

# 一、大陸政府預算公開與財政透明化的問題

開南大學張執中副教授主稿

隨著「公共財政」、「預算監督」等公共意識的崛起與「政府信息公開條例」的施行，如何讓預算公開與財政透明化從形式走向實質，已成大陸今年「兩會」期間受關注的重點。

大陸中央財政已跨出預算公開的一小步，但招致的批評卻大於讚美。受質疑之處在於目前政府預算資金的涵蓋範圍太窄，大量的預算外資金來源游離於預算管理之外。

大陸在 1995 年通過的「預算法」，將大量收支排除在外，加上預算內與預算外的劃分是由行政部門來界定，使得政府得以「合法」地避開預算的管轄與監督，其資金運用存在的灰色地帶，成為社會質疑的焦點。

現行法規雖「以公開為原則，不公開為例外」，但在部門利益考量下，大陸行政管理體系長期「以保密為原則」之取向仍難改變，要破解政府「財物機密」仍是難題。

除中央之外，地方也出現預算改革的趨勢。其中最引入注目的浙江溫嶺市推動的「參與式預算」，讓民眾能夠「以管錢來管權」，成為基層民主的重大進展。

在維權人士的努力與媒體與網路的關注之下，大陸政府部門的態度上已開始轉變。如廣州財政局在 2009 年收到申請要求後，已將該市 114 個部門財政預算在網上公開，為未來財政透明化的制度與體制調整，提供助力與範本。

隨著「公共財政」、「預算監督」等公共意識的崛起，與近年來因大陸審計署審計報告披露所形成的「風暴」(如 2007 年度中央部門本級在預算執行中存在問題資金達 293.79 億元人民幣)，凸顯大陸現行預算制度的諸多缺陷，加上 2008 年 5 月「政府信息公開條例」的施行，讓預算公開與財政透明化如何從形

式走向實質，成為大陸今（2010）年「兩會」期間的熱點。

由於百姓對於浪費和腐敗的關切，已在社會上不斷升溫，加上近年來在地方上廣東、浙江、上海、河南等一些城鎮推動預算改革試點，如浙江溫嶺「參與式預算」，因符合公共預算的改革方向與民主路徑，引發多方關注。依據「無代表，無納稅」的理念，如何使「預算」不再是作為統治者的「財務需求報告」，轉而強調包括項目與政策結構的「合理性」，大陸各界將目光轉向公共財政預算改革，而改革第一步就是預算的透明化。

### （一）「選擇性公開」的預算報告

去（2009）年兩會期間，「預算公開」已被寫入「政府工作報告」，同時預算報告書也增補了內容（包括 39 頁報告正文，10 頁名詞解釋與 12 個圖表），當中 94 個提交審議的中央部門預算，比 2008 年增加 44 個，也比 2000 年增加 90 個。而且會後大陸財政部在其官網上首次正式公開 4 張 2009 年中央財政預算（包括中央財政收入預算表、中央財政支出預算表、中央本級支出預算表與中央對地方稅收返還和轉移支付預算表）。在中央推進財政預算公開的趨勢下，今（2010）年兩會，中央本級支出預算進一步細化為 23 類 123 款科目（比 2009 年增加了 82 款內容），而財政部官網所公布的 2010 年中央財政預算數據，則增加至 12 張預算表。此外，包括國土資源部、財政部、科技部、住房和城鄉建設部這 4 個部委今年也相繼公開「晾」出今年的財政預算。不過，這個前進的一小步，在輿論界與網路上招致的批評更大於讚美。

質疑之聲在於，目前政府預算資金的涵蓋範圍太窄，大量的預算外資金來源游離於預算管理之外。如前述 4 部委公開的預算表中，對於「行政經費支出預算」中極為關鍵的內容，也是公眾最感興趣的「三公」（公款招待費、公車支出費以及公務考察費）費用等細項的支出，都沒有明確公開；另一方面，預算雖然需要通過「全國人大」預算工作委員會、財政經濟委員會、人大代表、主席團會議、財經委再審查和大會表決等程序，但財政預算審議在歷屆「兩會」上卻一直是熱點中的「冷門」，也未出現熱烈的討論。其原因除了政府預算公開的程度，連「全國人大」常

委會預算工作委員會主任高強都認為不令人滿意（中國評論新聞，2010.3.12）。其他如代表專業知識不足、代表討論審議的時間過短等，甚至「全國人大」委員長吳邦國在去年的報告中提到「人大監督不是給政府惹麻煩」，也說明人大對預算審查的侷限性。

## （二）「政府財政」與「公共財政」的灰色地帶

大陸在計畫經濟時期，資源的配置是由中央決定，預算歷來並非以部門為基礎，而是按支出功能進行編制。當時的「計畫委員會」實際上是大陸真正意義上的「預算決策機構」，預算長期來是「保密」與「不便公開」的。即使 90 年代後的財政體制改革，其重心在中央與地方財政收入分配關係，並未建立一個有效的預算體制。原先由「計委」集中的資金分配權逐漸地被各部門取代，政府預算呈現出「碎片化」狀態，使得「預算」一直以來難以反映政府財政活動的全貌（瞭望新聞週刊，2008 年第 38 期）。

原則上，政府財政收入、支出、資產與負債應該都屬於財政預算範圍。不過，大陸在 1995 年通過的「預算法」，將大量收支排除在外（預算外收支、體制外收支、社會保障收支以及國有企業利潤），加上預算內與預算外的劃分是由行政部門來界定，使得政府得以「合法」地避開預算的管轄與監督。再者，依「預算法」，只有在預算赤字額增加時才屬於預算調整，必須經人大常委會審批。也就是說，在預算執行過程中，預算的追加降低、科目流用和預算轉換等情況並不屬於預算調整，行政部門可以自由處置。最後，為監督政府使用公共資金，財政透明度是一個基本條件，否則就難以實現預算的法制化管理。「預算法」由於沒有明確規定社會大眾、立法部門（人大代表、人大常務委員會、人大財政經濟委員會和預算工作委員會）獲得必要資訊的權力，也沒有明確規定行政部門提供資訊的責任和義務，從而使得對預算的審查和監督在很大程度上流於形式，弱化立法部門與行政部門間的權責關係。也因此包括上海社保基金事件，或審計署公布 2007 年度在中央預算執行過程中，有 376.87 億元（人民幣，以下同）資金未納入預算管理，385.41 億元項目支出預算未落實到具體的項目和單位，政府

各部門資金運用的灰色地帶，自然成為社會質疑的焦點。

### （三）資訊公開與國家機密

在上述制度缺陷下，政府預算的不公開與不透明乃成為常態。雖然「政府信息公開條例」規定政府財政預算決算都在公開之列，今年 4 月修訂「國家保密法」也明確機密範圍與主體，並明確規定「法律、行政法規規定公開的事項，應當依法公開」（第 4 條）。但是大陸媒體也認為「條例」施行後，要破解政府「財物機密」仍是個難題。這些關於「錢」的資訊，現實中公開者寥寥，更多的是「這怎麼能告訴你，這是機密」（南方週末網，2009.5.20）。

現行法規難以體現政府資訊「以公開為原則，不公開為例外」的法治精神。在部門利益考量下，大陸行政管理體系長期「以保密為原則」之取向，增加行政機關自由裁量權與擴大「例外」的空間。依據大陸學者進行省級政府財政透明度調查結果顯示，資訊公開的關鍵不在技術層面，而是在政府的態度。31 省（市、區）平均得分比重只有 22%，分數最高的福建省也只達 63%。基本上只要涉及到細節的資訊，如津貼補貼和獎金項目明細支出內容、差旅費專案的明細支出內容、本級政府直屬各國有企業集團（總公司）年度合併利潤及利潤分配表等，則無法獲得（上海財經大學學報，第 11 卷 2 期）。學者認為，對行政部門而言，資料提供過多，擔心違背保密原則挨批，若提供過少，又擔心被指違背「信息公開條例」，「不上不下」反而是最安全地帶。

因此，大陸目前公開的財政預算，大都還停留在「類」與「款」上。問題是這些預算中的「其他支出」時常占總支出很大比例，若無法細化到「項」或「目」，很難看出端倪，就如前述「三公」費用或工資。這也顯示在資訊公開之外，還存在利益協調的問題，包括公務員工資與市民平均工資的差距、各省「駐京辦」的公關費用，甚至國有企業的上繳紅利與職工福利等，隱藏這些數字對政府而言似乎是較好的選項，但也讓百姓認為政府預算公開「避重就輕」。

#### （四）「參與式預算」的地方實踐

當前大陸民眾已開始爭取在公共財政上的話語權，中央政府也開始「試探性」地對相關需求作出回應。另一方面，在地方也出現預算民主的趨勢。其中最引入注目的浙江溫嶺市自 2005 年推動公共預算改革，後來形成「參與式預算」，即在市人大代表和一般民眾以「民主懇談」為主要形式，「參與」政府年度預算的審查。代表若是對修改後的預算報告不滿意，可以 5 人以上聯名提出預算修正議案，最後由大會投票表決通過預算修正案。會後市人大財經小組負責監督預算的執行，市政府在每季度向市人大財經小組彙報執行情況。

這種預算民主的嘗試，旨在解決當地因發展過程中湧現的社會矛盾。「參與式預算」使政府在預算草案編制之初，就必須考量民眾的觀感。儘管程序尚待完善，但卻代表財政預算發展的民主化方向，使民眾參與公共決策形成一種長期制度。民眾能夠「以管錢來管權」，也成為基層民主的一個重大進展。

#### （五）結論—大陸預算公開仍是一道「玻璃門」

大陸國務院於 2009 年確定了「3 年內公開中央部門預算」的目標，這是當局首度提出公開中央所有部門預算的時間表，意味著社會將有更大空間去監督政府支出。但是否就意味各部委將要告別過去「秘密財政」的年代，多數人還是存疑。大陸學者提出要警惕其中可能的「緩兵之計」，即以名正而實不至的低效率公開，為那些面臨巨大公開壓力、隨時可能被各個擊破的地方解圍。這也意味大陸當前預算公開並不代表「透明」，在缺少相關制度與法治精神下，大陸媒體形容彷彿是一道「玻璃門」，政府雖然資訊公開，人民卻一直查不到他想要的。

大陸從計劃經濟向市場經濟轉型過程中，仍習於用增強管理的方式解決轉型中的各種問題，而不是採取擴大民間社會的自主權。不過，隨著市場經濟下的利益多元化，加上「信息公開條例」、「國家保密法」的相關法規的施行與修訂，這些法律實體能為經濟與政治上的「維權人士」提供可資利用的公共財。比如上海學者蔣洪進行地方政府透明

度調查、深圳居民吳君亮為代表的志願者，不斷向政府部門提出預算公開申請，配合媒體與網路的關注，政府部門的公開程度攤在陽光下被「品頭論足」後，態度上也開始有了轉變。比如廣州財政局在 2009 年收到申請要求後，將該市 114 個部門財政預算在網上公開。因此，外界也樂見地方試點經驗、社會利益多元與公民基於維權意識尋求法律之救濟，為未來財政透明化的制度與體制調整提供助力與範本。

## 二、大陸「網路問政」之發展

企劃處主稿

「網路問政」產生背景有二：一是作為推進社會主義民主政治的重要舉措，滿足民眾的知情權、參與權、表達權、監督權，以體現全民參政、議政；二是作為應對網路輿論的手段之一，是兩面手法中的「軟的一手」，也是展現親民姿態的重要方式。

「網路問政」正式形成風潮始自 2008 年胡錦濤首度上線與網友交流，其後相繼出現「湖南推出首個網路反腐辦法」、「溫家寶首度就施政問題回答網友提問」、「網路發言人制度出現」、「廣州首次上網公開預算」、「『網路問政』首度出現地方『兩會』政府工作報告中」等指標性事件，目前在地方政府施政中已十分常見。

「網路問政」性質朝實際解決民眾問題並形成制度與常態的方向演變。

自 2008 年以來，大陸中央與地方政府掀起了一陣「網路問政」的風潮。「網路問政」不但是大陸當局與民意溝通的重要管道，也是面對網路力量日漸強大的主要回應策略之一，對大陸未來的政治發展與民主化進程都有深切的影響，以下謹就其背景、發展、形式分述如下。

## (一) 背景

### 1. 作為推進社會主義民主政治的重要舉措

2007年10月，胡錦濤在中共的「十七大」報告中明確提出要「堅定不移發展社會主義民主政治」，「從各個層次、各個領域擴大公民有序政治參與」，並且要「健全民主制度，豐富民主形式，拓寬民主管道，依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，保障人民的知情權、參與權、表達權、監督權」。2009年4月，國務院新聞辦公室發表「國家人權行動計劃(2009-2010)」，其中明確提出知情權、參與權、表達權、監督權是公民的基本政治權利。以上皆為「網路問政」提供政策的方向與基礎（南方日報，2010.4.17）。

2009年4月，廣東省委書記汪洋在與網友的見面會上表示：「充分利用好網路民主這個平臺，對於有效保障和實現人民的知情權、參與權、表達權、監督權，對於推進中國特色社會主義民主政治建設具有重要的意義」（南方報網，2009.12.21）。

### 2. 作為應對網路輿論的手段之一

由於大陸黨、政體制內的肅貪機制與傳統媒體（電視、報紙、廣播等）未能充分發揮功能，近幾年來網路已成為監督政府的新興力量（中國評論新聞網，2010.3.19），如「山西黑磚窯案」（2007年5月，河南電視臺揭露山西非法磚窯拘禁虐待童工引發網路熱議，進而促使當局進行調查與營救工作）、「陝西華南虎照片案」（2007年10月，陝西村民周正龍宣稱拍到瀕臨絕種動物華南虎的照片，引發網友強烈質疑而被揭發係為造假）、「南京周久耕案」（2008年12月，南京市江寧區房產局局長周久耕因發表有關房市不當言論，引來網友人肉搜索，隨後發現其腐敗與受賄事跡，因而下臺並遭判刑）、「雲南躲貓貓案」（2009年1月，雲南青年李喬明因案遭拘留並於看守所內死亡，當地公安表示係因玩躲貓貓遊戲造成意外，引發網友熱議與嘲諷，後經重新調查後發現係遭獄霸毆打致死）與「湖北鄧玉嬌案」（2009年5月，湖北賓?女服務生鄧玉嬌因遭非禮不甘受辱而刺死、刺傷地方官員各1名，其後遭羈押並被認為故意殺人。經網路輿論強烈批評後，法院給予免刑罰的判決而被釋放）等，網路都發揮強大的影響力，不僅主導輿論，許多官員並因而下臺。

面對日益高漲的「網路輿論」，大陸當局一方面感受網路力量的強大，對政權穩定形成威脅，一方面又體會必須給民意適度的表達管道。觀察目前大陸當局面對網路輿論，主要採取以下3種態度：

首先，對於直接批評中共政權或涉及政治體制變革的言論，採取嚴厲的打壓的態度，不但全面封鎖相關言論（如零八憲章、法輪功及海外民主運動的相關議題在網路遭到全面封鎖。維權網，2008.12.27；自由時報，2010.3.24），對於發表者則動輒採法律手段對付（如胡佳、劉曉波等人因在網路發表反對中共政權言論而以「煽動顛覆國家政權罪」遭到判刑。美國之音中文網，2010.5.13）。

其次，對於「只反貪官，不反皇帝」等針對官員貪腐與不當言行的「網路監督」的言論（多出現於各大論壇，並以網路爆料、人肉搜索等方式由眾多網友共同進行），則以「戒慎恐懼」的態度面對，一方面希望有助於肅貪工作，一方面又擔心其發展難以掌控，有損中共政權的形象與穩定。雖沒有正面鼓勵，但亦未直接全面打壓（惟地方政府仍多出現打壓的情況），並透過「網路監控」與「網路言論引導」（如設置網路發言人，網路評論員參與並引導議題）等方式，以防相關議題過熱或失控（中央社，2010.1.25）。

最後，對於公民透過網路參與公共事務，則以「網路問政」的名義，採取鼓勵的態度，並建立相關的制度與平臺，提供體制上民意表達的管道。由此可以看出，「網路問政」是大陸當局面對網路輿論諸多策略中的一環。

## （二）起源與發展

自大陸網路急速發展以來，就已陸續出現官員開設部落格、與網民在線交流、開設地方政府領導人信箱等網路民意交流活動，但多止於零星事件或個人行動。直到2008年胡錦濤上網與網民交流之後，以「網路問政」為名的相關措施，才正式形成風潮。各地方政府也積極建立相關的制度與平臺，2008年也因而被稱為「網路問政元年」。以下就2008年後大陸網路問政的發展的指標性事件敘述如下：

### 1. 胡錦濤首度上線與網友交流

2008年6月，國家主席胡錦濤於人民網「強國論壇」與網友交流，並回答網友問題表示：「網友們提出的一些建議、意見，我們是非常關注的。我們強調以人為本、執政為民，因此想問題、做決策、辦事情，都需要廣泛聽取人民群眾的意見，集中人民群眾的智慧。通過互聯網



來瞭解民情、彙聚民智，也是一個重要的管道」。胡錦濤與網友交流時間十分短暫（僅約 4 分鐘），且止於問候聊天性質，未就國事問題回答網友提問，但卻帶動「網路問政」的急速發展，具有重要象徵性意義。

## 2. 湖南推出首個網路反腐辦法

2008 年 8 月，湖南省株州市紀委推出「關於建立網路反腐倡廉工作機制的暫行辦法」，是大陸首個網路反腐辦法。其方式為在論壇上建立公開的「網路反腐中心」。同時在市紀委、監察局開設的「株州廉政網」中開闢舉報信箱，利用網路平臺，聽取網民對該市黨風廉政建設和反腐敗工作的建議（此行動源起於 2008 年 5 月，時任株州市紀委書記的楊平在湖南省政府網站論壇上實名註冊，並公布自己的職務和反腐目的，接受大量網路舉報。此舉引起社會的關注與支持，進而有助於之後的制度化。新華社，200.1.8；2009.9.2）。官方版網路反腐機制的出現，代表大陸當局已思考將網路力量納入，以提高反腐工作的績效。

## 3. 溫家寶首度就施政問題回答網友提問

2009 年 2 月，國務院總理溫家寶於「中國政府網」回答網友提問（2010 年 2 月，溫家寶又第 2 度於「新華網」與網友在線交流，新華網，2009.2.28；2010.2.27）。相較於之前胡錦濤的與網友短暫寒暄，溫家寶與網友交流時間較長（達 2 個多小時），並涉及民生、教育、外交、四川汶川地震災後重建、金融危機等國政問題，對之後「網路問政」的走向有示範作用。

## 4. 「網路發言人制度」出現

2009 年 7 月，雲南在基層與公安部門試點推行「網路發言人制度」，是大陸政府機關首次提出要建立該制度（南方網，2010.4.22）。2009 年 8 月，廣東省工商局相關人員以「網路發言人」身份上網回復網友意見，則是大陸廳級以上政府部門首次出現「網路發言人」（南方都市報，2009.8.5）。網路發言人制度的出現，顯示大陸地方當局面對網路言論已由之前的沈默被動變為主動回應。

## 5. 廣州首次上網公開預算

2009 年 11 月，廣州市公布所屬 114 個部門的預算，是大陸第一個上網公布預算的地方城市（新華社，2009.10.24）。此一作法讓其他拒絕公開預算的地方政府承受不小壓力，因而發揮帶動的作用。

## 6. 「網路問政」首度出現地方「兩會」政府工作報告中

2010年1月，安徽(報告中提到「要創新聯繫群眾方式，支援鼓勵網路問政」南方都市報，2010.1.25)、湖南(報告中提到要「發揮院士專家等諮詢研究機構和社會聽證、網路民意在決策中的作用」新華網，2010.1.26)、廣東(報告中總結2009年工作時提到：「開展網路問政，政務、廠務、村【居】務公開取得新進展」，2010年將「廣泛接受社會公眾和新聞輿論監督，引導群眾通過互聯網理性表達訴求」南方都市報，2010.1.30)等3省首次將「網路問政(或網路民意)」寫入地方「兩會」政府工作報告中，顯示「網路問政」已正式躍上地方政府的工作重點項目。

### (三)「網路問政」之形式

#### 1. 官員上網與網民交流

官員透過包括開設「部落格」(大陸稱為「博客」)或微型部落格(大陸稱為「微博」)上網與網民在線交流、論壇貼文、網路拜年等與網民交流的方式，目前已十分普遍，但象徵意義大於實質。

#### 2. 網路公開訊息

根據2008年5月1日起實施的「政府資訊公開條例」，大陸各級政府及其部門必須公布法規、規劃、統計訊息、預算、收費標準、政策措施等訊息。目前大陸各級政府及部門多已建立網站並公布相關資訊，惟公開預算仍屬少數，除前述廣州市外，中央政府亦已開始跟進(2009年12月，國務院向11屆全國人大常委會第12次會議作的落實審議意見報告中，審計署提出要在3年內公布所有中央部門預算。2010年3月，國土資源部於網上公布「2010年收支預算總表」，成為第1個公布預算的中央部會。隨後財政部、科技部、住房和城鄉建設部亦相繼跟進。中評社，2010.3.31)。

#### 3. 設立「網路問政」平臺

設置投訴信箱、留言版、論壇、簡訊留言等各種平臺，內容包括問題反映、檢舉不法、建言獻策、網路上訪、諮詢求助等。廣東、安徽等省更進一步建立統整多項功能與各部門的專屬網路問政平臺。

#### 4. 建立督辦及問責機制

為避免民眾在「網路問政」平臺上的投訴或留言出現無人處理或拖延的現象，有些地方政府已建立督辦或問責機制，要求公務員確實處理民眾的問題。如安徽省蕪湖市2008年11月制定「紅黃牌督辦制

度」(逾 5 日未回給予黃牌警告, 逾 15 日給予紅牌。中安在線, 2010.3.29); 廣東省惠州市推行網友對部門的回復進行評分, 並設立「紅黃燈警告制度」, 將之納入考評範圍(人民網, 2009.8.17); 有些地方政府則採取集體公開回復與督辦的方式取信於民(如廣東省省委辦公廳從 2009 年 6 月起, 舉辦 3 次「網友集中反映問題交辦會」。南方網, 2010.3.1)。

#### (四) 結語

##### 1. 「網路問政」已成體制內接收民意的重要管道

大陸目前反映民意的機制主要為民意機關(人大、政協等)、傳統媒體(電視、報紙等)與「網路問政」, 「網路問政」已成為體制內接收民意的重要管道。為緩解日益累積的民怨與官民矛盾, 大陸當局推動「網路問政」實有其迫切需要。「網路問政」雖提供抒發民意與解決民怨的管道, 但其內容只侷限於公共事務參與、解決民眾問題或蒐集網路民意, 與「網路民主」仍有不小差距(新周刊, 2010 年第 7 期)。

##### 2. 漸朝「實際化」、「制度化」與「常態化」發展

觀察「網路問政」的發展, 漸漸朝實際解決民眾問題的方向演變, 並隨著各地方建立相關平臺與管考制度, 而出現「制度化」與「常態化」的趨勢。惟大陸「網路問政」是否能持續發展, 仍與政府首長的意志息息相關。

### 三、大陸的煤炭經濟問題

中山大學范錦明副教授主稿

經濟成長與油價上漲促使大陸以煤炭替代原油, 但也引發開採效率與工業安全問題。

大陸煤炭由於出口減少與進口增加, 2009 年淨進口 1.04 億噸。

大陸煤炭的統計充滿不確定性, 可以開採的煤炭可能提早枯竭, 因而積極向外尋找購買煤礦的機會。

為了減少二氧化碳排放, 清潔煤成為大陸與美國主要技術合作項目。

2002年以來，由於經濟快速成長及國際原油價格上漲，大陸一方面增加煤炭的開採，一方面增加煤炭進口，以滿足市場的需求。然而因為統計數據的不確定以及開採技術的落後，大陸除了擔心可以開採的煤炭可能會提早枯竭之外，也為了因應國際要求減少二氧化碳排放，積極與國際合作，不僅向外購買煤礦，也引進清潔煤技術。

### （一）經濟成長與油價上漲促使大陸以煤炭替代

根據大陸官方的估計，電力消費彈性系數（為電力消費與經濟增長之比例關係的指標，計算方式為「電力消費年平均增長速度/國民經濟年平均增長速度」）從2000年以來都大於1，所以經濟每成長1個百分點，對於電力的消費就會超過1個百分點。所以2002年以來大陸平均每年將近10%的經濟成長，大幅增加對電力的需求，而電力的供給超過80%來自火力發電，長期以來各地的火力發電廠都以煤炭做為主要燃料，尤其在國際油價向上攀升的趨勢下，以原油做為主要燃料的電廠也改為煤炭。

發電之外，大陸在工業、供熱、煉焦以及煤氣生產方面，也隨著經濟成長與油價上漲而增加對煤炭的需求。根據大陸國家統計局「2009年國民經濟和社會發展統計公報」，2009年大陸煤炭消費量為30.2億噸，同比成長9.2%。另根據「BP世界能源統計2009」，2008年大陸煤炭消費占世界消費的42.57%，是世界最大的煤炭消費國。為了滿足市場的需求，除了國有大型煤礦不斷增加產能之外，山西、陝西與內蒙古地區出現許多鄉鎮企業與個體戶經營的煤礦，以簡化安全設備和雇用外地農民工來降低成本，雖然業主可以獲利，但是資源浪費與工安事件也一再受大陸學者所詬病。

### （二）大陸由煤炭淨出口變成淨進口

除了提高產能之外，大陸也大幅增加煤炭進口，本來由於煤炭生產的區域與消費的區域不一致，加上交通運輸成本的考量，北方地區的煤炭供過於求，會將一部分出口。南方地區像廣東與浙江一帶，煤炭供不應求，會從境外進口。隨著珠江三角洲與長江三角洲的經濟成

長，大陸煤炭進口數量不斷提升，尤其在2009年，由於出口減少，進口增加，當年煤炭淨進口達到1.04億噸。

### （三）大陸煤炭的統計充滿不確定性

大陸到底蘊藏多少煤炭？由於中央各部會並未聯合起來對煤炭進行精確的探測，造成官方的統計並不一致，例如2004年舉行的「全國大型煤炭基地建設座談會」，國家煤礦安全監察局提供的數據是1,145億噸，國土資源部提供的數據是1,892億噸，國有資產管理委員會提供的數據是2,200億噸。這些數據的不一致，同樣出現在還有多少煤炭可以開採方面。煤炭信息研究院2000年的估計是1,145億噸，國家煤礦安全監察局2004年的數據是660億噸，而根據美國能源資訊管理局2006年的估計則是1,262億噸。

由於數據充滿不確定性，所以儘管大陸官方對本身煤炭的自給自足仍然相當自信，但是有些學者私下擔心，如果按照現在的開採技術，國有大型煤礦的平均資源回收率（礦產資源得到有效利用的比率）只有40%，鄉鎮企業與個體戶只有15%，遠低於工業國家的60%，以及每年將近30億噸的消費速度，大陸可以開採的煤炭，也許在未來三、四十年就可能枯竭。所以大陸國營神華集團等大型煤炭公司，積極向外發展，希望在澳大利亞、印尼與蒙古等國家，收購當地的煤礦，為大陸確保長期穩定的煤炭供應。

### （四）清潔煤成為大陸與美國主要技術合作項目

由於燃燒煤炭所產生的廢氣與廢棄物，對生態的破壞日益嚴重，工業國家都在積極進行清潔煤技術的研發與投資，清潔煤技術主要包括煤炭加工、煤炭高效清潔燃燒、煤炭轉化、污染排放控制和廢棄物處理等4個領域。

過去大陸雖然也在進行清潔煤技術的研發，然而因為政府部門沒有通盤與延續的政策規劃、企業進行研發缺乏獎勵機制、關鍵技術無法突破及資金融通不易等問題，所以成果有限。

2008年以來大陸深刻體會氣候變遷對經濟與生態的衝擊，以及國

際間要求減少二氧化碳排放的壓力，因而在 2009 年 11 月「『中』美清潔能源合作」會議中，促成大陸國營神華集團與美國通用電氣公司（General Electric Company，簡稱 GE）簽署備忘錄，兩大集團將成立 1 家合資公司，由通用電氣將氣化和整體氣化聯合循環發電技術移轉給大陸，並且合作擴大煤氣化技術在大陸工業領域的應用，以及共同推動和促進帶有碳捕捉與封存技術的整體氣化聯合循環發電，藉以大幅降低大陸二氧化碳的排放。

## 四、大陸因應非傳統安全的戰略思維

世新大學兼任副教授楊志恆主稿

非傳統威脅指的是除軍事、政治和外交衝突以外的其他對主權國家及人類整體生存與發展構成威脅的因素，大陸把這些新型態安全威脅，當成是對執政能力的考驗，其非傳統安全的戰略思維即由此出發。

由近來發生的 SARS、南方大風雪、四川汶川地震等事件中，大陸當局認識到非傳統威脅的危機暴發並不容易預測，因此必須保持憂患意識，並思考如何加強社會的建設與管理，將危機風險降至最低。

大陸當局由「建立預警機制」、「加強非傳統安全領域的國際合作」、「強化政府的傳播能力」、「提升軍隊因應非戰爭性任務的能力」等 4 個面向來強化處理非傳統安全威脅的能力。

2008 年華南雪災、四川汶川地震及 2010 年青海玉樹地震等非傳統安全威脅，並沒有打亂北京奧運會及上海世博會等正常活動之進行，顯示大陸當局因應非傳統安全的能力確實有提升。

大陸對非傳統安全的認知是，它是在全球化背景下的產物，相對傳統安全威脅，非傳統威脅指的是除軍事、政治和外交衝突以外的其

他對主權國家及人類整體生存與發展構成威脅的因素，包括能源安全、環境安全、生態安全、金融安全、網路安全、資訊安全、衛生安全、文化安全等涉及社會生活一切領域、與公共利益有關的安全。非傳統安全發生的原因、危害方式與傳統安全有所不同，具有隱蔽性、不確定性、緊急性和突發性，因此，對任何國家政府而言，都是難以因應的新型態安全威脅（中國教育報，2008.4.15）。既然這是全球化必然產生的威脅，甚至是國家進步發展途徑上必然要面對，與其怨天尤人，不如把這些新型態安全威脅，當成是對政府的成長與執政能力的考驗。大陸因應非傳統安全的戰略思維，事實上，就是從這個理念出發的。

### （一）威脅考驗執政能力的戰略思維

從 1997 年亞洲金融風暴起，2001 年「911 恐怖攻擊事件」、2003 年 SARS 的侵襲 2008 年初南方大風雪，接著同年 3 月 14 日西藏事件、5 月的四川汶川大地震，乃至於最近發生的青海玉樹大地震，一個接一個。大陸已經認識到這些非傳統威脅的危機爆發是不容易預測到的，但是已經有常態化的傾向。換言之，這是對政府的執政能力的經常性挑戰。因此，政府的領導幹部必須保持憂患意識，平時就要思考如何加強對社會的建設與管理，將危機風險降至最低。

基本上，大陸將非傳統安全領域的問題區分為 5 大類：1.人類為了可持續發展而產生的安全問題，包括環境安全、資源利用、全球生態問題以及傳染性疾病的控制和預防 2.人類社會活動中國家或者社會失控失序而對國際秩序、地區安全乃至國際穩定所造成的威脅，包括經濟安全、社會安全、人權、難民等問題。3.跨國界的有組織犯罪，如販賣人口、毒品走私等。4.非國家行為對現行國際秩序的挑戰和衝擊，最典型的是國際恐怖主義 5.由於科技發展以及全球化所產生的安全脆弱性問題，例如網路安全、信息安全以及基因工程安全（文匯報，2006.8.14）。

在因應這些威脅時，從戰略層次而言，是不能將它們與傳統安全割裂或者對立的。兩者其實只是理論上的一種劃分。在因應策略上，就是要根據 2004 年 9 月 19 日中共「十六屆四中全會」通過的「中共

中央關於加強黨的執政能力建設的決定」(以下簡稱「決定」)。根據「決定」指出，當前和今後一個時期加強共產黨的執政能力建設的主要任務，是按照推動社會主義物質文明、政治文明、精神文明協調發展的要求，不斷提高駕馭社會主義市場經濟的能力、發展社會主義民主政治的能力、建設社會主義先進文化的能力、構建社會主義和諧社會的能力、應對國際局勢和處理國際事務的能力。這 5 個方面的能力建設，涉及經濟、政治、文化、社會、外交以及國家主權、安全和領土完整，關係著改革發展穩定、內政外交國防、治黨治國治軍等各個方面，是對共產黨的總體執政能力提出的要求，是對共產黨的重大考驗(人民日報，2004.9.21)。

## (二) 因應的作為

有關因應作為方面，在「決定」的戰略指導下，國務院與中央軍事委員會從以下 4 個面向來強化處理非傳統安全威脅的能力。包括：

### 1. 建立預警機制

大陸中央因應非傳統安全威脅的主要機關是國務院，在應急管理組織架構上有「國務院辦公廳應急管理辦公室」、依照法令和各自職掌的國務院有關部門、地方政府以及各級政府設置的專家組人才庫。除了明確各機構的職掌外，大陸還建立了各類型的「應急方案」。在中央，應急方案區分為國家總體應急預案、省級總體應急預案、國務院部門應急預案、國家專項應急預案。此外，各級政府也都依照職掌制定各種應急預案。而且，針對這些預案，國務院還要求必須隨時進行「應急演練」，以及必要的法令修訂和教育宣傳(大陸國務院網站)。整套的預警機制隨著大陸近年來遭遇的非傳統安全威脅之經驗，不斷地充實。

### 2. 加強非傳統安全領域的國際合作

由於非傳統安全威脅具有跨國性、非國家性的特質，因此，除了加強自己的預警機制建構外，國際合作是非常必要的。目前大陸除了與東南亞國家簽訂多種非傳統安全合作協定之外，近年來也積極參與多國海上搜救聯合演習。尤其是派往亞丁灣打擊海盜的大陸海軍護航



艦隊，也開始和其他國家進行交流合作。對大陸而言，在反恐國際合作上最引以為傲的，就是已經成立 9 年的「上海合作組織」，現在它不但是橫跨歐亞大陸有影響力的區域性合作機構，所謂的「上合效應」也已從俄羅斯及中亞，輻射到整個南亞、中東，合作的領域也不斷擴大，成為國際社會重視的國際合作組織（國際問題研究，2009 年第 4 期）。即便是現在全球最關注的阿富汗反恐戰爭，「上海合作組織」雖然沒有直接參加軍事行動，但是在阿富汗的國內政治和解與經濟重建方面之參與相當深（國際問題研究，2009 年第 4 期）。事實上，大陸近年來參與的國際合作事務大都和非傳統安全有關，包括其國家主席胡錦濤最近到美國華府參加因應核擴散的「核安全高峰會」、到巴西參加與經濟危機合作有關的「金磚四國」高峰會等，都可以看到大陸參與的積極態度。

### 3. 強化政府的傳播能力

在因應非傳統安全威脅工作方面，比較特別的一點是大陸同時強調政府傳播能力的強化。也就是大陸強調的：要牢牢把握輿論導向，不斷提高危機中的政府傳播能力。根據「決定」指出：重視對社會熱點問題的引導，積極開展輿論監督，完善新聞發布制度和重大突發事件新聞報導快速反應機制。這是加強黨執政能力建設的一項重要內容。根據大陸的說法，當出現重大非傳統安全危機時，其直接表現就是謠言四起、亂局叢生，從而大大增加了處置突發事件的成本，嚴重的會引起社會動盪。大陸就認為從「西藏事件」可以看得出這種嚴重後果。而把握輿論導向不僅可以幫助人們消除恐慌、爭取主動，更可以糾正相關媒體報導的錯誤（國際問題研究，2009 年第 4 期）。事實上，從 2008 年四川汶川大地震以及最近青海玉樹地震中，都可以發現到大陸在輿論報導方面的強勢作為。

### 4. 提升軍隊因應非戰爭性任務的能力

除了國務院外，從 2008 年 5 月四川汶川大地震，解放軍參與救災工作之後，中央軍事委員會主席胡錦濤也給軍隊賦予了新的任務，即將軍隊參與非戰爭性任務列為軍隊平時訓練的重點項目之一。現在除了反恐任務由武警部隊負責外，其它的多樣化非傳統安全工作是全軍

都有責任。而且，配合國務院及各級地方政府的應急預案之準備，解放軍現在也建立起涵蓋各層次、各級別、各要素的應急預案體系。事實上，解放軍這方面的準備工作比各級政府還要積極，平時不但積極進行形勢預測，還在指揮體制與兵力編制，預案想定的實情化等不斷地改進（國防大學學報，2010.4）。胡錦濤在去（2009）年 10 月在山東考察時還特地向軍隊強調，社會穩定是改革發展的重要前提，關係人民群眾的根本利益。面對新的形勢，軍隊和武警部隊要牢記發展是硬道理、穩定是硬任務，牢記維護國家安全和穩定是軍隊的根本職能，要增強政治意識、政權意識、憂患意識、責任意識，切實為維護社會大局穩定提供強大力量支援（解放軍報，2009.10.22）。

### （三）結語

整體而言，大陸並沒有像美國在 2001 年「911 恐怖攻擊事件」之後，將反恐列為國家最高層級的安全戰略任務，並且編列龐大的預算進行全球反恐作戰任務。大陸的作法反倒是將反恐視為非傳統安全威脅的項目之一，認為這是全球化後的新型態安全威脅，是考驗當局執政能力是否與時俱進的挑戰。因此，全世界都看到，2008 年接連南方大風雪與四川汶川大地震之後，大陸在 8 月照常舉辦北京奧運會；今（2010）年青海玉樹大地震後，5 月的上海世界博覽會照常進行。這麼大的非傳統安全威脅，並沒有打亂政府的正常活動之進行，這顯示了大陸當局因應非傳統安全的能力確實有提升。

## 五、大陸核戰略的近來發展

淡江大學李大中助理教授主稿

大陸的核戰略基本原則是「有威懾」與「無威脅」，意為具備能在敵人的首次核攻擊後進行自衛反擊之能力，但對無核或擁有核武卻無意對大陸使用的國家，都不會對其實行核攻擊或威脅

使用核武。

大陸核戰略的特徵包括：在本質上，強調「防禦、而非進攻」，排除先發制人的可能，不採取擴張性與進攻性的戰略；在目的上，強調「維權、而非霸權」，避免超級核強權利用壟斷性核力量侵犯其主權，但不藉由核力量的提升謀求霸權地位；在具體建設方面，強調「有限，而非無限」，以夠用為原則，不進行核軍備競賽。

胡錦濤在核安全峰會中的發言及「有威懾、無威脅」之說法，基本上是重新包裝以往「不首先使用核武」、「防禦自衛」、「核反擊」、「僅保持有限與有效的核力量」等原則，皆屬以往再三強調的立場，其主要目的在於化解國際社會中對於大陸「核崛起」的疑慮。

大陸一方面倡導全球核裁軍，支持「全面禁止核試條約」早日生效，另一方面提倡全面禁止與銷毀核武，並宣稱將自行停止研發新型核武，其主要針對目標為美國與俄國，並站穩自身在核力量發展上的正當性。

2010年4月12、13日，共計47個國家的領導人，以及聯合國、國際原子能總署以及歐盟等國際和區域性機構的代表齊聚華府，舉行首屆的核安全峰會。此次會議的召開是由美國總統歐巴馬所邀集、主導與籌劃，也是聯合國成立65年來由美國所主持的最大規模全球峰會。大陸領導人胡錦濤在峰會中，除發表名為「攜手應對核安全挑戰-共同促進和平與發展」的談話外，也重申承諾「永不首先使用核武」和「鼓勵完全銷毀核武」的立場。

### （一）「有威懾」與「無威脅」原則

事實上，自發表「2002年中國的國防」白皮書以降，北京方面對其核子戰略，都有相當程度的著墨，包括其目標、原則、部隊建設以及指揮體制，並重申對於核武的「不率先使用」原則，也呼籲其他國

家做出相同承諾，並且簽訂相關的國際條約與文書。此外，大陸官方也多次闡釋解放軍二炮核導彈部隊，對於實施核反擊的具體條件、應對方式、作戰原則以及相關行動程序等，特別是強調其核武平時不會瞄準任何國家，但其核導彈部隊會在國家受到核威脅之際，迅速提升戒備層級、完成作戰準備，以遏止對手使用核武，一旦國家遭受核襲擊，將堅決對敵人實施反擊作為。事實上，自 1964 年 10 月首次原子彈試爆成功後，北京在首次發表的官方聲明中，即表示在任何時候與任何情? 下，都不會首先使用核武，此後，則進一步承諾無條件放棄對於無核武國家與無核武地區，實施核攻擊，或威脅使用核武。

而在此次核安全峰會結束不久，「解放軍報」於 4 月 22 日罕見地以專文聲明大陸的核戰略，其中的關鍵，在於指出大陸核戰略的最基本原則是「有威懾」與「無威脅」，此為首度出現之用語。而該文所強調所謂的「有威懾」，是指解放軍現有的核武為一安全、可信、可靠、精幹、有效、與時俱進的力量，尤其是具備能在敵人的首次核攻擊後，進行自衛反擊<sup>(第 2 擊)</sup>或後發制人之能力，因為唯有如此，才足以嚇阻任何國家對於大陸使用核武，避免核戰爆發。至於「無威脅」，則意指是北京已多次明確宣告，對於所有的無核國家，以及那些雖然擁有核武，卻無意對大陸使用核武，或威脅使用核武的國家，北京都不會對其實行核攻擊或威脅使用核武。換言之，對上述國家而言，根本不必擔心大陸的核力量，會對其安全構成任何威脅。

## （二）核戰略 3 大特徵

除「有威懾<sup>(嚇阻)</sup>」與「無威脅」兩項原則之外，「解放軍報」在該文的分析中，也刻意突顯大陸核戰略的 3 大特徵：

首先，在本質上，大陸強調的是「防禦、而非進攻」，也就是軍事方面，北京強調始終堅持積極防禦的戰略，並奉行自衛防禦的核戰略，因此排除先發制人的可能，所以在核戰略的選擇上，不主張採取擴張性與進攻性的戰略，或在質與量上取得壓倒性的優勢。

其次，就目的而言，大陸強調的是「維權、而非霸權」，其意涵是

北京發展核力量的動機，在於確保其戰略威懾的能量，以避免任何的超級核強權，利用壟斷性與一枝獨秀的核力量，干預大陸內政，侵犯其主權獨立與領土完整。換言之，北京核武發展的宗旨，不僅在於反制他國對大陸使用核武，或威脅使用核武，亦著眼於打破任何國家的核壟斷或核訛詐態勢，藉此強調大陸從未企圖藉由核力量的提升，謀求區域霸權以及全球霸權的地位。

第三，在核力量的具體建設方面，大陸強調的是「有限，而非無限」，其核心意涵是在確保適當質與量的前提下，對於核武向來是依循「夠用」原則。故包括核彈頭以及相關載具的類型與數目，均是處於極為克制與有限發展的局面，也就是將核力量的構築，維持在符合國家安全所需的最低標準，並宣稱大陸在過去從未、今後也絕對不會進行任何形式的核軍備競賽，而在核實力的總體規模上，更不會如同美、蘇兩大超強於冷戰期間，因為盲目迷信與追求數量上之領先優勢，而深陷核子軍備競賽的安全困境。

### （三）結語

檢視以上的發展，本文認為有兩點值得重視。

第一，在作用上一脈相承：綜觀胡錦濤在核安全峰會中的發言，以及隨後「解放軍報」專文中關於「有威懾、無威脅」之新說法，其實基本上是重新包裝北京的原則，包括「不首先使用核武」、「防禦自衛」、「核反擊」、「僅保持有限與有效的核力量」等，都是以往再三強調的立場，只是用辭更加明確與醒目，其主要目的，不外乎是化解國際社會中對於大陸「核崛起」的疑慮，爭取國際社會中的話語權，提升對於全球核戰略的議題影響力，並藉由爭取國際社會話語權，抗衡外界不利批評或指責其用意別有居心。

第二，核戰略與核裁軍的連結：在策略運用上，必須注意北京對於核戰略與核裁軍兩議題的連結。一方面，大陸倡導全球核裁軍，支持「全面禁止核試條約」早日生效，並表示仍願意遵守自 1996 年以來的暫停核試政策，也重視日、瓦裁軍談判會議的功能；另一方面，北

京提倡全面禁止與銷？核武(長程目標)，並宣稱將自行停止研發新型核武。但由上述的政策宣示觀之，其主要針對目標，仍以美國為首要，其次是俄國，以站穩自身在核力量發展上的正當性。例如北京曾多次指出，美、俄身為全球兩大擁核國(前者的核武在 5,000 枚上下、後者超過 10,000 枚，兩國核武數目占世界 95%以上、而大陸則不到 300 枚)，自當在核裁軍方面，盡最特殊與最優先的責任。在美俄領導人於今年 4 月初簽定新的核裁減協議後，雙方已承諾在 7 年之內，將各自的戰略核彈頭由目前的 2,200 枚削減至 1,550 枚，載具的數量也由 1,600 減至 800。大陸外交部對此事的評論基調，仍是呼籲雙方應真正實踐先前已達成的國際協定(雙邊或多邊)，並持續以能被核查與不可逆的途徑，進一步大幅度削減核武庫存與相關載具，如此才利於推動其他各國的核裁軍進程。

## 六、解放軍的海外活動

歐錫富博士主稿

由 1990 年派遣維和觀察員開始，大陸歷經派遣維和警察、設立維和警察培訓中心與成立維和中心等過程，已從維和行動的反對者變成最大參與者。

北京將維和與歐盟武器禁運連結，認為是不接受大陸平等地位的政治歧視而要求解除，但仍需歐盟 27 國同意及美國合作。

為執行反海盜護航任務，解放軍派遣 5 批 13 艘艦艇前往亞丁灣，為 2,014 艘中外船舶護航，並進行人員互訪、港口訪問和參與反海盜協調機制等軍事交流與合作。

依托國外港口，實施商業化補給是目前護航編隊的靠岸補給模式，但為了遠海後勤保障，大陸目前正試探海外基地的可能性。

## （一）海外維持和平行動

20 年前大陸以干涉內政為由反對聯合國維持和平行動，目前卻成為執行國際維和任務的最大參與國家。1990 年 4 月，大陸向中東地區派遣軍事觀察員。1992 年 4 月，大陸第 1 支藍盔部隊—軍事工程大隊赴柬埔寨執行任務，擔負道路修護、營房建設、機場維護等工程保障任務，這是大陸首次派遣成建制非作戰部隊參與聯合國維和行動。自 2000 年 1 月起，大陸應聯合國要求開始向東帝汶派駐維和警察，從此，大陸派出的維和警察成為大陸海外維和行動的重要組成部分。2004 年 10 月，由 125 人組成的大陸首支維和警察防暴隊抵達海地。這是大陸第 1 次派出成建制武裝性質的維和警察部隊（大公網，2010.1.19）。

大陸共向聯合國 18 項維和行動派出官兵 14,650 人次。現有 1,956 名官兵在聯合國 9 個維和任務區執行任務（新華網，2009.11.19）。同時向亞洲、歐洲、非洲和美洲的 7 個任務區派遣維和警察 1,569 人次。目前尚有約 190 名維和警察在東帝汶、賴比瑞亞、蘇丹和海地 4 個任務區執行任務（大公網，2010.1.19）。為培訓維和部隊和警察，2000 年 8 月，公安部成立「中國維和警察培訓中心」（新華網，2010.2.7）。2009 年 6 月，解放軍成立「國防部維和中心」，做為維和專業培訓與國際交流機構（新華網，2009.6.25）。大陸積極參與維和行動，企圖向外界傳遞它是個負責任及和平的大國形象。

## （二）解除對「中」武器禁運

大陸將國際維和行動與歐盟武器禁運連結，北京認為，美國及歐盟國家一方面要求派遣更多的維和部隊，另一方面卻仍對大陸實施武器禁運的作法十分不合理（新華網，2008.11.20）。取消 1989 年天安門事件而來的武器禁運，對大陸具有象徵意義。北京認為禁運的實質是對大陸的政治歧視，要求解除是維護大陸的平等權利（新華網，2010.1.28）。此外，解除禁運也意味歐盟接受大陸在世界舞臺的平等地位。

歐盟國家中以法國、西班牙支持解除禁運最力，但解除武器禁運需要歐盟 27 個國家的同意。西班牙外長莫拉帝諾斯（Miguel Angel Moratinos）曾經表示，將考慮新形勢與歐盟國家的正反意見，尋求中歐關係的最佳

途徑( *Jane's Defense Weekly*, 2010.2.3, p.14) 目前歐盟對將武器出口行為準則( Code of Conduct on Arms Export) 轉變為具有法律效力的共同立場，尚未有共識。但行為準則的 8 項原則中，最重要之一就是禁止出售武器給人權紀錄不良的國家。此外，歐盟解除禁運還需美國的合作(新華網，2010.2.5)。美國提醒歐盟，解除對大陸武器禁運將破壞區域穩定，日本也以同樣理由遊說歐盟。

### (三) 亞丁灣反海盜護航

為保護日益重要的外貿、能源等海上航道安全，派遣海軍艦艇前往亞丁灣執行反海盜護航成為解放軍擴張海外活動的另一舉動。2008 年 12 月 26 日，解放軍海軍南海艦隊 169「武漢」號、171「海口」號導彈驅逐艦及 887「微山湖」號綜合補給艦、兩架艦載直升機及數 10 名特戰人員組成大陸第 1 支遠洋護航編隊，從三亞起航前往亞丁灣打擊海盜(新華網，2008.12.20)。解放軍海軍已派出 5 批 13 艘艦艇前往亞丁灣，到 2010 年 5 月 13 日為止，共完成 2,014 艘中外船舶的護航任務(新華網，2010.5.13)。

除了在索馬尼亞附近海域護航商船，解放軍護航編隊也積極從事軍事交流與合作，包括：

1.人員互訪：第 3 批編隊先後與俄羅斯護航編隊、北約 508 編隊、歐盟 465 編隊、美國 151 特混編隊、韓國護航艦艇等實施 11 次指揮官互訪，與荷蘭海軍進行兩天的互派青年軍官駐艦考察活動(中國政府網，2009.12.21)。

2.港口訪問：2009 年 8 月 5 日，第 2 批護航編隊「黃山」艦和「微山湖」艦訪問巴基斯坦卡拉奇港；8 月 8 日，「深圳」艦訪問印度科欽港(中國廣播網，2009.12.26)。2009 年 12 月 6 日，第 3 批護航編隊徐州艦訪問馬來西亞巴生港(新華網，2009.12.6)；12 月 7 日，「舟山」艦訪問新加坡樟宜港(新華網，2009.12.7)。2010 年 3 月 24 日，第 4 批護航編隊「馬鞍山」艦和「千島湖」艦訪問阿拉伯聯合大公國阿布達比扎耶德港(新華網，2010.3.25)；4 月 13 日，「馬鞍山」艦、「溫州」艦和「千島湖」艦訪問菲律賓馬尼拉南港(新華網，2010.4.13)。



3.參與亞丁灣反海盜協調機制：大陸抱持不強出頭做法，否認將擔任信息共享與防止衝突（the Shared Awareness and Deconfliction, SHADE）輪值主席，領導國際反海盜巡邏任務。但與歐盟海軍、北約海軍及美國領導的多國海上力量，達成在國際推薦通行走廊（the International Recommended Transit Corridor, IRTC）內實施分區護航合作的原則共識（新華網，2010.1.31）。

#### （四）試探海外基地

由於解放軍護航編隊在遙遠的亞丁灣執行護航需要後勤保障，引起大陸試探海外軍事基地的可能性。甚至2010年3月大陸民間企業公司取得北韓羅津港的租賃權，也引起大陸勢力將伸入日本海的說法（大公網，2010.3.30）。了解軍方人士表示，有一個相對穩定、相對固定的補給休整基地是適合的。第1批護航編隊在長達123天的期間沒有在任何港口停靠，只有綜合補給艦在葉門亞丁港靠港補給1次，出現補給、醫療、士氣低落等問題。解放軍應在該海域建立岸基補給基地，保證官兵獲得新鮮蔬果、飲水以及通訊、醫療、休息與娛樂設施（新華網，2009.12.28）。

目前護航編隊採取海上補給和定期靠岸補給相結合的方式。解放軍海軍通常以2至3艘作戰艦配備1艘補給艦的組合，作戰艦負責商船護航，補給艦提供燃料和物資補給（大公網，2010.1.4）。第2批以後的護航編隊採取輪流靠岸休整，以阿曼的塞拉萊港（Salalah）為據點，其他港口包括吉布地、亞丁港等。依托國外港口，實施商業化補給為目前護航編隊靠岸補給的主要模式（中國軍網，2009.9.26）。大陸只想有個海外補給基地，而非軍事基地。但未來大陸擁有海外軍事基地，正如派遣維和部隊從堅決反對者變成最大參與者一樣，一旦情勢改變即可能成為事實。