

## 大陸與兩岸情勢簡報

---

**2011年05月**

### 全文 目錄

	頁次
一、大陸應對日本福島核電廠爆炸事件之簡析（企劃處主稿）	1
二、2011年第1季大陸經濟情勢及經濟調控政策走向（魏艾副教授主稿）	7
三、近年大陸海洋政策發展與走向（胡念祖教授主稿）	16
四、近期大陸公民社會的發展（企劃處主稿）	23

本刊可於本會網頁中閱覽（「兩岸及大陸情勢」項下之「大陸與兩岸情勢簡報」），網址為 [http://www.mac.gov.t  
CtNode=5602&CtUnit=3905&BaseDSD=7&mp=1](http://www.mac.gov.tw/CtNode=5602&CtUnit=3905&BaseDSD=7&mp=1)

(本刊內容係蒐集、彙整公開資料撰寫，僅供各界瞭解大陸內部概況，不代表政府政策立場)

點閱: 552

指 標	3 月		1-3 月	
	絕對量	同比增長 (%)	絕對量	同比增長 (%)
順差			-10(億美元)	

註：自 2011 年 1 月原「工業品出廠價格指數」改為「工業生產者出廠價格指數」。

資料來源：大陸國家統計局，「一季度國民經濟保持平穩較快增長」，2011.4.15。

表3 2011年第1季大陸CPI和PPI增長率

單位：%

項目	同比增長
居民消費價格指數 (CPI)	5.0
其中：城市	4.9
鄉村	5.5
其中：食品	11.0
非食品	2.5
其中：消費品	5.4
服務項目	4.2
依商品類別區分	
食品	11.0
菸酒及用品	2.0
醫療保健和個人用品	3.1
娛樂教育文化用品及服務	0.6
居住	6.5
衣著	0.3
家庭設備用品及維修服務	1.6
交通和通信	-0.1
工業生產者出廠價格指數 (PPI)	7.1
其中：生產資料	8.0
其中：生活資料	4.1
工業生產者購進價格	10.2
其中：有色金屬材料	13.7
燃料動力類	9.2
黑色金屬材料	14.8
化工原料類	11.8

註：自 2011 年 1 月開始，原「工業品出廠價格指數」和「原材料、燃料、動力購進價格指數」，分別改稱為「工業生產者出廠價格指數」和「工業生產者購進價格指數」。

資料來源：大陸國家統計局，「一季度國民經濟保持平穩較快增長」，2011.4.15。

<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/151316182197.pdf>

### 三、近年大陸海洋政策發展與走向

中山大學胡念祖教授主稿

大陸國家海洋局自1964年設立起至今，經歷兩次重要組織改革與不斷的職權擴張，使海洋局之職權漸趨專業分工與完整。

大陸國家層級的「五年計畫」與國家海洋局出版「中國海洋發展報告」，兩者內容均顯現大陸以知識與科學研究為本，逐漸深化與廣化海洋治理之面向。

大陸對海洋的投入從資源探勘與利用、海洋經濟與永續、海洋科技創新，近年已發展到海洋權利之維護。

2010 年 9 月第 33 屆世界海洋和平大會在北北京舉行，時任大陸國家海洋局（簡稱「海洋局」）局長孫志輝表示「海洋強則國家強，海業興則民族興」，充分顯現大陸官方向海洋發展的企圖心。主張擁有 300 萬平方公里管轄海域的大陸官方發展海權的方法，主要是透過設立具政策制定、協調以及執行特定海洋功能之海洋專責機關，訂定及實施國家層級之 5 年發展計畫，並將海洋事務管理不斷制度化。

### （一）設立海洋專責機關

1964 年 7 月 22 日第 2 屆「全國人大」常委會第 124 次會議批准，設立直屬國務院的海洋局，定位為「國家管理海洋的職能部門」；當時，海洋局的主要任務是負責海洋調查研究、海洋資料情報、海洋預報服務、海洋儀器的研製、生產、與分配、管理調查船隻、和沿海水文站等。

1989 年海洋局改革，除了原有職責外，增加了行政管理職能，即綜合管理管轄海域、實施海洋監測監視、維護國家海洋權益、協調海洋資源合理開發利用、保護海洋環境、會同有關部門建設和管理海洋公共事業及其基礎設施。至此一階段，該局除明定之海洋行政管理職掌外，只負責一般性海洋政策之協調、綜合與合作等工作，其他專業的海洋事務如海運、漁業及海軍等，仍由其他機關負責。

1998 年 3 月，大陸第 9 屆「全國人大」第 1 次會議決議設立國土資源部，並將海洋局納入國土資源部。同年，通過「國家海洋局職能配置、內設機構和人員編制規定」（又稱「三定方案」），明文規定海洋局是國土資源部監督管理海域使用和海洋環境保護、依法維護海洋權益和組

**織海洋科學研究的行政機構。海洋局設有 27 個局屬單位**（包括：辦公室【財務司】、海域管理司【現更名為海域和海島管理司】、海洋環境保護司、科學技術司【現更名為海洋科學技術司】、國際合作司【港澳台辦公室】、人事司、紀委與監察專員辦公室【現刪除監察專員】以及審計辦公室【現新增政策法規和規劃司、海洋預報減災司】，以及下屬北海、東海、南海 3 個地區分區，海域執法之「中國海監」總隊、海洋科研之 3 個海洋研究所與「向陽紅」船隊、極地研究之「中國極地研究中心」與「雪龍號」研究船及南北極實驗站、海洋環境監測中心、海洋環境預報中心、衛星海洋應用中心、海洋發展戰略研究所、中國海洋報社、宣傳教育中心、海洋諮詢中心等）；**從組織架構可看出，除了傳統海洋使用的漁業、海運及海軍 3 項事務領域仍留在原機關之內外，該局已可被視為大陸海洋事務之專責主管機關。**

近年來，海洋局的主要職責又增加了海洋經濟運行監測、評估及信息發布、海洋領域節能減排和回應氣候變化、海島生態保護、無居民海島合法使用管理、海水利用和海洋可再生資源的研究、組織實施專項海洋環境安全保障體系的建設和日常管理、在管轄海域實施定期維權巡航執法制度等。由此可知，隨著海洋開發與利用活動日增，海洋局之職權更趨專業分工與完整。現在的海洋局是「國土資源部管理的監督管理海域使用和海洋環境保護、依法維護海洋權益、組織海洋科技研究的行政機構」（海洋局網站）。

## （二）實施國家層級之發展計畫並將海洋事務管理制度化

隨著海洋局職權的確立，從 2001 年「十五計畫」開始，大陸的海洋治理顯現出長足進步。在國家層級的「五年計畫」所設定之總體規劃之下，引導國家海洋政策發展，並依此提出「國家海洋事業發展規劃綱要」（2008 年公布）。近年來，海洋局開始出版「中國海洋發展報告」，說明其國內與國際層面海洋發展之狀況。

### 1. 「五年計畫」：海洋管理在政治議程上日趨重要

#### （1）2001 年「十五」計畫

大陸官方過去的「五年計畫」中，「海洋」一直停留於資源調查與開發利用的位階。2001 年 3 月 15 日第 9 屆「全國人大」第 4 次會議，批准「國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要」，其第 14 章「節約保護資源，實現永續利用」第 2 節「保護土地、森林、草原、海洋和

礦產資源」中，提出「加大海洋資源調查、開發、保護和管理力度，加強海洋利用技術的研究開發，發展海洋產業。加強海域利用和管理，維護國家海洋權益」。雖然海洋局之職掌自 1989 年起即包括「維護國家海洋權益」(大陸方面習稱「海洋維權」)，惟在「五年計畫」中首次出現「維護國家海洋權益」此種具高度政治性與高位階政策宣示文字，且此段文字仍然置於資源永續利用的章節之下。

### (2) 2006 年「十一五」規劃

2006 年 3 月 14 日第 10 屆「全國人大」第 4 次會議批准「國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」，其第 26 章「合理利用海洋和氣候資源」第 1 節「保護和開發海洋資源」提出「強化海洋意識，維護海洋權益，保護海洋生態，開發海洋資源，實施海洋綜合管理，促進海洋經濟發展。綜合治理重點海域環境，遏制渤海、長江口和珠江口等近岸海域生態惡化趨勢。恢復近海海洋生態功能，保護紅樹林、海濱濕地和珊瑚礁等海洋、海岸帶生態系統，加強海島保護和海洋自然保護區管理。完善海洋功能區劃，規範海域使用秩序，嚴格限制開採海砂。有重點地勘探開發專屬經濟區、大陸架和國際海底資源」。

此時，除了「海洋」第一次被列為專章外，對海洋之觀點已更為寬廣。由第 26 章內容可觀察到以下 3 項重要發展：一、「強化海洋意識，維護海洋權益」被提到首位；二、「海域功能區劃」此一先進的海域管理制度首次於「五年規劃」中被提及，雖然大陸方面早在 2001 年即制定包括「海域屬國家所有」、「人民依法取得海域使用權」、「國家實行海洋功能區劃制度」、「海域有償使用」等先進觀念之「海域使用管理法」(該法之前身為 1993 年 5 月 21 日訂定之「國家海域使用管理暫行規定」)；三、對於海洋資源之探勘已延伸至專屬經濟海域、大陸礁層，甚至是國際海底(The Area)。

### (3) 2011 年「十二五」規劃

2010 年 10 月 18 日中共第 17 屆「中央委員會」第 5 次全體會議通過「中共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」中，首次給予海洋獨立的一節，於「四、發展現代產業體系，提高產業核心競爭力」中提到「發展海洋經濟。堅持海陸統籌，制定和實施

海洋戰略發展，提高海洋開發、控制、綜合管理能力。科學規劃海洋經濟發展，發展海洋油氣、運輸、漁業等產業，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」。

遂後，時任海洋局局長孫志輝明確「十二五」期間大陸海洋工作 5 大重點任務，包括：一、以維護和拓展國家與民族長遠利益為核心，進一步做好國家管轄海域和全球海洋的戰略統籌與佈局工作；二、以服務沿海地區加快發展的現實需求為動力，進一步做好海洋產業結構調整和優化升級工作；三、以促進海洋資源環境的可持續利用為目標，進一步做好海域使用管理和海洋環境保護工作；四、以滿足經濟社會發展和民生需求為導向，進一步做好科技創新和海洋公益服務工作；五、以維護國家重要戰略機遇期為準則，進一步做好權益維護和安全保障工作（新華網，2010.12.2）。

接任之劉賜貴局長（出任局長前曾任廈門市長、黨組書記及福建地方黨務工作，最接近海洋事務之工作資歷為福建省海洋與漁業局局長）又進一步闡釋，提出了「十二五」海洋工作基本思路，包括：一、國家海洋事業發展總體戰略的制定和實施工作；二、促進沿海地區經濟社會率先發展的服務工作；三、維護國家權益和通道安全的保障工作；四、海域海島管理和生態環境保護工作；五、科技創新和海洋公益服務工作（海洋局網站，2011.2.26）。

中共黨內對「十二五」之「建議」後來轉為「十二五規劃綱要」，並於 2011 年 3 月 14 日第 11 屆「全國人大」第 4 次會議通過。「十二五規劃綱要」第 14 章「推進海洋經濟發展」下，分為「優化海洋產業結構」及「加強海洋綜合管理」兩節。

「優化海洋產業結構」一節內容為：「科學規劃海洋經濟發展，合理開發利用海洋資源，積極發展海洋油氣、海洋運輸、海洋漁業、濱海旅遊等產業，培育壯大海洋生物醫藥、海水綜合利用、海洋工程裝備製造等新興產業。加強海洋基礎性、前瞻性、關鍵性技術研發，提高海洋科技水準，增強海洋開發利用能力。深化港口岸線資源整合和優化港口佈局。制定實施海洋主體功能區規劃，優化海洋經濟空間佈

局。推進山東、浙江、廣東等海洋經濟發展試點」。由此可知，大陸官方已逐漸將海洋產業內容具體化，著重在海洋傳統基礎產業及海洋新興產業，以及推動海洋經濟發展試點。2011 年 1 月，大陸國務院批准「山東半島藍色經濟區發展規劃」，此為大陸第一個以海洋經濟為主題的區域發展戰略，顯示大陸海洋經濟發展試點工作進入實施階段（新華社，

2011.1.6）。

「加強海洋綜合管理」一節內容為：「加強統籌協調，完善海洋管理體制。強化海域和海島管理，健全海域使用權市場機制，推進海島保護利用，扶持邊遠海島發展。統籌海洋環境保護與陸源污染防治，加強海洋生態系統保護和修復。控制近海資源過度開發，加強圍填海管理，嚴格規範無居民海島利用活動。完善海洋防災減災體系，增強海上突發事件應急處置能力。加強海洋綜合調查與測繪工作，積極開展極地、大洋科學考察。完善涉海法律法規和政策，加大海洋執法力度，維護海洋資源開發秩序。加強雙邊多邊海洋事務磋商，積極參與國際海洋事務，保障海上運輸通道安全（亦即具國家安全意涵之海上交通線 SLOC 的確保），維護我國海洋權益」。

由上述發展脈絡可見，大陸海洋政策所觸及之面向，已由單純的資源探勘開發，拓展至海洋經濟、海域管理體制、海域執法、海上運輸通道，甚至是國際海洋事務等多面向，並走向「制定和實施海洋發展戰略」。

## 2. 「中國海洋發展報告」：整合與檢視年度海洋發展

2006 年底，海洋局海洋發展戰略研究所（該所是海洋局下屬事業機構，是大陸從事海洋政策、法律、經濟和權益研究的核心單位【台灣習稱政府智庫】，主要任務是就國家海洋政策、法律和經濟等方面的戰略性問題進行中、長期的研究）開始編纂名為「中國海洋發展報告」的年度系列報告，目標在系統報導當代國際海洋事務進展現狀與發展趨勢，全面論述海洋事業發展和海洋戰略、政策以及管理的重大理論和實踐問題，客觀介紹海洋在實施「建設小康與和諧社會」、「科學發展與可持續發展」戰略中所發揮的作用，並向決策層和國家有關部門提出關於大陸海洋發展的前瞻性的戰略和政策的建議。特別是向每年舉行的「全國

人大」和「全國政協」提供海洋事業及其發展的國情諮文和背景材料，供最高權力機關和高層科學決策參考（「中國海洋發展報告 2007」，頁 2）。由此觀之，該報告頗有效法聯合國秘書長每年向聯合國大會所提出之「海洋與海洋法報告書」之企圖心，該報告目前已出版 4 冊（出版年度分別是 2007、2009、2010、2011 年）。

「中國海洋發展報告」之內容基本架構固定不變，全本報告共分為 5 個部分，包括「中國海洋發展的宏觀環境」、「海洋法律與海洋權益」、「海洋經濟與海洋科技」、「海洋環境與海洋資源」及「海洋政策與海洋管理」。另外，每一年會根據當年國內外海洋發展現狀，取得的成績以及存在的問題，擇一主題進行介紹與評述。2007 年出版之「中國海洋發展報告」因為是第 1 本，故內容上是對近年來國際上和大陸內部海洋領域的基本情況、發展和問題進行比較全面的介紹和綜合性論述；「中國海洋發展報告 2009」則著重於「海洋經濟和海洋科技」部分，由 4 章擴張到 7 章；「中國海洋發展報告 2010」的重點則放在「海洋法律和海洋權益」上，反映出大陸官方對其國家海洋政策發展之重心所在。

### （三）結論

21 世紀開始的 10 年內，不論是從「五年規劃」，或是「中國海洋發展報告」觀之，都呈現出一個清楚的脈絡，即大陸官方對海洋的投入從資源探勘與利用、海洋經濟與永續、海洋科技創新，逐漸發展到海洋維權。

就大陸的海權發展整體觀之，在探勘與利用方面，從開發資源到體認資源有限，進而開始進行海域空間管理、監控海洋汙染、積極保護管轄權海域之探勘權。此外，大陸官方更投入軟、硬體資源到公海探勘、乃至南、北極，近年來分別在北極與南極設立多個科學考察站。在海洋經濟與永續方面，從傳統的耕海牧漁村落，轉向建立包含臨港工業與海洋科技園區在內的永續發展海洋城市。在海洋科技創新方面，「十二五」規劃鼓勵發展海水淡化技術與海洋生物醫藥發展。在海



洋維權方面，除法制化海洋管理與海權主張之外，增加海域巡防與監測機制之實力，主動驅逐非法進入管轄海域之外來船隻，在在可以看出大陸的制海權只會日漸強化。身為崛起中的大國，大陸除了塑造自己成為開發中國家的領導國家地位之外，更逐漸藉海權之發展，成為一個真正具區域甚至全球性影響力的大國。

## 四、近期大陸公民社會的發展

企劃處主稿

2007年以來，大陸公民社會歷經重要發展階段，包括「公民四權」的提出、「公民社會元年」的開啟、發布首部「中國公民社會發展藍皮書」、並將公民社會寫入「十二五規劃」。

網民的劇增與微網誌的興起，促使「網路問政」逐受重視，而沙龍形式的公民對話及公民活動等，促進大陸公民社會的發展。面對日益增加的網路輿論，大陸官方採取軟、硬兩面手段。一方面營造與民溝通的新情境；另一方面，在資訊監控與媒體管控上仍不遺餘力。

近年來大陸在經濟快速發展的同時，公民意識、公共領域（public sphere，指介於國家與社會間的公共空間）乃至於公民社會（civil society）也逐步發展，引起大陸官方及其他國家的重視。今年「人大」與「政協」第十一屆第四次會議所提出的「十二五規劃綱要」中，也明確談到「廣泛動員和組織群眾依法有序參與社會管理，培養公民意識，履行公民義務，實現自我管理、自我服務、自我發展」（新華社，2010.11.28）。茲將近期大陸公民社會的發展情況簡述如下：

### （一）大陸公民社會發展概述

2007年10月大陸開始實施「物權法」，明確規定「國家、集體、