

一、大陸「境外非政府組織管理法」草案簡析

政治大學東亞研究所博士後研究員王占璽主稿

- 「境外非政府組織管理法」草案內容，反映大陸對國際力量干預大陸發展的戒慎恐懼，因此試圖藉由該法對境外 NGO 進行更為嚴格的管制。
- 「境外非政府組織管理法」的具體內容與實踐方式，將深刻改變境外 NGO 在大陸的運作方式，也將投射出大陸當局與國際社會互動的意向。

（一）境外 NGO 在大陸：發展援助或和平演變？

境外非政府組織（境外 NGO）是指來自其他國家或地區、在大陸境內開展活動的非政府組織。1980 年代已經有零星的境外 NGO 進入大陸，2000 年後其數量與活動領域開始迅速增加。目前在大陸的境外 NGO 估計超過 7,000 家，工作內容涉及大部分社會發展的重要議題，包括醫療衛生、環境保護、文化教育、勞工權益、科技發展、慈善援助、司法改革、基層選舉等領域。這些境外 NGO 每年投入數億美元的發展資金，協助大陸政府與民間社會改善不同領域的發展問題。在資金援助之外，它們也提供成熟的發展經驗與技術，並且積極協助大陸各界與國際社會進行交流互動。

而對大陸政府來說，境外 NGO 不只是協助其進行社會治理的外在力量，也具有另一個面貌：即西方國家傳播民主理念、推動「和平演變」的「境外敵對勢力」代言人。20 世紀末中亞國家顏色革命的經驗，使大陸政府開始防範西方國家透過 NGO 推動外國政權變革過程的可能性，因此長期以來，大陸政府雖然歡迎境外 NGO 提供的豐富資源，卻又對其潛在的政治威脅抱持戒慎恐懼的態度。而 2010 年後北非國家茉莉花革命、香港「占領中環」運動先後出現，更使大陸政府加深對境外 NGO 的疑慮。

習近平上臺之後，開始積極在「國家安全」的框架下加強對各種境外勢力的防堵與控管，以避免其結合民間異議力量威脅中共政權。在 2015

年通過的「國家安全法」中，便將防制境外勢力的滲透、顛覆、破壞，以及介入宗教事務的活動，視為大陸維護國家安全的重要任務。而在此一視野下，境外 NGO 也被視為境外勢力從事滲透與顛覆活動的重要管道。如人民公安大學教授王存奎指出，目前具有政治滲透背景的境外 NGO 高達數百家，並且透過資金援助、項目工作、組織合作等方式，建立輸入西方民主意識的平臺，或吸收大陸內部的民間組織與個人，為其從事各種滲透或影響政權穩定的工作。而軍事科學院國防政策研究中心閔文虎則認為，境外 NGO 透過隱蔽的活動方式介入民族與宗教事務，嚴重影響西北地區的國家安全與社會穩定。

因此，大陸政府自 2014 年起逐步強化對境外 NGO 的掌握與控管。2014 年 5 至 7 月間，國家安全委員會牽頭部署一項全面的摸底調查，要求各地政府瞭解各種境外 NGO 的「組織、人員、『中』方合作單位、項目和資金等情況」。同年 10 月，中共「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」中，提出要「加強在華境外非政府組織管理、引導和監督依法開展活動」，並將「境外非政府組織管理法」列入 2015 年的立法進度。2015 年間，大陸「全國人大」對於該法進行 2 次審議，並對外公布該法二審草案以公開徵求意見。雖然目前該法的立法時程仍然未明，但就已經公布的草案來看，其主要目的為全面強化對境外 NGO 的控制。

（二）制訂嚴格規範、限縮境外 NGO 活動空間

過去大陸政府一直缺乏對境外 NGO 的明確管理規範，各種境外 NGO 被迫發展出不同的生存方式。極少數的境外 NGO 透過「基金會管理條例」或「外國商會管理暫行規定」進行合法的登記註冊，而大多數組織則只能透過工商註冊、成立辦事處，與各級政府部門進行項目合作等方式取得有限的合法身份，或是藉由與大陸內部 NGO 的合作開展活動。雜亂無序的管理制度對境外 NGO 的正常運作形成障礙，也使大陸政府難以完整掌握境外 NGO 的活動情況。而此次「境外非政府組織管理法」草案則試圖建立統一的管理規範。其主要內容包括：

1.集中進行境外 NGO 的管理

依據該法草案，境外 NGO 在大陸境內的活動分為兩類，一是依法登記並設立代表機構（以5年為期），二是事先取得臨時活動的許可（以1年為限）。除此之外，境外 NGO 不得自行開展活動，也不能委託或資助大陸境內個人或組織進行活動。同時，該法草案也規定境外 NGO 成立或合作成立的基金會與民辦社會機構都須依據該法進行登記並接受管理。因此過去已經透過「基金會管理辦法」等管道取得合法地位的境外 NGO，都必須重新進行登記，在該法規範下接受管理監督。據此，該法將全面取消境外 NGO 在大陸生存的灰色地帶，統一置於該法的管轄之下。

2.設定繁複的登記管理規範

從該法草案的內容來看，其目的不在於賦予境外 NGO 明確的法律地位，或是降低取得合法身份的門檻。該法草案仍然延續長期受到詬病的「雙重管理體制」，要求境外 NGO 必須先行尋找相關政府部門作為業務主管單位，才能向登記管理部門提出申請。此外，該法草案進一步提出成立國家層級的境外 NGO 工作協調機制與信息管理系統，以統一進行境外 NGO 的資訊蒐集與研究協調工作，同時也規定縣級以上的政府有關部門在業務範圍內負責管理境外 NGO 的工作，並且提供「活動指導」。換言之，該法草案建構出更為繁複的管理制度。

而該法草案最受爭議之處，在於一改過去由大陸民政部作為登記主管機關的慣例，規定由省級以上公安部門負責境外 NGO 的登記與監管。該法草案賦予公安部門的職責，包括「對境外 NGO 的活動進行監督、並對其違法行為進行查處」，並且進一步賦予公安部門極大的監管權限，例如公安部門有權檢查境外 NGO 的辦公與活動場所、查閱與封存組織的文件資料、查扣組織的場地、設施與財物，以及凍結帳戶與資金。此一設計實際上將境外 NGO 區隔在民政部負責管轄的社會組織之外，並將其視為需要嚴加監管的潛在犯罪組織來對待。

3.嚴格控管境外 NGO 的組織運作

該法草案對於日常活動、資金使用、人員招聘也都有嚴格規範。在日常活動方面，規定境外 NGO 必須在核准的業務範圍和活動地域內開展活

動，具體活動也需要向主管單位報備核准。在資金方面，要求境外 NGO 必須透過核准的帳戶進行資金流動，並且需要接受大陸政府反洗錢、反恐怖與外匯管制等不同部門對其帳戶開立與資金流動情況進行監測。此外，境外 NGO 若無大陸政府同意，也不得在大陸境內募款或接受捐贈。而在人員招聘方面，則規定境外 NGO 不得自行招募人員，常設代表機構必須透過大陸政府外事部門或指定單位進行人員招聘，臨時活動則由陸方合作單位負責招募志願者。同時，代表機構的境外人員比例不得超過 50%，而招聘人員資訊也必須主動向主管單位報備。

4.加強對「陸方合作單位」的監管

該法草案也對境外 NGO 的合作對象進行規範。依據草案內容，大陸的組織或個人不得接受未登記境外 NGO 的委託、資助，或代理其開展活動。即便是與合法的境外 NGO 合作，作為陸方合作單位的組織也必須接受公安及其他部門對其帳戶與資金的監管。就此，該法也將對大陸國內 NGO 的發展形成嚴重限制。

（三）各界反映與影響

該法草案的內容呈現出當前大陸政府對於「境外勢力」的疑懼心理，並對境外 NGO 採取「寧可錯殺，不能放過」的方式進行嚴格控管。北京清大 NGO 研究所賈西津教授指出，該法的規劃是「國家安全」思維主導下的產物；而據路透社報導，歐盟也認為該法旨在禁止不同意見的發聲。該法草案也引起大陸民間組織與國際社會的質疑與批評。一項問卷調查顯示，大陸內部 NGO 與境外 NGO 認為該法會對其組織產生負面影響的比例，均在 7 成以上，更有 44% 境外 NGO 認為將形成「非常大」的負面影響。同時，美國之音指出該法的實施將引發境外 NGO 的「大出逃」。目前許多境外 NGO，如「行動援助」、香港「陳一心家族基金會」，都已經表示將暫緩或撤離在大陸的援助項目。

另一方面，國際社會也試圖透過遊說影響該法制訂的方向。美、德、法等國駐大陸使館均曾正式向大陸政府表達憂慮，美國 40 餘個商會與專業團體也曾聯名向「全國人大」發出要求修改該法內容的公開信。而面對

國際社會的廣泛關注，大陸政府似也推遲該法的立法進度。在今年3月「兩會」期間，雖然「全國人大」委員長張德江仍將通過該法列為今年的立法任務之一，但「全國人大」發言人傅瑩表示該法仍在梳理各方意見、修改完善的階段，且並未說明具體的立法時程。而未來此一法律的具體修改方向與實踐情況，不但將深刻影響境外 NGO 在大陸的發展，也將揭示未來大陸當局與國際社會互動時的意願與方向。

二、大陸通過「慈善法」之觀察

政治大學東亞研究所教授王信賢主稿

- 大陸透過「慈善法」立法鼓勵慈善活動推展、加強相關監督與管理，並期將慈善資源挹注到扶貧工作，以助達成 2020 年農村貧困人口全脫貧之目標。
- 深究「慈善法」內涵，大陸當局主導及控制色彩濃厚，民間慈善組織可能出現被「馴化」危機；另大陸慈善工作主力多為具背景之官方或半官方組織，恐非大陸民政部門所能規範。
- 「慈善法」的制訂代表大陸社會發展的演進與成長，惟大陸方面應更著重為具活力、公益取向的公民組織拓展活動空間，方有助慈善事業的發展與良善社會的建構。

大陸「慈善法」的立法工作自 2005 年開始啟動，歷經 11 年，於 2016 年 3 月 16 日經大陸十二屆「全國人大」第四次會議審議，以 2,636 票贊成、131 票反對、83 票棄權表決通過。「慈善法」是大陸有關慈善事業的基本立法，依據該法第一條的立法精神，「慈善法」是「為了發展慈善事業，弘揚慈善文化，規範慈善活動，保護慈善組織、捐贈人、志願者、受益人等慈善活動參與者的合法權益，促進社會進步，共用發展成果」而制定的法律。「慈善法」共 12 章 112 條，經「兩會」審議通過後，自 2016 年 9 月 1 日起施行。

（一）興利與防弊並舉

依「慈善法」的章節安排，該法明確界定慈善活動，同時規範慈善組織設立運營、慈善財產來源和使用、開展慈善服務、促進慈善事業發展等。該法第二章定義慈善組織，係指面向社會開展慈善活動為宗旨的非營利性組織，可採取基金會、社會團體、社會服務機構等組織形式，其設立向民政部門進行登記；且慈善組織應當依法進行會計核算，建立健全會計監督

制度，並接受政府有關部門的監督管理等。就此而言，此法一方面提供誘因以鼓勵慈善活動的推展，另一方面也加強相關工作的監督與管理，故同時具有「興利」與「防弊」的目的。

在「興利」的部分，大陸目前每年慈善捐贈總額約 1,000 億人民幣，與其經濟實力相較，這樣的慈善捐助規模比例偏低，因此，期望透過立法以鼓勵民間從事慈善事業。「慈善法」放寬對慈善團體籌款和營運工作的限制，同時加強對其財務狀況的監管。一般認為，「慈善法」將慈善捐款納入法律的監督、規範和保護之下，有助於與西方社會成熟的慈善管理操作接軌，發揮潛藏在社會中的能量。依據大陸民政部的說法，「慈善法」將對大陸的慈善事業發揮「引領、促進、規範」三方面的推動作用。正面評價者認為，「慈善法」有利於慈善組織健全發展，該法也保護各方主體的合法權利，並且注重保障公眾知情權。

此外，「慈善法」的通過也被視為達成「全面建成小康社會」的推動力量之一。中共總書記習近平提出要確保 2020 年農村貧困人口全脫貧，而慈善事業可能被作為達成目標的潛在工具，「慈善法」的制定將有助調動社會力量脫貧攻堅、促進經濟社會協調發展。換言之，大陸政府期望該法能將慈善資源挹注到扶貧工作，達到社會財富再分配的目的。

而在「防弊」部分，近年來可以看到在汶川、雅安地震等重大災難中，民眾發揮愛心踴躍捐款，但也看到如「郭美美事件」、「尚德詐捐門事件」等一系列「慈善醜聞」，以及大陸某些政府部門或機構向企業施壓的「不樂之捐」，使得「慈善」一詞在大陸蒙上陰影，民眾也不相信慈善機構能夠妥善使用善款，而「慈善法」的目的之一即為消除公眾對慈善組織的不信任感。因此，該法第三、四章規範慈善募捐與捐贈行為，包括慈善組織開展公開募捐必須取得資格，且須在募捐活動開展前向登記的民政部門備案；慈善組織受捐贈，必須與捐贈人簽訂書面捐贈協議，並開具由財政部門統一監（印）制的捐贈票據。另外，該法同時強化慈善組織的資訊公開義務，在第八章「信息公開」、第十章「監督管理」及第十一章「法律責任」等皆有相關規範。

(二) 觀察與評析

大陸「慈善法」從草擬、審議與通過，醞釀逾 10 年，備受輿論關注。過往大陸涉及慈善捐助的法規立法層次較低，缺乏外部法律監督，且經歷多次慈善信心危機事件，急需一部完整的基本法律予以規範，然而「慈善法」卻始終難產。而難產困境背後的最主要原因，在於「慈善事業」是姓「官」還是姓「民」？究竟該是政府一手包辦主導，還是由民間自發性捐助？這種官民之間的博弈，實際上反映出國家控制與社會自主發展之間的矛盾。「慈善法」通過後，也引發各界一連串質疑與討論的聲浪，尤其是針對該法中的各種限制，懷疑政府可能藉此強化對社會之控制力度。

1. 國家積極主導的慈善事業

慈善事業是一種社會自發性的公益活動，也是社會發展與進步的展現。在多數已開發國家中，企業、NGO 和公眾各行動者透過跨界合作，用創新的方法系統性開展慈善活動與解決社會問題，也是以民間為主、政府為輔的模式。而在「慈善法」第九章的「促進措施」中，雖可見大陸政府提供政策與租稅等優惠措施，透過國家力量調動民間的「積極性」；然而，深究該法相關規範，不難發現其中「國家主導及控制」的濃厚色彩，傳統「社會管理」的舊觀念仍未消失。例如慈善組織的成立與公開募捐資格，都需要政府的許可；就連慈善機構的行政管理費用，都受到「頂層設計」的限制。無論個人或慈善組織，都被占據中心位置的行政權切斷直接聯繫，使得個人或慈善組織「原子化」。另一方面，由於國家的過度介入，使得慈善活動的「公共性」徹底消失，慈善領域的一切組織、活動都將出現被國家所「馴化」的危機。

2. 慈善活動與國家安全

「慈善法」第 4 條規定「開展慈善活動不得危害國家安全」、第 15 條及第 104 條也提及「慈善組織不得從事、資助危害國家安全的活動」，該法並多次提及「國家秘密」，其中第 104 條更提到「如有違反由有關機關依法查處」。然而該法並未明確定義何謂「危害國家安全」，若再配合 2015 年 7 月大陸所通過的「國家安全法」，無怪乎外界極度擔憂該罪名可以被無限延伸。近年來，中共逮捕異議人士的動作頻仍，尤其是維權律師

或微博大 V，只要有任何批評政府的言行，都可能被定位為擾亂社會公共秩序、危害國家安全或顛覆國家政權的犯罪行為。因此，「危害國家安全」的模糊定義，將使慈善組織受到很大的限制，只要超出政府所認定的範圍之外，都可能被視作犯罪，慈善組織因而可能難以發揮作為社會第三部門所應承擔的職責與功能。

3. 「法外」組織難以規範？

「慈善法」規定，大陸中央到地方（縣以上）民政部門為慈善工作的主管機關。然而，大陸真正開展慈善工作的「主力」，並非一般的社會組織或團體，而是諸如中國紅十字會、中華慈善總會、中國青少年基金會、中國扶貧基金、中國婦女發展基金會、宋慶齡基金會與中國光彩事業促進會，這些組織多是官方或半官方，不論成立背景、影響力，甚至是背後「靠山」，都不是大陸民政部門能有效規範的。無怪乎「慈善法」會出現第 111 條中的「慈善組織以外的其他組織可以開展力所能及的慈善活動」，此些實力雄厚的組織如同慈善事業中的「國企」，不僅瓜分大多數資源，部分機構甚至就是前述「郭美美事件」、「尚德詐捐門事件」等「慈善醜聞」的事主，這也曝露出大陸目前在黨國體制約束下，民間慈善事業開展的難題。

4. 間接壓縮慈善組織人才甄補

「慈善法」第 60 條規定，慈善組織的年度管理費用不得超過當年總支出的 10%。「慈善法」在草案階段，年度管理費用的限制一度訂為 15%，但「全國人大」審議通過的版本下修至 10%。然而無論是 10% 或 15%，這種「一刀切」的標準對於慈善組織而言都是很大的限制。管理費用實際上就是慈善組織的行政、管理成本，人事費用是其中最主要的支出，因此過低比例的限制，將導致慈善機構無法擁有足夠支撐組織運行的最低資源。過往大多數的非政府組織、慈善機構的管理費用上限，是根據大陸 2004 年頒布的「基金會管理條例」，其亦有 10% 的規定，受這項規定影響，不少慈善組織的人事成本只能在一定水準以下，難以引進優質人才或留下資深人才；而「慈善法」維持相同標準，可以預見類似的困境仍會持續出現。

（三）結語：顛簸而行的慈善事業

「慈善法」的推出代表著大陸社會發展的演進與成長，然而，作為一部慈善事業的「基本法」，規範範圍廣泛，舉凡慈善概念的定義、慈善組織的成立與運作、慈善募捐與捐贈行為、慈善活動的監督與法律責任等，都有相關規定。這樣一部規範力度強、規範範圍廣泛的「慈善法」，真的是開展慈善事業所需要的嗎？大陸除透過立法鼓勵慈善事業的發展外，更重要的是重新釐清國家、市場與公民社會間的關係。就多數國家的經驗看來，為具活力、公益取向的「真正」公民組織拓展活動空間，將有助於慈善事業的發展與良善社會的建構，而非政府動輒以「不能講公民社會」或「慎防落入西方『公民社會』陷阱」來恫嚇民眾，或讓特定的官方與半官方機構掠奪民間善心；長久以往，消耗掉的不僅是民眾行善之心，也是脆弱的社會信任關係。

三、中國大陸「十三五」規劃綱要概述

中山大學中國與亞太區域研究所教授林德昌主稿

- 「十三五」規劃綱要追求的具體核心目標，是要在 2020 年全面實現小康社會，並達到國內生產總值和人均收入翻兩番。
- 大陸未來 5 年的經濟成長率以 6.5 % 為低標，此可能是自「六五」計畫以來，訂立目標最低的五年發展計畫。
- 「十三五」規劃綱要強調以創新、協調、綠色、開放和共享發展等概念，實現小康社會之目標；並冀透過經濟結構調整，帶動各領域產業轉型升級。

（一）十三五規劃綱要所追求的目標

今（2016）年 3 月大陸「兩會」審議通過「國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」（簡稱「十三五」規劃綱要），規劃 2016 年到 2020 年中國大陸經濟、社會發展藍圖。由於「十三五」規劃綱要乃是習、李上任後的第一個 5 年發展計畫，內容為歷年來最長，引發各界的重視與討論。

與大陸先前五年發展計畫相較，可以發現「十三五」規劃綱要之所以引起廣泛討論，主要是因為 2020 年是一個重要的年代，而「十三五」規劃綱要也提出具體落實策略，以及可操作的發展目標。例如，該綱要提出要在 2020 年時，全面實現小康社會，以及實現中國大陸國內生產總值(GDP)和城鄉居民人均收入翻兩番的目標。就統計數字而言，係確保中國大陸的國內生產總值和人均收入，在以 2010 年為基準比較下，能在 2020 年時達到增加一倍的目標，即 GDP 達到 100 兆人民幣，而人均收入從目前的 8,000 美元，增加到 5 年後 的 10,000 美元。另外一項要在 2020 年落實之目標，是使中國大陸 7,000 萬農村貧困人口實現脫貧，並提升 600 個貧困縣的經濟發展水準。為達到這些目標，「十三五」規劃綱要乃強調未來 5 年的每年經濟增長，皆不能低於 6.5%。毫無疑問的是，這些具體數字目標的訂立，儘管展示大陸追求發展的強烈決心，但無形中也面臨相當大的風險。

（二）「三步走」戰略與2020年的總結目標

值得注意的是，「十三五」規劃綱要在2020年所設定的目標，有其歷史淵源。例如，在2002年中共「十六大」中，江澤民即提出全面建設小康社會的目標，亦強調國內生產總值到2020年時，要比2000年翻兩番。在鄧小平所提出推動中國大陸現代化建設的「三步走」戰略中，第一步即是從1981年到1990年國民生產總值增加一倍；第二步是從1991年到1999年，國民生產總值再翻一倍。基本上，這兩個目標的追求皆告達成。但對於第三步的發展目標，當時僅指出要在21世紀中葉，人均國民生產總值達到中等發達國家的水準。

然而在中共「十五大」中，第三步目標更進一步具體化，即在21世紀的第一個十年，要實現國民生產總值比2000年翻一倍的目標；而中共「十六大」再提出，在與2000年相比較下，2020年的國內生產總值要增加兩倍。此乃成為「十三五」規劃綱要在2020年必須要總結的具體目標。由此可見，「十三五」規劃綱要所擬訂的這些目標，在過去歷屆的黨代表大會中多已提及，僅因期限都列在2020年，同時也是該綱要的最後一年，因此勢必要作出一個回應和總結。

（三）經濟結構調整帶來轉型升級

在追求經濟和社會發展的實際規劃上，「十三五」基本上仍是承襲「十二五」規劃的發展架構，同時也是一種對「十二五」規劃所面臨環境的因應與對策。儘管「十二五」規劃重視如何加快轉變經濟發展的方式，但在追求快速經濟發展的同時，也使中國大陸面臨經濟和社會結構調整的困境，如經濟成長的趨緩、環境污染的惡化、財政風險的增加，以及社會集體抗爭運動的層出不窮等。「十三五」規劃綱要將年均經濟成長率訂定6.5%為低標；此可能是自「六五」計畫（1981年至1985年）以來，訂立最低經濟成長率的一個五年發展計畫。

在經濟發展的層面上，儘管「十三五」規劃仍然強調經濟轉型升級，但也重視經濟結構的調整，希透過結構改革來推動轉型升級。因此，「十三五」規劃強調在產業結構變革方面，由工業主導向服務業主導轉型；在

城鎮化結構變革方面，由規模城鎮化向人口城鎮化轉型；最後在消費結構變革上，則由物質型消費，向服務型消費與綠色消費轉型。

（四）五大發展理念為主要結構

在推動結構調整、轉型升級，以及社會發展方面，有別於大陸其他五年計劃，「十三五」規劃主要是透過 5 種不同的發展觀念，來引導與推動其所設定的各項目標。這 5 種不同的發展觀念，即創新、協調、綠色、開放和共享發展等，都是貫穿在「以人為本」的發展理念上。而創新、協調、綠色和開放等作法，其最終目的就是要達到共享的目標，讓所有的發展成果能夠獲得普遍分享，並藉以落實小康社會的全面實現。易言之，所有規劃的經濟和社會發展，都必須要能實際落實到每一位的民眾身上，如全面實現小康社會等。反觀在「十二五」規劃中，所列出的經濟發展、結構調整、科技教育、資源環境、人民生計、社會建設和改革開放等發展目標，僅是追求經濟和社會發展的具體方法與內容，而「十三五」規劃的 5 種發展理念，則無疑更強調引導思想原則與目標共同結合的重要性。此可謂「十三五」規劃綱要之主要特色所在，並也反映其試圖透過對經濟穩定增長的追求，以及縮減區域發展落差和貧富不均，來促進社會的公平性。對中國大陸而言，若經濟發展無法帶來社會公平正義，則恐將面對更多的社會矛盾與衝突，進而導致政治上的不穩定。

在以五大發展理念的架構下，「十三五」規劃綱要從第 6 章到第 31 章，構建創新發展的重點，如創新驅動發展戰略、建立新發展體制、促進農業現代化、優化現代產業體系、擴展網路經濟空間，以及構築現代基礎設施網路等。由其所占的絕大比例來看，創新發展顯然為「十三五」規劃的主軸。在協調發展方面，主要推動的重點包括新型城鎮化和區域協調發展等，以解決區域發展不平衡，以及強化城鎮所扮演的功能與角色。而在綠色發展方面，「十三五」則強調對環保與生態環境的重視，積極回應國際和內部對可持續發展的要求。在開放發展的層面上，可以看到中國大陸對於區域和國際經濟的參與，已然扮演愈來愈重要的角色。當前中國大陸已在建構國際體系上扮演著主導的角色，從上海合作會議的建立，到「一

帶一路」、亞洲基礎設施投資銀行、「中」非合作論壇，以及區域全面經濟夥伴協議（RECP）的推動，皆反映出中國大陸主導國際體系和區域經貿話語權的拓展與提升。最後，共享發展的原則，毫無疑問反映從經濟發展進入社會發展的一個重要成果；只有透過社會貧富差距的縮減、社會公平與正義的落實，及國民素質的提升，才能夠實現全面小康社會的終極目標。

（五）「十三五」對兩岸關係發展的影響

根據上述之討論，可以發現「十三五」規劃綱要儘管強調經濟和社會發展的關聯性，以及達成全面小康社會的重要性，但其亦對相應可能帶來的政治發展意涵，依然著墨不多。例如，在推動法治建設，以及打擊貪腐上，皆需要建立透明的民主機制，才能達到具體追求的目標；惟大陸僅強調黨的領導核心作用，重申黨在領導國家政治、經濟和社會發展上無可替代之角色。「十三五」規劃綱要同時也可看出中共對落實小康社會的關切，因為只有經濟和社會的持續成長，方有助中國大陸的穩定發展，以及在不斷變動的環境中，深化中共統治的正當性與合法性。由於「十三五」規劃綱要的推動與發展，以及未來兩岸能否建立正面、良好的政治互動關係，皆將影響到臺灣與中國大陸的經貿投資關係，以及臺灣參與區域經貿體系，故仍值予密切觀察。

四、習近平赴美參加核安高峰會之觀察

政治大學外交系副教授盧業中主稿

- 習近平此次出席核安高峰會及會晤歐巴馬，雙方交鋒議題包括兩岸、南海、北韓問題等。
- 大陸在核安高峰會中，表示將加強多邊合作；另美「中」對核武管制與戰略雖仍有各自利益考量，惟也開展出新的雙邊加區域合作面向。
- 區域議題白熱化將使臺灣面臨更複雜的情勢，我應加強與周邊對話並關注相關議題，以維護國家利益及尋求發展利基。

今(2016)年4月1日，美國於首府華盛頓召開第4屆核子安全高峰會，中國大陸由習近平出席並於3月31日與美國總統歐巴馬先行雙邊會晤。美「中」雙方肯定彼此在核安全領域的合作，同意繼續共同維護國際核不擴散體系、促進國際核安全合作。會晤後，雙方發布內容包含10項要點之美「中」核安全合作聯合聲明；另與會各國領袖也共同發表公報。

(一) 美「中」核安議題行禮如儀

美「中」雙方近年來在核安議題上，雖然存在分歧，但此等分歧透過雙方軍事層面的交流進行管理。美「中」雙方核安全合作聯合聲明則談到減少核恐怖主義威脅、表達強化合作之意願，同時高度讚許核子安全示範中心(the Nuclear Security Center of Excellence, COE)於今年3月18日在北京正式成立。這個中心將幫助中國大陸達成核子安全之目標，並作為與周邊國家交流互動及訓練之平臺；而美國也將盡力協助該中心。為防止核擴散，中國大陸海關也為相關國家進行訓練，美國能源部與中國大陸海關總署也簽署後續的合作計畫。

由這些議題可以看出，美「中」雙方在促進全球核子安全一事上，有共同利益存在，且工作層級的互動相當頻繁。然而，由於雙方都是擁核大

國，對於彼此意圖的質疑與欠缺互信，使得核武安全困境持續存在。

（二）雙邊會晤才是實際交鋒

本次習近平出席核安高峰會，與歐巴馬在會前的雙邊會晤才是重點。依據美國國安會亞洲事務資深主任康達（Daniel Kritenbrink）所言，歐巴馬表達美國一貫的立場及關切，而中國大陸方面會後也表示雙方的晤談具有建設性，且均有意願管控分歧。雙方會晤所觸及之重點議題如下：

1.兩岸問題

美方表示信守基於「美中三公報」與「臺灣關係法」的「一個中國」政策是其一貫立場，並歡迎臺海兩岸間過去幾年以來歷史性的進展，希望見到兩岸間的和平與穩定能夠持續。就此，美國強調臺海的和平與穩定是美國的根本利益（fundamental national interest），並鼓勵北京和臺北兩方，在民進黨成為執政黨及蔡英文就職之際能繼續合作。

習近平於會中強調將堅持「九二共識」政治基礎以推進兩岸關係和平發展，希望美方恪守「一個中國原則」，為兩岸關係和平發展發揮建設性作用，不要為「藏獨」及「臺獨」等分裂活動提供任何支持和便利。新華社會後新聞稿稱歐巴馬總統表示，美國將繼續堅持「一個中國」政策，慎重妥善處理有關問題，不支持「臺獨」與西藏獨立。雙方清楚且坦率地表達各自立場。

2.南海問題

在南海問題上，習近平指出，南海諸島自古以來就是「中國」領土，「中」方有權維護其領土主權和合法正當的海洋權益。與此同時，「中」方致力維護南海和平穩定，堅持以對話管控爭議、透過談判協商和平解決爭議，尊重和維護各國依據國際法享有航行和飛越自由。希望美方恪守在有關主權和領土爭議問題上不選邊站隊的承諾，為維護南海地區和平穩定發揮建設性作用。

然而，這樣的說法與美國的期望有落差。2015年9月，習近平訪美期間曾提出「『中國』在南沙群島的有關建設活動不針對、不影響任何國家，也無意搞軍事化」。美國方面認為這是一項承諾，也依此檢視中國大

陸的作法，並認為中國大陸並未遵守習近平的承諾。

美國對於南海問題的立場可說越來越明確。早前美國方面即表示，若中國大陸要宣布成立南海防空識別區，美國將不予承認。歐巴馬藉核安高峰會之便，與南韓及日本領導人會面時再次強調，美國希望亞太形成以規則為基礎的區域秩序，其重點就是針對中國大陸在南海的行為。

3.北韓問題

本次美「中」會晤的另一焦點就是北韓問題。北韓近來不斷進行核武與飛彈試射，影響區域穩定，而中國大陸在聯合國架構下也採取了不情願的合作方式，對北韓進行譴責。在論及北韓問題時，「中」方表示亞太地區是「中」方與美方利益交會之處。同時，「中」方反對北韓發展核武器，致力透過和平方式實現半島無核化，半島不能生亂、生戰。在解決問題的策略方面，中國大陸表示聯合國安理會的決議應得到全面完整落實，並希望各方共同努力，透過對話談判來處理。但同一時間，習近平也表示「中」方堅決反對美國在南韓部署薩德系統 (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)，因為這將嚴重影響中國大陸的安全利益與區域的戰略平衡。美國方面則再次強調美「中」共同應對北韓核武威脅的重要性，並希望在其他區域問題上能與中國大陸保持合作關係。

(三) 美「中」相關爭議的未來走向

美「中」領導人藉國際場合會晤，已成為現階段雙方深化關係的重要方式之一，而本次歐習會後，雙方將於今年9月20日G20國集團(G20)領導人杭州峰會時再次見面。

本次習近平出席核安高峰會，其重點自然是在與歐巴馬的雙邊會晤上，對於核安高峰會本身，則是與各國共同表示將加強多邊合作，包括與國際原能總署(IAEA)、以及國際刑警組織(INTERPOL)等合作。值得注意的是，美「中」之間在核安議題上，也開展出新的雙邊加區域合作的面向。不過，在核武管制與戰略方面，美「中」仍是以各自的國家利益為考量，包括近期中國大陸亦有學者提出，若美國不在南韓部署薩德系統，則中國大陸可以縮減核武規模，以實踐美國先前所說的戰略穩定(strategic stability)。反之，

若美「中」雙方在此議題上無法獲致共識，則雙方都將持續面對核武安全困境。

南海問題將持續成為美「中」交鋒的重點。對於中國大陸將南海軍事化的指控，中國大陸近期有兩項論點，其一是，習近平當時所說的是南沙、而非南海地區，是美國將之擴大解釋，並以此抨擊中國大陸在西沙群島的設施建構。其二，中國大陸認為軍事化是一個動態的過程，且與周邊國家的反應有關，是周邊國家也同時強化軍事部署，才使得南海區域軍事化。

對臺灣而言，區域議題白熱化將使我面臨情勢更為複雜。在觀察周邊變化的同時，我國應加強與各個周邊國家的對話。我們也應關注全球核安議題，如美國已對我處理核原料有所肯定；後續我們應該積極尋求與如INTERPOL等國際組織就此議題進行合作。

五、第 15 屆博鰲亞洲論壇述評

政治大學國際關係研究中心研究員陳德昇主稿

- 今年論壇主題以「亞洲新未來：新活力與新願景」為主軸，計 2,000 餘名政商與學者參加，就全球經濟情勢尋求解決方案。
- 李克強演講稱亞洲諸國為命運共同體，並期許各方共維和平、共促發展；對大陸經濟下滑趨勢，則強調持續推動經濟發展的信心和克服困難的能力。

2016 年博鰲亞洲論壇於 3 月 22 日至 25 日在大陸海南博鰲舉行。我方代表團由兩岸共同市場基金會榮譽董事長蕭萬長率領，共有 30 餘位企業家參與。本次博鰲亞洲論壇主題以「亞洲新未來：新活力與新願景」為主軸，面臨全球經濟情勢的新變局與不確定性等挑戰，就如何建構「新活力」與「新願景」議題進行探討，期能集思廣益，尋求解決方案和建立共識。此次會議共約有 2,000 餘位政商與學界人士參加。

（一）主旨演講強調亞洲命運共同體同舟共濟

論壇重頭戲之一，是大陸國務院總理李克強以「共繪充滿活力的亞洲新願景」為題，發表主題演講。訴求重點主要在於：共同維護和平穩定、共同推動經濟增長，共同深化融合發展，以及共同促進開放包容等。換言之，中國大陸作為亞洲大國、世界第二大經濟體，不僅扮演穩定地緣政治的角色，其經濟穩健增長和市場開放、融合，一直對區域政經發展和穩定發揮主導作用。中共領導人在此次會議中，主要彰顯和亞洲諸國是命運共同體，以及同舟共濟的期許。

李克強在主題演講中亦提及全球經濟發展的不確定性，亞洲國家面臨的挑戰，以及中國大陸經濟下行風險。他並由「怎麼看」和「怎麼幹」兩個面向進行論述；李指出，中國大陸 2015 年經濟總量高達 10 兆美元，成長率達 6.9%，未來如何維持平穩、持續成長，以及著重環境約束和治理

能力提升，更顯重要。未來 5 年大陸經濟可望維持 6.5% 增長，並提出「創新、協調、綠色、開放、共享」的發展理念。不過，中國大陸經濟深化改革與對外開放，仍面臨來自體制面、結構面與官僚怠惰的阻力；擴大服務業發展亦存在數量不足與品質提升問題，有待克服；此外，經濟結構調整和企業轉型升級仍面臨嚴峻挑戰。儘管如此，李仍強調持續推動經濟發展的信心和克服困難的能力。

（二）企業界關注中國大陸商機分享

對於參與博鰲會的企業界而言，較留意中國大陸「十三五」規劃所釋放的商機，其中包括進口商品超過 10 兆，以及對外投資超過 6,000 億美元。另尚有公共工程建設、亞投行參與，以及「一帶一路」拓展，皆是企業界關切的商機。此外，全球新經濟思潮、創新驅動、網際網路、新金融與科技扮演之角色，亦為與會官員與企業家所關注。臺灣富邦金控與臺積電負責人皆在專題對話中分享經驗與提出見解，獲與會者關注和肯定。

此論壇於 25 日上午於東嶼島大酒店舉行兩岸企業家圓桌論壇。此一論壇行之多年，主要圍繞兩岸共同關注之經貿議題進行對話。今年主題為「創新、創意、創客和中小企業合作」，主要針對新經濟思潮下，兩岸年輕世代與中小企業之產業創新和合作，尋求更多資源整合和思路。兩岸企業家圓桌論壇會議由兩岸共同市場基金會最高顧問錢復，和「中國國際經濟交流中心」張曉強常務副理事長共同主持，雙方專家與企業領袖提出兩岸產業合作交流之挑戰與合作策略，並分析年輕世代創業所面臨之機遇與風險。

（三）兩岸對話與交流重要平臺

博鰲亞洲論壇舉辦已歷 15 屆，論壇雖不乏有企業家俱樂部、參會價格偏高，以及退休官員聚會所等批評，但無可否認的是，每年論壇參與仍受到產官學界關注，中共領導階層和現任部級官員亦與會進行政策促銷和對話；相關市場關注的新議程和觀點，亦透過專家與學人的交流，吸引與會者之參與和討論。換言之，博鰲亞洲論壇不僅得到大陸官方肯定，且其

商業模式的運作和交流仍受企業重視。

對兩岸而言，此一具國際經貿交流與對話的場域，實有參與之必要。兩岸共同市場基金會透過經貿平臺參與，規避不必要的政治紛擾，並在正式會見場合進行「蕭李會」，且能在國際多邊場合進行互動，皆具功能性與前瞻性。2008年兩岸關係開啟和平發展新頁，博鰲亞洲論壇對話即扮演關鍵性的啟動角色。同樣的，在新階段的兩岸互動中，如何積累互信，並落實經貿交流與合作的持續性便顯得重要。