

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

專題 中共國家戰略

郭建中、黃惠華

中共的國內與國際石油戰略

汪哲仁

2008 年金融危機後中共國際金融戰略
與作法

林賢參

中共海權發展戰略與日「中」東海爭議

曾復生

中共反介入戰略與美國應對部署

研究論文

鄭大誠

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

第二卷第四期

Vol.2, No.4

WINTER

2011

書介

Israel vs. Iran: The
Shadow War

Why Taiwan Matters

Deng Xiaoping and the
Transformation of China

戰略與評估

第二卷第四期

Vol.2, No.4

WINTER

2011

國防部

國防智庫籌備處



國防智庫籌備處

國防部 國防智庫籌備處 出版

《戰略與評估》期刊

中華民國一〇〇年 冬 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 2, NUMBER 4, WINTER 2011

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：《戰略與評估》期刊編輯部

主任：楊念祖

學術副主任：陳永康

行政副主任：熊湘台

執行長：陳遠雄

總編輯：陳嘉生

編輯委員：明邦道、曹雄源、馬振坤、陳文凡、簡燦重

執行編輯：黃惠華

編輯：史奇良、趙繼綸、劉振安、
林柏州、林佳蓉、張立德、
林子喬、楊雅琪、簡佩吟

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：ods.thinktank@gmail.com

I S S N 2223-9413

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之學者、國軍官兵、同仁踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。
- （二）中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。
- （三）區域軍事同盟與區域穩定。
- （四）非傳統安全威脅與我方因應之道。
- （五）亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作為之影響。
- （六）南中國海之中共動向。
- （七）中共解放軍之 C4ISR 能力。
- （八）中共解放軍之軍文關係。
- （九）中共解放軍之軍事教育。
- （十）中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要及四個關鍵詞。文長以一至二萬字為宜。來稿請以電腦打字，並告知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制。來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行為，作者負完全之法律責任，另本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 台北市中山區北安路 409 號 5 樓《戰略與評估》期刊編輯部」或 Email 至 ods.thinktank@gmail.com。

戰略與評估期刊

第二卷第四期

目錄

專題：中共國家戰略

中共的國內與國際石油戰略	郭建中、黃惠華	1
2008 年金融危機後中共國際金融戰略與作法	汪哲仁	47
中共海權發展戰略與日「中」東海爭議	林賢參	63
中共反介入戰略與美國應對部署	曾復生	89

研究論文：

共軍在「十八大」後的挑戰與發展	鄭大誠	103
書介：	編輯部	117
Israel vs. Iran: The Shadow War		
Why Taiwan Matters: From Small Island to Global Powerhouse		
Deng Xiaoping and the Transformation of China		

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 郭建中 英國蘇賽克斯大學政治經濟學博士，曾任淡江大學中國大陸研究所所長，現任淡江大學中國大陸研究所副教授。研究領域為能源議題、中國大陸經濟戰略、中國大陸經貿研究、中國大陸國有企業改造及臺灣產業經濟變遷。
- 黃惠華 淡江大學俄羅斯研究所碩士，現任國防智庫籌備處副研究員。
- 汪哲仁 俄羅斯科學院經濟研究所博士，曾任大華技術學院財務金融系助理教授及淡江大學歐洲研究所俄羅斯組兼任助理教授，現任俄羅斯國立人文大學兼任助理教授。研究領域為「中」俄經濟研究、金融改革及國際金融體系。
- 林賢參 日本青山學院大學國際政治經濟學研究所博士，曾任政大國關中心亞太所助理研究員及國立中正大學戰略所兼任助理教授，現任國立臺灣師範大學東亞系助理教授。研究領域為國際安全衝突理論、中共外交、軍事戰略及東北亞區域安全。
- 曾復生 加拿大多倫多大學政治學博士，曾任美國大西洋理事會（ACUS）理事，現任國家政策研究基金會國安組顧問及淡江大學戰略所兼任助理教授。研究領域為兩岸關係、國際關係及中共研究。
- 鄭大誠 英國赫爾大學政治學博士，曾任淡江大學公共行政系兼任助理教授及淡江大學戰略所兼任助理教授，現任國家安全會議研究員。研究領域為中共研究、國家安全及國際關係。

專題分析

中共的國內與國際石油戰略

郭建中

淡江大學中國大陸研究所副教授

黃惠華

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

十二五規劃期間，中國大陸所面臨的重大經濟挑戰，除了要把經濟發展模式由依賴投資及出口帶動經濟發展轉型到由國內消費帶動經濟發展的挑戰外，中國大陸的經濟發展也面臨了許多其他重要挑戰，能源挑戰就是一個嚴肅的問題。中國大陸的石油在 2010 年已經進口 2 億多噸，石油依存度已達 52.6%，到 2020 年其所消費的石油將有三分之二來自進口，如此龐大的石油進口，不但影響世界石油市場也影響中國大陸的經濟發展。為保障中國大陸的石油油源無缺、運輸安全等，中國大陸必須啟動外交、經濟、金融及軍事等手段確保之。本文從中國大陸石油供給與消費的現狀及問題，分析中國大陸石油戰略與政策，評估其國內戰略、全球投資、進口戰略及如何連結國際與國內戰略的石油運輸安全等問題。

關鍵字：十二五規劃、石油戰略、石油政策、運輸安全

壹、前言

十二五規劃期間，中國大陸所面臨的重大經濟挑戰，除了要把經濟發展模式由依賴投資及出口帶動經濟發展轉型到由國內消費帶動經濟發展的挑戰外，中國大陸的經濟發展也面臨了許多其他重要挑戰，能源挑戰就是一個嚴肅的問題。根據中國大陸國家統計局的資料，2009 年中國大陸的能源生產結構中，原煤占能源生產總量的比重在達 77.3%、原油 9.9%、天然氣 4.1%、其他能源（水電、核電、風電）占 8.7%；在能源消費結構中，原煤占能源消費總量的比重達 70.4%、原油 17.9%、天然氣 3.9%、其他能源（水電、核電、風電）占 7.8%。這個能源生產及消費的結構出現了三大問題：第一大問題、中國大陸的經濟發展至目前主要還是依賴煤炭；第二大問題、中國大陸的石油消費量遠超出其產量；第三大問題、中國大陸的乾淨能源天然氣、水電、風電等所占的比重太少約 10%左右。

在這個三大問題中，本文僅處理中國大陸的石油問題。中國大陸的石油在 2010 年已經進口 2 億多噸，石油依存度已達 52.6%，到 2020 年其所消費的石油將有三分之二來自進口，¹如此龐大的石油進口，不但影響世界石油市場也影響中國大陸的經濟發展。為保障中國大陸的石油油源無缺、運輸安全等，中國大陸必須啟動外交、經濟、金融及軍事等手段確保之。

有關中國大陸石油問題的探討，本文在第二部份介紹中國大陸石油供給與消費的現狀及問題；第三部份介紹中國大陸石油戰略與政策分析；第四部份分析國內戰略，有關中國大陸石油國內開採、儲存、節能降耗之政策；第五部份分析中國大陸石油全球投資戰略；第六部份分析其石油全球進口戰略；第七部份分析國際連結國內戰略，也就是石油運輸安全的問題；最後總結論。

¹ 〈陸產油 2 億噸 可到 2030 年〉，中央社，2011 年 11 月 25 日。《中國能源發展報告（2009）》則預測 2020 年後原油對外依存度將達 64.5%。

貳、中國大陸石油供給與消費的現狀及問題

一、石油消費量遠超於政府部門的估計

近年來中國大陸國內的石油產量，維持在每年約 1.8 億噸至 2 億噸，在世界產油國家中名列第 4、第 5。根據美國《石油與天然氣》(The Oil & Gas Journal) 期刊公佈，2009 年度世界主要國家的石油產量，中國大陸僅次於俄羅斯、沙烏地阿拉伯、美國，排名世界第 4，占世界石油總產量的 5.4%。²

中國大陸石油供需，經歷了進口（1949 年至 1962 年）、自給自足（1963 年至 1973 年）、有進有出（1974 年至 1993 年）、淨進口（1994 年以後）等四個階段，尤其是 1994 年以後隨著經濟發展能源的過度消耗而突顯出石油問題的嚴重性。2000 年根據中國能源局推估，³中國大陸在 2010 年的能源消費總量有 3 個情境：情境 1，2010 年的能源消費總量是 21.69 億噸標準煤；情境 2 是 20.33 億噸標準煤；情境 3 是 18.60 億噸標準煤。（參考表一）這 2 個情境是根據人均能源消費水準、人口增長的情境設定（參考表二），情境 3 的 2010 年人口成長是最接近現況，因此 2010 年中國大陸的能源消費總量依估計是 18.6 億噸標準煤。但實際的結果在 2010 年中國大陸的能源消費總量已達 30 億噸標準煤，這是 2020 年情境 1 的預估量。可見中國大陸的能源實際消費總量比預期的超出很多，2010 年的實際消費總量已達 2020 年的預估量。

這也顯示中國大陸現有生產模式要維持 GDP 8%左右的成長率，必須投入大量超出政府部門預估的能源，其中最大的挑戰就是石油。例如表三所顯示的資料，中國大陸預估 2010 年石油消費在能源消費結構中占 25%至 26%，但 2009 年只達到 17.9%。這表示中國大陸的石油開採量無法供應到占消費總額的 25%至 26%。事實上，要達到 25%至 26%的比例，中國大陸必須從國際進口石油的量將遠超於現況，這也非國際

² 〈中國2009年石油產量世界第四〉，經濟日報，2010年2月2日，<http://www.haixiainfo.com.tw/90297.html>。

³ 《中國能源發展報告（2006）》，（北京：社會科學文獻出版社，2006年），頁 145。

中共的國內與國際石油戰略

石油市場能夠應付的。

表一、能源消費總量

單位：億噸標準煤

年份	2000	2005	2010	2015	2020
情景 1	13.03	18.07	21.69	26.41	31.00
情景 2	13.03	17.41	20.33	24.08	27.62
情景 3	13.03	16.71	18.60	21.26	23.19

資料來源：《中國能源發展報告（2006）》，（北京：社會科學文獻出版社，2006 年），頁 144。

表二、中國大陸人口增長的情景設定，單位/億人

年份	2000	2005	2010	2020
情景 1	12.66	13.27	13.85	14.85
情景 2	12.66	13.21	13.78	14.7
情景 3	12.66	13.21	13.68	14.45

資料來源：《中國能源發展報告（2006）》，（北京：社會科學文獻出版社，2006 年），頁 143。

表三、能源消費總量與品種構成

情景	品種	能源消費總量（億噸標準煤）			品種構成（%）		
		2000	2010	2020	2000	2010	2020
情景 1	煤	8.61	13.45	17.52	66.1	62	56.5
	油	2.83	5.64	8.22	24.6	26	26.5
	氣	0.33	0.86	2.17	2.5	4	7
	一次電力	0.89	1.74	3.10	6.8	8	10
	總計	13.03	21.69	31.00	13.03	21.69	31
情景 2	煤	8.61	12.51	15.19	66.1	61.5	55
	油	2.83	5.19	7.32	24.6	25.5	26.5
	氣	0.33	0.92	2.07	2.5	4.5	7.5
	一次電力	0.89	1.73	3.04	6.8	8.5	11.0
	總計	13.03	20.34	27.62	13.03	20.34	27.62
情景 3	煤	8.61	11.35	12.52	66.1	61	54
	油	2.83	4.65	6.03	24.6	25	26
	氣	0.33	0.93	1.86	2.5	5	8
	一次電力	0.89	1.67	2.78	6.8	9	12
	總計	13.03	18.60	23.19	13.03	18.60	23.19

資料來源：《中國能源發展報告（2006）》，（北京：社會科學文獻出版社，2006年），頁145。

二、石油供需的現況

根據「中國國家發展和改革委員會」公佈的數據，2010 年生產原油 2.02 億噸，相較於 2009 年增長 6.9%，是過去 18 年中增長最快的年份。在該年大慶油田保持穩定生產 4000 萬噸的同時，長慶油田產量突破 3500 萬噸，海上石油天然氣產量突破 5000 萬噸，如此在中國大陸的內部則形成西部新增加的石油、天然氣替代東部，海上補充陸上的生產基本架構。⁴有關消費量方面，「中國石油經濟技術研究院」發布「2010 年國內外石油天然氣行業發展報告」顯示，2010 年全年石油消費量達 4.55 億噸，比 2009 年增加 4700 萬噸，增長 11.4%，但根據「中國石化協會」數據，2010 年中國大陸原油消費量為 4.38 億噸；「中國能源局」提供的數據是 4.28 億噸。（參考表四）如果以 4.28 億噸為基準則中國大陸的石油缺口在 2010 年為 2.26 億噸，但中國大陸的原油進口量在 2010 年已達 2.39 億噸，相較於 2009 年增長 17.5%。⁵

表四、中國大陸石油消費量

年份	石油消費量（百萬噸）	GDP（億元）
2000	224.96	98000.5
2001	228.88	108068.2
2002	247.89	119095.7
2003	271.26	135174.0
2004	317.01	159586.7

⁴ 《中國能源發展報告（2011）》，（北京：社會科學文獻出版社，2011 年），頁 10。

⁵ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 12。

2005	325.38	184739.1
2006	348.76	211808.0
2007	366.59	249529.9
2008	373.03	300670
2009	388.2	335353
2010	428.6	397983

資料來源：中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

中國大陸必須進口大量原油的原因有下列幾種：1.主要是依賴投資及出口帶動經濟發展的模式，讓中國大陸必須依賴消耗大量能源的傳統製造工業成為世界之最；2.中國大陸人均所得持續增長，已達近 5000 美元；3.中國大陸的交通運輸量及汽車的消費量大幅的增長。根據表五，2009 年中國大陸客運量總計達 297 萬人次、貨運量總計約達 26 萬噸。中國大陸的汽車銷售總量在 2005 到 2009 年快速的增長，2006 年已達 3697 萬輛比 2005 年增加 538 萬輛，2007 年比 2006 增加 661 萬輛，2008 年比 2007 年增 741 萬輛，2009 年比 2008 年增加更達 1181 萬輛。（參考表六）汽車銷售輛以這種速度增長，其對石油的需求當然會快速的增加。

表五、2002 年至 2009 年，中國大陸客、貨運量表

年份	客運量總計（萬人）	貨運量總計（萬噸）
2002	1608150	1483447
2003	1587497	1564492
2004	1767453	1706412
2005	1847018	1862066
2006	2024158	2037060
2007	2227761	2275822
2008	2867892	2585937
2009	2976898	2825222

資料來源：中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

表六、中國大陸汽車銷售總量（2005 年至 2009 年）

年份	中國大陸汽車銷售總量總計 (萬輛)	民用汽車總計(萬輛)
2005	3159.66	1848.07
2006	3697.35	2333.32
2007	4358.36	2876.22
2008	5099.61	3501.39
2009	6280.61	4574.91

資料來源：中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

三、石油供需未來預測

根據《中國能源發展報告（2008）》指出，中國大陸國內石油產出將在 2015 年達到 2 億多噸左右的最高值，隨後將持續下降，而 2020 年石油消費需求將達到 4.5 億噸（通過顯著降低需求的努力才能達到）和 6.1 億噸（通過一般的努力）之間。也就是說，至少一半或三分之二的石油（2.5 億噸到 4.1 億噸的石油）需求必須靠進口來滿足。但根據「中國國家能源局」統計，2010 年石油進口量已達 2.3 億噸，因此未來（2015 年）進口必須在 2.5 億噸到 4.1 億噸之間。如果這個量是客觀的話，則中國大陸在未來必須要非常有戰略並積極的處理石油問題。

關於石油進口（進口依存度）與石油安全的關係，目前國際上存在兩種說法：一是當一國進口量占國內消費量的 40%時就會產生安全問題；二是當一國的石油進口量超過 5000 萬噸時，國際石油市場的行情變化就會影響到該國的國民經濟運行，而當一國的石油進口量超過 8000 萬噸以後，就必須運用外交、經濟、軍事手段來保證石油供應安全。根

據表七及表八的數據，中國大陸的石油進口在 2009 年已經達到 2.4 億噸原油，其對外依存度也達到 51.2%，到 2010 年增加到 52.6%，如此高的依存度，中國大陸的石油進口無可避免必須運用外交、經濟、軍事手段來達成。

表七、中國大陸歷年石油進口趨勢

年份	2004	2005	2008	2009	2010(1-11月)
億噸	1.23	1.7	1.99	2.4	2.15

資料來源：中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

表八、中國大陸石油對外依存度

年份	生產量/百萬噸	消費量/百萬噸	對外依存度/%
2006	184.8	351.2	47.4%
2007	186.3	369.3	49.6%
2008	190.4	376	49.4%
2009	189.5	388.2	51.2%
2010	203	428.6	52.6%

資料來源：中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

參、中國大陸石油戰略

中國大陸石油安全的戰略思考主要包括：油源、勘探、開採、運輸、儲存及油價等，其牽涉的領域包含國內及國際。在國內方面主要是思考：1.如何合理、有計畫的開發和利用其國內石油資源；2.如何建立多元化的石油儲備籌資模式；及 3.如何節能降耗等問題。在國際方面主要的思考戰略是如何積極推動：1.海外投資佈局，實施石油產業「走出去」投資戰略；2.積極拓展輸油管道建設。以上這些有關海外投資佈局，實施「走出去」投資戰略－石油產業積極具體的戰略內容，在 2001 年 3 月 6 日，朱鎔基在其九屆全國人大四次會議上首次正式提出要實施國家石油戰略，也就是「中國 21 世紀石油戰略」的方案。

「中國 21 世紀石油戰略」總體框架是由 10 個方面構成：1.實行「多元化」戰略；2.實行「走出去」戰略，到國外合資開採石油天然氣田；3.建立國家石油儲備體系和石油安全保障體制；4.探討建立國家石油基金，構建石油金融體系，參與全球石油期貨市場；5.探討恢復國家能源委員會；6.建立石油運輸船隊和遠洋力量以及強大的海空軍，使其具備保衛海上資源和能源補給的能力；7.建立新疆、陝甘寧石油天然氣田等四大戰略儲備油田；8.加快建立節約型石油消費模式；9.發展中石油、中石化、中海油三大「石油航母」；10.調整國家能源結構，建立天然氣和煤炭消費體系多元化戰略。⁶有關以上的戰略基本上牽涉到油源、勘探、開採、運輸、儲存及油價等，所涉國內及國際領域。

根據中國大陸政府所公佈的石油資源投資實施「走出去」戰略：遵守國際石油行業資本運作原則，到海外進行石油開發、佔領和拓寬資源管道，保證中國大陸原油進口的穩定供應，將產油國的政治風波及地區衝擊對中國大陸石油安全的干擾及影響降到最低。調整中國大陸與海外資源開發的戰略佈局，通過產權市場的競爭積極參與對資源富集地的投資；另一方面也要根據國家總體戰略佈局和外交政策，在注意規避風險

⁶ 據「中國國家經貿委員會」副主任張志剛透露，《中國 21 世紀石油戰略》總體框架將由十個方面構成。中新網，2002 年 11 月 13 日，<http://news.sohu.com/49/85/news204298549.shtml>。

的前提下，進一步加大對第三世界石油國家的石油開採投資力度，通過對核心資源的控制，並加強對國際石油價格制定機制的發言權。⁷

通過建立「石油金融整合」體系，綜合運用各種金融工具，積極參與國際石油期貨市場的套期保值，爭取國際石油訂價的發言權，這將有利於石油生產者、供應者、消費者規避風險。中國大陸石油企業應在參與國際風險市場的操作中學會更大規模的利用國際金融資源，特別是要注重培育在國際市場上具有較高信用能力的期貨市場交易主體。同時也要建立對實物儲備的金融支持體系，把單純的貨幣儲備及外貨儲備與更靈活的石油等資源的實物儲備、期貨儲備密切結合起來，通過變換資產存在型態來提高金融資產質量和規避金融風險、匯率風險。相應的也要制定專門的「石油金融」貨幣政策，具體規定緊急情況下國家銀行提供融資的條件，為國際石油期貨市場上的風險操作提供戰略性的後備金融授信額度，提高操作主體遭遇惡意狙擊時的安全性。⁸

以上戰略的描述已經說明石油安全已經成為中國大陸經濟發展中必須面對的一個緊迫問題。要妥當的處理此問題，必須應用經濟、金融、外交、軍事等手段，依照國內及國際戰略來達成。

肆、國內戰略：石油國內開採、儲存、節能降耗之戰略

有關中國大陸國內的石油戰略，在十一五規劃的第十二章第三節，中國大陸政府強調在 2006 至 2010 年間，中國大陸的國家石油政策是：「1.加大石油天然氣資源勘探力度。2.實行石油天然氣並舉，穩定增加原油產量，提高天然氣產量。3.加快石油天然氣管道網路和配套設施的規劃建設，逐步完善全國石油天然氣管道網路」。在十二五規劃的第十一章宣佈 2011 年到 2015 年，中國大陸的石油發展政策主要如下：「1. 加大石油、天然氣資源勘探開發力度，穩定國內石油產量，促進天然氣產量快速增長；2.合理規劃建設能源儲備設施，完善石油儲備體系，加強天然氣和煤炭儲備與調高應急能力建設；3.加快西北、東北、西南和

⁷ 《中國能源發展報告（2006）》，頁 222。

⁸ 同上註。

海上進口石油天然氣戰略通道建設，完善國內石油天然氣主幹管道網路」。同時配合經濟發展的轉型，在石油能源方面採取節能降耗的政策。以上兩個規劃時期有關國內石油發展具體措施如下：

一、合理、有計畫的開發和利用其國內石油資源

根據「中國 21 世紀石油戰略」，中國大陸政府著眼於可持續發展、合理、有計畫的開發和利用其國內石油資源，保證一定的儲探比例，避免竭澤而漁。對石油開採環節嚴格把關，採取嚴格的審批准入限制，並對開採企業徵收資源稅。⁹

二、建立多元化的石油儲備籌資模式

根據國際能源署（International Energy Agency, IEA）估計，2006 年中國大陸年平均每天將消耗 700 萬桶原油。按照這樣的消耗水準，按平均每桶 140 千克計算，要維持 60 天的用油量大約需要 6000 萬噸儲備油。¹⁰然而，要在短期內僅靠國家財政將石油儲備提升至 6000 萬噸的水準，無疑是一個沉重的財政負擔。中國大陸要建立起充足的國家石油戰略儲備，首先要建立完善的石油戰略儲備籌資模式。¹¹

以世界各國建立石油儲備的籌資經驗來看，歐美、日韓等國家和地區，都讓商業石油公司、民間組織機構參與並持有多數股權。德國實行「聯盟儲備」機制，官民聯盟儲備、政府儲備、民間儲備比率為 57：17：26。而日本 166 天的石油儲備天數中，民間儲備為 77 天，占國家總儲備量的 46.4%。¹²因此，中國大陸學者建議政府在考慮石油儲備籌資模式時，也可考量引入市場化因素，鼓勵私人部門積極參與，建立多元化的石油儲備籌資模式。目前中國大陸內部原油的儲備天數僅為進口量的 21 至 40 天。

⁹ 《中國能源發展報告（2008）》，（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 399。

¹⁰ 〈經濟成長與石油安全〉，中國網，2007 年 5 月 24 日，http://www.china.com.cn/economic/zhuanli/2007nyfz/2007-05/24/content_8302552.htm。

¹¹ 《中國能源發展報告（2008）》，頁 399。

¹² 龐昌偉，〈石油儲備基地大多建在沿海〉，《世界新聞報》，2008 年 4 月 29 日，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/2201/2006/03/09/145@937895.htm>。

中共有關專家建議，在未來 10 年內把國家石油儲備逐步提高到 40 至 60 天左右。按照 2010 年之年需求量為 4.28 億噸，所需進口量以 2 億噸計算，石油儲備量大約為 2000 萬噸。但 2010 年底，中國大陸的石油儲備庫容相當於 39 天的用量，其中戰略石油儲備庫容 1.78 億桶，商業石油儲備庫容 1.68 億桶。根據《中國能源發展報告（2011）》指出，中國大陸戰備石油儲備三期的儲量安排大致是：第 1 期石油儲備基地儲量為 1000 萬至 1200 萬噸；第 2 期和第 3 期分別為 2800 萬噸。¹³

三、節能降耗

2010 年中國大陸是世界第一大能源消費國，單位 GDP 能耗數倍於發達國家，這主要是經濟結構不合理造成的。目前，中國大陸經濟增長過度依賴高耗能行業比重大的第二產業。根據發達國家的經驗，這是由特定的工業化發展階段決定的。因此，要通過調整產業結構來達到降低能耗的目標並非短期可達成。對中國大陸政府而言要達到立竿見影的效果必須先節能降耗，以提高能源利用率。¹⁴

在中國大陸，石油利用效率不高，有其巨大的節能潛力。據統計，中國大陸一次性能源消費的平均節能潛力為 26%。按此計算，以汽車燃油為例，有關研究顯示，到 2020 年中國大陸汽車保有量將達到 1.3 億至 1.5 億輛，如果單車油耗減少三分之一，也就是和目前日本、德國、義大利的油耗水準相當的話，就可以節省耗油 7000 萬噸。要達此目標，中國大陸必須要積極改造相關工業技術，提高科技創新，通過科技進步改造傳統產業和落後工藝，實現節能、降耗。¹⁵

伍、 國際戰略：中國大陸石油全球投資戰略

一、全球投資戰略：建立海外石油投資體系

有關中國大陸石油全球投資戰略，包括三個部份：第一個部份是，

¹³ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 13。

¹⁴ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 399。

¹⁵ 同上註。

投資的多元方式，採用獨資、合資、合作、併購、貸款換石油等方式。第二部份是，建立石油專業投資基金簡稱石油基金。第三部份是，以國有企業推動對外的投資主體。

（一）多元投資方式

中國大陸採用獨資、合資、合作、併購、貸款換石油等的多元投資方式投資海外石油產業，主要是以佔有資源獲得實物，實物的生產和消費為目的，配合政府金融工具的投資，這種多元形式的投資方式可保證資源和實物的獲取，又可降低石油成本並控制石油價格，此對中國大陸最有利。

（二）建立石油專業投資基金

石油專業投資基金簡稱石油基金是一種用於石油專業投資的新型基金，其運作與共同基金相類似。石油基金由政府或法人組建成立。無論是由政府，還是由法人組建成立，都可以組成性質不同、完成的功能不同、發揮的作用不同的三種基金。¹⁶

1. 石油產業投資基金，主要目的是為了建立風險勘探、油田開採權的收購、精細化工的投資、重大項目評估等提供專項基金，為企業集團的長遠發展提供重大項目的啓動資金。¹⁷
2. 石油投資基金，以中短期營利為目的，主要是為石油基金的投資者帶來高額的中短期投資收益和資本累積等；由專業投資機構利用各種手段在國際石油期貨市場、石油期貨期權市場、國際貨幣市場以及與石油相關的證券市場上進行石油實物、期貨、期貨期權、債券、匯率、利率和股票等的投機操作，賺取價格波動差價，為石油金融的操作開啓護航的作用。而這種石油投資基金係屬於一種期貨交易方式。¹⁸
3. 石油綜合基金，目的是將產權市場連結資本市場，透過資本市場的

¹⁶ 《中國能源發展報告（2006）》，頁224。

¹⁷ 同上註。

¹⁸ 同上註。

營運將產業投資的資本培養壯大並進行交易，獲取最大利潤。從長遠的利益為出發點，建立石油帝國，以充分享受石油的戰爭溢價、後石油時代資源永久性短缺的溢價、石油資源在虛擬市場上差價收益及跨國石油公司在資本市場的紅利分配收益等。¹⁹

雖然沒有官方的資料顯示中國大陸已建立「國家石油基金」。但本文推測中國大陸政府所採用的方式將是第一種石油產業投資基金，配合中國大陸國營企業中石油、中石化、中海油三大跨國石油公司，用於資助石油風險勘探投資。目前配合這三大石油公司海外投資的銀行是「中國進出口銀行」及「中國國家開發銀行」，預估如果中共成立「國家石油基金」，也會由上述兩家銀行來執行。再者，根據中國大陸學者的估算，估計到 2010 年中國大陸通過海外投資獲取的「股份油」可達 1 億噸以上，海外石油生產基地的產量預估占國內供給缺口的 25%至 35%。

20

二、國有企業推動石油產業對外投資的主體：三大石油公司

事實上，中國大陸三大石油公司在 1990 年代已經在海外進行少量的投資。但在加入 WTO 之後，中國大陸三大石油公司加速在海外的投資。2001 年至 2003 年，三大石油公司在海外投資初試啼聲，頗有斬獲，但大量的投資是在 2005 年之後。

（一）2001 年至 2003 年，三大石油公司在海外投資

1. 中石油：中石油執行約 44 個海外石油投資項目，分佈世界 4 大洲 18 個國家。形成 4 個海外石油天然氣生產基地，即北非、中亞、南美及亞澳地區。統計顯示 2003 年，中石油海外原油作業產量達 2548 萬噸，權益原油產量為 1304 萬噸；天然氣作業產量為 19.2 億立方米，權益產量為 13.9 億立方米。從 1998 年到 2003 年，海外原油作業產量增加 6.78 倍，權益產量增加 5.11 倍。²¹

¹⁹ 《中國能源發展報告（2006）》，頁 225。

²⁰ 《中國能源發展報告（2006）》，頁 224。

²¹ 《中國能源發展報告（2006）》，頁 223。

2. 中石化：近年來中石化加快「走出去」採油的步伐，目前已在伊朗、沙烏地阿拉伯、加彭、哈薩克、葉門及厄瓜多參與當地的石油及天然氣項目，並與這些國家簽訂協議。其中中石化於 2003 年底在伊朗成功打出石油天然氣井；該公司同時參與世界第二大油田－阿札德幹（Azadegan）油田北部區塊的競標；2005 年，中石化和沙烏地阿拉伯國家石油公司（Saudi Aramco）及沙烏地阿拉伯石油部簽署相關開發協議，首次正式登陸世界最大的石油天然氣富集區－沙烏地阿拉伯。²²
3. 中海油：中海油也是「走出去」採油的生力軍。2002 年，中海油斥資 12 億美元收購澳洲和印尼的三塊石油天然氣田，特別是 5.9 億美元購買西班牙瑞普索公司在印尼 5 個海上油田的部分石油資產，成為當時中國大陸公司併購國外資產數額最大的項目之一。中海油這一跨國資產併購為其帶來每年 4000 萬桶、約 500 萬噸石油的份額。經過這次併購，中海油已經成為印尼最大海上石油生產商。²³

（二）2005 年之後的投資

2005 年之後，中國大陸三大石油公司在海外投資的狀況，表九所列的投資項目足以證明「走出去」戰略成果（見表九）。

表九、2005 年以來中國大陸能源企業「走出去」戰略成果

投資公司	國別	金額 (美元)	類別	日期
中石油	阿爾及利亞	3.89 億	石油工程建設	2005/04/16
中石油	哈薩克	41.8 億	石油公司收購	2005/10/19

²² 《中國能源發展報告（2006）》，頁 223。

²³ 同上註。

中共的國內與國際石油戰略

中石油	利比亞	(無)	聯合探勘	2005/12/17
中海油	緬甸	人民幣 4000 萬	鑽井、泥漿、固井	2006/1/16
中石油	烏茲別克	2.1 億	探勘石油天然氣	2006/06/08
中石化	俄國	5 億	石油公司收購	2006/06/22
中石化	哥倫比亞 石油公司	8 億	石油公司收購	2006/06/14
中石油	加拿大哈 薩克石油 公司	41.8 億	石油公司收購	2005/08/01
中石化	埃及	(無)	聯合探勘	2006/10/25
中石化	伊朗	20 億 (合資)	共同開採	2007/12/10
中石油	伊拉克	30 億 (合資)	共同開採	2008/11/10
中石油	阿聯	32.9 億	石油工程建設	2008/11/30
中石油	加拿大	4 億	Verenex Energy Inc 擁有利比亞石油資產	2009/2
中石油	哈薩克	33 億	100%股權收購	2009/4
中石油	美國	10 億	境內中期債券	2009/05/11
中石化	巴西	100 億	貸款換油	2009/05/18
中石油	新加坡	10.2 億	石油公司收購	2009/05/24

中石化	瑞士	72.4 億	石油公司收購	2009/06/24
中石油	伊拉克	(無)	共同開採	2009/06/30
中石油	日本	(無)	石油公司收購	2009/07/14
中海油 中石化	安哥拉	13 億	油田權益收購	2009/07/19
中石油	哥斯大黎加	10 億	煉廠擴建工	2009/07/15
中石油	伊朗	25 億	油田開發	2009/07/31
中海油	卡達	(無)	聯合探勘	2009/08/31
中投	哈薩克	9.39 億	石油公司收購	2009/09/30
中石油	蘇丹	2.6 億	石油工程建設	Sep-09
中投	俄羅斯	3 億	石油公司收購	2009/10/15
中石油	伊拉克	(無)	共同開採	2009/11/03
中海油	美國	1 億	勘探區塊的部分權益	2009/11/04
中石油	哈薩克	33 億	石油公司收購	(無)
中石油	伊拉克	(無)	油田開發	2009/12/14
中石油	加拿大	18.1 億	油田權益收購	2009/12/29

中石油	伊拉克	30 億	聯合開發	2010/01/27
中石油	澳洲	29.6 億	石油公司收購	2010/03/12
中海油	阿根廷	31 億	石油公司收購	2010/03/15
中石化	加拿大	46.49 億	油田權益收購	2010/04/13
中石油	澳洲	32 億 (合資)	石油公司收購	2010/04/30
中石油	敘利亞	(無)	油田開發權益	2010/05/26
中石化	巴西	71 億	股權收購	2010/10/02
中石化	阿根廷	24.5 億	石油公司收購	2010/12/10
中石油	英國	10.15 億	股權收購	2010/05/13
中石化	葡萄牙	51.8 億	石油公司收購	2011/11/13

資料來源：部分來自中國國家商務部及新華社；部分資料來自作者的收集；部分資料來自中國時報 2009 年 5 月 26 日。

二、投資的地區與國家

(一) 中國大陸北邊地區：對俄羅斯的投資

雖然早在 1996 年 4 月 25 日，「中」俄雙方簽訂了「俄羅斯聯邦政府與中華人民共和國政府關於共同開展能源領域合作的協定」；1997 年時雙方更進一步簽訂「俄羅斯聯邦燃料和能源部與中國石油與天然氣集團關於在石油天然氣領域組織合作領域的協議」。且隨著「中」俄兩國關係的加溫，「中」俄設立兩國政府首腦定期會晤及其協調機構總理級

定期會晤委員會，其下設能源合作委員會，負責兩國能源合作事宜。但是中國大陸對俄羅斯的投資方案啟動的很晚。第一個案例是，2002 年 12 月，俄羅斯當時第 9 大的斯拉夫石油公司舉行私有化拍賣。中國大陸對於該案有很大的興趣，在同年 12 月 3 日，中石油正式向俄羅斯方面遞交參與競標的申請，成了當時所有競標者中，唯一一家外國公司。

中石油參與競標的消息被披露後，引起了震盪。尤其是中石油具有國企身分，讓俄羅斯的政治高層產生高度的疑慮：「一旦中石油競標成功，會不會對俄羅斯的石油安全形成威脅？」部分俄國政治家更認為，如果俄羅斯允許中國大陸國有公司參加投標競爭的話，那麼俄羅斯等於犯了一個非常嚴重的地緣政治錯誤。在俄國政界各方壓力下，中石油退出收購活動。

此失敗案例，表示中國大陸在俄羅斯的石油投資無法採用獨資、合資、合作、併購、貸款換石油等多元投資方式在俄羅斯獲取油源。²⁴這促使中國大陸必須採用貿易的方式向俄羅斯進口石油，並積極與俄羅斯協商談判有關建設「中」俄石油天然氣管道的運輸系統。

（二）中國大陸西北邊地區：積極掌握中亞油源

中國大陸在西北邊地區的投資，主要目標是積極掌握中亞的油源。其主要的石油合作夥伴是富含石油天然氣的新興產油國－哈薩克，雙方達成兩項重要的合作成果。第一是中石油成功收購哈薩克石油公司；第二則是「中」哈油管的建成與投入營運。

中石油成功併購哈薩克石油公司及其他投資案，中石油於 2005 年 8 月 22 日發表聲明指出，該集團已經透過其全資子公司－中石油國際公司，參與併購哈薩克石油公司。根據雙方達成的非正式協約，中石油同意以每股 55 元收購加拿大公司（收購的溢價達 21%）。而中石油競標的主要對手則是印度國家石油天然氣公司與國際鋼鐵巨頭米塔爾集團(Mittal)所組建的 OME 聯合公司。比較過雙方所開出的收購條件後，哈薩克石油公司的董事會建議股東接受中石油的標書，並同意支付給

²⁴ 2006 年 7 月，中石油參股俄羅斯第二大石油公司共同開發天然氣，中石油投資 5 億美元，每股 7.55 美元購買俄羅斯石油公司(Rosneft)上市發行 6622.52 萬股股票。

OME 聯合公司 1.25 億美元的違約金。2005 年的 10 月 19 日，中石油對哈薩克石油公司的收購案，最終獲得哈薩克石油公司股東大會的高票通過（投票的贊成率達 99.04%）。²⁵中石油在正式完成收購的過程中，排除哈薩克政府內部原先的反對政治勢力（代價是把部分新持股賣給哈薩克國營的哈薩克國家石油天然氣公司），最終得到加拿大亞伯達省法院的批准。中石油收購在加拿大註冊、年產原油 700 萬噸的公司後，便取得哈薩克南昆科（South Kumkal）的控制權及北昆科（North Kumkal）與卡茲格木奈油田（Kazgermunai）的所有權。2009 年，中石油收購哈薩克第 4 大石油公司（MangistauMunaiGas）的全部股權。這筆交易的定價為 26 億美元，但這可使中石油增加 5 億桶原油儲量。

新疆油田公司與中石油哈薩克公司簽署的兩項協議，前者將採取三年滾動培訓的方式，與後者在經營管理、石油勘探、開發生產、鑽修井、地面工程、管道運輸等領域開展人才培養與使用的全面合作。新疆油田公司將分別在中石油哈薩克公司負責的哈國克孜洛爾達地區、阿克套地區、阿克糾賓地區組建地質油藏工程和鑽採工程技術支援組，提供更直接的境外技術支援。²⁶

三、中國大陸對中東石油投資

（一）中國大陸在沙烏地阿拉伯石油投資合作：

1. 勘探

2000 年，中原油田鑽井公司（ZPEB）標下沙烏地阿拉伯 3+1 年鑽井工程項目，這是中國大陸石油鑽井隊伍首次進入沙烏地阿拉伯市場；2001 年 3 月，中原油田也成功地進入了沙烏地阿拉伯石油工程技術服務市場，其中「中國 1 號（Sino-1）、中國 7 號（Sino-7）、中國 5 號（Sino-5）和中國 6 號（Sino-6）」鑽井機相繼進入沙烏地阿拉伯市場，使其在沙烏

²⁵ 〈中國收購哈薩克油公司 印度不滿〉，大中華經濟網，2005 年 08 月 25 日，http://www.atchinese.com/index2.php?option=com_content&task=view&id=5806。

²⁶ 〈新疆油田公司成為中國石油哈薩克投資項目〉，新華網，2009 年 06 月 06 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-06/06/content_11498394.htm。

地阿拉伯的鑽井機達到 4 台，初步形成市場規模。2004 年中原油田與沙烏地阿拉伯國家石油公司 1500HP 3 + 1 年鑽井專案契約正式續簽，契約金額達 2542 萬美元。²⁷2005 年，鑽井公司標下沙烏地阿拉伯 B 區塊兩台鑽井機的契約後，順利標下沙烏地阿拉伯國家石油公司鑽井專案，初步估算契約金額為 2500 萬美元；同年 12 月，中原油田繼「中國 5 號」開鑽之後，「中國 6 號」鑽井隊承接的第一口位於沙烏地阿拉伯烏達利亞區塊的 UTMN-604 油井也於此時開鑽。2006 年，中原油田鑽井二公司沙烏地阿拉伯 16 號鑽井機通過沙烏地阿拉伯的驗收，在 UNMN-1009 井順利開鑽。²⁸

2. 煉油

1995 年，沙烏地阿拉伯國家石油公司、中共及韓國雙龍公司（SsangYong）就青島煉油項目簽訂合作意向書。在合作意向書中，沙烏地阿拉伯國家石油公司持股 45%，為第一股東；中共方面持股為 40%，韓國雙龍公司持股 15%。自此「中」沙兩國開啓石油投資合作煉油的夥伴關係。甚至到 2008 年全球金融風暴發生時，沙烏地阿拉伯基礎工業入股中石化天津分公司 100 萬噸乙烯項目，並簽署框架協議。天津 100 萬噸乙烯項目為天津濱海新區納入國家總體發展戰略後批准的大型項目，其總投資近 269 億元。²⁹

2011 年，沙烏地阿拉伯基礎工業公司宣佈將與中石化在天津共同投資 10 億美元，建立一個年產能為 26 萬公噸的聚碳酸酯生產工廠。新的聚碳酸酯生產工廠坐落於「中沙（天津）石化有限公司」的新廠區，預計於 2015 年投產。2011 年，中石油與沙烏地阿拉伯國家石油公司舉行交流會，探討雙方合作事項，雙方公司共同簽署雲南煉油項目諒解備忘錄和原油銷售協定補充協定。根據該協定，雙方共同建設雲南煉油項

²⁷ 〈中原油田中標沙特阿美石油公司修井工程項目〉，石油與天然氣商務網，2004 年 06 月 09 日，www.energyahead.com/。

²⁸ 〈中原油田海外石油工程紀實〉，石油石化特刊，2009 年 07 月 15 日，http://www.stdaily.com/kjwzb/content/2009-07/15/content_83057.htm。

²⁹ 〈中國和沙特簽署天津百萬噸乙烯項目〉，人民網，2008 年 06 月 23 日，<http://energy.people.com.cn/BIG5/71890/7412731.html>。

目，並從資源、加工、銷售等方面進行合作。³⁰中石化與沙烏地阿拉伯國家石油公司簽署建立夥伴關係諒解備忘錄。雙方同意在沙烏地阿拉伯西海岸城市延布（Yanbu），共同投資建設一座世界級深度加工煉油廠項目——紅海煉油公司。據悉，該專案的實施將加快中石化國際化經營的步伐，完善海外煉油的戰略佈局，提升中石化的國際競爭力，擴大中石化境外能源獲取管道，從而進一步保障中國大陸的能源供應。³¹

（二）中國大陸與伊朗的石油勘探合作

中國大陸在伊朗投資最著名的成功案例是 2003 年 12 月 31 日，中石化在伊朗卡山區塊發現重大石油天然氣田，所探勘的奧朗 1 號井開始出產石油，原油為低硫輕質油。據推算，單井最低日產原油 700 噸，最高可望超過 1000 噸。此一成果增強伊朗與中國大陸石油企業繼續進行石油勘探合作的信心。³²

2007 年中石化與伊朗當局簽署協議，共同開發伊朗的亞達瓦蘭油田。伊朗石油部長諾札里（Gholam Hussein Nozari）在簽約儀式後表示，中石化將投資 20 億美元發展亞達瓦蘭油田，契約即時生效。亞達瓦蘭油田的開發工程將分兩個期，第一期將在 4 年內每天生產 8 萬 5000 桶石油；第二期將在 3 年內每天生產額外的 10 萬桶石油，使總產量達到每天 18 萬 5000 桶，油井的總數將達到 137 個。中石化原先計劃取得亞達瓦蘭油田 15% 股份，但後來雙方同意，中石化所擁有的股份將減為 14.98%。另一方面，伊朗也宣佈，已同意向中石油供應約 300 萬噸的液化天然氣，供應時間長達 25 年。³³

³⁰ 〈中國和中東石化產業合作面臨良機〉，金融界，2011 年 9 月 9 日，<http://big5.jrj.com.cn/gate/big5/stock.jrj.com.cn/2011/09/09024710994417.shtml>。

³¹ 沙國國家石油天然氣公司總裁兼首席執行官範禮赫表示，中石化強大的行銷和分銷網路與實力將為紅海煉油公司提供必要支援。〈中國石化將在沙烏地阿拉伯投資建新煉油廠〉，中國經濟網。http://big5.ce.cn/cysc/ny/shiyou/201103/16/t20110316_20929280.shtml，2011 年 10 月 16 日。

³² 錢學文等著，《中東、裏海石油天然氣與中國能源安全戰略》，（北京：時事出版社，2007 年 11 月），頁 169。

³³ 〈中國石化與伊朗簽署開發油田協議〉，財經資訊，2007 年 12 月 12 日，<http://www.lalulalu.com>。

2009 年 6 月中石油與伊朗政府簽署 47 億美元的契約，由中石油接收法國石油公司道達爾（Total）在伊朗世界上最大天然氣田南帕斯（South Pars）的股權，成為第 11 期專案的開發者。伊朗是繼沙烏地阿拉伯和安哥拉之後中共第 3 大原油保障國。³⁴

（三）中國大陸在阿曼的石油投資

目前中國大陸在阿曼的投資額約 6000 萬美元，主要集中在石油天然氣田的探勘與開發。在石油的探勘合作方面，2002 年 4 月 26 日，中石油所屬「中國石油天然氣勘探開發公司」（CNODC）與阿曼簽署擁有 50% 權益的 5 區塊產品分成契約，2002 年底，日產原油已由剛開始的 4300 桶提升到 7088 桶，5 區塊日產量提高到 15000 桶以上，全年原油作業產量超過 58 萬噸。2004 年，5 區 Daleel 油田增加量產，日均產油達 1850 桶，創造歷史最高產量，也顯示了該區的潛力。同年，中石化代表牟書令與阿曼國家石油部部長魯姆希（Al-Romhi）簽署了 18/36 區塊的勘探合作契約。³⁵

2005 年 6 月 12 日，中石油與阿曼石油公司簽署合作諒解備忘錄，雙方將加強在石油天然氣開發、勘探、投資、開採等領域的投資合作。同年，中石化將阿曼勘探項目委託給中原油田後，中原油田勘探開發科學研究院海外項目研究人員完成阿曼 36/38 區勘探部署，順利通過阿曼石油項目聯管會驗收並獲准實施。阿曼 36/38 區塊位於阿曼西南部，面積 3.6 萬平方公里，區內有 1 萬公里二維地震資料及少量鑽井，勘探程度很低，但中原油田勘探開發科學研究院勘探阿曼盆地後，發現規模龐大的石油天然氣田，總體勘探潛力巨大。³⁶

（四）中國大陸與阿拉伯聯合大公國的石油投資合作

中石油、中石化進出口總公司等有關石油公司也與阿拉伯聯合大公國相關單位進行有關石油天然氣田勘探、開採、儲運、石化工程等領域

³⁴ 〈中石油在伊項目進展緩慢遭警告〉，新華網，2011 年 08 月 17 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2011-08/17/c_121870580.htm

³⁵ 中國石油天然氣集團公司，<http://www.cnpc.com.cn/cn/ywzx/gjyw/Oman/>。

³⁶ 同上註。

的合作。2005 年，中石油與阿布達比國家石油公司（ADNOC）在阿拉伯聯合大公國首都阿布達比簽訂《石油合作諒解備忘錄》。目前中國大陸與阿拉伯聯合大公國在石油和天然氣領域的主要合作專案有中國石化阿曼 36/38 區塊、中石化阿曼 5 區塊、中石化沙烏地阿拉伯魯卜哈裏盆地 B 區塊天然氣開發專案、福建煉化整合專案及青島煉油廠項目。³⁷

（五）中國大陸與科威特的石油投資合作

2011 年科威特和中石化公司已經簽署為期 5 年的投資專案，包括煉油廠、石油化工廠等近 10 億元的項目。³⁸在中國大陸能源戰略中，中東國家是實施石油「走出去」的重要投資地區。中國大陸與中東國家能源合作也出現了新趨勢，一些中東國家的能源企業開始著手與中國大陸西部資源富集地區的能源企業接觸，探討雙方共同投資石化領域合作的項目。

四、中國大陸在非洲地區的石油投資

（一）中國大陸在利比亞的石油投資合作³⁹

中國大陸與利比亞的石油合作起步於 2002 年，該年四月江澤民在訪問利比亞期間，雙方簽署了「中利石油領域合作協定」，該年 12 月，中石油在利比亞承建的石油天然氣雙線管道正式開工。2002 年 9 月，中石油下屬中石油天然氣管道局（CPPLB）在利比亞祖韋提那管道建設項目中競標成功，該項目為連結 103 A 油田至濱海管道網路輸氣管道項目。在石油物勘探項目上，中石油所屬東方地球物理勘探公司（BGP）目前已佔利比亞當地物理勘探、資料獲取分析處理 60%以上的市場佔有。2005 年 12 月，「中國石油天然氣勘探開發公司」與利比亞國家石油公司（NOC）簽訂海上 17-4 石油區塊勘探與產品分成協議，中石油

³⁷ 〈阿布達比國家石油公司和中國石油天然氣石油公司〉，國際石油網，2011 年 7 月 15 日，<http://oil.in-en.com/html/oil-08250825841075060.html>。

³⁸ 〈中阿能源合作從中國製造換石油轉向投資合作〉，新華網，2011 年 09 月 26 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/energy/2011-09/26/c_122087016.htm。

³⁹ 2007 年以來，中建集團、中土集團等 13 家企業在利比亞累計簽署了 130 多億美元的承包工程契約。僅中國的一家電信設備製造商--中興通訊，自 1999 年以來就對利比亞市場累計投資超過 30 億美元。

將可獲得該區塊 28.5% 權益。⁴⁰2005 年，中國大陸的中石油、中海油、中石化三家國營石油公司，參加利比亞國營石油公司所舉辦的石油探勘開發區塊的公開招標活動。中石油的子公司「中國石油天然氣探勘開發公司」參與投標的海上 17-4 區塊（2535 平方公里）。2005 年 12 月，中石油與利比亞國家石油公司簽署位於西北沿海盆地的 17-4 區塊的勘測契約，範圍包括 2566 平方公里以及一塊水深達 200 至 400 公尺深的海域。該契約包括 5 年的探測與 25 年生產權限。另外在 2008 年中石油還得到埃尼公司提供勘探數據處理與分析的契約。⁴¹

據「中國商務部」數據，中國大陸 2011 年前在利比亞投資約 50 個項目，總金額約 188 億美元。利比亞是非洲石油蘊藏量最多的國家，已發現的蘊藏量多達 400 億桶，佔全世界總蘊藏量 3.3% 之強。⁴²2011 年基於利比亞政局不穩定，「中國長城鑽探工程公司」已宣佈，關閉在利比亞、敘利亞、尼日、阿爾及利亞等國的 6 個較大的海外項目，預計全年影響收入 12 億元人民幣。⁴³

（二）中國大陸在蘇丹的石油投資合作

1995 年 9 月，蘇丹總統巴希爾（Omar Al-Beshir）訪問中國大陸，在與江澤民會談時提出要求中國大陸參與蘇丹的石油開發項目，江澤民當時即表示支持，並指示中石油對蘇丹的投資環境和石油地質情況進行研究。石油是中國大陸目前涉足蘇丹最深入的領域，中國大陸 6% 的石油進口來自蘇丹，占蘇丹石油出口的三分之二，與從俄羅斯進口的石油量相等。1997 年，中石油（41%）與馬來西亞國家石油公司（Petronas）（30%）、加拿大阿拉基斯能源公司（Arakis）（25%）、蘇丹國家石油天然氣集團公司（Sudapet）（5%）4 家石油公司合作組成的大尼羅河石油作業公司（GNPOC）取得 Muglad 盆地 1、2、4 號石油區塊（Heglig 和

⁴⁰ 〈中國與利比亞的能源合作〉，中經專網，2007 年 7 月 4 日，<http://211.81.31.53:88/index/showdoc.asp?blockcode=sjnb&filename=200707042727>。

⁴¹ 〈利比亞石油公司：中國將難獲石油新契約〉，大紀元，2011 年 8 月 27 日，<http://www.epochtimes.com/b5/11/8/27>。

⁴² 〈利比亞中企料損逾千億〉，大紀元，2011 年 3 月 21 日，<http://hk.epochtimes.com/b5/11/3/24/134299.htm>。

⁴³ 〈利比亞局勢或觸發石油戰〉，星洲日報，2011 年 8 月 23 日，<http://www.sinchew.com.my/node/217134>。

Unity 油田)的開採權，並在 1999 年進行投產(可採儲量 12 億桶，日產 32 萬桶)。同年，中石油與蘇丹政府合作鋪設 1506 公里的大口徑石油管道(Heglig 油田至蘇丹港)，並合資建立 250 萬噸/年加工能力的喀土穆(Khartoum)煉油廠(2000 年 5 月建成投產)。⁴⁴

2000 年 7 月，蘇丹政府以加拿大弗斯特資源公司的子公司(Melut) 46%股份對外招標，分別由中石油和卡達阿塔尼(Al-Thani)公司取得。稍後中石油與波斯灣石油公司、阿塔尼公司與蘇丹國家石油天然氣集團公司合作，於 2000 年 11 月 11 日，與蘇丹政府簽訂 3/7 區塊石油分成協定備忘錄，股份分配波斯灣石油公司為 46%、中石油 41%、阿塔尼公司 5%(原為 23%，後將其 18%出讓給中石油)、蘇丹國家石油天然氣集團公司 8%。2001 年 9 月，前述四家公司分別簽訂聯合作業協定和股東協定，合作組建石油作業公司(PetroDar Operating Company, PDOC)，負責專案的建設作業和管理，「中」方代表出任公司總裁。「中國對外經貿部」提供了 4 億元人民幣優惠貸款，使得 3/7 區石油項目得以順利啟動。⁴⁵2003 年 8 月，中石油並與蘇丹能源部協議進行喀土穆煉油廠的擴建(5.6 萬桶/日增加至 10 萬桶/日)和一條長 723 公里的新輸油管的建設工程(輸油能力達 20 萬桶/日)，2004 年 6 月，中石油在紅海岸的蘇丹港興建總投資達 21 億美元的輸油終端站(可停靠 30 萬噸級油輪)。同時由中石油(41%)、馬來西亞國家石油公司(40%)、蘇丹國家石油天然氣集團公司(8%)、波斯灣石油公司(6%)和卡達阿塔尼(5%)5 家石油公司組成的石油作業公司，獲蘇丹政府批准在 Melut 盆地 3/7 號石油區塊(可採儲量約 10 億桶)進行石油開採生產。2005 年 8 月，中石油與馬來西亞國家石油公司、尼日(Eexpress)石油公司、蘇丹國家石油天然氣集團公司和高新石油有限公司(HI-TECH)等 5 家公司進行聯合合作，與蘇丹政府簽署 15 區塊勘探開發產品分成契約。⁴⁶

2010 年，蘇丹是中國大陸第 6 大原油供應國，南蘇丹擁有蘇丹已探明石油儲量的四分之三，中國大陸修建的輸油管道將石油從南部輸往

⁴⁴ 中國對外投資和經濟合作，<http://fec.mofcom.gov.cn/>。

⁴⁵ 同上註。

⁴⁶ 〈蘇丹〉，中國石油大學新聞網，2006 年 10 月 31 日，<http://news.upc.edu.cn>。

中國大陸在北部修建的煉油廠和港口。2011 年中石油與蘇丹石油部簽署了深化石油天然氣領域合作的諒解備忘錄。另據蘇丹媒體報導，中石油可能將把在蘇丹的投資提高一倍。⁴⁷

（三）中國大陸在安哥拉的石油投資合作

自 2003 年開始，中石化正式進軍安哥拉，收購安哥拉近海 3 號油田（Block 3）的股份。2006 年 5 月底，中石化與安哥拉國家石油公司（Sonangol）所組成的合資公司—安中石化國際公司（SSI），競標取得安哥拉的 3 個離岸油田區塊，分別是 15 號區塊 20%、17 號區塊 27.5% 以及 18 號區塊 40% 的股權。其中，預估儲量分別為，15 號塊區約 15 億桶，17 號塊區約為 10 億桶，18 號塊區為 7 億桶總儲油量估計超過 30 億桶，預計開採後日產原油可達 10 萬桶。依照持股比例（中石化 75%），每日將增加約 7.5 萬桶產量；此外，中石化並與安哥拉國家石油公司簽署協定，將在該國洛比托投資 30 億美元建設一座日煉油能力 20 萬桶的煉油廠。⁴⁸

2009 年中海油與中石化以 13 億美元聯合收購美國馬拉松石油公司（Marathon Oil Company）持有的安哥拉一石油區塊 20% 的權益。中海油與中石化子公司「中國石化集團國際石油勘探開發有限公司」以各 50% 比例成立的合資公司，與馬拉松石油公司下屬馬拉松安哥拉石油公司簽署銷售與購買協議。根據該協議，合資公司將以現金方式收購馬拉松石油公司持有的安哥拉 32 區塊油田產品分成協議 20% 股權。⁴⁹2010 年，中石化証實，同意以 24.6 億美元購買安哥拉中石化國際有限公司 55% 的股權以獲取安哥拉深水油田。中石化表示，安中石化國際有限公

⁴⁷ 2011 年，中共外交部長楊潔篪稱，「中國承諾為蘇丹與南蘇丹提供支援，幫助兩國開發其石油行業。2011 年 8 月楊潔篪訪南蘇丹，與該國總統基爾會晤後表示：「兩國經濟要相互幫助，希望雙方在農業、基礎設施建設、石油生產等領域有好的合作。中石油獲得北蘇丹三個新氣田區的開採權。中國承諾在蘇丹開發不止一個新油田」。2011 年中石油與蘇丹石油部簽署合作備忘錄。胡錦濤表示：「中國對加強兩國農業、礦業合作也持積極態度，鼓勵中國企業參與蘇丹礦產資源勘探開發與投資」。〈中國向南北蘇丹承諾加強石油合作〉，路透社，2011 年 8 月 10 日，<http://cn.reuters.com/article/macroeconomicsNews/idCNnCN188897920110810>。

⁴⁸ 安哥拉共和國駐「中」大使館，www.embbiz.net/com/angola/cn/oil4.html。

⁴⁹ 中華人民共和國中央人民政府網站，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-07/18/content_1368725.htm。

司擁有該油田的 50%權益。該油田分為東、西 2 個地區。東區從 2007 年 10 月開始生產，日產原油能力為 24 萬桶，而西區還在開發階段。⁵⁰

（四）中國大陸在奈及利亞的石油投資合作

2002 年，江澤民訪問奈國並與奧巴桑喬總統發表新聞公報強調，願支持中國大陸企業積極參與奈及利亞的能源開發項目。2003 年 2 月，中石化投資 1.5 億美元標得尼日河三角洲邊油田（Stubb Creek）（可採儲量約 2130 萬桶，最高年產 330 萬桶），擁有該油田 100%的開發權。

2004 年，中石化與奈及利亞國家石油公司（NNPC）達成協議，標得 64/66 區塊的石油開發權。2005 年 5 月，中石化與奈及利亞簽署協議，投資 5 億美元海上石油勘探開發。⁵¹2006 年 8 月底，中石化以 1860 萬美元取得奈及利亞所出售的 2 號瀝青礦開發權，此亦代表中國大陸國有的石油公司首次涉足瀝青礦領域。2005 年 10 月，中石油與奈及利亞簽署 8 億美元的石油供應協定，在未來 5 年內，中石油每天將可獲得 3 萬桶股份油（約合每年 160 萬噸）。

2006 年 1 月 9 日，中海油宣布斥資 22.68 億美元與南大西洋石油公司（South Atlantic Petroleum Ltd.）簽署最終協議，收購奈及利亞 OML130 油田的 45%開發權，收購價為 26.92 億美元。據估計，整個 OML130 區塊可採儲量約 11 億桶，因此中海油將可獲得近 5 億桶的儲量（AKPO 油田在 2008 年開始供油）。2006 年 1 月 27 日，中海油再斥資 6000 萬美元，購得位於沼澤及低水區的 OPL229 區塊 35%的開發權。同年胡錦濤訪問奈及利亞，雙方簽署相關石油協議。根據協議內容，中國大陸將以 40 億美元投資該國煉油廠擴建與相關石油開發的基礎設施，換取中石油在奈及利亞 4 個區塊的石油探勘開發優先權。⁵²2009 年，中海油購買 60 億桶石油儲量，相當於奈及利亞儲量的六分之一，這筆交易總額

⁵⁰ 〈大陸中石化花 24.6 億美元 在安哥拉「爭氣」〉，中央社，2010 年 3 月 29 日，<http://news.cts.com.tw/cna/money/201003/201003290439145.html>。

⁵¹ 〈非洲：中國石油戰略新重點〉，BBC 中文網，2005 年 6 月 13 日，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4080000/newsid_4082700/4082700.stm。

⁵² 〈中海油 23 億美元取得奈及利亞油田開採權〉，大紀元，2006 年 4 月 22 日，<http://www.epochtimes.com/b5/6/4/22/n1295856.htm>。

高達 500 億美元。2010 年，「中國建築工程總公司」（CSCEC）簽署協議，與奈及利亞國家石油公司（NNPC）籌資 230 億美元，在奈及利亞建設三座煉油廠及一座化工廠，以增加該國急需的石油供應，並使中國大陸能獲得更多的奈及利亞優質石油儲量，項目完成後，奈及利亞的日煉油能力可提高 75 萬桶。⁵³

五、中國大陸在拉丁美洲的石油布局

（一）中國大陸在委內瑞拉的石油投資合作

委內瑞拉是石油輸出國家組織（OPEC）創始國，號稱在全能生產之下，每天能生產 300 萬桶原油。石油收入占委內瑞拉國內生產毛額的三分之一、占政府歲入的一半、占出口總值的 80%；美國進口的石油中，有超過 12% 來自該國。2006 年 8 月 23 日，委內瑞拉總統查維茲（Hugo Chavez）訪問「中」，曾宣稱要將一半的石油賣給中國大陸，最後並未實現。

2008 年 9 月 24 日，委內瑞拉和中共簽署在中國大陸建 3 座煉油廠的協定；其他計畫包括在石油資源豐富的奧里諾科（Orinoco Heavy Oil Belt）石油帶合作展開石油資源開發項目，興建一座石油冶煉廠及中國大陸為委內瑞拉建造油輪。⁵⁴2009 年，查維茲訪「中」前，兩國簽署 3 項戰略協定：1. 在中國大陸建合資煉油廠；2. 未來幾年委內瑞拉向中國大陸出口的石油增加到每天 100 萬桶；3. 兩國合作經營 4 艘油輪。2010 年，中石油與委內瑞拉簽署了胡寧 4 石油合作項目及長期融資合作等協議。胡寧 4 石油合作項目位於委內瑞拉奧里諾科石油帶，區塊面積 325 平方公里，可採儲量 87 億桶，有年產 2000 萬噸的能力。「中」委雙方也成立合資公司，負責胡寧 4 專案的執行，預計在 25 年的契約期內，將生產 29 億桶原油。根據「中委長期融資合作框架協定」，「中」方將向委內瑞拉提供期限 10 年總額相當於 200 億美元的融資貸款。委內瑞

⁵³ 〈中國建築將籌資 230 億美元在奈及利亞興建煉油廠〉，財經知識庫，2010 年 05 月 17 日，<http://www.moneydj.com/kmdj/news/newsviewer.aspx?a=b7705aa1-6d88-4954-b602-7a8aa4366d56#ixzz1aOIesxax>。

⁵⁴ 〈查維茲晤胡錦濤 雙方簽能源協議〉，BBC 中文網，2008 年 9 月 25 日，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7630000/newsid_7634800/7634875.stm。

拉國家石油公司與中石油公司簽署石油購銷契約，做為還款保障。⁵⁵2010年8月，中國大陸與委內瑞拉簽訂總額高達206億美元的「貸款換石油」協議，貸款方為「中國國家開發銀行」。該報告認為這項交易是「中國國家開發銀行」迄今為止最大的一筆海外放貸業務。⁵⁶

2011年11月25日，查維茲和北京當局簽訂一系列石油協議，向中國大陸借貸60億美元，並以石油償債。這起合作計畫是為提高委國奧里諾科石油帶的石油產量近10倍而借貸的。依照協議，中國大陸將提供40億美元給「中委合作石油公司」（Sinovensa），讓該公司在2014年前，從每日11萬8千桶的石油產量，增加至每日110萬桶，同時「中委合作石油公司」在奧里諾科石油帶進行探勘。中國大陸另給委內瑞拉國營石油公司（Petroleos de Venezuela）15億美元投資精煉作業，另外5億美元用來購入石油鑽井機和器具設備。委國每日以市場價格輸出40萬桶石油至中國大陸以償債，當時市場價格約一桶100.41美元。⁵⁷

（二）在拉美其他國家的石油投資合作

在拉美方面，事實上中國大陸從1993年時就取得秘魯得拉拉油田第七區塊的油井開發權，1995年又獲得該油田第六區塊的石油開採權。到了1997年，中國大陸在委內瑞拉獲得馬拉開波湖油區英特甘博區塊和委內瑞拉油區卡拉高萊斯油田的石油開採權，並參與厄瓜多等國的石油天然氣開發項目。當時，中國大陸在拉美地區的石油合作戰略是以秘魯、委內瑞拉為支撐點，向巴西、哥倫比亞等新興產油國拓展。

⁵⁵ 〈中國與委內瑞拉簽署 石油合作及長期融資協定〉，新華網，2010年04月19日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/19/c_1242637.htm。

⁵⁶ 2011年3月21日美國智庫布魯金斯學會發佈的研究報告《看中國：國家開發銀行的跨境能源交易》（Inside China INC: China Development Bank's Cross Border Energy Deals）統計，2009年和2010年，中國國家開發銀行貸給巴西、厄瓜多、俄羅斯、土庫曼和委內瑞拉的石油公司或政府的貸款總額約650億美元。

⁵⁷ 〈委陸合作 簽60億美元石油約〉，法新社，2011年11月25日，<http://tw.news.yahoo.com/%E5%A7%94%E9%99%B8%E5%90%88%E4%BD%9C-%E7%B0%BD60%E5%84%84%E7%BE%8E%E5%85%83%E7%9F%B3%E6%B2%B9%E7%B4%84-072011276.html>。

陸、國際戰略：中國大陸石油全球進口戰略及分布

中共石油全球進口依地區分布，根據表十顯示，石油主要進口來源地區：中東、西非、俄羅斯、亞太地區、中南美洲、中南非洲、北非等，進口量以中東最大達 1.18 億噸，北非排第 7 位達 1.01 億噸。

表十、2006 至 2010 年中國大陸石油進口量及來源國（百萬噸）

國家/年份	2006	2007	2008	2009	2010
中東	73.9	78.8	92	103	118
西非	37	35.8	39.1	41.7	43.7
俄羅斯	24.1	26.3	22.4	26.6	33.3
亞太地區	22.8	22.1	21.4	27.5	28.8
中、南美洲	12.9	13.7	16.5	17.7	24.1
中、南非洲	5.3	12.7	10.6	12.2	12.7
北非	3.7	4.6	4.2	8.9	10.1
澳洲	2.1	1.4	0.9	1.6	7.2
新加坡	5.3	3.3	4.5	6.6	7

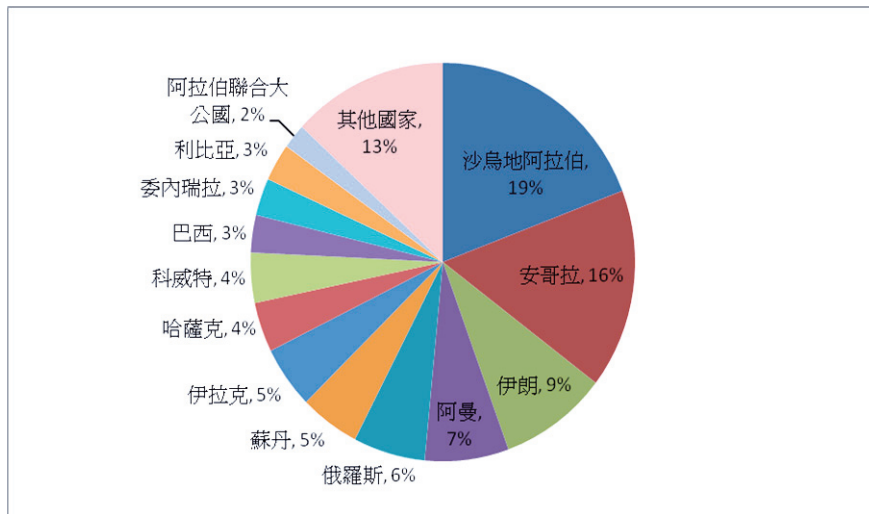
日本	3.2	3.1	4.9	3.6	2.7
美國	0.4	0.3	0.8	2.8	2.5
歐洲	0.5	0.5	0.2	0.6	1.3

資料來源：中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

一、中國大陸石油進口來源依國家的分布情況

「中國海關」統計，2010 年中國大陸共計進口原油 2.3 億噸，相較於 2009 年增長 17.51%。其中第 1 位是沙烏地阿拉伯，中共向沙烏地阿拉伯進口原油 4464 萬噸，相較於 2009 年增長 6.98%，占總進口量 19%。第 2 位安哥拉，中共向安哥拉進口原油 3938 萬噸，相較於 2009 年增長 22.4%，占總進口量 16%。第 3 位是伊朗，中共向伊朗進口 2131 萬噸，相較於 2009 年下降 7.9%，但還是占總進口量達 9%。第 4 位是阿曼，中共向阿曼進口 1588 萬噸，相較於 2009 年增長 35.18%，占總進口量 7%。第 5 位是俄羅斯，中共向俄羅斯進口 1524 萬噸，相較於 2009 年下降 0.41%，占總進口量 6%。第 6 位蘇丹，中共向蘇丹進口 1256 萬噸，相較於 2009 年增長 3.36%，占總進口量 5%。第 7 位伊拉克，中共向伊拉克進口 1124 萬噸，相較於 2009 年增長 56.89%，占總進口量 5%。第 8 位哈薩克，中共向哈薩克進口 1005 萬噸，相較於 2009 年增長 67.39%，占總進口量 4%。第 9 位科威特，中共向科威特進口 983 萬噸，相較於 2009 年增長 38.96%，占總進口量 4%。第 10 位是巴西，中共向巴西進口 804.7 萬噸，相較於 2009 年增長 98.32%，占總進口量 3%。⁵⁸（參考圖一）2010 年，中共原油進口來源仍主要集中在中東、西非和前蘇聯地區。

⁵⁸ 中國海關，<http://www.haiguan.info/>。中國大陸也向委內瑞拉、利比亞進口大量的石油，這兩個國家的進口量，各約占總進口量達 3%。



圖一、2011 年中國大陸從國際進口石油的比例超過總進口 2%以上的國家。Source: Chinese General Administration of Customs, Trade Statistics, <http://www.haiguan.info/>. 轉引自：Linda Jakobson, Paul Holtom, Dean Knox and Jing Chao Peng, “China’s Energy and Security Relations with Russia”, *SIPRI Policy Paper* (Stockholm), 29(2011), p. 28.

二、中國大陸主要石油進口來源國家

（一）從中東進口：確保中東最大油源進口供應的穩定

1. 中國大陸對沙烏地阿拉伯的石油進口

1993 年，中石化進出口公司與沙烏地阿拉伯國家石油公司簽訂了從 1995 年起每年向沙烏地阿拉伯國家石油公司購買 350 萬噸原油的意向書，當年起從沙烏地阿拉伯國家石油公司進口原油，開啓了「中」沙能源合作的序幕。2008 年，沙國對「中」方更供應高達 3637 萬噸的原油，仍居中國大陸原油供應國的首位。根據「中國海關」統計，2010 年，沙烏地阿拉伯仍是中國大陸原油進口來源第一大國，從該國累計進口原油量為 4464 萬噸，占中國大陸當年進口總量 2.4 億萬噸的 19%。⁵⁹

⁵⁹ 〈中沙石油合作新格局〉，2011 年 11 月 7 日，<http://www.indaa.com.cn/zz/nyp1/201107/201107/P020110713523084919719.pdf>。

2. 中國大陸對伊朗的石油進口

根據「中國海關」統計，2003 年中國大陸從伊朗進口的石油量達到 1239 萬噸，位居該年中國大陸第 2 大石油進口來源，此後 2 年伊朗對「中」石油輸出量都在 1000 萬噸以上。到了 2008 年，伊朗更是對「中」輸出高達 2132 萬噸的原油。2010 年，中國大陸第 3 大石油進口國是伊朗，中國大陸向伊朗進口約 2132 萬噸，占總進口量達 9%。⁶⁰

3. 中國大陸與阿曼的石油貿易

根據「中國海關」統計，1995 年從阿曼進口石油數量顯著增加，達 365 萬噸，約 4.9 億美元；1997 年為 903 萬噸，約 13.4 億美元；2000 年高達 1566 萬噸，列各進口國之首；2001 年中國大陸從阿曼進口的原油雖降至 814 萬噸，但仍占中國大陸總進口量的 21.4%。2004 年中國大陸自阿曼進口的原油約 1635 萬噸，約占阿曼原油出口總量的 38%，成為阿曼原油的最大買主，阿曼亦是該年中國大陸第二大原油供應國。2005 年中國大陸自阿曼進口石油總量為 1084 萬噸，換算為原油 8431 萬桶，每桶約 42.4 美元，占阿曼出口總額的 32.2%。2006 年，中國大陸還自阿曼進口 1318 萬噸的原油，較 2005 年的進口量有所成長。

到 2008 年時，阿曼向中國大陸出口 1458 萬噸的原油，位居中國大陸第 4 大原油進口來源國。2009 中國大陸 10 大石油來源國之中，阿曼向「中」出口 1164 萬噸、位居中國大陸第 6 大原油進口來源國。但 2010 年，阿曼對「中」出口原油約 1588 萬噸，占總進口量的 7%。阿曼是中國大陸進口石油排名的第 4 位。⁶¹

三、從非洲地區進口的石油

（一）蘇丹

「中國海關」的統計資料顯示，2010 年，自蘇丹進口石油 1256 萬噸，約占總進口量的 5%，蘇丹成為中國大陸第 6 大石油進口國。中石油在蘇丹總投資超過 70 億美元，整個蘇丹的石油工業，從上游到下游，

⁶⁰ 中國石油天然氣集團公司，www.cnpc.com.cn。

⁶¹ 中國海關，<http://www.haiguan.info/>。

基本都是中石油幫助建立的。在與中石油合作的 10 年間，蘇丹由一個純粹的石油進口國變成石油出口國。此外，中石油還為蘇丹培養了大批石油工業人才，援建了醫院和學校，修建道路、橋樑、機場等基礎設施，改善當地群眾生活條件。2011 年 7 月南蘇丹能源部長歐科王（Arkangelo Okwang）透露，南蘇丹在該月售出了首批石油，買家是中石油子公司「中國聯合石油公司」。這批貨在當時從蘇丹港啓程，共有 100 萬桶，總價值約為 1.1 億美元。⁶²

（二）安哥拉

安哥拉是重要的新興產油國家，2009 年是中國大陸第 2 大的海外供油國（僅次於沙烏地阿拉伯）。根據瑞士交易顧問公司（PetroMatrix GmbH）統計資料顯示，2006 年 1、2 月，安哥拉向中國大陸日輸出原油超過 45.6 萬桶，達到中國大陸進口總量的 15%，已經超過沙烏地阿拉伯和伊朗，成為中國大陸最大的進口來源地；而根據「中國海關」總署所公佈的資料，2006 年 5 月份進口原油 1240 萬噸，安哥拉進口的原油已經占進口總量的 25%，達到 320 萬噸，約每日 75.7 萬桶。2010 年安哥拉是中國大陸石油進口國排名的第 2 位，中國大陸向安哥拉進口原油 3938 萬噸，占總進口量的 16%。⁶³

三、從中南美洲進口

委內瑞拉與中共的石油合作，2008 年查維茲訪「中」時表示，委國對「中」的石油出口從每天 33 萬桶，未來可增至每天 100 萬桶。⁶⁴委國希望增加對中共的石油出口，部分原因是為減少對美國市場的依賴。根據「中國海關」統計，2010 年中共石油進口約 3%來自委內瑞拉。⁶⁵

⁶² 〈南蘇丹獨立後首次賣油 買家是中國〉，東方早報，2011 年 07 月 21 日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnoverseamedia/chinapress/20110721/02562619016.html>。

⁶³ 中國海關，<http://www.haiguan.info/>。

⁶⁴ 〈委內瑞拉總統訪中國 強化兩國石油合作〉，中央社，2009 年 4 月 8 日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=100724270。

⁶⁵ 中國海關，<http://www.haiguan.info/>。

柒、國際連結國內戰略：石油運輸安全

不管是石油產業在海外投資或採購，最終石油必須安全順利運抵中國大陸。石油運輸安全讓中國大陸積極建設和拓展輸油管道。近年來中國大陸加強和北方俄羅斯、西北的中亞、南邊的緬甸等輸油管道建設，減少石油運輸對麻六甲海峽的依賴。目前正在實施中的「中」哈石油管道以及由俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）親自督陣的「中」俄石油管道—泰納線（東西伯利亞—太平洋石油管道）竣工後，至少解決中國大陸 4000 萬噸原油進口的運輸問題，這相當於 2005 年中國大陸原油進口量的 31%。⁶⁶這分散麻六甲海峽對於中國大陸石油進口「一劍封喉」的風險，有利於實現中國大陸石油進口來源和運輸通道的多元化。

一、中亞天然氣管道雙線開通

（一）「中」哈油管的建成與投入營運

2003 年 6 月，在胡錦濤訪哈期間，哈薩克國家石油天然氣公司和中石油簽署了關於共同就分階段建設「中」哈管道問題進行投資論證的協議。2003 年 7 月，兩家公司簽署關於加快建設「中」哈管道前期工程和對建設「中」哈天然氣管道進行可行性研究的備忘錄。2004 年 5 月到 7 月，中石化同哈薩克國家石油天然氣公司的代表進行會談，最終達成了成立「中」哈管道運輸合資公司的協議，並已經在哈薩克國家有關部門獲准登記註冊。

有關此石油管道運輸公司的安排上，哈薩克同意雙方各占 50% 的股份（原本哈國希望占 51%，以掌握「中」哈管道項目的主導權），「中」方承諾負責阿塔蘇—阿拉山口管道建設項目的融資和投資擔保（預計這條管道建設約需 15 億至 17 億美元的融資），而合資公司的高層職務將由雙方輪流、換屆擔任。⁶⁷哈薩克阿塔蘇至中國大陸新疆獨山子原油管道，全長 1200 多公里，估計每年輸油量約 1000 萬噸，2004 年 8 月開

⁶⁶ 《中國能源發展報告（2008）》，頁 398-399。

⁶⁷ 〈中哈油管 8 月可望完工〉，新華網，2004 年 8 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/herald/2004-08/05/content_1717915.htm

工修建，2006 年建成營運，並規劃至 2011 年提高到 2000 萬噸。⁶⁸在「中」哈石油管道建設項目即將展開之際，中國大陸也著手建設中國大陸西部石油油管道幹線，與「中」哈管道連結並共同組成「西油東送」大動脈。

除了中石油在新疆獨山子和甘肅蘭州興建兩個 1000 萬噸煉油項目外，目前西部原油成品油管道建設的前期工作已經開始進行，其中新疆鄯善至甘肅蘭州、烏魯木齊至甘肅蘭州兩條管道，於 2004 年下半年開始鋪設，2006 年已全部貫通；規劃中的新疆鄯善至甘肅蘭州原油管道，全長 1500 多公里，設計每年輸油能力 1000 萬噸；烏魯木齊至甘肅蘭州成品油管道，全長 1800 多公里，設計每年輸油量約 800 萬噸至 1000 萬噸。2006 年 5 月 25 日，「中」哈石油管道（東段）正式對中國大陸輸送石油，這是中國大陸首次以管道方式從境外進口石油。這個管道西起哈薩克的阿塔蘇鎮，東達新疆的阿拉山口。該管道每年可輸送原油 2000 萬噸，相當於中國大陸進口石油量的 15%。⁶⁹「中」哈石油管道的鋪設對「中」、哈兩國來說是雙贏的建設。中國大陸方面可以分散石油來源，減少對中東石油過份的依賴，降低石油運輸經過麻六甲海峽的風險；而哈薩克也為石油多找到了一個市場，符合市場多元化的目標。

目前已知，「中」哈石油管道共分成三個部分：西段從阿特勞（Atyrau）到肯基亞克（Kandagach）（已建成）；中段從肯基亞克到阿塔蘇（Atasu）；東段從阿塔蘇到中國大陸的阿拉山口（2006 年 5 月建成）。最終的「中」哈石油管道將西起哈薩克裏海邊的阿特勞，東至新疆的阿拉山口，全長約有 3 千多公里。另外有關中亞天然氣管道，2010 年 8 月，該管道 B 線由土庫曼經烏茲別克、哈薩克等國到達新疆霍爾果斯，A 線（在中國大陸境內）已於 2009 年 12 月正式運作，中亞天然氣管道接通後，每年可從土庫曼進口天然氣 400 億立方米。⁷⁰因此，一旦所有石油天然氣管道完工後，中共在掌握中亞石油與天然氣資源上，會得到一個穩固的據點，有助形成中長期的「泛亞全球能源橋樑」戰略。

⁶⁸ 〈中國哈薩克石油管道 25 日正式輸油〉，新華網，2006 年 5 月 25 日，http://tj.xinhuanet.com/herald/2006-05/25/content_7091922.htm。

⁶⁹ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 103。

⁷⁰ 《全球政治與安全報告（2011）》，（北京：社會科學文獻出版社，2011 年），頁 163。

（二）中長期的「泛亞全球能源橋樑」戰略

該戰略是將中國大陸西部的石油天然氣管和中亞的石油天然氣管連結，然後再通往中東與該地區的油管連結，此將行成中國大陸西部—中亞—中東的陸上石油運輸管道。如此中國大陸就處於一個泛亞能源橋樑戰略位置上，成為泛亞地區石油生產國與消費國的中繼地帶，把現有的和將來的石油供應國（中東、中亞、俄羅斯）和亞洲現在和未來的主要石油消費國（中國大陸、日本、韓國）聯接起來。

二、「中」俄石油管道的開通

（一）安大線

1994 年，俄羅斯向中共提出修建從西伯利亞到中國大陸東北地區的石油管道—「安大線」，希望透過高效、安全、低廉的石油管道為「中」輸油。⁷¹安大線西起俄國伊爾庫次克州的安加爾斯克油田，向南進入布里雅特共和國，繞過貝加爾湖後，一路向東，經過赤塔州後進入中國大陸大慶，總長 2400 公里，總投資金額估計為 28 億美元；預計完工後中國大陸每天可以透過「安大線」從俄國進口 60 萬桶的石油。這條輸油管道於 2005 年開始動工，雙方合作期限為 25 年，位於中國大陸境內的部份由「中」方出資。由於路線較短，計畫建造時間為 7 年。⁷²

（二）泰納線

「中」俄石油管道歷經 10 年的談判之後，最後俄羅斯提出折衷計畫，泰舍特—納霍德卡（即泰納線）輸油管道，該管道將綿延 4130 公里，起始於俄羅斯伊爾庫次克州，途經阿穆爾州、赤塔州、布里雅特共和國、猶太自治州、哈巴羅夫斯克和濱海邊疆區。「泰納線」管道計畫的總工程預計需耗資 160 億美元，完工後將可促進東西伯利亞，特別是位於雅庫特共和國石油和天然氣資源的開發和利用；另外輸油管每天可

⁷¹ 兩國石油部門於 1995 年底時，已經簽署了將鋪設石油天然氣管道的會談紀要和合作備忘錄。1998 年，兩國有關部門開始探討合作鋪設從俄羅斯伊爾庫次克州的安加爾斯克到中國大陸東北的石油管道問題。

⁷² 杜默，〈中日爭石油，俄大發利市〉，《自由時報》，2003 年 3 月 19 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/mar/19/today-int8.htm>。

供油 160 萬桶，其中 60 萬桶給中國大陸，其餘 100 萬桶送到納霍德卡港口。至於「中」俄原油管道，起自俄羅斯遠東原油管道斯科沃羅季諾分輸站，穿越中國大陸邊境，止於大慶，管道全長近 1000 公里，年輸量 1500 萬噸，最大年輸量 3000 萬噸。⁷³2010 年 8 月，泰納線的支線，從俄羅斯阿穆爾州的斯科沃羅季諾延伸到大慶的石油管道開通。管道全長 999 公里，其中 927 公里在中國大陸境內，72 公里在俄羅斯境內。年輸送原油量為 1500 萬噸。從 2011 年 1 月 1 日起，「中」俄雙方將正式履行每年 1500 萬噸原油進口協議，共持續 20 年。⁷⁴

2011 年 10 月 12 日俄羅斯總理普欽率領代表團抵達北京。根據中國大陸官方媒體「中國日報」(China Daily)國際版報導，中國大陸和俄羅斯已簽署了總值 71 億美元的貿易和投資協議；同時解決了一項石油供應糾紛。該糾紛是 2008 年溫家寶和普欽已就引入西伯利亞天然氣問題達成框架協議，「中」方要求從 2014 年起在長達 30 年的時間裡，透過東西兩條輸氣管每年向中國大陸供應 700 億立方米天然氣。⁷⁵然而將近 4 年來，雙方始終在價格上無法談攏，協議也就無法生效，但終於在 2011 年 10 月份達成。

三、「中」緬石油天然氣管道的動工興建

「中」緬兩國於 2009 年 3 月正式簽署修建石油天然氣管道的政府間協議，其中，石油管道的走向為皎漂港—曼德拉—瑞麗—昆明，長度為 1100 公里，緬甸境內長 771 公里，⁷⁶管道建成後每年可以向中國大陸輸送 2000 萬噸原油，石油管道於 2010 年 6 月開工。另外天然氣管道全長 2806 公里，緬甸境內部分為 793 公里，每年輸送 120 億立方米緬甸西海天然氣。⁷⁷天然氣管道起點為蘭里島，在瑞麗進入中國大陸後，經保

⁷³ 〈中俄油管開通 首日運輸 4 萬噸〉，自由時報，2011 年 1 月 2 日，<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=449307&type=%E5%8D%B3%E6%99%82%E6%96%B0%E8%81%9E>。

⁷⁴ 〈俄羅斯通過中俄石油管道開始向中國供應商品油〉，中央政府網站，2011 年 1 月 1 日，http://www.gov.cn/content_1717032.htm

⁷⁵ 東線是由俄羅斯的布里雅特市到北京；西線是由俄羅斯的克拉斯諾雅爾斯克到中國大陸新疆。

⁷⁶ 《中國能源發展報告(2011)》，頁 102。

⁷⁷ 《全球政治與安全報告(2011)》，頁 164。

山、大理、楚雄、昆明、曲靖進入貴州，最後到達廣西南寧。⁷⁸此管道可以把中國大陸從中東及非洲所採購的石油，直接從印度洋經緬甸過境進入中國大陸，與通過麻六甲海峽將原油運抵湛江和寧波的「太平洋線路」相比，這條「印度洋線路」不但要近 1300 多公里，而且也安全得多。⁷⁹總體來看，中國大陸規劃中的進口石油天然氣通道包括：

1. 東北方面的「中」俄石油天然氣管道；
2. 西北方面的中亞石油天然氣管道，以及規劃中的「中」俄天然氣管道；
3. 西南方面的「中」緬石油天然氣管道；
4. 東部沿海的石油天然氣進口的海上通道。

中國大陸在前三條陸上進口通道的建設上都取得重大進展，顯然有助於中國大陸的能源安全。值得注意的是，中國大陸的中亞天然氣出口多元化戰略得到進展，並增加了能源收益；另一方面，除了中國大陸外，土庫曼、烏茲別克與哈薩克都在這條管道中持有股份，此有利於管道的建設與維護。

四、破解「麻六甲困局」的努力成果評估

在石油安全運輸企圖破解「麻六甲困局」的成果，可以分兩方面。第一方面，由北方俄羅斯、西北的中亞、南邊的緬甸等輸油管道所運送到中國大陸的石油約達中國大陸目前進口原油量的四分之一；第二方面，爲了配合以上三個方面的國際石油運輸管道，中國大陸必須在內部修建與之配合的國內石油天然氣管道，至 2010 年底，中國大陸已完成且投入營運的輸油管道已達 8 萬多公里。

（一）由三邊陸上石油運輸油管道所運送到中國大陸的石油約達中國大陸目前進口原油量的四分之一：

⁷⁸ 《全球政治與安全報告（2011）》，頁 164。

⁷⁹ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 103。

中國大陸石油進口主要依賴海上運輸，而麻六甲海峽成為海上運輸的最重要關口，致使麻六甲海峽的海運風險直接關係到中國大陸能源供給安全，因此破解「麻六甲困局」，已成為中國大陸石油安全戰略中最核心的問題。目前北邊「中」俄的運輸管道，西北邊的「中」哈運輸管道及東南邊的「中」緬運輸管道三條管道運輸量如下：

1. 「中」哈原油管道，2009 年運輸量已達到 773 萬噸，未來規劃將延至裏海。⁸⁰
2. 「中」緬管道於 2009 年 11 月開工，年輸量約 1200 萬噸。⁸¹
3. 「中」俄漠大線（漠河—大慶）管道於 2011 年 1 月，正式運作，年輸量可達 1500 萬噸，每天約 30 萬桶，預估最大年輸油量 3000 萬噸。⁸²

「中」哈、「中」緬、「中」俄等陸上管道的建設和開通，可打破中國大陸石油天然氣進口對海上運輸的依賴，如果加上中國大陸內部連結的陸上石油天然氣通道完全建成後，其效益每年至少可以為中國大陸輸送原油 5700 萬噸，占中國大陸目前進口原油量的四分之一，此將幫助緩解中國大陸石油天然氣供應不足的狀況。

（二）中國大陸國內石油天然氣管道建設：

為了和「中」哈、「中」緬、「中」俄的石油天然氣管相連接，相應的中國大陸國內管道的建設管道迅速延伸，形成「橫跨東西、縱貫南北、覆蓋全國、連通海外」的管道網路大格局。2009 年以來，中國大陸在石油天然氣管道建設方面收穫頗豐。國內石油天然氣管道方面，比較引人注目的是年輸氣量達到 120 億立方米的「川氣東送」工程於 2010 年 8 月正式投入商業化營運。2010 年底，中國大陸已完成且投入營運的輸油管道已達 8 萬多公里（包括原油管道、成品油管道、天然氣管道、海底管道），中國大陸的石油天然氣管道建設規模大、速度快，超出世界

⁸⁰ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 102。

⁸¹ 同上註。

⁸² Richard Weitz, "Chinese Pipe Dreams", *Diplomat*, 2011/1/24, <http://the-diplomate.com/2011/01/03/Chinese-pipe-dreams/>

其他石油天然氣管道公司的預期。⁸³目前，中國大陸石油天然氣管道建設在「西氣東輸」基幹管道完成之後，其國內連通海外、資源多元、調度集中的石油天然氣供應體系已經初步形成。隨著「西氣東輸」、西部原油成品油管道等重點工程建成投產，一個「西油東送、北油南運、西氣東輸、北氣南下、海氣登陸」的石油天然氣供應格局形成。⁸⁴

「十一五」期間，中國大陸石油天然氣骨幹管道網路建設加快推進，蘭鄭長成品油管道、「西氣東輸」二線管道西段、澀寧蘭副線管道、「川氣東送」管道和漠大管道等支幹線相繼投產，與原有的石油天然氣管道縱橫交織，密佈中國大陸。⁸⁵

事實上 2006 到 2010 年期間，中國大陸已在西北、西南和珠江三角地區建成了骨幹輸油管道，橫穿中國大陸的蘭鄭長管道、錦州至鄭州管道已經開始建設，其中蘭鄭長管道是中國大陸最長的成品油管道，幹線全長 2069 公里，橫越大半個中國大陸。按照規劃，中國大陸的成品油管道將覆蓋東北、西北、華北、中南、魯西的成品油管道網路格局。

目前，已經形成以長江三角洲、珠江三角洲、渤海灣、沿長江、東北以及西北地區爲主的原油加工基地的佈局，原油管道運輸也隨之迅速發展。同時，東北、華北、華東和中南地區初步形成了東部輸油管道網路，西北各油田內部管道網路相對完善，外輸管道已具規模。⁸⁶

捌、結論與評估

近年來中國大陸國內的石油產量，維持在每年約 1.8 億噸至 2 億噸，在世界產油國家中名列第 4、第 5 名。中國大陸的內部能源生產結構形成西部新增加的石油、天然氣替代東部與海上補充陸上的生產基本架構。但中國大陸的石油消費量在 2010 年達 4.3 億噸左右。因此中國大陸必需從海外進口 2.4 億噸的原油量，石油依存度達 52.6%。到 2020

⁸³ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 103。

⁸⁴ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 104。

⁸⁵ 同上註。

⁸⁶ 《中國能源發展報告（2011）》，頁 103。

年其所消費的石油將有三分之二來自進口，如此龐大的石油進口，不但影響世界石油市場也影響中國大陸的經濟發展。

本文分析「中國 21 世紀石油戰略」、十一五及十二五規劃的石油發展政策，並評估中國大陸 3 大石油公司在全球的勘探、開採的投資、全球的採購及運輸安全，發現中國大陸為保障其石油油源無缺、運輸安全等，啟動外交、經濟、金融及軍事等手段確保之。在石油戰略推動方面中國大陸不但規劃國內石油戰略，也規劃國際石油戰略，及國內連結國際的石油運輸安全戰略。客觀評估中國大陸的整體戰略（投資、貿易、石油運輸）尚稱順利，但在國際油價的市場上中國大陸的影響力尚未顯現，而且有關「石油金融整合」體系的功能，是否已發揮一定程度的影響力，需要更客觀的資料評估。

中共的國內與國際石油戰略

專題分析

2008 年金融危機後中共國際金融 戰略與作法

汪哲仁

俄羅斯國立人文大學兼任助理教授

摘 要

2008 年金融危機後，一方面美歐經濟金融勢力下降，而新興國家勢力抬頭，但卻扮演次要角色。這種權力與實力不均衡的態勢，讓新興國家要求其參與國際金融治理之必要，進而帶動國際金融體制的改革契機。另一方面，金融危機造成中國大陸出口下降，進而轉尋內需以取代出口成為經濟成長動能。由於中國大陸外交政策向來服膺國內經濟發展需求。中國大陸趁此西方各國急需其配合以解決金融危機之際，透過新興 20 國集團（G20）與金磚四國（BRICs）等國際多邊機制，配合雙邊本幣互換協議、雙邊本幣結算協定，以及戰略夥伴關係等雙邊機制，交互運用，為其爭取到在國際金融體系中更大的發言權。中國大陸國際金融戰略初步成果包含中國大陸在特別提款權份額由第六大增加到第三大及國際貨幣基金副總裁職務；人民幣匯率與國際化等長期目標則尚未完全實現。雖然這些成果有利於創造中國大陸內部經濟穩定發展利基，但是要維繫這種態勢與承擔國際責任，中國大陸須維持相對應的國力；而這有賴於經濟長期增長與改善自身金融業發展的遲滯情況，這些問題都需要在未來幾年進一步觀察。

關鍵字：國際金融戰略、多邊主義、戰略夥伴關係

壹、前言

2008 年以來，一波波金融危機新聞，打破了許多習以為常的觀念。一方面，美國大型銀行與歐洲先進國家發行的國債先後被降評，甚至歐盟也可能因為成員國國債問題面臨崩解。另外一方面，中國大陸近年來維持在 10% 上下的高速經濟增長，領導其他新興經濟體成為帶動全球經濟成長的火車頭，但是這些國家在國際經濟金融舞臺上卻屬弱勢。全球金融危機不僅暴露了國際金融體制諸多的缺陷，也代表國際經濟金融實力轉變，但是這種轉變並沒有在權力結構上表現出來。這種權力與實力不均衡的態勢帶給新興國家要求參與國際金融治理的權力，進而帶動國際金融體制的改革契機和挑戰。

本文以中國大陸近年來透過國際貨幣組織（International Monetary Fund, IMF）改革議題上所採取的策略，透過新現實主義的角度，嘗試解釋國際金融權力結構的變遷。本文認為正值西方各國急需中國大陸配合以解決金融危機之際，再加上其他新興經濟體的力量，描繪了新現實主義中國家行為者相對地位的改變，而這種改變對於國家行為者的互動產生影響，進而改變國際體系均衡。

貳、2008 年危機前後全球經濟環境的改變

全球經濟在 2001 年恐怖攻擊後逐漸回溫，發展中國家和轉型經濟國家的高速經濟增長是全球經濟的主要動能，尤以中國大陸與印度為最。¹傳統工業大國如 G7 之國內生產毛額（GDP）已為新興之金磚四國（BRICs）超越。然國際間貿易磨擦依然存在，美國經常帳逆差持續擴大，歐洲也自 2005 年開始由順差轉逆差。而中國大陸擠身為最大新興經濟體，自 2001 年加入 WTO 後，經濟成長快速爬升，但仰賴出口情況越來越明顯。中國大陸外貿依存度由 2002 年的 44%，逐年增加；而

¹ 2004 至 2008 年金磚五國平均國內生產毛額年增長率分別為 12.86%，7.48%，7.52%，11.48% 與 3.42%，資料來源：金磚國家聯合統計手冊（2011），中國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/otherdata/brics2011/>。

即使在 2005 至 2007 年人民幣處於升值階段，外貿依存度依然逆勢上升，到 2007 年已達 66%。在 2007 年，中國大陸超越美國成為全球最大的商品輸出國，僅次於歐盟；中國大陸淨出口占 GDP 比重亦達到三分之一。在就業方面，中國大陸對外貿易相關部門雇傭人數高達 8 千萬人，其中有 2 千 8 百萬人受雇於外資企業；再加上，中國大陸將大量的外匯存底購買國外金融債券。因此國際市場變化對於中國大陸經濟金融的影響程度已大幅增加，非似 1998 年金融危機時，可自外於世界變化。

在 2008 年次貸危機發生後，美歐銀行業急需流動性挹注。雖美國金融機構所需之流動性大部份透過其政府自身力量解決，但該危機影響力擴散至全球，許多新興國家不得不向 IMF 提出救援計畫。²做為新興市場代表的「中」俄兩國，對美國金融體系因監控不良所導致的國際動盪，提出嚴厲批判。³這種批判在 2011 年歐債危機時更加明顯。⁴

中國大陸反危機政策誤判，放大了金融危機對中國大陸本身的影響。危機爆發前中國大陸採取緊縮性宏觀調控以降低國內需求，不料卻碰上 2008 年危機，使國內經濟雪上加霜，而沿海一帶工廠爆發倒閉潮，造成嚴重失業問題。中國大陸政府為因應金融海嘯衝擊，推出 4 兆人民幣的財政刺激方案；「中國人民銀行」亦重啟寬鬆貨幣政策，引導金融機構擴大信貸投放。這些政策雖使中國大陸 GDP 年增率在 2008 至 2009 年均維持在 9% 之上，安度危機，但也造成尾大不掉之通膨隱憂。在 2010 歐債危機開始後，歐洲各國緊縮財政支出，造成中國大陸出口動能再次

² IMF 透過緊急融資機制 (Emergency Financing Mechanism) 在 2008 至 2009 年對亞美尼亞、喬治亞、冰島、巴基斯坦、烏克蘭等 7 國提供各式不等的紓困協定，包含拉脫維亞 16.8 億歐元，匈牙利 123 億歐元。詳見 “IMF Lending Arrangements as of November 30, 2011”, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2020-02-28> 與 “IMF Crisis Lending”, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/crislend.htm>.

³ 〈華爾街日報：溫家寶直指美國引發全球經濟衰退〉，中國評論新聞網，2009 年 01 月 30 日，<http://mag.chinareviewnews.com/doc/1008/7/2/7/100872777.html?coluid=7&kindid=0&docid=100872777>; The Moscow News, Putin blasts US for financial crisis, 2008/10/3, <http://themoscownews.com/news/20081003/55349692.html>.

⁴ 例如，在《中俄睦鄰友好條約》簽訂十周年的記者會上，俄羅斯總理普欽支持中國大陸提出的全球儲備貨幣替代方案，並痛斥美元壟斷是一種「寄生」的行為。<http://www.washingtontimes.com/news/2011/oct/12/russias-putin-slams-us-makes-deals-china/>。

下探，而內需刺激也造成過度投資的窘境，GDP 季增率自 2010 年第三季開始一直低於 10%，使得中國大陸經濟面臨高通膨與低經濟成長的困境；停滯性通貨膨脹成為中國大陸政府最嚴厲的經濟議題。⁵

據此，2008 年國際金融危機以來，中國大陸國內外環境轉變大概可以分兩部分；第一，美歐經濟金融勢力下降，而新興國家勢力抬頭，但卻扮演次要角色；第二，金融危機造成出口降低，使中國大陸尋求內需市場以取代出口成為經濟成長動能。

參、中國大陸對國際金融戰略規劃

儘管 30 年來的經濟改革讓在中國大陸乘著經濟全球化的利益而成為世界第二大經濟體、最大貿易與外匯儲備國，但伴隨而來的經濟與金融矛盾也日益激化。例如雖然中國大陸 M2 年增率始終居高不下、資金氾濫，進而造成房地產飆漲，通貨膨脹率連創新高，但是農業金融卻面臨資金不足的窘境；貿易順差雖然顯示了中國大陸的龐大的經濟與出口實力，但其衍生之龐大外匯存底積累與人民幣升值壓力問題，卻令中國大陸當局大傷腦筋。大量貿易順差造成美國對人民幣低估的指謫；鉅額外匯儲備卻被困在「美元陷阱」中而動彈不得，若將其做直接投資，則有外國政府干預；若投資於他國國債，而值此金融動盪之際，或有貶值損失極大。這些金融問題都與經濟永續發展極有相關。因此，為謀求經濟的持續發展須確立金融戰略與作法。

中國大陸學者夏斌、陳道富認為目前中國大陸的金融滯後和金融弱國情況下，對內應該採取充分的市場化，而對外則採有限的全球化。其

⁵ 2010 與 2011 年前三季的經濟增長率分別為 11.9%、10.3%、9.6%、9.8%、9.7%、9.5%、9.1%，經濟增長速度逐步地減。2010 與 2011 年前一季的消費物價指數（CPI）分別為 2.2%、2.9%、3.5%、4.7%、5%。2011 年 4 月到 10 月的 CPI 則維持在 5~6% 的高檔，雖然中國大陸的 CPI 年增率僅 3~5%，但是由於中國大陸向來低估其通貨膨脹，因此通貨膨脹可能數倍於其所公佈的數據。此外，出現許多擔憂滯長的報導，如，〈厲以寧：中國大陸滯長不是沒有可能〉，新華網，2011 年 6 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-06/27/c_121587513.htm；〈賀鏗：中國經濟已陷入滯長 且將至少持續一兩年〉，中國網路電視臺，2011 年 09 月 15 日，<http://jingji.cntv.cn/special/2011SummerDavos/20110915/116310.shtml>。

核心內容可分四項：人民幣匯率採管理浮動制度、漸進開放的資本帳、人民幣區域化和國內金融改革；人民幣區域化又建立於資本帳的開放程度，因此基本上有限的全球化關鍵在於匯率與資本帳的自由化。這兩者的改革並非一蹴可幾，且影響層面很大，不能不慎，因此夏斌認為可以採用「另一條戰線」。這條戰線包括以下幾點：⁶

1. 支持 IMF 的改革，力爭人民幣進入特別提款權（SDR）的籃子。
2. 支援各區域貨幣、貨幣同盟的研究和發展。
3. 以各種方式，支援亞洲金融合作（包括上合組織），實現區域性風險救助機制。
4. 以人民幣跨境結算與人民幣國際化為推動力，通過中國大陸央行與各國、各地區央行的貨幣互換合作，以中國大陸的經濟實力，尋求全球經濟穩定發展的多種途徑。
5. 中國大陸政府有關部門應投入更大的精力，負責組織、推動亞洲債券市場的發展。……通過發展亞洲美元債券市場，……不僅對亞洲經濟、對中國大陸經濟與金融戰略的實現是有利的，而且可迂迴制約主要國際貨幣濫發的現象。
6. 結合人民幣「走出去」進程，……促進發展中國家和東協國家的發展，尋求在進一步推助經濟全球化、亞洲經濟整合中的中國大陸利益。
7. 支援國際組織關於全球「宏觀審慎監管」和「全球金融監管治理」的制度措施，……要學會「以我為主」的思考，給中國大陸經濟發展多留些「空間」，不追求國際金融監管引領者的虛名。

由此可知，在目標上以 IMF 改革、人民幣納入 SDR 的籃子、人民幣由區域化再走到國際化，在作法上以協助發展中國家和東協國家為名來制約歐美、不求「領頭羊」之虛名，但爭取中國大陸最大之利益。

⁶ 夏斌、陳道富，《中國金融戰略 2020》，（北京：人民出版社，2011 年），頁 10。

危機後，由於內外環境變換，中國大陸趁此之際，透過多邊與雙邊機制，為其爭取到在國際金融體系中更大的發言權。多邊的機制乃新興 20 國集團（G20）與金磚四國（BRICs）；雙邊機制則包含雙邊本幣互換協議、雙邊本幣結算協定及戰略夥伴關係。主要的成果包 SDR 份額增加到第三大、IMF 高階管理人員任派；人民幣匯率與國際化等長期目標則尚未達成，有待進一步觀察。其具體作法如下。

一、透過 IMF 改革提升 SDR 份額比例

以中國大陸角度而言，IMF 在 1997 年金融危機對於亞洲提供的援助有限；⁷再者開發中國家的經濟實力已經發生結構性改變，但在國際金融舞臺所扮演的角色有很大差距，引起新興國家的不滿，要求反應當前經濟實力的變化，以佔有更重要的地位。例如中國大陸與印度雖分別為世界第二大與第四大經濟體，但在 IMF 的份額排名分居第 6 與第 11。雖然 2006 年 9 月新加坡會議決議提升中國大陸、南韓、墨西哥與土耳其的在 IMF 份額，但是印度、俄羅斯、巴西持續發言抗議。中國大陸透過「金磚五國」（中國大陸、印度、俄羅斯、巴西、南非）與 G20 為媒介，以新興市場國家和發展中國家代言人，提升新興市場國家和發展中國家在國際金融體系中的地位，特別是在國際金融機構如國際貨幣基金與世界銀行中的地位。

2008 年金融危機爆發後，一些國際次要的集團，如 G20 與 BRICs 逐漸成為重要的國際競合場所。G20 由原先的財政部長和央行行長會議升格為該集團國家領導人之峰會，成為解決金融危機的重要合作機制；⁸2009 年 9 月匹茲堡峰會又把 G20 確定為國際經濟合作的重要論壇，並將之制度化。在 2007 年至 2008 年間，BRICs 透過定期舉行外長會議與財長會議雙軌方式，協調其對國際問題與全球金融危機之態度，並且在 2009 年形成制度性會議，代表新興市場國家。在 G20 倫敦會議前，中國大陸積極附和俄國所倡議建立超國家儲備貨幣的可能性，⁹以取代美

⁷ 王繼祖、翟金林、宋秀梅，〈國際金融體系改革的爭議與前景展望〉，《南開經濟研究》（北京），第 5 期，2000 年，頁 54。

⁸ The G20 Pittsburgh Summit Commitments, 2009/9/25, <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/commitments-09-pittsburgh.html>

⁹ 〈中國將討論俄羅斯提出的尋找美元替代物建議〉，俄羅斯新聞網，2009 年 03 月 23

元在國際儲備貨幣角色的絕對性優勢。據俄羅斯外交部表示，透過金磚四國的積極努力，使 G20 華盛頓峰會決定將 G20 新興市場經濟體納入「金融穩定論壇（Financial Stability Forum）」。¹⁰此外，「中國人民銀行」行長周小川在人民銀行為文「關於儲蓄率問題的思考」指出，全球外匯資產過度集中於單一貨幣，容易出現事與願違的異常現象，¹¹認為擴大 SDR 的發行「有利於基金組織克服在經費、話語權與代表權改革方面所面臨的困難。……特別是應儘快通過 1997 年第四次章程修訂及相應的 SDR 分配決議，以使 1981 年後加入的成員國也能享受到 SDR 的好處。」¹²

2008 年 11 月 G20 華盛頓峰會就改革國際金融體系達成一定共識；在中期行動上，增加新興經濟體和發展中國家的份額比例、擴大成員國的基本票，以增加小份額國家的代表權，以反應第二次世界大戰末期建立起來布雷頓森林協定（Bretton Woods Agreements）不符合現狀之處。

2009 年 4 月 G20 倫敦會議演說中，胡錦濤表示中國大陸對於國際金融體系改革的原則有三項。1. 支持 IMF 增資：但應該堅持權利和義務平衡、分攤和自願相結合的原則，新增資金應該確保優先用於欠發達國家；應該建立快速反應；2. 改進 IMF 和世界銀行治理結構，以提高發展中國家代表性和發言權；3. 完善國際貨幣體系：健全儲備貨幣發行調控機制，保持該匯率相對穩定。¹³並且在之後的匹茲堡峰會與多倫多峰會多次重申。此外，中國大陸也同意與 IMF 簽訂 500 億美元的票據購買

日，http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_caijing/20090323/42433786.html

¹⁰ Roberts, Cynthia. "Polity Forum: Challengers or Stakeholders? BRICs and the Liberal World Order", *Polity* (2010), 42, pp. 1-13. 金融穩定論壇在 G20 倫敦會議結束後兩天，宣佈接納新成員，中國大陸、俄國、印尼等二十國集團成員將加入，並改名為「金融穩定委員會（Financial Stability Board）」。<https://secure.palgrave-journals.com/polity/journal/v42/n1/full/pol200920a.html>

¹¹ 周小川，〈關於儲蓄率問題的思考〉，2009 年 03 月 2 日，人民銀行，http://www.pbc.gov.cn/publish/hanglingdao/2950/2010/20100914193714886999180/20100914193714886999180_.html

¹² 周小川，〈關於改革國際貨幣體系的思考〉，2009 年 03 月 23 日，人民銀行，http://www.pbc.gov.cn/publish/hanglingdao/2950/2010/20100914193900497315048/20100914193900497315048_.html

¹³ 〈胡錦濤在二十國集團領導人第二次金融峰會上的講話（全文）〉，新華網，2009 年 04 月 03 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-04/03/content_11122834.htm

協定，藉以提供 IMF 足夠資金以解決美歐流動性不足。2010 年 10 月 23 日，G20 財長與央行行長會議在韓國首爾會議中通過，同意將 IMF 約 6% 配額分配給新興市場，¹⁴而中國大陸取得最大部分的新增份額，改革後中國大陸在 IMF 份額將佔有 6.394%，¹⁵一躍成為 IMF 份額第三大的會員國，金磚四國全部進入 IMF 份額最大的十個成員國之中。此外，歐盟國家將把其在 IMF 執行董事會中的 8 個席位中的 2 個席位讓給發展中國家，而中國大陸以 IMF 第 3 大的會員國，預料將取得一席。

IMF 高階管理人員任派則是另一個重要領域。當 IMF 與世界銀行成立後，世界銀行和 IMF 的人事安排已經形成了歐洲國家與美國分別控制 IMF 與世界銀行。這樣的安排符合二戰後全球經濟格局，但已不合於今日國際金融體系需求。

因此在世界銀行投票權和國際貨幣基金組織份額的兩項改革都取得了進展後，胡錦濤在 2010 年 11 月韓國首爾峰會中提出，應該提高發展中國家中高層管理人員比例，填補發展中國家在國際金融機構制度的發言缺口。在 IMF 前任總裁施特勞斯-卡恩（Dominique Strauss-Kahn）涉嫌性侵醜聞下臺後，法國財長拉嘉德（Christine Lagarde）表示有意競逐 IMF 總裁一職。金磚四國發表聲明，對於歐洲官員表示 IMF 應繼續由歐洲領導的說法，表示關切。¹⁶拉嘉德雖獲得歐洲認可，但也積極尋求金磚四國的支持。由於拉嘉德與中國大陸會談後，支持人民幣緩步升值，因此中國大陸並無反對拉嘉德角逐 IMF 總裁一職；連帶也使印度也表示，若金磚四國對候選人沒有一致決議，印度則支持份額改革的候選人。¹⁷

¹⁴ Communiqué of the Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors Gyeongju, Korea, October 23, 2010, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance101023.html>

¹⁵ Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010, IMF, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf

¹⁶ “Christine Lagarde announces IMF candidacy”, *BBC News*, 2011/5/21, <http://www.bbc.co.uk/news/business-13541143>

¹⁷ “No sign yet of joint BRICS IMF candidate: Govt source”, *Reuters*, 2011/6/3, <http://in.reuters.com/article/2011/06/03/idINIndia-57475220110603>

拉嘉德在 2011 年年中順利出任 IMF 總裁後，迅速任命「中國人民銀行」出身的朱民擔任 IMF 副總裁，成為 IMF 首位出任副總裁的中國大陸人士，也是繼 2008 年林毅夫出任世界銀行常務副行長兼首席經濟學家之後，中國大陸又一位重量級經濟學家出任世界級金融機構的高級官員。

二、人民幣匯率與減持外匯存底問題

人民幣匯率常成為美「中」貿易關係的爭論點。美國認為人民幣匯價近 40% 的低估與其他不當的貿易障礙乃美「中」貿易失衡的主要原因。¹⁸雖然人民幣近年來已開始逐步升值，但中國大陸外匯儲備持續快速積累和自中國大陸流出至已開發國家的鉅大民間資本，均表明人民幣仍然大幅低估。¹⁹因此，美國財長蓋特納（Timothy Geithner）不斷敦促中國大陸讓人民幣升值；而人民幣的升值不但有利於中國大陸改變經濟增長的方式，用內需而非傳統的外銷來推動經濟增長，更進一步促使全球經濟復甦。²⁰矛盾的是，雖美元貶值可能有助於其減少貿易逆差，然如此龐大的逆差意味著美元大幅地貶值；而美元大幅度的貶值並非可行。除使投資者與持有大量美元當成國際儲備貨幣的亞洲各國喪失對美元的信心外，過去幾年美元對歐元和日元貶值也未能減少美國赤字一樣，無法解決美國貿易逆差的問題。有序地調整全球失衡應該避免美元的大幅度貶值。

然而，就中國大陸角度而言，「中」美貿易失衡主要原因不在於人民幣匯率低估，而在「中」美投資和貿易的結構；²¹即使人民幣匯率被低估，但從 2005 年人民幣兌美元匯率實際上已升值超過 30%。²²再者，

¹⁸ U.S. 110th Congress, H.R. 321, <http://www.opencongress.org/bill/110-h321/text>.

¹⁹ Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, February 2011, *U.S. Department of the Treasury*, <http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/Foreign%20Exchange%20Report%20February%204%202011.pdf>

²⁰ 〈蓋特納：人幣升值攸關全球穩定〉，中央日報，2011 年 11 月 11 日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=101724641

²¹ 〈溫家寶：人民幣匯率不是美對華貿易逆差主要原因〉，新浪財經，2010 年 9 月 23 日，<http://finance.sina.com.cn/g/20100923/07408698218.shtml>

²² 〈霍建國：中美貿易失衡的主因並非匯率問題〉，人民日報，2011 年 12 月 06 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2011-12/06/c_11121865

「中」方強調，中國大陸貿易順差額佔 GDP 的比重只有 1.4%，皆小於德國的 6%與俄國的 10%。中國商務部也強調，美方對中國大陸的貿易管制，讓中國大陸無法自美國進口所需要的高階設備，也是造成美「中」貿易失衡的原因。²³前「中國中央銀行貨幣政策委員」余永定認為，美國貿易失衡是來自於美國投資與儲蓄間缺口，由於美國儲蓄低於投資，直接間接地造成高利率，導致國外資金流入；而資本流入推升美元匯率，使得美國經常帳長期保持赤字。²⁴

中國大陸所握有 3.2 兆美元的外匯存底除了能提高其全球影響力外，但也自陷於此。由於除了歐元外，幾乎沒有替代的儲備貨幣。且在投資工具方面，除了美國國債外，沒有其他工具能提供相同的流動性與安全性，因此，大部分中國大陸持有外匯存底都投入美國國債。根據美國財政部統計，中國大陸政府在 2011 年 9 月底持有的美國國債達 1.15 兆美元，佔所有外國政府持有量的三分之一。²⁵中國大陸持有的美國公債愈來愈多，風險也越來越大。

三、人民幣國際化

在降低國際貿易與外匯儲備中對美元依存度方面，中國大陸主要朝人民幣國際化方向發展，惟人民幣國際化的難度很高，必須要可替換、全功能和大比例這些條件方能達成。²⁶人民幣國際化帶來的效益包括：透過開放中國大陸金融市場使金融體系效率更高；轉變經濟增長模式，出口為主轉由內需帶動；自由兌換的人民幣使得人民幣匯率更自由浮動，進一步得到抑制通貨膨脹。²⁷以中國大陸策略而言，人民幣要國際

8.htm

²³ 〈商務部：人民幣匯率不是中美貿易失衡的主因〉，中國新聞網，2011 年 11 月 17 日，<http://www.chinanews.com/cj/2011/11-16/3464093.shtml>

²⁴ Yu Yongding, "IMF Reform: A Chinese View in Edwin M. Truman (ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*", Peterson Institute for International Economics, 2006.

²⁵ "Major Foreign Holders of Treasury Securities", Department of the Treasury, 2011/11/16, <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>.

²⁶ 2011 年博鰲亞洲論壇年會金融觀點綜述，「全國社會保障基金理事會理事長戴相龍：人民幣國際化還需要 15 到 20 年」，中國人民銀行海口分行，2011 年 06 月 14 日，http://haikou.pbc.gov.cn/publish/haikou/3312/2011/20110614161114177100716/20110614161114177100716_.html

²⁷ 〈中國高層暗示將用人民幣升值抗通脹〉，華爾街日報，2011 年 04 月 21 日，

化首先要成為與周邊貿易國的結算貨幣、計價貨幣，再擴大至區域型交易貨幣，最後成為國際化的貨幣，始可達成國際性儲備貨幣之一。

(一) 透過簽定雙邊本幣互換協議與雙邊本幣結算協定，除可便利兩國貿易和投資、加強雙邊金融合作外，亦可推動人民幣國際化。自金融危機以來，「中國人民銀行」已與韓國、香港、馬來西亞、白俄羅斯、印尼、阿根廷、冰島、新加坡、紐西蘭、烏茲別克、蒙古與哈薩克等國家和地區貨幣當局簽署了 12 個雙邊本幣互換協議，總金額已達 10212 億元人民幣。雖然這些貨幣互換協議主要功能或有所別，²⁸但顯而易見的，透過互換協議除可以應對外貿經濟短期流動性問題、維護金融體系穩定與降低美元交易需求外，同時有助於擴大人民幣流通範圍，推動人民幣國際化。2011 年 6 月 23 日，「中國國務院」批准「中國人民銀行」與俄羅斯聯邦中央銀行在俄羅斯簽訂了新的雙邊本幣結算協定。該協定擴大適用範圍，由之前邊境貿易延伸到一般貿易，並擴大了地域範圍。兩國經濟活動主體可自行決定用自由兌換貨幣、人民幣和盧布進行商品和服務的結算與支付。協定將進一步加深「中」俄兩國的金融合作，促進雙邊貿易和投資增長。在此之前，金磚五國在海南省發表「三亞宣言」，表示將穩步擴大本幣結算和貸款規模，以便利貿易投資以及各國經貿合作。

(二) 香港在 2004 年開始發展離岸人民幣業務，開始時只限於銀行向個人客戶提供一些相對簡單的兌換、存款和匯款服務。2007 年增加了香港人民幣債券的業務，內地的金融機構開始在香港發行人民幣債券，然後把發債所籌集的人民幣資金匯回內地，香港的

<http://cn.wsj.com/big5/20110421/bch095950.asp>

²⁸ 與阿根廷的互換，人民幣旨在貿易中充當支付結算的角色；白俄羅斯則將人民幣做為儲備貨幣；與韓國的互換，主要作用是方便韓國在中國大陸企業進行融資；與香港互換，是由於香港是人民幣第二大集散中心，且中國大陸準備在香港發債，貨幣互換主要是為滿足資金供給；與馬來西亞和印尼互換，主要用於雙方的商業貿易結算。資料來源：〈人民幣本幣互換協議〉，中國人民銀行海口中心支行，2011 年 03 月 31 日，http://haikou.pbc.gov.cn/publish/haikou/3310/2011/20110331165617987924125/20110331165617987924125_.html

人民幣融資活動才正式開始發展。²⁹到了 2009 年，跨境貿易人民幣結算試點的推出，2010 年 2 月香港金融管理局對人民幣在香港的運作和監管原則做出了重要詮釋後，人民幣貿易結算的範圍在六月大幅擴大，內地 20 個省市與全球各地的經常項目交易，都可以用人民幣結算。中國大陸「十二五」計畫更明白支持其成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心的地位，鞏固和提升香港金融中心的全球影響力。在中國大陸支持下，2011 年 4 月倫敦成為第 2 個離岸人民幣交易中心，³⁰以倫敦國際金融中心的地位，極有可能成為未來歐洲的人民幣離岸交易中心，進一步對歐洲提供人民幣服務。

雖上述作法已經逐步推展，但是否真能達成人民幣區域化目的，尚待進一步觀察。首先，人民幣匯率自由浮動機制與資本帳管制限制了人民幣國際化的發展。例如資本帳管制使得境外人民幣資金無法自由回流，制約了這些人民幣資金的保值、增值，降低了境外持有人民幣資產的意願。其次，一些中國大陸主要的出口對象，如歐盟、美國和日本，維護其貨幣的國際地位心態且人民幣存量很少；人民幣在香港是人民幣存量最多也是接受程度最高的貿易地區，但香港並不能算是真正境外，在政治上仍屬中國大陸一部分。最後，人民幣區域化是否能對中國大陸造成真正的利益爭辯仍多，例如余永定認為，在美元貶值和美國國債不再安全的情況下，國際金融市場用人民幣資產置換美元資產的意願強烈，但依此意願而達成的人民幣國際化造成中國大陸需要付出相當代價。³¹這些代價包括境外人民幣對中國大陸貨幣政策的影響、無法享受到人民幣升值好處等。更重要的是，資本管制雖然引來諸多批評，但仍是全球金融危機下，保證中國大陸金融穩定的最後武器。當這些國際化代價浮現時，恐造成政策反思。

²⁹ 〈國際金融機構在香港發行人民幣債券〉，香港金融管理局，2010 年 10 月 19 日，<http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/press-releases/2010/20101019-5.shtml>

³⁰ 今年九月初，中國大陸副總理王岐山在倫敦舉行的「第四次中英經濟財金對話」中，支持倫敦成為人民幣離岸交易中心之一。英方則重申支持歐盟盡早承認中國大陸完全市場經濟地位與人民幣適時納入特別提款權。

³¹ 余永定，〈再論人民幣國際化〉，《國際經濟評論》（北京）第 5 期，2011 年，頁 7-13。

四、人民幣納入 SDR 貨幣籃子

中國大陸想藉由改革國際金融體系機會，希望能利用透過 SDR 使用，解決過分倚賴美元為其儲備貨幣的壓力。上文提及「中國人民銀行」行長周小川曾暗示 SDR 可以成為儲備貨幣，雖然獲得俄羅斯與巴西等國支持，但中國大陸一直未明白提出。今（2011）年 4 月，G20 華府財長會議，輪值主席國法國提議將人民幣納入 SDR，未來不但可以減少對美元的依賴，取而代之做為全球儲備貨幣，也可以順勢要求中國大陸加速匯率改革。同年 11 月胡錦濤在法國坎城 G20 峰會演講中，正式建議擴大使用 IMF 的 SDR，並「改革其貨幣組成籃子」，希望將人民幣納入 SDR 籃子中，減少各國對美元、歐元依賴。雖然美歐各國表面上均表贊同，³²但是短期間人民幣要達成納入 SDR 組成籃子門檻難度頗高。

首先，人民幣並非是可自由兌換貨幣（Currency Convertibility）。若人民幣納入 SDR，代表人民幣是可以在 IMF 中流通使用；但是由於目前中國大陸尚採資本帳管制，而造成人民幣尚未達到是可自由兌換貨幣。IMF 規定的自由使用的貨幣（freely usable currency）。雖然多數中國大陸學者認為納入 SDR 的規定應該是可自由使用的貨幣，而非可自由兌換。人民幣確有納入 SDR 之資格。但是這種說法無法說服歐美各國主張人民幣升值的看法，因此人民幣未升至合理價位之前，不太可能讓歐美各國讓步，而同意將人民幣納入 SDR。美國財長蓋特納就曾以強硬的態度表示，支持中國大陸加入 SDR，但必須具備彈性匯率政策、獨立的央行並允許資本自由流動，其所指仍是人民幣升值問題。以美國握有超過 15% 的份額，等同於握有否決權的情況來看，除非北京能在人民幣議題讓步，否則很難讓美國點頭同意更改 SDR 籃子結構。

五、國際權力架構轉變

就新現實主義角度來解釋，國際政治在上層結構已經發生改變，進而影響成員國間互動，而成員國之間的互動也影響到國際政治平衡。傳統大國的經濟與金融實力已大不如前，開發中與新興國家在世界經濟的

³² “G20 Considers Wider Role for China's Yuan”, *BBC News*, 2011/3/31, <http://www.bbc.co.uk/news/business-12905205>

重要性越來越高。限制新興市場國家參與制定國際規則的傳統已經無法持續，因為全球性的金融危機讓國際合作變得無法避免，³³在相對地位已經改變情況下，原有國際體系架構已不符當前結構的變化；美歐等國欲維持原來制定世界金融秩序的權力結構無法說服崛起中的新興經濟體。表現於外的是傳統大國和新興經濟體間對金融問題的源頭相互指謫；表現於內則是日趨複雜的國際政治和經濟權力的爭奪。

中國大陸外交戰略主要是為國內的經濟發展提供一個穩定、有利的環境，為中共政權合法性的基礎。³⁴雖然中國大陸瞭解自己在世界上所處位置已經改變，且其他新興國家對中國大陸的期待發生明顯變化，很多國家由「中國恐懼論」變成「中國機會論」。但是中國大陸對於自己是否已經是大國或是那種大國卻是還在摸索。³⁵為此，北京謹慎地提出「和平崛起」、「和諧世界」與「不爭霸」的說帖，希望能培養大國心理。美國也認為中國大陸身為「負責任的大國」有利於世界發展。但中國大陸對「責任」的詮釋是為了國際社會的利益應自我約束，同時準備在全球問題上發揮更明顯的作用。中國大陸趁此西方各國急需其配合以解決金融危機之際，在加上其結合其他新興經濟體的力量，描繪了新現實主義中構成員相對地位的改變，而這種改變對於構成員間的互動產生影響，進而改變國際體系均衡。

新現實主義也強調，組成員之間的互動亦會影響國際政治權力均衡，達到新的平衡。透過金磚五國聯合運作、在 G20 與其他多邊國際組織內，中國大陸巧妙地利用最大新興國家的地位，順利增加其在 IMF 地位與發言權。在雙邊關係上，中國大陸透過與其他國家簽訂雙邊本幣互換協議與雙邊本幣結算協定來強化其人民幣地位，藉此降低美元在貿

³³ IMF 第一副總裁利普斯基（John Lipsky）說：「金融全球化的本質，意味著干預政策，包括管理和監督的改革，需要全球地連貫與一致，方能有效。」<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/NEW100608A.htm>

³⁴ 于有慧，〈中共外交政策走向與選擇〉，《問題與研究》（臺北），第 43 卷第 1 期，2004 年，頁 109；王巧榮，〈論 20 世紀 90 年代中國的夥伴關係外交〉，《思想理論教育導刊》（北京），2006 年，頁 2。

³⁵ Shambaugh, David, "Coping with a Conflicted China", *The Washington Quarterly*, Winter 2011, pp. 8-9.; 邱坤玄，〈中國在周邊地區的多邊外交理論與實踐〉，《遠景基金會季刊》（臺北），第 11 卷第 4 期，2010 年，頁 9。

易與國際儲備的壓力。這些雙邊與多邊的互動，造成國際政治的壓力，進而使新興市場國家進一步融入國際金融體制，並達成新的金融權力分布的均衡。雖然這些成果並無法保證中國大陸在人民幣匯率、資本帳項目開放與人民幣區域化等戰略目標能順利按其想法達成，但其所提供之助益乃顯而易見。

肆、 結語

2008 年國際金融危機以來，在美歐經濟金融勢力下降而新興國家勢力抬頭之際，中國大陸透過多邊（G20 與 BRICs）與雙邊機制（貨幣互換與戰略夥伴關係），由傳統的國際貿易與經濟合作擴大到國際金融力量的提升，為其爭取到在 IMF 的 SDR 份額增加到第 3 大，前「中國人民」銀行副行長朱民任職 IMF 副總裁。這些實質的成果讓中國大陸在國際金融規則制定上，擁有更大的發言權。雖然人民幣升值與國際化及國際儲備貨幣改革等這些長期的議題尚未有實質成果，但已具基本進展。

透過多邊與雙邊主義並用，以建立全方面大國外交作法，符合中國大陸一貫外交策略。藉由這樣的國際格局的突破與戰略態勢加強，進一步推升中國大陸崛起的趨勢，的確有利於其內部經濟穩定發展，進而可能提升總體國力之增長。但是要維繫這種態勢與承擔國際責任，中共須能維持相對應的國力；而這有賴於經濟長期增長與改善自身金融業發展的遲滯情況，這些都需要在未來幾年進一步觀察。

2008 年金融危機後中共國際金融戰略與作法

專題分析

中共海權發展戰略與日「中」東海爭議

林賢參

國立臺灣師範大學東亞學系助理教授

摘 要

本文以現代海權論的概念，探討中共自 1980 年代以降海權發展之情況與意圖，以及日「中」雙方在東海爭端之戰略意涵。本文所謂「海權」，包括開發與利用海洋資源之「海洋權利」，以及控制與使用海上運輸線的海上力量之「海洋權力」。傳統海權論偏重於後者、特別是海軍與制海權之論述，而現代海權論則兩者兼顧，並且具有「海洋權力」是追求「海洋權利」的手段，而後者則是增強前者的資源之思維。毛後三位領導人之政策操作，引導中共走向陸海複合體的海權大國發展之趨勢明顯。在海權發展過程中，中共與日本在東海出現海洋資源與制海權之競逐。日「中」兩國能否發展出雙贏的合作機制，雙方政府能否抑制各自的民族主義增溫將是重要關鍵。

關鍵字：海權、海上運輸線、安全困境

壹、前言

中共能源消費量於 2003 年超越日本，成為僅次於美國之世界第二大消費國，確保能源安全供應無虞，即成為其國家安全戰略之重要課題。而近在咫尺、被認為油氣蘊藏量媲美伊拉克的東海資源，卻存在與日本有專屬經濟區（EEZ）海域重疊之爭議。2004 年 10 月起，日「中」雙方舉行過多次協議後，始於 2008 年 6 月 18 日達成共同開發之共識，後續將由實務層級進行締結條約的協議。不過，由於中共內部反彈聲浪未歇，在日本多次催促後，始於 2010 年 5 月初在北京召開第一次協議，惟並無實質進展。9 月上旬，中共以日本在釣魚臺（日本名：尖閣列島）海域逮捕中國大陸籍漁船船長為由，推遲預定於同月中旬舉行的第二次協議。迄今，雙方仍無復談之跡象。

日「中」雙方在東海之爭議，牽涉到釣魚臺列嶼領土主權歸屬問題、「聯合國海洋法公約」（UNCLOS）有關 EEZ 海域/大陸架劃界、以及由此衍生出東海資源爭奪。此爭議問題的核心，在於確保支持中共經濟持續發展可能的海洋資源/能源。根據相關的估計，東海蘊藏石油儲量超過 1000 億桶。不過，更重要的是，其中還牽涉到中共與日本爭奪西太平洋海域制海權（controlling the sea/sea control）之海權戰略構想，使得問題更形複雜與敏感。

本文嘗試透過現代海權發展的概念，探討中共自 1980 年代以降海權發展之現況與意圖、日「中」雙方在東海爭端之戰略意涵。至於本文所謂「海權」概念，包括開發與利用海洋資源之「海洋權利」（sea right/interest），以及控制與使用海上運輸線（Sea Lines of Communication, SLOCs）的海上力量（包括海軍、海上執法機關、以及商船隊）之「海洋權力」（sea power）。傳統海權論偏重於後者、特別是海軍與制海權之論述，而現代海權論則兩者兼顧，並且具有「海洋權力」是追求「海洋權利」的手段，而後者又是增強前者的原動力之思維。

貳、現代海權論之發展

一、強調制海權的傳統海權論

公元前 218 年至 201 年，古羅馬軍隊在第二次布匿戰爭(Punic Wars)中，能夠擊敗北非海上強權迦太基(Carthage)名將漢尼拔(Hannibal Barca)，其獲勝關鍵在於掌握了地中海之制海權。¹或許是基於此一歷史經驗，古羅馬政治家西塞羅(M.T. Cicero)即倡言：「誰能控制海洋，誰就能控制世界」。²15 世紀以降，葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國和美國等國之興起，無一不是與經略海洋息息相關。19 世紀末，美國知名海軍戰略學家馬漢(Alfred Thayer Mahan)之古典名著《海權論》問世後，「海權」(sea power)一詞即被廣泛使用，而馬漢海權論即成為意圖對海外開疆闢土的決策者奉為必讀之圭臬。

馬漢撰寫《海權論》，乃是基於大國興衰與控制世界共用航道--海洋，具有密切關聯之假設。馬漢在緒論中指出：「海權的歷史，從其廣義來說，涉及了促使一個民族依靠海洋或利用海洋強大起來的。但是，海權的歷史主要是一部軍事史」。³馬漢認為，擊敗西班牙而成就日不落帝國英國之崛起，應更多歸功於使用與控制海洋，強調確保制海權正是英國繁榮富強之源泉。

實際上，馬漢的海權概念，並非僅限於支配海洋之軍事力量，還包括平時透過海洋運輸之海外商業活動。具體而言，馬漢的海權論包含兩大部分，亦即以海軍艦隊為核心的海上力量，以及透過海洋運輸從事海外商業活動所需之貿易船隊等相關設施與手段，兩者相輔相成，為國家創造與累積財富，並擴大對外影響力。馬漢在第一章開頭寫道：「生產，其目的在於交換；海運，保證不斷交換的實現；殖民地，則是為了促進、擴大以及保護海運」，強調海權是由生產、海運、以及殖民地等三個環

¹ 馬漢(范利鴻譯)，《海權論》(The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783)(北京：解放軍出版社，2007 年 6 月)，頁 12-13。

² 石家鑄，《海權與中國》(上海：三聯書店，2008 年)，頁 2。

³ 馬漢，同前揭書，頁 22。

節所連結而成。⁴其中，殖民地扮演著海外貿易之市場與原料供應地，以及提供商船隊與海軍艦隊停泊休養、整補、避風之基地角色。其次，馬漢認為，影響國家海權發展之主要因素，包括以下六項：⁵

1. 地理位置：例如英國之地理位置遠優於法國，其海軍力量便於集中，而法國不但必須分散海軍力量分別部署於地中海與大西洋，還必須支出龐大資源以建構抵擋來自陸地威脅之陸軍。
2. 自然結構：包括天然的物產資源、良好的港灣（地形）與天候。
3. 領土範圍：包括國土面積、海岸線的長度以及港灣的特點。
4. 人口：不僅只是人口數量，主要著眼於從事與海洋相關經濟活動之人口多寡，此乃商船隊與海軍力量的重要來源之一。
5. 民族特徵：是指國民是否具有從事海洋相關活動之習性，能否支持政府建構一支強大的海上貿易船隊與海軍力量。馬漢指出，從事商業的習性，往往必然是依靠海洋強大起來之民族的顯著特徵。
6. 政府特徵：是指政府體制與執政者能否一貫地長期關心海洋發展，並透過政策支持國民之海洋活動。誠如馬漢所言，維護海權並發揮海權之作用，並使其海上軍事力量保持良好的備戰狀態，都是取決於政府特徵。

總而言之，位於容易進入大洋之沿海國家，只要其決策者認知到海洋的重要性，充分利用其優越的地理位置與結構，並且擬訂包括建構海軍力量在內之海洋發展戰略，鼓勵國民從事與海洋事業或相關經濟活動，並且獲得國民支持與積極參與，必然能夠發展成為海權大國。

由於優勢海軍是擴大馬漢海權三個環節之領域範圍，並且保障海上運輸線安全與自由使用海洋之主要力量，甚至是破壞、阻撓敵性國家利用海洋之通商活動，將敵國艦隊、商船隊封鎖於港口內而動彈不得，其關鍵就在於制海權的掌握。關於制海權之定義，英國海軍戰略學家柯貝

⁴ 同前揭書，頁 42。

⁵ 同前揭書，頁 43-95。

(Julian S. Corbett) 解釋稱：「不管商業目的或軍事目的，所謂制海權，就是控制海上交通」，亦即：「為達致本身目的而利用海洋，同時也能夠拒絕敵國使用海洋之自由」。⁶因此，為掌握並強化制海權，強大的海軍以及位於主要航道、支援海軍遠距離兵力投射之中繼基地，乃是不可或缺。此即前述西塞羅主張之真髓。

二、重視海洋資源開發的現代海權論

被譽為「蘇聯的馬漢」之蘇聯海軍元帥戈爾什科夫 (S.G. Gorshkov) 於 1976 年出版的《國家海權》(The Sea Power of the State) 一書中，為「國家海權」做如下之定義：「開發世界海洋的手段與保護國家利益的手段，這兩者在合理結合的情況下的總合，便是一個國家的海權」，「海權的發展條件歸根究底取決於一個國家的經濟發展、社會發展的水平 and 這個國家的政策」，而海軍是國家海權構成中最基本的因素，用於運輸的商船隊、漁船隊，以及科學考察船隊也是國家海權的重要組成部分。⁷由此可知，戈爾什科夫的海權論，除了沿用馬漢所主張「商船隊結合海軍力量等於海權」概念之外，還強調運用海上力量開發海洋以壯大國力，反映出其海權思想發展已是與時俱進。戈爾什科夫在構想與執筆撰寫《國家海權》時，正值世界各國為爭奪海洋資源而召開聯合國第三次海洋法會議期間，顯示出其已注意到海洋資源開發與利用之重要性。

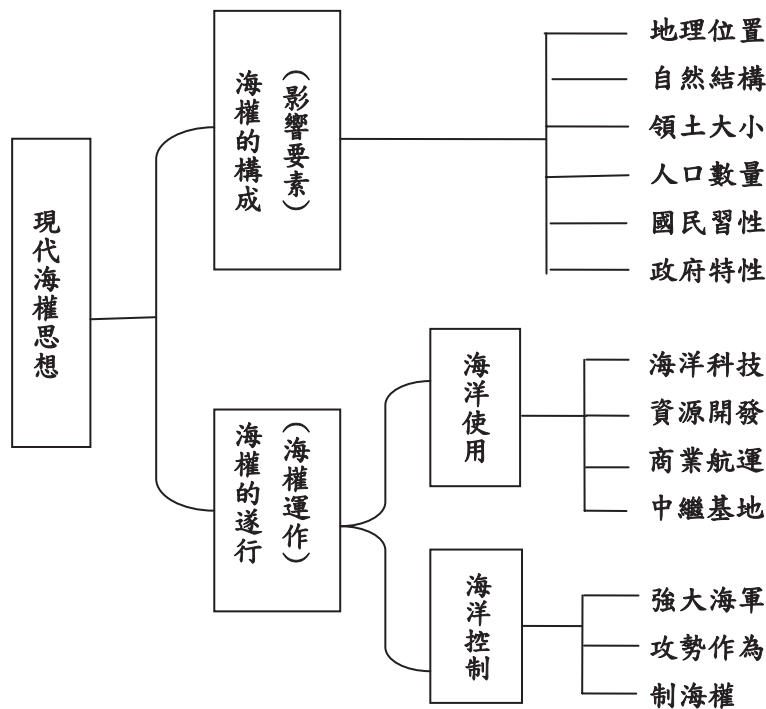
此外，由美日智庫邀集美日學者專家與前政府高官進行三次美日海權對話後，於 2009 年 4 月提出《為海洋穩定與繁榮之日美同盟海權》政策建言指出，馬漢所提倡的海權概念，即使在全球化經濟發展之今日，並未失去其妥適性。但是，在海洋法公約賦予沿海國家開發海洋資源與環境保護之具有主權性質的權利與管轄權之情況下，有關海洋之科研調查能力、資源開發能力、環保管理能力等，都應該是構成海權之要

⁶ 有關柯貝之海權論，參閱：ジェフリー・ティル (Geoffrey Till) 著・立川京一訳，〈コルベットのイギリス流の海戦方法——効果と実行にまつわる諸問題〉，立川京一など，《シー・パワー——その理論と実践》(東京：芙蓉書房，2008 年 4 月)，第 2 章。

⁷ 石家鑄，同前掲書，頁 18。

素。⁸在馬漢時代，受限於海洋開發技術，除了漁業資源之外，所謂的海洋使用，大都是指利用海洋水面作為與海外商業交易、海軍兵力投射之運輸手段，至於較深的海洋水面下以及海底資源，仍然是待開發的處女地。但是，在後馬漢時代，由於與海洋科技之進步，構成馬漢海權論第一個環節的「生產」角色，擴及到海洋資源的開發與利用；其次，民族自決的力量勃興，也讓第三個環節的「殖民地」角色出現變化，改由與同盟國家締結提供基地之軍事協定與貿易協定所取代，因此現代海權思想體系即可以圖一概之。

圖一、現代海權思想體系



資料來源：筆者根據鈕先鍾繪製馬漢海權思想體系圖改製。鈕先鍾，《西方戰略思想史》（南寧：廣西師範大學出版社，2003年），頁394。

⁸ 〈日米シーパワーダイアログ〉，2009年4月17日，《海洋政策研究財団》，https://www.sof.or.jp/report/pdf/200904_seapower.pdf，2010年8月3日アクセス。

1982 年 12 月，在歷經近 10 年交涉之第三次聯合國海洋會議達成妥協，並簽署海洋法公約。該公約於 1994 年生效前後，沿海國家紛紛摩拳擦掌，採取法體制整備以及強化海上力量等相關措施，以確保其應有的海洋資源權益。公約內容涉及海域界限、航行包括通過用於國際航行的海峽之權利、海洋的和平與安全使用、海洋生物資源的養護與管理、海洋環境保護與保全、海洋科學研究、爭端解決方式等。不過，由於公約形同讓沿海國家重新分配全人類共有的海洋資源，並且大幅限縮公海自由原則之適用範圍，再加上圍繞著沿海國家間重疊海域劃界問題所衍生出之紛爭，都將牽動 21 世紀國際社會之和平與安全。依據公約規定，即使是微不足道的島礁，也可能獲得龐大的海洋資源。例如，日本不惜耗費鉅資維護在海水漲潮時露出水面的面積不足 10 平方公尺的沖之鳥礁，目的即在於藉此獲得面積約 40 萬平方公里之 EEZ 海域與大陸架。同樣地，釣魚臺主權爭議的背後，也是潛藏著臺日「中」三方為龐大海洋資源之爭奪。

參、 中共為建構陸海複合體海權大國做準備

一、陸權國家之歷史傳統

歷史上的中國，雖然有明朝初期鄭和從 1405 至 1433 年間，先後 7 次率領龐大艦隊下西洋，跡遍及東南亞，最遠抵達非洲東海岸莫三比克，但仍無法掩飾千年以來即是陸疆大國，而且曾經愚昧地頒布禁海令之事實。不過，從地緣戰略的角度觀之，在 1840 年「中英鴉片戰爭」以前，對中國歷代王朝所構成的威脅，除了明朝時期倭寇在東部沿岸騷擾之外，絕大部分是來自北方陸疆外族之侵擾，再加上中國大陸物產資源豐富、人民以農耕為主的生活習性，以致中國歷代君主與庶民無意走向海洋，讓中共始終停格在陸權國家之歷史定位。

事實上，中共擁有發展海洋經濟之優越條件。大陸海岸線長達 18400 公里，面積在 500 平方公尺以上的島嶼 6000 多個，可管轄海域面積約為 300 萬平方公里，居世界第九位，海洋生物種類繁多，漁業資源豐富；可管轄海域中，有面積近 70 萬平方公里之 30 餘個沉積盆地，蘊藏海洋

石油資源約 240 億噸，天然氣資源約 14 兆立方米；沿海具有 150 個面積大於 10 平方公里的海灣，可供建設中級以上船舶停靠的港區有 160 多處。⁹由此可看出，中共在客觀的地緣戰略條件上，具備馬漢所提示影響海權發展要素中的前三項客觀要素：地理位置、自然結構、領土範圍，中國歷代王朝發展海權所欠缺的是，人為主觀上的另外三項要素，亦即，從事海洋經濟活動相關的人口多寡、從事海洋活動之民族習性，以及為政者與政府政策是否鼓勵或支持國民面向海洋之發展。

自滿清末年以降，除了俄羅斯外，歐美列強對清朝構成的威脅都是來自海洋，李鴻章等人雖曾力圖振作，無奈渠等實施的「三洋布防、各司其職」的守勢海軍戰略，¹⁰無法抵擋歐美列強之攻勢海軍戰略，更遑論慈禧太后之誤國。孫文創建中華民國後，雖認知海權發展的重要性，並提出「海軍建設應列為國防建設之首要」、「興船政以擴海軍」之議，¹¹可惜當時政府忙於北伐、抗戰、剿共等關係國家存亡的重大急迫事項，而未能竟其功。中共建政後，毛澤東曾做出「建設強大的海軍」之指示，¹²但也因為毛政權忙於反右鬥爭、囿於物質與技術條件的限制、以及蘇聯的威脅等因素，導致對海權發展有心無力。一直到鄧小平啓動改革開放政策後，面向海洋的海權發展戰略才逐漸形成。

二、海權與陸權之爭辯

在毛澤東執政時期，中共當局將馬漢海權論視為帝國主義的理論，是為歐美海權大國對外侵略擴張與占領殖民地戰略而服務，對其採取批判的態度，導致海防與海軍的發展始終是中共國家戰略中比較薄弱的一環，不僅沒有海權的概念，連海洋意識也很淡薄。¹³不過，檢視毛後海權發展之趨勢，以及從近年來中共海權論者言必稱馬漢，甚至已故中共軍委副主席劉華清被稱為「中國馬漢」、共軍出版社都出版馬漢海權論中譯本等現象來看，中共決策層與戰略研究社群顯然已經受到馬漢海權

⁹ 石家鑄，前揭書，頁 183。

¹⁰ 鞠海龍，《中國海權戰略》（北京：時事出版社，2009 年 11 月），頁 15。

¹¹ 石家鑄，前揭書，頁 31。

¹² 中國中央文獻出版社編，《毛澤東軍事文集第 6 卷》（北京：軍事科學出版社，1993 年），頁 326。

¹³ 石家鑄，前揭書，頁 33。

思想之影響。有中共學者甚至認為，部分海權研究社群的人對於馬漢海權論的崇拜，幾乎到了偏執的地步。¹⁴兩位美國學者即在題為〈具有中國特色的制海權〉論文中指出，美國有朝一日會發現，馬漢在中國大陸復活，並且危害到美國及其亞洲盟國。¹⁵

不過，中共海權研究社群對此有不同意見。「中國現代國際關係研究所」張文本主張：「沒有一支強大的海軍，中共就肯定沒有偉大的未來」、「海軍關乎中共的海權，海權關乎中共的未來發展」，為確保海外市場與能源供應無虞、保護經濟發展重心之東南沿海地區安全，以及保障和平統一臺灣等國家利益與安全戰略之需要，呼籲中共當局要發展海權，並建立強大的海軍。¹⁶張文本強調，臺灣「既是中共進入太平洋的前沿基地，也是中國大陸東部地區經濟黃金地帶的前鋒拱衛；南沙群島則是中共在麻六甲海峽通行自由權利的最前沿的基地」，因此，實現對臺灣與南沙部分島嶼的主權，「關係到能否實現中共海權的關鍵步驟」。另一方面，中共國防大學徐棄郁則從地緣政治制約性、綜合國力，以及與霸權國家衝突的風險等角度，主張要避免進入「海權的誤區」。徐棄郁反駁稱：「具有海陸雙重地理身分的國家盲目追求海權，可能反而危及自身的發展與生存」，中共「應該更加冷靜客觀地評估自身的能力與條件，並確立合理的戰略目標」。¹⁷不過，黑龍江大學楊勇認為，中共做為世界性大國，必須要有獨立的全球戰略，才能確保自身的海洋權益與海上運輸線安全，並且在全球範圍維護國家利益，不應將美國的反應作為制定對外戰略之依據，在當前面臨來自陸疆威脅較小之際，應該建設

¹⁴ 唐世平〈再論中國的大戰略〉，《戰略與管理》（北京），第4期，2001年，頁29-37。

¹⁵ Toshi Yoshihara, James Holmes, "Command of the Sea with Chinese Characteristics", *Orbis*, Vol. 49, Issue 4 (Autumn 2005), pp. 677-694. 劉華清在其回憶錄中述及其提出中共海軍戰略時，曾簡述馬漢的海權思想，並讚揚馬漢為海權國家之海洋權益維護，「提供了有力的理論武器」，由此可推斷劉華清之海軍戰略，亦受到馬漢海權思想之影響。劉華清，《劉華清回憶錄》（北京：解放軍出版社，2007年8月），頁432-33。

¹⁶ 張文本，〈經濟全球化與中共海權〉，《戰略與管理》（北京），第1期，2003年，頁86-94。

¹⁷ 徐棄郁，〈海權的誤區與反思〉，《戰略與管理》（北京），第5期，2003年，頁15-25。

以航空母艦為核心的現代化藍色海軍，才能發揮海陸兼備的優勢。¹⁸中國大陸人民大學教授時殷弘分析近代歐洲陸海複合國家法國、荷蘭、葡萄牙、西班牙之海權發展經驗時指出，民族性傾向大陸性的法國與西班牙都試圖走海陸兼顧的發展路線，但最終以失敗收場，此一結局表明，任何國家都無法長期支應兩個不同方向的戰略努力。時殷弘總結指出：「陸海複合國家的真正強國之路在於：避免陷入兩難困境，積極創造條件，把戰略方向定於海上，並不排除在條件允許的時候在陸上有所作為」。其次，時殷弘表示：「中國若想面向海洋發展，在戰略集中的前提下，確保陸疆的穩定，亦即，持續強化與俄羅斯與中亞國家的友好關係，並穩定與印度、越南的關係，以及維持朝鮮半島的和平局面，俾便擺脫戰略選擇的兩難與海陸兩面受敵的困境」。¹⁹

北京大學教授葉自成指出，重視海軍建設以掌握制海權之傳統海權論，對當代中國大陸學者思考中共海權發展之路，影響頗為深遠。葉自成主張，傳統海權論者關注的制海權問題，應該在適當發展保衛和控制「四海一峽」（渤海、黃海、東海、南海，以及臺灣海峽）之基礎上，透過與相關國家的合作關係，追求非排他性的海上運輸線安全。不過，葉自成強調，中國的歷史主要是陸權國家的歷史，中國文化主要是源自於黃河、長江等內陸大河，大陸空間的重要性始終超過海洋空間，政經文化的心臟地帶也都是在大陸而不在海洋，因此，「中共不太可能發展成為一個海權國家，但中共應從一個海權較弱的陸權國家，發展成為一個有強大海權的陸權大國」。²⁰

三、毛後領導人對海權之認知與發展

其次，觀察毛後中共海權發展政策內涵與走向，可以清楚浮現毛後三位領導人都是馬漢海權論的信徒，渠等均致力於建構馬漢海權論的三項主觀要素：增加從事與海洋相關的人口數量；透過實際的政策操作與

¹⁸ 楊勇，〈發揮海陸兼備優勢是大型海陸複合國家的必然選擇〉，《黑龍江社會科學》（黑龍江），第3期，2004年，頁26-29。

¹⁹ 邵永靈/時殷弘，〈近代歐洲陸海複合國家的命運與當代中國的選擇〉，《世界經濟與政治》（上海），第10期，2000年，頁47-52。

²⁰ 葉自成/慕新海，〈對中國海權發展戰略的幾點思考〉，《國際政治研究》（北京），第3期，2005年，頁5-17。

宣傳，培養民眾面向海洋之習性；決策者與政府部門持續關注海洋發展並制定相應的海洋發展政策。

首先，鄧小平在改革開放元年 1979 年 8 月巡視海軍部隊時表示：「海洋不是護城河。當前世界各國爭相把科技重點、經濟發展的重點、威懾戰略的重點轉向海洋，我們不可以掉以輕心。中國要富強，必須面向世界，必須走向海洋」。²¹換言之，鄧小平為推動對外開放政策，以及面向海洋、走向世界的發展，必須把眾人內心的護城河海洋，轉變成為航向世界的海上通道，以利其對外「招商引資」，把中國大陸沿海地區優先與國際社會接軌。同時，鄧小平亦指示：「要建設具有現代化作戰能力的強大海軍」。²²

其次，江澤民對於海權發展的態度，則是：「要充分認識海洋的戰略地位與海軍建設的重要性」、「開發和利用海洋對於我國的長遠發展將具有越來越重要的意義。因此，我們一定要從戰略的高度認識海洋，增強全民族的海洋觀念」。²³不僅如此，江澤民為確保海外石油能源等「戰略性資源」的穩定供給，在 1997 年中共第 15 次黨大會政治報告提出「走出去」戰略，結合鄧小平以來的「引進來」戰略，再加上經濟全球化浪潮持續推進，以及中共加盟世界貿易組織，讓中共經濟發展與世界經濟產生更加緊密的相互依存關係。²⁴如何維護中共分布在全球範圍的利益，即成為其決策者規劃海權戰略之課題。對於此點，胡錦濤則表明：「海洋是國際交往的大通道和人類可持續發展的戰略資源寶庫，無論推進發展還是維護國家安全，我國在海洋空間都擁有巨大的戰略利益」，²⁵更進一步確認海洋資源開發與海上運輸線安全與中共經濟持續發展之緊密連動關係。

2005 年 7 月 11 日，中共政治局常委黃菊與李春長二人連袂出席「鄭和下西洋 600 周年紀念」大會，黃菊在講話中指出：「中國既是陸上大

²¹ 石家鑄，前揭書，頁 34。

²² 平松茂雄，《中国の戰略的海洋進出》（東京：勁草書房，2002 年 1 月），31 ページ。

²³ 石家鑄，前揭書，頁 34-35。

²⁴ 鄭又平/林彥志，〈中國「走出去戰略」之分析〉，2008 年 8 月 26 日，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/4589>，2011 年 11 月 1 日登入。

²⁵ 石家鑄，前揭書，頁 35。

國，也是海洋大國，發展海洋對於保障國家安全、維護主權權益、保護資源環境、促進經濟社會發展都具有重要的戰略意義」。爲此，中共當局決定把 7 月 11 日定爲「航海日」，希望透過宣傳普及航海與海洋知識，以增強全民族的海洋意識。²⁶其次，中央電視臺亦推出「1405—鄭和下西洋」電視紀錄片，讓民眾回顧此段歷史的榮光，希望激發出民眾走向海洋的熱情。²⁷此外，「中國國家安全局」於 2009 年 7 月 18 至 20 日，在廣東珠海舉辦「海洋中共 60 年」之全國性海洋專題博覽會。²⁸中共高規格地紀念「鄭和下西洋」等活動，用意在於宣示中共當局重視海洋發展政策，希望將民眾的目光轉向海洋，並支持其發展海洋強國的政策。

從以上論述可知，毛後三位領導人之政策操作，引導中共走向陸海複合體的海權大國發展之趨勢明顯。值得特別強調的是，在江澤民執政期間，積極透過外交交涉，除了與印度、不丹之外，已先後解決包括俄羅斯、越南在內的 12 個陸疆相連國家之國境界線爭議，爲中共轉身面向海洋發展海權，創造史無前例的大好環境。

肆、中共海權發展戰略：以海軍協助開發海洋、以海洋富國強兵

美國五角大廈所發表的 2011 年版中共軍力報告特別議題《中國不斷發展的海洋戰略》指出，1980 年代初期以來，兩個重要因素促成中共海洋觀念的變化。第一，冷戰結束導致中共地緣政治環境發生根本性的轉變。美國派遣航空母艦介入 1996 年臺海危機，突顯出將來中共若要對臺動武將面臨美國干預的潛在挑戰，以及中共當局發展現代化海軍的重要性——要發展能夠開展反介入/區域拒止（Anti-Access/Area Denial, A2AD）行動。第二，與海洋相關經濟利益之日益擴大，已經影響到北

²⁶ 〈黃菊李長春出席鄭和下西洋 600 週年紀念大會〉，中央電視台，2005 年 07 月 11 日，<http://big5.cctv.com/gate/big5/www.cctv.com/news/china/20050711/102942.shtml>，2011 年 10 月 30 日登入。

²⁷ 〈1405—鄭和下西洋〉，中央電視台，2005 年 7 月 11、12、14 日，<http://big5.cctv.com/gate/big5/www.cctv.com/geography/special/C14148/02/index.shtml>，2011 年 10 月 30 日登入。

²⁸ 〈我國第一個全國性海洋專題博覽會將在珠海舉辦〉，人民網，2009 年 6 月 11 日，http://big5.china.com.cn/info/2010-03/03/content_19513590.htm，2011 年 11 月 5 日登入。

京對海洋力量的理解。²⁹事實上，早在 1959 年 11 月，中共國家主席劉少奇在視察海軍時，曾揮毫寫下：「建設強大海軍，發展我國海洋事業」。劉少奇題辭顯示出其具有以海軍力量確保與開發海洋權益之構想。³⁰主管海洋事務之國家海洋局於 1964 年成立時，即隸屬於海軍管轄。其後雖改隸於國務院，但國務院與中央軍委會仍然於 1982 年 6 月，做出「在海洋調查活動上，必須與海軍維持特別的緊密關係，強化與海軍的合作」之決定。³¹換言之，中共海權發展戰略是政軍結合、相互支援的兩路並進路線。

一、發展海洋強國之體制與政策

1974 年 4 月，鄧小平出席聯合國第六屆特別大會，並發表演說，呼應第三世界新興國家資源民族主義之抬頭，以及建構海洋新秩序之要求。此一演說為中共參與聯合國第三次海洋法會議增溫，並宣告中共進出海洋的決心。³²在第三次海洋法會議召開期間，中共當局始終積極參加各期會議之審議工作，以爭取自身的海洋權益。³³

為了因應 1982 年聯合國海洋法公約簽署與生效施行，中共積極擬定海洋開發戰略，並相繼整備相關的法體制。1992 年 2 月 25 日，中共公布《領海及毗連區法》，將臺灣及附屬島嶼（包括釣魚臺）、與東南亞國家有主權爭議的南沙群島等列為其領土，各相關島嶼周邊 24 浬海域自然被劃入其領海與鄰接區。1996 年 5 月 15 日，中共當局批准海洋法公約。其後，中共陸續制定《中國海洋 21 世紀議程》（1996 年）、《專屬經濟區和大陸架法》（1998 年）、《全國海洋經濟發展規劃綱要》（2003 年）、《國家海洋事業發展規劃綱要》（2008 年）、《海島保護法》（2009 年）等一系列與海洋發展相關之政策與法令，彰顯其開發與

²⁹ Office of the Secretary of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011", [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf#search=China 2011 Military and Security](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf#search=China%202011%20Military%20and%20Security), pp. 57-63.

³⁰ 平松茂雄，前揭，5 ページ。

³¹ 平松茂雄，前揭，10-11 ページ。

³² 平松茂雄，前揭，1-4 ページ。

³³ 劉中民，《世界海洋政治與中國海洋發展戰略》（北京：時事出版社，2009 年 12 月），頁 268。

維護海洋權益之決心，並揭櫫海洋經濟發展的總體目標。其中，《全國海洋經濟發展規劃綱要》即是國務院依據中共第 16 屆黨大會政治報告「海洋開發」項目之要求所制定，首次提出建設「海洋強國」目標。³⁴《綱要》表明：「堅持海洋經濟發展與國防建設統籌兼顧，保證國防安全。海洋經濟發展要與增強國防實力、維護海洋權益、改善海洋環境相適應，堅持軍民兼顧、平戰結合，使海洋經濟發展與國防建設相互促進、協調發展。保證國防建設的用海需要，保護海上軍事設施」。³⁵由此可知，《綱要》設定海洋發展之總體目標，主要是為維護主權與領土完整，以及開發與利用海洋。同時，海軍是實現目標之保障力量，而海洋發展則是支援海軍力量增強的重要因素。

2010 年 10 月，中共第 17 屆 5 中全會通過《制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃》，提出推動海洋經濟發展之「百字方針」，要求：「堅持陸海統籌，制定和實施海洋發展戰略」、「合理開發利用海洋資源，加強漁港建設，保護海島、海岸帶和海洋生態環境」、「保障海上通道安全，維護我國海洋權益」。³⁶「中國國家海洋局海洋發展戰略研究所」所長高之國在公布 2011 年版《中國海洋發展報告》記者會上表示，《十二五規劃》提出「堅持陸海統籌」發展戰略，乃是中華民族突破自古以來黃土文化和農耕文明，也是對以往政策的延續，更是一個新的歷史起點。

2011 年版《中國海洋發展報告》指出，中國大陸擁有廣闊的管轄海域和豐富的海洋資源，具有發展海洋經濟的雄厚基礎，在經濟發展面臨資源供給不足的形勢下，應大力開發利用海洋資源，使海洋成為支撐經濟持續發展的戰略基地。³⁷該《報告》公布的數據顯示，第十一個五

³⁴ 張開城，〈加強海洋社會學研究和海洋社會建設〉，中國社會科學院社會學研究所，2009 年 5 月 9 日，http://www.sociology.cass.net.cn/shxw/xstl/t20090425_21541.htm，2010 年 10 月 29 日登入。

³⁵ 陳峰主編，《21 世紀的中國與日本》（北京：世界知識出版社，2006 年 10 月），頁 93-94。

³⁶ 〈中國中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議〉，新華社，2010 年 10 月 28 日，<http://www.shaoxing.gov.cn:82/gate/big5/www.shaoxing.gov.cn/23/96979.htm>，2011 年 10 月 28 日登入。

³⁷ 〈《中國海洋發展報告（2011）》首發〉，中國國土資源部，2011 年 4 月 29 日，ht

年（2006 年至 2010）規劃末期 2010 年，中共全國海洋生產總值由第十個五年規劃末期 2005 年的 1.77 兆人民幣，增長為 3.8 兆，比 2009 年度成長 12.8%，占國內生產總值 GDP 的 9.6%，創造了 3200 萬個就業機會；第十一個五年規劃期間之海洋經濟年成長率為 13.5%，海洋經濟已經成為中共國民經濟新的增長點。³⁸

支撐中共海洋經濟快速發展的背後動力，除了後述的海軍力量外，還有造船業與海運業。於改革開放初期成立的「中國船舶工業總公司」，基於國防工業整體改革需要，於 1999 年分割成為負責南方地區造船工業的「中國船舶工業集團公司」（CSSC），以及負責北方的「中國船舶重工集團公司」（CSIC）。CSIC 乃是中共最大造船集團，總體造船能力約為每年 700 萬噸，所屬大連造船工業公司是中共北海艦隊的造船基地。其次，CSSC 是世界第三大造船公司，並且負責為東海艦隊和南海艦隊建造艦艇。根據中共當局統計，截至 2009 年底，其國內共有 1242 家造船企業。中共造船數量於 2008 年超越日本成為世界第二，翌年更是超越南韓而躍居第一，佔全球建造船舶噸位總數的 37.7%。³⁹至於海運方面，根據《2011 中國航運發展報告》指出，該年全球貨物吞吐量排名前 20 大港口中，中共佔有 12 席，而全球 20 大集裝箱港口行列的港口數量，中共占有 8 個，上海首次超越新加坡成為全球第一大集裝箱港。

此外，截至同年底，中共全國擁有運輸船舶 17.84 萬艘、1 億 8040 萬載重噸，「中國遠洋運輸（集團）總公司」（COSCO）總運力達 799

tp://big5.mlr.gov.cn/gate/big5/news.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201104/t20110429_849108.htm，2011 年 10 月 28 日登入。

³⁸ 〈戰略所舉行《中國海洋發展報告（2011）》首發儀式〉，國家海洋局海洋發展戰略研究所，2011 年 4 月 30 日，http://www.cima.gov.cn/_d271474530.htm，2011 年 10 月 28 日登入。2010 年版的報告指出，2001 年至 2009 年海洋生產總值年均增長率為 16.12%，遠高於同期國民生產總值的平均增長率。〈國家海洋局發布 2010 中共海洋發展報告〉，新浪網，2010 年 5 月 11 日，<http://news.cnyes.com/Content/20100511/KC994TVHPF0SA.shtml?c=event>，2010 年 5 月 11 日登入。

³⁹ 〈俄：中國海軍艦艇數世界第一 戰力仍遠遜美軍〉，人民網，2011 年 9 月 22 日，<http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/top01/11053250/20110922/16780279.html>；〈中國船舶領航世界造船工業 成為世界第一造船大國〉，人民網，2011 年 8 月 9 日，<http://ccnews.people.com.cn/BIG5/15370235.html>，2011 年 11 月 5 日登入。

艘、5778 萬載重噸，擁有集裝箱箱位 132 萬 4 千多個 TEU（標準集裝箱）。其中，COSCO 與另一家國企「中海集裝箱運輸公司」（CSCL）在全球 20 大集裝箱班輪企業中之排名分別為第 6 及第 8 位。⁴⁰

二、以爭奪制海權為目標的海軍戰略轉變

江澤民執政以降，向來被視為國土防衛弱點之海軍發展，隨著改革開放成果的顯現，海軍發展已成為強化國防建設之優先項目。由中共的政策文件以及戰略研究社群的論述可知，中共海軍不僅扮演與周邊國家爭奪東海、南海之島嶼主權與海洋資源，更是解決臺灣問題的關鍵力量。簡言之，當代中共海軍之主要任務，在於爭奪制海權，以確保海上運輸線安全，並且將武力投射作為外交政策工具。

被鄧小平拔擢、於 1982 年出任中共海軍司令員劉華清，在接任新職後接受《人民日報》專訪時，呼籲各界要關切海洋資源的重要性及海洋開發之緊急性，並主張為防衛中共之海洋權益，必須迅速建設強大的現代化海軍。⁴¹1983 年底，劉華清在海軍高幹研究班的講話中，以「積極防禦，近海作戰」概括新時期海軍作戰方針。劉華清強調，過去海軍將 200 浬海域視為近海，但是依照鄧小平指示，必須統一「近海」概念為：「黃海、東海、南海、南沙群島及臺灣、沖繩島鏈內外海域，以及太平洋北部的海域」。在此基礎上，劉華清於 1985 年底提出「近海防禦」海軍戰略，其主要內容為：

1. 性質：區域防禦型戰略；
2. 區域：主要限定在第一島鏈及其外沿海區，隨著海軍力量的壯大，將逐步擴大到太平洋北部至第二島鏈；
3. 目的：維護國家統一與領土完整及海洋權益，應付海上局部戰爭，嚇阻與防禦來自海上的侵略，維護亞太地區和平；

⁴⁰ 〈交通部正式發布《2010 中國航運發展報告》〉，2011 年 7 月 5 日，鉅亨網，<http://news.cnyes.com/Content/20110705/KDXY1PSKEY5DU.shtml>，2011 年 11 月 5 日登入。

⁴¹ 平松茂雄，前掲，41-42 ページ。

4. 任務：區分為和平時期與戰爭時期。前者任務為：1.實現和維護國家統一，保衛領土主權和海洋權益；2.為外交政策服務；3.嚇阻來自海上的威脅；4.應付可能發生的海上局部戰爭；5.支援和參加社會主義建設。⁴²

為因應「近海防禦」戰略需求，中共海軍必須達到以下作戰能力：

1. 能在近海主要作戰方向上一定的時期內奪取並保持制海權；
2. 能在必要的時間裡，有效地控制與中共海區相連的重要海上通道；
3. 能在與中共海區相鄰的海區進行作戰；
4. 具有較強的核武反擊能力。⁴³

為達到上述戰力要求，劉華清構思以下三大系列水面艦艇之部署。第一類是排水量 3000 到 5000、6000 噸以上的驅逐艦；第二類是排水量 2000、3000 噸的護衛艦；第三類是兼顧近海巡邏、導彈攻擊或反潛的 500 到 1000 噸左右的導彈護衛艇。至於潛艇方面，則是研製核動力的攻擊型潛艇與戰略導彈潛艇兩種。而航空母艦方面，當時劉華清規劃以 15 至 20 年時間進行預研。⁴⁴關於研製並部署航艦的目的，劉華清指出：「主要是用於解決對臺鬥爭需要、解決南沙群島爭端和維護海洋權益等方面的任務，平時還可以用於擴大維護世界和平的政治影響力」。⁴⁵1993 年 8 月 1 日建軍節，劉華清以中央委會副主席身分發表專文表明：海洋與中華民族的生存與發展具有密切關係，為防衛海洋權益，必須建設強大的海軍。⁴⁶於 1997 年 3 月制定的國防法，即將「維護國家海洋權益」規定為國防目標之一，而 2002 年版《國防白皮書》亦首度提及「維護海洋權益」。⁴⁷

⁴² 劉華清，前揭書，頁 434-38。

⁴³ 劉華清，前揭書，頁 438。

⁴⁴ 劉華清，前揭書，頁 470-71。

⁴⁵ 劉華清，前揭書，頁 479。

⁴⁶ 劉華清，〈堅定不移地沿著建設有中國特色現代化軍隊的道路前進〉，中國中央委員會編《求是》（北京），第 15 期，1993 年。

⁴⁷ 中國國務院新聞辦公室，《2002 年中國的國防》，中國中央政府，2005 年 5 月 26 日，

誠如美國國防大學教授柯爾（Bernard D. Cole）所言，中共海軍發展戰略的主要目標，是為對應可能出現的臺海危機，但是在臺灣問題解決後，新的海軍戰略將會聚焦於制海權之爭奪，以保護其海上運輸線。⁴⁸中共學者亦主張，為了奪取制海權，中共海軍必須擁有有效控制與中共相關的戰略海上運輸線之實力。

例如，在東海，中共只有突破美日之「島鏈封鎖」，獲取進軍海洋的出口，才能拓展海洋發展空間。⁴⁹2010 年版《中國海洋發展報告》亦指出，中共海洋權益遍布全球，並且隨著經濟成長而持續擴大，讓中共國家安全戰略重心轉移到全球範圍權益安全的防衛，海洋安全正是此一轉型的重要組成。而維護海洋安全的使命，主要是保護海上運輸線安全、打擊海盜和海上恐怖主義等。⁵⁰基於此，確保海上運輸線安全成為中共軍方之核心任務，近年來中共海軍走向藍水遠洋海軍發展之戰略目標即在此。

根據「中國國土資源部」統計，截至 2006 年底，中共全國原油剩餘經濟可採儲量為 20.43 億噸，天然氣剩餘經濟可採儲量為 2.449 兆立方公尺。⁵¹另一方面，「中國國家能源局」在 2010 年公佈的數據顯示，中共於 2009 年生產原油 1.89 億噸，淨進口原油卻高達 1.99 億噸，原油進口依存度首次超過警戒線 50%，達到 51.29%。廈門大學「中國能源經濟研究中心」主任林伯強表示，預計到 2015 年，中共石油進口依存度將達到 65%，到 2020 年可能達到 70%以上。⁵²而中共進口原油有八

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/26/content_1384.htm，2011 年 10 月 28 日登入。

⁴⁸ Bernard D. Cole, "The PLA Navy's Developing Strategy", *China Brief*, Volume 6, Issue 21 (October 25, 2006), http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=32166&tx_ttnews%5BbackPid%5D=196&no_cache=,2011年10月26日登入。

⁴⁹ 季國興，《中國的海洋安全和海域管轄》（上海：上海人民出版社，2009 年 9 月），頁 150。

⁵⁰ 國家海洋局，《中國海洋發展報告》（北京：海軍出版社，2010 年 5 月），頁 182-183。

⁵¹ 〈2006 年世界主要產油國儲量排行榜〉，2007 年 5 月 4 日，中國經濟網，http://big5.ce.cn/gate/big5/top.ce.cn/07phcs/dt/200705/08/t20070508_11277751_1.shtml，2010 年 10 月 26 日登入。

⁵² 馬迪，〈中國原油進口依存度首超警戒線〉，經濟參考報，2010 年 3 月 19 日，[http:](http://)

成以上必須通過麻六甲海峽，一旦該航道遭到封鎖，將嚴重危害中共經濟發展。有鑒於此，胡錦濤曾在 2003 年 11 月間，表達「麻六甲困境」之憂慮，並要求必須制定因應措施，以及新的石油能源發展戰略，以確保能源安全。⁵³

《華盛頓時報》於 2005 年 1 月披露，美國國防部淨評估辦公室提出《亞洲能源的未來》報告指出，中共企圖沿著中東到南海航線建構與相關國家間的戰略關係，以取得攻守兼備的海軍中繼基地，以掌握該航線之制海權。該報告稱此措施為「珍珠鏈（string of pearls）」戰略，包括在巴基斯坦瓜達爾（Gwadar）港修建新的海軍基地；在孟加拉吉大港（Chittagong）修建貨櫃集散場，尋求與該國更廣泛的軍事與商業關係；在緬甸建設海軍基地，並且在孟加拉灣（Bay of Bengal）與麻六甲海峽附近島嶼設置電訊情報蒐集站；在柬埔寨建設由中共南部貫穿該國連結印度洋之鐵道；考慮協助泰國建設穿越克拉地峽（Kra Isthmus）運河工程，以繞過麻六甲海峽；在南海永興島（Woody Island）擴建機場，以利其兵力投射。另外，中共亦積極發展與斯里蘭卡之關係，意圖將其納為第 7 顆珍珠。⁵⁴

其次，中共在三亞港附近亞龍灣興建可容納核潛艦的大型海軍基地。該基地潛艇可南行穿越南海扮演中共突破「麻六甲困境」、確保進入印度洋海上運輸線安全的重要角色，或者是向東進入太平洋至關島、夏威夷，進而威脅美國西岸。⁵⁵2010 年 4 月 9 日，胡錦濤赴該基地視察，並發表重要講話，肯定海軍在「維護國家海洋權益中具有重要地位和作

//big5.chinataiwan.org/jm/hgjj/201003/t20100329_1300308.htm，2010 年 10 月 27 日登入。

⁵³ 陳挺，〈中國欲破馬六甲困局 泰國路線圖生轉機〉，21 世紀經濟報導，2004 年 02 月 13 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1037/2337302.html>，2010 年 10 月 26 日登入。

⁵⁴ “China builds up strategic sea lanes”, *The Washington Times*, January 17, 2005, <http://www.washingtontimes.com/news/2005/jan/17/20050117-115550-1929r/>; Chris Devonshire-Ellis, “China’s String of Pearls Strategy”, *China Brief*, <http://www.china-briefing.com/news/2009/03/18/china%E2%80%99s-string-of-pearls-strategy.html>.

⁵⁵ 廖文中，〈中國海軍積極建設海下戰場〉，《全球防衛》（臺北），第 258 期，2006 年，<http://www.dii.com.tw/mag/mag258/258-78.htm>，2010 年 10 月 25 日登入。

用」。⁵⁶胡錦濤此行彰顯中共海軍已經進入到由「近海防禦」型的小海軍，向「遠海防衛」型的大海軍轉變之關鍵時期。在胡錦濤巡視三亞灣時，一支由基洛級潛艇、導彈驅逐艦及護衛艦等 10 艘艦艇組成的中共海軍艦隊，正在東海實施演訓，並且在 4 月 10 日穿越沖繩西南海域進入太平洋進行演習與訓練。此一演訓表明，中共海軍已能夠在第一島鏈外展開行動，並致力於將活動範圍擴大至第二島鏈。中共將第一島鏈視為本土防衛與阻止外國介入臺海戰爭之不後退防衛線，為阻止敵對勢力越過防線，乃致力於在第一島鏈與第二島鏈間建立戰略緩衝地帶。對此，日本杏林大學教授平松茂雄分析指出，「共軍希望掌握連結青島、沖之島、島周邊海域及亞龍灣基地間所構成三角型海域內之制海權」。⁵⁷

胡錦濤在 2004 年提出「新歷史任務」後，中共官方與學者才開始公開表明海軍應該擴大活動範圍，⁵⁸同年底公布的《國防白皮書》即表明：「海軍擴大近海防禦作戰空間和防禦縱深」。⁵⁹接著，胡錦濤在 2007 年中共第 17 屆黨大會上表示：「提高近海綜合作戰能力的同時，逐步向遠海防衛型轉變，提高遠海機動作戰能力，提高維護國家領海與海洋權益，以保護國家日益發展的海洋產業、海上運輸和能源戰略通道的安全」。海軍司令員吳勝利則於 2009 年 4 月 15 日，在海軍建軍 60 週年大會上表示：今後「遠洋訓練成為常態，海軍五大兵種將每年多次組織部隊到遠海大洋練兵」。⁶⁰由此可知，中共海軍戰略已出現由「近海防禦」朝向「遠海防衛」調整。⁶¹

⁵⁶ 〈胡錦濤考察海軍駐三亞部隊強調推進軍事鬥爭準備〉，2010 年 4 月 11 日，解放軍報，<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/52984/7106429.html>，2010 年 10 月 25 日登入。

⁵⁷ 〈中国海軍，第一列島線を超える〉，2010 年 5 月 20 日，<http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/3525?page=3>，2010 年 5 月 26 日アクセス。

⁵⁸ Office of the Secretary of Defense, *op.cit.*, p. 61.

⁵⁹ 中國國務院新聞辦公室，《2004 年中共的國防》，中國中央政府，2005 年 5 月 27 日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/27/content_1540.htm，2011 年 10 月 28 日登入。

⁶⁰ 防衛省防衛研究所編，《中国安全保障レポート》，防衛省防衛研究所，2011 年 3 月，http://www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_JP_web_A01.pdf，2011 年 3 月 20 日アクセス。

⁶¹ 美國發表的 2011 年版中共軍力報告特別議題《中國不斷發展的海洋戰略》文內，附有一則討論中共海軍新角色「遠海防衛」(Debating China's Role in "Distant

伍、海洋權益與制海權之爭：「零和賽局」與「安全困境」

隨著經濟高度成長，中共於 1996 年成為石油淨進口國，並且在 2003 年成為世界第二大石油消費國。開闢新的能源供應來源，成為今後中共經濟持續發展之不可或缺要件，而被視為可能是第二個波斯灣之東海資源，當然成為中共覬覦之目標。中共於 1995 年 7 月間，在位於中國大陸海域內，距離日方片面劃定日「中」等距中間線約 3 浬處之「春曉 1 號」油氣田探勘到天然氣，⁶²也為日「中」雙方在東海資源開發爭端揭開序幕。

從國際法的觀點來看，日「中」兩國在東海爭端之根源，主要是在於 EEZ 與大陸架之劃界，以及釣魚臺主權歸屬問題。另一方面，從海權發展的觀點來看，此爭端主要存在於海洋資源與制海權之爭奪。屬於經濟層面的資源問題，是可以透過共同開發之雙贏途徑解決，避免出現「零和賽局」(zero-sum game)。至於牽涉到國防安全之制海權問題，則比較難以處理，稍有不慎，恐有陷入「安全困境」(security dilemma)之虞。

關於資源爭奪部分，中國大陸學者認為，雙方對於海洋法公約有關 EEZ、大陸架、以及島嶼制度之理解不同，以及對海域劃界標準的不同認定，是日「中」東海爭端的根本原因。從地理結構而言，東海大陸架是中國大陸向海的自然延伸，所以中共主張：「東海大陸架是中國大陸領土的自然延伸」，其對東海大陸架擁有不容侵犯的主權，而「大陸架的全部自然延伸至沖繩海槽」。⁶³另一方面，日本認為日「中」兩國間 EEZ 海域不足 400 浬，必須以中間線原則分配東海 EEZ，自然延伸原則不能適用。對於 EEZ 與大陸架劃界爭議，海洋法公約第 74 條與 83 條僅作出「應當在國際法院規約第 38 條所指國際法的基礎上以協議劃

Seas”)之說明欄，Office of the Secretary of Defense, *op.cit.*

⁶² 有關中共海洋調查船與探勘船在東海之調查與探勘活動情形，參閱：平松茂雄，前揭，第四章と第五章。

⁶³ 季國興，前揭書，頁 57；朱鳳嵐，〈東海爭端與中國安全〉，李向陽主編，《亞太地區發展報告（2010）：中國周邊安全環境評估》（北京：社會科學文獻出版社，2010 年 4 月），頁 46-56。

定，以使得得到公平解決」之模糊規定，無助於解決雙方爭議。2004 年 5 月下旬，中共開始在「春曉」油氣田進行開採作業，日方以該油氣田礦脈與日方礦脈相連，受到「吸管效應」影響，「中」方作業可能汲取到日方資源，因而要求「中」方停止作業，揭開東海資源爭奪戰之序幕。⁶⁴爲此，日「中」雙方自同年 10 月起，展開多次的局長級交涉。交涉期間，中方表現出不惜以武力阻止日方在該海域探勘之強硬態度，並派出海軍艦艇在該海域附近進行示威。對此，日方亦不甘示弱，制定保護與促進海洋權益之「海洋基本法」，以及必要時得以動用武力保護民間企業開發東海資源作業安全之「海洋構造物安全水域設定法」作爲因應。誠如卡爾德（Kent E. Calder）所言，如果雙方在東海資源開發問題未取得共識，今後雙方存在著爆發衝突的可能性。⁶⁵

惟日「中」雙方基於「合則兩利」，以及經濟發展互有需要之考量，在歷經近兩年的首腦互訪後，雙方達成建構「戰略互惠關係」、將東海化爲「和平、合作、友好的海」之共識。在此背景下，雙方於 2008 年 6 月公布共同開發案構想。⁶⁶不過，由於中共內部出現反彈聲浪，導致在延宕近兩年後才首度召開實務層級交涉。不過，剛露出曙光之交涉，卻因爲中共以釣魚臺事件爲由，片面宣布延期而中斷，讓東海爭議往「零和賽局」傾斜。此事件顯示出「中」方改變鄧小平以來「擱置爭議」作法，並且將釣魚臺主權紛爭與東海資源開發掛勾。

無庸置疑，中共大幅增強海軍戰力之目的，除了爲因應未來臺海兩岸紛爭外，也是爲以軍事手段與日本爭奪釣魚臺主權作準備。⁶⁷不過，中共之動機並非只是主權問題考量，還牽涉到海權發展戰略。中國大陸

⁶⁴ 〈日中境界海域の天然ガス採掘施設 日本政府、中国に懸念表明へ〉，《産経新聞》，2004 年 6 月 8 日付。

⁶⁵ ケントカルダー（日経新聞社国際部訳），《アジア危機の構図》（Pacific Defense: Arms, Energy, and America's Future in Asia）（東京：日本経済新聞社，1998 年），6 ページ。

⁶⁶ 外務省，〈東シナ海における日中間の協力について〉，2008 年 6 月 18 日，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/press.html，2008 年 6 月 20 日アクセス。

⁶⁷ 古森義久，〈中国海軍力の大幅増強 狙いは日本領有権争いに布石〉，産経新聞，2007 年 2 月 9 日付。

學者認為，釣魚臺位於東海南端，具有建立電訊監測站監測中共潛艇動向，以及部署飛彈防禦系統等價值。一旦日本在釣魚臺建置軍事設施，「不但中共東海海域的安全戰略空間將大為縮小，而且中共東部江蘇、浙江、上海、安徽等沿海省市也將直接受到威脅。其直接戰略後果將是中共近海安全危險係數陡增，而為中共走向遠洋的戰略增加極其不利的制肘因素」。⁶⁸1999 年春季以降，中共海軍艦艇頻繁地出現在日本周邊海域進行調查，以及偵蒐日本自衛隊與駐日美軍電訊情報之舉動，即預告中方企圖掌握東海制海權。⁶⁹

近年來，中共海軍艦艇頻頻穿越臺灣與日本西南諸島間海域進入太平洋，展現其已具備突破第一島鏈封鎖之能力。其中，2010 年 3、4 月間，中共北海艦隊 6 艘艦艇、東海艦隊 10 艘艦艇分別從沖繩本島與宮古島間海域進入太平洋，前者繞行臺灣東部海域後，南下穿越巴士海峽進入南海，後者則駛抵沖之鳥礁周邊海域進行演訓，⁷⁰積極為連結三大艦隊戰力以掌控西太平洋制海權進行準備。2010 年 8 月底，日本首相諮詢研究小組提出報告指出：「中共的海洋活動活躍於東海、南海、太平洋，甚至於日本近海。中共的目的在於，盡可能的在遠洋海域上阻止敵人進入，以防衛其領海、防止臺灣獨立、保護與維持海洋權益及保護海上交通運輸」。⁷¹而 2010 年版防衛白皮書則首度表明：中共國防政策不透明，以及頻繁地在日本周邊海域活動，已經成為日本與國際社會之「憂慮事項」。⁷²

⁶⁸ 鞠海龍，前揭書，頁 211-212。

⁶⁹ 有關中共海軍艦艇在日本周邊海域活動情形，參閱：平松茂雄，前揭，217-244 ページ。

⁷⁰ 〈わが国近海などにおける活動〉，防衛省編『平成 22 年版防衛白書』，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/2010/index.html，2011 年 5 月 25 日アクセス。

⁷¹ 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，〈新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—「平和創造国家」を目指して〉，首相官邸，2010 年 8 月，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampoboue/2010/houkokusyo.pdf>，2010 年 11 月 2 日アクセス。

⁷² 防衛省，〈平成 22 年版 日本の防衛（防衛白書）〉，防衛省，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/w2010_00.html，2010 年 10 月 31 日。

基於對中共軍事動向之憂慮，日本從外交與軍事兩個層面作出反應。在外交方面，防衛大臣北澤俊美於 2010 年 5 月 25 日，在華府與美國國防部長蓋茲（Robert M. Gates）舉行會談時，雙方達成合作對中共海軍艦艇動態展開監視與警戒之共識。⁷³其次，同年 9 月 23 日舉行的日美外長會議，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）亦向日本外相前原誠司承諾：「日美安保條約第五條適用於尖閣列島（防衛）」。⁷⁴在軍事方面，日本防衛省計畫分階段在中共海軍進出太平洋之沖繩西南海域宮古島、石垣島、與那國島等島嶼部署陸上自衛隊，擔負國境警備及沿海監視任務。⁷⁵不僅如此，12 月 3 至 10 日，日本自衛隊與美軍舉行歷年來規模最龐大的陸海空軍聯合實戰演習，其中包括以釣魚臺等可能遭到中共佔領的西南離島為假想目標之「離島奪回作戰」演習。⁷⁶同月 17 日公布的新防衛計畫大綱，將冷戰以來以北方防衛為主的戰略，變更為以防衛西南離島為重點之戰略移轉，並且將潛艇戰力由 16 艘擴增為 22 艘，以及增加駐防沖繩航空自衛隊 1 個飛行中隊戰力。⁷⁷

陸、結論

⁷³ 〈中国海軍の動向監視で一致 日米防衛相会談〉，2010 年 5 月 26 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/china/100526/chn1005262023004-n1.htm>，當日アクセス。

⁷⁴ 〈クリントン米国务長官「尖閣は日米安保適用対象」〉，《読売新聞》，2010 年 9 月 24 日，<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20100924-OYT1T00086.htm?from=main6>，當日アクセス。其次，美國國防部亦有相同見解。〈中国空母「脅威の始まり」米国防次官補〉，《産経新聞》，2010 年 10 月 18 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/china/101018/chn1010182340007-n1.htm>，當日アクセス。

⁷⁵ 〈日擬多島部署部隊 近釣魚台〉，《中央社》，2010 年 7 月 20 日，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,11050404x132010072000882,00.html>，當日登入。

⁷⁶ 〈3 日から始まる日米軍事演習「キーンソード」の狙いは〉，《産経新聞》，2010 年 12 月 2 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/america/101202/amr1012021531010-n1.htm>，當日アクセス。2011 年 10 月 29 日，日本 NHK 晚間電視新聞片頭，大幅報導駐防北海道之陸上自衛隊第 7 師將自當天至 11 月 9 日止，進行兵力緊急移防西南離島之訓練。其次，同 11 月 2-4 日，日本海上自衛隊與美國海軍共動員 50 艘艦艇，在日本西南海域進行聯合軍事演習，喬治華盛頓號航母亦參與演習。「沖繩沖海自と米海軍が演習」，《NHK》，2011 年 11 月 3 日，<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20111103/k10013695211000.html>，當日登入。

⁷⁷ 〈防衛大綱が閣議決定 対中シフト鮮明に 沖縄の戦闘機部隊、潜水艦を増強〉，《産経新聞》，2010 年 12 月 17 日，<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/101217/plc1012171032005-n1.htm>，當日登入。

當陸地資源逐漸減少、豐富的海洋資源開發成為可能及全球化浪潮持續往前推進時，對於陸海複合體國家中共而言，發展海權乃是必然的選項，鄧小平以降的發展戰略，也是朝向海洋方向。為了避免重蹈近代歐洲陸海複合體國家在發展海權時陷入海陸兩面受敵之覆轍，確保陸疆的穩定；亦即，強化改善與俄羅斯、中亞各國、印度、越南、北韓的關係，即成為中共發展海權時必須兼顧的重要課題。檢視毛後中共三代領導人之對外政策發現，中共當局積極致力於改善與周邊國家關係，並置重點於解決國境界線糾紛，維持著「陸疆無戰事」之和平穩定現象，短期內似乎可以避免海陸兩面受敵之困境出現，讓中共可以將戰略集中於海權發展。

但是，對中共海權發展而言，在客觀條件上存在一個重大障礙，那就是其沿岸被以臺灣為核心的第一島鏈所包圍，箝制其進出太平洋之海上通道。基於此認知，中共海權論者無不主張臺灣對中共海權發展之戰略價值，認為中共能否掌控臺海周邊海域，是「關係到能否實現中共海權的關鍵步驟」。今後中共究竟是要以排他性的武力突破包圍，或者是以非排他性的「共同性安全」(common security)與「合作性安全」(cooperative security)來保障海上運輸線安全，端視於中共之威脅認知，以及其是否具有排他性的掌控西太平洋制海權之意圖而定。其次，與日本在東海甚至整個西太平洋存在著競爭的問題，則是中共海權發展得第二項障礙，其中還牽涉到美國在西太平洋的存在感。

其次，由於日「中」兩國是隔著東海之「一衣帶水」關係，海洋法公約的生效，為兩國帶來龐大的海洋權益之同時，也為雙方爭奪權益而埋下導火線。以「海洋立國」、追求成為「資源大國」的日本，與追求成為「海洋強國」的中共，雙方在東海劃界主張上各有堅持，幾乎已陷入「零和競賽」關係。加上釣魚臺主權紛爭、被「中」方視為能否安全無虞地由東海進入太平洋之制海權，及威脅到大陸沿海地區安全之國防戰略等問題，使得日「中」東海問題解決之複雜性與困難度更高。

日「中」雙方海權發展戰略相互碰撞情形，將會隨著各自為維護本國海洋權益之積極作為而增多，有惡化已經存在兩國間的「安全困境」之虞。例如，由於近來中共在南海之強勢作為，引發東南亞相關國家、

美國、以及日本的關切。爲此，日本接連與越南、印尼及菲律賓締結戰略夥伴關係，並摸索與東南亞國家建立解決南海主權問題和保障航行安全自由的合作機構，以牽制中共在南海甚至在東海之舉動，而中共則將此視爲日本意圖建構中共包圍網之陰謀。⁷⁸不管是支撐各自的經濟持續發展的海洋資源問題，或者是被視爲「生命線」的海上運輸線防衛之制海權問題，日「中」雙方能否發展出合作雙贏的機制，將關係到今後日「中」兩國能否走出目前「零和競賽」之困境，或者是東亞地區「一山不容二虎」之歷史迷思。而雙方能否發展出雙贏的合作機制，雙方政府能否抑制各自的民族主義增溫將是重要關鍵。

⁷⁸ 〈日與南海諸國動作不斷 欲從戰略上合圍中國〉，環球時報，2011年10月26日，http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/zgysj/201110/26/t20111026_22788617.shtml，2011年11月6日登入。

專題分析

中共反介入戰略與美國應對部署

曾復生

國家政策研究基金會國安組顧問

摘 要

現階段，中共軍事發展目標以「贏得邊界地區的短時間、高強度衝突」為首要，因此共軍現代化的重點之一是執行「反介入戰略」，因應臺海可能變局，以及嚇阻美國的軍事介入；同時，共軍也正在強化核武導彈嚇阻能力，並強化戰略打擊能量，以及積極發展太空和網路等戰力。面對中共的「反介入戰略」，美國的因應對策內涵包括，保持靈活的軍力部署彈性、亞太地區駐軍轉型、繼續維持在亞太各地兵力駐防並保障出入管道暢通、強化美軍空海一體戰能量，以及增強與盟國友邦間軍事安全合作夥伴關係。

關鍵字：反介入戰略、空海一體戰、不對稱戰略

壹、前言

美國國防部長潘尼達（Leon Panetta），曾經於 1995 至 1996 年臺海飛彈危機期間，擔任柯林頓（Bill Clinton）總統的白宮幕僚長，參與過派遣航艦打擊群，馳援臺海解危的決策過程。在此之前，潘尼達曾經擔任國會眾議院預算暨計劃局長，監督美國行政部門的預算及施政規劃。2009 年 1 月，民主黨籍的歐巴馬（Barack Obama）總統正式上任後，接受前總統柯林頓推薦，任命潘尼達為美國中央情報局局長。2011 年 5 月完成捕殺賓拉登任務後，獲得歐巴馬提名為美國國防部長，並於 6 月下旬經國會參議院同意後，在 7 月 1 日正式上任。

2011 年 6 月上旬，潘尼達曾經在國會參議院軍事委員會的任命聽證會上表示，中共的軍事發展目標是「贏得邊界地區的短時間、高強度衝突」，因此共軍現代化的重點之一是執行「反介入戰略」，因應臺海可能變局，以及嚇阻「美國的軍事介入」；同時，共軍也正在強化核武導彈嚇阻能力，並強化戰略打擊能量，以及積極發展太空和網路等戰力；此外，美國應該持續密切關注中國大陸的軍力成長，並確立「維護和平、增進穩定、降低風險」的戰略目標；最後，潘尼達強調，面對中共的「反介入戰略」，美國的因應對策選項包括：保持靈活的軍力部署彈性、亞太地區駐軍轉型、在世界各地繼續駐防並保持出入管道暢通、強化美國的軍事現代化質量，以及增強與盟國友邦間的軍事合作夥伴關係。

最近一年以來，共軍曾經多次在境內進行陸基中段反導彈攔截（ground-based mid-course interceptors）技術試驗。美國國防部亦接連發佈消息表示，其偵測到來自不同地點發射的飛彈，在外大氣層相撞，並向中共方面探詢反導彈試驗的真正意圖。據瞭解，「陸基中段攔截」是在彈道飛彈仍在太空飛行階段，就進行攔截擊毀，而共軍的試驗，用的是射程長達 300 公里的「紅旗九型」防空飛彈。這種針對遠程導彈的反導彈攔截系統，包括外大氣層截殺載具、陸基攔截器，以及改良式早期預警雷達等，主要是在敵方導彈尚未達到本土之前，對其攔截並摧毀。

目前，中共戰略規劃圈的主流意見認為，共軍著眼於未來發展趨勢和世界格局變化，必須縝密規劃全面強化軍力的戰略，並積極發展先進的武器，包括：1.陸基型和太空基地型的反衛星雷射武器；2.以人造衛星為主體的指揮、管制、通訊、資訊、偵察、監控系統，作為資訊戰、電子戰，以及快速反應作戰的主控平臺；3.核動力的攻擊型潛艦和潛射洲際彈道飛彈；4.運用北斗衛星定位導航系統，提升長程、中程和短程彈道飛彈精確程度；5.發展空射及陸射巡弋飛彈及反艦導彈，並以海上大型軍艦及航艦為攻擊目標；6.固態燃料推進可移動發射的多彈頭洲際彈道飛彈系統。

2009 年 10 月 1 日，中共在北京閱兵的同時，俄羅斯宣佈將在「中」俄邊界的遠東地區部署 S-400 型防空飛彈。俄羅斯的戰略規劃者認為，共軍近年來積極發展 C-602 反艦巡弋飛彈、CJ-10 型陸攻巡弋飛彈、S-300 防空飛彈、東風 11 型短程導彈、東風 15 型短程導彈、東風 21 型中程導彈，以及射程達 150 至 280 公里的機動式多管攻擊火箭（WS-2D 型）等武器，已經能夠結合自主的北斗衛星定位導航系統，達成「精準打擊」目標的功能。同時，俄羅斯軍方指出，共軍在未來幾年將會調整部署其巡弋飛彈與短中程導彈的戰略，把原來針對臺灣的東風 11 型和東風 15 型短程導彈，移駐到西北、西南和東北地區，但共軍將會在東南地區部署中程導彈，並在沿海地區部署反艦巡弋飛彈、防空飛彈，以及機動性和火力同步強化的多管攻擊火箭，而其精準打擊範圍，可以從臺海地區向太平洋延伸 3000 公里。¹

為因應美軍航艦打擊群在西太平洋地區的活動，共軍正積極發展運用射程在 1500 公里到 3000 公里之間東風 21D 型中程導彈為基礎，配合北斗衛星定位導航系統，成功地研製出能夠偵測、追蹤、變軌穿越目標防禦、多波次命中海上移動目標，並對海上目標造成重大損害的反艦導彈。這種世界上獨一無二的反艦導彈，將成為中共執行「反介入戰略」

¹ Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issue for Congress", *Congressional Research Service* (August 26, 2011); Martin Andrew, China's Conventional Cruise and Ballistic Missile Force Modernization and Development, *China Brief* (Washington, D.C.), Volume X, Issue 1, (January 7, 2010), pp. 5-7.

的最重要武器之一，同時也將會改變美軍航艦打擊群在西太平洋地區的戰略佈局，甚至對中共「跨越臺灣」的軍力部署，包括在東海及南海地區經濟海域的控制能力，形成結構性的轉變與優勢。

針對共軍發展反艦導彈的狀況，美國防部長潘尼達關注的重點包括：1.共軍反艦導彈部署在那些基地；2.反艦導彈的發射能量、彈頭庫存數量，以生產增加速度；3.運用反艦導彈的戰略指導原則；4.反艦導彈的攻擊目標類別、彈頭爆炸能量，以及攻擊策略與方式；5.共軍如何結合運用反艦導彈與巡弋飛彈的戰力；5.共軍的超地平線雷達（Over the Horizon Radar, OTHR）系統與衛星偵測導航定位系統，配合反艦導彈有效運作的精準程度等。

整體而言，共軍的巡弋飛彈、戰略導彈，以及機動多管攻擊火箭能力發展，已經逐漸改變西太平洋地區軍力動態平衡，其不但促使臺海軍力優勢朝中共方面傾斜；同時，共軍在亞太地區牽制美日軍隊行動自由的能量，也正在增加當中。美國國防部長潘尼達強調，共軍領導人正在全面部署「反介入戰略」。由於中共軍事發展缺乏透明度，美國及亞太國家對中共未來走向存有許多疑慮，所以，美國國防部將密切監控共軍發展動態，以防範美軍喪失在亞太地區的優勢地位。

貳、 共軍航艦衛星導彈執行反介入戰略

中共首艘航空母艦於 2011 年 8 月進行試航。多數西方觀察人士認為，這艘航艦的艦載機編隊不足、體積不夠、防空能力薄弱，以及護航戰力有限等，因此其要在西太平洋地區發揮戰力，恐尚需時日。與此同時，共軍發言人耿雁生指出，這艘改裝航艦用途主要是做為訓練、試驗，以及科學研究使用。至於美國國務院助卿坎貝爾（Kurt Campbell）則表示，「各主要大國渴望擁有航艦是出於多方面的考慮，中國想建造一艘航艦不值大驚小怪」。不過，有部份英國及澳洲智庫專家強調，中共海軍現代化直接挑戰美軍優勢，第一艘航空母艦「瓦良格（Varyag）」號，大幅提升中共軍力在區域上的重要性，「改裝前蘇聯廢船的用途，將使

美國海軍官員夜不成眠」。²到底中共這艘航艦有什麼能耐，會讓英澳專家認為其將使美國海軍夜不成眠？美國戰略圈的主流意見認為，中共海空軍發展，對美軍在西太平洋地區自由行動的牽制能量，有增強趨勢，其中最具有潛在威脅的武器包括：反艦導彈、反艦巡弋飛彈、雷射反衛星武器、反衛星導彈，以及核動力潛艦及潛射洲際彈道飛彈。美軍研判，共軍已經擁有具體部署反艦導彈和反艦巡弋飛彈的四種必備能力包括：海上目標偵察鎖定、導彈飛行中途導引變軌、導彈飛行終點導引變軌，以及遙控操作導彈重返軌道命中目標等科技能力。同時，共軍已於 2011 年正式成立反艦導彈部隊，部署射程達 1500 公里到 2000 公里的東風 21D 型反艦導彈。隨後，共軍計劃在 2015 年時，完成部署射程達 3000 公里的東風 25 型反艦導彈，可以將海上目標精準打擊能力延伸到關島地區。屆時，美國的航空母艦打擊群在西太平洋地區，所擁有的優勢地位將面臨嚴峻挑戰。

據瞭解，共軍牽制美國海軍的反艦導彈及巡弋飛彈，都需要北斗衛星導航定位系統的支援，才能夠確保戰力的發揮。目前，共軍正在積極建構第二代的北斗衛星定位、導航、授時，以及通信系統。這一套自主的衛星系統將由 34 枚左右的人造衛星組成，預計在 2015 至 2020 年間，可以建置完成。不過，中共的衛星監控中心都位於中國大陸領土內，無法連續 24 小時全天候，監控保護所屬的人造衛星。尤其當 34 枚左右的北斗衛星全部運作時，位在中共內部的衛星監控中心將會出現盲點，因此亟需要在南太平洋地區設置衛星監控中心，以維持 24 小時全天候保障北斗衛星的安全運作。近年以來，中共為強化其海空軍的能力，分別在海南島文昌興建太空火箭及人造衛星發射基地、在亞龍灣興建核動力導彈潛艦和航空母艦基地、在西沙永興島設置衛星通訊中繼站與電臺，以及在南海島礁上設置電子監偵情報網等措施，已經引起美國和亞太周邊國家的高度關注。

² 曾復生，〈航艦衛星導彈 中共反介入戰利器〉，《旺報》（臺北），2011 年 9 月 20 日，C6 版。

中共在南海地區所展現的軍事部署動作，包括 3 大艦隊在南海的聯合軍事演習，以及積極向東帝汶等南太平洋國家，爭取合作興建雷達監視站和衛星中繼站等行動。目前，中共戰略圈的主流意見認為，隨著地球暖化、海平面水位上升，南太平洋上許多島國將在未來幾年逐漸消失，原來在島上所設置的雷達、電子監視，以及衛星監控站也將無法運作。因此，利用大型水面艦包括航艦，做為共軍在南太平洋海域的衛星監控平臺，以保障自主的北斗衛星定位、導航、授時、通信系統，以及雷射殺手衛星，能夠維持 24 小時全天候運作，並隨時掌握其安全性，將成為關鍵的戰略任務。

整體而言，以蘇聯在冷戰時期運用航艦打擊群為例，其航艦首要任務是掩護戰略核動力導彈潛艦，進入大西洋和太平洋。至於航艦本身並不是主要的戰略性攻擊作戰平臺。冷戰結束後，除了美國之外，多數擁有航艦的國家都在調整其航艦定位。英國的「無敵號」航艦曾經進行三次大修，每次都為因應新的作戰任務需求，從最初針對蘇聯的反潛作戰，改成以兩棲作戰功能為主，甚至可以不搭配艦載機，而全部改用武裝和運輸直升機，以及特種部隊人員、裝備與武器，執行多元化的作戰任務。此外，日本亦計劃建造兩艘直升機航艦，以對抗中共的航艦，並將於 2015 年正式服役。³

目前，美日等國針對中共發展航艦的戰略任務研判家認為，中共將不會發展與美國同樣規模的航艦打擊群，反而會傾向於參考俄羅斯或英國運用航艦的思維。另有美國戰略人士表示，中共航艦的任務之一將是做為誘餌，促使美國航艦暴露在共軍的潛艦、反艦導彈，以及巡弋飛彈打擊範圍，然後共軍可以對其進行飽和攻擊，達成殲滅美國航艦的戰略威懾效果。⁴

值得特別注意的是，從現階段共軍積極發展「反介入戰略」，建置第 2 代北斗衛星定位導航系統，具體結合反艦導彈和反艦巡弋飛彈精準打擊、雷射殺手衛星，以及潛射洲際彈道飛彈的戰略威懾能力觀之，中

³ 曾復生，〈中共發展航艦的戰略需求與作戰任務初探〉，國防部整合評估室專題研討會發言稿，（臺北），2011 年 5 月 19 日。

⁴ 同上註。

共在南太平洋海域部署航艦等大型海上作戰平臺，將有利於主控北斗衛星和雷射殺手衛星，保持 24 小時全天候運作安全，以發揮航艦衛星導彈「組合拳」的戰略任務。⁵

參、美軍空海一體戰應對共軍反介入

中共「天宮一號」太空實驗站於 2011 年 10 月，由長征二號火箭發射升空，其主要任務有四項包括：為實施太空交會對接試驗提供目標飛行器、初步建立長期無人在軌運行太空船、操作短期有人照料的載人太空試驗平臺，為太空站研製累積經驗，以及進行太空科學、航天醫學和太空技術實驗等。

根據美軍研判認為，中共積極發展太空實驗站科技，建立自主衛星導航定位系統，以及部署雷射反衛星武器等措施，已經形成對美軍在西太平洋軍力優勢的挑戰。日前，美國飛彈防禦局長賴利（Patrick O. Reilly）將軍在「年度太空與導彈防禦會議」上指出，共軍的東風 21D 型反艦導彈、運用導彈投射的電磁脈衝武器，以及俄羅斯的俱樂部 K 級巡弋飛彈，是美國面臨的三項主要導彈威脅。當中共積極發展太空與衛星科技之際，也同步提升其反艦導彈與巡弋飛彈的精準打擊能力。⁶

美國戰略圈的主流意見認為，共軍執行「反介入戰略」主要軍事能量，包括反艦導彈、巡弋飛彈，以及潛艦能量發展，已經逐漸改變西太平洋地區軍力動態平衡，其不但促使臺海朝中共方面傾斜；同時，中共的軍力在亞太地區牽制日軍及美軍行動自由能量，也正在增加當中。美軍為因應這種新形勢，並準備在必要時候能夠遏制擊敗潛在對手國，已經開始發展「空海一體戰」（AirSea Battle）的軍事戰略能量，一方面能夠保持美軍在西太平洋地區的優勢，同時還可以結合刪減國防預算整體配套措施，減少地面作戰人員的維持經費，但卻可以繼續保持戰略威懾力量。前美國國防部長蓋茲（Robert Gates）於 2010 年 5 月，正式

⁵ 曾復生，〈中共國防戰略新思維的特質〉，《國政分析》（臺北），2011 年 4 月 29 日。

⁶ 〈美列出世界三大導彈威脅—中國東風 21D 居首〉，中國評論新聞，2011 年 9 月 27 日，<http://www.chinareviewnews.com>。

提出「空海一體戰」構想，其內涵強調美軍要充份利用航空、航天、網路、電子科技等方面優勢，以關島和日韓澳洲等盟國的作戰與後勤基地為依託，發揮空海一體戰、太空，以及網路空間力量，聯結一個以天基系統為核心，由天基平臺、空基平臺和海基平臺構成多層次立體作戰體系，在六維空間內加速實現其各種作戰力量的有效融合，以摧毀對手國的「反介入戰略」能量。⁷

目前，美軍把「空海一體戰」分為兩個階段。第一階段為戰爭初始階段，包括 4 項作戰方案，主要是對作戰對手戰鬥網路實施「致盲」攻擊、壓制作戰對手遠程情報監視偵察及打擊系統，以及奪取保持制空制海太空和制網路空間的優勢；第二階段作戰行動主要是支持美軍打贏長期的常規戰爭，主要包括遂行持久戰、實施「遠程封鎖」作戰、保持作戰後勤能力、擴大工業生產（尤其是精準制導武器）等。

根據美軍研判，共軍在 2015 年間，將可部署 1000 枚東海 10A 型（DH-10A），射程長達 1500 公里的陸射巡弋飛彈（LACM）；同時，共軍將在 093 型核潛艦上配備東海 2000 型（DH-2000）潛射巡弋飛彈，並可威脅美軍在關島的安德森空軍基地，以及位在夏威夷史密斯營的美軍太平洋司令部。此外，共軍在阿富汗戰場上取得兩枚未爆的美製空射戰斧巡弋飛彈，經過共軍科研部門的探索，已經發展出配備在轟六型戰略轟炸機（H-6K）的東海 10 型（DH-10）空射巡弋飛彈。目前，共軍擁有 20 架可載掛核彈頭的轟六型戰略轟炸機，其中有 15 架可載掛東海 10 型戰術核彈頭巡弋飛彈，並對關島的美軍基地構成直接的威脅。另共軍今年正式成立反艦導彈部隊，部署射程達 1500 公里至 2000 公里的東風 21D 型反艦導彈。⁸

⁷ Jan Van Tol with Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich and Jim Thomas, “Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept”, *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (Washington, D.C.), (February 19, 2010).

⁸ Ian Easton, “The Assassin under the Radar: China’s DH-10 Cruise Missile Program”, *Project 2049 Institute* (Washington, D. C.), (October 2009). Mark A. Stokes and Ian Easton, “Evolving Aerospace Trends in the Asia-Pacific Region: Implications for Stability in the Taiwan Strait and Beyond”, *Project 2049 Institute* (Washington, D. C.), (May 27, 2010).

此外，中共空軍能力的發展是以「空天一體」為核心思維，尤其著重在打擊美國人造衛星的「殺手鐮」武器，其中包括：1.運用 20 枚反衛星導彈摧毀美國位在低軌道的 6 至 7 枚偵照衛星，以及 3 至 4 枚導航衛星；2.運用電磁波頻譜干擾系統牽制美國的全球衛星定位系統；3.運用定向能雷射武器破壞飛越中國大陸上空的美國衛星；4.運用電腦網路駭客攻擊美國地面的衛星指揮控制中心或接收站的電腦主機。目前，中共空軍「空天一體」的反衛星導彈打擊能力，仍然無法對位在 3 萬 5 千公里外太空的美國通訊人造衛星，以及位在 2 萬公里外太空中的 22 枚 GPS 衛星構成具體的威脅。但是，共軍正在發展「網電一體戰」的能量，直接運用「網軍」奇襲美國通訊衛星和全球定位衛星的控制中心。⁹

現階段，美軍為繼續維持其在西太平洋地區的優勢地位，已經積極地採取「空海一體戰」部署措施，其中包括：1.增加太平洋地區的核動力潛艦戰力，例如將三艘海狼級核動力導彈潛艦及四艘俄亥俄級巡弋飛彈核潛艦，駐紮在美國西岸華盛頓州的軍港，並在關島增加三艘洛杉磯級攻擊核潛艦，以發揮潛射巡弋飛彈的精準打擊能力，直接能夠摧毀共軍反艦導彈和反衛星武器基地；2.部署全球之鷹無人偵察機，以利打擊共軍的戰略性目標；3.加速發展 X-37B 型快速打擊太空戰機；4.加強琉球、關島，以及夏威夷軍事基地的安全維護；5.在西太平洋地區增加部署 B-2 隱形戰略轟炸機；6.加速建設關島成為美軍在西太平洋的戰略據點，並成為核動力導彈潛艦、航艦打擊群、隱形戰略轟炸機、巡弋飛彈潛艦、神盾級巡洋艦和驅逐艦，以及海軍陸戰隊的駐紮基地。

整體而言，我國在面對共軍的「反介入戰略」、巡弋飛彈與導彈能量快速成長，以及美軍重新調整其在西太平洋地區軍力部署的新形勢，確實有必要積極發展以飛彈攻防為核心的軍事戰略。同時，我國在向美國購買先進軍事裝備時，將可以運用 F-16A/B 升級案累積科技能量，積極爭取參與研發生產短場起飛並垂直落降的 F-35B 型戰鬥機計畫，以保持臺海地區制空權的相對優勢與嚇阻能力。誠如馬總統在接見美國聯邦眾議院軍事委員會眾議員強森（Hank Johnson）時指出，中華民國與美

⁹ Ian Easton, "The Great Game in Space: China's Evolving ASAT Weapons Programs and Their Implications for Future U. S. Strategy", *Project 2049 Institute* (Washington, D. C.), (September 2009).

國軍事合作目的並非增強攻擊能力，而是提升防禦能力；為維繫臺海和平，我國將持續推動與中共和解政策，不過，「和平必須靠實力來維持」。

肆、國軍發展不對稱能量強化華美戰略默契

美國行政部門於 2011 年 9 月下旬，宣佈協助我國把現有的 F-16A/B 型戰機全面升級，使其性能等同於 F-16C/D 型戰機，並將正式通知國會；國會在接獲通知後，有 30 天可表達異議，如果無異議，則軍售案正式生效。中共外交部發言人洪磊表示，中共敦促美方恪守「中美三個聯合公報」，停止對臺軍售，以免損害「中」美關係和兩岸關係和平發展。我國防部長高華柱則指出，美國依據「臺灣關係法」和「對臺六項保證」，有義務執行華美軍事合作，以維護臺灣民主社會的國防安全。¹⁰

日前，馬英九總統表示，他上任以來，美方兩次對臺軍售都是十年前的規劃，現在國防部正和美方研究新一批採購清單；不過，馬總統也指出，臺灣不會和中國大陸軍備競賽，買武器是汰舊換新，讓臺灣國防達到一定水準，有安全感與自信，讓臺灣更有意願和對岸協商；同時，馬總統強調，政府要把兩岸威脅極小化，把機會極大化，但建軍備戰不能鬆懈。現在的戰略佈局和過去沒有基本上不同，但戰術會朝創新、不對稱概念發展，讓臺灣能以小搏大，保障臺灣安全，而且戰略佈局不是只靠軍事對抗，還要靠策略、政策，讓緊張情勢降低，讓雙方都覺得應該用和平方式解決問題。

基本上，「美國對臺軍售」及「臺美軍事合作」，都是屬於美國在西太平洋整體戰略佈局的部份。馬總統瞭解，在美國的亞太戰略利益量表中，臺灣可能會被擺在「美日軍事同盟圍堵中共的戰略前沿」、「美國與中共發展建設性合作關係的障礙」，或「和平演變中國大陸民主示範」等三個不同的位置。目前美國方面正透過軍事合作的途徑，積極對國軍的整體戰力，包括理念、意志、裝備、訓練、人員素質，以及軍事戰略內容等項目，進行全面性的瞭解，做為調整我國在美國戰略利益量表位

¹⁰ 曾復生，〈F-16 A/B 升級展現臺美默契〉，《旺報》（臺北），2011 年 9 月 22 日，C7 版。

置的重要參考。然而，從中華民國利益的著眼點出發，倘若美國把臺灣擺在「戰略前沿」的位置，國軍在「美國對臺軍售」的議題上，就可以採取較堅持的立場，要求美國對臺進行軍事援助，或者以租賃方式提供先進的軍事裝備；倘若美國把臺灣視為其與中共發展合作關係的障礙，則臺灣花費大筆金錢向美國購買武器；如果臺灣能夠被美國視為「和平演變中國大陸的民主示範」，不僅不需要在軍事採購上過度投資，同時，還可以透過民主機制，凝聚朝野共識，在美國的支持下，務實推動兩岸和解，避免臺海的軍事衝突，並奠定互利雙贏的基礎。

此外，隨著臺海兩岸互動的質量俱進，美國方面也開始注意，兩岸擴大交流將可能導致臺灣方面把重要的軍事科技與情報洩露給中共有關單位，造成西太平洋美軍的安全威脅；同時，美國方面也在密切觀察兩岸軍事安全互信機制的發展程度，是否會影響「臺美軍事合作關係」的質變。

近日以來，馬總統一再強調，臺灣的軍事裝備主要來自美國，因此，兩岸之間討論軍事互信機制的議題，時機尚未成熟。現階段，臺美之間的軍售協商仍在積極進行中，其間主要的項目包括：1.電子偵察飛機；2.C-27J 中型運輸機；3.F-35（JSF）短場起飛垂直降落戰鬥機；4.F-16 引擎提升計畫；5.CH-53X 掃雷直升機；6.KC-135 空中加油機；7.天空戰士無人飛機；8.派里級反潛巡防艦；9.空軍飛航管制系統等。¹¹

美國方面認為，目前臺美軍事合作的項目，除了強化軍事能力以嚇阻中共侵略野心外，也應該加強針對重大天災、恐怖主義，以及邊境控管等非傳統安全的挑戰。因此，美國對臺軍售的項目，有必要強化臺灣情報監偵的能力，包括建立空中、地面、海上聯結的偵測網路，以及無線電網路、電纜、衛星的通訊和指揮管制系統；同時，臺美應合作發展監視海上大型目標活動的超視距雷達、整合水下監視及監聽系統，提升綜合空防能力的長程預警雷達，以及軍民兩用的多功能水下載具等系統。¹²

¹¹ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U. S. Arms Sales since 1990", *Congressional Research Service* (Washington, D. C.), (September 15, 2011).

¹² Mark A. Stokes, "Revolutionizing Taiwan's Security: Leveraging C4ISR for Traditional

整體而言，美國執行「對臺軍售」與「臺美軍事合作」，是根據「臺灣關係法」的內涵與規範，同時明確向兩岸當局表示，美國對臺灣的支持是有限度，也是有條件的，而其中最關鍵的考量就是維持臺海地區「和平穩定的現狀」，並為將來「和平解決歧見」創造空間與條件。

換言之，美國堅決反對臺海兩岸任何一方，採取片面的行動，破壞臺海和平穩定的現狀。美國與中共發展建設性合作關係，同時臺海兩岸關係也趨向和緩，固然可以增進亞太地區的安全與穩定。但是，美國戰略規劃圈的主流意見認為，美國仍需強化與日本、南韓，以及澳州等盟國的合作，並依照《臺灣關係法》對臺灣提供防禦性武器，以增加臺灣對兩岸交往的信心與安全感。因此，美國決定在不顧中共反對的狀況下，協助臺灣升級 F-16 A/B，就是具體執行美國的亞太安全戰略思維。

伍、 結語

美國國務院亞太助卿坎貝爾（Kurt Campbell），於 2011 年 10 月上旬在美國國會聽證會上表示，臺美的共同利益是對民主價值的共同信仰，而且民主臺灣的穩定與繁榮，符合美國的傳統價值與利益；因此，美國會和臺灣任何一位在自由且公平選舉中，勝選的國家領導人密切合作；同時，坎貝爾指出，「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, Trans-Pacific Partnership, TPP），將會成為最重要的亞太自由貿易區，希望美國會鼓勵臺灣採取必要的步驟，促使臺美就此議題展開協商談判；最後，坎貝爾強調，美國在給予中華民國國民免簽證待遇的協商，已經進入重要的實質討論階段。¹³

就在同一場聽證會中，美國助理國防部長羅維（Peter Lavoy）指出，臺海兩岸的軍力動態平衡，持續向中共方面傾斜，而美國最新發佈的《臺灣空軍軍力評估報告》結論認為，中華民國的空防不能再採一對

and non-traditional Challenges”, *Project 2049 Institute* (Washington, D.C.), (March 2010).

¹³ Kurt M. Campbell, “Why Taiwan Matters, Part II”, *Testimony before the House Foreign Affairs Committee* (Washington, D. C.), (October 4, 2011).

一的思維進行，國軍需要將建軍規劃與軍備採購，放在創新與不對稱的思維主軸上，所以最近的 F-16A/B 戰機升級案，對中華民國空軍的防禦能力提升，將有具體的貢獻；同時，美國相信一個強大、有自信和自由，而且不受中共軍力威嚇的臺灣，才能站在最有利的戰略位置上，以和平的方式，逐步與中共協商談判化解歧見，並找到一條和平解決主權爭議的方案；此外，美國將堅定維持承諾，在「一法三公報」和「對臺六大保證」的架構下，提供有助臺灣維持防禦能力的武器與軍事協助。¹⁴

前美國國家安全顧問季辛吉（Henry A. Kissinger）在其《論中國》（*On China*）新書指出，雷根總統雖簽署「八一七公報」，但並未明確承諾停止對臺軍售；美國政府向臺北提出沒有終止軍售期限等「對臺六大保證」，也在一份國安會備忘錄表明，遵守「八一七公報」的前提是，中共必須以和平方式解決兩岸問題；此外，美國為讓中共默許其繼續對臺軍售，卡特（Jimmy Carter）總統曾向北京駐美大使柴澤民表示，如果美國停止對臺軍售，臺灣將被迫發展核武。¹⁵

基本上，美國政府對臺出售武器的戰略考量因素包括：1.馬政府於2008年取代主張臺獨的扁政府執政後，中共對臺灣的針對性軍事準備並沒有減少，美國對臺軍售可以降低雙方軍力差距過大的風險，並保障兩岸和平穩定與和平解決的戰略目標；2.美國依據臺灣關係法，有義務維持臺灣的軍事嚇阻能力；3.美國對臺軍售是具體因應臺灣方面政軍領導人所提出的需求，並表示對臺灣當局的支持；4.美國對臺軍售的政治意涵是，展現美國政府願意支持馬政府與中國大陸，進行和緩良性互動與交流；5.美國對臺軍售的決定是向亞太區域的美國盟友表示，美國有決心與能力，維持其亞太安全政策；6.美「中」之間需要合作的共同利益越來越重要，但是對於雙方仍有歧見的議題，例如臺灣問題等，美「中」仍需要多對話並且互相體諒與發揮耐心；7.美國對臺軍售是其展現對臺灣政治支持，以及軍事協助的具體行動，也是其對亞太盟邦顯示其履行安全承諾的信用，如果美國停止對臺進行必要的軍售，將可能迫使臺灣方面考慮發展核武，而這也是中共方面最不願意看到的狀況。

¹⁴ “Official Cities Importance of Stability in Taiwan Strait”, *American Forces Press Service* (Washington, D. C.), (October 4, 2011).

¹⁵ Henry A. Kissinger, *On China* (New York: Allen Lane, 2011).

現階段，美國方面的主流意見認為，「中國崛起」是臺灣必須嚴肅面對的現實，馬英九政府如果能夠妥善處理兩岸關係，與美國及國際社會積極發展建設性合作互動，並以經濟策略措施吸引大量外國投資，其實臺灣不必畏懼「中國崛起」。此外，美國雖然積極地強化與中共的各項互動合作，但是，美國及亞太主要國家對「中國崛起」仍有疑慮，因此普遍採取「兩手策略」，例如亞太各國近幾年不再反對美國在亞太地區的軍事部署演習，而日本、澳洲、新加坡、印度等國家甚至強化與美國的軍事合作。

換言之，亞太各國一方面歡迎「中國崛起」，另一方面也防範著中共。所以，只要臺灣方面不以激烈的臺獨策略挑釁中共；同時，臺灣方面能夠加強「全民國防」的理念與訓練，向中共方面展現臺灣人民捍衛主權，以及生活方式的決心與能力，並且讓共軍瞭解，其冒然以武力犯臺所必須付出的代價，將遠遠超過其所能夠接受的程度。在此臺美共同利益的戰略基礎上，美國與亞太各國都會願意，運用各種彈性變通的方式，與中華民國加強軍事交流與合作，以應對中共的「反介入戰略」，並共同維護亞太地區的和平與穩定。

研究論文

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

鄭大誠

國家安全會議研究員

摘 要

隨著「十八大」之逼近，中共重要政軍官員的調整速度也開始加快。就共軍來說，七大軍區司令、政委、各總部、軍兵種以及相關軍事院校的新領導階層到明年秋都將逐漸到位。隨著人事更迭，共軍在「十八大」後將面臨何種挑戰？其未來發展方向為何？這牽涉到不僅只有共軍內部之問題，外在因素也很重要，特別是美「中」關係以及兩岸關係之發展與趨勢。

關鍵字：十八大、美「中」關係、兩岸關係

壹、前言

隨著「十八大」之逼近，中共重要政軍官員的調整速度也開始加快。就共軍來說，七大軍區司令、政委、各總部、軍兵種以及相關軍事院校的新領導階層到明年秋都將逐漸到位。在今（2011）年 8 月美國所公布的最新版《中共軍力報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）當中，¹美國五角大廈特別介紹了中共軍方領導階層，並對 2012 年軍方人事更替進行預測。該報告稱，中共「十八大」後，10 位中央軍委成員（8 位軍委委員、除習近平之外的 2 位軍委副主席）當中將有 7 位因年齡限制而退休。有望在 2012 年後繼續擔任中央軍委委員的有 3 位，分別是：共軍總裝備部部長常萬全、海軍司令員吳勝利、和空軍司令員許其亮。²隨著人事更迭，共軍在「十八大」後將面臨何種挑戰？其未來發展方向為何？這牽涉到不僅只有共軍內部之問題，外在因素也很重要，特別是美「中」關係以及兩岸關係之發展與趨勢。在這樣的條件下，本文將就相關議題簡單提出個人看法，盼能收拋磚引玉之效。

貳、 共軍在「十八大」後的挑戰與發展

一、最高統帥之不確定性

眾所周知，在中國大陸，黨、政、軍權位最高的三個職位分別是中共中央總書記、國家主席、以及中央軍委主席。但對於堅信「槍桿子出政權」的中共政權來說，軍委主席才是中國大陸權力最高的人。沒能坐穩軍委主席之位，無論是擔任共黨中央總書記或是國家主席都是空的。

¹ 2010 年 3 月，美國國會通過了第 111-84 號公法。新法將《2000 年國防授權法》的內容大加修改，並將年度中共軍力報告名稱更名為「有關中華人民共和國之軍事與安全發展」（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）。在內容上，「報告」除了要求國防部提供有關共軍未來 20 年之戰略（含大戰略及安全戰略）、軍事行為、組織、訓練、準則，最特別的是必須列入美「中」兩軍接觸交往（*mil-to-mil contacts*）之情況（含報告公佈後 12 個月之規劃）。

² US Department of Defense (DoD), *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, (Washington: DoD, 2011), p. 12.

³如胡錦濤在 1999 年 9 月中共十五屆四中全會時，進入了中央軍委會擔任副主席。能擔任軍委副主席不僅代表胡正式走進了軍隊，更是在政治上獲得了接替江澤民的「儲君」地位。2002 年 11 月，胡錦濤成為中央委員會總書記；2003 年 3 月，胡擔任中共國家主席，但仍然只是軍委副主席。江澤民要到 2004 年 9 月十六屆四中全會才將最重要的軍委主席一職讓給胡錦濤，至此，胡才真正成為中國大陸黨、政、軍的「一把手」。

如前所述，「十八大」中央軍委成員變動人數將高達總成員的十分之七，更令外界好奇的是，屆時卸任總書記的胡錦濤是否將循鄧小平、江澤民之例，為延續政治影響力及保證軍隊世代交替的穩定，而繼續兼任中央軍委主席，亦或是開啓先例「裸退」，將中央軍委主席的位子也讓出來。由於中央軍委主席並無所謂年齡劃線，也就是說 70 歲以上照樣能夠兼任。如果明年胡錦濤續任軍委主席，習近平就只能擔任軍委副主席。這不僅攸關習近平之接班能否「一步到位」，也將牽動軍委副主席的軍方繼任人選是 3 人還是 2 人。⁴在美國最新版《中共軍力報告》當中，五角大廈也坦承並不清楚胡錦濤屆時是否會交出軍權，亦或效仿前任領導人江澤民繼續掌權數月、甚至數年時間，以確保權力順利交接。⁵

然而，即使習近平能夠順利接下軍委主席的位子，他仍然必須面對一個滿是「胡家軍」的共軍領導結構。自 2004 年出任中央軍委主席後，胡錦濤在提拔將領、頒授軍階方面，較諸江澤民時期似乎更給人一種「不按牌理出牌」之感覺，尤其是在晉升將領的速度及方式上屢破常規。如胡錦濤把少將晉升由一年一次改為一年兩次；二是軍中副職超編（即副手人數超過常規編制）驟增，包括海軍、二炮、北京軍區等新增了副司令人選。在習近平被增補為中央軍委副主席 3 個月前（2010 年 7 月），

³ 如文革後兩任中共總書記胡耀邦、趙紫陽都不是軍委主席，這兩位無法插手軍隊的總書記後來都下了臺。

⁴ 徐尚禮，〈胡錦濤續任軍委主席？未定！〉，《旺報》，2011 年 10 月 19 日，<http://news.chinatimes.com/focus/11050104/112011101900119.html>。

⁵ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, pp. 1-2.

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

胡錦濤一口氣宣布晉升 11 名上將，包括副總長章沁生、總政副主任童世平、總裝備部副部長李安東、軍科院長劉成軍、國防大學校長王喜斌、北京軍區司令房峰輝、蘭州軍區司令王國生、南京軍區司令趙克石、政委陳國令、廣州軍區政委張陽、成都軍區司令李世明等人。在習近平被確認為第五代領導「儲君」前大封諸侯，胡錦濤的作法似乎又有點像是當年江澤民的「下馬威」（在 2004 年胡成為軍委主席的前 3 個月，江澤民也一次晉升了 15 名上將）。2011 年 7 月，胡錦濤又晉升了 6 位上將，包括副總參謀長孫建國、侯樹森、總政治部副主任賈延安、海軍政委劉曉江、瀋陽軍區司令員張又俠、蘭州軍區政委李長才等。研判 2012 年 7 月胡錦濤還可能再晉升一批上將。⁶由於 2008 年以後，在七大軍區職的上將員額被壓縮到不超過總數的 1/2，即 16 至 17 名。⁷在現役上將幾乎全是由胡錦濤晉升的情況下，習近平即使想要用冊封上將來鞏固軍權，恐怕也是要在擔任軍委主席好幾年後的事了。

二、持續發展「反介入」能力

今（2011）年版的美國《中共軍力報告》中指出，從今年到 2020 年是中共軍力發展之關鍵時期，因為共軍要在這期間內完成軍事全面現代化及增加對鄰近區域影響力的目標，包括整合許多新且複雜的平臺，採取現代作戰觀念，包括聯合作戰、網路中心戰爭的概念。在此同時，共軍也會持續增加處理臺灣問題的軍事選項，包括反介入（anti-access）與區域拒止（area-denial）能力。整體來說，共軍在許多領域透過新式武器研發及軍事演習已經達到目標。⁸根據美國《四年期國防總檢》（Quadrennial Defense Review, QDR），中共未來將繼續投資在高科技裝備、非對稱武器、電子戰、網路戰、反太空作戰、彈道及巡弋飛彈、整

⁶ 李天民，〈年來共軍大軍區級將領調整與晉銜要況評析〉，《中共研究》（臺北），2011 年 10 月，頁 94。

⁷ 軍委副主席和軍委委員的編制軍銜為上將，因此，其晉升原則上不受名額限制。但對於正大軍區職將領晉升上將軍銜，除了需具備「擔任正大軍區職滿 2 年，同時晉升中將軍銜滿 4 年」2 個基本條件，還有總員額限制。2000 年以後，在任正大軍區職上將的數目不超過總數的 2/3，也就是 23-24 名。每次正大軍區職中將晉升上將軍銜的名額以此為限。2008 年以後，這一比例被壓縮到不超過 1/2，即 16-17 名。

⁸ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 57.

合性防空系統、新型魚雷、潛艦、新型陸基以及海基戰略打擊武器、以及無人載具等。⁹除了官方評估外，美國學者柯瑞傑（Roger Cliff）亦稱，中共所發展之新型戰機、飛彈、艦艇等，多具有攻擊中國大陸以外 1500 公里之能力，已能涵蓋美軍大多數之西太平洋基地及兵力。柯氏研判，中共已有能力抵禦美軍進入第一島鏈之內，其軍事決策者勢必會將注意力擴及第二島鏈之外。¹⁰

針對共軍反介入及區域拒止能力的快速發展，美國國防部遂要求美軍發展新的「空海一體戰」（AirSea Battle）計畫作為因應。雖然美軍（特別是空軍與海軍）仍未就此達成共識，但推測新的聯合「空海一體戰」計劃將包括運用新一代轟炸機、航空母艦上的飛彈與無人載具、以及水下無人載具來保衛美軍基地以及人員的安全。¹¹學者認為，所謂「空海作戰」主要是考量到西太平洋特性，也就是 1.前進部署基地少；2.面積大；3.防禦力不足；4.重要目標皆在中共彈道飛彈範圍之內。與過去準則相比，「空海作戰」不是要「打贏戰爭」，也不是專為特定作戰想定（如臺海戰爭），而是要維持一個更穩定的環境，要能嚇阻中共進行侵略及強制手段，必要時能有效回應。在這樣的規劃中，美國之盟國如日本與澳洲，將扮演重要角色。¹²美軍目前並決定在新加坡部署新型的近岸戰鬥艦艇（LCS）、在關島部署無人偵察機，加強監視中共海軍活動，並將在航艦部署無人駕駛的隱形轟炸機 X47B。

在反介入戰爭準備當中，共軍航艦的出現為此地區之軍事角力投下了更多變數。根據美國《中共軍力報告》之說法。中共將在 2011 年完成「瓦良格」號（Varyag）之海試，並將在 2012 年底正式服役（但沒有艦載機），但仍需數年才能擁有艦載機戰力（改良自 Su-33 之殲 15）。中共目前已啟動艦載機飛行員之訓練計畫，巴西曾於 2009 年 5 月宣布

⁹ DoD, *Quadrennial Defense Review 2010*, Feb. 1, 2010, p. 31., http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf

¹⁰ Roger Cliff's remark, "Hearing on China's Active Defense Strategy and its Regional Impacts", *The US-China Economic and Security Review Commission*, January 27, 2011, <http://www.uscc.gov/index.php>

¹¹ DoD, *Quadrennial Defense Review 2010*, p. 32.

¹² Jan van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, and Jim Thomas, *Air-Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, (Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010), pp. ix-xvi.

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

將協助中共訓練航艦飛行員，然而美軍頗為質疑巴西之訓練能力。除了「瓦良格」號外，中共未來還可能增建數艘航艦。第一艘自製航艦（規格近似「瓦良格」）可能在今年即已展開。如是，中共海軍可能在 2015 年即能讓第一艘自製航艦服役。¹³

三、海洋戰略之改變

航艦的服役牽涉到的不僅是反介入戰爭的複雜化，或許更代表了中共海軍戰略隨著軍力投射能量之增加而有所改變。美國國防部在 2005 年就曾提出警告，如果中共海軍有以下之發展，美方即須注意其海軍戰略的改變：1.建造航空母艦；2.發展更強大的反潛戰力；3.採購大量的攻擊潛艦；4.發展區域性防空戰力（AAW）；5.發展有效的 C4ISR 系統；6.大幅增加公海上的海軍訓練。¹⁴在今年《中共軍力報告》當中，五角大廈證明了中共海軍已發生「進化」（evolution）。近年來中共海軍越來越強調發展執行「遠海」（far seas）任務之能力。該區域大致包括「第二島鏈」，亦即包括日本北部至關島、北馬里亞納群島一線以內之區域。相關任務包括反海盜、人道救援、救災、及非戰鬥性撤退。¹⁵

根據美國國防部之說法，在新的海洋戰略當中，臺灣仍是中共海軍戰略之「主要戰略方向」（main strategic direction）。除了臺灣以外，另外三個重要海軍任務是：1.強化並擴大中共之海上緩衝區（maritime buffer zone），以阻止強權干涉；2.在東海與南海確保島嶼主權；以及 3.海上交通線（SLOC）之保護。¹⁶《中共軍力報告》並對中共海權未來發展提出研判：1.中共對於經濟以及地緣利益看法之改變，已在本質上改變了對於海權之看法。2.在短期目標上，中共刻正積極強化執行各項區域海事任務之能力，並力求在區域外能執行部份小規模之任務。3.就長期目標而言，中共力圖將勢力進一步深入到太平洋及印度洋。可見中共之海軍轉型已是「進行式」，正往第二島鏈之「遠海海軍」邁進。中

¹³ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, p. 46.

¹⁴ DoD, *Annual Report on the Military Power of the PRC* (Washington DC: DoD, 2005), p. 33.

¹⁵ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, pp. 57-58.

¹⁶ Ibid., p. 59.

共在海外佈建基地以及興建航艦，也象徵了中共發展執行「全球任務」(global missions)之目標。¹⁷在共軍「全球任務」當中，南海特別是中共「遠海海軍」任務之重要一環。許多觀察家普遍認為，過去5年間，中共在南海展示了更多存在。北京現在似乎急切加強中共對這片長期存在爭議地區的主權主張，以作為軍事現代化的一部分。在此同時，中共也將越來越多的資源從北海艦隊轉移到南海艦隊，大大增加了後者的能力。中共在南方水域部署更強大、有戰略性的海軍能力後，對於地區競爭者以及南海的力量動力都有著巨大影響。這些事實對照中共外交白皮書中對於爭議海域之重視，更可證明中共目前已在南海進行「軍事」與「外交」同時並行之「雙軌戰略」。¹⁸

四、軍方逐漸勇於表達政策意見

有關軍隊在中共國家安全政策決策之角色與影響力，向來是外界所觀察之對象。相比1990年代中期，或甚至是21世紀前10年中期，共軍在主要中共決策機構中的重要性似乎已有所下降，主要原因包括：

首先，中共自1979年之後即未曾與他國發生過戰爭，再加上承平已久，軍隊實在沒有什麼機會可以「立功」。隨著中共革命領導人一代的相繼離世，現在由軍事背景出身的中共國家領導人就更少，共軍將領對於黨政高層的關係也不像毛鄧時期那樣複雜與深入。幾個明顯的例子是：目前中共中央軍委會的軍頭們沒有一個是政治局常委（過去二十年內，只有劉華清曾經當過政治局常委）。「十七大」時所選出的204名中央委員中，共軍只有41名將領當選，約佔全體中委總數的20.1%，比「十六大」的21.7%還要低，¹⁹這自然大大影響了軍隊之政治影響力。

其次，在共產黨的嚴格管制下，共軍必須向中央軍委，更明確地說是中央軍委主席效忠，才能在固定的遊戲規則當中獲得培養與晉升。一

¹⁷ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, pp. 61-63.

¹⁸ 中華人民共和國外交部，《中國外交》（北京：中華人民共和國外交部，2011年），2011年6月，頁324。

¹⁹ 〈軍系人馬佔中共17大中委1/5〉，中央社，2007年10月21日，<http://www.rti.org.tw/News/NewsContentHome.aspx?NewsID=87465&t=1>。

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

種更為可能的情况是，只要中央軍委（尤其是軍委主席）做了決定，將領們即使不能完全接受，但應該也只有聽命的份。由這個角度來看，中共目前不但沒有「黨不能指揮槍」的問題，而且政治控制也沒有減緩（如果不是強化的話）之可能。也因此，吾人不難了解為何缺乏軍事背景的江澤民與胡錦濤都能夠一步一步掌握軍權之故。預料習近平在全面掌權後，亦將循此模式逐步鞏固自己地位。換言之，共軍在決策過程上已不能發揮「干政」的功能，僅能算是共產黨國家安全政策的「執行者」。

再其次，共軍是個龐大組織，各種派系、利益複雜，因此在威脅反應上就必須考慮許多複雜因素。在後冷戰時期，中共所受到的安全威脅是多重的，「包括傳統安全威脅，主要表現為戰爭和衝突，也包括非傳統安全威脅。如恐怖主義、自然災害、人道主義災難、嚴重傳染病流行、走私販毒、嚴重有組織犯罪等安全威脅問題。」²⁰在這樣的「威脅光譜」（spectrum of threats）下，共軍在國家安全機制中所能扮演的角色將可由兩個主要層面來觀察。一個是「戰爭和衝突」類，指「強度」（intensity）較強的軍事威脅下所產生的危機；另一類危機則包括不屬於「戰爭和衝突」類，也就是其他「強度」較弱的非傳統威脅。在實際情況上，則以自然災害、傳染病等的應變為主。以前者來說，共軍只能隨著黨政決策被動反應。但以後者來說，共軍在危機處理時的角色就積極地多，發揮空間也會顯得較為寬廣。

整體而言，在像中共這樣一個「槍桿子出政權」的集權國家，共軍所能扮演的角色是很功能性的，也就是說軍隊必須要依循共產黨政府的指示才能有所行動，這是「黨指揮槍」的傳統限制使然。不過，這樣的情況或許隨著中共綜合國力上升而有了改變。由於中國大陸崛起，目前中共內部（特別是軍方及外交部門）有越來越多人士支持應該放棄「韜光養晦」的老作法，而改採「有所作為」的新戰略，方能符合中共現今以及未來之大國地位。在 2011 年《中共軍力報告》當中，五角大廈特別以專欄提及中共在 2010 年所進行之國安政策辯論，該報告稱中共有部份人士認為應該放棄鄧小平時期「韜光養晦」之作法，具體作為就在

²⁰ 歐陽維，〈國家安全與危機處理中的中國軍隊〉，新華網，2008 年 5 月 22 日，http://www.nihaotw.com/gfxgx/zjft/200805/t20080522_357741.htm。

南海以及東海之「強勢外交」上。但中共領導人最後仍決定不應放棄長久以來之立場。在「十七大」五中全會當中，中共即重申持續鄧小平路線，「韜光養晦」派獲勝。²¹在今年公布之《和平發展》白皮書當中，中共也一再強調將秉持前中共總理周恩來於 1953 年所揭示「互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處」的和平共處五原則，和鄧小平所倡議的「韜光養晦」的對外發展精神。²²在某程度上證明《中共軍力報告》之說法，這也不排除中共已決定於「十八大」時在此原則上定調。然而，共軍越來越傾向於在內部，或是公開場合表達對於涉外事務（含臺灣問題）的想法和觀點也是不爭之事實。一些特定軍方人士甚至被允許對外大鳴大放，以做為鷹派意見之減壓瓣。研判這種情況在「十八大」後將會持續或強化，透過學術場合或軍事交流，外界當可更加體會到共軍勇於表達意見的一面。

五、不放棄以武力解決兩岸問題

對中共而言，臺灣問題牽涉到國家主權及領土完整之「核心利益」，是不可退縮與讓步的。美國國防部 2011 年及 2010 年版的《中共軍力報告》都一再指出，雖然臺海兩岸關係自 2008 年以來改善許多，美國樂見此形勢，但是共軍依然專注於強化軍事力量，而且「沒有任何跡象顯示中共這個長期目標有所改變」。²³五角大廈並以數字說明兩岸軍力平衡持續向中共傾斜：陸軍部分，對臺共軍為 40 萬人，臺灣則為 13 萬人。空軍部分，對臺戰鬥半徑內共軍有 330 架戰機，160 架轟炸機，40 架運輸機，反之臺灣則有 388 架戰機，22 架攻擊兼轟炸機，21 架運輸機。海軍部分，中共東海與南海艦隊與臺灣海軍數目分別為，驅逐艦 16：4，巡防艦 44：22，兩棲登陸艦 25：12，核子攻擊潛艦 2：0 等等。²⁴對中共而言，臺灣問題是根本性的。在可見的將來，若國民黨繼續執政，預判中共仍將延續「軟的更軟、硬的更硬」的做法。也就是說在擴大交流

²¹ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 19.

²² 〈中國的和平發展〉，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011 年 9 月，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/c_121982103.htm。

²³ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 47.

²⁴ Ibid., pp. 72-76.

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

之時，對於臺灣的軍事威脅也不會減少。五角大廈曾列出中共最可能的四大攻臺選項，包括「海上隔離或封鎖」(maritime quarantine or blockade)、「有限兵力或強制行動」(limited force or coercive options)、「空襲與飛彈攻擊」(air and missile campaign)、「以及「兩棲入侵」(amphibious invasion)。²⁵

其中「局部軍事行動」與「空襲與飛彈攻擊」這兩種情況有可能影響到臺灣的抗敵行動與作戰意志。中共積極的軍事準備顯然為臺海兩岸的政治互信帶來很大之阻礙，在短期之內似乎也沒有減緩之情況，唯一可能改變的或許是因為政治力的強力介入。倘馬總統獲得連任，共軍在「十八大」後很可能被要求配合兩岸政治談判，而必須對「信心建立機制」(Confidence Building Measures, CBMs)以及撤飛彈等議題做出讓步。相較於國臺辦，共軍對於臺灣問題向來是「鐵板一塊」，鷹派立場難以撼動。以上兩個議題如何能在共軍內求取共識就已是困難重重，更遑論要配合政治談判的步伐逐步進行，最後很可能必須要由中共黨政高層對共軍施加壓力來解決。若從這個角度來看，倘臺灣再度發生政權輪替，民進黨重獲政權後又回歸以往「一邊一國」的老路，對於共軍來說或許還比較容易因應。

六、發展因應非軍事層面之應變能力

如前所述，共軍未來所面對的安全環境至少包括兩大類型，一個是「戰爭和衝突」類，指「強度」較強的軍事威脅下所產生的危機（如前述有關「反介入」之戰爭準備）；另一類危機則包括不屬於「戰爭和衝突」類，也就是其他「強度」較弱的非傳統威脅，包括恐怖主義、天然災害、人道災難、傳染病流行、走私販毒、重大組織犯罪等問題。²⁶在久無戰事的情況下，中國大陸國內對於第二類威脅反應的要求將日益增加，這不可避免地將影響到共軍對於第一類威脅的建軍準備。

其次，中國大陸目前雖然在經濟發展上成績亮眼，但有關貧富差距、環境破壞、官員腐敗等問題仍然層出不窮，未來也有可能影響到共

²⁵ Ibid., pp. 50-52.

²⁶ 歐陽維，〈國家安全與危機處理中的中國軍隊〉，《新華網》，2008年5月22日，http://www.nihaotw.com/gfxgx/zjft/200805/t20080522_357741.htm。

黨統治的正統性與持續性，這也是「十八大」後中共政軍領導人所要面臨的嚴峻議題。倘若中共無法維持國內穩定，或許將被迫採取非理性方式來解決問題。

美國學者史文（Michael Swaine）曾說，中共在與敵方對抗時，往往會有「製造危機」的可能性。回顧歷史，中共乃是在危機發生之時奪取了政權。自掌政以來，共產黨也常在高度危機的狀態下操控着政治權力。這種情況迫使大陸人民誤以為只有共產黨才能化解危機，這個迷思不僅成為共產黨爭取民眾支持的一個重要籌碼，共黨領導人也因此認為他們必須要靠創造危機來爭取人民的支持。²⁷但目前中國大陸早已不同於 1989 年發生「天安門事件」之環境，若未來中國大陸再度發生政治或社會動蕩，共軍在這樣情況下要扮演何種角色？亦將是一嚴肅而敏感之政治議題。

七、國防工業的快速發展²⁸

過去中共國防體系一直有效率不彰、資源浪費、領導多頭、管理分散、以及機構重疊的問題，也促使中共政軍領導人進行了一連串的改革。胡錦濤掌權後，對於國防工業提出三大改革方向，也就是：「集中化」、「市場化」、「軍民融合」。為能更有效落實國防工業的改革與重新定位，中共遂在 2008 年 4 月 1 日成立了「工業和信息化部」。國防工業的持續發展不僅將是中共「十八大」之後的重要之政策要點，其成果亦將影響共軍能否成功轉型為獨立自主的第一流軍事力量。

國防工業的最核心關鍵在於科技能力的高低。中共目前國防科技來源有四，包括 1.技術轉移，加上逆向工程；2.改良並更新現有自製武器系統；3.運用現有民用技術與科技；4.由政府資助研發等。俄羅斯過去一直是中共最大的武器供應國及先進技術來源，但由於歷經 1990 年代的「黑暗時期」，俄羅斯的軍品研發幾乎陷入停頓，致使中共必須另外

²⁷ Michael D. Swaine, “Chinese Crisis Management: Framework for Analysis, Tentative Observations, and Questions for the Future” in Andrew Scobell and Larry M. Wortzel(eds.), *Chinese National Security Decision Making Under Stress* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2005), p. 18.

²⁸ 〈大陸『十二五規劃』之國防工業〉，《大陸情勢雙週報》（臺北），1593 期，2011 年 3 月，頁 11-13。

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

尋找其他技術來源，包括擴大國內研發投資等。目前政府資金仍佔中共軍備研發經費的大宗（中共研發 70%來自政府；21%來自企業），和美國等先進國家以民間研發為主的情況仍有很大不同（美國研發 70%來自企業；19%來自學術機構；只有 11%來自政府）。²⁹雖然如此，中共基本上已形成現代國防科研體系，包括有近 300 個核心國防科研機構、90 餘個重點實驗室、7 所綜合性與研究型大學、和大批民間配套單位，可以做為未來國防工業發展之堅實後盾。³⁰

另一方面，中共的國防工業發展仍有不少問題需要克服。首先是產品規模小，整個國防工業產值只占全國 GDP 的 0.6%，僅相當於一個大型民間企業。³¹其次，軍工民品的銷售利潤仍然很低，不到全國國有及規模以上非國有工業企業的平均水準的一半。第三，在較高技術的武器裝備方面，國防工業的研發相對緩慢，關鍵技術突破困難。第四，政府研發效率欠佳，國防科研管理工作中存在著相同科目經費超出概算、延期、缺乏監管等問題。第五，國防工業也有品管問題。中共技術開發、總體設計、總裝集成能力並不弱，但往往能設計、卻無法生產，或者是瑕疵品比率過高，無法達成穩定生產。最後，國防工業因涉及國防安全等因素，獲利不確定性大，影響投資意願。

中共的國防工業離先進國家軍工產業的規模與產能也有很大的距離。但在當局戮力改革下，中共的國防工業或許會發展到外界所難以想像的程度。中共可能很快會出現全球前 100 名的軍工企業，航空、太空和導彈技術的國防工業更可望名列前 25 位。不論在國家安全或是經濟發展等方面，都將對東亞地區，尤其是我國造成更大、更深遠之影響。

²⁹ Martin Grueber, "Global Perspective: Emerging Nations Gain R&D Ground", Battelle, December 22, 2009, <http://www.rdmag.com/Featured-Articles/2009/12/Policy-and-Industry-Global-Perspective-Emerging-Nations-Gain-R-D-Ground/>。

³⁰ 〈中國大批制約軍備發展關鍵技術獲重大突破〉，中國評論新聞，2008 年 7 月 3 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1006/8/6/5/100686515.html?coluid=7&kindid=0&docid=100686515>。

³¹ 〈國防科工委撤銷 軍工集團市場化提速〉，中國廣播網，2008 年 3 月 12 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-03/12/content_7772971.htm。

參、 小結

正如中共《和平發展》白皮書所說，走和平發展之路，是中共未來發展的內在需要，也是中共的內生需求。在白皮書當中，中共承認了中南海當前首重要務仍是以「內部」治理為主。「在相當長歷史時期內，中共仍將是一個發展中國家，這就決定了中共必須集中力量推進現代化，集中精力解決發展和民生問題；始終需要和平穩定的國際環境，開展對外交流合作。即使中共將來強大起來，和平依然是發展的基本前提，沒有理由偏離和平發展道路。基本國情、文化傳統和國家根本利益、長遠利益是中共和平發展的決定因素和內生動力。」³²也因此，在以內政為主之前提下，中共絕不希望在對外關係上「沒事找事做」，甚至成為國際標靶（如 2010 年所發生之一連串事件），反而破壞了國內的發展進程。

在此前提之下，「十八大」後的共軍又會面臨怎樣的挑戰？自 2010 年底以來，共軍已開始進行一連串人事調動。在政治繼承的特色及趨勢上，預判共軍在「十八大」的變動仍然延續近年來之調動或升遷原則，包括「年輕化」、「忠誠度高」、「專業化」等。不過不能否認的是，與現在相比，共軍在「十八大」後所會面臨的挑戰只會更多。包括來自美國的軍事與外交壓力、兩岸問題的不確定性、以及來自軍隊內部之各種要求等，在在都需要共軍與新一代國家領導人密切配合。有觀察家認為，胡錦濤是技術官僚出身，重視的是把「和諧」當成對內與對外行事的標準。相較之下，習近平太子黨的身份讓他更有歷史使命感，要達到或完成父執輩或前任領導人所無法達成的目標，也就是讓中共在各方面都能成為一個能與列強平起平坐的國際大國。³³對於習近平較為強硬之態度，共軍的角色與功能就會變得更重要，更值得外界密切注意相關發展。

³² 〈中國的和平發展〉，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011 年 9 月，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/c_121982103.htm。

³³ 〈剖析中共第五代領導人習近平〉，《大陸情勢雙週報》（臺北），1593 期，2011 年 2 月 23 日，頁 8-10。

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

面對中共軍事與外交實力之不斷增加，我方所受影響最大。海峽兩岸雖然國力相差懸殊，但不代表我方無計可施。臺灣安全如果無法確保，勢將面臨中共威嚇讓步屈服的壓力，而使兩岸關係轉向有利於中共的一方。因此，除了強化本身自我防衛力量與推動國防轉型之外，持續爭取美國對我軍售及強化對我安全支持，仍為我因應中共軍力發展及維護臺海和平穩定的重要對策。



Israel vs. Iran: The Shadow War

作者：Yaakov Katz (以色列耶路撒冷郵報、詹式防衛周刊資深軍事記者)

Yoaz Hendel (以色列軍事歷史學家、巴依蘭 (Bar Ilan) 大學教授、
薩達特 (BESA) 戰略研究中心研究員)

ISBN : 1597976687

出版日期：2011 年

出版社：Zomora-Bitan Publishers, Tel Aviv

以色列資深軍事記者 Katz 與巴依蘭大學教授 Hendel 於 2011 年出版
《以色列與伊朗之影子戰爭(暫譯)》(*Israel vs. Iran: The Shadow War*)
一書，討論以色列與伊朗衝突。

本書評估以色列面對伊朗核武的威脅與挑戰，以色列國防軍 (Israel Defense Forces, IDF) 與摩薩德 (Mossad) 情報機構世界聞名，從 2006 年黎巴嫩戰爭開始，到 2007 年以色列奇襲敘利亞的核子反應爐及 2008 年以色列真主黨暗殺伊朗核子科學家等行動，顯示以色列對伊朗採取所謂的「影子戰爭」。該書闡述以色列政府面臨是否對伊朗動武的戰略選擇困境，若對伊朗發動軍事攻擊，恐造成區域戰爭；若默許伊朗擁有核武，則將會導致中東局勢的不平衡等問題。

作者深入研究以色列國防建設、軍備及常規的軍事訓練方式，並回顧歷年伊朗的核武威脅，剖析以色列的軍事戰略決策過程，並向以色列政府提出解決伊朗問題的軍事與外交戰略選項。(譯介/黃惠華)

書介

Why Taiwan Matters: From Small Island to Global Powerhouse

作者：Shelly Rigger (美國戴維森學院 (Davidson College) 東亞政治學系教授)

ISBN：1442204796

出版日期：2011 年

出版社：Rowman & Littlefield Publishers

美國戴維森學院 (Davidson College) 東亞政治學系教授任雪麗與 2011 年出版一本《臺灣為何重要：影響全球的小島(暫譯)》(*Why Taiwan Matters: From Small Island to Global Powerhouse*)，本書從歷史、文化、政經以及兩岸關係，闡述臺灣對中共、美國及全球的重要性。

本書從臺灣著名經濟建設地標：臺北 101 談起，藉此切入臺灣蓬勃的經濟發展，歸功於穩定的社會、活躍的文化、獨特的歷史及成功的民主制度。書中亦探討充滿契機但亦危機重重的兩岸經濟互動，以及當前臺美「中」三邊關係。

書中描述臺灣具有多面向的重要性，臺灣的政經發展模式不但是世界的模範，其民主化進程更可為許多非民主國家帶來希望。本書並非針對學術人士而撰，適合一般想要認識臺灣的讀者所寫。任氏是著名臺灣問題研究專家，曾在臺灣居住三、四年，每年都會撥冗訪臺並停留數週，深入瞭解臺灣風土民情及各項發展。(譯介/楊雅琪)

Deng Xiaoping and the Transformation of China

作者：Ezra F. Vogel（前美國哈佛大學費正清東亞研究中心主任）

ASIN：B0064ehzyo

出版日期：2011 年

出版社：Harvard University Press

本書作者前哈佛大學費正清東亞研究中心主任傅高義（Vogel）於 2011 年出版《鄧小平與中國的轉型（暫譯）》（*Deng Xiaoping and the Transformation of China*）一書中認為，沒有鄧小平獨特的領導風格就沒有中共的經濟開放，鄧帶動中共轉型、脫離貧窮，並重新塑造了全球政治局勢。因此，了解鄧小平的生平以及成就能帮助大家窺見過去 30 年間東亞政治與社會的進程。

本書共有四大篇章，「鄧小平崛起」概述了 1930 年到 1970 年代，鄧小平在中國共產黨內的竄升過程；「創造鄧小平時期」中詳論了 1970 年代後期鄧小平的外交策略，並分析鄧小平如何促成中共適度開放及維持「中」日、「中」美、「中」歐友好關係，進而創造中共國內經濟成長的條件；「鄧小平時期」則利用鄧小平的手稿以及其部屬的評論呈現鄧的統治風格，包括刻意與權貴交好、捍衛黨政一體、統一指揮體系、分階段訂定目標等，鄧的政策象徵了中共經濟與工業轉型的開始；「鄧小平時期的挑戰」描述了鄧小平如何面對國內逐漸加溫的民主化聲浪。本書簡短而完整的描繪了中共邁向現代化國家的過程，並且在總體經濟以及組織轉型等層面提出獨到的見解。Vogel 引領讀者進入鄧小平眼中的中國大陸，讓讀者了解鄧小平塑造並管理中國大陸這個全世界最大的現代化極權國家的方式，對欲理解東亞政治的人而言，此書為必讀之作。（譯介/簡佩吟）

國防部國防智庫籌備處

著作財產權授權同意書

本人_____接受國防部國防智庫籌備處之稿約，願意提供本人著作及於相關刊物中發表。茲同意國防部智庫籌備處以任何形式，包括書面、光碟、網路、其他數據儲存、公開播送或傳輸方式，並以非營利目的而為重製、編輯與刊載本人著作。本稿件係自行撰寫，無侵犯他人著作權之情事，如經查獲，願無條件返還所領稿費，並負相關法律責任。

稿約題目：

身分證字號：

住 址：

電 話：

中 華 民 國 年 月 日

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、所有文獻依中文、英文、其他語文先後排列。中文著作依作者姓氏筆劃排列；英文著作依作者姓氏字母排列，同一作者有多篇著作被引用者，依出版時間先後排列。所有注釋置於正文之後，註釋格式如下：
 - (一) 書籍
 - (1) 中文書籍：作者姓名，《書名》（出版地：書局，年月），頁 X~X。
 - (2) 西文書籍：Author' s full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) . p. x or pp. x~x.
 - (二) 論文
 - (1) 中文論文：作者姓名〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），第 卷 期，年月，頁 X~X。
 - (2) 英文論文：Author' s full name, "Title of the article" , *Name of Journal* (Place of publication) , Vol. x, No. x (Year) , or pp. x~x. 如有必要需加註月份或日期。
 - (三) 報刊
 - (1) 中文報刊：作者姓名，「篇名」，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 X。（如為一般性新聞報導，可略去作者姓名和「篇名」。）
 - (2) 西文報刊：Author' s full name, "Title of the article" , *Name of the newspaper* (Place of publication) , Date, p. x or pp. x~x.
- 三、第一次引註須註明來源之完整資料（如上）；第二次以後之引註有兩種格式：
 - (1) 作者姓名，書刊名稱（或「篇名」，或特別註明之「簡稱」），頁 x~x；如全文中僅引該作者之一種作品，則可更為簡略—作者姓名，前揭書（或前引文），頁 x~x。（西文作品第二次引註原則與此同）。
 - (2) 同註 x，頁 x~x。