

# 一、大陸應對日本福島核電廠爆炸事件之簡析

企劃處主稿

面對日本福島核災，大陸總理溫家寶在主持國務院常務會議上提出「四點指示」，要求暫緩合計高達60餘核電機組的前期審批作業與籌建工程。

溫家寶的「四點指示」，凸顯大陸對核電安全的積極態度，惟長期而言，應不致於影響大陸對核電發展的戰略目標。

大陸作為在對內方面，有遏制地方政府不顧中央，盲目圈地發展核電的意義；在對外方面，則頗有藉此形塑負責任大國的意涵。

2011年3月11日，日本本州宮城縣發生芮氏規模9級強烈地震及海嘯，之後導致福島核電廠發生核災危機，引發世界各國對於核電發展及核能安全的反思；大陸方面也採取了相應的作為，國務院總理溫家寶即強調要開發替代能源及推動節能，並暫停審批核電廠申請案；謹就大陸方面相關反應及核能管制簡析如次。

## （一）大陸官方的相關言論及作為

### 1. 溫家寶的「四點指示」

2011年3月16日，大陸總理溫家寶在主持國務院常務會議，聽取日本福島核電廠的核能災變狀況簡報後，強調要充分認識核安的重要性和緊迫性，呼籲核電發展要把安全放在第一位，會議並作出4項決定：一、立即組織對大陸核設施進行全面安全檢查。通過全面細緻的安全評估，切實排查安全隱患，採取相關措施，確保絕對安全；二、切實加強正在運行核設施的安全管理。核設施所在單位要健全制度，嚴格操作規程，加強運行管理。監管部門要加強監督檢查，指導企業及時發現和消除隱患；三、全面審查在建核電廠。要用最先進的標準

對所有在建核電廠進行安全評估，存在隱患的要堅決整改，不符合安全標準的要立即停止建設；四、嚴格審批新核電項目。抓緊編制核安規則，調整完善核電發展中長期規劃，核安規劃批准前，暫停審批核電項目包括開展前期工作的項目（中國政府網，2011.3.17）。

## 2. 相關部委的反應

大陸國家環境保護部副部長張力軍在日本核洩危機後即表示，目前大陸 13 部運轉中之核電機組一切正常（目前大陸有 7 座已營運的核電廠、13 部運轉中之機組）；會吸取日本方面的一些教訓，但發展核電的決心和安排不會改變（21 世紀經濟報導，2011.3.15）。大陸外交部發言人則表示，大陸有關部門已指示各級環保部門加強監測，各地輻射環境監測未發現異常；希望日方及時、準確地向外界通報現場情況以及對形勢發展的評估和預測；按照相關國際公約，日方有義務及時向國際原子能機構通報有關情況，並轉報其他成員國（大陸外交部網站，2011.3.15、2011.3.17）。而國家發展與改革委員會表示，準備在「十二五」時期將目前大陸的核能發電量增加 4 倍，此意味著未來 5 年將是大陸核電的快速發展期（經濟日報，2011.3.17）。另外，發改委及衛生部要求地方政府展開市場檢查，減少擾亂市場的不法行為（例如搶購食鹽）。

## （二）大陸輿論反應

### 1. 學者專家

針對國務院的決定，諸多專家並不認為大陸將會改變核電發展的趨勢。前國際原子能總署副總幹事錢積惠表示，大陸的核電停了 30 年，現在不能停下來；廈門大學「中國能源經濟研究中心」主任林伯強則說：「新核電項目審批暫停只是一時的，不會影響大陸核電建設的長期計劃，這麼做是正確的。每個國家都會想確定，一般民眾能夠放心核電廠的安全無虞」；另，高盛證券在最新的研究報告中亦預期道：「大陸核電發展的方向不會有立即變化，但是會更加注意核電設備的安全，現在要談中共官方是否會改變方向為時過早」（21 世紀經濟報導，2011.3.15；法治週末，2011.3.23；經濟日報，2011.3.17）。可以說，在發展核電的大方向已然確定的前提下，日本福島核災僅僅只是讓發展腳步緩些，而非逆轉。至於溫家

寶的指示是否能夠真正落實，尚涉及到大陸既有的核能體制運作與管制措施。

## 2.官方媒體

大陸官方媒體新華社以「中國專家：不必因噎廢食放棄核電」為題，引述有關專家表示，核電仍然是安全、清潔、經濟的能源方式，不必因福島核事故放棄發展核電，但應在安全方面更加注意（新華網，2011.3.17）。根據「21世紀經濟報導」指出，知情人士表示，以大陸每年開工 8 臺機組來計算，再加上中核集團、中廣核集團、中電投集團、和華能集團，合計有高達 60 餘核電機組前期審批作業和籌建工程陷入停擺，預估有 8 千億人民幣陷入延宕。

### （三）大陸在應對日本核災事件的具體措施

自日本政府承認（3月15日上午）核電廠核洩漏，東京偵測到足以危害人類健康微小放射性物質的消息以來，大陸官方旋即動員所有部門進行即時監測，並適時向大眾公布資訊。具體措施如表 1 所列。

表1 大陸應對福島核災事件之具體措施

時間	事件
3.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>「中國核工業集團」組織對所屬核設施開始了全面安全檢查，並對在建和待建核電項目開始了嚴格的審查評估，切實排查安全隱患、確保核電廠安全穩定運行（中新網，2011.3.22）。</li> </ul>
3.16	<ul style="list-style-type: none"> <li>大陸國家質檢總局 16 日晨要求大陸各地做好口岸核與輻射物質監測工作；鑒於目前福島核電廠事故的嚴重性和不確定性，國家質檢總局已要求各地檢驗檢疫機構加強對放射性物質入境的風險分析，切實做好口岸核與輻射物質監測工作（中新網，2011.3.16）。</li> <li>大陸總理溫家寶在主持國務院常務會議，聽取日本福島核電廠的核能災變狀況簡報後，強調要充分認識核安的重要性和緊迫性，核電發展要把安全放在第一位，會議決定：（一）立即組織對我國核設施進行全面安全檢查。通過全面細緻的安全評估，切實排查安全隱患，採取相關措施，確保絕對安全；（二）切實加強正在運行核設施的安全管理。核設施所在單位要健全制度，嚴格操作規程，加強運行管理。監管部門要加強監督檢查，指導企業及時發現和消除隱患；（三）全面審查在建核電廠。要用最先進的標準對所有在建核電廠進行安全評估，存在隱患的要堅決整改，不符合安全標準的要立即停止建設；（四）嚴格審批新上核電項目。抓緊編制核安規則，調整完善核電發展中長期規劃，核安規劃批准前，暫停審批核電項目包括開展前期工作的項目（中國政府網，2011.3.17）。</li> </ul>
3.17	<ul style="list-style-type: none"> <li>由大陸環境保護部與國家質檢總局所聯合發布「核動力廠環境輻射防護規定」，要求核動力廠包括核電廠在選址時，必須綜合考慮廠址所在區域的地質、地震等廠址周圍的環境特徵，必須考慮廠址所在區域內可能發生的自然或人為的外部事件對核動力廠安全的影響；同時要求，核動力廠應儘量在人口密度相對較低、離大城市相對較遠的地點（「核動力廠環境輻射防護規定」將於 2011 年 9 月 1 日起實施，而 1986 年發布的「核電廠環境輻射防護規定」屆時將廢止。法制日報，2011.3.17）。</li> <li>大陸外交部發言人姜瑜在例行記者會上表示，希望日方「及時、準確地」向外界通報現場情況以及對形勢發展的評估和預測；她還強調，按照相關國際公約，日方有義務及時向國際原子能機構通報有關情況，並轉報其他成員國，「這是大陸得知有關情況的主要渠道」（中國時報，2011.3.18）。另港府保安局副局長</li> </ul>

時間	事件
	<p>黎棟國表示，日本福島第一核電廠的情況非常嚴重，而日本發放的資料有限，如事態急速變壞，安排港人離開會很急迫（聯合報，2011.3.18）。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 大陸衛生部表示，透過食用碘鹽，並無預防輻射的作用，希望藉此聲明防止大陸東南沿海省份搶購食鹽的風潮（工商時報，2011.3.18）。同樣的，發改委也發出緊急通知，要求各地方政府立刻展開市場檢查，堅決打擊造謠惑眾，惡意囤積、哄抬價格、擾亂市場等不法行為（工商時報，2011.3.18）。</li> <li>■ 「國家核應急事故協調委員會」發布：截至3月17日17時，大陸省會城市和部分地級市輻射環境自動監測站實時連續空氣吸收劑量率監測值顯示輻射水準正常（新華網，2011.3.17）。</li> <li>■ 世界氣象組織和國際原子能機構北京區域環境緊急響應中心預報結果顯示，未發現日本核洩漏對我國海域造成影響（新華網，2011.3.17）。</li> </ul>
3.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 甘肅省疾病預防控制中心3月18日通報稱，該中心在甘肅境內設有兩個監測採樣點，截至目前為止，自然環境中原有的輻射水準，未見發生任何異常（中新網，2011.3.18）。</li> <li>■ 大陸廣東核電集團宣布將成立6個檢查組，對集團所屬在建、在運核電廠全面進行核安檢查，並以最先進標準，嚴格對所有核電新廠址進行安全評估，重新篩選廠址（中新網，2011.3.18）。</li> </ul>
3.19	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 大陸環境保護部、核國家安全局19日下午4時繼續發布大陸省會城市和部分地級市附設環境自動監測站實時連續空氣吸收劑量率監測值，監測結果表明大陸環境輻射水準未受到日本核電事故的影響（中新網，2011.3.19）。</li> </ul>
3.20	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 北京市環保局在官方網站上公佈北京地區逐日輻射環境品質，未發現異常，即日本福島核電廠未對北京市環境造成放射性影響（北京日報，2011.3.22）。</li> </ul>

#### （四）大陸核能發展之運作與管制

根據大陸官方「中國核電信息網」的最新資料顯示，大陸已營運、興建中和籌建的核電廠共計有43座；其中已營運的核電廠有7座，建設中的有11座，籌建的核電廠有25座（中國核電信息網，2011.3.24），參見表2。此前，國際原子能總署的統計顯示，全球在建的核電廠一共有56個，其中亞洲國家在建的有37個，而單單大陸就占了21個（最新資料已增至25個。法制日報，2011.3.17）。2010年9月20日，時任大陸國家能源局局長的張國寶就曾在核電發展高層論壇上宣示，大陸已躍居為全球核電在建規模最大的國家（已核准的核電機組有34臺，裝機容量3692萬千瓦，其中興建中的機組有25臺、2773萬千瓦。中國網，2010.9.21）。

表2 大陸核電廠發展現況一覽表

已營運核電廠（7座）
浙江（泰山核電廠） 浙江（泰山二期核電廠及擴建工程） 浙江（泰山三期核電廠） 廣東（大亞灣核電廠） 廣東（嶺澳核電廠一期） 江蘇（田灣核電廠一期） 廣東（嶺澳二期核電廠）
建設中核電廠（11座）
遼寧（紅沿河核電廠一期） 福建（寧德核電廠一期） 福建（福清核電廠） 廣東（陽江核電廠） 浙江（秦山核電廠擴建，方家山核電） 北京（中國實驗快堆） 浙江（三門核電廠） 廣東（臺山核電廠一期） 山東（海陽核電廠） 山東（石島灣核電廠） 海南（昌江核電廠一期）
籌建中核電廠（25座）
湖南（桃花江核電廠） 湖北（大畹核電廠） 江西（彭澤核電廠） 廣東（陸豐核電廠一期） 廣西（紅沙核電廠） 遼寧（徐大堡核電廠） 重慶（涪陵核電廠） 廣東（海豐核電廠） 四川（三？核電廠） 浙江（龍游核電廠） 遼寧（東港核

電廠) 安徽(蕪湖核電廠) 河南(南陽核電廠) 湖南(小墨山核電廠) 吉林(靖宇核電廠) 安徽(吉陽核電廠) 福建(漳州核電廠) 福建(三明核電廠) 廣東(揭陽核電廠) 廣州(韶關核電廠) 黑龍江(佳木斯核電廠) 浙江(蒼南核電廠) 湖北(松滋核電廠) 江西(煙家山核電廠) 廣東(肇慶核電廠)

資料來源:「中國核電信息網」。

## 1.大陸核電之中長期規劃

從總體趨勢來看，大陸不斷擴張對核電的需求量，且將此一趨勢延伸至「十二五規劃」中。2007年年底，大陸發改委發布的「核電中長期發展規劃(2005-2020)」指出，到2020年核電運行裝機容量爭取達到4,000萬千瓦，在建1,800萬千瓦(國家發展和改革委員會，2007.10)；之後，調高為2020年爭取到7,000萬千瓦，在建3,000萬千瓦；而2011年1月時任國家能源局局長張國寶在卸任前更透露，到2020年核電裝機容量要達到8,600萬千瓦(旺報，2011.3.18)。

## 2.大陸核能體制與管制

大陸的民用核設施、核電的安全，主要係由環保部的「國家核安全局」負責，而在事故的非正常狀態下，則是由國家、地方和核電廠構築起的三級核事故應急組織來負責(21世紀經濟報導，2011.3.15)。以下僅就國家層級部份予以介紹。

### (1) 環境保護部的「國家核安全局」負責核安監管

大陸的核與輻射安全監管體系係創始於上世紀的80年代，當時的管理體制是由國務院直屬的「國家核安全局」負責核設施安全監管、衛生部負責放射源安全監管、環境保護局負責輻射環境影響評估和輻射環境監測；而後，經過幾輪政府機構改革，最終確定了由環境保護部「國家核安全局」對全國核安、輻射安全、輻射環境保護實行統一監督管理(21世紀經濟報導，2011.3.15)。根據制度設計，環保部的「國家核安全局」負責核安和輻射安全的監督管理，擬定核安、輻射安全、電磁輻射、輻射環境保護、核與輻射事故應急有關的政策、規劃、法律、行政法規、部門規章、制度、標準和規範，並組織實施，需要注意的是，環保部還下設有「核安全管理司」，也同時負責核安和輻射安全的監督管理(21世紀經濟報導，2011.3.15)。事實上，前述兩個機構係屬於「一套班子，兩塊招牌」；即對內稱為「核安全管理司」，對外則是以「國家核安全局」

行事（例如在國際交流時。21 世紀經濟報導，2011.3.15）。

## （2）工信部代管的「國家核事故應急辦公室」負責核安緊急事故

除了「國家核安全局」外，另外還有一個專門處理核應急事故的機構，即「國家核事故應急辦公室」（簡稱「國家核應急辦」），同樣也扮演著重要的監管角色（21 世紀經濟報導，2011.3.15）。至於「國家核安全局」與「國家核應急辦」之間主要區別在於，「國家核安全局」主要負責常態下全生命週期的監管，而「國家核應急辦」則是針對非常態事故之處理。「國家核應急辦」係隸屬於「國防工業科技局」（前身為國防科工委）的下屬部門之一，在 2008 年的大部制改革後，由工信部代管（歸口），但同時保持一定的獨立權；「國家核應急辦」之組成單位包括 18 個部門，必要時，將由國務院領導、組織、協調全國的核應急管理工作（21 世紀經濟報導，2011.3.15）。

## （五）簡析

### 1. 不影響大陸核電發展戰略目標

對大陸而言，由於煤炭資源短缺，儘管發生日本核洩漏事件，看來不至於影響大陸繼續擴張核能發展。國務院總理溫家寶表示，依照「十二五」規劃，到 2015 年要開工建設 4,000 萬千瓦的核電；因此，雖然目前核電發展暫受延緩，但不影響大陸對核電發展的戰略目標。

### 2. 大陸處置態度較過去公開

從大陸政府在應對此次日本核災的積極、開放態度來看，似乎其對災難管理的資訊透明有著一定的體認。不同於過去大陸官方在面對危機時的隱蔽態度，此次官方不論是在環境輻射污染監測、口岸核與輻射物質監測、食用碘鹽資訊說明，乃至要求日方應「及時、準確地」向外界通報核災現場情況等等，在在凸顯出大陸官方不同於過往的透明、公開態度。而在面對公眾對核電政策的質疑上，大陸官方亦展現出主動積極的態度，要求要對營運中、興建中、規劃中的核電廠進行嚴格的檢討與審批，當中，又以國務院總理溫家寶的四點指示為核心。而此次大陸官方在面對日本核災時所展現出來的處置態度，不僅動員部會眾多，同時即時公佈監測到的資訊，對穩定民眾恐慌情緒發揮正

面的效果。

### 3.大陸的處置作為有對日及對內部的考量

大陸在日本核災的後續處理上，可以藉此形塑大國賑災寬容形象，展現對日本主動提出救難援助（對內禁止播放抗日劇），突顯其國際政治面的考量；對內更可以藉此暫時遏制核電過度擴張，特別是地方圈地擴張核電的經濟利益掛帥景象。其次，若從大陸核能體制與管制的缺陷來看，溫家寶的「四點指示」充其量僅能暫時緩衝大陸的核能擴張現象，特別是地方不顧中央指示的圈地發展核電的盲目行為；前大陸國家能源局局長張國寶曾對大陸地區和企業競相發展核電的現象深感憂心，並指出「這種狀況若不及時改變，將極大地干擾大陸關於核電發展的總體部署，並給核電事業健康發展留下隱患」(中國網，2010.9.21)。

## 二、2011年第1季大陸經濟情勢及經濟調控政策走向

政治大學魏艾副教授主稿

2011年大陸宏觀經濟調控政策主調為「積極穩健、審慎靈活」，具體政策方向則是實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。

2011年第1季大陸國內生產總值增長9.7%，比上(2010)年同期下滑2.2%，主要原因與前2年為因應金融危機，以「保增長、擴內需」為主軸，而2011年則以「調結構」為重點有關。

2011年第1季大陸經濟運行最大特點在於居民消費價格指數(CPI)持續上揚。為抑制物價漲勢，中國人民銀行上調存款準備率及一年期存貸款基準利率，顯示「適度寬鬆」貨幣政策已在轉向。大陸經濟運行正受到經濟增長速度偏快，經濟體制自我調適機制仍未形成，流動性過剩嚴重，以及國際原物料價格上漲等因素影響，助長物價漲勢，使宏觀經濟調控政策的執行，面臨諸多難以預期的變數。

2011 年是大陸「十二五」規劃開局的第 1 年，以加快轉變經濟發展方式、調整經濟結構和全面改善人民生活等發展基調，已成為當今大陸經濟政策和措施的指導方針，已充分反映在大陸第 11 屆「全國人大」、「全國政協」（簡稱「兩會」）4 次會議期間所公布的「政府工作報告」和計劃預算的安排。但是在這些中長期社會經濟發展目標的推展過程中，大陸宏觀經濟運行，正面臨經濟增長和經濟下滑力量同時存在、相互交織的複雜情勢，特別是物價持續上漲所隱含的潛在壓力，以致短期間內必須調整財政和貨幣政策，採取「積極穩健、審慎靈活」的因應對策，以期能維持經濟的穩定增長。然而，在大陸內部經濟情勢複雜多變的同時，國際經濟方面，美歐國家貨幣寬鬆政策走向、中東國家政治紛擾對國際石油供應的影響，特別是日本福島核震災害所帶來的衝擊，都將對大陸宏觀調控政策的推展帶來相當的影響。

### （一）2011 年大陸宏觀經濟調控政策和目標

由於受到國內外各種因素的影響，以及農產品為主的居民生活必需品價格上漲較快，增加了居民的生活和企業的生產成本。去（2010）年 7-12 月間，大陸消費物價指數同比分別上漲 3.3%（7 月）、3.5%（8 月）、3.6%（9 月）、4.4%（10 月）、5.1%（11 月）和 4.6%（12 月）。預計今後導致物價水準攀升的因素仍多，如何管理通貨膨脹的問題，是大陸官方所必須面對的重要課題。

基此，去（2010）年 12 月間舉行的中共「中央經濟工作會議」提出，今（2011）年宏觀經濟調控政策的基本取向要「積極穩健、審慎靈活」，重點是更加積極穩妥地處理好保持經濟平穩較快發展、調整經濟結構、管理通膨預期的關係，加快推進經濟結構戰略性調整，把穩定價格總水準放在更加突出的位置，確實增強經濟發展的協調性、可持續性和內生動力。在具體政策內涵上，則將實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。「積極」是要繼續發展經濟，「穩健」是要控制通貨膨脹。

今（2011）年 3 月第 11 屆「全國人大」4 次會議，大陸總理？家寶所做「政府工作報告」明確指出，2011 年大陸經濟發展的主要目標和任



務在於：保持物價總水準基本穩定，進一步擴大內需，特別是居民消費需求，鞏固和加強農業基礎地位，加快推進經濟結構戰略性調整，加強社會建設和保障民生，進一步提高對外開放水準等（見表 1）。明言之，大陸的經濟發展策略和宏觀調控政策，基本上是以加快轉變經濟發展方式為主軸，而「調結構、穩物價、保民生、促改革」將是經濟政策的主要內涵，但是短期間，大陸宏觀經濟調控政策的主要目標便是要穩定物價總水平，避免引發全面性的通貨膨脹。至於經濟工作目標則是將經濟增長目標定為 8% 左右，居民消費價格總水準（CPI）漲幅控制在 4% 左右，新增就業崗位 900 萬人以上，城鎮登記失業率控制在 4.6% 以內。除此之外，繼續實施積極財政政策，保持適當的財政赤字和國債規模，繼續加強對「三農」的投入和對農民的補貼，以及扶助和促進就業，加強保障性住房的建設和資金的補助（見表 1）。

## （二）2011 年第 1 季大陸經濟情勢

根據大陸國家統計局所發布的資料顯示，今（2011）年第 1 季大陸國內生產總值（GDP）增長 9.7%，比去（2010）年同期下滑 2.2%。其中，第一產業增長 3.5%，第二產業增長 11.1%，第三產業增長 9.1%（見表 2）。從環比看，第 1 季國內生產總值增長 2.1%。

### 1. 在市場銷售方面

今（2011）年第 1 季大陸社會消費品零售總額同比增長 16.3%；其中，城鎮消費品零售總額增長 16.4%，鄉村消費品零售額增長 15.8%（見表 2）。按消費型態劃分，餐飲收入增長 15.3%；商品零售增長 16.5%。在商品零售中，傢俱類增長 24.5%，增速比上年同期下滑 13.1%；汽車類增長 14.2%，下滑 25.6%；家用電器和音像器材類增長 20.5%，下滑 9.1%；石油及製品類增長 37.6%，下滑 2.7%（大陸國家統計局新聞發言人盛來運表示。

「一季度國民經濟保持平穩較快增長」，大陸國家統計局，2011.4.15）。

自去（2010）年年中以來被認為潛藏通貨膨脹壓力的物價，則呈現持續上漲的趨勢。根據大陸國家統計局所發布的數據顯示，今（2011）年第 1 季大陸居民消費價格指數（CPI）同比上漲 5.0%；其中，城市上漲 4.9

%，鄉村上漲 5.5%（見表 2）。依商品類別劃分，食品上漲 11.0%，煙酒及用品上漲 2.0%，衣著上漲 0.3%，家庭設備用品及維修服務上漲 1.6%，醫療保健和個人用品上漲 3.1%，交通和通信下降 0.1%，娛樂教育文化用品及服務上漲 0.6%（見表 3）。

工業生產者出廠價格（PPI）同比上漲 7.1%；其中，生產資料上漲 8.0%，生活資料上漲 4.1%。至於工業生產者購進價格則上漲 10.2%；其中，有色金屬材料上漲 13.7%，燃料動力類上漲 9.2%，黑色金屬材料上漲 14.8%，化工原料類上漲 11.8%（見表 3。大陸國家統計局從 2011 年 1 月開始實施新的工業生產者價格統計調查制度方法。「工業品價格統計」改稱為「工業生產者價格統計」，相應地將「工業品出廠價格指數」和「原材料、燃料、動力購進價格指數」分別改稱為「工業生產者出廠價格指數」和「工業生產者購進價格指數」）。

## 2.在工業生產方面

今（2011）年第 1 季，大陸規模以上工業增加值同比增長 14.4%。依輕重工業類別劃分，重工業增長 14.9%，輕工業增長 13.1%（見表 2）。若依地區劃分，東部地區增長 12.9%，中部地區增長 17.1%，西部地區增長 16.6%（盛來運，「一季度國民經濟保持平穩較快增長」，大陸國家統計局資料）。

## 3.在固定資產投資方面

今（2011）年第 1 季大陸固定資產投資（不含農戶），同比增長 25.0%。依產業劃分，第一產業投資增長 10.8%，第二產業投資增長 24.8%，第三產業投資增長 25.6%。若依地區劃分，東部地區投資增長 21.6%，中部地區增長 31.3%，西部地區增長 26.5%（盛來運，「一季度國民經濟保持平穩較快增長」，大陸國家統計局資料）。

## 4.在進出口貿易方面

國際金融危機期間受到嚴重衝擊的對外貿易也呈現平穩的增長，但貿易順差明顯減少，甚至呈現逆差的情況。今（2011）年第 1 季大陸進出口總額為 8,003 億美元，同比增長 29.5%；其中，出口額為 3,996 億美元，增長 26.5%；進口額為 4,007 億美元，增長 32.6%，進出口相抵逆差為 10 億美元（見表 2）。

## 5.在利用外資方面

根據大陸商務部的統計，今（2011）年第 1 季，大陸新批設立外商投

資企業 5,934 家，同比增長 8.8%；實際使用外資金額 303.4 億美元，同比增長 29.4%（其中 3 月份大陸新批設立外商投資企業 2,538 家，同比增長 10.5%；實際使用外資 125.2 億美元，同比增長 32.9%。人民日報，2011.4.20）。

### （三）大陸經濟情勢特點及貨幣政策走向

今（2011）年第 1 季大陸經濟形勢在平穩增長的同時，出現增長率下滑的情況。根據大陸國家統計局的資料顯示，第 1 季國內生產總值（GDP）增長 9.7%，較去（2010）年同期下滑 2.2%。除此之外，在市場銷售方面，主要熱門消費諸如傢俱類、汽車類、家用電器和音像器材類，以及石油製品類的銷售等均呈現下滑的情況。主要原因在於：第一，2009 年是大陸經濟受到國際金融危機影響最深的一年，第 1 季至第 4 季的 GDP 增長率分別為 6.2%、7.9%、9.1%和 10.7%，在基期較低的情況下，2010 年第 1 季的 GDP 增長率高達 11.9%；相對比較下，今（2011）年第 1 季大陸經濟 GDP 增長率的下滑是必然的現象。第二，2009 年和 2010 年在保增長、擴內需，應對國際經濟危機的大背景下，大陸固定資產高速增長，再加上家電下鄉等激勵因素的刺激，市場流動性充裕，以致推動工業增長速度和市場銷售，而今（2011）年大陸官方以調結構為主軸的宏觀調控政策，特別是要抑制部分高耗能行業的過快增長和盲目擴張，對經濟增長和市場銷售的下滑產生相當的作用。

事實上，今（2011）年第 1 季大陸經濟運行最大的特點，便在於居民消費者物價指數（CPI）持續上揚。根據大陸國家統計局的數據顯示，大陸居民消費者物價指數由去（2010）年 7 月的 3.3%、8 月的 3.6%、9 月的 3.6%、10 月的 4.4%、11 月的 5.1% 之後，雖下滑至 12 月的 4.6%，以及今（2011）年 1 月和 2 月的 4.9%，但是 3 月份的 CPI 卻高達 5.4%，是過去 32 個月以來的新高，引發通貨膨脹的隱憂。

今（2011）年第 1 季大陸經濟運行的第 2 個特點，便是各省份的 GDP 增長率均較去（2010）年同期下滑。「十二五」規劃所設定今後 5 年（2011-2015 年）大陸國內生產總值（GDP）年均增長率為 7%，而溫家寶的「政府工作報告」中，將 2011 年大陸經濟增長率訂在 8% 的目標為例，GDP 的高

速增長顯已非目前大陸經濟發展的主要目標，而節能減排、循環經濟等議題，儼然成為大陸經濟發展重要考量的因素。以目前已公布 16 個省份的數據顯示，今（2011）年第 1 季 GDP 同比增長速度，除湖南和新疆兩省略高於去（2010）年同期外，其餘 14 個省份均低於去年第 1 季的增長率（人民日報，2011.4.25）。此一數據資料透露出兩個面向的訊息：一方面，高速 GDP 增長速度已非大陸各地方政府追逐的主要經濟目標；另一方面，各省（北京市之外）GDP 增長率均超過 10%，反映出節能減排目標的達成及「穩健」貨幣政策的執行仍面臨潛在的壓力。

大陸經濟形勢運行的第 3 個特點，則是今（2011）年第 1 季出現 6 年來的第 1 次單季外貿逆差，這是否為大陸經濟形勢好轉，內部需求增加，抑或是國際原物料價格高漲，或是與大陸的政策增加進口有關，仍有待進一步觀察。

從具體的通貨膨脹形勢觀察，當前由於國際地區局勢的動盪和日本大地震，國際大宗商品價格上揚，再加上大陸內部成本上升的壓力，大陸存在著物價上漲的嚴重潛在隱憂。儘管過去 1 年來，大陸採取調高存款準備率和存貸款利率的方式，甚至大陸國務院於 2010 年 11 月 21 日發出「關於穩定消費價格總水平保障群眾基本生活的通知」，企圖從糧油儲備、保障供應、發放價格臨時補貼、降低收費、加強監督等行政手段，以期能維護市場秩序，穩定物價，避免引發社會經濟的衝擊，惟似乎並未見具體成效。

事實上，「中國物流與採購聯合會」於 2011 年 4 月 1 日發布的 3 月份大陸製造業採購指數（PMI）為 53.4%，環比上升 1.2%，為連續 3 個月下滑後再度回升。PMI 的回升很可能導致工業生產者出廠價格指數（PPI）和居民消費價格指數（CPI）繼續上升（「年內 2 次加息：貨幣政策更加靈活穩健」，金融時報，2011.4.6）。顯然意味著市場依然面臨著較大的通貨膨脹壓力。

長期以來，大陸所採取貨幣政策工具的典型特徵是「價」、「量」並舉。一方面，透過調整存款準備率、控制信貸規模改變廣義貨幣供應量（M2），實施標準的「數量型」貨幣政策；另一方面，又透過調整存貸款基準利率，實施「價格型」貨幣政策（徐建煒，「『中國式』調息、金融管制與信

貸扭曲」，國際經濟評論，2011年第2期）。在具體的政策調控上，2003年以來，面對經濟中出現的貸款、投資、外匯儲備快速增長，大陸採取適當緊縮銀根，多次上調存款準備率和利率。2007年6月大陸國務院召開常務會議，貨幣政策開始「穩中適度從緊」。2007年全年，大陸9次上調存款準備率，5次提高利率。儘管2007年12月5日，中央經濟工作會議將2008年宏觀調控的首要任務定為「兩防」-「防止經濟增長由偏快轉為過熱、防止價格由結構性上漲演變為明顯通貨膨脹」，並要求實行從緊的貨幣政策（張連城，「通貨膨脹周期及其影響因素分析」，人民日報，2011.3.17；劉樹成，「深刻把握經濟運行態勢和宏觀調控新變化」，人民日報，2011.1.10）。

由於面臨2008年秋季以來的國際金融危機，為刺激經濟景氣，在2008年11月至2009年大陸採取「適度寬鬆」的貨幣政策，多次調降存款準備率和利率。然而，因受到物價上漲和流動性過剩的影響，2010年大陸連續7次調升存款準備率，並在10月19日和12月26日連續兩次調高1年期存貸款基準利率0.25%，3年來首度提高利率。今（2011）年第1季，中國人民銀行已分別在1月20日、2月24日、3月25日和4月21日上調存款準備率4次，並在2月9日和4月6日兩次上調人民幣存貸款基準利率0.25%。2次調整利率後的1年期存貸款利率分別達到3.25%和6.31%。大陸連續調升存款準備率和利率，種種跡象顯示「適度寬鬆」貨幣政策的轉向已是事實，而其目標則是針對日益明顯的通貨膨脹。

#### （四）影響未來大陸經濟運行的主要因素

消費者物價指數（CPI）持續上揚是當前大陸經濟形勢的主要特點，而控制物價漲勢則是今（2011）年宏觀經濟調控的主要任務。然而，許多國內外因素仍將嚴重影響大陸經濟的運行，使以「積極穩健、審慎靈活」為主調的宏觀經濟調控政策，面臨諸多難以預期的變數。

第一，經濟增長速度偏快，經濟體制自我調適的機制仍未形成。一般認為大陸經濟的適當經濟增長速度應在9%左右。然而，2003-2010年的8年中，GDP的增速有6年在10%以上，「十一五」時期（2006-2010

年)平均增長速度達到 11.2%；很顯然的，經濟增長速度偏快，必然推動物價上漲。再加上，儘管 30 餘年改革開放政策的推行，市場經濟體制逐漸建立，但是大陸的經濟體制仍未擺脫以政府財政投注，以刺激經濟景氣的發展模式，以致經常發生產能過剩現象，助長經濟波動，增添宏觀經濟調控政策執行的難度，影響經濟的穩定發展。

第二，嚴重的流動性過剩，助長物價漲勢。國際金融危機爆發之前，大陸經濟出現大量貿易順差，貨幣發行過快，流動性過剩問題已逐漸積聚。自 2008 年第 4 季開始，為因應國際金融危機的衝擊，大陸官方施行適度寬鬆的貨幣政策，原計劃在 2009 年貸款增加人民幣(以下同)5 萬億元，結果卻達到 9.69 萬億元，多增加 4.69 萬億元；2010 年在 5 萬億元的基礎上，計劃增加貸款 16%，即 5.8 萬億元，惟實際卻高達 8 萬多億元，這就使流動性過剩的現象更加嚴重。自 2010 年第 4 季開始，大陸官方將適度寬鬆的貨幣政策調整為穩健的貨幣政策，實際上則是逐步收緊銀根。但是今(2011)年 1 月和 2 月商業銀行貸款規模分別增長 17.7%和 17.9%，雖然比 2009 年和 2010 年同期下降，但還是超過預期(陳佳貴，「處理好穩增長、調結構、抑通脹的關係」，人民日報，2011.4.6)。近幾年過多發行的貨幣和大規模信貸資金，需要一些時間消化。此外，美國實行量化寬鬆貨幣政策，導致資金的流動，也對大陸經濟帶來影響。僅管美國聯邦儲備理事會最近表示，將於今(2011)年 6 月如期結束 6,000 億美元的債券購買計劃，亦即結束量化寬鬆政策(「美國貨幣政策走到十字路口」，人民日報，2011.4.26)。然而，人民幣匯率持續走高的預期，再加上調高存款基準利率，恐將再度導致熱錢的流竄。因此，今後幾年，流動性過剩仍將是造成大陸通貨膨脹潛在壓力的主要因素。

第三，國際原物料價格上漲，形成輸入性價格上漲。近年來國際間一些大宗商品價格上漲較快，而大陸對國際市場上能源和一些基礎性原材料的依存度相當高，石油、鐵礦石都超過 50%。隨著世界經濟逐步復甦，經濟增長對能源、鐵礦石、棉花等大宗商品的需求增加，價格大幅上漲，將使企業生產成本大幅增加，成為推動工業品價格上漲的重要因素，進而導致大陸物價的普遍上漲。

表1 2011年大陸經濟工作主要任務及經濟成長目標

主要發展目標和任務	
保持物價總水平基本穩定	
進一步擴大內需特別是居民消費需求	
鞏固和加強農業基礎地位	
加快推進經濟結構戰略性調整	
大力實施科教興國戰略和人才強國戰略	
加強社會建設和保障改善民生	
大力加強文化建設	
深入推進重點領域改革	
進一步提高對外開放水平	
加強廉政建設和反腐敗工作	
具體任務指標	
國內生產總值增長 8%左右；居民消費價格總水平漲幅控制在 4%左右；城鎮新增就業 900 萬人以上，城鎮登記失業率控制在 4.6%以內。	
繼續實施積極的財政政策。保持適當的財政赤字和國債規模。安排財政赤字 9,000 億元，其中中央財政赤字 7,000 億元，繼續代地方發債 2,000 億元並納入地方預算，赤字規模比上年預算減少 1,500 億元，赤字率下降到 2%左右。財政用於「三農」的投入安排 9,884.5 億元，比上年增加 1,304.8 億元，繼續增加對農民的生產補貼。	
中央財政將投入 423 億元，用於扶助和促進就業。	
中央財政將再開工建設保障性住房，棚戶區改造住房共 1,000 萬套，改造農村危房 150 萬戶。重點發展公共租賃住房。中央財政預算擬安排補助資金 1030 億元，比上年增加 265 億元。	
進一步落實和完善房地產市場調控政策，堅決遏制部分城市房價過快上漲勢頭。	

資料來源：溫家寶，「政府工作報告—2011 年 3 月 5 日在第十一屆全國人民代表大會第四次會議上」，人民日報，2011.3.16。

表2 2011年第1季大陸主要經濟目標

單位：%，人民幣（元）

指 標	3 月		1-3 月	
	絕對量	同比增長 (%)	絕對量	同比增長 (%)
國內生產總值(GDP) (億元)			96311	9.7
其中：第一產業			5980	3.5
第二產業			46788	11.1
第三產業			43543	9.1
居民消費價格指數(CPI)		5.4		5.0
其中：城市		5.2		4.9
鄉村		5.9		5.5
工業生產者出廠價格指數(PPI)		7.3		7.1
規模以上工業增加值		14.8		14.4
其中：重工業		15.6		14.9
輕工業		12.8		13.1
全社會固定資產投資(億元)			39465	25.0
其中：城鎮				
鄉村				
社會消費品零售總額	13588	17.4	42922	16.3
其中：城鎮	11801	17.5	37248	16.4
鄉村	1787	16.7	5674	15.8
進出口貿易總額			8003(億美元)	29.5
其中：出口額			3996(億美元)	26.5
進口額			4007(億美元)	32.6

大陸與兩岸情勢簡報 2011.5.12

指 標	3 月		1-3 月	
	絕對量	同比增長 (%)	絕對量	同比增長 (%)
順差			-10(億美元)	

註：自 2011 年 1 月原「工業品出廠價格指數」改為「工業生產者出廠價格指數」。

資料來源：大陸國家統計局，「一季度國民經濟保持平穩較快增長」，2011.4.15。

表3 2011年第1季大陸CPI和PPI增長率

單位：%

項目	同比增長
居民消費價格指數(CPI)	5.0
其中：城市	4.9
鄉村	5.5
其中：食品	11.0
非食品	2.5
其中：消費品	5.4
服務項目	4.2
依商品類別區分	
食品	11.0
菸酒及用品	2.0
醫療保健和個人用品	3.1
娛樂教育文化用品及服務	0.6
居住	6.5
衣著	0.3
家庭設備用品及維修服務	1.6
交通和通信	-0.1
工業生產者出廠價格指數(PPI)	7.1
其中：生產資料	8.0
其中：生活資料	4.1
工業生產者購進價格	10.2
其中：有色金屬材料	13.7
燃料動力類	9.2
黑色金屬材料	14.8
化工原料類	11.8

註：自 2011 年 1 月開始，原「工業品出廠價格指數」和「原材料、燃料、動力購進價格指數」，分別改稱為「工業生產者出廠價格指數」和「工業生產者購進價格指數」。

資料來源：大陸國家統計局，「一季度國民經濟保持平穩較快增長」，2011.4.15。

### 三、近年大陸海洋政策發展與走向

中山大學胡念祖教授主稿

大陸國家海洋局自1964年設立起至今，經歷兩次重要組織改革與不斷的職權擴張，使海洋局之職權漸趨專業分工與完整。



大陸國家層級的「五年計畫」與國家海洋局出版「中國海洋發展報告」，兩者內容均顯現大陸以知識與科學研究為本，逐漸深化與廣化海洋治理之面向。

大陸對海洋的投入從資源探勘與利用、海洋經濟與永續、海洋科技創新，近年已發展到海洋權利之維護。

2010年9月第33屆世界海洋和平大會在北京舉行，時任大陸國家海洋局（簡稱「海洋局」）局長孫志輝表示「海洋強則國家強，海業興則民族興」，充分顯現大陸官方向海洋發展的企圖心。主張擁有300萬平方公里管轄海域的大陸官方發展海權的方法，主要是透過設立具政策制定、協調以及執行特定海洋功能之海洋專責機關，訂定及實施國家層級之5年發展計畫，並將海洋事務管理不斷制度化。

### （一）設立海洋專責機關

1964年7月22日第2屆「全國人大」常委會第124次會議批准，設立直屬國務院的海洋局，定位為「國家管理海洋的職能部門」；當時，海洋局的主要任務是負責海洋調查研究、海洋資料情報、海洋預報服務、海洋儀器的研製、生產、與分配、管理調查船隻、和沿海水文站等。

1989年海洋局改革，除了原有職責外，增加了行政管理職能，即綜合管理管轄海域、實施海洋監測監視、維護國家海洋權益、協調海洋資源合理開發利用、保護海洋環境、會同有關部門建設和管理海洋公共事業及其基礎設施。至此一階段，該局除明定之海洋行政管理職掌外，只負責一般性海洋政策之協調、綜合與合作等工作，其他專業的海洋事務如海運、漁業及海軍等，仍由其他機關負責。

1998年3月，大陸第9屆「全國人大」第1次會議決議設立國土資源部，並將海洋局納入國土資源部。同年，通過「國家海洋局職能配置、內設機構和人員編制規定」（又稱「三定方案」），明文規定海洋局是國土資源部監督管理海域使用和海洋環境保護、依法維護海洋權益和組

**織海洋科學研究的行政機構。海洋局設有 27 個局屬單位**（包括：辦公室【財務司】、海域管理司【現更名為海域和海島管理司】、海洋環境保護司、科學技術司【現更名為海洋科學技術司】、國際合作司【港澳台辦公室】、人事司、紀委與監察專員辦公室【現刪除監察專員】以及審計辦公室【現新增政策法規和規劃司、海洋預報減災司】，以及下屬北海、東海、南海 3 個地區分區，海域執法之「中國海監」總隊、海洋科研之 3 個海洋研究所與「向陽紅」船隊、極地研究之「中國極地研究中心」與「雪龍號」研究船及南北極實驗站、海洋環境監測中心、海洋環境預報中心、衛星海洋應用中心、海洋發展戰略研究所、中國海洋報社、宣傳教育中心、海洋諮詢中心等）；**從組織架構可看出，除了傳統海洋使用的漁業、海運及海軍 3 項事務領域仍留在原機關之內外，該局已可被視為大陸海洋事務之專責主管機關。**

近年來，海洋局的主要職責又增加了海洋經濟運行監測、評估及信息發布、海洋領域節能減排和回應氣候變化、海島生態保護、無居民海島合法使用管理、海水利用和海洋可再生資源的研究、組織實施專項海洋環境安全保障體系的建設和日常管理、在管轄海域實施定期維權巡航執法制度等。由此可知，隨著海洋開發與利用活動日增，海洋局之職權更趨專業分工與完整。現在的海洋局是「國土資源部管理的監督管理海域使用和海洋環境保護、依法維護海洋權益、組織海洋科技研究的行政機構」（海洋局網站）。

## （二）實施國家層級之發展計畫並將海洋事務管理制度化

隨著海洋局職權的確立，從 2001 年「十五計畫」開始，大陸的海洋治理顯現出長足進步。在國家層級的「五年計畫」所設定之總體規劃之下，引導國家海洋政策發展，並依此提出「國家海洋事業發展規劃綱要」（2008 年公布）。近年來，海洋局開始出版「中國海洋發展報告」，說明其國內與國際層面海洋發展之狀況。

### 1. 「五年計畫」：海洋管理在政治議程上日趨重要

#### （1）2001 年「十五」計畫

大陸官方過去的「五年計畫」中，「海洋」一直停留於資源調查與開發利用的位階。2001 年 3 月 15 日第 9 屆「全國人大」第 4 次會議，批准「國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要」，其第 14 章「節約保護資源，實現永續利用」第 2 節「保護土地、森林、草原、海洋和

礦產資源」中，提出「加大海洋資源調查、開發、保護和管理力度，加強海洋利用技術的研究開發，發展海洋產業。加強海域利用和管理，維護國家海洋權益」。雖然海洋局之職掌自 1989 年起即包括「維護國家海洋權益」(大陸方面習稱「海洋維權」)，惟在「五年計畫」中首次出現「維護國家海洋權益」此種具高度政治性與高位階政策宣示文字，且此段文字仍然置於資源永續利用的章節之下。

### (2) 2006 年「十一五」規劃

2006 年 3 月 14 日第 10 屆「全國人大」第 4 次會議批准「國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」，其第 26 章「合理利用海洋和氣候資源」第 1 節「保護和開發海洋資源」提出「強化海洋意識，維護海洋權益，保護海洋生態，開發海洋資源，實施海洋綜合管理，促進海洋經濟發展。綜合治理重點海域環境，遏制渤海、長江口和珠江口等近岸海域生態惡化趨勢。恢復近海海洋生態功能，保護紅樹林、海濱濕地和珊瑚礁等海洋、海岸帶生態系統，加強海島保護和海洋自然保護區管理。完善海洋功能區劃，規範海域使用秩序，嚴格限制開採海砂。有重點地勘探開發專屬經濟區、大陸架和國際海底資源」。

此時，除了「海洋」第一次被列為專章外，對海洋之觀點已更為寬廣。由第 26 章內容可觀察到以下 3 項重要發展：一、「強化海洋意識，維護海洋權益」被提到首位；二、「海域功能區劃」此一先進的海域管理制度首次於「五年規劃」中被提及，雖然大陸方面早在 2001 年即制定包括「海域屬國家所有」、「人民依法取得海域使用權」、「國家實行海洋功能區劃制度」、「海域有償使用」等先進觀念之「海域使用管理法」(該法之前身為 1993 年 5 月 21 日訂定之「國家海域使用管理暫行規定」)；三、對於海洋資源之探勘已延伸至專屬經濟海域、大陸礁層，甚至是國際海底(The Area)。

### (3) 2011 年「十二五」規劃

2010 年 10 月 18 日中共第 17 屆「中央委員會」第 5 次全體會議通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議」中，首次給予海洋獨立的一節，於「四、發展現代產業體系，提高產業核心競爭力」中提到「發展海洋經濟。堅持海陸統籌，制定和實施

海洋戰略發展，提高海洋開發、控制、綜合管理能力。科學規劃海洋經濟發展，發展海洋油氣、運輸、漁業等產業，合理開發利用海洋資源，加強漁港建設，保護海島、海岸帶和海洋生態環境，保障海上通道安全，維護我國海洋權益」。

遂後，時任海洋局局長孫志輝明確「十二五」期間大陸海洋工作 5 大重點任務，包括：一、以維護和拓展國家與民族長遠利益為核心，進一步做好國家管轄海域和全球海洋的戰略統籌與佈局工作；二、以服務沿海地區加快發展的現實需求為動力，進一步做好海洋產業結構調整和優化升級工作；三、以促進海洋資源環境的可持續利用為目標，進一步做好海域使用管理和海洋環境保護工作；四、以滿足經濟社會發展和民生需求為導向，進一步做好科技創新和海洋公益服務工作；五、以維護國家重要戰略機遇期為準則，進一步做好權益維護和安全保障工作（新華網，2010.12.2）。

接任之劉賜貴局長（出任局長前曾任廈門市市長、黨組書記及福建地方黨務工作，最接近海洋事務之工作資歷為福建省海洋與漁業局局長）又進一步闡釋，提出了「十二五」海洋工作基本思路，包括：一、國家海洋事業發展總體戰略的制定和實施工作；二、促進沿海地區經濟社會率先發展的服務工作；三、維護國家權益和通道安全的保障工作；四、海域海島管理和生態環境保護工作；五、科技創新和海洋公益服務工作（海洋局網站，2011.2.26）。

中共黨內對「十二五」之「建議」後來轉為「十二五規劃綱要」，並於 2011 年 3 月 14 日第 11 屆「全國人大」第 4 次會議通過。「十二五規劃綱要」第 14 章「推進海洋經濟發展」下，分為「優化海洋產業結構」及「加強海洋綜合管理」兩節。

「優化海洋產業結構」一節內容為：「科學規劃海洋經濟發展，合理開發利用海洋資源，積極發展海洋油氣、海洋運輸、海洋漁業、濱海旅遊等產業，培育壯大海洋生物醫藥、海水綜合利用、海洋工程裝備製造等新興產業。加強海洋基礎性、前瞻性、關鍵性技術研發，提高海洋科技水準，增強海洋開發利用能力。深化港口岸線資源整合和優化港口佈局。制定實施海洋主體功能區規劃，優化海洋經濟空間佈

局。推進山東、浙江、廣東等海洋經濟發展試點」。由此可知，大陸官方已逐漸將海洋產業內容具體化，著重在海洋傳統基礎產業及海洋新興產業，以及推動海洋經濟發展試點。2011年1月，大陸國務院批准「山東半島藍色經濟區發展規劃」，此為大陸第一個以海洋經濟為主題的區域發展戰略，顯示大陸海洋經濟發展試點工作進入實施階段（新華社，2011.1.6）。

「加強海洋綜合管理」一節內容為：「加強統籌協調，完善海洋管理體制。強化海域和海島管理，健全海域使用權市場機制，推進海島保護利用，扶持邊遠海島發展。統籌海洋環境保護與陸源污染防治，加強海洋生態系統保護和修復。控制近海資源過度開發，加強圍填海管理，嚴格規範無居民海島利用活動。完善海洋防災減災體系，增強海上突發事件應急處置能力。加強海洋綜合調查與測繪工作，積極開展極地、大洋科學考察。完善涉海法律法規和政策，加大海洋執法力度，維護海洋資源開發秩序。加強雙邊多邊海洋事務磋商，積極參與國際海洋事務，保障海上運輸通道安全（亦即具國家安全意涵之海上交通線 SLOC 的確保），維護我國海洋權益」。

由上述發展脈絡可見，大陸海洋政策所觸及之面向，已由單純的資源探勘開發，拓展至海洋經濟、海域管理體制、海域執法、海上運輸通道，甚至是國際海洋事務等多面向，並走向「制定和實施海洋發展戰略」。

## 2. 「中國海洋發展報告」：整合與檢視年度海洋發展

2006年底，海洋局海洋發展戰略研究所（該所是海洋局下屬事業機構，是大陸從事海洋政策、法律、經濟和權益研究的核心單位【台灣習稱政府智庫】，主要任務是就國家海洋政策、法律和經濟等方面的戰略性問題進行中、長期的研究）開始編纂名為「中國海洋發展報告」的年度系列報告，目標在系統報導當代國際海洋事務進展現狀與發展趨勢，全面論述海洋事業發展和海洋戰略、政策以及管理的重大理論和實踐問題，客觀介紹海洋在實施「建設小康與和諧社會」、「科學發展與可持續發展」戰略中所發揮的作用，並向決策層和國家有關部門提出關於大陸海洋發展的前瞻性的戰略和政策的建議。特別是向每年舉行的「全國

人大」和「全國政協」提供海洋事業及其發展的國情諮文和背景材料，供最高權力機關和高層科學決策參考（「中國海洋發展報告 2007」，頁 2）。由此觀之，該報告頗有效法聯合國秘書長每年向聯合國大會所提出之「海洋與海洋法報告書」之企圖心，該報告目前已出版 4 冊（出版年度分別是 2007、2009、2010、2011 年）。

「中國海洋發展報告」之內容基本架構固定不變，全本報告共分為 5 個部分，包括「中國海洋發展的宏觀環境」、「海洋法律與海洋權益」、「海洋經濟與海洋科技」、「海洋環境與海洋資源」及「海洋政策與海洋管理」。另外，每一年會根據當年國內外海洋發展現狀，取得的成績以及存在的問題，擇一主題進行介紹與評述。2007 年出版之「中國海洋發展報告」因為是第 1 本，故內容上是對近年來國際上和大陸內部海洋領域的基本情況、發展和問題進行比較全面的介紹和綜合性論述；「中國海洋發展報告 2009」則著重於「海洋經濟和海洋科技」部分，由 4 章擴張到 7 章；「中國海洋發展報告 2010」的重點則放在「海洋法律和海洋權益」上，反映出大陸官方對其國家海洋政策發展之重心所在。

### （三）結論

21 世紀開始的 10 年內，不論是從「五年規劃」，或是「中國海洋發展報告」觀之，都呈現出一個清楚的脈絡，即大陸官方對海洋的投入從資源探勘與利用、海洋經濟與永續、海洋科技創新，逐漸發展到海洋維權。

就大陸的海權發展整體觀之，在探勘與利用方面，從開發資源到體認資源有限，進而開始進行海域空間管理、監控海洋汙染、積極保護管轄權海域之探勘權。此外，大陸官方更投入軟、硬體資源到公海探勘、乃至南、北極，近年來分別在北極與南極設立多個科學考察站。在海洋經濟與永續方面，從傳統的耕海牧漁村落，轉向建立包含臨港工業與海洋科技園區在內的永續發展海洋城市。在海洋科技創新方面，「十二五」規劃鼓勵發展海水淡化技術與海洋生物醫藥發展。在海

洋維權方面，除法制化海洋管理與海權主張之外，增加海域巡防與監測機制之實力，主動驅逐非法進入管轄海域之外來船隻，在在可以看出大陸的制海權只會日漸強化。身為崛起中的大國，大陸除了塑造自己成為開發中國家的領導國家地位之外，更逐漸藉海權之發展，成為一個真正具區域甚至全球性影響力的大國。

## 四、近期大陸公民社會的發展

企劃處主稿

2007年以來，大陸公民社會歷經重要發展階段，包括「公民四權」的提出、「公民社會元年」的開啟、發布首部「中國公民社會發展藍皮書」、並將公民社會寫入「十二五規劃」。

網民的劇增與微網誌的興起，促使「網路問政」逐受重視，而沙龍形式的公民對話及公民活動等，促進大陸公民社會的發展。面對日益增加的網路輿論，大陸官方採取軟、硬兩面手段。一方面營造與民溝通的新情境；另一方面，在資訊監控與媒體管控上仍不遺餘力。

近年來大陸在經濟快速發展的同時，公民意識、公共領域（public sphere，指介於國家與社會間的公共空間）乃至於公民社會（civil society）也逐步發展，引起大陸官方及其他國家的重視。今年「人大」與「政協」第十一屆第四次會議所提出的「十二五規劃綱要」中，也明確談到「廣泛動員和組織群眾依法有序參與社會管理，培養公民意識，履行公民義務，實現自我管理、自我服務、自我發展」（新華社，2010.11.28）。茲將近期大陸公民社會的發展情況簡述如下：

### （一）大陸公民社會發展概述

2007年10月大陸開始實施「物權法」，明確規定「國家、集體、

私人的物權和其他權利人的物權受法律保護，任何單位和個人不得侵犯」。此一立法確立了大陸人民可透過有序的政治參與，表達對國家事務的態度、對政府決策的建議及保障自身應有的權益（新加坡聯合早報，2009.1.31；中新社，2009.6.24）。

大陸公民社會形成過程中，民間組織是重要的基礎與主體，1989年10月大陸國務院公布「社會團體登記管理條例」，提出社會團體登記及管理方法。爾後，許多民間社團紛紛成立，成為形塑大陸公民社會的草根力量（根據大陸民政部公布的「2009年民政事業發展統計報告」指出，至2009年底止，大陸民間組織約有431,000個，較2008年增長4.1%；另據上海社科院HIV/AIDS社會政策研究中心主任夏國美估計，目前大陸非政府組織的數量已經超過200萬）。雖然，這些民間組織具官民雙重性（多數由政府創建，並受政府主導）、過渡性（多數組織建置時間不長，本身還處在變化發展過程中，結構或功能都尚未定型）、弱質性（如為志願者行為和慈善活動者，公民參與的深度不足；另社會組織及非黨派性政治活動較缺乏、組織層次較低）等特色（中國日報，2009.1.19），但也逐步刺激著大陸社會的質變。

## （二）公民社會發展的重要階段

### 1. 「公民四權」

2007年大陸「十七大」政府報告中，首次出現「表達權」3個字，之後與「知情權」、「參與權」、「監督權」，合稱「公民四權」（中新社，2009.6.22）。

### 2. 「大陸公民社會元年」

2008年北京奧運及「汶川大地震」均曾動員大量的民間組織、民眾積極投入義工行列或救災行動；此外，劉曉波與多位學者也共同發表「零八憲章」（主張人權、自由等普世價值和民主、法治等憲政改革），全國政協委員徐永光稱2008年為「大陸公民社會的元年」（旺報，2010.6.27）。

### 3. 發布首部「中國公民社會發展藍皮書」

北京大學公民社會研究中心於2009年發布的藍皮書，指稱大陸已邁入公民社會，大陸民間組織正在形成之中（中國青年，2009.1.19）。

### 4. 寫入「十二五」規劃

2010年11月深圳市的「十二五」規劃建議，明確提出率先建立現代公民社會，這也是全大陸第一個將公民社會建設寫進「十二五」規



劃當中 (文匯報, 2010.11.28)。

### (三) 公民社會的新興公共領域

自大陸改革開放以後，與公民社會共生的公共領域開始萌芽，如 1979 年的民主牆、1980 年代的地方報刊及電子媒體市場化，並嘗試反映民意（如「南方周末」、「南方都市報」、「南風窗」等），至近年來網際網路的興起，迅速成為網民發表意見的重要平臺，也改變大陸人民對政治參與的態度（明報, 2010.11.15）。

#### 1. 網路問政逐漸受重視

2002 年於新華網論壇中張貼「深圳，你被誰拋棄」一文作者曷中校，被當時的深圳市市長于幼軍約見，並於 2003 年 7 月接受國務院調研小組的邀請，參加深圳問題研究座談會，開創「網路問政」的先河。2007 年「十七大」召開後迄今，網路問政在大陸各地已逐漸盛行（新華社, 2010.9.4），成為大陸官方徵詢施政意見的管道之一。

#### 2. 網民劇增與微網誌興起促進公民社會成長

根據中國互聯網路資訊中心於 2011 年 1 月發布的「第 27 次中國互聯網路發展狀況統計報告」指出，大陸網民規模已達 4.57 億（較 2009 年底增加 7,300 萬人；網路普及率攀升至 34.3%，較 2009 年提高 5.4%。中國互聯網路資訊中心, 2011.1.18）；而 2011 年 3 月 24 日公布的「2010 中國網路輿情指數年度報告」指出，微網誌（大陸稱為「微博」）已成為繼新聞、論壇之後的大陸網民第 3 大資訊來源（以「騰訊」及「新浪」為代表的微網誌用戶已突破 1.8 億人，網民關心的主題前三名分別為「徵地拆遷」、「反腐倡廉」、「涉警形象」。新華社, 2011.3.24）。龐大的網路族群加上微網誌的興起，徹底改變大陸資訊傳播的方式，提供一條完全不同的改革路徑，更成為推動公民社會發展的重要力量。

#### 3. 網民參與公民活動

除在網上發表言論外，網友們也參與實際的公民活動，例如 2010 年浙江省樂清市徵地事件，由知名網路作家王小山組成「公民觀察團」，現場調查並提供受害者相關的法律援助，網友們的行動使大陸向公民社會前進一步（南方都市報, 2011.1.14）。

#### 4.沙龍成為公民啟蒙課堂

過去大陸曾風行「大講堂」(邀請知名學者,就公共議題向社會大眾講演,聽者數百至千人),而類似「講堂」的模式,更重視互動、更豐富、更開放的公共領域-沙龍也在大陸逐漸興起,沙龍強調的是「對話」,而這剛好是大陸教育裡最缺乏的,也是公民社會成長最需要的(亞洲週刊,2010.11.7)。著名的沙龍講堂,包括:北京的三味書屋(美國駐中大使洪博培曾於2010年10月25日於北京三味書屋公開演講,介紹美國參與式民主精神及中美關係,中國網,2010.10.26)、單向街、傳知行、UCCA、雨楓書館,上海的讀品,廣州的凸凹酒吧與新媒體女性沙龍、成都的草堂讀書會、香港的Co-China(不固定場地,透過網路預告每期討論主題,並突破大陸防火牆的限制,透過Twitter對大陸網路現場直播,現場參與者約有40餘人,但網路上的討論則更豐富)、序言書室等。

沙龍每場聽眾約百人左右,9成是「80後」的年輕人,透過演講、播放紀錄片、讀書會等方式,討論主題從社會改革到個人生活,從憲政改革到言論自由。

#### (四) 官方因應對策

面對日益增加的網路族群及網路輿論,大陸政府不敢輕忽並採取軟、硬兩面手段。

在正視網路輿論影響力方面,大陸領導人胡錦濤、溫家寶相繼與網民交流,各級政府也建立網站、設立網路新聞發言人,企圖營造與民溝通的新情境。胡錦濤更在今(2011)年2月省部級幹部研習班上,提出要「進一步加強和完善信息網路管理,提高對虛擬社會的管理水準,健全網上輿論引導機制」,更證明網路輿論的重要性(新加坡聯合早報,2010.2.19;新華社,2011.2.19)。對於沙龍講堂模式的興起,近年來大陸監控部門(例如國內安全保衛支隊,簡稱國保支隊或國保)已與參與者在言論空間上取得一定程度的默契,雖然仍有警車停駐於外,國保人員也隱身於聽眾裡,但即使是在敏感時期(如劉曉波和平獎期間),官民形成的默契最多也是「招呼」而不是「禁令」。

另一方面,大陸官方在資訊監控與媒體管控上仍不遺餘力。利用技術過濾「危險」關鍵字、訊息,或透過網路警察、「五毛黨」(網路評論員,指受大陸的行政機關、網站僱用或指導,全職或兼職在各種網站、討論版等處發表有利於政府的評論的人員)「河蟹」

(「和諧」的諧音，指封鎖、掩蓋負面消息、控制新聞和言論自由的行為，同時也有螃蟹「橫行」霸道的意思)等監控網路言論，更甚者切斷網路(對疆獨、藏獨、民運、及「邪教」組織採取嚴厲取締，如2009年爆發新疆暴動事件，中共直接切斷新疆所有外聯繫與網路)。而根據「參與網」報導指出，廣州南方日報系列媒體收到來自中宣部的通知，禁止在報導和文章中使用或「炒作」公民社會的概念(自由亞洲之聲，2011.1.6)。即使，公民意識概念在今年「兩會」的「政府工作報告」及「十二五規劃綱要」中被提出，但中宣部的禁令，無疑顯示大陸官方硬手段的一面。

## (五) 結語

網際網路的發展，提供大陸人民前所未有的公共領域，使更多的民眾可以對公共事件迅速發表看法，成為社會輿論的風向球，甚至影響事件的發展；而近年來，沙龍形式的民間聚會，更是推動公民內部對話的重要場域，有助於大陸公民社會的成長。

然大陸官方對於網路監控及資訊的封鎖，以及網路問政仍停留在批評層面，建設性言論並不多；復加上大陸公民意識尚不足，大陸民間組織因受官方主導等因素牽制，大量民間組織長期停留在「草根」狀態，無法複製或擴大規模，致影響力有限(明報，2010.11.15)，也使目前大陸仍處官方「為民作主」或「替民作主」的階段(新加坡聯合早報，2009.1.31)，未來大陸公民社會發展之路仍然遙遠，但也將是當政者必須正視的課題。