發佈：2025-04-24, 週四 10:36
點擊數：5944



前言：擴張主義者與陸權帝國的土地渴求

與當前重視國際平等交流不同，縱觀人類歷史，當帝國霸權興起時，驅動強權行動的動因，往往是擴張主義的狂熱。而這一狂熱又往往表現為對於資源土地的貪婪與執著。回顧人類歷史過往，不論是新舊帝國主義時期，亦或是更為遙遠的時代，帝國的崛起，總表現為對土地擴張的無止境行動。而這類擴張行動最終總造就了同樣無止境的爭端與衝突，並隨著人類科技與技術文明的進

Phoca PDF

發佈：2025-04-24, 週四 10:36
點擊數：5944

步而使得破壞擴大終至毀滅。

在十九世紀末與二十世紀之交，當時新興的德意志第二帝國慨嘆於「當世界強權瓜分全球土地，德意志卻只能仰望星空」的擴張主義受遏制焦慮時，並亟思打破既有格局與秩序以奪得「生存空間」，最終招致第一次世界大戰的爆發、歐洲的「美好時代」隨之隕落終結。而不過幾十年後，未曾終結對於生存空間擴大的強權又在資源土地的爭奪之下，再次把人類推向更大規模的戰爭，並付出更多人命、文明毀滅的代價。

進入二十一世紀，中國透過加入WTO融入全球化經貿體系，經濟得到飛躍性地發展。僅2001至2018年期間，中國的GDP增長9倍，躍升為全球第二大經濟體。而隨著國力的增長，中國一度蟄伏隱忍的擴張性民族主義執著，在高度增長終究無法持續維持的背景下，為了鞏固其統治，又開始逐步萌芽。而除了整軍經武之外，為了重塑其古老但有效的「富國強兵」帝國敘事，因此利用其經濟力以滿足擴張主義的帝國崛起想望成了其選擇。其中，除了加強建構經貿關係與經濟援助網路外，更近一步進行包括但不限於資源佔有掠奪、運輸節點與航線經營掌控等蘊含侵略性的經濟作為正從隱而未顯的暗流湧動逐步成為系統性、規模化的公開高調進行。對於中華帝國來說，擁有土地不僅意味財富，同時意味帝國的統治，在帝國的興復宏圖偉業之下，率土之濱，莫非王土。

以銀彈開路的中國土地資源全球大收購

中國自從經濟邁入持續的高增長期伊始，就逐步顯露出對於資源土地的貪婪渴望。在軍力尚未成足堪其對外投射並攻城掠地之際，隨著全球化增長的強大購買能力，遂成為其對外開疆闢土的有

Phoca PDF

力武器。

中國發展經濟並擴充武力，既是為了成就「偉大光榮復興」的民族偉業，但更深層地說，更是為了鞏固其政權的正當性與合法性基礎。不同於世界上其他的先進民主政體，中國的政權始終苦於政權合法性基礎的欠缺。民主國家的合法性基礎源自「民主正當性」，亦即，透國民主權為基礎的民主的機制授權，政權的得喪變更可以維持其合法性。然而，中國欠缺普遍可信並可持續有序更新的民主授權機制。在無從透過民主獲得政權正當合法性的困窘下，中國轉而乞靈於兩件政治敘事與工程：高經濟增長的持續與擴張性民族主義的叫囂。

前者在因緣於二十世紀七十年代末期美國的「聯中制俄」戰略轉變與冷戰後接納中國進入世界體系的國際政治經濟趨勢，透過所謂「改革開放」與2001年後順利加入WTO，正式進入全球經貿體系後，創造出所謂的「中國模式」的長期高度經濟增長，使得經濟的發展既鞏固也證成了該政權的合法性。同時，經濟發展也另外讓他們擁有了充足的資源進行軍事的現代化，使得他們的擴張主義作為有了暴力的資本並反過來讓經濟掠奪有了更好的憑恃與需求。

然而，由於中國的經濟增長高度依賴傾斜於對外出口貿易的發展路徑，且中國為維持持續高度增長時，又在國內持續以基礎建設作為內部經濟的驅動增長方式。凡此種種，無論是無序過剩的工業產能或基礎建設，都需要大量的資源做支撐，因此，中國特別在進入二十一世紀的第一個十年之後，中國對於全世界各地的資源需求早已從為了工業生產為目的，進一步上升到全球擴張戰略為目的。從對非洲開始，最後遍及拉丁美洲、太平洋地區，無論極地或荒漠，從礦產、能源、森林資源到農漁業資源，中國都正以驚人的速度進行蠶食鯨吞。而中國尚不以此為滿足，透過債務陷阱誘使政治經濟體制脆弱的經濟後進國家，貸款建設他們支付不起興建營運成本的基礎建設後

Phoca PDF

，中國再以追償債務的目的，掠奪了關鍵的機場、港口、鐵路、通訊網路、航運管理等設施與權利。這使中國更進一步掌控關鍵區域乃至全球的重要戰略節點與區域支配優勢，從而有利於他們更踏步於推倒、挑戰國際間既有的和平秩序與價值體系。並試圖重新書寫與構建以中國極權政治為核心的修正。

而這一切的掠奪與擴張，都必須與映射於對目標對象國的土地取得與支配，換言之，中國不但將土地的取得視為「有土斯有財」的理念踐行，也在於這攸關其作為經濟掠奪與侵略的關鍵手段與方法。背後甚至更與其對外擴張的國家戰略企圖緊密連結不可分割。

各國的狀況與應對—以美、日為例

在透過經濟進行擴張與滲透的目的下，中國海外收購行動，不僅僅熱衷於企業與技術的收買，對於具有各種經濟價值的土地收購也非常地熱衷。

1.日本

中國對海外土地與相關產業的收購目標中頗令人矚目的對象之一即是近鄰的日本。

日本作為鄰近中國的先進經濟體，在中國改革開放時期，日本就作為最早重新與中國發展經貿與技術交流的主要國家，無論是中國擺脫幾近崩潰的集體經濟體制重新融入世界經濟體制時期，抑或是在中國加入WTO後的全球化國際經貿體系時，日本無論在技術、資金甚至對於國際商貿運作體制，無論對中國公務部門的行政管理及民間經營、行銷甚至企業戰略開拓與促成上，日本都曾經扮演對中國非常重要的角色。日本甚至提供大量的援助、貸款資金與建設規劃，為中國發展經

Phoca PDF

濟完善許多基礎設施及產業基礎。與今日中國好戰仇外，特別是仇日的印象相反，中國與日本之間長期有著密切的往來與合作。

或許也就是因為往來的密切與地理上的近鄰，中國企業與群眾往來日本頻繁，甚至長居日本工作生活者人數也很多。加上日本高度發達的經濟與完善的政治經濟體制，其資金、技術與產品向來為中國方面所感興趣。而隨著中國的國家戰略轉趨積極且具有擴張性，當中國經濟實力逐漸積累後，對於日本的經濟的滲透、佈局甚至奪取就日益頻繁明顯。表現為對於日本經濟的重要資材，特別是土地的獲取就特別明顯。加以中國民間向來熱衷房地產買賣交易，中國在日本開啟了一波購買炒作房地產的狂潮。

除購入日本的高價房產外，對日本的土地也進行大量的收購，有趣的是，中國人在其本國無法購入土地，卻在日本大量收購土地。其中，包括森林、農田、太陽能光電用地以及觀光景點之土地與設施。其中特別引人注意的是收購日本的知名溫泉景點土地。根據日本媒體日本經濟新聞的調查報導，至少已經有67處知名溫泉勝地
大量土地被中資所掌控。其中不乏熱門知名地點如：北海道二世谷與富良野、長野縣的白馬、栃木與群馬交界的日光與那須、神奈川的箱根、靜岡的熱海與伊豆等地。

Phoca PDF

發佈：2025-04-24, 週四 10:36
點擊數：5944



中國資本大量收購日本溫泉勝地土地分布，圖片來源：日本經濟新聞

這十年之間，中國收購日本土地的情形越演越烈，並且除一般的商業用土地建物之收購外，尚開始涉及面積廣大的森林、農地、高爾夫球場、太陽能光電設施設置用地，進一步還開始涉及島嶼，特別是具有戰略敏感性的地區。沖繩的屋那霸島於2020年傳出被中國資本收購51%的土地引發日本國內高度的關注。而森林、農地等更在國民經濟上具有戰略安全的地位。日本國內對於中國

Phoca PDF

人大舉收購土地的作為紛紛表示質疑並加以示警。

但日本政府要以禁止外國人（特別是中國人）收購本國土地，在合法性上卻遇到挑戰。事實上，日本政府並無法直接立法禁止外國人收購本國土地。其理由在日本承認土地所有權作為憲法財產權保障的範圍下，禁止日人出售土地與外國人的規範有可能會侵害日本國憲法對財產權的保障。而更進一步言，由於日本在加入WTO後，簽署了服務貿易協議（GATS），日本並未在簽署該協議時，對土地交易設立「保留條款」。換言之，日本基於國際協議的互惠義務，無法制定對於外國人實施差別待遇的立法。反而必須基於遵守國際條約的義務，給予外國人與日本本國人相同的國民待遇。透過立法直接限制、禁止中國人購買土地在合憲要求下並不可能。

日本政府對於這一狀況，在法律制度上的解方是：日本制定一部針對日人與外人一體適用的土地利用管理限制。換言之，該法不以國籍作為限制之條件，而以特定地點周邊土地使用的合理目的來加以規制。其成果就是《重
要土地利用規制法》（法律全名：《

》，本文以下簡稱「重要土地利用規制法」）。

該法於 2022 年 9 月施行，根據該法，日本將自衛隊基地、海上保安廳設施、核電廠等具有安全保障需要的設施周邊約 1 公里範圍指定為「注視區域」，並將自衛隊司令部等具有特別重要功能設施周邊指定為「特別注視區域」。

Phoca PDF

根據該法，日本政府可調查「注視區域」土地和建物的所有人的國籍及其使用狀況。而在「特別注視區域」，出售或購買超過一定面積的土地或建物時，需事前申報。

此外，若在以上這些區域內設置可能妨礙自衛隊飛機起降或雷達運作的人造物，或以雷射光照射、發射干擾電波等方式妨礙設施運作，則被認定為「阻害行為」。對此，日本政府可發出停止勸告或命令，違反者將面臨刑事處罰。不過，該法施行至今，尚未對任何人發出停止勸告或命令。

不過，根

據去（2024）年1

2月23日，日本政府就該法實施狀況

召開審議會，根據其報告依該法設置之「特別注視區域」與「注視區域」內 399

處土地及建物的取得狀況。調查顯示， 2023 年度由外國人及外國法人取得的土地與建物共有 371 筆，其中與中國有關的共有 203筆。其情形見下表：

日本特別注視區域與注視區域外國人取得狀況 （依國別劃分）	
國別	筆數
中國	203
韓國	49
台灣	46
越南	15
菲律賓	13

Phoca PDF

（按都道府縣劃分）	
東京都	171
千葉縣	38
福岡	31
北海道	20
愛知	12
註：東京都的171 筆中， 防衛省市谷廳舍周邊有 104 筆， 陸上自衛隊補給統制本部有 39 筆， 練馬駐屯地則有 20 筆。餘為其他單位。	

有日本專家表示，由於這些「重要土地利用規制法」所劃定限制地區事涉敏感地區設施，如遇緊急事態，法規所能給予的選擇有限，恐無法對危害避免產生立即的實際效果，應謀求在立法上增

中國的《國防動員法》的相關規範下（第55條參照），在緊急狀況時可將民間人員及設施予以徵用，包括海外資產。此外，根據中國《國家情報法》第7條也規定，中國公民及法人有義務協助政府進行情報活動。

Phoca PDF

因此，這類安全風險仍然高度存在，「重要土地利用規制法」之制度性規範保障仍有不足之處，法制作為仍有加強的空間。另外，針對農地的買賣，由於外國人特別是中國，由於對日本具有潛在的地緣政治衝突風險，且中國始終將日本視為區域衝突的目標，大規模收買日本農地，恐有危及糧食安全與國土安全的疑慮，農林水產省將收緊條件，在外國人的在留資格短期內到期等情況下，將不允許獲取農地。無論是哪國國籍，都不允許在獲取農地後馬上搬離至遠方。

2.美國

在上世紀七零年代後期，美國於冷戰末期啟動「聯中制俄」的戰略轉變後，美國與中國之間迎來了相當長的一段蜜月期。無論是中國的「改革開放」，乃至於冷戰終結後，美國亦大力協助中國加入WTO融入全球經貿體系。美中之間的貿易額也迅速成長，迄至2024年，美國與中國之間貿易總額高達5825億美元，美國對中國貿易逆差則高達2954億美元。

然而，中國國力逐步增長後，對於挑戰區域與國際和平秩序，推行其擴張性民族主義主張一直抱有高度的企圖心。特別在2013年習近平上台後，這一野心日益明顯。而除了對周邊地區的主權聲索之外，對於區域乃至全球政治經濟的擴張也轉趨積極，除傾銷騎過剩的商品及基礎建設產能外，大肆收購外國農牧用地、富含天然資源、礦藏用地及開採權等也不遺餘力。其中，對於主要糧食進口國的美國，表現為對美國農牧用地的濃厚興趣。因此，中國人除了大量購入城市地區的高價房產、商業建築外，對於美國的農牧用地也採取積極購入的行動。

最著名的例子是2023年德州參議院參議員提出一項法案禁止外國公民、政府機構及利益實體購買德州之不動產。該法案所稱之「不動產

Phoca PDF

」係指以下資產：土地、改良設施、礦山和採石場、礦床和立木等。

而該項法案之關鍵，係起因於一名具有前中國人民解放軍退役將軍背景的中國商人孫廣信，試圖在德州瓦沃迪縣(Val Verde
County)購買超過13萬英畝的土地，而且就在洛弗林空軍基地(Laughlin Air Force Base)旁邊，這座基地是美國最大的空軍飛行員訓練中心。同時，其購入土地之部分，計劃設立46組大型風力發電機組並鄰近德州電力網路基礎設施。這一高調的購地行動引起人們的注意與不滿，加上美中貿易衝突與空飄氣球事件所升高的反彈情緒，遂促成此項加強立法限制中國等與美國競爭國家公民、企業與機構禁止或限制購買不動產的立法倡議。

對中國公民、企業、政府機構與利益實體的土地房產購入限制，在一系列美中的衝突與雙方競爭對峙態勢日益升高明確的狀態下，普遍在美國聯邦與州等各層級展開相關倡議。特別是如上述購入大面積美國農地的行動，往往都是最容易引人矚目並觸發立法禁止限制的行動與舉措。例如2023年2月，北達科他州議會否決一家中國公司在空軍基地附近建造玉米加工廠的計劃。一家中資企業，中國阜豐集團在北達科他州美軍大福克斯空軍基地（Grand Forks Air Force Base）附近購買土地，預計設立一家大型玉米加工廠。從該州州長到國會議員都一致表示強烈反對此一行動，警告該玉米加工廠可能被用來收集情報。

隨後，這類州層級立
法禁止倡議不但數量日益升高，限制範圍
也逐步擴大。

截至2024年12月中旬，美國已有40個州通過了215個議案，要求限制外國公民、企業、政府機構

Phoca PDF

或利益實體在美國擁有土地，而其中164個禁止或者限制中國公民購買或擁有某種形式的地產。佛羅里達州甚至進一步限制中國籍公民進入大學或實驗室擔任助理或研究人員，因此導致相當多人遭到解僱。

而在美國聯邦層級，

負責審查外國投資對美國國家安全影響的聯邦機構為「美國外國投資委員會」（CFIUS）。在通常情形下，CFIUS只能在兩種情況下否決中資等外人企業機構收購土地。其一是所收購的是美國現有企業而收購該企業顯然有影響美國國家安全的疑慮，其二則是所收購的土地過於靠近CFIUS認定的敏感基礎設施。前述德州與北達科他州的案例是CFIUS原先的審查都已經通過放行，前者距離洛弗林空軍基地（Laughlin Air Force Base）雖不足70英里，但CFIUS認定只要計劃設立的風力發電機組不影響空軍的低空飛行訓練就會予以放行；而至於北達科他州所引起爭議的收購地點雖然鄰近美國的空軍基地，但該基地在購入計劃申請時，並不在CFIUS所畫定的150多個敏感設施的表列名單之中。或許也為此，為了防止這類雖不在敏感清單上但仍有重大安全疑慮的敏感設施周邊土地之購買，各州遂在州層級加強立法，禁止外人購得土地。

根據數據，去年

美國外國投資委員會(CFIUS)審查在40個指定設施1英里範圍內以及其他27個設施100英里範圍內的房地產銷售。

台灣當前法制能如何應對？

相較於前述的日美等國，台灣對於外國籍中國公民、企業等取得土地的規範又是什麼呢？

Phoca PDF

發佈：2025-04-24, 週四 10:36
點擊數：5944

台灣作為一個WTO的正式會員國，且土地與建物均為憲法所保障財產權之標的，因此，在土地建物的取得上，本互惠原則，外國公民、企業或利益實體得買賣台灣之土地。

因此，外國人取得土地或設定土地權利之基本條件，根據土地法第18條規定：「外國人在中華民國取得或設定土地權利，以依條約或其本國法律，中華民國人民得在該國享受同樣權利者為限。」換言之，外國人得在我國取得或設定土地權利的基本條件與限制，為台灣人可依該國法在該國取得土地或設定地上權之條件。至於哪些國家對台灣踐行互惠原則以及各該不同國籍之具體條件限制範圍為何？則可參見內政部地政司網站http://www.land.moi.gov.tw/onlinebill/705-n1.pdf。

但對台灣最成問題者，恐非僅僅是外國人取得土地建物之問題而已。台灣當前國家安全與發展最大的威脅乃是始終否認台灣主權，試圖消滅台灣共同體及其社會存在的中國政權。然而，由於複雜的歷史與政治問題，中國人在台灣的身份特殊，以規範外國人之方式理解與應對，在法制上與現實上均有一定的不足之處。即使在經濟權利方面似乎可以沿用作為加入WTO之會員國國民方式對待，然而，在土地與建物等不動產物權規範上，台灣與中國存有根本的歧異。例如，中國的土地並無法買賣，該國人民所購得者，不過為附有年限的特定目的使用權。這與台灣土地作為憲法財產權的保障對象，擁有土地所有權人得為廣泛的使用，並得任意處分，且得為繼承人所繼承。

這些根本的不同造成即使要是用互惠原則，理應依該外人的本國法對台灣人取得土地建物之可能與限制範圍予以限制。但由於特殊的歷史原因，中國人、中國企業或中國資本之公司等在台灣取得土地建

物目前是依據臺灣

地區及大陸地區人民關係條例第69條

Phoca PDF

發佈：2025-04-24, 週四 10:36
點擊數：5944

第二項之規定訂立之「

大陸地區人民在台灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法」來加以管理。

其中對其限制禁止之規定，在該管理辦法的第二條及第三條設有禁止與不予許可之規定。其限制規定請參考下表

條號	具體限制內容
第二條	一、土地法第14條第一項各款或第17條第一項各款所定之土地。 二、依國家安全法及其施行細則所劃定公告一定範圍之土地。 三、依要塞堡壘地帶法所劃定公告一定範圍之土地。 四、各港口地帶，由港口主管機關會同國防部及所在地地方政府所劃定一定範圍之土地。 五、其他經中央目的事業主管機關劃定應予禁止取得之土地。
第三條	一、影響國家重大建設。 二、涉及土地壟斷投機或炒作。 三、影響國土整體發展。 四、其他經中央目的事業主管機關認為足以危害國家安全或社會安定之虞。

換言之，台灣面對中國或外國人的土地建物的管理限制，採取的方式有類似於日本之情形，在無法針對外國人禁止限制之時，以針對土地使用之限制方式來加以管理。

但需注意者，台灣所面臨的挑戰恐非僅法條文本表面。因為情形的特殊，加以中國人或中國企業往往採取「遶境他國」的方式，使得其從原本較為敏感的中國人與中國資本，轉換為外資身份，降低敏感度或藉此規避原本對於中國人與中國資本的限制。因此，如何加強查驗境外個人或資本

Phoca PDF

的身份與資本結構、來源，或者，實質受益者，成爲主要的挑戰。

結論：中國版的全球「大富翁」遊戲

中國自從國力大幅增長後，其對外的擴張野心與作為日趨明顯積極。對於土地的渴望與攫取，也比過去所可觀察到的情形更為熾熱嚴重。這場利用國際熱錢湧動以銀彈開路的土地資源獵取比過去我們所知道歷史上任何一個帝國主義強權的行動更為廣泛激烈。更值得關注的是，中國大量獲取世界各地的土地，其目的除了自然資源、礦產、農林牧地、漁場甚至也包括水資源等。其除了利用經濟發展後掌握的龐大資本進行收購外，更利用輸出過剩產能方式，將商品、產能甚至生產能力通通輸出進行搶佔與支配。更進一步，以開發建設貸款為勸誘，設下債務陷阱，使擁有天然資源礦產或地利交通關鍵位置之後進經濟發展國家背負永遠也無法償還的巨額債務，最終將資源、建設開發經營等利權抵充債務償還給中國，從而使中國掌握宰制這些土地資源。

除此之外，中國也熱衷在人跡罕至但具有戰略關鍵的位置進行土地投資。例如去（2024）年即傳出中國試圖購買挪威所屬，位於北極戰略要地的斯瓦巴群島（Svalbard archipelago）最後一塊私人土地的計畫。該地實際上位於偏遠的「索雷法格峽灣」（Sore Fagerfjord）地產，位於斯瓦巴群島西南部，面積約60平方公里，由群山、平原和冰川組成。但著眼於近年來隨著全球氣候暖化，北極區內北冰洋航線成為極具戰略潛力的可能。著眼於積極介入北極圈的戰略部署與搶佔有利位置，中國一直對於極圈國家的土地、島嶼等表達高度的興趣。

另外，在關鍵地區的建物取得與興建，中國也呈現更具企圖與野心的表現，近期最大的爭議即是中國政府取得位於東倫敦塔村（Tower Hamlets）區的英國皇家鑄幣廠（Royal Mint Court）舊址

Phoca PDF

及其周邊超過2萬平方公尺大片土地，不顧當地居民的反對，打算建造規模龐大的超級使館，但兩度遭地方議會否決。而這一計劃也讓人憂心這座建物將淪為中國的情報搜集與情資工作的敏感資產。由於涉及國家安全的疑慮，因而飽受批評。

此外，也被人們發現，中國資本大肆利用盧森堡（Luxembourg）和曼島（Isle of Man）等地，利用幾十家離岸公司在英國擁有超過250處房產。這些房產最終都是通過中國投資有限責任公司（CIC，簡稱中投公司）持有。這是家中國國有獨資企業，並管理著中國的外匯儲存，資金龐大。

這一切的作為，彷彿是一場巨型的中國版大富翁遊戲，正在跨越國界，在世界瘋狂獵地，攫取資源。而不無諷刺意味的，「大富翁」遊戲當初被設計出來的目的正是揭示這種攫取獨佔的最終結局是逐利者與被獵者的全面毀滅與災難。中國的崛起在帝國野心的無止境吞併，「帥土之濱莫非王土」是獨裁政權的好戰擴張野心，也是侵略本質的意欲。

作者　何澄輝　為 台灣安保協會副秘書長黑熊學院共同創辦人兼首席顧問

Phoca PDF