

一、中共「十八屆四中全會」後反腐制度改革評析

開南大學公共事務管理學系張執中主任主稿

- 「十八屆四中全會」通過「決定」顯示，習試圖從上到下藉由立法、授權、問責三個程序，達到「有法必依、執法必嚴、違法必究」的目標，減少官員濫權貪腐空間。
- 儘管透過民間和媒體監督是國際反腐成功的普遍經驗，但習近平反腐重心依然是整風、建制、巡視與派駐，並透過提高紀檢系統的獨立性與縱向、橫向的覆蓋率，以達到嚇阻效果。

今（2014）年 10 月 20 日至 23 日，中共在北京召開「十八屆四中全會」。外界主要關注全會是否完成黨內對周永康案的處分，以及「全面依法治國若干重大問題的決定」（以下簡稱「決定」）的主要內容，特別是未來中共反腐如何從「運動」走向「制度」。緊接著 25 日召開中紀委十八屆四次全會，規劃未來反腐重點在巡視與派駐制度的全覆蓋、提出重整黨內法規的時間表，與嚴明黨的政治紀律（中共中央紀委監察部網站，2014.10.25），簡單而言就是巡視、派駐、建制與整風四個重心，也逐步勾勒習近平路線與那套制約權力的「籠子」。

（一）「十八屆四中全會」與反腐

「十八屆四中全會」並無如外界預期審議周永康案，僅通過李東生、蔣潔敏、王永春、李春城、萬慶良、楊金山嚴重違紀問題的審查報告，並確認中央政治局給予六人開除黨籍的處分。若對比薄熙來案的處理，周案公布之初，因不稱周為「同志」，以及立案「審查」取代「調查」，說明黨內對周的調查與違紀定性已有初步成果。依中共黨內程序，如中央政法委副秘書長姜偉的說明，周已無擔任中央領導職務，因此「十八屆四中全會」無須就周案做出決定（BBC 中文網，2014.10.30）；另一方面，周案還須經過中紀委的報告，進入中央政治局審議後，決定

處分方式。12月6日中共中央公布開除周永康黨籍決定，並移送司法機關處理（新華網，2014.12.6）。

不過，綜觀「決定」全文，習試圖從上到下藉由立法、授權、問責三個程序，從過往的「有法可依」，走向「有法必依、執法必嚴、違法必究」的目標，減少領導幹部尋租與濫權貪腐空間，以因應未來經濟社會的發展需求。在立法層面，包括清理有違公平的法律法規條款，強調明確立法邊界（如擴大立法權限從49個「較大的市」，下放到282個「設區的市」），以解決「紅頭文件」的亂象。特別是未來將推進反腐立法，把賄賂犯罪物件由財物擴大為財物與其他財產性利益，改變中共建政以來相關法規將賄賂範圍界定在「財物」的現況（如1952年「中華人民共和國貪污條例」、1988年「關於懲治貪污罪賄賂罪的補充決定」、1997年「刑法」等，目前仍然將賄賂範圍界定為財產、物品、回扣、手續費等性質的「財物」）。

在行政層面，主要推進各級政府事權規範化、法律化，以確立「依法行政」之精神。特別針對各級政府與部門預算外資金與「小金庫」問題，持續推動罰繳分離和收支兩條線管理制度。這些源自計畫經濟時期的制度遺產，包括如「附加費」、「執法返還」等缺乏法源的收費與罰款，與部門利益掛勾，至今仍是「禁而不止」的問題。因此必須著重建立決策終身責任制與保障依法獨立行使審計權，實行審計全覆蓋，並探索省以下地方審計機關人財物統一管理，以解決地方財政的管理漏洞。

為解決海外貪官遣返，「決定」提到擴大國際司法協助覆蓋面。加強反腐敗國際合作，加大海外追贓追逃、遣返引渡力度，以切斷「腐敗份子外逃之路」。如11月北京APEC會議中，大陸將反腐敗列入重要討論，加強APEC成員在跨境調查取證和打擊賄賂、洗錢、走私等跨境犯罪方面的合作。並確認反腐敗執法合作網路（APEC Network of Anti-Corruption Authorities and Law Enforcement Agencies，簡稱ACT-NET）的機構，隸屬於APEC反腐敗工作組，由APEC成員的執法機構組成，作為腐敗案件資訊共用的計畫。各成員國可指定專人擔任聯絡人，參與成員國間反腐的交流與合作。中國大陸將於2014年至2015年間主持反腐執法合作

網路的秘書處工作。將設於中紀委的培訓部門——中國紀檢監察學院，由中紀委副書記陳文清擔任該學院院長。中國大陸希望 APEC 成員及國際社會能夠支援大陸打貪，與各 APEC 成員開展反腐敗執法合作，形成內外連結，鞏固反腐的成果（新華網，2014.11.8；中時電子報，2014.11.9）。

（二）黨內反腐

依據「決定」內容，中共強調的是「黨的領導」與「黨要管黨」。而黨內法規則是管黨治黨的重要依據。因此一方面強調黨章的根本地位；另一方面則注重黨內法規與國家法律的銜接和協調，提高黨內法規執行力。

中共去（2013）年 11 月公布的「中央黨內法規制定工作五年規劃綱要（2013-2017 年）」提出，到建黨 100 周年時全面建成內容科學、程序嚴密、配套完備、運行有效的黨內法規制度體系，王岐山在中紀委四次會的講話中也再次提出（新華網，2013.11.28；中央紀委監察部網站，2014.10.25）。2012 年 6 月，中共中央印發「中共中央辦公廳關於開展黨內法規和規範性文件清理工作的意見」，啟動了中共歷史上第一次黨內法規和規範性文件集中清理工作（此次集中清理分為兩個階段：第一階段清理的是 1978 年至 2012 年 6 月制定的黨內法規和規範性文件；第二階段清理的是 1949 年至 1977 年前制定的黨內法規和規範性文件）。由中央辦公廳組織實施，中紀委、中組部、中宣部、中央統戰部等 50 多個機關參與，至今兩個階段共梳理出 1,589 件文件。廢止 553 件，宣布失效 600 件，共占 72.6%，由中央宣告停止執行；繼續有效的則有 507 件，其中 42 件需進行修改，解決黨內法規不適應、不協調、不銜接與不一致的問題（新華網，2014.11.18）。

再者，當前中紀委逐步將紀檢體制改革的成果固化為制度，發布「中國共產黨黨內法規制定條例」、「黨政機關厲行節約反對浪費條例」，修訂「中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則」、「中國共產黨紀律處分條例」、「中國共產黨巡視工作條例（試行）」等。特別在巡視制度上，主要做了幾個方面的改造，包括強化上級紀委的領導、擴大巡視範圍，做到對地方、部門、企事業單位全覆蓋，以及中央巡視組

「下沉一級」(意指下管兩級)，盯住省部、地廳兩級班子(新華網，2013.12.25)。因此自「十八大」以來已展開四輪巡視，不到兩年時間已經完成對 31 省市與生產建設兵團的常規巡視。11 月底則展開「專項巡視」(包括文化部、環保部、中國科協、全國工商聯、中國國際廣播電臺、南方航空、中國船舶、中國聯通、中國海運、華電集團、東風汽車、神華集團、中石化等 13 個單位)，強調不拘泥工作流程、巡視類別與條塊級別之限制。中紀委認為此舉得以突破常規巡視過程，目標是完成對中央一級 280 多家地方、部門和企事業單位的巡視全覆蓋(中共中央紀委監察部網站，2014.11.24)。

在派駐方面，「十八屆三中全會」後推動全面落實中紀委向中央一級黨和國家機關派駐紀檢機構，實行統一名稱、統一管理。而派駐機構對派出機關負責，履行監督職責，實現向中央一級黨和國家機關派駐紀檢機構全覆蓋。12 月 2 日習近平主持深改組第七次會議，也審議「關於加強中央紀委派駐機構建設的意見」，透過全面派駐使黨內監督不留死角(新華網，2014.12.2)。在巡視與派駐之外，各級領導幹部的政治紀律仍須透過「整風」來鞏固，並在巡視工作中緊扣「四個著力」(包括理論路線、八項規定與四風、黨風廉政路線、民主集中制與幹部選拔任用等)，迫使黨政領導幹部在思想、政治與行動上與黨中央保持高度一致。

(三) 結論

從「十八大」以來的演進，中共在反腐工作上透過「整風」樹立幹部的行為準則；調整黨內領導小組，強化核心角色，集中權力推動改革目標；藉由中紀委擴大巡視制度縱向與橫向之涵蓋面，並下管兩級。整體而言，都是向黨中央與總書記集權之過程。另一方面，政法系統歷經退出政治局常委、李東生、周永康案的處理到「依法治國」的提出，重點不在削弱政法系統，而是習近平一手抓政法系統改革。藉由大老虎的落網，使習近平的反腐打破舊有的框架，並獲得道德上的制高點，也具有清除黨內派系，為改革鋪路之效。

今年以來，大陸方面在黨政軍已查處 36 名副省級以上領導幹部，使得「十八大」至今，已有 53 名副省級以上領導幹部因涉及貪腐落馬。

雖然外界普遍認為，系統性建立法治與民主，最大限度減少權力過度集中，增進立法、司法和行政部門之間的相互制約，以及強化媒體和民間監督體制是近現代較發達國家反腐比較成功的普遍經驗。但中共一直按自己的思維與發展邏輯來推動改革，在堅持「黨的領導」與反對自由主義的前提下，習近平時期的反腐依然是整風、建制、巡視與派駐，只是習近平提高了紀檢系統的獨立性與縱向橫向的覆蓋率，讓這樣緊迫盯人方式成為「新常態」，試圖達到「伸手必被捉」的嚇阻效果。因此，「自律」的組織運作能否建立起「他律」的法治精神，仍是未來觀察的重點所在。

二、上海自貿區成立週年簡析

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

- 「中國（上海）自由貿易試驗區」，在中共「十八屆三中全會」中被定義為大陸新一波的改革起點。試驗內容主要有四項：貿易自由化、投資便利化、金融市場化與行政精簡化。
- 一年來，上海自貿區在吸引企業進駐與促進外貿上已達成一定成果，但增加的企業仍以大陸企業為主。在扮演先試驗再推廣的角色上，較不涉部門協調的制度改革，包括工商登記制度和負面清單改革，都頗具成效。
- 上海自貿區在涉及多個部委和實際利益的金融試驗上，進展較為緩慢，未來上海自貿區的發展，與大陸整體改革息息相關，值予持續密注。

（一）前言

去（2013）年9月29日掛牌的「中國（上海）自由貿易試驗區」（以下簡稱自貿區）成立已超過一年，在中共「十八屆三中全會」中被定義為大陸新一波的改革起點。根據規劃，自貿區的試驗內容主要有四項：貿易自由化、投資便利化、金融市場化與行政精簡化。因此自貿區的設立不只單純的著眼於自由貿易，而是以建立開放型市場經濟體制為最終目標，透過區內相關的體制改革為試點，待取得成效後再把試點範圍推廣到各地。

（二）自貿區內企業大幅增加

經過一年的發展，自貿區在吸引企業進駐與促進外貿上都有一定成效。據大陸海關統計顯示，自貿區的進口平均通關時間較區外減少41.3%，出口平均通關時間減少36.8%。今年1至8月，自貿區外貿金額為5,004億元人民幣，與上年同期相比成長9.2%，成長率分別比上

海市及全大陸高出 4.6 和 8.6 個百分點。

至 9 月中，區內新增企業達 12,266 家，一年的新增數量就遠超過前 20 年保稅區內 8 千多家企業的總數。其中外資企業有 1,677 家，比重為 13.7%，相較去年增加了 10 倍。從行業分布來看，主要集中在批發與零售業、租賃和商務服務業。

（三）工商登記制度和負面清單改革最具成果

儘管企業紛紛進駐，但自貿區在先試驗再推廣方面，與外界原先的期望仍有不少落差。目前最顯著的成果有兩項：一是工商登記制度的改革。自貿區成立後首先試行更加便利廠商的註冊資本認繳制、企業年度報告公示制和統一營業執照樣式等措施，政府對企業的監管模式由事前監管的審批制轉變為事中、事後監管的報備制。

相關改革使企業設立的平均時間，由之前的 3 至 6 個月縮減到現在的 3 至 5 個工作天。新的工商登記制度不久後就被國務院採用，今年 2 月 7 日，國務院批准「註冊資本登記制度改革方案」，在全大陸實施此項新制。

二是負面清單管理模式。負面清單列出禁止外資進入或限定外資比例的行業，但只要清單上不明確禁止的行業就可以讓外商投資，其管理模式與必須經審批的正面清單管理模式完全不同，目前區內以負面清單為核心的投資管理制度已經建立起來。

去年 9 月 30 日自貿區公布大陸第一份外商投資的負面清單，共涉及 1,067 項國民經濟行業分類中的 190 項小類，今年 6 月 30 日推出的第二份負面清單又進一步縮減到 139 項。放寬外資進入服務業後，國際著名的貴族學校—英國哈羅（HARROW）公校、德國的阿特蒙（Artemed）醫院等紛紛以獨資的方式進駐自貿區，目前有些地方也推出了類似的負面清單。

這兩項試驗的成果之所以較明顯：一是相關事務不涉及多個中央部委間的協調，改革對象較單純，例如工商登記制度屬於國家工商管理總局的管轄範圍，而負面清單的制訂則屬於商務部的職權。二是改革過程只觸及到程序性事務，被改革的對象沒感受到實際利益受損。

(四) 金融市場化試驗進展緩慢

涉及多個部委和實際利益的金融試驗則在進展上沒那麼順利。在自貿區成立後，業界和學界本來都對區內的金融體制改革寄予厚望，因為自貿區最重要的目標就是金融市場化。

去年 12 月 2 日，中國人民銀行發布「關於金融支援中國（上海）自由貿易試驗區建設的意見」（簡稱「金融 30 條」），指出了自貿區金融改革的四個方向：包括人民幣跨境使用、人民幣資本帳的自由兌換、利率市場化和外匯管理。今年以來又接續推出各種自貿區金融改革細則：包括協力廠商機構跨境人民幣支付、擴大人民幣跨境使用、小額外幣利率存款上限放開、外匯管理細則、反洗錢細則等，使得「金融 30 條」四項改革中已有三項落實，剩下的資本帳自由兌換實施細則也已經進入最後討論階段。

但到目前為止，自貿區大多數的金融開放措施都是象徵性的，尚未進入大幅放寬管制的進程。除部委間和利益不易協調外，可能還有時機和風險方面的考慮。在大陸 30 多年的改革過程中，金融領域的開放一向很審慎，這也是大陸金融業能夠多次避開全球金融危機直接衝擊的主要原因。

金融市場化雖然是自貿區的改革目標之一，但大陸當前房地產已泡沫化，在內部不成熟的金融體系及脆弱的國際經濟環境下，一旦資本帳開放自由兌換，如果未來房價硬著陸，資金的外逃將引起金融體系一連串的系統性風險。同時，在缺乏配套措施下，如果利率市場化貿然在區內實施，其他地區的存款恐怕都會流到自貿區，這樣會導致國有銀行出現資金周轉的問題，呆壞賬也逐漸浮出水面，整個金融體系很可能產生危機，所以大陸對自貿區的金融開放採取步步為營的保守態度就不難理解了。

(五) 結語

經過一年來的發展，上海自貿區在吸引企業進駐與促進外貿上已達成一定成果，但增加的企業仍以大陸企業為主。在扮演先試驗再推

廣的角色上，較不涉部門協調的制度改革，包括工商登記制度和負面清單改革，都頗具成效，惟涉及多個部委和實際利益的金融試驗，則進展緩慢，未來上海自貿區的發展，與大陸整體改革息息相關，值予持續密注。

三、香港「佔中」運動的評析與展望

淡江大學中國大陸研究所張五岳所長主稿

- 今年 6 月大陸國務院新聞辦發表的「『一國兩制』在香港特別行政區的實踐」白皮書，對 2017 年香港特首選舉方案定調，引爆香港「佔中」情勢。
- 2017 年的特首提名委員會的選舉與組成，能否反映香港多數民意，以及立法會是否循序漸進達到最終全面普選，將是未來香港政局觀察的兩項關鍵議題。
- 到明年立法會投票審議相關政改報告之前，大陸能否爭取若干泛民主派對於未來港府所提出政改方案的支持，將是影響香港未來政局與社會穩定之關鍵。

(一) 香港民眾爭「普選」與「佔中」再度印證「莫非定律」

相較於往年「十一黃金週」最大的不同，今年 10 月 1 日當大陸進行 65 周年國慶慶典之際，在「一國兩制」下的香港卻爆發了最大規模的「佔中」運動，以強烈抗議的方式表達香港民眾對於 2017 年香港特首選舉真普選的訴求。

根據香港「基本法」和大陸「全國人大」常委會 2007 年的「決定」，早在 7 年前就決定在 2017 年落實行政長官由普選產生，何以歷經了 7 年的折衝樽俎，卻仍然走向「佔中」的地步呢？

事實上，自 2012 年梁振英特首選出後，有關下任 2017 年特首的選舉，就成為北京與特區政府的關注重點。面對 2017 特首選舉，自 2013 年起，港大學教授戴耀廷、中大教授陳健民及基督教傳教士朱耀明等人，就在香港宣布將發起的政治運動，以占領香港的政治及商業中心——中環來向香港政府和北京政府施壓，反對由北京所訂立的 2017 年香港特別行政區行政長官選舉候選人提名方案，要求落實真正普選。

面對香港泛民主派要求特首真普選的強烈呼籲，香港特區政府於

2013年10月17日宣布成立由政務司司長領導，律政司司長和政制及內地事務局局長為成員的政改諮詢專責小組（專責小組），負責處理2017年行政長官及2016年立法會產生辦法的公眾諮詢工作。

特區政府隨後在2013年12月4日發表「二零一七年行政長官及二零一六年立法會產生辦法諮詢文件」（「諮詢文件」），就兩個產生辦法的相關議題，廣泛收集社會各界意見，諮詢期為五個月，至2014年5月3日結束。

但在今年6月10日大陸國務院新聞辦發表長達23,000字的「『一國兩制』在香港特別行政區的實踐」白皮書，就已經對2017年特首選舉方案定調。一般認為自中共創設「白皮書」發布制度以來，在迄今為止發布的總計88份「白皮書」中，關於香港問題專題的政府「白皮書」，這是第一個，也是唯一的一個。凸顯出大陸對於香港政改議題與未來發展變遷感到急迫性與嚴重性，欲藉此白皮書的公布，表達北京的堅定立場與政策方針。

白皮書的發布，非但無法平息香港對於特首選舉的爭議，反而引發了今年7月1日的七一大遊行，這次大遊行可以說是2003年以來最大規模的一次，並以「捍衛港人自主、無懼中央威嚇、公民直接提名、廢除功能組別」為主題。

在七一遊行之後當天晚上，也有2千多名學生與民眾進行短暫的占領，被視為「佔中」預演。香港七一的大遊行，並沒有讓北京與特區政府讓步，在稍後7月15日梁振英向「全國人大」常委會遞交「關於香港特別行政區二零一七年行政長官及二零一六年立法會產生辦法是否需要修改的報告」，8月31日「全國人大」常委會決定，北京仍然維持「白皮書」的一貫堅定立場，終於促使了香港「佔中」的引爆。

早在7年前就已經決定的2017年特首選舉，北京與香港期待真正普選的民眾，歷經7年與無數次的互動交手，卻仍然避免不了此次的「佔中」的暴發，可說再度印證「莫非定律」。

（二）未來香港政局觀察兩項關鍵議題

有關香港未來政局觀察，根據大陸「全國人大」常委會2004年的

「解釋」，「政改五部曲」包括：一、特首向人大常委會提交報告，提請人大常委會決定特首及立法會兩個產生辦法是否需要進行修改。二、人大常委會依照「中華人民共和國香港特別行政區基本法」第四十五條和第六十八條規定，根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。三、特區政府向立法會提出修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法，並經立法會全體議員三分之二多數通過。四、特首同意經立法會通過的議案。五、特首將法案報全國人民代表大會常務委員會，予以批准或備案。目前政改即將邁入第三階段，此一階段香港唯一具有影響力者厥為：在立法會擁有三分之一以上的泛民主派議員是否行使否決權。

事實上，此次特首選舉決定的出爐，泛民主派與北京雙方最關鍵的爭論並非是第二階段的香港民眾進行普選，而是在於第一階段候選人如何產生。北京認為 2017 年香港特首可以普選，但必須透過其所設置的若干前提要件，以確保在第一階段由提名委員會所產生的特首候選人，不會有任何不被北京認可的候選人出關。

簡言之，北京認為，若由第二階段的 730 萬香港人中 500 多萬合格選民選舉產生特首，北京根本無法有效掌控（因為泛民主派在立法會選舉都約擁有 5 成以上的選票）。但若是由 1,200 名提名委員會過半數聯署產生，北京對於提名委員會的過半成員是可以完全掌控（以 2012 年為例泛民主派只擁有 205 票），任何讓北京有疑慮與無法接受的人選，即無法成為特首候選人。

對於此一政改方案，北京並採取最關鍵的殺手鐮：如果此一被外界視為鳥籠式的政改方案，無法在明年香港立法會獲得三分之二表決通過，那 2017 年特首的選舉，仍然是採取現階段方式，由 1,200 名選舉委員會選舉產生，香港民眾仍然無法在 2017 年實行普選。

未來不論是學生或是泛民主派，唯一可以與北京對話的議題主要是政改議題，而政改議題主要關鍵有兩項：一是根據基本法 45 條有關特首選舉規定：「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標」。

學生與泛民主派唯一可以訴求的是「由一個有『廣泛代表性』的提名委員會」。什麼是「廣泛代表性」？此外究竟未來與現行的提名委員會，兩者在產生的本質上是否有所差異？此兩項實為關鍵因素之所在。

以目前 1,200 名提名委員會為例，先不論其是否能夠反映香港多數與主流民意。但其中 4 大界別內的 38 種職業身分界別，各界選民數量參差不齊也有爭議，若以 25 萬除以 38 界別，每界別理論上平均有 6,579 位選民，但實際上，許多界別的選民其實只有 200 位以下，以漁農界為例，整個魚農界只有 159 位選民，卻可以選出 60 位選委會委員，但教育界別擁有 86,626 人卻只能選出 30 位。

雖然 2017 年大選的提委會如何產生，仍是未定數，但人大常委會副秘書長李飛指出，將沿用選委會的辦法。一般認為若是沿用目前選委會選舉方式來產生提名委員會，則泛民主派或是北京不喜歡的人士根本無法取得 600 名連署，成為特首的候選人資格。

另一個政改議題，為立法會是否循序漸進達到最終全面普選議題。目前香港立法會共 70 席，其中 35 席為直選產生，另外 35 席為功能界別，在直選部分泛民主派雖然歷屆選舉中，都獲得超過五成的穩定選票，卻在議會中長期淪為少數派（目前只有 27 席）。亦即擁有 5 成 5 到 6 成香港民眾票選支持的泛民主派，但在立法會議席卻只能擁有 3 成 5 到 4 成左右的席次的畸形現象。

根據基本法 68 條規定，香港立法會的普選進程需「循序漸進」，最終達至「全部議員由普選產生」的目標。一般的理解是香港在 1997 年後每一屆選舉都應逐漸循序漸進，最終達至全面普選。然而，此次人大常委會就 2016 年香港立法會選舉方式的決定，仍維持目前的結構，此舉也引發泛民主派的反彈。

由於此次北京強力全面杜絕泛民參選特首的可能性，又在 2016 年立法會選舉上原地踏步，自然也讓期待 2017 年特首普選，2020 年立法會全面普選人徹底失望，認為不採取強烈抗議行動，北京是不會給予香港特首普選與立法會普選的機會。

（三）結語

展望香港政局，到明年立法會投票審議之前，必然是雙方對抗折衝的關鍵時刻。值得注意的是，未來大陸是否動用一切力量分化泛民主派議員，如同 2010 年香港政改方案也是分化泛民主派，並爭取民主黨主席何俊仁的支持通過攸關立法會選舉的政改方案，也值得外界關注。

究竟大陸能做出何種妥協，以爭取若干泛民主派對於未來港府所提出政改方案的支持，將是最為關鍵議題之所在。一旦北京沒有針對特首選舉做若干的「調整」，並爭取到 4 席泛民派議員的支持，或是針對 2020 年立法會普選做出重大讓步，則政改方案必然遭到立法會否決，屆時香港民眾究竟選擇無奈認可、或是升高抗爭，不僅牽動 2016 年立法會的選舉，也牽動未來香港政局的發展。

不論何種情況，香港的政局與社會都可能陷於波動與不安中。一旦香港政局動盪社會不安，則可能對於「一國兩制」所標榜的「港人治港」、「高度自治」與「繁榮穩定」產生重大衝擊。面對未來香港可能因此次政改方案而政局紛擾不安，臺灣也將在明年正式開跑的 2016 年大選，在臺灣選戰逐步加溫的情況下，香港議題必然會在臺灣內部選戰中發酵。當臺港政治上產生相互影響的共伴效應，未來兩岸三地的互動也就格外敏感與複雜，是以，未來面對兩岸三地內在政治、經濟與社會的變遷與互動的諸多挑戰，亟需三方皆以審慎態度與智慧，處理此一複雜敏感議題。

四、2014 亞太經合會（APEC）峰會觀察

政治大學國際關係研究中心陳德昇研究員主稿

- 2014 年第 22 次領導人會議於北京雁棲湖畔召開，研商「共面向未來的亞太夥伴關係」主題，以及「推動區域經濟一體化」、「促進經濟創新發展、改革與成長」、「加強全方為基礎設施與互連互通建設」等重點議題。
- 陸方除推展亞太自由貿易區（FTAAP）北京路線圖外，並提出「一帶一路」為主軸的「互連互通合作藍圖」，將設置規模 1,000 億元人民幣的絲路基金，為有關沿線國家的基礎設施提供資金支援，促進經濟合作與戰略布局。
- 本次會議我方主要訴求重點，包括向各方表達我參與 TPP、RCEP 等區域經濟整合的意願，亦展現改善兩岸關係的決心，在「王張會」上就陸客來臺中轉、參與區域經濟整合研究、食品安全與通關機制等議題，雙方同意持續推動與落實。
- 我方應積極評估其對美「中」兩大國之競合，與對區域整合之影響，並尋求其中兩岸「雙贏」的策略。

（一）背景與運作

APEC（Asia-Pacific Economic Cooperation）是亞洲太平洋地區最重要的經濟合作論壇，也是最高級別政府間經濟合作機制。APEC 成立於 1989 年 1 月，澳洲總理霍克（Robert James Lee Hawke）訪問韓國倡議，同年 11 月 5 至 7 日 12 個創始會原國（日本、韓國、美國、加拿大、新加坡、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、汶萊、澳洲、紐西蘭）在澳洲坎培拉舉行首屆「亞洲太平洋經濟合作部長級會議」。1993 年起則舉辦經濟領袖會議，由各成員國領袖參加。

APEC 合作與運作模式，主要包括自主自願，所做決定經各成員一致同意，強調靈活務實。會議文件不具法律效力，但各成員國在政治

與道義上有責任實施。

(二) 2014 年 APEC 主要議題與兩岸互動

今年 APEC 是由中國大陸主辦，這是中國大陸繼 2001 年上海 APEC 後，再度於大陸舉行。其特點除有地主國展現主場優勢與政策訴求外，習近平與歐巴馬會晤，與日本安倍的互動亦受矚目。

2014 年 APEC 各成員國，於北京雁棲湖畔召開第 22 次領導人會議。此次會議研商「共建面向未來的亞太夥伴關係」主題，以及「推動區域經濟一體化」、「促進經濟創新發展、改革與成長」、「加強全方為基礎設施與互連互通建設」等重點議題，期能共商拓展和深化亞太區域經濟合作之大計，以實現亞太和平、穩定、發展和共同繁榮。

就我方而言，透過 APEC 國際經貿平臺，有助我國際經貿活動的參與和兩岸對話。11 月 9 日蕭前副總統與習近平的會見，以及 11 月 12 日陸委會主委王郁琦和國臺辦主任張志軍的會見，亦受各界期待與關注。此外，我經貿部門首長與陸方商務部，就「服貿」和「貨貿」進程的互動，亦攸關兩岸 ECFA 後續協商、經貿互動，以及國際經貿整合參與。

(三) 議程運作與我方訴求

針對以美國為首的 TPP 區域整合經貿戰略，大陸在短期難參與的背景下，亦運用此次 APEC 的主場優勢推動兩大戰略。陸方除推展亞太自由貿易區 (FTAAP) 北京路線圖外，並提出「一帶一路」（是「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的簡稱。貫穿歐亞大陸板塊，東邊連接亞太經濟圈，西邊進入歐洲經濟圈）為主軸的「互連互通合作藍圖」，為其經貿突圍和強化地緣政治影響力尋求突破。

11 月 8 日召開一場「APEC 東道主夥伴對話會」，主題訂為「加強互連互通合作藍圖」，既涉及公路、鐵路、行路等基礎設施的「硬聯通」，也包括規則制度等方面的「軟聯通」與「人聯通」。由於要實現亞太地區「互連互通」關鍵仍在資金，2014 年 10 月 APEC 財長會

議後，21 個國家已簽署「亞洲基礎設施投資銀行」政府間基本協定備忘錄，以推進亞洲地區的互聯互通。在此背景下，大陸砸下重金吸引有關各國加入「一帶一路」，大陸將設置規模 1,000 億元人民幣（約 4,987 億元臺幣）絲路基金，要為有關沿線國家的基礎設施提供資金支援，促進經濟合作與戰略布局。

2014 年 APEC 會議，我方主要參與互動與訴求重點包括：領袖代表、經貿部門首長、企業代表與各國領袖、代表交流互動，並表達我方立場與觀點。說明我國對內推動及法規鬆綁，以及對外洽簽經濟合作協定的作為，強調參與區域經濟整合的意願和決心，為爭取加入「跨太平洋夥伴協定」（TPP）和「區域全面經濟伙伴」（RCEP）創造有利條件。此外，亦展現改善兩岸關係的誠意與追求和平發展的決心，並促成兩岸「貨貿」談判與協議及早落實。此外，在「王張會」上我方亦就陸客來臺中轉、參與區域經濟整合研究、食品安全與通關機制，以及兩岸文化、教育、科技與青年交流等議題，雙方同意持續推動與落實。

（四）評估與展望

針對近年美國重返亞洲政策實踐，以及運用國際高標準經貿整合規範，使得中國大陸在地緣政治封鎖（東亞鄰邦中近年出現衝突，與潛在性戰略對抗升高），以及國際經貿組織參與受阻。因此，「亞太自貿區」的推動下，有利於中國大陸扮演更積極的區域經濟主導性與整合者角色。

此外，在「一帶一路」的戰略布局下，透過雄厚國家資源的挹注和基礎建設的資金的貸放，在東南亞國家，以及北面、西面和西南方諸國聯合，將有助於其交通基礎建設的推動，從而強化物流、人流和地緣政治和諧環境的創造，並進而做歐亞地區經濟整合之策略思考和布局。

對大陸此一發展態勢，我方應積極評估其對美「中」兩大國之競合，與對區域整合之短中期效應。此外，在兩岸經貿互動中，過度依賴單一市場確存在風險，兩岸企業界共同參與絲綢之路，共同「走出

去」經略國際市場，亦符合兩岸「雙贏」的原則。

兩岸關係的改善與「服貿」和「貨貿」協議的溝通，亦是 APEC 兩岸議題的重點。隨著「蕭習會」的召開，並重申「九二共識」與和平發展訴求，有助於雙方盡釋前嫌。此外，我經濟部長杜紫軍與大陸商務部長高虎城在 APEC 安排會見，就兩岸「貨貿協議」的後續性協商，以及面臨的立院審議僵局的討論，亦有助互相了解和認知。

尤其是「中」韓 FTA 於此次 APEC 期間簽署後，臺灣將面臨更大的韓國同質產品大陸市場競爭壓力。如果此一進程與節奏不能掌控與結合，則臺灣參與區域整合的可能和空間亦將窄化，這是臺灣必須面對的現實和挑戰。

客觀而言，由於兩岸政治因素與國際實力差距，影響我政府參與國際活動的空間。前次上海 APEC 我方領袖代表缺席，此次則有務實參與之作為。一方面顯示兩岸關係與信任的改善；另一方面，我方參與國際經貿活動亦是義務和責任。

然而，由於兩岸政治的侷限，我方不能以中華民國總統身分參與，甚而領袖代表的身分與名稱亦未受應有之尊重，皆令人遺憾。必須指出的是，大陸對中華民國的持續打壓和國際參與空間的窄化，將益增國人本土意識的滋長，並弱化國人對大陸的信任與認同基礎，也不利於化解兩岸關係的結構性矛盾。

兩岸要能突破政治僵局，大陸如何認真看待與定位中華民國，應是解決兩岸事務不容迴避的課題。由於兩岸與內政因素，我政府加入 TPP 與 RCEP 區域經濟整合的步調已相對滯後，益見國家經濟邊緣化的風險和挑戰，令人憂心。

客觀而言，循兩岸「服貿」與「貨貿」先簽署之路徑，再積極加入 RCEP 與 TPP 的可能性與可操作性較高。然而，當前內政面臨在野黨與社會運動之挑戰，難以突破兩岸協議簽署之僵局；另一方面，大陸亦不願兩岸洽談完成之協議再遭擱置，也謹慎以對雙方之經貿協商進程。基本而言，以大陸經濟規模和實力而言，兩岸經貿協議簽署，臺灣市場對大陸市場貢獻有限，但政治功能較大；對臺灣而言，兩岸

經貿協議簽署，恐是參與全球經貿整合的必經路徑。

如何尋求臺灣內部更大共識、做好開放市場的配套、補貼與防衛措施，落實臺灣經貿自由化的決心，以及促成經貿開放全民利益共享機制，應是努力的目標。

五、大陸擴建南沙島礁的意涵分析

淡江大學國際研究學院王高成院長主稿

- 為利維護南海地區的經濟及軍事價值，大陸擴建所占島礁。隨著國力快速增長，大陸對於自身信心提升，在處理領土主權紛爭時，已開始從韜光養晦轉向有所作為。
- 大陸目前在南海 7 個島礁進行的填海造陸作業，有 5 個是由大陸國家主席習近平所核定，目的是達成「小島堡壘化」和「大島陣地化」，強化大陸在南海的競逐及維護領土主權。
- 大陸加強島礁的軍事化作為，主要係因應越菲的侵占南沙島嶼及挑釁行為，惟對於我仍構成潛在的威脅，我應強化太平島的建設及軍事力量，並續維持兩岸關係的和諧穩定，以有利於兩岸在南海保持和平及相互尊重之關係。

（一）前言

大陸目前在南沙群島中占有永暑礁、赤瓜礁、東門礁、南薰礁、華陽礁、渚碧礁及美濟礁等 7 個島礁，但是島礁的面積均不大。對於大陸而言，南海地區具有重要的戰略意涵。據媒體報導，大陸從今年開始，在其所占領的南沙群島 7 個島礁進行大規模填海造陸工程，擴大所擁有的陸地面積。此一舉動將增強大陸對於該地區的實質掌控，也影響太平島的安全，值得我方關注。

（二）大陸擴建所占島礁的原因探討

就維護國家主權而言，南海諸島嶼為「中國」固有領土，大陸建政後也繼承中華民國的主張，公布了九段線，將線內的島嶼均列為「中國」的領土，如果不能維護其既有領土主權，將危及中共政權的穩定。

就能源安全而言，大陸自 1993 年起已是能源進口國，所需原油多半自中東地區進口，行經麻六甲海峽及南海地區，如不能確保此一航

線的安全，將危及其能源需求及經濟發展。此外，南沙群島海域也蘊藏著豐富的石油及天然氣，如取得其主權，將可開發利用，降低海外進口石油的依賴。第三，近年來美國實施亞太再平衡戰略，加強對於此一地區的關注及經營，大陸也必須加強對於此一地區的掌控，以維護其國家安全。不僅大陸重視南沙群島地區，越南、菲律賓、馬來西亞、印尼、汶萊及我國也宣示擁有全部及部分島嶼的主權，也看重此一地區的經濟及軍事價值，紛紛展開維護主權的作為，尤其是以越南及菲律賓最為積極。此一日益增強的競爭態勢，應是大陸擴建所占島礁的最主要原因。

另一個原因則是大陸在維護南海及東海領土主權行為模式的改變。隨著國力快速增長，大陸對於自身的信心也提升，在處理領土主權紛爭時，不再只是韜光養晦，而是開始有所作為，採取實際的行動加以維護，即使因此與周邊國家發生摩擦與衝突也在所不惜。

（三）擴建島礁有助大陸在南海的競逐及維護領土主權

擴增所占有的島礁面積，將有助於大陸在南海的競逐及維護領土主權。在面對激烈的主權競爭下，最重要的是要有實力捍衛主權、壓制他國的作為。大陸雖然國力崛起，但是南沙群島的地理位置距離本土仍很遙遠，離海南島的軍事基地有 1,000 公里以上，其海空軍尚無法發揮震懾的作用。一旦發生緊急事故，從海南島至南沙群島海域仍有相當航程時間，而且因無適當的停駐點，在油料及武力補給上也成問題，無法持久作戰。

反之，越南及菲律賓則較接近南沙群島，擁有經營的地利之便。因此，大陸必須設法將武力延伸至南沙群島海域，一方面增加海空軍的戰力，建造大型的水面戰艦以便巡弋南沙群島水域，並擴大空軍的作戰半徑及空中加油能力，另一方面則是在南沙群島海域建立海空軍基地。然而，南沙群島較大的島嶼太平島在我國的管轄下，中業島被菲律賓占有，南威島則被越南占領，大陸所占領的 7 個島礁面積較小，無法成為海空軍基地。此次在南沙群島諸島礁進行擴建，就是為了在

該地發展海空軍及海警船可以停泊的據點，以提升競逐的實力。

（四）大陸擴建島礁之現況

根據國安局長李翔宙在立法院的說明，大陸目前在南海 7 個島礁所進行的填海造陸作業，有 5 個是由大陸國家主席習近平所核定，目的是「小島堡壘化」和「大島陣地化」。以永暑礁為例，大陸自今年起積極進行填海造陸工程，其最新面積已逼近 1 平方公里，超越我方所掌控面積 0.5 平方公里的太平島，成為南沙第一大島。

根據大陸軍事專家評估，作為大陸在南沙的行政與軍事指揮中心的永暑礁最後面積將達 2 平方公里，並將興建大型軍用機場。該島距離越南南威島約 110 公里、距離馬來西亞約 550 公里，距離菲律賓約 550 公里，都在大陸目前主力戰機全程火力打擊範圍，大陸同時也在赤瓜礁興建軍用機場，未來將能有效掌控南海空域。共軍之後將在永暑礁等部署防空飛彈和反艦飛彈，擴大駐防戰機、快速登陸艇和快艇部隊，對於越南及菲律賓等國將構成強大壓制力量。

當前兩岸關係緩和，而且大陸仍奉行「一個中國」政策，將我國所駐守的太平島視為兩岸共同維護「中國」的領土主權，因此其加強島礁的軍事化作為，主要目的仍在針對越南及菲律賓的侵占南沙島嶼及挑釁行為，不是針對臺灣而來。然而這些擴大後的島礁距離太平島很近，也在其軍機打擊範圍內，對於我國駐防人員及島嶼仍構成潛在的威脅，必須加以提防。

此外，大陸擴大所占有的島礁，目的也在爭取其國際法的權益。根據聯合國海洋法公約，水下土地不能被任何一方所聲索。該法也規定，不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不能享有專屬經濟區或大陸架。亦即大陸即使占有南沙群島的部份島礁，也只享有 12 海哩的領海，沒有專屬經濟區，無法開採區內的海底資源。有鑒於該法的規定，越南及菲律賓也持續地在所占有的島礁進行建設。因此，大陸目前在所占有的島礁進行擴大及建設，目的也在於強化其對於南沙群島的主權聲索及海洋權益保障。

（五）結語

基於上述發展情況，我國應該深有警惕，包括大陸在內的南海主權聲索國，均已採取積極的行動，擴大對於所占有島礁的面積及地上物的建設，以強化軍事力量及改善生活條件，用於爭奪主權及海洋權益。

由於大陸的積極作為，我國原本擁有的南沙群島最大島太平島的優勢已不復存在。大陸不僅已填造出第一大島，且在所占有的島礁上加強建設，未來擬進駐戰機及制空制海飛彈，意圖掌控此一地區的軍事優勢，對於越南、菲律賓及我國駐軍構成威脅。

為維護我國在南海的主權及海洋權益，我國也應強化太平島的建設及軍事力量，進駐大型的海巡船艦，以使大陸及周遭國家的武裝力量不敢輕易來犯，並維護我國漁民的安全及海洋權益。此外，我國應繼續維持兩岸關係的和諧穩定，以有利於兩岸在南海也維持和平及相互尊重之關係，避免大陸日增的軍事力量威脅。

此外，我國也應積極呼籲南海地區各聲索國，儘早簽訂「南海各方行為準則」，以對話協商的方式解決領土的爭議，以和平合作的方式共同運用該地的資源，停止目前的以單方面擴建及武力準備的爭權行動，以維護南海地區的和平穩定。