

國家安全、亞太區域穩定與
國防科技發展
學術研討會
論文集



國防大學政治作戰學院



日期：109年09月25日

時間：上午0830-1210

地點：國防大學復興崗校區皓東樓綜合教室
(台北市北投區中央北路二段70號)

國家安全、亞太區域穩定與國防科技發展
學術研討會

目錄

目錄.....	ii
壹、研討會目的.....	1
貳、研討會議程表.....	3
參、議事規則.....	4
肆、研討會論文.....	5
第一場次.....	7
「國防自主發展」增益全民國防能量之研究-以我國為例.....	9
中共堅持黨管武裝深化軍地關係-探討黨委「議軍制度」之研究.....	31
習近平時期中共反情報法制策略作為之研究.....	49
第二場次.....	75
無人水下載具法律地位之初探.....	77
習近平時期中共海權發展:以 21 世紀海上絲綢之路沿線國家港口建設為例 ...	93
習近平主政時期中共對臺統戰工作的調整與實踐.....	121
伍、筆記欄.....	147

壹、研討會目的

捍衛國家安全與維護國家利益是政府的首要職責，雖然國家安全的層面包括了國土、主權、政治、軍事、經濟、社會、資訊、文化、科技等方面的安全，但是國防（武力）卻是維持國家安全、保障國家永續發展最主要的憑藉，也是國家安全的重心所在。即使在無立即的軍事威脅或顯而易見的敵人情況下，國防力量也必須持續維持，並展現其有效嚇阻的能量，以確保國家安全與利益。何況臺灣面臨著中共明顯的軍事威脅，其國防自衛的能量更顯得重要與迫切。

然而，由於數位化時代的來臨，軍事科技發展速度有加快趨勢。無人載具技術也持續發展，運用範圍更為廣泛，除了大型的無人機與無人艦艇，可執行多元化的作戰任務外，人工智慧運用在無人系統上，也大幅提升無人系統的運用範圍，包括減輕操作者的負擔，使其真正變成「無人化」，並真正成為戰場士兵的隊友，協助執行搬運輜重工作，減輕作戰人員的負荷，或擔任危險的前線偵察等任務，減少士兵曝露在砲火下的危險。最後，由於大國競爭再起，各國競相發展新軍事科技與新武器，挑戰對手的軍事優勢，使軍備競賽再起，而新軍事科技及備取得管道更為多元化，取得更容易，如無人載具等，將促使軍事科技及先進武器更加擴散，對國際秩序及區域安全帶來極大挑戰。

基於上述動機特舉辦此學術活動，本研討會係由國家中山科學研究院與國防大學政治作戰學院共同辦理，旨在剖析國家安全及戰略與國防科技發展間的關係與互動影響，區分「國家安全與國防科技發展」與「亞太區域穩定與國防科技自主」兩個子題進行探討，期盼藉由專家學者之專題發表、引導問題討論與實務應用引介，並在邀請國防大學相關學院及民間學術研究人員與會共同研討之下，提供政府國防政策、國防產業發展方向建議，俾以助益於我國國防與外交事務、國防科技研發與軍事採購策略良性發展。

貳、研討會議程表

時間：109 年 9 月 25 日(星期五)

地點：國防大學復興崗校區皓東樓綜合教室

時間	活動			
08:30 09:00	報到、領取資料			
09:00 09:10	開幕式：政戰學院院長（開幕致詞）			
時間	主題	發表人	與談人	主持人
09:10 10:30	國家安全與 國防科技發 展	「國防自主發展」增益全民國防能量之 研究-以我國為例 政戰學院政治學系助理教授 林志龍 海軍官校通識教育中心助理教授 許世宗	陸軍官校政治 學系副教授 郭雪真	國立政治 大學名譽 教授暨東 亞研究所 兼任教授 丁樹範
		中共堅持黨管武裝深化軍地關係-探討 黨委「議軍制度」之研究 陸軍裝甲 564 旅中校政綜科長 簡斌虔	國立政治大學 名譽教授暨 亞研究所兼 任教授 丁樹範	
		習近平時期中共反情報法制策略作為之 研究 陸軍 53 工兵群中校處長 曾萬益	黎明文化事業 基金會總經 理 趙建中	
10:30 10:50	茶敘（皓東樓穿堂）			
10:50 12:10	亞太區域穩 定與國防科 技自主	無人水下載具法律地位之初探 政戰學院政治學系助理教授 顧志文 政戰學院政治學系碩士生 曾子城 後備指揮部少校政戰官 林宣麒	國立政治大學 外交系教授 陳純一	中央研究 所歐美 教授 林正義
		習近平時期中共海權發展：以 21 世紀海 上絲綢之路沿線國家港口建設為例 中山大學中國與亞太區域研究所博士 鄭中堂 中山大學政治學研究所博士生 黃惠華	國防大學通識 中心兼任 助理教授 段復初	
		習近平主政時期中共對臺統戰工作的調 整與實踐 陸軍第六軍團中校心輔官 林立偉	中央研究 院歐美 所教授 林正義	
12:10	用餐（綜合教室）&賦歸			

參、議事規則

一、研討會由各場次主持人引言及主持。各場次的時間分配如後：

(一) 研討會第一場次：09：10~10：30（80 分鐘）

主持人運用：8 分鐘

論文發表：45 分鐘（3 人，每人各 15 分鐘）

評論：21 分鐘（3 人，每人各 7 分鐘）

論文發表人回應：6 分鐘

(二) 研討會第二場次：10：50~12：10（80 分鐘）

主持人運用：8 分鐘

評論：21 分鐘（3 人，每人各 7 分鐘）

論文發表：45 分鐘（3 人，每人各 15 分鐘）

論文發表人回應：6 分鐘

二、時間控制由議事工作人員以鈴聲作提示：

(一) 發表及評論部分：限時結束前 1 分鐘，按鈴一響；時間到時，按鈴兩響，屆時請停止發言。

(二) 自由討論部分：限時結束前 30 秒鐘，按鈴一響；時間到時，按鈴兩響，屆時請停止發言，以利大會進行。

三、為避免干擾會議進行，請全體來賓將行動電話、呼叫器保持關機、靜音或震動模式。

肆、研討會論文

第一場次

主題：「國家安全與國防科技發展」

時間：09：10 - 10：30

主持人：丁樹範教授

論文發表：

1. 「國防自主發展」增益全民國防能量之研究-以我國為例
(林志龍、許世宗)
2. 中共堅持黨管武裝深化軍地關係-探討黨委「議軍制度」之研究
(簡斌虔)
3. 習近平時期中共反情報法制策略作為之研究
(曾萬益)

「國防自主發展」增益全民國防能量之研究-以我國為例

林志龍^{1*}

國防大學政治作戰學院政治學系助理教授

許世宗^{2◎}

海軍軍官學校通識教育中心助理教授

摘要

本文為作者繼 2019 年探討我國國防自主與全民國防理念推行關聯研究的延續性研究，受近期多項與國防自主發展有關新聞的影響，嘗試挑戰甚少人在談論或推動全民國防時所忽略的一環，即國防自主發展與全民國防的推動有一定的影響。併隨當前兩岸關係與國際環境發展的變化，全民國防政策的推動有必要審視全民國防能量的提昇，論證國防自主發展具有增益全民國防能量的可能，以為強化政府以預算支持國防科技自主發展的民意說服，俾利國防自主發展順遂。

經由本文的解譯，首先了解，我國全民國防政策之理念意涵主在建立全民國防共識，使能全民生動一致，而能提昇總體國力；其次探究國防自主發展的效益，其特點可以使國家不受制於人，可以強化國家戰力，促使國力升級，亦能創新武器實踐我國所急需的不對稱作戰，也能藉以提升國際地位與免除戰爭的可能；是以國防自主發展係為落實全民國防政策，故可充實全民國防能量，並提出隨機民調的佐證，足可證明國防自主發展對全民國防理念的推動，實有不能忽視的效益。

關鍵詞：國防自主、全民國防、能量、總體國力、國家安全

^{1*} 中華民國兩岸關係發展學會孫學研究中心榮譽助理研究員，政治學博士、國防部全民國防在職巡迴教育合格師資。

^{2◎} 中華民國兩岸關係發展學會孫學研究中心榮譽助理研究員，政治學博士、國防部全民國防在職巡迴教育合格師資。

壹、前言

「人能盡其才，地能盡其利，物能盡其用，貨能暢其流。此四事者，富強之大經，治國之大本也。」

1894年，孫中山，〈上李鴻章陳救國大計書〉³

國防是一個國家維繫生存之必要關鍵，倘若，一個國家沒有堅實國防力量作為支柱，即沒有安全可言。⁴當前我國政府的國防政策之一乃是已提倡並推動多年的全民國防，並以全民國防教育及全民防衛動員做為全民國防的實踐路徑。其中，全民國防教育的意義在於寄動員於施政、寓戰備於經建、藏熟練於演訓，使全國民眾建立責任一體、安危一體、禍福一體的共識，⁵以達到全民關注、全民支持與全民參與的全民國防最高理想。

本文為作者繼2019年探討我國國防自主與全民國防理念推行關聯研究的延續性研究，受近期多項與國防自主發展有關新聞的影響，嘗試挑戰甚少人在談論或推動全民國防時所忽略的一環，即國防自主發展與全民國防的推動有一定的影響。

西方電影「變形金剛」(*Transformers*)系列及「漫威電影宇宙」(Marvel Cinematic Universe, MCU)「鋼鐵人」(*Iron Man*)系列，應是近年深受不少青少年學子追隨的電影，這些電影都涉及了共通的議題-高科技，除了高科技外，就是超級英雄(Superhero)塑造。雖然此等超級英雄乃是假想捏造出來，但也由於人類自身能力及科技的侷限，因此對此類科幻電影，帶有更多的想像。影迷們如有注意的話，應可觀察到這類先進高科技在影片中除了能力「超高」外，事實上也扮演帶領群眾或戰力的角色。東方雖然比較少有這類高科技類的電影，但小說故事裡卻不乏這類的題材，亦如金庸小說-《倚天屠龍記》，就有經典台詞-「武林至尊，寶刀屠龍，號令天下，莫敢不從！倚天不出，誰與爭鋒？」屠龍刀，倚天劍就

³ 孫中山，〈上李鴻章陳救國大計書〉，秦孝儀主編，《國父全集(第四冊)》(台北：近代中國出版社，1989)，頁3。

⁴ 郭晃男，〈中央及地方全民國防在職教育〉，《中國地方自治》，第68卷第5期(2015年5月)：頁33-34。

⁵ 賴睿成，〈臺灣高中職全民國防教育教學之研究：以ARCS動機模式為例〉，《國際文化研究》，第13卷第1期(2017年6月)：頁128。

現代的角度來說，正時當時時空背景下高科技的武器代表，就算個人功夫練得再厲害，沒有取得其中一項兵器，似乎就不代表是位真正武林至尊，得不到武林人士的跟隨。換句話說，取得其中一項兵器，就能增強自信心，也能引領其他人的跟隨，不是嗎？基此，當我們大家都在談全民國防及全民防衛動員時，是否也應該研究一下國防自主發展(國防科技研發)是否也帶有這樣的影響呢？

《孫子兵法》曾云：「夫未戰而廟算勝者，得算多也」。然而對比當代要「廟算」什麼呢？當代的戰爭準備對比孫子那個時期確實是複雜多了，但無論再怎麼複雜，仍可歸類為最基本的兩類，即有形戰力與無形戰力。平時全民國防教育耕耘的就是無形戰力的部分，但只有無形戰力足以應因作戰需要嗎？答案應是否定的。

我國《國防法》第3條明定：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、執行災害防救及與國防有關之政治、社會、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。⁶」(2012年6月6日修正)因此，可以了解我國全民國防在理念與實務是「綜合性安全」以及總體國力展現的概念，其目的希望平時全民能了解國防相關事務，並做好各項戰爭準備，以強化國防實力。又全民國防教育的教育內容計有國際情勢、國防政策、全民國防、防衛動員及國防科技等五大類。因此，從上述關聯的啟發，本研究提出以我國而言，國防科技的自主發展，將可扮演增益「全民國防『能量』⁷」的角色。全民國防能量本文的界定，係引用物理學的概念，指涉「全民國防系統」⁸中，各別國民支持政府全民國防政策心理認同量的高低(EX.極度不支持-有點不支持-中立-有點支持-絕對支持，分予1-5的計算分點)，其心理認同量若高(強)，則可同理其關心、支持國防事務的意願較高(強)，因而轉換具體參與政府行動的可能性為高；反之則否。

全民國防是當前我國國家安全的重要政策，尤其是面對當前彼岸敵人不斷的

⁶ 〈國防法〉，2012/06/06，《全國法規資料庫》，
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010030> (瀏覽：2020/07/10)。

⁷ 能量依照物理學的解釋是指可以作「功」的物理量，也是一個可間接觀察的物理量。能量不會無中生有，也不會無故消失，因此它可以透過轉換或轉移的方式，產生物理性的變化，例如光、聲、熱及相等的變化。故能量可以不必然表現為物質、動能或是電磁能的方式依儲於系統中，當有需要的時候，則轉換成另一種形式。整理自〈能量〉，《維基百科》，
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%83%BD%E9%87%8F> (瀏覽：2020/8/20)。

⁸ 「全民國防系統」為政府、軍隊、人民與全民國防政策所構建的國家安全防護體系；又「全民國防系統能量」則指一個實施全民國防政策國家其有形戰力與無形戰力的乘積，有形戰力指涉軍備武器、彈藥、可支援軍事之先進科技、後勤補保…等民間支持資源的可明確算計的量，無形戰力即全體國民全民國防能量的平均值。或可言之，有形戰力指的是硬體部分的物理量，無形戰力則是指全民對國防事務打從心理支持意願的高低量。

對我進行文攻武嚇，雖然全民國防教育的推行迄今(2019)年止，已實施了 14 年之久；然而，隨著兩岸關係與國際環境發展的變化，全民國防政策的推動有必要審視全民國防能量的提昇，並嘗試論證國防自主發展具有增益全民國防能量的可能，以為強化政府以預算支持國防科技自主發展的民意說服，俾利國防自主發展順遂。

以下的撰文則將依循上開的命題，首先探討我國全民國防政策理念意涵，其次是國防自主發展的效益，最後則是討論國防自主發展與全民國防能量的關係。

貳、 我國全民國防政策理念意涵

全民國防可以說是 21 世紀世界各國國防發展的主軸，也是檢驗一個國家一旦面臨外患時，能否經得起戰爭考驗的必要機制。因此，愈是先進的國家，愈是重視國防建設；愈是面臨發展機會與生存威脅的國家，全民國防的共識愈顯重要。⁹

在我國官方文件中最早出現「全民國防」一詞即為《民國 81 年國報告書》，¹⁰由時任國防部長的陳履安在序言開端所述：「現代國防為『全民國防』，需要獲得全體國民的支持，才能發揮整體的力量，達到保障國家安全的目的。促使國民全力支持國防最根本的方法，就是要從溝通、瞭解產生共識。」¹¹關於此段文字的意涵，戴政龍指出：「國防不只是政府的事，而是全體國民應該支持的事，所以『國防＝全民國防』」。¹²另曾任國防部長的高廣圻指出：「維護國家安全不僅在於建立軍事武力，更重要的是取決於全國人民的支持、投入所產生的力量。」¹³所以全民國防就是希望全國人民能團結一致，藉以發揮無比的力量。進一步說，全民國防是全體國民共同參與戰爭準備的一種型態，以國防武力為中心，以全民防衛為關鍵。¹⁴政策意涵係為：

⁹ 郭晃男，〈兩岸經貿關係對我國全民國防教育影響之研究〉，《國防雜誌》，第 24 卷第 5 期(2009)：頁 112。

¹⁰ 鄒文豐，〈我國全民國防政策實踐目標之探討〉，《復興崗學報》，第 92 期(2008)：頁 159。

¹¹ 國防部國防報告書編纂小組，《中華民國八十一年國防報告書(修正版)》(台北：黎明文化，1992)，序言頁 1。

¹² 戴政龍，〈全民國防與國防治理：公民參與的觀點〉，《國立嘉義大學通識學報》，第 7 期(2009)：頁 339。

¹³ 高廣圻，〈部長序言〉，中華民國 104 年國防報告書編纂委員會，《中華民國 104 年國防報告書》(台北：國防部，2015)，頁 19。

¹⁴ 鄧定秩，〈泛論全民國防〉，《中華戰略學刊》，秋季刊(2000)：頁 81。

一、建立國防共識

建立共識，建立什麼樣的共識？

《孫子兵法》〈始計篇〉曾云：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。」意謂：戰爭是屬於國家層級的大事，它攸關全體國民的生死和國家的存亡。一個國家的國民需要有國家安全的意識，而國家安全的重中之重即是國防事務的相關建設。古有明訓，《司馬法》曰：「國雖大，好戰必亡；天下雖安，忘戰必危。」及《周易·繫辭下》曰：「危者，安其位者也；亡者，保其存者也；亂者，有其治者也。是故，君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘亂；是以身安而國家可保也。」國家的安寧乃建立在對立面的思考，所以想要遠離戰爭就要準備好戰爭，如此敵人不敢輕啟戰端，國家得能安寧。如若《孫子兵法》〈九變篇〉所指：「用兵之法，無恃其不來，恃吾有以待也；無恃其不攻，恃吾有所不可攻也。」

王昇指出：「無國防，即無國家。此乃現代立國顛撲不破的道理。所以古今中外不論國之大小，無不從事積極之國防建設。否則，國家安全福祉，甚至民族之生存，均將失去保障。¹⁵」又周明輝提到：「當前民主多元化的社會有著不同意見與意識形態；但是，共同生存與永續經營依然是全民的共識，唯有軍民凝聚共同的意志，國家方能長治久安。¹⁶」符應《孟子·告子下》：「生於憂患，死於安樂。」個人想要生存發展，前提是國家能生存，斷之才能談國家的永續發展，是以國民應有危亡意識，時時警惕，國家安全不可有絲毫妥協之心。

二、全體行動一致

我國的國防報告書將「全民國防」翻譯為「all-out defense」，國際上通常譯為「total defense」，指的就是一個總體防衛能力的表現，運用國家整體資源，結合有形和無形的力量，發揮軍力、民力、物力和精神力的綜合國力共同抵抗外敵，

¹⁵ 王昇，〈國防政策〉，教育部訓育委員會編，《三民主義與國家政策》（台北：教育部訓育委員會印行，1984），頁 187。

¹⁶ 周明輝，〈實施募兵制對軍民關係之影響〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 6 期(2010)：頁 113。

維護國家安全。¹⁷意即《孫子兵法》中所述：「道者，令民與上同意也，可與之死，可與之生，而不畏危。」，即常言的「上下一心，其利斷金」。

三、提昇總體國力

全民國防中的全民係指具備全體意志及行動齊一的一群民眾，國防則指國家為保衛領土、人民、主權的安全，所採取的一種戰爭的準備。¹⁸蔣中正亦曾言：「現代戰爭的本質，是以武力為中心的思想總體戰」。又說「所謂總體性的戰爭，就是要發揮傳統的民族意識與革命的民族精神，來集中一切人力財力物力於整體作戰上，達到無人不戰、無事不戰、無地不戰、無時不戰的全面全民的作戰目標，以爭取戰爭的勝利」。¹⁹所以，全民國防在理念上，是全民支持國防，就是總體國力的累積、運用與對決，也是國家生存戰略中，對於我國能具體實踐以小博大、全民禦敵，在觀念上，是讓全民能夠認識國防，展現高度的抗敵意志與決心，除了是一種觀念上的認同外，同時也是國防實力上的提升，²⁰是一國應因戰爭準備的總體國力呈現。

歐陽永銘提到有關全民國防的內涵：1.全民參與國防體系；2.平戰結合的國防體系；3.全民防衛的國防體系；4.無形戰力與有形戰力結合的國防體系。²¹另指出「國家需要人民才得以成立，人民需要國家才得以保護，才能免受各種恐懼威脅」。²²所以，建立共識是形塑對於國家安全危亡有共同的認識，進而得以能相互合作，達到政府與人民言行與行動一致，如此則結合有形戰力時，則能確實呈現應有的戰力表現。亦即如能將千千萬萬個小我，結合成為一個大我(國家)的總合戰力，這樣團結的力量可以有多大？應該可想而知。

¹⁷ 沈明室、楊繼宇，《全民國防》(台北：幼獅文化，2015)，頁 20。

¹⁸ 沈明室、楊繼宇，《全民國防》(台北：幼獅文化，2015)，頁 80。

¹⁹ 蔣中正，〈對匪面的戰術之研究與對策〉，國防部聯合作戰委員會編，《蔣總統軍事思想大系(第 4 集)》，(台北：國防部印，1966)，頁 1594-1597。

²⁰ 莊坤輝，《我國全民國防教育推展之研究-以社會教育為例》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所在職專班未出版碩士論文，2012)，頁 18。

²¹ 歐陽永銘，〈從後備軍人輔導組織談全民國防〉，《青溪雜誌》，第 552 期(2019)：頁 5-6。

²² 歐陽永銘，〈從後備軍人輔導組織談全民國防〉，《青溪雜誌》，第 552 期(2019)：頁 8。

參、 國防自主發展的效益

我國立法院於 2019 年 5 月 31 日三讀通過《國防產業發展條例》，意在建構妥適的國防自主能力，同時能結合政府與民間力量合作發展我國國防產業與市場。行政院提《國防產業發展條例》的重點本文認為在條文中有提到：「基於國家安全與整體經濟發展需求，亟需有效結合政府與民間力量發展國防產業，建立國防武器裝備供應鏈與市場規模，達成武器裝備獲得以國內研發、產製及後勤支援為優先之目標，及落實國防獨立自主之基本方針。²³」在在都在強調國防產業獨立自主的需要與必要，循此，本文所指的「國防自主」的中心概念，在建立完全掌控於己的科技發展能力，也是掌握關鍵技術開發、藍圖設計、生產製造與後勤支援等領域，使武器裝備發展由自身主導。²⁴國防自主發展(國防工業科技的自主發展)，意涵為「國防工業自主能力包含自主研發、生產與構成武器產業鏈等三方面的發展」²⁵；國防自主發展的終極意義，則指-「武器裝備自足生產與國防科技自力研發，達到國防產業自給自足，完善戰爭準備超前部署，擘劃建軍前瞻需要」。國防自主發展何以重要？本文認為：

一、 不制於人

德國名將魯登道夫(Erich Ludendorff, 1865-1937)總結其參與第一次世界大戰的戰爭經驗、當時政經情勢及科技發展等提出國家安全防衛的「總體戰」思維，並以《總體戰》一書為其流傳後世的主要著作。他在書中曾提出在經濟領域，軍民成為一個強大的單一體。政治領袖在平時應該充分理解並認真對待以下這些重要問題：依靠國內的力量究竟能給全體國民的生活需求(包括軍隊，尤其是戰時)提供什麼樣的保障？一定要從國外進口的原物料有那些？戰爭爆發後，進口是否能夠維持下去？國家的出海口是否依舊暢通？它會不會因為海戰或者敵國封鎖而被封閉？²⁶本研究以就此以國防自主為題改寫這些問題：依靠國內的力量究竟

²³ 季節，〈落實國防自主 立院三讀通過《國防產業發展條例》〉，2019/05/31，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190531003516-260407?chdtv> (瀏覽：2020/7/2)。

²⁴ 〈落實國防自主 維護臺海穩定〉，2018/12/31，《青年日報》，<https://www.ydn.com.tw/News/318728> (瀏覽：2020/8/1)。

²⁵ 鄒文豐，〈淺談國防工業自主、軍購與國家安全之關聯〉，2016/06/24，《青年日報》，<https://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m1060810-a.htm> (瀏覽：2020/8/1)。

²⁶ 魯登道夫著，魏止戈譯，《總體戰：希特勒崛起的導師與德國開戰的指南》(新北市：八旗文化，2018)，頁 76。

能給前線作戰國軍的生活需求提供什麼樣的支持？一定要從國外進口的武器裝備有那些？戰爭爆發後，進口是否能夠維持下去？國家的出海口是否依舊暢通？它會不會因為海戰或者敵國封鎖而被封閉？

如果戰時仍要依靠外援或外購，則當海上交通遭封鎖，或是遭致支持第三方拒絕出售軍事武器裝備時，那麼國軍將入孤立的境地，戰事恐相當不樂觀？又或軍需工業不發達國家受限於軍備生產的能力限制，在追求自身安全的考量下，向軍需工業發達國家採購軍事裝備已為國際常態。然而正因軍備對外採購並非單方面能決定的事務，意即一方想買，另一方不想賣，或是另一方想賣，卻不是買方想買的裝備。²⁷所以作戰思維原本應是想打什麼才買什麼，結果變成有什麼打什麼，結果可想而知？

二、強化戰力

有句廣告台詞是這樣說的-「科技始終來自於人性。」人與科技這兩個因素雖然是軍隊實力的兩大要素。但是當中人的因素依舊是第一重要。儘管人是通過沒有生命的裝備被運送到前線，但是裝備都是由人來操作的，而且是通過人賦予它力量來消滅敵人。²⁸意即國軍使用國人自製的武器裝備，理應更貼近國人武器使用習慣，更快速、精準的達到人機合一的境地，是以進而能有效提昇戰力才是。當然，初期的先進軍備研發其效能可能不是很理想，與國外產品的可靠性一定有落差，但想信突破研發的學習曲線後，所研製的軍備產品將能達到超越水準的表現；同時，因為屬自製產品，個人慣用武器的維修與保養難度降低，相信亦大幅縮減重返戰備訓練行列的時間。

張延廷指出：「國防自主已不僅是造機、造艦，必須以未來作戰需求為前提，整合更多國內先進工廠的尖端技術，將有限資源以「創新/不對稱」的發展原則來超敵勝敵。國防自主亦不只是重要策略產業，更要以建立國防自主能量來展現自我防衛決心及國家實力，積極打造符合建軍需求的軍備，才能為國家提供更多、

²⁷ 「按理來說，對於無法取得的技術，或是緊急需要以軍售取得的品項，才走軍售。但過去經驗顯示，即便是無法取得的技術，透過軍售方式通常仍是無法滿足我國的需求，如小神盾艦或是潛艦。與其一次性的軍售消費將產值用在國外，不如好好思考採國艦國造將產值留在國內，不論自行研製或透過技術移轉，應要長遠考量來提升產業技術，帶動國內經濟，並為將來的國防外銷做準備。」參見賴杉桂，〈推動國防自主建設 厚植國防產業競爭力〉，《台灣銀行家》，第 77 期(2016 年 5 月)：頁 31-32。

²⁸ 魯登道夫著，魏止戈譯，《總體戰：希特勒崛起的導師與德國開戰的指南》(新北市：八旗文化，2018)，頁 114。

更強固的安全屏障。²⁹」

三、國力升級

孫中山曾表示，國家要強盛，必須要仰賴國防科技的提升，國家要富強，更需要藉由科技來發展國防事業，³⁰作者在理解孫中山當年組建空軍，提出航空救國的理念，發現其用意不僅在保護領空，作戰偵搜而已，其更積極意義在培育國內高技術的人才，提昇國家科技水平，促進國力躍進，無論在軍事還是民生經濟的重大效用，深切體認它是一種國力優勢的建立與擴展。³¹同理，國防與民生合一的理念已提倡多時，不論是軍用科技移轉民間產業使用，或是民間科技導入軍事用途，都是軍民互惠，達到軍民科技水平的同步提升。另江劍、官建成指出：「國防工業的發展水平是國家競爭力的重要標誌，也是現代國防的核心支柱。現代軍事競爭在很大程度上就是國防工業的科技水平和其創新能力的競爭。³²」另鄒文豐指出：「國防工業自主是國家軍事力量的具體表現，一國國防工業產業鏈結完整與否，不僅可反映其國防安全自主能力，也能由此評估維持持續性戰爭的能力，體現國家總體競爭力。³³」

我國 2017 年公布的《106 年四年期國防總檢討》中提到：「前瞻未來趨勢與聯合作戰需求，結合部會資源、推動武器系統自研自製，並以航太、船艦及資安三大核心領域，帶動國防科技研發與產業整合，達成「以國防帶動經濟，以經濟支持國防」之目標。³⁴」其中亦明確揭示：「我國受限於外交與財政現實，國內無法產製而需外購之先進武器裝備籌獲較為不易。部分武器裝備雖已能自力研發，惟關鍵零(組)件仍須外購獲得，精密武器裝備尚難完全自行研製。我國需整合規劃長期科技發展策略，建立武器系統自主研發與產製能力，以因應未來高科技的

²⁹ 張延廷，〈以國防工業自主強化國安實力〉，2019/8/19，《蘋果日報》，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20190819/38422348/>（瀏覽：2020/8/1）。

³⁰ 熊肖，〈孫中山的國防科技思想及啟示〉，《理論探索》，第 159 期(2006)：頁 112。

³¹ 林志龍，〈孫中山航空救國的理念與行動〉，《國立國父紀念館館刊》，第 51 期(2018)：9。

³² 江劍、官建成，〈我國國防科技工業自主創新能力評價的內容及方法研究〉，《科技管理研究》，第 9 期(2009)：頁 117。

³³ 鄒文豐，〈淺談國防工業自主、軍購與國家安全之關聯〉，2016/06/24，《青年日報》，<https://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m1060810-a.htm>（瀏覽：2020/8/10）。

³⁴ 中華民國 106 年四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國 106 年四年期國防總檢討》（台北：國防部，2017），頁 8。

戰場環境。³⁵」及：「國防產業發展以目標為導向，航太、船艦及資安三大領域為核心，藉擴大國防需求及結合民間產能，配合科技發展機制，扎根基礎研究，提升國防科技水準，以突破關鍵技術，推動武器自研自製與全壽期支援，進而引領相關產業發展，達成「以國防帶動經濟，以經濟支持國防」之政策目標。³⁶」，蔡英文總統也曾提出：「『和平要靠國防』現在要做的是『國防興產業』。產業鏈建立起來、技術移轉做出成果，整個產業才能發展，也有誘因培養更多科技人才，讓台灣整體更加繁榮。³⁷」如此，不就是軍事力、科技力與經濟力的進化，因此國力得相應的升級。

四、創新武器

作者曾撰文提出當前的國防發展有三種途徑，第一種是國防自主性發展(軍需工業高度發展能自給自足的國家)，第二種是國防的依賴性發展(軍需工業不發達國家，主要裝備須向外採購)，第三種則是國防的不發展(國防安全依附他國，如紐西蘭依附澳洲)。以上三種國防發展模式，有其自身先天與後天因素所致。³⁸然而，現代戰爭是高科技較量的戰爭型態，數位化部隊，智能化AI武器，資訊化戰場、反(反反)制型武器，精準打擊型武器…等，改變了傳統的戰略思維與戰術及戰鬥方式。歷史的經驗和現實的國際軍事科技競爭環境告訴我們，只有自主創新，才能發展高科技條件下的現代國防力量，才能避免落後挨打。³⁹

高科技發展一日千里，日新月異，故現代國防發展不能忽視科技因素，要力求國防產業能自給自足高度發展的國家，如此才快速因應現代戰爭需要，營造創新武器的環境，掌握不對稱作戰(Asymmetric warfare)的制高點，使能達到《孫子兵法》〈虛實篇〉所言：「善戰者，致人而不致於人。」之境地。

³⁵ 中華民國 106 年四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國 106 年四年期國防總檢討》(台北：國防部，2017)，頁 17。

³⁶ 中華民國 106 年四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國 106 年四年期國防總檢討》(台北：國防部，2017)，頁 25。

³⁷ 〈蔡英文：捍衛主權不是靠卑躬屈膝 要有堅實國防〉，2020/8/28，《PChome 新聞》，<https://news.pchome.com.tw/living/nownews/20200828/index-59858203672433207009.html> (瀏覽：2020/8/28)。

³⁸ 林志龍、許世宗，〈我國國防自主發展與全民國防理念推行之關聯研究〉，林志龍、劉興祥編，《國家安全與國防科技發展：政治作戰理論的應用與創新》(台北：國防大學政戰學院，2019)，頁 6。

³⁹ 江劍、官建成，〈我國國防科技工業自主創新能力評價的內容及方法研究〉，《科技管理研究》，第 9 期(2009)：頁 117。

五、提升地位

武器裝備的研發、測試所累積經驗與成軍部署後，提升國家有形戰力與全國民眾信心的無形戰力，確保國家安全及國際地位的提升，⁴⁰有其無可估算的效益。

六、避免戰爭

Schelling 指出：影響朝向戰爭或和平的因素大致有三：武器研製、地理情勢、軍事組織等。其中的武器研製(軍備)與軍事組織不是引起戰爭的決定性因素，但是也不被認為是完全無關(中性因子)，因為武器研製會決定戰爭的算計、預期、決策、危機的特性，對危險的評估及戰爭經過的處理。⁴¹又如 Cimbala 指：「傳統戰略植基於攻、守雙方科技的競爭，經驗顯示每一種攻擊或防衛能力，遲早都會發明或設計出能反制的武器來克服。然而核武時代已推翻攻擊與防衛科技多少會打成平手的定律。冷戰期間無任何防衛科技能夠勝過核武彈道飛彈的攻擊。⁴²」所以美蘇兩國陷入無止盡的軍備競賽中，最後在沒有發生任何戰爭的情形下蘇聯垮台，美國取得優勢。

又如當前的中國大陸與北韓，雖然國際環境咸認為其有威脅民主國家之虞，且對民權的不尊重，然而因其擁核自重，縱然如美國之強國，亦不敢輕言開戰，因為目前只有日本一個國家真正遭受原子彈的攻擊，攻擊的結果是慘不忍睹，所以那一位政治領導人能承受比原子彈威力更大的核子彈落在自己境內？事實上，這樣的論點，也是美國部分州主張開放人民擁有槍械的看法，因為它陷入某種不定的恐怖平衡，反而達到止戰的效果。

以國防自主而言，它的實踐涉及二大面向，一為政策面向，另一為科學技術面向。一般而言，一個主權獨立的國家，其國防政策多能達到自立自決的境地。但是另一面向的科學技術部分，則涉及國內整體科學能力與工業技術的問題，需要時間逐步漸進，絕不可能一步登天，這是追求國防自主發展國家的每一國民必需首要認知的事實；再者，任何國家在面對安全威脅時，其關鍵在於強盛的國防軍力，現代戰爭已由「單純武力戰」轉為「全民總體戰」，而且臺海一旦發生戰事，

⁴⁰ 柯永森，〈台灣國防自主政策之政治經濟分析-以軍用航空工業發展為例〉(台北：臺灣大學政治學系未出版碩士論文，2013)，頁 63。

⁴¹ Thomas C. Schelling 著，徐孟豪譯，《武備的影響力(Arms and Influence)》(台北：國防部部辦室，2007)，頁 298。

⁴² Stephen J. Cimbala 著，楊紫函譯，《軍事說服力(Military Persuasion in War and Policy: The Power of Soft)》(台北：國防部史政編譯室，2005)，頁 7。

其作戰縱深短淺，已沒有前方和後方的分別，囿於國際情勢使武器外購受限，國防工業發展成為關鍵因素。⁴³第三，蔡英文總統出席漢翔公司 F-16 維修中心成立典禮(2020 年 8 月 28 日)致詞時強調：「捍衛中華民國台灣主權，維持區域和平穩定，不是靠卑躬屈膝，而是要有堅實的國防。⁴⁴」當中堅實的國防即指國防自主能力。如此可見國防自主發展對我國國家發展的重要性以及國家安全的迫切性。

肆、 國防自主發展與全民國防能量

政府或國家在產業發展上應該扮演何種角色？發揮何種功能？這個問題在學理上一直有著政府失靈「government failure」和市場失靈「market failure」的論辯。⁴⁵又如政府對於國防自主發展政策無論選擇作為或不作為都是一種作為，只是政府執政當下需考量的國家發展因素相當多，例如國際環境、外交關係、敵情狀況、政府預算、國內科技水準、市場銷售以及人民意見等等不一而定。本文立於學術的觀點，對於政府多年來大力推動的全民國防政策，透由上開的討論咸認為如若國防自主發展應能增益全民國防能量的蓄積，進而轉換成全民國防政策意涵目的實踐-提昇總體國力。本文理由區分成三個面向，第一，國防自主發展乃落實全民國防政策；第二，國防自主發展得以充實全民國防能量；第三，作者隨機查調結果。

一、 落實全民國防政策

國防自主發展可以達到滿足國人因人、因時、因地而制宜的國防軍用品項，原本的核心目的即為實踐全民國防政策的手段之一，惟尚有政策推行的邊際效用，臚列以下四點：

(一) 吸引國人關注國防

2019 年 9 月的《吾愛吾家》雙月刊針對「2019 年臺北國際航太暨國防工業

⁴³ 李永寧，《從國家安全觀點探討我國全民國防與軍備發展》(台北：國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班未出版碩士論文，2010)，頁 i。

⁴⁴ 〈蔡英文：捍衛主權不是靠卑躬屈膝 要有堅實國防〉，2020/8/28，《PChome 新聞》，<https://news.pchome.com.tw/living/nownews/20200828/index-59858203672433207009.html> (瀏覽：2020/8/28)。

⁴⁵ 龐建國，〈ECFA 後兩岸產業合作展望-政治經濟學的分析〉，《國家發展研究》，第 11 卷第 1 期(2011 年 12 月)：頁 54。

展」(2020/8/15-8/17, 台北世貿一館)刊出特別報導。報導開頭的敘述：「相較於過往，今年的國防自主研發成果相當亮眼，吸引不少國外的參觀者與軍事迷，專程到臺灣共襄盛舉。包括『大型無人機』、『反輻射無人載具』、『新式高教機模型』、『國艦國造模型』、『八輪甲車 M2 樣車』及『F-16V 座艙模擬器』等都受到高度矚目，不僅讓國人見證我國高科技產業發展的雄厚實力，也以親身體驗的方式推廣全民國防教育。⁴⁶」細看這篇報導帶出國防科技的核心與邊際效用，尤其是自主研發的國防科技對於全民國防的推廣有其一定效用。何以效用，究其因素不外乎是這些參展的國防科技產品屬於新穎(novel)、特別(special)，不同於以往，乃至於引起買家、軍事迷及一般國人的好奇，主動前往瞭解，因此產生全民國防社會教育的功效。

(二) 發展產業與培育人才

蔡英文總統出席漢翔公司 F-16 維修中心成立典禮(2020/8/28)致詞時明白指出：「F-16 維修中心揭牌啟動，不僅是在強化空軍實質戰力，更是發展國防產業的重要里程碑。⁴⁷」另外也強調：「『國防興產業』。產業鏈建立起來、技術移轉做出成果，整個產業才能發展，也有誘因培養更多科技人才，讓台灣整體更加繁榮。⁴⁸」，相對而言，國防產業不穩定，民間投資意願不足，軍用科技無法植基在民間工業；因此，軍民通用科技無法雙向交流，軍中人才流失之後，技術無法回流至軍事用途，全民國防的理想難以實現。⁴⁹此一實際案例，可回顧我國當年發展 IDF 戰機的情景，好不容易培養的技術人才，因政策轉變致使大量研發人才被挖角至南韓，⁵⁰引以為鑑。

⁴⁶ 編輯室，〈聚焦國防科研成果亮眼〉，《吾愛吾家》，第 391 期(2019 年 9 月)：頁 36-37。

⁴⁷ 〈蔡英文：捍衛主權不是靠卑躬屈膝 要有堅實國防〉，2020/8/28，《PChome 新聞》，<https://news.pchome.com.tw/living/nownews/20200828/index-59858203672433207009.html> (瀏覽：2020/8/28)。

⁴⁸ 〈蔡英文：捍衛主權不是靠卑躬屈膝 要有堅實國防〉，2020/8/28，《PChome 新聞》，<https://news.pchome.com.tw/living/nownews/20200828/index-59858203672433207009.html> (瀏覽：2020/8/28)。

⁴⁹ 詹秋貴，〈我國國防產業發展策略之研究〉，《產業論壇》，第 4 卷第 1 期(2002)：頁 27。

⁵⁰ 東森財經新聞，〈買幻象戰機竟成空軍夢魘?! 美法坑殺下的台灣空中危機〉，2017/11/8，《東森財經新聞》，<https://fnc.ebc.net.tw/FncNews/headline/12384> (瀏覽：2020/7/28)。

(三) 結合國防與民生需要

2015 年國防報告書：「國防部藉由科學及創新的管理，善用人力、財力、物力等國防資源，創造最大效益，以支持國軍達成各項任務。.....在物力及『國防自主』方面，戮力研製先進武器系統，並累積關鍵技術能量，奠定良好科技研發基礎，發展國家經濟與民生建設，達成『國防民生』合一目標。⁵¹」國防與民生合一的內涵是將國防生產植基於民生工業，建立動員措施，並將國家相關工業、農業、交通、郵電等，結合全民國防的需求。⁵²或可言平時寓國防需要於民生工業，戰時生產線可馬上轉換為軍需用途，滿足軍事任務需求。

吳朝旺指出：「以國防科技為導引，藉以促進民生產業的升級，不但可以自研高科技的國防武器，以減少外購的依賴，又能引導民生科技促進產業升級，從而提升國家的技術競爭力。如此，不但可以兼顧國防力量的提升，同時也可以藉以促進民生經濟的發展。⁵³」因此國防與民生合一的理念，其積極用意是在以國防產業帶動民生經濟發展，帶動國民就業，進而促進國內經濟活絡，在堅實國防科技力量下同時創造高水平民生經濟，因此可促進國民對國家的信心與向心，有利全民國防的推動。

(四) 創造國家安全有利環境

詹秋貴曾撰文指出：「目前在國防產業的發展現況仍與理想有相當大的差距，主要造成的因素有二點，第一為武器獲得政策以國外採購為主，國內生產無法達到規模經濟，生產成本較國際軍品為高，市場上缺乏成本優勢；第二，政策不穩定，武器獲得政策隨著國際採購的難易程度而大幅波動，無法吸引民間工業投資。⁵⁴所以，如能落實國防二法的宗旨，武器裝備漸進實踐以國內自製為主、國外採購為輔，而且政府可以提供長期而穩定的研究投資，相信可以提高國內外投資者信心，吸引更多國內外企業參與國防研發建設，在國防產業發達之際，擁有國外的人士(公司、企業)進入投資，型塑國內市場為小型國際市場，併同國防科技研

⁵¹ 國防部，〈第六章國防資源〉，《中華民國 104 年國防報告書》，<http://test.mnd.gov.tw/page308c.html?sn=34&lang=tw>（瀏覽：2020/8/10）。

⁵² 蔣緯國編，《21 世紀新中國》（台北：正中書局，1995），頁 158。

⁵³ 吳朝旺，《全民國防與國家安全的系統性分析：國防法第三條的詮釋》（台北：國防大學政戰學院，2013），頁 29。

⁵⁴ 詹秋貴，〈我國國防產業發展策略之研究〉，《產業論壇》，第 4 卷第 1 期(2002)：頁 39。

發進步的環境下，對比產相對安全的國家生存條件，降低敵人妄動的企圖。

二、充實全民國防能量

2005年2月2日公布的《全民國防教育法》第一條開宗明義：「為推動全民國防教育，以增進全民國防知識及全民防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全，特制定本法」；第五條亦載明：「全民國防教育以經常性方式實施為原則，其範圍包括學校教育、政府機關（構）在職教育、社會教育及國防文物保護、宣導及教育。⁵⁵」意謂法規訂定乃為希望全國上下所有人都能經常性的接受國防相關教育，其用意在凝聚全民意志，⁵⁶建立相同的國防共識。就算建立國人都建立共識，對全民國防的推動而言，夠了嗎？當然不夠，所以如能國防自主發展，它可以：

（一） 結合政府、軍隊與人民的工具

「科技始終來自於人性」（電視廣告用詞），意謂著科技產品基本上在改善人類的生活，所以國防自主研發的科技產品—主要是軍民通用產品，在政府、軍隊及人民都在使用的狀況下，不也成為此三者互動溝通的中介工具，用業界的話說就是把政府、軍隊及人民「黏」在一起。

（二） 吸引民眾參與國防事務的動力

上文曾提到，新穎、特別的國防科技產品，將會產生吸睛民眾的效果，因此直接或間接引發民眾主動參與國防相關事務。

（三） 提振軍民自信心

土地大、人口多的國家，其人民的自信心才會強嗎？是否具有信心，是一種相對的感受，一個國家在其國力轉強的狀態下（軍事力、科技力、經濟力），其人民自然而然會有所感（如美、英、法、日等國），更不用說是在全民國防政策推進

⁵⁵ 〈全民國防教育法〉，2005/2/2，《全國法規資料庫》，
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0080014>（瀏覽：2020/8/27）。

⁵⁶ 汪子錫，〈八二三砲戰中的平民經歷回顧與對全民國防教育的啟示〉，《國防雜誌》，第34卷第1期（2019）：頁58。

下所建構的總體國力提昇，如此在國防自主發展的條件下，相應的軍事力、科技力、經濟力都有所強化，是以不管是軍人或一般民眾在國內外各種場合，都能較具信心的說話及行動，進而利用國際各種活動場合推銷自己及自己所屬的國家。

(四) 團結民眾向心政府

一個國家在政府帶領下，逐漸的在各項國力評比能有所進步，誠如上文提到預期由國防產業帶動經濟活絡，由經濟活絡建構更堅實國防，如此令民眾感受到國定欣欣向榮的一面，相信全體國人不只是產生相應的信心，而是更加的信賴政府，與政府的關係更為密切，進而轉為支持政府各項政策的推動。

(五) 激發民眾參與國防事務

能夠國防自主研發的國家，其將逐漸擁有先進國防科技產品，或說擁有具優勢的武器或裝備。由於這樣的軍備武器屬上文所提的新穎；特別，因此容易引起國民的主動接觸與了解的興趣，故在民眾具有想了解國防科技的興趣前提下，自然而然促進民眾參與國防相關事務。

(六) 支持國防相關建設

上文已提及國防自主研發對一個國家的重要性及必要性，對於現今我國的敵情及域區狀況來說，更為凸顯我國為了國家的安全及永續，推行此一政策是正確的選擇。所以，令民眾認知當前我國的國情狀況及感受因國防科技產品所帶來的安全感、自信心、較活絡的經濟環境，相信會有更多國人挺身支持國防的相關建設。

希臘哲學家亞理斯多德 (Aristotle) 曾說：「教育是最廉價的國防」，舉凡增進人類的知識技能、影響人類思想品德的活動，都與教育息息相關。⁵⁷全民國防教育主在促進國人思想上的安全共識，國防自主研發則在提升科技能力以及創造吸引國人參與國防事務的心理效用，因此可以說也是屬於國防科技教育的一環，故可言二者都對全民國防能量有增益的功效，或說是對全民國防能量的充實。

三、查調情形

⁵⁷ 秦昱華，〈全民國防教育創新教學之研究-以即時戰略遊戲為例〉，《國防雜誌》，第 24 卷第 3 期(2009 年 6 月)：頁 62-63。

本文作者均為國防部全格的全民國防教育在職巡迴講座師資，也因此已連續多年有多次機會被派往公務機關實施全民國防在職教育講座。在講座的過程中，總會利用相關國防科技議題，順勢做簡單的民意調查，如：1.如果國軍辦理營區開放時有新的武器裝備展示，會不會增加你前去參加的意願？2.如果我們國家能夠擁有更新式、先進的武器裝備，會不會對國家安全更有信心？3.你認為國軍武器裝備由國人自行設計製造是否重要？以上這三題的隨機民調，所得到的結果幾乎 98%都是正向的回應，約 2%未正向回應或是未回應者，其理由部分考量國內政黨問題及國際問題所致。

作者所做的隨機民調結果，事實上與呂兆祥與詹西廷的研究結果相近，他們的研究〈全民國防教育對全民國防認知之影響-以臺南市高中生為例〉指出，高中生的全民國防教育與全民國防認知有顯著正相關，⁵⁸另高中生在國防科技層面的學習認知，高達 82%認同國防科技能力攸關國家安全及生存。⁵⁹意即國人絕大部分都認同國防科技能力是影響國家安全的重要組成，是以當我們在推行全民國防政策時，立法推行持恆且經常的全民國防教育之時，倘有國防自主研發政策的促進，如能將兩者結合起來，發揮如上文所討論的增益全民國防能量的效能，相信更能真正達到全民國防的實踐目的-全民防衛動員準備的「總體國力」發揮，示意圖如圖 1。

⁵⁸ 呂兆祥、詹西廷，〈全民國防教育對全民國防認知之影響-以臺南市高中生為例〉，《國防雜誌》，第 30 卷第 2 期(2015)：頁 65。

⁵⁹ 呂兆祥、詹西廷，〈全民國防教育對全民國防認知之影響-以臺南市高中生為例〉，《國防雜誌》，第 30 卷第 2 期(2015)：頁 73。

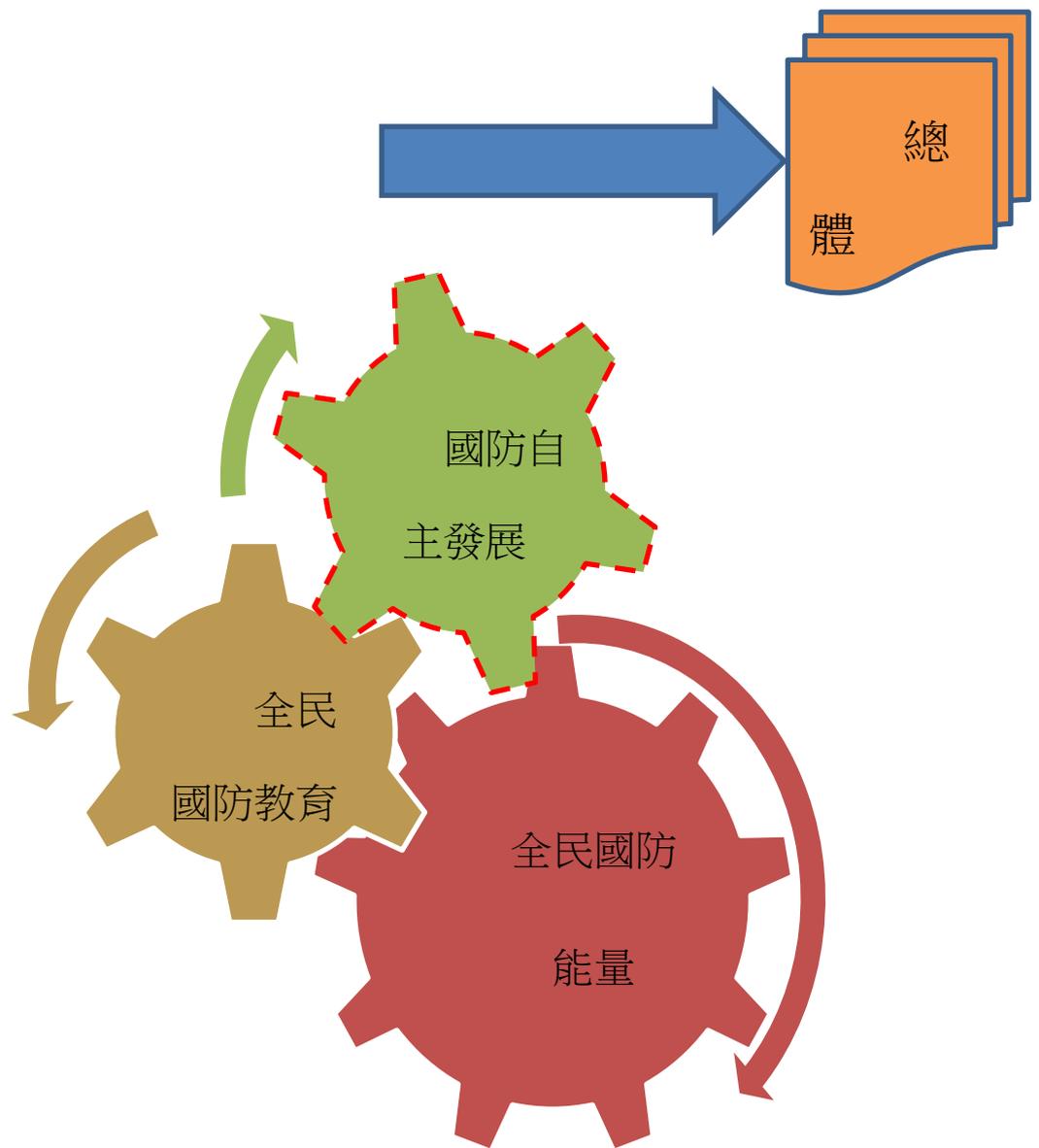


圖 1：全民國防教育與國防自主發展協力增益全民國防能量示意。

資料來源：本研究自製。

對比上圖，重申我國全民國防的建構並非在建立「全民皆兵」的兵力結構，而是著重如何透過全民防衛動員體制，整合軍民間資源與運用，達成有形戰力與無形戰力平戰結合的目標。是以結語部分，本文適巧利用沈明室與董遠飛曾在〈從國土防衛作戰析論全民國防教育〉一文中提出透過全民國防教育之落實，建立政府-軍隊-人民三者融合為一的堅強戰鬥體。⁶⁰(如圖 2)：

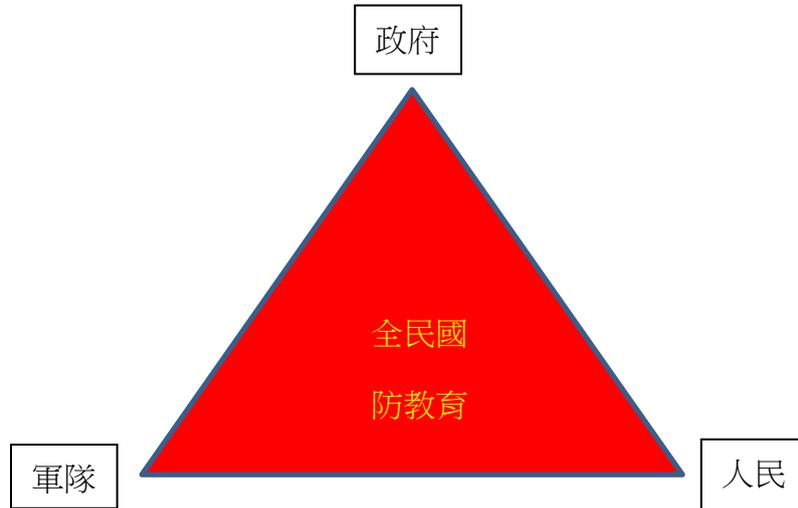


圖 2：全民國防教育建構三合一堅強戰鬥體。

資料來源：沈明室、董遠飛，〈從國土防衛作戰析論全民國防教育〉，
《國防雜誌》，第 23 卷第 2 期(2008)：頁 87。

本文就全民國防的政策理念與意涵，認為沈明室與董遠飛提出有關全民國防教育的論點相當不錯，把政府-軍隊與人民構聯形塑一個鐵三角的命運共同體；另經由本文的討論，以為應該將國防自主研發加入，構結成三角錐體的第四個點-頂點(A)，除底面(構面 ABC)以全民國防教育結合為基礎，餘三個三角面均以國防自主發展為構連中心，此般解讀可以符合本文國防自主發展與全民國防能量的交互關係，構面 ABD(政府-軍隊-國防自主發展)；構面 BCD(軍隊-人民-國防自主發展)；構面 ACD(政府-人民-國防自主發展)，各個構面的具體產物分別為：軍用機密科技、軍民通用科技、一般民生科技，真正落實國防與民生合，如此才能呈現全民國防理念的具體實踐(概念圖如圖 3)，將全民國防能量轉換為全國總體力量(有形戰力與無形戰力的結合)。

以上圖示，除了可解譯本文論點外，亦不脫作者 2019 年已發表文章〈我國國防自主發展與全民國防理念推行之關聯研究〉中，所揭示的全民國防教育與國

⁶⁰ 沈明室、董遠飛，〈從國土防衛作戰析論全民國防教育〉，《國防雜誌》，第 23 卷第 2 期(2008)：頁 87。

防自主發展的邏輯關聯推導結果：⁶¹

推導結果：

全民國防教育->凝聚國防共識->支持國防自主發展->優勢國防科技->堅實國防力量->國民信心提升->促進全民國防教育推動->真正國家安全

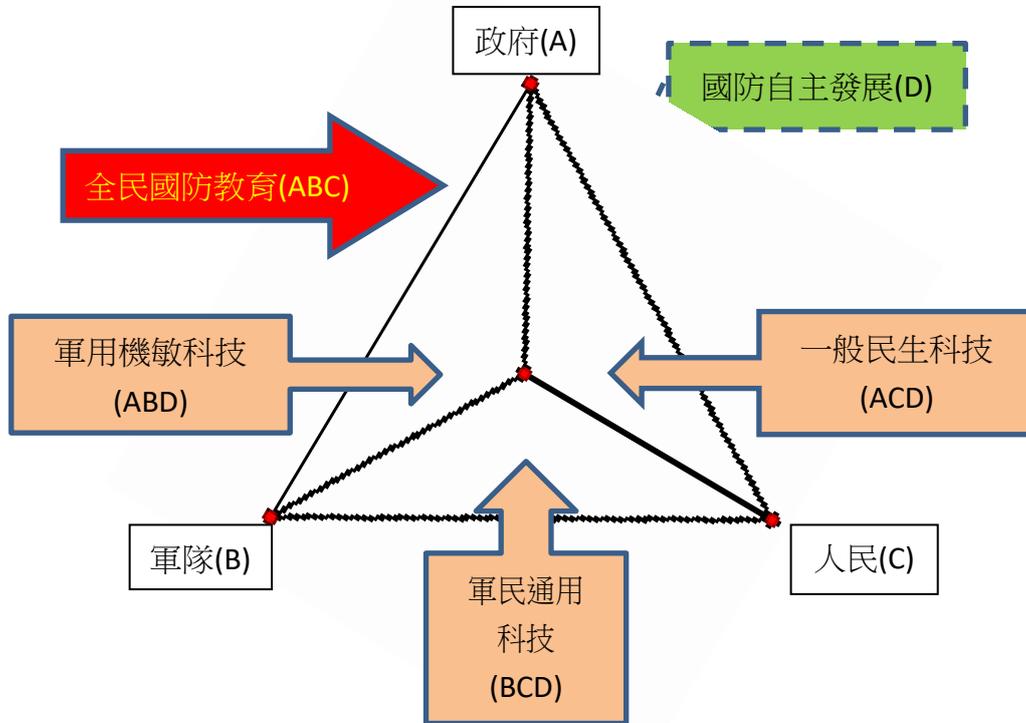


圖 3：全民國防教育、政府、軍隊、人民、國防自主發展等項建構全民國防核心結構體。

資料來源：本研究自製。

說明：

1.基礎結合：

△構面 ABC：全民國防教育

2.發展強化：(結合與產出)

△構面 ABD：軍用機敏科技

△構面 BCD：軍民通用科技

△構面 ACD：一般民生科技

⁶¹ 林志龍、許世宗，〈我國國防自主發展與全民國防理念推行之關聯研究〉，林志龍、劉興祥編，《國家安全與國防科技發展：政治作戰理論的應用與創新》(台北：國防大學政戰學院，2019)，頁 29。

伍、 結語

經由本文的解譯，首先了解，我國全民國政策之理念意涵主在建立全民國防共識，使能全民生動一致，而能提昇總體國力；其次探究國防自主發展的效益，其特點可以使國家不受制於人，可以強化國家戰力，促使國力升級，亦能創新武器實踐我國所急需的不對稱作戰，也能藉以提升國際地位與免除戰爭的可能；是以國防自主發展係為落實全民國防政策，故可充實全民國防能量，並提出隨機民調的佐證，足可證明國防自主發展對全民國防理念的推動，實有不能忽視的效益。

本文的討論也呈現全民國防教育可以支持國防自主發展，國防自主發展可以提昇全民國防教育；全民國防教育可以再提昇國防自主發展，國防自主發展又可支持全民國防教育(如下圖 4 所示)，所以全民國防教育與國防自主發展具有緊密的連結關係，而二者與全民國防的推動占有重要的影響力，是以就全民國防能量的提升而言，實有其重要性。國防自主發展具有正向增益全民國防能量的功效，達到強化全民國防政策的推動，助益落實全民國防教育推行，故可深化民眾支持國防事務，激發民眾參與國防安全的建設與發展。故對我國而言，更有其迫切性。

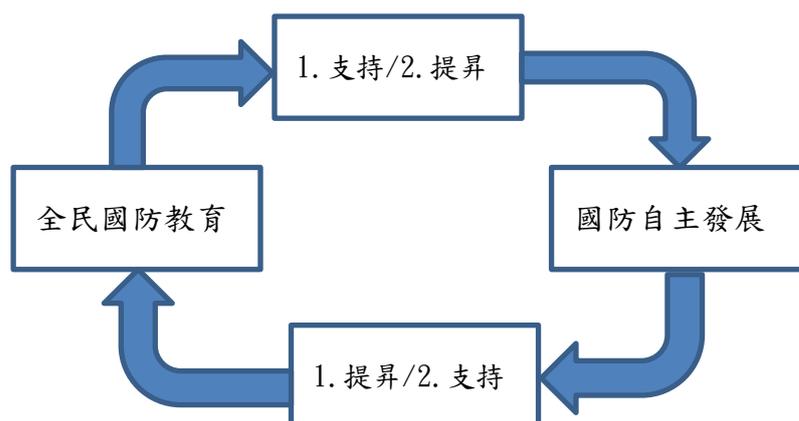


圖 4：全民國防教育與國防自主發展的交互關係圖。

資料來源：本研究自製。

最後，本文的討論係屬於全民國防政策推動，與以往純就全民國防教育的觀點探討全民國防理念的推進，或是純就國防自主的物理面向(軍備的生產、管理、研發)的探究等類的文章有很大不同，它是首篇以全民國防能量為題，進而將兩者結合一起討論，置重點在強調實施全民國防教育的同時，搭配國防自主發展的政策，可以達到相互助益的效果，都能對國民有關全民國防能量的儲備有所提昇(等同優化全民國防系統力量)，致使增強總體國力的有效展現。

藉由本文，附帶陳述，國防事務的改革與發展均屬牽一髮而動全身的影響，

全體國人應認知國家安全的進步絕非一蹴可幾，涉及國人物理層面與心理層面的雙向影響。當前已見政府立法《國防產業發展條例》並大力推行國機國造、國機國造、國車國造、潛艦國造等計畫，相信只要起步都不嫌晚。建議國人應給予支持與鼓勵，畢竟，國防自主發展是一條我國為永續發展不得不的選擇途徑，在在需要「全民關注、全民支持、全民參與」，漸進達到國家真安全境地。

中共堅持黨管武裝深化軍地關係-探討黨委「議軍制度」之研究

簡斌度

陸軍第八軍團裝甲 564 旅政綜科長

摘要

中共省軍區系統改隸中共軍委國防動員部，即聚焦國防備戰之動員，進行資源調動、支援應急，滿足軍隊聯合作戰的應處。關於國防動員，在軍隊與省黨委會、地方政府之間的溝通與配合上，中共係透過特有之「黨委議軍」制度進行協調，其中省軍區系統便成為省級黨委在涉軍議題上非常倚重的角色。

儘管中共在省級黨、政、軍的關係上，賦予省軍區在軍地協調上的重責，但不可諱言的，在黨、政、軍複雜的體系下，省軍區在「議軍制度」中，要執行軍地協調，遂行國防動員必須克服許多挑戰，本論文對此提出觀察與評析，並提出未來可持續關注與研究的方向。

關鍵詞：省軍區、省委常委會、戎裝常委、黨委議軍、軍地關係

壹、 前言

2019年東部戰區與上海等七個省市，建立軍地聯席會議制度，將軍地協調機制融入戰區指揮體系。中共這一年多來，戰區依聯合作戰機制，將國防動員、後備力量等「擁軍支前」的備戰任務，開始聯繫地方省、市機構協調支援，提供部隊平、戰訓練的各項行政支援保障。在軍地協調機制下，有效解決了複雜的國防動員在協調支援上的難題。

共軍因應高科技戰爭及非戰爭軍事行動時，常面臨突發性高、應變時間短促的特性，必須強化聯合作戰的科技主導與後備動員。鑑此，中共不僅將軍民融合上升為國家戰略，並配合國防動員納入「應戰」與「應急」動員體系進行密切整合，期在預先整備下，有效肆應軍事(非軍事)行動實際狀況或危機應處上，能適時進行資源調動、支援應急，滿足軍隊聯合作戰的應處機制。中共在「黨管武裝」的原則下，有關國防動員，離不開地方黨委及政府的支持。值得關注的，地方黨委係藉由「議軍會」，由地方省級黨委書記，兼任省軍區第一書記身分，每年召集地方政府首長、民企代表及省軍區將領，透過辦理黨委「軍事日」、黨委「議軍」等形式，集中解決涉軍議題。

事實上，黨委議軍始終面臨「會議年年開、難題年年有」的局面。隨著中共軍隊改革，傳統的「黨委議軍」制度已無法滿足局勢瞬息萬變的軍事行動要求。例如：黑龍江等多個省、市、自治區建立了「責任清單機制」、「常態化議軍機制」，強化軍地協調的執行效率；此外，東部戰區與地方省、市，成立擁軍支前軍地協調小組，建立軍地聯席會議等制度，不僅讓地方黨委、政府能夠及時瞭解上級軍事機關的重要工作，迅速研議軍隊建設問題的解決。

在新局勢裡，關於中共黨、軍關係，堅持「黨管武裝」的軍地協調上，藉探究省級黨委發揮其特有之「黨委議軍」制度，研析地方黨委執行軍地協調工作，落實國防動員建設、發展後備力量體系之效益，殊值關注。

貳、 黨管武裝下的國防動員

胡錦濤在中共黨的十七大中，即以「深入貫徹落實科學發展觀，開創國防和軍隊現代化建設新局面」，並要求必須「堅持把國防動員和後備力量建設放在中國特色社會主義事業發展中加以思考和策劃」，在國家安全和發展軍事戰略的角

度上，來籌畫經濟、國防建設，進行深化改革與創新。¹胡錦濤的「科學發展觀」已於十七大中納入中共的黨章中。由此可知，國防動員和後備力量建設亦是中共建設現代化國防非常重要的基礎。

在其國防動員建設中要貫徹科學發展觀，必須圍繞在做好「軍民結合、寓軍於民」這件事。因此，在國防動員中，必須體現軍民結合，著眼經濟、社會發展和未來國防建設的需求，積極協調地方政府在制定發展規劃、進行產業佈局、安排重大項目建設時，需納入國防動員建設的規劃，整體協調動員需要之支援，以作為總體後備力量建設的藍圖，並在資源配置上，以「寓軍於民」結合軍民共同發展的前提下，為避免疊床架屋，造成重複建設、浪費資源的情況，來檢討國家建設和軍隊專業發展的整體需求，結合民間企業的資源，創建有助於國家經濟社會發展的潛力，並將其納入國家經濟科技發展的體系中，其在共建合作、資源共用的發展下促進軍地融合發展；同時，在軍民合作的基礎下，長程規劃國防需求工作，持續推進交通建設、能源開發、資訊通信以及規劃城鄉發展等計畫，將國防動員建設納入社會力量的參與，塑造軍工武器裝備生產動員的「軍民融合」核心體系，建立軍民一體的戰略資源儲備動員體系。

在新形勢下，習近平加速推動中共軍事變革，在戰略環境、社會條件等建設需求，鏈結中央決策與地方領導、民企共建與政府管理之間的軍地關係與軍民融合發展，在亟待轉變與整合之際，仍不離建設具中國社會主義特色，又能兼顧現代戰爭之戰力綜合動員的組織、制度和運作方式。²在黨的指揮下為落實平戰一體、明確職能定位的原則，共區分「中央國防動員系統」、「軍隊單位」、「政府相關部門」的職責與任務，同時建設了中央、軍隊與地方相關部門的動員力量機制，聯結軍地工作多樣性的特點，積極的把民間新興產業和高科技領域納入後備動員建設範疇，與軍隊保持密切關係，逐步建立起多層次的動員工作網絡，以符合現代化戰爭的趨勢。在現代戰爭中，後備動員力量主要提供作戰任務之各種動員保障，隨著中共在後備動員體系結構的優化上，已著手提升穩定的綜合動員機制，以支援其各軍兵種整體聯合作戰之後援，進行民兵預備役部隊編組結構調整，盡可能讓地方高科技的軍民通用裝備，及高科技人才成為後備動員體系的支援系統。

但中共在「堅持聽黨指揮，堅定不移高舉中國特色社會主義旗幟」的思路下，

¹ 〈胡錦濤在中共第十七次全國代表大會上的報告全文〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2007年10月24日。參見 http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content_785431_9.htm (瀏覽日期：2020年3月31日)

² Dennis J. Blasko, *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century Asian Security Studies*(London: Routledge, 2013), pp.1-19

其「黨管武裝」的原則，是黨指揮槍在中共國防建設中的重要實踐。在十七大之後其堅持黨管武裝原則已發展成具制度化的工作規範，以貫徹中共中央、國務院、中央軍委關於國防動員和後備力量建設的政策，並把黨管武裝的工作向基層推進，著眼於增強各級黨組織經營地方民兵預備役部隊的凝聚力，以確保其國防動員力量，能確實掌握在黨的手中，其相關重要制度，諸如嚴格落實雙重領導、雙向兼職、黨委議軍、兼職第一書記述職等一系列之「黨管武裝制度」，³均是中共為確保其黨能牢固領導後備力量的制度設計。其中「黨委議軍」則是黨管武裝制度中，可謂之具體涉及國防動員建設的重要制度。

參、 黨委議軍深化軍地關係

研究中共黨軍關係的相關研究，無論是探討高階菁英領導的關係互動、人事任命或黨與軍隊的複雜關係，談的都是中央高層黨、政、軍的微妙關係。事實上，因為「黨委統一的集體領導下的首長分工負責制」是中共政治工作的根本原則，並以「黨管武裝」作為具體的實踐制度，從中央高層到省級地方縣市皆然，但卻少有相關研究涉及省級黨委在黨、政、軍關係上的研究。當中共將國防動員建設升級到國家戰略層級時，很明確地，就凸顯了地方省委常委與承擔國防動員重任的省軍區，在互動協調機制上的重要性。

根據中共第十二次全國代表大會 1982 年九月六日通過《中國共產黨章程》中有關黨的組織制度之規定，⁴中共在地方各級黨委必須落實「黨指揮槍」的組織建設，並通過黨管武裝制度，積極掌握軍隊的國防建設責任。例如：2004 年，浙江省永嘉縣人武部黨委，充分發揮縣國防動員委員會、國防教育委員會、人民武裝委員會的「議軍管軍」功能，藉「請示會報制度」由地方黨委召集地方政府及省軍區共同解決後備力量建設的重大問題；利用黨委領導的「軍事生活日」、「黨校幹部培訓」等時機，策辦國防形勢、周邊環境和軍事重要建設等座談，期間更藉由中共軍隊相關國防理論和國防法規的研習，以強化各級地方黨委領導的政治責任，「堅持發揚黨管武裝優良傳統，自覺接受雙重領導，積極為地方黨委當好參謀」。⁵據此，「黨管武裝」是中共黨指揮槍原則在國防動員中建設發展的保障。

³ 〈加強國防動員建設（學習十七大精神 貫徹十七大精神）〉，《人民網》，2008 年 2 月 25 日。參見 <http://politics.people.com.cn/GB/1026/6926638.html>（瀏覽日期：2020 年 3 月 31 日）

⁴ 〈中國共產黨章程（1982 年通過）〉，《共產黨員網》。參見 <http://fuwu.12371.cn/2014/12/24/ART11419388285737423.shtml>（瀏覽日期：2020 年 3 月 5 日）

⁵ 費永平，〈落實黨管武裝制度〉，收入永嘉縣地方誌編纂委員會編，《永嘉年鑑 2005》（方志

其基本制度如下：⁶

一、雙向兼職制度：

省軍區、軍分區（警備區）、縣（市、區）人民武裝部黨委第一書記由同級黨的地方委員會書記兼任。

二、黨管武裝工作述職制度：

（一）兼任軍分區（警備區）、縣（市、區）人民武裝部黨委第一書記的市、縣（市、區）委書記每年向上級黨委軍事部門進行黨管武裝工作述職。

（二）新任軍分區（警備區）、人民武裝部黨委第一書記，由上一級軍事機關在一定範圍內宣佈任職命令，並組織任前談話。

三、黨委議軍制度：

（一）省、市、縣（市、區）黨委要定期召開黨委議軍會議，分析武裝工作形勢，研究解決重大問題。

（二）省軍區、軍分區（警備區）、人民武裝部黨委第一書記和預備役黨委第一書記，各級國動委主任至少每半年到同級軍事機關現場辦公一次，研究解決武裝工作中的實際問題。

（三）地方各級黨委要將黨管武裝工作理論、國防後備力量建設法規納入黨委中心組理論學習範疇；黨校和行政學院（校）要將黨管武裝工作納入培訓內容。

（四）各級黨委、政府領導成員和人民武裝委員會、國防動員委員會、國防

出版社，2005年），頁131。

⁶ 白自興，〈加強國防動員建設（學習十七大精神 貫徹十七大精神）〉，《人民網》，2008年2月25日。參見 <http://politics.people.com.cn/GB/1026/6926638.html>（瀏覽日期：2020年3月31日）

教育委員會成員，每年至少集中參加一次「軍事日」活動。

整體言之，論述中共落實黨管武裝制度，其中「黨委議軍制度」可謂之整體工作制度的核心，主要在強調把軍隊武裝工作納入地方黨委、政府的日常工作規劃，納入「三個文明」建設的整體規劃，⁷並藉由述職工作匯報，評述年度的考核目標，形成武裝工作與經濟建設協調發展。

「黨委議軍制度」的起源背景，乃是 1986 年先從四川樂山及河北廊坊興起一項由黨、政、軍主官參加，用以加強國防建設，普及國防教育為主題的會議制度，即為「議軍制度」，其目的在加強國防動員建設，普及國防教育為主題的會議制度，主要內容有包括學「習中共中央、中央軍委會關於軍事工作上的重要指示」、「聽取武裝部門的工作彙報」等，著眼於討論和決定有關國防教育的具體問題，研究並解決民兵組織建設、軍政訓練、武器管理、新兵徵集、軍隊轉業幹部和退伍軍人安置、擁軍優屬工作等問題。⁸其主要形式有：

一、黨委定期召開議軍會議制度。

二、一般省委和市委每半年召開一次，縣(區)每季召開一次。

三、各級地方黨委第一書記到軍事部門辦公。

此外，還可以通過省、地、縣人民武裝會議、徵兵工作會議、民兵預備役工作會議等來進行。「議軍制度」現已成為中共地方黨委協調黨政軍進行涉軍工作，非常重要的議事協調平臺，成為各地加強國防建設，普及國防教育的一項重要制度。然而，在這個制度發展下，地方黨委為了積極展現地方政府支持國防教育的相關建設，又於 1988 年由江西新餘市，另外創立出「黨課國防教育日制度」，即每月利用一個黨日對黨員進行國防教育的制度。制度是由軍、地工作的協調組織及其宣傳部門進行規劃，並由各級黨委支部具體實施。主要通過授課、民主討論、演講、知識競賽、參觀、組織參加軍事活動等形式，學習國防理論、國防知識，

⁷ 三個文明建設是指物質文明建設、精神文明建設、政治文明建設。十六大報告指出：「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義新局面，就是要在中國共產黨的領導下，發展社會主義市場經濟、社會主義民主政治和社會主義先進文化，不斷促進社會主義物質文明、政治文明和精神文明的協調發展，推進中華民族的偉大復興。」〈江澤民同志在黨的十六大上所作報告全文-全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面〉，《中華人民共和國外交部》，2002 年 11 月 18 日。參見 https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t10855.shtml (瀏覽日期：2020 年 3 月 31 日)

⁸ 侯樹棟等編，《國防教育大詞典》(軍事科學出版社，1992 年)，頁 272。

增強國防意識，形成全黨關心國防建設的風氣。鑑此，中共要落實黨管武裝制度，「議軍」的工作就必須落實執行，並強調地方黨委書記肩負協調軍隊建設的政治工作與責任。有關具體工作的實踐，可從 2009 年北京市東城區人武部通過落實黨管武裝制度，由地方黨委積極擔負強化國防建設的責任可知：

堅持區常委議軍、領導幹部過軍事日、第一書記到武裝部現場辦公、民兵工作例會、黨管武裝書記述職等制度，加強專武幹部訓、管、用，強化其責任和服務意識。在駐區部隊開展「平安營區」和擁政愛民活動，促進首善之區和諧穩定。該區第五次被國家命名為「全國雙擁模範城」，第六次被北京市評為「雙擁模範城」。區人武部被北京市人民政府、北京衛戍區評為「先進人民武裝部」和「先進徵兵單位」。⁹

2013 年 11 月中共第十八屆三中全會提出了「要深化軍隊體制編制調整改革，推進軍隊政策制度調整改革，推動軍民融合深度發展」，將軍隊改革納入了全面深化改革的總體規劃。2016 年 1 月編組中央軍委國防動員部，主要職責為組織指導國防動員建設，並領導管理各省省軍區系統。基於此，中共地方黨委在推動國防動員及後備力量建設上，乃是藉由「議軍制度」在全國各級地方政府展開工作協調，¹⁰成為各地加強國防建設，普及國防教育的一項重要制度。須注意的是，共軍省軍區系統經改隸軍委國防動員部後，在「議軍制度」黨政軍工作在涉軍工作議題上，其則成為協調、推動與執行非常重要的軍事工作機構。

肆、 黨委議軍承擔國防動員建設

在中共「以黨領政」的黨國體制，其黨中央始終脫離不開其強烈控制政權的慾望。1953 年 3 月中共中央發布〈加強中央人民政府系統各部門向黨中央的請示報告制度和黨中央對政府工作的直接領導決定〉，撤銷改組的「中央人民政府黨組幹事會」，直接由中共黨中央垂直領導，黨與政之間、及政府部門間不再平行協調聯繫，而是透過「請示匯報制度」加強黨中央對政府工作的直接管轄統制，並輔以「巡視指導制度」在中央與政府、地方行政機構間的互動形成「中間層制度」，確保其黨中央實踐民主集權制，亦可保障其黨委常委領導體制，以維其黨

⁹ 曹劍，〈落實黨管武裝制度 強化國防建設責任〉，《國防》，第 11 期，2009 年，頁 64。

¹⁰ 〈議軍述武〉，《中國國防動員網》。參見 http://www.gfdy.gov.cn/big5/battle/node_97174.htm (瀏覽日期：2020 年 4 月 28 日)

的領導權威和組織紀律。¹¹另 1953 年 11 月〈中共中央關於加強幹部管理工作的決定〉建立分級的管理幹部制，即由中共中央與省級中央委員會按照「下管兩級」的原則進行管理。¹²

至於地方政府方面，1953 年「大權獨攬、小權分散」決策原則，也同時強化地方黨委領導體制，¹³不僅將地方主要權力集中於黨委，更要求「黨委要抓軍事」，並建立地方黨委對軍隊的領導和監督的工作原則。¹⁴1954 年，大行政區制廢止更強化中央對地方的控制，爾後隨行政體制的調整，¹⁵進而使黨在地方的權力更趨於集中。

惟鑑於「林彪事件」後，毛澤東開始對軍隊領導高層勢力在地方尾大不掉的現象，進行全面性的整頓，大動作的調動八大軍區司令員實行「削藩」的動作，¹⁶主要是在避免這些在地區各據一方的軍隊領導人，挾軍隊武裝力量擁兵自重，形成諸侯割據的地方勢力；另一方面則在避免軍方過度干涉地方政治，扶植自己在地方黨的文職幹部。於此，毛澤東再次提出「黨的一元化領導」，重新建立起黨委組織的領導規範，其在 1973 年 12 月 12 日的政治局會議上說：「我提議，議一個軍事問題：全國各個大軍區司令員互相調動。」其理由是「有幾個大軍區，政治委員不起作用。」同時還指出「政治局要議政。軍委要議軍，不僅要『議軍』、還要『議政』。軍委不議軍，政治局不議政，以後改了吧」。¹⁷這是對中共中央

¹¹ 房亞明，〈倒置的權力結構重塑：常委會領導體制的民主調適〉，黃衛平、汪永成編，《當代中國政治研究報告(第 13 輯)》(北京：社會科學文獻出版社，2015 年)，頁 161-164。

¹² 分級管理幹部制度則仿照蘇共建立幹部職務名單表的作法，將所有幹部依照職級表列，由中共中央與省級中央委員會按照「下管兩級」的原則進行管理。孫維本、邵奇惠，《中華人民共和國政務大辭典(第 1 卷)》(黑龍江科學技術出版社，1992 年)，頁 771；王勁松，《中華人民共和國政府與政治》(北京：中共中央黨校出版社，1995 年)，頁 358-62。

¹³ 所謂大權獨攬，就是說，凡是屬於路線、方針、政策、人事以及其他重大問題，黨委必須管而且要管好。所謂小權分散，就是說，凡是屬於實際工作中的方法、措施以及其他事務性的問題，可以讓各部門根據具體情況去決定。具言之，大權獨攬必須與小權分散結合起來。夏征農，《我說了些什麼，1928-199》(上海：上海人民出版社，1993 年)，頁 168。

¹⁴ 〈工作方法六十條(草案)(一九五八年一月三十一日)〉，《中文馬克思主義文庫》。參見 <https://www.marxists.org/chinese/maozedong/1968/4-011.htm> (瀏覽日期：2020 年 4 月 28 日)

¹⁵ 趙建民，前揭書，頁 259。

¹⁶ 〈1973 年毛澤東為何堅持對調八大軍區司令員？〉，《人民網》，2011 年 8 月 31 日。參見 <http://history.people.com.cn/BIG5/205396/15549368.html> (瀏覽日期：2020 年 3 月 31 日)

¹⁷ 中共中央文獻研究室編，《毛澤東傳 1949-1976(下冊)》(北京：中央文獻出版社，2003 年)，頁 1672。

具體實現「黨的一元化領導」的關鍵指示，黨委不只要在政治工作上著力，還要掌握軍隊事務。¹⁸毛澤東甚至還非常強勢的對政治局委員提出要求：¹⁹

你們議了些什麼，行得通嗎？在一個地方太久了不好。相互調動，又不開除你的政治局委員、中央委員、軍區司令員，照樣做官嘛，照樣革命嘛，換個地方革命嘛。政治局要議政，軍委要議軍，不僅要議軍，而且要議政。不議政，軍隊政治思想工作就提不起綱來。

在相關文獻的檢閱上，毛澤東的此番論述，在黨委「議軍制度」上具有特殊意涵，因為這是中共首次指示黨委須「議政」及「議軍」的重要依據。因此，省級地方黨委「緊抓」軍事，乃是其非常重要的職責。

一、雙重領導的國防動員體制

鑑於，「黨委要抓軍事」的工作指示，地方省黨委書記同時兼任省軍區黨委第一書記的身分，要落實「黨管武裝」工作，就必須做好「黨委議軍」擁軍支前的執行各項國防動員、後備力量建設的工作要求。就中共中央主管機構或組織的探索，受限於文獻上尚無明確的組織章程與規範，且並無正式規定、指示或條文，用以律定主管機關與監督機制。

不過，本研究注意到，中共在 1994 年 11 月時，始由中央軍委會及國務院，決定成立「國家國防動員委員會」的例子來看，至 2016 年中共深化改革後，其仍在中央軍委會及國務院領導下，責由「國家國防動員委員會」主管全國國防動員工作的議事協調機構。此委員會的成員單位計有「中央軍委機關有關部門」、「中央組織相關部門」及「國務院組成部門及其直屬、辦事、管理機構」等 25 個單位的委員會（如圖 1）。檢視其任務主要著眼於「貫徹積極防禦軍事戰略方針，組織實施國家國防動員工作」、「協調國防動員工作中經濟與軍事、軍隊與政府、人力與物力之間的關係」，以增強中共國防動員實力、後備力量建設，提高平戰轉換能力。於此，綜觀其職責主要環繞在這幾個方面：²⁰

¹⁸ 丁凱文，前揭書，頁 477。

¹⁹ 中共中央文獻研究室編，前揭書，頁 1672。

²⁰ 〈國家國防動員委員會〉，《中國國防動員網》，2017 年 7 月 14 日。參見 http://www.gfdy.gov.cn/big5/organization/2017-07/14/content_7676149.htm（瀏覽日期：2020 年 5 月 8 日）

- (一) 貫徹黨中央、國務院、中央軍委有關國防動員工作的方針、政策和指示。
- (二) 組織擬訂國防動員工作的法律、法規和措施。
- (三) 組織編制國防動員規劃、計畫。
- (四) 檢查監督國防動員法規的實施和國防動員計畫的執行。
- (五) 協調軍事、經濟、社會等方面的重大國防動員工作。
- (六) 組織領導全國的人民武裝動員、國民經濟動員、人民防空、交通戰備、國防教育工作。
- (七) 行使黨中央、國務院、中央軍委賦予的其他職權。

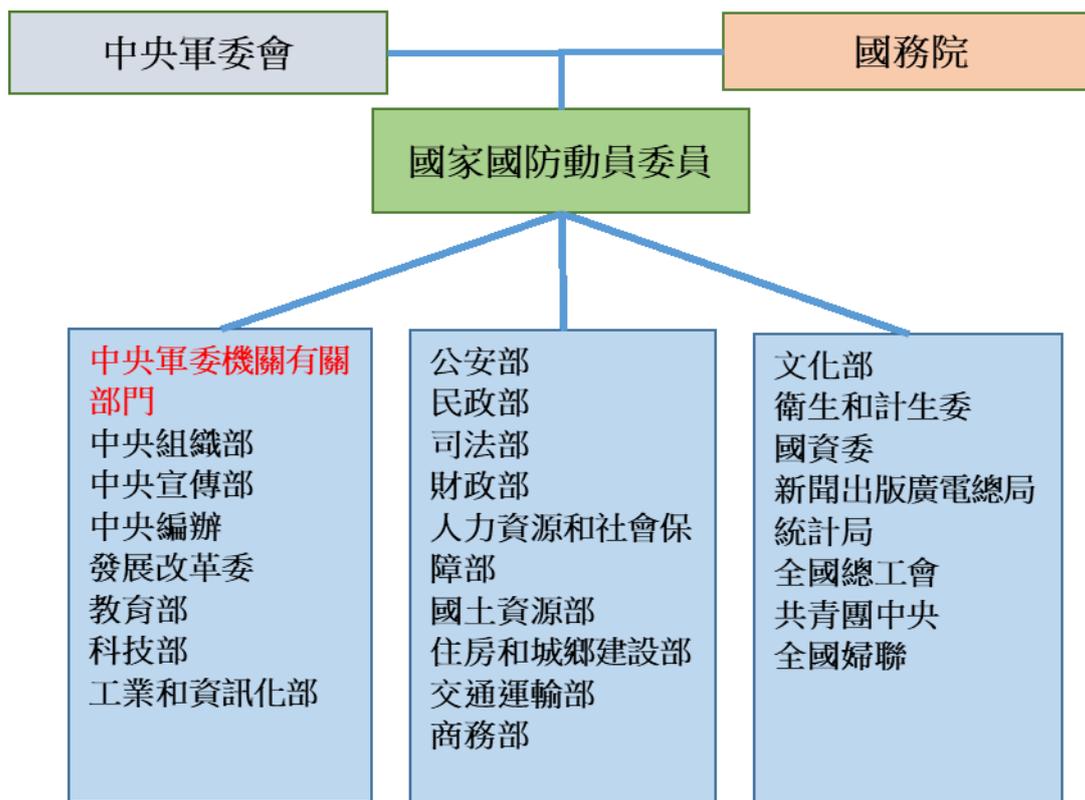


圖 1 軍改後「國家國防動員委員會」的組織架構

資料來源：

1. 〈國家國防動員委員會〉，《中國國防動員網》，2017 年 7 月 14 日。參見 http://www.gfdy.gov.cn/big5/organization/2017-07/14/content_7676149.htm（瀏覽日期：2020 年 5 月 8 日）
2. 作者整理繪製。

據此，可發現無論其設置目的、任務重點、及主要職責等三個方面來看，均與「議軍制度」所關注的國防動員建設、解決武裝力量問題、協調涉軍議題相關支援等議事重點，如出一轍。基此而言，「國家國防動員委員會」其職責應與本研究所關注的黨委「議軍制度」的涉軍議題工作協調，具有高度的關聯性。亦可推論中共「國家國防動員委員會」，即是藉由地方黨委「議軍制度」的運作，聯繫軍地關係的協作，以進行各項涉軍議題的協調與問題的解決，以確保落實國防動員體系的建設。

二、省軍區成為國防動員之協調要角

2016 年軍改後，在新的國防體系下，軍隊與省黨委會、省政府之間的溝通與配合協調機制上，「省軍區系統」改隸「軍委國防動員部」後，便成為地方黨委

在涉軍議題上擔任仲介協調的角色，著眼於實際需求進行處置與協調，強調「議軍」效率，而非形式會議的關鍵樞紐。例如在 2017 年 2 月 10 日的《中國國防報》有關湖南常態性的舉行「議軍會」的報導上，標題寫著〈打破積攢慣例 議軍會成常態〉，說明瞭地方黨委在「議軍」協調上，不再徒具形式，而是講究執行效率與實質作用。

具言之，地方省黨委為召開常委會會議，不再固定於每年的「議軍會」才討論涉軍議題，而是在其會議召開前，即主動接洽省軍區提供近期重點涉軍議題，以利於在省黨委會議間，即能及時討論、決策。換言之，省軍區的「戎裝常委」在會議上具有舉足輕重的議事地位。在相關報導上，其他省份如湖南、山西、山東省等省黨委會，亦都有地方黨委與軍隊合作解決問題的相關工作報導。就此而言，軍改以來，軍地間討論涉軍議題的方式和頻率都有所改變，議軍會的形式已延伸出多元型態的議事協調平臺。

此外，本研究進一步觀察湖南省軍區和其省政府人民防空辦公室（簡稱人防辦），²¹根據當前人民防空系統的領導體制調整後，探討了一系列國防動員的新議題與新任務，需要省黨委會審議相關政策措施。²²為此，湖南省黨委專門召開常委會研究人防工作「貫徹新要求、適應新體制、推進新建設」問題時，決定召開全省人民防空會議。²³在此之前，中共已於 1994 年 11 月，成立「國家國防動員委員會」，並由中央軍委會、國務院共同領導的議事協調機關。²⁴「國家國防動員

²¹ 中共的「人防」最初是指遭遇空襲時對民眾發出警報並實施救護，爾後成為政府動員和組織群眾防備敵空中襲擊、消除戰爭後果採取的措施和行動。對應西方國家的概念，冷戰結束後，西方國家對民防的職責規定、機關組織、行動準據等方面的政策，進一步擴大預防範疇，除應對戰爭災害的之外，同時須應對平時的自然、人為災害。由此可見，中共所稱的「人防」與西方國家的「民防」，在概念上是一致的，除包含了戰時防空，亦包括平時動員服務、應急支援等多項職責。〈人民防空的基本概念〉，《張家界人民防空辦公室》，2019 年 11 月 28 日。參見 <http://rfb.zjj.gov.cn/c6875/20191128/i517481.html>（瀏覽日期：2020 年 4 月 28 日）；David Alexander, "From Civil Defence to Civil Protection – and Back Again," *Disaster Prevention and Management*, Vol. 11, No. 3(2002), pp. 209-213.

²² 〈習近平參加第七次全國人民防空會議：把人民防空納入十三五規劃〉，《觀察者》，2016 年 5 月 14 日。參見 https://www.guancha.cn/politics/2016_05_14_360280.shtml（瀏覽日期：2020 年 4 月 28 日）

²³ 〈打破積攢慣例 議軍會成常態-開通支持改革強軍頂層「綠色通道」 湖南省委常委會 8 個月來 5 次研究涉軍議題，討論通過 30 多項政策措施〉，《中華人民共和國國防部》，2017 年 2 月 20 日。參見 http://www.mod.gov.cn/big5/mobilization/2017-02/20/content_4773013.htm（瀏覽日期：2020 年 4 月 28 日）

²⁴ 《中華人民共和國人民防空法》於 1996 年頒布，自 1997 年起施行，其第七條規定：「國務院、中央軍委領導全國的人民防空工作」、「國家人民防空主管部門管理全國的人民防空工作」。〈新中國人民防空機構沿革〉，《國家人防辦之根》。參見 <http://rfb.hsxgw.gov.cn/n3257/i>

委員會」中，其所轄之機構之一，原「國家人民防空委員會辦公室」改為「國家國防動員委員會人民防空辦公室」(簡稱「國家人防辦」)掌理全國人民防空工作。因受限於國務院體制下並沒有設置掌管人防事務的部門，遂將「國家人防辦」設置在中央軍委總參謀部下之機構辦事。

2016年1月，中共撤銷中央軍委「四總部」，改立「軍委國防動員部」等15的職能部門後，「國家人防辦」仍設置在軍委國防動員部管轄，並設「軍委國防動員部人防局」作為國務院「國家人防辦」的辦事機構。²⁵更精確地說，國務院「國家國防動員委員會」下所轄之機關，均設置於中央軍委「軍委國防動員部」的下屬局擔任相關工作之辦事機構，亦即中共特殊領導體制之「兩塊招牌一套人馬」，相互兼職、共同承擔兩個機構職能。²⁶

因以備戰為主的人防體系，安置在軍事系統下，長期受到軍隊組織運作的影響。換言之，「國家人防辦」的組織變革，儘管已走向「防空防災一體化」的趨勢，但在國務院下的「國家國防動員委員會」行政組織中，其人防組織體系，在現行領導體制上始終存在「上下不同構、軍地不對口」的問題，限縮了「平戰結合、兩防一體化」的改革，造成當前應急管理及動員協調體系上，始終存在整合上的挑戰。²⁷

ndex.html (瀏覽日期：2020年5月5日)；〈國家國防動員委員會〉，《中國國防動員網》，2016年9月28日。參見 http://www.gfdy.gov.cn/org/2016-09/28/content_7281555.htm (瀏覽日期：2020年5月5日)；王作東，〈我國人民防空體制的五次變化〉，《中國共產黨新聞網》，2013年3月22日。參見 <http://dangshi.people.com.cn/n/2013/0322/c138896-20877921-2.html> (瀏覽日期：2020年5月5日)

²⁵ 〈原總參作戰部人防局局長殷勇調任軍委國防動員部人防局局長〉，《澎湃》，2016年1月22日。參見 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1423611 (瀏覽日期：2020年5月8日)

²⁶ 國家國防動員委員會綜合辦公室主任兼任總參動員部部長。〈國家國防動員委員會綜合辦公室主任、總參動員部部長白自興回答記者提問〉，2010年2月26日。參見 https://web.archive.org/web/20171201035221/http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzzb9/2010-02/26/content_1544493.htm (瀏覽日期：2020年5月8日)；中央軍委國防動員部人防局長兼任國家人民防空辦公室主任。〈中央軍委國防動員部人防局局長殷勇同時擔任國家人防辦主任〉，《澎湃新聞》，2016年8月9日。參見 https://www.sohu.com/a/109782567_260616 (瀏覽日期：2020年5月8日)；中央軍委後勤保障部運輸投送局局長兼任國家交通戰備辦公室主任。〈軍民融合加快推進戰略投送能力建設-國家交通戰備辦公室主任、中央軍委後勤保障部運輸投送局局長白忠斌答記者問〉，《中華人民共和國》，2016年9月5日。參見 http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-09/05/content_4724631.htm (瀏覽日期：2020年5月8日)；中央軍委國防動員部政治工作局長兼任國家國防教育辦公室主任。〈國防辦公室主任晏軍深入晉中調研國防教育工作〉，《新浪山西》，2016年9月1日。參見 <http://shanxi.sina.com.cn/jinzhong/focus/2016-09-01/104726572.html> (瀏覽日期：2020年5月8日)

²⁷ 李宇環、薛瀾，〈國家安全視野的民防體系演進軌跡及其改革取向〉，《改革》，第7期，2016年，頁7-10。

實質上，中共「國家人防辦」接受中央軍委和國務院的雙重領導，惟其辦事機構是設在中央軍委會下的「軍委國防動員部人防局」；但在國務院中，其「國防動員委員會」的機關設置之一的「國家人防辦」只是其議事協調機構的成員單位之一，對各地方「省(區、市)政府人防辦」並沒有實際領導權。省以下的地方人防部門，主要是作為政府的組成部門而存在，儘管也同時接受各軍分區的業務指導，但是由於中共「以黨領軍」「以黨領政」領導體制下，中央軍委所轄之「軍事權」與國務院行使之「行政權」為各自獨立運作。也就出現了，地方省人防辦，及其縣市的人防部門，在雙重領導體制下，主要是趨向於以地方省黨委常委領導為主的運作現況，其中省軍區即擔綱協調「軍委國防動員部人防局」、「各戰區人防辦公室」及「各省地、區、縣人防辦公室」的重要責任（見圖2）。

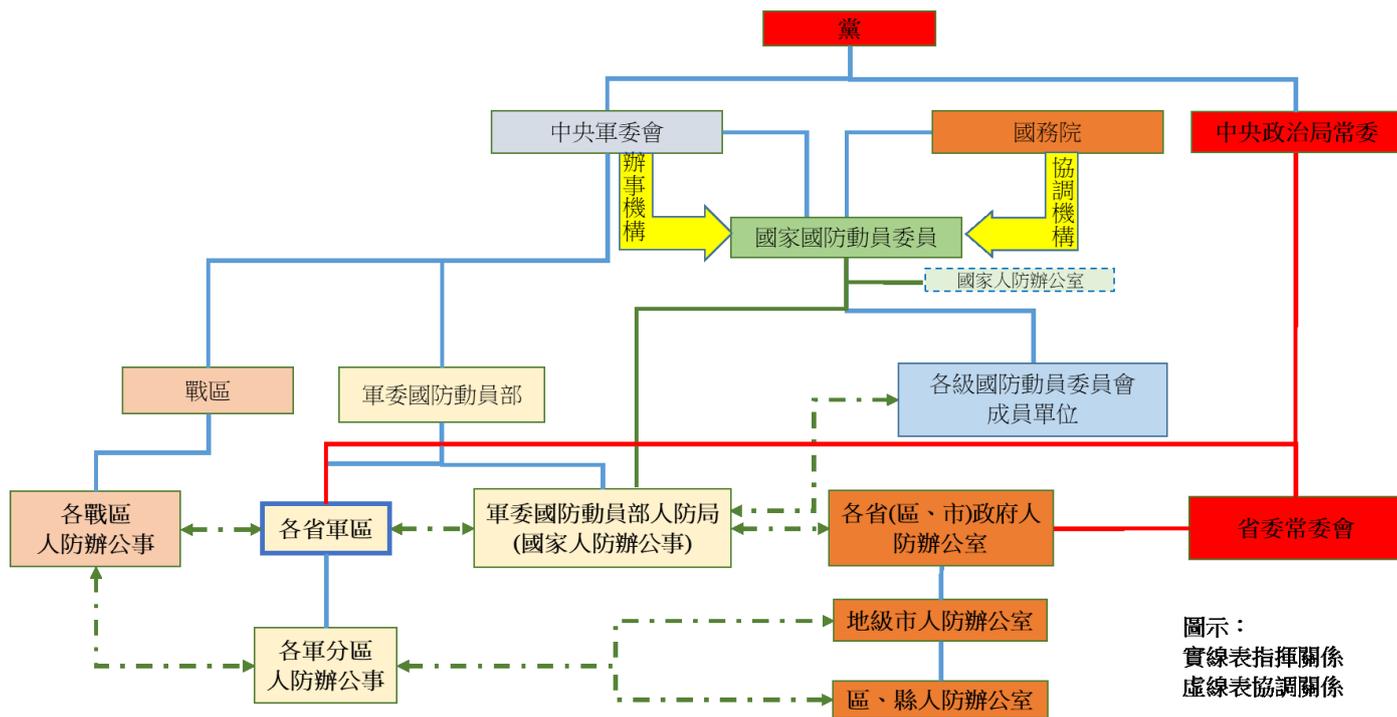


圖 1 軍改後「國家人防辦公室」的組織架構

資料來源：

1. 李宇環、薛瀾，〈國家安全視野的民防體系演進軌跡及其改革取向〉，《改革》，7期，2016年，頁10。
2. 作者整理繪製。

此外 2007 年《中華人民共和國突發事件應對法》頒佈，主要針對包括「自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件四類突發事件的應急管理」，關於戰爭狀態的應對並未將納入其中。²⁸由此可知，中共國家安全體制中，關於國防動員體系，長期在軍隊系統下運作，以軍事行動做為考量的戰備基準，進行動員規劃；然而在動員國家民物力，應急援助的行政效能上，顯然中央軍委的「軍事備援」與國務院的「行政動員」在其兩大機構共同領導下，兩者的支援體系雖是並存，但在其法規範疇下，尚無建立周延的協調應變機制共同運作。

²⁸《中華人民共和國突發事件應對法（2007年8月30日第十屆全國人民代表大會常務委員會第二十九次會議通過）第三條：「本法所稱突發事件，是指突然發生，造成或者可能造成嚴重社會危害，需要採取應急處置措施予以應對的自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件」。〈中華人民共和國突發事件應對法（全文）〉，2007年8月31日。參見 <http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/6195721.html>（瀏覽日期：2020年5月8日）

基此，從以上的例子可明顯看到，即使 2016 年中央軍委國防動員部成立後，全國人民防空工作由「國家國防動員委員會」和「軍委國防動員部」共同領導管理。但在如何與國務院所轄各動員委員會的應變協調機構進行構連，以及中央軍委國防動員相關單位介入、協調、應變等實務性的處置體規範並沒有訂立相關法規。即使中共為了維護其黨能控軍、制政，其組織控制往往如疊床架屋般，不斷的堆疊，於此要能夠協調地方黨政軍進行國防動員建設，在既有的組織上，恐面臨多頭馬車、備多力分、協調困頓等問題，在這樣的情況下更顯協調平臺的重要性。持此觀點，就能理解中共組建國防動員部組著眼於：

履行組織指導國防動員和後備力量建設職能，領導管理省軍區，有利於從戰略層面加強對國防動員和後備力量建設的組織領導，是構建特色國防動員體系的一個重要舉措。²⁹

的確，隸屬軍委國防動員部的省軍區在這龐大的組織結構中，即成為貫徹中央軍委會、國務院的垂直領導決策，以及協調軍事系統、動員系統、行政系統橫向溝通非常關鍵的角色。相對的，在新形勢下，地方省黨委書記，非常重視省軍區領導人在促進、維護、建設軍隊武裝力量上，所提出的議題，並在既有的議軍制度下，不拘泥於會議形式，而是著重於議事的成效，如湖南常委會召開常委會時，強調「改革強軍步履鏗鏘，涉軍議題不能攢著、不能等待」。

2016 年 6 月，軍隊和武警部隊全面停止有償服務工作部署後，省軍區領導認為，這項工作拖不得，越拖問題越多、矛盾越大，需要軍地盡快形成合力紮實開展。為此，省軍區寫了一份情況報告呈送省委書記、省長閱示，爭取將其列入省委常委會議題，研究落實措施。情況報告送出後，湖南省委主要領導高度重視，凡涉及改革強軍的議題不能拖延。於是，省委、省政府 30 多個職能部門於會議中研究決定，成立軍地協調領導小組，大力推進這項工作的開展。³⁰

²⁹ 〈中央軍委機關改為十五個職能部門〉，《人民網》，2016 年 1 月 12 日。參見 <http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0112/c70731-28039781.html> (瀏覽日期：2020 年 5 月 8 日)

³⁰ 〈打破積攢慣例 議軍會成常態-開通支持改革強軍頂層「綠色通道」 湖南省委常委會 8 個月來 5 次研究涉軍議題，討論通過 30 多項政策措施〉，《中華人民共和國國防部》，2017 年 2 月 20 日。參見 http://www.mod.gov.cn/big5/mobilization/2017-02/20/content_4773013.htm

因此，省級黨委欲落實黨管武裝，突顯黨委議軍之成效，必須倚重省軍區的軍方代表適時提出涉軍議題，並在「議軍會」中發揮其協調軍地，服務三軍，有效擔當國防動員之責。中共現任軍委國防動員部長兼國家國防動委會秘書長盛斌亦指出：新形勢下，省軍區從原隸屬七大軍區建制，改隸軍委國防動員部領導管理後，承擔的使命任務係橫跨省級黨、政、軍，並擔負五大任務。學者揭仲亦提出其觀察，認為當前省軍區戰時主要任務是對戰區軍事行動的「支援保障」。³¹因此，執行國防動員工作，就落在地方政府「省」的階層。最為顯著的案例，2020年在湖南省爆發「武漢肺炎」，《解放軍報》2月26日發布一篇有關「國防動員系統」的報導，當中就提及抗擊新冠肺炎疫情，是習近平推動軍改以來，「國防動員體系重塑後遂行使命任務的一次重大實戰檢驗」。³²共軍在這次抗疫行動中，即驗證了改制後省軍區的動員能力。

伍、「議軍制度」凸顯中共領導體制缺陷(代結語)

具言之，由地方省委黨委所召開的「議軍會」具有兩個重要意涵：首先，承上啟下串接黨中央高層政策，得以直通地方黨政軍民各階層；其次、橫向聯繫協調各級相關軍事部門、各級政府業管機關及各級國防動員委員會的成員單位。在中共複雜的組織設計下，要落實其「雙重、雙向、雙軌」的領導體制，藉由地方省黨委召開「議軍會議」的議事協調平臺，更形重要；此外軍隊高層則可藉此時機，由「省軍區」的軍方代表，代理其表達軍隊在國防事務建設、後備力量動員上，亟待軍地協調、共建發展的議題。值得反思的，此現象的出現，亦正凸顯中共引以為傲的雙重領導制度設計，出現了「雙重不領導」的詬病

儘管制度上立意完善的設計，在實際執行上都會有現實條件因素上的限制，而流於形式。軍改前，地方省黨常委會針對地方涉軍議題的處置與協調，在形式、制度慣例上，僅集中安排在每年召開的「議軍會」協調討論。在經由實際狀況的

(瀏覽日期：2020年4月28日)

³¹揭仲，〈解放軍省軍區在抗疫作戰中的角色〉，《風傳媒》，2020年3月21日。參見 <https://www.storm.mg/article/2417675> (瀏覽日期：2020年5月8日)

³²〈抗疫急，萬馬戰猶酣-國防動員系統在抗擊新冠肺炎疫情大考中彙聚同心抗疫的全民力量〉，《解放軍報》，2020年2月26日。參見 http://www.81.cn/jfjbmap/content/2020-02/26/content_254975.htm (瀏覽日期：2020年5月8日)

執行後，就會出現執行上的落差，而且是另一個問題的開端。為落實黨管武裝，由黨委領導軍隊實踐各項軍地關係協調合作與發展的「黨委議軍」制度為例，就必須有一個整體規範的法規系統，來建立一個可以適應軍地關係發展的實際狀況，且具可行性的機制，否則就會出現地方召開「議軍會」時，常從「議方向」淪為「議錢會」。

議軍會或是「議錢會」，第一書記必須發揮好軍地之間杠杆的調解作用。第一書記既是地方黨委書記，又是同級軍事機關的第一書記，必須把握住議軍會的主題，要擺正第一書記的位置。心裡既裝有地方經濟發展大事，又要把關心支援軍隊和國防建設作為重要職責。要把握住議軍會的主題，防止議軍會跑題變味；要考慮到武裝工作的困難，大力支持武裝工作，給予必要的經費保障，更要站在國防建設的高度議軍，要在議軍會之前分別召開軍、政黨委會，做好議軍會的思想準備工作，要圍繞武裝工作的熱點、難點展開討論，為武裝工作大開綠燈。³³

不過，平心而論，談軍隊與國防建設、談後備動員力量、談發展地方經濟、談軍民融合科技研發，要談的正是「錢」，且要議出正確的經費運用方向，以爭取民口企業（與軍方直接簽訂裝備研製與採購合同的承製單位）與軍工集團的資助。省軍區的軍方代表「戎裝常委」，在此扮演非常重要的協調角色。但在2013年軍改前，省軍區藉「戎裝常委」參與地方中大經濟建設、國防動員建設、發展後備力量等重大工作時，在灰色地帶的法規制度上，成為軍方在「議軍會」上常出現需索無度的「議錢」，卻無作為的現象，伴隨著軍隊各種貪汙腐敗的風氣，甚至與地方黨委、政府聯合抵制中央，再重演中共建政史上地方野心家雄霸一方的現象。這也說明瞭議軍會，何以會出現「會議年年開、難題年年有」令人詬病的現象。

對此，學者黃宗鼎指出，中共雖開始明文要求各地方黨委政府，在常委召開「議軍會」時，應慎重地擔負起領導軍地各級黨委的職責，並對黨管武裝運行機制、國防動員、擁軍支前等重大工作內容，予以法規管制。但不諱言的，中共改革開放後，軍地關係牽涉到更多複雜的軍民融合項目，舉凡軍工科研合作、軍隊戰鬥系統的建置及國防後備動員等項目，其中所涉及的龐大利益，而省軍區的軍方領導人，於各省級常委領導序列中代表共軍參與研討軍地協調、軍隊事務的「戎

³³ 趙輝，〈議軍會不應成為議「錢」會〉，《中國民兵》，第9期，1999年，頁12。

裝常委」，但其卻利用軍地協調之樞紐，透過軍地協調事務機會，仲介圖利以飽自身私囊。以至於 2016、2017 年間因習近平推動「反貪打虎」的改革措施，肅清郭伯雄、徐才厚等派系勢力，「戎裝常委」不在出現在省委常委的派任。不過，毫無疑問的，在習近平主政下，透過反腐肅貪來整肅軍隊，並調整軍隊的角色和任務，中共中央領導人則藉由黨的強制力量，對軍隊展開了中央集權的控制。

習近平時期中共反情報法制策略作為之研究

曾萬益

陸軍第五三工兵群政戰處長

摘要

隨著中共綜合國力顯著增強，敵對勢力和境外情報機構對中共的資訊監控和情報戰略明顯升級，滲透、策反、竊密活動變本加厲，因此，在習近平上任之後對於國家安全的反情報法制規範即不斷的著墨著。

中共透過法制層面的規範，開始對相關可疑資料作蒐集與運用以徹底杜絕境外非政府組織的威脅是可預見的，因此，無論是《國家安全法》、《NGO 管理法》或是《反間諜法》僅是一個法制的起始與開端，而從中所要達到的反情報策略目標，來達到維護國家安全，甚或是維穩與維權的目的，才是實質意涵所在。

關鍵字：敵對勢力、境外情報機構、反情報、策略

壹、前言

近年來，中共有感於國際形勢詭譎複雜、情勢多變，導致企圖和平與發展的不穩定、不確定、不安全因素日益增多，境外間諜情報機關不斷運用人力和技術的諸般方法與手段，策反發展人員，企圖刺探竊取中共國家秘密，開展各種滲透破壞活動，以至於對中共國家安全利益造成嚴重危害。³⁴同樣的，從外部看，隨著中共綜合國力顯著增強，敵對勢力和境外情報機構對中共的資訊監控和情報戰略明顯升級，滲透、策反、竊密活動變本加厲。³⁵鑑此，本文就反情報的角度，探討習近平上任之後對於反情報在法制規範的策略。並區分為「審議通過反間諜法」、「頒布實施國家安全法」以及「外非政府組織境內活動管理法」等分別描述。

貳、審議通過反間諜法

2014年11月1日，第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十一次會議通過了《中華人民共和國反間諜法》，自公布日起施行，並以中華人民共和國主席令第十六號頒布，於此同時，廢止了1993年通過的舊《中華人民共和國國家安全法》。³⁶同前所述，2015年5月，中華人民共和國又推出了新《中華人民共和國國家安全法》的草案，2015年7月1日，第十二屆全國人大常委會第十五次會議通過該法，中華人民共和國主席習近平根據全國人大常委會的決定於同日簽署第二十九號《主席令》頒布該法，³⁷該《反間諜法》計5章40條。

中共反間諜立法即狹義範疇的《國家安全法》，主要是有關反間諜工作、維護國家安全的各位階規範性法律檔。該類立法共計55件，是專門的國家安全法律及法規，目前以《反間諜法》為核心，並在其他法律、行政法規、部門規章、地方性法規和地方政府規章中皆有專門規定，已基本形成一套相對獨立的部門法體

³⁴ 〈陸通過反間諜法，防範境外間諜〉，《中時電子報》，2015年2月12日。網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20150212007266-260409?chdtv>（瀏覽日期：2019年7月20日）。

³⁵ 〈國際格局大變動，中國外交大作為〉，《中國共產黨新聞網》，2015年1月9日。網址：<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0109/c187710-26358117.html>（瀏覽日期：2019年10月16日）。

³⁶ 〈中華人民共和國反間諜法〉，《中華人民共和國國防部》，2017年12月7日。網址：http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2017-12/07/content_4799261.htm（瀏覽日期：2018年10月7日）。

³⁷ 〈國家安全法知識知多少〉，《中國網》，2015年12月22日。網址：http://news.china.com.cn/2015-12/22/content_37372159.htm?f=pad&a=tru（瀏覽日期：2018年12月13日）。

系。³⁸

(一) 背景描述

事實上，中共在 1993 年所制定的《國家安全法》，當時所稱的國家安全，狹義的來說，只側重於打擊間諜犯罪，因此，中共首部的《國家安全法》實際上是一部《反間諜法》。³⁹其主要內涵係以國家安全機關的職權和反間諜工作為主要立法精神，⁴⁰不過，隨著中共日益崛起，以及不斷備受各方威脅的情況之下，所面臨的挑戰日益嚴峻，挾著內部維護政治安全和社會穩定的雙重壓力；對外維護國家主權、安全、發展利益等風險，無論傳統安全或非傳統安全的威脅遽增，傳統的《1993 年國家安全法》已難以適應全面維護各領域國家安全的需要。⁴¹基此，2014 年 11 月 1 日，即透由全國人大常委會第十一次會議審議下，通過了《中華人民共和國反間諜法》，同時廢止了原有的《1993 年國家安全法》，而此《反間諜法》的通過，也為制定新的《國家安全法》開啟了立法的基礎。⁴²

(二) 立法意涵

中共通過的《反間諜法》是以 1993 年通過之《國家安全法》內容為基礎，突顯反間諜工作特點、總結反間諜工作經驗，將有效實踐、且反間諜工作確實需要的措施上升為法律規定；並強調與《刑法》、《刑事訴訟法》、《行政強制法》、《行政處罰法》等法律之協調一致。⁴³相關重點如次：

1. 立法精神

³⁸ 趙謙、王霞萍，〈我國反間諜立法的規範分析〉，《湖北警官學院學報》，總第 176 期第 5 期，2016 年 10 月，頁 19。

³⁹ 〈全國人大常委會審議《國家安全法》草案「國家安全」即將名副其實〉，《觀察者網》，2014 年 12 月 22 日。網址：https://www.guancha.cn/FaZhi/2014_12_2_304100.shtml。（瀏覽日期：2018 年 12 月 3 日）。

⁴⁰ 〈王振民：在反間諜領域弘揚憲法精神〉，《人民網》，2014 年 11 月 26 日。網址：<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/1126/c40531-26094310.html>（瀏覽日期：2018 年 11 月 23 日）。

⁴¹ 〈國安法更名反間諜法，專家：為定新國安法作準備〉，《大公網》，2014 年 8 月 26 日。網址：<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2014-08/2694214.html>（瀏覽日期：2018 年 11 月 23 日）。

⁴² 〈新國家安全法高票通過，確立總體安全觀〉，《人大新聞網》，2015 年 7 月 1 日。網址：<http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0701/c14576-27237002.html>（瀏覽日期：2018 年 12 月 2 日）。

⁴³ 〈明確定義間諜行為確保權利依法行使〉，《中國人大網》，2014 年 11 月 6 日。網址：http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2014-11/13/content_1885785.htm（瀏覽日期：2018 年 12 月 22 日）。

將 1993 年《國家安全法》的名稱修改為《反間諜法》，且修法的大部分內容，係就《國家安全法》條文進行文字和細節上的調整（1983 年 9 月 2 日，中共第六屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過的「全國人民代表大會常務委員會關於國家安全機關行使公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權的決定」，明確國家安全機關的憲法地位。⁴⁴1993 年 2 月 22 日，第七屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議通過的《中華人民共和國國家安全法》，進一步推動國家安全機關反間諜工作的制度化、規範化和法律化，使得反間諜工作全面走上了法制化的軌道。⁴⁵例如保留《1993 年國家安全法》中涉及反間諜工作的內容，並將條文中關於國家安全機關履行「國家安全工作」職責的表述，調整文字為「反間諜工作」。

2. 犯罪行為

將《1993 年國家安全法》第四條列舉的五種具體危害國家安全的行為（第四條之原內容係：1.陰謀顛覆政府、分裂國家、推翻社會主義制度；2.參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務；3.竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密；4.策動、勾引、收買國家工作人員叛變；5.進行危害國家安全的其他破壞活動）做一修正，⁴⁶並於 2014 年的《反間諜法》第三十八條中，明確界定間諜行為指，（1.間諜組織及其代理人實施或指使、資助他人實施，或境內外機構、組織、個人與其相勾結實施的危害大陸國家安全的活動；2.參加間諜組織或接受間諜組織及其代理人的任務；3.間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施或指使、資助他人實施，或境內機構、組織、個人與其相勾結實施的竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密或者情報，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；4.為敵人指示攻擊目標；5.進行其他間諜活動者），⁴⁷避免定義過於籠統，以便法律可以準確的理解和執行。

3. 其他規範

將反間諜工作之有效經驗，以法律形式加以確認，並補充規定反間諜工作之統一領導、公開工作與秘密工作結合、專門工作與群眾路線結合、積極防禦、依

⁴⁴ 〈全國人民代表大會常務委員會關於國家安全機關行使公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權的決定〉，《中國人大網》。網址：http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2014-11/13/content_1885785.htm（瀏覽日期：2018 年 12 月 8 日）。

⁴⁵ 〈反間諜工作的重要法律武器〉，《人民網》，2014 年 11 月 26 日。網址：<http://politics.people.com.cn/n/2014/1126/c1001-26093322.html>（瀏覽日期：2018 年 12 月 11 日）。

⁴⁶ 〈中華人民共和國國家安全法〉，《中國人大網》。網址：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1993-02/22/content_1481246.htm（瀏覽日期：2018 年 12 月 4 日）。

⁴⁷ 〈中華人民共和國國家安全法〉，《中國人大網》。網址：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1993-02/22/content_1481246.htm（瀏覽日期：2019 年 7 月 20 日）。

法懲治等原則。⁴⁸強調反間諜工作必須有堅實的群眾路線基礎，應充分動員全社會力量參與，避免「關門主義」。因此，政府機關要能夠動員、組織人民防範、制止危害國家安全的間諜行為；⁴⁹且為使公民和組織依法履行維護國家安全的義務，還將憲法規定的維護國家安全基本義務部分，以具體化之條文加以展現，包括開展教育防範工作、為國家安全機關提供便利條件和協助、及時報告、提供間諜行為的情況和證據、保守國家秘密、不得非法持有國家秘密、不得非法持有和使用專用間諜器材等義務。⁵⁰

(1) 考量反間諜工作除依靠國家安全機關履行職責外，還需要許多機關的協作配合，因此《反間諜法》明確國家安全機關是主管機關，規定公安、保密行政管理、軍隊等相關機關，應依職責分工密切配合、加強協調；且增加規定國家安全機關應會同有關機關制定反間諜技術防範標準，對有隱患的機關經嚴格批准，進行反間諜技術防範檢查和檢測。⁵¹

(2) 《反間諜法》第 17 條規定，「國家安全機關及其工作人員應嚴格依法辦事，不得超越職權、濫用職權，不得侵犯組織和個人的合法權益」；「國家安全機關及其工作人員依法履行反間諜工作職責所獲取的組織和個人之資訊、材料，只能用於反間諜工作。對屬於國家秘密、商業秘密和個人隱私的，應當保密」。基此，任何公民和組織對國家安全機關及其工作人員超越職權、濫用職權和其他違法行為，都有權向上級國家安全機關或者有關機關檢舉、控告。

(3) 強調與《刑法》等有關法律銜接，俾利反間諜工作的發展。例如對《國家安全法》中與《刑法》、《刑事訴訟法》、《行政處罰法》、《行政強制法》等 1993 年之後新修訂、制定的法律表述不一致部分，進行必要的文字修改。⁵²展現於第四章「法律責任」規定的第 29 條至第 32 條、第 35 條、第 37 條內容。

⁴⁸ 〈反間諜工作原則以法律形式確認〉，《中國人大網》。網址：http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/cwhhy/12jcw/2014-08/26/content_1875422.htm（瀏覽日期：2018 年 12 月 4 日）。

⁴⁹ 〈總體國家安全觀：民心基礎理論溯源〉，《人民網》，2014 年 6 月 6 日。網址：<http://world.people.com.cn/n/2014/0606/c1002-25114046.html>（瀏覽日期：2018 年 12 月 6 日）。

⁵⁰ 〈中國頒布《反間諜法》〉，《今日中國》，2014 年 12 月 5 日。網址：http://www.chinatoday.com.cn/ctchinese/society/article/2014-12/05/content_657125.htm（瀏覽日期：2018 年 12 月 11 日）。

⁵¹ 〈國家安全機關負責人解讀《反間諜法》〉，《浙江新聞網》，2018 年 11 月 1 日。網址：http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/zjxw/201811/t20181101_8631258.shtml（瀏覽日期：2018 年 12 月 8 日）。

⁵² 〈關於修訂《中華人民共和國國家安全法》的說明〉，《中國人大網》。網址：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-12/23/content_1892452.htm（瀏覽日期：2018 年 12 月 12 日）。

(4)將國家安全機關開展反間諜工作所需採取的措施，由行政管理的要求，上升為法律形式的具體規定。例如國家安全機關可依照規定查驗組織和個人的電子通信工具、器材等設備、設施；對用於間諜行為的工具和其他財物，及用於資助間諜行為的資金、場所、物資，經設區的市級以上國家安全機關負責人批准，可以依法查封、扣押、凍結。⁵³

(5)擴大申請複議和訴訟範圍，將行政拘留擴大為國家安全機關作出所有的行政處罰決定和行政強制措施決定，因此只要當事人不服的都可以循法律管道申請複議和提起行政訴訟。⁵⁴

(6)中共為避免《1993年國家安全法》修改為《反間諜法》後，可能出現法律真空，並確保國家安全機關、公安機關之防範、制止和打擊敵對勢力、分裂勢力等其他危害國家安全行為的職責沒有缺失、執法仍有依據；因此規定國家安全機關、公安機關依照法律、行政法規等相關規定，履行防範、制止和打擊其他危害國家安全行為的職責，適用《反間諜法》有關規定。⁵⁵

《反間諜法》頒布後成為中共在反間諜工作領域的一部重要法律，對防範、制止和懲治間諜行為，維護國家安全上，起到了基礎性法律保障作用。不僅充實了《中華人民共和國刑法》有關從事間諜工作的處罰的行為，更明確律定中共國家安全機關反間諜的職責與課責。⁵⁶其中，該法第3條明確規定：「國家安全機關是反間諜工作的主管機關。公安、保密行政管理等其他有關部門和軍隊有關部門按照職責分工，密切配合，加強協調，依法做好有關工作」。這表示中共針對國家安全機關在反間諜工作中，更具有制度與規範，並符合程序化與法制化。⁵⁷

4.《反間諜法實施細則》

中國國務院於2017年12月6日發布第六九二號令，根據《反間諜法》制定《中華人民共和國反間諜法實施細則》(下稱反間諜法實施細則)，除針對境外組

⁵³ 〈謝選駿：中共領導人都是間諜嗎〉，《博訊新聞網》，2017年12月8日。網址：<https://www.boxun.com/news/gb/pubvp/2017/12/201712080026.shtml> (瀏覽日期：2018年12月1日)。

⁵⁴ 〈國家安全機關履職須保護公民合法權益〉，《鳳凰資訊》，2014年10月29日。網址：http://news.ifeng.com/a/20141029/42321041_0.shtml (瀏覽日期：2018年12月11日)。

⁵⁵ 〈《反間諜法(草案)全文》〉，《人民網》，2014年9月1日。網址：<http://npc.people.com.cn/n/2014/0901/c14576-25580947.html> (瀏覽日期：2018年12月3日)。

⁵⁶ 黃秋龍，〈中華人民共和國反間諜法〉評析，《展望與探索》，第12卷第12期，2014年12月，頁21。

⁵⁷ 〈莫紀宏：反間諜工作的重要武器〉，《海外網》，2014年11月26日。網址：<http://opinion.haiwainet.cn/BIG5/n/2014/1126/c232627-21443948.html> (瀏覽日期：2017年12月8日)。

織、代理人、敵對組織、間諜器材等做出定義，意圖透過法律的手段，遏止他國對其進行情報活動外，還認定「分裂國家、破壞國家統一」等，屬間諜行為外的危害國家安全行為。⁵⁸這說明了中共反間諜工作朝向更具體化、明確化，將抽象性的國家安全利益，以法條一一陳述，修定於相關法律上，使得反間諜的執行工作更加於法有據。⁵⁹

《反間諜法實施細則》共 5 章 26 條，(如表 3.4) 此實施細則除了補充 2014 年《反間諜法》的部分定義外，並廣泛擴大了間諜行為的認定，如實施細則第 8 條，做為《反間諜法》第 39 條之補充，置入八項「間諜行為以外的其他危害國家安全行為」，更在第 8 條第 3 項將「文字」也納入罪刑，以「捏造、歪曲事實，發表、散布危害國家安全的文字或者信息，或者製作、傳播、出版危害國家安全的音像製品或者其他出版物的」同樣的屬於間諜行為以外危害國家安全的行為。此外，外籍人士未經當局許可會見中共國內的人等都可能被認定觸犯間諜罪。⁶⁰顯見，中共已透過立法過程全面遏止刺蒐情報的間諜行為，並將治罪過程予以合法化。

值得一提的是，該實施細則第 8 條第 1 項述明：「分裂國家、破壞國家統一」等，也都屬於間諜行為以外的危害國家安全行為，這猶如是繼《中華人民共和國反分裂國家法》後，中共對於制臺的法律戰之一。⁶¹另外，我國在大陸活動人士李明哲，因於 2015 年至 2016 年間擔任非政府組織「人權公約施行監督聯盟」志工，且多年來支持中共公民社會組織和行動，於 2017 年 3 月 19 日從澳門入境中國大陸後就失去音訊，後來據消息指出係遭到中共公安逮捕。而後，李明哲以涉「顛覆國家政權罪」，依《中華人民共和國刑法》遭中共處以五年有期徒刑，⁶²此罪名因過於模糊，也引起國際關注。而中共當局未引用 2014 年針對非大陸人士定頒之《反間諜法》，而是將其犯罪行為以適用中共人民之《中華人民共和國刑法》加以定罪，顯見，中共對於中華民國國民的犯罪行為仍視為其國家犯罪行為

⁵⁸ 〈陸公布反間諜法細則，破壞統一也算違法〉，《中央通訊社》，2017 年 12 月 6 日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/acn/201712060303-1.aspx> (瀏覽日期：2018 年 12 月 12 日)。

⁵⁹ 黃秋龍，〈中華人民共和國反間諜法〉評析，《展望與探索》，第 12 卷第 12 期，2014 年 12 月，頁 28。

⁶⁰ 〈中共公布反間諜法細則擴大入罪範圍，外媒關注〉，《大紀元》，2017 年 12 月 7 日。網址：<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/7/n9933070.htm> (瀏覽日期：2017 年 12 月 30 日)。

⁶¹ 〈反獨法律戰第一槍〉，《中時電子報》，2017 年 12 月 12 日。網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171212000890-260310> (瀏覽日期：2017 年 12 月 30 日)。

⁶² 〈李明哲判刑，美國務院促中國放人〉，《中時電子報》，2017 年 11 月 30 日。網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1156192> (瀏覽日期：2017 年 12 月 2 日)。

人的一部分，也衝擊著我國在國際間的空間與地位。

表3.1：《反間諜法》與《反間諜法實施細則》之差異概況

	差異項目	反間諜法	反間諜法實施細則
1	公布日期	2014年11月1日	2017年12月6日
2	依據法源	依據憲法制定	依據反間諜法制定
3	章節與條文	共5章40條	共5章26條
4	章程	第一章，總則。(1-7條) 第二章，國家安全機關在反間諜工作中的職權。(8-18條) 第三章，公民和組織的義務和權利。(19-26條) 第四章，法律責任。(27-37條) 第五章，附則。(38-40條)	第一章，總則。(1-8條) 第二章，國家安全機關在反間諜工作中的職權。(9-14條) 第三章，公民和組織的義務和權利。(15-18條) 第四章，法律責任。(19-24條) 第五章，附則。(25-26條)

資料來源：整理自《中華人民共和國反間諜法》、《中華人民共和國反間諜法實施細則》。

中共於2017年12月6日，根據《反間諜法》制定《反間諜法實施細則》，該細則除了針對境外組織、代理人、敵對組織、間諜器材等做出定義外，還認定「分裂國家、破壞國家統一」等，屬間諜行為外的危害國家安全行為。⁶³無疑的，在該法的制定上，將抽象性的國家安全利益，以法條具體的呈現在法律上，⁶⁴對於我國未來的國際地位與政治立場更是一大威脅。同樣的，兩岸民間交流互動頻繁，無論是求學或經商者，都有可能因為言論或行動的過失，遭《反間諜法》或《反間諜法實施細則》等違反國家安全事由遭受調查、拘捕或定罪，似乎以法律箝制了我國人在中國大陸的思想、言論與行動自由。⁶⁵

⁶³ 〈陸公布反間諜法細則，破壞統一也算違法〉，《中央通訊社》，2017年12月16日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/acn/201712060303-1.aspx> (瀏覽日期：2017年12月2日)。

⁶⁴ 黃秋龍，〈中華人民共和國反間諜法〉評析，《展望與探索》，第12卷第12期，2014年12月，頁28。

⁶⁵ 張淳美，〈大陸公布《中華人民共和國反間諜法實施細則》後續影響〉評析，《展望與探索》，第16卷第1期，2018年1月，頁26-27。

參、 頒布實施國家安全法

2015年7月1日，第十二屆全國人大常委會第十五次會議通過了新的《中華人民共和國國家安全法》（以下稱國家安全法），並於通過當日頒佈施行。⁶⁶這部新的《國家安全法》，共分為7章84條，對於中共而言，可說是作為國家安全各領域工作的基本法律，而且將透過這部法典整合各安全領域的相關部門，在法律層面上對總體國家安全觀作了更進一步的定位與主軸，也是中共在國家安全工作上的基本規範。誠然，這部《國家安全法》隨著「總體國家安全觀」的提出，結合了政治安全、國土安全、軍事安全等十一種國家安全體系融為一體，均含括在這部《國家安全法》當中。再者，先前即已頒佈的《反間諜法》、《網路安全法》等，等於說是《國家安全法》的細部規範補充。

（一）背景描述

1.1993年版《國家安全法》

要說到中共的《國家安全法》，其實最早是出自於1993年2月22日，第七屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議通過的《中華人民共和國國家安全法》（以下稱1993年國家安全法），由國家主席令第六十八號公布，自公布日施行。⁶⁷中共這部早期的《1993年國家安全法》，共分為5章34條，而具體內容在當時的時空背景因素下，都是以執行反間諜工作為主要項目，所以也才有了2014年《反間諜法》的專法產生。而當時《1993年國家安全法》的頒佈，除了約制間諜行為者及其組織之外，主要也是在與《中華人民共和國刑法》（以下稱刑法）⁶⁸中的行為主體做區隔。該法頒佈施行後，將「危害國家安全行為」、「反革命行為」與「間諜行為」之間做區別，它不僅涉及公安部門和安全部門兩個執法者的工作劃分，也關係到對某種危害國家安全行為如何處罰和由誰處罰的問題。⁶⁹

⁶⁶ 〈十二屆全國人大常委會第十五次會議閉幕〉，《人民網》，2015年7月2日。
網址：<http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0702/c14576-27243013.html>（瀏覽日期：2019年6月12日）。

⁶⁷ 〈中華人民共和國國家安全法〉，《中國人大網》。網址：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1993-02/22/content_1481246.htm（瀏覽日期：2018年11月13日）。

⁶⁸ 《中華人民共和國刑法》於1979年7月1日第五屆全國人民代表大會第二次會議通過，1997年3月14日第八屆全國人民代表大會第五次會議修訂，1997年3月14日中華人民共和國主席令第八十三號公佈，自1997年10月1日起施行。自2017年11月4日，共歷經了十次修正，該法總計10章452條。參考資料：全國人民代表大會，〈中華人民共和國刑法（修訂）〉，《中國人大網》。網址：http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/17/content_4680.htm（瀏覽日期：2019年12月16日）。

⁶⁹ 吳遠亮，〈危害國家安全行為，反革命行為，間諜行為〉，《政法學刊》，第12卷第2期，1995年6月，頁51。

第一，就犯罪主體不同而言。《刑法》所指的「任何人」，包括了中華人民共和國公民、外國公民與無國籍人士實施了反革命行為，則應由反革命罪而進行處罰。而《1993年國家安全法》則規定，危害國家安全行為的主體，只能是境外的機構、組織、個人，以及與其相勾結的境內組織或個人。倘若中共境內人士沒有與境外的組織、機構、個人相勾結而實施反革命行為，則不在《1993年國家安全法》的規範當中。其次，在《刑法》的認定上，反革命行為的主體只能是自然人，不包括單位或組織。而《1993年國家安全法》對於危害國家安全行為主體的認定上，除了境外個人，與境外有勾結的境內個人外，還包括境外的機構、組織，以及與境外的機構、組織或個人相勾結的境內的組織。第二，就犯罪的主觀要件不同言。《刑法》對於只有以推翻人民民主專政的政權，和社會主義制度為目的來危害國家安全的行為，才構成反革命罪。而相較於《1993年國家安全法》來說，危害國家安全行為，並沒有特別針對主觀的反革命目的來說明，只要某種行為對國家安全具有客觀危害性，就可以依照違反國家安全的相關法律予以制裁。⁷⁰

承上，在《1993年國家安全法》的制定，當時對於國家安全的解釋上，主要指國家主權與領土的完整，以及人民民主專政的國家政權不受到任何的威脅和侵犯。所以這部法典主要是以防範和打擊境內外敵對勢力，陰謀顛覆政府、分裂國家進而推翻社會主義制度為首要任務；再針對從事間諜活動，以竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密等危害國家安全的活動進行制裁。藉由國家安全機關和公安機關的執法來保護國家政權，並對於危害中共國家安全的行為與對象做了規範。⁷¹

2.2015年新《國家安全法》

質言之，在1993年版的《國家安全法》修訂成為《反間諜法》的同時，形式意義上的《國家安全法》也被《反間諜法》而取代，名實相符。因此，中共在廢除《1993年國家安全法》後，再行制定一部確切的《國家安全法》是絕對必然的。⁷²中國共產黨從十八大以來，由「總體國家安全觀」的指導下，在國家安全領域上，除了在2015年頒布《國家安全法》以外，還先後頒行各項法典，如2014年的《反間諜法》，2015年的《反恐怖主義法》，2016年的《境外非政府組織境內活動管理法》與《網路安全法》，一直到2017年的《國家情報法》等。⁷³然而，這一系列與國家安全相關的法律，可說是法與法之間的平行效力關係，也囿於《國家安全法》可說是關於國家安全事項的原則性規則，所以，其他與國家安全相關的法

⁷⁰ 吳遠亮，〈危害國家安全行為，反革命行為，間諜行為〉，《政法學刊》，第12卷第2期，1995年6月，頁51-52。

⁷¹ 魏永征，〈從《國家安全法》到《網路安全法》-學習習近平總體國家安全觀〉，《理論探索》，總第21期，2018年第1期，頁27。

⁷² 李佑標、李敏，〈我國國家安全法立法問題研究〉，《武警學院學報》，第31卷第5期，2015年5月，頁31。

⁷³ 馬溯川，〈新時代美好生活的安全需要解析-兼論構建總體國家安全體系的路徑選擇〉，《中共濟南市委黨校學報》，2018年4月，頁38。

律就必須要以此框架作為基礎訂頒。⁷⁴

而中共這次所頒布的《國家安全法》，不同於其他世界各國的《國家安全法》，這部法律不斷環繞在「總體國家安全觀」的立論基礎上，凸顯了中共在法制上創新的特色。⁷⁵中共對於「國家安全」的概念，最初僅以「政治安全」與「軍事安全」為主，在最近的二十年來才開始擴展對於「國家安全」的範圍與定義。而這個概念可追溯於1992年中共的十四大報告中，首次使用了「國家安全」的概念進行論述；到了十五大報告中就出現「國家經濟安全」、「人民生命財產安全」等用語；十七大報告中即將「國家安全」置於「民生」部分進行講述；一直到了十八大之後，中共中央提出了「總體國家安全觀」的概念之後，不難看出，中共早已意識到內部安全與外部安全的威脅複雜性。⁷⁶

（二）立法意涵

1. 總體國家安全觀」的安全框架

《國家安全法》第3條載明：「國家安全工作應當堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，維護各領域國家安全，構建國家安全體系，走中國特色國家安全」道路。易言之，中共的國家安全工作在《國家安全法》的具體規範下，仍是以「總體國家安全觀」為主軸，並要求國家應當加強自主創新能力的建設，加快發展自主可控的戰略高新技術和重要領域核心關鍵技術，加強知識產權的運用、保護科技保密能力建設，保障重大技術和工程的安全。這部《國家安全法》是以傳統國家安全法律的基礎框架下建構產製，對中共而言，認為是一個傳統國家安全的頂層設計，先前的指導思想與立法佈局已經有一定的基礎性。⁷⁷新的《國家安全法》所包括的範圍著實的廣泛，就維護政治、人民、國土、軍事、經濟、金融、資源能源、糧食、文化、科技、民族、宗教、社會、生態等廣大的安全面，甚至在防範、處置恐怖主義、極端主義等安全上等制定了相關規定。⁷⁸

中共在「總體國家安全觀」的指導下，除了頒行國家安全領域的《國家安全法》外，還先後在2014年頒行了《反間諜法》、2015年《反恐怖主義法》、2016

⁷⁴ 〈《網路安全法》的立法定位、立法框架和制度設計〉，《中國人大網》，2016年11月10日。網址：http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2016-11/21/content_2002310.htm（瀏覽日期：2019年7月20日）。

⁷⁵ 趙宏瑞、楊一澤，〈建構國家安全法學的學科建設與網絡社會的統籌理論〉，《知與行》，總第18期第1期，2017年1月，頁84。

⁷⁶ 張海波，〈中國總體國家安全觀下的安全治理與應急管理〉，《中國行政管理》，總第370期，2016年第4期，頁129-130。

⁷⁷ 倪鐵蘭天，〈非傳統國家安全法律體系框架建構論綱〉，《犯罪研究》，2019年第1期，2019年，頁5。

⁷⁸ 魏永征，〈從《國家安全法》到《網路安全法》-學習習近平總體國家安全觀〉，《理論探索》，總第21期，2018年第1期，頁28。

年《境外非政府組織境內活動管理法》、2016年《網路安全法》、2017年《國家情報法》等與安全及情報方面有關的重要法律。據不完全統計，中共目前與國家安全相關的法律計有45部，法規60部。⁷⁹

2. 保障人權的遮罩

事實上，中共在這一部《國家安全法》當中，不但對於國家安全作出了規範，也不斷的在凸顯具中國特色的社會主義制度。尤以在《國家安全法》第1條即闡明，「維護國家安全，保衛人民民主專政的政權和中國特色社會主義制度，保護人民的根本利益，保障改革開放和社會主義現代化建設的順利進行，實現中華民族偉大復興」，因此根據憲法而制定該法。⁸⁰無論是在「總體國家安全觀」，或者是《國家安全法》的制定上，中共均以保障人民的基本人權為基礎，做為強化相關安全工作的發展，如前述第1條所述的「保衛人民...，保衛人民...」。再者第7條：「維護國家安全，應當遵守憲法和法律，堅持社會主義法治原則，尊重和保障人權，依法保護公民的權利和自由」，在內容上，也是強調對於人權的重視。不難看出，中共在國家安全工作的推動上，透過法律的制定，企圖要彰顯保護人民免於恐懼，進而維護人民自由、財產與安全。⁸¹

3. 國家安全下的情報活動合法性

在法律的權威性與強制性的作用下，中共的《國家安全法》亦將包括情報在內的國家安全相關事項規範於內，並在該法的第4章第2節「情報資訊」專節述明。如第51條：「國家健全統一歸口、反應靈敏、準確高效、運轉順暢的情報資訊收集、研判和使用制度，建立情報資訊工作協調機制，實現情報資訊的及時收集、準確研判、有效使用和共用」。第53條：「開展情報資訊工作，應當充分運用現代科學技術手段，加強對情報資訊的鑒別、篩選、綜合和研判分析」。第54條：「情報資訊的報送應當及時、準確、客觀，不得遲報、漏報、瞞報和謊報」。而這部分的權威性與強制性，也反應在該法的其他規範上。如第42條規定：「國家安全機關、公安機關依法搜集涉及國家安全的情報資訊，在國家安全工作中依法行使偵查、拘留、預審和執行逮捕以及法律規定的其他職權」。第28條：「國家反對一切形式的恐怖主義和極端主義，加強防範和處置恐怖主義的能力建設，依法開展情報、調查、防範、處置以及資金監管等工作，依法取締恐怖活動組織和嚴厲懲治暴力恐怖活動」。第67條規定：「國家健全國家安全危機的資訊報告和發佈機制」。從這些規定可以看出，情報工作的流程包括蒐集、鑒別、篩選、綜合和研判分析，

⁷⁹ 肖君擁，〈為何要加強國家安全法治建設〉，《人民論壇》，2018年5月，頁103。

⁸⁰ 〈中華人民共和國國家安全法〉，《人民網》，2015年7月10日。網址：<http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0710/c14576-27285049.html>（瀏覽日期：2019年7月20日）。

⁸¹ 〈國家安全法充分體現了人權保障原則〉，《中國法學網》，2016年4月15日。網址：<http://www.iolaw.org.cn/showArticle.aspx?id=4969>（瀏覽日期：2020年1月9日）。

以及報送、資訊發佈等環節。⁸²

以反恐工作為例，係由「國安委」、「中央軍委」相關部門、「反恐工作領導小組」，以及軍事、外交、安全、情報與國防等部門協力合作，針對出境反恐工作中的情報蒐集、統籌決策等，將國家安全機關、公安機關與軍事機關等境內、外的反恐情報，交由國家反恐情報中心作為後續處置。⁸³事實上，《國家安全法》也能說是一部維護中共國家安全的母法，它與《刑法》上涉及國家安全的內容亦有產生對接的相呼應，⁸⁴舉凡在維護國家安全，以及預防、打擊和懲處危害國家安全的犯罪行為上，都存在著相互呼應與互補的軌跡。⁸⁵

肆、 制定推動境外非政府組織境內活動管理法

在總體國家安全觀的背景之下，強化對境外非政府組織境內活動的法制化管理有其重要性，也是習近平依法治國的基本要求。⁸⁶中共於2016年4月28日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》（以下稱NGO管理法），並於2017年11月5日正式施行。⁸⁷而該法計7章54條，藉此規範境外非政府組織在中國大陸地區之境內活動。

中共長期以來一直認為，有些境外的非政府組織會藉以「援助」或「交流」等名義，和政府部門、醫事機構或學校研究機構合作，以從事蒐集或竊取中共在政治、軍事、科技、經濟與民生等方面的情報工作。因此，在中共《NGO管理法》實行之後，不少在中國大陸地區的境外非政府組織即面臨被迫暫停營運、取消活動或資助方撤資的命運。⁸⁸

（一）背景描述

⁸² 閔志開、王延飛，〈新《國家安全法》背景下的中國情報學〉，《情報雜誌》，第35卷第7期，2016年7月，頁1-2。

⁸³ 胡大路，〈論反恐怖主義法中武裝力量出境反恐的規範含義〉，《煙台大學學報（哲學社會科學版）》，第31卷第6期，2018年11月，頁31-32。

⁸⁴ 康均心、虞文梁，〈「國安委」機制下的國家安全法治研究-以新《國家安全法》為視角〉，《邊疆經濟與文化》，總第113期，2015年第4期，頁2。

⁸⁵ 康均心、虞文梁，〈「國安委」機制下的國家安全法治研究-以新《國家安全法》為視角〉，《邊疆經濟與文化》，總第113期，2015年第4期，頁4。

⁸⁶ 〈《管理法》一周年座談會在京舉行〉，《中國國際民間組織合作促進會》。網址：<http://www.cango.org/showNews.aspx?id=820>（瀏覽日期：2019年12月23日）。

⁸⁷ 〈中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法〉，《人民網》，2016年4月29日。網址：<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0429/c1001-28313123.html>（瀏覽日期：2019年9月12日）。

⁸⁸ 〈中國7000個境外組織NGO只給註冊139個，新法上路半年，外國機構面臨絕境〉，《風傳媒》，2017年7月8日。網址：<https://www.storm.mg/article/295854>（瀏覽日期：2019年10月27日）。

1. 境外非政府組織的定義

所謂 NGO 非政府組織是指一個不屬於政府，而是一個獨立自主性民間組織，這個名詞最早出現在 1945 年聯合國成立時，係聯合國憲章所出現的詞彙。⁸⁹當時被定義為，「凡是不是依據政府間的協定所成立的國際組織，均可被視為非政府組織」；也因為全球民間組織的林立，亦可稱之為「在國際事務中具有中立性質的非官方機構」。相較於中共而言，非政府組織的興起可源溯於二十世紀的七八十年代，九十年代中期，當時北京舉辦了世界婦女非政府組織論壇，開始有了非政府組織的概念。直後，學術界大致以學者王逸舟的觀點詮釋說明，「非政府組織係指非盈利的、非官方的、與政府和商貿機構都有一定區別並存在一定間隔的專業組織，而他們按照所欲表達的特定問題結合成一個固定團體，並藉以主張自己的訴求，以作為社會某些階層或團體的媒介」。⁹⁰

2. 境外非政府組織的立法前沿

事實上，中共自 80 年代末期至 2017 年《NGO 管理法》施行以前，受到世界各地發生的顏色革命影響，使得中共中央不得不重視對境外非政府組織的管制作為，從 1989 年開始，為了促進國際貿易和經濟技術的交流與合作，並加強對外國商會的管理作為，即制訂了《外國商會管理暫行規定》；2004 年為規範在華境外基金會的組織和活動，即通過《基金會管理條例》；頃接，欲規範來華外國專家的申請、受理、審批、辦理等事項，而由國家外國專家局發佈《外國專家來華工作許可辦理規定》；隨著相關條文規定的應運而生，在 2008 年即 2009 年也分別發布了《衛生部業務主管境外基金會代表機構管理規定》與《國家外匯管理局關於境內機構捐贈外匯管理有關問題的通知》等，藉以周延境外非政府組織的關活動。⁹¹

在 2012 年《NGO 管理法》通過之前，經中共未具名機構調查發現，境外非政府組織的實際數量與合法登記數的比例大約 12:1。⁹²中共學者也認為，《NGO 管理法》是在中共國家安全的背景因素下所制定而成的，也是為了周延國家安全所立法的一項作為，實際上卻是帶著濃濃的管制色彩。並且由政府部門執行組織登記註冊、活動引導以及執法監管等工作。⁹³而在中共在境外非政府組織管理的解

⁸⁹ 〈NGO 非政府組織，自主性的民間力量〉，《外交部雙語網》。網址：<https://www.taiwanngo.tw/p/404-1000-27183.php?Lang=zh-tw>（瀏覽日期：2019 年 9 月 9 日）。

⁹⁰ 陸晶、馬凌霽，〈中國非政府組織參與全球治理路徑探討〉，《湖南警察學院學報》，第 30 卷第 5 期，2018 年 10 月，頁 67。

⁹¹ 陳曉春、彭燕輝、陳文婕，〈在華境外非政府組織法治化監管研究〉，《中國行政管理》，第 385 期，2017 年第 7 期，頁 88。

⁹² 湯蘊懿，〈中國境外非政府組織管理困境中的鎖定效應分析〉，《社會科學》，2012 年第 3 期，頁 78。

⁹³ 陳曉春、文婧，〈在華境外非政府組織管理如何更上一層樓〉，《人民論壇》，2017 年 3 月，頁 62。

釋上，就是將原先由政府所必須承擔的部分境外非政府組織管理、服務的事務性職能，充分授權的轉讓給社會自治性組織執行，由社會自治組織來為境外非政府組織提供相關的公共服務，以此來推動境外非政府組織的快速發展。⁹⁴

就人民日報的報導指出，為了掃蕩非法組織及整治重點對象，光是在 2018 年當中，就依法打擊取締非法組織 52 個、偵辦重點對象非法活動案件 30 起，依法查處 582 人。⁹⁵在網際網路發達以及普遍被運用的時代裡，隨著普羅大眾對於智慧型手機以及社群軟體的依賴，有些非政府組織早就透過 QQ、微信、微博等通訊平臺，以圖片或文字等方式動搖中國人民的意識形態。基此，中共公安部門也開始對境外非政府組織的活動進行管理，除了關注網路輿論的動向之外，同時也對於其不法行為進行剷除的工作。⁹⁶

3. 境外代理人

揆諸中外，相較於美國而言，美國《外國代理人登記法》的立法背景緣起於第二次世界大戰期間期間，當時德國納粹政府的政治宣傳，為了避免之間的間諜滲透，必須要強化政府的監管措施，於是通過《外國代理人登記法》。⁹⁷事實上，美國的 NGO 組織獲得美國政府的資助已非罕見，更值得一提的是，組織成員以退役情報人員居多，可說是美國境外的情報單位。⁹⁸

中共認為境外資助代理人，可說是境外勢力為了危害共產黨的執政地位及其社會穩定，所遂行的滲透與激起鬥爭的前哨站。尤以在境外勢力干預後所出現的顏色革命浪潮時，就足以形成叛亂事件的幫兇甚或是領導人。⁹⁹對此，就境外非政府組織以及美國的借鑑，也促使了中共在反情報的執法策略上，必須要對境外非政府組織及其人員作一有效規範與管控，始能有效防堵在這個組織與機構上的人員，對中共的政治與社會等層面造成影響與危害。

(二) 立法意涵

⁹⁴ 曹陽飛，〈淺談對境外非政府組織管理的組織載體創新〉，《新西部》，2012 年第 15 期，頁 6。

⁹⁵ 〈堅決貫徹總體國家安全觀推進西藏長足發展和長治久安〉，《人民網》，2019 年 4 月 18 日。http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-04/18/nw.D110000renmrb_20190418_1-11.htm（瀏覽日期：2019 年 11 月 28 日）。

⁹⁶ 溫豪，〈新形勢下公安機關對在華境外非政府組織的管理〉，《中國公共安全》，總第 52 期，2018 年第 3 期，頁 13-14。

⁹⁷ 〈維護國安或管制言論？從美國《外國代理人登記法》談起〉，《中央通訊社》，2019 年 11 月 13 日。網址：<https://opinion.udn.com/opinion/story/11678/4161913>。（瀏覽日期：2019 年 11 月 30 日）。

⁹⁸ 〈賴岳謙：美國通過香港法案！中國展開制裁行動！〉，《中時電子報》，2019 年 12 月 14 日。網址：<https://www.chinatimes.com/opinion/20191214000016-262115?chdtv>。（瀏覽日期：2020 年 2 月 16 日）。

⁹⁹ 胡映衛、韓金強，〈境外資助代理人與國家政治安全〉，《國防》，2019 年第 7 期，2019 年，頁 18-20。

1. 宗旨

該法的立法宗旨，是立基於有效管理位處於中國大陸地區的境外非政府組織，將其據以法制化，其目的是希望「有利於保護其合法權益」、「促進友好交流與合作」、「推動公益等事業發展」、「利於依法加強監管」、「有效防範和打擊各類違法活動」、「維護國家安全與國家利益和社會公共利益」等。¹⁰⁰概括言之，《NGO 管理法》的生成，反映出中共中央和公民社會之間必須要不斷的增加其雙邊之夥伴關係，並且透由法律的約制，以彰顯透由法規對於相關部門及行動的管理，進而達到維持控制的國家安全目標。¹⁰¹

2012 年，中共當局對境外非政府組織設立在中國大陸地區的代表機構進行專案清查工作後，發現諸多問題，鑑此，全國人大常委會提出《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》，並明確三個方向，第一，身份必須是公開且不得是隱匿的，必須公開其受雇於誰、為誰服務。第二，資金必須受到嚴格管控，絕不允許利用外來資金從事損害國家利益、顛覆國家政權的活動。第三，境外非政府組織任何在境內的活動必須提前報備，不允許進行隱蔽或是反動的活動，避免成為境外勢力干涉內政或是成為分化的工具。

值得一提的是，在草案階段，原本所指的境外非政府組織係指在境外成立的非營利、非政府的社會組織，但與會之人員認為草案所規定的境外非政府組織太為廣泛，因此，同意將境內外學校、醫院等機構之間正常的學術交流合作不納入該法調整，並將其境外非政府組織的定義，修正為境外合法成立的基金會、社會團體、智庫機構等非營利、非政府的社會組織。同時，也一併在第七章附則中臚增了，「境外學校、醫院、自然科學和工程技術的研究機構或者學術機構與境內學校、醫院、自然科學和工程技術的研究機構或者學術機構開展交流合作，按照國家有關規定辦理」之規定，且前述的機構和組織倘若違反了《NGO 管理法》的第五條規定，同樣必須要接受究責。

再者，公安部設有境外非政府組織管理辦公室，並負責就境外非政府組織管理的部分制定政策與行動方針，同時，對於部分境外非政府組織涉及活動範圍廣，或者國際影響力較大者具有直接管轄的權利。其他地方各級的公安部門境外非政府組織管理辦公室，則負責該地區的境外非政府組織管理之一般工作。¹⁰²《NGO 管理法》還律定，登記管理機關要制定境外非政府組織在華的活動領域和專案目

¹⁰⁰ 〈依法保障境外非政府組織在華活動〉，《中國人大網》，2017 年 5 月 4 日。http://www.npc.gov.cn/npc/c16115/201705/58cb766d42634aee8e582c088507424f.shtml (瀏覽日期：2019 年 11 月 30 日)。

¹⁰¹ Jonathan Schwartz, 〈Health-Oriented Overseas NGOs and the New Overseas NGO Law in China〉，《中國大陸研究》，第 61 卷第 2 期，2018 年 6 月，頁 1-18。

¹⁰² 馬凌霽、陸晶，〈國際化視野下在華境外非政府組織管理新探〉，《懷化學院學報》，第 38 卷第 8 期，2019 年 8 月，頁 45。

錄，而且需要公佈業務主管單位，同時，在網站上也要公佈如何申請代表機構以及發展臨時活動備案的程序。

職是之故，為了周延《NGO 管理法》，中共部分機關單位亦制訂相關規範，藉以約制境外非政府組織或非營利事業機構，如 2017 年 8 月國務院扶貧辦發佈《關於受理境外非政府組織業務主管單位申請等事宜的操作辦法（試行）》；以及同年 2018 年 9 月國家林業局所月發佈的《國家林業局司局單位與境外非政府組織合作與交流管理辦法》等，據以約制是類機構。¹⁰³

2. 境外非政府組織類型歸納與統計

中共的非政府組織具有其「半官方性」之特點，也有大陸地區學者將其稱之為「官民兩重性」或「准政府性」，¹⁰⁴ 中國非政府組織最顯著的特點之一便是「半官方性」，「半官方性」也可以表述為「官民兩重性」或「准政府性」。

當前中共認定在大陸地區活動的 NGO 組織區分為「半官方的 NGO」、「假半官方的 NGO」、「民辦非企業單位」、「民間人士自發成立之草根組織」、「在民政部門登記的國際組織」、「與中共相關單位合作開展活動的國際組織」、「只透過中國大陸的志願者或聯絡員開展活動的國際組織」等七種。（如表 3.5）¹⁰⁵

¹⁰³ 何秀珍，〈中國大陸《境外非政府組織境內活動管理法》實施兩周年評析〉，《展望與探索》，第 17 卷第 2 期，2019 年 2 月，頁 30。

¹⁰⁴ 陸晶、馬凌霽，〈中國非政府組織參與全球治理路徑探討〉，《湖南警察學院學報》，第 30 卷第 5 期，2018 年 10 月，頁 68-69。

¹⁰⁵ 國際信用監督網、國際信標準網，〈非政府組織 NGO 研究-NGO 簡介〉，瀏覽日期：2019 年 11 月 28 日，網址：<https://www.ice8000.org/china/ngo/default.htm>。

表3.2：中共對於境外非政府組織類型歸納表

類型	特徵	部門類型
半官方的NGO	這些NGO在民政部註冊，往往都有較深的政府背景。	如：中國企業聯合會，全國工商聯合會等。
假半官方的NGO	這些NGO一般在香港註冊，但他們名字聽起來與第一種幾乎一樣，往往冠名中國（中華）OO協會（學會、聯合會、中心、委員會、研究院）等，他們自稱在民政部註冊或自稱有政府背景。	如：中國（中華）OO協會等。
民辦非企業單位	這類是在民政部門註冊的民辦非企業單位。	如：民辦大學等。
民間人士自發成立之草根組織	此類為草根組織，由民間人士自發成立具知名度的民間自發公益團體。該類型主要集中在環保領域、婦女領域、扶貧領域等。	如北京的自然之友、地球村、綠家園志願者，天津的綠色之友等。
在民政部門登記的國際組織	此類通常是在民政部門登記的國際組織。	如：美國福特基金會。
與相關單位合作的國際組織	與中共相關單位合作發展活動的國際組織。	如：世界信用組織（WCO）等。
透過中國大陸的志願者或聯絡員的國際組織	不在中國大陸政府部門登記，只透過國內的志願者或聯絡員開展活動的國際組織。	如：綠色和平組織等。

資料來源：整理自國際信用監督網、國際信標準網，〈非政府組織NGO研究-NGO簡介〉，瀏覽日期：2019年11月28日，網址：<https://www.ice8000.org/china/ngo/default.htm>。

由中共境外非政府組織辦事服務平臺資料顯示，在2018年，完成登記之境外非政府組織機構有441個，而臨時活動備案之境外非政府組織也達1381個。（如圖3.1）而在登記的國家當中，依比例方面，依序為美國107個，佔24.26%；香港83個，佔18.82%；日本53個，佔12.02%；韓國39個，佔8.84%；德國25個，佔5.67%、其他國家134個，佔30.39%。¹⁰⁶（如圖3.2）迄2019年12月31日止，在中國大陸地區登記之境外非政府組織機構已有511個，而臨時活動備案之境外非政府組織也達2442個。而在登記的國家當中，依比例方面，依序為美國126個，佔24.66%；香港94個，佔18.4%；日本53個，佔10.37%；韓國38

¹⁰⁶ 工作動態，〈年度報告發布〉，《境外非政府組織辦事服務平臺》，2019年1月10日。https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=174860&p_topmenu=3&p_leftmenu=1（瀏覽日期：2020年2月13日）。

個，佔 7.44%；德國 26 個，佔 5.09%、其他國家 174 個，佔 34.04%。¹⁰⁷（如圖 3.3）

由此發現，在中共所登記的境外非政府組織以美國居多，其次為香港，再次為日本，其他國家的佔比數也不少，而且數據顯示 2019 年相較於 2018 年也有成長的趨勢，而且，美國在中國境內的非政府組織不在少數，其活動與資金流向勢必受到中共嚴加管控，而當中是否有非法活動存在，仍值得再行觀察。

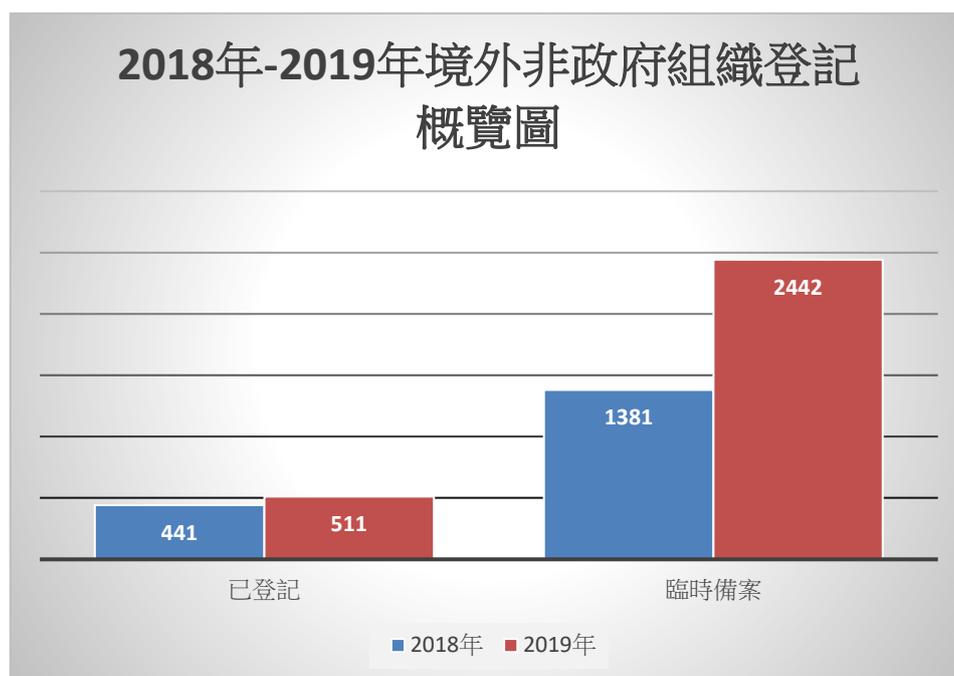


圖 3.1：2018 年-2019 年境外非政府組織登記概覽圖

¹⁰⁷ 工作動態，〈年度報告發布〉，《境外非政府組織辦事服務平臺》，2020 年 1 月 14 日。https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=272557&p_topmenu=1（瀏覽日期：2020 年 2 月 13 日）。

2018年中共登記各國非政府組織統計

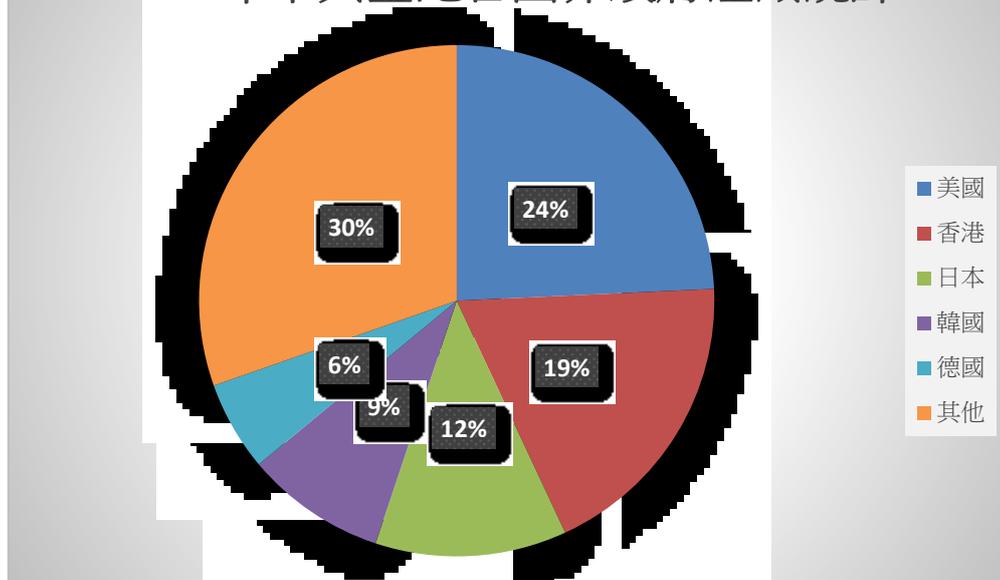


圖 3.2：2018 年中共登記各國非政府組織統計圖

2019年中共登記各國非政府組織統計

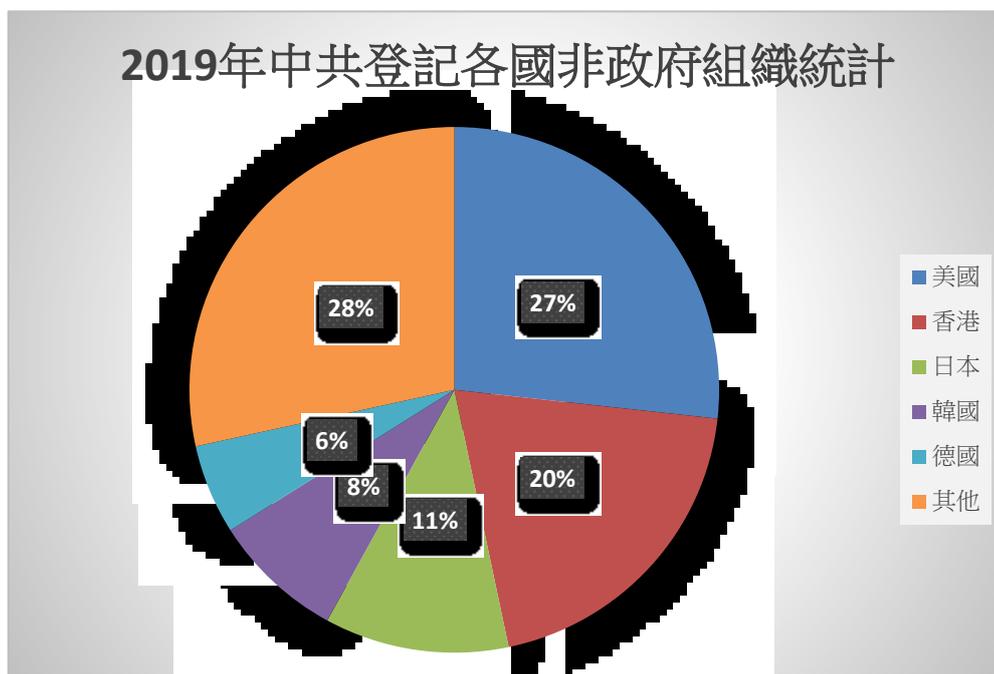


圖 3.3：2019 年中共登記各國非政府組織統計圖

3. 境外非政府組織的威脅活動

事實上，中共在1993年版的《國家安全法》當中，也道出了境外組織或其代理人對於國家安全所帶來的危害。比方說在第四條的部分，「危害國家安全的行為，是指境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施的，或者境內組織、個人與境外機構、組織、個人相勾結實施的...」。因此，在闡明國家安全工作的基礎上，不僅具有隱匿任務的間諜組織會直接危害國家安全，而且往往間諜組織的代理人也從事危害國家安全的活動，而這個組織對國家安全的危害不亞於間諜組織，而且更具有隱蔽性。¹⁰⁸

(1) 反華勢力

中共有感於部分國外反華勢力開始利用非政府組織中國大陸境內發展活動，並透由思想、學術滲透等，影響國家安全。其次，有些非政府組織以行善為由展開活動，實際上卻暗中卻在收集中共政治、軍事和經濟等層面的情報，已對國家安全致成嚴重威脅。甚至有部分境外非政府組織介入到政治生活領域，利用物質作為利誘收買民眾，以達到顛覆中共政權的目的。顯見，境外非政府組織的活動帶有隱蔽性、利誘性、煽動性，使得中共國家在境外非政府組織的管理上帶來巨大的挑戰。¹⁰⁹

2015年12月，中共廣東公安機關破獲一起「番禺打工族文書處理服務部」（下稱服務部）的案件，而這起案件是該「服務部」，長期以來打著為「勞工維權」的旗號，接受境外反華非政府組織資金，動而組織從事危害中共國家安全的案件，當時以曾飛洋為首的7名犯罪嫌疑人被捕獲。¹¹⁰然而，該「服務部」多年來介入中共勞資糾紛事宜，且印製反動書刊等資料，企圖煽動組織非法罷工，趁機製造規模性群體性事件，以達到引發社會動蕩的目的。¹¹¹在這起案件中，主要關鍵人物曾飛洋、湯歡興和朱小梅因「聚眾擾亂社會秩序罪」成立。曾飛洋被判有期徒刑3年，緩刑4年；湯歡興和朱小梅分別被判有期徒刑1年6個月，緩刑2年。3人均當庭表示認罪悔罪，服從判決，不上訴。這就是當時撼動中共各界知名的「工運

¹⁰⁸ 韓忠偉，〈我國《國家安全法》的立法不足及完善〉，《懷化學院學報》，第28卷第1期，2010年2月，頁98。

¹⁰⁹ 溫豪，〈新形勢下公安機關對在華境外非政府組織的管理〉，《中國公共安全》，總第52期，2018年第3期，頁11。

¹¹⁰ 〈揭開「工運之星」光環的背後—「番禺打工族文書處理服務部」主任曾飛洋等人涉嫌嚴重犯罪案件調查〉，《新華網》，2015年12月22日。http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117546098.htm（瀏覽日期：2020年1月16日）。

¹¹¹ 周兵，〈從工運之星案件看當前境外NGO對我國的政治滲透〉，《中華魂》，2016年第7期，頁25-27。

之星」案。¹¹²

2016年5月，美國「國家民主基金會」曾被報導指出，迄今向至少103個反華團體提供了約9652萬美元的資金援助，其中包括「藏青會」、「世維會」等，被中共明確認定為恐怖組織的團體，據稱，該基金會50%以上的資金皆是由美國政府所提供。這些具有誘惑性、隱蔽性、煽動性和策略性的境外非政府組織，以提供資金做為利誘，當然具有一定吸引力；再輔以專案合作、學術交流等名義為掩護，更加具備一定的隱蔽性；再以扶貧助學、維權救助為藉口，又具有一定的煽動性。通常這些組織又以中共境內民間組織為工具，以地方政府和高校為媒介，以強化策略性。¹¹³

(2) 情報活動

誠然，在先進國家當中，各國政府莫不將非政府組織受託於該國政府執行特殊任務的一部分，舉凡滲透、顛覆，甚或是蒐集情報等，都是得以透過非政府組織來完成。因此，對於境外非政府組織活動的監督，重點在於讓這些組織在所在國的所有活動公開透明，從而在法律的約制之下正常發展各項活動，防止從事滲透破壞或其他違法行為。¹¹⁴就此，對中共而言，已經存在極少數境外非政府組織企圖或者已經做了危害中共社會穩定和國家安全的事情。¹¹⁵對中共而言，境外非政府組織在促進中共社會發展與國際交流合作的同時，事實上，NGO管理法的施行也對中共國家安全與社會穩定方面可能存在的威脅與風險進行了嚴格的管控。¹¹⁶

就人民日報的報導指出，為了掃蕩非法組織及整治重點對象，光是在2018年當中，就依法打擊取締非法組織52個、偵辦重點對象非法活動案件30起，依法查處582人。¹¹⁷在網際網路發達以及普遍被運用的時代裡，隨著普羅大眾對於智慧

¹¹² 〈廣東3名勞工維權人士被判聚眾擾亂社會秩序罪成立〉，《端聞》，2016年9月27日。<https://theinitium.com/article/20160927-dailynews-china-workersright/>（瀏覽日期：2020年1月16日）。

¹¹³ 王鵬，〈境外非政府組織境內活動的立法規則〉，《當代經濟》，第32期，2016年11月，頁92-93。

¹¹⁴ 王存奎，〈國外非政府組織管理對我國維護國家政治安全的啟示〉，《中國人民公安大學學報》，總第184期，2016年第6期，頁53-55。

¹¹⁵ 〈鐘聲：深度關切背後不良居心〉，《人民網》，2016年4月30日。<http://cpc.people.com.cn/pinglun/BIG5/n1/2016/0430/c78779-28316369.html>（瀏覽日期：2019年11月30日）。

¹¹⁶ 陳曉春、張雯慧，〈法治視域下在華境外非政府組織精細化治理研究〉，《中國行政管理》，總第408期，2019年第6期，頁69。

¹¹⁷ 〈堅決貫徹總體國家安全觀推進西藏長足發展和長治久安〉，《人民網》，2019年4月18日。http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-04/18/nw.D110000renmrb_20190418_1-11.htm（瀏覽日期：2019年11月28日）。

型手機以及社群軟體的依賴，有些非政府組織早就透過QQ、微信、微博等通訊平臺，以圖片或文字等方式動搖中國人民的意識形態。基此，中共公安部門也開始對境外非政府組織的活動進行管理，除了關注網路輿論的動向之外，同時也對於其不法行為進行剷除的工作。¹¹⁸

從中共維護國家安全的戰略角度來看，必須要妥慎處理政府、企業以及非政府組織三者之間的關係。因為境外非政府組織對於中共的國家安全與政治穩定已面臨了極大的挑戰與威脅，因此，更需要透由約束境外非政府組織的機制來防堵對中共本身的滲透及破壞，以維持其穩定與發展。¹¹⁹要主動應對境外非政府組織在華活動對國家安全和社會政治穩定帶來的威脅和挑戰，嚴防西方國家通過政治類非政府組織進行滲透破壞活動。

由於境外非政府組織越來越多，無論是在環境保護、慈善救助或是扶貧協助等活動上，在為地方帶來先進的經驗與技術的同時，也開啟了政治滲透、宗教傳播甚至是蒐集情報等危害中共國家安全的行為，尤以在中國大陸的西南邊疆來說，鑒於地區發展相對停滯不前，且民族宗教的複雜特性，政府的管理也相對的困難，也成為境外非政府組織活動最頻繁的地區，對中共而言，造成監管不易，相對的影響到國家全的問題。

伍、 結語

綜上所述，為了有效情報的順利獲取，情報組織會經常性的透過隱匿的管道，以竊取、刺探、滲透、策反、收買等手段秘密獲取情報資訊。並且透由情報蒐集、情報處理、情報分析、情報產出、情報分發與利用、情報回饋等流程來產生有效的情報資料，然而，這一系列的情報傳遞與分析流程端賴網路平臺的運用，所以，這一系統化的流程都需要經過監督與審查的機制。¹²⁰

中共整體安全情勢看似穩定，事實上，隨著世界經濟和戰略中心轉向亞太地區，美國也不斷強化在亞太地區上的軍事合作，因此，中共所面臨的周邊環境複雜多變，所身處的威脅和挑戰也與日俱增。¹²¹中共國家安全十大事件項目主持人李文良教授指出，中共「國家安全委員會」的成立、「總體國家安全觀」的概念

¹¹⁸ 溫豪，〈新形勢下公安機關對在華境外非政府組織的管理〉，《中國公共安全》，總第52期，2018年第3期，頁13-14。

¹¹⁹ 〈王存奎：辯證看待境外非政府組織〉，《中國文明網》，2014年5月14日。網址：http://www.wenming.cn/ll_pd/zz/201405/t20140515_1943560.shtml（瀏覽日期：2019年9月14日）。

¹²⁰ 王英、王濤，〈我國網絡與信息安全政策法律中的情報觀〉，《情報資料工作》，第40卷第1期，2019年1月，頁20。

¹²¹ 丁磊，〈習近平總體國家安全觀探究〉，《中國政治教學參考》，2014年第1期，頁10。

提出以及《反間諜法》的頒佈實施等系統化的重大決策紛紛出爐。¹²²除此之外，一系列的政策，亦充分證明中共在國家安全上逐步朝向頂層化的戰略設計。

就中共媒體分析認為，《反間諜法》與所有公民和組織有著十分密切的關係，國家安全機關在反間諜工作中必須依靠人民的支援，動員、組織人民防範、制止間諜等危害國家安全的行為。因此，這部法律就公民和組織如何履行維護國家安全的義務作出具體規定。同時，為使公民和組織維護國家安全的權利得到保障，合法權益不受侵犯，法律規定反間諜工作應當依法進行，尊重和保障人權，保障公民和組織的合法權益，並將相關保護措施具體化。《反間諜法》的誕生，對於公民和組織落實《反間諜法》的要求，在中共國家安全機關的協調和指導下，具有共築維護國家安全的人民防線的意涵，意義重大而深遠。¹²³

儘管如此，因應大數據的興起，中共早已透過全面及系統化的將科技、就行業熱點及輿論風向等，進行視覺化分析、預測性分析，為境外非政府組織的活動行為作預測，並進行風險評估，也因為如此，中共透過法制層面的規範甚至是授權，開始對相關可疑資料作蒐集與運用以徹底杜絕境外非政府組織的威脅是可預見的，因此，無論是《國家安全法》、《NGO管理法》或是《反間諜法》僅是一個法制的起始與開端，而從中所要達到的反情報策略目標，來達到維護國家安全，甚至是維穩與維權的目的，才是實質意涵所在。¹²⁴

¹²² 〈2014年中國國家安全十大事件發布〉，《中國網》，2015年1月5日。http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-01/05/content_34476341.htm（瀏覽日期：2018年11月29日）。

¹²³ 〈法制日報評論員：維護國家安全工作的重要法律武器〉，《中國共產黨新聞網》，2014年11月3日。http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-04/18/nw.D110000renmrb_20190418_1-11.htm（瀏覽日期：2018年12月13日）。

¹²⁴ 陳曉春、張雯慧，〈法治視域下在華境外非政府組織精細化治理研究〉，《中國行政管理》，總第408期，2019年第6期，頁73-74。

第二場次

主題：「亞太區域穩定與國防科技自主」

時間：10：50 - 12：10

主持人：林正義教授

論文發表：

1. 無人水下載具法律地位之初探
(顧志文、曾子城、林宣麒)
2. 習近平時期中共海權發展：以 21 世紀海上絲綢之路沿線國家港口建設為例
(鄭中堂、黃惠華)
3. 習近平主政時期中共對臺統戰工作的調整與實踐
(林立偉)

無人水下載具法律地位之初探

顧志文

(國防大學政治學系助理教授)

曾子城

(國防大學政治學系碩士生)

林宣麒

(後備指揮部少校政戰官)

摘要

本文針對 2016 年 12 月 15 日一架由美國海軍海洋探測船「包迪奇號」(The USNS Bowditch, T-AGS 62)所擁有的無人水下載具，於蘇比克灣西北方約 50 哩被中國大陸所撈取後所衍生的國際法問題。本文以 1982 年《聯合國海洋法公約》條約與國際實踐分析無人水下載具的法律地位，並同時以「包迪奇號」事件作為類案發生在我國專屬經濟海域時的參考方案。研究發現：無人水下載具雖目前無一清楚之法律定位，但觀察國際實踐因航行安全的管理問題仍視其為船舶，因此我國有必要針對無人水下載具提出國內法的定義及規範，以作為它國無人水下載具於我國專屬經濟海域進行軍事海洋水文撈取調查時之法律基礎。

關鍵詞：無人水下載具、海洋科學研究、水文調查、軍事海洋資料

壹、前言

2016年12月15日一架由美國海軍海洋探測船「包迪奇號」(The USNS Bowditch, T-AGS 62)所擁有的無人水下載具(Unmanned Underwater Vehicle, UUV)¹²⁵，被中國大陸海軍大浪三級(Dalang III-Class)潛艇救難船於距菲律賓蘇比克灣西北方約50浬處強行取走該載具。美方認為該載具屬於美國海軍享有主權豁免(sovereign immunity)¹²⁶。然而中國大陸國防部認為該載具為不明裝置，為避免該載具影響航行安全，而將該裝置帶回並對其進行識別查證後歸還美國¹²⁷。雖然該事件和平地落幕，但確也留下無人水下載具是否為船舶或軍艦等法律定位問題的探討空間。目前國內學界與軍事院校普遍討論無人載具用於支援各軍作戰的功能性與適用性，甚少討論該載具的法律地位，尤其是否被視為船舶甚或軍艦等法律定位問題。然而此問題的重要性在於牽涉到無人水下載具的權利與義務關係，如主權豁免與通行權等，假若此狀況發生在我國專屬經濟海域內，我國國防部及海巡署該如何處理此載具，此乃攸關到無人水下載具的法律定性，以及沿海國與無人水下載具使用國於專屬經濟海域的權利與義務問題。

在此目的下，本文主要藉由國際法觀點探討以下問題：首先，探討無人水下載具是否為軍艦？其次，分析沿海國及無人水下載具使用國於各海域的權利與義務為何？再者，「包迪奇號」事件所造成的法律問題？最後，若相同載具在我國專屬經濟海域內發現出現我政府該如何處置？

¹²⁵ 無人海上載具(Unmanned Maritime Vehicle, 簡稱UMV)包含無人水下載具及無人水面載具(Unmanned Surface Vehicle, 簡稱USV)。Michael N. Schmitt and David S. Goddard, "International law and the military use of unmanned maritime systems," *International Review of the Red Cross*, Vol. 98, No. 2, 2016, p.571.; Antoine Martin, Unmanned Maritime Systems Defense & Security UUV & USV Markets, Technologies and Opportunities Outlook 2012-2020, 2011, *Market Intel Group LLC*, p.33, <<https://www.marketresearch.com/product/sample-6558458.pdf>>. (last visited July 3, 2020)

¹²⁶ 美國海軍使用該載具蒐集軍事用的海洋水文資料，如鹽度、水溫與聲速等資料。參見 United States Department of Defense, Statement by Pentagon Press Secretary Peter Cook on Incident in South China Sea, 16 December 2016, *United States Department of Defense*, <<https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1032611/statement-by-pentagon-press-secretary-peter-cook-on-incident-in-south-china-sea/#.WFQ8NU7JZT0.twitter>>. (last visited July 3, 2020)

¹²⁷ 中國大陸國防部，〈國防部新聞發言人楊宇軍答記者問〉，中國大陸國防部，<http://www.mod.gov.cn/big5/info/2016-12/17/content_4767072.htm>，最後檢索日期：2020年7月3日；中國大陸國防部，〈中美雙方順利移交無人潛航器〉，中國大陸國防部，<http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2016-12/20/content_4767292.htm>，最後檢索日期：2020年7月3日。

貳、無人水下載具是否為軍艦

無人水下載具廣泛地運用到平時及戰時的各個層面，然而其法律地位仍莫衷一是；因此本節主要探討以下問題：第一，船舶與軍艦於 1982 年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea，以下簡稱《公約》)¹²⁸ 及其它國際條約下所定義下的船舶或軍艦為何？其次，何謂無人水下載具？另外，在國際實踐上，國際組織及它國如何定位無人水下載具？最後綜整上述法律見解，作者進而提出就無人水下載具最適之法律定位論述。

一、船舶與軍艦定義

在解釋無人水下載具之前，首先，吾人應先了解何謂船舶與軍艦？雖然《公約》未清楚定義船舶(ship or vessel)，然而就 1969 年《維也納條約法公約》(Vienna Convention on the Law of Treaties)第 31 條所述可依據與當事國有關之條約及其各條約中的上下文解釋之¹²⁹；因此，就《公約》第 94 條第 4 項檢視：每艘船舶必須由船長、高級船員與相關適當資格及數量的船員所組成，另每艘船舶的種類、大小、裝備及機械須與船舶的人員配置相符，且上述人員須熟悉並遵守有關防止碰撞，防止、減少、控制海洋污染等相關國際規章¹³⁰。換言之，在《公約》條文的檢視下，船舶的重要組成除機械與設備外，最重要的是「船員」，也就是必須具有「人」的要件¹³¹。

依 1954 年《防止海上油污染國際公約》(International Convention for the

¹²⁸ United Nations, United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982 (entered into force on 16 November 1994), *United Nations*, <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. (last visited July 3, 2020)

¹²⁹ United Nations, United Nations Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969 (entered into force on 27 January 1980), *United Nations*, <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>>. (last visited July 3, 2020)

¹³⁰ United Nations, Article 94(4), *supra* note 128.

¹³¹ IMO 預於 2023 年前整合並重新評估現行 IMO 底下的國際規範，計畫修正有關海上自主性船舶 (Maritime Autonomous Surface Ships) 自動程度分類的問題；預計區分四級：第一級：船員在船舶上操控 (automated processes and decision support)，第二級：船員在船舶上遠端操控 (remotely controlled ship with seafarers on board)，第三級：船員不在船舶上遠端操控 (Remotely controlled ship without seafarers on board)，第四級：完全自主性船舶 (Fully autonomous ship)。此分類方式似乎可作為推論是否具有人的要素的一個觀察指標。參見 IMO, *Autonomous shipping*, *IMO*, <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Autonomous-ship ping.aspx>>. (last visited July 7, 2020)

Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954)第1條針對「船舶」提出定義：任何於海上航行，不管它是自我推進或需被其它船舶拖拉前進的船舶¹³²。1972年《防止傾倒廢物和其他物質污染海洋公約》(Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter)第1條第6項亦指出「船舶」：為任何型式的船舶，且不管是否自我推進或需其它船舶拖拉前進，其中包括氣墊船、漂浮船舶¹³³。1972年《國際海上避碰規則公約》(International Regulations for Preventing Collisions at Sea)規則3(a)亦指出「船舶」：為任一描述的水上船舶，包括非排水型船舶及海上飛機，即用於水上交通運輸的工具¹³⁴。1973年《防止船舶污染國際公約》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships)第2條第4項亦指出「船舶」：為任何型式航行於海洋環境的船舶，其包含水翼船、氣墊船、潛水或漂浮船舶與固定或漂浮平台¹³⁵。1989年《國際救助公約》(International Convention on Salvage)第1(b)條指出「船舶」(vessel)：任何具有航行能力的船舶或結構設施¹³⁶。

依《公約》第29條定義：「軍艦」為屬於一國的武裝部隊，其外部具有識別

¹³² “ ‘Ship’ means any sea-going vessel of any type whatsoever, including floating craft, whether self-propelled or towed by another vessel, making a sea voyage;” ECOLEX, International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954, as amended in 1962 and 1969 (entered into force on 20 January 1978), *ECOLEX*, <<http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE-000135.txt>>. (last visited July 3, 2020)

¹³³ “ Vessels and aircraft means waterborne or airborne craft of any type whatsoever. This expression includes air-cushioned craft and floating craft, whether self-propelled or not.” IMO, 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter, 1972, (as amended in 2006), *IMO*, <<http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/PROTOCOLAmended2006.pdf>>. (last visited July 3, 2020)

¹³⁴ “ The word vessel includes every description of water craft, including nondisplacement craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water.” United Nations, International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972, (concluded at London on 20 October 1972), *United Nations*, <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201050/volume-1050-I-15824-English.pdf>>. (last visited July 3, 2020)

¹³⁵ “ Ship means a vessel of any type whatsoever operating in the marine environment and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and fixed or floating platforms.” United Nations, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, (concluded at London on 17 February 1978), *United Nations*, <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201340/volume-1340-I-22484-English.pdf>>. (last visited July 3, 2020)

¹³⁶ “ Vessel means any ship or craft, or any structure capable of navigation.” IMO, International Convention On Salvage, 1989, *IMO*, <<https://www.jus.uio.no/lm/imo.salvage.convention.1989/doc.html>>. (last visited July 3, 2020)

國籍的標誌，另該軍艦由政府委任軍官指揮且造冊列管，並配置服從紀律之船員的船舶¹³⁷。從字面觀察，軍艦須由政府委任軍官指揮船舶，並配有武裝力量船員實際操作船舶，因此無人水下載具是否為軍艦具有被挑戰的空間¹³⁸。然而，由2014年《海上不預期遭遇規則》(Code for Unplanned Encounters at Sea)規則1.3.3及1.3.4觀察，「海軍船舶」(naval ship)包含軍艦及海軍輔助船舶與潛艦；「海軍輔助船舶」(naval auxiliary)指涉的是非軍艦的一般船舶，由於此類輔助船舶執行公務行動，且為一國國軍所控制，因此享有主權豁免¹³⁹。易言之，在國際條約的檢視下，雖並未明確涵蓋無人水下載具的法律地位¹⁴⁰，但卻可由文意推出船舶應所具備之法律地位指標，即任何種類航行於海上的海上交通運輸工具，可謂之船舶，且由於其執行公務，故享有主權豁免；而海軍輔助船舶雖享有主權豁免，但不同於軍艦，屬公務船舶；另《公約》第29條與第94條第4項所提「人」的要件，實值得吾人注意，因為「人」的要件同時作為軍艦與船舶的構成要素，然由於條約中未提「人」的要件為何，到底是否需要武裝力量船員在船舶上，抑或遠端操控也算是滿足該條件。因此吾人仍須藉由國家實踐上觀察其可能代表之習慣國際法意涵¹⁴¹。

二、無人水下載具與國際實踐

上段藉由國際條約之檢視發現，雖無法明確指出無人水下載具的法律定性，不過確也引出滿足「人」的要件為享有船舶與軍艦法律地位的關鍵條件。因此，

¹³⁷ “ warship means a ship belonging to the armed forces of a State bearing the external marks distinguishing such ships of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the government of the State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent, and manned by a crew which is under regular armed forces discipline.” United Nations, Article 29, supra note 128.

¹³⁸ James Kraska and Raul “Pete” Pedrozo, “China’s Capture of U.S. Underwater Drone Violates Law of the Sea,” *Lawfare*, 16 December 2016, <<https://www.lawfareblog.com/chinas-capture-us-underwater-drone-violates-law-sea>>. (last visited July 3, 2020)

¹³⁹ “ ...a naval ship is a descriptor that is assumed to include warships, naval auxiliaries, and submarines;...a naval auxiliary is a vessel, other than a warship, that is owned by or is under the exclusive control of the armed forces of a State and used for the time being on government non-commercial service. Because they are State owned or operated and used for the time being only on government, non-commercial service, auxiliary vessels enjoy sovereign immunity. ” U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps, Code for Unplanned Encounters at Sea, *U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps*, 22 April 2014, <https://www.jag.navy.mil/distrib/instructions/CUES_2014.pdf>. (last visited July 3, 2020);

¹⁴⁰ Eric Van Hooydonk, “The law of unmanned merchant shipping-an exploration,” *Journal of International Maritime Law*, Vol.20, 2014, pp.403-423.

¹⁴¹ United Nations, Article 31(3)(b), supra note 129.

本段將藉國際海事組織（International Maritime Organization，以下簡稱 IMO）與國家實踐檢視無人水下載具可能代表之國際法意涵。

IMO 內有關海上安全委員會(Maritime Safety Committee，以下簡稱 MSC)於 2017 年 6 月所召開的第 98 會期，會議中提到有必要針對海上自主航行船舶(Maritime Autonomous Surface Ships)訂定相關或修改現有規範¹⁴²，以確保海上航行安全¹⁴³。IMO 對於海上自主航行船舶基本上定義為擁有不同程度與人類互動自主航行之船舶¹⁴⁴，而該船舶基本上是以短距離且港對港的方式航行¹⁴⁵。簡言之，為管理及確保海上自主航行船舶及其它船舶的航行安全，IMO 基本上定義類似航行器為船舶，但類似載具航行以短距離為主。

其次，英國出版《作一個負責任的行業—行業的實踐準則》(Being a Responsible Industry - an Industry Code of Practice)規範有關無人水下載具之使用文件，然就此文件觀察發現，雖文內討論無人水下載具的智能分類及軍事上運用，但內文並無特別指出該載具之法律定位，僅表明該載具是使用在英國的領海以內之水域¹⁴⁶。換言之，雖然英國皇家海軍亦使用類似載具，但似乎認為由於該載具法律地位不明確，因此訂定相關使用規範並要求相關使用單位相關載具僅能使用於領海以內之水域。

根據美國《海軍無人水下載具總體規劃》(The Navy Unmanned Undersea Vehicle (UUV) Master Plan)指出，其為一沉入水中能自力推進的載具，其操作為一完全自主即預備程式或即時自動調整任務控制方式，或在最少的監督控制下利

¹⁴² MSC 於 2019 年 6 月第 101 會期通過針對海上自主航行船舶臨時指導方針 (Interim Guidelines for MASS Trials)，以確保海上航行安全。請參閱 IMO, Interim Guidelines for MASS Trials, *IMO*, 14 June 2019, <<https://www.register-iri.com/wp-content/uploads/MSC.1-Circ.1604.pdf>>. (last visited July 4, 2020)

¹⁴³ IMO, Maritime Safety Committee (MSC), 98th session, *IMO*, 7-16 June 2017, <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/MSC/Pages/MSC-98th-session.aspx>>. (last visited July 4, 2020)

¹⁴⁴ “Maritime Autonomous Surface Ship (MASS) is defined as a ship which, to a varying degree, can operate independently of human interaction.” IMO, IMO takes first steps to address autonomous ships, *IMO*, 25 May 2018, <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/08-MSC-99-MASS-scoping.aspx>>. (last visited July 4, 2020)

¹⁴⁵ “...Most predictions are that autonomous or semi-autonomous operation would be limited to short voyages, for example from one specific port to another, across a short distance.” IMO, Autonomous shipping, *supra* note 131.

¹⁴⁶ Maritime UK, Being a Responsible Industry - an Industry Code of Practice, *Maritime UK*, 8 November 2017, p.8, 17, 38 & 43. <<https://www.maritimeuk.org/media-centre/publications/being-responsible-industry-industry-code-practice/>> (last visited July 4, 2020)

用光纖與工作船舶連接，操作者下達指令的方式¹⁴⁷。該載具可作為蒐集水文潮汐海水能見度等資料，以及作為配置與接收感測器的裝置與監視潛水艇等任務¹⁴⁸。美國海軍認知無人水下載具所執行之任務為公務，而非商務性質之行動，其法律地位應取決於該載具所執行任務之性質¹⁴⁹，此說法與《公約》第 96 條的觀點一致¹⁵⁰。此次中國大陸所攔截之無人水下載具為美國海軍「包迪奇號」所有，即為美軍用於常態性蒐集軍事用海洋鹽度、水溫與聲音速度等資料之無人水下載具，具有主權豁免的美國船舶(The UUV is a sovereign immune vessel of the United States)¹⁵¹。換言之，美國認為若無人水下載具用於執行公務，則被視為享有主權豁免的船舶，因此該載具享有並承擔《公約》所賦予船舶的權利與義務；然似乎不認為該載具享有軍艦之法律地位。

德國《海軍指揮官手冊》(Commander's Handbook: Legal Bases for the Operations of Naval Forces)指出，無人水下載具屬於軍艦裝備的一部分，並由軍艦所控制，其法律地位將等同軍艦一樣，享有《公約》所賦予的權利¹⁵²。簡言之，若無人水下載具由軍艦所派遣出去，並執行所賦予的任務，則該載具等同於該軍艦的法律地位¹⁵³。

另亞太地區國家，如南韓、新加坡與日本等國利用無人海上載具進行沿岸巡

¹⁴⁷ “Self-propelled submersible whose operation is either fully autonomous (pre-programmed or real-time adaptive mission control) or under minimal supervisory control and is untethered except, possibly, for data links such as a fiber optic cable.” U.S. Navy, The Navy Unmanned Undersea Vehicle (UUV) Master Plan, *U.S. Navy*, 9 November 2004, p.4., <<https://www.navy.mil/navydata/technology/uuvmp.pdf>> (last visited July 5, 2020).

¹⁴⁸ NATO, The Combined Joint Operations from the Sea Centre of Excellence (CJOS/COE) Study (2009) for Maritime Unmanned Systems (MUS) in NATO, 8 December 2009, p.24, <http://www.cjoscoe.org/images/MUS_in_NATO.pdf> (last visited July 5, 2020); U.S. Navy, *supra* note 147, pp.11-12.

¹⁴⁹ U.S. Navy, The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, NWP 1-14M/MCTP 11-10B/COMDTPUB P5800.7A, August 2017, para. 2.3.6, <https://www.gc.noaa.gov/pdfs/CDRs_HB_on_Law_of_Naval_Operations_AUG17.pdf> (last visited July 5, 2020).

¹⁵⁰ United Nations, Article 96, *supra* note 128.

¹⁵¹ United States Department of Defense, *supra* note 126.

¹⁵² German Navy, *Commander's Handbook: Legal Bases for the Operations of Naval Forces*, S M 3, 2002, p. 45. 轉引自 Michael N. Schmitt and David S. Goddard, “International law and the military use of unmanned maritime systems,” *supra* note 125, p.580.

¹⁵³ Rob McLaughlin, “Unmanned Naval Vehicles at Sea: USVs, UUVs and the Adequacy of the Law,” *Journal of Law, Information and Science* 6, 2012, <<http://www5.austlii.edu.au/au/journals/JILawInfoSci/2012/6.html#fn20>>. (last visited July 6, 2020)

弋、偵查、清雷與搜救等任務¹⁵⁴，日本更是使用無人水下載具於釣魚臺列嶼附近強化海上防衛¹⁵⁵。渠等現象表示，當愈來愈多國家使用無人海上或水下等載具進行國家防衛時，其除代表該類載具享有公務船舶之主權豁免外，更須有相關規定藉以規範此類載具之活動。

承上，無人水下載具在國際實踐上可以發現，主要的使用國家與 IMO 視該載具為船舶，然該類船舶僅適用短距離於領海內之航行；若此類船舶為執行公務，則享有主權豁免權，但其法律地位不等同於軍艦。

綜上所據，由國際條約檢視無人水下載具，其法律地位不明，然從國際實踐中發現，無人水下載具雖目前可被視為船舶，但隨著自主程度的提高，可能愈來愈無法滿足「人」的要素而視作船舶，且目前對無人水下載具的法律定位並無標準的定義與分類方式，大都取決於其它國家尤其是船旗國對該載具的定位¹⁵⁶，也因此造成如中美雙方對「包迪奇號」所有的無人水下載具產生不同的法律定位之解讀問題¹⁵⁷；基此，有學者呼籲國際社會有必要針對無人水下載具中之「人」的要素訂定一標準規範¹⁵⁸，並規範該載具之使用方式及其法律地位¹⁵⁹，另建議各國有必要針對無人水下載具提出相關國內法之定義及規範，以確保國家安全¹⁶⁰。

¹⁵⁴ Tom Abke, Indo-Pacific countries turn to unmanned vessels to patrol region's waters, *Indo-Pacific Defence Forum*, 25 January 2019, <<https://ipdefenseforum.com/indo-pacific-countries-turn-to-unmanned-vessels-to-patrol-regions-waters/>>. (last visited July 4, 2020)

¹⁵⁵ Japan Ministry of Defense, National Defense Program Guidelines for FY 2019 and beyond, *Japan Ministry of Defense*, 18 December 2018, p.5 &21, <https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218_e.pdf> (last visited July 7, 2020)

¹⁵⁶ ITLOS, “The M/V Virginia G Case (Panama/Guinea-Bissau), Case No. 19,” *ITLOS*, 14 April 2014, p.25, <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.19/judgment_published/C19_judgment_140414.pdf> (last visited July 7, 2020)

¹⁵⁷ Robert Veal, Michael Tsimplis and Andrew Serdy, “The Legal Status and Operation of Unmanned Maritime Vehicles,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 50, Issue 1, January 2019, pp.1-20; Craig H. Allen, “Determining the Legal Status of Unmanned Maritime Vehicles: Formalism VS Functionalism,” *SSRN Electronic Journal*, 4 September 2018, p.40, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3244172> (last visited July 7, 2020)

¹⁵⁸ Andrew Norris, “Legal Issues Relating to Unmanned Maritime Systems Monograph,” *the U.S. Naval War College*, 2013, p.47.

¹⁵⁹ Daniel Vallejo, “Electric Currents: Programming Legal Status into Autonomous Unmanned Maritime Vehicles,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, 47, 2015, p.405 & 428.

¹⁶⁰ Andrew H. Henderson, “Murky Waters: the Legal Status of Unmanned Undersea Vehicles,” *Naval Law Review*, 53, 2006, p.1 & 8, <<http://www.sevenhorizons.org/docs/HendersonMurkyWaters.pdf>> (last visited July 6, 2020)

叁、沿海國及無人水下載具使用國於各海域的權利與義務

藉由上段從國際條約及國家實踐檢視無人水下載具的法律地位後，在 IMO 未提出更清楚法律界定前，本文認為該載具為船舶，而非軍艦。以下將就沿海國與無人水下載具使用國於各海域的權利與義務進行法理分析，以作為類案發生在我國附近海域時處理之參考依據。

一、沿海國於各海域的權利與義務

（一）領海（Territorial Sea）

沿海國依據《公約》第 21 條可訂定關於外國船舶無害通過的法律規章，如航行安全與海上交通管理、助航設備、養護海洋生物資源、減少與防止和控制環境所污染及防止違犯沿海國海關、財政、移民或衛生等規範；然條文中亦規定沿海國的法律規章為一般國際社會所接受的規則或標準，而不應對外國船舶的設計、構造、人員裝備或配備提出任何異議¹⁶¹。簡言之，除外國船舶行使無害通過權時違犯《公約》第 19 條影響到沿海國的和平與安全，沿海國有權採取防止非無害的通過外，餘則不應以船舶設計與構造或人員裝備為理由，禁止外國船舶行使無害通過權¹⁶²。因此，沿海國不應以無人水下載具之設計與構造為由，而限制外國無人水下載具之無害通過權，除該載具影響沿海國之國家安全，否則不得被禁止。

（二）專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone）

沿海國依據《公約》第 56 條規定可勘探、開發、養護與管理海床上方之水域及其底土自然資源之主權權利，另於專屬經濟海域內，沿海國可從事如利用海水、海流與風力生產能源等的經濟性探勘與開發等活動之主權權利；再者，沿海國亦可在該海域內建造人工島嶼與進行海洋科學研究，並負有保護海洋環境之義務¹⁶³。換言之，沿海國除上述主權權利活動外，不得限制無人水下載具之航行自由權。

（三）公海（High Seas）

依據《公約》第 87 條公海對所有國家開放，不論沿海國或內陸國，所有國

¹⁶¹ United Nations, Article 21, supra note 128.

¹⁶² United Nations, Article 19 & 25, supra note 128.

¹⁶³ United Nations, Article 56, supra note 128.

家皆享有公海自由，如航行與飛越自由、鋪設海底電纜和管道自由、捕魚自由與科學研究的自由¹⁶⁴。其次，所有國家之船舶於公海航行時，須懸掛該註冊國之旗幟，另於公海航行之船舶，其管轄權唯船旗國所專屬¹⁶⁵。簡言之，無人水下載具享有公海航行自由權，唯其載具須標有國旗之標幟。

（四）用於國際航行的海峽（Straits used for International Navigation）

依據《公約》第 37 條連接公海或專屬經濟海域之一部分與公海或專屬經濟海域之另一部分的用於國際航行之海峽，適用過境通行權¹⁶⁶。然若此海峽中同時存有在航行和水文特徵方面同樣方便的一條穿過公海或穿過專屬經濟海域的航道時，便不適用過境通行權，而適用《公約》其它部分有關航行與飛越自由的規定¹⁶⁷。就臺灣海峽而言，雖為連接東海與南海之用於國際航行的海峽，但海峽內存有專屬經濟海域，因此臺灣海峽為適用航行與飛越自由之海峽。若臺灣海峽內發現它國無人水下載具，應依該載具發現或航行地點之海域及其行動性質而決定該活動是否損害我國之權利。

總的來說，由上述《公約》條文之分析可知，沿海國於領海部分，無人水下載具雖享有無害通過權，但航行通過時不得違犯《公約》第 19 條第 2 項所做之規範；再者，沿海國於專屬經濟海域部分，雖無人水下載具享有航行自由權，然不得違犯《公約》第 56 條沿海國在專屬經濟海域內的權利與管轄權，如養護和開發與探勘海床及其底土與上覆水域之自然資源，亦不得進行海洋科學研究；其次，各國於公海部分，無人水下載具享有航行自由權，唯航行時須標明使用國之旗幟，且管轄權由其船旗管所擁有；最後，用於國際航行之海峽部分，因臺灣海峽適用航行與飛越自由之海峽，基此適用本段所述沿海國於領海與專屬經濟海域之權利與義務部分。

二、無人水下載具使用國於各海域的權利與義務

上段討論沿海國於各海域的權利與義務後，本段將針對無人水下載具使用國於各海域的權利與義務進行法理分析，以作為類案發生在我國附近海域時，我國政府合理考量外國船舶於各海域權利與義務關係之處理依據。

¹⁶⁴ United Nations, Article 87, supra note 128.

¹⁶⁵ United Nations, Article 90, 91 & 92, supra note 128.

¹⁶⁶ United Nations, Article 37, supra note 128.

¹⁶⁷ United Nations, Article 36, supra note 128.

(一) 領海

依據《公約》第 17 條外國船舶於沿海國領海享有無害通過權¹⁶⁸，然行使該權利通過領海時，不得進入內水或停靠內水以外的港口設施，另航行時須繼續且迅速地前進，除不可抗力或遇難須救助的狀況外，不得停船及下錨¹⁶⁹。其次，外國船舶行使無害通過權穿越沿海國領海時，除上述要求外亦不得損害沿海國的和平與國家良好秩序，若有以下行為發生時，其行為即被視為損害沿海國的和平與國家秩序，如使用武力、使用武器進行任何操演、蒐集情報使沿海國安全受損害、影響沿海國國家安全的宣傳行為、於船舶上接載或起降任何飛機、於船舶上發射、起降或接載任何軍事裝置、捕魚、研究或測量活動與干擾沿海國通訊系統或設備的行為¹⁷⁰。最後，任何潛水器包括潛水艇通過沿海國領海時，須航行於海面，並展示其國家旗幟¹⁷¹。簡言之，無人水下載具比照船舶享有領海的無害通過權，然行使該權利時，除不可抗力或遇難狀況外，須繼續且迅速地方式通過，另不可違犯《公約》第 19 條第 2 項所述等行為而損害沿海國的和平與良好秩序。

(二) 專屬經濟海域

依《公約》第 58 條各國船舶於沿海國的專屬經濟海域內享有如《公約》第 87 條所述之航行與飛越自由、鋪設海底電纜和管道自由與合法使用海洋的自由；另各國於沿海國專屬經濟海域內行使權利與履行義務時，應遵守沿海國依《公約》所訂定的規範¹⁷²。易言之，無人水下載具比照船舶於沿海國專屬經濟海域享有航行自由權，但載具之使用國仍須遵守沿海國所訂定之法規。

(三) 公海

依《公約》第 87 條，所有國家船舶享有公海的航行與飛越自由權以及科學研究自由，但必須適當顧及其它國家行使公海自由的利益與權利¹⁷³，如公海只用於和平之目的¹⁷⁴、各國船舶須懸掛該國旗幟¹⁷⁵、各國政府須確保懸掛該國旗幟之

¹⁶⁸ United Nations, Article 17, supra note 128.

¹⁶⁹ United Nations, Article 18, supra note 128.

¹⁷⁰ United Nations, Article 19, supra note 128.

¹⁷¹ United Nations, Article 20, supra note 128.

¹⁷² United Nations, Article 58, supra note 128.

¹⁷³ United Nations, Article 87, supra note 128.

¹⁷⁴ United Nations, Article 88, supra note 128.

¹⁷⁵ United Nations, Article 90, supra note 128.

船舶已採取確保海上安全所必須之措施與裝置等義務¹⁷⁶。換言之，無人水下載具享有航行自由權，唯使用國須確保載具懸掛該國旗幟，並裝設維護海上安全之裝置。

（四）用於國際航行的海峽

依據《公約》第 39 條說明：當船舶及飛機行使過境通行權時，除不可抗拒或船難外，須不延遲地通過海峽，且不可對海峽沿岸國使用武力，或從事與迅速通過不相關的活動¹⁷⁷，如進行研究與水文測量¹⁷⁸、遵守沿岸國關於過境通行所制定的規章¹⁷⁹。換句話說，無人水下載具享有過境通行權，但須遵守沿海國針對過境通行所制定的規範，另非經沿海國同意不得進行任何研究與水文測量活動。

由上述《公約》條文之分析可知，無人水下載具之使用國於沿海國領海部分，享有無害通過權，但航行通過時不得違犯《公約》第 19 條第 2 項所做之規範；其次，使用國於沿海國專屬經濟海域部分，無人水下載具享有航行自由權，然不得違犯《公約》第 56 條沿海國在專屬經濟海域內的權利與管轄權；再者，於公海部分，無人水下載具享有航行自由權，唯航行時須標明使用國之旗幟；最後，於用於國際航行之海峽部分，因臺灣海峽適用航行與飛越自由之海峽，因此比照適用本段所述之領海與專屬經濟海域之權利與義務部分。

綜上所述，在 IMO 未提出更清楚對於無人水下載具之定義前，本文認為該載具為船舶，而非軍艦，因此仍享有一般船舶所享有之無害通過權與航行自由權，然於沿海國領海與專屬經濟海域行使權利時，仍應顧及沿海國所訂定之規範。

肆、「包迪奇號」事件所造成的法律問題

本段主要針對 2016 年 12 月 15 日一架由美國海軍海洋探測船「包迪奇號」，被中國大陸海軍船舶於距菲律賓蘇比克灣西北方約 50 哩處強行取走該載具所衍生出之法律問題進行探討。首先，分析「包迪奇號」所擁有的無人水下載具的法律地位？其次，討論美國「包迪奇號」所擁有的無人水下載具是否有權於第三國之專屬經濟海域進行軍事海洋水文資料(military oceanographic data)之蒐集？最後，分析中國大陸是否有權拿取美國的無人水下載具？作者將就上述問題逐一討

¹⁷⁶ United Nations, Article 94, supra note 128.

¹⁷⁷ United Nations, Article 39, supra note 128.

¹⁷⁸ United Nations, Article 40, supra note 128.

¹⁷⁹ United Nations, Article 42, supra note 128.

論。

一、「包迪奇號」所擁有之無人水下載具的法律地位

經檢視《公約》及相關前述國際條約後發現，雖上述條約未直接定義船舶，然由文意可推出任何航行於海上的海上交通運輸工具，皆可稱為船舶；但有一點值得吾人注意，即《公約》第 29 條與第 94 條第 4 項所提「人」的要件，然 IMO 仍視海上自主航行運輸工具為擁有不同程度與人類互動之自主船舶¹⁸⁰。再者，對於「包迪奇號」所擁有之無人水下載具，美國海軍認為其法律地位應取決於該載具所執行任務之性質¹⁸¹，而該載具為蒐集軍事海洋水文資料¹⁸²，因此可被認定成享有主權豁免之公務船舶¹⁸³。易言之，該載具被視為船舶，享有於專屬經濟海域之航行自由權。

二、美國無人水下載具是否有權於第三國之專屬經濟海域蒐集軍事水文資料

美國無人水下載具於菲律賓蘇比克灣西北方約 50 哩附近蒐集軍事海洋水文資料時被中國大陸海軍所拿取，該載具雖享有於第三國之專屬經濟海域之航行自由權，但美方無人水下載具在通過專屬經濟海域的同時，是否有權蒐集軍事海洋水文資料，此乃本段析論的重點。

首先，該事件發生地點位於我國、中國大陸及菲律賓三方之爭議海域，美方的官方聲明亦未提及該事件位於何國的專屬經濟海域，然此似乎不影響美方基於《公約》第 58 條主張於專屬經濟海域內權利，如投放無人水下載具於第三國之專屬經濟海域航行與蒐集軍事海洋水文資料¹⁸⁴。

其次，雖美方有權於專屬經濟海域進行軍事海洋資料之蒐集，然仍須顧及沿海國的權利與義務，並遵守沿海國依國際法所制訂的法律規章¹⁸⁵。由於中國大陸拿取美國無人水下載具發生於三方爭議海域內，而我國與菲律賓對此事件並無任

¹⁸⁰ IMO, supra note 144; United Nations, Article 29 & 94(4), supra note 128.

¹⁸¹ U.S. Navy, supra note 149, para. 2.3.6.

¹⁸² United States Department of Defense, supra note 126.

¹⁸³ United Nations, Article 96, supra note 128.

¹⁸⁴ 宋燕輝，〈中國大陸取走美國無人水下探測器衍生的海洋法律問題〉，台北論壇，〈http://140.119.184.164/view_pdf/337.pdf〉，最後檢索日期：2020 年 7 月 4 日。

¹⁸⁵ United Nations, *UNCLOS*, Article 58.

何表態，因此有必要檢視中國大陸《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》第 3 條、第 4 條與第 11 條規定，觀察發現：中國大陸雖應顧及美國基於《公約》第 58 條的權利，但此並不包括相關於海上的軍事活動，這亦是中美雙方時常於專屬經濟海域內是否可行使與軍事情報蒐集相關的航行自由所造成衝突的原因¹⁸⁶，如 2009 年的無瑕號(USNS Impeccable)事件；因為海洋科學研究與蒐集軍事海洋資料存有一模糊地帶，即上述兩種行動都必須透過水文調查(hydrographic survey)來完成，美國認為軍事海洋資料類似於水文調查，屬於航行自由與合法使用海洋自由的範疇，而中國大陸則認為水文調查屬海洋科學研究的一部分，沿海國擁有管轄權，任何海洋科學研究需獲得沿海國同意後始可執行¹⁸⁷。

持平而論，觀察《公約》第 56 條與第 58 條可以發現，沿海國在專屬經濟海域享有海洋科學研究的權利，但同時亦應適當顧及它國在海域內的權利；另其它國家在專屬經濟海域享有航行與有關海洋使用的國際合法用途等自由，但仍須顧及沿海國的權利與義務，並遵守沿海國依國際法所制訂的法律規章¹⁸⁸。本文認為，美國蒐集軍事海洋資料雖不完全符合《公約》第 246 條有關海洋科學研究的定義範圍，但由於未直接對沿海國產生威脅的狀況下，似乎不違反《公約》的規範¹⁸⁹。

三、中國大陸是否有權撈取美國的無人水下載具

上述業已論證美國「包迪奇號」所擁有之無人水下載具具有船舶的地位，享有於專屬經濟海域的航行自由與蒐集軍事海洋水文資料的權利。因此，為了解中國大陸是否有權撈取美國無人水下載具，本段主要釐清下列幾個問題：第一，中國大陸於該海域是否擁有管轄權？第二，該載具是否享有主權豁免？

有關中國大陸是否擁有管轄權的問題，首先中國大陸撈取美國無人水下載具的地點為距蘇比克灣西北方約 50 哩處蒐集軍事海洋水文資料，也就是位於菲律賓專屬經濟海域內，但目前屬於爭議海域；然而，中國大陸所認為的管轄權，第一種可能性乃基於《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》第 14 條的規定，

¹⁸⁶ 宋燕輝，同註 184。

¹⁸⁷ Nong Hong, “Understanding the Freedom of Navigation Doctrine and the China-US Relations in the South China Sea: Legal Concepts, Practice, and Policy Implication,” *Institute for China-America Studies*, May 2017, pp.6-8., <<http://chinaus-icas.org/wp-content/uploads/2018/01/FONOP-Report.pdf>>. (last visited July 9, 2020)

¹⁸⁸ United Nations, *UNCLOS*, Article 56 & 58.

¹⁸⁹ 陳貞如，〈由南海衝突情勢論海洋軍事使用之規範模式與限度〉，《國際關係學報》，第 34 卷，2012 年 7 月，頁 141。

在九段線(Nine-Dash Line, 我國稱 U 形線)內主張漁業、航行、自然資源探勘與開發等其它海洋活動之歷史性權利¹⁹⁰。另一種可能性：中國大陸由黃岩島(我國稱民主礁)主張 200 專屬經濟海域，則適用《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》第 3 條與第 4 條的規定，在其專屬經濟海域和大陸礁層內行使管轄權¹⁹¹。易言之，中國大陸認為美方無人水下載具在蒐集軍事海洋水文資料，因此認為享有管轄權，再者基於航行安全撈取此載具查證並無問題¹⁹²。

其次，該載具是否享有主權豁免。美國認為此無人水下載具為美國海軍所擁有，並且在執行軍事海洋水文資料蒐集之任務，因此享有主權豁免¹⁹³。雖然無人水下載具非軍艦，但由於其執行公務，依《公約》第 96 條可主張主權豁免¹⁹⁴。

承上，美國無人水下載具擁有主權豁免權並無太大問題，但是否能於專屬經濟海域進行軍事海洋資料蒐集，則各有不同見解。中美雙方就專屬經濟海域內是否能進行軍事海洋資料蒐集爭議已久，至今仍無共識；但為防止類似爭議進一步升級成衝突，兩國於 2014 年達成共識共同制訂《海上意外相遇規則》，以避免類似擦槍走火的情事發生。

綜合上述分析，「包迪奇號」所擁有的無人水下載具被視為船舶，享有於專屬經濟海域的航行自由權，另美國無人水下載具蒐集軍事海洋資料雖不完全符合《公約》第 246 條有關海洋科學研究的定義範圍，但由於未直接對沿海國產生威脅的狀況下，似乎不違犯《公約》的規範。另外，若該載具清楚標示美國旗幟及番號，則享有主權豁免，然囿於中美雙方聲明並未提及是否標示清楚辨別方式，若無標示基於航行安全的理由撈取該載具查證亦不為過。

四、若在我國專屬經濟海域內發現類似載具我政府該如何處置

上段主要探討沿海國及無人水下載具使用國於專屬經濟海域的權利與義務，

¹⁹⁰ 高之國、賈兵兵，《論南海九段線的歷史、地位和作用》，海洋出版社，2014 年 8 月，頁 20-23。

¹⁹¹ 中國人大網，〈中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法〉，中國人大網，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004707.htm〉，最後檢索日期：2020 年 7 月 5 日。

¹⁹² 中華人民共和國外交部，〈2016 年 12 月 19 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，〈https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1425293.shtml〉，最後檢索日期：2020 年 7 月 5 日。

¹⁹³ United States Department of Defense, *supra* note 126。

¹⁹⁴ United Nations, *UNCLOS*, Article 94.

以及「包迪奇號」所衍生的法律問題後，藉由上述的法理分析作為基礎，希冀找出若相同狀況發生在我國 200 浬專屬經濟海域內時，屆時我國該如何處置？

就我國 1998 年《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 9 條及第 16 條的觀察，於我國的專屬經濟海域或大陸礁層進行海洋科學研究，須經我政府許可並接受管制。若有違反我國相關法令時，我海軍、警察或海巡署得進行緊追與登查，必要時可強制驅離¹⁹⁵。

因此，若在我國本島之專屬經濟海域內發現它國無人水下載具正在蒐集軍事海洋水文資料，發現之單位似可依我《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》視違犯情況予以撈取檢查。其次，若發生在我太平島周邊海域，我政府的確可依法強行撈取檢查，然而我太平島尚未劃定領海基線，因而無法從領海基線往外推 200 浬主張專屬經濟海域，僅能主張安全區；因此，劃定太平島之領海基線是確保管轄權之第一步。

伍、結論

2016 年 12 月 15 日中國大陸海軍於距菲律賓蘇比克灣西北方約 50 浬處，撈取一架為美國海軍所擁有的無人水下載具，美方認為該載具屬於美國海軍且執行公務應享有主權豁免，然中國大陸國防部認為該載具為不明裝置，為避免該載具影響航行安全，而將該載具帶回並對其進行識別查證後而歸還美國。

由《公約》及其它國際條約條文觀察，發現並無相關條文清楚定義無人水下載具之法律地位；若從國際實踐中觀察，目前各國與國際組織雖視無人水下載具為船舶，然《公約》第 94 條第 4 項所提「人」的要素，隨著無人化自動發展的程度提高，可能愈來愈無法滿足視為船舶的條件。因此，在國際社會針對無人水下載具制定一標準規範前，本文建議之一：我國政府有必要針對無人水下載具提出相關國內法之定義及規範，以確保國家海域安全，也作為處理外國無人水下載具於我國專屬經濟海域進行軍事海洋水文撈取調查時之基礎。其次，若發生地點在我太平島周遭附近 200 浬內之海域，建議之二：為捍衛我國於太平島之海域管轄權，我政府實有必要劃定太平島之領海基線。

¹⁹⁵ 法務部，〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法〉，法務部全國法規資料庫，〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000010>〉，最後檢索日期：2020 年 7 月 5 日。

習近平時期中共海權發展：以 21 世紀海上絲綢之路

沿線國家港口建設為例

鄭中堂

(中山大學中國與亞太區域研究所博士)

黃惠華

(中山大學政治學研究所博士生)

摘要

馬漢的海權理論將海外基地視為國家發展海權具備重要的兩種功能。首先在經濟上可以成為海外貿易的據點，其次在安全上則能確保海軍與貿易的安全。然而，二戰結束以後的國際秩序與馬漢所處的時代截然不同，透過殖民方式取得海外基地的手段已不復存在，取而代之的是跟地主國共同開發或是租用港口。據此「一路」框架下的港口建設，在實踐中包含戰略目的，並非單純追求經濟互利發展。在過去 10 年，中國大幅增加了全球投資，有關海洋基礎設施方面，國營企業至少涉及在 18 個國家當中的 20 個投資項目，11 個由中國港口運營大型企業招商局集團投資，9 個由中國最大海運企業中國遠洋海運集團負責且多數學者認為中國的基礎設施投資受到戰略利益驅動。因而，本文聚焦「一路」戰略南海到印度洋沿線的地理範圍，關於中國海外港口投資區分港口屬性、經營模式與戰略意義等三個面向探討，才能夠一窺其背後真正目的。

關鍵字：21 世紀海上絲綢之路、中共海權、港口建設

壹、前言

馬漢的海權理論將海外基地視為國家發展海權具備重要的兩種功能。首先在經濟上可以成為海外貿易的據點，其次在安全上則能確保海軍與貿易的安全。¹⁹⁶然而，二戰結束以後的國際秩序與馬漢所處的時代截然不同，透過殖民方式取得海外基地的手段已不復存在，取而代之的是跟地主國共同開發或是租用港口。¹⁹⁷據此「一路」框架下的港口建設，在實踐中包含戰略目的，並非單純追求經濟互利發展。在過去 10 年，中國大幅增加了全球投資，有關海洋基礎設施方面，國營企業至少涉及在 18 個國家當中的 20 個投資項目，11 個由中國港口運營大型企業招商局集團投資，9 個由中國最大海運企業中國遠洋海運集團負責且多數學者認為中國的基礎設施投資受到戰略利益驅動。因而，本文聚焦「一路」戰略南海到印度洋沿線的地理範圍，關於中國海外港口投資區分港口屬性、經營模式與戰略意義等三個面向探討，才能夠一窺其背後真正目的。

¹⁹⁶ James Barber, "Mahan and Naval Strategy in the Nuclear Age," *Naval War College Review*, Vol. 24, No. 7, March 1972, pp. 78-88.

¹⁹⁷ Seth Cropsey & Arthur Milikh, "Mahan's Naval Strategy: China Learned It. Will America Forget It?" *World Affairs*, March/April 2012, Vol. 174, No. 6, pp. 85-92.

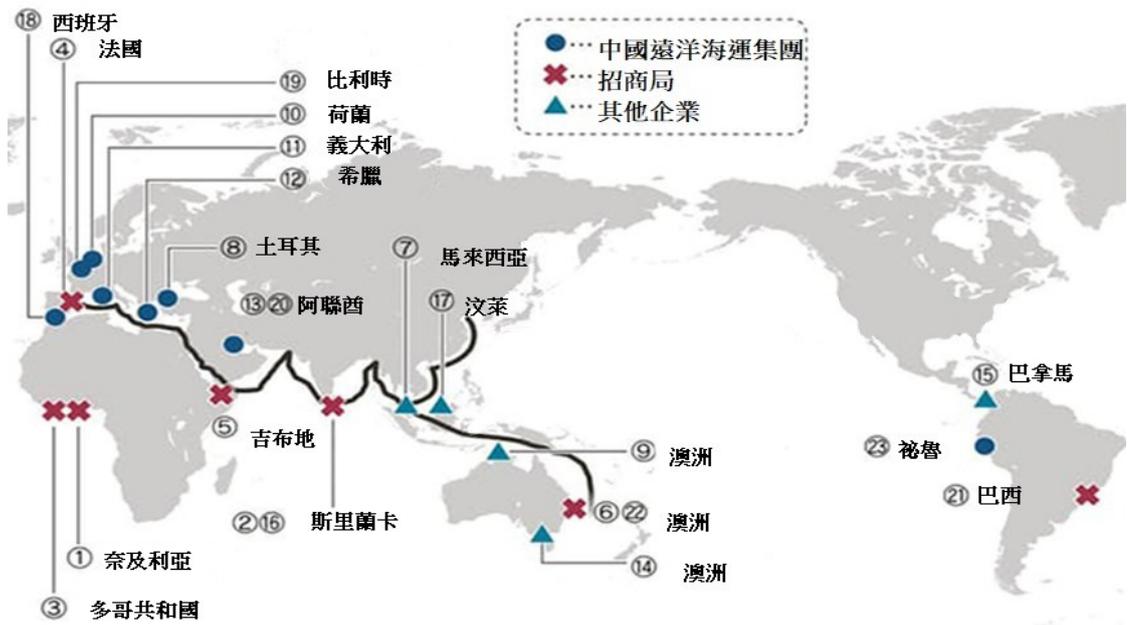


圖 1：中國企業在海外港口投資情形

資料來源：渡邊伸，〈中國 10 年投資 18 國港口〉，《日經新聞網》，2020 年 1 月 6 日，
<https://zh.cn.nikkei.com/china/ccompany/38820-2020-01-06-05-00-40.html?start=1>。

貳、海外港口基礎建設屬性區分

一、商業獲利港口：希臘比雷埃夫斯港

(一) 港口位置與戰略價值

希臘在 21 世紀海上絲綢之路的戰略規劃路線，該國最大的比雷埃夫斯港 (Piraeus Harbour，以下簡稱比港) 位於雅典南部、愛琴海西海岸的薩羅尼克灣 (Saronic Gulf)，航線服務遍及東歐、地中海、巴爾幹與黑海地區，不僅肩負國內貨櫃的進出口，也是重要的中繼港，是歐洲與地中海的國際轉運樞紐 (如圖 2)。

198



圖 2：比雷埃夫斯港碼頭位置圖

資料來源：中華民國對外貿易發展協會，《海外貿易資訊》，2020 年 4 月，
<<https://www.taitraresource.com/page04.asp>>。

¹⁹⁸ 〈中遠太平洋有限公司 2008 年年報〉，《中遠太平洋有限公司》，2008 年，頁 38，<<https://portscoscoshipping.com/tc/Investors/IRHome/FinancialReports/pdf/c08ar.pdf>>。

為了讓比港在「一路」戰略建設中發揮重要的樞紐地位，帶動更多周邊國家獲益，中國總理李克強在 2014 年訪問希臘時提出建設「中歐陸海快線」的概念，嘗試整合海運和比港兩方面的綜合優勢，建構一條中國與中東歐之間的貿易通道。如此一來，經由比港前往西、北歐的港口貨櫃運輸，可以減少七天航程，每次航程可節省近 200 萬美元的航運費用，為亞洲運送貨物至歐洲中部與南部，提供更加便利與節省成本的航道。¹⁹⁹

(二) 貨櫃吞吐量

在中遠海運經營比港之前，比港就是希臘國內最大的貨櫃港口，2007 年貨櫃吞吐量達 137 萬，佔希臘總吞吐量 73%。2009 年 10 月 1 日，中遠太平洋公司取得比港 2 號碼頭的經營權，該碼頭每年能夠運輸 160 萬個貨櫃。與此同時，也著手進行 2 號碼頭的擴建與 3 號碼頭的興建工程。這兩項工程於 2015 年底陸續完工，擴建後的 2 號碼頭的貨櫃運輸能力增加至每年 260 萬箱；而新建的 3 號碼頭年度運輸貨櫃的能力為 110 萬箱，兩個碼頭合計每年能夠處理能力約 370 萬個貨櫃。²⁰⁰

參考不同機構的港口貨運量排名，可以看出在 2009 年中遠太平洋經營比港後，該港的貨運量逐年增長。「美國港口管理局協會」(American Association of Port Authorities)的調查顯示，比港的貨運量排名在 2009 年是 113 名，到了 2016 年成長為 35 名。²⁰¹英國的「勞埃德船舶日報」(Lloyd's List) 世界港口排名，比港 2018 年吞吐量約為 490 萬 7,708 標準箱，增長 18.4% (2017 年的數量為 414 萬 5,264 箱)，增長顯著，是 2019 年全球港貨櫃吞吐量排名第 32 的港口。²⁰²世界海運理事會(World Shipping Council)顯示，比港在 2019 年的全球貨櫃港口運量排名第 30 名；²⁰³國際海事組織(International Maritime Organization)的非政府組織國際港埠協

¹⁹⁹ John Psaropoulos, "Greece and China Hail Strategic Partnership, as US and EU Look on," *Al Jazeera*, November 12, 2019, <<https://www.aljazeera.com/news/2019/11/greece-china-hail-strategic-partnership-eu-19111170150762.html>>.

²⁰⁰ 〈中遠太平洋有限公司 2008 年年報〉，《中遠太平洋有限公司》，2008 年，頁 38，<<https://ports.coscoshipping.com/tc/Investors/IRHome/FinancialReports/pdf/c08ar.pdf>>。

²⁰¹ 該協會自 2009-2016 年每年都有進行全世界港口運量的排名，直到 2017 年起才停止。詳見“Port Industry Statistics,” *American Association of Port Authorities*, <<https://www.aapa-ports.org/unifying/content.aspx?ItemNumber=21048>>.

²⁰² “One Hundred Ports 2019,” *Lloyd's List*, July 29, 2019, <<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2019>>.

²⁰³ “Top 50 World Container Ports,” *World Shipping Council*, 2020, <<http://www.worldshipping.org>>.

會(International Association of Ports and Harbors)調查 2008-2017 年的港口運輸量，比港排第 37 名；2013-2017 年的港口增長率排名，比港排名第 8 名；是歐洲第 7 大港，以及地中海第 3 大港。²⁰⁴整體而言，比港是中共在「一路」戰略架構下實踐戰略對接的一個成功案例，也是投資的眾多海外港口當中，少數具有獲利能力的商業港口（如圖 3）。

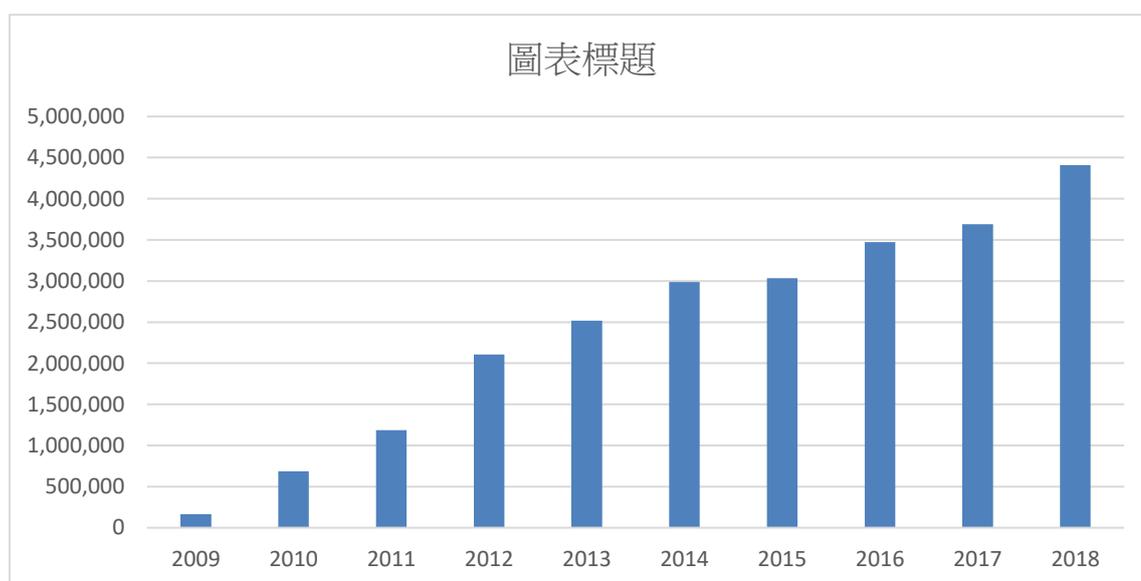


圖 3：2009-2018 年比雷埃夫斯港年度貨櫃進出量

資料來源：中遠海運港口有限公司，〈中遠海運港口有限公司 2018 年年報〉，《財務報告》，2018 年，頁 218-219，〈<https://doc.irasia.com/listco/hk/coscoship/annual/2018/car2018.pdf>〉。

二、政治利益屬性港口：漢班托特港、皎漂港、瓜達爾港

（一）斯里蘭卡：漢班托特港

斯里蘭卡(Sri Lanka)位於印度洋中間地帶，擁有連接歐洲與亞洲的優勢地緣位置。根據斯里蘭卡港務局(Sri Lanka Port Authority)網站資料顯示該國主要有六個港口（如圖 4），分別為可倫坡港(Colombo Port)、加勒港(Galle Port)、亭可馬里

[org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports](https://www.slp.lk/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports)>.

²⁰⁴ “World Container Traffic Data 2018,” *IAPH World Ports*, 2018, <http://www.iaphworldports.org/iaph/wp-content/uploads/WorldPortTraffic-Data-for-IAPH-using-LL-container_2018_final.pdf>.

港(Trincomalee Port)、歐盧維爾港(Oluvil Harbour)、坎卡桑特拉港(Kankesanthurai Port)與漢班托特港(Hambantota Port)。²⁰⁵其中可倫坡港為國內第一大港口亦為世界海運理事會 2020 年全球排名第 24 的港口。²⁰⁶由於科倫坡主要服務於貨櫃船，因此斯里蘭卡政府當初於決定建造漢班托特港，以向國際航運提供其他服務，包括加油，維修工作和換船人員設施。²⁰⁷

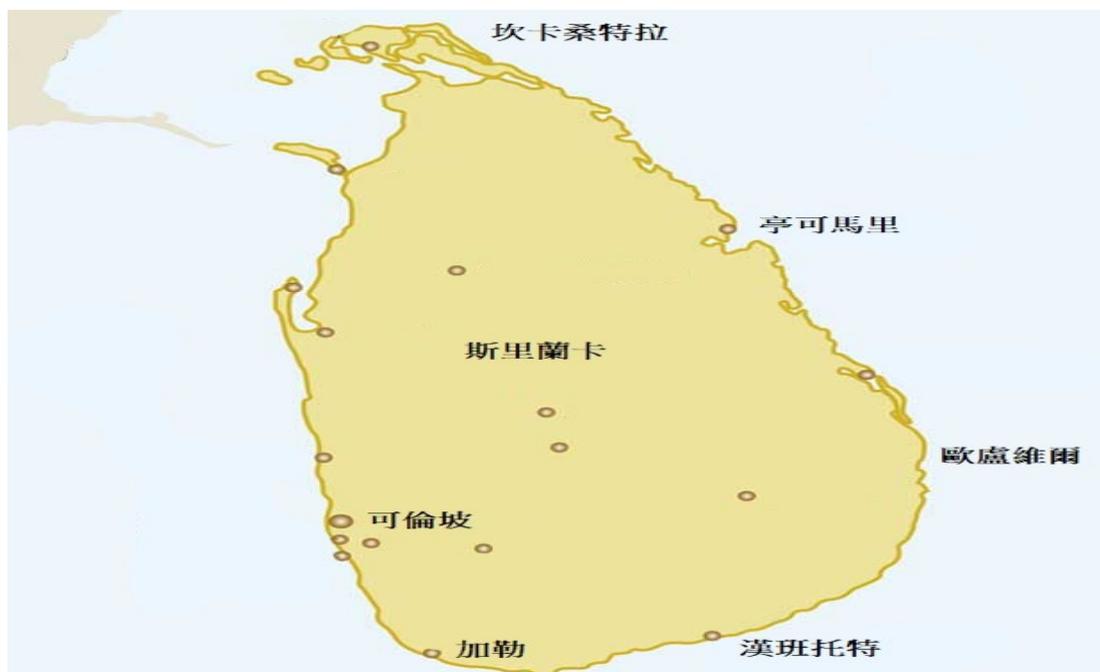


圖 4：斯里蘭卡港口位置圖

資料來源：中華民國對外貿易發展協會，《海外貿易資訊》，2020 年 4 月，https://www.taitraesource.com/upload/taitra01_taitra01/country/LK/LK-map.jpg。

漢班托特港地處該國 9 個省份當中南方省(Southern)的漢班托特鎮，位於麻六甲海峽和連接歐亞大陸的蘇伊士運河之間的主要運輸路線上，可直接通往主要國際運輸路線，連接亞太地區與歐洲和北美，²⁰⁸該港口興建區分兩階段的工程，

²⁰⁵ “Ports”, *Sri Lanka Port Authority*, <<https://www.slpa.lk/port-colombo/slpa-ports>>.

²⁰⁶ “Top 50 World Container Ports,” *World Shipping Council*, 2020, <<http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>>.

²⁰⁷ “Hambantota Port, Sri Lanka,” *Institution of Civil Engineers*, 2019, <<https://www.ice.org.uk/what-is-civil-engineering/what-do-civil-engineers-do/hambantota-port-sri-lanka>>.

²⁰⁸ “2016 Port of Hambantota,” *Sri Lanka Ports Authority*, June 2016, pp.1-15, <https://www.flandersinvestmentandtrade.com/export/sites/trade/files/trade_proposals/Port%20of%20Hambantota%20ORFP.pdf>.

2007年10月31日斯里蘭卡政府與中國簽署建造的貸款協議，由中國進出口銀行提供3.6億美金的貸款協助2007-2010年的第一階段工程，主要內容為建造一個長度300公尺的碼頭與儲油槽。港口部分由「中國港灣公司」與「中國水電建設集團」承包建造；另外，儲油槽工程則是「中國寰球建設公司承包」。²⁰⁹第二階段工程於2012年11月15日開工，估計成本為8.08億美元，同樣由中國公司負責，並且因為該國政府無法償還興建港口貸款之故，2017年12月中國招商局港口控股有限公司(CM Port)用11.2億美元的價格，取得漢班托特港85%的股份，並以99年的期限租用港口周遭1.5萬公頃土地。²¹⁰

有關於漢班托特港貨櫃運量的資料並不多，港口的官方網站上並無法直接查詢到相關資料。根據紐約時報指出，該港口在2012年完成第一階段整修之際，尚在努力吸引船隻前往停靠。根據斯里蘭卡財政部的2012年度的報告顯示，該年停泊在漢班托特港的船隻僅有34艘，相較於可倫坡港停泊的3667艘，相差將近100倍。²¹¹另外，斯里蘭卡運輸和港口部2017年的資料指出，該年度只有175艘貨船駛抵漢班托特港，但是沒有明確的年度貨櫃運量資料，²¹²相較於中國在可倫坡港口經營的科倫坡國際集裝箱碼頭公司貨櫃交易量，從2014年的68萬6,639箱、2015年的156萬箱、2016年的200萬箱、2017年的238萬箱與2018年的267萬箱，²¹³漢班托特港口的貨運量遠遠不及。以此而論，建設漢班托特港口對中國的經濟效益不佳，不過在政治方面則獲取較多的利益。由於大量的投資，成為斯里蘭卡最大的境外投資國家，也藉此讓長期親近印度的斯國政府，開始對中國產生好感。

²⁰⁹ 陳牧民，〈漢班托塔港的未來－斯里蘭卡選後現場報導〉，《南亞觀察》，2015年1月29日，<<https://southasiawatch.tw/2015/01/29/post-election-sri-lanka-漢班托塔港的未來－斯里蘭卡選後現場報導> 1 1/>。

²¹⁰ “Gearing Hambantota Port to be Number One in the Region,” *Hambantota International Port Group*, August 2, 2018, <<http://www.hipg.lk/gearing-hambantota-port-to-be-number-one-in-the-region/>>.

²¹¹ Maria Abi-Habib, “How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port,” *New York Times*, June 25, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/26/world/asia/china-sri-lanka-port-hant.html>>.

²¹² “Last Year 183 Ships Arrive at Sri Lanka’s Hambantota Port,” *Hellenic Shipping News Worldwide*, February 26, 2018, <<https://www.hellenicshippingnews.com/last-year-183-ships-arrive-at-sri-lankas-hambantota-port/>>.

²¹³ 〈中國交通報：他們的夢想，從科倫坡起航〉，《招商局集團》，2018年8月22日，<http://www.cmhk.com/main/a/2018/h22/a36573_37003.shtml?1>。

(二) 巴基斯坦：瓜達爾港

巴基斯坦位於南亞大陸西北部，南面為阿拉伯海，北邊為喀喇崑崙山和喜馬拉雅山，目前是中國僅有的「全天候戰略合作夥伴」，也是一帶一路上重要的支點國家，正在建設當中的中巴經濟走廊更是重大項目。²¹⁴「一帶一路」明顯地改變了中國與巴基斯坦之間的戰略關係。巴基斯坦有三大主要深水港（如圖 5），分別為喀拉蚩港(Karachi Port)、穆罕默德·本·卡西姆港(Muhammad Bin Qasim Port)和瓜達爾港(Gwadar Port)。



圖 5：巴基斯坦港口位置圖

資料來源：中華民國對外貿易發展協會，《海外貿易資訊》，2020 年 4 月，https://www.taitraesource.com/upload/taitra01_taitra01/country/LK/LK-map.jpg。

儘管已經擁有卡西姆港口與喀拉蚩港這兩個深水港，但是伊斯蘭瑪巴德 (Islamabad)當局認為前述兩個港口都有發展方面的限制，²¹⁵喀拉蚩港本身受到地理位置太過趨近於市區的先天條件侷限，在未來幾十年內將無法以與全國需求增長相同的速度增長；而卡西姆港儘管擁有較大的物理擴展空間，但其可能的發展速度受到其上游位置的阻礙，該上游位置距公海 40 多公里，導致來訪船的周轉

²¹⁴ 商務部國際貿易經濟合作研究院，《對外投資合作國別（地區）指南-巴基斯坦》，2019 年，頁 2-4，<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/bajisitan.pdf>。

²¹⁵ “Top Six Developed and Undeveloped Seaports of Pakistan,” *Pakistan Cargo 4u*, April 22, 2017, <https://www.pakistancargo4u.co.uk/blog/top-6-sea-ports-harbours-pakistan/>.

時間較長。²¹⁶

因此瓜達爾港在興建之初，是希望規劃成為國內最具發展潛力的深水港。瓜達爾港位於巴基斯坦西南方的巴羅契斯丹省(Baluchistan)，距離該國最繁忙的喀拉蚩港約 630 公里，並位於荷莫茲海峽與波斯灣這兩處具有重要戰略意義海域的交匯處。該港口於 2002 年 3 月開始建造，2006 年 12 月完工，並於 2007 年啟用並開始運作，其深度可以停泊 16 公尺深的貨船，同時也是全球最深的港口之一。然而，自從其開始營運以來，由於國內主要市場的距離較遠、安全性和服務可用性等原因，瓜達爾港迄今為止尚未成為國內主要的商業港口，現有的功能僅處理國內進口的小麥與肥料；在 2017 年只進口 145 個貨櫃。雖然 2019 年開始為中遠航運在杜拜的賈貝爾阿里港(Jabel Ali Port)提供每週一次的支線服務。不過除了中國和阿拉伯，尚未有其他航運公司表示有興趣。²¹⁷

中國海外港口控股有限公司在 2013 年 2 月 18 日從新加坡港務局手中收購股權接管瓜達爾港。儘管在經濟上瓜達爾港尚未具備商業獲利的能力，不過就地緣戰略的角度而言，仍是南亞和中東地區的重要深水港，具備極其重要的戰略位置，也是中巴經濟走廊和「一路」戰略的重要節點和旗艦項目，能夠連結中國西部與南亞的阿拉伯海，進而強化在非洲至南亞的運送路線，抵銷來自美國與印度的威脅。除此之外，以瓜達爾港為中繼站，能夠使來自非洲與中東進口原油與天然氣等天然資源的運送航程，得以減少將近約 2 千公里。此外，2015 年 11 月，巴羅契斯丹省以 43 年的租期，提供中國一塊 280 公頃的免稅土地，開發瓜達爾港自由貿易區。²¹⁸根據該協議，瓜達爾港口產生的收入的 91% 將流向中國海外港口控股有限公司，而瓜達爾港口管理局只能獲得 9% 的營利收入。²¹⁹

²¹⁶ “GWADAR PORT,” Gwadar Port Authority, < <http://www.gwadarport.gov.pk/>>.

²¹⁷ Neelum Nigar, “CPEC: Gwadar Port Becomes Operational for Container Vessels,” *Institute of Strategic Studies Islamabad*, March 27, 2018, p. 4, <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2018/03/IB_Neelum_March_27_2018.pdf>; Lucy Styles, “Pakistan Port Assessment,” *Logistics Capacity Assessments*, October 26, 2017, <<https://dlca.logcluster.org/display/public/DLCA/2.1.3+Pakistan+Gwadar+Port#id-2.1.3PakistanGwadarPort-PortOverview>>; Government of Pakistan, “Pakistan Statistical Year Book 2016,” *Pakistan Bureau of Statistics*, <<http://www.pbs.gov.pk/sites/default/files/PAKISTAN%20STATISTICAL%20YEAR%20BOOK%2C%202016.pdf>>.

²¹⁸ 〈能源博弈 巴基斯坦向中國移交瓜達爾港〉，《BBC 中文網》，2015 年 11 月 11 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151111_china_pakistan_gwadar>。

²¹⁹ Iftikhar A. Khan, “China to Get 91pc Gwadar Income, Minister Tells Senate,” *Dawn*, November 25, 2017, <<https://web.archive.org/web/20190716004329/https://www.dawn.com/news/1372695>>.

(三) 緬甸：皎漂港

緬甸為東協的成員國，位於中南半島西側，該國的西北部的邊境連接南亞的印度和孟加拉兩國，是東南亞陸地面積最大的國家，豐富的海洋資源和近海天然氣油田也為其奠基良好的經濟發展基礎。中國是緬甸第一大交易夥伴、最大的進口來源國以及首要的出口市場，同時也是緬甸排名第二的投資來源國。²²⁰而中緬共同規劃建造的皎漂港屬於天然的深水港，水深約 24 公尺能夠容納 25-30 萬噸的貨輪，建成後將成為緬甸境內排名第一大的深水港。

皎漂港總投資金額為 73 億美元，主要由中國的國營企業包括中信集團、招商局集團、港灣工程等集團所組成的中信聯合體共同投資，並於 2015 年 12 月 30 日，以中方全額出資取得 85% 的股權方式得標，而緬甸當局只要提供土地即可。²²¹然而，緬甸在 2016 年 3 月翁山蘇姬所領導的全國民主聯盟取得政權後，對於前任政府與中國簽訂的皎漂港建設案違反國家法規，關於外國人對深海港口的控制權不得超過 85%，外國投資者對工業園區的控制權不得超過 51% 為由，使得該港口與周邊的工業園區在 2015 年 12 月以後處於停滯狀態。²²²

²²⁰ 商務部國際貿易經濟合作研究院，《對外投資合作國別（地區）指南-緬甸》，2019 年，頁 2-4，<<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/miandian.pdf>>。

²²¹ 中國一帶一路網，〈中緬簽署皎漂深水港項目框架協議緬方佔股 30%〉，《海外新聞》，2018 年 11 月 9 日，<<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/71146.htm>>。

²²² Yimou Lee & Shwe Yee Saw Myint, “China Seeks Up to 85 Percent Stake in Strategic Port in Myanmar,” *Reuters*, May 5, 2017, <<https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-myanmar-port-exclusive/exclusive-china-seeks-up-to-85-percent-stake-in-strategic-port-in-myanmar-idUSKBN1811DF>>。

表 1：中信集團投資緬甸皎漂港大事紀

2009 年 12 月	緬甸當局與中信集團簽署《關於皎漂經濟技術開發區、深水港、鐵路專案合作備忘錄》
2014 年 9 月	皎漂特區開發建案向世界各國公開招標
2014 年 11 月	中信聯合體正式遞交了皎漂港與工業園區的標書
2015 年 12 月	中信聯合體取得皎漂特區深水港和工業園區標案
2017 年 4 月	中信集團簽署《關於開發實施皎漂特別經濟區深水港和工業園專案》
2018 年 11 月	皎漂特區專案框架協議由中緬雙方完成簽署
2020 年 1 月	中緬兩國領導人進行皎漂特區《股東協議》和《特許協議》文字互換

資料來源：〈皎漂深水港項目正式簽約並在中緬領導人見證下舉行協議交換儀式〉，《中信集團》，2020 年 1 月 18 日，https://www.group.citic/html/2020/News_0118/2159.html

然而，由翁山蘇姬所領導全民盟政府，要求修改原先中信集團取得 85% 的合約，更改為緬甸政府與當地企業共同持有 30% 股份的方式建設皎漂港。²²³基於中國對皎漂港戰略地位的重視，最終在 2018 年 11 月 8 日成功與中信集團達成共識，也因此讓北京深化與緬甸新任政府之間的關係。由於該港口的尚未完工，因此無法評估其經濟效益，不過它是通往昆明的石油管道與天然氣管線的起點，這兩條管線是由中國石油公司與緬甸石油公司(Myanmar Oil and Gas Enterprise)於 2010 年至 2015 年間合建，並於 2013 年開始營運天然氣管線於、2017 年 4 月開始營運石油管線。因此，該港口不僅可以成為滿足中國能源需求的渠道，而且還可以成為作戰和後勤目的的實際據點。²²⁴此外，緬甸的翁山蘇姬於 2017 年 12 月訪問北京，與習近平達成協議，要建立連結皎漂港與昆明的「中緬經濟走廊」(China-Myanmar Economic Corridor)。如此一來，中國透過皎漂港與中緬經濟走廊的規劃，能夠進一步深化與緬甸的政治關係。雖然緬甸的憲法禁止外國軍隊駐紮緬甸領土，但是隨著兩國未來在政治與經濟的互動逐漸深化，皎漂港的建設在未來，有機會能夠提供中國軍事用途提供，包括軍艦的後勤補給、維修保養以及休憩的用途。

²²³ 〈皎漂港 KYAUKPYU〉，《搜航》，〈<https://www.sofreight.com/ports/mm/bukya>〉。

²²⁴ Li Chen Yang & Liang Fook Lye, "China-ASEAN Connectivity: China's Objectives, Strategies, Projects and Challenges," *East Asian Policy*, Vol. 4, No.2, 2012, pp. 5-20.

(四) 柬埔寨：戈公港

2008年中國的國營企業「天津優聯投資發展集團」取得「戈公省」(Koh Kong)一處港口長達99年的租約，而該區域占柬埔寨約20%的海岸線。²²⁵長期以來，由於中柬兩國之間的政治體制相似，中國一直是柬埔寨首要的海外直接投資國家。這種情形，尤其在2013年北京提出「一路」戰略後，柬埔寨政府放寬外國政府投資的限制，致使中國有機會投入更多的資金在柬國進行土地開發的建設，因此戈公省的「柬中綜合投資發展試驗區」(Cambodia-China Comprehensive Investment Development Experimental Zone)也在「一路」戰略的規劃下油然而生。基於湄公河地區在中國海權戰略的拼圖中佔有重要的地位，其規劃在柬埔寨興建的戈港，將有助於增加中國在中南半島的海權影響力。建設戈公港口所需要的資金約為28億美元，負責的「天津優聯投資發展集團」被西方媒體報導具備中國解放軍的背景，因此該港口設施的規劃，在未來完工時，能夠容納中共解放軍海軍多數的驅逐艦與護衛艦。²²⁶此外，2019年7月紐約時報報導，中緬簽訂秘密協定，允許中共海軍使用在緬甸的雲壤海軍基地。²²⁷儘管這個報導的真實性有待商榷，但是中國仍然可以透過戈公港的建設，一方面增加中國在處理南海領土爭議時的優勢；另一方面，也可以加深柬國政府與北京的政治關係。²²⁸

三、軍事後勤屬性港口：吉布地基地

吉布地是中國執行遠洋護航任務時重要的補給點。該國的地理位置位於歐洲、亞洲與非洲等三個區域的交通樞紐，因此賦予得天獨厚的戰略優勢，被稱為「石油通道上的衛兵」。²²⁹吉布地港瀕臨亞丁灣的西南側，是吉布地境內最大的港口，

²²⁵ Sophal Ear, "Weighing the Costs of Cambodia's Rental to China," *The Cambodia Daily*, July 6, 2018, <<https://english.cambodiadaily.com/news/weighing-costs-cambodias-rental-china-138267/>>。

²²⁶ 〈英媒：中國在柬埔寨建深水港令美國擔憂〉，《BBC 中文網》，2016年9月2日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/09/160902_press_review>。

²²⁷ Hannah Beech, "A Jungle Airstrip Stirs Suspicions About China's Plans for Cambodia," *New York Times*, December 22, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/12/22/world/asia/cambodia-china-military-bases.html>>。

²²⁸ Andrew Nachemson, "Is Cambodia's Koh Kong Project for Chinese Tourists – or China's Military?," *The Week in Asia*, March 5, 2019, <<https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2188558/cambodias-koh-kong-project-chinese-tourists-or-chinas-military>>。

²²⁹ 劉濤，〈美軍在非洲最大軍事基地〉，《中國軍網》，2020年5月14日，<http://www.81.cn/jfjbmap/content/1/2020-05/14/11/2020051411_pdf.pdf>。

同時亦為東非主要的現代化港口之一，具有重要的戰略位置。尤其在 2007 年開始，各國為了保護商船免於索馬利亞海盜騷擾的需求，逐漸讓吉布地港成為多國軍艦得以同時進行補給的港口。該港口於 2004 年與阿拉伯聯合大公國的國營企業「杜拜環球港務公司」(Dubai Ports World)簽署 30 年的開發協議。然而，中國招商局集團與吉布地港有限公司於 2013 年 12 月，共同合作計畫在吉布地建設一個新的港口，投資項目包括吞吐能力 150 萬箱的貨櫃碼頭、吞吐能力 600 萬噸的多功能碼頭，該項目經營年限達 99 年，並由招商局集團持有 23.5% 的股權。²³⁰而該港口也是中國第一個正式的海外軍事基地。

參、中共投資海外港口的模式

中國參與海外港口項目的建設與日俱增，不僅對巴基斯坦、斯里蘭卡等國家提供港口碼頭的援助建設，亦透過合作建設港口等參與方式增加與沿線國家的互動。換句話說，港口在建設 21 世紀海上絲綢之路進程中起著至關重要的作用，是發展「一路」戰略的重要指標。

一、購入股權方式取得所有權

由於多數的港口投資都是由中央政府和國有企業推動的國家資本主義自上而下的政策，對於難以贏利的基礎設施項目，西方國家與國際機構通常不大願意大規模投資或貸款，然而中國從長遠戰略角度考量，反其道而行投入大量的資金。²³¹誠如中遠海運集團副總經理黃小文指出：「中遠海運港口的投資此前主要是參股為主，目前則更多強調控制權，且更多以對一帶一路沿線的樞紐港和幹線港投資為主」。²³²根據美國「高階國防研究中心」(Center for Advanced Defense Studies, C4ADS)的研究指出，在中國國有企業參與了中國的 12 個港口項目中，有九個涉及國有企業與被投資國政府之間的直接關係，只有兩個具有第三方國家的國有企業與私營公司之間的特徵關係，然而大部分的中國國有企業內部，賦予中國政府以中共參與決策的途徑，進而擴展了中共對這些項目的控制，因此中國公司經

²³⁰ 李曦子，〈海外港口背後的中國資本〉，《國際金融報》，2017 年 10 月 2 日，<<http://paper.people.com.cn/gjjrb/page/2017-10/02/16/gjjrb2017100216.pdf>〉。

²³¹ 薛力，〈東亞國家如何看待“一帶一路”——基于對東亞八國精英的訪談〉，《東南亞研究》，第 5 期，2019 年，頁 129。

²³² 中國服務貿易指南網，〈中遠海運佈局全球港口的深層邏輯〉，《國際貨代》，2017 年 6 月 27 日，<<http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/lingyu/gjhdai/201706/40169.html>〉。

常尋求對其在印度太平洋港口的投資保持長期財務控制，主要的手段是獲得港口或其管理公司的股權，另一種方法是協商租賃，以擁有並在許多情況下運營港口一段較長的時間。²³³以中國在斯里蘭卡的可倫坡港口的投資為例，由於該港口商業利益太低，讓中共有機會購買原先合作夥伴放棄的股份後獲得該港口 85% 的股權；吉布地當地政府已收回了杜拜環球港務(Dubai Ports World)在多拉勒(Doraleh)多用途港口的股份，並規劃將這些股份贈予中國，使其享有多數股權；緬甸的皎漂港投資案，中信集團在 2015 年得標時擁有 85% 的股份，儘管緬甸政府對股權安排提出異議，但是在近 3 年時間協商中信集的仍然持有 70% 的股份。

2008 年美國爆發金融海嘯造成全球經濟衰退，間接導致希臘 2009 年爆發債務危機，並於 2010 年進入違約高峰期。與此同時，中國開始進行在希臘約十億歐元的多項投資。²³⁴2008 年 8 月中遠集團旗下的香港上市公司「中遠太平洋有限公司」，獲得比港第二、三號貨櫃碼頭年期為 30 年，並可延長 5 年的特許經營權，成為中遠集團首個海外全額經營的貨櫃碼頭，其中包括 6 個水深 14 至 16 公尺的深水泊位，總面積 776,000 平方公尺。²³⁵2009 年 10 月開始經營二號碼頭，為了提升碼頭營運效率與競爭力，在 2015 年陸續完成兩個碼頭的機具更新與泊位擴建工程，比港成為的重點發展碼頭，2016 年 8 月更進一步收購 67% 的股權，並於同年 8 月接管經營比雷埃夫斯港務局，成為實際的該港的經營者。此外，希臘港口發展和規劃委員會於 2019 年 10 月 9 日，正式同意由中國企業主導的約 6 億歐元的後續發展規劃（詳見附表 6-2）。這也有助於中國鞏固對比港的控制權，成為中國日後要拓展其在歐洲地區港口建設的一個節點。透過這種投資方式，不僅能夠取得與被投資國政府之間的良好互動，也能藉此創造潛在的商業獲益，讓中國能夠成功藉由港口的建設達成拓展海權的目標。

²³³ Devin Thorne & Ben Spevack, “Harbored Ambitions,” *C4ASD*, April 17, 2018, pp. 30-46, <<https://static1.squarespace.com/static/566ef8b4d8af107232d5358a/t/5ad5e20ef950b777a94b55c3/1523966489456/Harbored+Ambitions.pdf>>.

²³⁴ 立行，〈透視中國：希臘危機和中國的一帶一路〉，《BBC 中文網》，2015 年 6 月 24 日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/indepth/2015/06/150624_focusonchina_greekdebt_china>。

²³⁵ 中遠太平洋有限公司，〈中遠太平洋有限公司 2010 年財報〉，《年度報告》，2010 年，頁 40。<<https://ports.coscoshipping.com/tc/Investors/IRHome/FinancialReports/pdf/c10ar.pdf>>。

表 2：中遠集團投資對比雷埃夫斯港投資重要事記

日期	事紀
2008 年 11 月	中遠太平洋與希臘比雷埃夫斯港務局簽署特許經營權協議
2009 年 10 月	正式經營希臘比雷埃夫斯港 2 號碼頭的 4 個泊位
2010 年 11 月	比港投資案受評為首屆「中國海外投資經典案例」
2011 年 3 月	興建希臘比雷埃夫斯港三號碼頭東岸
2013 年 6 月	希臘比雷埃夫斯港三號碼頭東岸開始營運
2014 年 6 月	李克強訪問希臘提出「中歐陸海快線」的設想
2014 年 12 月	第二碼頭設備的更新工程完成，年運量提升 2,600,000 箱
2015 年 1 月	興建比雷埃夫斯碼頭三號碼頭西側
2016 年 8 月	收購比雷埃夫斯港務局 67% 股權成為整個港口的經營者。

資料來源：中遠海運港口有限公司，《年度報告》
<https://ports.coscoshipping.com/en/Investors/IRHome/FinancialReports/>

二、債務無法償還以長期租借取得所有權

中共在清廉度低落、內部政局不穩、新聞自由度與透明化不高的中低度開發國家的港口投資模式，偏向使用提供大規模貸款，興建新一個從無到有的港口。如此一來，有兩的好處，一座由中共全新建造的港口，相較於使用經濟接手經營既有存在的港口，更容易取得軟、硬體方面的控制權，增加港口的掌握與使用程度；其次，亦可藉機將北京模式外銷到這些被投資國。況且在這些清廉度落後的國家所進行的大型建設，由於所涉及的各階層官員都有貪污的可能，在透明度不足的情況下，使這些大型建設所需要的經費評估，比一般國家需要更高的金額，這些來自中國的資金，就有機會流入領導階層進而獲得政治的支持，同時也能拉高該國對中國的貸款金額，使對方對中共的依賴程度提升，進而大幅度增加未來透過抵押方式獲取港口使用權的機會。²³⁶

²³⁶ Edward Friedman, “Courting the LDCs: How Partnerships With Post-Colonial Government Become a Top CCP Security Interest ” in Lowell Dittmer & MaoChun Yu, eds., *Routledge*

中國在印太地區投資的 15 個港口，已經獲得 9 個港口的長期租賃權。²³⁷本章根據「一路」框架下所選定與中國進行港口合作的國家，進一步參考世界透明組織在 2014-2019 年所作的清廉指數報告發現，僅有希臘的透明指數高於中國，其餘國家不僅低於中國，甚至像柬埔寨以及緬甸兩國在清廉指數上，經常在所有調查的國家排名內敬陪末座（如表 3）。

Handbook of Chinese Security (London & New York: Routledge, 2015). pp. 138-154.

²³⁷ Devin Thorne & Ben Spevack, “Harbored Ambitions,” *C4ASD*, April 17, 2018, pp. 2-3, <<https://static1.squarespace.com/static/566ef8b4d8af107232d5358a/t/5ad5e20ef950b777a94b55c3/1523966489456/Harbored+Ambitions.pdf>>.

表 3：2014-2019 年中共海外投資港口國家清廉指數

	2019 年	2018 年	2017 年	2016 年	2015 年	2014 年
希臘	60	67	59	69	58	69
中國	80	87	77	79	83	100
斯里蘭卡	93	89	91	95	83	85
巴基斯坦	120	117	117	116	117	126
吉布地	126	124	122	123	98	107
緬甸	130	132	130	136	147	156
柬埔寨	162	161	161	156	150	156

資料來源：“Corruption Perceptions Index 2014,” *Transparency International*, December 3, 2014, <<https://www.transparency.org/cpi2014>>; “Corruption Perceptions Index 2015,” *Transparency International*, January 27, 2016, <<https://www.transparency.org/cpi2015>>; “Corruption Perceptions Index 2015,” *Transparency International*, <<https://www.transparency.org/cpi2015>>; “Corruption Perceptions Index 2016,” *Transparency International*, January 25, 2017, <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>; “Corruption Perceptions Index 2017,” *Transparency International*, February 21, 2018, <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>; “Corruption Perceptions Index 2018,” *Transparency International*, January 30, 2019, <<https://www.transparency.org/cpi2018>>; “Corruption Perceptions Index 2019,” *Transparency International*, February 21, 2020, <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2020>

就商業行為而言，一國行政機構的貪腐，可能降低港口的長期商業生存能力，造成產生弱勢的競爭條件。然而，這種讓正常國家望之卻步的國內投資環境，對北京而言確是個難得的機會，有助於中國對其「合作夥伴」的槓桿作用過大，進而深化被投資國的依賴程度。儘管還有其他考慮，但收入是特定項目是否創造平等的雙贏經濟機會的最直接指標。

以漢班托特港為例，該港原本只是一個小漁村，2010年時任斯里蘭卡總統的馬欣達·拉賈帕克薩(Mahinda Rajapaksa)向中國尋求資金協助，要將該港口擴建成世界大港。儘管可行性研究表明該港口無法運作，中國基於不干涉他國內政，願意提供巨額資金擴建此地。在港口的第一階段建設計畫提供3.07億美元的貸款，最初採取1%或2%以上的浮動利率，但為了取得後續獲資金，最初的貸款被重新協商到了更高的6.3%的固定利率。²³⁸

斯里蘭卡政府債務在2018年占國內生產總值的82.9%，遠高於2009年內戰結束後2010至2017年間的73.3%平均水平。²³⁹因無力償還巨額債務，於2017年7月與中國達成協議，將漢班托特港及周邊1萬5千英畝土地租借給中國99年。這被美國副總統批判是債務陷阱外交。實際上，中共對大多數拖欠債務者態度溫和，最常見的手段是延後還款與債務減免。榮鼎集團(Rhodium Group)在2018年的一份研究指出，中國已經與其他24個債務國重新協商了約500億美元的債務，在40個重新協商的債務當中，只有漢班托特港是唯二採取資產抵扣的案例。²⁴⁰由此可見，儘管可能會獲得國際聲譽的負評，但是在「一路」戰略當中，取得海上戰略要地港口的控制權，對中共海權發展在經濟與軍事層面的重要性，值得以犧牲國際聲望的方式來確保，是提升海權的重要戰略指標。

肆、各類型港口對中共海權提供的戰略利益

戰略具有全般的綜合性考量的性質。因此，中共在將海上絲綢之路視為規劃層頂的海權戰略，自然不是以單一面向來做規劃。就實際的案例而言，中共在「一路」框架下的港口建設計劃，自然也有政治、經濟與軍事方面的考量。

一、政治經濟角度：發展國際貿易同時以經逼政

中國在國家層次部分與西方國家最大的區別就是在國營企業對政府計畫經濟的支持，以中遠集團在希臘比港為例，2009年的金融海嘯造成全球經濟成長的趨緩，進而衝擊到世界各國的海洋運輸業，中遠集團的業績在2009年起開始

²³⁸ Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," *New York Times*, June 25, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/26/world/asia/china-sri-lanka-port-hant.html>>.

²³⁹ "Sri Lanka Government Debt to GDP," *Trading Economics*, 2019, <<https://tradingeconomics.com/sri-lanka/government-debt-to-gdp>>.

²⁴⁰ Agatha Kratz, Allen Feng, and Logan Wright, "New Data on the 'Debt Trap' Question," *Rhodium Group*, April 29, 2019, <<https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/>>.

面臨虧損，然而在這種情況之下，該公司卻依舊在許多國外的港口進行購買特許經營權的業務，其中也包括希臘的比港。這種行為在正常的企業而言是不符合邏輯的，因為當全球海運行業進入寒冬時，對外的港口擴張就市場行為導向思維並不符合供需的行為。但是，這就是中國在國家層次可以給予海權國家最大的支持，那就是中央的戰略構想，可以透過動員國營企業集中國內的經濟力量，進而投射到外國市場，也就是國家力量的投射(power projection)，這種國家力量的投射遠比軍事力量的影響來的大，也是歐盟國家尤其是維持現狀國家對於中國崛起的擔憂。²⁴¹

透過「前港、中區、後城」(Port-Park-City, PPC)模式將中國的海洋利益與受援國的經濟發展更加緊密地聯繫在一起，並增加了這些國家與中國之間的相互依存度。²⁴²它還允許中國工業擴展到海外市場，並使本地工業現代化，以支持中國的海洋活動。儘管從未明確說明，但該模型也可以用於為先前討論的先民後軍戰略打下基礎。²⁴³希臘的比港模式一方面可以替「一路」戰略建立一個良好的模範，成為樣板建案以提高信譽，這將有助於該戰略的推廣；另一方面，在政治上可以拉攏被投資國領導階層的支持，以希臘為例，無論是2012年與2018年重新贏回政權的主政的新民主黨、以及2015-2018年間因反對樽節政策的激進左翼聯盟，希臘主要的執政與在野黨，為了得到中國企業的投資以及廣大的中國市場，都與中國保持良好的關係，2015年激進左翼聯盟黨魁齊普拉斯高調邀請第三度中國海軍艦隊訪問希臘。²⁴⁴甚至在歐盟的2016、2017年的歐盟集體會議上，針對歐盟對於中國在南海議題上想要發出聲明，卻因為希臘跟其他歐盟國家口徑不一致，該聲明無法得到全體共通簽屬，²⁴⁵2019年11月習近平訪問希臘時，新民主黨總

²⁴¹ Germany Federal Foreign Office, "Speech by Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Munich Security Conference," *News Room*, February 17, 2018, <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/rede-muenchner-sicherheitskonferenz/1602662>>.

²⁴² Chia-Lin Chen, Haixiao Pan, Qing Shen & James J. Wang, *Handbook on Transport and Urban Transformation in China* (Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2020), pp 5-35.

²⁴³ 張潔，〈海上通道安全與中國戰略支點的構建——兼談21世紀海上絲綢之路建設的安全考量〉，《國際安全研究》，第2期，2015年，頁100-118。

²⁴⁴ 此為中國海軍第十八批護航編隊第三次訪問希臘，之前曾於2002年、2010年兩次訪希，此外，希臘是中國海軍第十八批護航編隊訪問歐洲五國之旅的最后一站，此前編隊曾訪問英國、德國、荷蘭、法國四國，顯示中國海軍加強與世界各國互信合作、的軍事交流活動。詳見〈中國海軍艦艇編隊三訪希臘 將與希方海上聯合演練〉，《人民網》，2015年2月16日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/0216/c172467-26577313.html>>。

²⁴⁵ Bates Gill & Benjamin Schreer, "Countering China's 'United Front'," *Washington Quarterly*, Vol. 41, No.2, April 2018, pp. 155-170.

理基里亞科斯·米佐塔基斯(Kyriakos Mitsotakis)批准中國在前任政府凍結 18 個月的 6700 萬美元投資計畫(如附表 6-4)。由此可見，中共在希臘的貿易行為可以被視為不容得到忽視。同樣的情形在東南亞國家國協也能夠發現，當 MSR 的主要港口建設國家，除了中共長期的鐵桿夥伴柬埔寨對中共的支持以外，馬來西亞與緬甸，在政治立場上也逐漸偏向中國，這也使得中國處理南海議題時有了強硬行事風格的底氣，因為東南亞國協的共識決模式，讓中共得以見縫插針分化東協的團結，以避免造成東協十國一心同體的局面產生。這種政治影響不僅在國家內部與區域層次有利於中國，甚至在國際社會上也能受惠。因為這些可以被視為政治經濟上對中共的幫助，進而延伸到軍事安全上的鞏固。²⁴⁶

表 4：希臘政府對中共投資的態度

時間	事件
2014 年 6 月	執政的新民主黨薩馬拉斯 (Antonis Samaras) 政府嘗試出售港口 67% 的股權，而中遠集團是港口的重要潛在買家。
2015 年 1 月	激進左翼聯盟當選，反對財政緊縮政策，暫停比港的私有化計畫。
2015 年 2 月 16 日	左翼聯盟黨魁齊普拉斯(Alexis Tsipras)邀請中國海軍艦隻訪問，表示樂觀接受中國在希臘的一切投資
2015 年 8 月 20 日	齊普拉斯提前解散國會並遞交辭呈，希臘國會重新選舉。
2015 年 9 月 20 日	齊普拉斯政府再次贏得選舉，放棄反對大型私有化計畫的立場，比港成為該黨第二個大型私有化項目。
2019 年 7 月 7 日	新民主黨獲勝取得 158 席，挾國會席過半的優勢重返執政
2019 年 11 月 5 日	希臘總理米塔塔基斯 (Mitsotakis) 出席第二屆上海進口博覽會，強調兩國的投資關係密切
2019 年 11 月	習近平訪問希臘，希臘總理承認中國是強大的大國，也是地緣戰略經濟和政治發揮主導作用的國家，

資料來源：Hellenic Republic - Ministry of Foreign Affairs, "Current Affairs," April 20, 2020, <mfa.gr/en/current-affairs/news-announcements/>

²⁴⁶ Pham Thi Thu Huyen & Ngo Tuan Thang, "China's Belt and Road Initiative (BRI): Challenges and Opportunity for Vietnam," in Alan Chong & Pham Quang Minh, eds., *Critical Reflections on China's Belt & Road Initiative* (Singapore: Springer Nature Singapore Private Limited, 2019), pp. 223-233.

二、地緣戰略角度：陸海統籌方式提升海軍優勢

無論是商業或者非商業的港口，中共國營企業對海外港口投資的位置選定，無獨有偶都位於國家安全與經濟發展至關重要的海上交通要道的沿線，也位全球前五大重要海峽通道當中都有中共國營企業所投資經營港口的的身影，包括位於荷莫茲海峽的瓜達爾港、靠近麻六甲海峽的皎漂港、以及巽他海峽(sunda strait)上的漢班托特港等。²⁴⁷藉由這些新增的海上設施所獲取的節點，如果是商業獲利港口，在平時可以增加海上經濟的收入；非商業獲利港口與軍港則可以直接提供解放軍海軍在進行遠洋活動時所需的後勤、補給與保修的能量與場地。在戰略上更可以利用在該國政府的長期投資，有機會可以從軟、硬實力上直接得到當地政府的支持。換句話說，具備獲利能力的商業港口沿著主要的海上航線而行，位於印度洋地區的港口則是為了獲取進行遠洋任務時的中繼點，以及緩解中共高層長期以來的擔憂，即為遭遇潛在對手採取封鎖能源進口的麻六甲困境。²⁴⁸

中共現行的海軍戰略對遠洋的規劃是以護衛為主，當潛在對手的優勢大於己方之際，可能的戰略還是會採用以陸制海的戰術。這個部分可以從中共在 2014 年起南海人工造島的軍事化過程來推斷。在建立全新的人工島礁之後，一方面，有助於監控在南海上航行的船隻以及相關南海爭議國家的動向；另一方面，在永暑礁上所設置的反艦巡弋飛彈，有助於箝制經由南海出入麻六甲海峽進入的威脅，這些都是地緣現況改變後有利於中國的結果。同樣的道理，建造一個全新的深水港，也會進一步改變該區域的地緣戰略現況，有助於中共打破現狀獲取更多的地緣戰略利益。如此一來，可以與中共以陸制海的積極防禦戰略構想配合，也與十九大的海洋強國實踐方法當中的陸海統籌相符。²⁴⁹

就軍事行動層面而言，在關鍵港口周圍建立冶金和造船業等雙重用途的基礎設施和工業能力，將增強商業港口的後勤實用性。²⁵⁰2016 年中共解放軍海軍的長

²⁴⁷ Paige Stewart, "Major Shipping Routes for Global Trade," May 24, 2018, <<https://arcb.com/blog/major-shipping-routes-for-global-trade>>.

²⁴⁸ Chien-Peng Chung, "What are the Strategic and Economic Implications for South Asia of China's Maritime Silk Road Initiative?" *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 3, June 2018, pp. 315-332.

²⁴⁹ 王俊評，〈制海權與中國海軍戰略〉，《遠景基金會季刊》，第 11 卷第 1 期，2010 年 1 月，頁 131-180。

²⁵⁰ 張潔，〈海上通道安全與中國戰略支點的構建—兼談 21 世紀海上絲綢之路建設的安全考量〉，《國際安全研究》，第 2 期，2015 年，頁 100-118。

白山軍艦停靠在泰國萊姆查邦(Laem Chabang)的港口，就是一個軍民兩用的案例。儘管長白山的艦長在執行該次任務表示：「只要有中國企業，軍艦就會有一個交通保障點」。然而，綜觀該次艦艇停泊任務的準備工作，幾乎是由在泰國投資的中國企業包辦，包括船上淡水補給、泊位規劃與設備卸載等工作。²⁵¹根據中共的《國防交通法》第三十八條指出：「國家駐外機構和我國從事國際運輸業務的企業及其境外機構，應當為我國實施國際救援、海上護航和維護國家海外利益的軍事行動的船舶、飛機、車輛和人員的補給、休整提供協助」。²⁵²史廷森中心(Stimson Center)中國研究中心主任孫云認為：「吉布地、斯里蘭卡、巴基斯坦、緬甸存在中國雙重用途港口發展的格局」。²⁵³

如前所述，中國在與其他 24 個國家內 40 個重新協商的債務裡，只有在漢班托特港採取資產抵扣的模式，由此可見，在 MSR 戰略當中有關戰略要地的港口取得，是發展海權的一項重要的戰略指標。²⁵⁴以中共在菲律賓進行的大型投資為例，中共似乎有能力可以控制菲律賓的電力系統。由此推論，在非商業利益的新建深水港上，這些經由中國所建造的港口，在碼頭的寬度與深度也能夠順利地與中國自行建造的軍艦或潛艦在規格上相互配合，將有助於中共海軍的行動範圍得以大幅度延伸至國土以外的距離，逐漸朝向全球型的海軍發展。

伍、中共海權發展面臨的挑戰

儘管中國在「一路」框架的港口投資下獲取了許多商業與非商業的港口，也藉此獲得政治經濟與地緣政治的戰略目標，但並非代表其港口建設投資都是一帆風順。如前文所述中共的港口建設雖然在過去七年間有所斬獲，但是在大規模的投資行為之下，中國在南亞的布局也招致該區域傳統大國印度的忌憚。基於維持現狀的考量，也逐漸使中國與印度兩國的對抗意識逐漸增溫，因此促使印度增加與美國合作的意願。就國家戰略而言，印度在 2017 年成為美國印太戰略的重要支柱之一，藉由與美國的合作，讓新德里政府可以在南亞的地緣政治角力的局勢

²⁵¹ 顧亞根，〈海軍某登陸艦支隊依托駐外企業保障海外任務戰艦靠泊國外港口實現“一站式”服務〉，《解放軍報》，2016 年 9 月 30 日，第 7 版。

²⁵² 中華人民共和國國防部，〈中華人民共和國國防交通法〉，《法規文獻》，2016 年 9 月 3 日，〈http://www.mod.gov.cn/regulatory/2016-09/03/content_4724196_6.htm〉。

²⁵³ Sun Yun, “Winning Projects and Hearts? Three Cases of Chinese Mega-Infrastructure Projects in Southeast Asia,” *The Asan Forum*, November 3, 2017, <<http://www.theasanforum.org/winning-projects-and-hearts-three-cases-of-chinese-mega-infrastructure-projects-in-southeast-asia/>>.

²⁵⁴ Matthew Funaiolo & Jonathan Hillman, “China’s Maritime Silk Road Initiative: Economic Drivers and Challenges,” *CSIS Briefs*, April 2, 2018, <<https://www.csis.org/analysis/chinas-maritime-silk-road-initiative-economic-drivers-and-challenges>>.

當中，獲得來自美國及其盟友與夥伴的支持，其中另一個重要的角色就是日本。

美日印三國在南亞與東南亞區域能夠形成軍事、經濟與政治合作的鐵三角。首先在軍事方面，憑藉美國在二戰以後在亞洲部署的第一、二島鏈，以及長期與東南亞國家的軍事安全聯合演習與軍售，讓這些國家在安全方面能夠有除了中國與俄羅斯以外的第三個選擇，特別是當中共在南海議題上採取越來越強式的態度，美國在南海的自由航行任務將給予其他東南亞國家在安全上的支持。其次，在經濟方面，雖然美國與印度在東南亞與南亞的經濟影響力均不足中國，但是日本卻擁有足夠的底蘊與中國抗衡。尤其自 1980 年代以後，日本透過長期的「政府開發援助」(Official development assistance, 簡稱 ODA)，在東南亞地區與許多國家進行基礎建設的投資項目，也是中國在推行「一路」戰略後的主要競爭對手。²⁵⁵因而在印太戰略的制衡下，日本可望成為制衡中國在南亞投資的行為者。再者，在政治方面，印度長期以來就是在南亞地區的傳統大國，除了長期與之對抗的巴基斯坦以外，位於南亞的孟加拉、斯里蘭卡、馬爾地夫與尼泊爾，都是認為印度在南亞地區的影響力仍然大於中國。²⁵⁶在印太戰略之下對中國造成的挑戰，最明顯的案例就是中國在孟加拉的港口投資失利的案子。

孟加拉的吉大港在 2019 年英國勞埃德船舶日報世界港口排名第 64 名，²⁵⁷然而，吉大港的深度只有 9 公尺並非一個合格的深水港，一個良好的深水港對需要大量出口的孟加拉國家的發展極為重要。在這種情況下，中國在 2010 年就已經跟孟加拉接觸進行深水港口評估並規畫提供資金進行擴建工程。中孟兩國原先規畫在距離吉大港南方 80 公里處的索納迪亞島(Sonadia Island)進行深水港的投資計劃。與此同時，日本也同樣在該島進行評估，2014 年孟加拉總理哈帝娜(Sheikh Hasina)出訪北京時兩國也針對港口建設的案子進行談判，但是未取得成果。最終在 2016 年 1 月，由日本得標孟加拉的深水港投資案，而該計畫的地點就在位於索納迪亞島 25 公里遠的馬塔巴里島(Matarbari)，這也代表中國先前的港口投資計畫以失敗告終。

由孟加拉的案例以及本章所歸納中國在海外投資港口的屬性區分可以得知，中國的港口建設計劃仍然面臨兩種挑戰。首先，是地緣政治的挑戰；其次，則是

²⁵⁵ 鄭中堂，〈日本對「一帶一路」之政策調整：以新古典現實主義為視野〉，《日本對「一帶一路」之政策調整：以新古典現實主義為視野》，第 4 卷第 2 期，2019 年 9 月，頁 40-45。

²⁵⁶ Nilanthi Samaranyake, "China's Engagement with Smaller South Asian Countries," *The United States Institute of Peace Special Report*, No. 446, April 10, 2019, p.15.

²⁵⁷ "One Hundred Ports 2019," *Lloyd's List*, July 29, 2019, <<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2019>>.

投資成本回收的風險。畢竟就目前為止，大多數中國在海外進行的投資都還不具備商業獲利的能力，更進一步而論，上屬於開發金融建設的初期階段，如何能夠在地緣政治與經濟獲利方面取得成果，並將其轉化為國家建設海權力量的一部份，則是當前中國需要思索並克服的挑戰。

陸、結論

本文著重於實際的港口投資案例，探討中共在「一路」戰略框架底下，海外港口投資的模式。並嘗試結合本研究理論新古典現實主義的「利益平衡」概念分析中共的行為模式。國家戰略的利益平衡如何取得取決於決策者為了追求自身的執政目標，願意犧牲部分的國家利益以換取整體利益的實現。就這個脈絡而言，中共的港口投資行為不全然是以企業獲利的市場機制為優先考量，相反的，港口的投資在海洋強國的戰略目標下，具備更深一層的目的，就是取得戰略要地，以提供中共海軍日後可以行使海上交通線的任務，或是在進行遠洋作戰任務時提供成為海外的根據地。尤其中共在黨國體制下的港口投資，都是以國營企業為主，其商業行為必須服膺中共層頂戰略的設計，即便投資虧損也可以獲得國家的支持繼續進行非經濟利益驅使的港口投資。

整體而言，中共在南海到印度洋航線上所投資的港口中，多以中遠海與招商局兩個國營企業為主，可以區分為三種類型以及兩種手段，港口類型依照港口的獲利能力區分為商業、非商業與軍事後勤用港口；手段則是以購入股份獲取使用權與全新建造一個新的港口。世界排行前 20 大港口當中有一半是中國國內的港口，這些港口帶來的經濟利益很大程度上幫助中共的海權發展，進而形成一個良性循環，同時也替中共對海外港口的投資累積經驗與技術的資本，加上「一路」戰略的催化，中國在 2013 年起更加大了海外港口投資的不乏，然而根據中共在 2019 年底所投資的多數港口的獲利能力，絕大多數不僅不具備獲利能力，甚至連基礎貨櫃運量都與投入的成本呈現明顯反差。

這也是西方智庫學者所感到疑惑的行為，為何這些沒有商業利益的投資中國願意投入？從開發金融的角度而言，中國認為其投資建設的港口在未來會取得商業利益，因此值得更多投資。以巴基斯坦為例，2017 年中國宣布提供無息貸款，建設一條高速公路連接瓜達爾港與周邊的省份。²⁵⁸此外，開發瓜達爾公司的中國海外港口股東有限公司，宣布將斥資 2.7 億美元，建設自由貿易，經濟特區和道

²⁵⁸ CPEC Authority, "Pak-China To Ink Important CPEC Related Agreements: Ahsan Iqbal," *MEDIA*, May 12, 2017, <<http://cpec.gov.pk/news/50>>.

路、電力等工業區。²⁵⁹然而，從在瓜達爾港的另一個特點是盈利分配失衡，中共的可以獲取可觀的利益，但是巴國政府卻獲取相對少的財務控制權。因此，近一步探討這些港口能夠為中共海權提供的戰略價值，發現投資港口建設，可以帶來政治經濟與地緣戰略兩種性質的戰略利益。

政治經濟的戰略利益主要來自於在港口投資的過程，當中國大量的資金投入的同時也會加深被投資國對中國的依賴程度。按照中國官方的說法，這種基於國家利益所建立的合作基礎即為「戰略對接」概念，²⁶⁰依照本章所探討的案例而言，在希臘的比港的成功案例，不僅成為中共在宣傳海外港口建設的樣板國家，也成功爭取到希臘國內兩大執政與在野政黨的好感，無論是激進的左翼聯盟還是中間偏右的新民主黨，都對中國在希臘經濟表現最差時的巨額投資額手稱慶。比港的成功案例，成為中國回應一路戰略被指稱為「債務陷阱」外交的依據，更有助於中國的國營企業獲得其他海外港口的建設機會，儘管這種案例迄今為止仍在少數，依舊有國家願意嘗試與中國合作開發港口；另外，在非商業利益港口的部分，就斯里蘭卡而言，儘管中國在2017年因該國無法償還積欠中國的貸款，使用漢班托特港口99年的使用權為抵押造成國內輿論譁然，2019年11月舉行的總統大選，親中的人民陣線黨卻成功擊敗執政的反中政黨，重新取得政權。

地緣優勢的戰略利益則來自於非商業獲利港口與軍事後勤港口。與商業獲利港口的取得手段不同，經由中國國營企業所興建的深水港則位處重要的海上通道，而且這些被投資國大多都是政府廉潔度不高、新聞自由度低落甚至國內政局動盪不安的國家，也是已發展國家所主導的國際金融組織，諸如亞洲開發銀行(Asian Development Bank)、國際貨幣基金組織(International Monetary Fund)等機構不會輕易放款的對象。然而，這些劣勢的客觀條件對中共而言則是另一個優勢，因為這些國家在傳統的國際政治上不受到西方國家的重視，這也導致西方的普世價值也尚未被這些國家接受，因此更容易獲取這些國家政治領導階層的信任，進而在敏感的軍事安全行為範圍就會更加自由。

歸納本章所探討的港口建設案例，發現中共在海外港口的標的選定，似乎都是以戰略位置為優先考量，以貿易爭取被投資國政府支持為主要手段，至於港口的獲利能力則是最後被納入考量。這個部分可以由「一路」戰略本身帶有開發金融構想解釋，但是中共對斯里蘭卡提供的高額利息似乎又與官方所宣稱的互惠概念背道而馳，這也是中共在獲取重要航道上港口的使用權，而犧牲部分中共在國

²⁵⁹ “Chinese Firms Acquire Land at Gwadar,” *The News International*, August 19, 2016, <<https://www.thenews.com.pk/print/143479-Chinese-firms-acquire-land-at-Gwadar>>.

²⁶⁰ 陳杰，〈一帶一路框架下的戰略對接研究〉，《國際觀察》，第5期，2019年，頁26-50。

際社會上所累積的聲譽，但是如果可以確保海上戰略要衝港口的控制權，兩害相權之下，國際聲譽則是可割捨的利益。儘管許多學者提出中國企業在海外建設的港口可能關軍民兩用特性，然而，就現有的證據顯示除了 2017 年中共的潛艇曾經停靠過漢班托特港以外，在其他投資的海外港口並沒有中共海軍長期停泊的現象。

習近平主政時期中共對臺統戰工作的調整與實踐

林立偉

(陸軍第六軍團指揮部中校心理輔導官)

摘 要

「統戰」乙詞為「統一戰線」的簡稱，是中共革命成功三大法寶之一。自現任領導人習近平就任後，伴隨今日資訊科技的發展和中國大陸經濟勢力的崛起，讓統一戰線工作如虎添翼般，產生更大的影響效能。2017 年底美國智庫所提出的「銳實力」，就是指涉中共等威權國家影響力量，深入他國進行資訊扭曲和輿論操控，確保其國家政治利益。本文從習近平統戰的應用構思著手進行探究，進而檢視習近平主政時期對臺統戰的想法與變化，接著梳理對臺統戰指揮系統、組織工作與對象的調整，最後分析對臺統戰的實踐策略與推動作為，據以探究其主政時期的對臺統一戰線工作，為何會形成如銳實力般的侵入我國社會大眾。

關鍵詞：統一戰線(統戰)、對臺統戰、兩岸關係

壹、前言

2012年習近平甫任中共中央總書記時，即向全國人民宣達「中國夢、強國夢」的實踐理念，強調要團結全體中華兒女，以愛國主義為核心，依循中國特色社會主義道路來建設與發展國家，朝向中華民族偉大復興之路的未來目標邁進。¹並於2013年的第12屆全國人民代表大會，申明現今的中國長期處於社會主義初級階段，需要全國各階層人民攜手共同努力，同時獲得廣大的海外僑胞一齊為祖國發展貢獻的支持，所以更要鞏固與推展愛國統一戰線，最大限度團結一切可以團結的力量。²這讓「中國夢」正式成為中共政府各部門的最高施政與工作指導方針，而「統一戰線」也在其中占有不言而喻的重要性。³

近年來，中共伴隨著經濟的加速成長、國家勢力的擴張及一帶一路倡議的全球佈局，統一戰線事務與運用功能已逐步全面性的在世界各國開展；而早些時期，中共對外關係因國家主權爭議所造成的緊張升溫，以及香港、西藏與新疆地區及臺灣海峽兩岸之間的不穩定局勢，使得「統一戰線」在中國大陸的國家戰略運籌與政策推動更顯重要。⁴尤其是，過去統一戰線曾經是用以對抗30、40年代國民黨統治時期的利器，對於中國共產黨的建政與政權延續占有相當重要的角色；所以，對臺的統一戰線也成為中共處理兩岸關係時的重要工作，並在不同的時空環境背景因素與領導人的統戰構思下，採取不同的策略和方法。⁵再加上，科技傳媒的技術發展快速，網際網路也為傳播受眾提供快速、便捷的服務，實質放大資訊傳媒的影響效能，這讓如何掌控與運用中共所謂的「話語權」，同時成為其國家對臺統一戰線工作的重要工具。⁶

¹ 劉瓊，〈習近平：承前啟後 繼往開來 繼續朝著中華民族偉大復興目標奮勇前進〉，《新華網》，發佈日期：2012.11.29，參見 http://www.xinhuanet.com/politics/2012-11/29/c_113852724.htm（檢索日期：2019.10.12）

² 〈習近平：在十二屆全國人大一次會議上的講話〉，《中華人民共和國中央人民政府官網》，發佈日期：2013.03.17，參見 http://www.gov.cn/lhdh/2013-03/17/content_2356344.htm（檢索日期：2020.01.10）

³ 孟翬，〈統一戰線凝心聚力共築中國夢〉，《天津市社會主義學院學報》，第1期，2014年，頁16。

⁴ 賴名倫、張廖年仲，〈中共統戰工作的演變：以1997年香港回歸前後為例〉，《中國大陸研究》，第62卷4期，2019年，頁76。

⁵ 〈統一戰線概念的由來〉，《中國統一戰線新聞網》，發佈日期：2014.05.08，參見 <http://tyzx.people.cn/BIG5/n/2014/0508/c372202-24992673.html>（檢索日期：2020.02.10）

⁶ 曾華鋒，《制腦權：全球媒體時代的戰爭法則與國家安全戰略》（北京市：解放軍文藝出版社，2014年），頁69。

因此，本文從習近平統戰的應用構思著手進行探究，進而檢視習近平主政時期對臺統戰的想法與變化，接著梳理對臺統戰指揮系統、組織工作與對象的調整，最後分析對臺統戰的實踐策略與推動作為，據以探究其主政時期的對臺統一戰線工作，為何會形成如銳實力般的侵入我國社會大眾。

貳、習近平對臺統戰構思的變化

回顧過去，習近平就任領導人之前曾歷練中國大陸沿岸的福建省、廈門市等政府部門職務，並擔任浙江省委副書記、浙江省委書記與上海市委書記等要職，認識不少臺商與我國籍友人，對於臺灣事務具有一定認識與經驗。習近平就任後初期的對臺統一戰線工作，仍延續前幾任領導人以「和平統一」與「經濟共榮」的策略，並且反覆闡述中華民族與同根同源，表露其亟欲運用民族血緣情感的統戰基調。⁷但之後隨著中國大陸經濟的發展與在全球勢力地位的增長，似乎對臺統戰運用途徑已經有所變化。2015年起便可看出開始有明顯的不同，會談內容不再主打經濟合作，而是表達發展機遇的分享，同時引導兩岸互動層面往民眾的方向邁進，不斷地推展社會間的交流互動。⁸甚至強調對於臺灣民眾福祉與利得感的重視，顯現一視同仁的關懷與照顧。⁹所以，當前許多大陸涉臺官員多已採用習近平公開提出的「融合發展」理念表述，取代過去較具政治感受性的「和平發展」，說明近年來兩岸的互動關係。¹⁰

本研究為深入探究習近平就任之後的統戰構思，於是從國臺辦的官方網站資料裡，彙集其自2012年上任總書記後首次會見中國國民黨榮譽主席連戰，迄2019年1月《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上的講

⁷ 古晏豪，〈習近平主政後中共對臺政策之研究〉，《國防雜誌》，第30卷5期，2015年10月，頁53。

⁸ 〈習近平總書記會見中國國民黨主席朱立倫〉，《國務院台灣事務辦公室》，發佈日期：2015.05.04，參見 http://www.gwytb.gov.cn/zt/xijinpingshuanti/201505/t20150505_9728243.htm（檢索日期：2019.12.02）

⁹ 黃秋龍，〈中國大陸對臺融合發展新興動力與侷限之觀察〉，《展望與探索》，第17卷1期，2019年，頁98-99。

¹⁰ 張志軍，〈維護和推進兩岸關係和平發展 共圓中華民族偉大復興中國夢—深入學習習近平總書記對臺工作重要思想〉，《中共國務院台灣事務辦公室》，發佈日期：2016.10.15，參見 http://big5.gwytb.gov.cn/wyly/201610/t20161016_11593556.htm（檢索日期：2020.01.20）；劉結一，〈2019年做好新時代對台工作的根本遵循與行動指南—深入學習貫徹習近平總書記在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上的重要講話精神〉，《求是網》，發佈日期：2019.01.16，參見 http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-01/16/c_1123987051.htm（檢索日期：2020.01.20）

話，總共 22 場的對臺重要談話(如附表 1)，採用庫博中文獨立語料庫分析工具，¹¹針對內容文字與詞語關係進一步檢視，研析成果說明如後：

表 1：習近平 2012 至 2019 年對臺重要談話一覽表

項次	日期	談話對象或重要會議
1	2013 年 02 月 25 日	中國國民黨榮譽主席連戰
2	03 月 17 日	第十二屆全國人民代表大會第一次會議講話
3	04 月 08 日	在海南省博鰲會見兩岸共同市場基金會 榮譽董事長蕭萬長
4	06 月 13 日	中國國民黨榮譽主席吳伯雄
5	10 月 06 日	在印尼巴厘島會見兩岸共同市場基金會 榮譽董事長蕭萬長
6	2014 年 02 月 19 日	中國國民黨榮譽主席連戰
7	05 月 07 日	親民黨主席宋楚瑜
8	09 月 26 日	臺灣和平統一團體聯合參訪團
9	11 月 09 日	兩岸共同市場基金會榮譽董事長蕭萬長
10	2015 年 03 月 04 日	訪視全國政協十二屆三次會議的 民革、臺盟、臺聯委員
11	05 月 04 日	中國國民黨主席朱立倫
12	09 月 01 日	會見臺灣各界代表人士
13	11 月 07 日	習近平同馬英九 兩岸領導人會面
14	2016 年 07 月 01 日	中國共產黨成立 95 周年致詞

¹¹ 庫博是一款特別針對中文使用的特殊語境，以語料庫語言學 (corpus linguistics) 為基礎的電腦輔助文本分析軟體工具。庫博能針對大量文字文本資料，進行詞頻統計分析、關鍵詞脈絡索引、詞彙之間的共現關係、和其他參照的文本比較出顯著常用與低度使用的詞彙等功能。闕河嘉，〈庫博中文語料庫分析工具的數位人文價值〉，《人文與社會科學簡訊》(臺北市：科技部人文及社會科學研究發展司)，第 19 卷 2 期，2018 年 3 月，頁 118，<https://www.most.gov.tw/most/attachments/49c9dc8e-5b42-4350-8b22-225bde9b5c70?> (檢索日期：2019. 10. 02)。

15	11月01日	中國國民黨主席洪秀柱
16	2017年 05月24日	致全國臺灣同胞投資企業聯誼會成立10周年的 賀信
17	10月18日	中國共產黨第十九次全國代表大會報告
18	10月24日	中國共產黨第十九次全國代表大會閉幕報告
19	2018年 03月20日	第十三屆全國人民代表大會第一次會議 閉幕講話
20	04月10日	在海南省博鰲會見兩岸共同市場基金會 榮譽董事長蕭萬長
21	07月13日	在北京人民大會堂會見中國國民黨前主席連戰
22	2019年 01月02日	《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會講話

資料來源：中國大陸國務院臺灣事務辦公室及作者自行整理製作。

一、習近平對臺談話整體文本分析

詞頻統計係藉由詞語出現的頻率，來探究文本中字彙的分布，並當作判定為具有意義的分析詞語範疇。¹²而由詞語的關鍵性分析(Keyness)值，則可協助尋找文本中的用詞特徵，發現相關文本用詞間取向之差異，藉以詮釋及剖析研究文本內涵之意義。¹³

文內分析22則文本，總計9千多個使用字彙，因受限篇幅，僅選取出現頻率排名前20個詞語的相關數據呈現(如表2)。從詞頻統計結果顯示，「兩岸」、「同胞」、「兩岸關係」、「我們」與「和平發展」等頻次較高(高頻詞彙分年頻次趨勢如圖1)，可知習近平對臺談話思維不脫過往愛國統一戰線的背景基調，著重以愛國主義進行拉攏，並運用民族血緣作為兩

¹² Paul Baker, *Public Discourses of Gay Men*(New York: Routledge, 2006), p. 25.

¹³ 主題關鍵性(keyword-keyness)方法的原理是利用統計方式，比對兩個語料文本衍生出來的詞表，看看哪些詞是屬於不尋常高頻或不尋常低頻，進而從這些主題詞中來分析。張莉萍，〈不同母語背景華語學習者的用詞特徵：以語料庫為本的研究〉，《中文計算語言學期刊》，第19卷2期，2014年，頁56。

岸間的鏈結關係基礎，對稱多以「兩岸」、「兩岸關係」、「我們」等同方稱呼進行表達，藉以拉近彼此距離，沖淡其談話內容裡「一個中國」、「反臺獨」的立場衝突感。此外，習近平就任初期的談話多為經濟和交流層面的用語，但至2017年後有關兩岸統一政治性的詞彙在談話中開始較常出現，「分享」則也是近年慢慢顯現的高頻率用詞。

表2：習近平對臺談話詞彙頻次統計表

次序	詞彙	頻次	次序	詞彙	頻次	次序	詞彙	頻次	次序	詞彙	頻次
1	兩岸	379	6	共同	105	11	統一	63	16	歷史	44
2	同胞	273	7	發展	100	12	實現	58	17	台獨	42
3	兩岸 關係	186	8	民族	82	13	堅持	57	18	祖國	42
4	我們	127	9	和平	74	14	中華 民族	52	19	雙方	42
5	和平 發展	115	10	推動	66	15	交流	45	20	維護	41

資料來源：作者自行整理製作。

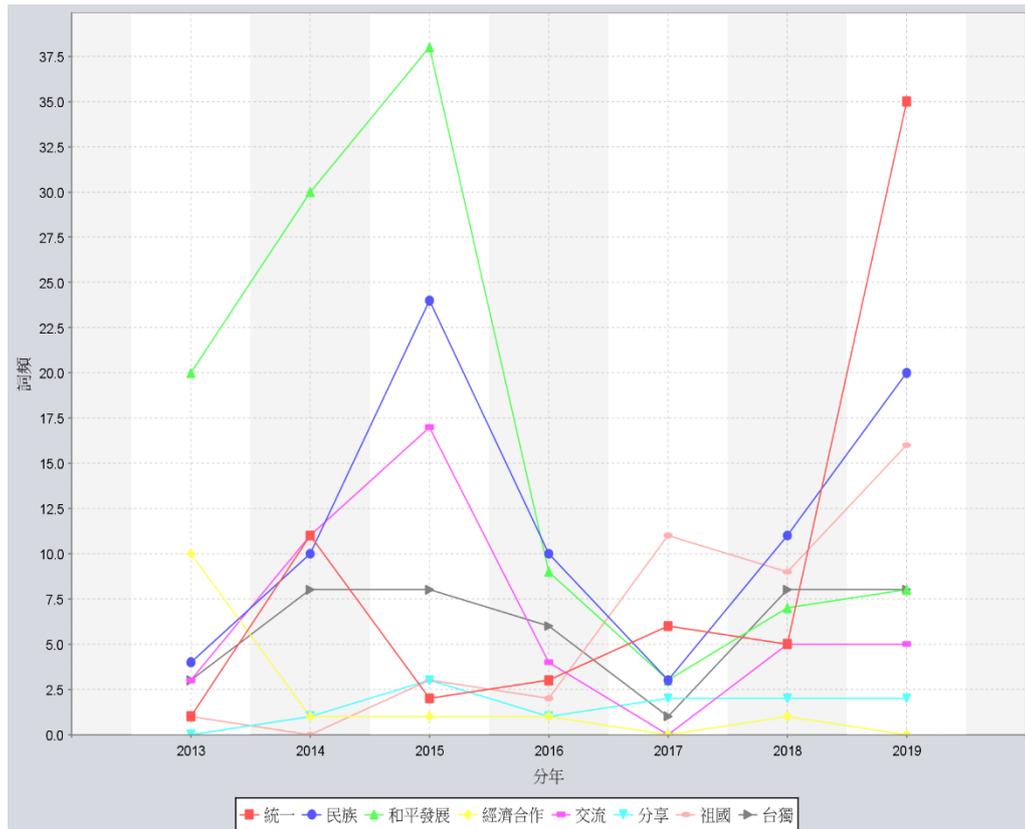


圖 1：習近平對臺談話重要詞彙各年使用頻次趨勢圖

資料來源：作者自行整理製作。

二、習近平第一任期(2012-2017 年)與第二任期(2018-2019 年)對臺談話內容的關鍵詞語使用取向

分析發現前 3 年則以「兩岸關係」、「和平發展」等關鍵用詞的取向較高，而「臺灣同胞」、「統一」、「祖國」等用詞特徵在其後 3 年的任期明顯高於前 3 年(如表 3)。延伸說明前 3 年就習近平想法，強調較以彼此對等、互惠共榮方式經營兩岸關係，重視相互尊重，這近 3 年來，習近平統戰構思已調整為中共是主體，著重顯現臺灣為中國大陸領土的一部分，展現攏絡同胞回歸祖國的意圖，對臺談話內容也較常用民族情感等詞語來拉近距離。

表 3：習近平對臺談話關鍵詞使用取向

次序	關鍵詞	第一任期		第二任期		Keyness	P value
		詞頻	%	詞頻	%		
1	臺灣同胞	0	0.00	26	0.73	73.84229473	0.000000000000
2	統一	23	0.22	40	1.12	47.63535357	0.000000000005
3	祖國	17	0.16	25	0.70	24.77667875	0.000000643716
4	和平	38	0.36	36	1.01	20.73328455	0.000005279037
5	中國人	14	0.13	18	0.51	14.95373026	0.000110180018
6	兩岸關係	162	1.52	24	0.67	14.23584955	0.000161268817
7	事業	0	0.00	6	0.17	14.15886113	0.000168003950
8	臺灣問題	0	0.00	5	0.14	11.214936	0.000811416079
9	新時代	0	0.00	5	0.14	11.214936	0.000811416079
10	朋友	2	0.02	7	0.20	10.64689245	0.001102560049
12	國家統一	5	0.05	9	0.25	9.597609968	0.001948307954
13	和平發展	100	0.94	15	0.42	73.84229473	0.000000000000

備註：黑字為第一任期(2013-2017年)取向高於第二任期(2018-2019年)；灰底反之。

資料來源：作者自行整理製作。

總體來說，習近平掌權後的對臺統戰的主要構思仍延續過往統一戰線愛國主義與民族血緣的統戰基調，嘗試以「兩岸一家親」、「視為國民同等待遇及共同弘揚中華祖國文化」等用語來攏絡兩岸之間的情感，統戰的共同願景就是「中華民族偉大復興的中國夢」，重點內容延續過去中共對臺統戰「和平統一、一國兩制」的方針，堅持反對「臺獨」立場。¹⁴

另顯而易見，這愛國統一戰線基調也是其主政後的一貫對臺思維，竭盡所能地依此採行各項有效策略對臺進行統戰。進一步來分析，第一任期時習近平的對臺構思裡較以對等角度看待，統戰主要採政治平等協商、經濟合作發展為實行途徑。後續在中國大陸經濟成長與全球地位日益升高後，開始有所調整；在政治層面展現較為強勢一面，並將重點逐漸朝向我國內部大眾，以經濟合作發展、社會交流互動為導向。乃至第2任期時，政治層面業已呈現不容協商空間，並以立足較高姿態，將我國視為所屬，表達願以成果分享方式予我國同胞，並在社會交流互動途徑上，提供我國民眾許多誘因，以達到統一戰線的拉攏目的。(統戰構思分析如表4)

¹⁴ 〈習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利-在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《中華人民共和國中央人民政府官網》，發佈日期：2017.10.18，參見 http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm (檢索日期：2018.08.20)

表 4：習近平對臺統戰構思分析表

任期	年份	統戰基調	實行途徑	目標
第一任期	2013 年	愛國主義 民族血緣	政治平等協商 經濟合作發展	共圓中華民族偉大復興的中國夢
	2014 年		政治平等協商 政治和平統一 經濟合作發展 社會交流互動	
	2015 年 至 2016 年		政治和平統一 經濟成果分享 社會交流互動	
第二任期	2017 年 至 2019 年			

資料來源：作者自行整理製作。

參、對臺統戰組織與對象的調整

隨著習近平就任之後，統一戰線工作再次受到高度重視，不僅陸續審議通過設立首部法規-「中國共產黨統一戰線工作條例(試行)」，明文規定統戰組織的主要功能是為了中國共產黨凝聚人心，鞏固黨的執政地位，並為實現中華民族偉大復興中國夢，實現祖國完全統一而服務。¹⁵同時高配領導人事與進行組織規模變更，並因應實現中國夢目標與國家戰略方針，調整統一戰線的範圍與對象。其中高配主管人事、組織擴展與對象調整，對於中共的對臺統戰工作，也直接產生相當程度的影響效能。¹⁶

¹⁵〈中共中央政治局召開會議 習近平主持〉，《中國共產黨新聞網》，發佈日期：2015.05.01，參見 <http://cpc.people.com.cn/n/2015/0501/c64094-26934993.html> (檢索日期：2018.07.05)。

¹⁶張執中，〈習近平時期中共統戰工作與組織調整之研析〉，收入中共年報編輯委員會編，《2016年中共年報》(新北市：中共研究雜誌社，2016年)，頁80-81。

一、大幅擴張統戰部的組織規模

統戰工作在中共國家整體發展戰略上的重要性升高，除了於 2014 年指派中央政治局委員孫春蘭兼任統戰部長，高配派任人事層級來予以突顯外，之後也表明在中央設立指導統一戰線工作的直屬小組，直接由中央政治局常委來掌控統戰的事務上。2015 年 7 月習近平主持召開中共中央政治局會議，決定設立「中央統一戰線工作領導小組」，強調從頂層設計層面構建大統戰的格局，這小組的主要職責就是落實中央重大決策部署，並指導與督促所屬組織與人員，貫徹中央對於統一戰線的方針、政策與法律法規。¹⁷基本上，「小組政治」是由中共領導層級和重要部門指揮關係的連結，也是匯聚政治資源的運作方式，同時可以在解決問題前提下，發揮統一協調和領導跨區域、跨單位或跨系統的行動，具有增強政治決策執行效力；再者小組的組長位居領導核心，所以擔負特定任務型的工作領導小組，將利於掌控各項政策或任務的權力行使機制與權力運行規則。¹⁸

換言之，將統一戰線全國會議的級別提高，設立「中央統戰工作小組」，從系統內部調整為中央統籌，也會進一步展示習近平就任後的收權作用，尤其是過去之前領導人江澤民與其親信把持權力許久，並藉此培植大量的黨羽，讓接任的領導人胡錦濤在施政推展上受到多所牽制。¹⁹此外，升高層級之後的統戰工作小組，與對臺工作領導小組皆同樣由中共中央負責直接領導，更利於中共依據習近平的統戰構思，推展對臺的統一戰線工作。

另一方面，就對臺事務的孰悉程度而言，歷任統戰部長除早期的周恩來外，之後還有丁關根、王兆國等人，都是知臺的主要幹部。而中共自對臺領導小組創設之後，中央統戰部部長一直都是該小組的重要成員。²⁰隨著令計劃下臺，中共中央選派曾任福建省委書記、可掌握對臺政策的孫春蘭接掌中央統戰部；爾後，於 2017 年接任的尤權，也曾於 2012 年被派任為福建省委書記，過去在任期間積

¹⁷ 〈專設統戰工作領導小組，中央大統戰思維升級〉，《人民網》，發佈日期：2015.07.31，參見 <http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n/2015/0731/c385474-27391395.html>（檢索日期：2019.12.30）

¹⁸ 吳曉林，〈『小組政治』研究：內涵、功能與研究展望〉，《求實》，第 2009 卷 3 期，2009 年，頁 64。

¹⁹ 蔡文軒，〈中共新設高層領導小組及委員會觀察〉，《中華民國大陸委員會》，發佈日期：2017.02.01，參見 <http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/731017361675.pdf>（檢索日期：2020.01.10）

²⁰ 郭瑞華，〈中共對臺人事變遷與政治意涵〉，《展望與探索》，第 16 卷 5 期，2018 年，頁 144-145。

極經營閩臺交流與合作，甚至親自到訪臺灣，亦為知臺人員。因而也可以預見，習近平掌政時期所任用的知臺統戰主管，將會使得統一戰線工作在中共的對臺政策與實務上，展現出更多更強的力度。

二、擴展對臺統戰部門的工作範圍

中共中央統一戰線工作部，簡稱中央統戰部，為中共進行國內統戰、海外統戰與對臺統戰的領導機構。²¹源於 1930 年代中共紅軍的「對敵工作部」，早期負責執行對敵的情報收集和進行策反事務。²²1937 年中共中央政治局決定派遣代表團，專責與國民黨的聯繫與談判事宜，成為初期統一戰線組織與人員的主要工作，並在 1939 年時編組成立「組織中央統一戰線部」；後續，曾更銜為「城市工作部」，負責受敵佔領區的統戰，至 1948 年正式定名為「中央統一戰線部」。²³

在 2018 年尚未合併僑務、宗教業務及少數民族工作之前，中央統戰部的組織架構主要可以分為四個直屬辦公室與九個工作局，每個工作局均有各自負責特定群體的對象，包含黨派人士、少數民族、黨外知識分子等，其中第三局的主要對象就是針對臺灣民眾，負責各式對臺的統戰工作，並指導、聯繫與協調統戰系統的相關團體執行對臺和海外統戰事務。²⁴

2018 年時統一戰線的組織與工作範圍，就在中共中央對於統一戰線工作的指揮權責、人事任命與完善法規陸續到達定位後，開始正式擴展。2018 年 3 月印發《深化黨和國家機構改革方案》，在健全共產黨對於重大事務領導機制的前提下，指示由統戰部統一領導與管理「國家民族事務委員會」、「國家宗教局」與「國務院僑務辦公室」。²⁵也使得黨務系統的統戰部接收了原屬國務院轄下之國僑辦等 3 個機關的行政資源，包括國僑辦原附屬的暨南大學、華僑大學、中新社，以及國家民委原附屬的西北民族大學、西南民族大學、中南民族大學、北方民族大學、大連民族大學等重要學術及新聞傳播等附屬機關，而這 3 個機關的 2017

²¹ 郭瑞華，《中共對台工作組織體系概論》（新北市：法務部調查局，2004 年），頁 90-91。

²² Ganyuan Cheng, *Secrets of the Ccp's United Front Department*(Washington, D.C.: Citizen Power Initiatives for China, 2020), p. 26.

²³ 〈本部介紹〉，前揭書，《中共中央統一戰線工作部官網》。

²⁴ 〈機構設置〉，《中共中央統一戰線工作部官網》，發佈日期：2017.05.03，參見 <http://www.zyztzb.gov.cn/tzb2010/jgsz/201012/690112.shtml>（檢索日期：2019.10.30）

²⁵ 〈統戰部統管民族宗教僑務〉，《文匯報》，發佈日期：2018.03.22，參見 <http://paper.wenweipo.com/2018/03/22/CH1803220012.htm>（檢索日期：2020.01.02）

年的年度預算合計就高達人民幣約 133 億(折合新臺幣約 598 億)。²⁶明確地增加統戰部所掌控的權力，讓超級大統戰部直接浮上檯面，實質形成大統戰的局勢。

其中方案內容說明，國家的民族事務今後將受中央統戰部統一領導，以統一戰線工作為大局，研擬的重大政策與措施，進行任務分派、推動與部署；同時，為加強宗教工作集中統一指揮，國家宗教事務將由統戰部負責管理，以統籌統戰和宗教資源力量，並引導宗教與社會主義融合，朝宗教中國化方向邁進，鞏固與發展宗教界的愛國統一戰線；還有，為強化海外統一戰線工作，擴大層次的團結聯繫海外僑胞與僑眷，將僑務部門併入中央統戰部，由統戰部指導有關部門和社會團體的涉僑事務，推動僑胞宣傳、文化交流與華文教育工作。²⁷

進一步來探究，就可以發現在中國大陸許多地方機構，關於僑務辦與民族宗教等辦公單位，早已是納入統戰部轄內統一指揮管理，而民主黨派、宗教、少數民族等事務，則屬原本統戰部門所主管的範圍，因此中共中央機構的整併與精簡，或許會降低些原本中央單位間多頭馬車與本位主義的問題。²⁸但對我國而言，中共統一戰線組織的擴展反而意味著，其對臺統戰工作能夠運用的職掌範圍與直接領導的團體將隨之一併加大。再者，此次方案將少數民族工作、宗教工作及僑務工作，集中劃歸由統戰部領導，也順勢讓所屬的省級統戰部能夠發揮協調管理職能，而其中海南、河南等省份，除綜合考量所處地位位置、對臺灣交流狀況及精簡黨政組織原則，將臺辦機構併入歸由統戰部管理並兼負統戰事務外，²⁹同時也有如福建省臺灣事務辦公室主任王玲、廣東省臺灣事務辦公室主任黃耿城與廣西省臺灣事務辦公室主任李東興等臺辦主管具有統戰系統的背景，由統戰組織內直接調員任用，與對臺統戰密切結合，呈現將對臺工作納入「大統戰」的態勢。³⁰

²⁶ 國務院僑務辦公室，〈國務院僑務辦公室 2017 年度部門預算〉，《國務院僑務辦公室》，發佈日期：2017.04.07，參見 http://www.gqb.gov.cn/upload_pic/t/5/U153P21T5D220F597DT20170407135503.pdf (檢索日期：2019.07.05)；國家宗教事務局，〈國家宗教事務局關於公佈 2017 年部門預算情況的公告〉，《國家宗教事務局》，發佈日期：2017.04.07，參見 <http://www.sara.gov.cn/xxgk/cwgl/cwxxzgwkgk20170904204343165711/469871.htm> (檢索日期：2019.07.05)；中華人民共和國國家民族事務委員會，〈國家民委 2017 年部門預算〉，《中華人民共和國國家民族事務委員會》，發佈日期：2017.04.07，參見 http://www.seac.gov.cn/art/2017/4/7/art_155_278563.html (檢索日期：2019.07.05)

²⁷ 〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，前揭書，《新華網》。

²⁸ 潘維庭，〈超級統戰部 中共深化機構改革〉，《中時電子報》，發佈日期：2018.03.22，參見 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20180322000071-260301?chdtv> (檢索日期：2020.02.13)

²⁹ 周映柔、郭瑞華，〈大陸省級機構改革下的臺辦設置調整分析〉，《展望與探索》，第 17 卷 1 期，2019 年，頁 138。

³⁰ 陳鄭為，〈人事大調查：大陸 31 省市台辦主任面面觀〉，《多維 TW》，第 32 期，2018 年，頁 1

三、對臺統戰對象由「三中」擴大到「一代一線」

2015年5月20日中央統戰工作會議的重要講話，習近平明確指出在大聯合大團結的前提之下，「留學人員、新媒體的代表性人士、非公有制經濟人士」特別是年輕一代等三類人將成為「新的重點團結對象」，並且要求加強對這些黨外代表人士培養、選拔與運用的力度。³¹而這三種人就此儼然成為未來統戰對象的新重點，這不僅可看出共產黨非常擔心教育、科技、工商金融、互聯網媒體等具影響效應領域的專才人員尚不能完全控制，且這三個領域裡所需要的人才，亦無法快速培養。

從上述的角度，同理延伸至習近平主政時期中共對臺統戰對象調整的做法，說明一方面這些對象是會隨著兩岸間關係的不同進行改變，但也一方面，亦會跟隨當前所處科技環境與世代特質可以著力或應該予以著力的方向，來變更所要鎖定的目標。尤其，中共統一戰線的方式就是在明確區分敵友後，進行盟友聯合工作，攜手共同打擊主要敵人，俾以最小的付出下獲取最大的成效；而中共對臺統戰的主要敵人向來就是中華民國政府，所要聯合的對象就是我國的民眾，因此如何聚焦所要團結的目標群體，對於推展統一戰線的作為來說，就顯得非常重要。基於這因素，習近平對臺統戰的對象也從初期的「三中」，延伸至「三中一青」，擴展至今日的「一代一線」，嘗試來發揮最有效的統戰效能：

(一)初期的「三中」(中小企業、中低收入、中南部)

中共第四代領導人胡錦濤掌政時期，認為對臺政策囿於在政治層面歧見與歷史因素繁雜，應將過去所強調的重點由「臺灣當局」轉向至「臺灣人民」，「寄希望於臺灣人民」來拉近兩岸的構聯，並透過有效地推展兩岸交流，一步步來達到統一的可能，意即應該把臺灣人民視為「發展兩岸經濟文化交流，擴大雙方往來的力量」與「遏制臺灣分裂勢力的力量」。³²習近平就任初期，當時兩岸的民間與經貿往來依然密切，所以中共對臺的國家政策延續了胡錦濤時期的經濟合作，對臺統一戰線的主要對象仍就關注於「三中」的群體份子。

00、06-08。

³¹ 〈習近平出席中央統戰工作會議並發表重要講話〉，《人民網》，發佈日期：2015.05.20，參見 <http://pic.people.com.cn/BIG5/n/2015/0521/c1016-27032234.html>（檢索日期：2019.10.20）

³² 柳金財，〈中共對臺工作「向南移、向下沈」之意涵〉，《展望與探索》，第9卷4期，2011年，頁3。

這些重點群體包含中小企業的臺商、中低收入的農漁民、原住民，還有過去較具臺灣獨立傾向的我國中南部民眾、基層組織，期望能藉著「向下沉、向南移」的對臺統戰實務工作方向，透過經濟交流與經費提供的手段，搭配辦理學校、文化、宗教、民間各式社團等活動，爭取過去反對中國大陸的民眾支持。³³

(二)2014年的「三中一青」(中小企業、中低收入、中南部以及青年)

然而，2014年我國在「太陽花學運」發生之後，年輕一輩掀起新的一波反中浪潮，甚至打亂兩岸政府間熱絡的經濟合作氣氛，讓中共官方體會到基層民眾的意識已有所改變，並非完全就經濟發展方向就可以予以融合。再者，雙方經濟發展下的後面同時也可能存在著受益群體不均的問題，導致原本期望進行統戰的中小企業和基層民眾並未明顯受惠，而感受有所落差，所以即便認為已將「海峽兩岸服務貿易協議」視為對臺的經濟讓利，卻未收到該有的成效，這使得中共再度重新定位與評價臺灣青年在兩岸關係的政策影響力，並將過往的「三中」政策調整為「三中一青」政策。³⁴

後續，確立對臺的「三中一青」主軸之後，中共陸續開展青年交流、開辦兩岸青年創業創客基地、提供青年學子赴大陸實習機會與就業職缺、各地設立青年就業創業基地與示範機構。³⁵此外，期間也由時任國臺辦主任的張志軍親自到訪臺灣，除官方部門首長間的會面外，同時與我國中小企業、中低階層代表、中南部民眾及青年學子等，實施意見交換座談及進行政策宣傳，直接呼應中共統一戰線工作目標對象的調整與轉變。³⁶

(三)2017年後微調擴展至「一代一線」(青年一代與基層一線)

正如前述，隨著科技與經濟的進展，中共已體認年輕一代，在統一戰線工

³³ 唐永瑞、趙成儀，〈Ecfa時期中共對臺工作重點研析〉，《展望與探索》，第9卷4期，2011年，頁98。

³⁴ 李英明、高順德，〈大陸對台「三中一青」政策之觀察評析〉，《財團法人國家政策研究基金會》，發佈日期：2014.07.14，參見 <https://www.npf.org.tw/1/13849>（檢索日期：2020.02.12）

³⁵ 〈國台辦張志軍主任對台灣『三中一青』政策的詮釋與支持〉，《中華海峽兩岸民間團體交流促進協會》，發佈日期：2016.12.09，參見 <http://www.emedia.tw/csda513/index.php/news/cross-strait-news/259-2016-12-09-05-39-00>（檢索日期：2019.12.20）

³⁶ 〈國台辦主任張志軍訪台言論摘錄〉，《中共國務院台灣事務辦公室》，發佈日期：2014.07.10，參見 http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201407/t20140710_6544325.htm（檢索日期：2020.02.10）

作的重要性，加上更加著重對於基層民眾的交流，遂將甫調整過後的「三中一青」統戰群體面向，延伸擴大為「一代一線」。³⁷2017年在廈門舉行的第九屆海峽論壇，中共中央政治局常委、全國政協主席俞正聲代表習近平出席，以「擴大民間交流、深化融合發展」為主題闡述兩岸一家親的統戰背景下，將深化兩岸間交流措施的受眾，擴大投入至新一代與增加獲益層面。³⁸讓「一代一線」正式成為中共新鎖定的統戰目標對象。這樣的對象擴展不外乎是因為中共亟欲加強與臺灣基層一線和青年一代交往交流，除可實質接觸民眾，進行頻繁的關係連結外，同時運用青年一代善於傳媒利用的特性，發揮擴散效能。

此外，對臺統戰對象定義得更廣，意味著各項統戰政策將會更貼近基層民眾的生活，以較接地氣的做法和作為，來改善臺灣基層民眾對中國大陸的看法。³⁹進而，習近平在中共第19次全國代表大會的報告裡，再次說明「將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠，逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進臺灣同胞福祉」，強調其主政時期的對臺基調，似乎特別是加強對年輕一輩的統戰力度，表現出趨向寄希望於臺灣青年的態度來融合發展，達到兩岸統一的終極目的。⁴⁰

肆、對臺統戰的推動策略與實踐

近年來，由於全球化、區域化和中國龐大的市場影響，中國崛起後中國大陸政府的境外影響力，已經開始讓國際各國政府與專家們感到憂心，進而重新檢視、加以關注與研究中共統一戰線工作及其的推展策略。2018年美國兩黨議會機構—美中經濟與安全審查委員會，就發布標題為「中國海外統戰工作的背景及其對美國的影響」的報告，闡述中共企圖操縱海外有關中國大陸的資訊，並壓制對中國宗教自由和人權問題的負面輿論；內容指出美國政府和許多西方學者過去沒有認知到統一戰線工作對於中共的重要性，以及其發酵後可能產生的效能，尤其是統一戰線曾經沉寂一段時期，但今日在習近平的領導下，將會在中國涉外事務上再次扮演核心的重要角色。⁴¹

³⁷ 余元傑，〈兩岸交流30年-三中一青到一代一線之統戰分析〉，《清流雙月刊》，2017年，第11期，頁12-17。

³⁸ 〈第九屆海峽論壇在廈門舉行 俞正聲出席並致辭〉，《國務院台灣事務辦公室》，發佈日期：2017.06.18，參見 http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201706/t20170618_11802940.htm（檢索日期：2020.02.10）

³⁹ 林良昇、蘇永耀，〈中國對台統戰新招：一代一線、藍綠有別〉，《自由時報》，發佈日期：2018.07.18，參見 <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1119634>（檢索日期：2020.02.10）

⁴⁰ 黃俊傑，〈北京對台青年統戰 流變與挑戰〉，《多維TW》，第24期，2017年，頁38。

⁴¹ Alexander Bowe, *China's Overseas United Front Work-Background and Implications for the United States* (Washington D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 20

尤其，如何有效運用傳媒效能，掌握話語權，引導國際與目標國家內部社會輿論，刻正是中共政府的重點發展方向。⁴²因此，依附在傳媒資訊工具夾層裡的統戰工作，將會是中共對臺的可怕利器。⁴³

再者，同時中共統戰部門因為受到習近平就任後的重視，指揮權責直接提升到中央小組層級、組織大幅擴張，加上對臺統一戰線對象的目標調整鎖定為青年一代與基層一線等群體，對臺統戰工作所直接運用範圍亦已隨之擴大。換言之，習近平主政時期的對臺統戰策略已具有顯著客觀環境之優勢，可推展的方式更多元且彈性，運用的管道與工具將更具有擴散效能威脅，讓統一戰線工作如虎添翼般成為當前的 2.0 版，得以形塑成對臺的銳實力。

一、藉由經濟優勢產生磁吸效應

1979 年 1 月中共發表《告臺灣同胞書》後，中國大陸國務院對外經濟貿易部隨即於同年 5 月頒布〈關於開展對臺灣貿易的暫行規定〉，直接在規定載明揭示對臺貿易的目的：「對臺灣貿易是臺灣回歸祖國過渡期間的一種特殊形式，是為了促進大陸地區和臺灣地區的經濟聯繫，團結爭取臺灣工商界人士，為祖國統一創造條件」。⁴⁴顧名思義，運用兩岸經濟貿易的交流往來事務，是中共統一戰線非常重要的工作項目，一方面用以活絡彼此關係，淡化政治層面的緊張情勢，另一方面，可以增益民間領域穩定的互惠互動，取得信任感。也因此，在中國大陸勢力崛起之後，盡可能地運用經濟實力影響，透過經貿管道，藉由台商為關係串聯載體，建立海峽兩岸間的政商網絡，間接遂行政治目的，是中共當前最顯著的統戰運用策略。⁴⁵

根據我國經濟部的統計報告，截至 2018 年 12 月臺商赴陸投資累計金額

18), p. 3-4, At https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Overseas%20United%20Front%20Work%20-%20Background%20and%20Implications%20for%20US_final_0.pdf. (Accessed: 2019.12.03).

⁴² 〈讓全世界都能聽到並聽清中國聲音〉，《人民網》，發佈日期：2018.02.16，參見 <http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0216/c1003-29825359.html>（檢索日期：2019.07.01）。

⁴³ Brad Allenby & Joel Garreau, "Weaponized Narrative Is the New Battlespace," *Defense One*, (March, 2017), p. 5, At <https://weaponizednarrative.asu.edu/publications/weaponized-narrative-new-battlespace-0> (Accessed: 2019.06.05)

⁴⁴ 張讚合，《兩岸關係變遷史》（臺北市：周知文化出版社，1996 年），頁 375-376。

⁴⁵ 吳介民，〈以商業模式做統戰：跨海峽政商關係中的在地協力者機制〉，收入李宗榮、林宗弘編，《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》（臺北市：中央研究院社會學研究所出版，2017 年），頁 676。

約 1,823 億美元，中國大陸已成為我國的第 1 大出口市場、第 1 大進口來源，亦為我國主要對外投資地區之一，兩岸經貿往來非常密切，臺灣經濟與中國大陸越來越密不可分。⁴⁶其中，中國大陸透過勞工供應、租稅獎勵等誘因，塑造較佳的經營環境，甚至推出優惠政策方案，已然成為對臺商影響的重要統一戰線運用策略。⁴⁷例如之前規劃在中國大陸沿海設立經濟特區，支援台商投資集中區域的經濟發展；⁴⁸大陸國臺辦與國家開發銀行簽署《促進兩岸經濟融合發展合作協議》，強調提升兩岸經濟融合發展和互利合作下，推動對臺資企業的金融服務工作；⁴⁹平潭綜合實驗區內打造專屬臺商企業的第一家園先行專區，協助直通貨運服務、產品交易中心、創新基地、金融合作、能源資源共通、臺胞聚居社區與公共服務等。⁵⁰加上，在中共統戰部的推動下，許多省分增加對於臺商及臺眷的服務窗口，下達「三必訪」規定，提供生命與交通等保險，並要求幹部在傳統節日、生病或遇到生活困境時，必須予以探望與訪視，溫馨照顧在中國大陸經商的臺商及其家屬，穩抓臺商群體的向心。⁵¹

即便《兩岸服貿協議》曾引起我國社會的波動，甚至 2014 年時導致太陽花學運的發生，但中共反而從其中獲得經驗，將「青年一代」列為對臺統戰的新增對象，開設就業機會與青年創業園地。⁵²另一方面，在我國開放陸資來臺之後，在中共政府積極推進下，讓中國大陸的影響因素以陸資企業、工商團體組織作為

⁴⁶ 經濟部國際貿易局，〈「我國對外貿易發展概況與政策」簡報〉，《經濟部國際貿易局經貿資訊網》，發佈日期：2019.07.24，參見 <https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=4023&pid=675336>（檢索日期：2020.02.10）

⁴⁷ 鍾富國，《2019 年對海外投資事業營運狀況調查分析》（臺北市：中華經濟研究院，2018 年），頁 93。

⁴⁸ 〈中共「海峽西岸經濟區」統戰意涵大於經濟利益，兩岸關係正常化關鍵在於中共是否與我政府務實協商〉，《中華民國大陸委員會》，發佈日期：2006.03.27，參見 https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=EAF760724C4E24A5&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=C2741DFB59607229（檢索日期：2019.12.20）

⁴⁹ 高楊，〈國台辦與國開行簽訂協定助力大陸台資企業發展〉，《新華網》，發佈日期：2016.02.06，參見 http://www.xinhuanet.com/politics/2016-02/06/c_128707203.htm（檢索日期：2020.02.20）

⁵⁰ 〈國台辦：福建平潭積極建設臺胞臺企登陸第一家園先行區〉，《國務院台灣事務辦公室》，發佈日期：2019.06.26，參見 http://www.gwytb.gov.cn/m/news/201906/t20190626_12177775.htm（檢索日期：2020.02.10）

⁵¹ 李忠謙，〈路透：企圖影響台灣選舉 中共積極統戰台商〉，《風傳媒》，發佈日期：2014.11.27，參見 <https://www.storm.mg/article/25088>

⁵² 黃俊傑，〈北京對台青年統戰 流變與挑戰〉，《風傳媒》，發佈日期：2017.11.04，參見 <https://www.storm.mg/article/353577>（檢索日期：2020.02.10）

協力網絡隨著入臺，也對我國社會產生相當的作用力。⁵³所以，就有學者認為中共完善對臺經貿工作，強化兩岸的經濟合作，達到「先經後政、以經促政」的統一戰線目的，是對臺工作的關鍵重點；尤其，在習近平主政之後，中國大陸已成為世界第2經濟體，臺灣要提升競爭力、快速地發展全球化的國際貿易，就需要兩岸間經濟的互相協力，使得中共手上握有可控制的強大優勢，可藉由經濟提供發展機會，持續推展兩岸經貿合作與民間多元化交流，分化民眾的意識，重新來形塑對中國大陸的認同心理。⁵⁴

過去中共領導人江澤民就曾表示：「要多做臺灣大企業工作，吸引臺資到大陸，使兩岸密不可分，在經濟層面把臺灣拖住，用經濟促統一。」直接表達經濟就是促進兩岸和平統一的重要工具。⁵⁵鑑此，可以說明中共透過經濟硬實力推展對臺統戰，將有助於中國大陸吸收臺灣資金、技術與管理經驗，同時造成臺灣的過分仰賴，並且更有利於中共推動統戰策略牽制臺灣社會與大眾，獲得以民促官、以商圍政的統戰成效。⁵⁶

二、深入兩岸社會文化教育交流途徑獲取民眾信任

中共透由開放多年的兩岸社會文化教育交流途徑，滲透進入我國社會各階層，利用廣結好友方式，獲取民眾信任，也是對臺統一戰線的關鍵實踐策略。尤其，軟實力強調於文化、價值觀或意識形態等吸引力，中國大陸已長期廣泛用以重建對外文化主權與和平形象。⁵⁷對於較無語言與文化背景隔閡的兩岸而言，這個推展的途徑更有利於中共統一戰線工作，來博得我國社會大眾的信任與認同感。

早在2013年中共領導人習近平會見國民黨榮譽主席吳伯雄時就表露出這項統戰的推展作為，他認為兩岸之間存在著歷史的淵源，應該堅持良性互動，增進彼此的互信來求同存異，尤其是文化可扮演重要的角色，從加強兩岸文化領域的合作交流裡，達到能夠相互瞭解，消除過去不當的誤解和敵意，同時可助益兩岸

⁵³ 黃健群，〈紅色資本的進擊〉，收入吳介民、蔡宏政、鄭祖邦編，《吊燈裡的巨蟒——中國因素作用力與反作用力》（新北市：左岸文化出版社，2017年），頁138-141。

⁵⁴ 鄭慶權、吳志先，〈從臺灣朝野對《兩岸服貿協議》爭議反思對台統戰策略的調整與創新〉，《經濟研究導刊》，第275期，2015年，頁239-40。

⁵⁵ 童振源，〈台灣與「中國」經貿關係——經濟與安全的交易〉，《遠景季刊》，第1卷2期，2000年，頁57-58。

⁵⁶ 郭瑞華，《現階段中共對臺統戰策略與實務》（新北市新店區：法務部調查局共黨問題研究中心，2000年初版），頁12-13。

⁵⁷ 廖箴，〈中國大陸孔子學院海外擴展之困境〉，《展望與探索》，第17卷12期，2018年，頁38。

同胞於強化民族與國家的認同，進而順利達成和平統一，以共同實現中華民族偉大復興的強國夢。⁵⁸其中，自 2009 年開始舉辦的海峽論壇，在習近平就任後，依循著「兩岸一家親」的統戰理念前提，採取更多元的年度嘉年華系列方式進行，特別是針對青年、基層、文化與經濟兩岸民間交流的四大板塊推動多場包括青年創意、生活體驗、親情鄉誼、廟會活動、村里聯誼以及共商融合等主題性交流活動，僅 2019 年 6、7 月在習近平「融合發展」新理念策略下，於中國大陸廈門、漳州等各城市就辦理共 29 項目 67 場活動。⁵⁹期透過這個平臺直接走向基層、面向民眾，保持在具有民間性、草根性、廣泛性的特色下，建立兩岸共同體的國家認同感，遂行最深層的對臺統戰工作事務。⁶⁰

近年來，則以宗教文化的交流進展最為顯著，外加統戰部納編國家宗教局，使得宗教文化統戰成為對臺重點策略推動方向。國內社會學學者古明君就以媽祖文化做為研究案例，探究何以中共對於各宗教組織是嚴格收編控管，但卻願意核批中華媽祖文化交流協會登記成立。⁶¹經考證後發現原因是在於中共統戰部發現臺灣的信仰社群，對參與東南沿海宗教事務非常活絡，便將媽祖文化交流作為其黨國發揮對臺影響力的工具，並藉這樣的契機連結中國大陸政府與我國基層民眾的關係，建構互動組織、意見傳達與溝通管道平臺，同時選定特定菁英納入授予榮譽頭銜，推動政治人物或具有社會影響力人士間會面機會，這當中也清楚顯示中共對於宗教的治理，都是視作服務政權的工具，實質運用宗教來為統一戰線遂行相關事務。⁶²

而文化僅是中共統一戰線運用軟實力途徑為觸角的要項之一，其餘還包括學術教育、傳播娛樂、企業創新、國際參與活動等事務。這些與我國交流的組織，多會以「促進會」、「聯合會」或「聯誼會」等民間團體為掛名，事實上是進行本屬業管範圍的工作，並配合統戰部、政協或國安系統來推展統戰事務；例如，常

⁵⁸ 〈中共中央總書記習近平會見中國國民黨榮譽主席吳伯雄〉，《人民網》，發佈日期：2013. 06. 14，參見 <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0614/c64094-21834602.html>（檢索日期：2019. 10. 20）

⁵⁹ 石龍洪、何自力，〈兩岸交流融合大勢不可阻擋—臺灣輿論高度關注第十一屆海峽論壇〉，《新華網》，發佈日期：2019. 06. 17，參見 http://www.xinhuanet.com/tw/2019-06/17/c_1124634610.htm（檢索日期：2020. 01. 10）

⁶⁰ 艾明江，〈兩岸基層民眾交流與認同構建分析〉，《重慶社會主義學院學報》，第 78 期，2015 年，頁 47-48。

⁶¹ 古明君，〈作為中共發揮海外影響力工具的媽祖文化〉，《中國大陸研究》，第 62 卷 4 期，2019 年，頁 104。

⁶² 古明君，前揭書，頁 105-107。

與我國民間進行學術研討會、文藝演出、影展與畫展等互動交流的中華文化發展促進會，底下擁有出版社、廣播、影視與互聯網站等諸多傳媒機構，其理事會成員許多都具有中共統戰組織幹部的背景，也是在海外興起「反獨促統」運動的要角團體。⁶³辦理的活動相當廣泛，包含兩岸學生互訪交流與學術論壇等，直接滲入我國教育體系與機構。⁶⁴

2014年11月英國路透社發表一篇關於中共對臺統戰的專題報告，探討中共統戰部門如何針對臺商、學生、青年及退伍軍人等對象群體，進行目標性的影響作為。報告敘述自2008年中國國民黨執政後，兩岸關係呈現和緩的局面，彼此經貿互動頻繁，並簽署多項經濟協議與交流合作事務；此時也給予中共統戰部推動統戰的契機，透過經常住在中國大陸的台商、學生及年輕一輩等進行工作推動，或者採用援助學者、學生與特別群體前往中國大陸講學、辦理交流活動、參觀遊覽或求職發展的機會實施宣傳與教育，藉以降低抵觸情緒、拉近距離與增加好感，並進而影響社會輿論看法，盡可能地挫敗民眾原有臺灣獨立的意識，達到能夠吸收臺灣的最終目的，完成中國統一大業。⁶⁵

三、運用具影響力之資訊傳播管道引導大眾意識與輿論

拉攏具影響力的人士、群體與多元化的傳媒產業，運用資訊傳媒管道效能，爭取話語權進行宣傳與鼓動，引導大眾意識與輿論走向，則成為另一個對臺統一戰線的關鍵實踐策略。習近平就任後，非常重視話語權的掌握與構建工作，特別是青年一代習慣於使用網路媒體接收資訊，如何獲得話語使用權便成為統一戰線工作需要攻佔的新山頭，這些包括聯合具影響能力的意見領袖、媒體工作者、網路自媒體人士及傳媒產業等。⁶⁶特別是，這些媒體或新媒體代表人士掌握媒體資源和技術，不僅是統戰的目標對象，也同時為推動統戰事務的樞紐，有利於協助

⁶³ 寇健文，《委託研究報告：中國大陸對臺工作組織體系與人事》（臺北市：中華民國大陸委員會，2019年），頁79、111。

⁶⁴ 〈兩岸學子論壇 廈門大學登場〉，《聯合新聞網》，發佈日期：2019.06.24，參見 <https://udn.com/news/story/7332/3888650>（檢索日期：2020.01.10）；周煊惠，〈中共統戰「從娃娃抓起」 簡舒培轟教育局搞不清楚狀況〉，《Newtalk 新聞網》，發佈日期：2019.04.26，參見 <https://newtalk.tw/news/view/2019-04-26/238738>（檢索日期：2020.01.10）

⁶⁵ Yimou Lee & Faith Hung, "Special Report: How China's Shadowy Agency Is Working to Absorb Taiwan," *Reuters*, (2014.11.27), At <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-china-special-report/special-report-how-chinas-shadowy-agency-is-working-to-absorb-taiwan-idUSKCN0JB01T20141127> (Accessed: 2019.11.20)

⁶⁶ 王英津，〈論大陸對台話語主導權的建構：意義與思路〉，《統一戰線學研究》，第4期，2018年，頁5。

宣傳工作及發揮引導社會輿論功能。⁶⁷進而，澳洲學者 Gerry Groot 也表示統戰工作的任務方向之一，就是必須向所要聯合的目標講授「中國好故事」，並引導目標對象能主動配合宣傳中國大陸版本的敘事內容。⁶⁸

美國智庫 Jamestown Foundation 以〈中國政府是如何試圖控制美國的華語媒體〉為題，研究指出中共運用統戰滲透海外華語媒體，主要有四種方式：一、透過買斷或控股來直接全權掌控報紙、電台和電視台；二、利用經貿往來影響與其有互動關係的獨立媒體；三、收購獨立媒體的廣播時間和廣告，置入來自中共官方的文宣；四、涉入獨立媒體人事，透過親中共政府的專業人士受聘，進而暗地發揮影響力。⁶⁹2012 年時，中共就曾被舉發收購私營資本家，採用中國國營銀行、中國私營資本家與海外配合資本家這三角聯盟關係，於歐美等區域收購媒體事業，並藉以滲入他國文化和土地產業，擴展中共統一戰線工作對當地社會與媒體的影響力。⁷⁰此外，中共統戰部也會在外交單位與孔子學院的協助下，滲入至文化、政經與語文等教學管道，傳輸中國意識形態與友好形象的言論。⁷¹

而中國統戰滲透臺灣媒體部分，學者何清漣研究觀察過去在 2008 年馬英九總統就任以前，主要以資金投資手段加入傳媒機構；接續馬英九總統就任後，親中臺商企業開始採個人投資名義擴展事業版圖至媒體產業，中共統戰作用便藉此平台在臺進行發酵，甚至運用親中媒體引導民眾對公共事件的看法方向；後續，則也發現中共政府同時採取購買新聞與廣告方式，在我國社會進行置入性的行銷。⁷²換言之，中共對臺統戰運用媒體管道，主要採取下列四種方式：一、透過已在中國大陸發展媒體事業的臺商影響力，介入媒體的報導與言論內容；二、將欲宣傳的政策或宣傳，透過關係置入性行銷於我國媒體報導之中；三、利用兩岸媒體

⁶⁷ 王資博，〈新媒體中的代表性人士統戰工作研究〉，《重慶社會主義學院學報》，第 81 期，2015 年，頁 15、17。

⁶⁸ Gerry Groot, "The CCP's Grand United Front Abroad," *Sinopsis*, At <https://sinopsis.cz/en/the-ccps-grand-united-front-abroad/> (Accessed: 2020.01.20)

⁶⁹ Mei Duzhe, "How China's Government Is Attempting to Control Chinese Media in America," *The Jamestown Foundation*, (2001.11.21), At <https://jamestown.org/program/how-chinas-government-is-attempting-to-control-chinese-media-in-america/> (Accessed: 2020.02.10)

⁷⁰ 戴瑜慧，〈中共『文化走出去』政策的新推手：中國私營資本家與海外媒體收購〉，《中華傳播學刊》，第 24 期，2013 年，頁 3。

⁷¹ 賈卡爾，〈孔子學院：爭議中擴張的中國文化機構〉，《BBC 中文》，發佈日期：2019.09.09，參見 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49631216>（檢索日期：2020.01.20）

⁷² 何清漣，《紅色滲透：中國媒體全球擴張的真相》（新北市：八旗文化出版社，2019 年），頁 161-72。

交流管道，以節目買賣或共同製作方式，放入宣傳資訊；四、中共官員直接與傳媒企業主管或幹部直接聯繫與溝通。⁷³

此外，定期辦理的兩岸媒體年度交流會議，我國多位媒體主管前往參加，會中由中國全國政協主席汪洋主持發表具統戰傾向言論，也引起國內大眾對於中國大陸進行媒體統戰的擔憂。⁷⁴並且擔心中共官方是否刻經由親中媒體機構這在臺的協力者，採取資金挹注支援的方式，大舉併購我國國內的媒體公司與相關產業，壟斷新聞媒體，引發國家安全疑慮。⁷⁵

職是之故，我國國防安全研究院的研究報告就研判，未來中國大陸將來還有可能進一步透過「購買臉書粉絲頁、招募小編、收編自媒體網紅與購買影音平台」等方式，影響與聯合我國網路使用空間的大眾，推動媒體平台的對臺統戰滲透工作。⁷⁶

⁷³ 川上桃子，〈中國影響力對台灣媒體的作用機制〉，收入吳介民、蔡宏政、鄭祖邦編，《吊燈裡的巨蟒：中國因素作用力與反作用力》（臺北市：左岸文化出版社，2017年），頁464-71。

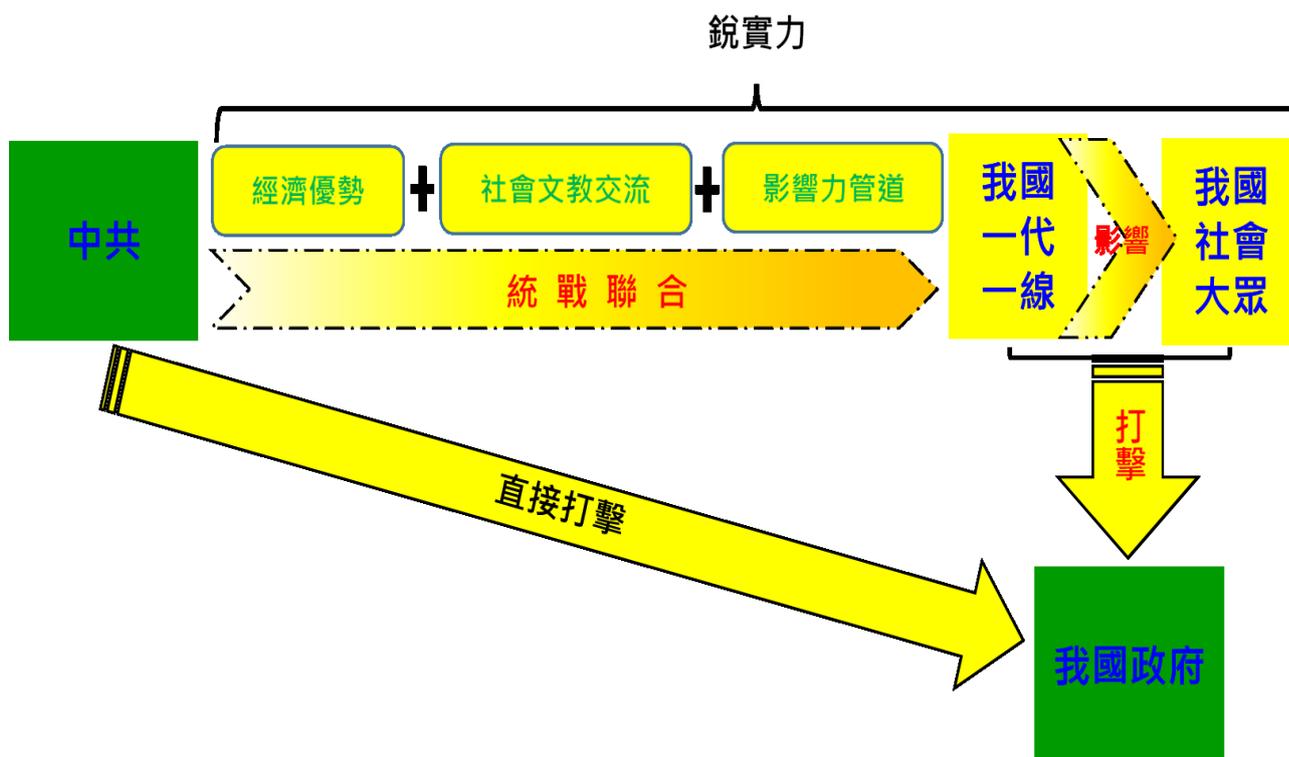
⁷⁴ 王健壯，〈台灣媒體兩面受敵〉，《聯合新聞網》，發佈日期：2020.01.18，參見 <https://udn.com/news/story/7340/3821237>（檢索日期：2020.01.20）

⁷⁵ 項程鎮，〈中資併媒體成國安隱憂 法務部：若涉刑責，依法偵辦〉，《自由時報》，發佈日期：2017.01.12，參見 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1941835>（檢索日期：2020.01.20）

⁷⁶ 呂炳昌，〈大陸對台統戰新管道！國防智庫：新媒體鎖定台青〉，《今日新聞》，發佈日期：2019.07.22，參見 <https://www.nownews.com/news/20190722/3514163/>（檢索日期：2020.01.20）

總歸來說，習近平主政時期的統戰工作實踐策略與作為，不光僅是透過當前中共的經濟力量，吸引其對臺統戰鎖定的我國基層一線和年輕一代民眾，並藉由各式活動交流建立雙方關係與獲取信任，同時嘗試運用具有影響力的人士、機構與工具引導意識與輿論。事實上，這也是形塑成銳實力的影響般，刀刀見骨地的切進我國內部，引導所欲統戰的目標對象，並意圖擴大延伸至我國社會大眾。(示意圖如圖 2)

圖 2：習近平主政時期統戰工作推展實踐示意圖



資料來源：作者自行整理製作。

伍、結語

綜合上述分析，可以知道習近平的統戰思維是應用統一戰線的功能，鞏固自己主政後的「習近平新時代中國特色社會主義思想」治國理念與「中國夢、強國夢」目標。因此，其主政時期的對臺統一戰線構思仍延續過往統一戰線愛國主義與民族血緣的統戰基調，但是第一任期時習近平的對臺構思裡較以對等角度看待，統戰主要採政治平等協商、經濟合作發展為實行途徑。後續在中國大陸經濟成長與全球地位日益升高後，開始有所調整；在政治層面展現較為強

勢一面，並將重點逐漸朝向我國內部大眾，以經濟合作發展、社會交流互動為導向。乃至第2任期時，政治層面業已呈現不容協商空間，並以立足較高姿態，將我國視為所屬，表達願以成果分享方式予我國同胞，並在社會交流互動途徑上，提供我國民眾許多誘因，以達到統一戰線的拉攏目的。

其次，習近平就任之後，非常重視統一戰線工作，增加統戰部所掌控的權力，讓超級大統戰部直接浮上檯面，實質形成大統戰的局勢，這也延伸至對台統戰層面。除了任用知臺統戰主管之外，並擴大對臺統戰組織工作的整體範圍，同時對臺統戰目標對象從一開始的「三中」（中小企業、中低收入、中南部），中期2014年的「三中一青」（中小企業、中低收入、中南部以及青年），至2017年後微調擴展到「一代一線」（青年一代與基層一線），深入地觸及我國內部基層人民。

因此，習近平主政時期的對臺統一戰線工作，是涵蓋過去領導人的思維與經驗，配合時期發展優勢，調整所要聯合得目標對象，同時應用當前科技傳媒為工具，使得實踐與推展作為更具有策略與侵略性。不光僅是透過當前中共的經濟力量，吸引其對臺統戰鎖定的我國基層一線和年輕一代民眾，並藉由各式活動交流建立雙方關係與獲取信任，並嘗試運用影響力人士、機構與資源來引導意識與輿論。而其所形塑出銳實力，方有如利刃，刻直接切入我國內部，影響社會大眾，打擊政府與國家體制。

本次研討會由



舉辦



政治學系

Department of Political Science

國防大學政治作戰學院政治學系
Department of Political Science,
Fu Hsing College,
National Defense University