

# 目錄

## 時評

- 中國大陸北斗衛星定位系統近況.....鍾 堅 .....1
- 華人、中國、新加坡：馬來西亞大選結果觀察.....劉曉鵬 .....8
- 大陸總理李克強訪日之意涵及其影響.....林賢參 .....15
- 美「中」貿易衝突背後的國際政治經濟意涵.....劉致賢 .....22
- 「冰上絲綢之路」的「中國夢」.....閻亢宗 .....30

## 學術論著

- 論「中央專屬權」委辦化在「兩岸交流」應用之可能性——  
兼論兩岸地方政府權限之比較.....鄧學良 .....38
- 網路管控下中國大陸網路社群的發展與社會動員.....黃文鳳 .....64

## 專 題

- 兩岸南向戰略的內涵、競爭和挑戰.....楊惟任 .....94
- 中國大陸管制下的網路視訊媒體策略.....賴祥蔚 .....114

## 論 壇

- 中國大陸海軍的發展前景——記一場《觀察者》網的爭論.....包淳亮 .....130
- 析論敘利亞內戰之「國際化」.....陳能鏡、陳怡安 .....148

# Contents

## News Commentary

- The Recent Development of China's BeiDou Navigation  
Satellite System..... *Chung, Chien*..... 1
- Ethnic Chinese, China, and Singapore: Analyzing the Results  
of Malaysia's General Election..... *Liu, Hsiao-Pong* ..... 8
- The Implications and Impacts of PRC Premier Li Keqiang's  
visit to Japan..... *Lin, Hsien-Sen* ..... 15
- The U.S.-China Trade Conflict in the Global Economy ..... *Liou, Chih-Shian* ..... 22
- The Chinese Dream of Polar Silk Road ..... *Yen, Hang-Tsung*..... 30

## Academic Publications

- The Possibility of Adopting the Delegation Approach of Central  
Government Exclusive Authority in Cross-strait exchanges -  
A Comparison of Local Government Authorities between Two  
Sides of Taiwan Strait ..... *Deng, Shuai-Liang* .... 38
- The Development and Social Mobilization of China's Internet  
Community Under Its Censorship..... *Huang, Wen-Feng* ..... 64

## Monograph

- The Connotation, Competition and Challenge of the Southbound  
Strategies between Two Sides of Taiwan Strait..... *William YANG*..... 94
- China's Strategy of Internet Video Media Under Its Censorship .... *Weber H. W. Lai*..... 114

## Forum

- Prospects for PLA Navy Development - An Observation of  
Disputes on "Guancha.cn" ..... *Pao, Chwen-Liang* ... 130
- An Analysis of the "Internationalization" of the Syrian  
Civil War ..... *Chen, Neng-Ching & Chen, Yi-An* .. 148

# 中國大陸北斗衛星定位系統近況

## The Recent Development of China's BeiDou Navigation Satellite System

鍾 堅 (Chung, Chien)

國立清華大學榮譽退休教授

### 壹、前言

今（2018）年3月30日，中國大陸（以下簡稱大陸）成功發射一箭雙星，將第三代北斗衛星定位系統使用的M9與M10導航衛星，推入同一太空軌道部署在不同的位置，這使大陸北斗定位系統運作中的在軌導航衛星共有29枚。定位與導航是當代軍事行動勝敗關鍵之所在，繼先進國家陸續部署排它性強烈的衛星導航系統後，考量國家安全與自主國防，大陸也不遑多讓，為超美趕俄推出三步走的北斗衛星定位系統。唯北斗系統面臨諸多挑戰如涵蓋範圍尚未普及全球、衛訊頻道與它國系統重疊相互干擾、導航衛星汰換太過頻繁、商用服務侷限過大、衛星於戰時定會遭受威脅等。當然，在太空部署自製衛星導航系統有總比沒有好，唯愈多未必就愈好。慣用在軌導航衛星定位的現代化武裝部隊，一旦衛訊訊源消失，會立即造成軍事行動不順暢，甚至戰局翻轉，遭劣勢裝備的對手擊潰。

### 貳、傳統定位與導航

自古以來行船走馬特別是軍事行動深怕迷途，遂有定位的需求，也就

衍生出地文定位。遠古時代的陸域行旅，依山海河湖、村落城寨等地形地貌，當作地標指引前行。航海舟旅則大都沿著海岸航行，以所見的陸上地標如山形河口，手繪成對景圖，再輔之以文字說明，就成為早期運用地文定位的航路水道誌，如元朝揚帆南海的《更路簿》。為了方便夜航的地文定位與導航，其後推出要地的燈塔，供討海人標定船位。等到上一世紀飛行器問世後，由於飛的不遠、飛的也不高，照樣沿用地文定位與導航，以駕駛員在飛行途中目視山峰相對高度、湖泊形狀等三維地貌，進行滾動式定位與導航。

唯艦船或飛機進入一望無際的大洋，沒有陸域山川地形用來實施地文定位與導航，就有賴前輩經驗累積的天文定位，測出浩瀚大海中艦船的船位或飛機的位置。在拂曉與終昏的微光中，觀測天體與星座內至少三顆以上閃亮星座，加以計算後可在航圖上劃出至少三條位置線。通常在航圖上三條位置線交會於一點，就是最佳定位，交會點就是海上艦船的船位或飛機對地的位置，天文定位在浩瀚的海域誤差可達一哩以內。有了定位的位置，再參照目標的方位與羅盤指向，就可引導、修正艦船或飛機的航向。

二戰戰後，無線電波運用成熟，有識者鑑於在海象、氣象惡劣天候下航行或飛行，無法實施天文定位與地文定位，又發展出電波定位的羅遠導航儀，接收設於特定陸域的雙塔發射之電波，根據雙塔的間距與來波之相位差，可反推自己的位置；唯誤差較大，未必會比手工繪製天文定位的三線交會點更準確。當然，人造衛星科技日新月異，晚近運用導航衛星定位，誤差更可低到僅有數公尺。

## 參、衛星定位與導航

人類首次將太空載具由火箭運送推入太空，係由前蘇聯搶得頭香：1957年蘇聯將自製人造衛星送上太空軌道。衛星可進行偵照、遙測、通訊、觀察、科研等任務，當然也可以作為地球上用戶的定位與導航。它的原理不難，用戶甲與在軌導航衛星乙的距離，透過衛訊訊號測知為A，則用戶甲的位置，必落在以導航衛星乙的位置為球心、間距A為半徑的球面上。若用戶甲與另一在軌導航衛星丙的距離為B，也可畫出以導航衛星丙

的位置為球心、間距  $B$  為半徑的球面；兩球面交集的切面，就是用戶甲位置座落之所在。若有第 3 枚在軌導航衛星丁加入定位，三球面交集的切點就是用戶甲在地球上正確的位置。運用多枚在軌導航衛星連續定位，可測得用戶的經度、緯度、高度與速度；再比對用戶目標之方位與距離，用戶就可手動操作導航甚至啟用自動導航。

衛星定位的電波訊號係以光速傳播，測得導航衛星與用戶的間距，若在軌導航衛星的計時鐘有自差，就會產生光速往返的測距誤差；愈多枚導航衛星加入定位，誤差亦形不斷放大。就算在軌導航衛星採用最精確的原子鐘，還是會累積可觀的誤差；為提高定位精度減少誤差，地面主控站與基準站臺可使用差分技術，運用參考地標修正用戶定位數值，從而提高精度。

執衛星定位與導航牛耳者，首推美國。美軍在武器飛彈化、裝備電腦化、投射精準化的作戰需求下，於 1958 年投入第一階段衛星定位與導航的研發，1978 年啟動第二階段的研製衛星和在軌導航測試。第三階段於 1994 年推出人所熟知的全球衛星定位系統 GPS 以服務用戶。該系統由 24 枚在軌導航衛星分配在 6 個太空軌道上，確保用戶隨時隨處都可觀測到四枚在軌導航衛星；GPS 地面設施包含 1 個主控站、3 個數據匯流站與 5 個測控基準站，當然，定位系統還包括用戶端的 GPS 接收器。

美國 GPS 系統的定位與導航優點如下：低頻衛訊在惡劣氣候條件下穿透性強易於接收、全球覆蓋率高達 98%，用戶端三維空場定位、定速、定時的誤差小、定位快速省時高效，軍用與民用範圍廣泛且功能多，用戶只收不發增加隱蔽性等。為打破美國寡占定位與導航的全球市場，俄羅斯重拾回前蘇聯於 1982 年研製的 GLONASS 全球定位系統，目前已啟動軍用與商用定位服務，在軌導航衛星計畫增加到 27 枚。歐盟則與美俄互別苗頭，於本世紀初集資推出 GALILEO 全球定位系統，由 30 枚在軌導航衛星組成，預定於 2020 年啟動商用定位服務。為了國家安全與自主國防，其他的大國也陸續推出排它性強的區域衛星定位系統，如印度的 NAVIC 導航衛星定位系統、法國的 DORIS 定位系統、日本的 QZSS 導航衛星定位系統；大陸也不落人後，為超美趕俄推出自製的全球定位系統，預定 2020 年完成全球定位服務。

## 肆、北斗衛星定位系統規劃與起手式

傳統的地文定位與天文定位，用戶只要有基本學識及簡易器材如望遠鏡、羅盤與六分儀，就可上手，沒有排它性。電波定位受控於地主國，一旦電波遭關閉就無法使用。衛星定位系統則更具強烈的排它性，擁有導航衛星的國家隨時可將定位訊源亂碼或鎖碼，用戶端會瞬間喪失訊源無從定位。以導彈為例，若依賴他國導航衛星商規編碼定位，瞬間喪失訊源勢將無法飛抵目標，更無從遂行精準攻擊。為此，大陸自始就揚棄外國提供的商用衛星定位服務，轉而發展自有系統。

1970 年大陸首枚人造衛星發射成功的同時，共軍也開啟代號為「燈塔」的導航衛星定位規劃；1983 年，大陸完成雙星在小區域對用戶定位的論述，1989 年，大陸運用兩枚在軌衛星，成功驗證雙星定位確實可行。在共軍總參與總政、國防科工局、國防科大、中國科學院、航天科技集團與電子科技集團共同參與下，共軍於 1994 年提呈北斗衛星定位系統「三步走」的戰略布局。

三步走的首步起手式，是立項「北斗衛星導航試驗系統」或稱「北斗一號系統」，2000 年大陸陸續發射三枚導航衛星至赤道天頂的地球靜止軌道 GEO 上，其中 2 枚為工作衛星，1 枚為戰備衛星，組成北斗一號導航衛星群。地面測控由中控站與標校臺組成，中控站負責控制在軌導航衛星飛行姿態、校正電離層干擾、用戶端查證與有源雙向加密短報文的收發，標校臺則負責差分基準校正。北斗一號服務範圍涵蓋黑龍江、關島、南沙群島至哈薩克間的小區域，唯定位誤差高達百公尺，即便經過差分基準校正仍有 20 公尺；有源雙向定位回報無法即時標定，致雙向去回訊源時差高達 1 秒，雙向授時誤差也高達 20 奈秒。成本相對低廉的北斗一號定位功能，無法與當時美國 GPS 系統相提並論。

此外，北斗一號雙星定位無法對用戶定速，不能定速就無法導航，有源雙向定位也曝露用戶位置，保密性不佳。由於此系統的用戶容量受限，定位頻度與精度不良，對共軍精準武器就無從制導。在戰時，北斗一號形同無效兵力，也注定三步走的首步起手式遲早會遭汰換。為此，大陸於 2003 年參與歐盟 GALILEO 計畫，投資兩億餘歐元取經，換取最新的導航

衛星定位科技；唯歐盟鑑於大陸聚焦軍事用途，遂於 2008 年與大陸終止合作。

## 伍、北斗衛星定位系統近況

三步走的第二步，是另行立項的「北斗衛星導航系統」或稱「北斗二號系統」。2004 年起，大陸承接北斗一號的經驗，延續既存的有源雙向發送短報文的功能，推出多達 16 枚導航衛星組成的北斗二號系統，自 2007 年起陸續發射導航衛星升天，其中 5 枚部署在 GEO 之上，包括沿用北斗一號的在軌導航衛星，另 5 枚部署在地球同步軌道 GSO 之上，4 枚部署在中地球軌道 MEO 之上，兩枚為在軌戰備衛星，服務範圍擴大至西伯利亞、夏威夷、澳大利亞至中亞間的大區域。北斗二號系統的定位服務分兩類，一類為開放式的商用免費服務，唯用戶須向大陸購置定位接收器；另一類則是定位服務的主流，即針對共軍的加密授信服務，兩類的服務精度大相逕庭。

北斗二號商用免費服務，對用戶端的無源被動接收衛訊之精度為：經緯度與海拔的定位誤差約十公尺，定速誤差每小時約七百公尺，授時誤差更高達 50 奈秒，可提供雙向發送短報文但不提供雙向授時。強制使用商規定位系統的用戶，有大陸四萬餘艘漁輪與十餘萬輛特種商用車。軍用版的定位精度更高，經緯度與海拔的定位誤差僅 1 公尺，雙向發送加密短報文的單筆容量，可達一百二十個亂碼全形字。

2012 年習近平接掌政權後，有鑑於共軍的維和派遣與人道救援任務遍及全球，國防相關的調研也深入南極與北極，遂於 2015 年啟動三步走的最後一步，就是再予立項的「北斗衛星第三代導航系統」或稱「北斗三號系統」。為沖淡邁向全球定位的軍事用途色彩，還特別將習近平倡議橫貫歐亞的「一帶一路」，也帶入北斗三號全球定位商用服務的範圍。

北斗三號系統將由 35 枚導航衛星群組成，包括既有的 5 枚 GEO 在軌導航衛星、3 枚 GSO 在軌導航衛星與 27 枚 MEO 在軌導航衛星。首枚第三代導航衛星於 2015 年 3 月發射升空，迄今年 5 月止，第三代導航衛星已發射 13 枚在軌。按照時程，北斗三號系統服務範圍將在今年底涵蓋歐

亞大陸，2030 年完成全球定位服務。為涵蓋全球，北斗三號地面測控站臺也必須部署全球，大陸目前正與東協國家洽談，以「全球定位科技夥伴」為名，在它國建置地面站臺聯網，爾後更會擴及一帶一路上的友好國家設站。

## 陸、大陸北斗衛星定位面臨的挑戰

大陸北斗系統算是較晚才搭上衛星定位末班車，固然彰顯大陸國防自主的決心，唯北斗系統面臨一連串挑戰：涵蓋範圍尚未普及全球、衛訊頻道與它國系統重疊相互干擾、導航衛星汰換太過頻繁、商用服務侷限過大、衛星於戰時定會遭受威脅等。

北斗系統面臨的第一個挑戰是涵蓋範圍尚未普及全球。以目前部署在 GEO 上的 5 枚在軌導航衛星看來，這些靜止在赤道天頂的衛星，均勻配置在印度洋塞席爾與太平洋諾魯間的外太空。這也說明在戰時共軍精準武器制導的作戰範圍，聚焦在亞太地區。若要跨出 GEO 在軌導航衛星涵蓋區域執行遠攻，如運用東風四十一洲際彈道導彈攻擊美洲，就得使用北斗系統進行機動式覆蓋，否則共軍導彈的多彈頭無法接收導航滾動式的訊源，就不能變軌飛向目標接戰。

第二個挑戰是衛訊頻道與它國系統重疊相互干擾。北斗系統準備使用的衛訊頻道 E 波段與歐盟 GALILEO 全球定位系統重疊，L 波段也與美國 GPS 定位系統重疊；先來後到的商規應用，到底誰有優先權，爭議恐怕要提交「國際電信聯盟」仲裁。至於軍規波段特別是 Q 頻譜，雖具有較長的編碼與更強的抗干擾能力，但在戰時，交戰雙方相互干擾無從規避，能及時跳頻抗干擾方能勝出；鑑於大陸衛訊導航落後先進國家整整一個世代，要在相互干擾中先贏全勝，難度頗高。

北斗系統面臨的第三個挑戰是導航衛星汰換太過頻繁。大陸導航衛星主部件與零附件尚未達致完全自研、自製、自產、自用，很多晶片元件都仰賴進口國外的商規相容產品，零附件規格紊亂也導致系統整合十分不易；在軌衛星運作，時日久了材質逐漸劣化，全壽期不到 8 年，遠低於先進國家導航衛星的 20 年。北斗系統使用多達 35 枚導航衛星，比先進國

家的系統要多出 5 到 11 枚，這也說明北斗系統採用量多去彌補質劣的策略，致使今後每年必須發射 4 至 7 枚，頻頻汰換劣化的導航衛星。

第四個挑戰是商用服務侷限過大。衛星導航的服務以軍事用途為主，衍生出的商用服務，倒也替資訊化的世代注入快速、高效、便捷、舒適的元素，如衛星定位給予精準的報時、車船飛機的導航、探勘量測的定位、個人定位的服務、防盜與防散失的救援定位等。唯大陸的北斗系統搭末班車搭得太晚，衛星導航的商用服務早已遭它國同類系統先馳得點，且它國的商用套餐式服務完全免費；用戶對既存的衛星導航商用服務滿意度高、依賴性大，全球趴趴走的客戶對服務的忠誠度也高。北斗系統商用服務要搶全球客戶難度大，故其服務對象侷限於大陸境內依法強制加裝北斗系統接收器的用戶，無競爭力普及全球。最近大陸盛傳「北斗地圖 APP 免費下載」誤導訊息，妄圖藉北斗衛星第三代導航系統之名，作行銷無版權偽劣電子地圖之實，足見北斗系統商用服務遲遲尚未推出官版北斗電子地圖，必然面臨無解的困局。

最後一個挑戰是衛星於戰時定會遭受威脅。由於衛星導航的服務以軍事用途為主，戰時在軌的導航衛星將成為敵對國家的主攻目標；攻擊外太空的導航衛星樣式有兩種，一是暫時癱瘓，一是澈底摧毀。先進國家針對攻擊在軌衛星的兩種攻擊程序均處於測戰階段，距實戰部署為期不遠。軟殺的癱瘓，係以高功率電波干擾導航衛星發送的波段，使在軌衛星在特定干擾時段內既聾又啞且瞎，無法對武器、載臺作有效制導。硬殺的摧毀，係以雷射武器擊殺在軌衛星，使其導航功能永久失效；美國國防部已委託洛馬公司研發機載 SHIELD 雷射槍，這支五萬瓦高功率化學雷射先導武器，於今年 6 月進行測戰，爾後將推送入太空站進行測評。

## 柒、小結

在太空部署衛星導航系統當然好，唯愈多未必就愈好。慣用在軌導航衛星定位的現代化武裝部隊，一旦衛星訊源消失，會立即造成軍事行動不順暢；依賴導航衛星訊源愈深、軍事行動就愈不順暢，甚至戰局翻轉，遭劣勢裝備的對手創機反擊逆轉勝。

# 華人、中國、新加坡：馬來西亞 大選結果觀察

Ethnic Chinese, China, and Singapore: Analyzing the Results of Malaysia's  
General Election

劉曉鵬 (Liu, Hsiao-Pong)

國立政治大學國家發展研究所副教授兼所長

## 壹、前言

馬來西亞獨立一甲子後迎來的首次政黨輪替受到舉世注目。分析大選結果的角度有很多，從內部來看，貪腐、選制與政黨結構都可觀察，蔡英文總統即從國內民主的角度來看這個大選，指出「這跟臺灣的民主發展相似，除了感謝前輩對臺灣民主的貢獻，也有責任繼續為臺灣的民主自由努力打拚……民主的永續發展，需要不同世代間的共同合作，透過馬來西亞大選，應該思考目前臺灣民主面臨的挑戰。」

本文的觀察則試圖走出選舉行為，雖不側重比較民主制度，但將從中國大陸基礎建設投資在本次選舉中遭遇的批評切入，分析馬來西亞內部族群視角，再聯結至外部的華人國家，最後思考臺灣在此結構中應如何自處。

## 貳、中國大陸的投資

欲探討馬來西亞新政府與臺灣的未來，自應先分析其與大陸的關係，也有必要先回顧選前馬哈迪 (Mahathir bin Mohamad) 對大陸在馬來西亞投資的批評。納吉 (Najib bin Abdul Razak) 2009 年執政之後，6 次訪問

大陸，雙方關係之密切，甚至使馬來西亞史無前例地購買大陸軍艦。納吉最大的貢獻是使馬來西亞成為「一帶一路」倡議亞洲最大的受惠國，帶進約三百四十二億美元（下同）的大陸投資。

由於這些投資絕大多數都是由大陸公司得標的硬體建設，蜂湧而來的大陸資金與建設人員引起選戰中馬哈迪的批評，指出大陸投資者來，馬國公司無法參與，就業機會也沒有增加，更批評納吉出賣馬來西亞主權。

「中」資在世界各地都影響社會，馬哈迪刺激民族情緒的競選手法並不稀奇。舉例而言，大陸在非洲各國也有大量硬體投資，2011年尚比亞總統大選，選前的薩塔(Michael Sata)就是以驅逐「中」資為口號。不過終究不敢在脆弱的經濟雪上加霜，在勝選後立即會見大陸大使，強調雙方友誼不變，在此同時，「中」資企業也為當地員工加薪後讓爭議暫歇。兩國關係緩和之餘，更值得注意的是，大陸企業在尚比亞的勞資關係因政治起伏再難改善，政治人物隨時可能利用民族情緒擴大衝突，大陸員工也不時成為宣洩民間不滿的代罪羔羊。

薩塔的表現和馬哈迪選後的表現異曲同工。馬哈迪當然瞭解外資對馬來西亞經濟的重要，因此選後立即表示他不是反對「一帶一路」，可能只會就大陸在馬投資的幾個項目與陸方重新談判。選後3週所謂的「可能」更加確定，他再次宣布將就向大陸融資140億元的東海岸鐵路合作款進行談判，此外，與新加坡的鐵路計畫也將重新檢視，目前看來是寧願賠償違約金也要廢除已簽訂的合約。回顧馬哈迪前後言語，他關注的是「中」資的鐵路，與位於柔佛設計給大陸富人的房地產項目，另外也劍指吉隆坡到新加坡的高鐵計畫。

對大陸及新加坡的鐵路計畫「重新談判」，除了有基礎建設與債務考量外，不難發現兩者都是華人國家。以下將從操作華人族群的核心意義著手，管窺馬來西亞未來的戰略，分析其如何挑動一水之隔的新加坡神經，而這些內外操作中又如何埋藏大陸「一帶一路」潛在的問題。

## 參、族群政治與新加坡

馬來西亞從建國開始，政治上就離不開華人因素。占人口多數的馬來

人與華人的關係之所以容易被挑動，不僅是從殖民時期就存在的貧富階級與勤奮懶惰等主觀族群意識，也由於華人掌控的馬來亞共黨（簡稱：馬共），從日本占領時期起就長期從事武裝鬥爭，加上許多華人早年在南洋賺錢後滙款支持中國大陸老家，因此操作華人對馬來西亞認同的議題很容易動員群眾，也成為早期政治人物的鞏固馬來人選票的策略。

馬哈迪曾著有《馬來人的困境》，分析種族造成的經濟地位落差，就說明了他是操作族群議題的高手，也是華人常成為馬來西亞選舉中政治提款機的縮影。但過去的操作方式不表示今天仍延用。隨著大陸變為富強，反過來在經濟上支持東南亞華人，大陸再也不具備窮苦的吸金形象。加上馬共記憶逐漸遠去，與年輕一代馬來人崛起，舊的族群操作思維很難複製。表現在政治上的就是曾代表巫統（United Malays National Organization）與華人反對勢力對立的馬哈迪，現在形象轉換，反而與華人反對勢力結合，成為族群融合的象徵，讓許多具改革期待也對華人疑懼的馬來人，終於願意與華人合作，成功推翻巫統。

鑑於馬哈迪過去操作華人的歷史，自然有不少華人耽心他今天是否會挾其總理地位，及其新創的土著團結黨（Parti Pribumi Bersatu Malaysia），再倒回巫統。不過由於巫統只有 54 席，土著團結黨只有 13 席，全部加起來在 222 席國會中仍無有效影響力。此外，馬哈迪目前的權力根基—占 113 席的「希望聯盟」（Pakatan Harapan）—各政黨尚無裂痕，原本著名的反對派華人領袖林冠英也被指派擔任關鍵內閣職務。可預見的未來，92 歲高齡的馬哈迪應暫時不會操作國內華人族群的議題。

然而，那不表示不會操作國外的華人議題。選戰期間在內部與馬來西亞華人合作，但同時嚴厲批判外來「中」資，就有操作華人事務，暗喻納吉與大陸妥協，爭取馬來人支持的味道。不過，大陸畢竟是大國，能操作的空間有限。真正取之不盡的廉價國外華人議題，莫過於 1965 年從馬來西亞分離的新加坡。

在馬來人眼中，他們為新加坡犧牲良多，連國名都從原來的 Malaya，為了配合 1963 年新加坡的合併而改成 Malaysia，因此對李光耀 1965 年操作出的分裂與衝突耿耿於懷。馬哈迪 1964 年進入國會時就參與了和李光耀的衝突與新加坡獨立，也解釋他 1981-2003 年擔任首相期間，和新加坡

之間關於供水價格、造橋方式、主權、填海、砂石等議題爭吵不休。他很清楚馬來西亞的政策變動對新加坡的影響，也曾明確說「要剝貓皮有很多方法，要剝新加坡的皮也有很多方法。」馬哈迪當時執政期間時常用不同方式刺激李光耀與吳作棟政府，目的很明顯，就是隱喻馬來人不能被華人指揮，刺激馬來人憂患意識並爭取支持。

李顯龍一向支持納吉，而關於雙方「合作」的想像，特別由於新加坡的金融（洗錢）便利性的優勢，自然包括了納吉涉入的貪腐案件在內。由於李顯龍支持納吉十分明顯，雙方也合作愉快，而馬哈迪上次任首相時，李顯龍當時是副總理，必然了解馬哈迪上臺後嚴重性。因此馬哈迪勝選後新加坡內閣十分緊張，先發表極為謹慎的聲明，李顯龍繼而身著馬來傳統服裝訪問吉隆坡，成為馬哈迪內閣組成後首位來恭賀的外國領袖。

李顯龍如此小心有其原因，除了馬哈迪對付新加坡的歷史紀錄，也因為馬哈迪在大選前後都不斷地聲稱要重新檢討納吉與李顯龍合作的高鐵計畫。這計畫表面上與「中」資議題聯結，但實際上該案最後由「中」、日、韓、德哪一方得標都還未決定。惟廢約的風聲出來，無論談判結果如何，至少能給新加坡政府已投入的鉅額投資與規劃添亂。這個從吉隆坡穿越馬來半島再渡海到新加坡，預計將投資170億元的高鐵計畫，在這彈丸小島上牽涉廣泛，新加坡部分的建設也已啟動，就算廢約談判後仍勉強興建，任何橋樑、車站甚至海關位置的調整，都將令新加坡付出高昂代價。

## 肆、「中」新關係中馬來西亞的契機

新加坡要擔心的其實不只是高鐵。馬哈迪言語中曖昧的重新談判項目只有鐵路與位於柔佛的房地產，可見得對其他大陸在馬來西亞的投資沒有敵意，特別是沒有提及廣受外界矚目的皇京港（Melaka Gateway）和關丹港（Port of Kuantan）。

這兩個港口是分立於馬來半島東西側，新加坡西北與北側。關丹面南中國海，雖然設計上主要是海路連結陸路鐵路運輸的商業用途，但因為馬哈迪在大選期間批評美國時常派遣軍艦來此區域，也有平衡美「中」勢力的心理意義。然而就算軍事意義仍待觀察，只算「一帶一路」的經貿意

義，也足夠卸去一部分新加坡的航運商機。

對新加坡更大的航運威脅來自位於馬六甲，投資超過一百二十億的皇京港。該港位於中國大陸最重要的運輸線，不久後即將開始運作，除了有完整的經貿軟硬體設施，新加坡的官方媒體更曾批評大陸建立該港有明顯的軍事目的。

新加坡往軍事思考的主要原因，乃由於「中」新關係自 2011 年美國在新加坡部署濱海戰鬥艦後即開始冷淡，到南海主權問題後達到最低，這個港口設計的意義上有很大的報復味道，即在確保大陸最重要的運輸線不受新加坡與美國控制，因此也被懷疑具備軍港功能，平衡美國與新加坡的勢力。

由於馬六甲海峽的 80% 的運輸量來自大陸船隻，新加坡多年來以其地理位置也藉中國大陸崛起而得利，因此一旦大陸在馬來西亞打破地理限制，建立起符合自己與馬來西亞需求的海運及鐵路轉運點，則將協助馬來西亞取得原由新加坡單獨享用的運輸市場。有消息指出新加坡西部鉅資建立的大士港，已因皇京港的建立而開始走下坡。

皇京港與關丹港在形勢上像是鎖住新加坡，代表大陸對新加坡在南海問題上親美的反擊，減低運輸上的戰略風險，也給大馬提供經濟崛起的機會。因此，預料馬哈迪政府將持續利用大陸「一帶一路」的需要，允許中國大陸借道壓制新加坡之餘，同時提升馬來西亞基礎建設。

## 伍、「一帶一路」的潛在問題

在殖民時代，殖民母國時常在亞非地區建立有利於自己經濟發展，特別是支持全球市場的貿易出口道路及港口基礎建設。大陸雖然不是殖民者，但「一帶一路」在建設目的上與殖民者十分接近，也是要擴大在全球的經濟地位。再從馬哈迪檢討「中」資的曖昧言辭，與其可能造成的影響觀之，也顯示大陸未來在馬國投資充滿風險，更恐怕是「一帶一路」戰略的問題縮影。

「一帶一路」範圍廣泛，地理意義外，更跨越不同的文化空間，帶來的基礎建設雖然縮減地理距離，但不表示文化距離也會減少，反而可

能受到資本主義與種族主義的影響，使投資者和當地社會發生衝突。上世紀的殖民時代，殖民母國透過基礎建設，成功提升各殖民地經濟，其成長之速至今仍難匹敵。然而雖然經濟貢獻大，最終沒能阻止反殖反帝潮的出現，許多基礎建設投資在民族情緒挑動下遭到鉅額損失，讓殖民母國元氣大傷。

即使大陸並非傳統意義的殖民者，但「新」殖民主義的定義本來就是與時俱進，由人為所定義，大陸以經濟優勢在不同文化與膚色地區進行大量有利大陸自己的投資，雖然也有利於當地國的經濟發展與基礎建設提升，但不可能解決當地國的貧富差距與社會階級問題。政治環境一旦有變化，大陸難免成為宣洩不滿的代罪羔羊。「中」資已在非洲、中亞、蒙古等地區遭遇激烈型式的民間反抗，未來全面「一帶一路」啟動，很可能遭到更大挑戰。

即使大陸努力維持合作的國際形象，這些各地的政治社會問題，很容易結合國外勢力，以激烈的形象表現出來。前述尚比亞的大陸企業勞資問題，時常受到西方媒體大肆報導，往往成為西方批判大陸在非洲推動「新」殖民主義的證明。大陸在馬來西亞的「一帶一路」建設，牽涉到新加坡的生存甚至美國印太戰略，可以想見未來「中」資在馬來西亞造成的內部問題，必然會被外部勢力加以放大。

回顧馬來西亞歷史，馬來政客操作族群議題有其傳統，華人與新加坡的議題未來可能在政治中以不同形式重現，主題也可以隨時調整成「中」資與馬來西亞民族主義甚至國際戰略的對抗。而大陸的建設一旦大規模投入，未來面對政治變遷，可能始終處在被動的妥協的環境。而馬來西亞的政黨輪替才剛開始，若未來競爭將成常態，大陸的投資成為宣洩民間不滿的對象，也將成常態。

東南亞有類以風險的國家不會少。仔細思考馬來西亞這次政黨輪替與「中」資的關係，再思考民主化已成東南亞不可改變的趨勢，細觀馬來西亞選舉時對大陸的敵意，與選後新政府不斷出現的重新協商，整體的經驗可用來預測「一帶一路」的效益。大陸國企控制的這些大型基礎建設，管理上禁得起多少次在民主萌芽階段的民間情緒衝擊，對其資金又會形成何種影響，很值得繼續觀察。

## 陸、結語：臺灣的角色

在族群的角度下，納吉和馬哈迪在新加坡與中國大陸議題上的差異是，前者儘量與兩國合作，後者可能先透過拆解以尋求最大利益，接著穩住大陸投資，卻將持續凌遲新加坡。馬哈迪如何透過新加坡滿足國內馬來人的意識，與臺灣無關，但是和大陸的關係，則必然會影響臺灣。

馬來西亞的政治態度基本上是完全傾向大陸的。馬哈迪內閣中最具華人指標意義的林冠英曾指出，他「向來認為只有一個中國，臺灣問題遲早會解決。」馬哈迪接受訪問時也表明將恪守「一中原則」，盼與臺灣及中國大陸都持續維持經貿關係，不干涉兩岸事務。不過看似平凡的言談中，馬哈迪也指出臺灣和馬來西亞的關係比大陸還早，有許多馬來西亞華人曾到臺灣求學，無意間點出臺灣在馬來西亞的國內外族群夾縫中可以扮的角色。

中國大陸崛起後，加上啟動「一帶一路」的巨大投資，臺灣很難再有經貿實力吸引馬來西亞給予臺灣特別待遇。另一方面，即使中文人才需求大增，由於族群考量，華文教育在馬來西亞的升學機會仍然受限。升學困難下，上世紀曾有大量的馬來西亞華人到臺灣升學，返國後和臺灣也維持一定的緊密關係，相較於大陸的經濟實力，臺灣暫時在文化聯繫上仍保有優勢。

本世紀以來吉隆坡雖然對華文高等教育限制逐漸放寬，但是開放的大學與需求相較，仍然是僧多粥少，龐大的教育市場也使得大陸廈門大學已前往設分校，只是若開放讓太多「祖國」大學來馬來西亞設校，必然又將成為族群議題。

大陸即使未來在馬來西亞投資有所調整，也已足夠為馬來西亞帶來一段蓬勃的經濟發展。在馬來西亞的經濟與族群考量中，臺灣的衝突性小，未涉入勞資問題，也有發揮文化力量的基礎。華文教育無論現在或未來在馬來西亞都有龐大需求，馬來西亞除了已具備許多曾在臺灣受教育人才，臺灣方面也有充足的師資。更由於具備政黨輪替經驗，臺灣有能力配合馬來西亞環境，打造合適的高教影響力。

因此未來我國對馬來西亞的政策上，可著重文教交流議題。從小層面來看，可以為國內的學校走入國際，打造合適的設校或招生環境。從大的範圍來看，則能培養瞭解馬來文化的臺灣人才，爭取即將來臨的馬來西亞蓬勃商機。

# 大陸總理李克強訪日之意涵及其影響

The Implications and Impacts of PRC Premier Li Keqiang's  
visit to Japan

林賢參 (Lin, Hsien-Sen)

國立臺灣師範大學東亞系副教授

## 壹、東北亞區域領袖峰會熱潮

東北亞區域在今(2018)年4月下旬以降，圍繞著北韓核武議題而緊急召開多次兩國間領袖會談，依據時間序列共有4月27日南韓總統文在寅與北韓領導人金正恩在板門店的第一次「文金會」、5月7至8日大陸國家主席習近平與金正恩在大連的第二次「習金會」、5月9日在東京的日韓「中」三國高峰會議/日本首相安倍晉三與大陸國務院總理李克強的「安李會」/安倍與文在寅的「安文會」、5月22日在華府的美國總統川普(Donald Trump)與文在寅的「文川會」、5月26日在板門店的第二次「文金會」，以及預定於6月12日在新加坡的川普與金正恩的「川金會」。金正恩在去(2017)年底實施第六次核試爆以及洲際彈道飛彈「火星15號」試射，將朝鮮半島緊張情勢升高到戰爭邊緣(brinkmanship)後，於今年新年伊始即展開會談攻勢，將處於戰爭邊緣的朝鮮情勢逆轉為和平氛圍，並且揭開關係到東北亞區域安全的一連串相關國家領袖高峰會議之序幕。

去年11月11日，日韓「中」三國領袖利用越南召開的「亞洲太平洋經濟合作會議」(APEC)非正式領袖會議之便，舉行三組雙邊會談時，有鑑於北韓開發核武危機日益升高，三方都同意儘速重啟中斷兩年的日韓「中」三國峰會。其次，大陸國家主席習近平與日相安倍晉三舉行會談時表示，肯定安倍與多名內閣大臣出席大陸駐日大使館於9月間所舉辦慶祝

日「中」建交 45 週年紀念酒會的舉動，雙方確認以此做為日「中」關係的新起點，加強兩國高層間的意見溝通。以此為契機，日韓「中」三國決定於今年 5 月 9 日在東京召開第七次三國峰會，以及日本邀請出席三國峰會的大陸國務院總理李克強以「公賓」身分訪問日本，而這是李克強就任總理以來的首度訪日。以下本文，將回顧安倍第二次內閣成立前後日「中」關係的波折變化，以及兩國摸索改善關係的過程後，分析今後日「中」關係發展方向及其對東北亞區域情勢之影響。

## 貳、安倍政權致力於建構對大陸避險戰略

由於日本民主黨野田佳彥內閣於 2012 年 9 月，收購釣魚臺列嶼（日本名：尖閣諸島）三座島嶼，並登記為國有地後，大陸關閉日「中」兩國高層互訪機制，導致日「中」關係陷於僵局。不僅如此，大陸還派遣海上執法船艦常態性地進入釣魚臺海域執法以宣示主權。另一方面，日韓關係則因為南韓總統李明博登上雙方有主權爭議的獨島（日本名：竹島）宣示主權，以及有關戰前日本強徵韓國慰安婦問題爭議而導致不睦。再加上安倍晉三於 2013 年 12 月參拜靖國神社，形成韓「中」兩國利用歷史與領土主權爭議議題，聯手敲打日本的局面。在此狀況下，不僅日「中」與日韓兩國領袖互訪停擺，連同於 2008 年啟動、每年定期召開的日韓「中」三國領袖峰會，亦遭到韓「中」兩國杯葛而停開。三國峰會雖然曾於 2015 年在南韓恢復召開，其後又因為南韓總統朴槿惠涉入貪腐醜聞，以及韓「中」關係因為南韓同意駐韓美軍部署飛彈防禦系統「薩德」（THAAD）問題交惡而再度停擺。

針對前述釣魚臺「國有化」事件，大陸除了中斷與日本為建構用以避免兩國海軍在東海發生擦槍走火事件的「海上聯絡機制」（其後改為「海空」）協議之外，亦派遣海上執法船艦常態性地在釣魚臺海域巡弋宣示主權，形成日「中」雙方在該海域「同存共管」的新現狀。2013 年 1 月底，傳出共軍海軍艦艇在東海巡弋時，以火控雷達瞄準在周邊監視的日本海上自衛隊護衛艦事件。尤有甚者，大陸於 11 月宣布劃設包括釣魚臺海域在內、與日本重疊的東海防空識別區，壓縮日本防衛戰略空間的意圖明顯。其後，共軍軍機侵入日本防空識別區成為常態化，甚至出現與日本戰機極端接近的險象。當日「中」兩國外交當局在國際媒體上相互口誅筆伐之

際，安倍在出席 2014 年 1 月瑞士達沃斯世界經濟論壇 (Davos Forum) 時表示，第一次世界大戰前英德兩國緊密的經貿關係，並未能阻止英德兩國爆發戰爭，而當時英德關係與現在日「中」關係情況相似，彰顯日「中」關係緊繃情況。日「中」關係緊張加劇，讓 91 歲高齡的美國前國務卿季辛吉 (Henry Kissinger) 都憂心地表示，戰爭的幽靈正在亞洲徘徊。

在歷經近兩年日「中」緊張關係加劇之後，由於習近平面臨大陸經濟成長放緩，需要日本企業持續對大陸投資；同樣地，安倍要以「安倍經濟學」(Abenomics) 提振日本經濟，大陸市場也是不可或缺的，如果雙邊關係持續惡化，將造成兩敗俱傷的結果。2014 年 11 月，日相安倍應邀出席北京 APEC 非正式領袖峰會，在與習近平的首次峰會上，呼籲雙方重新回到安倍於 2006 年提議的「日『中』戰略性互惠關係」軌道，希望早日完成「海空聯絡機制」協議，俾便有利摘除雙方互不信任之芽。以此為契機，雙方踏出摸索改善關係的第一步。安倍提倡建構「日『中』戰略性互惠關係」，是期待雙方透過增強政治互信、推動各種交流、強化互惠合作、特別是共同合作將雙方利益衝突最大的東海化為「和平、合作、友好之海」，乃是一種與北京「交往」(engagement) 的戰略構想。

不過，有鑑於大陸持續快速擴張軍力，安倍在推動對「中」交往的同時，也積極摸索與美國、印度、澳洲等國建構「亞洲民主安全之鑽」(Asia's Democratic Security Diamond)，企圖「平衡」(balancing) 大陸日漸增強的海空軍戰力，以維護連結西太平洋與印度洋間的「海洋運輸線」(sea lanes) 安全。在北京 APEC 會議之後，日「中」雙方雖然謀求改善關係，但是，受限於雙方在歷史認識、釣魚臺主權爭議、大陸公務船常態性進入釣魚臺 12 海浬內巡航執法、大陸持續片面地進行東海油氣田開發、日本加大介入南海「航行自由」(FOA) 議題的力道等多項因素，雙方關係改善少有進展。去年 5 月，自民黨幹事長二階俊博率領日本財經界大老多人赴北京出席「一帶一路」高峰論壇，並且在拜會習近平時，遞交呼籲早日進行兩國領袖互訪的安倍親筆信。以二階俊博為首的親「中」勢力認為，為了確保日本企業的商機，有必要改善日「中」關係、甚至參與「一帶一路」。

大陸積極推動「一帶一路」構想，特別是穿越巴基斯坦控制下、與印度具有主權爭議的克什米爾之「中巴經濟走廊」，引發印度不滿。再加上「21 世紀海上絲綢之路」被視為是共軍海軍進入印度洋的鋪路措施，促使印度尋求與美國、日本合縱連橫。在此背景下，印度邀請日本自 2016 年

起，成為美印兩國定期舉行的海軍聯合演習「馬拉巴爾」(Malabar)正式成員，雙方平衡大陸在印度洋與太平洋存在感的意圖明顯。2016年8月，安倍提出由美日印澳四國為主軸的「自由開放的印度太平洋戰略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy)構想，表明將提升亞洲與非洲大陸塊連結性(connectivity)，以促進印度洋與太平洋沿岸區域的繁榮發展。11月，印度首相莫迪(Narendra Modi)訪日與安倍舉行會談，雙方同意將日本的印太戰略與印度的東進政策(Act East Policy)相結合，共同推動連結東南亞到非洲東岸基礎建設的「亞非成長走廊」(Asia-Africa Growth Corridor, AAGC)構想。日本推動此構想的經濟層面意涵，將與大陸「一帶一路」在印太區域形成既競爭又合作的交往關係，而在海洋安全層面上，具有強化美日印澳合作以平衡大陸的戰略意涵。

### 參、經濟合作與北韓威脅是日「中」兩國急於改善關係的主因

誠如前述，以安倍與習近平在越南 APEC 的雙邊會晤為契機，日「中」兩國重新構築戰略性互惠關係，為李克強的首次訪日鋪平道路。促成雙方積極改善關係的原因，除了建交 45 週年(2017 年)、締結《中日和平友好條約》40 週年的重要時期之外，主要是著眼於強化雙方相互需求的經濟合作，特別是日本企業希望獲得「一帶一路」基礎設施建設商機，以及日本政府希望透過高品質基礎設施輸出以帶動日本經濟成長，檢討讓「亞非成長走廊」與「一帶一路」構想進行合作的方針或項目。其次，大陸對北韓施壓乃是實現北韓非核化不可或缺的認知，也是安倍積極改善日「中」關係的原因之一。北韓金正恩政權成立以來，以急行軍方式開發核武，完全無視於美國動武的威脅以及聯合國安理會的制裁決議，不但悍然實施第六次核試爆，甚至成功地試射足以攻擊美國本土的「火星 15 號」，將朝鮮半島緊張情勢升高到戰爭邊緣。一旦朝鮮半島情勢失控而爆發戰爭，對日「中」雙方之風險將難以評估。

去年 12 月底，率團赴北京訪問的自民黨幹事長二階俊博在中共中央黨校演講時表示，期待在《中日和平友好條約》締結 40 週年的 2018 年，透過日韓「中」三國峰會在東京舉辦的機會，實現李克強訪日、安倍訪「中」以及習近平訪日的領袖互訪目標。今年 1 月 28 日，日本外相河野

太郎赴北京訪問與大陸外長王毅舉行會談，雙方確認日「中」兩國是「相互合作的夥伴，不成為對方的威脅」、李克強將出席在東京舉行的日韓「中」三國峰會、以及實現安倍訪「中」與習近平訪日的重要性。此外，針對北韓開發核武議題，雙方確認朝鮮半島無核化是兩國的共同目標，雙方將為此持續緊密合作，以確保安理會制裁北韓決議案的完全履行。4月15日，王毅應邀訪日，意味著日「中」兩國恢復外長互訪機制。在會談中，雙方再度確認兩國合作追求朝鮮半島無核化的共同目標，並且針對東海問題表明，將透過「高級別事務層級海洋協議」機制持續進行對話，針對將2008年東海資源共同開發共識付諸實施問題持續進行溝通。

翌日，王毅與河野共同主持第四屆「中日高層經濟對話」。該對話機制是安倍在第一次內閣時期與大陸總理溫家寶所共同建構，在實施三次對話後，因2010年9月釣魚臺海域撞船事件被大陸杯葛而中止。在第四次對話上，「中」方提出希望借重日本在節能環保、科技創新、人工智能等高端製造業、財政金融、醫療看護等領域的技術與經驗，以提升雙方經濟合作。習近平政權成立後，為掌握下一代產業革新的歷史機遇，意圖將大陸扮演大量製造的「世界工廠」角色，轉型為重視品質與高效率的製造強國，遂由國務院於2015年5月公布「中國製造2025」戰略。日本產業高度化的經驗與技術，是大陸實現產業轉型不可或缺的合作夥伴，而日本企業也將因此獲得商機。為此，雙方表明期待加速推動日韓「中」三國自由貿易協定(FTA)，以及早期完成東亞「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP)談判。此外，雙方認為兩國民間企業在第三國實施商業合作，有利於擴大彼此在經濟領域的合作，將檢討設置供官方與民間業者討論的平臺以及具體合作案件。在後述李克強訪日期間，日「中」雙方即為此締結備忘錄。換言之，日「中」兩國針對提高亞非兩大洲區域連結性的基礎設施整備議題，已經達成初步共識，讓大陸的「一帶一路」與日本的「亞非成長走廊」構想之間出現合作空間，甚至日本也不無可能參與大陸主導的「亞洲基礎設施投資銀行」(AIIB)。

5月4日，在日「中」領袖電話會談中斷7年後，習近平與安倍舉行電話會談，雙方對南北韓峰會表示歡迎，確認今後雙方將持續合作推動朝鮮半島無核化。習近平表示，第一次與安倍舉行電話會談，乃是近期日「中」關係往好方向發展的結果。而李克強於5月8至11日，應邀出席日韓「中」三國峰會，以及以總理身分的首次訪日，則是近期日「中」關

係改善的最高點。在 9 日上午三國峰會以及會後的共同聲明，有關北韓核武問題方面，三方再度確認朝鮮半島與東北亞區域的和平與穩定，是三方的共同利益與責任，並承諾將遵循安理會決議，共同要求北韓將包括核武器在內的大量毀滅性武器與彈道飛彈，以「澈底、可驗證、不可逆轉」(CVID) 方式予以廢棄；在國際經濟方面，三方表明將繼續推動自由貿易，期待高品質的 RCEP 早期完成談判，以及加速日韓「中」三國 FTA 談判，並且注意到提出包括期待在 2020 年前實現「東亞經濟共同體」(EAEC) 構想在內的「東亞願景集團」(EAVG) II 之最終報告。此外，三方特別發表高度肯定 4 月 27 日「文金會」後所發表確認「朝鮮半島完全非核化以及建構朝鮮半島永恆和平體制是雙方共同目標」之「板門店宣言」內容。

三國峰會結束後，李克強於當天下午改以日本「公賓」身分與安倍進行會談。李克強表示，此次訪日意味著日「中」關係已回到正常軌道上，並邀請安倍於今年內訪問北京。另一方面，安倍表示希望在「戰略性互惠關係」架構下，擴大兩國在所有領域的交流與合作，以全面改善關係，把日「中」關係推上新階段。其次，雙方期待透過安倍訪「中」以及其後習近平訪日，以落實日「中」高層往來關係。值得注意的是，於 4 月 19 至 20 日在日本召開的第 9 回「高級別事務層級海洋協議」，雙方迴避是否將釣魚臺海域寫入聯絡機制適用範圍之爭議，就「海空聯絡機制」的建立和儘早啟動達成共識，同意加速啟動機制運作的準備作業，彰顯出雙方擱置爭議以改善關係的意圖。從日方公布的安李會談內容可知，日「中」雙方除了再度確認前述外長會談、高層經濟對話、啟動「海空聯絡機制」的共識之外，表明將依據國際規範以建構自由開放的公正經濟秩序，以及加強在建構 RCEP 與日韓「中」FTA 談判上的合作，顯然是為牽制美國川普政府不喜多邊自由貿易體制、擅自對貿易對手國課徵懲罰性關稅的做法。其後，日方不但安排李克強拜會日本天皇，安倍甚至陪同李克強轉赴北海道參訪，並且於 11 日在北海道設午宴款待李克強後，親自到機場歡送李克強返國，展現出高度重視李克強到訪的熱誠。

## 肆、結語

安倍晉三在第一次內閣時期，一方面建構「日『中』戰略性互惠關係」的對「中」交往戰略，另一方面也積極摸索建構「亞洲民主安全之

鑽」的對「中」平衡戰略，顯現出安倍的對「中」戰略，是一種兼顧平衡與交往的混和型「避險」(hedging)戰略。亦即，當大陸對日姿態傾向協調，日本則迎之以傾向交往的軟避險，當大陸對日姿態強硬，則回應以傾向平衡的硬避險。在安倍第二次組閣後，針對大陸持續在釣魚臺海域創造「同存共管」新現狀的挑戰，以及大陸對外獨斷姿態的威脅，一方面採取強化日美同盟防衛合作等平衡措施，另一方面則呼籲日「中」兩國重新回到「戰略性互惠關係」的交往軌道上。其後，由於大陸獨斷劃設東海航空識別區，以及安倍以參拜靖國神社作為反擊，導致兩國關係更形惡化，連季辛吉都感受到壟罩日「中」兩國間的戰爭陰霾。此即意味著安倍第二次內閣初期的對「中」戰略，是傾向平衡的硬避險。

在2014年北京APEC會議後，日「中」兩國開始摸索改善關係，惟因驅動力不強，導致改善關係牛步化。其後，由於經濟合作的誘因，以及北韓開發核武的威脅，再加上非典型政治人物川普就任美國總統，增強日「中」雙方在經濟面進行合作的驅動力。事實上，日本自1970年代初期開始，始終處於擔心遭到美國背棄的「同盟困境」(Alliance Dilemma)中，成為日本在後冷戰時期強化與美國防衛合作的驅動力之一。近幾年來，「中國崛起」所衍生美「中」「權力轉移」(power transition)現象，導致日本持續強化美日同盟合作，以避免遭到美國背棄，並且確保對大陸優勢地位。值此之際，主張「美國優先」的川普就任美國總統，加深日本遭到美國背棄的憂慮。另一方面，川普飄忽不定的決策性格，以及在對美貿易問題上敲打大陸的作法，也讓大陸感到不安，促成日「中」兩國抱團取暖，讓安倍的對「中」戰略傾向交往的軟避險。

雖然經濟發展的需求、北韓威脅、以及川普的不確定性等因素，導致日「中」兩國尋求改善關係，但是，依然存在阻礙兩國從根本上改善關係的東海與南海因素。對日「中」兩國領導人而言，釣魚臺或尖閣的島嶼主權，以及東海與南海的海洋運輸線安全，是不能讓步的底線。目前雙方改善關係，仍屬於戰術性的權宜措施，如果大陸繼續在東海和南海採取獨斷姿態，日本將不得不把目前的對「中」軟避險措施調整為硬避險。不過，如果川普在對美貿易議題上持續敲打大陸與日本，或者是在處理北韓核武議題上無視於日本的安全利益，勢必對美日同盟關係造成傷害，不無可能讓原本僅止於一時抱團取暖的日「中」關係迸出火花，導致東北亞區域權力結構出現地殼變動的現象。

# 美「中」貿易衝突背後的國際政治 經濟意涵\*

The U.S.-China Trade Conflict in the Global Economy

劉致賢 (Liou, Chih-Shian)

國立政治大學東亞研究所副教授

## 壹、前言

自 2018 年起美「中」在經濟領域的衝突進入白熱化階段，雖然期間經歷從 2 月底至 3 月初，時任中共中央財經委員會辦公室（以下簡稱中財辦）主任劉鶴前往華府進行協調，5 月上旬美方官員至北京針對兩國貿易糾紛進行第一輪談判，以及隨後 5 月中旬「中」方官員赴華府與美方進行第二輪談判，然而目前雙方的經濟往來仍在貿易戰的陰影之下進行。本文首先簡短回顧自 2017 年以來美「中」雙方針對兩國貿易糾紛議題進行的互動，接著透過遠期因素與近期因素兩個方面解析美「中」貿易衝突的意涵，文末提出美「中」經濟領域互動對於國際體系的影響。

## 貳、2017-2018 美「中」貿易衝突事件背景

貿易一直是美「中」兩國相互角力的議題領域，自 2017 年開始的新一輪美「中」貿易衝突，其實是兩國互動長期累積的一個結果，川普當選

\* 感謝國立政治大學國家發展研究所碩士班楊慧儀同學提供的編輯協助。

美國總統只是將檯面下的角力與衝突予以公開化。高舉「讓美國再次偉大」(Make America Great Again)的執政目標，川普在競選期間曾將美國當前面臨的諸多經濟問題歸咎於中國大陸（以下簡稱大陸）不公平的經濟手段，從操縱匯率、貨品傾銷與廉價勞工等都讓美國的競爭力每況愈下。

川普當選後於2017年4月與大陸國家主席習近平於美國舉行第1次「習川會」，會中決定透過「百日計畫」解決長期的美「中」貿易失衡問題。「百日計畫」於2017年7月16日期滿，7月19日為期一天的美「中」首輪部長全面經濟對話於美國華府舉行，然而該輪對話並未達成共識，美「中」貿易失衡問題的解決並未出現實質進展。8月18日美國貿易代表辦公室宣布重啟針對大陸知識產權的「301調查」。根據該辦公室的資料顯示，大陸透過政府引導的投資進入美國關鍵產業並且不正當獲取最新技術，該一侵權行為導致美國六千多億美元的損失。同年11月，第2次「習川會」於北京舉行，美國對大陸貿易逆差問題仍就是會談主要重點之一。雖然此次雙方領導人的會晤促成了超過2,500億美元的商業與投資協議，不過貿易失衡的結構性問題仍未獲得根本的解決。

同時，2017年美國對大陸的貿易逆差攀升到歷史新高點達到3,752億美元，此一態勢的發展也讓川普在2018年1月15日與習近平的通話時表達了失望之意，並且堅定美國政府對於大陸從事不公平的貿易競爭進行積極的反擊。例如在1月23日川普簽署「201條款」防衛性關稅措施，針對自大陸進口的太陽能電池與電池板以及洗衣機徵收高額關稅；3月23日起針對進口鋼鋁產品加徵關稅等。面對美國的具體行動，大陸也予以回擊，在同年4月4日提出加徵關稅清單，其中包括自美國進口的大豆、玉米、汽車、飛機等14類106項商品。簡言之，2018年年初起，美「中」貿易糾紛態勢升高（參見表一），美「中」貿易戰一觸即發，直到5月份的兩次美「中」雙方談判才出現緩和的跡象。

## 參、遠因：「中國崛起」辯論下的美「中」貿易衝突問題

一般來說，吾人往往將自2017年起新一輪美「中」貿易爭端歸因於美國川普領導的共和黨政府政策，然而美國國內關於其對大陸政策失敗

的檢討聲音是早於川普上任，並且已在歐巴馬任內持續多年。美國學者 Aaron L. Friedberg 與 Harry Harding 分別針對該一政策檢討過程進行梳理，兩位學者均指出美國決策界關於對大陸政策調整的聲音起源於其對大陸內部政治情勢的發展感到失望。<sup>1</sup> 詳言之，自尼克森政府敲開「中國」大門促成美「中」關係正常化以降，民主黨與共和黨基本形成一個非形諸文字的默契：透過交往 (engagement) 政策協助大陸經濟發展，最終將促成其國內政治的民主化。雖然該一默契形成初始階段有冷戰時期制衡蘇聯的因素考量，不過即便 1989 年冷戰隨著蘇聯瓦解而結束，同時「天安門事件」讓美國政府基於人權議題的考量暫停對大陸的接觸外，交往政策在過去的四十多年裡一直是美「中」互動的基調。

然而當 2008 年西方民主先進工業國家忙於應付起源於華爾街的金融風暴時，大陸依著其國家資本主義體制而能更有效地應對市場的混亂。2008 年的全球金融風暴正是美國與大陸對於自身體制自信心我消彼長的關鍵時點。自此之後，大陸在國際場域裡展現出新的強硬姿態 (new assertiveness) 並引起國際間各國政府的關注，美國國內對於對大陸政策的檢討正是在此一背景下展開。<sup>2</sup> 換言之，在胡錦濤的第二個任期內，大陸已開始在多個議題領域挑戰美國在亞洲的影響力，只不過這些挑戰仍未顯現戰略上的一致性。加之當時大陸境內的政治氣氛相對寬鬆，公民社會仍保有相當的空間，凡此種種皆讓美國國內決策者對「中國崛起」的態勢保持警戒，但在對大陸交往政策的失敗認知方面並未形成共識。不過，習近平掌權後加速該共識的形成。

習近平掌權後，大陸對外姿態以及對內治理皆顯示出與過往改革開放以來不同的發展軌跡。在對外方面，「大有作為」的大戰略讓大陸在國際場域裡處處與美國爭奪領導權；在對內方面，政治集權讓政治多元化發展

<sup>1</sup> Aaron L. Friedberg, "The Debate Over U.S. China Strategy," *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 57, No. 3 (June-July 2015), pp. 89-110; Harry Harding, "Has U.S. China Policy Failed?" *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 3 (Fall 2015), pp. 95-122. 另一位智庫研究者 Robert A. Manning 也曾為文論述並表達類似的觀點，請參考 Robert A. Manning, "America's China Consensus Implodes," (May 21, 2015), visited date: May, 24, 2018, 《*The National Interests*》, <http://nationalinterest.org/feature/americas-china-consensus-implodes-12938>.

<sup>2</sup> 相關論述請參考 Thomas J. Christensen, "The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March 2011), pp. 54-67.

的可能性大為降低。當交往政策所預期達到的政治自由化難以實現時，美國兩黨面對強勢崛起的「中國」遂有調整對大陸政策的共識。

## 肆、近因：「美國優先」政策下的美「中」貿易衝突問題

就近期來說，美「中」貿易之爭與川普上任強調的「美國優先」政策有關，將政策優先順位放在國內議題以減輕美國作為世界霸權的負擔。不過，在面對大陸時，雖然美國國內已形成需要調整對大陸政策的共識，但是對於如何調整、調整方向與速度等皆未形成一致看法。同時，對大陸政策的調整將改變美「中」在國際問題上的合作，如北韓與伊朗限核議題，也將涉及美國及其盟友的互動，這都是讓川普在處理美「中」貿易議題時態度反覆的原因。

2018年11月美國國會的期中選舉形同對於川普「美國優先」政策的施政檢驗，在其本身執政滿意度偏低的情況下，倘能成功處理美「中」貿易議題將可以相當程度上達成「美國優先」的競選承諾。2017年下半年川普對於美「中」貿易失衡問題的態度轉為強硬，一者為滿足美國勞工的工作保障需求，再者則有來自於美國商界的壓力。自習近平上臺以來，大陸政府加強各領域的政治控制，從網路與媒體的控制到「黨建全覆蓋」，加上原本已存在的商業機密竊取現象以及技術移轉議題，讓外商對大陸的經商環境感到挫折。<sup>3</sup>

2015年大陸國務院公布的「中國製造2025」方案更催化外商不安的情緒。已開發國家的公司透過「技術換市場」取得大陸市場准入後，往往會面臨大陸本土公司經由國家政策協助取得技術後成為自己的市場競爭者。美國商會曾於2017年發表標題為「中國製造2025：建構在地方保護主義之上的全球雄心」的報告，其中闡述大陸透過政府控制經濟制高點(commanding heights)促成了不公平的商業競爭環境。<sup>4</sup>事實上，不只美商

<sup>3</sup> 在世界銀行針對全球各國經商環境便利度的評比中，中國的排名長期以來都不甚理想，2018年居於190個經濟體中的第78名。

<sup>4</sup> U.S. Chamber of Commerce, "Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections", visited date: June, 1, 2018, [https://www.uschamber.com/sites/default/files/final\\_made\\_in\\_china\\_2025\\_report\\_full.pdf](https://www.uschamber.com/sites/default/files/final_made_in_china_2025_report_full.pdf).

有此顧慮，大陸歐盟商會也表達過類似的擔憂。同時，「中國製造 2025」的目標產業幾乎都集中在高科技領域，與國家安全具有密切的關係。正因為該一國家安全上的顧慮，2018 年美國代表團在第一輪美「中」貿易談判中呼籲大陸政府停止補貼「中國製造 2025」的先進技術領域。

## 伍、結論

早在 1980 年代末期美國學者 Robert D. Putnam 即撰文指出：一國國家決策者在進行對外談判時其實是同時坐在兩張談判桌上，一張面對的是國外的談判對手，另一張則面對的是國內民眾的壓力。<sup>5</sup> 從個別國家領導人層面來看此次美「中」貿易衝突，該一協商過程正反應著兩國主事者對兩邊壓力的計算。從國際體系的層面來看此次美「中」互動，大陸從全球政治中崛起發展到能成功挑戰美國的霸權地位還有不少的變數。

首先，過去有利於大陸發展的美國國內共識基礎已不復存在。對大陸交往政策的失敗是美國國內普遍的認知，特別是當大陸國內採取政治集權，對外輸出其政治價值時，美國長期擁護的自由與民主之核心價值遭到嚴重挑戰。<sup>6</sup> 因此，美國出於對大陸境內政治自由化期待而承擔交往成本的理由不再具有說服力。其次，前述對「威權中國」的擔憂不只存在於美國，其他世界主要強權例如歐盟國家與日本也都有類似的顧慮。歐盟多國已不只一次對與「一帶一路」倡議相關的不透明作為表達反對。最後，大陸近來透過建構區域型以及全球型的多邊制度性安排試圖挑戰美國霸權，然而多邊制度性安排的成功不僅取決於發起國的意願與能力，也取決於其他國家的參與意願。目前看來，世界上主要強權國家對於大陸新發起的多邊性制度安排仍非全面接受，遑論讓這些國家揚棄美國所主導的世界秩

<sup>5</sup> Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427-460.

<sup>6</sup> 詳細的論述請參考 Elizabeth C. Economy, "China's New Revolution: The Reign of Xi Jinping," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 3 (June/May, 2018), pp. 60-74.

序格局。<sup>7</sup> 世界幾個主要的強權國家雖然對於美國的領導風格不時有所抱怨，特別是在川普上臺以後。不過，美國所倡議的自由國際主義 (liberal internationalism) 對這些國家甚至是大多數國家仍具有吸引力。

那麼什麼是大陸想要在世界舞臺上展現的政治價值觀呢？大陸領導人近來常在國際場合呼籲建構平等、包容、開放與互惠的全球秩序，並且聲稱大陸將扮演積極的角色促成該一新格局的出現。然而前述這些原則與習近平上臺後大陸境內的治理模式有很大的不同，這些差異將無可避免地影響他國對大陸世界領導權的信心。

表一 2018 年美「中」貿易事件表 (2018 年 1 月至 5 月)

| 日期               | 事件  |
|------------------|---|
| 2018/01/22       | 美國貿易代表辦公室宣布對進口大型洗衣機和太陽能電池模組分別採取為期 4 年和 3 年的全球保障措施，並分別徵收最高稅率達 30% 和 50% 的關稅。                       |
| 2018/02/08-09    | 大陸國務委員楊潔篪訪美，會見美國總統川普 (Donald J. Trump) 與國務卿提勒森 (Rex Tillerson)。                                   |
| 2018/02/14       | 美國商務部公布初步裁定結果，對從大陸進口的鑄鐵污水管道配件徵收 109.95% 的反傾銷關稅，認定大陸對美出售的這類商品價格較公允價值低 68.37% 到 109.95%。            |
| 2018/02/27       | 美國商務部宣布對大陸鋁箔產品廠商徵收 48.64% 至 106.09% 的反傾銷稅，以及 17.14% 至 80.97% 的反補貼稅。大陸商務部宣布終止對美國白羽肉雞產品徵收反傾銷稅和反補貼稅。 |
| 2018/02/27-03/03 | 中財辦主任劉鶴訪美，會見美國財政部長梅努欽 (Steven Mnuchin)、國家經濟委員會主任寇恩 (Gary Gohn)、貿易代表萊特海澤 (Robert E. Lighthizer) 等。 |
| 2018/3/1         | 川普宣布計劃對鋼鐵和鋁進口徵收關稅。  |
| 2018/03/09       | 川普宣布依據貿易擴張法第 232 條款授權對所有進口鋼鐵、鋁材課徵 25% 與 10% 關稅。<br>大陸外交部長王毅警告只要發生貿易戰，「中」方必將做出正當和必要的反應。            |
| 2018/03/11       | 大陸商務部長鍾山表示，雖大陸不願掀起貿易戰，但會堅決捍衛國家和人民的利益。   |

<sup>7</sup> 詳細的論述請參考 G. John Ikenberry and Darren J. Lim, "China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-hegemon", visited date: June, 1, 2018, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>.

| 日期         | 事件  |
|------------|---|
| 2018/03/20 | 大陸國務院總理李克強呼籲美「中」理性，避免打貿易戰，透過協商、談判及對話解決爭端。   |
| 2018/03/22 | 為回應大陸對美國智慧財產權的侵犯，川普依據 1974 年貿易法第 301 條指示美國貿易代表（USTR）對從大陸進口的商品徵收關稅，涉及的商品總計可達 600 億美元。  |
| 2018/03/23 | 大陸商務部發布了針對美國進口鋼鐵和鋁產品 232 措施的中止減讓產品清單並徵求公眾意見，擬對自美進口部分產品加徵關稅，以平衡因美國對進口鋼鐵和鋁產品加徵關稅給中方利益造成的損失。其中計劃對價值 30 億美元的美國產水果、豬肉、葡萄酒、無縫鋼管和另外一百多種商品徵收關稅。2018 年 4 月 2 日，大陸對原產於美國的 7 類 128 項進口商品中止關稅減讓義務，在現行適用關稅稅率基礎上加徵關稅。<br>大陸駐美大使崔天凱批美行徑惡劣，如不懸崖勒馬，「中」方必將奉陪到底。 |
| 2018/04/04 | 美國政府發布加徵關稅的商品清單，將對從大陸進口的 1,333 項 500 億美元的商品加徵 25% 的關稅。<br>大陸國務院關稅稅則委員會決定對原產於美國的大豆、汽車、化工品等 14 類 106 項商品加徵 25% 的關稅，實施日期將視美國政府對大陸商品加徵關稅實施情況，由國務院關稅稅則委員會另行公布。同時，大陸就美國對大陸 301 調查項下徵稅建議，及美國進口鋼鐵和鋁產品 232 措施，兩天內在世貿組織爭端解決機制下兩次提起磋商請求，正式啟動世貿組織爭端解決程序。  |
| 2018/04/05 | 川普要求美國貿易代表辦公室依據「301 調查」，額外對 1,000 億美元大陸進口商品加徵關稅。此外，歐盟和日本加入美國在世貿組織就大陸歧視性技術許可要求提出的磋商請求。   |
| 2018/04/07 | 大陸商務部發言人高峰稱對美方可能擴大徵稅清單，「中」方已擬定具體的、綜合的反制措施，不惜付出任何代價，不排除任何選項。   |
| 2018/04/10 | 大陸國家主席習近平在博鰲亞洲論壇的開幕主旨演講中，宣布大陸將實施「四大開放」新舉措：放寬外資的市場準入限制、創造更優投資環境、加強知識產權保護，重組大陸國家知識產權局以及主動擴大進口，其中特別提到將「相當幅度」降低汽車進口關稅。  |
| 2018/04/16 | 美國商務部部長羅斯 (Wilbur Ross) 宣布，因違反美國政府制裁禁令向伊朗等國出口，大陸電信設備商中興通訊將被禁止從美國市場上購買零部件產品，期限為 7 年。<br>大陸商務部發言人高峰回應將密切關注事態進展，隨時準備採取必要措施，維護大陸企業的合法權益。  |
| 2018/04/17 | 大陸商務部發布公告，初步認定原產於美國的進口高粱存在傾銷行為，決定自 2018 年 4 月 18 日起，對原產於美國的進口高粱採取臨時反傾銷措施。<br>大陸國家發展和改革委員會（發改委）宣布經 5 年過渡期，將全部取消汽車業限制外資占比限制，及合資企業不超過 2 家的限制。  |

| 日期            | 事件   |
|---------------|--|
| 2018/04/18    | 美國商務部宣布已展開新的調查，以確定從大陸進口的部分鋼輪產品是否在美國傾銷與大陸生產商是否接受不公平補貼問題。  |
| 2018/04/19    | 大陸商務部決定對原產於美國、歐盟和新加坡的進口鹵化丁基橡膠產品實施保證金形式的臨時反傾銷措施。<br>美國國會「美中經濟與安全審查委員會」指華為、中興、聯想等「中」企涉「商業間諜」問題。  |
| 2018/04/20    | 大陸商務部宣布對漿粕反傾銷措施再調查。  |
| 2018/04/24    | 商務部長羅斯指「中國製造 2025」是個可怕的戰略計畫，將對美國的知識產權形成威脅。   |
| 2018/04/26    | 美國司法部調查華為公司是否違反美國對伊朗制裁規定。<br>大陸商務部指美方破壞多邊貿易體制，「中」方將同多國捍衛自身合法權益。  |
| 2018/05/03-04 | 中共中央政治局委員、國務院副總理、中財辦主任劉鶴與美國總統特使、財政部長梅努欽率領的美方代表團在北京舉行會談。美國談判代表團要求大陸在 2020 年之前使美「中」雙邊貿易逆差減少 2,000 億美元，降低關稅，並削減對新興產業的補貼。美「中」雙方未達成協議。                                    |
| 2018/05/17-18 | 由中共中央政治局委員、國務院副總理、中財辦主任劉鶴率領的「中」方代表團赴美和包括美國財政部長梅努欽、商務部長羅斯和貿易代表萊特海澤等成員的美方代表團就貿易問題進行第二輪談判。<br>5 月 17 日，美國總統川普接見劉鶴率領的「中」方代表團。<br>5 月 18 日，大陸商務部宣布終止對原產於美國的進口高粱反傾銷、反補貼調查。 |
| 2018/05/19    | 美「中」兩國在華盛頓就雙邊經貿磋商發表聯合聲明。根據該聲明，雙方達成共識，不打貿易戰，並停止互相加徵關稅。同時雙方同意有意義地增加美國農產品和能源出口，但製成品和服務貿易層面則留待下一步談判。   |
| 2018/05/21    | 美國商務部宣布對借道越南輸美的大陸鋼鐵產品徵收反傾銷反補貼關稅。   |
| 2018/05/29    | 美國政府發表聲明表示 6 月 15 日將公布徵收 25% 關稅的大陸產品最終清單。  |

作者根據媒體報導彙整

# 「冰上絲綢之路」的「中國夢」

## The Chinese Dream of Polar Silk Road

閻亢宗 (Yen, Hang-Tsung)

康寧大學通識教育中心副教授

### 壹、前言

2018 年 1 月，中國大陸（以下簡稱大陸）國務院新聞辦公室發表首部《中國的北極政策》白皮書，這份包含「北極的形勢與變化」、「中國與北極的關係」、「中國的北極政策目標和基本原則」、「中國參與北極事務的主要政策主張」四大部分內容、約九千字的文件，是大陸首度針對北極政策最詳細和完整的官方說明，一方面顯示大陸已除却對國際觀感的瞻前顧後，另一方面也顯示大陸決定迎向北極大步前進。

《中國的北極政策》最引人矚目的一點，是大陸首度在官方文件上提出「冰上絲綢之路」的概念，將其作為「一帶一路」戰略的延伸，這顯示大陸的「一帶一路」是一動態的發展戰略，並無確定的界限；最重要的是，它延伸了「一帶一路」、特別是「21 世紀海上絲綢之路」的觸角，在原本規劃的西向和南向海絲之路外，再增加了北向的海上航道。這不僅在地理上擴大了「一帶一路」的地域範圍，大陸積極開拓的海洋戰略，也因此邁進了一大步。

大陸國家主席習近平 2012 年 11 月出任中共中央總書記後不久，帶領中共中央政治局常委參觀國家博物館「復興之路」展覽時，首度提出「中

國夢」概念，並將其定義為「實現偉大復興就是中華民族近代以來最偉大夢想」。其中的「一帶一路」，正是打造「中國夢」的主要內容之一。「冰上絲綢之路」擴大了「一帶一路」戰略，也讓「中國夢」進一步實現，鑑於大陸日益攀升的國際影響力，「冰上絲綢之路」不僅將改變大陸的戰略格局，也勢將改變全球的戰略格局。

## 貳、大陸的海洋戰略及其演進

從地緣政治角度分析大陸的「冰上絲綢之路」戰略，是一極佳的路徑，其中又以海權論觀點進行分析更為適合。說到海權論，不得不提到 Alfred Thayer Mahan，Mahan 的海權論影響了全世界，也影響了近代中國，並在大陸的戰略界掀起一陣旋風。近年來大陸大力擴展海軍，將海洋戰略由「近岸積極防禦」拓展為「近海積極防禦」，並進一步朝向「遠洋作戰」的攻勢戰略，受 Mahan 海權論很大的影響。

Mahan 海權論的中心要點在強調海上力量對於國家繁榮與安全的重要性，一個國家要成為強國，必須掌握海洋上自由行動的能力，這是美國之所以極力維持全球海域自由航行權的緣由。Mahan 提出許多維繫一國海權的主張，其中之一是地理位置，國家必須居於靠近主要的貿易通道，並有良好的港口和海軍基地；其次，Mahan 也論證一個國家如何在海軍力量不足以同時覆蓋本土附近水域以及遠洋水域情況下，仍能確保控制管轄這些水域的問題。Mahan 提出的方案是集中海軍主力在近海水域以確保本土安全，並以小規模艦隊統轄遠洋水域。

若按 Mahan 主張，大陸的海洋戰略首先將是確保本土附近水域，但為控制全球主要海上貿易通道，大陸將會循兩條路徑著手，一是發展強大的海上運輸船隊及海軍，同時在海軍力量未能壯大前，以小規模艦隊巡弋全球海洋公域，這也是大陸必定擴建航空母艦艦隊的原因；另一路徑則是建立海外基地，以補其本土地理位置之不足，這亦是大陸積極發展「珍珠鏈戰略」，和在具高度戰略地位的非洲國家吉布地建立「後勤保障中心」的原因。隨著北極在全球海洋戰略地位的提高，這兩條路徑也必然應用在北極。

雖然大陸極力開展海洋戰略，但具有明確的海洋戰略輪廓也不過是

近 20 餘年的事，對於一個擁有 3.2 萬公里長海岸線，名列世界第 6 位的大陸，這是極不相稱的現象。這與傳統和經濟形態有關，歷史上的中國一直是側重陸權的國家，雖然如宋、元、明，曾有展開海上貿易和探索的行動，但從未有完整的海洋戰略，明、清實施的海禁政策，封閉向海洋發展的大門。

經濟形態方面，在國民政府時期和 1949 年「中華人民共和國」成立後，直到 1980 年代，經濟型態主要是傳統的內向型農耕經濟，1980 年代之後，才逐漸轉變為依賴海洋通道的外向型經濟。此時大陸的經濟結構，朝向以製造業為主，並日益仰賴海外市場，經濟型態的改變，大幅增加大陸對海洋貿易運輸的依賴性，此一經濟結構及貿易模式的變化，也促使大陸對於海權和海洋戰略的逐漸重視。

1990 年代，大陸的海洋戰略開始具體化。1991 年 1 月，大陸通過《九〇年代中國海洋政策和工作綱要》，是大陸海洋戰略的濫觴，但海洋戰略的目標一直未能聚焦，直到 2012 年 11 月，時任中共中央總書記胡錦濤在中共 18 大報告全文中強調要「提高海洋資源開發能力，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」，自此之後，「維護國家海洋權益」和「建設海洋強國」即成為大陸的海洋戰略總目標。

大陸經營「冰上絲綢之路」，目的即在「維護國家海洋權益」和「建設海洋強國」，就前者而言，如後文所述，北極因全球暖化而逐漸浮現的海上貿易航道，以及北極蘊藏的豐富天然資源，對極為依賴國際貿易和原物料需求龐大的大陸至為重要，直接關係到大陸的國家利益；就後者而言，從海權角度看，北極浮現的國際航道，已拉擡此一區域地緣戰略地位，此外，北極軍事戰略的重要性，於二戰期間已表露無遺，大陸欲達到「建設海洋強國」的目標，就無法忽視北極的戰略地位，而打造一條通往北極的「冰上絲綢之路」，也因此變得順理成章。

### 參、北極航道和天然資源利益

「冰上絲綢之路」能夠提供大陸許多利益，其中最為重要的是隨全球暖化浮現的國際海上貿易航道，以及石油、天然氣等天然資源。

## 一、北極航道提高貿易競爭力

過去，北冰洋的冰封狀態是此一海域無法航行的主要原因，但隨著全球暖化，北冰洋的商業航行已成為可能，至少是在夏季期間。依據目前冰融趨勢，北極未來有三條最有可能進行商業航行的「冰上絲綢之路」，一條是西起挪威北角附近的歐洲西北部，經歐亞大陸和西伯利亞的北部沿岸，穿過白令海峽（Bering Strait）到達太平洋的東北航道（Northeast Passage）；一條是沿北美大陸北部沿岸並穿越加拿大北極群島從而連通大西洋和太平洋的西北航道（Northwest Passage）；另一條則是從白令海峽出發，直接穿過北冰洋中心區域到達格陵蘭海（Greenland Sea）或挪威海（Norwegian Sea）的跨北極航道（The Transpolar Sea Route）（大陸稱為中央航道）。由於北冰洋中心區域被多年累積的海冰所覆蓋，海冰最為密集和厚實，這條航道預計將是最後開通和被利用的航道。

由於全球的國際貿易主要仍是依賴海運，故北極浮現的潛在航道也吸引了各國的注意，並紛紛著手搶進。2009年7月，在沒有俄羅斯破冰船開道的情況下，德國布魯格航運公司（Beluga Shipping GmbH）兩艘貨船「布魯格友愛號」（Beluga Fraternity）和「布魯格遠見號」（Beluga Foresight）從韓國裝貨出發，經東北航道成功抵達荷蘭鹿特丹港（Port of Rotterdam）；2017年8月，一艘俄羅斯籍天然氣載運船未靠破冰船開路，僅花19天就行經東北航道，順利從挪威抵達韓國，比走蘇伊士運河（Suez Canal）快了30%，創下北極航行最快紀錄。大陸的中遠集團「永盛號」貨輪也在2013年9月，經由東北航道從江蘇省太倉港駛抵荷蘭鹿特丹港，成為第一艘經東北航道完成亞歐航線的大陸商船。

大陸自2013年即成為全球貨物貿易第一大國，世界航運市場19%的大宗貨物運往大陸，22%的出口貨櫃也來自大陸，大陸的對外出口，有90%的貿易是透過海上運輸完成，因此，日漸雛形的北極航道對其掌握國際貿易非常重要。這些航道之所以備受大陸重視，其中重要原因之一，是它可以大量縮短航運距離，如表1所示。

大陸的「永盛號」貨輪2013年首度航行北極航道時，整個航程七千八百多海里，航行27天，比經由麻六甲海峽（Strait of Malacca）、蘇伊士運河的傳統航線縮短二千八百多海里，航行時間縮短了9天。這些縮短的航

程和時間，大量降低航運成本，可大幅提高大陸的貿易競爭力。加上可避開有安全疑慮的航道，及隨之而來的保費等附加效益，對大陸極具吸引力。

表 1 大陸到北美洲、歐洲地區主要海運國家部分航道距離

| 國家  | 代表性港口              | 當前航道 /KM             | 北極航道 /KM |
|-----|--------------------|----------------------|----------|
| 加拿大 | 西岸：溫哥華<br>東岸：哈利法克斯 | 14654（上海到東、西兩岸的平均距離） | 11413    |
| 美國  | 西岸：洛杉磯<br>東岸：紐約    | 15012（上海到東、西兩岸的平均距離） | 12393    |
| 挪威  | 卑爾根                | 20217                | 12730    |
| 丹麥  | 哥本哈根               | 20157                | 13870    |
| 英國  | 倫敦港                | 19302                | 13750    |
| 法國  | 勒阿弗爾               | 19032                | 13990    |
| 德國  | 漢堡港                | 19849                | 13580    |
| 芬蘭  | 赫爾基辛港              | 21011                | 15540    |
| 荷蘭  | 鹿特丹港               | 19416                | 14503    |
| 瑞典  | 哥德堡                | 20201                | 14231    |
| 比利時 | 安特衛普               | 19378                | 14533    |
| 冰島  | 雷克雅未克              | 20431                | 13313    |

資料來源：劉惠榮，「『一帶一路』戰略背景下的北極航線開發利用」，中國工程科學，第 18 卷第 2 期（青島：中國海洋大學，2016），頁 114。

## 二、油氣等天然資源

大陸開闢「冰上絲綢之路」的第二個主要著眼點，是北極蘊藏的豐富天然資源，特別是石油和天然氣。根據「北極理事會」(Arctic Council)的《北極監測和評估計畫》(Arctic Monitoring and Assessment Programme)報告，北極地區的石油產量占世界總產量的 10%，待探明石油和天然氣儲量估計占世界總量的 25%；另據「美國地質勘探局」(United States Geological Survey) 2008 年 7 月公布的一份評估報告稱，北極擁有原油儲量 900 億桶，天然氣儲藏超過 47 兆立方公尺。北極擁有全球 13% 的未探明石油儲量，同時擁有全球 30% 未開發的天然氣儲量。

除了擁有豐富的油氣資源，北極還擁有富饒的漁業和豐富的水力、風力、森林等可再生的天然資源，還有不可再生的銅、鈷、鎳、鉛、鋅、金、銀、金剛石、石棉和稀有元素等礦產資源。這些天然資源對經濟極為仰賴原物料的大陸極具吸引力。以石油為例，隨著經濟快速發展，大陸進口原油逐年攀升，2016年的石油總消費量為5.56億噸，進口達3.81億噸，對外依存度高達65%，也就是說，有將近2/3的石油依賴進口；大陸也是全球礦石資源的第一大進口國，年進口總量超過全球1/3。

在此情形下，北極的天然資源可提供大陸經濟成長極大動力，故此，大陸近年來積極強化與北極國家的能（資）源合作關係，包括俄羅斯、加拿大、冰島、挪威、丹麥/格陵蘭等，特別是與俄羅斯的合作，已成為該國開發北極資源的最重要外國合作夥伴。部分學者將大陸在北極的天然資源開發與合作稱之為「戰略購買者」（Strategic Buyer），大陸透過購買北極國家的天然資源或取得這些企業的股份，以在北極的天然資源開發上取得一席之地，同時此一長期性戰略，也能確保大陸對北極的持續參與。

## 肆、從鴨子滑水到公開宣示參與北極事務

上述利益與機會，是大陸積極開展「冰上絲綢之路」的主要原因，但「冰上絲綢之路」正式列入大陸政策文件卻是今年的事，惟這不代表在此之前，大陸未積極經營北極，事實上，許多標誌性的事件，凸顯大陸對北極的雄心，包括1996年成為「國際北極科學委員會」（The International Arctic Science Committee）成員；1999年起以唯一具破冰能力的「雪龍號」科考船為平臺，進行北極科學考察；2004年建成北極「黃河站」；2005年率亞洲各國之先，成功舉辦討論北極事務的科學高峰周；2013年成為「北極理事會」的永久觀察員；2015年成為俄羅斯開發北極的優先合作夥伴；2017年「雪龍號」航行二萬多公里，首度實現環北冰洋的考察。

這顯示過去十幾年，大陸對北極的經營呈現一個特色，也就是低調進行只做不說。這有許多事例足以證明，例如大陸「國家海洋局極地考察辦公室」前主任曲探宙2011年在一次會議中表示，為避免國際疑慮，大陸已將「評估極地潛在資源」的字眼從極地5年計畫中刪除；另一個例

子是大陸「當代世界研究中心」與瑞典「斯德哥爾摩國際和平研究所」(Stockholm International Peace Research Institute) 2012年在北京召開的「北極地區中國和北歐發展合作」研討會，會議舉行前，有審批國際研討會舉行之權的大陸外交部「條約法律司」，要求會中勿討論北極資源的議題，官員並表示，資源並非大陸北極研究的優先項目。

大陸的言行落差，主要是擔心若彰顯參與北極事務的意圖，將招致「中國威脅論」擴散，不利於涉入北極。而事實上，此一擔憂也確實其來有自，特別顯示在大陸爭取「北極理事會」永久觀察員資格一事上。大陸自2006年即申請成為「北極理事會」的永久觀察員，但三次遭到拒絕，一直到2013年才與其他國家獲准資格。當時反對最力的加拿大和俄羅斯，都擔心大陸的參與，將威脅到它們對北極的主權及主權權利聲稱。

大陸的低調在2013年開始出現變化，當年4月，大陸「國家海洋局」公布的《國家海洋事業發展十二五規劃》，將北極放在前言，還特別於章節中提到北極航道的利用調查與研究、北極考察常態化等；2014年6月，共軍一反常態，在公布的《戰略評估2013》報告中，強調北極在海洋航運、資源開發等領域的戰略價值，並定位北極公海屬於「人類共同繼承財產」，且將大陸分享北極資源的權利定位為大陸的「重要戰略利益」。

然而在2017年之前，大陸並未公開「冰上絲綢之路」的有關構想，直到當年6月，大陸「國家發展和改革委員會」與「國家海洋局」聯合制定並發布《「一帶一路」建設海上合作設想》，提出將重點建設三條海上經濟通道，分別是連接南海與印度洋、南海與太平洋、以及經北冰洋連接歐洲的「藍色經濟通道」，是大陸首次在官方文件確定打造「冰上絲綢之路」的政策；隔月，習近平訪問俄羅斯與該國總理Dmitry Medvedev會面，正式提出與俄羅斯共同打造「冰上絲綢之路」的主張（俄羅斯早先已表達意願），是大陸首次冠以「冰上絲綢之路」的名稱；接著今年1月，大陸國務院新聞辦公室發表《中國的北極政策》白皮書，公開宣示大陸將積極參與北極事務，也讓大陸的北極政策檯面化和公開化。

從鴨子滑水到公開宣示積極參與北極事務，是大陸北極政策和立場的一大轉變，一方面顯示大陸不再忌憚其他國家的態度，另一方面顯示對北極的參與益具信心，這與北極國家各懷野心，特別是小國對大國的疑懼有

關；也與國際環境的變化有關，特別是俄羅斯與西方國家近年來的對立。這提供了大陸切入北極極佳的歷史時機，也預示北極未來的地緣戰略面貌，即將迎來巨大的變化。

## 伍、全面經營北極引發戒心（代結論）

大陸擴大的國際影響力，以及崛起的經濟與軍事力量，使其成為對北極事務最具影響潛力的域外國家，大陸也運用提升的綜合國力，積極發展與北極國家的關係，特別是北歐小國。例如大陸利用 2008 年全球金融危機，冰島經濟受創的機會，利用貸款、投資等方式，大力拉攏冰島，其在冰島設置的大使館非但為各國之最，大陸還和冰島簽署了自由貿易協定，是大陸與歐洲國家簽署的第一個自貿協定，大陸著眼的就是冰島未來在「冰上絲綢之路」所處的地緣戰略地位（這與 Mahan 的海權論不謀而合），以及蘊藏的天然資源。

大陸也發展與其他北極小國的關係，例如雖然曾受到 2010 年諾貝爾和平獎頒給劉曉波的影響，導致大陸與挪威關係一度出現陰影，但兩國關係後來恢復，2017 年 4 月挪威總理訪問大陸，北極合作即為雙方協商的議題之一；大陸也經營與丹麥的關係，其中主要著眼點，是目前仍屬丹麥的自治區格陵蘭島，該島有蘊藏豐富的稀土和鈾礦等礦產，周邊沿海也有豐富的石油和天然氣，大陸對這些資源有高度興趣，但卻引來丹麥疑慮，大陸發展與丹麥關係，主要目的之一在減少涉足格陵蘭島的阻力。

然而，大陸的阻力不僅來自丹麥，其全面性的涉足北極，已引起北極國家的戒心，除了丹麥之外，冰島亦對大陸商人欲大量購買土地的投資案產生疑慮，而否決了投資申請。相對於這些小國，大陸未來面對的最大阻力是北極大國，特別是美國。雖然迄今為止，美國政府並未針對大陸的北極政策發表正式立場，但 2015 年大陸 5 艘軍艦行經阿拉斯加外海的白令海，引起美國國內許多關注；大陸「一帶一路」戰略對全球權力均衡的影響，也已受到美國政府高度重視。這意謂大陸的「冰上絲綢之路」可能不會如其想像中的順遂，也預示大陸借道北極加速打造的「中國夢」，將會面臨許多挑戰。

## 論「中央專屬權」委辦化在「兩岸交流」 應用之可能性—兼論兩岸地方政府權限之比較

The Possibility of Adopting the Delegation Approach of Central Government Exclusive Authority in Cross-strait exchanges - A Comparison of Local Government Authorities between Two Sides of Taiwan Strait

鄧學良 (Deng, Shuai-Liang)

國立中山大學中國與亞太區域研究所副教授

財團法人中華勞資事務基金會董事長

### 摘要

「兩岸交流」依《憲法增修條文》及《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》之規定，實屬「中央專屬權」。由於經社需求與政治定位間之違和，兩岸交流已出現諸多窒礙。

本文發現，藉由「委辦」手法，便可解決上述問題。亦即，只要將現行所有之「委辦」法制理論與實務，套用在兩岸事務上，由地方來辦理中央之專屬事項，係完全可能。凡此，實屬我國在兩岸交流之另一「進步」。

關鍵詞：兩岸交流、中央專屬權、委辦事項、公私協力

## Abstract

According to the “Additional Articles of the Constitution of the Republic of China” and the “Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area”, the authority of Cross-strait exchanges belongs to the central government exclusively. However, the differences between social economic demand and political positioning cause the stumbling of Cross-strait exchanges.

This article discovered that through the delegation of central government exclusive authority could solve the problem above. Namely, put the current delegation theory into practice in Cross-strait exchanges. It is totally possible that the central government delegate the local government to handle Cross-strait exchanges affairs.

Therefore, it is another great progress for Cross-strait exchanges in our country.

**Key words: Cross-strait exchanges, central government exclusive authority, delegation, official and private cooperation**

## 壹、前言

我國《憲法》明定「中央立法並執行」之事項與「中央立法並執行，或交由省縣執行」之事項，乃屬二事。且我國《憲法》條文於細部項目上，以列舉方式，規定中央之專屬事項為何？

我國當前在國政發展上，雖屬千頭萬緒，惟海峽兩岸事務，無論於兩岸 400 年歷史，<sup>1</sup> 乃至於時下之經社事務，似曾有或應有最適之處理。

兩岸交流事務於我國《憲法》係「中央立法並執行」事項？抑或「中央立法並執行，或可交由省縣執行」？依兩岸事務之主管機關，並未採中央與地方分權制觀之，當屬中央之權限，首無疑義。只是兩岸交流事務能否「交由省縣執行」，則非全無論述必要。

## 貳、「中央專屬權」之意義與「委辦事項」之關係

我國《憲法》第 107 條規定，屬於應由中央立法並執行之事項（又稱：「中央專屬權事項」）。以例言之，同條第 5 款規定「航政」等，以及第 9 款規定之「幣制及國家銀行」，便應由中央立法並執行。

問題是，如眾週知，在 1988 年精省前，臺灣省政府之省營事業機關，乃包括有「臺灣銀行」，以及隸屬於臺灣省政府交通處之基隆、高雄、花蓮及臺中等 4 個港，此等業務歸屬方法，似與上開規定，有違。原來，依《中央銀行法》（1979 年 10 月 26 日全文修正，同年 11 月 8 日公布施行）第 14 條規定，本行於必要時得分區委託公營銀行代理發行貨幣，視同國幣。亦即，我國《憲法》明定之「中央立法並執行事項」，透由立法院之立法，亦可以「委辦事項」，將中央專屬之「幣制」，交付特定地區，發行貨幣。目前於臺灣使用之新臺幣之發行，便屬中央銀行與臺灣銀行間之「委辦事項」。

其次，依《商港法》（前身為 1933 年 6 月 27 日公布施行之《商港條

<sup>1</sup> 「臺灣海峽兩岸歷史年表」，2016 年 9 月 4 日下載，《維基百科》，<http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B5%B7%E5%B3%BD%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%A4%A7%E4%BA%8B%E5%B9%B4%E8%A1%A8/zh-zh/>。

例》)(1980年4月15日制定,同年5月2日公布施行)第3條第1項規定,國際商港由交通部主管;同條第2項規定,國內商港由省(市)政府主管,受交通部監督。2002年12月13日修正,2003年1月2日公布施行之《商港法》,為配合臺灣省政府功能業務與組織調整(按:即俗稱「精省」),以及考量臺灣現況之各直轄市並無國內商港,遂將原由省政府主管之國內商港,修正歸交通部主管。亦即,臺灣省政府(交通處)之高雄港等,係自1945年臺灣光復以來,由臺灣省政府(交通處)管理,但依上述1980年《商港法》之規定,行政院將高雄等4個港口,劃為「國際商港」,且直至1998年10月9日制定,同年10月28日公布,同年12月21日施行之《精省條例》出現前,高雄等4個國際商港實際上是由臺灣省政府管理。準此,吾人又可更形確認:即便《憲法》已有明文規定,為中央立法並執行之專屬事務,同樣可以「委辦事項」之形式,交付地方政府辦理。

準此,本文發現,即便是《憲法》上之「中央專屬事項」,以委辦方式來處理「中央專屬事項」,是我國憲政實務,尚屬容許之作法!

### 參、「中央專屬權委辦化」之政經意義

問題是,上述之「委辦」作法,在「直轄市自治」法治上,若僅以中央之行政命令,作為「中央專屬(立法)事項」之「委辦」依據,是否違憲?關於此點,大法官第259號解釋,亦持與前述相同之見解。亦即,直轄市之自治,以法律定之,為《憲法》第118條所明定。惟此一法律迄今(按:1990年4月19日)未制定,現行直轄市各級組織及實施地方自治事項,均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹《憲法》實施地方自治之意旨,自應斟酌當前實際狀況,制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前,現行由中央頒行之法規,應繼續有效。簡言之,《憲法》在中央專屬權上之規定,在五權分立之原則下,尚有行政與立法之別。亦即,縱然立法方符《憲法》之規定,惟居於情事之權宜,實質將立法事項,於過渡期委辦(假手)於行政立法,亦應為國家體制所容忍。

上述「過渡期委辦」尚有「於過渡期委辦結果，係為不辦」之情形。以例言之，大法官釋字第 481 號（1999 年 4 月 16 日）解釋，省縣自治法經《憲法》授權而制定，同法第 64 條規定，轄區不完整之省，其省議會與省政府之組織，由行政院另定之。行政院據此所訂定之福建省政府組織規程，未規定由人民選舉省長及省議會議員，乃斟酌福建省目前（按：兩岸分治）之特殊情況下，所為之規定，為事實上所必需，符合母法授權之意旨，與《憲法》第 7 條人民在法律上平等之原則，亦無違背。簡言之，我國各項之中央政府專屬事務，其執行之分際，必須有現實考量，其應不應為，實不受《憲法》與實定法之無謂拘束。

查，本文所論中央專屬權（按：《憲法》第 107 條）之可否委辦，由立法院公報亦可知，自始便存有與《憲法》第 108 條有無衝突之斟酌。亦即，上開委辦事項自始並非立足於《憲法》第 108 條（按：由中央立法可交由省縣執行之事項）之法制關係，而是透由《中央銀行法》對臺灣銀行之授權發行新臺幣，以及在《商港法》之外，以行政處分或行政契約，確立可將中央專屬事項，以「委辦」之形式，交付適合執行之行政體。

或謂上開中央專屬事項（即：立法並執行事項），可否以「委辦事項」處理乙節，我國司法院大法官之解釋，係採何見解？有無更明確之釋示？經查，迄大法官釋字第 52 號（2017 年 7 月 28 日）止，我國大法官之解釋，無論由「中央專屬事項」（無相關解釋）、「中央與地方權限劃分」（如 738 號解釋等）、「地方自治」（如 701 號解釋等）及「委辦事項」（如 553 號解釋等），均無法尋得大法官對於「中央專屬事項能否以委辦方式處理之」之相關解釋文。

其次，上開「中央專屬事項能否以委辦事項處理」之疑問，在學術界之意見方面，又為如何？經查，以「中央專屬之委辦」、「中央專屬權與委辦事項」為篇名或關鍵詞者，首未於期刊論文索引系統尋獲。<sup>2</sup>次以「委辦事項與自治事項」為篇名或關鍵詞，雖同樣查無所獲，惟以「委辦事

<sup>2</sup> 「國家圖書館·期刊文獻資訊網」，2017 年 4 月 10 日下載，《臺灣期刊論文索引系統》，[readopac.ncl.edu.tw/nclJournal/](http://readopac.ncl.edu.tw/nclJournal/)。

項」查詢時，至 2016 年 12 月止，便可得諸多學術論著。<sup>3</sup> 其中，似只有黃錦堂之一文，<sup>4</sup> 論及「中央專屬權與委辦事項」。

本文認為，黃氏之意見，其與「中央專屬權與委辦事項」相關意涵，可做如下整理：

一、有關「地方有外溢效果之非公權力事項，中央應序以補助」方面，以「長照」為例，「長照」非屬公權力事項，根據長期照顧服務法，各市縣級之地方自治團體，對於「長照」，必須以「自治事項」辦理。此時，本業務之執行，如能獲中央補助時，便有嘉惠鄰近縣市之可能。蓋，鄰近之地方自治團體與本地方自治團體與本地方團體之關係，常呈共生共存狀態，上述之外溢效應，將更增本地方自治團體之發展力。亦即，中央原本打算自辦之事項乃至於經費，改用「委辦」方式，以充實地方該項相同業務之經費時，便可獲加乘效果。對此，本文亦持相同見解。

二、直轄市由自治能力角度而言，應係強於一般縣市。一般縣市在達成特定條件，便予以升格為直轄市，其實亦是為獲更高之行政自主權。本文由中國大陸（以下簡稱大陸）之行政管理體制改革，亦可證增加行政自主權對地方政府之絕對必要性。析言之，大陸正在試點進行「經濟發達鎮」之「實質縣級化」。其中，重要的作法乃包含將縣市級政府之特定權限，直接委讓給「經濟發達」之鎮政府，藉以增強該鎮之行政速率。<sup>5</sup> 本文認為「小中央，大地方！」、「小上級，大下級！」、「第一線之一條龍服務」等，如為行政核心之所在時，則不在第一線之中央政府，無謂掌握大權，只會增加第一線行政與人民之不便。姑不論大陸行政管理改革於未來之成敗，我國中央政府對於地方有權限整合需求之事項，以「委辦」方

<sup>3</sup> 與「委辦事項」相關之學術論文，計有 20 篇，2016 年 9 月 22 日下載，《臺灣期刊論文索引系統》，[readopac.ncl.edu.tw/ncljournal/](http://readopac.ncl.edu.tw/ncljournal/)。

<sup>4</sup> 黃錦堂，「縣市改制為直轄市中央與地方業務功能調整：法制觀點」，研考雙月刊（臺北），第 35 卷第 6 期（2011 年 12 月），頁 44-56。

<sup>5</sup> 李琳、劉軍濤，「深入推進經濟發達鎮行政管理體制之改革」，人民日報（北京），2016 年 12 月 20 日，第 1 版。願姝姝，「江蘇『強鎮擴權』改革紅利釋放，將擴大改革範圍」（2017 年 1 月 17 日），2017 年 1 月 20 日下載，《人民網》，<http://js.people.com.cn/n2/2017/0117/c360300-29607682.html>。

式，交付地方執行時，本「公私（公）協力」之結果，<sup>6</sup> 便可將該法制所期待之行政效果，實現至最高！

三、在「中央立法並執行之事項與 5 都（按：2014 年 12 月 25 日桃園市升格後為第 6 都）參與」方面，有鑑於所謂直轄市，係指行政院所直接轄屬之地方政府。既如此，中央政府大可由「人手已增加」角度，使直轄市為中央政府分擔特定工作。至於行政院應將何種事項，委交直轄市辦理？由《地方制度法》第 2 條第 3 款所稱之委辦事項觀之，則似已無特定事項選擇之問題，只要在該指直轄市自治之行政區域，行政院大可將中央立法並執行之所有事項，委辦於直轄市。

可惜是，上開黃氏之建言，似未獲中央執政者之大用，致使我國有諸多外形上為「全國一致」之事宜，未能更重視其「因地制宜」之併存面，未能對直轄市，進行委辦。<sup>7</sup>

## 肆、臺灣在「委辦事項」上之困境

首先，我國目前常見來自中央乃至於上級政府的「委辦」事項（詳：《地方制度法》第 2 條第 3 款），其在理論上，尚有與「委任」與「委託」間之問題。<sup>8</sup>

本文認為，為解決法規適用之問題，以及自治實務之困境，「委託」應指將權限移轉「同一行政主體」不相隸屬之其他機關。或謂，委託之意義，為同一行政主體，似乎並非正確。查，本文所論主體，就外觀言，所謂「同一行政主體」，上則為五院、中則為各部會、小則為各局署。如眾周知，各行政主體乃各有其行政機關（即：各該首長），各有其職掌。且本職掌，通常為法律條例等所明定。易言之，雖屬同一行政主體，惟因

<sup>6</sup> 林淑馨，「災害救援過程中的協力關係：以東日本大地震為例」，文官制度季刊（臺北），第 8 卷第 4 期（2016 年 10 月），頁 21-53。

<sup>7</sup> 韓國觀光公社，「韓國簽證 / 韓國觀光公社」（2016 年 5 月 24 日），2017 年 4 月 15 日下載，〈韓國觀光公社網〉，[http://big5chinese.visitkorea.or.kr/cht/GK/GK\\_CH\\_1\\_1\\_1.jsp](http://big5chinese.visitkorea.or.kr/cht/GK/GK_CH_1_1_1.jsp)。

<sup>8</sup> 新北市政府法制局，「因應『權限移轉之法規依據：行政程序法第 15 條及地方制度法第 2 條第 3 款之困惑研討會』後之本府權限辦理方式」（2111 年 1 月 14 日），2017 年 2 月 5 日下載，〈新北市政府法制局網〉，[http://www.law.ntpc.gov.tw/content/?parent\\_id=10077](http://www.law.ntpc.gov.tw/content/?parent_id=10077)。

「機關」與「職司」不同，依法乃各為分立個體。此等個體（機關）平行間之權限移轉，就法律性質言，實較近於「委託」！

至於「委辦」之法源，宜包括法律、法律授權中央訂定之法規命令、市自條例及法律授權訂定之自治規則。

果如此，本文所指之「兩岸事務」之「委辦」，則便可依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱：《兩岸關係條例》）所授權制定之「法規命令」辦理之。當然，識者或謂除去《兩岸關係條例》，尚應論及《入出國及移民法》（以下簡稱：《移民法》），由於本文是以兩岸交流為核心，依《兩岸關係條例》第1條後段規定，本文於《兩岸關係條例》未規定而有必要時，當然會適用《移民法》。

其次，臺灣在兩岸交流法制之「委辦」機制上之困難，乃出自臺灣「內涵式自治」之結構。<sup>9</sup>

亦即，中央政府擁有國家大部分權限，地方政府之事權僅限於「地方自治」事項。臺灣之行政作用，因恪守依法行政之原則，故原屬於中央政府權限，除法律另有明文規定外，否則無法由地方政府辦理。

只是基於「分權」理念，行政院法規委員會在2004年第8次諮詢會議指出：《行政程序法》第15條、第16條之委任、委託，權限應移轉。「委辦」雖不在《行政程序法》第15條、第16條規範範圍之內，而屬地方制度法之領域。<sup>10</sup>《地方制度法》第2條第3款規定：「委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」因臺灣的大陸政策制定及執行，主要是由中央政府主導，並交由相關單位具體落實與執行。兩岸事務依《兩岸關係條例》第3條至第4條之規定，原屬「陸委會」之職權，惟基於現代公共治理「委託」及「分權」之理念與

<sup>9</sup> 尹章華，「論兩岸交流之法理結構」，法令月刊（新北），第45卷第1期（1994年1月），頁12-15；蔡英文，「兩岸交流秩序之檢討與展望」，律師雜誌（臺北），第253期（2000年10月），頁96-100；楊素，「兩岸交流的回顧與反思」，交流雜誌（高雄），第72期（2003年12月），頁25-29。

<sup>10</sup> 行政院，（2005年8月15日），2016年12月1日下載，《行政院法規會全球資訊網》，[www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=7AEA5F8F1F37EA4A&am](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=7AEA5F8F1F37EA4A&am)。

作法，再參酌《地方制度法》第 2 條第 3 款規定，兩岸事務實非不得在上級機關監督受權之情況下，委由地方政府辦理，俾協助推動兩岸交流法制之事務。

在兩岸交流法制實務上，由下列數則相關事例，可供中央政府探索以《地方制度法》第 2 條第 3 款有關「委辦事項」之規定，委由地方政府辦理，使地方政府參與兩岸事務，不僅能獲得法律上的正當性，亦可有相當程度減輕中央政府的負擔。

一、高雄市政府首先設立「兩岸小組」之組織，<sup>11</sup> 以及臺灣共有 13 個縣市政府設立「兩岸事務小組」。<sup>12</sup>

本文認為，臺灣有 13 個縣市政府成立「兩岸小組」的組織，其主要任務在處理兩岸事務，此等事例本屬中央政府之權限，如今由時任高雄市長陳菊及其他 13 個縣市政府主動提出，願意分擔執行中央之兩岸經貿交流事務，誠屬難得。因此，透由《地方制度法》第 2 條第 3 款「委辦事項」之設計，正是可以貫徹地方政府幫助中央政府處理事務理念之落實。本文乃進而認為高雄市應擴大範圍，將「委辦事項」擴及包括大陸人士來臺亦應適用到高雄 72 小時免簽證政策，以利於兩岸經貿交流及觀光之發展。只是，我國地方政府之上開作法，在中央政府所呈現之反應，僅為不置可否。或謂，縣市級政府對兩岸小組之設立，是屬於臨時編組，不具可受委辦之法律地位。進而，上開 72 小時免簽證，屬外交事務。查，「委辦」事項之行為客體，誠如後文「伍、三、」之所述，乃為各該地方自治體，而非該團體之行政機關（地方首長）。本處所言「兩岸小組」因僅係地方自治團體內部之業務分工編組，成為本「委辦」事項之授權客體，實非我國法制度所容許。惟本文之真意，乃指「兩岸小組」僅及於幕僚作業，便已為足。其次，「免簽 72 小時」乙事，若於行政院大陸事務委員會與外交部，經行政院同意，有形成合意（詳：《兩岸關係條例》第 4-2 條第 1 項）時，將該合意內容，以「委辦」事項交付地方執行，亦屬可能。

<sup>11</sup> 陳淳斌，「我國地方政府在兩岸關係交流過程中的角色」（2015 年 9 月 25 日），2016 年 12 月 1 日下載，〈財團法人國家政策研究基金會〉，<http://www.npf.org.tw/2/15420>。

<sup>12</sup> 陳淳斌，「我國地方政府在兩岸關係交流過程中的角色」（2015 年 9 月 25 日）。

二、高雄市參與兩岸經貿交流事例、<sup>13</sup> 拚觀光救經濟 8 縣市首長赴大陸推銷觀光與農特產品，<sup>14</sup> 以及苗栗政府與大陸簽署《中華絨螯蟹養殖科技合作協議》。<sup>15</sup>

從以上地方政府參與大陸經貿交流事例可知，地方政府參與兩岸經貿交流事務，對於推動兩岸經貿交流法制，似可減輕中央政府對此等千頭萬緒兩岸事務之負擔。惟，儘管地方政府有上開期待，我國中央政府似未給予更全面的肯定！

綜合以上事例可知，臺灣之地方政府，其實在兩岸交流事務上，其實有其相當動力與需求，只是在現行法制未能有正確理解「委辦事項」之意義下，乃出現種種困境。

## 伍、兩岸地方政府權限之虛實

首先，大陸「變形蟲式地方政府體制」與「發展型地方主義」之特色，<sup>16</sup> 頗足識者重視。析言之，觀察大陸經濟改革的成功，是中央採取「摸石頭過河」的政策讓地方「試點」，發展成功的地方成為全國之典範，地方政府扮演著一個經濟發展的火車頭。從鄧小平在 1979 年同意放寬政策限制，讓深圳等 4 個經濟特區在中央沒有錢的環境下「殺出一條血路」來發展，到 2000 年制定《中華人民共和國立法法》，正式授權地方人大訂定變通法規。從此，大陸地方政府為搞活經濟而各顯神通的作為，在某些程度上已跨越中央劃定的框架，出現擴大權能的「變形蟲組織」架構。

換言之，當大陸中央政府的政策還未鬆綁之際，地方政府已先一步放

<sup>13</sup> 中央社，「陳菊再赴陸 盼正向發展」(2013 年 8 月 9 日)，2016 年 12 月 8 日下載，《中央社》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20130809002942-260407>。

<sup>14</sup> 聯合報 都會社會中心記者，「拚觀光救經濟 8 縣市首長赴北京」(2016 年 9 月 18 日)，2016 年 12 月 8 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/news/story/9263/1967633>。

<sup>15</sup> 苗栗縣政府，「考察上海海洋大學大閘蟹苗基地建設與協助苗栗縣大閘蟹參加上海市豐收盃河蟹計畫報告」(2012 年 12 月 21 日)，2016 年 12 月 8 日下載，《苗栗縣政府公務出國報告》，[http://open.miaoli.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C101AF037](http://open.miaoli.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C101AF037)。

<sup>16</sup> 鄧學良，兩岸行政法研究(高雄：財團法人中華勞資事務基金會，2006 年 9 月)，頁 566。  
鄭永年，論中央—地方關係—中國製度轉型中的一個軸心問題『發展型地方主義』的興起(香港：牛津大學出版社，1995 年)，頁 6。

寬限制，以爭取利基，各地紛紛開創優惠條件招商，經濟與政治儼然已經分離，大家均以發展經濟為主要課題，競相提供最佳投資環境，而人民生活水平也就在這種良性競爭中隨之提升。

再者，大陸自從改革開放以來，中央的權力下放，而造就了一種制度性的地方政府發展條件和環境，導致了「發展型地方主義」的興起。「發展型地方主義」有兩層基本的含義：其一，它具有強調「發展」的特點，地方政府在這樣的狀態下以經濟發展為基本取向。其二，「發展型地方主義」強調「地方政府分權」的特點，地方的發展是以地方利益為導向。所以，「發展型地方主義」促進了大陸各地地方的經濟發展，在推動經濟發展的同時，也確實擴展了地方的權力。因此，「發展型地方主義」的出現，是要在「地方政府分權」的基礎上，進一步把地方現有的權力制度化。<sup>17</sup>「發展型地方主義」，讓中央與地方關係產生變化，中央透過地方之立法賦予更高之自治權，甚至在某些經濟發展與治理的面向上，地方政府擁有立法權限。因為大陸在眾多經貿易議題上，中央政府將經貿事項分權給地方政府，地方政府獲得分權的結果，使地方政府獲得推展經貿事項之立法權與政策之擬定，也促成大陸多位省市區「一把手」陸續來臺招商引資、推展貿易、進行全面性交流，此對大陸地方政府的發展會有正向與良性的助益。<sup>18</sup>

本文認為，迄今我國之地方自治理論，在「委辦事項」層面，誠如上述，確有把格局「做小」的一面。<sup>19</sup>雖如此，如將上開諸論，用於討論中央難以執行之專屬事項，<sup>20</sup>應如何委由地方辦理上，似亦不無可行。以下謹以 8 大論點分述之。

<sup>17</sup> 王寶鍵，*地方政府與自治*（臺北：書泉出版社，2013 年），頁 262。

<sup>18</sup> 吉翔，「中國大陸地區省市地方首長一把手陸續訪臺」（2010 年 3 月 23 日），2016 年 12 月 8 日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/tw/tw-twyw/news/2010/03-23/2185403.shtml>。

<sup>19</sup> 聯合報 都會社會中心記者，「朱立倫籲修財劃法，直轄市全響應」（2017 年 1 月 4 日），2017 年 1 月 20 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/10682/2208348>。

<sup>20</sup> 以例言之，在「兩岸關係」上，中國大陸目前是採必須承認「92 共識」。賴錦宏，「國臺辦：一中核心不能替代」（2016 年 12 月 29 日），2017 年 1 月 20 日下載，《中華勞資事務基金會》，[fclma.org/ShowPost/39517.aspx](http://fclma.org/ShowPost/39517.aspx)；林庭瑤，「為兩岸注『新元素田苦思突圍』」（2017 年 1 月 19 日），2017 年 1 月 20 日下載，《中華勞資事務基金會》，[fclma.org/ShowPost/39813.aspx](http://fclma.org/ShowPost/39813.aspx)。

## 一、鄉（鎮、市）能否執行委辦事項？

有識者認為，中央有權將一定之委辦事項直接委託鄉（鎮、市）辦理。<sup>21</sup> 惟亦有識者認為，鄉（鎮、市）層級與地方居民最貼近，最瞭解地方事務，可以就近照顧與就近解決，應該是最適合擔任自治事項任務。至於縣（市）層級則應為第一線承辦委辦事項之主體，因為委辦事項通常具有管制性或強制性，執法者須要有足夠人力、配備、經驗、權威，而鄉（鎮、市）通常不具這種能力。<sup>22</sup>

本文認為，上開鄉（鎮、市）可執行委辦事項乙節，於「蔡英文：盼國營事業當新南向領頭羊」事，<sup>23</sup> 實有善用之空間。

亦即，「公營事業」在「南向」上，宜有「委辦」上之授權，理由如次：

- （一）「公營事業」及「地方政府」若有更多「委辦」空間，理應有發揮餘地。此點，證諸大陸地方政府之經濟發展，便可知其確實可行。何況，大陸之「一帶一路」在初期對各國之基礎建設，也都是由公營事業執行。<sup>24</sup>
- （二）備忘錄、姐妹市等之「實力」不足，不如由中央「授權」。析言之，國營事業之南向，乃貴在執行，而執行者居於主體地位，猶如公營事業在國內一般，更屬需要。故由中央進行《憲法》第 107 條第 12 款之「涉外之財政經濟事項」之「授權」，對於我國公營事業之進一步發展，確有必要。
- （三）「新南向」大可在「公私協力」、「公共（中央與地方）協力」下，來推進寸步！尤其，將公營事業亦以「行政法人」予以善用時，<sup>25</sup>

<sup>21</sup> 高應篤，地方自治學（臺北：中華書局，1982年），頁202。黃錦堂氏則認為，中央政府已經由財政收支劃分、統籌分配稅款之分配與補助款制度，而為相當程度的解決，只剩下小部分必須必較輻銖。高應篤，地方自治學，頁86。

<sup>22</sup> 蔡茂寅，「論中央與地方權限劃分問題」，月旦法學雜誌（臺北），第93期（2003年2月），頁33。

<sup>23</sup> 丘采薇，「蔡英文：盼國營事業當新南向領頭羊」，聯合報，2016年12月29日，第2版。

<sup>24</sup> 徐珍翔，「一帶一路與公營企業之關係」（2015年4月9日），2016年12月10日下載，《ETNEWS》，<http://www.ettoday.net/news/20156409/490752.htm>。

<sup>25</sup> 請詳：我國之行政法人法第2條之規定。我國之公營事業，實屬行政法人之一種。又，兩岸企業在業務上的搭配，似已成常態。以例言之，中華郵政已與支付寶、淘寶、天貓等境外支付機構合作。徐子晴，「郵局：淘寶網購，手續費我最省」，聯合報，2017年3月14日，第2版。

其成效將不輸授權「地方自治團體」！

(四) 識者謂，公營事業應屬於行政委託事務，而非委辦，公營事業也非行政法人。查，依《國營事業管理法》第 3 條與第 6 條之規定，公營事業為公司法上之法人，非屬《預算法》第 16 條第 4 款所稱之「附屬單位」，迨無疑義。其次，公營事業依《國營事業管理法》第 2 條規定，乃為辦理發展國家資本等為目的之「事業」，實非僅辦「行政委託事務」。

進而，2011 年 4 月 27 日公布施行之《行政法人法》，由其第 1 條至第 4 條規定之總則觀之，依更具效率及彈性之原則，涉及公權力行使程度較低，須講求成本效益及經營效能，由中央目的事業主管機關，為該事務所設立之「公法人」，乃均為行政法人法所稱之「行政法人」。復依《國營事業管理法》第 3 條規定，公營事業乃為由政府出資 50% 以上，依《公司法》成立之「公法人」。準此言之，公營事業為行政法人，似亦無疑義。只是，迄今我國尚未參酌日本作法，使公銀、公團等皆定位於行政法人，未將行政法人法善用於公營事業而已。

## 二、法律、上級法規或規章之規定與委辦事項之關係？

依據「管轄恆定原則」之理念，「委辦」應有嚴格意義之法律保留，中央如欲將事項委辦與地方自治團體，應以法律或法律有明文授權之委任命令始得為之，不得以職權命令為之。縣如欲將其事務委交鄉、鎮、市辦理，僅能依自治條例為之，不得依自治規則即任意將縣之事務委交鄉、鎮、市辦理。惟學說上有認為：地方自治團體辦理委辦事項，似應不侷限於上級政府必依嚴格意義法律保留之法律、上級法規（法規命令）或規章（縣自治條例）之規定，始得交付執行，並指出我國向來的行政實務亦認為「委辦」所依據之法令，在解釋上包括法律、法規命令（甚至職權命令）及行政規則。<sup>26</sup> 在委辦之方式方面，國家或上級地方自治團體要將其本身之任務委由地方自治團體辦理，一般而言係經由法律規定或透過行

<sup>26</sup> 黃錦堂，「論行政委託與行政委任之要件與鬆綁－德國法之比較」，法令月刊（新北市），第 64 卷第 12 期（2013 年 12 月），頁 81。

政處分為之，但亦可以締結行政契約之方式為之，或以指令或協商方式為之。<sup>27</sup>

本文認為，對於「國臺辦：將採取措施推動與臺灣 8 縣市交流」一事之處理，<sup>28</sup> 便可善用之。

亦即，我國中央政府對上開情事，在「法律、上級法規或規章之規定與委辦事項上之關係」上，應可做如下處理：

- (一) 由「民生」上著手，不談政治。亦即，前述臺灣 8 縣市長之所為，於現行「兩岸條例」下，並無所謂「違法」。就行政法制而言，至多僅為「行政計畫」之構思而已。<sup>29</sup> 大陸將推出活動之措施，對臺灣之 8 縣市而言，僅屬「反射利益」，<sup>30</sup> 要非《兩岸關係條例》第 33 條之 1 及第 33 條之 2 所指雙方互負義務之「合作行為」。
- (二) 果如此，本案之 8 縣市長之行為，既屬「法律漏洞」，<sup>31</sup> 則臺灣之中央執政者，大可以「民生」最大，歡迎良性發展。亦即，於有效擱置政治上之難題，同時緩解來自民生需求上之壓力。進而，「授權」地方政府對於可以由中央「委辦」之事務，依各地區特性，廣與大陸地區著手上開模式的對談。
- (三) 亦即，當前兩岸交流，既以政經分離為必要之作法時，臺灣執政者若於政治體制既有十足信心，其實大可放心從事多元交流。尤其，現行《兩岸關係條例》對兩岸協議又有來自中央之管制體制時，對非法制之管制形式（即上開所述之「法律漏洞」），予以「善用」，而解政治困局，實屬法治運用之最上乘。

<sup>27</sup> 內政部營建署辦理「擴大公共建設投資計畫」（新十大建設）之「污水下水道計畫」，即係以「協議」之方式，委辦縣（市）政府辦理人員進用。

<sup>28</sup> 王堯，「國臺辦：將採取措施推動與臺灣 8 縣市交流」，人民日報（北京市），2016 年 9 月 20 日，第 11 版。

<sup>29</sup> 有關「行政計畫」之要義，可參我國《行政程序法》第 163 條及 164 條。

<sup>30</sup> 陳誠，「主觀公權與反射利益」（2007 年 11 月 19 日），2016 年 12 月 20 日下載，《陳誠法政專業教學網》，<http://mypaper.pchome.com.tw/macotochen/post/1298890028>。

<sup>31</sup> 有關「法律漏洞」之要義，李惠宗，「法律隱藏漏洞的發現與填補之法理基礎—司法院大法官違憲審查實踐的觀察」，月旦法學雜誌（臺北），第 185 期（2010 年 10 月），頁 5-16。

### 三、委辦事項係由地方自治團體抑或由地方自治團體之行政機關（地方首長）執行？

學說上有認為委辦事項，係委託予地方自治團體（如：縣市鄉鎮），而非委託地方自治行政機關者（如：縣市鄉鎮長）。<sup>32</sup> 亦有認為係委託地方自治行政機關，而非委託地方自治團體。<sup>33</sup> 惟委辦事項依《地方制度法》第 2 條第 3 款規定，並參酌德、日兩國之立法例，均應屬「團體委辦」而非「機關委辦」（或機關借用），應屬無疑。至於《地方制度法》所定「只有地方行政機關能訂定委辦規則」，應為地方自治團體執行委辦事項時，所擁有立法權大小之中央立法設計之問題。換言之，《地方制度法》第 29 條之規定，僅排除了地方立法機關對委辦事項之立法權而已，並非謂委辦事項僅能由地方行政首長來執行。

本文認為，上開由地方自治團體來辦理「委辦事項」之認知，其實於「關切縣市爭陸客？陸委會高層頻下鄉」案，<sup>34</sup> 便亦可應用。亦即：對於上開事例，應可做如下處理：

（一）兩岸不走「此門」，尚可走「他門」。亦即，本次之「兩岸事務」既未經中央「委辦」，亦非屬「地方自治團體」之行為（蓋未經地方議會之授權），則 8 縣市長之行為，便可由非「法制面」處理。假如 8 縣市長之行為，就實益而言，其與中央在兩岸交流意旨又不衝突時，臺灣未來在兩岸事務上，如予以區塊化、專項化，並「委辦」予地方自治團體，並由該地方自治團體之機關，進行「非體制性」協商、交流時，則未必不利益於臺灣人民。或謂，上開臺灣 8 縣市長所為，應屬違法，而非法律漏洞。本文認為，所謂「法律漏洞」依通說，係指於法制應規定而未規定者。查，誠如上述，委辦事項係交地方自治團體，而非地方自治團體之行政機關（即：地方首長）執行，既為現制時，則地方自治團體首長以個人

<sup>32</sup> 黃錦堂，行政法實務與理論（一）（臺北：元照，2003 年 3 月），頁 216。

<sup>33</sup> 陳清秀，地方自治法 2001—地方立法權（臺北：臺北市政府法規委員會，2001 年 10 月 01 日），頁 16。

<sup>34</sup> 張家樂、羅紹平、胡蓬生，「關切縣市爭陸客？陸委會高層頻下鄉」，聯合報，2016 年 10 月 12 日，第 4 版。

身分，從事兩岸交流事宜，果若為不妥，則我國之法制，理應明定。由於現行《兩岸關係條例》並未言及此等細節，本文在法言法，以「法律漏洞」定位，尚堪值容認。亦即，我國執政者若果以上開行為必須有管制時，便應即時修補「法律漏洞」。

（二）本文強調，當前之兩岸交流採取「體制性」作法，在政治上，既有扞格，在行政上實務上，採取不為難臺灣法制體制之作法，實特有必要。尤其，體制上，中央對地方之「委辦」，係以地方自治團體為對象時，地方自治團體之首長，在外形上，似為該地方自治團體之機關，但由於其程序之不備，不生法制效力。但事實上，對兩岸交流則有實質之助益。甚而於各時機更成熟時，再完成「法制化」程序，難謂無助於兩岸之實質交流。

（三）查在現行之兩岸交流法制下，陸方人員如眾周知，是可自由來往於兩岸之間。此事如純由法治觀之，特定陸方人員在臺之行為，可能已超過簽證許可之範圍。問題是，即便有最狹義之依法行政問題，惟陸方人員來臺，而其實際活動，乃有助於兩岸交流時，我國中央執政者，大可以開放之態度，容許各地方自治團體與該等陸方人員，「初談」各項交流事務且其協談大可由各該地方自治團體之機關（即：縣市鄉鎮及至於公營事業首長），出面進行。其後，於要件成熟時，再由中央向該地方自治團體，進行特定事項之「委辦」。簡言之，辨明「委辦」事項所交付對象之本質，進而加以善用時其實是有助於兩岸交流！<sup>35</sup>

#### 四、地方之法規補充權與委辦事項之關係為何？

由於大法官釋字第 363 號解釋謂：「地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。」本號解釋似肯認地方對委辦事項之補充立法權。委辦規則既係地方基於地方自治團體之地位，接受委託並執行委辦事項，其名稱準用自治規則之規定，並於函報

<sup>35</sup> 王嘉州，「高雄市兩岸城市交流策略與效益」，中共研究（新北市），第 50 卷第 2 期（2016 年 3 月），頁 49-64；王嘉州，「臺灣各縣市兩岸交流對象分析」，全球政治評論（臺中），第 40 期（2012 年 10 月），頁 165-188。

委辦機關核定後發布之，無須經地方議會審議。<sup>36</sup> 但，亦有學者認為，既屬地方自治法規，當然即應送地方議會審議。<sup>37</sup>

本文認為，「委辦事項」既係由地方自治團體，而非該團體之「機關」來執行時，採後說，應屬當然。而由地方議會，來補充「委辦事項」所需之法規，就「新南向與兩岸合作」議題，<sup>38</sup> 似有裨益。

誠如前述，我國在蔡政府上臺後，兩岸協商聯繫機制中斷，貨貿進展不樂觀，經濟部自 2008 年啟動的兩岸產業搭橋專案，惟 2017 年預定舉辦場次，全無聲息。經濟部認為，目前陸方態度很明顯，加上《兩岸監督條例》尚未通過，現階段兩岸各項談判暫時停擺，其他基於官方平臺延伸的產業合作交流，部分也受影響，無法啟動，未來如何發展，還要持續觀察。社會大眾較擔心兩岸的政府與外交競爭關係，在蔡政府上任至今，並沒有顯著的影響，經濟面也維持著自然市場關係，不太受到政治波及。亦即，未來進軍東南亞，還是可以尋求兩岸合作關係。

為此，本文認為：

(一) 既然兩岸交流在中央對中央層次，有各種困難，而「CG2P」〔指：中央執政者 (central goverment) 對對方人民 (people)〕已證實無交流上之困難，進而，「指：CG2LG」〔中央執政者對對方地方政府 (local goverment)〕由前述「8 縣市長案」，亦證實無困難時，則我國執政者，為國家社會經濟計，大可將「CG2CG」事宜，改採「LG2CG」、「LG2LG」、「LG2P」。亦即，臺灣將兩岸交流及至於新南向事宜，如能改採由地方政府出面，諸多問題，便可迎刃而解。尤其，誠如本處所述，「委辦事項」並非對地方自治團體「機關」，而係對地方自治團體之「團體委任」時，則地方政府首長，在兩岸交流乃至於新南向事務上，仍受有地方議會之審核與研議，理論上，應仍屬民主政治下，可予發揮之空間。

(二) 兩岸交流或新南向之執行，就實務面而言，通常會由行政部

<sup>36</sup> 紀俊臣，「中央與地方權限爭議協調機制之設計與運作：法制課題之檢視」，中國地方自治 (新北市)，第 69 卷第 1 期 (2016 年 1 月 1 日)，頁 4-23。

<sup>37</sup> 趙永茂，「中央與地方權限劃分與府會衝突之改善途徑」，研考雙月刊 (臺北市)，第 20 卷第 4 期 (1997 年 1 月)，頁 4-21。

<sup>38</sup> 潘姿羽、邱莞仁，「國發會：新南向和兩岸合作不互斥」，聯合報，2016 年 09 月 19 日，第 6 版。

門、各級政府乃至於企事業單位，來辦理。果如此，我國在兩岸交流或新南向事務，更不應中央在「專屬事項」上之固執，形成不利之結果。亦即，讓兩岸各專項事務之真正執行主體，在其可「授權」之範圍，在其議事部門之實際參與下，確可補綴中央獨任上之不足。尤其，依《地方制度法》第75條之規定，中央與地方在委辦事項上之關係，有其法制運作標準。依此標準，中央對「委辦事項」，只要掌握地方自治團體之各該回報，無須事必躬親，自可獲得「公公協力」（按：中央與地方之協作）之效果。<sup>39</sup> 新南向之嘗試，至少也因此獲得實質之運作。

### 五、地方自治團體對「委辦事項」之執行方式為何？

地方自治團體因分設有地方行政機關及立法機關而各司其職，並依各該機關行使國家權力之屬性，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，依法並有權責制衡之關係。執行機關辦理委辦事項之方式，亦即所採行政行為之方式，依各該專業行政法規之規定，當以行政處分（例如核發建築執照）及事實行為（例如拆除違章建築）為最主要之方式。惟除行政處分及事實行為之外，地方政府於不違反中央法令或上級地方團體自治條例之範圍內，尚得與人民締結行政契約、為促請特定人為一定作為或不作為之行政指導及為將來特定之目的或構想所為設計與規劃之行政計畫等行為。

作為決議機關之地方議會，執行委辦事項之方式，應僅有廣義之立法行為，即議決委辦事項，辦理方法之職責與權限。<sup>40</sup> 只不過，其決議結果，不得抵觸《憲法》、法律，乃至於上級行政法規。

本文認為，此一分權與制衡之法律關係，在兩岸事務處理，亦有其大用。以例言之，兩岸企業家峰會於2016年11月初，在金門開幕，前副總統蕭萬長強調，要體現兩岸共同體的合作意識，臺商在大陸轉型升級，臺資企業應比照大陸內資企業待遇，以為兩岸產業合作持續注入新動能。

<sup>39</sup> 趙珊，「臺旅遊業者首次遊行，求生存！」，人民日報海外版（北京市），2016年9月13日，第3版。

<sup>40</sup> 參照《地方制度法》第43條，對各級地方自治團體議事部門在議決委辦事項執行方法上之分際。

本文認為：

(一) 兩岸企業家峰會雖成立於國民黨執政當時，於今在民進黨執政年代，其運作似無「特殊」困難。且兩岸企業峰會因是由兩岸之「高層人士」（按：前副總統蕭萬長與大陸國務院前副總理曾培炎）所帶領，國民黨目前在中央雖已不執政，惟兩岸經貿等層面之交流實益，因未必不利於民進黨之兩岸交流政策，而似為民進黨政權所接受。為此，兩岸企業家峰會運作中，所共識之「未來政策」，若由在中央執政之民進黨，來予以回應，雖有不便，惟如由地方政府層次，在中央政府之「委辦」下，則依然可獲兩岸企業家峰會式的社經實益。

(二) 無論大陸之「一帶一路」、「企業轉型升級」，乃至於「創新創業」等，均對臺灣具有一定實利。各級地方政府理應透由本層級之府會決議，對於自我轄區的產業發展，訂定輔成上之相對規定（自治條例），再報請中央主管機關，核定有無達成法治位階分際。果能如此，兩岸企業家峰會之運作模式與其所期待且不見得為民進黨政府「反對」之未來走向，便可「自然」、「無礙」地出現在兩岸之間。

(三) 其實，目前之民進黨政府，大可將兩岸企業家峰會之各項政策與期待，兩岸企業家峰會之意見，視為「陳情」之一環。《行政程序法》第 168 條之旨意，亦在此。尤其，在當前兩岸各自擁有「一中」《憲法》下，兩岸之執政者，依法理應將對岸的人民，視為在自我治權下，未設戶籍之「國」民。亦即，臺灣執政者處理兩岸人民在經社事務上之需求，並無法理上之困難。直言之，如今，雖有政治糾葛難以化解，惟善將地方發展需求上之陳情，巧妙與兩岸企業家峰會之腳步連接，仍符當前臺灣地區法治行政之需求。如眾周知，江丙坤氏為幫助臺商，無數次奔走於兩岸之間，<sup>41</sup> 此事若能有受委辦自臺商在臺所屬之地方政府時，則江氏對臺商之襄助，更是如虎添翼。又，民進黨前黨工陸方「調查」，法務部再三關切，難獲效益乙事，<sup>42</sup> 此事若能改由地方政府（即：林氏之戶籍所在地之

<sup>41</sup> 郭政君，「第 150 次登陸，江丙坤助臺商不停腳」，聯合報，2017 年 3 月 30 日，第 4 版。

<sup>42</sup> 劉宛琳、丘采薇、周佑政、林庭瑤，「仍無因應，我續函對岸公安部」，聯合報，2017 年 3 月 30 日，第 5 版。

地方自治（團體）在中央之「委辦」之情形下，來進行善後時，其成效必當優於由中央「直接」出面。<sup>43</sup>

## 陸、「委辦」之運用與強化中央專屬權能之關係

或謂，中央對地方不必採取「委辦」，只要中央逐項方便地方申請云云，首先，《兩岸關係條例》第4條至第8條等，便以「委託」關係，藉重符合資格之「機構」，如：財團法人海峽交流基金會（以下簡稱，「海基會」）或「民間團體」（如：「財團法人海峽兩岸商務發展基金會」等23個財團法人），來處理兩岸事務。甚而容許上開機構或民間團體，得進行「複委託」，以順利辦理兩岸事務。易言之，我國對於兩岸事務，事實上依需要、依政治現實，藉「公私協力」，以契約委託方式，來實現兩岸交流事務之處理。至於何事應行「委託」，則完全由中央主管機關（按：行政院大陸委員會），必要時會同有關部份，決定之。

只是，《兩岸關係條例》對於「行政事務」（如：人員入出境、戶籍、圖象、依親、勞動、商務、觀光、強制出境、收容、參與公職、教育（合作）、稅務、投資、交通工具入出境、締盟、促銷推廣、投資（合作）、金融事務、出版事務、文物交流、營利事業等等），基本上是採由各該主管擬訂許可等辦法，報請行政院核定。本文認為，我國對於兩岸人民往來事務，尚可如前述，以「委託」方式，交符合資格之機構或民間團體，來辦理。為何對於上述「行政事務」，便必須將「權限」完全集中於中央部會？依理而言，上述行政事務中，應可進一步析離定型化事務，藉「委託」手法，便兩岸交流，更符理性與效率。進而，此等事務之「委託」，既可以設定符合資格團體，來協處時，何以不能假手同為法定之公權統治體系之地方政府來處理？亦即，依理而言，臺灣各地方政府在其行政區域內，對於兩岸交流事務，如同樣亦受有「委託」關係，則臺灣地區各地方政府更可於自我之行政區域內，以「因地制宜」手法，對於海峽對

<sup>43</sup>《行政程序法》第15條之委任、委託，因屬同一行政主體內上下級機關或不相隸屬機關間之權限移轉，與此所指之不同行政主體或法律主體間權限移轉無涉，故擬不予討論。

岸，進行招商引資等事務時，兩岸交流必將蓬勃發展。<sup>44</sup>

進而，兩岸事務採上述般對地方政府，進行「委辦」時，中央主管機關，應如何管理？本文認為，目前中央主管機關在管理符合資格之「機構」或「民間團體」上，既然無困難時，以行政契約，設定各相對地方自治團體之權限分際。進而採「可放可收」之解除條件設計，我國在兩岸事務上，由中央與地方，進行「公公協力」，其實亦應無礙於中央管轄權之統整。

本文強調，善用對地方之「委辦」，其實是可解決當前兩岸在「主權」，乃至於「政治」上之僵局。直言之，臺灣之地方政府層級，依上開調整，雖可著手「兩岸」事務，惟實際交流上，乃為兩岸地方政府層級間，所進行之單線或複線交流。假如臺灣中央執行者，強調事必躬親，則首先已漠視與未延伸前述《兩岸關係條例》第 4 條至第 8 條，在「委辦」上設計之原意。亦即，上開「委辦」之重點在於，兩岸各自之中央執政者，尚難直接「接觸」，藉由「白手套」，便可解此「尷尬」。本文認為，兩岸間之前述「行政事務」由「中央」經手，既有相同尷尬時，改假地方政府之手，何樂不為？何況，臺灣之中央執政者，必須認知所有現行存在於兩岸間之「行政」事務，在海峽對岸，無一不是由地方政府「出面」，我國中央政府實不宜繼續以中央政府來面對海峽對岸的地方政府，俾免有招致矮化之慮。

經查，我國《憲法》第 107 條並未以「兩岸事務」為「中央專屬事項」。何況，即便是中央「專屬事項」，依本文前述之分析可知，中央之「專屬事項」於必要時，在我國事實上，仍存在有「委辦」之情形。其次，我國如將「兩岸事務」，以《憲法》第 108 條之事務，予以定位時，則更可「確保」臺灣之中央政府乃統轄有「臺灣地區」與「大陸地區」之格局。進而，依我國《憲法增修條文》第 10 條之規定，自由地區與大陸地區人民間權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定時，將兩岸事務定位於《憲法》第 108 條之事務，方屬合宜。本文認為，統一

<sup>44</sup> 王嘉州，「高雄市兩岸城市交流策略與效益」，中央研究（臺北市），第 50 卷第 2 期（2016 年 3 月），頁 49-64。

前的中華民國，特應以特別之行政手法，以維持我國《憲法》所期待之格局。

或謂，我國上述《憲法增修條文》第 10 條乃明定應以法律為特別之規定，前述「兩岸事務」規定得「委託」事項，似僅限符合資格之「機構」或「民間團體」云云，查，誠如前述，我國《憲法》實務乃至於大法官解釋（如：第 259 號等）對於中央之「專屬事項」，是容許以「委辦」方式辦理，「兩岸事務」在本質上，既屬由中央立法，可交由省（直轄市）縣執行時，以「行政契約」等方式，讓臺灣各級地方自治團體，亦可於第一線投入兩岸事務，在學理上並無其可執疑之處。<sup>45</sup>

準上述觀之，臺灣對於兩岸事務，無論於情理法，均有「委辦」於地方政府之適宜性。加強兩岸交流，若為任何政黨都必須實現者時，選擇「彎道」，以辦「正事」，難謂有逾越行政裁量與國家政策。

## 柒、結論與建議

綜上所述，值此兩岸交流千頭萬緒時代，當中央政府機關職能有所不濟、不便時，如單靠中央政府機關運作，勢必難以迅速達成任務。因此，如能引進外部智慧與力量協作，參與中央政府職務之運作，分擔中央政府職務，將減輕政府負擔，本文用意於此。

兩岸交流之推動，本文以「中央與地方政府分權」與「委辦事項」論述「委辦事項」之模式，對兩岸交流之助益。蓋在臺灣之行政模式，過度重視「全國一致」，其結果就是無法「因地制宜」，無法讓當事人自治真正在臺灣生根發展。如能參考大陸先因地制宜，續而創造了全國一致，減少了許多資源與時間的浪費式治理方式。本文所述大陸「變形蟲體制」，實值臺灣參考。亦即，變形蟲式之地方政府體制，有助於臺灣在推動兩岸交流，又可顧及國家安全與國家主權。善用地方自治團體法人之角色，臺灣當前交流困境，將迎刃而解。

<sup>45</sup> 吳庚，行政法之理論與實用（臺北：三民書局，2016年，增訂十四版），頁 419-453。

準上述以觀，面對兩岸交流，臺灣不能再以傳統「由上至下」的傳統思維處理，而忽視地方政府參與的機制。而其中首要的就是藉助地方政府的權力，能在兩岸交流行政上的法治鬆綁，並藉由監督機制，讓地方政府成為兩岸交流中最直接的交流的基層行政機關。則臺灣之中央與地方政府之分權關係，除了落實《憲法》及《地方制度法》所要求之地方自治規範價值外，更能在多層次的全面參與機制的體制下運作，使兩岸交流之成果的展現，成為激勵臺灣整體行政效率之催化劑。

於此文末，謹再次說明，兩岸事務於《憲法》條文中，雖非為「列舉」事項，且《憲法增修條文》第 11 條，亦僅言及可得採「特別立法」，惟究其性質而言，絕非《憲法》第 108 條（中央立法並執行，或交省縣執行）之事項，而係《憲法》第 107 條第 13 款（中央專屬權）所應包含之事項。亦即，不得「任意」交付省縣執行。只是誠如本文於第二部分所述，我國既曾於國家有「困難」時，將中央「專屬事項」，委辦於省縣，加上今日兩方交流在政治上之「困難」，已影響國計民生時，中央政府重新思考，使中央專屬事項，有一「變通」執行，在一定程度交付地方政府辦理乙節，恐更能完成《憲法》所期待之兩岸交流任務。

（106 年 9 月 11 日收稿，106 年 10 月 30 日修正，106 年 11 月 15 日接受）

## 參考書目

### 一、中文部分

#### 專書

王寶鍵，2013。《地方政府與自治》。臺北：書泉。

吳庚，2016。《行政法之理論與實用》（增訂十四版）。臺北：三民書局。

高應篤，1982。《地方自治學》。臺北：中華書局。

陳清秀，2001。《地方自治法 2001 — 地方立法權》。臺北：臺北市府法規委

員會。

黃錦堂，2003。行政法實務與理論（一）。臺北：元照。

鄧學良，2006。兩岸行政法研究。高雄：財團法人中華勞資事務基金會。

鄭永年，1995。論中央—地方關係—中國製度轉型中的一個軸心問題『發展型地方主義』的興起。香港：牛津大學。

#### 期刊論文

尹章華，1994/1。「論兩岸交流之法理結構」，法令月刊（臺北），第45卷第1期，頁12-15。

王嘉州，2012/10。「臺灣各縣市兩岸交流對象分析」，全球政治評論（臺中），第40期，頁165-188。

王嘉州，2016/3。「高雄市兩岸城市交流策略與效益」，中共研究（新北），第50卷第2期，頁49-64。

李惠宗，2010/10。「法律隱藏漏洞的發現與填補之法理基礎—司法院大法官違憲審查實踐的觀察」，月旦法學雜誌（臺北），第185期，頁5-16。

林淑馨，2016/10。「災害救援過程中的協力關係：以東日本大地震為例」，文官制度季刊（臺北），第8卷第4期，頁21-53。

紀俊臣，2016/1。「中央與地方權限爭議協調機制之設計與運作：法制課題之檢視」，中國地方自治（新北），第69卷第1期，頁4-23。

楊素，2003/12。「兩岸交流的回顧與反思」，交流雜誌（高雄），第72期，頁25-29。

趙永茂，1997/1。「中央與地方權限劃分與府會衝突之改善途徑」，研考雙月刊（臺北），第20卷第4期，頁4-21。

蔡英文，2000/10。「兩岸交流秩序之檢討與展望」，律師雜誌（臺北），第253期，頁96-100。

蔡茂寅，2003/2。「論中央與地方權限劃分問題」，月旦法學雜誌（臺北），第93期，頁23-29。

報紙

王堯，2016/9/20。「國臺辦：將採取措施推動與臺灣 8 縣市交流」，人民日報，第 11 版。

丘采薇，2016/12/29。「蔡英文：盼國營事業當新南向領頭羊」，聯合報，第 2 版。

李琳、劉軍濤，2016/12/20。「深入推進經濟發達鎮行政管理體制之改革」，人民日報，第 1 版。

張家樂、羅紹平、胡蓬生，2016/10/12。「關切縣市爭陸客？陸委會高層頻下鄉」，聯合報，第 4 版。

趙珊，2016/9/13。「臺旅遊業者首次遊行，求生存！」，《人民網—人民日報海外版》，第 3 版。

潘姿羽、邱莞仁，2016/9/19。「國發會：新南向和兩岸合作不互斥」，聯合報，第 6 版。

網際網路

「國家圖書館·期刊文獻資訊網」，《臺灣期刊論文索引系統》，<[readopac.ncl.edu.tw/nclJournal/](http://readopac.ncl.edu.tw/nclJournal/)>。

「臺灣海峽兩岸歷史年表」，《維基百科》，<<http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B5%B7%E5%B3%BD%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%A4%A7%E4%BA%8B%E5%B9%B4%E8%A1%A8/zh-zh/>>。

2013/8/9。「陳菊再赴陸 盼正向發展」，《中央社》，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20130809002942-260407>>。

2016/9/18。「拚觀光救經濟 8 縣市首長赴北京」，《聯合新聞網》，<<http://udn.com/news/story/9263/1967633>>。

2017/1/4。「朱立倫籲修財劃法，直轄市全響應」，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/10682/2208348>>。

吉翔，2010/3/23。「中國大陸地區省市地方首長一把手陸續訪臺」，《中國新

聞網》，<<http://www.chinanews.com/tw/tw-twyw/news/2010/03-23/2185403.shtml>>。

林庭瑤，2017/1/19。「為兩岸注『新元素田苦思突圍』」，《中華勞資事務基金會》，<[fclma.org/ShowPost/39813.aspx](http://fclma.org/ShowPost/39813.aspx)>。

徐珍翔，2015/4/9。「一帶一路與公營企業之關係」，《ETNEWS》，<<http://www.ettoday.net/news/20156409/490752.htm>>。

陳淳斌，2015/9/25。「我國地方政府在兩岸關係交流過程中的角色與功能」，《財團法人國家政策研究基金會》，<<http://www.npf.org.tw/2/15420>>。

陳誠，2007/11/19。「主觀公權與反射利益」，《陳誠法政專業教學網》，<<http://mypaper.pchome.com.tw/macotochen/post/1298890028>>。

賴錦宏，2016/12/29。「國臺辦：一中核心不能替代」，《中華勞資事務基金會》，<[fclma.org/ShowPost/39517.aspx](http://fclma.org/ShowPost/39517.aspx)>。

願姝姝，2017/1/17。「江蘇『強鎮擴權』改革紅利釋放，將擴大改革範圍」，《人民網》，<<http://js.people.com.cn/n2/2017/0117/c360300-29607682.html>>。

苗栗縣政府，2012/12/21。「考察上海海洋大學大閘蟹苗基地建設與協助苗栗縣大閘蟹參加上海市豐收盃河蟹計畫報告」，《苗栗縣政府公務出國報告》，<[http://open.miaoli.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C101AF037](http://open.miaoli.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C101AF037)>。

新北市政府法制局，2111/1/14。「因應『權限移轉之法規依據：行政程序法第15條及地方制度法第2條第3款之困惑研討會』後之本府權限辦理方式」，《新北市政府法制局網》，<[http://www.law.ntpc.gov.tw/content/?parent\\_id=10077](http://www.law.ntpc.gov.tw/content/?parent_id=10077)>。

韓國觀光公社，2016/5/24。「韓國簽證 / 韓國觀光公社」，《韓國觀光公社網》，<[http://big5chinese.visitkorea.or.kr/cht/GK/GK\\_CH\\_1\\_1\\_1.jsp](http://big5chinese.visitkorea.or.kr/cht/GK/GK_CH_1_1_1.jsp)>。

# 網路管控下中國大陸網路社群 的發展與社會動員

The Development and Social Mobilization of China's Internet Community  
Under Its Censorship

黃文鳳 (Huang, Wen-Feng)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人

## 摘要

近年來中國大陸互聯網發展迅速，2017 年底網路使用人口突破 7 億，網路社群蓬勃發展，各式各樣資訊服務提供網民互動交流，形成了新形態的公民社會。在網路方便及快速傳遞訊息下，網路社群展現不容忽視的社會力量，往往迫使政府調整政策或屈從其主張。因此，大陸當局對網路社群不敢掉以輕心，並發展出許多監管措施。儘管許多網路事件已經展現了公民社會力量，但在政治方面尚難突破國家的管控。

關鍵詞：網路社群、社群網站、公民社會、網路事件

## Abstract

In recent years, China's Internet has been developing rapidly. By the end of 2017, the number of Internet users exceeded 700 million. Internet community booming provides all kinds of information service for Internet users to interact with each other, forming a new type of civil society. With the convenience of the Internet and rapid transmission of messages, the Internet community shows social power that cannot be ignored and often forces the government to adjust its policies or even to submit to its claims. As a result, The Chinese authorities dare not treat the Internet community carelessly and develop many regulatory measures. Although the Internet Community has shown the power of civil society through many Internet events, it is still difficult to break the political control of the Chinese authorities.

**Key words:**Internet community, social media, civil society, Internet event

## 壹、前言

網路社群 (internet community) 又稱為虛擬社群 (virtual community)，是由一群人在網際網路上，因共同的興趣而聚集在一起，社群成員針對各類主題持續經營與關注，使得成員數量不斷擴大而形成的群體。<sup>1</sup> 網路社群的出現，不但改變人類的互動模式，也使國家疆域與權力在想像空間中浮動或虛擬化；其所形塑的匿名性、身分轉換性與流動性，比起真實世界更加平等、自由與無規範，讓網民藉由資訊科技集結並形成各種不同的網路社群。<sup>2</sup> 今日的中國大陸 (以下簡稱大陸)，由於互聯網成長快速，網路交流互動頻繁，透過各式各樣網路平臺及網路服務多樣化應用，愈來愈多人加入網路社群，以滿足人際交往、興趣、幻想及交易等各種動機與需求，網民得以從事各類社交活動並結成群體。新型態網路社群不再單純生活閒聊，更包含討論區、知識分享、相簿部落格、微雜誌、企業社群、服務社交平臺等方方面面的互動，以達到社會多元交流之目的。根據中國互聯網絡信息中心 (CNNIC) 發布《第 41 次中國互聯網路發展狀況統計報告》指出：截至 2017 年 12 月止，大陸互聯網排名前三的社交網站，為微信朋友圈、QQ 空間及微博，典型社交應用使用率 (具代表性網站使用率) 分別為 87.3%、64.4% 及 40.9%。<sup>3</sup> 可見，網路社群隨著互聯網日漸普及、科技不斷創新，其量體正在持續成長中。然而，網路社群除了思想交流之外，也可以在很短時間內迅速集結網民展開行動，造成一股風潮。這是因為網路社群讓網民產生零距離的互動，經由溝通、交流，很快形成一致的看法，結構傳播與動員的力量。如 2011 年突尼西亞茉莉花革命、2011 年英國倫敦暴動、2011 年美國占領華爾街示威運動等，都是網民運用「社群網路」，成功集結展現公民社會行動力的案例。由此可見，網路

<sup>1</sup> Christoph Rosenkranz and Christoph Feddersen, "Managing viable virtual communities: an exploratory case study and explanatory model," *Int. J. Web Based Communities*, Vol. 6, No.1, (2010), p.6.

<sup>2</sup> 徐振雄，「網路公民社群與法治社會」，高雄師大學報 (高雄)，第 16 期 (2004 年 6 月)，頁 123。

<sup>3</sup> CNNIC，「第 41 次中國互聯網路發展狀況統計報告」(2018 年 1 月 31 日)，2018 年 2 月 20 日瀏覽，《中國互聯網絡信息中心》，<http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzbg/>。

社群起初藉由單純的網絡社交工具，及先進的技術，讓網民突破訊息的封鎖、凝聚向心力，進而造成國際民主運動的風潮。儘管在大陸一黨威權體制下，網路社群受到較多的監管或壓制，卻仍然不時發生網路事件，展現類似國際上常見的公民社會動員力，令人驚訝。早期，關於網路社群的相關研究，學者過度集中於社群情感的凝聚過程，同時採用虛擬社群一詞，聚焦於「虛擬/真實空間」的對立關係探討，卻忽略了網路社群中其他諸多面向，以及所發展出來的許多次文化。<sup>4</sup> 近期，則環繞在網路社群與現實社群共通處之結構、內涵、運作及維繫等面向；或弱勢團體（如同志團體、女性團體）對網絡的運用，是否達到充權目標的討論，<sup>5</sup> 但尚未能自「社群網絡」的觀點，檢討其對社會學的反思。然而，有關網路社群的動員力量，及威權政府如何針對網路社群的行為，作出規範與治理舉措等較具社會意義之議題，卻較少被研究，這部分正是本文所關注的重點。因此，本文研究之目的，即在於探討網路社群在大陸的發展與社會動員歷程，及大陸當局的管控對於網路社群的影響。

## 貳、理論與文獻探討

網路社群經由社群網站所建立的網絡關係，讓參與者，跨時空、地域、階級之網路個體，累積點滴意見成為驚人的整體，換句話說，網路社群拜現代科技之賜，扮演虛擬社會中集結資源與建立關係的推手，而網路集結的另一層社會意義，在於實體動員的可能性，進而成為網路公民社會動力的來源。本文對於網路社群行為的研究，首先，從網路社群的「共同興趣」及「團體認同」討論社群網絡關係的「形成」；其次，探討網路社群如何產生「社會動員」的過程；最後，談到「網路社群治理」及大陸網路管控相關文獻。

<sup>4</sup> 翟本瑞，「從社區、虛擬社區到社會網絡網站：社會理論的變遷」，資訊社會研究（嘉義），第21期（2011年10月），頁11。

<sup>5</sup> 谷玲玲，「為什麼要研究網路社群？」（2002年6月），2018年4月6日下載，《中華傳播學會》，[http://ccs.nccu.edu.tw/word/HISTORY\\_PAPER\\_FILES/392\\_1.pdf](http://ccs.nccu.edu.tw/word/HISTORY_PAPER_FILES/392_1.pdf)。

## 一、網路社群關係的形成

### (一) 共同興趣

網路社群之所以形成網絡組織有許多理論基礎，從社會資本理論的觀點 (Social Capital Theory, SCT)，如 Pierre Bourdieu 認為，社會資本是個人藉由參與群體網絡取得實際或潛在資源集合，這些資源連結於相互瞭解及承諾關係所形成的穩定網絡資產上。<sup>6</sup> Bourdieu 將社會資本分成兩個基本要素，一是社會關係，可以讓個人成為群體的成員；另一是關係建立後可獲得資源的質與量，當個人在群體中建立了緊密 (closure) 的關係，其社會資本就愈高。<sup>7</sup> James S. Coleman 則認為社會資本是一種存在於社會結構中的資源，透過人與人之間的信任、互動，進行資源與資訊的交換，有助於成員達成期望目標。<sup>8</sup> Robert D. Putnam 指出社會資本是社會組織的特徵，例如網絡、規範與社會信任，可促進彼此利益的協調與合作。<sup>9</sup>

然而興趣可說是網路社群參與群體，得以建立網絡關係的最重要因素。Rosenkranz & Feddersen 認為，一群人在互聯網上，對特定主題有興趣而結合在一起，並持續互動交流，促使成員擴增而形成網絡群體。<sup>10</sup> Hagel III and Armstrong 也認為，人們加入虛擬社群有四種不同的動機：興趣、人際關係、幻想、交易，興趣實為首要因素。<sup>11</sup> Lokman Tsui 則認為，基於共同興趣產生互動，使大陸網民透過電子公告板、網路論壇、部落格，建立了各類型的網路虛擬社區。<sup>12</sup> 據企鵝智庫與騰訊 QQ 群聯合發

<sup>6</sup> Pierre Bourdieu, *Outline of a Theory of Practice* (NY: Cambridge University Press, 1977), p.95.

<sup>7</sup> Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital," J. G. Richardson ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (NY: Greenwood Publishing Group, 1985), pp. 241-258.

<sup>8</sup> James S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990) pp.302-304.

<sup>9</sup> Robert D. Putnam, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life," *The American Prospect*, 13 (Spring, 1993), pp. 35-42.

<sup>10</sup> Christoph Rosenkranz and Christoph Feddersen, "Managing viable virtual communities: an exploratory case study and explanatory model," pp. 10-12.

<sup>11</sup> John Hagel III and Arthur G. Armstrong, *Net. Gain: Expanding Markets Through Virtual Communities* (Boston, MA: Harvard Business School Press, 1997), p.147.

<sup>12</sup> Lokman Tsui, "The Panopticon as the Antithesis of a Space of Freedom: Control and Regulation of the Internet in China," *China Information*, Vol. 17, No. 2 (October, 2003), pp. 65-82.

布《2015年中國移動社群生態報告》披露，在行動社群（使用手機的社群）中，興趣群占比逾六成六；從騰訊科技針對「九五後」的研究報告，<sup>13</sup>更可以看到興趣化社交在網路新生代的社群網路中占據了極大的比重。<sup>14</sup>如討論區或BBS，是非常典型的興趣社群服務；部落格則是另一種不同形式的社群服務，不同的是，透過優質內容間接達成凝聚興趣社群的效果。換言之，網路社群藉由對議題有共同興趣的網友，在網路上聚集團體認同討論、研商，甚至動員、引發社會改革。

## （二）團體認同

除了興趣以外，將網路成員集結在一起，尚需獲得社群的認同。Ellemers、Spears & Doosje等學者認為，對於團體的高度認同，方能將團體內的成員在心理上凝聚在一起。<sup>15</sup> Blanchard & Markus發現，虛擬社群意識的產生始於成員交換支持（exchanging support），再依序產生和製造認同感（creating & making identification）、信任感（trust）和虛擬社群意識，這可視為一種社會化過程。<sup>16</sup>在不同的網路場域的互動模式，確實會影響人際關係的品質與方向，進而影響對社群的認同感。Michinov、Michinov & Toczec-Capelle強調，網路社群最重要的特質在於同步脈絡所呈現出來的團體歷程和溝通成效，這些過程會強化參與者社會認同的人際互動品質；當參與者正向的認同網路社群時，將有助於團體認同、互動型態與團體表現的優質化，提高團體任務與士氣在網路上的

<sup>13</sup> 95後是新一代中國公民的總稱。是指1995年-1999年出生的一代人。95後比90年更年輕，思想更開放，更加跟進時代潮流。參閱：百度，「95後」，2018年2月26日瀏覽，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/95%E5%90%8E>。

<sup>14</sup> 企鵝智酷，「中國移動社群生態報告：獨家騰訊QQ資料揭秘『群社交』」（2015年8月6日），2018年2月10日瀏覽，《微信公眾平臺》，<http://djt.qq.com/article/view/1418>。

<sup>15</sup> Naomi Ellemers, Russell Spears and Bertjan Doosje, "Sticking Together or Falling Apart: In-Group Identification as a Psychological Determinant of Group Commitment Versus Individual Mobility," in *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 72, No. 3 (March, 1997), pp. 617-626.

<sup>16</sup> Anita L. Blanchard and M. Lynne Markus, The experienced "sense" of a virtual community: characteristics and processes, in *ACM SIGMIS Database: the DATABASE for Advances in Information Systems*, Vol. 35, No. 1 (February, 2004), pp. 64-79.

互動程度。<sup>17</sup> 研究亦發現人際互動關係愈強者，愈容易強化認知需求與內團體認同。<sup>18</sup> 所謂內團體 (ingroup) 係指具共同利益關係，成員具歸屬感、密切結合的社會群體，類似小圈子或自己人。因此，網路社群互動的質與量可強化線上人際關係的互動，群體效能感的提高可以增強群體認同感。也就是說，當群體效能感較高時，人們更傾向於參與集體行動。

## 二、社會動員

網景創辦人 Charles Chuang 認為，網路行動的意義就是以網路作為主要的發起或擴散管道，並在網路或實體產生意義，達成目的、發揮影響力的行動。<sup>19</sup> 在此階段，以核心動員網絡為關鍵，由核心成員作為結點，散布議題並組織、擴大動員力，及於網絡內的每位網友，研究者稱之為招聘網絡 (recruitment network)。<sup>20</sup> 社群在這一階段，首先確立動員的目標，獲得其他成員的共識，並建立組織性的原則與架構。J. Craig Jenkins 強調動員的過程與組織制度化網絡之間高度的關係，實體資源與組織規模對動員產生的關鍵作用。然而動員並非強調組織規模大小，而是著重自主性、團體認同感及道德使命，並提出內化價值的重要性，及集體行動建構性、識別團體利益的過程。<sup>21</sup> 換句話說，網路社群藉由 E-mail、BBS、WWW、ICQ、MSN 等輔助性平臺持續交流互動，依社群共識形成動員原則、動員時程等，如同實體世界所需面對的事情。在智慧手機時代，結合了傳統手機與電腦網路功能，成了號召群眾有力工具，且參與聚眾活動的年輕化，及對於資訊與通信科技 (Information and Communication

<sup>17</sup> Nicolas Michinov, Estelle Michinov and Marie-Christine Toczec-Capelle, "Social Identity, Group Processes, and Performance in Synchronous Computer-Mediated Communication," *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, Vol. 8, No. 1 (March, 2004), pp. 27-39.

<sup>18</sup> 郭欣怡, 「網路世界的我與我們——網路使用者之心理特性與網路人際關係特性初探」, 國立臺灣大學心理學研究所碩士論文 (1997 年), 頁 110。

<sup>19</sup> 鄭國城, 「當一切都成為網路: 網路動員與公民新聞」(2011 年 10 月 10 日), 2018 年 2 月 20 日瀏覽, 《泛科技》, <https://panx.asia/archives/1847>。

<sup>20</sup> 李禮君, 「網路中的女性集結與動員——上路新聞網與女性主義 BBS 站為例」, 國立臺灣大學社會學研究所碩士論文 (1997 年), 頁 158。

<sup>21</sup> J. Craig Jenkins, "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements," *Annual Review of Sociology*, Vol. 9 (1983), pp. 527-553.

Technology, ICT) 的熟悉，動員群眾非常靈活且迅速，在瞬間就集結大量人群。<sup>22</sup> 同時在動員過程中，迅速將群眾行動過程剪輯並於網路傳播，擴大宣傳效果，增加政府處理網路事件時的心理壓力。

### 三、網路社群治理

治理一詞，常見的定義是 1995 年聯合國全球治理委員會 (The Commission on Global Governance) 的《Our Global Neighborhood》報告中的界定：治理是各種公共或私人的機構，與個人管理其共同事務之諸多方式的總和，並加以調和相互衝突或不同的利益，採取聯合行動的持續過程。<sup>23</sup> 治理過程的基礎不是控制，而是協調，持續的互動。<sup>24</sup> Goldsmith & Eggers 認為，網路治理 (network governance) 是為了達成公共目的，經過審慎設計的一種安排，具有可衡量的績效目標、分派責任給每一位夥伴和結構化的資訊流通，此一努力的最終目標在於極大化公共價值，以合作的方式創造大於所有行動者各自努力的總和。<sup>25</sup> Sorensen & Torfing 亦持相似的看法，認為網路治理是讓一群具有自主性但又相互依賴的行動者，在協商互動和共同決策的基礎上，參與公共治理的制度化過程。<sup>26</sup> 網路治理強調政府與其他非政府之行動者，在政策議題上的互動關係與決策參與。亞太經合會組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 經濟委員會主席大守隆運用網路治理的概念，主張公共治理乃是涉及廣泛的公共議題，政策的制定與執行的影響範圍涵蓋公、私部門，<sup>27</sup> 是以，應將相關的利害關係人納入治理體系之內。

網路治理可能因國家不同、治理的層次不同、政策領域不同條件而產

<sup>22</sup> 朱金池，聚眾活動處理的政策管理（臺北：獨立作家，2016 年 1 月），頁 44。

<sup>23</sup> The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The report of the Commission on Global Governance* (London: Oxford Press, 1995), pp.2-23.

<sup>24</sup> Marie Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in international Relations," *International Science*, Vol.50, No. 155(March, 1998), pp.83-84.

<sup>25</sup> Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network : The New Shape of the Public Sector* (Brookings Institution Press/Ash Center, 2004), pp.5-6.

<sup>26</sup> Eva Sørensen & Jacob Torfing, "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance," *Public Administration*, Vol. 87, Issue2 (June, 2009), p237.

<sup>27</sup> 大守隆，「邁向優質公共治理」，研考雙月刊（臺北），第 273 期（2009 年 10 月），頁 73-79。

生不同形式。就大陸而言，對於互聯網管控的體制，經歷了從管理到治理的過程。早期大陸呈現「分工負責、齊抓共管」格局，<sup>28</sup> 參照現實社會的職責分工，主要由工信、宣傳、公安三個部門負責，透過網路立法和行政監管方式，以事前審批和事後處罰手段為主。然而隨著網路科技進步，傳統管控難以適應網路社群快速發展，各部門監管缺乏整合、各自為政；監管體系之間互不溝通，缺乏協調機制；監管及執法成本過高、效果不佳等因素，而陷入管理困境。此外，面對境內截至 2017 年底 526.06 萬個網站，<sup>29</sup> 監管部門人手不足，能力水準也參差不齊，難以達到監管目標。近年來，互聯網的趨勢是由網路參與者（而不是一個中央化的體系）共同治理，治理的目的則是讓網路更有效率，逐漸從政府主導的單向管理，走向政府、市場與社會共同參與的上下互動、彼此合作相互協商的「共同治理格局」。

政府層面：加強總體指導和部門協調；社會層面（私部門）：充分調動社會力量參與，鼓勵網路共治；個人層面：積極提倡網民自律，網民在互聯網治理上亦賦予重要角色。網路社群既然是網民在互聯網上的群體活動，自然適用這樣的治理格局。

## 參、大陸網路社群現況

### 一、大陸網路社群發展歷程

大陸互聯網發展自 1994 年接入世界互聯網路開始，較國際 1971 年進程初始，由瑞士的研究人員發出第一封電子郵件來看，<sup>30</sup> 落後約二十年。然而，網路科技在國家全力發展之下飛快成展，2017 年網路人口突破 7.7

<sup>28</sup> 電信研究院，「新版《電信業務分類目錄》修訂解讀」（2013 年 6 月 24 日），2018 年 2 月 22 日瀏覽，《工業和信息化部》，<http://www.miit.gov.cn/n1146312/n1146909/n1146991/n1648534/c3488958/content.html>。

<sup>29</sup> 網站發展情況，「互聯網行業運行指數·2017 網站指數報告」，2018 年 2 月 2 日瀏覽，《中國互聯網協會》，<http://index.isc.org.cn/develop.html>。

<sup>30</sup> Dmension，「社群媒體的歷史總表」（2013 年 1 月 28 日），2018 年 2 月 10 日瀏覽，《科技新報》，<https://technews.tw/2013/01/28/dimension-the-history-of-social-media/>。

億，大陸已成網路大國。網路社群隨著社會網路服務（Social Network Services, SNS）運用及通訊設備的變革，經歷三階段演進：

（一）網路社群 1.0 時期 (2002-2005 年)：

早期的網路社群基於互聯網的應用，網民上網發送訊息、傳遞郵件，以資訊互通傳遞為目的。ICQ 是最早即時通訊軟體，利用互聯網即時交流的特點，實現人與人之間的快速直接交流。1999 年，大陸冒出大批模仿 ICQ，例如騰訊 QQ、新浪 Sina Pager 等網站亦推出類似軟體，讓網民及時在網上聯繫交流，<sup>31</sup> 初步實現社群的簡易互動模式。2002 年為了方便網友交流，騰訊 QQ 推出群聊，首度以社群形態出現在互聯網上，開啟網路社群的先河；<sup>32</sup> 網路論壇創始程式，騰訊旗下開發品牌 Discuz！，於 2002 年 10 月發表，是大陸最廣泛的論壇系統，普及率非常廣，2017 年 1 月 1 日再發布 Discuz! X3.3。<sup>33</sup> 在網路社群 1.0 階段，互聯網上有許多提供用戶間互動交談的服務，例如：BBS，新聞群組等，社群網路的服務網站呈現網路社群形式，用戶多通過聊天室進行交流。<sup>34</sup>

（二）網路社群 2.0 時期 (2006 年至 2014 年)：

社會網路服務 (SNS) 的出現，使網路社群出現革命性的變化，伴隨著端對端溝通技術，以及 Web2.0 架構逐漸成熟，網際網路從傳統的網頁瀏覽，發展出多對多人際直接溝通，諸如 Napster, ICQ, Skype, MSN, Blog 等端對端溝通工具在二十一世紀開始普及後，社會網絡網站應順而生。<sup>35</sup> 現在許多 WEB2.0 網站都屬於 SNS 網站，他們將 SNS 和傳統網站有效結合，開發出以網路聊天、交友、視頻分享、博客、播客、網路社區、遊

<sup>31</sup> 條目，「騰訊 QQ 簡介」，2018 年 2 月 5 日瀏覽，〈*MBALib*〉，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/QQ>。

<sup>32</sup> 艾瑞諮詢，「中國網路社群研究報告 2016 年」(2016 年 8 月 31 日)，2018 年 2 月 15 日瀏覽，〈*IResearch*〉，<http://report.iresearch.cn/report/201608/2638.shtml>。

<sup>33</sup> 天下資料，「網站建設程式十大比較受歡迎的開來源程式」(2017 年 11 月 2 日)，2018 年 2 月 27 日瀏覽，〈*搜狐*〉，[http://www.sohu.com/a/201797828\\_99990351](http://www.sohu.com/a/201797828_99990351)。

<sup>34</sup> 條目，「SNS (Social Networking Services) 社會性網路服務」，〈*MBALib*〉，2018 年 2 月 15 日瀏覽，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/SNS>。

<sup>35</sup> 劉冰玉，孫麗梅編，電子商務案例分析 (臺北：元華文創，2015 年 2 月)，頁 214。

戲、音樂共用等多種需求為一體的綜合交流平臺。<sup>36</sup> 大陸最早的 SNS 是從校園發展出來，如人人網前身就是著名的校內網，是大陸最早的 SNS 社群，QQ 空間、博客及微博等隨後登場，為網民提供了公共表達空間，增加更多的互動，從單一節點向多個節點發展，社群聯絡更加緊密。此 2.0 時期，大部分 SNS 提供新方法，讓使用者進行互動交流和分享資訊，包括聊天、寄信、影音、分享檔案、寫部落格及參加討論群組等等。

### (三) 網路社群 3.0 時期 (2015 年至今)

由於行動電話（手機）形成行動互聯網時代，滿足人們隨時隨地社交需求，因此讓大陸 SNS 的價值飛速、有了極大的拓展，當手機成為大陸民眾普遍通訊工具，網路社群進入行動 3.0 時期，行動互聯網提升社群內、外互動率，朝向「社群生態化，生態社群化」發展。根據 2017 年 3 月 ComScore 統計數據，在全球各地，移動設備（手機）在總上網分鐘數中所占的比例都顯示出壓倒性優勢，在大陸比例甚至超過 71%。<sup>37</sup> 2018 年 1 月中國互聯網絡信息中心（CNNIC）發布的網際網路發展狀況，截至 2017 年 12 月，大陸手機網民規模達 7.53 億人，網民中使用手機上網人口的占比，由 2007 年的 24% 提升至 97.5%，從歷年統計資料顯示，網民手機上網比例繼續攀升；其中手機微博使用者達 2.9 億人口，使用率從 2010 年 15.5% 提升至 2017 年 38%。<sup>38</sup> 在大陸最大的網路社群服務微信 WeChat，目前在全球已超過 3 億註冊使用帳戶，打造「跨行動社群平臺」，提供社群、通訊服務，串接各式網路介面、定位搜尋甚至連結行動支付，讓使用者透過單一入口，即可輕鬆掌握資訊、娛樂消費與活動商機。<sup>39</sup> 同時，手機社群程式 (APP) 亦因應而生，在大陸鄉下親友間最熱門的社群手機應用程式

<sup>36</sup> U9 產業，「國內 SNS 社交網站整體行業發展趨勢分析」（2010 年 4 月 2 日），2018 年 1 月 30 日瀏覽，〈遊久網〉，[http://chanye.uuu9.com/2010/201004/130009\\_2.shtml#](http://chanye.uuu9.com/2010/201004/130009_2.shtml#)。

<sup>37</sup> Ben Martin，「移動使用者的需求層次移動設備如何成為『數位雜食者』的首選工具」（2017 年 1 月），2017 年 2 月 22 日瀏覽，〈COMSCORE〉，<https://www.comscore.com/chi/Products/Audience-Analytics/Mobile#%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%8A%A5%E5%91%8A>。

<sup>38</sup> CNNIC，第 41 次《中國互聯網絡發展狀況統計報告》，2018 年 1 月 31 日下載，〈中國互聯網絡信息中心〉，[http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201801/P020180131\\_509544165973.pdf](http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201801/P020180131_509544165973.pdf)。

<sup>39</sup> 騰訊，「WeChat 開啟嶄新『跨行動社群平臺』時代」（2013 年 5 月 3 日），2018 年 2 月 10 日瀏覽，〈自由時報〉，<http://3c.ltn.com.tw/news/9338/2>。

(APP) 不是微博，而是幾乎壓根兒沒聽過的「快手」，<sup>40</sup> 可以讓社群創造並分享自己的故事。下表顯示最近 5 年 (2013-2017) 社群應用類型之各類互聯網與手機互聯網的用戶數及用戶量變化情形。

表 1 2013-2017 年大陸網路社群用戶規模

單位：萬戶

| 互聯網應用 / 設備 |       | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 即時通信       | 各類互聯網 | 53,215 | 58,776 | 62,408 | 66,628 | 72,023 |
|            | 手機互聯網 | 43,079 | 50,762 | 55,719 | 63,797 | 69,359 |
| 網路視頻       | 各類互聯網 | 42,820 | 43,298 | 50,391 | 54,455 | 57,892 |
|            | 手機互聯網 | 24,669 | 31,280 | 40,508 | 49,987 | 54,857 |
| 郵件         | 各類互聯網 | 25,921 | 25,178 | 25,847 | 24,815 | 28,422 |
|            | 手機互聯網 | 12,714 | 14,040 | 16,671 | 19,713 | 23,276 |
| 論壇 / BBS   | 各類互聯網 | 12,046 | 12,908 | 11,901 | 12,017 | 13,207 |
|            | 手機互聯網 | 5,535  | 7,571  | 8,604  | 9,739  | 11,260 |
| 微博         | 各類互聯網 | 28,078 | 24,884 | 53,001 | 27,143 | 31,601 |
|            | 手機互聯網 | 19,645 | 17,083 | 18,690 | 24,086 | 28,634 |
| 網路遊戲       | 各類互聯網 | 33,803 | 36,585 | 39,148 | 41,704 | 44,161 |
|            | 手機互聯網 | 21,535 | 24,823 | 27,928 | 35,166 | 40,710 |

資料來源：CNNIC 第 33-41 次中國互聯網發展狀況統計報告<sup>41</sup>

表格來源：作者整理

## 二、大陸社群網站

社群網站 (community website) 又稱社會網路服務 (SNS)，專指人們建立社會性網路的互聯網應用服務及普及資訊載體，例如短信 SMS 服務。<sup>42</sup> 多數 SNS 網站，提供各種為訊息交流與分享途徑如聊天、電子郵件、影

<sup>40</sup> 林筠，「大陸快手 App 鄉民癡迷」，《經濟日報》(2017 年 5 月 6 日)，2018 年 2 月 6 日瀏覽，<https://money.udn.com/money/story/10870/2445834>。

<sup>41</sup> 統計報告，「2014 年 1 月至 2018 年 1 月 (第 33-41 次) 中國互聯網發展狀況統計報告」，2018 年 3 月 20 日瀏覽，《中國互聯網絡信息中心》，<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwmtj/>。

<sup>42</sup> IT 百科，「社區網站 (SNS)」，2018 年 1 月 26 日瀏覽，《人民網》，<http://it.people.com.cn/GB/163930/163934/index.html>。

音、檔案分享、部落格、討論群組等，便於用網站資源，與不相識的人進行互動。在大陸，基於國家管制網路輿論與資訊安全考量，外國社群網路不易進入大陸社會，大陸境內迅速發展頗具規模 SNS 網站，如微博、QQ 空間、人人網、開心網等，生產各種網路服務提供社群使用。不過，好奇的網民仍可透過虛擬私人網路（virtual Private Network, VPN）翻牆（over the wall）檢視外部資訊。然而由於大陸以網路防火牆（Great Firewall, GFW），隔絕了國外知名社群網站如臉書（Facebook）、連我（Line）、撲浪（Plurk）、推特（Twitter）等，使國內用戶不能連上這些社交網站，如此反而使得大陸本土原生社群網站，在沒有國際競爭下蓬勃發展。在網路上做市場前景研究報告之網媒 - 中國報告大廳（Chinabgao）公布《2017 年中國社交媒體十大品牌排行榜》，依用戶量排名分別為：微信、QQ 空間、微博、百度貼吧、人人網、朋友網、豆瓣、知乎、美拍、天涯論壇。<sup>43</sup> 在全球使用上，We Are Social 和 Hootsuite 共同發布「2017 全球網路使用調查報告」，Wechat 微信，截至 2017 年 5 月在全球擁有超過 9.38 億活躍用戶，為全球當紅社群網站之一。<sup>44</sup>

近年來，大陸社群網站傳播影響力顯著提升，已成為互聯網中最为流行類型，憑藉其用戶基數大、資訊傳播快、互動功能強等特點，成為網上內容傳播的重要力量之一。在眾多社群網站中，可以粗分為兩大類：一是各類資訊彙聚的綜合社交類應用，如微信朋友圈、QQ 空間、微博等；另一類則是屬細分類、專業、人數少的垂直類社交應用，如圖片 / 視頻社交、社區社交、婚戀 / 交友社交、匿名社交、職場社交等，第一類的政治影響力較第二類為大。三大綜合社交應用之社群網站中，微信朋友圈、QQ 空間兩者係以即時通信工具為基礎衍生出來的社交服務，微信朋友圈則基於微信連絡人所形成的熟人社交平臺。QQ 空間在資訊維度上以個體資訊為主，媒體屬性較弱；微博係社交的資訊傳播媒體平臺，兼具媒體和

<sup>43</sup> 研究報告，「2017 年中國社交媒體十大品牌排行榜：微信居榜首」（2016 年 12 月 15），2018 年 2 月 5 日瀏覽，《中國報告大廳》，<http://www.chinabgao.com/stat/stats/80088.html>。

<sup>44</sup> 編輯部，「2017 年你一定要知道的全球當紅社群網站有哪些？」（2017 年 11 月 1 日），2018 年 2 月 25 日瀏覽，《MyPlus 加分誌 +》，<https://www.myplus.com.tw/mag-article.aspx?nid=1475>。

社群屬性。三大社群網站除了受到網路社群喜愛之外，大陸政府亦搭上網路社群的便車，開通官方微博、微信公眾號來發布權威信息，擴大傳播範圍，增強輿論聲勢。

儘管如此，在熱點新聞和網路事件方面，「微博」仍然是網路社群最具傳播效率和影響力的社交應用。例如 2015 年天津港危險化學品倉庫爆炸事故微博熱議、<sup>45</sup> 微博網民討論並相比巴黎連環襲擊案與大陸西北方襲擊事件、<sup>46</sup> 習近平在軍報微博微信發布平臺祝賀新年，<sup>47</sup> 諸多事件在微物流傳，微博已成為使用者獲取和分享興趣內容和新聞資訊的重要平臺。同時，政務微博在突發事件應對和公共服務等領域積極創新，使微博在「互聯網+」社會治理中的平臺價值逐漸顯現，並成為政民互動的首選平臺。<sup>48</sup>

有關三大網站的交流屬性、使用者特徵、年齡及使用率比較如下表：

表 2 大陸三大社群網站比較表

| 社群網站  | 交流屬性 | 使用者特徵 | 年齡屬性  | 網站典型社交應用使用率 (%) |        |        |
|-------|------|-------|-------|-----------------|--------|--------|
|       |      |       |       | 2015 年          | 2016 年 | 2017 年 |
| 微信朋友圈 | 封閉社群 | 各群體通用 | 無明顯   | -               | 85.8   | 87.3   |
| QQ 空間 | 封閉公開 | 年輕網民  | 10-19 | 65.1            | 67.8   | 64.4   |
| 微博    | 公開平臺 | 城鎮網民  | 20-29 | 33.5            | 37.1   | 40.9   |

資料來源：CNNIC 第 37-41 次中國互聯網發展狀況統計報告<sup>49</sup>

表格來源：作者整理

<sup>45</sup> 周柏豫，「天津港爆炸事故考驗媒體應急能力檢驗融合成效」(2015 年 8 月 17 日)，2018 年 1 月 15 日瀏覽，〈中國記協網〉，[http://www.xinhuanet.com/zg/jx/2015-08/17/c\\_134524239.htm](http://www.xinhuanet.com/zg/jx/2015-08/17/c_134524239.htm)。

<sup>46</sup> 凱麗·艾倫 (Kerry Allen)，「中國網民在巴黎襲擊事件後呼籲重審新疆議題」(2015 年 11 月 17 日)，2018 年 2 月 10 日，〈BBC 中文網〉，[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151117\\_paris\\_attacks\\_china\\_netizens\\_xinjiang](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151117_paris_attacks_china_netizens_xinjiang)。

<sup>47</sup> 綜合，「習近平敲鍵盤發微博向全軍賀新年」(2015 年 12 月 27 日)，2018 年 2 月 18 日，〈新浪網〉，<http://news.sina.com.cn/o/2015-12-27/doc-ifxmykrf2425877.shtml>。

<sup>48</sup> 劉福軍，「社交應用使用率達 77%，發展前景向好」(2016 年 1 月 22 日)，2018 年 2 月 5 日瀏覽，〈中國互聯網絡信息中心〉，[http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/fxszl/fxswz/201601/t20160122\\_53276.htm](http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/fxszl/fxswz/201601/t20160122_53276.htm)。

<sup>49</sup> 統計報告，「2014 年 1 月至 2018 年 1 月 (第 33-41 次) 中國互聯網發展狀況統計報告」，2018 年 4 月 20 日瀏覽，〈中國互聯網絡信息中心〉，<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwmtj/>。

## 肆、大陸網路社群的社會動員

「網路事件」一詞，意指一種通過網路傳播並具有一定社會影響力，藉由網路平臺發酵的熱門事件，即在網上傳播，因網民共同關注、觀點激辯，及情緒相互感染而形成的全社會熱議事件。<sup>50</sup> 另有人從網民行為出發，認為某一社會事件或現象在網上被廣泛轉載、跟帖、參與評論，進而引起傳統媒體或政府關注的傳播事件。<sup>51</sup> 這些解釋皆認為「網路事件」是網路上熱議事件或公共話題，與公眾生活密切相關的公共事件，影響整個社會生活的基本面貌，也成為推動社會發展的重要力量。

對於社會運動而言，由於互聯網具有開放性、包容性，能夠為發起社會運動、推動社會變革提供有效平臺。早期如 2005 年 4 月大陸反日事件中，多個城市集體遊行示威，<sup>52</sup> 2007 年廈門市網民反 PX 項目事件的集體「散步」，<sup>53</sup> 2008 年大陸民眾集體抵制家樂福等活動，<sup>54</sup> 都可以看見互聯網在社會運動中的作用，網路社群以部落格、博客、維基等手段，以論壇、電子郵件、手機等為溝通工具，串聯起數量眾多的網友採取集體行動。尤其手機搭載的行動互聯網，網民容易經由網路社群互動所形成的議題，而後集結群眾展現「公民的力量」，對當政者形成壓力的事件亦為數不少，茲以近兩年數樁網路事件說明：

一、2016 年 4 月 3 日在北京如家集團和頤酒店中，發生外來人員對入住女客的襲擊事件。事件發生後，被襲擊女子報警並配合警方製作筆錄後，並未得到立案回執，乃於大陸的社交網站新浪微博，以帳號 @

<sup>50</sup> 尚香鈺，聚涌下的網絡事件傳播研究，蘇州大學碩士學位論文（2008 年），頁 22-25。

<sup>51</sup> 賀明華，「網絡事件主題特徵的調查與思考」（2008 年 12 月 17 日），2018 年 2 月 12 日瀏覽，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/22114/42328/141362/8533252.html>。

<sup>52</sup> BBC，「日本就上海反日遊行向中國提出抗議」（2005 年 4 月 16 日），2018 年 2 月 27 日瀏覽，《BBC 中文網》，[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_4450000/newsid\\_4451100/4451109.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4450000/newsid_4451100/4451109.stm)。

<sup>53</sup> 臺灣前東帝士集團總裁陳由豪在廈門推出的海滄 PX（對二甲苯）化工廠將可能死灰復燃。廈門網民號召「集體散步」表達廈門市民反對 PX 化工廠的決心。參閱：朱建陵，「PX 廠將復工廈門網民再號召散步」（2007 年 12 月 6 日），2018 年 1 月 20 日瀏覽，《博訊》，<http://www.boxun.com/news/gb/china/2007/12/200712061713.shtml>。

<sup>54</sup> 環球網，「中國網民號召抵制法國商品 法國媒體依舊傲慢」（2008 年 4 月 15 日），2018 年 1 月 25 日，《中國網》，<http://www.home-nett.com/news/txt/2008-04/15/content14956724.htm>。

彎彎\_2016，在4月5日書寫長篇微博並上傳相關視頻，在微博與微信/朋友圈廣泛傳播之後才獲得關注，最後有15.6億人次的訪問量和數百萬人發表回覆，並引發了抵制如家集團所有酒店的網上活動，引發社會討論和新聞媒體報導。<sup>55</sup>

- 二、2016年8月連雲港市民抗議興建核廢料場事件，江蘇連雲港數以千計的市民自8月7日起在市中心聚集，抗議當地興建核廢料處理廠，並要求當局撤回計畫，警方派出大批警力到場處理。當地網民Bonnie 8月8日凌晨發微博稱「為什麼武警像日本鬼進村一樣，有的甚至連孩子和女人都打！老百姓手裡有警棍還是盾牌」。<sup>56</sup>江蘇連雲港政府官方微博發文辯駁，聲稱警察毆打群眾致死的消息為假，但網路流傳的影片和圖片卻顯示抗議活動的確遭到鎮壓。<sup>57</sup>連雲港網民批評說，發生如此重大的事件，但是各路媒體集體消聲滅跡，微博和微信上有關連雲港示威的消息不斷被刪除，許多相關內容被遮罩（封鎖）。<sup>58</sup>對於民眾的訴求，連雲港市政府回應說，目前該項目仍在選址，尚未確定在當地建造，民眾最終和平散去。
- 三、2017年2月28日薩德風暴大陸民眾抵制樂天事件，韓國樂天集團同意提供韓國軍方土地部署薩德反導彈系統後，在大陸「炸開了鍋」，面臨龐大的抗議與抵制聲浪。除了官方媒體放話不排除中韓「準斷交」外，多地民眾也上街頭前往樂天各門市抗議；微信公眾號、微博等網路社群更是罵聲一片，不少人發起抵制樂天、抵制韓國代購、抵制韓貨的行動，甚至有人呼籲大陸官方對韓國實施經濟制裁。<sup>59</sup>

<sup>55</sup> 白墨，「觀察：撲朔迷離的『女生北京和頤酒店被打』」（2016年4月6日），2018年2月4日瀏覽，《BBC中文網》，[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/04/160406\\_wanwan\\_rujia\\_beating](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/04/160406_wanwan_rujia_beating)。

<sup>56</sup> 程曉容，「連雲港萬人怒吼 抗議中共」（2016年8月10日），2018年1月23日瀏覽，《阿波羅評論》，<http://tw.aboluowang.com/2016/0810/784117.html>。

<sup>57</sup> 周柏憲，「中法合建核廢處理廠上千江蘇居民抗議被鎮壓」（2016年8月8日），2018年1月20日瀏覽，《中時電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1788955>。

<sup>58</sup> 揚帆，「連雲港民眾抗議行動持續 市政府否認建造核廢料場」（2016年8月8日），2018年2月5日瀏覽，《自由亞洲電臺》，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/huanjing/yf1-08082016101726.html>。

<sup>59</sup> 戴瑞芬，「薩德風暴 陸民抵制樂天」（2017年3月1日），2018年2月14日瀏覽，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5603/2312611>。

四、2017 年 4 月 1 日四川瀘州學生霸凌致死萬人示威事件。當日清晨，該市太伏中學二年級學生趙鑫，被發現陳屍學生宿舍外，官方以自殺結案，但家屬質疑他遭霸凌致死，引發連續 3 天萬人聚集在學校前示威抗議，期間爆發警民衝突，當地通訊與電力都被切斷，緊張情勢一觸即發。網路被封鎖無法討論，更實施「分區停電」，網友嘆：「我為這樣的政府感到丟臉，百姓生命如螻蟻」。而這起事件在大陸社群網站「微博」上已累積逾 45 萬筆討論數，<sup>60</sup> 大陸官方媒體《新華社》也發布文章質問當地政府「拿出澄清謠言的事實需要多久」。<sup>61</sup>

五、2012 年 3 月上線的大陸「今日頭條」網站旗下的「內涵段子」及其相關公眾號（公眾服務平臺，隨時提供最新信息），是一款搞笑娛樂社群 APP（應用程式）。2018 年 4 月 10 日，被大陸國家廣播電視總局批評「導向不正、格調低俗」，責令永久關閉，引發各地用戶不滿，通過各種方法表達抗議。全國各地也都有「段友」以自己的方式「悼念」一鳴笛抗議。某地網友貼出的視頻顯示，上百名「內涵段子」網友到政府廣場聚集抗議，數十名警察到場戒備，並用喇叭喊話指責聚集的網民違法，遭到網民的當場鬨笑。網友 @ 鉅添商行稱：「知道段子為什麼被封嗎？告訴你，段友太多已經形成規模，而且有統一口號，行事作風一致，共同信仰。說白了，已經形成民間幫派，國家肯定不會允許這樣的幫派出現所以必須封掉段子，這才是根本原因」。<sup>62</sup>

從上述事件可以看出網路事件的發展趨勢：一是抗議事件性質，從過去與自身權益相關或社會性、地域性議題，轉變成關心環保、外交、甚而民族意識等公共利益問題；二是對人權議題的普遍關懷，如聲援弱勢、伸張社會正義等行動；三是勇於挑戰政府公權力，網民以實際行動要求政府改變政策；四是網民越來越懂得透過社群網絡，擴大集體事件的效果。大

<sup>60</sup> 李修慧，『霸凌致死』被河蟹成『跳樓身亡』，中國四川學生死亡案引發萬人示威」（2017 年 4 月 7 日，2018 年 2 月 18 日 瀏覽《The News Lens》，<https://www.thenewslens.com/article/65496>）。

<sup>61</sup> 呂慶福、謝佼，「新華社三問瀘縣學生死亡案：當地政府在緊張什麼」（2017 年 4 月 6 日），2018 年 1 月 26 日 瀏覽，《環球時報》，<http://china.huanqiu.com/hot/2017-04/10431177.html>。

<sup>62</sup> 凌雲，「內涵段子被關網友堵廣電總局鳴笛抗議」（2018 年 4 月 12 日），2018 年 4 月 20 日 瀏覽，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/18/4/11/n10295295.htm>。

陸當局面對網路事件，為避免事態擴散，通常會使用斷網方式阻止網路傳播，對於網路社群的管控極為謹慎且小心防範。

## 伍、大陸當局對網路社群的治理

根據美國哈佛學者 Gary King 的研究報告顯示「中國的信息審查更在意網民討論抗議示威事件以及其他的群體性事件，相比之下，政府高級領導人、大政策方針和其他敏感話題反而居於次要地位」。<sup>63</sup>想必大陸政府對於眾多網路社群動員的網路事件，必然充滿戒慎小心提防。從前述網路事件動員發生的過程，通常一開始是在網路平臺上單純的發表言論，經由群組討論，最後運用通訊軟體達到快速緊密地連結。因此，若要掌握於先，監督網路言論是最重要的工作，然而，一旦網路事件已經集結發聲，為了讓事件平息，切斷或封閉網路訊息流通，則是最快終止網路發酵的方法。

由於有些網路高階技術的控管手段，政府往往力有未逮，此時網站經營者的角色便很重要，為了在網路治理上發揮功效，必須安排各方共管任務並賦予職責。綜合言之，在治理上政府是公權力的主體，亦是各種法律、政策的制定者，基於「政治安全」、「社會穩定」的前提下，採取「較為顯著的政府主導網路規制體系」。<sup>64</sup>政府除了法規制定之外，為加強黨中央集中統一領導，2014年2月27日中共中央成立中央網路安全和資訊化領導小組及其辦公室(Cyberspace Administration of China, CAC)，並與國家互聯網信息辦公室合一，由總書記習近平擔任小組組長。中共19大以後國家機構作出重大改革，2018年3月改為中央網路安全和資訊化委員會及其辦公室，地方黨委也都建立此一機制。同時，為維護國家網路空間安全和利益，將國家電腦網路與資訊安全管理中心由工業和資訊化部管理調整為由中央網路安全和資訊化委員會辦公室管理。<sup>65</sup> CAC 肩負網

<sup>63</sup> 王篤若，「哈佛學者成果證實中國網絡審查防範群體事件甚於敏感詞」(2014年8月24日)，2018年2月10日瀏覽，〈阿波羅新聞〉，<http://hk.aboluowang.com/2014/0824/434770.html>。

<sup>64</sup> 沈逸，「如何理解中國互聯網治理思路」(2017年12月8日)，2018年2月2日瀏覽，〈海外網〉，<http://opinion.haiwainet.cn/n/2017/1208/c353596-31200247.html>。

<sup>65</sup> 新華社，「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」(2018年3月21日)，2018年3月21日，〈新華網〉，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c\\_1122570517.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm)。

路資訊內容管理工作；互聯網企業（如社群網站騰訊、QQ、新浪等）負有審查網路言論責任；社群參與者（網民）在使用群組討論必須遵照法令自律，不得違反國家的自律要求，如此，上下共同構成網路社群的網群治理格局。以下就企業（社群網站）、網路社群參與者及政府（以公安為代表）三個面向所構成的「網路社群治理」說明如下：

## 一、加重賦予「社群網站」審查責任

「網路審查」是指國家對網路承載的內容以及網站進行審查，並對部分內容進行監視、過濾和刪除，或對網站進行關閉行為。大陸用防火長城（GFW）、<sup>66</sup> 金盾工程（Golden Shield Project）等技術，<sup>67</sup> 來遮罩（封鎖）一些不符合法律和國情的資訊。社群網站被要求配合國家政策，對於網路社群的用戶管理主要事項包括：

- （一）對於用戶的檢控。由於大陸網路使用人口快速增加，官方審查愈來愈嚴密，為了預防任何脫序事件，各個社群網站被要求負起檢控他們用戶的責任。2017 年 6 月 1 日正式施行的《網絡安全法》，中共 19 大召開前為了維穩，執行網路淨化措施，如同年 7 月 18 日北京市網信約談搜狐、網易、鳳凰、騰訊、百度、今日頭條、一點資訊等網站的相關負責人，責令網站立即對於「八大亂象」進行專項清理整治。<sup>68</sup> 8 月中，出現頗為罕見的動作，針對大陸三大社群網站騰訊微信、新浪微博、百度貼吧，「對其平臺用戶發布的法律法規

<sup>66</sup> 防火長程是中國政府的互聯網邊界審查系統，根據 Greatfire.org 最新統計，在中國大陸被遮罩 IP 地址 4188 個，域名 8037 個，網頁 81091 個，微博搜尋 2513 個，維基百科頁面 881 個。參閱：最新統計，「中國的網路審查」，2018 年 3 月 2 日瀏覽，[《GreatFire.org》](https://zh.greatfire.org/analyzer)，<https://zh.greatfire.org/analyzer>。

<sup>67</sup> 金盾工程又稱全國公安工作信息化工程，1998 年大陸公安部長賈春旺籌建「金盾工程」，開始建立資訊網路。相關建置並已陸續運作中。如今網路監控作業內容均報送中共中央政治局；亦即，網路監控已提升到國家安全層次。參閱：蘇永耀，「金盾工程一網打盡中國人民無路可逃」（2008 年 12 月 9 日），2018 年 2 月 4 日，[《自由時報》](http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/264377)，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/264377>。

<sup>68</sup> 所謂八大項即是 1. 曲解政策違背正確導向 2. 無中生有散布虛假資訊 3. 顛倒是非歪曲黨史國史 4. 格調低俗突破道德底線 5. 驚悚誘導標題黨現象氾濫 6. 抄襲盜圖 版權意識淡薄 7. 炫富享樂宣揚扭曲價值觀 8. 題無禁區 挑戰公序良俗等。參閱：網信北京，「北京網信辦約談騰訊鳳凰今日頭條 公布自媒體平臺八大亂象」（2017 年 7 月 19 日），2018 年 1 月 30 日瀏覽，[《重慶晚報網》](http://www.cqwb.com.cn/mxw/2017-07/19/%20content_%20383%20890846%20271746.htm)，[http://www.cqwb.com.cn/mxw/2017-07/19/%20content\\_%20383%20890846%20271746.htm](http://www.cqwb.com.cn/mxw/2017-07/19/%20content_%20383%20890846%20271746.htm)。

禁止發布的信息、未盡到管理義務」而遭立案調查。<sup>69</sup> 根據新浪微博發布的管理工作報告，2017年7月份屏蔽、刪除有害時政的資訊有十一萬八千多筆。<sup>70</sup>

(二) 用戶實名註冊。大陸當局強制要求社群網站的新用戶必須使用真名註冊，2005年7月20日，大陸最大的即時通訊公司騰訊發布公告，稱配合大陸有關部門對QQ群創建者和管理員進行實名登記工作，為大陸全面推行網路實名制之序幕；2012年3月16日，新浪、搜狐、網易、騰訊等各大網站共同正式實行微博實名制。2017年6月1日，大陸開始正式施行《網路安全法》，規定網路業者為用戶辦理網路接入、功能變數名稱註冊服務，辦理固定電話、行動電話等手續，或者提供資訊發布、即時通訊等服務，與用戶簽訂協定或者確認提供服務時，應當要求用戶提供真實身分資訊。<sup>71</sup>

## 二、管理網路「群組」新規定

大陸為了對網路社群討論「群組」加強管控，2017年9月7日大陸國家網信辦發布《互聯網群組信息服務管理規定》，並於同年10月8日施行，<sup>72</sup> 對「群組討論」作出新規範，基本原則是「誰建群組誰負責，誰管理誰負責」，要求群組建立者（群主）、管理者應當履行群組管理責任，群組成員在參與群組資訊交流時，應當遵守相關法律法規，文明互動、理性表達，任何發言都要擔負法律責任，尤其是群主。網站平臺對於群組建立者、管理者和成員均需「實名認證」，進行真實身分資訊驗證，不提供真實身分資訊者，不得為其提供貼文。實名認證可說是「實名註冊」的進

<sup>69</sup> 林克倫、林庭瑤，「陸網路3巨頭遭立案審查」(2017年8月12日)，2018年1月30日瀏覽，〈聯合新聞網〉，<https://udn.com/news/story/7331/2637887>。

<sup>70</sup> 兩岸，「嚴控言論 微博7月刪逾11萬筆時政留言」(2017年8月8日)，2018年1月3日瀏覽，〈中央通訊社〉，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201708080220-1.aspx>。

<sup>71</sup> 風傳媒，「聚焦十九大習近平上任5年-打造出空前嚴密的網路長城」(2017年10月16日)，2018年2月5日，〈MSM新聞〉，[https://www.msn.com/zh-tw/news/national/ 聚焦十九大》習近平上任5年打造出空前嚴密的「網路長城」/ar-AAtpAP](https://www.msn.com/zh-tw/news/national/聚焦十九大%20習近平上任5年打造出空前嚴密的%20網路長城/ar-AAtpAP)。

<sup>72</sup> 中國網信網，「國家互聯網信息辦公室公布《互聯網群組信息服務管理規定》」(2017年9月7日)，2018年1月6日瀏覽，〈中國網信辦〉，[http://www.cac.gov.cn/2017-09/07/c\\_1121624277.htm](http://www.cac.gov.cn/2017-09/07/c_1121624277.htm)。

化版，杜絕使用者以假名冒用。其中值得注意的是，網站平臺對於違法的群組，採取的手段是（一）警示整改、暫停發布、關閉群組等處置措施，保存有關記錄，並向有關主管部門報告；（二）建立黑名單管理制度，對違法、違約情節嚴重的群組及建立者、管理者和成員納入黑名單，限制群組服務功能，保存有關記錄，並向有關主管部門報告。受規範的群組包括微信群、QQ 群、微博群、貼吧群、陌陌群、支付寶群聊等各類互聯網群組。<sup>73</sup>

### 三、公安部門的網路社群監管

「中國大陸網警」係指政府中負責維護網路安全工作的警察。2015 年 6 月 1 日起，大陸公安部實施新措施，網警從過去幕後執法刪文走向幕前，大陸五十個省市公安機關統一以「網警巡查執法」為帳號，在微博、微信和百度貼吧等社群網路上線，查緝「違法 and 有害信息」、遏止「不良言行」。這是大陸網路警察化暗為明，首次公開「亮相」執法，此舉遭外界質疑為加強箝制網路言論。<sup>74</sup> 此外，2017 年 9 月公安部門配合《互聯網群組信息服務管理規定》提醒網民，在網路上避免發表可能受罰的言論稱「九不發」，包括（一）政治敏感話題不發；（二）不信謠不傳謠；（三）所謂的內部資料不發；（四）涉黃、涉毒、涉暴等不發；（五）有關港澳臺新聞在官方網站未發布前不發；（六）軍事資料不發；（七）有關涉及國家機密文件不發；（八）來源不明的疑似偽造的黑警辱警的小視頻不發；（九）其他違反相關法律法規的信息不發。<sup>75</sup> 可見，執法部門對於網路社群的論壇言論仍處處提防。

<sup>73</sup> 報導，「中國網信辦發布新規嚴管網絡群組討論」（2017 年 9 月 8 日），2018 年 2 月 4 日瀏覽，《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/41198018>。

<sup>74</sup> 管淑平，「中國網警化暗為明亮相執法」（2015 年 6 月 2 日），2018 年 1 月 5 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/885594>。

<sup>75</sup> 綜合報導，「中國嚴控網路社群『9 不發』官媒恫嚇：多名群主被抓」（2017 年 9 月 13 日），2018 年 2 月 7 日，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2191986>。

## 陸、結論

自從互聯網在大陸開通以來，一方面，網路科技不斷創新，web2.0讓網路社群互動型態多元化、豐富化；另一方面，資訊與通信科技 (ICT) 適時變革，行動通訊 (手機) 普及化，兩者結合讓網路社群不受時空限制互動交流，可以熱烈討論公共議題。我們看到大陸網路社群發展日漸多元、社群網站數量驚人，這樣的環境下，對於網路社群的發展自然是有利的。像社群網站「微博」就很有影響力，訊息可以用很多方式傳送，網民在論壇討論下，可以迅速意見匯集形成共識，展現強大民意壓力，往往成為倒逼政府改革的強大社會推手，形成個人、民間組織之外的新形態公民社會。

從網路動員事件的過程中，網路動員顛覆了傳統社會運動的動員模式。它不同於舊日反抗極權動員的經驗，網路動員可能無需領袖、政黨或組織，只需在網路平臺上傳播、串連、溝通，就可以實體集結，讓民眾走上街頭齊聚在大庭廣眾之下，發出沉默許久的真實聲音。這種新動員模式，可以迅速、有效地達到動員的目的。這類網路動員事件令政府頭疼的是，只是看到眾人集合，找不到首謀，甚至也無明顯意圖，卻又能受到社會極大的關注，或是引發國際媒體的關切，事件的處理頗為棘手，由此也見識到網路社群動員是不容忽視的力量。

從網路動員事件的性質觀察，多數屬於「社會或公益」性質，通常是民眾對於周遭事物不滿情緒的爆發，部分事件官方媒體表達與民眾一致的立場，藉以獲得社會大眾認同與好感。至於政治事件，可說自天安門事件之後，政治主張幾乎消失於社會運動的訴求中，或許是由於國家的嚴格管制、人民生活條件的改善以及國際支持的削弱，難以激起民眾的熱情，致仍留在大陸的民運分子，只好轉而推動公民社會，朝基本公民權保障努力。

然而，從大陸網民五花八門的言論內容發現，社群網站論壇並不可怕，網民的嘻笑怒罵也可以忍受，官方最怕的是可能產生社會動員的效應。從近期對網路社群管理規定中，窺得政府對於網路社群治理趨嚴的一

些端倪，目的仍在防範可能不小心引發動員的觸發器，因此，社群網站論壇處處受到監管，監管的用意當然是希望從網民的討論過程中，得以在有害訊息出現之際，及時將其刪除，提防於初始避免四處擴散。若有「違法」言論或貼文，迅速刪除或遮罩甚至究責，言論尺度因而受到大大的限制。2017年6月施行的《網絡安全法》，加強這方面的審查與監控，這將使得人民更不敢隨意發表言論，導致「寒蟬效應」，看來，若要產生網路動員的力量，需要具備更多的「民氣」與動員技術。雖然，大陸近年來互聯網戰略目標在於發展「網絡強國」，但對於可能影響「政治安全」、「政權穩定」的網路漏洞可說費盡心機，毫不鬆手，西方社會一向引以為傲，津津樂道的互聯網特點：匿名性、開放性、包容性，皆被大陸自身發展的治理科技「實名認證」、「網絡長城」、「網絡警察」一一堵死。

從不少網路動員事件中，我們看到了一場又一場的社群與官方間的網路博弈。儘管大陸當局對於網路社群言論、社群全球互動交流，祭出各種黑客（封殺）手段，但對官方管制不滿的網民，仍會發展出更隱密的用語、暗碼等手段企圖突破、集結聚眾。因此，即便在網路言論嚴格管制下，網路事件仍會層出不窮，在交互攻防下的網路動員，發展出一種彼此具有相互依存卻又藉機反抗的特質。未來隨著網路科技更精進，網路社群是否得以突破諸多管制，在網路空間可以自由抒發己見，值得進一步觀察。

本文研究發現，大陸網路社群對於威權統治的價值，隨著大陸科技不斷創新，網路社群也不斷接受網路科技進步所帶來的便捷交流。表面上大陸擁有無數的網路社群，保障人民享用網路自由，網民可以在論壇上自由發聲；實際上是管控科技能力同時提升，讓政府對網民進行更精密的管控，網站刪文、斷網、究責時有所聞。在國家掌握絕對優勢下，網路社群即便有不滿管制的言論，想要改變當前態勢，恐難以如願，看來，網路社群依然是由統治菁英的價值觀，維繫其權力結構，所創造出的「民主政治」活動。

（107年3月6日收稿，107年4月9日修正，107年4月18日接受）

## 參考書目

## 一、中文部分

## 專書

朱金池，2016。聚眾活動處理的政策管理。臺北：獨立作家。

劉冰玉，孫麗梅編，2015。電子商務案例分析。臺北：元華文創。

## 期刊論文

大守隆，2009。「邁向優質公共治理」，研考雙月刊(臺北)，第273期，頁73-79。

徐振雄，2004/6。「網路公民社群與法治社會」，高雄師大學報(高雄)，第16期，頁123。

翟本瑞，2011/10。「從社區、虛擬社區到社會網絡網站：社會理論的變遷」，資訊社會研究(嘉義)，第21期，頁1-31。

## 學位論文

李禮君，1997。網路中的女性集結與動員 --- 上路新聞網與女性主義 BBS 站為例。臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

尚香鈺，2008。聚涌下的網絡事件傳播研究。江蘇：蘇州大學碩士學位論文。

郭欣怡，1997。網路世界的我與我們 --- 網路使用者之心理特性與網路人際關係特性初探。臺北：國立臺灣大學心理學研究所碩士論文。

## 網際網路

BBC，2005/4/16。「日本就上海反日遊行向中國提出抗議」，《BBC 中文網》，<[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_4450000/newsid\\_4451100/4451109.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4450000/newsid_4451100/4451109.stm)>。

Ben Martin，2017/1。「移動使用者的需求層次移動設備如何成為『數位雜食者』的首選工具」，《COMSCORE》，<<https://www.comscore.com/chi/Products/Audience-Analytics/Mobile#%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%8A%>>

A5%E5%91%8A>。

CNNIC，2018。「第 41 次中國互聯網發展狀況統計報告」，《中國互聯網絡信息中心》，<<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201801/P020180131509544165973.pdf>>。

Dmension，2018/2/10。「社群媒體的歷史總表」(2013 年 1 月 28 日)，《科技新報》，<<https://technews.tw/2013/01/28/dimension-the-history-of-social-media/>>。

IT 百科，2018/1/26。「社區網站 (SNS)」，《人民網》，<<http://it.people.com.cn/GB/163930/163934/index.html>>。

U9 產業，2010/4/2。「國內 SNS 社交網站整體行業發展趨勢分析」，《遊久網》，<[http://chanye.uuu9.com/2010/201004/130009\\_2.shtml#](http://chanye.uuu9.com/2010/201004/130009_2.shtml#)>。

王篤若，2014/8/24。「哈佛學者成果證實中國網絡審查防範群體事件甚於敏感詞」，《阿波羅新聞》，<<http://hk.aboluowang.com/2014/0824/434770.html>>。

中國網信網，2017/9/7。「互聯網群組信息服務管理規定」《中國網信辦》，<[http://www.cac.gov.cn/2017-09/07/c\\_11216\\_24277.htm](http://www.cac.gov.cn/2017-09/07/c_11216_24277.htm)>。

天下資料，2017/11/2。「網站建設程式十大比較受歡迎的開來源程式」，《搜狐》，<[http://www.sohu.com/a/201797828\\_99990351](http://www.sohu.com/a/201797828_99990351)>。

白墨，2016/4/6。「觀察：撲朔迷離的「女生北京和頤酒店被打」，《BBC 中文網》，<[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/04/160406\\_wanwan\\_rujia\\_beating](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/04/160406_wanwan_rujia_beating)>。

企鵝智酷，2015/8/6。「中國移動社群生態報告：獨家騰訊 QQ 資料揭秘『群社交』」，《微信公眾平臺》，<<http://djt.qq.com/article/view/1418>>。

朱建陵，2007/12/6。「PX 廠將復工廈門網民再號召散步」，2018 年 1 月 20 日瀏覽《博訊》<<http://www.boxun.com/news/gb/china/2007/12/200712061713.shtml>>。

百度，2018/2/26。「95 後」，《百度百科》，<<https://baike.baidu.com/item/95%E5>

%90%8E>。

艾瑞諮詢，2016/8/31。「中國網路社群研究報告 2016 年」，《IResearch》，  
<<http://report.iresearch.cn/report/201608/2638.shtml>>。

呂慶福 謝佼，2017/4/6。「新華社三問瀘縣學生死亡案：當地政府在緊張什麼」，《環球時報》，<<http://china.huanqiu.com/hot/2017-04/10431177.html>>。

李修慧，2017/4/。「『霸凌致死』被河蟹成『跳樓身亡』」，中國四川學生死亡案引發萬人示威」，《The News Lens》，<<https://www.thenewslens.com/article/65496>>。

谷玲玲，2002/6。「為什麼要研究網路社群？」，《中華傳播學會》，<[http://ccs.nccu.edu.tw/word/HISTORY\\_PAPER\\_FILES/392\\_1.pdf](http://ccs.nccu.edu.tw/word/HISTORY_PAPER_FILES/392_1.pdf)>。

沈逸，2017/12/8。「如何理解中國互聯網治理思路」，《海外網》，<<http://opinion.haiwainet.cn/n/2017/1208/c353596-31200247.html>>。

兩岸，2017/8/8。「嚴控言論 微博 7 月刪逾 11 萬筆時政留言」，《中央通訊社》，<<http://www.cna.com.tw/news/acn/201708080220-1.aspx>>。

周柏憲，2016/8/8。「中法合建核廢處理廠上千江蘇居民抗議被鎮壓」，《中時電子報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1788955>>。

周柏豫，2015/8/17。「天津港爆炸事故考驗媒體應急能力檢驗融合成效」，《中國記協網》，<[http://www.xinhuanet.com/zgjx/2015-08/17/c\\_134524239.htm](http://www.xinhuanet.com/zgjx/2015-08/17/c_134524239.htm)>。

林克倫、林庭瑤，2017/8/12。「陸網路 3 巨頭 遭立案審查」，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/7331/2637887>>。

林筠，2017/5/6。「大陸快手 App 鄉民瘋迷」，《經濟日報》，<<https://money.udn.com/money/story/10870/2445834>>。

研究報告，2016/12/15。「2017 年中國社交媒體十大品牌排行榜：微信居榜首」，《中國報告大廳》，<<http://www.chinabgao.com/stat/stats/80088.html>>。

風傳媒，2017/10/16。「聚焦十九大習近平上任 5 年 - 打造出空前嚴密的網路長

- 城」，《MSM 新聞》，<<https://www.msn.com/zh-tw/news/national/ 聚焦十九 大 習近平上任 5 年 - 打造出空前嚴密的「網路長城」/ar-AAtxpAP>>。
- 凌雲，2018 年 4 月 12 日。「內涵段子被關網友堵廣電總局鳴笛抗議」，《大紀元》，<<http://www.epochtimes.com/b5/18/4/11/n10295295.htm>>。
- 統計報告，2018/3/20。「2014 年 1 月至 2018 年 1 月 (第 33-41 次) 中國互聯網 絡發展狀況統計報告」，《中國互聯網絡信息中心》，<<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwmtj/>>。
- 條目，2018/2/15。「SNS (Social Networking Services) 社會性網路服務」， 《MBAlib》，<<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/SNS>>。
- 條目，2018/2/5。「騰訊 QQ 簡介」，《MBAlib》，<<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/QQ>>。
- 凱麗·艾倫 (Kerry Allen)，2015/11/17。「中國網民在巴黎襲擊事件後呼籲 重審新疆議題」，《BBC 中文網》，<[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151117\\_paris\\_attacks\\_china\\_netizens\\_xinjiang](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151117_paris_attacks_china_netizens_xinjiang)>。
- 報導，2017/9/8。「中國網信辦發布新規嚴管網絡群組討論」，《中央網信辦》， <<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/41198018>>。
- 揚帆，2016/8/8。「連雲港民眾抗議行動持續市政府否認建造核廢料場」，《自 由亞洲電臺》，<<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/huanjing/yf1-08082016101726.html>>。
- 新華社，2018/3/21。「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，《新華 網》，<[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c\\_1122570517.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm)>。
- 最新統計，2018/3/1。「中國的網路審查」，《GreatFire.org》，<<https:// zh.greatfire.org/ analyzer>>。
- 程曉容，2016/8/10。「連雲港萬人怒吼 抗議中共」，《阿波羅評論》，<<http://tw.aboluowang.com/2016/0810/784117.html>>。
- 賀明華，2008/12/17。「網絡事件主題特徵的調查與思考」，《人民網》，<<http:// media.people.com.cn/BIG5/22114/42328/141362/8533252.html>>。

管淑平，2015/6/2。「中國網警化暗為明亮相執法」，《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/885594>>。

電信研究院，2013/6/24。「新版《電信業務分類目錄》修訂解讀」，《工業和資訊化部》，<<http://www.miit.gov.cn/n1146312/n1146909/n1146991/n1648534/c3488958/content.html>>。

綜合，2015/12/27。「習近平敲鍵盤發微博向全軍賀新年」《新浪網》，<<http://news.sina.com.cn/o/2015-12-27/doc-ifxmykrf2425877.shtml>>。

綜合報導，2017/9/13。「中國嚴控網路社群「9不發」官媒恫嚇：多名群主被抓」《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2191986>>。

網信北京，2017/7/19。「北京網信辦約談騰訊鳳凰今日頭條 公布自媒體平臺八大亂象」，《重慶晚報網》，<[http://www.cqwb.com.cn/mxw/2017-07/19/%20content\\_%20383890846271746.htm](http://www.cqwb.com.cn/mxw/2017-07/19/%20content_%20383890846271746.htm)>。

網站發展情況，2017/2/2。「互聯網行業運行指數·2017 網站指數報告」，《中國互聯網協會》，<<http://index.isc.org.cn/develop.html>>。

劉福軍，2016/1/2。「社交應用使用率達 77%，發展前景向好」，《中國互聯網路資訊中心》，<[http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/fxszl/fxswz/201601/t20160122\\_53276.htm](http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/fxszl/fxswz/201601/t20160122_53276.htm)>。

編輯部，2017/11/1。「2017 年你一定要知道的全球當紅社群網站有哪些？」，《MyPlus 加分誌+》，<<https://www.myplus.com.tw/mag-article.aspx?nid=1475>>。

鄭國城，2018/2/20。「當一切都成為網路：網路動員與公民新聞」，《泛科技》，<<https://panx.asia/archives/1847>>。

戴瑞芬，2017/3/1。「薩德風暴 陸民抵制樂天」，《經濟日報》，<<https://money.udn.com/money/story/5603/2312611>>。

環球網，2008/4/15。「中國線民號召抵制法國商品 法國媒體依舊傲慢」，《中

國網》，<<http://www.home-nett.com/news/txt/2008-04/15/content14956724.htm>>。

蘇永耀，2008/12/9。「金盾工程一網打盡 中國人民無路可逃」，《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/264377>>。

騰訊，2013/5/3。「WeChat 開啟嶄新『跨行動社群平臺』時代」，《自由時報》，<<http://3c.ltn.com.tw/news/9338/2>>。

## 二、英文部分

### 專書

- Bourdieu, Pierre, 1977. *Outline of A Theory Of Practice*. Cambridge University Press.
- Coleman, James S.,1990. *Foundations Of Social Theory*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Goldsmith, Stephen and William D. Eggers, 2004. *Governing by Network : The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press/Ash Cente.
- Hagel III, John and Arthur G. Armstrong, 1997. *Net. Gain: Expanding Markets Through Virtual Communities*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- The Commission on Global Governance, 1995. *Our Global Neighborhood: The report of the Commission on Global Governance*, London: Oxford Press.

### 專書論文

- Bourdieu, P., 1985. "The Forms of Capital," J. G. Richardson ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. NY: Greenwood Publishing Group. pp. 241-258.
- Putnam, Robert D., 1993/1. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life," *The American Prospect*,13, pp. 35-42.
- Blanchard, Anita L. & M. Lynne Markus, 2004/1."The experienced "sense" of a virtual community: characteristics and processes, in *ACM SIGMIS Database: the*

DATABASE for Advances in Information Systems, Vol, 35. No. 1, pp. 64-79.

Ellemers, Naomi, Russell Spears, Bertjan Doosje, 1997/3. "Sticking Together or Falling Apart: In-Group Identification as a Psychological Determinant of Group Commitment Versus Individual Mobility," *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 72, No. 3, pp. 617-626.

Goldsmith, Stephen and William D. Eggers, 2004. *Governing by Network : The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press/Ash Center, pp.5-6.

Jenkins, J. Craig, 1983. "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements," *Annual Review of Sociology*, Vol. 9, pp. 527-553.

Michinov, Nicolas, Michinov, Estelle, Toczec-Capelle, Marie-Christine, 2004/3. "Social Identity, Group Processes, and Performance in Synchronous Computer-Mediated Communication," *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, Vol. 8, No. 1, pp. 27-39.

Rosenkranz, Christoph & Christoph Feddersen, 2010. "Managing viable virtual communities: an exploratory case study and explanatory model," *Int. J. Web Based Communities*, Vol. 6, No.1, , pp. 10-12.

Smouts, Marie Claudem, 1998/3 . "The Proper Use of Governance in international Relations," *International Science*, Vol.50, No. 155, pp.83-84.

Sørensen, Eva, & Jacob Torfing, 2009/6. "making governance networks effective and democratic through metagovernance," *Public Administration*, Vol 87, Issue2, pp.234-258.

Tsui, Lokman, 2003/10. "The Panopticon as the Antithesis of a Space of Freedom: Control and Regulation of the Internet in China," *China Information*, Vol. 17, No. 2, pp. 65-82.

## 兩岸南向戰略的內涵、競爭和挑戰

The Connotation, Competition and Challenge of the Southbound Strategies  
between Two Sides of Taiwan Strait

楊惟任 (William YANG)

世新大學行政管理學系教授

### 摘要

由於地理位置鄰近，臺灣和中國大陸與東南亞國家有著密切的往來，但兩岸之間的政治對立，臺灣和中國大陸與東南亞國家的經濟和外交活動存在微妙的關係。對臺灣而言，南向和「新南向政策」存在降低對中國大陸經濟依賴的風險，開發新的貿易市場，以及拓展外交空間的目的，就中國大陸來說，與東協進行經濟整合、洽簽《區域全面經濟夥伴關係協定》、推動「一帶一路」，以及成立亞投行，攸關中國大陸在地緣政治和全球戰略的布局。然而，兩岸實力差距不斷擴大，使得兩岸在東南亞可能出現零和競爭的態勢。本文認為，兩岸關係是影響「新南向政策」的關鍵，政府應該考慮與對岸恢復對話，爭取加入中國大陸的南向戰略規劃，以分享經濟合作的利益，創造兩岸的互利多贏。

關鍵詞：南向政策、新南向政策、區域全面經濟夥伴關係協定、一帶一路、亞投行

## 壹、前言

1980年代，臺灣經濟起飛，經濟結構丕變，不利企業經營，當時兩岸尚未開放往來，臺商選擇前往鄰近的東南亞投資。1987年，政府開放民眾赴大陸探親，開啟兩岸經貿往來，因為中國大陸（以下簡稱大陸）擁有低廉的生產要素，龐大的市場，相同的文化和語言，加上大陸頒布政策鼓勵，所以吸引許多臺商前往設廠，投資件數和金額不斷增加，兩岸貿易成長也帶動臺商對大陸投資。

隨著兩岸經貿快速發展，臺灣對大陸的經濟依賴越來越高，政府擔心外溢效應使得臺灣在兩岸關係落入不利的位置，於是李登輝總統在1993年宣布推動南向政策，陳水扁總統上臺後也延續此一路線，馬英九總統任內持續加強與東協的貿易往來，但不再以南向為名，蔡總統就任後宣布以「新南向」作為政府的重要施政之一。

另外，大陸經濟崛起後，積極與東協各國進行經貿往來。1997年亞洲金融危機給了大陸將經濟影響力深入東協的機會，2002年大陸和東協各國簽署《中國-東盟全面經濟合作框架協定》（*Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China*），為合組自由貿易區奠定基礎，接續又簽署各項協定，「中國-東盟自由貿易區」（China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA）於2010年正式上路。

2011年，大陸與東協共同推動《區域全面經濟夥伴關係協定》（*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*），兩年後，大陸提出「一帶一路」（Belt and Road, B&R）發展倡議，同一年，又成立亞洲基礎設施投資銀行（以下簡稱「亞投行」；Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB），除了深化與東協各國的經濟合作，並將對象擴大到南亞、中亞及非洲等地區的國家。

不論臺灣或大陸的南向戰略都兼具經濟和政治的動機。臺灣希望透過南向和「新南向政策」降低對大陸的經濟依賴，推動產業結構調整，擴展東南亞市場，強化與東協的實質關係。大陸的南向發展是全球戰略的一部

分，是為爭取大陸在地緣政治，乃至於全球政治經濟體系的利益，提高大陸的國際地位。

兩岸長期的政治對立，導致雙方互信基礎薄弱，加上臺灣的南向戰略具有降低對大陸經濟依賴，以及拓展外交空間的政治目的，所以大陸批評南向和「新南向政策」阻礙兩岸經濟融合，因此拒絕臺灣參與以東協為主的區域經濟整合。受到兩岸關係的限制，臺灣的「新南向政策」能否獲得落實？當前的執行成效如何？有哪些問題值得檢討？大陸的南向戰略對「新南向」有什麼影響？兩岸的南向戰略如何取得平衡？這些問題是本文的研究旨趣所在。

## 貳、臺灣的南向戰略

### 一、南向政策

臺灣緊鄰東南亞，和該地區國家一直互有貿易往來。1980 年代，國內土地價格高漲，勞工短缺，新臺幣大幅升值，環保意識抬頭，經營成本提高，國內企業紛紛轉赴海外。當時受到政治因素影響，臺商被禁止到大陸投資，反觀部分東南亞國家推動工業化政策，並且提供外資有利的投資優惠，所以不少臺商選擇到東南亞設廠。

1987 年，政府開放大陸探親，促成兩岸民間交流和經貿往來。由於大陸擁有廣大的市場，勞動力充沛，工資和土地成本低廉，加上兩岸的文化和語言相同，大陸又頒布許多優惠政策拉攏臺灣企業，於是不少臺商轉向大陸發展。2000 年起，臺灣對大陸的投資金額已經超過對東南亞的投資，之後差距不斷擴大。

兩岸長達半世紀的政治對立，並未因為兩岸開放交流而有所改變，中共不但沒有放棄武力犯臺，而且持續在國際社會打壓臺灣，兩岸關係仍然處於敵對狀態。基此，政府擔心過度依賴大陸市場將危害國家安全，為了降低臺灣對大陸的經濟依賴，分散臺商的經營風險，政府決定引導臺商到大陸以外的地區投資，拓展新的市場。

鑑於臺商很早就到東南亞投資，加上該地區擁有絕佳的地理優勢，豐富的天然資源，充沛的勞動力，低廉的土地和人力成本，以及內需市場龐大等有利條件，李登輝總統決定推動南向政策，期望透過南向加速經濟結構轉型，提高競爭力之外，另則透過雙邊貿易往來和臺商在當地的投資，強化與東協的實質關係，拓展外交空間。<sup>1</sup>

1993年，經濟部公布《南向政策說帖》，宣布將東南亞列為加強投資地區，接著通過《加強對東南亞經貿工作綱領》，作為南向政策的最高指導原則，翌年開始實施，為期3年，範圍涵蓋泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶萊等7國，旨在協助國內企業將不具比較利益的產品移至東南亞生產，並且以互惠互利的精神協助東南亞國家的經濟發展，提昇雙邊經貿往來。

之後，為了因應「東協自由貿易區」(ASEAN Free Trade Area, AFTA)成立，《加強對東南亞經貿工作綱領》實施屆滿後延長3年(至1999年)，並將實施對象從原來的7國，擴大到寮國、緬甸、柬埔寨、澳洲、紐西蘭，全名亦改為《加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領》。當時正逢亞洲金融危機，不少東南亞國家經濟遭受重創，政府除了對東南亞臺商融資優惠，同時提供東南亞國家經濟援助，並爭取當地政府對臺商提供投資安全保障。

金融危機後，東協與大陸、日本、韓國分別成立經濟合作機制，為因應東協加三的成型，以及持續增進和東南亞國家的經貿關係，政府在《加強對東南亞經貿工作綱領》第2期實施屆滿後，將《加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領》延長3年(至2002年)，是為第3期。

2000年，臺灣出現第1次政黨輪替，民進黨政府上臺，因為陳水扁總統不接受「一個中國」原則，不承認「九二共識」，甚至拋出「一邊一國論」，兩岸關係陷入僵局。儘管如此，兩岸貿易和臺灣對大陸的投資規模仍然快速成長，為了降低臺商對大陸的投資熱潮，以及經濟被邊緣化的壓力，陳水扁總統於2002年宣布重啟南向政策。

<sup>1</sup> 宋鎮照，臺海兩岸與東南亞：三角政經關係之解析（臺北：五南圖書公司，1999年），頁54-55。

隨即，行政院成立高層會報，整合所屬各部會完成分工，並就政策內涵進行調整和充實，重點工作包括強化東南亞臺商投資金融支援體系、提供赴東南亞投資臺商經營管理和投資便捷服務、推動利基產業赴東南亞投資、爭取與東協洽簽自由貿易協定，以及藉由深化臺灣和東南亞國家的經濟合作擴展貿易市場，推動雙方實質關係。<sup>2</sup>

2008 年，馬英九總統上臺後，兩岸關係大幅改善，兩岸經貿正常化，但馬英九政府仍然重視臺灣和東南亞國家的經貿關係，持續實施《加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領》，推動與東協的貿易往來，並將雙邊合作擴展到農業、勞工、能源、科技等領域，但不再沿用南向政策之名。再者，在外交休兵的默契下，臺灣和新加坡簽署經濟夥伴協定，試圖爭取參與區域經濟整合的機會。<sup>3</sup>

## 二、「新南向政策」

2010 年起，大陸經濟結構改變，勞動成本高漲，環保和土地使用要求日趨嚴格，經營成本提高，加上經濟成長放緩，租稅優惠減少，大陸對臺商的吸引力降低。相較下，東協經濟快速成長，持續改善投資環境，與其他國家陸續洽簽自由貿易協定，加上將在 2025 年前完成貨品、服務、投資、資金及技術勞工的自由流通，擴大了東協的投資誘因和貿易機會。

其次，東協人口約六點二億人，國內生產總值超過二點四兆美元，南亞 6 國人口近十七億，國內生產總值規模約為二點七兆美元，若再涵蓋紐澳兩國，「新南向」國家將成為全球最大的市場，尤其 37.5% 的東協人口（大約二點三億）介於 15 至 30 歲，15 歲以下的人口占 25%，成為不可忽視的人口紅利，不但足以提供未來 10 到 20 年的勞動需求，也是帶動經濟成長的有利條件。<sup>4</sup>

東協的經濟前景吸引許多外國企業前往投資。2014 年，東協獲得的

<sup>2</sup> 周明傳，「臺灣推行新『南向政策』分析」，南洋問題研究，2003 年第 1 期（2003 年 7 月），頁 51-52。

<sup>3</sup> 黃奎博、周容卉，「我國南向政策之回顧與影響」，展望與探索，第 12 卷第 8 期（2014 年 8 月），頁 67-69。

<sup>4</sup> 徐遵慈，「新南向政策：內涵、機會與挑戰」，亞洲金融季報，2016 年特刊（2016 年 11 月），頁 6-7。

外資正式超過大陸，高達 1,362 億美元，大陸則是 1,280 億美元。同一年起，臺商對大陸的投資金額呈現衰退的情形，不少臺商回流東南亞，選擇該地區國家作為投資布局的地點，目前，東協是臺灣的第 2 大出口市場，也是第 2 大對外投資地區。<sup>5</sup>

自 1993 年推動南向政策後，臺灣和東協的經貿往來日趨緊密。為了降低對大陸的經濟依賴，強化臺灣與東協各國的經貿往來，蔡英文政府決定在原有基礎上推出「新南向政策」。不同於過去由政府主導的南向政策，「新南向政策」順應臺商重返東南亞的趨勢，並且試圖在經貿交流之外，與區域國家拓展多元和多面向的新夥伴關係。

「新南向政策」涵蓋的國家，除了東協 10 國、澳洲、紐西蘭之外，擴展到印度、巴基斯坦、孟加拉、尼泊爾、斯里蘭卡、不丹等南亞 6 國，共有 18 個國家，人口將近二十三點五億，占全球人口 3 成以上，其中，東協與南亞預估未來 5 年平均經濟成長率將分別達到 4.9% 和 7.4%，高於全球經濟預期成長率約 3.1%。<sup>6</sup>

蔡總統就任不久後，於總統府成立「新南向」辦公室，並召集對外經貿戰略會談，通過《新南向政策政策綱領》，明確指示「新南向政策」理念、短中長程目標及推動架構，希冀開啓臺灣和東協、南亞及紐澳等國家的廣泛協商與對話，期能在經貿、科技、文化等層面建立緊密的合作，進而建立經濟共同體意識，共創區域的發展和繁榮。<sup>7</sup>

之後，行政院依據《新南向政策政策綱領》提出《新南向政策推動計畫》（以 4 年為期推動），以「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」、「區域鏈結」為工作主軸，責成行政院各部會分工執行，致力實現「新南向政策」的目標。

在經貿合作方面，改變過去以東南亞和南亞為出口代工基地的型態，擴大與該地區的產業供應鏈整合、內需市場連結及基建工程合作，建立新

<sup>5</sup> 馬毓駿，「紮紮實實地邁開新南向政策」，經濟前瞻，第 167 期（2016 年 9 月），頁 120。

<sup>6</sup> 「新南向政策綱領」（2017 年 8 月 16 日），2017 年 8 月 30 日下載，《新南向政策專網》，<http://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=9d38cb45-4dfc-41eb-96dd-536cf6085f31&pageType=SouthPolicy>。

<sup>7</sup> 「新南向政策綱領」。

夥伴關係。在人才交流方面，強調以「人」為核心，深化雙邊青年學者、學生、產業人力的交流與培育，促進與該地區國家人才資源的互補與共享。在資源共享方面，運用文化、觀光、醫療、科技、農業、中小企業等軟實力，爭取多邊與雙邊合作機會，提升相關國家生活品質，並拓展臺灣經貿發展縱深。在區域鏈結方面，擴大與該地區國家的多邊與雙邊制度化合作，加強協商及對話，並善用民間團體、僑民網絡及第 3 國力量，共同促進區域的安定與繁榮。

接著，行政院成立經貿談判辦公室，負責政策的協調和推動執行，行政院也要求整合各部會、地方政府，以及民間企業與團體的資源與力量，落實《新南向政策推動計畫》的 4 大工作，藉此和東協、南亞及紐澳等國家創造互利共贏的新合作模式，把東協作為臺灣內需市場的延伸。<sup>8</sup>

另外，民進黨執政的地方政府也積極配合「新南向政策」的推動。高雄市期望發揮地理優勢，爭取作為執行「新南向」的基地與據點，臺中市加強與東南亞國家的文化交流和移工服務，臺南市成立「新南向推動委員會」，並推廣在地觀光，桃園市成立「新移民委員會」，同時建設鄰近火車站的東南亞文化商圈。地方政府的呼應和努力，不僅將「新南向政策」從中央延續到在地社會，而且促成都會城市的多元「新南向」特色。<sup>9</sup>

除此之外，東南亞臺商、國內有關東南亞研究的學術和政策社群、長期關注東南亞事務的公民組織，以及為數不少的東南亞新住民（包括第二代），形成連接臺灣與「新南向」國家的人際資源與夥伴網絡，在政府推動「新南向政策」的過程，亦扮演重要的角色。<sup>10</sup>

### 參、大陸的南向戰略

冷戰結束後，全球自由貿易和區域整合興起，東協各國也展開經濟

<sup>8</sup> 「新南向政策推動計畫」（2017 年 9 月 5 日），2017 年 8 月 30 日下載，《新南向政策專網》，<http://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=cbf0a167-7c9e-4840-ba5b-2d47b5badb00&pageType=SouthPolicy>。

<sup>9</sup> 楊昊，「國關論壇：檢視臺灣的新南向政策：議程、網絡與挑戰」，問題與研究，第 56 卷第 1 期（2017 年 3 月），頁 130-131。

<sup>10</sup> 楊昊，「國關論壇：檢視臺灣的新南向政策：議程、網絡與挑戰」，頁 131-133。

合作。1992年，東協6國宣布成立「東協自由貿易區」，各國簽署《共同有效優惠關稅》(Common Effective Preferential Tariff, CEPT)，4年後又簽署《跨國工業合作計畫》(ASEAN Industrial Cooperation Scheme, AICO)，這兩項協定成為東協經濟整合的重要基礎。為了因應成員國增加，考量彼此間的發展程度不同，所以採取差異性政策，於2010和2015年分兩階段完成貿易自由化。

2003年，東協決議成立東協經濟共同體(ASEAN Economic Community, AEC)，以遵循開放性、外向性、包容性及多邊市場經濟等原則，創造成員國的最大經濟利益。東協經濟共同體於2015年12月31日正式成立，翌日開始運作，不過東協經濟共同體並未規劃朝向關稅同盟和貨幣整合發展，而是以移除非關稅障礙、加強服務業及投資自由化為主要目標。<sup>11</sup>

大陸在改革開放獲得成效後，逐步和其他地區與國家進行貿易往來，包括東協在內。即使在1990年代，大陸和東協的貿易額在東協貿易總額的占比還不是很大，但大陸已經是東協的第6大貿易夥伴，東協則是大陸的第5大貿易夥伴，僅次於日本、美國、歐盟及香港。大陸經濟崛起後，雙方的經濟交流更加緊密，貿易規模持續擴大。

## 一、大陸 - 東協自由貿易區

1997年亞洲金融危機重創泰國、馬來西亞、印尼等國經濟，東協驚覺光是組成自由貿易區並不足以應付區域性和全球性的經濟變動，因此，決定對外擴大經濟合作對象，分別和大陸、日本、韓國、澳洲、紐西蘭及印度簽署自由貿易協定，建立經濟夥伴合作機制，提高東協應對全球經濟風險的能力。

2000年11月，大陸在「中國 - 東盟高峰會議」提議與東協合組自由貿易區，獲得東協正面回應，成立「中國 - 東盟經濟貿易合作聯合委員會」(以下簡稱「聯委會」)研究此一構想的可行性。翌年，東協與大陸雙

<sup>11</sup> 徐遵慈，「東協經濟共同體：現狀、挑戰與前景」(2016年1月14日)，2017年8月31日下載，《中華經濟研究院WTO及RTA中心》，<http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=274640>。

方在聯委會的架構下成立「中國 - 東盟經濟合作專家小組」，針對加強雙方貿易和投資等問題規劃可行方案。

大陸與東協合組自由貿易區的構想在 2001 年東協經濟部長會議再度被提出討論，與會各國根據「中國 - 東盟經濟合作專家小組」的報告，同意成立「中國 - 東盟自由貿易區」，該決議在同一年底舉行的東協高峰會獲得通過，雙方並規劃在 10 至 15 年內實現自由貿易區的構想。2002 年，大陸和東協各國簽署《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定》，設定在 2010 年之前完成「中國 - 東盟自由貿易區」。

之後，大陸與東協分別於 2004、2007、2009 年簽署《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定貨物貿易協定》、《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定服務貿易協定》、《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定投資協定》，自此「中國 - 東盟自由貿易區」的架構大致完備。

2010 年，「中國 - 東盟自由貿易區」正式成立，涵蓋 19 億人口，國內生產總值近六兆美元，貿易總額達 4.5 兆美元，是全球人口規模最大的自由貿易區，也是全球第 3 大自由貿易區，僅次於歐盟和北美自由貿易區。

基於關稅降低的貿易創造效果式微，非關稅貿易障礙逐漸顯著，包括全球經濟衰退、新興國家成長減緩、大陸經濟結構改變，大陸和東協在 2015 年重新檢討《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定》，並簽署《中國 - 東盟關於修訂「中國 - 東盟全面經濟合作框架協議」及項下部分協議的議定書》，於 2017 年生效，《修訂議定書》為大陸和東協的經濟合作提供新動力，也是大陸實現「海上絲綢之路」的重要基礎之一。<sup>12</sup>

## 二、區域全面經濟夥伴關係協定

2011 年，東協高峰會通過推動《區域全面經濟夥伴關係協定》，以東協為中心深化和擴大區域經濟整合，除了東協 10 國之外，亦邀請大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲及印度等 6 個國家共同參與。翌年，東協經濟部長非正式會議通過成立貨品貿易、服務貿易、投資等工作小組，為《區

<sup>12</sup> 楊書菲，「中國大陸對東協經貿佈局戰略對我推動新南向政策之機會與挑戰」，經濟前瞻，第 170 期（2017 年 3 月），頁 105-106。

域全面經濟夥伴關係協定》談判進行準備。

2012 年底，東協高峰會通過《啟動區域全面經濟夥伴關係協定談判聯合聲明》，宣布自 2013 年展開談判，預定於 2015 年底前完簽。2013 年，東協經濟部長非正式會議通過成立貿易談判委員會，負責協調和監督各項談判之進行，並公布《區域全面經濟夥伴關係協定談判範圍報告》作為協商的基礎。2013 年，《區域全面經濟夥伴關係協定》第 1 回合談判於汶萊舉行，迄今已經舉行過 18 回合，但尚未完成談判。<sup>13</sup>

雖然《區域全面經濟夥伴關係協定》係由東協發起，但外界普遍相信大陸是整個架構的主導者，是為了與美國主導的《泛太平洋夥伴關係協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP) 一別苗頭，爭取東亞經濟領導地位。在美國總統川普 (Donald Trump) 宣布退出《泛太平洋夥伴關係協定》後，一旦《區域全面經濟夥伴關係協定》順利成型，大陸在東亞的經濟影響力將大幅提昇。

### 三、「一帶一路」和亞投行

2013 年，大陸領導人習近平出訪中亞和東南亞時，提出「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」兩項大型跨國合作發展倡議，簡稱「一帶一路」，透過既有的雙邊和多邊機制，促進大陸與「一帶一路」沿線國家在基礎建設、經貿投資、文化交流的全面合作，目的是追求大陸在全球發展區域化的核心地位，並打破戰後亞太地區由美國主導的格局。其中，「海上絲綢之路」第 1 個接觸的區域就是東南亞。<sup>14</sup>

就經濟層面而言，大陸希望透過「一帶一路」發展和沿線國家的經濟合作夥伴關係，協助當地基礎建設，同時解決國內產能過剩問題，強化西部基礎建設，減緩經濟發展壓力，推動產業轉型，維繫經濟成長。

從戰略層面來說，「一帶一路」將上海合作組織 (Shanghai

<sup>13</sup> 「區域全面經濟夥伴協定 (RCEP) 簡介」(2017 年 5 月 5 日)，2017 年 8 月 31 日下載，《中華民國外交部》，[http://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=5F02B11AD7FC4A1B&sms=37D27039021F6DF7&s=E1D4B867A637D3B3](http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=5F02B11AD7FC4A1B&sms=37D27039021F6DF7&s=E1D4B867A637D3B3)。

<sup>14</sup> 滕人傑，「21 世紀海上絲綢之路之侷限，以及新南向政策的突圍之道」，《臺灣經濟研究月刊》，第 40 卷第 2 期 (2017 年 2 月)，頁 100。

Cooperation Organization, SCO)、歐亞經濟共同體 (Eurasian Economic Community, EAEC)、東協經濟共同體、南亞區域合作聯盟 (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) 串連起來，深入東南亞、南亞、中亞等範圍，有利大陸鞏固在這些地區的勢力。<sup>15</sup>

為了推動「一帶一路」建設，大陸在 2014 年成立私募股權基金形式的絲路基金，規模為 400 億美元，向「一帶一路」沿線國家的基礎建設、開發、產業合作等項目提供融資，2017 年，大陸領導人習近平在北京召開的「一帶一路論壇」開幕式，公開宣布絲路基金新增 1,000 億人民幣資金。

同一年，大陸倡議成立亞投行，這是一個向亞洲開發中國家提供基礎建設資金的多邊開發機構，目的在推動亞洲地區互聯互通建設和經濟一體化進程，促進區域經濟持續穩定發展。亞投行並非「一帶一路」的附屬組織，但該機構的運作有助於「一帶一路」的落實。2016 年 1 月亞投行正式運作，資金規模為 1,000 億美元，目前，全球共有 80 個國家加入。

由於兩岸關係陷於僵局，大陸並未同意臺灣成為亞投行的會員國，也無法分享「一帶一路」的商機利益，如此不但讓臺灣失去參與區域經濟整合的機會，也將進一步面臨經濟被邊緣化的壓力。不論「一帶一路」是否能夠順利推展，憑藉大陸的經貿實力，對東協各國的影響力勢必繼續提升，從而影響政府「新南向政策」的執行成效。

## 肆、兩岸南向戰略的競爭和挑戰

### 一、臺灣南向戰略的挑戰

#### (一) 經濟層面的檢討

早在 1980 年代臺商就前往東南亞投資，1980 和 1990 年代期間，臺灣曾經是東南亞國家最大的外資來源，但政府對臺商在東南亞的投資向來

<sup>15</sup> 張燕生，「學習習近平總書記系列重要講話精神：一帶一路發展戰略和復興之路」，2017 年 9 月 1 日下載，《中國幹部學習網》，<http://zt.ccln.gov.cn/xxxjp/jzd/jj3/9613.shtml>。

缺乏全面性規劃，因此，臺商未能結合當地資源建立產業鏈生態系。兩岸開放交流後，臺商將投資重心轉往大陸，兩岸經貿快速發展引發安全疑慮，為了避免經濟過度依賴大陸，政府推動南向政策，鼓勵臺商到東南亞投資，開拓貿易市場。<sup>16</sup>

南向政策一開始獲得不錯的效果，在南向政策實施前的兩年間（1992-1993年），臺灣在東南亞累計投資金額為25.84億美元，對大陸為98.04億美元，但在南向政策實施後的3年間（1994-1996年），臺灣在東南亞累積投資金額為127.74億美元，同時期對大陸投資為98.31億美元，臺灣資金有回流東南亞的現象。

大陸擁有低廉的生產要素成本及優惠的租稅獎勵，加上經濟快速發展的磁吸效應，吸引包括臺商在內的全球資金湧入。亞洲金融危機後，東南亞經濟衰退，對當地臺商造成重大打擊，臺商對東南亞投資大幅縮減。金融危機發生後的第1年，臺灣在東南亞累計投資金額為較前一年減少78%，對大陸投資則成長78%。<sup>17</sup>

儘管陳水扁總統上臺後宣布重啟南向政策，延續李登輝政府的南向政策目標，降低對大陸的經濟依賴，強化與東協的實質關係，但大陸的經濟成長快速，積極對全球市場開放，提高外資優惠，吸引臺商到大陸設廠，對大陸投資反而更加熱絡。

馬英九總統上任後，兩岸關係和解，兩岸貿易正常化，但隨著大陸開發程度提高，經濟結構改變，投資優勢不再，部分臺商把生產基地往東南亞轉移。東協與其他國家恰簽自由貿易協定，區域經濟整合效應加乘，更提高臺商重返東南亞的意願。自2010年起，臺灣對東協的投資金額大幅成長，對大陸投資則出現下滑。

劉慶瑞指出，1996-2000年，臺灣與東協貿易額占臺灣對全球貿易額的年均值比重為14.9%，2001-2005年為24.2%，2006-2010年為13.1%，2011-2015年為15.4%，同時期，臺灣對大陸的貿易額占比年均

<sup>16</sup> 譚瑾瑜，「新南向政策之展望」，臺灣經濟研究月刊，第40卷第2期（2017年2月），頁15-21。

<sup>17</sup> 邱楓，「臺灣當局南向政策歷史演變」，臺灣工作通訊，2016年第3期（2016年7月），頁20-24。

值分別為 2.5%、11.2%、19.9%、21.7%。2004 年，臺灣對大陸的貿易額正式超過臺灣對美國的貿易額，大陸成為臺灣最大的貿易夥伴並持續至今。

另外，1996-2000 年，臺灣對東協的投資金額占臺灣對亞洲國家直接投資金額的年均值比重為 9.3%，2001-2005 年為 4.7%，2006-2010 年為 8.5%，2011-2015 年為 14.2%。同時期，臺灣對大陸的投資金額占比年均值分別為 40.7%、63.2%、70.4%、65.7%。由此可知，臺灣和大陸的經貿往來並未因為南向政策的推動而降溫，反而呈現持續成長的趨勢。<sup>18</sup>

蔡政府上臺後推動「新南向政策」，除了順應臺商投資趨勢，並藉由「新南向政策」涵蓋國家的擴大，爭取更大的商機。不同於以往南向政策強調分散風險、降低成本等經濟考量，「新南向政策」旨在促進與「新南向」國家之間的經貿、科技、產業、觀光、文化、教育之多元和雙向的合作關係。然而，「新南向政策」在執行面有以下幾項挑戰。

其一，由於東協的經濟前景看好，大陸和韓國從 2000 年起大舉前往投資，日本則早在 1970 年代就布局東南亞，向來是當地最重要的資金和技術的提供者。這 3 個國家和東協簽署自由貿易協定後，陸續撤除關稅和非關稅障礙，產生的貿易轉移效應，加上大陸紅色供應鏈崛起，對臺灣與東協貿易造成不小衝擊，雙邊貿易出現成長趨緩的現象。

以當前情況而言，不論是投資金額或貿易規模，臺灣都落後大陸、日本及韓國，而且在經濟長期衰退的情況下，不但政府很難在東南亞進行大規模投資，企業也不容易在當地市場擴張。一旦東協內部全面落實關稅調降，並且完成《區域全面經濟夥伴關係協定》談判，東協與大陸、日本及韓國的經濟關係將更緊密，對臺灣拓展東協市場帶來更大壓力。<sup>19</sup>

其二，早在 1980 年代臺商就到東南亞投資，但只是為了利用低廉的生產要素，與當地社會和市場的連結十分有限，政府也沒有對臺商在東南亞的投資進行全面性規劃，協助臺商成為該地區產業供應鏈的一環，因此，

<sup>18</sup> 劉慶瑞，「臺灣新南向政策的機會與挑戰」，亞洲金融季報，2015 年冬季號（2015 年 10 月），頁 45-46。

<sup>19</sup> 徐遵慈，「臺灣產業的新南向政策」，貿易政策論叢，第 22 期（2014 年 12 月），頁 71。

難以和大陸、日本及韓國的大型企業競爭，東協各國的發展需求不同，也妨礙臺商試圖打造新型態的產業鍊與跨國分工連結。這些因素讓「新南向政策」的經濟效果大打折扣，使得臺商很難實際分享東協經濟成長的利益。<sup>20</sup>

其三，受到兩岸關係的影響，臺灣目前只有新加坡和臺灣簽署雙邊自由貿易協定，難以和歐盟、大陸、日本等國家在東南亞競爭。至於在投資方面，僅有新加坡、菲律賓、印尼、馬來西亞、越南及泰國和臺灣簽訂投資保障協議，不過均為 1990 年代所洽簽，內容已經不符當今環境所需，臺商在東南亞投資缺乏足夠保障。<sup>21</sup>

其四、「新南向」國家的國情、政治體制、發展程度及文化風俗迥異，部分國家政治不穩定，官僚貪污腐敗，行政效率低落，另些國家存在國家主義和環保意識高張的情況，這些非經濟因素成為臺商的經營風險，臺商必須對當地的各種資訊有充分了解，才能成功進入市場。臺商普遍缺乏熟悉當地語言、文化及法律的人才，也構成企業經營的限制。<sup>22</sup>

其五、大陸的南向戰略主要是以 2017 年生效的《修訂議定書》和「海上絲綢之路」為架構，一方面推動大陸與東協的經濟合作，另一方面透過投資東南亞國家的基礎建設，解決內部生產過剩的問題，再方面建構大陸與東協的利益共同體，此一發展不但衝擊美國的亞洲利益，也會影響臺灣在東南亞的經濟利益，根據推算，臺灣對東協進出口總額將分別減少 3.35% 和 2.11%，國內生產總值將減少 1.19%。<sup>23</sup>

根據上述，政府應協助企業掌握東協的投資環境和長期經濟趨勢，拓展貿易機會，加強與當地政府和社區的聯繫，協助企業排除關稅和非關稅障礙，推動與東協洽簽經濟合作協議，爭取加入區域經濟整合，甚至透過官方援外計畫和技術協助等方式，協助東協新興經濟體的基礎建設，深化

<sup>20</sup> 楊書菲，「中國大陸對東協經貿佈局戰略對我推動新南向政策之機會與挑戰」，頁 110。

<sup>21</sup> 邱楓，「臺灣當局南向政策歷史演變」，頁 24。

<sup>22</sup> 馬毓駿，「紮紮實實地邁開新南向政策」，頁 121。

<sup>23</sup> 吳福成，「新南向政策與海上絲綢的競合關係」，《臺灣經濟研究月刊》，第 40 卷第 2 期（2017 年 2 月），頁 85。

臺灣與東協新興經濟體的合作關係。<sup>24</sup>

值得一提的是，藍綠惡鬥和「統獨」對立造成國家內耗，影響臺灣經濟發展，自 1990 年晚期起出現疲態，產業競爭力下滑，反觀近年來東南亞國家和印度經濟快速發展，成長率高於全球經濟成長率，表現受到各國矚目，區域競爭漸趨激烈。如果臺灣經濟仍舊未能完成轉型升級，未來是否有能力和「新南向」國家競爭實不無疑問，更遑論藉由「新南向政策」實現經濟利益。<sup>25</sup>

## （二）政治層面的檢討

不論是李登輝和陳水扁政府的南向政策，蔡政府的「新南向政策」，都兼具經濟和政治目的。在經濟方面，臺灣有意透過南向政策拓展東南亞市場，並且發揮臺商的技術和資金效益，使東南亞成為臺商的海外生產基地，加速臺灣產業結構調整。在政治方面，臺灣希望降低過度倚賴大陸市場的風險，確保臺灣經濟安全，另則加強臺灣與「新南向」國家的經貿、社會、產業等方面之交流，創造互利共贏的新合作模式。<sup>26</sup>

蕭新煌和楊昊認為，「新南向政策」的目標包括降低臺灣對大陸的經濟依賴；深化國家發展的動力與內涵；重新建構臺灣在東南亞和「新南向」國家的利益；透過全方位合作與東協建立共同體意識，促成多元夥伴關係；拓展臺灣的國際空間。「新南向政策」不僅是對外經濟戰略，也是銜接臺灣對外發展和內部結構改造的整體戰略。<sup>27</sup>

從政治層面評估，南向和「新南向政策」的成效其實是有限的。不少國家採行官方援助政策，提供受援國家資金和技術進行經濟發展，藉此維繫或爭取兩國的外交承認，過去臺灣也曾以這樣的方式拓展外交，但是在大陸以經濟實力採取類似的政策後，臺灣的援助外交成果受到很大的限制，許多接受臺灣援助的開發中國家放棄和臺灣的外交關係，轉而承認大陸。

<sup>24</sup> 徐遵慈，「臺灣產業的新南向政策」，頁 109-111。

<sup>25</sup> 劉湘平，「新南向政策不能去中國化」，兩岸關係，2016 年第 4 期（2016 年 12 月），頁 42。

<sup>26</sup> 陳佩修，「南向政策的重新評估：兩岸關係停滯下臺灣的對外新策略」，全球政治評論，第 2 期（2003 年 4 月），頁 70-73。

<sup>27</sup> 蕭新煌、楊昊，「新南向政策的願景與挑戰」，戰略安全研析，第 136 期（2016 年 8 月），頁 6-13。

政府推動的官方援助政策的結果尚且如此，以民間為主體的經貿活動的政治效果就更為有限，尤其「新南向」國家向來奉行「一個中國」政策，不承認中華民國，臺灣根本難以透過經貿途徑與東協建立實質關係。就算馬英九總統任內，兩岸外交休兵，臺灣也無法突破大陸的封鎖，參與區域經濟整合，與東協洽簽經濟合作協定，蔡政府的「新南向政策」註定只能在非政治層次爭取有限的成果。

黃奎博和周容卉指出，過去南向政策實施多年，但受到兩岸關係的影響，臺灣與東協的關係只侷限在經貿和功能性的合作，無法推進到外交層次。當大陸的實力不斷提高，兩岸的實力差距越來越大，東協不可能為了臺灣得罪大陸，允許臺灣參與區域經濟整合，或提高外交關係的規格，在兩岸持續處於對立的狀態下，臺灣和東協只能維持經貿和社會層次的合作。<sup>28</sup>

楊書菲提到，「新南向」國家與大陸「海上絲綢之路」沿線國家幾乎重疊，這些國家占臺灣對外貿易比重的六成左右，在兩岸互信基礎不足的情況下，大陸認為「新南向政策」是臺灣想要與大陸切割的手段，所以試圖打壓臺灣和東協的經濟合作，也拒絕臺灣參與亞投行和「一帶一路」建設。以大陸的經濟實力及對東協的外交影響力，臺灣確實很難和大陸競爭，「新南向政策」究竟能獲得多少實際的經濟和政治效益仍，有待觀察。<sup>29</sup>

楊昊認為，儘管「新南向政策」強調經貿以外的多面向領域的合作，以此建構與「新南向」國家的新夥伴關係，而非為了在經濟上進行「去中國化」，但面對大陸的「一帶一路」發展倡議，加上兩岸的互信不足，臺灣必須就「新南向政策」的兩岸論述有更清楚的說明，方能降低「新南向政策」的阻力。<sup>30</sup>

滕人傑建議，只有和大陸簽訂《兩岸經濟合作架構協議》（*Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA*），並以此作為兩岸經濟合作平

<sup>28</sup> 黃奎博、周容卉，「我國南向政策之回顧與影響」，頁 69。

<sup>29</sup> 楊書菲，「中國大陸對東協經貿佈局戰略對我推動新南向政策之機會與挑戰」，頁 110。

<sup>30</sup> 楊昊，「國關論壇：檢視臺灣的新南向政策：議程、網絡與挑戰」，頁 135。

臺，臺灣才有可能獲得大陸支持，參與亞投行和「一帶一路」建設，但這和民進黨對兩岸關係的主張不符，蔡總統也不可能接受，因此兩岸在東南亞可能出現零和競爭的態勢，衝擊「新南向政策」的推動。<sup>31</sup>

## 二、大陸南向戰略的檢討

東協成立於 1967 年，是以防止區域內共產勢力擴張為宗旨而成立，側重安全和軍事合作。冷戰結束後，經濟發展取代意識形態和軍事對抗，東南亞的政經情勢趨穩，東協就組織功能進行調整，致力經濟合作。1992 年，東協各國簽署《共同有效優惠關稅計畫》，從關稅減讓著手，推動區域內貿易自由化，逐步成立自由貿易區。

另外，大陸改革開放獲得成效後，與東協展開經濟交流和合作，1994 年加入「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，1996 年成為東協的全面對話夥伴。大陸經濟崛起後，成為帶動區域發展的重要力量，加上 1997 年亞洲金融危機期間，大陸對受衝擊的東南亞國家給予援助，東協對大陸的態度轉趨正面。

2002 年，東協與大陸簽署《經濟合作架構協定》，接著雙方在 2004 年簽署《全面經濟合作框架協定貨物貿易協定》和《全面經濟合作框架協定爭端解決機制協定》，2007 年簽署《全面經濟合作框架協定服務貿易協定》，2009 年簽署《全面經濟合作框架協定投資協定》，各項協定於 2010 年之前陸續生效，「中國 - 東盟自由貿易區」正式成立。

東協與大陸合組自由貿易區的背景，充分說明雙方推展經濟整合的動機。對東協而言，當時的對外貿易主要以美國和日本為主，但全球經濟衰退，美國和日本亦受到影響，東協必須尋找其他市場以維持經濟成長。大陸內需龐大，加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 後，逐漸融入全球貿易體系，提供東協很大的合作誘因，與大陸合組自由貿易區可為東協帶來貿易機會。

其次，亞洲金融危機爆發前，東協的經濟潛力受到外國企業重視，東協獲得的外資是大陸的兩倍，但金融危機暴露出東協的經濟結構問題，外

<sup>31</sup> 滕人傑，「21 世紀海上絲綢之路之侷限，以及新南向政策的突圍之道」，頁 104-105。

資從東協撤出。相對地，大陸經濟起飛，吸引許多國家前往投資，大陸獲得的外資超出東協兩倍之多，而且差距不斷擴大，為了爭取外資和外資背後的市場，東協決定深化和大陸的經濟合作。

再者，東協在亞洲金融危機後面臨經濟衰退，需要新的市場帶動成長，即使大陸和東協的經濟結構相似，在全球貿易存在競爭關係，但雙方產品的同質性不高，東協不用擔心大陸的衝擊，何況與大陸合組自由貿易區對大陸僅能提高國民生產淨額 0.3%，但對東協可以增加 1%，合組自由貿易區顯然對東協有利。<sup>32</sup>

就大陸來說，與東協合組自由貿易區有助於產生貿易創造效應，雙方皆能從全球貿易受惠，大陸也有意透過與東協合組自由貿易區，加速廣西、貴州、雲南、四川等西南地區的發展。不過，東協的發展程度較大陸落後，中國推動「東協加一」的經濟收益有限，實際考量仍是政治利益。

大陸利用本身的經濟實力，以及東協有意藉由大陸平衡美國勢力的想法，主動拉攏東協。亞洲金融危機期間，大陸穩定人民幣匯率，並且和東協、日本及韓國成立《清邁倡議》(Chiang Mai Initiative, CMI)，建立多邊換匯機制，解決東協資金短缺的問題。<sup>33</sup>

之後，大陸在這基礎上促成「東協加一」，除了與東協簽署自由貿易協定之外，2009 年宣布投入 100 億美元成立「中國 - 東盟投資合作基金」，投資東協各國的基礎設施，以及能源和自然資源開發等項目，為東協經濟和社會的可持續發展作出貢獻。<sup>34</sup>

從《清邁倡議》、「中國 - 東盟投資合作基金」、「中國 - 東盟自由貿易區」、「區域全面經濟夥伴關係協定」、「一帶一路」到亞投行，大陸一向維持清晰的戰略規劃：深化與東協的政治互信，拓展雙方睦鄰友好，推進經濟合作與發展，創造互贏互利，用意是擴大大陸對東協的影響力。

另外，大陸期望透過與東協的合作對兩岸關係發揮作用。臺灣與東協

<sup>32</sup> 張如倫，「東協十加一的戰略意涵」，國防雜誌，第 17 卷第 8 期（2002 年 2 月），頁 38-49。

<sup>33</sup> 蔡學儀，「亞洲經貿區域化與臺灣因應之道」，問題與研究，第 42 卷第 2 期（2003 年 3 月），頁 33-34。

<sup>34</sup> 「關於中國 - 東盟投資合作基金」，2017 年 9 月 7 日下載，《中國 - 東盟投資合作基金》，<http://www.china-asean-fund.com/sc/about-caf.php?slider1=4>。

有密切的經貿往來，試圖透過經貿和功能性合作與東協建立實質關係，但大陸刻意將臺灣排除在區域經濟整合之外，拒絕臺灣參與亞投行和「一帶一路」建設，不外是企圖限縮臺灣的外交空間，達到壓制臺獨的目的。

雖然大陸和菲律賓與越南對南海主權仍有爭議，但這並不影響大陸和東協的經濟合作，大陸已經成為東協最大的貿易夥伴，東協新興經濟體更需要大陸的經濟支持，在「一帶一路」開展後，東協對大陸的依賴越來越深，大陸在東南亞的影響力不斷提高，在這樣的情況下，臺灣的「新南向政策」不免受到影響。

此外，作為大陸南向戰略延伸的「一帶一路」，將重點轉向南亞、中亞、西亞，乃至於非洲和部分歐洲地區，這不僅避免與美國在亞太區域產生衝突，也可以透過經貿關係的建立和經濟合作的落實，促進相關國家的發展，有助於大陸將影響力延伸到「一帶一路」沿線國家，提昇大陸在全球政治經濟體系的地位。<sup>35</sup>

## 伍、結論

蔡總統上臺後宣布推動「新南向政策」，和過去的南向政策不同，前三波南向政策主要是鼓勵臺商前往東南亞投資，建立海外生產基地，但是「新南向政策」著重以人為本的經濟戰略，把以往單向鼓勵臺灣對外投資，擴大為臺灣與「新南向」國家的雙向交流，從經貿領域延伸到科技、產業、觀光、文化、教育等領域，建構與「新南向」國家的新夥伴關係。

另一方面，大陸在經濟崛起後，逐步推動南向戰略，包括《清邁倡議》、「中國 - 東盟投資合作基金」、「中國 - 東盟自由貿易區」、《區域全面經濟夥伴關係協定》、「一帶一路」到亞投行，都將東協視為重要的合作對象，期望透過經濟合作和發展，深化與東協的政治互信，擴大大陸對東協的影響力，建立地緣政治的勢力。

本文發現，臺灣和大陸的南向戰略都兼具經濟和政治的目的。近年

<sup>35</sup> 林顯明，「臺灣新南向政策與中國大陸一帶一路計畫：內容、成效與挑戰」，新社會政策，第 51 期（2017 年 6 月），頁 68。

來，大陸的開發程度提高，經濟結構改變，投資環境優勢不再，臺商重返東南亞，但多數臺商仍以防禦性投資為主，對東南亞的認識也不夠，因此未能深入當地社會和市場，加上政府並沒有對臺商在東南亞的投資進行全面性規劃，而且臺灣經濟疲弱，競爭力下降，也讓臺商在東南亞的競爭處於不利的局面，「新南向政策」的經濟利益有限。

至於在政治層面，政府推動南向和「新南向政策」是為了避免經濟的外溢效應使得臺灣落入大陸「以商促統」的陷阱，並希望透過經貿交流強化與東協的實質關係。然而，大陸迄今仍然是臺灣最大的貿易夥伴，也是最重要的投資地區，臺灣對大陸的經濟依賴程度並未改善。再者，東協各國與大陸的外交關係密切，奉行「一個中國」政策，受到兩岸關係的影響，臺灣與東協的關係只能限制在經貿和社會的層次。

就大陸來說，經濟利益並非南向戰略的首要考量，與東協合組自由貿易區對大陸的經濟利益不大。不論是與東協合組自由貿易區，協商推展《區域全面經濟夥伴關係協定》，推動「一帶一路」發展倡議，成立亞投行，大陸關心的是全球戰略布局，而不僅是經濟利益，目的在提昇大陸在地緣政治和全球政治經濟體系的重要性。

隨著大陸的綜合國力提昇，前述各項規劃逐步實現，大陸的國際地位大為提高，對東協的影響力已經超越美國，大陸和東協的外交與經貿關係也更趨緊密，這不可避免將限縮臺灣在東南亞的外交空間，並且降低臺灣與東協經濟合作的成果。

兩岸關係是影響「新南向政策」的關鍵，政府應該考慮與大陸恢復對話，尋求政治和解，就相關議題和合作事項展開對話和協商，包括儘快與對岸完成《兩岸經濟合作架構協議》的後續談判，爭取加入大陸的南向戰略規劃，其中，又以參與《區域全面經濟夥伴關係協定》和「一帶一路」最為急迫，如此方能分享經濟合作的利益，創造兩岸的互利多贏。

# 中國大陸管制下的網路視訊 媒體策略

China's Strategy of Internet Video Media  
Under Its Censorship

賴祥蔚 (Weber H. W. Lai)  
國立臺灣藝術大學廣播電視學系教授

## 摘要

網際網路帶來了視訊媒體的巨大衝擊，帶來的新一波影音產業革命，正在席捲全球。其中最被矚目的是由北美開始的 OTT 影音服務與革命性發展，最新的發展始於 2010 年，掀起影視產業翻天覆地的變化。回顧網路視訊媒體的發展歷程，UGC（用戶產生內容）是一開始的模式，包括了美國的 YouTube 以及中國大陸的土豆、優酷等，都是循著 UGC 的經營模式而成長。發展至今，經營模式又出現重大改變，從 UGC 變成 PCG（專業產生內容），從只依賴廣告轉變成也開闢會員繳費的財源。本研究發現，市場可觀的中國大陸，透過強硬的執照法規與政策，一方面要加速推動相關業者的整併，另一方面也取締 OTT 視訊媒體平臺上的非法與未經官方審核通過的內容，加上業者自行摸索出了足以增加收入的經營模式，使得視訊媒體的付費會員以及會費收入都迅速增加，雖然收支尚未完全平衡，但是這種新出現的經營模式，終於在媒體市場上站穩了腳步。

關鍵詞：視訊媒體、用戶產生內容、專業產生內容、執照政策、經營策略

## 壹、前言

網際網路帶來了視訊媒體的巨大衝擊，帶來的新一波影音產業革命，正在席捲全球。其中最被矚目的是由北美開始的 OTT 影音服務與革命性發展，最新的發展始於 2010 年，掀起影視產業翻天覆地的變化，甚至可能加速終結傳統電視的時代。

OTT TV (Over The Top TV) 原本指的是透過電視機上面的機上盒等硬體裝置，來傳輸影音節目，現在泛指通過網際網路傳送影音等訊號的服務，未必要另設機上盒，內容提供者與網路傳輸通常分屬不同業者，而且往往是開放架構，這是其與 IPTV 最主要的不同。

回顧視訊媒體的發展歷程，UGC (用戶產生內容) 是一開始的模式，包括了美國的 YouTube 以及中國大陸 (以下簡稱大陸) 的土豆、優酷等，都是循著 UGC 的經營模式而成長，儘管網友貢獻的內容幫助視訊媒體提供了大量內容，也因此聚集了可觀的瀏覽數量，但是這些用戶製作的內容通常都不具有真正的吸引力，有些用戶上傳的內容則是存在版權欠缺授權的問題，引起許多爭議，除此之外，這種經營模式帶來的廣告收入也相當有限。

OTT 視訊媒體發展至今，經營模式又開始出現了重大的改變，從 UGC 變成 PCG (專業產生內容)，從只依賴廣告轉變成也開闢會員繳費的財源。在新興的業者之中，美國視訊媒體的業者因為起步較早、市場規模可觀，市場領導品牌「網飛」(Netflix) 已經具有世界第一的知名度與用戶規模，整體上固然呈現了一枝獨秀的局面，但是其他國家與地區的業者也開始急起直追，甚至透過各種政策法規來保護本土產業，同時提升競爭力。衡諸實際，OTT 視訊媒體的經營模式與產業環境息息相關，有些經營模式必須要有政府的良好政策配合才能施為。為了迎向資訊社會，歐洲議會在 2015 年的一份 OTT 報告中重申：相較於美國的競爭對手，歐洲自然有其優勢與劣勢，為了要改善自身原有的劣勢，歐洲議會應該要在原先的「歐洲數位議程」(Digital Agenda for Europe, DAE) 的進程下，推動

歐洲各國建立「數位單一市場」(Digital Single Market, DSM)，並且鼓勵創新與企業家精神、輔導創業投資、還要對資料流通限制加以鬆綁，這樣才能讓歐洲的 OTT 視訊媒體業者可以在真正公平的競爭環境之中，迎戰以美國等業者為主的國際挑戰 (European Parliament, 2015)。<sup>1</sup> 其實歐盟早在 2000 年的「里斯本議程」(Lisbon Agenda)，就提出了 3 大重點工作：創造單一的資訊市場、加強資通訊產業的創新與投資、藉此提升公共服務與生活品質。<sup>2</sup> 可惜一轉眼十多年過去，前述的任務尚未真正完成。

在亞洲國家方面，日本為了要推動數位環境與產業發展，從 2001 年開始，就陸續成立了納入政府機構與媒體業者在內的許多溝通機制，藉此積極推動數位化的進程；韓國在 2007 年也透過大修法來推動數位媒體環境，一方面鬆綁過時的法規，又對電信與媒體的交叉持股給予放行，促進整併，另一方面賦予政府更多的政策責任與政策手段，包括在 2008 年成立韓國通傳會 (KCC) 以統合與執行發展戰略。

在這當中，人口最多、媒體制度特殊的大陸，透過了強硬的執照法規與政策，一方面要加速推動相關業者的整併，另一方面也取締 OTT 視訊媒體平臺上的非法與未經官方審核通過的內容，加上業者自行摸索出了足以增加收入的經營模式，使得 OTT 視訊媒體的付費會員以及會費收入都迅速增加，雖然收支尚未完全平衡，但是這種經營模式已經在市場上站穩了腳步。<sup>3</sup>

大陸的總人口數超過十三億八千萬人，人口與網民人數都是世界第一，根據「中國互聯網絡信息中心」(CNNIC) 在 2017 年 1 月 22 日公布的統計數據，大陸網民已經達到了 7.3 億人，手機網民也達到了 6.3 億

<sup>1</sup> European Parliament, *Over-the-Top players: market dynamics and policy challenges* (2015), 2017 年 1 月 6 日下載, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL\\_STU\(2015\)569979\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf).

<sup>2</sup> 彭芸, 「後」電視時代：串流、競合、政策 (臺北：風雲論壇, 2015 年 9 月), 頁 184-196。

<sup>3</sup> 賴祥蔚 (2014)。「中國大陸數位電視與新媒體平臺」, 劉幼璿主編, 數位電視與新媒體平臺之政策與發展策略 (臺北：揚智出版社, 2014 年 5 月), 頁 207-236。

人，數據還顯示，視頻用戶規模也達到了 5.45 億人。<sup>4</sup>

在此一龐大的市場規模吸引之下，大陸已經在 OTT 影音產業上取得可觀的成績。大陸的 OTT 視頻媒體已經發展到了開始進行跨產業的整合，除了發揮影音播放平臺的功能之外，也逐步整合了線上遊戲、電視購物、線上學習、電子票券，甚至把 3C 用品等硬體生產都整合在一起。

儘管 OTT 視訊媒體產業的未來似乎呈現一片榮景，不過獲利情況仍然不容過度樂觀，因為現有主要 OTT 視訊媒體的營收規模雖然都相當可觀，但是各家業者的投資規模通常都同樣龐大，美歐與大陸的各家業者至今幾乎都在燒錢階段，還沒有進入穩健獲利的階段。龐大的投資最後能不能回收？又該如何在市場中勝出進而獲利？要回答這些問題，就必須分析其經營模式，而經營模式是否可行，往往又與當地的政策法規有密切關係。本文試圖先檢視大陸 OTT 視訊媒體的政策法規，並且整理出主要業者的經營模式，並且探討其優缺利弊。

## 貳、大陸對網路視訊媒體的管制

大陸的媒體制度相當特殊，跟美國的資本主義市場制度大不相同，至今為止，其媒體的所有權都仍然維持在黨國機構的手中，在廣電媒體的部分，更是只限於政府機構才能開辦，而且還有相當強烈的階層制度色彩。除了控制媒體的所有權之外，在內容的部分也有嚴密控管，新聞固不待言，即便是影視節目，也都必須經過嚴格的申請與審批程序，才能獲得拍攝與播出的批文。大陸當局嚴格管控媒體的用意，正是要確保輿論永遠發揮作為黨國「喉舌」的功效，以免動搖了中共建立政權以來的一黨專政意識形態合法性。

儘管大陸市場還沒開放，但是在全球市場時代，為了提早因應 WTO

<sup>4</sup> CNNIC，中國互聯網發展狀況統計報告大陸數位電視與新媒體平臺」（2017），2017年2月20日下載，<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201701/P020170123364672657408.pdf>。

架構下的國際競爭，以及數位匯流時代的網路挑戰，官方很早就透過各項政策與法令大力推動境內媒體的整合與發展，一來做大做強，二來方便控管。原有的許多媒體就在集團化政策的思維之下陸續展開整併。

在網際網路普及之後，新媒體興起之初，一度百花齊放、萬家爭鳴，但是大陸當局很快就透過各種政策法規，逐漸把 OTT 視訊媒體等新興媒體都納入了原本的廣電媒體體制之下。

廣義來講，可以透過網際網路觀看影音內容的都可以稱為 Web TV；不過狹義而論，必須是透過網際網路直播影音內容的服務才能稱為 Web TV，其他則是網路影音服務。在各種新媒體形式之中，目前以 OTT TV 最受矚目，這泛指所有可以透過網際網路取得影音內容的視訊服務。相較於這種開放式傳輸通路，另一種透過網路寬頻協定此一封閉式通路來傳輸影音網路內容的服務則是 IPTV。

大陸的政府體制在實際運作上側重行政權，因此跟廣電媒體有關的一些法令規章，主要是由國務院發布的《廣播電視管理條例》等，多數相關法規都不是由全國人民代表大會通過，有些甚至只是由廣電總局等主管部門發布，例如《有線電視管理暫行辦法》等，以及許多攸關產業發展的重大政策，例如針對數位化與三網融合的推動，是由國務院在 2008 年轉發《關於鼓勵數位電視產業發展若干政策》；其他多數都是廣電總局發布的一些通知文件，例如廣電總局在 2004 年發布《互聯網等信息網絡傳播視聽節目管理辦法》、在 2007 年發布的《互聯網視聽節目服務管理規定》。

大陸 OTT 視訊媒體的商機，一開始是來自於違法的機上盒（STB），這些設備可以幫助網民下載盜版或是盜錄的電影內容，讓網民在電視機等終端上面免費觀看，電視機的生產廠商發現這當中有利可圖，於是開始製造並銷售「網際網路電視一體機」，同時也提供相關的影音服務，隨後視訊媒體平臺也紛紛比照辦理，想要透過 OTT 視訊媒體的機上盒，跨業進入這一塊正在興起的電視商機。不過這兩種模式在市場一出現，就因為涉及了大量未經官方審查與許可之境外節目的引入，很快就引起大陸官方的

注意與警惕，隨即被廣電總局強力禁止。

廣電總局在 2011 年 7 月先發出《關於嚴禁通過互聯網機頂盒向電視機終端提供視聽節目服務的通知》，10 月又發出《關於持有互聯網電視牌照機構運營管理要求的通知》（181 號文件），重申網路電視要有營運牌照，而且網路電視內容服務平臺只能接入廣電總局批准設立的網路電視集成平臺。廣電總局這幾年以來都一再宣示，所有網路視訊媒體內容的服務平臺與 OTT STB 系統的業者，都必須要與持有廣電總局核發之網路電視營運牌照的業者合作，原先不屬於既有廣電機構系統、但是已經開始運作的 OTT 視頻網站，在廣電總局的強硬政策之下，只能積極與上述的牌照持有者合作。

廣電總局核發網路電視營運執照的業者，主要就是現行廣電媒體中比較具有代表性的業者，可見大陸官方企圖把 OTT 視訊媒體納入原有的廣電媒體控管制度之中，以此來維護媒體市場的秩序。廣電總局核發的 OTT 視訊媒體集成牌照至今只給了 7 家原已存在的廣電機構，包括 CNTV、BesTV、Wasu、SMC、CIBN、MangoTV、CNR 等，只有這些牌照持有者才可以合法經營 OTT 視訊媒體，其他業者只能跟這些業者合作。上述持牌機構都有強大背景，CNTV（中國網絡電視臺）是由中央電視臺成立、BesTV（百視通）是《上海廣播電視臺》與上海東方傳媒集團共同控股、Wasu（華數）是浙江廣電集團與杭州文廣集團一起投資、SMC（南方廣播影視集團網）是南方廣播影視集團成立、CIBN（中國國際廣播電視網絡臺）是中國國際廣播電臺開辦、MangoTV（芒果電視）隸屬於湖南衛視旗下的網絡電視臺、CNR（央廣網）是《中央人民廣播電臺》開辦。

廣電總局每隔一段時間就會三令五申，希望把 OTT 視訊媒體的播放內容都侷限在經過政府核可的範圍之內；廣電總局還會持續主動檢視各家 OTT 視訊媒體的內容，只要發現沒有獲得核准的內容，就立即要求下架。2015 年廣電總局發出《關於依法嚴厲打擊非法電視網絡接收設備違

法犯罪活動的通知》(229 號通知)，這份《通知》被看成是「最嚴監管」的「機上盒禁令」，明文規定所有通過 USB 等方式，安裝程式後就可以收看非官方許可之內容的設備，都屬於非法設備，此一禁令頒布之後，已經有效控制了某些機上盒的販售與流通，網路上也廣為流傳將被封鎖的 81 個程式名單，影響了將近七成的機上盒市場。在此同時，官方則大力發展 TVOS 程式，想藉此排除非官方的 OTT 視訊媒體程式。

大陸官方的政策雖然成功將 OTT 視訊媒體納入控管，但是也造成產業發展的瓶頸，因為原本的廣電政策是將所有新興媒體都納入既有的廣電體制，這就造成產製模式的僵化，限制了影視內容創新與生產的可能性。<sup>5</sup> 傳統的廣電體制一方面是寡占架構，另一方面已經有穩定的廣告收入，因相對欠缺內容創新的動力，而且如果廣電媒體太過本位主義，往往會不太願意在新媒體平臺播出首播，於是可能造成新媒體平臺的內容，不但與可以免費收看的廣電媒體大同小異，而且還可能只是重播而已，這樣必然難以吸引用戶，更遑論付費用戶。後來是因為 OTT 視訊媒體業者在市場的競爭中，自行摸索出了新的經營模式，才能走出後來的蓬勃發展局面。目前，OTT 視訊媒體在大陸已經成為最流行的影視平臺，也是傳統電視的最大競爭對手。

## 參、大陸網路視訊媒體的經營策略

### 一、經營策略

自 1960 年代以來，經營策略 (Business Strategy) 的探討與定義頗多，經營模式 (Business Model) 是產業界在探討經營策略時經常用的概念。<sup>6</sup> 錢德勒 (Chandler) 提出的定義為企業為追求長程目標，以及為求

<sup>5</sup> 賴祥蔚，「臺灣 OTT 業者經營策略的檢視與創新」，彭芸 (主編)。數位匯流時代：創新、創意、創世紀論文集 (臺北：風雲論壇，2016 年 10 月)，頁 117-138。

<sup>6</sup> 賴祥蔚，「日本移動影音的商業模式探析」，武漢理工大學學報 (武漢)，第 24 卷第 2 期 (2011 年 3 月)：190-196。

達成目標之行動方案規劃與所需的資源分配。<sup>7</sup> 孔茨 (Koontz) 與韋里克 (Wehrich) 以三種定義來闡釋策略意涵，一是行動總方案和資源配置，以求達成整體目標；二是達成組織目標的方案，以及達成這些目標所需的資源，還有可供支配資源的取得、使用、部署等總政策；三是企業長程目標的決定，以及應該採取的行動，以及達成這些目標所需的資源分配。<sup>8</sup> 國內企管學者司徒達賢則指出：策略是企業組織長期發展與運作的最高指導原則，界定其在整體環境中的關係與相對定位。<sup>9</sup>

經營策略探討在有限的資源之下，組織如何迎接競爭與挑戰，進而求取最佳的發展結果。經營策略的基礎是競爭分析，史庭納 (Steiner) 提出 SWOT 的分析概念，<sup>10</sup> 後來被 Wehrich 等學者進一步闡述，至今廣受學界與業界倚重。SWOT 是分析內外優勢、劣勢與機會及威脅的基本架構，以便作為進行經營策略的前期作業，包含了優勢 (Strengths)、劣勢 (Weaknesses)、機會 (Opportunities)、以及威脅 (Threats)。哈佛大學教授邁可·波特 (Michael Porter)，先後提出了「五力分析」(Five forces Analysis) 以及「價值鏈分析」(Value chain Analysis) 等概念，這些都是經常被援用的經營策略分析架構。五力分析包括了現有競爭者的競爭分析、潛在競爭者的威脅分析、市場替代者的威脅分析、消費者的議價能力分析、以及供應商的議價能力分析；價值鏈分析則是強調企業檢視價值鏈的流程與可能的附加價值，發展出獨特的競爭優勢，幫助自身的產品及服務創造出更高的附加價值。<sup>11</sup>

經營模式是經營策略的重要組成，重點在於探究業者生產之產品或是提供服務的立基 (niche)、重點服務客戶、以及營收的主要來源。廷瑪 (Timmers) 從產品、服務和資訊流，以及價值鏈的角度，研究電子商務

<sup>7</sup> Chandler, A. D., *Strategy and Structure* (Cambridge, MA: MIT Press, 1962), pp.13-14.

<sup>8</sup> Koontz, K & Wehrich, H., *Management* (New York: McGraw Hill, 1992), pp.8-24.

<sup>9</sup> 司徒達賢，*策略管理* (臺北：遠流出版社，1996)，頁 12-20。

<sup>10</sup> Steiner, G. A., *Strategic planning: What every manager must know* (New York: The Free Press, 1979), p.22.

<sup>11</sup> Porter, M., *Competitive Advantage* (New York: Free Press, 1985), pp.12-18.

的經營模式。<sup>12</sup> Afuah&Tucci 則將經營模式定義為企業規劃以及分配資源，用以提供比其他競爭對手更具有吸引力的產品與服務給顧客，進而獲取更多利潤的方法。<sup>13</sup> Applegate 則認為，經營模式可以歸納成為 3 個簡單而重要的基本內涵：一是商機的概念（concept）、二是能創造的價值（value），三是可實踐的能力（capability）。這些經營模式的理論與概念，有助於業者在既有基礎上發展出有利的獨特經營策略。<sup>14</sup>

## 二、世界主要網路視訊媒體的經營策略

網路影音商機的受到關注由來已久，相關業者早已積極布局，一開始的領先國家首推美國。美國除了因為《憲法》與過去憲政慣例特別重視言論自由，因此主管機關對於 OTT 視訊媒體等新興媒體平臺都抱持開放的態度，沒有設定市場進入的管制門檻，再加上美國在影視產業的發展與規模上，一向領先全球，因此，在這方面的發展成果也最為豐碩。

美國目前主要的 OTT 視訊媒體平臺業者，包括了 Netflix、Amazon、Hulu、HBO GO、Apple TV、以及 Google TV 等。回顧相關的發展歷程來看，美國的第 2 大電信業者 Verizon 在 2005 年採用 IPTV 技術成立 FiOS TV；美國最大有線電視業者 Comcast 在 2009 年購買了 NBC Universal 的 51% 股份，就是為了要取得上游節目，從而在 2010 年推出聯網電視服務 Xfinity（原名 TV Everywhere）；除此之外，Apple TV 與 Google TV 也備受關注，兩者各有專屬的終端設備；相較於前述各家業者，1997 年成立、2007 年轉型為線上影音業者的 Netflix 更受矚目，藉由支援各種終端設備的服務，以及固定月租費但是觀看內容可以吃到飽的經營模式，不只翻轉了以往以廣告收入為主的產業經營模式，也迅速搶

<sup>12</sup> Timmers, P., "Business Model for Electronic Markets:", *EM- Electronic Markets*, 8:2 (April, 1998), pp.3-8.

<sup>13</sup> Afuah and Tucci, *Internet Business Models and Strategies: Text and Case* (New York: McGraw Hill, 2001), pp.78-82.

<sup>14</sup> Applegate, L. M., "Emerging E-Business Models: Lessons from the Field". *Harvard Business School*, 79:1(December, 2001), pp.79-87.

占了視訊市場。<sup>15</sup>

在其他的經營策略方面，除了 SVOD 之外，擴大市場範圍與加強內容的特殊性，這也是目前主要 OTT 視訊媒體業者的常見經營模式。一方面，網際網路特性本來就無遠弗屆，而影視產業的產品往往又具有邊際成本趨近於零的市場特性，因此 Netflix 也積極布局全球，在 2014 年大舉進軍歐洲市場，一口氣開啟了德國、法國、奧地利、瑞士、比利時、以及盧森堡等國家的服務，甚至迫使歐盟在 2016 年改變政策，期望外來的 OTT 視訊媒體平臺必須具體承諾一定比例的節目必須「在地採購」。

至於其他國家，英國 BBC 在 2007 年推出網路影音服務 iPlayer，一推出就在英國受到歡迎，成效良好；衛星電視 BSkyB 在 2006 年推出網路影音服務，幾經轉型、更名與整併之後，目前取名為 Sky Go。日本的網路電視開始頗早，NHK 在 2008 年就推出 VOD 服務，而行動多媒體服務業者 mmbi 在 2012 年開始提供服務，目前改稱 NOTTV。不過，日本的 OTT 視訊媒體服務，在發展的初期不太順利，主要是因為一開始 OTT TV 平臺業者提供的視訊內容，與傳統電視的內容非常相似，因此難以吸引電視觀眾到新媒體平臺體驗新服務，這也造成了當時日本的市場上，主要 OTT 視訊媒體業者頗多都是外來業者，直到 2013 年日本的 NHK 和五大電視網合作，才開始大舉投入 OTT 視訊媒體的經營。目前日本的 OTT 視訊媒體，主要營收來源包括了月費、廣告與網路購物市場這幾個部分。<sup>16</sup>

全球網路視訊媒體龍頭 Netflix 的經營模式，最常被人稱道之處，是結合了大數據分析，自製出符合潛在用戶需求的精美戲劇，因此廣受歡迎，尤其是在 2013 年推出的【紙牌屋】，更被認為開創了新的 OTT 視訊媒體經營模式，也就是藉由高成本的 PGC（Professional Generated Content 專業生產內容）來吸引用戶訂閱費的經營模式，取代了早期只以

<sup>15</sup> 石佳相，「國際數位電視與新媒體平臺發展趨勢」，劉幼琍主編，數位電視與新媒體平臺之政策與發展策略（臺北：揚智出版社，2014），頁 1-33。

<sup>16</sup> 許文宜、劉幼琍，新興視訊平臺發展對有線電視產業衝擊之研究，國家通訊傳播委員會委託研究計劃（2014）。2017 年 3 月 5 日下載，《臺灣通訊學會》，<http://www.tcs-org.tw/admin/download/file/2015-11-17/564a90d06706f.pdf>。

低成本 UGC 免費內容並且只能仰賴廣告支持的經營模式。

綜合來看，世界主要國家的網路視訊媒體的成功業者，多半採取了「訂閱隨選視訊」(Subscription VOD, SVOD)的付費經營模式，亦即訂戶依照業者訂定的資費，每月支付基本固定費用，不少業者同時也採用「按片計費」的經營模式，可以在智慧型手機、電腦等多種終端設備上享受電影、電視劇等服務。相較於觀看傳統電視最主要的不同之處，除了在於收入從廣告模式轉變成會費模式，而且訂戶可以自己選擇收視之時間、地點與內容。在資費部分，2016 年 Netflix 的月費為 8 美元，可觀賞所有線上影片，這樣的費用相較於傳統的有線電視，低廉了許多，有助於會員的成長。除了 SVOD，Netflix 的經營模式還包括：原創影視內容、無廣告、結合網路大數據研究分析用戶的閱聽需求，在 2016 年已經吸引了六千九百多萬付費會員，不過主要集中在美國，占了 4,600 萬，目前積極擴展海外商機，對歐洲等地區的業者帶來龐大的壓力。

截至 2017 年，英美等國的 OTT 視訊媒體經營模式，已經從原有仰賴 UGC 的「廣告收益模式」(Ad-supported model)，改為加強 PGC、兼顧「廣告收益模式」混合「訂戶繳費模式」(subscription model)的方式。

### 三、大陸網路視訊媒體的經營策略

目前，大陸 OTT 視訊媒體主要有 3 種形式，一是互聯網電視，二是機上盒，三是多種終端都可直接使用。在市場行為者方面，原先市占率分居一、二的優酷與土豆在 2012 年合併為優酷土豆股份有限公司，初期仍各自經營網站，合併後之市占率達 35%，造成其他業者的強大壓力，風行網甚至同意讓 BesTV 取得過半股權以求取生路。現在業者透過整併與跨業結盟，更具有集團化商業經營的競爭優勢，開始透過上市集資、取得獨家內容，甚至自拍戲劇的方式來增加付費的會員人數與整體營收。跨業部分，一開始是平臺業者與 3C 業者結盟，例如優酷土豆結盟華為，企圖在通路搶得優勢，後來各家業者又轉為積極爭取資金與影視製作團隊，所以優酷土豆找到阿里巴巴 (Alibaba) 投資，百度 (Baidu) 在 2013 年收購

PPS 並且與旗下先前成立的愛奇藝合併。資金到位，有助於優質內容的製作，接著又吸引付費用戶的加入。到 2015 年的年底為止，大陸的 OTT 視訊媒體大約有付費用戶人數 2,200 萬，持續增長，此一現象被稱為「付費颱風」。目前各家業者進一步以內容 IP 為核心，串連起了戲劇、線上遊戲、電子商務等。

2015 年是大陸 OTT 視訊媒體經營模式改變的關鍵元年，包括優酷土豆、愛奇藝以及騰訊（Tencent）視頻，幾乎是同步修正了原本的廣告支持模式，先後宣布啟動會員付費模式。在此之前，雖然大陸早就有視訊媒體業者嘗試過付費模式，但是幾乎都以失敗告終，包括愛奇藝在內的 OTT 視訊媒體業者，雖然已經取得進展，但也坦承當初期時沒有預期到會這麼順利。直到 2015 年，各大視頻媒體的付費會員人數才有了顯著的進展；為了繼續成長，愛奇藝在 2016 年曾投資超過一半的資源用來開發付費會員，優酷土豆等其他業者，也採取相同策略，紛紛加大了投資內容產製的規模。

大陸 OTT 視訊媒體市場結構漸趨穩定，根據大陸中國網絡視聽服務協會和中國互聯網信息中心（CNNIC）發布的研究報告，愛奇藝、優酷土豆以及騰訊視頻分別占付費業務市場份額的前三位。中國市場調查網發布的研究報告也指出，大陸視訊媒體的前三大業者包括優酷土豆、愛奇藝和騰訊視頻。<sup>17</sup> 這顯示了 OTT 視訊媒體已經由成長期逐漸進展到成熟期，市場結構已經逐漸穩定，大陸 OTT 視訊媒體已經從百家爭鳴進入戰國時期。

3 家主要的大陸 OTT 網路視訊媒體，優酷土豆、愛奇藝、騰訊視頻，其母公司被稱為 BAT，也就是百度、阿里巴巴、騰訊，前述公司跨足視訊媒體的策略，都包括成立視訊媒體、結合電子商務、跨足 3C 硬體的生產。

百度是愛奇藝的母公司，更是大陸最大的搜尋網站，在 2010 年宣布進軍線上影音平臺，為旗下新公司取名為「奇藝」，2011 年改名「愛奇藝」；百度在 2013 年併購了另一家重量級的線上影視平臺 PPS，再併入愛

<sup>17</sup> 「視頻市場三足鼎立愛奇藝 51% 市場份額突圍」（2017 年 2 月 13 日），2017 年 1 月 15 日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/m/it/2017/02-13/8148037.shtml>。

奇藝，結合百度透過搜尋網站所掌握的大數據，當成開發內容與行銷擴展的重要參考依據，這讓愛奇藝能在激烈競爭中取得優勢。

當多數的大陸網站還在採取 UGC 的用戶上傳免費內容模式時，愛奇藝自身的策略則是透過積極採購並加強自製戲劇，開發獨家的內容，花大錢購買「高清正版」內容的獨播權，成功吸引用戶成為付費會員，這彷彿是仿效美國 Netflix 的經驗。在正確的策略之下，付費會員人數在 2015 年突破 500 萬，半年後已經倍增，過了半年又倍增，超過兩千萬。

Netflix 以 PGC 吸引用戶訂閱費的經營模式，也是愛奇藝採行的經營模式，愛奇藝為 PGC 計畫取名為「分甘同味」，翻轉了舊的 OTT 視訊媒體經營模式，重新建構出新的經營模式。與傳統視頻主要是購買內容最大的不同是，愛奇藝是承擔了播放責任的視訊媒體，不再只是支付版權費給製作公司，而是透過分成的方式共享廣告等收入。

愛奇藝在 2012 年推出分潤計畫，有利於擴大跟各家製作團隊的合作與產製獨特內容；從 2015 年開始，愛奇藝更擴大投入了內容的自製與合作生產，透過網路 IP，發掘熱門小說改編戲劇。購買、自製與合製的「三條腿走路」內容策略，正是愛奇藝的策略。各種策略都是要增加自有內容的獨特性，除了購買具有潛力的影視節目合法版權，更以高價爭取獨家，改變了過去視訊媒體內容大同小異的傳統，提升了產品差異性與消費者認同度。愛奇藝也會採取首播等不同的方式，來彈性爭取更多網民的支持。網路視訊媒體透過獨家、自製的內容策略，逐漸改變了網民的習慣。

獨特內容、觀看便利、價格水平等是閱聽眾最注重的重點，付費模式已經成為大陸 OTT 視訊媒體目前的主要模式。據估計，在 2015 年的 2,200 萬付費人數之中，愛奇藝就占了 45%，後發先至的成果相當驚人。愛奇藝在 2016 年的年初，每天線上觀看人次就已經達到 1.5 億，其在 2011 年推出了 VIP 付費會員服務，到 2015 年 12 月 1 日已經獲得了超過 1,000 萬的付費會員，此一成果被認為是愛奇藝推出的戲劇【盜墓筆記】引發了一股付費狂潮，其後推出的【蜀山戰紀】，又開啟了先在網路影音

平臺播出之後才到電視臺播出的「先網後臺」模式之先河，這些也有助於吸引更多潛在付費會員的加入。<sup>18</sup>

另一家主要業者優酷，一度被稱為「中國 YouTube」，成立於 2006 年，早先是大陸視頻網站的第一品牌，在 2013 年跟另一家重量級視訊媒體網站土豆網合併成為「優酷土豆」。阿里巴巴在 2014 年以 12 億美元入股優酷土豆，2015 年又以 36 億美元收購了優酷土豆的其餘股權，完全納入旗下，現在也透過大數據分析觀眾需求，還與阿里巴巴影業合作開發電影的周邊商品。優酷土豆原先的收入幾乎都來自於廣告，2015 年非廣告收入的占比從 3% 上升到 12%，到了 2016 年已經有三成來自於非廣告收入。優酷土豆更宣稱將從單純的視訊媒體，轉型為文化娛樂產業的創業平臺，以支持網絡原創內容，更要打造出「娛樂文化的淘寶天貓」。<sup>19</sup>

第三家主要業者是騰訊，創辦人馬化騰在 1998 年模仿當時最熱門的即時通訊軟件 ICQ，發展出了中文版的 OICQ，並且創立了騰訊公司。2001 年，因為捲入和 ICQ 之間的智慧財產權訴訟，才將 OICQ 改名為現在使用的 QQ，再逐漸透過電信增值、虛擬商品銷售、用戶收費等方式創造收入，並且在 2004 年正式上市。騰訊在 2001 年成立官網，原本官網使用的是 [www.tencent.com](http://www.tencent.com)，到了 2003 年改為 [www.qq.com](http://www.qq.com)，瀏覽人數也開始快速增長，如今在大陸網站的熱門程度僅次於百度。<sup>20</sup>「騰訊視頻」是騰訊旗下的視訊媒體平臺，直到 2011 年才推出，靠著 QQ 原有的廣大用戶，以及購買正版內容，加上結合原本影視產業內的製作團隊，開發原創內容，「海量正版，精品原創」的策略，使得騰訊視頻的用戶數目也一下子就名列前茅。騰訊視頻 2015 年 3 月宣布啓動「驚蟄計劃」，重點支持 100 個優質 PGC 項目；2015 年 8 月又成立「企鵝影業」，核心業務為影

<sup>18</sup> 徐晶卉，「付費觀劇漸成習慣 愛奇藝付費會員數行業第一」（2016 年 2 月 15 日），2017 年 3 月 5 日瀏覽，[文匯報（香港）](http://www.techweb.com.cn/news/2016-02-17/2278860.shtml)，<http://www.techweb.com.cn/news/2016-02-17/2278860.shtml>。

<sup>19</sup> 吳姍、張意軒，「網絡視頻走出免費時代 內容為王用戶體驗至關重要」（2015 年 11 月 12 日），2017 年 3 月 5 日瀏覽，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/n/2015/1112/c40606-27805647.html>。

<sup>20</sup> 王偉、魏煒、華欣，「帝企鵝的頂層設計」（2014 年 1 月 9 日），2017 年 3 月 5 日瀏覽，《新財富》，[http://www.xcf.cn/tt2/201401/t20140109\\_539925.htm](http://www.xcf.cn/tt2/201401/t20140109_539925.htm)。

視內容投資以及藝人經紀等。<sup>21</sup> 騰訊視頻的付費模式也擴及線上演唱會，2015 年演唱會啟動「全付費」模式，直播付費預約人數創下了令人矚目的新紀錄。騰訊視頻在 2016 年 11 月宣布付費會員人數已經超過了兩千萬，比起上一年足足增長了將近 300%。<sup>22</sup>

歸納來看，大陸成功網路視訊媒體的經營模式，都是以內容策略與結盟策略為基礎：「在內容策略的部分，主要是以免費體驗的行銷策略進行推廣，然而在建立顧客的使用習慣之後，逐步透過更具有價值的內容，將免費顧客轉化為付費顧客。」<sup>23</sup> 為了要達成這個目的，先前網路視訊媒體的業者，往往是在第一階段先設法找到大量的廉價或免費內容，甚至包括盜版等版權有問題的內容，以創造平臺的品牌知名度並且吸引大量的使用者，在此時期，也可以藉著流量來獲得廣告收入；即使現在還有很多網路視訊媒體業者，會藉由免費體驗的策略，吸引新的潛在消費者。到了第二階段，則是開發出具有獨特性與吸引力的內容，來吸引使用者付費，進而將收入從原本的廣告，擴大到訂閱費用，以此提升營收。至於結盟策略：包括資金、內容、通路與其他競爭武器等方面的結盟，這也是網路視訊媒體業者想要從前述內容策略的第一階段跨到第二階段的策略，因為早期網路視訊媒體的業者都欠缺充裕資金，因此必須透過大金主當靠山，補強劣勢，從而充實內容以強化競爭武器，使內容變成優勢；而充實內容的方式，除了購買獨家版權的內容之外，可以投入自製或是合製，這樣才有助於吸引付費顧客；除此之外，還有通路結盟，包括與傳統的電視頻道業者結盟，或是與 3C 用品的設備生產廠商結盟，以獲得接觸潛在消費者的機會；最後，還可以找擁有大數據分析能力或是廣告推播機制的入口網站業者們進行結盟，進一步壯大實力。<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 林庭瑤，「不只愛奇藝騰訊也想進軍臺灣啦！」（2016 年 4 月 3 日），2017 年 3 月 5 日瀏覽，  
《聯合新聞網》，<http://a.udn.com/focus/2016/04/03/19723/index.html>。

<sup>22</sup> 王偉、魏煒、華欣，「帝企鵝的頂層設計」。

<sup>23</sup> 賴祥蔚，「中國大陸 OTT TV 的經營模式與政策法規」，劉幼琍主編，OTT TV 的創新服務經營模式與政策法規（臺北：五南圖書公司，2017），頁 209-228。

<sup>24</sup> 賴祥蔚，「中國大陸 OTT TV 的經營模式與政策法規」，頁 209-228。

## 肆、結語

回顧世界主要網路視訊媒體業者經營策略的成功經驗，相關研究歸納出目前的主流經營模式已經從 UGC 的廣告支持模式，逐漸轉向了 PGC 的會員付費模式，大陸的網路視訊媒體經營模式也依循此一途徑。正確的說，目前的經營模式應該是混合模式，一方面積極開發付費會員，另一方面則在依然重視廣告收入的同時，也開發電子商務。研究發現：大陸網路視訊媒體的經營策略，主要是仰賴了兩個主要策略，一是內容策略，二是結盟策略，幾家主要業者藉由這兩大策略而跨進了做大做強的成功路徑，進而站穩了經營模式。

儘管過去兩年，大陸網路視訊媒體付費會員的成長速度非常驚人，但是也不能太過樂觀，因為如以愛奇藝擁有 2,000 萬會員來計算，一年會員收入大約人民幣三十六億元，相較來看，愛奇藝 2015 年的成本超過人民幣七十六億元，可見無法只依靠會員獲利。

目前，大陸的官方政策如果不產生太大的改變，大陸網路視訊媒體也還有不小的挑戰。整體來看，付費會員人數能否繼續維持高速成長，甚至仿照美國的「網飛」，跨出海外擴展更大的潛在會員市場，以及付費會員的付費額度有沒有可能進一步增加，這兩項關鍵因素，都將影響大陸網路視訊媒體經營模式的轉變，這也是業者面對未來必須進一步思考的策略方向。

# 中國大陸海軍的發展前景 —— 記一場《觀察者網》的爭論

Prospects for PLA Navy Development -  
An Observation of Disputes on “Guancha.cn”

包淳亮 (Pao, Chwen-Liang)

中國科技大學通識教育中心助理教授

## 壹、前言

最遲到第二次大戰在歐陸開啟，英國向美國租借船隻，美國就擔當起世界第一海上強權的角色。多年來，美國海軍儼然予人一種不可戰勝的印象。然而，如同美國海軍戰爭學院教授荷姆斯 (James Holmes) 在「美國海軍為什麼對中國海軍崛起閉一隻眼」一文中提到的，「傲慢是最糟糕的戰略習慣」，冷戰結束已經 26 年，現在的美國海軍官兵，只有美國擔當海上霸主的經驗，沒有想過其他可能，而缺乏歷史感，很可能已經影響了對挑戰者的評估。<sup>1</sup>

荷姆斯就此提出了兩個案例，其一是 2017 年 4 月，太平洋司令部指揮官布萊爾 (Dennis Blair) 表示，共軍並不具有海上和空中優勢，因此不足以降低美國在遠東的威懾或條約承諾；其二是在大約同一時間，在眾議院軍事委員會作證時，太平洋美軍司令哈里斯 (Harry Harris)，聲稱美

<sup>1</sup> James Holmes, “How America Turned a Blind Eye to China's Growing Naval Power,” *The National Interest*, May 16, 2017, download in May 16, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/how-america-turned-blind-eye-chinas-growing-naval-power-20695>.

國和中國大陸（以下簡稱大陸）的潛艇之間，有著百年老車和最新款跑車的差別。荷姆斯接著引述美軍太平洋司令部前情報資訊作戰副主任法內爾（Jim Fanell）的談話指出，蔑視共軍海軍（PLAN）極不妥當，尊重潛在的敵人才是最審慎的態度，否則既可能低估了大陸武裝力量和物質能力的現實，且暗示共軍海軍沒什麼可怕，只會減少國會和民眾對海軍建設計畫的支援，成為海軍自我毀滅的行為。

然而，究竟共軍海軍發展前景，是否應該引起美國與其盟國的重視呢？甚至於，是否共軍海軍規模，確實正朝著超過美國的方向邁進？一些英國與美國的最新報告，似乎透露出一些讓人頗感驚訝的訊息；大陸一些專家對此的爭論，也反映出美國、英國上述分析不無道理；而大陸的經濟實力，確實也能支援一個可以與美國比肩的艦隊。下文就從這三個角度，評估共軍海軍發展的遠景。

## 貳、英美對中國大陸海軍擴張前景的研判

過去幾年，共軍海軍艦艇快速更新，引起許多關注。英國皇家三軍聯合研究所（RUSI）軍事科學部主任羅伯茲（Peter Roberts）在2017年2月3日刊文，<sup>2</sup>聲稱共軍海軍的船隻數量，正向500艘的方向邁進。這些船隻將包括航空母艦、核動力潛艇、兩棲攻擊艦，與各型號的巡洋艦與驅逐艦等。與大陸相比，目前仍居世界第一的美國海軍，目前的艦隻規劃最多也僅將擴張到350艘。

該文引述了《華爾街日報》同年1月19日法內爾與國際海洋安全中心（CIMSEC）創辦人錢尼彼得斯（Scott Cheney-Peters）的「防範有五百艘艦船的中國海軍」一文，指出美國海軍30年造船項目，雖打算將

<sup>2</sup> Peter Roberts, "China's 500-Ship Navy Suddenly Appears on the Horizon," *RUSI*, 3 February 2017, download in May 16, 2017, <https://rusi.org/commentary/china%E2%80%99s-500-ship-navy-suddenly-appears-horizon>, James Fanell and Scott Cheney-Peters, "Defending Against a Chinese Navy of 500 Ships," *Wall Street Journal*, Jan. 19, 2017, download in May 16, 2017, <https://www.wsj.com/articles/defending-against-a-chinese-navy-of-500-ships-1484848417>.

美國海軍的規模從目前的 273 艘艦船增加至 308 艘，甚至川普（Donald Trump）的顧問還在 2016 年建議將目標改成 350 艘，但是仍沒有充分估計大陸未來的發展。兩位作者在美國海軍軍事學院的資助下，於 2016 年 12 月完成對共軍海軍造船情況的分析，預測到 2030 年前，共軍海軍將有四百三十多艘大型水面戰艦，以及近百艘潛艇。文章稱，過去 15 年，共軍海軍的增長前所未有，遠遠超過二戰後任何國家的海軍軍力建設。有些人認為這種增長已經達到了頂點，但是該文分析認為，未來 15 年，共軍海軍造船速度仍將保持穩定。

文章指出，支持這個論點的是大陸的造船紀錄、目前和未來的海軍建造能力、其平臺和武器系統的日益高精尖化，以及它成功拓展並執行了海軍行動。大陸官員的講話，也證實他們想要打造並使用現代的世界性海軍。大陸的造船行業，更足以支持此一擴張。大陸在 2010 年到 2014 年建造大型海面戰鬥艦船的速度，與 10 年前相比已提高了一倍以上，在此期間，因為很多老舊艦艇退役，共軍艦隊的擴張不太明顯，但到 2030 年，共軍海軍將出現質變與量變，擁有多個航母打擊群、可靠的潛艇發射彈道導彈能力以及水面艦艇網絡，並在全球出沒。文章結論認為，美國海軍需要更多艦船，以對抗大陸在海上對國際秩序帶來的挑戰。

在 2015 年 5 月的另一篇文章中，作者科克（Zachary Keck）引述法內爾的估計，指出「15 年後，中國將擁有 99 艘潛艇，4 艘航空母艦，102 艘驅逐艦與護衛艦，26 艘輕型護衛艦，73 艘兩棲艦艇和 111 艘導彈艇。這將使北京共有 415 艘軍艦。」<sup>3</sup>

從 2015 年到 2017 年，共軍海軍實力大有提升，美國對 2030 年共軍海軍規模的估計，也跟著大有增加，2016 年「美中經濟與安全審查委員會」的一份報告，判斷大陸計劃到 2020 年將海軍增加到 351 艘，且正發

<sup>3</sup> Zachary Keck, "Watch Out, America: China Might Have 415 Warships by 2030," *The National Interest*, May 27, 2015, download in May 16, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/watch-out-america-china-may-have-415-warships-by-2030-12979>. 另見 Kyle Mizokami, "The 5 Most Powerful Navies of 2030," *The National Interest*, June 25, 2016, download in May 16, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/the-5-most-powerful-navies-2030-16723>.

展打擊全球目標的能力；該報告認為大陸在未來 15 年將繼續興建多艘航母，最終可能生產 5 艘，使之擁有共 6 艘航空母艦。<sup>4</sup>

美國海軍戰爭學院兼哈佛大學費正清中心研究員艾立信 (Andrew Erickson)，也於 2017 年 2 月 8 日在《國家利益》發表「中國海軍造船的航向」一文，<sup>5</sup> 指出由於透明性的提高，人們已能判斷共軍海軍的發展趨勢，其海軍新艦的匿蹤、偵搜、聯繫、打擊能力都在快步提高。共軍海軍的現代化，已對美國海軍的建軍需求構成直接影響，並使美國海軍重新重視控制海洋的高階戰鬥任務，因此直接影響了大戰略、軍隊規模與預算。海軍分析人士的共識是，大陸正在進行當代歷史上最快速的造艦計畫，藉由模仿創新，實現了多快好省的跳躍式發展。到 2020 年，共軍海軍將毫無疑問的是世界第二強大的藍洋海軍。

艾立信聲稱，倘若當前的趨勢不變，到 2030 年大陸將擁有一支無論數量或質量，都與美國海軍可以相提並論的艦隊。作者指出，僅僅是此一共軍海軍將會與美國平起平坐的認知，就會對世界、特別是亞太地區構成深刻的戰略影響。不過，艾立信認為美國未必很快就被趕超，因為中國大陸海軍需要更長的時間，才能讓官兵熟悉遠洋海軍的大量系統性知識，因此，就算是到 2030 年，共軍海軍也將僅到達在遙遠海域進行高強度行動的初級階段；其次，規模增大的海軍所需負擔的龐大開支，將逐漸構成大陸的負擔；其三，美國政府將設法確保其海軍的優勢地位。雖然如此，大陸在其周遭地區將擁有愈來愈強大的海上控制力，因為根據五角大廈 2016 年的報告，目前，共軍海軍已經擁有 303 艘艦艇，且品質快速提高，加上幾百艘海警與海上民兵的船隻，將足以淹沒整個東亞的濱海地區。此外，大陸還擁有可觀的陸基反艦能力，因此，大陸已經能夠在其周

<sup>4</sup> Kris Osborn, "A Recent Report Warned China Could Have 351 Naval Vessels by 2020," *The National Interest*, March 30, 2017, download in May 16, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/recent-report-warned-china-could-have-351-naval-vessels-by-19950>.

<sup>5</sup> Andrew S. Erickson, "China's Naval Shipbuilding Sets Sail," *The National Interest*, Feb 8, 2017, download in May 16, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/chinas-naval-shipbuilding-sets-sail-19371>.

遭地區，對美國及其盟國發起海上的軍事挑戰，達成反介入的目標。他強調，最終影響美國與「中國」海軍平衡的，將是兩「國」的經濟實力。

一些人或者會懷疑美國學者專家的上述評析，是否是為了爭取預算，或者讓造船廠維持訂單、得以生存，而刻意高估大陸的實力？<sup>6</sup> 不過就在艾立信發表前述文章後不久，2017年3月10日，大陸軍武愛好者「剪水鱗」，就在《觀察者網》發表「中國海軍的可持續發展」一文，<sup>7</sup> 呼應了美方的估計，由此並開始了一輪「中國」海軍未來規模的爭論。

### 參、大陸專家對其海軍規模遠景的爭論

「剪水鱗」在「中國海軍的可持續發展」一文中指出，首先，從1986年到2015年的30年裡，美國海軍共接收尼米茲級航母6艘、CG-47提康得羅加級導彈巡洋艦24艘、DDG-51伯克級導彈驅逐艦62艘，以及其他艦艇多艘。他分析各種軍艦的相對單價，指出1艘美國航母約略相當於1.66艘戰略導彈核潛艇、2.5艘美國的兩棲攻擊艦、3.33艘攻擊核潛艇、5艘美國的導彈驅逐艦、5艘美國的船塢登陸艦、8艘美國的綜合補給艦、8艘歐洲民規版兩棲攻擊艦、20艘一般補給艦、20艘濱海戰鬥艦。在可以預見的未來，美國年度裝備採購預算約一千一百億美元，不足年度基礎防務開支的1/5，大致相當於美國GDP總量的0.6%。美國海軍戰艦的長期採購規模，仍將近似換算為每年9艘導彈驅逐艦的等價物。

與此相對，2001到2015年，共軍海軍共接收導彈驅逐艦15艘，年均1艘；導彈護衛艦27艘，年均1.8艘。對於裝備更新速度正常且不必承擔繁重國際義務的武裝力量而言，國防現代化投入通常可以達到防務開

<sup>6</sup> 例見 David B. Larter, "Life support: The Navy's struggle to define an LCS bare minimum," *Defense News*, July 9, 2017, download in May 16, 2017, [www.defensenews.com/naval/2017/07/09/life-support-the-navy-s-struggle-to-define-an-lcs-bare-minimum](http://www.defensenews.com/naval/2017/07/09/life-support-the-navy-s-struggle-to-define-an-lcs-bare-minimum).

<sup>7</sup> 剪水鱗，「中國海軍的可持續發展」（2017年3月10日），2017年8月20日下載《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_03\\_10\\_398033\\_1.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_03_10_398033_1.shtml)；另見剪水鱗，「航母俱樂部的門檻有多高」（2017年3月15日），2017年8月20日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_03\\_15\\_398798.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_03_15_398798.shtml)。

支總額的 1/3，因而大陸軍隊的年度官方預算，雖然只有當年 GDP 總量的大約 1.3%，但裝備採購開支卻可達 GDP 總量的 0.4% 以上，裝備更新相對投入不低於美軍的 70%。他認為大陸的造艦經費比例，不會與美國差距太遠，且目前各艦的造價遠低於美國。目前 1 艘航母所載的艦載機的總價格，與航母相差無幾，滿編狀態下，美國福特號航母與其艦載機系統的總成本，相當於航母建造週期內美國年均 GDP 的萬分之 14，美軍伯克 IIA 型驅逐艦的單價約為美國年度 GDP 的萬分之 1。但是每艘共軍海軍第 1 代航母及其艦載機的總價值，僅大約等於大陸 2016 年 GDP 總量的萬分之 5；而 052C/D 驅逐艦的造價，則相當於大陸年度 GDP 萬分之 0.5，而 052C/D 型導彈驅逐艦的價格約是 054 型導彈護衛艦的一倍。由於大陸經濟規模持續膨脹，055 大型驅逐艦批量服役時，其單價也可望維持在大陸年度 GDP 萬分之 0.5 的水準，因此，共軍海軍新銳驅逐艦相對於 GDP 總量的成本，僅為美軍對應型號的 1/2，相對於工業總量的成本，更是只有美軍型號的 1/4。以 GDP 為衡量指標，大陸造艦經費占國民經濟總量的比重只需達到美國的 1/2，即可支援年均 9 艘導彈驅逐艦等價物規模的艦隊更新速度，以各艦平均服役年齡為 30 年計算，平均每年投資 1/3 艘航母、1/3 艘戰略彈道導彈核潛艇、1 艘大型兩棲艦、1 艘綜合補給艦、1 艘攻擊型核潛艇、2 艘導彈驅逐艦、2 艘導彈護衛艦、2 艘輕型護衛艦，根據前述換算率，所需年度預算可近似轉換為 8.5 艘導彈驅逐艦，倘若以 9 艘導彈驅逐艦的等價物為上限，也還有餘裕興建其他的軍用船隻。

按照「剪水鷺」的分析，共軍海軍艦隻可以 30 年為使用期限，則到 2040 年代中期，其穩態航母數量達 10 艘、戰略彈道導彈核潛艇 30 艘、大型兩棲艦 30 艘、綜合補給艦 30 艘、攻擊型核潛艇 30 艘、導彈驅逐艦與導彈護衛艦合計 120 艘、輕型護衛艦 60 或 120 艘，合計為 290 或 350 艘，這還沒計入其他支援性船隻與小型的導彈艇等。「剪水鷺」強調，30 年使用期限的原因，在於老齡戰艦有外觀難以隱型化，且有結構與系統老化、零配件供應困難、人員編制臃腫、運作費用高漲等問題，因此，從保

證戰鬥力角度考慮，過長的服役週期極不明智，維持較快的艦艇更新節奏才是科學合理的選擇。歐美國家的歷史經驗顯示，正常使用強度下包括維護保養、中壽升級、人力支出等的年均運作花銷，普遍在平臺原始採購價的 1/10 附近波動，因此，共軍海軍只要將裝備更新強度維持在合理水準上，就不會遭遇主戰平臺造得起卻養不起的尷尬局面。

他也指出，當前大陸的工業總產值已相當於美日兩國之和，艦艇生產成本遠低於造船業勞動生產率極為低劣的美國。例如可以與濱海戰鬥艦角力的 056 輕型護衛艦，其出口型 P18N 的售價僅 4,200 萬美元，幾乎是美國濱海戰鬥艦的 1/10。無論以 GDP 總量，還是製造業產值為衡量基準，大陸航母與艦載機組合的相對成本，都與國力全盛時期的美軍航母與艦載機組合類似，在可負擔性方面具有極大的優勢。對於當前的造艦速度，他認為除非毫無理由地規定共軍海軍水面戰艦總數必須少於美軍，且艦艇服役週期必須向裝備更新速度遲緩，現役主戰平臺拼命延壽才能維持艦隊規模的美國海軍看齊，否則大陸造艦速度過快，海軍發展不可持續的論斷就無法成立。

「剪水鷹」的上述說法，遭來「晨楓」的批評。在 2017 年 3 月 15 日的「中國海軍需要下多少餃子」一文中，<sup>8</sup>「晨楓」強調，「造艦開支只是作戰艦艇全壽命開支的 40-50%，大量新造戰艦使得海軍的日常運作和訓練、維護、升級開支急劇增加，這也是必須考慮的。」他在文中提出「如果中國建成 4-6 艘航母、40-50 艘驅逐艦、40-50 艘護衛艦加上 30-40 艘核動力攻擊潛艇的話，這是世界上僅次於美國海軍的第二強大海軍，比任何其他國家都要強大得多。」認為這個規模就是一個理想的、可持續的共軍海軍規模。他認為共軍海軍應重質不重量，因此，在另一篇文章「再談中國海軍的下餃子問題——遠洋篇」中，表態支持 10 萬噸級航母，與 055 大型驅逐艦，而對於遼寧號、山東號的噸位，以及 052C/D 的發展遠

<sup>8</sup> 晨楓，「中國海軍需要下多少餃子」（2017 年 3 月 15 日），2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/ChenFeng3/2017\\_03\\_15\\_398799\\_4.shtml](http://www.guancha.cn/ChenFeng3/2017_03_15_398799_4.shtml)。

景抱持保留態度。<sup>9</sup>

「晨楓」提出與「剪水鷹」不同的共軍海軍設想，主要作戰力量包括「6艘航母、4艘075大登、6艘071大登、16-20艘055大驅、30-40艘052D，約20艘054A。……實際驅護艦總數約需55-60艘」，此外，攻擊核潛艇的總數需要42-54艘。<sup>10</sup>

「晨楓」認為，「按照6艘航母的規模和40年使用週期來算，大約每7年建造一艘新的航母，中間交替對現有航母進塢檢修、中期大修和升級，這樣就可以保持航母建造能力的連貫。滬東廠如果主打兩棲戰艦的話，同樣以40年使用週期計算，6艘071和4艘075那就是10艘，平均每4年一艘……江南、黃埔繼續主打驅護艦的話，以60艘目標艦隊和30年使用週期計算，那就是各自1年1艘」，此種頻率「完全在中國造船工業的現有能能力範圍之內。」另一方面，「萬噸以上的核潛艇的主要建造基地，還是應該以葫蘆島為主。以30年使用週期計算，假定攻擊核潛艇加上戰略核潛艇總數需要60艘，就需要每年2艘的建造速度，顯著高於美國弗吉尼亞級每年1艘的建造速度，但還是低於冷戰時代洛杉磯級幾乎每年4艘的建造速度。」<sup>11</sup>

「晨楓」根據美國的公開資料，指出「造艦只占全壽命費用的2/5（低成本護衛艦）到一半（高性能驅逐艦或者巡洋艦）。艦隊運作費用是隨著戰艦數量增加而上升的，要到戰艦退役和服役數量達到平衡才相對穩定下來。按美國海軍現有85艘宙斯盾戰艦計算，並計入通脹因素，全壽命費用分攤到每艘每年約一億美元，扣除約一半的採購價格，85艘的年運作費用總計四十億美元。」他估計：「2016年中國的國防預算為9543億人民幣。……海軍軍費約二千五百億人民幣，12%的造艦經費就是約三百億的年度造艦經費。有說法052D的單價約為四十億人民幣，……那300

<sup>9</sup> 晨楓，「再談中國海軍的下餃子問題——遠洋篇」（2017年4月28日），2017年8月20日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/ChenFeng3/2017\\_04\\_28\\_405850.shtml](http://www.guancha.cn/ChenFeng3/2017_04_28_405850.shtml)。

<sup>10</sup> 晨楓，「中國海軍大規模建設的戰略思考（續）」（2017年5月12日），2017年8月20日下載，《紅德智庫》，<http://www.hongdezku.com/a/linxiaodiao/20170512/56966.html>。

<sup>11</sup> 晨楓，「再談中國海軍的下餃子問題——遠洋篇」。

億人民幣造艦經費可建造 7.5 艘。2012 財年伯克級單價為 18 億美元價，算入約 3% 的平均通脹率，166 億美元相當於 8.5 艘。中美差別其實並不大。以伯克級驅逐艦作為基準造價，航母造價約 6 倍，但要分攤到 7 年建造週期；兩棲攻擊艦約為二倍，需要分攤到 4 年建造週期；攻擊核潛艇約一點五至二倍（比照弗吉尼亞級和海狼級）。考慮到未來造艦以高端為目標，中國應以 055 級的造價為基準，這也與伯克級更加可比，因此驅逐艦等效的基準造價比 052D 會有相應提高。考慮到噸位差別，中國的基準驅逐艦造價應該調整為約五十五億人民幣。換句話說，300 億造艦經費可造 5.5 艘驅逐艦等效。前述艦隊規模的年度造艦要求可換算為 2 艘驅逐艦 +0.15 艘航母 +0.25 艘兩棲攻擊艦 +2 艘核潛艇，或者折算為約 6.5-7.5 艘驅逐艦等效。超過了現預算中的 5.5 艘等效……上述目標艦隊尚屬可持續的艦隊規模，但顯著大於這個規模，或者驅逐艦等效的基準造價顯著低估，就可能有可持續性問題。」<sup>12</sup>

進一步言，「艦隊運作開支約占海軍開支 30%。照搬到中國，這就是每年約七百五十億人民幣。同樣參照美國驅逐艦造艦與運作成本相當的數據，30 年裡全壽命運作的基準開支也是 40 億人民幣，換算到每年每艘就是約一點八億人民幣，60 艘驅逐艦約為一百一十億。比照美國海軍驅逐艦運作開支占總運作開支約 10%，這相當於中國海軍艦隊運作總開支將高達 1,100 億，超過現有預算。考慮到美國海軍裡更加費錢的航母運作比例較大，中國海軍驅逐艦運作開支占總運作開支可能定為 15% 更加合理，那中國海軍艦隊運作總開支就為約七百五十億。換句話說，如果對驅逐艦等價的基準全壽命開支和預算的估計準確的話，中國海軍目標艦隊已經處在可持續發展的極限，難以可持續地大幅度超過這樣的規模。」因此，對於現在的發展狀況，他非常憂心，「在近十來年大幹快上之後，已有 6 艘 052C、6 艘 052D 服役……另有 6 艘 052D 已經下水但還沒有服役……加上 2 艘 052D 和多達 4 艘 055 尚在建造中。已知的 20 艘 054A 中已有 14

<sup>12</sup> 晨楓，「再談中國海軍的下餃子問題——遠洋篇」。

艘服役……艦齡也大多不到 10 年」，再加上 9 艘驅逐艦新近或者正在升級，也就是已有 28 艘接近全新、18 艘在建和 9 艘升級，也就是說至少 57 艘已經確認，如果要保持不顯著超過 55-60 艘的總數，未來很長一段時間內可能有必要顯著降低新建數量，這將造成被迫的嚴重產能波動」。<sup>13</sup>

綜合來看，「剪水鷹」與「晨楓」雖然都主張核潛艇的規模合計應達到 60 艘左右，但對於航母、兩棲攻擊艦、導彈驅逐艦等的規模判斷南轅北轍。「晨楓」認為他所主張的規模是可持續發展的極限，並且大陸也不需要規模更大的海軍艦隊，但這兩點都是「剪水鷹」所不同意的。

「晨楓」在文中也提出他的大戰略關懷，指出「中國海軍需要下多少餃子的問題：應該以需求為度，而不單是以承受能力為度；應該以質量為追求，而不單是以數量為追求。」「海軍（還有更廣義的軍事力量）的可持續發展由兩個因素決定：1、國家的負擔能力，2、國家的安全需要。……只要經濟上能承受得起，中國的艦隊需要多大就可以多大。問題是，中國是否需要一支超過美國的海軍。」他認為，「維持足夠保衛自己的軍力，但在經濟上形成可持續的壓倒優勢，以我為主地共同繁榮，這才是王道。」他認為倘若大陸堅持和平崛起方針，不走軍國主義擴張道路，美「中」之間不大可能走向戰爭，臺灣與南海爭議也應以政治解決為主，而且大陸也不用以海軍干涉「一帶一路」沿線國家的內政，或進行全球護航。基於這種考量，「在可預見的未來和平與低烈度衝突是主流，作戰艦艇就要當耐用品而不是消費品來建造。」<sup>14</sup>

「晨楓」的上述憂思不能說沒有一些道理，但從其後的進一步論辯看來，「剪水鷹」可能更貼近事實，而且從目前大陸對海軍的投資興建步驟來說，大陸決策層似乎也認為共軍海軍規模，有必要要朝向「剪水鷹」所提出的發展。

「剪水鷹」在回應「晨楓」的文章「美軍戰艦為什麼特別貴」中指

<sup>13</sup> 晨楓，「再談中國海軍的下餃子問題——遠洋篇」。

<sup>14</sup> 晨楓，「中國海軍需要下多少餃子」。

出，阿利伯克級是美國海軍二戰後建造數量最多的驅逐艦，然而數量增加並沒有帶來造價下降，2011 財年的 DDG-114，單艘報價已經達到 18.43 億美元，同一時期大陸批量建造的 052D 驅逐艦造價不足 40 億元人民幣，甚至考慮到兩艦的噸位差距，美國軍艦的採購價格還是遠高於中國大陸。另外的例子就是 071 兩棲登陸艦和美國聖安東尼奧級，雖然聖安東尼奧在噸位和功能上略強於 071，但一艘聖安東尼奧的價格「甚至能買上一打的 071」。其根源在於，美國在戰後、特別是雷根 (Ronald Reagan) 總統執政後，任其二戰時期的 13 家國有造船廠走向衰敗，現在美國碩果僅存的諾福克、珍珠港、樸茨茅斯，普吉灣 4 大國有船廠已不再具備造艦能力，只承擔艦艇維修與退役處理等方面的工作，負責美國軍艦生產僅剩下造船私企 6 巨頭，美國海軍事實上已淪為私有船廠的人質，因此生產效率持續下降，單艦造價不斷攀升。<sup>15</sup>

「剪水鱗」認為，大陸依靠更有效率，較少腐敗的國防採購機制，可以將同類型艦載設備的平均購置成本壓低至美國的 80%，且由於勞動生產率較高，軍事造船業等效人力成本僅為美國的 1/4，因此，總體而言，大陸的國產海軍主戰平臺只要實現批量生產，就完全能夠做到比美軍同級別型號便宜 1/2 左右。只要大陸不愚蠢地重蹈美國的去工業化覆轍，大陸軍艦艇的可負擔性優勢不僅必將長期保持，還有可能隨著大陸製造業的持續擴張而進一步加強。<sup>16</sup>

對於「晨楓」的共軍海軍穩態設想，「剪水鱗」也舉美國、英國、蘇聯等為例，指出驅逐艦與護衛艦等主戰水面艦艇，數量通常都達到潛水艇的 2 倍以上，而「晨楓」所提設想，竟然接近一比一的比例，與「平衡艦

<sup>15</sup> 剪水鱗，「美軍戰艦為什麼特別貴」（2017 年 3 月 21 日），2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_03\\_21\\_399729.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_03_21_399729.shtml)。

<sup>16</sup> 剪水鱗，「美軍戰艦為什麼特別貴」（2017 年 3 月 21 日），2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_03\\_21\\_399729.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_03_21_399729.shtml)。

隊」的國際通例相距甚遠。<sup>17</sup>

「剪水鱖」也駁斥「晨楓」關於「軍國主義擴張」的質疑，指出「1937年美國的防務支出只占國民收入的1.5%，英國與日本的對應數字則分別是5.7%和28.2%。儘管美國的海軍實力比日本更強，但很明顯日本才是主要海軍國家中最為窮兵黷武的那個。」反觀現在，「中國的國防開支長期保持在當年GDP總量的1.3%附近。美國目前的基礎國防開支名義上只占GDP的3%多一點」，大陸絕非更窮兵黷武的一方。<sup>18</sup>

就國家的安全需要而言，「剪水鱖」認為由於大陸比美國、俄國都更需要對外貿易，得在全球範圍內配置資源，才能獲得進一步的發展，大陸必須具有必要的海外干預能力，否則，當大陸與美歐日的經濟摩擦日趨頻繁激烈，而大陸的遠洋海軍無法懾止美國特務機構與武裝力量在第三世界的胡作非為，美國就可能向大陸的海外利益下手，導致災難性後果。<sup>19</sup>

而在負擔能力上，他也強調大陸的製造業更有能力承擔與美國相當的造艦規模，「052D型導彈驅逐艦的單價不到中國年度製造業增加值的1/5000，正在建造的首批新世代大型導彈驅逐艦的單價也不到中國年度製造業增加值的1/3000……按照近幾年中國的製造業成長速率計算，待新世代大型導彈驅逐艦批量加入海軍戰鬥序列時，其單價可相對下降至中國年度製造業增加值的1/4000以內」，反觀美國，「DDG-51伯克級的單價約為美國當前年度製造業增加值的1/1000。……每艘伯克III型對美國工業體系造成的相對壓力，將至少達到中國新世代大型導彈驅逐艦的4倍。

<sup>17</sup> 剪水鱖，「關於平衡艦隊」（2017年5月22日），2017年8月20日下載，《剪水鱖的博客》，<http://puffinus.blog.163.com/blog/static/1788840292017422102832976>。不過另一位觀察者網軍事專家施洋，又出面打圓場，強調當前中國大陸海軍的最大短板確實在核潛艇上，因此要對之加強投資。施洋，「核潛艇與均衡艦隊，誰欠誰的帳」（2017年5月31日），2017年8月20日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/ShiYang/2017\\_05\\_31\\_410903\\_1.shtml](http://www.guancha.cn/ShiYang/2017_05_31_410903_1.shtml)。

<sup>18</sup> 剪水鱖，「中國海軍下餃子≠窮兵黷武——再論中國海軍的下餃子問題（上）」（2017年3月23日），2017年8月20日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_03\\_23\\_400134\\_1.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_03_23_400134_1.shtml)。

<sup>19</sup> 剪水鱖，「保衛國家安全不是中國海軍唯一的任務——再論中國海軍的下餃子問題（下）」（2017年3月28日），2017年8月20日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_03\\_28\\_400856.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_03_28_400856.shtml)。

美軍裝備採購費用占國家製造業增加值的比例，則不可能超過中國目前對應數值的 4 倍，否則必將成為聯邦財政不可承受之重。要維持與 1986-2015 年美國海軍類似的艦隊更新速度，中國只須將國防預算適當向海軍傾斜，並沒有調高軍費占 GDP 比例的必要。中國海軍造艦速度過快不可持續，造艦強度過高擠占民生投入之類的論斷缺乏數據支持。」<sup>20</sup>

在「剪水驪」與「晨楓」之外，也有其他一些人參與這場爭論。張召忠呼應了前文「晨楓」的論點，指出：「國內存在兩種錯誤認識：一是美國經濟下滑，中國有能力和美國搞軍備競賽；二是覺得中國軍力已經接近美國，在不久將來就能趕超美國。」並強調大陸只需要有限的軍力，實行「近海防禦，維護國家主權」為已足。<sup>21</sup>

《觀察者網》軍事分析員施洋此前文章指出，在 2016 年服役的艦艇中，美國最小的瀕海戰鬥艦排水量都接近 3,000 噸，朱姆沃爾特級單艦排水量 15,000 噸，福特號航母的排水量更是達到 10 萬噸，而 2015 年共軍海軍服役的 12 艘戰鬥艦艇的總排水量僅有 4.4 萬噸，2016 年就算計入共軍首艘海軍國產航母，共軍海軍建造的艦艇噸位依然不及美國。無論比增量或存量，共軍海軍都無勝算。美國海軍 10 艘現役航母、22 艘導彈巡洋艦、超過 60 艘宙斯盾導彈驅逐艦和近五十艘攻擊型核潛艇的規模，中國大陸海軍至少需要 30 年的時間才能趕上。<sup>22</sup> 不過，他的上述說法卻未必就是支持「晨楓」的論點，因為依據「剪水驪」的說法，未來若維持 3 年一艘的興建頻率，並且假設大陸的第 3 艘航母至少可以與傳統動力的小鷹號或核動力的尼米茲級相提並論，那麼確實也得要在 30 年之後，才會擁有 10 艘大型航母。施洋在辯論過程中的另一篇文章，則回應了「剪水驪」與

<sup>20</sup> 剪水驪，「中國海軍下餃子≠窮兵黷武——再論中國海軍的下餃子問題（上）」。

<sup>21</sup> 張召忠，「和美國搞軍備競賽？這種想法非常危險」（2017 年 3 月 21 日），2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/military-affairs/2017\\_03\\_21\\_399731.shtml](http://www.guancha.cn/military-affairs/2017_03_21_399731.shtml)。

<sup>22</sup> 施洋，「美國海軍造艦的小高潮來了，中國怎麼辦？」（2015 年 12 月 29 日），2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/ShiYang/2015\\_12\\_29\\_346274\\_s.shtml](http://www.guancha.cn/ShiYang/2015_12_29_346274_s.shtml)。

「晨楓」關於核動力潛水艇規模的爭論，<sup>23</sup> 指出大陸至少需要 20 艘以上的攻擊核潛艇，比目前的規模擴大 2 至 3 倍，而這在技術與經費上都構成壓力，<sup>24</sup> 似乎與「晨楓」的提醒相呼應，不過在《觀察者網》的相關留言中，幾乎一面倒的譏嘲離開中國大陸多年的「晨楓」，不瞭解大陸的發展，因此嚴重低估了大陸的經濟能力。

另一位《觀察者網》作者許達聲稱：「太平洋方向的航母戰鬥群力量至少不能亞於美軍太平洋艦隊能夠調動的航母總數，也就是六艘左右；而印度洋方向的航母力量一方面要保證對印度的雙航母乃至三航母戰鬥群的有效壓制，又要兼顧打擊迭戈加西亞 (Diego Garcia) 美軍基地和東非沿岸非戰爭軍事行動的需求，三艘左右的航母是少不了的。加起來，如果我國的海軍最終保有 8 到 10 艘航空母艦，肯定是再好不過的。」但基於「保持技術換代的需要」，「我國航空母艦艦隊的最終保有量，應該看我國在 16 號航空母艦 (即遼寧號) 退役之前能造出多少航母來」，如此可以方便退一建一，保證技術承繼性，避免艦隊實力暴增暴減。「因此，如果我國的航空母艦有 2 條生產線，保證核動力航母在 2027 年左右以南北各一的速度開上船臺」，則「航空母艦總數不會少於 8 艘，10 艘都指日可待」，而「如果只有大連一個廠去建造航空母艦，估計第 1 艘核動力航空母艦都要等到 2035 年了，那麼我國海軍最終的航空母艦實力就不會太高，到 2050 年遼寧艦退役之前保證 2 滑、2 常彈、3 核彈的目標就不錯。」<sup>25</sup> 不過，大陸的第 1 艘國產航母從 2013 年底動工、2017 年春下水，僅費時約三年半，倘若大陸真的要在核動力航母之前，先興建 2 艘常規動力航母，為何

<sup>23</sup> 晨楓，「再談中國海軍的下餃子問題-----反潛篇」(2017 年 4 月 29 日)，2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/ChenFeng3/2017\\_04\\_29\\_406003.shtml](http://www.guancha.cn/ChenFeng3/2017_04_29_406003.shtml)；剪水鱗，「核潛艇真的是最佳反潛平臺嗎？」(2017 年 5 月 3 日)，2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_05\\_03\\_406525.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_05_03_406525.shtml)；剪水鱗，「潛艇制勝論的迷思」(2017 年 5 月 5 日)，2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017\\_05\\_05\\_406850.shtml](http://www.guancha.cn/JianShuiHu/2017_05_05_406850.shtml)。

<sup>24</sup> 施洋，「核潛艇與均衡艦隊，誰欠誰的帳」(2017 年 5 月 31 日)，2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/ShiYang/2017\\_05\\_31\\_410903.shtml](http://www.guancha.cn/ShiYang/2017_05_31_410903.shtml)。

<sup>25</sup> 許達，「我們的航母人均擁有量還很低啊」(2017 年 4 月 26 日)，2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/xuda/2017\\_04\\_26\\_405465.shtml](http://www.guancha.cn/xuda/2017_04_26_405465.shtml)。

需要拖到 10 年後的 2017 年才興建核動力航母，又為何需要兩個生產線，在該文中都未見說明。

另一方面，共軍海軍官方媒體《當代海軍》雜誌社的微信公眾號，在 2017 年 3 月 17 日的一篇報導中，公布了南海艦隊某驅逐艦支隊的全家福。根據《觀察者網》分析，該文顯示共軍海軍各個艦隊下屬的驅逐艦支隊，正從 90 年代開始，一般維持在「4 驅 4 護」的規模，轉變為 6 艘驅逐艦 4 艘護衛艦的規模，且「根據目前中國海軍的造艦計劃和速度，6 支驅逐艦支隊的規模將最終至少擴編為『6 驅 6 護』的規模。」「到 2017 年春季，已經有 4 艘 055 驅逐艦進入總裝階段。中國海軍新型號驅逐艦一次性投入 4 艘同時總裝，這在中國海軍的歷史上是從來沒有的。未來，055 型大型驅逐艦也可能將會成為驅逐艦支隊的新『旗艦』。」文章並稱：「2017 年兩會期間，全國人大外事委員會副主任委員、原海軍政委劉曉江上將表示，在這輪改革中，擴大海軍編制是必然的，相信海軍的位置會越來越高。在中國海軍持續『下餃子』的今天，各種作戰和支援艦船每年都有不少加入現役，在服役數量超過退役老艦數量的情況下，海軍艦隊的擴編是必然趨勢。」<sup>26</sup>可見大陸未來既然將至少擁有 6 支「6 驅 6 護」的艦隊，導彈驅逐艦與護衛艦的數量，合計至少將達 72 艘。

#### 肆、經濟實力與需求決定艦隊規模

在前文中，「晨楓」與「剪水護」從不同的觀點分析了大陸的「國家的安全需要」，這個「需要」在很大程度上又取決於經濟能力與戰略環境評估。國家負擔能力在很大程度上決定了大陸未來海軍規模，如果軍事規劃人員認定未來一段時間，大陸的經濟還將持續穩定成長，甚至 30 年後的大陸經濟規模，可能達到美國的二到三倍，那麼大陸以僅占國內生產

<sup>26</sup> 王宇波，「海軍官方媒體公佈驅逐艦支隊“九弟”全家福 側面展示艦隊擴編進展」（2017 年 3 月 20 日），2017 年 8 月 20 日下載，《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/military-affairs/2017\\_03\\_20\\_399646.shtml](http://www.guancha.cn/military-affairs/2017_03_20_399646.shtml)。

毛額與財政支出一半的較低國防開支比率，擁有一支與美國平起平坐的海軍，似乎既合理又可欲。

彼德森研究所 (Peterson Institute) 資深研究員、後擔任印度總理莫迪經濟顧問的蘇卜拉馮尼安 (Arvind Subramanian) 在 2011 年出版的書中估計，大陸以購買力平價計算的國內生產總值到 2030 年將是美國的一倍，且屆時大陸的貿易量也將是美國的一倍，更何況大陸又是美國的債權國；這將意謂大陸可能享有英國在十九世紀晚期、美國在廿世紀後半享有的地位。<sup>27</sup> 諾貝爾經濟學獎得主福格爾 (Robert Fogel) 認為，2040 年時，大陸的經濟總量將達到 123 萬億美元，幾乎相當於 2000 年時全球經濟總量的 3 倍，大陸占全球 GDP 總量的 40%，而美國將僅有 14%。<sup>28</sup> 大陸中生代經濟學界領銜人物李稻葵，則宣稱：「2049 年，中國總量將是美國 3 倍，這是我認為最有可能的前景。」他並指出，就算是拉美化的悲觀前景，大陸的經濟規模也將是美國的 1.5 倍。<sup>29</sup> 因此，也有學者估計，就算大陸維持韜光養晦，使其國防支出占 GDP 的比率繼續維持在大約美國一半的水準，到了 2025 年其國防開支就可能趕上美國。<sup>30</sup>

不管是那一種美「中」關係，只要未來的世界經濟前景如這些學者所估計，則美國與其盟邦不僅經濟規模、且軍事實力的總和，都將遜於大陸。在此情況下，誠如米爾斯海默 (John Mearsheimer) 所稱：「一旦中國成為一個放大的香港，其潛力可達美國的 4 倍，從而成為比美國強大得多

<sup>27</sup> Arvind Subramanian, *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance* (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011).

<sup>28</sup> Robert Fogel, "\$123,000,000,000,000 - China's estimated economy by the year 2040. Be warned," <January/February 2010>, accessed in Sep 15, 2011, *Foreign Policy*, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/04/123000000000000>.

<sup>29</sup> 李稻葵，「2049 年，中國經濟總量 3 倍於美國，周邊國家誰敢跟我們叫板？」(2017 年 8 月 5 日)，2017 年 8 月 20 日下載，《鳳凰新聞》，<http://wemedia.ifeng.com/24922657/wemedia.shtml>。

<sup>30</sup> Christopher Layne, "The (Almost) Triumph of Offshore Balancing," *The National Interest*, January 27, 2012, accessed in Jan 15, 2017, <http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405>.

的超級大國。」<sup>31</sup> 美國的主導地位固沒有維持的可能，在兩國國際地位翻轉的情況下，大陸將成為世界秩序的主導者、維護者，則擁有一支與美國海軍相當的艦隊，甚至是世界維持和平與穩定的必要。

遠景如此，近期的一些作為，也與此相呼應。《觀察者網》軍事分析員席亞洲稱，雖然「中國海軍可預見的未來首要的任務是準備武力解決臺灣問題」，但依靠既有「主要針對跨海峽作戰設計」的「072 型和 072A 型坦克登陸艦約三十餘艘」，加上「4 艘 071 型綜合登陸艦」，「第一波上岸的兵力，大概就是 2-3 個旅」，已經勉強可與在灘頭迎戰的中華民國陸軍聯兵旅對抗，因此，目前大陸的海軍發展計畫已經超越此一需求，4 萬噸兩棲攻擊艦的興建，就是準備要將「艦隊」作為「地緣戰略的一個重要工具」，以「改變很多國家『軍事上靠美國，經濟上靠中國』的局面，在他們受到軍事威脅的時候，中國海軍一樣有能力來保護其安全。」而 2016 年大陸與美國在南海較量後，「菲律賓新總統杜特爾特改弦更張，這背後不能不說與我國展示了在近海的軍事能力有關。」<sup>32</sup>

美國海軍戰爭學院教授荷姆斯指出，大陸不需要控制海上或天空，或在戰鬥中勝出，只需要說服華府不必為微不足道的釣魚臺列嶼冒險，就足以顛覆美國的聯盟。北京會讓美國人思考，值得耗費多少人命、多少航空母艦、驅逐艦或戰鬥機，去保護一個無人居住的小島。美國的思考，就會讓東京質疑華盛頓捍衛該群島的承諾。<sup>33</sup> 周邊事態雖然如此，在遠離大陸的地區，大陸則得依靠龐大的遠洋海軍，才能保證潛在對手不至於盲動，在可負擔範圍內建立一支強大的武裝力量，將更能維護這個最大出口國、最大對外投資國與最大經濟體的海外利益，並維繫全球的自由貿易。季辛吉（Henry Kissinger）曾寫道，威懾是 3 個變量的產物：「實力，使用意願，以及潛在侵略者對這些變量的評估」，只要缺乏一點，威懾就會降到

<sup>31</sup> 米爾斯海默 (John Mearsheimer)，大國政治的悲劇 (上海：人民出版社，2008 年)，頁 544。

<sup>32</sup> 席亞洲，「兩棲攻擊艦對中國的意義何在」(2017 年 3 月 30 日)，2017 年 8 月 20 日下載，  
《觀察者網》，[http://www.guancha.cn/XiYaZhou/2017\\_03\\_30\\_401292.shtml](http://www.guancha.cn/XiYaZhou/2017_03_30_401292.shtml)。

<sup>33</sup> James Holmes, "How America Turned a Blind Eye to China's Growing Naval Power."

零。<sup>34</sup> 當大陸快速的累積實力，其使用意願將變成一個更值得仔細觀察的對象。

## 伍、結語

雖然到 2017 年，以匯率計算的大陸的名義國內生產毛額還僅是美國的 2/3，但購買力平價計算的經濟規模已明顯超出美國，製造業的規模已超過美國與日本總和。與此同時，雖然大陸的國防支出還遠小於美國，但各軍種的新武器已層出不窮，海軍的擴張速度更被視為二次大戰以後各國所僅見。由於大陸可以依靠其龐大的製造業更快的彌補戰爭中的損失，已使美國更難在與大陸的角力中取得最終的勝利，因而更難下定戰略決心。<sup>35</sup>

對於大陸的戰略家而言，因此至少得進行維持大陸周遭、乃至於東半球秩序的軍事規劃，以此避免任何國家進行戰略投機。可預見的未來，人們或許每 3 年就將見證 1 艘大陸的航母下水，因此不必等到 2040 年，而是在 2020 年前後，人們就可以概略判斷大陸是否將建設一支擁有 10 艘以上航母的龐大艦隊。其原因在於，如同前文許多學者專家所強調的，必須維持造艦的頻率穩定，以保證技術的承繼性。

最後，在海權的三大基礎當中，大陸有著最為龐大的對外貿易與投資帶來的利益，因此有著發展海權的堅實動機；其經濟規模、製造業規模與造船業規模，也足以保證其艦隊的發展壯大；未來觀察其海權發展的重點，反而在於「基地」。在艦隊規模與遠洋任務進一步擴展之後，大陸或許得在印度洋尋找一處如同第七艦隊所在的「橫須賀」，而不僅僅是「吉布地保障基地」。大陸在非洲東部不缺朋友，人們可拭目以待。

<sup>34</sup> James Holmes, "How America Turned a Blind Eye to China's Growing Naval Power."

<sup>35</sup> Robert Farley, "Terrifying Tale: Why A War Between China and America Would Be All Sorts of Awful," *The National Interest*, August 1, 2017, accessed in Aug 8, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/terrifying-tale-why-war-between-china-america-would-be-all-21740?page=4>.

# 析論敘利亞內戰之「國際化」

## An Analysis of the “Internationalization” of the Syrian Civil War

陳能鏡 (Chen, Neng-Ching)

本刊特約研究員

陳怡安 (Chen, Yi-An)

英國牛津大學

近代中東研究碩士

### 壹、前言

敘利亞內戰歷時 7 年，因外國勢力介入，成教派領導權及區域霸權爭奪的舞臺，戰事持久、複雜且慘烈，已造成三十五萬餘人死亡、六百一十萬餘人流離失所及超過 560 萬人逃難至外國，何時和平落幕，大家都在問，但無人敢給予肯定答案。此外，敘利亞內戰滋養全球最富有、最殘暴的國際恐怖組織「伊斯蘭國集團」(Islamic State Group)，以及製造全球最大的難民潮，已影響全球安全及國際政治與經濟。

今(2018)年 4 月 7 日，敘利亞政府軍涉嫌再次以化武攻擊反抗軍占領區，造成平民重大傷亡。一星期後，美英法聯合空襲敘境化武設施，此是敘國內戰 7 年來，西方列強對敘國總統巴夏爾·阿薩德 (Bashar Al-Assad) 的最大規模軍事行動。同日，我國蔡總統召開國安高層會議，除聽取共軍最新動態報告外，亦針對中東情勢發展作出相關裁示，包括為因應中東安全情勢可能對我國經濟社會產生影響，政府相關部會應預擬各項應變措施，全力維持物價與股市穩定。

## 貳、外力介入內戰

英國著名新聞記者及中東問題專家派垂克·希爾（Patrick Seale，2014年逝世），1965年出版「敘利亞爭奪」（The Struggle for Syria）一書，探討1945年至1958年阿拉伯政治，主軸論點是，任何區域內或其他外國強權，若要支配中東，首要控制敘利亞。<sup>1</sup> 46年後，美國布魯金斯學會（Brookings Institute）中東政策中心特聘資深研究員拉比諾維克（Itamar Rabinovich），更於敘利亞內戰7週年之際，發表「敘利亞爭奪，第二章」（The Struggle for Syria, Chapter Two）一文，簡要說明，在敘利亞這個國際舞臺上，不同的時代、更多的演員演出，卻演出同樣的戲碼與劇情。<sup>2</sup>

敘利亞自1944年宣布獨立以來，政治、宗教與經濟的深度分裂即推遲改革與進步的進程。2000年7月，阿薩德繼其父為總統，任內失業率居高不下、貪瀆橫行，政治自由缺乏，已激起人民抱怨與不滿。2011年初，阿拉伯之春（Arab Spring）民主運動，席捲突尼西亞、埃及、利比亞、葉門諸阿拉伯國家，同年3月15日在敘國首都大馬士革，安全人員逮捕數名在學校牆上畫反政府圖樣的高中生，引發示威活動，演變成武裝衝突，後因各國武器、金錢及人員的匯入，戰爭更趨殘暴，最後成了名副其實的內戰。<sup>3</sup>

依據總部在倫敦的「敘利亞人權觀察站」（Syrian Observatory for Human Rights）統計資料，至2018年3月止，敘國內戰中已有35萬3,900人死亡、5萬6,900人失蹤、至少560萬人逃離到國外成為難民與610萬人在國內流離失所；7年的內戰帶來150萬以上終生殘障的國民，國外難民與國內移民已占內戰爆發前總人口的53%。這些恐怖數字將伴隨

<sup>1</sup> Arthur Goldschmidt, Jr. 著，蔡百銓譯，簡明中東歷史（臺北，臺灣商務印書館，民國78年10月），頁34。

<sup>2</sup> Itamar Rabinovich，「The struggle for Syria, Chapter Two」（2018年2月20日），2018年4月19日瀏覽，《Brookings Institution》，<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/02/20/the-struggle-for-syria-chapter-two/>。

<sup>3</sup> Patrick Cockburn，*The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*，（London: Verso，2015），pp. 83-85。

內戰的延長而持續增加，聯合國預估，2018 年敘利亞境內將有 1,310 萬人需要人道援助，占境內殘餘人口的 80% 以上。<sup>4</sup>

第二次世界大戰前，英法競逐對敘利亞的控制。冷戰時期，美蘇 2 強競相爭取支持，蘇聯是敘利亞武器的供應者及軍事顧問，其他阿拉伯國家也在此角力，敘利亞已是國際競爭的場所。2011 年 3 月敘利亞內戰爆發後，西方強權及中東國家紛紛介入，各有其國家利益及歷史與宗教論述理由，阿薩德政權的主要支持者為俄羅斯及伊朗，美國、土耳其、沙烏地阿拉伯、阿聯大公國等國則支持反抗軍。此外，遜尼派恐怖組織努斯拉陣線（Jabhat Al-Nusra）、伊拉克蓋達（Al-Qaeda in Iraq）等，亦與反抗軍並肩作戰，另一方的政府軍，亦有什葉派「真主黨」（Hezbollah），致這場內戰被簡單歸類為「在野多數遜尼派反抗少數執政什葉派」。<sup>5</sup> 敵對雙方強調教派差異與仇恨，特別是「瓦哈比化」（Wahhabisation）的激進遜尼派，不但將基督教徒視為異教徒，亦將什葉派穆斯林歸類為異教徒，均得誅殺之；「伊斯蘭文明危機」（The Crisis of Islamic Civilization）一書作者 Ali A. Allawi 不得不言，遜尼主流派的瓦哈比化是我們這個年代最危險的發展之一。<sup>6</sup>

### 參、內戰的國際化影響

敘利亞內戰已歷時 7 年，阿薩德總統由原先隨時可能下臺，到今日穩坐泰山，美國、英、沙烏地等國早已不將「政權改變」（regime change）列為和談條件之一，阿薩德恐會是這場戲的最後贏家，但敘利亞內戰卻真實影響國際政治與全球安全。

一、戰後最大難民危機：敘利亞內戰已歷時 7 年，560 萬以上的國民被迫逃離家園，但卻滋養史上最殘暴的國際恐怖組織伊斯蘭國集團，

<sup>4</sup> “Why is there a war in Syria”（2018 年 3 月 15 日），2018 年 4 月 17 日瀏覽，〈BBC 新聞網〉，<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35806229>。

<sup>5</sup> “Why is there a war in Syria”（2018 年 3 月 15 日）。

<sup>6</sup> Patrick Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, pp. 97, 98 and 108。

在中東、南亞、北非等地發動重大恐攻案，利比亞、伊拉克、阿富汗等國成為「失能國家」(Failed States)，其人民亦紛紛逃往他國，特別是西歐諸國，至 2015 年底，全球已有 6,530 萬難民，製造二次戰後最大難民危機，迫使聯合國於 2016 年 9 月召開史上第一次難民高峰會，共有 193 國領袖或代表參加，包括美國總統歐巴馬 (Barak Obama)、德國總理梅克爾夫人 (Angela Merkel)、土耳其總統厄爾多安 (Recep Tayyip Erdogan) 等。

二、德國梅克爾總理成最大受害者：德國未軍事介入敘利亞內戰，但其總理梅克爾卻基於人道關懷，不逐流於反移民、反難民的民粹主義浪潮中，採開放政策，今日德國共收留五十二萬餘名敘利亞難民，在歐洲排名第一，<sup>7</sup> 梅克爾也因而獲選為時代雜誌 2015 年風雲人物，但 2016 年跨年夜的科隆集體性侵案、7 月法國尼斯恐攻案等，使其民調直直落，所領導的政黨在地方選舉中亦節節敗退，甚至影響 2017 年的聯邦議院選舉及聯合組閣，梅克爾成為敘利亞難民危機的最大受害者。另難民湧入歐洲及恐攻在巴黎、布魯塞爾、柏林等地的連環爆，使英國脫歐公投在意外中過關，衝擊歐盟的存在價值。

三、土耳其最驚人髮夾彎國：敘利亞內戰爆發伊始，土耳其總統厄爾多安如同西方國家領袖，認為阿薩德總統很快會讓位，並相信遜尼派「敘利亞穆斯林兄弟會」(Syrian Muslim Brotherhood) 將主導民主化過渡政府，因此站在美國這一邊。<sup>8</sup> 土國更於難民危機中，收容三百五十四萬餘名敘利亞難民，全球排名第一，依序為黎巴嫩九十九萬餘人及約旦六十五萬餘人。<sup>9</sup> 土國欲以難民做為加入歐盟的籌碼，2016 年 3 月一度達成合議，但終未能如願，後利用同年 7 月戲劇性的「軍事政變」，順勢改投入俄羅斯陣營，與俄羅斯、伊朗共同推動「阿斯塔納和談」(Astana Process)，與聯合國居中的「日內瓦 2 和談」(Geneva II Process) 打對

<sup>7</sup> “Why is there a war in Syria” (2018 年 3 月 15 日)。

<sup>8</sup> Kemal Kirisci, “The new geopolitics of Turkey, Syria and the West” (2018 年 2 月 14 日), 2018 年 4 月 20 日瀏覽, 《Brookings Institution》, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/02/14/the-new-geopolitics-of-turkey-syria-and-the-west/>。

<sup>9</sup> “Why is there a war in Syria” (2018 年 3 月 15 日)。

臺，土耳其成為敘內戰的最大髮夾彎國。

四、沙烏地最無言的失意國：沙烏地阿拉伯與土耳其同屬遜尼派伊斯蘭國家，同被稱為伊斯蘭國集團、努斯拉陣線等遜尼恐怖組織的「養父母」(foster-parents)。<sup>10</sup> 土耳其利用與敘國 560 英哩開放國界，默許外國武器及外國聖戰士經土進入敘利亞或伊拉克，致土耳其有「聖戰士高速公路」「Jihadi highway」之稱；<sup>11</sup> 沙烏地則與阿聯大公國透過私人捐款，金援該等遜尼派恐怖組織。<sup>12</sup> 2015 年初，沙國南鄰葉門什葉派胡希部族 (Huthi) 攻占首都沙那，葉門內戰爆發，3 月沙國出兵介入，此後已無力再顧北方的敘利亞內戰。另當時主導對敘政策之情報總局局長班達親王 (Bandar Bin Sultan)、內政部長穆罕默德親王 (Mohammed Bin Nayef)、國民軍總司令米塔布親王 (Miteb Bin Abdullah) 等，均在近期王室奪權大劇中敗陣，已無任何話語權。<sup>13</sup> 沙國為確保其在遜尼派的領導權，早早介入敘利亞內戰，也早早出局，是此次敘內戰最無言的失意國。

五、庫德族最令人同情的受騙者：庫德族 (Kurds) 總人口近三千萬人，分布於伊朗、土耳其、伊拉克及敘利亞 4 國，是世界上尚未建國的最大單一民族。敘利亞內戰爆發後，境內少數民族庫德人、阿拉伯人、突厥人等組成「敘利亞自由部隊」(Syrian Democratic Forces, SDF)，屬反抗軍一方，是美國打敗伊斯蘭國集團重要盟軍之一，而庫德族民兵「人民保護軍」(People's Protection Units, YPG) 是 SDF 主力部隊之一。伊拉克境內的庫德族民兵 (Peshmerga) 亦是西方聯軍及伊拉克政府軍最重要的地面盟軍。渠等加入反伊斯蘭國戰場，期能獲得美、英等國之支持，達成獨立建國之最終目的。

但事與願違，西方國家與俄、土等國無一支持去 (2017) 年 9 月的伊

<sup>10</sup> Patrick Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, pp. 35。

<sup>11</sup> Kirisci, "The new geopolitics of Turkey, Syria and the West"。

<sup>12</sup> Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, pp. 35-37。

<sup>13</sup> Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, p. 105。謹按：班達親王 2014 年 4 月卸下情報總局局長一職後，已無任何政府職位。穆罕默德親王 2015 年 4 月被任命為王儲，2017 年 6 月被迫退位，內政部長職亦被解除。米塔布親王則於 2017 年 11 月全國性肅貪行動中逮捕，後繳交 10 億美元和解金而獲釋。

北庫德族獨立公投。敘北的人民保護軍更被土耳其視為恐怖組織「庫德工人黨」(Kurdistan Workers Party, PKK)的一支，以重武器強力攻擊。<sup>14</sup>再者，美國計劃撤出駐敘利亞的2千名美軍，並要阿拉伯聯軍接手。<sup>15</sup>在無美軍的保護傘下，土耳其又獲得俄國默許，敘北人民保護軍將朝不保夕，庫德族百年難得一見的獨立建國夢將化為泡影。庫德族應是此次敘內戰的最大受騙者及被背叛者。

六、伊斯蘭國最大受益者：伊斯蘭國集團前身為伊拉克蓋達，活動範圍原只限於伊拉克，後利用敘利亞內戰，跨境進入敘國，占領油田，接收美國支援武器，更利用科技網絡，傳播建國理想及激進思想，招募世界各地外國聖戰士前往伊、敘參戰，或培訓「土生土長激進暴力分子」(Home-grown Violent Extremists)，鼓動其在地發動恐攻，或建立分支，伊斯蘭國集團已取代賓拉登所創建的蓋達組織，成為全球聖戰網絡共主，也是敘內戰的最大受益者。

依據知名智庫「經濟與和平研究所」(Institute for Economics & Peace)資料，2015年及2016年，全球恐攻案件數均呈下降趨勢，伊斯蘭國集團卻成全球最致命性的恐怖組織。<sup>16</sup>2015年在法國、土耳其、突尼西亞等11國，發動953起恐攻案，造成6,141人死亡及6,208人受傷；<sup>17</sup>2016年則在比利時、德國、俄羅斯、沙烏地等15國，發動1,132起恐攻案，造成9,132人死亡及7,723人受傷，<sup>18</sup>顯見伊斯蘭國集團及其分支活動範圍更廣，受影響國家更多。

七、全球安全將面臨歸鄉聖戰士的威脅：2017年10月，伊斯蘭國集團「核心」(Core)確定解體，但已在比利時、法國、德國、埃及、俄

<sup>14</sup> “Turkey targets Kurdish forces in Afrin: The short, medium and long story” (2018年1月22日)，2018年1月27日瀏覽，《BBC新聞網》，<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-42704542>。

<sup>15</sup> 「加速撤守敘利亞，美欲集結阿拉伯軍隊」，聯合晚報，2018年4月17日，第A16版。

<sup>16</sup> “*Global Terrorism Index 2016*” (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2016年11月)，pp. 9, 52; and “*Global Terrorism Index 2017*” (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2017年11月)，pp. 14, 73.

<sup>17</sup> “*Global Terrorism Index 2016*”，p. 52。

<sup>18</sup> “*Global Terrorism Index 2017*”，p.73。

羅斯、沙烏地、菲律賓、馬來西亞等 32 國建立分支 (affiliates) 或網絡 (networks)。<sup>19</sup> 另依據土耳其當局報告，來自 146 國近五萬四千名聖戰士進入敘利亞或伊拉克，加入伊斯蘭國集團或其他反抗軍。<sup>20</sup> 今伊斯蘭國集團核心雖已解體，首領巴格達迪下落不明，但所召募的外籍聖戰士或轉戰他鄉，或合法返回母國，更有數目不明者偷潛回國，這些意識更激進、戰技更純熟的恐怖分子，正在全球各地召募新人、教授攻擊技能，隨時準備再集結，為發動重大恐攻而秘密準備，這些歸鄉聖戰士正帶來真實且嚴峻的恐攻威脅，國際安全正面臨重大挑戰。

## 肆、化武攻擊使內戰更複雜化

阿薩德政府軍先後於 2017 年 4 月及 2018 年 4 月，以化武攻擊自己國民，這是一件零容忍的暴行，但相關各造各說各話，真相難明。另又有新演員加入，他們又急於想當主角，或欲修改劇本，致敘利亞內戰更加複雜化。

### 一、列強各彈各調

2017 年 4 月 4 日，敘利亞西北部省伊德利卜 (Idlib) 遭遇不明毒氣襲擊，造成四百餘名平民傷亡，包括 10 名孩童。敘利亞政府與反抗軍互指對方為兇手，政府軍盟友俄羅斯亦否認涉案。應英、法要求，聯合國安理會召開緊急會議，建議設置調查小組以釐清責任歸屬，但爭論不休，毫無共識，美國遂於 7 日飛彈攻擊政府軍控制的霍姆斯 (Homs) 空軍基地。2018 年 4 月 7 日，敘利亞政府軍涉嫌再次以化武攻擊反抗軍占領區杜馬城 (Douma)，13 日，英、法、美聯合空襲敘境化武設施，此是敘內戰 7 年來，西方列強對敘國總統阿薩德的最大規模軍事行動。但俄國堅稱，整起事件是英國安全機關依劇本演出，美國在後指導。其後，美國更指控說，俄國已在化武攻擊現場動過手腳，企圖阻礙「禁止化學武器組織」(The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons) 國際調

<sup>19</sup> “Global Terrorism Index 2017”，p.73。

<sup>20</sup> “Global Terrorism Index 2017”，p.67。

查團的現場調查，相關各造各彈各的調，敘利亞人的悲歌唱不完。

## 二、美國無一貫對敘政策

阿薩德政權是使用化武慣犯。敘利亞內戰爆發第二年，阿薩德即以化學戰劑攻擊反抗軍及平民，當時歐巴馬總統以使用化武為「紅線」，做為出兵敘利亞的條件。然 2013 年 8 月，阿薩德使用地對地含有沙林毒氣火箭炮攻擊首都大馬士革東郊，造成一千四百餘人死亡及 3,600 人受傷，跨越了歐巴馬總統所劃「紅線」，但在外有俄國及大陸反對，內有人民及國會議員的不支持，美國只得放棄軍事干預手段。此後，敘利亞政府更無視西方國家的警告，於 2014 年及 2015 年至少有 3 次使用氯氣化武。也難怪川普直指，2017 年的化襲是歐巴馬政府過去軟弱與優柔寡斷的直接惡果。

川普政府對敘利亞政策仍不明。如同「歐記健保」，川普不願承襲歐巴馬政策，但又提不出更好的可行替代方案。以去年敘利亞化襲案為例，化襲案發生，白宮及國務院均未發表任何評論，眼看各國強力譴責阿薩德政權，最後只得將責任推給前朝。1 年後，川普在 4 月 13 日的演講中，把中東貼上「混亂多事地區」(a troubled place)，直陳美國的心血與財力無法帶給他持久的和平與安全，該國的命運掌握當地人民的手中；因此，美國要儘快撤出駐在敘利亞的 2000 名美軍，並由阿拉伯聯軍接手。<sup>21</sup> 川普自敘撤軍一事，似未考量美國在中東擔任「國際警察」的傳統角色，也未注意政府對反恐盟邦及盟軍的承諾。敘利亞既然為中東的核心，一旦撤出敘國，美在中東的影響力將日漸式微。另方面，沒有國際警察的中東，將是一個失序無主的戰略要地，外力影響或本土自發的衝突、危機恐層出不窮。

## 三、法國暫無法取代美國

馬克宏 (Emmanuel Macron) 2017 年 5 月就任法國總統不到一星期，即訪視駐紮於西非馬利的法軍，12 月邀請在沙烏地宣布辭職並暫住沙國的黎巴嫩總理哈里里 (Saad Hariri) 訪法，解決所引發之中東區域政

<sup>21</sup> Martin S. Indyk, "A Trump doctrine for the Middle East" (2018 年 4 月 16 日), 2018 年 4 月 20 日瀏覽, 《Brookings Institution》, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/04/16/a-trump-doctrine-for-the-middle-east/>。

治僵局，今復加入以軍事制裁阿塞德使用化武的行列。馬利、黎巴嫩及敘利亞過去是法國殖民地或託管地，顯示法國在中東有一定的連結與影響力，也顯示馬克宏已逐漸把自己放在國際舞臺中央，但要說法國已取代美國在中東的地位，恐不實際。

至於英國，首相梅伊（Theresa May）眼見英國即將脫離歐盟，自應主動積極拉近與美國關係，此次加入美法行列，派機轟炸敘國境內化武設施，完全基於英國國家利益及梅伊個人政治前景考量。

#### 四、俄國將執中東牛耳

俄國是阿薩德最堅強的盟友，也是敘利亞內戰的最大得利者。鑑於敘利亞的塔圖斯港（Tartous）是俄國在地中海的唯一軍事基地，加之俄在敘的投資超過 200 億美元及每年近五十億美元的軍售，普丁（Vladimir Putin）於敘國內戰伊始，即以各種外交手段，明確表態支持阿薩德總統。俄羅斯總統普丁更利用殲滅國際恐怖組織伊斯蘭國集團為藉口，於 2015 年 9 月 30 日，首次空襲敘利亞，俄國正式軍事介入敘內戰，派空、陸軍支援敘利亞政府軍，但攻擊目標大部分集中於溫和阿拉伯反抗軍，整個翻轉敘利亞內戰情勢，阿薩德總統已立於不敗之勢，政府軍已完全收復境內重要城市。今日只有俄羅斯能將阿薩德總統推向談判桌，<sup>22</sup> 普丁不但是敘利亞內戰第二軌和談—阿斯塔納和談的創議者及擔保人，戰爭要打要停，他說了算，俄國已明顯增加對中東事務的影響力，如成功介入阿富汗政府與叛亂團體塔利班（Taliban）的談判。

#### 五、以色列終於加入戰局

若要談中東，而不著墨以色列，總感覺有點失落。以色列在敘利亞內戰的 7 年中，未有任何大動作，但眼看宿敵伊朗在敘利亞的政治、經濟及社會影響力大幅提升，且認定伊朗最精銳部隊「革命衛隊聖城旅」（Islamic Revolutionary Guard's Al-Quds）已駐軍敘利亞，對以色列的

<sup>22</sup> Daniel L. Byman, “Pushing back Russia in the Middle East: A thought experiment” (2018 年 4 月 13 日), 2018 年 4 月 20 日瀏覽, 《Brookings Institution》, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/04/13/pushing-back-russia-in-the-middle-east-a-thought-experiment/>。

國家安全造成立即嚴重威脅，先後於今年 2 月 10 日及 4 月 9 日 2 度空襲敘利亞境內的 T-4 (Tiyas) 空軍基地。

什葉派武裝團體真主黨 (Hezbollah) 在伊朗的協助下，於黎巴嫩南部建立據點及訓練軍隊，進而發射火箭攻擊以色列本土，成為以國最大安全威脅。當年以色列早已偵知真主黨動作，但未及時採取反制措施。此次採取先發制人手段，不願重蹈昔日覆轍。美國智庫學者專家預判，伊朗一定會報復，且會自敘利亞以飛彈攻擊以色列軍事目標，以、伊戰爭必不可免，只是時間問題而已。<sup>23</sup>

## 伍、大陸的態度

大陸擬藉敘利亞內戰擴大對國際事物的影響力。大陸於 2016 年 4 月任命解曉岩為「中國敘利亞問題特使」，解某曾為駐伊朗及駐衣索比亞大使，受命新職後，馬不停蹄走訪中東各國及法、英、義、美諸國，也曾與阿薩德及反抗軍領袖會談。2017 年 9 月訪問俄羅斯時，曾就敘利亞問題提出 3 點期待：<sup>24</sup>

- 一、維持和談進程可持續、不破裂、不失速。
- 二、鞏固政治解決方向，不動搖、不反復。
- 三、在堅持敘利亞人民自決原則下，國際社會應引導政府和反對派保持耐心，透過談判，做出最終解決。

因此，現階段大陸對於敘利亞問題，不會貿然提出自己的主張或解決方案，應會採取「模糊政策」，不選邊站，但應是較傾向與俄羅斯站在同一陣線。如此次美英法空襲敘利亞以嚴懲化武屠殺平民一案，美國先於 4 月 10 日在安理會提出「調查敘利亞涉嫌化武襲擊」決議草案，大陸投下

<sup>23</sup> Dror Michman and Yael Mizrahi-Arnaud, "Will Iran attack Israel over the Syrian conflict? It's only a matter of time" (2018 年 4 月 18 日), 2018 年 4 月 19 日瀏覽, 《Brookings Institution》, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/04/18/will-iran-attack-israel-over-the-syrian-conflict-its-only-a-matter-of-time/>。

<sup>24</sup> 「中國政府敘利亞問題特使解曉岩訪問俄羅斯」(2017 年 9 月 22 日), 2018 年 4 月 21 日, 《新華網》, [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/2017-09/22/c\\_1121704733.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/2017-09/22/c_1121704733.htm)。

棄權票，俄羅斯投下反對票。4 月 14 日，俄羅斯在安理會提出「譴責美英法空襲敘利亞」決議草案，大陸與俄羅斯投贊成票。

大陸是中東最大投資國，也是阿拉伯國家第二大貿易夥伴，在中東的經濟影響力日增。因此北京學者曾建議，大陸應以各種手段，堅定而審慎地加大在中東話語權，不應在美、俄兩巨頭間選邊站，以「超脫」姿態，逐漸亮出解決中東問題更多的選項。但在敘利亞內戰的議題上，誠如解曉岩 2016 年 11 月記者會所言，敘利亞問題複雜、各方利益糾葛超乎想像。今日大陸與敘利亞無歷史及地緣的直接連結，亦無足夠的政治影響力，亦不可能以軍事武力為後盾，直接介入敘利亞內戰，主導未來敘利亞的形塑進程。

## 陸、結論

內戰應該只是政府軍與反抗軍兩造的國內事務，抗爭的目的應是單純爭取執政權，透過政府治理的革新，創造有利經濟發展的環境，達到改善人民生活的終極目標，因此內戰較傾向於政治事務。但敘利亞的內戰卻複雜多了，加入伊斯蘭教遜尼派與什葉派之爭，使戰爭本質更加殘酷，不但造成人員重大傷亡及國際難民與國內移民的人道危機，也滋養了史上武力最強大、影響區域最廣大的國際恐怖組織；內戰中的伊朗與沙烏地中東區域霸主之爭及美蘇冷戰的復燃，造成更多國家的介入及戰事的延長。戰爭終會結束，但如何結束？真能透過和談以政治解決？此將考驗世界列強領導人的智慧。

我國原油 60% 以上來自中東諸國，中東地區發生戰爭必將影響我國經濟發展及人民日常生活。此次美英法空襲敘利亞，我政府立即召開國安高層會議，表達對使用化武屠殺自己國民的政權之抗議與譴責，並願與國際社會共同提供受難敘利亞人民的人道援助，尚望我政府相關機關能務實持續提供此項人道援助，包括戰後 1,000 億美元的重建工程計畫，不但善盡國際社會分子的責任，也達到提升我國能見度的目的。