

# 一、中共「十九屆六中全會」會前觀察

臺灣大學政治學系副教授兼副主任童涵浦主稿

- 習近平為延續其領導權威以培養接班人及比肩毛鄧的政治高度，「六中全會」通過新的歷史決議的可能性相當高。
- 「第三次分配」與「共同富裕」等主張，會否在「六中全會」進一步闡釋，值予關注。

## (一) 前言

從目前公開的訊息來看，中共「十九屆六中全會」有幾點值得關注的重點：

對中共政治而言，即使從習近平 2012 年上臺以來已經不斷打破過去觀察家對於中共政治運作邏輯的看法，其中有些改變是否真的如此革命性，容或存在詮釋與辯論的空間，但明年習近平的去留則將正式為過去一段時間的論辯一錘定音。若習近平續留總書記，軍委主席或是國家主席，這便明確打破過去江澤民與胡錦濤十年兩任的作法。即使習近平離任，但他也有可能以某種形式（如恢復主席制）來繼續掌握權力。這兩種發展都意味著中共政治將邁入一個新的階段。鄧小平時代留下來的政治遺產，如集體領導與任期限制都將壽終正寢。鄧小平試圖解決的繼承問題也將重新出現。

問題的關鍵在於，習近平目前集中權力於一人的模式，雖然使政策推動的效率與力道得到極大的提升，能夠「集中力量辦大事」，但將整個政權的運作繫於一人將帶來幾個問題。首先，接班梯隊的設計與運作將無以為繼，因為無人能對何時接班形成合理的預期。過去如習近平自身在 2007 年 17 大之後便進入政治局常委會，擔任國家副主席。但現今在習近平的第 2 任即將結束之際，政治局常委中幾無一人在年紀上可以被視為接班人。若習近平如多數人所預期的那樣繼續掌權，中共所有的政治精英都將面臨一個全新的政治賽局，無法得知自己接班的可能性與時間表。其次，繼承人的個人政治魅力與資本是否能與習近平相持？若差距甚大，此人能否服眾？中共的政治精英群體

是否能夠同意這樣的權力安排？從政治學對於威權體制長期發展的研究來看，個人式的威權將為獨裁政體帶來更多的不穩定。其中的關鍵正是在於，當強人不再，繼承者將無力維護前者留下來的政治框架，而其他精英在權力真空下對繼承者的鬥爭，將使政權陷入內鬥而無力發展。

## （二）「六中全會」的會前觀察

從目前公開的訊息來研判，「六中全會」將延續強化的習近平大權獨攬政治發展方向，一個是持續強化黨建，另一個則是再度確立習近平的領導地位。具體而言，「六中全會」將總結中共建黨的「百年成就」。確立共產黨在中國大陸的領導角色一直是習近平鞏固權力的重要方式。2020年9月1日，習近平在中共中央書記處書記王滬寧陪同下，在中共中央黨校中青年幹部培訓班發表的談話中，還特別強調了幹部對黨必須表示「敬畏」。其次，與此相關的是，更有傳言指出，「六中全會」可能通過第三項「歷史決議」。

在中共的黨史中，之前曾有兩份被尊為「歷史決議」的文件。第1份是1945年，在毛澤東主導下通過的「關於若干歷史問題的決議」。第2份則是在1981年，由鄧小平通過的「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」。這兩份文件對於確立毛與鄧在黨內的權威都起了很大的作用。因此，若習近平在「六中全會」也通過一份新的「歷史決議」，這相當於將自己放置在與毛與鄧相同的政治高度之上。同時，由於前2份歷史決議都有撥亂反正的意圖，習近平現下雖無推翻過去改革開放成就的必要，但衡諸目前中共內外情勢，中共政權確實站在一個歷史的拐點之上。不論是外交上從「韜光養晦」到現在的「奮發有為」。還是內政上的「從嚴治黨」，習近平確實存在著重新界定中共史觀的意圖。

更重要的是，依照本文的觀點，習近平從2012年以來的集權，即使擺脫了之前九龍治水，派系之前相互掣肘的政治結構，卻也觸發了威權體制中最為脆弱的阿基里斯腱：領導人繼承問題。要解決此一問題，首先，習近平需要持續延續其領導權威以培養他滿意的接班

人。但更為關鍵的是，不論習近平在其健康無虞的情況下能持續執政多久，他始終需要交班，並且為之後的中共繼承立下新的規則。在中共完全無意推動民主化（甚至黨內民主）的前提下，此一規劃只有當習近平能夠達到毛與鄧的政治高度後才能成功。從上述兩點來看，習「六中全會」上通過新的歷史決議的可能性相當高。

### （三）結論

除了政治層面的議題之外，另一個「六中全會」十分值得關注的焦點則是近來中共所提出的「第三次分配」與「共同富裕」等主張，會否在「六中全會」得到進一步的闡釋。事實上，雖然這是偏向社會經濟的政策，但此一政策方向卻與習近平上臺後的政治邏輯若合符節。從早先的反腐運動，扶貧攻堅，再到目前的共同富裕，習對中共政權正當性的思考一直是如何透過抑制精英的權力來從群眾中得到更多的支持。這與改革開放以來重成長輕分配的政策風格迥異其趣。如果說改革開放時代的政治穩定，得益於政治精英對於權力於資源分享的共識，習近平所開啟的時代則是以平等與反腐之名來抑制菁英發展，並從一般民眾獲取正當性為主軸，即使這也同時意味著更為緊縮的社會控制與諸多自由權利的喪失。

最後，「六中全會」的發展也與未來的美中關係息息相關。即使美中間的衝突很大比例來自中國大陸綜合國力的增長，但之前的和睦也同時得力於鄧小平設計的集體領導，讓美國與西方的政治菁英對中共的政治穩定以及對改革開放的承諾抱持著相當的信心。在 2012 年習近平上臺並且逐步擴權，打破集體領導的政治格局後，西方政治精英很快意識到中國大陸的轉變，並且在集權的趨勢下，他們也逐漸失去對習近平的信任。因此，若「六中全會」果如論者所料，成為習近平第三任任期的最後一哩路，之後的美中關係難有樂觀的發展。

## 二、香港選委會選舉與作為觀察

中國文化大學政治學系兼任助理教授蕭督園主稿

- 香港選委會及資審會的設計，係中共以其自身政治發展經驗對香港政治社會的重新改造，看似比過去更加多元，但「愛國者治港」條件下，幾無民主派參與的空間。
- 中共企以協商選拔與投票選舉方式重塑香港政制，擺脫港英時期下的西方政治文化，重新打造香港政府，但小圈子選舉下，不公平的權力結構恐難支撐社會穩定。

### (一) 前言

自 2019 年區議會選舉建制派大敗，中共擔憂民主派在既有的選舉制度下，仍可能突破過去烏籠選舉的框架，遂在今年以人大通過「完善港區選制決定」（下稱「決定」），重新打造香港的選舉及政治制度。此次「決定」中最重要的就是擴大選舉委員會的影響力，未來選委會不僅決定特首的選任，更在立法會中擁有多數議員席次，成為強化香港行政主導制的重要單位。而為確保參選者的背景都符合中共「愛國者治港」原則，另由特區主要官員成立候選人資格審查委員會，配合選委會打造雙重防火牆，依法從嚴確認選舉委員會、行政長官、立法會議員候選人的資格。但弔詭的是，資格審查委員會的主要官員是由特首任命，卻有權核准未來哪些人可以推薦及選舉特首；此外，官員須向立法會負責，但又可以審查未來可能當選議員的選委。如此的設計顯然與過去三權相互制約的概念不同，因此吾人對選委會及資審會的理解應該看成，中共以其自身政治發展經驗對香港政治社會的重新改造。

### (二) 選委會的組成與意涵

根據新一屆的選舉委員會設計，人數從過去的 1200 人提升至 1500 人，並擴增為五大界別，分別是：(一) 工商及金融界；(二) 專業界；(三) 基層、勞工和宗教等界；(四) 立法會議員及地區組織代

表界；(五)港區全國人大代表、港區全國政協委員和全國性團體香港成員代表界來組成。而調整後的選委會，新的第二界別接收了過去在第三界別中民主派佔有優勢的社會服務界，並縮減名額；而過去多支持民主派的醫生界與衛生界也被合併。此外，包括過去第一與第二界別中採取個人投票的科技、飲食、批發零售、體育文化出版界別，也均限縮改為團體投票；由於團體的申請與認定掌握在港府手中，顯然是為了剝奪民主派可能的競爭機會。而新界與港九兩地的區議會席次也均被取消，改由多個地區委員會代之。簡而言之，雖然新選委會在設計上，參與人數及組織依形式而言看似比過去更加多元，但在「愛國者治港」的條件下，幾乎沒有民主派參與的空間。而本次也僅有參選社福界的新思維主席狄志遠及西貢區議會主席周賢明不是建制派。顯然，選委會已然成為中共挑選下，新一批政治經濟菁英的聚合地，也將成為實踐中共「良政善治」口號的執行者。

根據港府公布此次選委會選舉的結果，有 533 席當然選委，另有 603 名候選人在無競爭下自動當選，而剩下的 364 個選委席位由 412 名候選人競逐，但最後仍因有部分委員身分重疊，只選出 1488 名選委。相較於上一屆的登記選民將近 25 萬人，此次大幅縮減至 7971 人；而符合資格的選民也僅 4889 人，最終有 4389 人參與投票，投票率為 89.77%。雖然港府官員表示，投票率接近九成，部分界別投票率更高達百分百，這樣的高投票率顯示新選舉制度受到高度的支持。但綜觀此次選委會選舉，不僅難以符合特首林鄭月娥所表述的「均衡參與和具廣泛代表性」；上千位選委當選人在選舉前就已然篤定當選，雖展示了何謂完美選舉，卻很難與政制及內地事務局長曾國衛所說的，非「小圈子選舉」的香港民主制度相連結。不論是個人參選資格被剝奪，亦或是代表性團體被矮化，都難以讓人認同，而如今選委會選舉由公開競爭變成組織內協商，其實彰顯了「一國兩制 2.0」的內涵。

眾所皆知，中共在 2020 年先是凍結立法會選舉，而後以完善「選舉制度」進行政治制度的翻轉，雖是以糾正過往香港民粹傾向的政治發展為名義，但實質上卻是戮力於香港發展一套具有中國特色、選舉與協商混合的新政治制度。尤以中共認為香港近年來屢屢爆發社會衝突的深層次因素，即在於香港的代議制度難以擺脫特定財團及政治勢

力的操控，而年輕世代期待以雙普選來重新分配資源，不僅可能徒具民主形式卻無法解決香港的社會問題外，還將導致國家安全的憂慮。回顧今年初，前特首梁振英拋出在「中英聯合聲明」及「香港基本法」中均清楚列明特首可由協商產生的理據，即已讓各界嗅到中共有意改變政制的端倪。而習近平今年七一講話，再次強調黨的領導、治理能力的現代化及不接受西方「教師爺」般的說教。可以預期，中共以協商選拔與投票選舉兩種方式重塑香港的政制後，期待的是擺脫過去港英時期留下的西方政治文化，試圖以混和體制重新打造有效能的香港政府，並以未來在經濟與社會上發展的成功模樣，建構其合法性並得到各界的認同。

就香港各界反應來看，對選委會選舉的態度可以分成幾類來觀察：

第一，就民主派而言，普遍認為中共的做法僅是為了防止奪權就封殺民主，而如今在中共以國安法相繼抓捕民主派人士、打擊公民社會的情勢下，顯然也凸顯中共無意也無須，再實現基本法中曾經應允的「循序漸進達至雙普選的政制目標」，未來香港也難有民主派發展的空間與餘地。

第二，是離開泛民自許為中間派的人物，如湯家驊與狄志遠。他們雖早已不被泛民視為同路人，但中共卻認為他們仍具有代表民主派的色彩，容許其成為選委。這派人士認為，中共以選委會重塑政治制度及規矩，一來是因為警惕本土自決思潮到擔憂顏色革命威脅，因此需要壓縮民主發展；其次是，香港爭取民主的進程異化為「反中」，迫使中共收緊權力；最後是，香港的民生及社會矛盾已接近崩解點，尤其在疫情下港人對未來深具無力感，對港府更無信心，因此期待中共可以出手導正，以「解決社會民生議題」作為香港的發展核心。

第三，是工商界的人士，此次中共修改選制，工商界明白矛頭對著自己，不論是財團或家族被限制參與選委會的人數，亦或是被稀釋的參政空間，未來對香港政策的影響力都將明顯下滑，與北京議價的空間也更加稀薄。僅能在中共的新方針下，一方面解決香港居屋問題、完善共同富裕目標，另一方面配合粵港澳大灣區的整合、協助發展前海

特區，為中港的長期繁榮做出積極貢獻。

第四，建制派中的親共人士顯然高度支持選委會，這些由中共扶持的各式組織團體，過去因為「新香港人」身分難以取得選票的認同。但未來將堂而皇之主導香港的政制運作，成為貫徹中共意志的代表，完善「愛國者治港」的政治使命。

### **(三) 結論**

從去年「港版國安法」到今年的「決定」，中共落實了對香港的全面管治權，並逐步以「有機結合」的策略重構香港的政治制度。隨著行政權及立法權皆掌握在中共手上後，顯然過去香港的高度自治也隨之遠去。雖然當前中共傾向以經濟利得來吸納香港社會對政治的不滿，但不應忽視的是，不公平的權力結構並不足以支撐社會穩定，尤其是過去已經被視為是小圈子選舉或是烏籠選舉的制度，如今更是成為「愛國者」的新世界。新的權力結構必然又形成新的改革阻力，沒有透明公開的民主監督機制，即使新選制下由愛國者主導，年底即將進行立法會選舉、明年進行特首選舉，香港是否就能否極泰來，仍待檢驗。或許過去一國兩制模範生的澳門經驗，就是未來香港的模樣。

### 三、中共數據安全立法對臺之影響

臺北大學法律學院王震宇副院長主稿

- 中共數據安全法為中國大陸第一部「數據安全」立法，對外宣告北京對「數據主權」的高度重視。
- 該法規定細節繁多且具法律懲罰之效果，對涉及陸數據的臺商與外資而言，不可不慎。

#### (一) 數據安全法之立法背景

2021年6月10日中共於第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十九次會議通過「中華人民共和國數據安全法」(以下簡稱「數據安全法」)，自同年9月1日起施行，為中國大陸第一部「數據安全」立法，該法開宗明義說明其目的係為「規範數據處理活動，保障數據安全，促進數據開發利用，保護個人、組織的合法權益，維護國家主權、安全和發展利益」(第1條)。「數據安全法」共計有7章55條，包括數據安全與發展、數據安全制度、數據安全保護義務、政務數據安全與開放以及相關法律責任等內容。

值得注意者，雖然本法並沒有特別排除個人資料保護，但陸另有制定「個人信息保護法」作為特別法之適用；且涉及國家秘密之數據處理，則適用「中華人民共和國保守國家秘密法」(第53條)；並排除軍事數據安全保護適用本法的空間，由中共中央軍事委員會另行制定之(第54條)。陸在制定「數據安全法」之法律體系架構，很大一部分參考了歐盟之立法體制，將「個人」與「非個人」之數據進行區別，而形成「一般資料保護規範」(General Data Protection Regulation, GDPR)與「非屬個資之資料流通規則」(Regulation on the Free Flow of Non-personal Data)之法規範。

「數位主權」(Digital sovereignty)與「資料在地化」(Data Localization)是二十一世紀以來，歐盟、美國、中國等大國不斷競逐的場域，隨著巨型跨國企業的大數據資料掌握，讓國家政府提高管制層級，並提升為「國家安全」的位階。數位安全法中明確規定，「維護數據安全，



應當堅持總體國家安全觀，建立健全數據安全治理體系，提高數據安全保障能力」(第4條)。基於國家總體安全觀，網路與數據安全屬於政治、軍事、領土主權等之外的「非傳統安全」範疇，數據的掌握與取得，在當代國家安全戰略體系中的地位十分關鍵。無論是出於中國對於與美國各領域競爭的白熱化、或者對於中國境內或境外各種數據資料的蒐集與跨境傳輸之警覺與管制，都象徵著「數據安全法」已被中共視為具有高度戰略意義的國家安全層次立法。

## (二) 數據安全法規範之重要基本定義與原則

本文以下簡要介紹「數據安全法」中的基本定義與原則，作為後續進行法律分析的基礎：

首先，「數據」(Data)在臺灣亦稱為「資料」，依該法之定義：「數據係指任何以電子或者其他方式對資訊的記錄」(第2條第1項)；而由上述定義所延伸之「數據處理」，則包括對於數據的「收集、存儲、使用、加工、傳輸、提供、公開等」(第2條第2項)；至於對「數據安全」所隱含的風險及其預防措施，則有謂「通過採取必要措施，確保數據處於有效保護和合法利用的狀態，以及具備保障持續安全狀態的能力」(第2條第3項)。就第2條定義而言，「數據」未免涵蓋一切「資訊」(information)而太過廣泛；因此，本法在草案時期，即要求對於數據建立分類分級保護制度，概分為「核心數據」、「重要數據」及「一般數據」等不同級別，以茲遵循。

其次，本法最至關重要的條文乃為其「適用範圍」之規定，「在中華人民共和國境內開展數據處理活動及其安全監管，適用本法(第2條第1項)。在中華人民共和國境外開展數據處理活動，損害中華人民共和國國家安全、公共利益或者公民、組織合法權益的，依法追究法律責任(第2條第2項)」。就國際法上之管轄權(jurisdiction)觀之，第2條第1項屬於屬地主義的「領域管轄」(territorial jurisdiction)，凡在中共廣義領土主權範圍內所開展的數據處理活動皆受其管轄概無疑問，畢竟領域管轄乃屬於國內司法管轄範疇，各國皆然；比較值得關注的是同條第2項將「數據處理活動」視為「保護管轄」(protective

jurisdiction)的一部分，也可稱為是「域外管轄」(extraterritorial jurisdiction)或「長臂管轄」(long-arm jurisdiction)，由於將一國國內管轄權延伸至領域外的任何地區，此立法技術在比較法上多半是為了保護攸關國家的重大政治或經濟利益。<sup>1</sup>在本條規範下，中國大陸監管境內外所有涉及數據處理公司的權力，意味網絡安全審查對象是針對所有企業，無論是中資、臺商、或外資，無論數據處理地點在中國境內或境外。

再其次，數據安全法訂出對於中央、地方與各特殊部門間的數據安全分層負責機制。在中央層級，「中央國家安全領導機構負責國家數據安全工作的決策和議事協調，研究制定、指導實施國家數據安全戰略和有關重大方針政策，統籌協調國家數據安全的重大事項和重要工作，建立國家數據安全工作協調機制」(第5條)；在地方層級，「各地區、各部門對本地區、本部門工作中收集和產生的數據及數據安全負責」(第6條第1項)；在個別部門中，「工業、電信、交通、金融、自然資源、衛生健康、教育、科技等主管部門承擔本行業、本領域數據安全監管職責」(第6條第2項)、「公安機關、國家安全機關等依照本法和有關法律、行政法規的規定，在各自職責範圍內承擔數據安全監管職責」(第6條第3項)、「國家網信部門依照本法和有關法律、行政法規的規定，負責統籌協調網路數據安全和相關監管工作」(第6條第4項)。除監管單位的分層分級外，對於「數據使用」之原則，該法強調必須「依法、合理、有效」(第7條)，甚至在法條中有許多連結「尊重社會公德和倫理，遵守商業道德和職業道德，誠實守信，履行數據安全保護義務，承擔社會責任，不得危害國家安全、公共利益，不得損害個人、組織的合法權益」(第8條)等上位概念，是否會形成不確定之法律概念，仍需觀察其後的實踐。

最後，「數據安全法」賦予「吹哨者」(Whistleblower)之地位，「任何個人、組織都有權對違反本法規定的行為向有關主管部門投訴、舉報」(第12條第1項)，而收到投訴或舉報的部門應當及時依法處理，並「應當對投訴、舉報人的相關資訊予以保密，保護投訴、舉報人的

---

<sup>1</sup>美國的「域外管轄」最為著名的有關於反托拉斯法(anti-trust law)的域外適用，美國1982年修訂了「外國貿易反托拉斯促進法」(Foreign Trade Antitrust Improvement Act)即規範了對於領域外行為之適用。

合法權益」(第 12 條第 2 項)。至於如何認定是否違法則初步係由主管部門進行行政裁量，而非進入司法程序，此部分是否有可能因為商業上的敵意競爭而惡意投訴、濫訴、舉報，則仍是考驗該法實施後，中共各主管部門對於數據安全的處理與辨識能力，否則將成為企業在數據管理上存在不確定之法律風險。

### (三) 數據安全法數據「開發利用」與「安全保障」之關係

數據安全法之宗旨係平衡「數據開發利用」與「數據安全保障」間之關係(第 13 條)，且首次於法規中提出「數據基礎設施建設」的概念，支援數據在各行業、各領域的創新應用(第 14 條)，顯見中國大陸除對於數據安全之監管外，亦開始將「數據」視為與高鐵、公路、公共衛生、教育等等量齊觀之「基礎建設措施」。

值得注意者，「數據安全法」欲建立一套「數據安全標準體系」之建立，該法要求中共國務院應「標準化行政主管部門和國務院有關部門根據各自的職責，組織制定並適時修訂有關數據開發利用技術、產品和數據安全相關標準。國家支援企業、社會團體和教育、科研機構等參與標準制定」(第 17 條)。在數據使用技術高速發展的情況下，立法往往滯後於行業發展，透過「數據安全法」之統一立法形式，並將行業組織的行為規範、團體最佳實踐標準等實踐經驗加以彙總，逐漸構成數據安全標準體系的重要部分。除「數據安全標準體系」外，法條中亦強調「安全檢測評估、風險評估、認證專業機構、交易管理制度、數據交易市場」等具體作法(第 18 條、第 19 條)。顯見陸極力尋求在「與數據有關之技術性標準」(Data-Related Aspects of Technical Standard)中的話語權，甚至未來於國際組織或協定中形成由中國所建構「數據安全國際標準」之企圖心。

數據安全法將「公共數據」之定性明確規範為「新型國有資產」，其「數據所有權與使用權」歸國家所有，也象徵「數位主權」之法律上主張，這是在理解中共對於數據安全保護的重要脈絡。在該法中，具體規範涉及「數據全生命週期」(Life Circle of Data) 的數據安全基本方針、原則和制度要求，簡要說明如下：

1. 數據分類分級保護制度（第 21 條）：國家建立數據分類分級保護制度，根據數據在經濟社會發展中的重要程度，以及一旦遭到篡改、破壞、洩露或者非法獲取、非法利用，對國家安全、公共利益或者個人、組織合法權益造成的危害程度，對數據實行分類分級保護。國家數據安全工作協調機制統籌協調有關部門制定重要數據目錄，加強對「重要數據」的保護（第 1 項）。關係國家安全、國民經濟命脈、重要民生、重大公共利益等數據屬於國家核心數據，實行更加嚴格的管理制度（第 2 項）。各地區、各部門應當按照數據分類分級保護制度，確定本地區、本部門以及相關行業、領域的重要數據具體目錄，對列入目錄的數據進行重點保護（第 3 項）。
2. 數據安全風險評估機制（第 22 條）：由國家建立集中統一、高效權威的數據安全風險評估、報告、資訊共用、監測預警機制。國家數據安全工作協調機制統籌協調有關部門加強數據安全風險資訊的獲取、分析、研判、預警工作。
3. 數據安全應急處置機制（第 23 條）：國家建立數據安全應急處置機制。發生數據安全事件，有關主管部門應當依法啟動應急預案，採取相應的應急處置措施，防止危害擴大，消除安全隱患，並及時向社會發佈與公眾有關的警示資訊。
4. 數據安全審查制度（第 24 條）：國家建立數據安全審查制度，對影響或者可能影響國家安全的數據處理活動進行國家安全審查。依法作出的安全審查決定為最終決定。
5. 數據的出口管制制度（第 25 條）：國家對與維護國家安全和利益、履行國際義務相關的屬於管制物項的數據依法實施出口管制。
6. 對境外歧視措施的對等措施（第 26 條）：任何國家或者地區在與數據和數據開發利用技術等有關的投資、貿易等方面對中華人民共和國採取歧視性的禁止、限制或者其他類似措施的，中華人民共和國可以根據實際情況對該國家或者地區對等採取措施。此條針對境外歧視行為的反制措施條款（provision of counter-measures）很明顯係針對歐美國家近期對於中國在「數位貿易或投資規範」等具歧視性之限

制或禁止措施而來。

7. 政務數據安全與開放：在數據安全法第 37 條至 43 條中規範關於中共的政務數據安全以及公開原則，此章的條文類似於各國的「政府資訊公開法」，只是將此「資訊」定義在「數據」資料的揭露，其法律責任與義務與中共的中央與地方政府關聯性較大，與一般企業或私人較無關聯性。

#### **(四) 數據安全保護義務及其法律責任**

「數據安全法」對於各種可能衍生法律責任之條文及其對應之罰則規定做詳細的規範，由於涉及之行為態樣較多，以下僅就「數據安全保護義務及其法律責任」之重要條文進行彙整，相關內容攸關臺商或外資之權利及義務，在涉及違反該法，或有違反該法之虞時，不得不提早進行法律風險預防之偵測。

##### **1. 開展數據處理活動的組織、個人不履行數據安全保護義務之法律責任：**

- (1) 開展數據處理活動應當依照法律、法規的規定，建立健全全流程數據安全管理制度，組織開展數據安全教育培訓，採取相應的技術措施和其他必要措施，保障數據安全。利用互聯網等資訊網路開展數據處理活動，應當在網路安全等級保護制度的基礎上，履行上述數據安全保護義務。重要數據的處理者應當明確數據安全負責人和管理機構，落實數據安全保護責任。(第 27 條)
- (2) 開展數據處理活動應當加強風險監測，發現數據安全缺陷、漏洞等風險時，應當立即採取補救措施；發生數據安全事件時，應當立即採取處置措施，按照規定及時告知用戶並向有關主管部門報告。(第 29 條)
- (3) 重要數據的處理者應當按照規定對其數據處理活動定期開展風險評估，並向有關主管部門報送風險評估報告。風險評估報告應當包括處理的重要數據的種類、數量，開展數據處理活動的情況，

面臨的數據安全風險及其應對措施等。(第30條)

- (4) 法律責任:開展數據處理活動的組織、個人不履行本法第27條、第29條、第30條規定的數據安全保護義務的,由有關主管部門責令改正,給予警告,可以併處5萬元以上50萬元以下罰款,對直接負責的主管人員和其他直接責任人員可以處1萬元以上10萬元以下罰款;拒不改正或者造成大量數據洩露等嚴重後果的,處50萬元以上200萬元以下罰款,並可以責令暫停相關業務、停業整頓、吊銷相關業務許可證或者吊銷營業執照,對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處5萬元以上20萬元以下罰款。違反國家核心數據管理制度,危害國家主權、安全和發展利益的,由有關主管部門處200萬元以上1000萬元以下罰款,並根據情況責令暫停相關業務、停業整頓、吊銷相關業務許可證或者吊銷營業執照;構成犯罪的,依法追究刑事責任。(第45條)

## **2. 向境外提供重要數據的之法律責任:**

- (1) 關鍵資訊基礎設施的運營者在中華人民共和國境內運營中收集和產生的重要數據的出境安全管理,適用「中華人民共和國網路安全法」的規定;其他數據處理者在中華人民共和國境內運營中收集和產生的重要數據的出境安全管理辦法,由國家網信部門會同國務院有關部門制定。(第31條)
- (2) 違反本法第31條規定,向境外提供重要數據的,由有關主管部門責令改正,給予警告,可以併處10萬元以上100萬元以下罰款,對直接負責的主管人員和其他直接責任人員可以處1萬元以上10萬元以下罰款;情節嚴重的,處100萬元以上1000萬元以下罰款,並可以責令暫停相關業務、停業整頓、吊銷相關業務許可證或者吊銷營業執照,對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處10萬元以上100萬元以下罰款。(第46條)

## **3. 從事數據交易仲介服務的機構之法律責任:**

- (1) 從事數據交易仲介服務的機構提供服務,應當要求數據提供方說明數據來源,審核交易雙方的身份,並留存審核、交易記錄。(第

33 條)

- (2) 從事數據交易仲介服務的機構未履行本法第 33 條規定的義務的，由有關主管部門責令改正，沒收違法所得，處違法所得 1 倍以上 10 倍以下罰款，沒有違法所得或者違法所得不足 10 萬元的，處 10 萬元以上 100 萬元以下罰款，並可以責令暫停相關業務、停業整頓、吊銷相關業務許可證或者吊銷營業執照；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處 1 萬元以上 10 萬元以下罰款。
- (第 47 條)

#### **4. 拒不配合公安機關、國家安全機關調取數據之法律責任：**

- (1) 公安機關、國家安全機關因依法維護國家安全或者偵查犯罪的需要調取數據，應當按照國家有關規定，經過嚴格的批准手續，依法進行，有關組織、個人應當予以配合。(第 35 條)
- (2) 違反本法第 35 條規定，拒不配合數據調取的，由有關主管部門責令改正，給予警告，並處 5 萬元以上 50 萬元以下罰款，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處 1 萬元以上 10 萬元以下罰款。(第 48 條第 1 項)

#### **5. 未經主管機關批准向外國司法或者執法機構提供數據之法律責任：**

- (1) 中華人民共和國主管機關根據有關法律和中華人民共和國締結或者參加的國際條約、協定，或者按照平等互惠原則，處理外國司法或者執法機構關於提供數據的請求。非經中華人民共和國主管機關批准，境內的組織、個人不得向外國司法或者執法機構提供存儲於中華人民共和國境內的數據。(第 36 條)
- (2) 違反本法第 36 條規定，未經主管機關批准向外國司法或者執法機構提供數據的，由有關主管部門給予警告，可以併處 10 萬元以上 100 萬元以下罰款，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員可以處 1 萬元以上 10 萬元以下罰款；造成嚴重後果的，處 100 萬元以上 500 萬元以下罰款，並可以責令暫停相關業務、停

業整頓、吊銷相關業務許可證或者吊銷營業執照，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處 5 萬元以上 50 萬元以下罰款。  
(第 48 條第 2 項)

## (五) 數據安全法對臺灣之影響

中共在 2021 年 9 月實施「數據安全法」前，已經針對中國境內擁有大量重要關鍵數據的電商平臺，如：滴滴出行、阿里巴巴及外資特斯拉、蘋果、臉書等大型企業，進行數據安全審查及相關監管措施。而在該法實施後，則更有法律上依據來行使「數位主權」，並將領域管轄及保護管轄交互運用，不分中國境內外的企業，只要涉及收集、處理、使用、公開關於「數據安全法」之界定範圍，都可能受到該法的規範。由於該法為中共第 1 部對於數據安全之重要立法，對於未來臺灣的影響不可小覷，而臺商在全球甚至中國大陸市場布局時，尤其應該注意法律的責任與效果，以免引發不必要的法律風險及受到調查。以下為本文的幾項觀察與建議：

1. 政府應隨時留意「數據安全」的國際標準及相關協定談判：由於美國與中國在高科技場域的競爭日趨緊張，再加上歐盟對於數位規則又早有相關的立場，國際間形成大國間競逐話語權的局面。「國際標準」的制定往往都是在大國角力與妥協下的產物，「數據安全」的爭鋒相對於不久的未來是否會有預料之外的發展，目前無論是 APEC、WTO 或其他區域架構中都尚無形成多邊協定的可能性，我國政府更應該針對中國、美國、歐盟等對於數據安全之相關立法進行研析，以制定未來的因應對策。
2. 在可見的未來，臺商無論是在中國大陸境內投資、或籌資到美國、歐盟、或第三地上市等，只要其營運範圍內涉及「與中國有關的數據」，都必須注意「數據安全法」之適用及其法律責任，尤其在建立「數據中心」或關於「數據資料在地化」考量時，可能都必須「分流處理」。亦即將美國、歐盟、中國等有建立「數據安全規則」之市場加以區隔，避免在大國角力的過程中，成為法律制裁的犧牲品。



3. 臺商在處理關於「數據跨境移動」之業務時，應特別留意在「數據安全法」下的數據安全級別，尤其在大陸境內營運中涉及收集和產生重要數據的「出境」時，更必須了解該法與其他監管法規的限制；且今後將難以拒絕監管機構、公安機關或國家安全機關關於調取數據的要求。

# 四、日本自民黨選舉情勢對日中關係影響之觀察

政治大學日本研究學位學程李世暉教授主稿

- 影響日本安全與外交的三組密碼，包括無核化、島鏈與高科技供應鏈，中國都是主要的行為者，日中關係是影響日本安全的核心。
- 日本自民黨選舉期間，臺海兩岸議題、國民對中情感、經濟貿易與供應鏈重組，是觀察日中關係的三個視角。
- 2022 年為日中建交 50 周年，雙方關係受美中對峙態勢持續、日本國民對中反感、新任首相領導力等因素左右，不易出現重大突破。

## （一）日中關係是影響日本安全的核心

過去幾年，日本的安全保障與外交政策，有三個重要的安全密碼。第一是無核化，第二是島鏈，第三個是供應鏈。無核化是指朝鮮半島的和平與無核化，主要的行為者為中國、美國、日本、韓國與北韓。中國在朝鮮半島和平與無核化問題上，具有最大與最直接的影響力。島鏈是指中國與周邊國家在東海、臺海與南海地區的對峙。海空軍實力增強的中國，亟欲突破海權大國美國所建立的太平洋島鏈防禦線。在此情況下，中國、美國、日本與臺灣成為主要的行為者。供應鏈是指重組以半導體為主的高科技產業供應鏈。美國聯合理念相近的經濟夥伴，建立能應對危機，且不受中國政治脅迫的供應鏈網絡。主要行為者為美國、中國、日本、臺灣與韓國。

上述三組關鍵密碼，中國都是主要的行為者，這也讓日中關係成為日本安全保障與外交政策的核心。另一方面，中國因應這三組關鍵密碼的政策作為，也成為影響日本國家安全乃至於東亞區域安全最重要的變數。另一方面，日本自今年 9 月下旬開始進入兩場重要選舉時程，即日本自民黨總裁選舉以及眾議院總選舉；加上在野黨（立憲民主黨、共產黨、國民民主黨、社民黨）並無抗衡力量，因此，當菅義偉首相於 2021 年 9 月 3 日宣布退出自民黨總裁選舉後，有意角逐黨魁的岸田文雄、河野太郎、高市早苗等人，其對中國的態度即受到國內外

的重視。

## （二）觀察日中關係的三個視角

第一是臺海兩岸議題。安倍內閣期間（2012-2020），日本外交政策中的日中關係，逐漸與日臺關係脫鉤。即便在 2017 年之後，安倍內閣積極改善日中關係，日臺關係也沒有出現後退。對中國而言，臺灣一方面被視為其核心利益，武力犯臺是其確保核心利益的終極手段。對日本來說，臺灣與日本的海上生命線息息相關，日本必須維持和平與穩定的「現況」。

面對臺灣問題，中國採取的是戰略清晰思維，不僅明確其立場底線，也不斷地縮小美國與日本可以干涉的空間。日本過去是傾向採取戰略模糊思維，但隨著美國積極拉攏日本在臺灣問題上表態，日本在兩岸問題上逐漸轉為「積極的戰略模糊」。舉例來說，日本 2021 版防衛白皮書首度明載臺灣局勢穩定之重要性，而臺日之間也展開執政黨國會議員的「2+2 對談」。

第二是國民對中情感。2020 年 11 月 17 日，日本的「言論 NPO」與中國的「中國國際出版集團」共同發布第 16 次的「日中共同輿論調查」。調查顯示，有 89.7% 的日本民眾對中國有惡感，較 2019 年的調查上升 5%。而中國民眾對日本的好感度，則是維持 45.2%，為 2005 年調查以來的次高。而對於國家領導人的相互訪問（習近平以國賓身分訪問日本），是否有助於改善日中關係，日本國民認為有效的比例為 15%，比 2019 年下跌 2.9%；中國國民認為有效的比例為 45.4%，比 2019 年上升 22.5%。

上述調查結果可以發現，日本國民對中國的觀感普遍不佳，且對習近平訪問日本不抱期待。相反地，中國國民對日本的觀感則是維持高水平，也期待透過習近平的日本訪問，可改善日中關係。在疫情、日本眾議院總選舉等不確定的因素，以及日本國民對中國的惡感持續維持的狀況下，短期內的日中關係將不太容易出現重大突破。

第三是經濟貿易與供應鏈重組。延續美中貿易戰與科技冷戰的氛圍，美國拜登政權持續規劃與同盟國（夥伴國）共享科技供應鏈相關

情報，並在相關生產品項互補，同時可在緊急時期迅速互通有無，進而擺脫對中國供應鏈的依賴。而此一科技供應鏈範圍涵蓋半導體、電動車（EV）及其他重要材料等；而其重要的同盟國（夥伴國）則是以日本、臺灣為主。

對日本而言，在科技冷戰的背景，以及日美同盟的基礎上，日本在供應鏈重組的議題上，既考量國家競爭力，也思考科技對國家安全的影響。依據日本新能源產業技術綜合開發機構（NEDO）的統計，日本在半導體關鍵材料與設備上，穩居全球龍頭。當中國在 2020 年躍升為全球半導體設備最大的市場之後，日本如何考量產業競爭力與國家安全，將影響未來的日中關係。

### （三）建交 50 周年下的日中關係發展趨勢

2022 年是日中建交 50 周年。眾所周知，透過政治日程年（如建黨百年、建國百年等）來表述特定的政治外交思維，是中國重要的政策運作方式。中國原本期待在日中建交 50 周年、北京冬季奧運舉辦的 2022 年，透過習近平訪日的契機，進一步深化日中關係的發展。然而，從此次自民黨選舉情勢來看，2022 年的日中關係受到下列因素影響，不容樂觀。

首先是美中對峙態勢持續。美國與中國的對抗已是結構性的衝突問題，即便拜登與習近平熱線通話，短期內也不至於出現反轉情勢。在日美同盟的制約下，無論區域安全還是高科技供應鏈議題上，日本與中國將持續處於競爭關係。

其次是日本國民對中國反感。中國的戰狼外交與在香港、新疆的人權爭議，加深了日本人對中國的反感。而觀察主要三位自民黨總裁候選人的發言，也看到對中強硬的共識。此一強硬的對中態度，經過選舉的發酵與放大，勢必成為左右近期日中關係的關鍵因素。

最後是新任首相的領導力。2012 年之後，日本的外交政策在安倍晉三的強力主導下，決策權逐漸從外務省轉向內閣府。歷經派閥競爭激烈的自民黨總裁選舉後，未來新任首相是否能夠建立長期政權，進而主導（維持或扭轉）日中關係的走向，值得吾人持續關注。

# 五、美中在 Quad 峰會及東南亞競逐態勢觀察

政治大學東亞研究所副教授黃瓊萩主稿

- Quad 實體會議的重點在於強化美國與固有盟邦之間的關係，並合作壓制中國持續上揚的區域影響力與各項實力。
- 東南亞國家對於 Quad 的關注與支持度，甚至不如 2013 年始成為焦點議題的 TPP，提供北京佈局和操作空間。
- 美中競相拉攏東南亞重點國家，惟東南亞各國堅守不選邊路線；若北京在東南亞策略成功，中美兩強的對峙情況應不致升級。

## （一）前言

美國總統拜登上任至今，對於印太地區的關注日增，以圍堵中國為目標的戰略布局益發明確。白宮在其帶領之下，其對於亞太區域的戰略目的在在針對北京；由近日的互動狀況看來，兩強對峙局面並未鬆動，即便檯面上中美雙方依舊維持平和的假象，但對立似有朝軍事化競爭的方向發展。由美國主導，日本、印度、澳洲三國加入並支持的「四方安全對話」（Quad），更被視為印太版的 NATO（北大西洋公約組織）。華府已確定於今年 9 月 24 日在白宮舉辦 Quad 實體會議，邀請日印澳三國領導人出席。根據白宮發言人日前的聲明稿，此次的四方會談將討論疫情、氣候變遷、網路安全等影響全球甚鉅的議題；與此同時，Quad 實體會議也將延續今年 3 月份線上會談時，四國皆同意且特別強調的重要議題，即捍衛自由開放的印太地區。

由白宮公布的新聞稿可以看出，此次 Quad 實體會議的重點依然意在強化美國與固有盟邦之間的關係，並合作壓制中國持續上揚的區域影響力與各項實力。雖然澳洲、印度和日本這三個印太地區的中等強權看似加入了華府對抗北京的陣營；不過，自四方會談首次舉辦以來，Quad 至今依然停留在對話階段、尚未形成具體組織，也未公布相關章程。況且，在目前最可能引爆中美衝突的東南亞地區，Quad 所獲得的關注和支持度，尚不及當年的 TPP（跨太平洋夥伴協定）。由

此也可看出東協諸國對於 Quad 的觀望態度；而這項事實，在很大程度上提供北京許多操作和布局的空間，其回應 Quad 的策略也應此能夠更多元。這一點很可能使得兩強在印太與東南亞地區的競爭趨向更為白熱化的程度。

## （二）Quad 與中美競爭之發展態勢

美國前總統川普任內成立的四方安全對話機制 Quad，在現任總統拜登上臺之後，不僅延續四國集團的準聯盟關係，更有跳脫原先僅作為對話平臺的設計，而朝具體軍事聯盟發展的趨勢。尤其在今年 8 月份，四國在南海地區進行「馬拉巴爾聯合海上軍事演習」(MALABAR 2021) 之後，各界更認為 Quad 極有可能進化為以圍堵中國為目的而成立的準軍事聯盟。馬拉巴爾聯合海上軍事演習最初是由美國和印度發起，後來不定期邀請其他國家參與。該項海上聯合軍演向來為例行性公務，亦非首次在西太平洋地區舉行，但今年卻是第一次由 Quad 成員共同參與，因此被認為劍指中國的意味強烈。

除此之外，近期 Quad 成員國亦各自發展被外界認為是針對中國的戰略。例如，根據印度媒體的報導，除了馬拉巴爾海上聯合軍演之外，印度在早些時候已經分別和菲律賓與越南在南海進行聯合軍事演習。而日本近兩年針對南海主權爭端的動作也很頻繁，不僅與印尼共同宣誓加強安全合作，更透過和越南領導人的電話會談公開聲明反對中國改變南海現況的主張。而澳洲更是在近日和美國與英國簽署新安全協議 (AUKUS)，美國承諾將和英國一起協助澳洲建立第一艘核子動力潛艇。Quad 成員國這些作為，在在呼應美國壓制中國的戰略目的，並透過與個別東南亞國家之間的加強互動，強化反中陣營的勢力。

對於現階段的中美對峙狀態而言，Quad 作為美國的聯盟組織，加上個別成員國的相關策略，確實可能強化華府和北京對抗時的籌碼。這樣的發展符合拜登制訂對外政策的主軸，亦即透過多邊機制的力量來鞏固美國的全球領導地位，並藉由強化聯盟的方式持續圍堵中國，進而減弱後者的各項影響力。但是 Quad 畢竟尚未成為一個正式的國際組織，且其成員國在國家性質上相似性較高（皆為民主政體、西

化程度高、傳統上為美國的盟邦)。對中國而言，不啻為原本即不甚友好的國家(澳洲除外)沒有繼續維持和北京之間雙邊關係的穩定，雖然非北京所期望，但也無須太過意外。更值得關注的是其他區域行為者對於 Quad 集團針對中國而起的軍事行動的態度為何，包含其他中等強權(如歐盟、韓國與越南)與區域小國的反應，才能更進一步評估 Quad 對於中美對峙狀況的影響。

### (三) 當前東南亞各國對於 Quad 與中美競爭的回應

如前所述，當前 Quad 本身在東南亞地區引起的討論與支持度，事實上未若 2013 年開始成為亞太區域重點議題的 TPP。其原因有二：首先，Quad 成員國之間共同點較高，但是與多數東南亞國家之間存在顯著差異(例如政體、意識型態，以及固有外交路線等面向)；因此 Quad 成員國的諸項作為，即便能得到部分東南亞國家的口頭支持，卻未必能吸引這些國家參與和力挺。再者，Quad 在拜登上臺之後，日益具備準軍事聯盟的型態，對於東南亞諸國而言，等同於美中兩強敵對狀態再升級。許多東南亞國家原本即打算採取中立的立場，極力避免選邊，因此 Quad 對其而言，不僅帶來的利益不明顯(特別是與 TPP 相較之下)，更可能因此開罪北京，自然無法吸引東南亞國家表態支持。

再者，美國決定從阿富汗撤軍，拋棄原先扶植的政權，放任塔利班接手整個國家，被外界認為是「西貢時刻」再現。此事件在亞太地區引起廣泛討論；對於東南亞國家而言，華府自阿富汗撤軍的表現，不過再度證實強權國家最終只為其國家利益考量而行動，為此放棄中小型國家長期以來的戰略原則(即力持中立不選邊的策略)，事實上是不利且危險的。即使 8 月底美國副總統賀錦麗特別前往新加坡與越南商談尋求支持，但不論是新加坡或越南都僅止於重申對於區域秩序的既定政策與立場，並未積極回應賀錦麗希望聯合東南亞區域的中等強權聯合抗中的訴求。

賀錦麗的東南亞行之後，新加坡與越南緊接著迎來中國外長王毅的到訪。王毅同時訪問了柬埔寨與韓國。根據外媒的分析，認為這代表這四個國家在當前的中美競賽中扮演要角。和賀錦麗主打的抗中主

旨不同，王毅的訪問更為強調維持穩定與現狀，以及著重東亞各國更為關注的議題，例如 RECP、疫苗、以及「一帶一路」的推動。對於東南亞諸國而言，中美兩強相繼拉攏，其戰略地位提高之餘，也還是堅守不選邊的路線，並期望能從中尋得國家利益的最大化。

#### **(四) 結論**

Quad 即將在白宮舉辦實體會議，而這幾日因美國、英國、澳洲的 AUKUS 協議，使得以法國為首的歐盟國家感到不滿，甚至影響美法關係。這也揭示了華府對於 Quad 和印太事務投注的過多關注，不僅將歐盟自亞太事務邊緣化，其積極拉攏東南亞諸國的作為，可能也無法收穫預期成效。對中國而言，面對 Quad 進一步升級以及其成員國在東南亞地區的動作頻頻，最好的作為便是持續推動既有政策，包括加強與區域諸國的經濟合作、擴大「一帶一路」的施展範圍，同時積極推廣自產疫苗，協助周邊國家處理疫情帶來的災害。維持與個別周邊國家雙邊關係的穩定，依然會是北京因應華府諸項作為最主要的策略主軸。而只要北京的策略成功，在可預期的時間之內，中美兩強的對峙情況，應該暫時難以進一步升級。



## 六、中共對阿富汗局勢立場及未來動向評估

政治大學外交學系李佳怡副教授主稿

- 中共關注阿富汗政局對新疆地區穩定的影響，故不樂見阿國動亂；另阿國可成為「一帶一路」重要橋梁，在地緣戰略及經濟上對中具高度重要性。
- 美國外交重心轉向，聚焦印太戰略和抗中，中方未來將面對西方社會更強烈圍堵及抗衡，故在阿國議題上保持低調。
- 中方提供之經濟誘因對塔利班具一定吸引力，但其恐難與東突完全切割；西方暫無意承認新政權，難民潮將成燙手山芋。

### （一）前言：阿富汗戰爭（2001-2021）的結束

在 2001 年震驚全球的 911 事件發生後，美國政府為報復發動恐怖攻擊的蓋達組織（al-Qaeda），率領盟軍揮兵進入阿富汗，並將包庇蓋達組織的塔利班（Taliban）政權推翻，隨後並在阿富汗建立一個民主共和政府。然而，美軍並無法完全掃蕩藏匿在阿富汗山區的塔利班勢力，也一直至 2011 年才在巴基斯坦將 911 事件的主嫌奧薩馬賓拉登（Osama bin Laden）擊斃，之後並逐步撤出阿富汗。而美國扶植的阿富汗政府因為貪污腐敗等問題長期以來積弱不振，並持續和塔利班苦戰，美國在阿富汗作為第三方的角色不僅吃力不討好，阿富汗戰爭亦變成一場拖泥帶水的戰爭。

在上述背景下，美軍撤出阿富汗其實是可預見的事，只是全面撤軍將帶來很大的影響，也因此其時間點顯得格外重要。在 2020 年 2 月，川普政府跟塔利班簽下和平協議、表明美軍會在 14 個月內（也就是 2021 年 5 月）撤出阿富汗，拜登在 2021 年 1 月就任總統後，將撤軍日期推延到 2021 年 8 月 31 日，最後並在 8 月 30 日將美軍全員撤出。而塔利班在拜登政府宣布撤軍延期後即在全國發動一連串攻勢，並在 8 月 15 日進軍首都喀布爾，無力反擊的阿富汗政府很快地宣布投降，總統也飛往海外，象徵了阿富汗 20 年後再次改朝換代。

美國在阿富汗戰爭中無疑扮演最重要角色，在美軍撤出、塔利班

重新掌權後的阿富汗局勢仍不穩定，這個權力真空有可能隨時被其他國家填補，許多分析家表示中國很可能趁隙而入。不論中國政府是否有意介入阿富汗政局，在這個中美抗衡的時代，中國對阿富汗的態度和立場以及兩國關係的發展都將深刻影響阿富汗甚至中亞及中東區域局勢的走向和變化。

## （二）中共與塔利班之關係

作為與中國陸地接壤的 14 個鄰國之一，阿富汗局勢的變化對中國政府有不小的影響。首先，中國政府最介意的是阿富汗政局是否會牽動新疆地區的穩定，塔利班屬於伊斯蘭組織，和長期以來推動維吾爾人自治、新疆獨立的東突厥斯坦獨立運動（East Turkestan independence movement）有同質性，甚至據傳塔利班長期以來在背後支持東突運動、提供武器及人員訓練。<sup>1</sup> 東突運動被中國政府認定為恐怖組織，但塔利班即將成為一個合法政權，因此中國政府極為忌憚兩者再度有連結。早在今年 7 月底，中國外交部長王毅即在天津接見塔利班成員，王毅當時強調塔利班必須與東突劃清界線、不可讓阿富汗境內出現任何危害中國的活動，塔利班也做出承諾，這顯示中國政府承認塔利班的一大前提是要其和「疆獨」切割，以免傷害中國自身利益。

從塔利班的角度而言，剛成立新政權的他們急需得到國際社會的承認，因為塔利班過去對於人權及婦女兒童權利蔑視的紀錄讓歐美國家仍在觀望當中，因此獲得中國這一大國的支持顯得相當重要，日前塔利班發言人就大聲疾呼中國是「偉大的鄰國」。<sup>2</sup> 中國政府也扮演塔利班的國際遊說者，希望國際儘速承認塔利班、讓阿富汗局勢穩定下來，例如王毅在 8 月底時與英美外長通話，就呼籲兩國積極鼓勵和引導塔利班。這顯示了中國並不樂見阿富汗動亂，更擔憂動亂會外溢到中國境內。

除了政治議題外，阿富汗也在地緣戰略和經濟上對中國具有重要

---

<sup>1</sup> 「中國想當世界老大，為何要通過阿富汗的考驗？」，天下雜誌，2021 年 9 月 1 日，<https://www.cw.com.tw/article/5117937>。

<sup>2</sup> 「塔利班：中國是偉大鄰國 期待為阿富汗發揮作用」，中央社，2021 年 8 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202108310146.aspx>。

性，阿富汗地處中亞與中東交界，可以成為中國「一帶一路」計畫中的一個重要橋樑，不僅可連結巴基斯坦和伊朗這些原已中國交好的國家，也可成為中國通往中東的陸路連結、避開美國在海上可能的封鎖。另外阿富汗雖然經濟仍不振、人民陷入貧窮，但阿富汗有豐富的礦產資源像是鋰礦和稀土，中國已計畫興建一條連結喀布爾與中巴經濟走廊的高速公路，投資當地礦產，塔利班近日也表示希望中巴經濟走廊擴及至阿富汗。這些發展都顯示了兩國將會產生合作關係，一方面急需重振經濟的阿富汗將會高度依賴中國的資金，另一方面中國也會借重阿富汗的戰略地位來重劃「一帶一路」。

最後，從阿富汗撤軍，其實也代表美國的外交重心轉變，從以往關注中東地區轉變成聚焦在印太戰略和對抗中國，所以中國政府一方面似乎可從阿富汗收割，一方面其實也面對了西方社會更強烈的圍堵及抗衡。中國政府似乎也意識到這一點，所以在阿富汗議題上至今仍保持相對低調的態度。

### （三）阿富汗未來局勢評估

雖然阿富汗局勢看似大勢已定，但短期內仍有諸多不穩定的因素。首先，阿富汗有許多伊斯蘭團體，有些與塔利班並不和睦甚至是相抗衡的。像是 8 月 26 日在喀布爾機場發動爆炸攻擊的伊斯蘭國呼羅珊（ISIS-Khorasan）是伊斯蘭國在阿富汗的分支，不僅比塔利班更為激進、且對塔利班與美國和談的態度也甚為不滿，而這些恐怖組織的存在也將使得阿富汗難以擺脫「恐怖主義的溫床」稱號。塔利班未來在這些內憂外患下對於鞏固政權面臨不小的挑戰。

另外，塔利班在面對中美兩大強權時也面臨意識形態與現實間的兩難，曾被西方社會定調為恐怖組織的塔利班在意識形態上是反對西方勢力，但是掌權後的塔利班若要穩定國內政局、復甦經濟，則不可能完全與國際社會脫節或和西方抗衡—特別是在如今這個比 20 年前又更為全球化的世界中。與中國的經濟合作是一個很好的選項，但承諾與東突切割亦可能冒著與其他伊斯蘭團體交惡的風險，甚至可能使得東突組織與更激進的伊斯蘭國聯手，這將會大為激怒中國。

最後，阿富汗戰爭結束造成的大量難民也將成為全球的一個問題，在塔利班無法展現良好治理與尊重人權之前，西方國家無意承認其政權，但不穩定且貧窮的阿富汗又將使現有的難民問題更惡化，因此難民潮可能成為西方國家的燙手山芋。歐盟至今並無法對阿富汗難民議題達成一個共識，僅表示要資助阿富汗鄰國鼓勵難民留在這些國家，但這無疑是將燙手山芋丟給他國。這顯示了阿富汗局勢未來的發展不僅對中國重要，對於世界各國也是動見觀瞻。