

一、中共通過問責條例簡析

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 中共問責條例整合 119 部既有相關法規，問責原因增加黨的領導弱化、黨的建設缺失、從嚴治黨不力等，並實行終身問責，希藉以解決官員怠政問題。
- 中共在「七一」建黨日前夕審議通過問責條例，強調「動員千遍不如問責一次」，釋出繼續整黨訊號。

今(2016)年6月28日，中共中央政治局召開會議審議通過「中國共產黨問責條例」(以下簡稱「條例」)，並於7月8日起施行。這是繼胡錦濤時期推動黨政幹部問責制，並於2009年公布「關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定」後，準備再一次掀起「問責風暴」。該「條例」共13條，除整合現行中共黨內119部問責相關法規，並對問責內容、對象、主體、程序加以制度化(新華網，2016.7.17)。

中共中央紀律委員會書記王岐山，在7月19日於人民日報發表署名文章「用擔當的行動詮釋對黨和人民的忠誠」解讀「條例」，點出當前各級幹部無法貫徹中央路線方針，並以形式主義應對。比如以「會議貫徹會議」、「以文件落實文件」，把中央決策變成標語和口號。因此王岐山提出「動員千遍不如問責一次」，藉「條例」表達黨中央的決心，讓「問責」常態化，解決「不擔當、亂擔當」的問題(人民日報，2016.7.19)。相較於胡錦濤時期藉問責解決幹部失職濫權，習近平時期則著眼於幹部消極怠政，其原因可以從當前「反腐」的反作用力，以及問責條例的設定來觀察。

(一) 整風反腐與官員怠政

自「十八大」以來，習近平藉由整風與反腐樹立幹部的行為準則與其個人權威，並逐步將紀檢體制改革的成果固化為制度，包括「黨政機關厲行節約反對浪費條例」，「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」等。據統計，至今年 8 月，已有 182 位副省部級（含軍隊）以上幹部，包含 10 位中央委員與 13 位中央候補委員遭調查落馬；而中紀委查處違反「八項規定」，自 2013 年 9 月至今年 7 月，已有超過 85,000 名幹部遭黨紀處分，其中鄉科級占 9 成，約 78,000 多名，縣處級約有 6,300 多名、地廳級有 839 名、省部級有 14 名。

但隨著整風與反腐成效所衍生出來的現象，一是自殺或「非自然死亡」（如溺死或酗酒死亡）之官員比例明顯上升，據媒體報導，習上臺後已有 120 人，比胡錦濤主政期間的 68 人多出近一倍（南華早報中文網，2016.6.20；BBC 中文網，2016.6.27）；另一則是行政效率與官員怠政之問題，習近平以「為官不為」稱之（人民網，2016.5.12）。習認為當前「為官不為」主要有三種情況：一是能力不足而「不能為」，二是動力不足而「不想為」，三是擔當不足而「不敢為」（人民網，2016.5.12）。不過，學界與媒體多把原因指向長期來地方官員習以 GDP 指標作為政績標準，政商關係複雜、尋租空間大，官員也積極涉入經濟建設；如今在中央高壓反腐下，卻以「緩作為」、「不作為」掣肘高層，如媒體所描述「有的幹部禮不收了、飯不吃了、紅包不收了，但該做的事也不做了，該協調的也不協調了」，「一項審批時限 20 天，拖到第 19 天才通知缺某某材料，辦不了！」（世界新聞網，2016.6.30）。在反腐浪潮下，「不幹、不做、也不出事」已成為一些官員的保身之策（香港文匯報，2016.3.12）。

比如近來中國大陸國務院總理李克強批評政策遲遲不落地，讓中央的改革舉措無法落地生根，甚至在地方遇到「掛空檔」的局面，給當前中國大陸的經濟運行增加摩擦力（新華網，2015.4.27）。因此，2015 年以來，國務院開始處理地方官員怠政行為，前兩批被問責的幹部分別僅為 59 人和 249 人（第一批督察 7 省，第二批擴及 24 省），今年 1 月公布第三批督察中，包括地廳級在內則有 900 多名幹部被問責。主要針對公租房閒置、民生專案資金大量結存等方面的不落實、不作為問題，分別採取開除、撤職、降職、記過等方式予以問責（中國政府網，2016.1.7；北京青年報，2016.1.29）。此外，自「十八大」以來至今年 5 月底，中共中央已對 45,000 多名黨員幹部進行責任追究（新華網，2016.7.17）。

（二）問責條例的內容與目標

中共在 SARS 事件後，以地方政府為主導，開始探索推動「官員問責」的制度化，包括 2004 年頒布「中國共產黨黨內監督條例（試行）」、「黨政領導幹部辭職暫行規定」、2005 年通過「公務員法」。中共中央為整合並銜接前述法規，於 2009 年 7 月公布「關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定」，全文 4 章 26 條，是首部較為完整的幹部問責規範；內容主要包含問責啟動的條件（決策嚴重失誤、工作失職、監督不力、濫用職權、對群體與突發性事件處置失當、違反幹部選拔任用、引發重大事故或群體事件，造成重大損失或惡劣影響）；問責方式（責令公開道歉、停職檢查、引咎辭職、責令辭職、免職）。並且在「暫行規定」中，規定信息公開、作假隱瞞與干擾調查的加重問責、重回崗位的條件等，以完善幹部問責體系（新華網，2009.7.13）。

不過，如王岐山在前述署名文章中，提到「現行黨內法規中對事故事件的黨政問責規定多，對黨的建設缺失、落實黨中央決策部署不力的問責規定少」。因此，「條例」主要目標是整合既有問責法規，除規定此前發布之問責規定與「條例」不一致者，皆按照該「條例」執行；並圍繞黨的領導與加強黨的建設強化相關規範。例如在問責啟動的條件上，規定黨的領導弱化（沒有貫徹中央決策部署、領導不力導致重大失誤）、黨的建設缺失（黨內政治、組織生活不健全、八項規定不落實、幹部選任問題突出）、全面從嚴治黨不力（治黨寬鬆、監督乏力、沒發現與不處置問題）、維護黨的紀律不力（維護政治紀律與規矩表現失職、拉幫結派）、黨風與反腐工作不堅決（管轄範圍無法遏制腐敗蔓延、問題突出者），以及其他失職失責情況，將予以問責。

「條例」對於問責對象的設定，一方面細化責任，包括各級黨委（黨組）、黨的工作部門與領導成員、各級紀委（紀檢組）與領導部門，讓責任也分解到的組織、宣傳、統戰、政法等工作部門；另一方面主要聚焦「關鍵少數」，強調問責重點是「主要負責人」。而問責的方式則區分對象，對黨組織採取檢查、通報、改組等方式；對黨的領導幹部採取通報、誠勉、組織調整或組織處理（如停職檢查、調整職務、責令辭職、降職、免職）、紀律處分等。為避免問責流於形式，成為「異地升遷」的代名詞，「條例」特別規定實行「終身問責」，對「失職失責性質惡劣、後果嚴重的，不論其責任人是否

調離轉崗、提拔或者退休，都應當嚴肅問責」。

整體觀察，「條例」希望以問責解決怠政，從中央到地方落實分級負責；並避免把「從嚴治黨」等同「反腐」，就如王岐山去年 9 月在福建調研時，提出運用監督執紀「四種形態」（1.黨內關係要正常化，批評和自我批評要經常開展，讓咬耳扯袖、紅臉出汗成為常態；2.黨紀輕處分和組織處理要成為大多數；3.對嚴重違紀的重處分、作出重大職務調整應當是少數；4.嚴重違紀涉嫌違法立案審查的只能是極極少數。新華網，2015.9.26），以改變當前「要麼是好同志、要麼是階下囚」的狀況。

（三）結語

今年習近平之中共建黨 95 週年「七一」講話，以「不忘初心」為主軸，強調黨的先進性與純潔性，並要求從嚴治黨，全面淨化黨內政治生態（新華網，2016.7.1）。5 年前，胡錦濤在中共建黨 90 週年的「七一」講話，同樣也強調從嚴治黨，並透露對於維繫合法性產生危機感。這意味「黨建」一直是中共的「法寶」，也是「罩門」。無論是習近平「七一」講話或王岐山的署名文章，更清楚揭露當前中央、地方間政策執行的形式主義問題。

中國大陸當前面臨經濟增長放緩之壓力，「十三五」的發展與改革目標能否相互撐持，有賴其經濟增長均速是否達成。如今地方幹部「依法」緩作為、不作為，成為經濟發展的負面因素。不過，在「七一」前夕，中共審議通過問責條例，強調「動員千遍不如問責一次」，也釋放出繼續整黨的訊號。習近平為確保實現「四個全面」（小康社會、深化改革、依法治國與從嚴治黨），必須在「十九大」掌控組織與路線，當中的核心角色是中紀委。除繼續反腐打虎，在「條例」中負責解釋條文的部門，也由中紀委與中組部，改為由中紀委負責解釋。而書記王岐山既有的行事風格也體現在中紀委的運作上；「條例」的提出象徵王岐山功成身退抑或繼續留任，所連結的將是明年「十九大」的接班布局與改革方向，值予觀察。

二、中國大陸之大數據治理運用

空中大學公行系廖洲棚助理教授主稿

- 中國大陸將大數據視為國家基礎性戰略資源，並發布「促進大數據發展行動綱要」，期以由上而下的政策途徑開創「用數據說話、用數據決策、用數據管理、用數據創新」的治理新局。
- 中國大陸的大數據政策特別著重在電子政務、電子商務以及資訊安全等三大領域的發展與應用；惟相關政策在主、客觀層面仍面臨重重阻礙，實質成效有待觀察。

（一）指導綱領：「促進大數據發展行動綱要」

隨著資通訊科技的發展，各式各樣的數位資料正在彈指間快速地產製與積累，這些具有大量（Volume）、快速（Velocity）與多元（Variety）等特性的數位資料被稱為大數據（Big Data，又稱巨量資料）。大數據也因為具有前述的 3V 特性，故必須發展新的方法進行資料的儲存、管理與分析，以確保資料分析能提供真正的決策價值（Value）。由於大數據被視為是提高組織競爭力的利器，使得大數據分析方法的發展與應用越來越受到政府與企業的重視，並因此形成跨越統計、資訊科技、行政管理等領域的資料科學（Data Science）領域，研究內容包含：資料儲存、資料分析與資料視覺化處理等主要項目，而資料分析最終目的則在提供各類型組織的策略與管理議題所需的決策資訊。

中國大陸政府主張大數據為國家基礎性戰略資源，未來將對全球生產、流通、分配、消費活動以及經濟運行機制、社會生活方式和國家治理能力等方面產生極為重要的影響。為真正開創「用數據說話、用數據決策、用數據管理、用數據創新」的治理新局，中國大陸國務院總理李克強已多次公開提及大數據的重要性，並主張共享、開放和安全等三大發展原則。中國大陸於 2015 年 9 月 5 日發布「促進大數據發展行動綱要」，試圖透過由上而下的政策途徑，彰顯其發展大數據技術及應用之決心（中國政府網，

2015.9.5)。

該行動綱要定位為中國大陸中央及地方發展大數據政策的共同指導綱領，規劃以「政府數據開放共享」、「產業創新發展」和「強化安全保障」等三大原則，透過「完善組織實施機制」、「加快法規制度建設」、「健全市場發展機制」、「建立標準規範體系」、「加大財政金融支持」、「加強專業人才培養」、「促進國際交流合作」等七大機制，在未來 5 到 10 年內逐步實踐五大願景：1. 打造精準治理、多方協作的社會治理新模式；2. 建立運行平穩、安全高效的經濟運行新機制；3. 構建以人為本、惠及全民的民生服務新體系；4. 開啟大眾創業、萬眾創新的創新驅動新格局；5. 培育高端智慧、新興繁榮的產業發展新生態。

（二）主要任務

該綱要並要求各權責機構積極落實以下任務，及實施相應的大數據工程建設：

1. 加快政府資料開放共用，推動資源整合，提升治理能力。工作內容包括：(1) 大力推動政府部門資訊共用、(2) 穩步推動公共資料資源開放、(3) 統籌規劃大數據基礎設施建設、(4) 支持宏觀調控科學化、(5) 推動政府治理精準化、(6) 推進商事服務便捷化、(7) 促進安全保障高效化、(8) 加快民生服務普惠化，包含四項大數據工程建設：政府資訊資源分享開放工程、國家大數據資源統籌發展工程、政府治理大數據工程、公共服務大數據工程等。

2. 推動產業創新發展，培育新興業態，助力經濟轉型。工作內容包括：(1) 發展工業大數據、(2) 發展新興產業大數據、(3) 發展農業農村大數據、(4) 發展萬眾創新大數據、(5) 推進基礎研究和核心技術攻關、(6) 形成大數據產品體系、(7) 完善大數據產業鏈，包含五項大數據工程建設：工業和新興產業大數據工程（和中國大陸政府提出的「工業 4.0」及「中國製造 2025」息息相關，未來應融合觀察）、現代農業大數據工程、萬眾創新大數據工程、大數據關鍵技術及產品研發與產業化工程、大數據產業支撐能力提升工程等。

3. 強化安全保障，提高管理水準，促進健康發展。包括：(1) 健全大

數據安全保障體系，以及(2)強化安全支撐，包含1項大數據工程建設：網路和大數據安全保障工程。

(三) 重要工程

中國大陸在各項大數據工程中，特別針對以下目標明確列出達成時程，研判應是此行動綱要特別重視且較具決心達成之工作項目，包括：

1.政府資料資源分享開放工程：在2017年底以前，明定各部門資料共用的範圍和使用方式，形成跨部門資料資源分享共用的基本格局。到2018年，中央層面實現資料統一共用交換平臺的全覆蓋，實現金稅、金關、金財、金審、金盾、金宏、金保、金土、金農、金水、金質等資訊系統通過統一平臺進行資料共用和交換。2020年底以前，逐步實現信用、交通、醫療、衛生、就業、社保、地理、文化、教育、科技、資源、農業、環境、安監、金融、品質、統計、氣象、海洋、企業登記監管等民生保障服務相關領域的政府資料集向社會開放。

2.國家大數據資源統籌發展工程：到2018年，完成跨部門共用校核的國家人口基礎資訊庫、法人單位資訊資源庫、自然資源和空間地理基礎資訊庫等國家基礎資訊資源體系基本建成，實現與各領域資訊資源的彙聚整合和關聯應用。

3.政府治理大數據工程：到2018年，圍繞實施區域協調發展、新型城鎮化等重大戰略和主體功能區規劃，在企業監管、品質安全、品質誠信、節能降耗、環境保護、食品安全、安全生產、信用體系建設、旅遊服務等領域探索開展一批應用試點，打通政府部門、企事業單位之間的資料壁壘，實現合作開發和綜合利用。

4.大數據關鍵技術及產品研發與產業化工程：到2020年，形成一批具有國際競爭力的大數據處理、分析、視覺化軟、硬體支撐平臺等產品。
大數據產業支撐能力提升工程：到2020年，培育10家國際領先的大數據核心龍頭企業，500家大數據應用、服務和產品製造企業。

5.網路和大數據安全保障工程：到2020年，實現關鍵部門的關鍵設備安全可靠，提供在涉及國家安全穩定領域採用安全可靠的產品和服務。

（四）政策特點與面臨挑戰

觀察「促進大數據發展行動綱要」內容，中國大陸推動的大數據發展策略，和世界主要的資訊發展先進國家的規劃方向有諸多相近之處，但從具體工作任務的陳述中，可以發現中國大陸特別著重在電子政務、電子商務以及資訊安全等三大領域的大數據技術的發展與應用。

首先，在電子政務部分，著重在透過跨部門資料整合與開放，以強化政府循證決策能力與促進多方協作的社會治理；在優化公共服務方面則是特別重視醫療健康（如 2016 年 6 月中國大陸宣布啟動健康與醫療部門的大數據應用計畫）、社會保障、教育文化、交通旅遊等四大公共服務領域。其次，在電子商務部分，著重經濟秩序的穩定、社會創新及創業動能的促進、投資關鍵技術的開發帶動產業轉型與新興產業的發展。最後，在資訊安全部分，則是期望能加強對涉及國家利益、公共安全、商業秘密、個人隱私、軍工科研生產等資訊安全的保護，並妥善處理發展創新與保障安全的關係。

值得注意的是，中國大陸的大數據政策發展在中央政府的具體政策形成前，各地方政府已陸續出現示範性應用的個案，例如在 2015 年 4 月貴州率先設立了中國大陸第一家大數據交易所。然而，在中國大陸一片看似前景大好的景象中，仍有論者指出中國大陸的大數據政策在主、客觀層面仍面臨重重阻礙，客觀層面包括部門壁壘、利益束縛、資訊安全等挑戰（中國大陸環境保護部網站，2015.9.17），主觀層面則以政府官員多數缺乏大數據的系統思維以及傳統保守任事的作風，使得其政策有可能流於「跟風多，做得少」的窘境，故未來政策實質成效仍有待觀察。

三、中國大陸加入「國際移民組織」之觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 中國大陸加入「國際移民組織」目的：借鑒國際社會移民事務管理經驗；增加對國際移民事務的參與；引進現代國際移民制度，吸引外國專業人士定居。
- 針對國際移民問題，北京提出「三項堅持」：堅持以開放、包容、公正的態度看待移民問題；堅持相互尊重、平等互利、責任共擔的原則；堅持綜合施策，努力減少被動移民的產生。
- 中國大陸對接納國際難民抱持保守態度，強調接收難民並非「強制性義務」。

「國際移民組織」(International Organization of Migration, IOM)是處理國際移民事務的政府間組織，成立於1951年，目的在協助管理移民流動問題、促進國際移民合作。中國大陸在2001年成為「國際移民組織」的觀察員，直到2016年6月13日才正式向該組織提出加入申請。2016年6月30日，「國際移民組織」舉行特別理事會，通過中國大陸、索羅門群島、吐瓦魯等國家的加入申請案，成員國總數達到165個。有關中國大陸為何決定在此時申請加入「國際移民組織」，及加入該組織後對處理國際和境內移民政策上的可能變化等問題，提出觀察如下：

(一) 借鑒國際社會移民事務管理經驗

根據聯合國公布資料顯示，目前全世界共有2.32億國際移民和7.4億境內移民。近年來，中國大陸不論海外移民或境內移民的數量，均呈現持續增加的趨勢。在海外移民方面，從2000年至2013年，中國大陸海外移民數量成長超過50%，至2013年為止，中國大陸海外移民人數已達933萬4千人，成為全球第4大移民輸出國。在境內移民方面，2010年中國大陸境內移民人數超過2.2億人，導致中國大陸面臨越來越嚴重的內部人

口流動問題，特別是3億多農民工所引發的遷移、安置、戶籍管理、城市發展等問題，亟待北京當局妥善處理。

過去中國大陸並未建立一套完善的移民法律及管理制度，在加入「國際移民組織」後，北京將有機會和國際社會交流相關經驗，引進更成熟的境內、海外移民管理體系。2016年6月30日，中國大陸常駐聯合國日內瓦辦事處代表馬朝旭在「國際移民組織」特別理事會上指出，移民問題已成為全球性重要議題，隨著中國大陸經濟社會快速發展，和世界各國的人員交流日益頻繁，「中」方願意加強和「國際移民組織」在邊境管理、移民融合、打擊人口販運、防災減災、人道救援等領域的合作。

中國大陸官方解釋為何加入「國際移民組織」的主要理由，在於學習國際社會管理移民事務的經驗。7月1日，中國大陸外交部發言人洪磊在例行記者會上重申，中國大陸加入「國際移民組織」，可借鑒國際社會在移民事務管理方面的先進經驗，增強移民管理能力和領事保護能力，同時推動中國大陸的經濟社會發展。

（二）提升對國際移民事務的參與

中國大陸加入「國際移民組織」的另一目的，在於擴大對全球治理機制的參與，同時提升北京對國際重要議題的話語權。過去中國大陸只是「國際移民組織」的觀察員國，無法針對移民領域的全球治理方式表達看法。在正式加入「國際移民組織」後，北京將有機會就國際移民相關議題發表意見，提升中國大陸的大國形象。

在「國際移民組織」通過中國大陸加入申請案後，馬朝旭隨即代表中國大陸官方針對國際移民問題，提出所謂「三項堅持」：1.堅持以開放、包容、公正的態度看待移民問題；2.堅持相互尊重、平等互利、責任共擔的原則；3.堅持綜合施策，努力減少被動移民的產生。中國大陸對國際移民問題提出基本立場，以防止相關議題的話語權遭西方國家完全主導。

另外，根據「人民日報」的報導，目前中國大陸流動人口約占7.3億城市人口的1/3，為了處理境內移民問題，中國大陸正著手推動農村減貧及城鎮化發展。在中國大陸加入「國際移民組織」後，未來將有機會和國

際社會分享境內移民及城鎮化建設等領域的經驗。

（三）吸引外國專業人士永久居留

加入「國際移民組織」還可讓中國大陸學習國際社會經驗，發展更具國際化的移民制度，吸引外籍專業人才前往中國大陸工作或永久居留。目前中國大陸正處於推動經濟轉型的過程中，亟需引進各個不同領域的專業人士，帶動經濟的發展與創新。

但是海外移民想在中國大陸申請永久居留並不容易，中國大陸在 2004 年開始實施「綠卡」制度，至 2013 年為止，居住在中國大陸 84.8 萬名外籍人士中，只有 7,356 人取得「綠卡」，平均每年僅發出數百張「綠卡」，人數比例相當低。

2015 年 9 月 15 日，習近平主持「中央全面深化改革領導小組」第 16 次會議，通過 8 項文件，其中一項便是「關於加強外國人永久居留服務管理的意見」，強調「要實行更加積極有效的外國人永久居留服務管理政策，進一步理順體制機制，健全政策法規，優化申請條件，簡化工作流程，落實資格待遇，加強日常管理，構建更為科學合理、開放務實的外國人永久居留管理服務工作格局」。

2016 年 1 月，中國大陸公安部提出 20 項出入境便利措施，希望增加外國人簽證、入出境、停留居留的便利性。另外，中國大陸也計劃成立新的移民局，協助處理外國人前往中國大陸永久居留問題。然而，由於中國大陸的國籍法並不承認或默許雙重國籍，未來海外華人或外國專業人士申請永久居留中國大陸的人數，是否因為新的移民制度及法規的公布而能有所增加，還有待觀察。

（四）接收國際難民遙遙無期

「國際移民組織」的重要功能之一，在於處理難民遷移及接收問題。新華社在 2016 年 7 月 1 日針對加入「國際移民組織」是否導致大量難民湧入中國大陸一事提出說明，認為答案將是「否定的」，強調接收難民並非一種「強制性的義務」。

根據聯合國難民署的統計，截至 2014 年 8 月為止，中國大陸總計接收過大約 31 萬名難民，其中絕大多數為 1970 年代末及 1980 年代初接收來自越南、柬埔寨及寮國的難民。基本上，中國大陸並不歡迎國際難民，以 2015 年為例（截至 11 月為止），中國大陸僅接收 154 名難民，相較之下，美國在同一年安置高達 6.9 萬名難民。相關數字顯示，中國大陸受限於傳統觀念，對接收國際難民抱持相對保守的態度，此一態度可能不會因為加入「國際移民組織」有所改變。

四、近期南海情勢觀察：仲裁後中國大陸作為與「中」菲互動

國立臺灣師範大學政治學研究所王冠雄教授主稿

- 中共在南海仲裁後對軍事、司法、漁業資源保護、海洋科學研究等方面舉措，似全面進行新一階段的南海主張與作為。
- 由菲律賓發動仲裁開始，南海區域內的國際秩序已發生變動，當前可謂新秩序的重建階段。中國大陸的諸般作為及「中」菲互動能否破冰，仍待後續觀察。

（一）前言

隨著今（2016）年 7 月 12 日海牙南海仲裁庭公布裁決書，其內容幾乎以一面倒的方式顯現仲裁庭支持菲律賓所提出的諸點仲裁內容，因而對於中國大陸有相當強烈的刺激，陸方對仲裁結果也當然表達不接受的立場。近期南海情勢發展雖可見到周邊國家、甚至是區域外國家的操作身影，呼籲應當尊重裁決書內容，然其基本架構仍為中國大陸和美國之間的角力，其他南海爭端當事方對於整體形勢的影響力量相當有限。換言之，南海情勢似乎並未因為南海仲裁案的裁決公布而有過度的變化，其原因應與美、「中」、菲各方對仲裁裁決內容均抱持相當冷靜的態度有關。

由基本面而言，美國與菲律賓在仲裁裁決發布後態度顯得相當自制。美國國務院發言人科比（John Kirby）即表示，中國大陸如果對南海仲裁案之裁決置之不理，中國大陸就違反了國際法，美國認為仲裁判決應該是最終裁決，並具有約束效力，且不應該成為緊張加劇的理由。菲律賓則發表聲明對南海仲裁案裁決結果「表示歡迎」，菲律賓外長雅賽（Perfecto Yasay）表示，菲律賓強烈表示對南海仲裁案裁決的尊重，這個里程碑式的決定能夠為解決南中國海爭端提供幫助。雅賽並指菲方專家正慎重、全面地解讀有關裁決；與此同時，呼籲各方採取克制、清醒的態度，亦表示將以開放態度和中國大陸討論如何執行南海仲裁案裁決結果。

（二）陸方迄今的回應作為

相對而言，中國大陸方面迄今幾個作為值得留意，因為雖然其反應也讓人感受到相當自制，但仔細觀察卻是相當全面性地進行新一階段的南海主張與作為。

首先是中國大陸再度宣示立場。北京於7月13日發表「中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議」白皮書，指出在海洋爭議獲得最終解決前，相關當事國應當保持克制，盡一切努力作出實際性的臨時安排，包括建立和完善管控爭議規則和機制，開展合作，推動「擱置爭議，共同開發」；同時，有關合作和共同開發的內容不會妨害最後界限的劃定。基本而言，此一立場符合「1982年聯合國海洋法公約」第74條第3項和第83條第3項的規定，也顯示中國大陸仍然會以「海洋法公約」作為其海上行為規範之一。

白皮書提及建立中國大陸與東協國家的「海上聯合搜救熱線平臺」、「應對海上緊急事態外交高官熱線平臺」及「海上聯合搜救沙盤推演」等緊急應變作為；另提議在最終達成「南海行為準則」前，探討制定「海上風險管控預防性措施」，以妥善管控海上風險。這些預防性措施的作為並非新創，中國大陸外長王毅已經於2015年8月的東協外長會議期間提出此一構想。之後中國大陸外交部部長助理孔鉉佑於2015年12月14日在「東盟地區論壇海上風險管控與合作研討會」的致詞中再度提出。而後王毅在今年中國大陸「兩會」期間，也提出陸方倡議制定「海上風險管控預防性措施」的貢獻。凡此均顯示中國大陸思考解決南海安全議題的脈絡。

其次在軍事活動方面，中國大陸海事局在仲裁書公布後，宣布解放軍將於7月19至21日在海南島東方海域進行軍事活動，此段期間禁止所有船隻駛入；後再度宣布自7月22日到31日期間在海南島東南方海域進行軍事訓練，管制期間船隻禁止駛入。這是中國大陸在南海仲裁案後，於南海海域舉行的幾次軍演，似有意以實際行動宣示其捍衛南海主權的決心。

第三是在漁業資源管理方面，中國大陸每年5月16日12時至8月1日12時，在南海海域北緯12度線至「閩粵海域交界線」範圍內執行伏季休漁措施。今年伏季休漁結束，於開漁日當天，正式啟用位於三亞的崖州

中心漁港，成為前往南海海域捕魚中國大陸漁民的新基地。崖州中心漁港第一期建設的碼頭主體工程、港池航道、交易大廳等項目已完工，已達到生產營運條件和老漁港搬遷要求，估計可停泊 800 多艘船隻。

第四是對海域的司法管轄主張方面，中國大陸最高人民法院於 8 月 2 日公布 2 份涉及海洋相關事務的司法解釋（「最高人民法院關於審理發生在我國管轄海域相關案件若干問題的規定」【一】、【二】），指即日起對中國大陸主張管轄的海域行使司法權，範圍包括有領土與水域爭議的東海及南海兩處海域。根據前述之司法解釋，中國大陸管轄海域包括內水、領海、毗連區、專屬經濟區、大陸礁層、以及中國大陸管轄的其他海域。若有人在前述海域非法捕魚，當局將處以行政處罰或是刑事處罰。但這份司法解釋並未提及南海仲裁的判決，刻意強調其解釋依據為中國大陸法律和「海洋法公約」。此次公布的司法解釋，提供相關執法單位執行「行政處罰」及追究「刑事責任」的司法保障。中國大陸最高人民法院的記者會解釋，亦清楚說明此一作為：「涉海法律問題本身相互關聯交叉，把涉海刑事、行政、民事規定在一個司法解釋中，有助於綜合理解與適用。專門就涉海案件的審理制定綜合性司法解釋，也體現了人民法院積極行使海上司法主權，堅決維護國家領土主權和海洋權益的決心」。

第五是在提供歷史研究資料方面，由中國大陸國家海洋信息中心主辦的「中國南海網」資訊平臺於 8 月 3 日正式開通。中國大陸國家海洋局等相關機構和學者長期研究南海問題，蒐整大量文獻檔案資料。其於此時設立「中國南海網」之網路資訊平臺，目的應在透過各層面研究，達到全面介紹南海問題，宣傳中國大陸的南海政策、南海主張、歷史依據、法理依據和提倡國際合作等目的。

第六是在海洋科學研究方面，海南大學 8 月 7 日成立「南海海洋資源利用國家重點實驗室」，研究方向主要包括南海海洋生物資源利用、南海海洋礦物資源新材料利用、南海海洋資訊資源化技術等方面。此一研究平臺旨在加強利用和發揮南海海洋資源，培養相關方面的科研人才，使該領域的科學研究成果更有效發揮。為支援該實驗室的建設發展，海南省每年將提供逾 1,000 萬元人民幣的資金支持。

（三）菲方尋求和解

相較於中國大陸的作為，菲律賓則在尋求化解雙方僵局的可能途徑。因為菲律賓新任總統杜特蒂對於南海議題的基本態度，可以明顯見到南海仲裁案後，菲方並未隨之進一步挑起區域緊張，反而強調願意與中國大陸分享南海資源。菲國總統杜特蒂派遣前總統羅慕斯（Fidel Ramos）為特使，赴香港與多位中國大陸人士見面，包括中國南海研究院院長吳士存、「全國人大」外事委員會主委傅瑩，會談定位在老友會晤與恢復歷史的傳統友誼，並藉由營造和解氣氛，謀求開啟「中」菲雙方的對話管道。

菲方顯然對羅慕斯的香港之行有所期待，羅慕斯於8月12日上午舉行記者會，宣布與傅瑩以私人名義所達成的共識，發表由雙方簽署確認的新聞稿（press statement）。羅慕斯低調表示雙方會談中並未論及仲裁案相關事項，而是集中在雙方共同關切和利益的事務上提出合作的可能性和建議，包括：1.鼓勵進行海洋生態保護；2.避免緊張局勢和促進漁業合作；3.開展禁毒和反走私合作；4.打擊犯罪和反腐敗合作；5.開拓增進旅遊合作機會；6.鼓勵便利貿易和投資措施；7.鼓勵就共同關心和感興趣問題進行二軌（智庫）交流。

值得觀察的是，羅慕斯在記者會一開始即宣布雙方同意的新聞稿將在北京、馬尼拉與香港當天早上10點同步公告。但是在目前有限的資訊來源中，並未見到陸方有相對應的宣布，僅在會談前由中國大陸外交部新聞發言人表示，「中國對與菲律賓以各種形式進行接觸持開放態度，並歡迎菲律賓前總統拉莫斯（註：即「羅慕斯」）以特使身份早日訪華」。在會談之後，中國大陸外交部發言人華春瑩回應記者提問時，僅表示「我們注意到傅瑩女士、吳士存先生和拉莫斯先生作為老朋友在香港見了面，進行了交流。我們希望這種交流能有助於『中』菲雙方恢復對話、改善關係」。換言之，仍未見到中國大陸官方對於雙方會談結果的進一步態度，或許陸方仍然將雙方此次會面定位在「私人見面」性質，目前並不願擴大其效果。

（四）結語

菲律賓於2013年提出南海仲裁要求後，南海情勢發生重大變化，不

僅見到中國大陸積極進行填海造陸工程，也見到美國透過「自由航行計畫」(FONOPs)對陸方填海造陸的挑戰。現雖有南海仲裁案裁決書的公布，但由於陸方自始即表達不參與仲裁、不接受裁決，使得雖然有仲裁的結果，但卻無法受到尊重。會有此種後果，仲裁庭所公布的裁決書內容應當負擔責任，因為裁決書對於「海洋法公約」中的爭議條文不僅沒有提出適當的解釋與釋疑，反而擴大了未來海洋爭端的可能性。

無論如何，由菲律賓發動仲裁開始，南海區域內的國際秩序已然發生變動，當前可謂是新秩序的重建階段。在此時，中國大陸的諸般作為以及「中」菲雙方的互動，均須後續密切觀察。此外，身為南海爭端當事方的我國，未來究竟會有何種政策表現與實際作為，也是國際社會關切重點。