

目 錄

時 評

人口紅利凌駕生孩意願？中國大陸三孩生育政策及其人口 問題評析	歐陽新宜	1
中國大陸籌建「兩岸 5G 融媒體應用實驗室」評析	傅文成	10
習近平建黨百年慶講話的政治意涵分析	柳金財	16
2021 年七大工業國高峰會之議題、成果與國際政治經濟意涵	林顯明	27

專 題

The Prospects of China ECOWAS Cooperation in the Development of the Trans-West African Coastal Highway	Asma Amina Belem	37
---	------------------------	----

「後疫情時期兩岸經貿競合：機會與挑戰」學術研討會

「和中」與「反中」實踐的檢驗	施哲雄	59
中國大陸實體清單制裁模式對兩岸關係的影響	張弘遠	62
疫後兩岸經貿新契機	鄧岱賢	72
中國大陸推動參與 CPTPP 對兩岸經貿互動可能影響	楊宗新	80
經貿交流與兩岸統獨	劉文斌	91
後疫情時期兩岸電子產業供應鏈之變革與發展－以半導體為例 ..	王珍一	95
非對稱依賴：兩岸貿易依存度的測量	王國臣	106
後疫情時期中國大陸對臺經貿措施趨勢與轉變	劉晔華	116

論 壇

從敵僑角度探討戰時在臺陸區人民法律地位與待遇	廖哲偉	135
------------------------------	-----------	-----

Contents

News Commentary

- Demographic Dividend or Human Rights Booster? On China's
Three-Child Policy and Its Population Problem..... *Ou-Yang, Hsin-Yi* 1
- An Evaluation and Analysis of China's Founding "5G Media
Integration Laboratory" *Fu, Wen-Cheng* 10
- An Analysis of the Political Implications of Xi Jinping's
Centennial Speech on Celebration of the Founding of the CCP *Liu, Chin-Tsai* 16
- The Issues, Achievements, and International Political &
Economic Meanings of 2021 G7 Summit..... *Lin, Hsien-Ming* 27

Monograph

- The Prospects of China ECOWAS Cooperation in the Development
of the Trans-West African Coastal Highway..... *Asma Amina Belem* 37

Symposium on Cross-strait Economic and Trade Competition in the Post-epidemic Era: Opportunities and Challenges

- Reconciliation/Confrontation with China: Practice and Test *Shih, Tse-Hsiung* 59
- The Impact of China's Sanction Mode of Entity List on
Cross-strait Relations..... *Chang, Hung-Yuan* 62
- New Opportunities for Cross-strait Economy and Trade after
COVID-19 Pandemic..... *Teng, Tai-Hsien* 72
- An Analysis of the Possible Impact of Mainland China's
Promotion of Participating in CPTPP on Cross-strait Economic
and Trade Interaction..... *Yang, Chung-Hsin* 80
- Economic & Trade Exchanges and Cross-strait Reunification
& Independence *Liu, Wen-Ping* 91
- The Reform and Development of the Cross-strait Electronic
Industry Supply Chain Post COVID-19—Taking Semiconductors
as an Example *Wang, Chen-I* 95
- Asymmetric Dependence: The Measurement of Degree of
Dependence on Cross-strait Trade..... *Wang, Guo-Chen* 106
- Trends and Changes of China's Economic & Trade Measures
to Taiwan in the Post-epidemic Era..... *Liu, Chih-Hua* 116

Forum

- A Discussion on the Legal Status and Treatment of Chinese Mainlanders
in Taiwan during Wartime from the Perspective of Enemy Aliens..... *Liao, Zhe-Wei* 135

人口紅利還是人權紅利？ 中國大陸「開放三胎」政策的評論

Demographic Dividend or Human Rights Booster?
On China's Three-Child Policy and Its Population Problem

歐陽新宜 (Ou-Yang, Hsin-Yi)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授

壹、前言：中國大陸人口問題的癥結

人口一向是中國大陸（下稱：大陸）的重要問題。過去是人口過多造成社會承载力不足、影響經濟發展。1978 年底，鄧小平、陳雲、華國鋒、李先念等人均表示支持計劃生育政策。其中，1979 年 6 月陳雲等人率先提出「一孩政策」，陳雲提到：「先念同志對我說，實行『最好一個，最多兩個』。我說再強硬些，明確規定『只准一個』。準備人家罵斷子絕孫。不這樣，將來不得了。」大陸政府認為，要完成幫助 2 億農民脫貧的艱巨任務，這項政策勢在必行。1979 年大陸開始實施「一胎化政策」。

42 年過去了，大陸現在變成少子化造成人口結構老化的問題。今（2021）年 5 月 31 日，中共中央政治局召開會議，聽取「十四五」時期積極應對人口老齡化重大政策舉措彙報，審議《關於優化生育政策促進人口長期均衡發展的決定》。中共中央總書記習近平主持會議。會議中宣布實施一對夫妻可生三個子女的政策及相關配套，並稱要實施漸進式延遲法定退休年齡。

根據世界各大媒體報導：大陸推動三胎化的理由不外乎是人口結構老化、人口紅利的消失、社會撫養壓力增大、婦女生育意願不高，等等。歸結

以上議題，本文將集中討論大陸能否提升婦女的生育意願，並進而提升人口出生率、改變人口結構、增進經濟發展的問題。

貳、過去幾次的人口政策有沒有效果？

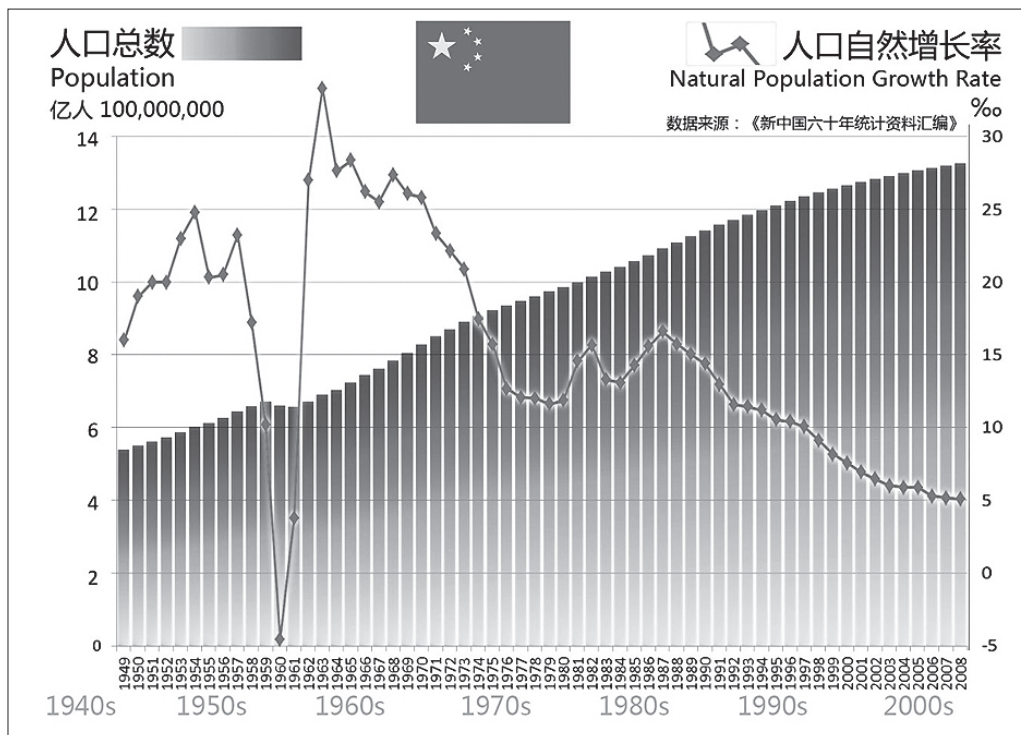
1949 年以後，大陸推動四次重大的人口政策改變。第一次是 1979 年的「一胎化政策」，第二次是 2013 年的「單獨二胎」政策（兩夫婦其中一方係獨生子女）。2012 年以後，大陸人口年開始萎縮，因而啟動第三次在 2015 年實施普遍的「二胎化政策」（二孩政策）；第四次則是今年 5 月 31 日通過的「三胎化政策」（開放三孩）。

過去幾次的人口政策有沒有達到預期的政策效果？從大陸人口總量變化趨勢（圖 1）來看，1979 年開始推動的「一胎化政策」，目的在減少總人口的快速增加，從人口增加率的變化來看：1979（12%）；1982（16%）；1984（13.5%）；1987（16%），之後即快速下降到 2008 年的 5%，其減少人口增加率的效果是明顯的。本文後續將討論：為什麼一胎化政策有效？1、強制手段；2、不強制能不能達到同樣減少人口增長的效果？

2013 年實施的「單獨二胎」政策可以視為「一胎化」政策的補救措施，目的不是在增加生育率而是減少對「斷子絕孫」的批評。根據《CEIC 數據庫》的資料顯示顯示，「單獨兩孩」推行第 2 年（2014 年）多了五十萬左右新生兒。「全面兩孩」2015 年開始推行，2016 新生兒多了將近一百萬。

2015 年實施的「二胎化政策」和這次通過的「三胎化政策」，目的很明確是為了增加生育。但是過去 6 年（2015-2021）的「二胎化政策」效果情況出乎一般的預料，大陸新生人口不但沒有大增，也沒有停止下降趨勢。大陸統計局資料顯示，2017 年出生 1,723 萬人，比 2016 年少了 63 萬人；2018 年，大陸新生人口 1,523 萬，年比少了 200 萬；2019 年新生人口為 1,465 萬人，年少 58 萬；2020 則再少 170 萬，達到 1,295 萬的最低值，二胎化政策實施 5 年來，大陸每年的新生兒人口從 1,786 萬人降了 500 萬人。

圖 1 大陸人口增長趨勢



資料來源：「中國大陸人口」，2021 年 6 月 24 日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/中國大陸人口>。

在分析 2013 年以來的「二胎化」政策為什麼沒效之前，我們先說明一下 1979 年開始的「一胎化」政策為什麼有效？陳雲說：「準備人家罵斷子絕孫。不這樣，將來不得了」；普立茲新聞獎得主、國際特赦組織人權新聞獎得主，曾擔任《華爾街日報》記者、《獨生：中國最激進的社會工程實驗——一胎化》作者方鳳美說：

中國的一胎化政策是軍方科學家精心打造出來的，他們相信任何令人遺憾的副作用都可以迅速壓制，女性生育率也可以輕易調整。中國的經濟學家、社會學家和人口學家或許會投入更多智慧與考量，但他們大多被排除在決策圈外，因為文化大革命讓社會科學家失去了資源與威信。只有該國的國防科學家未遭整肅，結果事實證明他們並不是人類行為的最佳裁判。

一言以蔽之，一胎化政策之所以有效，是因為「強迫」的關係。

參、為什麼適齡婦女沒有生育意願？

為什麼二胎化政策沒有達到增加人口生育率的效果？這牽涉到兩個問題：1、現在大陸的生育政策不採用強迫的手段了？2、現在大陸婦女不想生了？這兩個假設都成立。

先討論第一個假設。許多學者提出：既然二胎，三胎都沒效，大陸為何不乾脆全面放開生育限制？1、學者鄧聿文在《金融時報》中文網撰文指出，阻礙大陸全面開放生育限制的原因，包括大陸脫離絕對貧困後，還有很大提升空間，中產階級生育意願雖低，貧困地區的人口反而願意生孩子，加大脫貧難度；少數民族生育意願更強，全面放開後（此前少數民族可生二胎或三胎），可能衝擊現有民族構成等等；2、威斯康辛大學研究員易富賢提到，「中國目前還沒到獎勵生育那一步，以前是限制生育，現在是逐步放鬆限制、全面放開，然後是保障生育，最後才是獎勵生育。」3、易富賢亦表示：計劃生育作為基本國策還寫在《憲法》裡，「不改憲法，不能放開生育政策！」

其次，為什麼大陸婦女不想生？為了推廣三胎政策，大陸官媒《新華社》發起投票：「三孩生育政策來了，你準備好了嗎？」近三萬人參與投票，結果有 90%（2.7 萬人）選擇「完全不考慮」。網友有趣的對話如下：「愛誰生誰生，我是不生。」「不生孩子和開放三胎有關係嗎？生一個送套房，看看生不生？」「大家不買三臺勞斯萊斯的原因是勞斯萊斯限購。」「生三孩是有錢人的遊戲，我們玩不起。」「福利不到位，沒有優惠政策，誰生誰傻。」……似乎「養不起、福利不夠、婦女教育獨立觀念提升」就是世界各國（包括大陸）少子化的普遍原因。事實不然。

真實的情況是，數據顯示：不僅大陸婦女不想生，全世界的婦女，從 1980 年開始也都不想生孩子了。1980 年以後，大陸的總和生育率，更從 2.61 降到 1.7。換言之，大陸每個育齡婦女平均的生孩子數目，從 1980 年的 2.6 個，降到了 1.7 個。這個大陸婦女「不願意生孩子」的現象，難道也是「強迫的政策」使然嗎？應該不是。

根據安邦智庫宏觀研究中心主任賀軍表示，大陸長期以來的生育政策以限制為主，在政策體系、政府服務、資源配套等方面，對於鼓勵生育方面的準備都不足。而且從二胎政策放開的表現來看，即使大陸出臺政策、拿出錢來獎勵生育，也不會有明顯的效果。

經濟學人智庫大陸首席分析師蘇月在《BBC 中文網》中表示，生育政策的調整一般要 15 年至 20 年才能對勞動力供給產生影響，因此調整人口政策要有提前量。放開生育限制是政策選擇，但是政府同樣需要關注到結婚率的變化和初婚初育年齡的推遲。

易富賢持相似觀點，表示以日本為例，在充分提供保障之後還獎勵生育，但效果並不好，生育率從 1.26 小幅提升到 1.45，然後又快速降回去了。易富賢將生育率低的原因分解為三個部分——「心理上不想生，物質上養不起，生理上生不了」。

賀軍表示，低生育率雖說是發達經濟體都在面對的問題，但確實在東亞國家尤為嚴重。事實上東亞儒家文化圈的生育率是全球最低。背後的原因多種多樣，包括城市人口密度高；重視教育導致養育成本高、婚育年齡大；以及非婚生子比例低等。

根據美國中央情報局（CIA）去年發布的資料，全世界各國的婦女總和生育率可以分為五類。第一類：高生育率的都是非洲國家（如：尼日 6.51；索馬利亞 5.66）；第二類：中高生育率的主要是中東國家（如：沙烏地 2.17；伊朗 2.09）；第三類：中等生育率的主要是西方國家（如：法國 1.85；美國 1.78；英國 1.75）；第四類：中低生育率的主要是北歐國家（如：立陶宛 1.70；挪威 1.70；愛沙尼亞 1.63；德國 1.61；大陸 1.70）；第五類：最低生育率的主要是亞洲國家（如：日本 1.37；新加坡 1.24；臺灣 1.24；韓國 1.08）。

為什麼臺灣的生育率排名世界之末？必須指出，臺灣總和生育率並不是「政府獎勵生育政策」使然。無論是法國、日本這些老牌已開發國家，還是南韓、新加坡、西班牙新已開發國家，都已經證明「政府獎勵生育政策」是無效的。就是臺灣的各縣市政府也已經承認「祝妳好孕」等獎勵生育政策，

對提升「婦女總和生育率」無效。由以上國家的多年經驗可知，大陸已經躋身生育率的第四類國家，與德國、挪威同列；其他國家做不到的，大陸想要用「二胎化」、「三胎化」加上優惠的獎勵生育政策，可能也是無法有效的在短時間把「婦女總和生育率」從 1.7 提升到 2.1（人口替代的生育率門檻）。

肆、影響人類總和生育率的因素

作者在本刊第 17 卷第 4 期時評「人口危機還是政策失誤？論中國大陸人口的負增長現象」中指出，瑞典的漢斯·羅斯林（Hans Rosling）總結「婦女總和生育率」因素的結論：經濟條件、宗教信仰、個人價值觀、政府獎勵措施，都不是提升婦女生育意願的因素；唯一影響婦女生育意願的，只有嬰兒夭折率一項。他以數百年的歷史人口資料歸納：一個社會的死亡率越高，生育率也就越高；反之亦然。¹

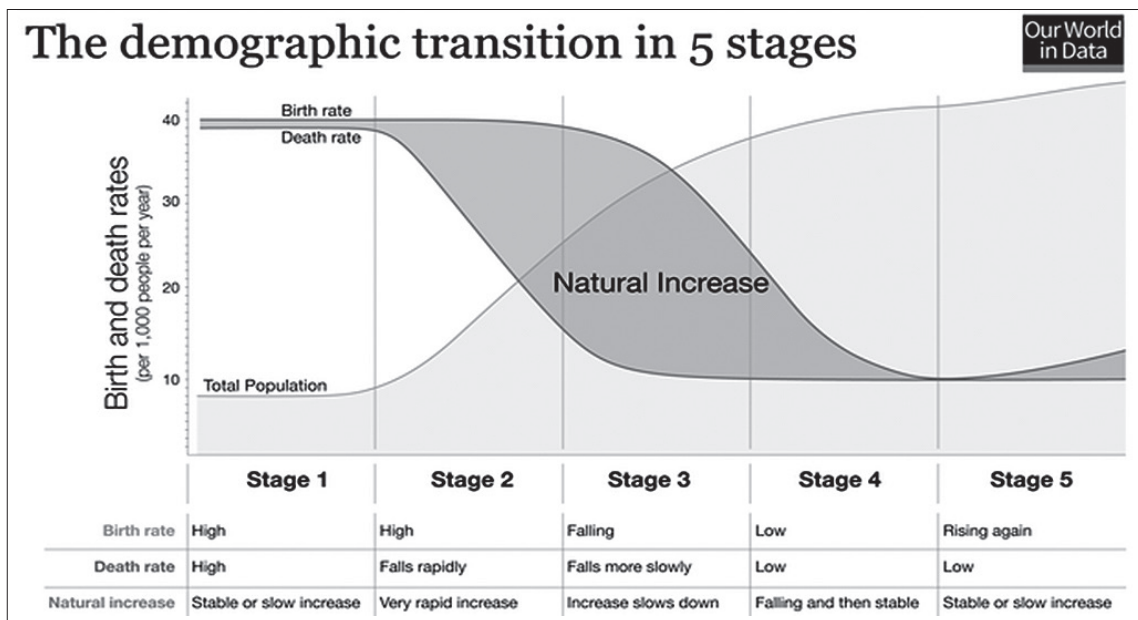
300 年前，大陸的總和生育率是 12，歐洲各國的總和生育率也在 10 以上，是因為當時的死亡率很高（千分之 40）。今天的非洲和未開發國家的總和生育率都還在 5 或者 6 之間，原因也是死亡率仍然很高。由此可見 21 世紀大陸的總和生育率在 1.7（臺灣是 1.24）並不是「計劃生育」或者「一胎化政策」造成的，而是「醫療進步、嬰兒夭折率和死亡率降低後的自然結果」。對大陸一胎化的評論，很多經濟學家認為大陸經濟之所以能迅速成長，原因主要在於政府鼓勵外商投資和民營企業的政策，而不是限制生育人數。就算沒有「一胎化」政策，大陸人口也會達到像臺灣、韓國那樣的下降水準。經濟學家葛藝豪（Arthur Kroeber）曾表示：「以中國經濟成長 10% 為例，如果一胎化政策的貢獻超過 0.1%，我都會感到很意外。」

另一反面，當死亡率趨於平緩，總和生育率卻仍然會下降到人口替代的 2.1 以下的原因，是受到「總和生育率定義」和「晚、稀、少」生育間隔時間的影響。總和生育率的定義，有的國家是 15-45，有的國家是 15-49。

¹ “Religions and babies,” visited date: June 24, 2021, 《TED》, https://www.ted.com/talks/hans_rosling_religions_and_babies.

把生育年齡定義從 45 上調到 49，總和生育率就會提高，這就部分說明了習近平要逐步延長退休年齡的邏輯。以臺灣為例，學者以「主成份分析」和「單一年齡個別估計法」估計年齡組生育率，在臺灣 2000 年至 2003 年的 45 歲至 49 歲這組會出現負數估計值，這種現象在日本、荷蘭、美國並未發生。這一個結果說明，45 歲至 49 歲年齡組的生育意願，會隨著壽命增長而逐漸增多。換言之，除了總和生育關於年齡的定義不同之外，「晚、稀、少」的結婚年齡和生育預期，也會改變總和生育率的變化。200 年來的人口學理論，從馬爾薩斯人口論，馬克思的人口論，到 1920 年華倫·湯普森（Warren Thompson）提出的「人口過渡理論」（Demographic Transition Theory），已經把人口總數的變化做了 5 階段模型的精確預測。

圖 2 人口過渡理論



資料來源：「人口轉型」，2021 年 6 月 25 日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/人口轉型>。

大陸婦女的生育預期，如果侷限在 15 歲至 45 歲，那麼對那些「不是不想生，而是不想那麼早生」的婦女而言，就會得出較低的總和生育率。醫學的進步、婦女的壽命越來越長、教育越來越高、婦女的可生育年齡越來越晚（自然分娩的世界紀錄是 54 歲）。如果把總和生育率定義的年齡再提高，譬

如從 15 歲至 45 歲，提高到 15 歲至 55 歲，可以肯定各國的總和生育率，一定能提升到接近 2.1 或更高，而達到「人口過渡理論」的第 5 階段。

伍、人口紅利是生育政策的主要考慮嗎？

「開放第三胎」是德政，還是苛政？坊間許多評論從「人口紅利」的消失，「路易斯轉折點的到來」談大陸經濟發展的前景。誠然，從勞動力的年齡結構來看，大陸的剩餘勞動力逐漸用罄，人口依賴比和年輕人的負擔逐漸加大，對於發展中的經濟並沒有好處。甚至有些學者（賀軍）指出：「與日本不同的是，日本是『老時已富』，中國則是『未富先老』，再加上中國的老齡人口絕對規模龐大，未來中國的老齡化壓力將處於全球之最。」「中國不同，中國還處在發展中階段，仍在努力爬坡，如果在中等收入階段就遭遇老齡化較大的壓力，這肯定會加大中國跨越『中等收入陷阱』的難度。」

以經濟論生育，恰如以優生論子女一樣。天生不好的子女就不要了嗎？一個國家富餘的勞動力，就可以對他們進行賺取紅利般的剝削嗎？從臺灣和其他國家的角度來看「人口紅利」的提法，是很不人道的。已經擠入世界大國的大陸，經濟成長為什麼一定要依賴富餘的「第三勞動力」？有「中國特色的社會主義」不是應該把勞心者的科學技術作為「第一生產力」嗎？

復旦大學中國研究院院長張維為等大陸政治學者在今年 1 月 18 日，針對美國國會山莊的攻擊案以席捲歐美的民粹主義進行對話。今年 1 月 31 日的《觀察者網》發表了他們的對話文字「福山當時很自信，我這樣回應他：一個國家垮起來是很快的」。本文摘要該文內容如下：

- 一、張院長跟美國學者辯論，說大陸沒有民粹主義，因為「中國比較理性，有競爭力，比較有『維穩』的經驗」。
- 二、美國白人 2050 年起，人口比例會低於 50%，將會成為美國人口的少數。張院長說：「美國人很笨！」他跟美國學者建議：「為什麼不仿效中國，制定法律，對非白人族群（黑人、拉丁美洲人），實施『人口節育政策』，這樣問題不是就解決了嗎？」美國人對此建議嗤之以鼻，張

院長還認為美國人是「理性缺位、食古不化」！

三、按照這個知名學府的院長的思維，西藏問題、新疆問題、內蒙古（教科書）問題、臺獨問題，只要用「理性的人口節育政策」，不是就解決了嗎？

四、這樣的院長（中國研究學院）、這樣的知名學府（復旦）、這樣的學術環境（大陸），國立政治大學校長郭明政表示：如果你是臺灣學生的家長，還要送孩子們去那裡讀書嗎？孩子去了復旦大學4年，6年，10年以後，回來（或不回來），會變成怎樣的「外星人類」啊？這樣的父母，是不是「頭殼壞掉」啊？

「生育的權利」是人類基本的人權，沒有人可以用「準備人家罵斷子絕孫」的一胎化政策來強迫。「愛誰生誰生，我是不生。」這句聽來是個對「三胎化」政策的歇後語。難道不是反映出做為一個女人，做為一個大陸女人的基本主張嗎？中國古籍《帝王世紀》記載：「帝堯之世，天下大和，百姓無事。有八九十老人，擊壤而歌。其歌曰：日出而作，日入而息。鑿井而飲，耕田而食。帝力於我何有哉？」在中華文明偉大復興的國度裡，「愛誰生誰生，我生不生、生幾個，干政府什麼事啊？」

中國大陸籌建 「兩岸 5G 融媒體應用實驗室」評析

An Evaluation and Analysis of China's Founding
"5G Media Integration Laboratory"

傅文成 (Fu, Wen-Cheng)

國防大學政戰學院新聞學系教授兼系主任

壹、前言

中國大陸（下稱：大陸）國臺辦旗下《中國臺灣網》，日前與北京大學互聯網發展研究中心、中國傳媒大學新媒體研究院、中國聯通北京產業互聯網運營中心等單位合作，在北京籌辦「海峽兩岸 5G 融媒體應用實驗室」。副總經理張娜在官方宣傳中說明，希望「海峽兩岸 5G 融媒體應用實驗室」打造成促進兩岸文化交流的平臺、展示臺企優質品牌的平臺、培育兩岸電商人才的平臺、溝通兩岸青年情感的平臺。對此，我國政府應謹慎看待該實驗室具有發展成為新涉臺工作之模式。

雖然大陸國臺辦一再表示，未來 5G 融媒體實驗室成立後，有助於規範、促進兩岸電子商務發展，富有培育新創媒體、直播人才、鏈結高等教育訓練產業鏈等功能，但隱含在美好夢想泡沫下，卻是一種新的認知作戰攻擊模式，影響層面遍及網路商務的經濟面、高教產業發展的教育文化面，以及 OTT 網路影音串流服務的認知影響層面，乃是我國須嚴肅看待的國安議題。

貳、融媒體產業鏈成為認知作戰的新模式

過去 2 年多來，各國國防智庫與學界運用「認知作戰」一詞，形容是一種平時、戰時界線模糊且介於傳統與非傳統安全威脅的心性作戰模式。過往多數是討論境外勢力如何用網路製造假訊息或爭議訊息，影響社會大眾的認知，進而改變投票行為、激化社會對立與政治極化，以扼傷民主基石。其中核心議題在於，操作目標群眾的認知，而此群眾包括國內民眾與國際社會成員，其目的在於改變認知、主導思想，現在又將具體行動運用於國家涉外事務，而形成整體架構的「認知作戰」(cognitive domain operations)。

隨著資訊變得越來越重要，群眾在獲取訊息的過程會形成對於現象的「議題設定」，而這種效應會建構社會大眾對於議題的理解與產生特定態度，若透過刻意的加工成假訊息則容易形成單一取向的認知偏見，其目的在於誘導、轉變群眾認知思維與行為、模糊敵我意識、帶動社會新的流行文化，造成認知意識的流動效應，進而形成目標脆弱領域的社會矛盾根源，對民主國家傷害尤大。

然而，假訊息或是網軍的民意引導並非認知作戰的最終型態。5G 融媒體實驗室很有可能是另一波新形態認知戰的開端。影響所及，將不僅止於過去假信息的內容端，而是從傳播媒體的產製端開始，中間包含融媒體管道經營的整體產業鏈，預期大陸未來對臺的認知作戰將會朝向精密化的產業分工體系發展。

值得關注的是，大陸新聞機構融媒體(media integration)環境與技術已愈來愈成熟，運用也日益靈活、多元。其中，包括融合大數據、雲計算、人工智慧等技術，以及建置硬體設備運作平臺，大陸從輿論傳播的輸入端到輸出端，從專業人才的融合到媒體記者的融合，串起電視、廣播、報紙、網站、客戶端、微博、微信公眾號等多種媒體的傳播管道、手段和工具，形成「大聯合」輿論傳播態勢之意圖明確。

事實上，大陸「融媒體」運作體制之形成並非偶然，而是受到國際和境內因素直接影響。首先，在外部因素方面，主要是資訊網路、通訊技術帶動新一波媒體傳播變革趨勢。其中，新興媒體快速成長，無論是網路社群媒

體或是網頁、動畫、資料庫等網站設計功能，已對傳統新聞媒體傳播模式拋出轉型的迫切需求，同時也影響國際傳播跨地區、跨國界經營格局。其次，則是大陸欲成為一個擁有強大軟實力（strong soft power or mighty soft power）的全球領導者，進而在黨國體制（party-state system）下，必須擴大輿論宣傳影響範疇。以共軍軍力現代化為例，滿足即時反應現代軍事行動瞬息萬變需求、調控和引導軍事行動之國際影響力，以及強化軍事行動在政治、經濟、社會、文化等層面產生的溢出效應（spillover effect），皆促成大陸傳統媒體和新興媒體融合發展。

上述國家傳播戰略轉變，影響層面廣泛且深遠。5G 實驗室在大陸「融媒體」輿論傳播正加速重構媒體格局和輿論生態的環境下，無論是國家戰略部署、政府宏觀政策，或是新聞傳播機構功能轉型，網報融合、網網融合、網端融合已成為重要對臺工作趨勢。

參、電子商務與個人資料蒐集成為實驗室第一目標

在 5G 融媒體實驗室的第一項任務中，選擇電商產業做為主要宣示標的有其重要的意涵。在一般民主國家中，政府對傳統媒體的經營與擁有者擁有較高的管轄權限制，大陸如果直接投資我國電視臺或是報紙，企圖突破政府監管，除了須通過金管會對資金結構查核之外，還要通過國家通訊傳播委員會的多重審查，直接在臺落地播出、發行的機會不大。

不過如果是以前台電商為平臺，那包含在消費行為之內的認知戰意圖就難以察覺或是防範。舉例來說，網路購物已為當前新冠肺炎疫情下的消費型態主流，透過淘寶、蝦皮等大型境外電商，挾著大量批發價格較國內產品實惠的優勢下，容易吸引國人產生消費行為。

然而，民眾在跨境電商的消費行為連帶付出的是，數百萬國人的個資，包含姓名、電郵、地址、銀行帳戶、與使用者互動的朋友及帳號紀錄、照片、錄音、影片、通訊偏好、交易紀錄、搜尋、訂單內容等都已經對境外電商雙手奉上；甚至在有些延遲付款的服務認證中還要求人臉辨識，並透過收

款與付款時間差掌握企業金流，此來已形成大量國民資料外洩的嚴重國安問題，這些重要資料都是講求精準發動的認知戰所需要具備的基本基礎。

再者，當跨境電商掌握網路消費的主要通路時，對民眾的日常消費金融產生相當規模的影響，當網路金融或是財務系統被駭客盜入或竊取時，對我國的金融交易穩定與社會安全都會造成莫大損失。可說經濟與資安的雙重威脅，都會發生在 5G 境外電商的工作項目中。

肆、瞄準青年民眾與高等教育產業尋求突破口

在青年新創與高教產業發展方面，我國政府過去幾年已開始有管制意識，對於兩岸高教產業過去不設限的交流型態進行修調；其中，包含陸生來臺以及臺生西進等均設下交流門檻。然而，5G 融媒體實驗室的青年輔導與高教產業鏈結的方面，則是企圖彌補大陸官方目前愈難接觸與影響臺灣青年的短板。5G 實驗室嘗試披上產業交流與青年高等教育培訓的外衣，表面上是提供青年學習高階通訊技術、成為直播主的機會；實際上的目標則為，尋找有發展潛力、能吸引臺灣民眾目光的人選，培訓成為未來認知戰的「在地協力者」，以確保大陸訊息透過經培訓的網紅與直播主影響我國社會大眾。

此外，大陸也瞭解我國高等教育產業現正面臨轉型，無論是技職科技大學的更迭，抑或是高校退場機制的開創，均是我教育體制接續十數年需要政府與社會大眾密切溝通的重要議題。以往過度仰賴陸生交流帶來的高教紅利，所延長的退場速度減緩效應，讓我國高教體系暫無須面臨轉型海嘯的衝擊。然而，一旦持續過度依賴陸生或是經營管理上過度向大陸資源傾斜，我國教育體制的轉型主導權將受大陸當局箝制，對高教轉型工作來說，終非治本之策。

伍、認知戰的形態從假訊息的產製到融媒體的發展日漸成熟

在 OTT 網路影音串流服務方面，大陸從戰略、政策等不同層次推動國

家融媒體轉型建設工作，主要目的仍在於繼續與時俱進地掌控對於特定議題話語權，以及對境內和國際社會進行輿論引導。隨著傳統媒體和新媒體的融合發展持續深化和普及，中共深知在大陸已經形成兩大輿論場：第一，是主流媒體的傳統輿論場，包括黨報、國家電視臺、國家通訊社在原有傳播管道形成之輿論場。第二，是網路、社群媒體、自媒體形成的民間輿論場。無論是在哪一種輿論場，中共都沒有可以失控的選項，必須動用融媒體輿論傳播力量，在輿論引導、宣傳思想工作中發揮正面積極的作用。中共重視融媒體建設，不僅僅是在新聞傳播領域產生媒體生態轉變的效應，更重要的是在輿論傳播方面產生的政治、經濟、社會、文化之溢出效應，兩岸 5G 融媒體應用實驗室就是這樣思維下的產物。

陸、結語：我國需有超前部署思維因應之道

在大陸，「黨管媒體」是中共領導下的新聞事業根本原則，無論是輿論引導、輿論監督，抑或是文化交流與傳承，媒體發展必須按照黨性、人民性相統一之思維理路運作。無論是電視、廣播、報刊，或是伴隨資訊科技發展應運而生之社群媒體，無不展現特色和優勢，在新的輿論平臺上力求傳播效能最大化。因此，「融媒體」受到中共明確的政策導引，再加上諸如新華社、人民日報、解放軍報社等主要媒體帶動效應，成為大陸輿論傳播媒體新主流。中共設法對這個外來新概念定性、定調，不僅要用來強化國家形象、政府政策、軍隊建設正向評價，更要抵消各方不利的負面批評，現已成為媒體發展國家戰略。

「海峽兩岸 5G 融媒體應用實驗室」的成立，即是大陸企圖利用臺灣的新聞媒體生態自由開放的特色，從經貿、教育、商務等面向，從根本影響社會大眾對於公共政策的認知、態度與行為。面對如此精密認知作戰攻勢，我國不同政府部會間需要加強橫向聯繫與協同因應，並結合公、民營電網與基礎設施相關業者合作，形成跨越政府與民間的反假訊息與認知作戰聯盟，是對抗認知戰成敗的重要關鍵。認知戰的防制乃是國安層次的重要課題，並非

單一部會或單一民間組織可以抗衡。

大陸欲坐實「輿論強國」地位的企圖心是肯定且明確的。檢視公開資料可以得知，當前大陸媒體傳播平臺融合力度尚在起步階段，各大報刊、廣播、電視、網站各自獨立運作，傳播力仍在形塑過程中，必須透過政策介入或是中共各級宣傳部門組織協調運作。此外，大陸在管理媒體作為中，也深知一些「網紅」或「公知分子」是左右輿論走向所不可小覷力量，必須有效掌控運用；另有來自外界的負面輿情，更需透過輿情監測，重視融媒體環境中意見領袖的技術支持及其制度管理。

最後，中共在建政過程中，從未輕忽宣傳工作的重要性，只是隨著媒體傳播科技不斷進步，讓輿論傳播的型式、管道更加豐富多元，不僅帶給傳統媒體變革精進的壓力，更突顯必須對新媒體、自媒體的迅速發展進行有效管理。中共也深刻體認，落實融媒體策略，可以同時兼顧傳播效應最大化、媒體成本最小化、輿論攻勢最強化，以及負面報導最弱化之最佳效益。因此，面對大陸融媒體用於涉臺工作已成不可逆之趨勢，仍須持續關注這些多元的輿論傳播方式是否持續分化我國社會，並造成世代、族群對立。融媒體實驗室已從原本最初的媒體行業種類重整，擴大成為媒體資源和優勢的齊備，進而能夠對全世界進行更強硬的軟實力攻勢，未來將成為對臺策略中不可缺的環節。

臺灣的新聞媒體生態自由開放，部分媒體政治立場、經營機制和大陸有著交織複雜的關係，必須謹防成為大陸利用的傳播管道，且應預先做好安全防備。此外，應可透過政府和國軍相關權責部門營造全國策略性的傳播規劃項目，將臺灣的輿論民意傳達至國際社會、塑造國家和國軍形象。

此外，在監管法規方面，如何針對跨國電商消費行為或網路影音串流服務納入管理機制，是另一個需積極克服的挑戰。尤其其中包含金融授信、網路基礎建設、數位內容、影音內容以及貿易貨物的管理與查驗等，政府須思考如何跨部會因應、修法以面對與 5G 傳播科技發展密切相關之認知戰挑戰。

習近平建黨百年慶講話的政治意涵分析

An Analysis of the Political Implications of Xi Jinping's Centennial Speech on Celebration of the Founding of the CCP

柳金財 (Liu, Chin-Tsai)

佛光大學公共事務學系助理教授

壹、前言

中國共產黨今(2021)年7月1日慶祝建黨100週年，中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平在慶祝黨成立100週年大會上發表重要講話，引發國際、兩岸及其社會內部的高度關注。正因中共建黨邁入第一個百年慶，適逢第五代領導人習近平第二任國家主席任期即將結束，是否在2022年中共20大仍是習近平主政或是進入「後習近平時代」，此頗值得關注。習近平宣稱黨國已完成全面進入小康社會、完成脫貧攻堅，正邁入社會主義現代化強國目標，藉此宣稱黨治國理政的重大功績。

此時，美國拜登政府不僅延續川普時期印太戰略，甚至有過之而無所不及；同時，極力聯合歐盟國家、七大工業國及結好俄羅斯，試圖圍堵中國大陸（下稱：大陸）。在香港議題上，歷經2019年「反送中運動」及2020年通過「港版國安法」，黨國加強對港澳地區「全面管治權」。在兩岸關係方面，大陸堅持「一中原則」、「九二共識」，及「融合漸統」、「反獨促統」、「融合和統」策略及目標；批判在臺執政民進黨持守「保臺抗中」、「聯美日抗中」及「以疫謀獨」路線。民進黨則公開否認「九二共識」，然卻不斷呼

籲兩岸進行「有意義對話」、「建設性對話」。兩岸不僅難以重啟對話協商，更因 COVID-19（新冠肺炎）疫情防控及治理彼此攻擊、雙方關係陷入惡性循環。

無庸置疑，這次中共七一百年黨慶，誠如英國《衛報》所論中共成立的這 100 年實為「震撼世界的 100 年」。國際輿論對此「百年黨慶」中習近平所發表講話，頗多正面解讀：

一、肯定大陸經濟發展已取得舉世聞名成效。例如日本《廣播協會》（NHK）指出在中共黨領導下，「中國高舉社會主義旗幟，推進市場經濟改革，成為了世界第二經濟大國」。俄羅斯《衛星通訊社》則指出，「中國從一個歷經數次革命和列強入侵的半殖民地國家，發展成為世界先進強國和第二大經濟體」。《美聯社》指出「中國共產黨黨員在改善國內人民生活質量、促進中國經濟發展等多個方面所發揮的巨大作用」。

二、展示大陸在全球治理及治國理政自信心。美國《福布斯》雜誌認為，此為大陸在「世界舞臺上展現出更大自信」。英國《路透社》報導：「隨著中國逐漸從新冠疫情中恢復過來，也在全球舞臺上展示著更加自信的立場」。《日經新聞》則指出習近平的講話「反映了人們對中國共產黨執政的信心」。尤其《紐約時報》更直指，當今全球新冠疫情肆虐許多國家仍陷入疫情失控泥沼之時，「天安門廣場上的慶祝活動則向世界傳遞了中國自信、安全的形象」。

換言之，「第一個百年慶」慶典如期在天安門廣場舉行，顯示大陸在疫情防控取得重大成效，凸顯其「自信、安全」國家形象。此慶典舉辦具有大內宣及大外宣的政治宣傳效應，體現其所謂國家治理體系及治理能力現代化發展之制度優勢。本文擬從七一黨慶講話，分析習近平治國理政績效及權力合法性基礎，從國家發展及民族願景論證黨國統治合法性基礎，討論三大法寶運用及消弭「中國威脅論」及中共在硬化「一國兩制」下之港澳臺政策前景，最後則是提出初步結論。

貳、宣示習核心治國理政績效及權力合法性基礎

習近平在七一黨慶演說形塑中國共產黨，已成為實現國家完全統一及中華民族偉大復興的「奠基者」及「開創者」，強調中共從創黨時期微弱體質已轉變全球第一大政黨，言明「中國共產黨成立時只有 50 多名黨員，今天已經成為擁有 9,500 多萬名黨員、領導著 14 億多人口大國、具有重大全球影響力的世界第一大執政黨。」尤其是在當時中國遇到封建主義餘毒及軍閥分裂亂政，及民族遭遇衰敗及面臨西方帝國主義侵略之際，此演說形塑中共為一愛國主義者及民族主義者。習宣稱「一百年前，中華民族呈現在世界面前的是一派衰敗凋零的景象。今天，中華民族向世界展現的是一派欣欣向榮的氣象，正以不可阻擋的步伐邁向偉大復興。」

換言之，七一演說目的旨在建構中共成為中國歷史發展的承擔者，擁有絕對的歷史詮釋權及中國社會發展主導權。無論是取得新民主主義勝利，推進社會主義社會建設、創造改革開放和社會主義現代化，及創造「新時代中國特色社會主義」的偉大成就，中共扮演者絕對主導角色。展望未來國家完全統一、民族偉大復興及「中國夢」實踐，仍須端賴中共一黨領導，在此中共成為「使命型政黨」、「先鋒政黨」。

首先，取得新民主主義勝利。習近平提出「實現中華民族偉大復興，中國共產黨團結帶領中國人民，浴血奮戰、百折不撓，創造了新民主主義革命的偉大成就」，中國社會歷史發展「經過北伐戰爭、土地革命戰爭、抗日戰爭、解放戰爭，以武裝革命反對武裝的反革命」，中共領導下「推翻帝國主義、封建主義、官僚資本主義三座大山，建立了人民當家作主的中華人民共和國，實現了民族獨立、人民解放」。而新民主主義革命的勝利，意味著澈底結束舊中國「半殖民地半封建」社會的悲慘歷史。

其次，推進社會主義社會建設。習近平指出在中共領導下「進行社會主義革命，消滅在中國延續幾千年的封建剝削壓迫制度，確立社會主義基本制度，推進社會主義建設，戰勝帝國主義、霸權主義的顛覆破壞和武裝挑釁」。同時，實現「一窮二白、人口眾多」的大國邁進社會主義社會的飛

躍，為實現民族偉大復興奠定根本政治前提和制度基礎。再者，創造改革開放和社會主義現代化。宣稱「確立黨在社會主義初級階段的基本路線，堅定不移推進改革開放」，「開創、堅持、捍衛、發展中國特色社會主義，實現了從高度集中的計劃經濟體制到充滿活力的社會主義市場經濟體制、從封閉半封閉到全方位開放的歷史性轉變」，實現經濟總量躍居世界第二的歷史性突破，實現人民生活從溫飽不足到總體小康、奔向全面小康的歷史性跨越。

最後，創造「新時代中國特色社會主義」的偉大成就。宣稱自中共 18 大以來，「中國特色社會主義」進入新時代，應「堅持和加強黨的全面領導，統籌推進『五位一體』總體佈局、協調推進『四個全面』戰略佈局，堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化」。同時，也應「堅持依規治黨、形成比較完善的黨內法規體系，戰勝一系列重大風險挑戰，實現第一個百年奮鬥目標，明確實現第二個百年奮鬥目標的戰略安排」，為實現民族偉大復興提供「更完善的制度保證、更為堅實的物質基礎、更為主動的精神」。

習近平從肯定建黨百年來歷代黨國領導人歷史地位及功績，證明其權力繼承的合法性基礎；同時也顯示其對第三代、第四代領導人路線認可。習近平藉由公開表態對江澤民、胡錦濤路線肯定，這顯示習並不會對江胡進行所謂路線鬥爭。公開宣稱「以毛澤東同志、鄧小平同志、江澤民同志、胡錦濤同志為主要代表的中國共產黨人，為中華民族偉大復興建立了彪炳史冊的偉大功勳」。如此高度評價江澤民路線，這顯示儘管習近平在權力競逐過程中，一再以反腐敗運動為名剷除江拔擢諸多危及其權力鞏固之政治領導；但最終將不會公開掀起對江路線猛烈批判。這使得以反腐敗運動治理為名權力競逐，即使已「無限上綱」至薄熙來、周永康、令計劃、孫政才等要員，但並不會觸及至江澤民本身。

參、從國家發展及民族願景論證黨國統治合法性基礎

一、堅持中國共產黨堅強領導。習直稱「辦好中國的事情，關鍵在

黨」，論證「中華民族近代以來一百八十多年的歷史、中國共產黨成立以來 100 年的歷史、中華人民共和國成立以來七十多年的歷史都充分證明，沒有中國共產黨，就沒有新中國，就沒有中華民族偉大復興。」先驗式強調「歷史和人民選擇了中國共產黨。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，是中國特色社會主義制度的最大優勢」，習近平高舉中共黨國體系「是全國各族人民的利益所繫、命運所繫」，印證黨國統治合法性基礎來自建立「新中國」、中華民族復興，從而排除一切挑戰政治勢力，宣稱「堅持黨的全面領導，不斷完善黨的領導，增強『四個意識』、堅定『四個自信』、做到『兩個維護』，牢記『國之大者』，不斷提高黨科學執政、民主執政、依法執政水準，充分發揮黨總攬全域、協調各方的領導核心作用！」

二、構建中國共產黨與「中國」人民為命運共同體。習近平闡釋共產黨政黨特性不僅具有「先鋒黨」本質，也具有「全民黨」特質，藉由「群眾路線」、「統一戰線」加強黨國及公眾溝通聯繫，實踐公民利益，這與現代民主國家具政黨體系條件背道而馳；任何單一政黨無法壟斷國家發展主導權、話語權，然中共卻澈底邊緣化其他政治勢力，黨成為國家、國家替代人民當家作主。習近平直言「中國共產黨根基在人民、血脈在人民、力量在人民。中國共產黨始終代表最廣大人民根本利益，與人民休戚與共、生死相依，沒有任何自己特殊的利益，從來不代表任何利益集團、任何權勢團體、任何特權階層的利益。」

值得關注是，這種黨國與人民「由上而下」主導關係，顯然背離現代政治學原理，黨國非人民、黨國本無法代表全社會組織利益。美國川普政府時期，不斷在對中政策分離中共黨國與公民關係，提出「中共非中國」概念，試圖分隔黨國體系及公民關係。換言之，黨國高度警戒「任何想把中國共產黨同中國人民分割開來、對立起來的企圖」，宣稱「9,500 多萬中國共產黨人不答應！14 億多中國人民也不答應！」黨國與人民命運共同體建構，旨在防止西方國家對其展開「顏色革命」，防範境外勢力意圖顛覆其政權統治，此適足以說明黨國與社會互動已呈現出某種程度的緊張、對立關係。

三、強調「馬克思主義中國化」。習近平倡議「繼續推進馬克思主義中

國化」，視馬克思主義為黨國「立黨立國的根本指導思想」、「黨的靈魂和旗幟」。並將「中國社會主義革命」成功及改革發展成就，歸因於「堅持馬克思主義基本原理，堅持實事求是，從中國實際出發」，正因推進馬克思主義中國化、時代化，推進偉大社會革命。這種將「中國共產黨為什麼能，中國特色社會主義為什麼好，歸根到底是因為馬克思主義行！」說法，凸顯黨國為一意識形態的政權。

同時，倡議「必須堅持馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、『三個代表』重要思想、科學發展觀，全面貫徹新時代中國特色社會主義思想，堅持把馬克思主義基本原理同中國具體實際相結合、同中華優秀傳統文化相結合」。質言之，黨國是意識形態政權，習近平作為第五代領導人也繼承前述馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、『三個代表』重要思想、科學發展觀，全面貫徹「新時代中國特色社會主義」思想，此利於其權力合法性基礎構建及鞏固。同時，強調馬克思主義與「中國國情」、中華文化相融合，使得大陸發展得以跳脫「教條主義」、「本本主義」窠臼，進而建構「特殊國情論」下「中國模式」，擺脫「西方中心主義」束縛、排除西方國家及境外勢力對大陸發展的介入及批判，建立自身發展之「自主性」及「主體性」。

四、發展「中國特色社會主義」。大陸與西方發展路徑不盡然相同，學界本有「中國中心論」及「西方中心論」爭辯，而黨國往往以「中國特色」、「中國國情」、「中國模式」，回應西方國家在自由、民主、人權等普世價值質疑；同時宣稱大陸具有「四大自信」，包括道路、理論、制度及文化自信。習近平闡釋「走自己的路，是黨的全部理論和實踐立足點」，「中國特色社會主義」是實現中華民族偉大復興的正確道路，必須推動物質文明、政治文明、精神文明、社會文明、生態文明協調發展，創造「中國式」現代化新道路。

這顯示黨國欲以「中國模式」、「中國道路」成為大陸發展模式。為此，「必須堅持黨的基本理論、基本路線、基本方略，統籌推進『五位一體』總體布局、協調推進『四個全面』戰略布局，全面深化改革開放」、「推動高

品質發展，推進科技自立自強」、「堅持依法治國，堅持社會主義核心價值體系，堅持在發展中保障和改善民生，堅持人與自然和諧共生」，始能達成「協同推進人民富裕、國家強盛、中國美麗」目標。在此，習近平批判西方國家對大陸形同「教師爺般頤指氣使的說教」，黨國應持守「自己選擇的道路」、「命運牢牢掌握在自己手中」。這意味「中國模式」對西方倡議市場經濟、民主人權普世價值之選擇，對黨國而言僅能接受「經濟全球化」，難以接納「政治全球化」及「文化全球化」。故而，黨國依然批判西方民主政治思維及制度，諸如三權分立、權力制衡、政黨政治及議會政治等。

肆、強調三大法寶運用及消弭「中國威脅論」

首先，強調傳統「武裝鬥爭」現代意義，宣稱須加快國防和軍隊現代化。目前大陸在國防費支付已高居全球第二、軍力第三，儘管習近平並未提出加強「武裝鬥爭」的說法，但卻宣稱「中國必須強軍，軍強才能國安。堅持黨指揮槍、建設自己的人民軍隊，是黨在血與火的鬥爭中得出的顛撲不破的真理。人民軍隊為黨和人民建立了不朽功勳，是保衛紅色江山、維護民族尊嚴的堅強柱石」。從依然強調「黨指揮槍」、「保衛紅色江山」，這顯示黨國體制並無「軍隊國家化」的民主國家思維；這種強軍思想及軍事戰略方針，強調政黨對軍隊的絕對領導，「全面推進政治建軍、改革強軍、科技強軍、人才強軍、依法治軍」，其目的在於建設成為世界一流軍隊；雖名為「捍衛國家主權、安全、發展利益」，實為鞏固一黨長期專政、捍衛紅色政權的政治工具。

其次，強調「統一戰線」為實踐國家完全統一及中華民族偉大復興重要法寶，宣稱必須「不斷鞏固和發展最廣泛的統一戰線，團結一切可以團結的力量、調動一切可以調動的積極因素，最大限度凝聚起共同奮鬥的力量」，藉由組建「愛國統一戰線」、「堅持大團結大聯合，堅持一致性和多樣性統一，加強思想政治引領」。顯見「統一戰線」運用是中共藉由「求同存異」、「求同化異」策略，聯合次要敵人打擊主要敵人，從「聯左、拉中、打右」

廣泛凝聚共識，廣聚一切力量，「尋求最大公約數、畫出最大同心圓」，此策略運用利於將原本劣勢地位轉換成優勢地位。

再者，強調「黨的建設」是新的偉大工程。宣稱「勇於自我革命是中國共產黨區別於其他政黨的顯著標誌」、「堅持黨要管黨、全面從嚴治黨，不斷應對好自身在各個歷史時期面臨的風險考驗，確保我們黨在世界形勢深刻變化的歷史進程中始終走在時代前列」、「牢記打鐵必須自身硬的道理，增強全面從嚴治黨永遠在路上的政治自覺，以黨的政治建設為統領，繼續推進新時代黨的建設新的偉大工程」。

同時，習也揭櫫「黨的建設」的政治內涵，包括嚴密黨的組織體系；建設德才兼備的高素質幹部隊伍；推進黨風廉政建設和反腐敗鬥爭。透過「清除一切損害黨的先進性和純潔性的因素，清除一切侵蝕黨的健康肌體的病毒，確保黨不變質、不變色、不變味」，以確保黨在發展「中國特色社會主義」的歷史進程中的領導核心地位。換言之，加強「黨的建設」以適應推動社會主義現代化強國建設、國家完全統一、民族復興需要，始能確保其永遠執政地位。

最後，去除「中國威脅論」汙名化。由於大陸已成為全球第二大經濟體、第三大軍事力量，國際間一再掀起「中國威脅論」。美國從川普政府拜登執政，無論是透過單邊主義或多邊架構，強化全球戰略及印太戰略對大陸圍堵，習近平藉由黨慶倡議「中國和平崛起論」，從歷史發展倡議「和平、和睦、和諧是中華民族五千多年來一直追求和傳承的理念，中華民族的血液中沒有侵略他人、稱王稱霸的基因」；「中國人民是崇尚正義、不畏強暴的人民」，「從來沒有欺負、壓迫、奴役過其他國家人民，過去沒有，現在沒有，將來也不會有。」

習近平宣稱中國歷史上中華帝國時期即奉行王道文化及主義，到現今大陸也是負責任文明大國及世界和平及國際秩序締造者，旨在建構「中國始終是世界和平的建設者、全球發展的貢獻者、國際秩序的維護者」國際形象。習近平不僅藉此進行大內宣及大外宣，以消弭國際間甚囂塵上「中國威脅論」，去除一再被指控變更國際現狀區域、和平安全秩序破壞者及試圖挑戰

美國全球霸權地位之稱霸形象。

同時，習也藉此構建「一帶一路」為新時期大陸推動其全球治理核心，奉行獨立自主的和平外交政策，推動建設新型國際關係，積極「推動構建人類命運共同體，推動共建『一帶一路』高品質發展，以中國的新發展為世界提供新機遇」；並結合一切愛好和平的國家弘揚和平、發展、公平、正義、民主、自由的全人類共同價值，「堅持合作、不搞對抗，堅持開放、不搞封閉，堅持互利共贏、不搞零和博弈，反對霸權主義和強權政治」。儘管大陸宣稱堅持獨立自主外交路線，倡議建構新型國際關係及國際關係「民主化」，宣稱不進行對抗及零和博弈；然藉由「一帶一路」遂行全球治理頗有拓展其國際影響力作用，其在外交、經濟及政治上具有挑戰美國全球霸權之意涵。

伍、硬化「一國兩制」下之港澳臺政策

一、加強對港澳全面管治權。習近平強調港澳在「一國兩制」下擁有「高度自治」，並對港澳地區具有「全面管制權」，尤其是自香港於 2019 年 7 月爆發「反送中」抗爭活動，展現公民不服從運動精神，然此卻加深黨國對港澳全面管治，尤其危及香港國際金融中心及世界貿易港地位，降低香港民眾對「一國兩制」信心，習論及「全面準確貫徹『一國兩制』、『港人治港』、『澳人治澳』、高度自治的方針，落實中央對香港、澳門特別行政區全面管治權」。同時 2020 年 7 月通過「港版國安法」，更是重創港人對「一國兩制」信心，而習則宣稱「落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，維護國家主權、安全、發展利益，維護特別行政區社會大局穩定，保持香港、澳門長期繁榮穩定。」強調在香港特區實施「港版國安法」旨在確保國家主權、安全之餘強化港澳發展利益、大局穩定、長期繁榮，藉此提升港澳民眾對「一國兩制」認同及向心力。

二、對臺政策終極目標完成國家完全統一。建黨百周年在涉臺政策領域方面，不僅倡議黨國將實現國家完全統一視為全民族願景、歷史任務，例如

宣稱「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是中國共產黨矢志不渝的歷史任務，是全體中華兒女的共同願望。」此形塑中國共產黨是中華民族偉大復興及國家統一的「奠基者」、「締造者」及「開創者」。同時揭櫫當前對臺政策的核心原則及兩岸互動政治基礎，如重申：堅持「一個中國」原則和「九二共識」，推進兩岸和平統一進程。

這顯示「一中原則」、「九二共識」為重啟兩岸對話協商的政治基礎，並未因臺灣藍綠政策輪替而改變。儘管涉臺政策未提「兩制臺灣方案」，但此並非顯示中共放棄以此作為「兩岸終局制度性安排」。而在臺執政的民進黨否認「九二共識」，宣稱「九二共識」就是「一國兩制」；並提「九二會談精神」、「九二歷史經驗」、「九二共同認知」此等「替代性方案」，即使一再呼籲兩岸進行「有意義對話」、「建設性對話」，但因公然拒絕「九二共識」，大陸不僅不會重啟兩岸兩會協商；且會加強軍事武統威脅及外交壓制力度。

演講同時表明「反獨促統」目標，強調「堅決粉碎任何臺獨圖謀，共創民族復興美好未來。任何人都不要低估中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志、強大能力！」中共對臺政策持續強化「反臺獨」力度，從宣稱「三個任何」到「六個任何」，擴大臺獨界線及範圍；同時從宣稱反對臺獨、遏制臺獨到有決心、有意志、有能力挫敗臺獨。「任何臺獨」說法顯示將臺獨界定擴大化，例如文化臺獨、歷史臺獨、教育臺獨、軍事臺獨，及漸進式臺獨、法律臺獨、修憲臺獨等，尤其法理臺獨。所謂「任何人」則擴及深綠臺灣社會民眾，泛綠政黨聯盟及美日等國際勢力，尤其最近美國日本對臺捐贈疫苗，從而避免臺灣因疫苗匱乏滑向大陸，大陸批評民進黨「倚美日抗中」、「以疫謀獨」，充當美國印太戰略圍堵大陸之前哨；此外，也針對臺灣社會獨派基本教義派，其甚至宣稱透過制憲變更國號、臺灣正名與領土及主權範圍。

陸、結論

此次中共百年黨慶其政治意義不可同日而語，這是習近平上任後倡議

「二個一百年」的「第一個百年」，並實現第一個百年奮鬥目標，全面建成小康社會，解決絕對貧困問題，正向著全面建成社會主義現代化強國的「第二個百年」奮鬥目標邁進。習近平成為推進國家治理體系及治理能力現代化，達成「第一個百年」領導人；挾此政績帶領國家邁向「第二個百年」，這種「承先啟後」關鍵性角色，為 2022 年習近平續任國家主席、黨書記及國家軍事委員會主席來自黨內派系挑戰及社會民意阻擾。

同時，習近平在黨慶講話中強調，傳統中共所堅持「三大法寶」（武裝鬥爭、黨的建設、統一戰線）；也顯示大陸加強對港澳的全面管治權，「一國兩制」逐漸邁向「一國一制」。短期內，由於中共加強對香港教育介入、管控社會團體及輿論媒體、限縮言論自由空間，導致香港民眾對「一國兩制」的支持度下降，甚至認為「名存實亡」。而對臺政策則早已定調，「一中原則」、「九二共識」固化欠缺彈性，具有「硬更硬」、原則堅定性特徵，動輒採取軍事威逼及外交壓制，毫無政策迴旋空間餘地；此外，加強「融合促統」的單邊行動，無論是「對臺 31 條」、「對臺 26 條」、「農林 22 條」及疫苗捐贈，民進黨不僅皆視為「統戰分化」伎倆，甚至也以單邊行動「以牙還牙」應對之。兩岸並未善用「防疫政治學」重啟協商對話，致兩岸關係恐陷入惡性循環，傳統「反中共」與「反臺獨」之鬥，正演變成「反中國」與「反臺灣」之爭。

從「武裝鬥爭」及「統一戰線」策略運用來看，大陸不會宣布放棄武力解決臺灣問題的政治承諾；且會運用「統一戰線」針對臺灣藍綠白陣營進行「統戰分化」，利用區隔原則、差異化做法，「求同化異」拉攏及壯大願統力量，至臺灣社會內部共識、認同不足及對立、衝突加劇。因此，任何政黨執政的臺灣，理應有責任建立兩岸政策「低政黨化」共識，以中華民國為臺灣共識、最大公約數，俾利臺灣民主化及政黨政治成為「共同資產」而非「共業負債」。

2021 年七大工業國高峰會之議題、 成果與國際政治經濟意涵

The Issues, Achievements, and International Political
& Economic Meanings of 2021 G7 Summit

林顯明 (Lin, Hsien-Ming)*

比利時魯汶大學社會文化人類學博士

國立中山大學政治學研究所博士

壹、前言

今（2021）年七大工業國（G7）領袖高峰會議順利的在 6 月 11 至 13 日於英國康沃爾郡卡比斯灣（Carbis Bay）舉行，並在會後達成多項重要的共識與宣言，且相關宣言所涵蓋之重要主題包括：共同對抗此次 COVID-19（新冠肺炎）疫情、邀集 G7 成員國共同捐獻大量的疫苗給貧窮國家、協助發展中國家進行大規模之基礎建設工作的推展、一齊對抗全球氣候變遷、倡議全球企業最低稅賦制度，共同面對中國大陸（下稱：大陸）在國際各領域中愈來愈強的影響力，以及其在新疆與香港所造成之人權侵害議題等。今年度的峰會之所以會吸引各國的關注，除了是因為此次峰會所討論與涉及的領域與議題廣泛外，更是因為此次峰會為新冠肺炎疫情於 2019 年底爆發並於全球範圍肆虐後，國際主要之已開發國家領袖第一次面對面的會談，也是美國總統拜登（Joe Biden）就職後第一場最重要的國際事務場合，亦是各界

* 研究領域：政治經濟學、東亞區域研究、國際事務、公共政策、國際遷徙與移民研究。Email：hsienming79@gmail.com。

用以檢視拜登政府在應對國際事務與「中國」挑戰等重要議題時之立場的重要時機。對此，本文將依序梳理今年度峰會所討論的重要議題以及所獲得的重要成果為何，並據此探討今年度峰會可能對當前及未來之國際政治經濟局勢產生什麼樣的意涵與影響進行分析和討論。

貳、《卡比斯灣峰會公報》(Carbis Bay G7 Summit Communiqué)

今年峰會所公布的公報內容主要聚焦於以下六個國際議題面向：

- 一、終結疫情並為未來做準備 (End the pandemic and prepare for the future)，在這個面向中，七大工業國達成在明年 (2022) 底前向世界各國 (特別是在取得疫苗上有困難的發展中與貧窮國家) 捐贈並提供至少 10 億劑的新冠肺炎疫苗，並在疫情終結之前向國際社會提供 20 億劑疫苗。另外，有關於疫苗提供方式上面，峰會公報載明了這些疫苗不僅將會來自於主要的已開發國家，七大工業國也會協助各國與國際社會建立一個妥善的架構，藉以增強當前國際社會應對此次肺炎疫情以及未來所可能產生的全球公共衛生事件，也將會協助各州與各國建立更強勁的疫苗生產與分配能力。
- 二、峰會公報所達成的第二項重要的共識則為共同推動國際經濟在疫情過後的復甦 (Reinvigorate our economies)，在此一面向中，事實上，七大工業國用於推動疫後經濟復甦的資金已超過 12 兆美元，而七大工業國也預計會投入更多的經費用於後疫情時代的基礎建設計畫和創造更多就業機會的工作上。
- 三、確保未來的繁榮 (Secure our future prosperity)，在這個面向上，七大工業國奠基在全球共好與善治的價值上，進一步倡議與推動全球最低企業稅率的制度，亦即七大工業國在此次會議上對於由美國所倡議的全球 15% 最低企業稅制之倡議的立場與看法，藉此一方面避免跨國企業透過將營收匯到海外避稅天堂 (例如：愛爾蘭、新加坡、開曼群島) 等方式來規避繳交其本應繳將的企業稅賦以及所應當負起的企業社會責

任，另一方面也改善全球化與資本主義所帶來之築底競爭（race to the bottom）的負面結果。

- 四、保衛我們的地球（Protect our planet），此面向主要是為了應對全球氣候變遷而來，在公報中，七大工業國表示其將會盡力的將全球氣溫上升幅度控制在 1.5 度內，並積極支持各國所推動的綠色轉型工作，並希望成員國在 2050 年時達到碳中和的目標，並提供更多的氣候融資於對應氣候變遷的挑戰，並希望在 2030 年時能保護全球至少 30% 的陸地與海洋。
- 五、強化與他國的夥伴關係（Strengthen our partnerships），在此一面向中，七大工業國提出了一個全新的全球基礎建設倡議——建構一個更好的世界（Build Back Better World, B3W），在這個倡議計畫中，七大工業國預計在未來的數十年間向中低收入國家提供超過四十兆美元的經費藉以支持與彌補當前這些國家所面臨到巨大之基礎建設需求與不足的問題。
- 六、最後在公報中，七大工業國談及理念的重要性，亦即七大工業國的夥伴關係以及所發表的宣言是奠基在理念與價值驅動（value-driven）的基礎上而來的，而這些理念與價值基礎包括共享的民主、自由、公平、尊重法治和國際秩序與人權價值等，並且也在公報中提及，七大工業國將會致力於推動更為平等的性別關係，並努力的讓四千萬的女性在未來有機會接受教育，以及投入至少 20 億美元的經費來在全球範圍中打造更具性別包容性的教育體系。另外，在公報中，七大工業國特別強調，今年度峰會所獲致的共識與公報的結論所展現的是一種國際多邊主義運作規則（multilateral rules-based system）的展現，在此基礎上，七大工業國亦期待能夠與二十大工業國集團成員在上述議題上取得共識，並建立更有效的合作機制。¹

¹ “CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ” (June 13, 2021), visited date: June 16, 2021, 《2021 G7 Summit – UK Presidency》, <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Summary-of-Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-248KB-2-Pages.pdf>.

對此，上述《卡比斯灣公報》的內容至少在以下幾個國際政治經濟的面向將會產生深遠的影響；首先，有關於疫苗捐贈方面，受限於過去很長的一段時間以來，歐美主要民主與經濟發達國家疫情肆虐的影響，致使得歐美國家無暇顧及其他國家在疫苗上的需求，因而造成提供國際疫苗公共財（global public good）的角色讓大陸奪得先機，使其可以對全球逾 69 個國家，在今年五月底時出口或捐贈 2.52 億劑的新冠肺炎疫苗。相較下，在此次峰會之前，歐美國家對世界各國所捐贈或出口的疫苗數量相對較少，因此，七大工業國會議上的宣言，宣示了國際間的疫苗外交（Vaccine Diplomacy）進入到了下半場的競爭，亦即為了不讓大陸在疫苗外交上專美於前，歐美國家提出了一個比當前大陸疫苗捐贈數量更大的計畫，試圖在此次疫苗外交的戰場上扳回一城，而美國拜登政府也很明顯的希望透過由歐美民主國家所主導之大規模疫苗捐贈與生產計劃的進行，藉以進一步地拿回美國在此議題上的主導權，並透過全球公共財的提供，藉以穩固其在國際社會上的影響力並藉此壓制大陸欲透過疫苗外交來擴大其全球影響力的企圖。²

其次，此次峰會會對於外來國際政治經濟局勢產生深遠影響的倡議即是由美國所主導的全球最低企業稅賦制度（global minimum corporate tax）的倡議，長久以來，歐美已開發國家與發達經濟體皆苦於無法有效的對其國內的跨國企業來課徵應繳交的稅賦，致使得加深了歐美主要民主國家內部的社會不平等（特別是美國），許多美國科技巨擘一年可獲利數十億甚至上百億美金，但他們所繳交給美國政府的賦稅比率多未及百分之五，而許多歐美成熟經濟體中也同樣面臨類似的狀況。對此，七大工業國在此議題上所達成的共識，一方面在未來將大大的改變當前許多跨國企業透過將營收匯到海外避稅天堂來規避各國之賦稅制度的要求與規範外，另一方面，七大工業國也希望透過此一全球性制度的推動，藉以改善當前資本主義和全球化運作模式所造成之築底競爭的結果，藉以同時達到國際與各國過內

² “The U.S. will be a ‘formidable competitor’ to China in Covid vaccine diplomacy, professor says” (June 10, 2021), visited date: June 16, 2021, 《CNBC》, <https://www.cnbc.com/2021/06/10/covid-expert-on-us-china-competition-in-vaccine-diplomacy.html>.

彌平社會不平等之社會正義目標。³ 再次，由美國主導並獲得其他六大工業國支持的 B3W 全球基礎建設計畫更是被視為是與大陸富含野心之「一帶一路」(One Belt One Road) 計畫相互競爭的歐美版基礎建設倡議。然而，此新版的全球基礎建設倡議的主導者依舊是由美國主導，在白宮所公布的文件當中表明美國將竭盡所能地運用其國內所擁有的資源，包括美國國際開發金融公司 (International Development Finance Corporation)、美國國際開發署 (United States Agency for International Development)、美國貿易發展署 (U.S. Trade and Development Agency) 以及美國基礎建設交易諮詢服務 (Infrastructure Transaction Advisory Services) 等機構的資源來協助發展中國家推動他們的基礎設施之興建工作。另外，為了與大陸「一帶一路」倡議做出區隔，美國特別標示出了 B3W 的六個重要的特色；首先，這個倡議是奠基在價值取向 (Values-Driven)，並強調這個倡議所著重的透明與永續發展的價值，藉以凸顯其與大陸之「一帶一路」倡議所被詬病之債務陷阱的批評。其次則是此倡議所欲追求的是善治的結果 (Good Governance and Strong Standards) 以及對於高度價值的追求，包括建立更包容性、永續性的經濟體系、藉以對抗全球暖化，以及建立更續包容性的社會等。另外，此倡議亦特別強調其環境友善性並希冀透過持續性的溝通來回應受協助國家、社會的需求，亦即 B3W 的基礎建設計畫不僅能透過由上而下的方式進行，也期待能夠更多的回應社區與地方性的需求，並藉此建立真正的夥伴與合作關係。而這樣的倡議特徵也與大陸的「一帶一路」倡議有著很大的不同，特別是大陸的「一帶一路」倡議絕大多數是由上而下由國家單向的決定，或者是由大陸強力主導的方式來進行推動。

B3W 的倡議也強調公私部門的協力合作與資源整合 (Mobilize Private Capital Through Development Finance) 來協助發展中國家推動基礎建設計畫，而這方面也展現出了此一倡議與「一帶一路」的不同，特別是「一帶一路」倡議中的資金來源與所展現出來的特徵具有高度「中國國家資本主義」

³ “Biden set for G-7 boost in bid for all nations to impose minimum global corporate tax” (June 1, 2021), visited date: June 16, 2021, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/05/31/global-minimum-corporate-tax-biden-g7/>.

介入的痕跡與特色。然而，須注意的是，目前全球已有超過一百個國家參與大陸所提出之「一帶一路」倡議的基礎建設計畫，而這些計畫的內容大多和各國內部之交通建設有關，包括機場、港口、公路等。對此，大陸的「一帶一路」倡議已在許多國家展開，在這樣的情況下，由美國所主導的 B3W 基礎建設倡議如何突破目前大陸在「一帶一路」倡議上所取得的先進者優勢並與之競爭是未來美國與歐美已開發國家需進一步思考與努力的問題，方能有效地抑制大陸透過帶路倡議輸出其國家資本主義以及威權治理模式。⁴

參、《新大西洋憲章》(The New Atlantic Charter)

在相隔了 80 年後，英國與美國在新冠肺炎疫情肆虐以及大陸急於甩鍋造成國際疫情失控之責任的當下，兩國於 G7 峰會前一天再次簽署並發表了新版的《大西洋憲章》；從英美再次簽署《大西洋憲章》的舉動來看，兩國已認為當前歐美民主國家所面對到的局勢與挑戰已可比擬二戰後的局勢。新版的《大西洋憲章》中共涵蓋八點內容；首先，英美再次確認兩國關係是建立在共享之民主與開放社會之基礎上，並在這些價值基礎上強化國力以及與盟友的關係。在該點當中，英美兩國皆強調民主制度的重要性，以及在民主制度下進一步強調法治、透明度以及獨立媒體在社會運作中的重要性。並且兩國將在這些共享價值上，藉此打造平等的社會以及捍衛人權。其次，兩國強調國際規範的重要性，並強調各國都應該遵守以規範為基礎的國際社會運作機制 (rules-based international order) 來因應當前國際社會所面臨到的困難與挑戰，並防範進一步想破壞以規範為基礎之國際社會運作基礎的國家或團體。另外，英美也強調國家主權與領土完整的重要性，並強調應以和平途徑來解決國際爭端，並反對透過假訊息的散播來干預他國社會的運作與選舉結果；英美兩國也表示，他們將盡力的捍衛自由航行的權利，以及運用國際法來管理國際海域與爭端海域的原則和基礎。

⁴ “G7 leaders look to counter China's Belt and Road Initiative with rival Build Back Better World scheme” (June 13, 2021), visited date: June 16, 2021, 《ABC NEWS》, <https://www.abc.net.au/news/2021-06-13/g7-counter-china-belt-and-road-initiative-infrastructure-plan/100211512>.

英美也在新版本的《憲章》中強調，兩國將致力於維持其在國際尖端科技領域上所保有的優勢地位，也將會努力的透過新科技與技術的推廣來支持國際間民主價值的夯實。第五，兩國表達其對於集體安全（collective security）的重視，表示核威攝能力是保持北大西洋公約組織（NATO）繼續運作與歐洲安全的基礎，並表示他們的北約盟邦可持續性的相信英美在捍衛歐洲安全上的承諾與責任，且將致力於打擊威脅到北約成員國和英美兩國公民社會與國家利益的任何威脅力量。第六點，英美亦共同強調打造一個更具包容性之國際社會的企圖，並且在這個目標下實現以對氣候友善、永續以及建立在以規則為基礎的二十一世紀全球經濟體系。第七點則強調，英美兩國將戮力的進行環境與生物多樣性的保護工作，藉此來應對氣候變遷所可能帶來的困難和挑戰。最後兩國在《憲章》中強調了建構一個集體性的全球與健康衛生體系來對抗未來可能出現類似新冠肺炎疫情的全球公衛挑戰。⁵

值得一提的是，《新大西洋憲章》的內容中其實隻字未提到大陸，但若細讀《新大西洋憲章》的內容即會發現，《新大西洋憲章》當中的許多內容都是為了應對大陸當前對於國際規則的挑戰、在東海與南海所造成的爭端，以及其希冀透過輸出威權治理制度優勢觀點等種種作為而來。但也必須要指出的是，這份《憲章》的內容其實也呼應美國總統拜登一直所倡議的觀點，亦即由歐美所代表的民主體制國家所欲競爭的對手並非只有大陸而已，也還包括俄羅斯以及其他非民主體制的國家，因此《新大西洋憲章》所揭示的是一場民主與專制體制的較量。新大西洋憲章的內容除了顯示出了由美國為首的西方民主國家面對來自專制政體特別是大陸和俄羅斯等國家所產生之挑戰的重視，也展現出西方國家對於其所擁有之民主制度的自信，並相信民主制度會在一系列的競爭中脫穎而出。另外，不同於前美國總統川普對待北約組織和歐洲傳統盟友的態度；拜登總統在《新大西洋憲章》中再次強調了他對於北約組織以及歐洲傳統盟友特別與英國的特殊關係（Anglo-American Special Relationship）的重視，藉此重新強化並找回因川普政府之單邊主義

⁵ “The New Atlantic Charter” (June 10, 2021), visited date: June 16, 2021, *THE WHITE HOUSE*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/10/the-new-atlantic-charter/>.

外交政策所產生之盟友關係嫌隙，重整旗鼓來共同面對來自大陸和俄羅斯等專制政權的挑戰。⁶

肆、臺灣議題的重要性

另外，本屆七大工業國高峰會直接與臺灣相關的議題即是峰會公報第一次的提及了維持臺海和平的重要性，以及鼓勵兩岸當局因以和平的方式解決爭端議題。這不僅是臺海議題第一次的被納入到七大工業國峰會的公報內容當中，也顯示臺灣在國際戰略位置的重要性已愈來愈被看重，特別是當前臺灣無論是在半導體供應鏈上以及應對新冠肺炎疫情的表現上等都做出了重要的貢獻，使得臺灣的重要性愈來愈被凸顯。⁷ 但事實上，臺灣議題的重要性在今年度多次在不同的國際場合上被確認；先是 3 月份時美日 2+2（外交部長加國防部長）會議、4 月份的美日領袖峰會、5 月份的美韓領袖峰會、歐盟與日本領袖峰會、G7 外長會議，以及 6 月份日澳 2+2 會議都相繼的在會後的聯合聲明或公報當中提及臺海和平與穩定的重要性。透過今年一連串以歐美民主國家為首之國際會議場合多次提及臺海議題與和平穩定的重要性，不僅加深國際社會對於臺灣在國際地緣戰略重要性位置的看法與認知，也進一步促使臺灣議題的國際化，而這樣國際化的結果，則是進一步的為臺灣提供國際社會與輿論上面所形成的安全保證，亦即國際上有更多雙的眼睛以及更多的歐美民主國家正在關注大陸對臺所進行相關之不友善以及所從事的灰色地帶行為；對此，透過愈來愈多歐美民主國家以及國際社會願意將臺海的和平與穩定視為是一個重要的議題，甚至願意將此議題視為是他們所關切之切身安全議題時，大陸要透過使用非和平手段來對待臺灣所需要付出的成本就更大了，在這樣的情況下臺灣反而得到了更多的安全保證以及可供進一步

⁶ “With An Eye To History, Biden And Johnson Try To Rekindle The 'Special Relationship'” (June 10, 2021), visited date: June 16, 2021, 《NPR》, <https://www.npr.org/2021/06/10/1004531683/with-an-eye-to-history-biden-and-johnson-try-to-rekindle-the-special-relationship>.

⁷ “G7 to call for peace across Taiwan Strait in post-summit statement” (June 13, 2021), visited date: June 16, 2021, 《The Japan Times》, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/06/13/national/g7-taiwan-strait-statement/>.

運用的槓桿籌碼。在此議題上，臺灣應繼續努力讓臺海和平與穩定以及臺灣對於世界的重要性與貢獻等認知進一步地深化為國際共識，並在未來追求讓此議題成為新的國際慣例、甚或進而促使國際社會對臺灣所產生的安全關切與安全保證能進一步獲得肯認與制度化等，都是值得臺灣繼續努力與期待的目標。⁸

伍、美國回來了（America is Back）

美國總統拜登在峰會結束後以及多個國際場合中多次說到「美國回來了、外交回來了、多邊主義回來了」；而這三個概念確實清楚且深刻地刻畫了當前的拜登政府與前川普政府在看待外交政策與國際事務上所擁有的重大差異。川普政府一般皆認為在外交政策上較傾向透過單邊主義以及美國單獨的力量來處理國際事務，且也由於川普政府對於許多既存之國際建制的態度較為負面與消極，以及為了軍費問題和其傳統盟友（包括歐洲、北約、韓國與日本等）產生較多經費上的嫌隙，使得許多論者認為，川普政府的外交作為致使得美國對其傳統盟友的吸引力與影響力降低。有鑑於此，拜登上臺後就積極地尋求改善與傳統盟友的關係，亦更積極地重新參與國際建制，並在眾多不同的國際事務與議題上清楚的表明美國堅定的態度與立場；但與川普政府很不一樣的是，拜登政府在面對國際與區域中棘手之議題時，拜登所採取的途徑是將過去美國常採用的「結盟政治」途徑與工具找回來，並積極地透過同盟動員，藉以說服其盟友對於美國所切身關切的主題發表與之一致的立場與看法，藉以向國際社會展現他在盟友圈當中的影響力與號召力。以臺海議題為例，有愈來愈多的跡象顯示，美國透過積極的同盟動員將其對於臺海和平與穩定之關切納入到多個國際組織與會議的共同聲明和公報內容當中，而拜登政府此舉已具體改變臺海議題在區域和國際社會中之議程

⁸ 「G7 聲明確認台海議題多邊化，以及英國的印太角色」（2021 年 5 月 11 日），2021 年 6 月 10 日瀏覽，《思想坦克》，<https://voicetank.org/g7%E8%81%B2%E6%98%8E%E7%A2%BA%E8%AA%8D%E5%8F%B0%E6%B5%B7%E8%AD%B0%E9%A1%8C%E5%A4%9A%E9%82%8A%E5%8C%96%E4%BB%A5%E5%8F%8A%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E7%9A%84%E5%8D%B0%E5%A4%AA%E8%A7%92%E8%89%B2/>。

設定。過去在討論臺海議題時，不外乎是從兩岸關係的角度切入，亦或是從臺美「中」三邊互動的角度接入；但隨著拜登政府運用同盟動員策略將臺海平和與穩定等文字納入到多個國際會議之聲明與聯合公報後，臺海議題已逐漸地被納入到更廣泛的印太戰略，乃至於區域性和全球性的框架中被討論與思考。對此，臺海議題已逐漸地跳脫兩強（美「中」）的討論格局，並將更多相關的利害關係國（包括日本、韓國、澳洲、歐盟等）納入到此議題的討論與思考框架中。而這樣的發展會對臺灣產生什麼樣的影響呢？在過去，臺灣在臺海議題的思考位置只能在美「中」兩大強權中尋找，但當此一議題的參與者和利害關係國變多以後，不僅使得臺海議題有更多的國家關注並將其視為是重要的國家利益議題，使得大陸要對臺灣進行非和平手段攻擊時需付出更大的代價與成本，而臺海議題的國際化，也讓臺灣在此一議題有更多迴旋空間以及能動性，亦即臺灣可以在臺海議題上尋求與其他利害關係國建立更元多元和動態的對話與合作管道。另外，拜登總統在今年度之 G7 高峰會後表示，美國將帶領其他同樣擁有民主體制與共享民主人權價值的民主同盟和專制政體進行理念與制度上的競爭；對此，面對美國積極透過民主盟同的概念來進行其對於不同國際事務與議題的治理，臺灣除了應積極地運用自身同樣所擁抱的民主體制以及自由與人權等普世價值和美國展開更多元與深入的合作外，也可進一步思考如何運用民主價值同盟的觀點與更多理念相近（like-minded）國家建立更多合作之管道，並積極運用「美國回來了」的現勢拓展我國的國際空間以及獲取更大的國家利益。⁹

⁹ 「台海安全的典範轉移——與台灣邱吉爾們的時代填答」（2021 年 5 月 26 日），2021 年 6 月 10 日瀏覽，《思想坦克》，<https://voicetank.org/%E5%8F%B0%E6%B5%B7%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%9A%84%E5%85%B8%E7%AF%84%E8%BD%89%E7%A7%BB%E8%88%87%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%82%B1%E5%90%89%E7%88%BE%E5%80%91%E7%9A%84%E6%99%82%E4%BB%A3%E5%A1%AB%E7%AD%94/>。

The Prospects of China ECOWAS Cooperation in the Development of the Trans-West African Coastal Highway

Asma Amina Belem (貝詩瑪) *

Associate Research Fellow, Association of Strategic Foresight

Abstract

Over the years, China through the FOCAC has consistently emphasized its intention to cooperate with African regional organizations in particular in the development of regional infrastructure projects. However, this subject has not yet caught the attention of many scholars in the literature of Sino-African relations. This essay takes one of the very first steps in such an endeavor. It analyzes the prospects of China's involvement in the implementation of the Economic Community of West African States' (ECOWAS) Trans-West-African Coastal Highway project. The project entails building a 4,028 kilometers six-lane dual carriage highway linking eleven coastal countries of the ECOWAS zone. In January 2016, ECOWAS and the CGC Overseas Construction Group (CGCOC) signed a Memorandum of Understanding for the implementation of this initiative. Given the ECOWAS infrastructure deficit and China's construction

* The author is a citizen of Burkina Faso. She graduated from the Department of Economics, Université Ouaga II, Burkina Faso. She is also a PhD student, Graduate Institute of Development Studies, National Chengchi University.

industry's overcapacity, we argue that the project will benefit both China and the ECOWAS. In contrast with previous scholar arguments' that China tends to adopt a unilateralist approach in its partnership with African countries, we found evidence of the involvement of other traditional donors. We maintained that if China is to take part in the initiative, we shall expect a collaboration between the latter and traditional donors where both agree on the terms of the delivery of the infrastructure although this might be a challenge. Whether or not this regional connectivity project strengthens the bargaining power of the ECOWAS group with China will be determined by the form of contract negotiation with China. If each country negotiates individually with China to build its portion of the highway, we shall not expect the bargaining power of the ECOWAS to increase.

Keywords: China-Africa, Infrastructure, Multilateralism, Bargaining power

1. Introduction

The topic of African regional communities' (REC) infrastructure development cooperation with China is understudied in the literature of Sino Africa relations. Scholars have oftentimes discussed infrastructure questions in bilateral Sino-Africa relations whereby the focus is on Chinese aid and investment projects in these countries. For instance, the Chinese resource backed loans to finance infrastructure projects in the Democratic Republic of Congo,¹ the combination of different financial instruments to deliver infrastructure projects in Ghana and the DRC;² the environmental and social challenges of Sudan's Merowe dam,³ etc. In fact, traditionally, the infrastructure development cooperation between China and Africa occurred only at a bilateral scale whereby the initiatives entail the implementation of national infrastructure projects in specific African countries. But increasingly, this cooperation is moving from a national to a regional scale and also a continental scale.⁴ The past three Beijing Action Plans of the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), which provide the orientations of the cooperation between the two for almost a decade, have consistently emphasized the desire to strengthen partnership with African RECs in infrastructure development projects. The 2013-2015 plan document states that "the Chinese government will continue to encourage capable Chinese enterprises and financial institutions to

¹ S. Matti, "Resources and Rent Seeking in the Democratic Republic of the Congo," *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (2010), pp. 401-413.

² D. Bräutigam, "Chinese Development Aid in Africa: What, Where, Why, and How Much?" *SSRN* (2011), pp. 203-222, doi:10.2139/ssrn.2013609.

³ P. Bosshard, "China Dams the World," *World Policy Journal*, Vol. 26, No. 4 (2009), pp. 43-51.

⁴ C. H. Vhumbunu, "Enabling African Regional Infrastructure Renaissance through the China-Africa Partnership: A Trans-Continental Appraisal," *International Journal of China Studies*, Vol. 7, No. 3 (2016), pp. 271-300.

participate in transnational and trans-regional infrastructure construction in Africa and provide preferential loans to support infrastructure building in Africa”.⁵ The 2016-2018’s postulates “the two sides will take concrete measures and give priority to encourage Chinese businesses and financial institutions to expand investment”.⁶ In the continent, there are already several regional infrastructure projects developed by Chinese firms and/or funded by Chinese financial institutions.⁷ Among the African RECs that have undertaken a partnership with China is the Economic Community of West African States (ECOWAS). This essay explores the prospects of its infrastructure development cooperation with China.

The significance of the partnership between China and ECOWAS was first underscored when the two parties held in 2008 a Business and Trade Forum. Senghore noted the participation of over a thousand West African people including among others government officials and businessmen. This forum was reconducted again in 2012 in Accra, Ghana; where the two parties sought to increase Chinese Foreign Direct Investment (FDI) inflow into ECOWAS areas, resolve the sub-region supply constraints and boost intra-regional trade.⁸ The African leaders express also the desire to stimulate inflows of concessional funds from China to develop Greenfield public infrastructure and help ECOWAS’s financial institutions access global market.⁹ The developments thus far indicate that China and

⁵ “The Fifth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2013-2015) [FOCAC ARCHIVES]” (July 23, 2012), 《FOCAC》, www.focac.org.

⁶ “The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan(2016-2018) [FOCAC ARCHIVES]” (2015, 12 25), 《FOCAC》, www.focac.org.

⁷ Vhumunu, “Enabling African Regional Infrastructure Renaissance through the China-Africa Partnership: A Trans-Continental Appraisal,” pp. 271-300.

⁸ B. Senghore, “China, ECOWAS seek to deepen trade ties” (March 26, 2012), 《The Point》, <http://thepoint.gm/africa/gambia/article/china-ecowas-seek-to-deepen-trade-ties>.

⁹ “China, ECOWAS seek to deepen trade ties as forum opens” (March 21, 2012), 《Global Times》, <http://www.globaltimes.cn/content/701363.shtml>.

ECOWAS intend to cooperate in a wide range of areas. For instance, the two sides carried consultations and negotiations, whereby the West Africa regional body sought China Development Bank (CDB) collaboration in the implementation of a number of regional projects in the sphere of maritime, transport infrastructure, health, agriculture, etc.¹⁰ Also, in January 2016, ECOWAS signed a Memorandum of Understandings with the Chinese state-owned construction firm CGC Overseas Construction Group (CGCOC) on five ECOWAS's regional projects namely the region Telecommunication Infrastructure Facilities, the Trans-West African Railway, Trans-West African Coastal Highway, West African Regional Aviation Field and the construction of ECOWAS Headquarters.¹¹ The ECOWAS also benefited from Chinese development finances. For example, in March 2016, China donated military equipment to the ECOWAS Standby Force.¹² Moreover, the Chinese government provided a USD 31.6 million grant to finance the construction of ECOWAS's new headquarters.¹³ Although each of these areas of cooperation is worth investigating, this paper will focus only on the transport infrastructure, in particular the Trans-West African Coastal Highway.

The Trans-West-African Coastal Highway also called the Dakar-Lagos

¹⁰ "ECOWAS and China Development Bank Explore Areas of Greater Cooperation [Press Release]" (September 1, 2016), *《ECOWAS》*, <https://www.ecowas.int/ecowas-and-china-development-bank-explore-areas-of-greater-cooperation/>.

¹¹ "ECOWAS Signs MOU with China's CGCOC on Development Projects [Press release]" (January 22, 2016), *《ECOWAS》*, <https://www.ecowas.int/ecowas-signs-mou-with-chinas-cgcoc-on-development-projects/>.

¹² "China Supports ECOWAS Standby Force with Military Equipment [Press Release]" (March 24, 2016), *《ECOWAS》*, <https://www.ecowas.int/china-supports-ecowas-standby-force-with-military-equipment/>.

¹³ "ECOWAS signs MOU with China for the construction of the new ECOWAS Commission Headquarters [Press Release]" (March 14, 2018), *《ECOWAS》*, <https://www.ecowas.int/ecowas-signs-mou-with-china-for-the-construction-of-the-new-ecowas-commission-headquarters/>.

Corridor is a project to build 4,028 kilometers six-lane dual carriage highway linking eleven coastal countries of the sub-region.¹⁴ It has been initiated by the ECOWAS and the New Partnership for African Development.¹⁵ The project has two components. The Abidjan-Lagos Highway Corridor, which is 1028 kilometers long, and the Dakar-Abidjan Highway Corridor of 3000 kilometers long.¹⁶ ECOWAS also plans to extend the infrastructure to Praia in the island of Cape Verde with maritime transport.¹⁷ At present date, only the cost of the Abidjan-Lagos Corridor is known and is estimated to be \$5.04 billion out of which the African Development Bank (AfDB) has financed \$ 22.72 million. This essay investigates the prospects of the cooperation between China and ECOWAS in the development of this infrastructure by hypothesizing on how the project can benefit both China and the ECOWAS and discussing the question of multilateral collaboration in the delivery of the infrastructure as well as ECOWAS's power to bargain with China. The rest of the paper is organized as followed. The next section presents a review of previous literature on China-Africa cooperation in the area of infrastructure development and briefly discusses the question of multilateralism and bargaining power in Sino-Africa relations. The third section analyzes the potential gains of both China and the ECOWAS in this initiative. The fourth and fifth sections consecutively examine multilateralism and bargaining power in ECOWAS's Trans-West-African Coastal Highway. In the sixth and final section, we will conclude with our findings.

¹⁴ M. Traore & G. Yao (n.d.), *Priority Project, ECOWAS Community Development Programme* (ECOWAS Community Development Programme, 2012).

¹⁵ I. Madamombe, "Highways link 15 West African countries," *Africa Renewal*, Vol. 20, No. 3 (2006), pp. 14-15.

¹⁶ M. Traore & G. Yao (n.d.), *Priority Project, ECOWAS Community Development Programme*.

¹⁷ "ECOWAS strategizes development of the Praia-Dakar-Abidjan corridor [Press Release]" (March 26, 2019), *《ECOWAS》*, <https://www.ecowas.int/ecowas-strategizes-development-of-the-praia-dakar-abidjan-corridor/>.

2. Infrastructure development, multilateralism and bargaining power in Sino-Africa relations

In recent years, China has played a major role in Africa's infrastructure development. The list is long but notable ones are amongst others the TAZARA railway project,¹⁸ Ghana's Bui dam,¹⁹ the Merowe dam in Sudan,²⁰ the Mombasa-Kigali Railway Project,²¹ etc. This phenomenon is partly the result of the 'going out strategy' implemented by the Chinese government in the early 1990s,²² whereby domestic companies were encouraged to internationalize and given incentives such as commercial contracts of aid package deals between the government of China and the African countries.²³ For instance, Kjøllesdal & Welle-Strand relates that concessional loans granted by the Chinese policy bank, Exim Bank, are often tied to the condition "that the loan-financed infrastructure contracts must be awarded Chinese contractors, and at least 50 percent of project procurements should be provided by Chinese enterprises". In fact, China intermixes different financial tools to provide loans secured by countries' mineral resources to finance large infrastructure projects. For example, In Ghana, China combined market interest rate loans and

¹⁸ Vhumbunu, "Enabling African Regional Infrastructure Renaissance through the China-Africa Partnership: A Trans-Continental Appraisal," pp. 271-300.

¹⁹ M. Tan-Mullins & G. Mohan, "The potential of corporate environmental responsibility of Chinese state-owned enterprises in Africa," *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 15, No. 2 (2013), pp. 265-284. doi:10.1007/s10668-012-9409-x.

²⁰ P. Bosshard, "China Dams the World," pp. 43-51.

²¹ Vhumbunu, "Enabling African Regional Infrastructure Renaissance through the China-Africa Partnership: A Trans-Continental Appraisal," pp. 271-300.

²² V. Foster, W. Butterfield, C. Chen & N. Pushak, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa* (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2009).

²³ K. Kjøllesdal & A. Welle-Strand, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" *Asian Social Science*, Vol. 6, No. 10 (2010), pp. 3-13.

fixed-rate loans, which could be qualified as concessional to finance a large dam construction project and the loan was secured by the country's cocoa sales.²⁴ In Nigeria, a USD4 billion investment in infrastructure by China was secured in exchange for oil drilling licenses.²⁵ Also, China provided non-concessional and concessional loans to the Democratic Republic of Congo (DRC) to finance huge infrastructure project which was to be repaid by profit generated through joint venture mining operation.²⁶ Matti maintains that infrastructure financed through resource rent limits corruption and transfer directly the resource rent to the citizens of the country. However, Alves argues that the multiplier effect of these infrastructures is limited because of the requirement to procure construction materials from China. Also, because the Chinese firms tend to source their labor force from China, the infrastructure projects do not have a significant positive impact on local job creation. They also do not contribute to the diversification of the local economy nor transfer technology.²⁷

Some scholars have argued that the cooperation between China and Africa for the development of Africa's infrastructure benefits both China and Africa. Foster et al. maintain that there is economic complementarity between China and Africa. On the one hand, the rapidly growing Chinese economy necessitates oil and other mineral resources that the domestic production is insufficient to cover. Africa being a major resource exporter can supply Chinese demand. On the other hand, the

²⁴ Bräutigam, "Chinese Development Aid in Africa: What, Where, Why, and How Much?" pp. 203-222.

²⁵ F. M. Edoho, "Globalization and Marginalization of Africa: Contextualization of China-Africa Relations," *Africa Today*, Vol. 58, No. 1 (2011), pp. 103-124.

²⁶ Bräutigam, "Chinese Development Aid in Africa: What, Where, Why, and How Much?" pp. 401-413; Matti, "Resources and Rent Seeking in the Democratic Republic of the Congo," pp. 203-222.

²⁷ A. C. Alves, "China's 'win-win' cooperation: Unpacking the impact of infrastructure-for-resources deals in Africa," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 20, No. 2 (2013), pp. 207-226. doi:10.1080/10220461.2013.811337.

large and competitive Chinese construction industry as witnessed by its tendency to win multilateral organizations open tender bids can supply Africa's infrastructure deficit.²⁸ Vhumbunu postulates that given the rise of globalization and regional integration as well as the intensification of 'global inter-dependence', it is necessary for Africa to collaborate with China to build its infrastructure. On the other hand, through the cooperation, China not only strengthens its 'diplomatic capital' but also seizes a business opportunity.²⁹

It has been argued that China undertakes these large investment projects in Africa 'alone' and does not collaborate with traditional Western donors.³⁰ This is the result and implication of the 'no string attached' approach of Chinese cooperation. Unlike traditional western donors, China does not impose conditionalities of good governance, democracy, debt sustainability, etc. as a prerequisite of aid provision.³¹ As such, when the former refuse to finance African countries' large infrastructure projects on the basis of lack of fulfillment of conditionalities, China ignores these warnings and single-handedly funds the projects.³²

As the transcontinental highway project involve an entire regional body, it is worth discussing the question of bargaining power in Sino-Africa relations. Some scholars maintained that Sino-Africa cooperation is done

²⁸ V. Foster, W. Butterfield, C. Chen & N. Pushak, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*.

²⁹ Vhumbunu, "Enabling African Regional Infrastructure Renaissance through the China-Africa Partnership: A Trans-Continental Appraisal," pp. 271-300.

³⁰ K. Kjøllestad & A. Welle-Strand, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" pp. 3-13.

³¹ Matti, "Resources and Rent Seeking in the Democratic Republic of the Congo," pp. 401-413; K. Kjøllestad & A. Welle-Strand, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" pp. 3-13; Edoho, "Globalization and Marginalization of Africa: Contextualization of China-Africa Relations," pp. 103-124.

³² K. Kjøllestad & A. Welle-Strand, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" pp. 3-13.

on the basis of “equal partnership” because they are both former colonies and developing countries³³ and also because China does not impose conditionalities like the West.³⁴ The organization and institutionalization of the Forum China Africa Cooperation (FOCAC), which symbolizes multilateralism would also make one expect the partnership between the two to be on equal terms. However, the prevalence of bilateralism over multilateralism in the deals negotiated during the FOCAC reinforces China’s bargaining power over Africa.³⁵ Alden explains that the bilateral deals are crucial to China’s because it is the arena where China secure its natural resource needs, promotes its multinational companies, establishes bilateral trade agreement, etc.³⁶ Some also believe the relationship is unequal because China has accumulated wealth, strengthen its technological capabilities and production capacity as a result of its sustained economic growth thus, its relationship with Africa is asymmetrical.³⁷ Nevertheless, Bodomo postulates that:

“concerns about Africa being in an asymmetrical relationship with China are too exaggerated. Seen from an economic view this may appear so, but seen more broadly in terms of geopolitics Africa wields considerable political power from which even China benefits”.³⁸

³³ K. Kjøllestad & A. Welle-Strand, “Foreign Aid Strategies: China Taking Over?” pp. 3-13.

³⁴ S. A. Asongu & G. A. Aminkeng, “The economic consequences of China–Africa relations: debunking myths in the debate,” *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Vol. 11 (2013), pp. 261-277. doi:10.1080/14765284.2013.838384.

³⁵ K. Kjøllestad & A. Welle-Strand, “Foreign Aid Strategies: China Taking Over?” pp. 3-13.

³⁶ C. Alden, *China in Africa* (London: Zed Books, 2007).

³⁷ Edoho, “Globalization and Marginalization of Africa: Contextualization of China–Africa Relations,” pp. 103-124.

³⁸ A. Bodomo, “Africa-China Relations: Symmetry, Soft Power and South Africa,” *The China Review*, Vol. 9, No. 2, p. 173.

This is because, in international settings such as the United Nations Council, African nations' votes have significantly helped China secured its interests although in economic terms the asymmetry in the relationship balance in favor of China.³⁹ In addition, Kjøllesdal & Welle-Strand also notes that the bargaining power in Sino Africa relations is not always in favor of China. Rather, the example of a disagreement between Angola and China over a project illustrates that Sino-Africa relations is sometimes that of equal partnership.⁴⁰

The bulk of the literature on the nature of Chinese infrastructure cooperation with Africa focuses on specific countries or discusses the topic of infrastructure in a general manner. There has been less attention to the cooperation at a regional level with African regional bodies. Findings about the Chinese bilateral cooperation for infrastructure development in Africa cannot be extrapolated to ECOWAS's infrastructure development partnership with China. ECOWAS is not a sovereign state but rather a regional organization composed of fifteen member states, which perhaps might have diverging interests and priorities on some issues. As such, this paper will fill in the gap in the literature by analyzing the prospects of China ECOWAS cooperation in the development of the Trans-West-African Coastal Highway. More specifically, it discusses how the initiative can benefit both China and the ECOWAS, the possibility of multilateral cooperation in the financing and delivery of the infrastructure as well as ECOWAS bargaining power with China.

³⁹ Bodomo, "Africa-China Relations: Symmetry, Soft Power and South Africa," pp. 169-178.

⁴⁰ K. Kjøllesdal & A. Welle-Strand, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" pp. 3-13.

3.The project can benefit both China and Africa

Transport infrastructure remains one of the top challenges of Africa. Within the ECOWAS zone, trade is not well developed. In fact, the director of ECOWAS Commission's Custom declared that the intra-regional imports represent only about 10% of ECOWAS total imports.⁴¹ This bad performance is partly attributed to the lack of development of transport infrastructure within the region. Simuyemba highlights the historical trade patterns and the form of African trade as being the major drawbacks to the development of regional transport infrastructure. He explains that the high concentration on primary commodity production and exports does not necessitate the development of intra-regional transport infrastructure but rather infrastructure to link production points to ports. This explains the lack of development of intra-regional infrastructure.⁴² Torres & Seters pointed out that it is extremely costly to transport goods by railway or road due to the bad condition of the infrastructure and sluggish administration of the transport sector as a whole.⁴³ Numerous studies proved that Africa's economy will grow faster if the continent was able to resolve its infrastructure deficiency. Poor infrastructure increases indirect costs causing high production costs and preventing African businesses to participate in export markets. Africa needs to increase its current annual infrastructure investment by an additional US\$10 billion to be able to close

⁴¹ N. M. Kebe, "Les échanges inter-CEDEAO à seulement 10% [The Inter-ECOWAS Trade is Only 10%]" (May 2, 2017), *Financial Afrik*, <https://www.financialafrik.com/2017/05/02/les-echanges-inter-cedeao-a-seulement-10/>.

⁴² S. Simuyemba, *Linking Africa Through Regional Infrastructure* (African Development Bank Group, 2000).

⁴³ C. Torres & J. V. Seters, "Overview of trade and barriers to trade in West Africa: Insights in political economy dynamics, with particular focus on agricultural and food trade" (July 2016), *European Centre for Development Policy Management*, Vol. 195 (July 2016).

its gap of infrastructure – all types of infrastructure included. Meanwhile, Africa has a deficit of infrastructure, China has an overcapacity. Foster et al., maintain that China's construction sector grew at an annual rate of 20% since 1999. In addition, as a result of its going out strategy, its overseas infrastructure project increased substantially. Chinese firms became competitive internationally, winning a lot of bids for civil work by multilateral organizations.⁴⁴ Some scholars even argued that the Belt and Road Initiative was implemented to resolve China's domestic excess capacity problems. Sum explains that to respond to the decline in export and spike of unemployment caused by the 2008 financial crisis, China adopted a stimulus package and relaxed credit policy. Much of these new loans/credits were directed to the infrastructure and real estate development sector causing the 'property bubble' to exacerbate. By 2014, the number of ghost towns increased and the housing price declined and this situation reinforced the overcapacity of steel and cement industries. The One Belt One Road Initiative enables China to resolve this overcapacity problem by exporting excess infrastructure to signatory countries.⁴⁵ In Yu, own words: "the Silk Road countries will provide new markets for China's enormous excess of manufactured products and construction capacity". Further, "the export of iron and steel, aluminum, shipbuilding products, cement and flat-panel glass, which will help to address domestic production overcapacity and stimulate domestic economic growth through upgrading

⁴⁴ V. Foster, W. Butterfield, C. Chen & N. Pushak, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*.

⁴⁵ N. L. Sum, "The intertwined geopolitics and geoeconomics of hopes/fears: China's triple economic bubbles and the 'One Belt One Road' imaginary," *Territory, Politics, Governance*, Vol. 7, No. 4 (2019), pp. 528-552. doi:10.1080/21622671.2018.1523746.

of its industries”.⁴⁶ As such, ECOWAS-China cooperation to develop the transcontinental highway project would benefit both sides as it enables the West African sub-region to resolve its infrastructure deficiency and at the same time contribute to absorb China’s overcapacity of infrastructure. As the Trans-West-African Coastal Highway is a regional connectivity project, its development will have large benefits on the trade and economic integration of the West African sub-region.

4. Will China go ‘alone’ ?

Since the signing of the MoU on the Trans-West African Coastal Highway project in 2016, there have been numerous ECOWAS’s official press releases regarding the initiative however, so far none mentioned China’s support and/or its involvement in the implementation of the project.⁴⁷ In the February 2019 press release, on the subject of the African Development Bank (AfDB) grant retrocession to support the Abidjan-Lagos Corridor, the ECOWAS commission president, Jean-Claude Kassi Brou demanded other partners supports citing in particular Japan, Germany, the World Bank, and also thanked the European Union. The latter was presented as a key donor in the funding of the project. However, there

⁴⁶ H. Yu, “Motivation behind China’s ‘One Belt, One Road’ Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 26, No. 105 (2017), p. 358. doi:10.1080/10670564.2016.1245894.

⁴⁷ “ECOWAS, AfDB sign agreement and contracts for the \$22.7 million Abidjan-Lagos highway corridor [Press Release]” (February 5, 2019), *ECOWAS*, <https://www.ecowas.int/ecowas-afdb-sign-agreement-and-contracts-for-the-22-7-million-abidjan-lagos-highway-corridor/>; “ECOWAS launches project implementation unit of the Abidjan-Lagos Corridor Highway [Press Release]” (February 27, 2019), *ECOWAS*, <https://www.ecowas.int/ecowas-launches-project-implementation-unit-of-the-abidjan-lagos-corridor-highway/>; “Ministers Applaud Progress on the Abidjan-Lagos Corridor Highway Feasibility Study [Press release]” (November 1, 2019), *ECOWAS*, <https://www.ecowas.int/ministers-applaud-progress-on-the-abidjan-lagos-corridor-highway-feasibility-study-2/>.

has been no mention of the government of China nor of the China Geo-Engineering Corporation.⁴⁸ In addition, the feasibility study of the Abidjan-Lagos Corridor, which costed \$15.59 million was financed by the African Development Fund (81.23% in grant and loan), the ECOWAS (1.44%), and the rest by the New Partnership for Africa's Development Infrastructure Project Preparation Facility. A report of the feasibility study of the Abidjan-Lagos portion illustrates the main development partners involved to be the World Bank, the European Union, the West African Development Bank (BOAD), the Japan International Cooperation Agency (JICA), the Danish International Development Agency (DANIDA), the Millennium Challenge Account (MCA) and the French Development Agency. Similarly, here there is no statement about China's support yet this report was published in September 2016 after the signing of the MoU with China, which was January 2016. Nevertheless, a review of the different donors' involvement per portion of the project within specific countries shows China's Exim bank cooperation with the government of Cote D'Ivoire to finance the construction of about 28.65 kilometers in the Abidjan - Grand Bassam part.⁴⁹ We do not have specific details on the nature and form of the Exim bank support but it is clear that 28.65 kilometers are relatively small in a total length of 1028 kilometers of the Abidjan-Lagos corridor. As far as the Dakar-Abidjan Corridor is concerned, there is less information about its cost and the developments so far suggest that it is in the embryo state. ECOWAS's official communication after a ministerial meeting on the subject suggests that the treaty of the second phase of the project has

⁴⁸ "ECOWAS, AfDB sign agreement and contracts for the \$22.7 million Abidjan-Lagos highway corridor [Press Release]" .

⁴⁹ *Study for the Abidjan-Lagos Corridor Highway Development Project* (African Development Fund, 2016).

not yet been fully ratified and its terms of reference are being designed. Moreover, its preliminary studies would most likely be financed by the ECOWAS Bank for Investment and Development and the West African Development Bank.

These developments show beyond doubt that, and contrarily to Kjøllesdal & Welle-Strand argument that “China prefers to ‘go it alone’ on the big loans that usually involve commercial contracts for Chinese enterprises,”⁵⁰ there will be other international development agencies’ support and involvement in ECOWAS regional infrastructure project. Moreover, at this current stage of the project, Chinese involvement in the project is relatively minor. The ‘go it alone’ strategy talked about by Kjøllesdal & Welle-Strand rests on the principle of ‘no string attached’. It means that when Western donors refuse to finance African projects based on debt unsustainability or lack of fulfillment of good governance and democracy, China which does not impose such conditionalities goes alone to finance these initiatives, and perhaps requesting repayment in form of future mineral resource export and making sure the project contract be granted to a Chinese enterprise. As such the ‘go it alone’ strategy is not indicative of China’s unwillingness or lack of desire to collaborate with Western donors in delivering Africa’s project rather it illustrates that China’s rejection of their principles of cooperation, that is the conditionalities. Construing this back to ECOWAS’s transcontinental highway project, if China is to become a major player in its implementation, particularly as one of the financiers, we have to expect a form of cooperation between China and key traditional donors because the latter is already ingrained in the initiative. This implies that

⁵⁰ K. Kjøllesdal & A. Welle-Strand, “Foreign Aid Strategies: China Taking Over?” p. 10.

the three parties, that is China, ECOWAS, and traditional donors will have to find a common ground on the terms of provision of the infrastructure. In absence of further developments, we will refrain from speculating on such terms. However, from an outlook, it will be challenging to find a mutual ground for mainly two reasons. First, Chinese loans to finance infrastructure development projects are usually backed by recipient country natural resources and on condition of granting the project contract to Chinese multinational companies.⁵¹ However, this initiative involves eleven countries, thus the resource-backed loans approach is not practical nor feasible. Second, China's no string attached approach to cooperation conflicts with traditional donors' conditionalities.

5. China's bargaining power with ECOWAS

Scholars of developmental regionalism have long argued that regional cooperation among Less Developed Countries will increase their bargaining power.⁵² As such, should we expect ECOWAS bargaining power with China to increase? This argument, when applied to the transcontinental highway project, the key question becomes whether each member state would negotiate individually with China to finance the construction of its own portion that is the portion of the highway that lays within its territory, or whether the negotiations would occur at a multilateral scale. In considering Alden's argument's that although the FOCAC highlighted the importance of Pan-Africanism and regionalism, the negotiations did not happen at a multilateral scale rather they occurred individually between

⁵¹ Alden, *China in Africa*.

⁵² J. W. Sloan, "The Strategy of Developmental Regionalism: Benefits, Distribution, Obstacles, and Capabilities," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 138-162.

each African States and China and also characterization of the phenomenon as ‘false-multilateralism’,⁵³ Kjøllestad & Welle-Strand maintains that this reinforces China bargaining power against African countries.⁵⁴ If the negotiations take place at the individual level as in the FOCAC fashion, we shall not expect the ECOWAS-China cooperation to increase the bargaining power of ECOWAS against China. Vhumbunu showed that in the Mombasa-Kigali Railway Project, which will be running through Kenya, Rwanda, and Uganda and is co-financed by the Exim bank, each country is responsible for paying for the portion that crossed its own territory.⁵⁵ If the ECOWAS states decide to undertake a similar approach to finance the transcontinental highways project, there is a risk that the negotiations would be taken place at the individual level and as such not strengthen the bargaining power of the ECOWAS zone.

6. Conclusion

Chinese economic cooperation with African regional economic communities is relatively a new topic that has not been studied sufficiently in the literature of China Africa Studies, in particular when it comes to infrastructure development initiatives. Previous studies on this topic are largely focused on specific countries. However, the findings of studies on Chinese bilateral partnerships with African countries cannot fully be extrapolated to the case of regional bodies. This essay contributes to filling in these gaps in the scholarship and lays foundations for further studies.

⁵³ É. Guérin, *Chinese Assistance to Africa: Characterization and Position Regarding the Global Governance of Development Aid* (Gouvernance Mondiale-Idées Pour Le Débat, 2008), pp. 1-11.

⁵⁴ K. Kjøllestad & A. Welle-Strand, “Foreign Aid Strategies: China Taking Over?” pp. 3-13.

⁵⁵ Vhumbunu, “Enabling African Regional Infrastructure Renaissance through the China-Africa Partnership: A Trans-Continental Appraisal,” pp. 271-300.

Given the ECOWAS infrastructure deficiency and China's domestic overcapacity, this project will undoubtedly benefit both sides. Whereas past literature suggests China's tendency to go into projects unilaterally, other international development agencies namely the World Bank, the European Union, JICA, etc. are already involved in the ECOWAS's Trans-West-African Coastal Highway project. If China is to become a major player in the implementation of this initiative, some form of cooperation between the latter and traditional donors is to be expected where they all agree on the terms of the provision of the infrastructure. However, because of the regional nature of the infrastructure and the divergence in the principles of cooperation of traditional donors and China, we suspect that finding a common ground will be challenging. Already this year, the G7 countries adopted a new infrastructure plan for developing countries, which the international news media Al Jazeera reports is intended to rival China's Belt and Road Initiative.⁵⁶ As such, the chances of China and traditional donors finding a mutual ground in the future are slim. Scholars have often questioned the 'equal partnership' nature of Sino-Africa relations. Given that the ECOWAS project involves many West African states, we have sought to analyze whether this factor would strengthen ECOWAS's bargaining power with China. We argued that if member states negotiate individually the deals for the construction of the portion that lays within their own territory, we shall not expect the regional nature of the initiative to increase ECOWAS bargaining power with China.

This study analyzed just one project out of the five MoUs on different projects that ECOWAS and China signed. There is a possibility of

⁵⁶ "G7 leaders attempt to rival China with infrastructure project" (June 12, 2021), 《*Al Jazeera*》, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/12/g7-leaders-attempt-to-rival-china-with-infrastructure-project>.

interlinkage in strategies of different projects. For example, China provided a grant to build ECOWAS's headquarters; this may have implications and potentially change the position of China in the implementation of other ECOWAS's projects. The military aid provided by China may also be another strategy working in parallel with the economic cooperation intention. For time and space consideration, we have not been able to scrutinize these other areas of cooperation however, their study could help develop a better understanding of China-ECOWAS relations.

「後疫情時期兩岸經貿競合： 機會與挑戰」學術研討會

Symposium on Cross-strait Economic and Trade Competition in the
Post-epidemic Era: Opportunities and Challenges

致理科技大學商貿外語學院、
國際貿易系

展望與探索雜誌社

編輯說明

2020年初，中國大陸（下稱：大陸）武漢爆發新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情，隨即擴散大陸全境與全球各地。自疫情爆發以來，由於大陸與國際社會因疫情導致衝突不斷加劇，對兩岸關係與全球發展產生相當程度的影響，特別是在兩岸經貿領域，未來在疫情過後勢必將有一番不同面貌，對臺灣而言，有機會亦充滿挑戰，實有進一步探討之必要。

致理科技大學商貿外語學院、國際貿易系在兩岸經貿相關研究領域非常傑出，擁有國內一流的師資和研究資源及成果，本社特邀請該院系師生共同舉辦「後疫情時期兩岸經貿競合：機會與挑戰」學術研討會，期能掌握時事開創未來，惟因近期國內 COVID-19 疫情嚴峻，為配合中央疫情指揮中心發布國內三級警戒規定，禁止舉辦室內大型集會，決改採書面發表形式，以饗讀者，冀達相互參研之效。

本次研討會分為「兩岸經貿互動與挑戰」及「兩岸經貿自主與依存」兩個場次，分別由國立政治大學東亞研究所前所長施哲雄教授及本社劉文斌社長主持。

「後疫情時期兩岸經貿競合：機會與挑戰」學術研討會

壹、第一場次「兩岸經貿互動與挑戰」

一、主持人：國立政治大學東亞研究所前所長施哲雄教授

二、發表人及主題：

- (一) 致理科技大學國際貿易系副教授張弘遠：中國大陸實體清單制裁模式對兩岸關係的影響
- (二) 海峽兩岸經貿文化交流協會秘書長鄧岱賢：後疫情時期兩岸經貿新契機
- (三) 展望與探索雜誌社研究員楊宗新：中國大陸推動參與 CPTPP 對兩岸經貿互動可能影響

貳、第二場次「兩岸經貿自主與依存」

一、主持人：《展望與探索》雜誌社劉文斌社長。

二、發表人及主題：

- (一) 致理科技大學國際貿易系副教授王珍一：後疫情時期兩岸電子產業供應鏈之變革與發展－以半導體為例
- (二) 中華經濟研究院助研究員王國臣：非對稱依賴：兩岸貿易依存度的測量
- (三) 展望與探索雜誌社研究員劉咥華：後疫情時期中國大陸對臺經貿措施趨勢與轉變

主持人引言

「和中」與「反中」實踐的檢驗

Reconciliation/Confrontation with China: Practice and Test

施哲雄 (Shih, Tse-Hsiung)

國立政治大學東亞研究所前所長

在地理位置上，兩岸只隔一百多公里的臺灣海峽，昔日之帆船僅費時一天一夜，今日之民航飛機更用時不到一小時，即可從此岸到達彼岸，可謂近在咫尺。

在歷史淵源上，目前臺灣兩千三百多萬的人民，超過百分之九十以上，其祖先都是先後來自於中國大陸（下稱：大陸），兩岸的語言文字、飲食習慣、風俗民情、信仰神祇等，基本相同，並無太大的差異。

地理位置如此之近，歷史淵源又如此之深，除非受阻於政治因素，否則兩岸自然而然會交流頻繁，互通有無，結成密切的關係。

兩岸關係是全面性的，涵蓋範圍包含政治、經濟、文化、教育、軍事、社會等領域，其中政治因素起主導作用，制約其他領域的發展，經濟領域則因會立即影響人民的日常生活，所以向來最被人民所關切。

兩岸隔海分治至今已有 72 年，前 30 年相互敵對，完全隔絕，甚至還爆發幾次的兵戎相見。直到 1978 年底，中共改絃易轍，推行改革開放政策，兩岸關係才進入一個嶄新的階段。

「原則性」與「靈活性」相結合是中共處理各項事務運用的一個基本手法。認為「原則性」是不能變動的，不可作為談判的標的，沒有討價還價餘地，必須堅持到底，不可有絲毫的讓步，做為「原則性」的標的，通常都是

涉及中共的「核心利益」，例如「一個中國」，中共都秉持這個原則，處理國際和兩岸的各種事務，世界各國更和中共建交，必須接受「一個中國」，兩岸也唯有在「一個中國」的基礎上，才能進行接觸談判。但中共又認為，要達到「原則性」的目標，還必須應具有達成目標的「靈活性」，強調兩者必須相結合。「九二共識」中的「一個中國」，是中共所堅持的「原則性」，「各自表述」則是「靈活性」的應用，當時如果沒有「一個中國」做基礎，中共不可能參與談判而有共識，沒有「各自表述」，臺灣也不會參與談判，所以「九二共識」是「原則性」和「靈活性」相結合所達成的成果。

「統一戰線」和「武裝鬥爭」是中共對敵鬥爭運用的「兩大法寶」，這兩手策略常交互使用，或同時運用，但何者為主何者為輔，完全由當時客觀的形勢來決定。

在中共這些手法的操作下，72 年來的兩岸關係，政治領域呈現著波浪式的發展狀態，時而交流頻繁，關係融洽，時而又陷於相互攻訐，幾乎動武，這主要是臺灣兩大政黨的不同大陸政策所造成。兩者對臺的利弊得失，須由實踐檢驗的結果，才能真正的反映出來。

72 年來，臺灣經歷了國民黨和民進黨的輪流執政，對臺灣安全最大的威脅者是對岸的中共，美國則是保護臺灣安全最主要的外在力量。因此，臺灣無論是那個政黨執政，必然會採取親美路線，但對大陸的政策，兩黨則有明顯的不同，國民黨採取「和中」政策，民進黨採取「反中」政策。

國民黨的大陸政策是基於「九二共識」的「一中各表」，兩岸各種交流談判都是基於平等的地位，中華民國的主權絲毫未受損，2015 年舉行的「馬習會」，兩岸也是平起平坐呈現在世人的眼前，兩岸也達成外交休兵的共識，臺灣的外交形勢基本穩定，國際的活動空間也擴大，可以參與 APEC 的活動，也出席世界衛生大會和國際民航組織。在兩者事務性談判中，共達成 23 項協議，使兩岸的諸多事務都可以順利解決，兩岸的民間交流更是頻繁融洽，經貿往來更為密切，雙方各獲其利，豈有所謂「賣臺」現象出現。更難可貴的是兩岸營造和平的氣氛，雙方相安無事，彼此無須擔心受怕。

民進黨先後兩次上臺執政，眾所周知尋求臺灣獨立是終極目標，「臺獨黨綱」至今猶存，對岸的中共原就對其抱持懷疑態度，加上其所推行的一些

具體政策，目標都在「去中國化」，「反中」、「抗中」的意圖相當明顯，陳水扁總統執政時還提出兩岸是「一邊一國」的所謂「兩國論」，引來中共對臺的「文攻武嚇」，2016年蔡英文總統上臺執政，先是否認「九二共識」，不承認「一個中國」，後來又參與美國的「印太戰略」，使臺灣成為「抗中」的前進基地。種種這些作為，致使兩岸關係急劇惡化，五年來兩岸政治關係完全中斷，民間的各種交流也大為萎縮，兩岸在國際的外交戰火又重新點燃，導致有7個國家與中華民國斷交，臺灣的國際活動空間在中共的壓力下也大為壓縮，世界衛生大會和國際民航組織，都被排除在外。更嚴重的是兩岸的戰火逐漸形成，中共的軍艦軍機繞臺威脅，頻率不斷增加，數量也日益增多，使臺灣海峽的煙硝味日漸濃厚，中共「武統」之聲逐漸增大，世界一些政治領導人、軍事將領、研究學者，紛紛提出不同的中共攻臺時間表，今年5月英國倫敦的《經濟學人》雜誌，更將臺灣海峽視為是「全球最危險的地區」，這絕非是危言聳聽。

兩黨不同的兩岸政策，經實踐的檢驗，結果是有如此顯著的不同，何者才是真正對臺有利，真正愛臺，豈非不言而喻。

當前民進黨政府雖在「總統元旦」談話中提出所謂的「善意」，陸委會主委也換了所謂「鴿派」人士擔任，冀望兩岸能恢復談判，期望兩岸「春暖花開」的到來，但卻仍然否認「九二共識」，拒絕承認「一個中國」。無此基礎，中共怎會與民進黨政府接觸談判呢？此一狀況不改，兩岸不會出現「春暖花開」，恐將陷於日益加劇的「冰雪嚴冬」。

兩岸未來會如何發展，最終還是取決於兩岸力量的對比，而非在語言文字上。毛澤東在「關於重慶談判」一文中表示：「已經簽訂的協議是紙上的東西，紙上的東西不等於現實的東西，事實證明要將紙上的東西變成現實的東西，還要經過一番的努力」。這段話中的「已經簽訂的協議」，如改為「一個中國」，豈不是也能應用於當前的兩岸關係，承認「一個中國」，並不意味著中共就來統治臺灣，何況「一個中國」的內涵還可以「各自表述」，當前兩岸關係與其糾纏於「一個中國」而停滯不前，一事無成，甚至可能爆發戰爭，不如雙方對此名詞的內涵，達成彼此都可接受的共識，從而恢復兩岸的談判交流，和平相處，互為其利。

中國大陸實體清單制裁模式 對兩岸關係的影響

The Impact of China's Sanction Mode of Entity List on Cross-strait Relations

張弘遠 (Chang, Hung-Yuan)

致理科技大學國際貿易系副教授

壹、前言

近來中國大陸（下稱：大陸）調整對外路線，面臨國際經貿或人權制裁時開始採取強硬反擊，除強化批評力度之外，更運用「實體名單」的方式針對特定對象進行制裁，而列入名單者將會被限制在大陸的進出、工作、居留、投資與貿易。隨著個案數量增加，吾人可以確定大陸已開始運用「實體清單」做為反制工具，那麼這種運用本國法律對他國個人或實體進行制裁的作法，是否也會出現在兩岸關係之中？而其可能帶來的影響又是如何？對此，本文將加以探討。

貳、經濟層面的實體制裁

一、經貿層面的實體清單體制

2018 年 3 月開始的美「中」貿易戰，「中」方受到美方運用貿易管制清單的壓制，於談判之際承受相當大的壓力，例如 2016 年，美國商務部便以

違反美國出口管制規定，將中興通訊有限公司列入實體管制清單，2018 年又進一步針對中興通訊發出出口權拒絕令（Denial Order），禁止中興通訊自美國進口任何電子技術或通訊元件，2019 年美國又以違反伊朗禁運為由，又將大陸之中遠海運油品運輸有限公司、中遠海運油運船員船舶管理有限公司納入《特別指定清單》，其後又在 2021 年 1 月，將中海油、小米等 14 家企業納入在美展開活動的《軍事企業名單》當中。

一旦企業被列入上述名單或清單中，則供應商需要申請許可方才能與該企業進行貿易，而其他國家廠商由於擔心美國採取「長臂管轄權」之制裁，故而也會遵照美國商務部之規範，進而導致相關企業面臨失去供應商、技術交流中斷的嚴重壓力。美方運用法律進行貿易制裁的作法，此舉在貿易戰中對「中」方產生相當的壓力，因為美方代表多是於法有據，但「中」方則採取政治談判的策略，往往依賴非經濟作為來迫使對手妥協，但鑑於美方所採取的關稅懲罰與經貿制裁的壓力甚大，因此「中」方陷於被動，也使得後續談判時，北京不得不接受美方要求開放市場並運用法律來保障外資企業在大陸之公平待遇。

為了改變不利處境，2020 年 9 月，大陸商務部公布《不可靠實體清單規定》（下稱：《實體清單規定》），外界開始關注大陸將如何運用此一工具來保護國家利益。這份《實體清單規定》是依據《國家安全法》、《對外貿易法》與《反壟斷法》為法源而制訂，此舉是效法歐美國家，以經貿制裁的方式來保護自身國家主權、安全與發展利益，未來大陸將對他國個人或實體違反正常市場交易原則、嚴重損害大陸企業等惡意行為，採取「相應措施」。¹《實體清單規定》公布也意味著大陸已從美「中」貿易戰中吸取教訓，針對自身反制裁、反干涉與反制長臂管轄權等能力薄弱的問題，開始加速推動立法以便擁有相對的反擊工具。²

¹ 張弘遠，「貿易衝突與『制度趨同』：中國大陸《不可靠實體清單規定》的經濟安全分析」，安全與情報研究，第 4 卷第 1 期（民國 110 年 1 月），頁 53-92。

² 「中國商務部出臺新規應對特朗普制裁」（2021 年 1 月 11 日），2021 年 4 月 11 日瀏覽，*BBC*，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55617716>。

二、對外進行反制的法律體系建構

「中」方一方面開始針對市場公平與智慧財產權領域的範疇進行立法改革，但另外一方面也吸取本次談判經驗，開始建立反擊美國貿易制裁的法律體系，例如《出口管制法》、《實體清單規定》與《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》（《阻斷辦法》）等三項主要法律。首先，《出口管制法》是主要管制大陸自身所研發的先進技術或產品，避免危害自身國家利益或為恐怖分子所運用；其次，《實體清單規定》則是針對他國企業或機構侵犯大陸利益時的反制作為，可以透過限制交易、投資入境、居留或罰款等方式，以此做為手段；最後，《阻斷辦法》則是針對外國制裁所進行的反制作為，此法規範受到外國法律規範影響的大陸公民、法人或組織需向政府報告，並可提高根據法院判決來針對他國制裁行為所帶來的損失進行求償，大陸以此做為抵抗他國「長臂管轄權」的槓桿。³

過去大陸並沒有配套的對外經貿反制法律體系，遭遇他國不公平貿易競爭或商務談判時，往往偏好採取政治介入或經濟干預的處理模式，⁴ 這種作法的好處是可以彈性運用行政裁量權快速進行針對性之反擊，以迫使對手妥協或退讓，例如在 2001 年日「中」兩國因為農產品貿易糾紛而發生的衝突，「中」方便是採取類似作法而迫使日方退讓。⁵ 但大陸這種反應作為沒有法律依據，表現出非市場經濟國家干預企業權益的特點，在國際經貿體系中無法讓談判對手接受。正因為如此，在美「中」貿易戰期間，美方憑藉對於國際經貿法律的嫺熟，對於大陸保護市場與干預企業競爭等不當作為的指控，導致其獲得制裁大陸出口的合法性。也正因為受此教訓，大陸想要儘快建構出反制裁的經貿法律體系，期能夠強化自身經濟安全的防護力。⁶

³ 張弘遠，「中國大陸『阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法』之影響」，交流，第 176 期（2021 年 4 月 14 日），2021 年 4 月 11 日瀏覽，<https://www.sef.org.tw/article-1-129-12845>。

⁴ 張弘遠，「中共反壟斷背後的戰略意圖」，交流，第 138 期（2014 年 12 月），2021 年 4 月 11 日瀏覽，<https://www.sef.org.tw/article-1-129-5221>。

⁵ 「經濟點評：中日農產品貿易爭端何以化險為夷？」（2001 年 12 月 22 日），2021 年 4 月 11 日瀏覽，《財經縱橫》，<http://finance.sina.com.cn/g/20011222/157840.html>。

⁶ 「不可靠實體清單專治哪些人？」（2019 年 6 月 3 日），2021 年 4 月 13 日瀏覽，《人民網》，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0603/c1004-31116232.html>。

三、大陸推動經貿層面之《實體清單》影響

在經貿反制的法律工具中，《實體清單規定》是屬於執行層級的制度設計，若從北京推出此一法令的時間點來看，當時正是川普政府宣布禁止美國境內下載「抖音」(TikTok)軟體並禁用微信，因此實為反擊美方貿易制裁的法律作為。⁷主要原因在於自貿易戰之後，美方大量使用《實體清單》對大陸相關企業進行出口管制，「中」方飽受此一法令的困擾，但卻也讓其逐漸掌握應對與運用的具體方式。

然而，《實體清單》之所以能發揮制裁效果，主要還是看管轄權的範疇與所掌握的政經霸權，美國做為全球主要市場並擁有科技優勢，各國企業面對美國法律規範時，必須考量自身在美國市場銷售情況，以及是否使用美國企業之技術與零組件，否則被納入美國出口管制名單，則便會失去生產技術或關鍵零組件的供應，因此也建構出違反美國法律的機會成本，這個條件也創造出美方享有長臂管轄權的優勢。那麼，大陸做為一個後進追趕國家，其經濟實力是否有能力對他國企業或實體也產生類似的制裁效果？這便成為北京《實體清單》能否有效運作的關鍵。

大陸長期以來採取「市場換技術」、「市場換資本」的經濟發展策略，開放外資與大陸經濟體系連結，讓本身生產要素結合外資來發展製造優勢，而外資企業也透過大陸成長而獲得豐厚利潤。如今，若北京運用《實體清單》來對外商施以限制，此舉自然會對依賴大陸市場獲利的廠商帶來負面影響，⁸即便廠商最終決定捨棄大陸市場，但若其競爭對手仍能憑藉大陸市場而獲利，那麼也會造成自身競爭優勢的流失，⁹大陸在運用《實體清

⁷ 「報復抖音微信被禁，中國設置外國不可靠實體清單」(2020年9月19日)，2021年4月13日瀏覽，《科技新報》，<https://technews.tw/2020/09/19/china-strike-back-against-us-ban-of-tiktok-and-wechat/>。

⁸ 「中國版『實體清單』讓日企擔憂」(2020年10月12日)，2021年4月13日瀏覽，《日經中文網》，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/investtrade/42310-2020-10-12-05-00-00.html>。

⁹ 例如近期因為新疆人權議題而使得歐美禁用新疆棉花產品，但日本成衣零售 UNIQLO 為了大陸市場而表示持續採用新疆棉，最後反而導致 UNIQLO 在美國產品於進口時，遭遇到美方扣押，「美指控 UNIQLO 用新疆棉 銷美襯衫被扣」(2021年5月20日)，2021年4月13日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105200174.aspx?fbclid=IwAR1fSf2qC8R-c00r442yIKh14Gp92fBn9fp8qHUKhrPPBirJ09p0fE7yVVk>。

單》時，雖然威脅不若歐美國家來得直接或全面，但的確也能造成廠商難以承受的壓力。¹⁰

不過，類似《實體清單》等制裁作為雖能對當事人產生懲罰的效果，但是否能讓人願意接受制裁？這與司法審判體系的公正性與透明度有關，雖然大陸商務部尚未從經貿層面針對實體發出制裁命令，但外界已經高度擔心類似判決的公正程度，例如，大陸若欲對外資企業進行實體清單等貿易管制作為時，管制方式將如何執行？審判過程的司法程序為何？最終審查的體制為何？類似的問題尚未看到完整的具體規劃，倘若大陸欲施行《實體清單》，這對在陸經營的外資企業而言，恐怕會造成許多不確定性因素，進而不利於大陸投資環境的發展。

參、外交層面之實體制裁

一、對川普政府官員之制裁

川普政府在執政期間，根據 2012 年所通過的《美國馬格尼茨基法案》（The American Magnitsky Act），¹¹ 針對香港示威遭大陸打壓與新疆維族人權狀況，制裁多名大陸官員與實體，¹² 相關舉措在當時引發大陸高度的反彈。其後大陸外交部選擇在拜登就任總統之際，於 2021 年 1 月 21 日針對前川普政府的 28 名官員如前國務卿龐佩奧、前助理國務卿史達偉、前國安顧問歐布萊恩、前國安顧問波頓、前貿易顧問納瓦羅、班農等人進行類似的實體清單制裁，制裁的理由則是大陸認為前述人員在涉「華」問題上嚴重侵犯大陸主權。根據媒體報導，受到制裁的對象與家屬將被禁止入境大陸、港澳

¹⁰ 「中國建立不可靠實體清單反制美國 外商嚇到」（2019 年 6 月 5 日），2021 年 4 月 13 日瀏覽，〈中央社〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201906050165.aspx>。

¹¹ 這個法案在 2016 年於全球範圍生效，授權美國政府制裁人權犯罪者，採取的方式則是凍結在美國資產與禁止相關人士入境美國。

¹² 「歐洲版《馬格尼茨基法》正式通過！歐盟 27 國將制裁人權侵犯者」（2020 年 12 月 8 日），2021 年 4 月 13 日瀏覽，〈自由時報〉，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3374415>。

等地，當事人和關聯企業、機構也將被限制與大陸進行生意交往。¹³ 外界分析，大陸此一作為主要是透過對當事人進行制裁，限制其離任之後尋找新的就業機會，以禁止與大陸進行交易為代價，威脅可能雇用相關人員之單位或企業。¹⁴ 換言之，北京嘗試以此舉達成「殺雞儆猴」的作用，同時也對拜登政府傳遞大陸不懼威脅、寸土必爭的政策立場。

二、對歐盟人權制裁的反制

其後，2021年3月，歐盟成員國以大陸迫害人權為由，同意對大陸官員實行制裁，此舉是自「天安門事件」之後，再一次對大陸進行制裁。歐盟的依據在於其2020年12月7日通過《全球人權制裁制度》（Global Human Right Sanctions Regime）法案，這個制度允許歐盟「針對個人、群體和機構，包括國家和非國家單位，為全球範圍內與之相關嚴重侵犯人權的虐待事件做出制裁，不論事件發生的地點。」而在這個法案之中，歐盟所可以採取的措施包括對個人實行旅行禁令，以及凍結制裁對象的資金，另外也禁止歐盟內任何人和群體直接或間接向制裁對象提供資金。¹⁵

2021年3月22日，歐盟針對大陸對新疆維族自治區違反人權所做的決議，各國大使批准對大陸4名官員與一個實體實施旅行禁令與資產凍結，以此懲戒其對少數民族維吾爾族穆斯林的人權之侵害。這4名官員分別是新疆維吾爾自治區黨委副書記、兵團黨委書記王君正，自治區黨委常委、政法委書記王明山，自治區人大常委會副主任朱海倫，自治區政府副主席、公安廳廳長陳明國與新疆建設兵團公安局。¹⁶

¹³ 「大陸制裁28名川普政府官員」（2021年1月22日），2021年4月13日瀏覽，〈中時新聞網〉，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210122000103-260303?chdtv>。

¹⁴ 「被列入中國制裁名單的這幾個『抗中挺臺』官員都有好工作了」（2021年1月28日），2021年4月28日瀏覽，〈中央廣播電臺〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2090377>。

¹⁵ 「歐盟通過『全球人權制裁法案』中國、土耳其、俄羅斯官員可能入列」（2020年12月8日），2021年4月28日瀏覽，〈上報〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=101787。

¹⁶ 「王君正、王明山、朱海倫、陳明國回應制裁」（2021年3月26日），2021年4月28日瀏覽，〈巴士的報〉，https://www.bastillepost.com/hongkong/article/8185629-%E7%8E%8B%E5%90%9B%E6%AD%A3%E3%80%81%E7%8E%8B%E6%98%8E%E5%B1%B1%E3%80%81%E6%9C%B1%E6%B5%B7%E4%BE%96%E3%80%81%E9%99%B3%E6%98%8E%E5%9C%8B%E5%9B%9E%E6%87%89%E5%88%B6%E8%A3%81?current_cat=127614。

面對歐盟的實體制裁作為，大陸除運用宣傳管道全力批評與駁斥外，同時也表示將對涉及此一事件的 10 名人員與 4 個實體進行制裁，大陸外交部還宣布加碼反制裁，包括歐洲議會對「中」關係代表團團長包瑞翰（Reinhard Bütikofer）、歐洲議會議員蓋勒（Michael Gahler）、萊克斯曼（Miriam Lexmann）、歐洲議會人權小組副主席格魯克斯曼（Raphaël Glucksmann）、庫楚克（Ilhan Kyuchyuk）、荷蘭議會議員史卓瑪（Sjoerd Wiemer Sjoerdsma）、比利時議會議員科葛拉提（Samuel Cogolati）、立陶宛議會議員薩卡利埃內（Dovile Sakaliene）、研究新疆人權問題的德國學者鄭國恩（Adrian Zenz）、瑞典學者葉必揚（Bjorn Jerden），共 10 名人員。另外 4 個被制裁實體分別為歐盟理事會政治與安全委員會、歐洲議會人權分委會、德國墨卡託中國研究中心及丹麥民主聯盟基金會。¹⁷

大陸表示，上述制裁名單上的相關人員及其家屬被禁止入境大陸及香港、澳門，而當事人與相關聯企業、機構也被限制與大陸進行往來，而大陸制裁所持之理由則是歐盟嚴重損害「中」方主權和利益、惡意傳播謊言和虛假資訊，粗暴干涉大陸內政。¹⁸

三、大陸外交層面推動實體制裁之影響

從前述北京對美、對歐盟等兩件人權制裁所採取的反制作為來看，大陸在外交層面尚未提出一套完整的法令做為執行依據，相對於美國的《美國馬格尼茨基法案》與歐盟的《全球人權制裁制度》法案等，行政部門發動制裁時可以依法來進行，大陸仍然是以行政命令來建構對外制裁的作為。相對於經濟層面已經建構出如《實體清單》規定等法令做為反制依據，顯然在外事部門尚未採取類似的作法，不過，若從前述案例可以看到，無論是制裁對象選擇或是制裁限制作為等，外交層面的反擊模式都與經貿層面之《實體清單規定》相似，換言之，大陸外交部所採取的作為可以被視為是一種沒有具體

¹⁷ 「歐盟制裁 4 官 1 實體 中方爆氣加碼反制 10 人 4 實體」（2021 年 3 月 22 日），2021 年 4 月 28 日瀏覽，〈自由時報〉，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3475561>。

¹⁸ 「歐盟制裁中國 32 年來頭一遭」（2021 年 3 月 23 日），2021 年 4 月 28 日瀏覽，〈工商時報〉，<https://ctee.com.tw/news/china/433759.html>。

法律規範的《實體清單》模式。

鑑於大陸黨國體制的特殊性，黨政之間高度融合且趨同的行政模式，因而可以推論外交或經貿兩種不同層面的對外實體制裁作為，其實都有一套相似的指導綱領，用以指導大陸行政部門面對外國批評或制裁時，如何有效且不失立場的進行反擊作為。

肆、大陸對外實體制裁作為對兩岸關係之影響

若從前述對外經貿、外交兩個層面的實體制裁模式的比較來看，經貿部門的法制建設相對完善，但目前卻沒有具體的制裁案例，大陸商務部尚未出現對可能涉及違反《實體清單規定》的人或實體進行制裁的宣示，外交部門雖法律規範，但卻已經有數起針對美、加、歐盟等國的制裁作為進行反制的案例。¹⁹ 倘若經貿、外事等部門已經開始或準備好運用《實體清單》的制裁做為政策工具，那麼根據黨國體制的治理邏輯，為表現出「一個中國」的執政立場，行政體系施政作為會逐漸看齊，因此兩岸關係領域遭遇類似事件的可能性必然增加。

鑑於大陸強調「一個中國」原則的主權態度，若他國政府官員或實體針對臺灣進行有違北京認知的行為，這可能將被視為挑戰大陸主權、干預大陸內政，而被施以《實體清單》的制裁。特別是當前兩岸關係與美「中」大國博弈結果是高度相關，北京對臺的總體戰略正朝向「嚇阻他國援臺」與「區域介入阻斷」的目標來布局，在這個戰略架構之下，凡是對臺作為影響到兩岸關係的個人或實體都有可被大陸運用《實體清單》模式加以制裁，此外，對於臺灣內部主張獨立或反「中」的個人或實體，亦有高度的可能被納入類似的《實體清單》之中，以此威嚇並箝制言行。

¹⁹ 「美加譴責中國對其個人與實體進行報復性制裁」（2021年3月28日），2021年4月29日瀏覽，《德國之聲》，<https://www.dw.com/zh/%E7%BE%8E%E5%8A%A0%E8%B0%B4%E8%B4%A3%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%AF%B9%E5%85%B6%E4%B8%AA%E4%BA%BA%E4%B8%8E%E5%AE%9E%E4%BD%93%E8%BF%9B%E8%A1%8C%E6%8A%A5%E5%A4%8D%E6%80%A7%E5%88%B6%E8%A3%81/a-57030303>。

類似的情況正在逐漸發生，例如，2020 年 11 月 15 日，香港《大公報》報導揭露大陸方面正在研究制訂「臺獨」頑固份子清單，針對涉獨謀獨之人士與金主等主要支持者，將依據《反分裂國家法》嚴厲制裁、終生追責，²⁰ 而這是目前最早看到類似《實體清單》運用在兩岸關係上的訊息。其後在 2020 年 11 月 25 日的國臺辦記者會上，記者針對此一名單提問，當時大陸國臺辦發言人朱鳳蓮對此並沒有正面回答，只有解釋研究制訂「臺獨頑固分子」清單是針對極少數「臺獨」頑固分子及其金主等主要支持者，絕非針對廣大臺灣同胞，²¹ 朱鳳蓮的相關發言已經透露此一名單的存在可能。

接續在 2021 年 5 月 12 日的國臺辦新聞發布會，針對我方外交部長吳釗燮接受澳洲媒體採訪的言論，記者提問：吳釗燮是否已被列入「臺獨頑固分子」清單，是否能對此加以證實？而大陸國臺辦發言人朱鳳蓮回應表示：「對這類『臺獨』頑固分子，我們將採取一切必要措施予以嚴懲，依法終生追責。」²² 對此，部分媒體認為朱鳳蓮的發言再次間接證實『臺獨頑固份子』清單²³ 的存在。

若從相關政策的發展與前述案例分析來看，可以間接論證此一臺獨分子之《實體清單》的存在，其法源則是《反分裂國家法》，相關具體的制裁作為則如同大陸商務部執行之《實體清單規定》的選項，被列為制裁對象者將不得進出大陸與港澳地區，且不得與大陸相關實體進行任何商務活動，另外更重要的則是《反分裂國家法》已有對應分裂國土之刑責，例如「分裂國家

²⁰ 「中國擬定『臺獨頑固份子』清單 陸委會：煽動對立」(2020 年 11 月 16 日)，2021 年 4 月 30 日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202011150107.aspx>。

²¹ 「臺獨頑固份子清單何時公布？國臺辦：這筆帳一定會清算」(2020 年 11 月 25 日)，2021 年 4 月 30 日瀏覽，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201125002478-260409?chdtv>。

²² 「國臺辦：嚴懲吳釗燮這類『臺獨』頑固份子並依法終身追責」(2021 年 5 月 12 日)，2021 年 4 月 30 日瀏覽，《國臺辦官網》，http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202105/t20210512_12351725.htm。

²³ 「認了！國臺辦證實研擬『臺獨頑固份子』清單 稱要依法打擊」(2020 年 11 月 18 日)，2021 年 4 月 30 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3355505>。

罪」等。²⁴

對照上述，若大陸將《實體清單》用之於箝制臺獨反「中」人士之相關言行，則影響兩岸關係甚大，一方面當事人除將遭遇經濟制裁外，還有可能會受到大陸判處之刑事處分，鑑於當前大陸在國際組織之影響性，受制裁者除非尋求政治庇護，否則在大陸的壓力之下，將會面臨國際組織的查緝；另外一方面，臺灣經濟與社會與大陸高度鑲嵌，近年雖然逐漸出現產業脫勾，雙邊中止交流的情況，但彼此往來仍然密切，因此相關制裁對當事人的經濟安全與社會處境將會造成極大壓力。對此，本文建議我方必須儘早擬定如《阻斷法案》等相關法令，以此協助個人或實體能夠獲得對抗《實體清單》制裁的槓桿，另外也需要提醒北京，既然單邊主義已經被證明為無效的外交政策，那麼單方面制訂實體清單且在欠缺司法信任、政治共識的情況下，驟然執行制裁，結果將會引發更多的反彈，無助於兩岸融合發展。

²⁴ 「制裁頑固臺獨 陸正研擬清單 將『終身追責』」（2020年11月16日），2021年5月2日瀏覽，〈中時新聞網〉，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201116000058-260302?chdtv>。

疫後兩岸經貿新契機

New Opportunities for Cross-strait Economy and Trade
after COVID-19 Pandemic

鄧岱賢 (Teng, Tai-Hsien)

海峽兩岸經貿文化交流協會秘書長

海峽交流基金會經貿處前處長

壹、前言

自從 2019 年底世界各國爆發「新型冠狀病毒」(COVID-19) 肺炎疫情，2020 年 3 月「世界衛生組織」(WHO) 宣布進入全球大流行 (Global pandemic) 後，¹ 世界各國人員、班機、貨物往來大受影響，直接遭到衝擊的產業就是觀光、旅遊、酒店、餐飲、航運等服務業，後來影響更全面，導致製造業停工，供應鏈中斷，更爆發失業潮，經濟嚴重衰退。而中國大陸（下稱：大陸）臺商往來兩岸至少各需隔離 14 天，再加上航班航點大幅減少，導致許多臺商無法回到工作崗位，只有靠視訊來維繫企業營運。

而美「中」貿易戰自 2018 年下半年開打以來，逐漸升級升溫，美國對大陸課徵關稅稅率由 10% 提高至 25%，課徵範圍則由最初的 340 億美元，並逐漸加碼到 2,500 億美元，而大陸也對美國採取相應的報復措施，導致許多產品主要銷售出口美國的大陸臺商，受到極大衝擊。

所幸，在 COVID-19 檢測技術成熟與疫苗開始施打之後，相信疫情會逐

¹ 「WHO 正式宣布新冠病毒疫情進入『全球大流行』」(2020 年 3 月 10 日)，2021 年 5 月 8 日下載，《衛生福利部》，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4822-53555-205.html>。

漸緩和，目前雖然臺灣自今（2021）年5月中旬進入三級警戒，²但疫情總有被克服的一天。而美「中」貿易衝突在美國總統拜登就任後也出現一道曙光，在後疫情時代與美「中」貿易衝突可能趨緩情況下，兩岸經濟發展，包括貿易與投資往來將展現新契機。

貳、兩岸成為全球經濟成長動力

COVID-19 疫情對世界各位經濟成長造成一定程度的衝擊，但相較於世界其他主要經濟體，兩岸經濟表現卻是可圈可點，成為全球經濟成長動力來源。根據主計總處公布的最新統計資料顯示，2021 年臺灣經濟成長率預估為 3.11%，尤其是 2021 年第一季經濟成長率預估為 8.16% 更是亮眼。在 3.11% 的經濟成長率中，其中「國內需求」（民間與政府消費加上固定資本形成）對經濟成長的貢獻為 0.38%，約占 12.2%，而「國外淨需求」（出口金額減進口金額即貿易順差）對經濟成長的貢獻為 2.73%，約占 87.8%，³足見國外淨需求對臺灣經濟成長的重要性。

而 2020 年臺灣整體對外出口金額中，大陸及香港出口比重為 43.9%，成長 14.6%。相較於出口「東南亞國協」（ASEAN）十國衰退 1.3%，出口歐洲金額衰退 16.1%，⁴大陸加香港仍為臺灣主要出口成長地區。而當年臺灣整體貿易順差為 593.8 億美元，但是對大陸加香港的貿易順差為 866.7 億美元，⁵成為臺灣經濟成長主要動力來源。

² 「因應社區傳播有擴大趨勢，指揮中心自即日起至 5 月 28 日提升雙北地區疫情警戒至第三級，加嚴、加大全國相關限制措施，嚴守社區防線」（2021 年 5 月 15 日），2021 年 5 月 18 日下載，《衛生福利部疾病管制署》，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/E7bi2j8UYj1Rmz73OPE7Yg?typeid=9>。

³ 「國民所得統計及國內經濟情勢展望」（2021 年 6 月 4 日），2021 年 6 月 5 日下載，《行政院主計總處》，<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=47108&ctNode=5624>。

⁴ 「兩岸經貿統計月報第 336 期」（2021 年 4 月），2021 年 5 月 18 日下載，《大陸委員會》，<https://ws.mac.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS8wZmQwYWwFkNy0yMWJhLTQxMWUtOWU3ZS03NDE5ZTYyOTgyNTQucGRm&n=MzM2pyf5YWo5paHLnBkZg%3d%3d>。

⁵ 「歷年貿易國家（地區）名次值表」，2021 年 5 月 8 日下載，《經濟部國貿局》，<https://cuswebo.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F#>。

而大陸經濟成長在 2020 年第一季受到 COVID-19 衝擊，呈現 -6.8% 的衰退，但隨後疫情穩定，第二季至第四季經濟隨即恢復為 3.2%、4.9% 與 6.5% 的正成長，整年經濟成長率 2.3%，尤其是今年第一季更成長 18.3%，⁶ 相較於世界其他主要經濟體，大陸復甦最快，成為全球經濟成長重要引擎。

舉例而言，2020 年美國經濟成長率為 -3.5%、歐盟為 -6.1%、日本為 -4.8%、韓國為 -1.0%；新加坡為 -5.4%。⁷ 由這些統計數字可知，當世界各國面臨 COVID-19 疫情衝擊時，經濟普遍呈現負成長，唯有臺灣與大陸表現亮麗，可見兩岸經濟成長確實是帶動全球經濟復甦最重要的動力源泉。

參、兩岸經貿往來密切

自從 1987 年 11 月 2 日臺灣開放民眾赴大陸探親以來，兩岸關係發展日益密切，目前大陸是臺灣的第一大貿易夥伴、第一大出口、第一大進口與第一大順差來源、同時也是人民出外旅遊與對外投資最多的地區。⁸ 以人員往來為例，截至 2019 年底為止，臺灣人民赴大陸旅遊超過一億一千一百五十餘萬人次（陸委會自 2019 年起只公布年資料），⁹ 而臺灣總人口約二千三百萬人，可見臺灣人民經常性的往來大陸；而截至 2021 年 2 月底止，大陸人民來臺總人數共計 3,162.4 萬人次。¹⁰ 兩岸人員往來密切，不但可以增進彼此的瞭解，增進雙方的融合，同時還對相關產業發展提供一定助力。可惜的是 2019 年 8 月後，大陸鑑於臺灣大選，暫停陸客來臺「個人遊」（臺灣稱為「自由行」），2020 年起又因 COVID-19 疫情，臺灣方面嚴格限制大陸人士來臺，以致來臺人員大幅衰退。

在貿易方面，根據臺灣統計，2020 年兩岸進出口總額為 2,162 億美元，

⁶ 「國民所得統計及國內經濟情勢展望」。

⁷ 「國民所得統計及國內經濟情勢展望」。

⁸ 「兩岸經貿統計月報第 336 期」。

⁹ 「兩岸經貿統計月報第 336 期」。

¹⁰ 「兩岸經貿統計月報第 336 期」。

其中臺灣出口大陸 1,515 億美元，進口為 648 億美元。在投資方面，截至 2021 年 2 月底止，臺灣共核准 44,463 件赴大陸投資案，核准金額為 1,928.4 億美元，¹¹ 若再加上臺商從第三地轉投資，投資金額遠遠大於此數。若根據大陸統計，截至 2020 年 12 月，共核准臺商投資案件超過 117,186 件，¹² 為大陸帶來資金、技術、管理、通路、稅收、工作機會與創匯等，同時也為兩岸經貿往來搭起交流合作的平臺。自 2009 年 6 月 30 日臺灣開放大陸企業來臺投資後，截至 2021 年 2 月，一共來臺投資 1,466 件，投資金額為二十四億二千多萬美元，¹³ 雇用上萬名臺灣幹部，對臺灣經濟成長、就業、稅收有一定程度的貢獻。

肆、雙方都有經濟合作意願

在兩岸經貿關係如此密切的情況下，兩岸都有意願在疫情緩和後，恢復健康有序的交流。蔡總統在 2021 年 2 月 9 日召開國家安全會議時強調「疫情得到有效控制時，期待兩岸人民逐漸恢復正常有序交流，並祝福對岸人民新春安康」。¹⁴ 而陸委會在 2021 年 5 月 13 日記者會表示「推動兩岸健康正常交流，是雙方共同責任，目前已研擬疫情緩和後，逐步恢復兩岸正常交流的相關措施」。¹⁵

大陸領導人習近平在 2019 年 1 月 2 日「告臺灣同胞書」40 週年紀念會中提出「積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場」，強調「兩岸要應通盡通，經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共

¹¹ 「兩岸經貿統計月報第 336 期」。

¹² 「2020 年 1-12 月大陸與臺灣經貿交流概況」（2021 年 3 月 19 日），2021 年 5 月 18 日下載，《大陸商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/sjtj/dlyutwjm/202103/20210303045581.shtml>。

¹³ 「兩岸經貿統計月報第 336 期」。

¹⁴ 「蔡總統：盼兩岸人民恢復正常交流」（2021 年 2 月 10 日），2021 年 5 月 18 日下載，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/7331/5245548>。

¹⁵ 「陸委會研擬 疫後兩岸恢復交流」（2021 年 5 月 14 日），2021 年 5 月 18 日下載，《中時新聞網》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210514000104-260301?chdtv>。

通」，¹⁶ 而大陸全國政協主席汪洋 2020 年 12 月在兩岸企業家峰會的書面賀詞中提出「推動兩岸關係和平發展、融合發展，加強兩岸產業合作，打造兩岸共同市場」，¹⁷ 再加上 2018 年提出的「惠臺 31 條」、2019 年的「26 條」、2020 年的「11 條」及 2021 年的「農林 22 條」，足見以共同市場融合兩岸經濟是大陸現階段的重要政策目標。

伍、疫後兩岸產業新契機

兩岸在疫情緩和後，除逐步恢復健康有序的交流外，也可以在新興產業尋求合作商機。蔡總統在 2020 年 520 就職演說中提出打造「六大核心戰略產業」，讓臺灣成為未來全球經濟的關鍵力量，這六大核心戰略產業包括：第一，資訊及數位相關產業；第二，5G（第五代行動通訊技術，The Fifth Generation Mobile Networks）、數位轉型、以及國家安全的資安產業；第三，生物及醫療科技產業；第四，軍民整合的國防及戰略產業；第五，綠電及再生能源產業。第六，確保關鍵物資供應的民生及戰備產業。¹⁸ 這六大核心戰略產業非常適合當前臺灣經濟發展需要。

而大陸自 2018 年開始陸續提出「新基礎建設」計畫，到 2020 年已經推出具體的方案，發展的產業包括，5G、物聯網、工業互聯網、衛星網路等通訊網路領域，AI（人工智能，Artificial Intelligence）、雲端運算、區塊鏈等等七項新技術領域，同時也涵蓋健康、資訊、數位等新興消費增長點。¹⁹

兩岸若能優勢互補，在以下這些新興產業進行合作，確實有發展的前景：首先，著重在 COVID-19 預防與治療的相關產品。在預防與檢測方面，

¹⁶ 「習近平：為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥——在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話」（2019 年 1 月 2 日），2021 年 5 月 18 日下載，《國務院臺灣事務辦公室》，http://www.gwytb.gov.cn/headlines/202101/t20210104_12315122.htm。

¹⁷ 「汪洋：坐大兩岸經濟合作蛋糕」（2020 年 12 月 10 日），2021 年 5 月 18 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7333/5080472>。

¹⁸ 「蔡英文總統就職演說全文」（2020 年 5 月 20 日），2021 年 5 月 18 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005205005.aspx>。

¹⁹ 「新基建，是甚麼？」（2020 年 4 月 26 日），2021 年 5 月 18 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c_1125908061.htm。

核酸檢測技術已經成熟，如何更精準、更方便、更價廉物美是努力的方向。而世界各國已紛紛推出疫苗，正在提升疫苗的防護力，而相關產業如培養病毒的胚胎蛋生產、針管、包裝、冷藏配送等亦在積極投入中。至於口罩、防護衣、消毒液、呼吸器、額溫槍等預防產品已列為民生重要必需品，各國都認為自身需要有安全生產量，以備不時之需。在治療方面，殺死 COVID-19 的新藥也在積極試驗中，而負壓病房等治療設備各國更是紛紛在建置中。這些都是兩岸投資布局的機會。

其次，是因應高齡社會來臨所需要的各種產業，包括各種型態的醫療養生村、復健中心、醫療穿戴檢測器材，以及治療各種慢性病的藥品與保健品、各種型態的治療方法，包括幹細胞、基因、自體細胞儲存等。當前這類的生物科技產業正高速發展中。

第三，就是發展無人化、人工智慧（AI）的高科技產業，包括各種形式的無人機、無人駕駛車、無人超市、以及無人生產的自動化設備，都是未來發展趨勢，而各項支撐無人化高科技產業的零組件，包括高科技電腦、感應器、電池、條碼等都迅速發展中。

第四，是 5G（第 5 代行動通訊網路 5th Generation Mobile Networks）產業的發展，藉著更高頻率波段，達到更快傳送速度、更低的延遲，未來手機晶片業者、手機元件、晶圓代工、5G 手機製造以及 5G 用戶端設備等正在快速發展中。

第五，大數據發展，大數據技術是指從各種各樣類型的數據中，快速獲得有價值信息的能力。適用於大數據的技術，包括大規模處理資料庫，數據挖掘電網，分散式文件系統，分散式資料庫，雲計算平臺，互聯網，和可擴展的存儲系統等，各國都在快速建置中。

第六，現代化農業生產，通過建立從源頭到銷售全程控制體系，實現原料端、生產端、運輸端、流動端、監管端等環節無縫銜接，確保產品質量可追溯，建立現代化、高科技的農業生產，有效解決食品安全問題，這是世界各國普遍重視的問題。

陸、兩岸應共同因應區域經濟整合挑戰

除了新興產業合作之外，兩岸也應合作共同區域經濟整合的浪潮。2020 年 11 月 15 日「東南亞國協」(ASEAN) 與「中」、日、韓、紐、澳等五國(ASEAN+5) 簽署「區域全面經濟夥伴關係協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，²⁰ 預計在各國完成內部程序後生效實施。

ASEAN 在 2010 年時就與大陸簽署生效實施「自由貿易協議」(FTA)，也就是所謂的 ASEAN+1，當時在 ASEAN 生產出口至大陸的產品約有 90% 享有零關稅與通關便捷的優惠措施，其餘出口產品的關稅稅率也非常低，對臺灣出口大陸產品造成競爭壓力。所幸，臺灣生產出口至大陸產品的科技含量較高，衝擊相對較小。然而，即便競爭壓力較小，還是有很多臺商開始移往 ASEAN 設廠生產以享有零關稅與通關便捷的優惠措施。

臺灣是以外貿為導向的經濟體，國際貿易對臺灣經濟成長非常重要，尤其歷年來大陸加香港市場占臺灣出口總金額的 40% 左右，而 ASEAN 約占 15%，再加上日、韓、紐、澳，總計占臺灣整體出口金額的 70% 左右，²¹ 若是 RCEP 生效實施，臺灣被摒除在外，出口產品將會在此區域喪失競爭力。

根據經濟學原理的「貿易移轉效果」，在 ASEAN 生產的產品出口至大陸可以享有零關稅，而在臺灣生產的相同產品出口大陸要徵高關稅，大陸的企業當然會向 ASEAN 購買相同的產品。

「投資移轉效果」，臺灣企業為享有零關稅與通關便捷的優惠措施，就會從臺灣出走至 ASEAN+5 投資，造成產業空洞化，近年來臺塑、燁聯等大企業到越南設廠，都是受「投資移轉效果」的影響，臺灣若持續被國際區域經濟整合浪潮排出在外，產業出走造成空洞化危機是遲早之事。因此，兩岸應儘早恢復協商，探討如何因應區域經濟整合浪潮相關事宜。

²⁰ 「RCEP 簽署完成 分析：中國藉此實現一帶一路」(2020 年 11 月 16 日)，2021 年 5 月 18 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202011160225.aspx>。

²¹ 「兩岸經貿統計月報第 336 期」。

柒、政策建議

除了新興產業合作與共同因應區域經濟整合浪潮外，建議政府在操之在我的政策方面，可以提前實施，為兩岸恢復健康有序交流超前佈署：第一，在疫情緩和後，宣布開放兩岸人員往來，恢復小三通、兩岸客貨運航點，以利人員往來與商務活動進行。

第二，過去臺灣禁止自大陸進口的一千四百多項工業產品與八百三十多項農產品自大陸進口，建議在不衝擊國內產業的評估下，根據 WTO 規範，逐步開放進口。

第三，為兩岸恢復協商預作準備，政府可促進審議通過兩岸《協議監督條例》，以利未來與大陸協商，同時通過兩岸已簽署之《服貿協議》生效實施，以利臺灣服務業進軍大陸服務市場。

第四，為協助臺商順利返臺投資，行政院推動「歡迎臺商回臺投資行動方案」，根據投資臺灣事務所統計，截至 2021 年 4 月 29 日，臺商回臺投資方案總投資金額有 7,997 億元新臺幣。²² 然而，由於兩岸簽署之《避免雙重課稅協議》並未生效實施，使得臺商從大陸匯回資金要雙重課稅，嚴重影響資金匯回意願，建議政府儘速讓《避免雙重課稅協議》生效實施。

第五，加速協商貨品貿易協議，關稅的減免確實影響臺企的競爭力，尤其是 RCEP 生效後，臺灣若無法加入，更會造成貿易被邊緣化與產業出走的危機，建議政府應早日完成《兩岸貨品貿易協議》，以因應區域經濟整合的衝擊。

捌、結語

總而言之，COVID-19 對全球經濟帶來不少挑戰與衝擊，所幸目前疫情已經逐漸趨緩，全球經濟復甦已經漸露曙光，兩岸同為全球經濟首先復甦的經濟體，理應加強合作，共創商機。此時此刻，面對全球多變經營環境，兩岸在疫後應強化新興產業合作，並共同因應區域經濟整合浪潮，而政府可以超前部署，為恢復雙方健康有序的交流合作而預做準備。

²² 「投資臺灣三大方案」(2021 年 5 月 14 日)，2021 年 5 月 18 日下載，《臺灣投資事務所》，<https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPagecht1135?lang=cht&search=1135>。

中國大陸推動參與 CPTPP 對兩岸經貿互動可能影響

An Analysis of the Possible Impact of Mainland China's Promotion of Participating in CPTPP on Cross-strait Economic and Trade Interaction

楊宗新 (Yang, Chung-Hsin)

本刊研究員

壹、中國大陸表態參與 CPTPP

中國大陸（下稱：大陸）商務部於去（2020）年 11 月 19 日記者會中，發言人高峰首度透露加入「跨太平洋夥伴全面進步協議」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）的口風：「對於任何區域自貿協定，只要符合世貿組織原則，開放、包容、透明，有利於推動經濟全球化和區域經濟一體化，中方都是歡迎的。」¹翌日，大陸國家主席習近平在北京參加亞太經濟合作會議（APEC）第 27 次非正式領袖會議時，再度做出確認：「中方歡迎區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）完成簽署，也將積極考慮加入全面與進步跨太平洋夥伴關係協定。」²

今（2021）年 2 月 4 日，英國申請加入 CPTPP，大陸商務部面對媒

¹ 「商務部 2020 年 11 月 20 日發布會問答」（2020 年 11 月 20 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《中華人民共和國商務部》，<http://wss.mofcom.gov.cn/article/sy/202011/20201103017764.shtml>。

² 「習近平出席亞太經合組織第二十七次領導人非正式會議發表重要講話」（2020 年 11 月 21 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/21/c_1126767634.htm。

體詢問有無加入 CPTPP 的時間表，發言人高峰回應：「正在就加入 CPTPP 相關事項展開積極研究。」³ 顯然在此議題上，已從「坐而言」走向「起而行」階段。4 月 20 日博鰲論壇期間，大陸代表龍永圖表示：「如果中國既是 RCEP 簽字國又是 CPTPP 成員國，就能推動 CPTPP 與 RECP 將來融合的可能性。」⁴ 吐露大陸的長程意圖係欲將這兩個自由貿易協議接軌。

長期以來，大陸對於亞太地區經濟整合的看法，是支持 RECP，而未對 CPTPP（及其前身 TPP）給予太大關注。例如，主推 TPP 的日本在 2017 年 11 月宣布將協議名稱由 TPP 改為 CPTPP 時，大陸外交部國際經濟司司長張軍稱：「沒有對 TPP 的成果給予太多關注，也不認為 RCEP 會受到 TPP 的影響」、「亞太地區確實存在不同的區域貿易安排，這些貿易安排應該堅持開放包容、維護多邊貿易體制、謀求合作共贏，更要注重效果，而不是搞俱樂部，搞排他性的小圈子、或是碎片化安排，缺乏互補效應等」、「對 RCEP 的前景充滿信心，也認為 RCEP 將有利於推動亞太一體化的進程」。⁵ 近期多位高層先後表達參與 CPTPP 的意願，可謂相當突破，也為亞太地區區域經濟整合投下重大變數。

貳、大陸有意參與 CPTPP 的推測原因

綜整各方看法，大陸有意參與 CPTPP 的可能原因有：美國可能重返 CPTPP、RCEP 業已簽署、刺激內部經濟改革、阻止我國加入 CPTPP。

一、美國可能重返 CPTPP

美國總統拜登（Joe Biden）在擔任副總統期間（2009 年 1 月至 2017 年 1 月），曾力促美國加入 CPTPP 的前身 TPP，這使得許多人推斷，拜登政府也可能以推動加入 CPTPP 做為長程目標。

³ 「商務部召開例行記者發布會」（2021 年 2 月 4 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《中華人民共和國商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20210204.shtml>。

⁴ 「博鰲百人會：龍永圖稱希望 RCEP 和 CPTPP 走向融合」（2021 年 4 月 20 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《新浪新聞》，

⁵ 「TPP 大復活 CPTPP 中國酸：搞俱樂部、小圈圈」（2017 年 11 月 12 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2251050>。

美國在歐巴馬（Barack Obama）執政時期，於 2014 年表態將簽署 TPP，試圖在世界貿易組織（WTO）的全球自由貿易體系外，另外創設一個涵蓋太平洋兩端的區域性自由貿易體系，大陸若願意參加 TPP，則須遵守其嚴格的規範；若不願參加，則將被孤立在外。質言之，無論大陸是否加入 TPP，美國都將是得利者。

2020 年總統選舉期間，拜登在回應是否重返 CPTPP 議題時，態度搖擺不定，時而表示將重啟 CPTPP，⁶ 時而又表示反對重新加入 CPTPP，⁷ 令人無從捉摸。政見的前後不一致，確實讓拜登吃足苦頭，例如在民主黨黨內初選辯論中，主要對手桑德斯（Bernie Sanders）即針對此點大肆批評。⁸

拜登之所以在這個議題上閃爍其詞，可能與顧及農民及勞工兩大族群想法有關。美國的農產品競爭力不足，加入 CPTPP 將不利美國農產品的競爭力，尤其在 2020 年的總統選舉中，中西部以農業為主要產業的各州幾乎是共和黨的票倉，拜登既然訴求選後回歸和諧，自不能忽略這部分民意。另一方面，民主黨本身的支持者以勞工族群占多數，因此該黨歷來對貿易保護主義的態度更甚共和黨。⁹

目前在拜登政府團隊內，對此議題依然充斥不同意見，例如美國貿易代表戴琪在談及此議題時，僅表示過去幾年世界經濟局勢發生很大變化，不願正面回應是否參與 CPTPP；¹⁰ 但美國農業部長維爾薩克（Tom Vilsack）卻

⁶ “Biden says he would renegotiate TPP” (August 1, 2019), visited date: April 21, 2021, *《POLITICO》*, <https://www.politico.com/newsletters/morning-trade/2019/08/01/biden-says-he-would-renegotiate-tpp-464000>.

⁷ “Joe Biden flip-flops, says he wouldn’t join TPP as first ‘put forward’” (July 31, 2019), visited date: April 21, 2021, *《FOX Business》*, <https://www.foxbusiness.com/economy/joe-biden-flip-flops-tpp-trade-dem-debate>.

⁸ “Democrat’s trade war: Sanders battle Biden over Asia deals” (March 6, 2020), visited date: April 21, 2021, *《ASIAN REVIEW》*, <https://asia.nikkei.com/Politics/US-elections-2020/Democrats-trade-war-Sanders-battles-Biden-over-Asia-deals>.

⁹ Simon Lester, “What Would Trade Policy Look Like Under A President Joe Biden” (March 11, 2020), visited date: April 21, 2021, *《CATO INSTITUTE》*, <https://www.cato.org/blog/what-would-trade-policy-look-under-president-joe-biden>.

¹⁰ “Biden’s trade chief pick dodges question on rejoining TPP” (February 26, 2021), visited date: April 21, 2021, *《NIKKEI NEWS》*, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Biden-s-trade-chief-pick-dodges-question-on-rejoining-TPP>.

疾呼，美國應加入 CPTPP。¹¹ 這使得美國究竟是否有意推動加入 CPTPP，仍有待時間觀察。

二、RCEP 業已簽署

東協 10 國、大陸、日本、韓國、澳洲、紐西蘭等 15 國，於 2020 年 11 月 15 日，在越南河內市視訊正式簽署 RCEP，將待過半數會員國完成國會批准的程序後生效。RCEP 雖是由東協國家於 2011 年發起，但隨著近年美、「中」對峙情勢升高，RCEP 普遍被認為大陸積極主導，目的是係為突破美國貿易制裁，同時也是協助大陸持續推動「一帶一路」的重要平臺。

在 WTO 主導的杜哈發展回合（Doha Development Round）談判，於 2008 年以失敗告終後，全球性的多邊（Multilateral）自由貿易陷入停滯，取而代之的是各種區域性的複邊（Plurilateral）自由貿易協定。WTO 對此樂見其成，認為既然全球性自由貿易難以一次到位，若各區域先行簽署區域性自由貿易協定，排除區域內部的貿易障礙，再向外整合，將逐步完成全球自由貿易目標。依據 WTO 統計資料，各種雙邊或複邊自由貿易協議，由 2007 年前的未滿一百個，在 10 年內增加到近三百個，¹² RECP 即是其中之一。

如今由大陸主導的 RCEP 既已到位，下一步當是擴大自由貿易範圍。在習近平表態參與加入 CPTPP 同日，大陸外交部發言人趙立堅便表示：「對於不同的自貿安排，只要順應亞太區域經濟一體化方向，符合透明、開放、包容原則，有利於維護以世貿組織為核心的全球自由貿易體系，中方都持積極和開放態度。」¹³ 中共發改委所屬智庫中國國際經濟交流中心經濟研究部副部長劉向東則說：「在從 RCEP 開始按下了制度型開放的油門後，我們瞄準的下一個更高標準的目標就是 CPTPP，這和我們的新發展格局和理念是一致的。」¹⁴

¹¹ “Vilsack calls for TPA renewal, consideration of CPTPP” (April 3, 2021), visited date: April 21, 2021, 《LIVESTOCK NEWS》, <https://www.tsln.com/news/vilsack-calls-for-tpa-renewal-consideration-of-cptpp/>.

¹² 劉大年、許茵爾，「全球區域經濟整合新趨勢」，全球經濟前瞻，2017 年 9 月號，頁 9-10。

¹³ 「專家：中國考慮加入 CPTPP 是積極探索更高標準的開放」（2020 年 11 月 22 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《中國財經》，<http://finance.china.com.cn/news/20201122/5436676.shtml>。

¹⁴ 「專家：中國考慮加入 CPTPP 是積極探索更高標準的開放」。

三、刺激境內經濟改革

儘管大陸自 1978 年底實施「改革開放」後，開放私人資本於市場自由競爭，但囿於社會主義政體的本質，依然堅守中共元老陳雲所提出的「鳥籠經濟理論」，將資本自由競爭比做「鳥」，將社會主義框架比做「籠」，在很大程度上以國家力量干預市場運作，例如對國營企業的特許或補貼、以政治力量干預私人企業運作、無視智慧財產權保障、壓榨勞工、操控貨幣匯率等，均有悖於自由貿易原則，而迭遭國際社會詬病，亦無法將經貿利益的追求極大化。

如何讓大陸的經濟與自由貿易體系接軌，兼顧國際市場自由貿易與國內市場供需平衡，乃成政府在改革過程中勢須面對重要課題。惟這些問題，許多都積習已久，並非政府無意改革，而是在龐大的既得利益者面前，遭遇的阻力太大，使得單純從內部著手難以見效，惟有仰賴外部力量刺激，方能倒逼改變經濟體質。例如，劉向東在看待大陸參與 CPTPP 議題時便指出：「中國仍處於深化改革開放的加速期，在實現更高水準的對外開放中，在從商品和要素的流動性轉變到制度型的開放的過程中，很重要的一條就是如何對標國際高標準的要求。積極考慮加入 CPTPP，是中國深入開放的一個標誌。這說明我們要在完成對接 RCEP 的標準的基礎上，積極探索更高標準的開放。」¹⁵

越南或許是一個可供大陸借鏡的案例。該國與大陸同樣採取社會主義政體，國內生產毛額、發展指數等數據更是不如大陸，卻能成為 CPTPP 的創始國。越南有關部門首長曾不諱言指出，參與 CPTPP 的主要目的並非為了拓展市場，而是促進經濟體制改革，檢視現行法規。CPTPP 其他成員國考量越南特殊的狀況，也為其量身制定有別於其他成員國的履約時程表。¹⁶

復旦大學國際問題研究院教授沈丁立認為，目前大陸的構想，就是希望參考越南模式，一方面透過「外循環」（大陸用語，指外部的國際貿易

¹⁵ 「專家：中國考慮加入 CPTPP 是積極探索更高標準的開放」。

¹⁶ 「CPTPP 越南正式生效 官員：助推動體制改革」（2019 年 1 月 14 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/afe/201901140059.aspx>。

市場)來刺激「內循環」(大陸用語,指境內的國內市場),另方面則希望 CPTPP 能比照對待越南的方式,給予相當轉型期,讓國內經濟和緩改革。¹⁷

四、阻止我國加入 CPTPP

CPTPP 於 2019 年 1 月生效時,我國經濟部發表聲明指出:「加入該協定為我政府重要施政目標,行政院已建立跨部會協調機制,由行政院經貿談判辦公室協調相關部會,研議加入該協定之策略規劃及籌備工作。」¹⁸ 各大民間工商業組織,也呼籲政府應積極加入,經濟部則回應,刻正尋求成員國支持,待取得共識後,再申請加入。¹⁹

在東亞貿易漸趨整合下,我國若自外於自由貿易體系,恐將面臨產品出口滯銷、企業遷廠海外、失業率攀升等狀況。然而,大陸自始堅持,除非我國願意在「一中」架構談判,才能加入 CPTPP。例如,2017 年 CPTPP 談判期間,大陸國臺辦發言人馬曉光即表示:「我們堅決反對我們的建交國與臺灣簽署任何含有主權意涵和官方往來性質的協議。」²⁰ 2019 年 CPTPP 生效後,國臺辦再度表示:「臺灣參與區域經濟合作,必須以遵守一個中國原則為前提。」²¹

現狀下,日本儼然是 CPTPP 的主導國,然而一旦美國表態加入,CPTPP 將進入由美國、日本聯手主導的局面。一般推測,大陸之所以在條件尚不成熟下,拋出加入 CPTPP 的構想,真實的目的係為防止我國加入,²²

¹⁷ 「中國積極考慮加入 CPTPP 是不自量力嗎?」(2020 年 11 月 27 日),2021 年 4 月 21 日瀏覽,《美國之音》, <https://www.voachinese.com/a/5678592.html>。

¹⁸ 「報載『CPTPP 生效,新內閣應有風險控管』,經濟部已積極因應與準備」(2019 年 1 月 17 日),2021 年 4 月 21 日瀏覽,《經濟部》, https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=82554。

¹⁹ 「工商界籲加入 CPTPP 經濟部:低調爭取成員國支持」(2020 年 4 月 27 日),2021 年 4 月 21 日瀏覽,《經濟日報》, <https://money.udn.com/money/story/5612/4522475>。

²⁰ 「臺灣爭取加入 CPTPP 國臺辦回應:一貫立場是明確的」(2017 年 11 月 15 日),2021 年 4 月 21 日瀏覽,《中國臺灣網》, http://www.taiwan.cn/taiwan/jsxw/201711/t20171115_11867410.htm。

²¹ 「臺盼入 CPTPP,國臺辦:需遵守 1 中原則」(2019 年 1 月 16 日),2021 年 4 月 21 日瀏覽,《中國時報》, <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190116001933-260410?chdtv>。

²² 「習近平喊加入 CPTPP 深層目的曝光 日經社論:意在阻擋臺灣」(2019 年 12 月 2 日),2021 年 4 月 21 日瀏覽,《新頭殼》, <https://newtalk.tw/news/view/2020-12-02/503026>。

因為依據 CPTPP 規定，任何新成員欲加入時，需要所有現行成員同意。一旦大陸進入協議內，可直接在協議的架構下反對我國加入；即使大陸尚未加入，各國礙於大陸在全球貿易市場中扮演的重要角色，對其意見也會予以相當重視。

參、大陸參與 CPTPP 的障礙

在大陸釋放出參與 CPTPP 的意向後，多數評論認為，目前大陸的經濟體質尚未達標，強行加入可能造成政局動盪，這成為大陸加入 CPTPP 的內部障礙。另方面，美國、日本均不樂見大陸加入，則是外部障礙。

一、內部障礙：經濟體質不符，恐造成政局動盪

CPTPP 標榜的是高品質、高標準的自由貿易協議，其條款對於國有企業、電子貿易、智慧財產保護、反貪腐、勞動力使用、環境保護、資訊流通等，均設有嚴格的標準。大陸目前對於這些層面的法規範，尚不符合加入資格。即使大陸有意透過修法，大幅改變自身經濟體質，也將面臨內部的反彈。

當中阻力最大的，恐怕是國有企業改革。大陸現有各級國有企業約十五萬家，其中有 96 家直屬於中央，由國務院國家資產委員會主管，其餘則分屬各級政府。在某些特定領域，例如金融、能源，更完全是由國有企業壟斷。近年在大陸強調「國進民退」的發展方針下，國有企業的聲勢有進一步被拉抬的趨勢，許多民營企業因經營不易，主動將股份出售給向銀行貸款較容易的國有企業，甚至有少數民營企業股份全數遭國有企業購買，變相成為國有企業。²³

CPTPP 的最基本要求，是所有企業應自由競爭。大陸慣於採用的優惠利率、放款便利、產業壟斷等補助國有企業措施，不符 CPTPP 精神。儘管

²³ 「『國進民退』風潮起，中國 10 民企轉國企」(2018 年 9 月 26 日)，2021 年 4 月 21 日瀏覽，
《科技新報》，<https://technews.tw/2018/09/26/china-private-enterprise-turn-to-government-owned/>。

CPTPP 容許某些對國家而言具有特別重要性的企業豁免於規範外，例如紐西蘭成功為境內最大企業恆天然 (Fonterra) 乳品集團爭取到豁免，但以大陸的國有企業數目過多，即使要爭取豁免，也只能保留少數，絕大多數的國有企業必須面臨改革。

除經濟體質尚未達標外，真正讓中共政權擔心的，是倘若全數按照 CPTPP 規範，恐有危及政府統治之虞。例如，CPTPP 要求勞工應享集會結社權，大陸雖允許組織工會，但所有工會必須從屬於中國共產黨下轄組織「中華全國工商業聯合會」，一旦工會不受規範，可能與政府對立，甚至發展成反政府組織；又如，CPTPP 要求政府不得禁止消費者自由下載電腦、手機應用程式，然而大陸為管控言論，對於 GOOGLE、FACEBOOK 等應用程式都禁用，使用者須具「翻牆」能力始能與外界資訊流通，一旦開放，大陸將難以封鎖、隱匿消息。傳播自由的結果，可能使人民開始質疑共產黨統治的合法性。

二、外部障礙：美國、日本可能反對

美國在歐巴馬任內積極推動 TPP 的原因，一般認為係為將大陸孤立於跨太平洋自由貿易體系之外。目前在亞太地區存在兩個極為重要的自由貿易協議：CPTPP、RCEP，此兩協議在推動初期，分別是由美國及大陸主導，儘管兩者的成員都涵蓋東協國家及日本，但原始的設計是美國與大陸相互試圖排除對方的機制。²⁴ 即使美國目前尚未表態將重返 CPTPP，恐怕也不樂見大陸加入。

日本做為美國盟國，同時也是 CPTPP 主導國，在看待大陸加入的議題上，受美國影響甚深。儘管目前日本已加入 RCEP，但日本始終認為該協議是在大陸主導下簽署，大陸與東協之間的貿易往來才是主角，日、韓、紐、澳只是配角，外務省官員甚至認為這是「中國得勢」的象徵。²⁵ 因此，日本

²⁴ 「RCEP 才簽字中國就喊話進 CPTPP 日本左右為難」(2020 年 11 月 23 日)，2021 年 4 月 21 日瀏覽，《新頭殼》，<https://newtalk.tw/news/view/2020-11-23/498128>。

²⁵ 「迎接後川普時代，日本將如何面對拜登上任後的美國？」(2020 年 11 月 17 日)，2021 年 4 月 21 日瀏覽，《關鍵評論》，<https://www.thenewslens.com/article/143305>。

更希望推動一個先進國家之間的自由貿易協議。

目前 CPTPP 雖已生效，但因美國未參與，無論人口、貿易額都不如 RCEP，是以日本相當企盼美國能重新加入。一旦顧及了美國的態度，就可能使日本在處理大陸加盟議題時，變得消極甚至抵制。例如，日本內閣總理菅義偉在接受媒體訪問，就大陸表態加入 CPTPP 議題表示：「CPTPP 的門檻很高，若未經當前 11 個成員國同意，要加入此協定並不容易。」²⁶ 顯然無意比照對待越南般的標準，給予大陸較寬鬆的加入條件。

肆、兩岸經貿互動的 3 種可能模式

CPTPP 的核心價值，是「高品質的貿易」，也就是說，若商品本身是在仿冒、剽竊智慧財產權、剝削勞力、有損環境等不當行為下製成的，即不合乎其精神。這對於環保、勞權、智財等保障法規日益成熟的我國來說，是相當有利的，唯一的障礙在於參與的方式，但我國既是 WTO 成員，以「關稅領域」(Tariff Area) 的模式參與 CPTPP，若非面臨嚴重的政治力干預，應不困難；至於大陸，過去的經濟發展很大程度建立在對環境的破壞、對勞動力的剝削、對智慧財產的侵犯、對自由貿易的限制上，如果參與 CPTPP，勢將面臨長時間的陣痛期；如不參與 CPTPP，而自外於太平洋周邊市場後，能否靠「一帶一路」拓展出的歐亞非市場滿足進出口需求，不無疑問。

未來兩岸的經貿互動，可能依照雙方是否加入 CPTPP，發展出「相互依賴」、「漸行漸遠」、「區邊緣化」3 種模式：²⁷

一、「相互依賴」模式

倘若兩岸都加入 CPTPP，將進入「相互依賴」模式。學者 Bela Balassau 根據歐洲經濟整合經驗，將經濟整合程度由低自高分為：自由貿

²⁶ 「中、韓有意參與 CPTPP 日相菅義偉：門檻很高、沒那麼容易」(2020 年 12 月 14 日)，2021 年 4 月 21 日瀏覽，《自由時報》，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3380809>。

²⁷ 楊宗新，「美若重返 TPP 兩岸的三種經貿模式」(2020 年 11 月 11 日)，2021 年 4 月 21 日瀏覽，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/7339/5005353>。

易區、關稅同盟、共同市場、經濟暨貨幣同盟、完整的經濟同盟。²⁸ 兩岸雖曾就貨品及服務業貿易進行談判，但目前均擱置，倘若雙方都能加入 CPTPP，將藉由外部的力量，完成雙邊的自由貿易。隨著貿易聯繫增加，雙邊關係將產生「敏感性」(sensitivity，指行為體對於環境變化受影響的程度)及「脆弱性」(vulnerability，指行為體對於中止關係所需付出的代價)，任何一方欲片面退出，將承受巨大損失，使得彼此不得不相互依賴。²⁹ 在此種模式下，雙方既解決了我國參與身分的問題，彼此在經貿上可望建立更深入的貿易往來，逐步排除政治因素造成的不確定性。

二、「漸行漸遠」模式

如只有我國加入，大陸未參與，將進入「漸行漸遠」模式。杜哈回合談判失敗的主要原因，即因多數發展中國家擔憂貿易自由化恐導致國家之間貧富差距日趨擴大，而不願在自身發展未達一定階段前，貿然與已開發國家進行全面自由貿易。³⁰ RCEP 與 CPTPP 雖然都是區域性自由貿易協定，但對於產品的要求有很大差異，對生產製程制定較高標準的 CPTPP，較有利於已開發國家，相對寬鬆的 RCEP，則有利於發展中國家。尤其，一旦美國以直接或間接（名義上不加入，但實際上採取順應 CPTPP 規範的作為）方式參與 CPTPP，則 RCEP 中的幾個先進國家，如日本、南韓、紐西蘭、澳洲、新加坡等，恐怕會更加倒向 CPTPP，使得兩者明顯形成「富裕國家間的自由貿易區」與「貧窮國家間的自由貿易區」之鮮明對比。我國若加入 CPTPP，勢將越來越仰賴跨太平洋市場，開始著手修改與協議相抵觸的國內法規，而大陸因持續與 RCEP 中發展程度較低的國家長期互動，標準很難提升，久而久之，兩岸經貿互動將因法規、認知程度、各自貿易夥伴等條件之

²⁸ Bela Balassa, "Theory of Economic Integration: An Introduction" in Brent F. Nelson and Alexander C. G. Stubbed eds., *The European Union: Reading on the Theory and Practice of European Integration* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 173-188.

²⁹ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, *Power and Interdependence, 4th edition* (London: Pearson, 2011), pp. 5-11.

³⁰ Robert Wolfe, "First Diagnose, Then Treat: What Ails the Doha Round," *World Trade Review* (Cambridge), Vol. 7 (2015), pp. 10-15.

不同，逐漸分道揚鑣。

三、「趨邊緣化」模式

如只有大陸加入，臺灣未能參與，則將進入最差「趨邊緣化」模式。大陸若能加入 CPTPP，代表已基本取得美國、日本的信任，屆時大陸將與跨太平洋市場、歐亞非市場均有相當程度連結，我國若無法改善兩岸關係，則面臨大陸施壓時，恐怕在這兩大區塊都將遭到邊緣化。事實上，自 2008 年杜哈回合全球性自由貿易談判失敗，各種區域性自由貿易協議興起後，認為臺灣在大陸的阻礙下，貿易恐被迫走向邊緣化的觀點不絕於耳。³¹所幸，目前的東亞地區的自由貿易協定，主要是在東協國家之間推動，但東協 10 國經濟發展差距過大，使得自由貿易進展緩慢。例如 RCEP 簽署時，我國經濟部長王美花即曾分析，該協議涉及產業有限、降稅幅度不大且期程長，短期對臺影響不大。³²惟 CPTPP 則因成員國主要為已開發國家，推動自由貿易的進程，可望較 RCEP 快速，一旦大陸加入，我國遭邊緣化的危機，將迅速浮現。

伍、結論

大陸加入 CPTPP 與否，對其本身及對臺戰略都將造成損益，在加入 CPTPP 阻止臺灣加入層面看，若大陸加入使兩岸經貿連結受損，則大陸勢必以更多的資源「惠臺」，否則兩岸漸行漸遠顯有違其對臺政策設定，且此資源之投入，是否引發大陸內部不滿，亦必須考量。凡此種種，大陸加入 CPTPP 對兩岸經貿互動之影響，可能必須有更細緻的評估，方可獲得真確的答案。

³¹ Kuo-Chun Yeh, "Will Taiwan's Economy be marginalized by China? A Marco-Economic Policy Coordination Approach," *Global Economic Review* (London), Vol. 38 (2009), pp. 77-99.

³² 「RCEP 簽署 臺灣被排除恐貿易邊緣化？王美花：在東協影響沒那麼大」（2020 年 11 月 15 日），2021 年 4 月 21 日瀏覽，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=100235。

主持人引言

經貿交流與兩岸統獨

Economic & Trade Exchanges and Cross-strait Reunification
& Independence

劉文斌 (Liu, Wen-Ping)

展望與探索雜誌社社長

兩岸的經貿關係，從中國大陸（下稱：大陸）的立場看，數十年來始終不脫「以商促政」、「以民逼官」策略思維，縱使習近平主政期間主張的「融合發展」亦難脫此窠臼。相對的，臺灣是否在雙方經貿發展密切到融合無法分離後，就願意接受兩岸統一的政治制度安排，而融合為一個國家，可能又是另一種觀點。

兩岸經貿發展的過去、現在與未來，顯然必須與國家認同議題相互結合才能更清楚的釐清其脈絡，而國家認同又分為制度認同、族群認同與文化認同 3 個面向，各面向均有值得探討之處，然而無論如何探討，若無經濟利益的誘因，不同的兩個政治實體是否能推動此種認同，使統合（integrate）成為一個穩固的國家，值得懷疑。因此，在 COVID-19 疫情前後的兩岸經貿狀況比較，或許更能釐清在兩岸各取所需相互攻防的氛圍中，兩岸經貿未來的發展與兩岸關係的可能走向。

更細緻地說，統合又可分為「實質（de facto）統合」與「法理（de jure）統合」兩類，實質統合，指兩成員間各類交流異常緊密且相互影響，但卻欠缺高於兩個政治實體間依據相關法律或條件建構的強有力組織。因

此，兩國間的各類交流縱使有實質緊密關係，如臺灣與美國、日本、大陸之間的經貿、文化、安全……等等關係，美國與日本的經濟、政治、安全……等等關係，但卻未見學界將這些關係界定為「統合」。因此，實質統合並不足以呈現統合的意涵，故所稱的「統合」應該界定為法理統合，而法理統合必須具備如下的條件：

（一）具有足以強力約束統合成員效力的法律或條約，且這些法定與條約關係必須被認為朝向統一成為一個實體方向的內涵。

（二）這些法律或條約位階必須高於各成員各自所擁有的法律。¹

只有具備這些特徵，各成員間才具有所謂法理統合關係。換言之，若兩岸經貿交流引發一連串各類事務的更緊密關係，但卻欠缺在制度上足以號令雙方的更高層組織，就不能達成真正的統合。而根據歐盟統合的經驗，學者卡辛（Hussein Kassim）以：一、利益（interests）；二、制度（institution）；三、理想（idea）3 個原因，研究英國工黨對於歐洲統合的態度的變化，蠡測英國對於歐盟統合的走向，認為不論社會、文化、政治、地理位置……如何改變，如可因此帶來實質利益，其支持統合的意願自然提升，反之，則提升不易。² 進一步說，由歐盟統合的經驗推論，「實質利益」雖然涉及各種國家利益，其中當然可以包含政治、經濟、軍事、外交、……等等，但不可否認的是，其中經濟的實質利益，卻最能吸引內部民意的支持，也較易被觀察。³

兩岸經貿交流日久，臺灣方面的獲利亦可謂巨大，但臺灣主流民意是否因此支持兩岸統合？

依據陸委會 2021 年 3 月的民調結果顯示，主張廣義維持現狀（包括「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」、「維持現狀，以後走向統一」、「維持現狀，以後走向獨立」、「永遠維持現狀」）的民眾仍占絕大多數

¹ 劉文斌，想像統獨—兩岸統合研究（臺北：秀威資訊科技，2013），頁 11-12。

² Hussein Kassim, "The Labour Party and European integration : An Akward relationship" in Dionyssis G. Dimitrakopoulos ed., *Social Democracy and European Integration : The political of preference formation* (New York: Routledge, 2011), pp. 99-108.

³ 劉文斌，想像統獨—兩岸統合研究，頁 44。

(85.8%)。其中主張「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」、「永遠維持現狀」是6種意見裡的多數(28.1%、27.3%)，其次是主張「維持現狀，以後走向獨立」(25.1%)。⁴顯然民意不支持兩岸馬上進行法理統合，那麼，當前兩岸經貿狀況又呈現何種態樣？對兩岸關係有何啟示，顯然是值得探討的問題。

在此場次中，致理科技大學國際貿易系副教授王珍一，發表《後疫情時期兩岸電子產業供應鏈之變革與發展》，認為「在整個晶片產業鏈中，全球超過一半的晶片，來自大陸、臺灣和韓國，而臺灣的台積電和韓國三星電子控制全球70%高端晶片製造，臺灣的台積電又占據整個市場的50%。因晶片短缺，使台積電在2020年營收高達467億美元，創下歷史新高，也使台積電獲得臺灣企業『護國神山』美名」、「台積電在大陸南京擴產布局，其目的有三點，第一點除了成功避免臺灣缺水、缺電問題，第二又能避免在美國建廠的高成本、低效率問題，第三點為維持晶片製造領域的優勢地位」、「在全球電子產業供應鏈端中，大陸將目標從原先提升半導體製程技術，轉變成終端產品供應鏈進行發展。目前大陸鎖定5G網路、人工智能發展、智能汽車、物聯網等終端服務」、「兩岸半導體發展，仍離不開美『中』角力，……特別是半導體產業將影響未來國防尖端科技發展，以及經濟貿易談判等問題」。

中華經濟研究院王國臣助研究員發表《非對稱依賴：兩岸貿易依存度的測量》，認為依據全新的八大分析指標：一是出口集中比例(export concentration ratio, ECR)，二是出口市場占有率(export market share, EMS)，三是產業內貿易指數(index of intra-industry trade, IIT)，四是貿易互補性指數(trade complementary index, TCI)，五是貿易專業化係數(trade specialization coefficient, TSC)，六是顯示性比較優勢指數(revealed comparative advantage, RCA)，七是出口相似度指數(export

⁴ 「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查(2021年3月19日～23日)，2021年6月11日下載，《大陸委員會》，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/refile/7681/6069/bf937c99-56b0-410f-b4ec-2824273746e8.pdf>。

similarity index, ESI)，八是出口重疊指數（export overlap index, EOI），可測算兩岸產業貿易關係，發現兩岸經貿的特性是「兩岸產業分工緊密且互補，故更貼近相互依賴（interdependence）」、「兩岸企業逐漸由合作走向競爭」、「HS-ISIC-BEC 編碼體系，能清楚描繪產業貿易動態」、「展望未來，臺灣應警惕，中國大陸制裁消費財」、「北京當局恐祭出更多經濟利誘，攫取我方關鍵技術」、「臺灣恐面臨美中科技戰的夾擊」。

展望與探索雜誌社研究員劉咥華發表《後疫情時期大陸對臺經貿措施趨勢與轉變》，認為不論疫情如何發展，大陸對臺經貿活動都無終止跡象，比對疫情前後經貿活動狀況，發現後疫情時期大陸對臺經貿措施趨勢與轉變如下：「以在陸臺商及網路電商、直播平臺做為對臺經貿交流主體及渠道」、「以『新基建』及『內循環』發展做為誘吸臺企商機」、「以『同等待遇』等『落地』優惠措施吸納臺灣人才及企業赴陸發展」、「引導臺商自沿海往中西部等內陸地區投資發展」、「對臺措施趨向『精準施策』拉攏特定目標赴陸遂行融合發展」。

總的來說，3 篇論文竟直指兩岸種經貿縱然有相互競爭與折衝，但兩岸經貿日趨緊密卻是無法迴避的現實，這種趨勢不僅是大陸有意的推動，更是經貿利益客觀因素與國際環境所促成，如此趨勢與大陸融合發展的策略不謀而合，但大陸雖然有意「以發展為誘餌」、「以融合為目的」讓兩岸統合為一，但在實際執行面上，縱使有經濟利益的大力支持，也無法迴避臺灣主流民意抵制大陸政治制度駕馭臺灣的困境。換言之，兩岸經貿的依賴與融合，是否將變成臺灣依靠大陸賺進財富，大陸卻無力藉由財富吸引臺灣「統一」的窘境，這將是在本場次研討會後，引申出待各方進一步深入研究的議題。

後疫情時期兩岸電子產業供應鏈之變革與發展－以半導體為例

The Reform and Development of the Cross-strait Electronic Industry Supply Chain Post COVID-19—Taking Semiconductors as an Example

王珍一 (Wang, Chen-I)

致理科技大學國際貿易系副教授

壹、後疫情時期全球半導體產業現況

在 2020 年全球 COVID-19（新冠肺炎）疫情爆發前，全球半導體產業，就深受美「中」貿易戰影響以及各國尖端科技保護限制，表 1 為 2019 年及 2020 年各國半導體營收統計表，該表顯示 2019 年全球半導體營收狀況，美國占全球半導體產業 47%，臺灣占 6%、大陸為 5%。而在 2020 年疫情爆發後，全球供應鏈中斷，半導體需求大增，營收持續上漲。

從資料顯示，中國大陸（下稱：大陸）半導體產業，所面臨的困境除了市場主要由美國、日本、韓國把持高端半導體製程技術所壟斷外，大陸半導體產業還無法以較高規格的晶片以低價方式壟斷市場。

從市場排名來看，Intel、三星電子、SK 海力士為前三名，除 Intel 為私人企業外，三星電子、SK 海力士為韓國政府扶持主要企業。面對如此強勁的國家隊，¹ 大陸半導體企業要在短時間提升排名，進而達到龍頭地位，還需一段漫長時間，況且半導體產業特性必須前期投入大量研發資金、時間、人才，投資期長，存在高風險，若沒有雄厚資本額，難以到最後量產階段。

¹ 「韓國扶持半導體與面板業 SK 海力士計劃 2024 年建 NAND 廠」（2017 年 9 月 19 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《Money DJ 新聞》，<https://kknews.cc/finance/jrbllny.html>。

表 1：全球前十大半導體企業（單位：百萬美元）

2020 Rank	2019 Rank	Vendor	2020 Revenue	2020 Market Share(%)	2019 Revenue	2019-2020 Growth(%)
1	1	Intel	70,244	15.6	67,754	3.7
2	2	Samsung Electronics	56,197	12.5	52,191	7.7
3	3	SK hynix	25,271	5.6	22,297	13.3
4	4	Micron Technology	22,098	4.9	20,254	9.1
5	6	Qualcomm	17,906	4.0	13,613	31.5
6	5	Broadcom	15,695	3.5	15,322	2.4
7	7	Texas Instruments	13,074	2.9	13,364	-2.2
8	13	Media Tek	11,008	2.4	7,959	38.3
9	14	KIOXIA	10,208	2.3	7,827	30.4
10	16	Nvidia	10,095	2.2	7,331	37.7
		Others (outside top 10)	198,042	44.0	191,236	3.6
		Total Market	449,838	100.0	419,148	7.3

資料來源：「Gartner：2020 全球十大半導體廠商」（2021 年 1 月 2 日），2021 年 5 月 2 日下載，《每日頭條》，<https://kknews.cc/finance/9vkmrob.html>。

而目前這些全球前十大半導體產業更透過併購方式，整合技術資源，使自身產品壟斷市場，進而提高價格，就以韓國 SK 海力士約 90 億美元併購排行第一 Intel 的 NAND 記憶體晶片，使自身成為全球第二大 NAND 記

記憶體晶片製造商。而韓國政府底下三星電子、SK 海力士，也使韓國成為 NAND 記憶體晶片供應國。²

貳、大陸官方對企業補貼力拼打造「芯」中國隊

過去 1980 年代臺灣電子產業西進投資發展，才有現今大陸電子與半導體產業萌芽，而大陸也因此獲得相關初階技術、科技人才與資本。然大陸半導體製程技術以及企業營收，在全球排行仍然敬陪末座，其原因在於半導體製程技術不及各國半導體企業。然而近十年來，大陸從中央到地方政府，舉國上下強力推動電子科技產業發展，特別著重在通訊網路、互聯網、人工智能科技等產業。

而當今國際問題錯綜複雜不斷變化，大陸電子產業對於半導體需求越來越大，大陸要擺脫各國企業半導體技術壟斷，唯有加速大陸半導體製程技術提升，透過大陸國產晶片大量製造供給進入大陸電子產業，成為自給自足供應鏈。為實現這樣目標，大陸政府補貼政策成為現階段大陸「芯」上市公司主要發展動力及支持後盾。³

2014 年 9 月，大陸官方成立「國家積體電路產業投資基金」，以促進大陸本身半導體及相關產業的發展。第一期基金募集資金總額為 1387.2 億人民幣，投資 23 個半導體及相關公司的 70 個專案項目。67% 用於半導體製造，17% 用於設計，10% 用於封裝和測試，其餘 6% 用於半導體製造設備和材料公司。緩解大陸本身半導體生產能力不足的問題。⁴ 2020 年 8 月 4 日大陸國務院發布的第 8 號文件—「國務院關於印發新時期促進積體電路

² 姚惠茹，「躍居第二大！韓國 SK 海力士斥資 90 億美元 收購英特爾 NAND 事業」（2020 年 10 月 20 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《東森新聞》，<https://finance.ettoday.net/news/1835382#ixzz6uzPqcJLt>。

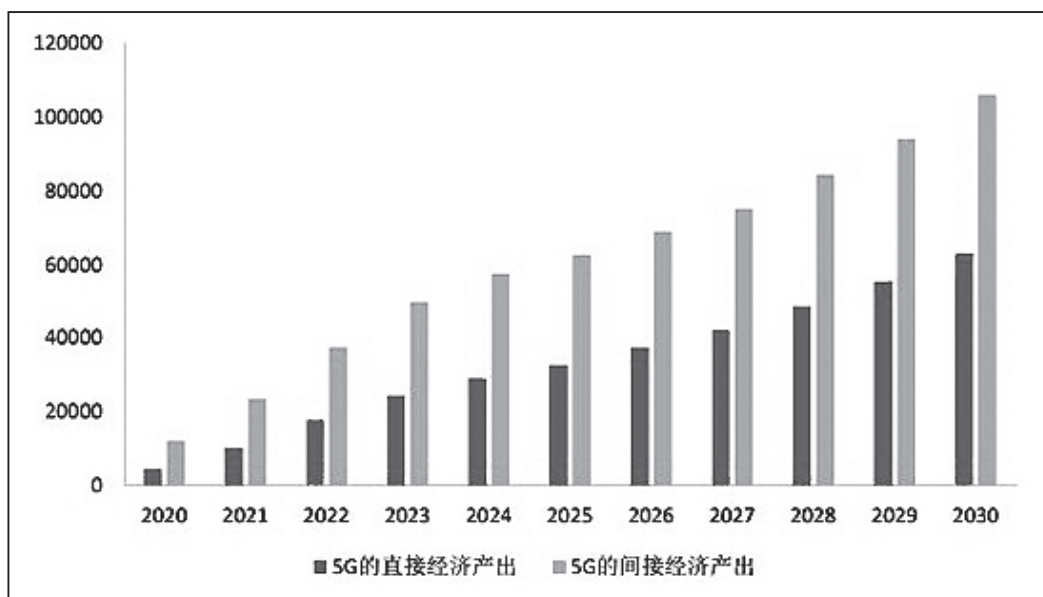
³ 戴瑞芬、尹慧中，「陸擴大補貼半導體業 台廠大震撼」（2020 年 12 月 18 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《經濟日報》，<https://udn.com/news/story/7240/5101745>。

⁴ 「中國大基金二期成立，註冊資本逾 2 千億人民幣」（2019 年 10 月 28 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《Money DJ 新聞》，<https://finance.technews.tw/2019/10/28/china-semiconductor-fund-2nd-200-billion-rmb/>。

產業和軟體產業高品質發展若干政策的通知」，其中針對發布內容「財稅政策」、「投融資政策」、「研究開發政策」、「進出口政策」、「人才政策」、「智識產權政策」、「市場應用政策」和「國際合作政策」等八大面向給予發展補助。⁵ 並且大陸政府提出「新型基礎設施建設行動計劃」國家發展項目，並以 5G 網路訊號基地臺、特高壓電力網路、城際高速鐵路和城市軌道交通、新能源汽車充電樁、大數據中心、人工智慧、工業互聯網七大領域去支撐未來大陸半導體需求。⁶

目前大陸中國信息通信研究院、及中商產業研究院預估「新型基礎設施建設行動計劃」將為大陸本身半導體產業帶來巨大的商機，就以 5G 網路說明，預計到 2030 年將增長到 3 兆 6 千億人民幣（如圖 1）。

圖 1 2020 年—2030 年十年間 5G 經濟產出預估



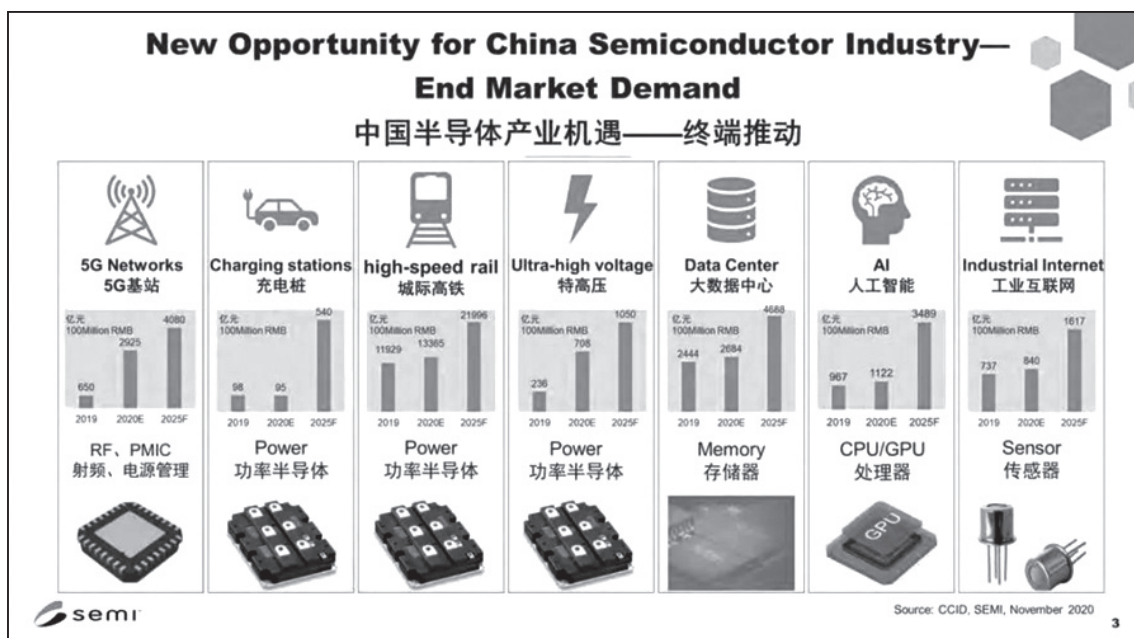
資料來源：夏曉倫、畢磊、趙超、趙爽，「中國 5G 發展為什麼能引領全球？」（2019 年 9 月 12 日），2021 年 5 月 1 日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0912/c429373-31351770.html>。

⁵ 「國務院關於印發新時期促進積體電路產業和軟體產業高品質發展若干政策的通知」（2020 年 7 月 27 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《中華人民共和國中央人民政府網》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/04/content_5532370.htm。

⁶ 經濟日報，「大陸新基建 經濟新引擎」（2020 年 5 月 3 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5628/4537304>。

對於不同新型基礎設施建設行動計畫而言，射頻和電源管理等不同類型積體電路（Integrated Circuit ,IC）的需求有所增長；電動車充電樁、充電站，高速鐵路和超高壓電網都與功率半導體密切相關；大數據中心推動也對記憶體需求提升；AI 智能推動對 CPU、GPU、和物聯網發展對各種感測器的需求（如圖 2）。目前大陸前十大國產晶片企業（如表 2），2020 年營收最大的公司是華為（海思）集團，金額為 8,914 億人民幣，第十名為中興微電子集團，營收為 60.25 億人民幣。看似各企業營收表現亮眼，然而大陸半導體發展也隱藏債務危機，特別是透過企業補貼的企業，有部分中央補貼金額已高達該企業營收總額的一半以上，故吾人可推論對於現今大陸而言，半導體企業已是政府認為重要到不能倒的產業之一。

圖 2 新的基礎設施開發專案對於半導體行業是一個巨大的商機



資料來源：2021 年 5 月 5 日下載，《SEMI China》，<https://www.semiconchina.org/>。

表 2：「芯」中國隊前十大排行

「芯」中國隊前十大排行（大陸國產晶片）			
排名	企業	2020 年營收（人民幣）	備註
1	紫光集團	597.05 億	
2	華為（海思）	8,914 億	海思為華為子公司
3	長電科技	235.3 億	
4	中芯國際	201 億	
5	太極實業	219 億	
6	中環股份	248 億	
7	振華科技	416 億	
8	納斯達	300 億	
9	中興微電子	60.25 億	
10	華天科技	83.82 億	

資料來源：筆者依據各集團 2020 年財報資料研究彙整。

參、兩岸半導體供應鏈難割捨

2019 年 9 月 15 日，由於美國商務部發布禁令，任何企業將含有美國技術的半導體產品給華為，必須先取得美國政府的出口許可，此進出口限制，阻斷大陸晶片來源，而大陸也為突破美國封鎖，除積極扶植大陸本身半導體產業，也在禁令前從日本、韓國和臺灣大量進口晶片和生產設備。⁷

2020 年底，全球車用晶片短缺，奧迪、福斯、福特、賓士、豐田等汽車龍頭大廠，皆因短缺車用晶片，而延遲汽車交付、工廠停工；然而不只是汽車領域，消費電子、物聯網等相關市場也都因為晶片短缺而造成大小

⁷ 「美商務部宣佈新出口禁令 擴大對華為供應鏈封鎖」（2020 年 5 月 15 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4478605>。

不同程度影響。⁸ 然而晶片短缺、晶片上漲的問題，不單純只是經濟通貨膨脹現象，在整個晶片產業鏈中，全球超過一半的晶片，來自大陸、臺灣和韓國，而臺灣的台積電和韓國三星電子控制全球 70% 高端晶片製造，臺灣的台積電又占據整個市場的 50%。

因晶片短缺，使台積電在 2020 年營收高達 467 億美元，創下歷史新高，也使台積電獲得臺灣企業「護國神山」美名。從 2020 年台積電營收結構觀察，智慧型手機晶片業占 48%、高效能運算（HPC）占 33%、物聯網占 8%、資料電路設備（DCE）和汽車晶片各 3%。其中手機業務來自於華為在 9 月 15 日禁令前，委託台積電生產華為海思設計的麒麟 9000 晶片所致。⁹

2021 年 4 月 22 日起，台積電雖因美國禁令不再提供晶片給大陸，但卻在大陸投資 28.87 億美元擴充其南京廠，增產車載半導體等產品。台積電目前計劃在大陸地區增產的晶片是製程為 28 奈米的產品，並於 2022 年下半年開始小批量生產，預計月產量能夠達到 4 萬片。解決車用晶片需求。雖然台積電這一製程的晶片比台積電在臺灣生產的最尖端技術 5 奈米要落後好幾代，但是此次增產的 28 奈米產品卻是目前全球最短缺的半導體之一。¹⁰

台積電在大陸南京擴產布局，其目的有三點，¹¹ 第一點除了成功避免臺灣缺水、缺電問題，第二又能避免在美國建廠的高成本、低效率問題，第三點為維持晶片製造領域的優勢地位，配合美國的制裁命令，不讓大陸得到 14 奈米以下製程的高端晶片，同時採取低價傾銷策略讓大陸在 28 奈米以上製程的晶片領域，無法進入市場，進而達到壓制大陸晶片製造，使大陸晶片企業無法與台積電競爭。

⁸ TechOrange，「【全球汽車業搶晶片大亂鬥】歐洲有三大半導體業者，為何還會碰上車用晶片荒？」（2021 年 01 月 25 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《中央社》，<https://buzzorange.com/techorange/2021/01/25/eu-semi/>。

⁹ 錢玉紘，「台積電估營收增兩成！車用晶片缺下半年有解、但半導體荒要持續到 2023 年？」（2021 年 4 月 15 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《數位時代》，<https://www.bnext.com.tw/article/62326/tsmc-semiconductor-quarter-1>。

¹⁰ 尹慧中、謝佳雯、鍾泓良，「台積電砸 794 億 傳南京廠擴產」（2021 年 4 月 23 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5612/5407888>。

¹¹ 項立剛，「台積電要在南京擴廠，為何中國專家呼籲抵制？」（2021 年 4 月 28 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《德國之聲》，<https://www.cw.com.tw/article/5114549>。

肆、大陸進行戰略轉移往終端產品壟斷

現階段大陸半導體企業其半導體製程技術仍與美國、日本鎧俠（東芝）、韓國三星電子及臺灣台積電企業的半導體製程技術有一大段差距。然在全球電子產業供應鏈端中，大陸將目標從原先提升半導體製程技術，轉變成終端產品供應鏈進行發展。目前大陸鎖定 5G 網路、人工智能發展、智能汽車、物聯網等終端服務。¹²

以智能汽車為例，大陸國家發展和改革委員會國際合作司副司長高健則指出，大陸智能汽車行業正迎來發展的黃金期，車聯網方面，預計 2025 年全球聯網汽車數量將接近 7 千 4 百萬臺，其中大陸聯網汽車數量將達 2 千 8 百萬輛，未來將成為世界第一大智能汽車市場。而在自動駕駛方面，截至今年 2021 年，全大陸 17 個城市累計發放約 282 張自動駕駛路測牌照。¹³

從美國特斯拉原先在大陸上海擴廠計畫中斷，並從 4 月電動車銷售量與 3 月減少近三成，而大電動車逐漸成長，並利用其成本低價優勢逐漸占有電動車市場（如表 3）。

為此美國總統拜登（Joe Biden）有感於晶片掌握對未來科技發展、半導體供應鏈跟國家利益有絕對影響力，並於 2021 年 4 月 12 日召開「半導體與供應鏈韌性高峰會」，邀請 19 家國際科技巨頭執行長視訊出席，美國總統拜登在此次會議中提及希望美國重返半導體製造龍頭地位，並稱「中國計畫主導半島體供應鏈」，「美國投資不能再等」等呼籲。拜登政府希望持續鼓勵美國國內外半導體製造業增加在美國的產能，不僅能增加國內高薪的就業機會，更降低對臺灣台積電的晶片依賴，並減少因地緣政治上敏感地位的影響。¹⁴

¹² 翟思嘉，「中國：已建成全球最大 5G 網路」（2020 年 12 月 17 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202012170172.aspx>。

¹³ 蔡儀潔，「陸『智能汽車業』迎來發展黃金期！朝全球第一大邁進」（2021 年 2 月 10 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，[《東森新聞》，https://speed.ettoday.net/news/1916250](https://speed.ettoday.net/news/1916250)。

¹⁴ 支少甫，「台積電參加白宮半導體高峰會 拜登：中國企圖主導供應鏈」（2021 年 4 月 13 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，[《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=110707](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=110707)。

表 3 2020 年大陸電動車單一車款交車量排名

2020 年大陸電動車單一車款交車輛排名			
排名	汽車商	汽車品牌	銷售量
1	特斯拉	Model3	137,459 輛
2	上汽通用五菱	宏光 MINI	119,255 輛
3	長城汽車	歐拉黑貓	46,774 輛
4	廣汽埃安	AionS	45,626 輛
5	比亞迪汽車	全新秦 EV	41,621 輛
6	奇瑞汽車	奇瑞 eQ	38,429 輛
7	理想汽車	理想 ONE	32,624 輛
8	比亞迪	比亞迪漢 EV	28,773 輛
9	蔚來汽車	蔚來 ES6	27,945 輛
10	上汽乘用車		23,984 輛

資料來源：「全球電動車銷量 TOP 10！大陸高 CP 值小車擠下特斯拉 Model Y」（2021 年 1 月 7 日），2021 年 5 月 10 日下載，《東森新聞雲》，<https://speed.ettoday.net/news/1891180>。

美國和日本針對半導體供應鏈進行合作，期望半導體製造不再集中於臺灣。地緣政治專家普拉卡什（Abishur Prakash）表示：「面臨中國漸漸崛起，美國計畫重整全球晶片產業。推動半導體產業發展，是為了確保人工智慧（AI）或晶片等重要部門不受地緣政治影響，而許多國家將加入美國陣營，聯手對抗中國。」

2021 年 5 月 13 日，由微軟、蘋果、Intel、AMD、三星、恩智浦、英飛凌及台積電在內多達 64 家半導體相關業者合組，並以「SIAC」（Semiconductors in America Coalition）為稱的半導體聯盟（如圖 3），則是計劃以參與成員彼此近似訴求為基礎，藉此向美國政府爭取補貼，¹⁵ 也使得大陸晶片難以自給自足。

¹⁵ 段智恆，「台積電加入美國半導體聯盟 中國晶片自給自足野心更難實現」（2021 年 5 月 13 日），2021 年 5 月 15 日瀏覽，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4645021>。

圖 3 SIAC 企業



資料來源：Mash Yang，「台積電、微軟、蘋果、Intel、AMD 在內業者成立 SIAC 半導體聯盟 將推動美國境內製作品片能力」（2021 年 5 月 13 日），2021 年 5 月 15 日下載，《Cool 3C》，<https://www.cool3c.com/article/161594>。

伍、結論

兩岸半導體發展，仍離不開美「中」角力，雖然新冠肺炎疫情使美國經濟受到重挫，但是美國在大部分民眾施打疫苗後，經濟快速復甦，尤其現今美國總統拜登在 2021 年 4 月所提的半導體聯盟政策，更是在 5 月 13 日快速組成半導體聯盟。美國深知科技戰的影響將撼動美國霸權地位。特別是半導體產業將影響未來國防尖端科技發展，以及經濟貿易談判等問題。

美國此舉借鏡過去冷戰時期聯盟策略，透過圍堵方式包圍大陸、抑制大陸發展，然而大陸也正透過帶路倡議向第三世界國家發起基礎建設控制，兩大強國都隨時調整自身戰略來應對。而未來各國不只半導體產業面臨選邊站問題，各行各業也即將如此，尤其臺灣在美「中」之間占據極重要的戰略地位。因此現階段，臺灣應檢視並隨時調整自身戰略及優勢為何，才能在兩大強權中夾縫生存。

非對稱依賴：兩岸貿易依存度的測量

Asymmetric Dependence: The Measurement of Degree of Dependence
on Cross-strait Trade

王國臣 (Wang, Guo-Chen)

中華經濟研究院第一研究所助研究員

壹、前言

受到美「中」經貿衝突加劇的影響，兩岸貿易屢創新高。今（2021）年前 4 個月，兩岸進出口總額達 623 億美元，較去年同期大幅成長 31.1%，占臺灣進出口總額的比例超過四分之一（25.4%）。準此，兩岸貿易總額占臺灣國內生產毛額（gross domestic product, GDP）的比例—貿易依存度由 2016 年的 93.6% 竄升到 2018 年的 101.7%。後因新型冠狀病毒肺炎（coronavirus disease 2019, COVID-19）疫情，貿易依存度方逐步降至 2020 年的 94.3%。

對此，中國大陸（下稱：大陸）國臺灣辦強調，若沒有大陸，臺灣對外貿易將出現巨額貿易逆差，經濟將難以維持正成長。¹ 國家發展委員會前主委林祖嘉，亦表達類似的觀點。² 惟大陸委員會與經濟部回應，大陸高度仰

¹ 「沒有大陸 臺灣今年經濟難正成長」（2020 年 12 月 16 日），2021 年 5 月 5 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202012160082.aspx>。

² 林祖嘉，「新冠疫情對兩岸經貿影響」（2020 年 10 月 25 日），2021 年 5 月 4 日下載，《聯合報》，2020 年 10 月 25 日，<https://udn.com/news/story/7339/4961644>。

賴臺灣電子零組件、資通訊技術（information and communication technology, ICT）產品，以及機械設備進口。³ 很顯然，此議題值得深入研究。

釐清上述爭議的最佳途徑，可援引經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）建構的附加價值貿易（Trade in Value Added, TiVA）資料庫。如表 1 所示，臺灣在全球價值鏈的參與度，由 2005 年的 59.9% 衰退到 2016 年的 56.8%。準此，國內所創造的附加價值出口比例，由 2005 年的 62.9% 攀升到 2016 年的 70.2%。但可惜的是，TiVA 更新數據明顯滯後，只到 2016 年而已，無法反應近期國際政經局勢劇烈變化。

表 1 臺灣附加價值貿易（2005 年至 2016 年）

單位：億美元、比例（%）

項目類別	2005 年	2008 年	2012 年	2016 年
出口總額	2,163	2,776	3,279	3,113
國內附加價值出口	1,360	1,563	1,929	2,186
國內附加價值占出口比例	62.9	56.3	58.8	70.2
向前參與率	22.8	21.6	21.0	32.4
向後參與率	37.1	43.7	41.2	24.4
全球價值鏈參與率	59.9	65.3	62.2	56.8

資料來源：OECD, *Trade in Value Added* (Paris: OECD, 2018), <https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>.

說明：向前參與度表示，出口貨品需經下游國家再加工的比例。向後參與率表示，出口中含有進口成份的比例。全球價值鏈參與率等於向前、向後參與度的相加。

承上所述，本文擬引入全新的編碼系統與八大分析指標，詳盡剖析兩岸產業貿易關係。觀測時間為美「中」貿易戰爆發迄今（2018 年 4 月至 2021

³ 陳鈺馥，「反擊國臺辦 陸委會：是中國需要及依賴自臺灣進口」（2020 年 12 月 9 日），2021 年 5 月 5 日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3376518>；「對中出口成長為半導體出口帶動，反是中國大陸依賴臺灣」（2021 年 5 月 8 日），2021 年 5 月 15 日下載，《經濟部國際貿易局》，https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=94335。

年 3 月)。在後續章節安排上，第二部分將先行闡述研究方法，緊接著的是實證結果，最後則是結論。

貳、研究方法

本文依據聯合國統計司 (United Nations Statistics Division, UNSD) 發布的《中央產品分類》(*Central Product Classification*)，將世界關稅組織 (World Customs Organization, WCO) 建構的《國際商品統一分類制度》(*Harmonized Commodity Description and Coding System*, HS) 六位碼，轉換為聯合國經濟與社會事務部 (United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA) 編制的《國際行業標準分類》(*International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*, ISIC) 四位碼，以及 UNDESA 編修的《廣泛經濟分類》(*Broad Economic Category*, BEC)。⁴ 本文將此命名為 HS-ISIC-BEC 編碼體系。

在此基礎上，本文援引八個分析指標，測算兩岸產業貿易關係。一是出口集中比例 (export concentration ratio, ECR)。ECR 介於 0 到 1 之間，數值愈大表示，出口集中度愈高。⁵ 其計算公式如下：

$$ECR_s = \frac{X_{ijkt}}{X_{iwt}}$$

(1) 式中， X_{ijkt} 表示 i 國的 k 產業於第 t 期向 j 國的出口。 X_{iwt} 表示 i 國的 k 產業於第 t 期全球出口額 (w)。

二是出口市場占有率 (export market share, EMS)。EMS 介於 0 到 1 之

⁴ UNSD, *Provisional Central Product Classification Version 2.1* (New York: United Nations Statistics Division, 2015); WCO, *Harmonized Commodity Description and Coding System* (Brussels: World Customs Organization, 2017); UNDESA, *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities* (New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, 2008); UNDESA, *Classification by Broad Economic Categories Rev.5* (New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, 2018).

⁵ Albert Hirshman, "The Paternity of an Index," *American Economic Review*, Vol. 54, No. 4-6 (September 1964), pp. 761-762.

間，數值愈大表示，該產業占特定國家的市占率愈高。⁶ 其計算公式如下：

$$EMS_{ijkt} = \frac{X_{ijkt}}{M_{jwkt}}$$

(2) 式中， M_{jwkt} 則為 j 國的 k 產業於第 t 期的全球進口額 (w)。

三是產業內貿易指數 (index of intra-industry trade, IIT)。IIT 介於 0 到 1 之間，數值愈大表示，兩國產業內貿易程度愈高。⁷ 其計算公式如下：

$$IIT_{ijkt} = 1 - \frac{|X_{ijkt} - M_{ijkt}|}{(X_{ijkt} + M_{ijkt})}$$

(3) 式中， M_{ijkt} 則為 i 國的 k 產業於第 t 期自 j 國的進口。

四是貿易互補性指數 (trade complementary index, TCI)。本文援引 Jean Imbs 的貿易整合與同步性 (trade integration and synchronization) 的分析途徑，⁸ 修正 Michael Michaely 的計算公式：⁹

$$TCI_{ijkt} = \left| \frac{\sum_k^n (X_{ikt} - \bar{X}_{ikt}) (X_{jkt} - \bar{X}_{jkt})}{\sqrt{\sum_k^n (X_{ikt} - \bar{X}_{ikt})^2 \sum_k^n (X_{jkt} - \bar{X}_{jkt})^2}} \right|$$

(4) 式中，TCI 為 i 國 k 產業出口 j 國 k 產業進口的相關係數絕對值，介於 0 至 1 之間，數值愈大表示，兩國貿易互補程度愈高。

五是貿易專業化係數 (trade specialization coefficient, TSC)。TSC 介於 -1 至 1 之間，數值愈大表示，該產業愈具相對競爭力。¹⁰ 其計算公式如下：

$$TSC_{ijkt} = \frac{X_{ijkt} - M_{ijkt}}{X_{ijkt} + M_{ijkt}}$$

⁶ Jan Voon, "Export Competitiveness of China and ASEAN in the US Market," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 14, No. 3 (March 1998), pp. 273-291.

⁷ Herbert Grubel and Peter Lloyd, "The Empirical Measurement of Intra Industry Trade," *Economic Record*, Vol. 47, No. 4 (December 1971), pp. 494-517.

⁸ Jean Imbs, "Trade, Finance, Specialization, and Synchronization," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, No. 3 (2004), pp. 723-734.

⁹ Michael Michaely, *Trade Preferential Agreements in Latin America: An Ex-Ante Assessment* (Washington DC: World Bank, 1999).

¹⁰ Lelio Iapadre, "Measuring International Specialization," *International Advances in Economic Research*, Vol. 7, No. 2 (May 2001), pp. 173-183.

- (5) 六是顯示性比較優勢指數 (revealed comparative advantage, RCA)。
RCA 大於 1 表示，該產業具有一定的國際競爭力。反之，RCA 小於 1 表示，該產業的國際競爭力偏弱。¹¹ 其計算公式如下：

$$RCA_{ijkt} = \frac{X_{ikt}/X_{iwt}}{X_{jkt}/X_{jwt}}$$

- (6) 式中， X_{ikt} 與 X_{jkt} 分別表示， i 國與 j 國的 k 產業於第 t 期的出口。
 X_{iwt} 與 X_{jwt} 則為 i 國與 j 國的全球出口額 (w)。

- 七是出口相似度指數 (export similarity index, ESI)。ESI 介於 0 到 1 之間，數值愈大表示，兩國出口產品結構愈相似。¹² 其計算公式如下：

$$ESI_{ijkt} = \frac{\sum_k X_{ikt} \times X_{jkt}}{\sqrt{\sum_k X_{ikt}^2} \times \sqrt{\sum_k X_{jkt}^2}}$$

- (7) 八是出口重疊指數 (export overlap index, EOI)。EOI 介於 0 至 1 之間，數值愈大表示，受到特定國家的出口壓力愈大。¹³

$$EOI_{ijkt} = \frac{\sum_k \min(X_{ipkt}, X_{jpkt})}{\sum_k X_{ikt}}$$

- (8) 式中， X_{ipkt} 與 X_{jpkt} 分別表示， i 國與 j 國的 k 產業於第 t 期的第三方市場 (p) 出口。

資料來源為 IHS Markit 建構的全球貿易資料庫 (Global Trade Atlas)、經濟部國際貿易局的中華民國進出口貿易統計。¹⁴ 觀察值達 1,629 萬筆。儘管資料蒐集與計算非常耗時且繁瑣，但本文希冀實證結果能更貼近國際經貿現勢。以下詳盡說明，美「中」貿易戰爆發迄今的兩岸經貿關係。

¹¹ Bela Balassa, “‘Revealed’ Comparative Advantage Revisited: An Analysis of Relative Export Shares of the Industrial Countries, 1953–1971,” *The Manchester School*, Vol. 45, No. 4 (December 1977), pp. 327–344.

¹² IMF, *Regional Economic Outlook : Asia and Pacific* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2007).

¹³ IMF, *Regional Economic Outlook : Asia and Pacific*.

¹⁴ 「中華民國進出口貿易統計」，2021 年 5 月 21 日下載，《經濟部國際貿易局》，<https://cuswebo.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F>；IHS Markit, *Global Trade Atlas* (London: IHS Markit, 2021).

參、兩岸產業貿易依賴的測量

表 2 測算，美「中」貿易戰爆發迄今的兩岸產業貿易關係。首先，臺灣 7 個產業對大陸的出口集中比例（ECR）超過 0.3，其中，礦業及土石採取業的 ECR，更高達 0.86。反之，因大陸經濟與貿易規模龐大，故臺灣對陸出口市場占有率（EMS）偏低，平均僅 0.04；其中，成衣及服飾品製造業、農林漁牧業，以及礦業及土石採取業的 EMS 更趨近於零。

產業分工緊密且互補，為兩岸產業貿易的第二個特徵。產業內貿易指數（IIT）平均達 0.63；其中，6 個產業的 IIT 更飆破 0.8。同時，電力設備、機械設備，以及橡膠與塑膠製品製造業的貿易互補性指數（TCI）皆在 0.7 以上，屬於高度相關。電腦、電子及光學製品製造業等 6 個產業的 TCI，則落在 0.3 至 0.5 之間，屬於中度相關。凸顯兩岸在跨國產業鏈上的密切合作。

產業恐由合作走向競爭，為兩岸貿易的第三個特徵。貿易專業化係數（TSC）大於 1 的比例勉強過半（55.5%），表明臺灣產業的領先地位岌岌可危。特別是放眼國際，臺灣產業更是相形失色。例如：顯示性比較優勢指數（RCA）高於 1 的產業，僅剩三個，顯示大陸相關產品的全球出貨量成長速度，較臺灣更為迅速。換言之，紅色供應鏈的崛起，恐擠占臺灣海外市場。

表 2 兩岸產業貿易關係的測算（2018 年 4 月至 2021 年 3 月）

產業	ECR	EMS	IIT	TCI	TSC	RCA
農林漁牧業	0.33	0.00	0.91	0.00	-0.09	0.29
礦業及土石採取業	0.86	0.00	0.64	0.12	0.36	0.91
食品、飲料與菸草製造業	0.21	0.01	0.74	0.21	0.26	0.64
紡織業	0.18	0.09	0.59	0.31	0.41	0.39
成衣及服飾品製造業	0.06	0.00	0.07	0.19	-0.93	0.03
皮革、毛皮及其製品製造業	0.17	0.01	0.34	0.15	-0.66	0.07
木竹製品製造業	0.26	0.00	0.29	0.09	-0.71	0.07

產業	ECR	EMS	IIT	TCI	TSC	RCA
紙製品、印刷及資料儲存複製業	0.29	0.02	0.99	0.14	-0.01	0.56
石油、化學材料與製品製造業	0.32	0.06	0.50	0.50	0.50	1.71
橡膠與塑膠製品製造業	0.19	0.07	0.86	0.86	0.14	0.69
非金屬礦物製品製造業	0.40	0.06	0.90	0.42	0.10	0.30
基本金屬製造業	0.19	0.04	0.84	0.34	0.16	1.18
電腦、電子及光學製品製造業	0.33	0.10	0.70	0.47	0.30	1.79
電力設備製造業	0.27	0.05	0.86	0.72	-0.14	0.44
機械設備製造業	0.31	0.05	0.71	0.74	0.29	0.83
汽車及其他運輸工具製造業	0.05	0.01	0.61	0.14	-0.39	0.70
家具及其他製造業	0.07	0.02	0.50	0.13	-0.50	0.28
其他	0.34	0.06	0.41	0.50	0.59	0.90

資料來源：本文自行整理。

說明：ECR= 出口集中比例；EMS= 出口市場占有率；IIT= 產業內貿易指數；TSC= 貿易專業化係數；RCA= 顯示性比較優勢指數；TCI= 貿易互補性指數。其他含括電力及燃氣、用水供應及污染整治業與服務業。

準此，本文再利用出口相似度指數（ESI）與出口重疊指數（EOI），剖析兩岸產業在第三方市場的競爭程度。對象含括東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）的 10 個成員國、歐盟 28 國、中東 14 國、中南美洲、非洲、美國、日本與韓國。於觀測期間內（2018 年 4 月至 2021 年 3 月），臺灣對上述地區出口 5,471 億美元，占出口總額的 91.7%，¹⁵ 顯示觀測樣本具備相當代表性。

結果顯示，兩岸 10 個產業於第三方市場的出口貨品，具有高度的相似性，ESI 皆在 0.3 以上。其中，石油、化學材料與製品、橡膠與塑膠製品製造業的 ESI 更超過 0.6。更麻煩的是，臺灣產業面臨中資企業競爭壓力指數（EOI_{TWN}）平均為 0.47，明顯高於大陸面臨臺商的競爭壓力（0.03），顯示大陸經濟崛起，加劇臺灣海外經營的壓力。（見表 3）

¹⁵ 排除大陸與香港。

表 3 兩岸產業貿易的國際競爭力比較（2018 年 4 月至 2021 年 3 月）

產業	ESI	EOI TWN	EOI CHN
農林漁牧業	0.15	0.35	0.01
礦業及土石採取業	0.01	0.02	0.00
食品、飲料與菸草製造業	0.23	0.38	0.03
紡織業	0.33	0.62	0.03
成衣及服飾品製造業	0.26	0.74	0.00
皮革、毛皮及其製品製造業	0.28	0.57	0.01
木竹製品製造業	0.42	0.54	0.01
紙製品、印刷及資料儲存複製業	0.43	0.41	0.03
石油、化學材料與製品製造業	0.68	0.36	0.08
橡膠與塑膠製品製造業	0.69	0.65	0.06
非金屬礦物製品製造業	0.14	0.40	0.02
基本金屬製造業	0.32	0.45	0.07
電腦、電子及光學製品製造業	0.16	0.23	0.05
電力設備製造業	0.47	0.55	0.03
機械設備製造業	0.41	0.48	0.05
汽車及其他運輸工具製造業	0.40	0.67	0.06
家具及其他製造業	0.48	0.81	0.03
電力及燃氣、用水供應及污染整治業 與服務業	0.21	0.30	0.04

資料來源：本文自行整理。

說 明：ESI= 出口相似度指數；EOI= 出口重疊指數；EXPY= 出口技術複雜度。其他含括。
TWN= 臺灣。CNH= 中國大陸。

最後，HS-ISIC-BEC 編碼體系，尚可進行產業與貨品的交叉分析。如表 4 所示，2018 年 4 月至 2021 年 3 月，臺灣出口大陸產品中，82.3% 為中間財。同時，臺灣也自大陸進口 67.6% 的中間財。進出口相抵，臺灣 14 個產業的中間財對陸處於順差狀態。特別是，兩岸中間財 TSC 為 0.34，表示臺灣中間財較具產業競爭力。換言之，臺灣處於跨國產業鏈中的更上游的位置。

同期，臺灣出口大陸產品中，3.9% 為消費財。同時，臺灣則自大陸進口 20.3% 的消費財。進出口相抵，臺灣 15 個產業的消費財對陸處於逆差狀態。受此影響，兩岸消費財 TSC 為 -0.74，表明臺灣消費財陷於高度劣勢。這亦凸顯大陸商品憑藉低廉價格，席捲海外市場。

表 4 兩岸產業中間財與消費財貿易（2018 年 4 月至 2021 年 3 月）

產業	中間財		消費財	
	出口	進口	出口	進口
農林漁牧業	7.0	66.3	93.0	33.7
礦業及土石採取業	100.0	99.5	0.0	0.5
食品、飲料與菸草製造業	11.5	31.0	88.5	69.0
紡織業	96.5	51.8	2.5	43.4
成衣及服飾品製造業	4.1	0.0	95.9	100.0
皮革、毛皮及其製品製造業	76.5	4.1	23.5	95.9
木竹製品製造業	95.7	86.8	4.3	13.2
紙製品、印刷及資料儲存複製業	96.1	92.8	3.6	7.0
石油、化學材料與製品製造業	94.7	91.9	5.3	8.1
橡膠與塑膠製品製造業	83.5	73.1	16.5	26.9
非金屬礦物製品製造業	98.0	91.3	2.0	8.7
基本金屬製造業	94.0	87.0	2.1	8.0
電腦、電子及光學製品製造業	85.7	73.0	0.8	18.8
電力設備製造業	78.0	46.9	5.4	17.2
機械設備製造業	30.2	31.1	3.1	14.2
汽車及其他運輸工具製造業	85.8	92.3	11.3	3.3
家具及其他製造業	20.4	12.7	62.7	70.9
電力及燃氣、用水供應及污染整治業與服務業	54.8	35.8	45.2	64.2
總計	82.3	67.6	3.9	20.3

資料來源：本文自行整理。

肆、結論

本文旨在剖析兩岸產業貿易關係。主要結論有三：首先，因兩岸經濟規模差距懸殊，故臺灣對陸出口集中比例（ECR）與出口市場占有率（EMS）的落差，高達 0.23，給予兩岸貿易非對稱依賴（asymmetric dependence）的錯覺。實質上，兩岸產業分工緊密且互補，故更貼近相互依賴（interdependence）。甚者，臺灣中間財貿易專業化係數（TSC）達 0.34，凸顯大陸高度依賴臺灣關鍵技術。

其次，兩岸企業逐漸由合作走向競爭。貿易專業化係數（TSC）大於 1 的比例勉強過半（55.5%），疊加顯示性比較優勢指數（RCA）高於 1 的產業，僅剩三個，顯示「中」資企業的急起直追。特別是，兩岸出口貨品具有高度的相似性，更加大臺灣產業面臨「中」資企業的競爭壓力。綜言之，憑藉價格優勢與政府引導，紅色供應鏈正逐步侵蝕臺灣的海外市場。

第三，HS-ISIC-BEC 編碼體系，能清楚描繪產業貿易動態。後續研究可搭配經濟部投資審議委員會的《中國大陸投資統計》，¹⁶ 量化實證兩岸貿易與投資的因果關係。此外，HS-ISIC-BEC 編碼體系亦能彌補，OECD 附加價值貿易（TiVA）資料庫的時間滯後問題。惟可惜的是，HS-ISIC-BEC 編碼體系聚焦貨品貿易，僅涵蓋非常少數的服務貿易；此為該編碼體系的限制。

展望未來，臺灣應警惕，大陸制裁消費財。如表 4 所示，成衣及服飾品製造業出口消費財輸陸的比例高達 93.0%。農林漁牧業緊追在後，比例達 93.0%。第三是食品、飲料與菸草製造業，比例亦接近九成（88.5%）。對此，自 2021 年 1 月以降，大陸相繼禁止臺灣豬肉與鳳梨進口。後續須留意，臺灣服飾業恐因新疆棉問題，淪為政治角力的犧牲品。

反之，北京恐祭出更多經濟利誘，攫取我方關鍵技術。例如：《國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》亦強調，吸引臺灣企業赴陸上市。此外，福建廈門市政府工作報告表明，加快兩岸積體電路產業合作試驗區等經貿平臺建設。甚者，2021 年 3 月 10 日，臺灣警調更破獲，具「中」資背景的智鈞科技與芯道互聯公司，高薪挖角半導體人才。

最後，臺灣恐面臨美「中」科技戰的夾擊。截至 2021 年 5 月，美國商務部 19 次出口管制禁令，涉及 438 家「中」資企業與實體。期間，華府四次修訂《出口管理條例》（*Export Administration Regulations, EAR*），新增 27 項新興技術管制。對此，大陸商務部密集推出《不可靠實體清單規定》、《出口管制法》，以及《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》。全球供應鏈正朝脫鉤（decoupling）的方向發展。

¹⁶ 「核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報」（2021 年 5 月 20 日），《經濟部投資審議委員會》，https://www.moeaic.gov.tw/chinese/news_bsAn.jsp。

後疫情時期中國大陸對臺經貿措施 趨勢與轉變

Trends and Changes of China's Economic & Trade Measures
to Taiwan in the Post-epidemic Era

劉旺華 (Liu, Chih-Hua)

本刊研究員

壹、前言

2019 年 1 月 2 日，中共中央總書記習近平於《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會提出「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」對臺經貿工作方針，然 2020 年初，中國大陸（下稱：大陸）爆發新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，下稱：新冠肺炎）疫情，並迅速蔓延全球。大陸於疫情爆發後，持續於國際空間打壓臺灣，阻止臺灣參與世界衛生組織（WHO）相關會議，欲將臺灣排除在世界防疫體系之外，引起臺灣社會反彈聲浪，兩岸人員往來及各項交流活動，在檢疫及防疫相關防制作為下，亦幾近停擺，嚴重衝擊兩岸關係發展，更影響大陸對臺經貿工作推動。

2018 年 2 月及 2019 年 11 月，大陸先後公布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（下稱「對臺 31 項措施」）¹ 及《關於進一步促進兩岸

¹ 「國務院臺辦、國家發展改革委等出臺《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》」（2018 年 2 月 28 日），2021 年 5 月 7 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/tw/2018-02/28/c_1122464973.htm。

經濟文化交流合作的若干措施》(下稱「對臺 26 項措施」),² 內容強調為臺灣企業及民眾於大陸發展、生活提供更多「同等待遇」。疫情爆發後,大陸國臺辦、國家發展和改革委員會等 10 個部門於 2020 年 5 月 15 日聯合公布《關於應對疫情統籌做好支持臺資企業發展的推進臺資項目有關工作的通知》(下稱「對臺 11 項措施」),內容強調提供臺商、臺企應對疫情和復工復產更多發展機遇及「同等待遇」,³ 以因應疫情對臺商造成之衝擊,安撫籠絡在陸臺商。2021 年 3 月 17 日,大陸公布《關於支持臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》(下稱「對臺農林 22 項措施」),⁴ 延續「對臺 31 項措施」以來的政策基調,鎖定赴陸發展農林業之臺胞、臺企推出「同等待遇」等制度安排及優惠措施。大陸對臺「融合發展」政策縱因疫情而改變部分作法,但主軸顯未有明顯改變。

大陸自 2020 年下半年起恢復對臺經貿交流活動,惟相關活動受限於疫情,過去大規模人員往來參訪交流模式不再,大陸改以在陸臺商、臺胞為交流主體,並透過網路視訊、直播、結合電商平臺、線上商品展售等方式,吸引臺灣企業參與,維繫與臺灣工商界人士交流,並釋放大陸欲提升內需市場做為經濟成長動能及新型基礎設施建設(下稱「新基建」)發展帶來之利多,冀能吸納更多臺灣人才及企業赴陸發展及投資。大陸對臺經貿措施在經歷疫情衝擊後,其趨勢與轉變顯為值得關注之議題。

² 「關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」(2019 年 11 月 5 日),2021 年 5 月 7 日下載,《人民網》, <http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1105/c1004-31438474.html>。

³ 「關於應對疫情統籌做好支持臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知(全文)」(2020 年 5 月 15 日),2021 年 5 月 7 日下載,《人民網》, <http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0515/c1001-31710954.html>。

⁴ 「關於支持臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施」(2021 年 3 月 17 日),2021 年 5 月 7 日下載,《人民網》, <http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0317/c14657-32053662.html>。

貳、疫情前後大陸推出重要對臺經貿措施情形

一、疫情前：確立「深化兩岸融合發展」及提供臺企臺胞赴陸發展「同等待遇」之對臺經貿工作方針

（一）「對臺 31 項措施」

大陸於 2018 年 2 月 28 日公布「對臺 31 項措施」，分別提出 12 項「積極促進在投資和經濟合作領域加快給予臺資企業與大陸企業同等待遇」及 19 項「逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇」措施，對臺灣企業及民眾赴陸發展及生活可與大陸企業及民眾獲得「同等待遇」之範疇，以正面表列方式做出廣泛及原則性之政策宣示。

（二）「習五條」

2019 年 1 月 2 日，習近平於《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會提出「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」對臺經貿工作方針，具體內容包括「打造兩岸共同市場」、「提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準互通」、「可以率先實現金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋」。

（三）「對臺 26 項措施」

2019 年 11 月 4 日，大陸公布「對臺 26 項措施」，在「對臺 31 項措施」的基礎上，同樣以正面表列方式分別新增 13 項「為臺灣企業提供同等待遇」及 13 項「為臺灣同胞提供同等待遇」措施，並鼓勵各地方政府依據地方實際，

二、疫情後：延續「對臺 31 項措施」以來之政策基調，提出內容更具體、針對特定領域及目標對象之對臺經貿措施

（一）「對臺 11 項措施」

2020 年 5 月 15 日，大陸公布「對臺 11 項措施」，強調進一步落細落實「對臺 31 項措施」及「對臺 26 項措施」，除延續提供臺企「同等待遇」之

政策基調，並因應疫情衝擊鎖定在陸臺商臺企為目標對象，協助其復工復產、降稅減費，該措施相關內容亦為後續大陸舉辦對臺經貿交流活動及各省（市、區）推出相關對臺措施重要方針。

包括第 5 項「支持臺資企業穩外貿」及第 6 項「有效引導臺資企業拓展內銷市場」措施具體內容，均表現在疫後大陸對臺經貿交流活動模式上。如大陸商務部及國臺辦舉辦一系列「臺企拓內銷」線上推介對接活動，各項經貿交流亦幾乎均結合線上展場、電商平臺、直播銷售等形式，以拓展大陸內需市場，並透過阿里巴巴等知名電商、大型國際博覽會及交易會等平臺發展跨境電商市場做為誘因，吸引臺商、臺企參與。

大陸各省（市、區）政府在「對臺 11 項措施」公布後，亦陸續推出相對應的對臺措施，包括臺商匯聚的江蘇公布《關於在疫情防控常態化條件下促進臺資企業平穩健康發展的若干意見》（共 11 項措施）、⁵ 中西部的四川及廣西先後公布《關於應對疫情統籌做好四川省支持臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知》（共 12 項措施）⁶ 及《關於在疫情防控常態化形勢下促進廣西臺資企業穩步發展的實施方案》（共 30 項措施）等，⁷ 針對在陸臺商因應疫情提供稅費減免、金融支持及復工復產等政策優惠，並提出呼應「對臺 11 項措施」中臺企增資擴產、參與「新基建」、拓展內銷市場等政策內容，吸引臺商、臺企赴陸發展。

（二）推動臺灣企業赴陸註冊及上市

2021 年 1 月 2 日，大陸福建省臺港澳辦公室公布《福建省臺胞臺企同等待遇清單》（下稱「福建對臺 225 項措施」），⁸ 針對臺胞、臺企公布第 1 批共 225 項「同等待遇」清單，其中，經濟領域第 2 項措施：「在自貿區內的

⁵ 「江蘇祭 11 條 減稅降費力助臺企」（2020 年 7 月 14 日），2021 年 5 月 7 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7333/4699125>。

⁶ 「四川出臺『支持臺企 12 條』措施」（2020 年 9 月 6 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中國臺灣網》，http://www.taiwan.cn/xwzx/la/202009/t20200906_12294110.htm。

⁷ 「重磅！廣西 16 部門出臺 30 條措施助力臺企發展」（2020 年 9 月 28 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中國臺灣網》，http://www.taiwan.cn/local/dfkx/202009/t20200928_12298959.htm。

⁸ 「福建公布在閩臺胞臺企同等待遇清單」（2021 年 1 月 2 日），2021 年 5 月 7 日下載，《福建省人民政府臺港澳事務辦公室》，http://www.fjtb.gov.cn/news/202101/t20210102_12314945.htm。

臺資企業可申請註冊為大陸企業」引發媒體高度關注。⁹ 嗣後，2021 年 3 月，福建自貿區廈門片區市場監督管理局副局長李春暉證實，已有 2 家臺資企業於自貿區申請陸企落地，廈門市臺商協會會長吳家瑩指出，臺企在自貿區內按照陸資註冊，實際上就是放寬臺企在外資准入負面清單的限制。¹⁰

2020 年 5 月，大陸「對臺 11 項措施」即提及「鼓勵符合條件的臺資企業在大陸上市融資」。¹¹ 2021 年 2 月大陸證券監督管理委員會（下稱證監會）回覆政協委員提案指出，將繼續支持符合條件的臺灣金融機構到大陸設立證券公司，並為其開展業務創造良好政策環境，積極引導和支持臺資企業在新三板¹² 掛牌。¹³ 2021 年 3 月大陸「兩會」（全國人大、全國政協）期間，「推進兩岸金融合作，支持符合條件的臺資企業在大陸上市」亦寫入相關政策文件中。¹⁴ 顯示大陸欲將臺企視為陸企之一部分，意圖讓臺企更融入大陸，增加臺灣經貿與大陸經貿連結之趨勢明顯。

（三）「對臺農林 22 項措施」

2021 年 2 月 26 日，大陸關稅總署發布公告，自 3 月 1 日起暫停進口臺灣鳳梨，據統計，2020 年大陸占臺灣鳳梨出口總數近九成，年產值近新臺幣十五億元，失去大陸出口市場，影響臺灣農民甚鉅。¹⁵ 嗣大陸國臺辦等 11 個部門於 3 月 17 日公布「對臺農林 22 項措施」，內容強調針對臺胞

⁹ 「再推惠臺！福建『22 條』同等待遇清單 臺資可註冊陸企」（2021 年 1 月 2 日），2021 年 5 月 7 日下載，《三立新聞網》，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=875723>。

¹⁰ 「福建兩臺資 改註冊陸企」（2021 年 3 月 14 日），2021 年 5 月 7 日下載，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/11038/5316185>。

¹¹ 「關於應對疫情統籌做好支持臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知（全文）」。

¹² 大陸全國中小企業股份轉讓系統，簡稱股轉系統，俗稱新三板。源自 2001 年股權代辦轉讓系統，幾經擴大後，新三板成為大陸全國性非上市股份有限公司股權交易平臺，也是繼上交所、深交所之後，第三家全國性證券交易場所，目前掛牌企業約八千家。投資人以機構投資者為主，自然人僅限特定情況才允許投資。

¹³ 「陸證監會 挺臺企登新三板」（2021 年 2 月 28 日），2021 年 5 月 7 日下載，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/11038/5282780>。

¹⁴ 「兩會特別報導／陸喊打造兩岸共同市場」（2021 年 3 月 7 日），2021 年 5 月 7 日下載，《經濟日報》，https://money.udn.com/money/story/5603/5299822?from=edn_related_storybottom。

¹⁵ 「中國禁止輸入臺灣鳳梨 規模占 9 成年產值近 15 億」（2021 年 2 月 26 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202102260134/asp>。

臺企在農業林業領域發展涉及的農林地使用、融資便利和資金支持、投資經營、研發創新、開拓內銷市場等方面提出具體支持措施，進一步為臺胞臺企提供「同等待遇」，支持臺胞臺企參與大陸農業林業高品質發展，助力鄉村振興。¹⁶

2021年2月21日大陸公布《中央一號文件》，提出全面推進鄉村振興、加快推進農業現代化及大力實施鄉村建設行動等內容；¹⁷3月「兩會」期間，全面推進鄉村振興亦被寫入相關政策文件中。¹⁸從禁止臺灣鳳梨進口到公布「對臺農林22項措施」，顯見大陸提升臺灣農產品出口大陸市場之不確定性及風險，同時輔以赴陸投資農林業之鼓勵措施，對臺農經措施已從過去貿易、採購等讓利模式，轉向與大陸「十四五」時期鄉村振興發展目標相結合，改以拉攏臺胞臺企赴陸發展為主軸。換言之，大陸對臺經貿作為中的農林業，同樣將臺企視為陸企之一環，進一步吸引臺灣農林業赴陸投資發展，強化融合。

參、後疫情時期大陸對臺經貿交流活動頻密

大陸自2020年下半年起即陸續恢復舉辦對臺經貿交流活動，包括「第3屆中國國際進口博覽會」邀請103家臺灣廠商參展；大陸商務部及國臺辦陸續於福建福州、山東濟南、廣東東莞及四川成都舉辦4場「臺企拓內銷」線上推介對接活動；「京臺科技論壇」、「兩岸企業家峰會年會」、「臺商論壇」等行之有年的大型兩岸經貿交流活動則透過視訊連線，於大陸、臺灣兩地分設會場，同步舉行。

大陸各省（市、區）地方政府及臺辦，包括福建、江蘇、天津、江西、

¹⁶ 唐永瑞，「從中國大陸公布《關於支持臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》觀察對臺統戰工作趨勢」，*展望與探索月刊*（新北），第19卷第4期（2021年4月），頁117。

¹⁷ 「2021中央一號文件公布 提出全面推進鄉村振興」（2021年2月21日），2021年5月7日下載，*新華網*，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-02/21/c_1127122097.htm。

¹⁸ 「李克強作的政府工作報告（摘登）」（2020年3月6日），2021年5月7日下載，*人民網*，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0306/c64094-32044124.html>。

河南、湖北、安徽、重慶、四川及廣西等，亦配合國臺辦、海協會等涉臺機構，以「線上」結合「線下」方式，透過阿里巴巴、京東、蘇寧易購等電商平臺，邀請臺灣廠商於網路「線上」向大陸採購商展售產品，並舉辦「電商節」、「直播帶貨」等活動，提升線上參與人數及銷售金額等數據；大陸主辦方並於活動舉辦地區設置實體展場、論壇及參訪等「線下」活動，邀請在陸臺商、臺胞參與。交流領域涵括食品、農產品、日常消費用品、文創、機械、智慧裝備、電子資訊、新能源汽車等產業。

大陸全國政協主席汪洋、國臺辦主任劉結一、副主任裴金佳及陳元豐、經濟局局長張世宏、交流局局長黃文濤、商務部臺港澳司司長孫彤、海協會會長張志軍及各省（市、區）臺辦官員分別出席或以視訊連線方式參與各項活動並發表相關談話，包括汪洋、劉結一及裴金佳均提及完善保障臺灣同胞福祉制度安排和在大陸享受「同等待遇」政策；¹⁹ 2020 年 8 月習近平於安徽合肥「扎實推進長三角一體化發展」座談會中提出以「內循環」為主體、境內國際「雙循環」相互促進之發展戰略後，²⁰ 包括劉結一及裴金佳均引用習近平的談話表示，大陸加快構建以「國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」新發展格局，對廣大臺胞、臺商、臺企是重大機遇和利好，只要抓住機遇順勢而為，必能實現更大發展。²¹（詳見表 1）顯示，大陸「融合發展」、「以經促統」政策並未因疫情而改變。

¹⁹ 「2020 兩岸企業家峰會年會召開 汪洋致信祝賀」（2020 年 12 月 10 日），2021 年 5 月 7 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1210/c64094-31961292.html>；「第十三屆津臺會暨 2020 年臺博會開幕」（2020 年 9 月 24 日），2021 年 5 月 7 日下載，《人民網》，<http://tj.people.com.cn/n2/2020/0924/c375366-34314270.html>；「第十六屆桂臺經貿文化合作論壇在廣西南寧舉行」（2020 年 11 月 2 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中國臺灣網》，http://www.taiwan.cn/xwzx/la/202011/t20201102_12304537.htm。

²⁰ 黃煒軒，「習近平逆襲美國 5 年大計」，今周刊（臺北），第 1245 期（2020 年 11 月 2 日），頁 79。

²¹ 「第二十三屆京臺科技論壇開幕為京臺經貿合作科技創新增添新動能」（2020 年 10 月 21 日），2021 年 5 月 7 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/tw/2020-10/21/c_1126635840.htm；「裴金佳副主任在第 12 屆『重慶・臺灣周』開幕式上的致辭」（2020 年 10 月 21 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中共中央臺灣工作辦公室》，http://www.gwytb.gov.cn/m/tbnews/202010/t20201021_12302381.htm。

表 1 後疫情時期大陸舉辦重要對臺經貿交流活動一覽表

時間	地點	活動名稱	大陸出席涉臺官員	臺灣與會人員	舉辦方式
2020/7/3	福州	「臺企拓內銷」線上推介對接活動福建專場	國臺辦副主任裴金佳	近百家臺企參與	商品線上展示、媒合陸企與臺企 B2B 線上洽談及採購
2020/7/20-2020/7/22	晉江	第 4 屆海峽兩岸食品交易會暨第 7 屆閩臺食品交易會暨首屆線上食交會	無。由泉州市委常委、晉江市委書記劉文儒出席開幕式致詞。	62 家臺企設攤參展	除實體攤位外，並與電商及網路直播平臺業者合作，首次舉辦「線上食交會」。
2020/8/29-2020/12/6	廈門	2020 海峽兩岸青年網紅主播大賽	全國政協委員、全國臺灣同胞聯誼會副會長江爾雄、廈門市臺灣同胞聯誼會副會長張勁秋	兩岸青年主播共 100 人參賽	先進行線上課程培訓及線下實踐體驗活動，嗣舉行為期 3 個月的直播電商競賽，推銷兩岸文旅相關商品。
2020/9/15	濟南	「臺企拓內銷」線上推介對接活動山東專場	國臺辦經濟局副局長袁野、商務部臺港澳司二級巡視員曹鳳威	102 家臺企參與	商品線上展示、媒合陸企與臺企 B2B 線上洽談及採購
2020/9/20-2020/9/23	天津	第 13 屆津臺投資合作洽談會暨 2020 天津・臺灣商品博覽會	國臺辦主任劉結一、海協會會長張志軍	全國臺企聯會長李政宏等在陸臺商代表出席，另有超過 1,000 家臺灣廠商線上參展。	線上、線下同步進行，設立臺灣 6 個縣市及 3 個行業協會商品專區，結合阿里巴巴、京東等平臺，舉辦「920 海峽兩岸電商節」活動。
2020/9/24-2020/9/25	吉安	第 17 屆贛臺經貿文化合作交流大會	全國政協副主席、臺盟中央主席蘇輝，海協會會長張志軍。	全國臺企聯及各地臺商協會等團體臺商代表約四百人參與	舉辦開幕式、3 場專題活動及參觀考察江西吉安特色產業。

時間	地點	活動名稱	大陸出席涉臺官員	臺灣與會人員	舉辦方式
2020/10/14-2020/10/17	鄭州	豫臺智能裝備產業對接會暨第 11 屆豫臺經貿洽談會	國臺辦經濟局局長張世宏	兩岸企業家峰會、全國臺企聯等臺商團體代表約二百人	主會場於鄭州，主辦單位包括大陸工信部及中西部地區 9 省、區，旨在推動臺灣裝備及機械業者與大陸中西部發展合作。
2020/10/20-2020/10/22	北京 臺北	第 23 屆京臺科技論壇	國臺辦主任劉結一	兩岸企業家峰會等團體代表，兩岸合計近千人。	以視訊連線方式於北京、臺北兩地同步進行
2020/10/20-2020/10/25	重慶	第 12 屆重慶臺灣周	國臺辦副主任裴金佳	參與線上活動之臺灣各界人士及線下活動之在陸臺商及臺胞約四百人次	線上、線下同步進行，包括經貿、文化體育學術及基層交流等領域 13 個分項活動。
2020/10/29	東莞	「臺企拓內銷」線上推介對接活動廣東專場	商務部臺港澳司司長孫彤、國臺辦經濟局局長張世宏	近二百家臺企參與	商品線上展示、媒合陸企與臺企 B2B 線上洽談及採購
2020/11/1-2020/11/4	南寧	第 16 屆桂臺經貿文化合作論壇	國臺辦副主任裴金佳	以在陸臺商為主，在臺與會者則透過視訊致詞。	共有 5 場分論壇活動，並舉辦「臺企拓內銷」直播活動，線上展銷臺企商品。
2020/11/4-2020/11/10	上海	第 3 屆中國國際進口博覽會	中共中央總書記習近平發表視訊演說	103 家臺灣廠商參展	線上、線下同步舉行論壇及展覽銷售等活動
2020/11/11	南京 臺北	2020 兩岸企業家峰會（紫金山）創新發展研討會	國臺辦副主任裴金佳、兩岸企業家峰會大陸方面副理事長郭金龍	兩岸企業家代表共四百餘人參加	以「新基建、新願景、新商機」為主題，於兩地會場以視訊連線、「線上 + 線下」方式舉行開幕式、專題演講及研討會等活動，探討大陸發展「雙循環」理念下，推動臺商融入大陸新基建及產業鏈。

時間	地點	活動名稱	大陸出席涉臺官員	臺灣與會人員	舉辦方式
2020/11/13	武漢	「臺企臺商荊楚行，共建兩岸合作區」大會	國臺辦副主任裴金佳	大陸長三角、珠三角等地臺商及 17 家在陸上市等臺企代表一百六十餘人	湖北省臺辦與全國臺企聯簽署共建產業合作區合作備忘錄，並與 4 家大陸銀行簽署合作協定。
2020/12/4-2020/12/7	廈門	第 13 屆海峽兩岸（廈門）文化產業博覽交易會	國臺辦交流局長黃文濤	現場參展臺灣展位數 236 個，線上參展臺企 365 家。	與阿里巴巴等電商平臺合作，並舉辦「兩岸直播直播間」等活動，線上展銷臺灣文旅商品。
2020/12/9	廈門 臺北	2020 兩岸企業家峰會年會	全國政協主席汪洋發賀信、國臺辦主任劉結一出席	兩岸企業家峰會副理事長邱正雄等約二百人	視訊連線
2020/12/10-2020/12/12	淮安 臺北	第 15 屆（江蘇淮安）臺商論壇	海協會會長張志軍、國臺辦經濟局局長張世宏	共近四百名兩岸學者及企業界人士參與	於淮安、臺北兩地分別設立會場，「線上 + 線下」同步進行
2020/12/23	馬鞍山	2020 海峽兩岸（馬鞍山）電子信息博覽會暨新能源汽車產業發展論壇	安徽省臺辦副主任張勝利	電電公會理事長李詩欽視訊致詞，共超過 260 名兩岸產業界代表與會。	探討新能源汽車產業發展，加強兩岸產業交流合作。
2021/1/14	成都	「臺企拓內銷，兩岸一起來」線上推介對接活動四川專場	商務部臺港澳司司長孫彤視訊致詞，四川省臺辦副主任張軍出席。	超過 50 家臺灣企業參展	商品線上展示、媒合陸企與臺企 B2B 線上洽談及採購
2021/4/13	成都	「服務臺胞臺企」專場對接會暨「四川臺資企業名品館」開館儀式	四川省臺辦主任羅治平	十餘家臺資企業參與進駐由大陸建設銀行四川分行設立的電商平臺	四川省臺辦及建設銀行四川分行合作成立「四川臺資企業名品館」、「全球撮合家」等電商及網路直播平臺，邀請臺企進駐。

資料來源：作者自行整理

肆、後疫情時期大陸對臺經貿措施趨勢與轉變

一、以在陸臺商及網路電商、直播平臺做為對臺經貿交流主體及渠道

在疫情限制下，兩岸人員往來大幅減少，在陸臺商及臺胞成為大陸疫後對臺經貿交流主要目標。綜觀後疫情時期大陸重要對臺經貿交流活動，均透過大陸全國臺灣同胞投資企業聯誼會（下稱全國臺企聯）、各地臺灣同胞投資企業協會（下稱臺資企業協會）等臺商組織，號召在陸臺商及臺胞參與（詳見表 1）。在陸臺商不僅為參與兩岸經貿交流活動主體，更成為大陸對臺經貿統戰宣傳代言人。如全國臺企聯會長李政宏即應邀出席多項經貿交流活動，相關發言如「大陸近年來推出一系列助力臺企發展政策措施，給了廣大臺商『定心丸』，大陸經濟蘊含的機遇將為臺企發展提供舞臺。」²²、「大陸擁有巨大發展潛力和市場優勢，同時推出一系列保障市場主體、惠及臺灣同胞的政策措施，這是廣大臺資企業應對外部衝擊逆勢增長的底氣，也是在大陸持續發展的信心所在。」等，²³ 均呼應大陸對臺經貿及宣傳措施。

此外，為維持與臺灣工商界人士交流，吸引臺企赴陸發展，後疫情時期大陸對臺經貿交流活動，幾乎均結合網路線上活動，包括於大陸、臺灣兩地分設會場，以視訊連線舉行論壇及研討會等；邀請臺企提供商品線上參展、招攬臺灣青年參與線上直播推廣商品、線上媒合臺企與陸企採購商等。除因應疫情限制，並藉此機會擴大臺企及臺灣青年加入大陸「互聯網+」發展及數位經濟規模，透過阿里巴巴等知名電商平臺及「電商節」、「直播電商競賽」等活動，媒合大陸採購商與臺灣企業 B2B 線上洽談及採購，或邀請臺企參與大型國際博覽會、商品交易會，以跨國企業參與規模、拓展外銷市場為號召，相關活動報導宣傳，則透過線上瀏覽人數、企業參展數、採購配對

²² 「『臺資企業拓內銷』推介對接活動成功舉辦」（2020 年 7 月 4 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中評網》，<http://hk.crntt.com/doc/1058/1/3/1/105813103.html?coluid=7&kindid=0&docid=105813103>。

²³ 「2020 三亞臺商峰會開幕臺商在瓊尋自貿港發展機遇」（2020 年 11 月 3 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中國臺灣網》，http://www.taiwan.cn/xwzx/la/202011/t20201103_12304644.htm。

數及意向簽約金額等數據，²⁴ 營造臺灣廠商參與大陸線上市場行銷推廣及跨境電商發展的利多。在人員往來持續受疫情限制下，在陸臺商及臺胞成為大陸對臺經貿交流首要目標，電商及直播平臺、線上展場及視訊連線等透過網路輔助進行之活動，則為後疫情時期大陸維繫與臺灣工商產業界交流之重要渠道。

二、以「新基建」及「內循環」發展做為誘吸臺企商機

2018 年 12 月，大陸召開「中共中央經濟工作會議」，「新基建」首見於中央層級會議中，嗣大陸中央相關重要會議接續提出加快及支持「新基建」等內容，²⁵ 尤其新冠肺炎疫情重擊大陸經濟，「新基建」成為推動產業轉型升級及經濟發展重要引擎。2020 年 3 月，大陸各省（市、區）陸續推出聚焦 5G、大數據、人工智慧的「新基建」政策及投資計畫，累計投資金額達人民幣 47 兆元，²⁶ 其中對資通訊產品及電子零組件大量需求帶來的商機，成為大陸疫後吸引臺企赴陸發展一大誘因。

2020 年 5 月大陸公布「對臺 11 項措施」，明文支持臺資企業以多種形式參與大陸 5G、工業互聯網、人工智慧、物聯網等「新基建」研發、生產和建設，國臺辦主任劉結一亦在政策發布會表示，大陸大力推進「新基建」，為臺商提供巨大機遇和廣闊空間。²⁷ 2020 年 11 月舉辦的「2020 兩岸企業家峰會（紫金山）創新發展研討會」，即以「新基建、新願景、新商機」為主題，探討臺企參與大陸「新基建」及「十四五」時期規劃願景帶來

²⁴ 「『臺資企業拓內銷』推介對接活動成功舉辦」；「臺資企業拓內銷線上推介對接會舉行山東專場」（2020 年 9 月 15 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中國臺灣網》，http://big5.taiwan.cn/xwzx/la/202009/t20200915_12296001.htm；「『臺資企業拓內銷』線上推介對接（廣東專場）活動在東莞舉行」（2020 年 11 月 4 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中國臺灣網》，http://www.taiwan.cn/local/dfkx/202011/t20201104_12304863.htm。

²⁵ 「新基建，是什麼？」（2020 年 4 月 26 日），2021 年 5 月 7 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2020-04/26/c_1125908061.htm。

²⁶ 「22 省市力砸重金 力拚新基建」，經濟日報，2020 年 3 月 10 日，A8 版。

²⁷ 「陸新『11 條』助臺商參與新基建受矚 劉結一上陣信心喊話」（2020 年 5 月 16 日），2021 年 5 月 7 日下載，《ETtoday 新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20200516/1715440.htm>。

的新商機。²⁸

「對臺 11 項措施」亦明文指出「支持臺資企業穩外貿」、「有效引導臺資企業拓展內銷市場」等措施，嗣後習近平提出以「國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」新發展格局，²⁹ 協助臺商、臺企拓展大陸內需市場渠道，藉助大陸電商平臺開展線上市場行銷推廣、發展跨境電商市場，成為大陸對臺經貿工作宣傳主軸，大陸涉臺官員出席對臺經貿交流活動，均以「內循環」戰略，強調大陸內需市場發展潛力，拉攏誘吸臺商、臺企赴陸發展投資。

2020 年 12 月 9 日舉行「2020 兩岸企業家峰會年會」，大陸官方媒體《新華社》更利用在陸臺商做為對臺經貿統戰之宣傳工具，報導引用包括李政宏、北京臺資企業協會副會長徐濤等臺商組織幹部所稱：「兩岸關係好，臺灣才會好。兩岸經貿交流合作事關民生福祉，是任何人、任何勢力都無法阻擋的。希望加強兩岸經貿交流合作、深化兩岸融合發展，讓更多臺企臺胞共享大陸發展重大機遇。」、「『十四五』時期，大陸『新基建』和『內循環』將是臺商發展的新機遇和新引擎。兩岸經貿交流合作是大勢，不是任何人、任何勢力所能阻礙的。」等語，³⁰ 為大陸「十四五」時期「新基建」與「內循環」戰略提供臺商發展誘因及相關優惠措施宣傳及背書。

三、以「同等待遇」等「落地」優惠措施吸納臺灣人才及企業赴陸發展

大陸自 2018 年 2 月公布「對臺 31 項措施」後，提供「同等待遇」等「落地」優惠政策，逐漸成為大陸對臺經貿工作主要基調。中華經濟研究院區域發展研究中心主任劉大年指出，大陸對臺政策近 2 年已完全改變策略，改以「落地」為限，只有到大陸「落地」投資、就業的資金與人才才能享有

²⁸ 「新基建、新願景、新商機，兩岸企業家共話新發展」（2020 年 11 月 12 日），2021 年 5 月 7 日下載，《新華網》，http://www.js.xinhuanet.com/2020-11/12/c_1126728288.htm。

²⁹ 「習近平逆襲美國 5 年大計」，頁 79。

³⁰ 「臺灣企業家：兩岸經貿交流合作步伐無法阻擋」（2020 年 12 月 20 日），2021 年 4 月 21 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/2020-12/10/c_1126844107.htm。

政策優惠，2021 年大陸宣布自 3 月起暫停臺灣鳳梨進口，即為開始減少或取消其他對臺優惠政策之警訊。³¹ 嗣大陸公布「對臺農林 22 項措施」，針對臺灣民眾及企業赴陸發展農業及林業提出包括土地使用及經營權、農業保險、資金補助、債券融資等「同等待遇」，並鼓勵臺胞、臺企與大陸企業合作，參與大陸鄉村振興發展。足見大陸從過去單方面採購臺灣農產品對臺農民讓利的方式，轉向以「落地」優惠措施，吸納臺灣農、林業人才及企業加入「十四五」時期全面推進鄉村振興之發展目標。後續大陸是否持續增加禁止臺灣進口農產品品項，或是將政策範圍擴大至漁產品及漁業等領域，值續觀察。

此外，疫情後大陸亦積極吸引臺企赴陸上市。「對臺 11 項措施」即提及「鼓勵符合條件的臺資企業在大陸上市融資」；2020 年 9 月 20 日，大陸於福建廈門舉辦「促進臺資企業資本市場發展論壇」，國臺辦經濟局局長張世宏出席論壇表示，更多臺資企業進入大陸資本市場將有助於改善大陸資本市場質量，臺企在大陸 A 股上市沒有任何政策障礙。³² 據媒體報導資料，截至 2020 年底已有 37 家臺企於大陸上海證券交易所及深圳證券交易所上市。³³ 2021 年 2 月大陸證監會宣布，將積極引導和支持臺資企業在新三板掛牌，同年 3 月，「推進兩岸金融合作，支持符合條件的臺資企業在大陸上市」亦寫入大陸「兩會」相關政策文件中。

而 2020 年雖受疫情影響，臺灣出口大陸（含香港）金額卻年增 14.6%，占臺灣對外出口比例超過四成，在美「中」科技戰衝擊下，以半導體為首的電子零組件大幅增長，引發兩岸官方及學界對臺灣與大陸孰更依賴對方的爭辯。³⁴ 除「雙循環」外，「科技自立自強」為大陸「十四五」時期

³¹ 「劉大年：陸惠臺策略已變 鳳梨是警訊」（2021 年 3 月 14 日），2021 年 5 月 7 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/120657/5316281>。

³² 「台資企業 登陸上市成新趨勢」（2020 年 9 月 22 日），2021 年 5 月 7 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7333/4878018>。

³³ 「十四五規劃建議 支持臺企登陸 A 股」（2020 年 11 月 4 日），2021 年 5 月 7 日下載，《工商時報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201104000206-260203?chdtv>。

³⁴ 「兩岸經貿誰依賴誰？深度好文一次看懂」（2021 年 1 月 12 日），2021 年 5 月 7 日下載，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5648/5168051>。

另一核心發展戰略，³⁵ 在大陸對臺經貿措施轉向以「同等待遇」等「落地」優惠措施吸納臺灣人才及企業赴陸發展下，後續大陸是否針對臺灣半導體等科技企業提出赴陸設廠、設立研發中心等政策優惠，或在上海證券交易所科創板、深圳證券交易所創業板及中小板上市審查門檻，提供臺企與大陸半導體重點企業「同等待遇」等措施，殊值關注。

四、引導臺商自沿海往中西部等內陸地區投資發展

提升內需體系做為經濟發展動能，為大陸「內循環」戰略重中之重，惟消費目前僅占大陸 GDP 40%，相較先進國家仍有一段差距。³⁶ 而就業及收入與消費息息相關，尤其大陸 2021 年高校畢業生達 909 萬人，創歷史新高，並有超過 2 億 7,000 萬農民工打工需求，³⁷ 就業問題成為影響消費能否提升以推動「內循環」戰略之關鍵。中西部等內陸地區及農村建設發展，對於大陸紓解就業壓力、提升消費動能均扮演重要角色，為大陸「十四五」時期發展重點之一。

據大陸研究統計資料指出，2019 年，大陸東部地區居民占人口總數 39%，消費額占比為 50%，相較之下，中西部地區人口近五億人，占人口總數 35%，惟居民消費額占比僅為 26%，中西部地區居民消費增長空間巨大，是內需增長重要動力來源，優化中西部產業布局，加大中西部地區「新基建」投入力度，順應電子商務及移動支付等應用，激發中西部城市圈消費潛力，為消費持續增長提供重要動力。³⁸ 而農村發展不僅攸關大陸糧食安全，更猶如勞動力的蓄水池，既能提供城市及產業發展所需的龐大動力，亦

³⁵ 「陸十四五 拚科技自立自強」(2021 年 3 月 6 日)，2021 年 5 月 7 日下載，《工商時報》，<https://ctee.com.tw/news/china/425325.html>。

³⁶ 「【專家之眼】兩會經濟政策的焦點在紓困及就業增收」(2021 年 3 月 7 日)，2021 年 5 月 7 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/121823/5300988>。

³⁷ 「國務院總理李克強回答中外記者提問」(2020 年 3 月 11 日)，2021 年 5 月 7 日下載，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/zb/2021zfwlhzb/zljzh/index.htm>。

³⁸ 「高質量推動中西部城市圈發展的思路」(2021 年 1 月 15 日)，2021 年 5 月 7 日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0115/c40531-32000407.html>。

能吸納失業人口返鄉，³⁹ 不僅為大陸「穩就業」調節閥，鄉村建設及發展的成果，對大陸提升內需消費亦是不可或缺之動能。

「對臺 11 項措施」第 3 項「積極支援臺資企業增資擴產」，內容即包括「支援有產業轉移需求的東部地區臺企優先向中西部及東北地區轉移」。⁴⁰ 2020 年下半年起，大陸舉辦對臺經貿交流活動，包括於江西吉安舉辦第 17 屆「贛臺經貿文化合作交流大會」、河南鄭州舉辦「豫臺智能裝備產業對接會暨第 11 屆豫臺經貿洽談會」、湖北武漢舉辦「臺企臺商荊楚行，共建兩岸合作區」大會、安徽馬鞍山舉辦「2020 海峽兩岸（馬鞍山）電子信息（資訊）博覽會暨新能源汽車產業發展論壇」等，除在地臺商外，並邀請長三角、珠三角等沿海地區臺商及在陸上市臺企代表赴該等中西部城市考察參訪，聚焦於產業轉型升級，涵括電子資訊、裝備、新能源、新材料、金融、汽車電子、生物醫藥、智慧物流等領域，據大陸主辦單位宣稱，活動期間，臺商於江西、⁴¹ 湖北投資金額均超過人民幣 200 億元。⁴²

此外，大陸 2020 年下半年至 2021 年上半年，於重慶舉辦第 12 屆「重慶臺灣周」、廣西南寧舉辦第 16 屆「桂臺經貿文化合作論壇」、四川成都舉辦「臺企拓內銷」線上推介對接活動，則透過電商、直播、線上展售等模式，協助與會臺企拓展大陸西部城市內銷市場。四川及廣西 2020 年亦先後推出 12 項及 30 項呼應「對臺 11 項措施」之對臺措施，鼓勵臺企參與「新基建」、拓展內銷市場等，⁴³ 四川並成立成立首個涉臺產業專項功能委員會。⁴⁴ 2021 年 2 月底，大陸宣布禁止臺灣鳳梨進口後，並於 3 月「兩會」

³⁹ 管嫫媛，「下個五年重點在農村！中國文創、農旅機會最大」，商業周刊（臺北），第 1738 期（2021 年 3 月 4 日），頁 41。

⁴⁰ 「關於應對疫情統籌做好支持臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知（全文）」。

⁴¹ 「第 17 屆『贛臺會』在江西吉安開幕 簽約總金額 39.63 億美元」（2020 年 9 月 24 日），2021 年 5 月 7 日下載，《中時新聞網》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200924003828-260409?chdtv>。

⁴² 「160 餘名臺商齊聚湖北 共建海峽兩岸產業合作區」（2020 年 11 月 14 日），2021 年 5 月 7 日下載，《人民網》，<http://hb.people.com.cn/BIG5/n2/2020/1114/c194063-34414908.html>。

⁴³ 「四川出臺『支持臺企 12 條』措施」；「重磅！廣西 16 部門出臺 30 條措施助力臺企發展」。

⁴⁴ 「四川推『支持臺企 12 條』半年內 78 間臺企落戶」（2020 年 9 月 8 日），2021 年 5 月 7 日下載，《ETtoday 新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20200908/1803797.htm>。

後公布「對臺農林 22 項措施」，亦揭示大陸對臺農經工作方向轉變，欲將臺灣農、林業人才及企業吸納至大陸鄉村振興發展之規劃中。從疫後大陸對臺經貿交流活動及措施，顯見大陸已著手布局，引導臺商、臺企自東部及南部沿海地區往中西部及農村等內陸地區投資發展。

五、對臺措施趨向「精準施策」拉攏特定目標赴陸遂行融合發展

習近平在 2019 年 1 月 2 日《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上，提出對臺工作 5 項政策，其中第 4 項為「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎。」「融合發展」已成為大陸對臺工作的重要策略。大陸從 2018 年推動「對臺 31 項措施」開始，被視為是深化融合發展的重要措施。依據「對臺 31 項措施」內容及實施成效，大陸明顯以「融合發展」為策略主軸。

自 2018 年「對臺 31 項措施」、2019 年「對臺 26 項措施」、2020 年「對臺 11 項措施」到 2021 年「對臺農林 22 項措施」，其對象與類別有愈來愈精準之趨勢，「對臺 31 項措施」及「對臺 26 項措施」以正面表列方式，廣泛及原則性地逐步擴大臺胞、臺企「同等待遇」範疇；「對臺 11 項措施」，則明確鎖定臺商臺企為目標，除提供在陸臺商復工復產政策優惠，對臺經貿交流活動並以線上展售、跨境電商等方式，拓展大陸內銷及境外出口市場，吸引臺灣企業參與；「對臺農林 22 項措施」，對象鎖定臺灣重要民生經濟來源 -- 農林業，提供赴陸發展之優惠措施，並輔以禁止臺灣鳳梨進口等手段，增加誘吸臺灣農民及農資企業離開臺灣赴陸發展之推力及拉力。

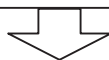
大陸「兩會」確立「國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」及「科技自立自強」發展戰略，中西部等區域發展及全面推進鄉村振興發展等目標、「推進兩岸金融合作，支持符合條件的臺資企業在大陸上市」亦寫入相關政策文件。合理推測，大陸結合「十四五」時期發展策略，將呈現完全操之在己之單向作為，對臺各項優惠政策仍會不斷出現，且恐有朝向特殊團體，包括高科技企業及人才、青年學生、教師、宗教團體等之趨勢，「操之在己」、「區別對待」、「落地優惠」顯為其特色。（詳見圖 1）

圖 1 疫情前後大陸對臺經貿措施趨勢圖

新冠肺炎疫情爆發前 (2020 年 1 月前)

政策：「對臺 31 項措施」、「習五條」、「對臺 26 項措施」。

措施：確立「深化兩岸融合發展」對臺工作方針；推出「同等待遇」措施吸納臺灣企業及人才赴陸發展；以正面表列陸續擴大「同等待遇」範疇，偏向廣泛及原則性之政策宣示；鼓勵各地方政府根據地方實際，為臺企增加投資提供政策支持。

**新冠肺炎疫情爆發後 (2020 年 1 月後)**

政策：「對臺 11 項措施」、對臺經貿交流活動、推動臺灣企業赴陸註冊及上市、禁止臺灣鳳梨進口

措施：

1. 「對臺 11 項措施」針對在陸臺商提供協助復工復產、降稅減費等政策優惠，並以參與「新基建」、拓展大陸內需市場、發展跨境電商等政策。
2. 對臺經貿交流活動以「線上」結合「線下」方式舉辦，「線上」活動以臺灣企業、「線下」活動以在陸臺商為目標。部分活動並邀請長三角、珠三角等沿海地區臺商及在陸上市臺企代表赴中西部城市考察投資及開拓內需市場。
3. 推動臺資企業於自貿區內註冊為陸企；陸證監會宣布，將積極引導和支持臺資企業在新三板掛牌。
4. 宣布禁止鳳梨進口，改變過去對臺灣農產品採購讓利之方向，提升臺灣農民失去最大出口市場之風險，增加赴陸發展之推力。

**2021 年大陸「兩會」(2021 年 3 月後)**

政策：「兩會」確立「國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」及「科技自立自強」發展戰略，以及中西部等區域發展及全面推進鄉村振興之發展等目標，「推進兩岸金融合作，支持符合條件的臺資企業在大陸上市」亦寫入大陸「兩會」相關政策文件中；針對農民、農資企業提出「對臺農林 22 項措施」。

措施：後續大陸禁止臺灣農產品進口品項是否追加，增加臺灣農民、農資企業赴陸發展之推力，以及目標對象是否擴展至漁業等領域，或針對臺灣高科技企業、青年學生、教師、宗教團體等特殊團體釋放各種「惠臺」政策措施，提升其赴陸發展之拉力。

資料來源：作者自行繪製

伍、結語

大陸自 2018 年公布「對臺 31 項措施」及 2019 年「習五條」、「對臺 26 項措施」提出以來，確立「深化兩岸融合發展」之對臺經貿工作方針及提供臺灣企業和民眾赴陸發展享有「同等待遇」之政策基調。2020 年 1 月大陸新冠肺炎疫情爆發後，大陸陸續公布「對臺 11 項措施」、恢復對臺經貿交流活動、宣布禁止臺灣鳳梨進口並公布「對臺農林 22 項措施」等，相關措施不僅更具目標針對性，手段亦更為細膩、具體。

2021 年大陸「兩會」後，確立以「國內大循環為主體，國內國際雙循環相互促進」之發展格局，以「新基建」及「國內大循環」戰略下內需市場發展潛力等商機為誘因，勢將延續疫情後「對臺 11 項措施」以來，以「同等待遇」等「落地」優惠措施吸納臺灣人才及企業赴陸發展，並配合大陸「十四五」時期發展規劃，引導臺商、臺企自東部、南部沿海地區轉往中西部及農村等內陸地區投資發展。大陸持續針對臺灣特定產業或領域企業及人才，提出赴陸上市、發展等「同等待遇」優惠措施，其態勢明顯易見。

從敵僑角度探討戰時在臺陸區 人民法律地位與待遇

A Discussion on the Legal Status and Treatment of Chinese Mainlanders
in Taiwan during Wartime from the Perspective of Enemy Aliens

廖哲偉 (Liao, Zhe-Wei)

陸軍上尉輔導長

壹、前言

近年兩岸關係日趨緊張，中共機艦隊頻繁繞臺、文攻武嚇不斷，以兩岸開戰為主題之相關新聞亦開始頻繁出現在媒體版面，顯見臺海局勢正逐漸升溫；¹ 面臨未來可能的戰爭威脅，如何於戰時處理在臺大陸地區人民（下稱：陸區人民）之法律地位與待遇並預立或預備相關法律顯然成為急需研究之問題。

本文將從敵僑角度探討此議題：藉由回顧英美兩國敵僑政策及我國曾於戰時制定之《敵國人民處理條例》等相關法令，從中尋找對未來制定敵僑法律有益之相關經驗與辦法，提出具可行性之建言做為參考。

¹ 「兩岸關係：解放軍戰機『越過海峽中線』背後的中美臺局勢」（2020年9月21日），2020年11月1日瀏覽，《BBC 中文》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54189623>。

貳、定義

為方便後續探討，本文將先就「在臺陸區人民之人數與認定範圍」、「敵僑身分是否適用於在臺陸區人民」及「如何界定戰時狀態」（即敵僑法律生效時間）等三大問題逐一討論並定義之。

一、在臺陸區人民之人數與認定範圍

依據《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法》² 陸區人民來臺居留或定居主要有以下四種管道：依親居留、專案許可、臺灣地區人民之配偶、其他（為照顧已故臺灣配偶之子女或父母而申請、恢復原臺灣人身分且未在大陸設籍者及臺灣地區人民之親生子女或陸區人民之子女被臺灣地區人民配偶收養……等）。

而目前在臺陸區人民中以臺灣地區人民之配偶，即俗稱之大陸配偶（以下簡稱陸配）為最主要之組成，根據內政部移民署統計資料，從 1987 年 1 月至 2020 年 9 月止來臺探親、團聚、居留及定居（取得身分證）之陸配約有 36 萬 9 千人，其中扣除定居取得臺灣地區戶籍及中華民國身分證者約 14 萬 7 千人，尚未取得身分證及戶籍者約為 22 萬 1 千人（如表 1）。³

表 1 1987 年 1 月至 2020 年 9 月大陸地區配偶來臺居留、定居人數統計

	居留 (未取得身分證及戶籍)	定居 (取得身分證及戶籍)
人數	221,602 人	147,407 人
合計	369,009 人	

資料來源：作者依據移民署網站資料自行統計彙整。

² 「《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法》」（2019 年 10 月 8 日），2020 年 11 月 1 日瀏覽，〈全國法規資料庫〉，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0060003>。

³ 「外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數按證件分 10909」（2020 年 10 月 16 日），2020 年 11 月 1 日下載，〈移民署統計資料〉，<https://www.immigration.gov.tw/media/59185/2-1-1099%E5%A4%96%E7%B1%8D%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E8%88%87%E5%A4%A7%E9%99%B8-%E5%90%AB%E6%B8%AF%E6%BE%B3-%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E6%8C%89%E8%AD%89%E4%BB%B6%E5%88%86.xlsx>。

而其他非屬大陸配偶申請來臺依親及專案居留和定居者，據移民署公布之 1991 年 1 月至 2020 年 9 月大陸地區人民、港澳居民來臺居留、定居人數統計，加總其歷年居留、定居許可人數並分別扣除陸配人數後，可得出目前大陸人民非陸配來臺居留人數及定居人數分別約為 3 萬人及 6 萬 7 千人（如表 2）。⁴

表 2 1991 年 1 月至 2020 年 9 月大陸人民非陸配來臺居留及定居人數統計

	居留 (未取得身分證及戶籍)	定居 (取得身分證及戶籍)
人數	30,848 人	67,566 人
合計	98,414 人	
實際人數推估(註)	約 12 萬人	

資料來源：作者依據移民署網站資料自行統計彙整。

說明：因缺乏 1987 年至 1990 年之資料，故在臺實際人數以 1991 年為基準向前推估 4 年，總數概略為 12 萬人；其中增加部分多為定居者，居留者則無太大變動。

而其它非屬定居或居留短期來臺者，觀察移民署網站公布之 2020 年 1 月到 9 月大陸地區人民進入臺灣地區（各類交流）人數統計；可發現目前因疫情及政治關係，兩岸間各類交流（如：健檢醫美、專業交流、商務交流、小三通等）趨近終止，如 2020 年 9 月份入境僅 40 人，出境為 66 人，可忽略不計。⁵

分析以上資料，可得知目前在臺陸區人民多為來臺居留及定居者，總數約為四十九萬人，而取得中華民國身分證及臺灣地區戶籍者約二十四萬人，未取得者約二十五萬人。

關於陸區人民之認定範圍，依現行《臺灣地區與大陸地區人民關係條

⁴ 「大陸地區人民、港澳居民、無戶籍國民來臺居留、定居人數統計表 10909」（2020 年 10 月 16 日），2020 年 11 月 1 日下載，《移民署統計資料》，<https://www.immigration.gov.tw/media/58996/1-1-1099%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%9C%B0%E5%8D%80-%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E5%B1%85%E6%B0%91-%E7%84%A1%E6%88%B6%E7%B1%8D%E5%9C%8B%E6%B0%91%E4%BE%86%E8%87%BA%E4%BA%BA%E6%95%B8%E7%B5%B1%E8%A8%88%E8%A1%A8.xls>。

⁵ 「大陸地區人民進入臺灣地區（各類交流）人數統計表 10909」。

例》⁶第 2 條定義：「臺灣地區人民：指在臺灣地區設有戶籍之人民。大陸地區人民：指在大陸地區設有戶籍之人民」且《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法》中要求陸區人民申請定居時檢附放棄原（戶）籍證明；放棄其於大陸地區之戶籍，故於大陸地區人民申請定居獲許可、取得臺灣戶籍及身分證起，即已非《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》中定義之大陸地區人民，而為臺灣地區人民。⁷

故本文所探討之在臺陸區人民，僅適用未取得臺灣身分證、以居留身分或其他交流名義在臺之大陸地區人民，而未包含已取得臺灣地區戶籍之定居者；其人數約為二十五萬人。

二、敵僑與其之適用

「敵僑」一詞指涉敵國僑民；意為戰時在國內之敵國人民，惟陸區人民之身分認定上是否適用「敵國人民」考量兩岸特殊政治環境與歷史背景，應特別討論。

因《憲法增修條文》認定國家統一前，兩岸劃分為自由地區與大陸地區，且迄今我國未承認「中華人民共和國」之主權，故過去就曾發生無法以行為者為「敵國」之法律處理大陸地區敵對或間諜等行為之狀況；例如過去構成《刑法》外患罪之條件須為通謀或交付資料予「外國或其派遣之人」因上述原因使得共諜案無法適用外患罪處理，僅能以《國安法》量刑，導致所謂「共諜輕判」等狀況屢見不鮮，直至 108 年 5 月 7 日立法院三讀通過《刑法部分條文修正案》增訂《刑法》第 115-1 條將「大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人」納入外患罪之適用才終結此現象。⁸

⁶ 「《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》」（2019 年 7 月 24 日），2020 年 11 月 1 日瀏覽，《全國法規資料庫》，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001>。

⁷ 因《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法》僅要求放棄戶籍，未要求放棄國籍，致使定居之陸區人民實際上仍具「中華人民共和國」之國籍，惟在身分認定上仍屬臺灣地區人民。

⁸ 「共諜案輕判不再！刑法外患罪章修正三讀通過」（2019 年 5 月 7 日），2020 年 11 月 2 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2781964>。

考量「中華人民共和國」仍為我國目前最大之外部威脅，本文認為未來可能之敵僑法律除規範一般敵國僑民外，應比照《刑法》外患罪將大陸地區納入並適用之先例，將在臺陸區人民同樣納入並適用之。

三、戰時狀態之界定

敵僑法律因有限縮敵國僑民人權之疑慮，因而於平時不得任意啟用，僅於戰時狀態因軍事及治安等方面之必要而予以限縮，故通常將「戰時」作為法律啟用之時間。惟考量臺灣地區缺乏戰略縱深，不利於長期作戰，且現代戰爭節奏快速，以「戰時」之明確交戰狀態作為法律啟用時間，實則過為緩慢。⁹以《全民防衛動員準備法》為例，該法第2條即明文規定：「……動員實施階段：指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期」將平時之動員準備階段與戰時（或臨戰時）之動員實施階段，以總統是否發布緊急命令宣布動員作為區分，而非以交戰事實劃分。

綜合考量臺灣地理特性、現代戰爭趨勢及我國動員體制對動員實施啟用時間之規定，本文認為應參考《全民防衛動員準備法》之劃分，以「總統依憲法發布緊急命令，宣布實施全國動員或局部動員或戒嚴」作為敵僑法律啟用時間。

參、英美二戰敵僑政策

本章將回顧二戰時期與我國同為民主國家的英國與美國所制定之敵僑政策與措施，作為未來我國制定相關法律之參考。

一、英國的敵僑政策

1939年9月3日英國對德宣戰後，約有7萬名在英德國人和奧地

⁹「紀永添專欄：決戰境外是正確的臺海防禦戰略嗎」（2019年11月30日），2020年11月2日瀏覽，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=76294。

利人被列為敵僑。至 9 月 28 日，英國內政部外國人事務辦公室（Aliens Department of the Home Office）已在英國各地設立了由政府官員和地方代表組成的拘留法庭（Internment tribunals）以審查每位 16 歲以上在英註冊的敵僑。¹⁰

拘留法庭審查的目的主要是將敵僑區分為三類：

A 類：「高危險類」－被立即拘留。

B 類：「低危險類」－免拘留，但須受限制。¹¹

C 類：「無危險類」－免受拘留、免受限制。

到 1940 年 2 月，幾乎所有法庭（約一百二十個）都完成了審查，七萬三千多個案件中約有六萬六千名被歸為 C 類；大部分都是 1930 年代初期及中期來到英國逃避納粹迫害的猶太難民。而約有六千七百個被歸類為 B 類，569 個被歸類為 A 類；這些人被拘留在英國各地建立的拘留營。

然而到了 1940 年 5 月由於德國入侵的可能性上升，無論其類別為何，在英國南部居住的 8,000 名德國人和奧地利人均開始被拘留（包含猶太難民）。

義大利在 1940 年 6 月 10 日向英國宣戰之後，在英約一萬九千名義大利人也開始遭到拘留，當中除了 4,000 名被確認是義大利國家法西斯黨（National Fascist Party）成員外，其他年齡在 16 至 70 歲之間的義大利人若未在英國生活超過 20 年亦被命令拘留。¹²

由於暴增的拘留人數導致英國的拘留空間嚴重不足，1940 年 6 月開始陸續有七千五百多名敵僑被送往加拿大和澳大利亞，後於 1940 年 7 月

¹⁰ 1914 年英國通過的《外國人登記法》（Aliens Registration Act）要求所有 16 歲以上的外國人須在當地警局註冊並登記詳細個人資訊。

¹¹ 他們被限制只能在離家不超過五英里的地方旅行，並且被禁止持有相機和自行車。參見：“Enemy Aliens in Canada” (April 26, 2017), visited date: November 4, 2020, *SEEKING PROTECTION*, <https://holocaustremembrance.blog/2017/04/26/enemy-alien-in-canada/>.

¹² “Fact File : Civilian Internment 1939 - 1945” (October 10, 2014), visited date: November 4, 2020, *BBC*, <https://www.bbc.co.uk/history/ww2peopleswar/timeline/factfiles/nonflash/a6651858.shtml>.

1 日，一艘載著德國和義大利籍敵僑前往加拿大的渡輪阿蘭多拉之星號（Arandora Star）被德國潛艇擊沉，造成 714 人喪生引發了大眾對敵僑的同情，最終在各方壓力下，被拘留者於 1940 年 8 月首次獲釋，到 1941 年 2 月，已有一萬多人獲釋，到 1942 年夏天，只有約不到五千人持續遭到拘留，而獲釋者中約有一千兩百名申請並獲許可加入英軍參加戰爭。¹³

二、美國的敵僑政策

1941 年 12 月 7 日珍珠港事件爆發，美國總統羅斯福（Franklin D. Roosevelt）隨即於 12 月 7 日當天及 8 日相繼發布總統文告第 2525、2526 及 2527 號（Presidential Proclamation NO.2525、2526、2527）¹⁴ 分別宣布在美日本人、德國人及義大利人為敵僑，並頒布以下措施：

- （一）要求在美之日、德、義人以敵僑身分向美國政府註冊。
- （二）制定限制敵僑行動的相關規定。¹⁵
- （三）授權司法部長及戰爭部長可視情況循簡易程序逮捕和拘留被認為「對美國的和平與安全具有潛在危險」的敵僑。

在美國本土主要是由司法部負責監督案件的處理和拘留程序，多數敵僑在短暫拘留之後召開的聽證會中被釋放，而被宣判繼續拘留者中雖有證據表明有些人支持軸心國，但更多人在證據不足或沒有根據的情況下被拘留且未提供充分的上訴管道。¹⁶

¹³ Roger Kershaw, "Collar the lot! Britain's policy of internment during the Second World War" (July 2, 2015), visited date: November 4, 2020, *The National Archives*, <https://blog.nationalarchives.gov.uk/collar-lot-britains-policy-internment-second-world-war/>.

¹⁴ 公告全文參見："PRESIDENTIAL PROCLAMATION ALIENS No. 2525" (December 7, 1941), visited date: November 5, 2020, *Foitimes*, <https://www.foitimes.com/internment/Proc2525.html>.

¹⁵ 具體的限制措施有諸如須隨身攜帶身分證明文件、禁止持有武器彈藥或其它可供軍事用途之設備與裝置（如：相機、無線電設備）、禁止進入司法部及戰爭部劃定之禁區、禁止任意旅行、禁止參加被指定之團體與機關聚會和分發及宣傳任何跟該團體相關著作或作品……等。

¹⁶ "World War II Enemy Alien Control Program Overview" (July 12, 2018), visited date: November 5, 2020, *The National Archives*, <https://www.archives.gov/research/immigration/enemy-aliens-overview>.

1942 年 2 月 19 日，美國總統羅斯福根據總統的戰爭權力發布了第 9066 號行政命令（Executive Order 9066），¹⁷ 授權戰爭部長得視情況規定軍事區域並驅離或集中該區域內的「任何人」。該命令的執行除了針對不具公民身分的敵僑外，更影響了數十萬具有日本、德國或義大利血統的「美國公民」；其中受波及最嚴重者為居住在美國西海岸（因被認為是日軍可能登陸區域）的日本敵僑及日裔美國人；於整個戰爭期間有超過十萬人被撤離原住所和拘留。¹⁸

三、小結

比較英美兩國敵僑政策，可發現共通性之作法皆為成立法庭或聽證會審認敵僑，並依危險程度給予差別待遇：重者拘留收容、中者部份限制、輕者不受限制；惟在戰時狀況下，尤其敵軍可能登陸區域（如英格蘭南部及美國西海岸），其作法通常趨向極端，不分類別或將拘留對象從敵僑擴大至具敵國血統之國內公民。¹⁹

肆、我國敵僑政策的回顧與現狀

除英、美等國外，我國於抗戰時期亦曾制定處理在華敵僑之相關法令，本章將回顧過去我國曾施行之敵僑相關政策；並討論我國現階段國安相關立法在因應戰時敵僑處理問題上的不足之處。

¹⁷ 命令全文參見：“EXECUTIVE ORDER 9066 Authorizing the Secretary of War to Prescribe Military Areas” (February 19, 1942), visited date: November 5, 2020, 《*Foitimes*》, <https://www.foitimes.com/internment/EO9066.html>.

¹⁸ “Alien Enemies Act and Related World War II Presidential Proclamations,” visited date: November 5, 2020, 《*GERMAN AMERICAN INTERNEE COALITION*》, <https://gaic.info/history/related-laws/>.

¹⁹ 在某些狀況下「具敵國血統」之認定甚為寬鬆，如加州（California）於戰時認定只要具 1/16 以上日本人血統，即為日裔美國人。參見：Claire Bowen, Catherine Hoffmann, *Representing Wars from 1860 to the Present: Fields of Action, Fields of Vision* (Leiden: Brill Rodopi, 2018), p. 105.

一、敵國人民處理條例及相關法令

1941年12月9日國民政府正式向日、德、義三國宣戰後，隨即多次召開會議討論敵僑處理問題並參考北洋政府時期訂定之相關法令，最終於1942年元旦正式公布施行《敵國人民處理條例》及《敵產處理條例》並依據上述條例陸續公布諸如《敵國人民檢查辦法》、《敵國人民移居辦法》、《敵國人民收容所管理辦法》……等相關施行辦法。²⁰

而最主要之《敵國人民處理條例》²¹及《敵產處理條例》²²針對在華敵僑提出以下規範：

- (一) 敵國人民（以下稱敵僑）應向所在地方官署登記。
- (二) 敵僑應集中收容，惟經內政、外交兩部認定之特殊情形者得免於收容（主要為傳教士及猶太人）²³或退出國境。
- (三) 免予收容之敵僑不得擅自移居並受所屬地方官署嚴密監視（官署得檢查其郵電往來）並須每十日重新向官署登記一次。
- (四) 經發現敵僑有協助敵軍事行動之行為者得送軍法機關處置。
- (五) 敵僑於登記時應上繳護照，如有攜帶軍器或可供軍用之物品應予扣押。
- (六) 敵僑之私有財產（含不動產）應予尊重，惟其它可供軍用或有軍事上之必要者得破壞或扣押之。

而在實際上，戰時於中國大後方（國民政府統治區）之敵僑多為德、義

²⁰ 曾譯績，「國民政府對德籍猶太難民之處置」，國立政治大學歷史學研究所碩士論文（2019年），頁44-45。

²¹ 《敵國人民處理條例》全文請參見：「立法院長孫科呈國民政府主席林森請公布敵國人民處理條例及敵產處理條例案」（1941年12月29日），2020年11月6日瀏覽，《國史館檔案史料文物查詢系統》，<https://ahonline.drn.gov.tw/index.php?act=Display/image/1106339sUJ=Cgc#b117>。

²² 《敵產處理條例》全文請參見：「立法院呈國民政府為請公布敵國人民處理條例及敵產處理條例」（1941年12月31日），2020年11月6日瀏覽，《國史館檔案史料文物查詢系統》，<https://ahonline.drn.gov.tw/index.php?act=Display/image/1106360SN=VQii#60s4>。

²³ 曾譯績，「國民政府對德籍猶太難民之處置」，頁46-50。

籍傳教士，因此多能免於收容，²⁴ 且因戰時中國本身為戰區，戰時造成之大規模人口流動和行政管制能力下降……等因素，致使中國的敵僑管理政策於執行上力有未逮。²⁵ 總的來說，戰時中國未像英、美兩國須處理大量於國內之敵僑，亦因各種特殊因素而未嚴格執行相關措施。

二、現時國安立法之不足

抗戰結束後國民政府隨即廢止《敵國人民處理條例》，²⁶ 此後即未再制定有關戰時敵僑問題之相關法令。而現時（2020 年 11 月）有關戰時或緊急狀態、國家安全、陸區人民權利義務與交流往來等議題之相關法令計有以下法規：《中華民國憲法》、《中華民國憲法增修條文》、《中華民國刑法》、《戒嚴法》、《國家安全法》、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》等。²⁷ 以下將逐一概述各法規涉及本文之相關條文並分析探討：

（一）《中華民國憲法》除第 8 條對人身自由之保障與限制將於下一章專文探討外，²⁸ 相關條文僅有第 39 條：總統依法宣布戒嚴。²⁹

（二）《中華民國憲法增修條文》第 2 條第 3 項規範總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議

²⁴ 曾譯續，「國民政府對德籍猶太難民之處置」，頁 44、49。

²⁵ 曾譯續，「國民政府對德籍猶太難民之處置」，頁 67。

²⁶ 參見「行政院長宋子文呈國民政府請廢止敵國人民處理條例」（1945 年 11 月 27 日），2020 年 11 月 9 日瀏覽，《國史館檔案史料文物查詢系統》，<https://ahonline.drnh.gov.tw/index.php?act=Display/image/11129208FQddb3#30J>。

²⁷ 上列各法規均可於法務部《全國法規資料庫》，<https://law.moj.gov.tw/Index.aspx> 查詢。

²⁸ 《中華民國憲法》第 8 條：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並遲延於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。」

²⁹ 《中華民國憲法》第 39 條：「總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴。」

之決議發布緊急命令，為必要之處置。³⁰ 第 11 條：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」

(三)《中華民國刑法》效力的主要標準採屬地原則，刑法第 3 條中明文規定只要在我國主權效力所及的領域內發生的犯罪，不論犯罪人或被害人的國籍為何，皆適用我國刑法，故大陸地區人民不論平、戰時在臺皆適用刑法中內亂、外患罪之規範。³¹

(四)《戒嚴法》第 8 條規範戒嚴時犯刑法內亂、外患、妨害秩序…等罪，於接戰地域內可由軍事機關審判。³² 第 11 條規範戒嚴地域內，最高司令官有執行下列事項之權；限制或禁止妨害軍事活動之集會結社及遊行和出版物、拆閱郵信電報，必要時並得扣留或沒收之、檢查旅客之認為有嫌疑者、檢查私有槍砲彈藥兵器火具及其他危險物品並得扣留或沒收……等。³³

³⁰ 《中華民國憲法增修條文》第 2 條第 3 項：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」

³¹ 《中華民國刑法》第 3 條：「本法於在中華民國領域內犯罪者，適用之。在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內犯罪者，以在中華民國領域內犯罪論。」

³² 《戒嚴法》第 8 條：「戒嚴時期接戰地域內，關於刑法上左列各罪，軍事機關得自行審判或交法院審判之。一、內亂罪。二、外患罪。三、妨害秩序罪。四、公共危險罪。五、偽造貨幣有價證券及文書印文各罪。六、殺人罪。七、妨害自由罪。八、搶奪強盜及海盜罪。九、恐嚇及擄人勒贖罪。十、毀棄損壞罪。犯前項以外之其他特別刑法之罪者，亦同。戒嚴時期警戒地域內，犯本條第一項第一、二、三、四、八、九等款及第二項之罪者，軍事機關得自行審判或交法院審判之。」

³³ 《戒嚴法》第 11 條：「戒嚴地域內，最高司令官有執行左列事項之權：一、得停止集會結社及遊行請願，並取締言論講學新聞雜誌圖畫告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。二、得限制或禁止人民之宗教活動有礙治安者。三、對於人民罷市罷工罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。四、得拆閱郵信電報，必要時並得扣留或沒收之。五、得檢查出入境內之船舶車輛航空機及其他通信交通工具，必要時得停止其交通，並得遮斷其主要道路及航線。六、得檢查旅客之認為有嫌疑者。七、因時機之必要，得檢查私有槍砲彈藥兵器火具及其他危險物品，並得扣留或沒收之。八、戒嚴地域內，對於建築物船舶及認為情形可疑之住宅，得施行檢查，但不得故意損害。九、寄居於戒嚴地域內者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。十、因戒嚴上不得已時，得破壞人民之不動產。但應酌量補償之。十一、在戒嚴地域內，民間之食糧、物品及資源可供軍用者，得施行檢查或調查登記，必要時並得禁止其運出，其必須徵收者，應給予相當價額。」

(五)《國家安全法》第 2-1 條：「人民不得為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人為下列行為：一、發起、資助、主持、操縱、指揮或發展組織。二、洩漏、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。三、刺探或收集關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。」

(六)《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 1 條：「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。」

分析上列各相關法規可知於戰時（或臨戰時及其它緊急狀態）總統得依法宣布戒嚴或發布緊急命令，並得對人民之相關權利做出一定限制。在臺陸區人民同臺灣人民皆適用刑法內亂、外患罪規範，戒嚴時期於接戰地域若有觸犯亦可由軍事機關審判。戒嚴地域司令官亦可對人民有妨害軍事活動之行為予以禁止，必要時得檢查及沒收郵信電報、槍砲彈藥兵器火具或其他危險物品。

惟目前之相關立法，並未針對戰時敵僑登記、管理、審認、集中收容或特殊限制等一般國際常見之普遍性作法予以規範，於戰時或戒嚴狀況下，僅能依《戒嚴法》、《國安法》、《刑法》等法規針對犯者實施審判；在無相關法規規範下，如何於臨戰狀態提早因應並處理和規範高達 25 萬在臺陸區人民（或其它敵國僑民）顯然已成為目前我國國安立法之不足之處。

伍、未來敵僑政策的可能性探討

本章將綜合上述研究，參考英、美及我國戰時經驗總結各國敵僑政策具普遍性之作法，對未來若我國制定相關政策可予敵僑的相關限制及規範提出

建議，並針對陸區人民之法律地位及關於《憲法》第8條對人身自由之保障於戰時狀態是否適用做一探討。

一、敵僑待遇與普遍性之作法

我國目前最大之外部威脅雖為中國大陸，考量未來仍有可能因區域衝突或國際環境丕變而與他國交戰，本文認為敵僑法律不應限縮於專針對陸區人民立法，而因考量其通用性，針對所有戰時敵國僑民設之，並將陸區人民納入其適用範圍，惟因該法之啟用最可能用於在臺陸區人民，於立法及執行上仍因考量兩岸特殊政治、社會環境、臺灣地理限制及現代戰爭需要。

在啟用時機方面，因應臺灣地理縱深不足及現代戰爭進行快速等特性，本文主張以總統發布緊急命令宣布全國動員或局部動員或實施戒嚴為法律啟動時間。

在具體措施方面，雖各國敵僑政策以審認區分危險程度並集中收容為主，惟考量在臺陸區人民高達25萬且多為高度融入臺灣社會之陸配；無差別收容（或收容門檻過低）恐嚴重衝擊社會穩定，是故於立法上應規範：唯有經司法、國安、警政或軍事等機關審認有「高度安全疑慮者」（如：參加主張統一之激進幫派與組織、前解放軍身份或相關單位平日已掌握之中共黨政機關在臺人士…等）得依法定程序（詳細法定程序見次章末段論述）集中收容；此舉之目的在防範臨戰狀態下在臺陸區人民中有部分人士遭中共吸收利用成為第五縱隊，配合共軍攻勢先期在臺製造武裝暴動、騷亂、破壞重要設施，故於動員階段先期將審認有高度安全疑慮者集中收容。

至於未集中收容者，除非其有通敵、助敵、刺探我軍情、妨礙我軍事行動……等犯內亂、外患及違反國安法等行為依相關法律處置外，則不應特別限制其自由，免予集中收容。

而其它常見之敵僑限制措施，如：須隨身攜帶身分證明文件、不得持有

可供軍用之火器物品、得檢查其通信往來、禁止進入國防部及相關部會劃定之禁制區域……等，則應一併規範並適用之。

二、法律地位及《憲法》第 8 條之適用

陸區人民之法律地位雖為我國人民，依法應享有與我國人民相同之權利，惟考量兩岸特殊政治環境及戰時狀態下之必要，將之適用於敵僑法律擬制為敵僑；相對一般臺灣地區人民予以較多限制，此舉在《憲法增修條文》第 11 條中得到承認。³⁴

惟《憲法》第 8 條關於人身自由之保障，將人身自由排除《憲法》第 23 條之適用，³⁵ 為憲法保留。³⁶ 故敵僑法律中將有危安顧慮之陸區人民集中收容，限制其人身自由是否有違《憲法》第 8 條需特別討論。

《釋字第 567 號》：「國家權力與人民權利之保障固與平時不可同日而語。但人民身體自由享有充分保障…重要之基本人權，縱於非常時期，對人民身體自由之處罰仍須合於憲法第八條及第二十三條之規定」³⁷ 規範於特殊時期對人身自由之處罰仍須合於《憲法》第八條及第二十三條，惟在《釋字第 588 號》中特別指出：

(一)「立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民自由之強制措施，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。」

(二)「刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同

³⁴ 《中華民國憲法增修條文》第 11 條：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」

³⁵ 《中華民國憲法》第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

³⁶ 參見大法官解釋，「《釋字第 443 號》」（1997 年 12 月 26 日），2020 年 11 月 14 日瀏覽，《司法院大法官》，<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=443>。

³⁷ 參見大法官解釋，「《釋字第 567 號》」（2003 年 10 月 24 日），2020 年 11 月 15 日瀏覽，《司法院大法官》，<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=567>。

一不可」

說明基於重大公益目的而立法限制人民自由為《憲法》所許，且限制非刑事被告人身自由之法律程序可與刑事被告有所區隔。惟在《釋字 588 號》提及：「其於決定管收之前，自應踐行必要之程序、即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。」³⁸ 說明非刑事被告雖可在部分程序上與刑事被告有所不同，惟在限制人身自由之程序上仍需由法院決定並提供救濟管道。

綜上所述，敵僑集中收容乃基於重大公益目的而立法限制人民自由，應為《憲法》所許，惟在執行上需符合比例原則（唯有經相關機關認定有重大安全疑慮者方能予以暫時收容），並於暫時收容後經司法機關（如英國之拘留法庭）審理才可正式收容，同時亦要給予其司法救濟管道，方合乎《憲法》第 8 條對人身自由之保障。

陸、代結語：預立或預備戰時敵僑法律之必要

2014 年初俄羅斯以混合戰（Hybrid Warfare）形式併吞克里米亞（Crimea）震驚世界，俄軍採偽裝混進方式行動，煽動與製造當地親俄力量發起動亂，並以維護區域安全與僑胞安全之名義，授權動用軍事力量在烏克蘭東部實施大規模軍演，同時趁烏克蘭內亂之際運用資訊戰相關手段爭取民心及誤導敵軍，最終發起克里米亞全民公投，以人民自決、武力及既定事實為後盾，併吞克里米亞。³⁹

我國國家安全局曾指出中共正複製俄羅斯併吞克里米亞的模式對我國

³⁸ 參見大法官解釋《釋字第 588 號》（2005 年 1 月 28 日），2020 年 11 月 16 日瀏覽，《司法院大法官》，<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=588>。

³⁹ 倪一峯，「俄國對克里米亞混合戰的運用：兼論對我之啟示」，國防雜誌，第 33 卷第 4 期（2018 年 12 月 1 日），頁 45-68。

進行「認知作戰」；⁴⁰而除認知作戰外，未來若臺海局勢升溫，中共亦可能複製俄國其它手段，例如：創造政治事件煽動島內親中幫派及團體和事先潛伏之第五縱隊進行陳抗活動，同時配合共軍在東南沿海大規模集結演習之際將陳抗升級為武裝暴動、製造動亂，最後藉口「恢復秩序」將演習轉為對臺作戰。⁴¹

如何於局勢緊張初期（如共軍開始集結，我國宣布動員或戒嚴階段）預防可能的第五縱隊暴動，有賴於敵僑法律的預先立法（或至少預先準備）以在緊急時刻提供法源依據將高度可能發起動亂行動之敵僑集中收容；若遲至戰端發生，卻坐視國安立法之缺失而無法事先預防僅能於事後依法處置，勢將造成國家莫大損失。綜上所述，在兩岸局勢日漸緊張而未見好轉跡象的當下，敵僑法律之預立或預備顯有其高度之必要性與迫切性。

⁴⁰ 「國安局：中共複製俄羅斯手法 對我進行認知作戰」（2019 年 5 月 2 日），2020 年 11 月 16 日瀏覽，《中央廣播電臺》，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2019390>。

⁴¹ 矢板明夫著，鄭天恩譯，「中國打算如何奪取臺灣？一場干預選舉、攏絡黑道、散播假新聞的混合戰爭」（2020 年 2 月 18 日），2020 年 11 月 16 日瀏覽，《故事》，https://storystudio.tw/article/s_for_supplement/how-china-liberate-taiwan/。