

一、大陸科技政策的發展

政治大學王振寰教授主稿

- 1978年開始大陸科技政策採取市場化取向，迄今大致分為5個階段，各階段重點分別為恢復與重建科技體制（1977-1984年）、整合國營企業與研究單位（1985-1991年）、加強基礎研究（1992-1998年）、強化科研機構和企業的連結（1999-2005年）、自主創新（2006年之後）。
- 大陸科技發展呈現長足的進步，但仍面臨科技創新前沿不足，外資設立的研發中心未開發尖端產品，大陸公司缺乏根本的創新能力，大陸科技人力品質不高及人力淨輸出等問題。
- 大陸當局推動科技「自主創新」政策，對外國企業要求「以市場換技術」，並對國內大型企業予以市場保護，升高大陸與先進國家之間的貿易摩擦和政治緊張。

今年7月大陸的美國商會發布「2010年商務環境調查報告」指出，大陸政府的科技「自主創新」政策導致政府採購政策獨厚大陸企業，藉此扶持國內科技產業成長。相關新聞報導也都認為，大陸當局利用龐大的國內市場，逼迫外國企業轉移具領先優勢的科技，也迫使外國科技公司必須在今日獲利和明日生存的痛苦中求取平衡，此明顯地升高大陸與先進國家之間的貿易摩擦和政治緊張。「自主創新」策略是大陸國家主席胡錦濤在2006年1月「全國科學技術大會」上提出的，在將實施的「國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020年）」中，強調要建設「創新型國家」，並定調「自主創新、重點跨越、支撐發展、引領未來」的指導方針。從此，「自主創新」成為大陸當今科技政策的核心，而這也成為大陸與其他國家貿易摩擦的根源。

（一）大陸科技政策的演變歷程

大陸科技政策的發展，在1949年之後直到1977年，基本上採取

的是蘇聯的中央集權計畫經濟模式；而從 1978 年開始大陸科技政策的發展，採取市場化取向，大致可分為以下階段：

第 1 階段（1977-1984 年）：在這一時期，大陸科技政策的主要作法，在針對文革中遭受嚴重破壞的科技體制進行恢復與重建。大批知識份子重新回到教學科研崗位。國家科學技術委員會（簡稱國家科委，2003 年改稱國家科技部）和地方科委相繼恢復。然此一階段主要的問題，仍在於各自為政，研究和生產脫節，效率低下。這樣的情況，促成了下一波的市場化改革。

第 2 階段（1985-1991 年）：在此時期，針對各自為政和生產脫節問題，大陸當局企圖將生產的國營企業與研發的研究單位整合。從 1985 年到 1993 年，大陸當局陸續推出幾個重要的科技政策，包括 1986 年實施「863」計畫（緣起於 1986 年 3 月由王大珩、王淦昌等 4 位科學家聯名向中共中央提出「要跟蹤世界先進水平，發展我國高技術」的建議。之後，中共中央及國務院共同組織 200 多位專家研究部署高科技發展戰略，批准「高技術研究發展計劃綱要」；以「有限目標，突出重點」方針，選擇生物、航太、資訊、雷射、自動化、能源和新材料等 7 大技術領域 15 個主題，做為當時大陸高科技研發的重點方向，並於 1987 年 3 月開始實施），科研項目經過競爭獲得；1988 年，火炬計畫（是大陸第 1 個以直接發展高科技「產業」為目標的指導性計畫。其內容主要有 2：一是興辦高新技術產業開發區；二是協助企業從事商品化的研發設計技術轉換和落實商品化工作。其重點領域包括大陸當局所定義之所有高新技術產業，如新材料、生物技術、電子與資訊、機電一體化、新能源、高效節能產品與環保產業等；至 1999 年 6 月底，大陸總共設立了 53 個高新技術開發區，1988-1998 年間，大陸共組織實施火炬計畫項目 14,749 項）誕生，推動科技園區的發展。其中引入市場機制是這一階段的主要特點。這導致各高等院校和科研機構，都競相開辦了一家或數家公司，從事經營活動；一大批科研人員「下海」投入市場，進行「創收」活動。

第 3 階段（1992-1998 年）：此階段的特色是回歸基本面。大陸當局鑑於之前政策鼓勵市場化導致許多短線和人才流失的現象，因此在此階段，將資源再度集中在基礎研究的支持上。1992 年國家科委與國家體制改革委員會發布聯合文件，要求政府科研機構進行人才分流及再度調整結構，採行「穩住一頭、放開一片」的指導方針。1995 年 5 月，當時的國家主席江澤民在北京召開的「全國科技大會」上，提出「科教興國」戰略，把科技和教育擺在經濟、社會發展的重要位置，尋求增強國家科技實力及向現實生產力轉化的能力。此時期重要的改革包

括建設世界一流大學的「211」工程（面向 21 世紀，重點建設 100 所左右的高等學校和一批重點學科、專業）和「985」計畫（1998 年 5 月 4 日，江澤民總書記在慶祝北京大學建校 100 周年大會上宣告「為了實現現代化，我國要有若干所具有世界先進水準的一流大學」。為貫徹落實中共中央科教興國的戰略和江澤民的號召，大陸教育部決定在實施「面向 21 世紀教育振興行動計畫」中，重點支援北京大學、清華大學等部分高等學校創建世界一流大學和高水準大學）。

第 4 階段（1999-2005 年）：雖然大陸從改革以來，主要的科研力量仍然來自國家科研機構，企業的研發能力仍然相對薄弱。因此，強化科研機構和企業的連結，就成為此一階段科技政策改革的重點。1999 年 8 月，中共中央、大陸國務院在北京召開「全國技術創新大會」，提出對科技產業化項目實行財政、金融扶持政策，宣示了加速科技成果向生產力轉化的作法。此階段的科技政策目標，是大規模地轉型國有的研發機構為民營、或非營利仲介組織，或是併入大學，顯示大陸當局對於生產與研發的整併決心。

第 5 階段（2006 年之後）：大陸在前階段的研究和企業合一整併策略，逐步地使得企業在研發比重上愈來愈高，但大陸的科技水準仍遠落後於先進國家，很多重要科技的知識來源仍來自模仿和移植。2006 年胡錦濤在「全國科學技術大會」上所宣布的建設「創新型國家」和強調「自主創新」，邁向建立以企業為主體、市場為導向、產學研結合的技術創新體系；這一切的作法，就是試圖建立國家創新體系，以便在科技上能建立自己的尖端技術能力，並脫離依賴先進國家技術的狀況。

（二）大陸科技發展的新議題

隨著大陸科技政策的大幅改革，其科技發展呈現長足的進步。例如在經費投入、人力培育、論文發表上都增加快速。1996 年大陸科技論文數為 27,569 篇，到 2005 年已增至 153,374 篇，增長了將近 5 倍。大陸科技論文數在世界所處的位置也從 1996 年的第 11 位升至 2005 年的第 4 位，位於美國、英國和日本之後。此外，大陸政府現今也鼓勵外資在大陸設立研發中心或與大學合作開發新產品。這些研發中心大致都位於北京或上海，在 2006 年時外資在大陸設立的研發中心約有 250 個左右。

不過整體而言，大陸的科技發展仍然面對以下的問題：1.大陸的科技創新雖然進步神速但前沿不足，例如論文被引用率仍然偏低；2.外資雖然在大陸設立研發中心，但都並不是開發尖端產品，而是訓練未來可用的人力；3.大陸企業雖然積極模仿先進國家的科技，並逐漸累積技術能力，但大陸的公司普遍研發投入仍然不足，缺乏根本的創新能力；4.在人力上，雖然大陸有達位居世界第一的 5,100 萬科研人力，但整體而言，其科技人力品質不高，缺乏尖端科技領導人才在國際舞臺上競爭。而且大量人力留學之後，很少回國，形成人力淨輸出現象。

不過，以上這些現象，是否只是短暫現象有待觀察。因為大陸與東亞四小龍最大的不同，是其擁有龐大的國內市場。大陸政府也清楚地利用這樣的優勢，一方面「以市場換技術」要外資移轉先進技術給國內大型廠商，另一方面則在具有某些技術能力之後，開始在國內建立自己的技術標準，並以此來建構技術網絡和生產網絡。最有名的例子就是 3G 通訊標準的 TD-SCDMA、汽車產業和高速鐵路。當自主創新成為主導的科技政策，加上政府對於國內大型企業的市場保護，未來大陸科技產業的發展，預期將會出現具有高度创新能力的大型廠商。這也就是造成「自主創新」與歐、美、日廠商摩擦的重要原因。

二、大陸「城鎮化」的發展與評估

臺北大學副王信賢教授主稿

- 改革開放以來，大陸「城鎮化」快速發展，截至2009年，大陸城鎮人口達6.22億，城鎮化率46.6%，「城鎮化」規模與速度居世界第一。然而大陸「城鎮化」是在國家政策力量強勢介入下完成，缺乏城鄉間、大中小城市間整體協調發展。
- 大陸「城鎮化」的挑戰在於城鎮農民工「身分問題」、「就業問題」、「文化問題」與「福利問題」，以及城鎮「過度擴張」、「土地不適當開發」與「生態破壞」等管理問題；而「城鄉二元結

構」是造成上述問題的主因。

■大陸為解決農民工的市民化，每年需投入約為2兆人民幣；此涉及大陸中央、地方財政劃分、部門協調、市場分擔等，「城鎮化」不僅是經濟、社會議題，更是政治、行政問題。

改革開放 30 餘年，大陸人口城鎮化比率從 1978 年的 17.9% 提高到 2008 年的 45.7%，至 2009 年大陸城鎮人口已達 6.22 億，城鎮化率 46.6%，速度可說是世界之最。就此而言，大陸正經歷世界有史以來最大規模的農民向市民身分轉移過程。一直以來，「城鎮化」被視為解決「三農問題」的靈丹妙藥，特別是在世界金融海嘯之後，亦被視為「擴大國內需求和增強經濟發展內生動力」的主要利器。以下將說明大陸「城鎮化」的發展歷程、政策與困境。

（一）「城鎮化」發展歷程

改革開放以來，大陸「城鎮化」的發展大致分為 3 個階段：第 1 階段為 1978-1995 年，屬於「城鎮化」復甦時期；這個時期由於鄉鎮企業蓬勃發展，吸收農村地區剩餘勞動力，增加農民收入，基本上，此時期農村人口轉移具有「離土不離鄉」的特徵；城鎮化率由 1978 年的 17.9% 提高到 1995 年的 29.0%。第 2 階段為 1996-2005 年，是「城鎮化」加速擴張時期，特別是「十五」規劃提出「小城鎮、大戰略」「城鎮化」發展戰略後，「城鎮化」呈現加速發展態勢；根據中國社會科學院公布的「2010 年城市發展藍皮書」資料顯示，每年新增城鎮人口數量超過 2,000 萬人，將近 1 個臺灣的人口，此時期為城鎮化率提高最快的時期。第 3 個階段為 2006-2010 年，是穩定發展時期；截至 2009 年，大陸城鎮人口已達 6.22 億，每年新增城鎮人口數量大約為 1,500 萬人。

然而，快速「城鎮化」的背後並不一定是基於社會均衡發展考量，而是經濟發展與政治穩定的考量。1997 年亞洲金融風暴，亞洲國家相繼倒地，為穩定區域經濟與社會安定，大陸堅持人民幣不貶值，使得出口受創，也讓大陸當局積極投入城市基礎建設，以擴大公共支出發

展內需市場。10 年後世界再度面臨美國次級房貸所引發的全球金融危機，歐美國家哀鴻遍野，以出口貨物至歐美國家的亞洲地區亦難逃經濟衰退，積極財政政策成為各國救市處方，大陸亦不例外，舉債投入各項公共建設，加強城鎮化建設，並提出「家電下鄉」等政策，以政府補助方式，提高小城鎮居民與農民生活水平、藉此刺激內需，以拉動經濟成長。因此，「城鎮化」進程再度備受重視，因為一方面可以增加基礎建設的投資，另一方面可以刺激民眾消費，使大陸經濟降低對出口的依賴。因此，持續發展城鎮化成為大陸政府主要政策，是故 2010 年經濟工作重點除了「擴大居民消費需求，增強消費對經濟增長的拉動作用」的同時，特別強調了要「積極穩妥推進城鎮化，提升城鎮發展品質和水準」。

（二）快速「城鎮化」的問題與應對政策

在此種政治與經濟思維下所主導的「城鎮化」，雖然呈現在數據上的是規模與速度位居世界第一，但卻是問題重重，部分學者便認為這是「不完全城鎮化」；其中，城鎮居民素質、生活質量、消費行為、思想觀念和管理方法等，都跟不上快速城鎮硬體建設。中國社會科學院城市發展與環境研究中心副主任魏后凱便指出：「若考慮到市轄區中大量的農業人口和還沒有完全融入城市的大量農民工等因素，目前中國完全的人口城鎮化率至少要降低 10 個百分點左右。」亦即，大陸「城鎮化」發展虛有其表，表面上可以有助於 GDP 成長率的房地產開發、城鎮建設支出、農民身分轉換，但產業結構調整、居民的生活方式與觀念、城鎮管理卻遠遠落於硬體設備之後，所謂「城鄉兩棲、亦工亦農」的現象常見諸於大大小小的城鎮中，這是以城鎮人口占總人口比例之指標無法涵蓋的。同時，名不符實之「城鎮化」發展，尤其是中西部地區和東部偏遠地區行政干預造成且消費能力低落的城鎮，長期而言不利於企圖以內需消費帶動經濟成長的政策。

關於此，不僅學者提出警語，中共中央農村工作領導小組副組長、辦公室主任陳錫文於今（2010）年 8 月 7 日在海口所召開的「中國『十二

五』農村改革國際論壇」上也表示「中國城鎮化率被嚴重高估」，因為「在目前統計的 6 億城鎮人口中，包括 1.5 億農民工在內，至少有 2 億人並沒有享受市民的權利。」換言之，當我們將眼光投注於「城鎮化」政策發展能擴大內需、解決「三農問題」，實際上，多數「農轉非」的民眾以及大量在城市討生活的農民工，在勞動報酬、子女教育、社會保障、住房等許多方面無法與城市居民享有同等待遇，他們並沒有融入城市社會，更談不上成為「市民」。

基本上，大陸「城鎮化」主要挑戰在於居住在城鎮之農民工「身分問題」、「就業問題」、「文化問題」與「福利問題」，以及對城鎮的「過度擴張」、「土地不適當開發」與「生態破壞」等管理問題。而我們也認為，大陸長期以來的改革禁地——「城鄉二元結構」，是造成上述問題的主因。因此，各種深化改革的呼聲不斷，大致包括「戶籍制度」、「土地制度」以及「社會福利」等。

1.改革戶籍制度

計畫經濟時代為了精密計算勞動力，用農民戶口與非農戶口嚴格限制勞動力的流動，這樣的區分農民與職工，方便管理的戶籍制度面對改革開放以來 30 年衝撞，仍舊屹立不搖，雖然部分城市已進行試點改革，取消戶口登記，但為數並不多，其次農工之間文化鴻溝和歧視短時間內難以消弭。戶籍制度使得農民只能成為農民工，對於沒有務農經驗的第二代農民工而言，一方面對農村無認同，另一方面又為城市所排擠，成為社會邊緣人。故解決大陸「二元結構」斧底抽薪之計就是戶籍制度的改革。

2.改革土地制度

過去農村土地為集體所有，雖然陸續有配套政策出籠，但當前農村中，徵地問題嚴重，導致農民成為「三無」(無土地、無工作和無社保)，而形成這種現象主要癥結在於農村土地所有權、使用權立法不明確，因此給予不肖幹部競租空間。

3.改革社會福利

社會福利問題與戶籍制度息息相關，過去社會福利是與戶口掛

勾，城市戶口享有國家社會保障制度，放任農村集體自我負責，而進城農民工，同樣付出勞動力，卻享受不到相同社會福利，雖然相關單位已發布一些保障政策，政府也一再宣示對於社保制度的努力，但保障涵蓋度不足、改革進程太慢等問題依然存在。

就此看來，城鎮化的困境涉及諸多結構的限制以及基本制度的設計。關於此，大陸當局並非不知，近期來亦提出多項關於「城鎮化」方面經濟工作重點。主要為「促進大中小城市和小城鎮協調發展」、「發揮好城市對農村的輻射帶動作用，壯大縣域經濟」、「要把解決符合條件的農業轉移人口逐步在城鎮就業和落戶作為推進城鎮化的重要任務」、「放寬中小城市和城鎮戶籍限制」、「提高城市規劃水準」、「加強市政基礎設施建設」以及「完善城市管理」，期望城鎮化可以全方面發展等。因此，可預期的是，「城鎮化」改革的下個階段，除了投入基礎建設、加速硬體發展外，城鎮整體體質的改善與調整，勢必成為改革的主軸，但其所觸動的將會是政府本身，這也是為何大陸急於推動「服務型政府」之故。

（三）結語

從先進國家的經驗看來，其人口「城鎮化」是伴隨工業化所發生的，是市場機制造就人口與第2、3產業在地理區位上的集中，以及隨後產生的向外擴散趨勢；而在此過程中，由於生產方式從農業轉向工業與服務業，從而影響到移入人口的生活方式、價值理念、人際關係和社會心理等各種層面，這是一個漸進、由「量變」到「質變」的過程。就此觀察大陸，其「城鎮化」發展，一方面速度過快，另一方面是在國家政策力量強勢介入下完成，各地方政府在「指標」壓力下，努力達成城鎮化率目標，加上地方主義作祟下，缺乏城鄉間、大中小城市間整體協調發展。也因此，我們看到的僅是數據的「成長」，而非整體社會的均衡「發展」。

根據大陸國務院智庫、中國發展研究基金會所公布的報告指出，今後20年，大陸需要解決4億農民工的市民化問題，按照每人平均10

萬元人民幣計算，每年需投入約為 2 兆人民幣（約新臺幣 9.4 兆元），而這些投入需要由中央政府、地方政府和市場共同分擔。但關鍵的問題是：「錢從哪裡來？」1993 年「分稅制」後，大陸中央與地方財政形成「倒三七」格局，其僅解決中央與省一級的問題，省以下的問題沒解決，縣、鄉兩級承擔了近 70% 的服務，在財政上卻僅占 30%。因此，地方政府的執行力度會是關鍵。再者，「市場」如何分擔？是否會成為新一輪「貪腐」的來源？且各項政策涉及的條塊部門甚多，不免又觸及大陸最為脆弱的「官僚部門協調」問題。就此而言，大陸「城鎮化」不僅是經濟、社會議題，更會是難以避免的政治、行政問題。

三、泛北部灣經濟合作論壇之發展概況

政治大學國際關係研究中心楊昊助理研究員主稿

泛北部灣經濟合作區是大陸 - 東協合作關係中最具潛力的次區域發展計畫，它不但被視為是對接東協的經貿合作示範區，更能實質帶動在地基礎建設的發展。

廣西在泛北部灣經濟合作進程中扮演相當重要的角色，目前以航運、港口與物流業為重點開發項目。

由泛北部灣經濟合作所帶動的產業對接工作，將可能為廣西帶來龐大商機，此外，更能加速大陸 - 東協自由貿易區的發展腳步。

今(2010)年 8 月 12 日，泛北部灣經濟合作論壇在大陸廣西南寧召開。該論壇邀請許多來自東協國家的政府官員、專家學者，與大陸的政策社群共同探討當前區域經濟發展的共榮願景與合作路徑。仔細檢視該論壇之主題與議程設定，可以發現此一年度論壇的設置宗旨不但緊扣著大陸 - 東協合作的核心關切與目標，同時更展現了地方政府（廣西）在參與大陸 - 東協合作架構、爭取地方發展的發言權以及擴展外部資源

挹注的積極舉措。

（一）從環北部灣到泛北部灣：次區域經濟合作論壇的發展歷程

回顧泛北部灣經濟合作論壇的發展歷程，在 2006 年 7 月 20 日舉辦的首屆論壇原名為「環北部灣經濟合作論壇」。此一論壇係由大陸國務院西部開發辦公室、財政部、亞洲開發銀行（ADB）和廣西壯族自治區政府共同舉辦。由於廣西的北部灣區域是大陸與東協國家之間極為重要的海路與陸路連結地帶，這也使得該論壇的舉辦備受外界矚目，被視為是大陸發展「海上東協」合作的次區域戰略平臺。

第 1 屆論壇的議程係以「大陸—東協新增長極」為主題，邀請來自於馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡與越南等東協國家的政府與智庫代表與會，就次區域經濟發展問題進行座談。廣西在此一論壇中的角色尤其值得注意，由於東協是廣西的第 1 大貿易夥伴，同時也是廣西最重要的出口市場，這也使得廣西必須得研擬兼具地方利益與國家利益的新戰略，才能獲得北京的重視，爭取更多投資地方的資源。因此，廣西壯族自治區黨委書記劉奇葆在論壇中首度提出了泛北部灣經濟合作區的倡議，此一倡議試圖勾勒出一軸兩翼的 M 型戰略規劃，將廣西納入大陸—東協全面合作的架構中，進而強化廣西在大陸西部開發戰略中的重要性。

第 2 屆的論壇於 2007 年 7 月舉辦，會議主題延續首屆論壇的主軸，以「共建發展新一極：新平臺、新機遇、新發展」為焦點，會中討論的課題主要環繞在大陸—東協自由貿易合作的發展進程，以及泛北部灣經濟合作在此一跨國合作架構與進程中的角色。同時，與會代表亦進一步商討泛北部灣的實際合作機制、區域產業發展與金融支持架構的型態，並且從基礎建設與跨國合作的角度研商泛北部灣的交通、港口、物流和旅遊合作的可能性。值得一提的是，第 2 屆的論壇正式將「環北部灣」更名為「泛北部灣」，此一字面上的調整承載著相當重要的戰略意涵。「泛」北部灣一詞，超越北部灣地理鄰近區的限制，意味

著大陸希望在議程設定上含納更廣泛的區域範疇，並且吸引入更多鄰近東協國家的參與，進而加速大陸—東協自由貿易合作的進程。

第3屆的論壇於2008年7月在廣西北海市舉辦，該論壇的主題為「共建大陸—東協新增長極：溝通、合作、繁榮」。與會代表從全球經濟不均衡發展的現況重新探討泛北部灣經濟合作的定位，以及此一次區域經濟區對於大陸、東協與東亞區域發展的意涵。除此之外，由於建設泛北部灣經濟區需要龐大的人力與財政資源，這也使得區域內的各種基礎建設發展與其他合作項目所面臨的種種挑戰與困境，成為本次論壇探討的重點。在2008年1月，大陸政府正式批准「廣西北部灣經濟區發展規劃」，此舉說明了廣西所提出的北部灣經濟區開發計畫正式轉型成國家整體發展大戰略之一環，而北部灣就此將成為大陸與東協國家在貿易、物流產業、製造業方面發展進一步合作的重鎮。針對此，與會代表亦針對廣西北部灣經濟區的建設與泛北部灣經濟合作之間的互動關係進行意見交換，再次地確立北部灣作為大陸—東協合作之「示範區」的地位。

到了2009年，當全球金融海嘯侵襲東亞各國的同時，以「共建『中國』—東協新增長極：擴展合作、化危為機」為主題的第4屆泛北部灣經濟合作論壇即時地回應了全球金融海嘯對於東亞地區的威脅。參與論壇的各國代表期待目前持續推動的泛北部灣經濟合作將能強化大陸與東協國家的競爭力，透過更務實的合作來渡過金融危機。2009年的論壇另外回應了當前區域發展的兩大議題：首先，就基礎建設而言，論壇特別強調區域國家應當更積極地推動泛北部灣區域的基礎建設合作；其次，就次區域合作與跨域合作來說，本次論壇特別著眼於評估北部灣區域與東協各次區域發展合作計畫的可能性，並進一步商討初步的合作方向。

（二）今年度泛北部灣經濟合作論壇之重點

2010年1月1日，大陸—東協自由貿易區建成，此一跨國經貿合作工程的建構，不但建立起大陸與東協國家之間共同利益，同時亦

將大陸與東協國家之間的互動關係推向更制度化的層級。從 2010 年 1 月到 6 月，根據大陸商務部的數據，大陸與東協的雙邊貿易額已達到 1,365 億美元（2009 年全年貿易額為 2,100 億美元），較去年同期增長 55%，其中，大陸自東協進口的總額為 719 億美元，增加了 64%；而大陸對東協出口的總額為 646 億美元，亦比去年增加了 45%。另外，在投資方面，近幾年來，東協對大陸的投資額從 29.3 億美元增加到 2009 年的 46.8 億美元；而大陸對東協的投資從 2.3 億美元亦增加到 2009 年的 30 億美元。在 2010 年上半年，東協對大陸的投資額為 31 億美元，而大陸對東協的投資額亦達到 12 億美元。從整體經貿投資額的增長幅度，可以觀察到自由貿易區建成後確實有助於大陸—東協經貿關係的發展。

在大陸—東協自由貿易區建成後的泛北部灣經濟合作論壇，即於 2010 年 8 月以「『中國』—東協自貿區建設與泛北部灣經濟合作」為主題，探討雙方在自由貿易合作架構下的後續合作計畫。從北京的角度來看，大陸如果能夠在自由貿易區的架構下，加速推展各種投資與貿易制度化、自由化、便捷化等工作，將可實質地帶動經濟成長，提早實現自由貿易合作的各項指標。而這些合作計畫若是能在地方深耕，特別是在西南各省與沿海各省，將可帶動地方基礎建設的發展，達到國際外交戰略與國內發展戰略相輔相成之效。

在今年度的泛北部灣經濟合作論壇中，大陸更積極地推動各種區域內的「對接」計畫，從產業對接、港口運輸與海上通道的便捷化（如廣西、廣東與沿海省份的物流產業與新加坡、泰國的港口航運之間的合作協議）、陸路交通對接與南新通道的建構（即從南寧到新加坡的高速公路、鐵路建設等跨國連結計畫）、到跨境經濟合作區的籌建以及次區域經濟區之間的合作（如東協東部成長區、大湄公河次區域合作與泛北部灣經濟合作之間的協作等），均說明了大陸對於泛北部灣經濟合作的重視，也展現出北京希望將資源投入泛北部灣經濟合作中，並將其整合進大陸—東協合作架構中的戰略考量。

（三）泛北部灣經濟合作論壇的戰略意涵與後續觀察

泛北部灣經濟合作論壇儘管是一個 2006 年才創設的嶄新次區域合

作平臺，但它對於大陸與東南亞關係的發展、以及大陸與鄰近泛北部灣東協國家的在地開發都有深遠的影響。從過去的發展歷程中可以觀察到下列 3 項戰略意涵：

首先，誠如大陸駐東協大使薛捍勤於第 4 屆泛北部灣經濟合作論壇中的所言，大陸政府相當鼓勵沿海各省發展與東協的關係；就此，廣西的戰略地位將不言而喻。特別是當廣西於 2006 年所提出的次區域發展計畫至今已經成功地被轉換成國家對外發展戰略的核心項目之際，這意味著北京在積極經營周邊外交的同時，將更重視國內後進區域發展能量的累積。

第二，從泛北部灣經濟合作論壇的對話與討論過程中，可以發現有許多過去仍停留在概念階段的合作願景與主張，已逐步、逐項付諸實踐。廣西亦開始結合在地特色與適當的發展區位，逐步掌握符合大陸—東協合作框架與合作領域的自我定位。特別是在航運、港口與物流業方面與東協國家、企業之間的對接工作，將持續鞏固廣西作為大陸—東協合作示範區的重要地位。

第三，當廣西正式提出泛北部灣經濟合作的概念迄今，的確獲得了北京的支持與鄰近東協國家的正面回應，而目前亦開始有東協域內企業與大陸企業合作，積極尋求在金融業、港口工業、物流、製造業等產業方面的具體合作項目。舉例而言，諸如新加坡與菲律賓便相當積極投入港口與物流產業的合作，而越南更是全力支持泛北部灣的發展計畫，並在 2009 年 3 月批准了「2020 年北部灣沿海經濟帶發展規劃」。相關東協國家於泛北部灣開發的支持，儘管並不能被解讀成大陸已有能力提供區域公共財給鄰近國家，亦不能解讀成東協國家目前已完全服膺大陸所提供的各種合作誘因，但這些產業對接、港口物流方面的大規模合作計畫至今已付諸實踐，在不久的將來必然會對我國國內相關產業造成衝擊。事實上，廣西針對臺商在泛北部灣區域的發展與投資提供了優惠政策。根據「廣西壯族自治區人民政府關於支援臺資企業發展的若干政策措施」的規劃，廣西將以北部灣經濟區作為吸引臺資企業投資的核心區域，並陸續發展石化、紡織、光電與農業等

產業園區。

四、大陸和鄰近國家軍演對區域安全的影響

政治大學國際關係研究中心丁樹範研究員主稿

近幾個月來在環太平洋地區進行的軍事演習，包括以美國為首進行的環太平洋聯合軍事演習、「不屈意志」美韓聯合軍演等 5 場演習，以及大陸軍方在東海、黃海、南海等進行的演習；這涉及美國與大陸在亞太地區領導權的爭奪，使亞太地區進入新一輪權力競逐時代。

美國分別與南韓、越南舉行演習，可視為美國重新在東北亞、南海找到立足點。而大陸為抗議美韓聯合軍演也在黃海附近舉行遠端火箭炮打擊演習，並在南海舉行海軍多兵種合同實兵實彈演練，可視為大陸因應南海島礁主權爭議的準備，也藉此向周邊國家提出警告。

環太平洋地區近幾個月來的軍事演習變得頻繁，而引起區域內人士的關切。某種程度而言，亞太地區進入權力競逐時代。只是這個競逐尚不致升高成為大國間的軍事衝突。

（一）軍事演習

簡言之，環太平洋地區的相關軍事演習分為兩類。其中一類是以美國為首而進行的。這包括：2010 年 6 月 23 日起為期 40 天的第 22 屆環太平洋聯合軍事演習(Rimpac-2010)。這個演習共有 14 個國家參加，包括首次參加的哥倫比亞、法國、印尼、馬來西亞及泰國。美國出動了包括航空母艦、神盾驅逐艦、近海戰鬥艦、核子攻擊潛艇等 26 艘戰艦及 F-22 戰鬥機和 B-52 轟炸機。日本也派出包括神盾驅逐艦在內的 5 艘軍艦。其他澳洲、加拿大、南韓也派出武器裝備參加演習。演練項

目包括各種海上作戰，地震等災難時的人道主義救援和打擊海盜等非傳統作戰項目。

其後，在新加坡水域進行了「聯合海上戰備和訓練」演習，有 10 個國家的 17,000 多人參加，是美國與東南亞國家之間的年度雙邊系列軍事演習。演習項目包括預警、掃佈雷、海上偵察與反偵察、反潛作戰、水面作戰、海上搜救與救援、海上巡邏、艦隊防空、艦隊編隊航行、實彈射擊、兩棲登陸與抗登陸、特種作戰、城市作戰、反海盜、反空襲、後勤支援、通信管制、電子戰、戰場救護以及人道主義救援等。

為因應南韓「天安」艦疑被北韓擊沉，於 7 月 25 日至 28 日，由美韓在南韓東邊日本海海域舉行代號「不屈意志」美韓聯合軍演，而且，相關的軍事演習將持續到 12 月。8 月上旬到中旬，美國和越南在南海進行有美國「華盛頓」號航空母艦參加的海上人道救援演習。9 月下旬，美國在關島水域進行「勇敢之盾-2010」演習。

另外一類是大陸軍方進行的演習。7 月初，其海軍東海艦隊數 10 艘艦艇和 10 餘架戰機組成的大型海空編隊，在東海進行實彈演練，在演練中，戰艦發射對空導彈；7 月 25 日當美韓聯合軍演揭幕，其南京軍區炮兵部隊也在黃海附近舉行了大規模遠端火箭炮打擊演習；7 月 26 日，由南海艦隊組織的海軍多兵種合同實兵實彈演練在南海舉行，北海、東海和南海 3 大艦隊的主力驅逐艦都出現在演練中，而且，解放軍總參謀長陳炳德等軍方高層觀摩了這次例行演練；其海軍北海艦隊於 9 月 1-4 日在青島東南的海域組織實兵艦炮射擊演練。此外，大陸軍方尚進行了其他軍事演習。

（二）軍事演習的政治意義

軍事演習往往有政治的意義，反應相關國家間微妙的互動關係。南韓「天安」艦疑被北韓擊沉事件觸動了朝鮮半島地區諸國間的微妙互動關係，使美國得以再在東北亞找到立足點。

第一，「天安」艦事件徹底顯示北韓完全不顧國際趨勢和規範，動

輒使用武力和暴力解決問題。北韓的作為也使人想起北韓過去的諸多恐怖主義式行為，包括於 1970 年代在緬甸對南韓政府領導人的爆炸暗殺，及綁架日本人到北韓教日文（北韓迄今仍然拒絕和日本談判綁架事件，也不願意釋放被綁架的日本人）。這使北韓再度被視為是暴力和恐怖主義國家。

第二，北韓的作為使南韓內部自 1990 年代金大中總統主政以來，日益上升對北韓採取陽光政策，大力幫助北韓發展，甚至把美國視為朝鮮半島不穩定來源等的南韓和國際人士的主張受到重大挫折，使得傳統重視美國關係，主張制裁北韓的聲音擡頭。「天安」艦事件也使美、日間日本普天間基地因為民主黨鳩山首相對選民承諾基地搬遷的爭議迅速落幕，日本首相鳩山藉「天安」艦事件強調北韓對日本的長期潛在威脅而向美國的壓力妥協。

第三，大陸對北韓的全力支持使大陸和南韓及日本關係產生間隙。大陸被認為支持北韓的暴力和恐怖主義行為，甚至為北韓的暴力和恐怖主義行為背書。這不免使大陸和南韓及日本關係產生間隙。

因此，「天安」艦事件使得美國得以在東北亞重新找到立足點。在南韓，敵視美國而親北韓的影響力面臨重大挫折，使得美國影響力重新浮現。美日間的基地爭執藉此落幕，穩定了美日安保聯盟關係。這使美國在東北亞得以保持其既定的領導地位。而美國藉著美韓聯合軍事演習，及日本加入美韓演習鞏固了美國的地位。

美國和越南在南海進行的海上人道救援演習也具有同樣的效果。雙方的軍事演習雖被歸類為海上人道救援性質，然而，人道救援演習出動近 10 萬噸級航空母艦的意義非凡，難免使人們猜測其特殊的用意。更何況，美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)7 月才在越南舉行的東協區域論壇上做出聲明，強調自由航行權，利用及靠近亞洲共同海洋，及南海遵守國際法是美國的國家利益，美國反對聲稱擁有南沙群島的國家使用或威脅使用武力，並呼籲在南海建立起具有約束力的區域行為準則。因此，美越演習也可以視為美國重新在南海找到一個立足點。

大陸的演習也具有同樣的效果。由於軍事演習需要時間規劃安排，因此，大陸的軍事演習可以分為兩類。一類是即興反應，例如，7

月 25 日當美韓聯合軍演揭幕時，其南京軍區炮兵部隊也在黃海附近舉行了大規模遠端火箭炮打擊演習即屬於這一類，其目的是抗議美韓原擬在黃海進行的軍事演習。大陸對美韓聯合軍演的抗議說詞是造成大陸國家安全威脅。

另一類是規劃已久者，例如，7 月 26 日在南海舉行，由南海艦隊組織的海軍多兵種合同實兵實彈演練，北海、東海和南海 3 大艦隊派遣其主力驅逐艦參加演練，因為軍艦跨區參加演習可能需要中央軍事委員會的核准。這個軍事演習可以視為是大陸海軍因應南海越來越複雜的島礁主權爭議，透過演習而預做準備，並向周邊國家警告勿侵犯大陸領土主權。

（三）區域競爭

從前面的分類可以知悉，軍事演習的兩大當事國是美國和大陸。這涉及美、「中」兩國在亞太地區領導權的爭奪，使亞太地區進入新一輪權力競逐時代。

2009 年 10 月新加坡資政李光耀訪問美國時即警告美國，如果美國不積極參與亞洲事務，制衡大陸的崛起，美國將可能失去全球領導地位。的確，美國自 2002 年和 2003 年介入阿富汗和伊拉克的用兵以後，疏於經營亞太事務，而給予大陸良機使大陸在亞太地區逐漸建立起影響力。

歐巴馬就任總統後和大陸交往的經驗也使歐巴馬總統必須微調與大陸交往的政策。歐巴馬總統一開始把大陸地位大幅提升，並頌揚大陸的成就與地位。但是，大陸在哥本哈根氣候會議的高姿態使美國警覺到，美國自己可能犯了重大錯誤，那就是美國過度強調大陸的地位，致使大陸認為自己國力上升，而且，大陸國力已超越美國，因此，大陸可以挑戰美國。

在上述背景下，美國必須使大陸認識到美國仍然是強權，大陸切不可做出錯誤判斷和認知。更何況，歐巴馬總統就任後一再強調，美國是太平洋國家，美國要重回亞太地區。因此，美國利用任何可能的

機會以強調美國仍然是亞太地區國家。美國也利用自己的優勢以鞏固其既有領導地位。

除了「天安」艦事件外，美國也利用大陸和東南亞國家日益增加的矛盾，再在東南亞找到立足點。這些矛盾包括：大陸毫不理會中南半島國家對於大陸在湄公河上游建水壩，使下游的中南半島國家面臨水源不足問題；大陸施壓越南，要求越南停止和美商愛克森(Exxon)石油公司在南沙群島靠近越南海域的挖油活動，也直接向美國的愛克森石油公司施壓，要求愛克森公司立即停止在南沙群島靠近越南海域的挖油活動；東協國家要求和大陸就 2002 年雙方簽署的「南海行為準則」進行具體落實的談判，但是，大陸都拒絕；及菲律賓和印尼和大陸在南海也有領土爭議等。

大陸或許自詡已崛起成為強權，再加上其經濟擴張使其對海域安全越來越重視，逐漸把周邊海域都視為其核心利益。從今(2010)年春季起，其領導人一再重申黃海、東海和南海均是其核心利益，而且把海軍力量向印度洋方向延伸，而使周邊國家感到憂心忡忡。因此，地區內相關國家均希望美國能扮演積極的角色，所以美國在東南亞也找到立足點。

(四) 結語

美、「中」在亞太區域固然是競爭領導地位，然而，彼此也必須合作，因而彼此是競合的發展，因為彼此間的經濟關係是越來越密切而相互依賴，使彼此必須有所節制。

在兩岸關係方面，雖然美國在一些領域仍需要和大陸合作，但是歐巴馬政府仍可能出售其他更重要，而象徵性不強的項目給臺灣。對歐巴馬而言，此行為除了具有遵守「臺灣關係法」的意義外，更可以說是在國內政治上設立防火牆，以避免被攻擊為過度親「中」而犧牲臺灣利益及美國國家利益。美國仍然試圖保持其在全世界的領導地位，軍演是此努力的具體表現。另一方面，美國在一些領域仍需要大陸的合作。也因此，美國應該希望臺海保持穩定和平。