

一、大陸推動各級政府權力清單制度簡析

政治大學政治學系助理教授蔡中民主稿

大陸推動權力清單制度，要求各級政府機關依其法定職責梳理和界定權力邊界，並以列表清單形式對外公布，主動接受社會監督。

大陸國務院率先取消和下放 690 項行政審批事項，地方政府亦相應變革；其中廣東省調整行政審批事項近 2.8 萬項，另浙江省則由 12,300 項減至 4,236 項，降幅高達 65.5%。

權力清單的推行暴露出大陸行政機關的扭曲邏輯與制度性缺陷，若無完善的配套措施與監督制度，其負面效應將是大陸落實改革的一大挑戰。

（一）權力清單制度為大陸重要施政目標

大陸於 2013 年「十八屆三中全會」通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，其中「強化權力運行約制和監督體系」的段落中，提到「推行地方各級政府及工作部門權力清單制度，依法公開權力運行流程」。在 2014 年「十八屆四中全會」通過之「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，大陸政府更進一步說明「推行政府權力清單制度，堅決消除權力設租尋租空間」，以及「各級政府及其工作部門依據權力清單，向社會全面公開政府職能、法律依據、實施主體、職責權限、管理流程、監督方式等事項」。

從這兩份大陸官方文件可以看出，權力清單制度是未來大陸政府重要施政目標，其定義為「政府各個部門按照法定職責，梳理和界定其權力邊界，並按照行政權力基本要素，將梳理出來的權力事項進行規範，以列表清單形式公之於眾，主動接受社會監督，自覺促進依法行政」；簡言之，就是明確規範、約制與監督政府的權力，給市場、企業與社會更大的發展空間。具體做法則是簡政放權、轉變政府職能、依法行政及政務公開。相

關概念與改革事項提出一年多來，對大陸各級政府的運作已產生重大影響，主要的邏輯是將行政審批制度透過取消或下放的方式進行簡化，釐清各級政府所擁有的職權及審批流程，並且將政府管理由事前審批，轉變為事中、事後監管與完善市場體制發展。

（二）大陸各級政府推動權力清單制度情形

權力清單制度相關舉措最先由大陸中央發動，至今已先後取消和下放八批共 690 項行政審批事項，隨後地方政府跟進提出相對應的變革（詳附表）。

大陸各級政府權力清單統計（至 2014 年 12 月 12 日止）

公布單位	公布日期	備註
中央政府		
國務院 60 個機關	2014.3.17（首份）	八批共 690 項
省、直轄市		
浙江省	2014.6.25	約 12,300 項減少至 4,236 項，減少 65.5%
上海市	2014.6.29（首份）	首納 41 項權力事項，其中行政審批事項 24 項，政府定價事項 17 項
安徽省	2014.10.31	5,405 項減少至 1,712 項，減少 68%
廣東省	2014.12.2（縱向權力單，省、市、縣）	調整行政審批事項近 2.8 萬項，其中省級 578 項、市級 6,000 餘項、縣級 1.6 萬餘項
江蘇省	2014.12.10	保留行政權力事項 5,647 項
江西省	預計 2015.5.31	
北京市	預計 2017 年底	前三批權力清單中，精簡審批事項達 381 項，計 41.2%
省會城市		
廣州	2013.12.21	
寧波	2014.10.17.	首批權力清單涉及 44 個市級機關 4,189 項行政權力
長沙	2014.11.12.	行政審批事項由 485 項減至 219 項，減少 58.2%；行政職權由 9,221 項減至 3,393 項，減少 61.7%
青島	預計 2014 年底	
合肥	預計 2015.2.15 前	
濟南	預計 2015 年第一季	
地級市		
湖北省襄陽市	2014.1.16	梳理 13 類共 4,668 項，不涉及行政審批事項

公布單位	公布日期	備註
山西省晉中市	2014.8 開始	5,175 項減至 1,874 項
山西省忻州市	2014.10.21	清理 89,254 項權力
廣東省佛山市	2014.11.12	保留權力 11,773 項
安徽省蕪湖市	2014.11.27	保留 2,565 項，減少 65.9%，其中行政審批 166 項，減少 39.6%
福建省寧德市	預計 2015 年初 (1/15-2/15)	
縣、縣級市		
浙江義烏市	2013.12.28	省、市放權義烏，確定 5,139 項權力
浙江富陽市	2014.3.7	原始行政權力由 7,800 餘項減至 6,100 餘項，減少 21.8%；常用行政權力 2,500 餘項減至 1,534 項，減少 38.6%
浙江平陽縣	2014.9.25	7,503 項機關職權只保留 3,847 項
浙江海鹽縣	2014.10.15	保留 4,779 項
雲南鳳慶縣	2014.10.15	保留行政審批 157 項

(三) 觀察與分析

從表象上看來，權力清單的公布讓政府職權更為清楚，但因此暴露出行政機關的扭曲邏輯與制度性缺陷，也將對大陸政府進一步落實改革帶來相當大的挑戰。

首先，權力清單的制定流程與涵蓋內容不一。一方面是由於大陸中央並未提出統一規劃，另一方面則是各地政府對權力範圍的認知有所出入，即便提出清單的基礎是要對自我所擁有的權力有清楚認識，但對大陸許多行政機關而言，向來多按慣例行事，對實際權力並不清楚，因此在自我權力區劃都不明白的情況下，遑論完整地區分與認定。部分地方政府甚至設計制式權力清單範本交由各單位自行填寫，卻造成表格無法反映實際狀況的困境。再加上缺乏法律基礎及行政權與管理權的混淆，最終的結果便是地方政府各行其是，提出各式各樣的權力清單。在行政機關自我清理的前提下，很難期待經此程序產生的權力清單能發揮功效。

其次，權力清單對政府機關的實際利益造成直接影響。在自我限縮與約束的前提下，清單的列表、實施與監督存在許多隱憂。例如多種權力集中在一個項目中，造成項目數量減少的假象，但機關實際權力未受損害；

原有行政業務轉換成事務性管理項目，或表面取消行政權力但主管單位仍以慣例方式行之。有些地方政府則趁此機會將責任大、風險高的權力事項，尤其是關於安全生產的業務取消或調整，藉此減輕課責壓力；或將被迫取消的權力事項轉移給「二政府」（各類評審機構與協會，代替政府執行行政業務），故清單雖然看起來更精簡，但對民眾與企業而言，要經歷的行政程序並未減少。

第三，權力清單的文件性質以政策性的「通知」為主。此類文件皆非法律文件，因此內容對於執行單位、權限及效力等規定不明確，甚至有違法、逾權的現象。尤其是權力清單的產生方式是由主管單位自我清查，但統籌與監督單位卻又不同，分屬於發展改革委員會、編制辦公室、法制辦公室等。各級政府的權力清單之發布單位及其權限相當不明，且在沒有法律效力前提下，這樣的文件並無法作為行政機關的依據，也無法確切保障民眾權益。除此之外，紅頭文件等非正式法規所賦予的限制性權力，行政機關可選擇性取消或保留，沒有法律框架的約束，反而容易造成權力混亂。

第四，權力清單的執行過程具負面效果。在明確各級政府所擁有的權力後，官員因權力限縮而缺乏尋租之可能，因此會出現的兩種反應：一、消極抵制，以權力清單為名不積極作為，甚至提出形式性的清單，無法確切落實；二、大力發展清單外的中介權力，官員在直接擁有的行政審批權取消後，便間接要求企業通過評估、檢測、鑑定等中介機構程序，尋求自我利潤。

簡言之，在大陸各級政府紛紛提出權力清單之際，亟待完善相關聯的配套制度以收相輔相成之效，例如大陸國務院的「信息公開條例」、行政覆議法及行政訴訟法、行政機關的法治考核指標、「各級人民代表大會常務委員會監督法」，如此一來，才能從資訊公開、行政程序、法治建設、監督規範等面向，提供權力清單完備的功能，不致最終淪於政府行政事項的簡單列表。權力清單的理想目標是各級政府「為所當為」，可惜在當前大陸各級政府間未能建立健全的監督關係下，權力清單制度激起的只是「亂作為」、「少作為」、「不作為」等亂象；若結構性的問題無法解決，司法與監督機制未能建立，即便各級政府最終都提出了各自的權力清單，終究也難脫紙上文章的命運。

二、大陸通過「反間諜法」之觀察

中央警察大學國境警察學系教授汪毓璋主稿

大陸「反間諜法」係以其 1993 年通過之「國家安全法」為基礎，明確界定間諜行為，並將反間諜之機關權責、工作原則、具體措施，以法律形式加以確認，以便於執行。

該法強調反間諜工作應充分動員社會力量參與，避免「關門主義」，要求全社會關注及擔負維安之共同責任。

該法雖規定國家安全機關及其工作人員應嚴格依法行事，不得侵犯組織和個人的合法權益，惟其條文內容仍具主觀詮釋空間，或恐對大陸民主與人權活動形成禁錮。

（一）修法過程

中國大陸因應國家安全新形勢、新任務，及根據「總體國家安全觀」的要求（2014 年 4 月 15 日，習近平主持中央國家安全委員會第一次會議時，首次提出「總體國家安全觀」理念，指出「要構建集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全等於一體的國家安全體系」），大陸國家安全部以 1993 年公布施行的「國家安全法」為基礎，且總結反間諜工作的實踐經驗，起草「反間諜法（草案送審稿）」，並於 2014 年 6 月 27 日報請大陸國務院審批。接續經由兩次徵求中共中央國安辦、中央政法委、「全國人大」常委會法工委、網信辦、軍委法制局等機關意見，並召開聽取有關機關意見會議，形成「反間諜法（草案）」，於 2014 年 11 月 1 日第十二屆「全國人大」常務委員會第十一次會議正式通過。

（二）修訂內容

大陸通過的「反間諜法」是以 1993 年 2 月通過之「國家安全法」內容為基礎，突出反間諜工作特點；總結反間諜工作經驗，將有效實踐、且反間諜工作確實需要的措施上升為法律規定；並強調與刑法、

刑事訴訟法、行政強制法、行政處罰法等法律之協調一致。相關重點如下：

1. 將「國家安全法」的名稱修改為「反間諜法」，且修法的大部分內容，係就「國家安全法」條文進行文字和細節上的調整（1983年9月2日，大陸第六屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過的「全國人民代表大會常務委員會關於國家安全機關行使公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權的決定」，明確國家安全機關的憲法地位。1993年2月22日，七屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議通過的「中華人民共和國國家安全法」，進一步推動國家安全機關反間諜工作的制度化、規範化和法律化，使得反間諜工作全面走上了法治化的軌道）。例如保留「國家安全法」中涉及反間諜工作的內容，並將條文中關於國家安全機關履行「國家安全工作」職責的表述，調整文字為「反間諜工作」。
2. 改寫「國家安全法」第四條列舉的5種具體危害國家安全的行為（第四條之原內容係：（1）陰謀顛覆政府、分裂國家、推翻社會主義制度；（2）參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務；（3）竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密；（4）策動、勾引、收買國家工作人員叛變；（5）進行危害國家安全的其他破壞活動），明確界定間諜行為（指（1）間諜組織及其代理人實施或指使、資助他人實施，或境內外機構、組織、個人與其相勾結實施的危害大陸國家安全的活動；（2）參加間諜組織或接受間諜組織及其代理人的任務；（3）間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施或指使、資助他人實施，或境內機構、組織、個人與其相勾結實施的竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密或者情報，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；（4）為敵人指示攻擊目標；（5）進行其他間諜活動者），避免定義過於籠統，以便法律可以準確的理解和執行。
3. 將反間諜工作之有效經驗，以法律形式加以確認，並補充規定反間諜工作之統一領導、公開工作與秘密工作結合、專門工作與群眾路線結合、積極防禦、依法懲治等原則。
4. 強調反間諜工作必須有堅實的群眾路線基礎，應充分動員全社會力量參與，避免「關門主義」。因此，政府機關要能夠動員、組織人民防範、制止危害國家安全的間諜行為；且為使公民和組織依法履行維護國家安全的義務，還將憲法規定的維護國家安全基本義務部分，以具體化之條文加以展現，包括開展教育防範工作、為國家安

全機關提供便利條件和協助、及時報告、提供間諜行為的情況和證據、保守國家秘密、不得非法持有國家秘密、不得非法持有和使用專用間諜器材等義務。

5. 考量反間諜工作除依靠國家安全機關履行職責外，還需要許多機關的協作配合，因此「反間諜法」明確國家安全機關是主管機關，規定公安、保密行政管理、軍隊等相關機關，應依職責分工密切配合、加強協調；且增加規定國家安全機關應會同有關機關制定反間諜技術防範標準，對有隱患的機關經嚴格批准，進行反間諜技術防範檢查和檢測。
6. 規定國家安全機關及其工作人員應嚴格依法行事，不得超越職權、濫用職權，不得侵犯組織和個人的合法權益；國家安全機關及其工作人員依法履行反間諜工作職責所獲取的組織和個人之資訊、材料，只能用於反間諜工作。任何公民和組織對國家安全機關及其工作人員超越職權、濫用職權和其他違法行為，都有權向上級國家安全機關或者有關機關檢舉、控告。
7. 強調與刑法等有關法律銜接，俾利反間諜工作的開展。例如對「國家安全法」中與刑法、刑事訴訟法、行政處罰法、行政強制法等 1993 年之後新修訂、制定的法律表述不一致部分，進行必要的文字修改。展現於第四章「法律責任」規定的第二十九條至第三十二條、第三十五條、第三十七條內容。
8. 將國家安全機關開展反間諜工作所需採取的措施，由行政管理的要求，上升為法律形式的具體規定。例如國家安全機關可依照規定查驗組織和個人的電子通信工具、器材等設備、設施；對用於間諜行為的工具和其他財物，及用於資助間諜行為的資金、場所、物資，經設區的市級以上國家安全機關負責人批准，可以依法查封、扣押、凍結。
9. 擴大申請複議和訴訟範圍，將行政拘留擴大為國家安全機關作出所有的行政處罰決定和行政強制措施決定，因此只要當事人不服的都可以循法律管道申請複議和提起行政訴訟。

10. 為避免大陸「國家安全法」修改為「反間諜法」後，可能出現法律真空，並確保國家安全機關、公安機關之防範、制止和打擊敵對勢力、分裂勢力等其他危害國家安全行為的職責沒有缺失、執法仍有依據；因此規定國家安全機關、公安機關依照法律、行政法規等相關規定，履行防範、制止和打擊其他危害國家安全行為的職責，適用「反間諜法」有關規定。

（三）綜合評析

1. 不論是行諸於實體或是網路空間的間諜活動，不論是已爆發的歐美或是亞洲與兩岸之間の間諜案例層出不窮，亦使大陸更加體認必須有專法才能更佳應對；但也反映不能脫離與國際社會互動的現實，而須有防禦的必要設計。
2. 「國家安全」概念龐雜且指涉範圍廣泛，以致於執行上不易聚焦、充分授權及運用資源。相較之下，「反間諜」的概念與「針對性」更強，可以明確大概是那些行為之人，不僅鎖定相關之外國人，亦及於大陸人，易於辨識並有利於獲授權的安全與執法機關進行干預與處理。
3. 大陸通過「反間諜法」，既為反間諜工作提供最基本的法律依據，又是依於「總體國家安全觀」而為在隱蔽戰線取得勝利所進行的具體制度規劃。同時，雖是所謂明確間諜行為的定義，但其內容實有更多主觀的詮釋空間，而可能及於大陸方面認為是反對政府之所有民主與人權等活動。然為減緩可能的抨擊，條文中卻也呈現出必要之法治和人權保障原則。
4. 大陸將「國家安全法」修訂為「反間諜法」，可以突出反間諜工作的重要性、特殊性與急迫性，而進一步要求全社會關注及擔負維安之共同責任，藉此亦可以擴大政策的影響範圍。同時，「反間諜法」給予安全與執法單位更多法律授權和及於處理電訊之資訊、技術與器材等的責任，體現出與時俱進的因應科技發展，與已處於網路時代之新形勢與新任務需求。

三、大陸「能源發展戰略行動計畫（2014-2020）」概要

中正大學政治學系暨研究所助理教授徐千偉主稿

大陸發布「能源發展戰略行動計畫(2014-2020)」，作為建構「小康社會」、邁向「中國夢」的能源總體發展策略與行動綱領。該計畫強調將建立自給自足的能源供應、替代、儲備應急體系，並輔以國際合作，以確保能源進口的安全性與穩定性。該計畫提出改革國營壟斷的能源市場，並強調發展能源科技，朝能源科技強國邁進。

大陸國務院於 2014 年 11 月 19 日發布「能源發展戰略行動計畫（2014-2020）」。該計畫之主要目的，是在大陸 2014 年至 2020 年建構「小康社會」、「中國夢」的整體發展方向下，策訂能源總體發展策略與行動綱領。該計畫除遵循大陸「國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要」（簡稱「十二五」）的能源發展規劃，並前瞻「國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」（簡稱「十三五」）的能源發展規劃。隨著大陸的快速現代化進程與國家發展，伴隨而來的是不斷迅速增長的能源需求；在有限的能源資源條件限制下，如何確保能源的供應安全、節約能源的使用量、提升能源的使用效率、重新調整能源的結構、發展新的替代能源、減少能源生產及使用過程中所帶來的環境與人類健康危害、減少溫室氣體的排放等議題，都將成為大陸政府邁向現代化的新挑戰。「能源發展戰略行動計畫（2014-2020）」即是針對上述挑戰所發展出的因應戰略及行動計畫。該計畫以「節約、清潔、安全」為戰略方針，提出四項重點戰略：節約優先戰略、立足國內戰略、綠色低碳戰略及創新驅動戰略。從該計畫的具體工作內容，可以看到大陸在未來 6 年內能源發展的幾個重點方向如次：

（一）提高大陸自主控制能源能力

「能源發展戰略行動計畫（2014-2020）」是以強調發展大陸內部能源

資源為主體的能源政策，以建立自給自足的能源供應體系、能源替代體系及儲備應急體系，來確保能源供應的安全，並減少對外能源的依存度。該計畫主要透過以下 5 個方式來提高大陸自主控制能源的能力：

1.減低煤炭污染並提高能源效率：繼續使用大陸自產煤炭作為主要能源來源，但運用新的煤炭清潔開發利用技術，以減低在運用煤炭生產能源過程中的污染及二氧化碳排放。同時，制定煤礦開發的環保安全標準，汰換舊的燃煤發電機組，興建新的燃煤發電機組，完善「西煤東運」以減少運送過程中的污染排放，擴大「西電東送」的規模以提高能源效率，並實施「北電南送」的工程。

2.逐步提高大陸石油產量：除穩固舊油田，如松遼盆地、渤海灣盆地等原油產量及原油採收率，同時，發展西部油田，如塔里木盆地、鄂爾多斯盆地、準噶爾盆地、柴達木盆地，並積極開發渤海、東海及南海的海上油田資源。

3.積極發展天然氣資源：以四川盆地、鄂爾多斯盆地、塔里木盆地和南海等區域為天然氣的開發重點區域，進行頁岩氣及煤層氣的開發。

4.積極發展替代性能源：如太陽能、風能、地熱能、水力、生物質能、新一代非糧食來源的生質燃料（如乙醇和生物柴油）、海洋能等再生能源。

5.建立儲備應急能力體系：大陸政府規劃結合國家與企業能源儲備體系、能源生產運行體系與能源戰略儲備體系，以建立能源應急指揮調度系統，以預防並因應能源危機。

除了發展自給自足的能源供給體系之外，大陸政府亦積極加強拓展與國際間能源主要出口國的能源經濟合作關係，以確保能源進口、陸上油管建設及能源海運等供應來源的安全性與穩定性；其多邊或雙邊合作的重點國家與區域為俄羅斯中亞、中東、非洲、美洲及亞太等五個區域。

（二）控制大陸總體能源使用需求量

「能源發展戰略行動計畫（2014-2020）」是以節約能源為主體的能源政策，強調以提高能源使用效率、發展能源密集產業的節能策略、調整及優化經濟發展結構朝向低耗能的經濟發展模式、發展節能科技等方式，來

控制大陸總體能源使用的需求量。

從能源結構分析，該計畫的未來方向將朝向減少高污染及高排放的煤炭使用量，增加天然氣、核能及再生能源等低排放或零排放的能源。大陸政府規劃在 2020 年的能源結構要達成以下幾個主要目標：降低煤炭消費比重至 62% 以下、提高天然氣消費比重至 10% 以上、提高核能及再生能源比重至 15% 以上。

另外，該計畫亦強調從能源的消費端來控制能源的使用量、使用需求及能源使用種類。其方式包含以下三種：

1.嚴格控制能源使用量增長過快的產業及部門：特別針對高能耗產業，實施強制性能源使用量的總量控制及其生產過程中的節能措施。

2.實施能源效率提升計劃：特別針對工業部門、建築部門及交通部門，實施能源效率改善與提升的計畫，制定工業節能行動計畫、綠色建築行動計畫、綠色交通行動計畫等。

3.推動城鄉能源使用方式的變革：針對新的城鎮及建築，實施新城鎮、新能源、新生活行動計畫，對於鄉村地區則實施以發展在地的再生能源為主體的能源使用方式。

4.推動全民節能行動計畫。

（三）改革國營壟斷的能源市場

儘管大陸政府的能源市場發展方向，仍是遵行中國特色社會主義市場經濟的改革方向，但「能源發展戰略行動計畫（2014-2020）」的具體措施則是運用「市場機制」，逐步將國營、獨占、壟斷的能源市場進行開放，使競爭性交易市場的功能在能源市場中發揮其最佳資源配置的效果，試圖將舊有的大陸能源體制，朝現代化能源體制的方向進行改革。其具體措施包括：進行石油、天然氣、電力等能源價格改革，實施差別化能源價格制度，建立能源稅政策，完善能源投資及能源產業政策，法制化能源法規，健全能源政策、能源監管體系及能源審計制度；而主導上述創新驅動戰略的主要大陸中央政府單位為大陸國家能源委員會。

(四) 重視發展能源科技

大陸政府一向強調以科技工程為治理核心，「能源發展戰略行動計畫（2014-2020）」亦不例外。該計畫相當強調能源科技的發展與創新，重點包括發展關鍵的重點能源科技、進行能源科技示範工程、建立政產學研用相結合的能源科技體系、成立多元化的能源科技風險投資基金、培育能源科技人才等。其終極目標是要發展成為一個能源科技的強國，並使大陸能源科技的水平趨近先進國家。

四、習近平首訪南太平洋國家評析

中興大學國際政治研究所教授蔡明彥主稿

大陸與澳洲將雙邊關係提升為「全面戰略夥伴關係」，並宣布實質性完成雙方自由貿易協定談判。

大陸和紐西蘭將雙方「全面合作關係」提升為「全面戰略夥伴關係」，簽署氣候變化、電視、教育、南極、金融、旅遊、食品安全等協議。

習近平支持 G20 成立「全球基礎設施中心」，表示大陸將透過「一帶一路」、「亞洲基礎設施投資銀行」和「絲路基金」，投資區域及全球基礎建設。

大陸和 8 個太平洋島國宣布建立「相互尊重、共同發展的戰略伙伴關係」，簽署 30 多項合作協議。

習近平此次出訪，除具牽制美國影響力意涵，亦反映出大陸的「大周邊外交」似在成形當中。

2014 年 11 月中旬，習近平出訪澳洲、紐西蘭、斐濟等國，此為習首度對南太平洋國家進行國事訪問。這次出訪讓習近平完成上臺後走訪世界各大洲的最後一塊外交拼圖，此行不僅可觀察大陸對南太平洋國家外交政策走向，也具有分析大陸全球外交布局的意義。針對習近平首訪南太平洋國家的外交作為及意涵，本文提出以下觀察：

（一）將大陸和澳洲、紐西蘭關係提升為「全面戰略伙伴」

習近平在 2014 年 11 月 17 日會晤澳洲總理阿博特（Tony Abbott）後，雙方宣布兩項重要聲明：第一、同意將雙邊關係提升為「全面戰略夥伴關係」；第二、對外宣布實質性完成「中」澳自由貿易協定談判。

未來大陸、澳洲在發展「全面戰略夥伴關係」過程中，將在能源領域推進上下游一體化合作，擺脫過去單純的貨物貿易方式；雙方也

同意加強在基礎設施建設、農牧業、金融服務、防務和司法執法等領域的合作。此外，大陸將在雪梨設立人民幣清算銀行，並參與澳洲北部大開發計畫；澳洲則同意簡化大陸公民簽證手續，鼓勵人員往來和文化、教育交流。

另外，根據「中」澳自貿協定談判結果，澳洲對大陸所有產品、大陸對澳洲絕大多數產品最後將降為零關稅，雙方協定的範圍涵蓋貨物貿易、服務貿易、投資和規則共 10 多個領域。習近平訪澳期間，雙方政府還簽署多項合作協定，涉及貿易、投資、能源礦產、農牧業、基礎設施建設、金融、教育、新能源、海洋極地、氣候變化、旅遊等領域，其中較重要者包括：「兩國政府關於實質性結束『中』澳自由貿易協定談判的意向聲明」、「關於加強投資合作的框架協議」、「氣候變化合作諒解備忘錄」等。

在紐西蘭方面，習近平和該國總理約翰 基 (John Key) 宣布將雙方「全面合作關係」提升為「全面戰略夥伴關係」、共同打造「利益共同體」，爭取實現 2020 年雙邊貿易額達 300 億紐幣的目標。未來雙方將增加在農牧業等傳統領域的合作，並在防務、執法交流，打擊腐敗、追逃追贓等方面開展新的交流。雙方領導人還發表「『中國』和紐西蘭關於建立全面戰略夥伴關係的聯合聲明」，並見證有關氣候變化、電視、教育、南極、金融、旅遊、食品安全等領域合作協議的簽署。

（二）出席 20 國集團峰會，提倡「一帶一路」計畫

習近平訪澳期間，出席 20 國集團 (G20) 領導人第 9 次峰會，本次會議主題為「經濟增長、就業與抗風險」。習近平在會中高談大陸經濟發展的樂觀前景，指出未來 5 年大陸將進口超過 10 兆美金商品，對外投資將超過 5,000 億美金，成為世界經濟成長的重要動力。同時，習近平提議 G20 成員國可在能源合作、反腐追逃、抗擊伊波拉疫情、應對氣候變化等方面加強合作。

值得注意的是，習近平在 G20 峰會中延續其在「亞太經合會」的論調，強調基礎建設對經濟發展的拉動效應，試圖爭取國際社會對其

倡議「絲綢之路經濟帶」及「21世紀海上絲綢之路」（簡稱「一帶一路」）計畫的支持。對此，習近平支持 G20 成立「全球基礎設施中心」及世界銀行成立「全球基礎設施基金」，並宣布大陸將透過「一帶一路」、「亞洲基礎設施投資銀行」、「絲路基金」等途徑，為全球基礎設施投資作出貢獻。

本次 G20 峰會達成幾項重要決定，包括：在 2018 年前達成 G20 整體 GDP 額外增長 2% 以上的目標；批准「20 國集團能源合作原則」、「2015-2016 年 20 國集團反腐敗行動計畫」等文件；並且宣布 2016 年 G20 領導人峰會將由大陸舉辦。

（三）和太平洋島國建立「相互尊重、共同發展的戰略伙伴關係」

習近平訪問斐濟期間，和 8 個與大陸建交的太平洋島國領導人舉行集體會晤，決定建立「相互尊重、共同發展的戰略夥伴關係」。未來大陸將為最不發達國家 97% 稅目輸往大陸的商品提供零關稅待遇，並在 5 年內為太平洋島國提供 2,000 個獎學金和 5,000 個各類研修培訓名額。

在雙邊合作計畫方面，大陸總計和這些太平洋島國簽署 30 多項合作協議，包括：協助斐濟建造小型水電站、農業開發、公路改造、橋樑建設等項目；深化和密克羅尼西亞在漁業、新能源、基礎設施建設、經濟技術等方面的合作；加強和薩摩亞在農漁業、乾淨能源、旅遊業等領域的交流；擴大和巴布亞新幾內亞在農林漁業、基礎設施建設、能源資源等領域的合作，並落實拉姆錳礦、中石化公司和巴新液化天然氣等重點合作項目；鼓勵萬那杜擴大對大陸產品出口，大陸方面將為萬那杜培養各類人才，並共同應對氣候變化；提升和在庫克群島在漁業、礦業的合作；加強和東加在基礎設施建設、民生、人才培訓的合作；提升和紐埃在漁業、基礎設施建設、醫療衛生等領域的交流合作。

南太平洋島國人口總數約 800 多萬人，和大陸的經濟合作規模並不大，但在外交上對北京仍具相當程度的意義：

首先，美國在亞太「再平衡」政策的指導下，除了國務院高層官

員積極出席「太平洋島國論壇」外，還致力推動和南太島國在經濟、環境及安全領域的合作。例如：過去幾年，美國已向巴布亞新幾內亞提供大約 30 億美金援助，協助其發展對外貿易；另外，美國海岸巡防隊也和 9 個南太島國建立合作關係。因此，大陸加強與南太島國的關係，可牽制美國在此地區影響力的提升。

再者，南太平洋傳統上是兩岸外交角力的重要場域，目前我國仍和 6 個南太島國維持邦交。為了防止南太島國出現外交倒戈，習近平在會見南太島國領導人時，仍相當強調「一中」政策的重要性。

綜觀這次習近平出訪南太平洋國家，可發現習近平上臺後對元首外交的推展相當積極，自「十八大」接班以來，已進行 11 次出訪活動，走遍 6 大洲 31 個國家。此次習近平出訪 3 個南太平洋國家，總計經過 7 個城市、進行 80 多場雙邊及多邊外交活動，顯示其外交活動力相當驚人。

同時，經貿實力已成為北京推展對外關係的主要憑藉。即便澳洲這個美國在亞洲地區的重要盟友，也無法否認大陸在經濟上對澳洲的重要性。尤其南太平洋國家地理上大多位於西太平洋第二島鏈的位置，反映出大陸元首外交活動範圍不斷向外延伸，在習近平重視「周邊外交」之餘，隨著大陸經貿能力的擴張，另類的「大周邊外交」似乎也在成形當中。

五、第五屆香山論壇：仍在起步階段

政治大學國際關係研究中心研究員丁樹範主稿

第五屆香山論壇與會人員層級與人數為該論壇歷來最高。美國和日本雖刻意降低官方參與色彩，但出席學者人數最多，顯示美、日仍重視本次會議。

會議缺乏實質討論，亦鮮有對立，主要爭辯的議題仍是南海島礁主權歸屬，及大陸在南海的作為。

西方媒體質疑大陸擬建立「中國版的香格里拉會議」，大陸則強調香山論壇係一多元對話平臺。該論壇的規模與影響力尚不及香格里拉會議，惟大陸具備諸多優勢，未來仍有進步空間。

（一）與會人員

由中國人民解放軍軍事科學院所屬中國軍事科學學會所舉辦的第五屆香山論壇，於今（2014）年11月20日至22日在北京香山頤和賓館舉行。依據大陸官方媒體報導，本次論壇會議計有57個國家超過300位代表出席，其中包括47個國家的國防部或武裝部隊代表團，4個國際組織代表；國家代表團出席者則包括20多位國防部副部長以上層級官員。

本次會議之所以引起注意，是因為大陸官方把會議由非官方提升為半官方屬性。香山論壇自2006年開始舉辦，當時定位是非官方的安全和國防事務論壇性質；每二年舉辦一次會議，邀請全世界著名的智庫參加。但是，今年適逢大陸舉辦APEC會議和G-20會議，再加上今年5月大陸舉辦「亞洲相互協作與信任措施會議」(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia)，具有主場優勢，因此順勢把此會議的位階提升，並正式宣布以後每年舉辦。為表對會議的重視，會議開幕由中共中央軍事委員會委員兼大陸國防部長常萬全進行開幕致詞，另中共中央政治局委員兼大陸國家副主席李源潮接見與會的各國官方代表團人員。

大陸的周邊國家大致派遣層級較高的國防官員出席，以示尊重，例如

馬來西亞、新加坡、塔吉克和吉爾吉斯，均派遣國防部長出席會議。惟美國和日本似乎刻意抵制本次會議，美國沒有從國內派遣代表團出席，只就近由駐北京大使館的少將武官團長擔任代表團團長；日本則沒有派遣官方代表團出席。但美國和日本出席的學者人數，是外國相關團體中最多的前二國，顯示美、日兩國仍高度重視本次會議。

（二）會議討論

本次會議的主題是「合作與共贏：構建亞洲命運共同體」。除大會發表意見和討論外，尚安排三場同時進行的子議題討論會，由與會人士自行選擇參加。這三場討論會的題目分別是：地區安全架構，海上安全，和反恐合作。

大陸國防部長常萬全在開幕式演講的題目是「中國軍隊與亞太安全」，其內容闡述大陸堅持走和平發展道路，和堅持防禦性國防政策。他並提出三點倡議，分別是：進一步加強爭議管控，不斷提高危機處理能力；進一步加強國防事務交流合作，不斷增進戰略互信；及進一步加強地區安全架構建設，不斷強化命運共同體意識。

整個會議缺乏實質討論，因為安排的發言人數太多。大陸媒體也稱，在一天半的會議期間內，共安排超過 70 位代表發言，因此會議非常緊湊。例如，在全體會議上，每位代表只有 10 分鐘發言時間；在三場同時進行的分組討論上，每位代表只有 8 分鐘發言時間。

會議討論少有對立，唯一的對立議題仍然是南海島礁主權歸屬，以及大陸在南海的作為。依據大陸媒體報導，菲律賓武裝部隊主管計畫的副總參謀長羅薩里奧少將（Maj. Gen. Raul Del Rosario）在大會演講裡，闡述菲律賓在南海問題上的立場時，使用「西菲律賓海」一詞，而不是南中國海，強調「西菲律賓海不是中菲關係的全部」。另一位挑戰南海議題的是美國前海軍作戰部長（Chief of Naval Operations）拉夫黑德（Adm. Gary Roughead），他批評大陸的南海九段線缺乏明確度、讓人困惑，認為大陸需要作出澄清；他也不點名批評大陸在南海爭議島礁上進行基礎設施建設，更多的目的是為投射軍事能力，讓人感到關切。

（三）分析

本次會議被許多西方媒體解讀為大陸擬建立「中國版的香格里拉會議」。大陸為避免令人產生聯想，說明香山論壇是一個對話平臺，並強調此論壇的多樣性，及表示論壇之間不應該是競爭關係。但是，部分大陸軍方人士認為，論壇更便於交流實質內容，「峰會」則往往帶有侷限性；這似乎暗中指責在新加坡已經舉行超過 20 年的香格里拉會議，因為香格里拉會議又稱為「亞洲安全高峰會議」。

從參加人員的層級、規模和影響力來看，香山論壇遠不及香格里拉會議。以層級而言，香格里拉會議每年開幕主講者均邀請亞洲國家主要領導人擔任，其層級是總統或總理。另美國和日本等主要國家，均派遣國防部長出席；且經過 20 年以上的經營，香格里拉會議今年參加人數已超過 1,000 人。

其次，香格里拉會議和香山論壇的運作不同。香格里拉會議是由總部在倫敦的國際政治研究所（International Institute of Strategic Studies）舉辦，該所是純民間性質的國際性組織，採取跨國跨業合作，和新加坡政府簽約，也和國際大型國防承包商合作。該所具精準的眼光和企業家般的創業精神，於 1990 年代初預見亞太地區政治秩序將成為國際重大議題，爰推動香格里拉會議。該所非官方屬性，安排議題的顧忌相對較少，因此得以把相關國家的顧慮充分表達出來。香山論壇則是由大陸軍方舉辦，這使得該論壇缺乏國際政治研究所的彈性和靈活。被邀請來的國家因為是客人，大多會說大陸方面愛聽的話，或避免冒犯北京，因此會議必然是和諧氣氛少有爭議。在時效上，也必須服從中共中央軍委主席的決定，因此，難主動掌握機會創造議題。

但是，這不表示大陸的香山論壇未來不能追上香格里拉會議。大陸具有許多優勢，包括其已是世界第二大國，且其國力仍在成長。此外，大陸外交的學習能力進步甚快，而習近平也願意投入資源於建構秩序，這些都是大陸方面的有利條件。因此，西方部分與會者相信，香山論壇未來仍有進步空間。

另外，大陸軍方應克服一個文化障礙，必須保留相當時間供深入討

論。本次會議固然爭議少，但部分與會者指出，幾乎沒有任何討論。兩個原因或許可以解釋這個問題：第一，類似會議只是對全世界做公關和建立關係，因此不需要深入討論；第二則是擔心得罪人，想使各國代表團都能發言，以致時間完全不足。不管如何，如果討論品質不能提升，則難吸引各國好手參加，終而徒具形式意義。

大陸的崛起不可避免地使他們想在每個領域表現自己的想法，甚至想建立自己的秩序。本年舉行的「亞信」和 APEC 會議突顯此一傾向，在經濟領域提出的「一帶一路」也具有這個效果；本年提升層級的香山論壇則是軍事層面的努力。其未來發展必然是世界關注的焦點。