

目 錄

時 評

- 近期大陸退伍軍人抗爭評析..... 王信賢1
- 大陸增設海峽兩岸交流基地評述..... 王嘉州7
- 「連習四會」探源究因與對兩岸關係的影響..... 吳秀玲14
- 香港「一地兩檢」立法爭議之評析..... 陳華昇23
- 由 2018 年歐「中」第 20 屆峰會及 RCEP 部長級會議觀察
大陸外交戰略..... 黃健群29

學術論著

- 印尼佐科威政府的兩岸政策—動態平衡關係中的避險戰略..... 鄧克禮37
- 「粵港澳大灣區」戰略意義：中國特色的區域整合觀點的
分析..... 朱英嘉66

論 壇

- 從美國禁止中興通訊交易淺談各國限制陸資現況..... 張淳美91

Contents

News Commentary

- An Analysis of Recent Veterans' Protests in China..... *Wang, Hsin-Hsien*..... 1
- Comments on the new Cross-strait Exchange Bases in Mainland
China *Wang, Chia-Chou* 7
- The Motivation and Implication of the Fourth Lien-Xi Meeting
and Its Impact on Cross-strait Relations *Wu, Hsiu-Ling* 14
- An Analysis of the Controversial Legislation of Co-location
Arrangement in Hong Kong..... *Chen, Hua-Sheng*..... 23
- An Observation of China's Diplomatic Strategy Based on 2018
20th EU-China Summit and RCEP Ministerial Meeting..... *Huang, Chien-Chun*..... 29

Academic Publications

- Indonesian Jokowi Administration's Cross-strait Policy: Hedging
Strategy in Dynamic Equilibrium *Teng, Ke-Li*..... 37
- Strategic Significance of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater
Bay Area: An Analysis of Regional Integration Perspective with
Chinese Characteristics *Chu, Ying- Chia*..... 66

Forum

- A Discussion of the Restrictions imposed on China's Foreign Direct
Investment Based on America's Ban on ZTE transactions... *Chang, Chun-Mei* 91

近期大陸退伍軍人抗爭評析

An Analysis of Recent Veterans' Protests in China

王信賢 (Wang, Hsin-Hsien)

國立政治大學東亞研究所特聘教授兼所長

壹、前言

近年來中國大陸退伍軍人抗爭事件頻傳，不僅在北京爆發了兩次大規模的老兵抗議事件，一次是在2016年10月，上千名退伍軍人身穿迷彩服聚集在大陸國防部「八一大樓」前靜坐抗議，另一次是去（2017）年2月，數百名退伍軍人再度聚集北京，在中共中紀委與大陸民政部外抗議。此外，在地方也接二連三發生老兵抗爭事件，甚至出現「一方有難、八方馳援」的現象，尤其以今（2018）年6月下旬，江蘇「鎮江事件」最引人關注，由於多名退伍軍人於當地市政府前高喊公平提高待遇的訴求，隨即遭大批便衣員警毆打，此舉燃起各地退伍軍人心中積累甚深的怨氣而前往聲援，形成規模上千人的維權活動。隨著此現象頻仍出現，各層級政府多感棘手，因而對各地退伍軍人上訪採取戒備，嚴加看管，此更徒增退伍軍人的不滿，引發更大的衝突。

就事件的起始點看來，這些退伍軍人多因就業、傷殘、社會保障、經濟待遇等問題，致使生活無法獲得保障，但深入觀之，由於其特殊身分，中共強調「槍桿子出政權」、以「武裝鬥爭」起家，必然擔憂這股具組織性、紀律的力量，因此一再地觸碰到中共的敏感神經。一直以來，中共在

維穩工作中特別忌憚具組織性的抗議活動，而鑑於退伍軍人的特殊身分，定然深刻瞭解背後的潛在風險，如何防範及緩解退伍軍人抗爭即成為各級政府維穩工作的「重中之重」。針對此，以下將從退伍軍人問題的本質出發，探討其組織動員能力以及地方政府的回應，最後並探討今年3月宣布成立的「退役軍人事務部」，理解其目前遭遇的困境與挑戰，最後並以習近平上任以來的「裁軍」以及「軍改」和本議題的交互關係做為結語。

貳、退伍軍人來源多元複雜且人數難以估計

大陸退伍軍人組成極為多元，導致相關政策無法「一刀切」。目前退伍軍人的來源大致可區分為以下：(一)老復員軍人：此部分包括抗日戰爭時期入伍、國共內戰時期入伍和參加「抗美援朝」戰爭的在鄉老復員軍人；(二)「兩參」老兵及傷病退伍軍人：指參戰（主要是對越戰爭）、參與核試驗（8023部隊）之老兵，以及因公傷殘軍人，此部分老兵也是目前抗爭的「主力」；(三)復員幹部：指「裁軍」的官兵與「復員」政策下辦理退伍之軍官，當時採取「買斷軍齡」的方式，對退伍軍官給予「一次性」退伍金，然而由於物價與通膨因素，導致目前生計困難；(四)轉職企業後失業軍人：過往政府多將轉業軍人安插在基層政府、中小學教員以及國企，然而，一方面這些職缺隨著市場化與機構精簡而減少，另一方面，退伍軍人人數實在過於龐大，導致目前僧多粥少的狀況。而早年被安排至國有企業或事業單位工作，後因下崗使得退伍軍人失去生活保障。

這些情況特殊的退伍軍人，是參與「退伍軍人維權」的主要參與者。兩參老兵估計約有三百萬名，「裁軍」與「復員幹部」和其他沒有得到合理安置的退伍軍人約有一百萬名。然而，退伍軍人的真正「人數」一直是中共頭疼的問題，最主要是因為許多「假老兵」的存在，過去二、三十年來大陸各地都一再傳出「假兵案」，如遼寧省葫蘆島市、黑龍江省大慶市、廣東省湛江市等多地，都曾發生假復員軍人被安置進事業單位、國企等，其中能夠如此當然是「內神通外鬼」，其中貪腐情勢非常嚴重，以葫蘆島市一案為例，其中就涉及武裝部、民政局、街道辦事處、醫院、派出所和部隊等眾多部門和單位集體「瞞天過海」。這些案件在地方多如牛

毛，這也間接影響了「真兵」的權益。這也是「退役軍人事務部」部長孫紹驊日前坦言「未來重點工作第一項就是全面開展資料採集。退伍軍人事務部要「事先摸清底數，有了底數，決策才能有底氣」之故。

參、驚人的動員能力

近期退伍軍人抗爭除規模日益擴大外，最令人矚目的莫過於「動員能力」，在前述2016年10月數千名退伍軍人包圍「八一大樓」事件中，這些老兵至少來自9個省市，且其時間點也甚為敏感，恰巧遇上近六十個國家的官方代表團與軍事專家在北京參加一年一度的「香山論壇」，以及中共18屆6中全會的前夕，此一時期北京維穩等級甚高，大規模之退伍軍人的動員機制實令人費解。而耐人尋味的是，在習近平三令五申下，去年「兩會」前的2月底又發生大批退伍軍人從大陸各地到北京中紀委、民政部集會請願，其強大的組織動員力導致北京地區的維穩更加升級。

今年以來，大陸多個省市相繼發生的退伍軍人抗爭事件又提升至另一層級，如5月29日，七十餘名河南漯河市退伍老兵到市政府上訪後遭扣留，進而引發全國各地老兵到漯河聲援，參與聲援的老兵來自四川、浙江、山東、安徽、河北、內蒙古、廣西、江蘇等多個省、市、自治區，據傳四川中江、四川德陽和綿陽亦發生類似事件。此次「鎮江事件」，來自各地退伍老兵湧向鎮江聲援，包括四川、重慶、湖南、湖北、浙江、山東、山西、河北、遼寧、內蒙古、江西、廣東、安徽、上海、天津以及江蘇等多個地區，其所凸顯的是退伍軍人抗爭「化整為零、化零為整」，出現「各地馳援」的能力，其代表能發生在漯河、中江與鎮江等地，亦可能隨時出現在其他地方，這也讓中共當局防不慎防。令人關注的是，此種大規模動員能力不只發生在退伍軍人，也發生在6月的「卡車司機大罷工」上。

之所以出現此種高度動員能力，主因是各地均已傳出成立「退伍軍人組織」，如地方的「重慶市傷殘軍人組委會」、「貴州省參戰老兵」、「河南革命傷殘軍人維權」、「陝西八一退役軍人」、「河北參戰身分遺漏老兵」等，甚至部分連市縣一級的區域都已成立相關組織。此外，更有多個全國性組織已成立，如「全國兩參老兵聯誼會」、「全國退伍軍人聯合總會」、

「全國越戰老兵」等，代表退伍軍人抗爭的組織性日趨明顯且強烈。

肆、地方政府的回應

地方政府在處理類似事件時的回應，不外乎是軟硬兩手，在硬的部分，由於退伍軍人數量龐大、組織力高、維權意識強，且具專業技能，再加上習近平上任後推行軍事改革、軍隊內部反腐，若有不慎，不僅影響國防建設，必然也會影響社會穩定。故在維穩「一票否決」的情況下，地方政府往往過於忌憚相關事件的「擴大化」而採取過激的行為，在多數事件中，官方均派出數百名警力強勢清場，屢屢傳出各地退伍老兵頭破血流、負傷送醫的驚心畫面。在此次「鎮江事件」中，由於各地齊赴鎮江的維權老兵眾多，官方展開全國性聯合行動，各地方政府也派人前往支援，各自抓回自己轄內的老兵。另外，為防止抗議行動規模擴大，相關消息在網路媒體皆遭封鎖與撤除，通往鎮江的高速公路與鐵路系統一度停擺，限制老兵的行動；而新科技也加入維穩的行列，無人機晝夜不停盤旋在退伍軍人抗議示威的場所上空，監視現場一舉一動。甚至一度傳出當局已調動超過兩萬名士兵攜帶重武器準備清場，武警隨時可能被調動介入。

而在「軟」手段的部分，雖然大陸政府提出看似完善的安置撫卹政策，但由於執行不力、配套不足，以及缺乏社會監督而形成貪污腐敗的情事，使得退伍軍人應獲得的補償，變成看得到卻吃不到的「大餅」，其關鍵因素之一乃在於「中央請客地方買單」的老問題上，中央出政策，但大部分由地方財政支付，退伍軍人主要訴求的退伍安置、補助金與退休金核發，以及改善退伍軍人的待遇等，恐非地方財政所能承受，特別是在各地財政吃緊的狀況下。因此，地方政府在「軟」手段不足的情況下，往往最後的結果是優先選擇以強壓的「硬」手段解決。

伍、退役軍人事務部的困境與挑戰

為解決棘手的退伍軍人問題，在中共 19 大報告指導下，2018 年大陸國務院機構改革方案新組建「退役軍人事務部」，4 月 16 日正式掛牌運行，

首任部長為孫紹騁，副部長由錢鋒、方永祥等少將擔任，部門包括「政務組」、「人事（黨務）組」、「政研組」、「軍轉安置組」、「軍休退伍組」以及「優撫褒揚組」等，其實際是應對日益嚴重的老兵退伍遺留問題，以及現役士兵轉業，退伍士兵移交安置、服務管理、待遇保障工作等問題，但就在該部門成立後不久，大陸退伍軍人大規模維權事件卻不減反增。

「退役軍人事務部」目前遭遇的最大問題乃是與其他相關部委間的職權未釐清。過往與退伍軍人權益保障相關的部門包括：人社部軍官轉業安置司，負責軍隊轉業幹部安置、培訓等任務；民政部優撫安置局，主管退伍士兵安置、優待撫恤等；中共中央軍委原總參謀部、總政治部、總後勤部，甚至中央組織部也承擔退伍軍人相關職責。而由於與此些部門間職權的「拉鋸」，導致「退役軍人事務部」「三定」（定職能、定機構、定編制）仍未定，現在「退役部」內設機構不是一般部委的「司」或「局」，而是「組」，臨時性特徵明顯。另一方面，由於成立時間緊迫，各地相應機構亦未成立，多為「服務中心」、「辦公室」等暫定名稱，而從「退役部」高層領導近期相繼赴各地調研也都可看出此部門的「臨時性」。此一狀況的解決，可能得視正如火如荼徵求意見的《退役軍人保障法》進度而定。

此外，按大陸官方說法：「退役軍人事務部成立超過百日以來，已接待逾二點三萬人次訪客，最多一天接待一千六百多人，來信來訪接待組還受理了上千封信件，以協助到訪老兵解決問題。」但從另一個角度來看，「退役軍人事務部」原本是要「主動」出擊解決退伍軍人問題，目前卻「被動」退化成為另類的「信訪」部門，由於此部門是在習近平一手主導下成立，若成效仍如此不彰、抗爭事件未能止歇，不僅影響社會穩定，也將傷害習近平的威信。

陸、結語

綜觀近期發生的退伍軍人抗爭事件，其所要求的不外乎是要求安置、改善退伍軍人待遇、提高符合生活水平之社保待遇。據大陸官媒指出，目前大陸估計有五千七百萬退伍軍人，相當於大陸總人口的二十四分之一，且每年還以數萬的速度持續增加。2015年習近平高調宣示裁軍30萬政

策，對軍方進行大刀闊斧的改革、推行精簡機構，也強調要提高現役軍人待遇、優待退伍軍人等舉措。這顯示由原本「體制內」的抗爭人群最清楚體制的運作、更難以掌控，這也將會是官方未來維穩的重中之重。針對此一議題，本文最後有以下觀察作為結論：

首先，如前所述，退伍軍人抗爭具有各種讓政府忌憚的特質，也曾傳出不少退伍軍人成為「職業運動家」，成為協助各地「群體性事件」組織動員的要角。但可能讓中共稍為寬心的是此一人群的「忠黨愛國」，亦即，雖不至反共產黨領導，但肯定讓地方政府頭疼不已。但目前退伍軍人抗爭幾乎已成為民眾關注的熱點，其處境也引發民眾的同情，如此次「鎮江」事件甚至激發民眾自發運送物資前往支援，這也是自「六四事件」以來的罕見現象，自然引起中共的高度警戒。

其次，近年來為因應裁軍後大量退職人員轉業對社會穩定之影響，中共調整退伍軍人待遇內容，包括提高安置退伍軍人經費、提供退伍軍人免費培訓與相關補貼及貸款項目等。即便如此，裁軍政策無可避免地仍會對大陸社會造成一定程度的衝擊，如裁軍優退政策要求「國企」優先錄用退職軍人，不僅將為「國企」帶來大批「軍轉企」冗員，更擠壓到本就嚴峻的就業市場，若不謹慎因應，恐釀成進一步的社會矛盾與衝突。

最後，近期退伍軍人維權頻率及數量提高，似乎也透露出一絲絲詭譎氣氛。自習近平掌權以來，諸多作為包括軍隊反腐、裁軍，以及全面改變共軍面貌的「深化國防和軍隊改革」，必然衝擊到中共和軍隊既有的權力結構，使得許多共軍高層心生不滿，這也是為何最近幾波退伍軍人抗爭，都可以「不約而同」來自不同省分，在「特定時間、特定地點、聚集大規模人群」，且既可「化零為整」又可「化整為零」，此將使得退伍軍人抗爭這一「老問題」演化成「新常態」。可以預期的是，退伍軍人的「維權」將會是一個巨大挑戰，也將是牽動中共內部權力互動的敏感神經。

大陸增設海峽兩岸交流基地評述

Comments on the new Cross-strait Exchange Bases in Mainland China

王嘉州 (Wang, Chia-Chou)

義守大學公共政策與管理學系教授

壹、前言

2018年6月27日，中國大陸（以下簡稱大陸）國務院臺灣事務辦公室（以下簡稱國臺辦）發言人馬曉光表示，最近批准新設6家海峽兩岸交流基地，包括：河南省安陽市美裡城、福建省泉州市南安鄭成功故里、福建省福州市海峽青年交流營地、重慶市蚩尤九黎城、雲南省保山市龍陵縣松山抗戰遺址，以及內蒙古自治區鄂爾多斯市成吉思汗陵。海峽兩岸交流基地是國臺辦批准設立的兩岸合作交流平臺，旨在突出兩岸交流地方特色，深化兩岸經貿文化交流合作。在此之前，國臺辦已先後批准設立60家海峽兩岸交流基地，分布於山東、湖北、福建等21個省（區、市）。第1個海峽兩岸交流基地，於2009年12月在山東省棗莊市臺兒莊成立。此次批准增設交流基地，乃中共19大後之首次，可能蘊藏新政策意涵，故特受關注。

習近平在中共19大報告針對臺灣民眾提出的交流訴求可歸納為四項：在情感層面訴求兩岸人民是「血濃於水的一家人」。在經濟層面願意與臺灣民眾「分享大陸發展的機遇」。在社會層面將擴大兩岸經濟文化交流合作，給予在陸臺胞同等待遇。在文化層面訴求「共同弘揚中華文化」。

2018 年 2 月 28 日國臺辦公布實施《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》(簡稱「對臺 31 項措施」)，其中第 12 項乃為給予臺資企業與大陸企業同等之待遇，另第 19 項涉及逐步為臺灣民眾「在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等待遇」。因此，其所對應的面向集中於經濟層面與社會層面。

海峽兩岸交流基地之增設，符合習近平對臺交流之思維。馬曉光在記者會上指稱，這 66 個交流基地的設立，乃綜合考慮「當地文化資源特色」與「對臺交流情況」，將成為兩岸同胞「回顧歷史、品味文化、暢敘親情交流和追求共同發展機會」之平臺，並展現「兩岸同胞同根同源的血脈親情。」換言之，其交流訴求面向包括情感、經濟、社會與文化四層面。不過，此次新增的基地，其交流訴求重心何在？對兩岸關係可能產生哪些政治效應？

貳、新設兩岸交流基地之特徵

此次新增的 6 個海峽兩岸交流基地，分布於 5 個省(區、市)。其兩岸交流重心主要為情感與文化兩層面，但亦有專注於經濟與社會兩層面者，分述如下。

姜裡城之兩岸交流重心乃文化層面。姜裡城是河南省第 3 個獲批的海峽兩岸交流基地，前 2 個分別是河南固始根親博物館、河南新鄭黃帝故里。此 3 個基地均訴求兩岸同根同源之文化血緣關係。姜裡城位於河南省安陽市湯陰縣城北 4 公里處，乃新石器時代龍山文化和商周時期文化遺址，且基本保存完好。姜裡城是周易文化發源地，「劃地為牢」與「文王拘而演周易」等歷史典故均源自於此。安陽市積極發揮周易文化優勢，已連續舉辦 7 屆海峽兩岸周易文化論壇，以及第 28 屆周易與現代化國際討論會。其中「海峽兩岸周易文化論壇」連續 7 年被國臺辦批准為重點對臺交流項目，每年都有五百多位海內外易學專家學者來安論易研易，乃安陽對臺工作之重大成果。

南安鄭成功故里之兩岸交流重心，包括情感與文化兩層面。泉州市已有 3 家海峽兩岸交流基地，分別是中國閩臺緣博物館、晉江五店市傳統街

區，以及本次新增的南安鄭成功故里，數量上居大陸地級市首位。南安乃鄭成功故鄉，亦為臺灣民眾主要祖籍地之一。其轄區擁有鄭成功紀念館、鄭成功陵園、延平王祠與成功廟、鄭成功碑林、海上視師石等史跡，有利其弘揚鄭成功精神，並宣揚兩岸共有記憶和歷史文脈。南安利用豐富的鄭成功史跡積極促進兩岸文化、民間信仰、青少年交流及宗親往來。每年前往進香朝拜、尋根問祖、文物考察與旅遊觀光者達近十萬人次。

海峽青年交流營地之兩岸交流重心，包括經濟與社會兩層面。此營地於2015年啟動建設，2017年第5屆海峽青年節期間首次啟用，並成為海峽青年節永久性營地，以及福州舉辦兩岸青年活動的重要基地。目前已承辦第5屆海峽青年節、兩岸教育十年成就展和校長論壇、第4屆絲綢之路國際電影節等大型涉臺活動，並有二千多名兩岸青年在營地交流聯歡。第6屆海峽青年節將於2018年8月在此開展24項活動。其活動重點圍繞「兩岸青年說論壇」、「兩岸青年交流匯」與「兩岸青年體驗行」三大主軸，內容涵蓋兩岸青年實習實訓、就業創業、戲劇教育、鄉村設計、社工服務、漢字創意、民宿創新等方面。

蚩尤九黎城之兩岸交流重心，包括情感與文化兩層面。在中國古史傳說中，九黎是三大部落之一，蚩尤是九黎部落之酋長。蚩尤與炎帝（神農氏）及黃帝（軒轅氏）並稱中華三祖。蚩尤九黎城於2015年建成開放，乃大陸最大的苗族傳統建築群，是展示和傳承苗族文化的基地，並提供祭祀蚩尤的平臺。蚩尤九黎城屬大陸國家4A級旅遊風景區，為吸引臺灣民眾前往，曾舉辦「兩岸一家親—渝臺少數民族交流活動」、海峽兩岸暨港澳地區戶外挑戰賽暨「蚩尤九黎城」重慶彭水戶外挑戰賽、「蚩尤祭祀大典」、渝東南少數民族文化節等節賽活動。每年農曆四月初九，蚩尤九黎城都會舉行大型祭祀活動。透過共同祭拜少數民族祖先，交流兩岸少數民族文化，以增進兩岸民眾之相互瞭解，並加深情誼。

松山抗戰遺址之兩岸交流重心，包括情感與文化兩層面。松山戰役遺址被喻為中國抗日戰爭最完整的戰場遺址，位於龍陵縣臘猛鄉大垵口村。龍陵是滇西抗戰主戰場，相關遺址遍布全境，且主要遺址均保存完好。除松山抗戰遺址外，另有日軍慰安所，惠通橋、日偽縣政府、日軍軍政班本部、日軍司令部、老東坡日軍屯兵陣地等抗戰遺址。近年透過對外宣揚滇

西抗戰文化，臺灣新聞媒體、健在的參戰老兵、老兵後人，以及關心滇西抗戰的臺灣民眾，每年有二百多人前往龍陵松山參觀考察，並有逐年增加的態勢。

內蒙古自治區鄂爾多斯市成吉思汗陵（簡稱「成陵」）之兩岸交流重心，包括情感與文化兩層面。成陵位於鄂爾多斯境內，1956 年在成吉思汗八白宮的基礎上落成，是內蒙古自治區第一個海峽兩岸交流基地。該陵園所舉行的「成吉思汗祭典」被列入首批大陸國家級非物質文化遺產名錄。其中「成吉思汗查干蘇魯克大祭」，更榮獲全大陸最具民族特色節慶獎。因此，每年的查干蘇魯克公祭儀式，都吸引世界各地民眾前來。在臺灣的蒙古族人數不到 500，每年到了成吉思汗查干蘇魯克公祭當天，總會自發於家中朝拜祖先。臺灣知名作家席慕蓉乃蒙古族，2016 年曾前往參加此祭典。

參、新設兩岸交流基地之影響

為探討此次新增基地之兩岸政治效應，須先瞭解國臺辦對新申報基地的要求。2018 年 7 月國臺辦交流局局長黃文濤前往四川省宜賓市調研，指導李莊古鎮「全國海峽兩岸交流基地」申報工作時提出 7 點要求：第一，要貫徹落實中共中央總書記習近平對臺工作的「四個堅定不移」精神。第二，軟硬體條件必須達到申報標準。第三，要豐富與臺灣相關的展陳史料。第四，要提煉形成受珍惜的兩岸共同文化內涵。第五，要引入影視劇拍攝等方式以加強宣傳。第六，要加強整合周邊對臺資源以開展更多對臺交流活動。第七，要結合歷史資源開發與旅遊發展。

黃文濤提出的第一點要求，所謂「四個堅定不移」精神，乃包括堅定不移堅持「九二共識」、反對「臺獨」；堅定不移擴大深化兩岸交流合作；堅定不移為兩岸同胞謀福祉；堅定不移團結兩岸同胞共同致力民族復興。此「四個堅定不移」，在 2018 年 7 月 13 日習近平會晤連戰時再次被提出，可視為大陸現階段對臺工作的指導原則。從黃文濤所提的要求可知，設立海峽兩岸交流基地之目的，首要乃吸引臺灣民眾前往參觀旅遊，進而強化兩岸情感與文化的連結，以利大陸達成兩岸融合之目標。大陸學者劉

相平也指出，設立交流基地主要是想連接兩岸民眾的文化情感和共同心理，透過對中國好山好水和歷史人文的共同感悟和認知，以塑造文化認同和民族認同。

此次新增的基地，包括姜裡城、鄭成功故里、蚩尤九黎城、松山抗戰遺址以及成吉思汗陵 5 個均屬觀光景點。尤其松山抗戰遺址屬第 4 個與對日抗戰相關的海峽兩岸交流基地，另 3 個為「山東省棗莊市臺兒莊」、「重慶抗戰遺址博物館」與「侵華日軍南京大屠殺遇難同胞紀念館」。國臺辦主任劉結一認為，對日抗戰「是我們兩岸共同的歷史，我們應該在銘記這段共同歷史的基礎上，共同開創中華民族的未來。」由此可知，中共企圖拓展抗戰文化歷史內涵，增強臺灣與大陸民眾共同的民族自豪感和認同感。

福州市海峽青年交流營地增設為海峽兩岸交流基地，其目的與「對臺 31 項措施」相同，都是希望吸引臺灣民眾赴陸學習、就業、創業或生活。習近平在 19 大報告中指出：要逐步給赴陸臺灣同胞提供同等待遇，最終要促使兩岸民眾心靈契合。李克強更連續在 2017 與 2018 年全國人大會議的政府工作報告宣示：要為臺灣青年在大陸學習、就業、創業、生活提供更多便利。習近平對臺交流終極目標為促進融合統一。大陸學者歸納習近平對臺思想後指出：經濟社會融合後的統一，不僅是「形式的統一」，更上升為「心靈契合」的統一。大陸學者劉相平的經驗顯示，透過交流基地共同參與過程所形成的情感，比一般的座談會要深刻。

綜合以上論述可知，臺灣民眾前往海峽兩岸交流基地參觀訪問，將有助於與對岸民眾建立情誼，進而改善其對大陸之印象。在印象改觀後，是否會改變其政治態度？針對赴陸交流臺生的定群追蹤調查顯示，答案是肯定的，且其影響之深遠乃令人驚訝。簡言之，赴陸參訪將使臺灣民眾對大陸印象變佳，進而導致對中共政權的喜愛程度提升，最終將提升其「中國」認同。詳述如下。

「中國」印象變遷的測量題目有三題，包括：「您對於大陸人民的印象，是好還是不好？」、「您對於大陸國家領導人的印象，是好還是不好？」、「您對於大陸整體的印象，是好還是不好？」。選項依序為「非常不好」、「不好」、「好」與「非常好」，分別予以 1 到 4 之編碼，數值愈大

代表印象愈佳。將第二波（赴陸參訪後）的平均值減第一波（赴陸參訪前），即可得出「中國」印象變遷值。從平均值可知，臺灣青年赴陸短期交流後，整體而言「中國」印象提升 0.11（標準差 0.46， $N = 328$ ）。分別言之，赴陸交流後 23.48% 臺生之「中國」印象變差，38.72% 變佳，37.80% 沒變，變佳者比變差者多 15.24%。

「中國」印象變遷與中共政權接納度變遷乃顯著正相關（ $r = 0.20$ ， $p < 0.001$ ， $N = 327$ ）。中共政權接納度之問卷題目為：「如果我們以 0 到 10 來表示您對一個國家的感覺，0 表示非常不喜歡，10 表示非常喜歡，那您會給大陸政府多少？」將第二波的數值減第一波，即可得出中共政權接納度變遷。從平均值可知，臺灣青年赴陸短期交流後，整體而言中共政權接納度提升 0.44（標準差 1.73， $N = 332$ ）。分別言之，赴陸交流後 21.69% 臺生之中共政權接納度變差，43.98% 變佳，34.34% 沒變，變佳者比變差者多 22.29%。

中共政權接納度變遷與「中國」認同變遷乃顯著正相關（ $r = 0.18$ ， $p = 0.001$ ， $N = 322$ ）。「中國」認同的測量題目有 5 題，包括：「臺灣同胞是中華民族大家庭的成員」；「『一國兩制』是兩岸統一的最佳模式」；「『一個中國』原則是兩岸政治談判的基礎」；「世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部份」；「中華人民共和國政府是代表全中國（包括臺灣）的唯一合法政府」。5 題的選項均為「非常不同意」、「不同意」、「同意」、「非常同意」四種，分別予以 1 到 4 之編碼，數值愈大代表認同程度愈高。加總 5 題之答案並取平均值，可得到「中國」認同程度。將第二波的平均值減第一波，即可得出「中國」認同程度變遷值。從平均值可知，臺灣青年赴陸短期交流後，整體而言「中國」認同提升 0.10（標準差 0.40， $N = 324$ ）。分別言之，赴陸交流後 26.54% 臺生之「中國」認同降低，41.98% 提升，31.48% 沒變，提升者比降低者多 15.44%。

肆、結論

自 2009 年迄今，大陸已設立 66 個海峽兩岸交流基地。此次新增 6 個基地，其兩岸交流重心主要為情感與文化兩層面，但亦有一個專注於經濟

與社會兩層面者。大陸官員與學者認為，此類基地可強化兩岸民眾的情感與文化的連結，進而塑造文化認同和民族認同。本文更明確指出，臺灣民眾前往海峽兩岸交流基地參觀訪問，將改善其對大陸之印象，進而導致其對中共政權的喜愛程度增加，最終將提升其「中國」認同。

根據上述研究結果，本文並非主張限縮兩岸交流，而是要讓臺灣民眾深入瞭解大陸存在的風險，其中最重要者乃大陸對政治人權的管制與侵害。例如筆者曾分析 2017 大陸自由權發展，以「李明哲事件」、「劉曉波病逝」、「劍橋大學出版社事件」與「中共 19 大影響」等案例為例，發現異議人士每當重大節日或活動必將被監控、傳喚或拘押而失去人身自由。網路無孔不入的監控使秘密通訊自由蕩然無存，使意見自由時時受到箝制。畏於報復壓力的「自我審查」更限縮發表自由。嚴密監視使集會自由難以遂行。結社自由因國家壟斷與限制而難有進展。未來發展趨勢乃自由權壓制擴及大陸境外人士。只要過去有任何批評中共政權之紀錄者，一旦進入大陸都可能被以顛覆國家政權罪加以逮捕與審判。

上述這些情形，臺灣民眾可能因資訊不足而未加以評估，或低估其危害力，故使其赴陸後政治認同會往兩岸融合傾斜。因此，有必要以臺灣民主基金會每年出版的《中國人權觀察報告》為基礎，以大陸研究與兩岸關係研究的學者為媒介，將大陸人權真實狀況廣泛介紹予臺灣民眾。

「連習四會」探源究因 與對兩岸關係的影響

The Motivation and Implication of the Fourth Lien-Xi Meeting and
Its Impact on Cross-strait Relations

吳秀玲 (Wu, Hsiu-Ling)

國立臺灣大學國家發展研究所助理教授

壹、前言

本文探討「連習四會」的動機、目的與釋放訊息之意涵，然因兩岸關係涉及的是複雜系統 (complex system)，其之所以「複雜」，係具有來自這些關係所產生的不同特性與包含著正面或負面的回饋循環。2018 年 7 月 13 日第四次「連習會」於北京登場，在兩岸關係急速冷凍的情勢下，中共中央總書記、國家主席習近平主動邀訪到底為什麼？值得玩索。本文除前言和結語外，分三部分論述。首先，從臺美「中」三方互動關係扼要說明「連習四會」的背景因素；其次，探究舉行「連習四會」的動機、目的與分析其意涵；最後，評估「連習四會」對兩岸關係的影響。

貳、探源：臺美「中」三方的互動

自 2008 年下半年以來，伴隨著國際金融危機，中國大陸（以下簡稱大陸）綜合實力卻高速增長，國際輿論出現某種焦慮與不安，對大陸是否一以貫之地走「和平崛起的發展道路」產生懷疑和猜測，特別是 2017 年 1 月美國總統川普 (Donald Trump) 上臺之後，臺美「中」三方關係的互動情

勢有所變化。

一、美國頻打臺灣牌

1979年4月，時任美國總統卡特簽署生效《臺灣關係法》，規範美國和中華民國斷交後美國與臺灣的關係。2018年3月16日則通過《臺灣旅行法》(Taiwan Travel Act)，立法鼓勵美國政府增進臺美雙邊官方交流層級，進一步提升臺美關係。川普政府的印太戰略，積極拉攏相關國家，以制衡大陸的發展，可順勢把《臺灣旅行法》當作籌碼運用。2018年8月1日，美國參議院再通過《國防授權法》(FY2019 National Defense Authorization Act)，支持強化臺灣的國防能力、擴大聯合訓練、軍售及高階層級軍事交流，同時建議美國國防部應推動臺美軍演，由是臺美關係更加堅實穩固。對此，大陸國臺辦隨即作出回應，表示堅決反對並痛批臺灣「挾洋自重」。

二、美「中」貿易戰的困境牽制

兩岸關係極冷，另一邊美「中」貿易戰的煙硝卻已瀰漫全球。美「中」貿易戰關乎大陸的生存發展，雖然習近平極力告訴美國，「太平洋夠大，容得下中美兩國」，但崛起的大陸必然挑戰美國主導的國際秩序，美國也勢必要回應大陸威脅，近年更因大陸在南海填海造島、興建軍事基地而升溫。當美「中」關係緊張，大陸內部鷹派聲音也變大了，此外，大陸內部問題頻傳，經濟運行「穩中有變」，尤其是肅貪反腐引致政敵還猶伺機反撲，對「習核心」領導的威脅持續加劇。

三、臺灣當局不承認「九二共識」

2016年7月18日，蔡總統上任後接受美國《華盛頓郵報》獨家專訪，主要聚焦於兩岸及臺美關係。關於大陸給期限要求承認「九二共識」，蔡總統稱，「要求臺灣政府(the government of Taiwan)違反民意，去接受對方設的期限，其實可能性是不大的」，這也是蔡總統首度對於是否承認「九二共識」有較清楚的回應。雖然採取低調不挑釁的「維持兩岸現狀」路線，卻執意在臺灣內部推動「去中國化」政策。

美「中」無論在亞太領導地位競逐或貿易戰當中，臺灣都是重要的議

題與棋子，美國最近的友臺動作，確實讓北京擔心臺灣向美國傾斜，若舉辦「連習四會」可適時釋出對臺政策與訊息，穩定兩岸關係的發展。

參、究因：為何舉行第四次「連習會」？

2005年4月，時任中國國民黨主席連戰訪問大陸進行「破冰之旅」，與中共中央總書記胡錦濤會面，結束兩黨長達60年的對立並達成五點共識：其中一項為「建立國共兩黨定期溝通平臺」，據此，國共兩黨決定設立兩岸論壇，以加強兩岸合作交流。習近平在臺灣問題上有著豐富的經驗，2013年尚未接任大陸國家主席前，連戰即偕同臺灣各界人士，於2月24日先行訪問北京，分別會晤當時的國家主席胡錦濤與中共中央總書記習近平，在第一次「連習會」時習近平以「共圓中華民族偉大復興的中國夢」為題詳細闡述「兩岸一家親」的理念，也開啟中共新領導人對臺施政的重大方針。

一、動機：部門利益考量

2016年3月底，洪秀柱就任國民黨主席針對敗選提出檢討，黨務革新報告建議取消已經辦理十屆的國共論壇大拜拜機制。10月，國共兩黨協商，將「兩岸經貿文化論壇」更名為「兩岸和平發展論壇」，11月2日至3日在北京舉行。2018年，「兩岸和平發展論壇」更名為「兩岸論壇」原本預計於5月中下旬登場，聚焦臺商權益、陸客與陸生質與量等三大議題。黨主席吳敦義希望率團參加「兩岸論壇」，國共雙方已經多次協商。¹

(一)「吳習會」無法登場

近來國民黨高層接連訪陸，2013年以來歷任國民黨主席均曾與習近平會過面，²獨缺現任主席吳敦義，據大陸學者看法，雖然吳敦義在「一中原則」曾有些搖擺，但連續幾次發言都堅決反對「臺獨」，堅定「九二

¹ 2017年5月吳敦義當選國民黨主席後接受《亞洲週刊》專訪，提及：國民黨與共產黨之間有國共論壇機制，「若時機適當，願意到中國大陸出席國共論壇，與中共總書記習近平對話」。

² 除連戰外，2013年以來與習近平會面的國民黨主席包括：吳伯雄(2013.6.13)、朱立倫(2015.5.4)、馬英九(2016.11.7)、洪秀柱(2016.11.1)；除「馬習會」於新加坡舉行外，其餘會面地點均在北京人民大會堂。

共識」立場，故對臺系統再三表態歡迎吳敦義主席訪問大陸與樂觀「吳習會」，迄未成行是民進黨「依法」³卡他，不是大陸方面的問題。而連戰在5月份時即曾表達赴陸交流的意願，希望改善兩岸關係。雖說「連習四會」能否成局，事關大陸對臺系統的部門利益，然主動權卻操在習近平手中。

(二)「蔡習會」有否可能？

相較於江澤民、胡錦濤兩岸互動的輝煌事蹟，若未來無特殊表現，習近平執政十年的對臺政策成效將略遜一籌。2018年6月25日蔡總統接受《法新社》專訪，希望國際社會一起制約大陸、減少或遏止大陸霸權擴充，並表示儘管臺海兩岸緊張情勢升高，「做為臺灣的總統，我很樂意，而且也有責任與對岸領導人坐下來，好好地談一談」，呼籲在「對等和沒有設政治前提的情況下」與習近平見面。對此「拋球」⁴，北京認為在「九二共識」尚未交卷情況下，不可能舉行「蔡習會」，這或許也是促成「連習四會」的原因之一。

(三)為何選擇「連戰」？

關於「人選」，除了國民黨歷任黨主席外，還有數位人士在亞太經合會(APEC)領導人非正式會議期間或「博鰲論壇」上與大陸國家主席習近平會面，包括兩岸共同市場基金會榮譽董事長蕭萬長(前副總統)、親民黨主席宋楚瑜(二度受蔡總統邀請擔任APEC領袖代表並特聘為總統府資政)等人。以習近平的權位來看，目前無任何黨公職身分的連戰是適當人選，他的高度與家世背景均受肯定，且在中共領導班子及涉臺系統中一直有著不墜的聲望，相較於胡錦濤時期，自2005年「破冰之旅」後，至2013年2月，連戰與胡錦濤在不同場合共會面12次。習近平接掌中共中央總書記後才三個多月就會見連戰，可視為對連戰個人的禮遇。⁵

(四)團員組成與行程

這次連戰以兩岸和平發展基金會董事長身分率領50名團員出訪，包

³ 因吳敦義為卸任副總統，前往中國大陸受到《國家機密保護法》三年管制期限，赴陸必須經總統府核准，且須於出境前20天前提出申請。

⁴ 親綠陣營的美麗島電子報2018年8月1日發布民調，多達46.3%的民眾贊成接受「兩岸同屬一中」以恢復兩岸談判，反對的只有36.7%；甚至認為兩岸對話停頓，臺灣政府應負較大責任，對蔡英文總統的執政滿意度，有高達61.7%不滿意。

⁵ 前三次「連習會」的時間分別為：2013年2月25日、2014年2月18日、2015年9月1日。

括國民黨前副主席林豐正、蔣孝嚴、新黨主席郁慕明、無黨團結聯盟主席林炳坤、立委江啟臣和楊鎮浚、教育部前部長吳清基、新北市議長蔣根煌、臺玻董事長林伯豐、佛教界淨耀法師和明光法師、中華民國農會理事長蕭景田、雲林農田水利會長林文瑞、體育界人士郭泰源、黃平洋、全國村里長聯誼會總會長楊鑫坤以及學術界、企業家、青年代表和基層幹部代表等。

訪問團 7 月 12 日抵達北京後由國臺辦主任劉結一接待。7 月 13 日上午在北京人民大會堂會見中共中央總書記習近平。與過去大不相同者，過程中大陸方面安排三十多名兩岸記者到人民大會堂採訪，預定一個小時的「連習會」，開放臺灣媒體採訪的時間長達 22 分鐘，習近平開場講話長達 7 分鐘，全部對臺灣媒體開放，隨後舉行閉門會談；下午於釣魚臺國賓館舉行座談會，晚上則與全國政協主席汪洋會面及晚宴。北京行程結束之後，連戰赴瀋陽憑弔外祖父母，再到杭州參加連橫 140 週年誕辰與連橫紀念館 10 週年慶祝座談會，7 月 20 日返臺。

二、目的：展現中共領導人的意志

大陸想藉由「連習會」傳達何種訊息？面對目前燙手的美「中」貿易等議題，習近平有多個國際場合可表達意見，但就目前「漸漸冰凍」的兩岸關係，卻需要營造「舞臺」暖場，讓習近平發表對臺政策與看法。選在此時和連戰會面，與美國近來大打「臺灣牌」有關，這次會面「弦外之音」對象是民進黨政府和「務實的臺獨工作者」們，至於北京是否真想多聽聽國民黨高層與泛統人士對當前兩岸局勢的建議，就不得而知了，畢竟國民黨現任與前任主席（吳敦義、洪秀柱、朱立倫、馬英九）對兩岸政策的看法也不盡相同。

臺美軍事合作升溫，美「中」貿易戰方酣，考量民進黨將會用「中共打壓」打年底選舉的悲情牌，習近平可以借「連習四會」直接向臺灣喊話，展現中共領導人的意志。習近平提出的「新習四條」包括：（一）堅持九二共識、反對「臺獨」；（二）擴大深化兩岸交流合作；（三）為兩岸同胞謀福祉；（四）團結兩岸同胞共同致力民族復興等。據與會者轉述，這次會面習近平略顯疲憊，但卻誠意十足代表大陸感謝臺灣過去的幫助，現在大

陸情況好了，願意用感激的心「回饋」自己的同胞；大陸欣賞臺灣當時成功的發展，也希望臺灣用同等的心來肯定大陸現在的成就，這種表達方式和以往有很大的不同。

三、意涵：「和平」仍是主旋律

「連習四會」落幕的次日，國臺辦主任劉結一接受《新華社》專訪時指出，這是中共 19 大後，中共中央總書記習近平首次對兩岸關係發表長篇講話，對兩岸關係未來充滿信心。「連習四會」上習所釋出的訊息：兩岸和平發展、和平競爭、和平統一仍是主旋律，但也要預防「臺獨」火苗藉由各種國內外事件造成燎原之勢。

(一) 當前兩岸形勢「複雜嚴峻」

此次「連習四會」，習近平對兩岸立場談話並未提出新說法和主張，「四個堅定不移」的內容也多是過去舊調重彈，但在會談伊始便指出，當前兩岸形勢「複雜嚴峻」，讓兩岸的很多民眾頗多憂慮，這話應是針對近期臺美「中」三方關係遽變而發。美國對「中」方不但卯勁進行經貿制裁，同時大打含括政經軍的「臺灣牌」，讓「中」方深感芒刺在背，也使兩岸關係陷入近年來最震盪詭譎的險境。習近平希望藉由「連習四會」完整表述對臺政策的立場。

(二) 未嚴詞批判民進黨政府的作為

習近平在這次會談中，雖重申堅持「九二共識」、反對「臺獨」，然未對民進黨政府作針對性的激烈批判，甚至以更多言詞強調推動兩岸「和平發展」及「和平統一」，及表明堅定不移團結兩岸民眾共同致力於中華民族復興。如此表態，給民進黨留下調整兩岸政策的空間，並有安定臺灣民心之效。

(三) 警告美國勿割裂兩岸民族情感

這話也似乎在告訴美國，「中」方是臺海和平的維護者，而美方只會製造麻煩；同時也勸告美國打消割裂兩岸民族情感的意圖。習近平感性訴求鴉片戰爭與甲午戰爭帶給中華民族的創傷，割讓領土的屈辱永遠不能再發生；同時習近平也展現出高度自信，希望用和平的方法來解決兩岸問題。

(四) 莊嚴承諾對臺灣同胞同等待遇

習近平具體表述逐步為臺企臺胞提供與大陸企業、大陸同胞同等的待遇，是大陸的莊嚴承諾；今年 2 月，大陸發布實施促進兩岸經濟文化交流合作的 31 項措施（即「對臺 31 項措施」），兩岸各界反應良好，大陸還會深入研究，適時推出更多新的相關政策措施，例如 8 月初取消臺港澳居民就業許可證、獲臺灣證券投顧業務資格者，可申請註冊大陸基金從業資格等兩項赴陸就業利多。

(五) 追求兩岸的心靈契合

由於兩岸關係緊繃，臺灣內部很多人擔心大陸是否會用非和平手段來處理兩岸問題，習近平在會面時不斷重申，要追求兩岸的心靈契合，大陸有足夠耐心和定力來爭取心靈契合，也至少提到四次金門，提到他在廈門的工作經驗，以及小三通、金廈一日生活圈等等，說明交流是可以帶來雙贏局面。

肆、評估：對兩岸關係發展的影響

臺灣問題是大陸的「核心利益」。臺灣問題的解決，不僅關乎大陸統一大業的早日實現，同時也是大陸崛起，實現中華民族復興的重大考量。臺灣問題事關大陸主權和領土完整，大陸國防部長聲言不惜「挫敗任何形式的外來干涉」。面對民進黨政府企圖「聯美抗中」，兩岸再度陷入緊張狀態，「連習四會」對兩岸關係的發展有何影響？

一、和平發展仍是大陸對臺政策主調

大陸對臺「擴大民間交往、向基層民眾利益傾斜」是基本政策，並未改變。兩岸關係未來的走向，「經濟繁榮」較諸「同理心」更是關鍵因素。致力實現兩岸進一步融合發展的願景，前提是保持兩岸關係穩定。蔡總統拒絕「限期接受九二共識」，大陸當局的反應還算克制，並未出現「地動山搖」，目前民進黨政府主張維持現狀、不挑釁、不衝突立場沒變，而「連習四會」習近平釋出「和解之門沒關」訊息，和平發展仍是大陸對臺政策主調。

二、鬆解兩岸緊張的情勢

「連習四會」雙方就維護臺海和平穩定交換意見。連戰強調「一個中國」原則，兩岸關係不是「國與國關係」，不應存在臺獨的空間；同時對習近平提出四點建議，分別為：(一)「一個中國」，兩岸「求一中原則之同，存一中涵義之異」；(二)兩岸和平，雙方「為人民謀幸福，為萬世開太平」；(三)互利融合，共策「交流合作互利，增進兩岸融合」；(四)振興中華，協力「促進民權民生，振興中華民族」。時值大陸面臨美「中」貿易戰和內部權力挑戰雙重壓力，「連習四會」適時釋出兩岸關係和緩訊息，有助於兩岸領導人未來的會面。此外，7月底在山東青島舉辦的第27屆「三臺會」，大陸學者一改上屆大談「武統」態勢，對兩岸關係基調轉趨和緩，應該也是「連習四會」的外擴效應。

三、鼓舞泛藍陣營的士氣

由於2018年11月底「九合一」選舉因素的影響，國民兩黨(包括柯P陣營)針對兩岸議題都保守以對。日前臺灣民意基金會公布「2018臺灣政黨形象」民調，在兩岸關係上，國民黨以57.8%對民進黨10.1%；在促進臺灣經濟發展則以40.1%對17.6%，都是壓倒性完勝。但民調數字參考就好，從選舉角度切入，國民黨主席吳敦義此刻正面臨著地方選戰布局及勝負成敗的關鍵，國民黨黨產及資源被封殺已是事實，如何爭取企業或臺商願意挹注捐款以解燃眉是當務之急，「連習四會」的效益，除了讓兩岸關係注入活水，鼓舞泛藍陣營的士氣外，間接也可增強國民黨與企業界籌募競選經費的能量。

四、主動出擊與綠營對話

近期外國涉及兩岸事務包括日本人士支持臺灣「東奧正名」、美艦在七七通過臺海和八一建軍節通過《國防授權法》等。北京自去年起發動更為犀利的軟硬兩手策略。軟的是完全操之在它所謂的「惠臺」措施，針對臺灣科技人才、青年學子、一般民眾。硬的是機艦繞臺、斷交施威、國際封殺的心理施壓。前者贏取臺灣民心，後者雖然嚇阻「臺獨」卻失去民心。對於大陸不與不承認「九二共識」的民進黨接觸，究竟能堅持多久？或許

繫於習近平轉念之間。許多問題攸關臺灣人民福祉和權益，尤其像東亞青運、出席 WHA 等都需兩岸接觸解決，然是否恢復「兩岸兩會」協商機制或「另闢蹊徑」都好。

陸、結語

「連習四會」習近平表露中共對臺實以「心靈契合」為上策，也就是真心誠意地確定兩岸關係「和平發展」，誠如美國防部助理部長薛瑞福 (Randall Schriver) 日前所言，中共若能宣示放棄對臺動武，則將為東亞各國所歡迎。2018 年 7 月 18 日大陸委員會陳明通主委應邀出席華府智庫傳統基金會與臺灣民主基金會舉辦的「兩岸關係機遇與挑戰」研討會時表示：「中華民國不可能以讓渡主權換取虛幻的和平，北京政權無法面對中華民國的存在，導致兩岸政治僵局一直無法解決…，中華民國政府捍衛國家主權與臺灣尊嚴的立場堅定不移，也不會靜默不語。」旨哉斯言，誠請中共當局和民進黨政府都正視「中華民國」的存在，否則，中共「反臺獨但是又不承認中華民國，讓臺灣老百姓無路可走」；而當赴陸發展的藝人表達「最喜歡的國家是臺灣」時，也請多些諒解，畢竟「她們的少女時代」所受的教育就是「中華民國在(是)臺灣」，而中共當局也須承認中華民國是一個政治實體，這樣兩岸「共圓中國夢」才有會談的基礎與實踐的可能。

2018 年 8 月 5 日舉行金泉通水儀式，正式開機送水，看著直播畫面有種莫名的感動，畢竟是解決了金門的用水危機，也可算是「連習四會」後對兩岸關係發展最新的成果展現。

香港「一地兩檢」立法爭議之評析

An Analysis of the Controversial Legislation of Co-location
Arrangement in Hong Kong

陳華昇 (Chen, Hua-Sheng)

臺灣經濟研究院兩岸發展研究中心主任

壹、香港高鐵「一地兩檢」立法爭議之背景

連通中國大陸（以下簡稱大陸）廣東省與香港的廣深港高速鐵路，即將於今（2018）年9月通車；由於大陸政府和香港方面刻正推動「粵港澳大灣區」政策，廣深港高速鐵路通車後，從廣州到香港只需48分鐘時間，這對於致力促進廣東、香港、澳門三地經濟整合，以及廣州、東莞、深圳、香港之間消除隔閡距離、縮短交通時間、加速互聯互通與實現社會融合，將有莫大的助益。

然而自2009年廣深港高速鐵路規劃案正式提出、2010年開始興建之際，廣深港高速鐵路所引發的爭議即不曾間斷。其中，最重大的爭端在於未來高速鐵路通車後，自大陸搭乘高鐵到香港的旅客，如何完成入境香港的通關程序與手續問題。對此，早在廣深港高鐵計畫提出之際，即規劃採取「一地兩檢」的通關方式；惟當時，此一規劃方向即已引發香港民主派、本土派人士的質疑與批評，認為「一地兩檢」可能破壞「一國兩制」、嚴重侵蝕「港人治港」的精神，而有違香港的自治權力，但因當時相關措施的規劃尚未明朗，故此爭議並未擴大。

直至今今年香港立法會在審議「一地兩檢」條例草案的立法階段，其爭

議持續擴大；立法會在審議期間甚至爆發議場衝突，4 位泛民派議員被逐出議場。而至今年 6 月 14 日香港立法會三讀通過該條例，確立廣深港高鐵旅客入境香港乃採取「一地兩檢」之方式，此一問題遂再度在香港政治團體、傳播媒體和社會輿論間引發廣泛的關注和討論。

貳、廣深港高鐵採「一地兩檢」方案之爭議焦點

原本廣深港高鐵如何處理大陸旅客在香港過關出入境的問題，應屬大陸與香港雙邊政府的事務，只要經過雙方規劃討論協商，自可採行彼此皆認可的出入境香港之通關機制；而「一地兩檢」即是經過兩地政府長期研商之後，所決定的可行方案。

所謂「一地兩檢」是指抵達地和出發地的邊境管制人員於同一地點或同一運載工具，分別辦理跨境旅客的出入境和檢疫等手續。而廣深港高鐵所採取的「一地兩檢」措施，乃是由大陸向香港在西九龍高鐵站租借一特定區塊，作為大陸之出入境關口之地，並要求所有自大陸搭乘高鐵入境香港的旅客，可以在香港西九龍站分別在下車後，即通過大陸海關辦理「離境」，馬上再經過香港海關辦理入境（而欲從香港搭乘高鐵進入大陸之旅客，則可在西九龍高鐵站登車前，即在香港海關辦理出境，再於大陸海關辦理「入境」），這固然是一種相當便利旅客且有效率的作法，香港媒體民調顯示，多數香港民眾也支持廣深港高鐵採取「一地兩檢」以方便旅客通關入境的機制。然而廣深港高鐵之「一地兩檢」措施，仍無法避免地在香港引發爭議。

「一地兩檢」措施之爭議，主要是對於此一措施的特殊安排，涉及香港是否應該在香港高鐵站端租借土地給予大陸方面作為出境口岸（海關檢查站）所之用？以及大陸執法人員能否在香港租借地區執法？又或者大陸執法人員所能行使執法權的範圍等問題。

在廣深港高鐵的相關規劃中，香港特區政府將在香港高鐵站區內，出租「內地口岸區」予大陸，而租賃細節將會與大陸方面另行簽訂契約處理。在此基礎上，香港方面和大陸方面同時在香港高鐵車站設立海關，各自派遣執法人員在海關內檢驗高鐵乘客的證件，以節省通關時間。具體而

言，廣深港高鐵香港段所採用的「一地兩檢」方案，係在香港西九龍站的底下兩層及月臺設「內地口岸區」，大陸的執法人員將在區內執行大陸法律。根據香港政府公布的資訊顯示，未來廣深港高鐵的香港站將在其地下二層設為入境層、地下三層設為離境層，在入境層與離境層的部分區域及月臺，以及營運中的高鐵車廂均將被視同「內地口岸區」，但是香港端的高鐵路軌則不屬於「內地口岸區」；而大陸政府的司法管轄權範圍以及執法人員行使權力的範圍，僅侷限在「內地口岸區」，除此之外，其在香港並無執法權、管轄權。

但此一規劃方案遭到香港民主派和本土派議員的強烈反對，認為香港政府既在香港土地上劃設「內地口岸區」予大陸，並任令大陸執法人員在「內地口岸區」行使管轄權，無疑會使得大陸的司法力量深入到香港境內，而將嚴重侵蝕「港人治港」的精神，有違香港「基本法」的規定和「一國兩制」的原則。而許多香港法律學者和支持民主的民眾也認為，為「一地兩檢」劃設「內地口岸區」是中共安排的「陷阱」，會讓香港喪失一定程度的自治權，香港輕易接受、沒有完善配套，將來失去更多的自治權力。

參、香港高鐵「一地兩檢」問題各方立場角力

對於民主派和本土派人士之質疑與批評，香港政府和建制派人士提出許多說明回應，包括：

香港政府強調，當前往來香港和深圳之間的深圳灣口岸，以及聯通倫敦和巴黎的和英法鐵路，其通關機制皆是採用「一地兩檢」的模式。

香港政府並指出，由於「內地口岸區」乃是租借予大陸的區域，被視為香港特區以外的範圍，所以「一地兩檢」方案並不違反香港「基本法」。香港特別行政區行政長官林鄭月娥亦強調，廣深港高鐵的「一地兩檢」方案，係經香港政府和大陸中央政府長期商討所完成的規劃，符合「一國兩制」原則和香港「基本法」規範。

香港政府運輸及房屋局局長陳帆則公開指出，廣深港高速鐵路是低碳、環保的交通運輸方式，藉此可以連接全大陸的高鐵網絡，有助粵、港互聯互

通和人員往來，能夠促進香港經濟發展並創造就業機會；因此，配合高鐵建設的需要，建立「一地兩檢」這樣高效、省時的通關機制是必要的。

由於香港政府在「一地兩檢」方案中，同意大陸執法人員在「內地口岸區」擁有完整的司法管轄權；而若干香港學者和政治菁英主張，為符合「一國兩制」原則，避免大陸政府在香港擴張統治權與管轄權，有關廣深港高鐵之「一地兩檢」方案，應該只給予大陸執法人員與通關手續直接相關的權力，以及大陸司法機關只在通關程序方面具有管轄權、適用大陸法律；同時，也反對為配合大陸搭乘高鐵採實名制的作法（提出證件經登記後始得購買高鐵車票），而要求未來香港民眾購買廣深港高鐵票須採實名制，以免大陸政府對社會監控制度的延伸至香港。

香港律政司司長袁國強則指出，在實務上難以釐清那些法律與通關手續直接相關，所以「內地口岸區」不能只執行大陸的出入境法律；同時也澄清，「一地兩檢」係由香港特區政府主動提出，不是大陸中央政府的決定。「一地兩檢」方案乃是考量到高鐵運輸交通和通關效率需要，當中沒有任何政治意圖，也沒有破壞「一國兩制」原則。香港政府了解各界對「一地兩檢」方案有所質疑，故乃強調：廣深港高鐵所波及的是交通和民生問題，並牽涉香港未來發展及競爭力，因而呼籲香港民眾和政治菁英不要將運輸交通及法律問題過度政治化。

而多數的香港民眾視之一項民生議題，並不認為其中有太多的政治意涵；而香港政府和建制派菁英也希望或要求輿論勿將「一地兩檢」問題複雜化、政治化思考。

肆、香港高鐵「一地兩檢」爭議影響

然而「一地兩檢」問題爭議之擴大，本與香港政府處理高鐵興建規劃及其與大陸中央政府協商過程未能顧及香港民眾意見有關。

自 2010 年廣深港高鐵興建以來，在徵收高鐵用地和軌道興築過程中，造成許多香港市民被強迫搬遷的現象，已累積了許多對此高鐵方案的民怨。而在廣深港高鐵興經建的漫長期間，大陸政府大有機會可以和香港政府討論高鐵香港端的入出境通關機制，但其結果卻是在即將通車的最後

階段才逕自採取強硬而蠻橫的黑箱決定，迫使香港政府接受「一地兩檢」的作法；此一過程既未採取透明公開的方式和香港政府討論協商，也未透過適當互動機制與香港居民溝通，最終雖在香港立法會以建制派議員為多數的情勢下，強行通過「一地兩檢」方案之立法，但此立法過程忽視香港民意、若干議員的意見與建議未獲應有尊重，引發香港社會內部支持和反對「一地兩檢」之兩派政治勢力對立衝突升高，以及香港社會和民眾對未來對中共在香港如何執法的廣泛質疑。

實際上，「一地兩檢」議題不僅使得大陸執法人員得以深入香港地區行使、運用和展現其公權力，甚至未來有關在廣深港高鐵之「內地口岸區」出現「違法」事件之司法管轄權歸屬問題，也將可能引發香港和大陸之間，以及香港社會內部的爭議與衝突。未來有關「一地兩檢」議題所引發的衝突和影響，以及香港政府如何對外與大陸政府進行協商，對內則與香港社會有效溝通以化解疑慮，影響到香港民眾對於香港政府的信心，以及大陸與香港政府持續落實「一國兩制」原則的觀感。

香港民間組織「一地兩檢關注組」曾在立法會外舉行示威集會，號召了香港各大學學生會代表、民主派立法會議員參加，抗議香港政府利用「一地兩檢」條例草案破壞「一國兩制」，是向中共政權低頭而犧牲香港人民權益；而支持「一地兩檢」方案的親建制派組織「珍惜群組」也到場示威，雙方互相對峙叫囂，顯示現階段高鐵「一地兩檢」問題已引發香港社會的對立和衝突。

事實上，即使香港政府強調「一地兩檢」是其所主動提出的方案，然而輿論仍認為此係大陸方面的堅持，特別是大陸在香港端設立所謂「內地口岸區」，並在此區域範圍內擁有完整的司法管轄權和行政執法權，實已超出香港政府應該交付予大陸執法人員在「內地口岸區」所能行使的權力。

致力於促進香港民主和法治的組織「法政匯思」(Progressive Lawyers Group) 宣稱，高鐵香港西九龍站實施「一地兩檢」措施，「將樹立一個可怕的先例，有可能會在沒有任何法律依據的情況下，在香港引入中國的法律」。而西方關注港「中」關係的法學界則認為大陸在廣深港高鐵香港端採行「一地兩檢」措施而取得香港境內的管轄權，是其削弱香港獨特地位的精巧有效的方式。

伍、未來情勢發展觀察

香港被大陸收回及實施「一國兩制」已逾 20 年，全世界都在觀察「一國兩制」的實施成效及其對香港政治社會的影響。而廣深港高鐵的「一地兩檢」立法爭議，引發香港內部支持和反對的兩派勢力衝突，以及大陸後續在「一地兩檢」措施方面可能衍生的執法問題，正是香港社會和西方觀察家檢視「一國兩制」未來發展的關鍵議題。

不過，由於大陸政府與香港政府已形成共識、作成決定，香港方面的立法工作也已經完成，廣深港順利通車並採「一地兩檢」之作法乃勢在必行，雖有香港民主派、本土派政治菁英領導反對活動，也無法阻止藉由高鐵以促進粵、港融合的趨勢。尤其，自 2007 年起啟用的「西部灣口岸」，其香港端的口岸（位於深圳蛇口，由香港政府和大陸租借口岸用地）亦是適用香港法律；現今廣深港高鐵「一地兩檢」之作法，可以說是「比照辦理」，因而香港內部反對高鐵「一地兩檢」的聲量較難引起香港社會的廣泛迴響。

惟令香港居民感到不安的是，廣深港高鐵從粵、港邊界到香港中心地帶的西九龍站之間，其高鐵車廂內的空間均視為大陸的管轄範圍；此外，高鐵香港西九龍站適用大陸法律、接受大陸執法人員管轄範圍，達到站體總面積四分之一。在此所謂的「內地口岸區」範圍內，香港居民的行動和言論自由是否受大陸法律的約制，以及香港居民是否會因此而「自我設限」，或有特定的香港政治團體試圖探索大陸在「內地口岸區」的執法底線，而在此區域範圍出現香港或大陸的政治異議人士違犯大陸法律，而引發新一波爭端，亦是各方高度關注的面向，而有待進一步觀察後續情勢發展。

由 2018 年歐「中」第 20 屆峰會及 RCEP 部長級會議觀察大陸外交戰略

An Observation of China's Diplomatic Strategy
Based on 2018 20th EU-China Summit and RCEP Ministerial Meeting

黃健群 (Huang, Chien-Chun)

中國文化大學國際貿易系兼任助理教授

壹、前言

在美「中」貿易摩擦日漸加劇、全球貿易保護主義氛圍高漲的時刻，今（2018）年 7 月上旬及中旬，分別於東京舉行的《區域全面經濟夥伴關係協定》（RCEP）部長級會議，以及在北京舉辦的歐「中」第 20 屆峰會，格外引發關注。在這兩場會議中，與會國除了對當前全球貿易衝突表示憂心，亦都希望加速區域經貿整合；值得觀察的是，中國大陸再三強調維護多邊自由貿易體系重要性的同時，以較過去更積極的態度，拉攏歐盟及 RCEP 成員國等國家，希望藉此建立一個能與美國抗衡的統一戰線。雖因政經文化等種種因素，大陸建構抗美聯盟的戰略未能如願，但隨著國際情勢變化快速、特別是美國對「華」的策略性圍堵，大陸勢必貫徹大國外交戰略，以更積極的行動參與國際事務，並思考在如何維護既有規範的前提下，嘗試創造國際新秩序的可能。

貳、力抗貿易保護主義的 RCEP 部長級會議與歐「中」第 20 屆峰會

2012 年 11 月，東協 10 國加上日本、大陸、韓國、印度、澳大利亞、紐西蘭等 16 個國家，在第 21 屆東協高峰會上簽訂了被稱為 RCEP 的高級自由貿易協定框架，迄今近六年多 22 個回合的談判。雖然與會國一度宣稱在 2015、2016 年要完成磋商，但各國對貿易自由化立場使終難以一致。

然而，由於川普（Donald J. Trump）就任美國總統後啟動貿易戰，致使全球貿易保護主義氛圍高漲。因此，儘管各國之間仍有歧異，但今年 7 月上旬在東京舉辦的 RCEP 部長級會議，都表達希望加速促成 RCEP 的態度。大陸、日本、印度與東協等國代表強調，要加快整個談判進程，爭取今年底能完成 RCEP 這個涵蓋約三十五億人口、占全球總人口的一半，GDP 總和達 23 兆美元、約占全球年生產總值的 1/3，規模超過 11 國參加的《跨太平洋夥伴關係協定》（TPP）的全球最大自貿區談判，以擺脫美國的關稅干擾。

主辦國日本經濟產業大臣世耕弘成會議中表示，「在保護主義的疑慮加劇之際，亞洲高舉自由貿易旗幟相當重要。」另一共同主辦國新加坡貿工部長陳振聲則說，希望在下輪部長會議前彙總出實質性內容；澳洲貿易部長喬柏（Steven Ciobo）則強調要致力於開放新市場、自由貿易和基於規則的全球貿易體系，大陸商務部副部長兼國際貿易談判副代表王受文，表示希望談判盡早結束。而會後的聯合新聞聲明強調，「部長們體認到 RCEP 迅速和成功完成談判的重要性，特別是考慮到當前單方面貿易行為和反應對全球貿易環境所造成的嚴重風險，以及它們對多邊貿易體系的破壞性影響」。簡言之，與會國均同意應盡快結束 RCEP 談判，並致力於完成區域一體化協定，並在年底前達成成果。

RCEP 部長級會議結束後兩周，大陸舉辦了歐「中」第 20 屆峰會，同樣的也對全球貿易摩擦可能升高表示憂心。歐盟理事會主席圖斯克（Donald Tusk）呼籲，應避免貿易戰引發混亂，並強調自由貿易和多邊主義的重要性；大陸國務院總理李克強除同樣強調多邊主義自由貿易的重

要，並承諾大陸將大幅提高市場准入、降低關稅稅率，並加大保護歐企在「華」的智慧財產權，同時致力促進對歐盟的貿易平衡。

在良好氛圍下，第 20 屆歐「中」峰會，較上屆有所進展，達成了過去兩年都未有的聯合聲明，歐「中」雙方不僅要在經濟上更密切合作，而且要攜手致力於改革世貿組織，並談判有可能成為自貿協定重要前提的投資協定。

參、大陸建構「抗美聯盟」的「勢」與「力」

雖然 RCEP 部長級會議與歐「中」20 屆峰會氣氛良好，且較過去有較顯著的進展。然而，在美「中」貿易戰首當其衝的大陸，並未如預期的順利拉攏受貿易戰衝擊的國家，建立抗美聯盟以撼動美國全球領導者地位。反而由於川普的兩手策略，透過聯俄制「中」、聯俄制歐、印太戰略等多邊操作及合縱連橫，再運用美國廣大市場、軍事與科技領先優勢，讓大陸希望建構的抗美聯盟不如預期。換言之，雖然「勢」有利於大陸，但美國的「力」仍成為大陸大國外交戰略的最大挑戰。

以 RCEP 來說，2016 年川普就任總統的第一天，即退出其認為「美國潛在災難」的 TPP。此舉不但為大陸在國際經貿領域搭建了舞臺，也讓在同一年 APEC 會議上力推 RCEP 的習近平，成為推動經貿全球化的焦點。而由於大陸經濟崛起，再加上其已成為 RCEP 多數參與者最大的貿易夥伴，因此儘管多年來大陸一再強調 RCEP 應以東協為核心，但作為 RCEP 最大利得者的大陸，順理成章在 RCEP 的推進扮演了主導的角色。

即使大陸的影響力日增，然而由於複雜的政治經濟乃至歷史因素，RCEP 成員國對大陸仍有顧慮。特別是大陸近幾年倡議的「一帶一路」，大量資助亞、歐、非發展中國家推動基建投資案，卻造成東南亞國家的債務危機，引發當地民眾的疑慮。因此，即便美國不再扮演全球貿易規則制定主導者角色，大陸亦很難透過 RCEP 取代美國，成為亞太地區經貿規則的制定者。

歐「中」關係更是如此。雖然自美國前總統歐巴馬（Barack Obama）

啟動亞洲再平衡戰略以來，大陸即希望透過經濟地理的重塑，建構一個轉向陸地發展的戰略格局。因此，歐盟成為大陸重要的合作夥伴。然而，即便川普開啟貿易戰，甚至指稱歐盟是美國在國際貿易上最大的敵人，但歐盟並未因此完全倒向大陸。在19屆歐「中」峰會時，大陸即希望以穩定的歐「中」關係來應對國際形勢中的不確定性因素，甚至在美國退出《巴黎氣候協定》的時機，營造歐盟對大陸更積極的期待。但是歐盟不僅未給予相對應的正面回應，未承認大陸「市場經濟地位」，還認為歐「中」雙邊貿易障礙關鍵在於大陸對經貿與投資未符合「開放、自由、公平」原則。20屆歐「中」峰會雖然有所突破，發表了五千多字、44條的聯合聲明，涵蓋了安全、人權、氣候等議題，但對大陸急切關注的美「中」貿易戰並未具體提及，僅以「雙方堅定致力於打造開放型世界經濟，提高貿易投資自由化便利化，抵制保護主義與單邊主義」帶過。

事實上，在20屆歐「中」峰會舉辦的前夕，川普在蘇格蘭接受媒體採訪，回答歐盟是美國在貿易上的敵人（foe），歐盟理事會主席圖斯克立即在推特上回應「美國和歐盟是最好的朋友」。德國之聲專欄作者澤林（Frank Sieren）亦指出，對歐洲來說，此刻與華盛頓關係緊張，致使大陸比過去任何時候都更向歐洲企業打開大門，在「華」外企技術轉讓的規定已有所鬆動、外資准入領域的負面清單已經減少等；但對歐盟來說，大陸市場開放依舊不夠快。歐盟認為，由於大陸對企業、特別是國有企業的控制，致使歐企在大陸的待遇受到障礙，而歐「中」對現有合作的聲明，包括「遵守市場規則的基本原則」、實現所有投資各方的透明與機會均等，並符合「既定國際準則」等措詞，都留下了巨大的解釋空間。

簡言之，歐盟長期以來將美國視為盟友。雖然因為川普當選美國總統導致美歐之間的關係緊張，但一方面川普的「聯俄制歐」策略使得歐盟不得不繼續支持美國；另一方面歐盟認為美國終究會恢復理性。事實上，歐「中」峰會結束後不到兩周的7月25日，歐盟委員會主席榮克（Jean-Claude Juncker）及歐盟代表團赴白宮與川普舉行會談後，川普宣布美歐關係進入「新階段」，承諾將會削減關稅壁壘，一起朝「零關稅」努力，歐盟還將協助美國對抗大陸破壞市場的行為。因此，無論美國如何透過課

徵關稅逼迫歐盟，相較於大陸，歐盟仍認為美國仍是較可信的盟友。就如同歐委會副主席蒂默曼斯（Frans Timmermans）在歐「中」峰會舉行前夕的推文：「召喚你最好的朋友的敵人只會讓你真正的敵人感到高興。歐洲和美國共享同樣的歷史和價值；歐洲人永遠不會放棄美國，因為，美國從未放棄過我們」。¹ 歐「中」關係雖不致同床異夢，但離同舟共濟顯然還有一段距離。而美歐關係，就如川普日前發布的推文，仍「相親相愛」。²

肆、大陸外交戰略的「變」與「常」

由 RCEP 部長級會議與歐「中」第 20 屆峰會大陸的態度，可以觀察大陸貫徹的是習近平主政以來的外交戰略的「變」與「常」。

16 大以來，大陸外交戰略仍秉持鄧小平提出的「韜光養晦」方針，堅持在國際事務中不當頭、不結盟，堅持外交服務於經濟建設，並將美國視為外交的重中之重。然而，由於過去十幾年大陸已躍升為世界第二大經濟體，並成為世界第一大出口國，經濟實力的上升也增強了國際影響力。在這樣的情勢下，大陸面臨了與過去迥異的國際情勢：一方面更多國家希望建立與大陸良好的關係；另一方面，越來越多的國家要求大陸承擔更多的國際責任。中共認知到大陸已成為一個崛起大國，既有的外交戰略很難因應新的國際情勢，因此外交戰略必須隨之調整因應。而從強化國際話語權到國際新秩序的建立，大陸不但不能自外其身，還必須以更積極的態度面對。

今年 6 月下旬，美「中」貿易戰火炙熱之際，中共召開中央外事工作會議，確定了所謂「習近平外交思想」在新時代「中國特色社會主義」的主導地位。和 2014 年習近平主政後第一次主持中央外事會議的談話相較，其強調大陸外交從過去堅持「和平共處五項原則」、「不干涉別國內政原則」、「反對動輒訴諸武力或以武力相威脅」，以及「推動國際體系和

¹ 原文：Calling your best friends foes only makes your real foes happy. Europeans and Americans are bound by history and their shared values. Europeans will never give up on America because America never gave up on us. That's what friends are for.

² 原文：Obviously the European Union, ...and the United States, ..., love each other.

全球治理改革」、「增加話語權」，轉變為「積極參與引領全球治理體系改革」、「打造更加完善的全球夥伴關係網絡」。對中共來說，「韜光養晦」、「和平崛起」的外交方針有其歷史背景，習近平認為當今的大陸，處於「近代以來最好的發展時期，世界處於百年未有之大變局，兩者同步交織、相互激盪，大陸對外工作具備了很多有利條件」。

亦即中共認為當今大陸綜合國力不斷增強、國際地位提升，已走進世界舞臺中央；再加上大陸與國際社會的聯動更為緊密、對國際事務的參與不斷加深，世界對大陸的影響也在不斷加深，因此，為了大陸經濟的持續發展，也回應國際社會對大陸的期待，大陸應更積極參與並推動全球治理體系的變革。就如同倫敦政治經濟學院外交與戰略研究中心研究員于潔所說，大陸外交在習近平領導下由「韜光養晦」轉變「奮發有為」；習近平倡導的「新型大國關係」和「一帶一路」倡議，代表大陸由過去只求自身經濟發展，到積極參與國際與地區事務和主導全球治理新模式的轉變。這可說是大陸外交戰略的「變」。

但與此同時，大陸仍未改變外交為內政服務的思維。在大陸境內經濟情勢不容樂觀、地方政府與企業債臺高築的情況下，大陸必須透過對外國際影響力的擴張，協助大陸企業對外走出去，藉此轉化過剩產能，同時推動經濟結構升級轉型。而為了擴大國際影響力。而在以經濟建設為中心的前提下，大陸透過貫徹所謂的和平發展道路，建立與周邊國家與其他發展中國家的關係，以維護中共堅持的主權、國家安全、領土完整、國家統一、政治制度和社會穩定、經濟發展等六大核心利益。而這是大陸外交戰略的「常」。

總的來說，明確認知到大陸是世界上有影響力的大國、建立與他國的夥伴關係，以及負擔維持現狀秩序責任的大國外交，成為習近平時代外交政策的核心戰略。因此，為了「服務民族復興」、「堅持戰略謀劃和全球布局」，以及「堅持捍衛國家核心和重大利益」。大陸對於國際事務不但要「積極參與」，而且要「引領改革」。而這也成為未來觀察大陸外交戰略的重要方向。

伍、結語

由 RCEP 部長級會議與歐「中」20 屆峰會，可以觀察到，大陸掌握推動全球貿易自由化的「勢」，但面對強大的美國的「力」，要如何能如過去中華盛世時的懷柔遠人，結交更多盟友，仍有待進一步思考；與此同時，大陸雖認知到自身已是崛起中的大國，但一方面為因應川普擔任美國總統以來的極力圍堵，另一方面，又要避免美「中」關係掉入所謂的「修昔底德陷阱」(Thucydides's Trap)。因此，過去「韜光養晦」的外交方針必須「變」，且「有所作為」仍還不足，大陸必須以更積極的大國外交，才能因應新的國際情勢，也才能持續維護既有核心利益展的「常」。

習近平外交思想強調把握國際形勢要有正確的歷史觀、大局觀、角色觀。就是不僅要看現在國際形勢什麼樣，而且要回顧過去、總結歷史規律，展望未來、把握歷史趨勢；不僅要看到現象和細節怎麼樣，而且要把握本質和全局，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面；不僅要冷靜分析各種國際現象，而且要把自己擺進去，在與世界的關係中看問題，弄清楚在世界格局演變中大陸的地位和作用，科學制定大陸對外方針政策。

也就是說，中共認為要面對越來越錯綜複雜的國際情勢，應以更多維的角度來思考戰略，從時間構面來看，強調在回顧過去中華盛世的同時，走向未來的「民族偉大復興」；從空間構面來看，要能在紛擾的國際情勢中，分清主要矛盾和次要矛盾，並掌握全局變化；更重要的是，在參與融入世界體系的同時，揚棄過去不當頭、不結盟的戰略，強化並發揮大陸的主體能動性，以找到適當的位置與角色維護自身利益，進而構建人類命運共同體。

然而，由於對國力的看法迥異，以致大陸民眾低估大陸能量，認為大陸為擴張外交影響力對外承諾太多；但另一方面，許多國家則認為大陸已是經貿全球化最大受益者，想要增加國際話語權，就必須承諾並提供更多公共產品以及國際援助。換言之，因為國內外對大陸國力認知的差距，致使大陸外交政策常表現出「中國特色」，以致國際社會常認為大陸外交政策是自說自話。這也或許是為何大陸即使一再重申和平發展、公平正義、

維護世界和平等理念，國際社會仍有疑慮的原因。更進一步來說，近年來一些國家認為大陸經濟崛起後，透過「軟實力」(Soft Power)和「硬實力」(Hard Power)，利用民主制度的開放性對其進行「吸引與說服」、「威嚇與壓制」，而對這個被認為威權國家對民主國家進行的不對稱作戰、即所謂「銳實力」(Sharp Power)的憂慮，以及以強大經濟實力為後盾、透過協助布建基礎建設換取自然資源及影響力的大陸式「新殖民主義」，或許才是大陸外交戰略往往不如預期的主因。

印尼佐科威政府的兩岸政策— 動態平衡關係中的避險戰略

Indonesian Jokowi Administration's Cross-strait Policy:
Hedging Strategy in Dynamic Equilibrium

鄧克禮 (Teng, Ke-Li)

國立政治大學法學博士

摘要

印尼總統佐科威就任後，曾透露將調整該國的兩岸政策，顯示要跳脫過去印尼在美國等西方國家影響下的傳統反共立場之影響，並藉中國大陸（以下簡稱大陸）經濟發展成果，帶動印尼國內的基礎建設與經濟發展，在未來亞太整體持續發展趨勢中獲取最大利益。可能檢討遵守的所謂「一中」政策，希望藉對臺灣採取較友善態度，做為印尼對大陸政策的平衡槓桿。因此，印尼在兩岸之間可以採取避險戰略，對印尼而言，只要大陸的政策能為印尼人民帶來利益與福祉，也就符合印尼的國家利益，而願意配合大陸的外交政策。由於大陸對於印尼在安全領域上威脅性較弱，而雙方經濟的依賴程度則相對較強，印尼透過避險戰略的實踐，採政睦經合策略來爭取大陸經貿發展紅利，以追求國家利益的極大化。並利用臺灣與大陸關係短期內尚難協調之現況，採取動態平衡策略，儘管印尼和大陸近年加強經貿關係，但在某些領域，當印尼不願意大陸太深入影響其國內經濟發展時，藉重經輕政引進臺灣的經濟力量，則成為一項不錯的平衡選擇，同時提供了臺灣在東南亞扮演角色之機會。

關鍵詞：一中政策、重經輕政、動態平衡、避險戰略

Abstract

After Indonesian President Joko Widodo took office, he showed that he would modify his cross-strait policy. It meant he would give up Indonesia's traditional anti-communist stance under the influence of western countries such as the United States and promote Indonesia's infrastructure and economic development by way of China's economic development to obtain the most benefits in Asia-Pacific region in the future. It is possible Jokowi will review the so-called "one China" policy and adopt a friendlier approach towards Taiwan as a leverage facing mainland China. So Indonesia may employ a hedging strategy between two sides of the Taiwan Strait. Indonesia will cooperate with China as long as China's policies meet its national interests, which can also bring the benefits and well-being to Indonesians. As mainland China is less threatening to Indonesia in the security field and economic dependence is relatively strong, Indonesia can implement the hedging strategy to pursue the maximization of national interests through economic & political cooperation with mainland China earning its economic and trade development bonus. At the same time, Indonesia may adopt the dynamic equilibrium strategy based on the currently difficult situation between Taiwan's new government and mainland China, which is not easily to be improved in a short time. Although Indonesia and China have strengthened economic and trade relations in recent years, in some areas Indonesia is reluctant to let mainland China deeply affect its domestic economic development. So the introduction of Taiwan's economic power has become a quite good option for balance, which also provides an opportunity for Taiwan to play a role in Southeast Asia.

Key words: “One China” policy, “Heavy Economy Light Politics”, Dynamic Equilibrium, Hedging Strategy

壹、前言

2014年10月20日，佐科威（Joko Widodo）就任印尼總統後，曾在該國的兩岸政策上發表多次談話，透露出將進行調整的跡象，顯示要跳脫過去印尼在美國等西方國家影響下的傳統反共立場之影響，並希望引進中國大陸（以下簡稱大陸）經濟快速崛起的成果，來帶動印尼國內經濟發展，使印尼在未來亞太整體持續發展的趨勢中獲取最大的利益。在對外的國際場域裡，北京政府仍以「中國」唯一合法政府之代表自居，影響並擠壓臺灣參與國際活動的空間。因此，印尼佐科威政府在策定對臺灣與對大陸的兩岸政策時，勢將會考量長久以來國際社會在面對兩岸議題時習慣討論的「中國因素」，也就是印尼遵守所謂的「一中」政策是否需要檢討。不過印尼基於自身國家利益之考量，應不至於過度受制於大陸，而會希望藉由對臺灣採取較友善的政策，做為印尼對大陸政策的平衡槓桿。

回顧歷史，雖然在1950至1960年代，印尼基於獨立建國初期需要國際外交關係的支持，與中共政權在1950年建立了正式外交關係，並於蘇卡諾（Sukarno）政府時代維持著親密友好關係。¹ 同一時期，印尼對臺灣採取不友善態度，係因當時的印尼蘇卡諾（Sukarno）政府認為臺灣於1958年間支援在蘇門答臘島的革命活動，不滿臺灣的中華民國政府介入了印尼的內政事務。² 並下令關閉在印尼由國民黨支持的華文學校。嗣後因印尼發生所謂印尼共產黨奪權的「930事件」，並由美國支持的蘇哈托（Suharto）反共派取得政權，才讓印尼開始採行反共政策，同時凍結與大陸的外交關係。此時印尼也基於其與臺灣同為反共國家，開始逐漸改善與臺灣的關係，並在1980年代因雙邊經貿關係快速的發展，以及臺灣採取了加強對東南亞投資的「南向政策」，使臺灣與印尼關係的發展達於頂峰。反觀當時印尼與大陸的關係，則要到1980年代末，隨著大陸的改革

¹ 李寶俊，當代中國外交概論（北京：中國人民大學出版社，1992年12月），頁67-68。

² 陳鴻瑜，中華民國與東南亞各國外交關係史1912-2000（臺北：鼎文書局，2004年），頁446-449。

開放，印尼才逐步放鬆對大陸的往來關係，迄 1990 年雙方便恢復了正式的外交關係，進而於 2005 年建立了戰略夥伴關係，2013 年更提升為全面戰略夥伴關係。今（2018）年 5 月初中共總理李克強在訪問印尼期間，更提出要在全面戰略夥伴關係的基礎下，打造印尼與大陸在雙邊、地區、國際層面的全方位合作，甚至推動大陸的「一帶一路」倡議與印尼的「全球海洋支點」政策對接，勢將使雙邊關係再次推向歷史的新高點。

印尼前總統蘇哈托從 1967 至 1998 年持續 32 年的威權統治，此期間可說是印尼與大陸關係因在印尼的反共立場下，較為疏遠的時代。而 1997 年的亞洲金融危機，卻間接引發 1998 年的印尼 5 月騷亂事件，使印尼經濟大幅下滑。雖因東協國家開始接受了大陸的經援，使東南亞國家經濟逐漸復甦；但因印尼社會動亂引發的「排華」風潮，也讓印尼與大陸的關係呈現出一方面是開啟經貿合作契機的局面，另一方面又存在民族差異所引發的排斥與矛盾情勢。但自 2000 年印尼進行政治民主改革後，使印尼基於國內的經濟復甦需要，開始加速增進與大陸的雙邊合作關係。承接了過去在中共建政初期曾與印尼經歷過一段外交關係友好時期，使身為蘇卡諾總統女兒的梅嘉娃蒂（Megawati Sukarno Putri）總統能在 2001 年至 2004 年的任期中，迅速發展與大陸的密切合作關係，其實就是源自於之前雙方外交發展之基礎，才能更順利地使印尼與大陸關係向前推進。

印尼在面對與兩岸分屬不同華人政府之交往時，一方面必須考量國際因素，經常被以聯合國安理會常任理事國身分的大陸要求遵守「一中」政策，不能與臺灣進行官方往來；而另一方面，為引進臺灣的經貿動力，以協助印尼國內經濟發展，故必須尋找加強對臺灣關係之特殊模式。因此突顯了所謂「中國因素」在印尼的兩岸政策中之關鍵性，究竟大陸對印尼的影響力存在於哪些面向，印尼政府是以國際考量為首要，還是擔憂國內的華人掌握大部分經濟實力而可能產生的負面影響較為關鍵。因此，本文擬以貼近該國的立場探討印尼與大陸關係及印尼的對臺政策之間，存在著什麼樣的關聯性，並能瞭解印尼在兩岸之間會否採取的避險戰略，以及印尼

在兩岸間所保持的動態平衡之操作模式，期能做為臺灣發展與印尼關係的政策參考。

貳、避險戰略與動態平衡

外交戰略對每一個國家而言，應是源於面對國際環境的變化之因應作為，並能提供該國在體認國際或區域格局下的對外政策之指導。當討論到印尼的對外政策時，一般可能會從現有的國際關係理論中，尋找解釋的依據；但不論是追求權力或安全的現實主義，或是著重於國際合作的自由主義等兩大派別，以及其所衍生與發展的其他理論觀點，做為研究的切入點，最終還是要回歸到印尼如何考量本身的國家利益，才能在印尼面對崛起的大陸以及新時代的兩岸關係之情勢下，發掘印尼分別對大陸與臺灣的對策之真實意涵。包括印尼政府希望避免在兩岸仍處對立中可能受到的負面影響，以及如何在兩岸的競爭下採用討好一方以抑制另一方的平衡手段，來獲取國家自身的最大利益。

一、印尼採取避險戰略的必要性

在對東南亞國家與崛起的大陸之關係研究中，有學者將東南亞國家所採取的不同對策，歸納為「共乘馬車」(bandwagon with)及「制衡」(balance against)兩種類型；也就是實力相對較弱小的國家，評估其在國家安全領域受到威脅之強弱，或是就經濟利益層面評估依賴程度與獲利之大小，然後再決定採取參與行列的跟隨政策，還是採取減少損害的抗衡政策。³ 當然這些東南亞國家是依據個別國家之需求與不同利益之考量，這種做法可說是一種「避險戰略」(hedging strategy)的體現。東南亞國家為了能夠在大陸經濟快速發展的趨勢裡，持續加強與大陸雙邊經貿關係，期對東南亞國家的經濟發展帶來正面影響。另一方面，為避免正面迎

³ 參閱 Ian Tsung-Yen Chen & Alan Hao Yang, "A Harmonized Southeast Asia? Explanatory typologies of ASEAN countries' strategies to the rise of China," *Pacific Review*, Vol. 26, Issue 3(2013), pp. 265-280.

向「中國崛起」對區域安全形成的壓力，以及經貿市場競爭的負面影響，所以必須選擇採取趨利避害的作法。換句話說，東南亞國家希望在一個大陸崛起的和平環境下，能夠維持區域經濟的發展，避免掉因大陸逐漸主導整個區域所帶來的負面影響，因此會採取所謂的「避險戰略」。⁴

在上述學者的研究中，主要是認為大陸的崛起，已經對東協國家在傳統軍事與區域安全，以及經濟發展上分別造成不同的正面與負面之影響，當大陸的國力正處於上升的情勢時，相形之下東南亞國家呈現弱勢。尤其大陸與越南及菲律賓等東協國家在南海的島嶼主權爭議已成為國際焦點，難免使鄰近的國家感受到安全遭受威脅，以及區域情勢不穩定之憂慮。儘管大陸與東協自由貿易區已自 2010 年開始運行，大陸與東南亞國家間之經貿關係發展更趨緊密，相互合作所形成的利益分享架構，已獲大部分區域國家的認同。惟由於東南亞各國因地緣關係，與大陸雙邊的安全情勢各不相同。特別是鄰近南海周邊的國家，在南海的安全問題上，對來自大陸的威脅感受甚深；另非與大陸有陸地邊界或陸地相連的國家，則認為與大陸貿易的獲利比不上與大陸鄰接的國家，因為大陸周邊的國家有邊境貿易之便，相互往來便利性較高，這些國家對於拓展大陸的市場占有地利之便。

若參考前述以安全威脅及貿易利益兩項因素，做為衡量與大陸關係的指標進行觀察，印尼是屬於與大陸可建立高度經貿依賴與互惠的國家；相較於越南與菲律賓兩國，印尼在南海島嶼主權爭議上，雖有納土納島（Natuna）位於南海南端，惟因該島非大陸對南海島嶼主張主權範圍內，雙方無明顯主權紛爭，僅有經濟海域的重疊問題，當然印尼會在有關南海議題上表示對大陸主張「九段線」的不滿，不過就安全議題而言，受到來自大陸的安全威脅較不明顯。儘管印尼海洋部以大陸近年與菲律賓在南海主權爭議不斷為由，將長期以來即為印尼開採天然氣礦區且臨接南海的納土納島北部海域，正式命名為納土納海。惟大陸外交部發言人耿爽針對印

⁴ Michael R. Chambers, "The Evolving Relationship Between China and Southeast Asia," ed. By Ann Marie Murphy and Bridget Welsh, *Legacy of Engagement in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), p. 295.

尼作為對外表示，印尼此舉毫無意義，也不利於地理命名的標準化。⁵ 因此，大陸可被印尼視為具有高經貿利益；而在考量安全因素時，僅因印尼國內的華人掌控高比例的經濟實力，印尼政府不得不加以關注，故在安全威脅上，印尼可將大陸視為中低度威脅，所以印尼也需要有其對大陸的避險戰略，做為平衡的槓桿，以確保印尼與大陸之經貿利益。

二、印尼對兩岸保持動態平衡的優點

自 1996 年臺海飛彈危機以來的不穩定兩岸關係，至 2008 年馬英九政府重申遵守「九二共識，一中各表」後，才又再次進入相對穩定階段。但 2016 年 5 月民進黨籍蔡英文就任總統，大陸對臺灣新政府的政策會觀察一段時間，鑑於大陸向來對民進黨較不信任，兩岸關係勢將走向短暫的不確定時期。當印尼面對一個可能變化與不確定的兩岸關係，以及大陸持續增強區域影響力的國際情勢下，對兩岸保持動態平衡的政策，應是印尼運用避險策略之最佳時機。

動態平衡的維持與傳統現實主義的權力平衡，在概念上不能完全類比；因為印尼並非區域的主要大國，且其支持對象或選擇陣營的改變，對區域的權力均衡與穩定不會有立即的影響，而印尼主要追求的目標是使印尼國家整體利益的最大化。在一個印尼與兩岸關係的動態平衡系統中，印尼可以選擇有利於自身的時間，以及經貿合作項目，做為分別調整與大陸或臺灣之間的槓桿，不至於減損印尼與大陸的友好合作關係，以及危害到印尼與臺灣的交往基礎。動態的另一個解釋，就是具有彈性，即當印尼希望推動某一項合作項目時，可以在兩岸間選擇符合印尼最大利益的一方來合作；當然也可藉此在兩岸間尋找最佳合作夥伴，做為印尼在兩岸保持動態平衡的優勢。

大陸與印尼兩國關係在復交後快速發展，雙邊貿易量由 1980 年的 5 億美元，迅速成長到 2000 年的 75 億美元，同一時期的政治關係也大幅

⁵ 參閱 “Cina sebut penamaan Laut Natuna Utara oleh Indonesia 'tidak kondusif’”，2017 年 11 月 13 日瀏覽，〈BBC 新聞網〉，<http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-40610330>。(印尼文)

改善。當然，在印尼與大陸關係朝向緊密方向發展後，雙邊的貿易額也就隨之快速增長，甚至到了 2016 年接近 1,000 億美元。⁶ 此可視為當時印尼評估大陸因改革開放後，對印尼的安全威脅降低，可以彈性調整外交政策。但也有印尼國內學者認為，印尼對大陸出口多為木材、天然氣等自然資源，而印尼多向大陸進口成品或半成品，恐將會打擊印尼的工業生產能力。⁷ 不過，大陸國力的持續上升，已有區域大國的地位，印尼也逐漸瞭解到本身所處的情勢，以及在亞太地區的定位，可選擇與大陸維持友好關係，才有利於爭取大陸做為支持印尼成為東協大國的外援，此亦可視為印尼在東南亞區域內採取動態平衡的考量因素之一。

在動態平衡的外交指導原則下，印尼可以依據國家利益的評估，在分別對兩岸間之政策天平上，選擇不同比重的砝碼。例如因大陸的軍事力量在區域擁有優勢，故在南海或區域安全之議題上，避免與大陸正面對立；並可聯合東協整體力量，甚至引進區域外的美國做為對大陸的抗衡力量，例如 2005 年起美國恢復了對印尼的軍事教育與訓練的協助，2011 年協助印尼成立了打擊恐怖主義活動的「88 特種部隊」(Special Detachment 88)，甚至在 2010 年 11 月間雙方簽署「夥伴關係」，在社會、環境、教育、貿易、安全與能源方面加強合作關係。⁸ 只不過在經貿交流與合作方面，還是可以與大陸加強互動。另一方面，為避免經濟完全依賴大陸，因此印尼在對臺灣的關係上，可以積極發展雙邊經貿交流，爭取臺灣對印尼的投資。相反地，為了持續從大陸經濟崛起中獲利，維護與大陸的良好經貿關係，所以印尼的政策選擇必須具有彈性，惟仍以印尼的國家利益為考量基礎。

⁶ 印尼總統佐科威於 2016 年 9 月 2 日訪問大陸會見國家主席習近平時談話。參閱 “Indonesia dan China Sepakat Tingkatkan Kerja Sama Ekonomi”，2017 年 11 月 30 日瀏覽，<http://www.benarnews.org/indonesian/berita/indonesia-china-09022016143532.html>。

⁷ Hadi Soesastro, “Hubngan Indonesia-Cina Mana Dagingnya?” *KOMPAS*(Jakarta), 2002/4/1. (印尼文)

⁸ 參閱「Profil Negara dan Kerjasama」(2015 年 12 月 31 日)，2017 年 12 月 1 日瀏覽，《印尼外交部網頁》<http://www.kemlu.go.id/washington/id/profil.aspx>。

參、印尼佐科威政府對「中」政策

大陸與印尼的雙邊關係發展歷經起伏，印尼於 1945 年獨立建國後，急於爭取他國的外交承認，當時與印尼同樣具有反西方帝國主義建國背景的中共北京政府，趁勢很快地在 1950 年 6 月與印尼建交；當然，中共政權也就藉著與印尼往來逐漸密切之機會，開始在印尼擴展共產黨的影響力。不過，之後兩國因 1965 年在印尼發生的「930 事件」，使得印尼凍結與北京的外交關係。⁹ 印尼因採取反共的立場，使印尼與大陸直到 1990 年 8 月才正式恢復外交關係；¹⁰ 而在 2005 年雙方簽署「戰略夥伴關係」，以及 2013 年提升為「全面戰略夥伴關係」後，才使大陸與印尼關係推向新的高峰期。¹¹

一、印尼對「中」採「政睦經合」戰略

綜觀印尼對大陸的外交政策，從印尼建國以來迄今已經歷過了多次的轉變。其中尤以 2000 年左右印尼政治的民主化發展，以及當時國際情勢的變化之影響，加上大陸自 1980 年代改革後，也經過二十餘年的快速發展，所謂的「中國崛起」也對區域甚至國際格局形成一定程度的影響，當然促使印尼必須調整其對大陸的外交政策。印尼總統佐科威上任迄今已三年多，也陸續提出印尼對大陸政策之相關談話，其內容綜合起來可以歸納為「政睦經合」的審慎防「中」之基調，因為基本上印尼希望維持在一個和諧的對陸關係，才能爭取大陸的合作態度，在印尼國家整體發展過程中

⁹ 張錫鎮，*東南亞政府與政治*（臺北：揚智文化，1999 年），頁 388-392。另依據印尼官方說法，930 事件係印尼政府粉碎一項顛覆國家的軍事政變行動，時任陸軍司令的前總統蘇哈托（Suharto）因掌握軍權，並維護首都雅加達的安全，當時的總統蘇卡諾（Sukarno）隨後同意將政權轉移給蘇哈托，開啟了「新秩序時代」（order baru / 印尼文），印尼也轉向反共立場，在國內進行肅共與排華運動，並凍結與大陸外交關係，迄今便存有認為該事件為「政變」或是「反政變」之兩種說法。

¹⁰ 「中國政府和印尼政府關於恢復外交關係的諒解備忘錄（1990 年）」（2015 年 2 月 1 日），2017 年 5 月 1 日瀏覽，《新華社》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/newscenter/ztlpcfytsg.htm>。

¹¹ Totok Sudjatmiko, "Analisa Hubungan China-Indonesia Terkat Keantariksaan," *Berita Dirgantara*, 2012/12, Vol. 13, No. 4(2012/12), p. 137.

提供協助。

佐科威於 2014 年 10 月就職後，即在次（11）月藉出席 APEC 會議赴陸參訪，並與習近平會面，佐氏稱印「中」雙方具有長期的友好關係，應有利於落實印尼與大陸的全面戰略夥伴關係。¹² 此為佐科威首次訪問大陸，當然會先宣示雙方關係發展的基調與原則，印尼與大陸係於 2013 年提升全面的戰略夥伴關係，此係雙方最為重要的關係發展指導方針，所有關於該兩國的交往與相關合作事項，也就會依照這個基礎原則進行。¹³ 但是佐科威在就任 1 年後曾向習近平表示，印尼期待與大陸進一步加強各領域合作；特別是 2015 年 3 月間佐氏訪陸時曾推銷印尼的五年建設計畫，並獲大陸投資者承諾六百八十餘億美元的挹注，項目包括基礎建設、交通設施以及海洋產業。¹⁴ 從佐科威向大陸敦促與強調合作之期望看來，儘管印尼與大陸建立了戰略夥伴關係，可是雙方並未如期地開展緊密互動。尤其是政治外交領域，僅保持友好態度，沒有公開地宣示雙邊關係的提升。

此外，左科威於 2014 年當選後，也曾在參加 APEC 會議場合中，對外表示印尼的外交政策將做調整，會由過去「與所有國家交好」的政策，改為優先重視能夠提供印尼人民最大利益的國家加強往來；¹⁵ 同時也獲得共同出席該會議之大陸國家主席習近平之承諾，願意協助印尼發展基礎建

¹² 佐科威首次訪陸並出席再北京舉行的 APEC 會議，同行率領外長勒特諾（Retno Lestari Priansari Marsudi）、經濟統籌部長索夫亞恩（Sofyan Djalil）及財政部長班邦（Bambang Brodjonegoro）等。參閱中央社，「佐柯威會習近平：落實戰略夥伴關係」（2014 年 11 月 9 日），2017 年 4 月 3 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.chinatimes.com/realtimews/20141109002225-260408>。

¹³ 中國與印尼於 1990 年復交，雙邊關係全面恢復，中共前主席胡錦濤於 2005 年 4 月 25 至 26 訪問印尼，與印尼總統蘇西洛在雅加達簽署「戰略夥伴關係」。參閱中國外交部，中國外交（北京：世界知識出版社，2006 年），頁 134；許家康、古小松，中國—東盟年鑑（廣西：廣西社會科學院，2006 年），頁 48。

¹⁴ 「習近平佐柯威熱線，加強陸印合作」（2015 年 6 月 24 日），2017 年 5 月 1 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201506240118-1.aspx>。

¹⁵ 印尼前總統蘇西洛（Susilo Bambang Yudoyono）2009 年的就職演說內容，即闡明印尼的外交政策原則是與各國友善交往。參閱印尼羅盤報“Pidato Lengkap Presiden SBY 20 Oktober 2009,” 2017 年 5 月 2 日瀏覽，《印尼羅盤報新聞網》，<http://sains.kompas.com/read/2009/10/20/1324076/pidato.lengkap.presiden.sby.20.oktober.2009>。

設。¹⁶ 由於基礎設施建設攸關民眾的經濟生活與福祉，故此點顯示印尼未來除將會視民眾利益做為國家利益之基礎，另外還要以此考量做為對外交往之政策選擇。

大陸與印尼交往的真正目的，就像習近平回應佐科威的，雙方應盡快進行經貿合作的優先項目，實現互利共贏，讓大陸建設的「21世紀海上絲綢之路」，能夠契合印尼構想的「全球海洋支點」規劃。¹⁷ 尤其李克強在今（2018）年5月初訪問印尼時提出了加強推動大陸的「一帶一路」倡議與印尼的「全球海洋支點」政策對接等強化雙邊關係的主張。¹⁸ 更顯示大陸與印尼的關係除了正式的外交關係之外，主要會是著重在經濟建設的互利與互助。大陸更是希望以經濟利益來拉攏印尼在政治上對其支持。因為佐科威於2015年12月間主持國內軍事會議時即曾指出，在地緣政治上，印尼受到大陸、美國與日本的影響甚巨，未來上述三國在海上航道、自然資源與糧食方面之競爭將更形激烈，印尼不應成為受害者，而應從中獲取利益。¹⁹ 此點顯示印尼處在國際大國的利誘與拉攏中，仍然清楚地以國家本身利益為考量，透露出印尼在避險戰略方面之應用，只要有利於印尼發展的政策，當然會是印尼的最佳選擇，與大陸保持政治外交的和睦，才有利於雙邊的經貿關係發展與獲益。

總之，印尼當然不會隨意得罪大陸，此可從佐科威在2014年8月間就任印尼總統之前，曾對南海爭議問題發表看法，認為印尼應在該問題上扮演調停者角色作為印證。²⁰ 佐氏的意思就是印尼不會介入南海爭端，

¹⁶ 「印尼外交新路線 實惠朋友優先」（2014年11月17日），2017年4月15日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201411170226-1.aspx>。

¹⁷ 「習近平佐科威熱線，加強陸印合作」（2015年6月24日），2017年5月1日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201506240118-1.aspx>。

¹⁸ 「中華人民共和國政府和印度尼西亞共和國政府聯合聲明」（2018年5月8日），2018年5月19日瀏覽，《新華社》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/world/2018-05/08/c_1122797023.htm。

¹⁹ 「佐科威：印尼應從陸美日相爭中獲益」（2015年12月17日），2017年4月16日瀏覽，《聯合新聞網》，<http://udn.com/news/story/5/1384027>。

²⁰ 「佐科威：印尼願扮南海爭議調人」（2014年8月12日），2017年4月5日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201408120322-1.aspx>。

若從東協國家傳統的立場觀之，不以武力解決紛爭乃是「東協模式」的基礎；也可以視為印尼避免與崛起的大陸進行正面對抗，儘管印尼所屬的納土納島（Natuna）靠近大陸所宣示的南海領海範圍，也不願印尼國家利益受到損害。此外，印尼為了向日本示好，佐科威在 2015 年 3 月間訪問日本時亦首度公開表示，大陸宣示南海主權並無法律依據，印尼支持「南海行為準則」，維護區域和平與穩定；就算如此，佐氏也同時強調印尼支持大陸與日本及東協以對話解決爭議。²¹ 綜合分析看來，印尼為了保持在區域大國間的平衡角色，對爭議性問題，均會謹慎表達立場，充分展現印尼的趨利避險作法。

二、影響印尼與大陸競合關係的因素

從印尼與大陸的交往歷史與未來發展趨勢分析，雙贏的基礎是互補與合作。早期的華人移居到包括印尼在內的東南亞開始，華人與原住民共同發展出今日的貿易頻密交流之繁榮景象；當然也曾發生過因為荷蘭殖民印尼時期的華人與原住民之衝突事件。²² 但近期大陸與印尼在建立戰略夥伴關係後，為凸顯兩國藉此強化各項交流與合作關係，曾於 2010 年 1 月首次訂定關於落實兩國戰略夥伴關係聯合宣言的行動計畫，主要內容包括增進戰略互信；深化貿易合作；擴大人文交流；加強安全執法合作；以及密切在多邊事務中的配合等五大領域與項目。²³ 顯示雙邊的關係應會邁入合作發展的基本方向，但不可諱言地對印尼來說，包括對華人排擠的歷史經

²¹ 「陸主張南海主權，佐科威：無法律基礎」（2015 年 3 月 23 日），2017 年 4 月 15 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201503230232-1.aspx>。

²² 東南亞的華人遭到當地民族，甚至當地政府的排擠或壓迫，歷來即曾發生過許多次。較重要有泰、緬邊境區域來自大陸的國府殘部與當地政府軍之衝突；1969 年代的「五一三事件」；1967 年緬甸因軍政府排外政策引發排華事件；1975 年紅色高棉屠殺大量華商，以及同年越南的排華運動造成「船民事件」；以及 1998 年在印尼因金融危機與政局不穩發生的「五月騷亂事件」等。參閱朱杰勤，*東南亞華僑史*（北京：中華書局，2008 年 5 月），頁 50-57；巫樂華，*華僑史概要*（洛杉磯：中國華僑出版社，1994 年），頁 113-119；陳鴻瑜，*東南亞各國政府與政治*（臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2006 年）。頁 621。

²³ 「中印簽署兩國關於落實戰略夥伴關係聯合宣言的行動計劃」（2010 年 1 月 22 日），2017 年 5 月 2 日瀏覽，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gat/big5/www.asean-china-center.org/2010-01/22/c_13360815.htm。

驗仍成為影響雙邊關係發展的主要因素。

首先，大陸對區域影響力的擴大，將弱化印尼自視為東南亞龍頭大國的地位。因為在東協國家中，不論人口、領土範圍、天然資源、戰略位置，以及經濟發展潛力等，印尼應屬首要大國，尤其扼守麻六甲海峽、巽達海峽、龍目海峽等重要航道，在國際經貿與區域安全上，印尼的重要性非其他東南亞國家可以取代的。特別是印尼受到美國的支持，透過國際反恐合作議題，由美國援助印尼建立「88 反恐部隊」，並解除自 1976 年以來因東帝汶問題對印尼的軍事禁運，開始與印尼進行軍事交流。²⁴ 同時，印尼也受邀成為東協唯一的 G20 成員國，此亦間接默認印尼的東協龍頭地位。因此，若大陸藉由所謂的「共同發展」或「海上絲路」政策，企圖拉近與其他東協國家關係，由於東協各國之獲益程度不同，造成東協國家間的嫌隙，勢將影響東協的向心力，並弱化印尼的區域大國地位。

其次、擁有大部分經貿網絡的印尼華人傾向大陸，使得印尼政府持續關注華人對印尼國安的影響。由於印尼是全球海外華人數量最多的國家，華人在印尼的活動歷史久遠；但因華人的界定不同致使統計基礎難以統一，故有關東南亞華人人口數的統計數字有 3 千萬到 8 千萬不等的情形。²⁵ 加上印尼華人大多從事經濟活動，對印尼的未來發展具一定影響力，因此華人也成為印尼政府基於國家利益考量，必須採取避免風險政策的重要考慮因素之一。

最後，也是最核心的因素，應是印尼的政治操作存有互助合作的政治文化，它是來自於印尼傳統精神的「互助合作」政治運作模式，主要為相互提供資源，來實現群體共同的理想，並在該國政治人物的領導實踐下，已對印尼的各項內政與外交活動發揮重要的影響。尤其印尼對於合作的解釋意義有不同的程度，若採用「互助」一詞的合作關係，則指源於印尼爪哇民族的一種生活信念，始於同一家族的居民協力耕作，嗣後被擴大

²⁴ 吳士存，*南沙爭端的起源與發展*（北京：中國經濟出版社，2010 年），頁 173-174。

²⁵ 莊國土，「東南亞華僑華人數量的新估算」，*廈門大學學報*，2009 年第 3 期，頁 62-65。

引用到自願提供具有互相幫忙與回饋概念的合作，旨在實現群體的共同理想。²⁶ 由於印尼強調的互助合作政治文化已影響其對外政策，也有助於促進印尼的對外交往，以及與區域國家建立合作關係。尤其是在對外參與區域整合的相關議題上，不論是對於東協組織所謂的「東協模式」(ASEAN Way)，²⁷ 或是「東協加一」、「東協加三」、「東協加六」等之進程與發展。²⁸ 因此，印尼在對外關係發展上不至於與外國交惡，但需要保持各方關係的平衡。

上述三項點出印尼採取避險戰略的主要因素，反映在印尼與大陸的關係上，呈現在印尼願意提升與大陸的戰略夥伴關係，目的在藉此抬高印尼的國際地位，以及鞏固印尼在東協組織內部的龍頭大國角色。透過「政睦經合」的原則，提供印尼國內華人與大陸從事經貿往來的發展空間，俾轉化因為華人傾「中」可能產生的不穩定因素。另外，印尼的互助合作外交思維，也促使印尼在其兩岸政策上，採取了動態的避險戰略，即同時與兩岸交往，並以操縱印尼國家利益的砝碼之方式，來確保印尼國家利益的最大化。

三、適度依賴大陸並保留與臺灣交往的避險戰略

就印尼自身的長程外交策略而言，主要希望能夠爭取國際支持，鞏固印尼的領土完整、統一與政治民主，並建立區域衝突的制衡機制，藉國際合作來確保印尼資源安全輸出以增進印尼經濟發展，以及更進一步爭取印

²⁶ 印尼對於合作的解釋有不同的合作程度，若採用「互助」一詞的合作關係，則指源於印尼爪哇民族的一種生活信念，源於同一家族的居民協力耕作，嗣後被擴大引用到自願提供具有互相幫忙概念的合作，旨在實現群體共同理想。參閱 Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), pp. 56-58.

²⁷ 東協於 1967 年成立之初僅泰、馬、菲、新、印等 5 個成員國，嗣後汶萊、越南、柬埔寨、寮國及緬甸等國才陸續加入；東協經長期的運作逐漸形成所謂「東協模式」(協商共識/ASEAN Way)，強調東協各國主權平等，維護各國政治獨立與領土完整或，不以武力威脅，以外交對話方式來達成協調一致和平解決爭端。參閱東協秘書處資料(2017 年 11 月 13 日瀏覽) http://asean.org/?static_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000。

²⁸ 東協加一指東協與大陸的整合；東協加三包括大陸、南韓與日本；東協加六除東協加三之外，再加上印度、澳洲與紐西蘭三國。參閱臺灣東南亞國家協會研究中心網站(2014 年 12 月 23 日)，2017 年 4 月 15 日瀏覽，<http://www.aseancenter.org.tw/ASEAN6.aspx>。

尼成為聯合國安理會的非常任理事國。²⁹ 因此，印尼在改善與大陸外交關係時，仍將視大陸如何滿足印尼在政、經等方面之需求，藉此印尼才能在與大陸交往當中獲得最大的國家利益。當然在過程中會遇到需要印尼與大陸的合作，以及可能發生的利益衝突。儘管如此，全球化以及世界朝向多極化的格局發展下，印尼為了發展成為區域大國仍然必須正視與區域主要強權—大陸的關係發展，才有利於提升印尼的國際地位。特別是印尼總統佐科威於 2014 年 11 月 13 日出席在緬甸舉行的東亞高峰會時表示，印尼重視亞太及印度洋海域的航行安全，該海域不僅僅只是各國發掘天然資源的地方，並希望聯合所有與會國家共同合作維護海上安全，以及落實南海各方行為宣言。³⁰ 此不單傳達了印尼維護國家利益的態度，亦可視為印尼對大陸外交與表達對南海爭議之立場。

根據印尼學者分析認為，印尼與大陸於 2005 年簽署戰略夥伴關係時，由於印尼係東協大國，在東南亞擁有關鍵地位，大陸與印尼發展戰略夥伴關係，主要目的之一，即希望從印尼開始，逐步鞏固大陸與其他東協國家的戰略夥伴關係。³¹ 惟因印尼與其他東協國家立場相似，不希望大陸未來在經濟與軍事力量持續發展壯大後，進一步地可能主控東南亞。³² 因此，從印尼的角度觀察，印尼不會太過依賴大陸來協助其國內的經濟發展；除非大陸方面提供了非常優惠的條件，否則印尼基於避險考量，仍然會保留與大陸處於敵對狀態的臺灣進行交往，並可能視大陸的對印尼政策與國際情勢發展，操作對臺交往的動態平衡之避險戰略。

雖然大陸與印尼已簽署「戰略夥伴關係」，但印尼政府鑑於其國內過

²⁹ Bantarto Bandoro, "Foreign-policy agenda for the new president," *The Jakarta Post* (Jakarta), 2004,10,18.

³⁰ "Jokowi Ingin Jalur Samudra Indonesia-Pasifik Aman," (2014 年 11 月 3 日), 2017 年 3 月 3 日瀏覽, 《印尼時代報社新聞網》, <http://www.tempo.co/read/news/2014/11/1/118621686>。(印尼文)

³¹ Ratna Shofi Inayat, "Pemerintahan Susilo Bambang Ydhoono dan Politik Luar Negeri Indonesia," *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 2, No. 1 (2005), pp. 43-45. (印尼文)

³² Rizal Sukma, "Indonesia-China Relations: The Politics of Reengagement," Shiping Tang, Mingjiang Li and Amitav Acharya ed., *Living with China Regional States and China through Crises and Turning Points* (England: Macmillan Publishers, 2009), p. 102.

去曾發生印尼共產黨奪權事件之經驗，仍對共產黨政權存有戒心，尚無法完全信任北京政府，致使雙方關係沒有因為簽署戰略夥伴關係而明顯提升。惟在 2013 年大陸第五代領導班子順利接班後，外界對其政治發展會否將邁向制度化，未來的外交政策透明度與可信度將可能會提高。所以，習近平於 2013 年 10 月間訪問印尼，雙方達成共識，提升兩國關係為「全面戰略夥伴關係」。³³ 這樣的發展，雖是印尼將拉近與大陸的外交關係；但馬習會後，印尼是第一個提出未來馬習會可以在該國舉辦的國家。³⁴ 除展現出印尼希望在區域扮演更重要的角色之外，也可視此為印尼已間接表態支持馬習會的作法，充分顯示出印尼的動態平衡之避險戰略。

肆、印尼佐科威政府對臺政策

由於印尼在建國初期即與大陸建立外交關係，且在冷戰時代積極參與第三世界的國際活動，例如舉辦 1955 年的亞非會議，當時印尼與大陸關係似已達至頂峰。因此在其對兩岸政府間的交往態度上，也產生了明顯的區別；尤其現因大陸的國際地位及區域影響力的大幅提升，印尼在對臺灣的外交政策上，早已有「重經輕政」的原則。印尼一方面希望引進臺灣知名的經濟發展經驗與各項對外貿易的資源，以協助印尼的國家建設；另一方面，印尼基於自身國家利益之考量，也希望拓展大陸的經貿市場，以及爭取大陸對印尼經濟發展所需基礎建設的投資。所以就印尼的立場言，能同時從兩岸得到國家發展所需的資源，才符合印尼本身的最大利益。但是為了避免過度依賴對區域具有深度影響力的大陸，還必須要巧妙地運用兩岸關係的特殊性，適時選擇「友臺防中」的避險戰略。

³³ 習近平係於印尼 2013 年 10 月 2 日至 8 日訪問印尼，並於 10 月 3 日受邀在印尼國會發表演說，習近平並與印尼總統蘇西洛進行會談，雙方同意提升兩國關係為「全面戰略夥伴關係」（2013 年 10 月 3 日），2017 年 5 月 2 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/02/c_117587755.htm。

³⁴ 「馬總統：馬習會 5 天前告知美方」（2015 年 11 月 16 日），2017 年 5 月 1 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201511160122-1.aspx>。

一、印尼對臺灣採取「重經輕政」原則

佐科威在就職總統前發表吸引外商投資印尼的構想，目的在建設印尼為東南亞的貿易與製造業中心。當時即主張在印尼雅加達成立「一站式服務辦公室」，以簡化長期被外界詬病的外資申請投資流程需時漫長問題；同時佐氏也提出印尼與臺灣一定要繼續合作的政策期望，尤其希望引進臺灣優秀的管理制度和投資人才，共同參與印尼的製造業、工業及基礎建設。³⁵ 其實，臺灣與印尼的經貿合作的高峰期，可以回溯到 1990 年代臺灣施行的「南向政策」時代。³⁶ 特別是在印尼雅加達與泗水兩地設立的「臺灣國際學校」，即是當時印尼政府為使臺商能夠安心在印尼投資，在印尼尚未開放中文教育前，特許成立以華文為主的國際學校來嘉惠臺商子弟，顯示印尼對與臺灣的交往關係之重視。

不過，上述情況也顯示，印尼在發展與臺灣的關係時，不會特別提到有關政治外交的官方往來方式，而完全是以經貿交流為主；相較於佐科威對大陸的政策宣示，除希望大陸協助印尼的基礎設施等經濟合作關係外，另則主要在加強雙方的戰略夥伴關係。尤其過去曾發生過陳前總統與呂前副總統訪問印尼，因遭到來自大陸以「一中原則」為由，影響臺印尼關係事件，也使臺灣因此凍結了印勞的輸入，直到 2009 年才又再度開放。因此，印尼不願意因與臺灣加強關係而牽動兩岸的政治議題，同時也破壞了印尼與臺灣的雙邊關係的友好氣氛。

由於印尼勞工在臺灣分擔了長期照護與家庭幫傭的大部分勞動力，也成為臺灣與印尼關係友好發展的基礎之一。此顯示臺灣與印尼關係發展中已存在的長期互信，並由在臺的印勞大軍，默默地累積與培養兩國間的民

³⁵ 「臺灣印尼必須持續合作」（2014 年 8 月 24 日），2017 年 5 月 2 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201408240010-1.aspx>。

³⁶ 經濟部於 1994 年 3 月報請行政院核定「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」，針對泰、馬、印、菲、新、越、汶等東協七國，促進臺灣對當地的投資貿易，參閱 <http://npl.ly.gov.tw/npl/report/900425/5.pdf>。另經濟部國貿局於 2009 年 12 月 13 日在第 6 期加強對東南亞地區經貿工作綱領中，再次提及藉由加強與東南亞國家經貿等合作關係，促進我國與東亞地區經濟共同成長，使臺灣成為「全球化經濟島」。參閱 <http://www.trade.gov.tw>。

間友好關係。因此，佐科威在就任總統前，對發展與臺灣關係看法時，提出前述評價；而在就任總統之後，當地一般輿論認為未來印尼與臺灣的關係勢將逐步抬升。其中佐科威家族曾經營與臺灣貿易的木製家俱公司，對臺灣具一定程度之熟悉應是重要原因之一。此外，佐科威就曾表示，希望臺灣的投資能協助印尼的基礎建設，並推動提升印尼製造業能力，創造當地的就業機會，而且能夠更進一步地帶動產業的升級。³⁷

依據印尼投資協調委員會 (BKPM) 資料，至 2016 年 12 月底止臺灣在印尼投資金額累計已達 151 億美元。³⁸ 但根據我國投資業務處統計，至 2015 年 9 月止，臺灣在印尼累計投資總金額即已接近 170 億 4,708 萬美元。³⁹ 顯示近年來臺灣對印尼投資是下滑的，且總投資額也是減少的。雙邊的貿易額在 2014 年至 2016 年間也持續下滑，例如 2014 年為 112.21 億美元；2015 年降至 90.08 億美元；2016 年再下滑至 70.71 億美元。⁴⁰ 因此，佐科威總統在 2014 年 10 月 20 日就任後，積極地希望提高印尼與臺灣的經貿關係；惟印尼的語言及文化與臺灣差異甚鉅，加上國人對印尼於 1998 年發生動亂（排華印象），以及印尼自 2000 年民主化後，勞工意識提高，罷工事件偶有發生，使得前往投資者卻步。另一個重要因素，即印尼政府對外資沒有鬆綁，不如越南開放，導致臺商近年都湧向越南投資。

此外，從臺灣與印尼近年的雙邊貿易量的變化，亦可看出呈現稍微下滑的趨勢，且由於臺灣長期自印尼進口大量的天然氣、煤礦等天然資源，使得臺灣對印尼貿易呈現逆差狀況（如表 1）。儘管如此，其實印尼對臺灣還是友好的，例如過去印尼前任海洋部長法德爾（Fadel）曾代表該國政府，大力推動臺灣與印尼合作開發摩洛泰島（Morotai）案，印尼提供

³⁷ 「佐科威就任，臺印尼關係料將升溫」（2014 年 10 月 16 日），2017 年 5 月 2 日瀏覽，〈中央社新聞網〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141016002553-260408>。

³⁸ 參閱印尼駐臺代表處資料，2017 年 10 月 1 日瀏覽，<http://www.roc-taiwan.org/id/post/44.html>。

³⁹ 中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心資料，2017 年 12 月 1 日瀏覽，<http://www.aseancenter.org.tw/Indonesia.aspx>。

⁴⁰ 印尼駐臺代表處資料，2017 年 10 月 1 日瀏覽，<http://www.roc-taiwan.org/id/post/44.html>。

該國東北方一座小島，做為雙方共同經營的經濟特區；⁴¹ 儘管該案迄今未能成功，但亦顯示，在印尼加強與大陸關係之際，仍希望尋求平衡的力量，除依靠東協組織所提供的奧援之外，臺灣也能夠從與印尼的經濟合作案中扮演一定的角色，且有利於臺灣以印尼為出發點，進一步發展與印尼以外的其他東南亞國家之關係。

表 1：臺灣與印尼近 10 年雙邊進出口狀況

年份	按美元計算 (億美元)	
	臺灣進口印尼	臺灣出口印尼
2008	35.95	73.13
2009	32.46	51.97
2010	45.39	60.55
2011	49.03	74.52
2012	52.45	73.50
2013	52.03	71.73
2014	38.77	74.02
2015	31.06	59.67
2016	27.46	43.00
2017	31.93	48.98

資料來源：綜整自行政院財政部統計資料，<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>。

⁴¹ 印尼政府配合開發摩洛泰島，2012 年在當地舉辦「摩羅泰 2012 年國際帆船節」(Sail Morotai 2012)，並曾開放臺灣包機直航該島，印尼總統蘇西洛 (Susilo Bambang Yudhoyono) 也出席該項活動。印尼投資協調委員會並於 2016 年 2 月 23 日表示，印尼政府已經發布命令，摩羅泰島設為經濟特區，不會中止摩羅泰島開發案。參閱「印尼：摩羅泰島開發不會中止」(2016 年 2 月 23 日)，2017 年 4 月 2 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201602230468-1.aspx>。

二、「友臺防中」是印尼對「中」的避險操作

對印尼而言，要走入世界並在國際間嶄露頭角，最要緊的除在國際上爭取美國的奧援外，在亞洲則仍必須與區域大國—大陸維繫友好關係；因此，印尼勢將透過其在東協組織中之角色，積極支持東協整合之功能。一方面，藉以促進東協在區域甚至於國際上的影響力，以突顯印尼的國際地位；另一方面，運用大陸以共同發展政策積極加強與東協組織關係之時機，使大陸更加重視印尼這個區域大國。⁴² 相對地，從不同的角度觀察，印尼重視其與大陸的關係發展，也代表著印尼對與大陸的交往是採取謹慎的態度，希望能避免在與大陸的關係發展上出現對印尼的負面影響。

表 2：印尼與大陸最新的 10 年雙邊貿易狀況

年份	按美元計算 (億美元)	
	印尼出口大陸	印尼進口大陸
2007	96.7	85.6
2008	116.4	152.5
2009	115.0	140.0
2010	156.9	204.2
2011	229.4	262.1
2012	216.6	293.9
2013	226.0	298.5
2014	176.1	306.2
2015	150.5	294.1
2016	167.9	308.0

資料來源：大陸國務院商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/>。

⁴² Mari Pangestu, "The External Environment and China Factor: Implications for Indonesia," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Fourth Quarter 2004, p. 238.

印尼基於前述的理由，以及近年來印尼對大陸的貿易逆差逐漸加大，除顯示大陸對印尼的經貿影響力提升外，印尼則期望藉由積極加強與大陸的經貿關係，來平衡雙邊的貿易現況（如表 2），當然也會採取一些相應的避險政策。就像雖然大陸已願意與印尼提升全面戰略夥伴關係，但印尼基於國家利益也會有自身的盤算。因此，對臺灣而言，在全球化及區域化的潮流下，東協國家將有機會脫離所謂的「一中政策」之束縛，且在經濟自由化、政治民主化、全球市民社會的興起時，使包括印尼在內的東協國家對兩岸政策之運作，將會採取更大的彈性與運作空間。⁴³ 未來臺灣在與印尼等東南亞國家之交流與互動，不論在經貿、社會、文化等各個領域，應將會是存有大步發展，以及繼續提升各項關係之可能性。

綜上看來，印尼的對臺政策有朝更友善方向發展之趨勢，其主要考量因素包括：第一，印尼在面對大陸國力持續增長之趨勢下，選擇較不具政治敏感性的經濟領域來與臺灣進行合作，藉此提升與臺灣在其他領域的交流關係，不至刺激到北京政府，也可平衡印尼對大陸經濟的部分依賴。其次，大陸已透過設立孔子學院對印尼加強文化宣傳與滲透，對印尼華人社會產生一定程度的影響；故印尼可轉向提升與臺灣在華語教學的合作，以及鼓勵華裔學生赴臺升學的作法，降低印尼華人親「中」的傾向，以及減緩大陸對印尼的影響力。第三、印尼受到傳統互助合作政治文化之影響，除願意擴大與包括大陸在內的區域國家參與印尼的各項建設，同時也使臺灣有機會投入印尼的國家發展項目，並與其他東南亞國家進行相關領域的合作，此不但促進了印尼的經濟發展，而由於臺灣的加入，印尼也能達到一定程度的「避險」成效。特別是印尼政府於 2016 年 4 月放寬臺灣民眾前往印尼的免簽證待遇，範圍包括旅遊、探親、社交、文化活動、政府公務或參加研討會等等。⁴⁴ 此即顯示了印尼積極拉近對臺灣的交流關係，被視為印尼在與大陸關係持續提升情況下的平衡做法，其「避險」的用意不

⁴³ 宋鎮照，*建構臺灣與東南亞新世紀關係*（臺北：海峽學術出版社，2006 年），頁 201-202。

⁴⁴ 「簽證及入境須知」（2018 年 4 月 12 日），2018 年 4 月 12 日瀏覽，《外交部網頁》，<https://www.boca.gov.tw/sp-foof-countrycp-03-12-c23b0-02-1.html>。

言而喻。

其實印尼考量的友臺政策方向，主要是基於對大陸的避險操作，也使臺灣在對印尼的合作空間上，提供發揮創新合作的機會。首先，臺灣可呼應東協的集體共識，包括在討論南海問題的區域論壇上，如東協區域論壇，積極支持印尼希望扮演的中介（折衝）者角色。⁴⁵ 其次，針對臺灣內部的少子化影響高等教育發展萎縮問題，大力招攬印尼學生來臺就學，甚至提供獎學金。一方面，緩解臺灣的大學過多經營困難問題；另一方面，多爭取印尼華人對臺灣的好感，配合印尼政府拉攏當地華人支持印尼的立場，降低印尼對華人傾「中」的憂慮。第三、由於印尼政府對爭取外資採開放態度，臺灣可依著印尼傳統的互助合作的政治文化精神，參與協助印尼迫切需要的基礎設施建設，或其他經貿投資。一方面，配合了印尼政府不願太過依賴大陸經濟的避險政策；另一方面，再次思考對東南亞經貿布局，平衡臺灣對大陸的經濟依賴。類似前述在印尼莫洛泰島的經建開發案，應可審慎評估爭取合作，俾進一步建立雙方合作的操作模式。

伍、結語

綜觀大陸與印尼關係發展的趨勢，過去從 1990 年恢復正式雙邊官方關係後，才結束了 20 餘年的外交關係凍結期，惟因當地華人掌握大部分的經濟活動，與印尼原住民之間存在利益矛盾，使印尼政府一直關注其國內的華人議題，避免因雙邊關係發展而產生的負面影響。⁴⁶ 不過，印尼華人在當地卻是搭建印尼與大陸關係的重要橋樑之一，尤其是在大陸提出所

⁴⁵ 印尼前國防部長朱沃諾（Juwono Sudarsono）認為印尼在東協安全共同體運作上，可成為與區域外大國交往的中間者與關鍵國家；並指出在安全與經濟領域，或對大陸與美國之間，以及大陸與印度，甚至大陸與日、俄等國之間，在戰略上東協國家均存有發展的機會。參閱 Juwono Sudarsono, “ASEAN’s strategic opportunity” *The Jakarta Post* (Jakarta), 2011,11,9.

⁴⁶ Rizal Sukma, “Indonesia-China Relations: The Politics of Reengagement,” ed. In Shiping Tang, Mingjiang Li and Amitav Acharya, *Living with China Regional States and China through Crises and Turning Points* (England: Macmillan Publishers, 2009), pp. 89-105.

謂「一帶一路」的「海上絲路」戰略。⁴⁷ 對印尼而言，若就其新政府的外交政策觀之，只要大陸的政策能為印尼人民帶來利益與福祉，也就是符合印尼的國家利益，在此前提下，印尼將有可能願意配合大陸的外交政策。

由於大陸對於印尼而言，在安全領域上大陸對印尼的威脅性較弱，而印尼對大陸在經濟的依賴程度上相對較強；因此，印尼可以透過政陸經合來達到維持與大陸的和諧關係，並運用這種和諧關係，爭取在大陸經貿發展的紅利，來追求國家利益的極大化，最後才能實踐避險戰略。印尼由於能夠確保與大陸這一個區域大國的穩定關係，便能降低大陸崛起後對區域帶來的威脅。儘管國際大國，如美國、日本、歐盟等強權，意在抗衡大陸在區域的政、經影響力，印尼仍以搭上大陸經濟發展便車之思考，採取與大陸在經貿領域合作的態度；此完全著眼於如何拉攏大陸協助印尼的國家發展，做為印尼對大陸採取彈性外交政策的基礎。

此外，兩岸關係的現況卻提供了印尼可以採用避險戰略之機會，當印尼不願意大陸太過深入影響其國內經濟發展時，引進臺灣的經濟力量成為一項不錯的選擇，因為要使臺灣與大陸進行真正的合作，短期之內仍難實現。尤其臺灣已在 2016 年 5 月 20 日政黨輪替，一般外界依據過去 2000 年前次臺灣政黨輪替的經驗，觀察認為臺灣的新政府立場較難與大陸協調，兩岸的關係發展應會持續一段磨合時期，至少相互之間應會呈現猜忌或提防狀態，此時應有利於印尼避險戰略的實施。

印尼在政陸經合的戰略指導下，印尼對「中」將保持正常外交關係，即是維護好與大陸的戰略夥伴關係，並以此做為雙方的關係發展之基礎。至於經貿交流方面，在爭取大陸的投資上仍將會不遺餘力，包括參與亞投行、提供陸資優惠的投資條件，尤其在基礎建設、製造業、農、漁及畜牧業等高就業機會之領域，積極地爭取陸商的參與。目地在運用大陸經濟向

⁴⁷ 所謂「一帶一路」(One Belt And One Road)係大陸國家主席習近平於 2013 年 9、10 月間提出的經濟戰略倡議，也就是「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」的簡稱。「一帶一路 習近平的國際戰略」(2014 日 11 月 17 日)，2017 年 5 月 2 日瀏覽，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/can/201411030158-1.aspx>。

上發展的趨勢，使印尼也能夠趁機獲益，以協助其國內的各項建設與經濟發展，基此印尼政府當然會配合大陸的「海上絲路」計畫。⁴⁸

在印尼對臺關係方面，印尼為了避免風險，雖然表面遵行「一中」原則，基於國家自身利益考量，仍會採「重經輕政」的對臺政策，在不以提升印尼與臺灣政治或外交等正式官方關係的前提下，積極地加強雙邊的經貿關係與各項交流，在延續既有的印勞輸臺，以及臺商赴印尼投資的基礎上，印尼將持續提供優惠條件，爭取臺灣參與印尼的經濟建設，例如類似經貿特區的開發，以及甚至像印尼政府指定莫洛泰島的特區開發案由臺灣專屬參與等。未來應會有更多的機會在印尼的其他地區比照規劃，藉此平衡大陸經濟力對印尼的影響。尤其若印尼政府希望該國民眾學習華語，應會考慮鼓勵來臺灣就學，俾降低印尼華人親「中」的傾向。此亦成為臺灣不論在經貿或文化領域，均能有加強與印尼提升合作關係之機會。

(106年8月25日收稿、106年9月14日/10月20日/107年3月5日修正、
107年5月21日接受)

參考書目

一、中文部分

專書

- 中國外交部，2006。中國外交。北京：世界知識出版社。
- 朱杰勤，2008/5。東南亞華僑史。北京：中華書局。
- 吳士存，2010。南沙爭端的起源與發展。北京：中國經濟出版社。
- 宋鎮照，2006。建構臺灣與東南亞新世紀關係。臺北：海峽學術出版社年。
- 巫樂華，1994。華僑史概要。洛杉磯：中國華僑出版社。

⁴⁸ 印尼 Menara 新聞，“One Belt One Road Dan Kebijakan Poros Maritim Dunia Untungkan Ri-Tiongkok”（2015年9月26日），2017年5月2日瀏覽，《印尼 Menara 新聞網》，<http://www.menaraneews.com/one-belt-one-road-dan-kebijakan-poros-maritim-dunia-untungan-ri-tiongkok/>。

李寶俊，1992/12。《當代中國外交概論》。北京：中國人民大學出版社。

許家康、古小松，2006。《中國—東盟年鑑》。廣西：廣西社會科學院。

陳鴻瑜，2004。《中華民國與東南亞各國外交關係史（1912-2000）》。臺北：鼎文書局。

陳鴻瑜，2006。《東南亞各國政府與政治》。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。

張錫鎮，1999。《東南亞政府與政治》。臺北：揚智文化。

期刊論文

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

網際網路

2014/8/12。「佐柯威：印尼願扮南海爭議調人」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201408120322-1.aspx>>。

2014/8/24。「臺灣印尼必須持續合作」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201408240010-1.aspx>>。

2014/10/16。「佐柯威就任，臺印尼關係料將升溫」，《中央社新聞網》，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141016002553-260408>>。

2014/10/30。「一帶一路 習近平的國際戰略」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/can/201411030158-1.aspx>>。

2014/11/9。「佐柯威會習近平：落實戰略夥伴關係」，《中央社新聞網》，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141109002225-260408>>。

2014/11/17。「印尼外交新路線 實惠朋友優先」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201411170226-1.aspx>>。

2015/3/23。「陸主張南海主權，佐柯威：無法律基礎」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201503230232-1.aspx>>。

2015/6/24。「習近平佐柯威熱線，加強陸印合作」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201506240232-1.aspx>>。

www.cna.com.tw/news/aopl/201506240118-1.aspx。

2015/11/16。「馬總統：馬習會 5 天前告知美方」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201511160122-1.aspx>>。

2016/2/23。「印尼：摩羅泰島開發不會中止」，《中央社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201602230468-1.aspx>>。

中國大陸商務部，2018/3/18。「中印尼貿易情況」，《中國大陸商務部》，<<http://surabaya.mofcom.gov.cn/article/>>。

中華經濟研究院，2016/12/31。「東協加一指東協與中共的整合」，《臺灣東南亞國家協會研究中心資料網》，<<http://www.aseancenter.org.tw/ASEAN6.aspx>>。

印尼駐臺代表處，2017/12/31。「臺印尼雙邊關係概況」，《印尼駐臺代表處資料網》<<http://www.roc-taiwan.org/id/post/44.html>>。

外交部領事事務局，2018/4/12。「簽證及入境須知」，《外交部》，<<https://www.boca.gov.tw/sp-foof-countrycp-03-12-c23b0-02-1.html>>。

財政部，「貿易資料統計」，2018/3/18。《財政部統計資料網》<<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>>。

經濟部國貿局，2017/1/12。「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」，《經濟部國貿局網頁》，<<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/900425/5.pdf>>。

經濟部國貿局，2017/1/12。「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，《經濟部國貿局網頁》，<<http://www.trade.gov.tw>>。

2010/1/22。「中印簽署兩國關於落實戰略夥伴關係聯合宣言的行動計劃」，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gat/big5/www.asean-china-center.org/2010-01/22/c_13360815.htm>。

2013/10/2。「全面提升戰略夥伴關係」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/word/2013-10/02/c_117587755.htm>。

2017/11/12。「中國政府和印尼政府關於恢復外交關係的諒解備忘錄（1990

年)》，《新華網》，<<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/newscenter/ztlpcfytsq.htm>>。

2018/5/19。「中華人民共和國政府和印度尼西亞共和國政府聯合聲明」(2018年5月8日)，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/world/2018-05/08/c_1122797023.htm>。

2017/12/31。「佐科威：印尼應從陸美日相爭中獲益」，《聯合新聞網》，<<http://udn.com/news/story/5/1384027>>。

二、英文部分

專書

Sukma, Rizal. 2009, “Indonesia-China Relations: The Politics of Reengagement,” ed. In Shiping Tang, Mingjiang Li and Amitav Acharya, *Living with China Regional States and China through Crises and Turning Points England*, Macmillan Publishers.

期刊論文

Chen, Ian Tsung-Yen & Alan Hao Yang. 2013. “A Harmonized Southeast Asia ? Explanatory typologies of ASEAN countries’ strategies to the rise of China,” *Pacific Review*, Vol. 26, Issue 3. pp. 265-288.

Pangestu, Mari. Fourth Quarter 2004. “The External Environment and China Factor: Implications for Indonesia” , The Indonesia Quarterly, *CSIS Indonesia*, pp. 237~242.

Chambers, Michael R. 2008. “The Evolving Relationship Between China and Southeast Asia,” ed. By Ann Marie Murphy and Bridget Welsh, *Legacy of Engagement in Southeast Asia*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. pp. 281-310.

報紙

Bantarto Bandoro, 2004/10/18 . “Foreign-policy agenda for the new president,” *The Jakarta Post*, Jakarta.

Sudarsono, Juwono. 2011/11/9. “ASEAN’s strategic opportunity,” *The Jakarta Post*, Jakarta.

三、印尼文部分

專書

Koentjaraningrat, 2000, “Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan,” Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.

期刊

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

Sudjatmiko, Totok. 2012/12. “Analisa Hubungan China-Indonesia Terkat Keantariksaan,” *Berita Dirgantara*, Vol. 13, No. 4, pp. 137-146.

報紙

Soesastro, Hadi. 2002/4/1. “Hubngan Indonesia-Cina Mana Dagingnya?” *KOMPAS*, Jakarta.

Widyahartono, Bob. 2007/3/26. “Perkembangan Hubungan Ekonomi Antara China Dan Indonesia,” *KOMPAS*, Jakarta.

網際網路

印尼外交部，2017/8/1。“Profil Negara dan Kerjasama”，《印尼外交部網》，
<<http://www.kemlu.go.id/washington/id/profil.aspx>>。

印尼時代報社，2017/8/31。“Jokowi Ingin Jalur Samudra Indonesia-Pasifik Aman.”，《印
尼時代報社新聞網》，<<http://www.tempo.co/read/news/2014/11/1/118621686>>。

印尼羅盤報，2017/10/01。“Pidato Lengkap Presiden SBY 20 Oktober 2009”，《印尼羅盤報新聞網》，<<http://sains.kompas.com/read/2009/10/20/1324076/pidato.lengkap.presiden.sby.20.oktober.2009>>。

印尼 Menara 新聞，2017/11/1。“One Belt One Road Dan Kebijakan Poros Maritim Dunia Untungkan Ri-Tiongkok”，《印尼 Menara 新聞網》，<<http://www.menaranews.com/one-belt-one-road-dan-kebijakan-poros-maritim-dunia-untungkan-ri-tiongkok/>>。

印尼真實新聞，2017/11/12。“Indonesia dan China Sepakat Tingkatkan Kerja Sama Ekonomi”，《印尼真實新聞網》，<<http://www.benarnews.org/indonesian/berita/indonesia-china-09022016143532.html>>。

印尼 BBC 新聞，2017/12/1。“Cina sebut penamaan Laut Natuna Utara oleh Indonesia 'tidak kondusif’”，《印尼 BBC 新聞網》，<<http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-40610330>>。

「粵港澳大灣區」戰略意義： 中國特色的區域整合觀點的分析

Strategic Significance of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: An Analysis of Regional Integration Perspective with Chinese Characteristics

朱英嘉 (Chu, Ying-Chia)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人

摘要

香港「回歸」中國大陸（以下簡稱大陸）20年之際，在大陸國家主席習近平見證下，粵港澳三地簽署《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》。相較中國（廣東）自由貿易試驗區（以下簡稱「廣東自貿區」）或以往的合作模式，「粵港澳大灣區」（以下簡稱「大灣區」）更為強調城市群的功能性。「大灣區」是以城市作為主體，因此經濟活力、對外開放程度及創新能力更為明顯。面對香港及澳門問題，中共中央更加強調香港與大陸的市場合作，希望藉由經濟模式的連結降低港人對「一國兩制」的疑慮。粵港澳三地的合作其來已久，「大灣區」的合作項目大致上沿用《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020年）》《粵澳合作框架協議》《粵港合作框架協議》而來，保有政策的一貫性。

粵港澳三邊良性互動開啟了三地政府的合作新頁，然而，三地在制度及議題合作上仍有待磨合。故，「大灣區」的成效，恐有待觀察。基於「一國兩制」的特殊性，「大灣區」的發展意涵更值得關注。

關鍵詞：「區域合作」、「粵港澳大灣區」、澳門、香港、廣東

Abstract

At the 20th Anniversary of Hong Kong returning to Mainland China, witnessed by President Xi Jinping, Guangdong, Hong Kong, and Macao signed the “Framework Agreement on Deepening Guangdong-Hong Kong-Macao Cooperation in the Development of the Greater Bay Area”. Compared to the Guangdong Free Trade Area or previous modes of cooperation, Greater Bay Area stresses more on the function of cities. The Greater Bay Area takes “city” as its main body. Hence, it shows more economic vitality, outward openness, and innovation capability. Facing the issues of Hong Kong and Macao, China authority even focuses more on the cooperation between Hong Kong and mainland China. Hope through linking economic models to reduce Hong Kong people’s doubt and concern on "one country, two systems". In fact, Guangdong, Hong Kong, and Macao have cooperated with each other for a long time. The cooperation projects in Greater Bay Area are base on the "The Outline of the Plan for the Reform and Development of the Pearl River Delta (2008-2020)", "Framework Agreement on Cooperation Between Guangdong and Macao", “Framework Agreement on Hong Kong/Guangdong Co-operation” , keeping consistency with the original policy.

The positive interaction among the three local governments (Guangdong, Hong Kong, and Macao) opens a new page of cooperation. However, the systems and cooperation projects remain adjustable. Therefore, the effect of the "Greater Bay Area" is still not clear. Based on the specialty of "one country, two systems", we should put more attention on the development implication of "Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area".

Key words: Regional Cooperation, Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, Macao, Hong Kong, Guangdong

壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）的經濟轉型及體制改革向來受到學界關注，上海、天津、廣東、福建遼寧、浙江、河南、湖北、重慶、四川、陝西被視為經濟體制改革的試驗區，由於政治體系迥異與意識形態的差距，中國（廣東）自由貿易試驗區（以下簡稱「廣東自貿區」）¹及福建自由貿易試驗區（以下簡稱「福建自貿區」）的「功能性」意涵較為特殊。「廣東自貿區」定位為服務港澳為優先，「福建自貿區」則立足於深化兩岸經濟合作。近三十年以來，大陸不斷嘗試各種市場機制的改革，期望透過區域合作及區域特性的提升國際市場的競爭力。中共在 19 大報告中提出：以「一國兩制」為方針，大陸希望藉由大陸與和港澳地區的交流及合作，保持香港、澳門繁榮穩定。粵港澳區域合作以城市群做為區域合作主體，區域合作以提高貿易和投資自由化、擴大服務業對外開放、保護外商投資合法權益，在區域內實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，大幅度放寬市場准入等方式做為粵港澳大灣區及「一帶一路」建設的發展機會。²

粵港澳大灣區（以下簡稱「大灣區」）³是由大陸國務院總理李克強在第 12 屆全國人大 5 次會議上的「政府工作報告」中正式推出。「大灣區」發展規劃以香港和澳門的獨特優勢，藉此提升大陸的經濟發展。2003 年，大陸分別與香港、澳門特區政府簽署《關於建立更緊密經貿關係的

¹ 「廣東自貿試驗區」的涵蓋三個片區：分別為廣州南沙新區片區 60 平方公里（含廣州南沙保稅港區 7.06 平方公里），深圳前海蛇口片區 28.2 平方公里（含深圳前海灣保稅港區 3.71 平方公里），珠海橫琴新區片區 28 平方公里。「國務院關於印發中國（廣東）自由貿易試驗區總體方案的通知」（2015 年 4 月 20 日），2017 年 5 月 4 日瀏覽，〈《中華人民共和國國務院》〉，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9623.htm。

² 「習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」（2017 年 10 月 27 日），2017 年 12 月 31 日下載，〈《中國政府網》〉，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

³ 粵港澳大灣區是由「九市二區」所組成，由深圳、東莞、惠州、廣州、肇慶、佛山、中山、珠海及江門 9 個位置相鄰的珠三角城市以及香港和澳門兩個特別行政區組成的城市群。大灣區區域面積約 5 萬 6 000 平方公里，2016 年統計，總境內生產總值（GDP）約 1 萬 3,879 億美元，人均生產總值近 2 萬 500 美元。資料來源：「粵港澳大灣區概況」，2017 年 3 月 7 日瀏覽，〈《香港立法會秘書處資料研究組》〉，<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1718fs03-overview-of-guangdong-hong-kong-macao-bay-area-20180223-c.pdf>。

安排》(CEPA)，此被視為大陸與港澳制度性的合作新途徑。為強化港澳與大陸的關係，中共中央又於 2009 年批准《珠江三角洲改革發展規劃綱要(2008-2020)》，之後又簽署《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》，其目的就是希望透過經濟手段強化粵港澳在經濟、民生、科技及資源上的連結。廣東省長馬興瑞曾說：「加快珠三角地區重大交通基礎設施建設步伐，對於建設粵港澳大灣區，打造珠三角世界級城市群具有十分重要的意義。」⁴ 面對矛盾問題的解決方式，大陸寄望粵港澳經濟的繁榮及經濟整合化解問題。

經濟發展加深了香港對大陸市場的依賴，也加強了香港的經濟實力。大陸是香港最主要的貿易市場。據相關統計資料顯示，2016 年，大陸約有 13% 的出口貨物（總值 2,670 億美元）及 16% 的進口貨物（總值 2,470 億美元）透過香港處理，而香港約有 60% 的轉口貨物來自大陸。⁵ 另一方面訪港旅客約為 5,665.5 萬人次，訪港旅客總數的 76% 來自於大陸。⁶

相對地，香港，澳門更需要大陸的支持，澳門長期以來依賴博彩業發展，也帶來一些問題和挑戰，如產業結構單一化、海外投資主導博彩市場、客源過度依賴大陸。為解決經濟結構的問題，澳門多數專家學者認為：「把握區域合作、粵港澳大灣區及『一帶一路』契機，可實現互利共贏及促澳經濟多元。」⁷ 和香港不同的是，大陸希望藉由經濟手段解決澳門經濟結構及產業問題。

「廣東自貿區」希望透過經濟產生外溢效應，亦希望藉由制度的改革，促進大陸金融體制變革，對大陸而言，「粵澳合作」立足於制度的開放及創新，對內，透過經濟上的連結，鞏固對澳門及香港的治理。對外是希望藉由雙方的優勢，配合大陸對外戰略，如「一帶一路」的大戰略計畫

⁴ 「珠三角崛起世界級城市群」(2017 年 9 月 14 日)，2017 年 9 月 14 日瀏覽，《人民網》，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2017-09/14/content_1805242.htm。

⁵ 「數說香港(二)」(2017 年 6 月 22 日)，2017 年 9 月 14 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/gangao/2017-06/22/c_1121190835.htm。

⁶ 「數說香港(二)」。

⁷ 「經濟論壇探討特長約束錯位發展」，澳門日報(2017 年 9 月 25 日)，第 A12 版。

向外拓展經濟影響力。為了貫徹「一國兩制」及推動粵港澳互利、雙贏，2017 年大陸提出「大灣區」。「大灣區」結合城市化的思維重新包裝，藉由跨民生議題的延伸，保持香港及澳門的經濟繁榮並強化大陸和港澳的合作及發展。

本文試圖探討的議題如下，第一，回顧 CEPA 至「廣東自貿區」的形塑過程，第二，說明粵港澳三地的合作現況。第三部分則就「大灣區」未來發展的策略、途徑及相關挑戰加以分析，並於最後做一簡要結論。

貳、粵港澳合作的相關理論思考

這幾年，大陸區域經濟發展逐漸朝向跨區域模式發展，並朝向城市群發展，從目前的趨勢來看，大陸的區域經濟已逐漸從「城市群的合作模式」走向「整合性的戰略合作模式」。長期以來，粵港澳三地的合作模式在層次上複雜，因此大陸試圖利用城市群聚的合作模式將粵港澳三地組成一個城市利益共同體。粵港澳三地是一個不同層次的經濟對接模式，分別分為港澳與大陸、國務院的珠三角合作層次，珠澳和泛珠江三角洲合作模式、粵港澳合作模式、CEPA 合作層次、香港和深圳及澳門和珠海的合作模式。綜合來說，在「一國兩制」下，粵港澳早已從經濟合作走向制度性戰略性合作。誠如鄭永年所說，粵港澳灣區可望成為大陸經濟的火車頭，藉著經濟整合，進一步朝向國家統一的方向。⁸ 從經濟合作模式來看，粵港澳三地難以用單一理論解釋其發展。

大陸區域整合發展在不同階段有不同的功能性，「一帶一路」大戰略的推行後，粵港澳區域整合的目的：對外，以推動「一帶一路」作為目標。對內，則是藉由經濟手段及各項合作項目強化粵港澳三地之互賴關係。

荷蘭學者丁伯根（Tinbergen）是提出區域經濟整合的第一個學者，他認為區域整合最好由政府主導，以利消除國與國之間的貿易障礙，消除

⁸ 「粵港澳灣區中國經濟新火車頭」（2017 年 7 月 30 日），2017 年 12 月 28 日瀏覽，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170730000571-260301>。

歧視和管制制度。⁹ 區域發展與經濟相關，隨著區域內的分工日益深化，區域會在持續發展過程中逐漸走向政策上的合作規範。為了促使區域經濟整合，區域內組織成員會選擇放棄部分主權組織成更大的經濟體。

但今天看到大陸的「區域經濟」定義較類似于光遠主編的《經濟大辭典》：區域經濟一體化是指一個或兩個以上的國家在社會中某些領域產生不同程度的經濟聯合或經濟合作。¹⁰ 大陸的區域經濟發展雖然使用了西方的概念，但更多時候更是為了解決問題而發展出來。

大陸各地存在差異性，初期，以宏觀模式對區域經濟發展進行調控，在區域間差異性日漸加大後，大陸開始重視非均衡發展到統籌區域經濟協調發展。1990年代以後，大陸提出「地區協調發展」。加入世界貿易組織後，則採取全方位統籌不同區域間的經濟發展，然因各區域間因競爭優勢差異，逐步拉開經濟發展不均之現象，這不僅引發經濟危機，也是造成了社會間的矛盾問題。自此後，大陸開始注重區域經濟的協調，試圖降低不同區域經濟發展的失調，以保政治穩定、社會穩定和民族團結是促進區域經濟協調發展的重要目的。

多年以來，大陸區域整合雖是以經濟發展建立，但政治力才是推動區域經濟的重要舵手。有別於西方「市場」驅動的概念，大陸的「區域整合」仰賴政府推動，且區域整合又兼具了戰略性的意涵。區域整合指的是透過各個不同層級的合作進行整合，¹¹ 例如，歐洲內部整合成功歸功於制度下的政府合作，區域整合目的是讓所有參與者都能受益。大陸借鑑西方的公共治理理念，以政經環境做為區域合作的引導力，並且讓公權力部門可主動地進行適度的戰略及區域化的理論作為基礎。

⁹ J.Tinbergen, “*International Economic Integration Amsterdam*”, Elsevier (Amsterdam: Brussels, 1954), p.12.

¹⁰ 于光遠主編，經濟大辭典—上冊（上海：辭書出版社，1993年），頁12。

¹¹ 邱垂正，兩岸和平建構（臺北：獨立作家，2008年），頁53。

大陸常透過不同的行政體制找出適合大陸發展的經濟特色，¹² 如「自貿區」出現之前，保稅區就是大陸最開放的地方，「自貿區」的建立有其國際戰略的現實背景。從過去的經濟發展模式來看，大陸常以「試點」模式作為經濟發展的試驗點，面對國際經濟疲軟及大陸勞力成本逐漸升高的背景下，經濟難以再依賴外貿出口支撐經濟增長。大陸透過體制改革，以「先試點」做為新的改革試驗模式、並藉由新制度的調整以適應環境、趨勢已成為常態，「自貿區」就是在此背景下發展而來。

面對國際環境及適應外在市場的變化，大陸常藉由體制改革及政府職能的轉變來強化自身的不足，相對西方理論，大陸區域整合更顯實用性。2013 年 11 月 12 日，中共 18 屆 3 中全會通過《中共中央關於深化改革若干重大問題決定》，¹³ 強調政府職能轉變、提升行政體制改革、建設法制化及改善政府體制化改革。「自貿區」是大陸繼加入 WTO 後，被視為因應全球新趨勢的國家型戰略。¹⁴ 大陸的經濟發展講求試驗性及實用性，為推動改革及開放的力度，大陸透過行政及制度引導，嘗試先突破「大灣區」體制機制問題，藉此提升粵港澳合作的各種契機。

為進一步推動區域協調及對外戰略，2015 年大陸以「一帶一路」戰略、「京津冀協同發展」、「長江經濟帶」做為區域發展的總體規劃基礎並以「城市群」做為城市合作及發展的核心。

從上來看，大陸的區域經濟與國家戰略形成一體，廣東被定位為「21 世紀海上絲綢之路」中心樞紐城市。「大灣區」便是在此戰略下形成，對內，「大灣區」為推動泛珠江三角洲及大珠江三角洲的經濟發展；對外則以推動「一帶一路」作為戰略性的目的。《中國區域經濟發展報告 2016-

¹² 中國大陸「自貿區」是某一國或地區在己方境內劃出一個特定區域，單方自主給予特殊優惠稅收和監管政策。屬於 Free Trade Zone (FTZ)。截至目前為止，中國大陸「自由貿易區」共為 11 個，皆屬此類型。

¹³ 「習近平：關於中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定的說明」(2013 年 11 月 15 日)，2017 年 12 月 1 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm。

¹⁴ 中國大陸以自貿區做為骨架、透過東中西區域發展、透過區域開放及制度革新，成為「一帶一路」的重要支撐。

2017》指出：國家級新區對區域經濟發展的引領作用成為大陸經濟發展的重要力量。¹⁵「區域合作」是大陸近期發展的重要戰略，其基本理念是結合區域內的資源，打造互利共贏的利益共同體。藉由資源、產業、貿易、人力等交流，加強推動國家經濟融合。

為解決發展不平衡問題，中共在 19 大報告中指出：人民對美好生活的嚮往就是中國共產黨人的奮鬥目標。¹⁶大陸區域合作是複合性的發展模式，也是動態的發展過程。尚未提倡「大灣區」之前，研究粵港澳區域合作早已多引用「城市群」的概念來探討粵港澳三地的合作意涵。¹⁷「城市群」的學術概念最早由法國地理學家戈特曼 (Jean Gottman) 在 1957 年研究美國東北部城市發展時提出，城市的空間集聚和產業集群有類似的意涵。¹⁸由於「城市群」不限於同一行政區的框架影響，發展過程中以「經濟」交換最為普遍，¹⁹群聚的合作關係也會成為一種互補和競爭的狀態。城市群的競合關係研究是大陸經濟學界關注的問題之一，學者朱列、聶春麗在其研究中指出：「城市群」存在的競爭合作關係也成為城市群發展的重要動力。²⁰例如，珠三角中，廣州和深圳都為核心城市，這兩個城市既存在競合關係，互補性也較強。補性也較強。²¹CEPA 實施以來，在「一國兩制」的框架下，港澳與珠江三角洲地區經濟互利思維已逐漸轉向政府的戰略性合作。

¹⁵「中國區域經濟發展報告 (2016 ~ 2017)」(2017 年 5 月 23 日)，2017 年 5 月 24 日瀏覽，《中國社會科學網》，http://www.cssn.cn/zk/zk_zkbg/201705/t20170523_3528298.shtml。

¹⁶「學習貫徹十九大精神 | 理解主要矛盾 讀懂新時代」(2017 年 10 月 30 日)，2017 年 12 月 12 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/30/c_1121877359.htm。

¹⁷在「十二五」、《珠三角規劃綱要》及《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》中都提到構建「城市群」的概念。

¹⁸ Jean Gottman, *Megalopoli or the Urbanization of the Northeastern Seaboard* (London: Economic Geography, 1957), pp. 189-200.

¹⁹ 馬志強，「我國城市群聚集和形成問題的探討」，中州學刊 (河南省)，第 5 期，(2006 年)，頁 49-50。

²⁰ 朱列、聶春麗「大城市群內部城市間競爭、合作關係實證研究——以珠江三角洲城市群為例」，廣西社會主義學院學報 (廣西)，第 2 期 (2015 年)，頁 91-93。

²¹ 朱列、聶春麗「大城市群內部城市間競爭、合作關係實證研究——以珠江三角洲城市群為例」，頁 93。

《國家新型城鎮化規劃（2014-2020 年）》和國家「十三五」都提出：在沿海地區，要建設三個世界級城市群，及「兩橫三縱」²² 的城鎮化戰略格局。²³「大灣區」主體部分就是珠三角城市群，²⁴ 也因此，「大灣區」可視為是在「大珠三角城市群」及「一國兩制」下的基礎上發展出來。²⁵「大灣區」倚賴國外的灣區發展而來，大陸學者研究發現：舊金山具備區域的創新、金融發達、交通便利等因素，構成了灣區經濟的作用。²⁶ 學者李睿在研究東京灣的過程中也認為推動灣區經濟發展的重點是推動體制機制創新。²⁷ 李忠凡、謝文俠研究日本的四個灣區時發現，核心城市的輻射效應是帶動周圍城市的發展的重要關鍵。²⁸ 此外，美國加州經濟報告也顯示，2016 年加州灣區地區增長了 5.2%，科技則帶動灣區增長至 5.9%。²⁹ 綜合國外的「灣區」發展經驗來看，在產業及城市的驅使下，「城市群」的創新有利帶動區域內的經濟增長。

然而，「粵港澳」和紐約灣、三藩市灣和東京灣不同處在於：紐約灣、三藩市灣和東京灣都是由一個超級大城市帶動輻射作用，而粵港澳則是三個相近的城市所組成，³⁰ 而非由一個大城市帶動區域增長。³¹

²² 「三縱兩橫」是指以陸橋通道、沿長江通道為兩條橫軸，以沿海、京哈京廣、包昆通道做為三條縱軸的全國城市化戰略格局。

²³ 胡祖才「在以城市群為主體形態拓展區域發展新空間交流座談會上的總結講話」，2017 年 12 月 28 日瀏覽，《中華人民共和國國家發展和改革委員》，http://ghs.ndrc.gov.cn/zftp/xxczhjs/ghzc/201608/t20160809_814262.html。

²⁴ 「粵港澳大灣區建設的著力點」（2017 年 9 月 25 日），2017 年 12 月 28 日瀏覽，《國務院發展研究中心》，<http://www.drc.gov.cn/xscg/20170925/182-473-2894479.htm>。

²⁵ 毛艷華，「大珠三角城市群發展：特徵、問題和策略」，華南師範大學學報（廣東），第 5 期（2014 年），頁 109-110。

²⁶ 田長霖、王乃粒，「舊金山灣區的區域經濟」，世界科學（臺北），第 5 期，（1999 年），頁 23-24。

²⁷ 魯志國、潘鳳、閻振坤：《全球灣區經濟比較與綜合評價研究》，科技進步與對策（湖北），第 11 期（2015 年），頁 112-116。

²⁸ 李忠凡、謝文俠等，《城市和經濟區》（福建：福建人民出版社，1984），頁 458。

²⁹ “Bay Area economy growing three times faster than national average,” last visited: JAN 10, 2017, 《Center For Continuing Study of the California Economy》，<http://www.ccsce.com/PDF/Numbers-Sept-2017-CA-Regional-Economy-Rankings-2016.pdf>。

³⁰ 「粵港澳大灣區建設的著力點」（2017 年 9 月 25 日），2017 年 12 月 28 日瀏覽，《國務院發展研究中心》，<http://www.drc.gov.cn/xscg/20170925/182-473-2894479.htm>。

³¹ 粵港澳大灣區是以城市群為主體構建大中小城市和小城鎮綜合發展的城市格局。

參、「大灣區」設置目的與由來

一、「大灣區」的戰略性意涵

「大灣區」是在原有的粵港澳整合概念下進行且更強調社會建設及民生議題的連結。全球化市場經濟力量影響下，港澳兩地對大陸市場的依賴程度不斷增加，「大灣區」的設立目的為三：第一，在於延續 CEPA、「粵港合作框架協議」、「粵澳合作框架協議」、《珠三角地區改革發展規劃綱要》等合作機制。³² 第二，強化「城市群」的功能性。³³ 第三，藉由港珠澳大橋，將把香港、澳門嵌入「大灣區」，形成「1小時生活圈」。³⁴

1990 年代粵港澳三地貿易額為 419 億美元；1995 年貿易額攀升至 943 億美元，澳門及香港回歸後，2000 年粵港澳貿易額達到 1591 億美元，CEPA 簽訂後，三地的貿易額來到 4,111 億美元，2012 年，大珠三角地區的商品貿易若單獨換算一個經濟體，其規模已超越日本，粵港澳貿易金額已高達 9,434 億美元。³⁵ 長期以來，珠三角的經濟成長得力於香港的投資，反之，香港的經濟發展也仰賴珠三角對外開放。如果摒除香港和澳門的合作，廣東省能否憑藉廣州和深圳的力量帶動珠三角地區的經濟發展？侯週週、程福雲等人的研究指出：廣州和深圳雖然是廣東省最具競爭力的城市，因珠三角及整個廣東省各地區域差距仍大，再加上廣州和深圳的經濟地位及凝聚力不足，尚無法帶動珠三角或廣東省經濟的增長。³⁶

從某個層面來看，大陸為提升香港及澳門對「國家」的認同，改善香港、澳門制度、資源及改善現實問題已成為大陸處理港澳議題的重要考

³² 「粵港澳大灣區：從設想走向實踐」(2017 年 11 月 2 日)，2018 年 1 月 1 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2017-11/02/c_1121897998.htm。

³³ 「關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料」(2017 年 6 月)，2018 年 1 月 1 日瀏覽，《澳門特別行政區政府》，https://www.gce.gov.mo/bayarea/files/BayArea_cn.pdf。

³⁴ 「成就粵港澳『一小時生活圈』的港珠澳大橋是怎樣煉成的」(2016 年 1 月 20 日)，2018 年 1 月 1 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/gangao/2016-06/20/c_129077048.htm。

³⁵ 《大珠三角的發展和機遇》香港特別行政區政府投資推廣署，頁 24，http://www.investhk.gov.hk/zh-cn/files/2014/05/InvestHK-GPRD-Book_Chin_Apr2014.pdf。

³⁶ 侯週週、程福雲等人，「珠江三角洲各城市綜合競爭力評價分析」，科技創業月刊(湖北)，第 10 期(2015 年)，頁 5。

量。「大灣區」的建構來自原粵港澳三地的合作基礎，但較多學者更則更為重視香港在城市群中可發揮的功能性。

「大灣區」對內終極目標在於促進經濟發展並將港澳鑲嵌於一種制度中。經濟上，「大灣區」可強化香港與大陸之間的經濟依賴；生活上，藉由日常生活的連結，加強三地的社會互動；文化上，透過文化互動，加深港澳居民對中華文化的關注。對外，透過城市特色的優勢互補，藉由香港的產業優勢及澳門的葡語優勢，加快市場開放與發展，以作為「一帶一路」的經濟平臺。

二、「大灣區」是在粵港澳合作基礎上發展而來

(一) 長久以來廣東一直扮演大陸區域經濟先試先行的角色

根據大陸國務院的第 13 個 5 年規劃內容，廣東與港澳的合作強調的是推動三地人員往來，以連結文化、教育、科技、社會等領域交流合作作為粵港澳三地的合作重點。

「大灣區」的概念並非一蹴可幾，2009 年粵港澳三地編製《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》，曾提出粵港澳應合力建設具有全球競爭力的世界級城鎮群。³⁷ 這項思維是延續 2008 年的《珠三角地區改革發展規劃綱要》而來。³⁸ 「大灣區」的發展依據 4 項文件：第一為《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》；第二為《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》（國發〔2016〕18 號）；第三為 2017 年 3 月，大陸在「政府工作報告」中明確提出，報告中指出以推

³⁷ 「關於粵港澳大灣區城市群發展規劃的資料」，2017 年 5 月 24 日瀏覽，《粵港澳大灣區合作推進大灣區建設框架協議》，<https://www.gce.gov.mo/bayarea/main.aspx?l=cn>。

³⁸ 為了提升澳門的競爭力及加強粵港澳三地的合作，大陸國家發展和改革委員會在 2009 年 1 月 8 日公佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》中，提及與澳門相關的內容包括：支持粵港澳合作發展服務業，鞏固澳門作為世界旅遊休閒中心的地位、支持珠江三角洲地區與港澳地區在現代服務業領域的深度合作，重點發展金融業、會展業、物流業、信息服務業、科技服務業、商務服務業、外包服務業、文化創意產業、總部經濟和旅遊業，全面提升服務業發展水平等。規劃綱要首次明確提出廣東與澳門以及香港合作的概念，且是當作一個整體來考慮。《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》中，沿用了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》內容，重申「深化粵港澳合作」。

動內地與港澳深化合作，制定「大灣區城市群發展規劃」。第四為 2016 年「十三五」規劃提出，支持港澳在泛珠三角區域合作中發揮重要作用，提升「大灣區」和跨省的平臺。³⁹

從上來看，這 4 項文件不僅強調區域合作的意涵，更強調「城市群」的輻射效應。從策略性來看，「大灣區」對外與「一帶一路」對外目標相呼應。對內則是為了推動泛珠江三角洲及大珠江三角洲的經濟發展為目的。

（二）「粵港合作框架協議」分工的重要性

香港「回歸」前，粵港兩地跨境人口和貨物流動頻密，完全由市場主導。香港「回歸」後，1998 年粵港兩地政府建立粵港合作聯席會議制度，試圖從口岸、旅遊、環保等方面開始展開合作。受 SARS 影響，為解決香港的經濟問題，大陸和香港於 2003 年簽訂《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)，希望提升香港的經濟。然《香港基本法》第 23 條立法引發香港部分民眾的反彈，也讓港人對「一國兩制」的制度不信任，隨著香港對於大陸的戒心不斷升高，「粵港」合作被視為縮小兩地政治差異，連結經濟合作的重要手段。

2010 年「粵港兩地經濟合作協議」是第一份由大陸國務院引領以省和特別行政區做為的正式協議，內容明確以香港的金融業做為主軸，並列出發展定位。「框架協議」首次載入以粵港雙方的分工及互補，遏止香港和珠三角地區重複投放、浪費資源。⁴⁰ 如，珠三角中，香港的金融業在區域中最為發達，儘管 2003 年廣州 GDP 超越香港，但金融業仍滯後於香港。2012 年，《中共廣東省委廣東省人民政府關於全面推進金融強省建設若干問題的決定》明確表述：廣東將做為香港金融產業的後援服務基

³⁹ 「關於開展編製《粵港澳大灣區城市群發展規劃》建言獻策活動的公告」(2017 年 3 月 17 日)，2017 年 5 月 24 日瀏覽，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，http://www.ndrc.gov.cn/yjzx/yjzx_add.jsp?SiteId=128。

⁴⁰ 《協議》中首次明確提出：「建設以香港金融體系為龍頭，廣州、深圳等珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域」。

地。⁴¹ 此說明，廣東以毗鄰香港地緣優勢可提出建設金融產品創新產品，而不是提出相類似的產品。

（三）粵澳合作：「粵澳合作框架協議」是為了解決澳門問題

與香港不同的是，粵澳合作是為了解決澳門資源及土地不足的問題，「粵澳合作框架協議」中，共同合作開發橫琴成為重點內容。⁴² 雙方在協議中明確提出，珠海是橫琴的開發主體，⁴³ 根據協議，珠海將聯合澳門開展招商引資，透過制度化的改革提升兩地各層面的合作。隨著區域內的合作日深，粵港澳三地在交通、基礎建設、社會、經濟的連結也間接強化了港澳與中國合作關係。

肆、一個具體的案例：「廣東自貿區」的設立

「廣東自貿區」設立的第一個意義在於強化粵港澳合作的創新意涵。⁴⁴ 「廣東自貿區」在外商投資准入方面做了 3 項改革措施：一，擴大服務業和製造業對外開放、實施外商投資負面清單制度，減少和取消對外商投資准入限制。⁴⁵ 二，透過制度創新來促進粵港澳三地的投資、貿易、金融的開放及便利性，藉由自由貿易的方式促進制度創新。三，港商、澳

⁴¹ 銀發〔2012〕158 號《廣東省建設珠江三角洲金融改革創新綜合試驗區總體方案》，2017 年 12 月 29 日瀏覽，<http://www.waizi.org.cn/law/13801.html>。

⁴² 《橫琴開發的主要意義》：「有利於促進澳門經濟適度多元發展和維護港澳地區長期繁榮穩定」、「有利於彌補港澳土地資源有限和勞動力相對短缺的劣勢，為逐步改變澳門經濟結構比較單一的問題提供新的空間」。《國務院關於橫琴開發有關政策的批覆》以「深化改革開放、推進粵港澳更緊密合作、促進澳門經濟適度多元發展和維護港澳地區長期繁榮穩定」的主要目的。

⁴³ 「《粵澳合作框架協議》簽署習近平出席簽署儀式」（2011 年 3 月 6 日），2017 年 5 月 24 日瀏覽，《中華人民共和國中央人民政府》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2011-03/06/content_1817796.htm。

⁴⁴ 「廣東自貿區」的目的在促進粵港澳三地的制度接軌，大陸也希望透過制度的融合，建構粵港澳三地服務業的競爭性，其中以金融服務、交通航運服務、商貿服務、專業服務、科技服務等最為重要。港澳「回歸」大陸已逾 20 年，在短時間內無法完成經濟一體化，因此構建共同市場就是最可能的一條道路。

⁴⁵ 准入前國民待遇加負面清單管理、負面清單外實施備案制度、實施企業年報公式制度。自貿試驗區內的外商投資涉及國家安全的，必須遵照《自由貿易試驗區外商投資國家安全審查試行辦法》進行安全審查。

商可在投資「廣東自貿區」時可以參考 CEPA 和自貿區的「負面清單」擇以最適合的方式進入市場。⁴⁶ 對港、澳的投資者而言，自貿區的制度創新將更具吸引力。

自貿區具有引導現代服務業發展推動經濟、離岸服務營運模式創新的意義。過去的經濟特區或經濟區域合作中，較多的合作以服務貿易和減稅為目的。對海關程序、知識財產權、人員流動等合作等也有涉及，但具體的操作細節最多只是在協議文中提及。自貿區的創新體制表現在：對於法規或國家未明確禁止的事項，可由公民、法人和其他組織在自貿試驗區開展創新活動。⁴⁷ 為突破制度問題，粵港澳三地可以尋求在制度上做為最大的共識。

第二、自貿區強調法治化。「廣東自貿區」是大陸知識產權綜合管理改革試驗區，為促進區域內的法制化發展及解決智慧財產權的問題。粵港澳以建立華南地區知識產權營運中心為目標。學者易在成表示：CEPA 協議的實施以來，大陸與香港、澳門三地之間知識產權糾紛越來越多，⁴⁸ 橫琴法院以團隊的形式開展工作，⁴⁹ 目前三地的制度仍在磨合中，中山大學自貿區綜合研究院表示：粵港澳的制度差異造成的行政體制，法治和行業管理的差異從而導致的標準差異。⁵⁰ 為解決此問題，粵港保護知識產權合作專責小組商定，2017 至 2018 年度將共同推進 28 個合作項目，其中包括促進「大灣區」的智慧財產權貿易和保護。⁵¹

⁴⁶ 自貿區更進一步放寬對港澳投資者在金融、交通航運、商貿、專業、科技服務等領域的要求極限制，其中包括股比限制、經營範圍等准入限制。

⁴⁷ 《中國（廣東）自由貿易試驗區條例》第四條第一款規定及《中國（上海）自由貿易試驗區條例》第五條都有類似的內容闡明：此外，條例還鼓勵公民、法人和其他組織在自貿試驗區積極開展改革創新活動。上海自貿區成立了「社會參與委員會」。

⁴⁸ 易在成，「粵港澳合作機制中突破知識產權地域性的探討」，暨南學報（廣東），第 1 期（2015 年），頁 18。

⁴⁹ 「珠海擬在橫琴成立知識產權巡迴法庭」（2015 年 2 月 12 日），2017 年 5 月 3 日瀏覽，《人民網》，<http://gd.people.com.cn/BIG5/n/2015/0212/c123932-23884805.html>。

⁵⁰ 「自貿區綜合研究院發布藍皮書和制度創新指數兩項研究成果」（2017 年 5 月 19 日），2017 年 5 月 20 日瀏覽，《中山大學粵港澳研究中心》，<http://ygafz.sysu.edu.cn/Item/10853.aspx>。

⁵¹ 大陸新聞中心，「粵港攜手保護知識產權明年將推進 28 合作項目」（2017 年 8 月 3 日），2018 年 1 月 1 日瀏覽，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/7333/2620132>。

第三，強調行政效率。「廣東自貿區」建立「單一窗口」以利減少作業程序，⁵² 為推動粵港澳三地的商事制度改革，提升營商環境，自貿區進一步推動「五證合一、一照一碼」。⁵³

第四，「廣東自貿區」另一項重要的功能性在於推廣人民幣業務，為推動區內企業開展跨境人民幣業務，自貿區推出第一個跨境 B2B 的交易結算綜合服務平臺，希望透過跨境交易，擴大人民幣的交易。「廣東自貿區」是率先啟動粵港電子支票聯合結算的試驗區，區域內受理香港電子支票跨境托收，為客戶辦理香港電子支票的收款等。⁵⁴「廣東自貿區」利用跨境投融資的創新業務提供自貿區內不同企業的業務需求。⁵⁵

第五，為了因應「21 世紀海上絲綢之路」，強調貨運代理和貨物運輸面的規範及標準一致性。「廣東自貿區」允許放寬境內外合作國際船舶企業的外資股比限制，藉此激發市場活力。

從上來看，「大灣區」⁵⁶ 是在原有粵港澳合作架構下發展而來，希望憑藉香港和澳門的獨特優勢，提升大陸經濟發展。⁵⁷「大灣區」以促進人流、物流、資金流、資訊流暢通為目標並且強調城市群的特性，故將此概念解讀為粵港澳區域合作的升級版，該計畫希望透過「9 市 2 區」的城市

⁵² 企業只需對接一站式平臺即可辦理所有的施工報建手續。程序數從 35 個縮減為 16 個，縮減比例超過 50%。二是審批時間大幅減少。政府審批時間由原來的 30 天縮短至 13 天，縮短超過 50%。「單一視窗」功能，免除報關環節費用，邊檢、海事、港務申報業務全部通過「單一視窗」申報。參考資料：【廣東自貿區觀察—制度創新試驗田 3】自貿試驗區為全國貢獻『廣東經驗』，《中國廣東自由貿易試驗區》，2018 年 1 月 1 日瀏覽，http://www.china-gdftz.gov.cn/zwgk/rdgz/201701/t20170118_2959.html#zhuyao。

⁵³ 「三證合一」包括：工商營業執照、組織機構代碼證、稅務登記證，為了提升制度上的整合，在原有的基礎上再加上社會保險登記證和統計登記證，此做法稱為「五證合一、一照一碼」。相關資料請參考，「廣東 10 月 1 日起全面實施五證合一、一照一碼」（2016 年 9 月 15 日），2018 年 1 月 1 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/15/c_1119569450.htm。

⁵⁴ 具體業務分為：推動人民幣作為自貿區與港澳及國外跨境大額貿易和投資計價、結算的主要貨幣、人民幣融資、跨境人民幣借款等業務、允許自貿區證券公司、基金管理公司、期貨公司、保險公司等非銀行金融機構開展與港澳地區跨境人民幣業務。

⁵⁵ 從境外融入本外幣資金和境外發行本外幣債券及其他業務，試以提升投資及融資的便利化。

⁵⁶ 「大灣區」概念來自國外「灣區」的城市群。

⁵⁷ 「澳門徵集社會各界意見參與粵港澳大灣區建設」（2017 年 6 月 13 日），2017 年 6 月 14 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/gangao/2017-06/13/c_1121137718.htm。

群，進而輻射「一帶一路」經濟帶的效應。總體而言，粵港澳各項經貿關係是在 CEPA 關係下發展而來，本文認為《大灣區建設框架協議》可視為一種舊酒裝新瓶再加上城市群的合作概念。

伍、代結論：「大灣區」可能的瓶頸

「大灣區」來自《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020年）》、《粵澳合作框架協議》、《粵港合作框架協議》政策而來。

「區域整合」是大陸經濟發展的重要戰略，其基本理念是結合資源、產業、貿易、人力等交流，加強推動國家經濟融合。為解決內、外環境問題，大陸試圖透過多元性的方式解決經濟合作及利益分配問題，為促使大陸與其他國家的經濟連結並發揮各個經濟特區的功能性，大陸經濟發展以「內部發展」以及「外部合作」作為目標。「區域整合」的目的：對外在於提升大陸對外的影響力，對內在於促進區域內的競爭力及體制融合。

從經驗上來看，粵港澳的「制度差異」及「本位主義」仍是窒礙三地經濟整合的重要因素，說明如下：

一、粵港澳存在本位主義問題

珠江西岸城市的研發能力薄弱，限制了珠三角西岸的發展。粵澳兩地合作仰賴政府推動。以珠澳合作為例，珠海市、澳門特別行政區兩地政府作為兩個地方利益的維護者，兩地都同樣追求本地區利益最大化。⁵⁸

對澳門而言，大陸支持粵澳合作是為了解決澳門資源、土地及人力資源問題而來。但對珠海而言，區域合作的目的是在於吸引港澳的高端產業，合作對象並非僅針對澳門。相對澳門，香港在產業、及金融服務層面較澳門優勢。香港則認為，粵港合作協議的規劃及相關政策都是以廣東省為中心，香港只是廣東發展需考慮的多數因素的其中一個。如同，學者譚志強

⁵⁸ 李嘉曾，「粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作比較研究」，一國兩制研究（澳門）第1期，2012年，頁171-172。

指出，粵港澳三地的「經濟整合」的問題不在制度上的合作，而是三地之間政府長期以來互動不佳。⁵⁹ 從整合的角度來看，長期以來，香港對「一國」的意識不強。其次，粵港澳三地的資源尚未整合，如香港具有金融、教育和科技研究，澳門具有優質服務業資源，三地的資源並未做通盤考量。⁶⁰

二、「大灣區」發展可參考京津冀協調模式，探索新形式的合作

為解決制度問題，大陸在粵港、粵澳、CEPA、《珠江三角洲改革發展規劃綱要（2008-2020）》等架構上繼續加強粵港澳經濟、制度、法制等層面的連結，並更強調「制度融合」的重要性，其中包括建構「大灣區」社會共同體和居民生活圈。

港珠澳大橋建成通車時間越來越近，法律、制度、政策面是促進區域均衡發展的重要契機，從發展經驗來看，「大灣區」可參照京津冀協調模式，由高層組織協調機構。第一，區域規劃要確保粵港澳三地能夠協調性的發展，避免產業發展同質性惡性競爭，區域治理的機制必須有共識性。第二，區域公共服務必須均衡化，在現有的機制下，消除區域合作的隱型壁壘。第三，三地政府需放權，跨區域解決環境、制度等問題。

區域合作一步到位，本非易事。「大灣區」被大陸視為粵港澳合作的重要平臺，其決策模式已上升為中央決策、國家規劃層級。「大灣區」合作或許能使區域獲取更多的利益，卻也可能帶來更多的競爭及衝突。在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》出爐之際，若粵港澳三地的本位若無法解決，未來合作仍將存在相互歧見及追求自我利益問題。

（106年11月23日收稿、106年12月26日/107年3月6日修正、107年5月8日接受）

⁵⁹ 譚志強，「粵港澳大灣區隱憂早現」，澳門月刊（澳門）第244期，2017年，頁16-17。

⁶⁰ 學者鄭永年曾表示：「一國」的意識薄弱，涉及具體利益問題，大陸、香港和澳門誰也不讓利，要解決「大灣區」本位主義的問題前，須從「一國」問題上處理。鄭永年「頂層設計之下，大灣區尚待區域磨合」，澳門月刊（澳門）第247期，2017年，頁67。

參考書目

一、中文部分

專書

- 李忠凡、謝文俠等人，1984。城市和經濟區。福建：福建人民出版社。
- 邱垂正，2008。兩岸和平建構。臺北：獨立作家。
- 邱垂正、張仕賢，2014。「海峽西岸經濟區」與「粵港澳合作框架」綜論，臺北：獨立作家。
- Paul R. Krugman 著，張兆傑譯，2000。地理和貿易 (*Geography and Trade*)。北京：中國人民大學出版社。
- 姚錫棠、楊周彝、李戰軍，2006。「CEPA 新格局下澳門與珠海及珠三角西翼經濟合作發展研究」，饒美蛟，施岳群，李思名主編，區域經濟合作 — *CEPA* 與珠三角及長三角。香港：商務印書。
- 施祖麟，2007。區域經濟發展理論與實證。北京：社會科學文獻出版社。
- 柳智毅，2011。澳門產業適度多元化的實踐研究。澳門：澳門經濟學會。
- 胡鞍綱，2004。中國：新發展觀。杭州：浙江人民出版社。
- 袁易明，2010。中國經濟特區產業結構演進其原因。北京：商業印書館。
- 袁持平，2013。澳門產業結構適度多元化研究。北京：中國社會出版社。
- 袁持平、劉洋，2016。澳門與橫琴合作中的產業選擇。北京：社會科學。
- 張生、幸顏靜，2012。區域一體化背景下的澳門法制改革研究。臺北：元照出版社。
- 趙弘主編，2016。2015-2016 年中國區域經濟發展走勢評析與展望。北京：社會科學文獻出版社。
- 饒美蛟、施岳群、李思名，2006。區域經濟合作 — *CEPA* 與珠三角及長三角。香港：商務印書館。

期刊

- 毛艷華，2014/10。「大珠三角城市群發展：特徵、問題和策略」，華南師範大學學報（廣東），第 5 期，頁 108-115。
- 田長霖、王乃粒，1999/05。「舊金山灣區的區域經濟」，世界科學（臺北市），第 5 期，頁 23-24。
- 任杰、王雨飛，2014/03。「粵澳地區經濟增長的協同性研究」，北京理工大學學報（北京），第 2 期，頁 64-68。
- 朱列、聶春麗，2015/06。「大城市群內部城市間競爭、合作關係實證研究——以珠江三角洲城市群為例」，廣西社會主義學院學報（廣西），第 2 期，頁 90-94。
- 李嘉曾，2012/01。「粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作比較研究」，一國兩制研究（澳門），第 1 期，頁 170-175。
- 李燕萍，2012/02。「粵港澳區域合作的法理分析」，一國兩制研究（澳門），第 4 期，頁 70-74。
- 易在成，2015/02。「粵港澳合作機制中突破知識產權地域性的探討」，暨南學報（廣東），第 1 期，頁 18-23。
- 孫海燕，2007/01。「區域合作國內研究綜述」，武陵學刊（武漢），第 32 卷第 1 期，頁 120-124。
- 耿慶武，2008/08。「中國大陸區域經濟發展」，中國大陸研究（臺灣），第 43 卷第 8 期，頁 47-67。
- 馬志強，2006/09。「我國城市群聚集和形成問題的探討」，中州學刊（河南省），第 5 期，頁 49-52。
- 張日新，2017/05。「粵港澳大灣區的來龍去脈與下一步」，改革（廣東），第 5 期，頁 64-73。
- 齊鵬飛，2009/01。「從經濟發展的角度透視『一國兩制』在新澳門的成功實

- 踐」，一國兩制研究（澳門），第1期，頁149-157。
- 編輯部，2015/03。「依托廣東自貿區實現開放新跨越」，廣東經濟（廣東），第3期，頁1。
- 魯志國、潘鳳、閔振坤，2015/11。「2015年全球灣區經濟比較與綜合評價研究」，科技進步與對策（湖北），第11期，頁112-116。
- 鄭永年，2017/08。「頂層設計之下，大灣區尚待區域磨合」，澳門月刊（澳門），第247期，頁66-68。
- 譚志強，2017/05。「粵港澳大灣區隱憂早現」，澳門月刊（澳門）第244期，頁16-17。
- 文思遠，「區域合作，民生經濟應與產業項目並重」，澳門月刊（澳門），第217期（2015年2月），頁15。
- 侯週週、程福等人，2015/10。「珠江三角洲各城市綜合競爭力評價分析」，科技創業月刊（湖北），第10期，頁3-6。

網路資料

（一）政府部門網站

- 上海市浦東新區人民政府網站，2016/09。「淺談自貿區時代特區新區的國家使命」，《上海浦東新區》，<http://www.pudong.gov.cn/shpd/news/20160911/006005048005_ee8fe588-45a0-41a6-b322-485572408af0.htm>。
- 中國（廣東）自由貿易試驗區網，2015/4。「國務院關於印發中國（廣東）自由貿易試驗區總體方案的通知」，《中國（廣東）自由貿易試驗區》，<http://china-gdftz.gov.cn/zwgk/zcfg/gj/201504/t20150420_965.html#zhuyao>。
- 中國國務院發展研究中心網站，2017/9/25。「粵港澳大灣區建設的著力點」，《中國國務院發展研究中心》，<<http://www.drc.gov.cn/xscg/20170925/182-473-2894479.htm>>。

中華人民共和國中央人民政府網，2011/3/6。「《粵澳合作框架協議》簽署習近平出席簽署儀式」，《中華人民共和國中央人民政府網》，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2011-03/06/content_1817796.htm>。

中華人民共和國中央人民政府網，2017/10/27。「習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利—在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」，《中華人民共和國中央人民政府網》，<http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm>。

中華人民共和國中央人民政府網站，2017/3/11。「旅遊局：近年旅遊行業支持澳門發展成效與舉措」，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/gzdt/2009-12/14/content_1487081.htm>。

中華人民共和國中央人民政府網站，2017/4/1。「十二屆全國人大五次會議在京開幕」，《中華人民共和國中央人民政府網》，<http://news.xinhuanet.com/photo/2017-03/05/c_129501536_2.htm>。

中華人民共和國國家發展和改革委員會網站，2017/3/17。「關於開展編制《粵港澳大灣區城市群發展規劃》建言獻策活動的公告」，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，<http://www.ndrc.gov.cn/yjzx/yjzx_add.jsp?SiteId=128>。

中華人民共和國國家發展和改革委員網，2016/8。「在以城市群為主體形態拓展區域發展新空間交流座談會上的總結講話」，《中華人民共和國國家發展和改革委員網》，<http://ghs.ndrc.gov.cn/zttp/xxczhjs/ghzc/201608/t20160809_814262.html>。

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2017/5/6。「廣東省舉行介紹廣東自貿試驗區最新進展等發布會」，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，<<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/guangdong/Document/1441781/1441781.htm>>。

香港特別行政區政府投資推廣署，「《廣東省建設珠江三角洲金融改革創新綜合

試驗區總體方案》，香港特別行政區銀發〔2012〕158號，〈<http://www.waizi.org.cn/law/13801.html>〉。

香港立法會網站，「粵港澳大灣區概況」，《香港立法會秘書處資料研究組》，頁1，〈<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1718fs03-overview-of-guangdong-hong-kong-macao-bay-area-20180223-c.pdf>〉。

香港特別行政區政府投資推廣署網站，「大珠三角的發展和機遇」《香港特別行政區政府投資推廣署》，頁24，〈http://www.investhk.gov.hk/zh-cn/files/2014/05/InvestHK-GPRD-Book_Chin_Apr2014.pdf〉。

香港商務及經濟發展局，2015/4/21。「行政長官出席中國（廣東）自由貿易試驗區掛牌儀式」，《香港商務及經濟發展局》，〈<http://www.cedb.gov.hk/chi/speech/2015/pr21042015.htm>〉。

香港立法會網站，2010年。「粵港合作框架協議」，香港立法會第CB(1)1559/09-10(01)號文件，頁25-30。〈<http://www.cmab.gov.hk/upload/LegCoPaper/cicb1-1559-1-c.pdf>〉。

澳門印務局，2017/3/10。「《粵澳合作框架協議》第8/2011號行政長官公告」，《澳門印務局》，〈http://bo.io.gov.mo/bo/ii/2011/13/aviso08_cn.asp〉。

澳門特別行政區政府網站，「關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料」，《澳門特別行政區政府》，〈https://www.gce.gov.mo/bayarea/files/BayArea_cn.pdf〉。

（二）新聞媒體網站

新華網，2016/06。「成就粵港澳『一小時生活圈』的港珠澳大橋是怎樣煉成的」《新華網》，〈http://www.xinhuanet.com/gangao/2016-06/20/c_129077048.htm〉。

香港貿發網，2006/11。「香港工貿的發展和貢獻」，《貿發網》，〈<http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/%E7%B6%93%E6>〉。

http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm。

新華網，2013/11。「習近平：關於中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定的說明」，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm。

兩岸公評網，2014/4。「看臺灣新公民運動的衝擊與影響」，《兩岸公評網》，<http://www.kpwan.com/news/viewNewsPost.do?id=890>。

中國評論新聞網，2014/5。「區域經濟一體化：中國穩定增長戰略支撐」，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/doc/1031/9/6/9/103196968.html?coluid=7&kindid=0&docid=103196968>。

中國新聞網，2015/2。「朱小丹省兩會提自貿區：推進粵港澳經濟深度融合」，《中國新聞網》，<http://big5.chinanews.com/gn/2015/02-09/7047675.shtml>。

人民網，2015/2。「珠海擬在橫琴成立知識產權巡回法庭」，《人民網》，<http://gd.people.com.cn/BIG5/n/2015/0212/c123932-23884805.html>。

新華網，2016/2。「橫琴粵澳合作產業園重點項目開工加速兩地融合」，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/gangao/2016-02/27/c_128757439.htm。

澳門日報網站，2017/3。「橫琴全面構建琴澳命運共同體」，《澳門日報》，http://www.macaodaily.com/html/2017-03/01/content_1161031.htm。

香港文匯報網站，2017/4。「南沙港資企業投資額超 220 億美元」，《香港文匯報》，<http://news.wenweipo.com/2017/04/19/IN1704190045.htm>。

香港明報網，2017/5。「前海棄地產免變質港資乏興趣區內 12 萬公司港企比例不足 4%」，《香港明報》，https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/.../1495044298828。

新華網，2017/6。「澳門徵集社會各界意見參與粵港澳大灣區建設」，《新華

網》，<http://news.xinhuanet.com/gangao/2017-06/13/c_1121137718.htm>。

新華網，2017/6。「數說香港（二）」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/gangao/2017-06/22/c_1121190835.htm>。

香港文匯網站，2017/8。「深圳前海蛇口自貿片區經濟密度居全國自貿區榜首」，《香港文匯網》，<<http://news.wenweipo.com/2017/08/08/IN1708080035.htm>>。

人民網，2017/9。「珠三角崛起世界級城市群」，《人民網》，<http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2017-09/14/content_1805242.htm>。

新華網，2017/9。「逾 4700 家港企在深圳前海蛇口自貿區註冊」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-09/22/c_1121710676.htm>。

新華網，2017/10。「學習貫徹十九大精神理解主要矛盾 讀懂新時代」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/30/c_1121877359.htm>。

新華網，2017/11。「粵港澳大灣區：從設想走向實踐」，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/2017-11/02/c_1121897998.htm>。

（三）其他網站

香港跨境電子商貿總會網站，2015。「廣東自貿區的香港機遇」，《香港跨境電子商貿總會》，<<http://www.hkgcce.org/industry-2015-002.htm>>。

香港貿發局網站，2013/12/11。「廣東企業「走出去」：香港服務業的商機」，《香港貿易發展局》，<<http://economists-pick-research.hktdc.com/busines>>。

香港大學民意網站，2017/3。「港大民研今日發放 2014 年澳門週年調查第二部份結果」，《香港大學民意計畫》，<<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/release/release1217.html>>。

中山大學粵港澳研究中心網站，2017/5。「自貿區綜合研究院發布藍皮書和制度創新指數兩項研究成果」，《中山大學粵港澳研究中心》，<[89](http://ygafz.</p></div><div data-bbox=)

sysu.edu.cn/Item/10853.aspx>。

中國社會科學網，2017/5。「中國區域經濟發展報告（2016～2017）」，《中國社會科學網》，<http://www.cssn.cn/zk/zk_zkbg/201705/t20170523_3528298.shtml>。

報紙

林宸誼，2015/4/22。「不再發展加工貿易粵拚升級轉攻技術研發」，經濟日報，第 A12 版。

2017/9/25。「經濟論壇探討特長約束錯位發展」，澳門日報，第 A12 版。

二、英文部分

Balassa Bela A., 2011. *The Theory of Economic Integration*. England: Abingdon.

Machlup Fritz., 1997. *A history of thought on economic integration*. London: Macmillan.

從美國禁止中興通訊交易淺談 各國限制陸資現況

A Discussion of the Restrictions imposed on Chian's Foreign
Direct Investment Based on America's Ban on ZTE transactions

張淳美 (Chang, Chun-Mei)

本刊研究員

壹、前言

大陸利用許多政策與方案吸引外國投資，使大陸成為西方國家的生產基地。不過時空遷移，目前的問題是，大陸經濟發展後，各類陸資積極收購西方國家的企業。原本這些西方政府是表示歡迎態度，認為可以刺激其國內經濟、帶動產業發展，但近年來發現陸資投資產業有特定化趨勢，特別是高科技企業，甚至國防企業時，西方國家警覺陸資投資的問題。

美國商務部於今(2018)年4月16日禁止美國企業在7年內，不得與陸企中興通訊開展任何業務往來，其中所指的美國企業不只美國境內，還包括世界各地的跨國美商。¹ 同時，美國政府對外表示將對大陸進口產品徵收高額關稅外，亦將針對大陸對美國科技企業的敏感投資，動用國家緊急情況專法進行嚴格審查，禁止大陸企業投資特定技術領域，包括半導體、5G

¹ “Secretary Ross Announces Activation of ZTE Denial Order in Response to Repeated False Statements to the U.S. Government,” (2018/4/16) download date: 2018/4/24, 《Department of Commerce》, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/04/secretary-ross-announces-activation-zte-denial-order-response-repeated>.

無線通訊產業。² 無獨有偶，英國亦於此際警告國內電信業者勿使用中興通訊之相關設備，³ 歐盟、澳洲、加拿大、日本都開始研擬或修改相關法規，將對於大陸企業於當地國之投資進行嚴密控管，國際間此股對陸資的管制風潮勢必影響大陸之經濟、市場、科技與外交發展，必須加以注意。

貳、美國對中興通訊發布禁制令發展

中興通訊全稱中興通訊股份有限公司 (Zhongxing Telecommunication Equipment Corporation, ZTE)，其前身的深圳市中興半導體有限公司係於 1985 年成立，1996 年由航天系統國有軍工企業 691 廠、深圳廣宇工業集團公司、中興維先通共同出資改組成立，⁴ 是大陸最大的通信設備上市公司，⁵ 在香港、深圳兩地上市，亦為全球第 4 大手機製造商，主要產品包括 2G、3G、4G、5G 無線基地站等軟硬體通信設備，2015 年以來，中興通訊每年收益均超過人民幣 1,000 億元，並列名「2016 年中國企業」第 150 強，與「2017 年中國大陸創新企業百強」。

中興通訊於 2017 年遭美方指控非法將美國零組件與設備，出售給列入美國限制出口名單的伊朗與北韓，因違反美國的貿易禁運措施，中興通訊為此與美國司法部達成支付 11.9 億美元罰款的和解契約。⁶

美國商務部於 2018 年 4 月 16 日宣布陸企中興通訊違反前開和解協議，在 2016 年至 2017 年的和解談判與考驗期間，對美方相關單位做虛假陳述，因此禁止美國企業 7 年內向中興通訊進行任何交易。

² 「《國際產業》阻陸投資，美財政部擬動用緊急權利法」(2018 年 4 月 20 日)，2018 年 4 月 24 日下載，〈中時電子報〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180420002277-260410>。

³ “NCSC advice to telecommunications sector about ZTE,” (2018/4/16) download date: 2018/4/24, 《National Cyber Security Centre》, <https://www.ncsc.gov.uk/news/ncsc-advice-telecommunications-sector-about-zte>.

⁴ 「國企 60 年_中興通訊：穩，見未來」(2009 年 11 月 2 日)，2018 年 4 月 24 日下載，〈經濟觀察網〉，<http://www.eeo.com.cn/zt/gq60zn/gq60/2009/11/02/154526.shtml>。

⁵ 大陸電信雙雄為中興通訊與華為技術有限公司，後者並未上市。

⁶ 「中興因違反美國制裁禁令被罰 11.9 億美元」(2017 年 3 月 8 日)，2018 年 4 月 24 日下載，〈紐約時報中文網〉，<https://cn.nytimes.com/business/20170308/zte-china-fine/zh-hant/>。

美國政府禁止中興通訊使用美國製造的零組件之禁制令宣布，導致2018年4月17日起中興通訊在香港交易所、深圳交易所都暫停交易，⁷對中興通訊來說，因為該公司的智慧手機和網路設備依賴於美國的微晶片和軟體的提供，美國的零組件禁令意味著其90%的產品線都必須調整，美國商業雜誌《富比士》甚至預言中興通訊可能會因此倒閉。⁸此外，2018年4月18日美國聯邦傳播委員會（The Federal Communications Commission, FCC）一致投票支持，阻止接受聯邦政府補貼的電信營運商使用被認為對美國國家安全構成危險的供應商，而所謂「危險的供應商」指的就是電信網路設備和智慧手機製造商中興通訊及華為公司。

6月13日美國商務部宣布中興通訊繳納10億美元罰款後，暫時解除中興通訊上述禁售令，中興通訊恢復股市交易；⁹7月12日美國商務部與中興通訊簽署協議，中興通訊繳納4億美元保證金，及更換高階管理層、董事會成員後，將中興通訊從「禁止出口人員清單」中移除；¹⁰不過隨即遭到美國參議院以《國防授權法》的附款予以抵制，直到7月20日美國國會兩院表決因為票數不足而將該恢復制裁條款刪除，¹¹但仍禁止中興通訊與美國政府機關、相關承包商進行交易往來。¹²

⁷ 根據中興通訊交給深圳證券交易所的聲明，該公司第一季(1-3月)利潤增長39%至16.9億元人民幣(約2.67億美元)，首季淨利創同期最高紀錄。不過，美國禁制令也導致中興通訊上市的股票都暫停交易中。「中興通訊Q1淨利增長39%創同期紀錄惟美制裁令前景蒙陰」(2018年4月30日)，2018年5月2日下載，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4108211>。

⁸ 「美國封殺中興科技廠：恐引來中國同規模報復」(2018年4月19日)，2018年5月2日下載，《蘋果日報》，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180419/1337422/>。

⁹ 「中興通訊收到《美國出口管理條例》相關有限授權」(2018年7月6日)，2018年7月25日下載，《財經網》，<http://industry.caijing.com.cn/20180706/4481956.shtml>。

¹⁰ 「中興通訊 BIS 已終止拒絕令並將中興通訊從清單中移除」(2018年7月15日)，2018年7月25日下載，《金融界網站》，<http://stock.jrj.com.cn/2018/07/15163024817108.shtml>。

¹¹ 「美議員放棄恢復制裁中興通訊」(2018年7月21日)，2018年7月25日下載，《新報》，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20180721-877043>。

¹² 「中興通訊禁止與美政府機關交易」(2018年7月24日)，2018年7月25日下載，《奇摩新聞》，<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%AD%E8%88%88%E9%80%9A%E8%A8%8A-%E7%A6%81%E6%AD%A2%E8%88%87%E7%BE%8E%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%A9%9F%E9%97%9C%E4%BA%A4%E6%98%93-215014959--finance.html>。

參、大陸官方回應

中興通訊具有強烈大陸官方的支持背景，是大陸重點扶植企業，大陸政府恐怕不會也不能讓中興通訊因此倒下。大陸商務部今年 4 月 17 日即表示盼美國能依法妥處中興通訊涉及的問題，大陸官方並將密切注意此案，堅定維護陸企利益。¹³

大陸商務部發言人高峰於 4 月 19 日回應表示，「中」方捍衛利益的決心不會動搖，將堅決鬥爭到底，盼美方不要低估「中」方決心；若美方欲透過單邊主義或貿易保護主義等政策，企圖遏制「中」方發展，僅將自食其果。¹⁴

大陸官媒《人民日報》4 月 23 日刊登大陸商務部長鍾山文章指出，反對一切保護主義形式，將堅決維護世界多邊貿易體系。¹⁵ 另官方色彩濃厚的《環球時報》也在 6 月 17 日、¹⁶ 7 月 7 日¹⁷ 社評表示，「美國不斷給中國產業升級製造麻煩，想極力保住自己在科技等領域的競爭優勢」、「美國是搞單邊主義、保護主義、經濟民族主義」，「中方會後發制人，以同等規模、力度的反擊」，「打的會是一場持久戰……會是自衛反擊」，而該等「反擊決不會猶豫不決，更不會軟弱無力，……，將產生出令任何挑釁者望而生畏的力量，相信華盛頓遲早會有切身體會。」在在警告美國，大陸將採取反擊的自衛戰。

¹³ 「商務部新聞發言人應詢發表談話」(2018 年 4 月 17 日)，2018 年 5 月 2 日下載，《中華人民共和國商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201804/20180402732942.shtml>。

¹⁴ 「商務部對美制裁中興再發聲！希望美方不要低估中方決心」(2018 年 4 月 19 日)，2018 年 5 月 2 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-04/19/c_1122707602.htm。

¹⁵ 「鍾山部長《人民日報》刊文：開創新時代對外開放新局面——深入學習貫徹習近平總書記在博鰲亞洲論壇二〇一八年年會開幕式和慶祝海南建省辦經濟特區三十周年大會上重要講話精神」(2018 年 4 月 23 日)，2018 年 5 月 2 日下載，《人民日報》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201804/20180402735233.shtml>。

¹⁶ 「社評：中國打的是對美貿易自衛反擊戰」(2018 年 6 月 17 日)，2018 年 7 月 25 日下載，《環球時報》，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-06/12278592.html>。

¹⁷ 「社評：迎接貿易戰，中國必將更開放而非保守」(2018 年 7 月 7 日)，2018 年 7 月 25 日下載，《環球時報》，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-07/12434601.html>。

肆、各國限制陸資之連鎖效應

一、陸資引發各國國安警覺效應

國際間投資的國內法規範和國際法規範，是成為跨國企業進行境外投資的第一道關卡，其中國內法規範包括各個國家以國家立法行使對其對外投資與吸引外資所提供的各種保護、鼓勵和限制措施。而國際法規範則是各國在企業投資上尋求共同基礎的調整措施機制。而這些國內法或國際法規範的核心目標就是以法律手段創造投資環境，一方面對外資進行有效的鼓勵與保護，一方面亦是對外資進行必要的監督與控制。

對投資國而言，審查對外投資的程序，會因為政治因素、產業因素而有不同密度的審查程序，同樣的，對被投資國而言，無論是鼓勵外資給予優惠、甚至實行內外資無差別待遇，或是對外資進行監管，也都取決國際政治與產業發展的狀況。

而就全球性的國際法規範上，目前國際社會尚未就國際投資有全面規範國際投資行為的世界公約，僅有就國際投資共同問題有部分的共識作法，例如《世界貿易組織協定》中關於「與貿易有關的投資措施」(TRIMs)。

過去幾年，大多數國家基於經濟發展考量，不斷向大陸投資者示好、改善與大陸政府的關係，但隨著大陸以其國家政策、企業投資對外擴散其財富和影響力，面對「中國崛起」的情境，世界各國基於自身經濟發展，以及摻雜政治因素、民族情感的作用，開始以「國家安全」理由限制大陸資金與企業的投資，藉以保護其本國戰略行業與競爭優勢、防止敏感技術流失。

二、美國 CFIUS 審查權限大幅提高

美國外國投資委員會（Committee of Foreign Investment in the United States, CFIUS）審查外資收購標的，不僅限於國防工業，也包括敏感性產業、基礎建設與關鍵技術。美國 CFIUS 主要審查目的是確保美國國家安

全，由美國財政部長擔任主席，聯席會議所通過的審查結果是否實施，美國總統有最終裁量權。

目前 CFIUS 對外資審查條件為「海外企業以控制美國企業為目的進行併購」為重點，美國國會為限制海外企業對美投資，將強化 CFIUS 的企業審查權限，將小額出資與設立合資企業亦將納入審查範圍，此舉認為係針對大陸企業投資美國而來。美國國會認為，大陸企業鑽審查漏洞的投資項目不斷增加，故須擴大外資審查範圍，增加對美國企業的投資限制。換言之，小額出資與設立合資企業亦將納入審查對象，審查領域為「新興技術」和「核心基礎設施」，該法案中將把俄羅斯、大陸列為「特別關切國家」，相關投資須進行嚴格審查。¹⁸

三、美國亦以「緊急狀態」管制陸資

美國國會在 1917 年為了要利用貿易限制削弱一次大戰中敵對國德國的經濟實力與商業聯繫，通過《敵國貿易法》(Trading with the Enemy Act of 1917) 授權總統對宣戰中國家實行出口限制，規定任何美國人在戰爭期間與敵國的個人或機構進行貿易行為都為非法，該法第 5 條 (b) 款規定，總統可以根據他確定的規則、規章調查，管制或禁止任何在美國與敵方、敵方聯盟或其他組織之間，在美國任何人或外國居民之間的外匯交易、金幣、銀幣、金條、銀條，或貨幣等特別款項的出口、任何形式的信貸交易、負債證明、財產轉移。根據該法的授權，威爾遜總統在 1917 年 10 月 12 日總統令中設立「敵國貿易委員會」(Enemy Trade Board)，該會下設敵國貿易情報局 (Bureau of Enemy Trade Intelligence) 和敵國貿易局 (Bureau of Enemy Trade)，敵國貿易情報局負責調查美國進出口商的敵國聯繫，或者美國、中立國貿易商的身分；敵國貿易局根據《敵國貿易清單》負責監管進出口許可證的發放。¹⁹

¹⁸ 「美國擬加強對美投資審查警惕對華技術流出」(2018 年 4 月 17 日)，2018 年 5 月 1 日下載，
《日經中文網》，<http://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/politics/society/30080-2018-04-17-09-04-23.html>。

¹⁹ 佟家棟、海聞，國際經濟學評論（北京：中國財政經濟出版社，2009 年 11 月），頁 20-21。

雖然《敵國貿易法》最初授權美國總統在戰時控制對外貿易，實行出口管理與管制，但在 1933 年羅斯福總統運用該項授權宣布銀行假日禁止所有黃金出口後，國會修正該法授權總統在戰爭期間或在任何總統宣布國家處於緊急狀態期間「管制或禁止由美國管轄內的任何人進行、任何外國或外國公民享有利益的財產進出口」，極大化擴大總統控制對外貿易的權力。

根據學者的研究，《敵國貿易法》確實導致德國在第一次世界大戰中對外貿易的中斷，對該國商業打擊甚大。《敵國貿易法》的條文與慣例後來也被引用於 1977 年通過的《國際緊急狀態經濟權力法》(International Emergency Economic Powers Act of 1977)。該法第 203 條授予總統處理涉及美國安全、外交政策或美國經濟的任何非正常和顯著的外國威脅或國際危機，管制任何美國管轄權範圍內涉及外國政府、外國人與美國任何個人進行財產金融交易或財產轉移。在 1986 年美國對尼加拉瓜、1987 年美國對利比亞的制裁，美國都是依據該法實施出口管制。因為《國際緊急狀態經濟權力法》不必向國會進行諮詢，總統更具自由行動權力，所以美國除了擴大 CFIUS 對外資審查權限外，應用該法限定特定陸資的投資、財產轉移，亦有封鎖陸資於美國產業界影響力之效。²⁰

四、英國呼應美國作法將修法嚴管陸資

英國網路安全監督機構的國家網路安全中心 (NCSC) 近來亦表示，警告英國電信業者勿使用中興通訊的設備，因其所有權屬於大陸官方，存在安全疑慮。英國官方此舉不僅呼應美國拒絕中興通訊進入本國市場，也代表中興通訊將無法爭取英國電信基礎設施升級為 5G 和全光纖網路的巨額合約。另一方面，英國亦於 2018 年起加強政府從國家安全角度，審查外國在特定經濟領域投資的權力，研判英國將會修法嚴管大陸資金投資進入英國網路、高科技領域。

²⁰ 佟家棟、海聞，國際經濟學評論，頁 21-22。

五、歐盟限制陸資政策刻正在整合中

歐盟從 2015 年，因大陸中國化工集團 70 億歐元收購義大利輪胎製造商倍耐力（Pirelli）的投資，²¹ 開始警覺到大陸資金對歐盟關鍵產業投資的問題。2016 年大陸在歐陸最大的投資是由騰訊主導投資芬蘭遊戲公司 Supercell 的 67 億歐元投資；²² 2016 年大陸美的集團（Midea）以 44 億歐元收購德國機器人製造商庫卡（Kuka）公司；²³ 2016 年中航信託、江蘇沙鋼等聯資收購歐洲最大數據營運商 Global Switch 的 49% 股權，金額為 28 億歐元；²⁴ 2016 年大陸海航集團以 23 億歐元收購愛爾蘭飛機租賃公司 Avolon；²⁵ 2016 年北京控股集團有限公司以 14 億歐元購買德國 EEW 能源公司；²⁶ 2016 年中國攜程公司以 14 億英鎊收購英國旅遊平臺 Skyscanner；²⁷ 2017 年山東如意集團以 13 億歐元收購法國時尚公司 SMCP 集團，²⁸ 就地區別觀察，陸資於 2016 年在歐洲主要投資對象分別為德國、英國和法國，²⁹ 再加上過去陸企在南歐義大利、葡萄牙和希臘等國已有很多投資，包括希臘比雷埃夫斯港（Port of Piraeus）和收購義大

²¹ 「中國化工資本運作再創新高倍耐力打造歐洲最大 IPO」(2017 年 10 月 9 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-10/09/c_129717446.htm。

²² 「推動形成對外直接投資發展新局面」(2018 年 2 月 6 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《新華絲路》，<http://silkroad.news.cn/2018/0206/83351.shtml>。

²³ 「中國美的 40 億歐元收購德國機器人巨頭庫卡」(2016 年 5 月 18 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《BBC 中文網》，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/05/160518_china_germany_takeover。

²⁴ 「沙鋼公開 258 億巨額收購方案，收購目標真面目浮出水面：竟是一年前赴歐『砸錢』的中資財團？」(2017 年 6 月 15 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《國際金融報》，http://www.sohu.com/a/149241447_632979。

²⁵ 「海航併購 Avolon，跨國『婚姻』何以美滿？」(2017 年 1 月 24 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.hq.xinhuanet.com/focus/.../c_1120377069.htm。

²⁶ 「北京控股 14 億歐元成功併購德國最大垃圾焚燒發電企業」(2016 年 3 月 2 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2016-03/02/c_128769561.htm。

²⁷ 「中國攜程旅遊網將收購英國 Skyscanner」(2016 年 11 月 24 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《新頭殼》，<https://newtalk.tw/news/view/2016-11-24/79420>。

²⁸ 「山東如意 13 億歐元收購 Sandro 母公司」(2016 年 3 月 31 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《北京商報》，<http://www.bbtnews.com.cn/2016/0331/143788.shtml>。

²⁹ 「中國統計年鑑國家數據」，2018 年 5 月 3 日下載，《中華人民共和國國家統計局》，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

利國際知名媒體經紀公司 MP & Silva 股權，目前看來唯一歐洲尚未被陸資攻陷的地方在東歐，但大陸近年來疾呼的「一帶一路」政策、「16+1」（中國大陸加上 15 個中東歐國家）合作，目前已經有陸資要發展匈牙利布達佩斯 - 塞爾維亞貝爾格萊德間鐵路計畫（此計畫正受到歐盟調查），可以想見，未來歐洲企業深受陸資影響。

令歐盟疑慮更深的是陸資投資集中於特定工業與技術項目，包括德國機器人製造商庫卡（Kuka）公司和克勞斯馬菲集團（KraussMaffei Group）、ICT 相關業者與服務商英國 Global Switch、Skyscanner 和 Supercell、能源部門（主要是再生能源）、公用事業、運輸和基礎設施。陸資收購高階先進製造占投資交易總值的三分之一以上，讓歐盟憂心忡忡，擔心大陸投資歐洲主要在於讓自身技術升級、獲得品牌等戰略資產。³⁰

因為歐盟現今對外資進入市場與競爭係各成員國與歐盟共用權限（shared competence），並無一致的作法。2017 年 2 月，法國、德國與義大利 3 國也共同致函歐盟，呼籲歐盟盡快協調各國建立外資審查程序，或建立泛歐的外資審查機制。³¹ 歐盟未來對外資審查評估管制重點將會是賦予歐盟成員國政府更大的權力，阻止非歐盟境內投資者進一步收購歐盟境內的企業。舉例而言當非歐盟成員國企業，針對歐盟成員國境內企業進行收購，且取得該企業超過一定比例的股權，達到影響董事會議決的程度時，歐盟成員國政府將有權進行干預。雖然在金融危機期間受益於大陸資金挹注的希臘、匈牙利和一些較貧窮的南歐和中歐國家，其國家立場普遍反對加強對大陸投資的審查，擔心阻礙大陸對其國家的進一步投資，但目前歐盟已經開始規劃在歐洲範圍內建立類似美國 CFIUS 的機制，要求歐盟成員國把外國投資交易，特別可能影響國家安全的交易告知歐盟。目前外資審查聯合機制必須經過一段期間的討論，在接受大陸的投資與國家安

³⁰ 「歐市場門檻低中資瘋狂併購」（2017 年 9 月 17 日），2018 年 5 月 3 日下載，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1135963>。

³¹ 「簡評歐盟統一外資審查框架建議」（2017 年 10 月 4 日），2018 年 5 月 3 日下載，《武漢大學海外投資法律研究中心》，<http://fxy.whu.edu.cn/coil/ch/index.php/archives/408/>。

全之間的權衡，在寬鬆的外資審查與嚴密管控的貿易制度拿捏，仍需要更多的歐盟國家取得共識。

六、澳洲積極修法防範陸資不當影響力

澳洲也開始加大對大陸投資的審查力度，在 2014 年間大陸對澳投資超過 300 億美元（約一千九百億人民幣），大陸投資者正大舉收購澳洲的各大企業，對澳洲經濟不僅具有關鍵影響力，現在也將影響力擴及到政治圈。去 (2017) 年大陸商人黃向墨、周澤榮向澳洲政治人物與政黨捐贈數百萬美金曝光，顯示出大陸正透過企業力量、一種不斷增長的經濟影響力，滲透到政治決策中，引發澳洲政治圈的警惕，也導致澳洲政府迅速於今年 6 月底重新修訂澳洲的國家安全法案《反間諜和反外國干預法》。³² 此外，2015 年澳洲政府修正外國併購規定，若外國購買者的農田投資組合價值達 1,500 萬美元（約九千五百萬人民幣）以上，就需經國家監督委員會之批准。³³ 澳洲政府於 2016 年更以違反國家安全禁止香港基建集團對澳洲電力公司的投標，³⁴ 澳洲政府近來更將更新《外國投資指導方針》，限制外國投資只能在「對國家（澳洲）有利」的情形下投資。

七、加拿大強化外資審查力度

加拿大也面臨同樣對大陸投資限制問題，雖然目前總理賈斯汀·杜魯道 (Justin Trudeau) 政府希望吸引大陸投資者對加拿大進行投資，但另一方面，加拿大政府也迫使大陸電腦製造商聯想公司放棄收購黑莓公司 (BlackBerry) 的企圖，³⁵ 因為加拿大官方認為黑莓公司生產的智慧型手機在加拿大政府機構被廣泛使用，這項交易會有國安疑慮；近期加拿

³² 「從澳洲華人政治捐款，談中國威脅論」(2017 年 6 月 20 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《澳洲財經》，<https://afndaily.com/opinion/6301.html>。

³³ 「中國買家資金充足卻買不下澳洲影后的豪宅！外匯管制再收緊？」(2016 年 12 月 11 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《澳洲財經》，<https://afndaily.com/wap/property/1446.html>。

³⁴ 「香港長江基建出價 54 億再戰澳大利亞能源併購」(2016 年 12 月 5 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《BBC 中文網》，https://www.bbc.com/.../simp/.../2016/.../161205_hongkong_australia_energy。

³⁵ 「聯想傳計畫併購黑莓拓展國際智慧型手機版圖」(2013 年 10 月 19 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《ETtoday》，<https://www.ettoday.net>。

大政府也正在審查由大陸官方支持的中交國際控股公司對加拿大愛康公司 (Aecon) 的收購競標，³⁶ 因為愛康公司承接許多加拿大重大基礎設施建設，許多項目係加拿大的軍事和核工業，外界預測這項交易恐怕也會被以有危害國家安全之虞而強迫大陸企業放棄收購。加拿大負責外資審查的經濟發展部亦正在研擬法規，要求非加拿大人若要持有加拿大公司的股份必須通過國家安全測試。³⁷

八、各國為防範陸資籌組情報聯盟

目前西方國家對陸資採取各自審查的模式進行，尚未協調出標準程序或審查實體內容，但大陸投資各單一國家關鍵敏感科技企業的影響，恐有外溢現象，對其他國家的國家安全亦會造成妨礙，例如 2016 年大陸國防工業龍頭中航信託 (AVIC) 在英國最大的數據中心 Global Switch 購買大量股權，³⁸ 雖然英國政府批准交易，但澳大利亞國防部因為國家安全疑慮，從英國該數據中心撤回儲存的數據。³⁹ 2017 年加拿大政府批准大陸電信龍頭海能達 (Hytera) 收購加拿大衛星通信公司 Norsat International，也造成美國國防部馬上重新審查與 Norsat 的契約與合作意向。⁴⁰ 目前已有論者提出西方國家可以而且應該通過情報聯盟 (Intelligence Alliance)，特別是具有共同民主價值與文化背景的英國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、美國，首先建立防範大陸「不懷好意」投資的情報合作機制，對抗陸資向各國關鍵產業「攻城掠地」的行為。

³⁶ 「加政府對中資收購 Aecon 進行國家安全審查」(2018 年 2 月 13 日)，2018 年 5 月 3 日下載，《大紀元》，<https://www.epochtimes.com>。

³⁷ 加拿大經濟發展部發言人卡爾·W·薩瑟維爾 (Karl W. Sasseville) 說：「我們歡迎對加拿大經濟有利的國際投資，但不能以國家安全為代價。」

³⁸ 「中資財團正式收購歐洲最大資料中心運營商股權，涉資 24 億英鎊」(2016 年 12 月 24 日)，2018 年 5 月 1 日下載，《英國金融時報》，https://m.jiemian.com/article/1031327_yidian.html。

³⁹ 「中國財團 40 億入股資料中心，澳國防部將花 2 億轉數據」(2017 年 6 月 20 日)，2018 年 5 月 1 日下載，《澳廣 ABC》，<https://www.sbs.com.au/.../zhong-guo-cai-tuan-40yi-ru-gu-shu-ju-zhon...>。

⁴⁰ 「海能達收購加拿大企業隔壁美國以危及國家安全為由干涉」(2017 年 6 月 14 日)，2018 年 5 月 1 日下載，《每經 App》，<https://www.nbd.com.cn>。

伍、結語

大陸採取計劃經濟體制，雖然政策支持改革開放，但對境內私企仍是高度資本管制，限制私人資金流出，所以這些許多資金龐大的外國投資，顯然是大陸官方所同意的投資行為，更讓這些投資的性質和其背後的意圖，令被投資的地主國感到憂心忡忡。美國此次以限制交易打擊中興通訊，短期內看來馬上重擊中興通訊，導致該公司股票暫停交易，甚至有面臨破產的傳言，但長期來看，這也迫使大陸企業、官方立即面對科技產業發展上的最大弱點，就是關鍵技術受制於人，這是《中國製造 2025》的「中國夢」實現最大的致命傷，大陸未來勢必更加速集中火力發展半導體產業等高科技技術，降低對外國零組件的依賴。我相關產業是否可以因為大陸企業遭美國或國際間限制交易或嚴格審查，進而承接市場而獲益，或是反會面臨到大陸更強勁發展高科技技術的市場競爭、人才挖角或技術掠奪，都需要後續密切關注。