

一、中共推動監察體制改革試點之意涵及影響

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 中共於北京、山西、浙江推動監察體制改革試點，將監察機關由政府下屬部門提升至平行位階，中共視之為反腐工作力量的整合，以及「事關全域的重大政治改革」。
- 試點成效與進度將影響「行政監察法」的修訂及「十九大」是否修憲；另試點成果若向上提升，對中共政府結構及政治影響，值予關注。

今(2016)年11月7日，中共中央辦公廳發布「關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案」(以下稱為「試點方案」)，此試點內容提到將由北京市、山西省、浙江省人大選出監察委員會，將過去僅作為政府下屬部門的監察機關提升到與政府、檢察院、法院並列的地位，引發外界關注(中共中央紀委監察部網站，2016.11.7)。若未來將試點成果提升至中央層級，設立「國家監察委員會」，由「全國人大」選舉產生，使現行人大制度下的一府二院，轉變為一府一委兩院，不但提升紀檢監察部門位階，也實現紀檢監察職能對中國大陸的「全覆蓋」。

(一) 中國大陸監察體制現況

中國大陸紀檢與監察制度自1993年合署辦公後，兩套制度是結合在一起運作，但在理論上紀檢與監察制度是分立的。在黨國體制下，雖然公職人員具黨員身份比例高，受黨的紀律約束，惟政府的公職人員包含黨員與非黨員，也都必須要有相應的監督機構。只是現行的中國大陸「行政監察法」自1997年制訂、2010年修訂以來，監察部門的監察對象僅限於行政機關工作人員，而無法涵蓋2006年「公務員法」所列的其他6類工作人員(中共、人大、政協、審判、檢察與民主黨派)。中國政法大學副校長馬懷德於今年

7月在中共中央黨校刊物「學習時報」發文，指出中國大陸現行「行政監察法」存在定位不準、監察對象範圍過窄等問題。雖然中國大陸「憲法」對國務院的監察工作表述為「監察」而非「行政監察」，但「行政監察法」將監察主體定位為行政監察機關，將監察對象確定為國家行政機關及其公務員、國家行政機關任命的其他人員，與「公務員法」的調整範圍不銜接，存在監督盲區（學習時報，2016.7.14）。

回顧2010年「行政監察法」修訂過程中，時任中國大陸監察部部長馬馭針對上述問題說明，認為在現有監察體制不變的情況下，應當維持現有的行政監察對象範圍，不宜將公務員法規定的其他6類機關及其公務員納入（新華網，2010.2.24）。因此最終針對監察範圍問題，僅在附則增加一條，將「法律、法規授權的具有公共事務管理職能的組織及其從事公務的人員和國家行政機關依法委託從事公共事務管理活動的組織及其從事公務的人員」（例如「城管」）納入監察對象，但仍不包含前述6類公務人員（中國人大網，2010.3.15）。對此，馬懷德在前述文章中也提出建議，包括：將「行政監察法」更名為「國家監察法」；中央設立「國家監察委員會」、地方設置各級監察委員會，向人大負責；整合現有監督機構和監督力量；國家監察機關實行垂直領導體制；實現監察全覆蓋等（學習時報，2016.7.14）。

（二）監察體制頂層設計

習近平今年1月在第十八屆中紀委第六次全體會議講話中，就提到「要完善監督制度，做好監督體系頂層設計，既加強黨的自我監督，又加強對國家機器的監督。要健全國家監察組織架構，形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系」（新華網，2016.1.12）。今年10月，中共「十八屆六中全會」公報中也提出「各級黨委應當支持和保證同級人大、政府、監察機關、司法機關等對國家機關及公職人員依法進行監督」，首度將監察機關與人大、政府、司法機關等單位並列（新華網，2016.10.27）。隨後11月7日「試點方案」的公布，透露出中央改革監察體制的訊號，其重點包括：1. 部署在3省市設立各級監察委員會，從體制機制、制度建設上先行先試、

探索實踐；2.國家監察體制改革是事關全域的重大政治改革，目標是建立黨統一領導下的國家反腐敗工作機構，實現對行使公權力的公職人員監察全面覆蓋；3.中央成立深化監察體制改革試點工作領導小組，對試點工作進行指導、協調和服務；4.試點地區成立深化監察體制改革試點工作小組，由省（市）委書記擔任組長（中共中央紀委監察部網站，2016.11.7）。

深化監察體制改革試點工作領導小組由中紀委書記王岐山擔任組長，王岐山 11 月 25 日調研試點工作後，提出監察委員會實質上是反腐敗機構，監察體制改革的任務是加強黨對反腐敗工作的統一領導，整合行政監察、預防腐敗和檢察機關查處貪污賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等工作力量；成立監察委員會作為監督執法機關與紀委合署辦公，實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋（新華網，2016.11.25）。這也說明監察體制改革是反腐工作的延伸，中共中央決定填補既有監察體制的盲區，將黨員到非黨員幹部的權力都關進籠子裡。不過，當中央決定將所有公務員都納入監察範圍，連帶得處理相關監察法規的立法目的與工作原則、監察機構編制、設置等一系列複雜問題，必須藉由試點累積經驗。

（三）京晉浙監察體制改革試點

此次試點選擇北京、山西、浙江，除地理位置屬性差異外，還具有幾個可能性，包括北京作為政治中心，可以就近掌控試點成果；而浙江屬沿海發達區域、山西則為中部省分可相互對比。再者，浙江省委書記夏寶龍與甫接任之山西省委書記駱惠寧也被視為習近平人馬，從前述王岐山講話中提到 3 省市先試先行，充分體現「中央的信任」亦可看出。不過，從目前的資訊來看，本次試點基本上是「十八屆六中全會」後所決定，過往亦無相關試點資訊；而試點省市自 11 月至今所發出的訊息，都是首次召開深化監察體制改革試點工作小組會議，主要內容僅強調不辜負中央的重託，仍無具體試點規劃（中共中央紀委監察部網站，2016.11.16、2016.12.7、2016.12.10）。

如前所述，監察體制改革主要涉及立法與編制。12 月 19 日，「全國人大」常委會第 25 次會議，審議「全國人民代表大會常務委員會關於在

北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定（草案）」。「全國人大」常委會副委員長李建國關於草案的說明中，也首次透露相關組織整併內容。為了在試點地區建立集中統一、權威高效的監察體制，草案規定「在北京市、山西省、浙江省及所轄縣、市、市轄區設立監察委員會，行使監察職權。將試點地區人民政府的監察廳（局）、預防腐敗局及人民檢察院查處貪污賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等部門的相關職能整合至監察委員會」（中國新聞網，2016.12.19）。

中國大陸的反腐機構除前述紀檢監察部門合署辦公，還有負責刑事偵查的最高人民檢察院反貪污賄賂總局、瀆職侵權檢察廳、職務犯罪預防廳，另外尚有負責審計的審計署。長期以來，紀檢監察與檢察機關自偵部門的合併，在理論界早已爭論多年（新京報網，2016.11.8）。依據試點草案之規劃，未來可能將國務院監察部、國家預防腐敗局，以及具有刑事偵查權的反貪污賄賂總局、瀆職侵權檢察廳、職務犯罪預防廳，審計署等納入國家監察委員會。不過，這也代表必須拿走國務院與最高檢察院的偵察部門。就如同國務院進行大部制改革，不僅僅是部門的減少與合併，當中對於合併的對象與順序、內部整合、人員精簡，都挑戰既有的部門利益。能否快速整合，端賴「習核心」的意志能否體現。也因此王岐山在調研的講話中，特別提到先完成檢察機關反貪等部門的轉隸，確保思想不亂、工作不斷、隊伍不散，推動人員融合和工作流程磨合。

（四）結語

展望未來發展，重點在三地試點的成效與監察委人事布局（例如12月25日，「全國人大」常委會決定任命中紀委副書記楊曉渡為監察部部長）（新華網，2016.12.25），以及「行政監察法」的修訂，試點的進度也可能影響「十九大」是否提出修憲的日程。習近平為確保實現「四個全面」，必須在「十九大」掌控組織與路線，當中的核心角色是中紀委，深化監察體制改革試點工作領導小組組長的角色，也增添王岐山留任常委的可能性。

監察委員會的設立，重點在改變現行紀檢監察的雙重領導體制，提升

至與政府平行的位階，向人大負責。同時整合相關部門，實現紀檢監察對公務隊伍的「全覆蓋」，也讓習近平「從嚴治黨」朝「從嚴治國」發展。不能忽略的是，中共為維護政治穩定，不斷強化現有反腐體制，而「黨的領導」與「黨管幹部」也在中共主導反腐與整合紀檢監察機構過程中得到充分體現。不過，中共在整風反腐風潮下，官員「非自然死亡」比例上升，以及當前地方官員「緩作為」、「不作為」的局面，是否因為監察「全覆蓋」後而更加劇，仍有待後續觀察。

二、中國大陸「網絡安全法」簡析暨第三屆世界互聯網大會觀察

中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所羅世宏教授主稿

- 中國大陸「網絡安全法」宣告「網路有國界」，除將中共封鎖網站、實名制等管控作為合法化，並授權國務院可針對特定地區採取「斷網」措施，以防範網路觸發「顏色革命」的可能性。
- 第三屆世界互聯網大會與前二屆主題相似，凸顯中國大陸藉此平臺持續推銷其網路主權觀及介入全球網路治理之目的，並對內整合網路業者以驅使渠等全力配合中共政策目標。

（一）中國大陸「網絡安全法」簡析

中國大陸「網絡安全法」經過一年半的初審、二審，終於在今（2016）年 11 月 7 日正式通過立法，並將於明（2017）年 6 月起實施。原本共七章 68 條的草案，在正式立法時擴增為七章 79 條，而且大部分條文也比草案的規定更為嚴格。

由於這項立法的高度爭議性，今年稍早已有 46 家駐中國大陸國際企業團體聯名致函中國大陸國務院總理李克強，關切該法草案將迫使外國企業向中國大陸政府提供公民的網路活動紀錄，並且有遭受侵害技術和商業機密的疑慮。在「網絡安全法」正式通過立法之後，包括資訊技術產業協會、互聯網協會及歐洲企業組織協會在內的 40 多個國際組織再度致函表達反對；這次，他們致函的對象正是由習近平擔任組長的中共中央網絡安全與信息化領導小組，表達對中國大陸網路政策的嚴重關切，認為該法「在國家邊界設置貿易壁壘」，增加企業負擔，並且損及「中國與商業夥伴關係的基礎」。

綜觀「網絡安全法」，其中最重要的意義首先是正式宣告「網路有國界」。該法第一條即揭櫫「維護網絡空間主權與國家安全」的立法意旨，

而所謂「保障網絡安全」與維護「社會公共利益，保護公民、法人和其他組織的合法權益，促進經濟社會資訊化健康發展」則是用來掩護前者的附麗文字而已。

第二，該法將長年以來中共當局用「防火長城」等技術手段封鎖境外網站和資訊的作為予以合法化，此見諸於該法第 50 條的授權：「國家網信部門和有關部門」對於「法律、行政法規禁止發布或者傳輸的信息」，有權「通知有關機構採取技術措施和其他必要措施阻斷傳播」。

第三，同樣是將行之有年的網路控管措施「法律化」的情況是「實名制」。該法第 24 條明訂：「網絡運營者為使用者辦理網絡接入、域名註冊服務，辦理固定電話、移動電話等入網手續，或者為用戶提供信息發布、即時通訊等服務，在與用戶簽訂協議或者確認提供服務時，應當要求用戶提供真實身份資訊。用戶不提供真實身份資訊的，網絡運營者不得為其提供相關服務」。

其實，從 2002 年起，中國大陸官方已經陸續發布與實名制有關的各種行政命令和行政規則，包括管理網吧（網咖）的「互聯網上網服務營業場所管理條例」（2002）、管理大專院校師生上網的「關於進一步加強高等學校校園網絡管理工作的意見」（2004）、管理一般網站和網路遊戲的「非經營性互聯網信息服務備案管理辦法」（2005）和「關於網絡遊戲發展和管理的若干意見」（2005）等。近年來，類似措施更逐步延伸至社交媒體（例如微博）、手機通訊，以及即時通訊軟體（例如微信），強制執行「後臺實名制」。換句話說，「實名制」的管制措施在中國大陸早已行之有年，此次的變化則是正式以法律形式定之。

第四，該法禁止網路傳播的內容已到包山包海的程度，而且全由網路管理部門逕自裁量。該法第 12 條規定：「任何個人和組織使用網絡應當遵守憲法法律，遵守公共秩序，尊重社會公德，不得危害網絡安全，不得利用網絡從事危害國家安全、榮譽和利益，煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度，煽動分裂國家、破壞國家統一，宣揚恐怖主義、極端主義，宣揚民族仇恨、民族歧視，傳播暴力、淫穢色情信息，編造、傳播虛假信息擾

亂經濟秩序和社會秩序，以及侵害他人名譽、隱私、知識產權和其他合法權益等活動」。

此一條文宣示的意義是，中國大陸網民未來隨時可能因言獲罪，大幅限縮中國大陸民眾日益窘迫的言論和表達空間，並將迫使網民自我審查的效用發揮至最大。不只如此，該法還規定網路管理部門可對網路設施進行抽查檢測並評估安全風險。另外，該法也授權國務院可針對特定地區採取「斷網」等臨時措施，真正的用意是在應對未來可能爆發的大規模抗議的群體事件，更要防止網路未來被用於觸發並擴散「顏色革命」的可能性。

值得注意的是，該法還要求所有網路服務業者應將相關網路數據在中國大陸境內存儲至少半年以上，而且隨時有義務向所謂的「國家安全機關」提供技術支持，協助後者「維護國家安全和偵察犯罪的活動」。這些規定勢必將成為官方管控群體事件和異議人士的利器，也將可能迫使網路相關服務業者成為當局打壓人權的共犯（獨立評論@天下，2016.11.17）。

（二）第三屆「世界互聯網大會」觀察

今（2016）年11月16日至18日，中國大陸主辦的第三屆「世界互聯網大會」在浙江烏鎮舉行。相對於在同一地點舉行的首屆（2014年）和第二屆（2015年）「世界互聯網大會」，本屆大會受到的關注度明顯下滑。首屆大會有中國大陸國務院總理李克強親自出席；第二屆有中共總書記習近平親自出席，另有同屬互聯網不自由的國家的7國元首級領袖與會。本屆大會雖然有110多個國家政府代表、國際組織負責人、互聯網企業領軍人物、專家學者出席，但習近平與李克強皆未親自出席本屆大會，各國政要和各國大型網路企業領袖人物的出席情況亦相對寥落（雖然有領英、IBM、微軟和高通等美國科技集團的代表），明顯不如往屆。

習近平在開幕式上以短片方式發表重要講話，呼籲推動全球互聯網治理更加「公正合理」，並表示中國大陸將堅持「網路主權」的理念。如同往屆，中國大陸舉辦「世界互聯網大會」的最主要目的，仍然是透過此一機制繼續推進其對互聯網全球治理的主張。

在會場的上網管制方面，這三屆大會明顯有所變化。首屆大會時，現場與會人士可以隨意連結到一些原本被中國大陸網路防火長城封鎖的網站（例如 GOOGLE、FACEBOOK）。到第二屆大會，GOOGLE 與 FACEBOOK 等網站無法直接連結，必須透過大會發放的專用帳號，方可連結這些平日被中國大陸屏蔽的網站。到第三屆大會，主辦方並未提供現場與會者可以直接連結被封鎖網站的專用帳號（端傳媒，2015.12.18）。這個細微但明顯的變化，或許透露出中國大陸對於封鎖屏蔽境外部分網站的自信心越來越充分，也似乎呼應中國大陸近幾年大力倡議與捍衛的網路主權觀。

（三）「網絡安全法」立法後，歷屆「世界互聯網大會」比較

中國大陸舉辦的「世界互聯網大會」迄今已經連續舉辦三屆。除了前述規模差異和第二屆大會由習近平親自出席之外，這三屆「世界互聯網大會」的主題（第一屆主題：互聯互通，共用共治；第二屆主題：互聯互通，共用共治-構建網路空間命運共同體；第三屆主題：創新驅動，造福人類-攜手共建網路空間命運共同體）、內容十分相近，主要原因還是藉此會議達到影響全球網路治理架構與規則的「外交」目的（方可成，「『外交』是中國舉辦『世界互聯網大會』的本質」，端傳媒，2015.12.18）。而本屆的互聯網大會的召開，時間上是在「網絡安全法」立法之後，亦顯示中國大陸官方在互聯網治理上確有一整套戰略布局。

據中國大陸官方媒體報導，從首屆「世界互聯網大會」烏鎮峰會發出的「九點倡議」，到第二屆「世界互聯網大會」提出全球互聯網發展治理的「四項原則」和「五點主張」，再到本屆大會的「兩個堅持」和「四個目標」，中國大陸已在全球互聯網治理方面「描繪了一幅凝聚國際社會和各利益相關方最大共識的藍圖，也正在為全球互聯網的未來發展探索切實可行的實踐路徑」（光明日報，2016.11.19）。

所謂「兩個堅持」和「四個目標」，均出自習近平在本屆大會的演講短片。他在演講中指出：「中國願同國際社會一道，堅持以人類共同福祉為根本，堅持網絡主權理念，推動全球互聯網治理朝著更加公正合理的方向邁進，推動網絡空間實現平等尊重、創新發展、開放共享、安全有序的

目標」。如同往屆，習近平在本屆大會的演講依舊強調中國大陸近年大力宣揚的「網絡主權」概念。會議主題也和去年一樣，著重強調習近平去年提出的「網絡空間命運共同體」的主張，正如習近平在本屆大會的演講中所稱：「利用好、發展好、治理好互聯網必須深化網絡空間國際合作，攜手構建網絡空間命運共同體」。

綜合而論，「世界互聯網大會」舉辦至今，中國大陸企圖在自己主導的國際平臺上展現話語權，並且有意對外推銷其網路主權觀，並希望藉由這個途徑介入全球互聯網治理的基本原則（BBC 中文網，2016.11.16）。同時，中國大陸舉辦「世界互聯網大會」的用意，也有對內整合網路業者並驅使後者全力配合國家政策目標（亦即習近平所謂「建設網絡強國的戰略部署」）的期待，基調在於「利用好、發展好、治理好」互聯網，亦即積極利用互聯網於國家治理，一方面既要善用互聯網來達成經濟發展目標，另一方面更必須兼顧國家安全與政權維護的目標。

三、中共發射「神舟 11 號」觀察

國防大學中共軍事事務研究所馬振坤教授兼所長主稿

- 中共藉「神舟 11 號」載人飛行任務，展現近廿年來積極投入太空領域技術研發及空間探測的成果，包括漸趨成熟的太空在軌控制技術、太空艙隔熱技術。
- 中共具備在軌太空船與飛行器交會對接技術後，應會繼續發展太空船返回技術，及發展在軌收放與維修衛星飛行器等能力。

(一) 中共太空載人飛行任務發展歷程

中共載人太空船「神舟 11 號」在今(2016)年 10 月 17 日清晨搭載兩名太空人景海鵬、陳冬發射升空，兩天後與在軌道上的「天宮 2 號」空間實驗室成功進行交會對接，兩名太空人隨後進駐「天宮 2 號」30 天，期間進行各項太空醫學實驗、空間科學實驗，及太空站在軌維修等技術實驗等。兩名太空人在 11 月 17 日中午離開空間實驗室進入返回艙，「神舟 11 號」與「天宮 2 號」分離後安全返回地球，但著陸點偏離預定位置約 100 公里，兩名太空人一共在太空中停留 33 天。此次太空軌道飛行任務是由景海鵬擔任指令長，他曾於 2008 年與 2012 年分別參加「神舟 7 號」和「神舟 9 號」的載人飛行任務，執行太空任務經驗豐富，陳冬則是首次參加太空載人飛行任務。「神舟 11 號」載人飛行任務整體而言十分成功，也呈現出中共近廿年來積極投入太空領域技術研發及空間探測的豐碩成果。

中共太空載人飛行任務起自 1999 年 11 月 20 日發射的神舟號飛船(後被改稱為「神舟 1 號」)，此趟任務主要在於實驗以「長征 2 號」火箭為基礎改進的「長征 2 號 F」火箭推進性能，以及對在軌飛行的神舟號太空船內的生命保障系統、姿態控制系統進行測試。神舟號飛船僅在軌飛行 21 小時後即返回地面。隨後中共再進行 3 次無人太空船的軌道飛行實驗，最後於 2003 年 10 月 15 日發射「神舟 5 號」太空船，搭載太空人楊利偉進入太

空軌道繞行地球 14 圈後安全返回地面。「神舟 5 號」載人太空飛行任務讓中國大陸成為蘇聯、美國之後，第 3 個成功把人送入太空的國家，打破了美、俄兩國載人航天技術長達 40 餘年的壟斷。

此後中共持續推展神舟系列太空載人飛行任務，並且開始在太空軌道建立太空實驗室的計劃。2011 年 9 月 29 日中共成功將「天宮 1 號」太空實驗室送入太空軌道，隨後 11 月 1 日發射的「神舟 8 號」無人太空船進入軌道與「天宮 1 號」完成自動對接，這次太空船與空間實驗室對接成功，是中共發展太空任務的重要里程碑，意味著中共太空自動控制技術已趨成熟，下一步必然是進行載人太空船與空間實驗室的對接，以及太空人進入空間實驗室執行各項實驗任務。果然隔年（2012 年）6 月 16 日，中共就發射「神舟 9 號」載人太空船，執行與「天宮 1 號」手控交會對接，以及太空人進入「天宮 1 號」停留 10 天進行實驗的任務。

（二）「神舟 11 號」太空飛行任務成功之意涵

這次「神舟 11 號」是跟今年 9 月 15 日甫發射進入軌道的「天宮 2 號」空間實驗室進行對接，「天宮 2 號」取代「天宮 1 號」作為中共太空實驗活動的中繼站，是以能夠滿足太空人在軌活動 30 天所需的各項生活及實驗設施為設計目標。對接完成後，兩名太空人即進入「天宮 2 號」長達 30 天，除進行各項預定的太空實驗外，停留日程的設計也著眼於考驗「天宮 2 號」的供應能力能否達到 30 天以上的設計目標。

此次任務的指令長景海鵬曾參加 2012 年「神舟 9 號」太空飛行任務，該任務最重要的技術驗證就是太空船與太空站的交會對接，該任務順利執行意味著中共此類太空控制技術已趨成熟，因而擁有控制太空船與太空站對接經驗的景海鵬成為這次任務的指令長。整體而言，「神舟 11 號」太空飛行任務的成功存在著下列意涵：

1. 中共太空人培養已形成人才梯隊。未來執行太空飛行任務的機組人員，必然是由具備太空飛行經驗的資深太空人擔任指令長，領導初次進入太空的資淺航天員，藉由此組成模式，不斷培養執行太空任務所需人才。

2. 中共太空在軌控制技術已臻成熟。自從 2012 年「神舟 9 號」與「天宮 1 號」成功對接至今，中共已完成 3 次太空船與空間實驗室在軌交會對接的任務。此項任務在控制技術層面實屬複雜，太空船與空間實驗室係飛行於距地表 350 公里左右高度的近地軌道上，在此軌道飛行的物體時速高達 28,000 公里。雖然太空船和空間實驗室在對接過程中的相對時速只有每秒 0.2 公尺，但其實二者都以 25 倍音速的高速在軌飛行。另外太空船在軌道上飛行時並非處於平面，而係立體空間，速度快慢連帶影響飛行高度，因此在對接過程中速度、方位及高度的調整，都涉及精密的計算和機械操作。尤其在無阻力的太空中，修正太空船姿態及速度的發動機噴發的推力必須控制的十分細微精準，和將太空船推入太空軌道所須的龐大推力截然相反。中共能夠成功進行 3 次太空船和空間實驗室在軌自動和手動交會對接，顯示其在此領域的研發和製作技術已經不亞於美、俄等具備太空活動能力的國家。

3. 中共之太空艙隔熱技術有所提升。2003 年「神舟 5 號」太空飛行任務返回地面時，返回艙不耐大氣摩擦產生的高溫，導致艙內部分設施燃燒，太空人楊利偉所穿著之太空衣也有燒灼痕跡，亦造成楊員受傷。爾後中共持續對太空艙隔熱技術進行實驗改善，至今未再有太空人於返回地面過程受傷的情事。本次「神舟 11 號」返回艙在著陸後，外表燒灼痕跡較之前神舟太空飛行任務返回艙燒灼樣貌，更為正常，顯示中共在太空艙隔熱技術已趨成熟。

4. 中共將續發展太空船返回技術。目前中共僅能以太空船的返回艙把太空人送回地面，除內部空間狹小僅能載人無法裝載其它物體外，返回艙在經過大氣層時遭受高溫燃燒，無法重覆使用。此種技術以美國的太空科技發展歷程觀之，屬於第 1 代的返回技術，目前代表美國第 2 代太空返回技術的太空梭在服役 30 年後也已除役，目前正研製以代號「X37B」的無人駕駛太空飛機為主的第 3 代太空飛行器，該太空飛機日前方才完成持續超過 15 個月的低地軌道飛行測試，成功返降地球。中共若要擴展其太空活動，勢必持續研發太空船返回技術，以使未來太空船能如美國太空梭一

般執行多次太空飛行任務，並具備自太空軌道攜帶衛星返回地球的能力，將回收的衛星安全送返地面。

5. 中共在軌收放及維修衛星飛行器能力將迅速發展。中共具備在軌太空船與飛行器交會對接技術後，未來應可很快衍生發展出在軌收放以及維修衛星飛行器的能力，甚至於必要時可以竊取破壞敵方的在軌衛星，而不會產生如 2007 年 1 月中共以飛彈擊毀衛星後留下超過 24,000 的碎片威脅其它在軌衛星的安全。

四、第 24 屆 APEC 秘魯峰會觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 英國脫歐與川普宣布退出 TPP，為本屆峰會帶來政治低迷氣氛，歐巴馬雖強調推動亞太自由貿易整合的重要性，仍難掩各國對未來發展的不安氣氛。
- 美國退出 TPP，在經貿上將影響亞太地區高標準自由貿易規範發展；在戰略上將增加中國大陸對區域自由貿易合作的發言權。
- 在日本遊說下，澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞及墨西哥等國同意在沒有美國參與情況下，繼續推動 TPP；秘魯與智利則表達對參加 RCEP 的興趣。
- 本屆峰會總結今年發展成果，包括：推動區域經濟整合與質量成長、強化區域糧食市場、提升 MSMEs 現代化、開發人力資源；並承諾努力營造包含 21 個 APEC 成員在內的自由貿易協定，發展「永續、平衡與包容的經濟發展路徑」。

「亞太經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 第 24 次領導人非正式高峰會於 2016 年 11 月 19-20 日在秘魯首都利馬 (Lima) 召開。本屆會議主題為「高質量增長和人類發展」，各國領袖針對全球經濟治理及區域經濟整合交換意見。今年峰會因適逢國際社會經貿保護主義抬頭，為亞太國家增添推動區域自由貿易合作的不確定因素。針對今年 APEC 秘魯峰會主要特點及亞太區域經貿合作發展走向，提出以下綜合觀察：

(一) 本屆峰會瀰漫政治上的不確定氣氛

今年 APEC 峰會在秘魯舉行，整體政治氣氛處於低迷狀態，原因在於：

1. 今年峰會在日期安排上並未和其他區域性峰會連接，往年區域性多邊對話機制包括 APEC、東協峰會、東亞峰會，在會議時程上比較接近，

可提供各國領導人密集接觸的機會，塑造亞太地區推動跨國經貿合作的正面氣氛。但今年各個峰會日期排定的間隔較遠，未能透過密集的領導人接觸，提供推動跨國經貿合作的積極氣氛。

2. 近期國際社會瀰漫經貿保護主義，英國經過公投決定脫離歐盟，背後反映濃厚的保護主義色彩。另外，美國總統當選人川普（Donald Trump）在競選期間大力批評自由貿易，質疑參加「跨太平洋夥伴協議」（Trans-Pacific Partnership, TPP）將嚴重傷害美國就業率，宣稱上任後將立即退出 TPP。國際社會經貿保護主義抬頭，為 APEC 推動區域多邊經貿合作帶來諸多變數。

3. 亞太國家部份領導人因為國內政治因素無法出席本屆峰會，例如：南韓總統朴槿惠身陷親信干政風暴，未能參加今年會議；另外，泰國總理帕拉育（Prayut Chan-o-cha）也因泰皇過世未能與會。出席本屆峰會的新任領導人則有菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）、越南國家主席陳大光（Tran Dai Quang）及秘魯總統庫辛斯基（Pedro Kuczynski）。至於即將離任的領導人，則有美國總統歐巴馬（Barack Obama）。尤其歐巴馬與即將接任美國總統的川普，對區域自由貿易合作抱持不同立場，歐巴馬雖在峰會上強調推動亞太自由貿易整合的重要性，但因美國退出 TPP 似乎已成定局，讓歐巴馬向區域國家提供的「再保證」（reassurance）成為無法履行的承諾。

前述政治因素導致媒體對本屆峰會聚焦在美國退出 TPP 後亞太自由貿易合作走向，各界共同看法在於未來發展充滿高度的不確定性。

（二）TPP 前景充滿變數

歐巴馬在本屆峰會中主張美國應繼續支持 TPP，不該從全球貿易撤退。他認為假如美國決定退出 TPP，不僅將削弱 TPP 影響力，美國亦將因此喪失形塑全球貿易規範及彰顯美國價值的機會。

川普在 11 月 9 日當選美國總統，他在競選期間曾大力批評自由貿易安排，主張退出 TPP，並且重新談判「北美自由貿易協定」（North America Free Trade Agreement, NAFTA）。更重要的是，歐巴馬於 11 月 19 日在秘魯峰會上重申 TPP 重要性，但川普隨即在峰會閉幕後的 11 月 21 日宣布就職第一天將正

式退出 TPP。

一旦美國退出 TPP，將為亞太地區帶來經貿上與戰略上的衝擊：在經貿上，歐巴馬政府透過 TPP 尋求為亞太地區建立高標準自由貿易規範，將因川普決定退出 TPP 面臨重大挫折；在戰略上，美國決定退出 TPP 的舉動，將讓中國大陸有機會提升對區域自由貿易合作的發言權與主導地位。習近平在本屆峰會中重申中國大陸將持續推動「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)和「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)，如此一來，美、「中」對亞太地區自由貿易合作的影響力可能出現消長。

面對相關發展，日本首相安倍晉三在 11 月 21 日指出，假如美國不參與 TPP，將讓 TPP 喪失意義。但日本經濟產業省大臣石原伸晃則在 11 月 22 日表示日本對 TPP 的基本立場不變，未來將持續推動 TPP 發展。事實上，安倍利用本屆峰會期間，試圖說服 TPP 談判國家領導人繼續支持 TPP，包括澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞及墨西哥等國，已同意在沒有美國參與情況下，繼續推動 TPP。在日本有意延續 TPP 的情況下，未來 TPP 能否轉變成其他方式持續運作下去，有待後續觀察。

在中國大陸與東協主導的 RCEP 部分，則因 TPP 出現重大變數，成為亞太地區推動自由經貿合作的另一選項，目前秘魯與智利已表達參加 RCEP 的興趣。但在保護主義浪潮下，RCEP 談判進展也受到相當程度的影響，原訂在 2016 年 12 月完成談判的進度已明顯拖延。主要原因在於印度保護主義色彩濃烈，加上日本、南韓、澳洲等國家在談判過程中高度重視智慧財產權問題，未來能否克服與談國對自由貿易規範的歧見，考驗 RCEP 未來發展進程。

(三) 本屆峰會重申自由開放貿易的重要性

面對川普退出 TPP 可能掀起的經貿保護主義浪潮，峰會主辦國秘魯總統庫辛斯基指出，英國脫歐和川普當選美國總統反映出保護主義興起，但面對保護主義浪潮，唯有選擇自由貿易才是對全球經濟發展有利的正確

道路。庫辛斯基曾任「世界銀行」(World Bank)經濟學家，他語重心長的建議，隱含本屆 APEC 峰會對保護主義抬頭的憂慮氣氛，並對「川普效應」抱持高度不安。

即便如此，各國領導人還是在峰會中強調，未來將努力營造包含 21 個經濟體成員在內的自由貿易協定，發展「永續、平衡與包容的經濟發展路徑」。今年峰會還通過宣言，主張未來將持續支持自由開放貿易投資、永續經濟成長及亞太地區共同繁榮。同時，本屆峰會也總結 2016 年 APEC 發展的主要成果，包括：推動區域經濟整合與質量成長；強化區域糧食市場；推動「微型、小型、中型企業」(Micro, Small and Medium-sized Enterprises, MSMEs) 現代化；以及開發人力資源。

最後，在 APEC 秘魯峰會期間舉行的「經濟領導人會議」(Economic Leaders' Meeting, ELM)，討論議題聚焦在全球經濟與貿易、創新和可持續經濟發展、創新人類發展等議題。今年出席「經濟領導人會議」各國企業領袖超過 1,200 人，企業家背景包括金融、無人飛機、生物醫藥等新興領域，顯示新興經貿議題的重要性正逐漸提升。

五、美國總統大選後美「中」臺關係發展觀察

政治大學外交系盧業中副教授主稿

- 川普陣營目前對中國大陸政策仍在釋放混合訊號，雙方雖在經貿、區域情勢等議題交鋒，但川普陣營在言詞與人事布局仍保留緩和的解讀空間。
- 未來美「中」臺關係的發展，宜密切注意後續川普執政團隊的組成，美「中」對話管道能否持續，美「中」關係發展對兩岸政治、安全與外交的影響，以及中國大陸對臺作為、美國對臺軍售等面向。

美國總統選舉已於今（2016）年 11 月 8 日進行，川普獲得 306 張選舉人票而成為美國總統當選人（其後美國總統選舉人團亦於 12 月 19 日完成投票，最終確認川普獲得 304 票，超過過半數所需的 270 票）。川普於競選期間的選舉語言會否轉化為具體政策、其人事布局將如何影響其政策走向、美國與其主要盟友以及長期對手的關係等，均是各界關注焦點。其中，美國與中國大陸未來的關係，更成為影響美「中」臺關係發展的重要變數。整體而言，未來川普正式上任後，美國與中國大陸之間的競爭態勢將日益明顯。

（一）美、「中」競爭態勢日益明顯

川普成為總統當選人（President-elect）後，對中國大陸的言論仍以競選期間的批評為主軸，包括經貿、貨幣、南海議題等雙邊關係，乃至牽涉到北韓等區域性議題時，均以中國大陸欠缺合作意願作為紛爭難解的主因。相關議題近期之爭議如下：

1. 雙邊經貿問題

這是美「中」雙方衝突最激烈的地方。競選期間川普多次將中國大陸視為貿易不公平競爭的主要對手，並列舉諸如貨幣低估、貨物傾銷、乃至

於工作機會及國債等問題，均是讓中國大陸強大而美國衰落的工具。除實際利益與具體議題之外，經貿問題在美「中」之間還有高度的政治意涵。一方面，川普認為美國所參與的既有貿易體制，對美國都是不利的，另一方面，川普特別強調歐巴馬政府對於中國大陸不公平貿易欠缺作為。川普並決定在上任後撤回美國對泛太平洋戰略夥伴協定（TPP）的支持。

在人事安排上，川普任命納瓦洛（Peter Navarro）主掌國家貿易委員會（National Trade Council），可說是明白展現對中國大陸的不友善態度。納瓦洛長期批評中國大陸的不公平貿易，而競選期間，納瓦洛與 Alexander Gray 在「Foreign Policy」撰文表示，歐巴馬政府對中國大陸的態度不夠強硬，而川普作為總統，其亞太政策是「peace through strength」，這也是雷根應對蘇聯的主要口號，川普並將針對中國大陸在東海與南海動作做出更強勢的回應（Alex Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific,” Foreign Policy, 2016.11.7）。在川普提名納瓦洛之後，中國大陸外交部於 12 月 22 日表示，「中」美「擁有廣泛的共同利益，合作是雙方唯一正確選擇。希望美方同『中』方共同努力，維護『中』美關係包括兩國經貿關係健康穩定發展，這符合『中』美兩國人民共同利益，對世界的發展與繁榮也有益」（中國大陸外交部，2016.12.22）。然 12 月 23 日，中國大陸宣布裁罰美國通用汽車（GM）與上海汽車合資的「上汽通用汽車公司」2.01 億人民幣。

2. 區域情勢問題

區域安全問題原本可以是少數美「中」之間可以培養合作關係的試驗點，但其中仍可能牽涉中國大陸所認定的國家利益。在南海議題方面，今年 7 月間菲律賓與中國大陸就南海爭議之仲裁結果出爐後，原本結果對菲律賓有利，其他相關國家一時之間似乎也想起而效尤給予中國大陸壓力。但菲國總統杜特蒂與中國大陸方面達成部分共識，使得美「中」之間在此議題的交鋒趨緩。然而，川普當選之後，中國大陸方面似乎也不吝於展現另一手的準備。11 月 23 日，中國大陸與馬來西亞進行聯合軍事演習「和平友誼-2016」。中共中央軍委委員、軍委聯合參謀部參謀長房峰輝在開幕儀式上強調，反對域外勢力干涉破壞南海和平穩定局面，明顯針對美國；

而馬來西亞總理納布吉先前訪問北京，並預計向中國大陸購買軍艦；中國大陸近期也與菲律賓及泰國簽訂防務設備協定。

北韓問題方面，由於南韓政情變化，必然影響美國的考量，而薩德飛彈防禦系統的部署，在當前已不利於「中」韓及「中」美之間的互信。川普的候任國家安全顧問佛林（Michael Flynn）日前首次表示，部署薩德是美韓兩國作為盟友作出的正確決定，有助於穩固美韓同盟。「中」方隨即回應表示，「我們再次敦促有關方面正視『中』方合理關切，停止有關部署進程。『中』方將堅決採取必要措施維護自身安全利益」(中國大陸外交部, 2016.12.22)。

3. 美國的混合訊號

然而，川普陣營目前對中國大陸政策仍在釋放混合的訊號（mixed signals）。除上述雙方針鋒相對的議題之外，川普陣營也在言詞與人事布局上提供緩和的解讀空間。首先，川普競選陣營的國安外交事務顧問、前中情局局長伍爾西（James Woolsey）在川普當選後，曾在「南華早報」發表評論文章指出，美「中」應可以更佳管控雙方之間意識形態的分歧，他認為雙方可以達成重大妥協（grand bargain），美方接受也不干涉中國大陸的內部政治、社會結構，換取中國大陸對不挑戰亞洲現狀的承諾。在形式上，伍爾西說，雙方或許不會有口頭協議，但此種重大妥協會是以心照不宣的相互諒解來主導未來幾年關係。在實質議題上，伍爾西表示，美國可能視自己為亞洲實力的平衡者，而繼續保持保護盟國抵禦中國大陸「過分」聲索的決心；但對於雙方可以合作的部分，包括「一帶一路」倡議等，可能會有更進一步正面的回應（James Woolsey, “Under Donald Trump, the US Will Accept China’s Rise – As Long as It Doesn’t Challenge the Status Quo,” South China Morning Post, 2016.11.10）。

此外，川普也宣布將任命愛荷華州州長布蘭斯塔德（Terry Branstad）出任駐中國大陸大使。布蘭斯塔德州長與習近平認識長達 30 年，中國大陸對此表示歡迎。這項人事安排，或可稍稍降低中國大陸方面因川普宣布任命立場親俄的埃克森美孚執行長狄勒森（Rex Tillerson）作為國務卿、以及其他包括白宮幕僚長、策略長、國家安全顧問及國防部長等多位反「中」內閣成員之戒心。

（二）臺海議題成各方關注焦點

臺海議題近期由於蔡總統與川普通電話而成為國際關注焦點。事實上，本年度美國國會持續通過對我國友好之法案，表達對我國之支持，並由歐巴馬總統簽署成為法律。美國「2017 財政年度國防授權法」在國會討論的過程中，即在第 1284 節提到，國會認為五角大廈應推動美國方面現役將官與助理部長級以上人士與臺灣交流，以增進雙方軍事關係與防務合作。該法案在經過參眾兩院通過後，於 12 月 23 日經總統歐巴馬簽署生效，是美臺雙方高階軍事交流首次入法。

而在蔡總統與美國總統當選人川普於 12 月 2 日通話之後，白宮重申「一個中國」政策，中國大陸方面則先由外交部長王毅表示這是臺灣的小動作。其後，川普表示其對於接聽這通來自臺灣總統的祝賀電話並不為過，並在 12 月 11 日專訪中質疑美國為何需要接受「一個中國」政策的約束。次日，中國大陸外交部發言人耿爽表示，「臺灣問題事關『中國』主權和領土完整，涉及『中』方核心利益。堅持『一個中國』原則是發展『中』美關係的政治基礎」（中國大陸外交部，2016.12.12）。國臺辦發言人安峰山亦於 12 月 14 日在例行新聞發布會上應詢表示，「堅持『一個中國』原則，是發展『中』美關係的政治基礎，也是臺海和平穩定的基石」（中國大陸國臺辦，2016.12.14）。中共可說在政治外交面向上，明確地將「一個中國」原則與對美、對臺連結。中國大陸亦在此時期以軍機環繞臺灣周邊空域，而我方戰機進行相應警戒時，美國方面傳出同時也派出偵察機掌握相關情事。

為緩和情勢，歐巴馬總統於 12 月 16 日表示，「一個中國」是北京認定國家概念的核心；美國不必然要遵循過去一切作法，但要深思並因應北京在「一中」問題上的可能反應，而這些反應可能超過對其他議題包括南海議題的反應（CNA, “Full Text of President Obama’s Comments on China, Taiwan Relations,” The China Post, 2016.12.18）。川普任命的白宮幕僚長蒲博思（Reince Priebus）於 18 日表示，川普日前質疑「一中」並不意味現在就要重新檢視這項政策，而尚未就任的川普仍尊重美國的現任總統（Rachel Ravesz, “Reince Priebus Attempts Damage Control after Donald Trump Comments on ‘One China’ Policy,” The Independent, 2016.12.19）。對此，北京於 19 日

表示，希望美方恪守「一中」政策，並重申：「『一個中國』原則是國際社會的廣泛共識，也是『中國』同其他國家發展關係的前提和基礎」，「臺灣問題.....涉及到『中國』的核心利益，也是『中』美關係當中最重要和最敏感的問題」(中國大陸外交部，2016.12.19)。

儘管美方試圖降溫，但兩岸之間在外交場域的對立卻持續發酵。12月20日，我國友邦聖多美普林西比宣布與我國斷交，使得我國邦交國數量成為21國。聖國與我國斷交後，中國大陸外交部與國臺辦在隨後幾日的記者會中均表示，聖多美普林西比與臺灣斷交，正體現「一個中國」原則已成為國際社會的普遍共識。美國務院發言人則表示，兩岸應通過對話促進兩岸關係和平穩定發展，美國並敦促有關各方透過有效對話，避免作出有損兩岸關係穩定的行動。聖國於12月26日與中國大陸復交，中國大陸外交部長王毅表示，「一中原則」是雙方關係基礎所在，必須始終堅持，毫不動搖。國臺辦則強調，歷來以「一中原則」處理臺灣對外交往問題，任何製造「兩個中國」、「一中一臺」的企圖注定失敗。

由上述美「中」臺互動近期變化，有如下數點值得持續關注：

1. 密切注意後續川普執政團隊之組成，友臺派或反「中」派出任多項重要職務，其後續政策變化情形。
2. 現階段美「中」之間在雙邊關係上衝突可能性較大，但不可忽視雙方合作的面向，以及川普作為總統當選人有時傳遞出的混合信號，美「中」之間目前約100個正式對話管道是否持續係重要觀察指標。
3. 針對美「中」關係惡化對臺及兩岸關係之可能影響，應有詳盡評估。另中國大陸方面持續強化「一個中國」原則在國際間的適用，將對我國與邦交國關係及參與國際組織等持續構成壓力。
4. 未來川普上任後，可能更願意公開提及「六項保證」以維持「一個中國」政策的平衡，也可能更願意出售武器給臺灣。但仍需密注美「中」在對臺議題上可能之交涉重大妥協及對我影響。