

一、和解取代平反，改革以消民怨

銘傳大學公共事務學系楊開煌教授主稿

- 從中共的接班集體的性格來看，除非出現極重大的變數，否則中共的領導集體不可能主動對「六四」議題，作出新的決議。
- 大陸政治改革越成功，「平反六四」的社會壓力也越小，習李體制在行政改革展現決心，今年中共中央十八屆三中全會應有新的整風動作，惟行政改革能否化解民怨，仍有待觀察。
- 立足臺灣，對「平反六四」可以提供經驗，但更應該透過兩岸深化互動，促進中國大陸的政治改革，才是根本化解矛盾之道。

(一)前言

最近兩個世代的中共領導交班之後，每逢第一個「六四」，海外就熱炒平反的議題，得出樂觀結論的人，就會找一些「佐證」，以便經驗性地證實自己的期待；反之，從悲觀看問題的人，就會咀咒中共政權，並信心滿滿地預言中共政權的崩潰；當然證諸過去，兩者都是不切實際的主觀期待，人們何以屢測屢敗，卻仍不改變，主要的原因是，「六四」是這些人的唯一政治資產，他們將「六四」定格化，以便將「六四」商品化，於是他們對中共的認識也就是定格化，以至他們對中共的預測就主觀化，這樣「六四」就成為「反共」的儀式，一種儀式性的節日，每年此時大家重覆相似的行動，這樣的儀式化的「六四」，應該說，只對海外有意義，對中共、對中國大陸的意義，則極為有限。

另一種作法是將平反「六四」與當前的政治結合，例如呼籲大陸對「六四事件」重新省思，因為這是外界判斷中國大陸深化改革的重要指標，所以北京應展現開創性的決心，致力改革政治體制、積極保障人權。但是北京是否重新省思「六四事件」，與中國大陸能否，應

否和是否「深化改革」，並沒有必然的關聯性，例如，中共「十八大」以來，大力開展打擊貪腐，他們的官階不高，但都在要害部門，顯示了北京的決心，此在調整文風、作風各個方面也都發布措施，並身體力行，但這些作為與「六四」事件，與「六四」事件是否平反，完全無關。換言之，「六四」事件對中共黨的意義，對中國大陸同胞的意義，未必是我們所想像的。

如果我們認為「六四」事件在兩岸交流中，具有意義，則了解「六四」事件真象，廣泛蒐集各方面，對「六四」事件的評論，才能真正提出非西方、非中共，真正符合我們的立場「六四」事件觀，這樣我們對「六四」事件才有發言權，目前這種西方宣傳(propaganda)，西方意識形態下「六四」圖像，對兩岸關係的發展並沒有正面的意義。特別是如果我們希望中共「正視『六四事件』的歷史」，是為了「主動展現撫平傷口的誠意；並在政治體制改革、人權促進與保障等方面，展現開創性決心，提升人民福祉。」我們必須從被殖民主義的心態中，自我解放重新尋找看事物的角度，這樣的角度的，是將「六四」事件的背景、原因與北京處理六四事件的全過程，對參與學生的初始訴求和其他的派系介入、轉析等等，儘可能的理解，才能真正提出六四事件與當代中國大陸政治改革之間，邏輯的、有說服力的觀點。

(二)有關平反

討論「六四事件」的文章，在網上主流的文章，都會出現要求「平反」，然而此一呼籲，顯然沒有任何效果，究竟是中共領導頑固，還是方法不對呢？首先我們必須理解「平反」乙詞，在中共政權之內的意義，簡單而言，「平反」就是原先作錯的事，糾正過來，原先判錯的案件或做錯的政治結論改正過來。進而對因著錯誤，所造成的損失，包括財物、名譽、職位等給予補償、恢復的措施。所以「平反」的首要條件是行為者認識到自己的錯誤，否則一切都不可能；中共的歷史上，曾經被「平反」最有經驗的人，就是鄧小平。除此之外，中共也

平反 1958 年的「反右鬥爭」中被鬥爭的「知識分子」平反，也針對 1966-1976 年的「文化大革命」中被誣陷、冤枉的老幹部平反，給 1976 年「四五天安門運動」此一事件的定性平反，從原來的「反革命事件」轉為「革命事件」。然而，這些平反的前題是中共中央感到有其必要性。什麼是必要性，歸納起來，只有一條，就是對中國共產黨執政有利，所以，如果不是為了執政需要，而且此一需要，往往和否定前一任領導的錯誤是密不可分的；這就十分清楚，「平反」過去某事的同時，就意味？否定了某人，特別在中共的黨史中，「平反」的代價，常常是否定前一任領導人的錯誤路線，以便為新的路線、政策鋪路。

因而，除非中共的領導人改變此一傳統，或是中共政權感受到執政的危機，大到不平反錯誤，不足以繼續執政，否則，中共不論幾代的領導人都不易主動「平反六四」，所以從中共政權來看，除非中共政權另起爐灶，認為「改革開放」政策是錯誤的，因此意味？鄧小平的「改革開放」政策是錯誤的；而「改革開放」政策的正確，意味著鄧小平總設計師是正確的，所以繼承鄧小平路線的中共領導人，就不大可能認為鄧小平有錯。在中共黨內誰會認為「改革開放」政策是錯誤呢？答案是黨內「左」派，因而為「六四平反」反而很可能被中國左派否定鄧小平，否定市場經濟，否定改革開放的工具議題，而黨內「左」派掌權也可能真正「平反六四」，所幸黨內「左」派不可能掌權，掌權了也無法持久；「右」派如果掌權，有可能有機會「平反」，但是屆時已經無須平反，而可預見未來，此這種機率恐怕遠低於黨內「左」派掌權的機率。

從中共的領導梯隊的成長歷程和集體性格來看，如果沒有其他的變項，從如今當朝的 50-60 年代幹部，他們求學的年代從初、高中到大學，正是「文化大革命」時期，所以他們知識基礎不紮實，即使自己很用功知識基礎很紮實，知識面也不夠寬，而且一路受共產黨的栽培，對共產黨的情感十分濃厚，在利益上會支持黨。至於 70 年代的幹部，是「六四」事件發生時，都是成長、叛逆的一代，他們在成長伴隨的經濟逐步自由化的過程，生活的物質條件顯然改善，他們的性格特點

是「小事叛逆，大事順從」，他們這一代開始對外接觸比較頻繁，但是民族主義的感情和經驗也比較複雜：既有羨慕的情愫也有被欺凌憤怒，如 93 年的銀河號貨輪事件、98 年南斯拉夫的炸館事件；因此，他們也未必屈從外在的壓力，至於 80-90 年代的大陸人，他們出身在中國大陸崛起的年代，知識、視野比較開拓，而民族主義的情感比較複雜，而且離開「六四」更加久遠；所以從中共的接班集體的性格來看，除非出現極重大的變數，否則中共的領導集體不可能主動對「六四」議題，作出新的決議，尤其不對作出平反的決議。特別是在中國大陸的社會目前對現狀不滿的人大大增加，也比以往有更多的渠道去反應和抒發。因此，「平反六四」只能抱薪救火，增加發生新的動亂的藉口和機會，而不能解決任何問題。

(三)可能作為

當然中共中央也不是對「六四」完全裝聾作啞，否則每一年的「六四」中共的安全單位也就不會有「清廣場、封網路」等等措施，然而在不平反的原則下，中共對天安門事件還是採取了幾個可能的作為：第一是以時間換空間：目前中國大陸的青年和社會，知「六四」，談「六四」，關心「六四」的氛圍，越來越少，情感也越來越淡化，歷史事件和現實社會越有隔離，則中共領導也就越來越有空間主宰處理的方法，所以，封鎖「六四」的相關消息，不完全是意願真象面世，而是為了掌握處理的主動權；當然是否如願，如今尚不得而知。

第二是以「和解」取代平反：對中共而言，「平反」的代價可能太大，但是和解可以私下進行，而且可以分化「六四」的受害者，所謂「和解」自然有各種方式，不論實質補償、開放入境、允許探親等等方式都是「和解」的姿態，目前看法來「和解」的效果似乎有限，然而我們深入觀察各地的紀念「六四」，多以未參加者為主，應該是思之過半。

第三是以推動改革，回應訴求：對中共而言，政治改革越成功，

「平反六四」的社會壓力也越小，所以政改的速度和幅度決定了「平反六四」非急迫性，而習、李體制在行政改革上是有決心的，以目前來看，今年中共中央的「十八屆三中」應該有新的整風動作。當然，行政改革是否達到化解民怨的效果，仍須時間加上觀察。

立足臺灣，對「平反六四」可以提供經驗，但更應該透過兩岸深化互動，促進中國大陸的政治改革，才是根本化解矛盾之道。

二、「歐習會」對於美中關係發展之觀察

淡江大學國際事務與戰略研究所教授王高成主稿

- 此次會議特別安排歐習二人有較長的時間互動及溝通意見，不安排正式的協商會議，沒有議題需完成的時間壓力。兩人會面的目的不在於協商具體的議題，而在於溝通兩國的戰略意圖，增加雙方戰略互信與關切議題的共識。
- 從陸方的反應而言，凡是涉及其核心利益與國家尊嚴的議題均不願輕易配合美國的要求，對於全球及區域安全議題則願意合作，以部分滿足美方的期望，並樹立自身的負責任大國形象，符合其所謂建立新型大國關係的主張。

(一)前言

眾所矚目的美國總統歐巴馬與中國大陸國家主席習近平的會面，於6月7日至8日在加州的安那柏莊園舉行，雙方對於國際及雙邊議題廣泛交換意見，對於今後美「中」關係的發展，將產生一定程度的影響。

(二)眾所矚目的「歐習會」

此次歐習高峰會之所以受到各界關注，有幾個原因。第一，美國是當前國際第一強國，中國大陸則是亞太地區迅速崛起的強國，雙方在意識型態及國家利益均不太相同，其互動關係將牽動全球及亞太地區的情勢發展。其次，歐巴馬是剛獲得連任的美國總統，習近平則是剛繼任為中國大陸的最高領導人，兩人將各有數年的任期，彼此的互動關係，將影響兩國關係未來幾年的發展。第三，兩人不僅一上任就舉行雙邊會談，而且會談的形式是非正式的會議，為期兩天的互動，

可讓兩位領導人有更為充裕的時間溝通對於國際及雙邊議題的看法。

此次會議雖然是中國大陸所建議，但是美國方面也欣然同意，顯示雙方都有意在國家領導人上任之初即見面溝通，以增進兩國的關係。美國國家安全顧問唐尼倫認為，此次的會面是 1972 年毛澤東與尼克森開啟了美「中」關係以來，一場非常重要而獨特的會談。究其因是美「中」兩國近年來的互信不足，中國大陸的不斷崛起，又積極發展軍事力量，令美國擔心自己在亞太地區的領導地位將被中國大陸所取代。在歐巴馬上任之後，採取「重返亞太」的新戰略，加強在此一地區的軍事力量，並強化與盟邦及友邦的軍事合作關係，令北京覺得美國在遏制或圍堵大陸。雙方對於彼此的戰略意圖均感到懷疑，產生競爭及對抗的關係。然而，此兩大國均不願意讓彼此的關係繼續惡化下去，對於美國而言，中國大陸是美國的第二大貿易夥伴，在亞太及全球的安全議題上，仍需中國大陸的合作以有效解決，兩國的國力強大，如果走向對抗之路，彼此都將付出極高的代價。對於中國大陸而言，目前仍處在發展階段，國內有許多問題待解決，沒有必要也無能力與全球第一強國對抗，而且美國也是中國大陸的第二大貿易夥伴，美「中」衝突的代價極高。因此，化解兩國的猜忌與歧異，以減少對抗增加合作，符合雙方的國家利益。

基於上述考量，此次會議特別安排歐習二人有較長的時間互動及溝通意見，不安排正式的協商會議，沒有議題需完成的時間壓力。兩人會面的目的不在於協商具體的議題，而在於溝通兩國的戰略意圖，增加彼此的戰略互信與雙方關切議題的共識。在會議開始時的公開記者會中，歐巴馬表示美國歡迎一個和平、穩定及繁榮的「中國」崛起，習近平則希望兩國能建立新型態的大國關係，雙方發言的內容即在增進彼此的戰略互信。歐巴馬的發言意在向中國大陸保證，美國無意遏制大陸，相反地還歡迎一個和平及穩定的「中國」崛起。對於美國而言，只要「中國」的崛起是有利於全球及地區的和平與穩定，不挑戰美國的國際地位與國際秩序，就不必加以反對及遏制。一個繁榮的「中國」，必然帶來廣大的消費市場，有利於美國的出口及全球經濟的發

展。習近平的發言則重申近年來中國大陸對於美「中」兩國關係的期望，所謂的新型態大國關係係指一個崛起的大國不必然一定會與現有的強國發生衝突，雙方應該相互尊重彼此的發展模式，並且和平解決歧見。

(三)雙方的共識與爭議

在兩天的會談中，仍不可避免地觸及具體的議題，畢竟戰略互信強化之後，還須落實到具體議題的合作。歐巴馬提出全球的經濟復甦、網路竊取資料、北韓飛彈及核武、東亞的海上領土爭議、全球氣候變遷、以及大陸的人權等議題。中國大陸除了回應對於這些議題的看法外，也主動提及美國的對臺軍售議題，希望美國停止對臺軍售。

對於美國而言，復甦全球經濟及改善與大陸的貿易赤字，有利於美國的經濟發展，這也是歐巴馬政府重返亞太的主要目的之一。

北韓核武關乎朝鮮半島及東亞的軍事安全，中國大陸是全球對於北韓最有影響力的國家，要解決北韓問題需要中國大陸的合作。

東亞的海上爭議近幾年有升高的趨勢，而且不論是東海釣魚臺或者是南海的南沙群島爭議，都與中國大陸有關係。

全球氣候變遷與全球人類的安全及經濟發展有密切關係，中國大陸是全球二氧化碳排放量最大的國家。

網路竊取及網路攻擊是近年來新興的安全議題，美國政府及私人企業常遭受網路的攻擊，流失許多軍事及商業機密，造成嚴重的安全威脅及商業損失。根據美國掌握的證據，攻擊的源頭常來自於中國大陸，因此歐巴馬政府將此議題帶入歐習雙方會談之中。

中國大陸的人權是美國長期關注的議題，歐巴馬政府也必須向國內的自由派人士有所交代。

臺灣議題則是中國大陸在與美國協商時必然提及的議題，主要目的是阻止美國對臺事務的介入，尤其是對臺軍售，以免妨礙對臺的統一目標。

這些議題反映各自所關切，必須對方配合解決，也是雙方有分歧之處，必須協商加以處理。在兩天的交談下，雙方部分有共識，部分仍存在分歧。達成共識的部份包括，雙方都承諾逐步減少氫氟碳化物的生產和使用，希望在 2050 年之前，全球減少相當於九百億噸的二氧化碳，以減緩溫室效應的威脅。雙方同意加強合作促使北韓放棄核武，在經貿方面也同意自由貿易原則，避免採取保護主義，美國鼓勵大陸企業到美國投資，也願採取措施放寬高技術產品出口至大陸。減少二氧化碳的排放量，有助於整體的人類安全維護，美「中」兩國人民也受惠，也有助於展現中國大陸是一個負責任的大國。北韓的非核化有助於朝鮮半島及東北亞的軍事安全，也可防止南韓及日本跟進發展核武，符合中國大陸的國家利益，並顯示其對於地區安全的穩定作用。推動國際貿易自由化，避免保護主義的出現，有助於全球經貿的復甦發展，符合美「中」兩國的利益。鼓勵大陸企業至美國投資及放寬美國高科技產品輸往大陸，將有助於改善雙方的貿易逆差，並進一步提升兩國的經貿合作。

在缺乏共識的部分，顯示兩國的立場及利益仍待磨合。關於東亞的海上領土爭議，歐巴馬政府希望「中」日關於釣魚臺的爭議能緩和。但是包括釣魚臺及南沙群島事關大陸的領土及主權完整，被北京視為核心利益，不可能妥協讓步，仍會繼續採取實際行動維護其權益。

人權問題也關乎中國大陸政權的穩定與國家尊嚴，不會同意美國的介入及指導。

關於網路安全中國大陸也不承認其有攻擊美國政府及企業界的行為，在美國提出具體事證後，大陸說自己也是受害者，也常遭受外界網路攻擊，雙方同意共組一團隊繼續調查防範此一議題。

從陸方的反應而言，凡是涉及其核心利益與國家尊嚴的議題均不願輕易配合美國的要求，對於全球及區域安全議題則願意合作以部分滿足美方的期望，並樹立自身的負責任大國形象，符合其所謂建立新型大國關係的主張。美國所提出的關切議題，也是從自身的國家利益出發，對於中國大陸的要求也未能完全同意。美國鼓勵大陸企業至美

國投資，放寬高科技產品出口至大陸，目的是為了改善與大陸的貿易逆差，高科技產品的出口能放寬至何種程度，事關美國的國家安全，仍有待觀察。

在對臺軍售部分，歐巴馬政府則重申美國的「一個中國」政策，基於美「中」三項聯合公報及「臺灣關係法」，意味著對臺政策不變，仍會繼續依實際需要售予臺灣防禦性武器。

(四)結語

誠如兩國在會議開始前所宣示，歐習的加州會面，主要的目的不在於立刻解決雙方所面臨的所有問題，而在於讓兩國領袖彼此熟悉，交換對於世局及兩國關係的看法，以建立信任及共識，減少疑慮及歧見，有助於未來兩國的互動及合作。就此一目的而言，雙方已經邁出了成功的一步，唐尼倫在會後簡報表示，此次會談正面且有建設性，討論的議題十分廣泛，成功達到原先設定的目標。並表示歐習會也是實踐美國亞太再平衡戰略的一環，目的在於與中國大陸建立一個「穩定、有用且具建設性」的關係。但是雙方的互信仍不可能立刻充分建立，所有的歧見也不可能一夕解決，仍需要兩國繼續的努力。

在峰會結束後，美日兩國即於6月10日至26日在加州附近舉行聯合奪島演習，令外界聯想到對於釣魚臺的爭奪戰。美國國安局僱員史諾登6月下旬對媒體爆料，美國也透過網路侵入中國大陸的行動電信商網路及清華大學伺服器，取得簡訊資料。此舉無異證明美國也是執行網路攻擊的國家，中國大陸也確實是其網路攻擊的受害者。當史諾登藏匿在香港時，華府要求將其引渡回美國受審，後來港府卻令其搭機轉往第三國，此舉必然令美方對北京不滿，無異也傷了美「中」間的互信。因此，今後美「中」間的關係仍將繼續接受客觀的考驗及視雙方的具體作為而發展。

三、上海合作組織現況與展望

中興大學國際政治所教授蔡明彥主稿

- 「上海合作組織」已開始研議「發展基金」與「開發銀行」的成立，大陸透過資金提供與議題設定，在過程中扮演主導角色。
- 基於運作效率與功能定位考量，「上海合作組織」對新成員國加入抱持審慎態度。未來對於新成員國加入的主要關鍵，在於「上海合作組織」能否對自身角色與功能定位，達成內部共識。
- 2014 年美軍撤離後，阿富汗跨境管理問題將成「上合」安全關切重點。

「上海合作組織」（以下簡稱「上合」）的前身為 1996 年大陸、俄國、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克成立的「上海五國」機制。2001 年，烏茲別克加入後改稱「上合」，至今已邁入第 12 年的運作。「上合」初期以管理跨國邊界安全為主，近年來合作議題持續增加、合作機制不斷擴大。茲就「上合」近期發展，提出以下綜合觀察：

(一) 跨國合作呈現「經貿」與「安全」議題的雙重驅動

目前「上合」成員國在經貿與安全領域，已發展穩定的跨國合作基礎。在經貿方面，「上合」在貿易、能源、交通、通訊、金融、海關、電信、農業、科技與環保等方面，合作密切。為了促進成員國之間的貿易便利化，「上合」已成立質檢、海關、電子商務、投資促進等專業工作小組，研議並協調成員國在相關領域的合作。另外，「上合」也在 2012 年 12 月 5 日召開的成員國總理第 11 次會議中，決定由各國主管部門和「上合」秘書處研究成立「發展基金」與「開發銀行」相關事宜。

時任大陸總理溫家寶在會中指出，未來應將實現「上合」區域內

基礎設施互聯互通，視為合作的首要目標。溫家寶承諾將提供 100 億美金貸款，設立經濟技術合作基金，支持「開發銀行」的組建工作。另外，大陸也將積極和「上合」成員國發展移動通信衛星服務，提供區域內應急、救災、反恐、移動通信的服務平臺。從「上合」的經貿合作議程來看，大陸透過資金提供及議題設定，在「上合」經貿合作過程中扮演著主導角色。

在「安全」方面，打擊恐怖主義、分離主義、宗教極端主義等「三股勢力」，向來是「上合」合作重點。「上合」成員國在反恐名義下，定期舉行聯合演習。2002 年 8 月，大陸、俄國、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克在大陸與哈薩克邊境舉行「聯合 2003」反恐演習，動員各國陸海空軍部隊參加；2010 年 9 月，「和平使命 2010」在哈薩克舉行，由大陸、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯與塔吉克派出 5000 名部隊參演；2012 年 6 月，「上合」進行「和平使命 2012」演習，成員國派出 2000 名部隊參加。從演習內容來看，「上合」成員國的聯合軍演已從最初的戰術性演練，發展成戰略面磋商、戰略性準備，以及多軍兵種聯合作戰演練。

對大陸而言，「上合」可發揮的外交作用包括：1.透過「上合」的經貿與安全合作，牽制美國在中亞與南亞的勢力擴張；2.利用「上合」，反制以西方經驗為主的國家發展路線、宣傳大陸主張的新型合作模式，以及印證大陸的「和平發展」外交路線。

(二)對新成員加入抱持謹慎態度

「上合」自 2001 年運作以來，「成員國」包括；大陸、俄國、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等 6 個國家；「觀察員」則有巴基斯坦、印度、蒙古、伊朗、阿富汗等國；「對話伙伴」則為斯里蘭卡、白俄羅斯、土耳其；至於「峰會主席國客人」，則有土庫曼、獨立國協與東協。

其中土耳其是在 2012 年 6 月「上合成員國元首理事會第 12 次會

議」中獲准成為「對話夥伴」。2013年1月，土耳其總理埃爾多安（Recep Tayyip Erdogan）進一步宣佈，土耳其希望成為「上合」正式「成員國」，引發各界對土耳其調整外交路線的關注。一般認為，土耳其宣稱將加入「上合」成為成員國的目的，在於：1.對歐盟施壓，表達土耳其長期未能獲准加入歐盟的不滿；2.採取多元外交，修正過去土耳其「忽略東方」的外交路線；3.尋求參加「上合」能源與運輸發展計畫；4.爭取俄國和中亞國家的建築、糧食及觀光市場。

國際媒體在分析時普遍指出，土耳其宣佈爭取成為「上合」成員國的舉動，只是一種外交表態，畢竟土耳其和歐盟雙邊經貿合作的規模，加上土耳其具備的北約成員國身份，都不可能讓土耳其斷絕和美國與歐洲國家在經貿與安全上的緊密連結。

自2001年「上合」成立以來，已有巴基斯坦、印度、伊朗等國提出成為「上合成員國」的提議，但「上合」僅同意提供這些國家「觀察員」的地位。2010年「上合」塔什干峰會通過「上合接受新成員條例」，建立新成員國加入的標準與程序，要求新成員接受「上合」組的章程、政治理念原則以及制度設計。即便通過新成員加入條例，「上合」對於新成員國的加入還是存有疑慮，原因在於：

- 1.新成員國加入後，可能引進不同的外交立場，影響「上合」現有的運作及效率。目前「上合」成員國大多採行政治威權主義與國家資本主義，新成員的國家意識型態若和現有成員不同，將升高「上合」內部的歧見。
- 2.同意新成員國加入，雖可擴展「上合」運作的地理範圍、提升「上合」的外交威望和國際影響力，但也可帶來運作上的問題。畢竟「上合」成員國主要集中在中亞地區，一旦加入新成員，「上合」的運作範圍可能擴及南亞、中東等地，屆時將讓「上合」關切的議題出現變化、甚至失焦，增加推展實質合作的難度。

未來如何處理新成員加入問題，主要關鍵還是在於「上合」是否能針對自身角色與功能定位，達成內部共識。

(三)阿富汗問題將成為未來合作重點

美國在 2001 年出兵阿富汗，並在當地建立軍事據點，引發「上合」對美國在南亞地區擴張影響力的批評。「上合」自 2005 年高峰會後，幾乎每一年都提及美國應放棄阿富汗基地一事，強調「上合」的反霸立場。

2009 年，歐巴馬（Barack Obama）政府上台後，宣佈執行「阿富巴戰略」（AfPak strategy），並決定自 2011 年 7 月開始實施阿富汗撤軍計畫，預定在 2014 年將美軍完全撤離阿富汗。由於阿富汗和大陸、塔吉克、烏茲別克交界，阿富汗在美軍撤離後，是否重蹈 1980 年代末蘇聯撤軍後的覆轍，陷入嚴重內戰，並對外輸出宗教極端主義和國際恐怖主義，引發「上合」高度關注。

2012 年 6 月 6 至 7 日，「上合」在北京舉行高峰會，同意阿富汗成為「上合」觀察員，會中並發表「上合成員國元首關於構建持久和平、共同繁榮地區的宣言」，「支持阿富汗成為獨立、中立、和平、繁榮與沒有恐怖主義、毒品犯罪的國家」以及「協助阿富汗人民進行國家重建」，此為「上合」首度在官方文件中對阿富汗重建表達支持的立場。

尤其阿富汗境內的鴉片產量近年來穩定增加，並佔全球鴉片總產量 9 成。面對阿富汗毒品氾濫以及政府治理能力低落，如何加強反毒合作，防止阿富汗毒品走私、打擊跨國犯罪，勢將成為未來「上合」關注的議題與合作重點。

四、第五屆海峽論壇的觀察與影響

國立臺灣師範大學政治學研究所范世平教授主稿

- 今年的海峽論壇，由於適逢中共「十八大」更換領導班子，習近平完成全面性接班。包括政協主席俞正聲、國臺辦主任張志軍及海協會會長陳德銘等對臺新面孔頻曝光，顯示中共對臺工作高層仍相當重視海峽論壇。
- 這次海峽論壇共提出了 31 項促進兩岸交流合作的措施，除開放瀋陽、鄭州、武漢等 13 個城市作為第三批大陸居民赴臺個人遊的試點城市外，其他措施的實質意義甚為有限。
- 大陸提出擬就認可和執行臺灣地區鄉鎮市調解委員會出具的民事調解書發佈司法解釋，雖仍在規劃當中，惟可視為是大陸對臺灣治權的實質性默認。

從胡錦濤開始，大陸對臺工作即採取「多層面、多層次」的模式，透過每年固定舉辦的各種論壇來增加兩岸互動。在政治層面，除了最高階層的「博鰲論壇」，是由兩岸現任或卸任之領導人參加外，另有以政黨交流為主的「兩岸經貿文化論壇」。此論壇的前身是國共論壇，近年來包括臺灣的其他政黨與民進黨少數人士也有參加。至於經貿層面，在南京所舉行的「紫金山峰會」，是針對兩岸的企業家所舉行的交流平臺。而在社會層面，在福建所舉行「海峽論壇」，是以邀請臺灣各種宗教、文化、教育、婦女與地方人士為主，其中特別針對中南部人士，每年臺灣參與者都達上萬人。至於學術層面，除了已經舉辦 11 屆的「兩岸關係研討會」外，國臺辦主任張志軍 2013 年 3 月 22 日表示，將鼓勵兩岸智庫召開「和平論壇」。

一、海峽論壇仍受中共當局高度重視

目前看來，習近平時期的對臺政策延續了胡錦濤的路線，因此海峽論壇的重要性仍然是舉足輕重。事實上，當 5 年前的中共「十七大」將福建省規劃為海西經濟特區後，福建即成為擴大及深化對臺交流合作的前沿基地，從而舉辦了首屆海峽論壇，並開出種種的惠臺支票。而今年的海峽論壇，由於適逢中共「十八大」更換領導班子，習近平完成全面性接班，使得對臺工作的人事也出現重大改變，這些新面孔也在這次論壇中頻頻曝光。包括政協主席俞正聲、國臺辦主任張志軍及海協會會長陳德銘，顯示中共對臺工作高層仍相當重視海峽論壇。

而俞正聲在 6 月 16 日的開幕式致辭也強調，他是受習近平的委託，代表中共中央，對第五屆海峽論壇的舉辦表示熱烈的祝賀。他？，海峽論壇自創辦以來，始終貫穿「擴大民間交流、加強兩岸合作、促進共同發展」的主題，始終堅持面向兩岸基層民眾的方向，始終保持「民間性、草根性、廣泛性」的鮮明特色，成為兩岸民間交流的重要平臺，為推進兩岸關係和平發展發揮了獨特而重要的作用。這顯示海峽論壇在當前「多層面、多層次」的對臺交往模式中，仍扮演相當重要的角色。也因此，包括大陸最高人民法院、公安部、人力資源和社會保障部、交通運輸部、文化部、國家新聞出版廣電總局、國家旅遊局等部門，都共同參與了此次論壇中相關惠臺措施的研擬與規劃。

二、與習近平的「中國夢」相互輝映與不脫政治色彩

2013 年 3 月 17 日，在第 12 屆全國人民代表大會中，新當選大陸國家主席的習近平在講話中 9 次提到了「中國夢」，自此之後這 3 個字成為大陸當前執政的重要方針。而本屆海峽論壇的主題是「聚焦親情、共圓夢想」，也與「中國夢」的論述緊密聯繫，因此也使得這次論壇瀰漫著一股濃厚的政治氛圍。

特別是俞正聲在會議中強調，「我們熱情歡迎臺灣同胞前來旅遊觀光、交流參訪。即使是那些曾經支援過、追隨過、從事過臺獨的人，

只要他們有改善和發展兩岸關係的意願，我們也歡迎他們來大陸走走看看」。看得出來，俞正聲透過此一論壇表達對於民進黨人士的期盼。

另一方面，俞正聲也強調，「任何時候任何情況下，兩岸同胞都應當牢記，大陸和臺灣是我們共同的家園，一定要把我們共同的家園維護好、建設好；對臺獨勢力、外部勢力企圖破壞、侵犯我們的家園，必須立場一致、堅決反對」。此一言論，也被外界解讀為是希望兩岸能夠共同保釣與共護南海祖業。

三、惠臺政策的實質紅利與影響層面逐漸減少

這次海峽論壇共提出了 31 項促進兩岸交流合作的措施，但除了開放瀋陽、鄭州、武漢等 13 個城市作為第三批大陸居民赴臺個人遊的試點城市外，其他措施的實質意義甚為有限。

(一) 臺灣一般民眾對於惠臺政策難以有感

例如新增授權遼寧、安徽、山東、河南、湖北、湖南、廣西、海南、貴州、雲南、陝西等 11 個省區市公安機關，為在當地的臺灣居民換發、補發 5 年有效臺胞證。基本上僅對於臺商或時常前往大陸的臺灣民眾，較能有所感受。

又例如增加向臺灣居民開放 10 類（項）專業技術人員資格考試，具體為：通信、出版、投資建設項目管理師、管理諮詢師、假肢與矯形器製作師、地震安全評價工程師、監理工程師、註冊驗船師、註冊設備監理師、註冊計量師。目前這些專業人士，在臺灣仍有發揮的機會；加上大陸目前求職極為不易，大學畢業失業率也居高不下，加上兩岸社會與文化的迥異，因此臺灣真正會前往大陸考照與謀職者，恐怕仍是少數。

而對在大陸學校畢業的臺生想要在大陸自主創業，參加創業培訓者，將可比照陸生享受培訓補貼。但此僅是針對前往大陸求學的臺生，一般臺灣民眾則不在此列。

(二)大陸凸顯海西區「先行先試」的優勢

有關同意福建省設立國家海峽版權交易中心；同意福建開展「加強國? 網路遊戲屬地管理試點」；同意福建設立海峽國家數字出版? 業基地；同意兩岸互設驗船機構或辦事處；開展臺資中小企業助保金貸款、設立海峽兩岸科技合作聯合基金、安排專項資金資助臺資企業和對臺科技合作企業的科研項目、在漳州設立海峽兩岸新型農民交流培訓基地等，主要還是針對有意前往大陸發展的臺商或企業，一般臺灣民眾感受不足。值得注意的是，由於大陸對於文化與傳媒的控制一向相當嚴密，目前在出版方面仍維持事前審批制度，特別是針對境外媒體。因此臺灣相關業者的發展空間受到質疑；特別是僅限於福建地區進行試點，除了凸顯海西區「先行先試」的特殊性外，由於範圍過小，恐怕難以吸引到臺灣企業界前往發展。

(三)許多政策仍處在規劃階段

在 31 項促進兩岸交流合作的措施中，許多尚屬於規劃階段，日後是否真正落實仍屬未定之天。例如擬就認可和執行臺灣地區鄉鎮市調解委員會出具的民事調解書發佈司法解釋；積極促進兩岸郵輪運輸經濟發展；積極支援兩岸客貨滾裝輪運輸發展。

(四)贈送小熊貓凸顯政治意涵

至於福建省向臺北市立動物園贈送 3 隻自繁小熊貓，由於 2008 年 12 月的大貓熊來臺時，既非國家間根據「華盛頓公約」的「租借模式」，也非中央政府對於香港特區政府的「贈送模式」，而是特殊的「交換模式」。但如今小熊貓採取「贈送」，則不禁讓外界覺得有矮化臺灣之嫌。

(五)政治宣傳意味仍然濃厚

至於要新設立包括山東孔廟、湖北辛亥革命遺址、廣東黃花崗 72 烈士陵園等 11 家海峽兩岸交流基地，與首批 10 家海峽兩岸文化交流

基地。由於這些基地都如同大陸各重要景區之「愛國教育基地」一般，只是政治宣傳的工具，因此顯示政治宣傳意味濃厚。

(六) 展現對臺灣公權力予以默認的趨勢

在此次的 31 項促進兩岸交流合作的措施中，大陸提出擬就認可和執行臺灣地區鄉鎮市調解委員會出具的民事調解書發佈司法解釋。雖然仍在規劃當中，但基本上可算是兩岸司法文書認證協議下的進一步發展，也可視為是大陸對臺灣治權的實質性默認。

四、結語：一場華而不實的政治大拜拜

今年的海峽論壇共有 28 個交流項目，涵蓋「民生、民間、基層」3 大要素；延續了前 4 屆論壇的傳統，這屆論壇強調為兩岸「青年、職工、婦女」三大族群搭橋，以兩岸的「姓氏宗親、同鄉社團、民間信仰、大陸配偶」為 4 大重點；深入兩岸的「文化、教育、醫療、法律、工商」等 5 大領域；拉近了兩岸「農、漁、水利、鄉鎮村里、社區協會、公益慈善」6 大基層組織間的距離。另一方面，分別舉辦了「兩岸婚姻家庭論壇」、「兩岸民俗信仰交流」、「兩岸社會公益交流」、「海峽客家風情節」、「臺灣縣市推介會」、「兩岸金融論壇」、「海峽物流論壇」。上述這些活動，可謂是洋洋灑灑、目不暇給與數量龐大，但實際上卻又讓人覺得華而不實。雖然花費鉅額之人力、物力與財力，但似乎是「為辦而辦」，甚至淪為一場僅是「走過場」的大拜拜，因此實際效果有限，臺灣民眾也缺乏對此議題之關心。

另一方面，則是此一論壇的許多活動往往流為形式，讓臺灣民眾覺得刻意操作與鑿痕過深，結果反而難以產生內心之感動與共鳴。例如刻意舉辦閩臺「同名村、心連心」的聯誼活動；在「海峽百姓論壇」中展示閩臺兩地的 100 多個姓氏、500 多部共 3,000 冊族譜等。

第三，則是讓外界覺得炒作過於嚴重，為了吸引媒體與製造話題，重金邀請知名人士參加。例如「兩岸婚姻家庭論壇」邀請了凌峰、汪

小菲等兩岸名人配偶參與。但這卻也凸顯海峽論壇的實際功能正逐漸式微，形式意義反而日漸重要。

五、第 12 屆香格里拉對話會議

國立政治大學國際關係研究中心研究員丁樹範主稿

- 第 12 屆香格里拉對話會議的出乎許多人意料之外的緩和，而沒有針鋒相對的火藥味。
- 香格里拉對話會議越來越受到重視，連歐盟(EU)都派出外交和安全專員，同時，法國和德國也正式派出國防部長出席會議，並要求能參加 ADMM + 8 的軍事演習。

由英國倫敦國際戰略研究所(International Institute of Strategic Studies)主辦，新加坡政府協助，而且被全球注目的第 12 屆香格里拉對話會議於 5 月 31 日至 6 月 2 日在新加坡的香格里拉飯店舉行完畢。

香格里拉對話會議又名「國際戰略研究所亞洲安全高峰會」(IISS Asia Security Summit)，因為此會議邀請亞太地區的國防部長在大會發表各自國家的國防政策，並接受包括各國學者專家的與會人士，對其所發表的國防政策的詢問。此外，各參加國可以另外進行雙邊性質的對話。因此，此會議在屬性上被定位為兼具一軌和二軌性質：主辦單位是不屬於任何一國的非官方單位，同時相關國家的專家學者應邀參加會議。但是各國派出國防部長參加會議，而且各國間進行官方的雙邊會議。

(一) 緩和的氣氛

各與會人士原本期待本次會議必然充滿火藥味，而且火藥味發生在中國大陸和周邊國家，及大陸和美國之間。因為，自去(2012)年以來，大陸和日本及菲律賓在東海和南海有許多摩擦爭議。大陸和日本就釣魚臺歸屬因為日本政府購買釣魚臺使得彼此爭議升高。其後，日本指

控大陸軍艦利用火控雷達鎖定日本海上保安船隻，認為大陸刻意挑釁。大陸和菲律賓則在黃岩島對峙，使兩國關係出現摩擦。

火藥味的期待是有依據的。除了上述的爭議摩擦提供了火藥味產生的有利背景外，3月在新加坡舉行的香格里拉會議的會前會就是充滿了火藥味。3月會議的正式名稱是「國際戰略研究所富樂頓論壇」(The IISS Fullerton Forum)，因為是在新加坡的富樂頓飯店(Fullerton Hotel)舉行。此論壇也稱為「香格里拉對話雪巴會議」(The Shangri-La Dialogue Sherpa Meeting)。

雪巴的稱呼有其背景。雪巴人是尼泊爾山區的居民，他們是一群以勇氣聞名世界的高山登山專家。當各國的登山家攀登變化莫測的喜馬拉雅山時，雪巴人替他們規劃路線，幫忙背負裝備，並且在沿途架設繩索。他們是一群默默付出的無名英雄，為攀登喜馬拉雅山提供支援。因此，「香格里拉對話雪巴會議」是為正式的「香格里拉對話會議」做準備的。

在「香格里拉對話雪巴會議」上，中國大陸幾乎成為相關國家的靶子。有關大陸以火控雷達鎖定日本船隻的議題，在每一個場次都被提出來，使得當時大陸代表團的團長，國防部外事辦公室副主任海軍少將李際，在最後一個場次幾乎動怒，強調他已說明過許多次了，大家為什麼不相信他的說明。在此背景下，期待正式的香格里拉會議上出現與大陸針鋒相對的火藥味實屬正常。

然而，正式的香格里拉會議卻以相對緩和的會議氣氛收場，其理由和將於一週後歐巴馬、習近平在加州舉行的高峰會有關，充分反映國際政治中大國形塑國際關係的現實。

為了充分塑造高峰會的良好氣氛，以免搞砸了高峰會，美國和大陸都謹慎小心。美國國防部長黑格(Chuck Hagel)在香格里拉會議的演講內

容基本上四平八穩，雖就網路安全略有譴責大陸，但是也點到為止。他演講內容提到的美國在亞太地區的部署雖然介紹的稍詳細，但也非新內容。

為了塑造「歐習高峰會」的良好氣氛，也確定了美國國防部長演講內容沒有特別指控中國大陸，大陸代表團團長副總參謀長戚建國中將的演講內容表現出相對「和諧」而沒有內容，針對的內容在他演講以後的問答才顯現出來。

某種程度而言，戚建國的演講是對大會的不尊重。本次會議重點是國防現代化、戰略透明化、防止衝突、防止海上意外、及網路安全等。中國大陸固然是與會各國關注的對象，他可以替大陸的立場辯護，然而他的演講很少觸及這些議題，直到後續的問答才有所說明。從某種意義上而言，他的演講似乎有藐視大會的意味。

如果美國國防部長都為了塑造「歐習高峰會」的氣氛而自制，則和美國有密切關係的日本和菲律賓更必須自制以免觸怒美國。更值得注意的是，日本防衛大臣的演講裡有一小段對日本於第二次世界大戰歷史的檢討陳述，在日本防衛大臣演講完後，一位大陸代表團團員於發言時略予肯定。

在上述原因下，本次會議以大致緩和收場。一位記者朋友於會後略有抱怨，覺得不知道怎麼發稿，因為針鋒相對火藥味才有吸引讀者閱讀的賣點。但是會議卻以氣氛緩和收場，因而沒有賣點。

（二）歐盟、法國、德國和香格里拉會議

本次會議的另外一個特色是，歐盟(EU)主動要求參加本次會議，並要求在大會上做政策演講。除歐盟派出負責外交安全代表 Catherine

Ashton 女士，法國和德國也派出國防部長在大會上演講。此外，法國和德國也要求能參加即將在汶萊舉行的 ADMM + 8 軍事演習。這表示，亞太區域正成為國際政治的重心。當美國都提出針對亞太地區的「再平衡」政策，強調重返亞洲後，歐洲國家必須重視這個趨勢而有所轉換因應。

然而，東南亞人士仍然對歐洲的積極參與有所懷疑。他們的懷疑點是，參與需要長期資源的支持才有效果。在歐洲整體經濟受金融危機影響，經濟仍然一蹶不振。在此情況下，歐洲的參與能持續多久，歐洲能提出多少資源投入亞太區域。換言之，他們懷疑歐洲根本無法持續地參與亞太地區。因為這個懷疑，部分東南亞人士認為，歐洲國家真正的興趣在軍售武器裝備，以帶動歐洲經濟的復甦。至於參加 ADMM + 8 軍事演習一事，新加坡國防部長於大會演講時強調，要協調五千多人參加的 ADMM + 8 軍事演習是高度複雜的任務，顯示東協國家似已間接婉拒了法德兩國的要求。

六、大陸開發「頁岩氣」概況

企劃處主稿

- 中國大陸有可能成為北美地區以外，頁岩氣開發最為成功的國家，並取代俄羅斯成為全球最大天然氣出產國。
- 從能源戰略及爭取國際話語權角度而言，大陸當局擁有豐富的頁岩氣資源，佈署開採除能自給自足，並能對外輸出，此將改變世界的能源分布局勢，有利於爭取國際話語權。
- 大陸對頁岩氣發展雖積極佈署配套規劃，惟頁岩氣的勘探面臨諸多難題尚待解決，因此積極尋求開發困境的解決方案，乃是對緩解國內天然氣供應壓力、調整能源結構、推進節能減排以及促進經濟增長之重要關鍵與當務之急。

大陸自改革開放後經濟發展快速，能源需求隨之激增，並於 1993 年成為石油的淨進口國。自 2003 年起中國大陸煤荒、油荒、電荒現象接踵而至（2003 至 2004 年、2006 至 2007 年、2010 年初，大陸各地陸續出現「三荒」現象），導致能源供應面臨嚴峻挑戰，能源對外依存度快速上升。在面對傳統能源匱乏的困境下，擁有蘊藏量頗豐的頁岩氣，則是大陸當局近年來積極佈署開發的綠能新資源。相關概述如下：

（一）頁岩氣蘊藏概況

1. 蘊藏量位居世界第一：頁岩氣是指藏在頁岩內的天然氣（砂粒及生物遺體等經過千百萬年沉澱而成的沈積岩），屬非常規天然氣（依開採方式區分，包含致密氣、煤層氣、沼氣及頁岩氣等，開採時以水平鑽井及分段壓裂兩項技術，往地下四千至六千公尺的深層頁岩層，用摻入大量化學物質的強力水壓將岩石層壓裂，從而開採所釋出的天然氣）。據估計，世界頁岩氣資源總量為 456 萬億立方公

尺，而大陸頁岩氣的儲藏量位居世界第一（世界頁岩氣可採資源量排名前
五名依序為大陸、美國、阿根廷、墨西哥、南非，瞭望新聞周刊，2013.5.20）。根據美
國能源署（EIA）發布的「2012 年度能源展望（Annual Energy Outlook 2012）」
報告指稱，大陸可採頁岩氣資源達 36 萬億立方公尺，遠超過美
國的總蘊藏量（美國儲藏量據估計為 24.4 萬億立方公尺，華夏時報，2013.4.13、瞭
望新聞周刊，2013.5.20）。另，據大陸國土資源部地質勘查司副司長於
海峰表示，大陸頁岩氣地質資源總量達 134 萬億立方公尺，初步
評估可採資源潛在量為 25.8 萬億立方公尺（不含青藏區，新華網，2013.4.
7）。

2.頁岩氣分佈地初步評估大多在沙漠及山地：根據 2012 年 3 月國
土資源部發布的「全國頁岩氣資源潛力調查評價及有利區優選成
果」顯示，大陸「頁岩氣」的分佈地區及產地主要位於中西部地
區包括四川、新疆、重慶、貴州、湖北、湖南、陝西等省市區（四
川盆地、渝東鄂西地區、黔湘地區、鄂爾多斯盆地、塔里木盆地等，但由於大陸尚未針對
頁岩氣資源做全面性的勘察與調查，僅為初步評估），目前以四川省及重慶市為
中心進行開採，而位於川南地區內的儲存量（4000 平方公里礦區），就
足以供應全大陸達 300 年左右使用量（21 世紀經濟導報，2013.1.14）。據
英國石油公司今（2013）年 3 月 28 日發布的「2030 世界能源展望」
指出，2030 年，大陸頁岩氣產量預計將達 60 億立方英尺（約合 1.678
億立方公尺），佔總天然氣產量的 20%。未來，大陸有可能成為北美
地區以外，頁岩氣開發最為成功的國家，並取代俄羅斯成為全球
最大天然氣出產國。

（二）開採可能面臨的困境

頁岩氣屬清潔、高效的新型礦產能源，除價格低廉並可取代
煤、石油外，也能改善環境污染問題，包括：減少近 100%二氧化
硫和粉塵排放量、60%二氧化碳和 50%氮氧化合物排放量，及減少
酸雨的形成和降低地球溫室效應等。在大陸面對嚴重的霧霾污染問

題，以及因應京都議定書全球二氧化碳減量要求之下（大陸希望到 2020 年將天然氣總能源消費的比例提高到 10%，華夏時報，2013.4.13），加強頁岩氣開採是大陸當局的重要政策方向，惟其頁岩氣開發尚處於起步階段，因此開採面臨諸多問題，包括：

- 1.地質條件不佳，開採困難且成本高：頁岩氣屬非常規天然氣，開採較常規天然氣難度要大得多（必須鑿穿岩石取得）。大陸由於受喜馬拉雅山的影響，其頁岩氣儲存地多位於山地或沙漠等惡劣的自然環境，地質條件較美國複雜；同時頁岩氣多儲存於地下約 4,000 到 6,000 公尺之間深處，埋藏深度平均較美國（約地下 2,000 公尺）為深，因此頁岩氣鑽井週期和成本分別是美國的 3 倍和 10 倍（新華社，2013.5.10）。以美國而言，單口井開採成本約 300 萬美元（約合人民幣 1,850 萬元），但在大陸單口井（3,000 公尺範圍、1,000 公尺深度）平均開採成本達 8,000 萬至 1 億元人民幣，因此基於大陸頁岩氣的儲藏地及地質特性，頁岩氣開採已成為高成本、高風險、回報期長的行業（瞭望新聞周刊，2013.5.23）。
- 2.開發頁岩氣技術未成熟：頁岩氣需要經由「儲層壓裂」改造才能開採出，對開發技術的要求很高，目前大陸僅初步具備頁岩氣勘探開發的直井壓裂技術，尚未掌握水平井分段壓裂等專門技術，且鑑於每塊頁岩氣田都是獨一無二的，沒有「放諸四海而皆準」的技術，在此情況之下，大陸當前的開發技術能力明顯不足（新華網，2013.2.13）。
- 3.水資源不足：開發頁岩氣所使用的「水力壓裂法」（將沙子、水和特殊化學物質的混合物注入地下深處的岩石，迫使其破裂，從而獲得頁岩氣），需要充沛的水量（一般鑽井和壓裂所需水量為 1,892.7 萬升，相當於 1,000 輛卡車的運水量，而頁岩氣開發時需要大量鑽井）。大陸的水資源短缺且分佈不均，季節性缺水特徵明顯，再加上大多數頁岩礦區都位於乾旱或人口稠密地區，因此國外學者傑夫·希斯科克（Geoff Hiscock，著有「地球戰爭：全球資源之爭」）即表示，頁岩氣勘探在大陸南方，將形成與農作物爭奪水資源的情形（新華網，2013.2.13）。

4. **輸氣管道太少且壟斷，將阻礙輸出：**近年來，大陸油氣輸送管建設雖發展迅速，但僅為 6 萬公里，不夠綿密（美國能源工業發展近兩百年，油氣輸送管道密如蜘蛛網，約有 50 萬公里，新華網，2013.2.13），且廈門大學中國能源經濟研究中心主任林伯強亦指出，目前陸上油氣輸送管主要由大陸中石油（中國石油天然氣股份有限公司）和中石化（中國石油化工股份有限公司）佔有，不可能將其出租、外借，未來其他企業所開採出的頁岩氣，將因無法輸出而浪費（信報，2013.2.26）。
5. **頁岩氣與現有油氣採礦權重疊，企業開採困難：**大陸頁岩氣可採資源 77% 的區塊面積、80% 的資源潛藏處多存在於現有油氣區塊內。因此，頁岩氣有利開採區塊仍集中在中石油、中石化、中海油（中國海洋石油總公司）和延長油田（延長油田股份有限公司）等傳統石油企業，國土資源部所開放招標的頁岩氣區塊，因多位於上述區塊的邊緣，且尚未經過勘探開發，對於得標企業而言，勘探難度極高（中評社，2013.5.13）。
6. **市場機制尚待完善：**目前大陸頁岩氣的開發僅由少數企業操控，民間資金無法對產業做充分投資。同時，天然氣價格亦為大陸政府所管控，且被嚴重低估，難以反映實際供需關係，並打擊企業開發頁岩氣資源的信心（人民網，2012.11.6）。

（三）大陸佈署開發頁岩氣的政策方向

大陸在頁岩氣開發方面雖處於起步階段，且探勘開發工作亦面臨投資高、風險大、技術要求高、投資報酬不確定等因素，惟基於儲存量豐富、保障能源安全和環保的考量下，近年來大陸當局積極部署開發頁岩氣，其相關重要政策方向（大陸當局自 2012 年才積極規劃開採）如下：

1. 2009 年 11 月，美國總統歐巴馬訪華期間，與大陸簽署「中美關於在頁岩氣領域開展合作的諒解備忘錄」，就兩國聯合開發頁岩氣資源評估、技術合作和政策交流訂定工作計劃（各石油公司已與殼牌、康菲、雪佛龍、埃克森美孚等外國公司合作），開啟美「中」在油氣領域

- 的合作及外資石油公司進入大陸開發頁岩氣的途徑（財經國家周刊，2012.4.15）。
- 2.2011年8月，國土資源部首次完成頁岩氣資源潛在評估（時代周報，2012.11.12）。年底，並被批准為大陸第172個獨立礦種，為民營企業、資金提供開發頁岩的管道及參與商業開採依據，擺脫「三大油企」（大陸之中國石油、中國石化、中國海油）的壟斷，讓所有企業均能參與競標、開發（大公報，2012.3.2）。
 - 3.2012年3月，「人大」、「政協」兩會期間，前國務院總理溫家寶在政府工作報告中提出「加快頁岩氣勘查、開發」的政策方向指示；同月，國家能源局提出「頁岩氣發展規劃（2011-2015年）」，頁岩氣的產量目標2015年要達到65億立方公尺，2020年的產量要達到600億至1,000億立方公尺，期以紓解天然氣供需不足的壓力，並調整能源結構，達到節能減排。
 - 4.2012年6月25日，國家發展和改革委員會副主任、國家能源局局長劉鐵男在「頁岩氣發展規劃（2011-2015年）貫徹落實會議」上表示，將落實頁岩氣發展的相關機制，推進頁岩氣勘探開發，儘快實現頁岩氣生產產業化，以保障天然氣供應、提高能源供應自主率（新華社，2012.6.25）。
 - 5.2012年11月5日，財政部、國家能源局發布「關於出臺頁岩氣開發利用補貼政策的通知」，設置專款對頁岩氣開採企業給予補貼，以鼓勵勘探開發，2012年至2015年的補貼標準為0.4元（人民幣）/立方公尺（香港商報，2012.11.6）；緊接著，同月22日，大陸國土資源部也發布「關於加強頁岩氣資源勘查開採和監督管理有關工作的通知」，對擁有閒置頁岩氣礦區而不勘查、利用者，將可勒令退出，以掃除國營油企霸佔土地障礙，重申鼓勵民間參與開發的政策（新華網，2012.11.22）。
 - 6.2012年12月4日，大陸發改委正式發布「天然氣發展十二五規劃」提出，要選擇一批頁岩氣遠景區和有利目標區，頁岩氣勘探開發以四川、重慶、貴州、湖南、湖北、雲南為重點，並建設長

寧、威遠、昭通、富順-永川、鄂西渝東、川西-閬中、川東北、延安等 19 個頁岩氣勘探開發區，以展開具備規模化的生產；並將落實產業鼓勵政策，對進口大陸國內不能生產的自用設備（包括隨設備進口的技術），免徵關稅、制定頁岩氣價格；土地優先審核等（新華網，2012.12.24）。

7.2013 年 1 月 23 日，國務院發布「能源發展『十二五』規劃」，將頁岩氣納入為戰略性新興產業，推動頁岩氣多元投資管道，並加強頁岩氣勘探開發活動的監督管理、研究制定補貼等政策（大公報，2012.12.4）。

8.2013 年 3 月 18 日，大陸國家能源局油氣司副司長楊雷表示，已擬定「頁岩氣產業政策」（建設頁岩氣開發示範區、對外合作合約等事項，為民企參與開發提供管道）和「天然氣基礎設施運營管理辦法」（擬開放中石油和中石化所有的輸氣管道，為頁岩氣輸送掃除國企獨占問題），此將解決頁岩氣政策地位不明問題（此等政策雖已擬定尚未發布。旺報，2013.3.20）。

（四）小結

1.頁岩氣開發具能源戰略意義，並能爭取國際話語權：大陸能源資源存在「多煤缺油少氣」之結構，在人口成長和經濟發展持續增長之情況下，能源需求量也將相對繼續擴大，並面臨對外依存度增高的現象（據統計，大陸石油對外依存度 2000 年由 32% 上升至 2012 年的 57%，天然氣對外依存度 2012 年達 29%，預計 2013 年將上升至 32%，估計到 2020 年，需要進口 2000 億立方公尺天然氣，對外依存度的高達 50%。2012 年國內外油氣行業發展報告，2013.1）。在全球能源漸趨短缺，以及國際社會推動環保能源的情況下，世界各國開發或進口綠色能源將成為主流。因此，從能源戰略及爭取國際話語權角度而言，大陸當局擁有豐富的頁岩氣資源，佈署開採除能自給自足，並能對外輸出，此將改變世界的能源分布局勢，有利於爭取國際話語權（美國為例，2009 年開始進行大規模

商業開採，此舉不僅改變美國能源結構、提升美國經濟競爭力，並影響世界能源格局。新華網，2012.11.7、2013.4.7）。

2.解決開採困境，為大陸當局當務之急：美國能源署（EIA）所發布的「全球頁岩氣初評」顯示大陸儲存量居世界首位，惟大陸迄今尚未系統化開展頁岩氣的資源調查和評估，使得勘探開發無明確的資訊依據（瞭望新聞周刊，2013.5.20）。此外，大陸對頁岩氣發展雖積極佈署配套規劃，惟頁岩氣的勘探面臨諸多難題尚待解決，因此積極尋求開發困境的解決方案，乃是對緩解大陸內部天然氣供應壓力、調整能源結構、推進節能減排以及促進經濟增長之重要關鍵與當務之急。