

薄熙來案的意義與影響

The Implications and Impact of Bo Xilai Case

李英明 (Lee, In-Ming)

中華科技大學副校長

今（2013）年9月22日，大陸濟南中級法院對薄熙來涉嫌的受賄、貪污、濫用職權罪名，進行宣判，薄熙來被判處無期徒刑，剝奪政治權利終身，並沒收個人全部財產。

從今年8月22日至26日，薄熙來在山東濟南市中級法院受審，庭訓期間，薄熙來全盤否認對他有關受賄、貪污、及濫權的指控，但並沒有在牽扯其它的政治人物。

薄熙來是中共元老薄一波的次子，先後歷任大連市市長、大連市委書記、遼寧省省長、大陸商務部部長、中共重慶市委書記等職務，而且是第十七屆中共中央政治局委員，第十六屆、十七屆中共中央委員。

從薄案發生發展的過程，可以清楚的看出，中共一直很努力地將此案去政治化，將其限縮在貪污、受賄及濫權上，不讓此案與中共的政治路線與權力鬥爭直接關連起來，並且希望用法律手段來處理解決薄案。而薄熙來在受審時，一方面雖極力否認檢方對他的上述三項指控，但另一方面也盡情的配合演出，承認自己的外遇，承認妻子與王立軍的曖昧關係，猶如一場令人眼花撩亂的，夾雜錢、權與色的戲劇。薄熙來在受審時，並沒有作出額外的政治揭露，從而讓薄案在薄熙來受審後，仍然控制在中共刻意設計的「去政治化」的框架之中，從而使薄案沒有延伸出衝擊中共權威的額外的政治效應。

薄熙來屬於紅二代（中共元老的後代），經歷過文革，曾經是激進的紅衛兵，而且擁有上述豐富的黨政經歷，不只具有從地方到中央的政治歷練，而且還具有一定的國際經貿經驗。在重慶市委書記時期，標榜唱紅打黑，撩動大陸

紅專衝突以及姓資姓社路線矛盾的敏感神經。通過對薄熙來生涯歷程的簡單回顧及歸納，薄熙來所牽連的權力、路線與世代變遷的糾葛，是相當複雜的，這就使薄熙來案本身無可避免的帶有高度的政治意味，打上深刻的政治烙印。因此，就算中共力求薄案的「去政治化」，但仍然無法說服人們相信薄案是純粹的法律刑事案件。

將薄案去政治化，並且力求薄案不會衝擊中共的領導權威以及集體領導的格局，這就是一種政治的考量；因此，薄案的「去政治化」結果，反而讓薄案的政治化色彩更形突出。

儘管薄熙來在庭訊期間否認被指控的罪行，但整個劇本基本上是按中共高層所希望的布局發展；因此，薄案的宣判，還透露出以下幾種政治意涵：其一、中共高層由上而下的權威意志仍能明顯地滲透整個薄案，政治對司法的介入，依然是慣性，司法獨立性還是非常脆弱；其二、薄案基本上能按中共高層的權威意志發展，除了顯示中共高層集體領導權威外，更顯示習近平的權威已告確立；其三、中共即將在今年11月舉行十八屆三中全會，薄案的宣布，代表習近平領導下的集體領導班子要樹立凸顯一個鮮明的「反腐」政治姿態，藉反腐來立威，藉反腐來打擊可能危害中央集體領導權威的冒尖行為，或其它不能與中央保持一致的行徑。

儘管習近平掌政後，透過一些塑造工程，累積一定的公眾形象能量；但畢竟已無法擁有像過去鄧小平等中共一、二代政治領導人物的權威。鄧小平曾擁有習近平所無法企及的權威，但在推動種種政經變革的過程中，都曾遭遇到錯綜複雜的潛網絡或非正式網絡的阻隔；而今權威地位不如鄧小平的習近平，面對大陸從中央到地方層層的複雜潛網絡，習近平所能做的絕不可能是掀起千丈浪，而只能是挑一些側擊點進行一些宣示性的打擊動作。

綜觀薄熙來一生的政治歷程及薄案的發展過程，可以看出大陸高層政治有以下潛規則：其一、不允許搞挑戰中央權威的具個人特色的地方權威和地方主義；必須在與中央保持一致的框架下，表現個人及地方特色。其二、不允許任何重新挑起姓資姓社衝突可能性的存在；1992年鄧小平南巡所確立的跨越資社論爭的路線是不可逾越的紅線。其三、不允許任何重新挑起紅專矛盾可能性的

存在，不再重蹈文革陰影是另一不可逾越的紅線。

中共的權力世代交替是無法扭轉的潮流，第五代或未來更新世代的領導人所擁有的，絕不可能具有類似毛澤東、鄧小平等老世代的魅力型權威，而只能是依循制度及職位而來的制度權威。這種制度權威是以集體領導為底蘊的，請求的是權力的平衡與穩定；集體領導框架中的任何冒尖行徑，都會因為可能破壞集體領導所代表的權力平衡，而必須遭到清除。

在上述政治格局制約下，就連做為最高領導人的習近平，在建構個人形象和威望的同時，也不能違逆前述三大紅線或「天條」；而由此政治格局延伸而來的是「穩中求進」的政策路線運作模式；此模式會藉反腐立威，但絕不會因反腐而傷筋動骨，甚至動搖「國本」和「黨本」，衝擊中共的領導權威和地位。

因此，「穩中求進」仍將是習近平治黨治國及中共十八屆三中全會的主旋律，以政治求穩，支撐經濟求進。從近期以來，大陸大力道的揭禁自貿區的建設，顯示大陸急欲藉經濟改革和轉型的深化，進一步拉抬大陸的世界經濟地位，從而來解消大陸內部政治社會領域的諸多矛盾。因此，十八屆三中全會的走向，仍是近二十年來的「以政輔經」及「經優政次」的布局；政治領域就算有變革，也是服從於經濟變革及轉型之下，政府職能如何能更有效地促進經濟發展，仍將是未來政制改革的重點。任何可能危及集體領導格局，衝擊黨領導權威的政治頂層設計的構想，都可能會再度延宕下去，直至大陸經濟發展到令中共具有更大能量的信心，願意進一步讓權以促進市民社會的發展。

從文革結束後，中共歷屆的三中全會都備受矚目，其中1978年底的十一屆三中全會，將中共總路線方向從階級鬥爭向以經濟建設發展生產力為中心的方向扭轉，而十二屆三中全會，則進一步拉開大陸經濟改革的政治進程，其它各屆三中全會均各有其政策路線重點。而十八屆三中全會之所以引人關注，乃因各界都在注視著做為中共新一代的領導人的習近平，在黨及政府的人事權力底定後，到底會通過十八屆三中全會，提出什麼樣的引領大陸未來發展的政策路線方向。

儘管很難具體準確的預測中共十八屆三中全會將會強調什麼，但從近幾個

月來的大陸政經領域的事件及相關的形勢發展，基本上可以大致蠡測中共十八屆三中全會的重點，其中的重點事件及形勢如下：其一、就是上述的薄熙來案的審訊；其二、中共十八屆中央委員、國資委主任蔣潔敏在反腐聲中落馬事件。

薄熙來案以半公開的方式審訊，並主要將其定位為刑事案件；而蔣潔敏的落馬事件，並沒有向上延伸加大反腐力道，短短幾天內消息就悄悄淡掉。這些事件所呈現的形勢發展，就如上述，顯示習近平治下的政府，絕不願見因為反腐而動搖黨本和國本，未來的施政步伐，基本上仍然是上述的穩中求進，不會觸及動搖中共領導權威與地位的政經改革的頂層設計的部分。

而從近期來大陸大力宣揚自由貿易區的種種跡象顯示，中共十八屆三中全會的重點仍然是重經輕政，著重在不掀開政制改革的壓力鍋蓋的前提下，推動大陸經濟的轉型升級，其中要者如金融自由化、財稅體制變革及配合經濟轉型而來的政府職能的變革。

其中金融自由化方面，可能集中在以下數點：其一、放開貸款及存款利率管制；其二、經營不善的銀行的退場；其三、自貿區人民幣的自由兌換；其四、放開能源價格的管制。而在財稅體制變革方面，營業稅改增值稅，可能成為重點。

在另一方面，薄熙來在擔任重慶市委期間所揭發的「唱紅打黑」運動，雖引發大陸路線爭論的風險，但是「唱紅打黑」在重慶市及大陸各地，都取得一部分人的支持，反映大陸某部分人的精神心理傾向；只要大陸的體制一直得不到表裏一致、上下一貫的變革，大陸內部的紅專衝突及姓資姓社的爭論將會持續存在；而這種氛圍也將會繼續支撐或烘托各種類型的薄熙來的出現。倒了一個中共元老薄一波的兒子薄熙來，大陸各地仍然會繼續存在大大小小、各色各樣的薄熙來。

儘管多年來，中共一再強調依法治國或治黨，但以黨治國的局面依然沒有改變；這種大氣候使得大陸各地的封疆官吏，擁有大於法大於一切的權力；由上而下的中央領導權威，並無法時時緊盯各地諸侯的行徑；這就使得各地的封疆官吏擁有負隅坐大的空間和介面。倒了一個薄熙來，大陸各地還有這樣或那

樣的薄熙來蠢蠢欲動。如果改革以黨治國的體制格局，中共又怕自己的領導權威和統治地位不保；但是話說回來，只要以黨治國的格局未變，中共的領導權威和統治地位還是會因為遭到各形各色薄熙來的衝撞而不保。要消除薄熙來現象，中共還真的需要進行政治改革，讓黨被安置在法治的框架之下。

「中國(上海)自由貿易試驗區」 的內涵與挑戰

The Implications and Challenges of “China(Shanghai) Pilot Free Trade Zone”

史惠慈 (Shih, Hui-Tzu)

中華經濟研究院區域發展研究中心研究員

面對環境的變遷與經濟的發展，中國大陸正啟動另一波的改革試驗，期待創造新的競爭優勢。而「中國(上海)自由貿易試驗區」明顯正是此波改革的重點，其不僅要探索產業升級的路徑，幫助大陸經濟結構的轉型；更需探索深化開放的模式，為大陸加入TPP或其他自由貿易協定作準備的宣示意味。

根據規劃上海自貿試驗區範圍涵蓋上海市外高橋保稅區、外高橋保稅物流園區、洋山保稅港區與上海浦東機場綜合保稅區4個海關特殊監管區域，總面積為28.78平方公里。已有36家業者取得該區營業證照，包括美國微軟投資的上海百家合資訊技術發展有限公司，以及11家金融機構，如中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行等中資銀行，以及花旗和星展2家外資銀行。

究竟上海自貿試驗區的規劃內涵為何？其開放的程度與代表的意義，是值得探討的。基此，本文將先說明上海自貿試驗區的規劃特色，其次探討上海自貿試驗區的開放幅度與面臨挑戰。

壹、上海自貿試驗區的規劃特色

由大陸《國務院關於印發中國(上海)自由貿易試驗區總體方案的通知》，可知上海自貿試驗區的改革不同於以往，投資管理體制創新、擴大服務業開放和金融制度開放係改革的核心；而投資准入前國民待遇和負面清單管理模式，行政制度與監管的改變，政府職能的轉變是關注的重點；至於可複製和推廣的規

則性創新則是影響上海自貿試驗區規劃的重要因素。隨著上海自貿試驗區的相關細部規劃陸續推出，其樣貌也逐漸勾勒出來，以下就制度的改變、服務業的開放、貿易的開放等說明上海自貿試驗區目前的變革方向。

一、制度的改變

此部分主要包括負面清單管理模式的轉變，行政制度和監管的改革。所謂負面清單是禁止外資進入或限制外資比例的清單，即負面清單之外的領域，將按照內外資一致的原則允許外人投資(即投資准入前國民待遇)。這是大陸第一次對外人投資採用負面清單管理模式。目前上海市政府公布的《中國上海自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施(負面清單)》，一共190項產業(小類)需特別的管理措施，約占大陸現有產業小類別的17.8%。不過負面清單將實施動態管理，隨著上海自貿試驗區的經驗累積以及大陸內部經濟轉型的情況，將逐步移除現有負面清單上的產品。

因應外人投資管理模式的改變，相應的審批制度也改為備案制，即對外商投資專案由核准制改為備案制，¹外商投資企業合同章程審批也將改為備案管理。此外，相關的行政管理也進一步簡化鬆綁，如試行先照後證登記制，除法律、行政法規、國務院決定規定的企業登記前置許可事項外，企業向工商部門申請登記、領取營業執照後即可從事一般生產經營活動；縮短發證及登記時間²；除法律、行政法規、國務院對特定行業註冊資本最低限額另有規定外，取消放寬註冊資本認繳登記限制、貨幣出資比例規定，以及出資期限等規條約束等。

二、服務業的開放

服務業的開放是上海自貿試驗區試驗的焦點，依據大陸國務院公布的服務業擴大開放清單，針對金融、航運、商貿服務、專業服務、文化服務及社會服務6大領域18個行業，放寬股比限制、經營業務限制、及最低註冊資金要求。放寬股比限制部分包括外資可在區內設立獨資醫療機構、外資銀行、專業健康醫療保險機構、演出經濟機構、娛樂場所、人才仲介機構；符合條件的民營資本與外資金融機構共同設立「中」外合資銀行；放寬「中」外合資、「中」外合作國際船舶運輸企業的外資股比限制；「中」外合資人才仲介機構，外方合

¹ 大陸國務院規定對國內投資項目保留核准的除外。

² 原本一般投資項目承諾29天辦理完結，新規則下企業拿到營業執照、機構代碼和完成稅務登記等最快只需4天。

資者可以擁有不超過70%的股權等。

放寬經營業務限制則包括允許外資企業從事遊戲遊藝設備的生產和銷售、允許外資企業經營特定形式的部分增值電信業務、允許「中」外合資旅行社經營除臺灣地區以外的出境旅遊業務；試驗區內的外商獨資建築企業承攬上海市的「中」外聯合建設項目時，不受建設項目的「中」外方投資比例限制。至於降低最低註冊資金要求則如外資人才仲介機構最低註冊資本金要求由30萬美元降低至12.5萬美元。(表1)

三、貿易的開放

鼓勵跨國公司建立亞太地區總部，建立整合貿易、物流、結算等功能的營運中心；提升國際航運服務能級，加快發展航運運價指數衍生品交易業務。推動中轉集拚業務發展；深化國際貿易結算中心試點，拓展專用帳戶的服務貿易跨境收付及融資功能，支持區內企業展開離岸業務；鼓勵企業統籌展開國際國內貿易，實現內外貿一體化發展。鼓勵設立第三方檢驗鑑定機構，按照國際標準採信其檢測結果；試點開展境內外高技術、高附加值的維修業務。加快培育跨境電子商務服務功能，試點建立與之相適應的海關監管、檢驗檢疫、退稅、跨境支付、物流等支撐系統。

貳、上海自貿試驗區的開放幅度與面臨挑戰

由開放的領域及措施觀察，可發現上海自貿試驗區的確作了相當幅度的管制放鬆，然放寬管制程度較大的領域則多屬「中」資企業已累積相當的實力、大陸積極發展的戰略重點，或製造業相關環節服務業的發展與經營環境，如遊戲遊藝設備的生產和銷售，³和出境旅遊業務、醫院、境內外高技術、高附加值的維修業務、物流、電子商務等。且開放的幅度亦因產業而異，如大陸「國家旅遊局」2010年9月已開始允許「中」外合資旅行社經營出境遊業務的試點，但規定需要獲得經營許可滿兩年，且不包括外商獨資旅行社。此次雖凡在區內註冊的合格的「中」外合資旅行社都可經營除臺灣地區以外的出境旅遊業務，但仍未提及外商獨資旅行社。

³ 2000年6月開始大陸為治理境內遊戲機市場，禁止生產和銷售面向境內市場的遊戲設備及零附件，但生產出口的遊戲機和零附件並不受禁令規限，許多中資企業通過多年積累已經實力強大，外資通過自貿區進入大陸市場未必容易。

至於文化與通信等敏感性產業的開放仍相對有限，如禁止投資各級的廣播電臺或電視臺，外商對應用程式商店以外的訊息服務投資不得超過50%，對文化藝術、軟體、互聯網和相關服務、和上網服務營業場所的投資限制仍多，也禁止直接或間接從事與參與網路遊戲營運。即便鬆綁的獨資演出經紀機構只能在上海界內活動，而獨資娛樂場所的活動範圍不能出自自貿試驗區；在保障網絡資訊安全的前提下，允許外資企業經營特定形式的部分增值電信業務，如涉及突破行政法規，須國務院批准同意。

再者此次開放項目的重點，金融產業亦僅開放三項，涉及金融創新的內容主要是人民幣資本項目可兌換、利率市場化、人民幣跨境使用及外匯管理體制改革。如支持自貿區內符合一定條件的單位和個人按照規定雙向投資於境內外證券期貨市場、支持證券期貨經營機構在區內註冊成立專業子公司等，但業務範圍仍以境外金融為主且不很具體，區內對人民幣資本項目可兌換機跨境使用先行先試，但時間表待定；而有關人民幣國際化的相關改革部分相對較少。

至於一直被認為將在上海自貿試驗區執行的企業所得稅按15%徵收，則在大陸財政部以不具備在全大陸可複製、可推廣的可能性下排除在此波執行措施中。

綜觀此波開放的產業與幅度，明顯仍難深入金融、特許與管制性行業。此一則基於服務業的特性與實體貨物製造不同，如何在有限範圍內的試行鬆綁又不會影響試驗區以外的產業或經濟運行，是一大考驗；再者與大陸本身資本市場與監管能力的成熟度不足，金融系統本身缺陷和隱藏性風險較大，加上大陸產業既得利益者強勢，限制改革的幅度。

另外為了避免改革試驗的不利效果波及，提出「一線放開、二線安全高效管住」的開放理念，此對於有形的貨物開放容易執行，而無形的服務業、金融業進行監管，將面臨相當的挑戰。因此在現實可承受力的限制下，現行的開放並不如當初宣示所隱含的預期。此外上海自貿試驗區的推展尚面臨時間的限制與區域的競爭。

雖然上海自貿試驗區的開放是採漸進式，但依據大陸國務院8月16日常務會議決議，為解決上海自由貿易區與大陸現行法律的矛盾，未來自貿區擬暫停實施《外資企業法》、《中外合資經營法》、《中外合作經營企業法》及《文物保護法》四項法律，為期3年。顯示預期的改革試驗成果檢驗期是2至3年，如何

在這麼短的期間內達成何種可複製的試驗成果，以及如何擴散將是上海自貿試驗區未來發展中值得關注的重點，也可能為求成果而限縮其開放力度。

其次，自貿試驗區落在上海的原因，除了上海首先提出外，上海本身具有較好的基礎、較為成熟的監管制度和管理經驗、和較好的區位優勢也是重要的考量。隨著上海自貿區改革的推動，金融服務業的開放，進行人民幣利率市場化、匯率市場化、金融產品創新、放開資本賬目管制以及發展離岸業務等，一旦試驗成熟且複製推廣至全大陸，足以使上海成為國際金融中心，此必然會擠壓鄰近競爭對手之生存空間，包括香港。雖然上海與香港的國際水準仍有相當的差距，但短期的替代效應難以避免，此已引發香港的關注與因應；同時，在大陸國務院正式批准設立「中國(上海)自由貿易試驗區」後的短短幾天內，各地已掀起了一股「自貿區」熱，加入申報自貿區的城市包括廣東南沙、天津、重慶、福建廈門、浙江舟山等。因此上海面對的挑戰不僅是創新改革，還須面對中央平衡各區域間發展的考量，爭取有利的試點功能或產業。

表1 上海自貿試驗區服務業開放領域

一、金融服務領域	
1.銀行服務（國民經濟行業分類：J 金融業—6620 貨幣銀行服務）	
開放措施	(1) 允許符合條件的外資金融機構設立外資銀行，符合條件的民營資本與外資金融機構共同設立「中」外合資銀行。在條件具備時，適時在試驗區內試點設立有限牌照銀行。
	(2) 在完善相關管理辦法，加強有效監管的前提下，允許試驗區內符合條件的「中」資銀行開辦離岸業務。
2.專業健康醫療保險（國民經濟行業分類：J 金融業—6812 健康和意外保險）	
開放措施	試點設立外資專業健康醫療保險機構。
3.融資租賃（國民經濟行業分類：J 金融業—6631 金融租賃服務）	
開放措施	(1) 融資租賃公司在試驗區內設立的單機、單船子公司不設最低注冊資本限制。
	(2) 允許融資租賃公司兼營與主營業務有關的商業保理業務。
二、航運服務領域	
4.遠洋貨物運輸（國民經濟行業分類：G 交通運輸、倉儲和郵政業—5521 遠洋貨物運輸）	

開放措施	(1) 放寬「中」外合資、「中」外合作國際船舶運輸企業的外資股比限制，由國務院交通運輸主管部門制定相關管理試行辦法。 (2) 允許「中」資公司擁有或控股擁有的非五星旗船，先行先試外貿進出口集裝箱在大陸沿海港口和上海港之間的沿海捎帶業務。
5.國際船舶管理（國民經濟行業分類：G 交通運輸、倉儲和郵政業—5539 其他水上運輸輔助服務）	
開放措施	允許設立外商獨資國際船舶管理企業。
三、商貿服務領域	
6.增值電信（國民經濟行業分類：I 資訊傳輸、軟件和資訊技術服務業—6319 其他電信業務，6420 網際網路信息服務，6540 數據處理和存儲服務，6592 呼叫中心）	
開放措施	在保障網絡資訊安全的前提下，允許外資企業經營特定形式的部分增值電信業務，如涉及突破行政法規，須國務院批准同意。
7.遊戲機、遊藝機銷售及服務（國民經濟行業分類：F 批發和零售業—5179 其他機械及電子商品批發）	
開放措施	允許外資企業從事遊戲遊藝設備的生產和銷售，通過文化主管部門內容審查的遊戲遊藝設備可面向境內市場銷售。
四、專業服務領域	
8.律師服務（國民經濟行業分類：L 租賃和商務服務業—7221 律師及相關法律服務）	
開放措施	探索密切大陸律師事務所與外國（港澳臺地區）律師事務所業務合作的方式和機制。
9.資信調查（國民經濟行業分類：L 租賃和商務服務業—7295 信用服務）	
開放措施	允許設立外商投資資信調查公司。
10.旅行社（國民經濟行業分類：L 租賃和商務服務業—7271 旅行社服務）	
開放措施	允許在試驗區內注冊的符合條件的「中」外合資旅行社，從事除臺灣地區以外的出境旅遊業務。
11.人才仲介服務（國民經濟行業分類：L 租賃和商務服務業—7262 職業仲介服務）	

開放措施	(1) 允許設立「中」外合資人才仲介機構，外方合資者可以擁有不超過70%的股權；允許港澳服務提供者設立獨資人才仲介機構。 (2) 外資人才仲介機構最低注冊資本金要求由30萬美元降低至12.5萬美元。
12.投資管理 (國民經濟行業分類：L 租賃和商務服務業—7211 企業總部管理)	
開放措施	允許設立股份制外資投資性公司。
13.工程設計 (國民經濟行業分類：M 科學研究與技術服務企業—7482 工程勘察設計)	
開放措施	對試驗區內為上海市提供服務的外資工程設計 (不包括工程勘察) 企業，取消首次申請資質時對投資者的工程設計業績要求。
14.建築服務 (國民經濟行業分類：E 建築業—47 房屋建築業，48 土木工程建築業，49 建築安裝業，50 建築裝飾和其他建築業)	
開放措施	對試驗區內的外商獨資建築企業承攬上海市的「中」外聯合建設項目時，不受建設項目的「中」外方投資比例限制。
五、文化服務領域	
15.演出經紀 (國民經濟行業分類：R 文化、體育和娛樂業—8941 文化娛樂經紀人)	
開放措施	取消外資演出經紀機構的股比限制，允許設立外商獨資演出經紀機構，為上海市提供服務。
16.娛樂場所 (國民經濟行業分類：R 文化、體育和娛樂業—8911 歌舞廳娛樂活動)	
開放措施	允許設立外商獨資的娛樂場所，在試驗區內提供服務。
六、社會服務領域	
17.教育培訓、職業技能培訓 (國民經濟行業分類：P 教育—8291 職業技能培訓)	
開放措施	(1) 允許舉辦「中」外合作經營性教育培訓機構。 (2) 允許舉辦「中」外合作經營性職業技能培訓機構。
18.醫療服務 (國民經濟行業分類：Q 衛生和社會工作—8311 綜合醫院，8315 專科醫院，8330 門診部 [所])	
開放措施	允許設立外商獨資醫療機構。

資料來源：大陸國務院印發「中國(上海)自由貿易試驗區」總體方案，2013年9月27日。

近期習近平出訪中亞地區之戰略意義

Xi Jinping's Recent Visit to Central Asia and Its Strategic Implications

蔡東杰 (Tsai, Tung-Chieh)

國立中興大學國際政治研究所教授兼所長

壹、前言

2013年9月3日至13日，大陸國家主席習近平對土庫曼、哈薩克、烏茲別克和吉爾吉斯4個中亞國家進行國事訪問，這也是他今年3月正式就任國家主席以來的第三次出訪活動。根據大陸官方媒體所作之說明，習近平「前兩次出訪，旨在加強『中』俄全方位戰略協作，探索構建『中』美新型大國關係，加快金磚國家合作步伐，傳承大陸與非洲、拉美國家的友好合作」，至於此次出訪則「著眼推動解決世界經濟面對的挑戰，深化上合組織合作，提升與中亞國家關係水準」，也「是構建中國全方位外交格局的又一重要步驟」。¹排除過份渲染之政策意識形態說法不論，針對習近平在上海合作組織高峰會中提出之「四點主張」，尤其第三點關於「儘快簽署《國際道路運輸便利化協定》，開闢從波羅的海到太平洋、從中亞到印度洋和波斯灣的交通運輸走廊」的積極倡議，²由於涉及更深層之地緣政治意涵，頗值得推究其未來可能發展。因此，本文嘗試由大陸對中亞地區關係發展之利益角度切入，一方面推論其未來之戰略藍圖規劃，同時亦藉此觀察未來之地緣政治走向。

¹ 「習近平任中國國家主席以來第三次出訪前瞻」（2013年8月26日），2013年9月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/26/c_117100379.htm。

² 「習近平在上合組織峰會發表談話，提出4點主張」（2013年9月13日），2013年9月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-09/13/c_117365319.htm。

貳、中國大陸與中亞關係之利益面分析

隨著後冷戰時期來臨，面對由於蘇聯崩解以致在中亞所遺留之權力真空，大陸亦藉此開啟與此地區關係之新階段。由此，大陸不但迅速與剛獨立之中亞五國建立外交關係，由於高度地理鄰接性，邊境貿易也快速增長；大體來說，此時期大陸的政策意圖主要是：以保證西部安全為前提，設法與中亞國家建立睦鄰友好關係；尋求公平合理地解決歷史遺留的邊界問題；爭取中亞國家在臺灣與東突等問題上的支持。儘管因各國政治局勢不穩，投資環境缺乏吸引力，大陸的海外投資規模亦相當有限，以致制約了最初的雙邊互動，但在與哈薩克於1997年簽署一份石油與天然氣合作協定後，大陸明顯開始強化對中亞的政策力道，由此將雙邊關係推向另一個「加速發展期」。導致大陸對中亞政策趨於積極的原因包括：以發展能源合作為目標來落實石油進口來源多元化、間接促進「西部大開發」經濟發展方針，以及拓展雙邊和「上海五國」機制架構下的安全合作等。為此，大陸一方面積極密集地推進與中亞領導人之高層互訪，特別在邊界問題方面也陸續取得進展。³總的來說，大陸雖表面上與俄羅斯和美國不同，暫時並不刻意追求在中亞擴大影響，但仍逐漸成為影響區域政經發展的主要角色之一。尤其近年來大陸各式貨品如潮水般湧入此地區，數以百計貨櫃車每天越過邊界朝西駛去，這既說明大陸對中亞影響力日益增強，也讓它進一步思索其在中亞地區的實質利益；對此，具體上可由國家安全、地緣政治、能源戰略，以及經濟利益四個角度來加以討論。

一、國家安全：分離主義運動的挑戰

首先，抑制「東突」勢力對大陸西北邊陲地區安全既至關重要，⁴隨著國際恐怖主義自1990年代起持續擴散，東突組織之威脅也日益嚴重。從地緣上看來，中亞不僅鄰近恐怖主義和宗教極端主義勢力範圍，信奉伊斯蘭教的區域內國家紛紛獨立後，由於它們最初多半缺乏必要之政治穩定性，極端浪潮乃迅速蔓延，成為恐怖主義和宗教基本教義派之活動溫床。進言之，一方面中亞既為前述東突勢力最主要的國外基地之一，也是該勢力與國際恐怖主義聯繫的關

³ 孫壯志，「新安全觀與上海合作組織實踐」，邢廣程主編，2006年：俄羅斯東歐中亞國家發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2007年），頁53。

⁴ 所謂「東突」是「東突厥斯坦」的簡稱；現代東突運動始於二十世紀初。1933和1944年在新疆兩次出現「東突厥斯坦共和國」可視為最早實踐。詳見大陸國務院新聞辦公室，「東突厥斯坦問題的由來」（載於新疆的歷史與發展白皮書）（2003年5月26日），2013年9月20日下載，〈中國網〉，<http://www.china.com.cn/ch-book/20030526/5.htm>。

鍵地理通道，自然與大陸之安全息息相關。尤其2008年以來，新疆暴動衝突頻傳，2013年中還發生半個世紀以來最嚴重之騷動事件，更引發大陸高層關注。

二、地緣政治：回應美國的圍堵遏制

其次，從大戰略需要來說，大陸的基本態度乃預防任何國家將中亞作為遏制其崛起的戰略基地。但因美國在冷戰結束後，試圖透過掌控中亞以控制所謂「世界島」（歐亞大陸），⁵並於911事件後藉「反恐」之名駐軍阿富汗和中亞，不僅實際上完成從東亞、東南亞到南亞和中亞的全球性戰略連接，⁶也為大陸的周邊戰略布局帶來巨大的壓力。基於美國持續遏制大陸崛起所可能發生的衝突潛在性，大陸在戰略上不僅需要維持中亞地區的穩定、和平與中立，更希望透過制度化途徑（例如透過上合組織與交通網）來鞏固雙邊關係。

三、能源戰略：維繫工業化永續發展

自從大陸在1993年成為原油淨進口國後，隨著經濟發展深化，對國際石油市場依賴度也越來越高；在成為石油消費大國的背景下，預計大陸的進口需求將以每年約3.3%的速度繼續成長。值得注意的是，大陸石油進口迄今主要仍來自中東，且大半仰賴海上運輸，其中又有85%的航路經過印度洋、麻六甲海峽與南海這條脆弱的航線；對此，不僅美國在扼守麻六甲要衝的新加坡設有基地，南亞強權印度亦力圖進一步控制印度洋以成為區域霸權，⁷在此情況下，無論是分散進口來源或提供安全的陸上通道，中亞對大陸能源政策占有重要地位，後者亦同時與哈薩克、土庫曼與烏茲別克推動輸油與天然氣管道計畫。

四、經濟利益：提供新興的消費市場

由於中亞是世界上離海洋最遙遠的區域之一，致使各國經濟發展受到嚴重制約，傳統上除依靠經過俄羅斯的出海通道之外，尚能利用的只有經土庫曼前往伊朗南部的海港，至於近期以來，拜大陸崛起之賜，藉由通向大陸東部海港以進入太平洋既成為另一項選擇，大陸為鞏固西疆安全並平衡區域發展所推出之「西部大開發」計畫，也有賴中亞作為其腹地，⁸從而使雙方在經濟方面獲得一定程度之利益交集。

⁵ 王鳴野，*美國的歐亞戰略與中南亞五國*（烏魯木齊：新疆人民出版社，2003年），頁14-22。

⁶ Michael Renner, "Iraq and the Oil Connection," *World Watch Institute* (Washington, DC), December 18, 2002; Ehsan Ahrari, "The Strategic Future of Central Asia: A View from Washington," *Journal of International Affairs* (New York), 56:2(2003), pp.163-164.

⁷ 劉新華，「中國的石油安全及其戰略選擇」，*現代國際關係*（北京），第12期（2002年12月），頁37。

⁸ 楊紅梅，「中國在中亞的外交政策解析」，*新疆石油教育學院學報*（烏魯木齊），第1期（2005年1月），頁13。

參、通道外交與大陸對中亞戰略

在蘇聯解體與冷戰結束後，隨著中亞地區出現所謂「權力真空」，對區域外的強權國家而言，此處不啻是歐亞大陸中唯一尚待開發，且可能即時獲取各種戰略利益的潛力地區。再加上俄羅斯自2000年以來開始重新關注遠東政策，⁹美國自2001年後也以反恐為名向中亞滲透，兩者在中亞競逐的加劇無疑相對壓縮大陸的戰略空間，並迫使它不得不設法強化政策規劃，至於「上海合作組織」便是其成果之一；¹⁰從某個角度看來，此組織乃是第一個，也是迄今唯一由大陸主動參與發起的國際組織。¹¹進一步來說，無論是為了解決大陸發展過程中的東西部差距問題，擴大西部建設發展腹地，同時將影響力延伸至整個亞洲大陸，¹²還是為了在前述美俄於中亞進行戰略競爭之外，替自己建構一條戰略支點，正如若干學者所言，「中國應下大功夫加緊蛛網式戰略通道的建設，有效降低中國在海上石油運輸被中斷所導致的脆弱性，減少對西太平洋戰略通道的依賴」；¹³近年來大陸非但積極投入周邊區域的多國性交通建設工程計畫，至於特別針對中亞地區所提出之「新絲綢之路」概念，¹⁴更值得觀察。

事實上，早在1994年時任大陸國務院總理李鵬便宣稱：「我們願意同中亞各國一道，……為建設新的絲綢之路做出自己的努力。」¹⁵至於「復興絲綢之路」國際會議在1998年所通過關於建立一條跨國「歐洲—高加索—亞洲交通走廊」（Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, TRACECA）的多邊協議，¹⁶以及同年大陸積極倡議，全線共600公里之「中吉烏國際鐵路」計畫（「中國」

⁹ Vladimir Putin, "Rossiya: novye vostochnye perspektivy," (2000年11月9日), 2013年9月20日下載, 《President of Russia》, http://www.kremlin.ru/appears/2000/11/09/0302_type63382_28426.shtml。

¹⁰ Guang Pan, "The SCO's Success in Security Architecture," in Ron Huisken, ed., *The Architecture of Security in the Asia Pacific* (Canberra: Australia National University, 2009), pp.33-44.

¹¹ 鄭雨, 中俄美在中亞: 合作與競爭 (北京: 社會科學文獻出版社, 2007年), 頁408; 邢廣程與孫壯志主編, 上海合作組織研究 (長春: 長春出版社, 2007年), 頁148-153; Yinhong Shi, "Great Power Politics in Central Asia Today: A Chinese Assessment," in Elizabeth Van Wie Davis & Rouben Azizian, eds., *Islam, Oil, and Geopolitics: Central Asia after September 11* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2007), p.167.

¹² 蔡東杰, 當代中國外交政策 (臺北: 五南圖書公司, 2011年), 頁166。

¹³ 門洪華、高宇寧, 「能源安全: 國家安全的新挑戰」 (2014年6月8日), 2013年9月19日下載, 《人民網》, <http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1045/2554335.html>。

¹⁴ 薛君度與邢廣程主編, 中國與中亞 (北京: 社會科學文獻出版社, 1999年), 頁154-170。

¹⁵ 參見人民日報, 1994年4月20日, 第2版。

¹⁶ 柳豐華, 「新絲綢之路與當代中亞地緣政治」 (2011年7月10日), 2013年9月19日下載, 《新疆哲學社會科學網》, http://big5.xjass.com/ls/content/2011-07/10/content_201448.htm。

喀什—吉爾吉斯奧什市—烏茲別克安集延），既為落實前述概念提供現實的操作平臺，大陸還在2000年底要求國務院外經貿部（現商務部）聯同外交部、「國家計委」（現「國家發展改革委」）、「國家經貿委」、財政部、科技部共同組建「新亞歐大陸橋國際協調機制」，迄今共有16個國務院直屬部委成員單位，並於2004年將江蘇連雲港到新疆霍爾果斯全長4,395公里的公路全線貫通，接著陸續開通十餘個陸路口岸與五十餘條客貨運輸線路，以便利與中亞各國之間的人員和經貿往來，這些都進一步為其打通中亞通道完成必要的制度性建設。

其後，包括大陸、吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗與伊朗5國首先於2010年簽署了《中—伊鐵路建設初步協議》，這條鐵路線全長2,300公里，總預算43億美元，將從新疆出發，抵達伊朗後分為南、西兩條線，南線直達波斯灣，西線通往土耳其和歐洲，預計將改寫從中亞到西亞的地緣政治版圖。接著，大陸不僅在2011年4月宣布，從四川重慶開往德國杜伊斯堡的「渝新歐國際鐵路」（總里程數為11,179公里）正式開通，2013年7月，又宣布從河南鄭州開往德國漢堡的「鄭歐國際鐵路」（總里程數為10,214公里）也開啟運行，¹⁷這兩條路線同樣都途經西安、蘭州、烏魯木齊，由阿拉山口穿越哈薩克，俄羅斯、白俄羅斯、波蘭4個國家，最終抵達德國。可以這麼說，前述成果既正面回應大陸官方長期以來的「歐亞大陸橋」或「新絲綢之路」政策規劃，讓其對中亞戰略作為得到有利的地緣工具支撐，彌補大陸長期以來由於對西疆交通不便，以致經常鞭長莫及的窘境，也是觀察下一階段大陸對中亞政策之必要起點。

肆、結論

總的來說，大陸不僅可能成為近代以來，繼英國、俄羅斯與美國後，第四個將影響力深入中亞地區的大國；¹⁸從大戰略角度看來，基於美日安保繼續強化對「中國」戰略圍堵的事實，為突破此一困境，大陸除須大力深化與中亞政經互動，充分發揮上海合作組織作用，並深化與俄羅斯協作來共同抵禦美國外，

¹⁷ 「鄭歐國際鐵路貨運班列開通，運載665.37噸貨物」（2013年7月18日），2013年9月19日下載，《中國經濟網》，http://big5.ce.cn/gate/big5/district.ce.cn/newarea/roll/201307/18/t20130718_24586186.shtml。

¹⁸ Benjamin Carlson, "China's New Great Game," (2013年9月13日)，2013年9月20日下載，《Global Post》，<http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/asia-pacific/china/130911/china-new-great-game-China-central-asia>。

¹⁹再加上由於石油消費與進口總量激增，為其經濟發展埋下能源隱憂，為排除海上石油通道可能被切斷之風險，拉攏中亞以建構陸上通道也充滿重大的戰略意義。²⁰據此，大陸加強對中亞地區的戰略與外交力道既存在合理空間，隨著前述交通設施的改善，在可見的未來，大陸將有機會發揮中亞自古具有的歐亞大陸樞紐的作用，使其西部發展與世界聯繫起來，如此既能使「西部大開發」戰略更具開放性，藉由影響中亞對全球戰略所投射出來的影響力，更不容小覷。

正因如此，大陸國家主席習近平不僅選擇中亞作為他第三度出訪之目的地，在上海合作組織高峰會當中，亦不斷重申大陸對建構與發揮「新絲綢之路」構想的堅持，希望透過簽署所謂的《國際道路運輸便利化協定》，讓開啟從中亞到印度洋和波斯灣的交通運輸走廊獲得制度保障；於此同時，除原有的哈薩克（2011）與烏茲別克（2012）外，此次大陸也順勢將與塔吉克和土庫曼的互動提升至「戰略夥伴」層次，再加上剛於7月與白俄羅斯建立的戰略夥伴關係，確保在中亞地區與「新絲綢之路」全線的安全性，不啻是顯而易見的外交目標所在。至於在下個階段中，大陸是否能落實其戰略設計，上海合作組織是否有助於大陸成為此地區重要之「規範性力量」來源，²¹又「中」俄與中亞之多邊聯繫是否將提升歐亞大陸（Eurasia）之地位，從而改變過去兩百年來以海權為主之全球地緣戰略格局，則又是我們必須關注的另一焦點。

¹⁹ 儘管大陸對中亞影響力提升，可能抵銷俄羅斯在此地區的傳統地位，但打通中亞通道對俄羅斯分享大陸經濟繁榮成果並擺脫受西方孤立窘境，仍是一大誘因。參見 “Rising China, Sinking Russia,” *The Economists* (London), 14th Sept., 2013, <http://www.economist.com/news/asia/21586304-vast-region-chinas-economic-clout-more-match-russias-rising-china-sinking>。

²⁰ 歐陽承新，*地緣、能源與中國大陸聯外油氣通路之開發（中亞與高加索）*（臺北：中華經濟研究院出版社，2012年），頁9-11。

²¹ Emilian Kavalski, *Central Asia and the Rise of Normative Powers: Contextualizing the Security Governance of the European Union, China, and India* (New York: Bloomsbury, 2012), pp.100-124.

中國大陸高齡化衝擊及養老服務業發展

The Impact of Aging Population and Development of Pension Services in Mainland China

王信賢 (Wang, Hsin- Hsien)

國立政治大學東亞研究所副教授

2013年9月初中國大陸公布《關於加快發展養老服務業的若干意見》（以下簡稱《意見》），不僅直指當前大陸人口結構中最為關鍵的「老齡化」問題，也將民眾最為關心的「養老服務」議題推向政策前沿。針對此，以下將區分「人口老齡化」、「養老服務業的發展現況與政策」以及「討論與評析」三方面說明之。

壹、大陸人口老齡化的特徵與趨勢

人口「老齡化」意指人口結構中老年人口比例不斷上升的過程，按照聯合國標準，人口老齡化有兩個標準，一是65歲及以上人口的比例達到7%，另一則是60歲及以上人口比例達到10%，該社會稱為老齡社會。1999年，大陸60歲以上老年人達到1.31億，占總人口的比重10%，按此標準，大陸已成為人口老齡型國家；《意見》也指出，截至2012年底，大陸60歲以上的老年人口已達1.94億，占總人口的14.3%，預估2020年將達到2.43億，到2025年則會突破3億。這意味著，大陸人口老齡化的結構已然形成，且短時間內將難以逆轉。

根據大陸「全國人大」常委會「老年人權益保障法執法檢查報告」以及民政部社會福利和慈善事業促進司所公布的相關資料顯示，相較於其他國家，大陸人口老齡化社會呈現以下特徵與趨勢：

- 一、老年人口基數龐大：大陸老年人口絕對值居世界之冠，是世界上唯一老年人口破億的國家，也是老齡化程度最高的發展中國家，總數約占亞洲老年人口的二分之一，全球老年人口的五分之一。按此趨勢，到2050年左右，老年人口將逼近5億，超過已開發國家老年人口的總和。
- 二、老齡化發展快速：1999年，大陸老年人口占總人口的十分之一，目前為七分之一，預估到2020年為六分之一，2030年為四分之一，2050年則達到三分之一，成長速度極為驚人。從國際比較來看，人口老化的發展從10%提升到30%，大陸僅用47年時間便達到英、法、美等工業化國家經過約一百年的人口結構變化，此速度僅次於日本。
- 三、老齡化先於工業化：就國際經驗來看，已開發國家在進入老齡化社會時都實現工業化（即先富後老），以日本為例，其人口老齡化速度雖較大陸稍快，但其早已進入已開發國家之林。相較於此，大陸目前仍屬下中等收入就已步入老齡化社會，又伴隨低生育發生，因此衍生「未富先老」的問題，導致其在應付「未富先老」高齡化人口結構，經濟實力尚猶不足，老年人口的急遽增加，迫使大陸必須加快健全養老、醫療等社會保障制度和公共服務體系，否則人口結構迅速老化將嚴重影響未來經濟的發展。
- 四、老齡化與家庭小型化相伴隨：大陸平均家庭人口數從改革開放初期的4.6下降到2000年的3.42，呈現持續縮小趨勢，預估2030年為2.61，2050年為2.51，未來1人至2人小家庭的增長要快於較大規模的家庭。持續的低生育率使青少年人口比例下降，新增勞動力年齡人口減少，未來35年，大陸20歲至44歲年輕勞動力將比目前減少1.6億，減幅達28%。
- 五、老年撫養比快速攀升：人口年齡結構另一指標為老年人口撫養比，即老年人口與勞動力人口的比例，此比例變化會影響老年社會經濟的可持續增長。從大陸「第六次人口普查」來看，2010年老年撫養比（每百名勞動年齡人口負擔老年人的比例）為19%，大約五個勞動年齡人口負擔1個老人。但根據預估，2020年約三個勞動年齡人口負擔1個老人，2030年約二點五個勞動年齡人口負擔1個老人，超越已開發國家的平均水準。依照國際經驗，較高的老年人口撫養比，不僅使國家養老金快速膨脹，亦會讓國家醫療衛生費用支出大幅增加，又嚴重影響國家經濟發展力度和持續發展。
- 六、困難老人數量多：近10年來，80歲以上高齡老年人增加近一倍，已經超過

2,000萬；隨著年輕人異地工作，父母與子女異地居住，空巢老人越來越多，這兩年城鄉空巢家庭已超過50%，失能或半失能老年人已達三千三百多萬。顯見隨著經濟的發展，老人問題不但未獲得解決，反而愈來愈嚴重。

七、老齡化具城鄉差異：大陸農村老齡化顯著高於城鎮，人口老齡化二元結構明顯。目前，農村老齡化水平高於城鎮1.24個百分點，預估到2028年，農村老年人口比重將突破30%，高於城市11個百分點，到2050年前後，將達到39.9%，高於城市7.7個百分點。

與人口老化相關的是「衛生醫療體系」的問題，大陸人口在平均壽命延長的同時，反映疾病模式轉變上，也從傳染性、寄生性疾病轉向慢性病、變性疾病為主，此將會大量增加醫療費用的支出，也會導致巨大的人力和社會資源投入。從整體人口結構來看，人口「高齡化」伴隨的是「少子化」的發生，長期受到「一胎化」政策的影響，目前大陸的生育率僅1.21%，這就意味著「人口紅利」（demographic dividend）下降、人口負擔係數過大、勞動力下降，以及醫療、社會福利與財政負擔加重、基礎建設與產業結構調整，這對大陸發展將是一大挑戰，這也是為何許多大陸學者疾呼「一胎化」政策已經到達不得不檢討的關口。

貳、養老服務的發展現況與政策

大陸在快速發展的老齡化過程中，養老服務的發展卻明顯滯後，也因此，中共近年來不斷推出相關政策以為因應。就養老服務業的發展現況而言，根據大陸民政部「2012年社會服務發展統計公報」顯示，目前大陸各類養老服務機構共有44,304個，相較上一年度增加3,436個，擁有床位416.5萬張，相較上一年度增長12.8%（每千名老年人擁有養老床位21.5張，比上年增長7.5%），年末收養老年人293.6萬人，相較上一年度增長12.7%。其中社區留宿與日間照料床位19.8萬張。此外，截至2012年底，大陸老齡事業單位共計2,583個，老年法律援助中心2.2萬個，百歲老人5.6萬人，相較上一年度增長1.8%，老年維權協調組織7.8萬個，老年學校5.0萬個、在校學習人員625.3萬人，各類老年活動室34.6萬個。

從數據可看出，養老服務的各項指標均不斷成長，然而仍跟不上人口老齡化的需求，近年來中共也不斷推出相關政策，以下將以《意見》為主，配合《中國老齡事業發展「十二五」規劃》、《社會養老服務體系建設規劃（2011-2015年）》說明之。

- 一、養老服務業發展目標：在《意見》中即提及「到2020年，全面建成以居家為基礎、社區為依托、機構為支撐，功能完善、規模適度、覆蓋城鄉的養老服務體系。」除政策宣示外，還明確提及到2020年「90%以上的鄉鎮和60%以上的農村社區建立包括養老服務在內的綜合服務設施和站點」、「全國社會養老床位數達到每千名老年人35-40張」等。
- 二、加強老年社會保障：面對高齡化社會，中共也提出諸多社會保障政策，多集中在養老保險制度建設、基本醫療保險制度、老年社會救助力度以及老年社會福利制度等方面，如農村最低生活保障的建立、城市居民基本醫療保險啟動、失業保險促進再就業、農村養老保險制度和失地農民社會保險、新型農村合作醫療、普遍建立醫療救助制度以及農民工社會保障權益的維護等。
- 三、強化六項任務與「統籌」觀點：《意見》明確提出六個主要任務，包括統籌發展城市養老服務設施、完善居家養老服務網路、加強養老機構建設、發展農村養老服務、繁榮養老服務消費市場、積極推進醫療衛生與養老服務相結合等。此外，相較於過往政策對象的孤立性，在《意見》中可發現，「統籌」成為重要的關鍵詞，其中包括統籌居家和機構、城市和農村、養老與相關領域的互動發展等。
- 四、引入社會力量參與：《意見》提及「在資本金、場地、人員等方面進一步降低社會力量舉辦養老機構的門檻，簡化手續、規範程序、公開信息，行政許可和登記機關要核定其經營和活動範圍，為社會力量舉辦養老機構提供便捷服務」，且於投融資政策、土地供應政策、稅費政策、補貼支持政策等給予優惠，並提出「引導公益慈善組織重點與養老機構建設、養老產品開發、養老服務提供」等。
- 五、建立政府主導、多方參與的管理體制和運行機制：由民政部、「全國老齡辦」成立「全國社會養老服務體系建設領導小組」，加強對社會養老服務發展的組織協調。於政府主導作用的基礎上，透過政策扶持、資金補助、

民辦公助、公建民營等多種方式，鼓勵和引導民間資本進入養老服務領域。加強養老服務行業組織建設，構建政府、中介組織、養老機構三方管理體制。

參、討論與評析

人口老齡化與養老服務不單單僅是社會議題與政策，近來世界各國均以「國家安全」的規格待之，當然大陸也不例外。目前大陸在面對老齡化衝擊以及養老服務發展所提出的政策，均是以中共「十八大」政治報告所提出的「要積極應對人口老齡化，大力發展老齡服務事業和產業」為基礎所開展出來，其在發展目標、政策任務、參與主體以及組織領導等各方面都有所著墨。因此，此議題將涉及政治、經濟與社會等各方面的因素，以下進行簡要的評析與討論。

一、構建新的經濟增長動力

很明顯地，鼓勵養老服務頁的發展是大陸「拉動內需、擴大就業、推動經濟轉型升級」的重大舉措以及民生工程，也是「李克強經濟學」的重要組成。根據大陸民政部的說法「養老服務業既是為老年人服務的夕陽事業，也是蓬勃發展的朝陽產業，蘊藏著巨大的消費需求，是調結構、惠民生、促升級的重要力量」，而《意見》也提出：「到2020年，養老服務業增加值在服務業中的比重顯著提升，生活照料和護理服務提供約1000萬個就業崗位，湧現一批帶動力強的龍頭企業和大批富有創新活力的中小企業，形成一批養老服務產業集群。」按照前述，人口老齡化是個長期趨勢，養老服務業也將會是大陸中長期的經濟增長點。

二、出現新的養老商機

承前所述，人口老齡化與養老服務業的發展也將帶來重大的商機，主要包括養老保險與養老地產。在養老保險方面，2012年大陸保險行業保費成長速度放緩至8%，但養老保險這一領域卻依然蓬勃發展，根據保監會統計，2012年國壽養老、平安養老、泰康養老、長江養老和太平養老五大養老險公司的企業年金繳費共計662億，同比成長61.2%，受託管理資金達2,009億，同比增長45.8%；投資管理資產達1,711億，同比增長49.2%，成長速度驚人。在養老地

產方面，大陸大型開發商已開始嘗試布局養老地產，包括萬科、綠城、龍湖、複星、遠洋地產等開發商均已在養老地產領域爭奪市場份額；而許多具實力的美日外資也紛紛與大陸相關企業合作，搶食養老大餅。因此，相較於過往以嬰幼兒為主的商機，目前正有轉移至養老服務業的趨勢，而此發展前景也是臺商值得思考、規劃的投資方向。

三、「以房養老」的爭議

在《意見》中雖然僅出現在「完善投融資政策」中「開展老年人住房反向抵押養老保險試點」的一段話，但卻是公布迄今最受人矚目且爭論的政策。其所指的是老年人可將名下房產抵押給金融機構，可定期獲取養老金直到去世，房主去世後，房產出售用於歸還貸款，其升值部分歸金融機構所有，也就是「以房養老」政策。其實早於《意見》發布前，大陸一些地方曾進行「以房養老」的試點，如從2007年開始，中共先後在北京、上海開始進行「以房養老」試點，最終均以失敗告終，原因除傳統養老觀念外，最主要的乃大陸的房地產市場充滿變數，且大陸的土地產權制度亦產生房地產市場的不確定性，成為推行「以房養老」的一大障礙。而在農村方面，農村宅基地產禁流轉也造成「以房養老」幾乎無法推行，使得占人口絕大多數的農村老人被排除在「以房養老」的門外。除此之外，更令人擔憂的是，此政策是否會成為下一輪各級政府「撈錢」的工具，不無疑問，這也是為何有大陸網民提出「地搶完了，又準備搶房」的批評。

四、組織領導的挑戰

如前所述，此一政策涉及居家和機構、城市和農村、養老與相關領域的互動與統籌，涉及政府、中介組織、養老機構三方管理體制，涉及財政、金融、土地、稅費、人才、技術及服務模式等政策，除牽涉的部門甚多，《意見》所提的是「民政部門要切實履行監督管理、行業規範、業務指導職責，推動公辦養老機構改革發展。發展改革部門要將養老服務業發展納入經濟社會發展規劃、專項規劃和區域規劃，支援養老服務設施建設。財政部門要在現有資金管道內對養老服務業發展給予財力保障。老齡工作機構要發揮綜合協調作用，加強督促指導工作。」但問題是，民政部的監督、發改委的規劃、財政部的財力保障以及老齡工作機構的綜合協調如何有聯繫又有區別的互動？此外，此政策也與教育、公安消防、衛生計生、國土、住房城鄉建設、人力資源社會保障、

商務、稅務、金融、質檢、工商、食品藥品監管等部門有關。這部分直接挑戰大陸最為脆弱的官僚利益與部門合作，各單位如何「顧全大局」也不無疑問。

平實而論，目前兩岸皆面臨嚴重的人口老化問題，高齡社會的醫療產業、長期照護發展應該合作交流，例如肺結核、肝病、腎臟病等病的治療等，皆需要兩岸建立合作平臺，讓醫療產業能夠有更好的發展。兩岸應在《海峽兩岸醫藥衛生合作協議》的基礎上，更積極合作交流。同時，大陸目前亟欲推動養老服務與老年社會保障，臺灣的全民健保與國民年金經驗，既可為之取經學習，成為日後兩岸合作交流的重點項目。

從夏威夷海軍聯合搜救演習看美國與中國大陸軍事交流

U.S.-China Military Exchanges: An Analysis of Their Joint Naval Rescue Exercise in Hawaii

沈明室 (Shen, Ming-Shih)

淡江大學戰略研究所兼任副教授

壹、前言

今(2013)年九月初，中共三艘軍艦歷經兩週的航程，遠赴夏威夷珍珠港，與美國軍艦共同舉行聯合搜救演習。過去1年，美國與中國大陸雖然在東海及南海問題上，因為日本與菲律賓等與美國同盟或防衛協定，而有潛在衝突的疑慮，但基本上雙方軍事交流與互動仍然是持續的。雖然期間因為大陸與菲律賓南海黃岩島與仁愛礁的對峙與衝突，以及日本與大陸之間釣魚臺領土主權問題，但雙方都能有效克制，沒有使衝突升高，這也讓美國能夠在維繫對日、菲等國戰略保證的同時，還能維持與大陸的互動。

一般而言，從美「中」開始互動以來，雖然美「中」之間的軍事合作關係難以界定，¹但可用其他國家經驗來描述。雙方之間的軍事演習可以區分為三個層次，即同盟、準同盟與軍事互信層級的演習。²美國與日本、韓國、菲律賓近期的聯合軍事演習即屬於同盟國之間的演習，不僅指管通情系統可以構成通聯，也會聯合進行實彈射擊等軍事作戰演練。另如，數月前俄羅斯與大陸在海參崴外海進行軍艦聯合實彈射擊，以及在車里雅賓斯克(Chelyabinsk)的反恐實彈演練，都可視為俄羅斯與大陸之間的軍事交流提升的象徵。³(參見表1)

¹ A. Doak Barnett, "Military-Security Relations Between China and the United States," *Foreign Affairs*, *April 1977 Issue*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/27475/a-doak-barnett/military-security-relations-between-china-and-the-united-states>(2013/09/28).

² 本文作者分析的個人區分類型。

³ 「中俄宣佈在日本海及車里雅賓斯克舉行聯合軍演」(2013年7月2日)，2013年9月27日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/mil/2013-07/02/c_124940287.htm(2013/09/27)。

準同盟則等而次之，但和軍事作戰內容相關，其軍事合作項目介於同盟與軍事互信之間。例如美國派遣觀察員參與臺灣漢光演習，並對防衛概念提出建議，證明臺美之間的軍事合作隱而不顯，因外交因素無法提升至同盟層次，但可列為準同盟層次。美國與印度之間曾在馬拉巴爾(Malabar)合作進行多國聯合軍演，並出售重型運輸機給印度，兩國軍事合作也屬於準同盟層次。⁴

軍事互信的交流與合作則存在於潛在敵對國家之間，為了強化互信，避免誤判，所採取的共同演習。其演習內容著重在非傳統安全威脅，或者是海上安全的救援等。例如與印度從2003年開始，曾舉行過數次的聯合搜救演習，大陸與其他國家，如英國、澳洲、日本、韓國等屬於美國的同盟國家，也舉行過搜救演習。(參見表1)因此，美「中」雙方的軍事演習屬於軍事互信的層次，不僅是持續性的，演習的地點及內容稍有變化，總體規格並未改變。

貳、夏威夷海軍聯合搜救演習內容

美國與大陸所舉行的海軍聯合搜救演習，顧名思義就是雙方軍艦針對海上發生的各種安全事故，聯合進行救援的演習。中共海軍派飛彈驅逐艦青島號、飛彈護衛艦臨沂號和遠洋綜合補給艦洪澤湖號編成113艦隊，並且在北海艦隊參謀長魏鋼少將的指揮下，抵達美國夏威夷珍珠港，進行演習。青島號及臨沂號過去也曾經訪問過美國，這是美「中」兩軍7年來首次在珍珠港舉行聯合軍演。

演習地點在夏威夷的鑽石山和外海，參加軍艦與兵力包括中共的青島艦、臨沂艦，還有一架直-9艦載直升機。美國海軍派出飛彈巡洋艦伊利湖號(USS Lake Erie)，一架F-60海鷹直升機，還有一架UH60黑鷹直升機。美方還派出一艘模擬失事商船參加演習，總計兵力是4艘軍艦、3架直升機、一千多名官兵。除了進行聯合搜救任務之外，美「中」海軍也進行演習方案的對話協商，並且互派演習聯絡官和觀察員登上對方艦艇，之後雙方舉行文化交流活動，包括中共海軍參觀當地戰艦紀念館等。另外，中共海軍司令員吳勝利也參加相關活動，並且參觀美國洛杉磯級核潛艦傑佛遜城號(Jefferson City)，及美國海軍濱海戰鬥艦LCS-3沃斯堡號(Fort Worth)，十足展現美國透明化的誠意。⁵

⁴ "India, US to Hold Malabar Exercise This Year," *The Economic Times*, May 13, 2013, [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-05-13/news/39228830_1_naval-war-games-malabar-series-navies\(2013/09/28\)](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-05-13/news/39228830_1_naval-war-games-malabar-series-navies(2013/09/28)).

⁵ 「時隔七年 中國軍艦再亮劍夏威夷」(2013年9月11日)，2013年9月30日下載，《文匯報》，<http://news.>

根據媒體報導，夏威夷的聯合軍演是今年6月時歐巴馬與習近平在加州會晤時，為了增強雙邊關係所達成協議。⁶美國海軍方面表示，本次演習是為了建立互信，促進合作，增強透明度，並且避免誤判。例如，美國海軍夏威夷區域指揮官威廉斯少將(RADM Richard Williams)在歡迎到訪的共軍海軍官兵時說，美軍期待與大陸軍隊一起應對雙方共同面對的各種挑戰。看到海上安全挑戰明顯增多。為了應對這些挑戰，像夥伴那樣共同對付其中一些挑戰是很重要的。⁷美國海軍作戰部長格林納特(Adm. Jonathan Greenert)曾經表達，由於存在雙方軍隊在海上發生衝突的風險，美「中」應該加強軍事交流，了解對方在海上的行為方式，降低誤判的風險。⁸從美國官方對這次演習的評論即可看出，美方的確是將此次演習視為軍事互信的範疇。

參、美「中」過去軍事互動的脈絡

過去10年，美「中」軍方高層互訪問隔時間通常不會超過1年，但在國防部前部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)5年任期中，美「中」軍方雖有互訪，但軍事關係一直處於2001年撞機事件之後的冷卻狀態。蓋茨(Robert Gates)2006年接任國防部長後，曾試圖提升美「中」軍事關係，但2007年到2011年間，兩軍高層互訪兩度因為美國對臺軍售而分別暫緩快兩年，直到2011年1月蓋茨訪華後才恢復。⁹

2011年以後，美「中」軍事交流雖然又因美國對臺軍售有所趨緩，但並未完全中斷，2012年以來呈現愈加頻繁之勢。如2012年5月大陸前國防部長梁光烈訪美，6月美軍太平洋司令洛克里爾(Samuel J. Locklear III)訪「中」，8月共軍副總參謀長蔡英挺訪美，9月美國國防部長帕內塔(Leo Panetta)訪「中」，11月美國海軍部長馬伯斯(Ray Mabus)訪「中」，12月中共海軍副司令張永義和解放軍副總參謀長戚建國訪美。雙方的高級將領，包括各軍兵種的負責人會定期的

wenweipo.com/2013/09/11/IN1309110016.htm(2013/09/30)。

⁶ 「習近平與奧巴馬在加州莊園舉行會晤」(2013年6月8日)，2013年9月28日下載，《BBC中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/06/130608_china_usa_summit.shtml(2013/09/30)。

⁷ 「美『中』軍事交流顯著增加 互信難度大」(2013年9月11日)，2013年9月28日下載，《美國之音》，<http://www.voachinese.com/content/article/1747956.html>(2013/09/28)。

⁸ 「中國軍艦抵達夏威夷，將與美聯合演習」(2013年9月7日)，2013年9月30日下載，《美國之音》，<http://www.voacantonese.com/content/tp-us-china-navy-exercise-hawaii/1745138.html>(2013/09/30)。

⁹ 沈明室，「從徐才厚訪美看美『中』軍事交流的未來發展」，《戰略安全研析》(臺北)，第56期(2009年12月)，頁27-30。

訪問對方。美國海軍部長時隔28年首次訪華，也是美「中」高層軍事交往的一部分，早就協商確定，但時間點上正好是在中共「十八大」之後。美「中」兩軍高層互訪和對話的態勢不僅得以延續，且已經實現機制化或常態化。¹⁰

到了今年，美國與大陸的軍事交流活動顯著增加。雙方官員都強調增進兩軍關係的重要性，彼此軍事交流的步伐明顯加快，軍方人員之間的近距離接觸也更加頻繁。如6月初，美國海軍夏洛號(Charlotte)飛彈巡洋艦訪問廣東湛江共軍南海艦隊基地，美國太平洋艦隊司令哈尼上將(Admiral Cecil Haney)帶領與南海艦隊官兵交流接觸。6月中旬，美軍太平洋司令部軍醫長登上在汶萊訪問的中共海軍和平方舟醫療船，雙方軍醫人員進行醫療救護技術和經驗的交流。

7月，美國與「中」進行戰略與經濟對話，兩軍高層官員出席會談，包括美軍太平洋司令部司令洛克利爾上將。8月中旬，大陸國防部長常萬全到美國國防部訪問，受到美國國防部長哈格爾的歡迎，雙方就加強兩軍關係舉行會談。常萬全則利用機會質疑美國對臺軍售問題。他也表明對美國正在實施的亞洲再平衡戰略不安，希望美國再平衡戰略不要針對中共。美國則擔心，中共軍隊強化在東海和南中國海申張主權的力度會增加兩軍發生衝突的風險。¹¹

同一時期，美「中」海軍在亞丁灣舉行反海盜演習，期間各自將軍用直升飛機降落在對方的軍艦。雙邊有關軍事互信的演習及交流越來越密切，但是基於美「中」之間戰略利益的衝突，恐難與提升成為準同盟層級的軍事交流。這證明過去不論是東海或是南海的議題，並沒有促使中共要以中斷軍事交流或降低規格的方式對美國施壓，反而因為海上安全議題價值的凸顯，使雙方更加重視海上安全與海軍的互動。尤其美國承諾將邀請中共參與2014年的環太平洋演習，就是希望藉此強化雙方軍事互信，使中共海軍更加透明化。

肆、美「中」軍事交流障礙與調整

即使如此，美「中」雙方的軍事互動並非完全沒有障礙，中共以往認為美「中」軍事交流存在三個問題。首先是美國出售臺武器問題；二是美國機艦對

¹⁰ 沈明室，「2012年美『中』軍事交流的回顧與展望」，*戰略安全研析*，第93期（2013年1月），頁67-68。

¹¹ 「美『中』軍事交流頻繁惜難增互信」（2013年9月12日），2013年9月30日下載，《美國之音》，<http://www.voacantonese.com/content/us-and-china-dramatically-increase-military-exchange-20130912/1748267.html>(2013/09/30)。

大陸近海實行大範圍、高強度的偵察；三是美國內歧視性法律問題，如一些法律限制對大陸高技術出口，限制兩軍交往領域等。¹²就這三個問題來說，對臺軍售問題，因為事關中共核心利益，往往成為中共用以干擾或操縱美「中」軍事交流的藉口。美國機艦對大陸附近沿海進行偵蒐並非秘密，但在中共飛彈射程日益擴增，而且在東海活動更加頻繁之後，毫無顧忌的偵蒐活動必然有所節制。而美國對大陸高科技限制出口問題，美國逐步放寬非與軍事科技直接相關的衛星及太空科技，既然有所調整，當然不容易被借題發揮。

其實除了這三個問題之外，美「中」間是否因為中共與美國盟國因為領土主權爆發衝突，連帶引起中共對美國的杯葛或引起戰爭，也受到關注。2012年的上半年，南中國海的黃岩島或是整個南海主權爭議，成為美「中」之間處理軍事交流的重大變數。近年因為「中」日在釣魚臺空域首度出現軍機對峙，加以日本首相安倍為了選舉數次赴西南諸島鼓勵軍事防衛，近期安倍視察的航空自衛隊宮古島基地，擔負監控東海空域和釣魚臺海域的任務，引發中共的嚴重關切，形成「中」日在東海的戰爭一觸即發之勢。

另外，中共年初所公布的「2013年全軍軍事訓練指示」，要求全軍和武警部隊2013年要強化打仗思想、做好打仗準備。習近平號召共軍召之即來、來之能戰、戰之必勝的打勝仗思想，就希望能夠形塑中共海軍有能力在釣魚臺問題上以軍事能力解決的決心，希望以常態化的巡弋，凸顯爭議，並能夠嚇阻日本的激進行為。東海的釣魚臺問題成為「中」日之間的複雜議題，尤其在日本新任首相安倍上臺之後，對釣魚臺採取強硬態度，使釣魚臺情勢緊張美國雖曾多次提及不干預的態度，但是美國與日本多次進行奪島演習，就是在表明其基本立場。

美國立場認為，雖然美國不在釣魚臺最終主權歸屬上持有立場，但美國承認釣魚臺在日本行政管轄範圍之內，美國反對任何侵害日本行政管轄權的單邊行為。甚至呼籲相關各方防止衝突，以和平的方式管理分歧。其實是在支持日本的立場，因而引起中共的批評。

就長遠來說，美國對臺軍售議題有可能因為兩岸關係和緩，以及歐巴馬對軍售問題的慎重，即使有愛國者飛彈、通用直升機及攻擊直升機等對臺軍售項目，並沒有在去年中斷美「中」軍事交流。足見中共對於美「中」軍事交流所

¹² 沈明室，「2012年美『中』軍事交流的回顧與展望」，頁68。

可能發揮的效果，以及維繫與美國的互動溝通管道，其實是理性看待的。¹³

美「中」軍事互動如果附屬在軍事外交的格局之下，就是外交工作的延伸，交流的內涵有時是儀式性的，藉此彰顯對等與融洽。但如果是敵對國家或潛在敵對國家之間的軍事互動，其實質作用增強，希望能夠發揮相互了解、增加互信的功能，以避免因為誤解或緊急事件爆發衝突。¹⁴在交流過程中，對中共而言，軍事交流是對美外交的重要內涵，中共對這樣的交流持積極肯定態度。因為，光靠美方的一廂情願，無法促成高規格的交流。過去，美國經常抱怨說，雙方軍事交流開放不對等，但已逐漸改善，因為中共軍隊對透明化信心漸增。¹⁵

由於因為美「中」之間最近因為東海及南海問題，需要雙方高層及時溝通，以避免因誤解而衝突，尤其軍事交流是美「中」關係的敏感議題，容易受到雙方爭議與衝突的影響，使得中共認為有必要讓雙方軍方進行某種戰略再保證。在中共和周邊國家海洋爭端日益升高，美國將戰略重心全面向亞太轉移的背景下，美「中」兩軍的軍事互信與交流的重要性日益突出。¹⁶

但是中共希望建立軍事互信並不代表中共畏懼與美國發生衝突，在中共一貫在外交戰線上，融合軍事武力，爭取有理、有利、有節的戰略態勢下，不會讓自己被指責為不願進行對話的極權國家。美國思考美「中」軍事關係時，會希望兩軍能形成機制和能力，希望加強對兩軍戰略思維和作戰方法的交流；避免兩軍軍事行動接近時產生不必要的緊張和事件。因此，雙方需要談判一個框架，使得兩軍有可操作的、務實的解決方案。

對一個大國而言，對自己的軍力優勢差距有把握，所以相信透明化可以產生威懾效果。相對的，對一個小國而言，透明化只會自曝其短，讓自己陷於被動地位。美國認為中共隱匿軍力發展企圖，但在頻頻公開軍備研發成果，已經造成美國的憂慮。美國希望透過軍事交流將中共拉近亞太安全格局之中，透過區域安全架構制約其貿然行險作為。另外，則可以一探中共軍事能力的虛實，

¹³ 曾明炎，「解放軍總參謀長訪美對美臺安全的影響」，**戰略安全研析**，第73期（2011年5月），頁45。

¹⁴ 2011年中共前總參謀長陳炳德訪美也有類似觀點。陳嘉生，「共軍總參謀長訪美的戰略意涵」，**戰略安全研析**，第74期（2011年6月），頁35-40。

¹⁵ 「戰略模糊正是中國的戰略魅力所在」（2013年8月24日），2013年9月28日下載，《中國評論新聞》，[http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/allDetail.jsp?id=102695583&sw=%E7%BE%8E%E4%B8%AD%E5%86%9B%E4%BA%8B%E5%85%B3%E7%B3%BB\(2013/09/28\)](http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/allDetail.jsp?id=102695583&sw=%E7%BE%8E%E4%B8%AD%E5%86%9B%E4%BA%8B%E5%85%B3%E7%B3%BB(2013/09/28))。

¹⁶ 沈明室，「美國重返亞太軍事戰略：戰略內涵的觀點」，**戰略安全研析**，第83期（2012年3月），頁22-33。

就由交流與互動，了解其戰力及訓練，以及軍士官的信念及素質。換言之，美國對中共的軍事交流政策仍然帶有「圍和」與「防範」的延續。¹⁷

伍、美「中」軍事交流的戰略需求

一、亞太戰略的需求

美軍亞太軍事戰略的目標是塑造一個和平安全的環境，同時能夠維持威懾力，以消除盟友和夥伴疑慮，勸阻可能的對手。在這個過程中，美國與亞太盟友和夥伴面臨的地緣戰略不確定性的中心是，中共不斷增長的國力和影響力，未來如何影響地區秩序與穩定。美國一直強調亞太戰略不是為了要圍堵大陸，或者在亞太製造冷戰的對立格局。相反的，美國反而要尋求與中共擴大雙邊合作的方式，同時勸阻北京不要以為能夠單憑己力主導亞太地區的戰略格局，或者以為憑藉軍事和經濟高額增長，就可以使它可以具備脅迫鄰國的新戰略選項。¹⁸

美國認為要在亞太地區贏得和平，就必須與中共有更多接觸與合作，但如果美國沒有在亞太展現軍力，就無法建立軍事嚇阻的可靠性，無法贏取和平。美國亞太軍事戰略不是為了與中共衝突，但必須展示做好準備打仗並贏得戰爭的能力，尤其是在中共軍事現代化帶來的反介入與區域拒止（A2/AD）挑戰的環境。¹⁹

二、建立不受突發事件影響的常態化互動機制

除了亞太戰略的需求之外，美國與中共加強接觸，擴大合作的可能性，又強調通過美軍自身資源的整合，加強跨部門的協作，增加美軍太平洋司令部的能力，加強與亞太地區盟友協作，幫助提升弱國能力等，都是在增加亞太地區的軍事部署與存在。美「中」兩軍現在還沒有進行同盟國等級聯合軍演所應具備的信任和信心，但雙方軍隊高層和初級軍官的交流已經展開，在減災、打擊海盜等方面也可以做得更多。但美國不會為了保存美「中」軍事互動關係而犧

¹⁷ 沈明室，「從美『中』戰略對話看美國『圍和』策略的調適」，*戰略安全研析*，第9期（2006年1月），頁32-34。

¹⁸ 沈明室，「2012年美『中』軍事交流的回顧與展望」，頁69-70。

¹⁹ 張東光，「美軍聚焦亞太 反制中共反介入策略」（2012年6月25日），2013年9月28日下載，*《大紀元時報》*，[http://www.epochtimes.com.tw/12/6/25/195619.htm%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E8%81%9A%E7%84%A6%E4%BA%9E%E5%A4%AA-%E5%8F%8D%E5%88%B6%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%8F%8D%E4%BB%8B%E5%85%A5%E7%AD%96%E7%95%A5\(2013/09/28\)](http://www.epochtimes.com.tw/12/6/25/195619.htm%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E8%81%9A%E7%84%A6%E4%BA%9E%E5%A4%AA-%E5%8F%8D%E5%88%B6%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%8F%8D%E4%BB%8B%E5%85%A5%E7%AD%96%E7%95%A5(2013/09/28))。

牲美國的利益，或引起盟國的疑慮。美方努力增加與中共的軍事接觸，努力使軍事交流常規化，主要是在促進互信，避免戰爭。而非強化軍事同盟，共同對抗強敵。更重要的是，中共的國際地位上升，美國希望與中共建立常態的軍事互動，也不希望受到領土主權或政治動盪等突發事件的影響。²⁰

陸、未來可能發展

歐巴馬對中共態度比較友善，其程度甚至遠超過前國務卿希拉蕊·柯林頓。未來習近平與歐巴馬有4年的重疊任期，未來若無突發事故，歐巴馬可能會持續和大陸友好的關係。²¹由於，美國不認為大陸在整體軍事能力方面，會超越美國，當大陸軍事力量不大可能超越美國時，美國就不會認真的把大陸視為敵人。更何況，美國需要大陸的製造業，尤其是傳統產業不願見到成本增加，大陸需要美國市場，美國也無法放棄大陸的市場。

不過從2011年以來，雖然兩軍之間的互信仍嚴重欠缺，但美「中」基本上保持了持續、穩定、務實的軍事關係，這種趨勢在2013年可望得到延續。隨著大陸的崛起，軍力擴大，美「中」之間的軍事互相防範，成為雙方戰略上不信任的表現。美國認為中共軍事實力和意圖不透明，有意限制美軍在西太平洋地區存在；中共抱怨美國為美「中」軍事交流製造三大障礙：對臺軍售、美軍機艦靠近偵察、2000年《國防授權法》阻礙兩軍交往等。雙方都認知道這種軍事戰略猜疑很容易導致誤判，所以近年來一直致力於通過保持軍方高層互訪，增進相互理解。

美「中」通過這種頻繁的互訪，兩軍關係達到相當穩定的基礎。初步而言，可以說往穩定的方向邁進。美國會尋求對華持續實質性軍事對話，以擴大務實合作的機會，與此同時，雙方也會擴大和加強以負責任方式處理分歧的機制，包括軍事熱線等。²²

然而，美「中」兩軍之間的戒心並未減少，甚至因為美國實施亞太再平衡戰略比較偏重軍事部署與防範，以及大陸軍力的不斷壯大，相互防範不會減

²⁰ 沈明室，「2012年美『中』軍事交流的回顧與展望」，頁72。

²¹ 陳嘉生，「美『中』關係改變下的對臺軍售」，*戰略安全研析*，第76期（2011年8月），頁6。

²² 「華府觀察：常萬全訪美延續兩軍積極勢頭」（2013年8月17日），2013年9月29日下載，《中國評論新聞》，[http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/allDetail.jsp?id=102684201&sw=%E7%BE%8E%E4%B8%AD%E5%86%9B%E4%BA%8B%E5%85%B3%E7%B3%BB\(2013/09/29\)](http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/allDetail.jsp?id=102684201&sw=%E7%BE%8E%E4%B8%AD%E5%86%9B%E4%BA%8B%E5%85%B3%E7%B3%BB(2013/09/29))。

少。2012年，美國加緊實施亞太再平衡戰略，美國國防部也宣布新的軍事戰略，在縮減軍事開支的背景下，仍然會重點保證亞太地區的軍事資源投入。²³

隨著中共海軍遠程投射能力增強，美「中」兩軍活動重疊區域也在不斷擴大，發生意外的可能性增加，兩軍急需建立危機預防和管控機制，並訂立行為規則。另外，美軍機艦靠近大陸沿海偵察，不僅影響雙方互信，還增加發生意外的風險，如何解決這個問題，理應成為雙方軍隊或海軍建立互信的期程。雙方只能從有共同利益的領域先開始有限的合作，如打擊海盜、海上搜救、人道救援、減災，慢慢積累互信，再逐漸擴展至反恐等更高領域。過去美「中」兩軍在亞丁灣合作開展打擊海盜；²⁴在成都進行人道救援聯合演練，是一個良好的開始，雙方認為這種演練的次數應當增加。²⁵

今年美「中」兩軍關係延續過去兩年互訪增加、合作有限、互信不足、基本穩定的趨勢，但如果美國對臺出售F-16 C/D戰機等被「中」方認為觸動紅線的先進裝備，則兩軍軍事互動關係可能還是會陷入停頓，但互動累積共識後，既有管道可以處理類似問題，可能經過協商就以化解，不會突然演變至中斷軍事交流。

美「中」正在企圖建立新型大國關係，意味著與傳統大國關係不同，不論是權力轉移，或是大國崛起，皆隱含既成大國對崛起中大國的壓抑。這樣的思考是典型現實主義的觀點，其計算分析的依據在國家利益，充滿權力邏輯，以戰略利益的競逐當作平衡國際關係的手段。但在這樣的架構下，中共必須承擔被美國當成主要威脅的壓力，美國必須時時防範「中國崛起」後挑戰其亞太領導權，因而必須不斷重申對亞太區域盟國的承諾與戰略保證。

當然，新型大國關係指的是美國與中共是非常肯定的，但並非只限定這兩個國家，其實也包括了隱身於美國之後的區域國家或是與美「中」利益相關的其他大國，如俄羅斯、歐盟、印度、日本等。中共樂於與美國共享亞太或其他區域事務的主導權，但是中共因此所需承擔的義務，或是承擔美國的指責也不少。因為美國可以輕易的將網路安全、東海及南海主權問題歸責於中共，要求

²³ 沈明室，「美國重返亞太軍事戰略：戰略內涵的觀點」，頁22-33。

²⁴ 「中美海軍亞丁灣聯合軍演 交換武器射擊」（2013年8月15日），2013年9月30日下載，〈多維新聞網〉，<http://military.dwnews.com/big5/news/2013-08-25/59321477.html>。

²⁵ “China and U.S. Militaries in Joint Disaster Exercise,” *Defense News*, Nov. 30, 2012, [http://www.defensenews.com/article/20121130/DEFREG02/311300001/China-U-S-Militaries-Joint-Disaster-Exercise?odyssey=tab|topnews|text|FRONTPAGE\(2013/09/30\)](http://www.defensenews.com/article/20121130/DEFREG02/311300001/China-U-S-Militaries-Joint-Disaster-Exercise?odyssey=tab|topnews|text|FRONTPAGE(2013/09/30))。

中共付出更多大國的義務。新型大國關係看似提升了中共的國際地位，卻無必要將世界的和諧放到更為脆弱的框架內。

對中共而言，美國在亞洲的存在從來就沒有減少過，要讓美國撤出亞洲的想法不切實際，但是將美國重返亞太是為對中共的圍堵也沒有必要，畢竟冷戰格局早已經結束了。美國與中共都清楚的了解，如果雙方都能打破傳統權力觀點，轉而尋求各種合作機會，恐怕一些既存的安全問題反而容易解決。或許雙方都會期望新型大國關係是一種不衝突、不對抗，相互尊重，合作共贏的互動。

但關鍵在於，只要美「中」戰略利益衝突持續存在，又無法透過合作解決下，很容易又會回到現實主義觀點，冀望透過戰略態勢營造，迫使對方讓步。大國之間可能牽涉的利益衝突非常多，除非情勢所迫，否則追求最大利益就如同人的本性一樣，隨時會復出，迫使國家領導者明確表態與追求。而明確表態追求與退讓合作的態度轉換，本來就是一種辯證運用，目的還是在追求最大利益。

就美國而言，雖然在處理與中共關係上，已經逐漸務實理性面對「中國崛起」的客觀事實，並且在不同領域與國際事務上爭取中共的合作。然因美「中」長期存在地緣戰略與國際經濟的利益衝突，美國仍對大陸抱持一定的不信任。美國企圖透過各項信心建立措施與作為，表面上希望促進中共軍備發展的透明化，以降低周邊國家與美國本身對中共軍事武力威脅的疑慮。²⁶實際上，則是為了更了解大陸軍隊的能力與企圖，掌握中共軍事戰略的明確內涵，為了未來可能發生衝突，從事各種預防性的戰略準備。

美國希望透過軍事互信或是非傳統安全的交流，避免誤解而發生衝突，不可能因為美「中」軍事交流的提升，因而危及美國及盟國的軍事安全，即使交流次數漸趨密集，美國仍會採取防範謹慎的態度。甚至希望以對等作為要求中共的軍事透明化。

柒、對亞太區域及臺灣影響

美「中」兩國軍事交流進入了恢復和緩和期。雖然美「中」之間在意識形

²⁶ 沈明室，「從美『中』戰略對話看美國『圍和』策略的調適」，頁33。

態領域、政治經濟領域存在一定分歧，但這並不影響雙方的軍事交流。之前大陸和美國因為南海問題、對臺軍售等問題產生分歧，並不利於彼此的長遠發展。²⁷美國是世界上最具有影響力的發達國家，而大陸是世界上最大的發展中國家，雙方都認知美「中」如果能友好協商、互信互助，可以有利於世界的穩定和地區的和平。而重點就在於核心利益的調和，臺灣問題又正好處於其中。

當中共透過軍事交流要求美國停止對臺軍售時，等於在提升中共對美國談判的籌碼。常萬全提出調整部署換取美國停止軍售，雖是老調，但美國反應的堅決程度似乎也在改變。應該避免美國對臺限縮軍售管道，對我國防現代化的影響。尤其要觀察美「中」軍事交流是否會排擠美臺原有軍售訓練及合作，並積極爭取以實質合作的方式，提升美臺軍事交流與合作內涵。

另外，臺灣應思考在美「中」合作的議題下，尋找可以運用的空間。美「中」尚無法成為夥伴的今天，在「互相尊重，合作共贏」的大原則下，在積極、全面、合作的雙邊總體關係的大框架中，美「中」軍事關係只能務實地定位於持續、穩定、可靠，即便是這個目標，對於互信欠缺的兩軍也是不輕鬆的任務。

美「中」軍事交流越加頻繁，對臺灣來說有好有壞，壞處是當臺灣希望獲取美國更高科技軍事武器時，美會顧慮中共的立場；而好處則是，美國會考量既然對臺軍售無法增加，就會加強人道救援。美「中」關係愈來愈好，對臺灣是利弊參半，因為中共不會對臺灣輕舉妄動，這是利；但臺灣的自主性愈來愈淡，這是弊。美國和中共有什麼問題，直接找中共解決，臺灣不再有角色。這從釣魚臺問題的處理完全是在美國、日本與中共之間的協商，臺灣必須提防角色的邊緣化。

臺灣在美「中」之間難以為小，若美「中」間因爭端而衝突，進而成為美國在第一島鏈的戰鬥前哨，並非臺灣最大利益。期待美「中」合作維持臺海穩定也過於天真，因為美「中」共管臺海意味著臺灣主體性喪失，臺灣命運不能任大國談判擺弄。從美國對臺簡報習歐會內容可以看出，至少臺美之間的互信仍然是健全及完整的。但是臺灣絕對不能陷入美「中」新型大國關係的框架，須繼續保有本身的主體性。

²⁷ 沈明室，「穆倫訪中對南海安全及對臺軍售的影響」，*戰略安全研析*，第75期（2011年7月），頁21-27。

表1 中共2002年後與外國軍隊舉行海上聯合演習一覽表

演習名稱	日期	參與國家	演習內容	地點	備考
海豚0310 「中」巴海軍聯合海上搜救演習	2003,10,22	大陸 巴基斯坦	執行聯合搜救演習的非傳統安全聯合演習	上海附近東海海域	
海豚0311 「中」印海軍聯合海上搜救演習	2003,11,14	大陸 印度	執行聯合搜救演習的非傳統安全聯合演習	上海附近東海海域	
「中」法海軍聯合軍事演習	2004,3,16	大陸 法國	聯合軍事演習，完成兩軍首次海上直升機互降	青島附近黃海	
「中」英海軍聯合搜救演習	2004,6,20	大陸 英國	聯合海上搜救演習	青島附近黃海海域	「中」英海軍第一次聯合演習，首次邀請美、法、德等15國駐華海軍武官在哈爾濱號全程觀摩。
「中」澳聯合海上搜救演習	2004,10,	大陸 澳洲	海上聯合搜救演習	黃海海域	
和平使命—2005 「中」俄聯合軍事演習	2005,8,18-25	大陸 俄羅斯	海上聯合作戰	青島附近黃海海域	「中」俄雙方派出陸、海、空軍和空降兵、海軍陸戰隊以及後勤部隊近萬人參加，區分戰略磋商、戰役籌畫和實施交戰三個階段。
「中」巴友誼2005海上搜救演習	2005,11,25	大陸 巴基斯坦	聯合搜救的非傳統安全領域演習	阿拉伯海北部海區	大陸深圳號飛彈驅逐艦和微山湖號綜合補給艦編隊出訪
「中」印友誼—2005海上搜救演習	2005,12,1	大陸 印度	聯合搜救的非傳統安全領域演習	印度洋北部海域	分聯合編隊組成和海上聯合搜救兩個課題，演練溝通聯絡、機動會合、海空搜索、編隊補給、聯合救援受損船艦等
「中」泰友誼—2005海上搜救演習	2005,12,13	大陸 泰國	聯合搜救的非傳統安全領域演習	泰國灣海域	大陸深圳號飛彈驅逐艦和微山湖號綜合補給艦編隊
美「中」海上聯合搜救演習	2006,9	大陸 美國	海上聯合搜救演習第一階段	美國加州聖地牙哥海域	青島號飛彈驅逐艦和洪澤湖號綜合補給艦編隊

美「中」海上聯合搜救演習	2006,11	大陸 美國	海上聯合搜救演習第二階段	南海海域	湛江號飛彈驅逐艦、洞庭湖號綜合補給艦編隊
第二屆西太平洋海軍論壇多邊海上演習	2007,5,15-20	大陸、美國、法國、日本、澳大利亞、新西蘭、印度、巴基斯坦、韓國、新加坡等12個國家的15艘軍艦	編隊航行、聯合救援	新加坡附近海域	襄樊號飛彈護衛艦
「中」英友誼—2007海上聯合軍事演習	2007,9,10	大陸、英國	一般軍事編隊航行訓練	英國樸茲茅斯港以南附近海域	大陸海軍廣州號飛彈驅逐艦和微山湖號綜合補給艦編隊，與英國航空母艦首次演習
「中」西友誼—2007海上聯合軍事演習	2007,9,18	大陸、西班牙	一般軍事編隊航行訓練	西班牙加的斯附近的大西洋海域	大陸海軍廣州號飛彈驅逐艦和微山湖號綜合補給艦編隊
「中」法友誼—2007海上聯合軍事演習	2007,9,21	大陸、法國	一般軍事編隊航行訓練	地中海附近	大陸海軍廣州號飛彈驅逐艦和微山湖號綜合補給艦編隊
和平—09海上多國聯合演習	2009,3,5-14	連大陸十一國海軍參加	一般軍事編隊航行訓練	巴基斯坦喀拉蚩附近海域	大陸海軍廣州號飛彈驅逐艦
和平藍盾—2009海上聯演	2009,9,18	大陸、俄國	反海盜、一般軍事航行訓練	亞丁灣西部海域	大陸舟山號和徐州號兩艘飛彈護衛艦及千島湖號補給艦參加
和平—11多國海上聯合軍演	2011,3,8-12	12個國家派艦艇、飛機或特種部隊參加		巴基斯坦喀拉蚩附近海域	大陸派2艘飛彈護衛艦、2架艦載直升機和70名特戰隊員參演
海上聯合2012「中」俄海上聯合演習	2012,4,22-27	大陸、俄羅斯	一般軍事作戰訓練	青島附近海域	「中」俄參演雙方共派出各型艦艇25艘、飛機13架、直升機9架、特戰分隊2個
海上聯合2013「中」俄海上聯合演習	2013,7,5-12	大陸、俄羅斯	一般軍事作戰訓練	海參崴附近日本海域	俄羅斯12艘，大陸9艘、固定翼飛機3架、艦載直升機5架和特戰分隊2個。

資料來源：作者製表

中國大陸嚴打「網路水軍」的意義

The Implications of Mainland China to Strike Hard against
“Illegal Netizens”

宋筱元 (Song, Sheau-Yuan)

中央警察大學公共安全學系教授

壹、網路大V及網路水軍的興起與亂象

伴隨著經濟的快速成長以及E化時代的來臨，中國大陸近年來的網路建設也日益普及，大陸的網民人數也大幅增加，截至2013年6月底，大陸網民人數已高達5.91億，占大陸總人口的四成以上，較2012年底增加2,656萬人。網路普及率為44.1%，較2012年底提升2%。在新增加的網民中，使用手機上網的比例高達70.0%，手機網民規模達4.64億，較2012年底增加4379萬人，網民中使用手機上網的人數占全部網民總數比率提升至78.5%。¹顯見大陸人民已普遍出現參與網路活動的熱潮。

網民人數的快速增加，也使得各種網路活動有如雨後春筍般的蓬勃發展，其中最為大陸官方所關注的則為網路訊息與言論的傳播，由於網路具有個人化、開放及快速連結的特性，尤其各種社群網站的出現，更使網路已成為當代社會中最主要的訊息與言論傳播的平台，近年來大陸的網路世界中已出現許多的網路「大V」，而所謂的「大V」是指在新浪、騰訊的「微博」上高度活躍，擁有廣大粉絲群的網路名人，例如著名的「網路大V」潘石屹、李承鵬、薛蠻子等人皆擁有超過千萬的粉絲。這些人大多是體制外人士，經常對政府提出質疑、發布社會不公現象，在網路具有強大的輿論影響力。

這些「大V」所發的「帖」或言論，通常在極短的時間（數小時）內，即會有數十萬甚至百萬以上的網民點擊、瀏覽，或被大量的轉發、轉貼，而此類的訊息與言

¹ 第32次中國互聯網路發展狀況統計報告。

論透過網路快速的傳播已形成另一種「社會輿論」，其影響力甚至超越當前大陸許多的電子與平面媒體，此種情形在一向對訊息與言論高度管控的大陸而言，造成極大的衝擊，而引起大陸官方密切的關注，進而採取各種嚴厲的管控手段與措施。

除「網路大V」之外，另外一種與「網路大V」有密切關連的「網路水軍」，也普遍在大陸的網路世界中積極活動，「網路水軍」的活動方式則不僅只是意見與訊息的傳播，而是經常藉此進行不當的商業競爭，有些甚至是涉及詐欺、勒索、誹謗、造謠等刑事犯罪的行為；根據大陸學者的分析，所謂的「網路水軍」，是指由「網路公關（行銷）公司」所僱傭的、以獲取利益為目的，在網際網路上集體炒作某個話題或人物，以宣傳、推銷或攻擊某些人或產品的網路人員。這些受雇的網路人員在「網路推手」的帶領下，以各種手法和名目在各大網際網路論壇上發帖，或是為他人發帖回帖造勢。「網路水軍」的操作手法有多種形式和樣貌，一般是以「網路公關（行銷）公司」的形象和名義在網際網路註冊和對外承接工作任務，再由專人負責對外執行炒作任務，操作方案規劃完成後，即組織「水軍」展開行動。其運作模式和操作流程一般皆為先接單收錢後，由「網路公關公司」發動「水軍」，進行各項網路操作，再支付報酬並賺取不法利潤。具體而言，「網路水軍」的操作方式就是由版主將內容聳動的主帖發出之後，吸引廣大網民的注意與回應，進而營造出一個話題事件。他們或者根據僱主的要求到處發帖、跟帖，在短時間內打造出具有轟動效應的「新聞事件」，形成自編自導的輿論方向與內容；另一方面「網路水軍」也可為企業提供品牌推廣、口碑維護服務，或刪除對己不利的帖子；或者對競爭對手進行誹謗、栽贓和陷害，通過網路輿論的傳播打擊，來破壞競爭對手的形象。²

「網路水軍」上述的種種作為，對於當前大陸網路的訊息傳播、意見討論，以致於網路的商業活動均已造成重大干擾與嚴重的不良影響。

² 王志祥，「網路水軍非法經營行為應予定罪」（2013年9月12日），2013年9月18日下載，《法制日報》，<http://legal.people.com.cn/BIG5/n/2013/0911/c42510-22878663.html>。網路水軍又有「五毛黨」之稱，即透過受雇的網路作手在微博或網路上發帖，藉以扭轉網路輿論方向，發一條、五毛錢人民幣，網上對「五毛」多指官方聘僱的寫手，近幾年因大陸商業活動多採網路評選，水軍更成為充斥人氣量的商業作手。林克倫，「嚴打水軍，武漢破獲網路造謠公司」（2013年8月31日），2013年9月18日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8133220.shtml>。

貳、嚴打「網路水軍」的行動

有鑑於上述的種種網路亂象，大陸官方近來已開始加強各種管控網路的作為，大幅提高嚴打網路「不法」活動的力度，其中更以涉嫌嫖妓，將大陸新浪微博的「大V」薛蠻子逮捕處以行政拘留的事件，最為受人矚目，不僅大陸媒體爭相報導，更引起大陸網民熱烈討論；³此外，號稱「水軍領袖」的網路名人如：「秦火火」、「立二拆四」等人，也於8月間因涉嫌尋釁滋事罪和非法經營罪被北京警方刑事拘留。⁴其他如「網路知名爆料人」周祿寶也於7月底因涉嫌敲詐勒索和編造虛假恐怖資訊被警方抓獲。⁵

除北京之外，其他地方如武漢警方也於8月28日破獲一家擁有312個微博大V，合計高達2億2千萬粉絲數的號稱「水軍十萬」的「網路造謠公司」，其所雇用的6百名網路槍手遍及28個省市，並涉嫌造謠炒作十多起重大事件；這家公司號稱可為客戶完成：網站論壇發帖與跟帖炒作，QQ群發炒作，社會新聞炒作，視頻病毒式推廣炒作，網路投票與榜單刷票（灌票），以及正負面網路帖子的刪除等服務。⁶除上述成果之外，許多地方如：衡陽、深圳、上海等地警方也紛紛發動，進行嚴打水軍

³ 在大陸新浪微博擁有1,212萬粉絲的大V薛蠻子，於8月23日因嫖妓被警方帶走，北京警方25日也證實，薛蠻子已因涉嫌嫖妓被行政拘留，整起事件引發陸媒爭相報導與大陸網民的熱烈討論。一般認為大陸此舉是在打壓網路言論自由，雖然大陸負責管理網路活動的「國家互聯網信息辦公室」立即發佈聲明，反駁對打擊網路謠言行動的批評，強調打擊網謠及抓捕美籍華人「微博大V」薛蠻子等行動完全與打壓言論自由無關。請參閱「打擊網謠和抓捕薛蠻子與打壓無關」（2013年9月28日），2013年9月23日下載，《BBC中文網》，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/09/130928_china_internet... -](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/09/130928_china_internet...)。

⁴ 北京警方調查發現，為提高網路知名度和影響力，非法牟取更多利益，「秦火火」與「立二拆四」先後製造了一系列網路熱點事件。如「7·23」動車事故發生後，編造、散佈大陸政府花2億元天價賠償外籍旅客的謠言；利用「郭美美炫富事件」蓄意炒作，編造了一些地方公務員被要求必須向紅十字會捐款的謠言；捏造全國殘聯主席張海迪擁有日本國籍等網路謠言。「打擊網路造謠傳謠將常態化，從大謠到水軍違法都處罰」（2013年8月30日），2013年9月18日下載，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/xw/rmdj/2013/8/30/3508273.html>。

⁵ 自2012年以來，周祿寶以「反腐、平冤」為名，在互聯網共發布攻擊、詆毀15個省（區、市）相關單位人員的帖文一萬五千餘篇（條），微博粉絲數量最高達到一百一十多萬，甚至獲得了「網絡反腐維權鬥士」的稱號。與「鬥士」稱號不符的是，周祿寶涉嫌採取蒐集相關地方、單位「軟肋」，以在網上發布或揚言發布負面帖文、揭露對方隱私為由實施敲詐勒索，案件涉及北京、河北、安徽、甘肅等多個省市的23個單位，已經查實的敲詐勒索金額接近百萬元人民幣。「打擊網路造謠傳謠將常態化，從大謠到水軍違法都處罰」（2013年8月30日），2013年9月18日下載，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/xw/rmdj/2013/8/30/3508273.html>。

⁶ 如湖北查獲「十萬水軍」、「網訊天下」等非法網路公開組織和收集負面資訊實施敲詐的非法組織；湖南也破獲了「艾達網路水軍」、「360水軍」等水軍網站。武漢警方更發現，名為「水軍十萬」的公司9名網站管理員已註冊了813條任務，且日前才幫一名「中國好聲音」學員在網路上刷票灌票、炒作該名學員；其他獲利來源主要是協助刪除負面消息，業務遍及廣東的房地產業、北京醫藥業、天津的製造業等公司。林克倫，「嚴打水軍，武漢破獲網路造謠公司」（2013年8月31日），2013年9月23日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8133220.shtml>。

的行動，破獲多家「網路行銷公司」及逮捕多位網路大V。⁷

參、充實法規，加強網路的控管

除了採取上述實際行動嚴厲打擊「網路水軍」之外，為師出有名，及配合大陸近年來所強調的「法治建設」，大陸的「兩高」⁸也在本（2013）年9月9日聯合發布的《最高人民法院、最高人民檢察院關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》⁹，以進一步加強管理網路活動，此一《解釋》內容共分十條，規定八個方面內容。該《解釋》基本上是以大陸《刑法》為依據，對有關於利用信息網絡實施誹謗、尋釁滋事、敲詐勒索、非法經營等行為均認定為觸犯刑法之刑事案件，而可適用刑法之相關規定加以處罰。

其中最主要的是對於「捏造事實誹謗他人」的行為，「兩高」對此是認定凡是有「捏造損害他人名譽的事實，而由本人或組織、指使人員，在信息網絡上散布」，或「將信息網絡上涉及他人的原始信息內容篡改為損害他人名譽的事實，在信息網絡上散布，或者組織、指使人員在信息網絡上散布者皆屬之。」若「明知是捏造的損害他人名譽的事實，在信息網絡上散布，情節惡劣的，」也同樣以「捏造事實誹謗他人」論處。¹⁰

而若上述情事有：（一）同一誹謗信息實際被點擊、瀏覽次數達到五千次以上，或者被轉發次數達到五百次以上者；（二）造成被害人或者其近親屬精神失常、自殘、自殺等嚴重後果的；（三）二年內曾因誹謗受過行政處罰，又誹謗他人的；（四）其他情節嚴重的情形。皆屬「情節嚴重」而可加重處罰。¹¹若一年內多次實施利用信息網絡誹謗他人行為未經處理，誹謗信息實際被點擊、瀏覽、轉發次數累計計算構成犯罪的，也應當依法定罪處罰。¹²

如利用信息網絡誹謗他人，因而產生下列情形之一者，「兩高」更認定為符合

⁷ 「打擊網路造謠傳謠將常態化，從大謠到水軍違法都處罰」（2013年8月30日），2013年9月23日下載，<http://big5.huaxia.com/xw/rmdj/2013/8/30/3508273.html>。

⁸ 大陸的「兩高」係指最高人民法院、最高人民檢察院兩個大陸司法體系中最高的審檢機關。

⁹ 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》，內容共十條、規定八個方面內容。其中最主要的是對於誹謗的認定標準，「兩高」司法解釋認定是捏造損害他人名譽的事實，本人或組織、指使人員，在資訊網絡上散布，情節惡劣者以「捏造事實誹謗他人」論處。

¹⁰ 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》第一條。

¹¹ 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》第二條。

¹² 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》第四條。

其《刑法》所規定的「嚴重危害社會秩序和國家利益」的罪行：（一）引發群體性事件；（二）引發公共秩序混亂；（三）引發民族、宗教衝突；（四）誹謗多人，造成惡劣社會影響；（五）損害國家形象，嚴重危害國家利益；（六）造成惡劣國際影響；（七）其他嚴重危害社會秩序和國家利益的情形。¹³

其次，對於利用信息網絡辱罵、恐嚇他人，情節惡劣，破壞社會秩序的，以尋釁滋事罪定罪處罰。而若編造虛假信息，或者明知是編造的虛假信息，在信息網絡上散布，或者組織、指使人員在信息網絡上散布，起哄鬧事，造成公共秩序嚴重混亂的，則以尋釁滋事罪定罪處罰。¹⁴

此外，以在信息網絡上發布、刪除等方式處理網絡信息為由，威脅、要挾他人，索取公私財物，數額較大，或者多次實施上述行為的，以敲詐勒索罪定罪處罰。¹⁵

兩高也在《解釋》中對利用資訊網路實施的非法經營犯罪規定了定罪量刑的標準。依該《解釋》第七條之規定，凡是違反國家規定，以營利為目的，通過信息網絡有償提供刪除信息服務，或者明知是虛假信息，通過信息網絡有償提供發布信息等服務，擾亂市場秩序，具有下列情形之一的，屬於非法經營行為「情節嚴重」，依照《刑法》的規定，以非法經營罪定罪處罰：

- （一）個人非法經營數額在五萬元以上，或者違法所得數額在二萬元以上的；
- （二）單位非法經營數額在十五萬元以上，或者違法所得數額在五萬元以上的。

實施前款規定的行為，數額達到前款規定的數額五倍以上的，應當認定為刑法第二百二十五條規定的「情節特別嚴重」。¹⁶

根據此一《解釋》，當前大陸網路活動頗為活躍的「網路水軍」、網路公關公司若以營利為目的，通過資訊網路有償提供刪除資訊服務，或者明知是虛假資訊，通過資訊網路有償提供發布資訊等服務，擾亂市場秩序的行為，則已可以構成非法經營罪。因此，「網路水軍」、「網路公關公司」均應予以定罪處罰。

根據上述「兩高」對網路上的誹謗、尋釁滋事、敲詐勒索、非法經營等刑事案件的法律適用問題做出之解釋，由於太容易入人於罪，因而引發大陸眾多網民的熱烈討論。

13 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》第三條。

14 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》第五條。

15 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》第六條。

16 《關於辦理利用信息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》第七條。

從就法論法的觀點來看，「兩高」將《刑法》中所稱的「公共場合」擴大到虛擬的網路空間，實際上是一種立新法的行為，依大陸現行體制應由「全國人大」來重新立法，而不是由「兩高」直接引用《刑法》來加以解釋。如大陸微博政論家趙楚即提出質疑，目前許多微博發文都經過審核，甚至逐字審核，未來如果出現問題，該由發言者，還是審查者負責？再者，依照前述「兩高」所頒布的《解釋》，誹謗信息經點擊5,000次或轉發500次可構成誹謗罪，但熟知網路者皆瞭解，所謂「點擊」或「轉發」，都是可以操縱、灌水的，水軍乃至普通網民都有能力輕易陷人於罪。¹⁷此外，對於「損害國家形象，嚴重危害國家利益」，「造成惡劣國際影響」以及「其他嚴重危害社會秩序和國家利益的情形」，皆被認定為可提起公訴的「嚴重危害社會秩序和國家利益」的罪行。但前述三項情節文字意義均頗為模糊籠統，而給予執行機關極大之自由心證與解釋的空間，未來所有關於大陸當局或政府官員的負面消息，都可能被羅織入罪，在網路上形成白色恐怖或文字獄。¹⁸故而前述「兩高」的《解釋》，從表面上看來似乎有助於彌補當前大陸網路規範的不足，然事實上，此一《解釋》不論在法理的基礎上或是執行的實務面顯然均存在著極大的不足與爭議。

肆、結論

近年來大陸網路社會的快速發展，網路應用功能的擴增，網民人數的大量增加，各種因網路的應用所衍生的問題與犯罪更是與日遽增，面對此種日益複雜與混亂的網路世界，大陸至今基本上仍只有一個「加強管理」的策略因應。整體而論，大陸近來嚴打「網路水軍」的舉動，表面上雖是在企圖整頓網路秩序，但實質上仍是持續其長期以來管控網路言論的手段之一，上述種種嚴打的措施，也充分凸顯大陸官方對於大陸的網路活動已明顯傾向於採取較以往更為嚴格管理的策略，此種作法或可收效於一時，但未來的發展如何仍有待長期的觀察。

大陸目前在管理網路有關的規範方面主要包括：《互聯網信息服務管理辦法》、《互聯網新聞信息服務管理規定》、《互聯網上網服務營業場所管理條

¹⁷ 「網路謠言轉發500次 就可定罪」（2013年9月10日），2013年9月23日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/112013091000166.html>。

¹⁸ 「陸網路謠言被轉發500次可判刑」（2013年9月10日），2013年9月23日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8153511.shtml>。

例》、《互聯網文化管理暫行規定》、《關於維護網絡安全的決定》、《互聯網電子公告服務管理規定》、《計算機信息網絡國際聯網安全保護管理辦法》等7種，但除前述之「兩高」的《解釋》之外，其他均為由行政部門所制訂發布之行政規章，至今仍無任何一部經由立法機關所審議通過之「法律」；可見大陸近年來雖不斷高喊要積極從事「法治建設」，但相對而言，其實質進程仍遠遠落後於大陸網路社會發展的現況，這不僅是因為中共體制長期以來在立法體系方面權、能設計的嚴重缺陷與不足¹⁹，另一方面，當然也是中共政權對人權保障的忽視與扭曲，致使至今大陸官方雖不斷努力進行所謂的「法治建設」，惟此一政策其實主要乃是植基於統治者的利益及管理的需要，而非是著眼於對廣大網民權益的保障，尤其攸關數億網民各項重大權益之法規，竟仍是由行政部門所直接制訂發布之「行政規章」，而與一般民主國家對於關係人民權利之法規，均必須由人民代表所組成之立法機關制訂通過之「法律」之作法大相逕庭，顯見至今大陸官方對法治之認知仍極為落後，基本上仍不脫統治者之管理心態。

其實，追根究底，大陸官方應深入思考何以大陸的網路大V現象在其他網路發達國家並不常見，最主要原因乃是大陸長期以來對公眾以及媒體言論進行嚴格的管制，民眾所能獲得的訊息不是在宣揚官方立場，就是經過嚴格的篩選、過濾，致使民眾對大陸官方的訊息普遍抱持著懷疑、保留的態度，大陸民眾在缺乏其他可靠資訊的來源下，個人或不實的訊息反而容易被大陸民眾所相信、接受，尤其大陸的主流媒體更深受「黨管媒體」之限制，消息往往必須「過濾」，因而更不受人民信任。在網路發達和微博興起後，漸成大陸民眾賴以獲取消息的重要管道，但網路謠言也伴隨而生，因此只要大陸不放鬆、調整對公開言論的限制，增加政府資訊的透明度，或全面放寬、開放大陸網路與外界的連結，讓大陸民眾可以自由的經由網路獲取各項所需的資訊，網路謠言的現象在大陸的網路世界中恐難以完全根絕。

¹⁹ 依照大陸《憲法》的規定，其中央立法機關為「全國人大」與「全國人大常委會」，但「全國人大」由近三千名代表所組成，每年僅開會一次，會期2週；常委會人數較少，第十屆以來均為175名，開會次數較多，第十一屆「全國人大」5年任期中，共舉行25次常務委員會議，但每次會議期間僅為3至5日，且根據其官方公布會議主要內容，常委會對於各項法律均為「表決、通過」，對法律條文內容未見任何討論、審查，顯見上述二機關根本未具一般民主國家立法機關之權、能，僅為行政部門之橡皮圖章。

產業轉移與新型態農民工—以湖南省郴州市 周末通勤農民工為例的分析

An Analysis of Industrial Transfer and the New Type of
Migrant Labor in Chenzhou, Hunan Province

郭永興 (Guo, Yung-Hsing)

中國文化大學中山與中國大陸研究所副教授

魏利祝 (Wei, Li-Chu)

中國文化大學中山與中國大陸研究所兼任助理教授

摘要

從宏觀的統計資料來看，由於產業轉移的發生，從2011年起，中西部地區所能提供的就業機會就多於找工作的人。然而，臺灣與大陸學界關於產業轉移後，中西部勞動市場變化的相關研究不多。

本研究到第一批加工貿易梯度轉移重點承接地之一的湖南省郴州市調查研究發現了轉移企業主要的勞動力，並非是返鄉的農民工，而是當地從未出外打工的農村已婚婦女。這些婦女以周末通勤、高請假率的方式到工廠工作，在增加所得的同時，也能維持與家庭以及所屬農村的緊密社會聯繫。

關鍵詞：農民工、產業轉移、農村剩餘勞動力、郴州市

壹、前言

中國大陸沿海地區製造業移轉到中西部地區之所謂產業轉移，是目前影響大陸經濟社會變遷的重要因素之一。國內學界的最新研究就指出，產業轉移不僅引發大陸中西部經濟成長率超越東部地區的經濟結構轉變；同時也使得中西部的缺工率超越東部地區，進而改變過去30年間農民工必須離鄉背井到沿海打工的社會結構。再者，產業轉移的結果與將深深影響大陸目前重要政策—城鎮化政策的結果。城鎮化將吸納農民為城鎮人口，產業轉移將會提供這些城鎮新人口提供就業機會，否則城鎮化只會徒然增加城市無業遊民，影響社會的安定。¹

儘管產業轉移對中西部農民工的影響，是了解大陸未來經濟社會發展的重要關鍵之一，但是國內學界的相關研究甚少，尤其是以微觀田野調查資料為基礎的分析，幾乎沒有。本研究以2011年在湖南省郴州市所進行的企業訪談資料為基礎進行分析。本研究發現從廣東轉移郴州市的企業，其主要的勞動力，並非是返鄉的農民工，而是當地從未出外打工的農村已婚婦女。這些婦女以周末通勤、高請假率的方式到工廠工作，在增加所得的同時，也能維持與家庭以及所屬農村的緊密社會聯繫。因此就郴州市的例子，我們發現產業轉移可以吸收沒有沿海地區打工經驗的農民，進入製造業工作，獲取較高的收入，因而提高中西部農民的整體收入水準。

首先介紹相關文獻與研究方法。之後，將說明大陸政府的產業轉移政策，並且運用大陸官方的統計資料，說明農民工就業的結構性轉變。接下來，將以田野資料為基礎，分析在郴州市所發現，周末通勤為主的新型態農民工。結論的部分將總結本文並對未來研究提出建議。

貳、文獻探討與研究方法

產業轉移對於農民工就業產生的影響，相關研究卻相當缺乏。儘管有許多關於中西部城市農民工的調查研究，增加我們對於中西部城市農民工之就業與

¹ 郭永興，「從沿海缺工潮到中西部缺工潮—中國沿海地區製造業內遷與中西部地區社會經濟結構轉變」，遠景基金會季刊，第14卷第3期（2013年7月），頁105-146。

社會生活面向的瞭解，如在陳雲凡的研究中，深入分析長沙市新生代農民工住房狀況的影響因素。²然而，有關中西部農民工的微觀性研究，鮮少觸及產業轉移面向的影響。

就大陸的媒體報導，³產業的內陸遷移似乎與農民工返鄉就業劃上等號，如趙毓輝，王連兵的研究。⁴關於農民工返鄉就業與創業，目前大陸學界累積了相當多的研究成果，如：胡瀟元、宋華明；⁵熊智偉、王徵兵等。⁶然而農民工返鄉就業與創業相關研究，如劉苓玲、徐雷所述，主要是受到2008國際金融危機後，超過7,000萬人返鄉農民工，以及因此產生的回流經濟所啟發，⁷與產業轉移的相關性不高。

為了瞭解，產業轉移對於中西部農民工的就業產生何種影響，最好的方式，便是直接進入產業轉移承接地進行調查研究。本文作者在2011年6月10日至19日，前往湖南省郴州市進行田野調查，拜訪當地11家加工貿易企業（其中2家為當地傳統金屬加工企業，8家為廣東省北遷到郴州的企業，1家為長沙市南遷到郴州的企業），與企業負責人或主管進行深度訪談，瞭解企業轉移的狀況與當地農民工的雇用情形。儘管訪問企業數不多，但在郴州市商務局的協助下，訪問企業皆為當地的代表性轉移企業，舉例來說，郴州市的最大轉移企業是臺商臺達電子，到2012年為止，臺達電帶動引進六十餘家配套企業，在周邊形成近二十家外包廠，提供就業崗位5萬個。⁸而在郴州市商務局的引見下，我們不僅訪談到臺達電子郴州廠（企業A），也訪談到臺達電子的配套廠（企業J、K），瞭解到大型電子企業的完整農民工雇用策略。

² 陳雲凡，「新生代農民工住房狀況影響因素分析—基於長沙市25個社區調查」，*南方人口（廣州）*，第7卷第1期（2012年1月），頁17-24。

³ 例如：劉方，「產業轉移帶來更多機會 河南農民工家門口就業」（2011年12月22日），2012年12月22日下載，《*中國經濟網*》，http://district.ce.cn/newarea/roll/201112/22/t20111222_22942591_2.shtml。

⁴ 趙毓輝、王連兵，「雙峰力助萬余返鄉青年農民工家門口就業」，*新聞天地（長沙）*，2009年第7期，頁64。

⁵ 胡瀟元、宋華明，「新生代農民工就地就業對策分析」，*甘肅農業（蘭州）*，2010年第11期（2010年11月），頁52-53。

⁶ 熊智偉、王徵兵，「基於TPB理論修正的農民工返鄉創業意願影響因數研究—以江西省262名農民工微觀資料為例」，*人口與發展（北京）*，第18卷第2期（2012年），頁54-60。

⁷ 劉苓玲、徐雷，「中西部地區農民工返鄉創業問題研究—基於河南、山西、重慶的調查問卷」，*人口與經濟（北京）*，2012年第6期（2012年），頁33-38。

⁸ 鄧晶璉，「季度湖南加工貿易增幅全國第五中部第二」（2012年4月17日），2013年7月18日下載，《*湖南日報*》，<http://hnrh.voc.com.cn/article/201204/201204172205105526.html>。

參、產業轉移與農民工就業的結構性轉變

一、產業轉移的開始：加工貿易政策的改變

大陸政府積極輔導沿海製造業遷移至內陸地區的「產業轉移」政策，可以追溯到2007年11月22日大陸商務部和「國家開發銀行」共同發布的《關於支援中西部地區承接加工貿易梯度轉移工作的意見》（商產發[2007]428號）。⁹此政府公告中確定：由開發銀行對商務部認定的中西部加工貿易重點承接地¹⁰給予貸款支援規模，並且給予下浮10%以內的優惠利率。這個政府公告也明確指出加工貿易企業內遷的目標：「至2010年培育形成50個優勢明顯、各具產業特色的中西部加工貿易重點承接地，使用政策性銀行貸款總規模300億元人民幣，使中西部加工貿易年進出口額占全國加工貿易總額比例提高到5%。」

在大陸政府以給予貸款等方式鼓勵，出口導向的加工貿易企業往內陸遷移的同時，大陸政府也制訂將加工貿易企業從東部移出的政策。2007年7月23日，商務部、海關總署聯合發布2007年第四十四號公告（以下簡稱「四十四號公告」），對加工貿易政策作出重大調整，促使東部地區加工貿易企業加速向中西部地區轉移。其主要內容包括：一是將已經取消退稅商品列入大陸「國家」加工貿易禁止類商品目錄；二是進一步擴大加工貿易限制類商品範圍，並調整銀行保證金臺賬管理制度；三是對東部和中西部地區實行差別政策。在此新政策的影響下，許多勞動密集型產業，不得不考慮遷往中西部。然而，這個政策施行之後，遭遇到2008年的全球金融風暴，大陸出口貿易大幅滑落，為了挽救出口貿易，大陸政府在2008年的年底宣布暫停此「四十四號公告」。儘管這個「四十四號公告」的實質影響只有一年多，但是也迫使許多沿海地區傳統密集產業的加工貿易企業積極規劃遷往內陸的可行性。本研究曾在2011年夏天，前往中西部加工貿易重點承接地之一的湖南省郴州市¹¹進行田野調查，郴州

⁹ 《關於支援中西部地區承接加工貿易梯度轉移工作的意見》（2007年11月23日），2012年12月22日下載，〈中國國際電子商務網〉，http://jm.ec.com.cn/article/jmzx/jmzytz/200711/520299_1.html。

¹⁰ 2007年4月26日舉行的中部貿易博覽會上，大陸商務部已經將先南昌、贛州、郴州、武漢、合肥、蕪湖、新鄉、焦作、太原等9個城市確定為第一批加工貿易梯度轉移承接地，並且舉行了授牌儀式。「金融推手：加工貿易西移再出鼓勵政策」（21世紀經濟報導，2007年11月24日），2012年12月22日下載，〈新浪網〉，<http://finance.sina.com.cn/g/20071124/16084212527.shtml>。

¹¹ 郴州市位於湖南省東南部，東鄰江西省，南鄰廣東省，西接湖南永州市，北連湖南衡陽市、株洲市，自古以來為中原通往華南沿海的必經之路，常被稱為湖南省的「南大門」。「走進郴州·自然地理」（2013年6月5日），2013年8月6日下載，〈郴州市政府門戶網站〉，http://www.czs.gov.cn/sitepublish/site200/zjcz/zrdl/content_298824.html。

市加工貿易政策的行政官僚即感嘆地對研究人員表示，若是「四十四號公告」能繼續施行下去，離開廣東來到郴州的加工貿易企業將會多出許多。

儘管「四十四號公告」的施行在2008年的年底暫停，鼓勵加工貿易企業往中西部遷移的政策卻持續施行，大陸海關總署甚至推出方便加工貿易企業搬遷的政策。2009年1月，海關總署發布《關於明確加工貿易企業搬遷業務有關問題的通知》，對不同情況的企業搬遷採取不同的便捷方式，縮短辦理海關手續的作業時間，降低企業搬遷成本。¹²

由於成為加工貿易重點承接地指定城市，可以接受中央政府的優惠政策，因此各省競爭於加工貿易梯度轉移承接地的爭取。¹³在2007年大陸商務部指定中部六省的九個城市為中西部加工貿易重點承接地後，又分別在2008年4月16日頒布第二批加工貿易梯度轉移重點承接地，以及在2010年11月5日頒布第三批加工貿易梯度轉移重點承接地。

截至2013年為止，加工貿易梯度轉移重點承接地共有44個城市，分布在18個省分，如表1所列：

表1 加工貿易梯度轉移重點承接地名單

東部區域	中部區域	西部區域
海南省：海口市。 福建省：龍岩市。 遼寧省：錦州市。	安徽省：馬鞍山市、巢湖市、安慶市、合肥市、蕪湖市。 吉林省：延邊朝鮮族自治州。 江西省：宜春市、吉安市、上饒市、南昌市、贛州市。 湖北省：荊門市、宜昌市、襄樊市、武漢市。 湖南省：衡陽市、常德市、岳陽市、永州市、益陽市、郴州市。 河南省：洛陽市、鄭州市、新鄉市、焦作市。 山西省：侯馬經濟技術開發區、太原市。 黑龍江省：哈爾濱市。	新疆省：生產建設兵團石河子經濟技術開發區。 內蒙古自治區：包頭市。 廣西壯族自治區：南寧市、欽州市、梧州市、北海市。 四川省：成都市、綿陽市、重慶市、德陽市。 雲南省：昆明市。陝西省：西安市。 寧夏回族自治區：銀川市。

資料來源：筆者整理自大陸政府的公告資料。

¹² 「加工貿易結構現兩變化中西部加工貿易進出口猛增」(人民日報，2010年6月29日)，2012年12月22日下載，〈中國政府網門戶網站〉，http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/29/content_1640167.htm。

¹³ 「金融推手：加工貿易西移再出鼓勵政策」(21世紀經濟報導，2007年11月24日)，2012年12月22日下載，〈新浪網〉，<http://finance.sina.com.cn/g/20071124/16084212527.shtml>。

主要是分布在中西部地區，以及少數經濟發展較不發達的東部地區。這44個加工貿易梯度轉移重點承接地，也各自推出各別的優惠政策。由於各地天然資源、地理環境以及地方政府的執行力度不同，在各市的招商引資、投資優惠政策上所呈現的政策也有著細微上的差異。因此，可以瞭解，儘管大陸中央政府推出加工貿易梯度轉移的政策，但是在中西部各地區（以及東部地區的三個承接地），能否設立重點承接地，以及成立重點承接地之後，能否推出吸引企業遷入的政策，成功的拉入加工貿易企業，就成為大陸各省級以下地方政府間的競爭了。

二、農民工就業的結構性轉變

由於出口導向的加工貿易企業陸續往內陸遷移，大陸的農民工移動與就業，正面臨著改革開放三十多年來，前所未有的結構性轉變。表2是根據大陸人力資源和社會保障部的公布資料，所做大陸東部、中部、西部城市求人倍率¹⁴的變化。從表2可以發現，2010年之前，中西部的求人倍率都小於2。這意味著，儘管大陸政府從2000年起陸續推動「西部大開發」、「中部崛起」等區域經濟發展政策，希望能夠縮小沿海與內陸發展的落差，然而在2010年之前，中西部城市裡的就業機會總數是少於求職的總人數，中西部城市無法完全吸收中西部農村的剩餘勞動力，中西部農民只好遠離家鄉到東部沿海城市打工。

表2 大陸東部、中部、西部城市求人倍率的變化2008年Q1-2012年Q4

	2008 Q1	2008 Q2	2008 Q3	2008 Q4	2009 Q1	2009 Q2	2009 Q3	2009 Q4	2010 Q1	2010 Q2	2010 Q3
東部	1.01	0.99	1.02	0.89	0.87	0.90	0.99	1.01	1.07	1	1.01
中部	0.96	0.97	0.87	0.82	0.83	0.88	0.89	0.92	1	0.98	0.96
西部	0.91	0.94	0.92	0.86	0.84	0.80	0.87	0.93	1.01	1.01	0.95
	2010 Q4	2011 Q1	2011 Q2	2011 Q3	2011 Q4	2012 Q1	2012 Q2	2012 Q3	2012 Q4	2013 Q1	2013 Q2
東部	1.02	1.09	1.08	1.04	1.03	1.08	1.03	1.05	1.07	1.09	1.04
中部	1.02	1.05	1.07	1.05	1.08	1.07	1.1	1.08	1.06	1.08	1.09
西部	0.97	1.07	1.04	1.04	1.03	1.08	1.02	1.04	1.11	1.16	1.13

資料來源：作者整理自大陸人力資源和社會保障部每季公布的「部分城市勞動力市場供求狀況分析」，2013年8月31日下載，http://www.chinajob.gov.cn/DataAnalysis/node_1041.htm。此「分析」，是由人力資源和社會保障部管轄下的大陸就業網搜

¹⁴ 「求人倍率」是勞動力市場需求人數與求職人數之比，如果求人倍率數字大於1，說明人才供不應求；如果求人倍率數字小於1，說明職位供不應求。

集且每季公布資料，近年來每季所收集的城市資料約一百座城市，約占大陸地級以上城市市區從業人員的五成以上。儘管這個部分城市就業情況調查，調查範圍並非涵蓋大陸全部城市，但調查範圍廣布大陸全境，且涵蓋一半以上的城市就業人口，因此該調查反映全大陸就業趨勢的可信度相當高。

然而，除了加工貿易政策的改變外，近年來由於沿海地區的製造業，面臨包括勞動成本在內的各種生產成本升高、¹⁵民工荒的情形研究嚴重、¹⁶勞動力與資本的匹配效應趨於萎縮，¹⁷以及大陸政府的有意推動等因素的影響，沿海製造業紛紛遷移到中西部內陸。製造業的內遷，不僅使得中西部的民間投資大幅成長，讓中西部的經濟成長率在2012年高於東部地區，大陸區域經濟呈現西快東慢的局面。同時，製造業內遷也改變改革開放三十多年來，中西部缺乏工作機會之大陸農民工移動的根本性因素。如表1所示，從2011年第一季開始，中西部的求人倍率同時大於1，顯示中西部工作職缺多於找工作的人，中西部缺工現象明顯化，並且從2011年第三季開始，中部地區超越東部地區，成為大陸最缺工的地方；到2012年第四季，西部的求人倍率超越中部，成為缺工率最高的地方。

缺工率高的地方，工資自然上升快。表3顯示，2009年之後中部地區的農民工薪資成長率就高於東部地區，且成長率年年加速。到了2012年，中部地區與東部地區的農民工平均月收入只差人民幣29元。考慮到東部沿海地區的高房價、高物價，東部地區已經失去吸引農民工前往打工的經濟拉力。如表4所列，2011年東部、中部與西部各增加324萬、334萬與370萬人的農民工，顯示在2011年裡，東部地區能夠吸引的新增外出農民工，與中、西部略同。此外，過去農民工最為集中的長三角與珠三角地區，在2011年各只淨增加18萬、與7.4萬人的外出農民工，顯示長三角和珠三角地區對農民工的就業吸引力在逐步下降。

¹⁵ 関辰一，「投資主導成長が続く中国内陸部—成長を担う民間製造業」，環太平洋ビジネス情報RIM（東京），Vol.12，No.47（2012年10月2日），頁85-100。

¹⁶ 潘兆民、廖婉君，「大陸二元發展模式的反思—勞動力轉移的『缺工潮』解釋」，遠景基金會季刊（臺北），第12卷第4期（2011年），頁184-186。

¹⁷ 趙玉奇、劉正橋、韓峰，「老齡化背景下的人口紅利開發與經濟發展」，南方人口（廣州），第7卷第4期（2012年4月），頁73-80。

表3 農民工在不同地區的月均收入水準2008年-2012年

單位：人民幣（成長率%）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
全大陸	1340	1417 (5.7%)	1690 (19.3%)	2049 (21.2%)	2,290 (11.8%)
東部地區	1352	1422 (5.2%)	1696 (19.3%)	2053 (21.0%)	2,286 (11.3%)
中部地區	1275	1350 (5.9%)	1632 (20.9%)	2006 (22.9%)	2,257 (12.5%)
西部地區	1273	1378 (8.2%)	1643 (19.2%)	1990 (21.1%)	2,226 (11.9%)

資料來源：研究人員整理自

- 1.大陸「國家統計局」，「2009年農民工監測調查報告」，2012年12月22日下載，http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm。
- 2.大陸「國家統計局」，「2011年我國農民工調查監測報告」，2012年12月22日下載，http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm。
- 3.大陸「國家統計局」，「2012年全國農民工監測調查報告」，2013年8月31日下載，http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20130527_402899251.htm。

表4 外出農民工*流向及就業地域分布2008-2011年

單位：萬人、%

年度	東部					中部				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
人數	9964	9076	16213	16537	16980	1859	2477	4104	4438	4706
增減	n.a.	-888	7137	324	443	n.a.	618	1627	334	268
增幅	n.a.	-8.9	78.6	2.0	2.7	n.a.	33.2	65.6	8.1	6.0
全大陸比	71	62.5	66.9	65.4	64.7	13.2	17	16.9	17.6	17.9
增減	n.a.	-8.5	4.4	-1.5	-0.7	n.a.	3.8	-0.1	0.7	0.3

年度	長三角					珠三角					西部				
	2008	2009	2008	2009	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
人數	3054	2816	2165	2940	3845	4215	4479	5064.6	5072	5199	2165	2940	3845	4215	4479
增減	n.a.	-238	n.a.	775	905	370	263	1,782.6	7.4	127	n.a.	775	905	370	263
增幅	n.a.	-7.8	n.a.	35.8	30.7	9.6	6.2	54.3	0.1	2.5	n.a.	35.8	30.7	9.6	6.2
全大陸比	21.8	19.4	15.4	20.2	15.9	16.7	17.1	20.9	20.1	19.8	15.4	20.2	15.9	16.7	17.1
增減	n.a.	-2.4	n.a.	4.8	-4.3	0.8	0.4	-1.7	-0.8	-0.3	n.a.	4.8	-4.3	0.8	0.4

* 外出農民工：指調查年度內，在本鄉鎮地域以外從業6個月及以上的農村勞動力。

資料來源：研究人員整理自

- 1.大陸「國家統計局」，「2009年農民工監測調查報告」，2012年12月22日下載，http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm。
- 2.大陸「國家統計局」，「2011年我國農民工調查監測報告」，2012年12月22日下載，http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm。
- 3.大陸「國家統計局」，「2012年全國農民工監測調查報告」，2013年8月31日下載，http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20130527_402899251.htm。

然而值得注意的是，2012年東部地區新增加工作以吸納農民的能力又再度領先中、西部地區。2012年東部新增443萬人農民工，大幅領先中部的268萬人，跟西部的263萬人。2012年的數據顯示，也許2011年中、西部吸納與東部地區一樣規模的外出農民工，只是短期現象。因此，東部與中西地區，農民工吸納能力的消長，需要進一步的長期觀察，目前無法斷定中西部已經發展出與東部一樣規模的農民工吸納能力。但是相較於產業轉移之前，中西部農民工吸納能力的大幅成長是無可置疑的。

肆、研究結果：周末通勤為主的農民工就業型態

一、郴州市的基本狀況

郴州市南鄰廣東省韶關市，是湖南的「南大門」，其靠近廣東的地理優勢，使郴州得以成為湖南省承接珠三角產業梯度轉移的重點基地。2007年當商務部指定第一批加工貿易梯度轉移重點承接地9城市時，郴州成為湖南唯一入選城市。然而其地理特點，也深深影響其農民工的就業選擇。從郴州搭高速鐵路到廣州，最快一個小時就可以抵達，一般火車也不過四小時。遠離家鄉，每年只有春節才能歸鄉一次，是許多農民工不願意到沿海城市打工的重要因素，但是郴州的農民工歸鄉容易，加上珠三角的薪資較高，有繁華熱鬧的都市生活，因此郴州市農民工返鄉工作的意願不高。在田野過程中，郴州市所轄桂陽縣商務局幹部就告訴本研究之人員，桂陽每年大約有十萬至十五萬人外出打工，桂陽商務局為了方便農民工就地就近就業，每年春節後都會舉辦大型招工活動，但是只能招到部分工人，大部分的工人還是選擇回到珠三角打工。

因為郴州的地理因素，無法吸引珠三角農民工，特別是憧憬繁華城市生活的年輕人返鄉，因此轉移到郴州企業的主要雇用勞動力，是當地的農村剩餘勞動力，以下將以田野資料詳細分析。

二、研究人員訪談加工貿易企業的基本資料

表5是研究人員在郴州所訪談企業的基本資料，從表5我們可以發現轉移企業與所雇用農民工的特徵。

表5 研究人員訪談郴州市加工貿易企業的基本資料*

	類別	郴州據點 成立時間	員工數 (人)	員工特質
A	電子	2007.10(總廠在東莞市)	6,728 (不含外包廠)	97%為郴州本地人，多數為已婚婦女，每天通勤者占10%-20%，其餘住宿舍。年齡組成：20歲以下者7.73%；20-30歲54.19%；30-40歲32.99%。員工的生產力約為東莞廠的七成。
B	電子	2005(從深圳遷廠來，深圳只剩下採購研發分部)	約二百	20歲以上女工居多，大多來自郴州市區周邊。多數住宿舍，周休兩日時回家。
C	金屬	2001(本地企業)	200 (外包廠約有八百)	大多數為本地人。辦公室員工約三十歲上下，一線員工多為三十五歲左右。員工多住宿，基本上人人有床位。
D	電子	2002(從汕頭遷廠，目前汕頭已經無廠)	2,800	九成為郴州本地人，一線員工多為18歲至25歲女工。郴州市內通勤、住宿、外面租房皆有。
E	電子	2005(總廠在廣州市番禺區)	約一千 (番禺總廠約二千五百)	員工年齡集中在18歲至36歲，85%為女工。郴州廠員工的薪水大概是番禺廠的七成。
F	金屬	1999(本地企業)	45	都是本地人，年齡為20歲至50歲之間。
G	製鞋	2010(總廠在中山市)	820 (中山總廠約一萬多人)	95%是郴州市宜章縣本地人。80%以上為女性。民工回流的比例不高，主要是沒有出去打工過的婦女。30歲以上占70%，18歲至23歲只有60人，最高齡46歲。70%住宿舍，周休一日，工廠停工，員工回家。

H	紡織 印染	2001(從長沙市遷廠來，目前長沙無廠)	200	40歲技術工居多，多數非郴州本地人，住公司宿舍。
I	塑膠 模型	2010年底從東莞市整廠遷廠來，2011年3月正式投產	250	管理階層40至50人，從東莞遷過來。一線員工多來自郴州本地。一線員工多為25歲至35歲婦女，年紀最大45歲。大部分員工住宿。月休息兩到三天，統一休假，方便員工回家。員工的流動性比在東莞時低。但員工的請假率較高。
J	電子	2010(從東莞市遷廠來，東莞市據點轉型為辦事處)	110 (另一轉移據點江西贛州市約二百五十)	員工多為20歲至35歲的女性，住宿者約十至二十人，多數為每日通勤者。
K	電子	2008(A廠在郴州市桂陽縣成立的外包廠)	961	80%管理階層從東莞拉來，一線員工都是本地人。住宿率低於20%，員工多為20歲至40歲的農民，平均學歷為初中。員工請假率高。

*所有資料為2011年6月訪問時點的資料。

三、訪談結果分析

1. 大規模的企業轉移入郴州是2007年以後。

從表5可以看出來，大規模的企業轉入郴州，是郴州被指定為加工貿易梯度轉移重點承接地的2007年之後，也是沿海民工荒問題嚴重化以後。2007年之前，雖有些企業遷入郴州，但是都有其特殊因素。如D企業早在2002年就遷到郴州，是因為董事長本身是郴州人。E企業是在郴州市政發委的力邀下，2005年在郴州設立據點，但是當時是租廠房試點生產，該企業是到2007年才購地興廠，開始大規模生產。

2. 小型廠「整廠轉移」，中大型企業則是設立「企業內分工」的新生產據點。

從田野調查中，我們發現小型企業的遷移，多是整廠搬遷，如員工人數約數百人企業B、H、I、J。然而，中大型企業則沒有將整個產業轉移到郴州，充

其量只是將廣東工廠的一個生產程序拉到郴州。例如A企業就說明，郴州工廠所遷移的是東莞生產基地中，較為勞動密集，技術層次要求較低一廠跟六廠的生產線，A企業的重心依舊留在東莞。製鞋的G企業也是將技術層次較低的加工轉移到郴州廠，郴州廠的最終產品是鞋面半成品，必須送回廣東中山廠，進行品質要求較高的成品鞋加工。

3. 以中高階人力資源來看，郴州無法取代廣東的優勢。

郴州傳統企業以採礦經濟為主，缺乏工商業、國際貿易人才，因此轉移到郴州的企業，其管理階層，幾乎都是從廣東原廠拉過來，如企業A、E、G、I、J、K。但是本地的金屬加工企業C、F則沒有這個問題。

4. 典型的一線勞工為三十歲上下已婚婦女，周末通勤的農民工。

A企業幹部這樣表示，他們企業選擇遷移到內地的考慮：「你可以看我們員工一個年齡結構，她可能很多都是在30歲以後的女工，所以她已經在這邊成家、有小孩，那其實很多來講，內地很多這種，她有家室她不會再到沿海城市去，那我們需要的，就是這一塊的人。」G企業的幹部也說出類似的話：「都是家庭主婦來的，從來都沒出來過的，最多是這種。而且這種的話，教導上就花了太多心思，不習慣工廠作業。」已婚沒有外出打工經驗的農村婦女成為企業轉移到郴州主要的勞動力來源，這個勞動力特徵在幾乎所有的遷移企業都可以看到。另外一個重要特徵，就是這些勞工並非每天通勤，主要是住在宿舍，在周末或者一個月兩到三次的休假時回家。無法每天通勤，主要是加班跟地理因素影響。我們所訪談到，業績好的企業幾乎都有加班，以G企業為例，每天的工作時間，大致上為上午8至12點，午餐1小時，下午1至6點，晚餐1小時，晚上7至9點，共11個小時。等下了班都已經到了晚上9點，要每天通勤是有困難，G企業幹部如此描述員工的通勤情況：「除了縣城裡的兩個鎮離這裡比較近的，晚上會回家。其他百分之七十以上的都住宿舍。」

5. 為了吸收更多勞動力，企業將工廠搬到農民工家門口。

儘管周末通勤是主要的農民工就業型態，企業J與K卻是特例，這兩家企業的主要員工都是每日通勤的農村婦女。然而，企業J是企業A的承包商，企業K是企業A成立的子公司，都是企業A為了吸收更多農村勞動力之考慮下的生產據點。企業K企業是企業A到郴州設立生產據點時，2008年在郴州桂陽縣成立的子公司。其最主要的目的，就是吸納無法到郴州市區上班的桂陽縣農村婦女勞

動力。A企業除了在桂陽縣以外，也在郴州市的安仁縣成立吸納當地勞動力的子工廠。因為桂陽廠跟安仁廠都是吸納當地勞動力為主，因此工廠規模不大，維持在一千人左右。¹⁸

企業J原本是企業A在東莞的外包廠商，其東莞的工廠離企業A的東莞廠不到200米。當企業A決定將勞動密集的產能轉移到郴州跟江西贛州時，企業J就結束東莞的生產線，配合企業A到郴州跟贛州設立據點。因為企業J與K是上下游的生產關係，因此工廠相隔甚近，企業J也跟企業K一樣以吸納當地勞動力為主。

6. 勞工的流動率較沿海低，但請假率較高。

轉移企業的勞務關係，在剛開始時，會呈現比較緊張的狀態。A企業的廠長，在接受臺灣媒體訪問時，如此說明：「湖南民風較強悍，加上大部分的婦女未在工廠工作過，不瞭解工廠制度，不少人會臨時請假，如果不准假，她們就不想做了，而且要求馬上拿到工資，以致發生不少糾紛。經過磨合，第二年之後慢慢上軌道，目前員工離職率已比沿海的11-12%穩定，約在6-8%。」¹⁹基本上，在歷經過磨合期之後，農民工因為當地可以就業的企業不多，因此流動性反而比沿海地區的工廠低。然而，農民工的請假問題依舊讓廠方頭痛。因為來工作的農民工幾乎可以每週回家，與當地農村的社會網路緊密結合，常常請假配合當地農村社會的作息，G企業的幹部說：「離家近嘛，明天大哥過生日，後天八姨嫁女兒就要請假，她去了沿海就不可能搭車回去嘛。在這裡就不一樣了，她覺得她不回去好像不行一樣，她需要回去，她管你答不答應，她就是回去了。」而請假問題最嚴重的是K企業，因為當地農民工是每天通勤，要照顧家裡，因此家裡一有事情就回家，K企業也因此發展出論件計酬制度，彈性管理工人的出勤。

7. 考慮勞動生產力，郴州生產據點的勞動成本與廣東據點大致相同。

因為請假率高，加上就業農村婦女普遍缺乏工廠工作經驗，以生手居多，因此轉移企業的生產效率，大致上比沿海的工廠較低。以電子業為例，企業A表示郴州廠的生產效率大約是東莞廠的七成，而企業E也表示郴州廠的薪資大約是

¹⁸ 2011年6月調查時，安仁廠還有一周才開始營運，因此安仁廠的資料，參閱臺灣的媒體報導。林美姿，「臺達電設廠逐勞動力而居」（2011年11月22日），2013年7月10日下載，《旺報》，<http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=363>。

¹⁹ 林美姿，「臺達電設廠逐勞動力而居」。

番禺廠的七成。透過研究人員的田野調查，以很粗略的評估，我們發現，郴州廠的薪資與生產率都大約都是廣東工廠的七到八成。儘管郴州工廠的勞工薪資比較低，但考慮到生產效率，郴州廠與廣東工廠的勞動成本大約是相同。因此我們可以這樣推論，產業轉移並非是企業尋找更低成本的勞動力，而是希望在維持相同勞動成本的情況下，增加勞工人數與產能。

8. 入廠打工，使農民的所得增加，同時農民的在地優勢，使勞工權益較受保障。

基本上，郴州農村婦女進入到轉移企業工作，所得明顯的增加。G企業的大陸籍幹部如此分析：「其實整個員工的期望值就是說，星期天能休假，平時加兩三個小時班，能夠吃住，拿個一千五、一千六他們很滿意。因為他們去郴州周圍的酒店，七、八百塊，還不是搞到晚上八九點。去當服務生也是八百塊錢，超商也是八百塊錢，客人沒走也不能走，也沒什麼星期六星期天。」透過該位幹部的分析，我們瞭解到轉移的製造業可以提供農村婦女比當地的服務業高出近兩倍的薪資。而關於農民工的權益，A企業的幹部分析得很透徹：「這邊強悍，不像東莞員工都是外地來的比較好管，（辭掉工作後）要找新工作還要考慮一下。這邊反正我要回家兩塊車錢就回家了。」再者，郴州廠的員工都與原來的農村社會緊密聯繫，萬一出了事情「真的是很難處理，（鄉親就搭）遊覽車就來了」。這種在地優勢，使得郴州的農民工，相對於沿海的農民工有更多的保障。

9. 因為招工不足，多數轉移企業產能無法全開。

在我們的田野調查中發現，大部分的轉移企業，在郴州也面對民工荒的問題。G企業的幹部表示，2010年時招工很容易，然而到了2011年，工廠附近轉移來另外一家臺資企業的製鞋廠招了五百人，此後要找新工人就難了。K企業也表示希望招足1500人，但是礙於當地的人口規模，只能維持900人的產能。因此，我們發現，轉移企業主要的勞動力是當地農村的剩餘勞動力，因此受到當地人口規模的限制，另外一旦有更多的企業轉移進來，爭取有限的勞動力資源，招工就越來越難了。

伍、結論

從宏觀的統計資料來看，由於產業轉移的發生，從2011年起，中西部地區所能提供的就業機會就多於找工作的人。然而，大陸學界關於產業轉移後，中西部勞動就業市場變化的相關研究不多。本研究到第一批加工貿易梯度轉移重點承接地之一的郴州市調查研究，發現了轉移企業主要的勞動力，並非是返鄉的農民工，而是當地從未出外打工的農村已婚婦女。這些婦女以周末通勤、高請假率的方式到工廠工作，在增加所得的同時，也能維持與家庭以及所屬農村的緊密社會聯繫。

在張蕊、楊曉丹、王楠的研究指出，大陸農業產出的就業彈性幾乎為零，即產量的增加並不伴隨著吸納農村勞動力的增加，大陸農村一直存在隱形的冗餘勞動力。²⁰而本研究透過郴州的調查發現，產業轉移可以成功的吸收農村的剩餘勞動力，增加當地農民的所得。然而，本研究也發現，郴州的轉移企業很快的就面臨民工荒問題。因此有效的開發農村剩餘勞動力，成為產業轉移能否持續發展的一個重要關鍵。本研究發現，轉移企業的主要勞動力為三十歲上下的已婚婦女，但是不少企業也已經雇用到40歲以上婦女，其比例較少。因此大陸地方政府，未來如果能夠協調轉移企業，創造適合40歲上下農村已婚婦女體力與家庭狀態的就業環境，增加40歲婦女的就業率，如此一來不僅可以進一步增加農村家庭所得，同時也可以讓轉移企業增加雇用提高產能，達到臺商與當地社會的雙贏。

此外，本研究只到加工貿易梯度轉移重點承接地之一的郴州市進行調查，剩下的43個加工貿易梯度轉移重點承接地城市，可能因其地理位置、天然資源、初始工業水平、以及轉移產業特質的影響，有著不同型態的農民工。因此，郴州市加工貿易企業農民工的型態，並不能武斷的用於解釋其他城市的農民工型態。因此，未來國內學界需要進行更多的實地調查，以求掌握產業轉移對於中國農民工的全面性影響。

²⁰ 張蕊、楊曉丹、王楠，「中國農業“人口紅利”正在消失—基於隨機前沿模型的檢驗」，南方人口（廣州），第6卷第6期（2011年6月），頁25-33。

日「中」海權發展與釣魚臺爭議 —「安全困境」的觀點*

Sino-Japanese Sea Power/Interest Development and Territorial Disputes Over the Diaoyutai/Senkaku Islands: An Analysis from a Security Dilemma Perspective

林賢參 (Lin, Hsien-Sen)

國立臺灣師範大學東亞學系助理教授

摘要

日本野田內閣宣示啟動將釣魚臺列嶼列為「國有化」政策後，中國大陸當局逐步將對抗措施升級，甚至出現海軍艦艇以火控雷達鎖定日本自衛隊機艦事件，導致雙方關係陷入一觸即發的緊張狀態。美國為嚇阻大陸採取進一步動作，分別由行政與立法部門再度確認釣魚臺為日美安保條約之適用範圍。由於此問題不僅牽涉到領土主權，還牽涉到雙方的海權發展而難以做出妥協或讓步，以致在雙方各自強化安全措施與主權主張的過程中，逐漸惡化彼此間的「安全困境」。為緩和「安全困境」，可透過該海域資源的共同開發，為建構西太平洋海域非排他性的「共同性安全」與「合作性安全」奠定基礎。

關鍵詞：釣魚臺、海權、民主安全之鑽、安全困境、合作性安全

* 本文係接受國科會補助專題研究計畫(計畫編號：NSC101-2410-H-003-039)，以及日本國際交流基金 Japanese Studies Fellowship(2012年7月1日~8月31日)研究計畫成果之一部分。

壹、前言

2012年7月7日，時任日本首相野田佳彥宣告啟動將釣魚臺列嶼(日本稱為尖閣諸島)部分島嶼列為「國有化」政策。對此，馬英九總統先後於同年8、9月間，提出「東海和平倡議」及其推動綱領，呼籲相關各造以和平對話途徑解決爭議。另一方面，大陸當局則持續派遣機艦進入釣魚臺周邊海空域宣示主權，並傳出大陸軍機進入日本防空識別區，以及大陸海軍艦艇以火控雷達鎖定日本海上自衛隊護衛艦與艦載直升機之事件。對此，各國媒體紛紛警告稱，日「中」雙方在該海域出現軍事衝突的可能性升高。針對日「中」爭議升溫，美國基於維護日美同盟信賴關係，以及因應大陸崛起之「再平衡」(Rebalance)戰略考量，分別由行政部門的國務卿、國防部長以及國會參眾兩院通過法案或決議案，明確地表達釣魚臺屬於日美安保條約防衛範圍，以期嚇阻大陸採取進一步的強硬措施。

以《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)於1994年生效為契機，日「中」雙方積極整備海洋發展體制與部署，分別揭槩發展成為「海洋資源大國」、「海洋強國」的戰略目標。自2005年以降，大陸逐漸增加其海空軍在東海活動頻率，海軍艦艇更是常態性地通過釣魚臺周邊海域進出太平洋，讓釣魚臺具有監控、偵蒐其海軍動向的軍事價值。因此，對大陸而言，釣魚臺問題已不僅只是領土主權與海洋資源之爭，更關係到其海軍進出太平洋的海洋交通線(Sea Lines of Communication, SLOCs)之安全確保，也因此而牽涉到大陸與日美同盟爭奪西太平洋「制海權」(sea control)之戰略部署，導致釣魚臺問題更加複雜化。而大陸持續強化挑戰日本對釣魚臺實效支配之措施，以及日美同盟強化對大陸之嚇阻措施，更惡化彼此間的「安全困境」(security dilemma)現象。

在國際社會無政府狀態下(anarchy)，為政者以強化國家安全為最優先目標，乃古今中外皆然。但是，強化自身的安全，將引發潛在競爭對手的不安或恐懼，並採取強化安全的對抗措施，雙方各自強化安全的結果，將使兩國關係陷入不穩定狀況，甚至引發軍備競賽或戰爭。古希臘歷史學家修昔提底斯(Thucydides)在其經典鉅著「伯羅奔尼薩戰史」(History of the Peloponnesian War)書中表明：「雅典的力量增強，以及由此引起斯巴達的恐

懼，使得伯羅奔尼薩戰爭變成不可避免」，點出存在有競爭意識、相互不信任的國家間，各自追求安全的惡性循環結果，反而讓國家陷入更不安全的自相矛盾現象(paradox)。美國學者赫茲(John Herz)將此現象稱為「安全困境」，並解釋稱：國家競相強化安全措施的结果，造成彼此間更大的不安，促使各自為因應最壞的情況而進一步提升安全措施，在此情況下，沒有任何國家可以感到完全的安全，權力競爭將會接踵而至，並且永無休止。¹由此可知，無從推測對手增強安全的意圖，以及由此衍生的不安或恐懼，乃是引發「安全困境」的重要原因。此外，如果當某方認定對手增強安全措施，並非只是單純的自我防衛，而是暗藏貪得無厭的侵略或擴張動機時，將會惡化雙方的安全困境，最終導致軍備競賽，甚至引爆武裝衝突之自我毀滅性結果。²以大陸與日本在釣魚臺主權爭議為例，由於歷史與地緣政治的關係，日「中」雙方存在著競爭與相互不信任，大陸方面基於「收復失土主義」(irredentism)與海權發展之現實利益考量，以維護領土主權為名，挑戰日本對釣魚臺的實效支配，認定日本強化對釣魚臺防衛乃是過去侵略中國的延續；另一方面，日本則以尖閣諸島為其固有領土，認定大陸在尖閣諸島周邊海域的舉措，係意圖侵犯日本領土的擴張行為。近年來，「中」日雙方在釣魚臺周邊海域的相互對抗，以及各自增強以對方為假想敵的海上力量，即是源自於「安全困境」的驅動。

以下本文將從「安全困境」的觀點，首先檢視日「中」發展海權現況後，其次再分析釣魚臺爭議與雙方競逐海權的關連性，以及日本將釣魚臺「國有化」所造成的影響。最後的結語部分，嘗試提出解決釣魚臺紛爭的途徑。至於本文所稱之「海權」，乃包括開發與利用海洋資源/能源之「海洋權利」(sea right/interest)，以及控制與使用海上運輸線的海上力量(包括海軍、海上執法機關)之「海洋權力」(sea power)。

貳、追求「海洋資源大國」的日本

1990年代以降，為因應《聯合國海洋法公約》生效，日本批准該公約並制定或修改《關於領海及接續水域法》、《關於專屬經濟水域及大陸架法》等與

¹ John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 2, No. 2, 1950, pp.157-180。

² Charles L. Glasger, "The Security Dilemma Revisited," *World Politics*, Vol. 50, No. 1, pp.171-201。

海洋相關的8項法律。同時，學術界有關建構海洋國家之論述，亦呈現出百家齊鳴之狀態。對於學術界與產業界之政策建言，日本政府也做出回應。2003年9月，日本國土交通省大臣扇千景撰文稱，日本周邊海域大陸棚蘊藏著價值數十兆日圓，可以讓日本使用100年以上的錳、鈷、鎳、天然氣等資源，「日本成為資源大國將不只是夢想」。因此，當時的小泉純一郎內閣表明將傾全力進行大陸棚界限調查，並且將海洋開發視為「國家百年大計」，為日本追求成為21世紀海洋資源大國揭開序幕。³

2007年4月20日，在朝野國會議員共同主導下，日本國會通過《海洋基本法》，奠定日本朝向發展「海洋資源大國」之法律基礎。基本法規定，在內閣官房設置綜合海洋政策本部作為最高決策機關，由首相擔任本部長、內閣官房長官及新設立海洋政策主管大臣擔任副本部長，全體內閣閣員均為成員。其次，內閣必須制定「海洋基本計畫」，作為政府執行海洋政策之綜合性施政計畫。⁴同年7月，安倍晉三首相在綜合海洋政策本部成立後的第一次會議上致辭表示：「保護與善用海洋，將是日本今後發展的重要課題，要讓今年成為日本實現真正的海洋國家之元年。」2009年3月，海洋開發主要權責機關經濟產業省依據「海洋基本計劃」規定，擬訂「海洋能源礦物資源開發計畫」，主要是規範開採可燃冰、稀有金屬、石油天然氣、海底熱水礦藏等海底資源之開發計畫，以及各省廳、海洋開發之官民分工，並且預定在2018年之前完成海底資源蘊藏量評估以及資源開發與精煉技術，俾便促進商業化生產。⁵

2009年9月，日本政府雖然出現政黨輪替，但是邁向海洋發展的政策方向不變，首度執政的日本民主黨內閣先後制定《低潮線保全與據點設施整備法》與《有關管理海洋之離島保全與管理基本方針》，以確保離島作為經濟海域劃界基點之法律依據。⁶翌年6月，菅直人內閣會議通過振興日本經濟之「新成長戰略」，提出日本再生7項戰略，其中，海底稀有金屬、稀土等資源，以及可燃

³ 扇千景，「資源大國日本も夢ではない～大陸棚調査は國家百年の計～」(2003年9月11日)，2013年6月26日下載，《小泉內閣メルマガ109号》，<http://www.mmz.kantei.go.jp/k/mm/109ko/honne.html>。有關日本海洋發展政策之中文研究，可參閱：宋燕輝/蔡錦玲(委託研究報告)，**日本海洋政策發展與對策政策建議書**(臺北：行政院研究發展考核委員會編印，2007年)。

⁴ 海洋政策本部，「海洋基本法について」，2013年7月31日下載，《首相官邸》，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo7.pdf>。

⁵ 海洋政策研究財團，**海洋白書2010**(東京：海洋政策研究財團，2010年)，166-178ページ；山田吉彦，**海洋資源大國 日本は海から再生できる**(東京：海竜社，2011年)，138ページ。

⁶ 海洋政策研究財團，**海洋白書2010**，166-178ページ。

冰、天然瓦斯、海床地熱等能源之開發利用，扮演著極為重要的角色。有鑑於311大地震導致核能發電安全神話之破滅，以及對海洋再生能源之高度期待，綜合海洋政策本部於2012年5月，決議通過「關於今後促進與利用海洋再生能源之政策方針」，企圖透過海洋發展以尋求新的能源，並且為日本經濟復甦注入強心劑。⁷12月16日，日本舉行眾議院總選舉，自民黨再度奪回政權。自民黨在選舉期間所提出的政權公約表明，將透過對可燃冰、稀土等海底資源的集中投資開發，讓日本成為海洋資源大國。⁸事實上，日本於2012年間，在其專屬經濟海域陸續發現新的海底資源，例如：在南鳥島周邊海域發現足供日本國內消費230年的稀土泥礦、在秋田縣發現頁岩石油、以及在愛知縣與三重縣近海等日本周邊海域發現足供日本國內消費100年的可燃冰。⁹為加強海洋開發與權益、安全確保，安倍晉三新內閣於今（2013）年1月初，編列與海洋發展相關的2012年度追加預算案2,377億日圓，以及下年度新預算案1兆3,176億（占年度總預算92.6兆之1.42%），展現邁向海洋大國發展之決心。¹⁰

其次，有關海上力量發展方面，在美蘇新冷戰期間，日美兩國依據1978年「日美防衛合作指針」，展開海洋航線防衛共同作戰計劃研究。1981年5月，日本首相鈴木善幸向美國總統雷根承諾，日本將負起日本周邊1千海里航線之安全防衛，並且「將努力改善日本領域以及周邊海空域之防衛力量」。¹¹1984年4月，中曾根康弘內閣更以政府解釋的方式，確認此一對美承諾，亦即：「我國是以在（日本）周邊數百海里之海域，而設置航道之場合，則是約一千海里程度之海域，當發生事端之際，以能夠確保我國海上交通安全為目標，來建構海上防衛力量。」¹²而為因應海上防衛範圍擴大，日本在4年內將海上自衛隊配屬的P-3C反潛機由45架增加為100架，在日美同盟架構下，被視為美軍第七艦隊的一支戰鬥部隊，負責西太平洋海域航道安全的防衛任務。¹³

7 「総合海洋政策本部会合第9回」（2012年5月25日），2013年7月31日下載，《首相官邸》，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kaisai.html>。

8 「日本を、取り戻す。自民党」，《自民党政策サイト》，http://special.jimin.jp/political_promise/。

9 「エネルギー新発見続々 日本は資源大国になれるの？」（2013年1月5日），2013年7月31日下載，《日本經濟新聞》，<http://www.nikkei.com/article/DGXDZO50258870U3A100C1W14001/>。

10 「平成25年度海洋関連予算（政府案）」，2013年7月31日下載，《首相官邸》，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/gaiyou_h25.pdf。

11 西原正・土山實男共編，《日米同盟Q&A100》（東京：亜紀書房，1998年），195ページ。

12 「資料11海上防衛力整備の前提となる海上作戦の地理的範囲について」（1984年4月10日），2013年8月1日下載，防衛庁編，《防衛白書》，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1984/w1984_9111.html。

13 リチャード・サミュエルズ（Richard J. Samuels）著/白石隆訳，《日本防衛の大戦略》（原文：Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia）（東京：日本經濟新聞社，2009年），128-129ページ。

2002年以降，日本以協助美國反恐戰爭以及國際社會反海盜為由，將海上自衛隊的活動範圍延伸到印度洋以及非洲索馬利亞亞丁灣海域。同時，日本也透過修改《海上保安廳法》以及增加巡防艦艇數量，以強化在日本周邊海域的執法權限與力量。海上保安廳被視為日本的新戰鬥力量--自衛隊的第四個軍種，堪稱是西太平洋地區最強的海上執法力量。¹⁴截至2011年底，日本海上保安廳共配備有各式艦艇448艘(包括可搭載1架至2架直升機之PLH型巡視艦13艘)、各式航空機73架、人員約一萬二千名、年度預算約一千七百八十億日圓。¹⁵2013年8月6日，日本海上自衛隊最大排水量、被稱為「直升機航空母艦」的直升機護衛艦(22DDH，標準排水量1.95萬噸、滿載排水量2.7萬噸)，在橫濱舉行進水、並命名為「出雲」號儀式，預定於2015年3月服役。該艦全長248公尺，乃是現役兩艘22DDH「日向」型(1.395萬噸)之擴大與改良型艦，可部署9架反潛直升機，並且能擔任其他艦艇之燃料補給任務，另一艘同型艦也在建造中。¹⁶新型艦未來若部署攻擊直升機，或者是改造可以部署日本預定採購、可垂直起降的隱形戰機F-35B，在西太平洋制海權爭奪上，將如虎添翼。因此，今後如果能夠成功地開發與利用海洋資源與能源，日本將不僅只是發展成為「海洋資源大國」，更有潛力發展成為21世紀的海權大國。

2012年12月26日，二度組閣的安倍晉三提出建構由日本、美國(夏威夷)、澳洲、印度等國構成的亞洲「民主安全鑽石陣營」(Democratic Security Diamond，如圖1)，用以維護從印度洋到西太平洋海洋安全之民主海洋同盟構想。無庸置疑，安倍構想的主要目標，在確保日本海洋生命線所在的西太平洋與印度洋航道之安全，並因應大陸海權崛起的挑戰。¹⁷

ジ。

¹⁴ Richard J. Samuels, "New Fighting Power!": Japan's Growing Maritime Capabilities and East Asian Security, *International Security*, Vol.32, No.3(Winter 2007/08), pp.84-112.

¹⁵ 海上保安庁編集，海上保安レポート2012，2013年7月20日下載，<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2012/html/shiryo/p148.html>。

¹⁶ 「海自最大艦「いずも」進水 15年に就役」(2013年8月6日)，2013年7月20日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130806/plc13080618410016-n1.htm>。

¹⁷ Shinzo Abe, "Asia's Democratic Security Diamond," 27 December 2012, *PROJECT SYNDICATE*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>。



資料來源：《產經新聞》，2013年1月14日，<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130114-00000062-san-pol>。

圖1 日相安倍所提亞洲「民主安全鑽石陣營」構圖

如同後述，大陸與日本同樣在1996年批准《聯合國海洋法公約》，顯示出雙方對海洋發展的高度重視，加上日「中」雙方是一衣帶水的鄰國關係，雙方的海權發展肯定存在著競爭與合作。不過，誠如卜睿哲(Richard C. Bush)所言，日「中」兩國雖有合作的理由，但中日關係也有黑天鵝效應的可能性¹⁸，由於日「中」間存在著牽涉到油氣田開發的東海專屬經濟海域(EEZ)劃界與釣魚臺主權的爭議，導致雙方的競爭將可能大於合作，再加上歷史情結以及「一山不容二虎」競爭意識的作祟，日本的海權發展—不論是海洋資源的開發或海上力量的發展—將可能會被大陸視為威脅與侵犯。

例如，2004年7月，日本派遣調查船至東海雙方中間線附近海域進行資源探勘，以對抗大陸不顧日方反對而持續在該海域進行油氣田開發。對此，時任大陸外交部副部長王毅隨即召喚日本駐北京大使阿南惟茂表達抗議，並指出：「日本這種挑釁行為非常危險，中國堅決地反對」。其後，陸續傳出大陸軍機闖入日本在東海上空的防空識別區，以及海軍艦隊在該海域附近進行巡航的報導，顯然係大陸為反制日本企圖侵犯其海洋權益的炮艦外交。¹⁹其次，針對日

¹⁸ 卜睿哲(Richard C. Bush)著，林添貴譯，一山二虎：中日關係的現狀與亞太局勢的未來(臺北：遠流出版，2012年)，頁8。依照作者的解釋，所謂「黑天鵝」，係指「有些事件和趨勢極不可能發生，但若一旦發生，後果非常深遠」。

¹⁹ 林賢參，「美日同盟與大陸安全關係下之台海安全情勢」，洪陸訓/余一鳴編，亞太政治情勢研討會論文集(臺北：國防大學政治作戰學院，2008年)，頁1-32。

本海上自衛隊「出雲」號直升機護衛艦下水，包括《解放軍報》在內的大陸主要傳媒，紛紛質疑此舉「正是安倍政權企圖追求軍國主義的體現」、「打著侵華時期戰艦名稱再次復活的航母戰艦，讓世人看到了這個國家正在恢復其稱霸海洋的野心」，並警告稱：「安倍政權正在為將自衛隊升格成軍隊、重新掌握一個正常國家的發動戰爭權做準備」。大陸清華大學教授劉江永更直接地表示：「毫無疑問，日本增強海上戰力是針對中國，尤其是希望在東海海域獲得控制權！」²⁰誠如曾經擔任美國國務院東亞副助理國務卿柯慶生（Thomas J. Christensen）所言，受到負面歷史遺產以及「安全困境」的影響，既使日本所採取的軍事措施是防禦性，也容易被北京解讀為《日本憲法》第九條等「反軍國主義」規範已經逐漸瓦解，具有危險傾向。²¹

參、追求「海洋強國」的大陸²²

後冷戰時代，大陸積極尋求與陸地鄰國解決國境界線劃界糾紛，除了印度之外，已經與其他13個陸地鄰國解決劃界爭端，並且與俄羅斯建構戰略協作夥伴關係、主導建構「上海合作組織」，藉以穩定西北陸疆、維持與印度相較穩定的關係，為集中力量發展海權提供未曾有過的戰略機遇期。1996年5月15日，大陸當局批准《聯合國海洋法公約》後，陸續制定與海洋發展相關之政策與法令，彰顯其開發與維護海洋權益之決心，並揭櫫海洋經濟發展的總體目標。

2002年11月召開的中共「第十六大」，即將交卸中共總書記職務之江澤民將「海洋開發」寫入政治報告，意味著大陸朝向海洋發展之任務傳承。胡錦濤接班後的翌年5月，大陸國務院公布《全國海洋經濟發展規劃綱要》，作為指導大陸海洋經濟發展的藍圖和綱領性文件，首次提出建設「海洋強國」的戰略目標，亦即：追求「擁有開發海洋、利用海洋和控制海洋的綜合海上力量，並能

²⁰ 「“出雲”下水，日本暗藏什麼心？」(2013年8月7日)，2013年9月10日下載，《解放軍報》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-08/07/c_116838094.htm；「專家：日“出雲”號已具航母戰力 意在東海海權」(2013年8月12日)，2013年9月10日下載，《南方日報》，http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/mil/4/detail_2013_08/12/28523533_0.shtml。

²¹ Thomas J. Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), pp.49-80。

²² 本節論述係改寫自以下抽稿：林賢參，「大陸海權發展戰略與日「中」東海爭議」，*戰略與評估*（國防部國防智庫籌備處），第二卷第四期(Winter 2011)，頁63-88。

通過運用其海上優勢最大限度地維護國家利益和安全」，並表明：「堅持海洋經濟發展與國防建設統籌兼顧，保證國防安全」，強調海軍是海洋發展之保障力量，而海洋發展則是支援海軍增強戰力的資源，²³為大陸追求海權強國之戰略方針與目標定調。

2012年9月，大陸國務院公布《全國海洋經濟發展十二五規劃》，做為第十二個五年經濟計畫期間之海洋經濟發展行動綱領，設定海洋生產總值年成長率8%，2015年達到占國內生產總值10%之目標。²⁴11月，胡錦濤在中共「十八大」上表明，大陸將「堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」，並且將維護海洋權益以及成為海軍大國的目標納入其政治報告。²⁵根據日本媒體報導，大陸當局在日本宣布釣魚臺「國有化」後不久，成立「中共中央海洋權益維持工作指導小組」，由新任中共中央總書記習近平與總縮外交事務之國務委員戴秉國分別擔任組長與副組長。²⁶此外，在今（2013）年3月大陸「全國人大」與「全國政協」召開期間，大陸當局決定在國務院新設「國家海洋委員會」，負責研究制定國家海洋發展戰略，統籌協調海洋重大事項，並進行整合「國家海洋局」海監、公安部邊防海警、農業部漁政、海關總署海上緝私等部門職權，7月22日，重組的「國家海洋局」和在國土資源部新設的「中國海警局」正式成立，負責海上維權執法任務。海警局仿共軍組織架構成立司令部、政治部、後勤裝備部，凸顯其準軍事化力量性質，下設北海、東海、南海等三個分局，負責第一線海上維權執法，與第二線的海軍形成梯次配置的防衛體系。²⁷為強化海上執法力量，大陸當局除了計劃在2015年前完成新建36艘海洋監視船外，也在近期將已除役、包括飛彈驅逐艦在內的11艘海軍艦艇改裝成為海洋監視船，屆時其海上執法船舶在數量上將足以睥睨日本海上保安廳。²⁸

²³ 「國務院關於印發全國海洋經濟發展規劃綱要的通知」（2003年5月9日），2013年7月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-02/09/content_1305101.htm。

²⁴ 「國務院關於印發全國海洋經濟發展“十二五”規劃的通知」（2012年9月16日），2013年7月25日下載，《國務院辦公廳》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2013-01/17/content_2314162.htm。

²⁵ 「胡錦濤呼籲：中國要成為“海洋強國”」（2012年11月9日），2013年7月20日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1022/9/7/5/102297565.html?coluid=59&kindid=0&docid=102297565&mdate=1109082258>。

²⁶ 「中國軍解剖第3部その1 「尖閣 党新組織が手綱」（2013年2月4日），《朝日新聞》，一面。

²⁷ 「陸專家：海警局是大部制亮點」（2013年3月10日），2013年5月20日下載，《中央社》，<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/132013031000579.html>；「陸海警局準軍事化 成員逾1.6萬」（2013年7月14日），2013年7月20日下載，《旺報》，<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/132013031000579.html>。

²⁸ 岡崎研究所，「中國海洋監視船の軍事化 緊張高まる東シナ海、南シナ海」（2013年2月6日），2013年7月10日下載，《WEDGE Infinity》，<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/2553>。

在發展海洋經濟之法體制與規劃相繼付諸實施後，大陸海洋經濟快速發展。根據大陸「國家海洋局」統計，2000年海洋產業總值為4,133.50億元（人民幣，下同），占國內生產總值GDP之2.6%。2012年，大陸海洋生產總值增長為5兆87億元，是2000年度的12倍，占國內生產總值GDP之9.6%。²⁹在第十一次五年計畫期間，全大陸海洋經濟年成長率為13.5%，高於同期國民經濟成長速度，顯示海洋經濟已成為其經濟發展的新亮點。此外，大陸自1993年成為石油淨進口國，原油對外依存度由1993年的6%一路攀升，到2006年突破47%，其後每年都以2%至3%的速度向上攀升，到2012年的歷史新高56.4%。³⁰因此，近在咫尺的東海能源，對其能源安全的提升大有助益。

誠如前述，大陸海權發展途徑是「海洋經濟發展與國防建設統籌兼顧」，時任大陸中央軍委會副主席的劉華清於1993年8月1日建軍節，發表專文表明海洋與中華民族的生存與發展具有密切關係，為防衛海洋權益，必須建設強大的海軍。³¹於1997年3月制定的《國防法》，即將「維護國家海洋權益」規定為國防目標之一，而2002年版「國防白皮書」亦首度提及「維護海洋權益」。³²隨著大陸經濟全球化進展，以及積極發展海洋經濟，讓大陸國家安全戰略重心轉移到全球範圍權益的安全防衛，而海洋安全正是此一轉型的重要組成環節。基於此，確保海洋交通線安全之制海權，即成為近年來大陸海軍走向遠洋海軍發展之戰略目標。依據劉華清於1985年所規劃的「近海防禦」戰略，強調大陸海軍活動區域，主要限定在第一島鏈及其外沿海區，但是，「隨著海軍力量的壯大，將逐步擴大到太平洋北部至第二島鏈」，其戰略目標在於「維護國家統一與領土完整及海洋權益」。³³

1989年以降，大陸以年平均兩位數字成長率增加國防預算（公開的數字），2012年度預算是1989年的30倍，是2007年的5倍（如圖2）。³⁴美國國防部推估，大陸2012年度實際國防支出約為一千三百五十億至二千一百五十億

²⁹ 「2012年中国海洋经济统计公报」(2013年2月26日)，2013年7月20日下載，《國家海洋局》，http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/zghyjitigb/201302/t20130226_24147.html。

³⁰ 「中國石油對外依存度漲至56%創新高」(2013年2月5日)，2013年7月15日下載，《北京新浪網》，<http://news.sina.com.tw/article/20130205/8930204.html>。

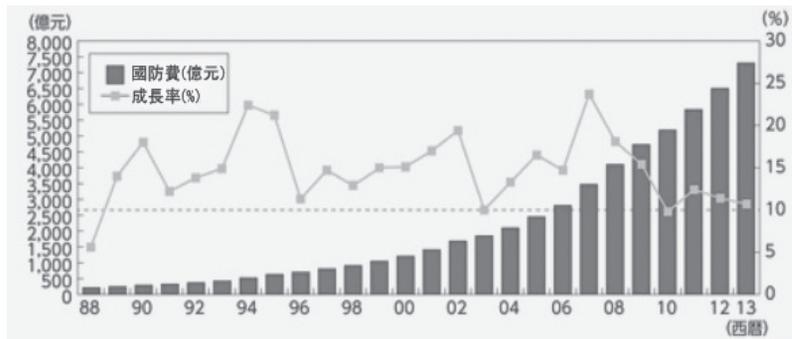
³¹ 劉華清，「堅定不移地沿著建設有中國特色現代化軍隊的道路前進」，大陸中央委員會編，求是（北京），1993年第15期。

³² 大陸國務院新聞辦公室，「2002年中國的國防」(2005年5月26日)，2013年7月20日下載，《大陸中央政府》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/26/content_1384.htm。

³³ 劉華清，劉華清回憶錄（北京：解放軍出版社，2007年），頁470-9。

³⁴ 防衛省，防衛白書平成25年版日本の防衛（東京：日經印刷，2013年），33ページ。

美元，³⁵僅次於美國之世界第二位。在豐潤的國防預算供應下，大陸海軍戰力快速增強，其活動範圍也隨著持續擴大，快步邁向遠洋海軍發展。從近年來大陸海軍在西太平洋的頻繁演訓活動可知，大陸將第一島鏈視為本土防衛之不後退防衛線，為阻止敵對勢力越過防線，乃致力於在第一島鏈與第二島鏈間建立戰略緩衝地帶—「反介入/區域阻絕」(Anti-Access/Area-Denial, A2/AD)戰略之部署。根據日本學者平松茂雄分析，大陸海軍希望掌握連結青島、沖之鳥島周邊海域、以及海南島亞龍灣基地間所構成三角型海域內的制海權。³⁶大陸首艘航空母艦「遼寧號」於2012年9月25日下水服役，仿自俄製蘇愷SU-33之J-15型艦載機亦開始在該艦實施起降訓練。今後10年間，大陸將繼續建造航母補助艦艇，以及複數的航母，以增強遠程兵力投射力量。³⁷雖然距離成為戰力仍需假以時日，但也象徵大陸往海權大國發展的道路邁進一大步。



資料來源：防衛省，防衛白書 平成25年版日本の防衛，33ページ。

圖2 大陸公開的國防預算推移(1988-2013年)

在大陸積極增強海軍戰力的過程中，其海軍艦艇自1999年春季以降，頻繁地出現在日本周邊海域進行海洋調查，以及偵蒐日本自衛隊與駐日美軍電訊情報之舉動。2002年11月，日本首相小泉純一郎之諮詢研究小組提出報告指出：「最近中國海軍在日本周邊之活動，已經造成日本國民之不安」³⁸。2004年12

³⁵ “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012,” Sep 9 2012, *US Department of Defense*, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf.

³⁶ 「中国海軍，第一列島線を超える」(2010年5月20日)，2010年5月20日下載，<http://jbpres.ismedia.jp/articles/-/3525?page=3>。

³⁷ Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012, pp22-23, *Office of the Secretary of Defense*, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf.

³⁸ 「21世紀日本外交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、新たな外交」(2002年11月28日)，2002年12月1日下載，《首相官邸》，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html#2-6>。

月公布的防衛計畫大綱亦明確指出，對於大陸意圖擴大海洋活動範圍之動向必須要注意。³⁹日本防衛省公布的2010年版防衛白皮書，更是首度表明：大陸國防政策之不透明，以及頻繁地在日本近海活動，已經成為日本的「憂慮事項」。⁴⁰針對大陸海軍的動向，日本亦做出強化安全措施之反應。2010年7月，根據日本媒體報導稱，日本防衛省計劃在未來5年至8年內，分階段在鄰近釣魚臺、大陸海軍進出太平洋之沖繩西南海域宮古島、石垣島、與那國島等島嶼部署陸上自衛隊，擔負國境警備以及沿海監視任務。⁴¹同年12月公布的防衛計劃大綱，表明為填補日本西南防衛空隙，將在相關離島部署部隊，以強化對應離島的威脅，並確保周邊海空域安全。⁴²為此，日本政府決定將潛艇戰力由16艘擴增為22艘，以及增加駐防沖繩航空自衛隊1個飛行中隊戰力。⁴³日本建構新防衛態勢的舉動，彰顯出大陸海權發展與日本間的「安全困境」現象。

肆、釣魚臺爭議之本質

一、關係到日「中」海權競爭

1990年代後半以降，日「中」雙方積極競逐海洋權益的結果，不但衍生出新的爭議—東海專屬經濟海域(EEZ)劃界，也再度炒熱已被擱置的爭議—釣魚臺主權歸屬。由於新舊爭議不但牽涉到日「中」雙方的海權發展戰略，更牽涉到領土民族主義/收復失土主義，在各自強化對島嶼主權宣示與實效支配的惡性循環下，「安全困境」現象日益緊繃，出現一觸即發的軍事緊張現象，成為影響東亞區域安全與和平的不穩定因素。

大陸海權研究學者認為，由於釣魚臺位於大陸海軍艦艇從東海進入太平洋航道周邊海域，具有建立電訊監測站以監測大陸潛艇動向，以及部署飛彈防禦系統等軍事價值，如果日本在釣魚臺建置軍事設施，「不但中國東海海域的安

³⁹ 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」(2004年12月10日)，2013年9月10日下載，《首相官邸》，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>。

⁴⁰ 「防衛白書(平成22年版)」(2010年9月)，2013年9月10日下載，《防衛省》，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/2010/index.html。

⁴¹ 「日擬多島部署部隊 近釣魚台」(2010年7月20日)，2010年7月20日下載，《中央社》，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,11050404x132010072000882,00.html>。

⁴² 防衛省防衛研究所編，《東アジア戦略概観2012(東京:ジャパンタイムズ，2012年)，230-231ページ。

⁴³ 「防衛大綱が閣議決定 対中シフト鮮明に 沖縄の戦闘機部隊、潜水艦を増強」(2010年12月17日)，2010年12月17日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/101217/plc1012171032005-n1.htm>。

全戰略空間將大為縮小，而且中國東部江蘇、浙江、上海、安徽等沿海省市也將直接受到威脅。其直接戰略後果將是中國近海安全危險係數陡增，而為中國走向遠洋的戰略增加極其不利的制肘因素。」⁴⁴再加上釣魚臺周邊海域被認為蘊藏豐厚海底資源，釣魚臺爭議即成為牽涉到大陸發展海洋強國的戰略層次問題。2012年1月17日，《人民日報》首度將釣魚臺定位為大陸的「核心利益」，其後亦傳出時任大陸總理溫家寶、副總理李克強分別將釣魚臺列為牽涉到大陸「核心利益」的報導。⁴⁵日本早稻田大學教授天兒慧分析指出，大陸基於以下四點理由，強硬主張釣魚臺主權：第一，確保釣魚臺周邊海域之海底資源；第二，大國崛起所伴隨而來的民族主義高漲；第三，擴大亞太區域勢力範圍的軍事戰略需求；第四，與臺灣合作保釣以提高兩岸統一的機運與條件。⁴⁶另一方面，基於領土主權爭議之零和性質，以及日「中」雙方互不信任、具有潛在競爭意識之海權發展戰略特性，不論是島嶼主權或者是其周邊海底資源，乃至於東海/西太平洋制海權問題，現階段的日「中」雙方尚處於「零和賽局」的狀態下。因此，對日本而言，釣魚臺爭議亦牽涉到其海權發展戰略，以及其連結中東、歐洲、以及非洲的海洋交通線的安全。

1992年2月，大陸公布《領海及毗連區法》，將釣魚臺列為領土範圍，意味著將打破鄧小平在1970年代與日方達成擱置爭議之默契。⁴⁷另一方面，日本於1996年7月公布實施《專屬經濟海域及大陸礁層法》，將釣魚臺列嶼周邊海域劃入其經濟海域範圍後，即增強對釣魚臺海域之巡邏，並強硬驅趕或查扣在該海域作業的臺灣籍漁船。日本海上保安廳公務船於2005年6月，與臺灣籍漁民間爆發海上漁事衝突，並且於2008年6月10日，在釣魚臺海域撞沉臺灣籍海釣船「聯合號」事件，即是日本強化對釣魚臺實效支配之後遺症。此外，日本海上保安廳於2009年9月7日在釣魚臺周邊海域，逮捕大陸籍漁船「閩晉漁

⁴⁴ 鞠海龍，〈中國海權戰略〉（北京：時事出版社，2010年），頁211-212；「中國大陸將領：釣島若歸日本大陸被封死」（2012年9月17日），2012年9月19日下載，〈尖端科技軍事電子報〉，第2142期，<http://shop.dtmonline.com/epaperdetail.asp?eno=757751452708>。

⁴⁵ 有關大陸對於「核心利益」之論述，參閱：高木誠一郎，「『核心利益』論の展開と中国外交」，山本吉宣主査，〈アジア（特に南シナ海・インド洋）における安全保障秩序〉（東京：日本國際問題調査所，2013年），第四章，67-82ページ。

⁴⁶ 2013年3月26日，天兒慧教授致筆者之電子郵件。

⁴⁷ 近年來日本政府否認日「中」雙方有此默契存在，但根據自民黨前幹事長野中廣務於2013年6月3日，在北京與中共中央政治局常委劉雲山舉行會談時表示，在日「中」外交正常化之際，當時的日本首相田中角榮與大陸總理周恩來雙方曾達成擱置釣魚臺主權爭議之共識。野中氏，「領有權問題 棚上げ合意あった」（2013年6月4日），2013年6月19日下載，〈NHK-NEWSWEB〉，<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20130604/k10015048921000.html>。

5179」號船長事件，演變成日「中」間的外交博弈，以及雙方公務船舶在同海域相互喊話對峙之情形。⁴⁸不僅如此，此一事件也激起雙方國內民族主義情緒的反彈，各自舉行抗議示威遊行，增加彼此間的互不信任、以及憎惡感，惡化彼此間的「安全困境」。⁴⁹2011年11月，日本民間團體「日本會議」召開「保衛尖閣諸島全國國民集會」，要求日本政府在釣魚臺興建燈塔等強化實效支配措施，以及制訂自衛隊在平時可支援海上保安廳排除外國船舶進入領海之領海警備法，以對抗來自大陸之挑戰。⁵⁰

為對抗兩岸保釣運動以及強化對釣魚臺之實效支配，日本國會於2010年9月底，通過修改《海上保安廳法》以及《外國船舶航行法》，強化海上保安廳的執法權限。另一方面，大陸當局於2010年12月間召開「全國漁業工作會議」，確認將釣魚臺周邊海域之巡邏與護漁工作予以常態化。⁵¹其後，大陸「國家海洋局」或「漁政局」公務船，即以常態化地進入釣魚臺周邊海域執行維權任務，甚至軍方之電子偵察機與戰鬥機亦經常逼近釣魚臺周邊空域，引發雙方機艦在海空對峙的緊張局面。根據日本防衛省統計，「閩晉漁5179」號事件前的2010年4月至9月期間，大陸軍機接近日本領空事件只有24次，但是在事件後的2010年10月至2011年3月期間，卻急速增加為3倍的72件。⁵²美國智庫蘭德(RAND)公司的研究報告指出，日「中」雙方存在因為釣魚臺主權與專屬經濟海域之爭議，或者是其他海上紛爭而引爆軍事衝突的可能性。⁵³誠如美國國防大學教授柯爾(Bernard D. Cole)所言，大陸海軍大幅增強戰力以及頻繁地在釣魚臺周邊海域活動之目的，除了為因應臺海紛爭外，也是為以軍事手段與日本爭奪釣魚臺作準備。⁵⁴

⁴⁸ 「主權めぐり「神経戦」 丸2日半…海保、中国監視船と対峙」(2010年9月13日)，2010年9月13日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/world/china/100913/chn1009132338005-n1.htm>；「尖閣近海で中国視船が活動 外務省、中止要請4回」(2010年9月28日)，2010年9月28日下載，《朝日新聞》，<http://www.asahi.com/politics/update/0927/TKY201009270371.html>；「陸釣魚臺巡航 8艘日艦擺陣對壘」(2010年9月29日)，2010年9月29日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN1/5877566.shtml>。

⁴⁹ 「中国信頼せず」87%、対日不信は79%」(2010年11月7日)，2010年11月7日下載，《読売新聞》，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/20080116-907457/news/20101106-OYT1T00896.htm>。

⁵⁰ 「尖閣の実効支配強化を求め決議 全国国民集會」(2011年11月21日)，2011年11月21日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/111121/plc11112119540013-n1.htm>。

⁵¹ 防衛省防衛研究所編，**中国安全保障レポート2011**(東京:信濃印刷，2012年2月10日)，8ページ。

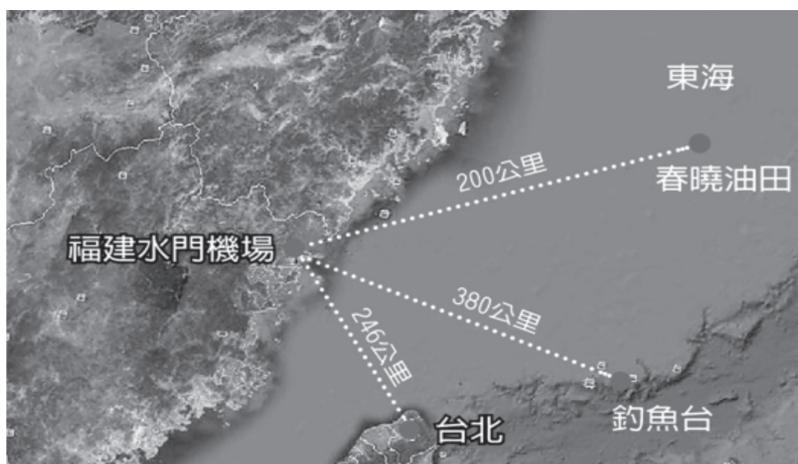
⁵² 「中国軍機、中間線越え 海自の情報収集妨害か」(2011年9月7日)，2011年9月7日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/110907/chn11090707040002-n1.htm>。

⁵³ James Dobbins · David C. Gompert David A. Shlapak · Andrew Scobell, *Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies for Deterrence*(November 2011), Oct 26 2012, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP344.pdf。

⁵⁴ 古森義久，「中国海軍力の大幅増強狙いは日本領有権争いに布石」，《産経新聞》，2007年2月9日，4面。

二、「國有化」政策惡化「安全困境」

2012年4月，東京都知事石原慎太郎利用大陸陷入與菲律賓、越南在南海問題上對立之際，拋出收購釣魚臺議題，導致爭議持續升溫。5月底，媒體披露大陸在福建北部興建水門軍用機場，將部署J-10、SU-30戰鬥機與無人攻擊機，以及俄製S-300防空飛彈。⁵⁵此一新聞操作，顯然是大陸為牽制日方的收購議題。由於該機場距離釣魚臺約三百八十公里，離日「中」雙方有爭議的春曉油田約二百公里，將會壓縮日「中」雙方海空軍在東海之緩衝範圍（如圖3）。



資料來源：洪哲政，「搶攻東海戰略點！ 共軍福建水門機場曝光」（2012年5月26日），《聯合晚報》。

圖3 大陸新建福建水門機場示意圖

7月7日，野田佳彥內閣表明將收購釣魚臺並予以「國有化」，引發大陸當局強烈反彈。大陸軍方隨即在當天宣布，將自7月10日起一連6天，在東海舉行軍事演習，對日警告意味極為濃厚。翌日清晨，3艘大陸漁政船陸續進入釣魚臺12海里領海宣示主權。13日，《人民日報》發表專文，警告日本別在釣魚臺議題上「玩得太過火」，再度強調釣魚臺問題關係到大陸的「核心利益」。⁵⁶當野田內閣會議於9月10日，決定實施「國有化」政策後，大陸外交部立即宣布，將釣魚臺列為測定領海範圍的基點之一，正當化公務船進入釣魚臺海域執法之依

⁵⁵ 洪哲政，「搶攻東海戰略點！ 共軍福建水門機場曝光」（2012年5月26日），2013年4月1日下載，《聯合晚報》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/7118072.shtml#ixzz1xFvaU6Ow>。

⁵⁶ 「人民日報嗆日：自欺欺人的懦夫」（2012年7月14日），2012年7月14日下載，《中時電子報》，<http://showbiz.chinatimes.com/world/50406944/172012071400218.html>。

據，正面挑戰日本的管轄權。⁵⁷翌日，《解放軍報》亦發表專文指出：日本此舉是二戰結束以來對中國主權最為赤裸裸的挑戰，並警告日本「不要玩火」。⁵⁸14日，大陸當局前所未見地派遣6艘海監船，先後進入釣魚臺12海里領海進行巡航執法。⁵⁹12月13日，正值日本眾議院選舉如火如荼地進行之際，大陸「國家海洋局」飛機首度進入釣魚臺領空，顯然是為牽制主張在釣魚臺興建政府建物並派員駐防之自民黨。此外，今年2月初，傳出大陸海軍艦艇曾於1月間，先後兩次以火控雷達鎖定日本自衛隊機艦事件，更是讓緊張關係呈現一觸即發的狀態。⁶⁰其後，大陸公務船進入釣魚臺周邊海域執法成為常態性任務，讓日本海上保安廳疲於奔命，埋下無法預測的衝突火種。根據日方統計，日本野田內閣會議做出將釣魚臺「國有化」後，從2012年9月迄今年8月3日止，大陸公務船進入釣魚臺領海事件巡航執法共計56次，預估今後將持續增加。⁶¹日本防衛研究所分析認為，從「國有化」事件以降，大陸的對抗措施都是早有準備的計劃性作為。⁶²

針對大陸持續升高對抗措施，日本分別從外交層面，以及軍事層面作出反應。在外交方面，2010年9月23日，亦即「閩晉漁5179」號事件發生兩週後，時任日本外相前原誠司赴美訪問，與當時美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)舉行會談，獲得希拉蕊公開承諾：「日美安保條約第5條適用於尖閣諸島」。新任國務卿凱利(John Kerry)亦於今年2月22日，與日本外相岸田文雄舉行會談時，再度重申：「尖閣諸島適用美日安保條約之立場不動搖。」⁶³而美國國防部長潘內達(Leon Panetta)於2012年9月17日赴東京訪問時，亦分別向日本外務與防衛大臣重申：「美國負有防衛日本之條約義務，此一義務包括尖閣諸島

57 「外交政策：中國領海基線或挑起更大沖突」(2012年9月19日)，2013年2月22日下載，《大公網》，http://www.takungpao.com.hk/sy/2012-09/19/content_1127497.htm。

58 「陸解放軍報：二戰後最赤裸裸的挑戰」(2012年9月12日)，2013年2月22日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/focus/501011915/112012091200081.html>。

59 「中国監視船6隻、尖閣領海に次々侵入…過去最多」(2012年9月14日)，2013年2月22日下載，《読売新聞》，<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20120914-00000249-yom-soci>。

60 “China and Japan Lock on” (Feb 9th 2013), Feb 26 2013, *The Economist*, <http://www.economist.com/news/asia/21571466-dangerous-dance-around-disputed-islets-becoming-ever-more-worrying-locked>。

61 「尖閣周辺の領海に中国海警局船4隻が侵入 3日以来56回目」(2013年8月7日)，2013年8月7日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130807/plc13080710220008-n1.htm>。

62 防衛省防衛研究所編，《東アジア戦略概観2013》(東京：成隆出版，2013年)，176ページ。

63 志磨力，「クリントン米国務長官「尖閣は日米安保適用対象」」(2010年9月24日)，2010年9月24日下載，《読売新聞》，<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20100924-OYT1T00086.htm?from=main6>；「尖閣での「自制に敬意」 安保適用「揺るぎない立場」」(2013年2月23日)，2013年2月23日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130223/amr13022310460006-n1.htm>。

在內。」⁶⁴此外，美國國會參眾兩院也分別於12月21日、22日，通過將釣魚臺列為美日安保條約第五條適用範圍的國防授權法案，與行政部門採取共同步調以嚇阻大陸。⁶⁵今年4月29日，美國新任國防部長海格爾(Chuck Hagel)在與日本防衛大臣小野寺五典舉行會談結束後的共同記者會宣稱，美國絕不容忍改變釣魚臺現狀的行動，並表示，美軍參謀首長聯席會議主席鄧普西(Martin Dempsey)於本月間訪問北京時，已經當面向大陸高層表達美方的決心。⁶⁶7月29日，美國參議院通過譴責大陸在釣魚臺周邊海域以及南海的砲艦外交行動，並且再度強調，美國認為釣魚臺屬於日本施政下領域的認知，不受第三者的片面行動所改變，美國將依據日美安保條約採取行動的方針毫無動搖。⁶⁷

其次，在軍事方面，日本防衛省為因應戰略南移而制定「沖繩西南諸島防衛警備計畫」，並且在2010年12月3日至10日，與美軍舉行歷年來最大規模的三軍聯合實戰演習(日美共動員兵力4.4萬人、艦艇60艘、航空機400架)，其中包括以釣魚臺等可能遭到大陸占領的西南離島為目標之「離島奪回作戰」演習。⁶⁸演習結束後，當時日本民主黨菅直人內閣公布新「防衛計畫大綱」與「中期防衛力整備計畫」，將防衛戰略重心由冷戰期以蘇聯為對象的北方防衛，移轉到以大陸為對象的西南防衛，並且將強化西南離島防衛之海空戰力(主要是增加F-15戰鬥機一個中隊與6艘潛艇)，在西南離島建構監控大陸海空軍動態的偵監警戒部隊，以及強化日美兩軍之機動戰力(例如，部署最新型的MV-22魚鷹運輸機)。⁶⁹另外，根據俄羅斯媒體報導，日本防衛省計劃採購川崎重工航空製造公司研發的新型P-1反潛機70架，以取代老舊的美製P-3C，以強化因應大陸海軍在釣魚臺海域的常態性活動。⁷⁰

⁶⁴ 「「尖閣、日米安保の対象」 米国防長官、防衛相らと会談」(2012年9月17日)，2012年9月17日下載，《朝日新聞》，<http://www.asahi.com/politics/update/0917/TKY201209170185.html>。

⁶⁵ 「「尖閣は日米安保の対象」明記 米議會、法案可決」(2012年12月22日)，2012年12月22日下載，《日本經濟新聞》，http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM2202Y_S2A221C1NNE000/。

⁶⁶ 秋田浩之，「尖閣問題、米軍トップが中国に伝えた警告」(2013年5月7日)，2013年7月21日下載，《日本經濟新聞》，http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK0200T_S3A500C100000/。

⁶⁷ 「尖閣問題で中国非難決議案を採択 米上院「威嚇や武力行使」」(2013年7月29日)，2013年7月29日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130730/amr13073013490003-n1.htm>。

⁶⁸ 「3日から始まる日米軍事演習「キーンソード」の狙いは」(2010年12月2日)，2010年12月2日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/world/america/101202/amr1012021531010-n1.htm>。該項演習始於2005年，在美國聖地牙哥實施。リチャード・サミュエルズ，日本防衛の大戦略，146-147ページ。

⁶⁹ 防衛省防衛研究所編，**東アジア戦略概観2012**(東京:インターブックス，2012年12月19日)，230-231ページ；「美部署MV-22魚鷹運輸機 支持日本強佔釣魚島」(2012年7月23日)，2013年7月30日下載，《鉅亨網》，<http://news.cnves.com/Content/20120723/KFLL9GX1YQ4V2.shtml>。

⁷⁰ 「日部署最新型反潛機 被指成中國潛艇最大剋星」(2013年4月10日)，2013年4月25日下載，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/thjq/jswz/2013/04/3286259.html>。

在釣魚臺爭議日漸升溫過程中，日本政府出現第三次政黨輪替。安倍晉三於2012年12月26日第二次組閣後，針對大陸在釣魚臺議題的挑戰，在軍事方面，提出以強化日美同盟防衛合作、重新制定於2010年版防衛計畫大綱、增加防衛預算等對抗措施。安倍在新年元旦講話中，表明，將強化日美同盟以及離島的振興管理與警戒警備。同一天，日本媒體報導稱：日本防衛省已著手制定將陸海空3自衛隊一元化運用的「統合防衛戰略」，提出因應大陸對釣魚臺、對釣魚臺與石垣・宮古兩島、以及再加上對臺灣軍事攻擊等3種「想定」(scenario)之對抗措施。⁷¹3月21日至22日，日本自衛隊統合幕僚長岩崎茂與美軍太平洋司令部司令洛克利爾(Samuel Locklear.)在夏威夷舉行會議，針對大陸因釣魚臺衝突而攻擊日本本土之可能性進行協議，研擬「尖閣有事」與「日本有事」之共同作戰計畫。⁷²此外，日本防衛省計劃在2014年度增加1,800億日圓的防衛預算(成長率4%)，對大陸持續擴大軍力與活動範圍而壓縮到日本防衛空間作為反應。⁷³至於海上執法能力方面，安倍內閣大幅增加今年度海上保安廳預算364億日圓(成長率37.6%)，成立配備12艘巡視艦、約六百名海上保安官的專責部隊，以對抗大陸公務船常態性地進入釣魚臺海域宣示主權的作為。⁷⁴

《聯合國海洋法公約》生效實施，揭開日「中」雙方在東海爭奪海底資源揭開序幕，雙方雖然嘗試建構「戰略互惠關係」，以迴避零和現象，但因為大陸內部對此共識不足，以及釣魚臺爭議升溫，導致追求雙贏的「戰略互惠關係」，已成為難以實現的願景。再加上大陸快速擴張的海上力量，衝擊到日本「日美同盟」在西太平洋海域的優勢地位，以及日美同盟為確保優勢地位所採取的「再平衡」措施，都讓「安全困境」朝向持續惡化的方向發展。民主黨內閣將日本防衛態勢由北方移轉至西南方，以及自民黨安倍第二次內閣成立後，重新擬定民主黨公布的2010年度以降的防衛計畫大綱，以及中期防衛力整備計畫、積極著手變更憲法解釋以行使集體防衛權、11年來首度增加防衛預算等措施，都是日「中」「安全困境」惡化的徵兆。誠如大陸復旦大學教授吳心伯所

⁷¹ 「陸海空一元化「統合防衛戰略」に着手 对中国有事など想定」，2013年1月1日，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130101/plc13010111270006-n1.htm>。

⁷² 「尖閣、日米で防衛計画策定 衝突回避へ対中抑止」(2013年3月20日)，2013年3月20日下載，《日本經濟新聞》，http://www.nikkei.com/article/DGXNASFF19003_Z10C13A3MM8001/。

⁷³ 「防衛費2年連続増額へ 来年度4%増 尖閣で上積みも」(2013年7月25日)，2013年7月25日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130725/plc13072507040005-n1.htm>。

⁷⁴ 「尖閣専従子一△正式決定 海保強化に364億円」(2013年1月29日)，2013年1月29日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/130129/crm13012921150026-n1.htm>。

言，為因應亞太區域逐漸形成的「日美同盟V.S.大陸」的兩極結構，不是由大陸再度強化對抗措施，而是應著手建構包含日美同盟在內的亞太區域安全共同體。⁷⁵

伍、結語

日「中」海權發展相互碰撞情形，隨著各自為維護海洋權益的積極作為而增多，必然惡化雙方的「安全困境」。不管是支撐經濟持續發展的海洋資源問題，或者是被視為「生命線」的海上運輸線防衛問題，雙方能否發展出合作雙贏的機制，將關係到今後日「中」能否走出目前的「安全困境」，或者是東亞「一山不容二虎」的歷史迷思。而能否發展出雙贏的合作機制，雙方政府能否抑制各自的民族主義增溫，將是重要的關鍵。

對大陸而言，釣魚臺爭議不僅只是領土主權之爭，更牽涉到確保今後經濟持續發展所需之海洋資源獲得。此外，當大陸追求成為「海洋強國」，企圖掌控西太平洋海域制海權時，釣魚臺周邊海域即成為關鍵隘口之一。如果大陸掌控東海制海權，將會壓縮日本防衛之戰略縱深，並威脅到日本西南海洋運輸線安全。反之，大陸擔心，一旦日本控制釣魚臺並予以軍事化，不但其海軍進出太平洋將受制於日本，東部沿海精華省市將暴露在日本攻擊範圍之內。對日「中」雙方而言，釣魚臺爭議是個牽涉到海洋權益與國防安全的重大議題；除非再度擱置爭議，否則雙方都不會輕易做出妥協。

在現階段，雖然雙方都無意訴諸武力解決，但是，如果持續採取對抗措施，不能否認會發生擦槍走火的可能性。基於資源有效利用，以及儘早拆解雙邊關係不定時炸彈的考量，在不觸及主權歸屬或「主權歸屬、各自表述」原則下，各方應思考進行「共同開發」協議。包括釣魚臺海域在內的東海爭議海域共同開發，不但可以促進雙方的相互信賴，並且有助於緩和西太平洋制海權問題之「安全困境」，更可進一步建構非排他性的「共同性安全」（Common Security）與「合作性安全」（Cooperative Security）的概念。

因此，只要各方體認到「合則兩利、爭則兩敗」的思維，擴大雙方廣泛的

⁷⁵ Wu Xinbo, The End of the Silver Lining: A Chinese View of the U.S.-Japanese Alliance, *The Washington Quarterly*, 29:1(WINTER 2005-06), pp.119 - 130。

共同經濟利益，例如，貿易、投資、包括節能減碳與新能源技術開發在內的能源合作，將有助於舒緩雙方的緊張關係，並且能夠創造出有利於雙方塑造共同開發釣魚臺海域資源的政治環境。為避免釣魚臺爭議持續惡化，雙方有必要各自約束國內的民族主義情緒，努力爭取資源共同開發構想之實現，並透過能源共享以奠定互信基礎。而雙方在互信基礎上建構東北亞區域能源合作機制，將有助於建立合作性、非排他性的共同安全，緩和為確保能源供應安全之制海權爭奪的「安全困境」現象。

中國大陸軍工產業資本營運的法制 發展及成效研析

A Study of the Legal Development and Effectiveness of the
P.R.C. Military-Industrial Capital Operation

林士毓 (Lin, Shih-Yu)

國防大學教官

國立中山大學中國與亞太區域研究所 (法律組) 博士生

摘要

中國大陸的軍工集團公司，以資本厚植產業發展及專利激勵人才技術能量為基礎，借用市場經濟的資本營運理論，積極運用「國防專利」及「企業股份制」的法制化管理技術，促使軍工產業制度的升級，並寓軍於民厚植大國崛起的實力。

且中國兵器工業集團公司、中國航空工業集團公司、中國電子科技集團公司、中國船舶重工業集團公司已成為世界前500強企業，同時，中國船舶重工業集團公司的「遼寧號航空母艦」及中國航空工業集團公司的「殲10、15、20、31先進戰機」，雙雙改變了亞太軍事新秩序，中國航天科技集團公司的「北斗衛星計畫」，更開創了強國的新太空秩序，並且創造「大國崛起」的軍武實力，故在中共對我仍有軍事威脅下，其「軍事商業」模式的結合發展，不得不警惕及關注。

關鍵詞：軍工集團公司、資本營運、國防專利、企業股份制、軍工產業、寓軍於民。

壹、前言

資本營運(Operating capital)是把企業的全部資源即全部生產經營要素都轉化為可以經營的價值資本，以獲取最大限度的價值增值，資本營運戰略則是以資本為營運對象，以實現資本最大限度保值增值為目標的整體的、長期的謀劃。¹另據2007年美國《防務新聞》週刊統計，2006年世界100強軍工企業中有41家是美國軍工企業，比例超過1/3，又世界軍工市場中，美國軍工企業占全球2/3的產品銷售額，這些軍工企業大多數是民間上市公司，並從2002年起，世界軍工10強的10%是上市公司，2003年世界軍工15強的10%是上市公司，2004年世界軍工20強的95%是上市公司，2005年度全球前10家軍工企業中有80%以上是上市公司，可見市場化對資本營運，就欲做大做強的軍工企業而言，掀起了積極的效尤作用。²

基此，一群大陸所屬的11大軍工集團公司，於2007年紛紛進行軍工企業的商業「股份制」改造，民間資本進入軍工企業，使原本虧損最嚴重的軍工企業，成為全球500強企業的常客，2012年美國《財富》世界500強企業排名，「中國兵器工業集團公司」(NORINCO GROUP)，為排名第205位，營收481.539億美元；「中國航空工業集團公司」為排名第250位，營收408.349億美元；「中國電子科技集團公司(CETC)」排名第425位營收260.225億美元；中國船舶重工業集團公司(CSIC)排名第434位營收251.445億美元；³未進入排名的「中國航天科技集團公司」營收也超過200億美元；同時，「中國船舶重工業集團公司」的「遼寧號航空母艦」及「中國航空工業集團公司」(AVIC)的「殲10、15、20、31先進戰機」，雙雙改變了亞太軍事新秩序，「中國航天科技集團公司」(CASC)的「北斗衛星計畫」，更開創了強國的新太空秩序，並且創造「大國崛起」的軍武實力，甚至左右了亞洲新秩序，這對擁有13億人口，世界第二大經濟體，外匯存底3.2兆美元(世界第一)的國家政體而言，上述的實績絕非偶然達成，故在大陸對我仍有軍事威脅下，其「軍事商業」模式的結合發展，不得不警惕及關注。

¹ 「資本營運」(2013年4月20日)，2013年4月20日下載，《MBA智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/>。

² 黃艇，「民間資本進入軍工產業的效果分析」，中國復旦大學碩士論文，2009年，頁3。

³ 「中國公司2012年世界500強最新排名」(2013年4月20日)，2013年4月20日下載，《財富官方網站》，http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2012-07/09/content_106575.htm。

再者，資本厚植產業發展實力，人才科技則因產業競爭而提升，軍工產品並非一般民生消費品，國家是買主及消費者，而產品的開發，要技術、要人才，最重要還要靠「資本」，「國家資源有限，民力無窮」，大陸當前的軍工產業發展，深刻體認此點，「寓軍於民」的國防政策已成定向，在此同時，大陸本身也相當瞭解「槍桿子出政權」的內涵，如何創造船堅砲利的大國崛起，軍工產業的改造是一條必經的路，所以本文從大陸軍工企業資本營運的法律路徑發展談起，並研析各軍工產業的執行現狀，藉以解析觀察該軍工企業發展的戰略效應，俾利我國及早因應關注。

貳、大陸軍工企業資本營運的法制發展

依大陸「國家統計局」的統計，2002年城鄉居民儲蓄存款7兆元人民幣（下同），1兆元國債，居民外匯儲蓄八百多億元，外匯儲蓄中屬於民營企業的創匯部分有二千多億美元，再加上民間投資經濟，可利用民間資本達十萬多億元，2007年12月，居民儲蓄存款餘額是17萬6,213億元，直至2011年甚至達到82萬6,701億元，⁴創造歷史新高，「民用資本」已成為大陸「國有資本及跨國資本」以外的第三支資本力量，⁵所以大陸藉由民間資本的注入，來活化軍工企業的資本營運模式，甚至從事海外企業核心技術併購，進而強化經營績效，以及提升科技能量。

同時，大陸軍工企業民間資本的引進，所帶動不只是充足研發資本觀念外，更包含了民間企業對於智財（知識產權）營運模式。大陸認為軍工產品的智慧財產權包括產品在研製、生產、使用和外贸過程中產生的智慧財產權，⁶尤其「專利和技術秘密」更是軍工企業智慧財產權的重要組成部分，因此，將智慧財產權保護機制分為「專利保護（發明專利、實用新型和外觀設計）」，以及「技術秘密」，⁷所以於1990年7月30日由國務院、中央軍委制訂《國防專利條例》，並成立「國防專利局」來管理國防研發專利；2004年再修訂《國防

4 「2011年國民經濟與社會發展統計公報」（2012年10月17日），2013年5月9日下載，《中共國家統計局》，http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20120222_402786440.htm。

5 李含琳，「對民間資本的解讀和估量」，《西部論叢（甘肅）》，第7期（2005年7月），頁12-14。

6 袁俊，「淺議軍工智慧財產權管理」，《航太工業管理（北京）》，第6期（2008年6月），頁11。

7 王彥，「軍工企業智慧財產權戰略管理的實踐及思考」，《企業文明（北京）》，第6期（2009年10月），頁43。

專利條例》，給予國防專利權人金錢補償獎勵，國家仿倣民間企業激勵員工的「研發補償」模式，而知識產權既以專利制度進行法律保護，即顯示有其市場價值，然保護並非單純地被動消極，若能以專利或技術作為智財經營工具，主動積極地運用企業法律技術，創造資本營運模式，所創造出的產業效力更是驚人。

又大陸運用知識產權的科技成果，加以轉化促進經濟、社會發展及創造財富，並將其列為國家重大政策發展的重點，如1985年《中共中央關於科學技術體制改革的決定》、1993年《科學技術進步法》、1996年的《促進科技成果轉化法》、1999年的《關於促進科技成果轉化的若干規定》等，所以在高新技術的衝擊之下，大陸也逐漸開放國防工業領域，允許民營資本的適度進入。2002年中共的「十六大」報告就指出「要深化國防科技工業體制改革，堅持寓軍於民，建立健全競爭、評價、監督和激勵機制」，十六屆三中全會更頒布《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，以及2005年國務院發布《鼓勵非公經濟發展的若干意見》，都允許非公有資本進入國防科技工業建設領域；2005年施行的《武器裝備科研生產許可實施辦法》，2007年再專門針對國防科技工業投資體制訂定的《關於深化國防科技工業投資體制改革的若干意見》亦規定「民營企業只要獲得了裝備科研生產許可證，即可參與放開類和限制類國防科技工業投資」等等，無非希發展「寓軍於民」的產業概念。

而一連串的政策文件頒布後，⁸大陸深知軍事法律可以規制軍隊建設戰略目標選擇，軍隊編制體制、武器裝備、作戰樣式、指揮關係、後勤裝備保障等等，各項軍事體制也必須靠軍事法制來維持發展定性，⁹故大陸再於2007年11月15日由國防科工委頒布《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》和《仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定》等法律文件，確立軍工企業「股份制」的商業模式改造定性。¹⁰

由上可知，大陸軍工企業資本營運的法律路徑，係以「科技人才競爭的專利激勵制度」及「民間資本參與的寓軍於民機制」為基礎，藉以發展厚實的國防工業，以下則略述有關法制概況，俾利文後分析。

⁸ 潘坤，「民間資本進入國防工業領域的法律路徑構建」，中國政法大學碩士論文，2010年，頁1。

⁹ 薛洪、樊志彪，「政治工作：黨的領導與依法治軍的有機統一—學習十六大提高依法治軍水準的體會」，西安政治學院學報（西安），第16卷第5期（2003年10月），頁30-33。

¹⁰ 李衛玲，「國防科工委官員：軍工企業改制上市開始全面推進」（2011年7月21日），2013年5月9日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/mil/2007-11/27/content_7152633.htm。

一、大陸知識產權下的專利激勵制度

智慧財產（包含專利）的價值現已成為企業競爭指標，目前許多國際知名競爭力評比機構所列國力評比項目，無不以各國研發環境、創新能量、獲准專利數等相關智慧財產權項目作為國家競爭力之評比指標，諸如日本「知的財產戰略大綱」、大陸「知識產權戰略」、美國「21世紀戰略計畫」、韓國「強化海外知識財產保護機制」等，均積極將智慧財產政策定位為國家戰略。¹¹

而大陸《立法法》第93條規定，有關軍事法規均由軍委會制定、修改及廢止，所以對於專利法等國家法律，軍隊可另訂規定，從事民間事務活動，所以大陸為區隔「國家知識產權局」及《專利法》之一般民間研發專利管理，於1990年7月30日由國務院、中央軍委制訂《國防專利條例》，另成立「國防專利局」管理國防研發專利（國防專利條例特點，如表1）；¹²2004年11月再修訂《國防專利條例》同時，也建立了《國防專利補償辦法》等4個配套規章，¹³其目的欲以法律來引導「國防研發成果保護與激勵創新」的平衡，並且為了順遂執行新的《國防專利條例》，也積極透過政府部門、軍隊及媒體宣傳，並指導從事國防科研組織及人員進行科技研發與專利申請。¹⁴

¹¹ 「智財保護完善」（2011年1月18日），2013年5月9日下載，《投資臺灣入口網》，http://investtaiwan.nat.gov.tw/matter/show_chn.jsp?ID=4241&MID=2。

¹² 吳海斌，「國防專利法律制度研究」，南京理工大學碩士論文，2007年，頁21-22。

¹³ 張慧、劉雲，「國防科技工業專利研究」，《國防技術基礎》（北京），第3期（2007年3月），頁31-32。

¹⁴ 「（受權發佈）中華人民共和國國務院 中華人民共和國中央軍事委員會令（第418號）《國防專利條例》」（2004年10月9日），2013年5月9日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-10/10/content_2070373.htm。

表1：中共《國防專利條例》簡介¹⁵

項次	章節特點	重點條文內容
一	1.立法目的及依據 2.權責機關及管制程序 3.保護期限 4.禁止事項	1.國防科學技術工業委員會設立國防專利局。國防專利申請，統一由國防科工委國防專利局受理和審查；經國防專利局審查認為符合本條例規定的，統一由專利局授予國防專利權（第三條）。 2.絕密級涉及國防利益的發明，不得申請國防專利（第四條）。 3.國防專利權保護期限為十五年，自申請日起計算（第五條）。 4.禁止向國外的單位或者個人轉讓國防專利申請權和國防專利權（第九條）。
二	1.國防專利申請及審查 2.侵權 3.訴訟救濟	1.申請國防專利的，應當向國防專利局提交請求書、說明書及其摘要、權利要求書等文件（第十一條）。 2.授予國防專利權的發明，應當具備新穎性、創造性和實用性。新穎性，是指在申請日以前沒有同樣的發明在國外出版物上公開發表過、在國內出版物上發表過、在國內使用過或者以其他方式為公眾所知，也沒有同樣的發明由他人向國防專利局提出過申請並在申請日以後獲得國防專利權。創造性，是指同申請日以前已有的技術相比，該發明有突出的實質性特點和顯著的進步。實用性，是指該發明能夠製造或者使用，並且能夠產生積極效果(第十三條)。 3.國防專利局設立國防專利複審委員會，由有經驗的技術專家和法律專家組成(第十七條)。 4.國防專利申請人對申請決定不服者，三個月內可向國防專利複審委員會請求複審。對國防專利複審委員會複審請求決定不服者，三個月內可向人民法院起訴（第十八條）。 5.當事人對國防專利複審委員會宣告無效，或者部分無效，或者不服決定者，3個月內可向人民法院起訴（第二十一條）。
三	國防專利實施及補償	1.實施國防專利的單位必須與國防專利權人訂立書面實施合同，並向國防專利權人支付費用（第二十四條）。 2.實施他人國防專利應當付給國防專利權人的實施費或者使用費的數額，由雙方商定；雙方不能達成協議的，由國防專利局裁決。當事人對裁決不服者，3個月內可向人民法院起訴（第二十九條）。 3.國防專利局設立國防專利補償費。在頒發國防專利證書時和在該專利首次實施後，由國防專利局向國防專利權人發給補償費。屬於職務發明的，國防專利權人應當將不少於20%的補償費發給發明人。補償費數額，由國防專利局確定（第三十條）。

¹⁵ 中共《國防專利條例》。

四	國防專利的管理及保護	1.機密級文件管理按《國防專利內部通報》處理，其範圍由國防專利局定之（第三十一條）。 2.國務院有關部委、解放軍有關部門和各省、自治區、直轄市的國防科學技術工業管理部門，都應當指定一個機構為國防專利管理機關，並受國防專利局指導（第三十二條）。 3.對侵權行為，當事人可以請求國防專利管理機關或者國防專利局處理，也可以直接向人民法院起訴。國防專利管理機關和國家專利局處理時，有權責令侵權人停止侵權行為，並賠償損失。當事人不服的，可以在收到通知之日起3個月內向人民法院起訴；逾期不起訴又不履行的，國防專利管理機關或者國防專利局可以請求人民法院強制執行（第三十四條）。 4.未經批准擅自實施他人國防專利的，上級主管機關對其負責人給予行政處分（第三十五條）。 5.違反本條例規定、造成洩露國防秘密者，按照《國家秘密法》和《解放軍保密條例》處理（第三十六條）。
五	附則規定	本條例由國防科工委負責解釋（第三十九條）。

資料來源：作者自行整理。

二、大陸軍工企業股份制

當大陸確立軍工企業體制後，便開始積極籌畫軍工產業的永續經營及職能躍進模式，其中以企業股份制引進民間資本，最為經典，故大陸國防科工委於2007年11月15日頒布《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》和《仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定》，建立軍工企業在資本市場的融資管道，並鼓勵軍工企業整體改制上市；¹⁶同時，在國家安全的保密作為上，該國防科工委也建立《國家保密法律法規》、《企業保密議事規則》等，將涉密董事、監事、股東須簽訂保密協議外，並規範上市公司及仲介機構的保密要求。¹⁷

而大陸以往軍工企業幾乎都是政策性改制，但實施企業股份制的法治改革所代表的是，政府運用公權力促使產業升級，並注入企業化經營模式，讓民間資本及「公司治理」的經營概念進入軍工產業，如此，政府只要借重管理法制的健全，即能獲得高技術、高價值的軍工產品，這可從（表2）的大陸軍工企業股份制的法制特點看出端倪，而《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》和《仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定》兩辦法條文不多，前者全

¹⁶ 「《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》出臺引關注」（2011年7月21日），2013年5月9日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/mil/2007-11/27/content_7155066.htm。

¹⁷ 「國防科工委：加強軍工企業股份制改造監管」（2011年7月21日），2013年5月9日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-07/03/content_6319643.htm。

文45條，後者則16條，政府適度地管理，充分地授權，只取需要，讓企業經營體儘管靈活運用，在大陸軍工企業股份制下發揮的淋漓盡致。

表2：大陸《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》和《仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定》簡介¹⁸

法案特點	軍工企業股份制改造實施暫行辦法	仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定
立法目的及依據	<ol style="list-style-type: none"> 為推進和規範軍工企業股份制改造工作，係根據《國防科工委發展改革委國資委關於推進軍工企業股份制改造的指導意見》及《中華人民共和國公司法》將軍工企業改制為有限責任公司或股份有限公司（第一、二條）。 確立軍民結合及寓軍於民的改革方針，並且鼓勵境內資本及有條件地限制外資參與軍工企業的改制（第三、四條）。 	<ol style="list-style-type: none"> 為規範仲介機構參與軍工企事業單位改制及上市，係根據《國防科工委發展改革委國資委關於推進軍工企業股份制改造的指導意見》制訂該辦法（第一條）。 該辦法允許承製軍品的軍工企事業單位及其控股的境內上市公司在改制上市等活動中，可由提供資產評估、審計、法律事務、證券發行保薦及常年仲介服務的境內仲介機構協助參與（第一條）。
權責機關	<p>國防科工委（第七條）。</p> <ol style="list-style-type: none"> 「國防科學技術工業委員會（簡稱國防科工委）」，原屬國務院29個部委之一，主要負責組織管理國防科技工業計畫、政策、標準及法規的制定與執行情況監督。 2008年3月15日第十一屆全國人民代表大會第一次會議通過的《關於國務院機構改革的決定》，將原國防科工委除核電管理以外的職責都納入到新成立的中華人民共和國工業和信息化部；同時，成立國家國防科技工業局，由工業和信息化部管理。 	<p>國防科工委（第四條）。</p>
管制程序	<p>區分四種類型實施改制（第八至十四條）：</p> <ol style="list-style-type: none"> 國有獨資的軍工企業，應改制為一個或一個以上國有企業出資的有限責任公司，鼓勵兩個及兩個以上軍工集團公司（或其他國有企業）對其共同持股。 國有絕對控股的軍工企業，鼓勵境內資本參與其改制，可以在境內資本市場融資。 國有相對控股的軍工企業，鼓勵境內資本以及有條件的允許外資參與其改制，並可以在境內資本市場融資，也可在有條件下到境外資本市場融資。 國有參股的軍工企業，鼓勵採取多種形式、引入境內外資本參與其改制。 	<p>涉及軍品業務仲介機構應提出資格審查的申請，並向國防科工委遞交書面資料（第五條）：</p> <ol style="list-style-type: none"> 申請書。 主要負責人、主要出資人及實際控制人的基本情況。 章程、最近通過年審的法人營業執照。 行業主管部門頒發的仲介機構及相關業務人員的從業資格證書。 最近二十四個月內獲得表彰獎勵及受到處罰的情況。 通過涉密資格審查的文件。 國防科工委要求提交的其它資料。

¹⁸ 「民用企業參與國防建設」（2013年5月9日），2013年5月9日下載，《中華人民共和國工業和資訊化部》，<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293847/n13919762/n14041975/>。

特殊規定	<ol style="list-style-type: none"> 1.在非常情況下，國家可依據《憲法》《國防法》和國家有關法律法規，對武器裝備科研生產、裝備採購、戰時動員，以及承擔武器裝備科研生產改制企業等實行特別管制，確保武器裝備科研生產任務的完成和國家安全（第四十條）。 2.追究違反規定人員之責任，如罰款、警告、行政處分及刑事移送等等（第四十一至四十三條）。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.要簽訂保密協定，不得披露軍品訊息（第八、九條）。 2.違反規定者，將予以行政處罰，並依《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》相關規定辦理（第十三、十四條）。
------	--	---

資料來源：作者自行整理。

參、大陸軍工企業的資本營運及智財衍生公司發展概況

大陸早期軍火技術多仰賴蘇聯扶植，在1961年創設國防研究所時，正值蘇聯與大陸斷絕技術援助、全面撤走技術人員，在大陸傾力之下創設的國防研究所，以不仰賴蘇聯技術而研發自有核子潛艇、核武、人造衛星為目標，具有高度的行政色彩，軍事工業和其他產業完全分開而獨立存在。而後隨著開放市場經濟觀念的普及，大陸軍火產業也產生了幾次重大變革，1982年5月4日相繼建立「中國船舶工業總公司」、「中國核工業總公司」、「中國兵器工業總公司」、「中國電子工業總公司」、「中國航空工業總公司」、「中國航天工業總公司」這六大軍火企業公司，代表著大陸軍火企業的轉折點。成立六大軍火總公司後，由於承擔著各自行業的政府管理機能，這六大軍火公司仍然具有強烈的行政性，經營狀況仍然不善，1996年7月1日，大陸將六大軍火總公司重組為十一大集團公司「中國核工業集團公司、中國核工業建設集團公司、中國航天科技集團公司、中國航天科工業集團公司、中國航空工業第一、二集團公司（2008年再合併為中國航空工業集團公司）、中國船舶工業集團公司、中國船舶重工業集團公司、中國兵器工業集團公司、中國兵器裝備集團公司、中國電子科技集團公司」，然而1996年軍火企業的平均資產負債率為72%，1997年為74%，軍火企業成為全國虧損最嚴重的產業，更何況國防科工委掌管著龐大的國防工業，具有生產者（軍火製造商）和消費者（武裝部隊）的雙重身分，利益內耗嚴重。因此1998年將軍工產業導入市場運作模式，把「國防科工委」的軍事和生產部門分開，此時的十個軍工集團公司成為國營企業（如表3），由中央管理，體制上解決了政企不分的問題，確立起現代的企業地位。¹⁹另外，軍工

¹⁹ 姚廣寧，「國有軍工企業軍民融合研究」，中國西北大學博士論文，2008年，頁40-43。

企業中的通用設備設施、非主業資產等，剝離出來後也允許進行多種形式的改制，並且鼓勵軍工企業之間或與其他企事業單位結合專業化重組進行改制，現已由政府成立「中國保利集團公司」作為國有控股及投資管理機構。

表3：中共11大軍工集團公司營運及民間資本募集概況表
(單位/人民幣)

公司名稱	概況簡介	營運績效	民間資本 ²⁰
「中國核工業集團公司」 ²¹ (CNNC)	中共核武器及核技術的發展重心，從事核電發展的技術開發、核電設計和核燃料供應。	2009年底集團資產總額為1,864.30億元，負債總額1,381.75億元，當年主營業務收入343.84億元，利潤總額53.52億元。	1.2家上市公司，中核科技公司及中核國際公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約35億1,127萬元。
「中國核工業建設集團公司」 ²² (CNECC)	是一家以核電工程、核工程、國防工程建設為主導的產業體系。	該集團公司承建中共全部6座核電站、11臺核電機組的工程建設，全面掌握了百萬千瓦級核電站建造能力。	1.2012年11月1日以初次公開發行股票(A股, IPO)方式5.25億股，募資18億元。 2.子公司中國核工業二三國際有限公司，2012年11月9日在證交所流通資本約為3億6,419萬元。
中國航太科技集團公司 ²³ (CASC)	中共航太科技工業的主導力量，軍工活動主要從事運載火箭、北斗計畫人造衛星、載人飛船和導彈武器系統的研究設計，並也經營國際商業衛星的發射服務。	集團公司資產總額達1,553億元，2009年集團公司營業收入近700億元，利潤總額超過70億元。	1.8家上市公司，中國衛星公司、航太機電公司、航太動力公司、航太電子公司、航太萬源公司、航太控股公司、亞太衛星公司及四維圖新公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約279億9,825萬元。

²⁰ 「股市資訊」(2012年1月21日)，2013年5月9日下載，《上海證券交易所》，<http://www.sse.com.cn/sseportal/ps/zhs/home.html>；《深圳證券交易所》，<http://www.szse.cn/>；《香港證券交易所》，<http://www.hkex.com.hk/eng/index.htm>。

²¹ 「集團概況」(2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國核工業集團公司》，<http://www.cnncc.com/>。

²² 「集團概況」(2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國核工業建設集團公司》，<http://www.cnecc.com/>。

²³ 「集團概況」(2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國航天科技集團公司》，<http://www.spacechina.com/n25/index.html>。

中國航太科工集團公司 (CASIC) ²⁴	主要軍工產品為「導彈系統」，如FN-6可式導彈、CH-3及PW系列無人機武器系統、FT-1精確制導炸彈、WS系列多管火箭彈。	2010年資產總額1,371億元，營業收入904億元，實現利潤總額67.6億元。	1.6家上市公司，航太資訊公司、航太通信公司、航太晨光公司、航太長峰公司、航太科技公司及航太電器公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約240億667萬元。
中國航空工業第一、二集團 (2008年合併組成中國航空工業集團公司) (AVIC) ²⁵	主要軍工產品殲7、8、10、20系列殲擊機、「飛豹」殲擊轟炸機、「梟龍」、「山鷹」戰機、霹靂系列空對空導彈等。	1.2009年資產總額3,931.8億元，營業收入1,708.72億元，實現利潤總額92.66億元。 2.2009年美國《財富》雜誌公佈世界500強企業排名第426位，2010年排名第330位。	1.22家上市公司，計有中航工業哈爾濱飛機工業集團有限責任公司等22家。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約937億2,361萬元。
中國船舶工業集團公司 (CSSC) ²⁶	主要軍工產品為導彈驅逐艦、導彈護衛艦、新型導彈快艇、綜合補給艦、綜合遠洋測量船等大量現代艦船。	1.2010年資產總額1,807億元，營業收入882億元。 2.2005、2010年分別進入世界造船集團前五強及三強。	1.1家上市公司，廣船國際公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約9億2,294萬元。
中國船舶重工業集團公司 (CSIC) ²⁷	主要軍工產品遼寧號 (瓦良格) 航母、彈道導彈核潛艇、79-A型舟橋、神州導彈驅逐艦等。	1.2009年底，資產總額2,646.12億元，負債總額1,985.30億元，營業收入1,210.94億元，利潤總額74.78億元。 2.2011年美國《財富》世界500強第462位。	1.2家上市公司，中國船舶公司、風帆公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約211億2,994萬元。

²⁴ 「集團概況」 (2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國航天科工集團公司》，<http://www.casic.com.cn/>。

²⁵ 「集團概況」 (2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國航空工業集團公司》，<http://www.avic.com.cn/>。

²⁶ 「集團概況」 (2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國船舶工業集團公司》，<http://www.cssc.net.cn/>。

²⁷ 「股市資訊」 (2012年1月21日)，2013年5月9日下載，《上海證券交易所》，<http://www.sse.com.cn/sseportal/ps/zhs/home.html>；《深圳證券交易所》，<http://www.szse.cn/>；《香港證券交易所》，<http://www.hkex.com.hk/eng/index.htm>。

<p>中國兵器工業集團公司 (NORINCO GROUP)²⁸</p>	<p>主要軍工產品包括坦克裝甲車輛(99式主戰坦克)、火炮、導彈、砲彈等軍品的研製生產，同時也開發民用商品，尤其在重型汽車、工程機械等領域。</p>	<p>1.2010年底資產總額2,283.7億元，營業收入2,410.35億元，利潤總額67.59億元。 2.2011年美國《財富》世界500強排名第250位。</p>	<p>1.12家上市公司，遼通化工公司、北方國際公司、北化公司、長春一東公司、光電公司、北方公司、北方導航公司、凌雲公司、晉西車軸、北方創業公司、江南紅箭公司、安捷利實業公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約295億1336萬元。</p>
<p>中國兵器裝備集團公司 (CSGC)²⁹</p>	<p>主要軍工產品包括大軍品、車輛、新能源、裝備製造，其中95式步槍為代表作。</p>	<p>1.2009年底資產總額1,898.80億元，負債總額1,381.44億元，主營業務收入1,920.86億元，利潤總額55.82億元。 2.2010年美國《財富》雜誌世界500強排名第275位。</p>	<p>1.8家上市公司，長安汽車公司、濟南輕騎公司、中國嘉陵公司、利達光電公司、西儀股份公司、北方國際公司、天興儀表公司、天威保變公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約362億664萬元。</p>
<p>中國電子科技集團公司 (CETC)³⁰</p>	<p>主要軍工產品包括空警預警機、空中方陣、雷達方陣、通信方陣系統等。</p>	<p>2010年底資產總額970.86億元，當年營業收入548.87億元，利潤總額53.15億元。</p>	<p>1.6家上市公司，傑賽科技公司、海康威視公司、太極股份公司、華東電腦公司、四創電子公司、衛士通公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約247億8,766萬元。</p>
<p>中國保利集團公司 (Poly Group)³¹</p>	<p>從事軍民品貿易、房地產開發、文化藝術經營、礦產資源領域投資開發、民爆器材生產與爆破服務為主業。</p>	<p>1.2010年底，集團總資產2,385億元。 2.該公司為中共重要投資公司及軍品貿易公司。</p>	<p>1.2家上市公司，保利地產公司、保利香港公司。 2.2012年11月9日證券交易所流通資本約88億6,869萬元。</p>

資料來源：作者自行整理。

28 「集團概況」(2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國兵器工業集團公司》，<http://www.cngc.com.cn/cn/>。

29 「集團概況」(2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國兵器裝備集團公司》，<http://www.csgc.com.cn/index.html>。

30 「集團概況」(2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國電子科技集團公司》，<http://www.cetc.com.cn/>。

31 「集團概況」(2013年5月9日)，2013年5月9日下載，《中國兵器工業集團公司》，<http://www.poly.com.cn/g299.aspx>。

同時，大陸對於軍工企業知識產權的價值定義，係指軍工科研生產和軍轉民經濟活動中，由軍工知識（智慧、智力）創造具有價值和使用價值的成果，並依法享有專屬權利者，³²又大陸的專利制度區分為民用專利及國防專利，前者指的是「國家知識產權局」依《專利法》加以管理，後者則屬1990年7月30日共軍所屬的「國防專利局」，依《國防專利條例》加以管理；而大陸軍工企業布局國防專利，保障己身國防科技競爭實力實屬當然，但卻仍有部分軍工企業竟著力於民用專利的布局，並申請數百、上千個專利，探究其目的，原因是專利為企業進行衍生布局營運的「無形資產」工具之一。又大陸在軍工企業股份制推行下，也進行了「寓軍於民」的專利布局戰略，將其「軍工企業的無形資產（知識產權）」，大量地申請民用專利，並藉著「企業資本營運」概念，投注資金技術布局在相關民間產業別，以及所屬上市子公司，這也可從軍工企業的上市公司布局概況（如表4）觀之端倪。³³

表4：部分中共軍工企業上市公司專利布局及產業概況

名稱 \ 概況	上市子公司
中國電子科技集團公司 (CETC)	1.專利數：2,418 (1)發明專利：1,264 (2)新型專利：1,071 (3)外觀設計專利：83 2.廣州傑賽科技股份有限公司：是資訊網路建設技術服務及產品的綜合提供商。 3.杭州海康威視數位技術股份有限公司：是監控產品及解決方案提供商，可提供攝像機/智慧球機、光端機、DVR/DVS/板卡、網路存儲、視頻綜合平臺、中心管理軟體等全線監控產品。 4.太極電腦股份有限公司：是IT諮詢、產品增值、基礎設施等服務鏈廠商。 5.上海華東電腦股份有限公司：是以資訊系統、弱電工程、電子工程和軟體工程開發為主，並提供IT業相關的服務專案。 6.安徽四創電子股份有限公司：產品以涉及氣象電子、微波通訊、廣播電視、公共安全、系統集成等多個領域。 7.成都衛士通資訊產業股份有限公司：主要IT行業的六大業務「應用安全、網路安全、通信保密、安全平臺/模組、IT資訊終端、安全集成與服務」。

32 劉啟方，「中國軍工企業無形資產的研究及入世分析」，西南交通大學碩士論文（2003年2月），頁12。

33 「專利資料庫」（2012年3月1日），2013年5月9日下載，《中國知識產權局》，<http://www.sipo.gov.cn/>。

<p>中國航空工業集團公司 (AVIC)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.專利數：1,625 <ol style="list-style-type: none"> (1)發明專利：762 (2)新型專利：838 (3)外觀設計專利：25 2.中航工業哈爾濱飛機工業集團有限責任公司主要產品有Z9系列武裝直升機、H410、H425系列民用直升機、HC120 (EC120) 直升機、Z15直升機、Y12系列輕型多用途飛機、動力三角翼飛行器等、航空複合材料零部件和轉包國外航空產品大部件等系列產品。 3.鄭州中航電子有限公司位於河南省鄭州市金水區，是一家集LED顯示幕控制系統研發、生產、銷售、服務為一體的高科技企業。 4.四川成發科技股份有限公司生產外貿航空技術產品，如航空動力和燃氣輪機等。 5.中航動力控制股份有限公司：主要經營開發、生產、銷售摩托車、摩托車發動機及其它零配件、相關產品，生產、銷售民用航空發動機零部件、汽車零部件；外貿機電產品加工生產。 6.西安飛機工業有限責任公司：主要製造軍民飛機，軍用飛機有中國飛豹、轟六系列飛機等，民用飛機有運七系列飛機和新舟60飛機等。 7.中航重機股份有限公司：主要生產燃氣輪機、鍛件、液壓件、散熱器、新能源投資等5大業務。 8.中國航空科技工業股份有限：主要航空產品包括各種類型的直升機、支線飛機、教練機、通用飛機、飛機零部件和航空機電產品。直升機有：直-8系列、直-9系列、直-11系列、H425、HC120。 9.江西洪都航空工業股份有限公司主要產品及經營範圍包括：教練飛機、通用飛機、其他航空產品及零部件的設計、研製、生產、銷售、維修及相關業務和進出口貿易。 10.西安航空動力股份有限公司：生產航空發動機及零部件，與外貿轉包生產等營業。
<p>中國船舶重工業集團公司 (CSIC)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.專利數：1,483 <ol style="list-style-type: none"> (1)發明專利：322 (2)新型專利：1,125 (3)外觀設計專利：36 2.中國船舶重工股份有限公司：從事船舶製造及艦船配套、艦船裝備、船舶修理、海洋工程裝備、能源交通裝備及其他五大業務。 3.風帆股份有限公司：從事起動鉛酸蓄電池、工業鉛酸蓄電池和新型綠色環保電源生產。

<p>中國航天科技集團公司 (CASC)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.專利數：1,228 <ol style="list-style-type: none"> (1)發明專利：654 (2)新型專利：547 (3)外觀設計專利：27 2.中國東方紅衛星股份有限公司：從事小衛星及微小衛星研製、衛星地面應用系統及設備製造和衛星運營服務的航太高新技術企業。 3.上海航太汽車機電股份有限公司：從事多晶矽、太陽能電池、電池組件及光伏電站系統集成、車用空調、感測器、電機、控制器、航太複合材料結構件、新材料軌道交通應用、特種高壓氣瓶等產品的研發、生產和銷售。 4.陝西航太動力高科技股份有限公司：以航太軍工流體技術和慣性導航技術為核心技術，從事系列民用產品的設計、開發、生產和銷售等業務。 5.航太時代電子技術股份有限公司：從事航太電子測控、航太電子對抗、航太制導、航太電子元器件等製造生產。 6.中國航太萬源國際有限公司：從事風力發電機組研發、總裝測試、關鍵零部件製造和稀土電機研發、製造等。 7.中國航太國際控股有限公司：從事航天器、運載火箭、衛星等的開發、研究、生產和商用的企業。 8.亞太衛星控股有限公司：經營有亞太1號、亞太1A、亞太2R、亞太5號及亞太6號等五顆在軌衛星（「亞太衛星系統」）。 9.北京四維圖新科技股份有限公司：為全球客戶提供專業化高品質的電子地圖資料產品和服務。
<p>中國航天科技集團公司 (CASIC)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.專利數：198 <ol style="list-style-type: none"> (1)發明專利：63 (2)新型專利：128 (3)外觀設計專利：7 2.航太資訊股份有限公司：從事金稅工程的增值稅專用發票防偽稅控系統及其配套服務、金卡工程和金盾工程的相關產品以及電腦系統集成專案等。 3.航太通信控股集團股份有限公司：從事近程輕型防禦導彈、導彈武器系統配套分系統、軍用通信設備、紡織品等產品製造及進出口貿易等。 4.北京航太長峰股份有限公司：從事航太軍用產品和高技術民用產品製造及生產。 5.航太科技控股集團股份有限公司：提供工業機器人及自動化設備、電子產品及其它高新技術產品的研製、開發、生產、銷售及技術諮詢、技術服務、技術轉讓等。 6.航太晨光股份有限公司：從事專用汽車、波紋補償器、金屬和非金屬軟管、汽車柔性排氣管、壓力容器、巷道掘進機、藝術制像等產品製造。 7.貴州航太電器股份有限公司：主要從事高端繼電器、連接器和元件線纜的研製生產和技術服務。

資料來源：作者自行整理。

肆、從法律經濟分析檢驗所屬大陸軍工企業的高科技武器發展成效

資本營運的商業法律理論中，「法律經濟分析」是一門以經濟學為理論依據和分析工具，來解釋法律問題和疑義，在1960年的「寇斯定律(Ronald Coase)」為法律經濟分析的基礎，其中交易成本概念為其精華，而法律經濟分析追求的目標之一，即是效率的極大化(Maximization of efficiency)，³⁴而大陸體認了軍工產業的改造工程，必須借重了企業化管理及法制技術加以操控，且前揭控制方式非但解決軍工企業的營運困境，更發展「寓軍於民」的國防戰略思維，甚至可藉海外企業併購取得關鍵核心技術，更縮短軍事科技研發過程。

再者，軍民兩用技術的演進，在戰場上本來就很常見，例如美國國防部部長溫伯格於1978年11月正式提出以矽晶片為基礎的「VHSIC計畫（超高速積體電路計畫）」，此計畫可謂是美國政府開始重視民用技術在軍用技術領域中的應用潛力，1997年美國更頒布新的《國防授權法》要求軍方必須加大對兩用技術發展的投資，以及參與專案研究的工業部門必須是營利性公司或至少包括一個營利性公司，同時必須透過競爭方式來授予兩用技術專案。2003年5月，美國國防部頒布新版的《國防採辦系統》，強調國防各部門應優先採用軍民兩用技術，有效地促進了軍民兩用技術的產業化，著名的例子有「通信衛星技術、美國海軍水下作戰中心(NUWC)鐳射警報裝置、Raytheon公司與DARPA(美國國防部先進研究專案局)微型晶片」等專案。同時，日本政府也將軍品產值占企業總產值10%以上的企業，列為重點扶植企業，如三菱重工業公司、川崎重工業公司等。³⁵

又大陸軍事武器研發大多仿製蘇聯軍武技術，如早期的殲6、殲7即從蘇聯MIG-19、MIG21逆向工程而來，³⁶C-602長程反艦飛彈仿效蘇聯X-55巡弋導

³⁴ 張心悌，「從法律經濟分析觀點論WTO爭端解決機制」，*中正法學期刊*（嘉義），第15期（93年3月），頁194。

³⁵ 張潔、蔡虹、趙皎卉，「日美軍民兩用技術政策的演化及啟示」，*科技進步與對策*（湖北），第28卷第32期（2011年12月），頁120-123。

³⁶ 「逆向工程(Reversed Engineering)」，科學界常用的手法，即透過對某種產品的結構、功能、運作進行分析、分解、研究後，製作出功能相近，但又不完全一樣的產品過程。逆向工程經常被用在軍事上，用來複製從戰場上由常規部隊或情報活動獲得的別國的技術、裝置、資訊或其零件，例如「二戰英美軍複製德軍的便攜油桶」、「蘇聯圖波列夫Tu-4複製美軍B-29轟炸機」、「蘇聯R7火箭複製德國V2火箭」、「蘇聯K-13/R-3S飛彈複製美軍AIM-9響尾蛇」、「伊朗BGM-71 TOW飛彈複製休斯飛彈系統公司TOW和Maverick飛彈」，資料來源：編輯部，2013年5月9日下載，*《維基百科》*，<https://zh.wikipedia.org/>。

彈，紅期9防空飛彈則仿效蘇聯C-300，甚至2008年2月俄羅斯新聞報在一篇「談中國的仿製問題」專文中，對大陸複製Cy-27戰機表達強烈不滿，但大陸認為早在1996年12月6日，俄「中」已簽訂轉讓Cy-27戰機的生產專利權。³⁷

所以，大陸深知「法治是延續永續經營」道理，並訂立了《武器裝備採購條例》、《軍品出口管理條例》、《國防專利條例》、《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》、《仲介機構參與軍工事業單位改制上市管理暫行規定》、《中國人民解放軍物資條例》、《總後勤部關於深化軍隊物資、工程、服務採購改革總體方案》、《武器裝備採購條例》、《軍隊物資採購管理規定》、《軍隊工程採購管理規定》等法律文件，在政府有效監控下，引進「企業股份、個體激勵、公司經營及智慧財產」等企業管理概念，再藉軍事投資採購特有一條鞭化的法制設計，來健全軍工企業永續經營發展。

從前文資本營運體制的落實及智財衍生的運作模式，大陸的武器裝備發展，確實產生重大成效，下表以中國電子科技集團公司的「空警2000預警機」、中國船舶重工業集團公司的「遼寧號航空母艦」及中國航空工業集團公司的「殲20隱形戰機」、中國航天科技集團公司的「北斗衛星計畫」、中國航天科工集團公司的「東風51型導彈」等指標性武器發展為例（如表5），即可檢驗中共軍工企業的戰略發展。³⁸

³⁷ 姜書益，「談中、俄軍火武器的仿製問題」，100年國際軍事法學研討會（臺北：國防大學，100年11月15日），頁1-3。

³⁸ 「中國空警2000型預警機」（2012年6月24日），2013年6月24日下載，《中國百度百科》，<http://baike.baidu.com/view/984349.htm>。

表5：部分中共軍工企業指標性武器的發展成效

公司名稱	指標性武器	性能戰力	籌建概況
中國電子科技集團公司 (CETC)	空警2000預警機	<ol style="list-style-type: none"> 1.最大起飛重量：190噸（常規跑道） 2.最大航程：5500公里 3.續航時間：12小時 4.同時跟蹤：60-100個目標 5.探測距離：470公里 6.高空探測距離：1200公里 7.速度：850公里/小時 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1999年中共與俄羅斯、以色列協議研製，以俄屬A-50I預警機裝載以色列「費爾康」雷達系統，作為中共首批預警機。 2.2000年美國政府向以色列施壓破局，2002年由中國電子科技集團公司南京電子技術研究所在A-50I預警機上安裝國產設備。 3.2003年11月完成首飛，並定名為「空警2000」，2007年開始服役。 4.加拿大《漢和防務評論》評估認為，空警-2000預警機最接近美軍E-3預警機的水準，其戰術性能已超越臺灣地區軍方所擁有的E-2T預警機。
中國航空工業集團公司 (AVIC)	殲20隱形戰機	<ol style="list-style-type: none"> 1.空重：17000kg 2.最大起飛重量：37000kg 3.動力裝置： <ol style="list-style-type: none"> (1) 早期：俄制AL-31系列渦輪風扇發動機 (2) 中期：中產WS-10B渦輪風扇發動機 (3) 後期：中產WS-15渦輪風扇發動機 4.武器設備： <ol style="list-style-type: none"> (1) 霹靂21組合動力遠距空對空導彈 (2) 霹靂12D (SD-10D) 主被動雙模式制導中距空對空導彈 (3) 新型霹靂10近距空空格鬥導彈 (4) 雷石6精確制導滑翔炸彈，中短程空對地導彈，改裝為北斗衛星精確制導炸彈的自由落體炸彈等各種先進的精確制導武器。 (5) 霹靂8近程空空格鬥導彈。 (6) 30mm機炮 	<ol style="list-style-type: none"> 1.由中航集團公司所屬中國成都飛機設計研究所設計、中國成都飛機工業公司製造的用於接替殲10、殲11等第三代空中優勢/多用途殲擊機。 2.該機將擔負中共未來對空、對海的主權維護，並按中國和北約組織的標準，該機為「四代殲擊機/戰鬥機」，其目的是為迎合中共2020年以後的作戰環境需要。

中國船舶重工業集團公司 (CSIC)	遼寧號 (瓦格良) 航空母艦	<ol style="list-style-type: none"> 2010年10月，近防武器平臺安裝726-4型艦載干擾彈火箭發射炮。 2010年11月2日，裝載「頂板」三座標雷達天線和「塔康」相控陣戰術空中導航系統信標天線安裝完畢，而左舷前部的近防武器平臺安裝國產FL-3000N型導彈系統。 2011年4月29日 5月11日，裝載艦島相控陣雷達 (中華神盾) 安裝完畢。 2012年11月23日，殲15戰機在遼寧號上成功實驗著艦降落與起飛。 	<ol style="list-style-type: none"> 1988年11月25日，「里加」號下水。1990年6月19日，「里加」號航母被改名為「瓦良格」號。 1995年，建造率68%的瓦良格號退出俄海軍的編制，並以償還債務為由，送給了烏克蘭。 1999年，烏克蘭與「創律集團公司」所屬子公司澳門「創律旅遊與娛樂公司」簽訂協定，並以2,000萬美元的價格出售，該公司當時購買航母的理由是，將其改造成一個大型海上綜合旅遊設施。 2010年3月19日，瓦良格停泊在「中國船舶重工業集團公司所屬的子公司「大連造船廠」南裝碼頭。 2011年7月27日，中共國防部舉行例行記者會，其發言人耿雁生宣布，中國目前正在利用一艘廢舊的航空母艦平台進行改造，用於科研試驗和訓練。 2012年7月30日，瓦良格號完成長達25天的第九次航海試驗，首任艦長為李曉岩大校。
中國航天科技集團公司 (CASC)	北斗衛星計畫	<ol style="list-style-type: none"> 成為全球繼美國「全球定位系統 (GPS)」、俄羅斯「格洛納斯系統 (GLONASS)」、歐盟「伽利略衛星定位系統 (GALILEO)」之後，擁有自主衛星控制能力的國家。 並藉獨立衛星系統，偵搜鄰國軍力，以及導引軍事載具、導彈，同時獨攬亞太地區外空資源使用。 	<ol style="list-style-type: none"> 2000年10月31日，發射北斗1號衛星，建構北斗導航試驗系統，繼美、俄之後的世界上第三個擁有自主衛星導航系統的國家。 2012年10月25日發射第16顆北斗導航衛星，建構成覆蓋亞太區域的「北斗衛星導航定位系統」；並預計於2020年，完成5顆地球靜止軌道和30顆地球非靜止軌道衛星組網，且全面性營運「全球衛星導航系統」。
中國航天科技集團公司 (CASIC)	東風51型導彈	<ol style="list-style-type: none"> 固體燃料四級火箭推進的陸地機動發射型。 擁有10枚彈頭獨立重返大氣層載具 (MIRV) 技術。 藉由北斗衛星精確制導技術大大降低打擊誤差，最大射程為15000公里。 	<ol style="list-style-type: none"> 該洲際導彈是多枚自身帶制導系統和火箭動力系統，並可在太空飛行的小導彈，同時整流罩在太空自動打開，在此期間，整流罩內10個帶制導與火箭動力的核武器，可透過自身制導系統向目標飛去。 評估美國的鐳射與愛國者攔截系統均無法攔截。

資料來源：作者自行整理。

伍、結論

大陸軍工產業的資本營運的法制架構觀察，可驗證其欲採取企業管理的精神，藉由激勵競爭的市場機能，並訂立適度的國防政策，釋出國防投資，使各軍工產業對其所需人才及技術能自行發展，各憑本事尋求必要的獲益，就如同世界強權-美國，其在鼓勵軍工產業創新發展的法律條款，就有近900項規定，幾乎是整套國防採購管理機制，主要性的立法有《國防生產法》、《武裝部隊採購法》、《國防工業儲備法》、《國防合同法》、《合同競爭法》、《反托拉斯法》、《誠實談判法》、《購買美國貨法》、《聯邦採購條例》、《聯邦採購條例國防部補充條例及三軍補充條例》等等，這些法律條款明確規定武器裝備研製生產的流程和步驟，以及鼓勵私營企業參與科研競爭的措施和辦法，也確保了國防科研生產項目能充分軍民通用，更使科研採購競爭有序，藉以防止國防採購上的欺詐行為³⁹。

再者，軍工產業從世界各武裝強國的發展經驗，均強調組織營運的效能及人員智慧的提升，大陸對此相當重視，故以導入資本市場營運制度，使當地軍火企業公司在市場競爭留優汰劣的法則下，深知如何創造生存之道，並且再借國家力量針對彰顯個人功成名就的專利智慧財產制度，施以特別的法律保護措施及必要的金錢補償，雙軌運行組織營運及智財措施，確實造就當地軍工產業的蓬勃發展，況且大陸本身相當瞭解「槍桿子出政權」的內涵，如何創造船堅砲利的中國崛起，軍工產業的改造是一條必經的路，大陸現在正如火如荼地展開行動。

同時，當民用資本進入國防工業時，企業化經營，除可提升軍工實力外，軍事工業的資本營運模式，再加上國家力量的支持，大陸「寓軍於民」的軍工企業戰略性發展，到目前階段，確實看見其成效，未來國家軍事及經濟力量的結合，大國崛起態勢儼然形成，然而，我國現階段伴隨國防組織型態（國防部組織法等6法）及募兵制（兵役法）的法制改革轉型，「軍工產業」更是「軍隊、軍人及軍事行動」的有效支援力量，而軍工產業的「企業化管理」及「軍事採購制度」的蛻變，參考強國經驗是一條必走的路。雖我國在81年10月間為配合國防科技支持航太工業發展的六年國建計畫政策，並考量經國號戰機量產於民國88年完成後，仍能繼續有效運用航空工業發展中心現有人才與機具

³⁹ 張偉著，「美國民間機構參與國防研發的政府引導研究」，中國國防科技技術大學碩士論文，2005年11月，頁14。

資源，於84年5月16日立法院通過的『漢翔航空工業股份有限公司設置條例』將原航發中心及部分中科院等單位改制「漢翔航空工業股份有限公司」；⁴⁰又民國85年起開始研究「軍工廠國有民營政策」之可行性評估，並為全力配合政府「組織再造」政策，推動「軍機商維」、「國有民營（GOCO, Government Owned, Contractor Operated）」等國防工業機構變革方案，再於民國88年4月召開「軍工廠國有民營化推動計畫會議」，並選定陸軍汽基處、工基處、海軍第三、四造船廠、空軍第二後勤指揮部、聯勤第三〇二廠被服廠、第三〇四廠等七個後勤基地廠庫為第一階段優先實施國有民營單位⁴¹，並透過國防法第22條授權之「國防科技機構委託民間經營管理辦法」執行；最後為活化高級科研機構之組織、人事與預算制度，引進企業化精神，提升效率，確保公共事務妥善實施，行政院再於2010年3月1日訂立「國家中山科學研究院設置條例（草案）」送立法院審查（迄今仍未通過），欲將「國防部軍備局中山科學研究院」之「公務機關」屬性，轉型為「行政法人化」，藉由人事、組織、採購、預算制度的鬆綁，提升營運績效及科技能力，有效支援國軍建軍備戰任務；然前揭軍工產業的發展，歸納法制技術運用上，係以「國營公司」、「法律授權的委託經營行為」及「行政法人化」等三套法制運行，其中國營公司以「公司法及國營事業管理相關法規」運作，而行政委託經營行為以「政府採購法及行政程序法」運作，至於行政法人則以「行政法人法」運作，但自1995年運作迄今，各套法制運作成效如何？是否已達「國防自主」的政策目標？在法律經濟分析下，軍工產業的效率是否有達極大化？似乎未見有通盤的檢討。

再觀察其他先進國家，對於軍事工業採購也非全然開放，我國就算加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的政府採購條約協定（Agreement on Government Procurement, GPA），受「不歧視原則」等國際經貿法拘束，但開放清單部分實可適度限制，尤其GPA第23條第1項對於「採購武器、彈藥或戰爭物資，或對國家安全或國防目的所不可或缺之採購」，可採取保護措施，故我國即使全力促進軍工產業組織活化外，對於軍事採購度也要加以改變，就算是美國及大陸也都在WTO的GPA協定下，發展出保護本國軍工產業的獨特法制，所以我國必須針對軍事投資及採購制度，在國防自主及國家安全的考量下，通盤考量並及早訂立相關配套法制因應執行。

⁴⁰ 「認識漢翔」（2013年5月9日），2013年5月9日下載，《漢翔航空工業股份有限公司》，<http://www.aidc.com.tw/tw/about-1.asp>。

⁴¹ 林遙鵬著，「軍工廠委外經營績效評估—以『第三〇二被服廠』為例」，中華大學碩士論文，民國98年1月，頁1。

南海問題專家要先解決的議題

What Issues Should the South China Sea Experts Resolve First?

俞劍鴻 (Peter Kien-Hong YU)

國立金門大學海洋事務研究所教授*

壹、前言

筆者研究南海問題超過25年。誠如中國大陸國防大學教授姜漢斌所言，南海的戰略地位非常重要，因為全世界海上航行通道約四十條，超過20條經過南海，而今年大陸60%的能源進口先需要經過麻六甲海峽。¹

不過，今（2013）年8月首次看到姜漢斌在北京市西部門頭溝山區某個部隊進行演講時指出--在南海，印尼也占領了兩個島礁。²是真是假？早在1990年1月，印尼的大使 Hasjim Djalal和加拿大法學教授Ian Townsend-Gault 就連續多年非正式地舉辦了 South China Sea Dialogues (SCSD) (南海對話)，³當時，來自印尼的一位女代表還對我說她的國家扮演的是一個有別於(潛在的)聲索國 [dormant (claimant)] 的調停者 (honest broker) 角色。因此，姜漢斌是在講例如 Natuna 島嶼嗎？這就已經構成第一個議題 (issue)了。

* 作者兼為國立金門大學一點理論研究中心主任。

¹ 另外一個刊物則說印度。陳筑君，「專家：南海 大陸必爭不能退讓」（2013年8月5日），2013年8月5日下載，《中國時報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/%E5%B0%88%E5%AE%B6%EF%BC%9A%E5%8D%97%E6%B5%B7-%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%BF%85%E7%88%AD%E4%B8%8D%E8%83%BD%E9%80%80%E8%AE%93-20130805000726-260301>。

² 陳筑君，「專家：南海 大陸必爭不能退讓」（2013年8月5日）。

³ 由 Foreign Affairs, Trade and Development Canada (CIDA) 贊助。1990年8月，時任大陸總理李鵬還在新加坡首次對外說明北京的最新南海政策。

貳、八個主要的議題

本文旨在討論一些兩岸四地的南海問題專家要先解決的實質議題，否則，到頭來大家白忙一場，也可能被外國學者和專家錯誤地導引乃至於被牽著鼻子走。畢竟，他們當中，用功、用心和掌握局勢的程度比我們來的高。

首先，到底我們在大專院校和（政府）研究機構的真正有心維護中華民族利益的專家是否能夠隨時享有動態的資訊？這種資訊應該不再是機密了吧？到目前為止，根據姜漢斌所言，我們得知在南海的53個島礁中，北京控制9個；29個被越南占領，數量最多，廣及117萬平方公里海域；9個被菲律賓占領；3個被馬來西亞占領；1個被汶萊占領；和2個被印尼占領。就這個資訊，吾人要提出以下的一系列實質問題：控制和占領的各自定義為何？除了那53個島礁，是否還有其他可以供人居住的島礁？那些島礁尚沒有被控制與占領？時常被東南亞聲索國或者敵對勢力摘下國旗的島嶼，其定位為何？如果沒有這些最基本的資訊，如何做出比較接近事實的研究、判斷和政策上的建議？眾所周知，有什麼樣的（錯誤）大前提就會導出什麼樣的（錯誤）結論。有時，我們也會歪打正著。當1988年3月發生赤瓜礁海戰（又稱南沙之戰或3·14海戰）之後的不久，我就被英國的傳播媒體《路透社》記者在電話中詢問到說是誰先開的第一槍？我很佩服他，因為他提出了一個實質問題。當然，我回應說是越南並且加上了我的推論，因為中國人的傳統做法在自己的地盤就是先禮後兵。

其次，臺灣、大陸、香港和澳門對南海議題有做過深入研究的人數有多少？他們是屬於那一類型的學者和專家？獨立的？御用的？還是什麼？他們之間的互動關係為何？把邏輯放在第一位？理性的？他們的政治敏感度有多高？回頭檢討他們所發表的論文，是否會讓人覺得錯誤百出或者講得越多矛盾就越多？他們是以中文還是英文或著另外的語言撰寫論文還是兩者皆有？是否有政府單位的翻譯人員主動地將他們的中文著作翻譯為外文？如果沒有的話，他們如何讓外國的教授和研究人員了解他們的獨特見解並且被說服？他們之間，有多少人擁有良好口才和有份量的著作，足以面對持有偏見的外國專家乃至於說服同樣的後者？2000年6月，挪威的Oslo大學舉辦了一場國際南海會議（Human and Regional Security Around the South China Sea）。大會花了不少經費贊助來自兩岸的中國學者和專家。大會主持人Stein Tonnesson在開場白就明白地表示說他反對中華民族的U-型線。當時，來自大陸的學者和專家

沒有一個人反駁他。外國的文化和我們的文化不同處很多，前者如果覺得不同意就會當場反駁，而後者的沉默並不一定代表同意。

再者，到底有多少兩岸四地的南海問題專家精通環環相扣的理論與模式、國際關係、海洋(marine 和 maritime) 事務、國際法(判例)、海洋法(判例)、軍事(事務)、戰略思維、談判(技巧)、外國文化、海洋學等等？平心而論，在中外很多當上正教授的還是對理論與模式一知半解。

還有，兩岸的政府有很完整、周詳從內陸大國轉型為海洋大國長期性和全局性的大戰略嗎？一份刊物說「中國太平洋戰略應建立在中國統一臺灣和解決釣魚島基礎上。臺灣是中國通向太平洋唯一出海口，中國太平洋戰略構建中國1,000公里戰略防區，維護中國漫長海岸線安全，……把中國打造成亞太經濟最重要一級，加強與太平洋島國經濟和政治聯繫。」⁴長期以來，大陸並沒有明確的海洋戰略，因此出現了例如其海洋管理部門繁雜重疊、權責不清，被譏為「五龍」或者「九龍」治海、統統都不管；又例如以下的問題，如何幫助臺灣地區排除美國和日本的非理性施壓和干擾。2011年11月，時任中共中央軍委會主席的胡錦濤和中央軍事委員會作出決定，組建「中國人民解放軍戰略規劃部」，隸屬總參謀部(Headquarters of the General Staff of the Chinese People's Liberation Army)。同月，該部的成立大會在北京市舉行。2012年11月，由中共「十八」推出的「提高海洋資源開發能力，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國(marine power construction)」也只是起步而已，可能需要5至10年才能夠真正地讓執法人員依法治理。雙方的專家對過去逾一甲子不明確的戰略有一些掌握嗎？今後又是如何？一些單位的主管或者一些圓桌會議召集人是否真的很用心地尋找真正用功和有功力的教授和研究人員？這是因為很多的會議泰半只看到同一政治立場的人出席，也就是說一些人利用一些公家資源來鞏固他們之間的勢力和利益而已。這就等於是在搞毫無意義也無法解決問題的作秀摸頭、泛泛而談和大拜拜。這種現象兩岸都時常看到，例如第七屆兩岸發展論壇於今年8月31日至9月1日在浙江大學舉行，總結會前，學者和專家被認為是認真的在總結思考，但是出席人員和開幕的那一天比較起來相差實在太多。

第五，對臺灣地區的退役中將傅應川而言，海洋戰略和軍事戰略有很多的重複部分，但是也有分開的。他認為我們怎麼看待它是一個戰略體系的問題。

⁴ 「快評：大陸提升海洋戰略 兩岸合作成新課題」(2013年8月11日)，2013年8月11日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com>, dated 2013-08-06 00:06:19。

對他而言，整個戰略體系裡包括很多層面：政治、軍事、心理等等。⁵對某一位臺灣地區的學者而言，海洋戰略的內涵包括思維、目標、內涵、文化、作為、路徑等等。⁶其實，一個禁得起考驗的戰略，只需要合乎邏輯的，有系統的和有條有理的呈現在一頁乃至於半頁。畢竟，幾乎沒有一個戰略家和他們的接班人能夠記住所有的細節。也有很多的南海問題專家不知道當我們制定政策時，是需要應用理論和模式的，否則肯定出現邏輯上的矛盾。一個禁得起考驗的理論可以同時幫助我們描述和解釋過去和現在也能夠協助我們推論未來。

第六，誰說了算？有些人很會講但是不會寫；有些人剛好相反；也有一些人兩者俱佳，但是，這種人是稀有動物。吾人還要提出另外一個嚴肅問題：他們能夠面對並且有力地駁倒外國人嗎？當然，也有一些人兩者都不行，卻也能夠靠關係插一腳並且在大會上講了一些無關痛癢的話。與此有關的是，最怕的就是官大學問大、言行不一致和反反覆覆。這些問題兩岸四地都有，例如一位在自然科學界算是有成就的上海市大學校長，否定了一個通過前面兩個關卡的社會科學教授的特聘申請案，只因為後者講了真話，而非空話和客套話。有時，每位主管要考量他/她本身的處境，例如是否有被授權發表特定的言論，又如果有的話能夠講到什麼程度？萬一中央政府或者執政黨的政策轉彎了怎麼辦？

第七，要加強了解和深入研究的課題有很多，例如maritime commons [海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域]⁷及international regimes (國際(泛)領域暨議題 + 至少15個核心元素)。一位臺灣退役將領說兩岸的軍事安全互信機制 (military security mechanism of mutual trust) 是唯一可以建立海洋戰略合作的平臺。⁸2008年12月，時任中共中央總書記的胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」發表30周年座談會上的講話中指出，「為有利於穩定臺海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以……探討建立軍事安全互信機制問題。」平心而論，他們都沒有真正的搞懂 international regimes 這個抽象的概念。

2009年1月5日，大陸的《國際先驅導報》刊登了一篇由時任共軍軍事科學院世界軍事研究部副部長（副軍）羅援少將撰寫的有關軍事安全互信任機制的文章，他也做了學術性的探討，例如指出有些人把“confidence-building

5 「臺退役中將傅應川：海洋戰略核心是海權」（2013年8月13日），2013年8月13日下載，《中國評論新聞網》，http://www.chinareviewnews.com_dated_2013-08-13_00:23:53。

6 「兩岸海洋戰略 張亞中宣讀青島共識」（2013年8月9日），2013年8月12日下載，《中國評論新聞網》，http://www.chinareviewnews.com_dated_2013-08-09_01:05:16。

7 吾師熊玠的翻譯，他給我的2012年4月9日電子郵件。

8 「臺退役中將傅應川：海洋戰略核心是海權」（2013年8月13日），《中國評論新聞網》。

measures (CBMs)” 錯誤地翻譯為「信心建立措施。」又2009年1月大陸出版的「2008年中國的國防」把“military confidence-building mechanisms”翻譯為「軍事互信機制」。緊接著，2009年1月6日，新加坡的一份中文報引述我國防部前副部長林中斌有關臺灣的官方用語亦即「兩岸軍事互信機制」，2011年3月，大陸發布「2010年國防白皮書」，首次提及建立兩岸軍事安全互信機制，也是第一次提出了綜合安全、合作安全、共同安全的新安全理念。2013年8月，傅應川說「軍事互信機制……就是運用軍事透明化以避免衝突。有了這樣的一個機制以後，仗就不用打了。兩岸之間的敵對關係存不存在？存在……軍事只是一個手段，兩岸都把武力封閉掉，這就是軍事互信機制。大陸宣誓的『我不優先使用核子武器』，不使用核子武器打臺灣，不也是可以的嘛。再比如『不獨不武』，你臺灣不獨立，我就不打你，我們寫在紙上，這也是一種互信機制。當前，兩岸只能說是在『逐信』，在逐步去建立這樣一個信任，軍事互信機制的建立需要一個平臺，需要坐下來談，談不攏了我們再說。」⁹

令人遺憾的是，他們沒有一位能夠把相關的層次先講出來，以便先取得一個全貌 (complete picture) 並且方便之後的重點討論，例如，大陸「2010年國防白皮書」把 international non-proliferation regime 翻譯為國際防擴散機制。須知，regime並不同於 mechanism，吾人要知道臺北、北京乃至於華府、東京都要面對三個層次，先以英文來表達才比較貼切、接近事實：international regimes，mechanism(s) 和 measure(s)。

international regimes 是最高的層次，也是最抽象的，第三個層次 measure(s)最具體，而 mechanism(s) 介於 international regimes 和 measure(s) 之間。

每個 international regime 只深藏在我們的智力 (mind) 和心中 (heart)，隨時來隨時而去並且是和一個議題 (issue)有關，而每個有關 regime 的議題會牽涉到某一個領域/範疇/空間/範圍/區域/地方 (area)。故，筆者的翻譯為「國際(泛)領域暨議題 + 至少15個核心元素」，這個翻譯的方向絕對沒有半點偏差，就是外國人所懂的。¹⁰由於在任何一個 regime 之下不分你、我，我必須要提醒讀者說國家、國際法、海洋法、國內法、(殘餘)主權、民主、文化、兩岸特色等等靠邊站，不管用，也就是說沒有所謂的外國版本的國際 regimes

⁹ 「臺退役中將傅應川：海洋戰略核心是海權」（2013年8月13日），《中國評論新聞網》。

¹⁰ 參閱本人的專書，Peter Kien-hong YU, *International Governance and Regimes* (London: Routledge, 2012)。

和本國版本的國際 regimes 之分。

Mechanism(s) 要被細分為：(1)設備、儀器、裝置 [device(s)]；和(2)制度、機構 [institution(s)]，而制度又可細分為 practices/實踐和組織。

Measures 的中文是措施；手段；方法，有了機構或者組織就有人，有了人就會開會，開完會之後，就有可能看到措施；手段或者方法。2002年11月，大陸與東南亞國家協會簽署的「南海各方行為宣言」就是一個好例子。

總之，胡、羅、林、「2010年國防白皮書」的撰稿人和傅均忽略了這三個層次。

由於不知道這三個100%正面層次的存在，胡、羅和傅就等於是扭曲軍事安全互信機制。筆者研究「國際(泛)領域暨議題 + 至少15個核心元素」將近15年尚未看到西方人各別或者一起談軍事 regime 和安全 regime。誠如羅所言，「安全」的外延與內涵顯然要大於單純的「軍事」概念，換言之，在西方人的觀念中，只有安全 regime，而沒有軍事 regime，但是如果說 regime 層面或者安全層面的軍事，那是可以的。

試想：當外國專家和兩岸的中國人就南海問題溝通時，一定會出現概念上的混淆。又萬一說外國人是從正面去想 international regimes，而中方不懂的人卻從負面或者中立角度去看 international regimes，雙方豈不是會造成不必要的誤會？我想要講的是每個 international regime 是100%正面但是脆弱的。如果研究的單位 (unit of analysis) 是國家，那麼我們就可以說只要在某一時間與空間的環境下全世界的190個國家是在同時支撐某一個國際 regime，那麼那一個 regime 是在100%運作的。但是，試想：如果吾人的研究單位是全世界的，例如國際組織或者個人，那麼99.9%的國際 regimes 隨時就要回到原點，因為只要一個人犯規，那個國際 regime 就不算是在100%的運作。

當閃過 international regimes 這個概念或者建立某一個 international regime 時，就要想辦法加以維持它，靠的是什麼？不外乎 mechanism(s)。在此，軍事單位就要扮演一種角色，至少我國防部就召開過多次會議，推出的措施有以下：初期除將公布國防報告書、預先公告演習活動，保證不率先攻擊、遵守核武「五不政策」、公布《海峽行為準則》外，臺灣將持續釋出善意、爭取輿論支持，並推動軍事學術交流和建立軍事熱線等。另外在中程規劃上，希望兩岸共同研議簽署《海峽行為準則》等，而遠程階段則依政府簽訂和平協議來結束兩岸敵對，以確保臺灣海峽的和平、穩定。

就設備，儀器或者裝置，雙方可以利用例如衛星來透明化每個軍事活動和

演習。

臺海曾經是被美國視為亞洲火藥庫之一的危險地帶。羅援說兩岸一旦建立起軍事互信，就會起碼有九大好處，例如「有利於減少國防成本，把節省下來的軍費改善民生。」

可是，他還說到另外一點亦即「有利於遏制『臺獨』勢力的囂張氣焰」，光就這一點，大陸軍方並還沒有把international regimes 這個概念完全搞懂，為何？

須知，世界上的每一個international regime 是對每一個國家、政治/經濟實體和每個人都好的一樣東西，其結果就是共善（common good）。這是因為就每一個和 international regime 有關的議題，大家都是站在一邊的。當然，大家這兩個字包括那些鐵桿要建立「臺灣共和國」的獨立分子，因為他們也要暫時唾棄臺獨，等到解決了那個和 regime 有關的議題。有那些議題呢？例如，軍事裝備控制、裁軍與防擴散。¹¹在此，筆者同意羅援講的，亦即這三項的執行「有利於減少國防成本，把節省下來的軍費改善民生。」

羅援說「臺海太小，難展中國軍人文韜武略大智大勇，讓我們跳出地域觀念，還我叱咤風雲的中華大舞臺」，如果臺北和北京率先進行軍事裝備控制、裁軍與防擴散，然後把這種有利於和平、穩定的經驗散布到世界各地，這才算是真正的跳脫出地域觀念。須知，每個international regime 是絕對超越國界的。

如果有一天「中華人民共和國」和中華民國都沒有軍隊了，臺獨也不能夠有藉口擁有它。如果後者持有武器，前者也得不到和平、安寧，因為得處處提防例如暴力分子的打擊。2008年底再度爆發的以色列與哈瑪斯/伊斯蘭抵抗運動之間的互相轟炸，就是對誰都不利的一個例子，試想：那一個外國的遊客想去那裏觀光？

最後，羅援認為說「海峽兩岸建立軍事安全互信機制，應該從廣義的互信機制著眼，從狹義的互信機制入手」，可是，他說「廣義的建立信任措施涵蓋政治、經濟、軍事、外交、文化、宗教及意識形態等領域」，筆者從未看到一個 international regime 是牽涉到文化、宗教及意識形態等領域的，須知，每一個 international regime 是實實在在地呈現在我們的眼前，與理想 (ideal) 毫無關係。

¹¹ In *China's Non-Proliferation Policy and Measures*, the Chinese characters for regime in the phrase, international non-proliferation regime, were *TiXi*. Yet, in the January 2009 white paper, China's National Defense in 2008, the translation in the first section, The Security Situation, is *TiZhi*.

簡言之，筆者認為99%的中國人和世界各地的華人不懂何謂 international regimes，也因為不懂或者一知半解，在談判桌上絕對會出現雞同鴨講的局面，對治理南海絕對不利，吾人還有長的一段路要走，從小學始教育每個小朋友何謂 international regimes 是個起步。須知，海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域要比國際 regimes 還要抽象。¹²

第八，經費是一大問題。馬總統自2008年2月就推出「藍色革命、海洋興國」政策。然而，一位海洋科學界的學術主管撰文指出政府不重視科學研究，侈言海洋興國。舉例而言，「海洋科學界多年來極力爭取建造新海研一號研究船經費，卻遲未獲政府青睞，不免讓人感慨！」¹³反觀大陸又是如何？在2006年2月底，其外匯存底首次超越日本、排名世界第一。可是，基本上也只願提供少數經費支持兩岸學者和專家舉辦的相關研討會工作，令人納悶。

參、結語

總之，中華民族要同心協力才能克服在南海所面對的困難，並且維護那條自從挪威的那一場國際南海會議開始備受國際學術界挑戰的U-型線。

但是，在可預見的未來，我們還是要和大陸的學者和專家保持一段距離，原因何在？主要的原因是自中共第十一屆中央委員會第三次全體會議或者1978年12月，中共乃是在逆反式地擁抱中華民國。

逆反式 (contrapositive) 這個邏輯概念是筆者在「一九九五閏八月」一書中首次接觸到的。該書作者指出中共善於搞這種動作。當時，我是有看沒有懂。

先舉出一個例子。1984年1月，大陸改革開放的總設計師鄧小平首次踏上與實行資本主義的香港相望的深圳。1991年12月，蘇聯垮台。1992年春天，鄧小平毅然決然地南下武昌、深圳、珠海和上海等地，發表著名的南巡講話，解決當時所面臨的最大的兩個意識形態難題，也就是改革路線的確定和執行。

南方巡視一結束，中共的「十四大」就正式採用要搞社會主義市場經濟這個新路線，也就是更加地接近資本主義，而深圳就是最好的樣板之一。須知，鄧在當時走的那一步，是冒著極大的風險，因為萬一大陸也出現「蘇東波」這

¹² 參閱本人已經被接受的論文，俞劍鴻，「在南海的兩個層面：國際 regimes 和海洋事務 commons」，空軍軍官雙月刊（高雄市），尚未出版。

¹³ 戴昌鳳，「政府不重科研 侈言海洋興國」（2013年8月11日），2013年8月11日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/8088796.shtml>。

種也能夠讓「中華人民共和國」瓦解的現象怎麼辦？

不過，由於鄧的動作就是典型的逆反式，這就又比較好一點，因為以他為代表的黨雖然向50%資本主義靠攏，但是每個黨員幾乎都明白，仍然要堅決地反對100%資本主義。又例如，當時擔任總書記的胡錦濤之所以在2003年4月，在廣東省首次提出科學發展觀的指導思想，就是要提醒黨員說有朝一日他們的黨還是要回到社會主義這個主流的經濟路線的。簡言之，中共規劃了一個辯證的大戰略，幫它渡過難關。

2005年3月，大陸「全國人大」通過《反分裂國家法 (Anti-Secession Law)》。須知，這部法律的名稱並沒有冠上「中華人民共和國」這個國號，主要原因是要反映北京當局對兩岸中國現狀的看法，亦即雙方處於分治（也就是治權的不統一）但是並非分裂（也就是主權的不統一），而反分裂法的目的是在於避免出現兩岸中國在法理上的分裂狀態。¹⁴當「全國人大」完成立法程序之後，當時擔任總理的溫家寶主持該屆的最後一次記者招待會。他說：「這是一部加強一中原則和推進兩岸關係的法，是一部和平統一的法，……不是一部戰爭法」。¹⁵

臺灣地區的大部分政治人物可以說是後知後覺，而非先知先覺。到了去年7月才真正地領悟到說自從2005年3月，中共辯證地、進一步地開始在政治上容忍中華民國的存在。因此，就去年8月釣魚臺事件我們首次看到我們的國旗首次與大陸國旗出現在內地媒體。在今年6月和7月，臺灣地區的執政和反對黨人士分別在內地提到中華民國這個國名，而沒有被打壓或著關進監牢。又從1997年9月的「十五大」到《反分裂國家法》的通過，中共則是只在意識形態上容忍中華民國的存在。不用說，北京當局辯證地認定從1949年10月1日到「十五大」這段期間，中華民國是歷史的、非法的。

除了在文化大革命期間，中共中央一直是在貫徹民主集中制，並且要求其黨員和中央保持一致。因此，我們要警惕說北京自2005年3月還是把中華民國當作次要敵人來先解決主要敵人一臺獨。

我們切勿沾沾自喜說中共終於擁抱了中華民國。不，北京當100%解決了臺獨問題之後還是會想盡辦法解決中華民國問題，因為它的擁抱方式乃為早有定見的逆反式。這就是中共一時沒有辦法解決問題的高明招數之一。我們反擊的法寶還是有不少，只不過說不能在本篇論文中一一的說明。

¹⁴ 《反分裂國家法》，2013年7月7日下載，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%8D%E5%88%86%E8%A3%82%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%B3%95>。

¹⁵ 《反分裂國家法》。