

目錄

時評

- 美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響..... 王高成1
- 2017 中共「中央經濟工作會議」評析..... 張弘遠8
- 習近平新時代的社會治理：北京驅離「低端人口」的觀察..... 王信賢15
- 大陸公布《中華人民共和國反間諜法實施細則》後續影響..... 張淳美22
- 從文在寅總統上任來評析南韓與中國大陸關係..... 河凡植28

專題

- 中國大陸對「信息安全」的發展過程與分析..... 沈有忠35

學術論著

- 思考兩岸的「南向」人脈—探索東南亞華人的角色..... 鄧克禮54

論壇

- 「一帶一路」背景下「中」歐班列之助力、阻力與發展..... 周靜芝85
- 菲國馬拉威恐攻事件回顧與評析..... 張中勇100
- 網路崛起因素與兩岸關係..... 張峻豪107

索引

- 「展望與探索月刊」第15卷研究論文索引..... 114

Contents

News Commentary

- The Contents and Impacts of U.S. National Security Strategy Report... *Wang, Kao-Cheng* 1
- An Observation of China's 2017 Central Economic Work
Conference *Zhang, Hung-Yuan* 8
- Social Governance in Xi Jinping's "New Era": An Observation
of Eviction of Beijing's "Low-end Population" *Wang, Hsin-Hsien* 15
- The Impact of the Promulgation of "The Detailed Rules for
the Implemenation of the Counterespionage Law of the
People's Republic of China" *Chang, Chun-Mei* 22
- An Analysis of Sino-South Korean Relations since Moon
Jae-in's Taking Office *Ha, Bum-Sig* 28

Monograph

- The Development and Analysis of Information Security in
Mainland China *Shen, Yu-Chung* 35

Academic Publications

- Considering Cross-strait Southbound Connections —
Exploring the Roles of Ethnic Chinese in Southeast Asia ... *Teng, Ke-Li* 54

Forum

- The Support, Obstacle, and Development of China Railway
Express under the "Belt and Road Initiative" *Chou, Ching-Chih* 85
- A Review and Assessment of Terrorist Attack in Marawi,
Philippines 2017 *Chang, Chung-Young* .. 100
- The Rise of Internet and Its Impact on Cross-strait Relations *Chang, Chun-Hao* 107

Index

- Article Index of the Prospect & Exploration Vol. XV, No. 1-12
(Jan. 2017 – Dec. 2017) 114

美國《國家安全戰略報告》 的內涵與影響

The Contents and Impacts of U.S. National Security Strategy Report

王高成 (Wang, Kao-Cheng)

淡江大學國際研究學院院長

美國川普政府於去（2017）年底發布任內第一份《國家安全戰略報告》（以下簡稱報告），闡述其關於美國國家安全戰略的理念與作法。由於美國是全球第一強國，川普又是言行難以揣測的政治人物，此份報告自然引起各方的關注。

壹、美國優先的國家安全戰略

報告一開始就強調這是一份「美國優先」的國家安全戰略。此一口號是川普在競選時及當選之後所一再強調，當然成為定位及指導此份安全戰略的主軸，也充分反映川普個人的特色。所謂的「美國優先」，是要讓美國的力量強大，以確保美國的安全、繁榮及自由，並進而領導全世界，與其夥伴國實現共同的利益與價值。基於上述目標，在報告中申明戰略規劃將基於「有原則的現實主義」（principled realism），亦即美國將根據自己的立國原則，以現實主義的方式維護自身的安全。所謂美國的原則包括美國《憲法》及《人權法案》中所揭櫫的理念，涵蓋民主政治、宗教、言論、出版、集會自由、自由經濟及法律平等，是世界得以美好的持續力量。所謂的現實主義是指美國將建立自身的實力，以推動美國的利益及價值。由於受到現實主義思維的影響，報告中強調國際的和平、安全及繁榮

有賴於強大的主權國家們合作，而且美國處於一個高度競爭的國際環境，主要是來自於中國大陸（以下簡稱大陸）及俄羅斯的挑戰。在此一高度競爭的國際關係中，報告揭櫫美國將必須保護四項核心的利益：一、保護美國人民、國土（homeland）、及美國人的生活方式。二、推動美國的繁榮。三、藉由實力以維護和平。四、增進美國的影響力。

現實主義一向是美國外交的傳統思維，尤其是共和黨執政時更是如此，過去如尼克森、雷根及小布希時期都是。川普雖然不是傳統的共和黨人，但是卻篤信現實主義的想法，上任之初還多次請教共和黨外交戰略大老季辛吉，而季本人就是一個現實主義的倡導者。基於現實主義的思維，美國必須維護其國際領導地位，並且傾向於以懷疑的眼光看待其他大國的行為，尤其是價值觀與政經制度不同於美國的國家。

貳、美國面臨的挑戰與威脅

報告指出美國當前面臨三大安全挑戰及威脅。首先，來自於競爭大國的挑戰。在當前的國際社會中俄羅斯及大陸都是美國的競爭者，意圖消滅美國的安全與繁榮，強化自身國力，改變區域及全球的權力結構朝對自己有利的方向發展。尤其是，報告中認為這兩個國家仍採取高壓的方式以限制一般人民的自由，所採取的經濟制度仍是由國家所主導，但是美國則是一個自由民主的國家，而且採行市場經濟的制度，與這兩個國家完全不同。其次，來自於流氓國家（rouge states）的威脅。在報告中列出了北韓及伊朗這兩個國家，對內採取極權壓迫人民的統治，對外危害區域穩定，威脅美國及盟邦的安全。北韓的威脅來自於其不斷提升的核武及飛彈能力，威脅到美國及周遭盟國的安全，現在已經成為美國最大的安全威脅，也是川普政府東亞安全的防制重點。伊朗的威脅也包括其持續提升的彈道飛彈能力以及可能的核武發展，也威脅到中東地區國家的安全，此外報告還指控其繼續支持國際恐怖主義，在世界各地製造恐怖攻擊。美國將致力於管控此兩個國家的飛彈及核武發展，以避免更多國家起而效尤，導致全球大規模毀滅性武器的擴散。這兩個國家都是共和黨前任總統小布希時期列為「邪惡軸心」的國家，雖然民主黨的前任總統歐巴馬已與伊朗簽訂核能協議，川普政府仍然認為伊朗在違反決議發展大規模毀滅性武器，其延續共和黨的反流氓政權政策明顯可見。第三，報告認為跨國威脅團體，包

括聖戰恐怖分子（jihadist terrorists）及跨國犯罪組織，前者主要指的伊斯蘭國（IS）及蓋達組織，後者則為一般的跨國犯罪組織，對於美國及其盟國也構成相當的威脅。這些組織因為信仰極端的伊斯蘭教義，對於美國所代表的西方文明及自由主義極端仇視，因而展開了恐怖攻擊。雖然伊斯蘭國在伊拉克及敘利亞的正式組織已被擊潰，仍在中東地區及世界各地繼續發動恐怖攻擊。川普政府的國家安全戰略，就是要在世界上與這三股主要的威脅勢力競爭甚至對抗，以維護美國的利益與價值觀。

參、政治、外交、經濟及軍事的戰略作為

為了在這場競爭中獲勝，報告提出美國在政治、經濟、外交、軍事及情報上應該因應的策略與準備。首先，在保護美國國土及人民安全方面，美國應該先維護好邊界及領土的安全，以預防流氓國家或恐怖主義份子對美國進行大規模毀滅性武器，包括核生化武器的攻擊。報告主張美國應該加強飛彈防禦能力、偵測及摧毀大規模毀滅性武器、強化反擴散機制、打擊國際恐怖組織。對於恐怖組織的滲透，報告也建議美國應該強化對於邊界管制及移民管理的政策。對於防制伊斯蘭國及蓋達組織在軍事被擊潰後的安全威脅，報告建議美國應加強情報蒐集能力以事先阻止恐怖攻擊的圖謀、對於恐怖組織的地下組織及網絡直接進行打擊摧毀、破壞恐怖組織發展的資金、物資及人員供應鏈、與相關國家加強合作以獲取情資及增強反恐力量、避免極端主義思想在美國國內蔓延滋生等。由於網路在美國及全球使用的普及化，報告也特別提出維護美國網路安全的策略，包括評估美國國家重大基礎設施（國家安全、能源與電力、銀行與金融、醫療、通訊及交通等設施）面臨被攻擊的風險、建立有防禦能力的政府網路、嚇阻及打擊惡意的網路攻擊者、加強政府與相關部門的合作以及時獲得情資、建立多層次的防禦能力等。

第二，報告認為美國的經濟繁榮是國家安全重要的一環，也符合川普非常強調的復甦美國經濟的優先性。報告特別強調美國現在的經濟發展正面臨其他國家不公平及不自由的經貿政策的傷害與挑戰，以致於美國的經濟及貿易處於一個不利的競爭局面，川普政府將努力導正此一缺失。報告強調美國歡迎一個公平、互惠及誠實遵守規則的經貿關係，將不再容忍其他國家違反自由貿易的規則、欺騙及經濟侵略的作為。言下之意，川普政

府認為過去美國所強調的自由貿易政策及簽署的協議，並未獲得其他國家認真的遵守，也對於美國的經貿發展不利。川普政府所批評的對於美國不公平的國家中，大陸即是其中一個主要的國家，因為大陸並未真正採行市場經濟的制度，政府對於企業提供許多協助及保護，有利於與國外企業的競爭，創造出口的優勢，但是卻限制國外企業進入大陸市場，形成不公平的競爭。報告主張美國將採行的經濟策略包括復甦美國的經濟、施惠美國的工人、活化美國的生產基礎、創造中產階級的工作、鼓勵創新、保持科技的優勢、保護環境、及達成能源的優勢。在對外的部分，美國將推動「自由、公平及互惠 (free, fair, and reciprocal)」的經濟關係與體制。美國應採取的具體措施包括將與願意遵守公平及互惠貿易的國家推動雙邊的貿易及投資協議，修訂既有的雙邊或多邊協議以符合上述的原則、採取所有適當的手段以反制他國不公平的貿易作為、促使及協助他國打擊貪腐行為以為美國企業爭取透明及公平的經營環境、擴大美國的貿易及投資機會及增加美國貨品及服務的出口市場。

第三，為了因應國際上各類的挑戰，報告認為美國必須保持軍事實力的明顯領先，並與盟邦及夥伴國的力量充分整合。在具體的作法上包括改善現有的武器系統以提升攻擊力、發展新式武器以具備比對手明顯的軍事優勢、建立新的武器採購途徑以爭取更好的採購結果、建立足夠的武力規模以能擊敗敵人、鞏固軍事成果、及達成可持續的結果以保護美國人民及重要利益。因此報告認為需要調整歐巴馬時期的裁減武力政策、重新專注於軍隊的訓練、後勤及維持以提升武力的完善程度、保持強固的前沿部署及靈活的全球軍事移動力、具備足以嚇阻及擊敗對美國各種形式的威脅，包括傳統的軍事威脅及非傳統的恐怖攻擊及非正規軍事衝突。報告也強調美國的核武能力是長期以來國家安全戰略中很重要的支撐力量，發揮嚇阻對於美國及盟邦侵略的作用，也降低美國盟邦自己發展核武的必要性，因此美國必須維持可信的嚇阻及保證盟邦安全的核武能力。具體的作法包括：維持足夠的核武架構以滿足現有的需求及因應突發的危機、更新美國的核武生產體系以確保具有科學的、工程的及製造的能力以維持有效的及安全的三位一體核武打擊系統、與其他核武國家協商以建立可預測的關係及降低核戰的風險。但是報告也強調美國也絕不允許對手國運用核武的威脅以脅迫美國及其盟邦，此一政策明顯是針對北韓近期發展核武以要求美

國停止對其軍事施壓的回應，表明美國不會因為北韓核武的威脅而改變要求北韓放棄核武的政策。報告也強調太空空間對於軍事安全的重要性，美國將確保不受干擾地使用太空，任何有害的干擾及攻擊美國太空設施，將遭致美國的反制回應。網路空間對於國家安全及軍事安全的維護已愈發重要，報告指出許多國家及非國家的行為者運用網路攻擊以傷害其他國家的利益，美國也常遭遇此類的攻擊，建議美國採取的因應作法包括：改善追蹤攻擊來源及立即反制的能力、強化網路防護工具及培養訓練網路戰人力、強化政府部門的整合以對抗敵方的網路攻擊。

第四、報告指出外交也是維護美國國家安全的重要途徑，也強調強化軍事武力的目的之一也是為了協助外交的運用。為了推動外交的效能，報告建議美國應該保持前進的外交部署以奠定與他國的外交關係、領導聯盟以推進共同的利益、建立貿易及合作的機會及推動文化的交流。報告也提到經濟手段也可以當作外交的工具，具體的作法包括強化與盟邦及夥伴國家的經濟連結、對於安全威脅國家施加經濟壓力，例如目前對於北韓的經濟制裁、阻止恐怖組織及大規模武器擴散國家獲得經濟利益。

肆、與「中」俄的大國關係

報告對美國與「中」俄等大國的關係上，也有相當明確的定位及規劃。報告認為大陸與俄國都是有意改變現狀的強國，他們與美國在利益及價值觀上不同，並且在政治、經濟、及軍事領域上與美國競爭。大陸尋求取代美國在印太地區（Indo-Pacific region）的地位，擴大國家推動的經濟發展模式的範圍，以及重新塑造此一地區的秩序朝其有利的方向發展。俄國則尋求重新恢復大國的領導地位，建立其周遭地區的勢力範圍，意圖削弱美國在世界上的影響力，以及分化美國與盟邦及夥伴國家的關係。俄國正投資新一代的軍事武力，包括核武體系，也是當前美國最大的安全威脅，以及提升網路戰能力。雖然報告將「中」俄視為美國的最主要競爭對手，並且主張美國應該積極強化各方面的能力尤其是武力，以贏得此項競爭，但是也認為美國與這兩國的關係並非一成不變，競爭關係也不意味著總是敵對，也不代表終將導致衝突，美國也應尋求與這兩大國家的合作，包括制止北韓核武發展、防止核武及其他大規模毀滅性武器的擴散、打擊

恐怖主義及推動經濟發展等。綜合而言，報告建議美國與「中」俄兩大國家維持競爭與合作並存的關係，這也反映了後冷戰時期國際核武大國關係的特質。

伍、印太地區的戰略

在報告的最後一章揭示美國的各區域戰略，包括印太地區、歐洲地區、中東地區、南亞及中亞地區、西半球地區及非洲地區。關於亞洲地區川普政府最大的變化是將過去幾任政府所提倡的亞太地區進一步擴大為印太地區，將印度也拉入美國關切的地域。之所以有此改變，應該是基於兩個原因：首先，印度在地區的經濟角色越來越重要，並且與亞太地區國家的經濟連結越來越密切，美國基於經濟發展的需要不能忽視此一大國及其海域。其次，基於與大陸競爭的必要，美國必須拉攏與自己在政治經濟理念相近的印度，將其納入包括大陸在內的印太地區，以增加抗衡大陸的力量。基於上述的地緣政治經濟考量，報告指出一個存在於自由與壓迫的世界秩序觀的地緣政治競爭正在印太地區展開，大陸正在運用其經濟的誘因與懲罰，影響作為以及隱含的軍事威脅以促使其他國家屈從於自己的政治與安全目標。美國認為大陸所推動的「一帶一路」倡議，是運用基礎建設的投資及貿易策略以強化其地緣政治的規劃，在南海島礁的建設與軍事化則是危及貿易的自由運輸、威脅相關國家的主權以及削弱地區的穩定。報告認為大陸雖然以共同利益的口號包裝野心，但是其主導地位卻會削弱其他國家的主權及安全。美國認為大陸的意圖就是取代美國在此一地區的領導地位，並會妨礙其他國家的安全與主權，製造地區的不安。報告認為此一地區的另一個威脅來自於北韓，因為北韓正加速發展網路攻擊、核武及飛彈能力，對於全球都是安全威脅。基於遏制大陸及北韓的威脅，報告提到美國歡迎既有盟邦扮演更重要的角色，包括日本、南韓、澳洲及紐西蘭。基於制衡大陸的考量，報告特別指出美國歡迎印度成為一個全球的領導大國，以及成為美國戰略及防衛的強大夥伴。同時美國也將增加與日本、澳洲及印度的四邊合作，報告雖未明言，未來應該包括軍事合作在內，形成日本首相安倍晉三所提倡的菱形戰略圈。美國也將加強與東南亞國家，尤其是美國的盟邦菲律賓及泰國的軍事及經濟合作，而東南亞國家

協會組織（ASEAN）以及亞太經濟合作組織（APEC），都被美國認為是印太地區中推動基於自由原則的重要平臺。

在具體的作法方面，報告建議在政治方面美國將加強與共享尊重主權、公平及互惠貿易理念的盟邦及新夥伴的合作關係，將強調對於自由航行及依據國際法和平解決領土及海洋爭端的立場，對於北韓的政策則是達成完全、可驗證及不可逆轉的無核化結果。在經濟方面則是鼓勵各國合作以維持自由及開放的航行、透明的基礎建設融資、不被干涉的貿易、及和平解決紛爭。美國將在公平及互惠的原則上與他國簽訂雙邊經貿協議，將尋求美國的出口產品能獲得公平及可靠的市場、與致力於自由市場及免於他國主權干涉的各國建立合作的機制、推動高品質的基礎建設。在軍事及安全方面，美國將維持前沿部署以嚇阻及擊敗任何敵人。將強化長期存在的軍事合作關係及與盟邦及夥伴國發展強大的防衛網絡，例如美國將與日本及南韓的飛彈防禦提升為具有區域防禦的功能，將以優勢的武力回應北韓的侵略及強化促使朝鮮半島非核化的各種選項。美國將增進與東南亞的夥伴國在執法、國防及情報方面的合作，以對付日益升高的恐怖主義威脅。推動菲律賓、新加坡、越南、印尼及馬來西亞成為美國的海上合作夥伴。對於新加入此區的印度，美國將擴大與其在安全及國防方面的合作，並支持其增加與此一地區各國的關係。值得鼓舞的是，報告也提到美國將在其「一個中國」的政策下與臺灣維持堅強的關係，包括在《臺灣關係法》下提供適當的防衛需求及嚇阻外來的脅迫。

陸、結論

綜合而言，此份國家安全戰略報告反映出川普個人及共和黨的價值觀，亦即強調美國優先、遵從美國價值觀的現實主義、實力原則、以及自由、公平及互惠的貿易原則。美國將與「中」俄兩大國競爭，但是並非敵對，也願意合作，並將對抗流氓國家及跨國恐怖主義的挑戰。在亞太地區，美國提出「印太地區」戰略，將印度納入並支持其扮演重要角色，未來也將加強與日本、澳洲等四國的合作以制衡大陸。可以預見，未來美「中」將在此一地區競合，影響地區的經濟及安全發展，區內的許多國家，包括臺灣在內都將成為美國關切及合作的對象。

2017 中共「中央經濟工作會議」 評析

An Observation of China's 2017 Central Economic Work Conference

張弘遠 (Zhang, Hung-Yuan)

致理科技大學國際貿易系副教授

壹、背景概述

2017 年 12 月 18 日至 20 日，大陸「中央經濟工作會議」於北京舉行，這次會議的重點在於：如何落實「19 大」工作報告，以及面對當前國際經濟情勢、中國大陸（以下簡稱大陸）國內經濟變局，相關經濟部門應當如何落實政策目標，並對危機布置預防性措施。

2017 年大陸經濟表現前三季皆為 6.9%，外界因此上調 2017 年大陸全年經濟成長率，星展銀行認為受惠房地產投資、民間消費與零售業銷售等產業的表現，因此大陸 2017 年經濟持續成長的可能性增加，¹ 而穆迪則從原先預測的 6.6% 上調至 6.8%，² 一方面是因為前三季的良好表現，另外一方面則因為總體生產需求開始增加、企業採購意願逐步增強，³ 這讓大陸官方預測在 2017 年之全年經濟成長率將有機會到達 7% 的水平，這個表現遠優於外界原先預期的 6.5%，而從開年的悲觀預期到年尾的樂觀收尾，總

¹ 「2017 年第四季經濟展望」(2017 年 10 月 3 日)，2018 年 1 月 1 日下載，《星展中小企業銀行》，https://www.dbs.com.tw/sme-zh/aics/templatedata/article/generic/data/zh/CIO/102017/171003_insights.xml。

² 「大陸今年經濟成長率 穆迪上修」(2017 年 8 月 31 日)，2018 年 1 月 1 日下載，《中國時報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170831000027-260202>。

³ 「英媒稱 2017 年中國經濟平穩收官：為 2018 年奠定較好基礎」(2018 年 1 月 1 日)，2018 年 1 月 1 日下載，《網易新聞》，http://news.163.com/18/0101/14/D72SAKAI00018AOQ_all.html。

體經濟的表現也讓大陸內部開始對於自身經濟調控能力與問題應對能力產生了信心，對於 2018 年的經濟發展判斷趨於樂觀。立足此一基礎，那麼大陸中央對於 2018 年經濟表現的具體判斷是如何？為此本文將針對大陸「中央經濟工作會議」的重要議題進行評析。

貳、會議重點分析

鑑於大陸「19 大」確立了習近平體制之後，習近平將如何運用其權力來進行統治？原先大陸政策運作的體制與邏輯將會出現什麼改變？而這樣的變化對於大陸經濟發展又會產生何種影響？本節將對此展開進一步的分析，也會特別針對大陸領導人於「中央經濟工作會議」上的發言重點進行觀察，以期能從頂層設計的角度來理解「19 大」之後對大陸經濟發展路線的可能規劃。

對照會議全文內容來看與各方評論，大陸當局已經對 2018 年經濟發展的政治屬性做出結論：2018 年將會是大陸改革開放 40 年來關鍵階段，這一一方面是各項經濟改革與建設的最後落實階段，另外一方面也將是全面建成小康社會與實施「十三五規劃」的關鍵年。而會議首先針對面對大陸內外經濟發展可能出現的不確定性，本次會議強調：「穩中求進」仍是未來經濟建設的主要節奏，至於其他重點在此則分述如下：⁴

一、總體經濟政策層面

在總體經濟層面，為了持續帶動經濟成長，因此政府財政政策運作上仍會保持積極，但為防止金融風險，則貨幣政策將會以維持穩定為目標，而貿易政策層面則是持續維持市場開放及吸引外資：

- (一) 積極財政政策方向不變，調整優化財政支出，確保對重點領域和項目的支持，壓縮一般性支出，強化對地方債務的管理；
- (二) 貨幣政策採取中性目標，控制貨幣供給數量，守住不發生系統性金融風險的底線；

⁴ 「中央經濟工作會議 習近平李克強作重要講話」(2017 年 12 月 20 日)，2018 年 1 月 1 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-12/20/c_1122142392.htm；「中央經濟工作會議公布全文」(2017 年 12 月 20 日)，2018 年 1 月 1 日下載，《香港經濟日報網站》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-12/20/c_1122142392.htm。

- (三)強化實體經濟的吸引力與競爭力，發揮消費基礎作用，促進民間投資的合理成長。
- (四)擴大對外開放，大幅放寬市場準入，加速形成全面開放新格局。

二、落實政策目標層面

對於 2018 年經濟成長的相關政策規劃中，主要欲完成的政策目標有三：

- (一)強化全面建成小康社會並防範化解重大風險：此一政策的主要重點在於防範金融風險，並利用金融槓桿來推動供給側改革，並推動實體經濟、房地產的發展與加強金融監管。
- (二)精準脫貧：面對特定貧困群眾精準幫扶，向深度貧困地區聚焦發力，激發貧困人口內生動力，並加強考核監督。
- (三)防治污染：降低主要排放物、生態環境質量改善、調整產業結構、淘汰落後產能，加強節能力度與考核。

三、推動高質量發展層面

鑑於過往發展模式過度依賴勞動要素投入與基礎建設支出，同時又以犧牲環境保護作為發展代價，為此近年大陸社會開始反省經濟成長與社會發展間之關係，為了化解此一矛盾並持續推動經濟成長，大陸中央開始要求未來將以高質量的發展為主軸，推動效率較高、創新成果較好的經濟發展規劃：

- (一)深化供給側的改革：將持續針對殭屍企業進行處置，化解過剩產能，同時扶持具有創新能力之產業並強化軍民融合產業發展，持續生化電力、石油天然氣、鐵路等行業的改革；
- (二)激發各類市場主體活力：持續推動國有資本的做強做優做大，對於民營企業則是保護產權，並依法甄別糾正社會輿情關注的產權糾紛案件，同時完善市場準入負面清單，並建構「清新型政商關係」；
- (三)鄉村振興戰略：近年來大陸當局開始轉變過往農村概念之內涵，改以鄉村概念取代，因此在發展上強調城鄉融合發展體制，清除要素下鄉的障礙，推進農業供給側結構的改革，農業政策從「增產」到「提質」；
- (四)實施區域協調發展戰略：強化「雄安新區」在京津冀協調發展中的作用，以綠色生態的概念推動長江經濟帶的發展，以「一帶一路」建設

- 來帶動對外投資，並以投資促動貿易發展，同時以提高城市群質量、大小城市網路化建設，強化農業人口的轉移，以加快戶籍制度改革；
- (五) 形成全面開放新格局：大陸將有次序的放寬市場准入，並實施准入前國民待遇加負面清單管理模式，推展服務貿易與推進自由貿易試驗區改革試點；
- (六) 提高保障和改善民生水準：首先是針對教育問題進行處理，針對中小學生課外負擔改革，解決好嬰幼兒照顧和兒童早期教育服務問題，同時解決就業歧視、性別歧視與身分歧視的問題，並改革養老保險與實現養老保險全大陸統籌的工作，也鼓勵社會資金進入養老、醫療等領域；
- (七) 加快建立多主體供應、多渠道保障、租購並舉的住房制度；
- (八) 加快推進生態文明建設，啟動大規模國土綠化行動，引導國企、民企、外企、集體、個人、社會組織等個方位資金投入。

若從上述總體經政策濟、落實政策目標、推動高質量發展等層面的角度來看，在習、李的規劃下，大陸在 2018 年的總體政策仍是積極的財政政策、中性的貨幣政策、持續開放的貿易政策，而整個政策格局仍然是以政府介入與搭配開放市場為主，但是若擴大開放貿易政策則必然容易導致外匯進出的數量增加，這對維持貨幣政策中性的政策目標就會產生壓力，倘若再強化政府支出而造成債務或信貸的上升，那麼對於貨幣供給數量的管制作為恐怕也會增加政策執行壓力，這幾個總體經濟發展上會相互牽制的因素，將會成為 2018 年經濟發展上的隱憂。

在政策目標上，看到全面建成小康社會與防止重大風險，精準扶貧、防止污染等目標方面等，相關作法已經顯示大陸國家建設已經轉向以發展取代成長的特色，修正了過去一味追求 GDP 高速成長的作法，並改之以「扶貧」、「環保」等目標作為管考項目。對於此一轉折，從過去大陸推動經濟改革與成長的經驗來看，只要相關指標被列入政府考核項目，以當前大陸政治氣氛與權力運作型態，各級官員皆會高度重視與並列入優先資源輔助的名單之中。事實上，在「中央經濟工作會議」結束之後，相關政策指導已經出現直接影響，例如為了維護吳淞江流域的生態發展，崑山地區政府要求部分臺商全面停產 6 個月，這個事件的發生顯示大陸當局對於自然環境與生態污染的態度已經開始影響地方政府，所謂高質量的發展模式

將率先衝擊低階製造業部門的生存。⁵

至於，高質量發展的內涵為何？目前，大陸高層所揭櫫之具體指示包括了：供給側改革、企業營運、鄉村振興、區域發展、環境品質與社會發展等建設，這也顯示自「18大」之後，大陸對於經濟建設的規劃已經從原先的產業經濟、經濟成長的思維轉變成為區域綜合發展的設計內涵，換言之，大陸正在逐漸脫離改革年代，悄然轉身面對發展年代的來臨，但在轉型的過渡階段，仍可以看到相關政策規劃中：政府角色、市場力量與全球化影響等因素仍是主導發展布局的關鍵力量。

參、本次中央經濟工作會議重要議題的解讀

綜合整理各方分析與報告，可以做出以下判斷：大陸當局對於經濟發展的基本判斷仍沒有改變，還是以「穩中求進」作為治理主軸，穩定仍是第一目標。面對經濟成長、就業率表現、物價水平、金融體系運行等，大陸當局仍然期望能夠以穩健的方式來推動進步，避免相關體系因為意外事件而出現不可預測的震盪，而在整體經濟穩定的情況之下，大陸本階段的第二目標將以推動經濟結構調整為主。

近年以來，大陸經濟發展面臨結構轉型的瓶頸，一方面是因為要素的價格優勢與生產的比較利益轉變；另外一方面則是後進國家的快速發展與追趕。兩個原因導致其必須推動生產結構與經濟成長結構的雙重轉型。然而生產結構轉型必然需要引入技術與資本，而經濟成長結構轉型則又是需要從政府支出、產業支出等進一步擴大到民間消費。然而，同時進行雙重轉型的結果將會：一方面造成失業率上升，但另外一方面又寄望民間消費擴大的悖論出現。而化解此一悖論的關鍵將依賴城市中產階級與消費性服務業的成長，因為城市中產階級興起將會帶到民間消費的需求，而消費性服務業則可以創造大量的就業需求，唯有達到這兩個條件，才能夠確定大陸經濟持續成長的條件獲得滿足。

而在持續成長的方式上，2017年12月的大陸「中央經濟工作會議」也提出大陸經濟將要從高速成長轉向高質量發展的階段，所謂的高速成長

⁵ 「昆山緊急停產令 台商反應無緩衝影響大」(2017年12月26日)，2018年1月1日下載，
《中央廣播電台》，<http://cnnews.rti.org.tw/news/detail/?recordId=386858&p=4>。

是指過去運用勞動、土地要素的投入所換取的粗放型經濟成長，但何謂高質量發展？首先，主要是降低要素浪費與對環境污染，如此則要設法將原先低階組裝製造業轉型成為關鍵零組件與高附加價值產品的生產；其次，則是要透過經濟發展來推動社會福利的發展和帶動整體生活質量的發展。

從這個脈絡往下探究，則不難理解大陸「中央經濟工作會議」對於房地產或住房制度的改革，由於房地產或土地開發被視為帶動民間消費的火車頭產業，而大陸房地產消費市場也因為改革之後的購屋需求，快速成為大陸內需消費的主要推動產業，同時也引入龐大的資本進入此一市場，最終導致泡沫的情況出現，同時也讓民眾因為房價過高而抱怨。

近期大陸中央開始針對房地產市場進行整頓，首先透過擴大供給與租售同步的方式來平衡供需，大陸在堅持「房子是用來住的、不是用來炒的」政策立場，企圖在維持房地產景氣的情況下，透過市場分層與區隔來讓一般民眾得以運用合理價格來購買所需住房，但為了帶動經濟，故也需要保持房地產市場作為投資標的之價值。

除了城市經濟的議題之外，本次大陸「中央經濟工作會議」也針對鄉村議題進行討論，過往類似議題多以「農村」作主題，這種標題凸顯農業與工業兩部門發展的差異性，然而農業與工業的部門對立情況在「18大」之後開始轉換成為區域發展落差的問題意識，開始以城鄉命題來取代工農命題，在這個空間與產業之間的對為轉換過程中，農村發展不再單純以產業經濟的角度來思考，而變成是一個空間運用與國土規劃的命題，而在鄉村議題的發展上，除了農業經濟、糧食經濟的問題外，更重要的是鄉村如何吸納具有比較利益的要素進駐，並與城市經濟進行生活型態的互補，建構出合宜生態保護的城鄉融合發展體制。也就是若以城鄉空間地理的結構來觀察，那麼顯然大陸「19大」所提出以城市群來化解城鄉落差的作法，將會是鄉村環境和城市空間的合理運用。

為了避免區域落差對全面建成小康社會所可能產生的障礙，大陸當局自然會在「中央經濟工作會議」中，將實施區域協調發展當作重點。對照當前大陸四橫四縱的高鐵建設，看到對於公共服務、基礎建設的均等化，這已是大陸政府對於區域落差的主要回應之一。

而當前的主要工作重點則是「雄安新區」，這個為了京津冀一體化而推出的新區建設，企圖透過剝離北京作為首都政治功能之外的經濟與社會功能，減少北京環境的負擔，同時用以豐富河北省的經濟發展資源，最後，

在「一帶一路」的討論，則是期望能夠繼續在對外投資的模式進行創新，設法強化投資帶動貿易的效果，這也表示運用境外投資來創造貿易機會的作法，將成為下一階段大陸進出口發展的主要趨勢。

肆、結論

每年年底大陸舉辦的大陸「中央經濟工作會議」是外界觀察與分析來年經濟政策走向的主要窗口，而2017年的會議更有其代表意義，主要原因在於「19大」召開之後，面對權力繼承的問題告一段落之後，中央與地方的人事布局獲得底定，新任領導對於自身政績考量會表現出積極施政的特性，因此透過「中央經濟工作會議」提出經濟層面的施政綱領作為各級政府施政參照，往往能夠出現較高的政策落實成果。

從這次會議中，可以看到主要工作目標在於：防控金融風險、精準扶貧、防治污染。從任務管制的角度來看，金融風險是由國務院所屬相關單位負責，扶貧則是為後發展地區政府（如西部、東北）的任務，防治污染則為製造業發達地區如：長三角、珠三角地區各級政府的工作重點。這三個目標所牽動的政策規劃與執行需要不同的政治、經濟資源投入，因此也得以看出大陸面對自身內部發展落差的問題已經逐步建構出妥善對應的治理機制，而其中對於教育、醫療、養老與生態環境等問題的關注，也開始讓外界得以更進一步的理解習近平式「中國特色社會主義」的內涵。

此外，對照「19大」習近平報告中的內容與「中央經濟工作會議」的具體方針，可以再次確認習近平的政策權力也進入了經濟管理的層面，過往的政治、經濟分工架構顯然已經統整為一個平臺架構。

最後，本次會議中也有一些值得關注的改變，例如在虛擬經濟的部分，本次會議的著墨反而有限，甚而從金融層面提出更多對虛擬經濟的限制作為，這也顯示出未來三到四年大陸經濟的重心將會以實體經濟層面的改革與發展為重，而防範系統性風險如金融風險的出現，也被列為高度關注的政策議題，這也突顯出當前大陸金融體系因為地方債務與寬鬆貨幣供給後所造成的流動性剩餘，已經成為威脅大陸經濟體系穩定的壓力來源，另外對於美「中」貿易對抗或全球經貿格局的變化，大陸當局似乎已經抱定主意將持續強化市場開放作為，來面對可能發生之貿易糾紛。

習近平新時代的社會治理： 北京驅離「低端人口」的觀察

Social Governance in Xi Jinping's "New Era":
An Observation of Eviction of Beijing's "Low-end Population"

王信賢 (Wang, Hsin-Hsien)

國立政治大學東亞研究所特聘教授兼所長

壹、前言

2017年11月18日北京大興區西紅門鎮發生火災，火災直接受害者——城市邊緣廉價公寓中的外來務工人員，非但沒有得到來自政府的救助，反而遭到了在嚴冬中被驅趕的噩運。北京當局在火災第2天立刻部署為期40天的「安全隱患大排查、大清理、大整治專項行動」，開始驅逐在北京打工的外來人口，關閉廠房、出租公寓等，拒絕外來人口留宿，北京市委書記蔡奇更指示推進專項清理行動。這些被驅逐的外來人口，多屬於「低端人口」，其指的是低學歷、低收入、從事低端產業的人口，這些群體往往居住在北京市郊生活、居住條件相對落後的地區，或市中心小區的地下室，成為政府眼中的「都市腫瘤」。

基於控制人口、維護社會安全、城市規劃及優化產業結構等考量，這次的清除「低端人口」可被視為北京「紓解非首都功能」（紓解，大陸用語為疏解）的延續。根據《北京城市總體規劃（2016年-2035年）》，即嚴格控制人口規模與「推進城鎮棚戶區改造和老舊社區綜合整治」。「排查安全隱患」當然只是個藉口，西紅門鎮的火災也只個導火線。可以發現，這些「清除」不只是大興區，或五六環線外的區域，包括朝陽區、西城區、東城區與海淀區都有，幾乎是全北京市的行動。

這個被中國大陸（以下簡稱大陸）網民戲稱為北京「排華」或「切除」行動，引發輿論的反彈，其中極大爭議與不滿的是對這些「低端人口」清退行動的執行方式，這些手段包括斷水斷電、斷供暖、限期搬遷、強行清理、行政拘留等，其合法性和程序正當性備受質疑。本文將從制度因素（戶籍與土地制度）談起，探討此一事件的發生究竟是偶然或必然，以及其中複雜的階級問題，並就此觀察當前大陸國家社會關係中社會力量的能耐以及政府社會治理的能力與缺失。

貳、制度因素：戶籍與土地制度

與此一事件最直接相關的是大陸長期以來區隔人群的「戶籍制度」以及其所延伸的「土地制度」。大陸戶籍制度根據地域和家庭成員關係將戶籍屬性劃分為「農業戶口」和「非農業戶口」，農業戶口可以在所在農村獲得土地使用權，但不能在城市享受如就業、教育、醫療、社會保障等方面的福利。2014年7月30日，大陸國務院雖公布《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》，宣布停止劃分農業和非農業戶口，且在習近平時期，各類重大政策如「單獨二胎」等也強力推動，但對於「戶籍制度」的改革，各地方政府特別是一、二線大城市，多採保留態度，因此一問題涉及地方的城市規劃、承載人口容量以及社會福利支出等。而隨著改革開放的推進，城市的聚集效應出現，在北京、上海、廣州、深圳、天津、杭州等這類城市，戶籍問題真正的關鍵是從「農」與「非農」轉移至「本地」與「外來」的區別。

因此，為避免湧入過多的外來人口，近年來各大城市紛紛開始管制「落戶」與提高外來人口進入的門檻。以北京為例，北京人口從1949年的420萬增至2016年的2,172萬，故北京當局一方面提高「落戶」的門檻，2016年北京新增戶口僅2.4萬，增速大大降低，這也是為何近年頻頻傳出北京戶口的「黑市價格」暴漲的原因。另一方面，根據大陸中國社科院的估計，北京市目前超過2,200萬人口中，約有八百二十三萬的外來人口，此些外來人口不能自建棚戶，又租不起市區房子，只能暫居在城中村、城鄉結合部的出租屋或工棚內，在嚴格的戶籍制度下，其亦無法享受各類社會保障，故其難以在城市生存，也因此不像其他的國際特大城市會

在城市內部或周邊形成「貧民區」，當然，這也造就大陸城市的外來人口極易被「清理」的宿命。目前北京市總人口數已接近2017年9月公布的「北京城市總規劃」所明定2020年總人口為2,300萬人，這也是為何居住在北京的外來人口成為被「切除」對象的主因。

在土地問題方面，大陸農村土地為集體所有、城市土地為國有，然而，在集體土地市場化的推動下，也讓原本複雜的土地問題成為地產商、地方政府、農民等「兵家必爭之地」。2015年2月，大陸全國人大常委會授權國務院在全大陸選了33個地方試點，推動集體土地進入市場，此事件發生地大興區則是北京市唯一入選的區域，大興區由於位居城鄉結合部，土地被工業區、小作坊和外來人口租住的公寓分割而呈現「碎片化」，完全阻礙北京當局「整體規劃」的意圖，故「大清理」就成為解決零碎產權問題的最佳選項。再加上驅趕外來人口之後，北京正在試着將城中村和城鄉結合部的村民集體所有土地也納入開發規劃，安排了「農村集體土地入市」的改革試點，其中龐大的利益不言可喻，也因此調動了地方的積極性。

參、偶然或必然？

此次「大清理」是因大興區大火的偶然還是北京整體城市規劃的必然？本文認為大火只是導火線，事實上，這一切都在官方的既定議程中。因自從2014年2月習近平首次提出「疏解北京非首都功能」後，國務院2015年通過《京津冀協同發展規劃綱要》，且北京市先後於2015年通過了《中共北京市委北京市人民政府關於貫徹〈京津冀協同發展規劃綱要〉的意見》和2017年《北京市總體規劃》，由上而下確定了北京市2,300萬的人口上限。因此，如何「紓解」北京的「多餘人口」與非首都功能就成為北京市當局的首要任務。而既然是「既定議程」，就有必要將此事件的全貌看清楚，這就得將「雄安新區」與「通州副都心」一起列入考量。

在「雄安新區」方面，2015年2月10日，習近平在中央財經領導小組第九次會議上提出：「作為一個有13億人口大國的首都，不應承擔也沒有足夠的能力承擔過多的功能。」故「雄安」具有最大規模首都紓解區的功能，用北京的「切除」加速雄安的建設，用雄安吸收、緩解北京「切

除」後的震盪。在「通州副都心」方面，近期北京市已啟動搬遷至通州副都心，包括北京市委、市人大、市政協等「三大班子」率先完成搬遷工作，預計兩年內帶動 40 萬人「東遷」，協助紓解北京城區人口。

就此而言，此次的「硬切除」是屬於北京城市規劃的重要組成部分，而從 2014 年北京即已出現「軟清除」的手段，包括上調水、天然氣、交通價格，拆除傳統市場與幼兒園，並不斷提高外來者入城的門檻，如外來人口的小孩要入讀公辦學校，其父母需提供多達 28 份證明材料，想要讓這些外來人口生活成本增加，沒想到他們並沒有「知難而退」，故在「政治壓力」下，「硬切除」成為必然。

肆、「低端」？政府帶頭定性！？

此次事件的爭議之一即是「低端人口」四個字，此一茶餘飯後閒談或網民使用的語彙，竟出現在官方文件與宣傳標語之中，如在北京的城市規劃及人口調控方案中都有提及，此外，在北京房山區和石景山區都先後出現過「清理整治低端人口」的內容，且還明訂要「嚴格執行」，此種由政府帶頭劃分人群等級頗有爭議。誠然，其亦反映一種現實，即大陸社會階層的分化愈來愈嚴重。

此次被清除的「低端人口」，已非傳統的「農民工」所能概括，其除了工廠工人、服務業者、快遞員、保全人員等，還包括工廠主、個體店主和淘寶店主等小業主，以及各種自我僱傭者等，共同構成一個規模越來越大的群體。此一群體具有以下特性：（一）缺乏穩定的工作，即多為「約聘」人員；（二）缺乏社會保險與保障；（三）缺乏國家保護的「公民權」。深究其中發現，此三種「缺乏」，不僅是勞資關係所致，更多還反映了國家社會關係中，政府對「弱勢人群」的歧視。而在居住空間方面，無論是城區還是市郊，北京都是一個被公寓樓、老式赫魯曉夫樓、地下室、平房、窩棚與城中村分割成種種雜居空間的都市，許多被定性為「低端人口」者，長期居住在公寓的地下室，也使得在空間上區隔出「地上」與「地下」兩群人。

2005 年發生在巴黎郊區，曾一度點燃法國各大城市郊區騷亂，其深層的原因便是中心城市常年壟斷資源，排擠外裔「低端人口」，導致後者

就業困難、難以融入主流社會，只能聚集在邊緣地帶。而在北京的「低端人口」雖非「外裔」，但在不公平的戶籍制度下，也是差可比擬，但不同的是，此一人群非但沒有對城市治安與穩定造成威脅，其反而對北京這特大城市有極大的貢獻，其所從事的工作多為服務業，這從在「清除」工作後，北京的快遞不再是「快」遞，「外賣」也變得不再即時，餐飲業等部門價格飛漲可看出。日前北京市委書記蔡奇視察慰問「低端人口」時，便選擇了快遞、物業等行業，還在宣傳中創造了一個新的詞彙——「生活性服務業勞動者」來形容此一人群，然而，詞中的「生活」二字，顯然指的並非生活在地下的低端人口之生活，而是「真正的」城市人口——中產以上、居住空間在地上的人群之生活。因此，可發現當前大陸整體社會資源按城市等級逐層遞減，而社會階層也愈加僵化，除了市場因素外，政策在其中顯然發揮更大的作用。

伍、社會力量孱弱的回應

北京市政府此一「切除」的行動，引發社會輿論極大的反彈。出現大量的媒體報導、自媒體文章，然而，部分官方控制媒體雖發表了報導，但也只能隱晦地指出清理行動的缺失，而在「網管」部門持續高效刪帖下，「低端人口」字眼在網路上也被屏蔽。此外，超過百名知識分子發布了致中共中央的聯署信，如中國人民大學校友、北京知識界和大陸的勞工群體，都各自發表了聯署抗議公開信，要求「堅決制止和糾正」這起「違法違憲及嚴重踐踏人權的惡性事件」，然而幾乎也未獲得更大的回應。

在社會組織方面，部分基督教組織和「同舟家園」等 NGO 伸出援手，有一些公民志願者組織了多個救援網絡，為這些難民提供緊急住宿安排和餐飲業的工作崗位，但多被公安勒令關停，甚至「同舟家園」的負責人也遭到驅逐。中共對社會草根組織向來以「協助政府進行經濟社會服務」與「對政權的威脅」為雙重考量，顯然此些社會組織對「低端人口」的協助被視為對「政權的威脅」，故也遭到「清理」。而與此同時，作為準官僚組織的婦聯、工會與中國紅十字會等卻完全緘默。此外，部分藝術家將政府驅趕民眾的影片上傳到網路以為聲援，隨即遭當局搜捕，而被清理的人群也多次在夜間舉標語抗議，由於未具組織與動員能力，也都無法

撼動任何結果。就此而言，不論是網路的聲援，抑或實際行動的抗議與救援，面對北京當局強大的「切除」能力都顯得微不足道，而當局在輿論的壓力下雖放緩「清理」的步伐，但依舊沒有改變其意志。

陸、結語：社會治理創新與現代化？

此一事件的另一重點是前文已提及的「清理手段」，此涉及習近平上臺以來一直強調的「治理能力現代化」。中共「18屆3中全會」即提出全面深化改革的總目標是「完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化」，「國家治理體系和治理能力現代化」即是透過法制及制度建設，提高國家管理社會之能力，而「國家治理體系和治理能力現代化」一詞也頻繁出現於這次「19大」的《政治報告》中。

中共的社會管理工作一直以來隱含著「棒子與胡蘿蔔」的邏輯，兼具「軟硬兩手」之策略，在「19大」的《政治報告》中，「軟」的一手是強調「在發展中保障和改善民生」，包括教育、就業與收入、社會保障、脫貧、健康醫療、解決「三農問題」、生態環保等，而維護「社會穩定」則是屬於「硬」的一隻手，為《報告》中所提的「打造共建共治共用的社會治理格局」，其目標是要建立「黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制」，此種提法相較於過往更加強調「法治保障」。「19大」以明確標示中共意識形態、大陸發展進程已進入「新時代」，然而明顯的是，這次北京當局的「大排查、大清理、大整治」行動，不僅於法不合，也完全違反「新時代」治理的「現代化」與「創新」。

從此事件也發現一個值得觀察的面向，過去5年來習近平為組建自己的人馬，諸多目前省市區一、二手的升遷為「軌跡不變（副省長、省長、書記）但速度改變」，所謂的「之江新軍」以火箭般的速度「迅速就位」，然而在這種狀況下，有兩項隱憂，一是執政經驗不足，另一則是為表對習近平的忠誠而採過激的手段。近一年來的例子不勝枚舉，如杭州為迎接G20峰會大規模城市改造、限制物流和車流，廈門為舉辦金磚峰會同樣採堅壁清野式的維穩、深圳「禁摩限電」措施等，都是此種邏輯下的產物，而此次北京的「清理」與「切除」更是如此。

北京作為首善之都，其「清理」行動也引發其他城市效尤，近期包括

上海、深圳，以及福建、浙江的部分城市紛紛傳出清除「低端人口」事件，當地政府在各處張貼告示，要當地住戶限期搬離並執行拆遷。整體而言，過去5年以來大陸的社會狀況是「平穩但不平靜」，雖然社會抗爭不斷、突發事件也不少，但在官方強力管控下，社會仍屬穩定，尤其是在2015年對維權律師的「710大抓捕」以及一連串針對網路言論的管制，使得社會「異議」受到嚴重的壓制，相信此一狀況在未來5年仍將持續。然而，此次「清理」事件再加上近期的「煤改氣」事件導致華北多地民眾在寒冬中受凍，以及「紅黃藍」幼兒園虐童事件等，皆引發網民以及國際媒體的熱議，這對比甫閉幕的「19大」中所強調的「人民對美好生活嚮往」以及「依法治國」精神，顯得格外諷刺，而「全面建成小康社會」若是建立在此類「切除」事件之上，也將嚴重折損其意義。

大陸公布《中華人民共和國反間諜法實施細則》後續影響

The Impact of the Promulgation of “The Detailed Rules for the Implementation of the Counterespionage Law of the People’s Republic of China”

張淳美 (Chang, Chun-Mei)

本刊研究員

壹、前言

大陸國務院於 2017 年 12 月 6 日發布第 692 號國務院令，公布《中華人民共和國反間諜法實施細則》(下稱：《反間諜法細則》)，共計 5 章、26 條，該《細則》於公告日起即實施，同時廢止 1994 年 6 月 4 日國務院發布的《中華人民共和國國家安全法實施細則》。¹ 時值我方人民李明哲被以「顛覆國家政權罪」遭大陸法院宣判 5 年徒刑，大陸對任何「分裂國家」的言論或行為，無論境內或境外為之，都以破壞國家安全、進行間諜罪論之，後續影響值得我方予以關注。

貳、《反間諜法細則》重要內容

《中華人民共和國反間諜法》(下稱：《反間諜法》)第 3 條規定：「國家安全機關是反間諜工作的主管機關」；第 38 條規定：「間諜行為是指間諜組織及其代理人實施或者指使、資助他人實施，或者境內外機構、組織、個人與其勾結實施的危害中華人民共和國國家安全的活動；參加間諜

¹ 「(受權發布) 中華人民共和國反間諜法實施細則」(2017 年 12 月 6 日)，2017 年 12 月 24 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-12/06/c_1122068667.htm。

組織或者接受間諜組織及其代理人的任務；間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施，或者境內機構、組織、個人與其相勾結實施的竊取、刺探、收買或者非法提供國家祕密或者情報，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；為敵人指示攻擊目標的；進行其他間諜活動的種種行為均屬之」。

《反間諜法細則》內則對《反間諜法》的前述各類「間諜」要件予以具體化，包括第5條定義「敵對組織」為「敵視中國人民民主專政的政權和社會主義制度，危害國家安全的組織」；「間諜組織代理人」指「受間諜組織或者其成員的指使、委託、資助，進行或者授意、指使他人進行危害中華人民共和國國家安全活動的人」；「境外機構、組織」包括「境外機構、組織在中國境內設立的分支（代表）機構和分支組織」；「境外個人」包括「居住在中國境內不具有中華人民共和國國籍的人」。第39條「間諜行為以外的其他危害國家安全行為」係「組織、策劃、實施分裂國家、破壞國家統一，顛覆國家政權、推翻社會主義制度」、「捏造、歪曲事實，發表、散布危害國家安全的文字或者信息，或者製作、傳播、出版危害國家安全的音像製品或者其他出版物」、「利用設立社會團體或者企業事業組織，進行危害國家安全活動」，「利用宗教、邪教進行危害國家安全活動」，「製造民族糾紛，煽動民族分裂，危害國家安全」，以及「境外個人違反有關規定，不聽勸阻，擅自會見境內有危害國家安全行為或者有危害國家安全行為重大嫌疑的人員」。而該細則第2章第9條更規定境外個人被認為入境後可能進行危害國安活動者，國家安全主管部門可以決定其在一定時期內不得入境；對背叛祖國、危害國安的嫌疑人，國安機關可以通緝、逮捕。在執行任務時，有權向有關組織和人員調查詢問有關情況，並不受其他組織和個人的非法干涉。

參、大陸不斷細緻化「分裂國家」的行為態樣

大陸曾於1993年制定《國家安全法》，規定國家安全機關的職權和反間諜工作，在2014年11月1日，大陸第12屆全國人大常委會於2014年11月1日，通過《中華人民共和國反間諜法》（下稱：《反間諜法》，並於同日由習近平發布第16號令，該法自公布日起施行，另外亦廢止原有的

《國家安全法》。於2015年7月1日，第12屆全國人大常委會第15次會議通過新的《國家安全法》，由習近平簽署第29號主席令公布，自2015年7月1日起施行。新的《國家安全法》重新界定包括政治安全、國土安全、軍事安全、文化安全、科技安全等11個領域的國家安全任務，共有7章84條。

因此，《反間諜法》的目的就是防範、制止和懲治間諜行為（第1條），而新的《國家安全法》則是藉由重新定義「國家安全」，即國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力，要求公民和組織支援、協助國家安全工作、遵守憲法、法律法規關於國家安全的有關規定、及時報告危害國家安全活動的線索、保守所知的國家秘密。《反間諜法細則》更廣泛認定《反間諜法》所稱「敵對組織」，是指敵視「中華人民共和國」人民民主專政的政權和社會主義制度，危害國家安全的組織。無論是《反間諜法》、《國家安全法》，或是《反間諜法細則》都不斷細緻化操作「分裂國家」的行為態樣，換言之，任何主張「獨立」的活動或言論，或是與其有所聯繫的行為，都會被大陸國家安全部門認定為危害國家安全、或是間諜行為。

肆、大陸對境外組織嚴密監控

以大陸近來被控以危害國家安全的相關案件，這些被告除了公開認罪外，渠等認罪內容皆有「接受外國組織」培訓、開會或資助之情形，就如維權律師王宇在認罪時就表示，「到過英國、瑞士、泰國等地，接受外國組織培訓。當中主要的內容是講授，利用維權事件攻擊、抹黑中國政府的手法；外國組織更會專門教授逃避政府追查、偵緝的手法。同時，更會灌輸西方思想。」目前這些相關的境外組織在大陸參與或支援之活動與人士，都已被大陸官方預設為灌輸西方意識形態、反政府的假想分子。²目前大陸地方政府亦已陸續公布相關檢舉境外間諜的辦法，例如北京市國家安全局發布《公民舉報間諜行為線索獎勵辦法》鼓勵群眾隨時舉報外國間諜活動，

² 「周強：要敢於向西方錯誤思潮亮劍」（2017年1月14日），2017年12月27日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/gn/2017/01-14/8124300.shtml>。

要對境外間諜情報機關和其他敵對勢力對大陸境內進行政治、分裂顛覆、情報竊密、勾連策反等破壞行動者進行最嚴厲制裁。大陸官方不斷灌輸民眾因為開放政策，出入境人員遞增，「境外間諜情報機關和其他敵對勢力也借機加緊對我國進行政治、分裂顛覆、情報竊密、勾連策反等破壞活動」，所以「反間諜偵察工作急需激發群眾維護國家安全的積極性和自覺性，逐漸構築起反奸防諜的鋼鐵長城」，而北京作為大陸首都，是政治傳聞、高科技企業和外國人聚集的中心，是「境外間諜情報機關和其他敵對勢力對我國進行滲透、顛覆、分裂、破壞和竊密等活動」的首選地，故而該舉報獎勵辦法先行於北京進行，未來可逐漸推廣至大陸各地區。大陸國安單位製造外國間諜活動無所不在，全民檢舉間諜的社會氛圍，《反間諜法實施細則》更是落實這些境外或外國組織將會受到嚴密監控。³

伍、大陸展現網路霸權現象

觀察關於大陸近來有關危害國家安全、間諜罪案件之起訴、審判相關證據，很多來自相關人於網路中之言論或串聯活動，顯示大陸官方已充分掌控網路資源，並創造對其有利之輿論。大陸近一、二年來積極管控網路秩序，布局網路主權與安全戰略爭取話語權，對於網路空間的國際競爭絲毫不讓步，爭奪和控制網路空間戰略資源、搶占規則制定權和戰略制高點，明確定位國家安全與網路安全息息相關。而大陸境內的高科技企業都必須透過具有官方支持的色彩，配合大陸《網絡安全法》、許多搭配性法規的施行，包括《互聯網新聞信息服務管理規定》，規定互聯網站、應用程式、論壇、部落格、微博、公眾帳號、即時通信工具、網路直播等方式向大眾提供新聞者，都必須獲得互聯網新聞信息服務許可；《網絡產品和服務安全審查辦法（試行）》規定關係國家安全的網路和資訊系統採購，都必須經過安全審查；《互聯網信息內容管理行政執法程序規定》則賦予國家戶聯網信息辦公室及地方互聯網信息辦公室人員立案、調查取證的權力，並可進行各轄區內的行政處罰，⁴ 這種對網路空間發展的強力掌控政

³ 「李明哲『被失蹤』 N G O 人人自危」(2017年3月29日)，2017年12月30日下載，〈new7〉，<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT20170329143155AZJ>。

⁴ 「《國家網絡空間安全戰略》」(2016年12月27日)，2017年2月10日下載，〈中國網信網〉，http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm。

策，我方人民或政府相關單位均應對此現象予以警覺。

陸、我方人民可能在大陸境內外誤觸國家安全罪

大陸將《國家安全法》定義為全方位「國家安全」的基本法，具有立足全世界、統領國家安全各領域的企圖，特別在新的《國家安全法》中納入國家建設網路與信息安全保障體系，提升網路與信息安全保護能力，加強網路和信息技術的創新研究和開發應用，實現網路和信息核心技術、關鍵基礎設施和重要領域信息系統及資料的安全可控。另外也將利用外太空、國際海底區域和極地，增強安全進出、科學考察、開發利用的能力、活動、資產和其他利益納入國家安全的一環。《反間諜法》則取代原《國家安全法》，補充《中華人民共和國刑法》（下稱：《刑法》）處罰間諜罪的行為樣態，更廣泛認定所有涉及大陸境內外的間諜活動。而時隔 3 年，《反間諜法細則》再度將間諜活動的定義「與時俱進」，無論是間諜的「器材」、「資助」、「勾結」、「其他危害國家安全行為」，都包括目前新型態的網路、社交工具。目前兩岸人民互動頻繁，我方人民在大陸求學、經商等，無論在實體空間或網路虛擬空間，所為行動或言論都有高度可能誤觸大陸相關國家安全罪，包括大陸《刑法》、《反間諜法》、《國家安全法》、《網絡安全法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、《國家情報法》等等，在大陸不斷強調兩岸融合發展的同時，另一方面其實亦不斷限縮我方人民之思想、言論與活動自由，我方人民極可能在大陸境內外誤觸大陸國家安全罪。

柒、結語

目前大陸的政治體制，和過去中國歷史上出現的政權有其相似性，依賴強人一言而決、政治運作模式有既有潛規則及黑箱模式；但另一方面，也有其很大的不同處，強調經濟對外參與、控制國際政治話語權，就如同 2017 年 3 月出版的「完美的獨裁：二十一世紀的中國」一書中，挪威作者斯坦·林根（Stein Ringen）書末提出，現在的大陸出現人類歷史上從未有政治制度，大陸未來發展的模式吸引著全世界的目光，即使過去發生

過毛澤東的獨裁統治、即使有六四天安門事件，全世界的生意人、政治人物、研究者、表演者，現在都想要登上「中國」的舞臺。

而在2012年接班後的習近平，在2017年年底再次當選為中共中央委員會總書記和中共中央軍事委員會主席。習近平帶領大陸進入一個新階段，這種強調「中國特色」的制度，包括「中國特色」的民主、「中國特色」的市場經濟，「中國特色」的法治，不同於過去這個世紀以來所推崇的西方民主、經濟、法治，未來的中國大陸是否將在習近平的領導下走向「偉大中華民族復興」的「中國夢」實現，還是未定之天；可以確定的是，大陸近年來陸續制定《反間諜法》、《國家安全法》、《反恐怖主義法》、《境外非政府組織管理法》、《網絡安全法》等，對危害國家安全行為進行「依法」治理，有關非政府組織所推動「打開公共領域，發展民脈」、「進行社會內在反省，培養批判思考能力」的公民意識覺醒活動，或是網路中所主張有關「臺獨」、「藏獨」、「港獨」等言論，都可能被劃歸危害國家安全、分裂國土的犯罪與間諜行為，而對於危害國家安全活動的定義與詮釋，皆由大陸官方所定義。在兩岸交流進行30年之際，從1987年10月14日我方政府正式宣布開放赴陸探親後，打破自1949年兩岸的對峙狀態，當中雖或有起伏或緊張狀態，不過都一一化解可能擦槍走火的風險。在習近平19大報告中總結對臺政策成果，⁵或是蔡英文總統在2017年雙十國慶的談話，都認為兩岸已從敵對走向和平發展，⁶正當此時，兩岸人民頻繁往來、通商、求學及交流之時，卻也發生觸犯各自國家安全罪名的案件，⁷兩岸關係的發展是否會呈現負面發展態勢，我方應密切觀察並隨時調整步伐與對大陸政策。

⁵ 「習近平代表第十八屆中央委員會向黨的十九大作報告」（2017年10月18日），2017年12月18日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/18/c_1121819563.htm。

⁶ 「兩岸交流30年」，交流（臺北），156期（2017），頁5-13。

⁷ 「彭宇華、李明哲顛覆國家政權案一審公開宣判 二被告人當庭表示服從判決不上訴」（2017年11月28日），2017年12月25日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2017-11/28/c_1122023114.htm；「政大陸生扮共諜 周泓旭一審判1年2月有期徒刑」（2017年9月15日），2017年12月25日下載，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/7321/2702958>；「王炳忠涉共諜案 郁慕明吐槽：他根本成事不足敗事有餘」（2017年12月25日），2017年12月25日下載，《蘋果日報》，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20171225/1265814/>。

從文在寅總統上任來評析南韓 與中國大陸關係

An Analysis of Sino-South Korean Relations
since Moon Jae-in's Taking Office

河凡植 (Ha, Bum-Sig)

國立高雄大學東亞語文學系副教授

壹、前言

南韓總統文在寅於 2017 年 12 月 13 日至 16 日抵達北京，進行 4 天的國事訪問。文在寅總統在訪「中」行程中，除了與大陸國家主席習近平舉行第三次元首會談以外，且與國務院總理李克強、全國人大委員長張德江分別舉行會談，此外，與重慶市委書記陳敏爾在訪「中」期間，文在寅總統進行拉近雙方之間心理距離的活動，指示駐「中」大使盧英敏參加習近平主祭的南京大屠殺 80 周年國家公祭活動，至早餐店享用大陸傳統早餐油條、豆漿等，且對南京大屠殺表達「感同身受」，藉此降低中國大陸（以下簡稱大陸）境內的「反韓情緒」並引發大陸人民對韓「中」關係的共鳴，文在寅總統的破冰之旅獲得外交成果，韓「中」關係從僵局逐步走向緩和，然而，儘管雙方在會談上就 4 項原則達成協議，但由於兩國在薩德問題上仍存分歧，元首會談後不舉行聯合記者會，也不發表聯合聲明。換言之，透過文在寅總統的破冰之旅與雙方採取的務實態度，韓「中」關係獲得緩和，但由於雙方在薩德問題上仍存在分歧，韓「中」只有暫時封存雙方衝突因素，韓「中」關係仍面對隨時陷入僵局的不穩定狀態。因此，筆者從南韓總統文在寅政府角度切入，探討韓「中」關係走向。

貳、韓「中」關係對南韓的涵義

在經濟上看，大陸是南韓最大經濟合作夥伴，南韓藉由與大陸經貿合作，取得巨大經濟利益，且大陸的「一帶一路」倡議對南韓能提供未來經濟成長的機會，使南韓能開創永續發展。另外，儘管北韓金正恩政權堅持推動發展以來，與大陸關係陷入僵局，但大陸是北韓最大政治與經濟合作夥伴，仍保持溝通管道，北韓在經濟與外交孤立下，大陸對北韓仍有其影響力。由於地緣關係，北韓擁有核武直接對大陸與南韓安全產生威脅，雙方在北韓無核化上保持共同立場，因此南韓除了經濟合作以外，推動在安全（尤其北韓無核化）上的合作，以營造朝鮮半島的和平穩定。對韓「中」彼此之間外交目的而言，南韓加強韓「中」合作關係，參與大陸的「一帶一路」戰略，開創新經濟發展的新局面，同時在北韓政策上，贏得大陸的支持，實現北韓無核化，但大陸追求的是，藉由強化雙方關係，除了北韓無核化以外，抑制美國的再平衡戰略，阻擋在東北亞形成韓美日安全同盟。

另外，由於韓「中」合作關係的發展，大陸在南韓對外關係上的地位越來越提升，成為南韓主要外交合作夥伴，隨之，南韓外交戰略主要以美、「中」為對象，皆推動兼顧韓與美「中」兩個關係的外交政策，例如，盧武鉉政府在韓美同盟基礎上，加強對大陸的外交，謀求發展韓「中」合作，同時力求韓美平等，推動其關係均衡發展；朴槿惠政府採取美「中」均衡外交政策，追求均衡發展與美「中」的關係。即使南韓加強與大陸的合作關係，韓「中」關係成為外交戰略主要考量，但由於兩韓軍事對峙，南韓重視安全需求，而其安全主要依靠韓美軍事同盟，因此南韓外交戰略考量出現「經濟靠大陸」、「安全靠美國」的結構。

由於美「中」角力與北韓核武戰略，南韓遭受外交困境，此不僅限制南韓的外交選擇，也損害南韓的國家利益。換言之，目前亞洲存在著兩個國際秩序結構：由美國主導的地緣政治結構與由大陸主導的地緣經濟結構。對南韓而言，美國與大陸都是重要的合作夥伴，必須要加入美「中」主導的國際秩序，但朝鮮半島是美「中」在東亞角力的前線，美「中」角力下，南韓若加入任何一方主導的國際秩序就受到另一方的壓力，而限制了南韓的外交選擇，此外，南、北韓關係也限制南韓的外交選擇，即儘管受制於美國的壓力，南韓若加入大陸主導的地緣經濟國際秩序，以期確保

其發展利益，但若在缺乏北韓合作的狀況下，韓「中」地緣經濟合作的經濟效益不大；加入地緣政治結構就可以維護安全利益，但無法完全消除朝鮮半島的地緣政治風險，反使得南、北韓關係更加惡化。另外，北韓藉由朝鮮半島的地緣政治對峙確保其安全利益，反而凸顯朝鮮半島地緣政治風險對大陸國家利益產生的負面影響。

在此情況下，由於北韓金正恩政權推動戰爭邊緣政策，進行第 3、4、5、6 次核試爆，且增加射程距離，藉此大幅增加其非常規戰力。北韓戰爭邊緣政策對南韓安全產生巨大威脅，使南韓大幅增加軍事安全的需求，因此南韓在外交戰略上，安全考量優先於經濟，致南韓部署薩德，提高其防禦力，抑制北韓核武發展。然而，南韓部署薩德導致朝鮮半島局勢轉變為核武與薩德局面，且由於南韓部署薩德損害大陸戰略利益與破壞區域戰略平衡，對此大陸對南韓強烈反彈，採取經濟制裁，因此韓「中」關係陷入僵局，且南韓經濟利益遭受重創。

參、南韓北韓政策態度對韓「中」關係的影響

對大陸而言，韓「中」關係的僵局原因在於南韓部署薩德，但從南韓立場上來看，部署薩德主要針對北韓核武，因此韓「中」關係的僵局起因於北韓問題。南韓處理北韓問題途徑分為二，意即安全與統一，保守派強調安全考量，將北韓作為警惕對象，而自由派則重視統一考量，將北韓看作合作對象，因此南韓在北韓政策考量上，保守派從安全考量切入，採取警惕北韓的態度，提出以北韓放棄核武為前提的北韓政策，而自由派著重於合作考量，推動北韓無核化與改善兩韓關係同時並進。保守派朴槿惠政府提出「信任進程」構想、「德累斯頓宣言」，藉此呈現出推動兩韓交流的意志，進行與北韓當局對話與雙方交流，但仍堅持「北韓先放棄核武、南韓才推動雙方經貿發展」，警惕北韓共產政權。保守派政府的北韓政策毫無改善南北韓關係，反而，面對北韓的軍事挑釁，重視強化韓美安全同盟，採取以牙還牙方式對待北韓，提高軍事防禦力，決定部署薩德，不僅導致南、北韓關係將舉更加惡化，且使得韓「中」關係也陷入僵局。對南韓而言，即使同時追求安全與經濟，但由於安全牽累到生存利益，經濟關係到發展利益，面對安全需求增加以及安全利益與經濟利益相衝的狀況

下，安全考量優先於經濟，因此，文在寅政府雖然屬於自由派，提出雙方對話與交流的構想，以消除南、北韓關係僵局，力求修復韓「中」關係的正常化，面對北韓第6次核試爆，臨時部署薩德，抑制北韓軍事挑釁。

儘管如此，文在寅政府的北韓政策不是以北韓放棄核武為前提，而是繼承前任金大中、盧武鉉政府的包容態度，採取兼顧北韓無核化與雙方交流，因此對北韓提出對話與交流，同時對話前提從北韓放棄核發轉向為凍結核武研發，且採取以和平方式解決北韓問題。文在寅政府對解決北韓核武的構想，即將北韓凍結核武研發作為出發點，且將北韓無核化作為最終目標，和大陸對朝鮮半島問題解決方案「雙暫停」、「雙軌並行」倡議具有相似立場。

文在寅政府認為，改善南北韓關係能推動朝鮮半島局勢走向和平與穩定，緩和朝鮮半島地緣政治結構，將使南韓能推動地緣經濟合作，因此力求修復韓「中」關係。為此，文在寅政府向大陸提及「三不承諾」（韓國承諾不參與導彈防禦體系、禁止追加部署薩德、不加入韓美日軍事聯盟），以推動雙方關係回到正常軌道。文在寅總統在此考量下應邀訪問大陸，文總統訪「中」的目的在於化解南韓署薩德引發的韓「中」緊張關係僵局，藉此修復雙方互信關係與將使雙方關係的正常化，進而在互信基礎上，加強在北韓問題上的合作，雙方不容許在韓半島發生戰爭，說服北韓坐上談判桌，另外，強化雙方地緣經濟合作，將「新北方政策」與「一帶一路」聯繫起來，參與大陸主導的「一帶一路」倡議，藉此爭取另外一個面向歐亞大陸經濟開發的機會。

文總統在訪「中」期間，與習近平舉行元首會談，針對4項原則包括絕不允許韓半島發生戰爭、堅持韓半島無核化、透過對話和談判和平解決北韓核問題、透過積極改善南北關係為最終解決韓半島問題，努力在會談上達成協議。但由於兩國在薩德問題上仍存分歧，對南韓立場而言，薩德問題涉及到韓美安全同盟，且在韓部署的薩德是美國的戰略運作，南韓無法撤回薩德體系，因而在封存薩德問題下，修復韓「中」關係；而南韓部署薩德威脅大陸的戰略利益，因此大陸對南韓政策目的在於南韓撤除薩德，在此情況下，雙方透過協調決定，元首會談不發表聯合聲明，不舉行聯合記者會。儘管如此，韓「中」兩國在解決北韓問題上具有共同立場，川普要求大陸採取更嚴厲的制裁措施以及扮演施壓北韓的角色，但大陸堅

持透過對話與協商和平解決北韓問題；文在寅政府不同於朴瑾惠政府以往對大陸外交政策的著重點，意即透過施壓北韓核武為主的方式，而是採取透過與大陸的溝通與合作，促使北韓坐上談判桌。另外，在美國已部署好薩德情況下，大陸繼續施壓與制裁南韓，只讓南韓陷入外交困境，且導致南韓的反「中」情緒，逼迫南韓在軍事與政治上傾斜美國。在此情況下，大陸改善與強化南韓的合作關係，有助於降低朝鮮半島的地緣政治風險，同時，能維護區域戰略均衡，因此即使雙方在薩德問題上仍存歧見，但仍邀請文在寅總統國事訪問，推動雙方關係的正常化。

肆、文在寅政府時期影響韓「中」關係的因素

為了推動韓「中」關係的正常化，採取擱置爭議，韓「中」決定文在寅總統抵達北京，進行國事訪問，舉行雙方元首會談，同時決定元首會談後不發表共同聲明，不舉行聯合記者會，在文在寅總統訪「中」期間，雙方採取務實外交，文在寅政府表示，連結大陸「一帶一路」與南韓「新北方政策」，以擴大雙方之間戰略合作，大陸也解除赴韓旅遊，因此兩國關係獲得緩和。然而，韓「中」關係發展的關鍵仍在於北韓核武試爆與彈道飛彈試射，其原因主要在於，北韓軍事挑釁成為美國施壓南韓加入美國MD體系與形成美日韓安全同盟的藉口。

文在寅政府對北韓採取包容態度，力求重啟南北韓對話，因此邀請北韓參加平昌冬奧會，且提出若北韓在平昌冬奧開幕前不再挑釁，將考慮推遲韓美聯合軍演。對此，金正恩在新年賀詞上對南韓釋出善意的表示，可能會參加平昌冬奧，且重啟中斷將近2年的南北韓之間熱線，藉此舒緩南北韓緊張對立的局勢，也為雙方和平對話揭開序幕。北韓的態度是呼應南韓的提議與大陸的「雙暫停」倡議，其目的在於，尋求與美國的溝通管道。然而美國對北韓的態度是除非北韓同意放棄核武，否則美國不會認真看待及承認，在此情況下，保持美國與北韓對話前提是北韓停止核武試爆與飛彈試射以及無核化。

然而，北韓透過6次核試爆與試射飛彈，提升了其核武與飛彈能力，面對美國的敵對政策，北韓堅持核武戰略，因此金正恩在新年賀詞上對美國表現強硬態度，北韓能因應美國任何一種核子威脅，且表示北韓大量製

造核彈頭和彈道飛彈並加速部署。針對北韓核武戰略，美國與北韓之間衝突與齟齬不斷，促成朝鮮半島局勢緊張升溫。在此情況下，若北韓展開軍事挑釁，進行第7次核試爆，或是試射彈道飛彈，南韓夾在美國對北韓的強硬政策與大陸「雙暫停」倡議，將陷入安全困境。其原因主要在於，美國以北韓軍事挑釁為由，加強對北韓國際制裁，且施壓南韓加入美國主導的MD體系，然而，韓美同盟關係越強化，北韓對大陸地緣政治戰略價值就越高，因此大陸即使對北韓採取經濟制裁，但不推動將引發北韓政權垮臺的強烈經濟制裁，反而要求南韓落實「三不承諾」與「雙暫停」。南韓的「三不承諾」將會涉及到美國的再平衡戰略，引起美國的反彈，影響到韓美安全同盟，致實際難以落實「三不承諾」，因此，圍繞著南韓落實「三不承諾」，南韓與大陸將使雙方關係再次陷入僵局。

北韓核武與南韓薩德問題起因於北韓與美國，但由於美國與北韓關係影響到韓「中」關係，美「中」區域角力與北韓持續展開軍事挑釁對韓「中」關係產生負面影響，使得韓「中」關係陷入僵局。因此為了促成韓「中」關係的發展，必須重新接近韓美關係與南北韓關係，文在寅政府在此考量下，提出在北韓問題上扮演主導角色，主張以和平方式解決北韓核武問題，對美國方面，要求美國對北韓問題採取的任何步驟，都須先與南韓協商，對北韓方面，強調不希望北韓政權垮台，也不謀求合併統一，藉此穩定朝鮮半島局勢走向，對大陸方面，著重於韓「中」在解決北韓問題上共同立場，文在寅政府加強韓「中」合作關係，並贏得大陸的支持，進而在解決北韓核武問題上，建立韓「中」美對話3邊、或是韓朝美「中」4邊對話等多邊會談機制，透過此會談機制，管理北韓核武問題。

伍、結論

基於戰略合作的需求，建交25年以來，韓「中」關係取得迅速發展，南韓為了解決北韓問題與朝鮮半島統一，強化與大陸的溝通與合作，大陸也透過韓「中」合作在東北亞增加政治經濟影響力，兩國在雙方關係與解決北韓核武問題上，合作利益大於衝突。然而，儘管韓「中」合作利益大於衝突，兩國採取務實外交，修復雙方合作關係，但由於韓「中」衝突領域是南韓的薩德，此涉及到大陸的核心利益，且習近平強調在大陸的核心

利益與主權問題上絕不妥協，因此若南韓對大陸戰略安全利益產生影響，韓「中」關係即將陷入僵局。對南韓而言，由於薩德涉及到韓美同盟，因此，文在寅政府基於「三不承諾」，建立韓「中」信任關係。同時，文在寅政府加強韓「中」地緣經濟合作，參與大陸的「一帶一路」、推動韓朝「中」經濟合作，藉此創造韓「中」發展利益的新開端，同時將使北韓擴大與韓「中」的經濟合作，創造韓「中」與北韓之間地緣經濟合作利益，引導北韓經濟發展與對外開放，加強與北韓的信任關係，並力求斡旋北韓與美國對話，進而管理北韓核武問題，營造朝鮮半島和平與穩定。

中國大陸對「信息安全」 的發展過程與分析

The Development and Analysis of Information
Security in Mainland China

沈有忠 (Shen, Yu-Chung)

東海大學政治學系教授

摘要

在網路普及化以後，信息安全的議題成為國家安全中「非典型安全」的一個重要環節。各國政府在防範網路犯罪、打擊駭客等方面，透過技術面、政策面、法律面等諸多面向努力發展，以確保國內的信息安全。大陸從 1980 年代末期以來，開始出現信息安全的相關討論，初期只是涵蓋在科技研發的項目之一，但迄今已經將信息安全發展成為一門專業領域，對信息安全的重視，在官方甚至涵蓋到國防與網路軍隊的建置，在民間則迅速發展成為重點產業。本文以中國大陸（以下簡稱大陸）信息安全的發展為主題，透過現狀的描述為基礎，然後進一步分析政府具體的政策與法律建置、網軍與民間企業的發展、以及學界的建議等，討論信息安全在大陸發展的過程。

關鍵詞：信息安全、網路、大陸、法律、產業、網軍

壹、大陸信息現代化的發展現況

在網路普及以及全球化的時代，信息與網路安全已經成為全球所有國家關注的議題。在大陸，信息安全的起步大約在 20 世紀末，進入 21 世紀以後，隨著大陸經濟與軍事的崛起，網路與信息安全迅速發展，成為當前政府推動的重要發展項目之一。信息安全成為國家推動的發展要項，意味著網路使用與信息傳播（手機使用）的普及化。以手機使用與網路普及程度而言，依據官方公布的數據（工業和信息化部），2016 年，全大陸電話用戶淨增 2,617 萬戶，總數達到 15.3 億戶，同比增長 1.7%。其中，移動電話用戶淨增 5,054 萬戶，總數達 13.2 億戶，移動電話用戶普及率達 96.2 部 / 百人，比上年提高 3.7 部 / 百人。此外，網路的寬頻基礎設施也日益完善，「光進銅退」是主要的發展趨勢，xDSL 端口比上年減少 6,259 萬個，總數降至 3,733 萬個，占互聯網接入端口的比重由上年的 17.3% 下降至 5.4%；而光纖接入（FTTH/O）端口比上年淨增 1.81 億個，達到 5.22 億個，占互聯網接入端口的比重由上年的 59.3% 提升至 75.6%，可見網路寬頻的發展也進入到更成熟的階段。除了網路技術的進步與使用的普及之外，民間相關產業的產值也迅速增長。2014 年信息相關產業的產值已經達到 14 兆人民幣，其中，安全產業達到 393.7 億（政府白皮書）。產業發展的要項包括了安全防火牆、身管理與訪問控制、統一威脅管理等、與信息安全相關的管理產品，已經占據市場主要份額。

在信息傳播普及與網路時代之下，信息安全也快速受到重視，當前對於信息安全內容，主要涵蓋了網路與電腦犯罪、病毒傳播、駭客（駭客）入侵、假新聞、恐慌性新聞傳播等。¹ 在恐慌性新聞方面，尤其偏向天災發生後，以及食品安全或生物病毒有關的信息，能夠造成人心恐慌甚至相關產業具體的損失。例如 2007 年海南香蕉染 SARS 的信息，造成估計約十億人民幣損失、2008 年四川地震後，假消息頻傳，造成人心恐慌

¹ 馬寧，「談我國網絡信息安全的現狀及對策」，遼寧警專學報（大連），第 42 期（2007 年 7 月），頁 52。

等。² 整體而言，網絡安全的疑慮逐年升高，對於防範網絡安全的工作也相對逐年受到重視。依據大陸「國家計算機網路應急技術處理協調中心」（CNCERT/CC）在 2014 年發表的年度報告中，2014 年大陸境內被篡改網站數量為 36,969 個，較 2013 年的 24,034 個大幅增長 53.8%；接收境內外報告的網絡安全事件 56,180 起，較 2013 年增長了 77.5%；移動互聯網惡意程序數量為 951,059 個，是 2013 年監測發現移動互聯網惡意程序數量 702,861 個的 1.35 倍，可見網路威脅的程度上升快速。³ 儘管如此，在大陸民間企業的部分，對於信息安全的自我防護仍嫌不足。依據媒體調查（普華永道聯合 CIO 與 CSO 雜誌進行的第 6 次全球信息安全調查），大陸的企業約 68% 有裝設防火牆、59% 有網絡安全措施，但只有 34% 有信息技術的標準與流程（全球平均為 51%）、33% 有專責部門經營恢復計畫或相關安全系統的持續工作（全球平均為 55%）。⁴ 依據 2017 年 4 月 20 日趨勢科技公司引述國外媒體的報導，信息安全大廠「賽門鐵克」（Symantec）在 2016 年 4 月的一份研究報告指出，大陸已經超越美國，成為全球網路相關安全威脅的主要來源。其中，2015 年因為惡意軟體侵入控制系統，導致「僵屍」電腦的駭客行為，巨幅增加 8 成，有近半是來自於大陸。⁵

由於信息安全的重要性迅速崛起，政府、民間企業、以及學界也快速投入相關的發展。以政府為例，相關的重要政策綱領中，信息安全的相關政策比重逐漸升高，而相關立法也日益完善。事實上，在 20 世紀末就已經有相關法律，政府也有相關的配套政策制定。只是當時的相關政策，是含括在大型的開發項目之下，不是獨立的重點項目，也沒有特別強調信息

² 歐三任，「公共信息安全問題的審視與應對」，重慶郵電大學學報（重慶），第 22 卷第 1 期（2010 年 1 月），頁 60。

³ 國家計算機網路應急技術處理協調中心，2014 年中國互聯網網絡安全報告，頁 25-28。

⁴ 傅毓敏，「中國企業信息安全落後於全球平均水平」，IT 時代週刊（廣東），第 24 期（2008 年 12 月），頁 78。

⁵ 潘兆民，「大陸發布《網絡空間國際合作戰略》政策意涵之評析」，展望與探索（臺北），第 15 卷第 5 期（2017 年 5 月），頁 31。

安全的部分，只能說相關的發展項目。例如 1986 年，大陸推動「863 計畫」（中國科學院與中國工程院的院士於會議中建議大陸政府進行高（信息）技術研究發展計畫），其中重點項目就包括信息技術領域、智能計算機系統主題、光電子器件和光電子、微電子系統集成技術主題、信息獲取與處理技術主題、通信技術主題等。再例如 1997 年的「973 計畫」，在信息部分有 17 項，主要包括：一、微納集成電路、光電子器件和集成微系統的基礎研究；二、信息處理環境及科學計算的基礎研究；三、可控的下一代信息網絡的基礎研究；四、信息獲取的基礎研究；五、高可信、高效率軟件的基礎研究；六、智能信息處理、和諧人機交互的基礎研究；七、海量信息處理、存儲及應用的基礎研究；八、量子通信的基礎研究；九、信息安全的基礎研究。在法律的部分，1994 年大陸國務院公布《中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例》以來，大陸已經先後制定了多個旨在控制互聯網服務、內容、表達行為的法律法規，初步確立了一整套調整網絡空間行為的法律規範體系。網路出版、網路視聽，都有法律規範，進行審查。此外，國家對互聯網資源的壟斷，進行統一的規劃與管理。

在 21 世紀之後，大陸信息安全的發展，趨於完整、獨立並且全面。完整的部分包括政府（甚至包括軍隊）、法律、民間企業、學界等多方面共同發展；獨立指的是有別於以往將信息安全分散在大型項目之下的子項目，現在信息安全已經獨立成為單獨發展的重點項目；完整指的是信息安全從人員培訓、軟硬體研發、法律與政策的配合、社會教育…等，呈現網狀的發展。以下分別就政府政策與作為、網軍建構、相關法律、以及民間產學界的討論等幾個方面，討論大陸在發展信息安全議題上的現狀與特色。

貳、政府的政策：負責機構、人員甄補與管制作法

大陸政府在信息安全的作法上，分成負責機構與人員甄補、管制作法等面向做討論。首先是負責機構、指導文件、以及人員甄補的部分。就信

息安全的負責機構來說，大陸政府重視信息安全的發展，可以從專門機構的成立，且由其位階可以看出端倪。目前，負責信息安全最高的政府機構，是2014年2月27日成立的「中共中央網絡安全和信息化領導小組」，乃係大陸最高領導人習近平親自掌管的網絡安全決策機構。除了中央指導機構由總書記親自掌管之外，亦有許多專責機構負責更細緻的信息安全分工，1997年3月，類似「863計畫」之「國家重點(信息)基礎研究發展規劃」亦成為政策，加速大陸信息研究發展計畫的落實工作。2002年4月15日，大陸經歷1984年之保密為主，到1997年之保護為重，又發展到以保證為信息安全標準之核心工作，正式成立了「全國信息安全標準化技術委員會」，負責全國信息安全技術、安全框架、安全評估等領域的標準化工作，使大陸信息安全標準化之研究、制定與履行等工作得到進一步重視及強化，以適應「國家」信息安全建立保證體系所需要的信息安全標準。⁶

除了在中央成立由總書記親自負責的專責機構以外，國務院也陸續公布許多相關的重要文件，指導信息安全的發展策略。2003年9月7日，中國共產黨中央辦公廳、國務院辦公廳發布了《國家信息化領導小組關於加強國家信息安全保障工作的意見》；2004年1月9日，大陸召開了「全國安全信息保障工作會議」，當時主管信息安全之副總經理黃菊均強調實作信息安全等級保護制度，保障大陸基礎信息網絡和重要信息系統安全，進一步明確並落實前述《中華人民共和國計算機信息安全保護條例》中，實行信息安全等級保護之有關規定。信息安全等級保護成為大陸基本政策與戰略措施，由公安機關、「國家」保密部門及國家密碼管理部門(商用密碼)依法主責。此外，再如2006年的《2006－2020年國家信息化發展戰略》，其中戰略目標之一，就是信息安全的長效機制基本形成，國家信息安全保障體系較為完善，信息安全保障能力顯著增強。甚至將信息發展範圍延伸至國防：國防和軍隊信息化建設取得重大進展，信息化條件

⁶ 樊國楨、林樹國，「中華人民共和國資訊安全等級保護初探」，資訊安全通訊(臺北)，第13卷第1期(2007年1月)，頁19。

下的防衛作戰能力顯著增強。2016 年 12 月 27 日，中網辦批准後發布了《國家網絡空間安全戰略》，是目前最新也是最高的網絡與信息安全指導文件。在該份文件中，特別點出了網絡疆域以及網絡主權的概念。文件中指出：「網絡空間已經成為與陸地、海洋、天空、太空同等重要的人類活動新領域，國家主權拓展延伸到網絡空間，網絡空間主權成為國家主權的重要組成部分。尊重網絡空間主權，維護網絡安全，謀求共治，實現共贏，正在成為國際社會共識。」而網絡主權的部分，則是主張：「網絡空間主權不容侵犯，尊重各國自主選擇發展道路、網絡管理模式、互聯網公共政策和平等參與國際網絡空間治理的權利。各國主權範圍內的網絡事務由各國人民自己做主，各國有權根據本國國情，借鑑國際經驗，制定有關網絡空間的法律法規，依法採取必要措施，管理本國信息系統及本國疆域上的網絡活動」。⁷

在人員甄補的部分，對於信息安全從業人員的要求，由於涉及國家安全，因此甄補人才除了專業，更要求忠誠與品格教育。對人員的管制與甄補要求日益嚴格，目標是建立「人力防火牆」。有學者針對大陸官方的信息安全相關人事管理提出若干特點，指出招募、派用、考核，都建立了安全機制。以網絡從業人員招募來源為例，強調「內部招募」，確認品格與可信賴之後，甄補適合的人才調用。非關鍵性工作則容許外部招募（從校園、民間企業徵募）。派用原則例如輪調、互審、關鍵工作不兼任、關鍵項目兩人以上共同完成（分散風險）。派用之後，再經由嚴密的考核過程，確保從業人員的忠誠。⁸ 2016 年 6 月，最高負責機構中網辦，對信息安全關於研發創新、人才養成提出多項要求，包括：一、加快網絡安全學科專業和院系建設；二、創新網絡安全人才培養機制（鼓勵成立少年班，從小養成；並鼓勵跨領域合作）；三、加強網絡安全教材建設；四、強化

⁷ 中國網信網，「國家網路空間安全戰略」（2016 年 12 月 27 日），2017 年 4 月 25 日瀏覽，《全國信息安全標準化技術委員會》，<http://www.tc260.org.cn/zdetail.jsp?id=20161227164432>。

⁸ 徐東華、馬英彬、汪蒙，「政府信息安全人事管理實務與要點探析」，雲南行政學院學報（昆明），第 12 卷第 1 期（2010 年 1 月），頁 137-139。

網絡安全師資隊伍建設；五、推動高等院校與行業企業合作育人、協同創新；六、加強網絡安全從業人員在職培訓；七、加強全民網絡安全意識與技能培養；八、完善網絡安全人才培養配套措施。

在政府具體管制作法的部分，整體而言，是以維持社會安定為目的，且採取的作法是由上而下的事前管制，和偶發社會事件後，對訊息傳播的阻斷。亦即，管制的目的在於預防官方禁止的相關訊息經由網路而大量傳播。從 1990 年代開始的「金盾計畫」，以過濾任何設定為敏感字眼的關鍵字為方法，到晚近建立各式防火牆、推動網絡實名制等手段，都是為了傳播科技的更迭而產生的管制措施。在面對網絡信息傳遞時，大陸也強調「網絡主權」，也就是大陸境內的互聯網設備與內容與要遵守大陸的遊戲規則，就如同領土、領空、領海一般，在虛擬的網際空間中，國家機器依然保有主權。⁹ 以網絡管理為例，目前官方管制的作法，是採取「許可證+備案」。這也成為一種「中國特色」的網絡管理模式。所有網站的域名和 IP 地址都要在信息產業管理部門登記備案。此外，大陸還在互聯網上設置了過濾系統。這種過濾遍及應用、接入點、ISP 和骨幹網等各個層面，影響到網站、電子郵件、論壇、大學 BBS、社交網、博客和微博客服務、即時通信、搜索引擎等各種類型的信息傳播。過濾的內容包括色情、法輪功、政治話題、少數民族話題等等。面對大陸互聯網嚴厲的過濾現狀，網民們也發明了大量的替換詞。¹⁰ 在事後信息傳播的阻斷方面，以新疆為例，在新疆「7-5 事件」之後，豆瓣（douban.com）一度停止創辦小組，騰訊也暫停新建 QQ 群功能。大陸政府第一次採用物理隔離的方式對新疆全境實行「三斷」：斷網、斷短信、斷國際長途。這種做法使新疆成為互聯網的孤島，面對 Web 2.0 所造就的分散式網絡的「去中心化」特質，大陸政府力圖通過「重新集中化」而逐漸創設出某些控制中心，以

⁹ 傅文成，「大陸網路主權論述之情勢評析」，*展望與探索*（臺北），第 14 卷第 5 期（2016 年 5 月），頁 36。

¹⁰ 胡泳，「大陸政府對互聯網的管制」，*新聞學研究*（臺北），第 103 期（2010 年 4 月），頁 271。

保持自己的控制力。¹¹

參、網軍、公安體系與網絡攻擊

在政府眾多管制與作為中，另外值得一提的就是「網軍」的建構與攻擊模式的分析。大陸很早就體認到網絡在戰場上的效益，早在 1999 年開始，共軍就已經展開組建「信息戰士」的任務。當時共軍的規劃「信息士兵」僅限於共軍內部人員，無論素質和數量均遠不足規劃所需，所以才開始在各地發掘與信息產業相關行業中找尋人才，組建全國性的「信息戰民兵」組織，平時負責研究、訓練和演習，戰時執行軍事任務。¹² 大陸前國家主席江澤民也確立了「打贏高技術條件下局部戰爭」的指導原則，認為取得戰場的主動權就是控制信息權，其中，信息權就是資訊作戰的主導權，因此，許多大陸學者紛紛投入研究，使「信息戰」成為大陸學者在軍事戰略領域上積極研討的主題。¹³

波灣戰爭之後，大陸以「質量建軍，科技強軍」為原則，著手組織數位化部隊，研究新型態資訊作戰方法。共軍先後於 1995 年和 1996 年成立「國防科技信息中心」、「信息安全研究室」及於「總參二部（軍事情報部）」下成立「科學裝備局」等機構，進行研發資訊軟硬體、電腦病毒、駭客攻擊、電磁脈衝武器等技術。整體而言，發展網絡戰有如下幾個方向：一、加強網絡戰相關科技研發；二、積極向國外引進網絡戰技術及設備；三、籌設信息戰模擬中心；四、編組民間網軍。¹⁴ 在大陸關注信息戰、發展網軍的當下，陳良駒等學者透過文字探勘（text mining）分析大陸在相關研究中的趨勢和熱點議題。陳良駒等人的研究，將大陸發展

¹¹ 胡泳，「大陸政府對互聯網的管制」，頁 273。

¹² 林穎佑，「中國近期網路作為探討」，臺灣國際研究季刊（臺北），第 12 卷第 3 期（2016 年 9 月），頁 59。

¹³ 陳良駒、傅振華、楊誌偉，「詞彙共現分析在大陸信息作戰領域發展之實證研究」，大陸研究（臺北），第 53 卷第 2 期（2010 年 6 月），頁 1125。

¹⁴ 王佩陸，「中共網路戰威脅我應有之戰略思維」，空軍學術雙月刊（臺北），第 643 期（2014 年 12 月），頁 26。

信息戰再細分為 10 個次領域，然後討論這 10 項次領域中受到關注的議題。與網絡有關的部分，例如系統應用，是以網絡技術進行傳感器的信息交換，以達到協同作戰的目的；在武器裝備則是發展飛行器及電子作戰應用為主；而網絡作戰更是推估有組成新軍種 -- 「網軍」的趨勢，作戰目標則是以破壞敵方網站、資訊系統為目的。¹⁵

由前行政院長蘇貞昌主持的「新境界文教基金會國防政策諮詢小組」於 2014 年 3 月發表《二〇二五年中國對台軍事威脅評估》的國防政策藍皮書，其中摘錄了羅素（Russell Hsiao，美國 2049 研究中心研究員）的研究報告，報告中指出，當前北京投注大量的資源在國防產業上，希望發展出更高科技的軍事能力來支持其核心任務。依據美國國防部東亞事務副助理部長何大維（David Helvey）說法：「中國不但正在增強防護他們自己網路的技術，同時也在尋找以網路發動攻勢的途徑。」隨著資訊科技和電腦計算能力的持續增進，網際網路已成為一個不斷改變和革新的領域。對網際網路的控制能力可以在軍事上強化對陸地、空中、海上、乃至太空的襲擾能力，而大陸的政軍領導人正朝著整合軍文部門的關鍵網絡能量來強化此一能力。共軍目前投注相當龐大的資源在進行犯臺與相關想定的計畫與演訓。由於無法在政治上取得共識，臺灣在未來仍然會是共軍主要的作戰目標和演訓重點。在這樣的情況下，網路領域將越來越有可能成為共軍威懾臺灣時的關鍵節點，隨著大陸在信息戰上投注越來越多的資源和訓練，此一威脅將有增無減。¹⁶

在實際案例裡，共軍「61398 部隊」是網軍最具體的組織。2013 年 2 月，依據《紐約時報》的報導，美國電腦網絡安全公司 Mandiant

¹⁵ 陳良駒、傅振華、楊誌偉，「詞彙共現分析在大陸信息作戰領域發展之實證研究」，頁 133。

¹⁶ 新境界文教基金會，二〇二五年中國對台軍事威脅評估（臺北：新境界文教基金會，2014 年），頁 16。

對 141 個駭客攻擊的目標所做出的反跟蹤分析發現，發動襲擊的地點來自共軍「61398 部隊」的總部（上海浦東），Mandiant 的報告還把該駭客攻擊組織稱為代號 APT1（Advanced Persistent Threat 1）。稍晚，在 2014 年 5 月，美國司法部對 5 名「61398 部隊」第 3 支隊的成員—王東（Wang Dong）、孫凱亮（Sun Kailiang）、文新宇（Wen Xinyu）、黃振宇（Huang Zhenyu）和顧春暉（Gu Chunhui）提出起訴，指控他們對美國美鋁公司、美國鋼鐵公司、西屋公司、太陽能世界和阿勒格尼技術公司共 5 家著名企業以及主要工會組織美國鋼鐵工人聯合會進行經濟間諜活動。「61398 部隊」隸屬於共軍總參謀部三部二局。《紐約時報》以「影子部隊」稱之，因為在共軍的官方編制中找不到這支部隊。儘管未獲大陸的官方證實，但諸多研究、新聞、分析報告，都可以發現，大陸籌組網軍，進行網路攻擊的演練，已經達到的一定的水平。

除此之外，大陸的公安部門也擴大了「網絡警察」的編制，自 2000 年 12 月起，中共高層指示擴大「網絡警察」的編制。大陸公安機關陸續擴編原先所轄的電腦信息監管隊伍，增加人員編制，並將先前成立的公安部「公共信息網絡監察局」作更具體明確的分工，在全大陸省、直轄市級的公安廳局組建所謂的「公共網絡信息監察處」。目前，中共「網絡警察」的編制人數達三十餘萬人，專責監視網絡內容與封殺網頁、阻止所謂的「有害信息」之傳播，並對當前大陸各地流行的「網吧（咖）」，施以突擊檢查；中共高層對「網絡警察」所提出的職能目標為：「依法管理、預防為主、確保重點、促進發展、保障安全」。¹⁷ 在公安部門中，除了網絡警察以外，武警也有相關的編制。在 2004 年時，曾經就有一次由濟南軍區舉行的演習中，西安人民武警部隊信息戰分隊扮演負責攻擊的藍方，他們制定了 10 種信息戰措施，其中有安放信息地雷、釋放信息炸彈、傾倒網絡垃圾、分發網絡傳單、信息欺騙、散布虛假信息、組織信息防禦、建立網絡間諜站。從這些網絡信息戰法可以看出，大陸的人民武警部隊對於

¹⁷ 王佩陸，「中共網路戰威脅我應有之戰略思維」，頁 24

網絡信息的研究已經相當具體且深入。¹⁸

肆、相關法律與《網絡安全法》的制定

在法律的規範方面，關於信息安全的相關法律其實發展並不算晚，但欠缺一部單一的、具有戰略性、整合性的法律。大陸公安部第三研究所研究員黃道麗認為，網絡信息安全立法重點，應制定一部綜合性的、符合國際慣例的、統領信息化發展的綜合性立法。確立防禦、控制與懲治「三位一體」的治理法律體系，以「防禦和控制」性的法律規範替代傳統單純「懲治」性的刑事法律規範。¹⁹事實上，大陸在過去 20 年間，制定與公布了許多與信息安全相關的法律，共同規範網絡使用、信息安全的議題。例如 1994 年國務院就公布了《中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例》、1996 年公布《中華人民共和國計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定》，2000 年 9 月 25 日，國務院公布《互聯網信息服務管理辦法》、2005 年 9 月，針對網絡新聞的管制發布了《互聯網新聞信息服務管理規定》等，先後制定了多個旨在控制互聯網服務、內容、表達行為的法律法規，對於網絡出版、網絡視聽，都有法律規範，進行審查，初步確立了一整套調整網絡空間行為的法律規範體系。2002 年 8 月 1 日，《互聯網出版管理暫行規定》實施，明確規定：「從事互聯網出版活動，必須經過批准。未經批准，任何單位或個人不得開展互聯網出版活動。」不僅如此，它還以一個擴大化的「互聯網出版」概念，來解釋和約束網絡世界的複雜行為。又如，2008 年 1 月 31 日起施行的《互聯網視聽節目服務管理規定》也要求網絡視聽節目需要事先許可：「從事互聯網視聽節目服務，應當依照本規定取得廣播電影電視主管部門頒發的《信息網絡傳播視聽節目

¹⁸ 林宗達，「中共信息戰之『網軍』作戰初探」，*展望與探索*（臺北），第 5 卷第 9 期（2007 年 9 月），頁 72。

¹⁹ 馬民虎、張敏，「信息安全與網絡社會法律治理」，*西安交通大學學報*（陝西），第 35 卷第 2 期（2015 年 5 月），頁 94。

許可證》或履行備案手續。」²⁰ 掌管所有網路相關監管事項的「國家互聯網信息辦公室」，先前不但管制網絡新聞頻道，2016年11月4日，更發布《互聯網直播服務管理規定》，網絡新聞直播必須先審後發，還要求直播頻道必須設立總編輯。這些法律與相關規定都可以看出，大陸對於網路使用的要求，除了審查之外，另外也要達到國家對互聯網資源的壟斷，以及進行統一的規劃與管理的目的。即使有細密而繁複的法律規範，依舊有學者指出了關於保障境內信息安全的法律發展，仍舊存在若干問題，包括：一、主體責任法律規範不明確。意指信息安全服務的提供商和使用方在法律保障和規範上並沒有明確的區分權利與義務；二、信息安全產業的標準化仍舊不一；三、信息安全服務人才的法律保障相對落後。²¹ 這個情況一直到2016年11月通過了《網絡安全法》有了重大的改變。

《網絡安全法》在2016年11月7日經大陸第12屆全國人大常委會第24次會議審議通過公布，並於2017年6月1日正式實施。大陸《人大網》揭示，《網絡安全法》的立法背景主要有3個目的。包含因應「網絡入侵、網絡攻擊等非法活動」；阻絕「宣揚恐怖主義、極端主義，煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度，以及淫穢色情等違法資訊」；防範「非法獲取、洩露甚至倒賣公民個人信息，侮辱誹謗他人、侵犯智慧財產權等違法活動」。²² 《網絡安全法》在大陸的立法動機可以從外部和內部兩個角度來分析。就外部而言，先進國家與潛在競爭對手近年來陸續發布網絡安全相關法令，包括美國於2014年11月提出之《網絡安全增強法》，歐盟於2013年啟動、目前尚在審議的《網路資訊安全指令》立法，以及日本在2014年11月通過的《網絡安全基本法》，這使得網絡安全日益重要的當下，大陸也意識到了網絡安全立法的重要性，因此跟進立法。在內部因素而言，大陸於2015年7月1日第12屆全國人大常委會第15次會議

²⁰ 胡泳，「大陸政府對互聯網的管制」，頁264。

²¹ 戴天岫、馬民虎，「信息安全服務法若干問題研究」，湖南科技大學學報（湖南），第9卷第4期（2006年4月），頁61-63。

²² 傅文成，「大陸網路主權論述之情勢評析」，頁38。

通過《國家安全法》，首先構成《網絡安全法（草案）》的基礎框架和核心思維。《國家安全法》明確要求「維護國家網絡空間主權、安全和發展利益」，「實現網絡和信息核心技術、關鍵基礎設施和重要領域信息系統及資料的安全可控」。換言之，「沒有網絡安全就沒有國家安全」是這部法案的核心思維，也顯示大陸已將網絡安全和網絡主權視為國家安全的重要元件。其次，《網絡安全法》的擬訂，也反映中共中央換屆以來，在網絡治理力度上不斷強化與升級的趨勢，包括嚴厲執行「網絡實名制」、「清網行動」，及加強管控微博、微信等一連串措施，顯有強化集權威信與結合網絡進行社會維穩監控的意圖。《網絡安全法》共 7 章 68 條，包括第一章總則；第二章網絡安全戰略、規劃與促進；第三章網絡運行安全；第四章網絡信息安全；第五章監測預警與應急處置；第六章法律責任；以及第七章附則。綜合而言，該法案有三大特色：一是賦予網絡監管部門幾乎毫無限制的權力，二是加重網絡營運業者的責任和義務，三是強化對網絡使用者的實名監控，從而一舉達成國家安全、網絡主權與網絡信息安全和社會維穩控制的多重目的。

伍、企業的發展與其他

當前大陸對於網絡安全關注的議題，從具體的研討會議也可以看出發展的趨勢。以 2016 年 6 月在北京舉辦的「第 4 屆中國網絡安全大會」的主題來看，會議中的分論壇主要分成雲安全和電商安全、威脅情報實踐與應用、網絡安全新技術與行業應用創新等。其中，所謂的威脅情報是最近開始受到注意的產業項目。網絡威脅情報（Cyber Threat Intelligence，簡稱 CTI）是一種彙整網路攻擊的情資與分析，將這些情資提供給需要防範駭客、防止惡意攻擊的企業，可以讓企業針對網路攻擊的手法和趨勢提前因應，目的就是透過網路攻擊的情資掌握，達到有效預防，而非減少傷害或事後彌補。在信息安全的相關產業的發展上，安全領域已有超過二十家

企業成功上市融資。在主機板市場，億陽通信、航太資訊、東軟集團等企業上市；在中小板市場有啟明星辰、衛士通上市融資；在創業板市場，有北信源、藍盾股份、立思辰、拓爾思、美亞柏科、任子行、綠盟等企業上市。在新三板市場，天融信、上訊資訊等企業新近掛牌成功。這些都顯示出相關產業發展的活絡。世界資安大會（RSA）在 2017 年美國召開的大會中，可以看出全世界廣大的資安經濟產業鏈規模，美國做為地主國，依舊是第 1 大的參展國，第 2 大的參展國就是大陸，共有四十多個參展商設展。在過去幾屆，大陸參展的廠商迅速增加，前幾屆參加的廠商還在三名之外，今年已經成為第 2 大參展國，可見相關產業發展之快。

大陸官方也積極推動與鼓勵信息安全相關技術的研發。當前政府推動民間產業發展信息安全，以《信息安全產業「十二五」發展規劃》為指導文件。這份文件成為推動信息安全產業向體系化、規模化、特色化、高端化方向發展，做大做強信息安全產業的指導文件。政府積極鼓勵民間企業發展信息安全，措施包括高新企業稅收優惠、雙軟企業稅收優惠、技術開發免繳增值稅、專利申請費用減免等，也全面覆蓋到安全產業，為安全企業創新發展提供激勵和優惠。目前，官方與民間企業有多項的具體合作項目，例如日前（2017 年 3 月）中國信通院和阿里巴巴集團安全創新中心才在北京正式成立。兩者合作開展國家與行業標準研製、產業發展研究、測試技術手段研發等工作，進行信息通信安全基礎技術研究，如防病毒引擎、應用安全加固技術等。在物聯網安全技術研究領域，重點對車聯網及車載智能終端安全進行研究；另外，還將推進 YunOS 終端安全研究，包括雲操作系統標準制定，TEE 安全、操作系統安全、應用安全評估與研究等。此外，2015 年 8 月，中國互聯網發展基金會在 Beijing 正式掛牌，基金會由國家互聯網信息辦公室主管，致力募集資金、促進國際交流合作、開展專業培訓等。11 月，工業和信息化部、國家安全生產監督管理總局、國家開發銀行、中國平安保險（集團）股份有限公司簽署《促進安全產業發展戰略合作協定》，組建千億規模安全產業發展投資基金。這兩個案例

顯示出政府和業界合作，共同籌組基金以及開發新的項目，讓信息安全產業在市場的發展呈現橫向（民間企業的相互連結）縱向（國家與企業的合作）的交錯網絡。中國信息通信研究院於 2015 年 12 月發布了信息安全相關產業的統計報告，粗略估計，目前市場上與信息安全有關的產業，規模將近四百億人民幣，分項的數據可參見表 1。

表 1、大陸信息安全相關產業規模

類別		規模（萬元人民幣）
安全產品	防火牆	681,058
	入侵檢測和防禦	182,125
	統一威脅管理	291,866
	安全內容管理	336,417
	安全評測工具	69,960
	終端安全管理	208,060
	身分管理與訪問控制	402,341
	安全平台	257,000
	其他安全產品	350,000
安全服務	安全集成	567,440
	安全評估	337,126
	安全運維	224,803
	安全培訓	29,000
總計		393 億 7,195 萬

資料來源：中國信息通信研究院，網絡與信息安全產業白皮書（2015 年）（北京：中國信息通信研究院，2015 年 12 月），頁 26。

關於學者對信息安全的建議，大多也是集中在政府的管制、立法的完善、人才培訓以及公民教育等幾個方面。除此之外，亦有學者建議，為了防止假消息或製造恐慌的信息散布，亦可從完善新聞發言人的制度來著

手。透過新聞發言人闢謠式的新聞發布，可以掌握信息發布的主導權，並且有效避免假新聞的散布。²³ 由於大陸官方的管制作法，是採取預防式的管制，且管制範圍涉及了言論以及個人的隱私，因此亦有學者呼籲，政府在網絡監管上仍應有改善的作為，包括明確蒐集網絡信息的依據及範圍；明確處理和公開網絡信息的權限；明確個人網絡信息的權利；明確非法調查的救濟途徑。²⁴ 還有學者從發展中國家的視角來談信息安全的戰略地位，指出發展中國家因為信息技術相對落後，在當前信息流通快速的時代，在安全以及與經濟有關的各項領域，不容易獨立發展，容易受到已開發國家的影響。因此，建議以國家戰略的高度來推動信息安全的發展，由國家利益為基礎制定相關的政策、發展技術，並且透過與已開發國家的交流，提高在網路世界的話語權。²⁵

陸、結論

當下全球發展進入網路時代，網路疆域成為國家安全的「第五疆域」，推動網路空間法制化以及相關發展成為全球的趨勢。²⁶ 從本文分析的幾個觀點來看，可以發現，大陸建構網絡信息安全是從國家戰略的高度為基礎。依據大陸網絡空間戰略研究所所長秦安對網絡空間權力版圖的分析，當前網絡空間的爭奪戰正呈現「三個世界，一超多強」的格局，如果按照「三個世界」理論描述，在網絡空間方面可以分為三類國家：一是網絡霸權國家，如美國依靠互聯網功能變數暨系統管理與技術上的優勢，成為網絡空間唯一的超級霸權國家；二是網絡獨立國家，如德、英、法、日、韓等國，這些國家儘管受到網絡霸權國家的影響，但已經具備網絡國

²³ 歐三任，「公共信息安全問題的審視與應對」，頁 63。

²⁴ 石雁，「政府網路監管與個人隱私保護」，成都信息工程學院學報（成都），第 21 卷第 1 期（2006 年 2 月），頁 103。

²⁵ 黃旭東，「信息化環境下的發展中國家安全問題」，中州學刊（貴陽）第 170 期（2009 年 5 月），頁 109-113。

²⁶ 馬民虎、張敏，「信息安全與網絡社會法律治理」，頁 97。

防意識，或制定有關國家網絡安全戰略和規劃，或正籌備建立獨立的國內網，如德國在 2013 年 10 月提出建立「零監控」的國內通訊網；伊朗政府在被「震網」病毒攻擊後，宣布建立國域網；三是網絡空間租客國家，包括大陸在內的大部分國家，受限於「數位鴻溝」的瓶頸，網絡信息技術發展現狀不足，因此在網絡空間上處處受制於網絡霸權國家的干擾。²⁷ 在這樣的認知之下，大陸以朝向「網絡獨立」的目標發展，例如本文所分析的網絡主權的概念，或是由官方藉由專責單位、法律與重要文獻來推動網絡安全的發展。

在官方的部分，建構專責機構負責推動信息安全的發展，層級甚至是由中共中央總書記親自主導。在國務院之下，也有一級部會作為權責單位，配合相關政策的執行。在政策與指導文件方面，大陸陸續推動網絡主權、發展網軍、建構完善的法律體系，作為網絡信息安全的規範與發展方針。除此之外，政府的管制也相當嚴密，從前文的討論中，可以看到官方對於信息流通的管制，不只是採取事前預防，更建構了事後隔離的模式。並且開始進行分級、建構網絡安全的防範、治理、修補等標準化的作業。

《網絡安全法》在 2017 年 6 月實施，意味著大陸網絡安全，在法規的部分也將進入新的時代。

大陸的信息安全，在當前進入十分活絡的發展階段。由官方掌握了制高點，主導法規與政策、人才培育、獎勵產業等積極作為。藉由對社會的管制，對技術研發與相關產業的獎勵，甚至建構網軍的軍種，結合公安與武警，發展與應用到國防專業。對大陸而言，信息安全已經從非典型安全發展成為國家安全的重要環節。當前我國在信息安全的議題上，動輒受到大陸網民的威脅。官方網站經常受到大陸的駭客侵擾。在網路發展與應用迅速成長的當下，我國也應該要從國家安全的角度來建構對大陸信息安全發展的認識。

²⁷ 潘兆民，「大陸發布《網絡空間國際合作戰略》政策意涵之評析」，頁 33。

參考書目

1. 王佩陸，2014/12。「中共網路戰威脅我應有之戰略思維」，空軍學術雙月刊（臺北），第 643 期，頁 15-35。
2. 中國信息通信研究院，2015。網絡與信息安全產業白皮書。北京：中國信息通信研究院。
3. 石雁，2006/02。「政府網絡監管與個人隱私保護」，成都信息工程學院學報（成都），第 21 卷第 1 期，頁 101-104。
4. 林宗達，2007/09。「中共信息戰之「網軍」作戰初探」，展望與探索（臺北），第 5 卷第 9 期，頁 60-84。
5. 林穎佑，2016/09。「中國近期網路作為探討」，臺灣國際研究季刊（臺北），第 12 卷第 3 期，頁 51-68。
6. 胡泳，2010/04。「大陸政府對互聯網的管制」，新聞學研究（臺北），第 103 期，頁 261-287。
7. 徐東華、馬英彬、汪蒙，2010/01。「政府信息安全人事管理實務與要點探析」，雲南行政學院學報（昆明），第 12 卷第 1 期，頁 137-139。
8. 馬民虎、張敏，2015/05。「信息安全與網絡社會法律治理」，西安交通大學學報（陝西），第 35 卷第 2 期，頁 92-97。
9. 馬寧，2007/07。「談我國網絡信息安全的現狀及對策」，遼寧警專學報（大連）第 42 期，頁 52-53。
10. 歐三任，2010/01。「公共信息安全問題的審視與應對」，重慶郵電大學學報（重慶），第 22 卷第 1 期，頁 59-64。
11. 陳良駒、傅振華、楊誌偉，2010/06。「詞彙共現分析在大陸信息作戰領域發展之實證研究」，大陸研究（臺北），第 53 卷第 2 期，頁 111-145。
12. 黃旭東，2009/05。「信息化環境下的發展中國家安全問題」，中州學刊（貴陽）第 170 期，頁 109-113。

13. 國家計算機網絡應急技術處理協調中心，2015。2014年中國互聯網網絡安全報告。北京：人民郵電出版社。
14. 傅文成，2016/05。「大陸網路主權論述之情勢評析」，展望與探索（臺北），第14卷第5期，頁35-41。
15. 傅毓敏，2008/12。「中國企業信息安全落後於全球平均水平」，IT時代週刊，第24期，頁78。
16. 新境界文教基金會，2014。二〇二五年中國對台軍事威脅評估。臺北：新境界文教基金會。
17. 樊國楨、林樹國，2007/01。「中華人民共和國資訊安全等級保護初探」，資訊安全通訊（臺北），第13卷第1期，頁18-55。
18. 戴天岫、馬民虎，2006/04。「信息安全服務法若干問題研究」，湖南科技大學學報（湖南），第9卷第4期，頁61-64。

思考兩岸的「南向」人脈—探索 東南亞華人的角色

Considering Cross-strait Southbound Connections —
Exploring the Roles of Ethnic Chinese in Southeast Asia

鄧克禮 (Teng, Ke-Li)

國立臺中科技大學兼任講師

國立政治大學東亞研究所博士生

摘要

在國際關注東南亞持續發展，以及南海主權紛爭不斷之際，臺灣新政府亦冀望以新的南向政策，調整對東南亞的經貿與外交作為，藉此為臺灣未來的經濟發展開闢新的活路，並能增進邦誼與拓展國際關係。相對地，中國大陸（以下簡稱大陸）的海上絲路政策，也同時在積極爭取東南亞國家的配合。因此，加強建構與東南亞華人的關係，已成為兩岸政府前進東南亞的重要課題之一；尤其當地的華人與原住民歷來經常發生利益衝突，造成社會動亂，甚至使外來投資者卻步。本文從民族認同與文化差異的觀點分析東南亞華人遭受排擠的相關因素，從而認識長期以來東南亞華人所扮演之角色，正確理解當地原住民對華人之看法，俾使臺灣在布局東南亞時能採取適切的作法，建立與當地華人的關係網絡，進一步提升臺灣與東南亞國家友好關係，同時達到與東南亞國家共同繁榮的雙贏目標。

關鍵詞：東南亞、華人、印尼原住民、人脈關係

Abstract

While the international community is watching closely at the continuous development in Southeast Asia and the non-stop sovereignty disputes in the South China Sea, Taiwan's new government is hoping to use the New Southbound policy to adjust its economic, trade and diplomatic strategies towards the Southeast Asia. In contrast, China is actively using the "Maritime Silk Road Policy" seeking cooperation with the Southeast Asian countries. Therefore, strengthening the connections with ethnic Chinese in the Southeast Asia has become one of the important issues for the governments between Taiwan Strait. In particular, frequent conflicts of interests between Indonesian Chinese and the locals have caused social turbulence, which even daunting foreign investors. From the perspective of ethnicity identity and cultural differences, this article analyzes the factors that ethnic Chinese in Southeast Asia were edged out so as to understand the long term role of ethnic Chinese in Southeast Asia, and correctly perceive the viewpoints locals uphold to them. With this awareness Taiwan may adopt adequate measures in its deployment in Southeast Asia, build up connections with the local ethnic Chinese, and further enhance friendship with the Southeast Asian countries. And reach the common goal of prosperity.

Key words: Southeast Asia, Ethnic Chinese, Indonesian locals, Connections

壹、前言

國際整體經濟發展持續放緩，大陸已提出所謂「一帶一路」戰略，¹ 甚至於今（2017）年 5 月間在北京舉辦了首屆的「一帶一路高峰論壇」；² 企圖由陸上連結中亞地區，以及透過海路串聯東南亞與南亞國家，完成通達歐洲區域的整體經貿發展網。其中，特別是有「海上絲路」之稱的加強對東南亞國家關係的「一路」政策。反觀臺灣，因經濟發展的需要，以及避免過度依賴大陸市場，必須尋找新的出路，當然會希望加強對東協國家的投資，同時，藉此來提升與東南亞國家的經貿與其他領域之交流關係。由於過去不論是兩岸的政府或民間，在與東南亞國家打交道時，均喜於依賴透過當地的華裔人士之網絡，進行各種官方的聯繫或商貿領域的往來。因此，在思考到兩岸的加強與東南亞國家之政策時，實需對東南亞華人在當地的發展現況進行瞭解，才能適切地運用華人的網絡關係，有利於促進兩岸各自推動與東南亞國家的政治、經貿，或社會文化等民間交流關係。

東協國家已自 2015 年底完成了共同體的架構，使得區域大國對東南亞亦給予高度的關注。其中，南韓更是希望藉由對東協組織相關活動的全方位參與，來拓展該國與當地的網絡關係，藉以提昇南韓與東南亞國家的各領域關係，甚至期望成為東協與東北亞國家的溝通橋樑。³ 尤其東南亞已是目前全球海外華人分布人數最多的區域，對於東南亞華人的多元與特殊性，以及在區域甚至對於全球具有何種的影響力，實在值得深入探討。特別是在大陸崛起後，其與美國在東南亞的競爭形勢日趨白熱化，而當地華人網絡勢將成為大陸經營東南亞的優勢，亦已逐漸受到關注，當然也可

¹ 所謂「一帶一路」(One Belt And One Road)係大陸國家主席習近平於 2013 年 9、10 月間提出的經濟戰略倡議，也就是「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」的簡稱。參閱蔡素蓉，「一帶一路」(2014 日 11 月 3 日)，2014 日 11 月 17 日瀏覽，《中央社新聞網》<http://www.cna.com.tw/news/can/201411030158-1.aspx>。

² 參閱「一帶一路高峰論壇北京登場」(2017 日 5 月 14 日)，2017 年 5 月 22 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201705140030-1.aspx>。

³ Sarah Teo, Bhubhindar Singh, and See Seng Tan, "Southeast Asian Perspectives on South Korea's Middle Power Engagement Initiatives," *ASIAN SURVEY* (Taipei: Vol. 56, No. 3, May/June 2016), pp. 579-580.

提供臺灣做為制定對東南亞政策之重要參考。

本文藉由文化認同的觀點，⁴ 分析東南亞華人在當地生活的適應與認同情形，由於現代人類的遷移頻繁，多已超越了過去早期社會，在離開了原生文化區域之後，將會面臨到不同文化所帶來的影響與衝擊；而且有融入當地社會的需要，並且使用當地語言及參照在地的生活習慣，故出現了民族認同或者是國家認同的各項問題。⁵ 當然，東南亞華人與當地的原住民之間必然存在了所謂的文化差異，而文化的差異主要是指在不同文化族群之間的差別，當社會出現一種新的文化形態時，將可能會發現不同文化間的差異。若參照西方在不同時期對於文化的定義，可以從最早的拉丁文 *colere* 所表示的居住或耕種，演化到法文裡的 *culture*，以及其後出現的 *civilization* 等，主要意義在於表示人類在發展過程中以及制度建立的各種文明現象，亦即廣泛地在說明有關於人類社會的信仰、道德、知識、法律、風俗及藝術等領域的各式各樣生活模式。⁶ 因此，在東南亞多元民族的複雜社會中，誠如民族學者所看到的，認為東南亞的民族及其社會之結構與制度，相較於西方的民族與社會存在許多差異，是值得研究的。⁷ 透過上述的文化差異與民族研究的理論與看法，應有助於分析東南亞華人在當地的真實現況。

一般認為，華人在東南亞地區長期以來經常受到排擠；北京政府在東南亞廣設「孔子學院」，並認為其具推廣華語及中華文化之效能，此應可視為未來華人地位與影響力有可能因此逐漸提升之觀察指標之一。其實，大陸為了藉由東南亞地區對中華文化，尤其對孔子的推崇，將有關中文的

⁴ 文化認同簡單說係指人類對於種族、民族、國家等社會結構的歷史性認識。參閱 P. Graves-Brown, Sian Jones, C.S. Gamble Routledge, *Cultural Identity and Archaeology: The Construction of European Communities* (London: Routledge Taylor & Francis Group, 1996), pp. 2-5. 另有學者研究認為，文化的認同是接受不同於原生文化的外來文化，帶有被同化的概念，亦即次級的或是少數的文化團體願意變成主流文化團體的一部份；兩者間的主從關係主要存在於不同的種族之間，而非單一的種族內部的文化歷史的融合。參閱陳鴻瑜，*東南亞政治論衡*（二）（臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2001年6月），頁75。

⁵ 王立文，*全球在地文化研究*（臺北：秀威資訊出版社，2008年），頁124。

⁶ 陳澄巧，*圖解文化研究*（臺北：易博士文化，2006年），頁12-14。

⁷ E. E. Evans Pritchard, *Social Anthropology* (London: Routledge Taylor & Francis Group, 1965), p. 13.

推廣融入到「孔子學院」的運作下，並利用此協助大陸外交政策之推行與維護其國家利益。⁸ 另外我國教育部在馬來西亞、越南及印尼贊助的多所「臺灣學校」（通稱）也受到當地國政府的重視，尤其是印尼的「雅加達臺灣學校」已自 2002 年 8 月開始接受印尼原住民籍學生就讀，顯示華人文化有機會在當地茁壯與發展。如果包括馬來西亞的「馬華」以及印尼的「協和黨」等在內的具華人色彩政黨，若能夠繼續在東南亞國家參政，並融入當地；則東南亞各國華人族群除繼續在經濟領域上擁有影響力之外，也應能在該區域的政治與社會活動中，扮演一定程度的角色。

因此，本文希望在我國為提振經濟發展，以及調整經貿政策並重新重視向東南亞發展之際，⁹ 期能藉由目前仍是掌握東南亞當地主要經濟實力的華人網絡，協助達成我國在東南亞的經貿投資布局。對於瞭解有關華人的生存發展議題，特別是點出始終存在大部分東南亞華人內心，且有可能因某一個政治或經濟突發事件，再度引發排擠華人事件的因素，在一定程度上應具有研究的價值。此外，為避免臺灣在執行新的對東南亞政策時，發生明顯的經濟損失；本文特藉探討東南亞過去發生的重大排華事件，以瞭解當地華人所處的現實環境之各種無奈，期使未來執行新的南向政策者，可由本文進一步全面地認識東南亞的華人，尋求對東南亞多元民族與文化差異所帶來的問題之因應作法。並冀提出未來我國如何透過華人網絡，經營東南亞的可行策略，達到臺灣與東南亞國家的共存與共榮之雙贏目標。

⁸ 蕭新煌、楊昊，「孔子學院在中國—東南亞關係政治中的角色」，遠景基金會季刊（臺北：第 15 卷第 3 期，2014 年 7 月），頁 4。

⁹ 過去的「南向政策」指的是經濟部曾於 1994 年 3 月報請行政院核定「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」，針對泰、馬、印、菲、新、越、汶等東協 7 國，促進臺灣對當地的投資貿易，參閱國貿局，「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」（2001 年 4 月 25 日），2016 日 11 月 1 日瀏覽，《經濟部國貿局網頁》，<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/900425/5.pdf>。另經濟部國貿局於 2009 年 12 月 13 日在第 6 期加強對東南亞地區經貿工作綱領中，再次提及藉由加強與東南亞國家經貿等合作關係，促進我國與東亞地區經濟共同成長，使臺灣成為「全球化經濟島」。參閱國貿局，「第 6 期加強對東南亞地區經貿工作綱領」（2010 年 4 月 1 日），2016 日 1 月 17 日瀏覽，《經濟部國貿局網頁》，<http://www.trade.gov.tw>。

貳、東南亞華人發展概況

目前，在東南亞生活的華人，其人口組成已日趨多元，大不同於傳統上認識的所謂「華僑」。¹⁰ 海外華人雖仍與大陸的華人擁有血緣上的關係，並在思維邏輯上還保有部分的共通性，但彼等為了適應所居住的當地國環境，包括其社會制度、法令規章，以及生活規範等，因此，逐漸養成了不同的行為特質，甚難簡單地將他們概括地看做是同一個族群，只能說是發源於大陸的社群，而且具有部分中華文化特性的華裔人士。¹¹ 如果依據大陸廈門大學的統計資料，則顯示在東南亞稱得上華裔人士的人數約有三千萬人以上，東南亞也已成爲全球海外華人數量散布最多的區域。¹² 華人在東南亞的發展歷史也非常久遠，並經過華人在當地國的長期經營與開拓，才會有今日在東南亞經貿活動中占有一席之地之關鍵地位。

一、華人在東南亞發展已具相當歷史

大陸與東南亞北部陸地相連，若是先從地理上來考證，東南亞地區的原住民族也有許多是來自於大陸的東南部區域之民族，他們從陸路或海路逐步地遷徙至東南亞地區，更甚者也有再進一步擴散到南太平洋區域。¹³ 華人最早與東南亞的接觸，可以追溯至第7世紀在印度尼西亞群島的室利佛逝王朝 (Srivijaya) 時代，當時華人與區域的原住民藉由頻繁的貿易活動，使東南亞成爲東西海上交流的主要橋樑，也是華人在東南亞發展的重要開端。¹⁴ 自此以後，華人在東南亞逐漸開枝散葉，並融入

¹⁰ 部分海外地區的華裔已不願意被稱爲「華僑」，認爲這樣得稱呼具有政治意識，不想涉入兩岸的政治對抗議題當中；加上大多數的海外華裔人士已經取得當地國籍，爲顯示對該國的效忠，因此排斥「華僑」的名稱，多半僅可以接受華裔的身分。參閱陳志明，「涵化、族群性與華裔」，海外華人研究論集（北京：中國社會科學出版社，2002年11月），頁231-262。

¹¹ 王廣武，移民與興起的中國（新加坡：八方文化創作室，2005年11月），頁81-83。

¹² 由於華人在東南亞的生活歷史久遠，華人的界定不同致使統計基礎難以統一，故有關東南亞華人人口數的統計數字有3千萬到8千萬不等的情形。參閱庄國土，「東南亞華僑華人數量的新估算」，廈門大學學報（廈門），2009年第3期，頁62-69。

¹³ Tim Hannigan, *A Brief History of Indonesia* (North Clarendon: Tuttle Publishing, 2015), pp. 20-21.

¹⁴ Milton Osborne, *Southeast Asia an Introductory History* (Australia: National Library Australia, 1979), p. 31.

當地成為目前在東南亞各國主要大城市的重要成員；¹⁵ 以及扮演著推動當地經濟活動的重要角色，而且也有部分已經與在地原住民族通婚，並融入該地社會。

從大陸前往東南亞的早期華人，除在寮、越、緬、泰等國家，多屬於邊境民族的跨境移民或屯墾之外；另於明代永樂年間的鄭和下西洋活動，在官方的支持下，大批來自大陸的華人開始較具規模的經營東南亞海域的貿易。至於清朝中葉迄民國年間，則因列強對大陸的侵略，在大陸東南沿海省份較為貧窮的地區，特別是閩、粵兩省出現了大量的出洋華工，除赴北美與澳洲投入當地墾荒、開礦，或築路等建設之外；¹⁶ 東南亞（南洋）¹⁷ 的印尼、新加坡與馬來西亞，則成為華工另一個主要落腳與發展的地點。¹⁸

若將目前在東南亞的華人加以分類，似可大致分為以下幾種，第一類是所謂的「土生華人」，他們出生於東南亞並在當地成長與發展；第二類則被稱為「新客華人」，這類人是直接從大陸遷往東南亞地區長期居住與生活的，目前仍存者則多已年事甚高，少數仍在社群中活躍；第三類就是最新移民東南亞的其他華人，他們包括來自兩岸移民到東南亞的臺商或是其他陸商。¹⁹ 另就以目前華裔人口的分布來看，其中則以土生華人的數量最多，現也繼承了他們先輩所遺留下來的事業，多半從事著跨國或是當地的商貿活動；而新客華人與大陸來的華商則較具有「中國情結」，並存在

¹⁵ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), pp. 56-58.

¹⁶ Eric Tagliacozzo & Wen-chin Chang, *Chinese Circulations: Capital, Commodities, and Networks in Southeast Asia* (America: Duke University Press, 2011), pp. 25-26.

¹⁷ 南洋是具有特殊歷史意義的名稱，對閩、粵兩省僑居東南亞的華人言，更寓有赴海外實現掏金夢的理想。由於東南亞係二次世界大戰盟軍因劃分戰區使用的名稱，當時的東南亞華人則慣稱「南洋」。參閱黃賢強，*跨域史學：近代中國與南洋華人研究的新視野*（臺北：龍圖騰文化有限公司，2015年3月），頁4-5。

¹⁸ 林金枝、孫健、劉玉遵，*近代華僑投資國內企業史研究*（福建：福建人民出版社，1983年），頁29。

¹⁹ 陳志明，「涵化、族群性與華裔」，載於郝時遠主編，*海外華人研究論集*（北京：中國社會出版社，2002年11月），頁235。

著所謂的「落葉歸根」之想法，希望有朝一日能夠返回大陸衣錦還鄉，不過他們在人數上相對於土生華人則是明顯地偏占少數。至於新移民的華裔人士，則人數最少，且仍對於各別來自兩岸原生地的政府效忠，但也有部分已經歸化入當地的國籍，政治傾向不明顯。

由於對東南亞華人的確切分布情形有著許多不同的看法，其中也有以使用的語言來做分類的，這種分法主要可以分為有使用福建語的福建人及潮州人，並占有大多數；使用粵語（廣州話或白話）者，則被稱為廣府人；而客家人也是其中主要的族群之一，其語言又可再進一步細分為海（陸）豐，以及四縣（梅縣等地）腔等兩脈；還有就是使用海南島的方言者。²⁰ 另還有以從事的行業別來做分類的，主要以勞（礦）工、餐飲及小販等類居多。此外，客家人則因為延續了來自大陸的書香家風，雖在南洋的外邦環境下，但仍不忘繼續學習傳統的文化，故有許多客家學者多熱衷於經辦華文學校。²¹

二、東南亞華人遭排擠並受外界關注

東南亞的華人遭到當地的原住民族，甚至當地國的政策之排擠或壓迫，歷來曾經發生過許多次重要事件。其中較著名的有泰、緬邊境區域來自大陸的國民政府所遺留下來的部隊及民眾，發生與當地政府軍之間的衝突；1940年代至1950年代在馬來西亞發生的「馬華事件」；1967年緬甸因軍政府排外政策引發的排華行動；1975年紅色高棉屠殺大量的華裔商人；以及同年越南的排華運動所造成的「船民事件」；而最被關注的，則要算是1998年在印尼因亞洲金融危機與當地國政局不穩所引發的「五月騷亂事件」等。

²⁰ 有學者認為東南亞華人的主要起源地為廣東的珠江三角洲、福建的閩南地區，以及閩粵內陸河谷的客家人故土。參閱王慶武，「海外華人的文化中心」，海外華人研究論集（北京：中國社會出版社，2002年11月），頁215。

²¹ 例如於1904年在馬來西亞的檳城張弼士先生所辦的第一所華校「中華學堂」甚是著名，張弼士擁有多項企業，包括礦業開採的馬國東興公司、酒業的山東張裕釀酒公司等，並被清朝政府任命為檳城副領事及新加坡總領事等。參閱李恩涵，東南亞華人史（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2003年），頁326。

除上述之外，當然發生在 2014 年 5 月 13 日，越南的大陸企業與臺商經營的工廠遭當地人砸毀搶劫事件，則為最新的所謂「排華」事件，並且受到媒體的大幅報導，更是印象猶新。²² 雖然該事件大部分的受害者不只是傳統上所稱的當地華僑，但因絕大多數都是屬於華人的企業受到損害，故也引起國際上對東南亞「排華」議題的再次出現而給予高度關注。²³ 因為過去在東南亞的排華歷史中，包括菲律賓在西班牙與美國統治時期曾發生過嚴重的排華事件，尤其是 16 世紀的西班牙殖民者，在其占領菲律賓的四百年間，即曾以當地華人勾串外邦人士反對殖民當局為由，發動過 4 次較大規模的排華行動。²⁴ 尤其第二次世界大戰結束後到 1960 年代，菲律賓政府也曾推行過所謂的「菲律賓化政策」，多次引發民間的排華紛爭，同時訂定了一些剝奪當地華人從事商業權利的法案，使得當時的社會氣氛相當不利於華人的生存。²⁵ 當然，目前在菲律賓表面上已無所謂的排華現象，但是在當地的原住民心裡，依然存有對菲律賓華人已經占有重要經濟利益的排斥心理，尤其是在大陸國力快速茁壯之際，對華人的戒心難以消弭。加上過去的排華歷史記憶，已成為現在的菲律賓華人不願涉入當地政治活動的重要理由之一，目的是為了要能夠明哲保身，可以平安地繼續在當地生活下去。

在馬來西亞的排華事件中，則屬在 1969 年因政治選舉發生馬華族群衝突的「五一三排華事件」最受矚目，當時造成近二百人死亡，四百餘人受傷。²⁶ 但因馬國的華人占有當地人口數的比例較高，雖有過去的傷痛記憶，目前當地華人仍能與以馬來族為主的政府，透過協商方式，籌組成立

²² 中央社新聞，「憂排華再起，駐越處提醒臺商注意安全」(2016 日 1 月 21 日)，2016 日 12 月 1 日瀏覽，《中央社新聞網》，http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=2871912。

²³ 有關「排華」之記述，多指海外華人在東南亞的印尼遭到歧視、壓榨、殘殺等對待；著名的事件有 1727 年發生在雅加達的「紅溪 (Angke) 慘案」，約有萬餘位華人死亡，住宅被毀六百餘間。參閱華僑志編纂委員會，*印尼華僑志* (臺北：華僑志編纂委員會，1961 年)，頁 195-197；朱杰勤，*東南亞華僑史* (北京：中華書局，2008 年 5 月)，頁 50-57。

²⁴ 巫樂華，*華僑史概要* (洛杉磯：中國華僑出版社，1994 年)，頁 113-119。

²⁵ 薛君度，*戰後東南亞華人社會變遷* (北京：中國華僑出版社，1999 年)，頁 180。

²⁶ 陳鴻瑜，*東南亞各國政府與政治* (臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2006 年)，頁 621。

參政團體（馬華），以合法的方式參與當地的政治活動。不過，這樣以華人為主的政治團體，當然受到當地馬國政府的特別關注，並擔憂其活動太過於積極，恐危及馬來人的政治與經濟利益。

在東南亞曾經發生過的排華事件中，當然還是以發生在 1960 年代以反對當地共產黨掌政為名的印尼「驅逐華人」事件，最是受到矚目；另外，則是以 1998 年 5 月間受到亞洲金融危機的波及，以及印尼政局不穩所影響的「五月騷亂事件」（Kerushan Bulan May/ 印尼政府定案名稱），迄今仍是印尼當地華人內心的陰影，儘管也造成對當地原住民的經濟損失。印尼政府亦經常以該事件做為警惕，對於當地社會多元民族間，尤其是印尼原住民與華人之間，存在可能引發族群衝突的潛在因子，其政府必須持續進行關注與監控，以避免歷史悲劇重複上演。最近較受關注的就是今（2017）年 4 月間印尼雅加達首長（省長）的選舉，與現任總統佐科威（Joko Widodo）同屬印尼執政黨的華裔候選人鍾萬學敗選，嗣後鍾某並因在選舉期間曾引用可蘭經發言，遭激進回教團體抗議鍾某褻瀆可蘭經，甚至被起訴判刑。²⁷ 該事件讓華裔參與印尼政治活動，是否仍然受到傳統上華裔被打壓的影響，成為觀察當地會否再度發生排華的重要切入點。

參、華人在東南亞的角色

在瞭解東南亞華人在當地的發展現況，以及與東南亞原住民之間，因族群與文化差別，形成在各種社會資源及經濟利益的競爭狀況，可以初步掌握東南亞華人在當地所扮演的角色；除新加坡係華人占大部分所組成的國家，主要由華人執政之外，而在其他的東南亞國家，華人在當地則僅是經濟活動的運行者，且在參與政治活動方面受到一定程度的限制。但因近年來東南亞的經濟持續成長，間接地讓傳統上對東南亞經濟具有主要影響

²⁷ 參閱 Ahok Divonis Dua Tahun Dan Ditahan, “JK Sampaikan Rasa Simpati” (2017 年 5 月 9 日), 2017 年 5 月 18 日瀏覽,《印尼羅盤報新聞》, <http://nasional.kompas.com/read/2017/05/09/14140801/ahok.divonis.dua.tahun.dan.ditahan.jk.sampaikan.rasa.simpati>。

力的華人族群之角色日顯重要。²⁸ 尤其是大陸提出「海上絲路」戰略，需要借助東南亞華人的經濟力量；相對地，臺灣的「新南向政策」，似可以透過東南亞華人的網絡關係，拉近雙方政府或是民間交流的關係。因此，爭取華人成為經營東南亞的人脈，已成為兩岸向「南」發展皆必須面對的重要課題。

一、東南亞因經濟發展的需要使當地華人地位提升

在來到東南亞的華裔工人中，大部分都經過了多年的辛勤工作與努力，才能累積到基本的贖身經費，使其身分由礦工轉變成為商人，並有機會發展成成功的南洋華商。其實，大約在 19 世紀末至 20 世紀初，大量移民東南亞的華人第一代，對其故鄉即大陸還存在一些對於祖國的情懷；但之後在僑居地培育出的第二代甚或是他們的後代，即被稱做土生華人的，則已經可以接受承認當地國為自己所屬的國家，至少也會視當地為家鄉。而這些新世代大多僅剩下華人的血緣，以及生活習慣仍能看到部分與當地原住民族的文化差異之外；若是從生活圈來說，不論是中南半島，或是在新、馬、菲、印尼等群島國家，東南亞的土生華人其實算是相當融入當地社會，除非各國政府採取民族身分區別的政策措施才得以分辨。

由於東南亞的經濟發展持續穩定成長，使得各國的政府與投資商均對該區域抱持高度的關注，尤其大陸與東協國家的自由貿易區已自 2010 年起正式實施，大陸與東南亞國家的貿易活動將會因此繼續增加，加上大陸提出「海上絲路」的建設，東南亞華人在當地的經貿網絡將會是未來陸商進軍東南亞的重要中間人。當然，反觀臺灣，若要落實新的南向政策，東南亞的華商也會是當地政府吸引臺商前往投資的重要宣傳者，以及引介投資的管道之一。因此，不論兩岸就有關朝向東南亞發展的政策，均已經箭在弦上；或是東協國家為積極爭取外資，皆需要拉攏當地華商的協助，才

²⁸ John Wong, "China's Economic Rise and Its Implications for Southeast Asia: The Big Picture," Edited by Leo Suryadinata, ed., *Southeast Asia's Chinese Businesses in an Era of Globalization Coping with the Rise of China* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006), p. 46.

能繼續東南亞的經濟發展，東南亞華人的重要地位自然得到提升。

近年來，東南亞華人地位提升的現象，可以從印尼的華人身上得到部分證明。眾所皆知，印尼當地原住民多數信奉回教（約百分之九十以上），該國並明定人民必須在個人的身分證上載明其宗教信仰，印尼政府長期以來所認可的合法宗教，除了回教之外，尚有印度教、佛教、基督教、天主教等 5 大宗教；²⁹ 而自 2008 年起，該國政府開始將當地華人的傳統信仰統一稱其為「孔教」（Konfusianisme），且由官方認定為印尼的合法宗教之一，也成為印尼對當地華人的重要識別。這樣的發展，已充分顯示長期以來印尼華人主在扮演經濟運作的關鍵活動者角色，甚為符合當地發展的需求，使其對印尼當地的社會所做之貢獻，得到印尼政府與當地原住民族的肯定，願意將華人的信仰列為該國的正式宗教之一，也證明華人日漸受到重視，而這都是來自於東南亞華人對當地經濟發展具正面作用之影響。

二、華人已是兩岸在東南亞重要的潛在人脈

其實，世界各國對於海外華人的看法，在過去的數十年間，也有了些許的變化，從過去因反對中共政權而敵視海外華人，到大陸經濟崛起之後，希望爭取華人的全球貿易網絡，尤其是東南亞國家政府，鑑於當地經濟的持續發展仍需要在地華人的貢獻，以及全球化的發展，社會的民主意識抬頭，維護各族群間的和諧相處，成為東南亞各國政府穩定政局之重要基礎。因此，東南亞地區因經常被外界詬病有「排華」問題，當地政府也積極做出許多努力消弭當地原住民族與華人間的衝突，維持和平相處與共同創造繁榮的局面。因此，有學者研究認為，東南亞各國的華人政策逐漸開始轉變，其原因包括下列數點：第一、認為華人對於當地國家與社會的經濟發展與社會進步具有正面的貢獻；第二、大陸在近廿年來的國力逐漸上升，間接使各國不得不思考其對當地華人的政策；第三、由於國際思潮

²⁹ Harold A. Crouch, *Political Reform in Indonesia After Soeharto* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), pp. 46-52.

的轉變，而產生進步的人權觀念。³⁰

在東南亞國家中的華人對於國家或民族的認同有極大的差別，例如在泰國或馬來西亞，大多數的華裔人士會認為已經與當地國家民眾同化了，較可以接受成為當地國籍的人民；但在印尼，當地華人想法則不大相同，因為華人在印尼受到排擠情形，較其他東南亞國家的華人更為嚴重，由於這樣的「排華」歷史記憶，其中有的認為可以接受成為當地國民，但有一大部分華裔基於印尼原住民仍有可能排擠華人之憂慮，故其內心難以認同成為印尼人。³¹ 其中原因之一，是印尼歷經了不同國家殖民的影響，對於大陸的想法不盡一致，例如荷蘭或日本統治印尼時期，正值日本侵華，基於民族情感，印尼華人認同中國籍，並延續到了印尼獨立建國後。但在國共間發生內戰，國家地位下滑，且經過了多次的排華事件後，現在的印尼華裔大部分的年輕人可以接受成為印尼籍國民；惟仍然有少數年紀較長者，基於前述的「排華」經歷，不相信印尼原住民會完全接納華人，因此，還是傾向於認為自己是傳統的中國人。也就是說，已經有許多印尼華裔將生長的印尼家鄉做為自己的故鄉，而非過去因為在經濟上的優勢，使得印尼華裔與當地原住民族存在明顯的差別。所以未來印尼華裔在當地的融合過程仍會充滿了挑戰，包括印尼政府如何平衡原住民族與少數的華裔之參政權，以及印尼華裔必須為視為故鄉的當地經濟發展付出更大之貢獻等。³²

此外，亦有學者認為，雖然東南亞國家對華人的政策不盡相同，但仍具有類似的特徵，首先，因民族的差異，使其對當地國內華人採取了具明顯的狹隘民族主義觀點；其次，如何鞏固當地華人對其政府的政治效忠，已成為東南亞各國政府制定政策的重要目標之一；其三，將東南亞華人的

³⁰ 陳傳仁，海外華人的力量 - 移民的歷史和現狀（北京：世界知識出版社，2007年8月），頁377-380。

³¹ E. E. Evans Pritchard, *Social Anthropology* (London: Routledge Taylor & Francis Group, 1965), p. 13.

³² Tobias Basuki, "Chinese Indonesians' Quest for Identity: A Problem of an Ethnic Minority Integration," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 41, No. 2(Second Quarter 2013), pp. 122-126.

經濟實力，進行本土化轉變；最後，所有東南亞國家對華人政策，皆曾因情勢變化而經過多次的轉變。³³ 不過，在中南半島的東南亞地區，因與大陸相鄰，跨境貿易活動頻繁，當地華人所擁有的經貿網絡，已成為這些東南亞國家對大陸貿易不可或缺的重要環節，這種情勢應可理解；且相較於新、馬、菲、印等群島的東協國家，因為距離大陸相對較遠，雙邊的貿易與各項交流需要依賴彼此人民的瞭解，才能搭建有效溝通的橋樑，反而更凸顯了建立與當地華人人脈的重要性。因此，不論是在哪一個東南亞國家，當地的華人均已經扮演了重要的角色，各方也為爭取與運用華人的經貿人脈積極努力。

肆、東南亞華人與原住民的衝突肇因

對於東南亞原住民來講，當地華人長期生活與居住在區域內，看似屬於外來的民族，勢必會與原住民族在爭取自然資源、活動空間，甚至於從東南亞當地政府的角度看來，雙方處於競爭的立場更是明顯，任何的摩擦均可能成為引發衝突事件的因素。同時，彼此間不愉快的經驗也會累積成民族之間的對立情緒，因此，在探討有關東南亞的政、經發展議題時，都會特別提到東南亞華人與當地原住民族間的關係，尤其是造成當地原住民會排擠華人的原因。

一、東南亞原住民忌妒華人是當地的經濟掌控者

自古以來，在東南亞的華人對當地的影響力，始終有高於在地其他族群的勢力之印象，尤其是在經濟貿易方面。³⁴ 特別是華人數量在部分的東南亞國家中占有明顯比例，就像馬來西亞約有六百五十餘萬人，占該國人口

³³ 曹雲華，變異與保持：東南亞華人的文化適應（臺北：五南圖書出版公司，2010年4月）頁112-116。

³⁴ 在歐洲勢力尚未進入東南亞前，中國對此區域一直享有宗主權。參閱 Alan Collins, *The Security Dilemmas of Southeast Asia* (Macmillan: Macmillan Press LED, 2000)；國防部史政編譯室譯，東南亞的安全困境（臺北：國防部史政編譯室，2004年），頁247。

總數的 2 成以上；在印尼雖然華人的比例較低，但大概的人口數也有八百餘萬人。³⁵ 以上述這樣相當數量的族群人口，又是在經濟活動上擁有一定程度的掌握力量，甚至若沒有這群人，恐會影響當地國家整體經濟的運行；故對馬來西亞與印尼兩國政府而言，必然會較為重視華人的一舉一動，避免對當地造成負面的影響。尤其華人在外觀與生活習慣上，仍然與當地的原住民有鮮明區別，加上文化上的差異，以及鄰近的大陸近年經濟實力快速上升，因此，對東南亞的原住民族來說，華人在當地國內部的經濟影響力，儼然可以左右整個地區的發展趨勢，並有成為一種潛存威脅的可能。

再者，東南亞的華人多少保存著原鄉文化之濃烈觀念，當然也造成了當地原住民與華人的隔離感，阻礙了華人族群與原住民族之間的融合。尤其東南亞的華文教育盛行，例如在二次世界大戰結束後，當時印尼即已成立了八百餘所華校。³⁶ 過去由於華文教育的存在，強化了當地華人與大陸的臍帶關係，包括國家與民族的認同、文化的延續，以及維持當地國與大陸雙邊交流的人脈。但反觀當時在臺灣的中華民國政府，因具聯合國的常任理事國身分，而遭受到印尼政府反西方態度的排斥。因此，也牽連到親臺的華校，被迫在 1960 年代初即遭當地政府勒令關閉，土地沒收改為當地的印尼學校；而北京支持的華校，卻靠著印尼政府與中共的友好關係，能夠持續開辦至 1968 年前後，才因印尼政府全面清共，隨之停課。所以，支持北京政府的印尼華人比支持當時臺灣政府的華人多了 8 年時間學習中文，當時的年輕學生，大多數進入北京支持的華校就讀。這也是為什麼，在印尼支持臺灣的華人年紀較支持北京者為老的原因，且印尼現存通曉中文之華人多為支持大陸。上述情況也形成華人族群，甚至具有經濟實力的華人，多數被現在的印尼原住民視為立場傾向北京政府；當然，當地

³⁵ 參閱「2011 僑務統計年報」(2012 年 2 月 1 日)，2016 年 10 月 1 日瀏覽，《僑務委員會》，http://www.ocac.gov.tw/OCAC/File/Attach/313/File_2430.pdf。

³⁶ 中原大學應用華語文學系編著，印尼華文教育與教學（臺北：秀威資訊出版，2006 年 12 月），頁 12。

政府有理由懷疑華人的存在，恐將因他們可能支持大陸而影響其國內的族群融合。

此外，不論是在殖民時期或二戰結束東南亞各國獨立後，因當地原住民自主意識逐漸抬頭，開始爭取在政治、經濟、社會等領域之權力，並限制華人參與政府事務，或甚至進入政府部門也會遭遇到各種形式的排擠。因此，華人多半僅能從事政治、軍事以外的其他行業，而主要的就是經營商貿活動。由於歷史上大陸的華人來到東南亞，主要目的是為從事貿易或是尋找比大陸原鄉地區更為容易賺錢與討生活的新家園。例如，華人在馬來西亞建立了麻六甲轉運港，在中南半島進行農業開墾，以及到印尼邦加島與勿里洞島參與當地的開礦活動等。雖然華人初來到東南亞有一大部分成為低層的勞工，但最終多半也能自我贖身，轉入商業活動，甚至逐漸經營發展成為大企業家，例如在新加坡與印尼經商的林紹良。³⁷ 不過，東南亞華人這樣的發展模式，最後還是會受到當地原住民族的嫉妒與排擠。

另因東南亞的華人在當地生活多半是親友或同鄉在一起集中居住的群聚式，且絕大部分延續著來自大陸的中華傳統文化之生活習慣，包括依時慶祝春節、端午、中秋等民俗節日，尤其各地具有文化特色的「唐人街」林立，而未能與原住民族完全融合情況明顯。再加上華人因多數僅能從事商業活動，並經過長期的勤儉生活，以及勤奮的經營，已能在當地的經濟活動領域占有重要地位。而華人聚居的區域通常也成為當地國經濟最為發展的地方，例如在菲律賓的馬尼拉、泰國的曼谷、馬來西亞的吉隆坡、印尼的雅加達等大城市，華人已是當地主要的經濟活動者。因此，東南亞華人也漸漸漸地表現出與當地原住民族明顯不同的經濟社會階層，平均的經濟生活能力大多也超過多數的原住民族，故使得原住民族自然萌生對華人

³⁷ 印尼的華裔林紹良是新客華人中白手起家的代表，因其與印尼前總統蘇哈托（Souhato）私交甚篤，在蘇氏執政期間經營商業發展迅速，橫跨水泥、汽車、食品、化工與房地等產業，區域涵蓋了印尼、新加坡、泰國及菲律賓等地。參閱李恩涵，*東南亞華人史*（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2003年），頁767-768。

的忌妒心理。

二、族群與文化的差異引發東南亞原住民對華人的排擠

最近一次的所謂「排華」事件，係於 2014 年在越南發生的攻擊華人事件，其起因於一場大型的罷工行動，後來引發成一起搶奪與搗毀華商所設工廠的暴力事件，造成許多陸資或是臺資的華商被迫撤離了越南工業區。³⁸ 該事件使得長期潛存在東南亞可能發生排華的威脅，再次受到外界的高度關注，甚至有人也懷疑是否在東南亞的商業投資具有穩定性，並且將會再次地考慮，赴東南亞等國投資必須要重視自身的安全，以及各項財產的保障和治安等問題。

如果從東南亞國家政府的立場來看，當地原住民族對華人排擠的原因，可能是對華人有幾項根深蒂固的看法：首先，因大陸近年來快速的崛起，東南亞原住民認為華人還是與大陸的華人屬於同一族群，在需要所謂祖國的保護考量下，勢將會效忠於大陸的政府。特別是大陸國力的增長，同時也讓早已存在的「中國威脅論」之論調持續的蔓延。大陸與東協自由貿易區已於 2010 年開始施行，加上近期更推動 RCEP 與亞投行的設立，充分顯示大陸希望與東協提升更為緊密的經貿關係。因此，屆時東南亞的主要經濟掌權者—東南亞華人，應會為了爭取大陸市場獲取經貿利益而靠向大陸，當然也會為了維護經貿權益希望北京政府給予東南亞的華商更多保障。這樣的發展趨勢，也難怪東南亞國家的政府會懷疑當地的華人可能傾向對大陸之效忠。

其次，東南亞華人在當地社會的社團組織，以及商業網絡綿密，且通常會有獨立於原住民族社會的活動領域，這種華人與原住民分離的情況，不利於當地國整體民族之融合與形成。加上華人在東南亞的活動歷史久遠，華人的先輩在過去的數百年來，大部分都是在大陸地區國勢強盛時遷

³⁸ 對於 513 暴動臺越協商獲 5 項成果，主要包括越方協助臺商損失保險理賠、簡化臺商工作證發給程序、臺商貸款僅須向越方央行核備、加強工業區內治安並同意編組自衛隊，以及追查遭搶財物返還臺商。中央社，「513 暴動臺越協商獲 5 項成果」（2014 年 7 月 9 日），2016 年 10 月 1 日瀏覽，<http://www.cna.tw/nes/firstnews/201407090352-1.aspx>。

移至此的，因此，有所謂「上國」居民的優越感並且深藏於心。儘管也曾歷經過清朝末年國勢衰弱，以及二次大戰期間與之後的國共內戰時期，大陸的國際地位快速下滑，間接也使得東南亞地區的華人地位低落。不過，因為華人與原住民族的通婚情形，相較於當地華人之間的婚姻比例並不高，使得華人社群與當地原住民族的生活圈仍有明顯差別；而且華人所擁有的綿密商業網絡，以及與全球華商的從事經貿關係，也在區域或全球商業活動上對原住民族群形成了競爭壓力，以上種種因素均造成族群的融合速度緩慢。

再者，東南亞原住民認為華人目前所擁有的經濟利益，未能全心全力地回饋當地鄉土，造成當地原住民對華人始終存有排擠的潛在意識。由於東南亞國家大多存在明顯的貧富差距情況，而且絕大多數的貧民為原住民族，一般華人的經濟生活條件均較優於當地原住民。因此，雖然東南亞華人對當地國家經濟發展的貢獻有目共睹，但因為這些華人未完全與當地原住民族進行充分融合之因素仍然存在，使得族群間的文化差異與誤會日漸累積成不滿情緒，極易讓外界有當地華人對社會的回饋不夠之印象。這種情形蘊藏在東南亞原住民的內心，慢慢轉化生成「排華」的情愫，只要遭到有心人士加以煽動，或是政、經層面發生突發的不穩定情勢，排擠華人的事件就有可能再度出現。

綜上觀之，我們可以舉一個 1998 年在印尼發生的「五月騷亂事件」為例，進行解釋：第一、當時的印尼在政治方面，由於前總統蘇哈托（Suharto）參加總統連任選舉，而印尼民眾卻早已對蘇氏的長期執政甚感不滿，國內的大學生團體亦受到來自國內、外的反對派政治勢力之煽動，而引發不斷的學生示威抗議活動，此係成為觸動該次騷亂事件的主要起因。第二、受到 1997 年的亞洲金融風暴的影響，印尼經濟已經隱現不穩情勢，當時印尼物價快速上漲，底層民眾因處在社會的不安氣氛之下，極易被煽動而成為搶奪者。因為基本上，當時印尼的商場，絕大部分是由華人經營的，故在商業區發生搶奪事件後，逐漸蔓延至印尼各地的主要大

城市的商業區，才形成外界看到的「排華」現象。第三、由於印尼政府為了保障當地原住民族能與華人在許多領域的競爭優勢，不僅是華人在經營企業時較常遭到刁難之外，就連在受教育方面，印尼政府也規定其國立大學對華人學生採限制錄取名額之作法。使得印尼的原住民對華人早就存在心理上的差別，所以在碰到引發族群差異的衝突事件時，很容易地形成當地原住民族對華裔族群的排擠與打壓。

當然，在馬來西亞與菲律賓也曾出現過因為相同的因素所引發的打壓華人事件。其實除了新加坡之外，在東南亞國家中，馬來西亞的華人與當地原住民之比例（約 25% 左右）應算是最高的；當地政府仍然因擔憂勤奮的華人會搶去了在地的各領域之利益，故其政府實施了所謂的「馬來人優先」原則；³⁹ 特別是在政治活動上排斥華人的參政機會，並在教育上限制華裔學生在其國立大學的就讀比例。尤其在 2015 年 9 月吉隆坡出現對抗所謂「乾淨公平選舉聯盟」（BERSIH，簡稱「淨選盟」）的政治遊行活動，活動主要係由支持馬來西亞政府者所組成與推動；由於參加者身穿紅衫，故又稱「紅衫軍」（紅色代表馬來政黨「巫統」），主要訴求為聲援前總理納吉布（Najib Razak），認為「淨選盟」指馬來人政府貪汙，減損了馬來人的尊嚴，而當「紅衫軍」遊行時經過了馬來西亞華人的商業區，有不滿當地華人掌握該國經濟之寓意，因此懷疑可能會再次挑起馬國的「排華」敏感神經。不過，除了前述的示威抗議活動之外，在馬來西亞有關排華的問題，似已很久未再發生了。

伍、建構臺灣「新南向政策」的人脈關係

近年來，臺灣與大陸的經貿關係隨著兩岸交流愈加開放更趨熱絡，臺灣對大陸的經濟依賴程度也持續擴大；⁴⁰ 這種情況勢將影響臺灣在其他領

³⁹ 許德發，「分歧的社會正義觀」，大馬華人與族群政治（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2015 年），頁 163。

⁴⁰ 張亞中，全球化與兩岸統合（臺北：聯經出版，2003 年），頁 158。

域的政策制定之自主性，甚至可能弱化了臺灣防範大陸可能帶來威脅的能力。因此，適當地調整目前臺灣對大陸的經濟依賴狀況，應是維護未來臺灣發展的重要課題之一。而觀察臺灣的所有對外經貿夥伴，臺灣因與東南亞國家具地緣關係，加上該地區也是近來全球經濟仍持續成長的少數區域之一；⁴¹ 並且對於歐、美、日等國際主要的經濟大國，亦具吸引力，大陸當然積極發展與東協國家的經貿關係。⁴² 臺灣若能運用與東南亞華人既有的傳統人脈關係之優勢，參與東南亞整體的經濟發展，才有利於引進東南亞資源加以利用，協助臺灣落實新南向政策，使經濟得以永續發展與成長。

一、東南亞華人是臺灣「南向政策」之重要人脈

本文認為，東南亞在經過多次「排華」歷史事件後，現在的華人族群與傳統認知所謂的「華僑」，已有了很大的變化。當地的華人不論在思想行為、民族或國家認同上，其實已與大陸或是臺灣的華人有很大的差別。但是這些東南亞華人若與當地原住民相較，對兩岸的華人而言，儘管在思維與做事的態度上，東南亞華人與當地原住民之差異已不甚明顯；只不過是東南亞華人與兩岸華人仍存有血緣關係，較願意擔任交流的中間人。臺灣若要推動新的南向政策，東南亞華人還是能夠成為與當地政府打交道，以及雙方民間進行商貿、文化、旅遊等交往活動的重要橋樑之一。

由於過去在西方殖民東南亞時期，歐洲人基於對當地原住民管理的方便性考量，善於利用熟悉當地人脈之華人居間經營商貿，部分甚至提供所謂甲必丹（Kapitan/Capitan）的職位，採取以當地華人制約原住民族的政策。⁴³ 因此，雖然東南亞華人與我國人在思維與處事態度上存有差距，但

⁴¹ 宋鎮照，*臺海兩岸與東南亞：三角政經關係之解析*（臺北：五南圖書出版股份有限公司，1999年），頁73。

⁴² 蘇冠群，*中國的南海戰略*（臺北：新銳文創，2013年4月），頁214。

⁴³ 荷蘭東印度公司殖民爪哇地區後將原有的僑領，轉變為更嚴謹的甲必丹制度對內負責維護秩序、傳達與執行東印度公司指令，對外則有保護僑民之責。中央研究院近代史研究所編，*近代中國史研究通訊*（臺北），1994年第18-21期，頁32。

因東南亞華人長期以來扮演著外來勢力與當地進行溝通的中介角色，早已習慣這樣的身分。所以我國政府應考量將東南亞華人視為推升與當地政府關係的重要人脈之一，積極培養與東南亞華人的關係；因為還是需要華人的在地網絡與政商關係，適當地發揮他們在當地的經濟影響力，協助政府發展與東南亞國家在各種領域的交流關係。

從對東南亞的投資與商貿活動觀之，臺灣除了擁有資金與技術等有形資源外，因與東南亞華商在民族與文化上較為接近，便於建立人脈關係，此可算是一種重要的無形資源。要在東南亞國家做生意，借助華人的商業網絡是不可或缺的，因為連當地政府都明白要透過華商關係來拓展在大陸的市場。此亦是東協國家願意推動「東協加一」，以及順利簽署「中國與東協自由貿易區」的原因之一，希望透過上述的經貿機制，可以有效運用區域內華人的網絡關係，來打通與大陸的貿易管道。

臺灣確實可以爭取東南亞的華人網絡，再次推動新的「南向政策」，特別是以當地華人擅長的商業領域，做為優先的考量。包括在越南、印尼等地需要充沛勞力支持的製鞋、成衣、電子與食品產業；以及在印尼、馬來西亞擁有天然環境與資源的農業、牧業、漁業養殖、木材、礦業與紙業等。此外，在東南亞各國金融銀行與新興的電腦資訊產業上，臺灣已具有的技術、財經與管理人才，也將會是東南亞當地亟需的合作條件。尤其是對於剛剛起步正要邁向開放的緬甸，因長期以來緬甸華裔學生來臺者眾多，若能透過他們在當地的人脈關係，搭配加強與華商的企業聯盟，臺灣經貿活動在東南亞的拓展與布局，勢將能夠發揮一定程度的正面影響。

綜合以上的研究分析，要爭取東南亞華人成為「新南向政策」的助力，提出下列幾項有利的思考方向：第一、參考過去東南亞華人出任「甲必丹」所做出的正面貢獻，強化現有海外僑務委員的角色，以及發揮各地臺商聯誼會的組織功能。可以增設僑務委員名額，使其足以涵蓋東南亞各領域的華裔，由這些僑務委員具有榮譽職位，藉此來替當地華裔服務，為我國政府與當地華社搭建穩固的溝通橋樑與對話機制；至於臺商聯誼會角

色的提升，我經濟部國貿局或外貿協會可對各地商會所提的相關意見，予以重視並提供有效協助及回應，讓所有前往東南亞投資的臺商願意參加臺商聯誼會，有利於團結臺商投資的力道，提升臺灣與當地政府交往對話及協商談判的籌碼。

第二、東南亞華裔人士在該國的商貿活動給予適當支持，以爭取當地華人對臺灣的善意與認同。可以針對東南亞各國擁有不同的產業特色，分別針對在農、漁、牧及工、商業方面的需求，除了鼓勵臺商前往投資與開發之外，其實，也可由外貿協會來策劃組織國內、外的臺商，有計畫性的集中力量協助東南亞華商在當地國的投資與商業活動，尤其臺灣在電子產業或生技研究的領先技術，以及財經管理方面具有的人才優勢，在政府政策的支持下，投入協助東南亞華裔的商業經營。當這些華商在事業有成之後，相信也會回饋與認同臺灣，應可成為推動「新南向政策」的最有效助力與宣傳。

第三、當然除了臺灣的新住民具有與東南亞國家之人脈關係之外，也要有效的運用臺灣現有的東南亞人才。其實，目前國內已有的少數具有東南亞語言專長者，而且部分曾經在東南亞國家有長期工作的經驗，宜予借重其深入瞭解東南亞之能力，以及彼等所擁有的人脈關係，協助提供政策訂定所需之參考意見，甚至投入執行相關方案，期在政府刻正推動「新南向政策」需才孔急之際，政府的相關部門得以藉由上述專業人士的貢獻，能夠適時展現政策成效。

二、臺灣華文教育的優勢有利開拓東南亞華人人脈

如眾所周知的，泰國的前總理英勒（Yingluck Chinnawat）、菲國的前總統艾奎諾三世（Benigno S. Aquino III），以及印尼的前總統瓦希德（Abdurrahman Wahid）等，都有部分的華人血統，雖然他們基於各自的國家利益，在其政府施政或政策制定上，不會表現出傾向華人族群的態度。但此顯示華人在東南亞的分布極廣，近代以來，華人也逐漸在當地展露頭角。目前，大陸的經濟發展快速，而東南亞華人對中華文化的興趣也

間接提升，願意學習中文與傳統的中華文化；若在東南亞適當地藉由文化的宣傳，引起包括華人在內喜愛中華文化的民眾關注，應將能貼進一步地擴大人脈網絡的力量。

大陸以推動華語教學與宣揚中華文化的作法，近年來，已經以「孔子學院」的名義，廣為招攬全球海外華人及外籍人士學習中文；據學者研究，在東南亞用「孔子學院」相關名義開設的課堂約有四十餘處，並且透過語言、文化的交流與學習，協助大陸加強與東南亞各國的關係。⁴⁴其實在北京政府開辦「孔子學院」之前，即已透過在海外舉辦「漢語橋」活動，號召世界各地希望學習中文的學生共同投入參與。⁴⁵暫且不論「孔子學院」在東南亞發揮何種成效，但至少已經建立起大陸與當地政、學界的緊密交流關係，尤其已成為大陸和東南亞國家交流的重要橋樑之一，並可藉此拉攏當地的華人社團與原住民族的學生對大陸之善意。

其實東南亞的華人基於對有關「祖國」依靠的需求心理，所以對中華文化仍然嚮往，另因大陸的國力日增，東南亞華人自然較為嚮往與大陸方面往來，希望從大陸的市場獲得經貿交流的利益。特別是東南亞的大國印尼，由於過去印尼政府考量與大陸政府的外交關係，使得過去支持中共的當地華校在支持臺灣的華校關閉後，仍能繼續開辦數年，造成現存通曉中文的當地華人，其政治立場較為傾向大陸，對臺灣發展與東南亞國家的關係較為不利。雖然臺灣不必要參照大陸設立「孔子學院」，但似可透過加強臺灣現有大學來招攬東南亞學生之管道，吸引東南亞華人甚至當地原住民學生來臺就讀，培養對臺灣的情誼，以拓展臺灣在東南亞的人脈關係，為新的「南向政策」預先鋪路。此外，也鼓勵國內學校增加開辦東南亞語文的教學，加強鼓勵臺灣本地學生積極學習東南亞國家語言，為「新南向」儲備人才。

⁴⁴ 蕭新煌、楊昊，「孔子學院在中國—東南亞關係政治中的角色」，遠景基金會季刊（臺北），第 15 卷第 3 期（2014 年 7 月），頁 29。

⁴⁵ 范世平，大陸僑務政策與工作體系之研究（臺北：秀威出版，2010 年 2 月），頁 162-166。

此外，雖然早期來自大陸移民東南亞的華人所繁衍之新生代，稍有降低對中華文化的嚮往，但因當地國的經濟運作仍然需要依賴華人網絡來運作；因此，當地華人還是自視優於東南亞原住民，願意學習中文，使得臺灣具有了宣揚中華文化的優勢，可做為提升與東南亞華人交流的重要媒介之一，爭取部分不願參加「孔子學院」的新生代東南亞華人，轉向對臺灣表達友善態度，俾增進臺灣在東南亞的人脈關係。因此，我政府在吸引東南亞學生來臺就學時，宜重點於培養目前東南亞國家最渴求的人才專業領域，特別是臺灣在該領域又能給予較多的資源，將有利於提高東南亞學生來臺就學的興趣。換言之，臺灣的資訊與電子產業、農業栽培技術或是生物科技，以及華語或高階管理人才等，也就是臺灣大部分科技大學的教學能量，都可以投入協助東南亞國家的人才培育。一方面，藉由東南亞學生來臺學習，建立臺灣與東南亞國家的人脈關係；另一方面，也可以減緩國內大學因少子化所造成的學生人數不足之衝擊。

陸、結語

一直以來，由於在東南亞國家的華人聚居人口數眾多，如果兩岸政府或是各地華人想要前往當地進行交流，應當可以透過與東南亞的華人人脈網絡，來達到目標。經過本文的探討，已對東南亞華人在當地的發展歷史與目前現況有初步的瞭解；以及東南亞因有其多元的民族與文化特色，當地的華人與原住民族之間，偶爾也有可能會因彼此的誤解發生衝突。近來，因東南亞的經濟持續發展，當地政府也需要利用華人的商貿網絡，才使得華人的地位有所改善。當然，對於兩岸各自的政府而言，東南亞華人的關係，也可以成為發展與東南亞國家關係，以及加強經貿交流的正面助力。

誠如本文所述，在大部分的東南亞國家中，近數十年來均曾發生過當地政府或原住民族排擠華人的衝突事件，以及造成為數不少的東

南亞華人傷亡與財產的損失，對在當地的華人生活留下難以抹滅的陰影，並間接影響意欲前往東南亞的外國投資者，不敢貿然前進東南亞。在探討過東南亞華人遭當地原住民嫉妒而被排擠的原因，以及認識到這些華人與原住民族之間會發生的摩擦事件，當然也有其特殊的政治、經濟、民族與文化等層面之因素所造成。吾人若能對於上述的議題深入理解，將有助於對目前東南亞華人與當地原住民族彼此表現的不同行為模式，提出一個較為合理的詮釋。

由於近年來臺灣在政治民主化的成功示範，讓東南亞國家雖然在國際上受到大陸的影響，但仍願意繼續在經貿、文化、教育，以及旅遊等其他領域提升與臺灣的關係。不過，如何才能更進一步維繫臺灣與東南亞國家的雙邊關係，重要的關鍵之一應是語文的溝通；因為東南亞的民族與文化多元，思維方式與生活習慣各不相同。因此，只有透過學習東南亞國家的語言，才能增進對多元的東南亞之瞭解。當然，包括華裔在內的東南亞學生來臺求學人數日漸增多，也可以培養做為未來臺灣與東南亞國家的溝通橋樑。

東南亞國家在 2015 年即開始啟動東協共同體，顯示東南亞的整合已經邁向一個新的里程，未來該區域內不論是在政治、經濟、社會、旅遊與文化等各個領域之發展，均將會大步向前，臺灣的「新南向政策」亦將面對一個新的局面，需要儘早構建相關的人脈網絡，做為輔助推動南向的重要助力。當然大陸也同樣在東南亞華人社群中擁有其一定的人脈優勢，不過，只要臺灣能掌握東南亞華人在當地所扮演角色之特點，配合透過文化與教育的交流，以及華文的推廣，應有助於培養東南亞華人與臺灣的良好互動關係，才能使臺灣在與東南亞國家政府交往或民間進行交流上，先期奠定重要基礎，讓臺灣的「新南向政策」能順利推展並具成效。

（106 年 1 月 23 日收稿，106 年 5 月 23 日 / 6 月 22 日修正，106 年 7 月 7 日接受）

參考書目

一、中文部分

專書

- 王立文，2008。全球在地文化研究。臺北：秀威資訊出版社。
- 王賡武，2005/11。移民與興起的中國。新加坡：八方文化創作室。
- 中原大學應用華語文學系，2006/12。印尼華文教育與教學。臺北：秀威資訊出版。
- 朱杰勤，2008/5。東南亞華僑史。北京：中華書局。
- 宋鎮照，1999。臺海兩岸與東南亞：三角政經關係之解析。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 李恩涵，2003。東南亞華人史。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 巫樂華，1994。華僑史概要。洛杉磯：中國華僑出版社。
- 林金枝、孫健、劉玉遵，1983。近代華僑投資國內企業史研究。福建：福建人民出版社。
- 范世平，2010/2。大陸僑務政策與工作體系之研究。臺北：秀威出版。
- 陳傳仁，2007/8。海外華人的力量 - 移民的歷史和現狀。北京：世界知識出版社。
- 陳鴻瑜，2006。東南亞各國政府與政治。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 陳鴻瑜，2001。東南亞政治論衡（二）。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 陳澄巧，2006。圖解文化研究。臺北：易博士文化。
- 張亞中，2003。全球化與兩岸統合。臺北：聯經出版。
- 黃賢強，2015/3。跨域史學：近代中國與南洋華人研究的新視野。臺北：龍圖騰文化有限公司。
- 曹雲華，2010/4。變異與保持：東南亞華人的文化適應。臺北：五南圖書出版公司。
- 華僑志編纂委員會，1961。印尼華僑志。臺北：華僑志編纂委員會。
- 薛君度，1999。戰後東南亞華人社會變遷。北京：中國華僑出版社。

蘇冠群，2013/4。中國的南海戰略。臺北：新銳文創。

專書論文

王賡武，2002/11。「海外華人的文化中心」，海外華人研究論集。北京：中國社會出版社，頁 211-230。

陳志明，2002/11。「涵化、族群性與華裔」，海外華人研究論集。北京：中國社會出版社，頁 231-262。

許德發，2015。「分歧的社會正義觀」，大馬華人與族群政治。臺北：聯經出版事業股份有限公司，頁 151-176。

專書論文譯著

Alan Collins 著，國防部史政編譯室譯，2004。東南亞的安全困境 (*The Security Dilemmas of Southeast ASIA*) (Macmillan: Macmillan Press LED, 2000)。臺北：國防部史政編譯室。

期刊論文

庄國土，2009。「東南亞華僑華人數量的新估算」，廈門大學學報 (廈門)，第 3 期，頁 62-69。

蕭新煌、楊昊，2014/7。「孔子學院在中國－東南亞關係政治中的角色」，遠景基金會季刊 (臺北)，第 15 卷第 3 期，頁 1-56。

網際網路

中央社新聞網，「一帶一路高峰論壇北京登場」，<<http://www.cna.com.tw/news/acn/201705140030-1.aspx>>

中央社新聞網，「513 暴動臺越協商獲 5 項成果」，<<http://www.cna.tw/nes/firstnews/201407090352-1.aspx>>

中央社新聞網，「憂排華再起，駐越處提醒臺商注意安全」，<http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=2871912>

國貿局網，「全球化經濟島」，<<http://www.trade.gov.tw>>

經濟部網，「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」，<<http://npl.ly.gov.tw/>>

npl/report/900425/5.pdf>

僑務委員會網，<http://www.ocac.gov.tw/OCAC/File/Attach/313/File_2430.pdf>

二、英文部分

專書

- Acharya, Amitav. 2013/ 2. *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*. New York: Cornell University Press.
- Alexander, Wendt. 1999,10. *Social Theory of International Politics*. London: Cambridge University Press.
- Crouch, Harold A. 2010. *Political Reform in Indonesia After Soeharto*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Graves-Brown,P., Sian Jones, C.S. Gamble Routledge, 1996. *Cultural Identity and Archaeology: The Construction of European Communities*. London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Hannigan, Tim. 2015. *A Brief History of Indonesia*. North Clarendon: Tuttle Publishing.
- H. Tajfel. 1981. *Human Groups and Social Caetgories: Studies in Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mu Yang, Lim Tin Seng, Michael S. H. Heng. 2012. *Global Financial Crisis and Challenges for China*. Singapore: World Scientific.
- Osborne, Milton. 1979. *Southeast Asia an Introductory History*. Australia: National Library Australia.
- Pritchard, E. E. Evans. 1965. *Social Anthropology*, London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Sukma, Rizal. 2003/9. *Indonesia and China: The Politics of a Troubled Relationship*. London: Routledge.
- Suryadinata, Leo. 2006. *Southeast Asia's Chinese Businesses in an Era of*

Globalization Coping with the Rise of China. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Tagliacozzo, Eric & Wen-chin Chang, 2011/4. *Chinese Circulations: Capital, Commodities, and Networks in Southeast Asia*. America: Duke University Press.

期刊論文

Alexandra, Lina A. Third Quarter 2013. “Indonesia as a [Possible] Leader in the New Regional Architecture: Future or Illusion?” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 41 No. 3, pp. 88-108.

Basuki, Tobias. Second Quarter 2013. “Chinese Indonesians’ Quest for Identity: A Problem of an Ethnic Minority Integration,” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 41, No. 2, pp88-126.

Chen, Hsin-Chih. October 2015. Beijing’s “One Belt and One Road,” Strategy: Visions, Practices and Impacts, *Prospect Foundation, Prospect Journal Taiwan Forum*, (No. 14), pp. 46-47.

Hao, Pei-Chih. 2009/3. “Great Powers’ Strategy and Regional Integration,” *ISSUES & STUDES*, Vol. 45 No. 1(), pp. 163-202.

Muhibat, Shafiah F. Third Quarter 2013. “Indonesia and the Concept of Regional Power,” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 41 No. 3, pp. 109-122.

Sianipar, Michael. First Quarter 2011. “Caught Between the Dragon and the Eagle: The Limit of ASEAN’s Hedging Strategy,” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 39, No. 1, pp. 35-55.

Teo, Sarah, Bhubhinder Singh, and See Seng Tan, 2016. “Southeast Asian Perspectives on South Korea’s Middle Power Engagement Initiatives”, *ASIAN SURVEY*, Vol. 56, No. 3, (May/June), pp. 555-580.

Walt, Stephen, M.Spring 1998. “International Relations: One World, Many Theories,” *Foreign Policy*, pp. 29-45.

網際網路

東協秘書處網站，< <http://www.asean.org/asean/external-relation/china>>

印尼中央統計局網站，<http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&id_subyek=12>

荷蘭印尼投資網站，<<http://www.indonesia-investments.com/id/budaya/demografi/item67>>

三、印尼文部分

專書

Arifin, Sjamsul, Dian Ediana Rae, Charles P. R. Joseph . 2007. *Kerja Sama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan bagi Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Davidson, Jamie S. David Henley, Sandra Moniaga. 2010. *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Koentjaraningrat. 2000. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,.

Manning, Chris & Peter van Diermen. 2000. *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-Aspek Sosial Reformasi dan Krisis*. Yogyakarta: PT LKiSPelangi Aksara.

Simanjuntak, Hasmah Hasyim. 1979. *Sistim Gotong Royong Dalam Masyarakat Pedesaan Daerah Sumatera Utara*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kebudayaan.

Soejono, Richard Z. Leirissa . 2008. *Sejarah Nasional Indonesia: Zaman Prasejarah di Indonesia*. Jakarta: PT Balai Pustaka.

Zein, Abdul Baqir. 2000. *Etnis Cina dalam Potret Pembauran di Indonesia*. Jakarta: PT. Prestasi Insan Indonesi.

期刊論文

Alexandra, Lina A. Desember 2010 .“ASEAN di Tengah Multilateralisme Asia: Tantangan dan Peluang bagi Sentralitas ASEAN,” *Analisis CSIS*, Vol. 39, No. 4, pp. 446-461.

Andrea, Faustinus. September 2011. “Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:

Tantangan ASEAN dan Masalah Konflik Laut China Selatan,” *Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 3, pp. 297-309.

Inayat, Ratna Shofi. 2005. “Pemerintahan Susilo Bambang Ydhoonodan Politik Luar Negeri Indonesia,” *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 2, No. 1, pp. 38-45.

Rosyidin, Mohamad. 2016. “Mencari Identitas Politik Luar Negeri Indonesia Kontemporer,” *Analisis CSIS*, Kuartal Pertama, Vol. 5, No. 1, pp. 77-94.

Yudhoyono, Susilo Bambang. September 2011. “Tinjauan Perkembangan Politik: Indonesia dan Persaingan di Pentas Global,” *Analisis CSIS*, , Vol. 40, No. 3, pp. 259-272.

網頁

印尼時代報社新聞網，<<http://www.tempo.co/read/news/2014/11/1/118621686>>

印尼國際戰略研究中心網，<<http://www.csis.or.id/papers/wps054>>

印尼羅盤報新聞網，<<http://nasional.kompas.com/read/2017/05/09/14140801/ahok.divonis.dua.tahun.dan.ditahan.jk.sampaikan.rasa.simpati>>

「一帶一路」背景下「中」歐班列之助力、阻力與發展

The Support, Obstacle, and Development of China Railway Express
under the “Belt and Road Initiative”

周靜芝* (Chou, Ching-Chih)

高雄第一科技大學管理學博士

壹、前言

在經濟全球化的浪潮下，為謀求更深層次的發展，中國大陸（以下簡稱大陸）順時推出了實施「一帶一路」的倡議，以建設國際區域合作新形勢。在此倡議下，建設連通東亞、中亞、西亞、至歐洲的國際鐵路運輸大通道迫在眉睫，「中」歐國際鐵路聯運班列（「中」歐班列）應運而生，採用貨櫃運輸，以定點、定線、定車次、定時、定價的「五定班列」，發揮其速度快、安全性高、運行時間短、受天氣影響小的優勢脫穎而出，成為「一帶一路」建設的標竿性運輸合作平臺，也是推動「一帶一路」沿線國家跨境運輸組織和協議合作的重要舉措。¹「中」歐班列為連接東西的新橋樑，向遼闊的亞歐大陸不斷延伸與發展，其所面臨的阻力與未來發展受到多方的關注，本研究從「一帶一路」背景下為「中」歐班列帶來之助力進行分析，由目前「中」歐班列營運上所遭遇到的阻力中找到未來發展的方向。

* 作者簡介：周靜芝，高雄第一科技大學管理學博士，現任大陸電子科技大學中山學院管理學院副教授。作者感謝泉州師範學院學生魏園園協助蒐集資料。

¹ 王嬌娥、景悅、王成金，「『中歐班列』運輸組織策略研究」，中國科學院院刊（北京），第32卷第4期（2017年4月），頁370-376。

貳、「一帶一路」背景下「中」歐班列之助力

一、「一帶一路」已經進入全面建設時期

「一帶一路」指的是「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」，通過沿線國家間相互合作為基礎，遵循「和平合作、開放包容、互學互鑑、互利共贏」的理念，堅持「共商、共建、共用」的原則，強調以政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、以及民心相通等5個合作重點和利益共同體、命運共同體與責任共同體的3個共同體，來建設適應世界經濟格局的變化和推動經濟全球化深入發展的開放性國際區域經濟合作網路，同時，也標誌著大陸以「走出去」為鮮明特色的全球化新階段的到來。²「中」歐班列是「一帶一路」倡議中「互聯互通」的重要建設，雖然大陸及歐洲本身的交通網密度已經很高，但在亞歐通道上仍有些地區是缺乏現代化交通基礎設施的，而且，其間各國的運輸技術標準各異，造成交通連通性較差，「中」歐班列的建設，初步解決了「一帶一路」中基礎設施建設布局與規劃的對接問題。³班列的運行分為直達線與中轉線，直達線是指大陸內陸主要貨源地節點（如重慶、成都、鄭州、武漢、蘇州、義烏、長沙、合肥、瀋陽、東莞、西安、蘭州等）、沿海重要港口節點（如大連、營口、天津、青島、連雲港、寧波、廈門、廣州、深圳與欽州等）與國外城市間開行的點對點班列線；中轉線是指經主要鐵路樞紐節點（如北京、天津、瀋陽、哈爾濱、濟南、南京、杭州、鄭州、合肥、武漢、長沙、重慶、成都、西安、蘭州、烏魯木齊、烏蘭察布等）集結本地區及其他城市零散貨源開行的班列線。各節點分別承擔不同的功能，如內陸主要貨源節點承擔「中」歐班列貨源集結直達功能，主要鐵路樞紐節點承擔「中」歐班列集零成整、中轉集散的功能，沿海重要港口節點負有「中」歐班列國際海鐵聯運功能，沿邊陸路口岸節點承擔出入境檢驗

² 中華人民共和國國家發展和改革委員會、外交部、商務部，「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），2017 年 6 月 29 日瀏覽，《新華社》，http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm。

³ 王嬌城、景悅、王成金，「中歐班列」運輸組織策略研究，頁 370-376。

檢疫、通關便利化及貨物換裝等功能。⁴ 在連接亞歐大陸的貿易通道上，統籌協調、區域聯動，「中」歐班列將引領著「新絲綢之路」再次邁向世界，企圖打造安全、高效、便捷的國際聯運走廊。

二、「中」歐班列領跑「一帶一路」

歐「中」經貿關係是世界上規模最大、最具活力的經貿關係之一。亞歐大陸擁世界 75% 的人口，地區生產總值約占世界總額的 60%，位處於活躍的東亞經濟圈與發達的歐洲經濟圈之間，中間廣大腹地經濟發展潛力巨大，特別是「一帶一路」沿線國家的經濟互補性強，大陸於「十二五」期間，僅歐「中」進出口貿易總額便達 30,230 億美元，同比增長了 33%，大量的國際物流需求為鐵路國際聯運的發展提供了廣闊的市場空間。⁵ 隨著「一帶一路」倡議的不斷推廣，邁入「十三五」期間，大陸各地也出臺了各項辦法及建設，然而，要落實「一帶一路」倡議的關鍵，在於建設交通運輸通道，2015 年 3 月 28 日，大陸國家發改委、外交部、商務部聯合發布的《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路願景和行動》中提出：要建立歐「中」通道鐵路運輸、口岸通關協調機制，打造「中」歐班列品牌，建設溝通境內外、連接東中西的運輸通道。⁶ 「中」歐班列成為「一帶一路」倡議的開拓者，各省市相機而動，紛紛加入「中」歐班列的隊伍中，各種「XX 歐」班列（如漢新歐、義新歐、蓉歐、渝新歐、鄭新歐、蘇滿歐等）如雨後春筍般湧現。自 2011 年 10 月開通第 1 列「中」歐班列開始，主要分成 3 條線路，截至 2016 年 6 月底，已經有 39 條運行線路，目前，「中」歐班列基本上覆蓋了大陸中西經濟區域的主要城市，包含重慶、鄭州、成都、武漢、蘇州、義烏、瀋陽、長沙、蘭州、北京 - 天津、連雲港、營口、青島、烏魯木齊、西安、合肥、

⁴ 中華人民共和國國家發展和改革委員會，「中歐班列建設發展規劃（2016-2020 年）」（2016 年 10 月），2017 年 7 月 2 日瀏覽，<http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/P020161017544178660107.pdf>。

⁵ 王豔波，「中歐班列建設發展規劃研究」，鐵道運輸與經濟（北京），第 39 卷第 1 期（2017 年 1 月），頁 41-45。

⁶ 中華人民共和國國家發展和改革委員會、外交部、商務部，「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」。

濟南、東莞等城市，而境外目的地的部分也在逐漸擴大中，包括德國杜伊斯堡、漢堡，俄羅斯切爾克斯克、托木斯克、後貝加爾，白俄羅斯布列斯特，蒙古烏蘭巴托，哈薩克阿拉木圖，波蘭羅茲、華沙，捷克帕爾杜比采，西班牙馬德里等 8 個國家的 12 個城市。「中」歐班列已累計開行 1,881 列，其中，回程班列達 502 列，實現進出口貿易總額約一百七十億美元。⁷

在空間布局的部分，「中」歐班列共有東、中、西 3 條主要通道，如圖 1 所示，東通道由位於黑龍江綏芬河的內蒙古滿洲里口岸出境，接俄羅斯西伯利亞鐵路，通往歐洲各國。中通道由內蒙古二連浩特口岸出境，途經蒙古國與俄羅斯西伯利亞鐵路相連，通達歐洲各國。而西通道分為 3 條，西一通道為西部現已建設完成的通道，西二與西三通道為西部規劃中通道，其中，西一通道由新疆阿拉山口口岸出境，經哈薩克接俄羅斯的西伯利亞鐵路，沿途經過白俄羅斯、波蘭、德國等，通達歐洲其他各國；西二通道由阿拉山口的霍爾果斯口岸出境，經哈薩克、土庫曼、伊朗、土耳其等國，通往歐洲各國；或是經由哈薩克跨裏海，進入亞塞拜然、格魯吉亞、保加利亞等國，通達歐洲各國；西三通道是由伊爾克什坦的吐爾尕特，與規劃中的中吉烏鐵路等連接，通向吉爾吉斯、烏茲別克、土庫曼、伊朗、土耳其等國，到達歐洲各國。⁸ 從「中」歐班列的空間布局來看，其通道所連接的不只是歐亞走廊，也連通了東亞、東南亞及其沿線國家；交通建設上，不僅連通了鐵路通道，也結合了多式聯運走廊，形成一個完整的交通運輸網絡，「中」歐班列的發展，豐富了歐「中」貿易運輸方式的選擇，也規避了傳統海洋運輸的速度慢、耗時長、風險大的缺點，為歐「中」通道開闢了一條距離短、速度快、安全性高的路線。

⁷ 中華人民共和國國家發展和改革委員會，「中歐班列建設發展規劃（2016-2020 年）」，<http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/P020161017544178660107.pdf>。

⁸ 中華人民共和國國家發展和改革委員會，「中歐班列建設發展規劃（2016-2020 年）」，<http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/P020161017544178660107.pdf>。

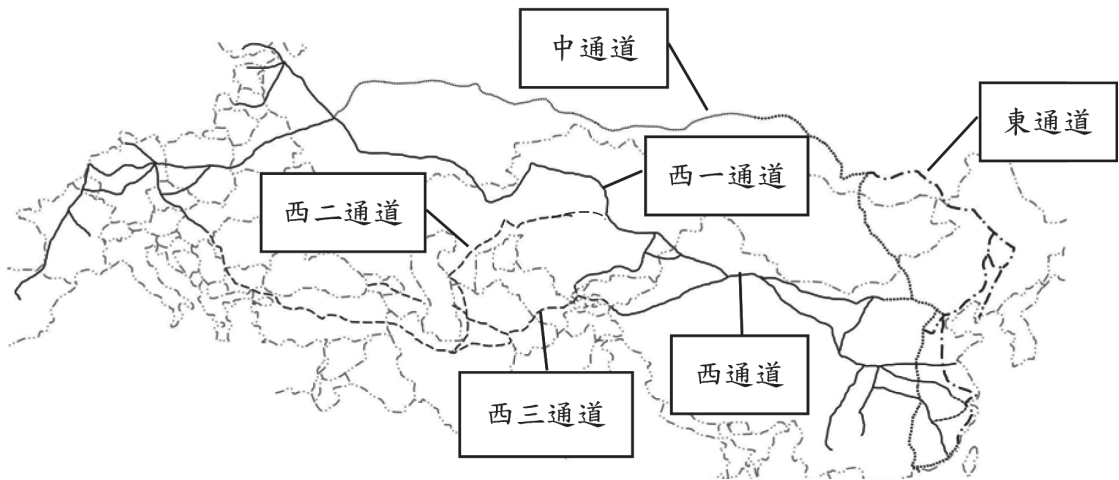


圖 1 「中」歐班列鐵路規劃圖

參、「一帶一路」背景下「中」歐班列之阻力

「一帶一路」倡議的提出為「中」歐班列的發展帶來了助力，在促進歐「中」貿易往來、帶動沿線中亞國家經濟成長上具有重要意義，然而，在班列開行初期與發展階段仍面臨諸多的問題與挑戰。有學者以渝新歐班列、漢新歐班列、蓉歐快鐵、鄭歐班列、蘇滿歐班列、湘歐快線、義新歐班列等 7 條「中」歐班列为研究對象，從區位條件、運輸費用、運輸時間與服務水平 4 個要素建立評價指標體系，構建價值量模型並進行價值成本量比較分析，結果顯示，雖然渝新歐班列在區位部分略處劣勢，但在運輸費用與服務水平上表現較佳，是 7 條「中」歐班列中經濟性最好的班列，其他 6 條班列仍存在著影響其經濟性的負面因素，像是漢新歐班列有貨源不足導致運輸密度較低的問題；蓉歐快鐵及鄭歐班列有運輸時間成本與費用偏高的問題；蘇滿歐班列在通關查驗便利性方面尚不足；湘歐快線在運載次數及服務水平上表現較差；義新歐班列費用方面偏高等。⁹ 而本研究透過文獻及相關數據分析，歸納出「依賴政府補貼」、「運行成本居高不

⁹ 付新平、張雪、鄒敏、樊東方，「基於價值量模型的中歐班列經濟性比較分析」，鐵道運輸與經濟（北京），第 38 卷第 11 期（2016 年 11 月），頁 1-5+11。

下」、「運行效率低」、及「沿線國家尚未瞭解和認可『中』歐班列」等 4 大阻力，茲詳述如下。

一、依賴政府補貼

近年來，為了促進「新絲綢之路」的發展，大陸大力加強「中」歐班列的通道建設工作，在中央政策的倡導下，各省市紛紛加入班列的隊伍，使得開行班次呈現持續的成長，然而，完全的市場機制尚未形成，開行班次數量的成長不代表為大陸帶來實質經濟上的增長，由於運輸大量低值貨物，使得「中」歐班列單位貨櫃的貨值只有 9 萬美元，而實際上，採用班列運輸只有在單箱貨櫃的貨值超過 30 萬美元時才具有經濟性，否則不能長期經營下去，¹⁰ 因此，仍需依靠政府提供補貼，以維持營運，例如：透過政府補貼，使得鄭新歐班列河南省內運費降至每個標準貨櫃 4,500 美元、省外運費每個標準貨櫃 6,000 美元；渝新歐班列對筆記型電腦生產企業給予運費補貼，使運價降為每個標準貨櫃 7,200 美元。很多班列經營公司為搶貨源而無序競爭，造成有些貨主為了爭取補貼，寧願繞遠路乘坐「中」歐班列，而班列公司在對外運價談判方面各自為政，難以獲得價格優惠。¹¹ 這些情況反而有違「一帶一路」在促進經濟要素有序自由流動、資源高效配置和市場深度融合的目的。¹² 政府補貼就像是「學步車」，在初期可以幫助「中」歐班列適應市場和發展，但離開「學步車」學會自己走路才是真正的成長，才能永續經營下去，因此，進行常態化運行的關鍵，在於能否撤出政府補貼獨立正常營運。

二、運行成本居高不下

雙向貨源不均造成「中」歐班列的營運成本遠高於市場預期，大陸對歐洲長期的貿易順差，也就是出口大於進口，導致兩地貨物運輸「有去

¹⁰ 尹震，「促進中歐班列與國內經濟融合發展的建議」，港口經濟（天津市），2017 年第 3 期（2017 年 3 月），頁 9-10。

¹¹ 蔣曉丹，范厚明，「『一帶一路』戰略下中歐班列開行中的問題與對策探討」，對外經貿實務（湖北武漢），2017 年第 1 期（2017 年 1 月），頁 28-30。

¹² 中華人民共和國國家發展和改革委員會、外交部、商務部，「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」。

無回」的現象常常出現，如表 1 所示，據大陸國家統計局統計，2006 至 2015 年大陸對歐洲進出口總額數據顯示出持續性居高的貿易順差情況，除了 2013 年大陸對歐洲進出口的貿易順差額為 815 億美元外，近十年，大陸對歐洲進出口的貿易順差額均超過 1,000 億美元，這種貿易順差的情況，造成「中」歐班列往返運量不對等，使得運行成本居高不下。

表 1：2006-2015 年大陸對歐洲進出口總額（萬美元）

年	出口總額	進口總額	貿易順差
2006	21,536,973	11,485,682	10,051,291
2007	28,784,856	13,967,283	14,817,573
2008	34,342,205	16,805,904	17,536,301
2009	26,465,129	16,204,372	10,260,757
2010	35,518,797	21,787,012	13,731,785
2011	41,357,108	28,717,489	12,639,619
2012	39,639,909	28,668,986	10,970,923
2013	40,574,398	32,417,156	8,157,242
2014	43,882,482	33,613,073	10,269,409
2015	40,324,061	29,306,508	11,017,553

資料來源：作者自行整理

回程貨源的不足，加大了營運成本，再加上與海運方式相較之下，2016 年，從歐洲基本港海運到大陸港口的平均運價為每個標準貨櫃 700 至 1,300 美元，而「中」歐班列運輸成本的每個標準貨櫃便超過 10,000 美元，這些成本最後只能由政府買單，嚴重阻礙了「一帶一路」的深入發展，2016 年上半年，返程班列數只有去程班列數的 50%。¹³ 另一方面，「中」歐班列的經營模式可分為兩種，一是由政府主導的國有或國有控股

¹³ 蔣曉丹、范厚明，「一帶一路」戰略下中歐班列開行中的問題與對策探討，頁 28-30。

企業參與成立班列企業，如渝新歐、鄭歐，一般背後有政府補貼支持；另一種則是由民營企業自發開通和主導，如營滿歐、義新歐，由民營企業自負盈虧。而在具體的經營組織中，主要參與主體包含班列經營企業、沿線鐵路局、國外鐵路運輸企業、中鐵集裝箱運輸公司（中鐵集運）、大型船公司、貨代企業及其他物流企業等，其中，班列經營企業一般是各地成立的平臺公司，在運輸過程中扮演「聯運經營人」的角色；沿線鐵路局及國外鐵路運輸企業分別提供境內外鐵路運輸服務；中鐵集運則提供貨櫃租賃與貨運代理等服務。¹⁴ 在這樣的運營組織下，由於缺乏中央統籌管理規劃，各個「XX 歐」鐵路公司偏向於單打獨鬥，獨自對外談判，資訊相對封閉，難以形成量價捆綁，錯過優惠標準，造成其成本長期的遠高於市場預期。

歐盟是世界上具有重大影響力的區域經濟合作組織之一，也與大陸有著深厚的歷史淵源，如今，更是大陸第 1 大交易夥伴。2009 年的全球金融危機，造成歐盟需求的萎縮，使得歐「中」貿易發展進入較為緩慢的階段，如今，歐洲追求著經濟的復甦，期盼再創榮景，而大陸也希望能進一步的與歐洲發展交流，雙方需求不謀而合，在這種戰略機遇下，歐「中」經貿發展具有巨大的潛力。¹⁵ 「中」歐班列的發展要抓住市場時機，同時把握「一帶一路」的政策發展扶持，深度開拓歐洲市場，積極擴大穩定的貨源和爭取優惠，以促進自身發展。

三、運行效率低

「中」歐班列在「一帶一路」中屬於通道作用，但其硬體與軟體的運行效率皆不高，阻礙了通道的深入發展和帶動作用。首先，由於「中」歐班列沿線硬體設施未達標準化，不同的軌距為高效運行帶來了不小的阻力，大陸與歐盟統一使用標準軌距（1,435 公釐），但中亞和俄羅斯在鐵路運行線中是使用寬軌（1,520 公釐），因此，在班列運行途中最少要進

¹⁴ 王楊堃，「中歐班列發展現狀、問題與建議」，綜合運輸（北京），第 37 卷第 S1 期（2015 年 12 月），頁 70-75+89。

¹⁵ 張超、蔣芮，「基於 SWOT 的中歐班列發展現狀與策略分析」，中國市場（北京），2016 年第 41 期（2016 年 10 月），頁 148-149+154。

行 2 次換裝，在部分邊境口岸需要換軌、換車頭以及換列車司機，而車輛載重規格的不一致，可能於換裝時發生短、溢裝和甩貨，部分口岸甚至缺乏換裝能力，嚴重拉長了過境時間，運行效率低，鐵路物流競爭力也下降。其次，通關、檢驗、單證等也未完成標準化，「中」歐班列途經不同的國家，需要與沿線國家間相互協調，在遵循不同的通關、商檢要求下，若未即時的依各國口岸要求完整的提交相關單證，便有可能造成貨運的延遲，例如貨物在俄羅斯海關要經過 5 道檢查，貨櫃也要進行嚴格檢查，只要有破損、裂痕、生產年限不符等情況都會被遣返。此外，俄羅斯海關執法人員腐敗現象嚴重，變動性大，存在灰色通關現象。而哈薩克則是經常修改稅收方面的法律，若未能適時的了解相關法規，貨物也很可能被海關扣留。¹⁶ 這些都是造成運行效率難以提高的潛在風險。

四、沿線國家尚未瞭解和認可「中」歐班列

自從「一帶一路」倡議提出以來，不少「中」西方學者將該倡議與美國戰後復興歐洲的「馬歇爾計劃」(The Marshall Plan)相比較，認為「一帶一路」倡議是「大陸版馬歇爾計劃」，係指大陸在「一帶一路」規劃的基礎上，面向東協、中亞等區域的對外投資和發展計畫，有化解大陸過剩產能、為外儲管理提供最適路徑的雙重戰略意義。¹⁷ 賴梓銘認為「新馬歇爾計劃」包含大陸的「走出去」戰略與「一帶一路」規劃，具有透過對外投資減少外匯儲備、緩解基礎建設領域的產能過剩、以及推動人民幣國際化等 3 個作用。¹⁸ 大陸的「一帶一路」與美國的「馬歇爾計劃」都是崛起的全球勢力企圖利用其經濟手段來保障其對外政策目標，包含支援國內經濟的基本目標，「馬歇爾計劃」幫助美國成為一個超級強國，大陸也冀

¹⁶ 蔣曉丹、范厚明，「一帶一路」戰略下中歐班列開行中的問題與對策探討，頁 28-30。

¹⁷ 周子勛，「中國版馬歇爾計劃構想一舉數得：化解產能過剩」(2014 年 11 月 7 日)，2017 年 7 月 19 日瀏覽，《上海證券報》，<http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20141107/013820754127.shtml>。

¹⁸ 賴梓銘，「輿論熱炒『新馬歇爾計劃』」(2014 年 11 月 7 日)，2017 年 7 月 19 日瀏覽，《證券時報網》，http://epaper.stcn.com/paper/zqsb/html/2014-11/07/content_628046.htm。

望「一帶一路」能達到同樣的目標。¹⁹ 從政治與安全的視角來看「一帶一路」，認為是在國際力量中心轉移背景下，大陸經營勢力範圍、爭奪地區主導權的政治戰略，這些評論將阻礙「一帶一路」倡議的發展，進而影響沿線國家對「中」歐班列的瞭解與認可。即使有學者提出「一帶一路」倡議不是「大陸版馬歇爾計劃」，認為兩者所處的時代背景不同、美「中」對各自計劃的定位和訴求目標亦不相同，並分析了兩者間從形式、內容到實施方式都存在著本質上的區別，「一帶一路」倡議是以共同發展為根本，以平等互利為原則，以務實合作為導向；而「馬歇爾計劃」本質上是一項政治與安全戰略，美國透過附加條件的援助，開始與蘇聯的冷戰進程。²⁰ 然而，西方國家還是存有疑慮，帶著觀望與防備的態度，難以全面接受「一帶一路」和「中」歐班列。

肆、「一帶一路」背景下「中」歐班列之發展

針對以上「中」歐班列所面臨的阻力，本研究進一步提出「中」歐班列未來應朝「退出政府補貼，結合產業轉型」、「擴大穩定貨源，降低成本」、「完善協調機制，提高運行效率」、及「加強力度宣傳和服務水準」等 4 個方向發展，方能永續經營、發揮綜效，茲分述如下。

一、退出政府補貼，結合產業轉型

「中」歐班列的發展，需從政府補貼這輛「學步車」下來，學會自己走路是關鍵，一個新政策的出臺初期，政府的扶持具有一定程度的帶動作用，但也容易造成過度依賴，從目前的「中」歐班列營運機制來看，有國有企業與外資聯合運營，如渝新歐；有「中」外合資企業，如蓉歐快鐵；也有民營企業，如義新歐，運營成效也各有優劣勢。政府應嘗試逐步將扶

¹⁹ Shannon Tiezzi, "The new silk road: China's Marshall plan?" (November 6, 2014), download date: July 19, 2017, *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/11/the-new-silk-road-chinas-marshall-plan/>。

²⁰ 金玲，「『一帶一路』：中國的馬歇爾計劃？」，*國際問題研究*（北京），2015 年第 1 期（2015 年 1 月），頁 88-99。

持平臺與運營平臺分離，將政府補貼和營運完全市場化分離，將扶持重心移轉到「中」歐班列沿線區域的產業轉型與升級，以發揮綜合效益方面的優勢，依「一帶一路」沿線地區的資源與可發展重點產業，將本地產業升級和「中」歐班列體系建設相結合，促進商流、物流、人流、信息流與金流，拓寬本地產業鏈，帶動相關產業與本地城市的轉型與發展，同時可優化「中」歐班列沿線的資源和貨源，強化班列上下游產業的合作，規範服務的標準體系，制定對外統一又能靈活適應市場變化的價格運行機制，以提高「中」歐班列的競爭能力。²¹ 在國際上，企業摒棄單打獨鬥和無序競爭，使用同一個聲音對外談判和協調，加快建立爭端解決機制，積極爭取優惠政策，努力降低運行費用，提高大陸在對外談判中的話語權。在「國」內，針對市場投機行為，與大陸境內鐵路協商，構建統一受理平臺和統一報價系統。只有各個分散的個體團結起來，在理性競爭中發展，才能使「一帶一路」的倡議得以向外發展。也就是說，應利用國家政策，早日實現將「中」歐班列的市場化與城市和產業轉型升級相結合，做到真正離開「學步車」，學會靠自己走路。

二、擴大穩定貨源，降低成本

「中」歐班列的發展需針對回程貨源難的問題進行具體分析，準確定位「中」歐班列貿易的貨源和優勢，「中」歐班列相較於海運，運輸時間較短，相較於空運，運輸成本較低，是一個性價比相對較高的運輸方式，可定位其主要客源在介於海運和空運之間，應盡可能的爭取過去利用海運運輸、具高附加價值、又對運輸時間有要求的貨物，以及空運中對時間要求不是特別敏感的貨物。大陸是歐盟僅次於美國的第2大貿易夥伴，也是最大單一出口來源之一，未來也將持續是歐洲成長最快的出口市場，這些都為「中」歐班列提供了重要的潛在貨源機會，目前，歐洲出口到大陸的貨物主要為機械設備、汽車、飛機及化學品，但大陸對歐洲的高端商品也有大量需求，像是時尚產品及優質冷凍食品，這些產品也都可能會採

²¹ 許英明，「『一帶一路』戰略視角下中歐班列綜合效益發揮路徑探討」，前沿（內蒙古自治區），2015年第11期（2015年11月），頁45-48。

用較快速的鐵路運輸。²² 針對貨物特點組織貨源，在盡可能最大化的發揮「中」歐班列的優勢的同時，爭取讓更多的貨物加入「中」歐班列的運輸隊伍中。在「一帶一路」的倡議下，積極促進大陸國內行業協會、進出口商協會、投資促進會等機構與沿線國家的行業協會、企業協會、「中」資企業、華商同鄉會等的合作交流，宣傳「中」歐班列，以提升「中」歐班列的知名度與利用率，讓更多貨物加入「中」歐班列。²³ 此外，應積極開闢貨源地，發揮市場作用，以需求為引導，發展樞紐經濟為抓手，先從「中」歐班列沿線節點樞紐及樞紐城市開始，聚集物流、資金、信息、人才等新經濟要素，發展樞紐經濟，建設集互聯網 + 物流園區 + 產業園區等多重功能的內陸港，²⁴ 對接跨境電子商務平臺，發揮樞紐的集聚輻射功能，解決貨源供需對接不充分的問題。圍繞「一帶一路」倡議，深入開發「中」歐班列沿線國家市場，利用沿線國家的農產品，通過加工成半成品或成品，利用就近資源解決貨源難題，秉承雙贏的原則，建設利益共同體、命運共同體、責任共同體，以寧夏企業在哈薩克建立「寧夏現代農業生態產業園區」為例，由於哈薩克生產大量的優質小麥，但本地的需求與消費量不足以消化其產量，大陸便因地制宜將小麥提純生物尼龍 56 纖維，既解決哈薩克小麥過剩的問題，又解決回程貨源的難題。²⁵ 其他地區也可複製此模式，找到地方特色優勢產業，結合現代化科技發展，跨區域互助合作，實現雙贏，藉由統籌國際與「國」內兩個市場，貫徹「一帶一路」倡議，打造開放、均衡、普惠的區域經濟合作架構。

三、完善協調機制，提高運行效率

完善「中」歐班列協調機制，是落實「一帶一路」倡議不可或缺的一步，大陸鐵路總公司作為「一帶一路」的領頭羊，推動「中」歐班列發展

²² Kevin Smith, "China-Europe rail freight continues to soar" (April 18, 2017), download date: August 3, 2017, *International Railway Journal*, <http://www.railjournal.com/index.php/freight/china-europe-rail-freight-continues-to-soar.html>。

²³ 許英明，「一帶一路」戰略視角下中歐班列綜合效益發揮路徑探討，頁 45-48。

²⁴ 尹震，促進中歐班列與國內經濟融合發展的建議，頁 9-10。

²⁵ 林備戰，「『一帶一路』戰略下亞歐大陸橋發展策略」，港口經濟（天津市），2015 年第 5 期（2015 年 5 月），頁 41-43。

的作用責無旁貸，其優化方向可從以下幾點進行。首先，是加強國際重要物流節點的中轉功能，在班列運行途中採取車組甩掛或貨物換裝的方式，實現不同班列間的中轉，這樣可以擴大班列吸引範圍，有效彌補因直達車流量不足而帶來的班列集流時間長、效益低等問題，以提高班列開行頻率並促進物流需求快速增加。²⁶ 其次，是增強與「中」歐班列沿路各國鐵路、企業及有關部門的紐帶作用，透過與各國深化的合作，齊心協力規劃「中」歐班列全程運行圖、降低運輸成本、提高服務品質，共同促進「中」歐班列的發展，目前，已開闢了重慶—杜伊斯堡、成都—羅茲、鄭州—漢堡、武漢—帕爾杜比采、蘇州—華沙、義烏—馬德里等 21 條「中」歐班列線，班列全程運行 1 至 1.3 萬公里，時間較貫通前減少了 2 天，最快 12 天可運達，是海運的三分之一到四分之一。²⁷ 第三、是建構標準化的資訊系統，資訊互通共享，簡化單證、申報、查驗等流程，以提高通關效率，可與沿線各國海關、檢驗檢疫部門間協調合作，建立海關國際合作機制、實行檢驗檢疫一體化，透過推進「中」歐班列通關一體化體系的建設，提高整體運行效率。

四、加強力度宣傳和服務水準

隨著資訊化的發展，網路成為重要的宣傳管道，可建設多語言「中」歐班列的統一官方網站，加強宣傳「一帶一路」平等互利的原則、謀求共同發展的理念和「中」歐班列，使不同國家瞭解並認可「中」歐班列。積極利用多方力量，結合政府、社會組織及社團和沿線政府及有關機構、企業溝通宣傳。除了政府層面，僑鄉僑胞也是推薦與宣傳的重要媒介，讓更多的企業瞭解、運用、宣傳「中」歐班列，提高「中」歐班列「快捷準時、安全穩定、綠色環保」的品牌知名度、認可度和美譽度，進而提升「中」歐班列的使用頻率和效率。²⁸ 此外，在提升服務水準方面，可全

²⁶ 李佳峰，「『一帶一路』戰略下中歐班列優化對策研究」，鐵道運輸與經濟（北京市），第 38 卷第 5 期（2016 年 5 月），頁 41-45。

²⁷ 仲其莊，「『中歐班列』：『一帶一路』國家戰略的先行實踐 - 訪中國鐵路駐歐洲代表處代表王德占先生」，大陸橋視野（新疆維吾爾自治區烏魯木齊市），2015 年第 12 期（2015 年 5 月），頁 26-31。

²⁸ 許英明，「一帶一路」戰略視角下中歐班列綜合效益發揮路徑探討，頁 45-48。

面建設健全班列全程服務系統，借鑑「國」內外先進智能物流系統，建立班列網路服務系統，自助服務與人工服務相結合，使訊息透明化，提供線上一對一人工服務，用戶可即時的查詢班列運行訊息。同時，大力加強與班列沿線國家之間的溝通與協調，協力推動單證中心建設工作的展開，並完善單證製作系統，提供更為優質高效的服務，如提供聯運單證製作和報關、轉關等服務。同時，廣泛使用貨櫃電子防盜鎖，實施遠端監控，建設全程的安全防控體系，以保障和提高貨物的安全性。²⁹ 利用宣傳與服務，雙管齊下，使沿線國家先瞭解再認可的口號成為事實。

伍、結語

「一帶一路」建設方興未艾，以交通運輸作為經濟和社會活動的載體，「中」歐班列的運行將東亞、中亞、西亞與歐洲緊密聯繫、共同發展，成為「一帶一路」的領頭羊，充分發揮其運輸時間短、安全性高、綠色環保和運輸時間可靠性高的優點，不斷的成長茁壯，但「中」歐班列同時也面臨著大大小小的阻力，存在著依靠政府補貼過重、運輸成本高居不下、運輸效率低、以及在歐洲尚未被瞭解和認可等問題。自 1975 年歐「中」建交以來，歐盟與大陸在貿易、投資、人文、教育、文化、政治、能源等領域進行廣泛的合作與交流，成為大陸最大的交易夥伴，政治互信為雙方加強貿易和投資合作的基石，2012 年，歐「中」高級人文交流對話機制的建立更是強化了雙方互聯互通的基礎。³⁰ 歐「中」的往來已有深厚的歷史淵源，如今的新時代更加迎來了新發展，「一帶一路」倡議的推行和「中」歐班列的開通都為深化歐「中」合作提供了平臺。相關部門與企業通力合作，冀望借此平臺，變阻力為助力，建設經濟國際貿易大通道，推動歐「中」經濟覺醒。

²⁹ 仲其莊，中歐班列：「一帶一路」國家戰略的先行實踐 - 訪中國鐵路駐歐洲代表處代表王德占先生，頁 26-31。

³⁰ 黃衛平，「『一帶一路』倡議下的中國對歐投資研究」，中國流通經濟（北京市），2016 年第 30 卷第 1 期（2016 年 1 月），頁 51-57。

目前，「中」歐班列以促進歐「中」沿線國家的貨運往來為主，在未來的發展上，除了貿易暢通外，若能加上旅客運輸的服務，不僅能多元化「中」歐班列的服務範圍，帶動沿線地區的觀光旅遊產業發展，增加更多的附加價值，還能促進沿線國家的人流，增進彼此的文化交流，使得沿線各國間的人文交流更加深入、廣泛，達到民心相通的目標。

菲國馬拉威恐攻事件回顧與評析

A Review and Assessment of Terrorist Attack in Marawi, Philippines 2017

張中勇 (Chang, Chung-Young)

佛光大學公共事務學系教授

2017年5月23日，以馬巫德集團 (Maute Group) 和 阿布沙耶夫團體 (Abu Sayyaf Group, ASG) 主導的好戰恐怖分子，在伊斯蘭國 (Islamic State, IS) 以及馬來西亞、印尼等境外激進勢力的資助與支持下，攻占菲律賓民答那峨省馬拉威市 (Marawi)，並據守該城與軍警對抗，迄至菲國總統杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 於 10 月 17 日宣布該城已遭解救 (liberated)，整個恐攻與清剿行動將近五個月；¹ 馬拉威事件被認為是 2002 年印尼峇里島爆炸恐攻之後，東南亞地區 15 年來最嚴重的恐怖攻擊活動。² 菲國政府雖動員軍隊 (Armed Forces of the Philippine, AFP) 圍剿，然恐怖分子據隅頑抗，雙方死傷慘重，馬市附近數十萬居民被迫撤離，城市陷入戰火摧殘，經濟活動完全停頓，而清剿任務全部完成後，城市重建經費估計約需十億美元。此次馬拉威恐攻事件之成因與發展，廣受

¹ Euan McKirdy and Joshua Berlinger, "Philippines' Duterte declares liberation of Marawi from ISIS-affiliated militants," (17 October 2017), visited date: 22 November 2017, 《CNN》, <http://edition.cnn.com/2017/10/17/asia/duterte-marawi-liberation/index.html>.

² Audrev Morallo, "Marawi siege 'most serious terror event' in Southeast Asia in past 15 years," (25 August 2017), visited date: 22 November 2017, 《philstar》, <http://www.philstar.com/headlines/2017/08/25/1732611/marawi-siege-most-serious-terror-event-southeast-asia-past-15-years>.

外界關切與研析，然而，菲國反恐成效不彰之原因及其影響與意涵，似更值得區域及相關國家加以關注。

壹、菲國反恐進展與評估

據統計，自 5 月 23 日迄 10 月 13 日止，菲國軍方於馬拉威市反恐清剿行動中，共計已殲滅 881 名恐怖分子，其中，包括 3 名恐攻行動首要分子，但菲軍本身亦有 160 人陣亡，另有 48 名平民喪生。10 月初以來，軍方已奪回市區內白色清真寺等重要據點，並陸續推進與收復地區，但恐怖分子除控有兩處清真寺及其他據點之外，並掌握 40-60 名以非穆斯林或天主教徒為主之人質肉盾，持續與軍方對峙頑抗。

10 月 16 日，傳來捷訊並經菲國防部長證實，ASG 頭目哈比龍 (Isnilon Hapilon) 與 Maute 首腦奧馬卡楊 (Omarkhayam Maute) 兩人連同其他 7 名同夥均遭擊斃，同時約有二十名人質獲救，據軍方指出，仍剩餘約四十名恐怖分子仍據守於一山坡住宅區與軍方對抗中；大致而言，觀諸近九百名叛軍、5 名主要指揮官陸續遭到殲滅，以及恐怖分子在軍事清剿下一再失守據點與退卻，菲國反恐清剿行動應已告尾聲，而杜特蒂總統即刻於翌日飛抵馬拉威市，並公開宣示收復該市。³

平實而論，當菲軍持續進剿行動，少數殘餘恐怖分子若不願進行自殺恐攻，將不得不設法撤離，而恐攻行動終將在軍方逐步進逼以及缺乏外界支援下，暫告落幕；接下來，菲國軍警將逐屋清理戰場，清查是否仍有恐怖分子藏匿其間，防範自殺爆炸恐攻行動，蒐集現場所遺留武器彈藥，尤其是須確定市區街頭建物是否遭恐怖分子刻意布置爆裂物陷阱，最後方能宣告反恐清剿任務完成。

回顧此次清剿行動，菲國政府或低估恐攻實力或為鼓勵民心士氣，對於反恐進展似乎過於樂觀與自信；例如，初期因反恐清剿行動受挫，乃將

³ John Unson, "How Maute, Hapilon died in one of last Marawi gunfights," (16 October 2017), visited date: 22 November 2017, 《*philstar*》, <http://www.philstar.com/headlines/2017/10/16/1749406/how-maute-hapilon-died-one-last-marawi-gunfights>.

民答那峨省戒嚴期限由先前的兩個月(5月-7月)延期至年底之外，軍方最早曾表示，6月2日便可完成清剿任務，爾後又再次宣稱7月24日可以慶功，後又稱須延至9月30日，屆期則改變說法是，還要10-15天；菲政府聲稱的反恐行動期限竟一延再延，顯示菲軍對於清剿行動似缺乏戰略規劃與必要準備，致使政府威信與人民信心一再受到斷傷。事實上，自軍方進行反恐行動以來，總統杜特蒂曾5次南下馬拉威市，僅有一次探視離馬市較遠之難民安置中心(7/20)，安撫遭撤離居民，其餘4次(8/4, 8/24, 9/11, 9/20)均係專程赴軍營鼓勵官兵，如此密集的總統訪視行程，似反映出杜特蒂對於反恐進展的憂心，並欲藉此提振軍心士氣，讓清剿工作能夠有所推進，提升人民對於政府的信心。

貳、菲國反恐能力有限

首先，在反恐打擊能力方面，菲國軍方長期苦於軍費不足，亦缺乏足夠與適當的城市反恐作戰裝備與訓練，包括監偵情蒐及通訊指管器具、防彈背心、夜視鏡等反恐裝備，以及城市反恐巷戰、防制土製爆裂物(IED)以及伏擊、狙擊等反恐戰術。此次菲國軍方反恐行動，在缺乏坦克前導、裝甲掩護及反恐裝備情形下，推進緩慢，然而在美國與澳洲所提供無人機偵照情報及相關反恐武器裝備，再加上摩洛伊斯蘭解放陣線願與軍方聯手出擊的協助下，應是菲國反恐能逐漸奏效的主要原因。⁴

相對的，擅於恐攻與城市游擊戰的馬巫德與ASG恐怖分子，在獲得境外恐怖組織的金援及人員支持之外，並事先在市區重要據點處儲放武器彈藥與糧食，又透過網路號召與招募境內外激進分子投效恐攻行動，尤其是鼓動不滿與政府和談的部分摩洛民族解放陣線(Moro National Liberation Front, MNLF)成員加入戰線，應是此次以占領城鎮為目標、參與戰事成員能夠逾千且與菲國軍方對至長達五個月的主要原因。

其次，在撤離與安置居民方面，為有效隔絕馬拉威市內恐怖分子無法

⁴ Prashanth Parameswaran, "Battle for Marawi Exposes Philippines' Military Intelligence Crisis," *The Diplomat*, August 16, 2017.

獲得外援，菲國軍警乃圍堵管控馬市及周遭鄉鎮之對外交通，不准外人進入，同時撤離安置居民。據政府統計，共計約七萬八千個家庭、三十六萬居民撤離並登記在案，部分接受政府臨時收容安置，部分投奔外地親友或流離失所。菲國政府雖宣示將提出 200 億披索重建馬市經費，預計先建造 7,500 個安置中心，但遲至 9 月 8 日方著手興建，迄至年底預計只能完成 1,000 個，遠不敷實際所需，而臨時安置營地擠滿難民，飲食分送、住居空間及浴廁衛生設施更是嚴重缺乏。尤值注意的是，菲國軍警針對由馬拉威市區陸續撤離的居民，懷疑其中可能混有企圖趁機作亂或自殺攻擊或擔任後勤接應的恐怖分子，因而嚴格監管與限制安置中心難民活動，另一方面，居民亦對其住宅建物因軍警反恐遭到破壞而對政府心生怨恨與不滿，導致軍民關係緊張甚至對立。⁵

參、菲南恐淪為恐怖勢力溫床

根據東南亞恐怖主義研究學者看法，菲南恐怖團體的教義信念與活動策略受到伊斯蘭國的影響日深，而前者企圖透過類似此次馬拉威恐攻事件，挑撥民眾與政府軍警的信任關係，暴露政府無法保護民眾的窘境，削弱政府治理邊陲地區的治理能力與決心，藉由長期性軍事衝突所衍生之人道危機，擴大當地民眾對於其宗教信仰與政治主張的認同與支持，同時製造穆斯林與天主教徒間的對立，甚至引發宗教衝突與仇恨，並伺機在東南亞區域加以複製與推廣。⁶

換言之，此次恐攻事件在軍方武力壓制下落幕，帶頭的哈比龍與馬巫德兄弟等首腦雖遭殲滅，好戰恐怖分子亦遭清剿或藏匿逃竄，然而，民答那峨省境內仍存有數個激進組織，如邦薩摩洛伊斯蘭自由戰士 (Bangsamoro Islamic Freedom Fighters) 等，而隨著菲南當地政府的治理能力遭到削弱、軍警與民眾的信任關係更趨薄弱，再加上境外伊斯蘭激進

⁵ Martin Searle, "Martial Law and Trust: Humanitarian Challenges in Marawi," *RSIS Commentary*, No. 173, 21 September 2017.

⁶ Jasminder Singh & Muhammad Haziq Jani, "The Siege of Marawi City: Some Lessons," *RSIS Commentary*, No. 153, 22 August 2017.

勢力的推波助瀾，以及東南亞外籍恐怖戰士的介入等因素之影響，當地以政治伊斯蘭教義與高度自治或獨立為訴求的分離勢力將因人民支持而更加擴大，此次行動雖遭菲國政府壓制清剿並失去領導者，然而，類似馬拉威恐攻事件將有可能於菲南以及馬印東北邊境地區相繼而起。尤其是，當以敘利亞與伊拉克為大本營的伊斯蘭國正節節敗退，並將失去拉卡 (Raqqa) 最後根據地之際，進而將可用資源與人力設法移轉至菲南地區，應是合理的推測。

肆、區域安全影響與評估

此次 Maute 與 ASG 等恐怖組織攻占馬拉威與伊斯蘭國於敘利亞 / 伊拉克地區建立「哈里發」(Caliphate) 的做法應有其類似之處：兩者均是運用武力占領土地並追求依教義治理或要求獨立或高度自治的政治目標 (qital tamkin)，且均有外籍恐怖戰士參與恐攻戰事。是以，如何預防與因應以爆炸、槍擊、刀刺、駕車衝撞等以傷害人命與製造社會不安為目標的傳統恐怖活動，將持續是各國情報、安全或執法單位的重要任務，然而，類似馬拉威恐攻事件的最新恐怖活動，不僅危及人民生命安全、破壞社會秩序，且威脅國家領土完整與政府施政治理，則有必要運用軍事行動與外交手段，甚至透過區域合作途徑，方能有效防制與因應，例如，馬拉威恐攻發生後，菲印馬 3 國於 6 月 13 日達成協議，將於蘇祿海 (Sulu Sea) 進行聯合巡邏，加強海上反恐與安全合作。⁷

其次，此次馬拉威恐攻事件不僅是以菲國為主之數個恐怖團體 (如 Maute 與 ASG 等) 聯手合作，其首腦可能是哈比龍 (Isnilon Hapilon) 或菲力比尼 (Abu Abdullah al-Filibini)，透過網絡協調與進行恐攻，且恐攻行動成員涵蓋菲國、印尼、馬來西亞、緬甸以及維吾爾人、阿拉伯人與北非人，其中，不少屬於印尼回教祈禱會 (JI) 成員，凸顯出當前恐怖主義威脅的跨國特性與區域共同威脅，尤其是，先前無法前往敘利亞地區參加伊

⁷ Jasminder Singh, "The 2017 Marawi Attacks: Implications for Regional Security," *RSIS Commentary*, No. 120, 15 June 2017.

斯蘭國的外籍恐怖戰士，多數便留在菲律賓參與當地恐怖團體，如今，伊斯蘭國失去中東地區根據地，其在菲南地區的吸引力與區域化走向，勢將更加突顯。同樣的，周邊國家亦不能輕忽由馬拉威恐攻或菲南返國的各國恐怖戰士所可能帶來的安全威脅。此外，菲南 / 印馬東北部位處邊陲，國家治理困難，有利於恐怖勢力發展，將會是區域安全的脆弱地帶。

印尼是全世界穆斯林人數最多國家，且與伊斯蘭國同屬遜尼教派，而除了根深蒂固且成員眾多的回教祈禱會外，印尼各省幾乎都有伊斯蘭國分支，以及宣示向其效忠的數個激進伊斯蘭組織，主要如 Mujahidin Indonesia Timur (MIT) 等，加上馬來西亞、汶萊、菲南、泰南甚至新加坡的回教社群，東南亞無疑是政治伊斯蘭主義後備軍的最充沛來源，而激進與極端伊斯蘭主義的恐怖威脅，也是區域安全無可迴避的重要議題。

伍、啟示與對策

馬拉威恐攻事件宣告落幕，但不表示恐怖主義威脅已遠離菲國或東南亞，相對的，此次事件應只是一個警訊，預告著恐怖主義未來在東南亞的發展趨勢。事實上，過去兩三年來，有關東南亞地區已經成為恐怖主義的「肥沃土壤」、「發展溫床」等相關警訊不斷出現，新加坡、馬來西亞與印尼等國政府官員與智庫學者，一再呼籲區域國家應正視本土與外來恐怖主義的興起與發展，尤其是境外激進勢力，如凱達組織與伊斯蘭國，吸引年輕人流向中東並投入跨國恐怖活動，並藉由這些外籍聖戰士返國，同時向東南亞地區提供金援、人員、教義信念與武裝鬥爭策略及經驗，建立恐怖組織，發展恐攻能力，更值關注。⁸ 如今，預警多已成真，面對當前恐怖

⁸ CNA, "Southeast Asia has become a 'fertile ground' for terrorism: K Shanmugam," (19 January 2016), visited date: 22 November 2017, 《CHANNEL NEWSASIA》, <http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/southeast-asia-has-become-a-fertile-ground-for-terrorism-k-shanm-8207000>; Eunice Au, "Malaysian militants plan to start ISIS faction in South-east Asia," (15 November 2015), visited date: 22 November 2017, 《The Straitstimes》, <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysian-militants-plan-to-start-isis-faction-in-south-east-asia>; and Karlis Salna, "Terrorists Channeling Funds Into Southeast Asia, Says Risk Study," (10 August 2016), visited date: 22 November 2017, 《Bloomberg》, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-10/terrorists-channeling-funds-into-southeast-asia-says-risk-study>; and Chia-yi Lee, "Resurgent Terrorism in Southeast Asia: impact on the economy," RSIS Commentary, No. 012, 21 January 2016.

威脅步步進逼之際，周邊國家應亟思應對之策並赴諸實施。

對於東南亞相關國家而言，當務之急，應優先聚焦於菲南及印尼 / 馬來西亞東北邊境區域，除投入資源以改善邊境經濟發展與生活水準，並透過教育、溝通與宣導途徑，消弭主張使用暴力的激進分離運動等治本的政策之外，在治標方面，便應盡速加強區域合作，建立安全網絡，增進治理成效。例如，菲馬印以及東協組織與境外相關國家應投入決心、資源與行動，如提升邊境安全治理議題政策位階、建立跨國聯繫通報與情報分享機制、充實反恐情蒐監偵與維安攻堅裝備、結合網路科技強化通訊與宣傳、落實本區海上聯合巡邏機制、提升跨國犯罪查緝與反恐維安人員教育訓練、加強官員互訪與人員交流、加強民主法治教育與社群溝通、結合公民社會團體與非營利組織志工等，均係區域安全治理的重要基石。

對於我方而言，東南亞是「新南向政策」推動的重要地區，如何透過傳統與非傳統、新興安全議題的合作，拓展與增進臺灣與東南亞的實質關係，同時確保臺灣反恐維安，應是推進對外關係與確保國土安全的政策機會。例如，此次恐攻事件顯示菲國反恐人員訓練與相關裝備等能力仍有不足，我方或可專案檢討與汲取經驗，並提供狙擊、伏擊或搏擊等反恐相關訓練，建立安全合作關係。

值得注意的是，基於拓展東南亞觀光客源考量，我外交部於 10 月 16 日宣布，自 11 月起至明年 7 月底止，試辦提供菲國人民來臺 14 天免簽，面對菲國毒品犯罪猖獗與恐怖活動方興未艾之際，或將可能因此而增加我方治安顧慮與反恐維安風險，我方治安與情報相關單位應在外交部協助之下，積極向菲方溝通與協調，努力建立菲臺雙邊反恐維安預警與通報聯繫機制，並分享反恐案例與維安經驗，期能有效降地恐怖威脅風險或掌握預警情資；此外，由於我方基於政策考量而大幅開放泰國、越南與印尼等東南亞人民來臺免簽，亦應比照前述作法，爭取與相關國家建立情報分享與聯繫通報機制，同時，要求對方盡力協助臺灣警政單位以觀察員資格參與東協警察組織 (ASEANPOL)，俾建構一更完整的區域跨國犯罪防制與反恐維安網絡，提升我方在區域安全的地位與參與度。

網路崛起因素與兩岸關係

The Rise of Internet and Its Impact on Cross-strait Relations

張峻豪 (Chang, Chun-Hao)

東海大學政治系副教授

壹、前言

在臺灣，隨著社會運動的規模與號召力越來越強，政治發展可謂進入了全新階段，並具體牽動兩岸關係。近來，許多關於兩岸關係發展的論述，都提及青年世代在其中的角色，從主要因素來看，「太陽花學運」的發生當然是重要依據，不過，包含「太陽花學運」在內，臺灣近年諸多大型公民運動其實都展演了網路崛起因素在其中的影響，並因此驅使青年成為參與社運要角，進而改變臺灣政治發展的內涵，這不但應成為理解青年世代不可或缺之觀點，更是由此探究政治發展的重要因素。當前，臺灣社會運動由於深受網路崛起因素之催化，造成公民意識從串連、議題宣傳到實效動員，都加強公民對公共事務參與的積極性，並激化了諸多議題的發展。網路崛起所影響的新政治族群，已非政黨或政府能夠主導，包含兩岸關係各項政策在內，當前政府的治理任務，都必須搭配網路因素的影響力。

在大陸方面，鼓勵展開青年交流乃是近年定調的趨勢。根據學界預期，兩岸頻密的交流，勢將發揮潛移默化的力量，重塑臺灣的民意結構，

進而形塑兩岸關係的未來；¹ 故，在大陸當前大力積極推動青年交流的同時，同步思考影響青年世代至深的網路因素，自為重要議題。既然兩岸關係在當下已逐漸跳脫政治環節，並能在政治層面外思考更多可能，因此，本文認為，與其將「太陽花學運」的發生或民進黨政府視為兩岸推進之阻力，不如反思為一契機，從網路崛起下的「公民社會」(civil society) 著手政策布局，由此搭建兩岸關係的新平臺，創造兩岸的新共識，乃當前兩岸執政者可以思考的方向。職是，本文首先由網路因素提出所影響當前臺灣政治發展的特徵，繼之則提出網路平臺對政府治理的重要性，以及與兩岸關係發展之連結。

貳、網路因素與政治發展

公民如何實質參與政府決策，並與政府形成對等地位，往往是研究治理 (governance) 學者關注的焦點。由於資訊傳播科技的革新，對政府治理的影響既廣且深，故在資訊與傳播科技扮演起宣傳、動員的重要角色後，政府與公民社會 (Civil Society) 之連結當然應該被重新定義。當前，在臺灣，無論是大學電子布告欄 (BBS)、臉書 (Facebook)、部落格 (blogs)、以及各式各樣的網際網路空間，伴隨各項議題之發酵，已成公民意識展演不可或缺之平臺，社會運動動員的速度更快、廣度更廣，並實質影響政策制訂，自與網路科技持續進步之結果密切相關。每當議題熱度走上高峰後，這些平臺很自然地成為展演公民壓力，以及影響政府決策的關鍵。當網路崛起催化出各項戰果，便成為公民參與政治的重要表徵，而政府與公民社會的對話，更是因為經常需要依賴此些機制，使更多社會力能注入政府的決策過程。

網路因素造就了民眾對制度的接近度更高、翻轉制度更為可能，使得許多公共政策的制訂與推行就必須考量此因素，並導致網路平臺之利用成為當前政府治理的重要課題。在臺灣，各政黨、各級政府及不同部門紛紛

¹ 耿曙、曾于蓁，「中共邀訪臺灣青年政策的政治影響」，問題與研究 (臺北)，第 49 卷 3 期 (2010 年 9 月 1 日)，頁 29-70。

引進網際網路的治理模式，例如，電子式選民 (I voting)、政治人物粉絲團、開放參與式預算等。因此，在臺灣公民政治發展因資訊傳播科技革新而產生新面貌之下，藉由網路崛起理解民主治理的實況，並從中思考治理如何真正與公民社會相連結，自可成為解析臺灣政治發展的核心變項。而從網路影響的臺灣公民社會來看，若網路平臺能成為兩岸交流的新平臺，則無論是深化制度紅利、促進兩岸理解，都會帶來顯著幫助。

按照臺灣智庫在 2016 年臺灣大選後所做的民調顯示，雖然總統與立法委員選舉的總體投票率僅 66.2%，但 20 至 29 歲的選民投票率卻高達 74.5%；論者據此指出，由該次選舉看來，年輕人以直接投入選舉、建立網路媒體、成立各種探討公共議題的科普部落格等方式，透過議題設定，已漸漸改變臺灣各個場域的關注焦點與互動模式。² 因此，就網路因素崛起而言，其提供了公民社會在一場運動中從建立論述基礎到組織動員所需要的工具，主要的影響力在於降低參與成本，加速與擴大動員規模，同時提供即時且相互交錯的討論平臺，不僅如此，社群網站的使用，更使公民對公共議題的討論可以跨越時空。以兩岸關係為視角，本文認為，既然網路崛起因素與臺灣當前公民社會息息相關，並具體影響政治發展之內容，因此，要思考推進兩岸關係、實質進行兩岸交流、達成兩岸共識，則網路平臺更應被視作能真正貼近公民社會，並淡化政治氣氛的重要因素，甚至，或可成為兩岸互動之最大公約數。

參、網路因素與政治參與

隨著資訊傳播科技的重要性與日遽增，政府在治理任務上對於電子化的建制將著力更深，其中，包含政府資訊傳送、電子服務提供、政策回應、或決策參與機制建立等，都將同時帶動各項業務執行。政府機關投注龐大公共資源建立電子化服務之當下，基層民間是否因此更理解政策、更廣泛參與政策，一直是相當值得關注的議題。由此看待兩岸關係發展，首

² 陶儀芬，「318 運動的啟示：兩岸關係不能迴避價值問題」(2016 年 3 月 23 日)，2017 年 2 月 17 日瀏覽，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/opinion-318movement>。

先，本文主張，面對過往兩岸制度安排的困境，當前各項制度設計，如推動民間交流等，除了不應再以官方或某些特定組織為主，更要結合時勢以網路為平臺進行串連，在網路崛起帶動社會運動風潮的影響下，更有效地使用網路資訊平臺推動民間交流業務，體現網路資訊平臺的功能，並建立實質回應民意的機制。

其次，由於近代資訊科技與網際網路的蓬勃發展已大幅地改變了政府公共服務提供的方式，並實質改善政府的行政效率與流程，所以，既然電子化平臺是政府尋找與民眾互動的新管道，³ 故電子化的服務品質、行政效能與效率之良窳，均會直接影響人民對政府的信心與滿意度。⁴ 因此，本文進一步主張，對於兩岸交流的政策推動，也應在制度層面外建構制度互信，民眾對交流政策的實質參與，即為建構制度互信的重要基礎。如論者所言，政府與民眾之間在電子時代的互動，除了制度層面的管理模型，也同時涉及諮詢與參與模型，亦即政府如何在制度推進的同時，能同步貼近社會需求與脈動，如下表所示：

表 1：電子治理中的民眾與政府互動模式

	管理的	諮詢的	參與的
意義	追求更為快速有效的政府資訊傳送及服務	回應社會利益；提供更好的政策給公民	意見表達機會；公民社會獨立於政府角色之外

資料來源：李仲彬，「電子化政府的公民使用行為：數位資訊能力與資訊素養之影響分析」，資訊社會研究（高雄），第 11 期（2006 年 7 月），頁 183。

事實上，近年兩岸關係推進以及所衍生之爭議，便與政府治理是否同步兼顧管理、諮詢與參與層面之意義密切相關。2008 年國民黨執政後，兩岸交流雖逐漸落實了實質、具體，以及制度紅利等內容，甚至當時論

³ 方凱弘、陳欽春，「地方電子化治理的組織衝突與發展」，中國地方自治（新北），第 63 卷 3 期（2010 年 3 月），頁 26-51。

⁴ 潘競恆、蔣麗君，「地方政府電子治理成效認知評估研究」，行政暨政策學報（新北），第 56 期（2013 年 6 月），頁 45。

者更以兩岸關係已步入「深水區」來形容兩岸互動不斷深入的情形，⁵然而，「太陽花學運」之發生，卻反應了臺灣社會對政府推動兩岸事務之疑慮，進而凸顯政府在兩岸事務的制度安排上，必須兼及社會利益與公民意見表達的重要性，使制度的諮詢與參與成為制度管理層面的支撐。由此來看，在當前，大陸方面給予臺灣的制度紅利若未能產生制度互信，使臺灣方面能同步建立更廣泛的制度理解，進而帶動公民社會參與制度的安排或制訂，勢將同樣重現馬英九執政時期的兩岸交流困境。⁶

承此，本文進一步認為，在資訊科技意義下理解網路崛起所影響的兩岸政策發展，應同時關注制度面：政府資訊傳送、電子服務提供；諮詢參與面：政策回應、決策參與等。在相關業務推動上，兩岸政府無論是由政府單位、統籌的委員會，或委外由私部門進行業務推動，在治理意義中，網路平臺在管理和諮詢參與的共同效果，都應同時成為檢驗兩岸交流的焦點。當政府機關投注相當大的公共資源建立網路平臺服務後，便應評估或計算有多少民眾因此而受益？有多少比例會使用相關服務？什麼因素會影響民眾的使用行為？政府是否將資源分配到最有效率之處？才有實質促進政策深化之可能。⁷ 本文認為，兩岸關係既為政府治理的重要議題，則當前藉由更完善的網路平臺建制以促進民眾參與，並創造民眾對兩岸事務的理解，進而從中掌握民意在兩岸關係之脈動，實更有重要的時代意義。

另一方面，在政府的政策工具外，兩岸民間的交流互動，更多是自發地透過網路通訊軟體為之，如同學者建議，大陸方面可以考慮適度開放臉書，⁸ 並設法吸引臺灣民眾連結微信、微博等；同時，大陸的新媒體，無

⁵ 2008年國民黨執政之後，隨兩岸間各項事務來往愈趨頻繁，大陸至臺灣進行實際交流的數目統計，也從2009年之後高度成長，因此論者多以進入「深水區」形容當時兩岸互動之現況。有關統計數字，可進一步參閱行政院大陸委員會文教交流統計，網址：<http://www.mac.gov.tw/np.asp?ctNode=5711&mp=1>。

⁶ 舉例來說，在大陸，目前是由「中國互聯網協會海峽兩岸互聯網交流委員會」搭建兩岸交流平臺，而各項政策是否「入島入心」，除了電子建制以外，公民參與的結合當然重要。

⁷ 李仲彬，「電子化政府的公民使用行為：數位資訊能力與資訊素養之影響分析」，資訊社會研究（高雄），第11期（2006年7月），頁179。

⁸ 截至2016年底為止，大陸手機使用人數約近七億人，其中，透過手機上網的人數就占了95%；另外，大陸使用網路的人高達7.3億人，網路普及率有53.2%，也比2015年增加了2.9%，以互聯網產業的發展來看，大陸的確是一巨大市場。

論是各種手機 APP 的應用，或者是視頻網站，都對臺灣的年輕人開始產生吸引力，這種軟實力的提升和展現，有助於更加改變臺灣年輕人對大陸的認知意象，可善加利用。⁹

肆、結語

民進黨政府執政後，兩岸關係進展雖然看似停滯，但在過往持續交流的基礎上，蔡總統自將不會因政治因素而關閉民間交流的大門，反之，為了緩和施政困難與壓力，還可能會適度採取局部寬鬆政策，如將陸生正式納入全民健保，同時計劃擴大大陸民眾赴臺自由行等，顯示兩岸民間經濟交流還會保持一定的發展。¹⁰ 在大陸方面，國臺辦也強調，「兩岸關係越複雜，越需要民間加強交流，展現維護兩岸關係和平發展的堅定意志和強大力量；現階段，兩岸民間各領域的交流非但不能斷、不能停、不能減，而且還要持續加強、擴大和深化。」¹¹ 顯見雙方依然存在共同推進的可能性與想像。

由於政治局勢的劇烈變化，兩岸主要政黨應開始認知到，兩岸關係並非僅能由政治關係處理，對於「太陽花學運」的發生，評論多認為是翻轉臺灣政治的關鍵因素，不過，若說這個社會運動阻止了兩岸關係的推進可能會太過簡化，其實，兩岸關係本非僅有政治關係，兩岸多年來民間實質交流的成果，已逐漸豐富了兩岸關係之內容，並使政府與民間有著共同激盪兩岸交流未來之可能。基此，本文認為，過去兩岸關係偏重在政治制度的「安排」，使公民經常成為「被動」接受的一方，不過在當下，隨著更多元的交流管道及內容逐漸被創造，公民社會對制度的參與及理解將更形重要。職是之故，兩岸政府推動兩岸交流不僅是事項的合作，當民間交流

⁹ 龐建國，「新形勢下深化兩岸交流合作的建議」，發表於第 8 屆海峽論壇—兩岸智庫論壇（廈門：福建省人民政府發展研究中心、福建社會科學院、臺灣競爭力論壇，2016 年 6 月 12 日）。

¹⁰ 王建民，「兩岸新視界—兩岸僵局下民間交流新特徵」（2016 年 11 月 3 日），2017 年 2 月 15 日瀏覽，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161103000905-260310>。

¹¹ 宋秉忠，「國臺辦：兩岸民間交流要擴大深化」（2016 年 9 月 27 日），2017 年 2 月 16 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160927000765-260302>。

目前可被視為兩岸關係進展的最大公約數時，由臺灣公民社會在網路崛起因素下展現的本質來思考，將更有推進交流的助益。如同論者主張：「兩岸民間交流具有官方交流所沒有的靈活性與彈性，長久以來都是兩岸關係裡重要的穩定力量，也是全世界分裂國家中絕無僅有的現象。」¹² 本文認為，以網路為平臺，從制度管理面與諮詢參與層面共同著手，實質建構兩岸社會的交流互動，建立制度理解、制度互信，乃是提升政治認同的重要機會。

更重要地，由於兩岸未來發展方向皆是彼此人民高度關注的議題，在各項交流互動可謂高度頻繁的今日，藉由網路平臺真正由下而上思索各項可能，透過日常生活的視角反應在政治面，進而共同思考兩岸民間在許多民間相關議題合作推動之可能，除了能避免上層政治互動而可能產生之政治性爭議或誤解，也能藉由自主性的交流而更形深入。在網路上，有關日常生活受到關注的議題，如環境保護、文化資產、糧食議題、治安維繫、福利建設、社會照護等，也都是同時涉及國家利益的重要主題，並且經常是自然而然地被討論，透過這些基層真正感受的議題，藉著交流與共同理解，必然有助於和平推動兩岸事務的可能。

¹² 孫淑瑜，「中華領袖菁英交流協會：兩岸民間交流從文化著手」（2016年8月28日），2017年2月16日瀏覽，〈經濟日報〉，<https://udn.com/news/story/4/1793592>。

「展望與探索月刊」第 15 卷
研究論文索引

Article Index of the Prospect & Exploration
Vol. XV, No. 1-12 (Jan. 2017 – Dec. 2017)

壹、時 評

一、兩岸關係

篇 名	作 者	卷 期	出版 年月	頁
兩岸關係，回顧：2016、展望：2017	邵 宗 海	15 卷 1 期	10601	1
中共對臺工作會議反映的政策取向與挑戰	陳 德 昇	15 卷 2 期	10602	9
大陸賦於臺商「國民待遇」政策研析	蔡 宏 明	15 卷 3 期	10603	15
蔡總統就任週年兩岸關係論述的預判	顏 建 發	15 卷 5 期	10605	1
大陸擬設臺商銀行之意涵	李 志 強	15 卷 5 期	10605	8
蔡總統就職週年展望兩岸關係	王 信 賢	15 卷 6 期	10606	1
巴拿馬與中國大陸建交之戰略意涵	鄧 中 堅	15 卷 7 期	10607	1
「2017 年第 9 屆海峽論壇」—惠臺政策觀察	陳 子 昂	15 卷 7 期	10607	10
	何 心 宇			
大陸海吸我國專業科技人才：四大情緒背後的認同政治與社會心理	朱 柔 若	15 卷 10 期	10610	17
兩岸經貿交流 30 週年之回顧與前瞻	高 長	15 卷 11 期	10611	8
國臺辦與中國進出口銀行簽署《支持海峽兩岸產業合作區建設合作協議》之意涵	蔡 宏 明	15 卷 11 期	10611	24
近期大陸宣布擴大引進臺灣高教師資之影響	趙 成 儀	15 卷 12 期	10612	24

二、國際關係

篇 名	作 者	卷 期	出版 年月	頁
美、日大打「臺灣牌」，中共小心謹慎應付	范 世 平	15 卷 1 期	10601	23

俄羅斯總統普丁訪日與日本對俄外交新途徑	林 賢 參	15 卷 1 期	10601	31
蔡總統出訪中美洲 4 國評述	宮 國 威	15 卷 2 期	10602	1
從川普就職看美「中」臺關係	陳 一 新	15 卷 2 期	10602	16
習近平出席「達沃斯論壇」之全球化戰略意涵	楊 三 億	15 卷 2 期	10602	30
蔡川通話到習川通話：臺美「中」險中求穩	張 登 及	15 卷 3 期	10603	9
提勒森亞洲行：美「中」關係與朝核問題分析	柯 玉 枝	15 卷 4 期	10604	9
習近平訪美與「川習會」	湯 紹 成	15 卷 4 期	10604	18
薩德爭議與川習會後的韓美暨韓陸關係	劉 德 海	15 卷 5 期	10605	14
川普上任後美「中」首次戰略對話會議剖析	林 若 零	15 卷 5 期	10605	22
大陸舉辦「一帶一路高峰合作論壇」之意義與影響	傅 豐 誠	15 卷 6 期	10606	8
第 30 屆東協峰會後之東協對外關係與經濟整合展望	徐 遵 慈	15 卷 6 期	10606	16
當前的韓國政經情勢分析	張 少 文	15 卷 6 期	10606	24
第 17 屆上合組織峰會評析	趙 文 志	15 卷 7 期	10607	32
國際建制重塑下的歐「中」關係：義大利 G7 峰會與第 19 次歐「中」峰會之觀察	鄭 家 慶	15 卷 7 期	10607	40
2017 年 G20 峰會與心有旁騖的習近平	廖 舜 右	15 卷 8 期	10608	32
大轉換？「弱弱聯合」的日歐 EPA	陳 永 峰	15 卷 8 期	10608	40
川普政府因應北韓挑釁捉襟見肘	李 明	15 卷 9 期	10609	14
陸印邊界衝突的發展與意涵	王 高 成	15 卷 9 期	10609	21
美「中」貿易摩擦之分析	劉 大 年	15 卷 9 期	10609	27
川普聯大首次演說 挑戰邪惡帝國狂人	陳 一 新	15 卷 10 期	10610	1
2017 年金磚五國會議評析	湯 紹 成	15 卷 10 期	10610	7
北韓的核武外交	林 泰 和	15 卷 10 期	10610	39
緬甸羅興亞人邊境危機對區域安全之衝擊	謝 奕 旭	15 卷 10 期	10610	47
川普亞洲之行研析	嚴 震 生	15 卷 11 期	10611	16
川普訪陸後美「中」關係及對兩岸關係之影響	張 登 及	15 卷 12 期	10612	1
CPTPP、RCEP 最新動向與我國爭取加入之障礙與對策	徐 遵 慈	15 卷 12 期	10612	7
2017 年「東協高峰會」之政經觀察與分析	宋 鎮 照	15 卷 12 期	10612	14
	洪 鼎 倫			

三、政 治

篇	名 作 者	卷 期	出版 年月	頁
從梁振英退選香港特首看香港政情發展	鄭 安 國	15 卷 1 期	10601	9
中共中央深化國家監察體制改革試點述評	吳 秀 玲	15 卷 2 期	10602	37
中共擴大召開「臺灣 228 事件 70 周年」紀念活動之評析	陳 木 杉	15 卷 3 期	10603	1
特首選後，香港政經及社會情勢發展的評述	邵 宗 海	15 卷 4 期	10604	1
大陸「兩會」12 屆 5 次會議綜評	張 淳 翔	15 卷 4 期	10604	25
中共中央國家安全委員會及其運作：從總體國家安全觀及 國家安全工作座談會觀察	胡 瑞 舟	15 卷 4 期	10604	39
從《新疆維吾爾自治區去極端化條例》看大陸民族政策	趙 竹 成	15 卷 6 期	10606	45

香港「回歸」20 周年的政經發展	吳漢	15 卷 7 期	10607	15
孫政才事件與接班人培養	楊開煌	15 卷 8 期	10608	8
告別劉曉波	董立文	15 卷 8 期	10608	17
習近平時代的「先軍政治」？習近平主政的政治軍事分析	丁樹範	15 卷 9 期	10609	1
習近平思想：新的中共意識形態模式的興起	李英明	15 卷 9 期	10609	8
習近平在中共省部級主要領導幹部專題研討班講話評析	張執中	15 卷 9 期	10609	36
19 大的時間表－習近平時代中國社會主義的新挑戰	周陽山	15 卷 11 期	10611	1

四、法律與法制

篇	名 作 者	卷 期	出版 年月	頁
大陸施行《國家情報法》的意涵及影響	蔡政廷	15 卷 8 期	10608	25

五、財 經

篇	名 作 者	卷 期	出版 年月	頁
2016 年中共「中央經濟工作會議」評析	魏艾	15 卷 1 期	10601	16
TPP 已逝，匯率戰爭長存	陳永峰	15 卷 3 期	10603	23
脫虛就實的中國大陸第 5 次「全國金融工作會議」	聶建中	15 卷 8 期	10608	1
從「中國區域金融運行報告（2017）」看大陸對第三方支付 的監管	何秀珍	15 卷 10 期	10610	32

六、社會文化

篇	名 作 者	卷 期	出版 年月	頁
從周強最高人民法院工作報告觀察大陸犯罪情勢及治理策略	朱蓓蕾	15 卷 4 期	10604	50
大陸發布《網絡空間國際合作戰略》政策意涵之評析	潘兆民	15 卷 5 期	10605	30
從《2016 中國毒品形勢報告》觀察跨境毒品危害情勢	柯雨瑞	15 卷 5 期	10605	38
大陸推進網路安全與媒體融合發展之評述	張裕亮	15 卷 6 期	10606	38
大陸《宗教事務條例》與「宗教中國化」	郭承天	15 卷 10 期	10610	25
探索中國大陸國家高端智庫	潘兆民	15 卷 12 期	10612	32

七、軍 事

篇	名 作 者	卷 期	出版 年月	頁
中國南海研究院公布《美國在亞太地區的軍力報告 2016》與南海安全情勢研析	黃鴻博	15 卷 1 期	10601	37
中共海軍「遼寧號」航艦巡航臺海周邊的意義	楊念祖	15 卷 2 期	10602	12
中國大陸發布《中國的亞太安全合作政策》白皮書之意涵	王高成	15 卷 2 期	10602	23
從《中越聯合公報》觀察南海安全情勢	張子揚	15 卷 3 期	10603	30
《中國軍民融合發展報告 2016》及其現實問題	劉振興	15 卷 3 期	10603	39

美在南韓部署薩德對美「中」關係衝擊評述	楊 志 恆	15 卷 4 期	10604	32
從《2017 年中國軍事與安全發展態勢報告》、《2017 年香格里拉對話》到《美中外交與安全對話》解析川普上臺後亞太安全情勢演變與影響	翁 明 賢	15 卷 7 期	10607	23
近期中國大陸與東協在非傳統安全領域合作之觀察：以菲律賓賓反恐為例	陳 育 正	15 卷 11 期	10611	34

貳、專 題

篇	名 作 者	卷 期	出版 年月	頁
人民幣國際化的過去、現在與未來	傅 豐 誠	15 卷 1 期	10601	44
菲國動向對亞太戰略之影響：建構主義「集體身分」與「角色身分」的抗衡	翁 明 賢	15 卷 2 期	10602	45
川普變局下的臺灣國家安全戰略	李 黎 明	15 卷 3 期	10603	47
從戰略三角觀點看川普上臺後的臺美「中」關係	楊 惟 任	15 卷 4 期	10604	57
從「華人性」到「後華人性」—馬來西亞華人研究筭記	石 之 瑜 李 慧 易	15 卷 5 期	10605	49
大陸倡議「一帶一路」的政治經濟分析	高 長	15 卷 6 期	10606	52
從經貿觀點論歐盟與 ASEAN 區域合作模式對於「新南向政策」之啟示	陳 麗 娟	15 卷 7 期	10607	47
政府推動觀光新南向政策思維—以日本觀光南向推展為例	黃 進 德 范 世 平	15 卷 7 期	10607	71
中國大陸全球化戰略—理論、力量與倡議	王 崑 義	15 卷 8 期	10608	47
菲律賓之領土和海域主張與臺菲海域衝突	陳 鴻 瑜	15 卷 8 期	10608	72
從王毅的「憲法說」與臺灣無法參加 ICAO 看中共對臺政策的轉變	范 世 平	15 卷 8 期	10608	100
國際因素交互影響下的兩岸關係	蔡 東 杰	15 卷 9 期	10609	42
中國大陸對外併購、投資策略、發展與影響	劉 孟 俊	15 卷 9 期	10609	59
中共 19 大權力核心人事布局預測	郭 瑞 華	15 卷 9 期	10609	78
中國大陸債務問題與風險分析	吳 明 澤	15 卷 10 期	10610	54
必也正名乎：對中共「14 年抗戰」論述的若干辯證	蕭 譽	15 卷 10 期	10610	79
習近平「反西方」思想與政策之研究	葉 明 德	15 卷 11 期	10611	41
中國大陸內需市場的變化及臺商的機會與挑戰	吳 佳 勳	15 卷 11 期	10611	58
日本安倍晉三內閣對「中」避險戰略的臺灣因素	林 賢 參	15 卷 12 期	10612	41
中國大陸農村經濟制度變遷的邏輯--中共歷年「一號文件」的內容分析	陳 永 生	15 卷 12 期	10612	56

參、學術論著

篇	名 作 者	卷 期	出版 年月	頁
---	-------	-----	-------	---

制定《兩岸協議監督條例》決策過程之先期研究	秦俊	15 卷 1 期	10601	68
新型大國關係？美「中」兩國在南海的地緣戰略角力	錢尹鑫	15 卷 2 期	10602	64
中國大陸對臺青年學生工作成效影響因素分析	黃奕維	15 卷 3 期	10603	70
從中共黨軍關係探討共軍反腐倡廉之困境與機會	董慧明	15 卷 4 期	10604	76
國際恐怖主義對大陸影響之研究—以新疆地區為例	張家珠	15 卷 5 期	10605	66
國際關係理論與兩岸和平發展研究	林春淵	15 卷 6 期	10606	71
19 大前北京內部權力變化對兩岸關係的影響：「官僚分歧」的觀點	王瑞婷	15 卷 7 期	10607	94
中共戰略支援部隊的任務與規模	林穎佑	15 卷 10 期	10610	102
中國大陸近年測謊技術發展趨勢分析	曾春僑	15 卷 11 期	10611	76
	蒲長恩			
	林振興			
中共 18 大以後政法委變革分析	袁怡棟	15 卷 12 期	10612	76

肆、論壇

篇名	作者	卷期	出版年月	頁
中共十八大以來中國大陸的政治體制改革、治理改革的經驗與挑戰	鈴木隆	15 卷 1 期	10601	93
我國推動「新南向政策」的具體案例—臺塑越鋼事件研析	趙成儀	15 卷 2 期	10602	81
日本「311 大地震」後與中國大陸關係之回顧與展望	過子庸	15 卷 3 期	10603	95
	金士懿			
「兩岸農業合作實驗區」及「臺灣農民創業園」發展概況探析	廖劍峯	15 卷 4 期	10604	101
當前大陸宗教發展動向與現實問題	張家麟	15 卷 5 期	10605	95
兩岸 228 事件的詮釋語境	黃錦昇	15 卷 5 期	10605	100
分析中國大陸《海外軍事行動法》的制定：國際實踐的觀點	黃奕維	15 卷 6 期	10606	102
中國大陸「一帶一路」倡議風險分析	黃奕維	15 卷 9 期	10609	100
	黃秋龍			
臺師赴陸發展概況—以廣州中山大學南方學院為例	趙成儀	15 卷 9 期	10609	107
模擬「19 大政治報告」對臺部分	歐陽城	15 卷 10 期	10610	129
中共 19 後對臺政策走向與人事布局	郭瑞華	15 卷 11 期	10611	103

伍、其他

「金磚五國會議與『一帶一路』倡議後金廈之角色」座談會

主持人致詞	蔡清祥	15 卷 12 期	10612	107
座談會引言	周陽山	15 卷 12 期	10612	109
與談稿一：金廈「小三通」交流的發展與觀察	陳建民	15 卷 12 期	10612	111
與談稿二：金廈模式與共同生活圈的發展	周陽山	15 卷 12 期	10612	118
	鄭大行			
與談稿三：「一帶一路」與金磚會議後金廈合作新契機	馬祥祐	15 卷 12 期	10612	127
與談稿四：金門和廈門的交流現況與挑戰	劉燈鐘	15 卷 12 期	10612	139