

## 目 錄

## 時 評

從「港人治港」到「愛國者治港」：香港「一國兩制」的 正式終結 .....	張峻豪 .....	1
中國大陸高調慶祝「脫貧攻堅勝利」評析.....	陳重成 .....	8
近期中國大陸對蒙古及新疆治理政策評析.....	黃瓊萩 .....	17
2021 年中國大陸「兩會」評析.....	吳建忠 .....	25
近期澳洲與中國大陸關係評析.....	曾偉峯 .....	33

## 專 題

評析南向政策的倡議和成效.....	陳鴻瑜 .....	41
“Empire Building as Nation-State Building” - On China’s Global Expansion from Comparative Global History Perspectives .....	<i>Kwong, Kin-Ming</i> .....	65

## 論 壇

從美臺「中」三角關係分析兩岸對話關鍵.....	鄭紹成 .....	105
從中國大陸公布《關於支援臺灣同胞臺資企業在大陸農業林 業領域發展的若干措施》觀察對臺統戰工作趨勢 .....	唐永瑞 .....	116

# *Contents*

## **News Commentary**

- From “Hong Kong People Administering Hong Kong” to  
“Patriots Administering Hong Kong”: The End of “One  
Country, Two Systems” in Hong Kong ..... *Chang, Chun-Hao* ..... 1
- Comments on China Trumpeting Its “Complete Victory of  
Absolute Poverty Alleviation” ..... *Chen, Chung-Cheng* ..... 8
- An Analysis of the PRC Recent Policies toward Inner  
Mongolia and Xinjiang ..... *Huang, Chiung-Chiu* ..... 17
- An Analysis of the Third Sessions of the 13<sup>th</sup> NPC & CPPCC ..... *Wu, Chien-Chung* ..... 25
- Comments on Recent Developments of Australia-China  
Relations ..... *Tzeng, Wei-Feng* ..... 33

## **Monograph**

- A Review of Taiwan’s Southward Policy ..... *Chen, Hurng-Yu* ..... 41
- “Empire Building as Nation-State Building” - On China’s Global  
Expansion from Comparative Global History Perspectives ..... *Kwong, Kin-Ming* ..... 65

## **Forum**

- Comments on the Key to Cross-strait Dialogue-From the  
Triangle Relations among America, Taiwan, and Mainland  
China ..... *Cheng, Shao-Cheng* ..... 105
- An Observation of CCP’s United Front Strategy Towards  
Taiwan Based on China’s “22 Measures on Agriculture  
and Forestry” for Taiwan ..... *Tang, Yung-Jui* ..... 116

# 從「港人治港」到「愛國者治港」： 香港「一國兩制」的正式終結

From “Hong Kong People Administering Hong Kong” to “Patriots Administering Hong Kong”: The End of “One Country, Two Systems” in Hong Kong

張峻豪 (Chang, Chun-Hao)  
東海大學政治系教授

## 壹、前言

自 2019 年的「反送中」運動發生後，香港在不到兩年的時間內，歷經了中國大陸（以下簡稱大陸）政府對「一國兩制」及港人自治地位的加速「清洗」。首先，是於抗爭運動期間，激烈的警民衝突造成社會恐怖氣氛高漲，而泛民人士陸續被拘捕，亦使香港原本就狹窄的政治參與空間被縮得更緊。其次，是在運動因疫情暫緩後，去（2020）年 6 月 30 日，大陸「全國人民代表大會常務委員會」卻繞過香港立法會通過了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（簡稱香港國安法、港區國安法或港版國安法），實質體現了大陸對港政治控制的決心，而在「國家安全」的框架中，除了原訂立法會選舉被延後舉行、多位參選者被取消資格，我們還看見諸多現任議員因「涉嫌顛覆國家政權」遭到搜捕。

繼「港版國安法」後，當前，北京更進一步直接出手改變香港的選舉制度，令香港未來的行政長官選舉、立法會選舉，幾乎可在其掌控下進行。今（2021）年 3 月 11 日，大陸第十三屆全國人民代表大會第四次會議以 2,895 票贊成、0 票反對、1 票棄權，表決通過《全國人民代表大會關於完

善香港特別行政區選舉制度的決定（草案）》（以下簡稱《草案》），內容強調：「香港特別行政區實行的選舉制度，……應當符合『一國兩制』方針，確保愛國者為主體的港人治港，有利於維護國家主權……」；其中，具體的改革項目包含了「選舉委員會」的設置、立法會「直選議席」的比例調整，以及議席數目等。至此，若說大陸是以《國安法》為「名」，將港人的政治聲浪壓到最低，那麼，在香港「一國兩制」實施還未達到一半的時間，大陸更是以選制「改革」為「實」，直接關閉了香港政治參與之門；而在「愛國者治港」的意義下，維繫「一國兩制」的「港人治港、高度自治」精神同時被推翻，接下來 26 年，香港提早終結的「一國兩制」地位將如何運作？香港社會將走向何處？香港長期引以為傲的國際金融地位會否崩解？值得各界關心。

## 貳、從「行政吸納政治」到「政治吸納一切」

長期以來，香港的示威活動不斷，並且持續升溫，「反送中」運動表徵出了香港社會的壓力爆發，此當然與「港版國安法」制訂，以及當前的選制「改革」有密切關連。然而，從這段期間北京處理香港騷亂的主要作為來看，無論是干擾選舉時程、插手參選資格，或拘捕政治異議人士等，無非就是由「政治控制」對付香港的社會反動。如同多數評論都同意，除「反送中」運動外，2019 年 11 月的香港區議會選舉，泛民主派大獲全勝，席捲了 18 個區議會當中 17 個的多數席次，便是北京決心出手的關鍵因素。於彼時，泛民主派成員不但喊出隔年立法會選舉要贏取過半席次（35+），更直指將獲得行政長官「選舉委員會」的代表性，這讓大陸高度警覺，並著手於政治制度的重新布局，以求釜底抽薪。於是，我們便看到了「港版國安法」創造出北京的政治控制能凌駕於整個香港行政體系運作，接著，選舉制度的「改革」，更吸納了香港本以脆弱的立法權，並影響其制衡效果。

依照全國人大通過之《草案》，現存由 1,200 人所組成，肩負選舉特區行政長官的「選舉委員會」未來將增至為 1,500 人，並且新增第五界別，納

入原屬第四界別的人大、政協委員，加入「全國性團體香港成員」，不但稀釋原有組別的選票價值，也被預料將由「愛國領袖」來組成。另外，在立法會選舉的部分，按《草案》內容，則是擴大其組成，由現有 70 席增至 90 席，當中，被稱為「超級區議會」的 5 個席位將取消，新增的 25 個議席，將由「選舉委員會」推選產生，這除了代表親北京人士對香港選舉更能長驅直入，北京政權對候選人的資格掌控也趨於完整。

在此之中，最受關注的莫過於《草案》對香港立法會未來議席組成比例的變化。按當前釋出的訊息，香港立法會的議席組成將有兩個可能方案，一是「直選議席」、「功能組別」、「選委會議席」三個組別各占 30 席，即直選比例降至 33%，重返香港在回歸前後兩屆選舉的低比重。可能的另一版本，則是三者將分占 20、30 及 40 席，亦即直選比例降至僅有 22%，成為香港自 1991 年開始有立法局直選後的最低。事實上，香港立法機構從 1991 年起的直選比例為 30%，到 1995 年增加到 33%、2000 年達 40%，2004 年再增為 50%，一直維持至今。即使，未有立法權的區議會，從 1982 年有直選席次開始，亦由 26% 的比例，上升到 90 年代六成多水準，直至今日高達近九成五的席次比，可想見香港未來在選制改革後，立法會將失去實質功能，香港民眾無感於政治參與，以及民主嚴重倒退之情形。

面對《草案》之通過，香港行政長官林鄭月娥表示：「中央主動從國家層面完善香港的選舉制度……目的是讓香港重回『一國兩制』的初心和正軌，從制度上全面貫徹落實『愛國者治港』原則……並有利於促進香港的長期繁榮穩定。」另外，大陸全國政協主席汪洋於 3 月 4 日在政協工作報告中也強調：「堅定支持全面落實『愛國者治港』」，甚至是 20 年來首次未提及「一國兩制」。從這之中，我們可以理解，此一系列的制度改革，正是指向並落實「愛國者治港」的目標；然而，也可預見地，過往維繫一國兩制的「港人治港、高度自治」精神，在被「愛國者治港」正式取代後，就將正式失其意義。

相較於英國政府殖民時期，過去的港英政府為平息社會上的群眾動盪，將香港社會菁英或團體所代表的政治力量吸納到行政結構，藉以調控矛盾，

達到一定的社會與政治平衡，被學者稱為「行政吸納政治」(administrative absorption of politics)。不過，時至今日，大陸處理香港的社會反動，卻是反過來藉由「港版國安法」的政治控制來吸納行政部門之作為，甚至以選舉制度的「改革」來吸納立法權之功能，且壓制港人政治參與的空間、言論與機會。綜言之，這一系列作為，即是以「愛國者治港」來完成「政治吸納一切」，而此正是「一國兩制」正式終結的原因。

## 參、愛國者治港與香港資本主義的殞落

其實，「愛國者治港」並不能算上新的名詞。在「中」、英談判期間，大陸已訂定「一國兩制」框架下的治港政策，鄧小平於 1984 年 6 月接見香港人士，在《一個國家，兩種制度》的講話便談到：「港人治港有個界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成份是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。」可理解「愛國者治港」始終是「一國兩制」的重要內容與重要指導方針。不過，顯有差異的是，從鄧小平談話中，可體會「行政吸納政治」的精神有被留存之必要，因此，在回歸之後，《基本法》仍延續港英政府時期所設置的多個委員會與諮詢組織，並保留「區議會」這個區域諮詢單元，尚能使「愛國者治港」與「港人治港」不至於衝突。不過，在當前轉以「政治吸納一切」下，過往的「容納」意義被排除，「港人治港、高度自治」不再具有意義，取而代之地便是北京意志的貫徹，以及力道更強的社會控制。

所以，被稱為習近平「智囊」的學者鄭永年，近期將「愛國者治港」的意義說得更準確。其認為：「要落實好『愛國者治港』原則，愛國只是基本的必然要求，『過硬的治港能力』正是完善選舉制度後面臨的最大考驗。」這進一步表示在「泛民主派」以外，香港的「建制派」成員也同有被「改革」之必要，如鄭永年進一步指出：「能力問題並不是一個簡單的問題，他要懂香港，他要懂祖國內地的政策，他要把香港的實際問題放到『一國』的框架內來解決」，那麼「現在我們就缺少這樣的人」。可以認知，「建制派」

未來在治港的主體上，將不會代表港人，而應該是忠誠於北京的愛國者。

由此，我們可推論，在「愛國者治港」的「新意」下，「港版國安法」與選制的「改革」絕非僅針對泛民主派或那些力抗北京政權者而來。對大陸而言，因「反送中」運動所凸顯香港行政部門的失靈，以及所代表「建制派」在香港未有建樹，甚至長期僅從商業發展上來圖謀己利，進而衍生社會矛盾，當然是要以政治控制來「吸納」的對象之一。對此，北京航空航天大學法學院副教授、「全國港澳研究會」理事田飛龍說得更明白：「愛國者治港原則對香港建制派和非建制派都是重要考驗……對建制派提出服務香港與國家的更高能力要求，直接面向市民檢驗和問責……中央決心打造的不是橡皮圖章或忠誠的廢物，而是賢能的愛國者」，可見「愛國者治港」的理念絕不僅是要打擊香港社會反動，也是要整體清理香港的政治集團，甚至所衍生的商業運作模式。

所以，後續值得注意的是，「愛國者治港」、「有能力」的愛國者治港，所呈現北京藉著政治控制來吸納一切，必將同時牽動香港的金融與經濟制度，甚至加速其國際地位的殞落。事實上，鄧小平於1984年提出的方針，全稱為「一國兩制、高度自治、港人治港、現有的資本主義生活方式五十年不變」，即是以「一國兩制」來維繫香港的金融地位與資本主義運作模式。如同鄧小平提出「五十年不變」後，該方針即被載於《中英聯合聲明》第三條及附件一，《香港特別行政區基本法》第五條亦相應規定，「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變」。故，依此，在「一國兩制」方針中，香港、澳門得保留資本主義經濟和社會政治制度，而「內地」其他地區則繼續實行「中國特色社會主義」制度；港澳可繼續擁有自己的政治制度、法律體系、經濟政策、金融事務、管治制度以及對外關係。

不過，習近平主政下的「一國兩制」，在「政治吸納一切」中，將使社會主義更直接深入香港資本主義本質。而很容易想像地，就是在制度的本質衝突過程，個人發展性受限，必然會使香港的自由經濟地位受到影響。事實上，自「港版國安法」實施後，儘管北京強調經濟制度並不會改變，但仍有

許多大型外國企業在「沒有自由就沒有金融」下撤離香港，而對這些企業或組織來說，在港投資的不信任加劇，也會實質改變將來與港的經濟互動模式。2021 年 3 月，「美國傳統基金會」最新一期「經濟自由度指數」的報告，便將連續蟬連榜首數年的香港除名，香港市場在一年多來快速的「中國化」，取而代之是更多大陸新經濟企業從美國到香港上市，顯已大幅改變市場發展模式，這些企業能否延續香港的金融發展，還是加速香港成為另一個上海或深圳？值得後續關注。

香港從政治控制所衍生經濟發展的下滑，當然不是北京樂見的。如同前香港立法會主席范徐麗泰在「愛國者治港」被提出後，甚至轉而說明，「一國兩制」其實是指經濟制度、金融開放的制度，並非政治制度，企圖切割香港的政治與經濟，可謂道出了北京或香港內部的深層擔憂，相信這會成為習近平未來治港的主要難題。

## 肆、結語

在「習近平式」的「一國兩制」下，香港因「愛國者治港」的原則而加速脫離香港既存本質，包含原本活絡的公民社會，以及傲視國際的資本主義經濟。雖然《基本法》已徒具虛名，但就其第五條規定：「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變」，在北京目前的長驅直入下，從未真正踐行社會主義的香港，如何面對體制的本質衝突？香港歷來基於資本主義所運作的政治制度、司法制度，以及自由和人權價值，將是快速崩解？還是會演化為「第三條路」？目前仍難下定論。

不過，可以肯定的是，在體制難以兼容之前提下，香港社會面對北京不斷加強的政治控制，只會離北京越來越遠，這是習近行政權將面臨的更大難題。對習近平來說，大陸面臨的疫情衝擊、臺灣問題、美「中」關係等困局，實有賴「眾星拱月」來鞏固其統治正當性以降低外在衝擊；這段期間以來，我們看見大陸缺乏邏輯地進行各種「大內宣」、「大外宣」，甚至面對諸

多議題踩得更強硬，其理在此。然而，也就是在「習近平高於一切」的治理邏輯下，不但政策擬定更為封閉，過往，那些較為軟性或溫和的主張，也更難見容於中央，而當資訊傳遞與認知隨之窄化，真實現況無法進入北京，則大陸在諸多問題的誤判也就越容易衍生。

已有諸多評論認為，北京從「反送中」運動後，就凸顯出對於香港情勢誤判的問題，這也是讓香港反抗越演越烈的關鍵。因此，當北京目前認為香港問題有賴「有能力的愛國者」來解決，那麼，這些「有能力」者，是否可以真正傳達香港的實況到中南海？或者，這些有能力者對於治港的主張，能否見容於習近平政權？都還是問題。特別是，當香港的金融地位、國際地位也在「一國兩制」終結後已一併賠進去之下，香港對北京的逐漸遠離，以及北京對香港的繼續誤判，當前，大陸想以「愛國者治港」來達到香港的繁榮的理想，極可能又會是北京的再一次錯判。

此次《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定（草案）》所做的選制「改革」，關閉了香港人參政空間，取而代之，將是不具民意基礎之多數人士進入香港的行政及立法部門，而香港民眾往後登記為選民去投票的意願也將大幅降低，必會使北京對香港的民意掌握度越來越低，誤判情勢的頻率越來越高，形成一種惡性循環。而當香港民眾無法循正當管道表達意見時，會不會再有「體制外」的激烈抗爭，或藉著國際社會及鄰近的臺灣來展演反對行動，都值得密切注意。

# 中國大陸高調慶祝 「脫貧攻堅勝利」評析

Comments on China Trumpeting Its  
“Complete Victory of Absolute Poverty Alleviation”

陳重成 (Chen, Chung-Cheng)  
銘傳大學新聞學系副教授

## 壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）於今（2021）年2月25日在北京人民大會堂以超高規格、盛大而高調地舉行「全國脫貧攻堅總結表彰大會」，大陸國家主席習近平在大會上宣稱，關於全大陸境內832個貧困縣、12萬8千個貧困村落，以及9,899萬農村絕對貧困人口業已全數脫貧，而大陸區域性的整體貧困問題也獲得解決，從根本上消除了大陸長期以來的絕對貧困問題，實現全面建成小康社會的目標任務，也如期達成中共第一個百年的奮鬥目標，寫下大陸發展戰略史上的重大里程碑。與此同時，當天大陸國務院「扶貧開發領導小組辦公室」也正式改掛成「國家鄉村振興局」，標示大陸的農村發展工作進入到另一個「全面推進鄉村振興戰略」的新里程。

基本上，大陸此次高調慶祝「全國脫貧攻堅全面勝利」兼具了實質與象徵的多重意義與目的之宣傳效果，宣傳其不僅全面建成了大陸小康社會，同時也是實現中華民族偉大復興「中國夢」戰略性起點，並向世界宣揚了「中國特色社會主義」制度優越性、更進一步強化了中國共產黨在領導和統治上的合法性基礎、建立了「中國發展模式」新典範，並豐富發展了「習近平新時代中國特色社會主義思想」體系。此外，宣傳脫貧也助於社會維穩，特別

是對少數民族地區的穩定控制。然而，最重要的莫過於高舉了習近平的執政功績，俾以奠定其在黨內歷史地位，從而樹立了其個人至上的神寵魅力權威、鞏固其個人絕對化領導地位，正式為習近平再連任之路揭開了序幕。

大陸高調大肆表彰脫貧攻堅全面勝利，實乃習近平布局再連任三部曲的開場序曲，目的在暖場營造氛圍，緊接著是7月1日的建黨百周年紀念大會，而高潮則設定於明（2022）年10月召開的20大。做為中共建黨百周年前夕的大獻禮，習近平強調，此次脫貧攻堅戰的「全面勝利」，大陸業已全面建成小康社會，這不僅是一項解決困擾中華民族數千年絕對貧困問題重大歷史性成就，更是創造了一個人類減貧史上「人間奇蹟」，完成了習近平新時代脫貧攻堅的目標任務。雖說「這是中國人民的偉大光榮，是中國共產黨的偉大光榮，是中華民族的偉大光榮」，而實際上，這是習近平領導執政的全面勝利，更是習近平個人空前勝利，從而營造了習近平再連任的有利新形勢。

## 貳、非均衡發展戰略模式的歷史殘餘—三農貧困化的問題癥結

實際上，「農民問題、農村問題、農業問題」等三農的貧困化問題，長期以來一直是大陸在內部治理上最大隱患，而這個失衡的社會結構問題，固然有其長期的歷史性因素和地理自然條件的制約，但最主要還是要歸因於中共建政後各時期所實施推動各種發展戰略所致，即長期犧牲農業部門所造成的區域、部門及產業的扭曲性結構失衡，這包括「一五時期」走「一國社會主義」的蘇聯發展模式，強調「以農養工」的發展策略；接續的工農生產大躍進模式，而人民公社的「一大二公」使得工農產業結構更加惡化；再歷經文化大革命「抓革命、促生產」；及至華國鋒的「洋躍進時期」，整個產業結構已經嚴重向工業部門傾斜；惟被迫推行改革開放政策後，無論是採行發展極的發展模式、發展軸的發展路徑、梯度轉移的發展戰略、國際大循環戰略、三沿發展戰略、弓箭式發展戰略，以及「圈層開放發展戰略」，皆是奉

行非均衡發展戰略模式，再再加深且擴大了東、中、西部區域間之差距和三農貧困化問題。再加上歷年來層出不窮的政治運動，致使農村更加凋敝，而嚴格的城鄉二元戶口制度，更是將貧困廣大農民束縛在農村地區。對人口多、底子薄的傳統大陸而言，這是追求國家發展上的兩難困境，故在中共標舉農業、工業、國防和科技四個現代化的發展國民經濟進程中，恰恰正是完全以犧牲農業部門做為發展代價。這對靠農民革命起家建政的中共而言，又是何其不堪與諷刺。

惟中共亦深知三農凋敝之困境，故自 1978 年推行改革開放政策以來，即已開始著手推動一系列持續性農村扶貧工作，包括貧困戶個案型扶貧，以及貧困地區的社區型經濟開發扶貧。迨 1986 年正式成立專門扶貧機構——「國務院貧困地區經濟開發領導小組」，確定開發式扶貧方針，推動有針對性的農村扶貧專案工作，重要扶貧措施包括確定貧窮線標準、確定國家級重點扶持貧窮縣、農業改革和設立專項扶貧資金等，至 1993 年更名為「國務院扶貧開發領導小組」，開始進行有計畫、有組織、大規模的開發式扶貧行動，並責成各級地方政府成立相應的配套組織機構，負責各地扶貧開發工作。此一階段，中共的扶貧策略已由過去傳統救濟式扶貧轉向為開發式扶貧發展。

1994 年 3 月中共中央、大陸國務院召開全國扶貧開發工作會議，啟動《國家八七扶貧攻堅計畫（1994－2000 年）》，預計在 2000 年前基本解決全大陸農村地區貧困人口的溫飽問題，這段期間確立了貧困地區領導人幫扶工作責任制，強調「扶貧到戶」，並號召東部沿海發達地區對西部貧困地區進行「東西扶貧協作」。至 2001 年 5 月中共中央、大陸國務院召開第三次全國扶貧開發工作會議，頒布實施《中國農村扶貧開發綱要（2001-2010 年）》，針對中西部少數民族地區、革命老區、邊疆地區和特殊困難地區進行扶貧開發。2011 年 12 月中共中央、國務院印發《中國農村扶貧開發綱要（2011-2020 年）》，總體目標是要在 2020 年實現扶貧對象不愁吃、不愁穿，保障其義務教育、基本醫療和住房的「兩不愁、三保障」，同時在 2020 年達成農村脫貧致富、全面建成小康社會目標。

基本上，習近平對三農問題的關注來自於他個人早期農村經驗，包括1968年文革時期被下放到延安梁家河插隊落戶的知青生活經驗、1982年在河北的正定縣經驗，以及1987年在福建的寧德經驗，使其得以更深刻地了解到大陸農村底層實際貧困狀況，而其在清華大學博士論文更是以農村市場化做為研究主題。也因此，習近平特別強調解決三農問題是中共當務之急，而農村扶貧計畫則是其執政以來，在內部施政上的重中之重。蓋習近平自2012年18大主政以來，即特別關注、高度重視農村貧困問題，在8年裡先後主持召開了7次中央扶貧工作座談會、五十多次調研扶貧工作，走遍了14個集中連片特困地區，深入窮鄉僻壤與貧農話桑麻看真貧，強調了其「了解真扶貧、扶真貧、脫真貧的實際情況」，突顯了其「念茲在茲、不忘初心」的農民情懷。

習近平主政之後，隨即提出脫貧攻堅動員令，在大陸發動了一場為期8年、史上規模最大的扶貧運動，2013年提出精準扶貧的理念和創新扶貧工作機制，並在2015年召開扶貧開發工作會議，提出「打贏脫貧攻堅戰」的決定，同時提出扶持對象精準、項目安排精準、資金使用精準、措施到戶精準、因村派人（第一書記）精準和脫貧成效精準等「六個精準」。翌年11月更進一步制定了為期五年的《「十三五」脫貧攻堅規劃》，提出精準扶貧和精準脫貧的方略，推行產業發展脫貧、轉移就業脫貧、易地搬遷脫貧、教育脫貧、健康脫貧、生態保護脫貧、社會保障兜底和社會脫貧等措施，決心在2020年底前解決貧困地區和貧困人口等問題。

習近平特別自陳，「40多年來，我先後在中國縣、市、省、中央工作，扶貧始終是我工作的一個重要內容，我花的精力最多」。故大陸脫貧攻堅目標的實現，基本上體現了習近平個人強大的意志力與旺盛企圖心，其不計成本舉全國財力投入「精準扶貧」，力求於2020年底使命必達限期完成脫貧攻堅計劃，而這也使得「脫貧計劃」成了一項硬性的政治任務，承擔脫貧工作的22個省區市黨政負責人必須向中共中央簽訂《脫貧攻堅責任書》，並以軍令狀方式層層簽署至基層。故所謂的「全面脫貧」，雖然兼具了實質與象徵雙重意義，但在某種程度上卻是一種「硬脫貧」或「形式脫貧」，故其象徵意義或許要遠大於實質意義，而當今在廣大的大陸農村社會底層，實際上仍然潛藏著為數不少的貧困和瀕困（near poverty）人口，區域發展不平衡的

結構性問題依舊相當嚴峻，而這仍有待中共後續持續推動農村振興計劃，方可能逐步漸次地完全脫貧。

確實，如果從大陸推行改革開放算起，截至 2020 年底，全大陸中央財政累計投入專項扶貧資金超過九千四百多億元人民幣，另外綜合扶貧龐大資源的投入更是不計其數，累計有 7.7 億農村人口達到脫貧，並提前 10 年實現了聯合國《2030 年可持續發展議程》(2030 Agenda for Sustainable Development) 的減貧目標，其成果不可不謂豐碩。但實際上，大陸對貧窮線指標的設定是採「絕對貧窮」(absolute poverty) 而非「相對貧窮」(relative poverty)，且其將極端農村貧困定義為人均年收入低於 4,000 元人民幣 (620 美元)，或按當前匯率計算的日均收入約為 1.69 美元，低於世界銀行全球門檻每天 1.9 美元。更何況世界銀行將大陸劃分在中上收入國家，而中上收入國家貧困線則為每日收入 5.5 美元，如果按照這個標準來算，那麼當今大陸生活在貧困線以下的人口則多達三億七千三百萬，相當於大陸總人口數的四分之一，而這也符合去 (2020) 年 5 月國務院總理李克強所說的，大陸仍有 6 億人月收入僅人民幣 1,000 元。

實際上，當今廣大大陸農村社會的貧困形勢依然嚴峻，而「運動式脫貧」是否能夠經久，其依舊潛在著返貧的風險，至於「中國式」的「全面脫貧」係以大陸現行的絕對貧窮線為標準，所達到象徵性或形式化階段性脫貧旅程，若以聯合國貧窮線標準為度，恐怕大陸至少還有上億人口尚處於絕對貧窮線以下。此外，大陸的相對貧困問題也十分嚴峻，這也是中共能否維持社會穩定的另一大隱憂。

## 參、大陸全面脫貧的多重意義

大陸這次高調慶祝「全國脫貧攻堅全面勝利」兼具了實質與象徵多重意義與目的之宣傳效果。

首先，是鞏固中國共產黨在大陸農村治理上的合法性基礎，強化黨的組織完整性 (organizational integrity) 和黨國體制的力量慣性，從而彰顯中共在統治上的正當性與合理性。一方面，透過運動式的動員扶貧計畫，讓共產黨組織性力量全面性地再延伸到農村社會最底層，特別是藉由黨的組織動

員，透過中央統籌、省負總責、市縣抓落實的工作機制，採取黨委負責制，透過省、市、縣、鄉、村「五級書記抓扶貧」，讓地方層層組織深入到農村基層展開定點扶貧，將中共中央政策和習近平個人意志貫徹到全大陸農村窮鄉僻壤底層角落，從而強化黨組織和幹部與群眾之間的聯繫關係，並進一步鞏固中共在農村的執政基礎、提升黨在農村基層的治理能力。另一方面，讓組織的扶貧價值和全面建成小康社會目標成為每個社會成員的價值與目標，並逐漸內化到個別社會成員的心理與態度中，重新活化中共「動員型政權」（mobilization regime）的組織力量，而「脫貧攻堅精神」則成了「愛國主義、集體主義、社會主義思想的集中體現」，讓社會主義核心價值觀得到更廣泛的傳播，從而確保中共得以持續地「黨天下」。此外，大陸貧困問題和少數民族問題亦息息相關，少數民族地區約有 90% 以上人口是居住在貧困地區，這次脫貧攻堅宣稱有 28 個人口較少的少數民族已全族脫貧，這也意謂著少數民族問題獲得了相對程度的大幅改善。

其次，創新「中國特色扶貧開發理論」，樹立「中國發展模式」新典範。中共同步對外宣傳，大陸全面脫貧攻堅除了為全球減貧事業發展做出了「重大貢獻」（大陸原是全球貧困人口最多的國家）之外，大陸減貧經驗更成了全球減貧治理與發展的新樣本，大陸鄭重地向全世界昭告「中國發展模式」和道路的優越性與可行性，可為第三世界國家提供另一條發展選擇道路。習近平宣稱，大陸自改革開放四十多年以來，依大陸現行貧困標準計算，累計已有 7.7 億農村貧困人口擺脫貧困，如果以世界銀行的國際貧困標準，大陸減貧的人口占同期全球減貧人口 70% 以上，而大陸更提前 10 年實現聯合國《2030 年可持續發展議程》的減貧目標。大陸除了在內部高調慶祝「全國脫貧攻堅全面勝利」之外，與此同時，並透過所有駐外使館向國際社會宣傳大陸全面脫貧的故事。習近平去年 12 月 3 日一度表示，中國已如期完成了新時代的扶貧目標，在消除貧困方面已樹立了全球紀錄，特別是大陸的精準扶貧方略更可做為實現聯合國《2030 年可持續發展議程》設定的重要途徑，而大陸脫貧經驗亦可為其他發展中國家提供借鑒，並可將「中國特色扶貧開發理論」適用於全球合作計畫，甚至將「中國發展模式」在國際環境下進行複製。目前，大陸政府已啟動了全球減貧與包容性增長平臺，以分享大陸的經驗教訓和最佳做法。

第三，豐富發展「習近平新時代中國特色社會主義思想」體系。2017 年中共 19 大通過將「習近平新時代中國特色社會主義思想」納入《中國共產黨章程》，其中明確「中國特色社會主義事業」的總體布局是「五位一體」（全面推進經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設），而「五位一體」總體布局則是開啟習近平新時代征程路線圖。在具體做法上，習近平將脫貧攻堅納入「五位一體」總體布局，其特別強調，脫貧攻堅的全面勝利，依靠的是堅持共產黨的領導、中華民族自力更生的民族精神，從大陸實際的國情出發，把握減貧規律，提出新思想、新觀點，制定了一系列超常規的脫貧新決策、新部署和新措施，建立了一套行之有效的政策體系、工作體系、制度體系，「走出了一條中國特色減貧道路，形成了中國特色反貧困理論」。故無論在「純粹的意識形態」(pure ideology) 或「實踐的意識形態」(practical ideology) 方面，脫貧攻堅全面勝利的實踐成果，分別從戰略思想、制度理論到實踐觀點，全面性豐富發展了「習近平新時代中國特色社會主義思想」體系，進一步強化了習近平思想理論的神話性色彩。

第四，標舉有「中國特色社會主義制度」的優越性，具有與資本主義民主體制進行制度競爭的優勢。習近平強調，擺脫貧困是共產黨完成社會主義革命、確立社會主義基本制度、推進社會主義建設的重大成果。這一切再再都說明了社會主義制度優越性，而有「中國特色脫貧攻堅的社會主義制度體系」則成為大陸全面脫貧攻堅致勝的法寶，走出一條適合大陸國情、具「中國特色」的減貧脫貧治理模式，屬於一種制度創新的全方位扶貧模式，統攝了產業發展、農村基礎設施建設，以及科技、文化教育、醫療衛生、就業、搬遷、生態和社會保障等方面的扶貧政策，建構了一個從中央到地方基層、從黨政機關到非政府組織、從國家到社會、從國內到國際的綜合開發式扶貧的完備體系，形成了一個龐大全方位扶貧網絡。因此，全面脫貧除了全面建成小康社會之外，也是實現大陸農業與農村現代化的前提。習近平的講話堅稱，要「不斷奪取堅持和發展中國特色社會主義新的更大的勝利」！

第五，擺脫貧窮、全面建成小康社會是實現中華民族偉大復興中國夢的重要內容與最關鍵的第一步，以及完成第一個百年奮鬥目標，更是習近平建構「民族神話」(National myth) 的根基。習近平宣稱「在解決困擾中華民

族幾千年的絕對貧困問題上取得了偉大歷史性成就」，從而強調了「脫貧攻堅精神，……，是中國精神、中國價值、中國力量的充分彰顯，賡續傳承了偉大民族精神和時代精神」，而「鄉村振興是實現中華民族偉大復興的一項重大任務」。

## 肆、揭開習近平再連任的序幕

從中共建黨開國的史蹟來看，毛澤東的開國史蹟締造了全球性「革命神話」，奠定了「毛太祖」的崇高地位，即便功過三七開，至今亦無人能出其右；至於鄧小平做為推動改革開放的總設計師則創造了「成長神話」，開啟了大陸持續長達四十多年經濟大幅快速增長的經濟發展奇蹟，也奠定了「鄧太宗」的至上地位；此後歷經江澤民與胡錦濤兩代領導人勵精圖治，平穩快速發展的「江湖之治」厚實了大陸整體綜合實力，打造了全球第二大經濟體舉世傲人成績。而今，習近平該拿出什麼成就來超越前人？2012年接任的習近平，其所承繼的大陸已非昔日貧困不堪的落後大陸，而是全球第二大經濟體，這也讓具雄才大略的習近平開啟建構「民族神話」之路，正式提出實現「中華民族偉大復興中國夢」的發展大戰略，試圖開創「習近平新時代」，俾以超毛越鄧！

習近平於2012年11月29日正式提出「中國夢」，這是他上任後對「中華民族偉大復興」所提出的一個宏觀大戰略構想，此一構思統攝了民族神話的意識形態和戰略擴張的實用主義。「中國夢」係以民族神話為號召，並將其視為新傳統主義的意識形態觀，試圖全面召喚大陸人民的民族主義情緒，俾於進一步凝聚、強化及鞏固民族意識，從而達到集體動員發展的目的。當今，在習近平主政下的大陸，已標舉了邁向建國百年的中華民族偉大復興的「中國夢」之戰略總目標，而對內治理的全面脫貧、全面建成小康社會到全面建成現代社會主義國家，以及對外「一帶一路」國家總體戰略的路徑選擇則是習近平追逐「中國夢」的路線圖。如今，脫貧攻堅已夯實了習近平「中

國夢」的基樁，建構了民族神話的敘事本體，同時也揭開了習近平再連任的序幕。

這次大陸盛大召開「全國脫貧攻堅總結表彰大會」，進行大規模的政治宣傳，目的在形塑習近平個人的絕對性權威地位，可被視為是習近平為個人長期執政所舉辦的首場造勢大會，正式揭開了習近平再連任序幕，也為習近平帶領大陸走向全面的偉大復興譜下前奏。這是習近平邁向再連任之路進行鋪陳的序曲，目的是將習近平塑造成如期完成新時代全面脫貧攻堅戰的戰略總指揮，高調標榜其「親自掛帥、親自出征、親自督戰」，而達到全面建成小康社會則是習近平上任以來最重要的政績，也完成了中共第一個百年的目標任務，消弭了困擾大陸數千的貧困問題，其功績堪稱「人間奇蹟」，是「人類減貧史上的偉大奇蹟」，脫貧攻堅讓習近平的執政取得了重大的歷史性成就，同時也初步確立了習近平在黨內的崇高歷史地位，以做為取得再連任的合法性基礎。在中共黨史上，習近平將成為一位真正的「繼往開來者」，一方面他將以「全面建成小康社會」做為總結中共建黨百年的歷史功績，另一方面他將以「全面建設現代社會主義國家」做為開啟中共一下個百年發展的基業，俾以完成歷史性的跨越。

## 伍、結論

從表彰大會的政治效應來看，很顯然地，這場盛會真正表彰的並不是扶貧攻堅戰本身，也不是扶貧的先進集體和先進個人，而是圍繞著一個中心—習近平本人，他才是大陸擺脫貧困的真正大功臣，也是這場表彰大會的真正主角，大陸在習近平領導下完成了世紀脫貧任務。這場超高規格的脫貧表彰大會確立了習近平絕對化的個人魅力與權威，塑造其帶領人民全面脫貧的「中國救世主領袖」形象，為明年召開中共 20 大做足了準備。誠如習近平在大會上所強調，「脫貧摘帽不是終點，而是新生活、新奮鬥的起點」，這也正意味著大陸的全面脫貧攻堅並非習近平兩屆十年任期的終點，而是下個五年，甚至是十年任期的起點。

# 近期中國大陸對蒙古及新疆治理政策評析

An Analysis of the PRC Recent Policies toward Inner Mongolia and Xinjiang

黃瓊莉 (Huang, Chiung-Chiu)

國立政治大學東亞研究所副教授

## 壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）內蒙古教育廳於去（2020）年8月底發布《全區民族語言授課學校小學一年級和初中一年級使用國家統編語文教材實施方案》，明確規定從新學期開始，境內以民族語言（即蒙文）授課的小學一年級開始使用官方制定而全大陸通用的語言教材，並且兩年之內，此類小學一年級的政治課與歷史課也將逐漸改為全面漢語教學。相較於大陸境內的其他少數民族自治區（新疆與西藏），內蒙古已是較晚才開始強制推行以民族語言授課的中小學之語言課、歷史課、政治課。必須改用漢語教學。但此舉引發諸多蒙古族家長的抗議，主要原因係擔心民族語言將無法傳承，進而影響下一代對自身的族群身分與文化認同感。除此之外，國際社會對於內蒙古教育廳頒發的新方案譴責與撻伐聲浪不斷，加以近期大陸的新疆政策再次成為與西方強權角力的議題場域，有不少國際觀察者與媒體質疑內蒙古即將成為下一個新疆，甚至暗示大陸正在對新疆維吾爾族進行的「洗腦」工作，也將在內蒙古發生。

針對上述事件，本文擬從大陸制定內蒙古少數民族語言教育政策之背景

提出觀察心得，同時探究新疆自 2017 年即已開始施行的漢語政策影響，進一步分析大陸治理少數民族的政策演變以及中共中央總書記習近平上臺後所進行的調整，其背後所反映的利益考量與施政邏輯。本文亦將簡要回顧大陸推動內蒙古與新疆少數民族語言教育政策所招致的國際批評與反對，並分析大陸的回應策略及其效果。

## 貳、大陸在內蒙古自治區施行之語言文化政策

據統計至 2020 年止，內蒙古自治區總人口中，漢人占 79%，而蒙古族僅有 17%（其餘為滿族、回族、達吾爾族等少數民族）。雖蒙古族人口稀少，但並不會改變內蒙古自治區在中共建政的歷史過程及實施少數民族治理政策面上具有特殊地位事實。首先，內蒙古自治區於 1947 年 5 月 1 日成立，比中華人民共和國成立早 2 年 5 個月。這和以烏蘭夫為代表的蒙古族支持共產主義，並且成為中共中央指導下成立的第一個少數民族黨支部有關。再者，做為第一個少數民族自治區，內蒙古很早便開始鼓勵轄區內的直屬機關使用蒙文辦公，官方聲明中亦鼓勵推動自治區內小學到高中施行蒙語教育。加上內蒙古自治區的經濟發展狀況相較於其他少數民族自治區而言相對良好（至 2018 年，內蒙古 GDP 已是大陸排名第九，而經濟總量為第二十一）。因此，從各方面來看，蒙古族皆可說是大陸少數民族中的模範生，同時也有不少蒙古族加入共產黨且被拔擢，例如曾經擔任中共中央書記處書記、國務委員與國務院秘書長的楊晶（後因貪瀆問題於 2018 年落馬）。

根據美國學者 Christopher Atwood 研究，中共建政後，對於特定少數民族進行語言教育試驗，包含蒙古族、藏族、維吾爾族、哈薩克族和朝鮮族。這項試驗所建立的少數民族語言教育模式是學習蘇聯模式以及中央權力下放的結果，且施行時間將近四分之三個世紀。Christopher Atwood 指出，2020 年大陸欲結束少數民族語言教育政策，並將漢語轉變為主要教學語言，而蒙語變成每天至多一小時課程，其所引起的內蒙古抗議恐為過去 30 年之最。這樣的政策變化，背後反應的是大陸所欲調整並建立的「第二代民族政

策」。原本根據大陸《憲法》與《民族區域自治法》的規定，各個民族都有發展與使用屬於自己語言的自由。而內蒙古自治區自 2005 年開始實施《內蒙古自治區蒙古語言文字工作條例》，這項條例承認蒙語為內蒙古自治區內的通用文字，而國家機關內可以同時使用蒙語與漢語，甚至可以單獨以蒙語為主要公務語言。該工作條例同時規定自治區內的學校要大力培養能以蒙語做為主要授課語言，甚至能流利使用蒙漢兩種語言的專業人才。

事實上自 1963 年起，內蒙古自治區內的蒙漢雙語教育系統即有開端，當時在烏蘭夫主持之下，內蒙古自治區實施「民族語文、民族教育、民族文化、民族衛生工作」四位一體的措施體系。此後，內蒙古自治區內有以漢語授課為主的一般中小學，和以蒙語授課為主的民族中小學兩種各自獨立的學校系統。一般中小學以漢語授課，而小學三年級起增設蒙語課程。民族中小學的多數課程皆以蒙語授課，而從小學三年級或五年級開始將漢語做為第二語言來學習。在內蒙古自治區，這兩套系統都設立從幼稚園到博士班的學位訓練。這套雙語教育系統使得蒙古族的學生有充分的空間進行選擇，既能在既有體制能以母語學習，而且隨著母語的延續與使用頻率，蒙語做為一套語言系統也能與時俱進，增加更多新的詞彙。

然而，根據國內學者藍美華的研究，由於社會轉型與文化變遷，越來越少的蒙古族學生選擇以蒙語為主要授課語言的民族中小學系統。據統計，自 1980 至 1995 年，內蒙古自治區內的民族小學減少 1,409 所，民族中學減少 142 所，而以蒙語為主要學習語言的學生人數比例逐年下降，在短短的 15 年內，民族小學的人數減少了 23.7%，而民族中學的人數減少了 20.2%。迫於招生困難，也有許多民族中小學自此轉型或甚至關閉。據藍美華觀察，蒙古族新生代在升學與就業的壓力下，逐漸放棄學習民族語言，即便他們原先對蒙語深具民族情感，但現實情況逐漸引導他們「避蒙趨漢」，以追求更好的經濟生活。基於上述原因，使得內蒙古自治區的蒙文教育很早就出現衰退趨勢，可以說蒙語做為少數民族語言，因大陸內部社會經濟條件的變遷，已經出現自然衰退與弱化的現象；站在保護少數民族語言文化的角度來看，大陸理應給予更多支持與保護措施，然而大陸並未如此做，甚至反其道而行。若要理

解其中原因，必須深究大陸針對少數民族的治理問題所發展出來的政策邏輯與調整策略，才能更深刻體會其政策轉向的真正目的與可能帶來的影響。

## 參、大陸「第二代民族政策」制定邏輯與調整方向

2014 年 5 月 28 日至 29 日，習近平在第 2 次的「中央新疆工作座談會」上，提出「各民族要像石榴籽一樣緊緊抱在一起」，預示在其任內即將進行的針對少數民族政策的調整方針。習近平使用石榴籽做為譬喻，和他上任後隨即提倡的「中國夢」有深刻關聯。據大陸內部詮釋，石榴果實「千子同一」，象徵中國多元的民族融合為一體，共同追求「民族偉大復興的中國夢」。2014 年 9 月份召開的「中央民族工作會議」上，習近平更具體提出要加快少數民族地區的經濟發展。從習近平這兩次有關少數民族的重要講話來看，有意跳脫過往中共中央對於少數民族的治理框架，積極推動各民族的「同一」，亦即建立一個真正的「中華民族」的國族意識。許多評論家皆認為習近平此思維應當是援引自大陸學者胡鞍鋼與馬戎的建議。馬戎在 2004 年即主張大陸應借鑑美國等多民族國家的經驗，弱化民族意識以強化國民意識的養成。而胡鞍鋼則在 2011 年具體提出「第二代民族政策」，強調大陸不應再採用大拼盤式的民族政策，而應該大幅推動族群意識的淡化，而強化中華民族的身分認同，「以牢鑄中華民族共同體意識」。習近平對於少數民族治理模式的想法與調整，很顯然與馬戎和胡鞍鋼的建議一致。

為了建立「中華民族」的國族意識，首要解決的便是藏族、維吾爾族與蒙古族等三大少數民族與主流族群（即漢族）差異性過大的問題。所謂的差異性過大，包含語言、文化、宗教、各種社會習俗、教育水平與經濟發展程度等面向在內。在中共的思維中，後面兩個面向（教育與經濟水平）乃為決定少數民族是否能與漢族同心，並養成「中華民族」共同體意識的關鍵。因此，習近平在 2014 年提出要以政治力推動民族之間的「交往、交流、交融」等三交政策，並且要更積極推動雙語教育，而這一點也是胡鞍鋼在 2011 年提出的「第二代民族政策」倡議的重要項目。2014 年的「中央民族

「工作會議」上，習近平更具體提出必須「要求」少數民族學會國家的通用語言，而鼓勵在少數民族地區生活的漢族學習少數民族語言；落實到實際政策上，便是以中央之力加強漢語在民族自治區的普及。

在習近平主政後的中央思維裡，少數民族需要更進一步向漢族學習，以達到各民族「同一」的效果，這並非是毫無根據的想法。以新疆為例，在2000年以前，只有35%的少數民族學生能從初中升上高中，而同時期同階段的漢族學生升學率是87%。在南疆地區情況更糟，少數民族學生的升學率只有10%到18%不等。大陸北大學者馬戎對此提出解釋，認為主要原因是新疆一直沒有發展出優質的少數民族教育。而曾任三屆新疆黨委書記的王樂泉則認為少數民族教育的落後，主因是維吾爾語本身有嚴重缺陷，許多有關現代科學技術的詞彙，維吾爾語都沒有對應的詞彙，因此無法教授相關知識，所以最好的辦法便是將主要的教學語言從維語改成漢語，以此來提升維族學生的素質。王樂泉的說法並非無道理，但造成維吾爾語無法包含現代科學技術詞彙的原因，並非像他所主張，是維語系統本身的缺陷，而是國際政治環境的變化所致。根據久居新疆維族自治區的記者Nick Holdstock調查，1949年前，維吾爾語以阿拉伯字母書寫，並參雜許多俄文詞彙。而在1949年後，大陸成立新疆民族語言文字工作委員會，該委員會將維語改以西里爾字母書寫，但是在「中」蘇交惡後，又將其改回以拉丁文字母書寫，目的是避免維族與蘇聯間有所交流。其後，文化大革命發生，整體政治氣氛對少數民族更不友善，使得原本即已相當混亂而基礎脆弱之維語系統更不利於知識傳遞，一直到改革開放後，情況才有所好轉。

新疆在1990年代推行過真正的維漢雙語教學，但是改革開放帶來之市場化機制，亦影響到大陸評價一個語言是否有值得特別協助並予以保存的「價值」。2005年大陸官方推動的「語言和諧」概念，將少數民族語言同漢語之間的明顯不平等正當化，認為應該由市場力量來決定一個語言的價值，而最有價值的語言自然是漢語。因此千禧年之後，大陸在三大少數民族居住的區域推動所謂雙語教學，事實上僅偏重漢語教學與推廣；甚至，自2000年開始，大陸將新疆偏遠村落的小孩送往內地各大城市的頂尖學校就讀，稱

之為「新疆班」，且人數從一開始的每年 1,000 人逐年增加。大陸明令新疆班的設立目標包含「加強對中國共產黨的支持，熱愛社會主義的祖國，維護中國統一的民族教育及促進民族團結教育」。同樣的邏輯亦出現在官方編撰的漢語教科書中，其內容並未特別針對少數民族自治區的生活型態而進行調整，而是以官方認定的國族意識應該包含的物質生活經驗與意識形態內涵為主（即漢人文化）。這其中自然包含對於少數民族語言、文化與生活方式的歧視，並揭示大陸對於少數民族現代化工程的藍圖，最終以漢化為目標，強化物質經濟水平的重要性，最後使得少數民族的國族意識高於族群認同。

2017 年秋天開始，大陸在新疆推動中小學全面使用由教育部直接組織編寫的教材，並且全面停止使用維吾爾語以及哈薩克語、政治與歷史課程教材與輔助教材。如同現在發生在內蒙古自治區的情況，大陸此舉引發許多維族與西方國家反彈與批判聲浪。即使並非所有維族都對大陸版本的「雙語教育」激烈反對，畢竟仍有不少維族家長相信學好漢語，對於改善其子女的經濟條件與未來發展有利；但 2000 年以後，新疆的政治氛圍終歸不利發表任何政治上反對意見，且大陸對新疆的壓制與一連串為弭平分離主義勢力的作為，招致外界對其針對維族進行的同／漢化政策嚴厲撻伐，也連帶地猜測 2020 年在內蒙古推動的相同語言教育政策，也終將使得內蒙古變成下一個新疆。

## 肆、外界批評與大陸回應

如同記者 Holstock 針對大陸在新疆進行的語言教育政策的批評所言，大陸將任何一種非漢族的民族認同皆視為社會發展的絆腳石，不利於其推動西部大開發、扶貧與掃除分離主義等目標，因此推動大陸版本的雙語教育勢在必行，並不在乎政策調整方向是否造成少數民族喪失對自身的文化以及語言的認同。而自 2017 年開始在新疆推行的雙語教學與統一教科書政策，招致外界批評與撻伐聲音不斷，甚有主張大陸政府此舉係違憲。例如蒙古國（昔稱外蒙古）前總統額勒貝格道爾在推特上發布寫給習近平的一封信，批

評大陸對內蒙古自治區推動的雙語政策改革「侵犯了大陸憲法賦予內蒙古族孩子的蒙語學習權，讓他們非常痛苦」。額勒貝格道爾給習近平的這封信，據聞被大陸駐蒙古大使館退件，且大陸官方媒體報導此事件時，指責額勒貝格道爾觀點有誤，不應干涉大陸內政。

事實上，蒙古國做為大陸北鄰小國，有相當充分理由對於大陸在內蒙推動新政感到焦慮。蒙古在冷戰時期依附蘇聯並成為後者的衛星國，因此接受諸多來自蘇共的援助與發展技術，而俄文也因此在蒙古境內相當普及，連帶地蒙古所使用的蒙文也在蘇聯影響之下，全面改以西里爾字母書寫，而放棄傳統直式書寫的回鶻式蒙文系統。冷戰結束後，蒙古欲擺脫被蘇聯所控制的歷史，自 1990 年起，蒙古政治菁英對於是否恢復使用傳統蒙文爭辯不休。2020 年蒙古政府通過法令，決定於 2025 年全面恢復使用傳統蒙文。但畢竟蒙古不使用回鶻式蒙文系統已長達 70 多年，而現今唯一保留傳統蒙文書寫系統的是大陸境內的內蒙古。在大陸強制推動新雙語教育政策後，內蒙古的蒙族人可能很快地失去使用傳統蒙文能力，這自然是烏蘭巴托相當不樂見的情況。

另方面，國際人權組織的「人權觀察」於 2020 年 3 月針對大陸於 2019 年在西藏推動的雙語教育政策提出批評，認為大陸政策剝奪藏族接受母語教育機會，也使得藏語系統面臨威脅。同年 9 月，「人權觀察」再次批評大陸對新疆與內蒙古的相同政策。面對外界批評聲浪，在今年召開「兩會」期間，習近平出席內蒙古人大代表團會議，公開表示對於內蒙古政府全面推動使用國家統編教材的支持，並且強調要從青少年教育做起，推廣普及國家通用語言文字的工作，以強化各民族對祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義的認同。由此可見習近平對於強化中華民族國族認同意識之決心，恐非國際輿論批評可輕易撼動。

## 伍、結語

根據大陸官方說法，雙語教育政策調整的部分主要為採用教育部編撰的

統一教材來教授全大陸中小學的語言、歷史與政治課程，其他原先即以少數民族語言教授的課程維持不變。而原先設立的蒙漢學校分流教育系統也沒有改變。大陸認為其目的僅是在於推動國家通用語言的普及，提升少數民族的教育與經濟水平，既可達成扶貧目標，解決區域發展不均衡問題，又能培養超越族群身分的國族意識，預防分離主義滋生。

大陸此舉目的最終是為達成習近平提出的「中國夢」，同時反映大陸的既有邏輯：對於少數民族的最大尊重，便是容許其保留其名稱（例如蒙古族、維吾爾族、藏族等稱謂）、文化習俗與舉辦慶典的權利（例如允許清真寺存在；在設有「新疆班」學校提供清真食品與禱告室等）、給予特殊優惠待遇（例如高考加分制度）。而大陸認定給予少數民族的最大幫助，便是藉由加強教育與技能訓練方式，協助其融入現代化生活，而能提升生活水平與經濟能力，自然亦能達到強化少數民族國家認同目標。如此思維邏輯其實和針對某特定少數民族進行「文化清洗」之動機截然不同，雖然導致同化效果類似；其看似激烈的手段，終究不脫離大陸欲維持政權穩定之目標，並將「非我族類」產生異心之可能性以強制教育手段盡量降低，同時維持大陸一貫地以保障經濟、人權做為執政正當性憑據之治理風格。

# 2021 年中國大陸「兩會」評析

An Analysis of the Third Sessions of the 13<sup>th</sup> NPC & CPPCC

吳建忠 (Wu, Chien-Chung)

台北海洋科技大學通識教育中心副教授

## 壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）全國人民代表大會與全國政協會議（簡稱「兩會」）於今（2021）年3月4、5日召開，不同於去（2020）年受新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」）疫情影響，延至5月底才舉辦，今年重新回到熟悉的「兩會」時間。今年適逢中共建黨百年及「十四五規劃」（第十四個五年計畫）開局之年，有關全國經濟、脫貧、養老及疫情等議題成為焦點。

從歷史來看，歷屆人民代表大會審議國務院工作報告（以下簡稱「報告」）、新一年度國民經濟和社會發展計畫草案、政府預算草案報告，以及最高人民法院和最高人民檢察院工作報告。歷屆政協會議則是討論國家重大方針政策以及群眾關心的重要問題，或審議中共中央、國務院提出的重要建議案。

另一方面，「兩會」能折射出哪些是大陸國家主席習近平對未來大陸的發展願景，能看出大陸的外交內政政策目標，以及大陸未來的發展軌跡。外界更能了解到中共對於未來的目標、規劃和對過去的總結是什麼。另外，「報告」對新疆、西藏、香港、臺灣的態度及回應美「中」關係也成為國際關注的焦點。

## 貳、政府工作報告與記者會談話

大陸國務院總理李克強在 13 屆全國人民代表大會第 4 次會議開幕式上提出「報告」，其中細數 2020 年工作成果以及 2021 年的工作規畫，並強調要「努力完成全年目標任務，以優異成績慶祝中國共產黨百年華誕」。李克強在「報告」中也坦言，大陸目前仍面臨疫情全球蔓延，國際形勢中不穩定、不確定因素增多，世界經濟形勢複雜嚴峻，而大陸境內疫情防控仍有薄弱環節，經濟恢復基礎尚不牢固等挑戰與困難。與去年「報告」相同的是再次提到「六穩」及「六保」，重點工作直接點明要「堅持穩中求進工作總基調」，並重申「扎實做好『六穩』工作、全面落實『六保』任務」。如何達到「六穩」及「六保」，當然必須從經濟增長及軍費增長來分別解釋之。

### 一、經濟增長預估 6% 與「十四五規劃」

事隔一年，李克強在今年的「報告」告中，再為今年經濟設下目標，增長幅度回復至疫情前水平，今年設定國內生產毛額（GDP）成長 6% 以上的目標，是為保持「經濟運行在合理區間的要求，和今後目標『平穩』銜接」。李克強將今年的經濟增長目標設定在 6% 以上，由於新冠肺炎疫情的不確定性，大陸幾十年來，在 2020 年首次不設定年度增長目標，最終的經濟增長率為 2.3%，遠低於近年來普遍成長的 6% 或更高增速。

李克強大膽的預定今年的經濟目標，可見得對經濟復甦非常有信心，也符合政治正確。而「十四五規劃」的五年重點是「完善鄉村振興、推進新型城鎮化戰略」，那就是要擴大內需。經濟增長目標表明，大陸已經準備好採取措施來保持世界第二大經濟體的強勁增長。這對全球經濟是積極訊號，意味著大陸政府願意釋放資金以保持經濟增長，而不會為了應對債務增加而放緩經濟。「報告」也提到政府職能的轉變，值得注意的是國進民退的大方向，大陸擁有產業發展的主導權、仲裁權以及調控權，減稅簡政也是其中之一。

關鍵在於，2020 年以來，疫情之下的復產復工，經濟依舊下滑，習近平卻仍然不斷堅持要實現全面脫貧。李克強除了 2020 年在「兩會」期間講出 6 億人月收入人民幣 1,000 元的驚人訊息外，並力推「地攤經濟」，在國

務院會議上稱大陸仍然是一個發展中國家，做什麼事情要「量力而行」。不過，這些論述並沒有在「兩會」的「報告」內出現。

在「報告」的文字內，只有出現習近平已經高調宣布取得「脫貧攻堅」的全面勝利，可見得「鬥爭」與「忠誠」仍然是「兩會」主旋律。大陸宣布達成「脫貧攻堅」後，「鄉村振興」成為今年「兩會」焦點議題，「報告」也指出未來政府工作重點，著重幫扶政策的穩定，和防止脫貧人口「返貧」等。

## 二、國防預算增長 6.8% 與肯定「中國特色大國外交」

在過去的一年內，大陸與美國、印度等國的軍事緊張局勢急遽加劇，喜馬拉雅山邊界、臺灣、東海與南海等領域都是軍事爭議熱點。對照來看，《中華人民共和國國防法》、《海警法》去年增修訂，「海外用兵」變成今年共軍預算編列中值得關注的焦點。因為根據修法結果，《中華人民共和國國防法》第 22 條與第 68 條出現「海外」兩字共計 3 次，包括增列「維護國家海外利益」、明確表述依照國家有關法律運用武裝力量，保護海外公民、組織、機構和設施的安全。

與外界預期一致，大陸財政部在全國人大會議上發布的政府預算報告顯示，今年的國防支出為 13,553.43 億元人民幣，比 2020 年增長 6.8%。近年來，大陸已投入大量人民幣用於軍事現代化，目標是到 2027 年將共軍變成「全面現代化」的作戰力量，到 2050 年成為與美國抗衡的「世界級」軍事力量。面對外界對軍費的質疑，共軍發言人卻硬扯臺獨是最大威脅，才是軍費上升的原因。

不同於軍事力量持續成長，在外交方面，「報告」肯定了「中國特色大國外交」。不過，2020 年的「報告」中提出的是「中共特色大國外交『成果豐碩』」，到了今年「兩會」，連「成果」都不見了，變成了「去年中共特色大國外交『卓有成效』」。「報告」表示，「堅持多邊主義，推動構建人類命運共同體。支持國際抗疫合作，倡導建設人類衛生健康共同體。中國為促進世界和平與發展作出了重要貢獻。」「報告」儘管如此力挺習近平的「中共特色大國外交」，但從國際政治環境來看，大陸與相關大國都存在衝突形勢下，大陸外交方面頹勢可能會越來越明顯。

### 三、公開記者會比「報告」吸睛

外界關注的部長通道在去年暫時取消，今年只保留的 4 場公開的記者會，分別是全國政協開幕、全國人大開幕、外交部長記者會及總理記者會，且全部以視訊會議方式進行。

4 場記者會的交鋒其實不多，這次年度總理記者會的不少對話，都跟新冠肺炎疫情及其牽扯的經濟發展與國際局勢有關。這場總理記者會，除了照本宣科，只是口語更直白。不同於「報告」提到的「脫貧攻堅」偉大勝利，記者會上李克強說：「中國還是一個發展中國家，實現現代化還有很長的路要走。」被問及香港問題時，李克強並未多加評論，只有重申北京不同官員圍繞「改革」香港選舉制度決定草案所發表的立場。他說：「決定很明確，就是要堅持和完善『一國兩制』的制度體系，始終堅持『愛國者治港』，也是為了確保『一國兩制』行穩致遠。」

另一方面，大陸外交部長王毅 3 月 7 日在「兩會」涉臺議題上，重彈「臺灣是中國一部分」老調，並要求美國恪守「一中原則」。王毅在其專場記者會上說，「希望美方與中方相向而行，盡快解除迄今對中美合作設置的各種不合理限制，更不要再人為製造出新的障礙」，又要求美方在臺灣問題上「澈底改變上屆政府『越線』、『玩火』的危險做法」。王毅記者會，提問有同步口譯，回答時沒有。王毅把所有答案都背起來，幾個關鍵問題，美「中」問題、臺灣問題，都是謹慎小心的官方詞語。

### 參、修改香港選制提上時程

當習近平把「愛國者治港」拉高到「事關香港長期繁榮穩定的根本原則」後，相關「愛國者治港」的討論持續不斷。本次「兩會」前，在香港參與民主派初選的 47 人被控已違反「港版國安法」，串謀顛覆國家政權引起國際譴責。不過，香港問題的真正博弈不是在「兩會」現場，外界也難以從「兩會」上看出分歧。

直言之，大陸全國人大常委會副委員長王晨 3 月 5 日宣讀《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定（草案）》，為盛傳多時的修

改香港選制揭開修法程序，大陸全國人民代表大會 3 月 11 日決定，授權人大常委会出手修改香港選舉制度。從企圖心來看，大陸試圖一勞永逸解決香港問題，讓香港二次回歸成為大陸普通城市。<sup>1</sup>

深入觀察，本次修改香港選制流程，由全國人大表決同意，再授權人大常委会修改《香港基本法》附件一、二，最後港府再據此修改本地法律。過去修改《香港基本法》附件，多遵從 2004 年人大釋法所謂的「政改五步曲」，亦即特首先提交報告、人大常委會下決定、港府提出辦法再經 2/3 的立法會議員表決通過、特首同意，最後送交人大常委會備案這五步。不過，北京 2020 年訂定「港版國安法」起，就掌握主動權，直接透過人大程序幫香港立法、修改《基本法》附件，香港已喪失政改的主動性。

外界關注的是，大陸對香港選舉委員會的所謂「改革」內容是什麼？王晨的發言提到，要重構香港選舉委員會、增加賦權、擴大規模和組成；同時，賦予香港選舉委員會直接參選立法會，以及提名立法會候選人的新職能。另外，王晨也在發言中提到，要「建立全流程資格審查機制」。本次修法不但重塑了特首和立法會選舉的格局，也進一步削弱民主派的政治影響力，且在「愛國者治港」方針下，也距離香港民眾想爭取「雙普選」的目標越來越遠。

進一步來看，目前香港的選舉委員會負責選出特區行政長官，目前由 4 大界別，共 1,200 名委員組成。由於《草案》並未提到更多細節，但根據香港《星島日報》3 月 5 日報導，大陸國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍和全國政協副主席張慶黎 3 月 4 日接見香港政協代表時，提到這項選制修改的重點。報導指出，這項修改將增加選委人數，由 1,200 人到 1,500 人，新增的 300 人來自新設的第 5 界別，可能由政協委員、愛國團體領袖，以及建制派組織的代表出任。

另外，《草案》預計也將取消原先區議員在選委會中可以獲得的席次，《草

<sup>1</sup> 回顧往昔，不難發現大陸治港方針經過「井水不犯河水」和「有所為有所不為」兩個階段，從「五十年不變」、「馬照跑，舞照跳」正在進入「全面管治」的「二次回歸」新時期。而「二次回歸」說法，是 2020 年 6 月 8 日香港特區政府舉辦《基本法》頒布 30 周年網上研討會，國務院港澳辦副主任張曉明發表題為「國家安全底線愈牢『一國兩制』空間愈大」的講話。這篇講話，可以看出北京對香港政策的演變思路和邏輯，他特別提到了學者鄭永年 2019 年 8 月 20 日在《聯合早報》刊登的文章，並肯定了鄭永年提出的香港第二次回歸的主張。

案》將立法會原先 70 席的立法會議員將增加到 90 席，上述的選舉委員會可參選立法會議員，並將 5 個俗稱「超級區議會」的議席修改規則，原本是先由區議員相互提名，全港選民再一人一票選出。修改後，立法會的席次組成將是選委會、功能界別、地區直選三種。但關於席次比例，則有不同說法。

深入分析，從王晨的「說明」來看，這次改善香港特區選舉制度的舉措，是採取「決定 + 修法」的疊加方式，分階段予以推進和完成。雖然並不涉及修改《香港基本法》的正文，仍然主要修改《香港基本法》附件一有關行政長官的產生辦法，和附件二有關立法會的產生辦法，但已經從「政改五部曲」減為「政改兩、三部曲」，先由大陸主動作出「決定」，亦即是中央啟動，然後由香港特區立法，再向中央報備。

外界普遍關注立法會延期一年的效應，外界普遍認為還是適宜在今年內完成立法及立法會選舉，以避免與 2022 年的行政長官選舉「撞期」。由於大陸「改革」香港選舉制度的重心在行政長官選舉委員會。為了體現愛國者治港的決心，也是為了展現「港版國安法」的威力，當然也是為了回應田飛龍（中華人民共和國全國港澳研究會理事、北京航空航天大學法學院副教授）擔心出現「忠誠廢物」的現象，在香港立法會已經排除「拉布」（以冗長發言拖延議案表決的戰術）等的障礙之下，估計立法會將成為另一個人大的橡皮圖章，立法會何時選舉也已經不是重點了。

## 肆、對臺路線

「兩會」的對臺政策談話，李克強再次重申「一個中國」與「九二共識」的對臺方針，他堅持推進兩岸關係的和平發展，以及祖國統一。李克強強調「兩岸一家親」，並表示會持續推動兩岸融合發展，也歡迎任何臺灣政黨與「中」方交往，不過他也警告「反對任何形式的臺獨」。

除了李克強外，這次全國政協主席汪洋是到了臺灣代表團，他做為全國人大代表，到臺灣省代表團參加會議，就有著與全國政協主席不同的身分和職能。實際上，汪洋在向全國政協會議所做的常委會工作報告，由於是對全國政協常委會過去一年工作的總結，及布置未來一年的工作任務，嚴格執行

《政協章程》和中央賦予人民政協的性質定位，及習近平有關「必須準確把握人民政協性質定位，並要發揮好人民政協專門協商機構的作用」的重要指示，明確人民政協不屬於權力機關和行政機關，而是人民當家作主的重要實現形式，必須嚴格依照《憲法》和《政協章程》履行職能。因而，汪洋的工作報告在涉臺領域中，並沒有談及一些政治原則，只是提到屬於全國政協工作任務的舉辦辛亥革命一百周年紀念活動，及促進兩岸經濟文化交流合作等開展調研協商等。

然而，汪洋是在聽取人大代表陸續發言後，才做總結發言的。他的發言分三個部份：第一、對當前臺灣局勢做出分析。汪洋指出，「臺海形勢依然嚴峻複雜，風險挑戰不可低估，但主動權和主導權始終在我們這一邊」。汪洋的談話有兩層意思。其一是絕對不能低估明確臺海局勢的複雜程度。蔡英文總統與新任陸委會主委邱太三雖然有提出恢復兩岸對話的呼籲，並寄望「春暖花開」，在軍事上也有「不刺激，不挑釁，零意外」的正式宣示，但是目前我政府無法接受「九二共識」，大陸只能持續鬥爭。其二是必須保持戰略定力及底氣，堅信時和勢在大陸這一邊，這個說法源自於習進平的談話。習近平多次指出，「當今世界正經歷百年未有之大變局，但時與勢在我們一邊，這是我們定力和底氣所在，也是我們的決心和信心所在」、「中國處於近代以來最好的機遇期，世界處於百年未有之大變局」，並將之與「中華民族偉大復興」的目標緊密相扣。

汪洋講話的第二點，就是勉勵人大代表們要學習貫徹習近平關於對臺工作的重要論述，堅持「一個中國」原則和「九二共識」，堅決遏制「臺獨」分裂活動和外部勢力干涉，廣泛凝聚反「獨」促統強大合力，促進兩岸關係和平發展。就此而言，堅持「一個中國」原則和「九二共識」，反對「臺獨」，仍是大陸當前的主要及重要任務。對照來看，汪洋在1月的中共中央對臺工作會議上提出的「四要」中的第二「要」，就是「要堅決遏制『臺獨』分裂勢力挾洋自重、謀『獨』挑釁，充分展示維護國家主權、安全、發展利益的決心意志，決不允許任何人任何勢力以任何方式把臺灣從祖國懷抱分裂出去。」這與汪洋的講話一脈相承，互相呼應。

第三，是必須「兩手抓」，在加大打擊「臺獨」分裂勢力的力度之下，

做好推動兩岸同胞感情契合，臺灣民眾融入大陸的工作。汪洋指出，要秉持「兩岸一家親」理念，支持臺商臺企抓住政府制定實施「十四五」規劃和 2035 年遠景目標的機遇，完善保障臺灣同胞福祉和在大陸享受同等待遇的制度和政策，團結引導臺灣同胞共擔民族大義、共襄復興偉業。

平心而論，這與汪洋在 1 月的中共中央對臺工作會議上講話中的「持續完善保障臺灣同胞福祉，和實現同等待遇的制度安排和政策措施，讓臺胞有更多獲得感。」相對比，「兩會」講話更為強調「惠臺」政策的實施對象，是在大陸投資、讀書及居住的臺灣民眾，因而「讓利」的主要內容也有所調整，除了是為臺商、臺企搭建「十四五」規劃和 2035 年遠景目標的機遇提供更便利的條件之外，也是讓已經在大陸的臺灣民眾享受與大陸民眾同等的公民權利和部分政治權利。

## 伍、結語

大陸一直把 1949 年之前的大陸描繪成百年國恥，把大陸與西方的關係塗抹為喪權辱國。今年「兩會」焦點政績來自習近平，不管是「脫貧攻堅」的人間奇蹟說，或是習近平做為其最大政績的防堵疫情成就，都是源自其連任考量。中共今年最重大的政治任務，莫過於百年建黨大慶。站在更高的格局來看，對習近平而言，今年「兩會」則有特殊意義，這是他布局未來幾年的起手勢。這個起手勢，不免要提到在「兩會」召開前，習近平在「黨史學習教育動員大會」上叮囑全黨要學好黨史，不可虛無主義。

值得觀察的是，《新華社》發表文章「習近平在動員大會上首提『黨史觀』有深意」，文章說，這是習近平首次公開提出「樹立正確黨史觀這一重要論述」，根據這個趨勢，估計在「兩會」後，在今年七一前，中共將推出黨史新論述。進一步來看，《新華社》為「兩會」閉幕發表社評，指出「國之大者是事關全局、事關根本、事關長治久安，決定黨和國家事業興衰成敗的大事。」這個「國之大者」的概念提出之後，大陸官媒已經開始了密集的詮釋和解讀。不可否認，「兩會」是大陸最好宣傳建黨百年政績的大舞臺，這個舞臺可以從國家利益、權力結構、政治角度、發展角度、現實角度等各方面進行論述，為習近平在 20 大連任總書記製造輿論，進行鋪墊。

# 近期澳洲與中國大陸關係評析

Comments on Recent Developments of Australia-China Relations

曾偉峯 (Tzeng, Wei-Feng)

淡江大學中國大陸研究所助理教授

## 壹、澳洲與中國大陸雙邊關係陷入低點

澳「中」關係近年來顯著惡化，最近更達到了歷史低點。中國大陸（以下簡稱大陸）與澳洲在許多議題上彼此爭議不斷，由於澳洲在新疆議題、香港問題以及新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」）疫情的表態發言惹怒大陸，大陸因此用大國姿態反擊，透過貿易手段對澳洲採經濟制裁式的措施，試圖迫使澳洲讓步，<sup>1</sup> 也導致澳「中」關係見底。根據最新的資料，去（2020）年大陸對澳洲的投資創 6 年來新低，下降了 61%，來到 7.83 億美元，<sup>2</sup> 而澳洲出口大陸的重要貨物如木材、燃煤等，去年大幅減少，此外，澳洲近期要求恢復木材出口，大陸卻冷漠以對，<sup>3</sup> 都是雙方關係探底之證明。

根據澳洲智庫洛伊國際政策研究院（Lowy Institute for International

<sup>1</sup> 類似經濟制裁但並非正式的經濟制裁，可被歸類為經濟手段（economic statecraft）之一。

<sup>2</sup> 「外交部談中國對澳投資斷崖式下降：原因值得澳方認真反思」（2021 年 3 月 1 日），2021 年 3 月 18 日下載，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-03/01/c\\_1127154821.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-03/01/c_1127154821.htm)。

<sup>3</sup> 「澳洲對華木材出口或長期中斷 中國未理會澳洲恢復出口要求」（2021 年 3 月 12 日），2021 年 3 月 18 日下載，《路透社》，<https://cn.reuters.com/article/au-china-timber-export-halt-0312-idCNKBS2B409J>。

Policy ) 的民意調查，儘管澳洲有 71% 的問卷填答者認為自己一定程度上屬於「澳洲人」，但有約 37% 的華裔澳籍民眾感覺因他們的族群身分，因此受到有差異或較差 (differently or less favourably) 的待遇。究其原因，大約 2/3 受訪者將原因歸咎於新冠肺炎疫情的爆發，而有半數以上 (52%) 認為是澳「中」外交關係的緊張局勢導致。<sup>4</sup> 而根據同樣民調資料，2020 年華裔族群在澳洲每 5 名就有 1 名遭到威脅或攻擊，從中便可看出大陸與澳洲衝突不僅在政治上，已經延伸到社會的族群關係。

澳「中」關係的緊張趨勢，可從雙邊關係與國際結構兩個層面觀察。從雙邊關係觀之，雙方不合源自大陸經濟政治影響力持續衝擊澳洲的政治經濟與外交等層面，已對澳洲主權產生負面影響，而澳洲為了反制大陸政經影響，在外交與內政的政策皆與大陸產生摩擦，雙方持續彼此放話競爭，至今未停。從國際結構觀之，隨著大陸各方面實力崛起後，美「中」競爭態勢越來越強烈，導致澳洲越來越難採取「避險」策略，不得以要「選邊站」。儘管如此，澳洲在美「中」兩大強權的引力下，很難完全排除大陸政經影響力而單一仰賴美國。澳洲代表著西方中等強權國家對抗大陸影響力的「前線」，其能否有效抵禦大陸後疫情時代不斷增強的國際影響力，從目前澳洲仍與大陸有著千絲萬縷關係下，將來澳「中」之間勢必仍會維持相當長一段的亦敵亦友關係 (Frenemy)。

## 貳、澳洲多管齊下防範大陸政經影響

澳「中」關係自 2017 年澳洲指責大陸對澳洲國內採取滲透等方式影響政治、民意等，試圖主導國內政策，成了雙方關係逐漸惡化主要導火線。2017 年 6 月，澳洲媒體《澳洲廣播電臺》(ABC) 時事調查節目《四角方圓》(Four Corners)，報導了大陸對澳洲在華人社區、政界以及教育上的影響力日益增強後，引發各界關注。那時以澳洲為例針對大陸「銳實力」

<sup>4</sup> “BEING CHINESE IN AUSTRALIA Public Opinion in Chinese Communities” (March 3, 2021), visited date: March 10, 2021, 《Lowy Institute》, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/chinese-communities>.

(sharp power) 的討論相當多，如吾人所知，「銳實力」一般而言指的是威權國家利用民主國家政治制度的多元特性，以偽裝民間組織，買通政治人物或滲透民意等方式來獲取有利於其的政策或資源，大陸利用澳洲的民主制度，買通政治人物以及影響在地民意，往往被視為「銳實力」的典型案例。<sup>5</sup>

為了阻止大陸持續對澳洲施展無形的「銳實力」，為防堵大陸對澳洲的政經滲透，澳洲政府隨即通過一連串措施，防止大陸在澳洲的影響力持續擴張。澳洲國會在 2018 年 6 月通過了《防止外國干預法》(foreign interference laws)，並陸續修訂《國家安全法》、《外國影響力透明化計畫法》、《選舉法修正案》等，不僅禁止外國對澳洲國內進行政治捐款，並擴大對於間諜活動的法律定義，將未經授權情況下獲取機密情報視為違反法律，改變了過去認定洩漏機密情報才算犯罪者。依照此法，澳洲政府在 2019 年拒絕與大陸關係密切的大陸籍富商黃向墨入境澳洲。2020 年 12 月，澳洲國會更通過了《對外關係法案》(Foreign Relations Bills)，賦予聯邦政府有權力否決各州地方政府以及大學與外國簽署協定，近年來許多類似協議都與大陸相關，2018 年維多利亞州與大陸簽署的「一帶一路」倡議諒解備忘錄尤其引起澳洲國內廣泛爭議，《對外關係法案》明顯地是澳洲政府針對大陸在澳洲各領域進行的廣泛滲透加以防範圍堵。除了制度上圍堵，澳洲也投放資源鋪設電纜，建立與索羅門群島與巴布亞紐幾內亞的獨立電網，同時禁止大陸電信巨頭華為參與澳洲的 5G 網路建設，主要目的也是為了在硬體上可以避免大陸滲透的風險。

## 參、澳洲軍事外交益加朝美國靠攏

在外交上，澳洲則跟隨與加入美國抗「中」行列。川普就任美國總統以後，美「中」在各領域競爭越來越激烈，2018 年美國以大陸侵犯美國智慧財產權為由，對大陸加徵關稅，美「中」貿易科技戰開打。2018 年以來，

<sup>5</sup> Christopher Walker & Jessica Ludwig, *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence* (Washington: National Endowment for Democracy, 2017).

大陸在許多問題上與美國針鋒相對，美國大力批判大陸在新疆的人權問題、香港的自治問題以及大陸在南海的軍事擴張，澳洲亦加入批「中」，2018 年澳洲多次提及新疆集中營問題，澳外長潘恩（Marise Payne）多次提到新疆人權問題，最近一次為今（2021）年 2 月，英國媒體《BBC》報導大陸在新疆再教育營對於婦女進行酷刑與性虐待，潘恩表示這些作為「令人深感不安」。<sup>6</sup> 除此之外，香港 2019 年 6 月爆發的大規模「反送中」抗爭，引發國際關注，西方國家大多強烈支持香港民主，並批判大陸對香港自主權的侵犯，澳洲也多次表態反對大陸強硬干預香港事務。2020 年 6 月大陸全國人民代表大會常委會通過「港版國安法」，大力整頓抗爭者，並以顛覆國家罪等名義抓捕抗爭人士，此時澳洲除停止與港府的引渡協議外，同時還放寬港人簽證申請，引發大陸外交部強烈抗議。2021 年 3 月，大陸全國人民代表大會通過修改香港選制，並強調必須由「愛國者治港」，澳洲政府更表達嚴重關切，批評修改選制將嚴重弱化香港民主制度，大陸則駁斥此為外國干涉大陸內政之舉，澳「中」雙方關係更加緊張。

軍事上，澳洲也在美國針對大陸的抗「中」聯盟中，扮演著堅實的盟友。一方面澳洲是美國在南太平洋的重要盟國，雙方有美澳紐軍事防禦協定（The Australia, New Zealand, United States Security Treaty, 簡稱 ANZUS 或 ANZUS Treaty）；另方面澳洲是五眼聯盟（Five Eyes）的一員，五眼聯盟包含了澳洲、紐西蘭、加拿大、英國以及美國，這 5 個英語系國家長期以來彼此分享各項情報，合作緊密。在美國總統川普上任以後大力推動印太戰略，印太戰略中扮演重要角色的四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue，簡稱 Quad），也是由美國、印度、日本、澳洲 4 個國家組成，象徵澳洲在川普印太戰略抗「中」扮演的重要角色不言而喻。澳洲也是美國遏制大陸擴張政治與軍事影響力的前線，澳洲多次參與美國在南海設定的自由航行任務，澳洲總理莫里森在 2020 年也重申將堅決提倡南海航行自由。此外，澳洲自己也相當警覺與防範大陸在南太平洋軍事影響力擴張，2019 年

<sup>6</sup> 「澳洲關切新疆人權後 中國再發布留學預警」（2021 年 2 月 5 日），2021 年 3 月 15 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102050169.aspx>。

澳洲總理史上首次訪問斐濟，並與斐濟簽署《國防安全合作協議》，旨在強化澳洲在南太平洋抵抗大陸影響力擴張的能力。

## 肆、大陸對澳洲銳實力與硬措施並行

為了回應澳洲轉向反「中」，大陸對澳洲可謂剛柔並行。大陸除了透過既有銳實力以及利用澳洲國內民主制度特性，持續影響澳洲政治與民意，近期也大力使用硬措施，以貿易制裁方式懲罰澳洲過度親美，以及表達對澳洲各項損害大陸利益的舉動之抗議，特別是向澳洲政府施加壓力。首先，在銳實力部分，澳洲仍有相對支持與大陸交往的意見領袖，例如前外交部長伊凡斯（Gareth Evans），工黨參議員卡爾（Kim Carr）與前議員鄧森（Sam Dastyari），以及許多商界與農業產業的利益攸關者。因此強硬抗衡大陸仍尚未成為澳洲普遍共識。在民意上，根據洛伊研究所的調查，82% 澳洲人支持對「涉及侵犯人權的中國官員」進行制裁，但是當問到是否同意限制澳「中」雙方共同在限制國防軍事相關科技研究時，支持者僅有 57%。因此，澳洲民意並未在所有領域上都一致同意政府採取抗「中」措施，相信大陸的「銳實力」仍然有其影響力。

大陸對澳洲採取經濟制裁式手段，也同時搭配戰狼式外交，強化其對澳的硬措施上，以此強迫澳洲政策退讓。例如大陸持續針對從澳洲進口的多項產品，包含了酒、大麥、肉品、棉花、龍蝦、木材與燃料煤，採取加徵關稅或是直接禁止進口的限制：對大麥加徵 80% 關稅；禁止進口煤炭；或是以反傾銷為由，禁止進口葡萄酒；以檢疫為由，不讓澳洲龍蝦進入大陸市場等等。這些經濟手段近期接連不斷，甚至越來越多元，包含了雙方的教育文化交流。2020 年 6 月，大陸教育部發布留學澳洲預警，以澳洲發生多起對亞裔的種族歧視事件為由，提醒大陸學生當前要「謹慎選擇」赴澳或返澳學習；2021 年 2 月，當澳洲外交部再次提及大陸的新疆問題時，大陸教育部則再次發布留學預警，澳洲國際教育與留學生對其經濟貢獻分量不小，而當中，大陸留學生又屬大宗，大陸教育部此舉，明顯係針對澳洲國際教育經濟

進行強硬打擊。

除了經濟上施壓，大陸近期常以戰狼外交模式反制澳洲的對「中」政策。2020 年 11 月，大陸駐澳使館對澳洲媒體提供了一份清單，條列大陸對澳洲的 14 項「反中措施」的不滿，其中包含澳洲聯邦政府破壞維多利亞州與大陸達成的「一帶一路」協議；無證據下卻指控大陸發動網路攻擊；將華為排除在澳洲的 5G 建設之外；干涉大陸的新疆、香港與臺灣事務；非主權聲索國卻介入南海主權議題；資助反「中」智庫散布不實報導；針對大陸通過禁止外國干預的法律；更重要者，呼籲調查新冠肺炎的起源等。大陸官方稱，若澳洲能在以上政策上有所讓步，澳「中」關係可有改善空間，大陸的大國強硬姿態表露無遺。大約同時，著名大陸戰狼外交官趙立堅在推特上發布了一張修改後的澳洲軍人在阿富汗殺戮兒童的照片，暗指澳洲軍隊濫殺無辜。此舉激怒了澳洲總理，大力抨擊且發言譴責趙立堅，並嚴正要求大陸政府道歉，然這樣的抗議反而引來大陸反唇相譏，引發澳「中」外交口水戰。明顯地，這些作為都是大陸採取的戰狼外交策略，重點在於對內外宣傳大陸不容忍外國欺凌的民族主義，以及激怒對方以顯示自己的強硬姿態。

## 伍、美「中」競爭下澳洲難以維持「避險」策略

以上觀之，澳「中」齟齬甚多導致彼此關係漸行漸遠。究其結構因素，主要係美「中」競爭越來越白熱化下，澳洲維持「避險」策略之成本日益增加，最終難以負荷，不得不向美國「選邊站」，加拿大則是另一個類似的案例。美「中」競爭近年來越加激烈，自從 2018 年美國總統川普發動對「中」貿易戰後，極力拉攏西方盟友，澳洲做為美國大力拉攏的對象之一，自然難置身事外。美國與澳洲，有著傳統的軍事同盟（防禦協定、五眼聯盟）等，拜登（Joe Biden）就任美國總統後，新啟動的美日印澳四方安全對話在 2021 年 3 月舉辦，此次會議更將既有的部長級會議升級成領導人高峰會，由四國領袖透過視訊對話，共同支持維護印太安全。而在緊接著的

3月18日的大陸與美國雙方在阿拉斯加舉辦的外交高層對話前，美國國家安全委員會印太事務協調員坎貝爾（Kurt Campbell）在16日對澳洲媒體表示，拜登已對大陸表達大陸停止對澳洲「經濟脅迫」是美「中」改善雙邊關係的前提，美國釋放出了明顯的訊息，表示對澳洲的堅定支持，同時也闡明美國不會在美「中」高層對話中出賣澳洲。

若撇開結構因素不談，僅從雙邊關係觀察，澳「中」關係亦很難再回到過去的密切局面。第一，澳洲很難再次採用「經濟靠大陸，安全靠美國」的避險策略，最主要原因，在於大陸持續對澳洲進行經濟脅迫手段，讓澳洲政府以至於澳洲民眾體認到，「經濟靠中國」等於是羊入虎口，增加經濟對大陸的依賴，等於給大陸更多更強的槓桿去影響澳洲政經局勢。因此，大陸的市場對澳洲而言已經不僅是充滿經濟利益的誘惑，同時也是充斥各項風險的場所。另方面，對澳洲而言，政治與安全上仰賴美國，目前看來似乎可行且合理，也因此，為顧及其南太平洋利益，加上澳美的文化與制度相似性，澳洲向美國靠攏並不意外。第二個澳「中」關係難以恢復過去密切之原因，則是大陸越來越以大國之姿處世，特別是大陸持續透過其增強的經濟、軍事或政治實力，要求其他國家讓步越來越常態。大陸對南韓、日本、加拿大等與美國親近的國家採取類似的脅迫措施，已非特例。大陸持大國姿態，旨在明確對外表達大陸已非吳下阿蒙，大陸已能與美國在國際政治上一較高下，也能像美國一樣，採取強硬的強制外交與制裁措施要求他國讓步。簡言之，從以上兩點研判，澳「中」關係已難回到過去。

## 陸、大陸與澳洲或將陷入長期亦敵亦友關係

綜上所述，可以發現澳洲與大陸關係的轉變，受到美「中」競爭結構的影響，加上大陸藉著澳洲的民主制度逐漸製造且累積的對「中」友善優勢，遭澳洲警惕與嚴防。因此，澳「中」關係不可避免地走向對立，近期的低點也恐將持續探底。儘管如此，仍有論者認為澳「中」雙方仍有合作機會，例

如有大陸學者認為澳「中」關係本質上是友善的，因為兩國沒有歷史恩怨以及根本利益的衝突，<sup>7</sup> 然而這點忽略了美國將澳洲命運與美「中」競爭結果綁在一起的現實。隨著美澳之間聯盟關係越來越強化，澳洲的戰略自主空間也越來越小。由此觀之，澳「中」關係很難跳脫美「中」大框架，雙邊衝突很難立即獲得全面改善，外交與軍事上的對立競爭仍然會持續不斷。

儘管如此，澳「中」之間仍並不是完全缺乏共同利益，特別是在經濟上仍有相當大的利益重疊。例如 2020 年由 15 個亞太國家簽署的《區域全面經濟夥伴關係協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，同時由大陸主導，澳洲亦是成員國之一，這個全球最大的自由貿易區涵蓋了廣泛的經濟利益，澳洲很難置身於外。透過多邊機制調和彼此利益，或許是雙方唯一可以實現彼此貿易利益，又不觸及政治安全等問題的模式之一。依此來看，澳「中」之間將來會呈現常態性的亦敵亦友關係（英文又稱 Frenemy，由 Friend 與 enemy 組合而成的字）。澳洲一方面追求大陸市場，另方面防範大陸透過經濟影響澳洲政治，而大陸則會試圖加大力度瓦解澳美聯盟，透過銳實力與硬措施，分化澳洲國內抗「中」力量，尋求支持大陸利益的盟友，目前美「中」走向長期競爭，大陸在亞太影響力也持續增強，在此態勢下，澳「中」亦敵亦友關係仍會持續很長一段時間，其中「敵」的成分仍將多於「友」。

<sup>7</sup> 「觀察中澳關係的三個維度」(2021 年 3 月 16 日)，2021 年 3 月 16 日下載，《中國紀檢監察》，[http://www.ciis.org.cn/yjcg/sspl/202103/t20210316\\_7811.html](http://www.ciis.org.cn/yjcg/sspl/202103/t20210316_7811.html)。

# 評析南向政策的倡議和成效

A Review of Taiwan's Southward Policy

陳鴻瑜 (Chen, Hurng-Yu)

國立政治大學歷史系名譽教授

淡江大學外交與國際關係學系榮譽教授

## 摘要

臺灣自 1993 年後推動南向政策，重點在發展經貿投資，而勞工和通婚等層面的關係亦隨之強化。從 2016 年推動的新南向政策，又增加教育和旅遊層面的合作關係。而這些發展，都跟臺灣和中國大陸處於緊張關係有關。這大概已發展出一個模式。無論如何，東南亞是臺灣南方的鄰居，對東南亞的認識和發展關係，是臺灣地理和國際政治環境的必然性使然。

關鍵詞：臺灣、南向政策、東南亞、李登輝、陳水扁、蔡英文

## 壹、南向政策倡議之背景

南向政策之提出著眼於因應亞太經貿發展的結構問題，因為臺灣中小型企業在 1980 年代中期，面臨新臺幣升值、地價上揚、環保意識抬頭、從歐美普遍貿易優惠關稅制度（Generalized System of Preferences, GSP）下畢業、工資上升、產業面臨升級壓力等因素，而將勞力密集產業或無法立即升級的產業移轉到東南亞國家投資生產。加上東南亞國家的印尼、泰國、越南、菲律賓、馬來西亞制頒有利於外商的投資辦法，鼓勵外資進入當地市場。<sup>1</sup> 臺商在沒有等到臺灣與東南亞國家簽訂投資保障協議之前，就紛紛前往東南亞國家投資。

南向政策與稍後提出的亞太營運中心，有密切的關連，前者著眼於東南亞地區，而後者著眼於亞太地區，南向政策之成功，將有助於亞太營運中心穩固腹地，提供原料和商業網絡。就當時的時空背景來說，南向政策成為亞太營運中心之前哨戰，二者互為援引，有相輔相成之效。

初期，南向政策只是一個概念，並沒有明確的宗旨目標。當時許多評論期望南向政策應具有外交功能，亦即透過經貿以達成外交目標。然而，經過多年的努力，南向政策最重要的成果是將我國駐東南亞國家的機構名稱改為「駐某國經濟文化辦事處」。其次是分別與馬來西亞、印尼、泰國、新加坡和菲律賓簽訂投資保障協議或避免雙重課稅協議。南向政策無法進一步提升外交關係之原因很多，諸如中國大陸（以下簡稱大陸）施加壓力、大陸對東南亞國家採取低姿態拉攏政策；臺商對外投資都是民間資金，政府無法影響民間對外投資，無法將該對外投資行為轉化作為外交後盾；大陸壓迫東南亞國家不可接受臺灣的官方發展援助。初期推動南向政策的重點國家是放在印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓和越南等國，後來延伸至柬埔寨、緬甸、印度、澳洲、紐西蘭等國，其範圍跨及東南亞、南亞和澳、紐。

臺商在東南亞的投資，主力是中小企業；此外，還有國營企業以及國

<sup>1</sup> 陳鴻瑜，「南向政策與區域經濟整合」，中山社會科學學報（高雄），第 8 卷第 3 期（1994 年，秋季刊），頁 1-37。

民黨黨營企業。後面二者是配合政府政策而前往東南亞投資，惟主要投資地點在越南和馬來西亞。

## 貳、李登輝總統政府第一階段南向政策的倡議和辦理成效

### 一、第一階段和第二階段南向政策的倡議目標

李登輝總統執政時期，經濟部在 1993 年 12 月提出「南進投資政策說帖」，主要針對東南亞國家，是為第一階段南向政策。1997 年 2 月，進行第二階段南向政策，再提出「加強東南亞暨澳、紐經貿工作綱領」，將目標擴大包括澳、紐兩國。此兩階段之南向政策之目標如下：

- (一) 分散貿易風險。分散貿易風險為我國多年來採取的外貿政策，目的在避免因貿易對象過於集中而導致受制於該國的貿易制裁，尤以 1980 年代為免除被美國貿易法「301 條款」之制裁，而採取的因應對策。此一政策亦適用於 1990 年代初我國對大陸升高的貿易和投資依賴度，以維持本身經貿的自主權。
- (二) 因應香港在 1997 年後的變化。香港是一個金融和轉口貿易城市，面臨 1997 年「回歸」大陸的局勢，其在亞太地區經濟地位將可能出現變動，我國為未雨綢繆，早為因應，期能取代香港的地位。
- (三) 將無法升級或無力升級產業技術的勞力密集產業外移，以挽救瀕臨關廠的產業。
- (四) 因應亞太經濟塊狀化的發展趨勢以及東協集團自 1994 年起實施自由貿易區計畫。亞太各國為加速經濟發展速度，結合成區域集團的趨勢愈發明顯，而我國因受制於大陸的壓力，除了亞太經合會外，無法參與周邊國家的區域經濟組織。東協將從 1994 年起開始啟動自由貿易區計畫，屆時將對我國造成貿易上的壓力。我國乃必須尋求突破，藉產業外移至東協國家，以獲取該項自由貿易區計畫對我有利的商業機會和利益。

## 二、辦理成效

在李登輝總統執政期間推動的南向政策，前後有 6 年，其辦理具體成效如下：

- (一) 促成我國總統、副總統、行政院院長和其他高層政府官員訪問東南亞國家，以及雙邊政府首長的互訪。例如李登輝總統出訪菲律賓、印尼和泰國。
- (二) 簽署相關的經貿協議。簽署投資保障協議，簽署的國家包括：菲律賓、新加坡、馬來西亞、印尼、泰國、越南。簽署避免雙重課稅協議的國家包括：新加坡、馬來西亞、印尼、越南。與新加坡簽署貨物暫准通關協議。與菲律賓和馬來西亞簽署支持我國加入世貿組織協議。
- (三) 統一駐東南亞外館名稱，改為「臺北經濟文化辦事處」，或「臺北經濟貿易代表處」或「臺北經濟貿易辦事處」。
- (四) 我國政府透過國際合作發展基金會對菲律賓、印尼和越南三國提供經援總額 1 億 3 千 736 萬美元，協助當地國設立工業園區或農業技術援助。
- (五) 協助臺商在東南亞投資，迄 2000 年累計投資額達到 435 億美元。
- (六) 協助臺商先後在印尼籌辦兩所（雅加達和泗水）、馬來西亞兩所（吉隆坡和檳城）、泰國一所、越南一所的臺北僑校。
- (七) 在東南亞各地協助臺商籌組臺商組織，最後結合成亞洲臺商協會。
- (八) 在 1997 年東亞金融危機時，提供我國廠商出口保險，對華僑提供融資貸款，對在東南亞設立銀行分行者，每家分行提供 2 千萬美元資金，供作臺商融資貸款之用。

## 三、在金融風暴中受挫

就初期南向政策的成果來看，應算是成功的，它獲得東南亞國家的歡迎。像馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓的工商貿易部長與臺灣往來密切，雙方建立高層互訪。更為重要的，隨著臺商在東南亞的投資，兩邊人民來

往頻繁。原本臺商在東南亞投資，為了解決生活的問題，有些商人娶當地女子為妻。接著許多婚姻仲介業者，竟然大張旗鼓媒介婚姻，許多臺灣單身男子競相前往東南亞國家相親結婚，不僅是商人，而且是一般人民來往於臺灣和東南亞各大城市之間，從商業往來到親家往來，蔚為風潮。

東南亞國家在 1990 年代初，雖然經濟蓬勃發展，惟各種經濟制度沒有隨之調整，最後因為無法因應快速變動的經濟波動，而在 1997 年爆發金融風暴，泰國、印尼、馬來西亞和菲律賓等國受害嚴重，連帶地臺商投資亦受影響。物價波動、幣值不穩、社會消費能力下降、當地銀行收緊放款及重整金融制度和秩序，導致臺商受到連累。臺商在東南亞的投資腳步減慢，臺灣與東南亞的貿易額也隨之下降。

如從 1990 年到 1993 年對東南亞國家之進出口數額來觀察，臺灣一直居於出超地位，1990 年出超 26 億 8 千 4 百萬美元，1991 年 24 億 5 千 7 百萬美元，1992 年 21 億 5 千 7 百萬美元，1993 年上升為 23 億 7 千 8 百萬美元。

1994 年臺灣與東協六國（包括菲律賓、泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊、印尼）雙邊貿易額為 191 億 7 千 8 百 65 萬 5,299 美元，占該年臺灣對全球貿易總額的 9.3%。以後臺灣對東協六國的貿易額逐年升高，除了 1998 年，該年受到東南亞金融危機的影響，致雙邊貿易額下降。不過，該年也有一個奇怪的現象，因為該年臺灣對全球貿易總額下降幅度過大，以致於臺灣對東協六國的貿易比重反而上升，是 1994 年至 2006 年期間最高者，占臺灣對全球貿易總額的 9.47%。

儘管臺灣與東協六國的貿易額在增加，但並非都是順差，1998、1999、2000、2001、2002 等五年都是逆差，直到 2003 年才開始出現順差。

造成上述臺灣對東南亞貿易逆差的主要原因有三，一是東南亞金融危機嚴重影響臺灣和東南亞雙邊貿易額。二是臺灣對東南亞投資額下降。三是臺商轉向大陸投資，臺灣與大陸的雙邊貿易額日益增長。

## 參、陳水扁總統政府 2002 年重啟南向政策

### 一、陳水扁總統政府推動南向政策之背景

南向政策係在 1993 年 8 月提出，1997 年發生東亞金融危機而受挫，但整體投資情勢因個別國家不同而有不同的影響，其中投資衰退的地區有印尼、菲律賓、馬來西亞和泰國，而新加坡和越南卻反而增加。這些投資趨向之差別，固然受到東亞金融危機影響，事實上也受到各國國內情勢之影響，例如印尼政局動盪，暴亂和政治衝突不斷，菲律賓則是治安問題嚴重，馬來西亞則是採固定匯率以及管制外匯，泰國則是嚴重經濟蕭條。至 2000 年我國對東南亞的累計投資額達到 435 億美元，發展跟東南亞的經貿關係已成為一股不可逆轉的趨勢。

我國政府在 1996 年時決定將「加強對東南亞地區經貿工作綱領」延長 3 年，並準備將澳、紐納入南向政策範圍。中間雖經過金融危機，但該項政策仍繼續推動。民進黨在 2000 年總統大選獲勝，開始執政。民進黨政府對於東南亞並沒有特別重視，瞭解也不多，對於國民黨政府所推動的南向政策並不想繼續延續，而想改變想法。陳水扁總統執政初期不再提出南向政策。當時所以不談南向政策，乃是陳水扁總統有意對大陸表示善意，希望改善兩岸關係。但事與願違，直至 2002 年 8 月 3 日，陳水扁總統發出要走自己的路的聲明，經濟部在 2002 年 8 月 21 日研擬「臺商赴東南亞投資配套措施」，開啟新一階段的南向政策。

總括來看，此次重啟南向政策有幾個原因：

(一) 政治因素：不再擔心大陸對於陳水扁總統政治走向的批評。過去李登輝總統時期的南向政策，招來大陸嚴厲的批評。陳水扁總統開始時有所顧忌，所以採取低姿態，儘管林信義擔任經濟部長時曾訪問越南，但未張揚南向政策，因此南向政策被冰凍了兩年。在這兩年中，情勢有重大的轉變，大陸從過去批判臺灣的南向政策，到 2000 年 11 月突然轉變政策，時任大陸國家主席江澤民在 2000 年 11 月在新加坡參加第四次東協和大陸高峰會上主動提議要與東

協合組自由貿易區，2002年11月，大陸與東協簽署全面經濟合作架構協議（the Framework Agreement on ASEAN-China Economic Cooperation），將在2010年與東協6個舊成員國完成自由貿易區計畫，2015年再與其他4個東協新成員國完成自由貿易區計畫。這對陳水扁總統政府毋寧是一個打擊，白白錯失兩年等待的時間。而且大陸已跑在臺灣之前積極推動與東南亞的關係，臺灣和東南亞的關係將會受到衝擊。

- （二）經濟因素：一方面是臺灣經濟趨於平緩成長，政府財政出現問題，外來投資減縮；另一方面是大陸利用其經濟爬升的機會將力量延伸到東南亞，雙方正在談判簽訂自由貿易區架構協議，預定在2002年11月「東協和中國高峰會」時通過。而東北亞的日本經濟持續低迷，商談合作的可能性不大，所以最後只有重啟南向政策。
- （三）戰略考慮因素：臺灣對大陸的經貿依賴度日益升高，截至2002年2月的統計，核准的臺灣對大陸的投資額有202.7億美元（非正式的估計可能有五百多億美元），而2000年臺灣對大陸貿易進出口依賴度達臺灣總對外貿易額的11.2%，已超出警戒線，如果不再採取措施，經濟將對大陸日益依賴，對臺灣的經濟安全構成不利局面。

## 二、政策措施

為了實踐上述的南向政策，陳水扁政府採取下述的政策措施：

- （一）洽簽自由貿易協議，依次優先順序是新加坡、泰國、印尼、馬來西亞、越南和菲國。
- （二）中央銀行對本國銀行海外分支機構辦理外匯轉融通，協助東南亞臺商取得融資；中國輸出入銀行提供廠商海外融資、工程融資、信用保證等，擴大海外金融服務。
- （三）政府還將積極和東協國家簽訂「避免雙重課徵所得稅協定」、「貨物暫准通關協定」。
- （四）將和東南亞國家簽署「資訊產業合作協定」，協助國內資訊廠商赴

當地進行組裝和低階代工，並動用「國際合作發展基金會」提供貸款，為東南亞各國政府建立資訊系統。經濟部擬定的資訊業投資東南亞行動方案分為四大要項：(1) 妥善利用東南亞廉價土地勞工，協助國內資訊廠商赴當地進行組裝和低階代工。(2) 推動和東南亞各國洽簽資訊產業合作協定，建立多元雙邊產業合作體系。(3) 推動跨國資訊專業能力相互認證體系，協助各國培育人才。(4) 結合我國軟硬體廠商和研究單位，透過和當地企業合作，共同爭取承接各國政府電腦化系統建置專案。

- (五) 政府計畫將「國際合作發展基金會」由 122 億元新臺幣提高到 2 百億元新臺幣，以擴大運用至東南亞無邦交國，同時提供臺商、華僑優惠貸款等。
- (六) 經濟部在 2002 年 8 月 21 日研擬「臺商赴東南亞投資配套措施」，初步擬訂 15 項配套方案包括：(1) 成立東南亞經貿入口網站；(2) 解決臺商投資東南亞投資的問題；(3) 協助紡織業投資東南亞；(4) 和各國推動資訊業雙邊會議；(5) 運用 WTO 架構建立經貿諮商；(6) 協助政府推動和東南亞國家簽署自由貿易協定；(7) 建立東南亞行銷通路；(8) 提供臺商赴東南亞投資融資；(9) 協助東南亞臺商幹部回臺訓練；(10) 協助臺商赴東南亞投資的子女解決教育問題；(11) 加強對東南亞國家經援；(12) 提供東南亞國家技術合作；(13) 增加對東南亞採購；(14) 強化和東南亞國家經貿人員交流互訪；(15) 提升和東南亞國家的經貿對話層級。
- (七) 呂副總統建議：(1) 與印尼合作開發專屬工業區，優先容納臺商投資不動產、農漁產加工、觀光及傳統產業。(2) 協助印尼在峇里島投資觀光專區，以為臺灣遊客服務。

陳水扁總統提出「南向投資政策」，藉以取代以前的「南向政策」。不過對東南亞的關係是否僅有「投資」關係？其他的關係都避而不談？因為將政策訂為「投資」，過於縮小政策的適用性。

### 三、李登輝總統階段和陳水扁總統階段南向政策之比較

- (一) 李登輝總統階段偏向勞力密集產業；陳水扁總統階段偏向電信工業技術的合作，協助國內資訊廠商赴東南亞進行組裝和低階代工。
- (二) 李登輝總統階段我國協助東南亞國家設立工業園區。陳水扁總統階段不作此考慮，但協助紡織業投資東南亞。
- (三) 李登輝總統階段我國對東南亞國家提供經援。陳水扁總統階段是以促進民間經貿合作或成立策略聯盟為考慮。
- (四) 李登輝總統階段是以簽署投資保障協議為主。陳水扁總統階段是以簽署貿易協議或自由貿易協議為目標。
- (五) 李登輝總統階段未注重人力資源培訓。陳水扁總統階段是以人力資源培訓為考慮。
- (六) 李登輝總統階段未注重外勞政策和外交目標掛勾問題。陳水扁總統階段試圖將外勞政策和外交目標結合，以與外勞進口國簽訂政府間勞務合作協議為目標。
- (七) 李登輝總統階段是以經貿合作為主。陳水扁總統階段除繼續推動經貿合作外，亦以促進綜合安全合作作為目標。
- (八) 李登輝總統階段以國營企業和國民黨黨營企業做為推動南向政策之政策工具，陳水扁總統階段則無。

### 肆、與東協國家洽簽自由貿易協議

臺灣想參加東協相關活動，已有多年，但一直受到大陸的掣肘，以及東協內部有不同的意見，所以未能如願。陳水扁總統此次重啟南向政策，有一個較以前明確的方針是想與東南亞國家簽訂自由貿易協議。陳水扁總統政府曾與新加坡談判簽訂自由貿易協議，但因雙方對於以何種名義簽字有歧見，所以沒有談成。隨後亦與越南接觸，商討簽訂自由貿易協議之可能性。也與其他東南亞國家洽簽自由貿易協議的可能性，均沒有獲得正面回應。此乃因為大陸正積極與東協洽簽自由貿易協議，故東南亞國家與臺

灣發展自由貿易協議變成一個敏感議題。

東協在 1993 年開始推動東協自由貿易區，預定在 2008 年完成。在 1994 年 9 月 22 日於泰國清邁舉行第 26 屆經濟部長會議，會中經濟部長們對於 1993 年推動的東協自由貿易區計畫認為速度太慢，不足以應付快速變遷的世界經濟發展情勢，因此各國經濟部長乃決定希望自由貿易區計畫能提前 5 年實施，也就是將過去所預定的在 2008 年實施的日期提前到 2003 年。以後東協各國完成自由貿易區之期限，有所不同，原創六國在 2003 年完成，越南在 2006 年完成，寮、緬在 2008 年完成，柬埔寨在 2010 年完成。

2000 年大陸主動向東協表示要簽訂雙邊自由貿易協議。2002 年大陸和東協簽訂雙邊經濟合作架構協議。2010 年 1 月 1 日，大陸和東協完成自由貿易計畫的時程，正式進入自由貿易區目標。在該一階段大陸正積極在東協布局，建立雙邊自由貿易區成為大陸對東南亞的戰略目標，自然不願看到臺灣在東南亞的活動，因此陳水扁總統在該一不利的區域環境下推動簽署自由貿易協議，其難以實現，是在意料之內。

陳水扁政府的南向政策從 2002 年開始推動，走經貿和戰略全方位路線，其中以資訊工業技術合作 / 人力資源訓練 / 勞務合作 / 密切經濟合作夥伴為主，而且強調全面性交往，只要有助於區域安定（例如情報交換、智庫交流及包括能源、糧食、環保、防治愛滋病、勞工移動、防止跨國犯罪、走私、毒品、洗錢等國際安全保障之優先議題）和互惠互利，任何議題均可洽談合作。

## 伍、陳水扁總統執政時期南向政策之檢討

上述陳水扁總統執政階段南向政策措施中，落實的情況並不理想。例如與東南亞國家洽簽「避免雙重課徵所得稅協定」、「貨物暫准通關協定」一項，並無實質的進展。在李登輝總統時期之南向政策階段，已經簽署避免雙重課稅協議的國家有新加坡、馬來西亞、印尼、越南。與新加坡簽署

貨物暫准通關協議。陳水扁總統時期在 2004 年 6 月和馬國簽署「臺、馬貨品暫准通關證制度執行議定書」。在馬英九總統任內，2009 年 6 月與菲律賓簽署「臺、菲貨品暫准通關證協定執行議定書」，與越南於 2009 年 6 月 26 日簽署「臺灣與越南貨品暫准通關證協定暨執行議定書」。同樣地，在陳水扁總統任內與新加坡洽簽自由貿易協議功敗垂成，在馬英九總統任內於 2013 年 11 月 7 日簽訂臺、星經濟夥伴協定，到馬英九總統任內才落實。

此外，高層經貿官員互訪及合作會議，亦沒有有效推動。唯一有進展的是外勞協議。2002 年 12 月與泰國簽署官方的「臺、泰勞工直接聘僱協定」。臺灣與印尼於 2004 年 12 月 17 日在印尼簽署「臺灣與印尼勞工合作備忘錄」，勞委會並於 12 月 19 日宣布自 12 月 20 日起正式公告重新開放印勞來臺工作。當時勞委會主委陳菊曾分別訪問泰國和印尼。

此外，有實質效果的是投資和經貿關係。在陳水扁政府之南向政策提出後，唯一簽署的貿易協定是 2005 年 9 月 8 日在河內舉辦「第四屆臺、越經貿諮商合作會議」，會中簽署「臺、越貿易協定」及「越南 WTO 入會臺、越雙邊協議」。雙方同意給予對方在商品貿易方面之最惠國待遇，將積極排除非關稅貿易障礙，促進雙方產品之進、出口。<sup>2</sup>

2002 年，臺灣與東南亞的貿易額有增加，但臺灣還是處於逆差。2003 年臺灣對東南亞投資額增加（參見表 1），所以從該年起雙方貿易量增加。從 2003 年到 2004 年，臺灣對東南亞的投資有巨幅增加，2005 年至 2006 年下降，2007 年又大幅增加，到 2008 年陳水扁政府最後一年對東協六國之投資高達 133 億 3 千萬美元。2008 年爆發全球性金融海嘯，東南亞也受到波及，臺商對東南亞之投資大幅滑落，2009 年之投資額只剩下 18.61 億美元。

<sup>2</sup> 「台越簽署『台越貿易協定』及『越南 WTO 入會臺越雙邊協議』」，2012 年 4 月 4 日瀏覽，《行政院經濟建設委員會網站》，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0002806>。

表 1 臺灣對東南亞六國之投資額（2001 年至 2009 年）

單位：百萬美元

國別 年代	泰國	馬來西亞	菲律賓	印尼	新加坡	越南	投資額
2001	159	297	12	84	378	1939	2869
2002	63	66	236	83	26	568	1042
2003	339	164	47	118	26	690	1236
2004	269	109	30	69	822	718	2017
2005	418	113	25	134	98	768	1556
2006	284	110	38	219	806	395	1852
2007	248	119	445	51	1194	2140	4197
2008	223	256	29	306	698	11818	13330
2009	156	209	5	118	37	1336	1861

資料來源：「經濟部投資業務處」，2019 年 3 月 4 日瀏覽，《經濟部投資業務處網站》，<https://www.dois.moea.gov.tw/Home/relation3>。

在雙邊貿易額方面，從 2003 年至 2008 年臺灣對東協十國呈現貿易順差，其中約超過一半的數額是得自對越南的貿易順差（參見表 2、表 3）。這些年臺灣與越南的貿易關係愈來愈重要。

表 2 臺灣對東協國家之貿易額（2001 年至 2008 年）

單元：千美元

年代	出口	進口	順 / 逆差
2001	15,416,204	16,086,412	-670,208
2002	16,532,818	16,706,355	-173,537
2003	18,250,099	17,614,061	636,038
2004	24,239,592	20,487,102	3,752,490
2005	27,586,319	21,304,677	6,281,642
2006	31,494,378	23,598,685	7,895,693
2007	36,619,108	23,953,005	12,666,103
2008	39,248,981	25,899,140	13,349,841

資料來源：「貿易統計資料查詢」，2019 年 3 月 1 日瀏覽，《中華民國財政部網站》，<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>。

表 3 臺灣對越南之貿易額（2003 年至 2018 年）

單位：千美元

	越南 / 出口	越南 / 進口	越南 / 出(入)超
2003	2,697,520	455,151	2,242,369
2004	3,480,959	602,979	2,877,980
2005	4,136,208	692,028	3,444,180
2006	4,918,488	850,036	4,068,452
2007	6,901,329	1,041,230	5,860,099
2008	7,983,915	1,199,198	6,784,717
2009	6,016,430	914,587	5,101,842
2010	7,585,609	1,277,123	6,308,486
2011	9,208,556	1,867,194	7,341,363
2012	8,561,867	2,302,968	6,258,899
2013	9,018,544	2,696,409	6,322,135
2014	10,134,629	2,587,574	7,547,054
2015	9,711,275	2,544,573	7,166,702
2016	9,547,620	2,747,454	6,800,165
2017	10,502,935	3,120,662	7,382,273
2018	10,805,239	3,698,860	7,107,379

資料來源：「貿易統計資料查詢」，2019 年 3 月 1 日瀏覽，《中華民國財政部網站》，<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>。

根據財政部統計處資料顯示，陳水扁政府時期臺灣對東南亞之貿易額，有逐年增加之趨勢。2001 年，臺灣和東南亞之雙邊貿易額為 315 億美元。2007 年為 605.7 億美元。2008 年為 651.5 億美元。可以確定的，臺灣與東南亞的貿易額是在增長之中。

東協自 1994 年 1 月 1 日從創始六國（包括菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞、新加坡和汶萊）開始推動自由貿易區計畫，預定在 2003 年完成。1995 年加入東協的越南已在 2006 年完成東協自由貿易區之時程。2003 年臺灣對東南亞投資額增加，所以從 2003 年起雙方貿易量增加。而且以後臺灣對東南亞的投資和貿易額持續增加，並沒有受到東協組成自由貿易區的影響。

臺灣與東南亞之貿易額變動，受到下述三個因素的影響。第一是臺灣對東南亞的投資額。臺灣從 1998 年起對東南亞的投資額下降，以致於影響雙邊的貿易數額，造成臺灣的貿易逆差。自 2003 年起臺灣對東南亞的投資額增加，臺灣對東南亞的貿易又開始恢復順差。第二是東協國家工業化有成，需要從臺灣輸入工業半製成品和零組件，所以出現臺灣對東南亞之貿易順差。第三是臺灣的零組件、半製成品和產品在東南亞仍具有競爭優勢，非東南亞國家或其他國家之產品可以取代。

陳水扁政府的南向政策是在一種低調的情況下推動的，政府缺乏強有力的資金和政策工具，再加上許多廠商並沒有配合政府南向的意願，而將其產業外移到大陸，大陸公布的臺商在 2002 年對大陸之投資額高達 39.7 億美元（參見表 4），同一年臺商對東南亞之投資額為 10.4 億美元，故南向政策推動不易。不過，政策的成敗因素非決定於單方面，東南亞國家的情況也非常重要，假如東南亞國家未能從金融危機中復甦，重建金融體制，則亦難以吸引臺商前往投資。在陳水扁政府之南向政策下，商人的自我利益選擇遠比政府的政策導引更為重要。總之，從 2003 年以後，臺灣和東南亞雙方都已回復正常經濟金融軌道，臺灣對東南亞的投資逐漸增加，雙方貿易額亦隨之提升。

表 4 臺灣對大陸之投資額（2002 年至 2012 年）

單位：億美元

	經濟部核准數額	大陸公布數額
2002	67.2	39.7
2003	77	33.8
2004	69.4	31.2
2005	60.1	21.5
2006	76.4	21.4
2007	99.7	18.7
2008	106.9	19.0
2009	71.4	18.8
2010	146.2	24.8
2011	143.8	21.8
2012	127.9	28.5

資料來源：「臺商對中國大陸投資金額統計」（第 245 期），2019 年 3 月 11 日瀏覽，《兩岸經貿統計月報》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/392610552343.pdf>。

## 陸、2016 年蔡總統新南向政策

蔡總統於 2016 年 5 月 20 日上臺，8 月 16 日召集「對外經貿戰略會談」，並在會中通過「新南向政策」政策綱領，<sup>3</sup> 明確揭示新南向政策理念、短中長程目標、行動準則及推動架構。而於 9 月正式啟動「新南向政策推動計畫」，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大面向著手，期望與東協、南亞及紐、澳等國家，創造互利共贏的新合作模式，建立「經濟共同體意識」。

### 一、蔡總統推動新南向政策之原因

- (一) 在政治層次：蔡總統不支持「九二共識」，主張臺灣不是大陸的一部分，遭到大陸的抵制，阻止陸客到臺灣觀光、壓縮臺灣的外交活動空間。
- (二) 在經濟層次：在馬英九政府時，臺灣經濟過度傾向大陸，2011 年臺灣對大陸之貿易額占臺灣總體全球貿易額之 21.5%。以後逐年升高，2015 年為 22.7%，2016 年為 23%。蔡政府執政後對大陸的經貿依賴度仍是有增無減，2017 年為 24.1%，2018 年為 24.2%。臺灣必須分散貿易風險（參見表 5、表 6）。
- 相對地，臺灣對東南亞之貿易額從 2011 年的 851 億美元逐年增加，2014 年達到最高峰，有 948 億美元，以後又下降。蔡政府推動新南向政策的 2016 年臺灣和東南亞之雙邊貿易額有 784 億美元、2017 年為 895 億美元、2018 年為 927 億美元，可以看出來新南向政策有明顯的成效。不過，由於臺灣整體對外貿易額增加，以致於跟東南亞的貿易額比例反而呈現下降，2016 年臺灣與東南亞的貿易依賴度為 15.4%，2017 年為 15.5%，2018 年為 14.9%。（參見表 7）
- (三) 為了促進臺灣與東協、澳、紐和南亞國家的關係，包括經濟、技術、文化、人力和市場，建立互利合作模式和經濟共同體意識。

<sup>3</sup> 「總統召開『對外經貿戰略會談』通過『新南向政策』政策綱領」（2016 年 8 月 16 日），2019 年 2 月 26 日瀏覽，《總統府網站》，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20639>。

(四) 與新南向國家建立對話，建構經濟伙伴關係。

表 5 臺灣對大陸之貿易依賴度（2011 年至 2018 年）

單位：百萬美元

年代	對全球貿易總額	對大陸貿易額	百分比
2011	600,985.06	129,339.187	21.5
2012	583,732.99	124,097.593	21.2
2013	589,437.70	127,467.845	21.6
2014	601,941.76	133,992.415	22.2
2015	522,562.69	118,675.583	22.7
2016	510,889.46	117,869.728	23
2017	576,515.46	139,023.916	24.1
2018	622,241.49	150,539.874	24.2

資料來源：「貿易統計資料查詢」，2019 年 3 月 1 日瀏覽，《中華民國財政部網站》，<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>。

表 6 臺灣對大陸之貿易額（2011 年至 2018 年）

單位：千美元

年代	總額	對大陸出口	從大陸進口	順差
2011	129,339,187	85,244,366	44,094,821	41,149,545
2012	124,097,593	82,666,221	41,431,372	41,234,849
2013	127,467,845	84,122,247	43,345,498	40,776,749
2014	133,992,415	84,738,064	49,254,351	35,483,713
2015	118,675,583	73,409,572	45,266,011	28,143,561
2016	117,869,728	73,878,920	43,990,808	29,888,112
2017	139,023,916	88,981,231	50,042,685	38,938,547
2018	150,539,874	96,756,410	53,783,464	42,972,946

資料來源：「貿易統計資料查詢」，2019 年 3 月 1 日瀏覽，《中華民國財政部網站》，<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>。

表 7 臺灣對東協國家之貿易依賴度（2011 年至 2018 年）

單位：百萬美元

年代	對全球貿易總額	對東協貿易額			百分比 %
		合計	出口	進口	
2011	600,985.06	85,166.535	52,060.648	33,105.887	14.2
2012	583,732.99	88,893.148	57,039.059	31,854.089	15.2
2013	589,437.70	92,279.247	59,219.852	33,059.395	15.7
2014	601,941.76	94,797.527	60,092.489	34,705.038	15.7
2015	522,562.69	80,621.639	51,590.504	29,031.135	15.4
2016	510,889.46	78,427.223	51,248.028	27,179.195	15.4
2017	576,515.46	89,518.135	58,518.290	30,999.845	15.5
2018	622,241.49	92,674.371	58,125.725	34,548.646	14.9

資料來源：「貿易統計資料查詢」，2019 年 3 月 1 日瀏覽，《中華民國財政部網站》，<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>。

說明：表內統計數字為筆者自行計算。百分比為臺灣對東協國家之貿易額占臺灣總體對外貿易額之比例。

## 二、蔡總統新南向政策與過去南向政策不同之處

- (一) 更強調「人民對人民」(people-to-people) 關連性之重要性，包括觀光旅遊、教育交流和文化交流等。「推動人與人的連結是核心工程，未來應結合觀光和文化資源，推動雙向往來和交流，落實以人為核心的新南向精神。」
- (二) 重視培養新南向政策之人才。「政府應投入更多資源，結合技職教育、產業發展和南向人才培育，提供企業所需的長短期人才，及普及語言訓練，充裕新南向的語言人才。」
- (三) 鼓勵新住民參與新南向工作。
- (四) 兩岸各具不同條件和優勢，若相互合作，可以發揮更大的力量。所以，未來不排除在適當時機，和對岸就相關議題及合作事項，展開協商和對話，促使新南向政策和兩岸關係能相輔相成，共創區域合作的典範。
- (五) 對過去簽署的經貿協定進行檢討和修訂。2014 年 5 月 13 日，越南

爆發反大陸的示威抗議，連帶地對臺商工廠進行攻擊，有一百多家臺商工廠遭到焚燬破壞，但受害廠商無法根據臺、越投資保障協定獲得賠償。因此針對這些早期簽訂的投資保障協定，開始談判尋求修訂。最有成效的是跟菲律賓的談判。臺灣和菲律賓在 1992 年曾簽署投資保障協定，因為時移勢遷，很多條款已不符合現實情況，所以臺、菲在 2017 年 12 月簽署新的投資保障協定，主要內容包括：擴大投資保障範圍到技術、智慧財產權、有價證券等各種形式資產的投資；當菲國投資法規更新時，需主動通知我方；投資人之不動產遭公用徵收時，應給予充分的補償；投資爭端應經國際仲裁解決。<sup>4</sup>

### 三、臺灣和東南亞「人民對人民」之實質關係

#### （一）勞工

東南亞勞工在臺灣工作之人數，截至 2018 年 12 月之統計，印尼勞工有 268,576 人，菲律賓有 154,209 人，泰國有 60,764 人，越南有 223,300，馬來西亞 1 人，<sup>5</sup> 合計約有 706,850 人。

2018 年 12 月 14 日，臺灣和印尼簽署「招募、引進及保護印尼移工備忘錄」，該項備忘錄是以 2011 年簽署的備忘錄為基礎擴大雙邊合作範圍。2011 年的備忘錄，是規範引進印尼移工程序及健康檢查、雙方共同推動直接聘僱及防制人口販運等事項。而 2018 年的備忘錄則包含促進職業訓練、技能發展、就業協助、女性創業、身心障礙者能力建構事務之雙邊合作與交流，另外並修正印尼移工在臺衍生醫療費用，如由保險支付或依據法律規定負擔後仍有不足，且移工無力負擔時，應由印尼政府協助處理之約定。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 吳馥馨，「新南向大突破 台菲簽投保協定」，經濟日報，2017 年 12 月 4 日。

<sup>5</sup> 「勞動統計查詢網」，2019 年 2 月 26 日瀏覽，《勞動部網站》，<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q13014&rdm=i77ll9nr>。

<sup>6</sup> 張緒華，「台印重簽移工備忘錄 印方感謝台善待移工」（2018 年 12 月 14 日），2019 年 3 月 12 日瀏覽，《中央廣播電臺》，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2005179>。

## (二) 通婚

2004 年至 2017 年間，東南亞人士在臺灣登記結婚者，總共有 102,268 人（參見表 8）。

表 8 東南亞籍在臺灣登記結婚人數（2004 年至 2017 年）

年代	結婚人數	年代	結婚人數	年代	結婚人數
2004	18,103	2009	5,696	2014	5,466
2005	11,454	2010	5,212	2015	6,252
2006	6,950	2011	4,887	2016	7,111
2007	6,952	2012	4,784	2017	8,569
2008	6,009	2013	4,823	合計	102,268

資料來源：「內政統計查詢網」，2019 年 2 月 26 日瀏覽，《內政部統計處》，<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>。

## (三) 教育

1997 年至 2018 年間，東南亞學生在臺灣就學者，總數有 164,033 人，其中最多者是越南，有 51,883 人。其次為印尼 47,332 人。第三是馬來西亞 40,825 人。第四為泰國 13,681 人（參見表 9）。

表 9 東南亞在臺灣留學學生人數（1997 年至 2018 年）

	總計	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07
緬甸	1393	13	7	9	19	18	49	87	87	80	57
柬埔寨	339	11	-	-	-	1	3	7	7	29	57
印尼	47332	382	579	1685	2174	1158	961	1002	1391	1394	1555
寮國	83	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-
馬來西亞	40825	27	27	57	67	83	146	194	332	425	671
菲律賓	6688	88	89	95	125	108	133	140	207	164	197
新加坡	1742	8	5	7	12	10	14	23	30	22	45
泰國	13681	80	95	156	189	162	175	202	279	332	379
越南	51883	39	58	86	134	180	260	438	503	671	836
東帝汶	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
汶萊	66	-	-	-	-	-	-	-	4	3	-

	07-08	08-09	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19
緬甸	79	47	33	17	17	14	7	47	80	121	88	417
柬埔寨	36	24	14	6	8	5	3	2	2	9	22	93
印尼	1658	2056	1492	1524	1706	1923	2183	2350	3065	3549	4621	8924
寮國	-	-	-	2	1	-	1	2	2	3	39	30
馬來西亞	872	1001	1560	1961	2286	2722	3420	3756	4712	5305	5787	5414
菲律賓	252	302	313	292	336	338	411	430	395	485	640	1148
新加坡	71	67	103	99	122	109	140	132	211	185	156	171
泰國	487	549	637	760	848	814	972	1009	961	1139	1519	1937
越南	1276	1779	2592	3282	3687	3706	3428	3372	3682	4319	6425	11130
東帝汶	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
汶萊	1	2	1	2	2	1	3	6	5	6	5	25

資料來源：「大專外國學位生及附設華語生人數」，2019 年 2 月 27 日瀏覽，《教育部網站》，<https://english.moe.gov.tw/cp-29-14530-89214-1.html>。

說明：表中年代為西元，因格子過小，97 為 1997 年之省略，同樣地，00 為 2000 年之省略。

臺灣學生前往東南亞留學者，2012 年至 2018 年總數有 8,095 人。有逐年增加趨勢，到 2015 年達到最高峰，有 2,256 人，以後逐年下降，至 2018 年為 785 人。留學國別以馬來西亞最多，達 3,609 人。第二是越南，有 2,501 人。第三是泰國 1,544 人。此一數字反映臺商在這三國投資的情況，臺商在這三國投資多，其子女在這三國就學人數相對會增加，尤其這三國設有臺僑學校（參見表 10）。

表 10 臺灣前往東南亞留學學生人數（2012 年至 2018 年）

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	小計
泰國	214	214	247	277	217	176	199	1544
馬來西亞		76	1035	985	502	513	498	3609
印尼			9		210	102	25	346
越南		25	904	994	364	154	60	2501
新加坡					9		2	11
菲律賓					64			64
汶萊					19			19
緬甸							1	1
合計	214	315	2195	2256	1385	945	785	8095

資料來源：「出國留學」，2019 年 2 月 28 日瀏覽，《教育部國際及兩岸教育司》，<https://depart.moe.edu.tw/ED2500/News.aspx?n=2D25F01E87D6EE17&sms=4061A6357922F45A>。

說明：該表資料是從教育部國際及兩岸教育司所公布的歷年出國留學生資料製作而成，有些表之統計數字不同，本文採取較高數字。

此外，臺灣為了推廣教育南向，也在東南亞設立臺灣教育中心，總共在新南向國家設立有八所，包括：印尼泗水、印尼雅加達、泰國、馬來西亞、菲律賓、越南河內、越南胡志明市和印度。在蔡政府新南向政策下新設立的是菲律賓和印尼泗水臺灣教育中心。臺灣和越南在教育上合作交流如此頻密，主要原因是在馬英九政府時期在 2015 年 3 月簽訂《臺、越教育合作協定》。

#### （四）觀光旅遊

2018 年，臺灣人前往東南亞觀光人數總數是 254.6 萬人次，其中前往泰國占第一位，有 67.9 萬人次，其次是越南 65.9 萬人次，再次為新加坡 35.4 萬人次，再次為馬來西亞 31.6 萬人次。觀光人數增加，與馬英九總統任內積極推動免簽證有關係，臺灣與印尼、馬來西亞和新加坡三國取得互惠免簽證。蔡英文政府則推動臺灣單方面給予免簽證優惠，例如在 2016 年 8 月 1 日試辦給予泰國、汶萊免簽證，10 月也給菲律賓免簽證。泰國政府從 2018 年 12 月 1 日起至 2019 年元月 31 日止，給予 21 個國家及地區的遊客暫時免除落地簽證費用，包括大陸、印度、臺灣等。<sup>7</sup>

為了推動臺、泰觀光，雙方也增加開闢進出口岸，目前臺灣有桃園、臺中和高雄 3 個航點，在泰國有曼谷素汪納普機場和廊曼機場以及清邁 3 個航點，共有 9 家航空業者飛航於臺、泰之間。<sup>8</sup> 這些政策措施都有助於增加雙邊旅遊的人數，泰國成為臺灣遊客最喜歡去的國家（參見表 11）。

表 11 臺灣人民前往東南亞觀光人次（2012 年至 2018 年）

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
新加坡	241,893	297,588	283,925	318,516	319,915	326,634	354,667
馬來西亞	193,170	226,919	198,902	201,631	245,298	296,370	316,926
泰國	306,746	507,616	419,133	599,523	532,787	553,804	679,145
菲律賓	211,385	129,361	133,583	180,091	231,801	236,597	246,691

<sup>7</sup> 「21 國及地區下月起落地簽免費」，世界日報（泰國），2018 年 11 月 7 日。

<sup>8</sup> 「泰赴台觀光客穩長可望突破 32 萬」，世界日報（泰國），2018 年 12 月 13 日。

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
印尼	198,893	166,378	170,301	176,478	175,738	177,960	170,013
汶萊	1,100	2,411	298	285	540	801	1,093
越南	341,511	361,957	339,107	409,013	465,944	564,002	659,123
緬甸	18,380	23,864	22,817	19,999	25,196	26,200	25,101
柬埔寨	65,599	61,338	69,195	66,593	67,281	82,888	93,313
合計	1,578,677	1,777,432	1,637,261	1,954,129	2,064,500	2,265,256	2,546,072

資料來源：「觀光統計年報：近六年中華民國國民出國目的地人數統計」，2019 年 2 月 26 日瀏覽，《交通部觀光局》，<https://admin.taiwan.net.tw/FileUploadCategoryListC003330.aspx?CategoryID=e0fdeea6-1df9-4454-829f-510504a3b9e9&appname=FileUploadCategoryListC003330>。

2016 年，東南亞人民來臺灣觀光人數總數 1,645,750 人次。2017 年，東南亞人來臺灣觀光人數總數 2,137,138 人次，其中來臺第一位者是馬來西亞人 52 萬 7 千人次，第二是新加坡 42 萬 5 千人次，第三是越南 38 萬人次，泰國 29 萬 2 千人次，菲律賓 28 萬 8 千人次，印尼 18 萬 9 千人次。2018 年，東南亞人民來臺灣觀光人數總數 243 萬人次，可看得出來在馬英九政府時期積極推動免簽，蔡英文政府上任後增加泰國、汶萊、菲律賓三國免簽，都有助於增加來臺觀光人數（參見表 12）。

表 12 東南亞人民至臺灣觀光人次（2017 年至 2018 年）

	2017	2018
馬來西亞	528,019	526,129
新加坡	425,577	427,222
印尼	189,631	210,985
菲律賓	290,784	419,105
泰國	292,534	320,008
越南	383,329	490,774
東南亞其他地區	27,264	35,896
合計	2,137,138	2,430,119

資料來源：「觀光統計年報：來臺旅客居住地分析統計」，2019 年 2 月 26 日瀏覽，《交通部觀光局》，<https://admin.taiwan.net.tw/FileUploadCategoryListC003330.aspx?CategoryID=97dbfd3be636-4983-a306-639772660433&appname=FileUploadCategoryListC003330>。

## 柒、結論

從 1970 年代中葉後，臺灣中斷了泰國、菲律賓和南越三個東南亞國家的外交關係及馬來西亞的領事關係，取而代之者是經濟和文化實質關係。臺灣的獨特的國際處境，使得臺灣更須努力開拓其經濟領域，因此，東南亞逐漸變成臺灣商人投資和經商的新領地。臺商選擇了歡迎臺商投資的印尼、泰國、新加坡、馬來西亞和菲律賓等國作為投資地點。從 1980 年代中葉後，臺灣對上述諸國的投資額日益增加。臺灣在 1993 年底推動「南向政策」，由政府鼓勵和支持臺商到東南亞尋覓投資地點和機會，使雙邊經貿關係更為緊密。此舉不僅使臺灣與東南亞國家簽訂投資保障協議、避免雙重課稅協議以及其他各種領域合作的協定，<sup>9</sup>而且也促使臺灣和東南亞國家更改派駐機構的名稱和地位。最值得注意的是，因為臺商在東南亞投資經商，使得東南亞各國開始重視華文教育，在大學紛紛設立漢文系或在中學開放華文成為選修課、允許民間辦理華語補習班等。

臺灣對東南亞之累計投資額，從 1959 年到 2018 年 6 月為 930 億美元。臺灣和東南亞各國除了投資和貿易外，也在其他領域有突破性的進展，例如臺灣扮演著農業、工業等技術的輸出者的角色。臺灣對於印尼、泰國、菲律賓和越南的農業合作，大都是由臺灣提供農業技術，培訓其農技人員。臺灣也協助東南亞國家科技發展，不僅提供科技，而且也協助培訓科技人員。由於臺灣對東南亞提供工農業協助，因此，也簽訂相關的工農漁業的合作協定。臺灣的工業投資、農業和水產養殖對東南亞卓有貢獻。

隨著臺灣和東南亞貿易商業關係的增進，臺商前往東南亞經商工作的

<sup>9</sup> 在這些合作國家中，與越南簽署的協議最多，包括：紡織品配額管理技術合作協議、相互設處協定、投資保障協定、通航協定、臺越人口暨家庭計畫瞭解備忘錄（2000 年 12 月在河內簽署）、避免雙重課稅及防杜逃漏稅協定、勞務合作協定、農漁業合作協定、防癌交流合作備忘錄、人文與社會科學合作協定、保育瀕臨絕種物種技術合作備忘錄、航約修約、符合性評估結果相互承認合作協議、臺越貿易協定、越南加入 WTO 之臺越雙邊協議、標準度量衡及符合性評估備忘錄、衛生合作協定、金融監理資訊換文、航約修約、教育合作協定、存款保險合作備忘錄、防治禽流感合作備忘錄、仲裁合作協定及越南農業部與慶豐集團農業合作協定、海關情資交換瞭解備忘錄、教育合作備忘錄等。臺越人口暨家庭計畫瞭解備忘錄（2000 年 12 月簽署）。「中華民國九十七年外交年鑑」，2012 年 4 月 7 日瀏覽，《中華民國外交部網站》，[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/almanac2008/html/01.html](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2008/html/01.html)。

人數日益增加，雙邊通婚的人數也增加，尤其是東南亞女子嫁至臺灣者有將近十五萬人，東南亞的文化、風俗和飲食習慣跟著相繼進入臺灣社會，使臺灣社會加入新的文化因子。東南亞新移民進入臺灣社會，引發了社會各界想瞭解及研究東南亞的熱潮。為臺灣的東南亞研究加上了研究新移民的國際移動、文化的適應和通婚問題等軟實力（soft power）的研究。新一波的南向政策偏重教育和旅遊，也許將來教育輸出東南亞亦將成為臺灣對東南亞的貢獻。

儘管臺灣以其侷限性的國際處境而能對東南亞做出各個領域的貢獻，為國際間僅見，但臺灣仍難以參與有關東南亞的經濟合作組織和活動，這是不公平的，也是東南亞國家受到大陸壓迫的證明。回顧過去半個世紀臺灣和東南亞國家共策共進之合作關係，有值得肯定和惕勵之處，雙方的合作在未來仍有開拓的空間。

總之，臺灣從 17 世紀以來，就和東南亞有密切的商業關係，在清朝統治臺灣時期，臺灣和東南亞中斷關係。在日治時期，除了商業關係外，又加上農業、體育和軍事關係。在 1949 年後，發展政治、經濟、商業等關係。自 1993 年後，又發展經貿投資、勞工、通婚等層面的關係。從 2016 年推動的新南向政策，又增加教育和旅遊層面的合作關係。而這些發展，都跟臺灣和大陸處於緊張關係有關。這大概已發展出一個模式。無論如何，東南亞是臺灣南方的鄰居，對東南亞的認識和發展關係，是臺灣地理和國際政治環境的必然性使然。

# “Empire Building as Nation-State Building” - On China’s Global Expansion from Comparative Global History Perspectives

Kwong, Kin-Ming\*

Former Research Fellow, Lee Kuan Yew School of Public Policy,  
National University of Singapore

## Abstract

All in all, empire building, or imperialism, is not yet a past history. Imperialism is considerably synonymous to nation-state’s expansionism, motives and execution of which are subject to different national culture and political agenda resulted from the factors outlined in this monograph’s proposed theoretical framework, and imperial power can nonetheless be projected by nation-states through means of informal imperialism, such as capital export. “Sharp power”, a term invented since December 2017, vividly conceptualizes how informal imperialism can be exercised in our today’s world.

To understand the nature of China’s global expansion, China’s Belt and Road Initiatives and its political rule of Hong Kong are two cases in point, where other sovereign states can draw implications, in face of China’s growing global influence.

**Keywords:** Empire, Nation-State, Belt and Road Initiative, Hong Kong, Imperialism, Global History, Sharp Power.

\* Kwong, Kin-Ming is Editor-in-chief of Monsoon Books, and Hong Kong history and political scholar, specializing in modern Hong Kong history. This monograph is the expanded edition of Author’s book chapter “China’s empire-building across peripheries: A comparative-imperialism perspective,” in Brian C. H. Fong, Jieh-min Wu, Andrew J. Nathan eds., *China’s Influence and the Center-periphery Tug of War in Hong Kong, Taiwan and Indo-Pacific* (Routledge, 2020).

At Boao Forum for Asia held in Hainan Island in 2018, China's political leader Xi Jinping sent a message to the world emphasizing that China would rise peacefully. Xi defined China's "peaceful rise" as follows:

*"We must refrain from beggaring-thy-neighbor and reject power politics or hegemony with the strong bullying the weak. Instead, we must properly manage differences and work together for enduring peace."*<sup>1</sup>

China's rise, however, has been perceived in the other way round. This is well manifested by the recent invention of the term "sharp power", which is intended for describing the style of China's expansionism. In early December 2017, an American think tank National Democracy Endowment, through detailed Latin American and European case studies outlined in its report Sharp Power: Rising Authoritarian Influence, coins and elaborates the term "sharp power" to conceptualize how China and Russia, the two authoritarian regimes, grow their global influences. For states projecting their forces overseas through exercising "sharp power", they, as argued, do not brand themselves through persuasion, attraction and charisma, by promoting tradition, cultural values, people and products of their states. Instead, as the Economist notes, these "sharp power" states expand, through collaboration with locals, by means of "subversion, bullying and pressure, which combine to promote self-censorship" in other countries, manipulating opinion favoring their overseas political and economic agenda.<sup>2</sup> The merit of the idea of "sharp power" is that it sheds light on a feasible way in the 21<sup>st</sup> century, an era in which "empire" is more often

<sup>1</sup> Jinping Xi, "US-China Perception Monitor" (April 11, 2018), visited date: July 28, 2018, 《US-China Perception Monitor》, <https://www.uscnpm.org/blog/2018/04/11/transcript-president-xi-addresses-2018-boao-forum-asia-hainan/>.

<sup>2</sup> "Sunlight v subversion: What to do about China's 'sharp power'" (December 14, 2017), visited date: July 28, 2018, 《Economist》, <https://www.economist.com/leaders/2017/12/14/what-to-do-about-chinas-sharp-power>.

seen as a forgone history, for nation-states to build up empires through subordinating and controlling other sovereign-states.

While one may discredit the value of the term “sharp power”, denouncing it as a “New Cold War” tactic, discussions on whether China is an empire have come before the term’s birth, and been contributed too by non-US sources. In early 2017, for example, Han Shih Toh, a Singaporean author who worked for the Hong Kong English newspaper South China Morning Post (SCMP), published his book *Is China an Empire*. In this book, China is from economic perspectives considered as an empire for two reasons—on one hand, it accordingly resembles the British empire evolution in the nineteenth century, and on the other hand, China’s global expansion is in line with the theory of imperialism by Vladimir Lenin, which is monumental in literature about empires and remains influential till today.<sup>3</sup> In December 2017, China’s expansionism receives a fiercer criticism from Brahma Chellaney, a South Asian Professor of Strategic Studies at the New Delhi-based Centre for Policy Research. In his article “China’s creditor imperialism” published in the renowned world public opinion page Project Syndicate, Chellaney accuses China of annexing Sri Lanka’s land through its debt-trap diplomacy, which apparently contrasts with Xi Jinping’s vision of “peaceful rise”, that China would “refrain from seeking dominance and reject the zero-sum game”, and “refrain from beggaring-thy-neighbor”. As Chellaney wrote, “rather than offering grants or concessionary loans, China provides huge project-related loans at market-based rates, without transparency, much less environmental or social impact assessments...with the Belt and Road Initiative (BRI) China is aiming to define “its own rules and norms.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Shih Toh Han, *Is China an Empire?* (Singapore: World Scientific, 2017).

<sup>4</sup> Brahma Chellaney, “China’s Creditor Imperialism” (December 20, 2017), visited date: July 28, 2018, 《Project Syndicate》, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-sri-lanka-hambantota-port-debt-by-brahma-chellaney-2017-12?barrier=accesspaylog>.

Earlier than 2017, China's expansionism was also studied from non-economic perspectives. Jonathan Eyal, Europe Correspondent of the Singapore newspaper Straits Times, compares imperial Germany in the early twentieth century and contemporary China, in his 2014 commentary "Will History Repeat Itself". Eyal, writing on the 100th anniversary of Austria-Hungary's declaration of war on Serbia, considered China, by its nationalistic and militaristic tendency, analogous to the imperial Germany on the eve of the World War I—as Eyal wrote, "Chinese officials will, no doubt, dismiss any comparison with Germany in 1914 as mischievous. But a similar isolation from debate or scrutiny which German military planners enjoyed a century ago applies to China's People's Liberation Army officers today. And a similar, aggrieved nationalism which Germany suffered from in 1914 is being tolerated in some Chinese quarters today".<sup>5</sup>

In lieu of this background, this monograph aims at studying underlying motivations and features of contemporary China's expansionism, by asking two questions: In what ways can China be considered as an empire? What type of empire does China belong to? These questions are to be addressed from both theoretical and historical approaches—milestone theories of imperialism will be reviewed, and historical cases of modern empires since the late nineteenth century will be surveyed.

The basic idea in this essay is that nation-states and empires, judging from cases of modern empires, are actually two sides of the same coin, implying that from time to time empire building is an integral part of the process of nation-state building, a point of which is seldom highlighted in literature. The different national culture, generating various political agenda, of nation-states therefore helps explain the different ruling style and legacies of empires, differences of which are often left out

<sup>5</sup> "Will History Repeat Itself?" (July 30, 2014), visited date: July 28, 2018, 《*Straits Times*》, <https://www.straitstimes.com/opinion/will-history-repeat-itself-0>.

by conventional leftist theories of imperialism focusing on aggressive, predatory and exploitative nature of states’ capital export.

While contemporary China indeed expands globally through exporting capital, in line with classic leftists’ economic critique of imperialism, the underlying motivation and political style of China’s expansionism contrasts with the British imperialism, and is more parallel to the German and Japanese imperialism, featured with patriotism and militarism, with aspirations to totalitarian statism and zero-sum, if not negative-sum, games.

In this context, Hong Kong is a de-facto test site and showroom, showing how the imperialism of Britain and contemporary China contrasts with each other, and preluding how China’s imperialism is to be unfolded, for sovereign states around the world. In recent years, opposition in Hong Kong to the Chinese rule, now known by more as foreign rule, has become more apparent, as shown by the Umbrella Movement in 2014, and the growing acceptance of the political slogan “Hong Kong is not China” in 2017. The implications of this political trend in Hong Kong are henceforth two-fold: it explains why the city can be considered as a lab for comparing the British and Chinese imperialism, and it reveals more about the nature of China’s nation-state building, which determines the outlook and content of its empire building.

The fact that memories and legacies of the British rule in Hong Kong help drive the city’s growing hostility towards the Chinese rule on one hand helps illustrate why and how Chinese imperialism is more coercive, and less accommodative. China’s failing nation-state building efforts in Hong Kong on the other hand is similar to setbacks faced by the French and British in Algeria and Ireland—the French and British policy makers failed to incorporate Algeria and Ireland as integral parts of the nation-states they belonged to and served, thereby leaving questions on whether Algeria and Ireland should be viewed as “colonies”. How China has failed

to incorporate Hong Kong, the Special Administrate Region (SAR) within a nation-state, can help understand the growing opposition to China's "sharp power" in sovereign states including Singapore, Australia and New Zealand.

The remainder of the monograph will be divided into two main parts: a nationalist framework for understanding evolution of empires will be outlined; driving force and features of China's growing imperialism will be analyzed.

## 1. From centre to imperialism: a review of literature

As sociologist Johian Galtung succinctly indicates in his "structural theory of imperialism", imperialism can be understood as a relationship between the center and peripheries, one with either "harmony of interest" or different levels of "disharmony of interest". In whatever cases, imperialism is all in all about how the center dominates the peripheries. Both coercive force and capital can serve as the center's domination tools.<sup>6</sup>

While capital export, constituting informal imperial power, is one significant way for establishing empires, origins and development of imperialism is better explained by nationalist causes. The aggressive, predatory and exploitative type of imperialism in modern history, appearing in form of defensive and popular imperialism, featured with patriotism, racism and militarism, more often originates from new-born modern nation-states, or nation-states run by new regimes, which managed to survive, and struggled to defend themselves against foreign threats. At times, some empires were built up simply for restoring national glory, rather than for economic causes.

<sup>6</sup> Johan Galtung, "A Structural Theory of Imperialism," *Journal of Peace Research*, Vol. 8, No. 2(1971), pp. 81-117.

To elaborate these premises, this section will be divided into four parts: first, a general definition of empire and imperialism will be introduced, and the significance of the concept of “informal imperialism” for studying and comparing empires will be analyzed; second, theories of imperialism will be reviewed; third, a nationalist framework outlining origins and evolution of different types of imperialism will be sketched; fourth, cases of the American, French, German and Russian imperialism since the late nineteenth centuries will be studied.

### **1.1. On empire, imperialism and informal imperialism**

As sociologist Krisan Kumar points out, “empire is a multifarious and many-stranded project, making easy definition treacherous.”<sup>7</sup> In literature, debates over empire projects centre around the origins, development and impact of empires. Whether empires grow solely out of economic motivations, whether capitalism naturally breeds imperialism, whether “informal empire” should be viewed as a part of the definition of empire, whether origins of empires should also be explained by non-economic causes, whether the “centres” (“metropoles”) throughout empires’ running completely dominate “peripheries”, whether empire rule is good or bad, whether empires still exist in today’s world are all conventional themes in literature about empire and imperialism.<sup>8</sup>

Taking these issues into consideration, political scientist Michael

<sup>7</sup> Krishan Kumar, “Imperialism,” in George Klosko ed. *The Oxford Handbook of The History of Political Philosophy* (Oxford University Press, 2011), pp. 647-659.

<sup>8</sup> Krishan Kumar, “Imperialism”; David Abernethy, *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980* (Yale University Press, 2002); Emanuele Saccarelli & Latha Varadarajan, *Imperialism: Past and Present* (Oxford University Press, 2015); Michael W. Doyle, *Empires* (Cornell University Press, 1986); Alejandro Colas, *Empire* (Polity, 2006); Bernard Semmel, *The Liberal Ideal and the Demons of Empire: Theories of Imperialism from Adam Smith to Lenin* (Johns Hopkins University Press, 1993); Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire. 2<sup>nd</sup>* (Penguin Books, 2005); Niall Ferguson, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power 2<sup>nd</sup>* (Basic Books, 2004).

Doyle's definition of empire and imperialism is widely accepted, that "empire..... is a system of interaction between two political entities, one of which, the dominant centre, exerts political control over the external and internal policy—the effective sovereignty—of the other, the subordinate periphery.....imperialism is simply the process or policy of establishing or maintaining the empire".<sup>9</sup> To put it simply, and in another way, imperialism, or empire-building, refers to global expansionism of nation-states, driven by different motives, and done in different ways.

A significant feature of Doyle's understanding of empire and imperialism is that he, unlike another political scientist David B. Abernethy, who puts that the idea of "informal imperialism" creates more problems than it solves, considers "informal imperialism" as a significant part of running empires. Doyle's rationale is simple—in literature centres are not regarded as the sole drivers of imperialism; international rivalry and peripheries as argued also play their parts. Doyle outlines how imperialism can be studied and explained through three different approaches, namely metrocentric view, systematic view and pericentric view, the latter two of which try not to understand imperialism solely from centres' perspectives, remind how outside-in stimuli can induce imperialism, and how sources can be found at peripheries, rather than merely at centres.<sup>10</sup> Incorporating the part of informal imperialism, Doyle sees the mechanism of projecting imperial power as this:

*".....the scope of imperial control involves both the process of control and its outcomes. Control is achieved either formally (directly or indirectly) or informally through influence over the periphery's environment, political articulation, aggregation, decision making, adjudication, and implementation, and usually*

<sup>9</sup> Krishan Kumar, "Imperialism," p. 649; Michael W. Doyle, *Empires*, p. 12.

<sup>10</sup> Michael W. Doyle, *Empires*, p. 32.

*with the collaboration of local peripheral elites. The scope of the outcomes covers both internal and external issues.*”<sup>11</sup>

Doyle’s recognition of analytical value of “informal imperialism” is noteworthy. Take historiography of British imperialism, in which “informal imperialism” has been a central theme in recent decades. In the 1950s, the two historians John Gallagher and Ronald Robinson revolutionized debates over the British imperialism from “informal imperialism” perspective, by suggesting “free trade imperialism”, that the British empire, the largest in modern history, relied more on informal political and economic ties rather than direct colonial rule, on informal persuasion rather than costly aggression, for maintaining the empire, and that in the 1950s after the World War II the US projected its imperial power in Asia and Africa in similar manner to the British empire. Gallagher and Robinson’s following work *Africa and the Victorians: The Official Mind of Imperialism* in the 1960s elaborated further on the significant role of peripheries driving imperialism. One of the examples cited in this work is how missionaries helped establish the British empire in Nigeria. Historian John Darwin inherits this view of “informal imperialism”, that he suggests a term “bridgehead” in his non-London-centric studies of the British empire, for describing an agglomeration of officials, missionaries, merchants and so on, with the mix varying across colonies within the British empire, who helped define the British imperialism at peripheries.<sup>12</sup> All in all, the imperial structure of the British empire was loose in the sense that governors generally ruled with a norm that “the man on the spot should be left with last words”.<sup>13</sup> While another two historians P. J. Cain and A. G. Hopkins,

<sup>11</sup> Michael W. Doyle, *Empires*, p. 40.

<sup>12</sup> Anthony Webster, *The Debate on the Rise of the British Empire* (Manchester University Press, 2006), pp. 68-72.

<sup>13</sup> John Darwin, 2013. *Unfinished Empire: The Global Expansion of Britain* (Bloomsbury Press, 2013).

in their ground-breaking work *British Imperialism 1688-2000* developed since the 1990s, attempt to shift the analytical gravity back to the metropole London, Cain and Hopkins keep the spirit of “informal imperialism” in their writing of history, by suggesting the thesis of “gentlemanly capitalism”, that the British national culture shaped under great influences of aristocrats facilitated the accommodative imperial ruling at peripheries.<sup>14</sup> Taking the “informal imperialism” perspective as well, sociologist Julian Go argues how the past and present British and American imperialism are alike, in terms of their power devolution tendency, preference to indirect rule and liberal outlook.<sup>15</sup>

The idea of “informal imperialism” thus deserves attention because it can explain how empires differ from each other, in terms of their ruling style. Empires contrast with each other either by their contradicting acceptance of “informal imperialism”, or by their re-definition of how “informal imperialism” shall be exercised through manipulating local collaboration—cases of the British and French imperialism exemplified the former, while case of Manchukuo under the Japanese imperialism illustrated the latter.

Compared with the British counterparts, the French imperialists preferred less to collaborate with locals at peripheries. The establishment of the Indian National Congress (INC) in 1885 in British India is one good case in point. One of the key architects of the plan of INC was Allan Octavian Hume, a retired British colonial administrator formerly working at Bengal Civil Service. Hume was a confidant of Lord Ripon, who became India’s Viceroy between 1880-1884, and during his term proactively introduced the Local Self-Government in 1882, later known as the “Father

<sup>14</sup> P. J. Cain & A. G. Hopkins, *British Imperialism: 1688-2000* (Routledge, 2001).

<sup>15</sup> Julian Go, *Patterns of Empire: The British And American Empires, 1688 To The Present* (Cambridge University Press, 2012).

of Local Self Government in India” giving Indian the first taste of freedom. Hume’s objective was to help found the INC was on one hand to extend Lord Ripon’s political reform, and on the other hand to provide a platform better channelling public opinion of the educated Indian to British colonial administrators.<sup>16</sup> In the early twentieth century, the INC became a source of dissatisfaction among local elites at Cochinchina towards the French ruling. Bui Quang Chiêu, the founder of the Constitutional Party in French Cochinchina, was invited by Jawaharlal Nehru, later the first Prime Minister of independent India, to attend meeting of the Indian National Congress (INC) and deliver a speech. Throughout the trip to British India, Bui was impressed by British’s power devolution in form of INC, which from Bui’s view was gradually transformed to be a platform for Nehru and Mahatma Gandhi to mobilize rural people, gather political forces, and make bottom-up reform possible despite the colonial rule. British devolutionary imperial ruling, with the example of INC, then invited Quang and his peers to criticize French rulers, who refused to share power with locals in the same liberal manner as British in India.<sup>17</sup> The “centralist” tendency of the French empire rule was further reflected by the fact that the French military force was far more embedded in the empire, foreshadowing the bloodier decolonization process at French colonies after the World War II, in the sense that the violence eruption at British colonies as Kenya and Malaya “never approached the magnitude of the French experience in Vietnam and Algeria.”<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Briton Martin, “Lord Dufferin and the Indian National Congress, 1885-1888,” *Journal of British Studies*, Vol. 7, No. 1 (1967), pp. 68-96; Julian Go, *Patterns of Empire: The British And American Empires, 1688 To The Present*.

<sup>17</sup> Christopher Goscha, *The Penguin History of Modern Vietnam* (Penguin,2017).

<sup>18</sup> Hendrik Spruyt, *Ending Empire: Contested Sovereignty and Territorial Partition* (Cornell University Press, 2005).

For the case of Japanese imperialism, while in the 1930s Manchukuo was designed to run as an “informal empire” of Japan, through inviting local elites to run the administration, making it distinguishable from Taiwan and Korea, which became parts of the Japanese empire from the late nineteenth century to the early twentieth century and were run by Japanese governors, the ruling of Manchukuo ended up with totalitarian state control by Japanese imperialists thanks to their nationalistic drives. This will further be discussed in the next section.

Till today, the idea of “informal imperialism” still serves as a useful conceptual tool for tracing global influences of the superpower like the US. The concept is useful because it shows the possibility that empire can be built in today’s world supposedly made up of independent nation-states with or without planting an administration at peripheries by centres. This thus distinguishes the meanings of “colonialism” and “imperialism” in this essay—imperialism includes the meaning of colonialism, under which at peripheries administrative government planted by centres must be present, but not vice versa. By this understanding, the rather new concept of “sharp power” can be regarded as a form of informal imperialism, not necessarily of colonialism. In fact, leftist theory of imperialism, which takes the economic approach and criticizes the asymmetric relations between centres and peripheries where direct and formal control is not necessary, always operates with the idea of informal imperialism.<sup>19</sup> Dependency theory, accusing the centres of “surplus”, or profits, from the periphery through unfavourable trade terms or through repatriation of profits to the centre, thereby leaving the peripheries with little investment fund, is a representative example.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Krishan Kumar, “Imperialism,” p. 656.

<sup>20</sup> Wolfgang J. Mommsen & Jürgen Osterhammel eds., *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities* (German Historical Institute, 1986), pp. 329-330.

## 1.2. *Reviewing theories of imperialism*

Doyle’s definition, however, is limited in the sense that it just concerns problems of “what”, rather than “why” and “how”, in regard to empire-building. Both the economic and non-economic theories of imperialism are thus worth reviewing as they can help fill the gap.

Theories of imperialism by J. A. Hobson and Vladimir Lenin lay the foundation for the leftist thinking about empires. Hobson, interestingly not Karl Marx, who at some point thought the nineteenth century pro-free-trade British empire was progressive, is commonly seen, often from Euro-centric view, as the first thinker developing systematic critique of imperialism, given that the use of the term “imperialism” was only popular starting from the 1890s.<sup>21</sup> Benefiting from Hobson’s insights, Lenin’s major contribution, through his pamphlet *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*, published in 1917, is that he significantly popularized Hobson’s theory of imperialism, which in Hobson’s time neither was it impactful in his country nor on the left.<sup>22</sup>

In 1902, Hobson, as a correspondent witnessing the Second Boer War (1899-1902), a war of the British empire fought in South Africa for securing mining interests, which shaped his ideas of imperialism, published his work *Imperialism: A Study*, outlining origins and features of imperialism since the late nineteenth century. His theory seeking to explain the “economic taproot” of imperialism centres around financial capitalism, and can basically be put as this: advancement of industrial capitalism in the mid-nineteenth centuries produced monopolies and

<sup>21</sup> Wolfgang J. Mommsen & Jürgen Osterhammel eds., *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities*; Bernard Semmel, *The Liberal Ideal and the Demons of Empire: Theories of Imperialism from Adam Smith to Lenin*; V. I. Lenin, *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism* (Resistance Books, 1999).

<sup>22</sup> Krishan Kumar, “Imperialism,” p. 653.

surplus capital. The under-consumption at home helped contribute to the problems of limited domestic investment opportunities, which in turn led to capital export for profits. Annexation of territories followed for purposes of either safeguarding existing investments or opening up space for new investments.<sup>23</sup>

But to Hobson, imperialism is neither an intrinsic part nor an unavoidable outcome of capitalism. Imperialism happens when “it is motivated, not by the interests of the nation as a whole, by those of certain classes, who impose the policy upon the nation for their own advantage”. The class that Hobson chiefly refers to is financiers— while Hobson righteously recognizes non-economic factors driving imperialism, including patriotism, adventure, military enterprise, political ambition and philanthropy play, he puts that “finance is rather the governor of the imperial engine, directing the energy and determining its work...finance manipulates the patriotic forces which politicians, soldiers, philanthropists, and traders generate... an ambitious statesman, a frontier soldier, an overzealous missionary, a pushing trader, may assist in educating patriotic public opinion to the urgent need of some fresh advance, but the final determination rests with the financial power”.<sup>24</sup>

The kind of imperialism shaped under the determining financial power is to Hobson aggressive by nature, and is perceived to be a product of “nationalism which glows with the animus of greed and self-aggrandizement at the expense of others”, provoking resistance at peripheries.<sup>25</sup> Such aggressive imperialism is manifested in two ways: first, the centre, dominated by the financial power, lives on “tribute from abroad”, which refers to returns of interest payments from foreign

<sup>23</sup> J. A. Hobson, *Imperialism: A Study* (Spokesman Books, 2011).

<sup>24</sup> J. A. Hobson, *Imperialism: A Study*, pp. 88, 307.

<sup>25</sup> J. A. Hobson, *Imperialism: A Study*, pp. 50-51.

debtors; second, land of “debtor countries” are easy to be annexed—“when a country which has contracted a debt, is unable, on account of the slenderness of its income, to offer sufficient guarantee for the punctual payment of interest, what happens? Sometimes an out-and-out conquest of the debtor country follows”, cited by Hobson from an Italian economist.<sup>26</sup>

To Lenin, whose 1917 pamphlet is rated as “the standard Marxist treatise” on imperialism in the next half-century, the “briefest possible definition of imperialism” is that “imperialism is the monopoly stage of capitalism”.<sup>27</sup> While Lenin shares Hobson’s view that imperialism comes under the overwhelming power of financial capitalism, his theory of imperialism differs from Hobson’s in three ways: first, Lenin’s theory of imperialism is more linear in the sense that his pamphlet shows relatively greater negligence towards non-economic factors driving imperialism; second, unlike Hobson, Lenin considers capital export as an outcome only of the “monopoly stage of capitalism”, rather than a natural result of capital surplus inherent in all stages of capitalism, with an imperative to control worldwide raw resources and markets. It is this desire to dominate global markets and resources causing the outbreak of the World War I, argued Lenin—out of uneven development among capitalist nations, the latecomers, acting as revisionist states, aggressively extend control over markets and raw materials in the world, challenging the world division made by leading nations; lastly, Lenin regards imperialism as an unavoidable outcome of capitalism, and asserts that imperialism can only be rooted out by overthrowing capitalism, through violent proletarian revolution. He in the pamphlet therefore denounces the revisionist and pacifist view held by Hobson.

In 1919, shortly after the World War I, economist Joseph A.

<sup>26</sup> J. A. Hobson, *Imperialism: A Study*, pp. 84-85.

<sup>27</sup> V. I. Lenin, *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*.

Schumpeter, in his groundbreaking essay “The Sociology of Imperialism”, studies the topic of imperialism more from socio-cultural, rather than economic, perspective. His theory of imperialism is less linear and straightforward than Lenin’s, or Hobson’s, in the sense that he defines imperialism as “objectless disposition on the part of a state to unlimited forcible expansion”. By this definition, Schumpeter does not see imperialism as the natural product of capitalism; instead he attributes the birth of imperialism to “atavistic” factor, that modern imperialism was “a heritage of the autocratic state”, a pre-capitalist and feudal heritage of “the war machine, together with its socio-psychological aura and aggressive bent”, merging with modern nationalism, which results in militarism and protectionism. This accordingly contrasts with free-trade capitalism as Britain, political style of which was associated with pacifism. Neither was another capitalist state America seen as warlike, as it was “least burdened with pre-capitalist elements”.<sup>28</sup>

While theories of imperialism by Hobson, Lenin and Schumpeter are all formulated based on the experiences of advanced power in the west, Kōtoku Shūsui, a newspaper writer and one of the earliest advocates of socialism in Japan, gives a more all-rounded picture of empires, by theorizing the evolution of Japanese imperialism in another corner of the world in his 1901 work *Imperialism: Monster of the Twentieth Century*, published even ahead of Hobson’s *Imperialism: A Study*. In modern Japan’s case, empire-building came hand in hand with the modern nation-state building process. To respond to foreign threats, after China’s defeat in the Opium War with Britain in 1842, and with the treaty-port system imposed on Japan by the US in the 1850s, national survival, catching up with the

<sup>28</sup> Murray Greene, “Schumpeter’s Imperialism-A Critical Note,” *Social Research*, Vol. 19, No. 4 (1952), pp. 453-463; J. A. Schumpeter, *Imperialism and Social Classes* (Meridian, 1974); Bernard Semmel, *The Liberal Ideal and the Demons of Empire: Theories of Imperialism from Adam Smith to Lenin*, pp. 167-176.

advanced power from the west, was a top concern among reformers of modern Japan following the Meiji Restoration in 1868. Under influences of Social Darwinism thinking, Japan’s reformers hoped that their state could gather wealth and strength at speed. Formation of the Japanese empire therefore did not result from state’s possession of surplus capital, as what Hobson and Lenin outline in their theories of imperialism, but from the state’s use of military force and was meant for accumulating capital for the new-born modern nation-state’s survival, through state expansion acquiring new markets and resources. It is in this context Shūsui identifies patriotism and militarism as two key features of Japanese imperialism since the late nineteenth century.<sup>29</sup>

### ***1.3. Constructing a nationalist theoretical framework to understand imperialism***

A more comprehensive theoretical framework is needed for tracing origins and development of imperialism, given the flaws of cornerstone theories of imperialism by Hobson, Lenin and Schumpeter. Theories of Hobson and Lenin, for example, is too linear in the sense that they cannot sufficiently explain what makes the difference among empires in terms of their militaristic tendency, ruling styles and legacies. Schumpeter’s theory of imperialism is flawed by overemphasizing the aggressive nature of aristocratic tradition, and excluding other factors and scenarios, that imperialism is not necessarily an objectless project and exercised through forcible way, that aristocratic tradition does not necessarily lead to the militarism, that modern ideas such as Social Darwinism and racism can significantly trigger and shape imperialism, that imperialism can gain support from a wide range of actors including missionaries, students and

<sup>29</sup> Robert Thomas Tierney, *Monster of the Twentieth Century Movement* (University of California Press, 2015).

intellectuals, and take place in a bottom-up form of popular imperialism.

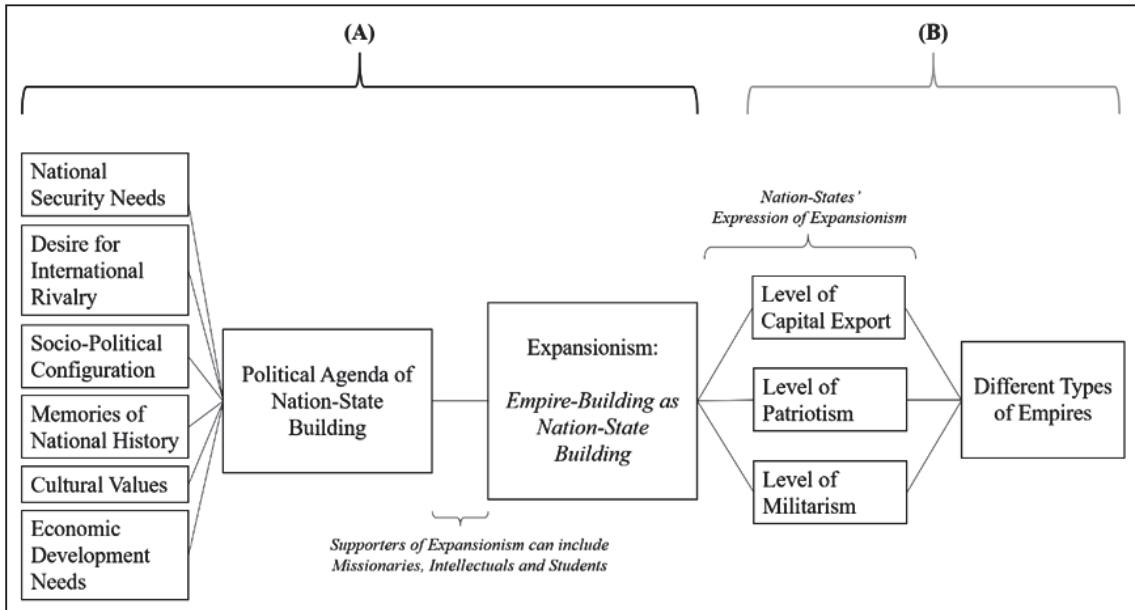
This said, some credits should still be given to intellectual contribution of Hobson and Lenin, that they show how empires can be built through capital export under financial capitalism. Although some nation-states, like the case of the French Third Republic to be discussed below, arguably built their empires out of non-economic causes, the path of building empire through capital export is still significant and noteworthy, since competing for profits to achieve national goals of different sorts is most of the time an essential part of international rivalry among nation-states, in the sense that a term “geo-economics” has been used to describe how states use economic power to pursue strategic aims.<sup>30</sup> This is why till today the imperial power of the US is from time to time analyzed from economic perspective, that the US is seen as an “empire of capital”, or “neo-liberal empire”, which enjoys global monopoly of capital, defines and enforces the neoliberal world order facilitating the international mobility of capital and allowing the rich countries to set debt trap for and exploit poor countries, acts as the centre of global financial network and becomes a “rentier state” in eyes of some due to its ability to extract profits in the global economy.<sup>31</sup>

That economic power ultimately serves as means for realizing nationalistic ends implies that the construction of a theoretical framework for reading imperialism should, despite the analytical value of the insights of Hobson and Lenin, be started from the premise of empire-building as nation-state building, modelled on Shūsui’s study of Japanese imperialism, which identified its two key features as patriotism and militarism. The diagram below gives details of the proposed theoretical framework.

<sup>30</sup> Sören Scholvin & Mikael Wigell, *Geo-Economics as Concept and Practice in International Relations: Surveying the State of the Art* (Finnish Institute of International Affairs, 2018).

<sup>31</sup> David Harvey, *The New Imperialism: Clarendon Lectures in Geography and Environmental Studies* (Oxford University Press, 2003).

**Figure1 Theoretical framework for understanding connections between nation-state building and empire building**



Source: Author's own compilation

The proposed theoretical framework helps illustrate further the flaws of insights about imperialism of Hobson, Lenin and Schumpeter. Referring to the framework, theories of imperialism by Hobson and Lenin is limited by their focus solely on how nation-states' express their expansionism, or imperialism, indicated in part (B), rather than on the complicated motives behind nation-states' expansionism outlined in part (A). Besides, explanatory power of ideas of Hobson and Lenin is further constrained by not sufficiently indicating why and how nation-states' different level of militaristic and patriotic tendencies contribute to differences among empires. Schumpeter's insights are limited as they lack a comprehensive analysis of how the different mix of ingredients of nationalism outlined in part (A) determines political agenda of nation-states, which in turn defines their expansionism, or imperialism.

Specifically speaking, as part (A) indicates, how memories of national history are constructed, what foreign threats are perceived, which strategies are considered the best for defending the nation-state against the threats, the relationship between social structure and political regime adopted, which development path, protectionism or not, industrial or financial, is regarded as the best for the nation-state to accumulate capital, how the essential features of national culture are shaped and reinforced under socio-political and economic contexts are all factors determining agenda for national survival, and objectives for empire-running. The stronger the sense of vulnerability and trauma throughout the nation-state building process, at times manifested by nation-states' xenophobic, racist and chauvinistic worldviews, the more aggressive, exploitative, coercive and assimilative the empire building of nation-states will be. That historian Niall Ferguson connects regime type and major concerns of nation-states to their ways of managing empires serves as a good elaboration of the phrase of "empire-building as nation-state building".

**Table 1 Nation-state features and empire building models**

Metropolitan System	Self-interested Objectives	Public Goods	Methods of Rule	Economic System	Cui Bono?	Social Character
Tyranny	Security	Peace	Military	Plantation	Ruling elite	Genocidal
Aristocracy	Communications	Trade	Bureaucracy	Feudal	Metropolitan populace	Hierarchical
Oligarchy	Land	Investment	Settlement	Mercantilist	Settlers	Converting
Democracy	Raw Materials	Law	NGOs	Market	Local elites	Assimilative
	Treasure	Governance	Firms	Mixed	All inhabitants	
	Manpower	Education	Delegation to Local elites	Planned		
	Rents	Conversion				
	Taxation	Health				

Source: Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. 2nd Ferguson, p. 11.

The arbitrary and blurred line in history between colonies and integral parts of nation-states shows further the relationship between nation-states and empires, that they can be two sides of the same coin. A good case in point is that historian Justin M. Jacobs, through his case study of annexation of Xinjiang, now considered as an integral part of China, by the former Qing empire, reconceptualizes modern Chinese state as a “national empire.”<sup>32</sup> Another three examples are respectively Ireland, Algeria and Réunion. For the case of Ireland, there have been controversies over whether Ireland should be viewed as a colony when it was under British rule. Out of British national security concerns, for preventing French invasion via the land, Ireland was made to become a part of the United Kingdom, through Act of the Union, in 1801. Ireland then successfully gained independence in the 1920s after waves of Irish resistance to British rule. A significant background behind the power shift in Ireland is that the British ruling model of Ireland, with Irish viceroyalty placed in Dublin, set the precedent for the Indian viceroyalty, the way how colonial British India was ruled, established under the Imperial Titles Act of 1876.<sup>33</sup> For the case of Algeria, while writings of Frantz Fanon against the French rule in Algeria are now regarded as classic anti-colonialism work, the policy makers in France back in the late nineteenth century in fact tended not to see Algeria as a French colony, but “prolongation of France”, for nationalistic goal of rivalry with Germany, which therefore leaves questions on whether Algeria’s separation from France should be described as “separatism” or “decolonization”.<sup>34</sup> For the case of Réunion,

<sup>32</sup> Justin M. Jacobs, *Xinjiang and the Modern Chinese State* (University of Washington Press, 2017).

<sup>33</sup> Alvin Jackson, “Ireland, the Union and the Empire 1800-1960,” In Kevin Kenny ed., *Ireland and the British Empire* (Oxford University Press, 2006).

<sup>34</sup> Ian Lustick, *State-Building Failure in British Ireland and French Algeria* (Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1985).

while it became a colony of France in the seventeenth century, its status after the World War II changed to be an integral part of France, known as the French overseas département.<sup>35</sup> All these cases point to the merits of a question raised by political scientist Michael Hechter—should territorial aggrandizement by a state be considered “state-building”, and when should it be considered as “imperialism”?<sup>36</sup>

One take-away lesson relevant to the following analysis in the next section on Hong Kong under Chinese rule is thus this: a non-independent territory under certain sovereign power can arbitrarily be considered as a colony, when homogenizing nation-state efforts have failed, that the sovereign power has more or less been considered as a foreign power. Such arbitrary relationship between empire and nation-state also shows the analytical value of the three-tier framework for understanding China’s expansionism outlined in the introductory part of this monograph—in the case of Hong Kong under Chinese rule, how perceptions of Chinese rule as a foreign power have been formulated and reinforced, leaving questions on whether Hong Kong has now become a colony of China, is an important, indicative trend that can help to explain growing hostility towards China’s expansionism in other sovereign states including Australia, Singapore and New Zealand.

#### ***1.4. Selected case studies of modern imperialism***

Modern cases of imperialism since the late nineteenth century, including the American, French and German imperialism, can only

<sup>35</sup> “French Overseas Territories,” visited date: July 28, 2018, 《*France.fr.*》, <https://uk.france.fr/en/news/article/french-overseas-territories>; “Réunion,” visited date: July 28, 2018, 《*Britannica*》, <https://www.britannica.com/place/Reunion>.

<sup>36</sup> Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development* (Transaction Publishers, 1998).

be better understood from the nationalist framework, in the sense that imperialism of these nation-states did not unfold in a linear, coherent manner directed by a single group of political actors, that designs of empire-building by nation-states were subject to their national cultural beliefs and debates over their socio-political configuration, that imperialism was driven by defensive nationalistic causes, through construction and re-interpretations of memories of national history, constituting the defensive imperialism.

#### ***1.4.1. Case study 1: the American imperialism***

The case of the American imperialism, most of the time not remembered and essentialized by its coercive and assimilative colonial ruling, is interesting, on grounds that it was part of the nation-state building, that it emerged not without colors of popular imperialism, that some newly annexed territories were contingently fully incorporated as an integral part of the state while some were not, and that it proactively promoted independence of its colony the Philippines.

The Spanish-American War in 1898 is pivotal since the war has been considered as “the birth of US imperialism”.<sup>37</sup> The war helped America to annex lands of Hawaii, the Philippines and Puerto Rico. The reasons driving this very first American imperialism were largely non-economic. The influence of the national strategic thinking of sea power by Alfred Thayer Mahan, outlined in his 1890 work *The Influence of Sea Power upon History*, was the first reason. Mahan’s work drew lessons from proliferation

<sup>37</sup> “The Forgotten Birth Of American Empire: The Spanish-American War Of 1898” (April 25, 2016), visited date: July 28, 2018, 《*Forbes*》, <https://www.forbes.com/sites/timreuter/2016/04/25/the-forgotten-birth-of-american-empire-the-spanish-american-war-of-1898/#6a848b2411b0>; Philip S. Foner, *The Spanish-Cuban-American War and the Birth of American Imperialism, Vol. 1 1895-1898* (Monthly Review Press, 1972).

of the British empire, and provoked the momentum of naval expansionism in America. The Republican support of Mahan's geopolitical strategic thinking on one hand helped equip America to fight against the Spanish empire, that American was already among the major naval powers of the day when it came to the fight, on the other hand led to the approval by the Republican President William McKinley for America to fight. The second reason was related to America's nation-state building—it was expected that the war could help America, the rather young Republic at the moment, to achieve national unity for the state to stay independent and become a world power. More precisely, it was hoped that the expansionism could save American capitalism from excess, a problem of which had divided the society and jeopardized the compromise made after the American Civil War in the 1860s. The third reason was religious—American Protestant church leaders, who viewed Catholicism in the Spanish empire as an obstacle obstructing the spread of Christianity, were committed to support the war, seeing this as an opportunity to spread Protestantism, dominant religion in America, to the world. The annexation and incorporation of Hawaii in 1898 was also linked to religious causes—Hawaii was regarded as a staging post on routes to China.<sup>38</sup>

American expansionism ultimately successfully mobilized popular support—when the President McKinley called for 125,000 volunteers for the warfare, at least a million came forward. As historian A.G. Hopkins described, “the image of war had been sanitized, were essential ingredients of national identity and unity.”<sup>39</sup>

Not all the newly annexed lands, however, naturally and equally

<sup>38</sup> A. G. Hopkins, *American Empire: A Global History* (Princeton University Press, 2018), pp. 359-372.

<sup>39</sup> A. G. Hopkins, *American Empire: A Global History*, pp. 374-376.

became integral parts of America, due to the arbitrary and contingent nature of America’s “national interests”, making “empire-building” and “nation-state building” indistinguishable. Take Hawaii and Puerto Rico—the former became one of the fifty-two states of America, and the latter, as indicated by Justice Edward Douglass White who differentiated the terms “annexation” and “incorporation”, was “merely appurtenant thereto as a possession”, without being incorporated into America. That was a result of American protectionism against Puerto Rico’s exports, despite the fact that to America Puerto Rico is closer, and its sugar plantation is supposedly beneficial. Neither were the reasons for America to take and abandon the Philippines economic. The President McKinley appealed to religious cause for annexing the Philippines, that, said he, “to take them all, educate the Filipinos, and uplift and civilize and Christianize them, and by God’s grace do the very best we could by them as our fellow-men for whom Christ also died”.<sup>40</sup> In 1932, the Hare-Hawes-Cutting Act, aiming to grant the colony Philippines independence after a transition period of ten years, however, was proactively passed in America, on one hand to bar exports from the Philippines to America amid the Great Depression, on the other hand to save the defense costs at the Philippines in face the threats from Japan’s expansionism. The Act displeased political leaders of the Philippines at the time; they saw the coming full independence as a disaster.<sup>41</sup>

#### 1.4.2. Case study 2: the French imperialism

Neither could the French imperialism, which grew significantly under the French Third Republic (1870-1940), be explained by a single, linear power logic. The imperialism, with a major goal of restoring the national

<sup>40</sup> Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. 2<sup>nd</sup>, pp. 47-49.

<sup>41</sup> A. G. Hopkins, *American Empire: A Global History*, pp. 633-634.

glory, came after the defeat of France in the Franco-German War in 1870, which resulted in the creation of a unified Germany. In a lecture delivered to the Congress on North Africa in 1908, Joseph Chailley-Bert, the founder of the French Colonial Union established in 1893, mentioned that the French imperialism was “absolutely the work of the Third Republic”—“colonial policy dates only from the Republic of 1870; great things may have been done during other periods, but no colonial policy was carried out during them”. As he elaborated, “we had been beaten in 1870. We had been demoted—and this was a crime against my generation—from our position as the dominant power in Europe and almost master of the world to the status of a second-class power”.<sup>42</sup> Such chauvinistic incentives of growing the empire in turn were then associated with the assimilative, coercive nature of the French imperialism, compared with the British imperialism.

Taking this background into perspective, French historian Henri Brunschwig in the 1960s published a ground-breaking revisionist work French Colonialism 1871-1914: Myth and Realities. Brunschwig’s key argument is that the growth of the French imperialism in the period did little with national economic interests. In the preface of Brunschwig’s book, historian Ronald Robinson, who as mentioned revolutionized the historiography on the British empire by the idea of “informal imperialism”, succinctly compared the British and French imperialism as follows: “the liberal Anglo-Saxons painted the map red in pursuit of trade and philanthropy, and the nationalistic French pained it blue, not for good economic reasons, but to pump up their prestige as a great nation. Brave simplification or not, this thesis does suggest that the fundamental

<sup>42</sup> Henri Brunschwig, *French colonialism, 1871-1914 : myths and realities* (London: Pall Mall Press, 1966), pp. 176-177.

differences overseas between the two imperialisms were projections of contrasting factors of expansion in the two metropolitan areas”.<sup>43</sup>

At policy implementation’s level, there was no clear blueprint on how the French imperialism should be unfolded. The lack of a clear blueprint was much an outcome of the conflicting visions on the French nation-state building, given that there had been debates over the “Two Frances”, which centred around the political role and significance of religion—under influences of the French Revolution, the Republican regarded Catholic clerics as part of the *ancien régime*, anti-individual, antiliberal, superstitious, irrational, and inadaptable to patriotism, since they were only loyal to the Pope in Rome, Italy rather than the nation-state France they belonged to, and therefore considered the presence of clerics as contradicting to modern republican national ideals.<sup>44</sup>

Despite the debates, the colonial and foreign ministries held the ground on the stance that “anticlericalism is not for export”. This came after pragmatic concerns about running the empire—missionaries helped significantly consolidate the French overseas empire, since they succeeded in winning local support at colonies, through providing education and healthcare services. This explained why Catholicism ultimately became the main legacy of the French imperialism.<sup>45</sup>

#### **1.4.3. Case study 3: the German imperialism**

The German imperialism could be characterized as “defensive

<sup>43</sup> Henri Brunschwig, *French colonialism, 1871-1914 : myths and realities*, p. vii.

<sup>44</sup> J. P. Daughton, *An Empire Divided: Religion, Republicanism, and the Making of French Colonialism, 1880-1914* (Oxford University Press, 2008), pp. 20-23; Douglos Johnson, “The two Frances: The historical debate,” *West European Politics*, Vol. 1, No. 3 (1978), pp. 3-10.

<sup>45</sup> J. P. Daughton, *An Empire Divided: Religion, Republicanism, and the Making of French Colonialism, 1880-1914*.

imperialism". Enlarging the living space, later known as Lebensraum, a term coined in 1897, of the new-born nation-state since the unification of Germany in 1870, was a key theme of the German imperialism, reflecting great traits of Social Darwinism thinking. The stress on national survival for the Volk, a German word meaning German people, breeds racialism, which was then translated into the very coercive, aggressive and predatory German imperialism, that German imperialists did not rule the newly annexed lands simply through assimilation, but through resettlement of locals, or even genocide.

Soon after the unification, imperial aspirations were included in the German constitution. The support since 1888 from the new Kaiser Wilhelm II, who envisioned Germany to become a world power, and to achieve genuine national integration, drove further the process of empire-building as nation-state building. Under the Kaiser's influence, German foreign policies were featured with the quest for Germany's "place in the sun". His naval minister Alfred Tirpitz, appointed in the late 1890s, was a fan of the aforementioned American naval strategist Alfred Thayer Mahan, promoted similar sea power strategies, and triggered the Anglo-German naval arms race before the World War I, in hope to defend the German coasts against the British fleets. Social groups such as Colonial Society, Pan German League, and Eastern Marches League were formed, the latter two of which successfully gained support from Protestant pastors, secondary-school teachers and government officials, not without features of popular imperialism. The Social Darwinist way of nation-state building was manifested by German racism—Germany's technological, scientific and medical advances, for example, were expected to help solve social problems, for ideals of "racial hygiene and purification". The well-received

trilogy novel, *Sins Against the Blood*, a story about racial purity, the first volume of which was published in 1917, was another illuminative example of German racism—the novel, running into fifteen editions, reached 1.5 million readers.<sup>46</sup>

German racism as such thereby set the scene up till the end of the World War II for national aspirations to *Lebensraum*, which became a hallmark of the Nazi German empire. Following the political rise of its political leader Adolf Hitler, the expansionist nation-state building of America, implying how boundaries of a nation-state could be malleable and changeable, was considered as a role model for Germany on how to gain the national strength. The Nazi empire was built through racist aspirations to *Lebensraum*, that, as historian Shelley Baranowski described, “the dominant view (among Nazi leaders) assumed the legitimacy of ethnic cleansing and mass murder to a degree that most colonial administrations and imperial centres neither achieved nor ought to attain”.<sup>47</sup>

## 2. Applying the theoretical framework to the case of China’s imperialism

While China has indeed been building the empire through exporting capital, China’s growing imperialism is nonetheless better understood from the nationalist framework, that it is closer to the German and in particular Japanese imperialism. The China’s imperialism and Japanese imperialism between the late nineteenth century and 1945 are alike, that they are more

<sup>46</sup> Shelley Baranowski, *Nazi Empire: German Colonialism and Imperialism from Bismarck to Hitler* (Cambridge University Press, 2010), pp. 38-102.

<sup>47</sup> Shelley Baranowski, *Nazi Empire: German Colonialism and Imperialism from Bismarck to Hitler*, pp. 137-142, 238.

coercive, aggressive, assimilative and preferred zero-sum, if not negative-sum, to positive-sum games, compared with the British imperialism. Questions about whether Hong Kong has now become a colony of China can be considered as a result of the contrasts between the British and Chinese rule in Hong Kong before and after the city's handover in 1997.

## 2.1. *China's empire-building through capital export*

In several ways, China's imperialism, well-illustrated by projects of China's Belt and Road Initiative (BRI), fits rather perfectly into the theories of imperialism by Hobson and Lenin—China on one hand as Hobson predicted has been enjoying fruits of “tribute from abroad” through its exported loans, following limited domestic opportunities at home, and henceforth annexed lands from other sovereign states; on the other hand, China's imperialism as Lenin predicted has been emerging at the monopoly stage of its capitalism, and China, in name of “China's Dream” under Xi Jinping's leadership, has been acting pretty much like a revisionist state, hoping to challenge the global order dominated by the US.

David Harvey, known as “one of the most influential geographers of the later twentieth century”, in his book *The New Imperialism*, makes three points from economic perspective about how imperialism takes place in today's global age: first, facilitated by trends of Free Trade Agreements and regionalization, the neoliberal global order, encouraging free flow of goods, capital and human resources, allows the formation of global monopolies and financialization of the world; second, such neoliberal global order allows the rich countries to set debt trap for poor countries, which are then exposed to greater financial risks, making rich countries' exploitation of their resources easier; third, open markets in this neoliberal provide greater chances for

countries to accumulate capital, and attain surplus capital. This therefore encourages the rise of sub-imperialism in regions including Asia.<sup>48</sup>

Discussions on whether China has become an empire have actually been started in academic literature, such as Lenin’s Imperialism in the 21<sup>st</sup> Century. For at least two reasons, echoing Harvey’s analysis, China’s empire is considered to have taken shape: first, China rides on trends of global capitalism, especially after its joining the World Trade Organization in 2001, for accumulating capital by opening its markets and positioning the state as the “world’s factory”. Second, China’s overseas investments are exploitative and predatory by nature—China has indeed set debt-trap for poorer countries. In his 2017 essay, economist Fred Engst made such a remark: “the fact that people in Asia or Africa have a favorable view of those investments from China does not offer any proof, as claimed by some, that Chinese investment is different from the old-style imperialist.”<sup>49</sup>

China’s capital export associates with monopolies at its own economy, understood as a system of state capitalism. State-Owned-Enterprises (SOEs), monopolizing key industries in the upstream, seek rents from liberalized downstream industries throughout the process of industrialization and globalization.<sup>50</sup> At the end of 2011, the profits of the 144,700 SOEs, categorized into three types, one of which is banking and finance organizations, reached 2.6 trillion yuan, sharing 43 percent of China’s total industrial and business profit. The impact of SOEs monopolies

<sup>48</sup> David Harvey, *The New Imperialism: Clarendon Lectures in Geography and Environmental Studies*.

<sup>49</sup> Fred Engst, “Imperialism, Ultra-imperialism and the Rise of China,” in Antonio Tujan Jr. ed., *Lenin’s Imperialism in the 21st Century* (Institute of Political Economy, 2017), pp. 77, 95.

<sup>50</sup> Xi Li, Xuewen Liu & Yong Wang, *A Model of China’s State Capitalism* (The Hong Kong University of Science and Technology, 2012); Yasheng Huang, “State Capitalism in China,” in Warren Bruce Palmer ed., *The Annual Proceedings of the Wealth and Well-being of Nations: Entrepreneurship and the Chinese Economy* (Beloit College Press, 2016), pp. 19-50.

under the state capitalism is huge, in the sense that most of the China's Fortune 500 companies, including China Construction Bank and China Railway Engineering, are SOEs.<sup>51</sup>

The accusation by Brahma Chellaney<sup>52</sup>, mentioned in this monograph's introductory part, of China's exercising "creditor imperialism", "using sovereign debt to bend other states to its will", does not come without evidence. Take Sri Lanka. By mid-2017, Sri Lanka's debt has reached 64 billion, costing an estimated 95 per cent of state's total revenue covering the loan payment, with more than one tenth of government debt owed to China's SOEs. In late 2017, China's loans even facilitated the annexation of Sri Lanka's land—as a part of China's plan turning Sri Lanka's debt into China's equity, Sri Lanka's southern Hambantota port, along with sizable land nearby, was leased to China for 99 years, to be run by a China's state-run company.<sup>53</sup> Similar concerns and allegations about China's "creditor imperialism" have also been made from other poorer countries, including Maldives, Kenya and Myanmar.<sup>54</sup> In fact, in March 2018, based on a research by a Washington-based think-tank Centre for Global Development, out of the 68 countries hosting China's BRI-funded projects, 23 are at risk of debt-distress, with Pakistan, Djibouti, Maldives, Lao, P.D.R, Mongolia,

<sup>51</sup> "China's Global 500 companies are bigger than ever-and mostly state-owned" (July 22, 2015), visited date: July 28, 2018, 《*Fortune*》, <http://fortune.com/2015/07/22/china-global-500-government-owned/>.

<sup>52</sup> "Sri Lanka signs \$1.1 billion China port deal amid local, foreign concerns" (July 29, 2017), visited date: July 28, 2018, 《*Reuters*》, <https://www.reuters.com/article/us-sri-lanka-china-ports-sri-lanka-signs-1-1-billion-china-port-deal-amid-local-foreign-concerns-idUSKBN1AE0CN>.

<sup>53</sup> "Chinese port project could land Myanmar in debt trap" (May 13, 2018), visited date: July 28, 2018, 《*Straits Times*》, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/chinese-port-project-could-land-myanmar-in-debt-trap>; "Exiled former Maldivian President accuses China of land grab" (January 22, 2018), visited date: July 28, 2018, 《*The Economic Times*》, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/exiled-former-maldivian-president-accuses-china-of-land-grab/articleshow/62605846.cms>; "Kenya must avoid China debt trap or fall into Sri Lanka pit," visited date: July 28, 2018, 《*Daily Nation*》, <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Kenya-must-avoid-China-debt-trap-or-fall-into-Sri-Lanka-pit/440808-4551200-kv7y59/index.html>.

Montenegro, Tajikistan and Kyrgyzstan listed as the eight highest risk countries.

Two more cases can illustrate the predatory nature, in terms of China’s attitudes towards profit-sharing, of China’s overseas investments: first, according to the findings of Centre for Strategic and International Studies, another Washington-based think-tank, among the contractors working on China-funded transport infrastructure projects in the thirty-four Asian and European countries, 89 per cent were Chinese and only 7.6 per cent were local contractors, situation of which differs significantly from projects in Eurasia funded by the two Western multilateral development banks (MDBs), that the proportion of project allocation to local, foreign and Chinese contractors is 40.8 per cent, 30.2 per cent and 29 per cent respectively.<sup>54</sup> Second, in the fall of 2017, regarding economic impact by China’s investments on Malaysia, one of the findings of the Malaysia think tank Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS) was that Chinese companies sideline Malaysia’s local companies, procuring almost everything from China, contrasting with situations before China’s rise, that Malaysia could benefit from trickle-down effect induced by Western investments, which subsequently subcontracted to Malaysian companies, thereby creating jobs in and encouraging technology transfer to Malaysia.<sup>55</sup>

## ***2.2. Understanding China’s empire-building visions from China’s nation-state building features***

Hong Kong, the former colonial port city of the British empire, serves as a good case showing the motives and rationale throughout China’s

<sup>54</sup> “Chinese contractors grab lion’s share of Silk Road projects,” visited date: July 28, 2018, 《Financial Times》, <https://www.ft.com/content/76b1be0c-0113-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>.

<sup>55</sup> *Chinese Investments in Malaysia: Question on the Future of Liberal Democracy and Economic Freedom* (Kuala Lumpur: Institute for Democracy and Economic Affairs, 2017) .

nation-state building process, and henceforth China's worldviews regarding to its foreign policies and expansionism, due to the huge institutional differences between the city and China, resulting from the treaty of Sino-British Joint Declaration for arrangements of Hong Kong's power transfer in 1997 signed between Britain and China in 1984, which endorses the coming ruling principle of Hong Kong as "One Country, Two Systems" (OCTS), and preludes the formulation of the Basic Law, the "mini-constitution" of Hong Kong under Chinese rule. Under OCTS and with the Basic Law, Hong Kong under Chinese rule is supposedly granted a de-facto sovereign status retaining its international network and character—allowed to keep the British colonial system basically intact, the city has its own currency, economic and monetary policies, administrative system, ruling territory and population, border control, law-making power and independent jurisdiction, possesses its own overseas trade offices, Hong Kong Economic and Trade Offices (HKETOs), with branches covering countries including Germany, Switzerland, Britain and the US, and is allowed to retain its own independent membership in international organizations such as World Trade Organization (WTO) and Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).<sup>56</sup> Hong Kong is regarded as a distinctive trade and economic entity separating from China by the US through the US-Hong Kong Policy Act enacted in 1992. All these background facts about Hong Kong illustrate one point: whether China while running Hong Kong can honor the promise of OCTS, tolerating the city's distinctive and pro-Western institutions, values and ties, can be considered as a mirror reflecting worldviews of contemporary China.

Impact and legacies of the British imperialism in Hong Kong's history have always been key sources of challenge to consolidation of Chinese rule

<sup>56</sup> Sow Keat Tok, *Managing China's Sovereignty in Hong Kong and Taiwan* (Palgrave Macmillan, 2013).

of Hong Kong. That Hong Kong society decades before the handover saw the communist rule of China as a foreign power, and showed resistance to it, is one significant context for China to propose OCTS in the 1980s as a way to smoothen Hong Kong’s handover process. Soon after the establishment of the Communist regime in China in 1949, there were waves of smuggling of Chinese mainlanders into Hong Kong trying to escape from the regime’s totalitarian and radical rule. In 1967, Hong Kong leftists’ anti-colonial riots, under influences of the Cultural Revolution in mainland China, causing the city civilian injuries, legitimated further the British colonial rule in Hong Kong, in the sense that in the early 1980s, several public polls showed clearly that the Hong Kong public preferred status quo, that was, maintaining the British rule, to the coming Chinese rule.<sup>57</sup> On June Fourth 1989, the Tiananmen Massacre by the Chinese government of peaceful protestors provoked the panic among the Hong Kong public against the coming Chinese rule—Hong Kong people rushed to emigrate to the North America, causing brain drain problems, the Hong Kong government needed to calm the public through launching a costly infrastructure development program, Hong Kong Airport Core Programme, and some Hong Kong tycoons and elites explored the possibility of leasing or buying foreign land somewhere in Australia for establishing a “new Hong Kong”, so as to escape from the Chinese rule by forming a group called Right of Abode Delegation, ROAD.<sup>58</sup> Until today, some British colonial legacies in Hong Kong, such as the spirit of rule of law, the common law legal system, the social liberty through which Hong Kong’s renowned pop culture has proliferated, are still considered as “core values”

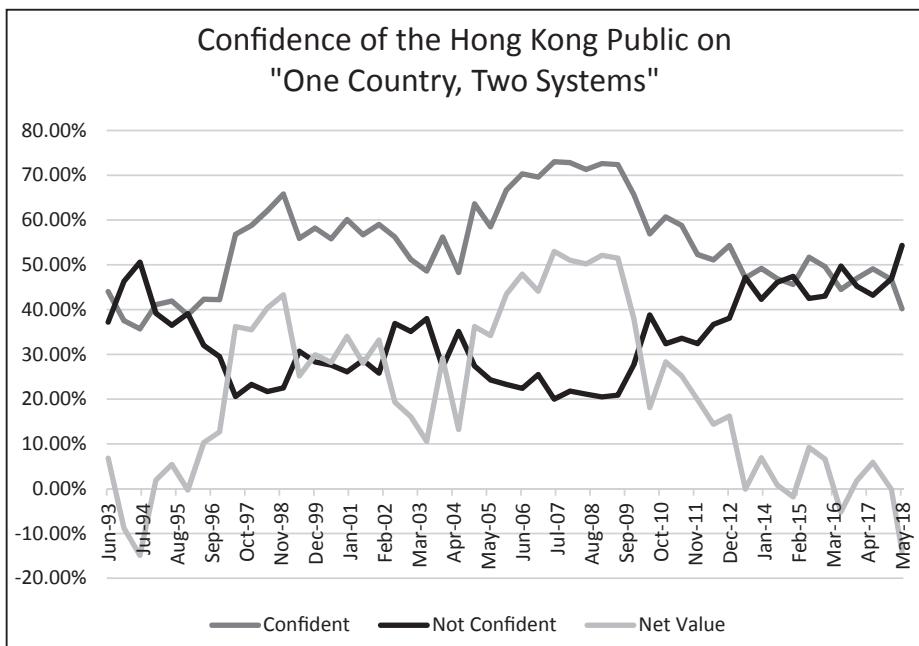
<sup>57</sup> Sze-yuen Chung, *Hong Kong’s Journey to Reunification: Memoirs of Sze-yuen Chung* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2001).

<sup>58</sup> Chiew Ping Yew & Kin-Ming Kwong, “Hong Kong Identity on the Rise,” *Asian Survey*, Vol. 54, No. 6, pp. 1088-1112.

of Hong Kong differentiating the city from the mainland China.

More than two decades after Hong Kong's handover, China has proved to fail to win hearts and minds in Hong Kong as successfully as the former British imperialists. In the upper half of 2018, based on survey data from the University of Hong Kong, Hong Kong people's confidence in OCTS, a ruling model supposedly served for legitimating Chinese rule of Hong Kong, dropped to a level among the lowest since 1993, with a net value of confidence of -14.1%. Behind this trend, Beijing's coercive and assimilative ruling of Hong Kong, driven by its "nation-state" building nationalism, has arguably induced problems of "One Country, Two Nationalism", with the rise of "peripheral nationalism" in Hong Kong.<sup>59</sup>

**Figure 2 Confidence level in Hong Kong towards "One Country, Two Systems"**



Source: "On the whole, do you have confidence in 'One Country, Two Systems'?" visited date: August 1, 2018, [《HKUPOP》](https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/trust/conocts/poll/datatables.html), <https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/trust/conocts/poll/datatables.html>.

<sup>59</sup> Brian C. H. Fong, "One Country, Two Nationalisms: Center-Periphery Relations between Mainland China and Hong Kong, 1997–2016," *Modern China*, Vol. 43, No. 5, pp. 523–556.

In history, paradoxically, the British imperialism not just once became a source of local dissatisfaction towards other powers' political rule, for example, the French imperial rule as mentioned above. Another example is Goan growing dissatisfaction towards Portuguese rule since the nineteenth century. While Portuguese imperialism is described by historian R. J. Hammond as “uneconomic imperialism”, its religiously assimilative ruling of Goa, in name of “civilizing mission”, on one hand triggered local resistance, and Goans, residents in Goa and diaspora in India, through comparisons with the British rule of India next to Goa, on the other hand considered Portuguese Goa as a colony of the “failed European power”.<sup>60</sup> The relative positive image of the British imperialism stems from its relatively accommodative nature— J.A. Ismael Gracias (1857-1919), a Goan historian and Director of the Public Library, once wrote, “I principally wish to enrich the library with books about India. The English have expended a lot of money in projects aimed at trying to understand peoples, races, religions, and languages. The Portuguese haven’t done this and Portugal as a result is reduced to a small part of the territory.”<sup>61</sup>

The accommodative and devolutionist character of the British imperial rule can be illustrated by its relatively liberal political legacies as well—the former colonies of the British empire ranked relative higher in 1980 in terms of their political right level compared with colonies of other empires.

<sup>60</sup> Richard James Hammond, *Portugal and Africa 1815-1910: A Study in Uneconomic Imperialism* (Stanford University Press, 1966); Rochelle Pinto, *Between Empires: Print and Politics in Goa* (Oxford University Press, 2007).

<sup>61</sup> Rochelle Pinto, *Between Empires: Print and Politics in Goa*; Simon Shen, & Kin-Ming Kwong, “Future of Hong Kong’s External Relations: Comparative Port Cities Development in India and China,” in Simon Shen ed., *Hong Kong in the World: Implications to Geopolitics and Competitiveness* (Imperial College Press, 2016).

Table 2 Comparing legacies of different empires

Former Centre	Number of ex-colonies ranked	Rankings					
		1 or 2		3 or 4		5, 6 or 7	
		#	%	#	%	#	%
Britain	53	22	42	7	13	24	45
France	25	0	0	5	20	20	80
Portugal	5	0	0	0	0	5	100
Belgium	3	0	0	0	0	3	100
Holland	2	0	0	0	0	2	100
Italy	2	0	0	0	0	2	100
Spain	1	0	0	0	0	1	100

Source: David Abernethy, *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980*, p. 368.

### 3. Conclusion: seeing China's empire building from Hong Kong

All in all, empire building, or imperialism, is not yet a past history. Imperialism is considerably synonymous to nation-state's expansionism, motives and execution of which are subject to different national culture and political agenda resulted from the factors outlined in this monograph's proposed theoretical framework, and imperial power can nonetheless be projected by nation-states through means of informal imperialism, such as capital export. "Sharp power", a term invented since December 2017, vividly conceptualizes how informal imperialism can be exercised in our today's world.

In this context, the tricky point is on the common challenge faced by Hong Kong, a de-facto sovereign autonomous part of a state, and other independent sovereign states from China's expansionism, that both their distinctive jurisdictions have been undermined by China. For example, Australia faced the pressure of political censorship from China, that the

plan of publishing an Australian scholar’s book *Silent Invasion: How China is Turning Australia into a Puppet State* was delayed in 2017 by fears of offending Beijing; back in the early 2000s, China viewed Australia as its “overall periphery”, and, according to a former Chinese diplomat who sought political asylum in Australia in 2005, along with New Zealand, as the “weak link in the western camp”, being the China’s chosen site “to test its methods of infiltration and subversion” for China’s rivalry with the US; in February 2018, home of New Zealand’s prominent China watcher, Anne-Marie Brady, who published her paper “Magic Weapons: China’s political influence activities under Xi Jinping” in 2016 on China’s sharp power, was broken, with her research material on China stolen; in July 2018, a retired Singaporean diplomat in his public lecture claimed that “China uses a range of tactics from legitimate diplomacy to more covert and often illegal deployment of agents of influence and operations to sway decision makers or public opinion leaders; in the same month of 2018, similar claims on China were made in both the US and Pakistan, that a CIA official accused China of starting a new Cold War, aiming to replace the US as a world power, and that a Pakistan reporter in her article concerned whether China has been managing to influence the General Election’s outcome, given China’s political, economic and security stakes in the country.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> “A brief history: Beijing’s interpretations of Hong Kong’s Basic Law, from 1999 to the present day” (November 7, 2016), visited date: July 28, 2018, 《*Quartz*》, <https://qz.com/828713/a-brief-history-beijings-interpretations-of-hong-kongs-basic-law-from-1999-to-the-present-day/>; Clive Hamilton, *Silent Invasion: China’s Influence in Australia* (Hardie Grant, 2018); “Christchurch academic links break-ins to work on China’s influence campaigns” (February 16, 2018), visited date: July 28, 2018, 《*Stuff*》, <https://www.stuff.co.nz/national/politics/101499837/christchurch-academic-links-breakins-to-work-on-chinas-influence-campaigns>; “Top CIA official says China waging ‘cold war’ to replace U.S. as leading global power” (July 21, 2018), visited date: July 28, 2018, 《*The Japan Times*》, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/21/asia-pacific/top-cia-official-says-china-waging-cold-war-replace-u-s-leading-global-power/#.W2A6ldIzY2w>; “Is China Influencing Pakistan’s Elections?” (July 11, 2018), visited date: July 28, 2018, 《*The Diplomat*》, <https://thediplomat.com/2018/07/is-china-influencing-pakistans-elections/>.

In short, how China fails to smoothly incorporate and assimilate the pro-western former British colony Hong Kong in its nation-state building project serves to many other sovereign states in the world as an illustrative demonstration on how China is going to build its empire. While in Australia some have been questioning whether alerts to China's influence within the state are inappropriate acts of racism, a question likely to be shared by critics in other sovereign states also affected by China's expansionism, China's nation-state building in Hong Kong is definitely one of the good starting points for discussions, or debates.<sup>63</sup> Up till 2020, it has come to a point that, in face of the emergence of the New Cold War, given China's "North Koreaization" as a response to the Western challenges to its growing empire, the West has been weighing options of either keeping a foot in Hong Kong or pulling out from the city which, by playing its global financial center role, serves as China's "financial lung" as a new way to contain China's global influences.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> "Racism claims could stifle debate about Chinese interference, academics warn" (March 28, 2018), visited date: July 28, 2018, 《ABC News》, <http://www.abc.net.au/news/2018-03-28/chinese-interference-debate-could-be-stifled-by-racism-claims/9594634>.

<sup>64</sup> Brian Fong, "With a New Cold War on the Rise, What Next for Hong Kong's Autonomy?" (April 27, 2020), visited date: April 30, 2020, 《The Diplomat》, <https://thediplomat.com/2020/04/with-a-new-cold-war-on-the-rise-what-next-for-hong-kongs-autonomy/>.

# 從美臺「中」三角關係 分析兩岸對話關鍵

Comments on the Key to Cross-strait Dialogue—From the Triangle  
Relations among America, Taiwan, and Mainland China

鄭紹成 (Cheng, Shao-Cheng)

中國文化大學國際貿易學系暨研究所副教授

## 壹、前言

兩岸領導人會面，從 2015 年「馬習會」後已超過五年，而兩岸官方正式對話亦中斷已久，惟從蔡英文總統在今（2021）年元旦談話和農曆年前國安會議後的對外四點談話，臺灣對於恢復兩岸對話展現積極意願；2021 年 2 月開春後並進行國安高層異動，總統府發言人揭示外交、兩岸和國防三個鐵三角以因應國際局勢變動。在農曆年前談話，蔡英文總統並特別強調：「兩岸關係不是臺灣單方面的事情，關鍵的鑰匙也在中國手上」。本文擬由美國、臺灣、中國大陸（以下簡稱大陸）三方面不同角度，分析兩岸關鍵的鑰匙為何操控在陸方手上？

## 貳、美國對於兩岸對話法理基礎與態度

我國外交部前部長、監察院前院長錢復曾有：「兩岸關係是外交政策上位」，而「北京到臺北最短的距離是經由華盛頓」的說法，顯現美國在兩岸關係之重要性。由下述美國對於兩岸對話法理基礎與態度分析，美方只希望

擔任中間人，樂見雙方對話、和平解決問題，兩岸關係的關鍵角色，美方單純只是扮演旁觀者（或中間人），傳遞兩岸和平與對話開啟之鑰。

## 一、美國對於兩岸對話法理基礎

回顧美國與大陸外交關係開展，雙方自 1970 年代起陸續簽署《上海公報》、《建交公報》與《八一七公報》，奠定正式建交基礎；1979 年美國與中華民國斷交，美國國會通過《臺灣關係法》，作為與臺灣非正式外交關係的延續基礎法源，而 1982 年簽署《八一七公報》後，當時美國總統雷根則相對應對臺灣提出「對臺六項保證」，承諾軍售臺灣與處理臺灣和大陸紛爭原則，希冀和平決定臺灣未來前途。

《臺灣關係法》法案共 18 條，由美國總統卡特於 1979 年 4 月 10 日簽署生效，主要內容有四：

- (一) 維持及促進美國人民與臺灣人民間廣泛、密切及友好的商務、文化及其他各種關係。
- (二) 美「中」建交是基於臺灣前途將以和平方式決定的期望。
- (三) 任何企圖以非和平方式決定臺灣的前途之舉，包括使用經濟抵制及禁運手段在內，為美國所嚴重關切。
- (四) 提供防禦性武器給臺灣人民。

1982 年美國為減少《八一七公報》對臺灣衝擊，則向蔣經國總統提出六項保證，外交部在當年 8 月 18 日正式對外公布。續後 2016 年 5 月 16 日，美國眾議院又通過正式法案，六項保證內容包括：

- (一) 美國未同意對臺軍售設定期限。
- (二) 美國並不尋求為臺灣與中華人民共和國之間作調停。
- (三) 美國也不會施加壓力要求臺灣與中華人民共和國談判。
- (四) 美國對臺灣主權的長期立場沒有改變。
- (五) 美國並無計劃修改《臺灣關係法》。
- (六)《八一七公報》的內容並不表示美國對臺軍售之前會徵詢北京意見。

因此由以上美國發布和通過與臺灣相關之法案可知，不論美國由何政黨執政，美國對臺灣的基本立場和宣示均必須遵守上述法案精神，和平解決兩

岸問題是美方堅持目標和方向，換言之，美方不希望兩岸以武力解決對峙僵局，弔詭的是又不居間調停。

## 二、美國對於兩岸對話態度

美國拜登新政府上任，對內處理疫情為首外，攘外方面之兩岸對話則是現階段美方圍「中」保臺的優先工作之一，上述「六項保證」明白昭示：「美方對兩岸不主動調停但又不施壓談判」，所以美國只能期盼「兩岸需有正常對話與溝通管道」，避免雙方誤判情勢、輕啟戰端，影響印太區域和平。

美方從川普執政後期，即有官員相繼表達希望兩岸對話言論，此中可以白宮新任印太事務協調官坎貝爾為代表性人物，坎貝爾曾擔任美國國務院亞太助卿，長年鑽研亞洲關係，並實際負責美國對亞洲事務。此次就任白宮新設之印太事務協調官一職，媒體以「新亞洲沙皇」為其封號，亦即美國對於印太事務之處理與態度，均由坎貝爾一手主導和策畫。

在 2020 年年底，坎貝爾與蔡總統共同主持「臺美日三邊印臺安全對話」會議，坎貝爾即清楚提出建議：「兩岸應建立基本對話溝通管道」；而坎貝爾就任新職後隔日，美國國務院發布新聞稿，除督促北京停止對臺灣各項施壓外，並希望北京與臺灣「民選代表」進行有意義對話。坎貝爾一向堅持兩岸對話立場，主張：「美國必須鼓勵臺海和平對話，因為這符合各方戰略利益」。當然所謂各方利益，可推知係以美國重大利益為首，日、韓、印度等亞太戰略夥伴之戰略利益次之，而臺灣利益是否為美方主要關切對象？足堪玩味。

至於美國外交最高層官員國務卿布林肯對於兩岸對話態度，可從其在國會聽證會上，首先表達：美國將繼續基於美中《三個聯合公報》以及《臺灣關係法》，堅持美方的「一個中國政策」。其次，布林肯書面稿載明：「美方努力深化美國與臺灣民眾之間的聯繫，並繼續呼籲兩岸在尊嚴與尊重的基礎上進行建設性對話，這種對話為海峽兩岸奠定和平與穩定的基礎，並促使兩岸關係得到顯著改善。」

因此美國白宮和國務院兩單位可說口徑一致，兩岸對話之可能與進行，美國表達極為明顯之積極態度，並頻向臺灣與大陸喊話，期盼兩岸進行官方正式對話。

## 參、臺灣對於兩岸對話態度

臺灣現今外交政策主要為親日、和美，因此當美方拜登新政府對於兩岸對話態度轉趨積極後，臺灣也由蔡英文總統主動出面喊話，希望與對岸對話。釋出善意之最清楚作法，即是陸委會主委更換為笑臉迎人，媒體稱為鴿派的邱太三。

由以下的總統與主事單位兩構面分析，蔡總統表達兩岸關係關鍵鑰匙在大陸手上說法，乃是認為臺灣已經多次宣示進行對話原則，後續唯有靜待大陸回應。

### 一、高層對話意願

2015 年的「馬習會」為 1949 年兩岸分治以來，兩岸最高領導人的首次見面晤談。從最近四十年來的臺灣高層與對岸交手歷史，首先蔣經國總統時代，大陸廖承志致蔣經國書信，內文中曾以魯迅之「度盡劫波兄弟在，相逢一笑泯恩仇」詩句，表達希望雙方高層會面、善意和平之意涵，惟在蔣經國總統任內，堅持以不接觸、不談判、不妥協的「三不政策」，拒絕兩岸官方對談。

李登輝總統任內，執政初期國統會和《國統綱領》係對大陸之基本對應原則。1988 年 2 月，李登輝在繼任後的首次記者會上表示：「只有一個中國而沒有兩個中國的政策。只有一個中國，我們必須以三民主義統一中國」。1990 年 10 月，李登輝又宣示：「任何一個中國人都不能自外於以三民主義統一中國的責任，也不應自外於以三民主義統一中國的努力」。1990 年代初期，臺灣與大陸建立密使管道，多次在香港和廣東見面，總結李登輝十二年總統任內，臺灣與大陸雖無正式領導人與官方高層官員會談，但私下密使與官員間對話卻未闕如。最具有代表性之對談，乃是 1992 年辜振甫與汪道涵兩人在新加坡的「辜汪會談」，兩人雖無官方身分與正式官職，卻都是高層委任的對談代表。

2000 年政黨輪替，陳水扁總統對於大陸之態度，在就任演講中以「四不一沒有」表達：「只要中共無意對臺動武，本人保證在任期之內，不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨

公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」。換言之，陳水扁明白告知大陸，在非武力的狀況下，臺灣不會獨立、更改國號、不會推動兩國論入憲、不會有統獨公投，至於李登輝總統任內之國統綱領與國統會當然也不廢除。但在陳水扁總統第二任任期內，2006年2月27日陳以總統身分於國家安全會議裁示「終止適用」，並於2月28日正式宣告國家統一委員會與《國家統一綱領》終止運作。陳水扁八年任內，兩岸最高層的會談並無任何可能，直至馬英九總統的第二任任期即將結束時，雙方領導人才終於有歷史性的會面。

而蔡總統時代，對於與對岸領導人之見面，初期處於曖昧待明狀況，每有媒體提及時，蔡總統或有意願但不明確表達強烈之正面和積極態度，回應總附加對話條件。2015年競選總統期間，蔡英文在澎湖與媒體進行談話時表示：「兩岸領導人的互動的政治敏感非常高，在臺灣的社會裡，必須要讓臺灣民主的程序，還有資訊的透明化，還有國會的監督，都要有一個完整的建構，如果沒有完整的建構，這座橋就不會是很穩固的橋」。蔡英文當天也提到：「兩岸的互動有三個原則，也就是要對等尊嚴、公開透明跟不涉及政治前提，如果說能夠遵循這三個原則，兩岸互動可以正常化或者是常態化，民進黨都會用正面的角度來看這個問題」。對等尊嚴原則也成為蔡在就任總統後，每回提及與大陸對話時即會提出之基本和最重要原則。

就任總統後，2018年6月蔡總統接受《法新社》專訪，她表達：「願意與中國國家主席習近平見面，但前提是雙方平等、沒有任何政治條件，這是長久以來的立場」。而訪談中也提到：北京方面堅持要她承認「一個中國」，否則不願開啟對談，這也是她不可能答應的。因此在就任總統後與對岸高層見面，蔡英文總統並未排除，不過也設下基本條件，對等地位與「一個中國」問題浮出檯面，成為對談預設條件。

2019年11月底蔡英文總統競選連任期間，媒體再次提及蔡習會議題，媒體提問：「若是連任是否會想在第二任期留下歷史紀錄，與中國大陸國家主席習近平舉行蔡習會」？蔡總統表示：「這聽起來滿誘惑的，但重點是總統的責任是守住國家最基本的利益」。蔡總統對此問題之回答，可看出從當選總統前到實際當選總統後，對於兩岸領導人見面問題，一向沒有正面拒

絕。同時蔡總統也表示：「我們不挑釁、不冒進、堅持我們的基本立場」。

因此蔡英文對媒體公開表達了「願意與對岸展開各方面的交流溝通，但不希望設置政治前提」的對話原則。所謂政治前提，當然就是「一個中國」的爭議，這也影響了後續雙方是否「對等尊嚴」的地位問題。

## 二、臺灣政府相關單位對兩岸對話態度

我國大陸工作委員會（陸委會）是負責對大陸事務的政府最高單位，總統的態度與決定，當然影響了主事單位的對大陸發言與對談態度。

以 2 月更換後之陸委會主委邱太三近期發言為例，邱太三在就任後與記者見面時，希望兩岸關係能夠春暖花開，也多次提及「務實」兩字（這也是呼應蔡英文總統 2021 年元旦談話提到的處理兩岸事務，一貫原則就是共同討論、找出方法、務實解決問題）。邱太三並且轉達蔡英文總統指示，在後疫情時代，要事先準備兩岸未來可能恢復交流及人民往來，希望從非政治的層面，例如經濟、社會、文化的交流來提升累積彼此的互信。由邱太三談話可知，兩岸正式對話若無層峰首肯，負責管轄大陸事務之陸委會，絕對不會也不敢冒進。既然蔡總統從 2015 年以來對於兩岸領導人見面並不排斥，而近期美方也希望兩岸展開對話，所以邱太三必然受到蔡總統指示，方會跟對岸表達出希望對話的公開表態。

但值得注意的是，蔡總統幾年來強調的不預設政治前提和對等尊嚴原則，也在邱太三談話中以另外一種形式出現。邱太三表示：兩岸對「九二共識」的內涵，在陸方做出新的「加註」後，我方要再做出「衍生的空間」已經很小；陸方新的加註已引發臺灣民眾無法接受。所謂的加註為何？邱太三並未明言，不過，這其實就是在針對對岸一再提出的「一個中國」或要臺灣回到「九二共識」談話，一國兩制模式解決兩岸統一。

邱太三自己也又「加註」了對陸方新加註的解釋和開示，邱太三表示：「他秉持務實的態度來處理事情，如果做一項堅持不但沒效果，還會有反效果，那還要繼續做？他實在無法理性地去理解」。亦即邱太三認為大陸提及的「一個中國」原則並不務實，而如果臺灣對此並未認同之下，一提再提「一個中國原則」方能對談交流即是「不務實」。

媒體推估邱太三說的「加註」，應是指習近平於 2019 年 1 月在「告臺灣同胞書」四十周年會上，表示：「在一個中國原則基礎上達成『海峽兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一』的九二共識」，等同於宣示「一國兩制」的臺灣方案。「九二共識」是馬政府時代任職國安會秘書長的蘇起在 1992 年辜汪會後多年所提出之名詞，2006 年蘇起曾明白表示：「九二共識」是他為重新包裝「一中各表」自創的專有名詞。

所謂「一中各表」是由兩岸各自表述「一個中國」意涵，但習近平的新引申（或是新加註），推演了「一個中國」並非各自表述，而是進一步已經達到「兩岸統一」的下一階段目標，並且還有可能就是臺灣版的「一國兩制」。因此邱太三對於兩岸對話保持積極進行立場，也同時暗示方式提出建議對岸改變對於政治對話原則和對話前提之必要性。

## 肆、大陸對於兩岸對話態度

大陸對於美國和臺灣相繼表達出希望對話的善意和行動後，大陸到底對於兩岸對話秉持何種態度呢？以下由大陸國務院臺灣事務辦公室（以下簡稱國臺辦）的發言人發言內容和大陸的對話策略思考，分析美臺均已遞出對話鑰匙，則兩岸關係不是臺灣單方面的事情，「關鍵的鑰匙也在中國手上」。

### 一、大陸國務院臺灣事務辦公室態度

大陸國臺辦是大陸與臺灣陸委會的對口單位，由國臺辦的發言可知大陸官方基調與態度。

蔡總統在 2021 年元旦談話提及：「臺灣的地位越發重要。兩岸關係的穩定，現在已經不只是臺海兩岸關注的議題，更是攸關印太區域穩定的議題，而且已經是全球焦點」。而對於兩岸關係，蔡總統表示：「只要北京當局有心化解對立，改善兩岸關係，在符合對等尊嚴的原則下，我們願意共同促成有意義的對話」。針對蔡總統元旦談話，大陸國臺辦發言人朱鳳蓮表示：「奉勸民進黨政府不要再玩弄欺世惑眾的把戲。目前兩岸交流往來仍處於極不正常

的狀態，主要在於民進黨政府人為設置的種種障礙。」同時，朱鳳蓮重提：「九二共識」是兩岸對話的政治基礎，兩岸 2008 年至 2016 年方能保持溝通對話。因此對岸官方基調就是以「九二共識」是定海神針，強調臺灣必須認同「九二共識」方能進行兩岸對話。

2021 年 2 月 9 日蔡總統又發表談話提到：「只要北京當局有心化解對立，我們也願意在符合對等尊嚴的原則下，共同促成有意義的對話」。此與元旦談話幾乎隻字未變，而蔡總統仍舊未回應「九二共識」，而將重點先擺在「北京當局有心化解對立」。換言之，蔡總統認為如果大陸高層有心化解對立，那後續對等尊嚴會自然建立，如果只是老調重彈無心化解對立，兩岸對話就依然無望。大陸此次以「國臺辦發言人馬曉光答記者問」做為書面回應重申：兩岸關係與合作交流都必須回到「九二共識」的政治基礎。臺灣的對話善意依舊釋出，而陸方的反應依然以「九二共識」當成唯一解答。

而到二月下旬，新任陸委會主委邱太三對於兩岸對談，又表達希望「春暖花開」；大陸國臺辦發言人馬曉光則是正面對應表示：「九二共識」就是兩岸春暖花開的「東風雨露」。馬曉光強調：「如果臺灣的先生們有這樣的期待，那就回到堅持『九二共識』的共同政治基礎上來」。由以上兩岸高層和對口單位的談話，可充分得知：臺灣具有對話意願和釋出善意，並以陸委會主委異動做為最新誠意表現；但大陸當局三次的回應均堅持基本立場，兩岸對話必須立足「九二共識」。

## 二、大陸對談策略思維

以下由大陸決策層級的可能思維，推估大陸當局對於兩岸對談的「回到九二共識，否則不談」的僵持態勢原因：

### （一）意識形態的傳統主權意識

大陸堅持「九二共識」的政治對話基礎，當然是來自於一貫堅持領土不容分割的主權意識。在《中華人民共和國憲法》中，明言：「臺灣是中華人

民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括臺灣同胞在內的全中國人民的神聖職責」。而在《反分裂國家法》第二條也重申：「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」。

延伸到與國外的法案和公報上，如 1972 年美國和大陸的《上海公報》中，大陸表明反對「一中一臺」、「一個中國、兩個政府」、「兩個中國」、「臺灣獨立」與鼓吹「臺灣地位未定論」活動；同時美方也表達認知（acknowledge）「海峽兩岸所有的中國人都堅持一個中國，臺灣是中國的一部分（當時美國仍將中華民國視為代表中國之主權政府，尚未與大陸建交）」。

若大陸當局將臺灣未回覆有關回到「九二共識」問題視為隱性臺獨，陸方假設「大陸未來不可能完成收回臺灣之歷史使命」，則此為兩岸現階段僵持背後主因。

但在邱太三就任陸委會主委後，陸委會首次以書面文字方式回應國臺辦發言，除了遣詞用字上相對之前溫和，還表示：「政府依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例推動兩岸事務，致力維護臺海和平穩定，也持續正面看待兩岸交流 30 多年來的經驗與成果」。大陸若能考量陸委會提及《憲法》、《兩岸人民關係條例》之代表性意義與臺灣重視多年交往成果，就需反思是否調整對於「九二共識」之持續無謂堅持。

## （二）面對美國圍堵，呼應美方對話之必要性

清朝的《增廣賢文·朱子家訓》中寫著「涓滴之恩，當以湧泉相報」，華人社會也注重投桃報李、禮尚往來禮俗觀念。美國在川普總統時代，對於大陸的經貿打壓不遺餘力，而拜登新政府對於大陸則採略稍溫和的圍堵政策。

拜登認為再不行動，大陸「將吃掉我們的午餐」，拜登也對國際宣示「美國回來了」，二月在慕尼黑安全會議上，拜登呼籲歐洲盟友「必須共同準備一場與中國的長期戰略競爭」；至於新任國務卿布林肯在聽證會上，先是表達認同川普強硬路線（tough approach），上任後布林肯也頻頻與盟國外

長聯絡，企圖營造國際間對大陸的新圍堵包圍；經貿方面，商務部長人選雷蒙多在國會的人事聽證會，承諾上任後將對大陸的「反競爭」貿易行為採取強硬態度；二月底同樣在參議院中央情報局長聽證會上，局長被提名人伯恩斯表示「勝過中國」將是未來十年美國家安全關鍵，並形容在習近平治理下的大陸為「不好應付的威權對手」。

大陸面對美國由川普發動激烈貿易戰，對大陸商品加徵數十億美元的懲罰性關稅，再延續到拜登外交的打壓和圍堵政策，美國上由總統以降到國務卿、商務部長、中央情報局長等重要官員，無不對大陸採取惡意的「競爭對手」甚或就是潛在競爭敵人施政觀點與作為。

大陸高層對於美方呼籲兩岸對話，除非是有其他政策讓步或利益交換，理性思考實無任何理由必須呼應美國提議。因為大陸不必要面對美國大舉邀約盟國圍堵之非善意時，尚需對臺灣改變對話原則，如此美方不是成為調停人，而是大軍壓境式的迫使大陸跟臺灣對話、溝通，大陸不啻成為聽命於美國的附庸國。

### （三）與臺灣對話時間之迫切性

兩岸高層對話高峰可說在 2015 年「馬習會」登頂，而蔡總統就任後，兩岸情勢急轉直下陷入僵局；但在經貿方面，臺灣對於大陸的經濟依賴度日益提升，2020 年臺灣對大陸（含香港）出口達 1,367 億美元（占臺灣總出口值的 43.8%），較 2019 年同期（約 951 億美元）增加了 14%。兩岸縱使五年來沒有正式對話管道，臺灣卻仍與大陸維持密切經貿往來。站在大陸觀點，既然兩岸對話已經延宕五年，則在美方幕後使力、臺灣發表對話喊話後，大陸卻要在此時進行兩岸對話，短期而言，大陸究竟能獲得何種實質利益？

再以長期觀點，思考臺灣問題對於中共政權治理穩定之意義。習近平第一個五年任期強力打貪反腐，內部已產生諸多反對勢力，若後續反習勢力有可能強勢動搖政權時，陸方對臺灣進行強力打壓或武力犯臺行動，則有可能成為習爭取大陸內部民眾支持的強心針。亦即處理臺灣問題不若新疆或西藏獨立問題急迫與險峻，大陸短期不與臺灣對談，可相對保留未來長期動武之可能性，有助扭轉政權危機。

大陸觀察現階段臺灣對法理臺獨並未付諸實際行動，因之兩岸對談至少可等待臺灣下一任領導人上任，聽其言、觀其行，再決定對談與否？對照習近平領導人地位現已無任期限制，而民選的臺灣領導人三年後必定更換，若臺灣新領導人果真走向獨立，大陸可名正言順進行武統，則現階段何需浪費口舌與臺灣對話？

## 伍、結論

本文嘗試由美國、臺灣和大陸三方角度，討論蔡總統所言：「兩岸關係不是臺灣單方面的事情，關鍵的鑰匙也在中國手上」。首先在美國方面，由美方與臺灣和大陸相關的各項法案，可知美方樂見兩岸對話之法理基礎，而美國總統拜登和執政官員對於兩岸對話，也表示鼓勵和樂觀其成。

其次在臺灣方面，蔡英文總統當選前後，均未排除與對岸領導人見面意願，多次公開表示願意在對等尊嚴和顧及國家利益下對談，此種表態和國際變局，也影響到今年二月臺灣國安高層異動，陸委會新主委邱太三新官上任後，持續表示願意與對岸對談。

至於大陸方面，先檢視大陸國務院國臺辦針對臺灣兩岸對話議題的歷次發言，均一再強調「一個中國」和「九二共識」原則，可推知大陸對於「九二共識」之堅持為兩岸對話無法進行主因；而再上推大陸對於此點之堅持和推阻兩岸對話幕後，可從三點：意識形態的傳統主權意識、面對美國圍堵呼應美方對話之必要性、以及與臺灣對話時間之迫切性，判斷大陸現階段為何並未考慮放低與軟化立場，公開表達兩岸官方對話意願。

綜言之，兩岸關係與對話確實不是臺灣單方面責任，也非美國所能主導，大陸更是關鍵之一方，因此蔡總統所言：「關鍵的鑰匙也在中國手上」，誠然！若大陸對於美國呼籲和臺灣近期表達對話意願和釋出善意等言行，大陸當局缺乏積極、正面的調整和回應，即或美臺都已伸手遞出兩岸關鍵鑰匙，大陸不共同使力、改變對話原則，也無法開啟兩岸對話與奠基未來兩岸永久和平新局。

# 從中國大陸公布《關於支援臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》觀察對臺統戰工作趨勢

An Observation of CCP's United Front Strategy Towards Taiwan  
Based on China's "22 Measures on Agriculture and Forestry" for Taiwan

唐永瑞 (Tang, Yung-Jui)  
本刊研究員

## 壹、前言

近年中國大陸（以下簡稱大陸）「惠臺」措施不斷：2018 年 2 月 28 日，大陸國臺辦、國家發展和改革委員會經商中央組織部等 29 個有關部門，公布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（下稱「對臺 31 項措施」）；2019 年 11 月 4 日，「2019 兩岸企業家紫金山峰會」在江蘇南京舉行之際，大陸國臺辦、國家發展和改革委員會再度經商中央組織部等 20 個有關部門，公布《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（下稱「對臺 26 項措施」）；去（2020）年 5 月 15 日，大陸國臺辦、國家發展和改革委員會等 10 部門聯合公布《關於應對疫情統籌做好支持臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知》（下稱「對臺 11 項措施」）；今（2021）年 3 月 17 日，大陸國臺辦等 11 個部門聯合公布《關於支援臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》（下稱「對臺農林 22 項措施」），自公布之日起施行。

今年是大陸「十四五」規劃開局之年，大陸在今年「兩會」（全國人大

與全國政協）結束後隨即公布「對臺農林 22 項措施」。各類宣傳都強調「對臺農林 22 項措施」是秉持「兩岸一家親」理念，針對臺胞臺企在農業林業領域發展涉及的農地林地使用、融資便利和資金支持、投資經營、研發創新、開拓內銷市場等方面提出具體支持措施，進一步為臺胞臺企提供「同等待遇」，支持臺胞臺企參與大陸農業林業高品質發展，助力鄉村振興。同時也是有關部門全面貫徹落實習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，推進「十四五」規劃落地實施，完善保障臺灣同胞福祉和在大陸享受「同等待遇」的制度和政策的一項重要舉措，將進一步促進兩岸交流合作，深化兩岸融合發展，增進兩岸同胞利益福祉。「對臺農林 22 項措施」背後所蘊含的意義及對兩岸關係未來發展影響，深值密切關注。

## 貳、「對臺農林 22 項措施」重要意涵與政策說明

### 一、重要意涵

為全面貫徹黨的 19 屆 5 中全會和中共中央總書記習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，深入落實「對臺 31 項措施」和「對臺 26 項措施」，率先與臺灣同胞分享大陸農業林業領域發展機遇，支持臺灣同胞臺資企業參與鄉村振興戰略和農業林業高品質發展。<sup>1</sup>

### 二、政策說明

（一）3 月 17 日，大陸國臺辦舉行新聞發布會，由發言人朱鳳蓮主持，農業農村部對臺灣農業事務辦公室副主任蔣建平、國家林草局港澳臺辦公室副主任胡元輝 2 人共同出席，針對「對臺農林 22 項措施」等內容進行解讀。重點內容摘陳如次：

#### 1、大陸國臺辦發言人朱鳳蓮

<sup>1</sup> 「國務院臺辦、農業農村部、國家林草局等部門出臺《關於支持臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》」（2021 年 3 月 17 日），2021 年 3 月 17 日下載，《中國臺灣網》，[http://www.taiwan.cn/xwzx/la/202103/t20210317\\_12338922.htm](http://www.taiwan.cn/xwzx/la/202103/t20210317_12338922.htm)。

- (1)「對臺農林 22 項措施」，是全面貫徹中共 19 屆 5 中全會精神和中共中央總書記習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話精神，率先與臺灣同胞分享發展機遇、為臺胞臺企提供「同等待遇」的重要舉措。
- (2)「對臺農林 22 項措施」與「對臺 31 項措施」、「對臺 26 項措施」一脈相承，進一步為臺胞臺企參與大陸農業林業高品質發展及鄉村振興提供「同等待遇」。「惠臺」力度不斷加大。<sup>2</sup>

## 2、大陸農業農村部對臺灣農業事務辦公室副主任蔣建平

2017 年以來，農業農村部、財政部大力推進現代農業產業園建設，構建國家、省、市、縣梯次推進的建設格局。兩岸農業交流合作已形成全方位、寬領域、多層次的發展格局。主要體現在三個方面：一是合作更加密切；二是載體穩步拓展；三是發展日益多元。<sup>3</sup>

## 3、大陸國家林草局港澳臺辦公室副主任胡元輝

逐步構建集申請、受理、查詢和發證於一體的採伐管理政務服務體系。這些便利措施也將為臺胞臺企提供更好的投資環境。歡迎臺胞臺企來大陸投資花卉產業，促進兩岸花卉行業標準的互聯互通。臺胞臺企可以依法從農村集體經濟組織、承包農戶、林業企業等林業經營者手裡透過流轉獲得集體林地經營權以及林地上的林木所有權、使用權，經營發展林業，也可以依法依規實行林權抵押貸款或流轉處置。<sup>4</sup>

- (二) 3 月 18 日，為完善保障臺灣同胞福祉和在大陸享受「同等待遇」的制度和政策，支持臺灣同胞和臺資企業參與大陸農業林業高品質發展及鄉村振興，針對「對臺農林 22 項措施」逐項進行詳細政策說明。有關重點摘陳如次：

<sup>2</sup> 「國臺辦新聞發布會輯錄（2021-03-17）」（2021 年 3 月 17 日），2021 年 3 月 17 日下載，《國臺辦網站》，[http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/xwfbh/202103/t20210317\\_12339172.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/xwfbh/202103/t20210317_12339172.htm)。

<sup>3</sup> 「國臺辦新聞發布會輯錄（2021-03-17）」。

<sup>4</sup> 「國臺辦新聞發布會輯錄（2021-03-17）」。

### 1、強調保障農村與林業土地經營權（第 1 至 2 項）

第 1 項及第 2 項內容針對保障農村及林業土地經營權，提出明確說明，包括修訂《農村土地承包法》等政策法規，以及公布《關於進一步規範林權類不動產登記、做好林權登記與林業管理銜接的通知》，強調臺胞臺企能夠依法獲得集體林地經營權以及林地上的林木所有權、使用權，可依據《農村土地承包法》相關規定開展林地經營權登記，也可依規再次流轉。

### 2、強調農業保險補貼及鼓勵貸款貼息措施（第 3 至 8 項）

第 3 項指出符合要求的臺胞臺企，可根據農業生產實際需求，依法依規使用設施農業用地。第 4 項內容指出為解決農業適度規模經營中的融資難、融資貴問題。第 5 項強調臺資企業發行公司信用類債券進行直接融資沒有政策障礙。第 6 項提出 2019 年大陸的中國人民銀行在福建平潭綜合實驗區開展試點，為符合條件且信用良好的臺商臺胞頒發「金融信用證書」。第 7 至 8 項針對符合條件的臺灣同胞和臺資企業可依法依規申請相關涉農補助資金支持。

### 3、鼓勵臺灣同胞和臺資企業共同發展鄉村特色農業（第 9 至 11 項）

第 9 項提出臺胞臺企可加強與大陸企業的市場化合作，參與大陸城鄉冷鏈物流基礎設施建設和批發市場等項目建設運營。第 10 項內容強調大陸鼓勵臺胞臺企積極參與鄉村產業發展，參與國家農村產業融合發展示範園創建工作，共同打造一批推動農村產業融合發展的有效載體和示範平臺。第 11 項提出支持臺胞臺企在農業綠色投入品、智慧農業等方面開展布局與合作。

### 4、強調林草生態產業優化升級（第 12 至 14 項）

第 12 項提出鼓勵臺胞臺企投資建設木本油料經濟林，特色種養殖基地，加工、冷鏈儲運和行銷企業。第 13 項提出臺胞臺企在依法投資畜牧水產養殖業、建立林木種苗生產基地、培育優質林木良種苗木等方面同等享受相關支持政策。第 14 項則是鼓勵和支持臺胞臺企按照《種子法》等相關法律規定，鼓勵臺胞臺企結合大規模國土綠化和重點生態工程項目。

## 5、強調兩岸農林業資源整合與發展（第 15 至 17 項）

第 15 項指出臺資企業可按規定與農墾企業開展合作，促進資源資產整合、產業優化升級。第 16 項是支援有條件的地區申請設立海峽兩岸鄉村振興合作基地，深化兩岸農業融合發展。第 17 項則是透過支持符合條件的臺灣農民創業園按規定申報創建國家現代農業產業園、國家農村產業融合發展示範園，為臺灣農民和青年在大陸就業創業創造更好的條件。

## 6、吸納臺灣農林技術人才赴陸發展（第 18 至 19 項）

第 18 項是希望臺灣鄉村建設規劃設計師可以用好鄉村振興的機遇，積極參與鄉村規劃編制、美麗鄉村營造、傳統村落和歷史文化名鎮名村保護利用等工作。第 19 項說明大陸將根據《關於深入實施農村創新創業帶頭人培育行動的意見》，把臺灣同胞納入農村創業創新帶頭人培育行動支持範圍，鼓勵其入鄉創業創新。

## 7、強調建立兩岸農林產業共同標準對接（第 20 至 22 項）

第 20 項強調大陸歡迎並支持擁有水利先進實用技術的臺資企業積極申報先進實用技術納入「指導目錄」，透過「指導目錄」提高科研技術成果轉化水準。第 21 項鼓勵臺胞臺企參與茶葉、水果、花卉等農林產品國家標準起草工作，促進兩岸標準互聯互通。第 22 項強調邀請臺胞臺企參加在大陸舉辦的果品、茶葉等採購對接、展示展銷和技術交流等活動，開拓大陸內銷市場。

## 參、大陸對臺統戰工作趨勢

從大陸涉臺部門、官方針對「對臺農林 22 項措施」的說明與政策解讀，或可從中瞭解大陸未來對臺政策的推動趨勢與對臺工作意涵；另從「對臺 31 項措施」到「對臺 26 項措施」，再到「對臺 11 項措施」，以及「對臺農林 22 項措施」四者之內容相互比較，如表 1 所示：

表 1 「對臺 31 項措施」、「對臺 26 項措施」、「對臺 11 項措施」  
與「對臺農林 22 項措施」比較表

名稱	《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」	《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》「對臺 26 項措施」	《關於應對疫情統籌做好支援臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知》「對臺 11 項措施」	《關於支援臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》「對臺農林 22 項措施」
發布日期	2018 年 2 月 28 日	2019 年 11 月 4 日	2020 年 5 月 15 日	2021 年 3 月 17 日
領銜部門	國臺辦、國家發展和改革委員會	國臺辦、國家發展和改革委員會	國家發展和改革委員會、國臺辦、工業和信息化部、財政部、人力資源社會保障部、自然資源部、商務部、人民銀行、銀保監會、證監會（10 個）	國臺辦、農業農村部、國家林草局、國家發展和改革委員會、財政部、自然資源部、水利部、商務部、中國人民銀行、國家市場監管總局、供銷總社（11 個）
其他部門	中央組織部、中央宣傳部、中央網信辦、教育部、科技部、工業和信息化部、民政部、財政部、人力資源和社會保障部、國土資源部、住房城鄉建設部、交通運輸部、水利部、農業部、商務部、文化部、衛生計生委、人民銀行、稅務總局、質檢總局、新聞出版廣電總局、林業局、旅遊局、銀監會、證監會、保監會、文物局、全國總工會、全國婦聯（29 個）	中央組織部、外交部、教育部、科技部、工業和信息化部、財政部、人力資源和社會保障部、生態環境部、住房城鄉建設部、交通運輸部、農業農村部、商務部、文化和旅遊部、衛生健康委、人民銀行、海關總署、市場監管總局、體育總局、銀保監會、民航局（20 個）		
要旨	為深入貫徹黨的 19 大精神和習近平關於深化兩岸經濟文化交流合作的重要思想，率先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇，逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇。	為深入貫徹落實習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，繼續率先同臺灣同胞分享大陸發展機遇，為臺灣同胞臺灣企業提供「同等待遇」，	為貫徹落實黨中央、國務院關於統籌推進新冠肺炎疫情防控和經濟社會發展工作的決策部署，進一步落細落實《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》和《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》	為全面貫徹黨的 19 屆 5 中全會和中共中央總書記習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，深入落實《關於促進兩岸經濟文化交流合作

		在《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》基礎上		的若干措施》和《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，率先同臺灣同胞分享大陸農業林業領域發展機遇，支持臺灣同胞臺資企業參與鄉村振興戰略和農業林業高品質發展。
對象與類別	一、積極促進在投資和經濟合作領域加快給予臺資企業與大陸企業「同等待遇」（第 1 項至第 12 項） 二、逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞「同等待遇」（第 13 項至 31 項）	一、為臺灣企業提供「同等待遇」（第 1 項至第 13 項） 二、為臺灣同胞提供「同等待遇」（第 14 項至 26 項）	一、幫助廣大臺商臺企應對疫情和復工復產、提供更多發展機遇、「同等待遇」。 二、持續幫扶臺資企業復工復產、統籌協調推進重大臺資專案、積極支持臺資企業增資擴產、促進臺資企業參與新型和傳統基礎設施建設、支持臺資企業穩外貿、有效引導臺資企業拓展內銷市場、全面落實稅費減免政策、強化金融支持臺資企業疫情防控和復工復產、充分保障臺資專案合理用地需求、有力支援臺資中小企業發展、主動做好臺資企業服務工作。	秉持「兩岸一家親」理念，針對臺胞臺企在農業林業領域發展涉及的農地林地使用、融資便利和資金支持、投資經營、研發創新、開拓內銷市場等方面提出具體支持措施，進一步為臺胞臺企提供「同等待遇」，支持臺胞臺企參與大陸農業林業高品質發展，助力鄉村振興。

資料來源：作者自行繪製。

從表 1 亦可釐出大陸對臺胞臺企統戰作為之趨勢如下：

### 一、貫徹落實習近平對臺工作重要政策指示精神意涵

「對臺農林 22 項措施」係為貫徹落實習近平對臺工作重要講話精神為核心，進一步落細落實「對臺 31 項措施」、「對臺 26 項措施」及「對臺 11

項措施」。而「對臺農林 22 項措施」開宗明義指出係為全面貫徹黨的 19 屆 5 中全會和中共中央總書記習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，深入落實「對臺 31 項措施」和「對臺 26 項措施」，率先與臺灣同胞分享大陸農業林業領域發展機遇，支持臺灣同胞臺資企業參與鄉村振興戰略和農業林業高品質發展。

從「對臺 31 項措施」、「對臺 26 項措施」、「對臺 11 項措施」到「對臺農林 22 項措施」，以大格局看，均係依循習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會對臺重要政策及中共 19 屆 5 中全會公報內容為主軸。顯見當前大陸對臺重要政策與措施，仍以貫徹習近平對臺工作重要精神講話為核心，而能展現一系列舉措的脈絡。

四個相關文件所傳達的意義包含有做實做細、修訂對臺胞臺企統戰力道之傾向，此種特性不僅凸顯大陸仍視對臺胞臺企融合發展政策之延續，更彰顯對習近平對臺工作指示遵循不渝，且貫徹落實之決心。

## 二、持續針對特殊團體公布「惠臺」政策措施有待觀察

自 2018 年「對臺 31 項措施」、2019 年「對臺 26 項措施」、2020 年「對臺 11 項措施」到今年「對臺農林 22 項措施」，其對象與類別有愈來愈精準之趨勢，諸如「對臺 31 項措施」係以積極促進在投資和經濟合作領域加快給予臺資企業與大陸企業「同等待遇」（第 1 項至第 12 項）和逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞「同等待遇」（第 13 項至 31 項）為主軸；「對臺 26 項措施」則強調為臺灣企業提供「同等待遇」（第 1 項至第 13 項）及為臺灣同胞提供「同等待遇」（第 14 項至 26 項）；「對臺 11 項措施」，範圍已縮小至臺商臺企為對象。

今年「對臺農林 22 項措施」，其對象更鎖定農林業，而臺灣又以農林業為重要民生經濟來源，尤其中共在 19 屆 5 中全會當中，對優先發展農業農村、全面推進鄉村振興做出戰略部署。今年的「中央一號文件」也針對全面推進鄉村振興、加快農業農村現代化，進一步明確工作思路和重點舉措。

從當前兩岸關係發展趨勢，尤其大陸強調 2020 年完成脫貧攻堅任務，

接著提出鄉村振興規劃，預判大陸對臺各項優惠政策仍會不斷出現，完全呈現操之在己之單向作為，且恐有朝向特殊團體之趨勢，包括高科技人才、青年學生、教師、宗教團體等。因此，如何面對大陸持續對我特殊團體釋放各種「惠臺」政策措施，政府應及早研擬對策作為防範。

### 三、強化「同等待遇」宣傳積極拉攏臺胞臺企赴陸發展

大陸國臺辦發言人朱鳳蓮在記者會上表示，「對臺農林 22 項措施」，是全面貫徹中共 19 屆 5 中全會精神和中共中央總書記習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話精神，率先與臺灣同胞分享發展機遇、為臺胞臺企提供「同等待遇」的重要舉措。《國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》提出，完善保障臺灣同胞福祉和在大陸享受「同等待遇」的制度和政策，持續公布實施「惠臺」利民政策措施，讓臺灣同胞分享發展機遇，參與大陸經濟社會發展進程。

從「對臺農林 22 項措施」內容觀察，如朱鳳蓮所言，「對臺農林 22 項措施」與「對臺 31 項措施」及「對臺 26 項措施」一脈相承，進一步為臺胞臺企參與大陸農業林業高品質發展及鄉村振興提供「同等待遇」。這些措施既著眼「十四五」時期大陸農業林業發展新要求，又回應臺胞臺企的主要訴求。尤其為臺胞臺企提供更多發展機遇、「同等待遇」，對臺商臺企在大陸投資興業給予更有力支持，助力臺胞臺企取得更好發展。

無論是「對臺 31 項措施」、「對臺 26 項措施」、「對臺 11 項措施」，以及「對臺農林 22 項措施」，這些政策舉措的核心取向就是宣稱要落實「同等待遇」。大陸方面透過「同等待遇」政策措施，意圖增進臺灣同胞對兩岸同屬「一個中國」的國家認同與和平統一的意願，從而有助於兩岸和平統一進程的推進。

但兩岸融合發展及「同等待遇」政策涉及經濟、社會文化、政策安全等方面，大陸結合本身政治考量及臺胞臺企的需求，進一步推出深化「同等待遇」舉措，尤其針對特殊行業與族群，是否不再僅是「口惠」而能「實至」，仍待觀察。

#### 四、建設福建成為兩岸農林產業融合發展示範基地

習近平於 2019 年 1 月 2 日在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上講話時強調，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。接著，習近平於同年 3 月 10 日參加第 13 屆全國人大 2 次會議福建省代表團審議時指出，希望福建在推動兩岸融合發展上做出示範，要探索海峽兩岸融合發展新路。對臺工作既要著眼大局大勢，又要注重落實落細。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，「努力把福建建成臺胞、臺企登陸的第一家園。」

大陸全國政協主席汪洋在今年「中共對臺工作會議」中強調，要支持臺商臺企抓住國家構建新發展格局的機遇，積極參與「十四五」規劃實施、國家區域協調發展戰略，支援福建探索海峽兩岸融合發展新路。今年「對臺農林 22 項措施」中的第 6 項「在福建從事農業生產經營的臺灣同胞和臺資企業可納入『臺商臺胞金融信用證書』和臺企臺胞徵信查詢應用範圍，鼓勵金融機構為其提高審貸、擔保與再擔保效率。」更是大陸所有省份第一個針對臺企臺胞提出的新措施，也是較為引人側目之處。今年 3 月 22 日至 25 日，中共中央總書記習近平前往福建等地調研時強調，「三明集體林權制度改革探索很有意義，要堅持正確改革方向，尊重群眾首創精神，積極穩妥推進集體林權制度創新，探索完善生態產品價值實現機制，力爭實現新的突破。<sup>5</sup>」

大陸此次政策規劃建設福建成為兩岸農林產業發展示範基地，意在落實支援福建探索兩岸融合發展實驗區，顯見福建已然成為大陸開展對臺統戰工作的最前沿，爾後勢將進一步推動對臺融合發展統戰作為，有待密切注意。

<sup>5</sup> 「習近平：在探索兩岸融合發展新路上邁更大步」（2021 年 3 月 25 日），2021 年 3 月 26 日下載，《中國評論新聞網》，<http://hk.cntt.com/doc/1060/4/1/9/106041917.html?coluid=151&kindid=11510&docid=106041917&mdate=0326025031>。

## 肆、結語

2012 年習近平上臺後，對於兩岸關係的發展，強調以和平發展為主軸，進一步以「兩岸一家親」達到「融合發展」為宗旨。今年 3 月 22 日習近平前往福建等地考察時強調，在服務和融入新發展格局上展現更大作為，在探索海峽兩岸融合發展新路上邁出更大步伐，在創造高品質生活上實現更大突破，奮力譜寫全面建設社會主義現代化國家福建篇章。<sup>6</sup>

自 2018 年迄今，大陸相關部門連續 4 年公布具有針對性的對臺措施，皆是強調為臺灣同胞和臺資企業提供更多發展機遇、「同等待遇」，對臺灣同胞和臺資企業在大陸投資興業給予更有力支持，助力臺灣同胞和臺資企業取得更好發展。更重要的是，在近年大陸對臺「融合」的政策中，已由籠統的臺企臺胞，逐步轉化成針對特定對象「融合」。換言之，往後仍可能有科技人才、青年、學生、宗教團體或其他的「融合」政策推出，而這些政策是否能落實執行及與現有大陸對其人民的相關法規有無扞格，有無引發大陸民眾不滿，甚或因扞格而引發大陸人民不滿與臺灣人民「尋租」不法，故然值得重視。因此，面對大陸接續推出各種針對性的「惠臺」或「融合」法案，隨時掌握我各階層民眾的反應，應是我政府當前應對之重要課題。

<sup>6</sup> 「習近平在福建考察時強調 在服務和融入新發展格局上展現更大作為 奮力譜寫全面建設社會主義現代化國家福建篇章」(2021 年 3 月 26 日)，2021 年 3 月 26 日下載，《中國臺灣網》，[http://www.taiwan.cn/xwzx/PoliticsNews/202103/t20210326\\_12340908\\_1.htm](http://www.taiwan.cn/xwzx/PoliticsNews/202103/t20210326_12340908_1.htm)。