

近期中共大規模逮捕「維權律師」事件解析

An Analysis of China's Mass Arrests of Human Rights Lawyers in Mid-July

顏建發 (Yan, Jiann-Fa)

健行科技大學教授

壹、大規模維權人士的落難

2015年7月10日，中國大陸當局從是日開始大舉搜捕「維權律師」及維權人士，被稱為是中國大陸的「黑色星期五」。至7月20日下午3點為止，一共有236名相關人員遭到拘禁、傳喚或失蹤。地點涵蓋北京、上海、天津、重慶、黑龍江、甘肅、雲南、廣西、山東、湖南等各大城市，顯然已非個案性的事件。人權團體「世界民主運動」(World Movement for Democracy)稱此為中國大陸政府對維權人士系統性的打壓。華文媒體的評價是：「自茉莉花革命後前所未有」、「中國法律界的空前浩劫」。西方媒體的看法是：「中國這種野蠻專制制度危害的不僅僅是中國人，其實也正在危害全世界；而如果西方對中國大陸再次採取綏靖政策，那麼，它對全世界的危害將會越來越大。」而身在臺灣的中國大陸人權作家余杰則說：「這標誌著中國正式進入美麗島時代」。余杰的評價有悲觀，卻也透露著對民主在這場暴風雨後，開花結果的期待。但，大陸與臺灣的民主的發展環境可以類比嗎？

不管如何，以地域的分布看來，維權人士的反政府行動已蔓延開來，而在習近平訪美前亟需營造天下太平與政風寬和，北京卻高調逮捕，可見，如不

是維權勢力已累積到了對北京政權產生威脅的地步，使其不得不然，要不然便是習近平有意向美國暗示：中國大陸要走的民主模式是不同於西方的。但道理上，後者的可能性很低，畢竟，如要展現「中國式民主」不同於西方，不必如此大費周章。倒是前者的可能性較大，固然維權人士的崛起是因應改革開放過程，經濟富裕導致了嚴重貪腐而人民受盤剝的不滿的後果，但地方政府不僅無法疏導民怨，反以高壓手段鎮壓異見人士，終至於維權運動風起雲湧的崛起。某個意義來說，維權是要尋體制，協助國家矯正脫序行為，並非站在體制對立面的革命運動。然而，從專制極權者的角度卻不這麼認為，中共中央擔心是否外國勢力會干預其間而助長其顛覆政權的行為。因此，根本上，這個問題還必須了解習近平心中「依法治國」的內涵。

貳、習近平的「依法治國」

依法治國的討論並非始於習近平，只是到了他上臺後，特別當政治主題來強調。依法治國著眼點便在於維持秩序的穩定。穩定壓倒一切，向來是中國共產黨的治國準繩。習近平曾對內部講話指出，「沒有穩定的社會政治環境，一切改革發展都無從談起，再好的規劃和方案都難以實現，已經取得的成果也會失去；要處理好維穩和維權的關係，把群眾合理合法的利益訴求解決好；要處理好活力和秩序的關係，發動全社會一起來做好維護社會穩定工作。」習近平又說：「維權是維穩基礎，維穩實質是維權。」顯然，「穩」與「權」是相互掛勾的。「權」的界定與行使，一切依據法律，也就是所謂的依法治國。從他看來，為了確保共產黨一黨獨大的統治地位，重點並不是獨立的「公民社會」，而是依賴在建立一個高效的、適應市場的計畫性社會。對他而言，穩定寄望於依法治國而權力鞏固甚於一切，有如新加坡模式。

2014 年 10 月 20 日至 23 日，中共十八屆四中全會，主題揭示：「依法治國」。該會議強調，全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨。「依法治

國」實際上是中國大陸長期摸索的總結。中國大陸領導人自 1990 年代以來即在思考，既要維持經濟發展又要維持社會穩定的治國之道。中國大陸不願走西方的民主體制，新加坡成為他們探索的對象。經過了 1990 年代的發展，以及進入 2000 年後的經濟崛起，讓他們更有自信於堅持「西學中用」的道理，更強調治理與法律優於民主的看法。

從習近平的角度看，中國大陸講的法治和西方講的法治是不一樣的概念。西方所講的法治包括基本的民主人權、分權、監督、限制政府和執政黨的權力，但中共所講的法治是在堅持共產黨領導基本原則下的法治。共產黨即是法律，並按照其指示來治理國家。也就是完善法治的管理、司法行政的改善。美國華盛頓國際戰略研究中心（CSIS）張克斯（Christopher Johnson）教授指出，中共領導人希望形成一個基於規則與高效的治理系統，其目的是讓「黨權」、「人民權益」、「法權」三位一體的系統，得以調節而產生高效。習政權相信，「奉法者強，則國強」，因此主張要逐條逐項落實全面推進依法治國各項的部署和措施。如此，系統高於人的價值。

大陸自採取改革開放路線而在國際崛起以來，不顧民主國家的質疑與指責，始終不渝地堅持穩定至上的原則；這與蘇聯因戈巴契夫的西方式改革而解組的教訓，有密不可分的關連。大陸領導菁英認為：西方式的民主改革不符大陸國情；變遷必須存於既有的穩定架構之中；穩定壓倒一切。

四中全會的報告提到：「最根本的是堅持『黨的領導』、『人民當家作主』和『依法治國』之間的有機統合。」這也正是中共所謂的社會主義民主政治的境界。而對於習政權而言，所謂的依法治國，便是要在「中國夢」這個「頂層設計」確定後，將國家治理體系和治理能力依托在法治之上，全面推進科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法進程。如習曾指出的：「中國要堅持走『中國特色社會主義法治』道路，既與時俱進、體現時代精神，又不照抄照搬別國模式。」他又說：「政法工作做得怎麼樣，直接關係廣大人民群眾切身利益，直接關係黨和國家工作大局，直接關係黨和國家長治久安，直接關係實現『兩個一百年』奮鬥目標和中華民族偉大復興的中國夢。」

參、維權人士觸犯了「穩定壓倒一切」的天條

對於中共這次大規模逮捕維權人士的行動，時事評論人蘇雨桐轉述一位匿名的中國大陸體制內媒體人說，「這是習近平親自下令、中央辦公廳主任栗戰書操辦、公安部和中宣部協同，是全國統一部署的行動。」另一位時事評論人溫雲超指出，「這次抓捕維權律師的行動由超過 20 幾個省的政法委聯動，加上中國最高等級的官方媒體的抹黑，說明這輪打壓是中國最高決策當局精心部署計畫安排實施的一次行動。」但是，習近平何以花這麼大的力氣來打擊維權人士呢？

如前所述，維權是維穩基礎；維穩實質是維權。習近平的目的是要發動全社會一起來做好維護社會穩定的工作。就此意義，維權人士所要維護者跟習近平顯然背道而馳。當越來越多的人在一而再、再而三受到警方警告情況下，還敢勇敢地站出來，為「維權律師」辯護，這種挑戰黨國的權威，實際上已對「穩定」產生了威脅。尤其是，既然要談「依法治國」，那麼，從「打著紅旗反紅旗」的邏輯來看，那些最懂法律，並藉由法律來顛覆共產黨政權恐怕正是這些維權人士。於是，維權人士從體系的維護者的位置轉成威脅者，也自然成為中國共產黨的眼中釘。

旅居美國中國共產黨黨史專家高文謙說法證實了上述的看法，他說：「這次大規模抓捕行動的具體觸發點，是不久前發生的徐純合被員警槍殺事件。由於維權人士吳淦以一人之力顛覆了官方對這一事件的說法。他懸賞一萬元向民間徵集視頻，把官方的說法戳了大窟窿，讓黨國丟了大臉，使整個社會輿論的逆轉。而當吳淦被當局刑事拘留後，許多維權律師站出來為他鳴不平，彼此互相聲援，守望相助。」同時，「擔任吳淦案辯護律師的王宇成為當局的眼中釘，她在 7 月 7 日還上了美國之音的訪談節目，因此首當其衝，成為這次抓捕行動的首批受害者。」而美國之音或許也被中共懷疑有境外勢力的介入。於是，火上添油。

媒體人溫雲超說到要點，他說：「習在控制社會方面和他的前任大不一樣，當局基本上進入一個全面維穩動員體制的階段。」，而「全面掃蕩，冒頭就打；這也是他們精心計算的一個結果，因為如果他們要維護他們的極權統治，這種成本是最低的。」高文謙還更進一步闡釋，「北京當局發動這一輪大規模打壓維

權律師行動絕不是個案，而是全域統一行動，不可小視。《國安法》的頒佈實施，正如同當年毛澤東發動文革標誌的 5.16 通知；抓捕維權律師，就如同文革之初『橫掃一切牛鬼蛇神』。這是習近平的文革 2.0 版本」。

而顯然，中共高層的眼中，在穩定壓倒一切的思維上，人權、自由、法治皆成為穩定的破壞因素。由此我們更可以看明白，《國安法》的出臺也是統一部署的一環；《國安法》出臺後，中國大陸的人權處境將更加艱困，未來，非政府組織、律師、部落格、網頁與新聞記者將會受到更嚴重的打壓。他們將被懷疑是對中國大陸搞「顏色革命」的境外敵對勢力，自然也是必須清除的重點。

此際，外國團體也變得敏感。7 月 15 日外媒報導，「南非 NGO 組織『給予者的禮物』（Gift of the Givers）舉辦探索古中國旅行團，於 10 日在內蒙古鄂爾多斯機場遭大陸公安逮捕，並指控他們涉及恐怖組織行動，但 NGO 組織趕緊澄清這群人只是醫生與商人，也完全沒有案底。他們的手機被沒收、也被限制不准和家人或律師連繫。」目前大陸僅同意釋放 20 人中的 11 人，還有 9 人遭拘押。南非和英國政府仍在努力和大陸當局談判斡旋當中。

肆、美歐關切中國大陸人權力道的式微

過去在中國大陸尚未加入世貿組織，而中國大陸經濟力還在緩步成長時，美國以貿易壓制中國大陸違反人權的策略常常奏效。但曾幾何時，尤其 2010 年當美國經濟衰退，中國大陸上揚取代日本成為世界第二大經濟體之後，形勢有了很大的改觀。7 月 11 日，為了聲援被逮捕的中國大陸維權人士，白宮的網站上有一份 2,600 人簽名的請願書，要求歐巴馬總統取消習近平訪問美國的邀請。但顯然事與願違。根據《大紀元》2015 年 7 月 21 日與 22 日中國大陸中央電視美語版的報導，習近平與歐巴馬之間剛通過電話。電話中，習近平期待今年 9 月對美國的國事訪問。歐巴馬則感謝「中」方在伊朗核問題達成全面協議中做出的努力。兩邊堅定了共同處理包括經濟發展與全球暖化在內的國際上具有挑戰性的議題。維權議題不知美「中」有無檯面下的接觸，但至少公開的對話過程，完全沒有碰觸。

看來，在美「中」的大交往當中，中國大陸人權問題被縮小，習近平惡

劣的人權形象並未阻擾美「中」高層的會面計畫，歐巴馬還是熱情地邀請習近平到華盛頓訪問，對於美「中」問題與世界性問題的合力解決，寄與厚望。無獨有偶，與此狀況相同，今年 6 月 13 日緬甸在野黨領袖翁山蘇姬訪問中國大陸時，也一樣在人權上採取低調作法。訪問中國大陸之前，緬甸全國民主聯盟（NLD）發言人奈溫透露，翁山蘇姬並不會批評中共的人權紀錄。而一般輿論推測，這是因為翁山蘇姬極有可能在下半年變為執政黨領袖，「與中國發生矛盾對她來說沒有好處」。

不過，《博聞社獨家》獲悉，翁山曾當著大陸國家主席習近平的面提出劉曉波問題，但根據雙方事先約定，習近平並沒有正面回應此問題，有關問題也不對外公布。然而，在另外的場合，「中」方有工作人員就劉曉波的近況向翁山作了簡報，強調根據大陸法律，劉曉波是違反法律被判監，但在獄中獲得了人道的待遇。而相較於翁山蘇姬，究竟歐巴馬有無利用私下管道去對習近平表達關切，或是，未來會不會利用與習近平見面後再私下溝通，不得而知。但不管如何，可以看出，在現實的國際政治中，國與國間的外交利害是多元的，安全與經貿才是重點，人權也不過是個小議題，而翁山蘇姬與歐巴馬的做法讓人對大陸人權的發展所能得到的外部助援，更感悲觀。

伍、結語

大陸人權作家余杰期待這一次維權人士被大規模地逮捕，會成為中國版的美麗島事件。但看到這兩年來，香港民主人士開始更關心香港自身而對於大陸的民主表示失望與冷漠，而美國政府重視中國大陸在國際安全與經貿的角色，甚於對人權的關注，也釋放了灰心的訊息。此外，連向來對人權議題最關注的歐盟，也因為對大陸經貿依賴日深而顯得態度曖昧；儘管歐洲外交政策負責人阿士頓 (Catherine Ashton) 有對北京做出呼籲，希望北京當局履行其對聯合國人權理事會做出的承諾，並釋放那些因和平抗議而被監禁或拘禁的人士。試想，美歐一直是最有力要求大陸遵守國際人權的國家，如果他們對大陸的人權狀態的態度消極與曖昧，這將無異於為北京對內加緊政治控制的行為開綠燈。

準此以觀，從民主社會的角度觀之，大陸的民主未來讓人感到悲觀與無

力。但話又說回來，權利都是爭取來的，而非掌權者的恩惠。爭取自由與民主都是當地市民的權利，外人只能援助，不宜越俎代庖。天安門事件至今已過 26 個年頭，未曾看到大陸境內有大規模的紀念活動；在海外叫囂與吶喊是狗吠火車，毫無意義。中國大陸的人民大眾如果只關心賺錢改善自己的經濟生活而將民主的未來寄望在少數人或境外人士的爭取與奧援，這是不切實際的期待。維權人士大規模被捕是否會成為「中國版」的美麗島事件，還看大陸人民自身的需要與自覺。這一事件的後續發展其實正可檢驗大陸大眾的社會心理狀態；反之，大眾的社會心理樣態也將在一定的程度上決定維權人士的未來走向。

2015 中國大陸新媒體報告評析

An Analysis of 2015 Annual Report on Development of New Media in China

張裕亮 (Chang, Yu-Liang)

南華大學傳播系教授兼系主任

壹、前言

近年來，新媒體在中國大陸呈現迅速發展，2014 年底，大陸互聯網使用者規模達到 6.49 億人；手機線民規模達到 5.57 億，首次超過 PC 端用戶。線民使用手機上網的比例達到 85.8%，比去年同期增長 12.5 個百分點。4G 用戶總數已接近一億。預估 2015 年大陸互聯網線民將接近七億人，普及率達到 50%。手機線民將超過六億人。

值得注意的是，2014 年是大陸全功能接入國際互聯網 20 周年，網路發展進入了質變飛躍的時代。目前中國大陸是國際互聯網世界第二大用戶國，移動互聯網世界第一大用戶國，移動互聯網用戶是美國五倍，占全球三分之一。這導致「互聯網+」新媒體經濟效應顯著，加速向全產業滲透，創造更多就業機會，新媒體經濟占 GDP 比重進一步加大。同時，伴隨著網路上微信的大量使用，微信謠言大量出現，據信微信平均每天攔截的「謠言」多達 210 萬次。

面對新媒體迅速發展，中國大陸官方也快速地將新媒體發展作為新國家戰略，這可以從以下重要措施看出。首先，2014 年 2 月 27 日，中共中央成立了中央網絡安全與信息化領導小組，中共中央總書記習近平親自擔任組長，國務院總理李克強擔任副組長。習近平提出了「沒有網絡安全就沒有國家安全，沒有

信息化就沒有現代化」的戰略思路。這是中國大陸第一次從國家層面，確立並啟動了與「兩個一百年」奮鬥目標同步推進的網路強國建設。

其次，2014年8月18日，中共中央全面深化改革領導小組審議通過了《關於推動傳統媒體和新興媒體融合發展的指導意見》，將媒體融合發展提升到全面深化改革重要組成部分的戰略層面；第三，2015年3月6日李克強在「全國人大會議」上所作的「政府工作報告」中，首次提出了制定「互聯網+」的行動計畫，將之作為打造中國大陸經濟升級版的戰略部署。

在此種情形下，由中國社會科學院新聞與傳播研究所主編，以「國家新戰略 媒體新機遇」為主題的《中國新媒體發展報告 2015》（以下稱《新媒體藍皮書》），6月24日在北京發布，這是2010年來，連續第6年發布《中國新媒體發展報告》，就相當值得重視。

《新媒體藍皮書》開宗明義的總報告，即從國家戰略角度，探討大陸新媒體發展的新階段；接著依序在熱點篇、調查篇、傳播篇和產業篇，分別深入探討了大陸網路空間安全、微信微博發展、社交媒體輿情、傳統媒體轉型、網路謠言治理、產業融合發展、數位媒體版權、政務微博觀察、傳播效果研究、移動終端分析、資料新聞現狀等重要問題。同時，還總結了中外數位報紙、手機視頻、智慧可穿戴設備、IPTV等新媒體產業的發展狀況。深入探討，《新媒體藍皮書》凸顯了當前北京當局視域中的新媒體焦點議題：「互聯網+」新興產業商機蓬勃、強化網路空間安全治理，以及開啟「中」美網路戰略交鋒。

貳、「互聯網+」商機蓬勃

伴隨著新媒體在中國大陸的快速發展，新媒體已經與大陸民眾生活密不可分，線上購物、線上支付、線上打車、線上教育、線上醫療等各種新興網路服務平臺不斷湧現，全面應用於第三產業，使得新媒體高度捲入中國大陸社會。

《新媒體藍皮書》指出，目前中國大陸43類網站提供了多元廣泛的各種服務，覆蓋人數超過3億人的有16種，超過1億人的有31種。以互聯網網站的類型為例，2014年下半年，43類網站覆蓋人數高達4.9億人，總訪問次數達到10,142.3億次，半年人均訪問網站2,069.9次，平均每天每人訪問11.3次。透過這些網站獲取資訊、交往、購物、支付、旅遊、教育等各種服務，已經成為大陸

民眾生活的必要組成部分。除了傳統的資訊門戶、搜尋引擎、社區論壇等網路應用外，網上購物網站覆蓋人數約為 4.5 億人，電子支付網站覆蓋人數約為 3.7 億人，網上銀行覆蓋人數超過 3.2 億人，旅遊出行網站覆蓋人數達到 2.6 億人。

這使得「互聯網+」有機融合傳統產業、移動互聯網，在主導互聯網廣告、網路遊戲、互聯網金融取得顯著進展。以 2014 年論，由「互聯網+」驅動的新媒體產業市場經進入了高級發展階段，傳媒業併購市場規模超過了二千億元。

正是在這種背景下，2015 年 3 月「全國人大」召開時，大陸「政府工作報告」中首次提出「互聯網+」行動計畫，將其作為產業升級新引擎，進一步促進新媒體應用。預估 2015 年在「互聯網+」行動計畫推動下，新媒體將加速向全產業滲透，預期可創造更多的就業機會，新媒體經濟占 GDP 的比重會進一步加大。這代表大陸新媒體全產業化發展態勢下的一種新經濟形態，即高度連接社會的互聯網新媒體是基礎設施，高度對接生活的新媒體應用是實現工具。

在經濟領域，互聯網正成為經濟發展的新引擎，「互聯網+媒體」、「互聯網+製造」、「互聯網+商務」、「互聯網+旅遊」等新興產業蔚為風潮。2015 年《新媒體藍皮書》資料顯示，2014 年中國大陸互聯網 ITTP 指數提升至 4.4%，已經超過美國、法國和德國，居領先地位。就以近日中國大陸成功申請 2022 年冬季奧運，市場上立刻出現「互聯網+冬季奧運」行業，說明「互聯網+」產業商機無窮，後勢看好。

「互聯網+」產業的商機無窮，也使得中國大陸新媒體超越「跨行業」，初步呈現「全產業」發展的新趨勢。《新媒體藍皮書》強調，作為不同屬性的產業要素，新媒體已經開始向所有行業領域滲透。從跨行業到全產業，日益移動化、大資料化和智慧化的新媒體，已經成為具備高強滲透度的產業基因，在不斷打造新興產業的同時，也積極促進傳統產業創新升級，預估將成為中國大陸新經濟發展的驅動因素。

參、強化網路空間治理

中國大陸新媒體迅速發展的過程，包括網路論壇、博客、微博以及手機短信、微信等各種自媒體，同樣呈現雨後春筍現象。微信公眾帳號已經達到 580 萬個，排名前 500 的微信公共帳號每條資訊的閱讀量超過一萬。社交媒體模式

也不斷創新，位置模式、秘密模式、「閱後即焚」模式、圖片社交模式、職業模式、陌生人模式、熟人匿名模式、遊戲模式、虛擬世界模式等新社交模式不斷發展。當前，中國大陸微信每月活躍用戶數已達4億人。

然而隨著微信的普及，其朋友圈、公眾號中的「謠言」也順勢快速傳播。《新媒體藍皮書》的分報告《微信公眾「謠言」傳播研究報告》，對2014年11月3日至2015年2月28日微信中，被多人舉報為「詐騙和虛假資訊」的625篇文章共17周資料進行了分析。研究發現，7類主題的謠言數量最多：食品安全(284篇)、人身安全(278篇)、疾病相關(259篇)、健康養生(179篇)、防騙(133篇)、金錢(60篇)、親子(52篇)。其中，食品安全類、人身安全類、疾病相關類主題的「謠言」文章，占了「謠言」文章總數的大部分。分報告《微信公眾「謠言」傳播研究報告》強調，這些傳播手法慣用誇大的資料及大量圖片等恐懼性說服手段以增強其傳播效用，試圖用看似理性的文字使受眾信服。據微信安全負責人表示，微信平均每天攔截的「謠言」多達210萬次。

《新媒體藍皮書》也指出，近六成假新聞首發於微博。《新媒體藍皮書》的分報告《新媒體時代的「假新聞」現象與治理對策研究》，對2014年傳播較廣、比較典型的92條「假新聞」進行了多維度分析，發現有59%的「虛假新聞」首發於微博。研究者認為，微博平臺開放性高，像一個公開的資訊交流廣場，人人都可以在上面發布資訊，因而成為眾多新媒體「假新聞」的資訊源。

微信「謠言」及微博「假新聞」的大量出現，反襯了面對近年來中國大陸公共衛生、社會安全、社會群體抗爭、重大災難意外、政壇鬥爭角力等突發事件，官方傳媒的制式報導明顯已經無法滿足民眾知的權利，使得「謠言」找到豐碩的土壤。再加上，伴隨著網際網路論壇、博客、微博以及手機短信、微信的爆量成長，加速了信息傳遞的速度與數量，更使得「謠言」傳播大為便捷。

然而，西方學術界有關謠言的實證研究，已說明謠言未必全是虛假的，有大量謠言後來證明並不失其真實。謠言之所以有人相信，正因為它經常最終被發現是「真實的」。因此，謠言往往是作為一種社會抗議出現，謠言既是社會現象，也是政治現象。從此一角度看，中國大陸微信「謠言」及微博「假新聞」的大量出現，說明謠言與權力當局的一種關係：它揭露秘密，提出假設，迫使當局開口說話，同時，又對當局作為唯一權威性消息來源的地位提出異議。所以，謠言構成了一種反權力，即對權力的某種制衡，反抗的是經濟上的剝削、政治上的壓迫，以及社會關係上的不平等。

面對此種現象，中國大陸當局加強對網路空間的治理作用，2014 年 7 月出臺「微信十條」之後，2015 年 2 月大陸國務院新聞辦公室加掛國家互聯網信息辦公室（簡稱網信辦）出臺「暱稱十條」（《互聯網用戶帳號名稱管理規定》），同年 4 月出臺「約談十條」（《互聯網新聞信息服務單位約談工作規定》）。這也說明伴隨微信使用越來越多，中國官方加強微信「謠言」治理，但成效如何仍待觀察。

事實上，北京當局對網路空間的治理，可追溯至 2011 年 5 月，中國大陸宣布在國務院新聞辦公室加掛國家互聯網信息辦公室（簡稱網信辦）牌子可見端倪。當時大陸官方宣稱，網信辦職能包括落實網路信息傳播方針政策，以及推動網路信息法制建設，指導、協調、督促有關部門加強網路信息內容管理。之後，2014 年中共設立國家安全委員會、中央網絡安全和信息化領導小組辦公室，以及中央全面深化改革領導小組三大頂層機構，這三個機構都是由中共總書記習近平掛帥。2013 年 4 月，由習近平親信魯煒出任國家互聯網信息辦公室主任，2014 年 4 月魯煒出任中共中央宣傳部副部長、中央網絡安全和信息化領導小組辦公室主任、國家互聯網信息辦公室主任。

魯煒上任後動作頻頻，鋒芒四射，被紐約時報稱為「中國互聯網的守門人」。「自由之家」公布的 2014 年網路自由度調查報告，還點名魯煒，形容他是「網路沙皇」（Internet Tsar），在「設置網路障礙、內容限制及侵犯網路用戶權限」，他都是重要推手。在習近平加緊網路箝制下，同樣依據「自由之家」公布的 2014 年網路自由度調查報告，中國大陸名列「不自由」地區，排名第三糟，最糟是伊朗，第二糟是敘利亞。報告也指出，網路總體不自由度以 100 為最惡劣、0 為最好，中國大陸從 2013 年的 86 退至 2014 年的 87，顯示不自由度較去年更惡化。

肆、「中」美網路戰略交鋒

中國大陸新媒體蓬勃發展的現象，也體現在大陸誕生了一批世界級的互聯網企業，世界排名前 10 的互聯網公司有 4 家來自中國大陸，阿里巴巴、騰訊、百度和京東。阿里巴巴在紐約證券交易所上市融資 250 億美元，創造了規模最大的 IPO 交易紀錄，成為僅次於谷歌的世界第二大 IT 公司。

由於新媒體正加速融入各國經濟、政治、社會、文化的發展和互通中，因

此在新媒體時代應該建立何種傳播秩序，為各國廣泛關注。正因為如此，2014 年中國大陸政府開啟了網路強國戰略。2014 年，大陸在互聯網名稱和數字位址分配機構 ICANN 第 50 次大會、夏季達沃斯論壇和第 7 屆「中」美互聯網論壇等諸多國際會議上，不斷闡明中國治理國際互聯網的理念，即「建立多邊、民主、透明的國際互聯網治理體系」。

2014 年 11 月，中國大陸在浙江烏鎮舉辦了首屆世界互聯網大會，將「互聯互通共用共治」作為大會主題，強調深化國際合作，尊重網路主權，提出了共同構建和平、安全、開放、合作的網路空間訴求。《新媒體藍皮書》認為，2015 年 1 月，大陸國家網信辦主任魯煒和阿里巴巴集團董事局主席馬雲，入選全球互聯網治理聯盟委員會，代表中國大陸登上了互聯網治理的國際舞臺。魯煒 2014 年率團出席第 7 屆「中」美互聯網論壇，提出了「中」美互聯網交流的五點主張。這一切都說明了中國大陸越來越走向國際互聯網治理，不斷發出其對於國際互聯網治理的聲音。但由有「網路沙皇」(Internet Tsar) 之稱的國家網信辦主任的魯煒，以及前此被大陸商業部認定旗下企業「淘寶網」假貨充斥的馬雲，入選全球互聯網治理聯盟委員會，確實相當諷刺。

同時，從全球網路戰略格局觀之，新媒體發展重心正在向亞洲轉移，無論是在中國大陸、印度等發展中國家，還是在日本、韓國、新加坡等發達國家，移動網路基礎設施發展態勢良好，使用者增長迅速，市場規模極速擴張，新媒體市場的活躍度和創新能力飛速提升。以中國大陸論，截至 2014 年底大陸互聯網用戶為 6.49 億，占全球總數的 21.6%。但在用戶增長方面，歐美發達國家已近飽和，因此全球下一個 30 億線民將有 90% 來自於發展中國家。

明顯的，伴隨中國大陸互聯網企業的迅速崛起，「中」美網路戰略交鋒已難以迴避。長期以來，全世界網路空間治理是由美國主導，所謂強者為王的時代。在傳統媒體裡，全球衛星頻道、電視頻道、電波頻道的分配是由聯合國世界電訊聯盟此種秩序委員會執行，但是在互聯網時代沒有聯合國世界電訊聯盟此種國際組織，目前是由 ICANN 國際組織負責功能變數名稱地址和互聯網重大事情分配，美國去年 3 月表示同意將 ICANN 變成一個全球組織，強調由世界跨國大企業來主導世界互聯網秩序，但由於互聯網企業和市場主體 50%、60% 以上都在美國，實際上是符合美國利益。

簡言之，美國對世界互聯網秩序的戰略和對秩序的主張，是強力排斥國際組織來介入互聯網秩序，美國不願意將權力交給聯合國或者變成由國家主權參

與的世界互聯網秩序，這明顯是違反中國大陸的利益。中國大陸態度是當前互聯網世界和網路空間，應該是以市場主體和各個主權國家為主體，因為國家是互聯網的利益相關者，國家安全和互聯網安全密切聯繫在一起。

《新媒體藍皮書》分報告《2014 年網絡空間安全發展研究報告》也指出，發生在 2014 年年底北韓、美國雙方網路攻擊對中國大陸的影響。《新媒體藍皮書》認為，2014 年是大陸網路強國奠基之年，中國大陸在互聯網國際治理的舞臺上已經展現更加自信聲音，但從網路安全威脅與風險角度看，依然面臨嚴峻形勢。中國大陸網路空間的技術、產業、治理等，依然落後於美歐等發達國家。中國大陸政府、社會、線民的網路空間安全意識仍需不斷提升，在戰略和策略層面需進一步落實和創新。《新媒體藍皮書》特別強調，展望未來網路空間將逐漸形成「中」美博弈的國際治理新態勢。

伍、結語

「中國社會科學院」新聞與傳播研究所是具備官方色彩的學術單位，由其每年例行主編的《中國新媒體發展報告》，事實上就反映了北京當局對當時新媒體發展的立場。2014 年 8 月，習近平主持召開了中央全面深化改革領導小組會議，圍繞推動傳統媒體和新興媒體的融合發展，圍繞新媒體建設作出了一系列重要部署。習近平強調，要遵循新聞傳播規律和新興媒體發展規律，強化互聯網思維，堅持傳統媒體和新興媒體優勢互補，一體發展，形成立體多樣、融合發展的現代傳播體系。2015 年《新媒體藍皮書》就在書中自承，該藍皮書正是在「習近平總書記重要講話精神的指導下，在新媒體日新月異的發展趨勢下應運而生」。

因此，由「中國社會科學院」新聞與傳播研究所主編的《中國新媒體發展報告》，為了即時反映北京當局對當時新媒體著重的焦點，過去 6 年來都提出一個主題。2010 年主題是「新媒體發展的全球視野與中國特色」，站在全球發展角度看中國大陸新媒體發展的特色；2011 年主題是「本土化與社會化」，探討中國大陸新媒體如何在適合其土壤上得到發展；2012 年主題是「衝突與融合」，剖析成長過程中虛擬和現實的社會會有碰撞，碰撞造成一些矛盾與問題，但是碰撞過程中要融合；2013 年的主題是「創新與融合」，釐清融合過程中必須要有創新才能有出路，指出新媒體的發展主流是創新與融合；2014 年的主題是「微傳播」，強

調微傳播正在改變中國大陸，在移動化基礎上微傳播的威力、影響力越來越大。2015 年提出的主題「國家新戰略、媒體新機遇」，強調大陸新媒體發展進入了一個新階段。

從 2010 年至 2015 年《中國新媒體發展報告》主題的變化，可以掌握新媒體在中國大陸經歷的發展過程，以及當前北京當局視域中的新媒體焦點議題，更重要的是，從 2015 年提出「國家新戰略、媒體新機遇」主題，說明促進新媒體發展已經成為中共黨中央、國務院治國理政的新國家戰略。從 2015 年《新媒體藍皮書》即反映出當前大陸新媒體呈現的三大焦點議題：「互聯網+」新興產業商機蓬勃、強化網路空間安全治理，以及開啟「中」美網路戰略交鋒。

近期大陸股市崩跌影響研析

An Analysis of the Impact of China's Stock Market Crash Recently

魏 艾 (Wei, Ai)

財團法人兩岸發展研究基金會執行長

壹、前言

過去一年多以來，世界經濟金融情勢的發展，除了希臘政府債務危機所引發的影響之外，中國大陸經濟情勢的發展受到國際社會的普遍關注。一方面，2013 年 11 月中共「十八屆三中」全會的《中共中央關於全面深度改革若干重大問題的決定》（以下簡稱《決定》），提出「市場化、自由化」為核心的經濟體制改革和宏觀經濟調控的發展方向，期能藉全面深化改革為大陸經濟釋放「制度紅利」，同時在構建開放型經濟新體制的對外經貿發展策略下，中國大陸成立金磚國家開發銀行和亞洲基礎設施投資銀行（亞投行）、設置自由貿易試驗區、積極推進「一帶一路」的發展策略，對世界經貿和金融格局將帶來深遠的影響；另一方面，中國大陸 A 股市場不到十個月內翻了一番，達到 7 年以來最高水平。A 股市場平均市盈率從去（2014）年 7 月的 11.8 倍增到今（2015）年 6 月初的 28.5 倍。日成交量連創新高，超過二兆元人民幣（約合三千兩百億美元）。每天都新開幾十萬（股票交易）帳戶。上海證券指數由今（2015）年年初的 3,300 點，上漲至 6 月 11 日的高峰 5,166 點後卻急速下跌，6 月 26 日崩跌 7.4%，其後繼續下滑到 7 月 8 日的 3,507 點，其後再回升，7 月 15 日為 3,805

點，漲跌幅度舉世罕見。為穩定股市，中共採取一系列經濟和行政手段，以期穩定經濟增長趨勢。究竟何種因素造成大陸股市的急速漲跌？大陸股市具有何種特點？股市會否泡沫化？對未來中國大陸資本市場的完善具有何種影響？這些都是極值得探究的重要課題。

貳、經濟「新常態」下的宏觀調控政策

歷經 36 年改革開放政策的推展，體制轉型使生產因素所釋放的經濟動能，推動大陸經濟的快速增長，並使其經濟體制逐漸朝向市場經濟體制轉變，但是在此一發展過程中，大陸社會經濟也面臨一系列突出的矛盾和挑戰。中共「十八屆三中」全會的《決定》，以「市場化、自由化」為主軸的全面深化改革的發展策略，便是為求能為大陸經濟發展開創「制度紅利」。因此，自 2012 年中共「十八大」以來，大陸經濟運行和宏觀經濟調控政策走向，便受到兩方面因素的嚴重影響。一方面受到 2008 年國際金融危機的衝擊，以及大陸內部投資持續不振、消費回落、企業經營成本上升、融資成本居高不下，國內產能過剩、財政金融存在潛在風險，導致經濟增長持續下滑的壓力，而必須積極穩定經濟增長，以維持經濟的正常運行。另一方面，「十八屆三中」全會所揭示以「市場化、自由化」為主軸的全面深化改的總目標必須具體推展，以為經濟體制改革鋪陳良好的開端。

在此一社會經濟發展基調下，2014 年，大陸已陸續推出包括財稅體制、戶籍制度、國企國資等領域的經濟體制改革方案，期能為全面深化經濟體制改革營造良好的環境。在宏觀經濟調控方面，中共也採取「微刺激」和「簡政放權」的「自由化」取向的調控政策。此一有別於過去以大規模經濟刺激方案的宏觀調控政策，固然對緩解產能過剩和日益嚴重的地方政府債務問題有所助益，但是由於內外經濟環境的衝擊，經濟增長速度下滑已成為中共必須面對的挑戰，以致大陸的宏觀經濟調控政策仍需在「穩增長」、「調結構」、「促改革」等長短期目標有所取捨，並在經濟發展策略上作出調整。

近年來大陸經濟增長速度雖然一再下滑，但是大陸官方解讀它仍在經濟運

行的合理區間。此一認知可由其把「十二五規劃」(2011～2015年)的經濟增長率定在7%，而2013年和2014年的經濟增長目標定在7.5%看出端倪。很顯然的，從影響大陸經濟的外在因素看來，大陸經濟將從10%高速增長逐步過渡到5%～6%的中速增長的發展過程。

在經濟運行的實際績效方面，大陸國內生產總值(GDP)的增長率已由2001～2010年超過10%年均增長率逐漸下滑。2011年大陸國內生產總值(GDP)增長率為9.2%，2012～2013年分別為7.8%和7.7%。2014年大陸國內生產總值(GDP)增長率7.4%，低於原先設定7.5%的增長目標。今(2015)年的經濟增長目標訂在7%，而根據最近大陸所公布的上半年經濟統計，今(2015)年上半年，大陸國內生產總值(GDP)的增長率為7%，第一季和第二季均增長7%。很顯然的，經濟下滑已是現今大陸經濟的重要特點。

對於此一形勢的發展，中共中央政治局會議也正式確立了經濟「新常態」的定位，並且認為這是針對大陸的經濟發展處於增長速度換檔期，結構調整陣痛期，前期刺激政策消化期「三期疊加」階段特徵後的總體判斷。此一判斷有利於穩定社會預期，有利於新的框架和邏輯謀劃改革，也有利於轉方式、調結構目標的實現。2014年12月11日，中共中央經濟工作會議，更從消費需求、投資需求、出口和國際收支、生產能力和產業組織方式、生產要素相對優勢、市場競爭特點，資源環境約束、經濟風險累積和化解、資源配置模式和宏觀調控方式等9個面向來定義「新常態」的內涵。

大陸經濟進入新常態的判斷並未包含物價水平的持續下跌。2014年大陸消費物價指數(CPI)為2%，今(2015)年上半年居民消費價格總水平同比漲幅僅為1.3%，全年預測約1.5%上下，而生產者價格指數(PPI)已連續三年負增長，使大陸經濟具有通貨緊縮的某些特徵。

當前大陸物價指數持續下降是由歐美引發的全球金融危機導致的全球需求下降、地緣政治關係主導和美元升值周期連動下的原油、國際大宗商品價格下跌的全球性因素的結果；同時也是大陸內部投資需求趨弱、去庫存、貨幣供給與信貸趨緩和貨幣流動性急遽下降的結果。此外，今(2015)年上半年投資、消費和工業增加值下滑。1-6月規模以上工業增加值同比實際增長6.3%，比去

年同期下降 2 個百分點。1-6 月固定資產投資同比增長繼續下滑至 11.4%，增速比上年全年下滑 4.3 個百分點。很顯然的，大陸經濟增長不斷下滑的壓力，已明顯的存在。

參、近期大陸股市漲跌情況和走勢

股市漲跌必然引發爭議，各國皆然，但是中國大陸股市的暴起暴跌，似乎呈現出一種周期性的趨勢。2007 年，大陸便已經歷過一次股市震盪，上證指數跌幅超過今（2015）年，但是震盪程度遠不及本次強烈。一般認為，近年來伴隨著資本市場的發展，金融工具的多元化加劇了股市起伏的強度。

在國際金融危機之後，儘管在 4 兆元人民幣擴大內需的投注，大陸經濟逐步回復穩定，但在 2010～2013 年經濟並未呈現下滑情況下，中國大陸 A 股市場也呈現低迷的情勢。2009 年 12 月 31 日，上證綜指報收 3,277.14；2010 年 12 月 31 日，上證綜指報收 2,808.80；2011 年 12 月 30 日，上證綜指報收 2,199.42；2012 年 12 月 31 日，上證綜指報收 2,269.13，盤中曾創出 1949.46 年度新低；2013 年 12 月 31 日，上證綜指報收 2,115.98，盤中再次刷新 1,849.65 的年度新低。由是觀之，除了 2012 年年終報收比上一年高出近 70 點之外，其餘 3 年收盤指數都比上一年低，其中 2011 年比上一年跌幅高達 21.7%。從此一發展走勢看來，有論者認為，大陸股市對大陸經濟增長情勢及宏觀調控政策走向作出了過於激烈的反應。

自去（2014）年 5 月以來，大陸股市的暴漲暴跌似乎也反映出某種程度股市走向與經濟情勢相悖的現象。一般認為，2014 年大陸經濟將持續下滑時，大陸 A 股市場卻出現止跌回穩，甚至帶動了一波大漲的走勢。以上證指數為例，2014 年 5 月 21 日盤中開出 1,991.06 的新低之後，經歷一段低位盤整，開始緩慢攀升；到 7 月 22 日，大盤報收 2,075.48，升幅達 1.02%；至 8 月 22 日，盤中創出 2,248.94 新高；之後，更持續攀升，12 月 9 日達 3,091.32，12 月 22 日達 3,189.87，12 月 31 日報收 3,234.68。

今（2015）年第一個交易日，滬深股市均開紅盤：上證綜指勁升 3.58%，深證成指升幅更高達 4.59%。1 月份，上證綜指報收 3,210.36；2 月份報收

3,310.30，比 1 月份上漲 3.11%；3 月份報收 3,747.90；進入 4 月份後，滬深股市繼續快速攀升，上證綜指不斷突破 3,800、3,900、4,000 等關鍵點位，而 4 月 27 日大陸股市更創新高，上證綜指報收 4,527.40，大漲 3.04%；深證成指報收 14,809.42，漲幅亦達 1.44%。及 6 月 12 日，上證綜指更上漲 5,166 點的高峰。

從 2014 年 10 月份開始啟動到今（2015）年 6 月 12 日，大陸股市這一輪飆漲的行情，這期間，上證綜指漲幅最高時達 1,18.62%；深證成指、創業板指數、中小板指數的最大漲幅也分別高達 123.89%、161.60% 和 114.80%。然而，從今（2015）年 6 月 15 日開始，A 股的上漲行情戛然而止，無論是各種大盤指數，還是個股，都在一夜之間突然掉頭向下。截至 6 月 29 日收盤，上證綜指、深證成指、創業板指數和中小板指數分別收於 4,053.03 點、13,566.27、2,689.76 點和 8,690.82 點。兩個星期之內的最大跌幅分別達到 25.17%、27.24%、34.04% 和 29.48%。

大陸股市的暴漲暴跌，使全大陸九千多萬股民陷入了瘋狂的股熱之中。根據大陸方面的數據顯示，去（2014）年全年大陸股票賬戶僅九百多萬戶，但是僅今年第二季，大陸股票新開戶總量超過了三千八百萬戶。但是新增的帳戶不等同新股民，這是因為今（2015）年 4 月 13 日，A 股市場放開了對「1 人 1 戶」的限制。自然人投資者可開立多個滬、深 A 股帳戶及場內封閉式基金帳戶。此一靈活性的制度改革，帶來開戶人數激增。在上半年的股市漲勢中，炒股的股民不僅是中年大叔大媽，更多了大批靠手機炒股軟體操作的 1980 和 1990 年代出身的年輕股民。

大陸股票帳戶的增加和股市交易量的攀高，主要並非由金融機構的投資者而來，相反的卻是來自大陸各個地區、各個階層、各個年齡層的「散戶」。大陸股市有 85% 的交易量來自散戶，反映了散戶熱衷短炒的現象，以致形成了全民皆股的社會風潮。

由於大陸與香港經濟和金融的密切關係，使大陸股市的暴漲和暴跌也影響了香港股市。大陸內地企業（H 股）、紅籌股和大陸民營企業，約占香港恒生指數成份股市值的 56%，因而恒生指數期貨合約是有效的 A 股對沖工具，香港市

場流動性高，無漲跌停板限制，因此，如果在大陸股市未及完成買賣的目標，香港市場也提供了另一渠道。據香港媒體的報導，大陸股市告急之時，有不少大陸投資者在香港套現，將資金帶回大陸以因應危機。

肆、中共救市的因應措施及其成效

大陸股市的高速漲跌有市場結構的問題，但也有微妙的政經影響因素。從經濟的因素而論，自去（2014）年年中以來大陸A股市場的繁榮其主要原因可歸納為：

第一，自2008年國際金融危機發生以來，大陸股市處於蕭條和被低估狀態，熊市已持續三年多，使A股市場似乎具有微妙的吸引力，成為市場資金走向的可能選擇。

第二，流動性充裕。近年來為控制通貨膨脹，中共致力於控制貨幣供應，但M2仍然處於高位。M2的增長率從2011年底的13.4%緩降到去（2014）年底的12.2%，在經濟增長放緩和通縮持續，而工業企業利潤率停滯的情況下，充裕的流動性在市場上尋找機會。

第三，貨幣政策寬鬆的預期，為緩解經濟下滑的情勢，去（2014）年中共採取「微刺激」的宏觀調控政策，三次降息、兩次降低存款準備率，並實行各種定向降準的貨幣寬鬆政策和措施，市場對未來貨幣政策進一步寬鬆仍有強烈的預期。

第四，家庭資產配置出現根本的變化。近年來中共對房地產進行調控，以致民眾對房地產的投資和投機需求出現結構性下降，而部分投資資金從房地產市場轉向股票市場。

第五，對市場化改革傾向存有高度的期待。全面深化改革已是經濟發展策略和政策的主軸，特別是在金融領域中，大陸將逐步開放資本帳戶，如將A股納入MSIC新興市場指數等，都將為大陸資本市場的發展帶來利多。

除了上述的經濟因素之外，在今（2015）年10月即將召開的中共「十八屆五中全會」，將提出以「市場化」為主要精神的「十三五規劃」，中共似乎也有意支持股市的繁榮發展。畢竟，股市向好將有利於在金融體系推展從銀行

主導向資本市場主導轉變、國有企業混合所有制，以及透過國有企業上市出售資產，以緩解地方政府債務壓力等各種結構性調整和改革計畫。這其中，政府對股市的信用背書，包括證監會主席、人民銀行行長的積極表態，以及人民日報、新華社等官方媒體共同唱好股市的言論，形成龐大的輿論氛圍，再加上 A 股市場主要由散戶投資者主導，投機情緒比成熟市場濃厚，大陸股民一來對於大陸經濟遠景寄予過高的「期望」，二來則受投機心理的蒙蔽，以致深受鼓舞，逢高追捧，放鬆了警惕，難以防範突然的暴跌。

這一輪大陸股票瘋漲的另一重要因素主要在於流動性充裕，融資槓桿過多所造成的。大陸流動性主要來自下列的渠道，亦即：一、散戶投資者。二、股票投資基金（公募和私募）。三、各類資產管理計畫。四、理財產品。五、保險公司。六、融資融券。七、跨境資金流入、合格境外機構投資者（QFII）、人民幣合格境外機構投資者（RQFII）、滬港通。八、非金融企業。其中散戶投資者占大陸國內市場日成交量約 80%~90%。目前總帳戶數量已經超過二億，散戶投資者的信心似乎達到 2008 年國際金融危機以來的最高點。

根據大陸方面的測算，A 股流通股市值占總市值的比例為 39%。在今（2015）年 3 月底，A 股的流通市值為 186,037 億元人民幣，同期 A 股市場投資者融資總額為 14,858.8 億元人民幣，槓桿率為 8%，到 4 月底 A 股的槓桿率接近 10%。

除了官方可統計的融資餘額，A 股市場還存在大量難以統計的地下融資，比如投資者向親戚朋友借的錢，向地下錢莊借的錢，有大陸媒體揭露，有地下錢莊可以給予投資者 10 倍槓桿。這些資金加起來可能上千億元甚至數千億元。若將官方融資餘額和地下融資金額加總起來，A 股的槓桿率應當已突破 10%，遠高於美國的 2.5% 和日本的 0.8%。

大陸股市的崩跌不僅是廣大的散戶遭到嚴重的損失，同時由於當前 A 股這麼多投資者使用槓桿炒股，股市的急遽下跌，在槓桿和恐慌情緒的驅動下，股價下滑和減槓桿出現惡性循環，一些股票的價格如果跌到上市公司基本面值以下，透過連鎖反應，這將使相關投資者血本無歸，不得不縮減其他開支去還債。同時，由於很多資金都是來自銀行等金融機構，銀行也可能因而產生大量不良貸款。

6月中旬以來，大陸股市的急遽下跌引發了中共是否要救市的爭議。但是從世界各國的歷史經驗看來，不管是否是市場經濟國家，在發生股市危機的時候，政府都會義不容辭地選擇「救市」。尤其重要的是，中共正面臨大陸經濟持續下滑的情勢及「十八屆五中全會」即將召開之際，維持大陸經濟的穩定增長已成為現今的重要工作，也難怪在今（2015）年「兩會」期間，大陸國務院總理李克強明確提出，「在新常態下，我們會保持中國經濟在合理區間運行。」很顯然的，已為宏觀調控政策保留了調整的彈性空間。

7月間，中共開始採取一連串涉及各相關部會的救市措施。首先，中證監宣布持股5%以上的股東及高管6個月內不得減持；鼓勵高管增持，放寬購入限制。其次，央行宣布降息和定向降準，表態為證金公司提供充足流動性，隨後證金公司將流動性注入券商和基金公司。第三，國資委和財政部要求央企不得減持，以及表示積極採取措施維護資本市場穩定。第四，公安部派出副部長到中證監排查惡質賣空股票和股指的線索，打擊股市中的違法行為。

但是，中共的救市措施並未立竿見影，A股仍持續下跌。有論者認為A股市場的大跌，主要分為兩個階段，第一階段股市下跌主要是因為去槓桿化導致高槓桿投資者退出市場。第二個階段是管理層救市後的階段。一些投資者利用金融衍生產品以及A股市場的不成熟甚至缺陷，大力做空A股市場而謀利。以致政府的救市措施難以發揮作用。不過，這期間中共要求逾千家大陸企業主動停牌，避免跌停，以行政干預股市的措施無所不用其極。

伍、對大陸資本市場改革的啟示和影響

中共以行政手段為主的救市措施，並未顯現具體的立即成效，但卻引來國際金融和評級機構的不同評價。較為溫和的評價主要為：一、政府救市措施推動投資者恢復信心，寬鬆貨幣政策促進經濟增長，A股不再泡沫中，市場估值還有上升空間。二、雖然政府「暴力救市」影響外資信心，但外資在A股的持股只占約2%，對市場影響不大。很多外資對A股如醫療板塊等，仍有很濃興趣。救市政策不會影響大陸金融市場改革，如推出深港通的步伐。三、A股調整雖較預期更快更大，但未動搖對大陸股市的信心，並藉調整趁低吸納。

但是較激烈和負面的評價可歸納為：一、大陸資本市場開放的進程將被推後，A 股最少需要兩年時間才能納入 MSCI，亦阻礙人民幣國際化進程。二、監管機構放寬融資的救市措施沒有必要，甚至會為後市埋下隱患，並會干擾股市正常運作。中央救市適得其反，引起心理恐慌。三、暴升暴跌及中央強勢救市，令外資由以往對 A 股且信且疑，到現在認定是「人造牛市」(man-made bull market)，料對 A 股納入 MSCI 有負面影響。四、眾多股份停牌造成「劣幣驅逐良幣」，是對規則的濫用和踐踏。行政手段頻出，令國際投資者擔憂中國資本市場改革滯後，深港通等進程或受影響。五、股災本身不致構成系統性風險，但政府干預將會引起未來金融改革問題，可能會構成在金融機構的操作風險。

大陸這一輪股市急遽漲跌確實並非大陸現行經濟情勢的「晴雨表」，但是股市漲跌的背景、原因及救市措施的成效，反應出大陸資本市場的不成熟甚至缺失所在。

股市暴跌後，政府採行規模空前的救市措施，確實也成功地將股市行情穩住，但是政府也為此付出了巨大的經濟和聲譽形象的代價。中共在處理股市問題時，存在著諸多問題，沒有從基本面為資本市場的健全發展奠定基礎。一方面中共未能為金融市場建設基礎設施，主要在於大陸有 4,000 萬家小微企業，但在滬深兩市上市公司不足三千家，因此發展多層次資本市場，擴大直接融資比重確實是金融改革的一項重要工作。目前上市審批過嚴，導致中小企業難以做大，而大企業只好出國或在香港上市；另一方面，政府監管的規則修改頻繁，不允許大股東減持，限制期貨開空倉，公安部嚴查做空行動，都嚴重破壞了市場規則，以致招來諸多負面的評價。

依目前大陸《證券法》的規定，企業首次公開發行 (IPO) 均一存在著濃厚的審批色彩。從最初的企業 IPO 額度審批制到核准制，企業能否登陸資本市場，行政手段產生了決定的作用。因此，上市公司成為稀缺資源，這就扭曲了市場定價功能和優勝劣汰機制。

基於此，在這一輪大陸股市漲跌波動中，論者便明白指出，要解決當前大陸股市快速上漲及其背後可能存在的債務危機問題，監管層需要盡快推出兩項改革。一是廢除上市審批制，實施註冊制，讓市場來決定企業能否上市和以什麼價格上市，為股市提供大量的新股供給，為股民增加可投資的優良股權資

產，為中國大陸企業開創一個市場化的平臺用於股權融資和控制權轉讓；二是放鬆資本管制，逐步實現大陸的投資人在全球配置資產，目前滬港通已經開啟了一個很好的先例，在此基礎上，今後可以逐步擴大每日跨境交易額度，開放更多的境外市場。

根據目前的訊息顯示，大陸政府正在修訂《證券法》並可望在今（2015）年10月通過「全國人大」常委會第三次審議後正式提出，修正後的《證券法》其亮點將包括明確股票註冊程序放寬公開發行股票門檻，規範上市公司股東轉售股票、向合格投資者公開發行證券可以豁免註冊或核准、單列投資者保護章節民事賠償可推代表訴訟、詐欺發行處罰標準大幅提高、增設現金分紅制度、為境外企業境內上市預留法律空間、取消七類行政許可、允許證券從業人員買賣股票、允許設立合伙企業、新增條款禁止跨市場操縱，以及利用「未公開信息」交易責同內幕交易等。這些修訂方向確實已指出大陸資本市場的缺失所在，但是立法精神和用意與執行成效之間定然仍會有相當的落差，就讓我們拭目以待吧！

金門自福建引水簽約之研析

An Analysis of the Water Supply Contract Signed
by Kinmen and Fujian Authorities

馬祥祐 (Ma, Hsiang-Yu)

國立金門大學國際暨大陸事務學系主任

壹、前言

今年 5 月 23~24 日所舉行的夏張金門會從表面看來，似乎除了解決了金門多年的缺水問題外，在兩岸關係上沒有特殊的突破亮點，外界因此有人指稱，因為臺灣即將進行總統大選，故此次夏張會只是行禮如儀而已！然而這平淡的夏張會背後、金廈供水契約的敲定，其實正宣告兩岸關係新格局的到來，更是兩岸互動模式轉變的開始。

貳、供水問題是金門永續發展的命脈

持平而言，談了十幾年的從大陸引水至金門的議題能在此次獲得解決，除了意味著兩岸和平發展往前邁進一步外，對金門當地而言，意義更是非凡，但是對於在本島的民眾恐怕不能體會此事的重要，也不能瞭解這對金門未來永續發展的意義。過去在兩岸關係緊張時期，金門這個「外島中的外島，前線中的前線」，作為軍事前線因而飽受各項不自由的管制與不便，但是龐大的駐軍人員消費至少讓金門鄉親經濟收入有所保障，然而當兩岸關係開始和緩，金馬開始撤軍時，首先受到衝擊的便是金門經濟。

過去金門駐軍高峰期曾經超過十萬大軍，滿街上的放假軍人，是金門經濟蓬勃運作的保證，一位計程車司機曾經對筆者說，當年他們家八個人開計程車，從早上軍人放假或者外出洽公開始，要一直忙到晚上軍人回營後才能休息，但這種經濟榮景目前只能在鈕承澤導演的電影「軍中樂園」中方能得見。這幾年金門駐軍急遽減少，目前駐軍人數遠低於一萬，軍人在金門已經成為稀有動物，平時要在街上看見軍人都很難，這便導致金門的經濟面臨急遽的「空洞化」，然而這些難題卻從未能在中央眼中獲得關懷與具體解決的援助。

歷經戰火洗禮的金門，當然知道自立自強的重要，因此立基於金門特有的戰地文化與歷史，以及過去因為軍管所帶來的低度開發與保存良好的生態環境，來發展觀光旅遊業，成為金門當前最重要的產業發展政策，然而這項作為最大的侷限卻是金門的自然環境限制—降雨不足。根據金門縣農業試驗所的統計資料顯示，金門年平均雨量約 1,047 毫米，可是蒸發量卻高達 1,684 毫米，亦即金門是一個嚴重缺水的地方，過去金門便曾在旱季向中國大陸買水應急過。

然而旅遊業的發展需要有豐沛的水資源做支持，飯店與餐廳等相關配套硬體設施方能運作，因此在降雨不足的情況下，發展旅遊業立刻給金門帶來超抽地下水的問題，從而立即衝擊到金門的最大經濟命脈，影響到金門高粱酒的生產。這樣的困境使得金門面臨想培植的觀光新產業無從壯大，而傳統賴以為生的金門高粱酒生產卻已經開始面臨地下水短少、生產品質受到影響的衝擊，再加上近來中國大陸在習近平上臺後，大規模的反貪與打奢運動，更是使得金門高粱酒在大陸的銷售業績受到相當大的衝擊。

但在國內新聞報導中，廣為外界熟知的金門形象是全臺社會福利最佳、金酒營利豐厚，因為光靠金酒一年 152 億臺幣的營收（102 年），在上繳中央的菸酒稅和營所稅逾新臺幣 40 億元後，還能挹注縣庫 70.5 億元，投入縣政各項建設，這是全國其他縣市政府所看不到的。然而在這光鮮印象背後的實情卻是，金酒營收業已大幅縮水，觀光業難以擴大發展，金門缺水的問題已經到了生死關頭，所面臨的生存壓力是本島民眾所難以理解的，而這也是中央政府此次願意讓金門自中國大陸引水的關鍵。

因此這次供水問題的定案，對於金門產業的永續發展具有相當的意義，而

從另一角度言，若能真正實現從晉江龍湖水庫跨海埋管引水到金門田埔水庫，這更意味著過往一向套在金門頭上的「國家安全」緊箍咒已然開始鬆綁，那麼後續的發展想像空間便油然而生。

參、廈金共同生活圈的呼聲越來越高漲

金門供水問題獲得解決，連帶的也讓過去同樣敏感卻未能搬上檯面討論、由大陸供電金門的問題正式浮上臺面！在這次夏張會期間金門縣政府便已對此公開表態，希望能夠由廈門直接供電金門，以解決過往頻仍出現的夏季限電問題，這樣積極表態的動作與過往截然不同。而相較於改善供水受限於降雨條件，有非人力所不能克服的侷限存在，改善電力供應只需增加金門的火力發電機組，為何中央卻遲遲不作為？

其中的關鍵便在於，金門的水電生產成本遠遠高於本島，而為了維持國民基本生活權益的平等，中央在這方面給予金門相當多的補貼，以維持金門水電價格與本島的接近，而這當然也對中央形成了嚴重的財政負擔。因此要增加金門供電的問題關鍵，主要便在後續補貼成本過於龐大，這是臺電堅拒此案、中央遲遲無法協助金門改善供電的重要關鍵所在。如今，金門能夠從晉江直接引水，那麼從廈門供電金門，澈底解決金門缺電問題，也減少中央政府在此一方面的補貼，又有何不可？

除了電力之外，醫療資源短缺的問題，更是金門人心中之痛。金門撤軍不僅撤走龐大消費人口，同樣也撤走金門的醫療隊伍，使得金門立刻面臨了「醫療空洞化」問題。打開衛福部金門醫院的網頁，這個在裁軍後接替過去軍醫體系的金門最大醫院裡，各科別的門診醫師數、每週門診數相較於其他衛福部醫院都是少得可憐，而且諾大的新建醫療大樓裡，不僅欠缺精密醫療診察設備，還存在有醫療設備卻沒有操作人員的窘境，使得金門民眾連做進一步詳細檢查都只能回到本島，那萬一遇到緊急狀況呢？「後送臺灣」是目前金門人唯一的選擇。

「後送臺灣」一詞，對不曾在金門服役或居住過的民眾，是很難理解的

痛，其實那就是一場賭注，關鍵要看老天爺賞不賞臉。因為後送取決於天候，更取決於病人狀況是否穩定能否後送，而這往往陷入兩難，因為需要後送的民眾經常經不起飛行折騰！因此在等候後送期間經常錯失了黃金治療期。筆者的一名學生在工讀期間發生重大工安意外，右臂被機器扯斷，他的狀況若在本島，只要立即開刀便可以挽回手臂，然而在金門等候後送時所浪費的時間，卻讓他的右臂再也接不回去！因此，金門民眾經常問，金門的重大病患為什麼不能直接轉送近在咫尺的廈門長庚醫院呢？

這些過去諸多潛藏在金門民眾心中的需求與想像，在這次夏張會後被正式掀開來，諸多議題開始被認真思考與公開討論，甚至有民眾公開發動公投連署，要求針對過去極為敏感、大陸倡議多年的興建金廈大橋一案進行公投，想積極促成此案。其實 2009 年經建會便曾針對金廈大橋興建安進行過評估，當時指金廈大橋的興建應該等金門基礎建設完備、產業發展成熟，競爭力與廈門相當時，才是較佳時機，然而這一評估背後真正的思考關鍵其實是政治考量，忽略了金門的基本民生需求。

以金門本島西端離廈門距離不到十公里，船運航行時間僅約四十分鐘，相對的金門離臺灣本島距離遙遠（臺北到金門約 315 公里，臺中到金門 235 公里，高雄到金門 295 公里），飛行時間要一小時左右。金廈如此之近的地理環境，兩者的關係在承平時期的只會更緊密而非更疏離，因此上述諸多訴求在夏張會後增溫，在供水契約簽訂後更是甚囂塵上，金廈形成共同生活圈此一議題，此刻已然成為無法迴避的趨勢。

肆、北京當局積極回應的弦外之音

有趣的是，大陸方面近來對於金門提出的諸多訴求，回應得異常「認真」！

過去中國大陸單方對於金門提出的各項訴求，基本上是講給臺灣聽，而非面對金門，亦即金門過去在中國大陸眼中只是釣臺灣這條大魚的餌。諸如前面所提對金門供水、供電、興建金廈大橋、處理海飄垃圾、越界捕魚等等問題，北京、福建及廈門想對口的都是臺北而非金門。然而這些問題對於臺北而言，一則有政治敏感性，一則不是臺北關注的重要議題，因此往往不了了之！至

於，金門主動想跟廈門與福建對話，也往往得不到積極回應。而這種情形在兩岸關係和緩、國共對話密切的格局下越是明顯。用金門人的話說，馬英九總統上臺後，兩岸關係和緩下，金門基本上是被晾到一邊去了！

然而這次夏張會前後，金廈合作的議題不僅是在金門內部沸騰，大陸方面顯然也開始認真面對此一議題。福建、廈門不僅開始正視金門所提出的問題與意見，廈大甚至在高層支持下成立了「兩岸關係和平發展協同創新中心」來積極推動金廈合作。而福建、廈門這樣一反常態的表現，可以推論其背後代表北京思維的改變。同時值得注意的是，這個協同創新中心目前的運作表現，凸顯其出發點與操作模式跳脫了過往以大陸為主體的單向運作模式，有別於傳統的政治宣傳、走過場的表面功夫，而是開始認真進行「協同」的雙向溝通，與「實事求是」探討如何解決金廈間問題的具體方法（創新）。

這樣的改變其實是意味著北京已經做好綠軍即將上臺執政的準備！過往國民黨執政時期，兩岸直接往來、「求快」、「求多」的兩岸關係發展走勢，以及以經濟交流為重的往來模式，引發利益分享不均的抨擊，乃至於後續太陽花學運興起的諸多後果，都讓北京體認到過往作法具有相當的缺點，必需要加以調整與改變。

而其作法改變的方向，從夏張金門會、金門供水問題、廈大「兩岸關係和平發展協同創新中心」的建立，到最近福建、廈門與金門的頻繁互動，突顯出北京對臺作為模式，將走向「緩進」、「深化」、「務實」的發展模式。同時更可以據此推斷，北京已經準備好在綠軍上臺後，一方面冷處理與本島的各項互動往來，但同時一方面以金門做為兩岸關係冷處理中的善意釋出口，維繫住兩岸關係的起碼平穩運作，也就是說金廈合作未來將成為中國大陸深化兩岸關係的試驗田！

而對綠軍而言，其過去一向關注的核心是臺灣本島，金門對綠軍而言是離島中的離島，更是屬於「福建省」的一縣，一向不在綠軍「臺獨」思維範疇中，加上金門與臺灣距離遙遠，對臺灣影響不大，這是 2000 年綠軍執政時代願意在金門推動小三通的思考出發點。若綠軍在 2016 年再次執政，兩岸關係也如外界所預期的陷入冰凍期，那麼金廈合作也就可能成為綠軍複製小三通模式，創造兩岸關係互動的突破口與試點區。在此一點上，民共兩黨的算盤巧合般的出現一致。

伍、平淡夏張會 形塑兩岸新運作格局

據此觀之，其實這次平淡的夏張會其實已經為兩岸關係劃定了新格局。兩岸關係未來若綠軍執政，兩岸冷、離島熱將會成為兩岸關係新主軸。若是藍軍仍繼續執政，由於過往模式引發太陽花學運等社會運動，現行兩岸互動模式一樣面臨調整。那麼在這樣的格局下，兩岸關係主要發展的內容將會是什麼呢？

從前述中國大陸這段時間以來的種種作為來看，我們可以預料的是，所謂的「和平發展協同創新」理念將會是一個非常重要的運作模式！這個模式與過往大陸所謂「共創美好家園」理念有所類似，但作法卻大不相同，過去「共創美好家園」的實踐主體主要是針對中國大陸本身。舉例而言，福建省推動平潭特區時，號召臺灣民眾前往平潭特區擔任管理要職的做法，便是其過去「共創美好家園」的具體操作手法。然而這項做法只是中國大陸的片面行為，同時不符臺灣相關法規限制，也與臺灣民眾的需求相去甚遠，因而成效不彰。

然而從中國大陸最近的行為做法顯示，「和平發展協同創新」是雙向的，也更重視解決具體民生問題，而採行「共同治理」模式則是其一個重大方向。而金門當前所面臨的海飄垃圾、盜採砂石、廈漳泉金共同生活圈等議題，將會是非常重要的試點項目。透過這種「共同治理」、「協同運作」模式，將會是中國大陸「共創美好家園」訴求的一種突破嘗試，同時也更能貼近「維持現狀」的兩岸共同基調。對於綠軍而言，若未來執政後，在宏觀發展上，臺灣若仍想加入「一帶一路」、亞投行（AIIB），甚至在微觀兩岸具體互動、合作上，「共同治理」、「共創美好家園」這條路徑不失為一個可供嘗試的方向。

陸、奧蘭島化的金門 如何走出自己的特色

最後，金廈共同生活圈的議題未來若成真，可以預見的是，「國家安全」與「國家認同」問題必然成為未來的爭議焦點！然而，從政治的角度上來看，類似的案例在國際上是存在的！位於芬蘭和瑞典之間的奧蘭群島（Åland）便是一例，而它與金門各方面均具有諸多相似之處。

地理位置上較為靠近瑞典的奧蘭島，以瑞典語為母語，可以歸屬於瑞典

生活圈，但是因為歷史因素加上國際勢力介入，使得奧蘭島在政治主權上歸芬蘭所有。芬蘭給予奧蘭島高度自治，容忍奧蘭島與瑞典的緊密往來，瑞典則尊重芬蘭對奧蘭島的主權統治，雙方形成和平共處的格局。對比於金門，過往的金門歷史背景，離島自治條例給予金門的發展彈性，金門酒廠給予金門的財政自主性，種種條件與奧蘭島的情形極為相似，配合上未來金廈生活圈的發展趨勢，則金門「奧蘭島化」的發展現已經隱約成形。

然而臺灣是否已經準備好接受金門「奧蘭島化」呢？同時更值得關注的是，「奧蘭島化」後的金門一樣必需找到自己的發展定位與優勢，沒有自我特色的金門，即便被納入了廈彰泉金共同生活圈中，金門依然擺脫不了邊陲的角色，也走不出自己的永續發展道路。

中國大陸制定《境外非政府組織管理辦法（草案）》之探討

A Discussion of the Draft of China, “Foreign NGO Management Law”

何秀珍（Ho, Hsiu-chen）

中國科技大學助理教授

自 2014 年 4 月開始，中國大陸領導人習近平頻頻強調「國家安全觀」的重要，在 4 月 26 日的十八屆第 14 次中共中央政治局集體學習，由中央政法委汪永清講解「確實維護國家安全 and 社會安定，為實現奮鬥目標營造良好社會環境」。不單如此，大陸「全國人大」常委會更將制定（修定）國家安全相關法律補列入 2014 年重要議程，相繼訂立（修改）《反間諜法》、《反恐怖主義法（草案）》、《國家安全法》、《境外非政府組織管理辦法（草案）》、《網絡安全法（草案）》，2014 年可說是大陸的「國安立法年」。

其實中共並非始自今日才開始重視國家安全，在中共第十八次黨代表大會、十八屆三中全會就已經特別強調國家安全的重要性，但在十八屆四中全會的《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，卻明白指出要「加強在華境外非政府組織管理，引導和監督依依法開展活動」。將國家安全的視角涵蓋境外非政府組織（以下簡稱境外 NGO）；並且在今年（2015）7 月 1 日甫生效的《國家安全法》的第十五條及二十七條提及要防範、制止和依法懲治境外勢力的滲透、破壞、顛覆、分裂活動及干涉宗教事務。可見中共對國安防範焦點移向境外 NGO，因此乃於 2014 年開始訂立《境外 NGO 管理辦法》。

目前該法已進入二審階段，並已於今年 5 月 5 日至 6 月 4 日完成草案二次審議稿的公開徵求意見，計有 255 人次參與，意見條次 1,803 條。雖然公開徵求

意見的參與人次比同期的《種子法》、《國家安全法》略少，但由於涉及面廣，引起國內外的關注；也由於對該草案仍有不少疑慮，因此，大陸外交部、民政部、公安部於 7 月 25 日邀請美、德、英、香港有關 NGO 代表以及美、英、德等 3 國駐上海領事館總領事參加座談會針對該草案進行說明，希望釋除國內外的疑慮。由於臺灣方面未見有關單位對該草案進行反饋，因此擬藉本文對該草案做一個整體的評述。

壹、境外 NGO 在大陸發展現況

目前在大陸究竟有多少個境外 NGO，大陸官方並沒有明確的統計數字，據近期統計，目前在大陸長期活動的境外非政府組織大約有一千個左右，加上開展短期合作專案的組織數量，總數可能達七千個。這些境外 NGO 在大陸的註冊身分上大致分為幾種形式：一種是正式在民政註冊的基金會；一種是工商註冊的境外組織；還有一種是既沒有民政註冊也沒有工商註冊，而是依靠大陸合法登記註冊的慈善組織來生存和開展活動；此外，還有以個人的名義設立帳戶或辦公室，以及以商會形式註冊等多種形式。而第一種以基金會方式註冊的境外 NGO，根據《200 國際 NGO 在中國》研究報告提供的資料顯示，僅占大陸所有境外 NGO 的 30% 左右。在大陸境外 NGO 合法比例偏低主要原因在於中共對於國內外 NGO 均採取「雙重管理」制度，即先有業務單位才可以到民政部辦理登記。而業務單位範圍僅限大陸黨政軍縣級以上單位及其授權單位，因為找尋不易，導致出現許多不同註冊身分的境外 NGO。

境外 NGO 在大陸的活動涉及扶貧、助殘、環保、衛生、教育、經濟、科技、文化、體育、慈善和社會福利等二十多個領域，每年流入大陸的活動資金達數億美元。其中根據中民慈善捐助信息中心對《美國 NGO 在華慈善活動分析報告》指出，美國 NGO 在這三十餘年來對大陸捐贈約二百億元資金，82% 流入高等教育機構、科研機構及政府機構，分別占 31%、30% 和 21%，只有 17% 注入大陸民間組織。也就是說美國 NGO 超過八成的捐助資金都流入政府及體制內機構。

貳、立法動機

中共在 1940 年代即已體認若要取得政權一定要定位「不受外國勢力影響的中國政治」。所以，中共自建政以來非常留意所謂的外國勢力。習近平上臺後特別點名境外 NGO，並將制定《境外 NGO 管理辦法》補入「全國人大」常委會 2014 年立法議程。

大陸政府急著制定《境外 NGO 管理辦法》，就長期動機而言，係有感於「蘇東坡」巨變就是受到境外 NGO 和平演變導致；短期動機則與 2013、2014 年在大陸境內發生多起襲警爆炸案有關。根據中共的調查，這一系列的暴力恐怖事件的背後都有著境外 NGO 的身影。

而在 2014 年 3、4 月間有兩篇境外 NGO 的研究應該也起著關鍵性作用，一是由大陸民政部主管的中民慈善捐助信息中心所做的《美國 NGO 在華慈善活動分析報告》；二是「中國人民公安大學」王存奎教授接受《中國社會科學報》訪問，在該訪問內容系統說明大陸境外 NGO 的發展階段、發展趨勢、活動方式。尤其該訪問文所提的活動方式：一是以提供資金為「誘餌」，吸引大陸部分民間組織、個人為其開展工作；二是以專案合作、學術交流、學者訪問為由，積極向大陸基層社會灌輸西方民主意識、推廣所謂「公民意識」教育；三是以扶貧助學、「維權」救助為藉口，進行滲透活動；四是以大陸民間組織為工具，以地方政府和大學為介質，獲取公共權力支持，披上合法外衣。該兩篇報告應是立法的前置工作，但也震驚了中共高層，因此更加強中共制定《境外 NGO 管理辦法》的決心。

參、《境外非政府組織管理辦法（草案）》內容分析

大陸「全國人大」常委會訂立的二審《境外非政府組織管理辦法（草案）》共有 9 章 67 條，在這 67 個條文中，對其主要內容分析如下：

一、維持「雙重管理」的登記制度

該草案將境外 NGO 在大陸開展活動的登記仍維持雙重管理的規定，必須要有業務單位及登記單位，因此，並未解決長期以來境外 NGO 找不到業務主管單

位致使無法登記的問題。而且業務單位從原大陸黨政軍縣級以上單位及其授權單位，限縮為省級以上政府單位及其授權的組織，依該草案境外 NGO 找尋業務單位將更為艱難。

二、擴大公安部門對境外 NGO 管理的權限

草案將境外 NGO 的登記單位從原民政部移轉為公安部門；活動的登記機關為省級以上公安機關；還負責對境外 NGO 代表機構活動進行監督、年度檢查以及具有對境外 NGO 開展臨時活動的許可權。草案還賦予公安單位對境外 NGO 具有檢查權、詢問權、文件查閱權和扣押權，而不是在境外 NGO 具有犯罪嫌疑或行為才具備上述權限，該草案無異將境外 NGO 視為潛在的威脅因子。

三、以正面及負面表列明定活動領域

草案明定境外 NGO 活動領域可以在經濟、教育、科技、衛生、文化、體育、環保、慈善等領域；不得從事或資助的活動為營利性活動、政治活動，宗教活動。不但各個領域過大且介於正負表列的中間領域成為模糊空間，不過具體活動項目俟後將由公安部負責公布。

四、建置系統化境外 NGO 管理機制

根據草案規劃，境外 NGO 管理體制除公安部負責申請登記及活動管理外，還設有工作協調機制負責研究、協調、解決重大問題；另外還設有資訊系統和統計制度。如此一來，中共更容易掌握境外 NGO 動態與靜態的相關訊息。

五、明定境外 NGO 資金與人員來源

草案規定，境外 NGO 活動資金來源為：境外合法來源的資金、大陸境內的銀行存款利息及依法取得的其他大陸境內資金。非經同意不得在大陸進行募捐或者接受大陸境內捐款。為了要掌握在大陸所獲得的資金必須透過備案的銀行帳戶進行使用；至於辦理臨時活動的資金如果來自大陸境內則必須透過「中」方的合作單位的帳戶進行單獨記帳、專款專用。至於境外 NGO 資金流向除不能用於營利活動、政治活動、宗教活動外，對資金流向並沒有做出太多的規定。

至於在陸境外 NGO 人員的聘用方面，草案規定境外 NGO 代表機構中的境外工作人員的比例不得超過工作人員總數的 50%，還規定人事的招聘權由當地的外事服務單位或中共指定的單位負責辦理；臨時活動的志工則必須由「中」方合作單位負責招募，草案對境外人士的疑慮不言可喻。

六、對境外 NGO 代表機構設立觀察期

草案對境外 NGO 在大陸所設立的代表機構除了施行年檢制外，對違反管理辦法情節嚴重者可吊銷登記證書，另外就是對境外 NGO 代表機構駐在期限不得超過 5 年，期滿需繼續展開活動者得向登記管理機關重新辦理登記手續。這種流程無異對境外 NGO 戴上一種無形的緊箍咒。

肆、草案與原規範相異處

一個法律條款的制定講求的是公平性、可操作性而且能跟國際接軌，但是從整體草案內容看來，該草案與原境外 NGO 的相關規範有以下不同：

一、對 NGO 組織的管理內外有別

草案係針對境外 NGO 而制定，這樣明顯將 NGO 區隔為境內 NGO 與境外 NGO 兩種，並適用不同的管理規定，境內 NGO 依據《基金會管理條例》、《社會團體登記管理條例》以《民辦非企業單位登記管理暫行條例》等辦理，屬於行政法規層級；境外 NGO 則是適用法律層級的《境外非政府組織管理辦法》的申請與管理；再則登記主管單位亦不同，境內 NGO 是由民政部負責，境外 NGO 是由公安部負責；業務單位的範圍亦不同，境內 NGO 的業務單位可以是縣級以上黨政軍機構及其授權單位，境外 NGO 是省級以上政府機構及其授權單位，範圍限縮許多。

二、待解釋空間過大，而且解釋權掌握在大陸政府手裡

目前國內外學術界對非政府組織有不同的定義，比較受認同的是美國約翰霍普金斯大學非營利組織比較研究中心從「結構—運作」的角度，認為凡符合組織性、民間性、非營利性、自治性和志願性等五個特性的組織都可被視為非政府組織。與草案對境外 NGO 的定義指「在境外成立的非營利、非政府的社會組織」，該草案明顯在範圍上寬廣甚多。

其次，就境外 NGO 活動範圍，雖然列出正負表列，但是各項的領域範圍過廣，反而存在許多模糊不清的空間，這部分模糊空間也是由公安部負責制定。

再則，草案第二十三條對境外 NGO 及其代表機關是否能在大陸設立分支機構，及是否能在大陸進行募捐或者接受大陸內部的捐贈必須視國務院的規定而定。因此對於這些過寬的定義或具有模糊不清的空間或明定國務院另有規定

者，其解釋權均在大陸政府的手中。

三、辦理活動行政流程過於繁複

對於未在大陸設立代表機構的境外 NGO，若擬在大陸開展活動，首先要先找到合作單位，簽署合作協議書；其次要得到業務主管單位的同意；最後要得到公安機構的許可，方可順利辦理活動，活動結束後「中」方合作單位還得提報活動報告。這樣一連串的流程，如遇緊急救援事件，除非是大陸政府大力支持的活動，否則由於行政手續的繁複而延宕救援時間，實在得不償失。

四、地方政府對境外 NGO 管理權限縮小

依據草案內容，地方政府不但沒有具備當地境外 NGO 登記權限，縣級及地級市政府也不再具備成為境外 NGO 的業務單位；地方政府只能作為未在大陸設立代表機構的境外 NGO 辦理臨時活動的合作單位以及在職責範圍內負責管理工作，基本上地方政府對境外 NGO 的決定權則被排除。

以上與原境外 NGO 規範有所不同的地方，對於已經依照原規範在大陸核准設立代表機構或分支機構者；或原掛靠的業務單位，因為草案對業務單位範圍縮小了而不符合規定者，是採取不溯及既往還是未來得依新法執行該草案並未說明。

伍、影響層面

大陸政府制定《境外 NGO 管理辦法（草案）》主要聚焦於國家安全原則，並藉國家安全的視角涵蓋所有的境外社會組織領域，雖然大陸「全國人大」常委會一再強調該草案是結合管理與服務功能，是「依法治國」的表現。但是《國安法（草案）》公開徵求意見的時間較《境外 NGO 管理辦法（草案）》遲個一兩天，但是《國安法》已於今年 7 月 1 日付諸實施，可見眾人對該草案仍有疑慮，例如：原有關境外 NGO 相關規範有登記門檻過高、登記手續繁雜以及缺乏管理監督機制的缺點，但是該草案並未解決前兩項缺失。又如大陸與國際民間組織合作乃是對外開放政策的重要突破，但是該法案以國安原則限制境外 NGO 在大陸的登記與活動，是否擬關閉境外 NGO 進入大陸大門的意圖；再則，所謂 NGO 乃是介於政府部門與企業部門之間的民間組織，所以是一個不屬於政府、不由國家建立的組織，通常獨立於政府，但是該草案基於國家安全，政府多角度介入，

有違 NGO 設立原則。因此，美國 40 個商業和專業團體共同簽署一封致大陸「全國人大」的信，希望能修改該草案，否則有可能損害美「中」關係；另據《路透社》報導，歐盟也批評大陸將利用境外 NGO 管理辦法「禁止不同意見發聲」；香港十多家在大陸展開工作項目的非政府機構也在大陸《境外非政府組織管理辦法（草案）》公開徵求意見時召開研討會，提供意見。可是，目前兩岸交流仍是採取民間交流的形式，部分透過非政府組織進行，該草案未來若付諸實施，勢必影響兩岸交流的力度，我方宜多加注意大陸對境外 NGO 的走向。

論安全共同體作為中國大陸 外交的指向¹

An Analysis of the Security Community as China's Diplomacy Approaches

包淳亮 (Pao, Chwenliang)

中國科技大學通識教育中心助理教授

摘要

學者瑙 (Henry Nau) 將各國與美國民主帝國的關係分成等級制、霸權、安全共同體與無政府狀態，但從世界體系的角度加以觀察，「認同」帝國秩序的基礎未必是民主，而可能為經濟秩序，而中國大陸崛起意味著從邊陲國家上升為核心國家。由於中國大陸人口遠大於美國，中國大陸成為核心國家也就意味成為「世界體系的霸權」。在此之前，中國大陸的周邊國家還難以認同中國大陸、接受等級制，卻得先面對中國大陸成為「國際關係的區域霸權」的困境，為此需推動安全共同體以避免衝突。

關鍵詞：霸權、世界體系、全球化、等級制

¹ 作者於 2011 年 11 月 12 日發表於臺灣政治學會年會的「等級制或霸權——中國與周邊國家關係的有限選擇？」一文，中興大學蔡明彥教授給予該文許多有益的建議，2013 年 12 月 7 日中華民國國際關係學會年會暨第六屆學術研討會發表了修訂後的版本，承蒙陳至潔先生的評論，並在此基礎上進行再次修訂。2015 年 4 月投稿「展望與探索」後，承蒙審查先進給予寶貴建議，進行較小幅的修訂。

壹、前言

中國大陸崛起對於世界的意涵，正逐漸為學界所重視。誠如米爾斯海默(John Mearsheimer)所稱，「一旦中國成為一個放大的香港，其潛力可達美國的四倍，從而成為比美國強大得多的超級大國」，² 美國的主導地位將沒有維持的可能。然而，一個「後美國霸權」的世界卻也未必是一個中國（大陸）霸權的世界。中國大陸固然未必能成為一個「放大的香港」，且就算成為一個放大的香港，也未必會複製美國的作為，因為還得思考包括既有的國際制度、³ 地緣政治，⁴ 乃至於文化等不同因素。⁵

在現實主義者之間，也出現對於中國大陸是否可能和平崛起的論辯。2013年11月2日，北京清華大學即邀請了米爾斯海默與閻學通座談；米爾斯海默認為和平崛起是不可能的，因為中國大陸一定想要把美國擠出亞洲，而美國也一定會阻止中國大陸統治亞洲。閻學通則認為核威懾與全球化降低了兩國戰爭的可能與必要，且中國大陸藉由道義與政治領導力將可以贏得周邊的支持。閻學通並特別引述《人民日》10月26日刊發的習近平在24日「周邊外交工作座談會」的講話容，該講話明確闡述了中國大陸的戰略目標。習近平強調做好周邊外交工作，是實現「兩個一百年」奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的「中國夢」的需要，要推進周邊外交，為中國大陸發展爭取良好的週邊環境。習近平的講話和此前提出的為經濟建設營造和平環境的目標已有不同；新戰略強調營造友好的周邊環境，使周邊國家對中國大陸的民族復興持友好態度，外交目標由賺錢轉向交友，這和此前中國大陸一直採取的美國為重中之重的外交策略有了很大不同。在過去，如果美國與中國大陸周邊國家發生矛盾，中國大陸不會支持反對美國的一方，而這就意味著中國大陸無法贏得周邊國家的友好與支持；這個外交戰略還提出建立三個次區域經濟合作區，中亞絲綢之路經濟帶、

² 米爾斯海默，王義桅、唐小松譯，大國政治的悲劇（上海：上海人民出版社，2003年），頁頁544。

³ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

⁴ 例如 Robert Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate* (Random House, 2012).

⁵ 卡贊斯坦(Peter Katzenstein)編，世界政治中的文明（上海：上海世紀出版集團，2012年），頁1-48。

東南亞的海上絲綢之路，南亞的「中」印緬孟經濟走廊。中國大陸提出了與周邊國家建立命運共同體，擴大安全合作。中國大陸的戰略邏輯是，首先尋求共同利益，而非急於建立互信。閻學通強調要給予周邊國家經濟利益與安全保障利益，與鄰國建立「命運共同體」的關係。⁶

閻學通所引述的「周邊外交工作座談會」內容，到了 2014 年已經兌現為以亞洲基礎設施投資銀行、金磚國家銀行、新絲路基金等為槓桿的「一帶一路」大戰略。按照英國《金融時報》亞洲版主編戴維·皮林 (David Pilling) 的說法，中國大陸正在開動其「引力機器」(gravity machine)，對與它打交道的人施加更強的作用力；包括英國首相戴維·卡梅倫 (David Cameron) 和彭博新聞 (Bloomberg News) 總編溫以樂 (Matthew Winkler) 在內，許多人都感受到了這種力量。⁷ 2015 年 3 月的亞投行「骨牌效應」就是代表性的事件，許多國家寧可冒著被美國譏諷為對中國大陸「一貫妥協」，也要與中國大陸建立利益共同體。

無政府狀態長期被視為國際關係的理論前提，但現實主義對於「大國」的看重本身即是一種國家等級的區分；而大國與小國的特殊關係，或說主導國與附屬國的關係，更彰顯了國際關係中的不平等，乃至於等級制的存在。例如權力轉移論，霸權穩定論，以及依賴理論，都可以說是以等級制為前提的國際關係理論。這幾種理論所說的等級制，賦予了這種實存現象正面的意涵；等級制的大國擁有權威，並且其存在有益於多數的安全與福祉。這種權威的施展必須取決於雙方，大國必須節制自身的權力，以得到小國的認同。倘若認同，則小國就會採取搭大國便車的策略，使雙方關係結構化為附屬國與主導國的關係，否則小國即可能採取平衡策略。⁸

⁶ 閻學通、米爾斯海默，「閻學通對話米爾斯海默：中國能否和平崛起」（2013 年 12 月 3 日），2013 年 12 月 3 日下載，《觀察者網》（上海），http://www.guancha.cn/YanXueTong/2013_12_03_189543.shtml。
「習近平在周邊外交工作座談會上發表重要講話」（2013 年 10 月 25 日），2013 年 12 月 3 日下載，《新華網》（北京），http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878897.htm。

⁷ 戴維·皮林，「中國巨大的『吸引力』」（2013 年 12 月 13 日），2013 年 12 月 18 日下載，《金融時報中文網》（倫敦），<http://big5.ftchinese.com/story/001053914>。

⁸ David K. Lake, *Hierarchy in International Relations* (Ithaca: Cornell University Press, 2011), pp. 11-14, 59-62.

這類論點經過瑙（Henry Nau）的簡化整理，呈現為根據小國是否認同大國，以及權力的分散和集中，所分梳出的國際結構四種類型，即等級制、霸權、安全共同體，與無政府狀態。等級制與霸權的差異在於，當小國認同大國，則採取搭便車的策略，彼此之間就形成「等級制」的臣屬國與主導國的關係；否則，小國可能採取平衡策略，以維持「無政府狀態」的國際結構；而若無法引入外力平衡，但仍不認同，只能勉強遵從，則國際結構就會被稱為「霸權」。最後，倘若國家之間的權力關係不明顯，但形成建構主義的所謂「康德文化」，亦有可能形成「安全共同體」。⁹

當中國大陸一步步成為核心國家的成員，美國維繫世界秩序的關鍵就在於與中國大陸形成某種安全共同體。但是美國的此種期望，與中國大陸的周邊關係構成互動；倘若中國大陸重新成為核心國家，且周邊對中國大陸的認同重新產生，則會塑造國際秩序上的「等級制」，若在此過程中未能產生認同，則恐將出現霸權關係，而這兩種不平等的關係美國都傾向於反對。不過，中國大陸若沒有尋求控制周邊國家的動機，則安全共同體之類能夠增進穩定的安排已足以滿足中國大陸的利益，外交政策上沒有推動等級制、霸權的必要。依據對美國、中國大陸與中國大陸周邊國家的利害分析，則共同推動形成安全共同體可以是包括中國大陸的各方的最佳出路。

下文首先闡述瑙的國際結構類型，並略討論其關於中國大陸在美國民主帝國下的角色略作分析；其次，本文從世界體系的角度，說明中國大陸「和平崛起」的意涵，即是一個融入、並進而主導國際經濟秩序的過程，因此其中亦包含對美國構建的既有秩序的承擔與發揚，因而霸權繼承可以是和平的；其三，進一步考慮，則中國大陸與周邊國家之間，基於物質權力的不平衡，將傾向於等級制或霸權，其中霸權的前景必然引起周邊部分國家的反抗，從而使之試圖以其他大國平衡中國大陸的存在。本文結語認為，中國大陸有意識的推行利益

⁹ Henry Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy* (NY: Cornell University Press, 2002), p. 28. 董青嶺，「現實建構主義理論評述」，國際政治科學（北京），2008年1月，總第13期，頁146。

共同體與安全共同體的外交政策，正是基於對周邊國家與其他大國利益的認識，並可以此降低崛起過程的不穩定因素、增進本國利益。

貳、璫的國際結構與華勒斯坦的世界體系

璫將各國與美國民主帝國的關係，根據小國是否認同大國，以及權力的分散和集中，將國際結構分成 4 種類型，即等級制、霸權、安全共同體與無政府狀態。等級制與霸權的差異在於，當小國認同大國，則採取搭便車的策略，彼此之間就形成「等級制」的臣屬國與主導國的關係；否則，小國可能採取平衡策略，以維持「無政府狀態」的國際結構；而若無法引入外力平衡，但仍不認同，只能勉強遵從，則國際結構就會被稱為「霸權」。最後，倘若國家之間的權力關係不明顯，但形成建構主義的所謂「康德文化」，亦有可能形成「安全共同體」。

表 1 國際結構的四種類型¹⁰

		認同	
		一致	分歧
物質權力	相對不平衡／集中	等級制	霸權
	相對平衡／分散	安全共同體	無政府狀態

資料來源：作者製表。

璫強調美國的自由民主價值觀是其建立我群的基礎，因此僅僅是當歐洲、日本等國也變得與美國一樣，也支持美國所揭櫫的民主價值，才轉變了美國與這些帝國主義國家格格不入的關係，使美國可以與這些國家成為一個群體；甚至曾經提出正常國家論的日本與美國的關係，也還是視為是等級制。相對來說，新加坡與馬來西亞提出亞洲價值，被他視為是挑戰美國意識形態，因此美國對之是霸權關係。璫也同意不僅民主國家可以實現安全共同體，或「民主和

¹⁰ Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, p. 28. 董青嶺，「現實建構主義理論評述」，頁 130-157。

平論」，非民主國家之間也可以有「神聖同盟」，民主國家之間甚至也可能出現對立的安全共同體，至於非民主國家之間出現的攻守同盟更是不絕書。¹¹ 只不過瑙認為，美國的安全共同體是建立在「民主國家」的認同基礎上。

瑙所認知的美國「外交政策的觀念地圖」，是以美國為中心，歐盟、加拿大、澳大利亞、紐西蘭等為第一圈內的「永久夥伴」，日本、以色列在第一圈與第二圈的門檻上；第二圈則是民主化國家、中東歐、波羅的海諸小國、拉丁美洲、墨西哥與南韓、臺灣等，美國在這些地區推動成長與國內的穩定。在第二圈與第三圈的門檻上是俄羅斯，之外的第三圈是剩下的世界，在此基於對彼此利益的認知予以不同對待，其中包括中國大陸、中東、前蘇聯國家、非洲、巴爾幹與亞洲其他地區。¹² 對於第三圈的中國大陸，美國的防範態度不可或缺。

建構主義認為，只要出現了主導國或霸權，就很難繼續霍布斯式的國際關係；因為一旦出現主導國，首先將是以武力建立秩序，然後建立意識形態權力，並由此同化或規範競爭對手的權力鬥爭策略，使霍布斯文化向洛克文化，乃至於更加和平的康德文化轉變。¹³ 但是區域性的軍事、經濟的主導地位，可能由於主導國的分崩離析或外力的作用而瓦解，而在那之後，主導國曾經存在的意識形態權力也隨之喪失，其結果甚至會使原本屬於同一個文化下的不同政治單位之間，也缺乏彼此之間的認同。所以，一個國家之所以願意臣服於主導國是理性思考的結果，「認同」建立在實力的基礎上。因此一旦有機會，日、德等所謂接受美國等級制、或被迫接受美國霸權的國家，也可能自立門戶；例如在 1980 年代日本提出「脫美入亞」，建立以日本為核心的「東亞共同體」，當時美國把日本視為重要的對手，且日本企業進入美國的過程中遇到許多西歐國家所無的歧視。¹⁴ 雖然 1990 年代中葉當日本面對中國大陸崛起，重新強調與美國號稱「安全共同體」、實則等級制的關係，並號稱要建立亞洲的民主國家同盟，

¹¹ Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, pp. 30-2.

¹² Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, p. 245.

¹³ 董青嶺，「現實建構主義理論評述」，頁 147。

¹⁴ 彭述華，*東亞經濟一體化主導問題研究*（北京：人民出版社，2011 年），頁 329。當時日本所遇到的刁難，可見 Peter Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (Ithaca, Cornell University Press, 2005).

雖然其動機是否與民主政體有關頗有疑問。何況「民主」一詞具有高度歧異性，例如共產主義國家曾作為「民主」力量的代表而反對「殖民主義」的西方「帝國主義」。

雖然罔延續了康德以來的思路，強調「國際制度」或者「民主」，對於形成「安全共同體」的重要性，但是若由華勒斯坦（Immanuel Wallerstein）的世紀體系理論出發，則認同帝國秩序的基礎，將由民主變成經濟秩序。華勒斯坦表示，「資本主義」指的就是整個世界體系，而在這個世界體系中有著核心、半邊陲與邊陲國家，在核心國家中，又不時出現某個國家領袖群倫，在生產、商業與金融三個領域同時掌握優勢的狀態，即是所謂「霸權」。¹⁵

在世界體系的論述中，霸權國家也是「現代文明」的代表。¹⁶ 根據葛蘭西（Antonio Gramsci）的學說，則霸權指稱具有統治的階級對於其他階級的知識與道德優勢，使之得以減少被壓迫者或下階層的質疑；¹⁷ 若將此概念放在世界體系上觀察，則核心國家對半邊陲與邊陲國家所表現出的話語權優勢，以及所具有的道德知識的優越地位，具有最為強大的滲透力、影響力，特別是霸權國家由於具有現實的權力依托，影響力更大。霸權倘若出現來自邊陲或半邊陲發展地位的競爭者，此競爭者雖亦將提出競爭性的意識形態，但競爭者相對落後的現實將持續成為干擾其話語有效性的依據。相對來說，雖然霸權國家對其他核心國家的「文化上的優勢較少，僅是作為榜樣的作用而出現」，¹⁸ 其他核心國家

¹⁵ 與此相關，莫德爾斯基（George Modelski）的所謂領導權（leadership）或者世界強權，與華勒斯坦的霸權相似，都是軍事、政治，以及特別是經濟實力的展現。基歐漢（Robert Keohane）定義「霸權」為在物質資源上占有優勢的國家，或說在原物料、市場與資本，以及在使用高端複雜科技的高附加價值的生產上具有比較優勢的國家。柯志明，「華勒斯坦訪問錄」，於華勒斯坦（Immanuel Wallerstein）著，郭方等譯，*近代世界體系（第三卷）*（台北：桂冠，2000），頁 410。George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987), pp. 17-8. 另參 Robert Gilpin, *Challenge to Global Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 2000), p. 130; John J. Kirton and George M. von Furstenburg eds., *New Directions in Global Economic Governance – Managing globalization in the twenty-first century* (Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited, 2001). Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp. 32-3. Immanuel Wallerstein, *The Politics of World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), pp. 38-9. 關於國際政治經濟學的演變概要，參 Andrew Gamble and Anthony Payne eds., *Regionalism & World Order* (NY: San Martin's Press, 1996), pp. 3-6. 關於霸權穩定論或霸權轉移論的批判，可見 Jack S. Levy, "Power Transition Theory and the Rise of China," in Robert Rose and Zhu Feng eds., *China's Ascent – Power, Security, and the Future of International Politics* (NY: Cornell University Press, 2008), pp. 11-33.

¹⁶ Taylor, *The Way the Modern World Works: World Hegemony to World Impasse* (N.Y.: Wiley, 1996), pp. 38-42, 120.

¹⁷ Antonio Gramsci, *The Antonio Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935* (NY: NYU Press, 2000).

¹⁸ 華勒斯坦，*近代世界體系（第二卷）*，頁 93。

不僅較容易成為霸權競爭者，也較容易提出競爭性的意識形態，然而霸權通常已是核心國家當中規模最大的國家，因此其意識形態往往代表核心國家的整體利益，這也就又限制了其他核心國家提出意識形態挑戰的意願空間。¹⁹於是出現霸權意識形態競爭的場景，通常仍是由原來處於半邊陲地位的國家，至少相對落後於霸權的國家，在快速發展階段所提出。荷蘭霸權、英國霸權，乃至於美國霸權皆是如此。換句話說，霸權挑戰者的經濟規模雖然可能仍遜於霸權國家，特別是人均生產量還顯著低於霸權國家，但其「增量」巨大，使其有成為霸權的潛力，於是使之可能產生挑戰性的話語。而挑戰性的話語雖偏向重商主義，但一旦挑戰者成為新的霸權，卻都轉而支持自由主義，顯示論述策略必然要隨著國家地位的上升與利益的需要而調整。

在此一角度下，中國大陸崛起的意涵是從邊陲國家、經過當前的半邊陲國家地位，上升到核心國家的過程，因而也是由秩序的反對者轉變為擁護者乃至於維護者的過程。²⁰

霸權國家： 普世理論、自由貿易	具有挑戰霸權 可能的半邊陲大國： 提出特殊性理論、 重商主義、強調主權	挑戰性的半邊陲 中小型國家： 流氓國家
其他核心國家： 分享既有國際體制， 提出修補性的意識形態		
其他半邊陲國家： 投機的接受既有秩序，在特定條件下支持挑戰者		
其他邊陲國家： 無奈的接受既有秩序，在特定條件下支持挑戰者		具挑戰性的邊陲國家： 失敗國家

資料來源：作者製圖

圖 1 世界體系下的意識形態之爭

¹⁹ 例如歐盟國家在防務與意識形態上通常搭美國便車。Zhu Feng, "China's Rise will be Peaceful – How Unipolarity Matters?" in Roberts Rose and Zhu Feng eds., *China's Ascent– Power, Security, and the Future of International Politics*, p. 43.

²⁰ 包淳亮，「半邊陲大國的有限軟實力——以北京共識在拉丁美洲為例」，*展望與探索*，2011年第2期，頁83-102。

不過，璫的學說縱然未必能完全解釋美國等級制的形成，但卻能夠部分指出美國排斥中國大陸的緣由，而排斥的物質原因則是中國大陸的崛起。冷戰結束後，美國主導的集團對於中國大陸的崛起抱有極大的疑慮，但是 911 恐怖攻擊發生後，美國得在反恐與防「中」之間有所取捨，雖然日本對中國大陸更為憂慮，但對於美國的選擇並沒有多少置喙的空間，這也顯示了美國與日本的等級差異。²¹ 但美國暫時降低防「中」的努力，乃因為當時其所認知的中國大陸是一個沒有挑戰能力的國家，一個在廿世紀長期處於邊陲國家地位的中國大陸。²²

中共建政的前廿年，中國大陸政府支持其他邊陲國家反對帝國主義的運動，甚至被核心國家視為「流氓國家」。²³ 與美國妥協之後，逐漸開啟改革開放，但直到 1990 年代後期，中國大陸政權合法性尚未成功重建，國力較為弱小；被核心國家所肢解，曾經成為中國大陸的夢魘，²⁴ 在「失敗情結」或「落後情結」的壓力下，中國大陸學者也沒有提出任何具有挑戰性的意識形態的能力。²⁵ 中國大陸不僅沒有建立挑戰性意識形態，相反的廿世紀末，中國大陸的經濟發展道路與群眾情緒都帶有新自由主義的一些特徵：擁抱財富、擁抱創業家、容忍日益嚴重的不平等、快速降低關稅障礙、採取極度開放的貿易政策，結果是中國大陸開始快速發展，因此在江澤民統治時期，中國大陸似乎成為「華盛頓共識」的最好樣板。²⁶ 在這樣的觀察中，美國與中國大陸的關係也屬於等級制的範疇，縱然中國大陸經濟發展，雙方實力地位逐漸拉近，也仍有很大的認同基礎，可以建立某種「安全共同體」；因此在 2008 年前後引起重視的

²¹ David Lake, *Hierarchy in International Relation* (Cornell University Press, 2011), p. 96.

²² Thomas Richard Shannon, *An Introduction to the World-system Perspective* (London: Westview Press, 1989), pp. 64, 84.

²³ L.J. Goldstein, "When China was a 'rogue state': the impact of China's nuclear weapons program on US-China relations during the 1960s," *Journal of Contemporary China*, Volume 12, Number 37, November 2003, pp. 739-764.

²⁴ Christopher March & Nikolas K. Gvosdev, "China's Yugoslav Nightmare," *The National Interest*, Summer 2006, No. 84, pp. 102-8.

²⁵ 趙憶寧，「戰略學者眼中的北京共識——北京共識專題之二」，21 世紀經濟報導，2010 年 03 月 12 日，2010 年 7 月 13 日下載自《中國改革網》，<http://www.chinareform.net/2010/0312/13883.html>。

²⁶ 馬丁·雅克 (Martin Jacques)，李隆生、張逸安譯，當中國統治世界 (*When China rules the world: the rise of the middle kingdom and the end of the western world*) (台北：聯經，2010 年，頁 198-199)。

「G2」之說，未必只能是權宜之計。²⁷

但這種新自由主義為基礎的美國與中國大陸的安全共同體，並不存在於瑯所預見的未來之內。由於對民主的強調，他看到的是中國大陸將成為亞洲的衝突中心，甚至中國大陸在過往曾建立起的以自身為主的秩序，都是霸權的結果，而非基於附屬國的認同。²⁸ 而中國大陸與周邊可能發生衝突的主要問題之一就是臺灣，因為「臺灣追求民主」，使得臺灣的認同與中國大陸發生歧異。²⁹ 只不過，雖然過去許多年中國大陸的經濟快速發展，但瑯並不認為中國大陸在未來可能繼續快速增長，因此也認為中國大陸的國民生產毛額在數十年內超過美國的機會不大。³⁰ 對於瑯而言，美國與中國大陸周邊的民主國家一同對抗「共產主義」的中國大陸，是當前形勢下的正解。跨太平洋夥伴關係（TPP）也是類似的地緣經濟安排，並直率的被美國學者陳述為對抗中國大陸的「權力平衡」作為。³¹

參、中國大陸和平崛起與安全共同體的可能形成

由於中國大陸在廿世紀末到廿一世紀初的十餘年間，快速的從低收入國家（地區）提升為下中等收入國家（地區），並即將邁入上中等收入國家（地區）的行列，從世界體系的角度來看，中國大陸不僅已從「邊陲國家」晉升為「半邊陲國家」，且其國內生產毛額已超過絕大多數「核心國家」。³² 1990 年代初期，中國大陸無論貿易規模與國內生產毛額，都還在世界 10 名以外，但到 2003

²⁷ 關於 G2 的討論甚多，但多從現實主義的國際政治觀著眼，例見張登及，「G2 論與十年來的中美關係：一個國際關係理論的分析和反省」，中共建政暨兩岸分治六十年學術研討會（台北：國立政治大學東亞研究所、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社主辦，民國 98 年 9 月 24 日）。

²⁸ Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, p. 167. 不同論點，例參康燦雄，「中國影響下的文明與國家的形成」，卡贊斯坦，世界政治中的文明，頁 102-128。

²⁹ Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, p. 167.

³⁰ Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, pp. 168-70.

³¹ Bernard K. Gordon, "The Trans-Pacific Partnership and the Rise of China - What Japan Joining the TPP Means for the Region" (November 7, 2011), download date: November, 13, 2011, *Foreign Affairs*, http://www.foreignaffairs.com/articles/136647/bernard-k-gordon/the-trans-pacific-partnership-and-the-rise-of-china?page=2&cid=nlc-this_week_on_foreignaffairs_co-111011-the_trans_pacific_partnership-111011.

³² 人均國內生產毛額，並非核心國家、半邊陲國家與邊陲國家的唯一衡量標準，但以世界銀行關於高收入、上中等收入、下中等收入、低收入國家來區分各國在世界體系上的地位，可以相對容易的呈現出各國的發展程度。高收入國家未必是核心國家，但核心國家一定是高收入國家；邊陲國家一定是中低收入與低收入國家，但是一部分的中低收入國家可能跨入了半邊陲的行列。

年中國大陸已超過日本成為出口第三大國，2010 年中國大陸超過日本成為經濟規模的第二大國。此一趨勢似乎還將延續一段時間，諾貝爾經濟學獎得主弗格爾 (Robert Fogel) 認為到 2040 年中國大陸的國內生產毛額可能高達世界的四成。³³ 有此持續的經濟增長作後盾，再加上對於「共產中國」的形象描繪，以及美國與中國大陸軍事對抗的可能跡象，使中國大陸的崛起意謂著對美國所主導的「等級制」或「安全共同體」的挑戰。

美國的優勢，使之曾藉由與日本的同盟，塑造一個以其為中心的東亞等級制；在政治上與中國大陸形成抵抗蘇聯的同盟，在經濟上東亞以日本為首的「雁行」，都配合著這個等級制而運作。中國大陸的崛起使其脫離了以美國為首的等級制，從而使東亞一時之間擺盪在安全共同體與無政府狀態之間。倘若美國與中國大陸的對抗加劇，倒向美國以對抗中國大陸的中國大陸周邊國家，就會成為對抗的前沿，其結果可能使小國的安全局勢更加惡化；何況隨著中國大陸的經濟實力超過美國的日程逼近，中國大陸在對抗中獲勝的可能性會繼續提高。

在此關係中，美國乃是衰弱中的強權；而從修昔底德 (Thucydides) 到吉爾平，都指出衰落中的霸權傾向於採取「預防性戰爭」與所謂「霸權戰爭」(hegemonic war)，向崛起中的對手發起攻擊；然而，此類衰退中霸權發起的戰爭，包括拿破崙戰爭、奧普戰爭、法普戰爭、德國發起的一次大戰，與德國及日本發起的二次大戰，不僅皆招致失敗，且都使戰爭發起國的狀態較未發起戰爭更為惡劣。³⁴ 不過霸權戰爭發生在不相從屬的大國之間，對於等級制內的國家而言，大國的衰退若造成權力的分散，則仍有另一個出路，即建立「安全共同體」。³⁵

³³ Robert Fogel, "\$123,000,000,000,000 - China's estimated economy by the year 2040. Be warned" (Jan./Feb. 2010), download date: July, 13, 2010, *Foreign Policy*, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/04/1230000000000000>. Robert W. Fogel, "Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations" (June 2007), download date: July, 13, 2010, *The National Bureau of Economic Research*, <http://papers.nber.org/papers/w13184.marc>.

³⁴ Robert A. Pape, "Empire Falls," *The National Interest*, Jan/Feb. 2009, No. 99, p. 31.

³⁵ 這種安全共同體可說是基歐漢 (Robert Keohane) 「霸權之後」的研究主旨。Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*.

如前所述，兩國之間的國力差距正快速縮小，因此美國與中國大陸建立「安全共同體」的障礙不在於雙方相近的實力，而在於美國的意識形態排拒。不過如同摩爾（Barrington Moore）在「民主與專制的社會起源」所嘗試論述者，³⁶ 不同發展階段、不同的地緣政治地位，可能使國家對主導世界的權力有不同的感受，因此中國大陸在發展之後未必繼續其共產主義的樣貌，反而可能轉變為全球化的旗手。

一旦中國大陸成為資本主義世界體系內的霸權國家，在意識形態上也會隨之轉變，極可能使之與當前鼓吹全球化的美國趨同，從而大幅縮小兩國之間意識形態的差距，增加彼此之間的認同，³⁷ 如此一來當中國大陸逐步成為核心國家的一員，美國與中國大陸就更可能成為「安全共同體」。否則，當中國大陸物質力量快速趕超美國，兩國關係就很難維持美國主導的霸權或等級制，而滑入「無政府狀態」，對於經濟乃至於軍事實力可能逐漸落後於中國大陸的美國顯然更為不利。

美國與中國大陸之間確實有可能形成「安全共同體」，但兩國的政策選擇還會受到中國大陸與周邊關係的牽絆，因此可以從戰略三角關係來理解未來東亞秩序的變遷。³⁸ 正常狀態下，朋友多、敵人少對己有利，如果另兩方敵對，使本國左右逢源，則更為有利，而同時與兩方敵對，當然最為不利。不過現實世界中沒有什麼三角關係不牽扯到實力的差異，而當沒有其他因素必須考慮，必須在兩方當中選擇一方為友，選擇強勢一方搭便車似乎較為安全，但可能喪失主體性，選擇弱勢一方風險較高，但可以保存較多主體性，這時就得考量國家彼此之間的認同感。對於周邊國家來說，跟隨強國或追尋自主、尋求安全，得

³⁶ Barrington Moore, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

³⁷ Robert Farley, "Why the US Should Worry About Russia, Not China" (March 19, 2015), download date: March, 19, 2015, *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2015/03/why-the-us-should-worry-about-russia-not-china>.

³⁸ 關於戰略三角的探討甚多，例見包宗和，「戰略三角角色轉變與類型變化分析——以美國和台海兩岸三角互動為例」，包宗和、吳玉山主編，*爭辯中的兩岸關係理論*（台北：五南圖書，1999年），頁339-363。

審時度勢；而對美國來說，離岸平衡、兩邊交好固然好，遏制崛起的挑戰者也是非常重要的戰略要求。各國依循自己的偏好制訂政策，但三角互動的產出未必即為己方之所偏好。有時三方的偏好交集大，例如當美國主導世界與東亞的秩序，無論中國大陸或其周邊國家都尋求與美國友好；或者當中國大陸主導世界或東亞秩序，無論美國或中國大陸周邊國家都必須與中國大陸友好。前者是中國大陸處於「邊陲大國」的東亞秩序，後者是中國大陸成為「核心主導國」的東亞秩序。

中國大陸目前仍僅是「半邊陲大國」。雖然其經濟總量在東亞已占鰲頭，但人均 GDP 則並不靠前，軟實力有限，軍事力量也尚未對美國構成優勢。中國大陸尚不具主導世界或東亞秩序的能力，然而美國已經感受到權力轉移的壓力，周邊國家更有因「扈從」而失去自主性的恐懼，此時究竟應該與中國大陸友好、或者應該抗衡中國大陸？此時倘若核心大國美國帶頭與中國大陸抗衡，美國對於中國大陸周邊國家就會產生極大的戰略需求，周邊國家或成為美國的夥伴，其結果是相關國家可以因此受惠於美國的政治、經濟支持，且也無須畏懼中國大陸的反對。問題在於，雖然與中國大陸的周邊國家共同抗衡中國大陸，亦具有相當大的吸引力，但美國未必亟欲於與中國大陸抗衡，因為過於積極的對抗路線可能使中國大陸周邊國家卸責於美國，何況美「中」合作具有巨大利益，因此卸責給中國大陸周邊國家、或做到使周邊不致倒向中國大陸，是更有利的選擇；至於中國大陸的周邊國家亦希望卸責美國，而若無極大的誘因，亦很難下定決心抗衡中國大陸，以免引火燒身。³⁹ 在此形勢下，只要中國大陸避免對抗性的外交政策，就很有機會避免滑落進周邊與美國一同反對中國大陸的局面，因而有機會與美國和周邊國家建立「安全共同體」。雖可能仍有部分周邊國家也不時進行戰略試探，避免「認同」的路徑依賴使之在不知不覺之間通向

³⁹ 類似分析，例見 Stephen M. Walt, "The End of the American Era" (Nov-Dec 2011), download date: October, 25, 2011, *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/article/the-end-the-american-era-6037?page=4>, accessed in Oct 27, 2011. Robert S. Ross, "Chinese Nationalism and Its Discontents" (Nov-Dec 2011), download date: October, 25, 2011, *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/article/chinese-nationalism-its-discontents-6038>, accessed in Oct 27, 2011.

等級制，但情勢將屬可控。

當中國大陸是個邊陲國家，周邊國家對中國大陸的認同度不高，彼此之間可以是無政府狀態，或中國大陸以量取勝的霸權，甚至可以與中國大陸形成抗美的安全共同體，但不會是等級制，因為彼此之間地位相對平等；而這三種狀態都存在著安全風險。當中國大陸變成半邊陲國家，中國大陸與不同國家之間的相對地位出現差異，「親中」對邊陲的周邊國家已具有等級制的意涵，追尋安全共同體，有利於未來權力差異拉大時，過渡到以中國大陸為首的等級制，而這是相關國家所猶豫不決的。例如在 2005 年圍繞「東亞峰會」與會國一事上，中國大陸進行了很大的外交努力，希望東亞峰會僅有東亞國家，即東協加上「中」、日、韓三國的「東協加三」參加，但此一立場僅得到馬來西亞的支持；加上印度、澳大利亞與紐西蘭的「東協加六」為外圍、而以「東協加三」為核心的東亞峰會，支持國家增加了韓國、緬甸與泰國。這個過程顯示東協國家願意採取外交舉措，以遏制中國大陸在東亞合作進程上可能形成的主導地位。⁴⁰ 對於東南亞來說，希望避免中國大陸的獨大，在中國大陸與中亞國家的合作上，俄羅斯的平衡則可能使中亞小國更願意與中國大陸合作。小國避免被大國宰制的努力可說是普遍的，中國大陸亦成為南亞、非洲、拉美等地的外來平衡者。大國倘若認清多數小國獨立自主的期望，反而可以與之建立友好密切的關係。

然而，當中國大陸逐漸躋身核心國家，乃至於成為其中的主導國，且亦為世界最大的進口國，失去中國大陸市場具有一定的不利益；為了從與中國大陸的貿易中獲利，可能形成對中國大陸的戰略順從。在此情況下，「親中」雖然導致等級制，卻最有利於中國大陸的週邊國家，因為戰爭的外部威脅不再出現，且中國大陸提供的公共財也較大，周邊國家可以搭便車。此時中國大陸若與美國對立，甚至對周邊國家更為有利，因為有機會從中國大陸的拉攏過程獲得更大的利益；而與美國聯盟以制衡中國大陸的可能性亦低，因為中國大陸相對於美國將更為強大，因此制衡中國大陸意謂著極大的風險。縱然一部分周邊國家

⁴⁰ 王子昌，東盟外交共同體：主體及表現，頁 300-303。

反抗中國大陸，也不會使東亞失序，但可能激發出中國大陸「霸權」的一面，而這對那尋求抗衡的少數周邊國家來說將是最糟的狀況。

這裡的一個問題在於，當中國大陸從半邊陲國家逐漸躋身為核心主導國，中國大陸周邊國家的外交選擇將出現明顯的變化；部分周邊國家原本期望美國帶頭與中國大陸抗衡，但在中國大陸地位快速上升後，卻得一變而為美國縱然要抗衡中國大陸，周邊也只能跟隨中國大陸以尋求利益並避免風險。兩者之間涉及的就是冷酷的國力計算；一旦明瞭美國無力或無意在東亞對抗中國大陸，東亞秩序就只能向等級制轉變，期間並存在著部分周邊國家由於對中國大陸的認同不足、對美國與中國大陸對抗的估計過高，進而與中國大陸衝突，激發出中國大陸的東亞「霸權」傾向的可能性。從避免此一最壞結果出發，則在美國、中國大陸與東南亞的中國大陸周邊國家之間建構權力分享的機制，反而是當前急務。也正是由於認識到中國大陸對其經濟發展的關鍵性角色，2000 年澳洲國防白皮書的主要作者，也在近年開始積極呼籲美國「分享權力」。⁴¹

一些美國學者已經指出，美國既不應發起可能使美國地位更為惡劣的針對中國大陸的圍堵或戰爭，到了小布希總統下臺時，也已沒有足夠的經濟基礎採取此類行動。⁴² 過去美國學者可以聲稱各國更需要美國，而非美國需要東亞這些國家，⁴³ 但美「中」相爭，將使附屬國的投機行為增加，提升了主導國維護秩序的成本，其結果可能促使美國在東亞選擇放手；⁴⁴ 甚至有顛覆美國主導的全球秩序的可能。雖然學者認為「大國之間永遠不會有一致的認同」，⁴⁵ 但在中國大陸崛起之際，美國在東亞選擇與中國大陸建立某種較為鬆散的安全共同體，仍可以說是合理的選擇。否則問題將不是「隨著中國大陸的發展，各國可能要在美、中之間選邊」，⁴⁶ 因為在形勢轉變後，不僅是中國大陸周邊國家需要中國大

⁴¹ Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power* (Sydney: Black Inc., 2012).

⁴² Pape, "Empire Falls," pp. 32-3.

⁴³ G. John Ikenberry, "A New Order in East Asia?" edited by Kent E. Calder & Francis Fukuyama, *East Asian Multilateralism – Prospects for Regional Stability* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), p. 230.

⁴⁴ Lake, *Hierarchy in International Relations*, p. 184.

⁴⁵ Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, p. 29.

⁴⁶ Ikenberry, "A New Order in East Asia?" p. 224.

陸，甚至美國都需要中國大陸。倘若美國與中國大陸尋求建立安全共同體，則中國大陸崛起的過程可以很和平，因為對於既有建制的正當性，特別是其核心的自由貿易原則，中國大陸是持支持態度的；尤其當中國大陸愈接近核心國家的行列，這種支持就更加符合其利益。

肆、結語

由於當代中國大陸不像蘇聯、美國一般得費力維持其所主導之秩序，因此軍事開支較美國為低，更遠低於冷戰時期的蘇聯的水平。⁴⁷ 在這樣的條件下，中國大陸實現了經濟的發展，使中國大陸並無在發展過程中挑戰美國的必要。在當前全球市場相對開放的條件下，倘若中國大陸對於陸地邊界已感到滿意，而國家戰略的重心在於發展經濟，則中國大陸僅期望與東亞周邊國家發展所謂的「和諧外交」，而不具有多少「霸權」的圖謀，就是合理的推論。從這個角度來說，中國大陸可以滿足於與周邊國家建立安全共同體，甚至包容其他大國的安全共同體。學者也指出，包容美國與中國大陸的東亞峰會若成為邁向集體安全的機制，則當體系內出現領導權的更替，更有機會是伴隨著國際責任的和平轉移。⁴⁸ 雖如前文所述，縱然沒有建立等級制或霸權的圖謀，只要出現嚴重的不對稱依賴，仍將形成「非正式帝國」乃至於帝國，在這種分析下，霸權與等級制只是一種客觀的結果；但若中國大陸外交的努力目標是促成和諧，則至少在表面上，有與美國、東南亞國家的主觀意願交會，形成一個具有包容性的安全共同體的可能。

換句話說，無論客觀上的結果為何，中國大陸的政策選擇都應該是「多交朋友」，而非為淵驅魚。也因此 2013 年 10 月 24 至 25 日在北京召開的「周邊外交工作座談會」上，身兼中共總書記、國家主席與軍委主席的習近平發表的

⁴⁷ Lake, *Hierarchy in International Relations*, p. 102.

⁴⁸ 例如希望見鄭永年，「中美關係和亞洲集體安全的未來」（2011 年 10 月 18 日），2011 年 10 月 22 日下載，〈聯合早報〉（新加坡），http://www.zaobao.com/yl/y1111018_001.shtml。

講話，強調「爭取更多朋友」，⁴⁹ 既非「絕不稱霸」之類的客套、官話，更不是基於所謂中國「傳統倫理」的吹捧，而是理性抉擇的結果。甚且不僅對周邊如此，在一個全球化世界，在與核心國家可能發生競爭的世界各個半邊陲、邊陲國家，中國大陸都將採取此一外交方針，其理相同。

⁴⁹ 「習近平就周邊外交工作發表重要講話：爭取更多朋友」（2013 年 10 月 25 日），2013 年 10 月 25 日下載，《觀察者網》（上海），http://www.guancha.cn/politics/2013_10_25_181128.shtml。

「打鐵還需自身硬」：論中共 「黨的群眾路線教育實踐活動」

An Analysis of CPC's "Mass Line Education
and Implementation Campaign"

王敬智 (Wang, Chin-Chih)

國立政治大學東亞研究所博士候選人

摘要

中共中央總書記習近平於今（2015）年正式提出「全面建成小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨」之「四個全面」，而其中的「從嚴治黨」更是重中之重，體現了習做為中共第五代領導人之獨特的調適方略。本文認為，中共在十八大後發動的「黨的群眾路線教育實踐活動」便是「從嚴治黨」的初步實現，其目標是解決幹部「形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風」的「四風」問題，其主要實踐方法是以「領導帶頭」和「民主生活會」的召開為核心。本文主張，這場活動雖取得一定成果，但由於其仍是仰賴外在的上級命令來驅動，而非出於黨員幹部對中共政權價值的內心認同，因此其只能收效一時，而無法將「從嚴治黨」制度化為長效機制。

關鍵詞：黨的群眾路線教育實踐活動、調適方略、從嚴治黨、集中性教育

壹、前言

自 1997 年的中國共產黨第十五次全國代表大會（以下中共黨代會皆依其屆數簡稱）以來，黨代會後緊接著舉行一次集中性主題教育活動，已經成為中共的慣例，如十五大後的講學習、講政治、講正氣學習運動（以下簡稱「三講」），十六大後的「保持共產黨員先進性教育活動」（以下簡稱「保先」），十七大後的深入學習實踐科學發展觀活動。現任中共領導人習近平後自不例外，他在 2012 年的十八大上臺後，基於「新形勢下堅持黨要管黨、從嚴治黨」，發動了一場「黨的群眾路線教育實踐活動」（以下簡稱「群眾路線教育」）。該活動自 2013 年 7 月開始分 2 梯次開展，1 梯次大約歷時半年，整場活動至 2014 年 7 月基本完成。

一、一場強化「黨的建設」的集中性教育

為什麼要推動「群眾路線教育」？根據中共的說法，是因為「作風問題關係人心向背，關係黨的執政基礎」，為了強化並改善黨的作風建設，「群眾路線教育」將以一年時間來集中解決幹部「形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風」的「四風」問題，對「對作風之弊、行為之垢來一次大排查、大檢修、大掃除」。¹現在在全黨深入開展「群眾路線教育」有其必要性及急迫性，因為「四風」乃群眾最深惡痛絕的問題，既損害了黨在人民群眾中的形象，也損害了黨群、幹群關係，因此以「教育引導黨員、幹部牢固樹立宗旨意識和馬克思主義群眾觀點，貫徹黨的群眾路線，切實改進工作作風，始終贏得人民群眾的信任和擁護，夯實黨的執政基礎，鞏固黨的執政地位，具有十分重大而深遠的意義」。²

為了要統一黨內的意識形態分歧或改善組織效率和幹部作風等問題，中共從過去到現在已經形成了兩種常用的模式，一是經常性教育，二是集中性教育。前者利用既有的制度和管道來強化對黨員的例行培訓和日常管理，具體如黨內的政治學習或民主生活會等。相較於前者的常規化模式，後者則著重用一

¹ 「中共中央關於在全黨深入開展黨的群眾路線教育實踐活動的意見」（2013 年 5 月 9 日），2015 年 3 月 5 日下載，〈群眾路線網〉，<http://qzlx.people.com.cn/n/2013/0930/c365007-23090188.html>。

² 「中共中央政治局召開會議 習近平主持」（2013 年 4 月 19 日），2015 年 3 月 3 日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/19/c_115459770.htm。

段時間，集中解決黨內思想、組織、作風等方面存在的問題，來達到統一思想、端正作風、整頓組織、改進工作的目的，其主要形式包括整風、整黨和集中學習教育活動。³ 集中性教育是經常性教育的一種深化和強化，根據不同時期的中心任務和黨員組成，針對目前黨面對的首要問題，在一段時間內有組織、有計劃、分步驟地對黨員進行思想武裝與整頓隊伍的行動。⁴ 上述「三講」、「保先」、深入學習實踐科學發展觀活動和「群眾路線教育」顯然都屬於後者。

中共向來標榜自己是一個紀律嚴明且團結統一的組織，但作為一個現有超過 8000 萬黨員的超級大黨，要如何解決黨內思想不統一、組織僵化、幹部作風問題等的任務比過去更為棘手，這時領導人往往會直接訴諸過去行之有效的手段。從 1941 年延安整風運動開始，中共迄今為止至少舉行過 15 次集中性教育活動，其中有 8 次在 1978 年改革開放前，有 7 次在改革開放後，而這 7 次中有 4 次集中在 2000 年之後。⁵ 從基本的次數分配來看，即便是到了今天，中共還是相當仰賴集中性教育做為一種強化「黨的建設」的手段。

二、「群眾路線教育」：落實「從嚴治黨」的重要步驟

但是，即便與前三次黨代會後的教育活動出臺時機相同，但「群眾路線教育」卻又「同中有異」，諸如再次強調「借鑑延安整風的精神」，「每個黨委常委班子都必須開展批評和自我批評」及「每個政治局常委都必須觀察監督聯繫點的民主生活會」等新作法，都顯示這一次的活動不僅僅以教育為目的，而是一次「或將成為歷史節點的黨建新探索」⁶、「最見效的整風運動」⁷和「走向黨的建設科學化新階段的開始」⁸，展現了習近平做為中共第五代領導人，不欲蕭規曹

³ 歐陽淞，「三次黨內集中學習教育活動的回顧與思考」，中國社會科學（北京），2011 年第 4 期，頁 34。

⁴ 鄭權，「保持黨的先進性和純潔性是群眾路線教育實踐活動的主線」（2014 年 9 月 16 日），2015 年 3 月 3 日下載，〈《宣講家》〉，<http://www.71.cn/2014/0916/781536.shtml>。

⁵ 這 15 次集中校教育分別是：延安整風（1941）、三查三整（1947）、整風運動（1950）、整黨運動（1951）、反右派鬥爭（1957）、反右傾鬥爭（1959）、社會主義教育運動（1963）、文化大革命（1966）、新時期全面整黨（1983）、學習鄧小平南巡講話（1992）、「三講」（1996）、農村學教活動（2000）、「保先」（2005）、深入學習實踐科學發展觀活動（2008）以及「群眾路線教育」（2013）。見郭興全，「黨的集中教育活動：經驗、教訓與對策」，中國延安幹部學院學報（陝西），2010 年第 1 期，頁 41-46。

⁶ 陳振凱、劉少華、申孟哲：「省委民主生活會：一把手帶頭洗滌思想」（2013 年 10 月 15 日），2015 年 3 月 5 日下載，〈《人民網》〉，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2013-10/15/content_1309910.htm。

⁷ 「中共 15 月『整風』收官 民心進一步凝聚」（2014 年 10 月 10 日），2015 年 3 月 3 日下載，〈《新華網》〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/10/c_1112767704.htm。

⁸ 郭芳、董顯蘋，「常委們的民主生活會」（2013 年 11 月 1 日），2015 年 3 月 5 日下載，〈《中國經濟週刊》〉，<http://www.cweekly.cn/2013/1111/68552.shtml>。

隨而欲破舊立新的政治野心。

本文主張，習近平發動「群眾路線教育」的目的，不僅僅在於對黨員進行教育和意識形態灌輸，而是以「從嚴治黨」做為其調適方略的初步實踐。從習的意識形態論述看來，其甫上臺時提出的「中國夢」比較偏向願景性質，今（2015）年初出臺並經由黨媒廣為宣傳的「全面建成小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨」之「四個全面」，才是每任中共最高領導人必備的代表性論述。從「四個全面」彼此之間的邏輯關係看來，「全面從嚴治黨」實是其他三個全面能否實現的根本保證。而「群眾路線教育」則是「全面從嚴治黨」第一個重要實踐步驟，因此習近平才會以「探索新形勢下從嚴治黨的特點和規律具有十分重要的牽引作用」來總結這場活動的意義。

以下，本文將首先從習近平的意識形態論述中，耙梳整理出其不同於前兩任領導人的調適方略，以釐清「群眾路線教育」的出臺背景及政治意涵，其次說明「群眾路線教育」之欲達成之目的、手段及規劃，其三則分析該活動所能達成的實際效果及其限制，最後則針對「群眾路線教育」對中共政權的可能影響及意義做一總結。

貳、習近平的調適方略：「全面從嚴治黨」

關於中共為何能挺過 1989 年「蘇東波」全球共黨政權垮臺危機，在中國大陸繼續執政至今，學界已有不少人提出解釋。黎安友（Andrew Nathan）的「韌性威權論」（resilient authoritarianism）認為中共政權能持續生存的主因，是因為善於用各式各樣制度創新來吸納社會經濟變遷的壓力。⁹ 楊大力則主張，相較於拉美國家的因為政府失能導致的通貨膨脹、政治貪污和社會不公等問題，中共在轉型過程實現的行政理性化（administrative rationalization）有效地遏止了這些問題的惡化，證明了該政權的治理有效性。¹⁰ 寇健文則指出，從江澤民到胡錦濤之間的和平政權轉移看來，中共在處理共黨政權先天存在的權力繼承問

⁹ Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy* (Washington, DC), Vol. 6, No. 4 (January 2003), pp. 6-17.

¹⁰ Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004), pp. 1-24.

題上，似乎已經摸索出了一條制度化的道路，使得其菁英政治層次逐漸有了集體領導、個人分工和依年齡劃退等規則和慣例可循。¹¹ 簡言之，以上論點大約可以化約為沈大偉（David Shambaugh）所提出的「調適論」（adaptation），也即中共經由不斷地進行調適自身以應對內外挑戰，使得其統治不至於淪落到僵化（ossified）的地步，從而成功地適應環境改變並得以存續至今。¹²

不過，儘管中共政權的存續邏輯可以簡化為「調適」二字，但此二字在不同領導人身上卻有不同的側重點，這可從他們提出的意識形態論述中推敲得出。¹³ 從中共十六大提出的「三個代表」看來，江澤民調適的重心是放在處理20年的市場化改革所帶來的社會階級力量變化上，其將中共的定位從過去「中國工人階級先鋒隊」轉變為同時兼任「中國人民和中華民族的先鋒隊」的「兩個先鋒隊」，以提供允許私人企業家入黨的理論正當性，從而擴大了政權的代表基礎。其繼任者胡錦濤提出的「和諧社會」和「科學發展觀」，則是為了扭轉從鄧小平到江澤民一脈相承的「以GDP為綱」（Gross Domestic Product，國內生產總值）的發展策略，胡的調適方向轉為處理該策略所帶來的貧富差距和地區失衡等社會不公後遺症，其諸如廢除農業稅或醫療體制改革等具體政策措施，都旨在使資源分配略為往弱勢群體方向轉移，以維持政權所需的社會穩定。

一、從「中國夢」到「四個全面」：習近平的意識形態論述

相較於江、胡前兩任領導著眼於外在環境的改變而進行調適，習近平進行調適的方向顯然大不相同。自2012年的十八大接任中共中央總書記後，也提出了「中國夢」做為主政後的主要論述，其定義為「實現中華民族偉大復興，就是中華民族近代以來最偉大的夢想」，其欲達成的目標是「到中國共產黨成立100年時全面建成小康社會，到新中國成立100年時建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家」。¹⁴ 相較於前兩任中共領導人的主張，「中國夢」無疑是一

¹¹ 寇健文，〈中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010〉（臺北，五南出版社，2010年）。

¹² David, Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy & Adaptation* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 2008), pp. 1-9.

¹³ 自改革開放後，意識形態在中共政權中的實質重要性逐漸減弱，但在形式上仍具備重要性，其具體功能之一是從總體上說明領導人的執政方向以指導社經發展，因此我們也可以從個別領導人提出的意識形態論述反推其政權調適的側重點，請見：林祈昱、蔡文軒，〈共黨意識形態的『再功能化』與政權存續：中共『三個代表』的『啟發式個案』研究〉，《政治學報》（臺北），第46期（2008年12月），頁95-132。

¹⁴ 「習近平總書記深情闡述『中國夢』」（2012年11月30日），2015年2月25日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/30/c_124026690.htm。

個較為空泛的意識形態論述，所謂「中國夢必須緊緊依靠人民來實現」、「中華民族偉大復興的中國夢」和「國家富強、民族振興、人民幸福」，聽起來更像是對未來的美好願景而非具體的政策主張。¹⁵ 但另一方面，習近平上臺後也非只有夸夸泛談這個夢那個夢，經過了兩年醞釀和實踐後，習當局終於開始為「中國夢」解夢。¹⁶ 今（2015）年春節假期甫過，《人民日報》便在 2 月 24 日以篇幅超過常規的 2000 字發表「引領民族復興的戰略佈局：一論協調推進『四個全面』」一文，並經由中央電視臺《新聞聯播》頭條摘播七百餘字，新華社播發通稿並由各地黨報同時刊發，由此可知「四個全面」的重要性非同一般。¹⁷ 外界估計，做為中共最高領導人必備的意識形態論述，習的「四個全面」將與江的「三個代表」和胡的「科學發展觀」並列，可望在 2017 年的十九大寫入中國共產黨的黨章。

「四個全面」意指「全面建成小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨」。¹⁸ 其最初起源於習近平在 2014 年 11 月在福建調研時所提出「協調推進全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國進程」的「三個全面」，而從嚴治黨做為最後一個「全面」，是等到一個月後習至江蘇調研時才加入論述中，至此「三個全面」拍版升級為「四個全面」。¹⁹ 相較「三個代表」或「科學發展觀」，「四個全面」形成較為循序漸進，先是 2012 年十八大宣示「確保到二〇二〇年實現全面建成小康社會宏偉目標」，再來 2013 年的十八屆三中通過了《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，最後 2014 年的十八屆四中通過了《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，唯有「全面從嚴治黨」是提出前從未見於公開新聞報導中的新六字提法。²⁰

¹⁵ 「習近平：在第十二屆全國人民代表大會第一次會議上的講話」（2013 年 3 月 17 日），2015 年 3 月 3 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-03/17/c_115055434.htm。

¹⁶ 白墨，「『四個全面』：習近平為『中國夢』解夢」（2015 年 2 月 25 日），2015 年 2 月 25 日下載，《BBC 中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/02/150225_xi Jinping_4_con。

¹⁷ 「人民日報首次權威定義習近平『四個全面』」（2015 年 2 月 24 日），2015 年 3 月 3 日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0224/c1001-26591248.html>；「人民日報評論員：引領民族復興的戰略佈局：一論協調推進『四個全面』」（2015 年 2 月 25 日），2015 年 3 月 3 日下載，《人民網》，<http://opinion.people.com.cn/n/2015/0225/c1003-26591561.html>。

¹⁸ 郭俊奎，「習近平首提『四個全面』吹響治國理政『集結號』」（2014 年 12 月 17 日），2015 年 3 月 5 日下載，《人民網》，<http://opinion.people.com.cn/n/2014/1217/c1003-26224297.html>。

¹⁹ 馬想斌，「黨媒首次權威定義『四個全面』釋放什麼信號」（2015 年 2 月 25 日），2015 年 3 月 5 日下載，《鳳凰評論》，<http://opinion.people.com.cn/n/2014/1217/c1003-26224297.html>。

²⁰ 霍小光、華春雨，「習總書記首談『四個全面』意味著什麼」（2014 年 12 月 16 日），2015 年 2 月 25 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/16/c_1113661816.htm。

二、「四個全面」的重中之重：「全面從嚴治黨」

根據新華社的詮釋，「四個全面」之間的邏輯關係是：「全面建成小康社會」是十八大提出的總目標，而「全面深化改革」與「全面推進依法治國」則是共同推動小康社會建成的鵬之雙翼和車之兩輪，而「全面從嚴治黨」則是各項工作順利推進、各項目標順利實現的根本保證。²¹ 依其優先順序看來，「全面從嚴治黨」似乎僅是實現其他三個全面的手段或工具，因此是一個最不重要的「全面」。但實際上，就操作層次而言，四者的重要性排序卻是恰恰相反。因為小康社會、依法治國和深化改革早已成為中共官方論述中無實質意義的套話，其是必須也一定會講的政策宣示，反倒是從嚴治黨，才是習近平不斷口頭宣示加上鐵腕實踐的新政套路。就如同國家行政學院教授許耀桐所言，「全面從嚴治黨」是「四個全面」的點睛之筆、神來之筆，因為如果沒有這一筆，其他什麼都實現不了。²²

十八大結束不滿一個月，中共中央便發出「改進工作作風、密切聯繫群眾八項規定」（以下簡稱「八項規定」），兩年內查處違反案件已累計有 62,404 起，82,533 人受到處理，其中 23,259 人受到黨紀政紀處分。而在受到處理的幹部中，78,767 人是鄉科級，3,500 人是縣處級，264 人為地廳級。²³ 尤有甚者，迄去（2014）年 12 月為止，已有超過 50 位省部級官員涉貪被查處，更有周永康、徐才厚、蘇榮和令計劃 4 個國家級副職高官陸續中箭落馬。²⁴ 連過去針插不進的軍方，在去年也有 16 名軍級領導幹部因涉及貪腐而被查處。²⁵ 從這些數據和資料看來，再沒有人會懷疑習近平打貪是只打蒼蠅不打老虎，從嚴治黨是玩真的還是假的。

習之所以把從嚴治黨視為頭號要務，除了「黨的建設」被毛澤東列為建政「三大法寶」之一，原就具備傳統上的重要性外，更是因為在中國大陸未來面臨

²¹ 霍小光、華春雨，「習總書記首談『四個全面』意味著什麼」。

²² 朱書緣，「習近平首次集中闡述『四個全面』宣示治國理政全新布局」（2015 年 2 月 3 日），2015 年 3 月 5 日下載，〈中國共產黨新聞網〉，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0203/c385474-26498838.html>。

²³ 張曉松，「八項規定實施兩年 8 萬多人受處理」（2014 年 12 月 3 日），2015 年 3 月 5 日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/03/c_1113508066.htm。

²⁴ 盧俊宇，「數讀中紀委『打虎拍蠅記』」（2014 年 12 月 22 日），2015 年 3 月 5 日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/22/c_127318784.htm。

²⁵ 「2014 年軍隊查處軍級以上幹部重大貪腐案件情況」（2015 年 1 月 15 日），2015 年 3 月 5 日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/mil/2015-01/15/c_1114010600.htm。

的接連不斷且難以預料的挑戰前，做為最高領導人唯一能夠掌握的，就是將做為統治工具的黨淬煉好準備好。因此，習近平說「辦好中國的事，關鍵在黨」，唯有「堅持治國必先治黨、治黨務必從嚴，提高管黨治黨的能力和水平」，才能確保「紅色江山永遠不變色」。²⁶總而言之，一句「打鐵還需自身硬」，很準確地概括了習近平以從嚴治黨做為他主政下中共政權調適方略的意涵。

在黨內開展「群眾路線教育」，便是習近平實踐其調適方略的第一步，是未來如何「在從嚴治黨上繼續探索、不斷前進」的起點，因此該活動如何進行極具分析價值。而另一方面，對「群眾路線教育」的實踐方法和實際成果進行評估也相當重要，因為這代表從嚴治黨做為一種調適方略，是否有可能澈底解決或者是僅能暫時緩解中共政權所面臨的各式挑戰。

參、「群眾路線教育實踐活動」之目的、規劃及方法

如前所述，自十五大以來，中共已經形成在黨代會後舉辦一次集中性主題教育活動的慣例。首先，當屆的中共領導階層會針對當時「世情、國情、黨情」提出基本判斷，並結合當次黨代會報告的主題，以規劃活動的方向與內容。例如「三講」是針對市場經濟的興起，造成人們更關注經濟效益，所以提倡對學習、政治和正氣的重視；「保先」則是針對大規模增長的黨員人數，欲糾正其良莠不齊的素質而起；學習科學發展觀，則是對過去「以 GDP 為綱」觀念的糾正。²⁷

一、「群眾路線教育」的醞釀與成形

在第二任總書記任期結束前 3 個月，胡錦濤於 2012 年 7 月 23 日發表了所謂「七二三講話」，提出了對「世情、國情、黨情」的基本判斷。他指出「新形勢下，黨所處歷史方位和執政條件、黨員隊伍組成結構都發生了重大變化，來自外部的風險前所未有」，這使得「黨的建設方面特別是黨員、幹部隊伍出現了許多極待解決的突出問題」，因此要「堅持黨要管黨、從嚴治黨，全面加強黨的

²⁶「習近平總書記系列重要講話讀本十一 打鐵還需自身硬：關於黨要管黨、從嚴治黨」（2014 年 7 月 16 日），2015 年 3 月 5 日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0716/c40531-25285852.html>。

²⁷錢昊平、賀佳雯，「中央整治幹部『四風』」（2013 年 7 月 5 日），2015 年 3 月 5 日下載，《南方週末》，<http://www.infzm.com/content/92061>。

思想建設、組織建設、作風建設、反腐倡廉建設、制度建設，確保黨始終成為中國特色社會主義的堅強領導核心」。²⁸ 這一番在十八大召開前夕的講話，被《人民日報》稱之「為十八大勝利召開奠定重要的政治、思想和理論基礎」，也被外界普遍認為是代表中共統一思想的宣言書，以及預告了習近平未來治國理政的重點提要。²⁹

在「七二三講話」的基礎上，十八大政治報告提出了「在全黨深入開展以為民務實清廉為主要內容的黨的群眾路線教育實踐活動」的任務要求。甫接任總書記的習近平，在2012年11月19日的首次政治局集體學習會議中，指出「新形勢下加強和改進黨的建設面臨『四大考驗』、『四種危險』」³⁰，落實黨要管黨、從嚴治黨的任務比以往任何時候都更為繁重更為緊迫，「群眾路線教育」的展開刻不容緩。³¹ 不久後，中共中央於2012年12月4日通過了「八項規定」做為第一炮，為活動開展作了思想準備和行動示範，並同時外派出6個調研組到省區、部委、高校、中央企業和金融機構進行調查及聽取意見。根據調查結果，中共中央政治局在2013年4月召開會議，決定從該年下半年開始，由政治局帶頭在全黨自上而下分批開展一年的「群眾路線教育」。兩個月後，「黨的群眾路線教育實踐活動工作會議」召開，以習近平為首的政治局常委7人全體出席，並由分管黨建文宣的劉雲山擔任「中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組」（以下簡稱「領導小組」）組長。³²

習近平強調「群眾路線是我們黨的生命線和根本工作路線」和「人心向背關係黨的生死存亡」等根本原則，再以「實現中華民族偉大復興的中國夢，必須緊緊依靠人民」的說法來將「群眾路線教育」和「中國夢」掛勾。³³ 但「黨

²⁸ 胡錦濤：沿著中國特色社會主義偉大道路奮勇前進（2012年7月23日），2015年3月5日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/23/c_123457457.htm。

²⁹ 「深刻把握全面推進黨的建設新要求——六論認真學習領會胡錦濤同志重要講話精神」（2012年8月7日），2015年3月5日下載，《人民網》，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2012-08/07/nw.D110000renmrb_20120807_4-01.htm。

³⁰ 「四種考驗」分別是執政考驗、改革開放考驗、市場經濟考驗和外部環境考驗。「四種危險」則為精神懈怠的危險、能力不足的危險、脫離群眾的危險和消極腐敗的危險。

³¹ 「習近平在十八屆中共中央政治局第一次集體學習時的講話」（2012年11月19日），2015年3月5日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/2012-11/19/c_123967017.htm。

³² 隋笑飛、趙超，「凝聚起實現『中國夢』的強大力量——寫在黨的群眾路線教育實踐活動啟動之際」（2013年6月18日），2015年3月5日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-06/18/c_124874327.htm。

³³ Thomas Heberer, "China in 2013: The Chinese Dream's Domestic and Foreign Policy Shifts," *Asian Survey* (California), Vol. 54, No. 1 (January/February, 2014), pp. 117-119

內脫離群眾的現象大量存在」，嚴重損害黨群、幹群關係，尤其「集中表現在形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風這『四風』上」，因此必須以「群眾路線教育」對作風問題加以「大排查、大檢修、大掃除」。活動的總要求是「照鏡子、正衣冠、洗洗澡、治治病」，形式是「以整風精神開展批評和自我批評，開好民主生活會，堅持開門搞活動」。值得注意的是，「群眾路線教育」雖讓人聯想到中共以前急風驟雨式的整風運動，但習特別強調「作風問題具有反覆性和頑固性」，所以這次活動只是一個開始，最終目的是制度化，也即「建立健全促進黨員、幹部堅持為民務實清廉的長效機制」。³⁴

二、「群眾路線教育」的規劃與執行

根據中共高層的規劃，「群眾路線教育」自 2013 年下半年開始，自上而下地分成兩批開展活動。每批歷時半年，其中集中教育時間不少於 3 個月，而整場活動至 2014 年 7 月基本完成，務求讓廣大黨員要普遍受到一次馬克思主義群眾觀點和黨的群眾路線教育。第一批活動針對的是省部級領導機關和副省級城市機關及其直屬單位，中管金融企業、中管企業、中管高等學校；第二批則為省以下各級機關及其直屬單位和基層組織。³⁵

中共不斷強調這是一次由上而下的活動，不是指這場活動唯有上層領導處於主動地位，下層幹部只能被動地風行草偃，而是指由上層領導來帶頭負責，既做下級之表率又督促下級開展活動。因此，中央政治局做為表率，首先在 2013 年 6 月 22 日至 6 日召開專門會議，因為「抓改進作風，必須從中央政治局抓起」。會前委員們被要求學習毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤以及十八大以來黨關於堅持群眾路線的重要論述，並需親自手撰發言提綱，會中則聽取中央「八項規定」貫徹執行情況和對中央政治局加強作風建設徵求意見的彙報，並需發言、對照檢查自己落實中央「八項規定」的情況，以及討論研究加強作風建設的措施和制度。³⁶ 此外，7 個中央政治局常委在兩批活動中各分配一個聯繫

³⁴ 徐京躍、周英峰，「黨的群眾路線教育實踐活動工作會議召開 習近平發表重要講話」（2013 年 6 月 18 日），2015 年 3 月 5 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-06/18/c_116194026.htm。

³⁵ 「中共中央關於在全黨深入開展黨的群眾路線教育實踐活動的意見」（2013 年 5 月 9 日），2015 年 3 月 5 日下載，《群眾路線網》，<http://qzlx.people.com.cn/n/2013/0930/c365007-23090188.html>。

³⁶ 「習近平主持召開中共中央政治局專門會議並發表重要講話」（2013 年 6 月 25 日），2015 年 3 月 5 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-06/25/c_116286091.htm。

點，必須親自參與並指導該黨委領導班子專題民主生活會，這種作法是中共黨史上的第一次，因此習近平說這是「黨建工作中的一個探索」。³⁷

之後中央紀委、中組部和「領導小組」於2013年8月27日發出了《關於在黨的群眾路線教育實踐活動中開好專題民主生活會的通知》，指出「開好專題民主生活會，是教育實踐活動的一個重要內容，也是確保教育實踐活動取得實效的重要舉措」，所以各地區各部門各單位「要組織召開一次高品質的專題民主生活會」。³⁸ 根據該份文件，專題民主生活會的進行可以分成三個階段：第一是會前學習階段，其包括學習「群眾路線教育」之規定文件和材料、廣泛徵求黨員群眾意見、與相關同志展開談心，以及撰寫作為檢討整改依據的檢查材料；第二是查擺批評階段，此階段以民主生活會的召開為核心，參會者必須以整風精神開展批評和自我批評，自我批評著重剖析自我是否具有「四風」問題，並針對群眾和上級提出的批評展開自我檢討，批評他人則必須抱持真誠幫助同志改進的心態來進行，最後達到「團結一批評一團結」的目的；第三是整改落实階段，針對群眾反映的問題和專題民主生活會上查擺出來的問題，必須制定整改任務書和時間表，並堅持「懲前毖後、治病救人」的方針，對作風方面存在問題的黨員幹部依據其嚴重性採行適當舉措。

綜上所述，「群眾路線教育」最終希望達成的目的在於加強和改進黨的建設來應對「四大考驗」和「四種危險」，而具體任務和時程安排則是以一年時間集中全黨注意力來處理黨員幹部存在的「形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風」的四風問題。其主要實踐方法則有二，一是「領導帶頭」，上級在活動中既需做下級之行為表率，同時必須負責督促下級開展活動，二是以「民主生活會」為核心，先學習、次檢討、後整改，分三階段進行活動。

³⁷ 郭芳、董顯蘋，「常委們的民主生活會」。

³⁸ 「中央紀委、中組部、中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組印發《關於在黨的群眾路線教育實踐活動中開好專題民主生活會的通知》」（2013年8月27日），2015年3月5日下載，〈群眾路線網〉，<http://qzlx.people.com.cn/n/2013/0827/c365007-22713573.html>。

肆、「群眾路線教育實踐活動」之初步分析

自韋伯（Max Weber）準確預測官僚體制（bureaucracy）作為一種行政組織的類型，因其等級化、分工化、規則化及專長化的優勢，必將成為現代社會中最有效率且盛行的組織形式以來，所有仰賴官僚體制進行統治的國家就面臨了一種兩難，即一方面需要官僚提供可預測且穩定的服務，另一方面也被官僚體制可能產生的繁文縟節（red tape）、形式主義以及以權謀私等不可避免的官僚主義（bureaucratism）弊端所困擾。中共黨國體制本身就是一部龐大的官僚機器，自無法避免這些弊端的產生。且讓情況更糟糕的是，這個體制不僅內部沒有獨立於中共外的監督機制，外部更不存在政治競爭者或者獨立新聞媒體來制衡其權力行使。因此，對於「權力導致腐敗，絕對權力導致絕對腐敗」這一鐵律，從過去到現在的中共領導人無不曾提出警告，如果不好好處理吏治敗壞和貪污腐化的問題，政權隨時有「亡黨亡國」的危險。³⁹

一、「群眾路線教育」：從官僚內部解決問題

根據何漢理（Harry Harding）的研究，中共處理官僚主義問題的方式基本上可以分為四種。一是理性化療法（rational remedy），強調建章立制來讓官僚的運作更加合理化，例如建立永業制、功績制或清楚分工等制度。二是激進化療法（radical remedy），即主張用新的組織形式來取代官僚制，例如文化大革命時以所謂革命委員會來取代原本黨和國家政權機關。三是外部療法（external remedy），該途徑認為要根除官僚主義最好的方式是在官僚體制外建立獨立的監督機構或力量，例如 1957 年時的「雙百運動」就是利用知識分子跟民主黨派來批評黨國機關。四是內部療法（internal remedy），強調的是為官僚的任用和行為準則建立政治標準，而不是僅要求其具備職位所需的技能與專業，該種療法追求的不是單純只具備技術專才的官僚，而是傅高義（Ezra F. Vogel）所說的「政治化官僚」（politicalized bureaucracy），一種具有革命理想和奉獻精神的官僚團隊。在這四種療法中，中共實際上最倚重的是內部療法，因為唯有內部療法才能提供一種既在理論上合於其意識形態且在現實上不會形成政治威脅的

³⁹ 黃安偉，「習近平警告縱容腐敗必然亡黨亡國」（2012 年 11 月 20 日），2015 年 3 月 5 日下載，《紐約時報中文版》，<http://cn.nytimes.com/china/20121120/c20corruption/>。

手段來控制官僚。而在內部療法的具體措施中，又有三種是中共最常使用的：以政治立場來甄別進用官員、以整風運動和政治學習來使官員保持意識形態忠誠、要求幹部發動群眾協助執行政策以讓他們與群眾保持聯繫。⁴⁰

就其本質，「群眾路線教育」其實就是中共慣用語言中的建設或改善「黨的工作作風」，而所謂「黨的工作作風」指的是「黨組織和黨員個人在工作中表現出來的一貫態度和行為」，是一種外在的行為或形象表現，其根源是行為者內在的黨性和世界觀。⁴¹ 就這個定義來說，要改善「黨的工作作風」，治本之道在於加強黨員的黨性修養和世界觀建設，因為唯有改變了人內在的想法和信仰，人外在的行為和形象表現才會跟著改變。這種將官僚主義問題歸咎於官僚自身認識或作風的診斷，自然就會採取何漢理所謂的「內部療法」，但中共現已不再用政治立場上的左右區分幹部的忠誠與否，也拋棄大規模群眾運動做為制約幹部及執行政策的手段後，整風和政治學習就成為其處理官僚作風問題的首要手段了。

二、「領導帶頭」：既是動力也是侷限

但缺乏甄別幹部政治立場和大規模群眾運動作為配套，光靠整風和政治學習能夠發揮多大的效用呢？「群眾路線教育」以「民主生活會」召開作為前期學習、中期檢討及後期整改的主要形式，習近平強調其中展開的批評和自我批評必須「觸及思想和靈魂」。但在此之前，各級黨委也會召開民主生活會，會中的批評和自我批評卻常流於形式，因為多數人為求發言安全，必定先揣摩主要領導意圖，務求言論與領導保持一致。⁴² 這種現象的根本原因在於，中共官僚體系是一種「向上負責制」，也即每個官僚幹部的首要使命就是完成上級交辦事項並指對其上級負責。這種體制的優點是讓整個官僚體制成為自上而下政策實施的有力工具，其缺陷則是自下而上的訊息傳遞不暢以及對外界刺激的麻木無反應。⁴³ 因此，在各級黨委一把手坐鎮下的民主生活會，「批評上級怕挨板子、

⁴⁰ Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976* (Stanford: Stanford University, 1981), pp.14-17, 333-335.

⁴¹ 「黨的工作作風」(2009年11月19日)，2015年3月15日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49151/10410168.html>。

⁴² 張駿，「民主生活會：『真刀真槍』批評與自我批評」(2013年11月4日)，2013年3月15日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/04/c_125645129.htm。

⁴³ 周雪光，「國家治理邏輯與中國官僚體制：一個韋伯理論視角」，開放時代（廣州），2013年第3期（2013年5月），頁18-19。

批評領導怕穿小鞋」，說要「真誠的展開批評和自我批評」實是難上加難。

當然，以習近平為首的中共領導人不會不知道「向上負責制」所帶來的問題，所以特別突出整場活動中必須以「領導帶頭」的要求。無論是中央政治局先行開展此次活動，或是由 7 名政治局常委分別出京指導各自聯繫點的民主生活會，還是要求參與各級黨委的一把手切實履行「第一責任人」職責，帶頭作為「群眾路線教育」的組織者、推進者、監督者和參與者。這些作法首先向中央政治局以下，一級帶一級地展現了最高領導階層的決心。其次，7 名常委出席指導聯繫點的民主生活會，則是為了打破無人敢批評黨委一把手的結構問題，例如習近平參加河北省委常委的民主生活會時就挑明了說，我來「可不是聽你們講鶯歌燕舞的，要有真正的批評和自我批評」，這也同時向其他地方及層級的黨委展示了批評和自我批評的「典型」。⁴⁴而對在過去集中教育活動中多只扮演「組織者、推進者、監督者」角色的各級黨委一把手，在「領導帶頭」的要求下，首先必須成為活動的「參與者」，否則一旦上級認為民主生活會開得不夠認真或流於形式，一把手就必須承擔所有責任。

但是觀其根本，這種突出「領導帶頭」的作法，並沒有絲毫動搖中共的「向上負責制」的體制本質，其更多地來說，僅僅是一種功能性的權宜之計。姑且不論發源於革命和極權年代的民主生活會，在當前大陸政治環境下能否發揮嚴肅黨內政治生活的功能，在最高領導人的要求下，或許此種作法能奏效一時，但一旦「群眾路線教育」的期間結束了，還有多少民主生活會還會有認真的批評和自我批評？還有多少的黨委一把手會自動自發的「領導帶頭」？由政治局常委來參與指導聯繫點的民主生活會，的確是中共黨史上的第一次，其用處是將「領導帶頭」的效果最大化，但這個最大化只能是一時奏效而無法制度化，因為常委們不僅不可能常駐指導，甚至連定期指導都有困難。總而言之，如果這種「領導帶頭」的要求僅是來自於上級對下級的命令，而非出自於每個黨員心中自發性的價值認同，其效果就只能是暫時的，「群眾路線教育」難以如期所宣稱的，「建立健全促進黨員、幹部堅持為民務實清廉的長效機制」。

⁴⁴「習近平：大膽使用批評和自我批評有力武器」（2013 年 9 月 27 日），2013 年 3 月 15 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-09/27/c_117526540.htm。

伍、結論

從江澤民和胡錦濤著重於如何應對外在環境，到習近平轉而強調黨同時做為問題及解方，中共三代領導人的調適方略經歷了一個由外而內的轉向，從因應社經變化轉向「打鐵還需自身硬」，「從嚴治黨」成為習應對政權內外挑戰的調適方略。而「從嚴治黨」在「群眾路線教育」中得到了初步的具體實踐，不僅大陸媒體盛讚其交出了一份實在的反「四風」成績單，⁴⁵ 甚至連外媒華爾街日報（Wall Street Journal）都認為這場活動在一定程度上恢復了大陸民眾對於中共的信心。⁴⁶

從近 15 個月所取得的成果看來，「群眾路線教育」或許真的能稱為「最見效的整風運動」，但習近平想達成的不只是短期效果而已。在「群眾路線教育」的總結大會上，習強調了要「使作風建設要求真正落地生根」，而不只是「雨過地皮濕、活動一陣風」，全黨要以此次活動為起點，在「從嚴治黨」上繼續探索、不斷前進。他並以新形勢下堅持「從嚴治黨」下的 8 項要求，來總結整場活動，其分別是：落實從嚴治黨責任、堅持思想建黨和制度治黨緊密結合、嚴肅黨內政治生活、堅持從嚴管理幹部、持續深入改進作風、嚴明黨的紀律，發揮人民監督作用、深入把握從嚴治黨規律。⁴⁷

然而，就如同中共當局所宣稱的，這是一場由上而下和「領導帶頭」的整風運動，也就是說，一旦「領導帶頭」的要求消失，整場運動也對失去了內在的驅動力而無法持續。在毛澤東統治時期，無論是共黨幹部還是一般社會大眾，皆信仰定於一尊的馬列毛意識形態，因此除了由上而下的壓力外，多數人都必須自發或被迫地投入整風運動。但中共改革開放後所有整黨整風運動最大的結構性缺陷在於，意識形態的號召效力已不再，所以運動往往是「風頭上風

⁴⁵ 關於「群眾路線教育」之後減少多少冗員或節省多少經費之類的「數字成效」，本文限於篇幅不贅述，詳請見：霍小光、華春雨，「一份實實在在的作風建設成績單一寫在黨的群眾路線教育實踐活動收官之際」（2014 年 10 月 7 日），2013 年 3 月 15 日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/ttgg/2014-10/07/c_1112725420.htm。

⁴⁶ James T. Areddy, "China's 'Mass Line' Tally: 25% Fewer Meetings, 160,000 'Phantom' Officials Erased" (2014/10/8), download date: 2015/3/25, *Wall Street Journal*, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/10/08/chinas-mass-line-tally-25-fewer-meetings-160000-phantom-officials-erased/>.

⁴⁷ 習近平，「在黨的群眾路線教育實踐活動總結大會上的講話」（2014 年 10 月 9 日），2015 年 3 月 15 日下載，〈人民日報〉，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2014-10/09/nw.D110000renmrb_20141009_1-02.htm。

聲鶴唳，風頭過死灰復燃」。為了保持政權穩定與存續，中共不可能引進政治競爭、不干預司法體系、允許新聞媒體自主以及放任公民社會發展，但這些條件正是一般民主政權能防止國家權力的過度擴張及腐敗，但一旦缺乏這些制衡或監督的來源，中共政權唯有仰賴所謂自我潔淨和自我完善的手段來導正自身所產生的問題，這也就是為何外界普遍以「與虎謀皮」來形容中共主導的政治改革。一言以蔽之，本文認為在短期內所獲致的成果上，「群眾路線教育」或許真如中共黨媒所言是一場「最見效的整風運動」，但就長期來說，該場活動就如同前幾場黨代會後的集中性教育活動一般，難以收建章立制之效。

南海諸島爭端與油氣共同開發

The South China Sea Disputes and the Joint Exploitation of Oil/Gas

顧志文 (Ku, Chih-Wen)

國立臺灣師範大學政治研究所博士研究生

陳育正 (Chen, Yu-Cheng)

國立中興大學國際政治研究所博士研究生

摘要

南海島嶼主權之爭端雖未肇始於現在，但爭端一直存續至今，然而南海地理位置之具有重要的戰略價值，再加上天然資源的豐富，都成為南海周遭聲索國所覬覦，紛紛以島嶼主權為煙霧彈試圖掌控整南海。本文提供瞭解南海爭端的過往今來及可能解決方式，因此，將聚焦探討國際法《聯合國海洋法公約》在面臨南海爭端扮演之角色，並且回答以下問題：南海主權爭端與聲索國主張為何？此爭端是否可透由《聯合國海洋法公約》第八十三條之臨時性安排措施來緩和甚而解決南海問題？最後，此臨時性安排措施在解決爭議海域重疊的成功案例及對南海爭端解決之啟示為何？

研究發現：從帝汶海共同開發成功之案例中可以發現一個特點，如果國家間願意放下對主權之堅持，而選擇基於《聯合國海洋法公約》上臨時安排之相互合作精神，共同開發潛在天然資源，實為雙贏之局面。因此，在南海諸島錯綜複雜的主權主張陳述現況下，應凍結現狀避免衝突惡化，並藉由現有的《聯合國海洋法公約》中之合作精神，擱置主權爭議，以共同開發方式解決南海爭端問題。

關鍵詞：共同開發、臨時安排、聯合國海洋法公約、南海

壹、前言

南海（South China Sea）島嶼主權之爭奪雖未肇始於現在，但爭端一直存續到今，隨著《聯合國海洋法公約》（The United Nations Convention on the Law of the Sea，以下簡稱《海洋法公約》）於 1994 年 11 月 16 日生效後，島嶼（island）擁有領海、鄰接區及至少兩百浬的大陸礁層（continental shelf）之自然延伸部分，以及群島國家（archipelagic states）可將與本島之最外線各島嶼的點連接起來，形成群島基線（archipelagic baselines），然後再向外延伸其專屬經濟海域（exclusive economic zone）及大陸礁層。上述情形都造成了各聲索國（claimants）在南海島嶼主權之爭奪，以及海域重疊等爭議的發生，也埋下爆發潛在衝突的可能性。

因此，本文從國際法的角度剖析各聲索國對南海主權主張之法律意義，並且試圖以戰略角度觀察中國大陸積極強化其海洋權力，是形成南海緊張情勢的主要因素之一。最後，從國際法基於爭端解決的精神，進一步檢視《海洋法公約》第八十三條之臨時性安排措施如何作為解決南海問題可行方式。

貳、南海諸島爭端與聲索國之主張

本節藉由南海諸島之地理位置說明南海之重要性，並透由國際法上占領之法律意涵剖析各爭端聲索國對南海主權主張之法律意義，並且就戰略角度觀察中國大陸在南海爭端所扮演角色，進而瞭解南海主權爭端之由來與現況。

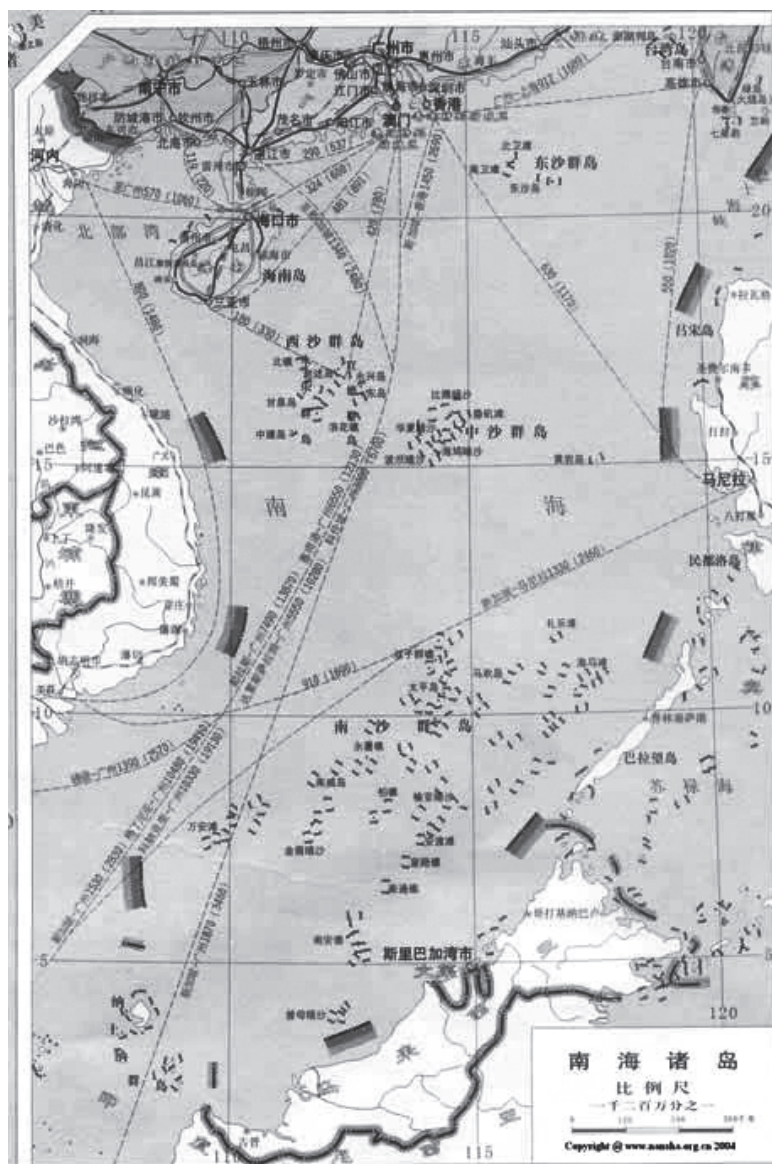
一、地理位置暨爭端原因

南海海域呈現東北向西南之走向，東西距離約八百五十浬，南北距離約一千五百浬，位於太平洋與印度洋之間，海域範圍北自臺灣海峽，西抵麻六甲海峽（Strait of Malacca）、巽他海峽（Sunda Strait）與印度洋，南至印尼群島，周邊國家北起中國大陸，順時針方向分別由臺灣、菲律賓、馬來西亞、汶萊、印尼、新加坡、泰國、柬埔寨、越南等國所環繞。¹

南海海域中之諸島係以民國 36 年我國所頒布之〈南海諸島位置圖〉中概括

¹ 陳鴻瑜，南海諸島主權與國際衝突（臺北：幼獅文化事業公司，1987 年 3 月），頁 1；王冠雄，南海諸島爭端與漁業共同合作（臺北：秀威資訊科技股份有限公司，2002 年），頁 1。

島礁之總稱，依序可區分四個主要群島：東沙群島、中沙群島、西沙群島及南沙群島。茲就簡述各群島之地理環境（如圖 1）：²



資料來源：「南海諸島地理位置圖」，2015 年 4 月 17 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2011-06/08/content_197736.htm。

圖 1 南海諸島地理位置圖

² 陳鴻瑜，南海諸島主權與國際衝突，頁 2-6。

（一）東沙群島（Pratas Islands）：

位於北緯 20 度 42 分，東經 116 度 43 分，面積 2.38 平方公里，北距廣東汕頭略為一百四十浬，與東北方之臺灣高雄港約為二百四十浬，而與東南方之馬尼拉約略四百二十浬，另距西北方之香港大約一百七十浬。其中主要由東沙島、東沙環礁、北衛灘及南衛灘等島礁所組成，唯東沙島為此一群島中露出水面之島嶼，餘則均為沉入水中之淺灘，如南衛灘與北衛灘；另東沙環礁則為暗礁、沙洲與破碎島嶼所組成之環礁，其內緣直徑約為二十公里。

（二）中沙群島（Macclesfield Bank）：

位於北緯 13 度 57 分至 19 度 12 分，東經 113 度 43 分至 117 度 48 分之間，此群島不易人類居住，因除黃岩島之民主礁露出水面外，餘則皆為沉入水下之珊瑚礁，不利海上航行，但周遭鄰近海域水產豐富，經濟地位重要。

（三）西沙群島（Paracels Islands）：

位於北緯 15 度 47 分至 17 度 5 分，東經 111 度 12 分至 112 度 54 分之間，地處越南、中國大陸之海南島及中沙群島間，由東北部的宣德群島（永興、和五、南島、北島及石島）及西南部的永樂群島（甘泉、珊瑚、金銀、中建及琛航）等島嶼所組成。

（四）南沙群島（Spratly Islands）：

位於北緯 3 度 58 分至 11 度 55 分，東經 109 度 36 分至 117 度 50 分之間，地形較為平坦，群島中主要島嶼為太平島（面積約 0 點四八九六平方公里，距臺灣約八百多浬，離越南約三百多浬，另與菲律賓巴拉望約有二百浬之距離，為歐亞海運及南海航道之要衝，極具經濟及戰略地位。

南海之重要性，本文藉由二個面向闡明：³ 第一，在戰略地位上，其位於臺灣海峽、巴士海峽及麻六甲海峽間，為連接太平洋與印度洋的重要渠道，更是東北亞國家自中東載運石油的生命線，以及海上貿易的國際交通要道。另二戰期間日本曾將南沙群島作為奪取菲律賓的跳板，而在冷戰期間卻為美蘇角力之所在，如蘇聯與越南的軍事合作，以及美國在菲律賓租用海空基地，可以看出南海之重要性。

³ 俞寬賜，南海諸島領土爭端之經緯與法理——兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題（臺北：國立編譯館，2000 年 12 月），頁 8；王冠雄，南海諸島爭端與漁業共同合作，頁 19-32。

第二，就天然資源方面，南海除擁有豐富的漁業資源外，沿海國家更是普遍相信此區域內具有潛在豐厚的石油及天然氣蘊藏，使得各國覬覦如此豐富之天然蘊藏，然而在 1994 年《海洋法公約》生效後，最直接取得資源的方式乃占領取得南海島礁，以遂行探勘與開採資源之權利。由此可知，南海因為地理環境之戰略地位，並擁有大量的天然資源，其重要性自然不言可喻，也因而埋下此區域之潛在利益衝突（如圖 2）。



資料來源：「南海油區分布圖」，2015 年 4 月 17 日下載，《中文百科》，http://www.zwbk.org/PictureBigShow.aspx?pid=20110630011919843_7320.jpg。

圖 2 南海油區分布圖

二、占領之國際法意義

目前國際法學者普遍承認國家領土的取得方式計有：割讓（cession）、兼併

(annexation)、添附 (accretion)、時效 (prescription) 及先占 (occupation) 等方式。但基於本文在探討占領所造成的糾紛，因此置重點於先占及時效等兩種領土取得的方式作一析論。

首先，對於不在任何國家主權管轄底下的領土，即稱之為無主地 (terra nullius)，如果一個國家將其變成其主權底下領土中的一部分，我們稱該行為為先占。⁴ 先占根據國際法院之裁決須符合下列法律原則：⁵

一是被先占的領土須是無主地，亦言之，是新發現的土地或是被他國放棄的領土。第二，對無主地之先占須符合有效原則 (the principle of effectiveness)，也就是必須是國家行為，並在該領土上適當行使或展現主權，意圖取得該土地之主權。

接著，有關時效原則，其取得所有權的概念是來自國內法上對他人所有的不動產，經過長時間且和平的持續占有，可依時效原則取得所有權。⁶ 將其運用到國際法上，即一國對於原屬他國主權所有的領土，在一段很長的時間內和平、有效和不受打擾地行使主權，即可取得該領土之主權。⁷ 以下對時效原則取得領土主權條件作一概述：

一是被取得之領土係在他國主權底下，也就是此領土為他國的領土，卻被另一個國家長期且和平地行使主權；另一為被取得之領土，須以有效統治為基礎，並且是持續和平進行，不受該領土之原屬國家所干擾或抗議，也就是得到原屬國家之默許 (acquiescence)，而取得該領土主權。⁸

綜上所述，有關領土之占領，如果是對無主地長時間且和平地行使主權，即可依先占原則取得該土地；但如果是其他被遺棄的領土，接替國家長時間在該土地上行使主權統治，且沒有其他國家表示抗議，則可依時效原則取得該領土。因此，有關南海主權爭端緣自於先後占領下所造成的島嶼歸屬問題。

⁴ 丘宏達，現代國際法（臺北：三民書局，2006 年，二版一刷），頁 501。

⁵ 丘宏達，現代國際法，頁 501；俞寬賜，國際法新論（臺北：國立編譯館，2007 年），頁 182。雪瑞爾著，陳錦華譯，國際法 (International Law)（臺北：五南出版有限公司，1999 年），頁 207-208。

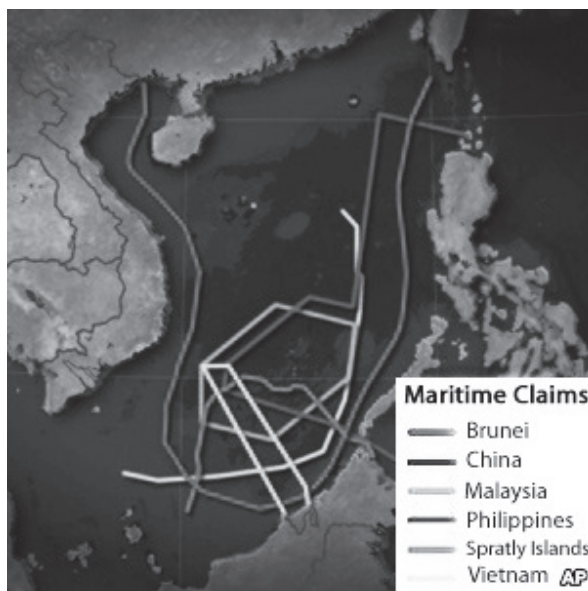
⁶ 丘宏達，現代國際法，頁 507。

⁷ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1979, 3rd ed.), p.160.

⁸ 丘宏達，現代國際法，頁 508。

三、各爭端聲索國對南海主權之主張

南海因為蘊藏豐富的天然資源，又是太平洋與印度洋間的海上要線，使得南海週邊國家為爭奪南海諸島對於南海提出主權主張（如圖3）。下面就存在主權爭議國家之主權主張作一析述。



資料來源：「南海主權爭議圖」，2015年4月17日下載，《Voanews》，<http://www.voanews.com/content/china-irks-neighbors-as-tensions-rise-in-south-china-sea-123197918/140375.html>。

圖3 南海主權爭議圖

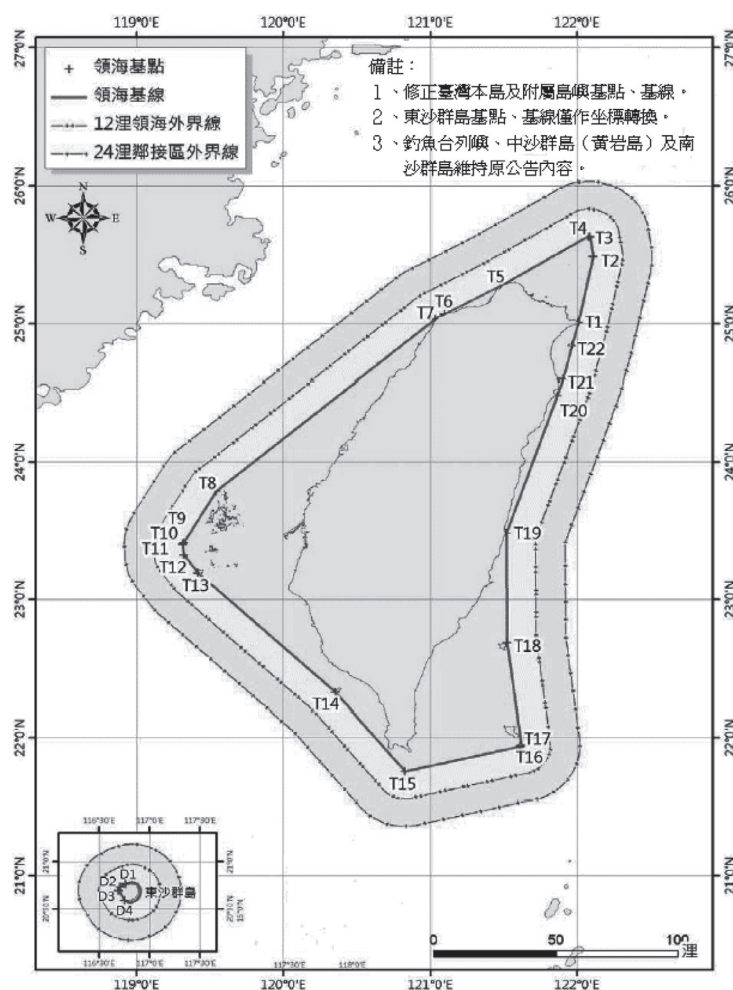
（一）中華民國

俞寬賜指出，我國對南海諸島之主權不論是從歷史利用這些島嶼之事實，以及在南海諸島行使國家之功能，中國人都有其明確的證據證明其主權之擁有。⁹ 1947年12月1日中華民國頒布「南海諸島新舊名稱對照表」及「南海諸島位置圖」，並在圖中劃定U形線。¹⁰ 另於1993年4月13日中華民國通過的《中華民國南海政策綱領》認為南海四大主要群島乃依據歷史、地理、國際法及事實，其為中華民國固有領土之一部分，並界定南海為我國歷史性水域，

⁹ 俞寬賜，南海諸島領土爭端之經緯與法理－兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題，頁13-21。

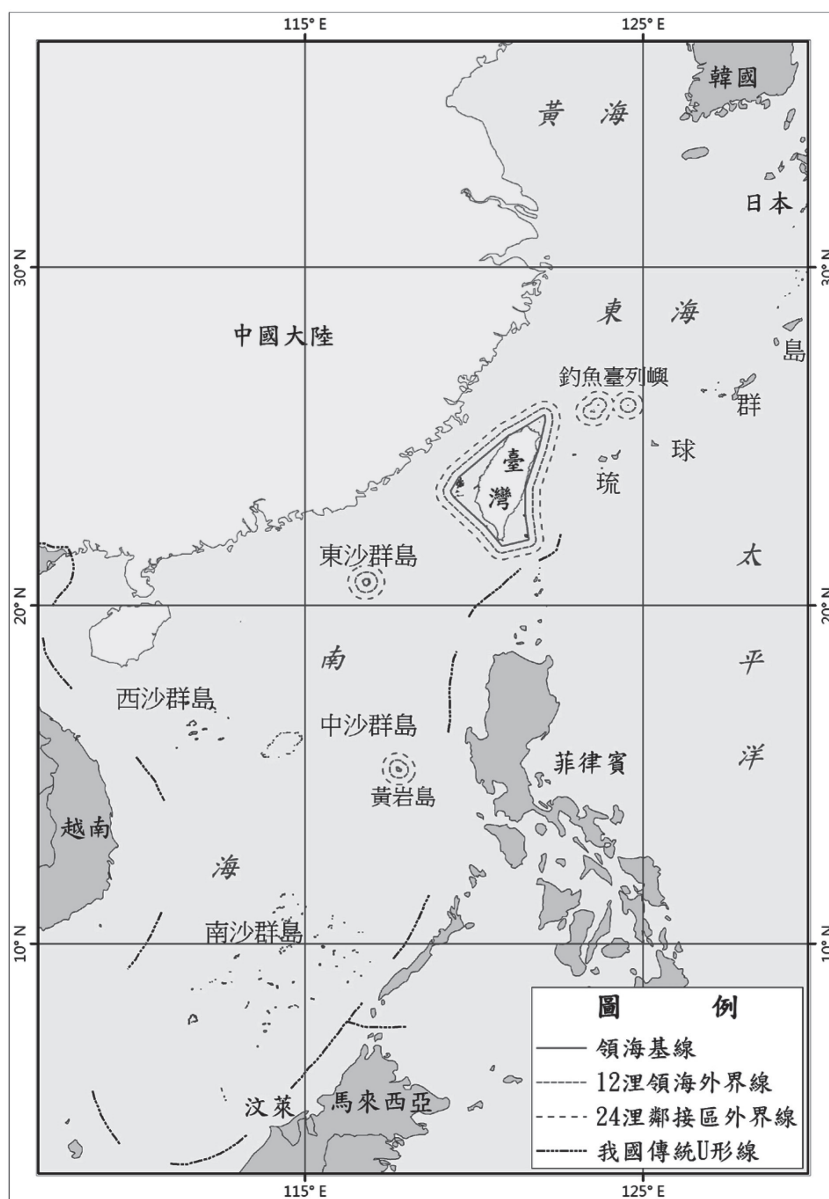
¹⁰ 俞寬賜，南海諸島領土爭端之經緯與法理－兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題，頁140。

為中華民國所管轄。¹¹ 1999 年 2 月 20 日，我國公布第一批領海基線領海及鄰接區外界線公告中，宣示「在我國傳統 U 形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土，至於領海基線採直線基線（Straight baseline）及正常基線（Normal baseline）混合基線法劃定。」；2010 年 5 月 4 日我國修正第一批領海基線、領海及鄰接區外界線，提升領海基點坐標精度，以維護我國領海權益。¹²（如圖 4）中華民國內政部雖於 2005 年中止適用該綱領，但蘊含「歷史性水域」意義的「第一批領海基線公告」及「固有疆域界線」概念仍承襲至今。



¹¹ 「南海政策綱領」，2015 年 4 月 17 日下載，《內政部》，<http://www.land.moi.gov.tw/law/chhtml/historylaw1.asp?Lclassid=224>。中華民國內政部已於 2005 年中止適用該綱領。

¹² 「中華民國公布第一批領海基線領海及鄰接區外界線」，《內政部》，2014 年 12 月 27 日下載，<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=91&mcid=1284>。



資料來源：「中華民國公布第一批領海基線領海及鄰接區外界線」，2015 年 4 月 17 日下載，〈內政部〉，<http://www.land.moi.gov.tw/content/5835-U.pdf>。

圖 4 中華民國公布第一批領海基線領海及鄰接區外界線

甚至在 2014 年 12 月 5 日我國外交部重申南海議題立場，宣示不論就歷史、地理及國際法而言，南海四大群島及其周遭水域係屬中華民國固有領土及水域，中華民國享有國際法上之權利，不容置疑。¹³ 這明白表示，我國對於南海諸島主權的立場與主張從未有變化，且為我國固有歷史水域，為我國所管轄，不容他國置疑。

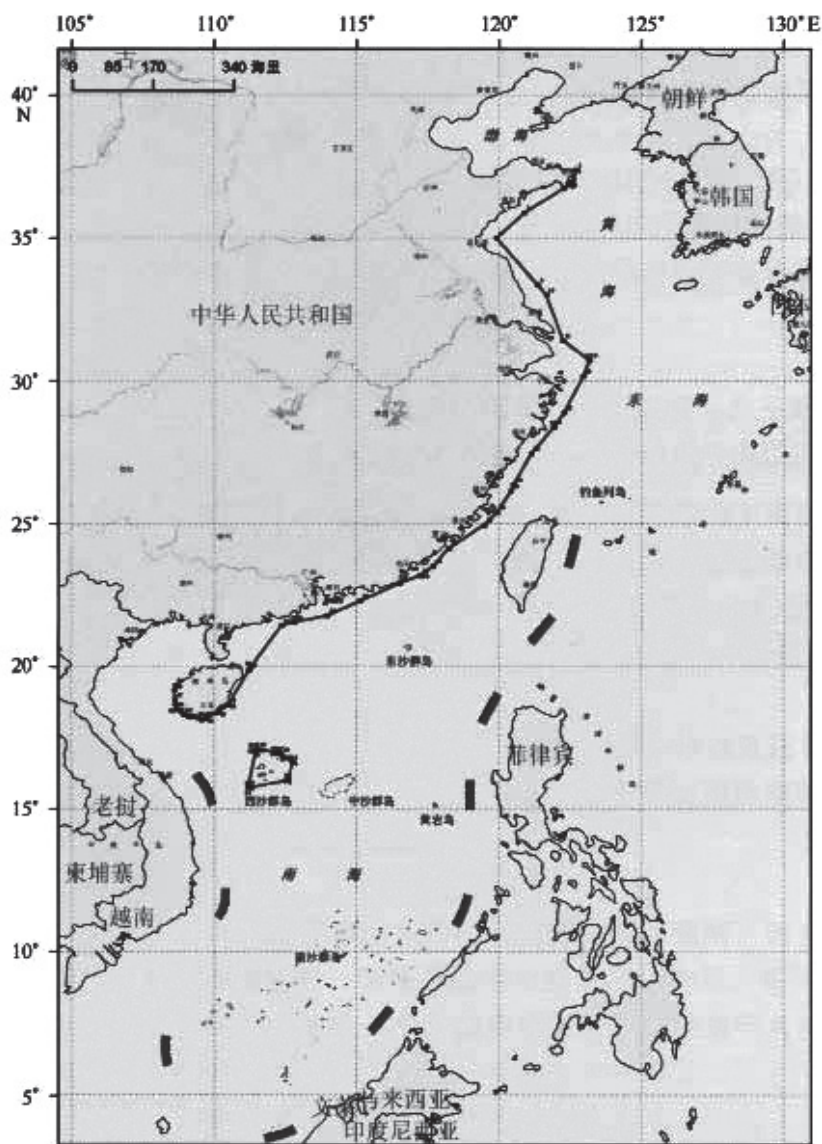
（二）中國大陸

1992 年制定的《中華人民共和國領海及毗連區法》，第二條明白表示：「中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、臺灣及其包括釣魚島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。」¹⁴ 再者，中國大陸於 1995 年 6 月 15 日依據上述之領海及毗連法，宣布關於「中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明」，主張中華人民共和國大陸領海的部分基線和西沙群島的領海基線，而西沙群島乃由 28 基點所連成的基線作為其領海基線之基礎。¹⁵（如圖 5）

¹³ 「中華民國外交部重申南海議題立場」，2014 年 12 月 27 日下載，《外交部》，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=43509873662E796F。

¹⁴ 「中華人民共和國領海及毗連區法」，2015 年 4 月 17 日下載，《中文百科在綫》，http://www.zwbk.org/zh-tw/Lemma_Show/4805.aspx。

¹⁵ 「中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明」，2014 年 12 月 27 日下載，《中華人民共和國外交部》，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/tyfg_611314/t556673.shtml。



国家海洋局海洋发展战略研究所 制图 2009 年 12 月

資料來源：「中華人民共和國大陸領海的部分基線和西沙群島的領海基線示意圖」，2015 年 4 月 17 日下載，《今日中國》，http://www.chinatoday.com.cn/ctchinese/reports/article/2012-08/30/content_479158_2.htm。

圖 5 中華人民共和國大陸領海的部分基線和西沙群島的領海基線示意圖

（三）菲律賓

菲國於 1956 年發現自由群島（或稱卡拉揚群島，Kalaya'an Islands），其以先占與地理鄰近（proximity）為由將其視為無主地占領，並對該群島宣示主權，現由巴拉旺（Palawan）省進行管轄；菲國政府基於地理形勢，以鄰近為理由將南沙群島視為其領土，¹⁶ 2009 年 3 月 10 日，菲國總統阿羅約 (Gloria Macapagal Arroyo) 簽署群島基線法為共和國法第 9522 號 (Republic Act No.9522)，其主要內容是將自由群島和黃岩島（Scarborough Shoal）納入成為菲律賓共和國之下的島嶼制度。¹⁷ 亦言之，菲國以採「群島主權」使菲律賓對卡拉揚群島領土占領進一步法制化。

（四）馬來西亞

馬來西亞於 1978 年起開始對南沙群島之某些島嶼，乃是其領土在向海洋自然延伸之大陸礁層上，對於島嶼擁有權的主張來自於發現及占領，並於 1979 年發布一份地圖將安波沙洲（Amboyna Cay）、司令礁（Commodore Reef）及彈丸礁（Swallow Reef）納入其管轄範圍內，並將領海及二百浬專屬經濟海域疆界線標示出來。¹⁸

（五）越南

越南主張西沙及南沙群島主要來自於歷史事實，並且對其所占領之島嶼視為其領土之一部分，自不可記憶之年代起，越南漁民已經前往上述島嶼捕捉魚群與海洋生物；為證明其擁有上述兩群島，亦提出安南國王統治時期 1802 年曾奪取西沙群島，並豎立起安南國旗，安南國是越南前身，1834 年明命王在位時期，將南沙及西沙標示在其地圖內，這顯示越南視兩群島為其領土之一部分。¹⁹

從上述有關越南、馬來西亞及菲律賓等國的主張都可以看出這些主權主張的背後，均重視南海所潛藏豐富天然資源與海上交通線所具有的戰略地位。雖然只是小島的衝突，但問題的本質是各聲索國欲藉由占領某些島嶼依《海洋法

¹⁶ 王冠雄，南海諸島爭端與漁業共同合作，頁 11-12。

¹⁷ 陳鴻瑜，「南海爭端的政治與法律面分析」，全球政治評論（臺中），第 32 卷（2010 年 10 月），頁 5。

¹⁸ Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea* (Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997), p.36.; 陳鴻瑜，南海諸島之發現、開發與國際衝突（臺北：國立編譯館，1997 年），頁 304-305；王冠雄，南海諸島爭端與漁業共同合作，頁 12-13。

¹⁹ 俞寬賜，南海諸島領土爭端之經緯與法理一兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題，頁 26-28；王冠雄，南海諸島爭端與漁業共同合作，頁 13。

公約》所衍生對周遭海域的權利。然而，近期又以中國大陸處理有關南海爭端時，透過法律規範的論述表達其主張之合法性，同時配合其海軍軍事能力作為捍衛其立場的依據，更是形成南海爭端緊張情勢加劇的重要原因。是故，有必要瞭解中國大陸近期在南海爭端過程中所扮演的角色。

四、中國大陸快速發展海洋權力

從 2002 年開始，東南亞國協 (ASEAN) 與中國大陸達成《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，這項宣言確定締約國必須遵守國際法處理其領土爭端。²⁰ 然而，在簽訂《南海各方行為宣言》之後，卻發現許多國家漁船與船員，經常在這海域遭到沿海國家拘留，也時常發生各國不滿其他國家在此海域對鑽油、開發天然氣的行為進行抗議，其中，又以中國大陸的行為備受矚目，一方面憑藉其日益強大的軍事力量，派遣海軍軍艦，協助捍衛南海海域主權，²¹ 以及 2009 年至 2013 年 5 月期間，中國大陸公開宣稱的九條斷續線立場，均表達其擁有海域主張的基礎，論述其南海主權是具有合法性。²² 因此，中國大陸處理南海爭端問題，是強調提升其軍事力量，做為捍衛其主權的堅強後盾，使得其他南海爭端聲索國以及周邊國家對於中國大陸威脅與不安全感日益加深，更增添南海緊張情勢的不穩定性。

近年來南海情勢的緊張，很大部分原因來自其軍事現代化 (military modernization)，而中國大陸軍事現代化是一種增加國家軍事實力的方式，這是直接有助於提高一國綜合國力 (comprehensive national power) 指標。實質上，中國大陸軍事現代化也確實幫助提升其國家利益與領土防衛的能力，華府智庫「國家亞洲研究局」(The National Bureau of Asian Research) 學者坎包森 (Roy D. Kamphausen) 也指出，中國大陸透過軍事現代化，提升其綜合國力、增

²⁰ Henry Bensurto, "Role of International Law in Managing Disputes in the South China Sea," (2013/6/5), download date: 2015/2/15, 《CSIS》, p. 5, http://csis.org/files/attachments/130606_Bensurto_ConferencePaper.pdf.

²¹ Jeffrey Bader, Kenneth Lieberthal, and Michael McDevitt, "Keeping the South China Sea in Perspective," (2014/8), download date: 2015/2/15, 《Brookings》, p. 5, <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/08/south-china-sea-perspective-bader-lieberthal-mcdevitt>.

²² "Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Joint submission by Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam," (2009/5/6), download date: 2015/2/15, 《United Nations》, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm; Henry Bensurto, "Role of International Law in Managing Disputes in the South China Sea," p. 5.

強在國際體系與現有規範的國際地位、自信地承諾其捍衛主權決心，以及積極避免第三者介入中國大陸處理主權問題，而這種重要的特點能夠提供其打贏軍事戰爭與提升嚇阻能力。²³

中國大陸從 2012 開始逐漸展現軍事現代化能力，並且落實到其對外關係。2012 年 9 月正式部署第一艘航空母艦，雖然許多訓練任務仍無法進行，但是已經展開戰機起降的訓練，至 2013 年 11 月已經進行航空母艦戰鬥群巡航任務，從中國大陸積極擴大其海上力量，也被認為是決心捍衛其海洋主權的象徵；²⁴ 另外，在 2012 年共軍成立 85 週年時宣布，中國大陸海軍在領土海域建立常態化戰備巡邏制度，是維護國家領土主權與海洋權益。²⁵ 中國大陸國務院新聞辦公室在 2013 年 4 月 16 日發布「中國武裝力量的多樣化」的國防白皮書中「維護海洋權益」表示，「海洋是中國實現可持續發展的重要空間和資源保障，關係人民福祉，關乎國家未來，而開發、利用和保護海洋，以及建設海洋強國，是國家未來發展的重要戰略，中國軍隊維護國家領土主權和海洋權益的決心和意志是堅定不移。」²⁶

中國大陸在傳統軍事力量逐年提升的情況下，一方面也強調國際法的重要性，公開宣稱其擁有南海海域主權的合法性。中國大陸在 2009 年向聯合國大陸架界限委員會（《海洋法公約》組織）提交的九條斷續線地圖，在於回應馬來西亞和越南的主權聲索，並主張「對南海諸島及其附近海域擁有無可爭辯的主權，也包含對相對海域、海床，以及底土享有主權權利和管轄權，²⁷ 這是第一次公開主張在九條斷續線架構下，擁有南海的主權；2012 年 11 月宣布外國船隻若未經過三沙市的許可，將會進行攔截行動，這項規定即是依據九條斷續線作為

²³ U.S.- China Economic and Security Review Commission, "Report to Congress of the U.S.- China Economic and Security Review Commission," (2008/11), download date: 2015/2/15, *U.S.- China Economic and Security Review Commission*, pp. 150-151, <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/annual-reports/2008-Report-to-Congress-0.pdf>.

²⁴ Murray Hiebert, Phuong Nguyen and Gregory B. Poling, "Perspectives on the South China Sea," (2014/9), download date: 2015/2/15, *CSIS*, pp. 132-133. http://csis.org/files/publication/140930_Hiebert_PerspectivesSouthChinaSea_Web.pdf.

²⁵ 「中國軍隊是維護世界和平的力量」，(2012 年 7 月 31 日)，2015 年 2 月 17 日下載，〈人民網〉，http://live.people.com.cn/note.php?id=697120730094618_ctdzb_013.

²⁶ 「中國軍隊維護國家領土和海洋權益堅定不移」，(2013 年 4 月 16 日)，2015 年 1 月 30 日下載，〈中華人民共和國國務院新聞辦公室〉，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbfh/wqfbh/2013/0416/zy/Document/1312880/1312880.htm>.

²⁷ "Limits in the Seas," (2014/12/5), download date: 2015/2/15, *U.S. Department of State*, P.1, <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>.

其行動法律基礎。²⁸

然而，就國際法而言，中國大陸所主張九條斷續線是錯誤解釋國際法或法律，其在南海擴張性的主權主張，並非基於《海洋法公約》的規定，而是依據歷史文獻做為其擁有這個地區的行政管轄之基礎。²⁹ 另外，部分學者也存疑中國大陸是否基於九塊岩石而占據南沙群島，擴大解釋擁有 200 哩的專屬經濟海域，由於國際法所律定的島嶼與岩石在定義上有所不同，島嶼是必須可以維持人類居住，並且具備經濟功能，對於岩石來說，顯然不能符合島嶼的定義，也自然不具備擁有專屬經濟海域。³⁰ 也就是說，面對中國大陸對於九條斷續線的主張，其實也是國際法在解決爭端的最大挑戰之一，對於解決的方法很難獲得一致意見，究竟是要根據地理（距離最近的陸地），或是要根據歷史上行政管轄的證據。³¹

中國大陸無論在戰略規劃與執行層面上，確實已經明顯脫離鄧小平時代韜光養晦的對外行為模式，極力成為海洋大國，在軍事實力擴張同時有效捍衛南海主權，更重要的嚇阻美國等其他國家干涉其有關主權爭議問題。因此，中國大陸在海洋權力的發展，是一種擴張性的表現，增添周邊國家對其不信任感及自身的不安全感，也影響和平解決南海爭端的不確定性。

五、小結

本節藉由南海諸島之地理位置以說明南海之重要性，並透由國際法占領之法律意涵剖析各爭端聲索國對南海主權主張之法律意義，以瞭解南海主權爭端之由來與現況，並進而瞭解爭端的本質仍在於南海周遭國家對於其天然資源的覬覦，及其戰略地位之重要性，紛紛以島嶼主權之煙霧彈試圖掌控南海。然而，近期以中國大陸的對外表現，更被視為造成南海爭端不穩定的主要因素。因此，在錯綜複雜的主權主張陳述現況下，究竟如何避免衝突惡化，從國際法的角度而言，國際法與法治精神都強調和平解決爭端，《海洋法公約》當中也提

²⁸ Henry Bensurto, "Role of International Law in Managing Disputes in the South China Sea," pp. 5-6.

²⁹ Congressional Research Service, "Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress," (2013/1/13), download date: 2015/2/15, 《FAS》, p. 6, <http://fas.org/sgp/crs/row/R42930.pdf>.

³⁰ Carlyle Thayer, "China's New Wave of Aggressive Assertiveness in the South China Sea," (2011/6/20), download date: 2015/2/15, 《CSIS》, pp. 22-23, http://csis.org/files/publication/110629_Thayer_South_China_Sea.pdf.

³¹ Congressional Research Service, "Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress," , p. 6.

供解決爭端的方向。³²

參、南海爭端在《海洋法公約》下之可能解決方式

南海爭端問題非常複雜，各國就各自歷史事實主張不同陳述，也讓現況更趨複雜，如何透由現有的國際法解決紛爭為本節主軸。因此，本節藉由解釋國際法與法治的本質，及《海洋法公約》之重要性，進一步嘗試從《海洋法公約》第八十三條共同開發原則，基於合作與諒解之精神，各聲索國若能避開敏感的主權議題，檢視能否作為解決南海問題的可能方式之一。

一、國際法與法治的本質

簡單來說，國際法被定義為由規則 (rule)、原則 (principle) 來治理國家之間的相互關係，然而，近期國際法的適用範圍更被擴大定義成國家、個人與國際組織之間關係，³³ 國際法學者布里爾利 (James.L.Brierly) 在其文章「國際法 / 萬國法」(The Law of Nations) 指出：「法律可以只存在一個社會，但是社會卻不能沒有一套法律來規範社會所有成員之間的關係。」³⁴ 這是法學家所熟悉，凡有社會，必有法律，有法律也就說明社會存在，而國際法之存在就是這樣的一個脈絡。³⁵ 普遍而言，法治被認為法律是至高無上 (supremacy of law)，意即尊重法律，超越個人、政府與國家，若將法治概念應用到在國際社會中，國際法也被認為具有至高無上的權力，可以約束國家與國家之間行為。³⁶

而法治的概念被做為《聯合國憲章》(Charter of the United Nations) 基本目標之一，在《聯合國憲章》序言即說明：「創造適當環境，維持正義，尊重由

³² Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke and Noel A. Ludwig, "Sharing the Resources of the South China Sea", pp.1-2.

³³ "International Law," download date: 2015/2/15, 《Cornell University Law School》, http://www.law.cornell.edu/wex/international_law.

³⁴ James L. Brierly and Andrew Clapham, *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations* (Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2012), p. 41.

³⁵ James L. Brierly, *The Outlook for International Law* (Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 1944), p. 4.

³⁶ Renata Gianini, "The Rule of Law: State Sovereignty vs. International Obligations," GA Sixth Committee (Legal) 2010, download date: 2015/2/15, 《Old Dominion University》p. 2, <https://www.odu.edu/content/dam/odu/offices/mun/2010/legal/issue-brief-2010-the-rule-of-law.pdf>.

條約與國際法等其他相關所訂立的義務」，³⁷ 同時聯合國宗旨是維持國際和平與安全，以和平方法並且依照正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平國際爭端或情事。³⁸ 綜上所述，從避免（預防）衝突的角度來說，國際法與法律規範是預防衝突、處理衝突，或者解決衝突事件；另外，有關「預防爭端 / 衝突」、「處理爭端 / 衝突」原則部分，可以從法治進行探討，法治概念深深地與正義原則有關，並且涉及責任與公正問題，而國家無論是面臨任何嚴重或微小衝突、糾紛，必須保持對國際法和規範的責任，³⁹ 因此，從國際法角度而言，國際法的使命就是和平解決爭端。

二、聯合國海洋法公約之重要性

1945 年美國總統杜魯門（Harry S. Truman）發布兩份重要的宣言，這兩份宣言分別是：《美國對大陸礁層海床及其底土自然資源之政策》（Policy of the United States with respect to the natural resources of the subsoil and seabed of the continental shelf）和《美國對公海中若干區域之沿岸漁業政策》（Policy of the United States with respect to coastal fisheries in certain areas of the high seas），前者為美國政府基於經濟上的考慮，為了自然資源利用，宣稱鄰接美國海岸的大陸礁層、海床及底土內的天然資源為美國所管轄與控制；後者則為美國政府認知漁捕技術的日益發達導致外國漁船的入侵，其威脅程度已影響到沿岸漁民的生計與漁業資源的養護，因此宣布在美國近岸公海建立養護區（conservation zones），以養護沿海生物資源，確保其資源永續利用，同時並對該區中漁捕行為進行管制。⁴⁰

在美國總統杜魯門宣言後，促使各國開始考慮並著手開發海洋及其一切資源的經濟利益，紛紛主張相關的海洋空間及權益，致使拉丁美洲國家如秘魯與智利聲明其管轄主權延伸至海岸以外的 200 浬。此一專屬經濟海域 200 浬的觀念逐漸為拉丁美洲與非洲國家所接受，雖美國等西方國家反對 200 浬專屬經濟

³⁷ “Preamble of the Charter of the United Nations,” download date: 2015/2/15, 《United Nations》, <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>.

³⁸ “Chapter 1 of the Charter of the United Nations,” download date: 2015/2/15, 《United Nations》, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>.

³⁹ Henry Bensurto, “Role of International Law in Managing Disputes in the South China Sea,” (2013/6/5), download date: 2015/2/16 《CSIS》, p. 3, http://csis.org/files/attachments/130606_Bensurto_ConferencePaper.pdf.

⁴⁰ 陳荔彤，海洋法論（臺北：元照出版有限公司，2002 年），頁 273-274。

海域的主張，但基於國內漁業界的支持最後贊成此一主張，直至 1985 年國際法院在對利比亞與馬爾他大陸礁層案（Libya/Malta Continental Shelf Case）的判決中，清楚表示：雖海洋法公約當時仍未正式生效，但專屬經濟海域已經是習慣國際法之一部分。⁴¹

然而隨著漁捕技術的進步，與深海採礦能力的增進，使得上述 4 個公約對不斷增加的海洋事務不符國際社會之需求，於是第三次海洋法會議於 1973 年 12 月 3 日在紐約召開第一期會議，為期 9 年共 11 期會議，直至 1982 年 12 月 10 日才於牙買加蒙特哥灣（Montego Bay）舉行《聯合國海洋法公約》的簽署儀式，公約就此誕生。《海洋法公約》幾乎包含海洋所有層面的問題，計有九個附件 125 條，加上本文 320 條，合計 445 條。

依據《海洋法公約》第三百零八條第一項規定：本公約之生效日須於第六十個國家批准書存交之日後 12 個月生效；因此《海洋法公約》於 1993 年 11 月 16 日得到第六十個國家蓋亞那（Guyana）之批准書後，遂於 1994 年 11 月 16 日生效。《海洋法公約》之生效為各個國家特別是沿海國提供了有力的法律依據，維護其海洋權益。然而，由於科技的發達所帶動的經濟發展，對於資源的需求已由陸地轉向海洋，並且深入海床及底土進行開採，再加上大陸礁層由原來的水深 200 公尺，改變成海中的自然延伸部分，海底資源儼然成為各國競逐之地；另沿海國只要申報並主張後，即擁有 200 哩的專屬經濟海域，因而造成相向或相鄰的沿海國之劃界糾紛。

因此，在此種情形下國際法亦已發展成形，國際社會成員受到國際法之規範，於是《海洋法公約》即在此背景下產生，希冀作為規範世界各國海洋活動之依據。換言之，《海洋法公約》就是一套舉凡涉及海洋事務的法律規範，並為世界各國所遵循的國際法。下節主要探討南海諸島爭端在《海洋法公約》下之可能解決方式。

三、《海洋法公約》第 83 條精神下之臨時性安排碳氫化合物之共同開發

從《海洋法公約》第八十三條之第三項所述，相關國家的重疊海域之糾紛應基於諒解與合作的精神，盡一切努力做出實際性之臨時安排（provisional

⁴¹ 姜皇池，國際海洋法上冊（臺北：學林文化事業有限公司，2004 年），頁 390-398。

arrangement of a practical nature)，但在此過渡期間內，不危害或阻礙最後協議的達成，⁴² 試圖作為南海爭端解決方式的論述基礎。

國際法學者 Rainer Lagoni 對臨時安排之解釋為：此安排提供爭議海域實際之解決，但又不觸及主權問題與最後界限之劃定。⁴³ 共同開發 (joint development) 作為過渡性之安排是符合《海洋法公約》之規定，是值得實踐的作法；因為，共同開發只涉及主權權利 (sovereign rights)，與主權所指涉之對象不同，蘊藏在海洋中的生物及非生物資源，並不涉及國家主權，只是沿海國之控制與管轄權而已，所以不會損及國家主權。⁴⁴

學者 Hazel Fox 對共同開發之定義為：兩個國家為共同分享在特定領域中的海床及其底土的石油及天然氣等資源，基於國際法下給予參與國雙方或是其中一方的開採權利之協議。⁴⁵ 學者 Masahiro Miyoshi 則將其定義為：共同開發是一種基於功能與設計理念為目的之協議，共同探勘及開採在領海以外之海底的碳氫化合物等資源。⁴⁶ 學者 Nuno Sergio Marques Antunes 認為共同開發是一種兩個或是多國間之協議，對於某一指定領域內彼此共享利益，特別是經由開發之天然資源。⁴⁷

南海爭端問題協商若能採取「共同開發」彰顯《海洋法公約》第八十三條第三項所強調的精神，即在雙方針對大陸礁層劃界達成協議前，應基於諒解與合作的精神，盡一切努力達成實際性的臨時安排 (provisional arrangement of practical nature)。實踐顯示，有關各國願意針對大陸礁層天然資源達成臨時安排主要係基於以下考量：1. 因石油與天然氣之特性使然，有時單方面開發對跨界資源或重疊區域之礦藏造成不利影響；2. 自技術面觀察，共同開發可提供共

⁴² 傅崑成編校，聯合國海洋法公約暨全部附件、相關公約（臺北：博客國際顧問有限公司，2001年），頁31。

⁴³ Rainer Lagoni, "Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements," *American Journal of International Law*, Vol.78, No.2, (1984), pp.345-368.

⁴⁴ 王冠雄，南海諸島爭端與漁業共同合作，頁59-62。

⁴⁵ Hazel Fox et al (eds), *Joint Development of Offshore Oil and Gas A Model Agreement of States for Joint Development with Explanatory Commentary* (London: British Institute of International and Comparative Law, 1989), p. 45.

⁴⁶ Masahiro Miyoshi, "The Joint Development of Offshore Oil and Gas in Relation to Maritime Boundary Delimitation", *Maritime Briefing*, Vol.2, No.5, (1999), p.3.

⁴⁷ Nuno Sergio Marques Antunes, *Spatial Allocation of Continental Shelf Rights in the Timor Sea: Reflections on Maritime Delimitation and Joint Development* (Dundee: Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, 2003).

同投資減少成本之可能性，且在提高生產力與效率之同時，便利技術移轉之可能性；3. 國家急需油氣資源等經濟因素，會促使相關政府尋求辦法，以便從開發獲益，不至於使資源之開發利用因劃界問題而遷延不進；4. 從政治法律上觀察，共同開發之合作安排中，有關國家可以擱置主權爭議，但並不放棄領土要求以及對共同開發活動的主權控制與行政管理。⁴⁸

綜上所述，共同開發是因為海岸相向或相鄰國家間，以及閉海或半閉海國家間，基於理性選擇而共同合作，減少共同投資成本，資源開發不當與經濟發展因素的考量下，共同管理，養護，勘探和開發海面與海床及其底土之資源，並處理海域劃界問題，然未達成協議前，各國應以理性合作及諒解為精神致力於實際性之臨時安排。顯見，共同開發只涉及主權權利，不影響到主權之完整性，共同開發實質上可以作為擱置主權，和平解決爭議海域之方式。下節將藉由爭議海域共同開發成功案例作為解決南海爭端之借鏡。

四、共同開發解決爭端之成功案例

澳洲與帝汶島（The island of Timor）隔著距 350 哩之遠的帝汶海（Timor Sea），其中沒有任何的島礁作為地理劃界的基礎，除了帝汶島南邊為深達 1,500 至 3,000 公尺的海床，餘則都是相當淺的海床。這就是帝汶海槽（The Timor Through），剛好位於亞洲與澳洲大陸版塊的會合點，很難劃界而選擇共同開發水下資源。⁴⁹

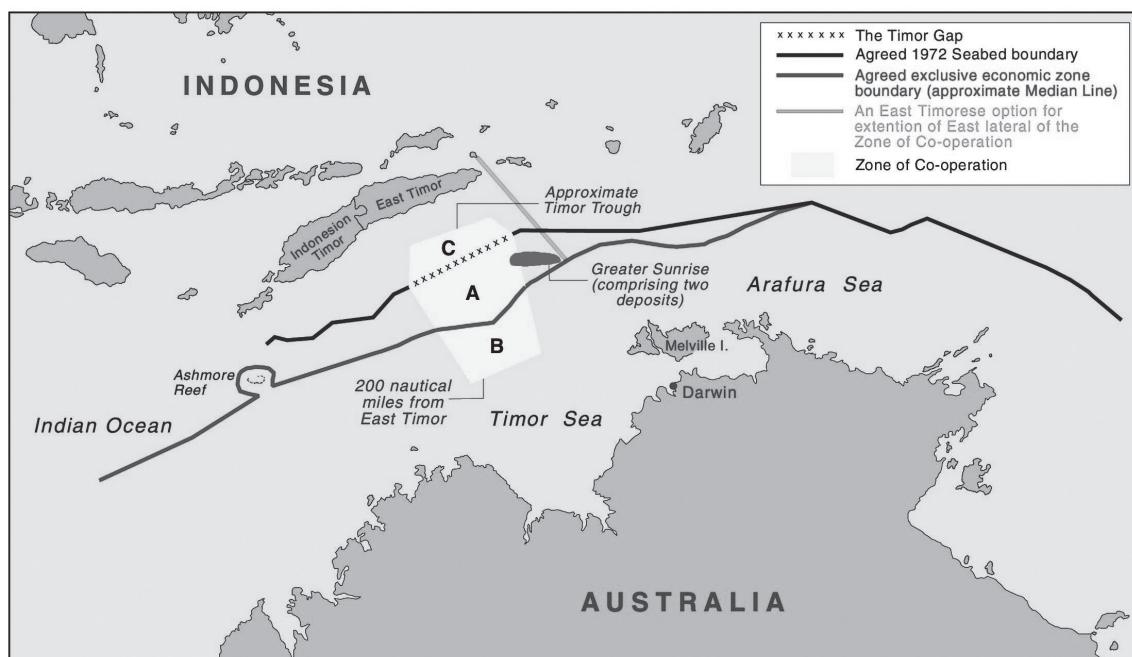
（一）《帝汶缺口條約》

澳洲與印尼為解決帝汶海大陸礁層劃界問題，兩國於 1989 年簽訂《帝汶缺口條約》（Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in the Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia），以下簡稱 Timor Gap Treaty，其提供一個享有司法及石油和天然氣收入的一個共同開發區域（如圖 6）。在 B 及 C 區分別由印尼與澳

⁴⁸ 詹勇銘，「從國際法觀點分析中日東海大陸礁層劃界爭端解決之途徑」，國際關係學報（臺北），第 31 期（2011 年 1 月），頁 195。

⁴⁹ Stuart Kaye, "Joint development in the Timor Sea," in Robert Beckman et al(eds), *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013), pp.249-250.

洲所管轄並開發石油與天然氣之資源。A 區為雙方共同管轄，並設有聯合機構（Joint Authority）進行商業開採，收入為兩個國家所共享。⁵⁰ 然而，隨著 2002 年東帝汶（Timor Leste）的獨立，於 2003 年才開始與澳洲有雙方合作的共同開發機制。



資料來源：「印尼與澳洲共同合作區域圖」，2015 年 4 月 17 日下載，《ATNS》，<http://www.atns.net.au/objects/Timor.JPG>。

圖 6 印尼與澳洲共同合作區域圖

（二）《帝汶海條約》

《帝汶海條約》（Timor Sea Treaty between the Government of East Timor and the Government of Australia，以下簡稱 Timor Sea Treaty）係 2002 年東帝汶與澳洲政府為解決於 1999 年在共同開發區域內發現新的天然氣槽之分配問題而重新訂約，以取代《帝汶缺口條約》。在 A 區改稱共同石油開發區域（joint petroleum development area），以下簡稱 JPDA（如圖 6），仍為兩國所共同管

⁵⁰ Article 2, Timor Gap Treaty.

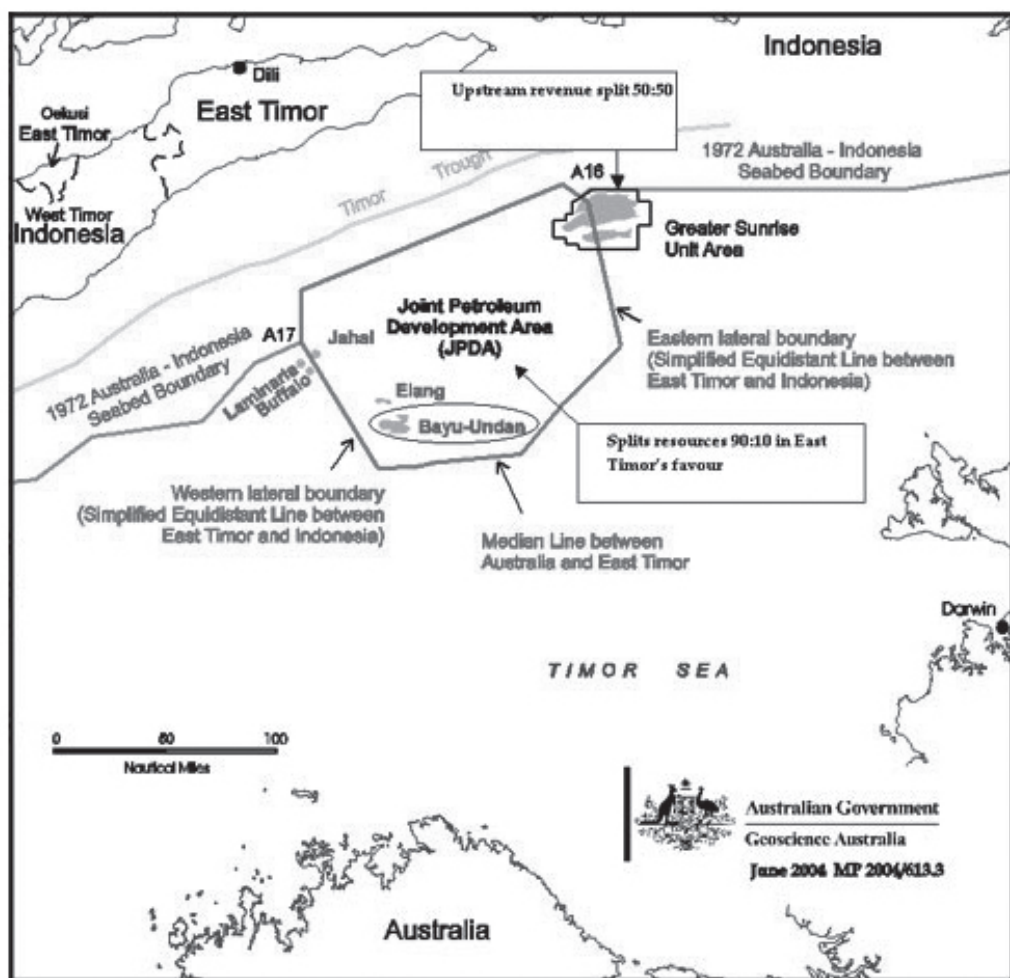
轄，並設有指定的權力機構（the designated authority）負責一般行政事務。但此機構為一共同委員會（the joint commission）所監督管理，共同委員會的成員是平均來自澳洲及東帝汶，是由部長會議所監督，每一方至少派一名部長組成。在部長會議底下關於 JPDA 的一切事務是沒有任何限制的。另 JPDA 收入部分的九成給東帝汶，一成給澳洲。⁵¹

（三）《帝汶海特定海上條約》

《帝汶海特定海上條約》（Treaty between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste on Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea，以下簡稱 CMATS Treaty），係 2006 年東帝汶與澳洲政府為彌補《帝汶海條約》之不足，因為解決隨著新的油槽的發現，舊的條約無法滿足現狀，再加上東帝汶的魚船時常越界到澳洲漁場區（Australian Fishing Zone）非法捕魚，所訂立之條約。也就是帝汶海的 JPDA（如圖 7）中有關除了漁場範圍外，還處理了油田等議題，如大日升油田（Greater Sunrise fields）及海帶與野牛油田（Laminaria and Buffalo fields），另在 JPDA 的收入分配方式仍為九比一。⁵² CMATS 條約解決了東帝汶與澳洲需對峙公堂的可能性，因為兩國不希望以司法的方式解決海域及油田等問題。這也顯示出解決劃界或是資源分配問題，最重要的是合作及願意讓步的心態。

⁵¹ Article 3, 4 and 6, Timor Sea Treaty.

⁵² Article 3, 8 and 9, CMATS Treaty.



資料來源：「帝汶海特定海上條約共同開發區域圖」，https://www.dfat.gov.au/geo/timor-leste/fs_maritime_arrangements.html。

圖 7 帝汶海特定海上條約共同開發區域圖

五、小結

從《帝汶缺口條約》至《帝汶條約暨特定海上條約》的共同開發模式中發現，石油、天然氣的共同開發，顯現出幾個特點：其一，國家間願意擱置主權爭議，取而代之的是彼此對於主權權利下之資源予以共同探勘、開發與利用，彼此相互合作。這即是《海洋法公約》第八十三條在臨時安排規範上之精神。其二，條約的協定會隨著情勢之變遷而予以終止協議，另訂立新條約以符合現狀。

肆、結論

南海島嶼主權之爭端雖非肇始於現在，但爭端一直存續到今，由於南海地理位置之重要性，再加上天然資源的豐富，都成為南海周遭聲索國所覬覦，紛紛以島嶼主權為煙霧彈試圖掌控南海，甚至面臨中國大陸在敏感的主權議題上，積極強化其海權力量，間接影響區域和平與安全，使得近年來南海爭端問題更加受到重視。

由於主權不容切割，並且具有最高性權威，南海爭端大多存在海岸相向或相鄰的國家在處理海域劃界問題，無法達成共識。然而，《海洋法公約》第八十三條其精神主要係以主權權利之行使，並非直接探討主權問題，爭議國家若能基於諒解與合作的精神，盡一切努力作出實際之臨時安排，並且能夠不危害或阻礙最後協議的達成，共同開發可以提供解決爭議海域問題時的替代措施。此替代措施的精神就如馬總統於《2015 年世界國際法學會與美國國際法學會亞太研究論壇》的「南海和平倡議」之精神，希冀擱置主權爭議，而共同開發。

再者，從帝汶海共同開發之成功案例中可以發現：選擇基於《海洋法公約》上臨時安排之相互合作精神，共同開發潛在天然資源，實為雙贏之局面。因此，在南海諸島錯綜複雜的主權主張陳述現況下，為緩解甚而解決南海爭端問題，本文建議應「凍結現狀」避免衝突惡化，並藉由現有的《海洋法公約》中之合作精神，擱置主權爭議，以共同開發方式解決南海爭端。

大陸設立四大自由貿易區 對兩岸經濟發展之影響

The Impact of Four Free Trade Zones on Cross-Strait Economic Development

李政德 (Lee, Cheng-Te)

中國文化大學國際貿易學系教授

壹、前言

中國大陸「十二五規劃」之政策主軸為「全面深化改革」，為了實現改革開放之目標，推行包含多面向政策，通常由試點開始後總結優缺點再逐步推廣，其中最引人矚目的策略方案為 2013 年 9 月大陸國務院發布並推動之《中國上海自由貿易試驗區總體方案》。隨即於 2013 年 11 月中共十八屆三中全會提出「一帶一路」的建設藍圖，包括「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」之建設。更於 2014 年底大力推動亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱亞投行) 之設立，為「一帶一路」之建設籌措資金。

由於上海自由貿易區成功的經驗，大陸國務院更乘勝追擊於 2015 年 4 月，針對包括廣東自由貿易試驗區、天津自由貿易試驗區與福建自由貿易試驗區同步揭牌，正式啟動包括上海、廣東、天津、福建等四大自由貿易試驗區 (簡稱四大自貿區) 之新貿易時代。

這不難看出，中國大陸為了達到世界經濟強國的戰略目標，所努力推動國際化、自由化的積極策略，也是中國大陸融入區域經濟以及展現經濟實力向世界宣示的方法。總而言之，中國大陸無論近程目標希望成為亞洲經濟體的新霸

主，甚至達到遠程目標成為世界經濟強國並能與美國相抗衡，都必須透過內部的改革開放來接軌國際化、自由化。在面對這波中國大陸積極推動國際化與自由化的浪潮下，臺灣經貿發展勢必受到相當程度的影響，因此，探討中國大陸四大自貿試驗區推動後，對兩岸經貿發展的衝擊與挑戰，實為一刻不容緩的重要課題。

貳、中國大陸推動四大自貿區之挑戰

四大自貿區之重要內涵有二：其一為加速服務業（包括：金融服務業）的改革開放，但服務業的改革開放，尤其是金融服務業，涉及法規、制度的鬆綁，不像製造業的出口貿易自由化那麼簡單。其二，為了確保人民幣在國際間扮演更重要的角色，能和美國的美元分庭抗禮，中國大陸更訂出 2020 年人民幣國際化之目標。表 1 顯示，主要貨幣占世界外匯交易金額的比例前三大貨幣仍為：美元、歐元和日圓，2013 年人民幣所占的比例為 2.2%，仍屬偏低。但人民幣國際化包括利率、匯率自由化，資本帳的開放，以及人民幣離岸中心開放的幅度、這些開放茲事體大，稍一不慎恐引起世界經濟大災難。其中，匯率自由化與資本帳的開放是否成功更是影響人民幣國際化之目標能否達成的關鍵因素。

表 1 主要貨幣占世界外匯交易金額的比例（單位：%）

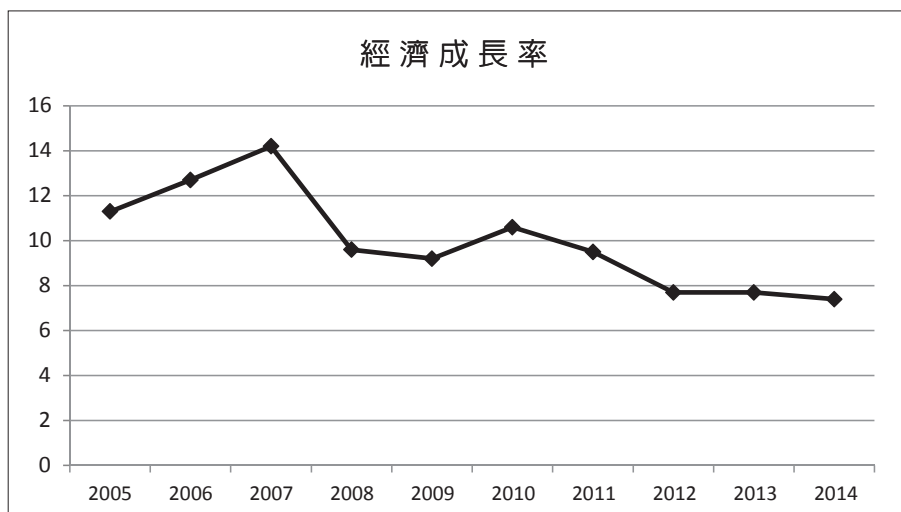
	2004	2007	2010	2013
美元	88.7	86.3	84.9	87.0
歐元	37.2	37.0	39.1	33.4
日圓	20.3	16.5	19.0	23.0
英鎊	16.9	15.0	12.9	11.8

	2004	2007	2010	2013
澳幣	6.1	6.8	7.6	8.6
瑞士法郎	5.5	6.7	6.4	5.2
加幣	4.2	4.2	5.3	4.6
墨西哥披索	1.1	1.3	1.3	2.5
人民幣	0.1	0.5	0.9	2.2

說明：外匯交易涉及兩種貨幣，故比例合計為 200%。

資料來源：Bank for International Settlements, Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity (Basel: BIS, 2013), p. 10.

從另一角度觀察，圖 1 為近 10 年中國大陸經濟成長率趨勢圖，2005 至 2014 年間中國大陸經濟成長率分別為：11.3% (2005 年)、12.7% (2006 年)、14.2% (2007 年)、9.6% (2008 年)、9.2% (2009 年)、10.6% (2010 年)、9.5% (2011 年)、7.7% (2012 年)、7.7% (2013 年) 與 7.4% (2014 年)。圖 1 呈現兩種情形，敘述如下：其一，2007 年以前中國大陸經濟成長率皆以兩位數的幅度大幅成長，2008 年全球金融海嘯危機發生後中國大陸出口大幅減少隨即反映在經濟成長率的大幅衰退（經濟成長率由 2007 年的 14.2% 下降至 2008 年的 9.6%），為了因應金融海嘯對中國大陸出口的衝擊，中國大陸於 2010 年投資 4 兆人民幣刺激經濟成長。其二、由圖 1 不難看出，自從 2008 年以來中國大陸的經濟成長呈現軟著陸的現象，經濟結構面臨調整與轉型是主要的原因，因此，「一帶一路」、「亞投行」與「四大自貿區」的推動，不外乎希望能夠創造中國大陸下一波經濟成長的新動力。然而，本文認為能否實現創造中國大陸下一波經濟成長的新動力，端視匯率自由化與資本帳的開放是否成功而定。



資料來源：《中華人民共和國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

圖 1 中國大陸經濟成長率趨勢圖（2005 年至 2014 年）

綜合上述分析，匯率自由化與資本帳的開放對於中國大陸下一波經濟發展成功與否將扮演關鍵的重要角色。匯率自由化與資本帳的開放幅度太大、速度太快，將造成該國貨幣快速且大幅度的升值，對出口產業必然造成巨大的衝擊，更不利於整體經濟結構的調整；同時吸引大量的淨間接投資流入，進而導致泡沫經濟的結果，日本與臺灣的前車之鑑就是典型的例子。自從 1990 年代日本泡沫經濟發生後，日本經濟失落的二十年，甚至遭遇零利率的年代，皆對日本經濟發展產生莫大的衝擊。另外，針對達成人民幣國際化的戰略目標而言，推動匯率自由化與資本帳開放之政策絕對是勢在必行且自由化與開放的速度是愈快愈好。換言之，中國大陸在匯率自由化與資本帳開放之推動上陷入兩難的困境。有鑑於此，中國大陸採取點、線、面之策略，先藉由「四大自貿區」點的試驗，成功後再擴展至全大陸的做法，企圖減輕兩難困境所造成的影響，這種維持雙元匯率制度的策略乃為全球之創舉，此一做法能否成功，確實值得後續的追蹤與關注。

參、中國大陸推動四大自貿區對臺灣之影響

行文至此，不難發現中國大陸「四大自貿區」的推動將對臺灣經濟發展產生重大的影響。可分為兩個層面加以說明，第一、有關金融面的部分，中國大陸的自貿區若成功地逐漸推廣且資本帳逐漸開放之後，臺灣和中國大陸間的外人直接投資 (foreign direct investment，簡稱 FDI) 是否產生磁吸效應？值得關注。當臺灣經濟自由化程度不如中國大陸時，投資人必定選擇具有更大規模的中國大陸市場，小規模的臺灣市場會被大規模的經濟體磁吸。第二、有關產業面的部分，若產生磁吸效應，臺灣的產業鏈外移後隨即可能產生產業空洞化的現象。事實上，這就是臺灣目前所面對的難題，只是「四大自貿區」若成功的推動後，臺灣面對的處境將更嚴峻。

為了尋求這兩個問題的解決之道，在金融面的部分，建議政府應該在「自由經濟示範區」的基礎上，加快國際化、自由化的腳步，加速法規、制度鬆綁，尤其是針對金融服務業的鬆綁，更重要的是對於外資和陸資的規範不應採取歧視性的態度，進一步積極地打造臺灣成為全球的離岸人民幣交易中心。

在產業面的部分，促進產業技術升級，避免產業空洞化，進而增加雙向投資的可能性，實為一迫在眉睫的重要議題。新貿易理論指出：具規模經濟之異質商品產業在貿易後，相對較大的國家，其產業規模擴大，廠商家數增加，而在國際市場擁有超高（大於國家規模比例）的市場占有率；反之，相對較小的國家，該產業的規模縮小、廠商家數減少，甚至出現整個產業完全消失現象（產業空洞化現象），此即所謂的本國市場效果 (home-market effects)。有學者研究指出：一些小國商家雖小，其產品卻能占有全球市場相當大的比重，例如：瑞士的鐘錶工業以及臺灣的筆記型電腦、主機板等高科技產品，其出口值均在全球貿易占有絕對重要地位，這個現象顯然不同於本國市場效果。換言之，傳統的本國市場效果在技術優勢之下將被抵銷，甚至反轉。亦即，一個規模較小的國家，貿易所可能導致的產業萎縮狀況，在具有技術優勢的產業而言，其萎縮幅度會減緩；甚至若該產業之技術優勢夠高，則貿易反而可增加其全球市場占有率，甚至占有

全球市場，例如：臺灣的紡織業。¹ 因此，政府應該針對臺灣各個產業的現況，評估其在國際分工生產鏈中的競爭優勢，提出一套完整性的戰略目標，整合資源，協助並輔導這些廠商達到產業升級與技術升級的目的，才能確保臺灣的產業在面臨未來國際化激烈的競爭下，能在國際舞台上繼續發光發熱。

肆、結語

兩岸經貿發展在面對此波中國大陸國際化與自由化的浪潮下，勢必受到相當程度的影響且都必須遭遇嚴峻的挑戰。就中國大陸而言，經濟結構能否順利調整與人民幣能否國際化皆會受到匯率自由化與資本帳的開放是否成功所影響。就臺灣方面而言，則可能產生 FDI 的磁吸效應與產業空洞化的危機，若能早日提出因應策略並落實執行，相信必能化危機為轉機，將臺灣經貿發展推向另一個高峰。

¹ 參見黃幼宜、黃登興、李政德，「技術優勢、本國市場效果和產業消長」，人文及社會科學集刊，2009 年，第 21 卷第 4 期，頁 555-586，中央研究院人文社會科學研究中心。