

# 目錄

## 時評

- 中共 19 屆 5 中全會評析.....郭瑞華 ..... 1
- 中共發布《中國共產黨中央委員會工作條例》評析.....蔡文軒 ..... 9
- 近期中國大陸民族語言教育的爭議探討.....劉燈鐘 ..... 15
- 習近平深圳講話評析.....陳華昇 ..... 23

## 學術論著

- 論中國大陸與哈薩克關係之發展：從「絲綢之路」到「光明之路」.....宋嘉瑄 ..... 30

## 專題

- East Asia's Newly Emerging International Order? Ascendant  
China and Japan.....竹內俊隆 ..... 62
- 中共南海艦隊遠海長航戰略意涵.....陳彥名 ..... 103

# Contents

## News Commentary

- An Analysis of the Fifth Plenary Session of the 19<sup>th</sup> CPC  
Central Committee ..... *Kuo, Jui-Hua* .....1
- Comments on the “Regulations Governing CCP Committee  
Affairs” ..... *Tsai, Wen-Hsuan*.....9
- Discussion of the Recent Controversy of Ethnic Language  
Education in Mainland China ..... *Liu, Teng-Chung* .....15
- An Analysis of Xi Jinping's Speech in Shenzhen ..... *Chen, Hua-Sheng* .....23

## Academic Publications

- The Development of the Sino-Kazakhstan Relations: A Case  
Study of “Silk Road Economic Belt” and “Bright Road  
Initiative” ..... *Song, Jia-Shiuan* .....30

## Monograph

- East Asia’s Newly Emerging International Order? Ascendant  
China and Japan ..... *TAKEUCHI Toshitaka* .....62
- The Implication of Long Distance Training over the Sea of  
PLA(N) Fleets in the South China Sea ..... *Chen, Yen-Ming* .....103

# 中共 19 屆 5 中全會評析

An Analysis of the Fifth Plenary Session of the 19<sup>th</sup> CPC Central Committee

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)

本刊特約研究員

## 壹、前言

中共第 19 屆中央委員會第 5 次全體會議（下稱 19 屆 5 中全會）於今（2020）年 10 月 26 日至 29 日在北京舉行，中共中央總書記習近平代表中央政治局向全會做工作報告，並審議通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議》（下稱《建議》）。全會結束，官方即發布《中國共產黨第 19 屆中央委員會第 5 次全體會議公報》（下稱《公報》）；10 月 30 日，並舉行首次的中共中央新聞發布會，介紹全會精神；11 月 3 日，再發布《建議》全文及《習近平關於〈建議〉的說明》。事實上，外界就是依靠上述三項文件，以及《新華社》報導資料，對會議概況進行解讀。

## 貳、《建議》制定過程意涵

會議在中共政治運作中扮演重要角色，幾乎所有最重要的政治決定，都是透過會議完成。一般研究者常忽略中共會議過程的重要性；事實上，由於中共決策的不透明，更需掌握相關會議過程，以瞭解其決策模式。

根據《公報》，出席本次全會有中央委員 198 人，候補中央委員 166 人；列席會議者包括中央紀律檢查委員會常委會委員、有關方面負責人，以及中共 19 大代表中的部分基層黨員和專家學者等。然而，這個至少有五百人以上出列席的黨內閉門會議，在 4 天會議期間，卻沒有任何訊息流出，顯示中共組織的封閉和嚴密性。

10 月 26 日上午，全會召開第 1 次全體會議，習近平代表中央政治局向全會做工作報告，並就《建議稿》起草的有關情況進行說明。據習近平表示，今年 3 月中央政治局決定，針對 19 屆 5 中全會審議「十四五規劃」建議，成立文件起草組，由習近平擔任組長，李克強、王滬寧、韓正任副組長，在中央政治局常委會領導下承擔《建議稿》起草工作。期間，習近平多次主持會議，研究審議《建議稿》的總體框架、基本思路、指導原則和重要內容，並分赴湖北、浙江、山西、寧夏、吉林、安徽、湖南、廣東等地調研。同時從 7 月下旬到 9 月下旬，習近平先後主持召開系列座談會，與企業家、專家學者座談。8 月，另開創首次「網路問策」在網上徵求意見，網友留言一百多萬條。此期間，中央政治局常委會開會 3 次、中央政治局開會 2 次分別進行審議，最後形成提交全會審議的《建議稿》。

為期 4 天的全會，安排多場分組討論，討論習近平受中央政治局委託做的工作報告及《建議稿》；分組討論時，中央政治局常委、委員到各小組聽取意見建議、交流探討。雖然新制定的《中國共產黨中央委員會工作條例》要求中央委員、候補委員參加全會，應當積極就黨和國家工作發表意見、提出建議；但由於體制使然，實際情況，正面或吹捧意見絕對多於批評。

29 日下午，全會舉行第 2 次全體會議，先舉手表決通過《建議（草案）》，接著通過《公報（草案）》。各項表決議程後，習近平代表中央政治局就抓好全會精神貫徹落實做重要講話。

依據往例，《十四五綱要草案》規劃編製工作，可分為四個階段、十個步驟：第一階段為中期評估（2018 年 3 月至 2018 年 12 月），第二階段為基本思路研究（2019 年），第三階段為《建議》編製（2020 年初到中共 19 屆 5 中全會），第四階段為正式編製《綱要草案》（2020 年 11 月到 2021 年 3 月）；十個步驟為：中期評估、前期調研、形成基本思路、《建議》起

草、全會通過《建議》、起草《綱要草案》、公眾建言獻策、銜接論證、徵求內外部意見、審批與發布《綱要》。

換言之，從《建議》到《十四五綱要草案》形成，還有一段過程。10月30日，李克強主持召開國務院「十四五規劃」《綱要草案》編製工作領導小組會議，國家發改委就規劃綱要編製進行匯報，正式啟動《規劃綱要草案》編製工作。未來後續進展，值得關注。

## 參、《建議》內容分析

《建議》分為三大板塊、15個部分。第一板塊總論，分為兩個部分，主要闡述「十三五規劃」成就、現階段環境變化、2035年遠景目標、「十四五」時期經濟社會發展指導思想、遵循原則和主要目標；第二板塊分論，以12個部分按領域闡述「十四五」時期經濟社會發展和改革開放的重點任務；第三板塊為結尾，包括第十五部分和結束語，主要闡述加強黨中央集中統一領導等內容。

### 一、完成脫貧任務

由於今年是「十三五規劃」收尾之年，《建議》細數具體成果數據，包括2020年大陸國內生產總值突破100兆元人民幣（下同）；5,575萬農村貧困人口實現脫貧；糧食年產量連續5年穩定在1兆3,000億斤以上；城鎮新增就業超過6千萬人，建成世界上規模最大的社會保障體系，基本醫療保險覆蓋超過13億人，基本養老保險覆蓋近10億人。尤其今年當可如期完成習近平念茲在茲的「脫貧攻堅」任務，實現全面建成小康社會目標和第一個百年奮鬥目標。然而，今年5月，國務院總理李克強在全國人大會議披露，大陸多達6億人口人均月收入僅千元。換言之，以人均年純收入4千元的貧窮線標準，展現脫貧成果，並無實際意義，況且大陸城鄉差距、工農收入差距等社會問題依然得不到解方。

### 二、堅持創新、科技自立

本次《建議》將堅持科技創新的現代化列為各項規劃任務的首位，並

以專章處理，這是中共過去編製 5 年規劃未曾有過的舉措。《建議》強調「堅持創新驅動發展，全面塑造發展新優勢」，堅持創新在現代化建設全域中的核心地位，把科技自立自強做為國家發展的戰略支撐，加快建設製造強國、質量強國、網路強國及數字中國。顯示，中共將科技創新、自主創新提高為重中之重。

在美「中」貿易戰延伸至科技戰，美國制裁大陸華為、中芯等公司之際，中共宣示科技強國，一般認為這是對美國不斷強化對大陸高科技公司制裁力度的回應。美國對大陸的科技戰，凸顯大陸雖有產業鏈優勢，惟大部分產業仍處於中低端，存在關鍵技術和核心零組件依賴進口、基礎研究投入不足，以及創新動力、能力差的弱點。

2018 年以來，中共多次強調要用社會主義制度優勢，結合市場經濟，集中攻克積體電路、生物醫藥、人工智慧等重點領域和關鍵環節的產業技術弱點；同時向本身研究實驗室、大學和企業投入大量資源。不過，一些專家認為，大陸要做到科技創新，短期要進行金融市場改革，完善發展更適合科創企業的資本市場；長期要加強科學基礎教育，調整科研環境。大陸的優勢，則是有龐大內部市場，足以填補這種科技時間差。

大陸在黨國體制下，只要領導人確立發展大方向，就會舉國總動員，然而這種一哄而起的現象，卻經常帶來投資鉅額的浪費或損失。據報導，2016 年，習近平在大陸「全國科技創新大會」提出，要攻克高端通用晶片、積體電路裝備等關鍵核心技術；隨即引發半導體投資狂潮，在大陸遍地開花。但僅是 2019 年，至少就有六個人民幣百億元級半導體大項目先後停擺，包括武漢弘芯半導體、南京德科碼半導體、成都格芯、陝西坤同半導體、江蘇淮安德淮半導體、貴州華芯通半導體。未來，在科技創新口號動員下，中共當局勢必面對這種舉國動員的後遺症。

### 三、雙循環的新發展格局

《建議》指未來將「形成強大國內市場，構建新發展格局」，實施擴大內需戰略同深化供給側結構性改革有機結合，暢通境內大循環，促進境內國際雙循環，全面促進消費，拓展投資空間。透過發揮內需潛力，聯通

境內和國際市場，相互促進，綜合發力。

中共提出雙循環的新發展格局，主要也是應對內外環境的壓力。一方面，新冠肺炎疫情全球大流行，嚴重衝擊各國人民生活，造成全球需求持續衰退，大陸出口力道不如以往，加上美國對關鍵技術、零組件的「斷供」壓力；一方面，大陸經濟增長下滑，也面臨發展方式、產業結構的調整與轉變。因此，中共希望改變過度依賴外循環的經濟發展模式，拓展內需市場，共同促進內外雙循環。

就大陸 14 億人口市場而言，內循環發展潛力甚大。根據統計，2019 年大陸外貿依存度已降至約 33%，內部消費貢獻 GDP 達 39%，已超越外貿成為大陸經濟第二大動力。就美日兩國來看，內部消費占 GDP 分別為 70% 和 55%，依此大陸內需市場拓展空間相當大。

惟內循環需要將原料、生產及銷售的完整產業鏈留在大陸，解決就業問題，增加收入，讓人民有消費能力，才能形成真正的經濟循環；否則，內循環的啟動，還是有重重障疑。由於大陸東西差距、貧富不均，以及「城鄉二元結構」的鴻溝，還有 10.5 億人口的人均 GDP 在 4,500 美元以下，未來如何擴大中產階級人口，增加人民收入，是一大課題。

中共也強調，絕不是封閉的境內循環，也不是自給自足，而是開放的境內、國際雙循環。因此，未來大陸必須更為開放境內的行業和市場准入，讓全球投資者，享受大陸消費市場潛力，才能有利整體經濟發展。

#### 四、國家安全發展觀

全會《公報》提及「安全」一詞高達 22 次，成為出現頻率最高的名詞。中共面對錯綜複雜的國際環境帶來的新矛盾、新挑戰，為了增強機遇意識和風險意識，《公報》闡述國家安全發展觀，要求「統籌發展和安全」，「把安全發展貫穿國家發展各領域和全過程」，以「確保不發生影響現代化進程的系統性風險」。

2018 年 3 月，習近平刪除《憲法》國家主席任期規定，引發國際社會負評。面對中共領導極權化趨勢，西方政界等一面倒警示，要遏制「中國崛起」，顯示外部環境對中共日趨不友善。2019 年 1 月，習近平曾在中央

黨校，指出政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨的建設等領域重大風險，強調幹部們必須要防範和警惕「黑天鵝」和「灰犀牛」等外在風險。中共領導層亦憂心政治安全，擔心出現「顏色革命」。顯示中共當局面對百年未有的大變局所呈現的集體焦慮，統籌安全與發展將成為「十四五」時期重要基調。

《公報》同時聲稱，將「全面加強練兵備戰，提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力」，這也是首次將「備戰」納入 5 年規劃當中，頗具針對性。美國總統川普（Donald Trump）上臺後，將大陸定位為美國的競爭對手，推出「印太戰略」以為應對，並稱大陸威脅美國的繁榮與安全，對其採取懲罰性貿易行動，引發後續貿易戰、科技戰、金融戰、地緣政治戰、輿論戰。面對美國加大對大陸的壓力，以及美軍在臺海和南海增加活動頻率；今年 10 月 23 日，習近平在「中國人民志願軍抗美援朝出國作戰 70 周年紀念大會」上表示，「絕不允許任何勢力侵犯和分裂中國的領土」，直指不怕與美國對戰。顯示，《公報》有關軍事內容，是對外在環境可能變局的直接回應。

## 五、人均 GDP 發展指標設定爭議

大陸「十二五規劃」設定的人均 GDP 年均成長率為 7%，「十三五規劃」則降至 6.5%。由於《公報》未提到「十四五」期間人均 GDP 發展指標，只提出「經濟發展取得新成效，在品質效益明顯提升的基礎上實現經濟持續健康發展」，以及到 2035 年大陸人均 GDP 要達到中等發達國家水平。不少評論稱，《公報》未設定「十四五」期間大陸人均 GDP 發展指標，可能放棄設定年度經濟增長目標，經濟政策不再被 GDP 所束縛。

不過，這是一種誤解。事實上，在《公報》、《建議》中都不會提出具體的人均 GDP 年均成長率目標，必須等到編製「十四五規劃綱要草案」時才會列入，以往均如此處理。例如，中共 18 屆 5 中全會《公報》有關「十三五規劃」建議也只提到要保持經濟「中高速增長」，但到次年 3 月公布的「十三五規劃綱要」，就明確提出人均 GDP 年均成長率為 6.5%。

然而，大陸面對經濟增速的放緩，以及全球經濟在疫情衝擊下的高度

不確定性，未來大陸可能進一步下調人均 GDP 增長目標。但因《公報》提到 2035 年大陸人均 GDP 要達到中等發達國家水平，有學者依據 2019 年大陸人均 GDP 已經達到 1 萬 276 美元的數據評估，大陸必須在未來 5 年內保持 5%-5.5% 的經濟增速，在未來 15 年內保持 4%-5.5% 的增速水準，2035 年這一目標才能實現。

## 六、對臺政策並未改變

今年有關涉臺部分，《公報》只寫「推進兩岸關係和平發展和祖國統一」，與 5 年前中共 18 屆 5 中全會公報稱「深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展，……以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，讓更多臺灣普通民眾、青少年和中小企業受益。」兩相比較，差異甚大。

由於近年美「中」關係日益惡化、臺美關係日趨緊密，臺灣民眾認同轉變、反「中」態度的激化，以及受到新冠肺炎疫情衝擊、兩岸交流停擺的影響，可以看出近年兩岸敵意螺旋的持續上升，讓人以為今後中共對臺不再打爭取牌。幸好《建議》出爐後，完整呈現對臺政策內容，仍然維持既往立場和基調，堅持「一個中國」原則和「九二共識」，申明推動兩岸關係和平發展、融合發展，加強兩岸產業合作。

顯然，中共堅持兩岸和平統一的戰略目標並未改變，達成目標的戰術方法，仍然維持三條戰線：反獨、促統、促融。雖然兩岸關係的惡化，可歸責於中共，惟我方仍應尋求改善兩岸關係解方，謹守中華民國臺灣的底線勿越紅線，也要降低兩岸敵意螺旋持續上升，繼續鼓勵民間交流創造兩岸對話可能，同時更要小心應對美「中」對抗的變數。

## 肆、建立新聞發布制度

全會結束次日，中共中央舉行新聞發布會，介紹 19 屆 5 中全會情況。中共中央宣傳部副部長、國務院新聞辦公室主任徐麟稱，這是首場中共中央新聞發布會，是適應形勢發展和時代要求，堅持和加強黨的全面領導、提高黨的治國理政能力的重要制度安排和制度創新。相對 2019 年 11 月的

19 屆 4 中全會新聞發布會，是以中共中央宣傳部名義舉行，本次新聞發布會的出現，具有不同尋常的意義，成為本次 19 屆 5 中全會的附帶成果。

大陸政府系統早在 1982 年從外交部開始，逐步推動各部委新聞發布會 / 發言人制度化，2003 年的 SARS 則加速制度的建立，2010 年中央部委 11 位新聞發言人集體亮相，至此，新聞發言人制度體系正式形成。然而，在黨的系統，則長期維持一貫神秘性。

去年 10 月以來，以美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）為首的官員加大對大陸的抨擊，明確區分中國、中共，以中國共產黨 / 中共政權稱呼對方，不再用中國 / 中國政府，以否定或質疑中共政權的合法性；同時要讓世界知道美國是與中共為敵，並非與中國人 / 中國為敵。蓬佩奧並直指「共產黨人幾乎總是撒謊」。為此，大陸做出反擊，直指美方「惡意攻擊中國共產黨領導和中國政治制度，挑撥中國共產黨與中國人民的聯繫」。今年 9 月 3 日，習近平出席「紀念中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利 75 周年座談會」時，提出「五個不答應」做為回應，強調「任何人任何勢力企圖把中國共產黨和中國人民割裂開來、對立起來，中國人民都絕不答應！」

大陸學者認為，建立中共中央新聞發布制度，以中共中央名義對黨的重大決定、重要政策、重要事項進行新聞發布，是高度自信的具體展現，也是講好中國故事，講好中共故事最有權威性、最有吸引力、最有影響力的方式。顯然，中共此際建立中共中央新聞發布制度，旨在化解國際對於中共統治的疑慮，增加外界對其認識。

## 伍、結語

中共面臨百年未有大變局的外部環境，以及第二個一百年的起點，因此提出的《建議》具有明顯的現實性、宏觀性、戰略性，以及未來導向。由於未來 5 年大陸面臨的變數和風險都較過去更多、更為複雜，因此本次中共 19 屆 5 中全會，必須在發展、穩定、風險三者間尋取平衡；在追求經濟社會等領域的全面發展，鞏固國家安全、政治安全、維持社會穩定，以及防範內外部各項風險下，進行 5 年規劃和提出長期願景目標。

# 中共發布《中國共產黨中央委員會工作條例》評析

Comments on the “Regulations Governing CCP Committee Affairs”

蔡文軒 ( Tsai, Wen-Hsuan )

中央研究院政治所研究員

## 壹、前言

《中國共產黨中央委員會工作條例》(以下簡稱《工作條例》)於今(2020)年9月28日,在中共中央政治局會議通過。在通過時,並沒有公布全文,但官方公告的內容強調此舉是要堅定維護「以習近平同志為核心的黨中央權威和集中統一領導的必然要求」,具有「重大而深遠的意義」。換言之,這項條例的頒布,很明顯是中共中央總書記習近平用來進一步掌權的舉措。在今年10月12日,中共正式頒布《工作條例》全文。該條例共分總則、領導地位、領導體制、領導職權、領導方式、決策部署、自身建設,以及附則等8章,共35條,並強調是堅持以「習近平新時代中國特色社會主義思想」為指導。

## 貳、全面強化中共的一元化領導

《工作條例》的一大特色,就是全面強化中共對於國家與社會的一元化領導。條例明訂,中央委員會、中央政治局、中央政治局常委會是

「黨的組織體系的大腦和中樞」，在推進「中國特色社會主義事業」中把方向、謀大局、定政策、促改革。涉及全黨全國性的重大方針政策問題，「只有黨中央有權作出決定和解釋」。條例還強調「各級人大、政府、政協、監察機關、審判機關、檢察機關，武裝力量，各民主黨派和無黨派人士，人民團體，企事業單位，基層群眾性自治組織，社會組織等「都必須自覺接受黨中央領導」。最後，全黨各個組織和全體黨員，必須「自覺服從黨中央，向黨中央看齊，堅決維護黨中央權威和集中統一領導，自覺在思想上、政治上、行動上同黨中央保持高度一致」。

這些規範將政治組織與社會團體，完全依附於中共的領導。事實上，從習近平主政後，對於網路輿情的控制，以及對於境內企業強制設立黨組等做法，就可以看出習有意將中共的觸手完全延伸到社會各領域，達到所謂的「全覆蓋」。《工作條例》再度看出習的執政思維，也就是不允許有任何組織或團體的運作，有任何機會獨立於中共的控制之外。此外，要高度確立中共在社會上，無可挑戰的至高地位，不允許搞指導思想的多元化，也無意與任何組織分享黨的政治權力。這項規範，讓中國大陸（以下簡稱大陸）政治發展可能出現倒退。胡溫時期開始勃興的社會力量與政治監督機制，被扼殺殆盡。

## 參、「習核心」的再確定

《工作條例》的內容，確實有助於習近平的集權運作。第 25 條規定「中央政治局會議一般定期召開，遇有重要情況可以隨時召開。會議議題由中央委員會總書記確定。」第 26 條規定「中央政治局常務委員會會議一般定期召開，遇有重要情況可以隨時召開。會議議題由中央委員會總書記確定。」這兩條清楚地明訂總書記有權力召開政治局與其常委會的會議。換言之，習近平在認為有必要召開，且有能力掌握會議局面時，可以隨時召開會議來進行討論。

該條例也賦予總書記決定會議議程的權力。第 27 條規定「按照黨中央決策部署和中央委員會總書記指示要求，中央書記處召開辦公會議研究討

論有關事項。會議議題由中央委員會總書記確定。」以及第29條規定「按照黨中央決策部署和中央委員會總書記指示要求，黨中央決策議事協調機構召開會議，研究決定、部署協調相關領域重大工作。會議議題由中央委員會總書記確定或者審定。」這兩條規範，讓習近平得以透過中央書記處的辦公會議，以及決策議事協調機構的會議，來將其政策與路線排進議程，並獲得通過。現今的中央書記是中央政治局和它的常務委員會的辦事機構（第10條），因此在政治局及常委會通過決議後，中央書記處辦公會議必須將相關政策予以具體落實。無疑地，習近平掌握中央書記處辦公會議的議程設定，對於更細膩地抓政策制訂與落實，有極為重大的功能。此外，關於決策議事協調機構，指的是領導小組等組織，例如習時期創設的國安委、深改委、外事工作委員會，或是財經工作委員會等跨系統的領導小組。現今中共的決策中心，已經部分由政治局移到這些領導小組內部。習近平控制這些小組（決策議事協調機構）的議程設定，對於習核心的確立與工作部署，將有實質的效益。

《工作條例》對於習近平的個人崇拜，直接以文字的形式呈現。第31條規定「中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會的組成人員必須將『兩個維護』作為根本政治要求，帶頭做到『兩個維護』，確保黨中央政令暢通、令行禁止，確保黨中央決策部署落地見效。」所謂的「兩個維護」，是指「堅決維護習近平總書記黨中央的核心、全黨的核心地位」，以及「堅決維護黨中央權威和集中統一領導」。將「兩個維護」的概念放進《工作條例》，是一種非常赤裸地將對習的崇拜，表露無遺。

## 肆、習還無法取得與毛澤東相同的政治地位

有趣的是，在《工作條例》的內容還是規定習近平在做決策時，必須與其他領導人一起協商。第25條規定「中央政治局會議在決定問題時應當經過充分討論，涉及多個事項的應當逐項進行討論和決定。」而第26條則寫到「中央政治局常務委員會會議在決定問題時應當經過充分討論，涉及多個事項的應當逐項進行討論和決定。」換言之，無論是政治局委員或

其常委會，在遇到重大問題時，必須透過類似集體討論的方式，來逐一決定。但如果政治局委員或常委之間，出現嚴重的意見分歧，究竟如何解決？條例並沒有明示。但可以確定的是，習近平並沒有在該條例中，獲得類似像毛澤東的「最後決定權」之權責。

在延安整風之後，毛澤東的政治地位逐漸穩固。為了符合革命戰爭的集權需要，中共在 1943 年 3 月 20 日，通過《中共中央關於中央機構調整及精簡的決定》，除了決定調整中央機構，推定毛澤東為中央政治局主席，並決定他為書記處（類似現今的政治局常委會）主席。書記處「會議中所討論的問題，主席有最後決定之權」。這項權力讓毛澤東能夠合法的為黨內爭執做最後的拍板與定案。但《工作條例》並沒有賦予習近平這項權力。

一個合理的解釋，是習近平的個人集權仍遭到其他黨內派系的掣肘與干預。第 26 條明訂在遇到重大事務時，還是要透過黨內的集體協商來逐步討論。如果有嚴重分歧，一個可能採取的方式是透過投票來做決定。在沒有「最後決定權」的加持下，可以預見的是，即便習近平已經壟斷了大量的政治權力，但未來還是要透過協商與利益交換等方式，和黨內其他派系領袖做出妥協。

## 伍、黨主席制的破局？

另外，從《工作條例》可以看出，習近平汲汲追求的「黨主席制」可能因阻力過大而無法實現。在本條例中，完全沒有提到重設黨主席的相關內容。在此之前，外界一直有習近平有意恢復黨主席制的傳聞。過去在毛澤東時期，中央委員會設置黨主席，是一人領導的集權體制。毛之後，華國鋒與胡耀邦短暫的接任過主席的職位。但在 1982 年之後，中央委員會不再設置主席，而改為總書記，胡耀邦擔任第一任的總書記。總書記制強調「集體領導」與「集體負責」，主席則更有一人掌權的意味。當然，習近平對於主席制的追求，也反映了他處處學毛的特性。

習近平重設黨主席制的真正目的，是為他終身執政做出鋪路。權力集

中與毛左路線的配合，使得習可能繼承了毛的政治遺產與合法性。但如果主席制受到阻撓，代表黨內或政治元老有強力的反對聲浪。無論如何，從《工作條例》未見主席制的文句，可以看出習近平在這場改制的博弈中，可能落居下風。

## 陸、道德教化與權力崇拜的結合

整個《工作條例》呈現出一個非常詭異的理路。一方面，強調幹部必須有好的操守與思想的純正性。這是一種以道德教化來進行幹部管理的特徵。例如，條例指出要「堅持解放思想，實事求是，與時俱進，求真務實」，還必須「堅持全心全意為人民服務」，以達到「永保黨的先進性和純潔性」。一方面，卻極為強調權力崇拜，特別是對於習核心的政治效忠不能有絲毫錯誤。條例強調「黨中央總攬全局、協調各方，確保全黨全軍全國各族人民統一意志、統一行動、步調一致向前進」。這個黨中央，很大成分是在指習近平自身。條例給與習近平在重要會議的召集權以及議程設定的權力，強化習核心的權力壟斷。

這種對於幹部的道德教化，似乎是以不能動搖權力崇拜為基礎。如果依據條例所說要「解放思想」，那何以不對現今權力結構的不合理性做出批判與反思？事實上，許多中共人士近年來也不少異議，例如赴美定居的前中央黨校教師蔡霞，以及有「任大砲」之稱與紅二代身分的任志強，都曾表示過質疑或批評的聲調，但多被中央強力反制。現今的大陸政治，一方面訴求毛主義的道德純潔性，一方面卻允許權力的高度集中，這是典型毛左路線的反映，且這種跡象越來越明顯。

## 柒、從《工作條例》看中共政治的未來

習近平主政後，權力集中的態勢極為明確。不少論者稱習近平為鄧小平之後，大陸政壇最有權力的領導人。從《工作條例》來看，這並不是空穴來風。條例一再強調要以「習近平新時代中國特色社會主義思想」為指

導，要增強「四個意識」、「四個自信」、做到「兩個維護」，以及「不忘初心、牢記使命」，以堅定正確的政治立場和方向，為實現「中華民族偉大復興的中國夢」不懈奮鬥。這些高度抽象且極富意識形態的習式用語，被整個寫進條例當中。在改革開放之後，特別是 2000 年之後，務實與追求國家發展的理念籠罩在大陸政壇，毛左的這套做法已經逐步被淡化。但習時期之後，這種崇尚虛文的毛式做法與用語，再度躍升政壇。

習近平這種「以毛為師」的理念，也反映在《工作條例》當中的權力集中措施。條例有許多篇幅是關於會議的召開與政策制訂過程，這與領導人的權力集權息息相關。條例不但有抽象的理念宣示，還有較為具體的制度梗概。換言之，條例可視為是「習核心」對於政治地位與權力鞏固的再宣示。

但條例也看得出，部分內容可能有黨內妥協的跡象。例如，當中並沒有針對「主席制」有任何闡述，以及並沒有給予習「最後決定權」。在遇到重大事務時，還是必須透過政治局委員與常委會的集體討論來議決。這無疑都讓習近平的個人集權蒙上一些不確定的未來。

簡單來說，從《工作條例》的內容來看，習近平的權力確實非常穩固，但我們不能排除黨內還存在異議人士。習近平近幾年的集權與個人崇拜，包括 2018 年修憲廢除任期制，以及對美貿易戰的決定，並不是受到所有黨內幹部與民眾的認可。在黨內的潛在挑戰者，與民間社會對於言論自由等權力一再限縮的不滿下，習近平的永久執政之路，恐怕尚存挑戰與荊棘。

# 近期中國大陸民族語言教育的 爭議探討

Discussion of the Recent Controversy of Ethnic Language Education  
in Mainland China

劉燈鐘 (Liu, Teng-Chung)

國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授

## 壹、前言

今(2020)年9月，中國大陸(以下簡稱大陸)政府在內蒙古等6省區推行漢語教育新政，意謂新一代民族政策開始全面實施，但此舉被指是實行民族文化滅絕政策，不僅激起海外蒙古人的憤慨，也讓大陸境內蒙古民眾憤怒。內蒙古此番教材改革，其實是大陸決策層主推，且在「全國一盤棋」之下的局部操作，與其他四個民族自治區並無不同，截至目前，只有內蒙古出現比較強烈的抵制。對於多民族國家而言，足證民族問題無小事，若處理不慎，則更易引發很大的民族矛盾和衝突。

## 貳、習近平主政後的民族語言教育

1949年建政以後，中共在非漢民族聚居區劃分自治區、州、縣、鄉等行政區域，依據大陸《憲法》、《民族區域自治法》、《國家通用語言文字法》的規定，各民族有使用和發展自己的語言文字的自由。據此，各少數民族自治區也都制訂使用本民族語言的規定。

進入 21 世紀後，大陸發生一系列震驚中外事件，例如 2008 年拉薩「3·14 事件」和 2009 年烏魯木齊「7·5 事件」等，由於新疆與西藏的政治反抗運動逐步升高，中共開始以反恐、反分裂為名壓制少數民族，並以支援邊疆、現代化、開發西部、「一帶一路」加速對所有相關地域的漢化。同時也倒逼中共高層和民族政策研究者開始反思，並探索新時期的民族政策改革。

2012 年習近平主政之後，逐漸表露出要擺脫過去民族工作框架的意圖。他引用北京清華大學公共管理學院教授胡鞍鋼及北京大學社會系教授馬戎於 2011 年提出來的「第二代民族政策」，強調要拋棄前蘇聯民族大拼盤式的「第一代民族政策」，<sup>1</sup> 不再強調社會主義的認同，改為推動淡化族群意識、強化中華民族身分認同的政策，以「牢鑄中華民族共同體意識」。

在中共看來，「構建中華民族共同體意識」只能透過教育來實現。習近平自 18 大以來在不同場合反覆說過，「搞好民族地區各級各類教育，全面加強國家通用語言文字教育。」2018 年 9 月 10 日，習近平在首次召開的全國教育大會上表示，「教育是國之大計、黨之大計」，要「加強黨對教育工作的全面領導」。

大陸政府更加意識到漢語教育的重要，並以發展素質和文明教育為由，在少數民族幼兒園推廣漢語做為教學語言，強化中共的政治灌輸，對拒絕進入漢語教學學校的兒童家長實施懲罰，更嚴格限制和審查非漢語媒體和出版物。此外，必須體現國家意志，推進統編教材使用，被視為是黨和國家加強少數民族地區國家通用語言文字教育的重大決策部署。

習近平指出，語言相通是人與人相通的重要環節，語言不通就難以溝通。既要求少數民族學習國家通用語言，也要鼓勵在民族地區生活的漢族群眾學習少數民族語言。少數民族學好國家通用語言，對就業、接受現代科學文化知識、融入社會都有利。並強調要搞好民族地區各級各類教育，

<sup>1</sup> 大陸學者胡鞍鋼和馬戎曾提出所謂第二代民族政策建議，主張強化單一民族意識，通過效仿美國的民族大熔爐模式，不讓任何一個族群封閉地生活在一塊自己認為屬於自己的歷史疆域內，淡化大陸 56 個民族的族群意識，而蘇聯、南斯拉夫、捷克斯洛伐克等大拼盤模式比較失敗。民族區域自治被這派學者稱為第一代民族政策，即大陸《憲法》和《民族區域自治法》中規定的「各少數民族聚居的地區，應實行民族的區域自治」。

全面加強國家通用語言文字教育，不斷提高各族群眾科學文化素質。

職是之故，大陸對《語文》、《道德與法治》、《歷史》三科教材實行統一編寫、統一審定、統一使用，並在全國範圍內做出統一部署，中共認為這是黨和國家做出的重要部署，必須堅定不移推進落實。2019年12月，大陸教育部教材局印發《中小學三科統編教材「鑄魂工程」推進實施方案》，提出要全面推進國家通用語言文字教育薄弱地區開好三科、用好教材；在2022年前實現教材投入使用；到2025年實現全國大中小學三科統編教材使用全覆蓋。

據此，新疆、西藏等地區於2017-2018年使用國家統編教材和通用語言文字授課，內蒙古、甘肅、吉林、遼寧、青海、四川等6省區民族語言學校於2020年秋季開始使用三科統編教材，其中內蒙古部分，語文、政治、歷史三科統編教材分三年逐步實施。

## 參、內蒙古推動課改過程

今年8月開學前夕，內蒙古自治區教育廳公布，僅《語文》、《政治》和《歷史》3門課程從2020年秋季到2022年，逐步採用大陸教育部統一編撰、全國通用的「統編教材」，並使用漢語授課，以實現「義務教育三階段統編教材全覆蓋」。自今年秋季起，小學一年級和初中一年級先使用統編《語文》教材；2021年小學一年級和初中一年級使用統編《道德與法治》（政治）教材；2022年初中一年級使用統編《歷史》教材，並使用國家通用語言文字授課。

依據內蒙古自治區教育廳使用國家統編教材「有問必答」和相關規定，主要規範如下：

一、內蒙古政府教育廳的三科教材改革，這與民族區域自治法不衝突。《中華人民共和國民族區域自治法》第36條規定，民族自治地方的自治機關根據國家的教育方針，依照法律規定，決定本地方的教育規劃，各級各類學校的設置、學制、辦學形式、教學內容、教學用語和招生辦法。

- 二、使用國家統編《語文》教材，不會取消蒙語教學。蒙語授課學校小學一年級和初中一年級使用國家統編《語文》教材，其他學科繼續使用蒙語教學，並沒有取消雙語教育，中央和自治區也從未說過要取消蒙語教學。
- 三、使用國家統編教材以後，該學科或該年級在所在盟市或旗縣（市、區）一級舉行統考的，平均分數達到及格（卷面分數的 60%），即認定為達標。平均分未達標的，以該平均分為達標線。旗縣（市、區）一級不舉行期末統一考試，學生平均成績未達到及格線（卷面分數的 60%），以本學校該學科該年級平均分為達標線。學校只有 1 個班級的，由學校領導、教師代表組成評估組，根據試題難易程度等綜合評定。
- 四、在使用國家統編《道德與法治》和《歷史》教材並用國家通用語言文字授課以後，教師因授課語言轉換，影響教學效果，甚至出現教師暫不能上崗從事教學工作的現象。對於這個問題，主要通過現有教師培訓、新教師補充和加強雙語教師培養等途徑予以解決。自治區教育廳制定三科統編教材教師培訓「三年計劃」：
  - （一）從今年起對現有教師通過校本培訓、集中培訓、骨幹培訓等方式開展以教材、課程標準、教學方法和普通話等為主要內容的專項培訓，促進現有教師國家通用語言文字教學能力和水準提升，使更多的教師能夠勝任教學。
  - （二）將通過設立特崗教師專項計劃、增設三科統編教材教師「機動編制」等方式，公開招聘三科雙語教師，解決現有教師總量不足問題。
  - （三）從 2021 年起實施三科教師自治區「公費師範生」專項計劃，加大三科雙語教師培養力度。
  - （四）對經培訓後依然不能勝任國家通用語言文字教學的尊重教師本人選擇意願，可以分流或轉崗，也可以在本校或兄弟學校跟崗培訓直至能勝任國家通用語言文字教學，期間保持個人身份、職稱、待遇「三不變」。
- 五、五個不變。除小學《語文》、小學《道德與法治》（2016 年前稱《品德

與社會》)、初中《歷史》這三個科目，其他科目「五個不變」：保持教材不變、授課時的語言文字不變、蒙語文及其他母語課時不變、現有雙語教育體系不變，保持地方語言教學。

六、定期上報工作狀況。內蒙古教育廳下達《關於建立使用國家統編〈語文〉教材工作日報告、零報告制度的通知》，要求各盟市教育局及時掌握各地各學校工作推進情況，設立資訊報告聯絡員，增強政治敏銳性和資訊反應能力，堅持早發現早報告，加強一線資訊反映實況、匯總和上報。包括每日報告、每季報告，並且要經過主要領導簽字後逐級上報。

## 肆、各界的反應

大陸內蒙古政府教育廳宣布，從今年9月新學期開始，自治區所有中、小學開始接受漢語《語文》教材一事，不僅激起蒙古民眾憤怒，也讓海外蒙古人的憤慨不平，被指是實行民族文化滅絕政策。

### 一、內蒙古抗議不斷

新學期開學前，引發一連串的抗議風潮，罷課、連署、上街，指官方的做法是違法違憲、動搖國本的政策。根據報導，當地官方事業單位、各級民族學校的老師和學生，以及社會各界都加入連署、抗議的行列。9月開學之後，以學校為戰場，罷課、逃學、連署、集會唱歌等抗議活動積極展開，藉此表達政策邏輯的荒謬及從此無法以母語言說的無奈，據外媒報導參與人數高達萬人，成為該地區近年來少見的大規模群眾事件。

### 二、海外反應激烈

根據報導，蒙古國前總統查希亞·額勒貝格道爾吉發表視頻聲明，敦促大陸政府尊重蒙古族人保持母語的民族權利，並呼籲各國蒙古族人聲援。8月31日，有數十名示威者聚集在蒙古國首都烏蘭巴托，聲援內蒙古抗議活動。9月15日和16日，大陸外交部長王毅對蒙古國進行兩天訪

問，大約一百名抗議者在蒙古國首都烏蘭巴托集會，指責北京壓制大陸蒙古族地區的當地語言和文化，並高呼「讓我們保護我們的母語」和「王毅滾蛋」。

此外，9月7日，上百名蒙古族裔人權人士集聚美國華盛頓哥倫比亞特區的大陸駐美大使館以及國會山莊外，抗議大陸政府打壓蒙古語，並聲援內蒙民眾保護民族語言和文化的維權行動。10月12日，法國南特歷史博物館宣布，因大陸政府對內蒙古少數民族實施越來越嚴酷的政策以及受到陸方多次審查，為維護人道價值堅守倫理，取消原定與陸方合作舉辦的關於成吉思汗及蒙古帝國的大型展覽。

## 伍、大陸官方的反應

為安撫民間表達對不滿，大陸官方公布的新方案解讀文件，強調新雙語教育方案並沒有改變原來少數民族語言教學的課時，教材和體制。並採取一系列的做法：

### 一、加強政策宣導和說明

9月23日，大陸教育部副部長鄭富芝就內蒙古施行統編教材引發的爭議表示，「推行國家通用語言文字，這是大陸法律的一項規定。並且讓所有的人民學會、學好國家通用語言文字是有非常大的好處，可以便於大家更好交流」，「這件事在內蒙古推行的時候，可能有不同的看法，現在有些不同的看法是暫時的。」

內蒙古自治區人民政府主席布小林則指出，推進統編教材使用有利於築牢中華民族共同體意識，各級幹部以及教師要主動向學生、家長以及群眾宣講政策，保證學生正常上學。內蒙古自治區黨委常委、統戰部部長段志強表示，推進國家通用語言文字教育是構建中華民族共同體意識的必然要求，並且也促進內蒙古發展。

此外，《內蒙古新聞網》則發表，學習和掌握國家通用語言文字是每一個公民應盡的責任和義務，是愛黨愛國的具體表現，是推動經濟發展和

社會進步的需要，是加強民族團結、增強民族凝聚力、實現中華民族偉大復興中國夢的基礎等相關言論的文章。

## 二、打壓反對者

對於內蒙古自治區境內的群眾抗議事件，內蒙政府則拒絕讓步，並將此次民眾抗議，定性為「受境外勢力煽動」。巴彥淖爾市公安局亦發布《關於依法嚴厲打擊涉國家統編教材使用違法犯罪行為的通告》，表示有「別有用心」人士歪曲國家政策，造謠傳謠，煽動、挑唆民眾非法集會、遊行，公安局將依法嚴厲打擊。此外，在轄區內發生尋釁滋事者，則敦促相關人員投案自首，並稱能提供線索或協助抓捕者給予獎勵，許多參加反對活動者，被警方以涉嫌「尋釁滋事罪」扣查。

另外，對不執行推進國家統編教材的官員進行處分，並將不能承擔國家統編教材授課任務的教師分流或調職，對拒不執行國家通用語言文字工作相關政策，至今未送子女到校上課的教師做出停職處理。

## 三、強烈回應海外指責

今年9月3日，大陸外交部發言人華春瑩回答日本廣播協會記者表示，國家用語言文字是一個國家主權的象徵，學習和使用國家通用語言文字是每個公民的權利和義務。前蒙古國總統查希亞·額勒貝格道爾吉致信習近平，抗議大陸在內蒙古強推漢語教材，但信件在9月25日被大陸駐蒙古大使館退回。大陸駐蒙古大使柴文睿表示，注意到額勒貝格道爾吉近來對內蒙雙語教育改革問題發表不少言論，他寫給大陸領導人的信函所闡述觀點完全錯誤，陸方不予接受。

## 陸、評析

一、中共近年加快以推動以漢語取代民族語言，企圖透過激進的「同化」政策來改變少數民族認同，習近平多次強調要「積極培育中華民族共同體意識」後，大陸教育部在2016年也提出發展規劃，要加快民族地區國家通用語言文字普及，進一步強化其「在維護國家統一、促進民

- 族團結和社會發展中的重要基礎作用」。但這次卻在經濟相對發達的內蒙古遇到強烈民意反彈，顯見民族問題遠比中共所認知的還要複雜。
- 二、目前大陸的第二代民族政策急於實現民族融合，並不可取，民族問題是十分敏感的問題，若當地政府部門在應對過程中處理手法的失當，更加劇民怨的烈度與廣度。甚至會引起民族動亂，並給外部敵對勢力分化大陸的機會，那將造成大陸治理的困境。
- 三、本次使用國家通用語言教學原本是增量改革，並不是要替代原有的語言和教學課程，與「變」相比，更多的是不變。可當被冠上漢化、文化滅絕等論調後，越來越多的當地蒙古族人聞風而動，抗議變成一種政治正確。許多蒙古人認為，如果今天不站出來保衛蒙語和蒙古族文化，就是對漢族的投誠與對本族人的背叛。也因此，再多的解釋工作，也難在群體亢奮之際起到實質作用。

## 柒、結論

大陸《憲法》強調各民族平等，但往往僅止於虛飾。目前中共以反恐、反分裂為名壓制保護母語的少數民族，以支援邊疆、現代化、開發西部、「一帶一路」加速對所有相關地域的漢化。各自治地區常以發展素質和文明教育為由，在少數民族學校推廣漢語做為教學語言，強化中共的政治灌輸，顯然有違民族平等的真正意義。

根據聯合國科教文組織的評估，大陸目前的一百四十多種語言，除了漢語，其他語言在教育、就業、政治、經濟、文化和社會領域中都處於弱勢，10種語言已經滅絕，大多數語言瀕危和瀕臨滅絕。內蒙古從9月1日新學期開始，自治區所有中、小學開始接受漢語《語文》教材。對中共的該行為，自然易被指是實行民族文化滅絕政策。

從這次內蒙古自治區漢語教學改革引發的風波來看，新時代的改革並沒有因此讓蒙古族對未來充滿希望，卻反而讓他們陷入對「中華民族共同體」更大的憂慮當中，這樣的集體情緒猶如籠罩在蒙古高原上的高壓冷氣團，若處理不當則可能捲向大陸政府。

# 習近平深圳講話評析

An Analysis of Xi Jinping's Speech in Shenzhen

陳華昇 (Chen, Hua-Sheng)

台灣經濟研究院兩岸發展研究中心主任

## 壹、習近平發表深圳講話背景

中共領導人習近平今(2020)年10月中旬赴廣東巡視，除前往潮州等城市考察外，亦於10月14日出席深圳經濟特區建立四十周年慶祝大會並發表講話，由於中國大陸(以下簡稱大陸)正歷經美「中」貿易戰與科技戰、新冠肺炎疫情衝擊全球經濟，以及香港「管治」情勢困局，且10月26日中共將舉行19屆5中全會，公布「十四五規劃」方向及2035年遠景目標，故而習近平再次「南巡」廣東，並視察深圳特區之舉，格外引發各界關注。

歷來中共領導人赴廣東南巡或視察經濟特區，總都是要向全大陸乃至全球釋放出大陸將堅持改革開放與經濟發展的明顯訊息。1980年大陸設立深圳、珠海、汕頭、廈門等4個經濟特區後，一度引發其黨內保守勢力的質疑和批判；1984年春節前後，鄧小平赴粵視察，分別在珠海和深圳為這兩個經濟特區題詞曰：「珠海經濟特區好」，以及「深圳的發展和經驗證明，我們建立經濟特區的政策是正確的」，頓時化解了設立經濟區域的爭議，為持續建設經濟特區定調。1989年「六四」天安門事件後，中共改革

派勢力衰微，保守派一度主導經濟路線有意重返計畫經濟之路，鄧小平乃於 1992 年南巡廣東，在深圳與珠海等地，發表一系列講話，反擊保守勢力，護衛大陸的改革開放發展路徑，為「社會主義市場經濟」的改革模式奠定基礎。

此後，「南巡」成為推動改革開放的「儀式」，廣東和深圳也成為大陸經濟創新發展的最前沿。因此，習近平為展現改革路線和重視經濟發展的形象，也多次到廣東「南巡」。2012 年 12 月，習近平接任中共最高領導人之初隨即赴深圳考察，藉以回顧其父習仲勛領先全大陸推動廣東改革開放和建設深圳經濟特區的歷程，透過南巡廣東，習近平對全大陸釋放其將接續經濟開放與改革的正確路線。2018 年 10 月，在美「中」貿易衝突升高，又逢大陸「改革開放」40 周年，並規劃粵港澳大灣區之際，習近平再度前往廣東，除主持港珠澳大橋開通儀式，並赴深圳視察，再透過宣傳，向海內外展現對於大陸經濟振興與改革開放具體信心的形象。

因此，從中共的發展歷程來看，「南巡」、廣東、深圳，乃成為改革開放、堅持發展的同義詞。故而，在當前大陸經濟成長趨緩、疫情持續影響全球經濟的內外艱難環境，以及中共治港策略失當等執政困局中，習近平有意藉由廣東和深圳的南巡行動，重新營造改革開明和發展經濟的形象，以尋求振興大陸經濟的動能與爭取黨內菁英的支持；從此視角加以觀察，才能有效解析習近平此次視察深圳並發表「講話」之動機與策略。

## 貳、習近平視察深圳並發表講話動機與策略

值此美「中」經貿衝突升高、全球經濟仍受新冠肺炎疫情影響且陸港磨擦升高之際，習近平在中共 19 屆 5 中全會召開前夕突然宣布前往廣東視察，並特意發表深圳講話，進而透過中共宣傳系統發布講話全文內容，顯示習近平廣東、深圳之行乃是經過縝密規劃的行動，其動機與策略可歸納為以下數端：

## 一、習近平再造鄧小平南巡旋風以樹立領導權威，重現其當年就任即赴深圳巡視的改革氣象

習近平廣東、深圳之行，被香港媒體稱之為「南巡」，意指習近平試圖再次仿效鄧小平南巡廣東、視察經濟特區之舉，以展現改革氣象、樹立領導權威。特別是近年來由於國營企業改革腳步緩慢、若干大型民營企業領導人「被退休」、民營企業必須成立「黨組」、安全部門運用數位科技擴大對社會監控等，均被認為中共政權趨於保守倒退，並引發黨內改革開明勢力的「微詞」。故習近平為重新展示改革形象，反制各方對大陸經濟「國進民退」之批評，故乃特別安排深圳訪視及講話，強調將效法其父（在「講話」中稱之為「廣東省委負責人」）當年主政廣東、建設深圳的改革路線，以因應在 19 屆 5 中全會可能面臨的批評壓力。

## 二、宣揚深圳經濟發展成功的經驗，凸顯中共推動改革開放和經濟特區政策的正確性

習近平在講話中指出，「深圳經濟特區的成功實踐充分證明，黨中央關於興辦經濟特區的戰略決策是完全正確的；經濟特區不僅要繼續辦下去，而且要辦得更好、辦得水平更高。」藉此宣揚中共建設深圳形成經濟奇蹟，並以深圳經驗帶動大陸快速發展的重大成果和貢獻；進而強調過去深圳發展的成功經驗，以及未來深圳的科技創新能量，將可以帶動大陸新一波的經濟成長，而可以抗衡美國的貿易制裁和科技圍堵。

## 三、展現中共中央推動深圳做為大陸改革開放和經濟創新示範區的決心

自 1980 年代以來，深圳即為改革開放之先鋒，亦為發展最為成功的經濟特區。如今大陸面臨經濟難題，習近平乃南行廣東，宣揚深圳 40 年來透過改革開放而釋放活力、快速發展的經濟奇蹟與創新精神，進而強調深圳實施綜合改革試點，中共中央並將在重要領域和關鍵環節改革上賦予更多自主權，以持續加強深圳創新發展和經濟增長的動能，使深圳成為大陸的經濟社會創新示範區。故而習近平乃言：要讓深圳「發揮經濟特區輻

射帶動作用，為全國發展作出貢獻」，亦即希望深圳成為帶動大陸經濟再發展的基地，以再次將深圳經濟持續發展的經驗複製到全大陸，做為突破當前經濟困局的新動力。

#### 四、藉由闡明深圳特區未來發展方向，為「十四五規劃」內容定調

習近平在 19 屆 5 中全會前發表深圳講話，乃是要藉由回顧深圳經濟特區發展歷程，檢視大陸目前所處內外環境，以及經濟特區、深港關係的未來，進而強調深圳特區未來發展必須加大基礎科學研究，以及以促進「內循環」為主的「雙循環」經濟。亦即指出深圳必須提升產業科技和基礎科學水準，進而帶動內需消費和大陸市場以發展「內循環」。此一立場也為中共 19 屆 5 中全會的「十四五規劃」之方向定調。

#### 五、以深圳的經濟發展成果，為中共實現全面建成小康社會做見證

習近平深圳講話提及：「深圳…人民生活水平大幅提高，教育、醫療、住房等實現翻天覆地的變化，2019 年居民人均可支配收入 6.25 萬元，比 1985 年增長 31.6 倍；率先完成全面建成小康社會的目標。」其目的即在藉由闡揚深圳經濟建設成就，說明大陸已實現全面建成小康社會，以展現習近平的施政績效和中共的執政成功。

#### 六、藉由廣東之行和深圳講話，展現中共疫情防治有成、經濟突圍有望

由於深圳係大陸最重要的高科技產業聚落，也是華為、騰訊、大疆等重要企業總部所在地，即使在美國的科技圍堵下，深圳仍深具民營企業的創新活力。此外，廣東一帶過去有 SARS 疫情的經驗教訓，在防治新冠肺炎疫情工作上執行較為澈底，也是今年春季產業復工最早、最快的地區。故而習近平藉由巡視廣東和在深圳召開會議，可以對海內外展現大陸疫情防治成功而經濟復原迅速的形象，而深圳經濟正常運行、科技產業持續發展，亦是大陸突破美國科技圍堵、經貿制裁的有力後盾。

## 參、習近平深圳講話影響評估

習近平在 19 屆 5 中全會前布局廣東之行和深圳講話，《新華社》隨即發布全文，大力鼓吹「深圳精神」，其可能產生之影響包括：

### 一、有助 19 屆 5 中全會平順召開，惟其能否化解來自改革勢力的挑戰壓力尚待觀察

習近平深圳講話中堅持改革開放路線，重視以民企發展為主的深圳模式，刻意釋放出開明革新的訊息，有助化解各方對其近年來持續加強社會控制而轉趨保守的批評，並在相當程度上可以澄清其施政恐造成「國進民退」的質疑，而有利於中共 19 屆 5 中全會平順召開。惟深圳講話僅能營造一時的改革形象，中共高層能否順勢繼續推出全國性、大規模的經濟社會改革政策則有待觀察。就此而言，習近平廣東之行和深圳講話恐難全面化解來自改革勢力和黨內派系的挑戰壓力，故其 2022 年「續任」問題仍將是中共未來爭議焦點。

### 二、為深圳後續的一系列改革政策鋪路，激勵民營企業的持續發展

習近平赴粵巡視前，深圳當局已推出若干經濟與金融改革政策，其發表深圳講話後，復公布「深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點首批授權事項清單」，以及新型智財權法律保護試點、數位人民幣封閉試點測試、成立金融科技創新平臺等革新措施。故而深圳講話已發揮了促進深圳深化改革、支持深圳經濟再發展，以及激勵深圳民營企業升級轉型之效果。

### 三、提出「內循環」戰略主要方向，將成為未來研訂相關政策依據

習近平在深圳講話中表示，要將深圳建設成為「具全球影響力的科技和產業創新高地」，在深圳進行前瞻布局，發展數位經濟等戰略性新興產業。亦即要在深圳既有的數位經濟產業聚落之基礎上，打造深圳成為國際數位經濟之都，建構更具完整的數位經濟軟硬體產業鏈與資本市場環境。進而要求深圳「全面擴大開放，推動建設開放型世界經濟」，優化「市場

化、法治化、國際化營商環境」，從而有利於金融、研發、設計等現代服務業之發展。無論是布局新興戰略產業、發展前瞻科技研究、推動產業數位轉型或鼓勵現代服務業發展，事實上都符合大陸「內循環」政策之需要，故習近平深圳講話亦揭示了大陸未來推動「內循環」戰略的主要方向。

#### 四、藉機闡明雙循環的意義，破除「內循環即鎖國」之印象

習近平深圳講話指出，深圳長期「堅持實行『引進來』和『走出去』，積極利用國際國內兩個市場、兩種資源，吸引全球投資，推動進出口貿易」，未來深圳要「銳意開拓全面擴大開放」，其發展可以指引未來新發展格局；「新發展格局不是封閉的國內循環，而是開放的國內國際雙循環」，其目的在增加經濟縱深，以聯通境內國際雙循環的功能。習近平藉此說明其重視「雙循環」的發展思路，破解外界對「內循環即鎖國」之質疑。

#### 五、極力宣揚深圳而忽略香港，可能激化深港競爭之形勢

此次習近平來到廣東、深圳，然其既未順道訪視香港，亦未就近接見香港特首，卻大力宣揚深圳成就，故而被視為有「揚深抑港」之意。習近平深圳講話亦強調未來將支持深圳發展，以帶動深港融合，如此則可能激化深圳與香港之間的經濟競爭；惟深圳雖在科技研發創新應用及培育新創事業方面具有優勢，但香港在金融、法治、物流及與國際鏈結方面亦有深厚的基礎。香港如何運用智慧加強與深圳進行產業經濟合作，將決定未來深港競合關係。

#### 六、建立深圳在粵港澳大灣區中的核心角色，加強對香港的吸納作用

深圳講話中指出深圳是全球科技競爭的「中國先鋒」，必須「與時俱進全面深化改革，……創新思路推動城市治理體系和治理能力現代化，……積極作為深入推進粵港澳大灣區建設。」並期許深圳「堅持發展的硬道理、敢闖敢試、全方位對外開放提高吸引力和競爭力等等，作為促進中國大陸內地與港澳地區深化融合的基礎。」希望增強深圳在大灣區中的核心引擎功能，加速粵港澳區域整合，並從深圳、從粵港澳出發，「將中國大陸的技術、投資和影響力帶到世界，來改變國際平衡。」在此形勢下，

大陸將採取多項改革開放措施，帶動廣東和深圳的經濟成長，持續擴大其國際經貿影響力。同時，深圳被要求「充分運用粵港澳重大合作平臺，促進粵港澳青少年廣泛交往、全面交流、深度交融」，增強其對大陸的向心力。顯示大陸意在建設深圳成為粵港澳大灣區的核心，進而可以加強對香港經濟社會的吸納。

## 肆、結語

習近平深圳講話刻意展現改革氣象，並強調將發展高科技產業、促進科技自主創新、推動產業數位轉型、採取「國內國際雙循環」經濟戰略，進而結合壯大深圳與經濟特區建設之政策，從而能夠突破美國經濟圍堵，因應全球經濟下滑的風險。惟大陸長期累積的結構性矛盾和困境，包括債務高築危機、國企改革難題、農村貧窮困局、陸港摩擦加劇等，都對中共執政形成嚴厲挑戰。習近平深圳之行後所將推出的「十四五規劃」，能否落實改革路線以帶動大陸新一波的經濟成長，並有效化解其內部的社會不滿，仍是有待持續觀察的課題。

# 論中國大陸與哈薩克關係之發展： 從「絲綢之路」到「光明之路」

The Development of the Sino-Kazakhstan Relations:  
A Case Study of “Silk Road Economic Belt” and “Bright Road Initiative”

宋嘉瑄 ( Song, Jia-Shiuan )

國立中山大學中國與亞太區域研究所碩士

## 摘要

中國大陸與哈薩克因直接相鄰，使兩國自古以來即在經濟、文化等多方面產生密切交流。

2013 年 9 月中國大陸領導人習近平於訪問哈薩克時，在演講中首次提出建設「絲綢之路經濟帶」的主張。而後擴大為「一帶一路」倡議的區域經濟發展規劃，其中在陸路方面將向中亞及歐洲地區發展，打造跨越歐亞大陸的新興貿易走廊，並企圖獲取更多的天然礦產與油氣資源。而哈薩克則是「一帶」計畫跨出國境的第一步，也是大陸推動實現「絲綢之路經濟帶」的成敗關鍵。

為改善當時內部經濟困境，2014 年 11 月哈薩克政府提出名為「光明之路」計劃的新經濟政策。「光明之路」除欲加強國內基礎建設，也期望藉由與「絲綢之路經濟帶」進行對接以提振其經濟。隨後兩國於 2016 年 9 月簽署《「絲綢之路經濟帶」建設與「光明之路」新經濟政策對接合作規劃》，正式展開兩計劃對接合作。

兩國雖積極在經濟方面進行合作與交流，但因哈薩克內部存在著不少的質疑與爭論，包含極為敏感的民族與歷史情結等因素。進而對「中」哈雙方的合作與關係發展，造成相當的衝擊與影響。

關鍵詞：「中」哈關係、絲綢之路經濟帶、光明之路

## Abstract

China and Kazakhstan have had close economic, cultural and social ties since ancient times due to their adjacent borders.

In his first state visit to Kazakhstan in September 2013, China's President Xi Jinping proposed the idea of "Silk Road Economic Belt" in his speech. It was later expanded into the regional economic development plan as the "Belt and Road Initiative". The "Silk Road Economic Belt" is China's development plan to connect Central Asia and Europe via overland transportation, creating an emerging trade corridor and gaining more accesses to natural resources, such as oil and natural gas. Kazakhstan is China's first step of the "Belt and Road Initiative" to cross the border, as well as the key to China's success in building the "Silk Road Economic Belt".

In November 2014, Kazakhstan proposed a new economic policy "Bright Road Initiative", aiming to decrease her economic dependence on Russia and to enhance infrastructure. Subsequently, China and Kazakhstan have begun their official cooperation since September 2016.

Although the two countries have been actively cooperating economically, there are many doubts and debates within Kazakhstan due to sensitive historical complexities. The historical issues have caused considerable impacts on the economic cooperation and the development of Sino-Kazakhstan relations.

**Key words: Sino-Kazakhstan Relations, Silk Road Economic Belt, Bright Road Initiative**

## 壹、前言

哈薩克共和國 (The Republic of Kazakhstan) 為中亞諸國中領土面積最大之國家，其國土橫跨歐亞兩大洲，並與中國大陸（以下簡稱大陸）、俄羅斯和中亞多國接壤。哈薩克不僅在地理位置上居於歐亞交界之重要樞紐地帶，並擁有豐富的石油、天然氣與多種礦產資源，國內生產總值 (GDP) 與經濟發展均為中亞諸國中之首。<sup>1</sup>

哈國與中國自古以來因地緣關係即有深厚淵源與多方交流，現今的哈薩克亦與大陸同樣處於高度發展階段。2013 年 9 月 7 日，大陸領導人習近平於任內首次前往哈薩克，進行國是訪問並發表演講，在演講中不僅提到中國自古以來即藉由橫貫中亞地區的「絲綢之路」進行密切的中西方文化、商業等多方面交流。最重要的是提出：「為了使歐亞各國經濟聯繫更加緊密、相互合作更加深入、發展空間更加廣闊，我們可以用創新的合作模式，共同建設『絲綢之路經濟帶』，以點帶面，從線到片，逐步形成區域合作。」<sup>2</sup> 從以上習近平演講的內容可以看出，大陸企圖透過所謂的「絲綢之路經濟帶」，來建設一個經由中亞地區連結至歐洲的橫跨歐亞大陸的區域經濟合作體系。

自 1991 年哈國獨立以來，「中」哈兩國的國家元首除多次進行互訪會談、簽署聯合公報與合作計劃之外，哈薩克前總統納努爾蘇丹·納扎爾巴耶夫 (Nursultan Nazarbaev) 亦在習近平倡議「絲綢之路經濟帶」之後旋即提出「光明之路」計劃 (Bright Road Initiative)，積極進行各項對接合作方案。然則儘管「中」哈雙方透過上述經濟建設計畫的推動與落實，將有可能為雙方創造、實現鉅大之多方效益，但在哈薩克的內部卻存在著不少的質疑與爭論，其中更夾雜著極為敏感的歷史情結與民族情緒，而對

<sup>1</sup> “GDP (current US\$)2017” (2017), visited date: April 5, 2019, 《World Bank》, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=KZ-KG-UZ-TM-TJ>.

<sup>2</sup> 「習近平在納扎爾巴耶夫大學的演講 (全文)」 (2013 年 9 月 8 日)，2019 年 4 月 5 日瀏覽，《中華人民共和國外交部》，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1074151.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1074151.shtml)。

「中」哈雙方的合作與關係發展，不免造成相當的衝擊與影響。

本文即擬以此為探討的焦點，首先將梳理自哈薩克獨立建國以來「中」哈關係之開展，至大陸提出「絲綢之路經濟帶」之經濟建設發展計畫後，哈薩克所回應之「光明之路」計畫，繼則剖析「中」哈各項對接合作計畫之施行與成效，尤其是多項計畫推動過程中所連帶激發哈國人民內心長久深藏之「反中情結」，而對雙方未來關係之發展埋下了難測的變數與挑戰。

## 貳、哈薩克與大陸之關係

### 一、歷史淵源

哈薩克與大陸的關係，最早可追溯至中國古代的漢朝時期，哈薩克人的祖先便在西域建立了烏孫國。為對抗匈奴，從漢武帝開始即數度派遣張騫出使西域，以聯合西域各國，由於當時烏孫亦不願意屈服匈奴，故而決定與漢朝建立聯合夥伴關係，此可謂中國和哈薩克建立關係之始。<sup>3</sup>

早在哈薩克汗國建立之前，哈薩克人即與歷史上的中國（西域）建立直接聯繫。1456年哈薩克汗國的創始人克烈汗與賈尼別克汗為逃避烏茲別克的迫害，在處境極為困難之時，投奔西域的蒙兀兒汗國，後蒙兀兒可汗也先不花將其西境七河流域的西部劃給兩位哈薩克汗王，此舉為哈薩克汗國的領地與建立奠定了最早的基礎，1465年8月哈薩克汗國正式建立。<sup>4</sup> 1684年哈薩克汗國因準噶爾汗國與俄國沙皇入侵，分別發展為大玉茲、中玉茲、小玉茲三個國家。前二者於1755-1757年間亡於更強大的

<sup>3</sup> 劉學鈞，*中亞與中國關係史*（臺北：知書房，2010年），頁19-34。

<sup>4</sup> 厲聲，「歷史上哈薩克汗國與中國睦鄰關係的回顧」，*伊犁師範學院學報（社會科學版）（新疆）*，第35卷第1期（2016年3月），頁1-6。

清帝國，最終大玉茲、中玉茲遂與清帝國形成「宗藩關係」。<sup>5</sup> 1884 年新疆建省，中俄簽訂《會訂塔城哈薩克歸附條約》，又使大批哈薩克牧民選擇脫離俄國前往中國。<sup>6</sup> 1916 年中亞地區爆發了大規模的反抗沙俄殖民統治的民族起義。二十多萬原俄屬中亞各民族為躲避戰亂而逃入中國新疆境內，其中以哈薩克族人數最多，並選擇留居於相對安寧與穩定的新疆伊犁。<sup>7</sup> 至 1944 年新疆境內的哈薩克族已達到四十三萬多人，成為近代中國重要的跨國民族之一，同時亦是新疆地區內僅次於維吾爾族的第二大少數民族。<sup>8</sup>

## 二、近年來之發展

大陸與哈薩克直接相鄰，兩國邊界共長達一千七百餘公里，漫長的邊界使兩國自古以來即有大量的跨境人民流動，並在經濟、文化、風俗等方面產生密切的交流。現今「中」哈兩國在經濟貿易方面更存在著極高之互補性，且因哈薩克缺乏對外出海口，大陸遂成為其走向亞太地區的重要通道。此種密切的經貿依存關係，以及自古以來的密切交流，也使得大陸必然成為哈薩克在對外關係上的優先國家。因此對哈薩克而言，自然認為與大陸建立、發展穩定、睦鄰的友好關係，乃是哈薩克安全的可靠保障。<sup>9</sup> 對大陸而言，哈薩克不僅是重要的鄰國，也是與中亞其他國家聯繫的重要踏板，更是大陸前往歐洲的陸上必經通道，因此哈薩克對大陸顯然具有極高的戰略地位與價值。故自哈薩克獨立建國以來，大陸政府即積極開始與哈薩克進行全面性的對話與合作，以謀求兩國關係的順利發展。

<sup>5</sup> 房若愚，「新疆哈薩克族人口規模變遷及分佈」，新疆大學學報（新疆），第 33 卷第 4 期（2005 年 7 月），頁 74-80。

<sup>6</sup> 努爾巴哈提吐爾遜，「中國哈薩克族跨國移民研究—以哈薩克為例」，西北民族研究（北京），第 1 期（2016 年 2 月），頁 84-98。

<sup>7</sup> 霍爾·唐日塔格（HÜR TANGRITAGH），東突厥斯坦 - 維吾爾人的真實世界（臺北：前衛出版社，2016 年），頁 109-110。

<sup>8</sup> 王希隆、汪金國，哈薩克跨國民族社會文化比較研究（北京：民族出版社，2004 年），頁 61。

<sup>9</sup> 康澤民，「中國與哈薩克戰略夥伴關係述評」，解放軍外國語學院學報（北京），第 6 期（2006 年 7 月），頁 114-118。

哈薩克於 1991 年 12 月 16 日宣布獨立建國後，大陸為最早承認其獨立地位的國家之一，雙方於翌年 1 月 3 日即正式建交。自此之後「中」哈兩國即開始頻繁密切往來，雙方領導人曾多次互訪外，並簽訂多項協議，除解決長久爭議之邊界問題外，<sup>10</sup> 亦積極發展各種政治、經濟、貿易之合作關係。尤其是在資源開發方面，由於哈薩克國土遼闊，各項天然資源蘊藏豐富，目前整個哈薩克已探明的石油儲量約為 100 億噸、天然氣儲量為 3.5 萬億立方米，分別占世界石油和天然氣總儲量的 17.2% 和 7.5%。另含煤儲量為 39.4 億噸，位列全球第八，占世界總儲量的 4%。其他固體礦產資源蘊藏量亦極為豐富，境內有九十多種礦藏，一千兩百多種礦物原料，多項礦藏儲量更在全球儲量中名列前茅，<sup>11</sup> 由於以上各種天然礦產與資源，幾全是大陸經濟發展所必需，且因地理位置鄰近，不僅運輸便利、風險極低，又可大幅節省開發成本，因此，自然成為大陸所高度覬覦之對象。

「中」哈兩國雖於 1992 年 1 月才正式建交，但哈國早在 1990 年即開始派遣外交訪問團赴大陸，建交後雙方往來更加密切。不僅兩國領導人多次互訪，更簽訂《睦鄰友好合作條約》及各項聯合聲明，如胡錦濤任內即曾於 2005 年 7 月、2011 年 6 月二次出訪哈薩克，與哈國簽署《中哈關於發展全面戰略夥伴關係的聯合聲明》。至 2019 年 9 月，哈薩克新任總統托卡耶夫 (Қасым-Жомарт Кемелұлы Тоқаев) 於上任後不久即赴大陸訪問，與習近平舉行會談。會後兩國元首一致決定，「雙方將本著同舟共濟

<sup>10</sup> 1994 年 4 月大陸總理李鵬應納扎爾巴耶夫總統邀請訪問哈國時，兩國簽署《中哈國界協定》，1997 年 9 月雙方再次簽署《中哈國界補充協定》，以上二項協定將具有爭議的 53% 領土重回哈薩克歸屬，使兩國邊界劃分問題得到解決，並使雙方邊界爭議暫告一段落，故而上述協議對於哈薩克的安全問題與「中」哈兩國雙邊關係的改善，均具有極為重大的意義。

<sup>11</sup> 如儲量世界第一有鎢、硫酸鋇、鎂 (佔全球儲量 25%)、鉛 (鉛全球儲量 19%)；居世界第二的有鉻、磷、鈾 (儲量占全球的 2%)；世界第三的有銀、銅、鉛、鋅；世界第四的有錫；黃金儲量居第六。「哈薩克資源和產業情況」(2014 年 5 月 30 日)，2019 年 4 月 10 日瀏覽，《中華人民共和國商務部歐亞司》，<http://oys.mofcom.gov.cn/article/ojyjsstzdy/201405/20140500607968.shtml>。

合作共贏的精神，發展中哈永久全面戰略夥伴關係。」<sup>12</sup> 可見雙方均有意建立長期緊密之合作關係。

整體而言，哈薩克自獨立以來對大陸關係一向極為重視、友好，並將大陸列為僅次於俄羅斯的重要地位。而大陸也於 2019 年 9 月首度使用「永久全面戰略夥伴關係」，以凸顯哈薩克之重要性。而「中」哈除了強化兩國之友好同盟關係之外，雙方也積極在能源、交通運輸和天然資源等領域進行密切合作。

### 參、「絲綢之路經濟帶」與哈薩克之關係

#### 一、「一帶一路倡議」的提出

大陸領導人習近平於 2013 年 9 月 7 日訪問哈薩克時，在演講中首次提出建設「絲綢之路經濟帶」的主張。緊接著在同年 10 月習近平於出席亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 期間，又在印尼國會發表演講時表示大陸願積極與「東南亞國協」(The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 國家加強經濟建設方面的合作，並提出共同建設「21 世紀海上絲綢之路」(21st Century Maritime Silk Road) 之倡議。

隨著「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」兩項跨越國際的大規模經濟建設計畫陸續的提出，大陸國務院於 2015 年 3 月 28 日授權國家發改委、外交部、商務部等政府部門，聯合發布《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》，並簡稱「一帶一路」倡議。同時大陸政府也在此一官方文件中強調「一帶一路」倡議的主要目標乃是：為「增進經濟要素自由流動、提高資源配置與市場機制融合，推動

<sup>12</sup>「習近平晤哈總統建永久全面戰略夥伴關係」(2019 年 9 月 12 日)，2020 年 3 月 30 日瀏覽，  
《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/doc/1055/3/8/1/105538151.html?coluid=202&kindid=11690&docid=105538151&mdate=0912085309>。

沿線各國展開經貿政策對話，開展更大範圍、更深層次的區域合作，共同建設開放、包容、均衡、互利的區域經濟合作架構。」<sup>13</sup> 由此顯示中共政權有意憑藉著大陸改革開放四十年來所累積的經濟實力，向外拓展並企圖建構一個以大陸為核心的區域經濟貿易體系。

## 二、「絲綢之路經濟帶」與哈薩克之關連

絲綢自古以來即為中國最具有代表性的出口產品之一，「絲綢之路」更是對外的經貿要道。而今大陸借用「絲綢之路」的歷史淵源，將「絲綢之路」賦予更重大的政治、經濟、外交等多重內涵，並以此基礎進而形成大陸當代對外經貿合作策略的升級版。依據大陸政府的說明，「一帶一路」的倡議主要是要推動發展大陸與「一帶一路」沿線國家的經濟合作夥伴關係，進行雙邊、多邊合作，以形成新的經濟發展區域，並建設以大陸為首的區域貿易體系。

「一帶一路」中的一帶乃是「絲綢之路經濟帶」，而「帶」則是指大陸當前正在發展中的「陸路走廊」，以沿線國家的中心大城市為支點，透過公路與鐵路從大陸東南沿海出發至西部，再通過哈薩克延伸至中亞地區進入歐洲，進一步串連整個歐亞大陸地區。<sup>14</sup> 因此，哈薩克乃是「絲綢之路經濟帶」跨出大陸國境的第一站，是進入中亞地區的門戶，也可謂是大陸要實現「絲綢之路經濟帶」計劃的首要關鍵。

「一帶」是由三條路線與六大經濟走廊所構成，三條路線包含：第一條經中亞、俄羅斯到達歐洲；第二為經中亞、西亞至波斯灣、地中海；第三條則是大陸到東南亞、南亞、印度洋到達歐洲。六大經濟走廊則是「中蒙俄」、「新亞歐大陸橋」、「中國－中亞－西亞」、「中國－中南半島」、

<sup>13</sup> 「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」（2015 年 3 月 18 日），2019 年 5 月 5 日瀏覽，〈中華人民共和國商務部〉，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201601/20160101243342.shtml>。

<sup>14</sup> C. Raja Mohan, “Chinese Takeaway: One Belt, One Road” (August 13, 2014), visited date: June 5, 2019, *The Indian Express*, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/chinese-takeaway-one-belt-one-road/>.

「中巴」與「孟中印緬」等，其中並以「中國—中亞—西亞經濟走廊」為重點項目。該線段從新疆出發經中亞、西亞至波斯灣、地中海沿岸和阿拉伯半島，並與中亞五國（哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克、土庫曼）、伊朗以及土耳其等國建立實行貿易互惠往來，建設油氣輸出管線、農產品快速通關通道以及邊境口岸等項目為主要目標。<sup>15</sup>

以上「一帶」三條路線的規劃中有兩條均需經過中亞地區，可見中亞地區在地理位置上乃是扼守歐亞大陸兩洲陸路通道與重要核心的區域，從經濟發展方面觀之，中亞地區雖整體發展較為落後，但因蘊藏多樣豐富能源資源，而成為世界各主要強權所極力爭取的重要政治、經濟戰略地區。此外，在大陸方面，經營中亞地區自古以來即是中國歷代政府的重要課題，經由前述關於「一帶一路」內容的說明，亦充分顯現中亞地區在「絲綢之路經濟帶」中的關鍵地位，以及大陸對此一地區之重視。因之，「絲綢之路經濟帶」的計劃，更可說是長期以來大陸對於中亞區域發展政策的繼承和集成。<sup>16</sup> 而哈薩克不僅是中亞地區在政治、經濟、資源蘊藏等方面最為重要之國家，更因與大陸直接交界相鄰，而成為大陸「一帶」計畫跨出國境的第一步，也是大陸推動實現「絲綢之路經濟帶」的成敗關鍵。

## 肆、哈薩克的「光明之路」計畫

### 一、對接「經濟帶」之哈薩克「光明之路」計畫

#### (一)「光明之路」計劃的緣起

2013年11月烏克蘭爆發政治危機，由於俄羅斯強力介入，美國與歐盟各國紛紛對俄羅斯祭出各項制裁政策，嚴厲制裁嚴重地影響了俄羅斯的

<sup>15</sup> 劉賢、韓璐，「張高麗：中國規劃一帶一路6大經濟走廊」（2015年5月27日），2019年5月5日瀏覽，《鳳凰網》，[http://news.ifeng.com/a/20150527/43848783\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20150527/43848783_0.shtml)。

<sup>16</sup> 胡鞍鋼、馬偉、鄒一龍，「絲綢之路經濟帶：戰略內涵、定位和實現路徑」，新疆師範大學學報哲學社會科學版（新疆），第32卷第2期（2014年4月），頁1-10。

經濟發展。<sup>17</sup> 中亞地區國家因曾長期為前蘇聯體系成員，故而在政治、經濟、歷史、文化等各方面多年來均與俄羅斯維持著高度的共通性與緊密的聯繫，以致在烏克蘭危機中，中亞國家不可避免地受到俄羅斯經濟發展遲滯的外溢效應影響。

對於哈薩克而言，雖身為中亞地區的大國以及俄羅斯最緊密的合作夥伴，然而在天然資源的出口方面，俄羅斯於蘇聯時期即已壟斷多數中亞地區天然氣管線，並以低於市場之價格向哈薩克購買石油與天然氣，致使哈薩克至今在出口石油到歐洲地區仍無法完全擺脫俄羅斯之掌控。哈薩克即使在經濟發展程度與產值長期在中亞地區位居第一，卻仍因高度依賴俄羅斯，致使在烏克蘭事件中因俄羅斯受西方國家經濟制裁而連帶遭受波及。此外，2014年國際油價因美國頁岩油生產技術的革新，使得頁岩油產量屢創新高而不斷下跌。另一方面，又因石油消費大國大陸的經濟發展趨緩、日本、歐洲也出現發展停滯的現象，導致國際油價供過於求而趨於低迷，<sup>18</sup> 因此而大大影響了以依賴石油出口的哈薩克。以上的種種因素嚴重打擊了哈薩克在經濟上的收益，使其國內生產總值自2013年起，逐年下滑至2016年的1,372.7億美元。<sup>19</sup>

針對前述事件與國際情勢對哈薩克國內經濟發展不利的影響，哈薩克前總統納扎爾巴耶夫即曾多次在不同場合，表達對於哈薩克受國際政治和經濟形勢複雜變化衝擊的憂慮，同時也對哈薩克在經濟方面對俄羅斯之高

<sup>17</sup> 2013年11月俄羅斯強力介入烏克蘭與克里米亞的領土紛爭，美國與歐盟各國紛紛對俄羅斯祭出各項制裁政策，包含對個人和公司企業，範圍亦擴及金融、能源、國防與外交等多項領域。上述的嚴厲制裁首當其衝嚴重地影響了俄羅斯的經濟發展，使得俄國的經濟從2014年到2017年之間共約損失了10%的增長率。白樺，「西方制裁重創俄羅斯經濟」（2018年11月19日），2019年5月15日瀏覽，〈<https://www.voacantonese.com/a/Western-Sanctions-Hit-Russian-Economy-20181118/4664483.html>〉。

<sup>18</sup> 「2014年國際油價走勢暨供需動態分析年報」（2015年1月20日），2019年5月15日下載，〈[http://125.227.255.112/oil/file/201501\\_analysis\\_Y.pdf](http://125.227.255.112/oil/file/201501_analysis_Y.pdf)〉。

<sup>19</sup> “Kazakhstan GDP (current US\$)(2018),” visited date: May 5, 2019, 〈<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=KZ>〉。

度依賴產生警惕，<sup>20</sup> 進而興起與大陸建立更緊密合作關係之構想。

鑒於哈薩克經濟出現趨於下滑的危機，哈薩克總統納扎爾巴耶夫遂在 2014 年 11 月 14 日發布之國情咨文中提出「光明之路計劃」，<sup>21</sup> 以企圖挽救及重新提振哈薩克的經濟發展。

## (二)「光明之路」計劃內容與重點項目

根據世界經濟論壇 (World Economic Forum) 於 2013 年所發表的「全球競爭力報告」(The Global Competitiveness Report 2013-2014)，哈薩克在全球 148 個國家中，整體競爭力排名第 50 名；基礎設施項目中的公路與港口質量排名分別為第 117 與 139 位，顯現哈薩克在基礎設施水準方面仍屬落後國家。<sup>22</sup> 然哈薩克地處歐亞大陸中心，乃是天然的交通與物流匯聚地。因此建設完善的交通運輸系統及物流基礎設施，乃成為哈薩克主要發展方向與目標。此亦為哈國政府所提出的「光明之路」計劃中的重點項目，其中包含公路、鐵路、港口與油氣管線等部分，該計劃的主要項目內容包含：

1. 修築哈薩克至歐洲各地的公路走廊。
2. 加強運輸物流產業建設。
3. 改善工業和能源基礎設施。
4. 建設住房和社會基礎設施等。
5. 以哈薩克首都「阿斯塔納」(後改名為努爾蘇丹)為中心，大規模

<sup>20</sup> 「烏克蘭危機考驗中亞 哈薩克內外兼修應對挑戰」(2014 年 12 月 24 日)，2019 年 5 月 30 日瀏覽，〈中國新聞網〉，<http://www.chinanews.com/mil/2014/12-24/6905557.shtml>。

<sup>21</sup> “NURLY ZHOL - The Path to The Future” (11 November, 2014), visited date: May 30, 2019, 《Committee on financial monitoring of the Ministry of finance of the Republic of Kazakhstan》, <https://kfm.gov.kz/en/activity/strategy-and-program/state-program-on-infrastructure-development-nurly.html>.

<sup>22</sup> “The Global Competitiveness Report 2013-2014” (August 29, 2013), visited date: May 30, 2019, 《World Economic Forum》, <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/#section=countryeconomy-profiles-kazakhstan>.

興建輻射全國之區域中心交通系統。<sup>23</sup>

### (三)「光明之路」計劃的目標

從以上「光明之路」計劃的重點，可以看出哈薩克政府期盼藉此推動大規模的全國性工業及交通的基礎建設，以帶動哈薩克國內各項經濟產業的發展、提升經濟效益，進而擺脫對俄羅斯的經濟依賴及穩定國內情勢。

另一方面，哈薩克亦希望透過該計劃之實現，加強與大陸在經濟、交通、安全與外交等各方面的合作夥伴關係。亦即哈薩克政府欲藉此調整以往長期對俄羅斯的經濟依賴，而加強與大陸的政經合作關係，如此不僅可以藉助大陸強大的經濟實力，來提升促進本國的經濟發展，亦可因此在俄、「中」兩大強權之間形成一種平衡關係，以左右逢源的策略來謀求最大的國家利益。

## 二、「中」哈對接計劃的進行

### (一) 雙方對接計劃的簽訂

2015年12月，大陸與哈薩克兩國總理於會談期間，共同簽署《中華人民共和國政府和哈薩克共和國政府聯合公報》，兩國對於「絲綢之路經濟帶」與「光明之路」之對接規劃方案均表達高度支持之態度，願意積極進行合作。而後在2016年G20杭州峰會期間，雙方又再度簽訂《「絲綢之路經濟帶」建設與「光明之路」新經濟政策對接合作規劃》，合作規劃中明確指出「中」哈兩國將積極拓展在經貿往來、深化能源、人文、安全等各方面的合作關係，並針對交通基礎設施、貿易領域、製造石化產業等部分加強與推動投資合作。並將優化公路基礎設施、新亞歐大陸橋與拓展貿易合作等多方面的基礎及交通建設列為合作重點。<sup>24</sup> 大陸如此積極的

<sup>23</sup> 歐陽向英，「中亞交通一體化與絲綢之路經濟帶政策的協調」，俄羅斯東歐中亞研究（北京），第02期（2016年11月），頁276-292。

<sup>24</sup> 「中華人民共和國政府和哈薩克共和國政府關於『絲綢之路經濟帶』建設與『光明之路』新經濟政策對接合作規劃」（2016年9月2日），2019年6月5日瀏覽，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/t20161017\\_822792.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/t20161017_822792.html)。

推動與哈薩克的各項經貿合作及建設方案，除顯示大陸對哈薩克的重視之外，亦因哈薩克乃是「一帶一路」中的「絲綢之路經濟帶」能否成功實踐與落實的關鍵第一步。是以 2018 年 6 月 8 日，「中」哈兩國元首於北京進行第四次會談時再次簽署《中華人民共和國和哈薩克共和國聯合聲明》，<sup>25</sup> 強調兩國將持續深化並建立戰略合作夥伴關係。

## (二) 雙方的對接樞紐

隨著大陸「絲綢之路」與哈薩克「光明之路」計劃的推動，位於新疆自治區內的伊犁哈薩克自治州「霍爾果斯市」(Khorgos、哈薩克語：Kopfac)，在地理位置上可謂西承中亞五國，東接大陸內陸省市，自古以來即是古絲綢之路上的重要驛站。<sup>26</sup> 霍爾果斯更因此成為「絲綢之路經濟帶」上之核心節點，並藉地緣之優勢而可做為與哈薩克的主要連結之地，成為大陸「東聯西出」的重要國際陸上貿易通道，而「霍爾果斯口岸」亦為大陸最早向西開放的口岸。<sup>27</sup> 大陸實行改革開放後，「霍爾果斯口岸」又成為 1983 年第一批大陸對外開放的陸路口岸，同時也是大陸西部地區規模最大、基礎建設最完整與通關條件最便利的陸路「無水口岸」(Dry Port)。<sup>28</sup> 兩國之鐵路、公路等基礎設施之連接亦多經由「霍爾果斯」，因此，大陸與哈薩克在各方面經濟貿易合作與往來，長期以來均以「霍爾果

<sup>25</sup> 「中華人民共和國和哈薩克共和國聯合聲明」(2018 年 6 月 8 日)，2019 年 6 月 5 日瀏覽，《中華人民共和國外交部》，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676500/1207\\_676512/t1566964.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676500/1207_676512/t1566964.shtml)。

<sup>26</sup> 「霍爾果斯」在蒙古語意為「駱駝商隊所經之地」；哈薩克語意則為「積累財富的地方」。地處大陸西部邊陸帶並與哈薩克相鄰，距離自治州內首府伊寧市 90 公里、與哈薩克第一大城市阿拉木圖市距 378 公里、距維吾爾自治區的首都烏魯木齊市 670 公里。

<sup>27</sup> 王爾敏，*晚清商約外交*（香港：香港中文大學出版社，1998），頁 90-92。

<sup>28</sup> Violeta Roso, "The Dry Port Concept: Connecting Container Seaports with The Hinterland," *Journal of Transport Geography*, Vol. 17, No. 5 (September 2009), pp. 338-345. 「無水口岸」即無水港 (dry port)，無水港以公路、鐵路為主要依託進行對外貿易，在無水港內通常設有海關與各式檢疫監督機構，為客戶提供通關服務。同時，貨運與船運公司亦在其中設立分支機構，以利客戶一站式完成訂倉、報關等手續後便能直接交貨予船運公司。貨物得以在無水港內完成一切所需複雜程式，透過海鐵聯運的方式將貨物運送到港口，並能直接將集裝箱出海，大量節省貨物運輸費用與時間成本。

斯」作為重要樞紐。

### 三、「中」哈對接計劃的合作項目

#### (一) 交通基礎設施領域

##### 1. 公路運輸系統

由於哈薩克恰好位於歐亞交界的路上關鍵樞紐地帶，為充分發揮利用此一在公路運輸方面的優勢地位，哈薩克於 1995 年即申請加入聯合國《國際公路運輸公約》(Transports International Routers, TIR Convention)，以大幅降低哈薩克經由公路運輸集裝箱（貨櫃）至歐洲的成本。<sup>29</sup> 而大陸為與「一帶一路」沿線國家在公路運輸方面，能更為有效率與降低使貨物運輸的時間成本，亦於 2016 年加入該公約，成為第 70 個締約國。而後於 2016 年 10 月 12 日，「中」哈兩國以《國際公路運輸公約》為基礎簽署了《國際公路運輸許可證制度備忘錄》，對雙邊客運和貨運業務做出了全面規定，<sup>30</sup> 大幅簡化雙方在公路運輸通關的手續，同時有效的提升「中」哈雙方陸上運輸的效能。

此外，大陸官方也為使「中」哈雙方在貨物、人員往來方面更加便利無礙，針對公路運輸的交通基礎設施提出進一步的規劃。共計劃興建三條連接大陸與中亞地區的交通走廊路線：包含「北線：西歐—中國西部國際公路（雙西公路）」、「中線：中國—哈薩克—亞塞拜然—格魯吉亞—土耳其鐵路」和「南線：哈薩克—土庫曼斯坦—伊朗鐵路」。三條路線在大陸方面，均藉由西部新疆霍爾果斯做為出口進入哈薩克而後再進入西亞與

<sup>29</sup> 《TIR 公約》宗旨為締約國相互允許集裝箱免稅過境，使貨物得以快速便利地過境並運送到目的地。

<sup>30</sup> 根據國際道路運輸聯盟 (International Road Transport Union, IRU) 報告預測，大陸實施 TIR 系統後，可降低通關時間 30%-80%，使「一帶一路」沿線運輸更加暢通便利。Absatov Yerlan Sembekovich, "Kazakhstan – Industry Leader Explains Why Trade Prospects With China Look Set to Rise" (17 Aug, 2017), visited date: June 7, 2019, 《*International Road Transport Union (IRU)*》, <https://www.iru.org/resources/newsroom/kazakhstan-industry-leader-explains-why-trade-prospects-china-look-set-rise>.

西歐等地。其中「雙西公路」路線東向起自於大陸江蘇連雲港，途經河南鄭州、甘肅蘭州，並經新疆「霍爾果斯口岸」進入哈薩克境內，其後再從哈薩克北部邊境進入俄羅斯西部地區，至俄羅斯的聖彼德堡後再與歐洲公路網相連，全長共 8445 公里。<sup>31</sup> 而「霍爾果斯」為雙西公路中的重要樞紐，此公路將新疆至西歐地區連為一體，並大幅縮減從大陸江蘇連雲港前往歐洲所需時間與運輸成本。

## 2. 鐵路運輸系統

在鐵路運輸方面，「霍爾果斯無水鐵路口岸」也是「中」哈兩國合作的主要項目。由於「中」哈鐵路軌距不同，因此「霍爾果斯無水口岸」最主要之功能與特色，即是用起重機先將大陸貨櫃卸貨到地，再重新裝貨上哈薩克的貨運列車，而使得「霍爾果斯」此一無水港成為大陸進入哈薩克前的重要「換軌站」。<sup>32</sup>

「霍爾果斯口岸」地理位置優越、交通便利，不論經由鐵路或雙西公路，均可經營集裝箱班列車的國際中轉業務，包括物流和多式聯運、倉儲服務等業務，而成為大陸連接中亞進入西歐的最重要的物流通道節點。

此外，大陸也進一步提升新疆地區物流基礎設施的開放，以加強新疆與哈薩克在倉儲、物流、資訊平臺的建設和利用方面的共同合作。根據新疆烏魯木齊市海關公布 2018 年統計數據，哈薩克與新疆地區進出口貿易額達 1,048.5 億元，為新疆地區首位貿易國家，同時哈薩克占新疆與「一帶一路」沿線國家貿易總額中的 36%，是以哈薩克顯然已成為新疆地區最大且最重要之國際貿易合作夥伴。<sup>33</sup>

<sup>31</sup> 「雙西公路全線貫通 中國至歐洲實現全程高速」(2018 年 9 月 27 日)，2019 年 6 月 7 日瀏覽，〈新華網〉，[http://www.xinhuanet.com/2018-09/27/c\\_1123493261.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-09/27/c_1123493261.htm)。

<sup>32</sup> 大陸鐵路規格採用與歐洲相同軌距的 1,453 毫米標準軌；而哈薩克因曾為前蘇聯體系的成員，故而境內的鐵路均採用俄羅斯制的 1,520 毫米之軌距。“Belt and Road Initiative- Khorgos: The Biggest Dry Port in the World,” visited date: June 7, 2019, 《South China Morning Post》, <https://multimedia.scmp.com/news/china/article/One-Belt-One-Road/khorgos.html>.

<sup>33</sup> 「新疆口岸與一帶一路沿線 36 國進出口同比增長 13.5%」(2019 年 2 月 5 日)，2019 年 6 月 9 日瀏覽，〈烏魯木齊市人民政府〉，<http://www.urumqi.gov.cn/sy/zwxx/419355.htm>。

## (二) 貿易合作與投資領域

### 1. 建立跨國性「國際邊境合作中心」

2004年9月哈薩克總統經「霍爾果斯口岸」訪問新疆伊犁州期間，「中」哈兩國政府簽訂《關於建立中哈霍爾果斯國際邊境合作中心的框架協定》。2005年7月，當時大陸領導人胡錦濤與納扎爾巴耶夫總統於哈薩克阿斯坦納簽署《中華人民共和國和哈薩克共和國關於建立和發展戰略夥伴關係的聯合聲明》，強調雙方將盡快建設與運行「霍爾果斯國際邊境合作中心」(Khorgos International Centre of Boundary Cooperation, Khorgos ICBC)，該邊境貿易合作中心乃是首座大陸與其他國家所建立之跨境邊境合作區，也為世界上第一個跨國的邊境自由貿易中心，<sup>34</sup> 由此正式開啟「中」哈兩國邊境貿易合作之起點。「中」哈兩國在「霍爾果斯」所建立的跨國性「國際邊境合作中心」，目標是希望促進「中」哈兩國邊境地區的經濟發展、實現貿易自由化，並由此發展、鞏固大陸與哈薩克等中亞國家的經貿往來關係。

位於哈薩克部分的「中哈霍爾果斯國際邊境合作中心」，則由哈薩克政府設立為「霍爾果斯東大門經濟特區」(Khorgos Eastern Gates Special Economic Zone)，於2014年正式開始營運。該特區距哈薩克第一大城市阿拉木圖僅約4小時的車程，故可由「霍爾果斯」提供貨櫃、倉儲、貨物分類及包裝等服務，使「霍爾果斯口岸」在短期內迅速成為大陸等亞太國家和地區的貨物，經由過境哈薩克運往俄羅斯和歐洲各國之「中介轉運物流中心」。使大陸新疆西部人口稠密帶跟中亞各國連成一體，降低運輸成本並縮短運輸距離和時間的同時，也為「中」哈兩國帶來巨大的經濟利益。<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 「霍爾果斯國際邊境合作中心哈方部分簡況」(2012年4月24日)，2019年6月9日瀏覽，《中華人民共和國駐哈薩克使館經商參處》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ddgk/201204/20120408087094.shtml>。

<sup>35</sup> 「一帶一路亮點 哈薩克霍爾果斯口岸遇瓶頸」(2019年4月26日)，2019年6月9日瀏覽，《聯合新聞網》，[https://udn.com/news/story/12993/3779516?from=udn-hotnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/12993/3779516?from=udn-hotnews_ch2)。

## 2. 成立國家級「霍爾果斯經濟開發區」

2010 年大陸政府決議設立國家級「霍爾果斯經濟開發區」，總面積達 73 平方公里，包括霍爾果斯園區（其中包含已設立之霍爾果斯鐵路與口岸的「中」哈霍爾果斯國際邊境合作中心）、伊寧市園區、清水河配套產業園區。大陸並將「霍爾果斯經濟開發區」定位為「中國向西開放的重要視窗，沿邊開發開放的示範區」。<sup>36</sup> 其中與哈薩克交界之「霍爾果斯口岸」區域，則重點建設為「中」哈霍爾果斯「國際邊境合作中心」「中」方中心區及配套區，使之成為「絲綢之路經濟帶」核心區發展的整體戰略與核心節點。「霍爾果斯市」也於 2014 年 6 月 26 日，經大陸國務院批復正式設立成為一集合邊境區、口岸城，商貿型、國際化等特點為一體的綜合性城市。<sup>37</sup>

## 四、兩國合作的利益與成效

自 2016 年「中」哈雙方簽訂《「絲綢之路經濟帶」建設與「光明之路」新經濟政策對接合作規劃》以來，已產生以下成效：

### （一）有助於解決中國傳統產業產能過剩的問題

「中」哈兩國的「絲綢之路經濟帶」與「光明之路」兩計劃對接之重點項目，多為大規模的交通基礎設施。大陸針對基礎設施部分對哈薩克進行投資與提供原料、設備，不僅能使大陸有利於解決國內鋼鐵、煤炭與水泥等傳統產業產能過剩之問題，也使哈薩克能有效改善因基礎設施落後而制約經濟發展之困境。在合作過程中，大陸向哈薩克提供大量的設備及原料，為其過剩產能找到適宜的市場出口，同時並可協助哈薩克改變基礎設施建設不足之現狀，對大陸而言可謂是「一舉兩得」。

<sup>36</sup> 「國務院關於支持喀什霍爾果斯經濟開發區建設的若干意見」（2011 年 10 月 8 日），2019 年 6 月 9 日瀏覽，《中華人民共和國國務院》，[http://www.gov.cn/zwggk/2011-10/08/content\\_1963929.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2011-10/08/content_1963929.htm)。

<sup>37</sup> 「霍爾果斯概況」（2017 年 10 月 28 日），2019 年 6 月 9 日瀏覽，《新疆維吾爾自治區霍爾果斯政府》，<http://www.xjhegs.gov.cn/zjka/hegsgk/sqjs.htm>。

## (二) 提供哈薩克經濟發展建設所需資金

其次，大陸對於能源需求日益增加，已成為世界第二大的原油消費國。而與哈薩克進行對接合作，哈國可成為大陸另一穩定能源供應的來源，有助於改善、解決大陸能源安全的相關問題，同時藉由大陸向哈薩克進口購買的大量油氣等天然資源，亦能為哈薩克經濟發展提供充足資金，以作為哈薩克國內基礎建設所需的資金來源。

## (三) 協助推動哈薩克經濟轉型

兩國對接合作有利於大陸落實西部開發政策與「走出去」之經濟發展戰略；對於哈薩克而言，則能滿足其引進大量外資之需求，並能推動國內產業轉型升級與改變長期以來僅依靠能源出口的單一經濟發展模式，<sup>38</sup> 而有助於哈薩克之經濟轉型。

## (四) 大幅增加「中」哈雙邊貿易往來

自「中」哈雙方兩計劃推動以來，兩國在雙邊貿易方面快速增加。根據大陸海關統計，大陸與哈薩克雙方貿易總額於 2017 年為 180 億美元；近兩年亦逐年增長，於 2019 年已達 219.9 億美元，年增長率為 10.6%。其中，大陸主要出口產品為機電、輕紡和高新技術產品等品項；並自哈國進口礦產品、金屬及其製品、化工產品等。<sup>39</sup>

## (五) 「中」哈雙邊投資快速增長

另在相互投資部分，大陸對哈薩克的投資類別集中在採礦業與交通運輸部分，「中」方對哈薩克各類投資總額於 2018 年為 293 億美元；2019 年底增長為 296.6 億美元。而哈國對大陸的主要投資產業則包括物流運輸、化工、食品加工等領域，於 2018 年約 1.4 億美元；2019 年底為 1.5

<sup>38</sup> 王承玥、王心怡，「試論一帶一路背景與光明之路計畫的對接—兼論其對中哈關係的意義」，中共濟南市委黨校學報（濟南），第 1 期（2018 年 5 月），頁 57-61。

<sup>39</sup> 「2019 年中哈經貿合作簡況」（2020 年 3 月 19 日），2020 年 5 月 6 日瀏覽，《中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202003/20200302946566.shtml>。

億美元。<sup>40</sup>

#### (六) 改善與提升哈薩克的基礎設施建設

在改善哈薩克的基礎設施建設方面，由中方企業承建的化工、建材、新能源、基礎設施建設與改造等領域多個專案取得實質進展。根據大陸商務部統計，「中」方對哈薩克承包工程於 2018 年底累計總額達 319.9 億美元；<sup>41</sup> 2019 年持續增長至 373.5 億美元。<sup>42</sup> 承包的項目包含多項大型基礎設施專案，如石化、電力、水泥廠等均陸續竣工交付。

2018 年 12 月大陸民間太和智庫與北京大學聯合研究發布之《一帶一路五通指數報告》，該報告針對「一帶一路」「五通目標」中的「政策溝通、互聯互通、貿易暢通、貨幣流通和民心相通」作為評比項目，哈薩克以總分 74.52 分位居第四，並為中亞國家第一。<sup>43</sup> 可見「中」哈雙方經由「絲綢之路」與「光明之路」計劃的對接與推動，的確已獲致明顯成效。

整體而言，大陸與哈薩克能建立經濟密切合作關係之關鍵因素，乃是兩國在經濟產業方面均具有高度的互補性，並能經由前述的合作項目得以滿足對方之需求，以達到互蒙其利的目標。

### 伍、國家利益與民族情緒的矛盾與衝突

「中」哈雙方之「絲綢之路」與「光明之路」計畫對接合作以來雖已獲致相當成效，但其中仍存在著若干的隱憂與問題：

#### 一、兩國合作中的民族問題

<sup>40</sup> 「2018 年中哈經貿合作簡況」(2019 年 3 月 11 日)，2019 年 6 月 10 日瀏覽，《中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/zhhz/201903/20190302841709.shtml>。

<sup>41</sup> 「2018 年中哈經貿合作簡況」。

<sup>42</sup> 「2019 年中哈經貿合作簡況」。

<sup>43</sup> 「『一帶一路』五通指數研究報告」(2018 年 12 月 24 日)，2019 年 6 月 12 日瀏覽，《太和智庫》，[www.taiheinstitute.org/Content/2018/12-24/0913043250.html](http://www.taiheinstitute.org/Content/2018/12-24/0913043250.html)。

與哈薩克接壤的新疆地區現今全名為「新疆維吾爾族自治區」，位於大陸的西北部，且約正好坐落於亞洲中心點。面積 166 萬平方公里，約占大陸當前領土面積的六分之一，並與蒙古、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗、巴基斯坦和印度多國相鄰，也因此而使新疆地區經常被做為周遭國家與大陸間之重要利益交換地區。同時，新疆因蘊藏豐富的油氣資源，亦能做為從哈薩克輸入能源至大陸之重要通道，故而新疆不僅是大陸西部開發戰略中的首要關鍵地區，其經濟價值與戰略地位之重要性更是不言可喻。

### (一) 密切的民間交流

自蘇聯解體後，中亞地區國家興起民族主義的浪潮，且由於地廣人稀，故諸國獨立之後的一項重要政策，即是吸納海外僑民回國，以增加本國民族的數量，並進而改變人口的結構，哈薩克也不例外。哈國自 1991 年始推行「回歸計劃」(Oralman Program)，鼓勵散居海外的哈薩克族返國定居發展。<sup>44</sup> 截止 2015 年，已有近百萬世界各地的哈薩克族返回哈薩克，其中更有 15% 哈薩克族是來自大陸。可見「中」哈人民間的長期密切往來，早已使哈薩克與新疆地區建立、產生深厚淵源與頻繁交流。<sup>45</sup>

新疆地區因地理位置與相連的各國長期的交流融合、發展演變，而形成地域性的多元文化，不論在民族、宗教等方面均呈現多樣性之特色，其中並以維吾爾族及哈薩克族為主要的少數民族。在族群的分布上，南疆以維吾爾族為主；與哈薩克相鄰的北疆則以哈薩克族和漢族為主要民族。<sup>46</sup>

### (二) 種族宗教的嚴重衝突

<sup>44</sup> Didar Kassymova, Zhanat, *Historical Dictionary of Kazakhstan*, (Scarecrow Press, 2012), pp. 204-206. Oralman 在哈薩克語中為「返回」之意。

<sup>45</sup> Natsuko Oka, "A Note on Ethnic Return Migration Policy in Kazakhstan," *IDE Discussion Paper*, No. 394 (March 2013), pp. 1-13.

<sup>46</sup> 「中國新疆 2014 民族宗教」(2015 年 8 月 31 日)，2019 年 6 月 12 日瀏覽，《中國新疆維吾爾自治區統計局》，[http://www.xjtj.gov.cn/sjcx/zgxj\\_3740/zgxj2014/201509/t20150902\\_478515.html](http://www.xjtj.gov.cn/sjcx/zgxj_3740/zgxj2014/201509/t20150902_478515.html)。

另一方面，又因民族特性也使新疆地區信仰宗教的人數居全大陸之冠，而且宗教信仰亦與民族具有高度的正相關，維吾爾人普遍信仰伊斯蘭教；漢人則信仰漢傳佛教、道教、基督教與天主教；此外，蒙古族、錫伯族、藏族等則主要信奉藏傳佛教。<sup>47</sup> 此種多樣性的民族、宗教、文化的複雜社會結構，卻也導致新疆地區易爆發民族間的衝突，加之近年來「東突厥斯坦獨立運動」的鼓動、歐美國家藉人權與民主議題譴責大陸，以及原區域內各民族間長期存在著矛盾，更加上貧富階級的差距以及大陸在種族、宗教等政策的偏差，導致種族的治理長期以來一直是大陸新疆統治當局最困擾的問題，其中又以維吾爾族與漢族之間的衝突最為劇烈，<sup>48</sup> 以上種種因素的催化，使得近年來新疆地區曾發生多起動亂衝突和示威活動，如 1997 年初的「伊寧事件」、2009 年「烏魯木齊七五事件」。<sup>49</sup> 不僅造成重大的傷亡，也加劇新疆地區的種族衝突情勢。

### (三) 高壓的統治手段

在民族與宗教問題方面，基於共產主義本就是「無神論」者，是以中共政權長期以來對於民族與宗教問題多是以國家意識形態的極端主義角度來看待，並視宗教信仰為西方勢力對其實施「西化」、「分化」的意識形態滲透與政治戰略手段。其中伊斯蘭教尤被視為極端恐怖勢力的根源，故而使新疆維吾爾地區發生的種族衝突，經常遭到大陸官方動員駐軍進行強力的鎮壓。近年來大陸為有效掌控當地情勢，除加強進行全面性的監視外，更大量增加逮捕人數，也不惜建立大規模的再教育營，限制少數民族的自由活動，更企圖透過再教育的思想改造，使當地少數民族被迫接受並服從

<sup>47</sup> 郭泰山，「當今新疆宗教現狀及發展趨勢評析」，實事求是（北京），第 1 期（2014 年 3 月），頁 70-74。

<sup>48</sup> 黎安友（Andrew J. Nathan）、施道安（Andrew Scobell），「中國為什麼緊緊抓住新疆？」（2018 年 10 月 13 日），2019 年 6 月 15 日瀏覽，《天下雜誌》，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/390/article/7368>。

<sup>49</sup> 劉燈鐘，「新疆『7·5 事件』的民族衝突背景與影響」，展望與探索（臺北），第 7 卷第 8 期（2009 年 8 月），頁 7-13。

中共的高壓統治。<sup>50</sup>

其實早在 2014 年之前，中共政權為穩定新疆當地情勢，新疆當局就已開始強制推行所謂的伊斯蘭教「中國化」。除加強限制各種宗教活動，全疆各地也普遍建立所謂的「新疆再教育營」，並集中培訓重點或者敏感人士，大陸此舉的主要目的乃是對維吾爾人進行有系統的同化政策與對穆斯林實行思想控制。由於再教育營內部環境惡劣，且關押人員經常遭受精神與肉體折磨、虐待，而引發國際社會紛紛強烈譴責大陸罔顧人權，侵害人民權利，大陸官方媒體雖一再辯解，強調「再教育營」乃是為預防恐怖主義擴張的「教育轉化培訓中心」場所。<sup>51</sup> 而根據聯合國所公布的評估數據，再教育營內共已關押約高達 100 萬名維吾爾人和以穆斯林為主的其他民族，甚至包含哈薩克族在內的外國公民。<sup>52</sup>

## 二、哈薩克人民的反「中」情緒

對哈薩克而言，近年來與大陸進行的各種經貿往來及合作，確實為其帶來不容小覷的龐大經濟效益，然該國人民內心所普遍存在的「恐中症」卻也是不可忽視之問題。從歷史角度觀之，清朝時期於康熙皇帝至乾隆皇帝前後七十餘年期間，曾數度派遣大軍平定準噶爾之叛亂，清軍的大舉入侵造成準噶爾人口數量大幅減少，而清朝於平定準噶爾之後，即順勢占領現今新疆北部與哈薩克東部地區。<sup>53</sup> 民國成立之後也繼續將該地區列入大陸版圖，哈薩克獨立建國之後曾與大陸政府進行交涉，對此「中」哈曾於 1999 年簽署邊境協定，雖使兩國邊境問題得已暫告解決，但大陸與哈薩

<sup>50</sup> 劉致昕，「現代集中營——來自新疆再教育營的證言」（2019 年 7 月 25 日），2020 年 4 月 30 日瀏覽，〈報導者 The Reporter〉，<https://www.twreporter.org/a/xinjiang-re-education-camps-truth>。

<sup>51</sup> 董立文，「再教育營再現中共新疆工作的矛盾」，〈展望與探索〉（臺北），第 16 卷第 10 期（2018 年 10 月），頁 16-22。

<sup>52</sup> “China Uighurs: One Million Held in Political Camps UN Told” (August 10, 2018), visited date: June 16, 2019, 〈BBC News〉，<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-45147972>。

<sup>53</sup> 劉學鈞，〈中亞與中國關係史〉（臺北：知書房，2010 年），頁 288-292。

克之邊境問題仍然是兩國關係發展的潛在陰影。<sup>54</sup> 在被清朝侵略過的歷史事實下，哈薩克不免存有對於領土及邊界問題的危機意識。此種歷史的殘留記憶，使得哈薩克人民雖樂於與大陸進行貿易往來，但卻極度不歡迎大陸移民，亦不願將土地賣給大陸人，此種矛盾心態即是擔心國家領土再度遭受占領。

2015 年 11 月哈薩克為減少財政赤字，通過《土地法》改革，修正案允許與哈薩克公民共同開辦之合資公司可購買哈薩克的農用土地，且外國人可租賃農用土地。然此一有利於農業發展的政策卻引發民眾激烈的抗議，因哈國人民擔心該法案會助長外國人甚至大陸人控制大量的土地資源，也擔心大陸經濟影響力會轉變成為政治影響力，而使國家淪為大陸的「經濟殖民地」，從而逐漸失去國家獨立自主的主權地位。<sup>55</sup>

對於哈國各種交通基礎設施的興建，大陸政府根據「絲綢之路經濟帶」與「光明之路」兩計劃的對接協定，曾提供大量的資金及技術。但在 2019 年 6 月卻發生哈薩克輕軌項目遭大陸中斷資金一案，在該案中遭停業的阿斯塔納銀行已是第三家遭哈薩克政府停業處分之銀行。此舉雖亦為哈國欲努力發展成為區域金融中心的必經階段，但仍被認為係針對大陸資金撤離的強烈反應。由此亦不難看出哈薩克對於大陸仍保有一定的戒心，極力維持本國金融體系的自主性，以避免如其他經濟較為弱勢的中亞國家般，陷入大陸「債務陷阱外交」(Debt-Trap Diplomacy) 的窘境。<sup>56</sup>

此外，於 2019 年 2 月，一名哈薩克裔男子因在新疆曾遭高壓管制而拒絕被遣返回大陸，以致在烏茲別克機場採取割喉等激烈手段引發國

<sup>54</sup> 熊倉潤，「一帶一路和中亞潛在的『恐中症』」，國際與公共事務（臺北），第 06 期（2017 年 3 月），頁 21-39。

<sup>55</sup> Catherine Putz, "Land Protests Persist in Kazakhstan" (May 3, 2016), visited date: June 16, 2019, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2016/05/land-protests-persist-in-kazakhstan/>.

<sup>56</sup> 哈國政府對該銀行的嚴厲處分，固然是因為哈薩克政府正針對國家金融事業進行整頓措施，以加強對銀行業界的監管，但也有警告大陸資金的用意。孫超群，「一帶一路中亞出軌？哈薩克中資輕軌案為何緊急腰斬」（2019 年 6 月 19 日），2019 年 6 月 20 日瀏覽，*轉角國際*，[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/3878611](https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3878611)。

際熱議。<sup>57</sup> 另新疆的「再教育營」中所關押的人民也不乏自哈薩克返回大陸探視親人的哈薩克族人。2019年9月3日哈薩克西部城市扎瑙津（Zhanaozen）有大批民眾走上街頭，示威者呼籲哈國政府停止接受大陸的貸款，以及要求托卡耶夫總統取消於同年9月11日的訪華行程。<sup>58</sup> 以上諸多事件均顯示「中」哈之間雖在經貿及資源開發等方面具有高度之利益一致性，但哈國政府對大陸勢力的發展擴張仍存在著相當的疑慮與戒心，而哈國人民更因大陸政府種種欺壓少數民族及侵害、限制宗教的作為，而對中共政權抱持著相當的反感與不滿的情緒。而以上哈國政府與人民的嚴重疑慮與反對態度，將成為影響「中」哈兩國未來關係推展的重要因素。

## 陸、結論：發展與挑戰

「中」哈兩國因地緣關係密切連接，經貿發展上又具高度互補性，在各取所需、共蒙其利的思維下，雙方經由「絲綢之路經濟帶」及「光明之路」兩計劃的對接，已建立更為緊密的政、經合作關係，並獲致相當成效。然由於中亞地區在國際政治、資源的重要性，早已成為國際強權爭相競逐的場域；再加上「中」哈兩國內部政經情勢的相互牽引，致使未來「中」哈關係的發展其實仍不免受到各種來自內、外部諸多因素之影響。唯就本文所探討之主題而論，未來最可能直接衝擊、困擾雙方合作關係之因素，主要仍在於以下兩個方面：

### 一、大陸方面

大陸近年來綜合國力雖大幅提昇，而不斷尋求對外發展，積極朝向全

<sup>57</sup> 孫超群，「血濃於水的義氣？突厥國家如何看『新疆再教育營』」（2019年2月14日），2019年6月20日瀏覽，〈關鍵評論〉，[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/3643466](https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3643466)。

<sup>58</sup> “Hundreds Call On Kazakh President To Scrap China Visit” (September 3, 2019), visited date: April 7, 2020, 〈Radio Free Europe〉, <https://www.rferl.org/a/kazakh-president-china-visit/30144424.html>.

球性強權的方向邁進，但其實內部仍存在著許多的問題和隱憂，尤其是近年來大陸內部分離主義不斷的蔓延。對此，大陸政府雖採取各種嚴厲的手段大力鎮壓，但對於新疆維吾爾族所進行的許多迫害人權的作法，除受到國際社會強烈的譴責外，對維吾爾人進行的嚴密監控及再教育的思想改造，只會更激發提高維吾爾人的反抗情緒，導致新疆地區情勢持續的惡化與動盪，而可能進一步影響、阻礙「絲綢之路經濟帶」計畫的推展。

## 二、哈薩克方面

基於歷史的因素所產生的民族主義情結以及防「中」的心態，使哈薩克人民對大陸政經勢力的不斷入侵擴大，不免產生對於領土及邊界問題的危機意識。哈薩克人民雖樂於與大陸進行貿易往來，但卻極度不歡迎大陸移民以及讓大陸方面取得土地所有權，同時也擔心大陸經濟影響力會逐漸轉化為政治影響力，而使國家淪為大陸的「經濟殖民地」，從而可能會失去國家自主的地位。而大陸對新疆所進行的高壓統治、種種迫害人權的政策和措施，更可能使哈國人民對大陸產生畏懼之感，甚至心生「恐中症」之仇「中」心態，進而反對哈國政府與大陸發展更密切之合作關係。

是以上述「中」哈兩國內部衝突情勢的發展，將可能使「中」哈關係的未來仍存在著不穩定的變數及挑戰。

(2020年6月9日收稿，2020年8月25日修正，2020年9月9日接受)

## 參考書目

### 一、中文部分

#### 專書

王爾敏，1998。晚清商約外交。香港：香港中文大學出版社。

王希隆、汪金國，2004年。哈薩克跨國民族社會文化比較研究。北京：民族出版社。

劉學鈞，2010。中亞與中國關係史。臺北：知書房。

霍爾·唐日塔格（HÜR TANGRITAGH），2016。東突厥斯坦 - 維吾爾人的真實世界。臺北：前衛出版社。

### 期刊論文

王承玥、王心怡，2018/05。「試論一帶一路背景與光明之路計劃的對接—兼論其對中哈關係的意義」，中國濟南市委黨校學報（濟南），第1期，頁57-61。

努爾巴哈提吐爾遜，2016/02。「中國哈薩克族跨國移民研究—以哈薩克為例」，西北民族研究（北京），第1期，頁84-98。

房若愚，2005/07。「新疆哈薩克族人口規模變遷及分佈」，新疆大學學報（新疆），第33卷第4期，頁74-80。

洪濤，1997/07。「談哈薩克族族源」，新疆大學學報（新疆），第22卷第3期，頁10-14。

胡鞍鋼、馬偉、鄢一龍，2014/04。「絲綢之路經濟帶：戰略內涵、定位和實現路徑」，新疆師範大學學報哲學社會科學版（新疆），第32卷第2期，頁1-10。

倪國良，2001/11。「新疆與哈薩克斯坦邊境貿易的現狀和對策」，東歐中亞市場研究（北京），第11期，頁70-74。

康澤民，2006/07。「中國與哈薩克戰略夥伴關係述評」，解放軍外國語學院學報（北京），第6期，頁114-118。

郭泰山，2014/03。「當今新疆宗教現狀及發展趨勢評析」，實事求是（北京），第1期，頁70-74。

董立文，2018/10。「『再教育營』再現中國新疆工作的矛盾」，展望與探索（臺北），第16卷第10期，頁16-22。

熊倉潤，2017/03。「一帶一路和中亞潛在的『恐中症』」，國際與公共事務（臺

北)，第 06 期，頁 21-39。

劉燈鐘，2009/08。「新疆『7·5 事件』的民族衝突背景與影響」，*展望與探索*（臺北），第 07 卷第 08 期，頁 7-13。

厲聲，2016/03。「歷史上哈薩克汗國與中國睦鄰關係的回顧」，*伊犁師範學院學報*（社會科學版）（新疆），第 35 卷第 01 期，頁 1-6。

歐陽向英，2016/11。「中亞交通一體化與絲綢之路經濟帶政策的協調」，*俄羅斯東歐中亞研究*（北京），第 02 期，頁 276-292。

### 網頁資料

中央社綜合外電，2019/06/10。「哈薩克投票日爆發抗爭 強人接班人輕鬆當選總統」，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201906100226.aspx>>。

中國國務院，2015/03/05。「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，<[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328\\_669091.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html)>。

中國新疆維吾爾自治區統計局，2105/08/31。「中國新疆 2014 民族宗教」，《新疆維吾爾自治區統計局統計資訊中心》，<[http://www.xjtj.gov.cn/sjcx/zgxj\\_3740/zgxj2014/201509/t20150902\\_478515.html](http://www.xjtj.gov.cn/sjcx/zgxj_3740/zgxj2014/201509/t20150902_478515.html)>。

中國駐哈薩克使館經商參處，2019/04/24。「霍爾果斯國際邊境合作中心哈方部分簡況」，《中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處》，<<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ddgk/201204/20120408087094.shtml>>。

中華人民共和國外交部，2013/09/08。「習近平在納扎爾巴耶夫大學的演講（全文）」，《中華人民共和國外交部》，<[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1074151.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1074151.shtml)>。

中華人民共和國外交部，2018/06/08。「中華人民共和國和哈薩克共和國聯合聲明」，《中華人民共和國外交部》，<[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676500/1207\\_676512/t1566964.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676500/1207_676512/t1566964.shtml)>。

- 中華人民共和國商務部，2013/10/23。「哈薩克石油天然氣蘊藏、開採和投資情況」，《中華人民共和國商務部》，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201310/20131000361911.shtml>>。
- 中華人民共和國商務部，2014/12/31。「哈薩克經濟狀況與投資環境」，《中華人民共和國商務部》，<<http://history.mofcom.gov.cn/?bandr=hskstjjzkytzhj>>。
- 中華人民共和國商務部，2015/03/18。「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」，《中華人民共和國商務部》，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201601/20160101243342.shtml>>。
- 中華人民共和國商務部歐亞司，2014/05/20。「哈薩克資源和產業情況」，《中華人民共和國商務部歐亞司》，<<http://oys.mofcom.gov.cn/article/oyyscy/201405/20140500607968.shtml>>。
- 中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處，2010/02/22。「哈薩克石油產業概述」，《中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處》，<<http://images.mofcom.gov.cn/kz/accessory/201003/1267537108739.pdf>>。
- 中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處，2018/03/13。「2017 年哈薩克對外貿易情況」，《中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處》，<<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ddgk/201803/20180302719036.shtml>>。
- 中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處，2019/03/11。「2018 年中哈經貿合作簡況」，《駐哈薩克經商參處》，<<http://kz.mofcom.gov.cn/article/zhhz/201903/20190302841709.shtml>>。
- 中華人民共和國國家發展和改革委員會，2016/09/02。「中華人民共和國政府和哈薩克共和國政府關於絲綢之路經濟帶建設與光明之路新經濟政策對接合作規劃」，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，<[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/t20161017\\_822792.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/t20161017_822792.html)>。
- 中華人民共和國國家發展和改革委員會，2016/09/05。「絲綢之路經濟帶建設與光明之路新經濟政策對接合作規劃」，《中華人民共和國國家發展和改革

- 委員會》，<[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/t20161017\\_822792.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/t20161017_822792.html)>。
- 中華人民共和國國務院，2011/10/08。「國務院關於支持喀什霍爾果斯經濟開發區建設的若干意見」，《中央政府門戶網站》，<[http://www.gov.cn/zwggk/2011-10/08/content\\_1963929.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2011-10/08/content_1963929.htm)>。
- 中華人民共和國常駐聯合國代表團，2017/04/11。「常駐聯合國代表劉結一大使在一帶一路倡議促進可持續發展目標高級別討論會上發言」，《新華社》，<<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/t1452995.htm>>。
- 中華人民共和國駐哈薩克使館經商參處，2011/04/24。「霍爾果斯國際邊境合作中心哈方部分簡況」，《中華人民共和國商務部駐哈薩克經商參處》，<<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ddgk/201204/20120408087094.shtml>>。
- 中華人民共和國駐哈薩克使館經商參處，2015/04/10。「2015 年哈將為霍爾果斯一東大門經濟特區建設撥款 125 億堅戈」，《駐哈薩克經商參處》，<<http://kz.mofcom.gov.cn/article/zhhz/201504/20150400938257.shtml>>。
- 太和智庫，2018/12/24。「“一帶一路”五通指數研究報告」，《太和智庫》，<[www.taiheinstitute.org/Content/2018/12-24/0913043250.html](http://www.taiheinstitute.org/Content/2018/12-24/0913043250.html)>。
- 白樺，2018/11/19。「西方制裁重創俄羅斯經濟」，《天下雜誌》，<<https://www.voacantonese.com/a/Western-Sanctions-Hit-Russian-Economy-20181118/4664483.html>>。
- 哈薩克國際通訊社，2014/03/04。「哈薩克 2030 年前國家戰略發展規劃」，《哈薩克國際通訊社》，<[https://www.inform.kz/cn/2030\\_a2636080](https://www.inform.kz/cn/2030_a2636080)>。
- 孫超群，2017/10/23。「看中國如何重塑中亞經濟版圖」，《美國之音 (Voice of America)》，<<https://crossing.cw.com.tw/blogTopic.action?id=802&nid=8810>>。
- 孫超群，2019/02/14。「血濃於水的義氣？突厥國家如何看『新疆再教育營』」，《關鍵評論》，<[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/3643466](https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3643466)>。
- 孫超群，2019/06/19。「一帶一路中亞出軌？哈薩克『中資輕軌案』為何緊急腰斬」，《轉角國際》，<[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/3878611](https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3878611)>。

- 烏魯木齊市人民政府，2019/02/05。「新疆口岸與一帶一路沿線 36 國進出口同比增長 13.5%」，《烏魯木齊市人民政府》，<<http://www.urumqi.gov.cn/sy/zwx/419355.htm>>。
- 國際在線，2014/12/24。「烏克蘭危機考驗中亞 哈薩克內外兼修應對挑戰」，《中國新聞網》，<<http://www.chinanews.com/mil/2014/12-24/6905557.shtml>>。
- 新浪新聞，2019/03/02。「納扎爾巴耶夫辭職演說全文」，《新浪新聞》，<<https://news.sina.cn/global/szcx/2019-03-20/detail-ihsxncvh3900772.d.html?cre=tianyi&mod=wpage&loc=8&r=32&rfunc=30&tj=none&tr=32&wm=3236>>。
- 新華社，2017/03/30。「中哈原油管道累計輸油一億噸 詮釋『一帶一路』互利合作」，《新華財經》，<<http://tc.xfafinance.com/html/Industries/Energy/2017/221492.shtml>>。
- 新華網，2018/09/27。「雙西公路全線貫通 中國至歐洲實現全程高速」，《新華網》，<[http://www.xinhuanet.com/2018-09/27/c\\_1123493261.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-09/27/c_1123493261.htm)>。
- 新華網，2019/9/12。「習近平晤哈總統建永久全面戰略夥伴關係」，《中國評論新聞網》，<<http://hk.crntt.com/doc/1055/3/8/1/105538151.html?coluid=202&kindid=11690&docid=105538151&mdate=0912085309>>。
- 新疆維吾爾自治區霍爾果斯政府，2017/10/28。「霍爾果斯概況」，《霍爾果斯市人民政府電子政務辦公室》，<<http://www.xjhegs.gov.cn/zjka/hegsgk/sqjs.htm>>。
- 劉致昕，2019/07/25。「現代集中營—來自新疆再教育營的證言」，《報導者 The Reporter》，<<https://www.twreporter.org/a/xinjiang-re-education-camps-truth>>。
- 劉賢、韓璐，2015/05/27。「張高麗：中國規劃一帶一路 6 大經濟走廊」，《鳳凰網》，<[http://news.ifeng.com/a/20150527/43848783\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20150527/43848783_0.shtml)>。
- 黎安友、施道安，2018/10/13。「中國為什麼緊緊抓住新疆？」，《天下雜誌》，<<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/390/article/7368>>。
- 聯合報，2019/04/26。「一帶一路亮點 哈薩克霍爾果斯口岸遇瓶頸」，《聯合新

聞網》, <[https://udn.com/news/story/12993/3779516?from=udn-hotnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/12993/3779516?from=udn-hotnews_ch2)>。

## 二、英文部分

### 專書

Zhanat, Didar Kassymova, 2012. *Historical Dictionary of Kazakhstan*. Lanham, MD: Scarecrow Press.

### 期刊論文

Oka, Natsuko, 2013/03. “A Note on Ethnic Return Migration Policy in Kazakhstan,” *IDE Discussion Paper*, No. 394, pp. 1-13.

Roso, Violeta, 2009/09. “The Dry Port Concept: Connecting Container Seaports with the Hinterland,” *Journal of Transport Geography*, Vol. 17, No. 5, pp. 338-345.

### 網頁資料

Absatov Yerlan Sembekovich, 2018/08/17. “Kazakhstan – industry Leader Explains Why Trade Prospects with China Look Set to Rise,” *International Road Transport Union*, <<https://www.iru.org/resources/newsroom/kazakhstan-industry-leader-explains-why-trade-prospects-china-look-set-rise>>.

BBC News, 2018/08/10. “China Uighurs: One million held in political camps, UN told,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-45147972>>.

BBC News, 2019/03/19. “Kazakh leader Nazarbayev resigns after three decades,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-47628854>>.

Catherine Putz, 2016/5/3. “Land Protests Persist in Kazakhstan,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2016/05/land-protests-persist-in-kazakhstan/>>.

Embassy of the Republic of Kazakhstan, 2014/11/11. “NURLY ZHOL - THE PATH TO THE FUTURE,” *Embassy of The Republic of Kazakhstan*, <<https://www.kazakhembus.com/content/nurly-zhol-path-future>>.

Mohan, C. Raja, 2014/08/13. “Chinese Takeaway: One Belt, One Road” , *The*

*Indian Express*, <<https://indianexpress.com/article/opinion/columns/chinese-takeaway-one-belt-one-road/>>.

Radio Free Europe, 2019/09/03. “Hundreds Call On Kazakh President To Scrap China Visit,” *Radio Free Europe*, <<https://www.rferl.org/a/kazakh-president-china-visit/30144424.html>>.

South China Morning Post , “ Belt and Road Initiative- Khorgos : the Biggest Dry Port in the World,” *South China Morning Post*, <<https://multimedia.scmp.com/news/china/article/One-Belt-One-Road/khorgos.html>>.

The Economist Intelligence Unit, 2018/12/17. “ World Competitiveness Yearbook 2014,” *International Institute for Management Development*, <[http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2017.pdf?mkt\\_tok=eyJpIjoiWkRKbU1HWmxNVEUwTW1FdyIsInQiOiJPdlltVFV0bIFRQzZNVERCZHhVeitZRElmUGplOHh3NWs1d2wzVzdRS1JvNU1kVmUxQVRESU9LbEVSOVwvR1F4aG1PV1NlS0ZZcng4NzBcLzVNZ09JOUxiZU5TTEVPekVHayttOTRqQkQ5TkNzWGNtRlowQTZ0UzIUK0pDdm9PVGlcLyJ9](http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf?mkt_tok=eyJpIjoiWkRKbU1HWmxNVEUwTW1FdyIsInQiOiJPdlltVFV0bIFRQzZNVERCZHhVeitZRElmUGplOHh3NWs1d2wzVzdRS1JvNU1kVmUxQVRESU9LbEVSOVwvR1F4aG1PV1NlS0ZZcng4NzBcLzVNZ09JOUxiZU5TTEVPekVHayttOTRqQkQ5TkNzWGNtRlowQTZ0UzIUK0pDdm9PVGlcLyJ9)>.

The Economist Intelligence Unit, 2018/12/17. “Democracy Index 2017,” *The Economist Intelligence Unit*, <<https://reurl.cc/O6249>>.

The Ministry of Foreign Affairs Republic of Kazakhstan, 2012/12/14. “Kazakhstan-2050 Strategy,” *The Ministry of Foreign Affairs Republic of Kazakhstan*, <<http://mfa.gov.kz/en/roma/content-view/strategia-kazahstan-2050-14>>.

World Economic Forum, 2013/8/29. “The Global Competitiveness Report 2013-2014,” *World Economic Forum*, <<http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/#section=countryeconomy-profiles-kazakhstan>>.

# East Asia's Newly Emerging International Order? Ascendant China and Japan

TAKEUCHI Toshitaka (竹內俊隆)

Kyoto University of Foreign Studies, Japan  
(Prof. Emeritus, Osaka University)

## Abstract <sup>1</sup>

It is quite often claimed nowadays that China is a revisionist power in pursuit of a new international order to replace the current liberal international one dominated by the US. There is no denying that China's economic rise has been remarkable with its concomitant military build-up. With this ascendant China in mind, this paper looks into the overall international order in East Asia and considers what might lie ahead. First, it is going to review the current debate on whether China is a revisionist or reformist power, which will form the foundation of this paper. Then, it will explain the extant security structure which underpins the overall situation in East Asia, the Hub and Spokes system. In this context, it will also take a look at East Asia's multi-lateral institutions and

---

<sup>1</sup> This is an updated and expanded version of my unpublished paper titled "Assessing Overall Security Environment in East Asia and Japan's Possible Role" that was submitted as a keynote speech for the occasion of 2017 Taiwan International Symposium on Regional Security and Transnational Crime, Investigation Bureau, Ministry of Justice, ROC, Taipei, Taiwan, October 31, 2017.

At the time of finishing up this paper, the longest-serving Prime Minister (PM) ABE Shinzo on August 28, 2020 offered to step down due to health reasons. As far as the issues that this paper deals with are concerned; however, it is fairly certain that the overall grand strategy that Japan has had is expected to be maintained whoever the next Prime Minister will be. It is the grand strategy for the country.

forums as well, in which the ARF is the most crucial. The implications to East Asia of the ascendant China, which is expected to continue for a generation or so, will be analyzed after that. In that vein, Japan's long-term trade strategy that has China's increasing clout in mind will be discussed as it has some bearing on the idea of “responsible stakeholder” in the liberal trade order. China being the focal point, its perspectives and aspirations such as the G-2, the “Belt and Road Initiative” proposal and “Chinese Dream” will be discussed. Finally, the policy options available to East Asian countries like Japan will be briefly outlined against this backdrop.

### **Is China a revisionist or reformist power?**

There has been a raging debate on whether China's rise is peaceful or disruptive to the current liberal order (power transition) . In this paper, we will use the terms revisionist and reformist, to make the argument more nuanced. It seems that the majority supports the idea that it is disruptive, or China is revisionist. The National Security Strategy that was published in 2017 under the Trump Administration clearly identified China as a revisionist power, which is seeking to “displace the United States in the Indo-Pacific region, expand the reaches of its state-driven economic model, and reorder the region in its favor”.<sup>2</sup> Thus, the US regards that “(A) geopolitical competition between free and repressive visions of world order is taking place in the Indo-Pacific region”.<sup>3</sup> Graham Allison, a prominent scholar, even suggested a possible, though not inevitable, hegemonic war between them,<sup>4</sup> which is often referred to as the “Thucydides Trap”. One has to acknowledge that the kind of hope that the US

---

<sup>2</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017), p.25.

<sup>3</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p.45.

<sup>4</sup> Graham Allison, *Destined for War: can America and China escape Thucydides' Trap?* ( Boston: Mariner Books, 2018).

and other like-minded countries have had for China as a responsible stakeholder is now rapidly fading away, as they are increasingly disillusioned with China's quite assertive, if not aggressive behavior in the international scene, in particular in East Asia.<sup>5</sup> China is definitely not a status quo power and is looking for changes with a Chinese flavor. It is quite another issue, however, to characterize China as a bona-fide revisionist power to “displace the United States in the Indo-Pacific region”, if not the world.

This subject is beyond the scope of this paper, but let us briefly discuss it in order to set the tone for this paper. First of all, China is in a very privileged position in the current international order, politically and militarily. To simply name a few areas, China is a veto wielding permanent member along with the US, Russia, the UK and France of the United Nations Security Council (UNSC), which has primary responsibility for the maintenance of international peace and security. That is, the UN cannot do anything that China does not like in terms of peace and security. This two-tier system is one of the foundations of the current order, which is accepted by all the countries. Military-wise as well, China is a nuclear weapon state in the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), which gives China along with the US, Russia, the UK and France the privilege to have nuclear weapons legitimately. The members happen to be the same as P5 in the UNSC (after the Republic of China, Taiwan, was kicked out of the UN in 1971.) And almost all countries in the world have ratified and accepted this two-tier system, which can be easily said to be discriminatory. This certainly puts China in a privileged position,

Economically also, China has benefitted from the current capitalist liberal trade order. The mere fact that China has had remarkable economic growth by being the factory of the world and by trading the goods it produces attests that the liberal trade order has been good for China. Therefore, it is understandable

---

<sup>5</sup> In this paper, South East Asia is included in East Asia.

that China seems to have little intention to upend the basic format of the post-war Bretton Woods system, the three pillars of which are the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and the greenback as the key currency. Rather, China has been trying to increase its voting power in the IMF and World Bank. China joined the World Trade Organization (WTO) in 2001, which is the quintessential guardian of the capitalist liberal trade order. Furthermore, China is also intent increasing its influence in UN specialized agencies by making concerted efforts to let its nationals assume head positions. Currently in 2020, it has four head positions among the fifteen specialized agencies such as the Food and Agriculture Organization and the UN Industrial Development Organization. The number stands out because other countries including the US have only one top position. Therefore, one can say that China is making a national effort to increase its influence in the extant international order. This means that it is highly unlikely that China is trying to overhaul or upend the extant international order at least for the foreseeable future. This coincides with their more active behavior in the UNSC itself. China is also trying to internationalize its currency, Renminbi. But it has a long way to go. The US dollar is still the king by far.

In short, China has benefitted enormously from the current order in political, military and economic realms. Therefore, one can safely assume that China has little incentive to replace the current order. It seems likely that China may have no clear idea or vision as to the shape/contours of a new order in which China would dominate, nor how to build it up from scratch. This is when China has no real, bona-fide ally or friends in the world, which makes it much harder for China to build and maintain a new order. It would be too taxing on China if China alone must do it without some help from allies and friends, even if it becomes the world's largest economy in GDP as some forecast (later).

This aspect is the crucial difference between the Soviet Union in the Cold War years and the current China. The Soviet Union had a clear-cut sphere of

influence and allies, whereas China does not. The “Belt and Road Initiative (BRI)” may be a way to form its loose sphere of influence. But this would not be of real help to China (later). The Soviet Union was blessed with natural resources and tried to be self-sufficient. The bulk of its trade was with East European countries, its satellite countries. Thus, it can be said that the Soviet Union was playing on a different, its own, sphere of influence zone. Another way of stating this is that the Soviet Union did not like to be enmeshed in the capitalist trade order that was dominated by the US. So, it can be said that the US played in the major league and the Soviet Union in a much smaller, different league, if not a minor league. One can argue; therefore, the Soviet Union was content with its hegemonic position within its sphere of influence and had little intention of challenging the US as the overall hegemon.

In the case of China, China is playing in the same liberal trade order and thus it can be in a position to replace the US. Even assuming that it is China’s goal to be a hegemon: however, it would be a long shot and a long-term goal. The fact that China is totally enmeshed in the capitalist trade order is evident. Its top trading (export) countries in 2019 are the US (16.8 %) Hong Kong (11.2 %), Japan (5.7 %), South Korea (4.4 %), Vietnam (3.9 %). The US figure reflected the Trump administration’s trade policy and registered a 12.7% decline from the previous year 2018.<sup>6</sup> The US remains the top destination despite this steep decline. The US recognizes that China is playing in the same major league and gaining influence/power there. It is understandable, therefore, that the current hegemon feels somewhat insecure, if not threatened, by China’s rapid rise. This must be one reason that the voice of China being a revisionist power is more pronounced in the US. China being an Asian country, its behavior is affecting Asian countries much more than some other distant countries such as in Europe,

---

<sup>6</sup> “China’s top trading partners” (June 18, 2020), visited date: August 25, 2020, 《*World's Top Exports*》, <http://www.worldstopexports.com/chinas-top-import-partners/>.

of course. Take a look at the trade figure above once again. All countries other than the US are Asian countries. And, China's aggressive behavior is happening in and near its periphery. Therefore, it is very understandable that there is a suspicion/fear of China in East Asian countries. Japan is one example. Japan's defense white paper has been mentioning a deteriorating regional security environment. It is crystal-clear which countries it is referring to: China and North Korea.

Building up a new world order is costly. Yes, true. Nevertheless, maintaining it for a certain duration will be much more costly. Can China afford to dispense the huge cost? The US has been getting help, at least some, from its vast network of allies and friends. For that matter, the Soviet Union to a lesser extent, too. Can China alone keep its own international order without any real friends nor allies? It would be extremely unlikely. That is, it will be an imperial overreach even if China succeeds in crafting a world order of its liking.

According to KOSAKA Masataka in his book titled “kokusai seiji (International Politics)”, a state has three systems: a power system, a benefit system and a value system. That is, military, economy and principle (value). In the case of China, no one can deny that China is ascendant in its military and economic powers. It seems; however, China does not care too much about value. For example, China proclaims its adherence to non-interference into internal matters, which is one of the principles of the post WW-II world order. So, it may be said that China cares about value. Nonetheless, as is often pointed out, this pronouncement allows China to invest in an oppressive/authoritarian country where other countries refrain from doing it, thereby currying favor with these countries and getting some economic benefits out of it.

China's People Liberation Army (PLA) has a three-warfare doctrine: media/public opinion, psychological and legal warfare. We can expand the scope of this doctrine to China's foreign and military domain. Then, it is quite

similar with the idea of soft power, precise definition aside. Domestically, the Chinese Communist Party (CCP) is succeeding in all three domains due to its censorship and propaganda. However, outside of China, especially those that do not necessarily get much benefit from China's investment and aid, it is not working well at all. This is because China is perceived to be aggressive/assertive nowadays, especially under Xi Jinping's leadership. There are abundant cases of aggressive, grey zone actions with salami slicing tactics in China's periphery, thereby winning local battles on the ground (sea). For example, China has solidified its grip in the South China Sea by constructing a long runway that bombers can use. This is now a *fait accompli*, which nobody including the US can challenge for fear of an outright physical conflict. China is very smart in this salami-slicing tactic. China used to say that it has no intention of militarizing the area, only for peaceful purposes. We know by now that it is blatantly false. China has a lot of troubles in its periphery, especially recently under Xi, such as the Senkaku islands with Japan, border clashes with India and so forth. The party that is involved in these disputes/incidents is always China. It is China vs. some other country all the time. So, it is safe to assume there is something awry with China. The same applies to the "BRI". We are now witnessing the track record of its initial grandiose promises, some of which have incurred local backlash. It is the track record that is important, of course.

China's recent aggressive behavior can be said to be somewhat reminiscent of Imperial Japan's behavior in the early 20th Century. Japan was up and coming as China is right now. Japan had the policy of "rich nation, strong army", as is the case of China, which is typical of rising nations. Japan was a permanent member of the League of Nations and was recognized as a major military power by dint of participating in the Washington Naval Conference from 1921-22 and the London Naval Treaty of 1930. The point is that an ascendant nation tends to become too confident of its ascension and too bold,

if not aggressive in its actions. Japan was too abrasive/blatant and tried to establish its “absolute defense zone” that included the Manchurian region. It created a policy of “Greater East Asia Co-prosperity Sphere”, a sort of sphere of influence, if not one of total domination. China is more cautious in its pursuit, by merely saying that China just wants to protect its own “core” interests, some of which are in dispute. The tactic is a slow-motion salami-slicing that eventually ends up as a big fait accompli. However, neighboring countries have noticed what China has accomplished on the ground no matter what kind of rational or explanation that it offers. One quintessential example is the total disregard of the judgement of the Permanent Court of Arbitration (PCA) in the Hague in 2016 that proclaimed that China’s claim on the South China Sea to have little merit at all. This does not look good at all. It gives us an impression that if it fits with China’s interest, it accepts. But, if not, it rejects it. These incidents remind us that we should be careful, to say the least, about what China says and does. It might have something deceptive/sinister hidden behind their nice sounding statements. China may be winning local battles on the ground, but it is definitely losing the perception/soft power war. This should be quite ominous for China. China should think twice about its pronouncements as well.

### **The Hub and Spokes System**

The East Asian security structure is a cluster of bi-lateral relationships and alliances with the US. This is called the Hub and Spokes system, the US as the hub and its allies as spokes. Of course, this basic structure was formed during the Cold War years against the threat of communism. Therefore, China’s criticism that this is a relic of Cold War has some merit. What can be said to be the same relic of the Cold War in Europe, NATO (North Atlantic Treaty Organization) has a fundamentally different structure, which is multi-lateral

and with enforcement capabilities. East Asia has no multi-lateral institutions with implementation capabilities. Therefore, what the US does and views has much broader implications in East Asia than in Europe. Japan and South Korea have formal military alliances with the US and accept US bases on their soil. The Philippines can be said to be a US ally, although the current Duterte administration has had and is expected to have somewhat choppy relations with the US. Thailand also can be said to be an informal US ally. However, it does have a somewhat lukewarm relationship with the US currently because its present administration is a military dominated government after a coup. Some countries such as Cambodia and Laos are friendly to China, which is offering substantial economic help, but cannot be said to be hostile to the US. The bread and butter issues are more powerful than anything in developing countries.

The fact that it is a cluster of bi-lateral relationships with the US as the hub suggests that the relationships between and among the spokes may not have to be good or cooperative because the bilateral relationship with the US is the bedrock and much more important. A good example is the relations between Japan and South Korea, which tend not to be on good terms. It also means that multi-lateral regional institutions such as the ASEAN (Association of South-East Asian Countries) Regional Forum (ARF) would be much less significant than in Europe. It is a forum and therefore has no enforcement power as such.

The flip side of this relationship is that there has always been a fear of US abandonment among US allies in East Asia, Taiwan included. For example, US forces in Japan have been drawn down from 47,000 in 2008 to 38,000 now,<sup>7</sup> which still remains the largest deployment in the world for the US, nonetheless. One has to point out, however, first, the reallocation of some of the US forces from Japan, esp. Okinawa, to somewhere else is also what Japan's Government

---

<sup>7</sup> "Basic Information (基本情報)," visited date: August 25, 2020, 《*US Forces in Japan (Facebook)*》, [https://www.facebook.com/USForcesJapan/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/USForcesJapan/about/?ref=page_internal).

wants. Secondly, overall US forces in Asia (not East Asia) have remained fairly constant around 70,000 to 80,000 in the 21st century.<sup>8</sup> Under the previous Obama administration, the US defense budget was scheduled to be cut approximately by \$55 billion annually from 2013-2021 due to sequestration.<sup>9</sup> This was despite the rebalance policy of the Obama administration. The current Trump administration has increased the overall defense budget, but a drawdown or retrenchment from overseas engagements seems to be the result of the “America first policy”, given its harsh attitude towards its allies. It does not value the help/cooperation that it solicits from the allies, only sees it from a one-sided monetary perspective. At the time of writing (summer 2020), nobody knows who the next President will be. Nonetheless, it is fairly certain that one more Trump term would damage America’s relationship with its Asian allies and friends, if not totally wreak havoc with them, unless it adjusts its foreign and defense policy orientation.

Its allies are getting disillusioned and the US is losing the soft power it once had even among allied countries. Trump’s “America first policy” is an isolationist policy that is the antitheses of the most fundamental US policy since the end of WW-II, which is the very foundation of the current world order. The hegemon itself is abandoning its position willingly and leaving it open for some other country to assume. In this sense, the US under Trump looks anti-China tactically by its trade policy and strong words against China. Strategically, however, it may be the best friend that China can find by making it easier for China to assume the vacant position if China so desires. The most affected region is of course East Asia. It is feared that this will sooner or later lead to the

---

<sup>8</sup> Tim Kane, “The Decline of American Engagement: Patterns in U.S. Troop Deployments” (January 11, 2016), visited date: July 30, 2017, 《*Economics Working Paper 16101*》, <https://www.offiziere.ch/wp-content/uploads-001/2016/10/16101-kane-decline-of-american-engagement.pdf>.

<sup>9</sup> “The Sequester Explained,” visited date: July 30, 2017, 《*Bipartisan Policy Center*》, <https://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/sites/default/files/BCA%20Sequester%20Fact%20Sheet.pdf>.

abandonment of US allies and friends in the region. It is unfortunate that East Asian countries have no alternative but to rely on this bi-lateral relationship with the US at present.

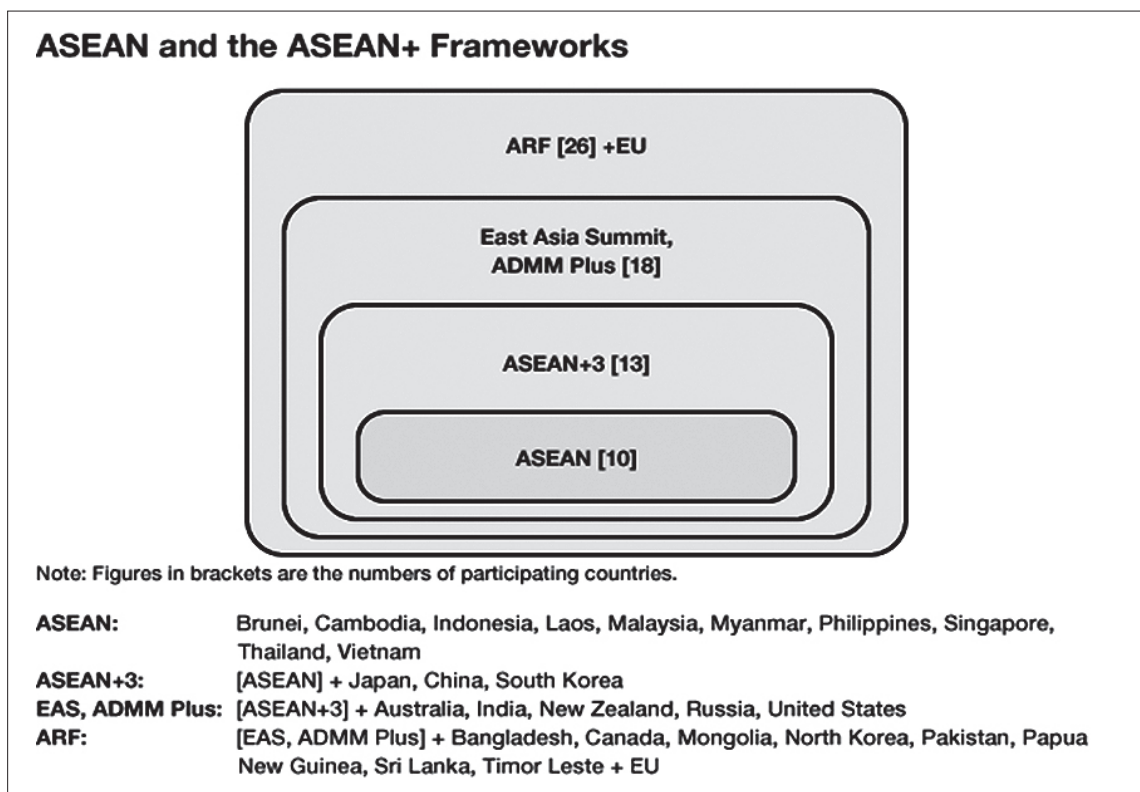
East Asia has relied on this Hub and Spokes system so much so that there are no reliable region-wide multi-lateral institutions that can cope with China's pressure, to say the least. The flip side of the coin is that it might provide an opportunity in that East Asian countries now realize that they must think about their own defense posture more seriously, instead of just relying on the US, in the direction of trying to set up multi-lateral security institutions that would not provoke China too much. Individual arms build-up might start an arms race and would not be desirable. One might add, if the bi-lateral relationship is solid and robust, it would have a positive implication for Japan since it would dampen the fear of a resurgence of Japan's pre-war militarism in East Asia. A multi-lateral set-up may be better, though, since it will also foster/encourage cooperative, mutual help behavior out of its own national self-interest among the participating countries. This has happened in Europe between, for example, Germany and France. This has not happened in East Asia at all because regional countries have had no real incentive to cooperate for their own defense. They could have just relied on their bi-lateral relationship with the US. They have had to pay some political, sometimes economic in the case of Japan, costs for this reliance, of course.

### **Regional Multi-Lateral Institutions**

There are many regional cooperative institutions (forums) such as ASEAN and the ARF (Figure 1). In addition, there are the APT(ASEAN+3, China, Japan and South Korea), EAS (East Asian Summit, in which the US, Russia, Australia, New Zealand and India are included), APEC (Asia-Pacific Economic

Cooperation) and SCO (Shanghai Cooperation Organization), which consists of China, Russia and Central Asian Countries. That is to say, no “western” countries are members. Taiwan is not a member of any of the above institutions (forums). Therefore, there is no real possibility that these institutions can deal with the Taiwan Strait issue directly, which is one of the flash points in East Asia.

**Figure 1**



Source: “ASEAN and the ASEAN+Frameworks,” visited date: July 7, 2017, 《*nippon.com*》, [http://www.nippon.com/en/files/a01502en\\_fig.gif](http://www.nippon.com/en/files/a01502en_fig.gif).

The most important forum in terms of security in East Asia must be the ARF. Therefore, some explanation is warranted. As the name “Forum” indicates, it does not have any enforcement powers like those of NATO. It does not

have a permanent secretariat, either. Its objectives are to foster dialogue and consultation, confidence-building and preventive diplomacy. The emphasis seems to have been on confidence-building measures such as dialogue thus far and not yet ready to tackle preventive diplomacy. Its decision making is based on consensus, which essentially means that it would be hard to deal with contested issues such as the South China Sea issue. This is a reason that it has not inclined to emphasize preventive diplomacy at all. It is sometimes characterized derisively as a talking shop.

However, it is not a mere talking shop. The mere fact that there is the ARF is a definite plus for promoting a long-term regional mutual understanding and, hopefully, peace and security in East Asia. This is because the ARF is a good occasion and venue that China, Japan, Russia and more importantly North Korea can engage in bilateral behind-the-scenes negotiations and discussions in the envelope. The importance of “in the envelope” should be noted because negotiations or discussions can be held without any fuss, especially when you want to have an informal and possibly secret discussion of bilateral kind. The delegates who would be experts and in charge of security matters are there already. You need to know what the real intention of the other side is and where the other party can be flexible and where it is firm, etc. so that you can explore possible areas of compromise. It is easier to recognize its importance if there is no ARF. One has to decide on a venue, date, who to attend, what should be the rank of attendees, what the topic should be, etc., in order to arrange a meeting. It is tedious and time-consuming, and much coordination and efforts are necessary, all of which may not be necessary in an ARF setting.

Why is it that a bilateral arrangement is preferred to a multi-lateral one in East Asia? One reason is that formal US allies in East Asia, Japan and South Korea, are somewhat ambivalent about multi-lateral arrangements. This stems

partly from a dilemma of alliance politics. If the US becomes enthusiastic for a multi-lateral security architecture, there would be a fear that the US is paying much less attention to her individual allies, which will arouse a doubt that it would be a forerunner for eventual US withdrawal from the region. That is, abandonment fears. It is more reassuring for Japan, for instance, to have solid, bedrock confidence in the bilateral alliance with the US. Provided that this bilateral alliance is secure enough, then Japan can look for a multi-lateral arrangement in the region. That is, Japan can simultaneously pursue both, not an either-or kind of alternative. One might add that the region has had no experience in having a NATO like multi-lateral regional arrangement and, thus, it would be natural that the region's perspective is fixated with this bilateral arrangement.

The reasons that Japan is somewhat ambivalent towards a multi-lateral arrangement are not difficult to fathom. There are structural and historical reasons. Structurally speaking, as was discussed above, it is more reassuring for Japan to have a solid ally bilaterally. As long as this bilateral alliance is solid enough, there is little incentive for Japan to seek a regional security arrangement. This does not deny that it is better to have a region-wide multi-lateral arrangement on top of this bilateral alliance. The fear of entrapment by the US is still there, but it is no longer a strong public sentiment. The historical reasons should be obvious. It has to do with the lingering legacy in East Asia vis-à-vis Imperial Japan's past aggression. This makes Japan somewhat hesitant to lead in security matters.

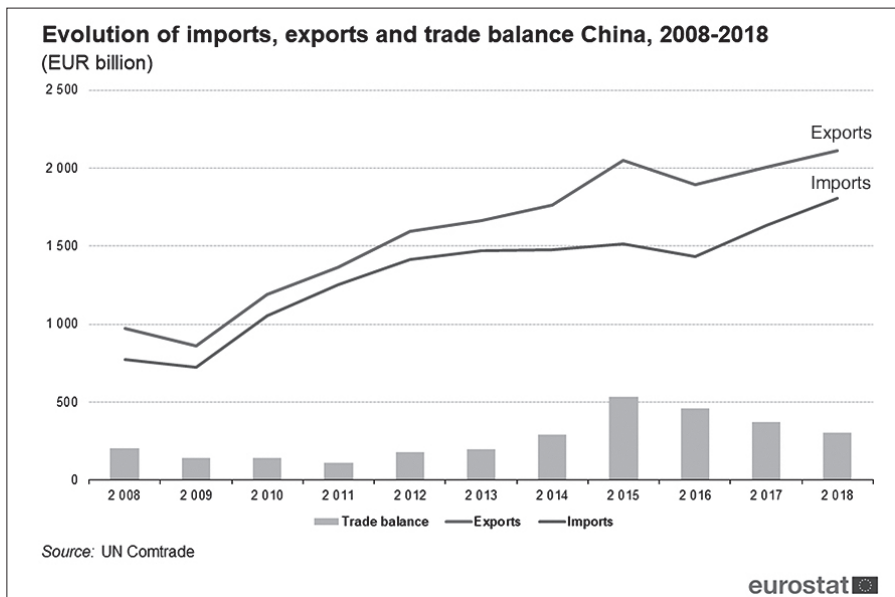
One complicating factor at present is the "America first policy" under the Trump administration, which is obviously hurting confidence in the US commitments towards its allies. Thus far, Japan seems to have a confidence or at

least is making efforts to maintain a solid Japan-US alliance, some bewilderment and anxiety notwithstanding. Japan has no other choice but to stick with the US at the present time. But, the fact the alliance policy of the Trump administration has left some doubt about the US should not be dismissed as insignificant. It did sow a seed of latent doubt. Depending on what the US would do next, it might become a budding plant or simply remain a mere seed.

### **Liberal Trade Order and Japan's Trade Strategy**

Now, let us focus more on trade. As far as the US policy towards China before the Trump administration, it had been principally to make China a “responsible stakeholder” to the current international trade order, which is based on capitalist free trade principle. China has been gaining many benefits out of it in the form of consistently large trade surplus. The surplus is somewhat less than before probably due to the trade policy of the Trump administration against China, but still much more than the Obama years, generally speaking (Figure 2). Even with the US, China's surplus had been growing at least up until 2018 (Figure 3). This is the big reason why Trump started waging a trade war against China. The fact is that China is much more dependent on trade than the US and surprisingly than Japan as well (Figure 4). These facts are testaments that China has many dis-incentives to disrupt it. Thus, China would have an interest in becoming a “responsible stakeholder”. This, however, depends on what we mean by “responsible”. China regards itself as responsible, whereas the US does not view it that way. Having said that, as long as the basic framework of the liberal trade order is maintained, it does not matter much even if China flavors it in its own preferred way.

**Figure 2**



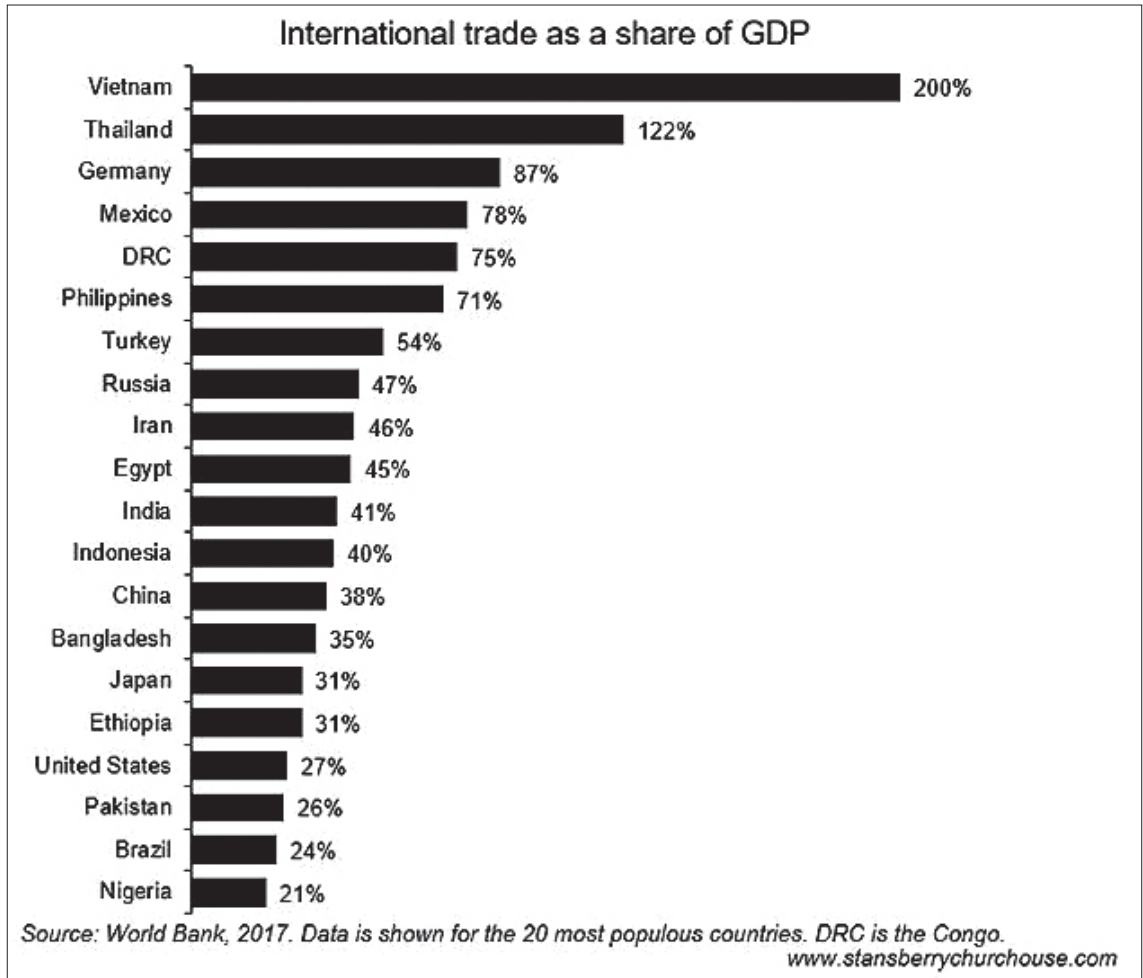
Source: “Evolution of imports, exports and trade balance China, 2008-2018,” visited date: August 26, 2020, 《eurostat》, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Evolution of imports, exports and trade balance China, 2008-2018.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Evolution_of_imports,_exports_and_trade_balance_China,_2008-2018.png).

**Figure 3**



Source: “U.S.-China Trade Deficit Keeps Growing Despite Tariffs” (May 10, 2019), visited date: August 26, 2020, 《statista》, <https://www.statista.com/chart/16629/china-us-trade-deficit-grows/>.

Figure 4



Source: “This is the world’s most trade-friendly country,” visited date: August 26, 2020, *《insideinvest》*, <https://www.insideinvest.com.sg/investing-trading/2018/11/20/this-is-the-worlds-most-trade-friendly-country/>.

Let us discuss this trade order issue in the East Asian region more in detail, especially from the viewpoint of Japan’s long-term trade strategy. The Trump administration may have appeared to be fighting against China by imposing high tariffs, etc. Here again, strategically speaking, it is inadvertently helping China to the definite detriment of Japan and like-minded countries by withdrawing from the TPP (Trans-Pacific Partnership) (Figure 5). TPP was Japan’s grand strategy

vs. China in terms of mainly trade, but it can be said for the overall East Asian order as well. The US is helping to make the liberal trade order more to China's liking by withdrawing from the TPP.

Why can we say that the US is helping China? First, the TPP itself. It was ironically a US-led trade agreement of twelve countries that was signed in February 2016, in which China and South Korea did not participate. The fact that China was not a prospective member is important. The TPP members including the US had 40 % of the world economic output. This was supposed to be a landmark trade deal setting very high standards in labor and environmental regulations and regulatory coherence. It had to be ratified by February 2018 by at least six countries that account for 85% of the output in order to enter into force. Thus, the ratification of the US and Japan were a must. It was dead on arrival due to the US withdrawal, however. Japan's strategy was, and the US concurred back then, to make Japan as well as the US leaders of the regional rulemaking on trade, instead of China. Given China's growing economic might, the TPP was considered to be an important counterweight to China's growing influence. It was expected that China's influence would grow much stronger without this counterweight that included the US. After the US withdrawal, the remaining eleven nations have concluded a new so-called Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP or TPP 11), which was signed in March 2018. The CPTPP is quite similar in its provisions to the TPP, but left out or watered down those provisions that the US pushed, if not strong-armed, against other participants.

There are other significant region-wide trade deals that are being negotiated and contemplated in the region. They are RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) and FTAAP (Free Trade Area of the Asia-Pacific). The RCEP is an ASEAN-led trade deal that was launched in

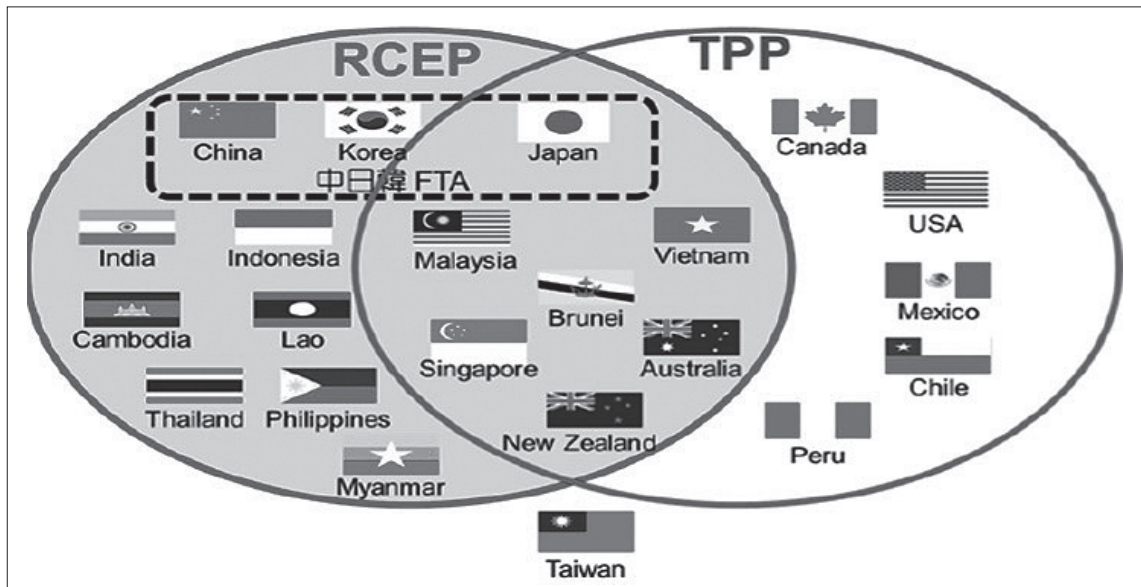
2012 and started negotiations in 2013. China and India<sup>10</sup> are included in this negotiation, but not the US. It is much looser in its trade standard because, for example, China does not agree with stringent regulations on state-owned companies that the TPP imposed. Because of the demise of the TPP, the US-less CPTPP notwithstanding, there is much more hope on this trade deal against protectionism that alas the Trump administration is feared to be pursuing. Once again, it is ironic that a communist China appears to be a staunch supporter of the current liberal trade order. President Xi Jinping defended free trade in Davos in 2017.<sup>11</sup> The FTAAP remains a scheme and its negotiation has not started. An important point of this scheme is that China and the US are expected to be members. In addition to these Asia-centric trade deals, Japan signed an FTA (Free Trade Agreement) with the EU (European Union) in July 2017 and is expected to conclude a similar trade deal with the UK by the end of 2020.

---

<sup>10</sup> *Nihon Keizai Shimbun* (Japan Economic Journal, Tokyo), August 28, 2020. It looks likely that India would not participate in the RCEP because it is so concerned that China may inundate the India's domestic market with cheap products, without any tariffs imposed. This is a blow to what Japan has been aiming for because India is such a populous country and is expected to be an economic powerhouse as well. For example, with India in the RCEP, the population is about one half of the world and the combined GDP is 30% of the world. However, without it, the population is 40% fewer and the GDP is 20 % less. It is expected, nonetheless, that remaining 15 countries will likely sign a final deal by the end of this year. The ASEAN countries are expected to benefit a great deal with China's tariff cut down.

<sup>11</sup> He said that "We must remain committed to developing global free trade and investment, promote trade and investment liberalization and facilitation through opening-up and say no to protectionism." "President Xi's speech to Davos in full" (January 17, 2017), visited date: July 28, 2017, 《*World Economic Forum*》, <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>.

Figure 5



Source: "Tsai Ing-Wen's Support for FTAs Whether Signed With America or China Alike?" visited date: March 12, 2017, 《NEW BLOOM》, <https://newbloommag.net/2016/01/13/tpp-rcep-tsai/>.

To reiterate the point, Japan's design was to establish the TPP first that includes the US, but not China, as a sort of insurance policy against China's increasing clout. Namely, you make sure, first of all, that your own foothold is solid enough, a defensive risk-averse posture. Then, it can become pro-active because you know that it is safe to conclude the RCEP that includes China and India, up and coming huge markets in the Indo-Pacific region, but not the US. Japan is a member of both and is in a good position to act as a bridge between or coordinate the two large trade groups. Finally, there is the FTAAP as the ultimate outcome that includes all major players and in essence integrate these two trade groups. However, this grand design is now in limbo, if not defunct, due to the US withdrawal from the TPP. Japan was temporary at a loss as to how to re-configure her grand strategy. Japan concluded to go ahead to have the CPTPP anyhow, without the US, for the time being. In a sense, Japan is biding time hoping that the US will realize the benefits of the trade group. To be blunt, Japan is waiting for the Trump exit, as far as this grand design is concerned. It is the

US that made a sudden about-face under Trump, for whom it was an important campaign promise to get out of the TPP. The previous Obama administration was quite positive about the benefits of the TPP. Japan regards the CPTPP as a first step for a comprehensive FTA like the FTAAP.

## China's Rise and Regained Confidence

Given China's rapid economic growth and concomitant military might, China is definitely gaining confidence in itself, maybe too much so. President Xi's proposals such as G-2 and "BRI" as well as "Chinese Dream" proclamation will testify to this. What are these proposals and pronouncements? Some explanations are in order. First, what is the G-2 proposal? Then Vice President Xi in February 2012 proposed "a new type of relationship between major countries in the 21st century".<sup>12</sup> After he became the President and Chairman of the Chinese Communist Party (CCP), President Xi reiterated it to President Obama in June 2013 that he still believes that "the vast Pacific Ocean has enough space for the two large countries of China and the US".<sup>13</sup> This statement makes it crystal clear that China wants to place a significant portion of the Pacific (Western part) under its sphere of influence, if not control. Japan and South Korea are located in the Western Pacific, which are supposed to come under China's sphere of influence. It has an ominous implication to the extant East Asian security order. As its symptom, East Asia has been experiencing some choppy waters recently not only in the South China Sea, but also in the East China Sea. There are definitely more tensions and jittery feelings of insecurity and

---

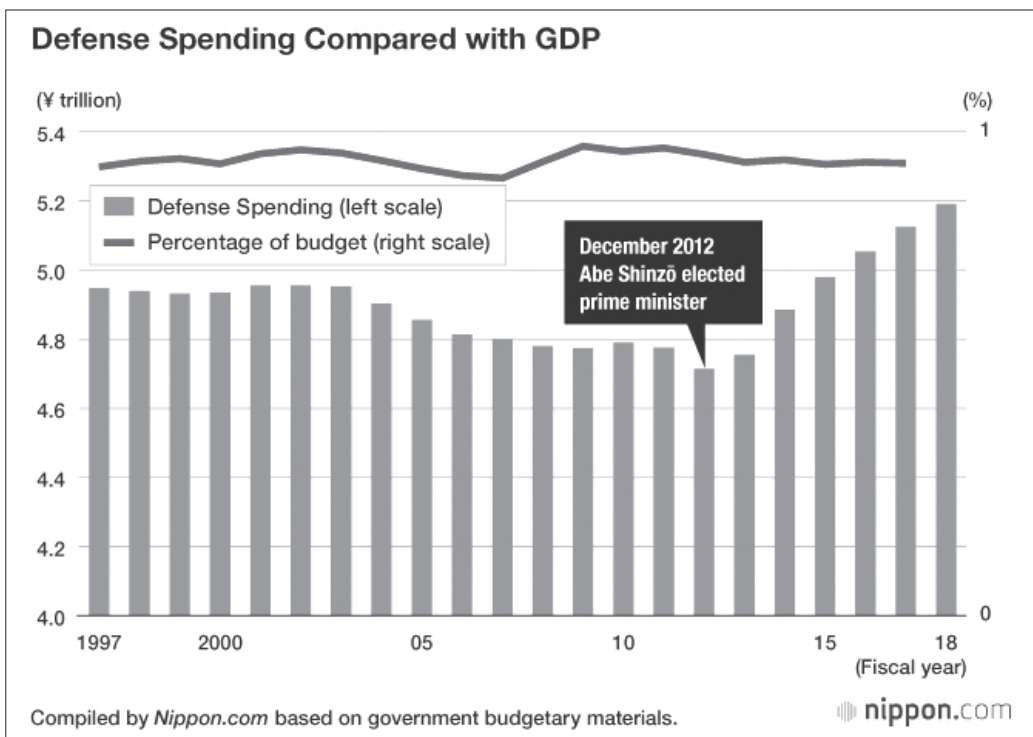
<sup>12</sup> David Lampton, "A New Type of Major Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for U.S.-China Ties" (September 21, 2013), visited date: July 30, 2017, 《*JOHNS HOPKINS*》, <https://www.sais-jhu.edu/sites/default/files/A%20New%20Type%20of%20Major%20Power%20Relationship.pdf>.

<sup>13</sup> The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China Before Bilateral Meeting" (June 7, 2013), visited date: August 1, 2017, 《*White House*》, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/07/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-peoples-republic-china>.

uncertainty in East Asia, including Japan, as to what China might do next.

These anxieties and tensions are causing a security dilemma, the manifestation of which is an increase in defense budgets in the region. For example, Japan's defense budget has been incrementally increasing over the last several years since Prime Minister ABE came into power after years of decline (Figure 6) . It still remains less than 1% of its GDP.

**Figure 6**

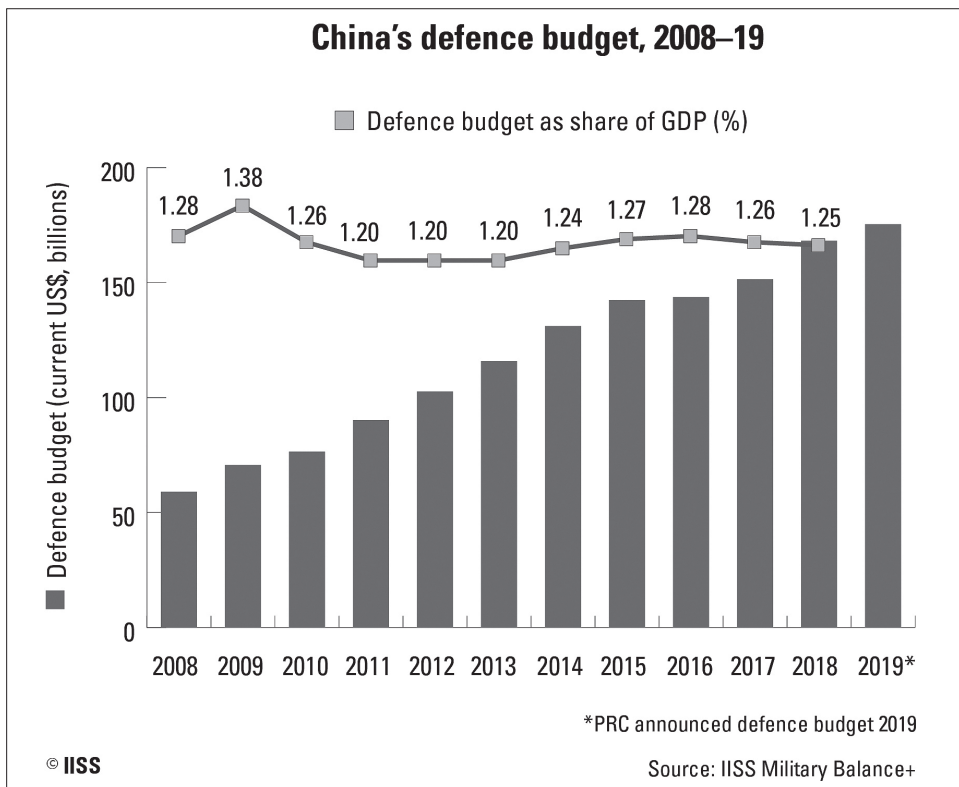


Source: “Japan’s Defense Budget and the 1% Limit” (May 18, 2018), visited date: August 26, 2020, 《nippon》, <https://www.nippon.com/en/features/h00196/>.

Figures 7 and 8 show China’s official defense budget, which does not include, for example, “R & D” in military technology and hardware, foreign military purchases as well as the expenses for the large armed police. It had been increasing more than 10 % for a long time until recently, which alarmed the region as well as the world. It is now somewhat slowed down to be several percent increase, which is still substantial. As a result, China’s official defense

budget has shown around a threefold increase in a decade, so rapid a build-up, and is now near 40% of the US budget (Figures 8 and 9). One can point out, though, as Figure 7 shows, it is somewhat steady compared to its GDP. This has happened to Japan as well. Japan’s defense budget has increased steadily in general, but its share of the GDP has been less than 1%. This is because of the rapid economic growth Japan went through and China is now going through. China’s figures are official ones, but the general consensus is that they are downplayed to a significant degree due to the difference in the calculation method. China’s defense figure is estimated to be around 2-2.4% of GDP in the Western way to calculate, which is nearly twice the official figure.<sup>14</sup>

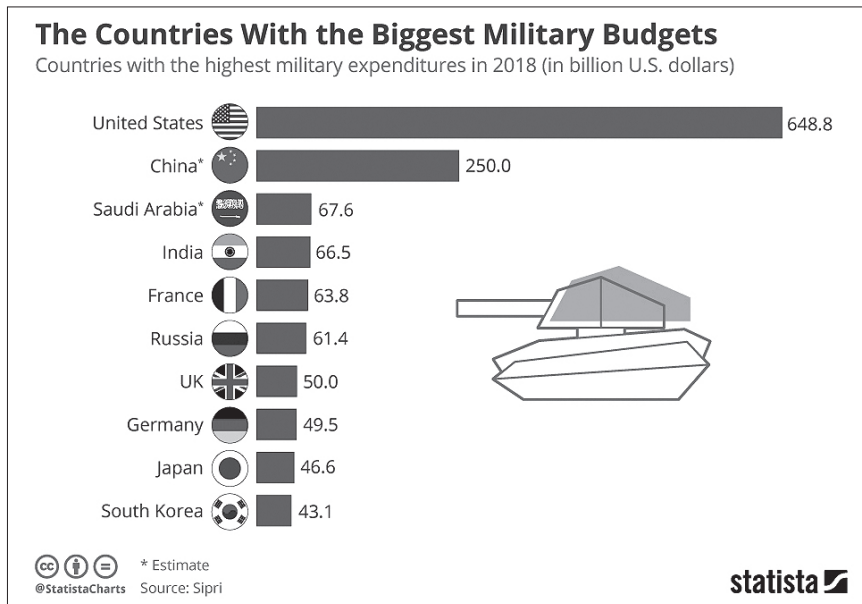
Figure 7



Source: Meia Nouwens, “China’s defence spending: a question of perspective?” (May 24, 2019), visited date: August 26, 2020, 《IISS》, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/05/china-defence-spending>.

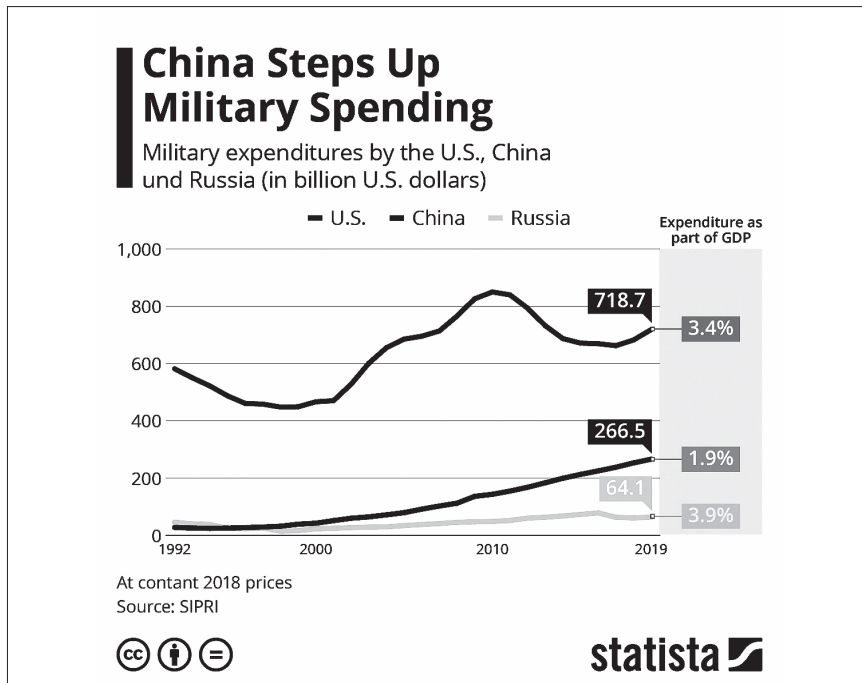
<sup>14</sup> Takeuchi Toshitaka, “China’s ‘Rise’ and the Direction of the International Order in the Asia-Pacific,” Hoshino eds., *Sharing Peace and Public Policy* (Osaka: Osaka University Press, 2016), P.164.

Figure 8



Source: Niall McCarthy, “The Countries With the Biggest Military Budgets” (November 8, 2019), visited date: August 26, 2020, 《statista》, <https://www.statista.com/chart/9100/the-top-15-countries-for-military-expenditure-in-2016/>.

Figure 9



Source: Katharina Buchholz, “China Steps Up Military Spending” (November 8, 2019), visited date: August 28, 2020, 《statista》, <https://www.statista.com/chart/16878/military-expenditure-by-the-us-china-and-russia/>.

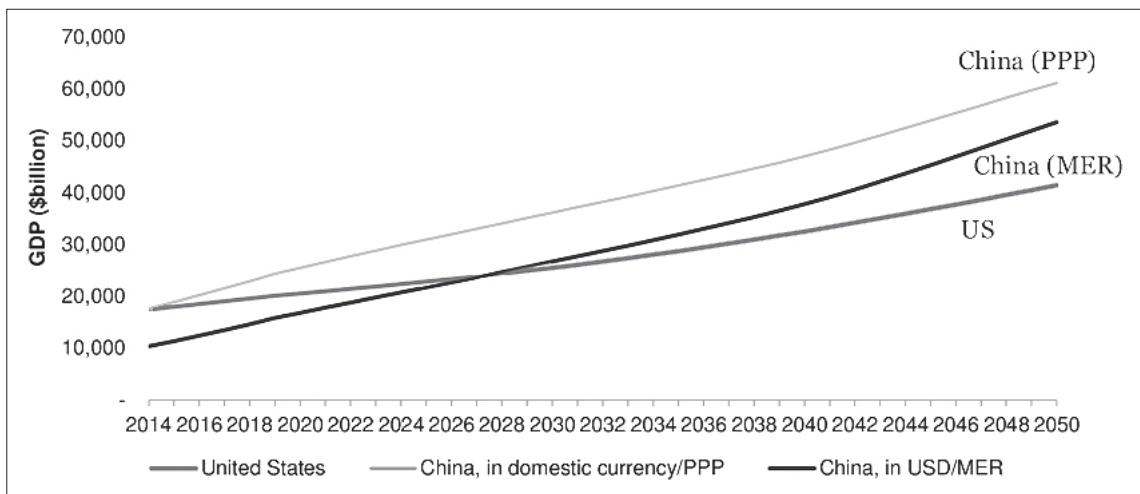
President Xi has also emphasized the Chinese Dream, which he articulated in November 2012, right after he assumed the presidency. This is for “the great rejuvenation of the Chinese nation”. “The Chinese Dream integrates national and personal aspirations, with the twin goals of reclaiming national pride and achieving personal well-being. It requires sustained economic growth, expanded equality and an infusion of cultural values to balance materialism”.<sup>15</sup> This “dream” gives an innate suspicion that the G-2 proposal may be a mere first step to the apex of the Asia-Pacific, if not the world, which may be the ultimate realization of the Chinese Dream. His grandiose “BRI”, which is to connect China and Eurasia economically and otherwise, could be suspected to have a hidden agenda in this vein. However, Chinese leaders are cautious enough and say that China will never seek hegemony even if China becomes so powerful. The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) is to be its bankroller. This scheme obviously has lots of benefits for China as well as other Central and South East Asian countries. China can invest in the western part of the country, which is lagging in its development and which also happens to be the region of Muslim unrest. For China, it is better than going it alone because the AIIB with its multi-lateral neutral status can bankroll the investment without China shouldering a very large portion of it. For other Asian countries, it is a welcome investment for their basic infrastructure, which is sorely lacking.

This confidence or regained confidence after the so-called “100 years of humiliation”, comes mainly from China’s economic development. There have been reports that suggest or predict that China will be the biggest economy in terms of GDP in real as well as purchasing power parity, surpassing the US (Figure 10). Without making a detailed argument, let us recall some historical perspectives of Japan’s economic performance although Japan is not China and

<sup>15</sup> “Potential of the Chinese Dream” (March 26, 2014), visited date: August 1, 2017, 《CHINADAILY》, [http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2014-03/26/content\\_17380146.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2014-03/26/content_17380146.htm).

China is much bigger than Japan with regards to territory and population. Japan in the 1980s was regarded as a mighty economic juggernaut that could possibly take over the US in terms of GDP, as if Japan were going to dominate the world economically. What a difference only 30 or so years make! It is a lame economy nowadays suffering from the so-called “lost decades” although it is still the third biggest economy in the world. China might possibly suffer similar downturns as its economy matures.

**Figure 10**



Source: John Hawksworth, “The World in 2050: Will the shift in global economic power continue?” (February, 2015), visited date: August 28, 2020, *ResearchGate*, <https://www.researchgate.net/publication/283302390> The World in 2050 Will the shift in global economic power continue/figures?lo=1.

There are some problems ahead for China. First, China had a one-child policy from 1979 to 2015, which is now relaxed to a two-child policy. The birth rate does not seem to be increasing much, if at all, despite this policy relaxation. Due to the one-child policy, there is a dysfunctional demographic structure and China does not have a well-equipped social security system and health care. As a result, China will face a huge problem in the near future (Figures 11 and 12). China’s demographic change from population bonus to onus is something

that Japan had also experienced. Japan in the 1960s touted teenagers just out of junior and senior high school as “golden eggs” and sent them to big cities like Tokyo from rural and poor countryside, where agriculture was the main source of income. They were to work at factories. This was the time Japan acted as a factory for the world with cheap young labor. This is similar to what has happened in China with the so-called migrant workers from the hinterland. This source of cheap labor will dry up sooner or later. This is happening when China’s economy is large, but is still a middle-income country per capita, if not less than that. Also, the huge income gap between the hinterland and prosperous coastal region should be a difficult problem to tackle for the reigning CCP.

According to the NIKKEI Asian Review, “a large chunk of China's own baby boom generation reaches retirement age in 2022”. “China's aging population has caused entitlement payouts to surge”. And, “the aging of China's population shows no sign of slowing”.<sup>16</sup> But a much larger one is coming in 10 years. As Figure 11 shows, the next demographic bulge (45-54) comes to the age of retirement at 60 in ten or so years. By the time that it wants to celebrate the 100-year anniversary of the PRC (People’s Republic of China), the second batch of the population bulge comes close to the retirement age. Given the shrinking size of the working age population that can shoulder the pension and medical care of the senior people, this is not an easy task to deal with. China offers, as in other countries, pensions, medical insurance and insurance covering work injuries, unemployment or maternity, etc.<sup>17</sup>. This aging society problem would have a much larger impact to China, compared to Japan. Japan is facing huge governmental deficits due to bulging pension and health care costs as its population ages quite rapidly at present. China’s problem, however,

---

<sup>16</sup> “Trade war drains China's social security system” (June 13, 2020), visited date: August 25, 2020, 《NIKKEI Asia》, <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war-drains-China-s-social-security-system>.

<sup>17</sup> “Trade war drains China's social security system.”

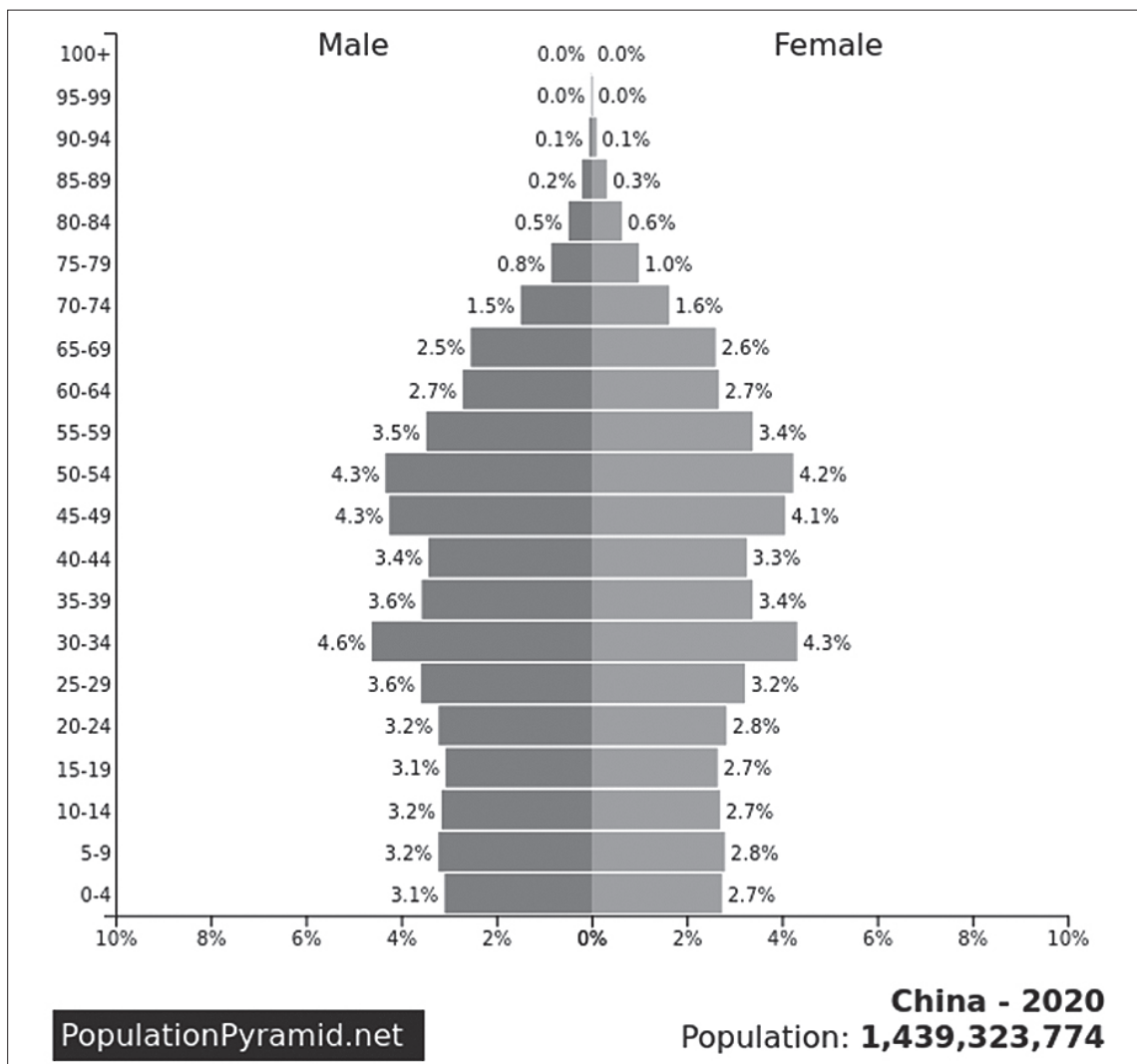
would be much more mounting than the case of Japan. Despite or because of the rapid economic development, there is an increasing discrepancy between the developed coastal areas and poor hinterland. In order to maintain legitimacy for the one-party communist rule, the CCP has to give priority to the economic development in the hinterland, although sometimes it may be beneficial to incite and agitate nationalism against nearby countries such as Japan.

China's economy remains "state capitalism" and infrastructure investment plays a crucial role. This is typical for a developing economy, though. China is not an exception. China quickly increases infrastructure investment as an economic stimulus measure in building road, bridges, railroad lines, etc. whenever some economic shock or recession occurs. This happened, for example, in the case of financial crisis of 2008 and the current COVID-19 pandemic. The investment itself is necessary, concerns for over bloated investment such as the ghost town phenomenon notwithstanding. Figure 13 shows that China's governmental deficit is still manageable, but incrementally and steadily growing. This is based on official numbers. Figure 14 shows that the gap between the real deficit and the official estimate/goal is getting bigger by year. This may indicate the difficulty that the Government is having in maintaining fiscal discipline. As Figure 15 shows, it is much better than Japan, which is debt-ridden and the worst performer among the OECD countries by far. Still, the same Figure 15 shows that China has a huge corporate sector debt. As is mentioned above, China is a state-led economy in which large state-owned or closely aligned with state companies play an inordinate role in the economy. Figure 15 suggests at least some of those companies are hugely in debt. The state may have to gobble up the debts to save these companies when they go belly-up.

There is one thing that is certain to happen. Take a look at Figure 16. This is Japan's social security expenditure. It has doubled in 20 years and is accelerating. China's social security funds is still in good standing. But the trend should be clear, and it is going to start in 10 years in a very large scale, given its

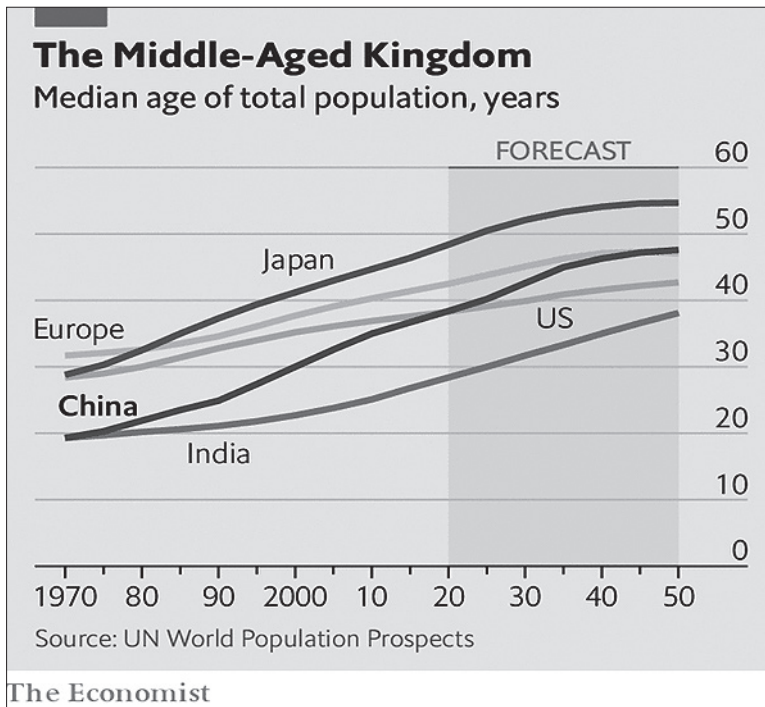
population. Once again, this happens in the background of fewer young working age population, just like Japan is now suffering. China has to devote much more of its budget to social security and that would likely affect its expenditures for military and infrastructure investment. China cannot be an up and coming fearless juggernaut too long. China is expected to go through the typical route for a developing economy which is in the process of maturing.

Figure 11



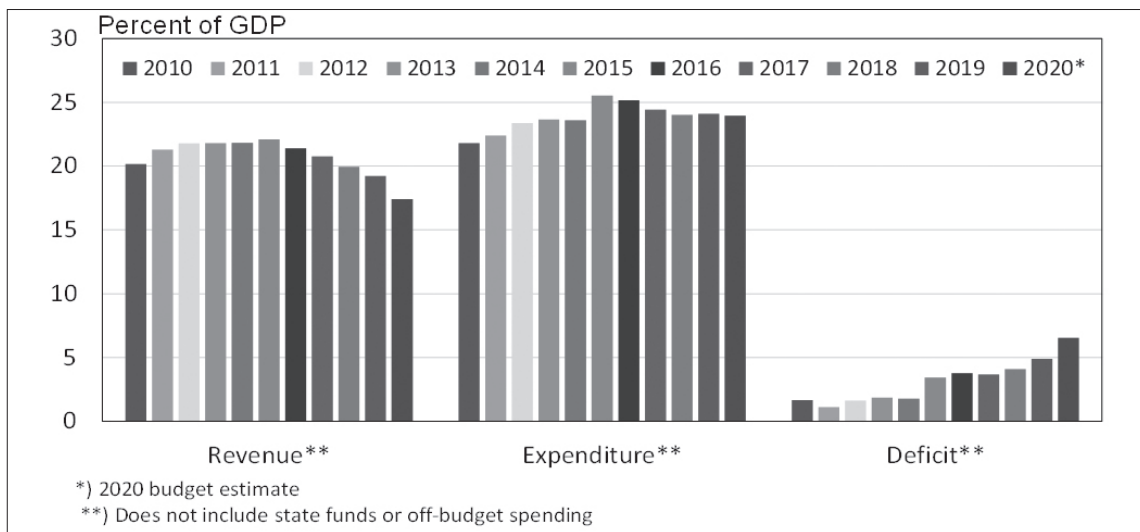
Source: "Population Pyramids of the World from 1950 to 2100," visited date: August 28, 2020, 《PopulationPyramid.net》, <https://www.populationpyramid.net/china/>.

Figure 12



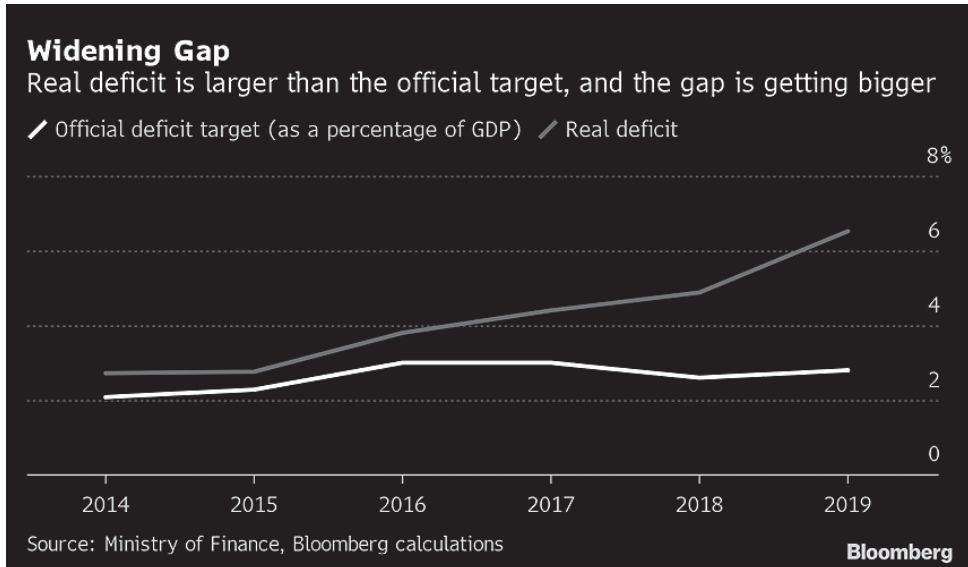
Source: “China’s median age will soon overtake America’s” (October 31, 2019), visited date: August 28, 2020, *The Economist*, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/10/31/chinas-median-age-will-soon-overtake-americas>.

Figure 13



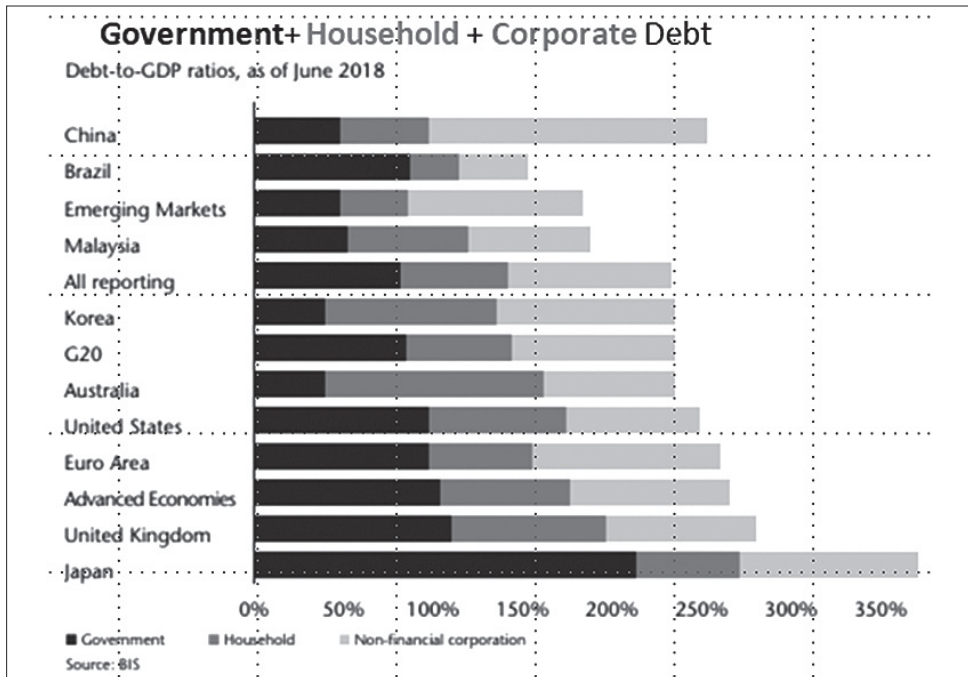
Source: “China’s 2020 budget deficit set to rise” (June 12, 2020), visited date: August 28, 2020, *BOFIT*, [https://www.bofit.fi/en/monitoring/weekly/2020/vw202024\\_1/](https://www.bofit.fi/en/monitoring/weekly/2020/vw202024_1/).

Figure 14



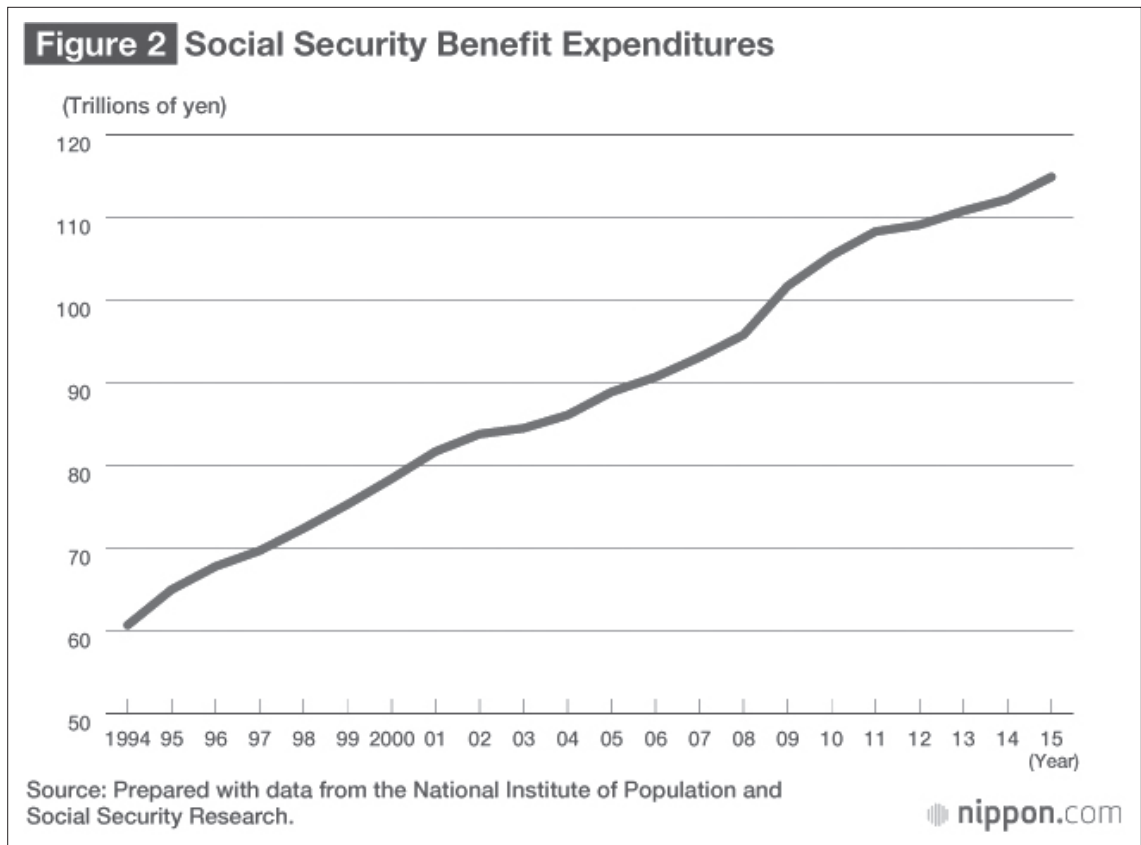
Source: “Unraveling the Mysteries of China’s Multiple Budgets” (March 13, 2020), visited date: August 28, 2020, 《Bloomberg》, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-13/unraveling-the-mysteries-of-china-s-multiple-budgets-quicktake>.

Figure 15



Source: EugenR, “Deficit!?! does it really matter?” (April 14, 2020), visited date: August 28, 2020, 《EugenR Lowy》, <https://rodeneugen.com/page/2/>.

Figure 16



Source: “Toward More Sustainable Social Security for Japan” (April 28, 2018), visited date: August 28, 2020, 《nippon》, <https://www.nippon.com/en/in-depth/a05701/>.

## Possible Future and Japan's Options

In order to consider a possible future in East Asia, let us mention once again the fear that China's ascendancy has been quietly creating. Despite the economic benefits from the “BRI”, there is a simmering fear that China harbors a hidden desire to have a vast sphere of influence in the Eurasian region, coupled with the “Chinese Dream” slogan. This may possibly be a harbinger of a pseudo informal Hub and Spokes system, the hub being China and the spokes being other developing Asian countries. There can be some inkling to this hidden

desire. For example, President Xi in 2014 denounced US alliances (the Hub and Spokes system) in Asia as a relic of the Cold War and, instead, proposed a “new Asian security architecture,” so that Asian security issues should be solved by Asian nations themselves.<sup>18</sup> The code word “Asia by Asians themselves” is clearly meant to exclude the US from the regional issues, which incidentally or is designed to make China much more influential. The East Asian region may be experiencing an uncertain future in terms of the regional order due to China’s growing economic and military clout.

The issue is how to accommodate or, some might argue, contain China. That is, whether or not so-called peaceful co-existence (but not status quo) is possible, or there may be some systematic disruption (power transition or Thucydides Trap). In other words, the question of whether or not China is a revisionist power. The style of this question is dichotomic in nature and makes the issue too starkly divided, or too black and white, leaving the possibility that China is a reformist state out (how big a reformist is still a question mark.) as this paper is inclined to argue. There are some complicating issues and some in-between understandings as well. One thing that is certain is that everything depends on how reliable or how much commitment the US puts into the region. Is it willing to come to the defense of the Hub and Spokes system?

Let us first assume that the US will not take an isolationist policy, i.e. abandonment, and keeps its traditional commitment as before, the degree of which might differ somewhat. The school that supports peaceful co-existence argues that China is now essentially integrated into the liberal trade order from which China has been benefiting enormously. Therefore, China has a great incentive not to disrupt it as President Xi’s speech in support of liberal

---

<sup>18</sup> “New Asian Security Concept For New Progress in Security Cooperation” (May 21, 2014), visited date: August 1, 2017, 《*Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*》, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1159951.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml).

trade in Davos, Switzerland in 2017 testifies.<sup>19</sup> It is amazing that the Head of Communist China said so at the forum that epitomizes capitalism. As was emphasized before, China is a P5 in the UNSC as well as a nuclear weapon state in the NPT. Therefore, it can be easily pointed out that China has a huge incentive not to disrupt not only the liberal trade order, but also the current post-WWII political order itself. Or rather it has incentives to maintain the current basic structure. The G-2 proposal that President Xi made to President Obama can be argued in this vein in that China just wants to be co-equal with the US, not to replace it. The strategic competition school that expects a disruptive hegemonic conflict taking place argues that it is inevitable due to the relative decline of the US as the solo hegemon and the rise of China. So, China is regarded as a challenger to the extant US hegemony, the US being a status quo power. Thus, the term revisionist is used as well. History tells us, according to this school, that there have been always hegemonic conflicts when relative power change occurs. This is what the power transition theory or so-called Thucydides Trap suggests.

What would be a likely scenario? It is risky to forecast what would likely happen, especially due to much uncertainty as to how the US and China would react to each other. The US, at least under the current Trump administration, does not seem to have a firm, solid policy towards East Asia, if not for the world at large. It might cause irreparable damage to the credibility of the US, especially its soft power. If Joe Biden wins, it is expected to go back to the traditional steady policy. Having said that, this paper ventures to say that it is not likely that China would replace the US as the hegemon in the next quarter century or so, if not longer, notwithstanding China's much bigger shadow. The reason is

---

<sup>19</sup> "Full Text of Xi Jinping keynote at the World Economic Forum" (January 17, 2017), date: August 1, 2017, *CGTN*, <https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>.

simple, and this was mentioned a few times before. The US has many allies and friends in the region, for that matter all over the world, whereas China does not have a single genuine friend in the region. Yes, there are some that are friendly to China because of mainly economic benefits that China can provide. The bread and butter issues are important in many developing countries that are yet poor. So, they are inclined to China friendly, of course. However, one can think of no country that is willing to help fight for China militarily in case of emergency. Even if they do, they don't have the necessary capabilities. So, in terms of maintaining international order, which is a quintessential public goods, the US can get help to deflect the costs to supply the public goods, whereas China would have to incur the whole cost by herself. This would be overwhelmingly taxing even if China becomes the biggest economy in the world. This would be tantamount to imperial overreach. And that is the reason that China's world will not last long even assuming that China succeeds in becoming a hegemon.

First, for the short term of 10 or so years, it is not difficult to presume that it is almost certain that the US hegemony (status quo) will be maintained. The task here is to acclimate (integrate/accommodate) China more firmly to the current trade order. Once again, there is dis-incentive for China to cause economic disorder and hopefully political chaos in the world and military tensions in East Asia as well. Even though Xi is promoting his Chinese Dream policy, he also has to pay due attention to domestic stability and economic development, given its huge income inequality, etc., that were mentioned before. He has to have a solid domestic foundation in China itself to achieve the grandiose "Chinese dream". For the medium term of 10-20 years, it may be possible, although not likely at all, that they may co-exist in the form of a "hierarchical duet (order)" a la G-2. Hierarchical in the sense that the US being an elder brother and China as a younger sibling. In the long term, it is unlikely, but not unthinkable that there would be a power transition. These are speculations but based on the difficulties

that this paper has pointed out that China will face domestically, especially the demography.

The best scenario for the East Asian security order is to be inclusive of major powers, not only the US and China, but also Japan, both Koreas and the ASEAN. The focal point is of course China. China is the second largest economy in terms of GDP and trade dependent in a sense. It is beneficial not only for China, but also every other country to have more trade in an economic sense. Namely, there is an incentive to keep China within the liberal trade system and to stay in it for China itself. Politically also, China is used to dealings within the UN, especially as a veto wielding P5 member. Thus, China does not have much incentive to disrupt the current order. Why would you throw away your privilege? Also, as has been pointed out above, China will face a huge demographic problem starting in 10 or so years to take care of the increasing aging society. It will be costly and daunting. China's economy might be still vibrant; however, any rapid economic growth will come to an end. In China's case, it might coincide with the aging society. This will dampen away and tame their over confident swagger because they have to deal with a domestic aging society, which will devour a lot of budget and vitality, eating away the budget that can be used for military build-up. Thus, it is likely that China cannot be a challenger/revisionist and will be inclined to maintain the basic structure of the current international order. However, this does not deny the fact that China would like to have a much bigger say in operating it and at least some adjustments that fit to them. In this sense, China will likely be a reformer. What kind of reformer is unknown yet and we have to wait and see.

What are Japan's options? There are basically five options that Japan might choose from (not mutually exclusive). They are: 1) engagement, 2) hedging, 3) integration, 4) balancing, 5) deterring. Brief comments to each of these options are in order. Engaging with China is a matter of course. But, for this paper,

China is already within the liberal (capitalist) trade order and the post-WWII world political order in general. They just have different perspectives from, for instance, the US. Therefore, they would have incentives to fine-tune the extant order to their liking, but do not have much incentive to disrupt it. The second option of hedging is still necessary militarily and politically in East Asia due to China's rapid military build-up, especially assertive naval behavior and the political as well as military implications of the "BRI". It is hoped that hedging would be less necessary in the future. The third option of integration into the extant world order with similar perspectives would be the best and basically China concurs,<sup>20</sup> although the similar perspective part is in doubt. We need to steadily and incrementally, time-consuming notwithstanding, acclimate China from the bottom up. That is to say, start from the bilateral, then move on to the regional and global level, which is once again based on the liberal economic order. The ultimate purpose should be to make China as a full-fledged, bona fide member of the current order.

The fourth and fifth option presupposes that China is alien in its nature to the current order. So, they are fundamentally different from the previous three options, especially 1) and 3). The fourth option is to keep China's rise in check and keep some distance from it so that the overall order would not be disturbed much. The baseball analogy that this paper used would apply in this scenario. This is to avoid chaotic changes and to maintain stability in the main liberal trade order. The fifth option of deterring is the harshest on China. The aim is not to let China become the challenger in the Thucydides Trap sense so

---

<sup>20</sup> "Full Text of Xi Jinping keynote at the World Economic Forum," According to Xi's speech in Davos, "But we came to the conclusion that integration into the global economy is a historical trend. To grow its economy, China must have the courage to swim in the vast ocean of the global market. . . . Therefore, China took a brave step to embrace the global market. . . . It has proved to be a right strategic choice."

that China cannot take any action that may be detrimental to the current order. It is the view of this paper that the long-term aim of integration has the utmost importance. It is easier said than done. There is the example of the Soviet Union and Russia. Russia is no longer a communist dictatorship and arguably elections are democratic, despite of its authoritarian nature. However, Russia seems to have quite different perspectives on the world order and has taken some actions that would baffle or be outright hostile to the ex-Western camp eyes, the most egregious example of which is the annexation of Crimea in 2014.

How to achieve these goals? Leaving aside intractable political and military issues for the time-being, one should look for and build up upon the areas where one can find mutual benefit. Obviously, the easiest is in terms of economic interests, especially more trade. With the original TPP (the US in, but not China), Japan could have easily promoted the RCEP in which China, South Korea and India, but not the US, are prospective members. We now have the 11 member CTPP without the US and it looks likely that India would opt out of RCEP. So, as a sort of counterweight against China's inordinate influence, they are weaker than the original design. But, overall, in grand strategic design, Japan can at least achieve something akin to the original TPP and RCEP. These are multi-lateral agreements and in the RCEP China must follow the same code of conduct. China can be a reformer within this framework, but of course not a disruptor.

In terms of the difficult security issues, a first step would be to prevent powder keg issues from exploding by institutionalizing risk management systems that are informally employed on the ground and on the sea such as the *modus operandi* between the Coast Guards of Japan and China as well as China and Taiwan. Defense exchange, joint exercise and so on are also ways to do it despite some doubt as to how effective they would be. At least, they are not negative. The other important point is common and mutual interest to safeguard the SLOCs (Sea lines of Communication or sea lanes) in the Indian Ocean, the

Malacca Strait and the South China Sea. The latter two will be more difficult to do than the first. Currently it tends to be viewed as a zero-sum game. For example, China justifies its blue-water navy ambition in order to safeguard its commercial shipping in all over the world. It has to develop a blue-water navy as it says it wants to protect by its armed forces. However, one can also think of the SLOCs as global commons in which cooperation is mutually beneficial. There is an encouraging example that China has been cooperating with other countries including the US and Japan in the Gulf of Aden against piracy. One more point is that we should utilize the ASEAN family for more communication and coordination.

It is safe (risk-avoidance) for Japan and others to maintain the rock-solid Hub and Spokes system. Ideally, however, the system should co-exist or come under (embedded with) multi-lateral organizations such as a beefed up ARF. Nuclear deterrence is also something that Japan has to maintain because China is a nuclear weapon state. China has no first use policy. No matter what China proclaims: however, its nuclear force is a significant latent threat with some of its medium-range missiles targeting Japan. Japan has no choice, but to rely on the US extended nuclear deterrence as a last resort, just in case.

It is not likely, but let us suppose hypothetically that there would be much less US commitment in the East Asian regional security and there would be a vacuum that some other country (countries) would have an opportunity to fill. There can be several scenarios. Firstly, it may be Japan that is expected to step in. Or alternatively, this may be a good occasion to create and establish a totally new multi-lateral regional arrangement that includes the US. Thirdly, it may be conceivable to create a new regional order centered around China and the US is excluded, which is probably anathema for Japan. Fourthly, as President Xi proposed to President Obama in 2013, the US and China would coordinate, if not cooperate, to create a G-2 world, in which they would be co-equal

superpowers. For East Asia, it is crucial whether or not to include China in a multilateral security arrangement in any scenario. It is most likely a must. What is China's perspective? China regards it as containment if it is a US-led multilateral regional arrangement that excludes China. On the other hand, as long as the US is not invited to join, it would be regarded as US exclusion by the US and its allies. It does not matter if it is a China-led/dominated architecture or not. When the US is not included, then it is exclusion.

Given this background, as for the first scenario, Japan does not have sufficient military capabilities to take a lead role given Article 9 of the Constitution, which prohibits Japan from having bona fide armed forces as such. This is on top of Japan's hesitation to take a lead in security matters. Japan could exercise a "limited" right of collective self-defense due to the re-interpretation that was adopted by the National Diet in September 2015. Any other country regards the full range (no inhibition) of collective self-defense as a matter of course, which is not the case for Japan. If the regional security arrangement includes China, Japan would be expected to counterbalance China's military and economic power somewhat.

Due to the above reason, Japan would not be much of a counterweight militarily. As for the fourth, G-2 idea, it is a nightmare for Japan, for that matter most of the East Asian countries, because they would supposedly come under China's sphere of influence. Moreover, it should be pointed out that, since Japan and South Korea are within China's first island chain, they would come under China's military dominance. Then, it should be obvious that all-inclusive regional arrangement would be the best: that is, the US and her allies in the region as well as China. With the Hub and Spokes system intact, we should place the ARF as a sort of umbrella organization, which makes the regional security structure multi(bi)-layered. It is multi-layered if one includes the EAS and others. It is bi-layered if one only considers the ARF as relevant. The point

of note is that the ARF should not be a mere talking shop and should have real teeth in the sense of enforcement or implementation capabilities. However, this would be a long shot given disarray in the ASEAN itself, especially in terms of the South China Sea issue. There is evidently little interest to make the ARF an organization with implementation capabilities instead of a Forum. Therefore, it is ideal, but unfortunately it is highly unlikely to happen in the near future.

To sum up for this paper, one can say that it is definitely better to engage with China economically, or you could say that there is no choice but to engage with China, given her economic clout. The same applies to China, too. Given her dependence on the liberal trade order, China has no other option but to be involved in it. However, what the economic interdependence theory suggests may not be the case: economic dependence works for damping or mitigating political and military rivalry. It appears that China is getting increasingly confident in itself. China's assertive, if not aggressive, conduct in South China Sea, for example, is just a symptom of it. This is taking place despite increasing economic interdependence. Therefore, it is a good insurance for Japan and others to maintain a solid Hub and Spokes system in which the US plays a dominant role in terms of security. This includes balancing and possibly deterring, but definitely not containing. Containing China is not at all desirable, if not impossible, due to our economic ties with China, which should be kept for the benefits of everybody.

# 中共南海艦隊遠海長航戰略意涵

The Implication of Long Distance Training over the Sea of PLA(N) Fleets  
in the South China Sea

陳彥名 (Chen, Yen-Ming)

海軍少校

## 摘要

中共南海艦隊歷年遠訓任務皆經過西沙、南沙群島和曾母暗沙海域，穿越「巽他海峽」、「龍目海峽」、「望加錫海峽」等世界重要海峽水道，原是一項例行的軍事訓練，但 2019 年中共南海艦隊遠訓航行範圍擴張到中太平洋關島附近海域，而 2020 年呼和浩特號率領的「161 遠航訓練編隊」更前往太平洋之夏威夷海域進行巡航，顯示近年之戰略目的已改變，本文藉由中共南海艦隊遠海訓練的概況歸納出其遠海長航訓練已不只單純的在進行南海島礁主權聲索，其主要目的在訓練其艦隊，使之有朝一日成為嚇阻美國介入西太平洋的軍事力量以及應對美軍之先期演練。

關鍵詞：南海艦隊、遠海訓練、南海主權、美「中」關係

## 壹、前言

隨著中共海軍艦隊質量上的發展日趨成熟，其海軍活動漸漸活躍，2008 年中共首次派艦護航亞丁灣後，正式開啟了三大艦隊遠海長航訓練的時代，該年中共《國防白皮書》首度要求海軍「逐步發展遠海合作與應對非傳統安全威脅能力」，要求艦隊發展遠航的能力，展現維護國際與地區和平安全的積極態度，<sup>1</sup> 於是，中共海軍三大艦隊開始每年編組遠海長航訓練，以充分準備亞丁灣護航時可能遭遇到的挑戰，<sup>2</sup> 2012 年該年遠海訓練次數就達到 7 次之多。<sup>3</sup> 但中共海軍遠海訓練目的並不止於為了亞丁灣護航，2013 年《國防報告書》提出「通過遠海訓練組織帶動沿海有關部隊進行防空、反潛、反水雷、反恐怖、反海盜、近岸防衛、島礁破襲等對抗性實兵訓練」，<sup>4</sup> 可知其長航訓練是著重於實戰訓練，近兩年更突破第二島鏈進入中太平洋美日的勢力範圍，三大艦隊遠海長航訓練中，以南海艦隊長航訓練任務航行時間最久、距離最遠，2019 年中共南海艦隊遠訓編隊範圍擴張到中太平洋關島附近海域，而 2020 年呼和浩特號率領的「161 遠航訓練編隊」更突破第三島鏈前往太平洋之夏威夷海域進行巡航，<sup>5</sup> 這是繼「2014- 環太平洋」及「2016- 環太平洋」演習之外中共軍艦編隊抵夏威夷海域，<sup>6</sup> 本文所研究之重點即為中共南海艦隊遠海長航其所代表的戰略意涵，分析南海艦隊增加長航訓練範圍是否代表中共戰略目的轉變，提供我日後建軍備戰之思考方向。

<sup>1</sup> 吳建德、張蜀誠，「中共索馬利亞護航的輿論戰策略」，展望與探索月刊（臺北），第 7 卷第 10 期（2009 年 10 月），頁 80。

<sup>2</sup> 「中國政府發表《2010 年中國的國防》白皮書（全文）」（2011 年 3 月 31 日），2020 年 3 月 31 日下載，《新華社》，[http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2011-03/31/content\\_46178103.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2011-03/31/content_46178103.htm)。

<sup>3</sup> 「中國海軍艦艇編隊赴南海西太平洋等開展遠海訓練」（2013 年 03 月 19 日），2020 年 3 月 31 日下載，《新華社》，[http://www.gov.cn/jrzq/2013-03/19/content\\_2357800.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-03/19/content_2357800.htm)。

<sup>4</sup> 「國防白皮書：中國武裝力量的多樣化運用（全文）」（2013 年 4 月 16 日），2020 年 3 月 31 日下載，《新華社》，[http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2013-04/16/content\\_4617811\\_5.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2013-04/16/content_4617811_5.htm)。

<sup>5</sup> 周演成，「遠航礪兵太平洋」，解放軍報（北京），2020 年 2 月 18 日，第 1 版。

<sup>6</sup> 張國威，「以牙還牙陸頻派船探夏威夷」（2015 年 5 月 29 日），2020 年 3 月 31 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150529000947-260309?chdtv>。

## 貳、中共南海艦隊長航成因

中共南海艦隊之所以進行長航訓練主要是由於中共對於遠海的戰略要求與欲在不同地理條件下進行戰術訓練，輔以新造補給艦陸續成軍與北斗系統這些因素滿足了進行長航的技術條件，故中共才能組織長航訓練，相關成因分述如下：

### 一、對近海與遠海的戰略要求

中共對於遠海的戰略要求，90年代中共認為近海為戰略防禦上所需要的縱深，而將近海定義為「靠近陸地的海域，包括渤海、黃海、東海、南海和臺灣島以東的部分海域」。遠海為近海以外的海域，<sup>7</sup>關於遠海的部分，中共前軍委副主席劉華清提出中共海軍三階段發展願景，最終的目標則是要發展能與美國競爭的遠洋海軍。其中第一階段為2000年前能控制「第一島鏈」內水域；第二階段為2020年前能控制「第二島鏈」內水域；第三階段為2050年前能建立一支全球性的海軍兵力，<sup>8</sup>中共2015年《中國的軍事戰略》白皮書亦闡述其海軍，將由逐步實現近海防禦向近海防禦與遠海護衛型結合轉變。<sup>9</sup>對於遠海的戰略要求，不斷隨時間轉變與擴大，也因此中共近年加緊遠海長航之實兵訓練，以達成其階段目標。

### 二、欲在不同地理條件下進行各項作戰

遠海地理條件與近海迥異，中共欲訓練其部隊在不同地理條件下進行各項作戰，遠海長航訓練乃其必要措施。中共沿海如北海、黃海與東海絕大部分都在淺水範圍內，往來船運又多，在實施反潛作戰操演時，易受到複雜的水文環境所干擾，臺灣與日本東部的西太平洋水深達3,000公尺以上，易形成匯音區及海底反彈等聲波傳輸模式，與淺水環境下之反潛操演模式大

<sup>7</sup> 張蜀誠，「中共海軍研究觀點探討」，展望與探索月刊（臺北），第8卷第2期（2010年2月），頁77。

<sup>8</sup> Bernard D. Cole, *The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century, 2nd edition* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2010), p. 176.

<sup>9</sup> 「中國的軍事戰略（全文）」（2015年5月26日），2020年3月31日下載，《新華社》，[http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content\\_4617812\\_5.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812_5.htm)。

相逕庭，適合安排海軍艦隊於此地進行不同條件下潛艦對抗操演，<sup>10</sup> 中共於「機動五號」、「機動六號」時便曾派出潛艦與三大艦隊會合實施背靠背之演練，<sup>11</sup> 此外，遠海的地理環境也適合中共遠海訓練編隊與「空中打擊編隊」進行涵蓋掩護、電子對抗、制壓等演練，<sup>12</sup> 有助於提升海航部隊長程戰區打擊、突破敵軍防禦打擊能力。綜合上述理由，中共為磨練共軍新海軍艦隊在不同地理條件下協同作戰能力，每年安排潛艦與海航軍跨區進行遠海長航兵力演練。<sup>13</sup>

### 三、北斗系統之服務範圍擴大

中共南海艦隊遠海長航範圍的擴大與北斗系統的提升有很大的關連性(如圖 1)，北斗導航系統於 2003 年第一代初建時，該服務範圍為東經 70° - 140°，北緯 5° - 55°，<sup>14</sup> 該系統使用了 8 年，2007 年後陸續建置北斗二號衛星系統，根據《中評社》的新聞報導：北斗衛星系統可傳遞遠訓編隊艦船位置、航向航速還能具有雙向數字短報文通信功能，可以滿足一般性報文通信需要，可以說對於中共長航訓練有非常大的幫助，<sup>15</sup> 比對中共長航訓練資料，中共於 2003 年至 2011 年間之長航訓練，不超過第二島鏈的範圍，跨越第一島鏈實施訓練也是於 2008 年後零星實施。北斗二號系統於 2012 年正式服務亞太地區，範圍由南緯 55 度到北緯 55 度、東經 55 度到東經 180 度範圍。其中，北緯 10 度到北緯 55 度、東經 75 度

<sup>10</sup> 王志鵬，「論中共潛艦東出第一島鏈與美日聯合圍堵之勢」，展望與探索月刊(臺北)，第 9 卷第 6 期(2011 年 6 月)，頁 77-79。

<sup>11</sup> 陳萬春、張勝凱，「從中共海軍遠海機動演訓論我用兵思維之應對」，海軍學術雙月刊(臺北)，第 51 卷第 1 期(2017 年 2 月 1 日)，頁 35。

<sup>12</sup> Roger Cliff, John Fei, Jeff Hagen, Elizabeth Hague, Eric Heginbotham, John Stillion, 劉力瑄譯，21 世紀中共空軍用兵思想(臺北：國防部，2012 年 9 月)，頁 223-229。

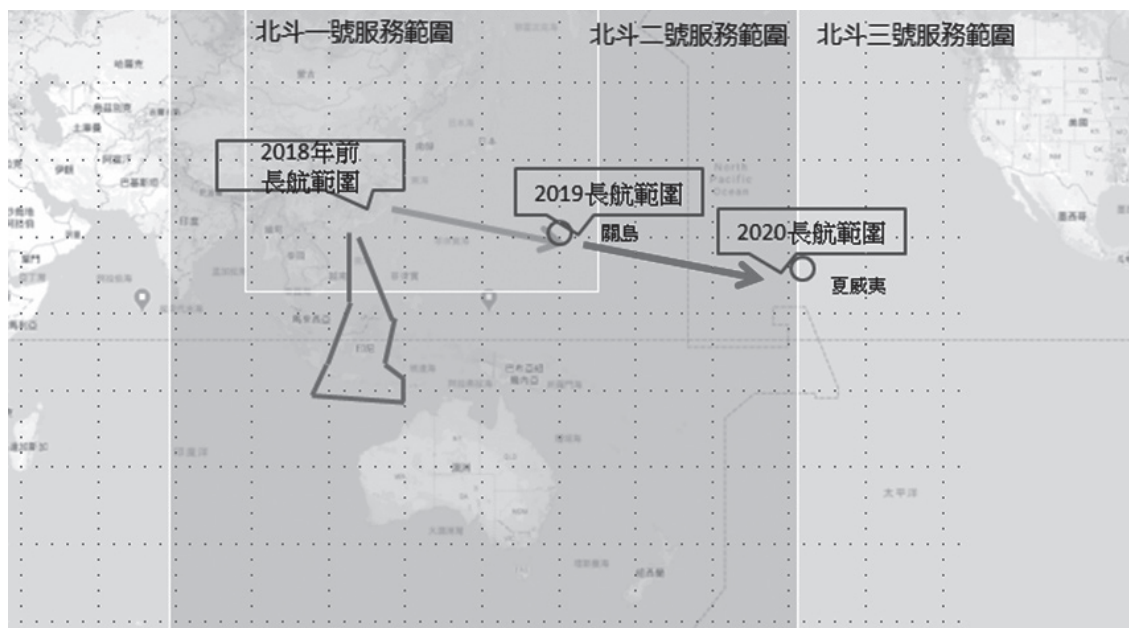
<sup>13</sup> 中華民國 106 年國防報告書編纂委員會，中華民國 106 年國防報告書(臺北：國防部，2017 年 12 月)，頁 38-43。

<sup>14</sup> “BeiDou 1 Experimental Satellite Navigation System” (September 24, 2008), download date: April, 4, 2020, 《SinoDefence》, <https://web.archive.org/web/20100327075557/http://www.sinodefence.com/space/spacecraft/beidou1.asp>.

<sup>15</sup> 「北海艦隊遠海訓練已使用北斗衛星導航系統」(2013 年 2 月 3 日)，2020 年 4 月 11 日下載，《中評社》，<http://www.chinareviewnews.com>。

到東經 135 度範圍是重點服務區，<sup>16</sup> 而中共遠海訓練頻次也於 2012 年後開始大幅增長。北斗三號系統於 2019 年 11 月 23 日已發射近 51 顆衛星，於 2020 年正式服務，南海艦隊 2020 年初遠海訓練跨越東京 180 度換日線至夏威夷海域也兼具測試此系統之意義。

圖 1 北斗系統與中共南海艦隊遠海長航訓練示意圖



資料來源：「監測評估」(2020年2月19日)，2020年4月11日下載，《北斗衛星導航系統》，<http://www.beidou.gov.cn/xt/jcpg/>；Yuanxi Yang、JinLong Li、AiBing Wang Xian Dai, "Preliminary assessment of the navigation and positioning performance of BeiDou regional navigation satellite system," *Science China Earth Science*, Vol. 57, No. 1(December, 2013),pp. 144-152.

#### 四、新造補給艦的增加

中共於 2014 年時僅有 903 型遠洋補給艦微山湖號、千島湖號與南倉級青海湖號可輪替亞丁灣護航任務，受制於大型補給艦數量的不足，因此

<sup>16</sup> 「5+5+4 這樣的星座結構有什麼特點？」(2013年3月24日)，2020年4月11日下載，《北斗系統官網》，<https://web.archive.org/web/20130324195232/http://www.beidou.gov.cn/2012/12/26/20121226bac9c0de3e6b430d997368b19ff2c6b5.html>。

南海艦隊起初長航訓練的天數與里程數都不長，首次組織長航訓練任務並沒有檢派補給艦隨行，而是由 071 型船塢登陸艦與海口艦 (052C)、武漢艦 (052B) 出航，總計航時約 16 天，但在 2013 年太湖艦、巢湖艦陸續服役後，<sup>17</sup> 兵力得以替補輪換，第二次長航微山湖艦加入編隊時間便拉長至 23 天，後續參演艦型主要以 052 型驅逐艦、054A 護衛艦、補給艦的搭配或是 071 型登陸艦、054A 護衛艦、補給艦的模式，也有 071 登陸艦、052 型驅逐艦、054A 護衛艦、補給艦的配合，補給艦的加入可以說為航行天數提供絕大部分的支持。

### 參、南海艦隊遠海長航訓練歷程

南海艦隊遠海長航最初著重於南海諸島之戰備遠海巡邏，近 2 年則側重西太平洋遠訓，相關長航訓練內容如後：

#### 一、概要

南海艦隊長航訓練在公開情報中，可以追溯至 2012 年 2 月，該艦隊組織登陸編隊進行遠海訓練，並且於該年之 5 月 6 日日本駐那霸第五航空群 P-3C 巡邏機發現南海艦隊昆侖山號等 5 艘戰艦於西太平洋演訓，隨著海軍的發展，該艦隊的航行範圍愈加廣大，2014 年 1 月 20 日到 2 月 11 日，由 071 型船塢登陸艦長白山艦、海口艦和武漢艦兩艘驅逐艦執行戰備遠海巡邏訓練，歷時 23 天，航行近 8000 海浬。編隊先後巡航了西沙、南沙群島和曾母暗沙海域，穿越巽他海峽、龍目海峽、望加錫海峽等東亞地區重要海峽，2015 年未有遠海長航的消息（應與該年南海艦隊主辦中俄海上聯合-2015 有關）、之後 2016、2017、2018、2019 年每年 1-2 月均從事 23-25 天之遠海長航訓練，循 2014 年長航之模式至南海、東印度洋、西太平洋進行「聯合防空」、「保交護航」、「反恐反海盜」、「直升機起降」和「海上防衛作戰等課目訓練」，並沿途帶動南海艦隊航空兵、西南沙守備

<sup>17</sup>「速度真快！南海艦隊一日服役兩艘萬噸巨艦」（2016 年 7 月 16 日），2020 年 3 月 31 日下載，《中新網》，[http://slide.mil.news.sina.com.cn/h/slide\\_8\\_20343881.html#p=1](http://slide.mil.news.sina.com.cn/h/slide_8_20343881.html#p=1)。

兵力和東海、北海艦隊部分兵力參加對抗演練，<sup>18</sup> 2019-2020 年長航編隊除時間拉長外，範圍更擴展至中太平洋（歷年長航概要如表 1），足見南海艦隊擴張勢力的企圖心。

表 1 南海艦隊歷年長航概要

2012 年 2 月中旬，南海艦隊某登陸艦支隊協同南航某團、陸戰某旅組成登陸編隊，進行了為期十餘天的多科目遠航訓練。 <sup>19</sup>
2012 年 5 月 6 日海上自衛隊駐那霸第五航空群所屬 P-3C 巡邏機在沖繩本島西南方約 650 公里海域發現正向東南方太平洋水域航行的中共 052B 型驅逐艦兩艘，054A 型護衛艦 2 艘以及 071 型昆侖山號船塢登陸艦，共計 5 艘艦艇組成的編隊。 <sup>20</sup>
2013 年 3 月 19 日至 4 月 6 日 071 型井岡山艦、052C 型導彈驅逐艦蘭州艦、054A 型玉林艦和衡水艦，隨艦搭載 4 架各型直升機、一艘氣墊艇以及一個陸戰連等兵力。編隊分為三個兵力群赴南海、西太平洋等海域進行指揮所開設、海上機動作戰、海上維權、遠海護航、支援作戰快速反應等課目的訓練，為期 16 天。 <sup>21</sup>
2013 年 12 月 19 日至 1 月 11 日，海軍南海艦隊 3 艘艦艇 054A 型黃山艦、運城艦、903 型補給艦微山湖艦（887）組成的海軍編隊從湛江啟航，開始進行新一輪常態化遠航訓練。 <sup>22</sup> 進行海上持續戒備、反恐反海盜、聯合搜救、政治工作及後勤、裝備保障等科目演練，1 月 4 日進行縱向和橫向液貨補給演練，11 日在完成轄區防衛作戰和潛艦對抗演練後，靠泊湛江某軍港碼頭，為期 23 天。
2014 年 1 月 20 日到 2 月 11 日，由 071 型船塢登陸艦長白山艦與 052C 海口艦和 052B 型武漢艦兩艘驅逐艦首次戰備遠海巡邏訓練，編隊先後巡航了西沙、南沙群島和曾母暗沙海域，穿越巽他海峽、龍目海峽、望加錫海峽等世界重要海峽水道，歷時 23 天，航行近 8,000 海浬。 <sup>23</sup>

<sup>18</sup> 康子湛、周啟青，「海軍南海艦隊遠海訓練編隊啟航」，解放軍報（北京），2017 年 2 月 11 日，第 1 版。

<sup>19</sup> 「組圖：南海艦隊登陸編隊遠航訓練」（2012 年 3 月 15 日），2020 年 3 月 31 日下載，《中國軍網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/17398977.html>。

<sup>20</sup> 「日稱中國海軍昆侖山號等 5 艘戰艦穿越沖繩」（2012 年 5 月 8 日），2020 年 3 月 31 日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/gn/2012/05-08/3872901.shtml>。

<sup>21</sup> 「中國海軍艦艇編隊赴南海西太平洋等開展遠海訓練」。

<sup>22</sup> 「陸南海艦隊編隊再啟遠航訓練」（2013 年 12 月 20 日），2020 年 3 月 31 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20131220004755-260409?chdtv>。

<sup>23</sup> 錢曉、虎高毅，「高清图：南海艦隊遠海訓練編隊礪兵遠海訓練掠影」（2014 年 2 月 5 日），2020 年 3 月 4 日下載，《解放軍新聞傳播中心》，[http://navy.81.cn/content/2014-02/05/content\\_5759782.htm](http://navy.81.cn/content/2014-02/05/content_5759782.htm)。

2016 年 5 月 5 日，南海艦隊 052D 型合肥艦、052C 型蘭州艦、052B 型廣州艦、054A 型玉林艦、三亞艦、903A 型綜合補給艦洪湖艦 (963) 等 6 艘艦艇組成，隨艦搭載各型直升機 3 架及數十名特戰隊員，5 月 24 日於與那國島之南方 360 海浬處為日軍所發現，<sup>24</sup> 該編隊分三個兵力群，赴南海、東印度洋、西太平洋生疏海域，進行實戰條件下指揮所維權維穩機動作戰、政治工作、綜合保障等課目的訓練，並沿途帶動南海艦隊航空兵、西南沙守備兵力和北海艦隊相關兵力參加演練，為期 20 多天的訓練後返回三亞。<sup>25</sup>

2017 年 2 月 10 日至 3 月 7 日，由南海艦隊 052D 型驅逐艦長沙艦、052C 型驅逐艦海口艦，903A 型綜合補給艦駱馬湖艦 (964) 組成的一支遠海訓練編隊在歷經 25 個晝夜航行 8,000 餘海浬後回到三亞某軍港。<sup>26</sup> 期間從進行「實戰條件下聯合防空」、保交護航、反恐反海盜和海上防衛作戰等課目訓練，並沿途帶動南海艦隊航空兵、西南沙守備兵力和東海、北海艦隊部分兵力參加對抗演練。<sup>27</sup>

2018 年 2 月 26 日至 3 月 7 日 052D 型「長沙艦」、054A 飛彈護衛艦「衡陽艦」、071 船塢登陸艦「井岡山號」、903A 綜合補給艦「駱馬湖號」及 815 情報船分別從三亞、湛江兩地起航，在南海、東印度洋、西太平洋等海域進行遠海訓練 3 月 2 日海軍航空兵轟炸機、殲擊機、警戒機等多型多架飛機，經宮古海峽赴西太平洋某海域，與航經這一海域的海軍遠海訓練艦艇編隊進行了實兵對抗演練，<sup>28</sup> 歷時 25 天，總航程 8,000 餘海浬。<sup>29</sup>

<sup>24</sup> 「中國海軍艦艇的動向について」(2016 年 5 月 24 日)，2020 年 3 月 4 日下載，《統合幕僚監部》，[https://www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press\\_pdf/p20160524\\_02.pdf](https://www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press_pdf/p20160524_02.pdf)。

<sup>25</sup> 鐘欣，「我海軍 6 艘戰艦開赴南海與潛艇部隊聯合演練 052D『合肥』艦擔負指揮」(2016 年 5 月 5 日)，2020 年 3 月 4 日下載，《新華社》，[http://mil.qianlong.com/2016/0505/585405\\_2.shtml](http://mil.qianlong.com/2016/0505/585405_2.shtml)。

<sup>26</sup> 周啟青、曾行賤，「成任務返回三亞某軍港」(2017 年 3 月 7 日)，2020 年 3 月 4 日下載，《國防部網》，[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2017-03/07/content\\_4774822.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2017-03/07/content_4774822.htm)。

<sup>27</sup> 康子湛、周啟青，「海軍南海艦隊遠海訓練編隊啟航」。

<sup>28</sup> 李俊傑，「東海艦隊三艦經沖繩宮古島出太平洋，日防衛省發監察照分析意圖」(2017 年 3 月 -24 日)，2020 年 3 月 4 日下載，《香港 01》，<https://www.hk01.com/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/80017/%E6%9D%B1%E6%B5%B7%E8%89%A6%E9%9A%8A%E4%B8%89%E8%89%A6%E7%B6%93%E6%B2%96%E7%B9%A9%E5%AE%AE%E5%8F%A4%E5%B3%B6%E5%87%BA%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E6%B4%8B-%E6%97%A5%E9%98%B2%E8%A1%9B%E7%9C%81%E7%99%BC%E7%9B%A3%E5%AF%9F%E7%85%A7%E5%88%86%E6%9E%90%E6%84%8F%E5%9C%96>。

<sup>29</sup> 周啟青、曾行賤，「南海艦隊遠海訓練編隊圓滿完成任務返回三亞某軍港」。

2019年1月16日至2月18日，由052D型合肥艦、054A型飛彈護衛艦運城艦、071型兩棲船塢登陸艦長白山艦和903A型綜合補給艦洪湖艦與電子情報船組成的南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊啟航。<sup>30</sup>在南海、西太平洋、中太平洋等海域先後完成了區域聯合防空、海上聯合維權、聯合兵力運用、武力營救、實彈射擊等訓練。為期34天，總航程達11,000餘海浬。<sup>31</sup>

2020年1月16日至2月25日，解放軍南部戰區海軍「161編隊」(052D呼和浩特艦、054A咸寧艦、901型綜合補給艦查干湖號、815A型電子情報船天樞星艦(857)、南拖(195)各艦分別自湛江和三亞啟航，會合後巡駛南海，經巴士海峽，進入太平洋。2月17日，編隊於中太平洋中途島南方270浬處通過國際換日線，並一路向東航行至距離夏威夷群島大約500浬後折返，於2月25日回到湛江，為期41天航程總計14,000餘海浬。<sup>32</sup>

## 二、航行海域

南海艦隊歷年遠訓任務航線經過西沙、南沙群島、蘇祿海(Sulu Sea)和曾母暗沙海域，穿越巽他海峽(Sundo Strait)、龍目海峽(Lombok Strait)、望加錫海峽(Makassar Strait)等世界重要海峽水道，此航線與中共的主要海上交通線及南海具有相當的關連性(如圖2)。在二戰期間，為了爭奪海峽控制權，日本聯合艦隊與盟軍曾在此進行過聞名於世的「望加錫大海戰」，<sup>33</sup>由於近幾年來，通過麻六甲海峽的大型油船和艦艇眾多，海域擁擠，許多超級巨型油船願意經由巽他海峽、龍目海峽等進入東亞，中共第27批亞丁灣護航編隊也是由南中國海，經望加錫海峽、龍目海峽隨

<sup>30</sup> 謝芳、周啟青、周演成，「南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊啟航」(2019年1月17日)，2020年3月4日下載，《央廣網》，[http://www.mod.gov.cn/power/2019-01/17/content\\_4834790.htm](http://www.mod.gov.cn/power/2019-01/17/content_4834790.htm)；「南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊完成任務返港」(2020年2月25日)，2020年3月4日下載，《央視網》，<http://tv.cntv.cn/video/C10336/e18e3a3002c544739564838fd2396136>。

<sup>31</sup> 張國威，「陸海軍春節太平洋遠訓測飛彈聯指」(2019年2月23日)，2020年3月4日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190223000876-260301?chdtv>。

<sup>32</sup> 褚文，「中國海軍新銳艦隊『逼近夏威夷』舉行『遠海聯合訓練』」(2019年2月21日)，2020年3月4日下載，《香港01》，<https://reurl.cc/Mv1aWn>。

<sup>33</sup> 「東，北海艦隊赴印尼演習穿越兩大洋海上咽喉」(2016年4月12日)，2020年3月4日下載，《上觀新聞》，<https://web.shobserver.com/wx/detail.do?id=14011>。

後進入印度洋。<sup>34</sup> 這些海峽因此成為世界性的海運門戶，對於存在「麻六甲困境」的中共來說，維持海上交通線暢通有其必要性。2017 年發表的「中國的亞太安全合作政策」強調護戰略通道和海外利益安全為重要核心任務，南海艦隊的長航無異是支持此一政策的最佳方式。<sup>35</sup>

另由於南海各島嶼存在領土爭議，而南海艦隊本身之主要任務便是守護南海諸島疆界，航經南海諸島有助維權巡航，<sup>36</sup> 長久以來菲律賓與中共於南海區域有領土糾紛，蘇祿海有海盜事件傳出，<sup>37</sup> 使得中共艦艇穿越「蘇祿海」更加名正言順，2019 年 6 月 11 日遼寧號航母編隊便自東海穿越宮古海峽，隨後進入西太平洋經過塞班島（Saipan）水域附近，再通過菲律賓南方蘇祿海進入南海執行遠海航訓，<sup>38</sup> 南海艦隊的穿越蘇祿海與各海峽島嶼的路線可以說是針對南海諸國進行軍事實力的展現。

2019 年中共南海艦隊遠訓編隊範圍擴張到中太平洋關島附近海域，而 2020 年呼和浩特號率領的「161 遠航訓練編隊」更突破第三島鏈前往太平洋之夏威夷海域進行巡航，這是繼「2014- 環太平洋」及「2016- 環太平洋」演習之外中共軍艦編隊抵夏威夷海域，顯示南海艦隊的欲將其勢力範圍向西太平洋向中太平洋拓展。

<sup>34</sup> 「中國海軍第 27 批護航編隊抵達亞丁灣海域 將開始獨立護航」(2017 年 8 月 24 日)，2020 年 4 月 4 日下載，《中華人民共和國駐南非大使館》，<http://za.china-embassy.org/chn/zfgxss/zfgx/t1487815.htm>。

<sup>35</sup> 「中國的亞太安全合作政策」(2017 年 1 月 11 日)，2020 年 3 月 4 日下載，《國務院新聞辦公室》，[http://www.mod.gov.cn/regulatory/2017-01/11/content\\_4769725.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/2017-01/11/content_4769725.htm)。

<sup>36</sup> 李發新、王爭光、周湘蓉、張燕，中國人民解放軍海軍陸戰隊（北京：五洲傳播出版社，2013 年 1 月），頁 40。

<sup>37</sup> 廖志鴻，「杜特爾特邀請中國在菲律賓南部海域巡邏」(2017 年 2 月 1 日)，2020 年 4 月 4 日下載，《觀察者網》，[https://www.guancha.cn/Neighbors/2017\\_02\\_01\\_392118.shtml?s=fwckhfbt](https://www.guancha.cn/Neighbors/2017_02_01_392118.shtml?s=fwckhfbt)。

<sup>38</sup> 朱世凱，「繞行目標不只臺灣！陸媒：遼寧艦航程幾乎涵蓋美軍『在亞太所有基地』」(2019 年 6 月 27 日)，2020 年 4 月 4 日下載，《ETtoday 新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20190627/1476429.htm#ixzz6ETso4uNn>。

圖 2 中共南海艦隊 2014 年長航訓練航線與交通線示意圖



資料來源：Karl Claxton, "China's sea lines of communication—implications for the South Pacific?" (February 21, 2014), download date: April 4, 2020, 《ASPI Strategist》, <https://www.aspistrategist.org.au/chinas-sea-lines-of-communication-implications-for-the-south-pacific/>.

### 三、訓練科目

中共南海艦隊於遠海訓練期間從事實戰條件下聯合防空、保交護航、反恐反海盜和海上防衛作戰等課目訓練，並沿途帶動南海艦隊航空兵、西南沙守備兵力和東海、北海艦隊部分兵力參加對抗演練，中共訓練其長航編隊利用遠航長航無岸置雷達支援的條件下，運用編隊內配乙艘情報船，從事電子情蒐以判明對方位置進行「背靠背的對抗」，由於遠海長航訓練常有由甫服役下水的護衛艦參與，因此於長航時機訓練反恐、或護航的課目為其亞丁灣護航任務之先期訓練，並藉此時機進行艦長考核及軍校生畢

業航訓，<sup>39</sup>《新華社》曾報導中共第 18 屆人民代表大會後，新的一批艦艇長人人都有執行遠海訓練、聯合軍演、戰備巡邏、遠洋護航等重大任務經歷，<sup>40</sup>由此可知遠海長航除了訓練，更有人員內部考核的意義存在。

## 肆、南海艦隊遠海長航戰略意涵

觀察中共海軍進行長航訓練活動由活動區域可知其主要進行南海諸島的維權，但由於美國軍事活動於南海愈趨活躍，2019 年與 2020 年的路線的改變具有明顯的針對性，相關意涵分述如下：

### 一、南海島礁南海主權聲索

南海艦隊長航訓練必經南海，隨著南海艦隊的強悍作風與中共經濟實力的強力支持，越南及菲律賓等與中共有領土紛爭的國家在談判上皆屈居下風，2012 年的黃岩島爭議案，菲律賓訴諸仲裁，仍無法撼動中共在黃岩島實質占領的情況，菲律賓總統杜特蒂上任後更尋求多邊外交的策略，避開黃岩島的爭議，希望中共給予菲律賓更多的經濟援助，2017 年 2 月杜特蒂更公開表示希望中共軍隊加入蘇祿海打擊海盜的行列，<sup>41</sup>以替中共頻繁穿越蘇祿海的行為找臺階下。

2014 年，海洋石油 981 到越南聲稱的專屬經濟區（該處距離越南李山島 180 海浬，中共聲稱屬於中國）鑽油，兩軍對陣僵持不下，最後鑽油

<sup>39</sup> 張紅蕾、周春恆，「雛鷹從這裡飛向遠海大洋 - 海軍各級和簽約高校合力提升國防生培養質量紀實」，《解訪軍報》（北京），2015 年 06 月 13 日，第 5 版。

<sup>40</sup> 「中國海軍一批年輕指揮員在海上歷練成長」（2019 年 04 月 20 日），2020 年 4 月 4 日下載，《中國評論通訊社》，<http://hk.crntt.com/doc/1054/0/5/2/105405247.html?coluid=91&kindid=2710&docid=105405247>。

<sup>41</sup> PrashanthParameswaran, “Are China-Philippines Military Exercises Under Duterte Coming Soon? (July 11, 2017), download date: April 4, 2020, 《THE DIPLOMAT》, <https://thediplomat.com/2017/07/are-china-philippines-military-exercises-under-duterte-coming-soon/>。

平臺在越南國內爆發大規模的反華暴動下悄悄撤離，<sup>42</sup>但在越「中」雙方簽署推進「兩廊一圈」與「一帶一路」框架對接的合作備忘錄（MOU）後，<sup>43</sup>2019年中共之「海洋石油982」平臺已在南海上準備運作，越南方面的抗議聲量趨緩似乎已無法制衡中共在南海鑽油的行動。<sup>44</sup>

在東協方面，2019年11月3日第35屆東協峰會後於記者會上馬來西亞總理馬哈迪表示會議共識，「南海問題不在東協，問題是和中國交惡的西方國家，想拿這事情挑撥東協國家和中國對抗，就因為他們與中國交惡，也要東協和中方敵對而萬一有戰爭時又是東協受苦，西方國家在旁邊得利。」同時表示目前「中」方和東協已經達成協商處理爭端不使用武力的共識。

綜合上述所言，南海各國目前已近乎默認中共的南海主權聲索，中共顯示南海艦隊的區域嚇阻力量已使南海爭議國忌憚三分。但美國仍於該地區內實施自由航行。2019年更在南海軍演達85次，<sup>45</sup>使中共認知到，美國為南海主權聲索最大的阻礙，有必要藉由長航應對美艦在此區域的自由航行。

## 二、嚇阻美國以軍事力量介入西太平洋

中共對於其在東亞地區影響力，始終忌憚美軍勢力介入其與臺灣、南海的區域紛爭，美國學者龔培德 (David C. Gompert) 認為，中共的安全觀點並不僅止於防衛本身免於遭攻擊，還包括其對領土完整的執著，尤其是對臺灣的控制，這點可從中共軍艦選擇臺灣的西部太平洋海域演訓得到證實。隨著中共實力增強，已使統一臺灣的目標及防止臺灣獨立的重大使命

<sup>42</sup> Hilary Whiteman, "How an oil rig sparked anti-China riots in Vietnam" (May 19, 2014), 《CNV》, download date: April 4, 2020, <https://edition.cnn.com/2014/05/19/world/asia/china-vietnam-islands-oil-rig-explainer/>.

<sup>43</sup> 「南海爭議與債務風險越南對一帶一路存疑慮」(2019年4月28日), 2020年3月31日下載, 《中央社》, <https://www.cna.com.tw/news/aopl/201904280012.aspx>。

<sup>44</sup> 「中國新鑽井平臺是否進入南海越南密切關注」(2019年10月3日), 2020年3月31日下載, 《經濟日報》, <https://money.udn.com/money/story/5599/4084271>。

<sup>45</sup> 楊幼蘭, 「帶頭瞄準南海美今年軍演85次」(2019年12月15日), 2020年3月31日下載, 《中時電子報》, <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191215002951-260417?chdtv>。

變得更切實際，自建政以來，中共即視美國及其海權為其強行統一臺灣的主要障礙。<sup>46</sup> 1996 年美國航空母艦駛入臺灣海峽，阻止中共威脅臺灣時，再度提醒中共其無力克服這個障礙的事實，其政、軍領導人瞭解到，不論是追求統一還是確保整體安全利益，都需要有阻止美國在區域內威脅或支配中共的手段。從南海艦隊的遠訓海域觀察，該艦隊逐漸由南海轉移至太平洋海域做為演訓場，企圖嚇阻美軍軍事力量介入。追求遠海嚇阻的能力將美軍勢力阻絕於島鏈之外，中共強化其區域軍事能力的明顯作為，乃為瞭解決攸關其重大利益的領土爭執，諸如達成統一，或確保獲取重要資源的海上通路等，而對鄰國動用武力，也可能是受到威脅（如北韓突然瓦解、北韓核武問題失控、或南韓入侵北韓等），如果中共的戰略選項包括動用武力以達成上述目的，則共軍必須擬定與該區域的美軍部隊交戰的應變計畫，一旦中共對臺灣、在南海、在東海對日本、或對南韓動用武力，則美國的重要利益和承諾將陷入險境，因此，共軍必須要有能力嚇阻或削弱美國以軍事介入西太平洋，<sup>47</sup> 藉由海軍艦隊遠海長航的軍事行為，建立其嚇阻能力。

### 三、應對美軍先期演練

島鏈圍堵影響著中共廣大利益，美國及其盟友所組成的島鏈形成戰略扼控，<sup>48</sup> 依目前中共所見，美國採取干預最可能的手段是航空母艦戰鬥群，中共為了對付美國航空母艦戰鬥群，正發展攻船彈道飛彈、巡弋飛彈、攻擊潛艦，以及所有系統連成一氣的數位通信網路，雖然中共的戰略並不尋求與美國爆發武裝衝突，但顯然是在衝突可能爆發的情況下，儘早攻擊美國打擊部隊讓美國認為干預的代價與風險太大抑或將戰事侷限在某

<sup>46</sup> 龔培德 (David C. Gompert) 著，高一中譯，西太平洋海權之爭 (*Sea power and American interests in the western Pacific*) (臺北：國防部，2015 年 1 月)，頁 138。

<sup>47</sup> M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, Princeton (New Jersey: Princeton University Press, 2008), pp. 321-335.

<sup>48</sup> 張亞中，「中共的強權之路二地緣政治與全球化的挑戰」，遠景季刊 (臺北)，第 3 卷第 2 期 (2002 年 4 月)，頁 1-42。

個範圍內，<sup>49</sup> 南海艦隊結合長航訓練於太平洋西部海域的目的就在於告訴美日，他的海軍隨時可以「機動」到遠海，更說明藉由海軍的擴張，捍衛保障中共「海洋權益」的決心。

前美國國防部長辦公室東亞政策主任麥戴偉特 (David C. Gompert) 認為：中共海上防衛構想係以蘇聯海洋戰略思維為基礎所衍伸而來，該戰略宗旨為向岸延伸約 200 哩內，以其海軍部隊與陸基空軍兵力，必須能加以控制的區域，超出此一界線，進一步向遠海延伸 1,200 哩採取「拒止或爭奪」，而蘇聯與中共之間的相異之處，在於共軍選擇以島鏈做為有關距離的界線，進行多層次防衛，這也能說明為何中共積極發展海上資源衛星與國土量測衛星如遙感系列，與長時高空的偵察機及無人機，這些新型的監視工具可在特定區域上空滯留，就能有效涵蓋海上航線，而蘇聯多層次防衛法的第 2 項要素，為集體運用於發射長程攻船巡弋飛彈的陸基長程戰機對抗航艦戰鬥群，這點也與進行中共遠海訓練時運用轟六、殲轟七做為主力進行遠海兵力對抗戰術相同。表面上為例行訓練實際上卻為未來的可能之戰鬥做準備。<sup>50</sup>

## 伍、結論

觀察中共遠海長航及美軍在西太平洋的動態，可導出現今既有的新興強權—美國與中共彼此嚴重猜忌，以致雙方都不願讓自己的經濟生命線和重要水域淪為不設防之狀態，未來在整體實力而言，與美國拉鋸將逐漸趨近，無法避免地中共面對美國的海上勢力，必須加強海上力量，尤其是遠海投射能力，以利保障資源與海洋能源運輸線，這也是習近平常提到的「打鐵還需自身硬的道理」，經由不斷地演習和遠海訓練，才能發現其自

<sup>49</sup> 龔培德 (David C. Gompert)，西太平洋海權之爭 (*Sea power and American interests in the western Pacific*)，頁 154。

<sup>50</sup> 麥戴偉特 (Michael McDevitt) 著，李永悌譯，中共海軍能力擴大、角色演進 (臺北：國防部，2011 年 1 月)，頁 228。

身盲點，加快解放軍海軍現代化進程。<sup>51</sup>

美國認為制海對其在東亞的經濟與安全利益至為重要，而中共則堅決認為美國的制海危及其利益甚至領土安全，因此中共可能早就擔憂美國會以海上拒止為其目的。如果中共認定美國確實有此意圖，結果將是海軍競爭加劇、中共提升其反海軍能力、衝突升高，以及誤解爆發意外戰爭風險升高。

臺灣身處美「中」衝突的中間點上，吾人若能抱持「以敵為師」、「它山之石，可以攻錯」的胸懷及「知彼知己」的敵情意識，研析共軍對於長航訓練的認知與具體做法；另結合國內環境、國防資源、軍種特性等條件，發展出適合國情、軍情的實戰化訓練，並加以勤訓精練，以超敵勝敵為目標，才能使敵人不敢越雷池一步。

---

<sup>51</sup> 鍾永和，解密「海洋強國」戰略：解放軍海軍維權與執法（臺北：獵海人，2018年8月17日），頁80-81。