認定標準仍存在差異之處，可能影響具體案件的適用結果，對於境外資料控制者與處理者尤其需要注意。<sup>34</sup> 首先，基於屬地主義，發生在境內的資料處理事件應有個人資料保護法適用，然針對何謂「境內事件」判斷標準並不一致。相較《個人信息保護法》第3條第1項採取「處理行為發生地」標準，歐盟一般資料保護規則第3條第1項則採取「經營場所所在地」標準。據此，只要於歐盟內部設有經營場所的資訊控制者或處理者，不論其實際資料處理行為是否在歐盟內進行，該規則皆有所適用；反之，即使資料處理行為發生在歐盟境內，倘未於歐盟境內設有經營處所者，仍不適用之。相反地，對於《個人信息保護法》而言，於境內為資料蒐集之資料處理者，即使其未於大陸境內設有經營處所，仍有適用；反之，大陸境內的資料處理者，於大陸境外所為的資料活動，仍不適用之。

## （二）目標指向標準

更有爭議者在於，真正發生在境外的資料處理事件，而不屬於上述兩法域內適用範圍者（對於《個人信息保護法》為境外資料活動，對於歐盟規則為設立在境外的處理者），應如何延伸其管轄效力？換言之，所謂的「長臂管轄」（long arm jurisdiction），究竟能向境外伸出多遠的距離？就此，《個人信息保護法》第3條第2項與歐盟一般資料保護條例第3條第2條皆採取「目標指向標準」，亦即境外資料活動向境內自然人提供商品或服務者，亦能觸發該法之域外效力。簡言之，兩者皆突破地域管轄限制，透過對資料處理者的行為和目的是否針對境內市場進行直接管轄，從而將管轄效力真正擴張至全球。然而，兩者對此具體判斷標準仍存在差異。對於歐盟一般資料保護條例而言，該條例序言第23條指出，境外資料處理

<sup>34</sup> 楊洪泉、車佳倩，「個人信息保護法的域外效力」，法人雜誌（北京），2020年第12期，頁79。

者是否向歐盟境內的資料主體提供商品或服務的實際結果並非判斷該條例能否適用的決定性因素。相反地，境外資料處理者是否存在將其商品或服務提供給歐盟境內資料主體的明顯期望，才是觸發其適用的關鍵因素。然而，對於《個人信息保護法》而言，向大陸境內自然人提供產品或服務的實際結果將成為決定其得否適用於境外資料處理者之決定性因素，而該處理者自身期望或目標並不具重要性。<sup>35</sup> 然而，無論是「資料處理者意圖」或「實際發生效果」兩者，皆存在個案判斷的困難，而對於承擔主要審判工作的法院造成困擾。<sup>36</sup> 基於其適用上不確定性，有學者主張，在司法適用方法上應當遵循比例原則並建立在個案分析基礎上，在實體裁判上遵循國際禮讓原則並尊重他國利益。<sup>37</sup>

### （三）概括授權條款

與歐盟一般資料保護規則較為顯著不同之處在於，若滿足「法律和行政法規規定的其他情形者」，亦得觸發《個人信息保護法》的域外適用效力。此項概括條款為大陸未來個人信息保護的立法預留空間，但也大大增加《個人信息保護法》域外效力範圍的不確定性。

## 伍、結語

今年正值《數據安全法》與《個人信息保護法》通過之際，兩者共同構成了大陸今後資訊安全管制的兩個主要法律支柱，其主要著眼於個人資料的經濟價值以及國家安全保護兩項利益的平衡。未來在大陸境內經營的所有企業必須檢視其個人資料儲存以及處理利用的方式。除此之外，上述

<sup>35</sup> 楊洪泉、車佳倩，「個人信息保護法的域外效力」，頁 81。

<sup>36</sup> 依據歐盟條例序言第 23 條，如果僅僅是對資訊控制者、處理者在歐盟境內的網站、電子郵件地址或其他聯繫訊息的訪問，或者是對資訊控制者所在地第三國通用語言的使用，都不足以證明其具有針對性地向歐盟境內資訊主體提供商品或服務的意圖。然而諸如所使用的語言或貨幣通常被用於一個或多個成員國境內且具有以該種語言或貨幣訂購商品或服務的可能性，或者所提及的消費者或者使用者位於歐盟境內等情形，可以明顯獲知資料控制者或處理者設想為歐盟境內的資訊主體提供商品或服務。

<sup>37</sup> 張哲、齊愛民，「論我國個人信息保護域外效力制度的構建」，重慶大學學報（社會科學版）（重慶），2021 年 3 月 16 日網路首發版。

兩法預期將亦將對兩岸民間交流帶來重大衝擊，且影響將超越商業層面，進而延伸至其他如新聞及學術研究層面。<sup>38</sup> 在預計於 2021 年 11 月開始施行的《個人信息保護法》架構下，個人資訊權利雖然受到較以往更多關注，特別對於資訊跨境輸出制定較以往更為具體要件規範，進而讓資訊處理者及控制者可得遵循。但不可否認的是，國家安全與整體發展戰略仍為首要考量目標。就此我國已有學者指出，該等草案對於個人資料跨境傳輸規定，將隱私保護以外因素納入跨境要求之中。此等規定無疑將有利於大陸企業取用大陸個資，而降低其他國家企業使用個資之可能性與方便性，進而有助於提升大陸企業競爭力。<sup>39</sup> 同時亦有論者指出，該法未來若確實實行，未來大陸公民記者、民調機構、學術團體以及維權人士與外界聯絡交付有關大陸報導、案件與研究之可能性與範圍預期將大大降低，<sup>40</sup> 同時我國個人或組織做為資訊處理者或控制者，未來針對大陸境內資料蒐集活動，亦在該法規範之內，預期將增加取得大陸境內相關個人資料成本。

<sup>38</sup> 德國之聲，「中國通過全世界最嚴格的個資法！《個人信息保護法》11 月 1 日生效施行」（2021 年 8 月 21 日），2021 年 8 月 21 日下載，〈風傳媒網站〉，<https://www.storm.mg/article/3893206?page=1>。

<sup>39</sup> 王德瀛，「中國制定《個人信息保護法》劍指何處？」。

<sup>40</sup> 王韻，「中國大陸制定《個人資訊保護法》的意涵與可能影響」。

# Language Examination and Integration in Czechia with a Focus on Vietnamese and Chinese Residence Applicants

Geppert Ondřej

Lecturer, Faculty of Humanities, Eötvös Loránd University, Budapest (Hungary)

## Abstract

The milestone on the path to gain Permanent Residence in Czechia and the EU is the Examination of the Czech Language. In his paper, it is viewed in its formal, content, and contextual aspects with an inner view of the author. In the beginning, the point of administration and language methodology regarding crucial points in preparation and processing of the Exam is emphasized. The Exam is anchored both in Czech and European language policy and these requirements are mentioned. Specific attention is paid to the speaking part of the Exam as the most significant language skill. The set of statistical data of the Exam and its results are analyzed in the other part where research findings amplify these data. The results show some unfavorable outcomes in a high variation of success rate. The testing and evaluation of the Exam are understood in the linguistic and socio-cultural context. The potential of the Exam for the integration of the Asian (Vietnamese or Chinese) nationals at the background of the monitored data and processes is reflected specifically. The lack of systematic language learning was detected as the main limitation of integration and a greater perception of the importance of the exam among Asian residents.

**Keywords:** Asian Residents, Czech Language, Czech Republic / Czechia, Integration, L2 Examination, Language Policy

## INTRODUCTION

Czechoslovakia and later Czechia have been nationally almost homogenous countries of Czechs (and Slovaks) in the last seven decades.<sup>1</sup> The number of immigrants and ethnic minorities has been quite low until recently, especially in comparison with its “Western” neighbors (e.g. Germany or Austria). This situation began to change in the 1990s, followed by a growing number of immigrants in the new millennium with the number of registered foreigners (including other EU-countries citizens) over half a million. The introduction of the *Examination of the Czech Language for Permanent Residence in the CR* (the Exam) was particularly a necessary reaction to this changing situation. It also meant one step in the implementation of the common European language policy – after Czechia joined the European Union in 2004. The different levels of foreigners’ status (Long-term stay, Permanent residence, and Citizenship) in the individual countries of the EU go hand in hand with the various levels of language knowledge required in each of them.<sup>2</sup>

Inspired by the language integration experience of other European countries, the levels of examinations of Czech as a second language are corresponding to the scale of foreign language knowledge according to the

---

<sup>1</sup> It is important to point out that before 1993, the Czech Republic was in federation with the Slovak Republic in a common state named Czechoslovakia. These days both official names – Czech Republic and Czechia – are used for one of its successor states.

<sup>2</sup> The report concerned on individual European countries in the Eastern-Western geopolitical separation. For the region of Eastern Europe, it states that “*language proficiency tends to be required for acquisition of citizenship rather than for permanent residence, as was already the case in 2008, and ten states have adopted measures relating to the acquisition of citizenship [...] Only three make permanent residence conditional upon language proficiency. These are Estonia, which has required level B1 from its Russian minority since 1995, Lithuania (2003) and the Czech Republic (2009).*” Council of Europe, **Language requirements for adult migrants in Council of Europe Member States: Report on Survey** (Strasbourg: Language Policy Unit, 2011), pp. 17-19.



*Common European Framework of Reference for Languages (CEFR)*.<sup>3</sup> CEFR same as the later “language guides” based on the document emphasize a communicative view on language.<sup>4</sup> The aim of the Exam is to check whether the applicant for permanent residence in the Czech Republic has reached Level A1 (the lowest out of six stated in the CEFR) based on testing of four main language skills: reading, listening, writing, and speaking. The Exam at Level A1 became a compulsory legal condition for obtaining a permanent residence in the CR in 1999.<sup>5</sup>

Since 2013, the author of the paper has collaborated with the *National Pedagogical Institute CR (NPI CR)*, the state administrator of the Exam, and has participated as a member of the author’s team in all parts of the preparation and organization process in different roles: as a tutor, methodologist, and author of the speaking tasks, same as an examiner. Different questions arise from each perspective and every improvement or change influences the other – not exclusively in a positive way. In my opinion, after more than a decade the exam has been examined, it deserves a certain critical reflection. So far, there is no existing complex study concerning the Exam for Permanent Residence.

In the first part of this paper, I introduce the Exam with a focus on both its formal and content aspects, and the matter is reflected from the point of administration and language methodology. These perspectives

<sup>3</sup> *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment* (Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 2001).

<sup>4</sup> As author says, “communicative language testing evolved out of a shift in language teaching/learning theory and methodology away from a predominantly structural focus towards one that emphasised the importance of language in use [...] The main focus of this approach is on language in practical use, as it serves the daily personal needs of an adult living in a foreign country.” Milanovich, Mike and ALTE, *Language examining and test development* (Strasbourg: EU, Language Policy Division, 2002).

<sup>5</sup> See “Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů č. 326/1999 Sb.,” *Sbírka zákonů ČR*, 1999.

are crucial in the preparation and processing of the Exam. As mentioned, the Exam is clearly defined in the binding documents at both national and European levels. It makes the Exam specific for the purpose of residence in the Czech Republic but also keeps it linked to a general description of CEFR. In the second part, attention is paid especially to the speaking exam as the most significant and problematic exam for the Asian speakers. The Model exam shows types of tasks and principles of evaluation. In the third part, the available statistical data of the Exam and its results are analyzed in various ways. The results vary according to the individual test centers or candidates' origin. They are developed into the feedback and research findings which amplify the data.

In the conclusion, the process of testing and evaluating the Exam is framed into the (applied) linguistic and sociocultural context. The potential of the Exam for the integration of Asian residents is one of the crucial questions in this paper. However, without the collective research involving the various aspects of integration (linguistic, cultural, educational, or institutional including the examination and other official requirements) some of the questions might remain partly unanswered.

## FORMAT OF THE EXAM

### Legal Aspects

The Exam was initiated by an amendment to the *Act on the Residence of Aliens No. 326/1999*. From January 2009 it became a compulsory legal condition for obtaining permanent residence in the Czech Republic. An alien can apply for that permit after a five-year residence on the territory of the CR based on a visa for a stay of over 90 days, permit for a long-

term stay, or a special legal regulation (if an asylum, complementary or temporary protection was granted). The obligation to pass the examination does not apply to citizens of the European Union. Also, some of the third-states residents are not requested to prove their language knowledge because of their age, health condition, etc.<sup>6</sup> Each applicant, who has successfully passed the examination, shall receive a *Certificate Proving the Knowledge of the Czech Language at the A1 Level*.<sup>7</sup>

We may observe that the authorities are not sure whether the currently set Level A1 is appropriate and therefore since 2009 the periodic requirements to raise the level to A2 have appeared. The whole updated version of the Exam at A2 Level has been completed and it might be introduced during the year 2021 – as soon as all administrative steps, delayed due to the COVID pandemics, are taken.

## Common European Framework

*The Common European Framework of Reference for Languages* is a guideline used to describe achievements of learners of foreign languages across Europe (see above). It was initiated by the Council of Europe in the 1990s as a way of standardizing the levels of language exams in different regions. Many exams are mapped to the CEFR. Its main aim is to provide a method of learning, teaching, and assessing which applies to all languages. In 2001, the European Union Council recommended using the CEFR to set up systems of validation of language ability. The six reference levels are becoming widely accepted as the European standard for grading of

<sup>6</sup> “Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů č. 326/1999 Sb,” *Sbírka zákonů ČR*.

<sup>7</sup> “Nařízení vlády o prokazování znalosti českého jazyka pro povolení k trvalému pobytu č. 31/2016 Sb,” *Sbírka zákonů ČR*, 2016.

individual's language proficiency.

The CEFR categorizes learners into three broad divisions that can be divided into six levels. For each level, it describes what a learner is supposed to be able to do in reading, listening, speaking, and writing. Foreign language users can develop various degrees of competence in various domains (sectors of social life) and to describe them the CEFR has provided Common Reference Levels: *A1*, *A2*, *B1*, *B2*, *C1*, and *C2*.<sup>8</sup> More specifically:

*It seems that an outline framework of six broad levels gives an adequate coverage of the learning space relevant to European language learners for these purposes. [...] When one looks at these six levels, however, one sees that they are respectively higher and lower interpretations of the classic division into basic, intermediate, and advanced. The scheme therefore proposed adopts a 'hypertext' branching principle, starting from an initial division into three broad levels – A, B and C.*<sup>9</sup>

However, for testers, textbook authors, teachers, the specification set out in the CEFR may appear excessively broad. Work began on drafting CEFR specifications language by language. For the Czech language, four levels were developed by researchers: *A1* (2005), *A2* (2005), *B1* (2001), and *B2* (2005). They set the reference framework and standard for Czech as a second language (*L2*).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*, pp. 21-31.

<sup>9</sup> *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*, pp. 22-23.

<sup>10</sup> *Čeština jako cizí jazyk: úroveň A1* (Prague: MŠMT ČR, 2005).

## A1 and A2 Levels

A1 Level (Breakthrough or Beginner) is the lowest level of the language ability in which the users can:

- understand and use familiar everyday expressions and very basic phrases aimed at the satisfaction of needs of a concrete type;
- introduce themselves and others and ask and answer questions about personal details such as where they live, people they know, things they have;
- interact in a simple way when provided the other person talks slowly and clearly and is prepared to help.<sup>11</sup>

A1 Level represents the language skills performed in a very simple way when the student participates in the most common everyday conversation situations concerning himself/herself, his/her place of residence, property, relatives, and acquaintances (when visiting public institutions, health care facilities, when ordering services or food and when shopping, during accommodation, orientation and when traveling by public transport). Following the focus of this study, the definition of A1 Level for Spoken Interaction in self-assessment grid might be quite useful: *“I can interact in a simple way provided the other person is prepared to repeat or rephrase things at a slower rate of speech and help me formulate what I'm trying to say. I can ask and answer simple questions in areas of immediate need or on very familiar topics.”*<sup>12</sup>

The publication *Referential Description of the Czech Language for the Purposes of the Examination of the Czech Language for Permanent*

<sup>11</sup> *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*, p. 24.

<sup>12</sup> *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*, pp. 25-26.



*Residence in the Czech Republic – Levels A1, A2* specifies the descriptive demands and language means of the Czech language for A1 and A2, as general set by the CEFR.<sup>13</sup> The description can serve as the basic framework for the development of the examinations for immigrants and as auxiliary material for their teachers. The main aim of the Description is to define the specific language content of the Exam to ensure the repeatability and reproducibility of results and adapt this examination to the language needs of immigrants.<sup>14</sup>

## Methodology

The publication *Methodology of Preparation of the Exam A1* was issued by NPI's authors collective in 2008.<sup>15</sup> This methodological support is the appropriate theoretical framework for the Exam testing. Exam A1 (its preparation, organization, and evaluation) is based on principles common for all pre-tested certified exams: validity, reliability, and maximal possible objectivity. It is standardized using clear and (pre)defined rules. The candidates know the test format including the evaluation criteria and the test order with test rules. The testing institution is providing training test kits of each section, model task types, and other detailed information. There are strict requirements for authors and examiners, the character and

<sup>13</sup> *Referenční popis češtiny pro účely zkoušky z českého jazyka pro trvalý pobyt v ČR - úroveň A1, A2* (Prague: NPI ČR, 2016).

<sup>14</sup> The important part of the publication is a separate appendix entitled the *Register of the Lexical Units of Levels A1, A2*, which summarizes all the relevant lexical units (words, phrases, collocations, syntactic structures) alphabetically assigned to level A1 or A2, available in print and interactive online format. It is possible to search the register with a specific term or according to entered criteria. The search results include the following information: expression itself; level A1 or A2; type of expression; part of speech; aspect; chapter reference. *Referenční popis češtiny pro účely zkoušky z českého jazyka pro trvalý pobyt v ČR - úroveň A1, A2*, pp. 220-310.

<sup>15</sup> *Metodika přípravy ke zkoušce z českého jazyka pro žadatele o trvalý pobyt: úroveň A1* (Prague: VÚP, 2008).

the form of the test, the organization, and assessments. The individual tests progressively adapt to the standards set by the *Association of Language Testers in Europe (ALTE)*. As a result, users of the exams can be confident that the language assessments meet specified professional standards.<sup>16</sup>

The NPI also runs a registry of examiners from all test centers. Testing institutions must report all personnel changes in the team of examiners. However, not all testers are appropriately motivated and in individual cases, they have been even corrupted (the current legislation has responded to it). There has been growing attention to the proper training of every examiner. The members of the examination committee must complete the *Training for Examiners of the Czech Language Exam for Permanent Residence* guaranteed by the NPI and get certified. This training is periodically repeated and updated.<sup>17</sup> Since 2017, the e-learning course in Moodle consists of eight modules and requires about 70 hours of individual study in eight weeks. The aim of the training lies both in increasing the qualification of examiners and standardization of the exam results.<sup>18</sup>

## Preparation

Exam A1 itself is not based on the specific training program. It only

<sup>16</sup> ALTE has established a set of common standards for its members' exams, which cover all stages of the language testing process: test development; task and item writing; test administration; marking and grading; reporting of test results; test analysis; and reporting of findings. The standards ensure fairness across the entire examination process, from initial test development to final presentation of grading. ALTE, *Minimum Standards for Establishing Quality Profiles in ALTE Examinations* (ALTE, 2017).

<sup>17</sup> "Nařízení vlády o prokazování znalosti českého jazyka pro povolení k trvalému pobytu č. 31/2016 Sb.," *Sbírka zákonů ČR*, p. 3.

<sup>18</sup> The teachers must prepare themselves for examinations so that they can consistently evaluate the language performance of the exam, according to the intentions of the authors, and that their assessment within the individual testing centers is not very different. The course should limit the discrepancies of the individual examiner to the necessary minimum and set the fair conditions for the candidates. NPI ČR, *Elearning: Čeština pro cizince. 2012-2021*, visited date: March 14, 2021, *《E-learning》*, <https://elearning.cestina-pro-cizince.cz/>.

proves whether the candidate is at Level A1 (CEFR) in four language skills, or whether he/she has not reached this level yet. The state institutions do not ensure free courses of Czech for foreign residents. The preparation for the examination is voluntary and mostly individual. The model version is available on the website of the exam and includes an interactive model test and a handbook.<sup>19</sup> Recently, NPI has also put few education videos for foreigners on its own YouTube channel. Except for the information about the Exam, there is also a set of videos dealing with the everyday situations at A1 and A2 Levels (like the situation when a foreigner has some housing or medical difficulties). The viewers can easily train themselves in these situations and see the typical phrases, gestures, or habits *in situ*.<sup>20</sup>

Nevertheless, offering the regular courses for this exam is limited mostly to NGOs like the *Center for Integration of Foreigners (CIC)* in Prague. No short-term or long-term courses have been developed to support the preparation for the Exam. NGOs or test centers provide only brief consultations. This seems to be one of the major deficits of the entire exam organization. With the absence of special preparation, some applicants are making a considerable effort to get the tests fraudulently. Candidates are more likely to solve problems by multiple rehearsals better than prepare properly for the Exam. Another dimension of minimal interaction

<sup>19</sup> The set of information about the Exam is easy to access and understand in both versions – printed and electronic. There are nine language mutations of the webpage in the most spoken migrant languages in the CR. NPI ČR. *NPI - Exam in the Czech Language for Permanent Residence. 2021*, visited date: March 14, 2021, 《NPI》, <https://cestina-pro-cizince.cz/trvaly-pobytl/a1/en/>.

<sup>20</sup> There are over 70 short *Instructional videos for Czech as a Second Language* available on YouTube on topics related to courtesy in social interaction, accommodation related problems, visiting the public institutions, healthcare in case of emergency, etc. The level A1 or A2 (CEFR) is clearly marked in the video title. NPI ČR. “Čeština pro cizince” (2020), visited date: March 14, 2021, 《YouTube》, [https://www.youtube.com/playlist?list=PLfUxHiBxhHIJHI-kAK5i6\\_gTanoTxLSa8](https://www.youtube.com/playlist?list=PLfUxHiBxhHIJHI-kAK5i6_gTanoTxLSa8).

of candidates with the education institutions before the exam is a kind of social exclusion based on limited access to education at the time of examination or before.

## Candidate's Profile

Currently, the required A1 Level is sufficient to obtain a certificate issued for permanent residence in Czechia. However, it is likely not enough for foreign residents to use it for those professional purposes, which would correspond to their education, knowledge, or practice. Achieving this level only allows them the minimal language skills for “survival” in Czech society. In fact, the A1 Exam adapts just the selection of communication situations, existentially crucial at certain moments, which foreign residents in Czechia are facing very soon.

Furthermore, Czech L2 users cannot extract the basic grammar rules of the flexible language and it let them use just the isolated phrases. The grammar knowledge allows them to reach their communication goals only in few situations they need. Another challenge for foreigners is the wide usage of the substandard variety of Czech by native speakers. At least 75 (up to 125) teaching hours are needed to achieve communication competence at Level A1, but for some users, it takes even longer.<sup>21</sup>

## Organization

There is only a limited number of legal entities authorized to carry out the exam: namely the regional public schools that officially administrate certified language state exams and the *Institute of Language and*

<sup>21</sup> See *Metodika přípravy ke zkoušce z českého jazyka pro žadatele o trvalý pobyt: úroveň A1*, pp. 12-14.



*Preparatory Studies of Charles University in Prague (ILPS).*<sup>22</sup> It seems that there are two tendencies in administration: on the one hand, the Exam should be widely accessible in most of the regions of the CR and should include a higher number of testing institutions; on the other hand, with tens of testing centers the stronger tendency to standardization is hardly enforceable and thus the number of them has been decreasing.

New policies of the implementation of the Exam come from an attempt to ensure the same conditions of examination in all schools authorized to provide it. At the same time, a highly functional logistical test system was developed. The Exam shall take place on the entire territory of Czechia regularly at the same time and the dates and relevant versions of the Exam are set centrally by the *Ministry of Education (MOE)*. The roles in the organization process of examination are given (school director, pedagogical guarantor, organizer, invigilator, interviewer, and evaluators) and e-learning for all members of the committee was introduced.<sup>23</sup>

## Structure of the Exam

The examination, which takes about 1.5 hours in total, is composed of a written and oral part. The written part verifies the candidate's skills in reading (comprehension), listening (comprehension), and writing. The oral part verifies the candidate's ability in various communicative situations. The written examination takes approximately 75 minutes (25 for reading,

---

<sup>22</sup> ILPS as the only university facility in the Czech Republic can examine it thanks to its membership in ALTE. There used to be more institution running the exams, but after the system of corruption appeared in two private schools, the list of authorized exams centers was limited and the legal conditions for exam centers became stricter since 2016. The schools might be inspected by *Cizinecká policie (Immigration Police)* and *Česká školní inspekce (Czech School Inspection)*, and in a case of repeated failures the authorization is revoked.

<sup>23</sup> "Nařízení vlády o prokazování znalosti českého jazyka pro povolení k trvalému pobytu č. 31/2016 Sb.," *Sbírka zákonů ČR*.

35 for listening, and 15 for short writing). Extra 15 minutes takes the oral examination.

For each part of the examination, the candidate can acquire a maximum of 20 points and 12 points in each part (60 %) is a minimum for success. If the candidate successfully passes all subtests of the written part, he/she takes an interview in the oral part of the exam on the same day. Failure in each of four parts means the paid repeating of the entire examination. Other attempts he/she can do afterward are unlimited; the candidate may not only repeatedly sit the same version of the Exam.<sup>24</sup>

### *The Oral Exam*

#### **Format**

Speaking skills are tested in an oral interview following the written test (on reading, listening, and writing skills). The examination focuses on pronunciation, range of vocabulary, appropriate use of language functions, and ability of the candidate to interact in the model situations. It also evaluates the degree of use of grammar and thus the overall understanding realized in speaking.<sup>25</sup> It is an individual exam and the main test materials are pictures and cards as an image stimulus for the candidate's responses. The communication situations in dialogue are indicated and initiated by the interviewer. The interview of the candidate and examiner takes about 10 minutes and has a fixed scenario. The examination committee consists of

---

<sup>24</sup> NPI ČR, *Připravte se s námi na zkoušku z českého jazyka pro trvalý pobyt* (Prague: NPI ČR, 2016), pp. 9-14.

<sup>25</sup> At A1 Level (CEFR) candidates use only the simple phrases and sentences, interact in a simple way, and establish a basic social contact by using the simplest everyday polite forms. The oral expression is limited to self-presentation and description of close people and places. The oral interaction takes place between the candidate and the examiner who can re-formulate or repeat the tasks.

one interviewer and two evaluators.<sup>26</sup>

The oral part of the exam tests candidate's ability to realize a basic communicative intention same as in compensating and phonetics. After the candidate's self-introduction, he/she should answer the examiner's questions. These questions are related to the candidate and a set of materials (cards) for each version is prepared for each candidate. The oral exam consists of five tasks with different test aims. They check the candidate's ability to:

- provide basic information about himself/herself based on the questions asked (Task 1);
- read the number (amount) correctly (Task 2);
- give the information about a day of the week and a time of the day (Task 3);
- respond appropriately to the communication situation based on the picture input (Task 4);
- formulate reasonable questions to find out the required information (Task 5).<sup>27</sup>

## Model Exam Tasks

In task 1, an examiner asks a candidate a set of six questions one by one which require short, opened answers. The card with questions is not shown to the candidate; he reacts on the audio input only. The questions can be repeated.

In task 2, there are two parts, both dealing with an amount to be read by the candidate. Two separate cards (a train ticket and a receipt) are given

<sup>26</sup> *Metodika přípravy ke zkoušce z českého jazyka pro žadatele o trvalý pobyt: úroveň A1*, p. 78.

<sup>27</sup> NPI ČR, *Připravte se s námi na zkoušku z českého jazyka pro trvalý pobyt*, p. 91.

to the candidate with a simple question on its price.

In task 3, the card which represents one page of the diary is given to the candidate. It consists of two pieces of important information: the date and time of the language course. It might be answered just shortly by the day of the week and the exact time (the month is not required).

In task 4, the candidate immediately responds to the situation that is captured in the picture (the model situation takes place at home which is written on the card). The following questions asked by the examiner represent a guideline for the candidate's answers: *Who is on the picture? What is the problem? What does his/her mother say?*

The last task 5 is a role-play dialogue. There is a set of four information sentences that are read by the examiner. They are also shown to the candidate written on the card at the same time. The card also includes the question words to form the appropriate questions related to the information: object (*What?*), time (*When?*), place (*Where?*), duration (*How long?*), frequency (*How often?*), and quantity (*How much/old?*). The lines on the left and right sides of the card are mixed up so the candidate must be truly aware of the actual content of the sentence told to him/her at that moment.

## Evaluation

Each evaluator can assess the candidate in the oral exam up to 20 points with min. 12 points to let him/her pass.<sup>28</sup> The most important part

<sup>28</sup> 16 points for realization of communication intention, three for phonetic realization and one for compensatory strategies. If the candidate does not achieve eight points for communication, the compensating and phonetics are not evaluated, and he/she fails. The use of compensatory strategies might be not necessary during the exam and thus the candidate get the point even when not using them. However, in case the candidate does not understand, and he/she does not attempt to clarify it, he/she does not receive a point (same in case he/she is unresponsive or responds inadequately at all). The evaluation in phonetics depends on to what extent is the pronunciation deviated out of the norm and complicates the clarity of the candidate's speech.

of the performance, the so-called realization of communication intention, includes content adequacy (reasonable answer, description, question, etc.) and language adequacy (no major errors leading to misunderstanding or preventing the achievement of the communication goal). Tasks 2–3 represent only the correct reading of the numeral. In other tasks, the answers must be a bit more complex, but the candidate still does not have to use more than few single words or very simple sentence structures. Finally, if the speech is understandable, the candidate must be rated by 1–3 points for the phonetic realization.

The evaluators can easily follow and grade the whole interview into the evaluation sheet just after the examining of each task, only phonetics and compensating follow as a complex evaluation. After the interview is over, an arithmetic mean is calculated out of both evaluators' sheets or there might be some extra time for evaluators' consultations and a finding a common decision. The guarantor of the exam can also decide some of the disputable cases.<sup>29</sup>

## STATISTICAL ANALYSIS

The following section will analyze some important data acquired from the annual statistical materials of the last 12 years compiled by the NPI administration.<sup>30</sup> It is possible to look at these statistics from different points of view and with various factors in our center of attention. Since May 2016, only the test data and results indicating the numbers of

<sup>29</sup> NPI ČR, “Pokyny k realizaci a hodnocení zkoušky z mluvení,” *Trvalý pobyt: zkouška z českého jazyka*, (Prague: NPI ČR, 2016).

<sup>30</sup> The data of the following statistical analysis are based mostly on the following or newer reports: Sladkovská, Kamila, *Statistická data: Zkouška pro trvalý pobyt* (Prague: NPI ČR, 2017).



successful exams are available, not the number of individual foreigners taking the exam. This analysis mainly concentrates on the development of the number of tests conducted over time, selected data comparison between the individual sub-periods, such as the number of examinations carried out, as well as relevant data valid within one sub-period only.

### *Long-Term Perspective*

Since the introduction of the Czech Exam for Permanent Residence in the Czech Republic in September 2008, the numbers of candidates fluctuate in both directions. In the long run, the numbers were first growing until 2012, then declining rapidly until recently with the only growing trend in the last months of 2020. For example, there were almost 10 000 (exactly 9868) successful candidates in the half-year period of May – October 2012, but in the last four same long periods of 2019 and 2020, all numbers were below 1 500 (max. 1 428). The higher numbers of candidates in the previous years might have been caused by the fact that many foreigners had been living in the Czech Republic for some time and they decided additionally “legalize” their stay. We can eventually expect slightly growing numbers thanks to the economic growth and the need for new human resources, even if the Czech immigration laws are getting one of the toughest in the whole European Union and the public opinion and politics correspond with this anti-immigration attitude.

The categorization regarding the nationality of the candidates gives us quite a clear picture of three major countries of origin whilst the other follow with much lower numbers. For the whole testing period, 56 % of the successful candidates were Ukrainians followed by Vietnamese (17 %) and Russians (10 %). In opposite, the numbers of Chinese remain relatively

low. There were still less than 500 candidates till the end of 2016 with the latest data reaching 614 (end of 2020).

The exact cumulative number of all passed exams for the two-year periods of 2012–2014, 2014–2016, 2016–2018, and 2018–2020 are shown in Table 1. The total number of candidates is closely tied with the socio-economic and demographic factors that are commented in the conclusion.

**Table 1 Total exams passed according to the country of origin**

Country	Data as of end of the year below			
	2014	2016	2018	2020
Ukraine	33 065	36 744	38 977	40 736
Vietnam	8 156	10 214	11 897	12 513
Russia	4 512	5 954	6 764	7 551
China (PRC)	440	498	563	614
<b>TOTAL</b>	<b>53 720</b>	<b>62 199</b>	<b>67 103</b>	<b>72 633</b>

Source: Sladkovská, *Statistická data: Zkouška pro trvalý pobyt*, p. 6.

## *Recent Statistical Trends*

### **Analysis of Test Centers Data**

In the sub-period 2016 to 2017 (Table 2), there were 32 centers actively testing foreign residents.<sup>31</sup> Two centers in Prague, *Language School of the Capital City of Prague*, and *ILPS (Study Center Prague-Albertov)* examined almost half of all candidates. In general, Prague Region has far the highest numbers of candidates. The average success rate was, similarly

<sup>31</sup> For my analysis, I eliminated schools with low number of exams, it means examining 120 foreigners in the past year and less. There were 16 test centers above this limit, examining 5238 foreigners in total. These relevant centers examined 193 foreigners in the last year on average (around 100 passed on average).

to other sub-periods, 59 %, with a higher rate in the above-mentioned TOP 2 centers in Prague (64 % in comparison to 54 % for the remaining 14 centers). The variation of this item for individual test centers in half-year term is 63 % and it varies from 21 % to 84 %.<sup>32</sup> Such an extreme variation of success rate in individual test centers is highly undesirable. Concerning requirements of administration same as standardization of the tests as a methodological issue, this trend goes against improvements in the Exam towards the standards of ALTE.

**Table 2 Numbers of exams and success rates according to test centers**

TEST CENTER	Number of Exams	May 2016 to April 2017			
		Passed	Failed	Passed (%)	Failed (%)
The Language School of the Capital City of Prague	1157	813	344	70 %	30 %
ILPS, Study Center Prague-Albertov	1376	790	586	57 %	43 %
(State) Language School Brno, Kotlarska	226	171	55	76 %	24 %
ILPS, Study Center Prague-Krystal	206	157	49	76 %	24 %
(State) Language School Karlovy Vary	238	80	158	34 %	66 %
Regional Education Center and Language School, Pilsen	294	65	229	22 %	78 %
<b>TOTAL 16 TEST CENTERS</b>	<b>5238</b>	<b>3024</b>	<b>2214</b>	<b>58 %</b>	<b>42 %</b>
<b>TOTAL ALL CENTERS</b>	<b>5787</b>	<b>3335</b>	<b>2452</b>		

Source: Sladkovská, *Statistická data: Zkouška pro trvalý pobyt*, p. 3.

<sup>32</sup> The lowest rate of 22 % and 34 % for the whole sub-period was observed in *Pilsen (Regional Education Center and Language School)* and *Karlovy Vary (State Language School)*. The highest rate of success was found out in *Brno (State Language School Kotlárská)* and in *ILPS, Study Center Prague-Krystal*, both reaching up to 76 %. Even more extreme values appeared in these schools in various half-year terms reaching up to 84 %.

Within the analyzed period, we might observe significant growth of Exams performed in *ILPS, Study Center Prague Hostivar* (tripled), and *Karlovy Vary, State Language School* (doubled). In opposite, there was also a significant decrease in Exams performed in other test centers (see below). However, these changes have not dramatically influenced the success rate and we can state that there is no covariance of data between the number of exams and success rate. The higher numbers of exams at individual test centers do not lead to average or “desired” success. There is no common trend and changes are often caused only by the inner-school organization affairs. Out of that comparison, we can just state that some test centers (with all their specifics and rates) have some potential to become more or less relevant in the total statistics of the Exam.

**Table 3 Major changes in the number of exams taken**

TEST CENTER	May 2016-October 2016 (H1) and November 2016-April 2017 (H2)						
	Exams Total	H1 Exams	H1 Ex. passed %	H2 Exams	H2 Ex. passed %	Difference between H1-H2	
ILPS, Hostivar	194	44	73 %	150	61 %	106	+241 %
School Karlovy Vary	238	79	34 %	159	33 %	80	+101 %
School Tabor	159	124	62 %	35	77 %	-89	-72 %
School Pisek	197	121	53 %	76	39 %	-45	-37 %
<b>TOTAL 16 CENTERS</b>	<b>5238</b>	<b>2524</b>	<b>56 %</b>	<b>2714</b>	<b>53 %</b>	<b>190</b>	<b>+20 %</b>

Source: Sladkovská, *Statistická data: Zkouška pro trvalý pobyt*, pp. 3-5.

When going back to the success rate, there is an obvious question of *what causes such a high variation*. Possible reasons might have been

caused by different factors. The productive skills such as writing and speaking tend to be evaluated with a high degree of an individual attitude of the testers. I had the opportunity to observe this trend as a tutor as well as an examiner. It seems that current training for examiners is not sufficient for them to adapt to the required standards. Individual failures of the testers are also common. The subjective attitude and possible errors are inevitable and cannot fully disappear from the evaluation. Then, more serious are the failures at the institutional level. In the case of an important Residence Exam, these factors should be eliminated to a minimum as the consequences can be reaching far beyond the topic of this paper.

### Analysis according to the Country of Origin

Table 4 displays the total number of successfully passes exams during the last three sub-periods in 2019 and 2020. Similar to previous years, there is the dominance of Ukrainians, Vietnamese, and Russians. They are also members of the largest national minorities in the Czech Republic (excluding Slovaks) in comparison to the small minority of Chinese there.

**Table 4 Exams passed according to the country of origin**

Country	Long period of Examination (9/2008-12/2020)	7-12/2019 (H2)	1-6/2020 (H1)	7-12/2020 (H2)
Ukraine	40 736	421	364	542
Vietnam	12 513	152	102	518
Russia	7 551	195	159	530
China (PRC)	9 600	15	10	18
<b>TOTAL</b>	<b>72 633</b>	<b>1 092</b>	<b>899</b>	<b>1 427</b>

Source: Sladkovská, *Statistická data: Zkouška pro trvalý pobyt*, p. 6.



The short-time decrease in total numbers and particularly Vietnamese applicants might be caused by the administrative reorganization as there were introduction of new versions and more difficult legal conditions of the Exam (including the absence of the previously problematic schools). Asian applicants – Vietnamese, Mongolians, or Chinese – tended to prepare themselves for the exams by memorizing the whole content by heart rather than for the real interaction with an examiner in the context of the communicative situation. The old versions were already so well-known in their communities that with a bit of luck it was quite a good chance to reel off the pre-learnt words, phrases, and structures. However, the deterrent effect of the new versions seems to be overcome and the numbers appear closer to the previous standard. In the first half of 2020, also the COVID-19 and the temporary interruption of examinations played a significant role.

In the methodological work, pre-testing is one of the most important means of feedback about the individual task items. We also analyze the whole exam sets and parts of the exam in process and functional retrospective. In general, productive skills such as writing and speaking are more problematic for the candidates, resulting in a lower success rate. Additionally, there are also differences according to the country of their origin. For Slavic-speaking candidates (Ukrainians or Russians), writing is the hardest part, though still with a success rate of over 80 percent. For non-Slavic like Chinese or Vietnamese represented in Table 5, speaking seems to be the most difficult part of the Exam with a success rate of just 72 % (followed by the listening comprehension with 77 %). The comparison of the success rate of three groups of candidates at the individual exam parts can be seen in Table 5.

**Table 5 Success rate in the individual Exam tests**

Country	Year 2020			
	Reading	Listening	Writing	Speaking
Ukraine	95 %	97 %	85 %	83 %
Vietnam	84 %	66 %	81 %	46 %
Russia	100 %	100 %	98 %	96 %
China (PRC)	80 %	78 %	89 %	61 %
<b>Total</b>	<b>91 %</b>	<b>86 %</b>	<b>83 %</b>	<b>70 %</b>

Source: Sladkovská, *Statistická data: Zkouška pro trvalý pobyt*, p. 14.

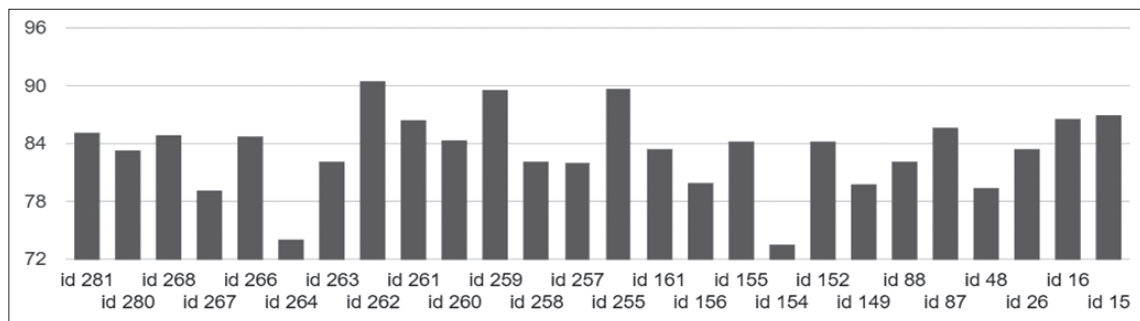
The basic reason for the success rate difference is apparent: it is caused by the distance of the L1 (mother tongue) and L2 (Czech as a second language), divided by the Slavic or non-Slavic origin of the candidates. For the deeper analysis of the success rates in the above-mentioned table, it is important to look separately at the format of every part of the Exam and its evaluation criteria. In Task 1 of the writing test, for example, the candidate must fill in few words: a name or an address into the given form (like form in the post office). In Task 2, he/she has to write a simple text, SMS or e-mail, in extend of 20 words with the given picture input (e.g. picture with a vocabulary of shopping list). The writing tasks and their evaluation at A1 Level represent rather the ability to rewrite and organize the information from the given input into a form or a short text. These tasks are still easier to learn by heart. For Asian learners (Vietnamese, Chinese), this learning approach is more familiar than spontaneous and a bit unpredictable speaking interaction or listening comprehension. The results show that in writing Chinese are above average and Vietnamese just slightly below. For listening and speaking, the success rate goes more (Vietnamese) or less (Chinese) below the average rate of all candidates. Then reading is the only skill which Chinese performed worse than Vietnamese.

In opposite, Slavs can easily understand and react in the common situations of the speaking exam and thus get high scores, but writing still relates to some problems.<sup>33</sup>

## Speaking Tasks Analysis

At the secondary level, we should also focus on each of the tasks in the oral exam. The individual test items are compiled into the micro-sets (task level, where each micro-set has an ID number) and then into the whole exam set (this set is the unique number of the Exam variant). All levels show quite a high variation, but not all are possible to find out in the statistics. I concentrate on a newer version, but some items on the right side of the charts below might have been in use for quite a long time (since 2015). In the charts below, there is an average success rate in various micro-sets. It shows here only the first and most significant task.

**Chart 1 Percentage success rate in Task 1**



Source: “Databanka A1” (2021), visited date: March 14, 2021 《NPI》, <https://ulohy-z-cj.cestina-pro-cizince.cz/>.

<sup>33</sup> There are candidates to whom the written communication in Czech is not so common (manual laborers). Errors in written text are getting more obvious and they are often caused by so-called “false friends”, different syntactic structures or declination patterns in seemingly similar Slavic languages. Last, switching of different writing systems (from Cyrillic in case of Russians or Ukrainians and also from Chinese characters to the Czech alphabet) is not always automatic and absolute even with knowledge of the English alphabet.

The non-desirable extreme values are mostly reflected by its regular replacement. For the following short analysis, I eliminated the values of IDs that haven't been sufficiently examined (less than 70 evaluations). The variation scales resulting from the individual tasks results are following: Task 1 – 16 % (74 – 90.5); Task 2a – 14 % (80.4 – 94); Task 2b – 16 % (74.5 – 90.2); Task 3 – 7 % (92.9 – 100); Task 4 – 9 % (91.4 – 100); Task 5 – 17 % (78.3 – 95). The highest variety appears in the tasks requiring open answers (Task 1) or questions (Task 5).<sup>34</sup> All the chart data can be also seen according to the origin of the candidates and in the later research analyzed with the regard to the problematic items for each language group. The potential of these statistics lies possibly in its feedback and usage for the various purposes: of the Exam same as for language courses or textbooks tied with the Exam.

## CONCLUSION

The Czech Language Exam for Permanent Residence has been examined for more than a decade. There is an objective need for reflection after a period of work on the project. In this paper, I introduced the Exam with a focus on both its formal and content aspects. At first, I tried to look at the matter from the point of administration and language methodology. These perspectives are crucial in the process of preparation and running the Exam. Later, particular attention was paid to the speaking exam as the most specific part out of the four tested language skills. At last, the available statistical data of the Exam and its results were analyzed in various ways..

<sup>34</sup> In opposite, the lowest variety is in Task 3 and Task 4 (situation in the picture), which are probably also easier to learn by heart and remember. The extreme value of 100% success rates also appears in both tasks (3 and 4) in more than one micro-set. The minimums in the individual tasks do not seem so extreme and should be considered as standard.

The way to conclude the analysis of this Exam and testing is leading the study in two directions: first, to reflect the process and its results, and second, to emphasize the wider context, especially the socio-cultural consequences.

### ***Processual Perspective***

The Exam (and its format) is limited in many ways, principally according to its administrative purpose. Thus, the Exam is primarily a language diagnosis of the candidate based on testing of his/her language skills. Then, it is followed by his/her evaluation as a source of a decision whether he/she has reached the Level A1 (SERR) to pass the Exam and thus has the right to obtain the Permanent Residence in Czechia. The procedural or administrative aspects of the Exam get to the fore from the perspective of the authorities same as the candidates. However, from the point of methodologists or testers, there are more specific details and the whole background of the process to focus on.

On the one hand, the Exam in its newer versions has reflected the previous deficiencies and it currently meets the requirements of ALTE (even though the administrator as a non-member of ALTE is not obliged to do so and this decision is only voluntary). The Exam is linked to the documents of European language policy, mainly CEFR, and is easily comparable in its level to any other exam in the common European scale of language ability. Another Referential Description was compiled specifically for this Exam and has helped to establish its solid parameters. The legislative and organizational framework was also amended and updated to eliminate the institutional or individual faults to a minimum and has hopefully created a fairer environment. Further training of examiners has



increased the objectivity of evaluation and has helped them to understand the high importance of the Exam.

On the other hand, it still seems that the educational and institutional environment is rather unwelcoming to the migrants and quite distant from the real needs of the candidates. The state and institutions have partly failed in their communication, deeper social insights, and preliminary work with the target group. In effect, the gap between foreign residents and Czech authorities has not diminished recently.<sup>35</sup> The representative illustration of the low state effort is the inability to organize any effective language or other preparation for the candidates. With the lack of institutional preparation, the Exam does not represent significant obstacle for obtaining Permanent Residence only thanks to its low level and unlimited opportunity to repeat it.

Additionally, the single upgrade of the difficulty to A2 Level will not improve the knowledge of the Czech language among foreign residents unless it is adequately and effectively supported by appropriate training. The Exam does not attract the real interest of applicants for language integration into Czech society. Further development of examinations must take this experience into account.<sup>36</sup> The whole set of the problems is reaching further from the language concern to socio-related issues. It leads us to consider the more effective and sophisticated ways of integration of the foreign residents for our future development.

In this context, the basic question is whether the Exam has enabled the language integration of migrants or not and whether the Exam has

<sup>35</sup> Schebelle, Danica and Milada Horáková, *Bariéry integračního procesu reflexí cizinců z třetích zemí* (Prague: VÚPSV, 2012), pp. 37-41.

<sup>36</sup> See also: Cvejnová, Jitka. “Vývoj a další perspektivy zkoušek z českého jazyka pro migranty,” *Čeština jako cizí jazyk VII materiály ze VII. mezinárodního sympozia o češtině jako cizím jazyku* (Prague: FF UK, 2014), pp. 341-351.

made this integration process harder or easier in general or for specific foreign communities living in the Czech Republic. The related research has been largely supported by the European grants and thanks to that few contributive studies on the integration in the CR were issued.<sup>37</sup> As it is quite a complex problem, I will only relate the conclusion to the specific studies on language integration of adult migrants of Asian origin, mostly Vietnamese.

### ***Vietnamese and Chinese in Focus***

The official policy of Czechia links the successful integration to the knowledge of the Czech language, which is the target language for incoming residents. In opposite, there is much less official attention focused on the maternal language and culture of the migrants as seen in the examples of Vietnamese and Chinese communities in the CR. Their cultural impact on the major population is unfortunately minimal. There exist many stereotypes sourcing from the lack of knowledge and understanding. Current Czech society (and most of its administration) is dominantly tied to the demands of assimilation, similarly to the situation in many former-socialistic countries.<sup>38</sup>

***In sum, the immigrants most satisfied with their quality of life are those for whom it is not important to live close to their compatriots and those whose knowledge of the spoken Czech***

<sup>37</sup> Drbohlav, Dušan and Dagmar Dzúrová. “Where are they going?: Immigrant inclusion in the Czech Republic (a case study on Ukrainians, Vietnamese, and Armenians in Prague),” *International Migration*, Vol. 46, No. 2 (2007), pp. 69-95; Drbohlav, Dušan and et. al. *Výzkumná zpráva: Integrace cizinců v CR. Studie arménské, vietnamské a ukrajinské komunity v Praze a Stredočeském kraji* (Prague: IOM, 2004).

<sup>38</sup> Drbohlav, Dušan and Dagmar Dzúrová. “Where are they going?: Immigrant inclusion in the Czech Republic,” p. 69.

*language is above average. The lowest satisfaction score is tied to those immigrants who prefer to live close to their compatriots, those with university education, and those with a low income. Good knowledge of the Czech language seems to be a gateway to immigrants' satisfaction.*<sup>39</sup>

However, the change of mode should contribute to the understanding that maternal language and target language are complementary in the integration process and should get the same attendance and importance. As Lin (2016) says, “*successful integration requires consideration on the interaction of languages and culture between migrants themselves and host community. If it is only conducted one-sided, integration has great chance of failing [...] It is assumed that the only approach to have a successful integration in societies is to maintain the linguistic and cultural diversity.*”<sup>40</sup> The lack of interaction and intercultural dialogue might be the reason why especially the first generation of Asian migrants refuses to come out of the isolation and feel obliged to protect their community against the influence of mainstream. In comparison, the second generation is rather assimilated and has developed disparately. Among foreign students at Czech high schools and universities, the proportion of some Asian students is surprisingly high. Chinese nationals, for example, are between the TOP 6 with almost 5 % of all non-EU students (which is double in comparison to the percentage of Chinese residents in Czechia).<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Drbohlav, Dušan and Dagmar Džurová. “Where are they going?: Immigrant inclusion in the Czech Republic,” p. 70.

<sup>40</sup> Lin, Melissa Shih-hui, “Limits of EU language education policy for migrants: a comparative study of Vietnamese migrant community in the Czech Republic and the new immigrants in Taiwan,” *Sustainable Multilingualism*, No. 9 (2016), p. 98.

<sup>41</sup> MV ČR. “Odbor azylové a migrační politiky” (2019), visited date: March 14, 2021, 《*Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace*》, <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/vyrocní-zpráva-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace.aspx>.

It seems that the key to the problem solution is in education. Thanks to the long-term and quite a successful schooling, the second generation of Vietnamese has reached an equal status in Czech society. They were gradually allowed to enter the Czech education system without any major costs or barriers. Lin concluded that “*the identity construction of Vietnamese and their second generation is developing reversely mainly due to two reasons: their internal cultural isolation and an education level which is supposed to be influenced by the current linguistic integration policy.*”<sup>42</sup> The motivation to study is much higher for young incomers than for the majority of the Exam applicants. For them, mostly one generation older, the motivation to learn the target language at their own costs is quite low, regardless of the real purpose. Full integration can only be achieved by linking the Exam with language learning. Best for free or only at minimal costs. The achievement of these goals in education planning is crucial for the further development of Czech language policy.

The administrative should reflect the negative experience of the migrant communities and prevent sources of potential social frustration. The success also expects changes in media coverage of the immigration topics. The public opinion inclines to the higher difficulty of language tests for foreigners (following the increase of the Exam to A2 Level). However, as said, its effects might be far from the desired aims and even further from a positive change in the predominantly negative attitude towards the migrants.

In the current concept of integration in Czechia, the Exam represents one of the “integration milestones”. Nevertheless, I am afraid that the

---

<sup>42</sup> Lin, Melissa Shih-hui. “Linguistic Integration Policy and its Impact on the Construction of Language Identity: The Vietnamese Migrant Community in Czechia,” *Interface: Journal of European Languages and Literatures*, No. 4 (2017), p. 31.

problem looks different from the perspective of foreign residents with their rather negative life experiences in the host country. In a situation, where the Exam is just an isolated administrative step without deeper ambitions, it will not meet the real integration needs. I am also convinced that the application of stricter language requirements will ease the integration process only in particular or minor aspects.



## 越南國家主席阮春福主政後的 越「中」南海關係

Vietnam-China Relationship over South China Sea  
Since Nguyen Xuan Phuc Taking Office

阮清香 (Nguyen, Thanh-Huong)\*

中華戰略前瞻協會副研究員

### 壹、前言

近年南海爭議緊張升溫導因是中國大陸（下稱：大陸）發動侵略性的行為，這引起了各國高度重視與擔憂；因大陸為了鞏固本身利益及地位進而侵略占領南海區域。這些擔憂並不是沒有依據，大陸現在擁有強大的軍事力量並發動一系列挑釁的行為；由此可知大陸試圖控制南海的決心。面臨島嶼主權與南海安全問題，越南政府不斷提出應變方式面對兩國之間的衝突。在今（2021）年4月5日，越南國會投票通過總理阮春福（Nguyễn Xuân Phúc）成為越南社會主義共和國第十三任國家主席。越南國家主席阮春福和新政府有望將「中」越南海關係帶入新的局面。因此，本文擬由南海爭端在全球和區域性層面產生不同戰略影響，分析阮春福主政後越南與大陸南海關係的新演變。

\* 作者為越南籍，越南報刊和宣傳學院國際關係系學士、國立臺北教育大學社會與區域發展學系碩士、國立政治大學國家發展研究所博士生。

## 貳、南海爭端與全球關係之影響

「多極世界」是外交和經濟學的特徵，但南海可能對多極傳統概念提供了不同的看法。從地緣戰略角度看南海不是大陸的內海，在戰略和軍事上南海對整個東南亞、南亞和東亞均具有關鍵的地位。大陸為了抗衡美國在全球競爭力和亞太地區戰略的優勢，而執行「戰爭邊緣政策」，利用軍事和政治力量來脅迫東南亞國家。大陸軍事力量過度擴張並在南海集結，造成了 21 世紀亞洲及太平洋安全嚴重威脅。大陸對南海南沙群島（越南稱：長沙群島）、西沙群島（越南稱：黃沙群島）和其他國家的海上領土進行侵略。大陸單方面宣布對南海擁有歷史上的主權，所以南海爭端影響到「保護全球共有財產」、「海上自由航行」及「無限使用國際海上航線」的各種問題。因此，南海爭端從大陸與東協之間的利益衝突轉變為「中」美競爭衝突的國際爭端。

### 一、南海爭端改變亞太權力平衡

自從大陸宣布南海是大陸「核心利益」並採取「戰爭邊緣政策」以來，南海的衝突就持續發生。透過不同戰略的組合，大陸追求與美國力量平衡（balance of power）並限制日本和韓國的力量，同時控制東協以繼續掌控南海利益。

#### （一）引起南海爭端之後的大陸目標

在過去的 30 年，大陸的崛起改變了 1990 年代美「中」之間存在的力量平衡。在 1990 年大陸的 GDP 為 3,609 億美元，現在 GDP 已經增長了約五倍達到 14 兆美元以上。1990 年大陸的 GDP 小於美國 20 倍，而如今這一差距已縮小到僅 1.5 倍。大陸經濟規模急劇增長，使大陸更有能力將資源挹注在軍備上，在軍力的配置及戰鬥技能也更加提升。「中國人民解放軍海軍」（PLAN、下稱：中共海軍）已成為世界上規模最大的海軍之一，擁有 8 艘 SSN 攻擊潛艇、1 艘航空母艦、5 艘船塢登陸艦、34 艘驅逐艦、94 艘驅潛

艇、42 艘護衛艦及海軍航空兵擁有飛機七百餘架。<sup>1</sup> 所以造成共軍這幾年在南海有很多侵略及爭議的行為，將「中」美關係推向了不平衡狀態。大陸現在希望跟美國建立一種新型的國與國平等的關係，所以大陸必須尊重美國在美洲和東太平洋的利益，而大陸希望美國尊重大陸在西太平洋和亞洲的利益。大陸將避免試圖干涉美洲和東太平洋內政，以換取美國放棄對東亞和東南亞國家的安全承諾，並接受「中國的非法九段線」（80% 的所謂南海面積是屬於大陸）。大陸希望透過南海爭端，迫使美國承認大陸在亞太地區擁有最高控制的權力。

## （二）美國在南海的立場

美國不願意接受大陸重新定義南海權力。在過去的十年；美國一直準備面對來自大陸的挑戰。自從 COVID-19（新冠肺炎）爆發大流行以來，美國已採取措施減少大陸對美國經濟的影響並試圖將經濟與大陸脫鉤。美國重新平衡了對印度洋與太平洋的軍事力量，建立了新的戰略夥伴關係並重申對亞洲盟國的安全承諾。美國也提升了對印度及東南亞國家之間的合作關係更加緊密，宣布保護這些國家在南海的航行自由權利。美國國務院及國防部和許多國會議員也對大陸在南海的行為提出批評，強調大陸在南海的行為是非法的，並且影響該地區各國家主權。美國採取了實際行動以確保南海的航行自由，2020 年 7 月 4 日美國派出兩艘航艦雷根號（Ronald Reagan）和尼米茲號（USS Nimitz）等多艘軍艦前往南海與菲律賓參加大規模演習，演習的目的是向美國伙伴發出明確的信號；美國將致力於維護該地區的和平安全與穩定。

美國與大陸不同立場引發亞太區域平衡的重大改變。鑒於南海爭端將繼續受到東海和西太平洋地區危機的衝擊，美「中」之間的衝突日益增加也直接影響到「南海合作與新秩序構建」。

<sup>1</sup> IMPROB, “Top 10 Countries with Best Navy Force in the World” (December 25, 2017), visited date: May 27, 2021, *《IMPROB Magazine》*, <https://improb.com/best-military-navy-force/>.

## 二、國際社會對南海爭端的反應

大陸的「戰爭邊緣政策」使各國必須保持戰備狀態，這不僅形成各國經濟的負擔，也使各國的發展受到限制。除美國積極反對大陸在南海霸道主張領土的行為外，歐盟和澳洲亦反對大陸在南海的侵略行動。

歐盟在國際海上安全與航空自由的基礎上，維護南海穩定及海洋秩序。歐盟駐東協代表 Igor Driesmans 評估南海航線是最為繁忙的海上通道，每年全球大約三分之一的海上運輸通過南海海域。南海自由與安全的航行牽動區域及全球經濟的發展，由此可知確保南海的航行順暢十分重要。

澳洲外交部長 Marise Payne 強烈批評大陸在南海的行動，特別反對大陸海警在 2020 年 4 月撞沉一艘越南漁船及大陸在三沙市建立的西沙群島和南沙群島的新行政區行為。澳洲呼籲大陸與其他國家遵守 1982 年《聯合國國際海洋法公約》（UNCLOS）及國際法通用的原則解決南海爭端。澳洲聲明反對大陸對南海主權的歷史依據，認為這樣的歷史依據不符合 UNCLOS，是「無效的」。為了鞏固南海和平，在 2020 年 4 月 13 日澳大利亞海軍驅逐艦 HMAS Parramatta 與美國軍艦 USS Barry、USS America 及 USS Bunker Hill 共同參加演習，穿越爭議不斷的南海地區。

歐盟與澳洲等國的觀點再一次凸顯，南海是全球共同資源的一部分；不論是哪個國家都不可接受大陸懷有敵意控制這條重要的南海航道。軍事武力解決爭端不是一個好的方法，只有尊重並致力於《聯合國憲章》精神和《聯合國海洋法公約》的法規才可以維護南海航行自由。

## 參、南海爭端與區域關係之影響

在 21 世紀亞洲的安全環境中，南海爭議必須瞭解區域內發展及戰略關係，及在全球化的趨勢下導致亞洲各國進行戰略調整。以日本和印度為例，日本將繼續擴大其對該地區安全的影響，印度在經濟方面提升對東協國家的

合作關係。這兩個國家都與大陸發生利益衝突，所以為增強防禦大陸的能力，印度和日本將加強彼此與美國的合作。這將影響到亞太地區新安全架構的發展。另一方面，大陸對東協的戰略敏感性並沒有給予太多關注，因大陸認為東協各國的力量對大陸在南海的擴張行為不構成威脅。

## 一、東協國家軍備競賽與連結

在外交方面，東協成員國的外交照會策略是 2020 年南海局勢的一大亮點。馬來西亞 2019 年 12 月 12 日向聯合國大陸架（棚）界線委員會提出一項與南海的 200 海哩以外大陸棚劃出「專屬經濟區」有關的文件，內容劃定大陸架邊界。緊隨其後的是菲律賓、越南和印度尼西亞都發出了外交照會，以抗議大陸對南海的爭論。這些文件都有一些共同的內容，包括：

- （一）批評和譴責大陸的不合理主張，其中所謂的「九段線」違反《國際法》和 1982 年的《聯合國海洋法公約》。
- （二）肯定 1982 年《海洋法公約》是重要的法律文件，有助於解決海洋衝突問題。
- （三）大陸務必尊重國際仲裁法院（PCA）2016 年的裁決。

在軍事與國防方面，東協國家的國防總支出比過去 15 年增加兩倍，印尼和泰國軍費支出 2018 年比 2017 年增加 10%，而新加坡在 2020 年國防開支達到 115.6 億美元。越南的武器進口在過去十年中增長近 700%，並成為 2014 年至 2018 年世界前 40 位的武器採購國排名的前 10 名。<sup>2</sup> 大陸認為東協成員國家即使團結合作仍無法阻止大陸在南海軍事侵略，主要原因有兩個：

- 1、因每個東協成員國與大陸在南海議題方面有不同的爭端程度；而造成各國態度分歧：越南、菲律賓及馬來西亞是在南海與大陸衝突最嚴重

<sup>2</sup> “TRENDS IN INTERNATIONAL ARMS TRANSFERS, 2018, SIPRI Fact Sheet” (March 2019), visited date: May 22, 2021, 《SIPRI》, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs\\_1903\\_at\\_2018.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf).



的國家，但只有菲律賓與越南兩個國家是最支持東協團結解決南海問題。馬來西亞處理南海爭端的方式與菲律賓和越南大不相同。馬來西亞沒有直接表示反對大陸的侵略行動，也不公開支持美國的軍事力量介入。汶萊較少受到大陸的威脅，所以外交策略導向與大陸建立戰略伙伴關係。新加坡和印尼則大多保持中立立場。寮國、泰國和緬甸對南海沒有直接利害衝突，因此很少表達意見。柬埔寨與大陸有密切的政治和經濟連結，因此柬埔寨通常也不表示意見。

**2、《東協憲章》第二條規定：東協及其成員國的運作原則是不干涉成員國的內政：**在面臨南海爭議與大陸威脅，東協每個成員國只可依靠自己國家擬定出對策，而不是依賴於東協組織提出解決之共同策略。對於南海問題，東協成員國單一會員與大陸談判，最終只有大陸獲利。

實際上，大陸積極參與東協的各種對話論壇，其目的是與東協各成員國家建立良好經濟夥伴關係並順勢啟動大陸金融投資的陷阱。大陸一方面在南海不斷引起衝突，另一方面有計劃深入控制東協各成員國家經濟的力量。東協雖然在亞洲是一著名的區域組織，但大陸在各成員國之間進行破壞分裂的行動，最終將使得東協面臨解體的危機。

## 二、日本和印度快速增長軍事力量

大陸的野心是成為世界上第一強國；不僅在南海爭端上與日本發生衝突，還與印度因領土爭議而造成軍事上的對立。大陸在南海採取「戰爭邊緣政策」之後，提醒日本和印度重新評估檢視自己國家軍事力量的強度，唯有不斷增長軍事力量才能有效抗衡大陸在南海干擾侵略的行為。

在南海爭端升溫的背景下，日本更加重視與美國建立同盟關係，美國與日本之間安全和防務交流更加緊密。在 2017 年 7 月到 2018 年 6 月期間，兩國領導人和國防部長以及外交部長之間透過電話和面對面的會議共進行

了 37 次聯絡。<sup>3</sup> 此外，兩國定期舉行聯合防空戰鬥訓練。<sup>4</sup> 日本為了提高防禦能力向美國訂購戰鬥機和防禦性武器，在 2019 年日本政府已批准 681 億日元購買 6 架美國 F-35A 戰機；更計劃在 2020 年用 1,150 億日元購買更多 F-35 戰鬥機。在許多重要的安全問題上日本與美國有共同看法，對於高科技領域日本像美國一樣，禁止大陸華為和中興等企業參與政府合約。對於南海爭端問題，日本在與美國的密切配合下繼續在該地區維持軍事同盟。日本派軍艦、潛艇和飛機與美國及其他盟友進行軍事演練，但日本不參與美國的「航行自由」(FONOP) 海軍巡邏等活動以避免與大陸有直接的衝突。

2021 年 1 月 19 日，日本給聯合國秘書長 Antonio Guterres 的外交照會再次表達日本對南海的立場，抗議大陸於 2020 年 9 月向聯合國提交《CML/63/2020》對南海主權聲明的文件。做為《聯合國海洋法公約》的成員，日本認為大陸在南海島嶼和礁上劃分領海的作法，違反《海洋法公約》和一般國際法。

印度並非南海主權的聲索國，但印度認為南海在印度外交策略上是一個「戰略利益」地區。在印度總理 Narendra Modi 領導之下，印度與東協 10 個成員國的長期合作從「東望政策」(Look East Policy) 已演變為「東進政策」(Act East Policy)。印度的戰略目標是在東南亞發揮力量，所以在「東進政策」框架下，印度和東協之間加強多層面合作關係。隨著大陸對南海大部分地區爭議的增加，印度主張在航行自由、海上安全和解決爭端等問題上制定相關行為準則，透過對話解決爭端保護海洋安全及確保南海航行自由。「東進政策」使印度在東南亞和太平洋地區發揮良好的戰略作用。

南海爭議是區域與國際問題，所以解決問題最好的方法需要全球區域共同討論研究。因此，在面臨南海爭端問題上，印度和日本選擇強化與盟國的合作，而日本和印度軍事力量對大陸構成了一定的壓力。日本和印度的外交

<sup>3</sup> Ministry of Defense Japan, "Defense White Paper 2018," visited date: April 25, 2021, *《Japan Ministry of Defense》*, [https://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/index.html](https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/index.html).

<sup>4</sup> Ministry of Defense Japan, "Defense White Paper 2018" .

與國防策略對於東協是一種驅動力，鼓勵了東盟成員國採取行動，加強內部團結及主動全面參與國際事務。

## 肆、南海爭端與越南國家主席阮春福主政後的越「中」關係

做為東南亞和東協的重要成員，並且也是一個直接受到南海爭端影響的國家，越南隨時都要面臨與大陸發生領土爭議的衝突。在一黨專政制度的背景下，越南國家領導人可以直接決定如何解決海洋和島嶼主權的爭端。2021 年 4 月 5 日至 8 日舉行第十四屆國民會議選出越南總理、國家主席及各部會領導。國民議會通過了一項決議，讓原本為越南總理職務的阮春福當選國家主席。隨著阮春福擔任越南國家主席，新的政府機構運作有望改變越「中」南海關係並獲得良好的進展。

### 一、越南國家主席阮春福的領導

在 2021 年 4 月正式擔任越南國家主席之前，阮春福曾擔任（2016 年至 2020 年）總理。對於越南外交與內部政策而言，阮春福的重要性在於：

- （一）阮春福主席是在行政管理和政府建設方面經驗豐富。自 1978 年至今，一直在廣南省及峴港市國民議會、政治局等各單位擔任重要職務。阮春福擔任總理期間，越南經濟穩定增長並促成新一代自由貿易協定，包括：整合《歐盟與越南自由貿易協定》（EVFTA）、執行《跨太平洋夥伴全面進展協定》（CPTPP）及簽署《區域全面經濟夥伴協定》（RCEP）協議。在所有關於經濟一體化的措施規劃中，越南政府都在計劃的時程內完成。
- （二）阮春福主席的執政下，有效的控制 2019 年至 2021 年 COVID-19 流行，阮春福得到多數越南人民的信任。在面對大陸領土爭端問題，阮春福鼓勵東協「一貫性的原則」，即維持南海和平與穩定讓各國可在南海航道自由航行。阮春福也在擔任越南東協輪值主席時，實現促進

東南亞和平、安全與穩定發展的環境。

- (三) 阮春福從總理任期結束後，立刻繼任國家主席，代表其實力的雄厚，以及能夠取得各界的支持。越南內部認為，面對南海爭端之類的問題，經驗豐富的阮春福應能妥慎的處理與大陸的關係。而阮春福擔任越南國家主席的職位後，能否帶來外交、國防和安全領域上全新的改變，各界應能樂觀看待。

## 二、阮春福主政後對越「中」南海關係之影響

大陸於 1950 年 1 月 18 日與越南開始建立外交關係，到 2008 年兩國關係提升到全面戰略合作夥伴。但越南與大陸的關係在 2014 年產生了變化，大陸在越南的專屬經濟區設立石油鑽井平臺及多次侵犯越南海域主權，例如：2020 年 4 月大陸船隻在西沙「撞擊」越南廣義省漁民的漁船、同時建立了三沙市來管理被越南認為具有主權的群島、2021 年大陸民兵船在越南牛軋礁聚集……。越南政府一直尋找適合的方法來應對大陸侵略及違反主權行為，越南國家主席阮春福上任後多次強調「信任與對話永遠是預防和解決國與國之間衝突的方案」，而且「建立對話加強信任與解決爭端為優先也是越南與東協發展計劃與目標」，同時積極與大陸共同談判制定《南海行為準則》(COC)，進而維護了南海和平與穩定的狀態。阮春福於 2021 年 4 月 26 日在河內接見大陸國防部長魏鳳和時表示「兩國軍方繼續加強戰略信任的建設和協調，使防務合作連接繼續成為越中關係的支柱」。因兩國對南海領土主權存在很多不可協調的觀點，所以阮春福呼籲越南和大陸加強合作及加強戰略信任。

在 2021 年 4 月 19 日，阮春福參加聯合國安理會的「加強聯合國同區域和次區域組織合作」高級別公開辯論會，並再次提出聯合國和歐盟、東協、非洲聯盟、阿拉伯聯盟和上海合作組織等區域組織需要相互合作與瞭解，以增強其預防和解決衝突的能力。另外，維持多邊主義的作用及遵守《聯合國

憲章》和《國際法》的規則，因為這些法規建立各國之間信任和保持國與國連接的基礎，從而推動各國利用對話談判來解決糾紛與衝突。阮春福主政下的政府堅持區域組織應利用《國際法》與《聯合國憲章》的框架來協調南海爭端問題。

## 伍、結論

南海爭端已成為區域和國際難解的問題，而越南在南海將不可避免與大陸衝突。不論越南使用什麼方式去面對爭議，維護國家主權是不變的原則。越南透過積極參與多邊貿易協定及全球與區域合作論壇建立良好國際夥伴關係，從而肯定國家主權；讓國家競爭力與影響力皆能在國際上有一席之地。阮春福就任國家主席之後，越南對南海問題上的政策目前暫時不會有太大的變化。對於南海爭端，越南的立場是根據《1982 年聯合國海洋法公約》及《南海各方行為宣言》使用和平談判以解決衝突。儘管越「中」兩國對海上問題還存在分歧和不同看法，但大陸仍是越南新興製造業最大的材料供應和設備來源。越南仍然必須與大陸維持和平的關係以及持續對北京開放外交溝通管道。但越南和大陸之間的關係還存有南海分歧需要解決。大陸不斷的擴張軍事武力主張擁有南海的主權，南海爭端在幾年內可能變為更加惡化。武力衝突是任何國家都不想發生的事情，但如果國家主權受到侵犯，越南將竭盡全力擊退侵略者。



# 共軍 2021 年 7 月晉升新任上將 之意涵研析

An Analysis of the Meaning of PLA's New Generals Promotion in July 2021

陳建昇 (Chen, Chien-Pei)

國立政治大學國家安全與大陸研究所碩士

## 壹、前言

今 (2021) 年 7 月 1 日，中共在北京天安門廣場舉行「慶祝中國共產黨成立 100 周年大會」，中共中央總書記習近平出席並發表重要講話。隨即 5 日在北京八一大樓舉行「中央軍委晉升上將軍銜儀式」，此次晉升上將軍銜分別是南部戰區司令員王秀斌、西部戰區司令員徐起零、陸軍司令員劉振立及戰略支援部隊司令員巨乾生。<sup>1</sup> 此次 4 名新晉上將出生年均為「60 後」，其中曾在前線作戰立過戰功的劉振立出生於 1964 年 8 月，刷新公開履歷中最年輕上將記錄，以及曾研究兩棲作戰戰法的王秀斌、具備跨戰區交流任職經驗的徐起零、巨乾生成為共軍首位資訊技術專業背景出身之上將。本文從新任上將的過往資歷、專長背景及特殊表現，分析就任現今職務之原因，並探討此次晉升上將之意涵，進而瞭解習近平為中共 20 大換屆前之人事布局。

<sup>1</sup> 「中央軍委舉行晉升上將軍銜儀式 習近平頒發命令狀並向晉銜的軍官表示祝賀」(2021 年 7 月 5 日)，2021 年 7 月 6 日瀏覽，《中華人民共和國國防部》，[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-07/05/content\\_4888710.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-07/05/content_4888710.htm)。

## 貳、共軍新任上將人資簡介

### 一、南部戰區司令員王秀斌

江蘇如東人，1964 年 3 月生（57 歲），1983 年 1 月入伍，1993 年榮立一等功，被評為全國學雷鋒標兵。長期服役南京軍區第 1 集團軍，先後擔任團參謀長、團長、師參謀長及機步第 1 師師長。

王秀斌任機步第 1 師師長期間，當時該師面臨著戰車更新換代，技戰術也要相應升級的轉型挑戰。他「組建攻關小組，積極探索研究新裝備，創新訓法戰法，短短幾年，取得戰法和技術革新成果上百項，首次實現傳統登陸向立體登陸作戰方式轉變，以及由技術到戰術、由單兵到體系的實兵自主對抗訓練新模式」，<sup>2</sup> 凸顯王秀斌熟稔兩棲裝甲裝備、登陸作戰戰法，強化臺海當面部隊登陸作戰力。

2013 年調升南京軍區第 31 集團軍副軍長，並於 2014 年 7 月晉升少將軍銜。2015 年調任南京軍區第 1 集團軍副軍長，期間「曾任紀念中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利 70 周年大會閱兵中『雁門關伏擊戰英雄連』英模部隊方隊領隊，率隊通過天安門廣場。不過受領閱兵任務後，王秀斌每天強忍髖骨損傷積液的傷痛，戴著護具赴訓練場進行超負荷訓練，力求達到動作協調、口令精確及形象大方的標準要求，受到閱兵徒步方隊指揮部首長的多次表揚」，<sup>3</sup> 展現王秀斌領導帶頭參訓作風，著重個人軍旅生涯榮譽感，為基層部隊官兵樹立表率。

2016 年 7 月升任東部戰區陸軍第 1 集團軍軍長，並於 2017 年 7 月調任北部戰區陸軍第 80 集團軍軍長。2019 年 7 年履新東部戰區副司令員兼戰區參謀長，成為副戰區級將領，並於 2019 年 12 月晉升中將軍銜。「2020 年夏

<sup>2</sup> 「4 名『60 後』將軍晉升上將！現役最年輕上將是他」（2021 年 7 月 6 日），2021 年 7 月 16 日瀏覽，《上觀新聞》，<https://www.shobserver.com/staticsg/res/html/web/newsDetail.html?id=383374>。

<sup>3</sup> 「兩位江蘇籍少將履新 王秀斌任第一集團軍軍長」（2016 年 7 月 25 日），2021 年 7 月 19 日瀏覽，《中國江蘇網》，[https://web.archive.org/web/20171030003641/http://news.cz001.com.cn/2016-07/25/content\\_3241626.htm](https://web.archive.org/web/20171030003641/http://news.cz001.com.cn/2016-07/25/content_3241626.htm)。

季南方地區發生洪澇災害，王秀斌還來到抗洪搶險的前方，統籌指揮部隊抗洪搶險任務。7 月 17 日，王秀斌來到江西都昌縣檢查指導防汛救災工作，在都昌縣磯山聯圩中壩，慰問正在一線參加抗洪搶險的部隊官兵，實地查看圩堤防洪工程建設情況」，<sup>4</sup> 顯係王秀斌具備抗洪搶險現場統籌指揮能力與救災實務經驗。

2021 年 7 月接任屆齡退役的袁譽柏（1956 年 5 月生）、擔任南部戰區司令員，南部戰區在海軍上將袁譽柏任內已完成建置海空指揮系統，此刻共軍高層有意借重王秀斌對臺戰備實務經驗，熟練兩棲登陸戰術戰法，持續推動戰區戰備工作。至於王秀斌未來是否有機會進入中央軍委會仍是未知數，但具年齡優勢，且曾任習近平嫡系部隊（南京軍區第 31 集團軍），以及閱兵部隊方隊領隊特殊經歷，必定為習近平確保政權或延續任期的重要助手。

## 二、西部戰區司令員徐起零

河南淮陽人，1962 年 7 月生（59 歲），長期服役濟南軍區，曾歷任濟南軍區人民防空辦公室副主任、作戰部副部長及某師師長等職。2012 年升任素有「鐵軍」之稱的濟南軍區第 54 集團軍參謀長，並於同年 7 月晉升少將軍銜。

2016 年 2 月 1 日，中共在北京八一大樓舉行「解放軍戰區成立大會」，中央軍委主席習近平正式宣布撤銷七大軍區，改組成立五大戰區，並向東部、南部、西部、北部、中部戰區授予軍旗並發布訓令，<sup>5</sup> 同年徐起零即出任中部戰區陸軍副司令員。

2017 年 4 月，中央軍委決定以陸軍原 18 個集團軍為基礎調整組建 13 個集團軍，徐起零出任北部戰區陸軍第 79 集團軍第一任軍長，成為集團軍調整組建後首批軍長之一。

<sup>4</sup> 「將軍趕赴一線！率隊前線抗洪的將軍都是誰？」（2020 年 7 月 24 日），2021 年 7 月 28 日瀏覽，《星島環球網》，[http://news.stnn.cc/glb\\_military/2020/0724/770637.shtml](http://news.stnn.cc/glb_military/2020/0724/770637.shtml)。

<sup>5</sup> 「中國人民解放軍戰區成立大會在京舉行」（2016 年 2 月 2 日），2021 年 7 月 21 日瀏覽，《上民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0202/c1024-28102667.html>。

2018 年 12 月履新東部戰區副司令員兼戰區陸軍司令員，期間出席東部戰區陸軍同年 12 月 26、27 日組織首長機關年度軍事訓練首輪考核，並指出「要堅決抓建謀戰練兵備戰，瞄準對手抓研究，著眼強敵抓備戰，緊貼實戰抓練兵，確保平時能夠穩控局勢，戰時能夠決戰決勝」，<sup>6</sup> 反映徐起零藉由機關領導施訓時機，率領幹部帶頭參加軍事訓練考核，並注重「加強練兵備戰，堅持聚焦備戰打仗」，全面提高履行使命任務能力。

2019 年 12 月晉升中將軍銜，並在印「中」對峙緊張局勢升級之際，2020 年 4 月調任西部戰區副司令員兼戰區陸軍司令員。自 2016 年軍改以來，徐起零任職經歷涵蓋中部、北部、東部、西部戰區的跨戰區作戰指揮經驗，瞭解不同戰區戰略方向任務，以提升聯合作戰思維。

2020 年 12 月 18 日，中共在北京八一大樓舉行「中央軍委晉升上將軍銜儀式」，張旭東以西部戰區司令員身分晉升上將軍銜，<sup>7</sup> 接任屆齡退役的趙宗岐（1955 年 4 月生）之遺缺，在短短的半年後，有報導稱張旭東接任西部戰區 2 個月後就請病假至今，且在印「中」雙方在對峙邊境陸續增加兵力與擴大軍事部署之際，徐起零升任西部戰區司令員，並同時晉升上將軍銜，凸顯共軍高層有意借重徐起零曾歷練濟南軍區基層部隊及東部、西部戰區軍種主官指揮職務，具備地面部隊實兵作戰經驗，有效處妥印「中」邊境主權爭議與邊疆少數民族問題，緩解邊境對峙緊張情勢，以及打擊「疆獨」、「藏獨」反抗勢力，惟考量徐起零甫接任正戰區級職務，與其他作戰體系出身之現任上將相較資歷尚淺，研判 2022 年中共 20 大躋身中央軍事委員會機率不高。

<sup>6</sup> 「中國人民解放軍戰區成立大會在北京舉行」（2016 年 2 月 2 日），2021 年 7 月 21 日瀏覽，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0202/c1024-28102667.html>。

<sup>7</sup> 「中央軍委舉行晉升上將軍銜警衛儀式 習近平頒發命令狀並向晉銜的軍官警官表示祝賀」（2020 年 12 月 18 日），2021 年 7 月 26 日瀏覽，[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-12/18/content\\_4875723.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-12/18/content_4875723.htm)。

### 三、陸軍司令員劉振立

河北欒城人，1964 年 8 月生（57 歲），1983 年入伍，入伍三年後，「年僅 22 歲的劉振立就來到對越自衛反擊作戰前線，帶領連隊在敵前沿堅守一年多，共 36 次擊退敵人進攻，以最小的代價換取最後的勝利，戰後榮立一等功」，<sup>8</sup> 成為共軍現役將領中少數具備實戰經驗與戰功在身的將領。

長期服役北京軍區，先後擔任排長、副連長、連長、副營職參謀、營長、副處長、處長、旅參謀長、軍砲兵指揮部主任、第 38 集團軍 112 師師長及第 65 集團軍參謀長等職。2010 年 12 月晉升少將軍銜，並於 2012 年以 48 歲的年紀升任北京軍區第 65 集團軍軍長，成為當時最年輕的集團軍軍長。

2014 年 2 月調任被譽為「萬歲軍」之稱的北京軍區第 38 集團軍軍長，期間曾參加 8 月在內蒙古朱日和訓練基地舉行上合組織「和平使命 -2014」聯合反恐軍事演習，並擔任聯演「中」方集群指揮員、五方實兵聯合指揮所指揮長，期間接受記者採訪中，表示「此次實兵演練在體現信息化條件下反恐作戰新特點、提高五國部隊聯合作戰能力及提高聯演聯訓的實戰化水平等三方面有所突破」，<sup>9</sup> 顯示劉振立具有資訊化、多軍兵種聯合作戰思維，加快推進陸軍部隊建設轉型發展步伐。

2015 年 7 月履新武警部隊參謀長後，又成為當時最年輕的副大軍區將領，期間天津港發生「8·12」重大火災爆炸事故，事發次日劉振立擔任武警部隊前進指揮所總指揮，率隊赴事故現場，並在事發現場瞭解事故情況，安排部署救援任務，顯係劉振立具備重大災害現場指揮部署能力與救災實務經驗。

同年 12 月，成為「軍改」後陸軍領機機關首任領導班子一員，擔任陸

<sup>8</sup> 「武警部隊參謀長易人：名將之後秦天接棒劉振立」（2016 年 1 月 1 日），2021 年 7 月 23 日瀏覽，〈澎湃新聞〉，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1415707](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1415707)。

<sup>9</sup> 「劉振立少將：實兵演練三突破 創設近似實戰環境」（2014 年 8 月 28 日），2021 年 7 月 29 日瀏覽，〈中國廣播網〉，<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2014/0828/c1011-25554481.html>。



軍參謀長，並於 2016 年以 52 歲的年紀晉升中將軍銜，再創最年輕現役中將紀錄，期間出席第十二屆全國人民代表大會五次會議共軍代表團全體會議，並接受《解放軍報》採訪中，談到「習主席強調要在新的起點上推進陸軍轉型建設、努力建設一支強大的現代化新型陸軍，這為陸軍建設發展指明前進方向、提供根本遵循」，以及提到「加速推進陸軍轉型建設按照機動作戰、立體攻防的戰略要求，著力打造四種精銳陸戰力量體系，包括地空一體、反應靈活的機動作戰部隊，立體管控、機動防衛的邊海防部隊，平戰結合、軍地一體的民兵預備役部隊，前瞻探索、引領發展的訓練試驗部隊」，<sup>10</sup> 冀藉官媒訪問時機，除公開支持習近平建軍指導外，並闡述陸軍部隊建設方向與目標，以樹立幹部帶頭執行上級指示正面形象。

2021 年 7 月接任屆齡退役的韓衛國（1956 年 1 月生）、擔任陸軍司令員，刷新公開履歷中最年輕上將記錄。近年來劉振立頻繁調任跨軍種、總部要職，為習近平現階段重點栽培人員，在 2022 年中共 20 大時未滿 60 歲，加以學經歷完整，未來可望進入中央軍委會。

#### 四、戰略支援部隊司令員巨乾生

陝西寶雞人，1962 年 5 月生（59 歲），畢業於著重於研究信息與通信工程、電子科學與技術之西安電子科技大學，曾歷任總參謀部技術偵察部副部長，並於 2015 年晉升少將軍銜。

2015 年 12 月 31 日，中共在北京八一大樓舉行「戰略支援部隊成立大會」，中央軍委主席習近平向戰略支援部隊授予軍旗並致訓詞，該部隊的任務領域包括情報、技術偵察、電子對抗、網路攻防、心理戰 5 大領域。<sup>11</sup> 2018 年巨乾生升任戰略支援部隊網絡系統部司令員，並於 2019 年 7 月晉升中將軍銜。

<sup>10</sup> 「陸海空戰力有多強，三位將領告訴您」（2017 年 3 月 14 日），2021 年 7 月 16 日瀏覽，《中國軍網》，[http://www.81.cn/2017qqlh/2017-03/14/content\\_7526778.htm](http://www.81.cn/2017qqlh/2017-03/14/content_7526778.htm)。

<sup>11</sup> 「陸軍領導機構火箭軍戰略支援部隊成立大會在京舉行」（2016 年 1 月 2 日），2021 年 7 月 30 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0102/c1024-28003584.html>。

2019 年 12 月 12 日，中共在北京八一大樓舉行「中央軍委晉升上將軍銜儀式」，李鳳彪以戰略支援部隊司令員身分晉升上將軍銜，<sup>12</sup> 接任轉任中央軍委後勤保障部部長的高津。不到 2 年的時間，李鳳彪（1959 年 10 月生）在年紀未滿 62 歲之際，2021 年 7 月巨乾生升任戰略支援部隊司令員，成為戰略支援部隊第 3 任司令員，並同時為共軍第 1 位資訊技術專業背景出身之上將，凸顯共軍「網軍」角色的抬升，代表資訊戰、資訊戰未來在共軍的重要性，後續將加強重視網路世界的攻防。

戰略支援部隊就是共軍的資訊作戰領導，過去兩任司令員分別由陸軍系統出身的高津與李鳳彪擔任，有別於外行領導內行的情況，現在由長期服役總參謀部技術偵察部的巨乾生擔任，不僅是技術型將領，更是懂「駭客思維、網路作戰」的人選，除提高共軍資訊人才的士氣外，並將著重於網路情報之蒐集與分析，提供軍種與戰區司令部相關軍事情報，以強化共軍的兵力投射能力，以及在太空與核子領域之攻擊與防禦戰力。<sup>13</sup> 未來巨乾生仍結合資訊技術專長，恐止於高科技軍種部隊司令員，續在聯合作戰中扮演好戰略性、支援性角色，達到 2027 年建軍百年「加快打造高水準戰略威懾和聯合作戰體系」目標。

## 參、此次晉升上將意涵探討

### 一、落實新頒晉升法規

中共中央軍委 2021 年 1 月 1 日起發布施行《現役軍官管理暫行條例》及《現役軍官選拔補充暫行規定》、《現役軍官教育培訓暫行規定》、《現役軍官考核暫行規定》、《現役軍官晉升任用暫行規定》、《現役軍官交流暫行規

<sup>12</sup> 「中央軍委舉行晉升上將軍銜儀式 習近平頒發命令狀並向晉銜的軍官表示祝賀」（2019 年 12 月 12 日），2021 年 7 月 30 日瀏覽，〈《中華人民共和國國防部》〉，[http://www.mod.gov.cn/big5/v/2019-12/12/content\\_4856674.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/v/2019-12/12/content_4856674.htm)。

<sup>13</sup> 「國戰會論壇」注意中共戰略支援部隊的網戰與聯戰思維」（2021 年 7 月 13 日），2021 年 7 月 31 日瀏覽，〈《優傳媒》〉，[https://www.umedia.world/news\\_details.php?n=202107131238499644](https://www.umedia.world/news_details.php?n=202107131238499644)。

定》、《現役軍官退役暫行規定》、《現役軍官待遇級別管理暫行規定》、《專業技術軍官管理暫行規定》、《關於推進軍官崗位管理的意見》、《關於推進軍官職業發展路徑管理的意見》、《關於規範軍官制度改革中等級轉換辦法和過渡政策的通知》，<sup>14</sup> 計 1 項條例、8 項規定、2 項意見及 1 項通知，著重於中共軍官職業化制度的建立。

此次晉升上將軍銜儀式於《現役軍官管理暫行條例》及相關配套法規施行後首次舉辦，4 名晉任將官均符合新頒《現役軍官管理暫行條例》中「1 個軍銜對應 1 個職級」要求，不再遵循原先晉升上將軍銜必須滿足「4+2」條件（晉升中將滿 4 年、履行正戰區級職務滿 2 年），以確保軍銜晉升政策調整與 2015 年 11 月中央軍委改革工作會議提出「推進軍銜主導的等級制度、軍官職業化制度的改革」方向理念一致。

此次晉升人員中王秀斌、徐起零 2 名將領於 2019 年底晉升中將軍銜，停年不到 2 年即調占正戰區級職務、晉升上將軍銜，雖然符合現行法規，卻不合法規所規定的停年年限，反映 2 人深得習近平信任與重視，並予以拔擢重用，未來勢必有所安排，後續發展值予關注。

## 二、加深作戰整備力度

往年共軍晉升上將軍銜儀式多在中共「八一」建軍節前夕及年底進行，此次在「七一」建黨百年慶祝大會活動、習近平出席並發表重要講話後，安排熟稔臺海情勢與兩棲登陸作戰戰法的王秀斌出任南部戰區司令員、具備跨戰區與印「中」對峙邊境指揮領兵經驗的徐起零出任西部戰區司令員、兼具對越作戰經驗與戰功在身的劉振立出任陸軍司令員及整合網路刺探與攻擊之網路部隊出身的巨乾生出任戰略支援部隊司令員 4 名將官晉升上將軍銜。

中共刻意提前晉任儀式舉動，一方面，南部戰區未持續晉升海軍體系出

<sup>14</sup>「中央軍委印發《現役軍官管理暫行條例》及相關配套法規」（2021 年 1 月 2 日），2021 年 8 月 7 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0102/c1024-31986694.html>。

身的將領，改由長期任職臺海當面作戰部隊的王秀斌，企圖解決兩棲登陸作戰問題與缺失，結合中央軍委 2020 年 11 月發布《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》，戰略支援部隊藉由情報資訊支援戰鬥部隊，得以整合不同單位與系統，現今由擅長資訊作戰的巨乾生領導，完善聯合作戰的指揮鏈，使得共軍能夠擁有戰略資訊優勢，足以對抗美國軍事圍堵，應對臺美合作、南海爭議及印「中」邊境危機；另方面，習近平在「慶祝中國共產黨成立 100 周年大會」中，強調「堅持黨指揮槍、建設自己的人民軍隊，是黨在血與火的鬥爭中得出的顛撲不破的真理」，以及「任何人都不要低估中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志、強大能力」，<sup>15</sup> 對內鞏固其於「20 大」前人事布局的權力，藉此消除內部的異音，對外警告外國勢力不允許干預香港、澳門及臺灣內部問題，維護國家主權、安全及發展利益。

## 肆、結語

觀察此次晉升上將軍銜人員中，陸軍司令員劉振立、南部戰區司令員王秀斌 2 名將官遺缺補實，西部戰區司令員徐起零、戰略支援部隊司令員巨乾生 2 名將官職務調整，接任人員出生年均為「60 後」，其中出生於 1964 年 3 月的南部戰區司令員王秀斌、8 月的陸軍司令員劉振立，均打破共軍現役最年輕上將記錄。

2021 年 7 月 23 日，習近平在西藏拉薩接見西藏軍區部隊官兵代表，<sup>16</sup> 與西部戰區、西藏軍區領導幹部合照時，發現戰略支援部隊前任司令員李鳳彪與習近平、中央軍委副主席張又俠、西部戰區司令員徐起零等高階幹部坐在第一排，反映李鳳彪並未違紀查辦；另參證 2022 年中共 20 大時中央軍委

<sup>15</sup> 「習近平說，任何人都不要低估中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志、強大能力！」（2021 年 7 月 1 日），2021 年 8 月 7 日瀏覽，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/2021-07/01/c\\_1127614435.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-07/01/c_1127614435.htm)。

<sup>16</sup> 「全面貫徹新時代黨的治藏方略 譜寫雪域高原長治久安和高品質發展新篇章」（2021 年 7 月 24 日），2021 年 8 月 7 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0724/c1024-32168278.html>。

副主席許其亮與張又俠、國防部長魏鳳和、軍委聯合參謀部參謀長李作成 4 名軍委成員均將屆退，屆時可續任僅有政工體系出身的中央軍委政治工作部主任苗華、紀委書記張升民，為利屆時中央軍委副主席配置，增補作戰體系出身的軍委成員，其人選不排除刷新公開履歷中最年輕上將記錄的劉振立，或者深獲習近平的高度信任、可能安排其它重要職位的李鳳彪。

上述高階將領人事晉升與職務調整情況，凸顯習近平企圖掌握軍權、強化軍事管控，除藉以震懾政敵、穩固政權外，並為中共後續 20 大中央軍事委員會換屆人事布局「保駕護航」預作準備。



附表 共軍新任上將基本人資一覽表

類別	姓名	籍貫	出生年	學經歷
戰區	南部戰區司令員 王秀斌	江蘇如東	1964 年 3 月 (57歲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>畢業於國防大學，並取得碩士學位。</li> <li>歷任南京軍區第 1 集團軍團參謀長、團長、師參謀長及機步第 1 師師長等職。</li> <li>2013 年調升南京軍區第 31 集團軍副軍長。</li> <li>2014 年 7 月晉升少將軍銜。</li> <li>2015 年調任南京軍區第 1 集團軍副軍長。</li> <li>2016 年 7 月升任東部戰區陸軍第 1 集團軍軍長。</li> <li>2017 年 7 月調任北部戰區陸軍第 80 集團軍軍長。</li> <li>2017 年 10 月當選中共第十九屆中央委員會候補委員。</li> <li>2019 年 7 月調升東部戰區副司令員兼戰區參謀長。</li> <li>2019 年 12 月晉升中將軍銜。</li> <li>2021 年 7 月升任南部戰區司令員。</li> <li>2021 年 7 月晉升上將軍銜。</li> </ul>
	西部戰區司令員 徐起零	河南淮陽	1962 年 7 月 (59歲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>歷任濟南軍區人民防空辦公室副主任、作戰部副部長及某師師長等職。</li> <li>2012 年升任濟南軍區第 54 集團軍參謀長。</li> <li>2012 年 7 月晉升少將軍銜。</li> <li>2016 年調任中部戰區陸軍副司令員。</li> <li>2017 年 4 月調任北部戰區陸軍第 79 集團軍軍長。</li> <li>2018 年 2 月 24 日當選第十三屆全國人民代表大會代表。</li> <li>2018 年 12 月調升東部戰區副司令員兼戰區陸軍司令員。</li> <li>2019 年 12 月晉升中將軍銜。</li> <li>2020 年 4 月調任西部戰區副司令員兼戰區陸軍司令員。</li> <li>2021 年 7 月升任西部戰區司令員。</li> <li>2021 年 7 月晉升上將軍銜。</li> </ul>
軍種	陸軍司令員 劉振立	河北欒城	1964 年 8 月 (57歲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>畢業於國防大學中青年領導幹部培訓班，並取得碩士學位。</li> <li>歷任排長、副連長、連長、副營職參謀、營長、副處長、處長、旅參謀長、軍砲兵指揮部主任及北京軍區第 38 集團軍 112 師師長等職。</li> <li>2009 年 12 月調升北京軍區第 65 集團軍參謀長。</li> <li>2010 年 12 月晉升少將軍銜。</li> <li>2012 年 2 月升任北京軍區第 65 集團軍軍長。</li> </ul>

類別	姓名	籍貫	出生年	學經歷
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2013 年 2 月 27 日當選第十二屆全國人民代表大會代表。</li> <li>• 2014 年 2 月調任北京軍區第 38 集團軍軍長。</li> <li>• 2015 年 7 月升任武警部隊參謀長。</li> <li>• 2015 年 12 月調任陸軍參謀長。</li> <li>• 2016 年 7 月晉升中將軍銜。</li> <li>• 2017 年 10 月當選中共第十九屆中央委員會委員。</li> <li>• 2021 年 7 月升任陸軍司令員。</li> <li>• 2021 年 7 月晉升上將軍銜。</li> </ul>
	戰略支援部隊司令員 巨乾生	陝西寶雞	1962 年 5 月 (59 歲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 畢業於西安電子科技大學，並取得大學學位。</li> <li>• 歷任總參謀部技術偵察部副部長。</li> <li>• 2015 年晉升少將軍銜。</li> <li>• 2018 年升任戰略支援部隊網絡系統部司令員。</li> <li>• 2019 年 7 月晉升中將軍銜。</li> <li>• 2021 年 7 月升任戰略支援部隊司令員。</li> <li>• 2021 年 7 月晉升上將軍銜。</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

# 中國大陸「躺平主義」的興起 與影響分析

## An Analysis of the Emergence and Influence of “Tangpingism” in Mainland China

陳明輝 (Chen, Ming-Hui)

本刊特約研究員

張昀徽 (Chang, Yun-Hui) \*

本刊特約研究員

### 壹、前言

中國大陸（下稱：大陸）近期於網路興起「躺平主義」的流行用語。「躺平」，係指年輕人面對社會期待工作奮鬥，卻產生對生活、工作高度的疲倦感，與其努力不如選擇「躺平」的生活態度，而由此衍生出來的意識形態即為「躺平主義」，<sup>1</sup> 甚至被翻譯為「tangpingism」。

「躺平主義」主張「不買房、不買車、不結婚、不生娃、不消費、不追求升職」口號，強調「維持最低生存標準，拒絕成為他人賺錢的機器和被剝削的奴隸」，意味著放棄婚姻、不找工作、降低物質需求等，凡事都採取消極態度，因與大陸官方所強調的「狼性」拼搏精神背道而馳，造成大陸官方對於在網路宣傳流行用語「躺平主義」採取管制的態度，並利用官媒對於在

\* 陳明輝為淡江大學中國大陸研究所碩士、張昀徽為國立臺灣大學國家發展研究所碩士。

<sup>1</sup> 「躺平」，2021年7月16日瀏覽，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%BA%BA%E5%B9%B3>。

網路上鼓吹「躺平主義」者進行聲討。<sup>2</sup>

然而，「躺平主義」一詞興起竟發生於中共慶祝建黨百年之際，象徵中共內部維穩出現狀況，大陸青年對於官方強調「狼性」的態度採取不同的做法，藉由宣傳「躺平主義」而採取消極對抗、不合作的態度，是否意味著中共統治下的社會出現不平之鳴？以下藉由探討「躺平主義」興起的原因，分析大陸青年對於「躺平主義」的態度，以及大陸官方透過何種方式及途徑遏止「躺平主義」，最後以「躺平主義」對於大陸社會維穩之影響進行分析。

## 貳、為何興起「躺平主義」？原因及大陸官方態度

### 一、「躺平主義」的興起與大陸社會高度競爭，資源分配不均關係密切

「躺平」一詞於 2011 年首次出現在「百度貼吧」的「反婚吧」專欄中。<sup>3</sup> 之後於 2016 年，飯圈（及粉絲圈子）開始流行「躺平任嘲」，意思是無力負擔追星的相關費用或時間，只能任由其他粉絲嘲笑。<sup>4</sup>

今（2021）年 4 月間，大陸「網易」論壇出現討論一起貨車司機因被罰款扣車而自殺事件，<sup>5</sup> 引起大陸網路用戶激烈爭辯，對於官方強調「脫貧成功」、「小康社會」等宣傳之不滿，亦顯示出大陸勞工待遇在社會發展下並無相應顯著提升。4 月 17 日，大陸網路論壇「百度貼吧」一個題為「躺平即是正義」之貼文內容引發關注，該文指出「既然這片土地從沒真實存在高舉

<sup>2</sup> 「環球時報：聲稱要『躺平』的年輕人 總是在黎明被自己設的鬧鐘喚醒」（2021 年 5 月 28 日），2021 年 7 月 16 日瀏覽，《新華網》，<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2021-05-28/doc-ikmxzfmm5209856.shtml>。該文指出：「中國正處在民族復興漫長路上最為承重的一個階段。而年輕人是這個國家的希望，無論是他們的個人境遇還是這個國家的境遇都不會允許他們集體『躺平』。」

<sup>3</sup> “Tired of Running in Place, Young Chinese ‘Lie Down’” (May 27, 2021), visited date: July 15, 2021, 《Sixth Tone》, <http://www.sixthtone.com/news/1007589/tired-of-running-in-place%2C-young-chinese-lie-down>.

<sup>4</sup> 「躺平：城市新貧困階級的非暴力不合作運動」（2021 年 6 月 11 日），2021 年 7 月 15 日瀏覽，《端傳媒》，<https://theinitium.com/article/20210603-opinion-china-tangping/>。

<sup>5</sup> 「貨車司機自殺的背後是科技神話的破滅」（2021 年 4 月 12 日），2021 年 7 月 16 日瀏覽，《網易》，<https://www.163.com/dy/article/G7CS3FK805148KTR.html>。

人主體性的思潮，那我可以自己製造給自己，「躺平」就是我的智者運動，只有躺平，人才是萬物的尺度。」<sup>6</sup> 隨後，大陸慣用之「抖音」、「微博」、「知乎」等社群平臺，隨即出現大量相關貼文，微博並成立「躺平青年居家圖鑑」話題，迄6月底止逾兩億人次閱讀，並有高達2.5萬篇討論；另影音平臺「抖音」1篇「一男子橋下躺平事實究竟為何？」之短篇影片，計有逾18萬人次按讚。博主、Youtuber、網路論壇「豆瓣」等，也出現許多「躺平小組」（群組）及相關網路評論或影片，均大量討論「躺平」相關現象，<sup>7</sup> 凸顯「躺平」運動在大陸民間獲得高度迴響。

大陸知名微博主「重慶新聞哥」表示，「躺平」運動就是韭菜（大陸用語意指平民百姓）的非暴力不合作運動。媒體人「吳特」表示，「躺平」運動很難對社會興起結構性改變，惟因年輕人藉此宣洩無奈與不滿，會引發官方注意。香港政治評論家梁文道認為，此現象與韓國暢銷書《倦怠社會》情形類似，身處其中的年輕人普遍喪失了鬥志，不願背負風險，喪失物欲和成功欲，亦不願結婚、生子或交往對象。大陸金融學者賀江兵表示「躺平」是「無奈的積極主義」，應不會對經濟造成不良影響，選擇「躺平」的人通常不是反叛型人物，對維穩無害。<sup>8</sup> 該文之內容與大陸官方現行強調的狼性、努力工作之論調背道而馳，「躺平」熱詞旋即遭到官媒批判，大陸網路平臺「豆瓣」上的幾個「躺平小組」則在建立不久後被站方強制解散，含有「躺平」字眼的訊息也無法發出。<sup>9</sup>

為何「躺平」流行用語會在大陸網路上迅速興起，大陸一再強調脫貧攻堅勝利、經濟發展良好的大內宣，何以無法抵擋「躺平主義」的興起？此與

<sup>6</sup> 「『躺平主義』的興起源於百度貼吧里的一則名為《躺平即是正義》的帖文」（2021年5月26日），2021年7月15日瀏覽，《禁聞網》，<https://www.bannedbook.org/bnews/zh-tw/comments/20210526/1553914.html>。

<sup>7</sup> 「躺平就不會跌倒！中國年輕人為何不再狼性、只想耍廢？」（2021年7月6日），2021年7月16日瀏覽，《遠見》，<https://www.gvm.com.tw/article/80732>。

<sup>8</sup> 「躺平就不會跌倒！中國年輕人為何不再狼性、只想耍廢？」。

<sup>9</sup> 「躺平主義危險嗎？」（2021年6月1日），2021年7月16日瀏覽，《rfi》，<https://www.rfi.fr/cn/中國/20210601-躺平主義危險嗎>。



「內捲化」相關。「內捲」(Involution)原是用來指人類社會在進入某一個相對穩定的發展階段後，接下來的發展狀況可能會停滯不前，或是無法轉化為另一種高級模式，以至於在同樣的投入下，邊際效益遞減。而在網路上關於「內捲」的討論中，含義漸漸轉化為對於過度競爭的形容，例如在資源既定的情況下，有更多的人參與競爭，因此提高獲取資源的門檻，所有競爭者都需要付出更多的努力。但這種努力往往不是在適應個人發展的需要，而是要求人們進行相對簡單的、同質化的競爭，是在相對封閉的競爭空間中發生內耗，互相擠壓對方獲取資源和機會的可能性。<sup>10</sup>

因此，從大陸的「躺平」流行用語逐漸形成「躺平主義」，其背後涵義則是對於社會分配的不滿，以及努力的人無法出頭獲得相對應的報酬，最多的利益集中在少數的利益集團手中，顯示對於中共治理下社會現狀的不滿。

## 二、大陸官方驚覺「躺平主義」影響力不容小覷

大陸官方最初表示尊重，認為這是個人選擇不需過度干涉。然而，「躺平主義」在網路延燒超過一個月後，且越來越多人響應，官方首先針對網路上針對「躺平」關鍵字進行審查，刪除各大社群網站出現相關之討論或貼文，在購物網站上出現之「躺平」相關商品亦遭下架。於是「百度」緊急刪除貼文，躺平討論小組也隨之消失，官媒《環球時報》特別撰文「認命可以，躺平不行」，<sup>11</sup>譴責「躺平主義」是有害社會的毒雞湯。「環時銳評」評論表示，聲稱要「躺平」的年輕人，終會在黎明被自己設的鬧鐘叫醒。另外《南方日報》也抨擊「躺平」是可恥消極的態度，不是社會正義，也不是對國家未來負責任的態度。<sup>12</sup>《光明日報》亦對於躺平主義撰文討論，雖然較

<sup>10</sup> 「『內捲』、『躺平』與『996』：中國年輕人無處安置的焦慮與競爭」(2021年6月17日)，2021年7月16日下載，《換日線》，<https://crossing.cw.com.tw/article/14934>。

<sup>11</sup> 「環球時報：聲稱要『躺平』的年輕人總是在黎明被自己設的鬧鐘喚醒」。

<sup>12</sup> 「『躺平』可恥，哪來的正義感？」(2021年5月20日)，2021年7月15日瀏覽，《南方日報》，[http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2021-05/20/content\\_7944231.htm](http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2021-05/20/content_7944231.htm)。

客觀地評論「躺平主義」盛行的原因，仍強調此舉將不利於經濟發展。<sup>13</sup>

從上述大陸官方對於「躺平主義」從尊重到遏止，可知此與大陸當前強調的主旋律相反，中共中央總書記習近平在 2017 年新年賀詞中提及「撳起袖子加油幹」的內容，成為大陸進行大內宣的重要金句，而大內宣則將「撳起袖子加油幹」訴諸於民族主義，強調該句係與中華民族偉大復興相結合。<sup>14</sup> 習近平將中華民族偉大復興做為「中國夢」重要元素之一，又結合民族主義對內進行宣傳，自然無法容許「躺平」流行用語強調的不合作、消極態度。因此透過官媒如《環球時報》、《新華社》等大力圍剿「躺平」網路流行用語，以遏止「躺平主義」的興起，避免與官方當前意識形態相衝突而不利於國家發展，以至於形成內憂。尤以網路上不乏「躺平是覺醒，更是不合作，覺醒，不合作，中國就有希望」、「躺平一族的出現，預示中國即將改朝換代」等言論，更是觸動中共的敏感神經，因此強力的打壓相關言論的渲染。

## 參、「躺平主義」對中共治理的影響

### 一、貧富差距、資源分配不均，導致青年相對剝奪感強烈

大陸在改革開放後經濟從高速發展到近年趨緩，種種社會問題隨之而來，其中青年成為首當其衝的一群。事實上，在近期興起「躺平」運動之前，大陸民間於 2017 年間興起「佛系」之話題，亦即「不積極、隨緣或隨遇而安」之人生態度，與現階段「躺平」主義概念近似。大陸企業的工作制

<sup>13</sup> 「引導『躺平族』珍惜韶華奮發有為」（2021 年 5 月 20 日），2021 年 7 月 15 日瀏覽，《光明日報》，[https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2021-05/20/nw.D110000gmrb\\_20210520\\_2-11.htm](https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2021-05/20/nw.D110000gmrb_20210520_2-11.htm)。

<sup>14</sup> 「一句話振奮中國 習近平治國理政關鍵詞：撳起袖子加油幹」（2017 年 07 月 12 日），2021 年 7 月 15 日瀏覽，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0712/c64094-29398492.html>。該文中提及「……在百度搜索『撳起袖子加油幹』，能檢索出近 500 萬個網頁收錄了這個特色鮮明的說法。數字反映熱度，說明事實。的確，在過去半年多的時間裡，這成為提振各行各業精氣神的一句話。……」，從此可知中共態度是不允許消極態度產生。

度多為「996」，意思是由朝九晚九，一星期內工作六天，然而大陸青年在如此高工時的勞力付出卻未獲得相對應的報酬，這也是「躺平主義」盛行於大陸青年的原因，因為對社會失望、對分配不均不滿，認為為大企業付出到頭來只是被「割韭菜」，成為國家利益及大財團下的犧牲者，因此採取不合作、消極抵抗態度的「躺平主義」表達不滿，正如同「不能跪著，不能站著，只好躺著」。<sup>15</sup>

根據調查，去（2020）年大陸「海歸」求職人數已達 80 萬人，今年希望返回大陸就業的人數較去年增加 48%，相當於 118.4 萬人；去年報考研究所人數為 341 萬人，但招生需求僅不足一百萬人，有超過兩百四十一萬人會「考研失利」。<sup>16</sup> 今年大陸大學畢業生規模超過九百萬人，加上「海歸」以及「考研失利」者，大陸官方至少需創造 1,300 萬個工作職缺才能應付，如此龐大的就業缺口，大陸教育部亦承認「做好高校畢業生就業工作任務依然艱鉅」。<sup>17</sup> 而疫情的影響，更使得就業市場惡化，根據大陸《中國就業市場景氣報告》、《2020 年大學就業力報告》、《中國大學生最佳雇主調研綜合報告》等資料顯示，大陸的就業前景自 2017 年迄今年第一季，都處於下滑的趨勢。各行業招聘需求減少，加上青年預期薪資與實際落差、城市居高不下的房價（例如在北京就業、購屋需要不吃不喝 19 年），<sup>18</sup> 勢必將加速「躺平」思想的影響力。

綜上所述，「躺平」透露之消極不合作態度，並非近期突然出現，自

<sup>15</sup> 「『不想跪、不能站』中國青年對社會失望 躺平主義盛行」（2021 年 6 月 1 日），2021 年 7 月 11 日瀏覽，〈NOWnews〉，<https://www.nownews.com/news/5284080>。

<sup>16</sup> 「《2021 留學生歸國求職意向調查》：這 3 個行業內捲嚴重」（2021 年 3 月 4 日），2021 年 7 月 27 日下載，〈美國華裔教授專家網〉，<http://scholarsupdate.hi2net.com/news.asp?NewsID=29815>；「2021 年全國研究生招生調查報告發布！」（2020 年 12 月 28 日），2021 年 7 月 27 日下載，〈搜狐網〉，[http://www.sohu.com/a/440994786\\_100138714](http://www.sohu.com/a/440994786_100138714)。

<sup>17</sup> 「教育部：2021 屆高校畢業生總規模達 909 萬，高校畢業生就業工作任務依然艱鉅」（2021 年 5 月 13 日），2021 年 7 月 27 日下載，〈搜狐網〉，[http://www.sohu.com/a/466172464\\_115563](http://www.sohu.com/a/466172464_115563)。

<sup>18</sup> 「2020 年第四季度《中國就業市場景氣報告》」（2021 年 1 月 27 日），2021 年 7 月 27 日下載，〈中國就業研究所〉，<http://www.cier.org.cn/ShowPaper.asp?ID=299>；「2020 年大學生就業力報告」（2020 年 4 月 24 日），2021 年 7 月 27 日下載，〈中國就業研究所〉，<http://www.cier.org.cn/ShowPaper.asp?ID=293>。

「佛系」、「內捲」、「996」演變迄今之「躺平」，均是大陸青年族群對現階段社會結構與貧富問題所匯集之不滿聲浪，逐漸演變為組織化之非暴力不合作運動。中國青少年研究中心副主任、國家中長期青年發展規劃專家委員會委員張良馴，曾於2020年9月發表「青年問題的界定」文章，內容提出現階段大陸青年出現矛盾性、困難性、越軌性、失衡性等問題，<sup>19</sup> 恰可印證近期大陸青年對「躺平」運動之迴響與認同，均係源於對社會國家制度結構之不滿與無奈。

## 二、「躺平主義」興起對於中共高調慶祝建黨百年，更顯諷刺

「躺平主義」代表消極反抗和不合作意識，與大陸官方倡導的「撻起袖子加油幹」背道而馳，某種程度上挑戰官方的價值觀。更令中共不安的是，「躺平主義」本來只是網路個別的發聲，卻引發社會的強烈共鳴，顯示由於社會競爭激化、階層流動僵化，年輕一代極度厭倦周而復始、無止無盡卻難有所成的「內捲化」。尤其原本代表消極的「躺平」，隨著討論的擴大回響，反倒激發出積極的反抗意識，有謂「躺平，是橫向的站立」、「躺平，是挺直的脊梁」。為此大陸官方已把「躺平」列為禁詞，相關貼文都遭刪除，但問題並不會就此消失，<sup>20</sup> 卻可能因為官方禁止，成為青年更加響應的「流行語」。

《彭博》專欄作家 Matthew Brooker 分析，大陸官方斥責「躺平」是毒雞湯原因，不外乎違背共產黨「奮鬥的美德」，與習近平宣揚為民族復興事業、提升大陸在世界影響力的「中國夢」背道而馳，更是直接否定數十年來大陸經濟和社會的發展方式。其次，Matthew Brooker 指出，自1989年中共在天安門鎮壓以來，中共就將其合法性與經濟發展綁在一起，其隱含的交易就是，不要要求政治改革或挑戰政府對權力的控制，「黨將提供不斷提高的

<sup>19</sup> 「青年問題的界定」（2020年9月11日），2021年7月13日瀏覽，《中國青年研究》，[https://www.sohu.com/a/417724027\\_690232](https://www.sohu.com/a/417724027_690232)。

<sup>20</sup> 「社論 - 中共百年的挑戰」（2021年7月1日），2021年7月12日瀏覽，《人間福報》，<https://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=629013>。



收入和生活水平」。因此，經濟活力的喪失將對中共政權構成威脅，這就是大陸要專注於保持高度經濟成長的原因。<sup>21</sup>

## 肆、結語

大陸青年近來刮起「躺平主義」旋風，在網路上引發巨大迴響，也引起部分陸媒抨擊，批評「躺平」可恥，但背後所代表深層的社會問題不容忽視。「躺平族」對於經濟發展有很多不利影響，消費者是拉動經濟發展最主要的因素，但年輕人沒錢就不消費，這樣勢必對經濟有負面影響。雖然「躺平主義」猶如自我凌遲，卻也彷彿是種成本極低、威力極強的寧靜示威，是種暗潮洶湧的不合作運動，是對中共黨國體制惡化、貧富差距的無聲控訴，也是對習近平宣稱全面脫貧的極大反諷。即使中共視「躺平」如蛇蠍，照舊以樣板教條加強打壓，然而已經如此消極的反抗模式若被逼牆角，恐易被激化成「拒絕被割韭菜」的串連行動。<sup>22</sup>

臺灣青年面對低薪、高失業率、高房價等問題，<sup>23</sup> 近年衍生出「小確幸」之流行詞語，其概念源自日語，意指微小而確實之幸福，臺灣青年多數因自認無法獲得或達成人生成家立業等重大成就，因此認同透過吃大餐、購物等方式獲得「小確幸」，其意涵亦為對生活無奈且相對消極之人生觀。近期大陸青年興起之「躺平」運動，逐步透過網路等平臺傳播至臺灣，並獲得

<sup>21</sup> Matthew Brooker, "China Isn't Going to Take This Lying Down" (June 19, 2021), visited date: July 12, 2021, *Bloomberg Opinion*, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-06-19/china-s-leaders-won-t-take-a-growing-movement-of-young-slackers-lying-down?srnd=premium-asia>.

<sup>22</sup> 「不准耍廢！『躺平主義』風靡中國，為何遭中共迅速圍剿？」（2021 年 6 月 28 日），2021 年 7 月 16 日下載，〈聯合電子報〉，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/5563135>。該文分析「躺平主義」已被中共視為挑戰意識形態、危及中共政權，慘遭全面封禁。

<sup>23</sup> 根據人力銀行於 2015 年間調查，臺灣青年有薪水低、求職難、學歷貶、學非所用、買不了房等「五悶」問題，相關情形迄今仍存在。依據行政院主計總處今年 6 月的資料，15 歲至 29 歲青年失業率達 8.3%，是全體國人失業率之 2 倍。另勞動部今年 3 月間公布之調查，15 歲至 29 歲青年平均月薪資新臺幣（下同）3 萬 2,287 元，相較雙北地區動輒 1 至 2 千萬元之高房價，青年薪資結構顯無法負擔房價，甚僅能維持基本生活開銷。



部分媒體、輿論關注，不排除有逐步在臺發酵之情形。相較大陸青年對現況之不滿，大陸官方施行高壓箝制之手段，遏止「躺平」運動組織化及擴散。對照我國民主體制，青年透過公共參與、輿論平臺等發聲管道多元，若「躺平」運動獲得國內青年認同，甚或轉化為其他非暴力不合作運動，可能在短時間內形成組織、團體，透過各種體制興起更為積極之社會運動，相關效應不容忽視。

## 「拜登執政下的東亞局勢」學術研討會 公告

- 壹、原訂於今（110）年 9 月 24 日（星期五）假國家圖書館三樓國際會議廳舉辦「拜登執政下的東亞局勢」學術研討會，因密閉空間舉辦大型活動可能衍生 COVID-19（新冠肺炎）群聚感染疑慮，經主辦單位共同商討決議，停辦研討會活動，改以出版論文集方式辦理。
- 貳、論文集除研討會發表人論文外，同時邀請原訂議程各論文與談人、各場次主持人及專題演講講座提供稿件彙輯成冊。
- 參、論文集預計於今年 11 月間出版發行，並於國家書店松江門市（臺北市松江路 209 號）、五南文化廣場臺中總店（臺中市中山路 6 號）展售。

國立臺灣海洋大學海洋法政學院

國 家 圖 書 館

中 共 研 究 雜 誌 社

展 望 與 探 索 雜 誌 社

敬啟