

一、大陸地方人事異動與央地關係展望

義守大學公共政策與管理學系王嘉州教授主稿

- 習近平主政下，大陸中央與地方間的政治權力分配格局，乃屬趨向中央集權的權力平衡。
- 上海、遼寧、廣東與北京等 4 省市，對大陸中央政策的影響力屬「強有力影響型」。
- 上海市不論在胡錦濤時代或習近平時代，對大陸中央政策的影響力均居各省市之冠。

(一) 前言

習近平透過反貪腐排除異己並鞏固權力，使其權力之大直追毛澤東；2014 年 11 月出刊的「時代」雜誌亞洲版，就以習近平當封面，並稱其為「習皇帝」(Emperor Xi)。不過，縱使毛澤東時期，仍將中央與地方關係視為重大課題，由於利益不一致，地方抗拒中央政策並不罕見，不論江澤民或胡錦濤主政時期，都曾在政策推行時遭遇地方阻力。雖然通過反貪腐進行人事更替，以伸張中央對地方的統治權威，但各省具備無可取代的中介角色，因此中央與地方關係並非「全贏博弈」，而是偏向「權力平衡模式」。習近平主政兩年多來已大權在握，其央地間的政治權力分配格局，是否仍屬權力平衡？各省對中央政策的影響力，其高低之別又是何種排序？

上述問題的解答，關鍵在中共「十八大」後政治利益分配的變遷。因為，中共的全國代表大會可視為分配政治利益的大會，利益內容包括中央委員、政治局委員及政治局常委等職位。各屆政治利益的分配情形會有差異，其結果會影響資源分配，及地方應對中央政策的能力。因此，本文將採「政治利益」模式，衡量中共「十八大」後政治利益分配之變化，並探討其對中央與地方關係之影響。

(二) 分析觀點

中國大陸的權力核心雖指中共中央政治局及其常委會，但因中央委員會仍掌握了選舉中央政治局、中央政治局常務委員會和中央委員會總書記，同意中央書記處成員，及決定黨的中央軍事委員會成員等三項權力，故中央委員會與政治局及其常委會乃成為「雙向負責」(reciprocal accountability)之關係。中央委員會選舉產生政治局及其常委會，而政治局及其常委會又對中央委員的人選具有高度的影響力。因此，中共中央委員會、政治局、政治局常委會乃學界分析中共決策與政策執行的重要指標。

本文所稱「政治利益」(political interest)，其意指中央委員會委員、政治局委員及政治局常委等三項職位，以及該職位所伴隨之權力。大陸中央與地方關係為一種利益關係，擁有政治利益者獲得管道以影響中央決策與資源分配；社會關係及政治制度則是政治利益的基礎。為衡量政治利益在中央及地方的分布情形，可採用屬於社會關係的籍貫地與崛起地，以及屬於政治制度的現職地。政治利益的衡量指標、衡量公式、分配計算、中央與地方政治利益的計算，以及各省影響中央政策能力之區分標準，限於篇幅未在此陳述。

(三) 人事異動

中共「十八屆二中全會」於2013年2月26日至28日在北京舉行，距離「十八屆一中全會」僅三個半月，相較之下，此時政治局委員有8人之現職地異動。在此會議前，中共高層討價還價後的人事布局已全部調整完畢；在此之後的人事異動，則可視為習近平的治理成果。中共「十八屆四中全會」於2014年10月20日至23日在北京召開，在此會議上，李東生、蔣潔敏與楊金山等3人遭開除黨籍，由馬建堂、王作安與毛萬春遞補為中央委員會委員。比較2015年6月與中共「十八屆二中全會」兩個時間點，若區分為中央與地方兩類，共14位中央委員的現職地有變。其中，有11位由地方調往中央，有3位由中央調任地方，故屬地方者比「十八屆二中全會」時少8人，變成50人。

11 位由地方調往中央，包括：孫春蘭由天津市委書記調任統戰部長、袁純清由山西省委書記調任中央農村工作領導小組副組長、陳政高由遼寧省長調任住房和城鄉建設部部長、吉炳軒由黑龍江省委書記調任「全國人大」副委員長、李斌由安徽省長調任國家衛生和計劃生育委員會主任、盧展工由河南省委書記調任「全國政協」副主席、秦光榮由雲南省委書記調任「全國人大」內務司法委員會副主委、努爾·白克力由新疆維吾爾自治區政府主席調任國家發展和改革委員會副主任兼國家能源局局長、白瑪赤林由西藏人大主任兼任「全國人大」民族委員會副主任委員。此外，王珉與張寶順都因屆齡，分別卸任遼寧省委書記與安徽省委書記，此二人目前雖尚未派任新職，但未來都可能調任「全國人大」或「全國政協」擔任副領導職。

3 位由中央調任地方，包括：李建華由國家行政學院黨委書記調任寧夏回族自治區黨委書記；馬興瑞由中國航太科技集團公司總經理調任中共廣東省委副書記、政法委書記並兼任中共深圳市委書記；楊金山（西藏軍區司令員）被開除黨籍，由毛萬春（陝西省委常委）遞補成為中央委員。另外，有 3 位屬地方對調，包括：王儒林由吉林省長調任山西省委書記、蔣定之由海南省長調任江蘇省人大常委會黨組書記、王學軍由安徽省長調任安徽省委書記。

（四）央地關係

孫春蘭不僅是中央委員，亦是政治局委員，在調任統戰部長後，原職務由天津市長代理，故地方因而減少 1 位政治局委員。綜合中央委員與政治局委員的現職地異動，可得出 2015 年 6 月中共中央及地方的政治利益分配情形，並可與「十八屆一中全會」及「十八屆二中全會」時比較：地方占政治利益總量的比率從「一中全會」的 45.67%，降為「二中全會」的 35.69%，現今再降為 34.09%。中央占政治利益總量的比率從「一中全會」的 45.70%，增為「二中全會」的 55.69%，現今再增為 57.82%；軍方則從 8.63%降為 8.09%。

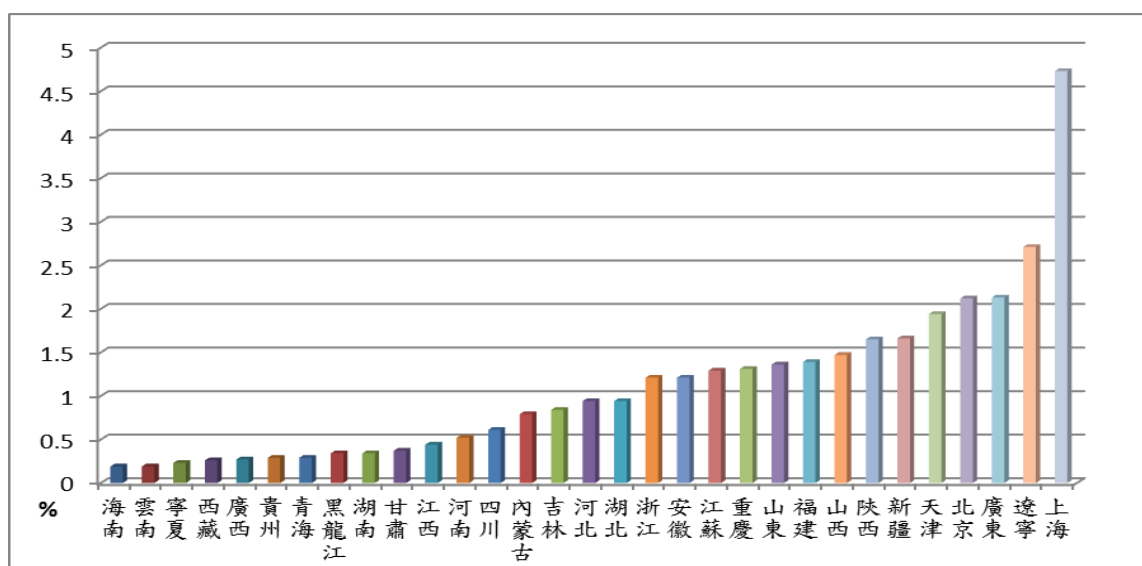
將 2015 年 6 月大陸各個省份占政治利益總量之比率由高至低排列，可繪製成附圖。31 個省份之平均數為 1.10%，標準差為 0.96%。以平均數為中心，往前加一個標準差，並往後減一個標準差，即可將各省影響中央政策能力區分為四類：

第一類屬「無力影響型」，乃政治利益總量比率小於 0.14% 者，對中央政策影響力最低。並無任何省份屬此類型。

第二類屬「稍有力影響型」，乃政治利益總量比率大於等於 0.14% 且小於 1.1% 者，對中央政策影響力次低。共有 17 個省份屬於此類型，占總數的 54.8%，包括海南、雲南、寧夏、西藏、廣西、貴州、青海、黑龍江、湖南、甘肅、江西、河南、四川、內蒙古、吉林、河北、湖北。

第三類屬「有力影響型」，乃政治利益總量比率大於等於 1.1% 且小於 2.06% 者，對中央政策影響力次高。共有 10 個省份屬此類型，占總數的 32.3%，包括浙江、江蘇、安徽、重慶、山東、福建、山西、陝西、新疆、天津。

第四類屬「強有力影響型」，乃政治利益總量比率大於等於 2.06% 者，對中央政策影響力最高。共 4 個省份屬此類型，占總數的 12.9%，包括北京、廣東、遼寧與上海。



附圖：2015 年 6 月大陸各省占政治利益總量之比率

為檢定各個省份擁有的政治利益是否影響其所獲得的資源，本文將以「全社會固定資產投資實際到位資金」檢驗效標效度。因為，政治利益會影響中央決策與資源分配。大陸中央政府所分配的經濟資源主要有建設投資與優惠政策。採用固定資產投資總額為指標，可同時衡量中央之建設投資與優惠政策。不過，「全社會固定資產投資實際到位資金」的資金來源可區分為五種，包括：國家預算資金、國內貸款、利用外資、自籌資金與其他資金。其中「國內貸款」意指「固定資產專案投資單位向銀行及非銀行金融機構借入用於固定資產投資的各種國內借款」。既有研究已指出，各個省份的領導人會利用其派系關係爭取國家銀行貸款額度。本文用以分析政治利益分配的指標，包括籍貫地、崛起地與現職地，正是各種派系的源頭。因此，本文將用「全社會固定資產投資實際到位國內貸款資金」（簡稱「國內貸款資金」）為效標。

2015年6月大陸各個省份占政治利益總量之比率，與最新一年（2013年）占「國內貸款資金」之比率，相關係數 r 為 0.379 ($p=0.035$)。此結果顯示各省的政治利益與獲得「國內貸款資金」乃中度正相關，且達到 95% 信心水準，符合理論的預期，代表本文採用的分析結果具有效標效度。至於預測效度，因現職地的分析乃截止於 2015 年 6 月，故較適合採用 2015 年各省占「國內貸款資金」之比率為效標，目前仍無統計數據可分析。

（五）結論

習近平權力之大雖直追毛澤東，但因各省具備無可取代的中介角色，故在政策推行上仍有仰賴各省諸侯之處。習近平主政下央地間的政治權力分配格局，乃屬趨向中央集權的權力平衡。所謂「趨向中央集權」，乃因中央與地方間政治利益之分配，中央在 4 個月內淨增 9.99%，從「十八屆一中全會」時的 5.4：4.6，在「二中全會」時則轉變為 6.4：3.6。所謂「權力平衡」，乃指「二中全會」後央地間政治利益之分配已趨向穩定，地方歷經 28 個月僅減少 1.6%。

各省影響中央政策的能力，屬「無力影響型」者，「十八屆一中全會」

時為無，「二中全會」時有一省，現今亦無。屬「稍有力影響型」者，「一中全會」時有 19 省 (61.3%)，「二中全會」時有 16 省 (51.6%)，現今有 17 省 (54.8%)。屬「有力影響型」者，「一中全會」時有 10 省 (32.3%)，「二中全會」時有 11 省 (35.5%)，現今有 10 省 (32.3%)。屬「強有力影響型」者，「一中全會」時有 2 省 (6.5%)，包括上海與天津；「二中全會」時有 3 省 (9.7%)，包括上海、遼寧與天津；現今有 4 省 (12.9%)，包括上海、遼寧、廣東與北京。就此可知，上海不僅是對中央政策影響力最大的省分，亦是政策影響力最穩定者。

二、大陸發布「中國製造 2025」簡析

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

- 大陸製造業規模雖已躍居全球第一，惟「大而不強」。受工資成本上升等因素影響，大陸依賴勞力密集的產品已難保優勢；部分外商外移至東南亞的趨勢，更對大陸形成競爭壓力。
- 為從「製造業大國」轉變為「製造業強國」，大陸公布「中國製造 2025」，以加快其製造業結構調整和維持競爭優勢。
- 大陸國企經營效率低落，恐成大陸製造業升級的絆腳石；如能釋放民企發展潛力，才有助出現顯著的技術進步和創新成果。

(一)「中國製造2025」制定背景

大陸推動經濟改革以來的 30 多年間，製造業一直是其經濟成長的主要動力。靠著低生產成本的優勢，大陸製造業的規模已躍居全球第一，並且建立起較為完整的工業體系。2013 年大陸製造業產值高達 2.74 兆美元，約占全球 20% 左右，但因製造業的自主創新能力依然不足、關鍵核心技術受制於外資、缺乏國際品牌、產品品質水準不高等因素，處於「大而不強」的地位。

在近年來歐美出口市場停滯、工資成本上升的因素下，大陸依賴勞力密集的產品已很難保有競爭優勢，部分外商更外移至東南亞地區；尤其去年印度總理莫迪提出「印度製造」政策後，開始吸引外資到當地設廠，例如鴻海已宣布將在 2020 年前於印度設立 10 至 12 座組裝廠與資料中心，外商逐漸增加投資印度，對大陸形成競爭壓力。儘管雙方製造業處於截然不同的發展水準，大陸被視為全球製造業的中心，但已經出現減速的跡象，而印度的發展還相對落後，2014 年人均所得為 1,500 美元，只有大陸的五分之一，但未來 10 年印度將有約 1.3 億人加入勞動力市場，反之大陸的勞動力至去年為止已經連續 3 年下降，累積減少 960 萬人，因此印度的勞

動力數量與價格優勢將會超越大陸。在來自鄰國競爭壓力與日俱增的背景下，大陸必須尋找製造業升級的新途徑，思考一項能夠引領未來 10 年甚至更長時期的發展規劃，加快其製造業的結構調整和維持競爭優勢，並從「製造業大國」轉變為「製造業強國」。

目前這項發展規劃已經初步成形，大陸將在 2049 年、即其建政 100 周年前，分 3 個階段強化製造業的競爭力。第一階段是在 2025 年前，利用資訊技術來提升製造業的總體效率和水準；第二階段是在 2035 年前，製造業整體要進入到全球製造強國如美國、德國、日本等的中等水準；第三階段是在 2049 年，達到「綜合實力進入世界製造強國前列」的目標。「中國製造 2025」是第一階段的 10 年行動綱領，目標與德國去年推出增強國家競爭力的「工業 4.0」計畫目標相近，兩者均強調要深入整合資訊科技與先進的製造技術，帶動新一波工業的發展，尤其著重在「智慧製造」，利用資訊技術創造提高生產效率的生產方式。

（二）「中國製造 2025」的主要內容

今（2015）年 5 月 19 日，大陸國務院正式印發「中國製造 2025」，其核心包括 9 大任務、10 大重點領域、5 項重大工程與 1 本綠皮書。9 項任務分別為：1.提高國家製造業創新能力；2.推動資訊化與工業化融合；3.強化工業基礎能力；4.加強品質和品牌建設；5.推動綠色製造；6.推動 10 大重點領域，包括新一代資訊技術產業、高檔數控機床和機器人、航空航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、農機裝備、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械；7.推進製造業結構調整；8.發展服務型製造和生產性服務業；9.提高製造業國際化發展水準。

為達成「中國製造 2025」的目標任務，配套做法是透過大陸政府機關引導和整合資源，實施國家製造業創新中心建設、智慧製造、工業強基、綠色製造和高端裝備創新共 5 項重大工程，突破長期限限制製造業發展的關鍵共同技術，以提升大陸製造業的整體競爭力。綠皮書則詳細列出 10 大

重點領域的發展路線圖，目前仍在編制中，這也是「中國製造 2025」後續將公布的重要相關文件。

此外，「中國製造 2025」也規劃成立「國家製造強國領導小組」作為領導機構，由大陸國務院相關領導人擔任組長，成員由國務院相關部委和單位負責人組成。主要職責是統籌與協調全面性的工作，包括：審議重大規劃、重大政策、重大工程專項、重大問題和重要工作安排，加強戰略規劃，以及指導部委、地方開展工作。領導小組辦公室設在大陸工業和信息化部，並承擔日常工作。

（三）「中國製造2025」面臨的挑戰

「中國製造 2025」是一項具有長期願景的計劃，但關鍵問題在於如何達成目標。儘管大陸被稱為「世界工廠」，但在內需市場上，本土企業的劣勢非常明顯。大陸目前製造業的發展成果，尤其在科技業或新興產業上，相當程度是依賴過去持續引進的外國技術與資本所推動。外資不但居於市場主導地位，也掌握著產業的關鍵技術。例如大陸是全球最大的汽車市場，去年產量達 2,389 萬輛，新車銷量占全球的四分之一，而大陸國產品牌的市占率還不到 40%。不但一直沒有可媲美世界級的國產汽車品牌，也沒有自行發展的技術。由於汽車業是策略性產業，受到國家政策保護，外國汽車業必須與大陸國企合資才能進入大陸市場，所以大陸汽車業者不必自行開發技術，就可以省下研發成本和縮短發展時間，專注在產量上的成長。但是，一旦可以透過與外商合資賺取豐厚利潤，大陸汽車業就更不會花時間和經費進行研發，形成技術一直受制於人的局面；其他產業也有類似的情況。一直以來，大陸國企享有政府鉅額補貼、低利貸款和廉價土地，只要市場屬於獨占或寡占就保有超額利潤，導致大陸國企偏好追求市占率的提升，對從事技術研發的意願不高，也不認真改善經營效率。

大陸推出「中國製造 2025」是希望打破外資壟斷產業技術的現狀。以目前大陸體制而言，相關計劃的執行必定交由大陸國企負責。但據大陸國家統計局資料顯示，大陸在今年第 1 季經濟成長率放緩下，國企利潤大

幅下降 29.3%，但民企利潤卻仍有 6.8% 的成長，由此可見國企經營效率的低落。因此除非加快開放民企進入策略性產業，打破國企壟斷市場，透過競爭機制才能引導製造業升級。不過，從低階為主的「中國製造」轉向高階為主的「中國創造」過程中，民企無法自行獨力承擔投資者的角色，因為工業製造領域創新需要龐大的資本投入。所以徹底由利率配置資本，並在金融市場上解除對民營經濟的歧視，讓有條件的民企能夠貸款進行技術開發，釋放其發展潛力，未來大陸製造業才有可能出現顯著的技術進步和創新成果。

三、近年大陸環保意識發展趨勢

南華大學國際事務與企業學系戴東清副教授主稿

- 霧霾記錄片「穹頂之下」引起大陸社會廣泛關注，推助大陸環保意識發展。
- 大陸新修訂的「環保法」及民間籌設「環境公益訴訟支持基金」，有助落實環境公益訴訟。
- 大陸地方政府多傾向以公權力阻止環境抗爭事件，惟顧及中央、民意壓力與執政形象，往往較易讓步。

(一) 前言

大陸因追求經濟快速成長，環保問題頻傳；近年大陸民眾環保意識普遍升高，環境議題抗爭層出不窮。日前大陸「全國人大」常委會特別就日益升高的環保抗爭議題進行討論，中國環境科學會副理事長楊朝飛在會中表示，大陸重大環保污染事件頻繁發生，大陸環保部自 2005 年以來處置事件共 927 起、重大事件 72 起；其中 2011 年重大事件增長率高達 120%，而環保抗爭以平均每年 29% 的成長率高速攀升。以下就近年大陸民眾環保意識發展趨勢進行析論。

(二) 霧霾記錄片「穹頂之下」引起廣大迴響

「穹頂之下」是一部由大陸前央視主持人柴靜自費拍攝的霧霾深度調查記錄片。據柴靜表示，拍攝此記錄片的動機，是因為她未出生的孩子被檢查出患有腫瘤，一出生就要進行手術，在照顧孩子的過程中，柴靜對霧霾的感受愈來愈強烈，面對「生活在一年竟有 175 天污染的北京」，她害怕女兒有一天會問「什麼是藍天」、「為什麼老把我關在家裡」，加上社會對空氣污染問題也愈來愈關心，促使柴靜覺得應該回答這些問題：霧霾是什麼？從哪兒來？該怎麼辦？

該記錄片於 2015 年 2 月 28 日在大陸各大視頻網站播出後，引起不少大陸網民關注，短短幾天，總播放量即突破 2 億次。同年 3 月 1 日，大陸新任環保部部長陳吉寧對此表示，已完整看過「穹頂之下」，從中看到公眾環保意識日益增強，體會到公眾對改善環境品質、維護身體健康的熱切期盼，這對於喚起全民對環境問題的關注和環境自覺，動員全社會力量共同努力做好環境保護工作，具有積極意義。然而，在中共中央宣傳部的要求下，大陸主流視頻網站刪除該視頻，人民日報對柴靜的專訪也被移除，它所引發的輿論風暴也戛然而止，但該片所喚起大陸民眾關注環境問題的意識卻不容小覷。

(三)「環保法」及「環境公益訴訟支持基金」有助落實環境公益訴訟

2015 年 1 月 1 日，大陸新修訂的「環保法」正式生效，第 58 條規定「依法在設區的市級以上人民政府民政部門登記；專門從事環境保護公益活動連續五年以上且無違法記錄的社會組織，對污染環境、破壞生態，損害社會公共利益的行為，可以向人民法院提起訴訟，人民法院應當依法受理」，為大陸環保公益訴訟奠定基礎。1 月 4 日，由自然之友發起、阿里巴巴公益基金會支持的「環境公益訴訟支持基金」正式啟動，是大陸民間第一家環境公益訴訟支持基金，旨在資助和支援大陸民間環保組織提起環境公益訴訟，從而推動環境公益訴訟制度的落實。

根據規定，大陸約有 700 多家環保組織具備提起環境公益訴訟的主體資格，但迄今只有 2 家環保組織提起 4 件環境公益訴訟。中華環保聯合會法律中心副主任馬勇表示，大陸大部分環保組織由於資金不足、專業人員欠缺等因素，沒有能力進行環境公益訴訟，致使環境公益訴訟面臨叫好不叫座的尷尬局面。不過，2014 年 9 月 10 日，江蘇泰州市環保聯合會投訴 6 家化工企業污染環境的官司，是泰州首例環保公益訴訟案；法院判決，江蘇常隆農化有限公司等 6 家企業賠償環境修復費用 1.6 億餘元人民幣。泰州市的判例，說明既然有此機制設計，日後若有更多資源投入時，就可

以透過公益訴訟讓環境保護受到更多的重視。

（四）大陸地方政府易在環保抗爭中讓步

2014年3月30日，廣東省茂名市發生數千示威者發起反對興建芳煙（PX）項目抗議行動，並與警察發生暴力衝突。據外媒報導，茂名反PX遊行導致「15死300傷」，迫使茂名市政府特別召開記者會，澄清沒有人死亡，只查處44名涉嫌違法者、刑拘18人。繼廣東化州市上萬名居民於2014年4月12日上街，抗議當地政府修建火葬場後，廣東惠州市博羅縣亦有數千人於同年9月20日遊行，抗議垃圾焚燒廠選址太接近民房，影響健康及東江水源，經當地政府發出傳單，願意讓民眾投票決定選址後，風波始告平息。此外，湖南嶽陽市平江縣在同年9月18日，同樣出現上萬民眾示威，抗議興建大型火力發電站，迫使平江政府不得不宣佈停止該建案的前期工作。相關案例顯示，大陸地方政府似較容易在環保抗爭事件中讓步。

研究環保議題的學者楊國斌表示，自發性的環保抗爭發生後，一開始大陸地方政府可能會傾向以公權力阻止；但如果事態不可收拾，且輿論影響層級達到中央，可能就會在中央及民意壓力下迅速全面讓步，以防止事態進一步升級。這也可解釋，為何大陸地方政府易在環保抗爭中讓步，畢竟因抗爭導致重大傷亡事件，不利其執政形象。

四、第 14 屆「香格里拉對話」會議簡析

政治大學國際關係研究中心丁樹範主任主稿

- 美方今年演講以共同繁榮與安全為主要訴求，在南海議題上未若去年與陸方針鋒相對，或與美方前已表達立場、考量未來美「中」互動等因素有關。
- 美「中」競爭態勢將持續不變。美國可能因為大陸被視為具侵略性的行為，更輕易在亞太地區推展其政策；而大陸則必須耗費更多資源以爭取友邦支持。
- 由於大陸和美國在南海等議題長期的競爭與歧異，大陸很可能成為美國明年總統選舉議題，某種程度為雙方關係帶來起伏。

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，受到全球高度注目的第 14 屆「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue) 會議，於今 (2015) 年 5 月 29 日至 31 日在新加坡的香格里拉飯店舉行。

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)。此會議邀請區域內外主要國家或組織的國防部長或安全官員，在大會發表各自國家的國防、安全政策，並接受包括各國學者專家在內的與會人士相關詢問；此外，各參加國可以另外進行雙邊對話。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，邀請的主要對象是區域內各國國防部長；同時，相關國家的專家學者應邀參加會議。

(一) 會議狀況

和往年相同的是，參加的國家和國際性組織都非常多。今年派出正式代表團的國家包括：澳洲、孟加拉、汶萊、柬埔寨、加拿大、中國大陸、歐盟、法國、德國、印度、印尼、日本、韓國、寮國、馬來西亞、蒙古、

緬甸、紐西蘭、菲律賓、俄羅斯、新加坡、斯里蘭卡、泰國、東帝汶、英國、美國及越南。派出代表團的國際組織則包括歐盟、北約、東協和國際刑警。值得注意的是，歐盟除派出負責外交和安全的最高官員外，尚派出歐盟軍事委員會主席（最高軍事官員）與會；北約也派軍事委員會主席與會。

此外，出席的人員尚包括來自巴布亞紐幾內亞國防部長、西班牙國防部長、瑞士外交部長和國防部官員、東加王國參謀總長、阿拉伯聯合大公國國防部官員、挪威駐新加坡大使和挪威情報總監、丹麥官員、南斯拉夫官員和世界經濟論壇官員。再加上媒體與會者，本次會議參加人數超過 1 千人以上。

美國和中國大陸派出的代表團最龐大。其原因不難想像：這兩方的動態幾乎越來越主導此一會議的發展。美國的代表團除行政部門外，國會參議院軍事委員會有 4 位委員出席；國防部長卡特在政策演說中更是一再感謝國會支持。中國大陸由副總參謀長孫建國海軍上將帶隊，官方成員來自國防部、總參謀部、國防大學、軍事科學院和海軍軍事學術研究所；非官方成員包括：中國國際戰略研究基金會、中國國際戰略研究學會、北京大學、人民大學、復旦大學、中國國際問題研究院、南京大學、中國進出口銀行及媒體等。

有趣的是，當美國國防部長卡特的場次結束後，中國大陸龐大官方代表團除 3、4 名官員繼續留下來聽日本和印度國防部長演說外，其餘人員不知去向。一個說法是，他們集合分析卡特演說內容，並對卡特的演說予以定調，以作為隔日孫建國演說時回應之參考。

此外，在正式會議議程之外，國際戰略研究所和被認為親陸方的春秋研究所（Chunqiu Institute）另舉辦半天有關「一帶一路」研討會，研討會名稱為：「標示新絲路：中國大陸戰略目標和國際影響」（IISS-Chunqiu Institute Discussion Charting the New Silk Road: China's Strategic Goals and International Impact），吸引不少人參加。

（二）會議討論

會議開始前，許多人預期美國和中國大陸在南海議題上將針鋒相對，

甚至可能形成僵局。這個預期不難理解，因為在會議開始前，美國大幅報導中國大陸在過去 1 年多裡，快速將實際控制的礁石建造成人工島，並且部署軍事設施，部分人工島甚至建造了長達 3,000 公尺的跑道，這使中國大陸在南海的軍事力量快速擴張。

隨著中國大陸在南海軍事力量快速擴張的同時，有關中國大陸將在南海設立防空識別區的說法逐漸升高。這些發展勢必影響美軍在此區域的運作，甚至影響美軍在太平洋和印度洋間的航行，因為從太平洋到印度洋的廣大區域，是美軍太平洋總部的責任區。中國大陸軍力在南海快速發展，未來可能使美軍在此廣大區域無法首尾相聯。

針對上述問題，5 月 12 日華爾街日報報導，美軍考慮派遣飛機飛越這些人工島、派遣軍艦靠近中國大陸控制的礁石，及在此礁石上建造的人工島 12 海浬以內，以挑戰中國大陸人工島的海洋主權訴求，並強調依國際海洋公約，這些礁石是國際水域和空域，不能聲索主權。媒體曾報導，美軍還派出 P-8A 偵察機，機上載有 CNN 電視臺採訪人員，靠近這些人工島，以利媒體就近觀察報導這些人工島建造狀況。為此，中國大陸軍方人員透過無線電警告，該機已近陸方領空，要求迅速離開。

美國國防部長卡特在夏威夷主持美軍太平洋指揮官交接時，明確表示相關立場。第一、美國希望和平解決爭端，要所有聲索國立即、並永遠停止建造人工島，反對爭端的軍事化發展；第二、美國依國際法將飛越、駛近或運作，並強調美國在全世界都這麼做；第三，譴責中國大陸在南海的作為，既不符合支撐亞太安全架構的國際規範，也不符合區域以非強迫方式處理南海和其他爭議的共識。

上述背景使得與會人士擔心，本次會議可能會和去（2014）年一樣。在去年的會議上，美國國防部長黑格（Chuck Hagel）於演說一開始就抨擊中國大陸，指控陸方在南海採取單邊主義行為，並且以脅迫方式，企圖改變現狀，是麻煩製造者，並批評陸方不遵守國際法。中國大陸代表團長副總參謀長王冠中則強力回擊批評美國，指出美國直接公開指責中國大陸，這種指責程度超乎想像，是充滿霸權、威脅和恐嚇，這種方式是鬧事和非建設性的。

王冠中也指責日本首相安倍於5月30日晚上的開幕演講，雖然不像黑格部長對中國大陸直接抨擊，但其實是利用包裝，明裡或暗裡抨擊大陸。

然而，今年會議實際的發展卻出人意料之外。卡特部長並沒有強力抨擊中國大陸。他以共同繁榮和安全做為主要訴求，在說明其他國家在南海建人工島背景下，指出中國大陸也在建人工島；唯一不同的是，中國大陸建造的速度在近2年非常快，再加上中國大陸是崛起強權，引起周邊國家的不安。

卡特部長出乎意料之外的演說內容引起中國大陸溫和回應。中國大陸定性卡特的演說是平實溫和的。因此，孫建國的演說文只抽象地陳述中國大陸既有立場，對於美國只是間接不直接點名批評。其實，卡特部長演說結束後，就有人預測今年的會議將溫和收場。甚至，主辦單位都認為今年會議狀況比去年好，因為今年會議沒有火藥味。

（三）分析

卡特部長的表現為何出人意料之外？其實，在開幕晚宴前已經有人指出，卡特部長演說內容會降溫，對中國大陸的內容不會如他在夏威夷演說般強烈。做此預言的人說，這是卡特部長演說稿撰寫人告訴他的。事情的發展果如預言。問題是，卡特部長的演說內容為何要降溫？及降溫的意義為何？

這或許可以從兩個相關聯的角度分析。第一，美國仍需和中國大陸打交道。隨著中國大陸的崛起，其在國際上諸多領域和議題的影響力越來越高，使得美國必須和中國大陸打交道，以解決諸多國際議題；而在南海議題上強烈抨擊無助於這些議題的處理。更何況，雙方未來馬上要在諸多國際場合見面，包括6月下旬的美「中」戰略經濟對話、習近平9月訪問美國，及國際氣候公約會議等。

第二，卡特部長強硬的話已經講過了。這包括稍早華爾街日報的報導，他在夏威夷主持美軍太平洋指揮官交接時的講話，以及從夏威夷飛新加坡時在飛機上和記者的詢答。美國的立場既然已經充分表達了，就沒有必要

再在「香格里拉對話」會議上打口水戰。

要注意的是，卡特部長演講內容降溫並不表示南海議題將從美國和中國大陸的爭議中消失。卡特部長在夏威夷演說指出，由於中國大陸快速建造人工島，而且其艦隻常靠近他國聲稱的領海水域，因而引起東南亞國家的戒心，使得這些國家自動靠向美國，進而利於美國再平衡政策的推動。

換言之，美國和中國大陸的競爭將持續不變。美國可能因為中國大陸被視為具侵略性行為的錯誤而獲利，使得美國能輕易地推展其政策。這反過來使中國大陸可能將必須耗費更多資源以爭取友邦支持。在此背景下，「一帶一路」固然是中國大陸推動戰略的工具，然而或許也是必須要耗費的成本。

另一方面，因為中國大陸和美國在南海的競爭，及在其他議題領域長期的歧異，中國大陸很可能成為美國明年總統選舉時的議題，這某種程度會為雙方關係帶來起伏。