

目錄

時評

- 近期亞太局勢與美「中」博弈..... 蔡東杰1
 中國大陸的全球治理..... 林泰和7
 中國大陸國家監察委員會掃黑除惡新興情勢..... 張淳翔15
 日韓貿易戰對全球資通訊產業供應鏈的衝擊..... 童啟晟20

學術論著

- 習近平外交政策之探討：從全球化的影響來觀察..... 李以珍27

「兩岸關係與金門發展」學術研討會

- 副發行人致詞..... 黃迪熹53
 歡迎詞..... 陳建民55
 主題演講：從「小三通」到「金廈和平倡議」..... 周陽山58
 論「一國兩制」臺灣方案的可能內涵與方向..... 馬祥祐60
 從臺灣現況談「習五條」與兩岸關係..... 劉燈鐘70
 臺美「中」競逐下的中國大陸人才戰略－中國大陸實施
 「千人計畫」之意涵與影響..... 趙成儀80
 金廈海域大陸船舶越界捕魚執法現況與問題探討..... 高瑞新92
 福建省建設「臺胞臺企登陸第一家園」的融合路徑觀察..... 張淳美107
 金廈「小三通」到「新四通」－論兩岸關係發展..... 周映柔120

論壇

- 中國大陸生態城市發展問題..... 黃奕維132

※「前瞻 2020 年：中國大陸與臺海情勢」學術研討會

Contents

News Commentary

- US-China Competition and Recent Strategic Situation in Asia-Pacific ... *Tsai, Tung-Chieh*..... 1
- China's Global Governance *Lin, Tai-Ho* 7
- An Analysis of Crackdown on Organized Crime Launched
by China's National Supervisory Commission *Chang, Chun-Hsiang*.. 15
- The Impact of Japan-South Korea Trade War on Global ICT
Supply Chain *Tung, Chi-Sheng*..... 20

Academic Publications

- Xi Jinping's Foreign Policy: An Observation Based on the
Influence of Globalization *Li, I-Chen*..... 27

Symposium on "Cross-strait Relations and Development of Kinmen"

- Welcoming Remarks *Huang, Di-Hsi* 53
- Welcoming Remarks *Chen, Chien-Min* 55
- Keynote Speech: From "Mini-Three-Links" to "Kinmen-
Xiamen Peace Initiative" *Chou, Yang-Sun*..... 58
- On the Possible Scenarios and Developments of "One Country,
Two Systems" Formula for Taiwan *Ma, Hsiang-Yu* 60
- Discussing Xi's Five Points and Cross-strait Relations
Based on Taiwan's Current Situation *Liu, Teng-Chung* 70
- CCP's Talents Strategy in Competition with Taiwan and
US - The Implications and Influences of Mainland China's
"Thousand Talents Program" *Chao, Cheng-Yi*..... 80
- An Exploration of Current Status and Problems of Law
Enforcement on China's Fishing Boats Trespassing in
the Sea Area Between Kinmen and Xiamen *Kao, Rui-Hsin*..... 92
- An Observation of the Fusion Path for "the First Homeland
of Taiwanese and Taiwan Enterprises" Constructed by
Fujian Province *Chang, Chun-Mei*..... 107
- From "Mini-Three-Links" to "New-Four-Links" between
Kinmen and Xiamen: An Analysis of Cross-strait Relations
Development *Chou, Ying-Jo*..... 120

Forum

- Problems of the Eco-city Development in China *Huang, I-Wei* 132

近期亞太局勢與美「中」博弈

US-China Competition and Recent Strategic Situation in Asia-Pacific

蔡東杰 (Tsai, Tung-Chieh)

國立中興大學國際政治研究所教授

壹、從貿易戰到 G20 峰會

自 2008 年爆發全球金融海嘯以來，包括中國大陸（以下簡稱大陸）前領導人胡錦濤在 2010 年列名全球最具影響力人物首位，同年底大陸超越日本，成為全球第二大經濟體與美國公債最大持有國，2013-16 年首度成為全球貿易額最大國家，2016 年成為全球最大貿易順差國家，2017 年成為全球最大原油淨進口國，「中國崛起」對美國霸權之挑戰不僅已為既成事實，也為美國帶來在全球戰略布局中最主要威脅。由此，美「中」貿易戰既有跡可循、難以避免，亦是川普 (Donald. Trump) 政府自 2017 年上臺以來必須面對之當急要務。總計自 2018 年 3 月至 2019 年 5 月，華府以「中國偷竊美國智慧財產與商業機密」為由，瞄準雙方巨額逆差（2017 年為 3,752 億美元，占美國對外貿易赤字總額近七成），五度對大陸發起以提高關稅為主要形式之貿易戰。在此期間，美「中」共進行 10 回合貿易談判，曾在 2018 年 5 月與 2019 年 6 月兩度達成停戰共識，但迄今仍無實質進展。

根本上來說，貿易戰絕不能概括當前美「中」競爭全貌，在逆轉雙邊貿易互動之餘，美國更希望迫使大陸改變經濟操作策略來維持自身領先

優勢，其次，相較於事實上不太可能扭轉劣勢的貿易部門，美國採取的或係「聲東擊西」手段，金融與技術部門才是其真正焦點所在。值得注意的是，美國雖依舊在各種權力要素面向都維持領先態勢，在以「貿易戰」為名之競爭中，取勝似乎殆無疑問，但各界仍對此一發展採取保留姿態，原因在於美「中」並非一對「密室雙邊博弈」，不僅在全球互賴中與其他議題存在連動，再加上因美國之相對衰落，複雜之國際環境既使美國左支右絀，也讓各種力量有更多機會合縱連橫，這也是美國無法貿然對大陸下重手的背後緣故。

正因如此，如何在重要國際平臺中占據發言優勢，也是美「中」博弈不可忽視的一環。以 G20 高峰會為例，此一場合雖表面上匯聚全球最大的 20 個經濟體，實則自 2018 年以來，便以最受矚目之「川習會」為核心，形成「2 + 18」的新階段運作模式。在 2018 年峰會前夕，美「中」先各自爭取盟友互別苗頭，相對川普宣布美國與加拿大、墨西哥簽署了新的三國貿易協定，習近平則召集金磚國家領導人非正式會晤，呼籲各國支持以世界貿易組織（WTO）為代表、以開放規則為基礎的多邊貿易體制，反對與 WTO 規則不符的單邊歧視性保護主義措施，除了暗批美國的寬鬆貨幣政策，同時呼籲國際貨幣基金（IMF）加速推進「一籃子貨幣」政策，挑戰美元優勢與占據輿論制高點意味十足。至於 2019 年，基於美國強烈反對，領袖宣言雖連續兩年未加入「對抗保護主義」等字眼，美國在「川習會」後表示不會再額外對三千多億美元大陸貨品加徵關稅，並再次同意華為向美國公司購買零組件等，既形同解除所謂「華為禁令」，亦不啻提供了幾個歷史發展暗示，包括國內對大陸鷹派聲勢受挫、美「中」經貿科技博弈將從「遭遇戰」進入「陣地戰」，且全球權力格局 G2 框架或因此正式浮現。

貳、北韓與半島情勢發展

歷經 7 輪 13 次談判，2003-08 年間的「六方會談」雖一度針對北韓核武問題達成共識，在平壤方面於 2009 年片面退出後，延宕迄今 10 年，既難有重開的可能性，隨著金正恩自 2011 年底上臺以來頻繁進行了飛彈試射與 4 次核試，半島情勢在 2017 年更一度瀕臨爆發衝突的邊緣。儘管

如此，情況在2018年仍出現扭轉性發展，自該年3月首次「習金會」開始，至2019年6月底為止，在短短一年半之內，環繞半島議題便進行了12次雙邊高峰會，包括5次「習金會」、3次「川金會」、3次「文金會」以及1次「普金會」，雖然目前仍無具體結果，相較2009-17年的劍拔弩張，半島似乎露出一絲和平曙光，並隱然朝著以北韓為中心的「複合峰會框架」(Summit Complex)方向發展。儘管如此，無論從歷史或權力角度視之，美「中」兩國還是未來影響半島議題之核心所在。

在朝「中」關係方面，自2011年金正恩掌權以來，包括在2013年處死與大陸關係密切的姑父張成澤，2017年於馬來西亞暗殺了北京保護下的兄長金正男，甚至在2016-17年間，例如2016年的G20會議與「一帶一路國際合作高峰論壇」，以及2017年廈門「金磚峰會」等，又屢屢在大陸重要「主場外交」時刻進行試射，致使兩國關係持續處於低迷狀態。儘管如此，在平昌冬奧導致半島情勢破冰後，金正恩不僅在2018年3月選擇大陸作為上臺後首度出訪對象，更在不到3個月內連續與習近平三度會面，甚至公開表示，「當前朝鮮半島局勢極速前進，發生不少重要變化，無論從情義或道義上，我都應該及時向習近平總書記同志當面通報情況」等，可謂拉攏意味十足。相對地，為了更積極面對半島情勢，北京在2003年任命寧賦魁為首位專職性「朝鮮半島事務特使」(此後由李濱、陳乃清、楊厚蘭繼任)，在北韓於2009年退出「六方會談」後，更於2010年指派外交部前副部長武大偉為「朝鮮半島事務特別代表」(2017年換成孔鉉佑，未來或由羅照輝繼任)，充分顯示意識到此問題之複雜困境。值得注意的是，在習近平於2012年底上臺後，從2013年大陸國家副主席李源潮、2015年中央政治局常委劉雲山，到2017年中聯部長宋濤等陸續作為特使訪問北韓，一度呈現之每況愈下之關係，在近期金正恩頻頻到訪後，情況已有明顯緩和，不僅大陸在2018年共援助價值100萬美元大米和5000萬美元化肥以回饋金正恩的4度到訪，至於習近平在2019年6月成為14年來首度訪問北韓之大陸領導人，也有明顯政治象徵意義。

不過，在2013-17年聯合國安理會先後通過8次經濟制裁案，以及北韓對大陸高達九成以上貿易依存度的現實下，大陸或雖掌握了北韓未來發展之最關鍵發言權，正因平壤自獨立以來便不斷追求「自主」最高目標，

結果既引導它慣於透過戰爭邊緣政策來交換援助，且為了擺脫對北京之依賴，自金正日時期起，「封中通美」或「經由華府抵達北京」便成為其對外政策之指導原則，由此，北韓雖密集推動「習金會」，「川金會」或才是主要重點所在。更甚者，在美「中」貿易戰升溫之際，為累積對大陸談判籌碼，北韓議題也是華府不可能忽視之議題。儘管雙方在 2019 年 2 月的河內峰會草草收場，但 G20 後在 6 月 30 日以史無前例「即興外交」推動之「川金三會」，既成功引發全球關注，讓川普成為首位踏上北韓領土之美國總統，是否能破解北京對半島議題之介入與主導性，後續發展更值得追蹤觀察。尤其北韓隨即於 7 月針對美軍與南韓即將於秋季舉行的「19-2 同盟」聯合軍演表示抗議，聲稱此舉破壞了「川金會」精神，並揚言重啟重啟核試與彈道飛彈試射，不啻讓半島情勢繼續存在變數。

參、南海區域對峙升溫

自 2010 年以來，不僅連續三屆（2010-12）東亞高峰會都將「南海地區航行自由化問題」作為討論焦點，無論越「中」西沙油田爭端或菲「中」黃岩島主權爭議，乃至於美「中」之間環繞造島與自由航行引發的爭論，隨著此地區對峙態勢升溫，自 2015 年的 APEC 與東亞峰會迄今，南海局勢再度成為熱點。在此期間，美「中」雖曾在 2014 年簽署一項有關兩軍相遇安全行為準則之諒解備忘錄，隨即在同年於青島召開的「西太平洋海軍論壇」上完成《海空意外相遇準則》，並於 2015 年習近平訪美期間簽署《空中相遇準則》部分附件，緊張態勢並未緩解。

在美國方面，受到 2013 年起大陸於南海推動填礁工程的刺激，美國自 2015 年起以「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operation, FONOP) 為名積極介入南海，且相較歐巴馬 (Barack Obama) 政府在 2015-16 年間共推動 4 次南海地區之自由航行活動，川普政府自 2017 年 1 月上任至 2019 年 5 月，更已進行高達 12 次，執行頻率明顯上升，甚至根據 2019 年 6 月一份國會報告《海軍之非常規戰爭與反恐行動》(Navy Irregular Warfare and Counterterrorism Operations) 指出，該國精銳之海豹部隊已將訓練重心拉至海上，並以南海為假想衝突地區，將注意力轉移

到來自大陸、俄羅斯的威脅上，戰略設想相當明確。

至於大陸方面，根據《中國海洋發展報告2015》的說法，一方面21世紀初期被視為大陸海洋政策從「積累階段」過渡到「全面發展階段」的關鍵時刻，並肯定海洋將來仍是世界各國利益爭奪的集中地，至於跟海上鄰國的權益之爭則是其今後難以迴避之挑戰，其中，美國「重返亞洲」戰略以及因島礁主權和海洋權益引發的爭端，將是影響大陸海洋安全最主要之不穩定因素。值得注意的是，大陸於2018年4月在海南島三亞外海舉行海上閱兵，由習近平親自校閱航母打擊與兩棲登陸等7個戰鬥群與10個空中飛行梯隊，參與閱兵者包含遼寧號航空母艦等48艘軍艦與潛艦以及76架戰機，官兵人數超過1萬人，乃中共建政以來最大規模海上閱兵。至於大陸國防部長魏鳳和在2019年5月出席睽違8年的新加坡香格里拉對話後，大陸海軍不僅隨即於6月在南海軍演，更因美日兩國在此一軍演後也緊接著在南海進行聯合訓練，對此，大陸又於6月底至7月初再度宣布在南海附近海域進行軍事訓練，一方面於南沙群島附近試射東風21D型反艦彈道飛彈，且此次演習區乃有史以來距離其本土最遠的一次，威懾暗示十足。

就在美「中」南海對峙溫度不減同時，大陸與南海周邊國家之緊張互動也在持續當中。例如，大陸與越南國防部長雖剛剛在2019年5月商定，將透過談判解決海洋爭議，大陸勘探船「海洋地質8號」仍於2019年7月在2艘武裝海警船護衛下，進入越南派兵駐守的南沙群島最西側陸地淺灘萬安灘探勘油氣，與越方海警船形成對峙，此舉恐讓大陸2014年「海洋石油981」鑽井平臺在西沙群島探勘油氣引爆的越南反「中」情緒再度點燃怒火。其次，2019年7月12日為海牙國際常設仲裁庭裁決大陸南海九段線非法的3週年，雖然大陸對此裁決表示反對，並宣稱法庭沒有管轄權，美國國務院發言人仍在此周年前夕指出，大陸在南海地區的軍事化行動非但具挑釁性，也損害了區域穩定，因此美國「強烈反對中國在南海進行非法的海事聲索」；對此，菲律賓方面也指控，大陸迄今只遵守前述裁決11項中的2項，雖然菲國總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)也主張自身之主權立場，但坦承「我們贏不了對中國的戰爭」，並要求慫恿菲國對抗大陸的美國應「履行共同防禦條約，並將整個第七艦隊部署在這個爭議

海域」，該國民調依舊顯示有高達 93% 民眾主張政府必須拿回被占領的南海島礁。

肆、結論

自 2008 年的全球金融海嘯，迄今已歷經 10 年以上，除了危機本身對全球經濟發展之衝擊依舊餘波盪漾，在 2007 年浮現之「G2」討論，也不斷衝擊著人們對當前與未來國際政治格局之想像。無論前述概念真假如何，川普政府在 2018 年發動之美「中」貿易大戰，確為無疑之現實；儘管美國白宮貿易顧問 Peter Navarro 表示，前述貿易戰正進入某種「靜默期」(quiet period)，近期將漸次恢復面對面直接協商，但絕不意味衝突將在短期內終結。更甚者，隨著貿易戰引發的可能「轉單」效應，臺灣、越南跟南韓邏輯上既是貿易戰潛在受益者，更暗示他們可能是美國政府下一波瞄準的制裁對象。

於此同時，正因美「中」衝突同時牽扯結構變遷議題，雙方博弈從經濟外溢至安全層面也在想像範圍當中，據此，無論是東北亞的半島問題，抑或東南亞的南海爭端，當然也包括了兩岸關係在內，一方面都存在複雜難解之歷史背景，亦絕對是雙方將借力使力之槓桿與平衡點所在，後續發展應持續予以關注。

中國大陸的全球治理

China's Global Governance

林泰和 (Lin, Tai-Ho)

國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授

壹、前言

自從 1995 年聯合國《全球治理委員會》發表全球治理報告書《天涯若比鄰》(Our Global Neighborhood) 以來，全球治理概念受到學術界的青睞，全球治理成為一門新興學科。全球治理是一個秩序概念，同時又是一個功能性概念。

它一方面反映全球化導致主權國家的權威相對下降，越來越多的國際組織，以及公民社會、市場力量等非國家行為者，直接參與國際事務，形成有別於傳統主權國家體系的國際秩序。從功能上講，全球治理是在沒有世界政府的情況下，國家以及非國家行為體透過協商，為解決各種全球性問題，而建立的各種國際典則及其具體實踐。儘管全球治理是冷戰後出現的新概念，但是全球性問題本身並不是冷戰後的新現象。

二次世界大戰結束以來，美國主導之西方國家，建立具有多邊特色的全球治理體系，即透過國際組織，制訂規則與制度，賦予組織的正當性與合理性。此全球治理體系包含以聯合國安理會為核心的集體安全架構，以世界銀行 (World Bank)、國際貨幣基金 (IMF) 與世界貿易組織 (WTO) 三大支柱的布列登森林體系的貿易與金融架構，以及「經濟合作發展組織」與

「七大工業國」(G7) 為首的全球經濟治理；以聯合國專門組織，以及非政府組織所組成之社會、發展治理之制度框架。上述多邊制度框架，反應全球主要議題的遊戲規則與治理模式，長期由西方國家所制訂與主導。

上述之全球治理模式，雖然在冷戰期間對於世界和平維護，自由貿易的推動以及全球金融秩序之穩定，有不可磨滅之貢獻。但是冷戰結束後受到全球化的影響以及發展中國家之崛起，出現「全球治理赤字」的現象，其中引發了經濟金融、環境生態、地緣政治、貧富差距與南北發展失衡等危機。本文將從中國大陸（以下簡稱大陸）全球治理的概念背景出發，討論從區域治理到全球治理的過程，進而分析大陸全球治理的角色與戰略，最後提出結論與展望。

貳、大陸官方全球治理概念的背景、緣起與發展

1978 年大陸改革開放以來，經濟的快速成長，對國外投資，市場依賴程度提高，經濟利益的全球化，大幅提升其國家在世界舞臺的地位，構成大陸政府提出積極參與全球經濟治理的客觀條件，強化與增加大陸在全球治理的角色與責任。全球治理在大陸政府的正式文件出現是在 2000 年代末，在此之前，大陸政府先後提出關於世界秩序的構想，例如「國際政治經濟新秩序」與「和諧世界」等。1990 年代冷戰結束，造成所謂「歷史終結」，西方主張的市場經濟，民主自由與人權保障等「普世價值」，衝擊大陸威權體制。在此背景之下，大陸提出「國際政治新秩序」之主張，力圖加以防範。

2000 年之後，伴隨大陸崛起，西方的「中國威脅論」此時也隨勢而起，擔心大陸將會衝擊西方自由主義的世界秩序。在此脈絡下，大陸提出「和諧世界」的主張，試圖解除西方之疑慮。不管是「國際新秩序」或「和諧世界」，動機都是出於大陸對外部西方主導世界的防範，並非大陸全球治理的具體主張。隨著大陸國力提升，國際要求大陸承擔相應責任的呼聲高漲。2005 年美國前副國務卿佐立克 (Robert. Zoellick) 提出的「中國責任論」。佐氏指出「美國的對華政策要從過去的支持大陸融入國際體系向促使大陸成為有責任的利益攸關者的方向轉變」。在此國際輿論壓力

下，大陸推動全球治理，塑造國際貢獻的形象，是一有效措施。

「全球性問題的解決」首次出現在大陸官方文件是在2008年3月第11次全國人大的《政府工作報告》，其中提到「推動重大熱點問題和全球性問題的妥善解決」。直到2012年3月全國人大《政府工作報告》中出現「我們將積極參與多邊事務與全球治理，推動國際秩序朝著更加公正合理的方向推展」。從此「全球治理」在大陸官方話語體系，獲得一席之地。

儘管全球治理已成為大陸重要外交戰略，但這並不表示大陸政府在全球治理體系上，全面接受國際主流觀念，亦即全球治理應以市場、人權、民主程序、公正、透明原則等自由主義價值觀為基礎。與此相較，大陸主張「公平」、「公正」、「合理」方式全球治理應追求的價值，其中「公正」更是在大陸全球治理話語體系中，占有核心地位。如此顯示，大陸主張提高所謂發展中國家，在全球治理的代表權與發言權，建構充分反應發展中國家利益的治理機制。

2012年中共18大，首度宣示「推動全球治理機制變革」與「堅持權利和義務相平衡，積極參與全球經濟治理」。2017年中共19大「工作報告」中，更強調「促進全球治理體系變革」，「中國秉持共商共建共享的全球治理觀」，「中國將繼續發揮負責任大國作用，積極參與全球治理體系改革和建設」。此番談話，延續中共18大的基調，結合「中國責任論」，強調「公正合理」的概念，遂成為大陸對外戰略的重要指導原則，表明大陸對全球治理高度重視及參與及主導的決心。雖然直到2000年代末大陸官方文件才出現「全球治理」的說法，但實際的行動，已經從區域的安全與經濟治理展開。

參、從區域治理到全球治理

一、上海合作組織

在大陸從區域治理邁向全球治理的近程中，上海合作組織扮演一個非常具有代表性的角色。上合組織是迄今唯一在大陸境內成立、以大陸城市命名、總部設在大陸境內的區域性國際組織，是聯合國大會觀察員。上海

合作組織前身是「上海五國會晤機制」，或稱「上海合作會議」。大陸、俄國、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克五國元首於 1996 年在上海簽署《關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》，「上海合作會議」應運而生，1997 年五國再在莫斯科簽訂《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》。此後此五國將每年一度的會晤形式制度化，2001 年烏茲別克加入「上海合作會議」機制，並與上述五國共同簽署《上海合作組織成立宣言》和《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，「上海合作組織」正式成立。

2017 年印度與巴基斯坦加入上合組織。目前除了八個組織成員外，上合組織另有四個觀察員國：蒙古、白俄羅斯、伊朗、阿富汗，以及六個對話夥伴國：亞美尼亞、亞塞拜然、柬埔寨、尼泊爾、斯里蘭卡、土耳其。成員國總面積為亞、歐大陸總面積的五分之三，人口三十億，為世界總人口的 43%，人口占世界近一半，國內生產總值占全球 20% 以上，成為當今世界幅員最廣、人口最多的綜合性區域組織。

2018 年上合組織第 18 次元首理事會在大陸青島舉行，此為上合組織 2017 年擴大成員國後召開的首次元首峰會，具有里程碑之意義。2019 年 6 月上合組織元首峰會發表的「聯合宣言」中，批判美國川普政府貿易保護主義，在中東歐部署飛彈防禦系統及退出伊朗核協議等措施。同時，聲明中更高度評價與支持大陸的「一帶一路」倡議。此一宣言充分顯示，在大陸主導下，上合組織在多項國際議題上，一致採取與美國針鋒相對的立場。

二、印度太平洋區域多邊經貿建制

大陸自 1978 年改革開放以來，貿易與國外直接投資，成為推動大陸經濟快速成長的主要原因。作為經濟全球化的主要受益者，除了上述以安全為核心議題的上合組織之外，在印太區域，大陸要維護現有國際貿易體制，加強區域多邊合作。在此背景之下，大陸積極參與推動「區域全面經濟伙伴關係」(RCEP)、「亞太自由貿易區」(FTAAP)，以及「東亞經濟圈」(EAEC) 等區域多邊經貿建制。其中由大陸主導，而美國沒有參加的 RCEP，若成功達成協議，將是全球最大規模的區域貿易協定。

在 2019 年 6 月舉行的東協峰會上，東協各國雖然重申在 2019 完成 RCEP 的承諾。目前 RCEP 協定中的 18 個章節，已確定 7 個章節。其餘議

題，因牽涉到各國不同利益與考量，印度對開放市場有意見，加上近來日韓兩國貿易齟齬對立，2019 年底能否順利完成談判，仍有巨大變數。希冀透過整合「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP) 與 RCEP 的 FTAAP 恐難在短期內實現。EAEC 主要涉及東北亞與東南亞區域間的貿易自由化，但因目前日韓貿易衝突升高，RCEP 談判尚未完成，因此 EAEC 的實現，遙遙無期。

大陸參與全球治理的主要方式為，首先在區域治理上發揮主導作用。從上合組織開始，區域安全治理出發，進展到多個區域經貿治理，展現大陸全球治理的企圖與決心。當前因為區域經貿治理的進度，遲滯不前。作為全球第二大經濟體，卻尚未在國際經貿體系，扮演相稱的角色。為此，2015 年中共中央提出「十三五」規劃建議中，採取權變與開創性的戰略，其中最主要的即是「一帶一路」倡議與「亞洲基礎設施開發銀行」的創立。

肆、大陸全球治理的角色與戰略

一、大陸在進入國際體系後全球治理的角色定位

1971 年大陸透過聯合國大會 2758 號決議案，其政府成為代表為大陸在聯合國組織的唯一合法代表，並為安理會五個常任理事國之一員。在此之前的毛澤東時代，除了社會主義集團外，大陸幾乎不是任何一個國際組織的會員。自此之後，大陸正式進入國際體系。1978 年大陸改革開放後，開始積極參與全球性的治理事務，在聯合國、國際貨幣基金會與世界銀行三個組織中，大陸希望將自己定位為「參與者」與「改革者」，在適應中加以改革。大陸開始從一個全球治理的旁觀者，轉變為參與者。而伴隨全球化現象的擴大與加速，以大陸為首的金磚四國 (BRICS) 陸續進入全球前十大經濟體，與西方已開發國家經濟實力差距縮小。

2008 年的全球金融風暴，催化全球治理的轉型，二十國集團 (G20) 成為全球經濟治理的首要平臺，大陸試圖在 G20 框架下，推動全球治理結構與全球金融結構的改革，在 BRICS 與 G20，大陸將自身定位成規則與制度的「制訂者與塑造者」，希望邊實踐邊完善。至於在氣候變遷、環境保

護與網路安全等領域，大陸將本身定位於「創新者與領導者」，爭取未來全球治理體系規則的制訂權與制度的策劃權。

二、「一帶一路」倡議 (BRI)

「一帶一路」倡議為大陸於 2013 年所提出，正式名稱雖為「倡議」，但西方國家一般將之視為歐亞地緣政治的「戰略」。2013 年 9 月大陸國家主席習近平訪問中亞哈薩克時，提出大陸願與歐亞各國共建「絲綢之路經濟帶」(「一帶」)。同年 10 月習近平訪問東南亞，在印尼提出，大陸願與東協國家共同建設「21 世紀海上絲綢之路」(「一路」)。2015 年大陸於「博鰲亞洲論壇」，正式公布《一帶一路願景與行動文件》，此後「帶路」倡議成為大陸重大的國家發展計畫。

大陸憑藉本身龐大市場及政府主導的對外投資政策，聯合本身市場與「帶路」倡議受投資國家，促使「帶路」倡議沿線國家，產生共同利益的認同。而沿線國家加入「帶路」倡議的誘因，也正是獲得資金與擴大市場。此外，「帶路」倡議特別重視基礎設施建設與互聯互通，包含技術標準以及運輸通訊的連接。2017 年「帶路」建設工作領導小組公布《標準聯通共建「一帶一路」行動計畫(2018-2020)》，要求加強與沿線國家標準體系相互相容，強力推動大陸標準國際化。「帶路」倡議希望將投資與貿易緊密結合，希望在沿線國家建立自由貿易區，以投資帶動貿易發展。

大陸對「帶路」倡議國家的貸款，大都經由國內政策銀行，而非國際多邊機構；多邊機構如「亞投行」的貸款是公開的，而國內政策銀行的貸款條件很少公開。加上執行基礎建設計畫的企業，大多數是大陸國營企業或與其政府關係密切的私人企業。因此大陸可影響所屬企業的決策，並進行特殊條件的雙邊貸款，與當地國形成利益脈絡。

「一帶一路」倡議迄今風波不平。深陷債務危機的斯里蘭卡，已將漢班托塔港 (Hambantota) 以 99 年租約，將控制權賣給大陸；馬來西亞發生「帶路」基建投資，被指非法轉入前總理納吉布 (Najib) 成立的「一馬基金」帳戶；而大陸在「帶路」沿線國家建設，卻多是聘用大陸勞工，引起當地勞工不滿，抗議、甚至導致恐怖攻擊事件；巴基斯坦喀拉蚩大陸領館與俾路支省港市瓜達爾的五星級飯店，先後於 2018 年與 2019 年，遭受恐

怖攻擊，承認責任的武裝組織俾路支解放軍 (Baluch Liberation Army)，直指大陸剝削巴基斯坦資源。

「帶路」倡議提出五年多來，大陸與八十多個國家簽署了合作協議，對沿線國家投資達 600 億美元。2019 年大陸成功爭取到歐盟與 G7 會員國義大利，簽署《帶路倡議備忘錄》，此為大陸最新的攻勢，成功分化歐盟國家。但美國與歐盟也發動應變計畫。除了川普政府的「印太戰略」之外，美國於 2018 年提出《建設法》(Build Act)，藉此，提供發展中國家融資的不同選擇，直接挑戰「帶路」倡議。2018 年歐盟也提出《連接歐亞戰略》(Connecting Europe and Asia-Building blocks for an EU Strategy) 文件，試圖與「帶路」倡議分庭抗禮。長期以來，大陸對美國的貿易順差，為「一帶一路」建設提供資金。但 2018 年開始的美「中」貿易戰持續至今，開始迫使投資機構重新評估投資風險，大陸的努力可能付諸東流。

三、「亞洲基礎設施開發銀行」(ADIB)

在全球治理轉型趨勢之下，西方建立的全球治理模式，逐漸受到發展中國家的挑戰。雖然全球治理基本模式不變，但逐漸從西方治理轉變到東西共治。世界大國對於議題利益的競逐，需要建立多邊治理制度，作為相互平衡、甚至抗衡與實現利益的平臺。2008 年全球金融風暴之後，大陸主導的「亞洲基礎設施開發銀行」2015 年正式成立，代表大陸整體國力的增長與歐美國家整體實力的消退。大陸目前已經主導創立兩個多邊貿易為主旨的發展銀行，分別是「亞洲基礎投資銀行」以及「新開發銀行」(New Development Bank)，但以「亞投行」最具代表性與象徵性。

做為大陸「一帶一路」倡議的融資機構，在大陸所創立的區域多邊開發組織中，「亞投行」規模最大，法定資本額高達一千億美元。大陸作為「一帶一路」的倡議者與推動者，必須取得在沿線國家，基礎設施投資多邊開發組織的主導權。為避免歐美國家過度介入，在大陸建議之下，「亞投行」章程規定，由亞洲國家掌控「亞投行」73% 之股權，由於大陸在「亞投行」持股比例超過 30%，因此大陸對該行決策擁有否決權。利用「亞投行」等由其主導之國際金融組織，大陸可以影響多邊金融組織的放款條件，方便計畫參與者取得融資，有利於區域內貿易與投資活動進行。

在 2019 年 7 月歐洲金融大國盧森堡舉行的年會中，貝南、吉布地與盧安達三個非洲國加入後，「亞投行」成員數上升到 100 個，總人口占世界的 78%，占全球 GDP 63%，顯示與美日金融體系分庭抗禮的成立初衷，仍未受動搖。「亞投行」已在 18 個成員國開啟 45 個項目，涉及貸款總額達 85 億美元，影響力顯然持續擴大，因此在國際上被稱為「中國版的世界銀行」。

在國際社會對「一帶一路」倡議的不信任和批評聲浪愈來愈高之際，此舉更凸顯「亞投行」的重要性，與大陸擴大對歐洲外交的影響力。「亞投行」的創立，可以加深大陸對於國際金融體系的影響力，因為此一國際金融組織與衍生出的國際規則，可以提供一個區域多邊的投資平臺。「亞投行」同時也是大陸在美國主導的世界銀行與日本主導的亞洲開發銀行之外，第三大國際金融機構，與其分庭抗禮。對於國際金融規則之重構與全球金融治理體系，勢必帶來一定程度的影響，同時象徵大陸開始企圖主導制訂世界金融規則。

伍、結論與展望

1971 年大陸成功進入國際體系後，首先在國際安全問題上，與西方國家平起平坐。1978 年實施改革開放後，經濟持續成長，開始參與各種國際組織，發揮影響力。冷戰結束後，西方主導的全球治理模式，遭受嚴重挑戰，加上開發中國家經濟實力的提升，剛好為崛起的大陸，在全球治理上，塑造一個相對有利的國際環境。大陸逐步從區域治理邁向全球治理，從旁觀者到主導者。配合整體國力提升，大陸漸次透過全球治理體系，影響或主導國際制度的規則，藉由「帶路」倡議，輸出一套與西方民主、自由及人權悖異的價值體系，依照大陸的價值與利益，逐步改變全球治理的模式。

事實上，大陸崛起，並無隨經濟自由化而政治民主化，反而變本加厲；沒有融入西方自由民主的國際秩序，成為「有責任的利益攸關者」；在印太地區，挑戰美國與其盟邦的利益。從短期戰術的角度，此為大陸與西方地緣政治的權力競逐；長期而論，這更將是一場制度與價值的長期戰役。

中國大陸國家監察委員會掃黑除惡 新興情勢

An Analysis of Crackdown on Organized Crime Launched by China's
National Supervisory Commission

張淳翔 (Chang, Chun-Hsiang)

中國科技大學觀光與休閒事業管理系副教授；中國文化大學國家發展與大陸所兼任副教授

壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）全國人大常委會於2017年將《行政監察法》提升修改為《國家監察法》，為構建集中統一、權威高效的國家監察體系提供法治保障。當時的人大發言人表示：「國家監察體制改革是在以中共中央總書記習近平為核心的中共中央領導下，推進反腐敗制度建設的『一個大的動作』，也是具有『全局性影響』的政治體制改革。推動反腐敗立法的實質舉措，實現用法治思維和法治方式展開國家監察，懲治腐敗。」

2018年進一步修憲設置國家監察委員會，在大陸全國「兩會」記者會上，全國人大常委會法工委副主任鄭淑娜指出，改革的目標就是要整合反腐敗資源力量，加強黨對反腐敗工作的集中統一領導，建立集中統一、權威高效的國家監察體制。同年，中共中央提出進行掃黑除惡專項鬥爭，中央紀委國家監委網站則發布消息：中央紀委印發《關於在掃黑除惡專項鬥爭中強化監督執紀問責的意見》。

為期3年的大陸全國性大掃黑行動，在國家監察委員會成立之後是否具有新的氣象？實施一年半之後的檢討與新興情勢為何？本文試著從監察系統的制度面討論，延伸到打擊組織犯罪的現實面，對於大陸目前所進行

的掃黑除惡評估情勢並討論發展中可能出現的問題。

貳、國家監察委員會的設立

今（2019）年 3 月，習近平於「在新的起點上深化國家監察體制改革」一文中指出：「深化國家監察體制改革是貫徹黨的十九大精神、健全黨和國家監督體系的重要部署，是推進國家治理體系和治理能力現代化的一項重要改革。把組建國家監察委員會列在深化黨中央機構改革方案第一條，形成以黨內監督為主、其他監督相貫通的監察合力。」

組建國家監察委員會在中共政治體制改革中，具有重要的戰略地位，在制度面而言，《憲法》條文所規範的部分主要在第 3 章「國家機構」中的第 7 節「監察委員會」，第 123 條至第 127 條規定其組織地位。主要內容大致如下：

中華人民共和國國家監察委員會是最高監察機關。國家監察委員會領導地方各級監察委員會的工作，上級監察委員會領導下級監察委員會的工作。

監察委員會依照法律規定獨立行使監察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。監察機關辦理職務違法和職務犯罪案件，應當與審判機關、檢察機關、執法部門互相配合，互相制約。

國家監察委員會是最高監察機關，與國務院和中央軍事委員會同為正國級單位，且與中紀委合署辦公，似有御史大夫或尚方寶劍之感。條文中關於依照法律規定獨立行使監察權，也令人有權力制衡的錯覺，或是認為與中山先生五權分立中的監察院有相似之處。

事實上，制度的相異大於條文的相似。大陸新組建的監察系統，比較類似於國務院監察部系統的放大版，應該放在以黨領政的政法委的脈絡之下，而非一般討論司法改革中的司法獨立，或是監察改革中的廉政機構。以歷史沿革來看，其最早可追溯至 1927 年中共 5 大所設立的中央監察委員會，歷經撤銷及恢復設置的過程，目前設在國家機構的層級，亦顯示中共中央對於反腐敗的重視程度。

整體而言，國家監察委員會的設立可以提高治理能力，有助於權力再集中的過程。較為清廉正直的行政系統，亦可提高人民群眾的獲得感、幸福感、安全感。但是，在目前的制度設計之下，恐難回答權力之劍，是否只因

正義而舞的問題？國家監察體制的實際運作層面，如果期待較好的監督並獨立於行政系統，似乎仍需人大代表與監督權制度的配套改革方能奏效。

參、掃黑除惡專項鬥爭

習近平的反腐敗運動已經在「打老虎」層面取得成果，掃黑除惡則是希望在「拍蒼蠅」層面，針對組織犯罪及其背後的「保護傘」和「關係網」進行打擊。中央紀委書記趙樂際在19屆中央紀委2次全會上的工作報告中，把堅決整治群眾身邊腐敗問題作為2018年重點工作之一，希望以良好的治安狀況維護群眾的利益，司法公正並取信於民。具體的組織部署上，由各級紀檢監察機關負責，各省市縣均成立由紀委書記任組長的「懲腐打傘領導小組」，省級紀委監委均建立了工作機構。

掃黑除惡以涉黑組織為目標，並拓及背後的「保護傘」和「關係網」，配合新成立的監察系統，人民對於提升治安免於恐懼應有所期待。各省向上呈報的數據也相當驚人，據《經濟日報》今年年1月報導，一年以來，公安機關共打掉涉黑組織1,292個、惡勢力犯罪集團5,593個，破獲各類刑事案件79,270起，繳獲各種槍支851支，查封、扣押、凍結涉案資產621億元人民幣，全大陸刑事案件同比下降7.7%，8類嚴重暴力案件同比下降13.8%。

從數字來看，的確績效卓越。具體的案例上，則有正面和負面的例子。正面案例諸如：哈爾濱市紀委監委組建成立專案組，進行整治超載、超速的「瘋狂大貨車」、深挖保護傘的攻堅戰。打掉涉惡保車團夥6個，查處涉嫌犯罪社會人員70人和充當保護傘的公職人員122人。吉林省長春市郊經營水果攤的王女士則說「我們這種城鄉結合地區，以前打架鬥毆的事情真不少，還有人來收保護費，現在感覺社會治安比以前好多了。」

江蘇省無錫市的幼兒園事件，則屬負面案例。幼兒園學生應為保護對象，但在運動式掃黑的指標數據壓力下，卻成為調查對象。網路上流傳的表格顯示：根據幼兒園制定的掃黑除惡專項鬥爭工作方案要求，將中四班幼兒是否涉黑涉惡的摸排（調查）情況報告如下。回覆是「通過對本班35名幼兒進行排查，未發現有幼兒有涉黑涉惡情況。」另外，貴陽有一所幼兒園在大門口懸掛「堅持打早打小，將黑惡勢力消滅在萌芽狀態」的宣傳布條，也是令人啼笑皆非。

在最新情勢方面，今年 7 月 15 日，中央政法委秘書長、大陸全國掃黑辦主任陳一新主持召開全國掃黑辦第 7 次主任會，聽取調研情況彙報，謀劃下半年掃黑除惡任務和舉措。他強調，要深入貫徹落實以習近平同志為核心的黨中央決策部署，把握掃黑除惡階段性新形勢新任務，堅持以「破案攻堅」開路、以「打傘破網」斷根、以「打財斷血」絕後、以「問題整改」提質，推動下半年「深挖根治」取得更大成效。

可以理解的是，下半年為中共建政 70 週年的重點宣傳期間，保持高壓態勢以維持穩定應是基本要求，提升治安品質亦可進一步獲得民心支持。但是在形式主義的運動推行過程中，是否有如上述負面案例，把幼兒社會化學習過程中的爭吵、打架，也列入掃黑排惡的調查，青少年紋身或戴金項鍊的打扮即列入涉黑組織的嫌疑，社區裡打麻將的街坊鄰居被視為犯罪團夥，過度追求數據而導致擾民等行為，可能都是需要再思考的問題。隨機殺人、無差別攻擊的重大治安事件，的確會造成社會的緊張情緒，但是掃黑除惡宣傳標語的大量使用，卻也造成一些誤會，人人自危的群眾很難同理彼此。

從不同角度觀之，被列為黑惡勢力的人士是否在快速辦案的要求下，無法享有完整的辯護權及程序？基本人權及人性尊嚴是否未受尊重？檢舉專線是否會淪為挾怨報復的工具？社會的恐懼感是否會成為另一種的歧視？

肆、除三害（代結語）

雲南昆明的孫小果案，是最近大陸輿論熱議的重大案件之一。中央掃黑除惡第 20 督導組進駐雲南後，將孫小果案做為重點案件進行督辦。從二十多年前被判處死刑的「昆明惡霸」，當地曾流傳「白天小平管，夜晚小果管」可見一般，到服刑十二年多後出獄重操舊業，現在又成為「涉黑團夥頭目」。督導組經過調查後，目前涉案的雲南政法系統 21 人，雖然官職不高但與實際管轄業務有關。怵目驚心的黑社會老大，從魚肉鄉民到入獄服刑，相當符合此次掃黑除惡的典型，除惡務盡！

《資治通鑑》中的另一種典型：周處除三害，或許可以提供不同的思考方向。周處膂力絕人，不修細行，鄉里患之。與南山白額虎，長橋蛟，並列為三害。但立志改過遷善之後，不但除去虎蛟，更拜陸機、陸雲為師，刻苦讀書、修養品行，最後成為大臣。

如果掃黑除惡的負責單位不只是監察系統、司法機構，而是教育！如果家庭教育、學校教育能充分發揮引導、啟發的功能，溫暖的陽光就能照亮黑暗。與社會隔離是簡單的做法，但是在送入監獄之前，是否應由學校或醫院協助更多的社會安全功能？監獄若無法充分發揮矯正的作用，黑惡勢力彼此觀摩之後反而可能產生更大的危害。

孫小果案對於大陸司法體系及法治精神的公信力，均造成了一定程度的傷害。與其相對應亦引發熱議的則是：張扣扣案，二十多年前目睹母親被殺身亡，當年的司法判決並沒有使張扣扣感到正義得以伸張，而決定自行為母復仇，殺害鄰居王家父子三人。今年1月8日，法院以故意殺人罪、故意毀壞財物罪判處死刑，7月17日執行死刑。律師的辯護詞引發了社會進一步的討論，雖然律師有申請精神鑑定，惟被法院駁回。網路評論兩面意見都有，但更多的是同情張扣扣，「當年為什麼不執行別人死刑？」、「私仇的背後有法律的不公？」自力救濟式的復仇行為，自然不被法律所允許，但若無法進行精神鑑定，導致雙方地位不對等，執行死刑之後反而在民間被視為英雄，或許就應思考法治思維和法治方式的現實面。

是否可以預想掃黑除惡三年之後，黑惡勢力均已經改過向善，浪子回頭重新做人，人民善良社會一片祥和，沒有村霸流氓，沒有冷漠疏離。但是，去標籤化可能是即將遇到的第一道難題，更生人是否能順利重返社會，街坊鄰居或許仍無法將「黑惡」、「腐敗」標籤撕去，甚至家人朋友紛紛走避，此時，社工或支持性團體的協助可能就顯得更為重要。

從國家監察委員會的設立，到掃黑除惡專項鬥爭的開展，都可看出對於反腐倡廉、公正法治的期待，「中華民族的偉大復興」也應當包括這些非物質層次的提升。大陸經濟實力雖然不斷提升，但發展不平衡的問題則容易造成社會矛盾，加強和創新社會治理應有更多的討論空間。

新組建的監察系統，亦可結合人大代表的監督權，以提高其透明度，體現國家機構向權力機關負責的制度精神。掃黑除惡可能會是一項長期而複雜的工程，與惡的距離其實並不遠。事實上，可以增加對於教育單位的投入，「把每個孩子帶好」，周處除三害而成為社會的棟樑，就是最好的例子。另外，也可增加心理諮商、心理治療與精神科的專業支持，現代社會節奏快壓力大，如果犯罪者及早獲得協助，或許就能減少一件憾事。修復式正義及預防理論也可以提供復仇者不同的思考方向，人們可能需要的是更多的醫院，而不是監獄。

日韓貿易戰對全球資通訊產業 供應鏈的衝擊

The Impact of Japan-South Korea Trade War on Global ICT
Supply Chain

童啟晟 (Tung, Chi-Sheng)

資策會產業情報研究所資深產業分析師

壹、日韓貿易戰牽動全球 ICT 產業供應鏈的秩序與布局

今(2019)年6月28日於日本大阪舉辦G20高峰會，當日本首相安倍晉三與南韓總統文在寅會面只握手8秒鐘的三天後，也就是在7月1日，日本經濟產業省宣布，針對南韓展開第一波三項關鍵原料出口的管制，包括製造半導體過程所需原物料的「光阻劑」(Photoresists)、高純度蝕刻氣體的「氟化氫」(Hydrogen Fluoride)，及製造手機螢幕、「有機發光二極體」(Organic Light-Emitting Diode, OLED)面板的「含氟聚醯亞胺」(Fluorine Polyimide)。也因為這樣，南韓將不再享有對日本方面的簡化出口待遇，而需逐項申請許可證，而就算審查獲准後，日本廠商也才可將原料出口給南韓，且需要時間重新驗證，前後耗時可能達90天。而更令全球資通訊產業震撼的是，後續日本於8月2日通過「出口貿易管理令」修訂案，將南韓排除在26個出口白名單國家之外。

由於上述這三類化學原料，是半導體生產與OLED面板等資通訊產品所不可或缺的原料。加上，南韓在「光阻劑」的需求幾乎百分之百都是從日本進口，而「含氟聚醯亞胺」與「氟化氫」兩項原料亦很難在短時間內找到進口替代，而這三種核心原料，日本幾乎可以說是處於壟斷的地位，

這也顯示在全球化的當下，產業鏈之間在國與國的依存競合，似乎很難是「你走你的陽關道，我過我的獨木橋」；而整起事件的衝擊更被認為是繼美「中」貿易戰之後，另一場國與國之間的貿易紛爭及對抗。此外，日韓在半導體產業上的貿易戰，不僅影響全球半導體上中下游產業供應鏈，甚至更牽動了全球資通訊產業供應鏈的秩序與布局。

貳、日韓貿易衝突的邏輯脈絡與前因後果

日韓貿易衝突的背後其實是美國、日本、南韓、北韓形成的一系列四角關係的變化的其中一個脈絡。遠因則需追溯到，為了彌平第二次世界大戰時，日本與南韓間的歷史傷痕，特別是在處理包括「慰安婦」、「徵用工」賠償，甚至還包括雙方存在已久的「領土爭議」等複雜的民族情緒糾葛與矛盾。

在第二次世界大戰時，日本依據動員法對相關殖民地進行動員，進而產生「徵用工」與「慰安婦」等爭議；但「徵用工」自1952年起，經過13年的談判，日韓雙方商定日本提供3億美金無償補助、2億美金有償援助和3億美金商業低利貸款，以此解決受害者索賠問題，而南韓政府則放棄索賠權，因此在1965年簽訂《日韓請求權協定》。

然而2012年，南韓法院卻首次裁定「個人索賠權並未消失」，因為《日韓請求權協定》沒有涉及對第二次世界大戰被日本徵用的勞工進行精神損失賠償的問題。

2018年，南韓法院又判決日本必須為被強制勞動的徵用工個人做出賠償，並因此向「新日鐵住金」、「三菱重工」等曾實施徵用工制度的日本企業求償，同時由訴訟律師團向法院申請扣押凍結這些企業在南韓資產。至2019年6月，陸續有其他日本企業被南韓法院判決賠償。

因此，日本首相安倍晉三把韓國近年的舉動視為違反當年的協定，但南韓則堅持該協定並未涉及「徵用工」個人精神求償問題，雙方就在這樣毫無共識的基礎上，展開「以牙還牙、以眼還眼」的貿易戰。日本以

「從日本出口到南韓的氟化氫不知去向，及有可能流入北韓，成為軍事安全層面的問題」為藉口；南韓則認為日本的報復措施違反世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）協定，並一舉告上 WTO，民間更是發起抵制日貨與東京奧運的相關運動。

至於，日本關於氟化氫流向的指控可以說一石二鳥：一是避免將這次貿易爭端的「突襲」與日本、南韓的歷史仇恨糾結在一起，因為無論是「慰安婦」或「徵用工」問題，日本都處於道義責任的下風；二是將問題轉向安全層面，尤其是朝鮮半島問題，更是凸顯在「川金會」後，間接被南韓總統文在寅，將日本外交角色邊緣化的一箭之仇。

再加上，從經貿的角度，日韓之間的競爭性不斷上升，當南韓躋身於 G20 行列之後，日韓產業間同質性的競爭不斷上升。甚至南韓在部分資通訊產業可以說是後來居上，包括像是半導體的「動態隨機存取記憶體」（Dynamic Random Access Memory, DRAM）、「NAND 快閃記憶體」、OLED 等產業。以 Samsung（三星）為代表的南韓企業已經成為世界資通訊產業的翹楚，相形之下，日本資通訊產業，光榮盛事已不復存在，似乎在走下坡。

此次日本突然對南韓「鎖咽喉」的招式展現，讓世界看到了日本在「基礎化學」所下的功夫，乃至在上游半導體化學原料的領先地位。所以日本對於南韓的出口審查初步觀察亦僅是牛刀小試、展示肌肉，未來若真正採取禁運，並且將範圍延伸到 DRAM 與 NAND Flash 記憶體等，才會對韓國產生真正的致命性傷害，這恐怕也是儘管南韓政府態度並不屈服，但南韓相關企業卻低調因應的主要原因。

不過，關於從日本報復行動的小心謹慎，也反應出有關貿易戰的兩難。固然日本由於半導體化學原物料技術獨步全球，儘管關鍵上游原物料的個別營收不高，但對下游的半導體生產影響卻非常巨大，是以能夠以少數上游的關鍵材料牽制南韓龐大的下游產業。因此無論是半導體或面板的產業關聯性都十分密切，南韓的半導體產業受損，影響所及不僅是南韓的大廠，包括美國、日本、臺灣、中國大陸（以下簡稱大陸）在內的資通訊產業都會連帶受到衝擊，甚至讓全球資通訊產業供應鏈遭受斷鏈的風險。

參、日韓貿易戰的可能情境演變

因此後續可能的演變的其中一種情境，是南韓方面不採取改進措施，日本可能會被迫在強化出口限制的清單中加入其他產品，擴大管制範圍，進而衝擊三星、SK 海力士等南韓半導體業者，甚至影響終端手機、消費性內需電子產品。

從全球半導體市場供需兩端的前十大廠商的數據顯示，在賣方部分，南韓廠商有三星、SK 海力士等二家入列；在買方部分，南韓廠商則只有三星一家入列，所以日本的這項出口管制措施，後續若真的實施，對南韓絕對是「傷筋動骨」。因為阻止南韓半導體產業擴張，才是日本最大的戰略目標，這與美國總統川普打擊「中國製造 2025」如出一轍。

表 1 全球半導體市場之前 10 大賣方（供給端）

2018 年排名	大廠	總部所在國別	2018 年市占率(%)	2017-2018 年成長率(%)
1	三星電子 (Samsung Electronics)	南韓	15.9	26.7
2	英特爾 (Intel)	美國	13.8	12.2
3	SK 海力士 (SK Hynix)	南韓	7.6	38.2
4	美光科技 (Micron Technology)	美國	6.4	33.8
5	博通 (Broadcom)	美國	3.5	7.4
6	高通 (Qualcomm)	美國	3.2	-4.5
7	德州儀器 (Texas Instruments)	美國	3.1	9.3
8	威騰電子 (Western Digital)	美國	2.0	1.8
9	意法半導體 (ST Microelectronics)	瑞士	1.9	15.5
10	恩智浦半導體 (NXP Semiconductors)	荷蘭	1.9	3.0

資料來源：Gartner，MIC 整理。

表 2 全球半導體市場之前 10 大買方（需求端）

2018 年排名	大廠	總部所在國別	2018 年市占率(%)	2017-2018 年成長率(%)
1	三星電子 (Samsung Electronics)	南韓	9.1	7.5
2	蘋果 (Apple)	美國	8.8	7.9
3	華為 (Huawei)	大陸	4.4	45.2
4	戴爾 (Dell)	美國	4.2	26.9
5	聯想 (Lenovo)	大陸	3.7	16.4
6	步步高電子 (BBK Electronics)	大陸	2.9	17.5
7	惠普 (Hewlett-Packard Company)	美國	2.4	9.0
8	金士頓科技 (Kingston Technology)	美國	1.6	48.7
9	慧與科技 (Hewlett-Packard Enterprise)	美國	1.5	12.7
10	小米 (Xiaomi)	大陸	1.5	62.8

資料來源：Gartner，MIC 整理。

南韓過去一直依賴日本的零組件、材料與技術來發展自身的半導體與顯示器等產業，想要擺脫依賴不是一朝一夕所能完成，但若貿易戰的長期且持續將可能刺激南韓自行研發製造技術，減少對日依賴，日本的資通訊產業整體競爭力反而將遭到削弱。

但另一種演變的情境之一，則是南韓提出反制措施，限制 OLED 面板或半導體出口，這樣勢必也會影響 Sony、Sharp 等日本企業的 ICT 產品。而對臺灣而言，短期部分電子業會有轉單效應，後續卻可能因為終端產品出貨不順，晶圓代工、IC 封測等半導體供應鏈受影響。

至於，大陸在 IC 產品的市場需求已達全球三分之一，但大陸半導體產業的產值卻不到全球的 7%，且核心的國產晶片在全球市場占有率仍低。因此，在經濟發展、進口替代及國家安全的考量上，大陸更會大力扶持半導體產業。

因此要是日韓衝突擾亂全球供應鏈，大陸半導體及面板等產業有望趁機崛起。「中國製造 2025」計畫內容，計劃在 2020 年自產 40% 的半導體、到 2025 年自產 70%。大陸的半導體、顯示面板、電子業者野心大，資金更是雄厚，南韓目前首先想到的應該是尋找替代國家和替代產品，而大陸積極發展的半導體產業將適時填補這一空白（產業缺口）的絕佳機會。

表 3 全球核心晶片的代表大廠與大陸核心國產晶片在全球市佔率

系統	設備	核心晶片	大陸核心國產晶片在全球市佔率	全球核心晶片代表大廠
電腦系統	伺服器	CPU	0%	Intel、AMD、NVIDIA
	個人電腦	CPU	0%	
	工業應用	MCU	2%	NXP、Renesas、Micron、Samsung、士蘭微
通用電子系統	可程式邏輯元件	FPGA/CPLD	0%	Intel、Xilinx
	數位信號處理設備	DSP	0%	TI、ADI、NXP
通信裝置與設備	行動通信終端	Application Processor	18%	Qualcomm、Apple、Samsung、聯發科、海思
		Communication Processor	22%	Broadcom、Intel、NXP、紫光展銳、中興
		Embedded MPU	0%	NXP、Renesas
		Embedded DSP	0%	TI、ADI
	核心網路設備	NPU	15%	Intel、Cisco、Broadcom、Qualcomm、Ericsson、中興
內存設備	半導體儲存設備	DRAM	0%	Samsung、SK海力士、Micron
		NAND Flash	0%	Samsung、Toshiba、WD、Micron、SK海力士
		NOR Flash	5%	Cypress、Micron、旺宏、華邦電、
		Image Processor	5%	Sony、豪威、格科微
顯示與影像系統	高畫質電視/智慧電視	Display Processor	5%	Samsung、聯發科、聯詠、海思
		Display Driver	0%	Samsung、聯詠、奇景

資料來源：MIC 整理。

至於對全球的供應鏈的衝擊可以預見，並將先影響全球半導體產業。種種跡象顯示日韓之間，此次因半導體原材料而起的糾紛有可能擴大為資通訊產業鏈的全面貿易戰。如果貿易戰時間拉長，可能造成全球記憶體價格飆漲，甚至是有錢買不到貨。也將形成全球、包括臺灣的相關產業廠商打入三星等南韓企業生產鏈的新機會。貿易戰可能帶來短期轉單效應，長期恐造成產業重構、經濟下滑，不只讓廠商成本提升，可能也讓原本具有競爭力的產業喪失競爭力。

肆、從日韓貿易戰看臺灣應有的因應對策

一、高科技、經濟與外交的關聯互動為國力具體展現

此次日韓貿易的紛爭可以視為美「中」貿易戰下所衍生的產物，實質上更是第二次大戰後，日韓兩國關係修補及損失賠償爭議的延長賽。南韓的 DRAM、NAND、OLED 在全世界資通訊產業供應鏈中占有舉足輕重的角色；此一供應鏈斷鏈的危機就像蝴蝶效應般，若未能妥善的化解，將嚴重的影響南韓的 GDP，進而影響全世界。從這邊就可以看出高科技暨資通訊產業與外交關係對於經濟影響的重要性。

二、簽署多方貿易協定與參加區域經濟組織刻不容緩

一般的企業在供應鏈上評估第二或備援供應商時，應該亦需衡量相關原物料或關鍵零組件是否來自於同一國家，以避免雞蛋放在同一個籃子的風險。同樣的，在經貿外交上，勢必要有多方的貿易協定才能幫助臺灣廠商避免與降低斷貨轉料的成本與風險，因此政府當作為臺灣廠商布局全球產業供應鏈，最堅強有力的後盾，應積極爭取加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)、「區域全面性經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 等區域經濟組織。

三、善用半導體產業優勢與全球資通訊產業鏈連結

此一事件或許凸顯「自主可控」的重要性，或許對於臺灣、大陸部分製造商而言是相對利多，但由於相關產品的進入門檻也相當高，臺灣要拿到這波原物料的訂單，可能也沒想像中那麼容易。臺灣半導體產業在全球具重要地位，在幾項數據上更有優異的表現，包括「半導體產業總產值全球第三、晶圓代工全球第一、IC 專業封測全球第一、IC 設計全球第二、記憶體全球第四」，如果能夠利用此機會，在半導體原物料也能占一席之地，那麼臺灣在半導體的地位將更全面、更重要。未來更應持續掌握國際主流應用趨勢，並運用我國半導體產業群聚優勢，持續研發最先進的技術與產品，服務全球電子系統之大廠，與全球資通訊產業鏈充分連結。

習近平外交政策之探討： 從全球化的影響來觀察

Xi Jinping's Foreign Policy:
An Observation Based on the Influence of Globalization

李以珍 (Li, I-Chen)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人

摘要

習近平上臺後，中國大陸外交活動布局整體雖延續「大國關鍵、周邊首要、發展中國家基礎、多邊舞臺」四大軸線發展，然從習氏近年先後在大陸內、外各場域，強調支持經濟全球化與全球治理以觀，除呼應「19大」提出構建「人類命運共同體」、「全球治理改革」之對外戰略目標，並凸顯出其外交路線圖，深受全球化發展之影響，從「定調思想」、「轉變身分」到「付諸行動」等3階段成型，期藉以確立新型大國關係、掌握周邊區域形勢發展，維繫發展中國家情誼，進而重建或「引領」全球治理等方方面面進行外交工作，俾肆應當前國際整體情勢，長遠捍衛自身國家核心利益、服膺內部深化改革需要，實現習近平所謂的「中國夢」。

關鍵詞：全球化、習近平、外交政策、路線圖

Abstract

Since Xi Jinping succeeded to leadership of the Communist Party of China (CPC), China's plans for diplomatic activities have still followed four developmental axes. They are: major powers are keys; neighboring countries are foremost; developing countries are fundamental; international institutions are instrumental. Xi has emphasized support for economic globalization and global governance at home and abroad. Xi's emphases not only respond to strategic diplomatic goals such as building "a community of shared future for mankind" and "global governance reform", which were proposed by the 19th NCCPC, but also highlight his diplomatic route map influenced deeply by globalization. Xi's ideas were shaped by three stages, namely, controlling ideology, transforming identity, and taking action. Xi has sought to establish a new type of great power relations, to control the developmental circumstances of surrounding regions, and to maintain friendships with developing countries. Hence Xi looks to reconstruct or lead foreign affairs through global governance and so on. This policy direction aims to cope with the current international situation while at the same time guarding the country's core long-term interests, deepening domestic reform, and realizing "Chinese Dream" Xi dubbed.

Key words: globalization, Xi Jinping, foreign policy, route map

壹、前言

雖全球化是一種存在現象抑或論述仍在學術界中持續被討論，然此一詞已被全世界廣泛認可及使用。本文試圖以全球化對一國外交政策的影響為指標及立基點，從公開文書及媒體對中國大陸（以下簡稱大陸）外交作為之報導進行文件分析（Document analysis），來所觀察與分析習近平上臺後，其外交政策的轉變。¹

證諸習近平近年先後在大陸內、外各項場域，強調支持經濟全球化與全球治理的觀點以觀，² 不僅在呼應中共 19 大強調構建「人類命運共同體」、「全球治理改革」之戰略外交目標與構想，更可看出實為因應當前全球治理機制困境，³ 或全球化或反（逆）全球化潮流發展之整體環境，所作出外交政策的調整。

尤其，隨近年國際格局變化，美、「中」國力槓桿傾斜、歐美民族主義及貿易保護主義等反全球化思潮擴溢等情勢發展，大陸外交活動與布局整體雖延續「大國關鍵、周邊首要、發展中國家基礎、多邊舞臺」四大軸線發展，然已藉由確認新型美「中」大國關係、擴大掌握周邊區域情勢力度，以及維護國際熱點爭議發言權，結合推擴「一帶一路」經濟外交戰略手段與活動，勾勒出習近平新外交政策路線圖，期藉由參與國際與地區事務，主導全球治理新模式，⁴ 創建以大陸為中心之國際運作模式體系，捍衛長遠國家在國際間核心利益、服膺內部深化改革需要，實現所謂「中國夢」。

¹ Manfred B. Steger, *Globalization: A Very Short Introduction (Very Short Introductions)* (London: Oxford, 2017), pp. 7-9.

² 習近平在大陸及國際場合先後一百多次提及「人類命運共同體思想」。如在 2016 年 9 月舉行的 18 屆中共中央政治局 2 次把全球治理作為中央政治局學習的主題；另在多邊國際舞臺上，則在 2013 年 4 月 7 日博鰲亞洲論壇年會、2017 年 11 月 11 日亞太經和組織第 25 次領導人非正式會議第一階段會議，就全球治理理念、加強國際合作等內容，發表演講 46 次，藉以闡述中共的全球治理觀。參考王政達，「新時代中國對全球治理的新貢獻」（2018 年 3 月 7 日），2019 年 2 月 14 日下載，《人民網 - 理論頻道》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0307/c40531-29853305.html>。

³ 何亞非著，選擇：中國與全球治理（北京：中國人民大學出版社，2015 年 4 月 1 日），頁 18-25。

⁴ 韓躍民，「習近平關於全球治理的創新思想」（2017 年 12 月 29 日），2019 年 2 月 14 日下載，《中國社會科學網》，http://www.cssn.cn/mkszy/201712/t20171229_3799196.shtml。

貳、全球化定義及對一國外交事務上的影響

一、全球化涵義

全球化（Globalization）一詞本身涉及層面相當廣泛，其不僅成為辨識當代世界特徵的重要概念，它被用來解釋所有全球關聯之重要事件，涵蓋層面包含政治、經濟、文化等各個領域，並與國際關係（International Relations）具有密切連繫。總體而言，多數學者咸認全球化是用來形容一種現象或一個過程，並對全球化一詞的定義區分為以下四種學派：⁵

- （一）新馬克斯學派或新左派（Neo-Marxists or New-Left）：認為經濟全球化等同於帝國主義化和西化；國家為國際資本代理人，且最終會導致全球性不公平和不公正的兩極分化。
- （二）新自由派（Neo-Liberals）：主張全球經濟和市場將朝一體化發展，且絕大多數國家將在全球化過程中受益。
- （三）懷疑派（The skeptical thesis）：認為經濟國際化加速造成許多第三世界國家經濟發展的邊緣化，以及全球財富分配的不均。
- （四）轉型學派（The transformationalist thesis）：主張全球化是推動社會、政治和經濟轉型的主要動力，並重新塑造現代社會和世界秩序；另很難預測它的發展方向和全球新世界的風貌。

二、全球化對一國外交事務發展的影響

即便全球化尚未成為一個學術理論，然其對不同學科領域莫不產生巨大影響，並形成不同論述。例如經濟學者，注重經濟一體化及相互依賴的加深等議題，或世界經濟發展的不平衡與矛盾等情況；⁶ 政治學者，則指的是國際的干預持續擴大、世界新格局的全球戰略、民族國家主權相對弱

⁵ 洪朝輝，「全球化 - 跨世紀的顯學」，問題與研究（北京），第 39 卷 8 期（2000 年 8 月），頁 73-83。

⁶ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (London: Norton & company, 2011), pp. 14-15.

化，以及全球公民社會的興起與影響等。⁷

而部分國際關係學者，則認為全球化對國際安全、政策決策、國際法規、及世界經濟發展等，造成不同程度的影響；主因在於社群、跨國企業、國際法（公約）、國際機構，甚至軍事同盟等「在部分重要領域對政治能動性構成束縛或限制」。另主張全球化不排除增強國家主權的體現，非僅不會縮減反而可能擴大國家的政治活動範圍與場域，尤以大多國際性組織難以拒絕強權國家之提議，特別是有些國際組織須依賴會員國提供財務上的支持才得以生存。⁸

至於外交領域學者則主張全球化對一國外交的內容及國內社經發展具有以下主要影響：

- （一）在外交內容上，認為全球化發展和全球經濟議題地位上升，讓國家利益的內涵擴大化，複雜化；不僅導致以往注重戰爭、和平、簽訂條約或領導人訪問等外交議題，轉向全球經濟、跨國移民、環境危機、恐怖主義、毒品走私、跨國犯罪、武器擴散、網路駭客等影響國家整體利益的內容，並使得各國關係更趨緊密、相互依賴、唇亡齒寒。⁹
- （二）對國內事務上，認為外交係國家內部事務在國際關係中的延伸和集合；倘國家越融入全球化發展之中，將使國內社會受到國際極大的影響；另民間和國際社會力量交互作用將更為緊密，尤其諸多國內國際公民社會行為體，如利益集團、大眾傳媒、思想庫、跨國公司、國際組織（International Government Organization, IGO）等，亦將成為影響外交事務無法阻擋的社會力量。¹⁰

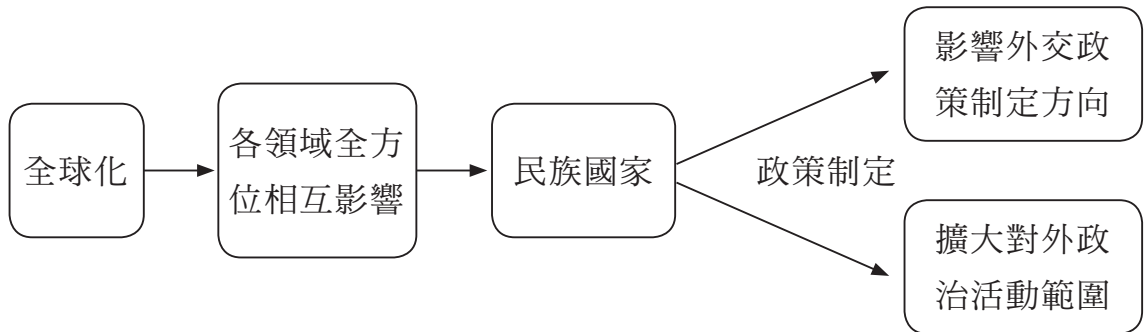
⁷ Gillian Youngs 著，黃競娟等譯，*全球化時代的國際關係*（臺北，韋伯文化出版社，2000年），頁2。

⁸ 赫爾德（David Held）著，李銘珠譯，*民主與全球秩序*（臺北：正中書局，2004年），頁77-80。

⁹ Yufan Hao, C.X. George Wei & Lowell Dittme, *Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization, and the Next World Power (Asia in the New Millennium)* (Kentucky: University Press of Kentucky, 2009), pp. 27-32.

¹⁰ Yufan Hao, C.X. George Wei & Lowell Dittme, *Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization, and the Next World Power (Asia in the New Millennium)*, pp. 39-41.

鑑此，本文推論全球化對一國外交政策之影響如下圖：



資料來源：作者自製。

總體而言，全球化快速發展及全球共享信息，不僅緊密各國政治、經濟、社會、外交等層面之關聯性，同時進一步促使各國在各個領域與其他國家加強聯繫與合作，建立各種國際組織，並讓全球各地所發生事件、決定與行動，對另一地個人、團體、組織與國家及相關政策產生立即影響與後果，¹¹ 體現出牽一髮而動全身的連動關係，當然其亦會對大陸外交政策產生衝擊，使習近平利用各種方式，包括宣示支持經濟全球化與全球治理、積極參與國際活動、加強與各國合作關係等，擴增國家主權與政治活動範圍，維護自身國家利益。

參、大陸外交政策演變觀察

從大陸外交史發展以觀，可發現中共自建政以降，其外交政策發展走向不僅受國際環境影響，並始終為內部政治、政局所服務，被內政所引導。特別是在 1990 年代後，大陸受全球化快速發展影響，對內部社會產生感染與壓力，同時回饋在外交政策上。觀察中共外交發展，主要可區分為 5 大歷史時期：

一、建政至 1950 年代中期

¹¹ 傅岳邦，「全球化對政府的影響」(2007 年 2 月 26 日)，2019 年 2 月 14 日下載，《國家政策研究基金會》，<https://www.npf.org.tw/1/1098>。

大陸建政初期，內部經社百廢待舉，在爭取國際社會承認為首要國家利益思維下，由毛澤東、周恩來等中共領導人確定「一邊倒」、「另起爐灶」和「打掃乾淨屋子再請客」等3大方針。¹² 期間與北方鄰國蘇聯結盟，企壯大國際社會主義陣營力量與支持，爭取內部政權穩定發展。¹³ 另由於「韓戰」爆發，大陸與美歐西方國家關係處於敵對狀態，故提出「和平共處」5項原則，希藉宣示此原則，防遏內部環境受外交困境影響。¹⁴

二、1950年代中期到1960年代末

此時期國際持續面臨冷戰格局對峙，中共對外關係從「聯蘇抗美」朝「同時對抗美蘇」的「二條線」戰略等方向變動。¹⁵ 另由於1966年「文化大革命」爆發，大陸視自身為「世界革命中心」，不僅對外關係處於極不穩定階段，國民經濟亦陷入全面混亂，僅1967、1968兩年中損失的工農業總產值達1,100億元人民幣，¹⁶ 經濟瀕臨崩潰。結合鄧小平在1957年提及「國家今後的主要任務是搞建設」，¹⁷ 即係一方面配合當時國際環境格局變動，另一方面因應國家經濟崩壞後之建設，放棄「一邊倒」政策，發展出依靠廣大「亞、非、拉」國家，以及「反帝反修」戰略，欲藉與第三

¹² 張五岳主編，*中國大陸研究*（臺北：新文京，2016年9月10日，修訂五版），頁112-113。

¹³ 1949年1月在政治局會議討論外交問題時，周恩來指出：「總的觀念是百年來受壓迫，現在站起來了」。會後，中共中央發出《關於外交工作的指示》，經毛澤東修改的文件，把「不承認」方針固定下來，指出目的在於使外交上立於主動地位，不受過去任何屈辱外交傳統束縛，並把上述政策思想概括為：「另起爐灶」和「打掃乾淨屋子再請客」方針。參考章百家，「周恩來與中國步入國際政治舞臺」（2010年9月10日），2019年2月14日下載，《人民網-評論研究》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/75843/75873/5168763.html>。

¹⁴ 和平共處5項原則是1953年時任中共中央人民政府政務院總理周恩來在會見與印度政府代表團時，第一次正式向國際社會提出的。具體內容為：互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處。參考耿向東著，*圖解當代中國外交*（臺北：中華出版社，2010年4月1日），頁43-77。

¹⁵ 牛軍，「1960年代中國國家安全戰略轉變的若干問題再探討」，*華東師範大學學報*（上海），第3期（2018年），頁46-52。

¹⁶ 羅平漢，「文革期間國民經濟瀕臨崩潰了嗎」（2015年5月14日），2019年3月15日下載，《新浪網》，<http://history.sina.com.cn/bk/wgs/2015-05-04/1009119602.shtml>。

¹⁷ 張歷歷著，*當代中國外交簡史*（上海：上海人民出版社，2009年1月1日），頁80-91。

世界國家建立友好關係，突破西方國家的遏制和孤立，¹⁸ 並利用約十年時間，與二十餘國建交，基本解決與緬甸、尼泊爾、蒙古、巴基斯坦、阿富汗和朝鮮等接壤國家的陸上邊界問題，避免影響國家生存。¹⁹

三、1970 年初至 1980 年代

1970 年代初，美蘇爭霸國際格局持續，對大陸而言，此時期的外部環境相對有利，故而調整外交思路，提出「三個世界」和反霸理論，並爭取充當第三世界發展中國家的代言人。另由於此際因美國陷入越戰泥沼，當時蘇聯勢力持續在非洲及中南半島勢力擴張，美對中共改採取圍堵但不孤立政策，大陸利用 1972 年美「中」關係改善及雙邊關係正常化之利基，²⁰ 與世界各國包括與日本建立普遍正常的外交關係。整個 70 年代，先後與七十餘個國家建立外交關係，基本完成與西方國家建交，國際地位逐漸提高。²¹

四、1980 年代至 20 世紀

冷戰格局結束，惟由於此時大陸國力仍在發展階段。故鄧小平在 1979 年提出「不扛旗、不打頭、不結盟」、「不干涉別國內政」外交政策，至 1990 年代「柏林圍牆」被推倒、蘇聯解體，國際情勢丕變，其再提出「冷靜觀察、穩住陣腳、沉著應付、韜光養晦、善於守拙、決不當頭、有所作為」28 字對外工作指導方針，以應對當時複雜之國際環境。²² 總體以觀，大陸外交主軸在「鄧小平理論」、江澤民「3 個代表」思想及胡錦濤「科學發展觀」指導下，繼承「和平共處 5 項原則」推動，包括江澤民的「新安全觀」策略，胡錦濤闡明「和平崛起」、「和諧世界」方針，

¹⁸ 楊繼繩，「文革期間的國民經濟」，21 世紀雙月刊（臺北），總第 156 期（2016 年 8 月），頁 41-54。

¹⁹ 計秋楓著，中國外交歷程（1949-1989）（南京：南京大學出版社，2018 年），頁 22-44。

²⁰ Robert L. Downen，翟國謹譯，八〇年代初中美關係展望（臺北：黎明文化事業公司，1982 年 1 月），頁 11-51。

²¹ 周惠民 / 主編，王文隆、任天豪、呂慎華 / 等著，全球視野下的中國外交史論（臺北：政大出版社，2016 年 1 月），頁 3-17。

²² 張五岳主編，中國大陸研究，頁 114。

延續所謂「韜光養晦、有所作為」的外交主軸，避免國際環境影響國力及內部穩定發展。²³

五、2010 年迄今

咸認大規模全球化浪潮自 19 世紀末、20 世紀初全面興起，²⁴ 大陸在此趨勢下無可避免地融入全球化發展。²⁵ 尤以進入 21 世紀開局 10 年，大陸經濟總量位居全球第 2，另同時 2012 年 11 月中共召開「18 大」，進行全面權力改組，習近平接替胡錦濤成為最高領導人並開始在外交論述上強調「機遇與挑戰並存，機遇大於挑戰」，²⁶ 另陸續提出「堅持戰略謀劃和全球布局」，「堅持捍衛國家核心和重大利益」，並表示要參與全球治理之國際規制建設，以及「參與引領全球治理體系改革」、「打造完善的全球夥伴關係網絡」等論述。²⁷

肆、習近平面對之內外整體環境要況

綜上所述，近年大陸面對全球化發展下的國際及內部環境更為複雜且密不可分，國際企業的活動和流動使國家在經濟管制或勞動立法、徵稅、社會保障、教育等多數傳統內部政策國際化，²⁸ 凡此，均影響大陸各項包

²³ 張靜主編，中國夢與中國外交 - 歷史、現實與未來（北京：世界知識出版社，2017 年 1 月 1 日），頁 31-33。

²⁴ 一般學者認為大規模的全球化始於 19 世紀末 20 世紀初，全世界經濟文化連接日益緊密；至於現代意義上的「全球化」一詞始於 20 世紀 70 年代；國際基金組織（IMF）於 2000 年定義全球化的四個基本領域：貿易和國際往來、資本與投資的流動、人口流動、知識的傳播。維基百科，2019 年 2 月 14 日下載，《維基百科網站》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8C%96>。

²⁵ Robert O. Keohane and Helen V. Milner 主編，姜鵬、董素華譯，國際化與國內政治（北京：北京大學出版社，2003 年），頁 199-222。

²⁶ 張五岳主編，中國大陸研究，頁 116。

²⁷ 馬博著，習近平時代的中國外交觀察：頂層設計與熱點問題（臺北：八方出版社，2018 年 4 月 20 日），頁 37-50。

²⁸ 劉宜君，「全球化與國家財政職能的轉換」（2007 年 1 月 31 日），2019 年 3 月 15 日下載，《國家政策研究基金會》，<https://www.npf.org.tw/2/632>。

括外交政策的運作。

一、全球化下國際體系局勢難料

受近年全球資源競爭日益激烈、全球治理機制成熟進展緩慢、民族分離主義矛盾突出、世界人口發展失衡，各國經濟前景晦暗不明等全球性議題挑戰擴大，復以國際格局持續變化，美國影響力下降、歐盟內部矛盾衝突明顯、俄羅斯經濟受西方制裁受創，全球大國力量對比出現調整；同時，地區衝突持續不斷，包括中東問題零星發生、烏克蘭問題尚待解決，朝鮮核問題尚待化解等等。尤以，在近年在經濟全球化擴張下，貧富差距拉大、社會兩極分化，包括美國自身在內都無法避免此種現象發生，因之帶來反全球化運動，引發經濟保護主義、民粹主義興起，而美國總統川普（Donald Trump）趨向保護主義的政策，不僅未來全球政經情勢走向暗淡，更使全球治理機制難以發展健全。²⁹

二、中國大陸內部風險矛盾尖銳

大陸改革開放邁入 40 年來，尤其進入本世紀後，依附經濟全球化發展浪潮，企業積極融入全球產業鏈，使經濟深入融合全球經濟發展之中，不僅加速大陸經濟體制改革與開放，並成為社會變革催化劑、提升社會轉型速度。³⁰ 然伴隨社會加速變革，近年出現矛盾比以往更為擴大，包括政府腐敗、貧富差距、城市病爆發、經濟改革進入關鍵期，以及社會保障負擔加重、高失業率等。大陸過去長期透過「信用擴張」（Credit expansion）支撐經濟成長基礎建設投資大幅下滑與實質消費快速回落，更可能爆發系統性債務危機。³¹ 總體以觀，上述問題呈現面臨數量增多、規模擴大、程度加深、範圍拓展等特點，伴隨大陸內部體制性風險急速升

²⁹ W.J. HENNIGAN, "We Reject Globalism.' President Trump Took 'America First' to the United Nations" (September 25, 2018), download date: March,01,2019, 《time》, <http://time.com/5406130/we-reject-globalism-president-trump-took-america-first-to-the-united-nations/>.

³⁰ Jianyong Yue, "What does globalization mean for China's Economic Development?" (May 24, 2012), download date: March,17,2019, 《globalpolicy》, <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/24/05/2012/what-does-globalization-mean-china%E2%80%99s-economic-development>.

³¹ 「學者：房地產泡沫若破 中國恐爆金融危機」(2018 年 11 月 9 日)，2019 年 3 月 15 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201811090143.aspx>。

高，引起大陸政權不穩定，習近平上臺後，為維政權穩定與國家發展，藉由懲治內部貪污腐敗，對國有企業和金融系統進行改革，同時運用封、堵、禁、抓、關等手段打壓言論自由，並自 2014 年起，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）》等法規（條），獲取合法權力支持。³² 惟每項改革或推動政策均極其複雜，涉及利益集團眾多，內部政治、經社等形勢不容樂觀，並對習近平執政形成負面張力。³³

伍、全球化下習近平外交政策發展

鑑此，從全球化加深一國之外交政策受國內外事務交互影響，以及會擴增國家主權及政治活動場域等指標以觀，習近平在面臨全球化潮流發展所衍生的環境壓力作出外交政策調整，並形成「定調思想」、「轉變身分」到「付諸行動」之三階段路線圖發展，以使外交能為國家及政權穩定作最大服務。

一、定調思想：全球化深植習氏外交思維

大陸外交過去長期的指導思想，向來遵循鄧小平的「韜光養晦」，該內涵為：（一）內部問題永遠為首要，「經濟發展是硬道理」；（二）外交事務需從國家利益出發；（三）不主動介入外部矛盾；（四）以容忍低調為上、有節制地使用力量等四大方向。³⁴ 上述 4 大方向簡化成長期外交「韜光養晦」政策主軸。然受近年全球化快速發展之影響，不僅影響大陸外交政策，更可看出自習近平上臺後，整體外交思想受全球化影響甚深，除近年大陸官媒《人民日報》及外交部發言用詞上多用「開拓進取」及「奮發

³² 董立文，「論中、西方的人權對話與交鋒—中共的人權論述策略」，2016 中國人權觀察報告（臺北：臺灣民主基金會，2017 年 3 月 3 日），頁 217-242。

³³ 「習近平的反腐運動：範圍有多廣？目標是什麼？」（2017 年 10 月 23 日），2019 年 2 月 14 日下載，《BBC 中文網》，[bhttps://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-41719314](https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-41719314)。

³⁴ 高屹，「鄧小平新時期的外交戰略思想述論」（2006 年 08 月 17 日），2019 年 2 月 14 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69117/4714172.html>。

有為」，³⁵ 另習氏在各公開場域中強調「積極地參與國際與地區事務」的概念，顯示欲主導、「引領」全球治理新模式之外交思想儼然形成。此外，證諸 2017 年 9 月，中共「19 大」召開前，大陸外長王毅在中央黨校發行的《學習時報》上撰文歸納 6 點習近平外交思想內涵為：（一）明確推進「中國特色大國外交」的前進方向；（二）確立打造「人類命運共同體」的追求目標；（三）堅持追求合作共贏的核心原則；（四）開闢構建全球夥伴關係的主要路徑；（五）弘揚正確義利觀的價值取向；（六）提出建設「一帶一路」重大倡議；2018 年 6 月在北京召開的「中央外事會議」，習近平提出「相互尊重，合作共贏為基礎走和平發展道路」、「積極參與引領全球治理體系改革」、「打造完善全球夥伴關係網絡」等 10 大外交思想，³⁶ 不僅確立「習近平外交思想」指導地位，³⁷ 另上述內涵中，半數以上提及有關「命運共同體」、「全球夥伴關係」、「引領參與全球治理體系改革」及「合作共贏新型國際關係」等，均係與全球化或全球治理有關之概念，更可看出全球化意識深刻影響習氏外交思路。

³⁵ 金燦榮，「積極進取的中國外交有 8 個大變化」（2018 年 3 月 8 日），2019 年 1 月 9 日下載，《國際網》，<http://comment.cfisnet.com/2018/0308/1311712.html>。

³⁶ 中共在 2018 年 6 月大陸在 22 日至 23 日在北京召開中央外事工作會議，習近平於會中提出：1. 堅持以維護黨中央權威為統領加強黨對對外工作的集中統一領導、2. 堅持以實現中華民族偉大復興為使命推進中國特色大國外交、3. 堅持以維護世界和平、促進共同發展為宗旨推動構建人類命運共同體、4. 堅持以中國特色社會主義為根本增強戰略自信、5. 堅持以共商共建共用為原則推動「一帶一路」建設、6. 堅持以相互尊重、合作共贏為基礎走和平發展道路、7. 堅持以深化外交佈局為依託打造全球夥伴關係、8. 堅持以公平正義為理念引領全球治理體系改革、9 堅持以國家核心利益為底線維護國家主權、安全、發展利益、10. 堅持以對外工作優良傳統和時代特徵相結合為方向塑造中國外交獨特風範等「十個堅持」理念。唐淑楠編，「理解習近平外交思想的一把金鑰匙」（2018 年 8 月 7 日），2019 年 1 月 31 日下載，《求是網》，http://www.qstheory.cn/international/2018-08/07/c_1123233747.htm。

³⁷ 「王毅高度讚揚習近平外交思想：超西方 300 年」（2017 年 9 月 1 日），2019 年 1 月 31 日下載，《多維新聞網》，<http://news.dwnnews.com/china/big5/news/2017-09-01/60010348.html>。

表 1 習近平外交政策理念

習近平提出各項理念	
新理念	內容要點
構建人類命運共同體	謀求開放創新、包容互惠的發展前景，促進和而不同、兼收並蓄的文明交流，構築尊崇自然、綠色發展的生態體系。
合作共贏的新型國際關係	推動建立以合作共贏為核心的新型國際關係，堅持互利共贏的開放戰略，把合作共贏理念體現到政治、經濟、安全、文化等對外合作的方方面面。
中國特色大國外交	大國間和睦才能世界和平，大國相互合作才有全球發展。
和平共處原則新內涵	堅持主權平等、共同安全、共同發展、合作共贏、包容互鑑、公平正義。
全球治理觀 (開放型世界經濟、 全球治理改革)	勇擔重任，積極參與全球治理體系改革和建設，促進提高發展中國家在國際事務中的代表性和發言權。
世界經濟增長觀 (新型全球夥伴網路)	建設創新型、開放型、聯動型、包容型世界經濟。共商共建共用為原則推動「一帶一路」建設。
歷史觀、大局觀、 角色觀	對外交往要「放眼長遠，不能逆潮流而動」，要避免「在國際亂象中迷失方向，捨本逐末」，要清楚在國際社會的地位和作用。

資料來源：作者自行整理。

二、轉變身分：國家定位朝全球大國邁進

從經濟力量以觀，大陸經歷 40 年改革開放，尤其自 2000 年以來，受益於經濟全球化的浪潮，貿易成長快速起飛，至 2016 年已成全球第 2 大經濟體，GDP 為 11 兆 20,292 億美元、第 1 大外匯存底國家；對外投資流量排名第 2，加入國際儲備貨幣行列；在科技研發投入經費亦超過歐盟國家，2011 年成為最大生產製造國，對全球經濟成長貢獻高達 30%，咸認近年經濟實力已從「大國」蛻變為所謂的「強國」。³⁸ 而在國家身分定

³⁸ 王崑義，「中國大陸全球化戰略—理論、力量與倡議」，展望與探索月刊（臺北），第 15 卷第 8 期（2017 年 8 月），頁 47-93。

位上，³⁹ 過去大陸在對外關係上，一向將自身國家身分定位為亞洲場域的「地區大國」或「東亞共同體的一員」，僅就亞太區域區劃為大陸勢力範圍；⁴⁰ 惟近年一方面因加深依賴全球市場、資源、投資和技術，另一方面內部民族主義色彩同時隨之濃厚，使大陸亟思在國際間承擔更重要角色，以謀取更大發言權，⁴¹ 故在中共 19 大中提出「構建中國特色『大國』外交」、強調「要同各國一道，共同建設新型國際關係、共同構建人類命運共同體」等外交政策目標，不同於以往強調自身為「發展中」國家，反而特別凸出「構建中國特色大國外交」，明顯在對外關係的定位上提出新高度，推升國家之身分從「地區大國」變成「全球大國」，印證全球化使國家積極擴增其在區域乃至全球中的主權及活動場域之觀點。⁴²

三、付諸行動：積極參與改變全球治理體系

大陸長期以來外交風格為所謂的「反應式外交」，即多由西方國家提出倡議再作出反應，⁴³ 惟此種現象，在習近平接位後出現不同，特別在全球化發展及影響下，開始積極參與國際事務之作為，凸顯出其國際活動及外交作為的漸變，包括強調支持經濟全球化與全球治理、參與在聯合國、WTO、世界銀行、IMF 等機制，或主導「亞投行」、金磚銀行、金磚應急基金、絲路基金，將亞信會議機制化等舉措。據統計，大陸迄今已參加包

³⁹ 國家身分指一個國家相對於國際社會的角色亦是一個現代意義上的主權國家與主導國際社會的認同程度。秦亞青，「國家身分、戰略文化和安全利益：關於中國與國際社會關係的三個假設」，*世界經濟與政治*（北京），2003 年第 1 期（2003 年 1 月），頁 18-19。

⁴⁰ 秦亞青，*世界經濟與政治*，頁 20-21。

⁴¹ 雖然大陸一向表明不願擔任世界領導者的角色，但大陸外交部國際經濟司司長張軍 2017 年 1 月曾表示，若有需要，大陸如今願意「接棒」扮演領袖角色。參考「中國：在需要之時願意承擔世界領導者角色」（2017 年 1 月 24 日），2019 年 2 月 2 日下載，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/216553>。

⁴² 金燦榮，「積極進取的中國外交有 8 個大變化」（2018 年 3 月 8 日），2019 年 1 月 9 日下載，《國際網》，<http://comment.cfisnet.com/2018/0308/1311712.html>。

⁴³ 中共學者金燦榮分析「19 大」報告闡述的中共新外交內涵，他認為 5 年來中共在外交理念、風格、實踐上發生很大變化；首先是新定位，「構建中國特色大國外交」這一提法是新的，此前，中共自我定位是做一個有一定世界影響力的地區國家，但習近平提出「中國特色大國外交」後，風格從原來「反應式外交」趨向「積極進取」。參考「習提大國外交 趨向更積極進取」（2017 年 11 月 3 日），2019 年 1 月 9 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20171103001469-260301>。

括 76 個大型國際組織，並掌握成立上海合作組織、博鰲亞洲論壇、「中非合作論壇」、「中國阿拉伯國家合作論壇」、六方會談、「中國—東協自由貿易區」等組織體，⁴⁴ 美金融危機後，加入 20 國集團並參與部長級與高峰會議活動，確立在國際經濟治理地位。⁴⁵ 顯示大陸利用國際性組織依賴強權國家支持之特質，爭取在國際體系中全球治理之發言權。

陸、習近平主政後之外交作為

伴隨中共國力及經濟實力擴增等利基下，習近平為能在國際體系間或全球治理上取得更大支配地位，實現其所謂「中國夢」，在外交作為採以下重點：

一、掌握引領國際體系

近年雖「反（逆）全球化」思潮和貿易保護主義抬頭，但經濟全球化發展仍持續發展。尤隨數十年全球化演變所肇生的國際力量對比變化，以及包括經濟增長低迷之全域性、戰略性影響大事件湧現等全球性議題持續不斷，已對國際戰略形勢產生長遠且深刻影響。與此同時，大陸綜合實力迅速增強，與全球各國聯繫和互動緊密，基此，習近平認為未來幾年不僅是成為強國和社會變革關鍵階段，並係與外部全球各國關係深度調整之重要時期，⁴⁶ 故欲藉由實際掌握國際體系變遷發展走向，定位自身為全球化的領導者，⁴⁷ 與全球各國積極互動，一方面維持諸如聯合國之舊有國際體系制度權利，倡導多邊主義和貿易全球化；另建立自身主導之新機制、組

⁴⁴ 王崑義，「中國大陸全球化戰略—理論、力量與倡議」，展望與探索月刊（臺北），第 15 卷第 8 期（2017 年 8 月），頁 47-93。

⁴⁵ 鐘龍彪，「淺析 20 國集團在全球治理中的角色嬗變」，現代國際關係（北京），2010 年第 4 期（2010 年 12 月），頁 10-14。

⁴⁶ 戴木才，「積極參與全球治理體系改革和建設」（2018 年 4 月 19 日），2019 年 1 月 21 日下載，《經濟日報》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0419/c40531-29936027.html>。

⁴⁷ 葉林，「中國問題專家：習近平距離全球化掌舵手還有距離」（2018 年 5 月 17 日），2019 年 4 月 4 日下載，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/xi-jinping-third-revolution-20180504/4382650.html>。

織，搶占國際發言權之制高點，達到習近平強調必須「引領」全球治理改革、提升國際影響力目的。⁴⁸

二、保持周邊環境和平

在戰略布局上，鞏固周邊，一向是大陸布局全球政治外交、實現內部政治經濟政策和外交安全目標重點，⁴⁹ 尤其與周邊國家推動區域經濟一體化，更可結合政策目標、推動內部經濟成長與改革。另值予關注者，當前與周邊國家之領海爭端恐影響大陸國家安全與發展。因此，力求與周邊國家構建區域合作機制與形成所謂「命運共同體」，期營造良好的外部環境。惟周邊緊張局面不易輕易化解，故積極籌劃布局，綜合運用經濟合作、政治理念認同，結合軍事威懾手段，擴大經營周邊力度及影響，化解外部壓力，以邁向其所謂的「強國」及為實現「中國夢」贏得時間和條件。

三、制衡大國關係力量

未來一個時期，大陸在強化和鞏固在全球戰略格局中地位同時，將藉由制衡與合作兩手策略，保持大國關係總體穩定，特別是確立與美國「新型大國關係」。證諸習近平給大國關係所定的基調是：「要運籌好，要總體穩定，要均衡發展」，⁵⁰ 尤以全球化發展下，任何國家衝突，將難以從中脫身之觀點，故習近平為懾止與大國尤其是與美方直接衝突，成為其穩定個人權力穩定的重要任務之一。惟隨大陸國力增強，美國對其防範與牽制亦逐步上升，美「中」間結構性矛盾勢進一步顯現，美「中」關係將在持續衝突、摩擦中前行。故大陸利用一方面積極拓展與美戰略合作空間，有效消解來自美國防範和擠壓，另一方面藉與其他國家合作推進、支持全球化發展，反制川普反全球化的保護主義，以確保在地區及國際間戰略平衡。

⁴⁸ 沈旭暉，「何亞非的《選擇：中國與全球治理》：一個陽謀」（2015年6月1日），2019年1月21日下載，《信報論壇網》，<https://forum.hkej.com/node/123198>。

⁴⁹ 廖文義，「析論新世紀中共安全戰略之建構」，《展望與探索月刊》（臺北），第1卷第2期（2003年2月），頁52-66。

⁵⁰ 周曉輝，「北京提『外交三觀』為中美關係定調」（2018年6月25日），2019年1月21日下載，《阿波羅新聞網》，<https://www.aboluowang.com/2018/0625/1134269.html>。

四、維繫發展中國家基石

90年代以來的全球經濟合作浪潮中，發展中國家和大國的合作組織逐漸占據主導地位，尤以大陸一向視發展中國家為外交基石，故除在非洲國家上，大陸高層長期每年首次官方出訪皆為非洲，繼續對非洲進行援助，與相關國家達成資源、貸款等合作協議，包括免債、免關稅等等；另與拉丁美洲國家合作亦朝全方位發展，在「金磚會議」宣布以「1+3+6」合作新架構，加大對拉美投資貿易額，推進建立與拉美國家「合作夥伴關係」，提升與拉美國家互動至戰略層級，展現大陸不僅為全球化受益者、也是貢獻者。

柒、習氏外交政策未來走向

一、藉力全球治理實現所謂「中國夢」

綜觀習近平主政後，積極外訪美洲、歐洲、亞洲、非洲等多個國家，除借「首腦外交」增強與受訪國雙邊關係，並利用出席金磚國家、上海合作組織、亞太經合組織、G20、東亞系列峰會等多個全球國際組織和機制年度領導人會議，磋商重要議題、闡述立場，塑造國際議程，簽署相關合作協議，提供互惠合作利基，顯示習近平外交政策重視全球治理制度建設的參與，結合大陸外交戰略和目標向以服務內部發展為考量，伴隨大陸深入融入全球化發展之中，習氏為實現中華民族偉大復興的「中國夢」與「兩個一百年」為目標，勢在全球等多邊場合，利用資金、技術、人力等優勢，拓展金融、基礎設施建設等領域合作，布局其所謂「引領」全球治理機制或體系發展，推動內部經濟結構轉型與持續發展，確保個人政權穩定。

二、運用「帶路」爭取全球戰略利益

「一帶一路」的構想體現習近平重要外交戰略，其目的係建構與亞歐非澳的經濟共同體，形成環大陸全球經濟布局，以深入參與區域乃至全球

治理，拓展能源供應多元化、保障經濟發展戰略空間，建立地區主導影響力，化解由美國遏「中」戰略壓力意圖。惟值予關注者，習近平要求「一帶一路」的規劃和實施，立足於與其他國家的政府合作發展規劃上，包括利用與非洲、拉丁美洲和中東地區國家簽訂合約，拓展物質利益上相互依賴合作關係；對美歐雙邊關係上，藉由強大購買力培植利益集團做為樁腳，有利間接化解熱點衝突或不信任，使大陸外交在各國或國際重要決策時形成關鍵作用，獲取經濟以外的政治戰略利益。

三、外交作為勢將影響全球體系格局

習近平主政後，受全球化潮流所形成的內外環境遠比以往領導人更具挑戰，對內必須解決社會貪污腐敗問題及體制變動影響；對外須面對全球日益複雜的國際問題，包括反全球化、全球治理機制建立不足等議題，然其多次強調要以「敢啃硬骨頭」、「敢於涉險灘」推動改革，並在中共「19大」後權鬥成功，使其政權掌控能力提升，尤以，大陸定調「習核心」外交思想，有為其奠下歷史地位之意圖，未來外交作為勢具濃厚民族主義色彩，並使外交工作轉向積極有為，對未來在全球治理體系或機制運作上帶來巨大影響。

捌、結語

綜上以觀，全球化對人類經濟、社會、文化、政治等方面均產生深刻的影響，不僅為大陸帶來極大的社會變化，也使得習近平必須隨全球化發展，在所謂國家「關鍵」發展時刻作出外交政策的改變。結合全球化發展使各國關係更緊密，並交互影響一國外交、內政政策，以及可能增強國家主權的體現，擴大國家的政治活動範圍等指標以觀，習近平主政後，為因應全球化或反全球化情勢，除形成個人外交思想，並提出系列「引領」全球治理體系作為、主張，包括規劃外交路線圖，一方面利用「一帶一路」戰略等手段，進入國際領域、擴大內需保成長，另一方面在現有全球治理機

制下滲入「中國」力量、清晰重新識別對國家身分定位，抵制西化政治力量，凸顯欲持續累積實力，成為國際秩序制定者與維護者，以建立理想中的新型強國，最終實現民族復興之「中國夢」、實現所謂「兩個百年」戰略目標。惟伴隨大陸經濟軍事實力日益增強，雖提升地區與全球影響力，並展現參與國際事務之意願，然在西方既有的全球化模式與國際遊戲體系下，勢必挑起部分地區和國家對大陸戒慎心理，牽動地緣政治角力，引發包括大國博弈、領土爭端、資源安全等諸多矛盾與衝突隱憂，反映大陸仍難擺脫強國必霸之疑慮，並考驗習近平在全球化潮流下的外交新布局。

(108年3月4日收稿、108年3月21日/4月15日/4月29日修正、108年5月30日接受)

參考書目

一、中文部分

專書

何亞非，2018。選擇：中國與全球治理。北京：中國人民大學出版社。

周惠民主編，2016。全球視野下的中國外交史論。臺北：政大出版社。

計秋楓，2018。中國外交歷程（1949-1989）。南京：南京大學出版社。

耿向東，2010。圖解當代中國外交。臺北：中華出版社。

財團法人臺灣民主基金會編，2017。2016 中國人權觀察報告。臺北：財團法人臺灣民主基金會。

張五岳主編，2016。中國大陸研究。臺北：新文京。

張歷歷，2015。當代中國外交簡史。上海：上海人民出版社。

張靜主編，2017。中國夢與中國外交 - 歷史、現實與未來。北京：世界知識出版社。

馬博著，2018。習近平時代的中國外交觀察：頂層設計與熱點問題。臺北：八方出版社。

專書譯著

Downen, Robert L. 著，翟國謹譯，1982。八〇年代初期中美關係展望。臺北：黎明文化事業公司。

Held, David 著，李銘珠譯，2004 年。民主與全球秩序。臺北：正中書局。

Keohane, Robert O. and Milner, Helen V. 主編，姜鵬、董素華譯，2003。國際化與國內政治。北京：北京大學出版社。

Youngs, Gillian 著，黃競娟等譯，2000。全球化時代的國際關係。臺北：韋伯文化出版社。

論文期刊

牛軍，2018/3。「1960 年代中國國家安全戰略轉變的若干問題再探討」，華東師範大學學報（上海），2018 年第 3 期，頁 46-52。

王崑義，2017 / 8。「中國大陸全球化戰略—理論、力量與倡議」，展望與探索月刊（臺北），第 15 卷第 8 期，頁 47-93。

洪朝輝，2000/8。「全球化 - 跨世紀的顯學」，問題與研究（北京），第 39 卷 8 期，頁 73-83。

秦亞青，2003/1。「國家身份、戰略文化和安全利益：關於中國與國際社會關係的三個假設」，世界經濟與政治（北京），2003 年第 1 期，頁 18-19。

楊繼繩，2016/8。「文革期間的國民經濟」，21 世紀雙月刊（臺北），總第 156 期（2016 年 8 月），頁 41-54。

廖文義，2003/2。「析論新世紀中共安全戰略之建構」，展望與探索月刊（臺北），第 1 卷第 2 期，頁 52-66。

鐘龍彪，2010/12。「淺析 20 國集團在全球治理中的角色嬗變」，現代國際關係（北京），2010 年第 4 期，頁 10-14。

網際網路

BBC 中文網，2017/10/23。「習近平的反腐運動：範圍有多廣？目標是什麼？」《BBC 中文網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-41719314>>。

人民網，2015/8/8。「習近平：中國不認同『國強必霸』的陳舊邏輯」，《人民網》，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0808/c1001-27431057.html>>。

- 王政達，2018/3/7。「新時代中國對全球治理的新貢獻」，《人民網》，<<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0307/c40531-29853305.html>>。
- 中時電子報，2017/11/3。「習提大國外交 趨向更積極進取」，《中時電子報》，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20171103001469-260301>>。
- 中央社，2018/11/9。「學者：房地產泡沫若破 中國恐爆金融危機」(2018年11月9日)，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201811090143.aspx>>。
- 多維新聞網，2017/9/1。「王毅高度讚揚習近平外交思想：超西方300年」，《多維新聞網》，<<http://news.dwnews.com/china/big5/news/2017-09-01/60010348.html>>。
- 沈旭暉，2015/6/1。「何亞非的《選擇：中國與全球治理》：一個陽謀」，《信報論壇網》，<<https://forum.hkej.com/node/123198>>。
- 周曉輝，2018/6/25。「北京提『外交三觀』為中美關係定調」，《阿波羅新聞網》，<<https://www.aboluowang.com/2018/0625/1134269.html>>。
- 金燦榮，2018/3/8。「積極進取的中國外交有8個大變化」，《國際網》，<<http://comment.cfisnet.com/2018/0308/1311712.html>>。
- 高屹，2006/8/17。「鄧小平新時期的外交戰略思想述論」，《人民網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69117/4714172.html>>。
- 陳一新，2018/7/5。「習近平外交思想確立 也是挑戰的開始」，《雅虎新聞網》，<<https://tw.news.yahoo.com/%E3%80%90yahoo%E8%AB%96%E5%A3%87%EF%BC%8F%E9%99%B3%E4%B8%80%E6%96%B0%E3%80%91%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3%E5%A4%96%E4%BA%A4%E6%80%9D%E6%83%B3%E7%A2%BA%E7%AB%8B-%E4%B9%9F%E6%98%AF%E6%8C%91%E6%88%B0-010016923.html>>。
- 唐淑楠編，2018/8/7。「理解習近平外交思想的一把金鑰匙」，《求是網》，<http://www.qstheory.cn/international/2018-08/07/c_1123233747.htm>。
- 章百家，2010/9。「周恩來與中國步入國際政治舞臺」，《人民網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/75843/75873/5168763.html>>。
- 傅岳邦，2007/2/26。「全球化對政府的影響」，《國家政策研究基金會》，<<https://www.npf.org.tw/1/1098>>。

- 葉林，2018/5/17。「中國問題專家：習近平距離全球化掌舵手還有距離」，《美國之音》，<<https://www.voacantonese.com/a/xi-jinping-third-revolution-20180504/4382650.html>>。
- 劉宜君，2007/1/31。「全球化與國家財政職能的轉換」，《國家政策研究基金會》，<<https://www.npf.org.tw/2/632>>。
- 戴木才，2018/4/19。「積極參與全球治理體系改革和建設」，《經濟日報》，<<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0419/c40531-29936027.html>>。
- 羅平漢，2015/5/14。「文革期間國民經濟瀕臨崩潰了嗎」，《新浪網》，<<http://history.sina.com.cn/bk/wgs/2015-05-04/1009119602.shtml>>。
- 韓躍民，2019/12/29。「習近平關於全球治理的創新思想」，《中國社會科學網》，<http://www.cssn.cn/mkszy/201712/t20171229_3799196.shtml>。

二、英文部分

專書

- Hao, Yufan and Wei, C.X. George et al.2009. *Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization, and the Next World Power (Asia in the New Millennium)*. Kentucky: University Press of Kentucky.
- Rodrik, Dani, 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. London : Norton & company.
- Steger, Manfred B.,2017. *Gobalization : A Very Short Introduction (Very Short Introductions)*. London : Oxford Press.

網際網路

- Hennigan, W.J., 2018/09/25. “We Reject Globalism President Trump Took America First to the United Nations,” 《*Time*》, <<http://time.com/5406130/we-reject-globalism-president-trump-took-america-first-to-the-united-nation/>>.
- Yue, Jianyong, 2012/05/24. “What does globalization mean for China’s Economic Development?” 《*Globalpolicy*》, <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/24/05/2012/what-does-globalization-mean-china%E2%80%99s-economic-development>>.

「兩岸關係與金門發展」 學術研討會

Symposium on “Cross-strait Relations and Development of Kinmen”

國立金門大學海洋與邊境管理學系

展望與探索雜誌社

編輯說明

今（2019）年1月2日，中共中央總書記習近平出席《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會，提出「習五條」，其中針對深化兩岸融合發展，表示可率先實現金門、馬祖與福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋「新四通」，凸顯金門在兩岸關係發展過程中所處的地位及扮演的角色，尤其自2001年在金門實施「小三通」以來，對兩岸關係的發展產生相當程度的影響，現今實有進一步探討之必要。

國立金門大學海洋與邊境管理學系在兩岸關係的研究非常傑出，擁有國內一流的師資和研究資源及成果，為臺灣培養很多專業的人才，本社特邀請該系師生共同舉辦「兩岸關係與金門發展」學術研討會，期能掌握時勢開創未來。

是日研討會由國立金門大學周陽山教授主持，國立金門大學陳建民校長、本局黃副局長以《展望與探索雜誌社》副發行人身分受邀出席並致詞。與會人員包括本局主任秘書室郭研究委員瑞華、《展望與探索雜誌社》社長許為翔及本局部分同仁、金門大學師生共一百五十多人。謹將研討會內容刊出，以饗讀者，冀達相互參研之效。

「兩岸關係與金門發展」學術研討會

一、時間：108 年 6 月 13 日（星期四）9 時至 12 時

二、地點：國立金門大學陳開蓉會議廳。

三、主持人：國立金門大學周陽山教授。

四、發表人及主題：

- （一）國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授馬祥祐：論「一國兩制」臺灣方案的可能內涵與方向
- （二）國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授劉燈鐘：從臺灣現況談「習五條」與兩岸關係
- （三）展望與探索雜誌社研究員趙成儀：臺美「中」競逐下的大陸人才戰略 - 大陸實施「千人計畫」之意涵與影響
- （四）國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授兼系主任高瑞新：金廈海域大陸船舶越界捕魚執法現況與問題探討
- （五）展望與探索雜誌社研究員張淳美：福建省建設「臺胞臺企登陸第一家園」的融合路徑觀察
- （六）展望與探索雜誌社研究員周映柔：金廈「小三通」到「新四通」 - 論兩岸關係發展



本刊黃副發行人迪熹(左四)率部分同仁與陳校長建民(右三)等人合影



與會貴賓與全體師生大合照



本刊黃副發行人迺熹開幕式致詞



國立金門大學周教授陽山開幕式引言



國立金門大學陳校長建民開幕式致詞

副發行人致詞

Welcoming Remarks

黃迪熹 (Huang, Di-Hsi)

本刊副發行人

國立金門大學陳校長、高主任、本局主任秘書室郭研究委員、兩岸情勢研析處許處長和各位同仁，以及在座的各位教授、老師及各位同學，大家早安。今天非常高興來參加《展望與探索雜誌社》與國立金門大學合辦的「兩岸關係與金門發展」學術研討會。

今年1月2日，中共中央總書記習近平出席《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會時提出「習五條」，其中針對深化兩岸融合發展，表示將「積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場…兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通，可以率先實現金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋。要推動兩岸文化教育、醫療衛生合作，社會保障和公共資源分享，支持兩岸鄰近或條件相當地區基本公共服務普惠化、便捷化。」在「習五條」提出後，大陸與金馬地區通水、通電、通氣、通橋之「新四通」議題應運而生。

今年3月，大陸召開兩會，習近平再度提及「新四通」，顯示中共有意將金馬地區作為大陸與臺灣基礎設施互為連通、社會融合發展先行先試的樣版，凸顯金門在兩岸關係發展過程中所處的特殊地位及扮演的角色。特別是當前國際及兩岸關係面臨各種挑戰，包括目前兩岸官方交流中斷、

大陸提出探索「兩制」臺灣方案、共軍加強對臺軍事威嚇，及我國 2020 年選舉將至、境外勢力透過假訊息影響輿論等。而大陸也面臨美「中」貿易衝突、經濟情勢惡化等困境，對兩岸關係的發展產生相當程度的影響，實有進一步探討之必要。

調查局對兩岸及國際情勢長期關注，並由一批優秀的碩、博士調查官，對兩岸情勢深入研究。民國 106 年 11 月 10 日，本局《展望與探索雜誌社》首度與國立金門大學共同舉辦「金磚五國會議與『一帶一路』倡議後金廈之角色」座談會，深獲各界好評。

今天本局《展望與探索雜誌社》，再度與國立金門大學海洋與邊境管理學系共同舉辦「兩岸關係與金門發展」學術研討會，有這麼多的老師及同學一同參與，就中共探索「兩制」臺灣方案可能內涵、「習五條」與兩岸關係、金廈海域越界捕魚執法問題、從「小三通」到「新四通」、大陸實施「千人計畫」之影響等重要議題交換意見，相信大家都可以從研討會中獲得很多的收穫。《展望與探索雜誌社》代表調查局與國內各大專院校、學術單位，已經辦過非常多場的學術研討會。今天來到國立金門大學，是我們一系列與學術機構合作的一環，相關的見解對本局也有相當大的指導與啟發，研討會論文近期將在《展望與探索月刊》刊登，讓各位學者專家的研究成果能與社會大眾分享。再次感謝國立金門大學共同辦理這樣一個成功的學術研討會。並期許在座同學畢業後，能夠將報考調查局作為各位生涯規劃的一個方向。最後祝福在座的貴賓身體健康、家庭美滿，謝謝！

歡迎詞

Welcoming Remarks

陳建民 (Chen, Chien-Min)

國立金門大學校長

主持人周陽山教授、《展望與探索雜誌社》黃副發行人、各位貴賓以及本校海洋與邊境管理學系高主任、各位老師、各位同學大家好。

今天承蒙《展望與探索雜誌社》與本校國立金門大學共同舉辦「兩岸關係與金門發展」學術研討會，萬分感謝《展望與探索雜誌社》給予本校機會，這是第2次來本校舉行學術研討會，上一次的議題主要是關於「一帶一路」倡議的探討，此次則是與金門的發展更為相關，並有多篇論文探討金門地區的「小三通」現狀及未來的展望。《展望與探索雜誌》是國內研究社會科學領域，包括政治、經濟、中國大陸研究以及兩岸關係等相關議題之期刊，饒富盛名。尤其對於從事學術研究的碩博士生以及在這領域從事研究的老師提供一個多元的管道發表著作，貴刊的委員、工作同仁和審稿機制、品質等都有非常高的水準，令人敬佩，在此向《展望與探索雜誌社》的諸位長官、研究員和夥伴們表達最誠摯的敬意與謝意。本人數年前也多次在貴刊發表諸多關於兩岸關係與金門發展的著述，迄今仍然為各方引用，深感榮幸之至。

此次的研討會主題非常有意義，研討會的論文發表成果可以在學術理

論上以及金門現狀與發展面向提供更具體的結論，俾供中央及地方政府未來施政上的參考。金門的地理位置和歷史一直在兩岸關係中扮演著非常重要的角色，從早期的軍事性功能，到現在是政治與經濟的角色，尤其「小三通」長期以來一直是國內外人士所關注的議題，「小三通」從 1992 年 3 月 23 日，由時任中共福建省委書記陳光毅所提出的「兩門（金門、廈門）對開、兩馬（馬祖、馬尾）先行」的提議，隨後金門地區人士於 1993 年 10 月擬具《小三通說帖》加以呼應。由於當時尚未進入《國家統一綱領》之中程階段，「小三通」因此被政府否決。對此政府表示「兩岸關係是一個整體，不是一個地方對一個地方的單獨關係」，不論「大三通」、「小三通」都涉及國家安全的問題，必須要在安全、尊嚴的前提下，透過談判並簽署協議才能實現。

「小三通」的發展從 2001 年的初期只開放廈門與金門交流，直到 2004 年以後才逐步開放福建省，之後陸續擴大交流形成現在的榮景，即便 2008 年開放了「大三通」，然而「小三通」方面並沒有因此而受到嚴重的衝擊，反而在人流方面依然快速成長，到現在總體已突破兩千萬人次的旅客量，今年度遊客量預估將達 200 萬人次，而這些遊客對於金門的經濟以及與大陸的交流都有更進一步的深層影響。金門過去也曾倡議發展成為「兩岸軍事緩衝區」、「自由經濟貿易區」及「金廈經濟共榮圈」等議題，現在的「小三通」榮景的確可以做為兩岸關係向前發展邁進的一個先行指標；「小三通」的政策，也的確成為了海內外人士研究分裂國家交流交往的重要案例，許多國外學者都親自來金門考察，尤其南韓學者對此格外有興趣。我們都知道南北韓的歷史與現狀，雙邊的交流並不像兩岸交流如此的密切，1990 年代北韓開放觀光，但只限於與中國大陸東北方面的渠道，直到 2002 年北韓開放金剛山國際觀光特別區，供南韓民眾前往觀光，然而 2007 年因南韓一名女遊客誤闖禁區被射殺，進而中斷雙邊的交流，2018 年「文金會」所簽署的《9 月平壤共同宣言》中同意開放南北韓邊界共同警備區域 (JSA, Joint Security Area) 的觀光，未來將再逐步開放非武

裝地帶 (DMZ) 作為雙邊的旅遊及活動的區域。由此看來，南北韓雙方雖有默契，但是距離開放觀光旅遊以及經濟活動發展等，與我們兩岸「小三通」相比較，尚有一段很大的差距；因此，「小三通」政策，是基於兩岸和平互信互賴的機制，發展迄今實為可以作為兩岸關係持續向前邁進的基礎與動力，非常難能可貴。

最近金門地區各界人士繼「小三通」之後又積極倡議「新四通」，分別是通水、通氣、通電與通橋，通水方面經歷任金門縣縣長的奔走，終於於 2018 年 6 月正式通水，為金門民眾解決了很重要的民生問題。通氣方面迄今為止，相關法令與配套措施未進一步落實，自大陸供應液化天然氣至金門仍無實質進展。通電部分金門縣政府自 2013 年分別透過立法及行政程序，向中央政府爭取鬆綁金廈電網聯網的法規限制，但迄今尚未拍板定案。通橋的部分，由經建會於 2012 年及 2013 年回應民間建議興建金廈大橋提議時，表明金廈大橋的興建，涉及兩岸協調、國防安全等因素，要視兩岸關係與經濟發展情況審慎評估，目前「金廈大橋」在中央政府綜合考量政治與國家安全等因素而未付諸實行。這些方面的相關研究，本次研討會將提供非常精闢的分析與見解，非常值得各位參考。

不過「小三通」近二十年的交流，也有一些危機存在，包括 2003 年的 SARS 事件，導致「小三通」中斷，另外大陸船舶越界捕魚以及走私等犯罪問題，也沒有因「小三通」當初「可操之在我」以及「除罪化」的主意而有減少的情況。這部分的探討，也由本校海洋與邊境管理學系高主任發表「金廈海域大陸船舶越界捕魚執法現況與問題探討」，有精闢的分析，未來可供雙方的執法單位作為進一步研議之依據。本次其他的研討會論文，包括大陸政策與兩岸關係等層面，內容均鞭辟入裡、十分珍貴。

綜上所言，本次研討會所提出之論文內容都很符合時事與現狀，希望能夠透過這次研討會引起學術界、政府單位及研究同好者的共鳴。在此預祝研討會圓滿順利，也祝福在場的各位長官、貴賓與師長、同學諸事順心、萬事如意，謝謝大家。

主題演講

從「小三通」到「金廈和平倡議」

Keynote Speech: From “Mini-Three-Links”
to “Kinmen-Xiamen Peace Initiative”

周陽山 (Chou, Yang-Sun)

國立金門大學教授

兩岸關係目前正陷入低潮，但維持兩岸和平，避免兵戎相見，仍是政府大陸政策的主旋律。

在蔡總統過去擔任大陸委員會主委期間，曾積極推動並落實「小三通」政策，迄今每年透過「小三通」、經由金門和廈門來往兩岸的旅客，已逾 190 萬人。近來，大陸旅客到金門觀光、消費和採購的盛況，非比尋常。今年 5 月 1 日起的連續假期，金門街頭人潮洶湧，充斥著陸客人潮，連民宿也一屋難求，絲毫不受兩岸低迷情勢的影響。這樣的景況，在臺灣亦屬罕見。

歷經多年戰火的金門人心知肚明，「以小事大」必須依靠智慧和耐性。在堅持國家主權與維護人民尊嚴的大前提下，如果能善用地緣優勢，以和平為尊，並從「閩南同根生」、「兩岸一家親」的角度做積極正向的思考，則當前兩岸關係的逆境實不難化解，甚至可能在低迷黯淡的對峙情勢中開展希望的曙光，並帶來和平共榮的新契機！

如果兩岸關係能從金門突破，以「金廈和平倡議」作為參考架構，改善當前兩岸關係，將可發揮建設性、積極性和互利性，這也就是要將金門、廈門之間的「小兩岸」親緣關係，進一步昇華而為臺海之間「大兩

岸」的和平合作、共榮互信。而其中的主要意旨有四項：

第一，和平共處，「兩岸一家親」。金門與廈門近在咫尺，無論語言、文化、風俗、習慣，乃至親緣關係均十分密切，自古以來即流傳著「金門貴，廈門富」的俗諺。但在過去一甲子裡，卻因國共內戰，長期淪為兩岸對峙的戰場，流血犧牲、歷經艱辛！然而，自冷戰結束以來，金廈兩地民眾卻秉持著「兄弟泯恩仇」的寬懷與包容，和平共處，密切往來，並朝金廈「共同生活圈」的方向積極發展，足為今後兩岸關係發展之借鑑。

第二，平等互惠，雙贏「小三通」。「小三通」迄今已進入第 19 個年頭。由金廈航線出入兩岸的民眾多達 190 萬人。目前每天平均有六十多個航班來往金門、廈門、泉州等地，充分照顧到兩岸人民的便利與福祉。近年來，許多美國、歐洲、韓國、日本的專家學者專程來金門體驗「小三通」，並親自搭乘船班了解實情。對於金廈之間竟然能不計前嫌，和諧相處、積極互動，深深感到佩服。如果兩岸今後也能參考「小三通」成功運作的模式和經驗，持續溝通、化解心結，並掌握契機、和平合作，一定可以捐棄成見，並發展出良性互動的新兩岸關係。

第三，政策鬆綁，金廈生活圈。大陸方面近來已表明願意提供「建構兩岸新共識的政策創新動能」，並對陸客訪問金門提供方便，減化行政手續和關卡限制。而金門本地的旅遊業、零售業近來也在營收上頗有進展。我方如果能積極展現政策鬆綁的新動能，儘早批准通電、通氣等計畫，讓「金廈生活圈」及早實現，則對突破當前低迷的兩岸關係，實具「久旱及時雨」的關鍵效應。

第四，加強交流、金門大學島。我政府應考慮開放陸生來金門學習，初期的名額可定為每年招收一千位高校生，與目前在金門修習的臺生規模相近。同時，也應考慮授權在臺灣的大學院校與大陸高校合作，在金門開設專班、聯合兩岸及國際優秀學者專家共同授課，結業後則由各校聯合授與學位。目前陸生來金的學習意願十分高昂，對臺灣的成功發展經驗尤感興趣，來金生活體驗，不但對經濟活絡挹助甚大，而且對今後兩岸關係的和諧發展與和平互動，也將奠立起堅實的基礎。

總之，以「小三通」的成功經驗為借鏡，從金門出發，尋求兩岸關係的突破，是值得考慮與推動的政策選項。

論「一國兩制」臺灣方案的 可能內涵與方向

On the Possible Scenarios and Developments of “One Country, Two Systems”
Formula for Taiwan

馬祥祐 (Ma, Hsiang-Yu)

國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授

壹、前言

2019 年 1 月 2 日，中共中央總書記習近平在北京人民大會堂《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上發表談話，¹ 首度提出探索「一國兩制」臺灣方案的構想，引發兩岸與國際間的高度關注，認為中國大陸（以下簡稱大陸）在處理臺灣問題的態度上出現轉變，不僅態度轉趨積極，且所謂「統一時間表」說，更是因此再度沸沸揚揚。然而所謂「一國兩制」臺灣方案的內涵為何，本文將對此進行探索與回顧，展望其未來可能的內容與方向。本文首先將回顧「一國兩制」的提出與基本內容作為後續分析的基礎，其次則探討大陸方面對於「一國兩制」的發展與探索，最後則針對其未來可能發展走向與內容進行探討。

¹ 「告臺灣同胞書 40 周年 習近平談話全文」，2019 年 5 月 23 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2659618>。

貳、「一國兩制」的緣起與簡介

大陸在進入了改革開放後，對內社會主軸由「以階級鬥爭為綱」轉變成為「以經濟建設為中心」的同時，在兩岸關係上也一改劍拔弩張的氛圍，「解放臺灣」的說法正式退出歷史舞臺，和平統一的概念正式登場。而鄧小平在延續毛、周時期「臺灣現狀不改變」的看法基礎上，發展出「和平統一、一國兩制」的概念。此一概念從文獻中看來，最早出現1978年10月8日鄧小平會見日本文藝家江藤淳及11月14日與緬甸總統吳奈溫會談時的談話中，²但真正出現在文件上則在1979年1月1日全國人大常委會發表的《告臺灣同胞書》中。「一國兩制」首要核心觀念則是「一個中國」，具體內涵是延續毛、周時期的看法，認為「世界上普遍承認只有一個中國，承認中華人民共和國政府是中國唯一合法的政府」，³否定中華民國的存在。

1979年1月底，鄧小平進一步說明，「我們尊重臺灣的現實，臺灣當局作為一個地方政府擁有它自己的權力，就是它可以有自己一定的軍隊，同外國的貿易、商業關係可以繼續，民間交往可以繼續，現行的政策、現在的生活方式可以不變，但必須是在一個中國的條件下。……總的要求就是一條，一個中國，不是兩個中國」。⁴1981年4月13日，鄧小平會見英國外交和聯邦事務大臣卡林頓時則說：「我們提出和平統一臺灣，臺灣的生活方式、政治制度不變，也不降低臺灣人的生活水準和經濟收入，甚至允許他們保留自己的軍隊。要求他們的只是取消國號、國旗」。⁵同年8月26日，鄧小平進一步針對在「一個中國」原則下，臺灣的地位與

² 「鄧小平提出『一國兩制』」，2011年11月27日瀏覽，《中國網》，http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2003-11/22/content_5440658.htm。

³ 郭立民編，「中華人民共和國全國人大常委會《告臺灣同胞書》」，中共對臺政策資料選輯1949-1991（上冊）（臺北：永業出版社，1992年4月），頁329。

⁴ 鄧小平在訪問美國前夕，會見美國時代出版公司總編輯多諾萬時的對臺政策構想。郭立民編，中共對臺政策資料選輯1949-1991（上冊），頁329。

⁵ 唐金權，「20世紀80年代鄧小平國家安全思想論析」，當代中國史研究，2011年第1期，2011年11月27日瀏覽，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/82288/83854/83867/14428013.html>。

現狀，也就是「兩制」做出說明，認為和平解決臺灣問題，可以採取獨特的模式，社會制度不變，臺灣人民的生活水準不降低，外國資本不動，臺灣可以擁有自己的武裝力量。即使武裝統一，臺灣的現狀也可以不變，臺灣「作為中華人民共和國的一個省、一個區」，還保持它原有的制度、生活。⁶彙整觀之，兩制的核心就是，互不改變對方的制度。⁷

上述「和平統一、一國兩制」的概念與作法，最後彙整成 1981 年 9 月 30 日全國人大常委會委員長葉劍英的「有關和平統一臺灣的九條方針政策」（簡稱「葉九條」）中，具體政策為：「舉行國共兩黨對等談判，實行第三次國共合作。雙方為實現通郵、通航、通商、探親、旅遊、開展學術文化、體育交流提供方便達成協定。祖國實現統一後臺灣作為特別行政區，享有高度自治權，保留軍隊。臺灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國經濟文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。中央政府不干預臺灣地方事務」等等。⁸

之後鄧小平在 1983 年 6 月接見美國學者楊力宇時，⁹進一步將「一國兩制」的底線說清楚（外界簡稱為「鄧六條」），鄧小平指出：「問題的核心是祖國統一」，「臺灣制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國」。「臺灣可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己獨有的某些權力，但不能損害統一的國家利益」；「臺灣可以有自己的軍隊，但不能構成對大陸的威脅。」「我們不贊成臺灣『完全自治』的提法。…完全

⁶ 鄧小平會見港臺知名人士傅朝樞時的談話。「1981 年鄧小平首次提出“一國兩制”（8 月 26 日）」，2011 年 11 月 27 日瀏覽，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2008-08/26/content_9532692.htm。

⁷ 「『和平統一、一國兩制』基本方針的形成和主要內容」，2011 年 11 月 27 日瀏覽，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64107/65708/65722/4444475.html>。

⁸ 葉劍英，「進一步闡明關於臺灣回歸祖國實現和平統一的方針政策」，郭立民編，中共對臺政策資料選輯 1949-1991（上冊），頁 412-414。

⁹ 在此會面中，外界盛傳，鄧小平表示：「如果能夠統一，國號也可以改。可以把中華人民共和國的『人民』兩字刪去嘛。」但官方對外公開的文獻及之後出版的《鄧小平文選》中都沒有這樣的文字。中共中央文獻編輯委員會，「中國大陸和臺灣和平統一的設想（1983 年 6 月 26 日）」，鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 30-31。

自治就是兩個中國，而不是一個中國」。然而「鄧六條」相較先前的立場卻也出現「對等談判」的彈性，鄧小平說：「和平統一不是大陸把臺灣吃掉，當然也不能是臺灣把大陸吃掉」、「建議舉行兩黨平等會談，實行國共第三次合作，而不提中央與地方談判」，這是大陸首次以「平等對待」角度出發，論述兩岸如何互動。

「一國兩制」內涵之後寫進大陸「八二憲法」中第31條特別行政區的條文中，給予其法制上的基礎與穩固性。「一國兩制」本是大陸為臺灣設計與提出的構想，但由於兩岸遲遲沒有政治合作進展，因此1997年香港「回歸」後，「一國兩制」率先實現在香港，大陸也將香港當作對臺的「一國兩制」的實踐示範區，並提出了五十年不變的說法，¹⁰ 希望藉由香港的實踐，對臺灣產生吸引力。

參、「一國兩制」的後續內涵發展

正如前述所言，「一國兩制」本是大陸為臺灣設計與提出的構想，原始本質就是臺灣方案，習近平之所還要提出探索「一國兩制」臺灣方案內容，其實是反映香港的實踐成果並不能成為對臺示範，同時更是務實的體認到80年代提出的「一國兩制」設計，已經無法符合當前兩岸的現狀與需求，尤其是臺灣在1996年進行總統直選後，臺灣的整個政治格局已經大轉變，與此同時大陸的經濟發展自改革開放以來也獲得長足的進步，大陸對自身的信心越來越強，因此調整「一國兩制」的內容已是因緣俱足。而早先國務院前副總理錢其琛便曾公開表示過，只要堅持「一個中國」原則，什麼問題都可以談，談判的議題是開放的，談判的地位是平等的，即使是敏感的政治問題，也都可以充分討論，其實這已經為當前新的臺灣方案的討論埋下伏筆，現在習近平公開表態後，更讓臺灣方案此一議題在大

¹⁰ 見鄧小平會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話要點。中共中央文獻編輯委員會，「一個國家，兩種制度（1984年6月22日、23日）」，鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社，1993年），頁58。

陸內部掀起熱烈討論。

然而，認為需要提出更加符合臺灣需求的「臺灣方案」的大陸學者，其實早就大有人在，但是大都數的觀點均不脫鄧、葉的範圍，且謹守「以大陸為主體，不討論變動大陸制度」的底線，能有大膽思考者有限，此類文章汗牛充棟，是大陸內部主流觀點，也是無法吸引臺灣民眾的部分。基於探討新臺灣方案此一主題，本文在此不對這類文獻與觀點多做論述，而是將論述焦點放在非主流觀點上。

例如資深的臺灣問題專家李家泉從 2000 年後便對於「一國兩制」在臺灣的適用提出諸多思辨，¹¹ 其觀點有部分突出處，例如：就地設置「中國中華民國特別行政區」（簡稱臺灣特區），區旗可以用現在的中華民國旗，不存在「矮化」問題；統一後可以統稱「中國」，取消雙方原有關於國家的稱號；這個特區政府直屬中央政府，它既高於內地現有各省市自治區政府，也高於港澳地區的特別行政區政府；這個特區政府成員，根據臺灣現行體制，可以新當選的執政黨為主體組成，每選舉一次就更迭重組一次。

上海交通大學國際與公共事務學院教授林岡則提出，「在臺灣當局認同一個中國框架或架構的前提下，以『兩府兩制』模式，合情合理安排統一前的兩岸政治關係，認知臺灣地區政府對一個中國意涵的不同理解，尊重其在臺灣地區的統治權，允許其享有一定的涉外活動空間，是符合兩岸人民的根本利益的」。¹²

中國人民大學國際關係學院政治學系教授王英津則提出了複合式「一國兩制」臺灣模式。他指出，「一國兩制」理論本身就是一種混合理論，

¹¹ 參見李家泉，「一國兩制的臺灣模式」，中國評論，45 期，2001 年 9 月，頁 46~48。

李家泉，「兩岸共創一國兩制臺灣模式」，大公報，2000 年 11 月 15 日。

李家泉，「兩岸共創一國兩制臺灣模式」，統一論壇，2001 年第二期，2019 年 5 月 23 日瀏覽，《中國網》，<http://big5.china.com.cn/chinese/TCC/haixia/31791.htm>。

「李家泉：構建兩岸和平發展框架設想」，2019 年 5 月 23 日瀏覽，《中評網》，<http://www.crnnt.tw/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=9&kindid=4291&docid=100902274&mdate=0315112512>。

¹² 林岡，「以『一國兩制』的臺灣模式規範兩岸在統一前後的政治關係」，中國評論，2018 年 12 月號，總第 252 期，2019 年 5 月 23 日瀏覽，《中評網》，<http://hk.crnnt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=105268942>。

唯有混合理論及體制才能解決兩岸統一問題。借鑑聯邦主義的某些經驗，統一後的臺灣享有部分主權行使權或分權性自治權，以此區別於原來設想的制度安排。而中央和臺灣特別行政區的關係是一種中央與准中央的關係。在行政區劃上不稱臺灣地區為「臺灣特別行政區」，可以考慮「臺灣特別行政區」。未來具體國號如何稱謂，需要雙方協商。統一後繼續保留「中華民國憲政體制」，並不等於承認「中華民國仍然存在」，更不等於承認「臺灣是一個主權獨立的國家」，保留「中華民國憲政體制」只是為了「照顧臺灣民眾的中華民國情結」而做的讓步。主權行使上（對內和對外），對內主權行使權可以由兩岸分享，但對外主權行使權只能由兩岸共用，至於怎樣共用則需作進一步的探討和設計。¹³

吉林大學哲學系研究生王貞威則提出坦尚尼亞模式可以作為「一國兩制」的另一種實現形式。他指出，臺海與坦尚尼亞有諸多相似之處，包括：1. 相似的實力結構，同樣都是大陸（坦干伊加）與海島（尚吉巴）的地理格局，且面積與人口比例也相近，坦干伊加與尚吉巴面積比例約為 356:1，人口比例約為 34:1。大陸與臺灣的面積比例約為 268:1，人口比例約為 56:1。2. 近代歷史沿革相近，都曾有帝國主義殖民的歷史背景。3. 在聯合之前互為獨立的政治體。坦尚尼亞在聯合之前的存在坦干伊加（大陸）和尚吉巴（海島）互為獨立的兩國，這與兩岸存在兩個政治實體的現狀相近。聯合後該國存在坦尚尼亞聯合共和國總統與尚吉巴總統，有兩部憲法，大陸領導人訪問坦尚尼亞時會依序拜會這兩位領導人。而在此一研究對比中，認為這種模式是北京可以接受的模式（參見表 1）。¹⁴ 此一模式可以稱之為「國中國模式」。

¹³ 王英津：論複合式一國兩制臺灣模式，2019年5月23日瀏覽，《中評網》，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=105114218>。

¹⁴ 原文請見王貞威，「中國的坦尚尼亞式聯合——『一國兩制』的另一種實現形式初探」，《中國高校人文社會科學資訊網》，<https://www.sinoss.net/uploadfile/2010/0909/20100909031928538.pdf>。該文後被中評網轉發，可見於王貞威，「聯合共和國：坦桑尼亞模式與兩岸統一模式初探」，2019年5月23日瀏覽，《中評網》，<http://hk.crntt.com/doc/1016/2/3/8/101623880.html?coluid=27&kindid=0&docid=101623880&mdate=0310144336>。

表 1 各種模式的可接受度及穩定度對比

涉及因素 \ 模式	坦尚尼亞模式	聯邦模式	港澳模式	邦聯（歐盟）
大陸	可接受	低可接受度	高接受度	不可接受
臺灣	低可接受度	可接受度	不可接受	高接受度
穩定性	較穩定	極不穩定	穩定	不穩定
國家形式	聯合共和國	聯合共和國	中華人民共和國	國家聯盟

資料來源：王貞威，「聯合共和國：坦桑尼亞模式與兩岸統一模式初探」，2019 年 5 月 23 日瀏覽，《中評網》，<http://hk.crntt.com/doc/1016/2/3/8/101623880.html?coluid=27&kindid=0&docid=101623880&mdate=0310144336>。

流亡海外的嚴家祺則於 1990 年提出第三共和的概念，¹⁵ 表示：「中國先後出現了兩個共和國，這就是 1912 年建立的第一共和國—中華民國，和 1949 年建立的第二共和國—中華人民共和國。第一共和國和第二共和國不僅是時間上的先後關係，而且，在 1949 年後，第一和第二共和國在空間上同時並存，這是一個不容否定的事實」。「中國」的前途在於透過和平的途徑，在民主、自由的基礎上，建立一個統一的「第三共和國」。由人民透過民主的方式來決定「第三共和國」憲法、國家的結構形式、海峽兩岸的關係、政府形式及國名，在憲法通過後，也由人民透過選舉和投票來決定「第三共和國」的政府，決定由那一個政黨執政。之後在 1994 年，嚴家祺聯合部分海外流亡民主人士提出《中華聯邦共和國憲法（建議性草案）》，「中華聯邦共和國」一詞便經常被海外大陸民主人士引用，後續大陸異議人士劉曉波也在《零八憲章》中提到此名，另一位異議人士高智晟也提出他個人版本的「中華聯邦共和國憲法」。

肆、「一國兩制」臺灣方案的可能方向與內涵

自習近平提出探討臺灣方案後，大陸內部出現了龐大的討論聲量，但

¹⁵ 參見嚴家祺，「第三共和：未來中國的選擇」，原刊於中國時報 1990 年 5 月 12 日，2019 年 5 月 23 日瀏覽，《博訊博客》，https://blog.boxun.com/hero/201208/yanjiaqi99/3_1.shtml。嚴家祺，第三共和（美國：八方文化企業公司，1992 年）。

大部分的論述多是肯定這樣的發展，至於具體內容部分，多偏向還在等候中央定調，因此可以將傳統的「一國兩制」觀點內容擴張視為未來一種發展走向，再綜合上述各論點，彙整出下列各種模式：

一、「一國兩制」加強版模式

這種模式延續傳統看法，以大陸為核心與主體下將臺灣納入，或可不提中央與地方的觀念，但以大陸為核心此點不動，進一步發展的是分享臺灣更多的權利。如李家泉、王英津的看法，而林岡的觀點則主要著重在談判前考慮臺灣的想法，為統一而暫時接受兩府的存在，但討論到具體統一內涵時則回到傳統「一國兩制」，以大陸為主體的概念中。

二、「國中國」模式

坦尚尼亞模式在國際間並非唯一的「國中國」案例，例如菲律賓於2019年1月舉行公投，同意在民答那峨地區成立莫洛國（Bangsamoro ARMM，穆斯林民答那峨莫洛國自治區），也是一種「國中國」的操作模式。¹⁶ 莫洛國涵蓋菲律賓南部原有的五省一市，面積約1.27萬平方公里，人口超過400萬，在行政管理、立法司法、財政稅收等方面擁有較大自治權。

三、第三共和或制定新憲模式

這個模式其實最接近過往臺灣各方提出的統一方案，不管是聯邦、邦聯等。核心觀念是重新打造一個新的體系，其所需付出的成本與時間是相對最高的，但是卻往往是弱勢一方認為最能確保自身權益的選項。（參見表2）

茲將這三種模式的操作特色與優劣對比如下：

¹⁶ 「菲律賓公投大比數通過成立『摩洛國』踏出和平第一步」，2019年7月19日瀏覽，《香港01》，<https://www.hk01.com/世界說/287975/菲律賓公投大比數通過成立-摩洛國-踏出和平第一步>。

表 2 「一國兩制」臺灣方案可能方向比較

模式	主體	國號	權力分享幅度	運作成本	臺灣願意接受可能性	大陸願意接受可能性
「一國兩制」加強版	以大陸為中心	以 PRC 為主	小	小	小	大
「國中國」模式	雙主體	可討論	中	中	中	中
制定新憲模式	新主體	可討論	權力架構重構	大	大	小

筆者自行整理

從上表分析可以預判，在上述三面向中，對大陸而言，操作最容易、可以用作談判基礎的將會是「一國兩制」加強版。「一國兩制」加強版中，國號或可討論，權力分享程度或可加大，這將會是其與舊「一國兩制」有所區隔的主要關鍵。然而這三種方向的取捨關鍵是在於兩岸關係是否平順、是否互信，兩岸關係緊張、對立，可能發展方向會緊縮，兩岸關係和緩，操作空間會大增。而這也表現在大陸對「一個中國」的定義變化上。根據筆者的研究，¹⁷「一個中國」的定義從毛澤東到胡錦濤時期，是呈現越來越寬鬆的趨勢(參見表 3)。可以清楚的看見，大陸對臺的政治定位，越來越務實，而且兩岸的看法也越來越趨近。例如從一開始認為中華民國已經滅亡，臺灣是「中國」的一省，到默認中華民國的存在，又如從一開始要求取消「國旗」、「國號」，對外只能由「中華人民共和國」做代表，乃至於提出兩岸對等的觀念，最後承認內戰並未結束，兩岸若復歸統一，並不是主權和領土再造，這使得承認「中華民國」、「國旗」、「國號」，理論上不再是困難的。

¹⁷ 馬祥祐，「中國大陸對臺灣政治定位立場變遷之研究」，亞太研究通訊(臺灣)，12期(2014年7月)，頁61~91。

表 3 大陸對臺政治定位之變化

時期	毛澤東	鄧小平	江澤民	胡錦濤
「一個中國」內涵	指「中華人民共和國」，中華民國已經消亡，臺灣是「中國」的一省。	世界上只有「一個中國」，臺灣是「中國」的一部分，「中華人民共和國」是代表全「中國」的唯一合法政府。	世界上只有「一個中國」，臺灣是「中國」的一部分，「中國」的主權和領土完整不能分割。 世界上只有「一個中國」，大陸和臺灣同屬「一個中國」，「中國」的主權和領土完整不容分割。	世界上只有「一個中國」，大陸和臺灣同屬「一個中國」，「中國」的主權和領土完整不容分割。 兩岸復歸統一，不是主權和領土再造，而是結束政治對立。
主權歸屬	大陸	大陸	大陸→對等	不曾分割、對等
合作對象	第三次國共合作 蔣介石	第三次國共合作 國民黨	寄希望於臺灣民眾	寄希望於臺灣民眾
國際空間	無			
先導措施		無	經濟文化社會活動空間	在國際上與其身份相適應的活動空間
兩岸統合作法	無	三通	三通	結束兩岸敵對狀態、建立軍事互信、兩岸關係和平穩定發展的框架
	臺灣由蔣介石自理	「一國兩制」	「一國兩制」	「一國兩制」

資料來源：馬祥祐，「中國大陸對臺灣政治定位立場變遷之研究」，亞太研究通訊（臺灣），12期（2014年7月），頁82~83。

然而，對大陸而言最大的危險是，若無法真實確認臺灣對兩岸關係未來走向的意向前，貿然公開承認「中華民國」，很可能反而造成「臺獨」的實現，導致大陸全盤皆輸的困境。因此在民進黨政府上臺後，兩岸關係重陷緊張之際，大陸對「一個中國」的定義便又開始緊縮，習近平在宣布探索臺灣方案的談話中，同時也提出「堅決挫敗各種製造兩個中國、一中一臺、臺灣獨立的圖謀」，這個觀點被外界解讀為是緊縮「一個中國」定義的表現。¹⁸ 據此觀之，在當前兩岸互信不足的情況下，「一國兩制」臺灣方案的內容要有突破性發展，恐依舊面臨囚徒困境，其最可能的走向將是在「一國兩制」加強版中打轉。

¹⁸ 參見「習近平五項對臺原則 學者：令中華民國無存在空間」，2019年5月23日瀏覽，《新頭殼》，<https://newtalk.tw/news/view/2019-01-02/188832>。「習五條具體化統一步驟 無中華民國存在空間」，2019年5月23日瀏覽，《聯合新聞網》，https://udn.com/news/story/12722/3570116?from=udn-relatednews_ch2。

從臺灣現況談「習五條」與兩岸關係

Discussing Xi's Five Points and Cross-strait Relations Based
on Taiwan's Current Situation

劉燈鐘 (Liu, Teng-Chung)

國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授

壹、臺灣人民的國家定位

臺灣是民主社會，對兩岸關係看法相當分歧，尤其在認同問題上，各陣營立場更是南轅北轍。根據陸委會 2019 年 3 月 21 日的民調：在長期觀察的兩岸議題方面，87.1% 民眾主張「廣義維持現狀」仍占絕大多數。在兩岸交流速度方面，41.7% 民眾認為「剛剛好」、11.9% 認為「太快」、32.3% 認為「太慢」。

此外，79% 民眾不贊成中國大陸（以下簡稱大陸）「一國兩制」主張。83.9% 民眾反對中共對臺使用武力，更有 87.7% 民眾認為臺灣的未來及兩岸關係發展應由臺灣 2,300 萬人決定。83.9% 民眾支持政府主張兩岸交流應該秉持對等尊嚴，不設政治前提及符合法令規定。63.7% 民眾不贊成中共刻意排除官方對話，提議與臺灣部分政黨和人士進行政治協商的做法。73% 民眾不贊成大陸要求臺灣先接受「一個中國」原則，再開始進行政治談判。74.1% 民眾支持政府與理念相近的民主國家合作，促進臺海及

區域和平穩定與發展。¹

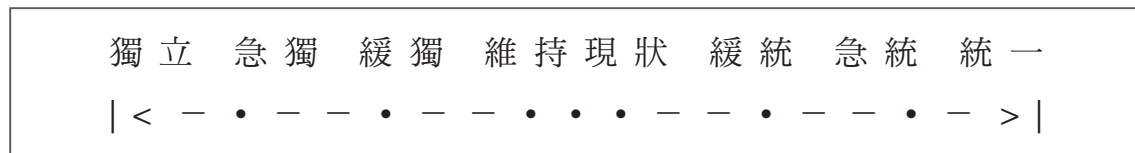
由此可知，臺灣大多數人認為兩岸維持現狀、不贊成「一國兩制」、不贊成接受「一個中國」原則、要與理念相近的民主國家合作，促進臺海及區域和平穩定與發展。臺灣主要政黨對「一國兩制」無法接受，任何政黨和政治人物在兩岸議題上，很難有超越此紅線的論述，若有少數越此界線者，則會被冠上為「親中」、「傾中」、「賣臺」、「中共同路人」、「中共代理人」等紅帽。

據此，臺灣短期與可預見未來的政治環境，如果沒有任何公權力授權，沒有經過民意與制度的監督，沒有經過民主選舉委任為基礎，或是沒有經過臺灣公民投票複決，任何涉及兩岸的統一與制度性安排，習近平的倡議欲在臺灣推動與實現幾乎難如登天。

貳、國民共三黨的策略

由上觀之，兩岸主要政黨為追求廣大民意支持，在採取策略和作法上有很大不同。國民黨、民進黨、共產黨三黨在統獨光譜上，因所處位置不同，採取的策略與作法也大異其趣。

圖 1 臺灣統獨光譜



資料來源：作者自繪

¹ 「陸委會 20190321 第 034 號新聞稿」(2019 年 3 月 21 日)，2019 年 4 月 1 日下載，《中華民國大陸委員會》，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/refile/7837/73768/bdb38fe5-d3fe-49db-82ab-1bedafbb4d72.pdf>。

一、國、民兩黨

為求在臺灣得到大多數選票，以遂國、民兩黨達到執政的目的。在策略與做法上：

（一）國民黨

把民進黨等綠營政黨往光譜最左邊獨的方向推移，謂「臺獨」會給臺灣帶來戰爭，戰爭會給臺灣帶來災難和毀滅，並大力爭取維持現狀和統派的支持，以達到選票的最大化。

（二）民進黨

把國民黨等藍營政黨往光譜最右邊統的方向推移，謂統派是賣臺集團，出賣和斷送臺灣利益，是中共在臺灣的代理人，並大力爭取維持現狀和獨派的支持，以達到選票的最大化。

二、共產黨

共產黨為求中華民族的偉大復興，達到「中國統一」的目的，因此在統獨光譜上處在最右邊，力求把所有在中間與左邊的臺灣各政黨、陣營，極力往右邊拉動，但因臺灣為多元社會，選票考量都是藍綠主要陣營最優先考慮的主要項目。雖然中共中央經常發表對臺談話和增加各種「惠臺」政策，但成效始終不大，除了原來在光譜的右邊者外，對在光譜的左邊者影響極小，甚至引起他們各種強力的反彈和謀求國際勢力的強力介入。

三、外部影響變數

影響兩岸關係的變數中，就以美「中」的亞太戰略競合最為重要。綜觀臺、美、「中」三方近來的互動關係，自美「中」貿易戰爆發之後，美「中」兩強持續對抗。臺灣作為最小的一方，必須精準評估國際情勢，如果一味的親美友日，不僅會受限於國際政治現實，更有可能促使中共加大報復，損害臺灣利益。

參、「習五條」的內涵

2019年1月2日，習近平在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會，發表對臺政策講話時提出「習五條」，鄭重倡議，在堅持「九二共識」、反對「臺獨」的共同政治基礎上，兩岸各政黨、各界別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商，就推動兩岸關係和平發展達成制度性安排。包括首度提出探索「一國兩制」臺灣方案，實踐和平統一。

這次談話的重要性不言而喻，是中共在歷年舉辦紀念活動中，表現出中共最高領導人談論對臺政策：規格層級最高，宣傳力度最大，與高舉統一旗幟與內涵最鮮明的重要講話。談話全文4,287個字中，「統一」兩個字出現46次，是歷年之最。此外，提到「民族」共34次、「臺獨」8次，「一國兩制」6次。²

主要內容包括：第一，攜手推動民族復興，實現和平統一目標。第二，探索「兩制」臺灣方案，豐富和平統一實踐。第三，堅持「一個中國」原則，維護和平統一前景。第四，深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎。第五，實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。

大陸在2019年兩會期間，全國政協主席汪洋與國務院總理李克強的報告中得到強化。汪洋首次將「習五條」納入「工作報告」，強調要貫徹「習五條」的精神，也要堅決反對「臺獨」，並深化與臺灣有關黨派團體人士的交流。李克強在「政府工作報告」涉臺部分指出，今年對臺工作要全面貫徹落實「習五條」，堅持「一中」原則和「九二共識」，反對「臺獨」分裂圖謀和行徑，深化兩岸融合發展，並推進和平統一進程。二人均揭櫫「習五條」為大陸對臺政策與對臺工作指南，兼顧「反獨」與「促統」，同時擘劃推進和平統一的路徑，對兩岸關係的具指標意義。

對臺灣人民而言，較關心者為第四項的經濟和民生的規定，習近平提到要積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場，為發展增動力，

² 小笠原欣幸，「解讀習近平的對台講話『習五條』」(2019年2月4日)，2019年5月1日下載，《小笠原中文網站》，<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/big5/xifivepoints.pdf>。

為合作添活力，壯大中華民族經濟。兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通，可以率先實現金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋。此外，要推動兩岸文化教育、醫療衛生合作，社會保障和公共資源共用，支援兩岸鄰近或條件相當地區基本公共服務均等化、普惠化、便捷化。

事實上，大陸提出「習五條」的動機，是為了繞過臺灣政府、公權力機構，呼籲臺灣各界和大陸做平等協商、和平統一。「一國兩制」方案或倡議「政協形式」的民主協商，形式的意義恐怕多於實際效益，臺灣各界如果只關注北京的「政治促統」，而沒有注意北京極力推動的社會經濟「促融」，恐怕相當危險。

肆、臺灣朝野對「習五條」的回應

一、民進黨政府

民進黨政府從 2016 年執政起，兩岸關係發展的最大隱憂就在於，兩岸的執政當局既欠缺良好溝通管道，又欠缺政治互信基礎，就算其中一方自認已經釋放善意，還是會讓對方有所疑慮；當中共對臺灣打壓力道加深，臺灣必會爭取更多國際援助，但當臺灣爭取更多國際援助，又會加深中共的憤怒，陷入惡性循環的窘境。

習近平的講話後，蔡總統馬上做出回應，強調「四個必須」和「三道防護網」。³ 蔡總統表示，臺灣人民不接受「一國兩制」有三大原因，即「中國」欠缺民主體制、中共人權紀錄不佳、從未放棄武力犯臺。在缺乏互信的前提下，中共的任何方案都不會成功。蔡總統指出，關係改變須要

³ 蔡英文在 2019 年 1 月 1 日《2019 新年談話》提出的海峽兩岸關係論述，四個必須是指：必須正視中華民國臺灣存在的事實、必須尊重兩千三百萬人民對自由民主的堅持、必須以和平對等的方式來處理我們之間的歧異、必須是政府或政府所授權的公權力機構，坐下來談。三道防護網是指：民生安全、資訊安全、強化兩岸互動中的民主等防護網。請參見：「總統：2019 年是拚民生、護民主、守主權的一年」（2019 年 1 月 1 日），2019 年 5 月 1 日下載，《中華民國總統府》，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>。

很多的因素：首先，大陸必須平等地對待臺灣。另外，任何和平進程不能設有前提或政治框架做為前提。如果沒有前提，或一中、「一國兩制」的框架，而且如果進行過程中我們是被平等的對待，並且對方尊重臺灣所擁有的主權，沒有什麼理由不能坐下來溝通。

陸委會主委陳明通呼應蔡總統的說法，表示「習五條」正式把統一臺灣的進程，推向一個新的歷史的里程碑，其實也是一種併吞，就是在消滅中華民國，很多的爭議其實是一些假議題，包括「九二共識」等等。臺灣絕不接受「一國兩制」，臺灣從來不曾是「中華人民共和國」的一部分，將來也絕不可能，成為其轄下的「特別行政區」，只有真正的民主制度才是兩岸願景，才是最佳的臺灣方案。⁴

陸委會的新聞稿則表示，中國共產黨一黨專制、沒有民主文明思想，更無所謂治理與制度信用，「一國兩制」早已是失敗與錯誤的政策，絕不可能得逞。中華民國是主權國家，民主自由是臺灣社會的核心價值，臺灣人民將堅守保護，早已認清中共欺騙伎倆、絕對不會接受「一國兩制」、更不會參與「兩制方案」；國際社會也注意到中共改變臺海現狀的企圖與野心。中華民國憲政體制沒有「兩制」的空間，「一國兩制」是在壓迫消融中華民國主權及臺灣民主體制，臺灣長期民調 8 成以上民意均拒絕此一倡議，國內各界都不會附和參與、也絕不會「與虎謀皮」，去討論、背書消滅自己國家的「兩制方案」。⁵

外交部也表達一致的立場，吳釗燮部長在 3 月 14 日與外籍媒體茶敘時表示：「習五條」，除了倡議「一國兩制」臺灣方案，更加速統一進程，並透過政府各個部門進行研究和推動。關切大陸將舉行更多針對性軍演，出臺更多優惠措施弱化臺灣人民自我防衛的決心，以及加強打壓臺灣參與

⁴ 「陳明通回應習五條 強調絕不接受『一國兩制』」(2019 年 1 月 22 日)，2019 年 5 月 1 日下載，《公視新聞網》，<http://www.hakkatv.org.tw/news/183233>。

⁵ 「20190118 陸委會第 007 號新聞稿」(2019 年 1 月 18 日)，2019 年 5 月 1 日下載，《中華民國大陸委員會》，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/reifile/7837/73550/3a7291e9-1ddd-4bd1-8672-abb36dc760fc.pdf>。

國際組織等，但是必須持續保衛臺灣的民主現狀。⁶

繼之，蔡總統在 3 月 11 日國家安全會議下達七綱領：⁷

1. 兩岸：以民主為互動基礎，全面檢視相關交流規定，反制中共假借交流進行統戰滲透，干預臺灣內部事務。
2. 民主法制：立即推動兩岸條例修正案，強化民主監督程序與防衛機制。
3. 經濟：因應美「中」貿易戰及國際經貿局勢，協助臺商回臺投資，積極與主要交易夥伴簽署經貿協議。
4. 外交：結合國際社會反制中共消滅中華民國主權行徑。
5. 安全：防制中共進行輿論操弄、社會滲透、竊取國防及核心產業機密。
6. 國防：穩定增加國防預算，全面提升戰力嚇阻中國軍事冒進。
7. 社會：加強社會溝通、團結內部，凝聚人民對兩岸政策共識。

以臺灣政府目前作為來看，蔡總統認定在兩岸問題上堅持強硬立場，有助於她抵禦來自內部的壓力，而恰在此時，大陸也釋放強硬信號，在某種程度上也產生幫助其解圍的效果，讓其展現強硬立場的做法不至於引起太多民間反感。根據陸委會 3 月 21 日的民調：49.8% 民眾支持蔡總統提出因應反制「一國兩制」臺灣方案的 7 項指導綱領作法，⁸ 即可得到驗證。

二、國民黨

對於首先受到衝擊的國民黨造成難題，國民黨縣市長要的是經濟優惠，但是習近平設下「共議統一」與「拿出臺版一國兩制」的政治前提，

⁶ 「台外長：習五條之後，中國加強外交打壓，台灣持續保衛民主」(2019 年 3 月 14 日)，2019 年 5 月 1 日下載，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/cantonese-zyt-Taiwan-foreign-minister-on-democracy-under-china-pressure-20190314-ry/4828761.html>。

⁷ 李芊、羅法，「蔡英文七招反制『一國兩制』兩岸關係焦點轉向？」，(2019 年 3 月 13 日)，2019 年 5 月 1 日下載，《Yahoo 奇摩新聞》，<https://tw.news.yahoo.com/%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E6%8F%90%E4%B8%83%E9%BB%9E%E5%B0%8D%E6%8A%97-%E5%9C%8B%E5%85%A9%E5%88%B6-%E5%85%A9%E5%B2%B8%E9%97%9C%E7%B3%BB%E7%84%A6%E9%BB%9E%E8%BD%89%E5%90%91-051700623.html>。

⁸ 「陸委會 20190321 第 034 號新聞稿」。

使得藍營縣市長投鼠忌器、難以成行，即使到了北京也可能面臨無法回來面對選民的困境。⁹ 今年1月9日，中央黨部邀請15位藍營首長召集一場「便當會」的閉門會議，名為「討論兩岸城市交流」，實則希望能針對「九二共識」找出統一口徑、步調與論述調理。國民黨主席吳敦義再次強調「九二共識，一中各表」的公開表述。

三、民間回應

習近平的談話後，獨派大老吳澧培、彭明敏、高俊明與李遠哲擔心蔡總統無法堅守「臺獨」理念，四人聯名在今年1月3日臺灣媒體上刊發廣告。要求蔡總統不要參選2020總統大選，甚至要求其在剩餘任期內退居二線，由新任行政院長全權組閣、指揮內閣。

「習五條」對臺灣人民帶來的各種反應，新臺灣國策智庫兩岸關係研究小組論壇撰文指出，「習五條」明確的把統一臺灣作為兩岸協商談判的前提，把「中國」認同作為兩岸和平發展的條件，清楚的把「一國兩制」作為臺灣未來的結局，中共對臺灣有強烈野心。

根據陸委會今年1月的民調，顯示臺灣民眾堅持捍衛國家主權與臺灣民主，也是對中共近期矮化臺灣主權倡議的否定。7成以上民眾不贊成大陸「一國兩制」主張（75.4%）；不接受大陸「一個中國」原則的「九二共識」（74.3%），及對於中共不承諾放棄對臺使用武力的主張有近8成表達反對（77.2%）。有5成民眾認為兩岸間沒有「九二共識」（50.6%），9成民眾支持政府主張各界在推動經濟發展的同時，更應該維護國家整體安全利益的作法（90.1%）。本次調查也顯示，多數民意支援蔡總統提出兩岸關係發展的「四個必須」（76.1%），及建立兩岸交流三道防護網等的主

⁹ 「新臺灣國策智庫兩岸關係研究小組論壇剖析『習五條』」（2019年1月23日），2019年5月1日下載，《凱達格蘭基金會-新臺灣國策智庫》，<https://braintrust.tw/%E3%80%90%E6%96%B0%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%9C%8B%E7%AD%96%E6%99%BA%E5%BA%AB%E5%85%A9%E5%B2%B8%E9%97%9C%E4%BF%82%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%B0%8F%E7%B5%84%E8%AB%96%E5%A3%87%E3%80%91%E5%89%96%E6%9E%90%E3%80%8C/>。

張 (75.2%)。¹⁰

針對近期兩岸關係議題及蔡總統相關兩岸政策，兩岸政策協會在今年 5 月 20 日舉辦「蔡總統就職 3 周年暨近期兩岸關係發展」座談會發布民調，結果顯示民眾對於「習五條」以降的中共統戰作為確感憂心，而民進黨政府及國安團隊強化主權及國家安全之相關作為，也獲得大多數民眾肯定。調查針對臺灣人民對習近平在《告臺灣同胞書》中所揭露的「習五條」後續統戰作為的認知與觀感情形進行調查，對中共近來對臺作法認同度上，有 15.6% 的民眾感到認同，59.9% 感到不認同；另有 24.5% 未表態。¹¹

蔡總統的迅速表態確實幫助其挽回一定聲勢，面對大陸加快統一步伐的新做法，臺灣社會確實也有疑慮，因此，當蔡總統明確表達拒絕「一國兩制」的態度時，不僅在綠營內部贏得掌聲，而且也得到相當多中間選民甚至藍營選民的認可，輿論反應也趨正面。

伍、兩岸關係何去何從

大陸現在仍是一黨專政，國內民族主義高漲，面對強調重視民意的臺灣，雙方都因為各自內部因素制約著兩岸關係的互動，加上大陸網民與臺灣網友一些不理性的作為，讓兩岸關係在 2020 年臺灣大選前夕充滿著不確定的挑戰。對此，兩岸領導人都應該放下對立，發展雙方各式各樣的交流，讓人民可以相互理解，沒有仇恨跟惡意，只有兩岸人民有共同的利益而沒有對立與仇恨，兩岸關係和平發展才有可能。¹²

兩岸關係原本有很多種可能的方案，已非單純的國內、準國際、國際

¹⁰ 「陸委會 20190117 第 004 號新聞稿」(2019 年 1 月 17 日)，2019 年 5 月 1 日下載，《中華民國大陸委員會》，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/refile/7837/73545/c9f9e764-c68c-4f8c-ae59-f6e98cd26f0c.pdf>。

¹¹ 「最新民調：蔡英文總統就任 3 周年滿意度 41%」(2019 年 05 月 20 日)，2019 年 5 月 1 日下載，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=63612。

¹² 朱冠諭，「臺灣各界關注習五條『政治促統』張五岳：更要注意北京的『經濟促融』」(2019 年 4 月 28 日)，2019 年 5 月 1 日下載，《風傳媒》，https://www.storm.mg/article/1226167?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f33323030333735643331303765643165_1563525531。

關係可完全涵蓋。目前大陸與臺灣兩邊都已經減少對於「九二共識」的談論，言論市場轉向「一國兩制」這個詞。習近平提「一國兩制」，韓國瑜說「九二共識」。蔡總統沒講獨立，但強調我們、臺灣、民主，反「九二共識」、反「一國兩制」。但是，大陸因為不喜歡「九二共識」被詮釋為「一中各表」而避談，變成雙方都幾乎不談「九二共識」。這可能在未來影響到民眾對兩岸關係的觀感。

根據《兩岸人民關係條例》第9條第8項規定，臺灣人進入大陸不得從事妨害國家安全或利益之活動。臺灣人倘參與陸方官方的「民主協商」，配合推動「一國兩制」臺灣方案，目的在消滅中華民國主權，則有涉及從事妨害國家安全或利益情事，已違反法令規定。此外，為因應臺灣內部可能會出現認同大陸的主張，目前「中共代理人」修法正在進行中，民進黨立法院黨團提出的《兩岸人民關係條例修正草案》已經付委，但修正內容遭國民黨團批評為「刑法第100條復辟」、「綠色恐怖，變本加厲」。

大陸很清楚解決臺灣問題首要爭取臺灣民心，民心所向，就是選票所向，才能迫使臺灣各政黨調整政策。大陸在直接爭取臺灣民心之外，並宣示「中國人不打中國人」，但又不放棄對臺用武的選項，以打擊「臺獨」與外國干預勢力。在國際上加強圍堵「臺獨」：施壓美國，迫其在關鍵議題上不敢輕越雷池，所以最近美國在臺協會（AIT）官員數度出面表態不支援「臺獨」公投；爭取日本，迫其在臺灣問題上知所進退，所以蔡總統雖一再聲稱願與日本首相安倍展開安保對話，日本外務省卻一再表態拒絕。¹³

就臺灣廣大民意而言，堅持中華民國主權是最大共識，民眾很難接受中共提出消滅我主權的任何主張或方案。但多數人認為不論願意與否，統一已是宿命，並不支持「臺獨」。大陸想要扭轉臺灣民意，顯然要靠示惠，更要靠實力。解決兩岸問題，大陸已是崛起中的大國，臺灣現在手中幾無籌碼，各政黨與政治人應該認清現實，思考如何增進臺灣人民最佳利益，切勿深陷絕境而不知。

¹³ 張麟徵，「習五條後的兩岸新局」，(2019年4月號)，2019年5月1日下載，〈海峽評論〉，<https://www.haixia-info.com/articles/10877.html>。

臺美「中」競逐下的中國大陸人才戰略— 中國大陸實施「千人計畫」之意涵與影響

CCP's Talents Strategy in Competition with Taiwan and US - The Implications and Influences of Mainland China's "Thousand Talents Program"

趙成儀 (Chao, Cheng-Yi)

本刊研究員

壹、前言

當今世界國際競爭日趨激烈，對各國而言，評量其綜合國力的強弱，往往取決於該國高端人才數量的多寡。基此，實施國家人才戰略，提高人才國際競爭力，已成為各國追求發展的主要目標。在此背景下，世界各主要國家紛紛實施人才培養和人才吸引戰略，以期在全球人才競爭中占得先機，最終提升本國的綜合國力和世界地位。¹

自 2008 年起，中國大陸（以下簡稱大陸）開始實施「千人計畫」（Thousand Talents Program, TTP），作為引進海外高端人才的國家級戰略，包括重點學科、重點實驗室、中央企業和金融機構等，紛紛提出優渥條件，為海外各領域高端人才規劃在陸發展路徑。據國內媒體報導，目前已知有 33 名臺灣學者專家參與該項計畫。²

¹ 倪鵬飛、李光全、劉尚超，「中國人才國家競爭力指數評價與實證分析」，中國人才發展報告（2014）（北京：社會科學文獻出版社，2014 年 9 月），頁 2。

² 「美國 FBI 已盯上中國『千人計劃』，臺灣傳出有 33 位專家在內」（2018 年 10 月 14 日），2019 年 1 月 3 日下載，《中央社》，<https://www.thenewslens.com/article/106055>。

然而自 2018 年起，美國聯邦調查局（FBI）開始將參與「千人計畫」的學者列為調查重點目標，並以間諜罪名拘捕多名在美的華裔科學家。顯示隨著美「中」貿易戰持續升高至科技戰、人才戰，「千人計畫」已被美方視為是大陸獲取海外高端人才技術的捷徑，並提出各項反制作為。臺灣作為美「中」交鋒的重要環節，難以置身事外，相關情形值得深入探究。

貳、大陸國家人才戰略緣起與概況

人才戰略是國家為實現經濟和社會發展目標，把人才作為一種戰略資源，對人才培養、吸引和使用作出的重大、宏觀、全域性的構想與安排。³ 從先進國家的發展經驗可知，當經濟發展至一定程度，隨著生產力的提升，人才資源成為重要的生產要素，是促進經濟增長的主要動力，因此具有重要戰略意義，已引起世界各國高度重視。⁴

中共建政之初，由於意識形態的因素，長期受到西方國家的經濟、技術封鎖，加上一連串政治運動干擾，尤其「文革」10 年的破壞，幾乎摧毀大陸剛建立起的文教體系與人才隊伍，使得大陸的經濟與科技發展相對滯後。⁵

1978 年改革開放以來，大陸為追趕與先進國家的發展差距，效法世界主要發達國家和發展中國家的發展歷程，採取積極作為吸引海外人才充實本國人才隊伍，以最短時間達成突破技術瓶頸，提升科研水平。

改革開放以來，大陸出國留學人數不斷增加。根據統計，自 1978 年至 2018 年底，大陸出國留學人數累計達 585.71 萬人。⁶ 目前大陸在各主要發達國家約有二十多萬人學成後留在當地工作，其中 45 歲以下、具有

³ 「人才戰略」，2019 年 5 月 13 日下載，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/%E4%BA%BA%E6%89%8D%E6%88%98%E7%95%A5>。

⁴ 倪鵬飛、李光全、劉尚超，「中國人才國家競爭力指數評價與實證分析」，頁 2。

⁵ 關樂原，新世紀中國人才戰略發展探索（北京：中共中央黨校出版社，2006 年 12 月），頁 63。

⁶ 「官方資料：52 萬 Vs.66 萬 中國留學『逆差』縮小」（2019 年 3 月 29 日），2019 年 5 月 17 日下載，《American A-Pass》，<https://www.ffcc.com.tw/news1-164.html>。

助理教授或相當職務以上的約六、七萬人；就職於國際知名企業、高水平大學和科研機構，具有副教授或相當職務以上的高層次留學人才約一萬五千人，成為大陸發展人才戰略的主要目標對象。⁷

2006 年，大陸在「十一五規劃」中，明確提出實施人才強國戰略。2012 年，中共 18 大以後，採取更積極開放的人才政策，強調人才的「引、育、留、用」，包括簡化優化審批程序、設立「人才類簽證」(R 字簽證)、實行「外國人入境就業許可」和「外國專家來華工作許可」整合，期能發揮引才的「磁吸效應」。

其中，2008 年啟動的「千人計畫」，已分 13 批次引進約八千名海外高層次人才，帶動大陸各地引進高層次留學人才 5.39 萬人。尤其「千人計畫」所引進人才，研究水準多居於國際前沿，掌握核心關鍵技術或擁有專利，包括諾貝爾獎得主和發達國家科學院院士共八十餘人，為大陸在生命科學、物質科學、能源技術、材料科學等領域和核心技術實現「彎道超車」的國際優勢，創造出巨大的人才溢出效果與價值。⁸

參、「千人計畫」的內容

一、緣起

2008 年 12 月，中共中央決定實施「海外高層次人才引進計畫」(簡稱「千人計畫」)，由中共中央人才工作協調小組制訂《關於實施海外高層次人才引進計畫的意見》，在中共中央組織部人才工作局設立海外高層次人才引進工作專項辦公室，作為工作小組的日常辦事機構，負責「千人計畫」的具體實施。自 2008 年起，以 5 至 10 年，在大陸國家重點創新項目、重點學科和重點實驗室、中央企業和國有商業金融機構、以高新技

⁷ 「千人計劃」(2018 年)，2018 年 12 月 30 日下載，《MBA 智庫百科》，<https://wiki.mbalib.com/zhtw/%E5%8D%83%E4%BA%BA%E8%AE%A1%E5%88%92>。

⁸ 丁雪峰，「人才戰略是對未來的思考」(2018 年 4 月 12 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《中國人才網》，<http://rencai.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0412/c244807-29921438.html>。

術產業開發區為主的各類園區等，引進並重點支持一批能突破關鍵技術、發展高新產業、帶動新興學科的戰略科學家和領導人才回大陸創新創業。同時，大陸各省（區、市）也結合該地區經濟社會發展和產業結構調整需要，有目標性地引進一批海外高層次人才，即地方「百人計畫」。迄今大陸已分 13 批次、引進約八千名高層次創新創業人才，這些被「千人計畫」選定的高端人才，包括任教於美國高等教育機構，或任職於美國聯邦政府科研機構，或服務於產業界的特殊科研人才，多數為華裔且來自美國，擁有美國名校博士學位，甚或具有院士（Fellow）資格者。⁹

二、條件

入選「千人計畫」的資格，一般應在海外取得博士學位，不超過 55 歲，引進後每年在陸工作不少於 9 個月，並具備以下條件之一：

- （一）在國外著名大學、科研院擔任相當於教授職務的專家學者；
- （二）在國際知名企業和金融機構擔任高級職務的專業技術人才和經營管理人才；
- （三）擁有自主智慧財產權或掌握核心技術，具有海外自主創業經驗，熟悉相關產業領域和國際規則的創業人才；
- （四）國家急需緊缺的其他高層次創新創業人才。

三、待遇

凡「千人計畫」所引進人才，可擔任大陸高等院校、科研院所、中央企業、國有商業金融機構一定的領導職務或專業技術職務，亦可擔任大陸國家重大科技專項、自然科學基金等計畫負責人。可申請大陸政府部門的科技資金、產業發展扶持資金等，用於大陸境內開展科學研究或生產經營活動；可參與大陸國家重大計畫諮詢論證、重大科研計畫和國家標準制訂、重點工程建設等工作，或擔任計畫負責人引進人才。

⁹ 許復，「當中國的『千人計畫』，成為在美國的『入獄計劃』——『新冷戰』陰影籠罩中美，最後沒人會是贏家」（2018 年 9 月 20 日），2019 年 1 月 3 日下載，《換日線》，<https://crossing.cw.com.tw/blogTopic.action?id=643&nid=10653>。

至於薪資待遇，凡「千人計畫」所引進人才，每人可獲人民幣 100 萬元（新臺幣 450 萬元）的一次性補助（視同國家獎金，免個人所得稅）；享醫療照顧人員待遇；引進人才及配偶、子女，可參加大陸境內各項社會保險；可不受居住年限等條件限制，購買一棟自用商品住房等。而具有大陸籍的引進人才，可不受出國前戶籍所在地的限制，選擇在大陸境內任何城市設籍定居。¹⁰

肆、大陸透過「千人計畫」獲取人才技術案例

一、臺灣－陳錕山

2013 年 9 月，時任中央大學通訊系統研究中心主任的陳錕山教授，未向校方申請離職即持美國護照出境，轉赴北京中國科學院遙感科學國家重點實驗室擔任研究員。

2014 年 3 月，北京中國科學院遙感與數字地球研究所申報陳錕山獲選中共中央組織部第 10 批「千人計畫」創新人才長期項目，成為該所成功聘請的第 3 位「千人計畫」專家學者。

陳錕山是國際微波遙測領域頂尖人才，美國德州大學阿靈頓分校（University of Texas at Arlington）電機工程博士，1992 年回國任職於中央大學太空及遙測研究中心。2006 年當選國際電機電子工程師學會（IEEE）院士（Fellow），是該領域當時國內第一人。¹¹ 赴陸前曾長期參與國內多個重要單位研究計畫。據科技部官網列出參與的研究案，近 20 年間多達 102 項，總金額達新臺幣 5 億 2 千多萬元。而他當年主持農委會委託新臺幣 2 億 5 千萬元的林務局農林航空測量所「機載合成孔徑雷達（SAR）系統建置計畫」案，因赴陸任職無法履約，中央大學與農委會遭

¹⁰ 「千人計劃」。

¹¹ 「陳錕山」（2018 年），2019 年 1 月 3 日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%99%B3%E9%8C%95%E5%B1%B1>。

監察院糾正，校方因此被停權3年，最後由中央大學校務基金賠償一億多元結案。

此外根據調查，懷疑陳錕山還攜帶國土安全資訊、國安系統分析衛星影像等極機密資料前往大陸，使得我國家安全與科研成果蒙受重大損失。¹²

二、美國－張首晟

2018年12月1日，55歲華裔美籍物理學家張首晟教授，在美國加州史丹佛大學（Stanford University）校園墜樓身亡，引發各界關注。

張首晟號稱「中國離諾貝爾物理獎最近的人」，15歲越級錄取復旦大學物理系，17歲赴德國柏林自由大學攻讀理論物理，24歲獲得美國紐約大學（NYU）物理博士學位，32歲獲頒史丹佛大學終身教授，成為美國國家科學院（NAS）、美國人文與科學院（AAAS）院士。2013年，入選大陸中國科學院外籍院士。

2007年，張首晟發表「量子自旋霍爾效應」，被《科學》（Science）雜誌評為當年全球十大重要科學突破。此外，他與研究團隊發現正反同體的「天使粒子」（Angle particle），有助於量子計算機的研發，被公認是諾貝爾獎的熱門人選之一。2009年，獲邀加入大陸「千人計畫」，與大陸官方互動密切。¹³

2013年，張首晟設立創投公司「丹華資本」（DHVC），募資超過4億美元，投資人工智慧、虛擬實境、大數據、區塊鏈、金融科技、虛擬貨幣、生技科學等高端領域，並與大陸國企中關村集團合作。

2018年，張首晟在大陸媒體公開表示，成立「丹華資本」是為「要

¹² 楊明峰，「陳錕山教授投共中大停權3年損失上億標案」（2016年12月6日），2019年1月4日下載，《中國時報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20161206003821-260402>。

¹³ 邱立玲，「知道太多祕密惹禍？諾貝爾物理獎大熱門張首晟離奇自殺背後」（2018年12月8日），2019年4月1日下載，《信傳媒》，<https://tw.news.yahoo.com/%E7%9F%A5%E9%81%93%E5%A4%AA%E5%A4%9A%E7%A5%95%E5%AF%86%E6%83%B9%E7%A6%8D-%E8%AB%BE%E8%B2%9D%E7%88%BE%E7%89%A9%E7%90%86%E7%8D%8E%E5%A4%A7%E7%86%B1%E9%96%80%E5%BC%B5%E9%A6%96%E6%99%9F%E9%9B%A2%E5%A5%87%E8%87%AA%E6%AE%BA%E8%83%8C%E5%BE%8C-055926954.html>。

把前沿的研究方向帶回中國」。11月20日，美國貿易代表處（USTR）公布《301調查報告》，點名「丹華資本」藉由創投協助大陸政府獲得美國尖端技術和相關知識產權，隨後便發生張首晟墜樓事件。¹⁴ 與此同時，大陸華為財務長孟晚舟遭美方指控，違反美國對伊朗貿易制裁在加拿大溫哥華被捕，¹⁵ 引發外界對此相關的聯想。

伍、美國對「千人計畫」的反制

2018年2月，美國聯邦調查局（FBI）局長雷伊（Christopher Wray），在國會聽證會上表示：「美國各界需當心隱藏在美國各角落的間諜，將美國高端科技轉移出去。」

對此，FBI 與部分國會議員透過媒體指出，大陸「千人計畫」的學者，許多被發現有「轉移美國知識或技術回中國」的嫌疑與事實。大陸用高薪聘請人才回大陸發展，卻鼓勵他們保留在國外的職位與資源，其動機明顯是利用這些人才從事「臥底」，使大陸的科研與國際發展同步進行。

從2018年起，FBI 除對「千人計畫」名單中的華裔學者專家展開調查行動外，許多經常往返大陸，或與大陸有合作計畫的學者，也都被列入調查名單。¹⁶

基此，美國德州科技大學（Texas Tech University）副校長哈裴特（Joseph A. Heppert）在官網上一封致教職員的公開信表示：「美國國會正考慮執行跨黨派的立法行動，針對美國各大學中，與中國、俄羅斯、伊朗等國的人才計畫有關之教職員，採取制裁行動——尤其是中國政府的『千人計畫』。」信中提及，美國國務院和 FBI 相信，「千人計畫」的部分內容與大陸軍方密切相關。

¹⁴ 李沐陽，「張首晟意外離世 背後謎團重重」（2018年12月7日），2019年4月1日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/18/12/6/n10895539.htm>。

¹⁵ 邱立玲，「知道太多祕密惹禍？諾貝爾物理獎大熱門張首晟離奇自殺背後」。

¹⁶ 許復，「當中國的『千人計劃』，成為在美國的『入獄計劃』——『新冷戰』陰影籠罩中美，最後沒人會是贏家」。

8月，全球最大癌症研究與治療中心－美國德州安德森癌症中心（MD Anderson），多名華裔科研人員相繼遭 FBI 調查，甚至遭到撤職處分。據瞭解，對象都是列名大陸「千人計畫」、「長江學者計畫」主管級科學家，理由是未如實告知美國雇主而接受外國研究單位資助，有利益衝突的嫌疑。¹⁷

另有美國研究機構也傳出被 FBI 要求，開除參與「千人計畫」的學者，還有相關學者被要求向學校與工作單位提出自清。有報導指出，確有列名「千人計畫」的華裔科學家，被美方以間諜罪名拘捕。包括美國通用電氣公司（GE）主任工程師鄭小清、美國維吉尼亞理工大學教授張以恆、美國氣象專家王春等人。¹⁸

早在 2018 年 2 月，美國聯邦調查局局長雷伊（Christopher Wray）在國會聽證會上表示，「中國破壞美國經濟和安全的努力，包括透過使用非傳統的採集者，特別是學術領域。」

與此同時，美國國會也推動立法，防範高等教育機構的間諜行為。9 月 13 日，共和黨眾議員魯尼（Francis Rooney）提出《阻止高等教育間諜及竊盜法》，旨在防止外國利用學術交流項目竊取技術、吸收間諜及散播政治宣傳。目前除「千人計畫」，大陸政府與美國教育機構合作的「孔子學院」等其他合作項目，都已成為 FBI 的關切的目標。¹⁹

2018 年 9 月，美國網路報導指出，FBI 已將在美國的「千人計畫」學者列為調查重點並逐一清查，「千人計畫」恐將淪為「入獄計畫」。²⁰

2018 年 12 月 13 日，美國最大的醫學科研機構－美國國家衛生研究院（NIH）顧問委員會向院長柯林斯（Francis Collins）呈交一份調查報

¹⁷ 「千人計畫成調查重點，美高校、研究院尋求 FBI 指示」（2018 年 9 月 20 日），2019 年 1 月 4 日下載，《美國之音》，<https://www.voachinese.com/a/chinese-scholars-20180919/4578922.htm>。

¹⁸ 鍾麗華，「中國千人計畫 涉間諜」（2018 年 10 月 14 日），2019 年 1 月 4 日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1239276>。

¹⁹ 「千人計畫成調查重點，美高校、研究院尋求 FBI 指示」。

²⁰ 許復，「當中國的『千人計劃』，成為在美國的『入獄計劃』——『新冷戰』陰影籠罩中美，最後沒人會是贏家」。

告，指出一部分外國研究人員把美國的知識產權轉移到自己的國家，並直指大陸招攬海外學者的「千人計畫」。²¹

此前，大陸發布 2018 年「千人計畫」、「萬人計畫」申報推薦工作於 5 月啟動，計畫評審工作安排在 8、9 月進行，建議人選名單於 10 月底前報送大陸國家海外高層次人才引進工作專項辦公室、國家高層次人才特殊支持計畫專項辦公室。但為避免遭美方關切，基於做好海外人才安全保障工作，9 月下旬傳出大陸當局已下令官方媒體暫停宣傳報導「千人計畫」相關訊息，各單位在通知海外人才面試過程避免使用郵件，應採用電話、傳真等方式，以邀請回大陸參與學術會議、論壇等名義進行通知。甚至連大陸官方網站「千人計畫網」的新聞動態，也不見任何標題有關「千人計畫」的訊息。²² 目前，這項計畫似已轉趨低調進行。²³

陸、「千人計畫」與臺美「中」三角戰略意涵

一、大陸透過「千人計畫」實現國家發展戰略

近年來，隨著大陸綜合國力不斷提升，已成為美國霸權的主要潛在競爭對手。現階段對美國而言，大陸實施「千人計畫」的主要目的就是向美國挖角，將美國長期培養各領域的高端人才挖角到大陸發展。

根據統計，自 1995 至 2015 年間，獲得美國政府核發臨時簽證的博士學位者，29%、63,576 人來自大陸。²⁴ 而大陸操作方式除祭出各項優惠

²¹ 「美 NIH 報告揭『千人計劃』真相」(2018 年 12 月 16 日)，2019 年 1 月 4 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/18/12/15/n10913124.htm>。

²² 「中國吸才千人計畫疑轉入地下」(2018 年 10 月 5 日)，2019 年 1 月 4 日下載，《世界之聲》，<http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20181005-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%90%B8%E6%89%8D%E5%8D%83%E4%BA%BA%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%96%91%E8%BD%89%E5%85%A5%E5%9C%B0%E4%B8%8B>。

²³ “China’s Thousand Talents Program Goes Underground” (October 16, 2018), visited date: May 14, 2019, 《VISION TIMES》, <http://www.visiontimes.com/2018/10/16/chinas-thousand-talents-program-goes-underground.html>.

²⁴ “China hides identities of top scientific recruits amidst growing US scrutiny” (October 24, 2018), visited date: May 17, 2019, 《NATURE》, <https://www.nature.com/articles/d41586-018-07167-6>.

措施外，更利用愛國主義吸引任職於美國等西方國家高端領域人才回大陸報效「祖國」。透過「千人計畫」實現其人才戰略，正是大陸實現未來國家發展戰略的重要部分。

二、「千人計畫」成為美「中」霸權角力的場域

近年來，隨著大陸崛起成為全球第二大經濟體，並在亞太區域擴張軍力、推出「一帶一路」的新戰略後，不斷挑戰美國全球霸主的地位。而美國在川普（Donald Trump）總統上任後，為實現競選時「讓美國再次偉大」的承諾，將大陸視為頭號假想敵，全美上下逐漸形成一股「制衡中國」的氛圍。隨後更啟動對大陸的「貿易戰」，升高美「中」之間的對抗。從製造、科研到人才競爭，祭出各種強硬手段應對，包括近期對「千人計畫」的反制，及「關稅戰爭」的制裁，均是可預期的必要手段。因此無論未來情勢如何發展，美「中」之間的貿易戰、科技戰、人才戰勢必將持續升溫，形成美「中」霸權角力的必然過程。

三、美「中」科技、人才角力方興未艾

2016年美國總統川普上任後，以國家安全為由，限制赴美攻讀先進製造領域的大陸留學生簽證，並公開質疑大陸學生及華裔學者充當間諜，竊取美國技術回國。²⁵

2018年6月，美國國務院為保護高科技知識產權，針對航太、機器人與高科技製造業等「敏感專業」，將部分大陸留學生的簽證期限由5年縮減為1年。²⁶ FBI並對此展開調查，使得美國大學對錄取大陸學生更加謹慎。

今年初，美國麻省理工學院（MIT）首輪招收707名新生，史無前例

²⁵ 檢視2018年各留學國家，美國仍是大陸留學生最多的國家。根據2018年美國《門戶開放報告》資料顯示，2017/18學年，大陸在美留學生總數達363,341人，較去年增長3.6%，占美國國外學生總數的33.2%，其中42%攻讀STEM（科技、工程與數學，即Science, Technology, Engineering and Maths，簡稱STEM）學科。參見「2018年出國留學研究報告『最新』」（2018年1月24日），2019年5月16日下載，《壹學》，<https://edu01.cc/overseas/151743.html>。

²⁶ 馮兆音，「中美新冷戰下破滅的美國夢」（2019年1月24日），2019年5月16日下載，《BBC中文網》，https://www.bbc.com/zhongwen/resources/idt-sh/rejected_engineer_chinese。

竟無一人來自大陸的高中畢業生。另一名校史丹佛大學公布未來一年在全球五十多個地區展開面試，臺灣、香港名列其中，卻獨缺大陸，據聞都與反制「千人計畫」有關。²⁷ 顯示當前美「中」在文化、科技領域「軟實力」或「銳實力」的角力正方興未艾。

四、新型態「千人計畫」對臺人才磁吸更具威脅

由於大陸發展起步較晚，為求超趕國外，設法抄襲技術、挖角人才正是最快的追趕途徑。臺灣與大陸地理文化相近，高科技產業連結密切，加上近年臺灣薪資水平停滯不前，面對大陸高薪挖角自然居於劣勢。

2013、2014 年發生的「陳錕山案」，是大陸實施「千人計畫」成功吸收的典型案例。陳錕山時任中央大學通訊系統研究中心主任，具尖端科技專長，遭大陸長期鎖定吸收，最終赴陸任職北京中國科學院遙感科學國家重點實驗室，並入選「千人計畫」學者。當時陸方作法是將鎖定對象直接挖角至大陸，而今作法更具彈性，陸方並不要求須全年居住在大陸，只要將其在外國的研究成果帶回大陸即可。如此作法對我乃至各國而言，更具威脅性。

五、臺灣須慎防成為美「中」科技戰的突破口

近年來，國內屢屢發生大陸竊取我科研成果案例。2018 年 7 月，《華爾街日報》、《紐約時報》、《路透社》等國際媒體，均廣泛報導大陸為發展半導體產業，在招攬臺灣人才之際，也趁機竊取臺灣的商業機密。

大陸竊取臺灣技術最早發生於 2000 年。當時世大半導體前總經理張汝京赴陸創立中芯國際，並大舉挖角台積電人才，台積電在美提告中芯，雙方纏訟多年。

類似案件近年來明顯增加，僅 2017 年，聯發科、台積電、美光、南亞科、華亞科及聯詠等臺廠均遭陸企挖角、竊密。2018 年 2 月，面板大

²⁷ 「疑千人計畫拖累 麻省理工首輪錄取無中國畢業生」(2018 年 12 月 29 日)，2019 年 2 月 24 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201812290199.aspx>。

廠群創也遭大陸廠商惠科侵害專利。²⁸ 近期較著名的有 2018 年 12 月，穩懋半導體公司維修工程師，利用維修機臺之便，趁機竊取該公司砷化鎵（VCSEL）之製程參數。²⁹

與此同時，全球最大化工廠德國巴斯夫（BASF）化工臺灣子公司主管等 6 名員工，遭大陸「江陰化工」以新臺幣 2 億元分紅吸收，意圖竊取該公司 12 吋晶圓酸洗專利配方。外媒直指，在當前美「中」貿易戰升級至科技戰之際，美國在全球圍堵大陸獲取關鍵人才技術的同時，臺灣有可能成為大陸獲取高端人才技術的突破口，³⁰ 值得我方留意。

柒、結語

近年來，在大陸「融合發展」的對臺工作思維主導下，不斷釋出各項優惠措施吸引臺青赴陸求學、就業、發展。2018 年 2 月 28 日，大陸國臺辦發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（「對臺 31 項措施」），鼓勵臺灣專業人才與學者參與大陸國家級的「千人計畫」。³¹

然而，當前在美「中」貿易戰升級至科技戰與人才戰之際，美國在全球防堵大陸獲取關鍵人才技術的同時，臺灣有可能已成為大陸獲取高端人才技術的突破口。當「千人計畫」已成為大陸在全球獲取人才技術的捷徑時，如何有效防制高端人才技術經由「千人計畫」等平臺流向大陸，值得關注。

²⁸ 周慧心、陳漢，「中共搶人才 千人計畫瞄準臺灣」（2018 年 10 月 17 日），2019 年 1 月 4 日下載，《大紀元》，<https://www.epochtimes.com.tw/n263009/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E6%90%B6%E4%BA%BA%E6%89%8D-%E5%8D%83%E4%BA%BA%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%9E%84%E6%BA%96%E5%8F%B0%E7%81%A3.html>。

²⁹ 石明啟，「維修機臺偷抄數據『穩懋』半導體機密險遭竊」（2018 年 12 月 24 日），2019 年 3 月 4 日下載，《蘋果日報》，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181224/1488787/>。

³⁰ 林宏文，「巴斯夫洩密案 臺灣成全球防堵中國的漏洞？」（2019 年 1 月 8 日），2019 年 3 月 4 日下載，《今週刊》，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201901080012/>。

³¹ 「大陸國臺辦 31 條惠臺措施全文」（2018 年 3 月 1 日），2018 年 3 月 11 日下載，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4051032>。

金廈海域大陸船舶越界捕魚執法現況 與問題探討

An Exploration of Current Status and Problems of Law Enforcement on China's Fishing Boats Trespassing in the Sea Area Between Kinmen and Xiamen

高瑞新 (Kao, Rui-Hsin)

國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授兼系主任

壹、緒論

金門地處中國大陸（以下簡稱大陸）東南沿海，與廈門市僅一水之隔，目視可及。金門圍繞著大陸棚漁場，漁業資源豐富，尤以位於大陸九龍江口外的小金門北海岸十八羅漢礁、有洋流經過的金門島南海面大岩嶼、東南海岸復國墩外海等地之漁場最豐富，以致常有大陸漁船越界捕魚之情事發生。¹

自政府開放金門「小三通」以來，由於金門地區具地利之便，大陸船舶從事走私、偷渡、越界捕魚等違法行為層出不窮，其中又以越界捕魚為大宗。以民國 102 年為例，金門地區越界捕魚帶案案件數即有 453 件，帶岸船舶多達 991 艘（皆為大陸籍船舶），約占我國所有帶案案件數 757 件之 59.84%。至民國 106 年金門地區越界捕魚帶案（扣留）案件數降為 41 件，帶岸船舶 45 艘（皆為大陸籍船舶），約占我國所有帶案案件數 73 件

¹ 鍾宗福、黃澄仁，「金門海域大陸船舶違法行為態樣研析」，發表於第 19 屆水上警察學術研討會（桃園：中央警察大學，2012 年 11 月 6-7 日），頁 12-13。

之 56.16%。前述資料顯示，我國針對大陸船舶越界捕魚之帶案件數及帶岸船舶數均降低許多，惟金門地區所占之比例仍高居不下。另就整體臺灣海域而言，民國 106 年共計驅離大陸漁船 718 艘、扣留 77 艘，其中罰鍰 55 艘、罰鍰金額達新臺幣 5,055 萬元。顯見，大陸船舶越界捕魚之帶案案件及驅離船舶數均已逐年減少，但扣留及罰鍰之艘數與驅離比例相較以往均提高許多，其罰鍰平均額度更由民國 104 年之 49.04 萬元提升至 91.9 萬元。² 此外，我國並依據越界大陸漁船違規態樣，視情節合併裁處沒入漁具漁獲、切割大型起網機具等措施，以加重渠等之經濟損失。顯見，大陸船舶越界捕魚之問題日益受到我方政府之重視。

綜上，如何針對金廈海域大陸船舶越界捕魚問題，加以研析並擬訂有效之防治策略，實為我國有關單位刻不容緩之工作。

貳、大陸漁船越界捕魚態樣及海巡署執法能量分析

一、大陸漁船越界捕魚態樣分析

依據《中華民國領海及鄰接區法》第 17 條及《漁業法》第 6 條之規定，所謂「越界捕魚」係指：大陸籍或外國籍船筏未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，採捕水產動植物之行為。

由於金門海域孕育有黃花魚、鯧魚、石斑魚等高經濟價值魚種，主要漁汛期為每年 9 月至翌年 2 月。尤其東北季風南下時，湧起沿岸流，易將底棲性之黃花魚激起，在高經濟價值誘惑下，大陸漁民以組船團作業模式進出金門海域；此舉除可利用圍捕方式提高漁獲量，亦可以優勢船數互相支援，阻擋海巡署船艇執法，以逃避查緝。³ 針對上述問題，海巡署曾於民國 103 年初擴大辦理「沿近海漁業執法取締及越界大陸漁船查處專案」

² 海洋委員會海巡署，「102 年、106 年海巡統計年報」（2018 年 1 月 15 日），2019 年 1 月 20 日下載，《海巡統計》，<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=1270&mp=999>。

³ 鍾宗福、黃滢仁，「金門海域大陸船舶違法行為態樣研析」。

工作，在臺澎金馬地區同步舉行誓師，聯合海巡、漁政執法能量，強力驅離越界大陸漁船成效良好，但是特定季節期間之專案勤務，都只是曇花一現，平時面對大量的大陸越界漁船船隊亦力有未逮。

上述有關大陸漁民越界捕魚案，經由我方海巡人員取締後，若事證明確均依法移送法辦，金門地方法院大多以《國家安全法》、《入出國及移民法》或妨害公務等罪加以判刑。此外，大陸漁民尚有涉及非法電魚案（使用電氣採捕水產動物）之情事。例如，從民國 100 年至民國 105 年 8 月 9 日止，金門地方法院判決有案之資料共有 17 案、33 人次。如大陸籍漁民蔡 XX 因犯漁業法第 60 條第 1 項之使用電氣採捕水產動物罪，被金門地院處有期徒刑陸月。另外，大陸越界漁船常闖入金廈「小三通」客輪航道捕漁佈網而影響航道安全。如，民國 106 年 11 月 3 日即有一艘來自福建漳州市的「閩龍漁 09763 號」鐵殼船，違規進入金烈水道捕撈黃魚、鮑魚等高價魚類，在猛虎嶼遭海巡署金門海巡隊查獲，其亦面臨高額罰款及網具全數沒入之處分。⁴

上述研究顯示，大陸漁船越界捕魚，除涉及非法入出國、妨害公務及非法電魚外，尚可能引發金廈海域秩序之紛亂，並危及航道之安全。

二、海巡署金廈海域執法能量分析

（一）海巡署金廈海域執法能量分析

金廈海域主要執法單位為海巡署金馬澎分署第 9 岸巡隊及第 9 海巡隊，其中第 9 岸巡隊計有 10 噸多功能巡緝艇 4 艘。第九海巡隊計有大小艦艇 10 艘，分別為 50 噸巡防艇 1 艘、35 噸巡防艇 4 艘、20 噸巡防艇 4 艘、RB 搜救艇 1 艘。前述艦艇分別針對重點時段、海域或特別任務，由多功能艇搭配巡防艇或金門縣政府「漁護小組快艇」共同執勤。⁵ 如遇有特別事件或專案勤務則由海巡署艦隊分署派遣特定大型船艦、人員進駐金

⁴ 高瑞新，「金廈海域犯罪防治策略之研究」，106 年陸委會委託研究案（臺北）（2017 年 3 月），頁 224-241。

⁵ 高瑞新、許嘉興、高瑞鍾、楊富強，「盜採海砂對金廈海域環境破壞與海事安全影響之研究——以大陸船舶為例」，運輸計畫季刊（臺北），第 46 卷第 1 期（2017 年 3 月），頁 51-84。

門轄區執勤。

(二) 海上執法能量困境

為廣泛蒐集海巡署駐金單位現今海上執法能量困境，筆者等人分別與海巡隊船艇人員、岸巡第 9 隊多功能艇人員，以及越界捕魚案件偵辦人員（海巡隊 3 組）等三種不同面向執法人員進行深度訪談，進而發現海巡署在海上執法能量的主要困境有 (1) 越界型態改變，船艇能量不足；(2) 海域地形複雜，協勤能量未怠等兩項主要之執法困境。⁶

海巡署雖然在金門地區編制有岸際及海洋巡護人員及相關應勤配備，惟由於我政府自開放金廈「小三通」以來，基於各種因素，海上犯罪之發生頻率、類型及犯罪時地均有提升與更迭。從筆者等人之研究來看，我方在金廈海域之執法能量明顯不足，主要的執法困境來自於應勤裝備、人員編制及兩岸共同合作打擊犯罪的強度不夠。

參、金廈海域海巡署取締越界捕魚執行方案 與執法成效分析

一、海巡署針對大陸船舶越界捕魚執行方案

越界捕魚目前兩岸依循《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》持續執行，雙方曾於民國 104 年 10 月 22 日共同合作掃蕩及取締不法大陸漁船 20 艘；惟兩岸此後之打擊模式大多以我方加強取締，陸方以約制大陸漁民不可越界捕魚為主，特別是在民國 105 年 5 月 20 日之後。目前我方執行情形，依據海巡署民國 104 年及民國 106 年海巡統計年報資料顯示，

⁶ 高瑞新、許嘉興、高瑞鍾、楊富強，「盜採海砂對金廈海域環境破壞與海事安全影響之研究——以大陸船舶為例」。

其相關作為及績效如下：⁷

(一) 強力取締非法越界漁船

以強勢執行驅離、扣留、留置調查、沒入漁獲(具)、罰鍰及沒入船舶等六大手段，有效嚇阻陸船越界作業。民國 106 年共計驅離大陸漁船 718 艘、扣留 77 艘，其中罰鍰 55 艘、罰鍰金額新臺幣 5,055 萬元。其中民國 106 年金門地區越界捕魚帶案案件為 41 件，查獲船舶數為 45 艘(皆為大陸籍船舶)，占所有帶案大陸船舶數之 56.16%。另就整體臺灣海域而言，提高大陸漁船未經許可進入限制或禁止水域案件裁罰標準，發布《海岸巡防機關處理大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域案件裁罰標準》，提高裁處金額為新臺幣 30 萬至 1,000 萬元罰鍰，並自民國 104 年 6 月 15 日施行。

(二) 提前勤務部署擴大威力掃蕩

為遏阻漁汛期大陸漁船越界捕魚情事，自民國 104 年 11 月 3 日起，機動增派 35 噸巡防艇 1 艘、M8 艇 1 艘、多功能艇 2 艘及特勤人員 6 名進駐金門，提升執法能量。

除上述之外，海巡署亦會採取政府間的溝通管道，致力於兩岸的共同打擊成效。例如，民國 103 年 10 月 3 日，大批大陸漁船越界進入金門海域作業海巡署除立即派遣船艦及特勤人員增援金門縣，並於 10 月 7 日函建議陸委會透過兩岸溝通管道向陸方表達嚴正立場，約制所屬漁船勿越界至我方水域作業；另陸委會亦表示為遏阻大陸漁船越界捕魚，4 次透過海基會循兩會管道轉知陸方，希其強力約束大陸船舶及相關人員勿擅入我方禁止、限制水域越界捕魚等非法行為。此外，海巡署多次透過兩岸聯繫管道，促請大陸約制所屬人船勿非法越界；陸方已於 2015 年 5 月 28 日修訂《福建省沿海邊防治安管理條例》(同年 8 月 1 日起施行)，將非法越界

⁷ 參引自(1)海洋委員會海巡署，「104 年度績效報告書」(2018 年 1 月 15 日)，2019 年 3 月 30 日下載，《海洋委員會海巡署網站》，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=9540&mp=999&idPath=600_603_862_9540。(2)海洋委員會海巡署，「106 年海巡統計年報」(2018 年 1 月 15 日)，2019 年 3 月 30 日下載，《海巡統計》，<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=1270&mp=999>。

捕魚納入管理，禁止所屬人船非法越界他國或地區海域捕魚。另持續協調大陸委員會透過兩岸兩會建立制度化協商及管理機制，以求根本解決大陸漁船越界問題。⁸

二、金廈海域海巡署取締越界捕魚執法成效分析

為了解我國海巡署查緝大陸船舶越界捕魚執法成效，查詢海巡署自民國 96 年至民國 106 年之查緝成果統計資料，歸納分析後發現，海巡署的執行成效主要分為查獲越界捕魚及驅離船隻兩項，其中民國 106 年金門地區查獲越界捕魚之案件數為 41 件，驅離船隻數為 103 艘。金門地區查獲越界捕魚之歷年案件數，以民國 104 年 34 件占全國 40.48% 最低；民國 101 年 488 件占全國 59.1% 最高。另外，驅離船隻歷年案件數以民國 106 年 27 件占全國 9.9% 最低；以民國 100 年 857 件占全國 52.1% 最高。由前述資料來看，金門地區的周邊海域可說是大陸船舶越界捕魚的主要區域之一。

肆、大陸漁船越界捕魚現況與執法問題分析

本文透過相關資料的蒐集與分析，發現大陸漁船越界捕魚現況與問題如下：

一、金廈海域大陸船舶越界捕魚現況分析

筆者研究發現，其將越界捕魚資料以年度為單位，依其遭帶案處分案件「次數」、「漁船人數」、「時間」、「地點」、「漁船設籍地」、「漁民籍貫」、「漁民年齡」及「漁民性別」等越界捕魚資料加以分析，繼而歸納整理其越界捕魚之多寡、人數、時空因素、季節、越界捕魚漁船的大陸來源地，以及越界捕魚者的人口統計現況，彙整出金廈海域越界捕魚之特性，以供本研究擬定相關之防治策略。

⁸ 高瑞新，「金廈海域犯罪防治策略之研究」。

根據研究及相關資料分析，發現大陸船舶越界捕魚時段主要為每日的 9-11 時最多、19-21 時次之、7-9 時再次之。在帶案處分案件數方面，以民國 95 年 227 件最高、民國 96 年 172 件次高、民國 99 年 147 件再次之。此外，每案以 1-4 人最多。地點大致集中在金門西南及東北海域，以及烈嶼西面及金烈水道北方海域。另外，大陸漁民籍貫以漳州龍海市（海平、下樓村）、廈門市（翔安區）、泉州晉江市（圍頭、惠安、石獅）為前三大漁民籍貫地。而漁民年齡以 20-30、30-40、40-50 歲為主，其中以 30-40 最多，40-50 次之、20-30 再次之。⁹

由前資料分析可知，金廈海域越界捕魚「帶案處分案件數」有越來越低趨勢，究其原因為我方海巡署加強取締，使大陸漁船越來越不敢越界捕魚之結果？抑或大陸漁民漸漸知曉我方海巡人員之查緝時段、查緝策略與作為？此一原因或許與大陸漁民近年來以組船團作業模式進出金門海域，可以優勢船數互相支援，阻擋海巡署船艇執法，以逃避查緝有關。例如，根據鍾宗福、黃滢仁之研究指出，¹⁰ 大陸漁民以組船團作業模式進出金門海域，一方面利用圍捕方式提高漁獲量，另一方面亦可以優勢船數互相支援，阻擋海巡署船艇執法，以逃避查緝。再細究各年度月份查緝績效來看，大抵以夏冬時節之查緝帶案件數較多，如民國 95 年以 1、8、9 月較多；民國 99 年以 1、2、8、9 月較多；民國 103 年以 1、5、8 月居多。由前資料分析可知，金廈海域越界捕魚「帶案處分案件數」較多之月份有集中在夏冬趨勢，究其原因是否為金門海域魚貨量較多的季節而造成此現象？抑或與大陸禁捕漁期有關？¹¹ 如盧世炎之研究即指出，查獲大陸漁船數量在 6、7 月份的落差較大，此應與大陸對沿海地區休漁時間規定有關。依據大陸農業農村部對照金門海域休漁期及休漁期間之相關規定：北緯 12 度以北的南海海域（含北部灣）休漁時間為：6 月 1 日 12 時至 8 月

⁹ 高瑞新，「金廈海域犯罪防治策略之研究」。

¹⁰ 鍾宗福、黃滢仁，「金門海域大陸船舶違法行為態樣研析」。

¹¹ 盧世炎，「金門海域大陸漁船越區捕魚模式之研究」，銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士學位論文（2011 年），頁 58-60。

1日12時；禁漁期間禁止除刺網、釣業及籠捕外的其他所有類型作業。¹²基於前述，休漁後的8、9月成為大陸漁船越界金廈海域捕魚較多的時期。另依據研究指出，¹³由於金門海域孕育有黃花魚、鯧魚、石斑魚等高經濟價值魚種，主要漁汛期為每年9月至翌年2月，在農曆潮水緩流時，魚類易群聚，適合漁民捕撈。尤其東北季風南下時，湧起沿岸流，易將底棲性之黃花魚激起，在高經濟價值誘惑下，大陸漁民以組船團作業模式進出金門海域。此外，依據海巡署的查緝經驗，每逢冬季東北季風強襲時期，大陸越界捕魚漁船更是經常出沒臺灣海域並從事不法捕撈行為，¹⁴而金廈海域亦不例外。此也是本研究發現大陸越界捕魚另一個集中在1-2月間的可能原因之一。

另依據蒐集之相關資料，大陸漁船越界金門海域遭帶案處分地點在最近的11年間，以獅嶼牛心礁檳榔嶼及猛虎嶼水域最多、復國墩母嶼至北碇一帶水域次之、大岩嶼至料羅水域再次之。由前述資料再對應金門海域地圖可知，金門海域越界捕魚的海域大致集中在金門西南及東北海域、烈嶼西面及金烈水道北方海域，以及金門西南及烈嶼西面海域。再對照盧世炎之研究發現，¹⁵不同的越界捕魚地點源自於不同區域來的大陸漁民。而鍾宗福、黃滢仁之研究亦指出：「大陸漁船越區捕魚最嚴重為金門西南海域，而至金門海域越區捕魚之大陸漁村以大陸海平、石洲、下樓村為最多。」¹⁶

前述各項研究顯示，大陸漁船越界捕魚區域主要和前來捕魚之漁民居住地有關，並因金廈及金泉間的地理位置而集中在上述之區域。基此，前述海域可作為海巡查緝單位於勤務規劃之參考，並研判大陸漁船未來的行徑方向，以阻絕大陸漁船進入金門限制水域內越區捕魚。

¹² 盧世炎，「金門海域大陸漁船越區捕魚模式之研究」。

¹³ 鍾宗福、黃滢仁，「金門海域大陸船舶違法行為態樣研析」。

¹⁴ 李凱真，「大陸漁船趁東北季風撈過界海巡署逆勢操作威力掃蕩一網打盡」，海巡雙月刊（臺北），第24期（2006年1月），頁66-72。

¹⁵ 盧世炎，「金門海域大陸漁船越區捕魚模式之研究」。

¹⁶ 鍾宗福、黃滢仁，「金門海域大陸船舶違法行為態樣研析」。

二、大陸漁船越界捕魚執法問題分析

金門縣政府在民國 97 年李炷烽擔任縣長期間，多次倡議成立「金廈特區」並就可行性與具體施行方向，召集兩岸學者專家、民意代表等產官學界舉辦多次論壇研討。就因為著眼於金廈屬同一生活圈，但又歸屬兩岸政治分治之現實，存在法律、執法及裁罰等各方面之落差，必需建立磨合的運作模式方可落實「金廈特區」一體同命之期望。茲將金廈海域執法問題說明如下：¹⁷

(一) 法律層面

1. 法律規範之不同

本文透過相關文獻探討，綜觀兩岸針對進入其海域之非法漁業行為之處罰規範說明如下：¹⁸

首先，就我國部分說明如下：

(1) 陸船進入禁限制水域內－入出國移民法之適用¹⁹

大陸漁民進入我限制水域內捕魚，依其犯案情節及其所捕魚之區域，分別可能涉及違反我國之《入出國移民法》74 條、《兩岸人民關係條例》第 10、32 條，以及《國家安全法》第 6 條第 1 項之未經許可入境罪。並且，從歷年來之案例可知，我國法院之判決大多以《入出國移民法》第 74 條之違反本法「未經許可入國」之樣態加以判刑，亦有少數案例以《國家安全法》第 6 條第 1 項之未經許可入境罪加以判刑。

(2) 陸船進入限制水域外－專屬經濟海域及大陸礁層法適用

海岸巡防署對於進入限制水域外之專屬經濟海域（作業）的大陸漁

¹⁷ 許嘉興，「金廈海域執法能量之研究—以大陸船舶越界盜採海砂事件為例」，國立金門大學海洋事務研究所碩士論文（2016 年），頁 104。

¹⁸ 姚洲典、伍姿蓉，「從漁權維護探討取締大陸漁船越界的挑戰與對策」，發表於海域執法理論與實務研討會（臺北：臺灣警察專科學校，2015 年 5 月 8 日），頁 1-22。

¹⁹ 《1982 年國際海洋法公約》第 33 條（毗連區）

一、沿海國可在毗連其領海稱為毗連區的區域內，行使為下列事項所必要的管制：

(a) 防止在其領土或領海內違犯其海關、財政、移民或衛生的法律和規章；(b) 懲治在其領土或領海內違犯上述法律和規章的行為。

二、毗連區從測算領海寬度的基線量起，不得超過二十四海浬。

船，係依《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》等相關規定執法，並以海域現場情勢、勤務能量及兩方船舶（我方公務船與大陸漁船）數量、作業動態與取締實效等綜合考量，暫以「驅離」為原則；惟若發現陸船從事毒、電、炸魚等非法漁業行為，將就個案決定，予以逮捕、扣留，進而移送司法機關偵辦。

其次，就大陸方面說明如下：

越界捕魚的部分，主要依據護漁的相關法令為《中華人民共和國漁業法》，其規定在「中華人民共和國」的內水、灘塗、領海、專屬經濟區以及「中華人民共和國」管轄的一切其他海域從事養殖和捕撈水生動物、水生植物等漁業生產活動，都必須遵守本法（第2條）。此外，外國人、外國漁船違反本法規，擅自進入「中華人民共和國」管轄水域從事漁業生產和漁業資源調查活動的，責令其離開或者將其驅逐，可以沒收漁獲物、漁具，並處50萬（人民幣）以下的罰款；情節嚴重的，可以沒收漁船；構成犯罪者，依法追究刑事責任（第46條）。²⁰

2. 兩岸在刑事調查取證上存在差異性

民國98年《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》簽訂，為兩岸刑事調查取證合作提供了制度框架，然兩岸司法互助關係主體的層次性、職權配置的差異性及刑事證據制度的差異是目前刑事調查取證合作中存在的主要問題。例如，刑事調查取證之職權在我國檢察官是唯一的偵查主體，而大陸公安機關與檢察機關同屬偵查主體，超過臺灣地區司法警察之職能。²¹因而兩岸欲偕同執法仍受限於兩岸在刑事調查取證差異性之窒礙難題。

3. 兩岸法律執行度及裁罰實踐性落差極大

有關越界捕魚的執法部分，民國90年1月1日兩岸開放「小三通」

²⁰ 姚洲典、伍姿蓉，「從漁權維護探討取締大陸漁船越界的挑戰與對策」。

²¹ 新疆維吾爾自治區社會科學院，「兩岸刑事調查取證合作機制之構建」（2012年12月7日），2015年12月15日下載，《新疆哲學社會科學網站》，http://www.xjass.com/ll/content/2012-12/07/content_256302.htm。

之後，經許可進入臺灣地區禁止及限制水域之大陸船舶必須遵守主管機關所劃定之分道航行制度，違反者將受到取消航線資格之處分；對於大陸船舶未經許可進入臺灣地區禁止或限制水域，依據《兩岸人民關係條例》及其施行細則規定，視情節靈活採取「驅離」、「扣留」、「留置調查」、「沒入漁獲(具)」、「罰鍰」及「沒入船舶」等六大手段，強力執法。相較我國訂定《兩岸人民關係條例》處理大陸船舶問題，大陸方面並未訂定相應規定；事實上，相較於我國對於大陸漁船之驅離、帶案查處及罰鍰等作為，大陸公務船對於我國漁船執法情形則顯得罕見。其對駛入其漁港之我國漁船，若有違反其政府批准之各項規章，除有不聽勸告、屢犯和情節特別嚴重者，由其漁政漁港監督管理部門施予警告、罰款或沒收漁貨、漁具等處分外，通常係以「加強教育」及「實施勸阻」為主。²²

近年來我方針對金門地區越界捕魚案件除強化驅離作為外，亦加強帶案處理並於必要時視情節予以扣留及罰鍰。依上述比較可知，現兩岸法律執行度及裁罰實踐性仍存在極大落差。

(二) 執行層面

1. 兩岸共同打擊海上犯罪之困境

兩岸海上執法首先面對的是主權爭議問題，其次為海域劃界不明問題。主權爭議問題仍是造成兩岸共同打擊海上犯罪困境來源之一；此外，對於海域劃界此涉及國家層級之權利問題，更不可能與我方協調劃界事宜。目前，無論是臺海中線或限制、禁止水域均無法拘束對岸每年數以千計越過上述海域範圍之侵權行為，此亦為兩岸海域執法或共同打擊犯罪之困境所在。²³ 另外，越界捕魚違法態樣常涉及二個以上司法管轄範圍的重疊問題，須妥慎處理，避免衝突發生。目前實務上取締查扣大陸籍漁船越界非法捕魚案件，悉依《兩岸人民關係條例》相關規定（第 29 條、32

²² 廖雲宏、周志昌，「論兩岸執法合作 - 以海域執行管轄面為探討核心」，發表於第十九屆水上警察學術研討會（桃園：中央警察大學，2012 年 11 月 6-7 日），頁 53-66。

²³ 林建志，「兩岸在海域執法有關共同打擊犯罪及司法互助之研究」，國立臺灣海洋大學海洋法研究所碩士論文（2010 年）。

條暨其施行細則第 42 條、43 條、45 條)，開立處分書並沒入漁具（貨）後，移交管轄縣市政府處理，並轉請大陸方面有效約制其人民勿越界進入我方水域違法捕魚，並呼籲如遇登檢，亦勿採取激烈抗爭手段，以避免無謂困擾。²⁴

2. 兩岸海上執法機關職掌差異

依海岸巡防法之規定，海巡署是綜理海域海岸全般事務之統合機關。另一方面，大陸地區相關海域執法機關分由不同機關負責，包括海洋、海事、漁政、海關和邊防海警等部門，依不同任務設有國家海洋局（目前已撤銷，只在自然資源部掛牌）、海監總隊、海事局、漁業局、海關及邊防海警（目前改歸武警管轄）等機關，交叉掌理相關業務，形同多頭馬車情形。²⁵ 基前，兩岸海域及海岸負責執法機關因職掌不同，我方集中於海委會海巡署，而大陸地區分散於各部門，在打擊海上犯罪方面雙方仍有必要進行聯繫，依兩岸協議中打擊陸上犯罪合作模式，由我方海巡署各地區分署岸巡隊、艦隊分署各地區海巡隊，相對應大陸各授權省分公安海警隊，共同協查案件，情資交換，種要訊息通報等，取得直接聯繫窗口，如此，才能及時抓捕並懲治越界捕魚之大陸船舶。²⁶

3. 無專責單位統合負責案件後續追蹤

海巡署負責海域執法，舉凡非法捕魚、海洋污染（保育）、走私偷渡等均屬執掌工作，雖然大陸船舶或人民非法走私物品、越界進入我國及捕魚已觸犯我國法律應無疑義，以海巡署執法立場予以查處並無不妥。然而在是類案件所違法律分屬不同主管機關權責，如越界捕魚之行政裁罰部分屬縣政府各單位，而影響航道安全亦與交通部有關。各單位固然依據自有權責做出反應，但無專責單位統合案件後續循司法互助機制跨境追究陸方

²⁴ 蘇漢霖，「兩岸海上犯罪現況與問題探討」，展望與探南（臺北），第 6 卷第 1 期（2008 年 1 月），頁 42-49。

²⁵ 廖雲宏、周志昌，「論兩岸執法合作 - 以海域執行管轄面為探討核心」。

²⁶ 周成渝，「兩岸協議與共同打擊海上犯罪之研究」，發表於第十九屆水上警察學術研討會（桃園：中央警察大學，2012 年 11 月 6-7 日），頁 261-272。

幕後犯罪集團責任，使金廈海域各類犯罪，特別是大陸船舶的越界捕魚得以在金廈海域遊走遁形，長久下來必將影響執法效能。²⁷

4. 海巡勤務繁雜現有查緝能量難以滿足

從金門特有之海域地形來看，金門海域縱深不足，如岸際雷達發現海上可疑大陸違法越界捕魚之船舶時，通知海巡艇緊急出動，當海巡艇臨近特定海域時，大陸越界捕魚之船舶，只需快速返回廈門海域即可逃避查緝，而形成查緝海上犯罪困難的特性。另越界捕魚漁船亦可視當時狀況選擇進入金門或廈門海域以躲避兩地執法單位查緝。考量金門地區海巡署現有海域執法能量（人、船數量及妥善率），實難以額外負荷與抵禦大陸籍船舶之越界捕魚行為。

另一方面，近年來大陸漁船越區違法作業情況嚴重，海巡署海巡人員依法執行驅離、登檢、沒入等取締工作，對扣留之漁船、物品及留置人員，已面臨船席及收留處所不足之困境；此外，執法過程中遭遇大陸漁民之抗拒挑釁，甚至發生暴力攻擊或挾持至大陸之情事已有數例，復以金門離島民眾與大陸沿海之非法交易頻繁，均使海上執法愈為困難。²⁸

5. 法律效果不足以遏阻金廈海域之犯罪者

我國目前針對越界捕魚陸船，依據《兩岸人民關係條例》及其施行細則規定，視情節靈活採取「驅離」、「扣留」、「留置調查」、「沒入漁獲（具）」、「罰鍰」及「沒入船舶」等六大手段強力執法。另我國依據《兩岸人民關係條例》第 80 條之 1 現行規定，大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得處船舶所有人，營運長或船長，駕駛人新臺幣 100 萬元以上 1,000 萬元以下罰鍰；若為漁船，處 5 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，其金額比起其他周遭國家的罰金、罰款太低，嚇阻成效不彰。即使在民國 104 年 5 月 6 日總統華總一義字第 10400052211 號令修正該條文第 1 項規定，「大陸船舶違反第 32 條第 1 項規定，經扣留者，得

²⁷ 高瑞新，「金廈海域犯罪防治策略之研究」，頁 257-266。

²⁸ 基於本研究對走私犯罪之定義不討論海關緝私條例的部分。

處該船舶所有人、營運人或船長、駕駛人新臺幣三十萬元以上一千萬元以下罰鍰。」然相對於菲律賓、日本的標準審視，仍有再提昇的空間。²⁹

6. 金廈海域聯合執法的經驗與不足

雖然目前兩岸金廈海域聯合執法取得了一定成效、累積了一定的經驗，但由於兩岸關係的特殊性，實現金廈海域的常態化聯合執法，尚有其困難性。主要的困難在於缺乏永久機制，缺乏正常的資訊溝通和業務交流的管道，並缺乏較長久累積的合作經驗，而這些困難點有賴兩岸高層間的互信，並將屬於金廈海域犯罪防治的執法權下放給金廈地方層級，如此方能累積足夠的執法經驗。

伍、結論

有關金廈海域的越界捕魚，研究發現，大陸船舶越界捕魚時段主要為每日的 9-11 時最多、19-21 時次之、7-9 時再次之。帶案處分地點在最近的 11 年間，以獅嶼、牛心礁、檳榔嶼及猛虎嶼水域最多、復國墩母嶼至北碇一帶水域次之、大岩嶼至料羅水域再次之，亦即大致集中在金門西南及東北海域、烈嶼西面及金烈水道北方海域，以及金門西南及烈嶼西面海域。另外，大陸漁船越界金門海域遭帶案處分漁民籍貫在最近的 11 年間，以漳州龍海市（海平、下樓村）、廈門市（翔安區）、泉州晉江市（圍頭、惠安、石獅）為前三大漁民籍貫地，亦即被查獲之越區捕魚漁民大多設籍在福建的廈門灣及圍頭灣一帶。

綜合本研究文獻探討、研究發現及訪談所得提供以下之策略性建議。

一、透過兩岸共同打擊犯罪及司法互助機制遏止大陸船舶越界捕魚

針對大陸船舶越界捕魚問題，我方政府應透過兩岸共打機制，請陸方約制漁民的集團式行為。

²⁹ 王寬弘，「大陸地區人民進入臺灣相關入出境法令問題淺探」，國土安全與國境管理學報（桃園），第 17 期（2012 年 6 月），頁 155-185（頁 176）。

二、強化取締越界捕魚之大陸漁船任務

針對大陸船舶越界捕魚問題，建議我方海巡署應適度地提升金廈海域的執法船艦及相關設備。其次，金門海巡單位在執法時應授權有因應情勢的彈性作為。另外，我方尚可透過漁政單位至金門海域主要魚場收取大陸越界船舶之漁網，使大陸漁民因不堪損失而減少越界捕魚。

三、落實專業訓練、強化執法知能

基於研究發，建議未來在訓練海上科目時，能增列「海圖判讀」、「海洋氣象」、「雷達概述與操作」以及相關之海洋科技新知等專業技能，以有效發揮海域執法功效。

四、積極各項執法作為

我海巡署人員首先應強化勤務部署，積極透過情資的蒐集，做預警式及超前之勤務部署。其次，政府應召開跨部會協調會議，明確規範分工，並編列充足預算，如收容量不足、沒收船舶席位不足之經費編列問題。此外，應參考鄰近國家之裁罰方式，提高越界捕魚之罰鍰金額。另外，應修法將越界捕魚視為盜漁行為，提高刑度及新臺幣 2 千萬元以上之罰鍰。最後，增加快艇及巡防艦艇，強化人員及其他設備，以藉由強化執勤能量達到嚇阻作用。

五、強化各項管理作為

今後在越界捕魚的管理面向上可再強化以下作為：(1) 建立金廈漁業協調管理機制；(2) 兩岸共同參與魚苗的放養；(3) 增加大嶼島附近的漁業監視；(4) 建議將沒入船隻拍賣或作為查緝用途，不要僅是銷毀。

福建省建設「臺胞臺企登陸第一家園」的融合路徑觀察

An Observation of the Fusion Path for “the First Homeland of Taiwanese and Taiwan Enterprises” Constructed by Fujian Province

張淳美 (Chang, Chun-Mei)

本刊研究員

壹、前言

今(2019)年1月2日中共中央總書記習近平在《告臺灣同胞書》40周年紀念大會表示對臺綱領「習五條」,¹包括攜手推動民族復興,實現和平統一目標,臺灣前途在於國家統一,臺灣同胞福祉繫於民族復興;探索「兩制」臺灣方案,豐富和平統一實踐,提議兩岸推舉代表,協商「和平發展的制度性安排»;堅持「一個中國」原則,維護和平統一前景,不承諾放棄使用武力,針對外部勢力干涉和極少數「臺獨」分裂分子及其分裂活動,絕非針對臺灣同胞;深化兩岸融合發展,夯實和平統一基礎;實現同胞心靈契合,增進和平統一認同。上述「習五條」正式成為現階段對臺政策最重要的原則,²其中,前3條主要著眼於政治制度安排,後2條則

¹ 「習近平：為實現民族偉大復興推進祖國和平統一而共同奮鬥 - 在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話」(2019年1月2日),2019年5月13日下載,《新華網》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/02/c_1123937757.htm。

² 「《告臺灣同胞書》其實有六篇!什麼又是江八點、胡六點、習五條...一次看懂歷來中國對臺立場」(2019年1月2日),2019年5月13日下載,《風傳媒》, <https://www.storm.mg/article/779791>。

著眼於兩岸融合發展。³ 而習近平所謂的兩岸融合發展方向，也在今年 3 月大陸全國人大開會期間，習近平參加福建省代表團審議時，向福建省代表委員發表講話獲得進一步的闡釋。習近平期盼福建省「要探索海峽兩岸融合發展新路」、「努力把福建建成臺胞臺企登陸的第一家園」、「把工作做到廣大臺灣同胞的心裡」、「要在對臺工作中貫徹好以人民為中心的發展思想」。

福建省已然成為「臺胞臺企登陸的第一家園」重要標竿與指標，相關「閩臺融合發展、臺胞臺企更有獲得感的措施」，均有可能在獲得初步試驗後，轉至大陸其他各地適用。因此，本文將以習近平對福建省的對臺規劃策略出發，觀察福建省具體對「臺胞臺企登陸第一家園」融合發展新路的具體措施，進一步對大陸推展的對臺工作有所瞭解與因應。

貳、習近平指示福建省對臺工作融合路徑

2019 年 3 月 10 日習近平參加大陸第 13 屆全國人大 2 次會議福建省代表團審議，這是習近平於 2012 年中共 18 大後第 1 次在兩會出席福建省代表團審議。⁴

習近平對福建省代表有三大重點提示，分別是營造良好發展環境、老區蘇區脫貧攻堅，以及推動兩岸融合發展，希望福建省能「努力在營造良好發展環境上再創佳績，在推動兩岸融合發展上作出示範，為全面建成小康社會圓滿收官打下堅實基礎。」有關福建省「推動兩岸融合發展」上，習近平說「閩臺一衣帶水，兩岸交流、融合發展一馬當先」，因此希望福建省要「探索海峽兩岸融合發展新路」、「努力把福建建成臺胞臺企登陸的第一家園」，習近平並且具體指導福建省把握 2 個重要方向：

³ 王高成，「習近平紀念《告臺灣同胞書》談話與兩岸關係的發展」（2019 年 1 月 4 日），2019 年 5 月 13 日下載，《東森新聞》，<https://forum.ettoday.net/news/1348313>。

⁴ 「習近平參加第 13 屆「全國人大」2 次會議福建省代表團審議」（2019 年 3 月 10 日），2019 年 5 月 13 日下載，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/1042561>。

(一) 應通盡通

兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通。研究「惠臺」利民的政策措施，「只要能做到的都要盡力去做。」

(二) 加強文化心理交流

加強兩岸交流合作，加大文化交流力度，把工作做到廣大臺灣同胞的心裡，增進臺灣同胞對民族、對國家的認知和感情。

參、以融合路徑檢視近期福建省對臺工作

習近平具體指示福建省積極建設為「臺胞臺企登陸第一家園」，並且以「應通進通」、「加強文化心理交流」的兩大融合路徑進行各項作為，本文將以福建省《對臺 66 條》及其他近期重要對臺工作為例，檢視上述融合路徑的具體展現。

一、《福建對臺 66 條》

上述習近平對福建省交付具體對臺工作任務前，其實在大陸國臺辦於 2018 年 2 月 28 日發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》(簡稱：《對臺 31 條》)措施後，距離臺灣最近的福建省，隨即在 2018 年 3 月延伸出 21 項對臺「服務措施」；⁵ 廈門市 2018 年 4 月 10 日公布《關於進一步深化廈臺經濟社會文化交流合作的若干措施》(簡稱：《對臺 60 條措施》)；⁶ 其後 4 月 17 日，莆田市發布《關於促進莆臺經濟文化交流合作的實施意見》35 條；更在 2018 年 6 月 6 日第 10 屆「海峽論壇」

⁵ 「福建省臺辦首次發布會：通報 21 條服務措施對困難臺胞精準扶貧」(2018 年 3 月 15 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《人民網》，<http://fj.people.com.cn/BIG5/n2/2018/0315/c181466-31346182.html>。

⁶ 「廈門率先推出 60 條舉措貫徹惠臺 31 條措施」(2018 年 4 月 11 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《人民網》，<http://fj.people.com.cn/BIG5/n2/2018/0411/c181466-31445093.html>。

中，由福建省委書記于偉國公布，⁷ 福建發布實施《福建省貫徹〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉實施意見》（簡稱：《福建對臺 66 條》）。⁸

《福建對臺 66 條》內容涵蓋 4 大面向，包括擴大閩臺經貿合作有 27 條；支持臺胞在閩實習就業創業有 22 條；深化臺閩文化交流有 8 條；方便臺胞在閩安居樂業有 9 條。各項對臺措施均鉅細靡遺。以習近平具體指示福建省建設「臺胞臺企登陸第一家園」的兩大路徑，即「應通盡通」、「加強文化心理交流」策略來觀察，可以將《福建對臺 66 條》分類成優惠相通，包括對臺企的高科技產業、醫療產業、銀行金融產業、農業、創業、文化業等進行租稅、土地、補貼優惠；採購相通，包括允許臺企進入重大建設、各級採購標案；證明相通，包括對臺胞身分、信用、檢驗、資格予以承認；人才相通，包括鼓勵農民、青年、科技人員、教師、專業證照人員、醫師、基層村里幹部赴陸發展；生活相通，提供臺胞電子支付、身分、教育、住房、保險、醫療、信用服務。而在心理相通部分，則對於臺胞臺企參與文化、圖書、活動、影視、民俗、評獎部分給予從優認定，加強文化與心理交流。

二、其他重要具體作為

另外，有關「應通盡通」、「加強文化心理交流」策略，也可解讀福建省以下近期幾個重要具體作為，都是圍繞這樣的對臺工作融合路徑，其中包括經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通、青年就業互通、心靈歸屬相通，以各式軟體、硬體措施加強對臺民眾文化、心理歸屬。

（一）經貿合作暢通

⁷ 「中評關注：福建挑特別日子宣布 66 條措施」（2018 年 6 月 7 日），2019 年 5 月 13 日下載，〈中評網〉<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=105095421>。

⁸ 「關於印發《福建省貫徹〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉實施意見》的通知」（2018 年 6 月 21 日），2019 年 5 月 13 日下載，〈華夏經緯網〉，<http://www.huaxia.com/lasd/stfzcc/dfzf/06/5784646.html>。

1. 擴大「海峽論壇」參與層面

福建省在 2009 年，時任中共中央總書記胡錦濤紀念《告臺灣同胞書》發表 30 周年大會發表講話後，呼應胡錦濤的對臺「以科學發展觀為指導，充分發揮海峽西岸經濟區先行先試的前沿平臺作用，廣泛開展兩岸人民交流」指示，擴大舉辦原名「海西論壇」的「海峽論壇」，⁹ 今年 6 月舉辦的第 11 屆「海峽論壇」的主軸即是「擴大民間交流、加強兩岸合作、促進共同發展」。從 2018 年開始，「海峽論壇」招募 300 名臺灣民眾參與，今年擴大增加為 500 名，從 4 月 15 日開放網路報名，並規劃 6 條路線「落地接待」，包括參訪鼓浪嶼、兩岸青年創業創新創客基地、臺灣創業園等地，以觀光體驗行程，並宣傳展示「交流成果」。報名資格是年齡 15 到 60 歲、「支持兩岸關係和平發展，未來過中國的臺灣同胞和沒參加過海峽論壇的臺灣同胞優先」。報名網站強調，「豐富多彩的中國之行，行程內的食宿免費；瞭解中國的城市建設，體驗福建的風土人情；瞭解便利臺灣同胞在大陸學習、就業、創業、生活的政策措施」。¹⁰ 除此之外，「海峽論壇」亦規劃延伸到線上的論壇形式，以網路跨區、跨時的傳播力量「拓展兩岸交流管道」。¹¹

2. 積極進行「兩岸同胞共同家園工程」

福建平潭正在積極打造「兩岸同胞共同家園工程」，日前更首度認證使用「兩岸家園數位身分公共服務平臺」，也就是在網路空間裡，將大陸的數位身分二維碼應用在臺胞處理大陸公務機關辦事、旅遊住宿、交通等事項，不必再隨時攜帶身分證明文件。該平臺是中央網信辦、國家發改委

⁹ 「開啟民間大交流促進兩岸大發展——首屆海峽論壇回眸」(2009 年 5 月 22 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《福建日報》，http://big5.taiwan.cn/hxlt/hzmtzq/baozhi/bz1/201005/t20100520_1379130.htm。

¹⁰ 「海峽論壇擴大招募「統戰團」將宣揚習五條、一國兩制」(2019 年 4 月 16 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《自由日報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2764922>。

¹¹ 「報名啦！第十一屆海峽論壇開啟網路報名邀臺灣同胞來福建串門」(2019 年 4 月 15 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《臺灣網》，http://big5.taiwan.cn/local/dfkx/201904/t20190415_12156604.htm。

和科技部支援指導，是公安部實施、推廣的國家「互聯網 + 重大工程」之一，平潭將使用這個平臺認證臺胞進行統一的網路身分認證。¹²

(二) 基礎設施聯通

1. 馬尾對臺客運碼頭即將營運

馬尾對臺綜合客運碼頭地點位於福建省福州市馬尾區琅岐鎮南兜村附近，距離閩江出海口 1,500 公尺，距離馬祖僅 18 海里，¹³ 該碼頭於今年 5 月 17 日開航，¹⁴ 大幅縮短兩馬航線的距離，由原來 90 鐘航程縮短至一半，僅需 45 分鐘即可到達。¹⁵ 此項碼頭基礎設施推動兩馬航線轉型，兩岸往返將更形快速。

2. 福平鐵路將為京臺鐵路的一環

中國鐵路南昌局集團有限公司加快推動連接福建省福州與平潭之間的福平鐵路，福平鐵路將於 2020 年 10 月正式通車，是合福高鐵（合肥 - 福州）的延長線，跨海段將採鐵公路兩用設計，下層設計為最高時速 200 公里的雙線鐵路，上層設計為最高時速 100 公里的高速公路，是大陸第一座鐵公路兩用跨海橋樑，也號稱是全球最長、跨度最大的鐵公路兩用跨海橋樑。福平鐵路建成通車後，將大幅縮短福州至平潭的交通時間，形成「半小時生活圈」、「半小時經濟圈」。¹⁶ 在福平鐵路完成後，未來繼續延長為「京臺高速鐵路臺灣海峽通道西段工程（京臺高速鐵路）」的一部分。根據相關資料，京臺高速鐵路將借鑑廈金供水的經驗、港珠澳大橋、平潭海

¹² 「全國首個兩岸家園數字身份公共平臺上線臺灣居民可享受一碼通行」（2019 年 5 月 7 日），2019 年 5 月 13 日下載，《華夏經緯網》，<http://www.huaxia.com/xw/zhxw/2019/05/6100243.html>。

¹³ 「馬尾對臺客運碼頭政經新視窗」（2018 年 12 月 22 日），2019 年 5 月 13 日下載，《真晨報》，<http://www.5550555.com/web/story.html?s=40335>。

¹⁴ 「馬祖 - 馬尾」新航線開通 兩馬航行時間縮短至 80 分鐘大陸」（2019 年 5 月 17 日），2019 年 7 月 29 日下載，《ETtoday》，<https://www.ettoday.net/news/20190517/1446704.htm#ixzz5v21LAbpE>。

¹⁵ 「福州琅岐對臺客運碼頭預計 5 月首航，到馬祖 45 分鐘」（2019 年 3 月 21 日），2019 年 5 月 13 日下載，《東南網》，http://fjnews.fjsen.com/2019-03/21/content_22097745.htm。

¹⁶ 「福州至平潭鐵路開始鋪軌 2020 年 10 月通車」（2018 年 8 月 8 日），2019 年 5 月 13 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201808080389.aspx>。

峽公鐵兩用大橋建設的技術，啟動鐵道工程和人工島專案建設，以期閩臺鐵路、公路基礎設施聯通。¹⁷ 此外，北京到臺北的高速客運專線前期工作亦刻在研議中。¹⁸

(三) 能源資源互通

1. 落實「新四通」方案

福建省對兩岸通水、通氣、通電、通橋已有前期規劃，繼廈金通水後，目前向金馬供電、馬祖供水工作都在積極進行，大陸國家電網福建公司已計劃「以海底電纜向金門、馬祖供電」，只待工程實施。¹⁹

2. 打造廈金共同生活圈

推動兩岸文化教育、醫療衛生合作，社會保障和公共資源分享，支持廈門和金門基本公共服務共用。

(四) 行業標準共通

鼓勵臺灣行業、仲介機構至福建設立分支機構，並透過統一兩岸行業標準、證照認證制度換發，吸引各界人才到福建就業發展。舉例而言，福建自貿試驗區內率先實施臺灣人力資源機構在當地設立人才仲介機構、職業介紹機構不受股權比例和註冊資本金的限制，並且由福建省級人才工作經費一次性給予每家 30 萬元啟動資金的支持。陸續有臺灣海洋、幼教、養老、醫療、人工智慧領域專家人才與福建省高校洽談合作，透過這些臺灣的人力仲介機構，引進臺灣的專業博士級人才師資，進行交流活動，提供福建省內相關院校專業職業技能教育培訓。²⁰ 此外，福建省也正在規劃

¹⁷ 「這個離臺灣最近高鐵，讓武漢人 7 小時內可達福建平潭島」(2018 年 12 月 30 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《長江日報》，<http://www.twoeggz.com/news/12878145.html>。

¹⁸ 「內蒙古月底接入高鐵網「八橫八縱」通遼至北京時間大幅縮短」(2018 年 12 月 19 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181219003502-260409?chdtv>。

¹⁹ 「要通水還是通電都準備好了！福建：和金馬加強「新四通」(2019 年 4 月 30 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《東森新聞》，<https://www.ettoday.net/news/20190306/1393179.htm#ixzz5nsn4jyth>。

²⁰ 「構築人才橋頭堡 兩岸合作闖新路」(2019 年 5 月 13 日)，2019 年 5 月 13 日下載，《福州市人民政府門戶網站》，http://www.fujian.gov.cn/xw/zfgzdt/sxdt/fz/201905/t20190513_4874378.htm。

對臺灣律師事務所、會計師事務所、評估師事務所等仲介機構到福建設立分支機構的相關獎勵辦法。²¹

(五) 青年就業互通

截至 2018 年 12 月止，福建省總共有各類臺灣青年就業創業基地共 73 家，當中國家級有 12 家，位居全大陸第一位；省級有 23 家，²² 這些近年來在大陸「大眾創業、萬眾創新」中應運而生的兩岸青年就業創業平臺如雨後春筍，²³ 大量湧現，形式也很多樣，包括有園區方式、學校方式、孵化器（創業中心）方式、大陸企業方式，也有與大陸發展的臺資企業和臺協合作方式。²⁴ 福建最新成立的「閩臺青年文旅創意產業促進中心」甫於今年 5 月 9 日掛牌，係福建省文化和旅遊廳與福建工程學院聯合成立，旨在由福建文旅廳統籌全省文旅資源的優勢和福建工程學院臺籍教師力量，整合臺閩傳統文化和文旅創意創新發展資源，打造臺閩青年文旅創意

²¹ 「深化兩岸融合發展臺灣仲介機構或有機會」（2019 年 3 月 12 日），2019 年 5 月 13 日下載，《華廣網》，http://www.chbcnet.com/hgbd/content/2019-03/12/content_1359966.htm。

²² 「福建臺商臺胞服務年實施近一年多項惠臺政策相繼落實」（2018 年 12 月 27 日），2019 年 5 月 13 日下載，《東南網》，http://big5.taiwan.cn/xwzx/la/201608/t20160818_11542271.htm。

²³ 國家級海峽兩岸青年創業基地名錄，包括廣東深圳中芬設計園、北京中關村創業大街、上海市金山工業區、上海和輝光電有限公司、江蘇南京市麒麟兩岸中小企業創新園、江蘇昆山兩岸青年創業園、浙江溫州臺灣青年創業就業服務中心、浙江杭州雲棲小鎮、福建福州海峽創意產業園、福建廈門兩岸青年創業創新創客基地、福建廈門一品威客創客空間、湖北武漢東西湖區臺灣青年創業基地、廣東東莞松山湖（生態園）臺灣高科技園、昆山市臺協“微創業”基地、北京市遠見育成孵化器有限公司、聯發科技股份有限公司、威盛電子（中國）有限公司、上海市慧高光創園、研華科技協同創新研發中心、昆山龍騰光電有限公司、宸鴻科技（廈門）有限公司、上海市臺灣同胞投資企業協會（示範點）、北京啟迪創業孵化器有限公司、瀋陽市三好街兩岸青年創業園、上海虹橋 889 創客空間、臺青創客家、南京海峽兩岸科技工業園、眾創碼頭、昆山百富創客花園、蘇州兩岸青年創業園、寧波創新創業園、義烏科創新區、杭州智新澤地、浙江網際網路產業園、合肥新站高新技術產業開發區、福州海峽兩岸青年創業孵化中心、廈門雲創智谷、平潭臺灣創業園、濟南新材料產業園、青島市大學生創業孵化中心、廣州匯龍資訊產業科技園、惠州仲愷高新區賽格創客空間、德陽市臺灣青年創業園、北京大學新媒體行銷傳播（CCM）研究中心（示範點）、北京創業公社投資發展有限公司（示範點）、101 兩岸創客 MOHO（示範點）、中達電子（江蘇）有限公司（示範點）、麗水江泰國際星城（示範點）、淮安臺商學院（示範點）、宣城鷹鵬集團（示範點）、泉州福建閩南農產品市場（示範點）、湖北經濟學院（示範點）、廣州光機電技術研究院（示範點）、901 兩岸青創聯盟虛擬孵化器（示範點）。「海峽兩岸青年創業基地」，2019 年 5 月 13 日下載，《海峽兩岸青年創業基地網站》，<http://big5.taiwan.cn/cyjd/>。

²⁴ 「張志軍：積極創造條件支援臺灣青年來大陸就業創業」（2016 年 8 月 19 日），2019 年 5 月 13 日下載，《臺灣網》，http://big5.taiwan.cn/xwzx/la/201608/t20160818_11542271.htm。

產業平臺，雙方將促進臺閩文旅產業人才培養、引導服務臺灣青年就業創業、推動臺閩青年文旅人才交流、深化臺閩文旅產業專案合作、開展文旅產業發展諮詢等合作，未來將大力引進臺灣經紀公司、演藝精品劇碼、演藝界人士參與福建省旅遊演藝產業建設，打造精品商演劇碼。支持文藝院團與臺灣演藝機構合作，吸引臺灣演藝人員參演福建省舞臺劇碼。福建省「閩臺文化交流中心」主任黃星表示，「臺灣同胞在兩岸青年創業平臺，有助於臺灣年輕人紮下根來，提高創業就業存活率，在大陸找到第二個家。」²⁵

(六) 心靈歸屬互通

習近平指示福建省應做好「臺胞臺企第一家園」指示後，福建省各界紛紛呼應，在硬體方面積極保存涉臺文物古蹟建築，包括復建福州臺灣會館、²⁶將閩安協臺衙門、林森公館都列入涉臺文物保護計畫中，²⁷未來除了修復這些古物古蹟，也會透過旅遊路線中安排涉臺文化遺產參觀景點，進一步依托學術機構、專題研討會等，將臺閩的歷史、古物連結性更加強化。²⁸

文化藝文界分面，包括福建省梨園戲實驗劇團團長曾靜萍以其傳統戲劇代表提出，「我們要按總書記在講話中提出的加大兩岸文化交流力度，繼續辦好海峽論壇等推動兩岸交流交往的品牌活動，並充分利用兩岸互補優勢，發揮文化領域專業人士的重要作用，持續深化文化、教育、衛生、科技等各領域交流」；莆田市秀嶼區笏石鎮岐厝村黨支部書記曾雲英則以媽祖文化做為號召，因為媽祖文化是兩岸認同的文化，可以成為兩岸交流的重要橋樑和精神紐帶，所以「我們要加強兩岸交流合作，加大文化交流力度，……謀劃世界媽祖論壇，以媽祖文化的親和力、凝聚力和向心力推

²⁵ 「福建閩臺青年文旅創意產業促進中心掛牌」(2019年5月9日)，2019年5月13日下載，[《華夏經緯網》，http://huaxia.com/xw/zhxw/2019/05/6102633.html](http://huaxia.com/xw/zhxw/2019/05/6102633.html)。

²⁶ 1883年由臺灣道劉璈倡建，並由劉璈於1884年建成，專供全臺士子參加鄉試、會試而在省城福州下榻的會館。

²⁷ 「福州加速推進涉臺文物保護」(2017年7月13日)，2019年5月13日下載，[《中國新聞網》，http://www.xinhuanet.com/tw/2017-07/13/c_129654143.htm](http://www.xinhuanet.com/tw/2017-07/13/c_129654143.htm)。

²⁸ 「加快復建臺灣會館由福州市臺聯主導的福州臺灣會館復建專案」(2019年1月13日)，2019年5月13日下載，[《新華網》，http://www.huaxia.com/thpl/tbch/tbchwz/07/5403421.html](http://www.huaxia.com/thpl/tbch/tbchwz/07/5403421.html)。

動兩岸同胞越走越近、越走越親。」大陸全國政協委員、南平市臺灣同胞聯誼會會長陳建華也響應兩岸有眾多「共同文化基因」的主張，應該將福建的（鄭）成功文化，跟臺灣的成功路、成功街這種緬懷鄭成功的思路連結起來，另外福建的茶文化、朱子文化等，都與臺灣有著割不斷的淵源，這些正是「連接兩岸同胞的重要情感紐帶，是踐行兩岸一家親理念、推進兩岸同胞心靈契合的重要途徑。」大陸全國人大代表、平潭綜合實驗區潭城鎮東門社區黨支部書記薛玉鳳則認為可以更加強化海峽兩岸村里長交流，讓來自臺灣基層幹部的鄉鎮長、村里長和社區發展協會理事長深刻感受「祖國大家庭的溫暖」；大陸全國人大代表、廈門南普陀寺方丈釋則悟亦認為福建宗教界在兩岸交流上具有優勢，臺灣與福建的宗教文化同源，心靈信仰相同，可以在宗教層面上讓「臺灣同胞對民族、對國家的認知和感情上下功夫」。

總括而言，福建因為與臺灣的語言、文化、宗教、傳統戲劇具有歷史上相承的脈絡軌跡，所以在與臺灣民眾創造心靈歸屬共通性上，較其他大陸省分更具有連通性，而福建省官方、民間、學術界亦不諱言，在心靈歸屬共通上，要有逐步建立與臺灣民眾相通的策略，首先，藉著兩岸社團頻繁交流，賦予各類社團深化擴大承擔起第一家園建設與臺閩融合新任務；第二，活用臺閩文化牌，增進福建文化與當代「中國」的價值對臺灣民眾的影響力與號召力；第三，推動兩地中小學師生的交流，讓臺灣的學生一起聽課，解讀兩岸熟悉的人物與名作，瞭解臺閩家族淵源，拉近心靈距離；第四，破解民進黨基層支持者的心理防線與恐懼，以建設「第一家園」方式大力推進「反獨」促統工作。²⁹

²⁹ 「福建的歷史使命與歷史定位在於推動國家統一大業」（2019年4月23日），2019年5月13日下載，《華夏經緯網》，<http://www.huaxia.com/thpl/djpl/2019/04/6087618.html>。

肆、融合路徑導致文化、族群與制度認同？

由此上的討論，可以發現福建省在建設「臺胞臺企登陸第一家園」上，充分運用習近平指示的對臺工作融合路徑，也就是「應通盡通」、「加強文化心理交流」兩大方向，先不論有關「習五條」中有關前3條的政治制度安排問題，福建省透過各種措施讓臺灣民眾、臺灣企業拉近與福建間的「族群認同」、「文化認同」，希望透過這樣製造出同屬一個族群、同屬一種文化的心理，更能認同到大陸的制度安排，也就是對「一個中國」的「制度認同」。這種融合路徑可以充分從福建省建設「臺胞臺企登陸第一家園」獲得具體的認識，接下來的應該要討論的是，這種融合路徑何時會走到最深層的「制度認同」？

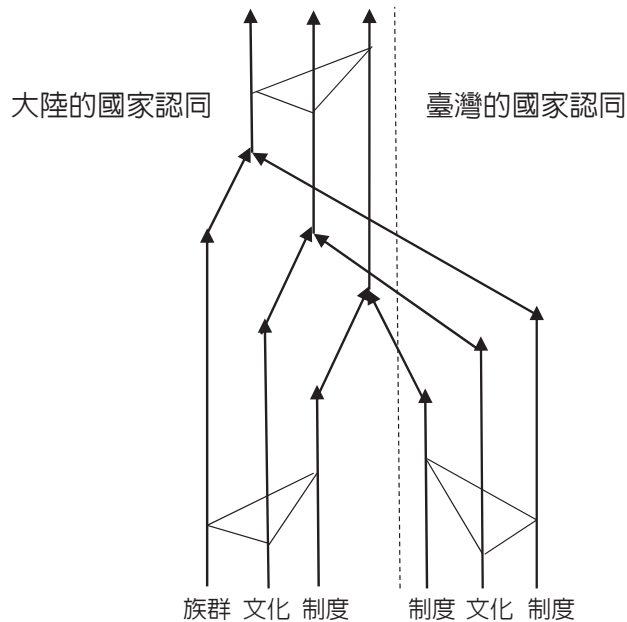
學者有以「分枝說」(doctrine of ramification)來主張若兩個團體不斷接觸合作，那麼就會像樹枝一樣的繁衍出其他各式合作領域，最後達成全面的交流與合作，如同歐盟的成長歷史一樣。這也被稱為「統合」現象，也就是從經濟、文化、認同等等面向出發，最後把所有政治、制度、安全等等角度也涵蓋進去。而臺灣與大陸之間，因這些融合路徑的發展，就是「應通盡通」、「加強文化心理交流」，達到最後「制度認同」，也就是達到大陸想要的「一個中國」的「統一」理想，是這些「應通盡通」、「加強文化心理交流」背後的目的，也是這些相通與優惠後，想要的高層政治層面的「制度認同」。³⁰

要從「應通盡通」、「加強文化心理交流」的各項硬體、軟體優惠，連結到最後的「制度認同」環節，換言之，要從各種相通後具有文化心理歸屬的同一「族群認同」、「文化認同」，跳躍到對大陸的「制度認同」，甚而把這些認同點構築成全面性的「國家認同」。³¹ 這個過程可以圖1表示如下：

³⁰ 劉文斌，「通和或統合-兩岸緊密交流結果研析」，發表於2013年穩中求進、互利雙贏，兩岸關係新格局研討會（臺北：國家圖書館，2013年9月27日），頁36-42。

³¹ 劉文斌，臺灣國家認同變遷下的兩岸關係（臺北：問津堂，2005年4月），頁325-326。

圖 1 大陸對臺融合策略吸引認同圖示



資料來源：劉文斌，「當前中共對臺統戰作為的結構性環境：從國家認同變遷的觀點」，中共研究，第 40 卷第 8 期（2006 年 8 月）（總期 476 期），頁 64。

在目前兩岸的情勢發展上，臺灣民眾與臺灣企業要的是大陸的各種相通與優惠，若是要論及同源同宗、文化相同，也可以接受，但是要到對大陸的制度，進行認同或走向統一，當中的關聯性並未卓然可見，³² 或許這也是目前我方政府並未積極阻卻大陸所主導的各類相通優惠或文化心理交流的原因所在。

³² 根據陸委會民意調查，有 7 成以上臺灣民眾不贊成大陸「一國兩制」主張、不接受大陸「一個中國原則」。8 成以上臺灣民眾認為大陸應尊重臺灣主體性、台灣未來與兩岸關係發展要由臺灣全體民眾決定。「台灣主流民意反對中共一國兩和九二共識主張」（2019 年 1 月 17 日），2019 年 5 月 24 日下載，《陸委會》，<http://www.mac.gov.tw/News-Content.aspx?n=B383123AEDAEE52&=214CF977ED120864>。

伍、結語

在大陸當局對福建省的發展路線規劃中，認為福建省在大陸的經濟版圖擁有多區疊加的特色，包括經濟特區、自由貿易試驗區、綜合實驗區、21世紀海上絲綢之路核心區等，福建省都是其中重要的一環；此外，福建省與金門僅一水之隔，這種特殊且「得天獨厚」的條件，也使得福建省在兩岸交流，以及近來大陸對臺的融合發展政策中扮演著關鍵的角色，福建省也「責無旁貸」的成為習近平口中的「臺胞臺企登陸的第一家園」，而福建省亦秉持習近平指示的對臺工作融合路徑，也就是「應通盡通」、「加強文化心理交流」進行各項具體對臺作為。如同過去清朝統一臺灣時，以福建做為出兵的據點，後來治理臺灣的責任也由福建承擔；四百多年後，習近平同樣賦予福建作為「臺胞臺企第一家園」的重責大任與使命，福建種種對臺工作鉅細靡遺，都是在為「統一創造必要的條件，為統一做好各種準備」，³³ 臺灣民眾必須深刻瞭解這些「共通、相通」，與各項優惠、福利、便利後真正的目的所在。

³³ 「福建的歷史使命與歷史定位在於推動國家統一大業」(2019年4月23日)，2019年5月13日下載，《華夏經緯網》，<http://www.huaxia.com/thpl/djpl/2019/04/6087618.html>。楊翔丞，「馬、蔡總統時期中共對臺政策之比較」，國立中興大學國際政治研究所碩士論文(2018年)，頁80-85。

金廈「小三通」到「新四通」—— 論兩岸關係發展

From “Mini-Three-Links” to “New-Four-Links” between Kinmen and Xiamen:
An Analysis of Cross-strait Relations Development

周映柔 (Chou, Ying-Jo)

本刊研究員

壹、前言

中共中央總書記習近平於今（2019）年 1 月 2 日出席《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會提出「習五條」，其中針對深化兩岸融合發展，表示將「積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場…兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通，可以率先實現金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋。要推動兩岸文化教育、醫療衛生合作，社會保障和公共資源分享，支持兩岸鄰近或條件相當地區基本公共服務普惠化、便捷化。」¹在「習五條」提出後，中國大陸（以下簡稱大陸）與金馬地區通水、通電、通氣、通橋之「新四通」議題應運而生。

今年 3 月，大陸召開兩會（全國人大、全國政協），習近平再度提及「新四通」，除了凸顯對金馬地區的重視，亦顯示中共中央意將金馬地區

¹「習近平：為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥——在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話」（2019 年 1 月 2 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/02/c_1123937757.htm。

作為大陸與臺灣基礎設施互為連通、社會融合發展先行先試的樣版。而大陸福建省省長唐登杰隨即呼應習近平的談話，指出 2019 年福建省將全力推動實現與金馬「新四通」的相關方案；² 對此，我中央政府、金門地方政府及民間各界對於「新四通」方案的回應亦紛至沓來，相較於金門縣政府公開表示樂見其成，陸委會聲明「新四通」議題涉及兩岸協調溝通，非地方自治事項，須由中央政府全盤衡量及審慎評估的冷處理態度，明顯形成「中央冷、地方熱」的兩極化反應。

自 1949 年兩岸分治以來，兩岸關係隨著國際情勢及各自內部因素變化，處於時而對立、時而穩定的變動狀態，而兩岸從對抗到歷經多年協商通過實施「小三通」及「三通」的過程，亦可視為兩岸關係變化與發展的縮影。金廈「小三通」實施迄今將近 20 年，隨著拋出「新四通」議題後，金門再度成為兩岸關係發展的關注焦點。因此，本文將從金廈推動「小三通」的兩岸關係背景與現今情勢進行分析，並探討「新四通」對兩岸關係變化的可能影響。

貳、「小三通」與兩岸關係發展

1979 年元旦，大陸全國人大常委會首先在《告臺灣同胞書》中提出兩岸應立即「通郵、通商、通航」，即所謂的「三通」，當時我政府採取「不接觸、不談判、不妥協」的「三不政策」，作為回應。但自 1987 年政府開放民眾赴大陸探親，以及 1992 年開放臺商赴大陸投資以來，兩岸人民交往頻繁、臺商投資大陸漸增、兩岸經貿關係密切，自然而然衍生對兩岸海空及客貨直航的需求，我政府不得不在「三通」問題上適度調整，譬如在轉口貿易方面解除部分限制。

在此一背景下，時任中共福建省委書記陳光毅於 1992 年 3 月 23 日向媒體提出「兩門（金門、廈門）對開、兩馬（馬祖、馬尾）先行」的提

² 「『習五條』提『新四通』學者：像吃鴉片越陷越深」（2019 年 4 月 7 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，〈自由時報〉，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2751060>。

議，³ 隨後金門地區人士於 1993 年 10 月擬具《小三通說帖》加以呼應。⁴ 由於當時尚未進入《國家統一綱領》之中程階段，不僅「大三通」為政策所不容，「小三通」亦被政府否決。⁵ 對此政府表示「兩岸關係是一個整體，不是一個地方對一個地方的單獨關係」，不論「大三通」、「小三通」都涉及國家安全的問題，未來「三通」必須要在安全、尊嚴的前提下，透過談判並簽署協議才能實現。⁶

2000 年 12 月 15 日，政府發布《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，亦即俗稱的「小三通」，並自 2001 年 1 月 1 日正式實施，至此兩岸通郵、通商、通航率先由金門、馬祖試行。表面上，有意讓「小三通」成為未來進入「大三通」的中轉站或試驗點，實際上是將現存的金門、馬祖與福建沿海之間的海上人員往來和小額貿易「除罪化」，以及減緩對兩岸直接「三通」的壓力，拖延兩岸全面「三通」的時間表。而「小三通」優先實施項目主要考量為大陸方面對我方人民及業者已採取若干的開放措施，並行之多年；初期規劃的部分事項，主要係以不須經兩岸協商即可運作的事項為主。

對大陸而言，「小三通」目的之一在於「以小促大」。儘管「小三通」規模有限，但雙方互動模式與航班往返、通關、檢疫等經驗，對未來兩岸全面通航具有相當的參考價值。此外，經由進一步的開放與擴大，不僅有助於金門—廈門和馬祖—福州兩地經貿及文化的交流與合作進一步推展，從直航的發展過程和趨勢看，能夠利用「小三通」來促進兩岸各種交流交往的快速發展，進而為促進兩岸直接「大三通」奠定基礎。⁷

³ 參見楊樹清，金門社會觀察（臺北：稻田出版社，1998 年 12 月），頁 214。

⁴ 其主要內容為金門、廈門之間先試行「小三通」，其方式為「單向直航」、「定點直航」、「先海後空」、「先貨後人」。

⁵ 陳建民，「規劃『金廈三通』芻議」，金門日報，民國 89 年 3 月 21 日，第 2 版。

⁶ 蔡宏明，「『小三通』對兩岸互動的影響」，遠景季刊（第 2 卷第 2 期，2001 年 4 月），頁 140-143。

⁷ 陳建民，「中共在金廈『小三通』的策略運用」，展望與探索（臺北），第 3 卷第 5 期（2005 年 5 月），頁 20。

參、「新四通」的緣起與發展

一、通水

以往金門地區用水主要依靠水庫蓄水和抽取地下水兩大來源，為了解決金門湖庫水源不足，地下水源供給占自來水廠供水比例的一半以上，每日超抽將近八千多噸地下水，亦衍生沿海水井鹽化等問題。為了解決長年缺水問題，金門縣政府與中央政府及大陸福建省政府歷經多年協調（詳見附表 1），終於促成金門與大陸福建晉江的引水工程，並於去（2018）年 8 月 5 日開始運行，契約核定 30 年，預計大陸每天供水 1.5 萬噸給金門，10 年後增為 3.4 噸，未來最高可以達到 5.5 噸。

為確保水權不致受制於陸方手中，即便自大陸引水，金門依舊保有 75% 的自有水源，大陸引水僅占 25%，且引水工程契約明訂所有水管工程與維護皆由金門自來水廠施作與管理，確保引水權利不受政治因素介入。⁸

表 1 金門縣大陸引水計畫歷程表

1995 年	組成金門馬祖供水規畫領導小組
1997 年	福建省提出金門供水計畫可行路線
2003 年	經濟部水利署補助縣府完成金門與大陸通水先期規劃
2005 年	完成金門田埔海域環境調查研究
2008 年	縣府辦理兩岸通水計畫
2011 年 3 月	金門縣自來水廠完成大陸引水計畫合作契約條文與後續實施計畫規劃
2012 年 12 月	時任縣長李沃土陪同縣會議議長及縣府團隊拜會立法院各黨團，尋求支持
2013 年 8 月	我經濟部與大陸水利部、福建省水利廳與金門縣政府在金門舉行第 1 次工作商談
2014 年 2 月	我經濟部與大陸水利部、福建省水利廳與金門縣政府在金門舉行第 2 次工作商談
2015 年 6 月	我經濟部與大陸水利部、福建省水利廳與金門縣政府在漳州舉行第 3 次工作商談
2015 年 7 月	完成購水契約簽訂儀式
2015 年 12 月	金門自大陸引水工程發包施作
2018 年 6 月	兩岸正式通水

資料來源：「翻轉金門的有感施政新亮點 美好金門幸福成真」，《看見金門》，2018 年 11 月第 12 期，第 9 頁。

⁸ 「金門水資源匱乏困境突圍」，《看見金門》，2016 年 12 月第 4 期，第 17 頁。

二、通氣

近年來在陸客商機與打造低碳島的需求下，金門預估 5 年內有 12.5 萬噸天然氣需求，可用以取代傳統重油與鍋爐發電，達到提升能源使用效益、降低污染的目標。金門縣政府曾與臺電公司商議塔山電廠新建發電機組改以液化天然氣（LNG）取代燃油發電之可行方案。⁹

金門自產能源匱乏，無論發電、工業、交通用的燃油，民生用的液化石油氣，或是液化天然氣，均由臺灣本島輸送。自大陸供應液化天然氣的議題，在 2013 年南京「兩岸企業家紫金山峰會」，兩岸能源合作議題探討中，首先提出由臺灣民間向大陸購買液化天然氣再供應給金門的建議。2014 年 1 月，星巖公司與中海油公司在金門簽訂框架合約，提出由中海油公司每年供應 10 萬噸液化天然氣到金門。2015 年 11 月 4 日，雙方在南京「兩岸企業家紫金山峰會能源石化裝備產業合作推進小組」上簽署合作意向書，由臺灣正巖集團旗下的星巖公司與中海油集團旗下的福建新能源公司合作，共同推動供應液化天然氣到金門。

由於福建與金門間的輸氣管線尚未架設，且金門當地用戶管網尚未建立，當時規劃天然氣運送方式以滾裝船或槽罐車安全運送，自天然氣大型接收站分批運送至小型分銷站，再氣化供應用戶使用。¹⁰ 惟該合作意向書未明確規劃推進時間表，迄今為止，相關法令及配套措施未進一步落實，自大陸供應液化天然氣至金門仍無實質進展。

三、通電

受限於離島運輸成本過高以及腹地狹小等因素，在金門民生基礎建設中，電力與水源供給不足一直是難解的問題。為了解決缺電危機，臺電公

⁹ 「臺電董事長楊偉甫一行來訪 縣長楊鎮浚：與大陸通電 不涉及政治」（2019 年 1 月 25 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，《金門日報》，<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:so3VKMTLDykJ:https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/302417+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=hk>。

¹⁰ 「福建將向金門供氣臺首次向大陸購買液化天然氣」（2015 年 11 月 5 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，《新浪網》，<http://fj.sina.com.cn/news/s/2015-11-05/detail-ifxkniup6089388.shtml>。

司配合第三期擴建機組計畫，在塔山電廠增設九、十號燃油發電機組，預計 2019 年完工後，將可紓解金門至 2029 年用電需求。惟塔山電廠已無腹地再新增機組，若用電需求持續增加，未來將面臨金門電力擴充極限。

以金門縣政府的立場，電力的穩定供給不僅牽涉民生用電，也牽涉長期推動產業發展與投資環境優化的問題。因此陳福海在擔任金門縣長任內即有意依循大陸引水模式，規劃推動建置金廈電網的大陸接電計畫，以解決金門發展高成本問題，以及金門獨立電網缺電與穩定性不足的危機。¹¹惟現階段推動金廈電網聯網面臨最大問題，在於現行「電業法」未對大陸地區購、售電訂有明確規範，亦未授權行政機關得以法規命令規定購、售電程序。換言之，金門縣政府尚無法令基礎可自行創設境外購、售電許可及程序。

因此，金門縣政府自 2013 年分別透過立法及行政程序，向中央政府爭取鬆綁金廈電網聯網的法規限制。2012 年金門縣政府委由時任立委楊應雄於立法院提案增修《離島建設條例》第 14 條第 2 項：「金門、馬祖地區之電業經營者，得於經中央主管機關核准後，自大陸地區購電」，但迄今尚未拍板定案。

2013 年 11 月間，金門縣政府並函請行政院同意金門與大陸地區互接電網，惟經濟部函復表示：「金門地區與大陸地區電網聯網部分，經濟部刻正就技術面、經濟與財務面、法律面及能源安全等審慎評估中」。2017 年 11 月，經濟部再次函復表示，「臺電公司供電總裝置容量九點五萬 KW，尖峰負載約五萬 KW，電力供應無虞；塔山電廠擴建計畫將可滿足金門地區未來 10 至 15 年之電力需求。有關《離島建設條例》修法事宜，係屬國家發展委員會權責，倘未來修法通過，並排除電業法之適用，方可進一步討論開放問題地區向大陸地區購電事宜。」金門縣政府在 2018 年成立金廈電

¹¹「翻轉金門的有感施政新亮點 美好金門幸福成真」，《看見金門》，2018 年 11 月第 12 期，第 10 頁。

網聯網推動小組，就推動金廈電網聯網提出研究評估計畫目標。¹²

相較於我中央政府對金廈通電的保守態度，大陸方面積極回應習近平提出的金馬「新四通」政策，今年 3 月間大陸國家電網福建電力有限公司表示，已完成福建沿海地區向金門、馬祖聯網供電方案及容量準備，一旦實施聯網工程即可供電。該方案綜合考慮金門、馬祖當前狀況及遠期發展需要，計劃以柔性直流輸電技術，透過海底電纜，分別從廈門翔安地區向金門供電以及從福州連江縣向馬祖供電。惟大陸學者坦言，大陸向金門供電，就技術層面而言，目前超高壓、長距離、大容量跨海輸送電技術沒有問題，而福建的發電能力也沒有問題，主要問題還是來自政治因素。¹³

四、通橋

金門縣政府自 2004 年著手推動興建「金嶼大橋」研究案，主要希望藉此加強與廈門經濟區聯繫，促進金門經濟發展。當時金門縣政府即提出自大陸「通水」、「通電」、電信管線可一併附掛橋體的政策規劃，積極向中央政府推動「金嶼大橋」興建案。¹⁴ 2006 年金門縣政府委託民間工程顧問公司完成「金門縣金嶼大橋興建工程可行性及方案研究」研究報告。「金嶼大橋」初步規劃三個方案，方案一由金門五龍山通往廈門蓮河地區，全長 11.4 公里；方案二由金門通往廈門大嶼島，全長 8.6 公里；方案三由金門經廈門角嶼、小嶼島至大嶼島，全長 10.3 公里。

2008 年 8 月 24 日，時任總統馬英九視察金門時，曾表示「金嶼大橋」興建案「可以討論評估」，由行政院經濟建設委員會（下稱經建會）完成評估報告後，再做政策決定。¹⁵ 對此，經建會 2009 年 4 月在「金馬

¹² 「發展金廈電網聯網 推動小組開第一次會議」（2018 年 2 月 19 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，〈金門縣政府全球資訊網〉，https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=D7EF974C6F8B52DF。

¹³ 「海底接纜管 讓陸電照亮金門」（2019 年 3 月 8 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，〈大公網〉，<http://www.takungpao.com.hk/news/232110/2019/0308/257813.html>。

¹⁴ 「打造金嶼大橋縣府委請專家研究可行性」（2004 年 11 月 11 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，〈金門日報〉，<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/123185/?cprint=pt>。

¹⁵ 「馬總統視察金門建設釋出多項利多」（2008 年 8 月 25 日），2019 年 5 月 17 日瀏覽，〈金門日報〉，<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/149263/?cprint=pt>。

中長期經濟發展規劃」報告中，針對興建「金廈大橋」提出效益評估及建議，並指出興建「金廈大橋」可能對金門經濟及社會面造成負面影響，金門的優勢尚不明顯，恐將造成金門資金、人才外流至廈門，為避免金門在金廈生活圈之邊陲化，「金廈大橋」之興建應待金門基礎建設完備、產業發展成熟，競爭力與廈門相若時，方為較佳時機。另經建會於2012年及2013年回應民間建議興建「金廈大橋」時，再次表明「金廈大橋」的興建，涉及兩岸協調、國防安全等因素，要視兩岸關係與經濟發展情況審慎評估。¹⁶ 最終「金廈大橋」在中央政府綜合考量政治及國家安全因素而未付諸實行。

至於大陸對於興建「金廈大橋」一向抱持樂見其成的態度，根據大陸福建省提出的《海峽西岸經濟區高速公路網布局規劃（修編）（2008～2020年）》，金廈跨海大橋將成為福建省「三縱八橫」高速公路網連接金門、馬祖之跨區域聯絡線的一部分。¹⁷

肆、兩岸關係走向與挑戰

早在金門自大陸引水前，金門縣政府及民間單位已針對「通氣」、「通電」、「通橋」等重大民生議題展開研商。反觀習近平在今年拋出「新四通」政策的目的，除回應金馬地區居民的需求，同時也是迫使我中央政府對於兩岸關係做出回應。從大陸提出「新四通」，不僅可以研判大陸在對臺政策上的政治性考量，也反應出我政府在兩岸關係走向所面臨的諸多挑戰與困境。

一、大陸透過操作「新四通」，掌握兩岸關係主導權

習近平在今年《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會提出要「深化兩

¹⁶ 「涉國安 金廈大橋 馬態度保留」(2014年6月10日)，2019年5月17日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/786243>。

¹⁷ 「『金廈大橋』興建與否的深層思考」(2016年4月7日)，2019年5月17日下載，《金門日報》，<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1275/265578?cprint=pt>。

岸融合發展」，顯示大陸對臺政策延續過去以融合方式將兩岸生活相互結合，達成先防止「臺獨」再圖謀其他政治發展企圖。惟不同於 40 年前《告臺灣同胞書》除訴求臺灣人民，也期待臺灣當局，此次習近平完全只訴求臺灣人民，展現對兩岸關係握有主動權、主導權的意志。整篇講話內容，未見「臺灣當局」字句，直接訴諸臺灣民眾，展現大陸繞過政府全面主導與掌控兩岸態勢將更強勢，同時也更加凸顯強化對臺區分官民與軟硬兩手策略並行的統戰手法。

同時，大陸透過操作「新四通」，掌握兩岸關係走向的主導權及優勢，擴大對臺影響力，並將金馬離島地區作為打開兩岸僵局的突破點。例如 2018 年 8 月 5 日，金泉正式通水，儘管中央政府對「通水」儀式持不同意見，但金門縣政府仍按預定的時程如期「通水」。出席的縣長陳福海亦表示，不只「通水」，將來還要「通電」、「通橋」以呼應陸方，金門地方政府的積極與中央的冷淡態度形成強烈對比。同時，我中央政府對大陸的反制及防堵作為，受到金門及各界反彈聲浪，無形中對政府的兩岸關係決策帶來壓力，而此一情勢變化對大陸而言無疑占盡優勢。因此，大陸重提兩岸「新四通」政策，意在反制我政府的圍堵策略，也是藉由地方與中央對於兩岸政策的立場不同調，在「通電」、「通氣」、「通橋」未實施前，逐步以地方對地方的型態擴大對兩岸關係的影響力，進而掌控主導權。

二、兩岸三方對「新四通」的態度將影響兩岸關係走向

現階段金門「新四通」的進程不一，除了自大陸「通水」已開始施行，「通氣」目前對民生及經濟的影響層面較低，且不具急迫性，因此是否自大陸引進液化天然氣，金門縣政府仍在商議階段，尚未提出明確且具體的合作方案。另針對「通電」議題，金門縣政府雖自 2013 年持續向中央政府爭取建設金廈電網聯網，惟經濟部以「現階段電力供應無虞」、「需待離島建設條例修法事宜與電業法修法通過，再行商議金廈電網聯網事宜」等理由回絕此提案。

「新四通」議題中，實施金廈「通橋」難度最高，主要因「通橋」牽

涉兩岸土地相連問題，需綜合考量國家安全、金廈區域經濟發展以及相關法令增修，涵蓋層面複雜，亦具有高度政治意涵，因此金門縣政府提出興建金廈大橋之提案，於 2009 年遭到經建會以「金門競爭力與廈門相若時再議」與考量「國家安全」等因素予以擱置。

針對「通電」、「通橋」等議題，中央政府及金門縣政府之立場及態度各異。雖然金門縣政府積極推動相關提案，但「新四通」具體內容仍需經由中央政府授權，並與大陸中央機關協商，目前金門縣政府成立「新四通」專案辦公室，聚焦在前期的調研及規劃。

大陸方面也深知「新四通」並非單邊政府作為得以推展，但如同實現兩岸「三通」直航目標，若回顧「小三通」及「三通」實施過程，可清楚瞭解兩岸的互動角力中，每當兩岸關係處於停滯對立的狀態下，大陸為了突破僵局並掌握主導權，在拋出設定的議題後，透過單方面的增修法令、開放兩岸交流限制等方式，計畫性地推動兩岸民間經濟及社會交流。即便我政府以「不接觸、不談判、不妥協」或任何反制措施以為因應，一旦大陸塑造的新制度及兩岸民間互動模式成為「既定事實」，地方政府與民間力量為了促進己身利益自然形成由下而上的內部壓力，將迫使我中央政府修正兩岸政策，在特定議題上讓步，甚或進一步與大陸進行協商談判。

三、金廈兩岸經濟及民生合作與政治議題難以切割

隨著金廈往來日趨密切，金門縣政府和民眾均盼望在「小三通」及兩岸「通水」的基礎上，能進一步推動兩岸「新四通」，早日實現「金廈共同生活圈」。金門縣長楊鎮浚即表示，兩岸關係的時空背景已逼得金門居民認同「新四通」政策，對習近平提到大陸可優先與金馬地區「通水」、「通電」、「通橋」、「通氣」，符合金馬人民期待，也有助於兩岸進一步和平交流。¹⁸ 金門民眾亦坦言，「若放棄發展、空談政治，是無意義的。金門要發展，不能一直保持現狀。金門鄉親都期盼金門能享有兩岸和平發展

¹⁸「習提『新四通』深化與金、馬融合發展」(2008年8月25日)，2019年5月17日下載，《中國時報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190103000506-260108?chdtv>。

紅利。」反應金門民眾對於提升地方經濟發展、改善民生建設的期盼，以及對中央政府改善兩岸關係的期待。¹⁹

以中央政府立場，「新四通」在政治層面對我方的影響，高於經濟層面，然而金門地區民眾對經濟、民生面向的感受，顯然較政治層面深刻。然而，金廈兩岸經濟及民生合作與政治議題難以切割，是現階段推動「新四通」窒礙難行的主要因素之一，也是中央政府在處理兩岸關係與國家治理所面臨的困境。

以「通橋」為例，「金廈大橋」的興建不僅是縮短金廈的距離，促進兩岸貨物、人流、金流的往來流通。誠如行政院前院長劉兆玄所言，興建「金嶼大橋」可以納入評估、考量的計畫，但何時推動，取決於兩岸關係未來發展，必須整體考量。²⁰就兩岸關係而言，主要意涵在於促使金廈共同生活圈的形成，讓金門成為許多兩岸政策的先行示範區，興建「金廈大橋」等同宣告兩岸政治和解及兩岸統合更進一步。是以政府在處理兩岸經濟、民生合作議題，考量層面不免牽涉政治及國安因素，而與民眾期待有所扞格。

伍、結語

在推動「小三通」的過程中，大陸得以充分利用金門、馬祖外島的地緣特性，作為其實現特定政治意圖的工具，不僅促進兩岸各種交流交往的快速發展，從而為促進兩岸「三通」奠定更堅實的基礎。而福建和金馬地區的地緣特性，在促進兩岸關係發展上亦具有重要地位。

尤其金廈兩地建構「金廈共同生活圈」的合作模式，格外受到中共中央重視，將金廈合作模式視為推動「一國兩制」的試點區域，具有特殊的

¹⁹「海底接纜管 讓陸電照亮金門」(2008年8月25日)，2019年5月17日下載，《中國時報》，<https://www.takungpao.com.hk/news/232110/2019/0308/257813.html>。

²⁰「馬總統視察金門建設釋出多項利多」(2008年8月25日)，2019年5月17日下載，《金門日報》，<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/149263/?cprint=pt>。

政治意涵。大陸國臺辦在 2018 年 2 月 28 日推出「對臺 31 項措施」後，廈門市隨後跟進在同年 4 月發布《關於進一步深化廈臺經濟社會文化交流合作的若干措施》60 項對臺措施，涵蓋臺商在廈投資與臺胞就業、就學、居住生活等面向，意在完善「金廈共同生活圈」，以融合方式將金廈兩岸的生活相互結合，落實社會融合發展目標。

因此，大陸提出「新四通」政策，對臺喊話有意解決金馬離島民眾之民生經濟需求，表面上是針對民生議題，實則強化對臺統戰之政治操作，透過地方政府與輿論對我中央政府提高內部壓力，形成「地方包圍中央」的態勢。由於當前「新四通」的論述權和話語權皆為大陸主動提出，我政府成為被動防禦的一方，在中央政府與地方政府相互牽制的局面之下，如何回應民眾對改善民生、經濟的期待，並在兩岸關係與國家治理困境上如何權衡、取捨，值得我方深思與探討。

中國大陸生態城市發展問題

Problems of the Eco-city Development in China

黃奕維 (Huang, I-Wei)

本刊研究員

壹、前言

鑑於氣候持續暖化造成環境變遷，以及全球人口高度成長導致資源逐漸枯竭的危機現象日趨嚴峻，恐侵損人類客觀生存空間的情形持續發生，國際間關於城市規劃與建設的思維，近年來倡議以強調兼顧社會公平、經濟發展及環境保育的永續發展 (Sustainable Development，大陸稱為可持續發展) 作為理念，而迥異於傳統城市規劃原則的概念—生態城市 (Eco-city)，開始廣受各國重視。美國舊金山 (San Francisco)、克里夫蘭 (Cleveland)、西雅圖 (Seattle)、瑞典馬爾默 (Malmö)，甚至巴西庫里奇巴 (Curitiba) 都是國際間發展生態城市的聞名例子。¹ 而大陸生態城市的發展，一方面肇因於大陸自 1970 年代以來積極參與國際組織活動，其生態城市理念易與國際潮流間進行互動，大陸也著手進行相關生態城市的試點試行工作；另一方面則來自於國家政策的支持，尤其是中共 17 大至 19 大持續提出建設「生態文明」後，建設生態城市即成為大陸城市發

¹ 黃楹鈞，全球生態城市之趨勢、標竿及衍生產業研究 (臺北：經濟部，2008 年 12 月)，頁 2-5。

展的新方向和目標。然而大陸生態城市的興起，似乎與西方的發展模式相異，近年甚至開始將開發生態城市的「經驗」輸出至他國。就現有公開資料，分析大陸生態城市的若干問題如下。

貳、大陸生態城市發展歷程與案例分析

生態城市理念的形成是歐美經濟先進國家在工業高度成長、城市發展規模擴大情形下，於享受經濟生活後，對於自然環境，以及人與自然環境間如何取得協調關係的反思與覺醒。關於生態城市之理念，便隨著這些經濟先進國家將其帶入國際組織，並透過國際組織的重視，逐漸推廣至世界各國。大陸自 1970 年代初加入重要國際組織後，亦受此風潮影響，而有一定作為，因此生態城市在大陸的形成，與西方的發展路徑有所差異。鑑於大陸在參與這些重要國際組織之初，首要仍是考量國家整體經濟發展需要，從而，對於生態城市建設的規劃和發展，顯然並不是自始即處於全力投入推動狀況。然而，隨著經濟發展的穩定發展，對於自然生態逐漸重視，即由中央至地方就生態城市建設和發展，作了相關規劃和執行，但也衍生若干問題與怪異現象。大陸生態城市發展重要事件表如下：

表 1 大陸生態城市發展重要事件表

時間	重要事件
1972 年	參與聯合國「人與生物圈」(MAB) 研究計畫。
1978 年	城市生態環境問題研究正式列入國家科技長遠發展計畫。同年，建立大陸 MAB 研究委員會。
1982 年	在第一次城市發展戰略會上提出了「重視城市問題，發展城市科學」的主張，並把北京及天津的城市生態系統研究列入 1983-1985 年的國家「六五」計畫重點科技項目。
1984 年	在上海舉行「首屆全國城市生態學術研討會」，這是大陸城市生態學研究、城市規劃和建設領域的一個里程碑。同年，建立中國生態學會城市生態專業委員會。

時間	重要事件
1988 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 年初，江西省宜春市進行生態城市建設的試點工作，這是大陸生態城市建設的第一次具體實踐，開始了大陸生態城市建設的探索之旅。 2. 國務院環境保護委員會發布「關於城市環境綜合整治定量考核的決定」，將城市環境的綜合整治納入城市政府的重要職責，實行市長負責制，並制定包括大氣環境保護、水環境保護、噪音控制、固體廢棄物處置和綠化等 5 個方面在內共 20 項指標進行考核。這是大陸城市建設思想發生轉變的開始，污染防治以及生態環境建設在城市發展過程中的重要作用得到重視。
1996 年	國務院同意實施「國家環境保護『九五』計畫和 2010 年遠景目標」，文件提出「要建成若干個經濟快速發展、環境清潔優美、生態良性循環的示範城市，大多數城市的環境質量基本適應小康生活水準的要求」。
1997 年	國家環境保護局決定創建國家環境保護模範城市，先後有三十多個城市被命名為國家環境保護模範城市。
2000 年	國務院頒發「全國生態環境保護綱要」，明確提出要大力推進生態省、生態市、生態縣和環境優美鄉鎮的建設建設。
2003 年	國家環境保護總局發布「生態縣、市、省建設指標」，根據可持續發展 3 大支柱的內涵，從經濟發展、生態環境保護、社會進步 3 方面制定生態省、生態市和生態縣建設指標體系，對生態城市建設的評價標準做出比較明確的規定。
2004 年	國家環境保護總局印發「生態縣、市、省建設規劃編製大綱」及實施意見。
2006 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家環境保護總局先後制定了「全國生態縣、生態市創建工作考核方案」和「國家生態縣、生態市考核驗收程序」，對生態城市建設、驗收、評價、考核等工作提供了具體的考核標準和有利的政策指導。 2. 大陸首個城市總體規劃戰略環評—武漢市國民經濟和社會發展第十一個五年總體規劃綱要戰略環評，在北京通過專家評審。
2008 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家環境保護總局對生態城市相關指示進行修訂，以期在實踐工作中更具指導性和操作性。 2. 國家環境保護部展開首批全國生態文明建設試點工作。
2009 年	國家環境保護部展開第二批全國生態文明建設試點工作。
2010 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家環境保護部提出「關於進一步深化生態建設示範區工作的意見」，大力推進生態文明建設，促進資源節約型、環境友好型社會和社會主義新農村建設，努力構建社會主義和會。 2. 國家發改委在北京召開「國家低碳省區和低碳城市試點啟動會」，正式啟動低碳試點工作。選擇廣東、湖北、遼寧、陝西、雲南 5 個省和天津、重慶、杭州、廈門、深圳、貴陽、南昌、保定 8 個城市進行首批試點。
2011 年	國家環境保護部展開第三批全國生態文明建設試點工作。

時間	重要事件
2012 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家環境保護部印發「國家生態建設示範區管理規程」，進一步規範國家生態建設示範區創建工作，促進國家生態建設示範區建設規劃、申報、評估、驗收、公告及監督管理等工作科學化、規範化、制度化。 2. 國家發改委下發「國家發展改革委關於開展第二批低碳省區和低碳城市試點工作的通知」，確立包括北京、上海、海南和石家莊等 29 個城市和省區成為大陸第二批低碳試點。 3. 中央經濟工作會議提出把生態文明理念和原則全面融入城鎮化全過程，走集約、智慧、綠色、低碳的新型城鎮化道路。 4. 國家發改委批覆大陸第一個生態文明示範城市規劃「貴陽建設全國生態文明示範城市規劃（2012-2020）」。
2013 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家環境保護部展開第五批全國生態文明建設試點工作。 2. 國家住房和城鄉建設部批准大陸首批 8 個綠色生態示範城區，包括貴陽市中天·未來方舟生態新區、重慶悅來國際生態城區、長沙市梅溪湖生態城區、深圳市光明生態新城、唐山灣生態城、天津中新生態城、昆明市呈貢生態新區、無錫太湖生態新城。
2016 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聯合國環境規劃署發布「綠水青山就是金山銀山：中國生態文明戰略與行動」。 2. 國務院總理李克強 11 月 15 日主持召開國務院常務會議，審議通過「『十三五』生態環境保護規劃」。 3. 中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發「生態文明建設目標評價考核辦法」。 4. 國家發展改革委、國家統計局、環境保護部、中央組織部制定「綠色發展指標體系」和「生態文明建設考核目標體系」。
2017 年	國家住房城鄉建設部 7 月 31 日發佈公告批准《綠色生態城區評價標準》為國家標準，編號 GB/T51255-2017，自 2018 年 4 月 1 日起實施。

資料來源：作者自行整理。

根據大陸城市科學研究會研究，2012 年初，大陸以「建設生態城市」為發展目標的城市已增加至 272 個，而至 2015 年，有將近六百個自稱為「生態城」，由於目前生態城市正確統計難以取得，但可以推論數量應更多。估計大陸目前共有超過兩百個生態城市正在建設中。這些新的生態城市多從一片荒蕪開始建設，逐漸成長為自給自足的、獨立的城市實體，且通常坐落在傳統城市核心的毗鄰地區。但這些生態城市究竟能否成為環境友好型城市的新範本，或者只是「中國式造城運動」的又一個藉

口，往往是外界關注的焦點。大陸許多生態城市的規劃，不少項目最終無疾而終，部分生態城建成後並沒有達標。中國城市科學研究會秘書長李迅曾表示，「據估計，我國的生態城市中實際上只有五分之一是符合低碳或生態理念的」。² 而學者 Bianca Bosker 則認為大陸生態城市只不過是「蔓延擴張的高樓大廈又換了個新名字」而已。³ 此種困境，可用大陸幾個較著名生態城市的案例窺見：

一、上海東灘生態城

東灘為大陸最早的生態城市項目，在 2005 年第一次被提出時，一度被譽為城市生活的未來。據雜誌《Ethical Corporation》的報導，它最終將成為一個「綠化的傑作」。按照最初的計畫將於 2010 年上海世博會時建成並投入運營。該項目由英國奧雅納工程顧問公司和數個大陸開發商聯合開發，並被看作是未來市郊住宅區的樣板工程。工程建設旨在容納超級城市的外流人口，為大陸不斷湧現的中產階級提供住宅。東灘項目的口號是零排放，與現今「無廢城市」的概念相近，除充分利用各種可再生能源之外，還將對廢棄物進行回收利用。並規劃世界上最長的橋樑和隧道連接東灘和風力發電機組與上海浦東連接在一起。諷刺的是，建設的過程中不斷受到環保主義者和學者們的強烈反對，2006 年 9 月，東灘項目正式停工，多名重要官員因受賄罪被捕。最終，濕地沒有被破壞，規劃的城市也沒有建成，只建設幾幢高樓和一個風力發電場。⁴

學者 Julie Sze 指出，上海的綠色建築過度地標榜技術和生態的複雜程度。改善環境除先進的工程技術外，居民的行為（如計劃生育和飲食習慣）在改善環境方面也同等重要。大陸過度信奉人為設計的「生態烏托邦」，並大量遷移居民以滿足建設需求，⁵ 加上徵收土地不按照相關補償程

² 「聊聊中國那些從未真正存在過的生態城市」（2015 年 11 月 9 日），2019 年 4 月 30 日下載，[《壹讀》，https://read01.com/Q3MNL.html](https://read01.com/Q3MNL.html)。

³ Bianca Bosker, *Original Copies: Architectural Mimicry in Contemporary China* (香港：香港大學出版社，2012), p. 35.

⁴ 「生態城，成不成？」（2015 年 5 月 27 日），2019 年 4 月 30 日下載，《中外對話》，<https://www.chinadialogue.net/culture/7934-Why-eco-cities-fail/ch>。

⁵ Julie Sze, *Fantasy Islands — Chinese Dreams and Ecological Fears in an Age of Climate Crisis* (University of California Press, 2015), pp. 61-62.

序，對土地、社會、人民的侵害反而更大。

二、湖南天空城市

湖南遠大集團的天空城市，旨在成為世界上第一個天空之城（city-in-a-building）和超高的建築（208層，838公尺）。天空城市號稱是一座非常節能的建築，能容納超過三萬人，樓內還將有學校、醫院、酒店等設施，人均用地減少到原來的1/100，並減少對小汽車使用需求（規劃10萬人不需開車）。但2013年隆重的奠基儀式之後，卻從沒有被真正的建造起來，建築計畫也因破壞大澤湖濕地環境而引發抗議。而當初施工挖出的地基坑積水嚴重，隨後被當地村民用來養魚。⁶

三、新「中」天津生態城

新「中」天津生態城（SSTEC）或許是正常運作的大陸生態城中較好的例子。建在一片填海而成的工業土地上，處在天津發達工業地帶的中間，緊鄰正是2015年發生大規模化學爆炸、造成超過一百人死亡的事故地。該城已經建成部分且有居民入住。即便如此，項目發展面臨包括入住人數不足、生活配套不足、⁷建設城市工人生活條件差，形成「城市貧民」（The urban poor）的社會問題等。⁸2014年4月英國《衛報》記者Jonathan Kaiman寫了一篇「中國的生態城」，並特別指出這個耗資240億英磅（約新臺幣一兆二千億元）的新加坡城沒有醫院和購物中心，極度缺乏人氣，「未來一片蒼白」。⁹目前相關建設雖然陸續營運，但仍與最初規劃有所差距。

利物浦大學教授Austin Williams曾將新「中」生態城的一些生態數據與倫敦相對比。發現倫敦90%的通勤者採用非私家車的方式，這與天

⁶ 「長沙奇景天下最高樓盤變魚塘」（2015年7月14日），2019年4月29日下載，《蘋果即時》，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150714/647903/>。

⁷ 「中新生態城歧路陷鬼城式困局」，2019年5月1日下載，《新加坡文獻館》，<https://www.sginsight.com/xjp/index.php?id=10781>。

⁸ Caprotti, F., "Critical research on eco-cities? A walk through the Sino-Singapore Tianjin Eco-City, China", visited date: May 1, 2019 《Cities》, <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2013.08.005>.

⁹ Jonathan Kaiman, "China's 'eco-cities': empty of hospitals, shopping centres and people" (April 14, 2014), visited dated: May 1, 2019, 《the Guardian》, <https://www.theguardian.com/cities/2014/apr/14/china-tianjin-eco-city-empty-hospitals-people>.

津渴望達到的目標大致相同。在碳排放方面，倫敦的數據比 SSTECH 低三分之一。自 2011 年 10 月開始，在倫敦的所有新型住宅發展項目都要達水資源最高消耗率指標—每人每天 120 公升，這是 SSTECH 十年內希望達到的目標。即使在人均綠色空間方面，倫敦的數據也是 SSTECH 的 9 倍。Williams 因此認為：「實際上看來，即使是在環境方面，建成數百年的倫敦市，也依然遠勝過這個由中國悉心打造的生態城市。」，而中歐國際工商學院的學者 Richard Brubaker 也表示「『中國的生態城市』贏得了很多獎項，他們受到很多關注，但實際執行卻不甚如人意」。¹⁰

城市規劃專家 Joost van den Hoek 曾指出，「如果你有一塊大的土地，你可以把它填上百分之百的公寓樓，但是如果你把它填上百分之五十的樓，其餘的都是綠地，就稱之為生態城市。這是一個中國生態城市的現實情形」；到目前為止，在大陸還沒有一個生態城市已經完全建成且居民全部入住。生態城市經濟學有這類生態方面的明顯缺陷問題，然而因為有利可圖，所以大陸仍在繼續製造生態城市。¹¹

肆、大陸生態城市問題

一、生態城市成為地產開發的新包裝

個別地方政府急功近利，常以生態城為號召，做為圈錢圈地之工具，將生態城視為「升級的地產專案」導致不少生態城建設停滯或夭折，成為地方政府新的包袱。這些部分地方政府官員僅重視該專案「是否有名」、「是否可使地產升級」，並非「是否減碳」，使得生態城失去實質的意涵。此外，大陸多以「人」來主導專案的建設，故專案也常會因人的調動而就此停擺。如英「中」合作的東灘生態城即隨當時的上海市委書記陳良宇、

¹⁰ Wade Shepard, "China's eco-cities are often neither ecologically friendly, nor functional cities," (2015), visited date: May 1, 2019, 《Reuters》, <http://blogs.reuters.com/great-debate/2015/09/22/chinas-eco-cities-are-often-neither-ecologically-friendly-nor-functional-cities/>。

¹¹ Wade Shepard, "The Reality Behind China's Eco-city Hype," visited date: May 1, 2019, 《Vagabondjourney》, <http://www.vagabondjourney.com/the-reality-behind-chinas-eco-city-hype/>.

上海工業投資（集團）公司總經理王國雄等人涉貪爆發後，整個建設隨之停擺。雖無法完全證明東灘生態城的失敗完全是其被解職的原因，但不可否認，人的確在這個專案計畫中占有極為重要的元素。而天津新「中」生態城當時便依靠國務院前副總理張高麗的關愛，才得以持續建設，此種建立在當權官員力挺的建設，持續性令人懷疑。

二、欠缺對於社會與環境的考量

目前大陸的大多數生態新城的建設都追求新技術、新材料、新工藝，更多城市成為新技術的試驗地，建設成本缺乏控制，更有甚者缺乏對經濟效益、生態效益、社會效益等相關效益的評估，導致建設並沒有形成良性的營運和發展效果。不僅如此，大陸在生態城市發展上關於「環境保護」與「經濟發展」兩項重要政策權衡時，雖然一再強調透過產業遷移或產業轉型等方式，以達到生態城市要求之經濟發展與生態保育並重的目標，但觀察大陸生態城市發展措施內容，其不過是將易造成環境污染之「三高」產業外移至其他城市而已，此並無治本解決整體生態城市發展布局的問題，¹² 此現象也正如同學者 Keith Pezzoli 所述，單獨一個地區雖然號稱永續與生態，然而生態城中所使用的產品、電力等資源，卻可能來自於其他地區「非永續」的生產過程，相關的廢棄物也可能由其他地區負責消化處理，¹³ 更可能增加其他地區（通常是邊陲、貧困地區在處理都市之廢棄物）應對環境變化的脆弱性。¹⁴ 因此在一個特定地區要建設生態城其實是相對容易的，但若從國家或全球整體看，是否促進了永續發展，仍值得懷疑。

許多案例顯示，大陸生態城市的建設傾向忽視成本的控制，摒棄低成本、高效益的手段，反而熱衷於追求新、奇、特的技術及立竿見影的效果。有的城市熱衷於改造太陽能路燈、太陽能熱水氣、高端空調機組等，在最關鍵的交通、工業、住商等整體性減碳規劃卻毫無建樹。如上海世博

¹² 邱垂發，「大陸生態城市之發展及對臺灣之啟示」（2014年9月25日），2019年5月1日下載，《立法院》，http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=19957。

¹³ Keith Pezzoli, "Sustainable Development: A Transdisciplinary Overview of the Literature," *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 40, No. 5 (September 1997), pp. 549-574.

¹⁴ W. Neil Adger, and Alexandra Winkler, "Vulnerability, Poverty and Sustaining Well-being," in Giles Atkinson, Simon Dietz, and Eric Neumayer, eds., *Handbook of Sustainable Development* (Northampton, MA: Edward Elgar, 2007), pp.189-204.

會上展示的「垃圾氣力輸送系統」，由於該系統技術新穎，話題性高，很快就得到大陸境內各個建設中生態城的青睞，爭相引入這種技術。儘管此套系統具有「全面封閉，無需與垃圾接觸」、「投入人力少」等優點，然其本身卻是一套高耗能、高成本的系統。此外，也由於大陸對「技術」的熱愛，致使大陸成為世界的「新技術實驗室」，國外媒體更以「逐鹿中國實驗場」來形容各國切入大陸生態城的心態。執行黃柏峪生態村部分建設的美方理事長 Donald Edward Williams 表示「雖在黃柏峪失利，但能從中取得豐厚的數據為美國鑑戒」；法國索格利公司經理 Antoine Daval 以「世界上最大的規劃臨時市場」形容大陸生態城市的建設。另外在已擱淺的黃柏峪建設項目中，巴斯夫公司的收縮聚苯乙烯隔熱板、英國石油公司的太陽能光伏系統、美國威猛公司的緊縮土磚均「想來試試」；另一個失敗的河北曹妃甸生態城，策劃之初，英國奧雅納、瑞典 SWECO 等多家國際著名的規劃公司亦「想來試試」；從 2000 年到 2005 年，曾有來自美、英、法、日等國的多家設計公司為東灘生態城制定了超過六十項總體規劃。¹⁵

三、資金來源不明，融資問題待解決

據中國城市科學研究會研究分析大陸生態城市建設資金來源比例，大陸中央政府提供的比例很低，不到 2%，地方財政占約百分之三十五，銀行貸款占約百分之二十五，自籌資金占約百分之二十八，其他資金總計不到百分之十。此現象證明生態城市的建設不能僅依靠政府出資，尚須依靠民間企業、銀行貸款等。然由於生態城的建設具有開發週期長、風險高、收入不確定等特點，使得眾多民間企業及金融機構處於觀望狀態。以東灘生態城為例，其失敗的原因之一，就是沒有事先確立資金來源，受委託設計的英國工程公司 Arup 和大陸國有開發商上海實業雙方都認為應是對方出資，導致後續各方核心投資者紛紛撤資，使得建設停擺。尤其大陸生態城市的建設少則 10 億人民幣，多則百、千億，是名符其實的海量投資。如蘇州低碳城市投資 250 億人民幣；芬「中」生態谷投資 1,500 億人民

¹⁵ 陳嘉茹，「中國大陸生態城市發展關鍵議題分析」（2012 年 2 月 22 日），2019 年 5 月 1 日下載，〈產業情報網〉，http://ieknet.iek.org.tw/iekrpt/rpt_more.aspx?actiontype=rpt&rpt_idno=745464379。

幣；東灘生態城光設計費用就高達 4,000 萬人民幣。¹⁶ 投資額之大使得政府若中途要出資協助難度增高，若沒有事先確立資金來源，建設很容易因資金短缺而停擺。

牛津大學管理學教授 Atif Ansar 研究 65 個大陸高速公路和鐵路項目後指出，只有不到三分之一有「真正的經濟效益」，其餘項目的主要貢獻是更多的債務，而不是滿足運輸需求。研究報告警告說，除非這類項目受到嚴格控制，否則「管理不善的基礎設施投資」可能會把國家推入金融危機。¹⁷ 且這些大型開發項目本身已成為一種目的，並成腐敗的溫床，其產生的效益卻令人生疑。¹⁸ 上述情形與大陸目前熱中開發生態城市，所可能產生的問題，有異曲同工之妙。

四、輸出生態城市「經驗」，引起他國疑慮

大陸近年來也開始向外輸出建設生態城市的「經驗」。例如大陸地產公司碧桂園 2015 年開始與馬來西亞柔佛蘇丹王位繼承人 Sultan Iskandar 合作在馬來西亞南部海岸開發「森林城市」人工島智慧生態城市，規劃耗資 1,000 億美元建設。建成後，森林城市預計占地面積相當於 4 個紐約的中央公園，可容納 70 萬居民。在這座「智慧」生態城市裡，形似太空船的高樓會爬滿綠色植物，所有機動車輛都在地下行駛，最先進的安保系統監控著島上的每一寸土地。該城市的設計、資金和營銷主要由大陸提供，面向的客戶也主要是大陸居民和海外華人。而銷售的過程，也不斷的強調該城市的地理位置對大陸具有戰略意義一跨越一條連接大陸與世界其他地方的重要海上通道。¹⁹ 似乎也將此生態城市建設，與「一帶一路」建設掛

¹⁶ 陳嘉茹，「中國大陸生態城市發展關鍵議題分析」。

¹⁷ Atif Ansar, "Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 32, No. 3 (2016), pp.360-390.

¹⁸ 儲百亮，「中國超級大橋熱潮背後：債務沉重、腐敗叢生」（2017 年 6 月 12 日），2019 年 5 月 1 日下載，《紐約時報中文網》，<https://cn.nytimes.com/china/20170612/china-bridges-infrastructure/zh-hant/>。

¹⁹ Brook Larmer, "A Malaysian Insta-City Becomes a Flash Point for Chinese Colonialism-and Capital Flight" (March 13, 2018), visited date: May 1, 2019, *The New York Times Magazine*, https://www.nytimes.com/2018/03/13/magazine/a-malaysian-insta-city-becomes-a-flash-point-for-chinese-colonialism-and-capital-flight.html?_ga=2.30792319.1952240016.1556668573-907491683.1556668573.

勾。然而此開發案在馬來西亞內部也引起許多爭議，包括出賣主權、能否符合環保生態指標、殖民主義，以及許多購買此地產的華人使用的資金，包括外逃資本、以及來自貪污的金錢等。大陸以生態城市為名向他國輸出基礎建設，摒除能否達到生態永續的問題，背後所隱含的地緣政治、華人與其他族群關係、金融問題等，均需持續關注。

陸、結語

大陸正試圖透過使其有利可圖的方法來推廣環境理念，採用一些自上而下的鼓勵手段，例如目前正向帶有「綠色」標籤的發展項目、建築及相關技術產業進行大量的財政補貼。上海 MORE 建築師事務所創辦人 Daan Roggeveen 說「一個生態城市的項目，會更容易從中央政府獲得資金支持。這一點非常重要，因為很多城市沒有資金來提升城市的宜居性。」²⁰ 如今，支持發展生態友好的行為是政府宣傳的一大重要精神。「打造綠色城市」的動力比以往任何時候都要大。從某種程度上來看，「生態城市」的建設浪潮讓大陸暫時擺脫因城市化不斷推進造城的污染所帶來的巨大社會和政治壓力。

在大陸，由於整個房地產行業帶來相當高比例的生產總值，城市化已成為一列相對失控的火車。據世界銀行稱，越來越多的城市政府在只能分享 40% 稅收收入的窘境下，必須承擔 80% 的城市費用開支。這些財政赤字在很大程度上是靠向開發商出售土地來彌補的。建設新區和新城是大陸城市政府償債的關鍵。如果唯一目的就是降低城市環境影響，那政府就應當推出政策，推動現有建築更節能，而不是建一些無用且浪費的「偽綠色」項目。²¹ 2017 年公布的雄安新區規劃，被當作是習近平關於高品質城市化願景的最佳詮釋，建設一個綠色、創新而先進的雄安，被視為是解決大陸主要城市諸如空氣污染、水資源短缺和城市無序擴張等「大城市病」的一劑良藥。然而當地長期缺水、生態環境嚴重退化、雄安新區綠色

²⁰ 「聊聊中國那些從未真正存在過的生態城市」。

²¹ Wade Shepard, *Ghost Cities of China: The Story of Cities without People in the World's Most Populated Country* (London: Zedbooks, 2015), pp. 80-85.

試點的環境效益如何，仍然是一個問號。因為當地的經濟發展一直都依賴於廢舊塑膠處理、有色金屬加工、皮革與服裝製造等小型重污染企業。另政治上絕無僅有的支持和相應的資源和專業技術可能讓雄安經驗成為一個特例，難以如同大陸期待的將此經驗在其它地區得到複製。²²

大陸建設生態城市的模式，整體來說，是否能為國家或地區達到綠色、永續的目的，或是反而造成更多的資源浪費、更多的環境問題、社會排除（Social Exclusion）²³ 以及貪污腐化，需持續關注。

²² 「雄安新區：未來城市的藍圖？」（2018年7月5日），2019年5月1日下載，《自由亞洲電臺》，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shehui/nu-07052018103958.html>。

²³ 社會排除將傳統的貧窮概念擴大，指涉的面向並非單只經濟匱乏，而是以排除的多面向所造成個人經濟與非經濟面匱乏及剝奪的動態累積過程。社會排除可以分為勞動市場排除、經濟排除、文化排除、社會關係排除、空間的排除、制度性排除。

「前瞻 2020 年：中國大陸與臺海情勢」 學術研討會

壹、主辦單位：國立臺灣師範大學東亞學系、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社

貳、時間：民國 108 年 10 月 4 日（星期五）8 時 30 分至 17 時 00 分

參、地點：國家圖書館三樓國際會議廳（臺北市中正區中山南路 20 號）

肆、報名期間：民國 108 年 9 月 1 日至民國 108 年 9 月 25 日（額滿為止）

伍、報名方式：請至國立臺灣師範大學東亞學系網站查詢（尚未開放報名）

陸、議程：

時間	內容
08：30～09：00	報到
09：00～10：10	開幕式暨專題演講
10：10～10：30	休息
10：30～12：00	第一場次：中國大陸局勢
12：00～13：30	午餐
13：30～15：00	第二場次：兩岸關係發展
15：00～15：20	休息
15：20～16：50	第三場次：亞太安全情勢
16：50～17：00	閉幕式

備註：研討會各場次均有專家學者發表論文，詳細內容請於報名期間至國立臺灣師範大學東亞學系網站查詢。