



目錄

時 評

特首選後，香港政經及社會情勢發展的評述.....	邵宗海	1
提勒森亞洲行：美「中」關係與朝核問題分析	柯玉枝	9
習近平訪美與「川習會」	湯紹成	18
大陸「兩會」12屆5次會議綜評.....	張淳翔	25
美在南韓部署薩德對美「中」關係衝擊評述.....	楊志恆	32
中共中央國家安全委員會及其運作：		
從總體國家安全觀及國家安全工作座談會觀察.....	胡瑞舟	39
從周強最高人民法院工作報告觀察大陸犯罪情勢及治理策略.....	朱蓓蕾	50

專 題

從戰略三角觀點看川普上臺後的臺美「中」關係.....	楊惟任	57
----------------------------	-----------	----

學術論著

從中共黨軍關係探討共軍反腐倡廉之困境與機會.....	董慧明	76
----------------------------	-----------	----

論 壇

「兩岸農業合作實驗區」及「臺灣農民創業園」發展概況探析....	廖劍峯	101
---------------------------------	-----------	-----

Contents

News Commentary

- An Analysis of Political, Economic and Social Situations in
Hong Kong after Its Chief Executive Election.....*Shaw, Chong-Hai* **1**
- Tillerson's Trip to Asia: An Analysis of US-China Relations
and N. Korea Nuclear Issue.....*Ko, Yu-Chih*..... **9**
- Xi Jinping's U.S. visit and His Meeting with U.S. President
Donald Trump *Tang, Shao-Cheng*..... **18**
- An Analysis of the 5th Sessions of the 12th NPC & CPPCC *Chang, Chun-Hsiang*.. **25**
- An Analysis of the Impact of America's THAAD Deployment
in South Korea on US-China Relations *Yang, Chih-Heng*..... **32**
- An Observation of CPC's Central National Security Commission
and Its Operaton Based on the Overvall National Security
Concept and National Security Forum..... *Juichou Richard Hu* ... **39**
- An Observation of China's Crime Trends and Governance
Strategy Based on the Report of the Supreme People's
Court by Zhou Qiang *Chu, Pei-Lei* **50**

Monograph

- An Observation of US-China-Taiwan Relations after Donald Trump's
Inauguration Based on Strategic Triangle Theory *William Yang* **57**

Academic Publications

- PLA's Predicament and Opportunities of Anti-corruption
Based on Party-Military Relation *Tung, Hui-Ming*..... **76**

Forum

- An Overview of Development of Cross-strait Agricultural
Cooperation Experimental Zone and Taiwan Farmers
Pionner Parks in Mainland China *Liau, Jian-Fang*..... **101**

特首選後，香港政經及社會情勢發展的評述

An Analysis of Political, Economic and Social Situations in Hong Kong after Its Chief Executive Election

邵宗海 (Shaw, Chong-Hai)

澳門理工學院名譽教授

香港特首選舉，2017年3月26日正式開票揭曉，林鄭月娥得票777票，以極大的比例超越法定的601票，確定當選香港特區行政首長。而受到泛民派票源支持、並在香港基層深受到歡迎的曾俊華，則得票365票。另一名候選人胡國興，僅得21票。從得票數來看，得到北京中央垂青的林鄭月娥稱得上是獲得大勝，但曾俊華的得票數，還是顯示了部份建制派仍有跑票的現象。

但是，仔細閱讀香港大學一項在選舉期間進行的民意調查，就會發現特首當選人林鄭月娥，市民對她的印象、支持度，與她得到選舉委員的得票率，有一段相當巨大的落差。譬如說，在選前詢問受訪者會投票給那一位候選人時，2017年3月23日公布的結果中，只有27%受訪者表示，會投票給林鄭月娥，顯示林鄭月娥在香港市民的心目中民望的確非常低迷。

這項港大民調，亦要求受訪者能為候選人評分，其中100分是表示最為支持。林鄭月娥雖獲50.3分，但也僅僅超過50分的合格水平，而另2位候選人曾俊華、胡國興的分數，則分別為69.3分及48.5分，曾俊華尚超越林鄭月娥達19個百分點。

民調並比較前任3位特首與甫當選的林鄭月娥共計4人在上任前半年的評分，而調查發現：林鄭月娥的評分，都較3任特首上任時為低。譬如

說，曾蔭權在 2005 年自動當選前，與林鄭月娥一樣，官至政務司司長。然而，他上任前的評分高達 72.3 分。董建華在 1997 年參選時，民望也相對較高，評分達 59.5 分。

梁振英，在上任前半年他的平均評分，即使只得 53.4 分，卻仍較林鄭月娥高。

而且歷任特首都是在所有參選人中，最高民望的一位，只有林鄭月娥是首名特首，在 3 名參選人中以低民望勝出。

不過，本文評述的焦點將不在分析這次選舉的票源分配、或勝選原因的所在。但著重在選後有關香港政經及社會情勢的分析，特別是說明有那些議題是新任特首林鄭月娥，或者是北京中央所面臨「必須有所解決的挑戰」所在。

壹、政治上，「政改方案」的癥結及其可以解決之構想

一、「政改方案」的癥結所在

大陸第 12 屆全國人民代表大會常務委員會第 10 次會議議決了香港特別行政區行政長官梁振英在 2014 年 7 月 15 日提交的《關於香港特別行政區 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法是否需要修改的報告》，這項決議案最重要的規範：須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第 4 任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。提名委員會按民主程序提名產生 2 至 3 名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。

當然，香港泛民派是堅決反對這項決議，他們在該「政改方案」在全國人大常委會議決的前一晚，已先行公告「占中運動」隨即就在香港添馬公園集會展開，來回應人大的決議，並公布 9 月之後的一連串抗爭運動。當時，香港社會看來勢必會陷入長期的動盪：這其中包括了「占中」vs「反占中」的博弈、真普選 vs 假普選的對抗、民主 vs 法治的抗爭、以及一國 vs 兩制的辯論等。

不過，不是很多人、特別是香港以外的民眾，瞭解香港「政改方案」相互抗爭的實質內涵。過去有關香港「泛民派」和北京在「政改」看法上存在有「對立或對抗」的情況，對外界來說，一直以為雙方是對「2017年香港特首的產生是否透由直接選舉的方式」，彼此還存在有不同的立場。

其實根據《香港基本法》相關文件，已經明文規定特首的直選將在2017年舉行。大陸國務院新聞辦也發表了多國文字的《一國兩制在香港特別行政區的實踐》白皮書，內中也清楚說明「設定普選時間表」：早在2007年12月29日，第10屆全國人大常委會第31次會議就決定，2017年香港特別行政區第5任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法。

這應該是很清晰的政策告知，北京根據法律規定，香港行政區第5任行政長官是可以通過普選方式產生，這與香港民眾的期待，或是泛民的主張，實際上並沒有任何的差異。

但是人大決議案卻難在港立法會通過，爭執的重點，並不是普選是否執行的問題，而是落在「第5任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法」上。正如全國人大常委會在8月30日所公布的，這個辦法至少還要包括「行政長官候選人應是如何產生的程序」。但是就因為在《香港基本法》裏並沒有明文的規定，才有早先在香港有各自表述的立場：像泛民派是主張可經由公民連署提名產生，北京則堅持必須由1,200人組成提名委員會來決定，即有意競選特首的人，必須得到提名委員會一定多數的支持，才能成為正式候選人。

對北京來說，「提名委員會」的多數支持就是個門檻，形式上是要展現「集體意志」，但實質上則是存在需要過濾香港特首候選人需表現出「愛國愛港」的忠誠。因而相對泛民派而言，他們覺得可以競選行政長官的候選人，在跨出第一步時，可能就很難跨過「提名委員會」多數支持的門檻，甚至在提名程序上不幸落敗的候選人，尚會蒙受到不夠「愛國愛港」的奚落，當然進而就對於這種提名方式，採取了反彈甚至杯葛的心態。

現在香港社會面臨的挑戰，不僅是前文所提到「占中」與「反占中」的長期對抗，而且這項人大的決議案一旦在程序上回到香港立法會，必須得到三分之二議員的支持才能成案。依當時表態支持最有力的建制派實力評估，要達到這樣目標可能尚缺4至6張票的形勢，當然這個法案很有可

能最後被否決。香港立法會主席曾鈺成在接受訪問時曾表示，人大常委會做出的決定雖然並不是最後的「政改方案」，因為尚需交由立法會進行商討和表決，所以可以保證議員有對「方案」進行討論的空間。不過他也坦言，依照當前的形勢，各方很難在「政改」上達成共識。

結果，這項人大所決議通過的「政改方案」，在最後仍被香港立法會以三分之一的少數所否決。2015 年 6 月 17 日，香港立法會正式就「政改方案」進行討論，並在 18 日中午以 8 票贊成、28 票反對、0 票棄權，遭受到否決。「政改方案」遭到立法會的否決後，代表著紛擾一年多的「政改」問題仍在原地踏步，同時，2017 年香港特首的選舉仍將依照 2012 年的模式產生。新的情勢之形成：就是香港泛民派與北京中央的對抗逐漸走向表面化。

二、「政改方案」被否決的後續效應

而「政改方案」受到否決後，香港情勢將如何發展，各界都十分關切，筆者曾經做個一番分析，再把它搬來重新探討。

（一）香港將有段很長的時期不會再討論特首直選的問題。原因很簡單，當北京的立場不會再表退縮後，香港泛民派即使日後再重提直選的建議，也不具任何的正當性與說服力。如果長期不再有特首直選話題的呈現，香港的「政改」前景將不堪設想。

（二）就表面上來看，「政改方案」被否決，像是打了全國人大常委會 2014 年 8 月 31 月決議的一個耳光。但實際上的影響，有可能是主張否決的香港泛民派議員，將要承擔起特首不再有直選機會的政治責任，並需面對選民今後對這項做法的質疑，進而甚至很可能面臨下次立法會改選時的衝擊。

香港民調也顯示，民眾對「政改方案」的支持率，在表決之前，已拉大對反對「政改」的差距，而在表決後，因「政改方案」已被否決，不能直選特首的不滿心理開始發酵，恐怕更建立香港政治與社會對立的局面。

（三）「政改方案」被否決，香港社會將會形成一個多元對立的狀況。譬如北京或特區政府今後在心理上將與香港泛民派有對立的傾向；香港內部對「政改」有不同看法的民眾，將會持續地對峙；中共與背後支持香港

「政改」反對立場之外國勢力的對抗勢必表面化，這些都將導致對香港政治、經濟，以及社會整個不利發展的走向。

準此，「政改方案」遭到立法會的否決，雖說是香港立法會對中央所給予「鳥籠普選」的一個反彈，但在「一國兩制」的架構下，香港市民無從有新的方案選擇，這也能說明為何支持「袋住先」的民意始終多於反對的民意，或許這也是香港市民在「一國兩制」體制下的不得不然與無奈。

三、解決或取代「政改方案」之構想及建議

因此，如何可以化解上述影響、而且又是可行的建議方案，真的需要適時提出：譬如說，如果香港立法會能夠通過一項《政黨法》，作為香港各界在2022年均能接受的「行政長官的提名方案」。其中最重要的內涵，便是規範：

（一）今後根據《政黨法》登記的合法政黨，均可依據《政黨法》中的相關規定，提名行政長官及立法會議員的候選人，這對目前爭議雙方來說，是可以接受的方案；

（二）在《政黨法》中，需再以條文來說明候選人「不得違反基本法」或「不得主張分離主義」等規範，以取代目前北京因恐懼會有對抗中央的候選人出現，而一再強調「愛國愛港」的語調。

這樣的明文規範，不但可使得北京今後無須再走上臺前，直接與泛民做言辭上的對抗；而且，「不得違反基本法」及「不得主張分離主義」的前提，在香港是普遍可接受的共識，泛民至少不會排斥而且可以接受，否則他們難向選民交待。最重要的是，由香港立法會自行制定，也讓香港社會可以普遍接受，覺得是自己規範自己。

《政黨法》或許會引發政治獻金可能必須列出透明化規定的爭議。不過，香港政黨遲早要面對，也遲早要解決。這樣的做法不僅可暫時化解泛民與北京之間的對抗，而且它也不違背中央與地方分權的理論，也沒有衝擊到「一國兩制」的精神，更能凸顯香港作為特別行政區的自治特色，應該有它值得考量的重要性。

貳、經濟上，香港過去仰賴的「中國快錢」，如今快錢變成風險

根據《聯合報》在 2017 年 4 月 4 日頭版一篇報導的分析：今年全球經濟可望溫和復甦，但我中央銀行提醒，美國政策變化、英國脫歐談判、貿易保護主義抬頭及歐盟政經情勢等，都可能造成經濟政策不確定風險升高，恐影響全球景氣。雖然，近期經濟指標顯示全球復甦動能逐步增強，但「經濟政策不確定指數」(EPU)卻升至歷史高點，政策變數恐影響全球經濟表現。臺灣會受到影響，香港當然也不會例外。

而事實上，在 2017 年 4 月 1 日出版的《天下雜誌》，已經有特別提到香港新特首一旦出爐，肩上挑的恐怕是「九七回歸」後最重的擔子，過去仰賴的「中國快錢」，如今快錢變成風險，加上港「中」關係緊張、社會對立，新特首該怎麼幫香港經濟解悶？

這篇刊登在《天下》的分析文章，題目是「難解的中國結，香港新特首的挑戰」，內文中已提到：「過去 2、30 年，香港的確因身為中國經濟對外的門戶，從兩地人流、物流、金流逐漸融合中，獲得了龐大的經濟利益。」其中最大的受益者，是貿易、地產、金融、旅遊、零售等香港五大支柱產業。這些行業中，只要摸得到「中國」這隻巨龍的企業和個人，都獲得了豐厚的財富。

但在 2016 年，卻是 20 年來，香港經濟最差的 1 年。這是香港首富李嘉誠整整 1 年前在集團業績記者會上，所形容香港的經濟現狀。李嘉誠說，「各行各業經營相當困難，賣樓和零售均比 2003 年 SARS 爆發時更差，預期今年（2016 年）經濟增長只有 1% 至 2%。」果然，李嘉誠是鐵口直斷，2017 年 3 月 20 日香港政府剛公布的 2016 年經濟成長率，果然只有 1.9%，比 2015 年的 2.4% 還低。各機構對香港今年成長率的預測，也只有 2% 上下。

到底香港經濟出了什麼問題？《金融時報》有過報導，首先是轉口貿易收入減少。隨著中國大陸市場愈來愈開放，外商逐漸繞過香港，直接和中國大陸進行交易；香港港口貨櫃裝卸量從 10 年前的全球第 1，滑落到現在第 5，被上海、深圳，甚至寧波超越；其他如零售、旅遊、地產，則是

受到陸客減少衝擊，成為重災區。

臺北《風傳媒》也認為，經濟方面，由於香港經濟發展大量依賴金融和房地產業，經濟結構單一，資源掌握在少數人手上，造成貧富差距過大。此外，經濟結構單一也造成香港的新創產業發展舉步維艱，大量港資投向中國大陸也使得香港競爭力不斷下滑，甚至輸給上海和新加坡。

加上《天下雜誌》有句話說得非常好：陸港經濟的融合，本來就在香港創造了贏家和輸家，兩者貧富差距逐漸拉大，加深了香港社會的分化，也激化了漸進式民主，與立即民主化、全面普選，兩股政治勢力的對立和衝突。

參、社會上，「認同分裂」的情況急待修補

不過，今年畢竟是香港「回歸」大陸 20 周年，同時也是香港第 5 次選舉特首。而 2014 年 9 月的「占中運動」，雖是抗議北京對香港特首提名制度的不公，但運動之後，香港社會就變得越來越兩極化。政治上，支持北京的建制派和泛民主派產生了嚴重對立，就算是在社會上，也有「維持一國兩制」與「主張香港自決」的不同主張，形成另一種對抗的局面。

下面的幾個例子，可以說明這些現象。譬如說：林鄭月娥在競選提名期，獲 580 張提名票，只差 21 票就達到當選門檻 601 票。當時，港九區議會、中國企業協會等建制陣營票倉，都未有提名林鄭月娥，被指是「保留實力」；再加上選舉日前表態票投林鄭月娥的界別，政界保守估計，她最少可以獲得 730 票。最後，她以 777 票當選，接近建制派預計的上限，也遠超梁振英上屆獲得的 689 票。可是，她的得票幾乎全部來自建制陣營，曾透露投票意向的民主派選委，全部表明不會投票給她，意味她日後施政時，或較難取得民主派支持。

因此，當香港特首選舉結果揭曉後，特首當選人就成了這個城市面臨的一個最新壓力點。因為不論誰當選，上任後的首要工作，將是修補當前香港社會因政治矛盾所產生的撕裂。

又譬如說：從一篇由陳智傑、王慧麟共同著作的論文「香港人的國家認同態度」來看，它曾經分析港人有獨立傾向的結果。在該文中，它是透

過實際發生在香港的民意與選舉結果來觀察，似乎認定本土意識的走向，會透過越來越激進的本土運動，所塑造的氛圍確實令香港未來政局發展方向產生不可預測的質變。首先，以認同的民意調查為例，對港人國家認同態度持續的調查與分析，可以看到港人身分認同的變化與主體性的強化，並且破解了內地移民對於香港未來政治地位決定必傾向親「中」態度的迷思。因為無論出生於香港或中國大陸內地，均有約三成多的人認為香港可在中央政府允許下獨立。其次，從年紀來分析，支持有條件獨立的 80 後的比例確實比起整體調查的比重為高。香港身分認同在年輕人日漸對中國大陸認同感與向心力遞減的情況，以及更多的社會本土運動的激勵之下，不可避免將會形成香港政治運作中不可忽視的一股力量。

此外，從不久前香港區議會選舉的結果來看，也可發現打著本土派旗幟的候選人，確實發揮某種程度吸票的能力，特別是 2016 年 2 月 28 日香港立法會新界東補選，即便極具爭議，且引起香港政府官員、中國大陸官方媒體聲討，甚至連香港泛民主派陣營都對其行動予以批評的本土民主前線，所推出的候選人梁天琦卻能取得 15% 的選民支持，的確反映出香港政治光譜出現變化。本土派陣營除了不迴避使用武力外，並指責香港專上學生聯會、學民思潮與泛民政黨等主流社會運動組織，壟斷了香港社運領導與話語權，要求打破這些社運領袖的主導地位。其次，更提出由於歷史、文化、語言等差異，香港已成為一個民族，企圖將香港與中國大陸進行切割。

但是香港 7 家電子媒體，在 3 月 14 日晚上合作辦的一場「2017 行政長官選舉辯論」會上，卻發現 3 位候選人曾俊華、林鄭月娥及胡國興，共同對於「港獨」議題，都相當自信的認為，它是個沒有空間、也沒有出路的走向。但是這個現象也正好說明了香港上層社會可能在現階段都還無法體會出基層社會逐漸變調的走向。

不過，林鄭月娥在當選記者會上卻說了這段話，能夠在香港「回歸」20 周年成為首位女特首，她除了深感榮幸，亦感到任重道遠。她說，首要工作是修補撕裂，解開鬱結，團結大家向前行；她會馬上約見立法會各黨派議員，就不同議題進行磋商。這也證明了選前、或選後，因「認同分裂」而導致的「撕裂」，在香港是存在的。

提勒森亞洲行：美「中」關係與朝核問題分析

Tillerson's Trip to Asia: An Analysis of US-China Relations and N. Korea Nuclear Issue

柯玉枝 (Ko, Yu-Chih)

政治大學國際事務學院日本研究學程副教授

政治大學國際關係研究中心亞太所副研究員

壹、2017年3月提勒森首訪亞洲

美國川普政府提勒森 (Rex Tillerson) 於 2017 年 15 日至 19 日展開就任國務卿後的第一次亞洲行，依序訪問東京、首爾與北京。提勒森首站於 15 日抵達東京，17 日轉赴南韓，18 日再赴北京。提勒森首訪亞洲行程雖然相當低調，期間也未見官式交流外的活動安排。但是，川普 (Donald Trump) 女婿、白宮資深顧問庫許納 (Jared Kushner) 隨團出訪亞洲，使得提勒森首訪亞洲備受各界關注。

美國國務院代理發言人唐納 (Mark Toner) 於華府時間 3 月 20 日的記者會中指出，提勒森這次亞洲行，釋放的訊號是美國想與中國大陸發展合作、富成效及有前瞻性的、雙贏的美「中」關係。唐納表示，提勒森係在北京會晤王毅時先主動提到，過去 40 年來，「在不對抗、不衝突、互相尊重及總是尋求雙贏的解決方案上，美中已建立非常積極的關係」；在與王毅會面後，提勒森又再次提出「藉由對不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏的理解，引導美中關係這 40 年來的發展」的說法。唐納指出，「他（提勒森）知道他選擇的用字」，而使用這些語彙也完全不代表美國對臺

灣的政策將有改變，美國仍堅持「我們（美國）的一中政策」。¹

白宮發言人史派瑟 (Sean Spicer) 在 3 月 20 日指出，提勒森亞洲行的意涵在於，第一，清楚傳達對於包括日本與南韓在內的亞洲盟邦的承諾；第二，為美「中」雙方領袖層級會晤設定舞臺，且希望中國大陸能夠提高在勸導 (persuading) 北韓核武與導彈問題上角色，以期讓北韓人民能夠享有更美好的未來。史派瑟表示，提勒森與習近平同意美「中」之間存在合作機會，但也認知到雙方當前與未來都將存在分歧，而在前述脈絡下，雙方領導人緊接而來的會晤，將會對美「中」關係有所助益。²

在區域安全形勢方面，朝鮮半島形勢演變升高東北亞安全問題的迫切性與重要性。2016 年，朝鮮（北韓）金正恩無視中國大陸恩威並施的外交作為，執意落實自身核開發能力，讓北京左支右絀、進退失據，不僅無法約束朝鮮的核開發政策，還必須面對美國在韓國（南韓）部署薩德飛彈防禦系統（終端高空防禦飛彈，Terminal High Altitude Area Defense，THAAD/薩德）的事實。³

貳、東北亞區域安全架構下的國際合作與競逐

從外交安保的角度言之，首先，美國與日本、韓國是存在緊密軍事合作關係的盟邦，美軍在日韓兩國均有為數不少的駐軍；第二，北韓核武問題對日本與南韓而言，皆是十分困擾的問題。金正恩政權的以日本海海域為目標的導彈試射，無預警地進行核武試爆的舉措，甚至是以南韓為假想敵的軍事行動，都讓日韓政府很難持續採取對北韓接觸與開放的政策；第三，為了強化自身的國防安全能力，韓、日兩國相繼決定或考慮部署薩德反導彈系統 (THAAD)，這個決定使得歐巴馬政府推動多年的美日韓三邊

¹ “Department Press Briefing - March 20, 2017,” (March 20, 2017), visited date: March 29, 2017, 《the Department of States》, <https://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2017/03/268530.htm>.

² “Press Briefing by Press Secretary Sean Spicer, 3/20/2017,” (March 20, 2017), visited date: March 31, 2017, 《the White House》, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/20/press-briefing-press-secretary-sean-spicer-3202017>.

³ Jane Perlez, 「習近平的外交失利：『薩德』攪動東亞地緣政治」(2016 年 7 月 11 日)，2017 年 3 月 31 日下載，《紐約時報中文版》，http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160711/south-korea-us-thaad-china/?utm_source=taboola&utm_medium=referral。

軍事合作關係得以加速成型，但是日「中」與韓「中」的雙邊關係卻因而受到嚴重挑戰。

但是，對於美「中」關係的性質是友或敵，是合作或競爭，則很難一言道盡。在經濟層面，美「中」雙方緊密的經貿關係使得雙方存在難以簡單切割的經濟紐帶，但是美「中」在外交安保問題上的經常可見的分歧立場，使雙方很難再現1979年至1989年間在「共同對抗蘇聯」的同質性對外政策立場下的穩定合作關係。目前，美國和中國大陸雖然並未出現如同冷戰初期時的對立格局，然從權力轉移(power transition)角度觀之，美「中」似乎可能很難避免陷入休昔提底斯陷阱(Thucydides's Trap)的論點，因為一個正在崛起的國家與傳統領導國家間似乎存在不可避免的利益矛盾。⁴而習近平近些年反覆提出美「中」應該避免陷入休昔提底斯陷阱的觀點，雖說是一種提醒，但也同時證實美「中」存在成長大國與傳統大國間的結構式矛盾。⁵

誠如北京中國國際問題研究院蘇格院長於《外交》季刊第123期的文章所析，北京努力避免美「中」關係陷入休昔提底斯陷阱，在「歐習」加州莊園會晤時，習近平便曾提議美「中」應尋求建立新型大國關係，美「中」關係可以避免衝突，並在太平洋共存。蘇格主張，在雙邊關係上，美「中」擁有廣泛共同利益和堅實的合作基礎。其中，經貿關係是美「中」關係大船的壓艙物，制裁或貿易戰無益於任何一方，雙方應努力加以避免。而川普與習近平於2月10日的良性政治互動，則是美「中」關係「落子定盤」的新起點，避免美「中」雙方陷入衝突情境。⁶

至於，提勒森走訪的另外兩個城市：東京和首爾，聚焦關注的主要議題，仍是北韓核武問題。提勒森在日本提到，川普政府調整對北韓政策的

⁴ Graham Allison, "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" (Sep 24, 2015), visited date: March 31, 2017, *The Atlantic*; Graham Allison, "Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?" <http://www.belfercenter.org/thucydides-trap/overview-thucydides-trap>.

⁵ 「習近平：中美衝突對抗將引發全球災難」(2015年9月23日)，2017年4月2日下載，《BBC中文網》，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/09/150923_china_us_xi_speech；「習近平：中美拒『修昔底德陷阱』」(2015年9月28日)，2017年4月2日下載，《中國評論新聞網》，<http://hk.crnrt.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=59&kindid=0&docid=103947057>。

⁶ 蘇格，「中美關係的歷史經驗和重要原則」(2017年3月23日)，2017年4月2日下載，《中國人民外交學會》，<http://www.cpifa.org/article/content/view?id=1079>。

「全部選項都擺在檯面上」，又在板門店警告北韓，美國已經結束對北韓的「戰略耐心」政策。根據《韓聯社》報導，提勒森訪板門店軍營，釋放出「北韓若敢挑釁，美軍將出動強大軍事力量予以嚴懲」的警告訊號。⁷由於川普也多次指責中國大陸在北韓擁核問題上，沒有盡到牽制北韓的責任，而北京又強烈反彈美國在南韓或日本部署薩德反導彈系統，美日韓三國自東北亞的區域的安保合作的範圍與作用的擴大與提升，確實牽動中國大陸在國防安全層面的敏感神經。⁸

參、寄望為美「中」關係定向的川習高峰會

北京雖然是提勒森亞洲行的最後一站，然因為其傳達川普總統邀請習近平訪問美國的訊息，以及兩度提及美「中」關係應尋求不對抗、不衝突、相互尊重、尋求雙贏的解決方案，這些近似中國大陸有關美「中」雙方應該建立「新型大國關係」的用語，引發各界對於川普政府對「中」政策的諸多聯想。唐納表示，提勒森試圖傳遞如下訊息給北京當局，亦即美國希望與中國大陸合作，建立具成效、前瞻性的關係。美「中」在某些領域存在合作，以便處理並解決某些問題，如北韓，但是在如貿易與人權等領域，美「中」存在歧見。在貿易方面，美國希望為美國公司提供一個公平的競爭環境，而美國相信美「中」將可以形塑雙贏的關係。⁹

當然，最令外界持續關注的是，美「中」雙方在臺北時間 3 月 30 日各自宣布，川普與習近平於 4 月 6 日至 7 日在美國佛羅里達海湖莊園 (Mar-a-lago) 的雙邊會晤。這是美「中」歷經川普當選美國總統起迄今的多次交

⁷ 「提勒森直奔板門店 警告已對北韓沒耐心」(2017 年 3 月 17 日)，2017 年 4 月 2 日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2007788>。

⁸ 「提勒森將訪陸 聚焦朝鮮半島問題[影]」(2017 年 3 月 17 日)，2017 年 4 月 2 日下載，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201703170259-1.aspx>。

⁹ “Department Press Briefing - March 20, 2017”。

鋒後，兩「國」領導人的首次雙邊會晤。¹⁰

這次美「中」領導人的雙邊會晤，從發布新聞到正式訪問只有1周的準備時間，與2013年「歐習」加州莊園會晤、2015年習近平對美國進行國是訪問的準備時間存在一定的落差。在2013年，習近平是在5月31日至6月6日赴千里達、哥斯達黎加及墨西哥3國訪問後，轉赴美國與歐巴馬進行非正式莊園會晤。在2015年2月，歐巴馬邀請習近平於9月對美國進行國是訪問，並出席聯合國成立70週年紀念活動。¹¹

然因，北京素來重視高層會晤對促進美「中」雙邊關係的重要性，並期待透過領導人會晤產生定調的作用。蘇格認為，「川習會」對於新時期的美「中」關係具有重要意義，特別是確定美「中」關係發展方向，對美「中」關係進行「頂層設計」。提勒森在北京兩度提及美方願本著「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」的精神發展美「中」關係之說法，將發揮重要引領作用。¹²

肆、川習高峰會的可能成果

對於本次「川習會」的會談議題與預期成果。各方雖多有掌握，例如美「中」巨額貿易逆差、朝鮮核試和韓國部署薩德、南海主權與航行自由，也許還會談到臺海兩岸關係，但卻對可能的結果不抱預期。

2017年3月30日，川普在推特上表示，這次談判很艱難，並具體提

¹⁰ “Press Briefing by Press Secretary Sean Spicer, 3/30/2017, #32,” (March 30, 2017), visited date: March 29, 2017, 《the White House》, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/30/press-briefing-press-secretary-sean-spicer-3302017-32>;「外交部就習近平主席對芬蘭進行國事訪問並赴美國舉行中美元首會晤舉行中外媒體吹風會」(2017年3月31日)，2017年4月2日下載，《中華人民共和國外交部》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1450488.shtml>。

¹¹ 「官方提前7個月公布『習近平訪美』消息」(2015年2月12日)，2017年4月2日下載，《文匯網》，<http://news.wenweipo.com/2015/02/12/IN1502120014.htm>。

¹² 張蔚然，「前瞻中美元首會晤：為新時期中美關係定位」(2017年4月2日)，2017年4月3日下載，《中新社》，<http://www.sina.com.hk/news/article/20170402/01/2/%E5%89%8D%E7%9E%BB%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E5%85%83%E9%A6%96%E6%9C%83%E6%99%A4-%E7%82%BA%E6%96%B0%E6%99%82%E6%9C%9F%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E9%97%9C%E4%BF%82%E5%AE%9A%E4%BD%8D-7180130.html>。

到美「中」巨額貿易逆差的問題。¹³ 從表 1 數據可以理解，川普何以關切美「中」貿易失衡的情況，以 2016 年為例，美國的全球商品貿易平衡是逆差 7,978 億 8,475 萬 8,000 美元，其中 3,660 億 194 萬 5,000 美元是美「中」貿易 (45.8%)，而中國大陸在同年的全球商品貿易順差是 5,302 億 8,471 萬 5,000 美元，美「中」貿易順差對中國大陸貿易順差的貢獻度是 69%。從表 2 數據也可以看出，雖然日本、南韓及臺灣都存在貿易失衡問題，但是金額都較中國大陸的逆差數據少許多。

大陸中國國際問題研究院國際戰略研究所副所長蘇曉暉表示，此次「川習會」的重心應在於增進相互理解，兩個大國之間有分歧是正常的，但重要的是如何將分歧管控好，處理好。有關首次「川習會」將處理那些議題，蘇曉暉認為，因為元首會晤並不會拘泥於太過具體的合作協議或項目，如果要求雙方在所有領域都達成共識，這本身就是個偽命題。例如，在經貿關係等議題上，美「中」雙方都有訴求，也都想獲益，但若真要進行談判，還是要從「相互理解」來尋求共識。¹⁴

大陸中國現代國際關係研究院副院長袁鵬表示，北京與華盛頓的全面關係仍有一些「填空題」要做，美「中」貿易、朝鮮半島危機、南海問題等仍有待雙方進一步溝通。美國布魯金斯學會桑頓中國中心主任李成指出，包括打擊恐怖主義、防止核擴散等迫切的安全問題，將是川習會討論到的議題，因為任何一個國家都無法坐視朝鮮發展核武的負面影響，而雙邊經貿也將是兩位領導人對話的重點之一。¹⁵

¹³ 2017 年 4 月 2 日下載，Trump Twitter, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/847573220417044480>.

¹⁴ 張蔚然，「前瞻中美元首會晤：為新時期中美關係定位」。

¹⁵ 「專家指習特會定中美格局」(2017 年 3 月 31 日)，2017 年 4 月 2 日下載，《香港商報》，http://www.hkcd.com.hk/content/2017-03/31/content_3637926.htm。

表 1：美中商品貿易平衡情況（單位：千美元）

美中貿易平衡

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	-274868763	-284848149	-239954620	-291053843	-313218879	-333869468	-337386788	-362620615	-386446276	-366001945

中國大陸全球貿易平衡

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	263944220	298130900	196091600	181762200	154993500	230583000	259015000	384321700	600185106	530284715

美國全球貿易平衡

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	-854582626	-864935154	-545183700	-690160714	-781936900	-789745700	-749002900	-791112600	-802951800	-797884758

資料來源：world trade center

表 2：美國對外商品貿易平衡（單位：千美元）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
全球	-854582626	-864935154	-545183700	-690160714	-781936900	-789745700
加拿大	-69073243	-78183909	-22856527	-31177852	-36684051	-34934803
墨西哥	-76357688	-66541434	-49323985	-68586832	-66825135	-64082378
中國大陸	-274868763	-284848149	-239954620	-291053843	-313218879	-333869468
日本	-86759345	-76778337	-47222711	-63293687	-66767026	-80475028
英國	-7775911	-5968061	-2542076	-2346729	3859201	-1151122
德國	-47020384	-45086342	-29411831	-36134687	-51736710	-62926378
南韓	-14616528	-15016807	-11904124	-11787243	-15144360	-18715164
香港	12798355	14925288	17434248	22134913	31850872	31867611
法國	-14673146	-14937789	-7538658	-11257841	-11945163	-10608070
臺灣	-13494086	-12468130	-10916787	-11109840	-16798714	-15879899
	2013	2014	2015	2016	2016 出口	2016 進口
全球	-749002900	-791112600	-802951800	-797884758	1453720687	2251605445
加拿大	-36440491	-41800354	-21045512	-18610651	265960649	284571300
墨西哥	-57063487	-56608669	-61122229	-65922453	230959100	296881553
中國大陸	-337386788	-362620615	-386446276	-366001945	115775122	481777067
日本	-76922928	-70677865	-72305231	-72008787	63264257	135273044
英國	-6389247	-1508412	-2387252	59984	55396087	55336103
德國	-69543345	-76504215	-76861327	-67062330	49361988	116424318
南韓	-22925210	-27274645	-30623285	-29663763	42266344	71930107
香港	36518160	34827034	30292768	27377307	34907968	7530661
法國	-12675687	-15300395	-17237862	-15390999	32438835	47829834
臺灣	-13826412	-15344496	-16323746	-14664431	26045058	40709489

資料來源：world trade center

伍、對臺灣的啟示

論及美國與兩岸的議題，從「川蔡通話」起，「中」方便一直聚焦切川普對於「一個中國政策」的表態。不過，2月10日的「川習通話」，川普對習近平表達尊重「一個中國」政策(Trump agreed to honor “One China” policy)後，雙方在川普當選後有關這個議題的風波至少已經稍微平息，而也因如此才有這次佛州會。而前述唐納發言人的談話內容也表示，美國仍將依照美國定義的「一中原則」來應對臺灣議題。因此，在「川習」高峰會中有關臺灣的討論即使會有，應該不會是重點交鋒的議題。

然而，需要我方持續關注的應是，鑲嵌在朝核問題與美國貿易逆差問題下的美臺關係與兩岸關係發展。畢竟，在朝鮮半島問題上，美「中」存在既競爭又必須合作的空間。美「中」雙方在薩德反導彈系統的部署於東北亞是存在利益矛盾的，但是對於抑制、控制或澈底消除朝鮮半島核武化趨勢是符合美「中」雙方的利益的，畢竟不受控制的北韓對北京的威脅性是具體的。只是，美「中」對於應該採取何種方式(談判或制裁)、施壓程度(低或高)，存在立場差異。在其中，我方若被迫表態，將可能陷入進退失據的政策困境。

另外，在處理美國貿易逆差的問題上，我方也要避免美國撿「軟柿子吃」的作法，亦即以處理美臺貿易逆差作為處理美「中」貿易差的示範。因為美「中」經貿關係糾葛甚深，任意採取貿易報復將同時危及雙方的經濟利益，在兩岸關係處於低潮之際，在我方需要美方在各領域給予支持的情況下，我方極可能被迫在美臺貿易中做出超額(超幅)的讓步以換取美國的承諾，進而使我國家利益受到過度的衝擊。

最後。面對美「中」關係與朝鮮半島形勢的變動，我方首要的工作是如何避免陷入因為被迫選邊所造成的被捲入或被犧牲情境。其次是，掌握美「中」關係調整的階段脈動，從中找到臺灣的利基所在。例如，尋找兩岸政經關係突破的窗口，或是發展美臺經濟合作的新模式，找出美臺貿易、投資與際社合作的經濟平衡。

習近平訪美與「川習會」

Xi Jinping's U.S. visit and His Meeting with U.S. President Donald Trump

湯紹成 (Tang, Shao-Cheng)

國立政治大學國際關係研究中心

美國與歐洲研究所研究員 / 教授

今 (2017) 年 4 月 6 至 7 日，大陸國家主席習近平訪問美國，並與川普 (Donald Trump) 總統舉行會晤，舉世關注。在此次兩天一夜的訪問行程中，雙方達成一些共識，但因川普總統在中途下令攻擊敘利亞，使得整個會晤氛圍遭到破壞，會後也沒有記者會，讓人感覺這是一次還未完成的會晤。雖然如此，此次會晤仍有重要的成果，其對於未來的美「中」關係以及兩岸關係，都會產生極為深遠影響，十分值得重視。

壹、會晤前美「中」雙方的態勢

首先，在川普總統就職之前，他就多次挑戰美國長期以來所堅守的「一中政策」，其中包括在去年 12 月初與蔡英文總統的通話，以及之後推文與受訪時對於「一中政策」的挑戰與不屑。但當川普上任之後 1 個月，他卻從善如流，接受「一中政策」，因而才促成了此次的「川習」會晤，讓人感到如此快速的改變必有所本。

在此過程中，北韓核武問題的惡化，川普內政的困擾，以及他求好心切的初衷，北京方面兩次派國務委員楊潔篪訪美協商溝通，與確切認識

到「一中」問題的重要性，同時企業家馬雲也承諾提供一百萬個工作機會等，都是重要的原因。

由於川普善變的性格與作為，美「中」雙方決定以工作訪問的形式來會晤，主要就是因為雙方的理解與共識不足，若貿然舉行國是訪問，習近平則須冒川普的任性與可能破壞雙邊關係的風險。就如日前德國梅克爾總理訪美時，因川普反對她的難民政策，故使出了難看的臉色導致尷尬的場面，而工作會晤當可降低敏感性，就算雙方爭執不下，也無傷大雅，可見此次雙方領導人的第一次會晤，也是一次試探與摸底的行動。

在3月下旬，共有11國共同發出聲明批評北京刑求人權律師，但是美國卻拒絕簽名，實屬罕見。這一方面與川普的商人性格有關，更重要的則是為了「川習會」的順利召開而釋出友善的訊號，可見美方對此次會晤的期待。

但在此次會晤之前的這段時間當中，川普卻不斷面臨內政上的困境，比如他指責歐巴馬（Barack Obama）總統監聽川普大樓，但又提不出確切的證據，導致要求川普道歉的聲浪高漲。川普還要推翻歐巴馬健保，但因黨內反對而未成；他縱容種族衝突，致使反猶太事件層出不窮；川普主張禁止一些穆斯林國家人民入境美國的政策，也因法院的反對而敗陣；再加上美國國會正在調查川普在選舉前後與俄羅斯的關係，繪聲繪影，好像煞有其事等等，讓川普的民調大跌，並讓人感到他施政效率極差，因而急切想在外交上做出成績。

尤有甚者，川普政府內的中高階官員大都尚未到齊，就以國務院為例，副國務卿以及地域司的主管，不是懸缺就還是前朝官員，而美方新政府的「中國政策」也尚未成形，這當然也是川普尊重「一中政策」的重要原因之一，故在此次「川習會」之前，川普確實沒有占到上風。

相對的，大陸的國力日增，比如在中東地區，美國在打仗，但是中國大陸以「一帶一路」和平建設的方式吸引這些國家，在當地造橋鋪路，與美國恰巧形成為對比。另一方面，俄羅斯攻擊敘利亞的花費極高，難道中國大陸沒有支援？這是北京以鴨子划水的方式進入中東，所以萬一美國要打擊ISIS遇上瓶頸，是否需要借力中國大陸？

此外，北京還準備在5月份舉辦「一帶一路高峰論壇」，已有四十餘

國領袖應邀參加，這又將是一次空前的盛會。當前大陸內部情勢穩定與發展，而習近平已經上任三年半，各項政策深得民心，民意支持度甚高，也已具備相當的國際事務經驗，在氣勢上已經贏過川普。

再看大陸方面對此次訪問的事前安排，習近平是先到芬蘭進行國是訪問之後才到美國，這就表明了不是專程訪美，以降低此次訪問形式上的重要性與敏感度。還有，在習近平出訪前幾天，大陸自製航母「山東號」下水，自然也強化了「中」方的軍事實力，以便增加談判的氣勢與籌碼。

貳、會晤氣氛良好但敘利亞事件攪局

在此次會晤時，雙方見面三分情，氣氛甚為熱絡。但在第一天共進晚餐之際，川普下令以巡弋飛彈攻擊敘利亞，使得會晤的氛圍受到影響，習近平事前雖被知會，但仍被迫做為美國肌肉秀的觀眾，確實尷尬。

依照美方的報導，習近平感謝美方的事先通知，並表達理解的態度，因為使用毒氣是違反人道的行為。但是美軍攻打敘利亞，是否意味著美軍也有可能進攻北韓？確實會令人產生一些聯想，而北韓也藉機強調擁有核武的正當性，也激化了東北亞的局勢。雖然如此，會晤還是成果豐碩。

首先，美方派國務卿提勒森（Rex Tillerson）至機場迎接習近平，由於美國是總統制，沒有首相的設置，因而國務卿可視為相當於內閣制國家首相的地位，這自然提高了美方重視的程度。至於川普的紅領帶與其夫人梅蘭妮（Melania）的紅禮服，當然也有以「中國紅」來表達重視與親善的意味。

在對於相關重大議題的談判方面，尤其雙方都同意要對北韓繼續觀察，因而美方也將暫不行動，這已可說是暫時解除了東北亞的警報。原本美方有意在今年底之前在南韓部署薩德飛彈防禦系統，以便抵禦北韓的威脅，但因南韓內政的變化，朴槿惠總統被彈劾下臺，5月9日將舉行新任總統選舉，而目前聲望最高的候選人文在寅卻反對薩德，主張與北京親善，並有意與北韓直接談判，故使美方要加速在4月底完成部署，以便造成既成事實，而這也是促使「川習會」要在此之前召開的重要原因之一。

如今「川習」達成暫不對北韓行動的共識，自然是此次「川習」會晤

的最重要的成果。但是有關朝鮮半島無核化，與薩德系統的後續處理，仍然是雙方之間有待解決的重大議題。

雖然《新華社》曾稱，美「中」雙方同意妥善處理敏感問題，並以建設性方式管控分歧，但在有關「一中原則」方面，依照大陸外長王毅在會後的說法，只限於「中」方重申此一立場，而川普則再度重申美國的「一中政策」，可見此次美方對此並未有任何的改變。

美方一直遵守自己的「一中政策」，其核心內涵就是「三公報」與《臺灣關係法》，以及「對臺六項保證」，其最終目標是反對使用武力解決兩岸問題。但是，北京所主張的「一中原則」，則是以和平統一為最終目標，這與美方的和平解決已有相當的出入，況且北京還並未排除武力統一的可能性，由此可見美「中」雙方在「一中問題」上的差異。

在有關對臺軍售方面，「中」方願以加強經貿與創造美國就業機會來換取美國延緩對臺軍售，但並未獲得美方的明確回應，可見此議題還需進一步協商。在此次會後，美「中」雙方同意建立外交、經濟、網路與社會人文等四個對話機制，以便加強溝通與理解，也是此次會晤的一大成果。

但最近兩岸的關係詭譎多變，由於習近平該說的都說了，但是蔡政府都沒有相向而行，因而習近平首次未在農曆年時向臺灣人民拜年，而在日前全國政協與人大的會議過程中，習也未觸及臺灣問題，而只在下新疆團組時強調統一與民族團結，間接影射臺灣，此乃與其兩年前在「兩會」期間，對臺的地動山搖說形成鮮明的對比，這真的是兩岸風雨前的寧靜？

再者，由新任的中國社科院臺研所長由美國與亞太專家楊明杰接任，而全國臺灣研究會會長則由已退休的副國級官員戴秉國來接任，他曾任負責對外事務的國務委員，這都顯示北京有意加強對美國的工作。自蔡英文總統在去年12月31日與記者的談話之後，因她將兩岸關係僵持的過錯都推給對岸，故北京已放棄期待，鷹派抬頭、鴿派禁聲，進而採用官民分制的策略來對付臺灣。

一方面，以國民待遇來拉攏臺灣人，但不立即攤牌，因為熱比婭與達賴都不訪臺，可能是民進黨在背後請託，況且在《公投法》的修正過程中，民進黨也把領土部分剔除，北京都看在眼裡，知道臺灣有所節制，因而暫不出手，除非臺方有大動作。

另一方面，則以夾攻方式來面對蔡政府。北京除了將制定《國家統一法》，來加緊「反獨促統」的進程之外，更有意直接與美國交涉，楊明杰專注美國與亞太，而戴秉國乃具有全球的視野與經驗，再藉此次「川習會」，北京企圖阻斷美臺改善關係的發展。尤其北京領導人還對川普有較大的期待，因其商人性格，若能談個好條件，事情比較好處理，不似希拉蕊（Hillary Clinton），還有強烈的意識形態與價值考量。易言之，這是中共對臺的金鐘罩，乃「竭澤而漁、釜底抽薪」之計。

可以想見，「中」方此次必定期盼美方提出更高於「一中原則」的說法，比如類似克林頓總統的「三不政策」，但可能因會晤一度失焦而作罷，但在這方面，北京方面必會持續努力，以便習近平可以對內交代。

美方此次還是在美「中」貿易上有所著墨，川普還執意要求「中」方在經濟方面做出調整，簡化美國企業的投資與市場准入，同時增加美國的工作機會，以便平衡美「中」貿易。此次美方官員都盡量以和緩的語言相對，一反川普在選舉中辛辣的指控，亦可見美方的期待甚深。更進一步觀之，雖然大陸對美貿易逆差高達 3,470 億美元，約占美國貿易赤字的一半，但 90% 以上利益都給美國企業賺去，並給美國製造了百萬個就業機會，明白顯示大陸並非單獨受益，這也是事實。

在會晤期間，習近平還邀請川普在今年內訪問大陸，而川普也立即欣然接受，這也是此次會晤的重要成果之一，否則若沒有相當的理解與互信基礎，這種邀請也無法提出，目前一些歐洲國家就做不到。在晚宴期間，美方還安排了川普孫女以中文唱「茉莉花」以及背誦「三字經」，這些都是要向習近平示好的行為。

參、「川習」會晤影響深遠

在有關於此次「川習」會晤所產生的影響方面，首要值得重視的，就是此乃美「中」關係發展的一個新開端，新友誼也已建立，雙方善意十足，但也矛盾重重。至少雙方達成了共管分歧的共識，也解除了立即傷害雙方關係的危機，但是並無任何白紙黑字的承諾，也是一大特色。雖然如此，這仍是一個好的開始，未來還需要雙方繼續努力。

再者，就是美方攻擊敘利亞的行動所造成的影響。除了時機敏感所造成習近平的尷尬之外，此次軍事行動已造成國際金價與油價的上漲與股匯市的波動。由於中東緊張情勢升高，國際金融市場避險氛圍提升，再加上4月7日瑞典的恐怖攻擊，更對國際金融市場雪上加霜。

一方面，美國此一軍事行動對北京而言自然是一警訊，易言之，若大陸不對北韓更進一步影響，美國勢必自己動手，這是近日來川普一直強調的立場。但美國要以軍事手段對付北韓的機率仍低，因為首爾的兩千五百萬人就是北韓的人質，其距離38度線只有60公里，一旦美國攻擊北韓，首爾必定立即遭殃，此乃除了「中」方反對之外，讓美方望而卻步的最重要原因。

再者，若國際油價上漲，對於大陸的傷害要大於美國。因為自2013年以來，大陸的石油進口量就超越美國，再加上美國在頁岩油與天然氣方面也大有進展，減輕了對於進口石油的依賴。還有，川普近日以行政命令恢復從加拿大到美國德州的油管，以及同意了達科他州的油管興建計畫，還有廢除涉及能源部分的一些條款，減輕了石油業者的負擔。總之，美國已日益減少了對於中東的石油依賴，因而美國攻擊敘利亞，確實對於大陸的影響要大於美國本身。

此外，美國此次的軍事行動，對於美俄關係也是一大衝擊。由於敘利亞最大的支撐是俄羅斯，而俄方一再聲稱敘國政府並未使用沙林毒氣，而敦促美國提出阿賽德政府確實使用毒氣來毒殺其平民的證明。

尤有進者，美國國會與相關機關，一直都對懷疑俄羅斯在美國大選中的角色並正在進行調查。在歐巴馬政府的最後時期，歐巴馬總統就因掌握確實證據，而驅逐了數十位俄羅斯外交官。因而可以確信，俄羅斯確實以駭客的方式涉入美國的選舉，尤其以隱諱的手法協助了川普的勝選，這也可從川普對於普丁（Vladimir Putin）相對友善的態度得到證明。如今美俄開始交惡，可以推論，俄羅斯一定掌握了一些川普的把柄，若是俄方加以運用，將會對於川普極為不利，其殺傷力如何，還必須進一步觀察。

這雖與習近平的訪問並無直接的關聯，但是若美俄關係惡化，當可視為是俄「中」關係的一大利多，兩國更可以聯合制美，這無疑是川普自毀其聯俄制「中」的戰略，相對更可強化大陸在國際上的影響力，這將也可

視為是此次「川習會」的附帶產品。

肆、結語

總之，此次的「川習會」，雙方已排除了一些疑慮，並建立了一些共識，美「中」這組世界上最複雜以及影響最深遠的雙邊關係，正朝向一個具有建設性以及有利於各方和平弭戰的方向邁進，甚為令人期待。自川普上臺以來，他放棄了 TPP，主張美國第一的保護主義，並認為全球氣候問題是假議題等，這些都與國際潮流背道而馳，讓中國大陸可以在國際舞臺上順勢而為並增加籌碼。

在有關朝核問題方面，大陸外長王毅日前提出雙方讓步的方案，可能還是當前最佳的緩解方法，也就是美韓放棄軍演來換取朝鮮放棄核試。尤其大陸在前年伊朗核協議方面已有相當的經驗，在朝核問題上再度擔任調人應是適當的選擇。由於朝核問題與兩岸以及南海問題都息息相關，一方問題的緩解也可能會對於另外的問題有所助益。

目前兩岸關係凍結，中共對臺已另闢蹊徑，不再笑臉迎人，而準備「聯美制臺」的態勢明顯。再加上，北京的國際交易籌碼日益增加，臺灣要逆向而行，必定得不償失，必須三思以及提早因應。

此次會晤北京收穫甚豐，不但獲得了友誼與相對的信任與承諾，同時也已站穩腳步，準備接受未來的挑戰。尤其若是中東情勢惡化，中國大陸的角色是否會更加凸顯？在川普方面，目前他內外交困，但若慎重處理好美「中」關係，當可增加他的政治籌碼與強化他的政治地位，端看他後續的步數與取捨。

大陸「兩會」12屆5次會議綜評

An Analysis of the 5th Sessions of the 12th NPC & CPPCC

張淳翔 (Chang, Chun-Hsiang)

中國科技大學通識教育中心副教授

中國文化大學國家發展與大陸所兼任副教授

壹、前言

今(2017)年3月3日至3月15日，中國大陸全國人民代表大會與政治協商會議(以下簡稱『兩會』)在北京召開，大規模參政議政的情境呈現，也是第12屆人大代表與政協委員5年任期的最後一次會議，緊接著就是中共19大之前的換屆工作。另一方面，此次會議是美國川普(Donald Trump)總統上任、中華民國蔡英文總統執政後的第1次「兩會」召開，會議中的立法程序、工作報告、討論與記者會，提供觀察大陸政治、經濟、外交政策、兩岸關係等領域的重要窗口。

3月15日上午，12屆全國人民代表大會5次會議進行第4項議程，表決《中華人民共和國民法總則(草案)》。根據各代表團的審議意見，法律委員會對《民法總則(草案)》進行審議，提出了《草案》表決稿，主席團會議決定將《草案》提請本次會議表決。贊成2,782票，反對30票，棄權21票。擔任會議主席的全國人大常委會委員長張德江宣布：通過。

貳、民法總則立法過程

2017 年 3 月 8 日下午，厚達 39 頁，共 210 條的《中華人民共和國民法總則（草案）》，送到出席 12 屆全國人大 5 次會議第 2 次全體會議的代表手中，並交列席會議的全國政協委員提出意見。2016 年 6 月，《民法總則（草案）》首次提出，歷經全國人大常委會 3 次審議後，《民法總則（草案）》提交全國人民代表大會審議。

全國人大常委會法工委民法室副主任石宏表示：曾於 1954 年、1962 年、1979 年和 2001 年 4 次組織《民法典》起草。前兩次因為當時黨和國家工作重心和指導方針方面的原因停止。1979 年，因改革開放剛開始進行，經研究決定分別制定民事單行法，待條件具備時再制定《民法典》。2001 年《民法典》第 4 次組織起草，並於 2002 年進行了初次審議，但當時各方認識仍不一致，所以依然繼續以制定單行法為宜。

此次立法過程啟動於 2014 年，中共 18 屆 4 中全會提出編纂《民法典》的立法任務。計劃將《民法典》編纂工作分為「兩步走」：第一步是編纂《民法總則》，提請 12 屆全國人大會議審議通過；第二步是編纂《民法典》各分編，擬於 2018 年整體提請全國人大常委會審議，經全國人大常委會分階段審議後，爭取於 2020 年 3 月提請全國人大會議審議通過。

全國人大常委會委員王明璽接受《法制日報》記者採訪時表示：編纂《民法典》是法治化進程中具有里程碑意義的重大事件，也是有「中國特色」社會主義法律體系走向成熟的客觀標誌。《民法》總則出臺的過程，是科學立法、民主立法的生動寫照。在審議過程中，全國人大常委會徵集了方方面面的意見，特別重視人大代表的意見以及常委會委員的審議意見。在各方面的共同努力下，《民法》總則是比較完善的，也是這一屆全國人大及其常委會對法治建設作出的具有歷史意義的重大貢獻。在通過的《民法》總則中，共有 13 處採納了她的修改意見。能夠為《民法典》編纂貢獻自己的微薄之力，感到很激動和自豪。

全國人大常委會法工委副主任張榮順則說，常委會 3 次審議，常委會組成人員和全國人大代表提出的意見經整理起來有四百多頁 A4 紙。在 3 次向社會公眾徵集意見中，共收集到七萬多條意見，在這期間，還有各種團體舉辦的研討會、座談會，還有專門寫信反映意見的還不包括在內。所以對這樣多的意見和建議，全國人大法律委、常委會法工委職責所在，必

須逐條進行研究，每一條都要看、都要研究。所以大家看到整個《民法總則（草案）》的變化過程，一審稿的時候是186條，到三審稿的時候增加到210條（最後通過的條文為206條）。

此次「兩會」期間，全國人大代表、河南省平頂山市寶豐縣人民法院副院長朱正栩關注第33條內容：沒有依法具有監護資格的人的，監護人由民政部門擔任，也可以由具備條件的被監護人住所地的居民委員會、村民委員會擔任。

「很高興，很興奮！草案這次吸納了我們的建議，對無監護人或監護人無履行責任能力的情況作出明確規定，由政府兜底，民政部門擔負監護責任。」朱正栩說。

一審稿提交全國人大常委會審議前，全國人大常委會法工委邀請了9名全國人大代表到北京座談，朱正栩是其中之一。2017年1月，全國人大常委會法工委到各省徵求意見，她在鄭州參加座談，並再次提出關於完善監護權的意見。

另一位環保法學者，全國人大代表、全國政協社會和法制委員會駐會副主任呂忠梅更關注將「綠色原則」寫入《民法總則（草案）》。此次《民法總則（草案）》制定審議過程中，呂忠梅多次以代表身分參加全國人大常委會法工委的徵求意見會，並提出了相關意見建議。全國人大常委會第3次審議後向全國人大代表徵求意見時，針對《民法總則（草案）》三審稿，呂忠梅提出了8處修改意見，並專門對恢復綠色原則等有關環境保護的內容提出意見。

依據全國人大常委會法工委公布的訊息，《民法總則（草案）》3次向社會公開徵求意見，共收到15,503人次提出的70,227條意見。《民法總則》自2017年10月1日起施行。中國大陸民事法律制度從此開啟「民法典時代」。

參、習近平下團組

「兩會」期間，中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平分別參加全國人大上海、遼寧、四川、新疆、共軍代表團審議，亦看望出席全國政協會議的政協委員並參加聯組討論。

據統計，從 12 屆 1 次會議到 5 次會議，習近平先後 30 次參加團組審議討論，面對面聽取二百三十多位代表委員發言。

習近平在四川代表團參加審議時強調，「現在所有扶貧地區的領導幹部都要堅守崗位」。對於扶貧工作，他強調「全過程都要精準，有的需要下一番繡花功夫」，「不要脫離實際隨意提前，堅決制止扶貧工作中的形式主義」。

在上海代表團，同時身為上海全國人大代表的習近平則提出，推進供給側結構性改革「根本要靠創新」，要在基礎科技領域作出大的創新、在關鍵核心技術領域取得大的突破，突破制約產學研相結合的體制機制瓶頸。在遼寧代表團，針對遼寧的發展情況指出，要明確主攻方向，下決心振興遼寧工業。遼寧新一輪振興發展也要靠實體經濟，要把國有企業作為遼寧振興的龍頭。

在新疆代表團參加審議時，重點強調了民族團結問題。「民族團結是各族人民的生命線」，重視民族團結，就要讓各族群眾分享改革發展的成果。「多搞一些改善生產生活條件的項目，多辦一些惠民生的實事，多解決一些各族群眾牽腸掛肚的問題」。

在共軍代表團強調的重點內容是軍民融合。他強調，要加快建立軍民融合創新體系，下更大氣力推動科技興軍，堅持向科技創新要戰鬥力。「我們完全有條件把科技領域軍民融合搞得更好一些、更快一些」。要推動搞好頂層設計和戰略籌畫，推動國防科技和武器裝備軍民融合，推動軍地合力培育軍事人才。

事實上，2017 年年初，中共中央政治局會議決定，習近平擔任中央軍民融合發展委員會主任。習近平出任國家主席後，先後成立國家安全委員會、中央全面深化改革領導小組等組織，加上中央軍民融合發展委員會，目前已有 12 項職務。此亦顯示習近平的核心地位已經大致穩定，決策權則將進一步集中。

肆、政府工作報告與記者會

一、經濟與環境議題仍然是重中之重

國務院總理李克強在 2017 年「政府工作報告」中，提出今年發展的

主要預期目標是：國內生產總值增長6.5%左右；居民消費價格漲幅3%左右；城鎮新增就業1,100萬人以上，城鎮登記失業率4.5%以內；進出口回穩向好，國際收支基本平衡；居民收入和經濟增長基本同步；單位國內生產總值能耗下降3.4%以上，主要污染物排放量繼續下降。

面對改革發展任務，「政府工作報告」則指出，將深入推進「三去一降一補」（去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板）、深化重要領域和關鍵環節改革、釋放國內需求潛力、以創新引領實體經濟轉型升級、促進農業穩定發展和農民持續增收、擴大對外開放、加大生態環境保護治理力度、推進以保障和改善民生為重點的社會建設、加強政府自身建設。

要繼續貫徹「穩中求進」工作總基調，保持戰略定力；堅持以推進供給側結構性改革為主線，持續激發微觀主體活力；適度擴大總需求並提高有效性，找準擴內需的發力點；依靠創新推動新舊動能轉換和結構優化升級，推動經濟保持中高速增長、產業邁向中高端水準；著力解決人民群眾普遍關心的突出問題，把發展硬道理更多體現在增進人民福祉上。

二、在兩岸關係方面，仍重申對臺政策基調，並進行溫情喊話

我們要深入貫徹對臺工作大政方針，堅持「一個中國」原則，維護「九二共識」共同政治基礎，維護國家主權和領土完整，維護兩岸關係和平發展和臺海和平穩定。堅決反對和遏制「臺獨」分裂活動，絕不允許任何人以任何形式、任何名義把臺灣從「祖國」分裂出去。要持續推進兩岸經濟社會融合發展，為臺灣同胞尤其是青年在大陸學習、就業、創業、生活提供更多便利。兩岸同胞要共擔民族大義，堅定不移推動「祖國」和平統一進程，共同創造所有中國人的幸福生活和美好明天。

總理記者會上，臺灣媒體記者提問：「去年以來兩岸關係越來越複雜嚴峻，前景令人擔憂，面對這樣的形勢，大陸要如何維護兩岸關係的和平發展，以及如何維護兩岸同胞的福祉？」

李克強回應：兩岸是骨肉同胞，血濃於水，不管島內形勢如何變化，都割斷不了兩岸的親情，改變不了兩岸同屬「一個中國」的歷史和現狀，也改變不了大陸維護兩岸關係和平發展的決心和誠意。大陸對臺方針是一貫的、明確的，就是要堅持體現「一個中國」原則的「九二共識」這個政治基礎，堅決反對「臺獨」，堅決維護臺海和平，維護兩岸關係和平發展，增進兩岸同胞的福祉。

「我記得去年在記者會上曾經有人提出，希望繼續保持對臺商投資的優惠政策，我重申：我們會繼續提供優惠，讓臺商、臺灣同胞和大陸一起共用發展的機遇，終歸我們是一家人。」

李克強站在國務院的高度，以一家人的民族感情進行溫情喊話，代表鴿派的對臺政策取向。

伍、兩岸關係與外交攻防

但曾任國臺辦主任的外交部長王毅，在記者會中的鷹派立場亦令人印象深刻。王毅在回答《環球時報》記者提問時表示：

「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，這不僅僅是一個歷史事實，也是國際共識。」「臺灣地區與任何國家建立或保持所謂的外交關係，都缺乏國際法依據，都沒有正當性，也必然是沒有前途的。臺灣當局應該認清這一大勢，任何人、任何勢力都不可能阻擋中國最終實現國家的完全統一。」

至於美「中」關係，王毅則說，習近平 2 月與美國總統川普通話，確認「堅持『一個中國』原則的重要性」，為美「中」關係「指明方向、鋪平道路」。雙方正為下一步實現雙方元首及各級別交往及拓展各領域合作，進行有效溝通。

「兩會」期間，全國政協主席俞正聲、國臺辦主任張志軍也都在工作報告或團組會議中做出堅決反對「臺獨」分裂活動的表述，而張志軍有關「臺獨之路走到盡頭就是統一」的說法，顯示臺海兩岸即將從冷對抗進入熱對抗階段。

張志軍在參加全國人大會議臺灣代表團會議後接受媒體採訪時說，「臺獨之路走到盡頭就是統一，但那樣的統一方式一定會給臺灣社會和民眾帶來傷害，他們會付出巨大代價。」張志軍說，「臺獨之路是走不通的，是一條絕路」，他希望臺灣有關當局認真思考這句話，並指出如果無法有效遏制臺獨行徑，「那必定對兩岸關係和平發展和臺海和平穩定帶來非常直接、重大的威脅。」

對於張志軍的說法，陸委會回應則是：「任何非理性的恐嚇言辭，只會增加兩岸間的誤解，任何試圖以非和平方式處理臺海議題，只會讓兩岸同蒙其害，阻止兩岸關係的正向發展。」

行政院大陸委員會發言人邱垂正回答《美國之音》的提問時表示：「維護海峽兩岸關係和平穩定的現狀，符合雙方及國際社會的共同利益。自去年520以來，中華民國政府的一貫政策不會因為任何情勢的變化而動搖我們的主張。」邱垂正敦促中國大陸面對雙方體制與發展歷程不同的客觀事實，正視這種現實，充分尊重與理解臺灣民主制度與民意的施政核心，開展建設性的兩岸關係，為各自改革與創新發展創造有利的環境。

缺乏對話的各自隔空喊話或許仍要持續一段時間，政府間彼此不信任使得對抗的風險提高。若干單邊優惠政策仍將持續，但兩岸關係的不確定性上升。不變的則是地緣政治的特性，或許兩岸均需思考「近悅遠來」的胸襟與智慧。

陸、即將進行的監察體制改革（代結語）

監察體制改革作為一項重大的政治體制改革，已在北京、山西、浙江試點的國家監察體制改革，一經推出即受到高度關注。與此同時，《國家監察法》的立法工作也成為關注的焦點。

委員長張德江表示，國家監察體制改革對推進黨風廉政建設和反腐敗鬥爭，具有重大而深遠的意義。為保證此項改革依法有序推進，去年，全國人大常委會決定在試點地區暫時調整或暫時停止適用《行政監察法》和《刑事訴訟法》、《地方組織法》等的有關規定。

全國人大常委會將於2017年把《行政監察法》修改為《國家監察法》，為構建集中統一、權威高效的國家監察體系提供法治保障。在「兩會」的人大首場新聞發布會上，發言人傅瑩則說明，把《行政監察法》修改為《國家監察法》的工作已經開始，今年應可提交給人大常委會審議。

傅瑩說，國家監察體制改革是在以中共中央總書記習近平為核心的中共中央領導下，推進反腐敗制度建設的「一個大的動作」，也是具有「全局性影響」的政治體制改革。這是推動反腐敗立法的實質舉措，實現用法治思維和法治方式展開國家監察，懲治腐敗。

事實上，習近平的「四個全面」，呼籲實施法治和執行黨的紀律，成為所倡議「中國夢」的具體論述。搭配「反腐敗」的積極作為，習近平似乎已獲得民心支持並進一步鞏固權力。監察體制改革是否能制度化，超越「以法治國」（rule by law）的層次，並避免權力的「任性」，仍是值得觀察的議題。

美在南韓部署薩德對美「中」 關係衝擊評述

An Analysis of the Impact of America's THAAD Deployment in South Korea on US-China Relations

楊志恆 (Yang, Chih-Heng)

臺北醫學大學通識中心兼任副教授

壹、前言

美國國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 3 月 15 至 19 日訪問日韓「中」3 國，此次訪問最重要的議題，是北韓最近進行核實驗及多次試射導彈的因應，以及美韓針對北韓的威脅部署「薩德 (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)」反導系統引起大陸堅決反對之化解。提勒森此行和日韓領袖會晤時，針對北韓的威脅之因應是有共識的，他還親臨板門店視察，但是，直到他離開北京時，卻沒有收到大陸方面任何有關加大對北韓施加壓力之表示，甚至有模糊化焦點之嫌。媒體認為提勒森此行在北韓問題上進展甚微，美國跟大陸幾乎沒有縮小在朝鮮半島核危機問題上的分歧。在提勒森訪問北京之前，川普總統還指責大陸在朝鮮問題上「甚少幫忙」；而大陸外長王毅此時也提出北韓暫停核實驗與導彈試射活動，同時，美韓暫停大規模軍事演習的「雙暫停」倡議。大陸外交部發言人華春瑩在記者會為王毅辯護時表示，「一味地制裁施壓解決不了問題，對話協商才是正確出路。」美「中」雙方的立場都表明得很明確，現在，美韓即將完成「薩德」的部署，箭在弦上，而川普 (Donald Trump) 總統上臺後和大陸國家主席習近平首次的會晤在 4 月 6 至 7 日舉行，雙方能否化解朝

鮮半島緊張局面避免戰爭的爆發，關鍵就在於這次的會晤，雙方能不能達成一致性的合作協議。

貳、北韓核計畫各相關國家的博弈

北韓金正恩進行核實驗與導彈試射，是承襲其父親金正日時期的「先軍政策」而來。金正恩在2012年初上臺即公開指出，北韓要不斷進行核實驗及發展將核彈頭投射到美國本土的長程飛彈，以及射程涵蓋日本及南韓的各類型短、中程飛彈，才能保衛北韓的安全，安心地發展經濟。而從他掌權以來在國內肅清政敵，進行核實驗及導彈試射來看，金正恩的思維就是先穩定他的政權，接著是確保北韓的國家安全不受美國的威脅，最後才是發展經濟謀求人民的福祉。這個思維邏輯和美國的戰略恰好相反，美國的政策是北韓先放棄核武計畫，其次是協助北韓發展經濟和國際社會接軌，最後才和北韓建立正常的外交關係。大陸是夾在其間，在金正日執政時期，他嘗試過引導北韓學習大陸的經濟改革經驗，願意協助其發展經濟逐漸引進外資。大陸甚至還嘗試透過金正恩的姑丈張成澤試圖改變金正恩的治國思維。但是，張成澤在2013年12月被處決，從此金正恩一意孤行，不理會聯合國的制裁與國際社會的譴責，不斷地進行導彈試射及核實驗，甚至被認定在今年2月中旬於馬來西亞機場謀殺受大陸保護的同父異母長兄金正男。其實，大陸從金正恩上臺以來其和北韓的關係及影響力已經大不如前，基本上，北韓發展核武和中共主張朝鮮半島無核化是相違背的，中共是反對的。如今金正恩發展核武羽翼逐漸豐滿，中共卻一直無力阻止，王毅這時候提出的「雙暫停」倡議能否為北韓接受，著實言，也沒有跡象顯示金正恩考慮過這個方案，也就是說這可能是大陸一廂情願的主張。如今，美韓部署「薩德」是箭在弦上，美國、大陸、北韓的博弈也已經陷入泥沼，這個「倡議」可行性會受到美國與北韓懷疑。特別是在三方之間的關係都還不確定的氛圍之下提出，更令人質疑。

目前，新的情勢發展取決於兩方面。首先，當然是習近平在4月6至7日與川普的會晤，雙方對北韓的執意發展核武，及大陸反對美韓將部署「薩德」的僵局之解決，美「中」必須取得一致性的協議建立穩定的合作

關係，大陸也才有籌碼對北韓施壓；其次，決定部署「薩德」的南韓前總統朴槿惠已經下臺，5月9日即將舉行新總統選舉，目前勝選呼聲最高的在野黨候選人文在寅，他是主張對北韓發展和解關係政策，南韓是否會改變部署「薩德」的決定，這也會影響朝鮮半島安全情勢的未來發展，北韓發展核武問題的僵局也可能出現轉機。

對北韓而言，大陸也是為了自己的國家利益著想，他只是不讓北韓被南韓統一，把美軍引到鴨綠江邊境直接威脅大陸的安全。因此，在2016年3月，當前總統朴槿惠因為不耐北韓核實驗與不斷地進行導彈試射的挑釁，而決定轉向與美國合作部署「薩德」反導彈系統時，大陸為了自身的安全，是堅決反對並開始降低和南韓的外交關係，因為此舉等於將美國的威脅引向大陸一樣。按照「薩德」可以監控2,000公里範圍的大陸飛彈發射情形而言，這比美軍逼近鴨綠江還要嚴重。「川習會」勢必會討論到「薩德」問題，當然，大陸也需要展示其有能力施壓金正恩政權不繼續發展核武計畫及試射導彈。否則，美韓部署「薩德」就更有它的正當性，誠如CSIS的專家葛來儀（Bonnie Glaser）指出，「薩德」是北韓不斷變化威脅的「自然後果」，這個系統不是針對大陸的，大陸只能接受這個決定。但是，大陸要說服金正恩放棄核武及試射導彈計畫則並不樂觀，特別是媒體披露，北韓可能在近期進行第6次核爆實驗，果真如此，會讓大陸處境更為尷尬。

參、美「中」針對薩德問題的可能解決途徑

對新上任的美國總統川普而言，伊斯蘭國和北韓是他上任後首要處理涉及軍事行動的重要問題。前者川普已經發布禁止7個以信仰伊斯蘭教為主的國家人民入境（伊拉克已被解除限制，剩6個），目前美國境內似無恐怖攻擊的情事發生；至於北韓問題，其領導人金正恩已經公開指出，其中程導彈目標就是駐日本的美軍基地，他還持續地在試射可以到達美國本土的洲際導彈（ICBM）。金正恩的目標很明顯是針對美國，他特別選在美韓舉行年度軍事演習期間密集地試射導彈，並且不顧及美國新任國務卿蒂勒森訪問日韓「中」，與各相關國家討論如何應付北韓問題試射導彈情

況下進行，現在南韓和美國已經開始部署「薩德」反導系統。大體上，南韓、美國及日本是支持部署「薩德」；大陸及俄羅斯是反對，因為它的雷達監控系統達 2,000 公里範圍，涵蓋該範圍內俄「中」的導彈發射基地，對他們構成安全威脅。特別是大陸對於在南韓部署「薩德」是堅決反對，並發動民間反制南韓的經濟活動。南韓企業「樂天集團」因為同意出售土地讓其國防部部署「薩德」而遭致抵制，經濟損失相當大。

其實，問題的解決關鍵仍在於美國和大陸。北韓去年曾發表過強硬回應「薩德」言論後，至今很少看到發表抗議聲明，而是認真地在進行試射導彈及準備核實驗。倒是大陸不但發表措詞強硬的聲明，甚至還發起抵制南韓的商品與韓劇及赴韓旅遊等活動。整體而言，焦點似乎模糊掉了，到底是在反北韓發展核計畫，還是在反「薩德」！更清楚地說，北韓核實驗及導彈試射是導火線，而決定部署「薩德」的朴槿惠已經下臺，甚至入獄，臨時政府雖然繼續推動和美國部署，但國內反對部署的聲浪仍然相當大；大陸認為因為「薩德」對其安全威脅堅決反對，目前大陸還處於「反韓」的氛圍中；日本的經濟海域是北韓試射導彈的受災區。似乎大家都有事，但真正能解決問題的除了北韓外，應屬美國和大陸兩個最有影響力的國家。也就是說，美「中」關係的定位與發展還是關鍵所在。

現在擺在檯面上針對北韓發展核武計畫的解決方案，有大陸外長王毅提出的「雙暫停」方案；以及川普總統所言，過去 20 年美國外交推動的談判策略都沒成效，他更指出大陸一直沒幫甚麼忙，言下之意，使用軍事手段解決北韓問題的方案已經是擺在桌面的選擇項目。特別是金正恩已經公開表明，其中程導彈就是對付美軍駐日本基地，這更突顯出美軍採取軍事手段方案的正當性與可能性。但是在處理北韓發展核武問題之前，美「中」之間要先解決「薩德」部署爭議的問題。這兩問題對美國而言是一體的，但對大陸而言是兩個「獨立事件」。美國是要先解決北韓發展核武的威脅呢？還是先穩定和大陸的關係？這是涉及到美「中」關係重要，還是美日韓同盟關係重要的戰略選擇問題。以目前的發展情形，部署「薩德」已在進行中，未來雖然仍存在變數，但改變的可能性似乎不大，且部署了也不意味著一定會發生戰爭。相對地，大陸提出的「雙暫停」方案的挑戰是相當大的，除非大陸拿出魄力施壓北韓，且能夠促使其放棄發展核

武計畫，否則，以川普先前的批評大陸「甚少幫忙」來看，美國是不可能先停止部署「薩德」進程的。

肆、「薩德」對美「中」關係未來的影響

美「中」關係長期以來一直存在著「戰略互信」的疑慮，從國際關係理論現實主義角度而言，這是既得利益的世界第一強國與上升中的新興強國必然的戰略競爭過程，北韓發展核武及美韓部署「薩德」問題，只是這過程中較為凸出的一環。對美國而言，部署「薩德」是針對保護韓日及駐日美軍基地的美軍安全而採取的必要措施，沒有考慮到大陸受到安全威脅的感受。大陸的學者就質疑，為什麼要部署「薩德」？而不是其他反導系統？根據大陸學者時殷弘的解說，「薩德」一旦部署，以其先進的雷達偵測能力，西安以東所有一半以上的大陸導彈基地都會被「薩德」雷達罩住；同時，「薩德」95%以上的攔截率，對中國大陸現有戰略核威懾力將產生重大威脅。這也是大陸副外長王英凡在3月22日訪問南韓首爾時表示，「薩德」危害到大陸的安全和戰略利益，讓大陸吞下這麼一個苦果，讓大陸人民接受這個東西，他看來沒有可能。他強調，大陸在部署「薩德」問題上的態度非常堅決，大陸堅決反對部署「薩德」。許多大陸學者也都認為美國部署「薩德」別有用心，中國大陸人民反「薩德」的情緒，在官方的堅決反對立場下，已經演變成抵制南韓的民族主義衝突問題，連3月23日舉行的韓「中」足球賽也受影響，大陸還動員上萬名警力維持秩序，此外，兩國經貿文化的交流也中止。大陸目的很明顯，就是要南韓自己放棄「薩德」的部署，讓美「中」的戰略利益衝突的代價由其來買單。

美國當然也有自己的說法，根據小布希（George W. Bush）政府時期參與「六方會談」的前白宮國安會亞洲事務主任、朝鮮問題專家車維德（Victor Cha）在3月22日指出，在朝鮮半島無核化的資金投入方面，大陸一直在搭美國的「順風車」。他特別強調，讓大陸加碼直接為朝鮮無核化出錢完全符合美國的利益。長期以來，大陸一直坐在談判的場外，美國、南韓和日本一直在為北韓無核化出錢，但是後來都證明這些核凍結的交易都失敗了。現在美國政府是不太可能繼續投入已經失敗的核凍結交

易，他認為大陸早晚還是會對北韓提供資金支持。美國的學者普遍認為，大陸對北韓的支持是不會停止的，車維德認為大陸還是有可能利用聯合國決議裡有關人道援助的豁免漏洞繼續維持從北韓進口煤、碳等方式進行援助。事實上，車維德的判斷可以從另一位前白宮亞太事務資深主任偉德寧（Dennis Wilder）的看法得到印證，他認為大陸是希望北韓能長期作為美「中」的戰略緩衝地帶，在美「中」之間沒有「戰略互信」之下，大陸是不希望北韓問題完全解決。他還進一步指出，大陸方面認為，美國要推翻北韓建立一個聽命於他的統一韓國政權，然後駐軍在韓「中」邊界直接威脅大陸安全。所以美國方面認為，大陸想讓這個問題一直存在，就像是吊點滴一樣，一點一滴地對北韓提供協助，讓北韓一直是美國的一根刺。在4月初川普和習近平的首次會晤，他認為川普應該在這次會晤上坦誠地向習近平表述，「薩德」純粹是針對北韓發展核武及導彈試射而部署的。

其實，如果美「中」雙方能達成諒解，大陸不再反「薩德」，往後雙方的關係在經貿爭議上可以想像是會比較好談判解決，否則將是火上加油。提勒森在3月19日北京訪問時，提到美國願意本著「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」的精神發展對「中」關係，不斷增進相互了解，加強美「中」協調合作，共同應對國際社會面臨的挑戰，這些討好大陸的話是和歐巴馬政府時代，習近平提議建立的「美中新型大國關係」內涵是一樣。但是如果在北韓核武問題雙方都無法合作解決，這些話也就失去實質的意義。美「中」未來要建立穩定的合作關係，恐言之過早。

伍、結語

北韓金正恩政權執意發展核武計畫主要是針對美國，這問題其實也提供了美「中」關係從川普勝選以來不確定性的「回穩」機會，一旦失去了，不但雙方關係發展方向難料，連整個亞太地區的安全情勢也不確定。發展威懾的軍事力量，包括部署「薩德」是美日韓3國嚇阻北韓的共識；另方面川普總統似乎也不放棄要求大陸發揮影響力阻止北韓發展核武計畫機會，但是對大陸提出的「雙暫停」倡議，美國基本上是反對的。「薩德」的部署終究還是美「中」雙方的問題，大陸國防部發言人吳謙3月30

日記者會時強調，部署「薩德」絕不會讓韓國變得更安全，而且反對部署「薩德」，大陸絕對不是說說而已，態度相當堅決。言下之意，有暗示南韓如果堅持部署「薩德」，大陸有能力讓韓國遭受更大的安全威脅。折衷的方案是南韓有彈性地部署「薩德」，而由大陸先說服金正恩澈底放棄核武計畫後，再撤除「薩德」。能否實現這種情況，著實言，對大陸的挑戰相當大，當然也要看「川習會」後結果而定。白宮發言人斯派塞（Sean Spicer）3月30日記者會指出，這次「川習會」是建立兩人個人關係的機會，這也意味著川普很重視這次會晤。而先前習近平在北京會見提勒森時也強調，「合作」是美「中」關係唯一的發展道路。「川習會」有關北韓問題及「薩德」爭議的協商，正是檢驗這句話的關鍵時刻。

中共中央國家安全委員會及其運作： 從總體國家安全觀及國家安全工作 座談會觀察

An Observation of CPC's Central National Security Commission and Its
Operaton Based on the Overall National Security Concept and National
Security Forum

胡瑞舟 (Juichou Richard Hu)

備役少將兼臺灣安全研究中心副主任

中國共產黨於 2013 年 11 月召開第 18 屆 3 中全會，決議成立中央國家安全委員會（以下簡稱國家安全委員會或國安委），藉以完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全。然而，該委員會自 2014 年 1 月 24 日正式成立以來，除了 2014 年 4 月 15 日習近平主持召開國安委首次會議的文字報導，或於其他如中央全面深化改革領導小組會議等偶爾提及強化國家安全的理念和要求，國安委鮮少曝光因而平添神祕色彩。2017 年 2 月 17 日習近平以國安委主席名義召開的國家安全工作座談會，中國大陸媒體卻突出顯著報導，提供了外界一窺國安委及其運作及其如何掌控主導中國大陸國家安全戰略布局與政策作為的機會之窗。本文聚焦中共《總體國家安全觀》，結合對於 2017 年初國家安全工作座談會的觀察，提出相關分析和綜合評論，藉以瞭解和勾勒中共中央國家安全委員會的組成、運作、重要戰略構思和安全政策重點。

壹、總體國家安全觀

2014 年 1 月 24 日，中共中央政治局會議確定設置中央國家安全委員會，並明確將其定位為中共中央關於國家安全工作的決策和議事協調機構，向中央政治局、中央政治局常務委員會負責，統籌協調涉及國家安全的重大事項和工作。2014 年 4 月 15 日，習近平在中央國家安全委員會第一次全體會議上首次正式提出《總體國家安全觀》，並將其確立為新時期國家安全工作的指導思想。¹

中共基於國內外深刻複雜變化，國家安全面臨諸多壓力和風險因素，認為治黨治國必須增強憂患意識，做到居安思危；尤其，黨要鞏固執政地位，保障國家安全是頭等大事，因此決定成立中央國家安全委員會。習近平強調《總體國家安全觀》，明確指出設立國家安全委員會的目的是推進國家治理體系和治理能力現代化、實現國家長治久安的迫切要求，是全面建成小康社會、實現中華民族偉大復興「中國夢」的重要保障，目的就是更能適應國家安全面臨的新形勢新任務，建立集中統一、高效權威的國家安全體制，加強對國家安全工作的領導。國家安全委員的主要職責則是制定、實施國家安全戰略，推進國家法制建設，制定國家安全工作方針政策，以及研究解決國家安全工作中的重大問題。

《總體國家安全觀》對國家安全的內涵和外延，可以概括歸結為五大要素和五對關係。五大要素就是以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依托。貫徹落實總體國家安全觀則必須重視五對關係，亦即既重視外部安全，又重視內部安全；既必須既重視外部安全，又重視內部安全；既重視國土安全，又重視國民安全；既重視傳統安全，又重視非傳統安全；既重視發展問題，又重視安全問題；既重視自身安全，又重視共同安全。

面對國家安全的新形勢與新變化，中國大陸體認成立國家安全委員會的急迫需要；但是，做為一個社會主義國家，中國大陸顯然更堅持走「中國特色國家安全道路」。這個構想又係透過五項堅持完成：堅持黨對國家

¹ 請參見總體國家安全觀幹部讀本編委會，總體國家安全觀幹部讀本（北京：人民出版社，2016 年 4 月第 1 版），本項部分內容參考幹部讀本重點敘述寫成。

安全工作的絕對領導，堅持國家利益至上，堅持以人民安全為宗旨，堅持共同安全，堅持促進中華民族偉大復興。其中，第一項堅持明顯最為寫實，它強調堅持黨的絕對領導是國家安全工作的根本政治原則、國家安全工作以保證政權安全和制度安全為首要任務、以及切實加強黨對國家安全工作的絕對領導。因此，不同於一般國家的建構運作方式，中央國家安全委員會是隸屬於中國共產黨的機制，習近平也要求建立黨委統一領導的國家安全工作責任制，分層負責總管強化維護國家安全。

在中央國家安全委員會的集中統一領導下，構建及維護 12 種重點領域國家安全是其運轉重心。2014 年首先提出政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、生態安全、資源安全、核安全等 11 種領域安全工作，但在 2016 年出版的《總體國家安全觀幹部讀本》中又增列了第 12 種安全：海外利益安全，緊密與中國大陸經貿發展、對外投資和「一帶一路」戰略建設鏈結。

《總體國家安全觀》提出後，中共黨中央針對此一戰略思想體系也藉由堅持統籌國內國際兩個大局、倡導共創安全合作新局面、加快國家安全法治建設和確立新時期的國家安全戰略予以充實、發展和完善。關於國家安全法治建設，全國人民代表大會及其常務委員會相繼起草頒布安全領域的綜合性和專門性法律，摘列如表 1。根據推進國家安全法治建設要求，中國大陸 2016 年 3 月 17 日頒布《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》（《十三五規劃綱要》）也特別對加強國家安全法治建設做出規劃。其中，除了強調貫徹落實國家安全法，制訂相關實施細則，推進國家經濟安全、防擴散、國家情報、網絡安全、出口管制、外國代理人登記、外資安全審查等涉及國家安全的立法工作，加快健全國家安全法律制度體系，充分運用法律手段維護國家安全。關於兩岸關係，內容還包括推進兩岸關係和平發展和統一進程、促進兩岸經濟融合發展、加強兩岸人文社會交流；尤其強調堅持「九二共識」和「一個中國原則」，堅決反對「臺獨」。

表 1：中國大陸審議或通過法律

日 期	法律名稱
2014.11.1	《中華人民共和國反間諜法》
2015.7.1	《中華人民共和國國家安全法》
2015.12.27	《中華人民共和國反恐怖主義法》
2016.4.18	《中華人民共和國境外非政府組織管理法》
2016.11.7	《中華人民共和國網絡安全法》

資料來源：作者自行製作

堅持《總體國家安全觀》必須確立新時期的國家安全戰略，以為全面建成小康社會、實現「中國夢」的重要保障；因此，2015 年 1 月 23 日中央政治局召開會議，審議通過《國家安全戰略綱要》。該綱要雖未見完整對外公布，但從相關資料及部分報導顯示，中共國家安全戰略係以《總體國家安全觀》為指導，堅決維護國家核心和重大利益，以人民安全為宗旨，在發展與改革開放中促進安全，走「中國特色國家安全道路」做好各領域國安工作，推進各種保障能力建設，把法治貫穿於維護國家安全的整個過程。中共黨中央特別重視政治安全 and 社會安全，《國家安全戰略綱要》還強調對內重發展、對外重合作。分別針對內外構成國家實現安全的兩條戰略主線：對內，《總體國家安全觀》強調發展是安全的基礎，富國才能強兵；對外，《總體國家安全觀》倡導實現共同、綜合、合作、可持續的安全。

2015 年 7 月 1 日中共頒布施行《國家安全法》，訂定每年 4 月 15 日為全民國家安全教育日。2016 年 4 月 15 日首個國家安全教育日時，習近平指示以設立教育日為契機，以《總體國家安全觀》為指導，全面實施國家安全法，深入開展國家安全宣傳教育，增強全民國家安全意識。此外，由栗戰書擔任主任的編委會組織編寫《總體國家安全觀幹部讀本》，從小學到大學不同層次的國家安全教育讀本也將齊備。不僅各級黨校和行政院校將對黨政領導幹部進行國家安全教育，各級各類學校更開設針對性的國家

安全課程，高校也設有專門的國家安全學課程和國家安全專業。²

貳、解碼國家安全工作座談會

迥異於既往，習近平 2017 年 2 月 17 日在人民大會堂一樓東大廳主持召開的國家安全工作座談會，《央視》做了長達 5 分 47 秒的新聞聯播，與會要員約二百人也全部入鏡，因此尤顯特別。依據《央視》、《新華社》和《北京青年報》相關報導，本屆中央政治局 7 名常委中有 3 人、中央政治局另 18 位委員中有 9 人出席工作座談會，中央軍委會 11 位成員中 6 人參會。在被媒體點名的 20 名高層中（詳如表 2），包含兼任政治局委員的孫政才、胡春華、郭金龍、韓正等 4 個省市委書記；中央高層除了政治局常委，其他人分別在政策研究、宣傳、政法、書記處、國辦、外交、央行、軍委等領域任職。³ 此外，各省、自治區、直轄市、中央和國家機關有關部門、有關人民團體、部分金融機構、國有重要骨幹企業、高等院校及軍隊有關單位主要負責幹部也參加工作座談會，足見中共中央對國家安全委員會及此次座談會的高度重視。

表 2：出席中共國家安全工作座談會要員

姓 名	職 銜	姓 名	職 銜
習近平 (國安委主席)	中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席	李克強 (國安委副主席)	中央政治局常委、國務院總理
張德江 (國安委副主席)	中央政治局常委、全國人大委員長	王滬寧	中央政治局委員、中央政策研究室主任
劉奇葆	中央政治局委員、中央書記處書記、中宣部部長	孫政才	中央政治局委員、重慶市委書記

² 劉躍進、王嘯，「我國國家安全戰略展現新布局」，人民日報，2016 年 8 月 23 日，第 7 版。

³ 政知道維信公眾號，「中央國家安全委員會成員首度亮相《新聞聯播》」，2017 年 2 月 17 日，《澎湃新聞網》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1621296。另請參見中國新聞網，「習近平主持召開國家安全工作座談會」，轉自《新華網》央視新聞播報影片。網址 <http://www.chinanews.com/gn/2017/02-17/8152880.shtml>。本項部分內容參考上述報導重點寫成。

姓 名	職 銜	姓 名	職 銜
范長龍	中央政治局委員、中央軍委副主席	孟建柱	中央政治局委員、中央政法書記
胡春華	中央政治局委員、廣東省委書記	栗戰書	中央政治局委員、中央書記處書記、中央辦公廳主任
郭金龍	中央政治局委員、北京市委書記	韓 正	中央政治局委員、上海市委書記
楊 晶	中央書記處書記、國務委員兼國務院秘書長	郭聲琨	中央政法委副書記、國務院公安部部長、武警部隊第一政委、黨委第一書記
楊潔篪	國務委員、中央外事 / 國家安全工作領導小組辦公室主任	周小川	全國政協副主席、人民銀行行長、貨幣政策委員會主席
房峰輝	中央軍委委員、軍委聯合參謀部參謀長	張 陽	中央軍委委員、軍委政治工作部主任
趙克石	中央軍委委員、軍委後勤保障部部长	張又俠	中央軍委委員、軍委裝備發展部部长

資料來源：作者自行製作

習近平要求各地區建立黨委統一領導的國家安全工作責任制，強化維護國家安全責任，守土有責、守土盡責。因此當天發言的國務委員、公安部部長（兼黨委書記）郭聲琨，外交部黨委書記、副部長張業遂，湖北省委書記蔣超良，新疆維吾爾自治區黨委書記陳全國都為黨委書記等皆為部門或地區主要負責人，其他部門和地區黨委書記也悉數到會。從媒體報導中共中央黨校 2 月 13 日至 16 日舉辦《省部級主要領導幹部專題研討班》，而參加專題研討班人員也都出席 2 月 17 日上午召開的國安委工作座談會。可見，國安委工作座談會與省部級領導專題研討班的舉辦，在時間上應有密切配合關係。

在此次國安委工作座談會中，習近平說明座談會旨在聽取意見和建議，分析國家安全形勢，並對當前和今後一個時期國家安全工作進行研究部署。他強調黨中央高度重視國家安全工作，中央國家安全委員會成立並

提出總體國家安全觀，明確國家安全戰略方針和總體部署，推動國家安全工作已取得顯著成效。今後必須準確把握國家安全形勢，牢固樹立和認真貫徹總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，走「中國特色國家安全道路」，努力開創國家安全工作新局面，為中華民族偉大復興「中國夢」提供堅實安全保障。

至於如何才能強化國家安全？習近平在該次國家安全工作座談會以「一個根本原則」、「兩個引導」、「三個立足」、「四個堅持」做出應對。關於當前和今後一個時期國家安全工作，習近平則提出做好政治安全、經濟安全、國土安全、社會安全、網絡安全等各方面安全工作的「五要」。

- 一個根本原則

堅持黨對國家安全工作的領導，是做好國家安全工作的根本原則。

- 兩個引導

世界多極化、經濟全球化、國際關係民主化的大方向沒有改變，要引導國際社會共同塑造更加公正合理的國際新秩序，引導國際社會共同維護國際安全。

- 三個立足

認清國家安全形勢與維護國家安全，要立足國際秩序大變局來把握規律，立足防範風險的大前提來統籌，立足我國發展重要戰略機遇期大背景來謀劃。

- 四個堅持

不論國際形勢如何變幻，要保持戰略定力、戰略自信、戰略耐心，堅持以全球思維謀篇佈局，堅持統籌發展和安全，堅持底線思維，堅持原則性和策略性相統一，把維護國家安全的戰略主動權牢牢掌握在自己手中。

- 五要

要完善立體化社會治安防控體系，提高社會治理整體水準，注意從源頭上排查化解矛盾糾紛。要加強交通運輸、消防、危險化學品等重點領域安全生產治理，遏制重特重大事故發生。要築牢網絡安全防線，提高網絡安全保障水準，強化關鍵信息基礎設施防護，加大核心技術研發力度和市場化引導，加強網絡安全預警監測，確保大數據安全，實現全天候全方位感知和有效防護。要積極塑造外部安全環境，加強安全領域合作，引導國際社會共同維護

國際安全。要加大對維護國家安全所需的物質、技術、裝備、人才、法律、機制等保障方面的能力建設，更好適應國家安全工作需要。

參、綜合評論

中共黨中央因應新形勢和新變化的安全威脅與挑戰，展開國家安全戰略布局和具體政策工作規劃，在一定程度上已收到若干效果。依據以上觀察分析，統合安全和戰略研究理論與實務，爰提綜合評論數項供有關部門和讀者參考。

一、鞏固共黨領導地位，國安委具「中國特色」

中國大陸在江澤民 1997 年訪美後，就有仿照組建類似美國國家安全會議 (National Security Council) 機構的想法。2013 年 11 月中共 18 屆 3 中全會決定設立國家安全委員會，接續由中央政治局委員、中央政法委書記孟建柱負責籌建。不同於美國國家安全會議、英國國家安全會議、俄羅斯聯邦安全會議 (The Security Council of the Russian Federation)、法國國防與國家安全秘書總處 (The General Secretariat for National Defense and Security)、日本國家安全保障會議 (National Security Council) 等，隸屬於國家最高行政首長 (總統、首相或總理) 指揮；中國大陸的中央國家安全委員會卻是設於中共黨內，並強調堅持黨對國家安全工作的絕對領導，中央國家安全委員會主席習近平並要求各地區建立黨委統一領導的國家安全工作責任制。

此外，《總體國家安全觀幹部讀本》也直言不諱：堅持黨的絕對領導是國家安全工作根本政治原則，國家安全工作以保證政權安全和制度安全為首要任務，必須切實加強黨對國家安全工作的絕對領導。國安委不但具有「以黨領政、以黨領軍」的「中國社會主義特色」，藉由強化國家安全以鞏固中國共產黨的領導與統治權，更是其堅定不移的核心任務。

二、決策模式仍待檢驗，組織文化測試運作

中共黨中央以黨指揮政和槍，中央國家安全委員會的定位是中共中央關於國家安全工作的決策和議事協調機構，向中央政治局、中央政治局常

務委員會負責，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作。準此，國安委會議中的研討事項和決議，仍需在中央政治局、中央政治局常務委員會重複會議決策流程。相較於前述美、英、俄、法、日等國對等機構，其決策的效率和效能都潛藏問題與不利因素。2017年2月召開的國家安全工作座談會雖可視為黨中央做好決策的重要抓手之一，但其似乎較適宜中長程政策性議題研討，完全不利於臨機、急要與應變性國家安全工作危機管理。召集各部門和省市黨委書記至北京會議更有時間、空間等多方面鈍重性，類似工作座談會應非中央國家安全委員會運作的常態，反而較近似例行性召開的年度定期會議。

國家安全涉及當前傳統與非傳統安全議題，對國內外政策影響經常更是廣泛深遠。國安工作多屬跨領域多元議題，與會人員是否涵蓋相關部會？會議如何方能避免集體迷思 (groupthink) 現象？即以2017年2月17日國家安全會議召開前後而言，美國卡爾文森號航空母艦戰鬥群於2月18日起在南海展開巡航作業，參與座談會被點名的20位黨中央高層、出席的中央軍委無一為海、空軍上將，會中發言又似與南海議題無涉，或可判斷該座談會並非習近平主持討論管控這項國安課題的會場，因而越發令人好奇國安委危機管理的模式與流程究竟為何。習近平日理萬機，本兼職務多達十餘個，外界對其如何指揮治理管控如此龐大國家、眾多人民和諸多錯綜複雜問題，都難能一窺堂奧。

三、安全工作領域廣闊，試煉周全調控效能

中共黨中央先後列舉政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、生態安全、資源安全、核安全和海外利益安全等12個重點領域，用以建構、維護及強化國家安全工作。逐一檢視《總體國家安全觀幹部讀本》對這12個重點領域的描述說明，雖然其幾已全面涵蓋重要安全議題，但是諸如天然災害防救、流行疾病傳染、跨國犯罪組織、重要關鍵基礎設施防護、人口男女比率失衡及老齡化、教育改革與文明素質提升、經濟水平改善後人民政治參與增高等，則都未被提及。類似生物或化學物品製造及使用安全，則是在其他會議中零星被提出。顯現中共《總體國家安全觀》仍然在變動補強逐步更趨成熟狀態。

參考借鑑美國在 911 事件後，雖經組織調整和大量預算挹注實施情報改革；但是，機場安檢演習測試失敗率竟高達 95%、武器炸彈均能通過海關查驗，⁴ 紐約時報廣場前恐怖攻擊預謀係經小販發現報警制止，足證縱使自認設有天羅地網安全措施，仍需時刻檢測力求改良精進。美國國土安全部倡導民眾和政府合作的「看到什麼說什麼」(If you see something, say something)⁵ 計畫，值得大量側重以政府官方之力維安維穩的中國大陸參考，採取補強提升安全工作具體作為。

四、安全戰略陷阱困境，考驗布局裁量應對

2012 年以降，中國大陸在東海、南海和一些國際議題上與周邊及域外國家磨擦爭端加劇。國際事務雖然通常涉及各國互動回應，但中國大陸調整鄧小平「冷靜觀察、站穩腳跟、沈著應付、韜光養晦、善於守拙、不強當頭」24 字箴言，認為中國大陸隨著國力崛起，應「奮發有為、敢於亮劍」尋求在國際及區域秩序與事務的適當發言權，一定程度上改變了「中」外互動模式。於是美「中」兩國可能因誤解、誤判或倉促決斷難以逃脫安全困境影響，最終啟動修昔底德陷阱 (the Thucydides Trap) 或金德柏格陷阱 (the Kindleberger Trap) 爆發戰爭，這項擔憂明顯升高。⁶

美「中」雙方潛在衝突似有增溫趨勢。中國大陸拒絕接受南海仲裁結果，習近平取得「習核心」地位持續布局 19 大，積極追求「兩個一百年」的中華民族偉大復興「中國夢」。美國川普 (Donald Trump) 總統於 2017 年 1 月 20 日就職，他奉行美國優先、標榜讓美國再次偉大，採取「以實力促進和平」(Peace through strength) 布局全球，藉提高關稅、平

⁴ Andy Campbell, "TSA Fails 95 Percent Of Airport Security Tests Conducted By *Homeland Security*: Report," The Huffington Post, 06/01/2015, Website at http://www.huffingtonpost.com/2015/06/01/tsa-fails-95-percent-tests-homeland-security_n_7485558.html

⁵ 參見美國國土安全部官網，網址 <https://www.dhs.gov/see-something-say-something>

⁶ 修昔底德陷阱一詞，概念來自雅典將領修昔底德的名言：「使〔伯羅奔尼薩〕戰爭不可避免的真正原因，是雅典勢力的增長和因而引起斯巴達的恐懼」。修昔底德陷阱一詞係哈佛大學教授 Graham Allison 所創，用以形容崛起中的強權國挑戰既存的霸權國，霸權國也因欲維護既得權益，戰爭因而不可避免。參見 Graham Allison, "*The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?*," The Atlantic, September 24, 2015. 金德柏格陷阱一詞，意指強權國家不願承擔領導責任，以身作則遵守或引導世界秩序，反而可能如 1930 年代情況最終爆發視界大戰。參 <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01>

衡雙邊貿易逆差等保護主義、透過經貿談判爭取美國利益，並指控多國操控匯率、高喊不惜啟動貿易戰爭來增加美國本土更多就業機會。2017年4月初川習會後情勢發展似乎也難以預判兩國競合走勢，中國大陸必須審慎應對才能維護最大利益和安全。

肆、結語

真實世界不同於電影，不會有背景音樂提示關鍵情節即將降臨。⁷ 國家安全經緯萬端，傳統與非傳統安全多發交疊，中國大陸更是走在全球化資訊時代的風口浪尖。無論對內或對外安全工作都需要有近、中、遠程戰略布局，還須因應實際情勢演變、及時彈性調控應對。中共中央國家安全委員會面對的正是這樣的不確定挑戰，從中共黨中央國家安全委員會組成及運作，及其對於《總體國家安全觀》的間歇式的調整補強，說明中國大陸當局也深刻瞭解，國家安全工作必需與時俱進，持續精益求精，才能建構強固的安全防護網和有效應對作為，確保其國家安全與利益，最終才能維護中國共產黨的統治領導地位。

⁷ 此為 Thomas Schelling 之語。詳見艾夫蘭·卡姆，奇襲：受害者的觀點（臺北：國防部史政編譯室譯印，2009年6月），頁9。

從周強最高人民法院工作報告觀察大陸 犯罪情勢及治理策略

An Observation of China's Crime Trends and Governance Strategy Based on the
Report of the Supreme People's Court by Zhou Qiang

朱蓓蕾 (Chu, Pei-Lei)

中央警察大學公共安全學系教授兼系主任

壹、前言

今(2017)年3月5日至15日，大陸第12屆全國人民代表大會第5次會議在北京召開。3月12日，舉行第3次全體會議，聽取最高人民法院院長周強所作的最高人民法院工作報告(以下簡稱法院工作報告)。3月15日閉幕，以贊成2,606票、反對180票、棄權49票，高達92%通過率表決通過法院工作報告。

周強所作法院工作報告開宗明義強調，「2016年，最高人民法院在以習近平同志為核心的黨中央堅強領導下，……全面貫徹十八大和十八屆三中、四中、五中、六中全會以及中央政法工作會議精神，深入學習貫徹習近平總書記系列重要講話精神和治國理政新理念新思想新戰略，……圍繞『努力讓人民群眾在每一個司法案件中感受到公平正義』目標，忠實履行憲法法律賦予的職責，服務『十三五』規劃實施，深入推進平安中國、法治中國建設」。

法院工作報告全文約一萬一千餘字，主要涵蓋三大部分：第一，「堅持依法履職，維護社會穩定，保障人民權益」；第二，「堅持以深化改革和推進信息化破解難題，努力讓人民群眾有更多獲得感」；第三，「堅持改革

創新求真務實，紮實做好 2017 年人民法院工作」。報告結語強調「在以習近平同志為核心的黨中央堅強領導下，……迎接十九大召開，為全面建成小康社會、實現中華民族偉大復興的中國夢作出新的更大貢獻！」

盱衡當前大陸面臨經濟成長趨緩及國際政經局勢詭譎多變等多重壓力下，伴隨著網路科技和新媒體等網路虛擬世界的快速發展、崛起中的中產階級、方興未艾的公民社會等社會轉型現象，益增大陸社會潛在的不穩定因素。

貳、法院工作報告內容與特點

一、內容要點

法院工作報告第一部分「堅持依法履職，維護社會穩定，保障人民權益」，旨在總結去(2016)年法院重點工作，包括：(1)貫徹總體國家安全觀，依法懲罰犯罪、保障人權；(2)貫徹新發展理念，服務保障經濟社會持續健康發展；(3)貫徹以人民為中心的發展思想，切實保障民生權益；(4)堅持從嚴治院，建設忠誠乾淨擔當的人民法院隊伍；(5)自覺接受監督，促進司法為民公正司法。

第二部分「堅持以深化改革和推進信息化破解難題，努力讓人民群眾有更多獲得感」，主要強調 2016 年是全面司法改革、深入推進信息化建設攻堅之年，搭建司法大數據管理服務等平臺。包括：(1)完成巡迴法庭總體布局，進一步實現最高審判機關重心下移；(2)深化立案登記制改革，進一步解決立案難問題；(3)推進多元化糾紛解決機制建設，有效化解矛盾糾紛；(4)全面推進司法責任制等基礎性改革，讓審理者裁判、由裁判者負責；(5)積極推進以審判為中心的刑事訴訟制度改革，確保刑事案件審判品質；(6)推進案件繁簡分流，進一步提高辦案效率；(7)推進人民陪審員制度改革，進一步加強司法民主；(8)深化司法公開，努力讓人民群眾感受到公平正義；(9)創新司法便民措施，進一步解決群眾訴訟不便問題；(10)推進執行改革，基本解決執行難問題取得實質進展。

此外，該報告坦承法院工作存在問題，諸如：(1)司法能力與經濟社會

發展要求相比仍然存在不適應問題；(2) 在推進司法改革中存在政策落實不到位、紀律執行不到位問題；(3) 基層基礎工作存在短板；(4) 法官以案謀私時有發生，對司法權的監督存在薄弱環節；(5) 法院受理案件數量持續增長，辦案壓力大，法官身心狀況堪憂；(6) 法官權益保障工作還不到位，執法司法環境有待進一步改善等問題。

第三部分「堅持改革創新求真務實，紮實做好 2017 年人民法院工作」，指出 2017 年是全面深化司法體制改革決戰之年，強調「緊緊圍繞『五位一體』總體布局和『四個全面』戰略布局，……為十九大召開營造安全穩定的社會環境和公平正義的法治環境」。工作重點包括：(1) 發揮審判職能作用，維護穩定、促進發展；(2) 堅持司法為民，更好地滿足人民群眾多元司法需求；(3) 推進司法改革，加快建設公正高效權威的社會主義司法制度；(4) 加快建設智慧法院，努力提供更多優質司法服務；(5) 堅持從嚴治院，夯實基層基礎，建設過硬隊伍。

二、報告特點

(一) 社會治安綜合治理提升至國家安全戰略層次

大陸改革開放三十餘年來，伴隨著經濟發展與社會轉型，社會差距擴大、各種深層利益關係矛盾激化和公共安全等因素，所蓄積的社會風險因素和不穩定能量增加；使得社會的脆弱性加劇，隱含潛在的發展風險，社會變遷已漸從階級社會發展為風險社會。「十八大」後，中共中央提出「四個全面」(全面建設小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國、全面從嚴治黨)戰略布局，並對社會治安工作及社會安全維護提出新的要求，更積極推動「平安中國」、「法治中國建設」，期能因應社會失衡、失序問題，有效防控各類社會風險。

揆諸法院工作報告，首先揭示並強調「貫徹總體國家安全觀，依法嚴懲犯罪，全力維護國家安全 and 社會穩定」。有關依法嚴懲犯罪重點為：(1) 危害國家安全罪。審結周世鋒等顛覆國家政權案，加大對暴力恐怖、邪教犯罪等懲治力度，積極參與社會治安綜合治理；(2) 貪污賄賂犯罪；(3) 嚴重危害群眾生命財產安全犯罪；(4) 侵害婦女兒童權益犯罪；(5) 電信網絡犯罪。凡此顯示，社會治安綜合治理工作已然提升至國家安全戰略層次，

維護社會穩定和社會安全實乃當前重要任務。

（二）嚴懲貪污賄賂與電信網絡犯罪為重中之重

從上述五項嚴懲犯罪類型觀察，其中最受大陸當局重視與關注的是貪污賄賂與電信網絡犯罪。該報告指出「依法審理郭伯雄、令計劃、蘇榮等重大職務犯罪案件，白恩培案首次適用終身監禁，強化對腐敗犯罪高壓態勢，彰顯黨和國家有腐必懲、有貪必肅的堅強決心。各級法院審結貪污賄賂等案件 4.5 萬件 6.3 萬人，其中，省部級以上幹部 35 人，廳局級幹部 240 人。加大對行賄犯罪懲治力度，判處罪犯 2,862 人」。

自 2012 年「十八大」以來，中共大力推動「反腐倡廉」、「老虎、蒼蠅一起打」方針，不論職級、全力查辦黨內涉貪腐案件、嚴懲貪污賄賂。尤其是，「十八屆六中全會」發布「國家監察體制改革試點方案」，建制監察委之目的是建立黨統一領導下的國家反腐敗工作機構實現對行使公權力公職人員監察「全覆蓋」。反映嚴懲貪污賄賂是大陸懲治犯罪的重點工作，更彰顯「黨管幹部」政策法制層面之具體作為。

有別於往例，該報告專項列出「嚴懲電信網絡犯罪。會同最高人民檢察院、公安部出臺適用法律意見，堅決打擊電信網絡詐騙等犯罪，各級法院審結相關案件 1,726 件。會同有關部門發布防範和打擊電信網絡詐騙犯罪通告，對在規定期限內拒不投案自首的依法從嚴懲處。」

從上可知，大陸隨著網際網路的迅速發展，電信詐騙正在快速地和網際網路融合，呈現網際網路被電信詐騙化以及傳統電信詐騙的網際網路化二大趨勢，被害人群廣、涉案金額大、犯罪門檻低、傳播速度快，如滾雪球般地擴散，且預防和打擊犯罪難度高，已然成為現階段民眾關心的治安熱點問題，更是社會治安的難點，亟待有效處理與解決。

參、大陸犯罪情勢及治理策略

一、犯罪情勢嚴峻與複雜化

法院工作報告指出，2016 年最高人民法院受理案件 22,742 件審結 20,151 件比 2015 年分別上升 42.3% 和 42.6%；制定司法解釋 29 件，

發布指導性案件 21 件，地方各級法院受理案件 2,303 萬件，審結、執結 1,977.2 萬件，結案標的額 4.98 兆元，同比分別上升 18%、18.3% 和 23.1%。各級法院審結一審刑事案件 111.6 萬件，同比上升 1.5%；判處罪犯 122 萬人，同比下降 1%。

觀察改革開放以來，大陸刑事犯罪形勢一直相當嚴峻。一是，刑事案件持續保持高發態勢。二是，重大刑事案件的比重不斷提高，犯罪危害後果日趨嚴重。三是，組織犯罪、黑社會性質的團夥犯罪和流氓惡勢力犯罪等數量不斷增加，犯罪規模持續擴大。四是，犯罪主體多元化，犯罪人口結構出現新的趨勢。例如：青少年犯罪增加、流動人口和農民犯罪比例增多、社會閒散人員比例逐年增長等。五是，新興犯罪類型推陳出新。除了毒品犯罪、組織犯罪、走私犯罪、嚴重暴力犯罪等傳統類型的犯罪之外，各類新興犯罪例如：恐怖活動犯罪、智慧型犯罪、高科技犯罪和各種經濟犯罪類型等，正持續不斷迅速增加。

二、積極構建社會治安防控體系

大陸面對大數據時代，網際網路的虛擬空間、雲端運算、物聯網和「互聯網+」等資訊科技的發展，導致社會轉型面臨更多不確定因素的制約，同時產生各類新興犯罪型態，例如；互聯網金融、電子商務等類型案件、以及竊取手機流量等案件，其對社會治安的影響不言可喻。因此，中共「十八大」提出「深化平安建設，完善立體化社會治安防控體系」，自此社會治安防控體系建設已經提升至國家治理的基本策略，成為大陸推動國家治理體系和治理能力現代化的指標性任務。

2015 年 4 月，中共中央辦和國辦印發「關於加強社會治安防控體系建設的意見」，要求創新立體化社會治安防控體系，動員社會力量參與社會治安防控體系建設，全面推進「平安中國建設」。社會治安防控體系以提升公眾對社會治安的安全感和滿意度為目標，在政府領導下，以公安機關為主導，依靠社會力量、調動各種資源，透過防控網絡和運行機制的建設，形成預防和控制違法犯罪的系統性工程，其本質是一個控制違法犯罪的系統性工程。

社會治安防控體系強調多向度和多層次防控，多向度防控是指在時

間、空間、心理和社會交往的向度。多層次防控是指虛擬社會和現實社會、國家和地方、城市和鄉村層面；著重虛擬社會防控、資訊共享等面向。換言之，從宏觀角度觀察，大陸社會治安防控體系是作為維護社會穩定和複雜的治安情勢，以及經濟社會發展的系統工程，是提升政府治理能力的指標性任務，其已從公安機關的治安治理層面，提升為國家與社會的治安治理層面，實乃當前大陸面對嚴峻的犯罪情勢及社會治安之治理策略。

三、加強政法隊伍建設

面對大陸社會潛在的不穩定因素，中共「十八屆六中全會」以「從嚴治黨」為主要議題，通過「新形勢下黨內政治生活的若干準則」及修訂「黨內監督條例」。此外，隨著「四個全面」的持續推進，中共於2017年新制訂「關於新形勢下加強政法隊伍建設的意見」，明確新形勢下政法隊伍建設的指導思想、目標任務，和改進政法隊伍建設的政策措施。主要包括：政法隊伍思想政治建設、增強政法隊伍履職的能力、加強政法隊伍紀律作風建設、健全政法隊伍職業保障等四面向。強化政法隊伍「執法司法專業能力、群眾工作能力、科技應用能力、以及媒介素養和社會溝通能力」，進行政令傳達與社會控制。

觀察周強所作法院工作報告，強調2017年要堅持司法為民、司法改革及司法服務。然而，參照2017年初周強對外宣稱，要堅決抵制西方憲政民主、三權分立和司法獨立的言論，又要求政法隊伍具備主動宣傳的功能，在在顯示大陸欠缺獨立的司法機關，政法隊伍仍僅是共黨加強剛性社會控制的政治工具，恐難達成現階段社會公眾的期待。

肆、結語

大陸經改歷經三十餘年的量變，目前正面臨質變的關口，社會產生結構性轉變。誠如美國學者杭廷頓(Samuel P. Huntington)所言「現代化孕育著穩定，而現代化過程卻滋生著動亂」。大陸正處於體制轉軌、社會轉型的歷史發展過程，經濟體制由高度集中的計劃經濟體制向市場經濟體制轉變，社會由超穩定結構、全封閉的農村社會向全方位開放的現代化社會過渡。

伴隨著體制轉軌和社會轉型，大陸內部各種深層結構性利益關係矛盾，社會脆弱性加劇，各類非傳統安全威脅衍生的公共安全問題，以及發展風險與日俱增，形成高風險社會，必然出現社會秩序的混亂，甚至局部的社會動盪，這是由社會發展歷程演進而來。事實上，任何國家的社會轉型必然面對叢生的社會矛盾，這些矛盾最為激烈的表現方式就是違法犯罪，如何因應轉型時期急遽增加的違法犯罪問題，確保社會轉型期的平穩有序是各國政府必須嚴肅面對的重大課題。

中共「十八大」以來，在「依法治國」、「從嚴治黨」的架構下，深入推進「平安中國」、「法治中國建設」。綜觀周強所作法院工作報告，五次強調「在以習近平同志為核心的黨中央堅強領導下……」，適足反映中共中央面對嚴峻、複雜的犯罪問題和社會治安情勢，積極加強政法隊伍建設，深化各項社會治安綜合治理策略，期能營造和平穩定的內外環境，維護社會安全 and 政治穩定，俾利今年秋季「十九大」的順利舉行。

從戰略三角觀點看川普上臺後的 臺美「中」關係

An Observation of US-China-Taiwan Relations after Donald Trump's
Inauguration Based on Strategic Triangle Theory

楊惟任 (William Yang)

醒吾科技大學國際商務系教授

摘要

1979年，美國和北京建交轉而支持「一中政策」，但依舊維持和臺灣的關係，向臺灣出售防禦性武器，加上美「中」雙方在經貿和外交存在緊密的競爭和合作關係，臺美「中」三邊關係呈現微妙的戰略三角。2016年，川普當選美國總統，揚言改變「一中政策」，造成美「中」關係緊張，儘管川普上臺後表示會繼續遵守「一中政策」，但基於美「中」兩強之間潛在的貿易和外交衝突，川普仍將以臺灣問題挑釁北京，臺灣問題也會繼續成為華府和北京之間的爭議。本文以戰略三角理論作為研究途徑，分析川普上臺後的臺美「中」三邊關係，藉此預測兩岸關係在美國新政府任內的可能發展。本文建議政府謹慎思考和美國的關係，並且整體考慮是否接受「九二共識」來改善兩岸關係，中國大陸也應放棄對臺武力威嚇和國際打壓，致力於兩岸關係和平發展，如此臺美「中」戰略三角才能維持穩定，對三方也最為有利。

關鍵詞：戰略三角理論、川普、「一中政策」、美「中」關係、兩岸關係

壹、前言

自 1949 年以來，美國在兩岸關係始終扮演舉足輕重的角色。1954 年，美國為了圍堵共產勢力擴張，和臺灣簽訂《共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China）。雖然美國在 1979 年和北京建交，臺美同盟關係終止，但美國根據《臺灣關係法》（Taiwan Relations Act）繼續出售防禦性武器給臺灣，加上美「中」雙方在經貿和外交存在緊密的競爭和合作關係，美國對兩岸關係仍舊有重大的影響力，兩岸關係發展也影響美國的「中國政策」和對臺關係，形成臺美「中」戰略三角。

臺美「中」戰略三角是建立在「一中政策」（One China Policy）的基礎上，這個基礎是由美「中」雙方在 1972 年簽署的《上海公報》（Shanghai Communiqué）、1979 年的《中美建交公報》（Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations）、1982 年的《八一七公報》（August 17 Communiqué）所確立，受到美國歷任政府遵守。

為了維持與臺灣的關係，美國在 1979 年和北京建交的同時，國會通過《臺灣關係法》，主旨為：「協助維持西太平洋地區之和平、安全與穩定，並授權繼續維持美國人民與臺灣人民之商業、文化及其他關係，以促進美國的外交利益。」由於《臺灣關係法》為美國國內法律，位階高於美「中」3 個聯合公報，臺美「中」三邊關係呈現微妙的戰略三角。

2016 年底，川普（Donald J. Trump）當選美國總統，揚言放棄「一中政策」，不但造成美「中」關係緊張，不少華府人士和美國輿論認為此舉將不利美國的外交利益，臺灣內部也有不同的聲音。一向希望利用美日同盟拓展外交空間的民進黨和支持者，寄望川普上臺後調整美國的「中國政策」，改變國際社會的「一中」格局，也有不少國民黨人士擔心臺灣會因為川普的舉動涉入美「中」衝突，使得臺灣的安全、外交和經貿利益受到打擊。

儘管川普上臺後，一改參選和當選之後對北京惡言相向的態度，正式

致函中國大陸領導人習近平，期待美「中」雙方發展建設性關係，而且在與習近平的熱線提到，「一中政策」對美「中」關係至為重要，他會繼續遵守「一中政策」，美國長期以來的路線不會有所改變。

然而，川普從競選期間就強調，他上臺後將把施政重點放在內政和振興經濟，所以他將檢討所有違反美國利益的經貿協定，要求製造業將工廠移回美國，更重要的是解決美「中」之間嚴重的貿易失衡。美「中」可能的貿易衝突，加上雙方在東海和南海問題的歧見，預期川普仍將以臺灣問題挑釁北京，臺灣問題也會繼續成為華府和北京之間的爭議，影響臺美「中」三邊關係。

戰略三角理論屬於國際層次理論的一個支派，早在 1980 年代狄特摩（Lowell Dittmer）就從三方賽局的概念建構出戰略三角理論，用以分析冷戰時期美國、蘇聯及中國大陸之間的合作和對抗，引起廣泛注意。後來，不少學者延續狄特摩的創見，對戰略三角理論的內涵進行充實，並採用戰略三角理論探討國際政治的互動，國內也有學者將戰略三角理論應用在兩岸關係研究，分析美國對兩岸關係的影響。¹

本文以戰略三角理論作為研究途徑，根據包宗和的總體戰略三角理論的假設，分析川普上臺後的臺美「中」三邊關係，藉由這項研究預測兩岸關係在美國新政府任內的可能發展，找出臺灣的因應之道，維護我國的最大利益，裨益兩岸關係研究的學術發展，提供政府作為政策建議。

貳、關於「戰略三角理論」的討論

戰略三角可區分為「三邊家族型」（Ménage à Trois）、「羅曼蒂克型」（Romantic Triangle）、「結婚型」（Stable Marriage）、「單位否決型」（Unit Veto）四種類型。在「三邊家族型三角」，3 個行為者彼此友好（朋友），為三組雙邊關係皆為正的結構。在「羅曼蒂克型三角」，其中一

¹ Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, No. 4 (July 1981), pp. 485-515.

個行為者（樞紐）與其他兩個行為者（側翼）友好，但其他兩個行為者相互敵對，為兩組雙邊關係為正，加上一組雙邊關係為負的結構。在「結婚型三角」，兩個行為者彼此友好（夥伴），另外一個行為者（孤雛）與其他兩個行為者關係交惡，呈現一組雙邊關係為正，加上兩組雙邊關係為負的結構。「單位否決型三角」，3 個行為者彼此敵對（敵人），為三組雙邊關係皆為負的結構。²

每個戰略三角都有 3 個理性的行為者，任何一組雙邊關係繫於和第三方之間的關係，如此 3 個行為者就會產生相互牽制的效果，出現合作和對抗的可能。由於每個行為者都希望爭取最有利的地位，因此不斷改變角色定位，除了和其他兩方維持友好關係，並希望其他兩方處於敵對狀態，但 3 個行為者均能自主決定如何與其他兩個行為者互動，不受任何一方控制。³

在前述 4 種戰略三角類型，行為者包含下列 6 種角色：三邊家族型的「朋友」，羅曼蒂克型的「樞紐」和「側翼」，結婚型的「夥伴」和「孤雛」，以及單位否決型的「敵人」。根據角色效益的大小而論，這六種角色可依序排列為「樞紐」、「朋友」、「夥伴」、「側翼」、「敵人」、「孤雛」。⁴

從個體戰略三角理論而言，地位較劣勢者（如孤雛）會試圖向角色效益較大的地位提昇，也就是經由己方與其他兩方之合作極大化自身利益。不同行為者的收益多寡和不同行為者分別距離「樞紐」位置的遠近有關，距離越近則滿意度越高，對現狀之接受度就越高，越遠則滿意度越低，對現狀之接受度就越低。

² Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," in Ilpyong J. Kim ed., *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union* (New York: Paragon House Publisher Press, 1987), p. 34; 包宗和, 「戰略三角角色轉變與類型變化分析—以美國和臺海兩岸三角互動為例」, 收錄於包宗和、吳玉山 (編), 《爭辯中的兩岸關係理論》(臺北: 五南圖書公司, 1999 年), 頁 339-340。

³ 包宗和, 「戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊」, 收錄於包宗和、吳玉山 (編), 《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》(臺北: 五南圖書公司, 2009 年), 336。

⁴ 吳玉山, 《抗衡或扞從—兩岸關係新詮: 從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係》(臺北: 正中書局, 1997 年), 頁 26-27。

包宗和在個體戰略三角理論的基礎上，以量化的方式計算不同戰略三角類型的總體利得，以及總體利得在 3 個行為者之間的分配狀況，發展出總體戰略三角理論，基本假設是：戰略三角的總體利得越大，不同行為者的獲益空間越大，彼此間的競爭相對較小，結構的穩定度也就較高，反之亦然。⁵

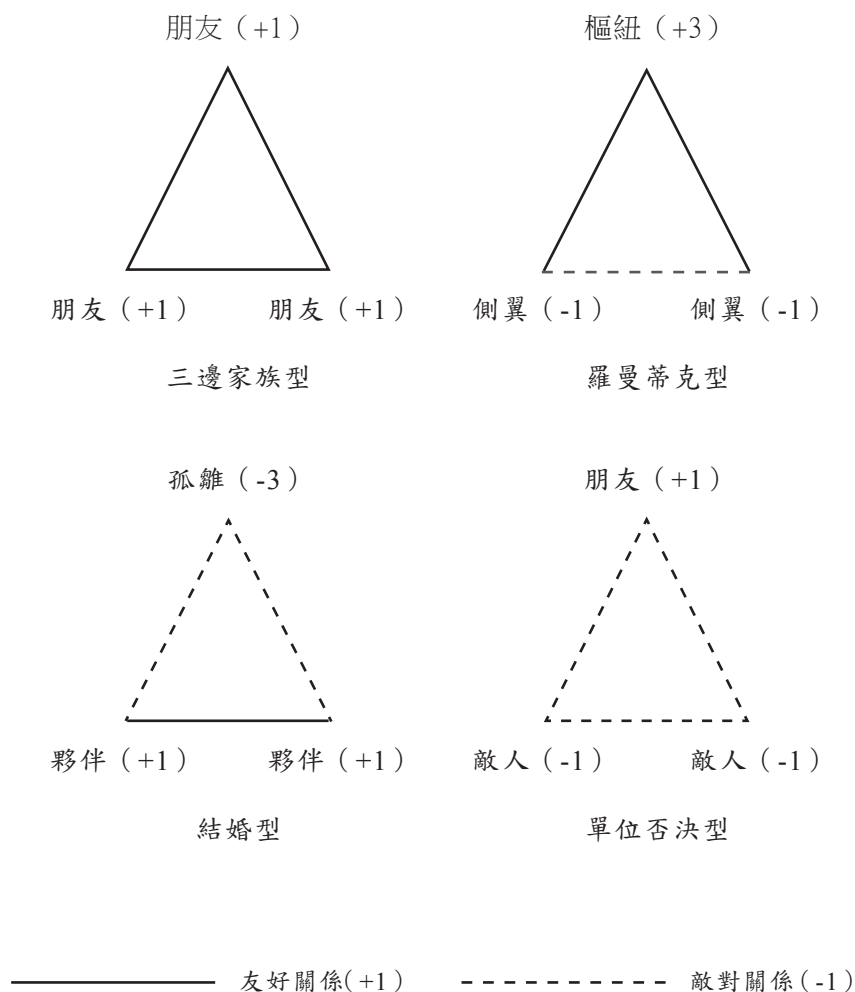


圖 1 戰略三角類型

資料來源：吳玉山，*抗衡或扞從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係*（臺北：正中書局，1997 年），頁 26-27。

⁵ 包宗和，「戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊」，頁 339-345。

包宗和發現：「三邊家族型三角」的總體利得高於其他戰略三角類型，所以 3 個行為者對利得的滿意度最高，衝突機率最低，結構穩定度也最高。換言之，雖然就不同行為者的利益來看，追求「羅曼蒂克型三角」的「樞紐」位置的相對利得最大，但從總體結構而言，「三邊家族型三角」的效益總和最高，戰略三角也最穩定，所以不同行為者或許會轉向接受對己方而言並非利得最大，但整體穩定度最高的「三邊家族型三角」的「朋友」位置，這是為了提昇利益所自然形成的結果。⁶

舉例來說，假設 A 和 B 維持友好關係，C 是在被孤立的狀態，為了擺脫這樣的困境，C 將會尋求和 A 或 B 改善關係，如此 A 或 B 就會變成「羅曼蒂克型三角」的「樞紐」，其他兩方也會為了將己方的角色地位從「側翼」提昇為「樞紐」，而與其他兩方交好，於是戰略三角從「羅曼蒂克型」往「三邊家族型」轉變，形成對 A、B 和 C 都有利的局面。⁷

根據前述，包宗和指出戰略三角的不同行為者的利益可以通過國際合作的方式獲得，不同行為者為了維護國家的較大利益，在理性主義的原則下，願意對權力進行克制，避免與其他國家進行對抗，以維持國際體系的穩定，創造各方多贏的環境。

不過，包宗和也強調，在高度複雜的現實世界，要大國完全顧及整個體系的穩定而克制自己的權力實非易事，追求「羅曼蒂克型三角」的「樞紐」位置，對大國而言仍有相當大的吸引力，加上決策的非理性因素，戰略三角的任一雙邊合作關係均有可能倒退為對抗，使得「三邊家族型三角」產生變化，這也是戰略三角兼具合作和對抗兩種不同關係型態的原因。⁸

⁶ 包宗和，「戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊」，頁 339-345。

⁷ 包宗和，「戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊」，頁 345-346。

⁸ 包宗和，「戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊」，頁 350-352。

參、川普上臺後的美「中」和美臺關係

一、川普對美「中」關係的態度

川普投入共和黨內初選開始，就以民族主義言論煽動選民，爭取支持，除了嚴厲批評歐巴馬的移民政策，聲稱要在美墨邊境築牆，驅逐超過一千萬的非法移民，川普也將砲火對準《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership, TPP）和《北美自由貿易協定》（North American Free Trade Agreement, NAFTA），認為這些多邊經貿協定搶走美國勞工的工作機會，危害美國的經濟利益，川普更誓言解決貿易失衡的問題，將中國大陸列為首要目標。

2016年5月2日，川普在印地安納州的黨內初選場合，指控中國大陸透過匯率操縱和不公平貿易，從美國賺取鉅額的金錢和財富，並以龐大的貿易順差大肆收購美國的本土資產，批評中國大陸幹了世界史上最大的竊盜案，如果他當選美國總統，將不會放任中國大陸繼續「強暴」美國。⁹

川普贏得總統選舉之後，蔡英文總統於12月2日致電表示祝賀，這是1979年美國與中華民國斷交以來，首位美國候任總統與中華民國總統直接通話，川普更以「臺灣的總統」稱呼蔡英文。北京對此強烈不滿，兩度致電白宮表達關切，指責川普的舉動已經破壞美「中」關係，中國大陸外長並表示，這是臺灣當局搞的小動作，不可能改變國際社會已經形成的「一中」格局。¹⁰

面對來自北京的抗議，川普在12月3日在推特表示：「美國每年賣了數十億美元的軍事武器給臺灣，難道我（川普）連一通臺灣的祝賀電話都

⁹ Jeremy Diamond, "Trump: We can't continue to allow China to rape our country," (May 2, 2016), download date, February 6, 2017, 《CNN》, <http://edition.cnn.com/2016/05/01/politics/donald-trump-china-rape/>.

¹⁰ 「王毅回應特朗普與蔡英文通電話：臺灣搞的小動作」（2016年12月3日），2017年2月6日下載，《環球網》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-12/9767271.html>。

不能接？」¹¹ 12 月 4 日，川普再度推文表示，中國大陸讓人民幣貶值、對美國貨品課徵重稅、在南海擴建軍事設施，都沒有徵求美國同意，為什麼他接聽蔡總統的電話要考慮北京的意見？川普揚言上臺後將宣布中國大陸為匯率操縱國，對中國大陸貨品課徵高額關稅。¹²

12 月 11 日，川普在接受媒體訪問時重申，中國大陸讓人民幣貶值，對美國貨品課徵高額關稅，對美國的經濟帶來極大的傷害，中國大陸在南海的軍事擴張根本沒有把美國看在眼裡，至於在朝鮮問題，中國大陸也沒有作出任何幫助。川普提到，儘管「一中政策」是美「中」關係的基礎，但除非中國大陸就貿易等議題和美國達成協議，美國沒有必要受「一中政策」的約束。¹³

川普挑戰「一中政策」的談話引起美國輿論嘩然，許多華府人士和亞洲問題專家也批評川普的談話將激怒中國大陸，傷害美「中」關係，讓臺美「中」三邊關係變得更加複雜，對美國、中國大陸及臺灣都沒有好處。

起初，北京對川普的言論沒有回擊，僅決定中斷與川普的聯繫，後來隨著川普不斷發表刺激中國大陸的言論，北京的態度轉趨強硬，表示一旦川普背棄「一個中國」原則，將破壞美「中」雙方關係，接著提醒川普「給中美關係製造麻煩，也是替美國自己製造麻煩」。¹⁴

川普就職前接受媒體專訪時，被問到是否支持「一個中國」原則，回答說：「仍待協商」。川普強調，除非中國大陸就人民幣匯率和貿易作出

¹¹ Donald J. Trump, "Interesting how the U.S. sells Taiwan billions of dollars of military equipment but I should not accept a congratulatory call," (December 2, 2016), download date, February 7, 2017, 《@realDonaldTrump Twitter》, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/804863098138005504>.

¹² Ros Krasny, "Trump Takes On China in Tweets on Currency, South China Sea," (December 2, 2016), download date, February 7, 2017, 《Bloomberg》, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-04/trump-takes-on-china-in-tweets-about-currency-south-china-sea>.

¹³ Caren Bohan and David Brunnstrom, "Trump says U.S. not necessarily bound by 'one China' policy," (December 12, 2016), download date, February 7, 2017, 《Reuters》, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-idUSKBN1400TY>.

¹⁴ 「小動作改變不了中美大格局」(2016 年 12 月 5 日)，2017 年 2 月 8 日下載，《人民網》，http://paper.people.com.cn/rmrhwb/html/2016-12/05/content_1732927.htm。

改善，他不會恪守「一中政策」¹⁵。對此，中國大陸外交部呼籲川普理解「一中政策」是美「中」關係的政治基礎，是不可談判的，敦促川普認清臺灣問題的高度敏感性，奉行「一個中國」原則、遵守中國大陸和美國共同簽署的3個外交公報，包括《上海公報》、《中美建交公報》和《八一七公報》，妥善處理臺灣問題。¹⁶

儘管川普當選總統後，屢次挑戰「一中政策」，但川普團隊的主要幕僚，包括國務卿提勒森（Rex Tillerson）和國防部長馬提斯（James Mattis）都在參議院任命聽證會表示，上臺後會遵守「一中政策」，依照美「中」3個聯合公報處理臺灣問題，也承諾會根據《臺灣關係法》繼續出售防衛性武器給臺灣，維護臺海的和平和穩定。¹⁷

2017年2月8日，川普正式致函習近平，期待美「中」雙方發展建設性關係，白宮發言人史派瑟（Sean Spicer）隨即對外表示，川普了解美「中」關係與美國利益緊密聯繫。翌日，川普在與習近平的熱線提到，「一個中國」原則對美「中」關係至為重要，他對此表示尊重，並會繼續遵守「一中政策」。此一訊息意味著，川普的「中國政策」將延續美國長期以來的路線，不會有所改變。¹⁸

二、川普對美臺關係的可能影響

從黨內初選、競選、勝選到入主白宮，川普向來是國際社會的焦點，

¹⁵ Eugene Scott, "China: No negotiation on 'One China' policy despite Trump remarks," (January 14, 2017), download date, February 8, 2017, 《CNN》, <http://edition.cnn.com/2017/01/14/politics/donald-trump-one-china-taiwan/>.

¹⁶ 「一個中國原則不可談判」(2017年1月15日)，2017年2月8日下載，《人民網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0115/c1011-29023672.html>。

¹⁷ David Brunnstrom and Matt Spetalnick, "Trump team struggles for cohesion on tougher China policy," (January 14, 2017), download date, February 11, 2017, 《Reuters》, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-analysis-idUSKBN14X2LM>.

¹⁸ Simon Denyer and Philip Rucker, "Backing away from a fight, Trump to honor one-China policy," (February 10, 2017), download date, February 11, 2017, 《The Washington Post》, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/trump-agrees-to-honor-one-china-policy-in-call-to-xi-jinping/2017/02/10/ea6e7ece-ef4a-11e6-9973-c5efb7ccfb0d_story.html?utm_term=.60ac89b0bc5e.

除了美國是當前全球最強大的國家，川普身為地產巨亨的背景、競選期間和上臺後的諸多爭議言論，以及當選後的人事安排與行政運作，在在顯示出這位美國素人總統特立獨行的行事作風，一般認為川普將對美國政治文化帶來新的改變。

競選期間，川普以「讓美國再次偉大」(Make America Great Again)為口號，宣示當選後將力行「美國優先」(America First)，強調所有政策都不能違反美國利益，而且必須有利於美國。基於「美國優先」，川普提出在美墨邊境築牆，減少非法移民對國內治安和就業的危害、退出《伊核協議》(或稱《聯合全面行動方案》；Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)、與俄國和敘利亞阿塞德(Bashar al-Assad)政府合作，全力打擊伊斯蘭國(Islamic State, IS)。

另外，為了降低美國財政負擔，川普主張減少駐外軍力，要求盟國提高共同防衛費用的比例，分擔美國龐大的國防支出。川普提出應該由日本和韓國發展核武自我防衛，或者完全負擔美國駐軍的一切費用，否則美國將從東亞撤軍。¹⁹ 川普也質疑美國參與北大西洋公約組織(簡稱「北約」；North Atlantic Treaty Organization, NATO)的必要性，表示如果盟國的軍事支出比例沒有達到該國年均 GDP 的 2%，美國就會考慮退出。²⁰

此外，川普以經濟政策作為政見核心，希望幫助美國經濟成長，創造工作機會，所以川普考慮退出《巴黎氣候協議》(Paris Agreement, PA)，避免美國的傳統產業和製造業受到衝擊。其次，川普要求製造業將工廠移回美國，可能實施貿易保護主義，對外國貨品課徵高額關稅。再次，川普揚言退出違反美國利益的貿易協定，包括《跨太平洋夥伴協定》，以及重

¹⁹ Steve Herman, "Trump Comments on Withdrawing US Forces from Asia Raise Alarm," (July 21, 2016), download date, February 13, 2017, *《Voice of America News》*, <http://www.voanews.com/a/trump-comments-withdrawing-forces-asia-raise-alarm/3429969.html>.

²⁰ David E. Sanger and Maggie Haberman, "Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack," (July 20, 2016), download date, February 13, 2017, *《The New York Times》*, https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?_r=0.

新協商《北美自由貿易協定》。

儘管採取貿易保護主義，包括退出多邊和雙邊貿易協定與組織，以及提高進口關稅等，可能招致他國的報復性措施，導致全面性的貿易衝突，重創全球經濟，重蹈 20 世紀經濟大蕭條的覆轍，但川普上臺後即刻履行政見，簽署退出《跨太平洋夥伴協定》的行政命令，同時聲明將與加拿大和墨西哥就《北美自由貿易協定》啟動重新協商。²¹

然而，對川普而言，中國大陸才是最棘手的問題。美國和中國大陸是國際社會最有影響力的兩大強權，彼此間在許多國際議題保持既競爭又合作的關係。中國大陸近年來在各方面快速發展，對美國的亞洲利益構成挑戰，為了制衡中國大陸的擴張，川普有意採取「聯俄制中」的政策，但美俄內部對彼此敵意仍深，加上俄「中」雙方具有某些共同的經貿和外交利益，川普的策略是否可以發揮效果令外界感到懷疑。

不過，川普並非以冷戰的思維看待中國大陸，川普實質上是不滿中國大陸對美國經濟利益的傷害。中國大陸是美國最大的貿易夥伴，對美貿易順差每年將近四千億美元，擁有龐大的美元資產，川普認為這是中國大陸操縱人民幣匯率，加上不公平貿易所致。因此，川普從競選開始就把矛頭對準中國大陸，對中國大陸的批評不假辭色，聲稱「中國大陸是個大問題」，必須解決雙方貿易不平衡的情況。²²

為了取得未來在談判桌上的優勢，川普試圖以臺灣問題挑戰北京，迫使中國大陸在貿易議題作出讓步，臺灣成為川普處理美「中」關係的籌碼，臺美「中」三邊關係變得更為複雜。萬一美「中」發生貿易衝突，或者因為東海、南海及朝鮮問題發生外交紛爭，臺灣都可能被迫捲入其中，

²¹ Ylan Q. Mui, "President Trump signs order to withdraw from Trans-Pacific Partnership," (January 23, 2017), download date, February 14, 2017, *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/01/23/president-trump-signs-order-to-withdraw-from-transpacific-partnership/?utm_term=.3aef12b1ac4c.

²² Chad P. Bown, "Trump says China is not a market economy. That's a big deal." (December 12, 2016), download date, February 15, 2017, *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/12/12/trump-says-china-is-not-a-market-economy-heres-why-this-is-a-big-deal/?utm_term=.77779e53e5bf.

臺灣也要承受美國以臺灣問題換取中國大陸讓步，出賣或犧牲臺灣利益的風險。

肆、川普對臺美「中」戰略三角的影響

一、川普的政治和政策思維

從參加共和黨內初選、與民主黨希拉蕊柯林頓（Hillary Clinton）角逐總統大位，到贏得選舉入主白宮，川普的言論一再引發爭議。然而，與其批評川普善於製造話題，煽動民意，不如說川普的思考模式和行事風格有別於華府傳統政治菁英，但川普和他的團隊很清楚美國利益的根本所在。

內政和振興經濟是川普的施政重點，所以川普希望防止非法移民對國內治安和就業機會的危害。其次，川普要求澈底檢討所有違反美國利益的經貿協定，在上臺後透過行政命令退出《跨太平洋夥伴協定》，並宣布將與加拿大和墨西哥重新協商《北美自由貿易協定》。再者，川普必須解決和中國大陸的貿易問題，美「中」貿易失衡情況嚴重，來自中國大陸的貿易逆差每年高達 4,000 億美元，美「中」貿易問題才是川普最大的挑戰。

為了爭取未來與北京談判的優勢，川普以臺灣問題刺激中國大陸，同時和盟國保持熱絡關係，其中，以日本最受川普重視。儘管川普在競選期間宣稱應該由日本和韓國發展核武自我防衛，完全負擔美國駐軍的一切費用，否則美國將從東亞撤軍，但日本是美國在亞洲最重要的盟國，也是牽制中國大陸的主要力量，為了維護美國的總體戰略利益，川普不可能改變美日同盟關係。

另外，美俄關係在川普任內可能較過去友好，但美俄內部仍有不少人視對方為最大敵人，兩國在諸多地緣政治利益仍有衝突，因此，美國必須在軍事上堅定支持日本，除了防止中國大陸的勢力擴張之外，也可以牽制俄羅斯，這是二次戰後美國亞洲政策的架構核心。

由於美日彼此對同盟關係的重視，安倍在川普當選之後，即刻前往紐

約與川普會面，川普上臺後也指派國防部長訪問日本和韓國，重申美國的安全承諾，川普的幕僚並對外透露，雖然美國已退出《跨太平洋夥伴協定》，但川普將思考與日本、韓國、澳洲、紐西蘭等亞太盟國締結雙邊貿易協定的可行性，以維繫美國和亞太盟國的利益。²³

為了進一步確保美日同盟關係，安倍在川普上臺後率團前往華府進行美日高峰會，川普和安倍於會後發表聯合聲明指出：「美日同盟是亞太和平的根基，美國將繼續維繫雙方的軍事合作，強化軍事部署，履行防務責任，日本也將在美日同盟扮演更重要的角色，承擔更大的責任；美日兩國確認釣魚臺主權屬於日本所有，《美日安保條約》（Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan）的適用範圍涵蓋釣魚臺；美日兩國呼籲區域國家根據國際法維護空中和海上航行自由，避免採取軍事化行動，升高緊張局勢；美日兩國強烈敦促朝鮮放棄核武發展和飛彈試射，強調美國、日本及韓國合作因應朝鮮核武問題的重要性；美日兩國應基於自由、公平和互惠的原則，強化雙邊和區域的經貿合作，維持兩國利益和亞太區域的繁榮發展。」²⁴

在兩國元首發表聯合聲明之際，安倍邀請川普訪問東京，川普接受安倍的邀請，在訪問日本前，副總統彭斯（Mike Pence）將先訪問東京。

在美日兩國發表聯合聲明隔天，朝鮮朝著東岸外海發射彈道飛彈，這個舉動被解讀為衝著美國和日本所為。川普和安倍隨即舉行記者會，譴責朝鮮的軍事挑釁行徑之外，川普表示：「各國都應該知道，美國百分之百力挺偉大的盟國日本」，強調將與日本緊密合作，共同應付朝鮮的飛彈威

²³ Nicole Gaouette, "Mattis to reaffirm ties in visit to a wary Japan" (January 30, 2017), download date, February 16, 2017, 《CNN》, <http://edition.cnn.com/2017/01/30/politics/japan-james-mattis-visit/>.

²⁴ "Joint Statement from President Donald J. Trump and Prime Minister Shinzo Abe," (February 10, 2017), download date, February 16, 2017, 《The White House》, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/10/joint-statement-president-donald-j-trump-and-prime-minister-shinzo-abe>.

脅。²⁵

川普在競選期間提出應該由日本和韓國發展核武自我防衛，完全負擔美國駐軍的一切費用，否則美國將從東亞撤軍，但上任之後一改咄咄逼人的態度，表示堅定支持美日同盟關係。從這個例子來看，雖然川普曾經以退出北約作為要脅，要求盟國履行軍事支出義務，但就算美俄關係改善，美國也不會退出北約，因為北約的存在有助於強化美國與歐洲盟國的關係，達到牽制俄羅斯的目的，對美國的全球戰略有實質的價值。

二、「一中」格局不可能改變

2016 年 11 月 14 日，習近平致電祝賀甫贏得總統大選的川普，但受到川普打破慣例和蔡總統通電話，之後又公開宣稱美國或許不再遵守「一中政策」，習近平和川普便不再聯繫。

2017 年 2 月 8 日，川普致函習近平，期待美「中」雙方發展建設性關係，翌日川普透過熱線和習近平對話，一改他先前質疑「一中政策」的態度，表示「一中政策」對美「中」關係至為重要，他對此表示尊重，會繼續遵守「一個中國」原則，川普也同意有必要加強美「中」雙方在經貿、投資及國際事務的互利合作。川習熱線緩和了雙方因為「一中政策」爭議所造成的緊張。

儘管川普上臺後密集與英國、德國、日本、俄羅斯等多國領袖聯繫，而且安排安倍成為第一位訪問華府的亞洲國家元首，卻刻意與北京保持疏離，其目的是在刺激北京，進而達到政治目的，一來希望中國大陸對貿易作出讓步，包括人民幣自由化、開放市場、降低貨品關稅，另則爭取中國大陸在朝鮮問題支持美國，防堵朝鮮的核武擴張。

不過，根據川普處理與習近平之間的關係可以推論，川普上臺後並不會改變過去歷任政府的外交政策，包括維持與日本、韓國及北約的同盟關

²⁵ “Trump tells Abe US ‘100% behind Japan’ after N Korea missile test,” (February 12, 2017), download date, February 16, 2017, *《Voice of America News》*, <http://www.presstv.ir/Detail/2017/02/12/510163/US-behind-Japan-after-N-Korea-missile-test>.

係、堅守「一個中國」原則、打擊恐怖主義、參與國際合作，唯一不同的是，美俄關係可能比過去融洽。只不過，不論是刻意突顯美國與日本的同盟關係，或是拉攏俄羅斯，川普的目的都是為日後的美「中」貿易談判預作準備，爭取足夠的籌碼。

同樣地，川普雖然表示會繼續遵守「一個中國」原則，但考量美「中」關係的最大利得，川普仍會利用臺灣問題挑釁中國大陸。然而，川普和他的團隊最在意的問題是美「中」貿易逆差，中國大陸最關心的則是國內民族主義的壓力，只要雙方在實質的經濟利益和政治意識形態獲得共識，中國大陸對美國的訴求可能作出某些讓步，川普也願意向中國大陸釋出善意。

除非美「中」貿易衝突失控，或發生嚴重的外交紛爭，在川普和習近平的熱線之後，「一中政策」已經不再是川普挑戰北京的「工具」，美「中」雙方可能在談判桌各取所需，就雙方利益達成妥協，如此臺灣就失去利用美「中」關係矛盾的機會，被美國出賣的可能性也大為提高。

川普向習近平保證會繼續遵守「一中政策」之後，已經對蔡英文政府構成壓力。長達半世紀以來，民進黨的臺灣定位是建立在兩個虛幻的假設：其一、中國大陸沒有能力以武力統一臺灣；其二、假使中國大陸對臺灣發動戰爭，美國會履行對臺灣的安全承諾，在軍事上援助臺灣。

原本川普對「一中政策」的質疑給了蔡英文政府不小的想像空間，即使政府了解川普的「中國政策」對臺灣是一刀兩刃，但倘若川普真的放棄「一中政策」，臺灣可以在安全、外交和經貿獲得美國更多的支持，這有助於臺灣抗拒來自北京的壓力，爭取更大的外交空間，但在川普宣布不會放棄「一中政策」之後，臺灣只剩下接受「九二共識」這個選項。²⁶

儘管川普的行事作風有不少爭議，但他深切了解美國利益所在，不論內政、經濟、外交和軍事政策，都以「美國優先」為最高原則。川普相信只要壯大美國經濟，就可以「讓美國再次偉大」，所以，川普以經濟利益

²⁶ 吳毓敏，「美維持一中政策 臺只剩這選項？」（2017年2月10日），2017年2月17日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170210001210-260407>。

作為衡量與他國關係的依據，即便臺灣也是川普的棋子，目的是把臺灣問題和美「中」貿易議題掛勾，藉由挑戰「一個中國」原則，提高對北京的談判優勢。

然而，美國很清楚中國大陸已非昔日，雖然仍不足以取代美國的地位，但已經具備在東亞建構新的經貿和安全格局的實力，美國不可能在談判桌為所欲為。由於中國大陸擁有雄厚的經濟力量，國際地位不斷提昇，軍事能力也與日俱增，亞太國家普遍在美國和中國大陸之間採取平衡策略，安倍在川普當選和上臺後兩度赴美會見川普，透露出日本對中國大陸的強烈不安。

其次，中國大陸是全球第 2 大經濟體，外匯存底高居世界第一，國內市場和對外貿易規模都相當龐大，經濟實力不容小覷，倘若美「中」發生貿易衝突，川普不一定可以在談判桌獲得全勝，加上中國大陸握有可觀的美元資產，假使中國大陸為了報復美國的貿易保護主義，大量拋售美元資產，必然影響美國資本市場的秩序，對美國經濟造成衝擊。

再者，中國大陸近年來已經逐漸擺脫出口導向的製造業模式，轉向以服務業為主的經濟模式，逐漸減少出口貿易的需求，也降低中國大陸面對貿易保護主義可能造成的傷害，反之，美「中」貿易衝突將導致美國製造業的供應鏈出現問題。如果川普對中國大陸進行貿易報復，中國大陸也會還以顏色，美「中」貿易衝突勢將難以避免，美國也會蒙受相當損失。

從川普精於計算的性格來看，川普試圖以「一中政策」挑戰北京，表面上似乎是站在臺灣的一方，事實上是把臺灣當作籌碼，挑戰中國大陸的核心利益，目的是希望以強硬的姿態要求中國大陸對人民幣匯率和貿易做出讓步，但是美「中」關係如果因為貿易衝突而惡化，勢必把臺灣捲入其中，臺灣的安全、外交和經貿利益將受到打擊。

值得一提的是，臺灣對中國大陸的經濟依存度相當高，如果美「中」發生貿易衝突，臺灣經濟也會受到傷害。何況臺灣對美貿易長期享有鉅額順差，並且被美國政府認定是干預外匯的國家之一，川普上臺後，同樣會

要求臺灣加速市場開放和外匯自由化，加上「美國優先」政策，臺灣經濟也會受到影響，尤其中小企業所承受的壓力特別大。

另外，中國大陸製造業已經往高端電子產品移動，譬如半導體產業，而且逐漸往中國大陸移動，紅色供應鏈已經形成，中國大陸的貿易競爭優勢也比過去更為堅實。反觀臺灣和韓國因為長期提供中國大陸大量電子零組件，如果美國力行貿易保護主義，將成為最大的受害者，加上紅色供應鏈崛起，臺灣經濟會面臨雙重壓力。²⁷

換言之，川普上臺後，不論是安全、外交和經貿，臺灣都難以從臺美「中」戰略三角獲得好處。相反地，臺灣必須更加謹慎因應美「中」關係的變化，避免美「中」雙方貿易或外交衝突，傷害臺灣的國家利益。我們不能排除一個可能性：川普和北京就貿易和外交問題取得共識之後，可能迫使臺灣向國際社會宣示放棄「臺獨」，接受「一個中國」原則。

伍、結論

戰略三角理論採取簡潔的賽局概念，描述國際政治的複雜現象，讓研究者能夠針對問題制定一般性的假設，並根據邏輯進行一致性的分析，解釋戰略三角的不同行為者的策略選擇，對探討國際社會無政府狀態下的衝突和合作提供有力的支撐，有助於理解各國如何透過外交途徑爭取最大的利益，對國際關係和外交政策研究有相當價值。

自從戰略三角理論在 1980 年代被提出，廣泛應用在國際關係研究，隨著時間推移，戰略三角理論的內涵逐漸充實。包宗和提出的總體戰略三角理論，從全盤角度討論不同戰略三角類型內部結構之穩定度，突破個體三角理論將重點放在觀察不同行為者之任何一方提昇角色地位之過程的限制，賦予戰略三角理論分析三方角色地位提昇之動態平衡的解釋能力。

在臺美「中」戰略三角，美國的角色地位明顯高於其他兩個行為者，

²⁷ 葉文義，「美掀貿易保護戰 陸最具抗壓力」(2017 年 1 月 27 日)，2017 年 2 月 17 日下載，
《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170127000446-260301>。

美國對臺海雙方的政策決定了美國和中國大陸及臺灣的關係，也影響兩岸關係發展。美國在 1979 年和北京建交後轉而支持「一中政策」，但強調一切必須建立在和平的前提，兩岸關係由「僵持賽局」轉向「囚徒困境」，以戰爭達成統一的可能性降低，臺美「中」三邊關係從「羅曼蒂克型三角」轉變為「三邊家族型三角」。²⁸

只要美國繼續奉行「一中政策」，並堅定維護臺海和平，兩岸現狀就不會改變，基於利益極大化的理性考量，中國大陸和臺灣只能選擇合作，如果其中一方試圖打破現狀，就會遭受美國的壓力。如果任何一方跨越美國的紅線，或者美國放棄「一中政策」，臺美「中」戰略三角和兩岸關係的穩定度就會被破壞，其中，又以美國放棄「一中政策」的衝擊最大。

2016 年民進黨贏得總統大選，因為不願接受「九二共識」，兩岸關係陷入僵局，加上川普從參加黨內初選起，就對中國大陸大肆批評，贏得大選後也屢屢挑戰北京，聲稱上臺後將重新檢討「一中政策」，川普的幕僚更建議加強美臺軍事合作，包括增加對臺軍售、派遣美軍駐守臺灣，這些舉動造成美「中」關係緊張，同時也讓臺美「中」三邊關係發生變化。

從理論而言，當戰略三角的其中兩方處於友好狀態，第三方為了爭取或維護己方之最大利益，會尋求與其他兩方當中的一方改善關係，將己方的角色地位從「側翼」提昇為「樞紐」。在這樣的情況下，「羅曼蒂克型三角」朝向「三邊家族型三角」轉變，形成對三方都有利的局面。

不過，兩岸實力的高度不對稱、臺灣內部的國家認同問題，以及兩岸密切的經貿往來的政治效應，這些因素經過一次又一次的激烈選舉，兩岸關係於是成為高度複雜的議題，不但影響臺美「中」三邊關係，臺美「中」戰略三角的任一雙邊合作關係也可能倒退為對抗，導致「三邊家族型三角」產生變化。

美國和中國大陸是當今世界上最有實力的兩個強權，彼此間維持既競爭又合作的關係，一旦美國和中國大陸發生嚴重的貿易或外交衝突，而有

²⁸ Lowell Dittmer, 「主題引言－解析兩岸關係的糾結」，收錄於包宗和、吳玉山（編），重新檢視爭辯中的兩岸關係理論（臺北：五南圖書公司，2009 年），頁 10-11。

意放棄「一中政策」，或者中國大陸發生劇烈的政治、經濟或社會變動，或是臺灣宣布獨立，迫使北京對臺採取強硬的手段，都將使得臺美「中」戰略三角發生轉變。

另外，在臺美「中」戰略三角的3組雙邊關係，美「中」關係比美臺關係及兩岸關係的力度來得強，這顯示美國和中國大陸在臺美「中」戰略三角的角色效益比臺灣的角色效益較高，一旦臺美「中」戰略三角因為外部或內部因素造成不穩定的狀態，臺灣將承受較大的壓力。

川習熱線之後，蔡英文政府應該了解，美國不會為了臺灣與中國大陸對抗，臺灣不僅沒有實力挑戰北京的「一中架構」，也無法改變華府的「一中政策」，更不可能撼動國際社會的「一中」格局，因此，政府應整體考慮是否接受「九二共識」來改善兩岸關係，這是臺灣必須面對的現實。否則，萬一美國和中國大陸發生貿易或外交衝突，美國很有可能在談判桌以臺灣利益換取中國大陸在貿易和外交方面的讓步，屆時臺灣的國家利益將遭受危害。

總之，政府必須謹慎思考和美國的關係，並且和北京進行建設性的對話與溝通，以維持臺美「中」戰略三角的穩定。當然，中國大陸也應理性面對臺灣多元社會，在堅定反對「法理臺獨」之際，深入臺灣的歷史觀和民主內涵去看待兩岸關係，堅定和平統一路線，而不是試圖以武力解決臺灣問題，武力威嚇和國際打壓只會把臺灣推向「獨」的方向，對兩岸關係的和平發展更為不利。

從中共黨軍關係探討共軍反腐倡廉之困境與機會

PLA's Predicament and Opportunities of Anti-corruption Based on
Party-Military Relation

董慧明 (Tung, Hui-Ming)

國防大學中共軍事事務研究所助理教授

摘要

本文聚焦大陸共軍反腐倡廉工作，採取黨軍關係研究途徑分析紀律檢查、政法、審計三大體系之功能設計與面臨難題。文中分別探討反腐的困境，包括軍隊運作不透明，幹部升遷難以擺脫任用親信或拉關係、走門路等因素；另提出實現軍隊清廉的機會，例如軍隊國家化、非黨化，以及增進軍事認同、專業化等制度變革思考。文中亦結合大陸深化國防和軍隊改革現況，探討儘管在共軍體制中已成立軍委紀律檢查委員會、軍委政法委員會、軍委審計署，專責維護全軍黨紀、軍紀，以及推進黨風廉政建設、反腐敗等工作，惟仍然有其職能限制。大陸欲藉由軍中反腐實現「強軍夢」，實際作法仍有待建立透明、獨立之權力制衡監督制度。

關鍵詞：黨軍關係、反腐倡廉、紀律檢查、政法、審計

壹、前言

2012年11月16日，中共中央軍事委員會（以下簡稱：中共中央軍委會）主席習近平在其擴大會議上提出：「要切實加強軍隊反腐倡廉建設」。¹ 這是習近平成為中共黨政軍最高領導人後，首次正式對軍方提出反對腐敗、遵守廉潔自律規定要求，同時開啟他主政後懲腐治軍序幕。截至目前為止，共軍「軍」級以上因嚴重收賄、貪污犯罪、巨額財產來源不明、非法持有槍支、彈藥、涉嫌嚴重違紀問題遭立案調查、移送軍事檢察機關偵查、起訴或被軍事法院判刑之將領已逾60人，其中又以軍委前副主席徐才厚、郭伯雄兩人相繼被開除黨籍、軍籍，移送司法機關依法處理，以及田修思、王建平、李繼耐、廖錫龍4位現（退）役上將因違反黨紀遭到調查最受關注。²

共軍涉貪違紀案件不僅沒有隨著肅貪反腐等查處作為而減少，從大陸不時公布的最新案件中，更已確認自習近平主政以來，共軍全軍各軍兵種、各階層、各部門無一能夠倖免於貪腐之外。基此，習近平大力整頓軍方貪腐違紀問題，目的在根除軍隊腐敗歪風。2015年12月6日，一篇〈正風肅紀沒有休止符〉文章，直指「不正之風樹倒根存，深層次問題還沒有完全破解，病原體還沒有根除」，證明共軍反腐倡廉建設正面臨難解的結構性犯罪困境。³ 2016年7月1日，習近平在中共建黨95週年紀念日講話中再提到要以頑強的意志品質，堅持零容忍的態度不變，做到有案必查、有腐必懲，讓腐敗分子在黨內沒有任何藏身之地。⁴ 從這段宣示內容中又可見，中共打擊貪腐的策略與整體成效主要在警惕與嚇阻，至於建

¹ 「胡錦濤習近平出席中央軍委擴大會議並發表重要講話」，法制日報（北京市），2012年11月22日，第6版。

² 賴錦宏，「共軍副參謀長遭查，疑涉周永康案」，聯合報，2016年12月30日，第A13版。

³ 「正風肅紀沒有休止符—寫在中央軍委十項規定實施三周年」，解放軍報（北京市），2015年12月16日，第1版。

⁴ 2016，「中共建黨95周年：習近平稱中國不交易『核心利益』」（2016年7月1日），2016年12月20日瀏覽，《BBC中文網》，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/07/160701_china_xi_jinping_ccp_anniversary。

構一套廉能有效的制度，用以防止與稽核共軍體制運作弊端仍受制於錯綜複雜的黨軍利益共生關係 (profit commensal of party-military relations) 尚欠缺真正有效的機制。另一方面，儘管在此次國防與軍隊深化改革中，中共已將「紀律檢查委員會」、「政法委員會」運作機制抽離政治工作體制，並與軍事檢察與法院制度結合，同時調整軍中審計制度於中央軍委會之下，強化監督權力，惟在實際運作上仍有不明確之處待釐清。本文欲以中共黨軍關係為途徑，析察共軍反腐倡廉的癥結與解決之道。

貳、大陸共軍反腐倡廉部門

從制度面向探討共軍的反腐倡廉工作，最核心的三大體系就是紀律檢查、政法工作，以及審計監督。其中實際的工作部門曾分別隸屬原總政治部和原總後勤部，然而有鑑於在眾多共軍貪腐案件中可見其制度設計之弊端，故在此次軍改時，先後將紀律檢查和政法工作從原本的政治工作體系抽離各自獨立在軍事檢察與司法體系之下。此外，審計機制亦自後勤體系移出，直屬中央軍事委員會。中共設法強化反腐和紀律監察之政策作法，以實際作為顯示對於黨紀、軍紀與廉政工作的重視，進而完善反腐倡廉制度。

一、組建軍委紀律檢查委員會以及設置各級黨委紀律檢查委員會

軍委紀律檢查委員會（簡稱：軍委紀委）是此次共軍深化改革另一個關於政治工作變革之一大看點。獨立於政治工作體系之外的軍隊紀律檢查工作，主要職能除了要維護共軍內部的黨紀、端正黨風，還要確保軍隊貫徹執行中央軍委的決議、命令與指示，並且檢查、監督中共設定之路線、方針、政策，保證軍中黨組織、黨員在政治、思想、行動等各方面與中共中央保持高度一致。⁵ 與過去不同的是，軍委紀律檢查委員會是在中共中央軍委、中共中央紀委之雙重領導下工作，⁶ 並與軍委政治工作部共同負

⁵ 李和忠編，新編黨的工作手冊（北京市：長征出版社，2006年4月），頁182-185。

⁶ 習近平，「高層言論」，領導決策信息（北京市），第47期（2015年12月），頁2。

責共軍黨紀檢查工作。⁷ 在對同級與下級單位的紀檢監督制度設計方面，軍委紀委在軍改之後同時向軍委機關部門、戰區分別派駐紀律檢查組（簡稱：紀檢組），將軍委、紀委這種雙重領導體制落實到軍中各層級，並且強化紀檢監督的獨立性、權威性。⁸ 2016 年 5 月，軍委紀委已向軍委機關部門和各戰區派駐 10 個紀檢組，其重要的發展歷程如表 1 所示。⁹

中共官方宣稱軍改後的共軍紀律檢查機構已經完成設置。按照「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」改革原則，在軍委機關部門、戰區與軍種體系中實施的是兩種不同的紀律檢查制度。首先，在軍委機關部門與五大戰區部分，主要採用派駐紀檢組的方式進行監察；其次，在五大軍種以及武警部隊部分，則是設立級別為副大軍區級之專職紀委書記，其排序高於參謀長和政治工作部主任。¹⁰ 中共中央軍委紀律檢查委員會是共軍全軍最高的黨紀、軍紀檢查機關，成員由中央軍委任命，目前是由原總政治部前副主任杜金才上將擔任軍委紀委書記，楊成熙、宋丹擔任副書記，以及軍委紀委專職委員朱國標。另中共軍隊各級紀律檢查委員會則是維護與執行黨紀的檢查機關，儘管脫離軍隊政治工作體系，惟仍須接受上級黨委員會以及紀律檢查委員會之雙重領導進行工作。其中，紀律檢查委員會之委員設有書記、副書記和委員，由軍隊同級黨代表大會選舉產生，任期 5 年，與同級黨委員會相同。而「軍」級以上紀律委員會亦設置常務委員會、專職委員，以及辦事機構、基層黨委、總支部、支部另設紀檢委員。¹¹

⁷ 金釗、王政堂編，黨員幹部不可不知的黨章常識（北京市：國家行政學院出版社，2013 年 1 月），頁 219-220。

⁸ 李文姬，「軍紀委書記『兼任』變『專職』」，法制晚報（北京市），2016 年 5 月 6 日，第 A23 版。

⁹ 「軍隊反腐：中共中央軍委紀委正式下派紀檢組」（2016 年 5 月 5 日），2016 年 12 月 20 日瀏覽，《BBC 中文網》，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/05/160505_china_corruption_military。

¹⁰ 馬浩亮，「建軍 89 周年：中國最強軍改鍛造『鐵軍』」，大公報（香港），2016 年 8 月 1 日，第 A6 版。

¹¹ 金釗、王政堂編，黨員幹部不可不知的黨章常識，頁 219。

表 1 「中共中央軍委紀律檢查委員會」發展歷程

時間	重要發展
1955 年 9 月	中共中央軍委紀委成立（時稱「中國共產黨中國人民共軍監察委員會」），全軍團以上單位均成立監察委員會。
1980 年 1 月	共軍紀律檢查委員會成立。
1980 年 5 月	共軍紀委設置專職委員和辦事機構。
1980 年 11 月	更名為「中共中央軍委紀律檢查委員會」負責人由總政治部副主任兼任。
2016 年 1 月	調整組建成立新的中國共產黨中央軍事委員會紀律檢查委員會，依據《中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作條例》開展工作。

資料來源：李文姬，「軍紀委書記『兼任』變『專職』」，法制晚報（北京市），2016 年 5 月 6 日，第 A23 版。

二、組建軍委政法委員會以及設置各級黨委政法委員會

全名為「中央軍事委員會政法委員會」（簡稱：軍委政法委），是共軍系統內最高級別的政法委員會，係軍委領導和管理全軍政法工作的職能部門。現任書記由李曉峰中將擔任，¹² 屬副大軍區職。在大陸對外的說明中，軍委政法委組建的目的是要強化中央軍委對軍隊政法工作之直接領導，一改過去由原總政治部主任居中層轉指揮的作法，讓政法部門直接受領中共中央軍委會指令，優化政法部門職能。從消極面而言，這是中共落實「依法治軍」、「從嚴治軍」的具體規劃；從積極面而言，則是能夠減少指揮層級，更有效率地防範、查處犯罪活動，確保部隊純淨與鞏固。¹³

除了軍委政法委設置於共軍體系，為了確保「黨指揮槍」原則，還必須在軍隊黨組織律定管控機制。其中，在法規依據方面，中共中央軍委辦公廳於 2016 年 7 月印發《各級黨委政法委員會設置方案》，規定軍委政法

¹² 李洪鵬，「李曉峰任軍委政法委書記」，法制晚報（北京市），2016 年 1 月 16 日，第 A10 版。

¹³ 「軍委改革 16 問：為何改？有何功能？」（2016 年 1 月 11 日），2016 年 12 月 2 日瀏覽，《文匯網》，<http://news.wenweipo.com/2016/01/11/IN1601110067.htm>。

委編制為書記、專職副書記，並且分別由共軍軍事法院、軍事檢察院，以及軍委政法委機關各局主要領導擔任委員。另外，共軍各級黨組織中亦設有政法委員會，其書記由本單位政治工作幹部副職領導擔任（未編設政治副職領導的單位由政治主官擔任）。在副書記部分，則律定由本單位參謀部門、政治工作部門領導擔任。最後在委員部分，是由本單位政法部門及相關業務主要領導擔任。¹⁴

在權責分工方面，共軍各級黨委政法委員會在同級黨委領導之下，負責對本單位政法工作進行領導與管理，同時接受上級黨委政法委員會之業務指導。就戰區與軍兵種黨委政法委員會權責分工而言，按照軍事法院、軍事檢察院區域化設置實際情形，戰區黨委政法委員主要在負責戰時與重大軍事行動中的政法工作，主導協調執法辦案及區域協調合作；軍兵種等其他單位黨委政法委員會則置重點於預防犯罪綜合治理，以維護部隊純潔、鞏固與安全穩定。中共在制度設計上要求各級黨委政法委員會實行集體領導，由書記主持工作，重大問題按照會議制度、請示報告制度、區域協作制度、檢查督導制度進行會議討論後決定。¹⁵

三、成立軍委審計署以及設置直屬審計機構

2014年11月4日，原本歸屬於共軍原總後勤部，職掌全軍經費、資產審計與監督工作的審計署，由習近平簽署命令，改直屬於中共中央軍事委員會。現任審計長為郭春富少將，屬正軍級職。這個早在紅軍時期就已開始運作的機制，歷經不同時期的戰爭與政治因素考量，最終因無法有效監督與查察總後勤部發生的貪污腐敗與犯罪行為，而改由中央軍委直接領導，目的在加強對軍隊經濟活動審計監督。¹⁶

共軍審計制度重整，對於反腐倡廉工作而言，無疑擴大與提升了監督範疇，以及獨立行使審計的權力。2016年12月23日，習近平再簽署命

¹⁴ 王凌、賈波、張良，「建立健全軍隊政法工作新體系」，解放軍報（北京市），2016年7月25日，第2版。

¹⁵ 岳菲菲，「軍隊政法委設置方案出臺」，北京青年報（北京市），2016年7月26日，第A3版。

¹⁶ 「解放軍審計署劃歸中央軍委建制」，解放軍報（北京市），2014年11月7日，第1版。

令，發布新修訂之《軍隊審計條例》自 2017 年 1 月 1 日起實行。該條例明確指出是為了維護軍隊財經秩序，提高軍事經濟效益，以及促進軍隊黨風廉政建設，而根據《中華人民共和國審計法》制定軍隊審計工作規範。其中，受到監督的對象亦從共軍擴及武警部隊各級建制單位和機關、部門，並且在中共中央軍委之下，分別建置中央軍委審計署、中央軍委審計署直屬審計機構，以及中央軍委審計署派駐審計機構，欲實現「區域設置，統管統派」之審計監督體制。¹⁷

中共藉此次軍改時機強化審計監督職能，其用意凸顯習近平依法治軍、從嚴治軍方針，以及發揮預防與懲治腐敗之效能。審計機構被賦予更加明確的查詢權與檢查權，避免重蹈過去無法客觀監督的尷尬局面，要在反腐倡廉建設中發揮獨立、公正的職能特性，對軍隊腐敗帶來前所未有的威懾力。¹⁸

參、大陸共軍反腐倡廉作法

基於反腐工作部門之設置調整，在工作作法方面大致可區分為兩大主軸，第一，是由中共中央軍委會以及黨委員會發起的肅紀整風的督導稽核，以及對軍隊領導幹部實行「個人有關事項報告制度」之要求；第二，是藉由中共組建新的軍委紀委、政法委、審計署，貫徹依法治軍、從嚴治軍，建立嚴密的權力運作的制約與監督體系。中共採取雙管齊下的方式懲治違紀貪腐幹部，可見習近平查處與整頓的力度、強度皆更甚以往（如表 2 所示）。

¹⁷ 《軍隊審計條例》，解放軍報（北京市），2016 年 12 月 23 日，第 7 版。

¹⁸ 王選輝，「解放軍審計署劃歸軍委」，法制晚報（北京市），2014 年 11 月 7 日，第 A16 版。

表 2 習近平出席中央紀委全會的歷次講話之反腐要求

時間	場合	反腐要求
2013 年 1 月 22 日	中國共產黨第 18 屆中央紀律檢查委員會第 2 次全體會議	首次提出「堅持老虎蒼蠅一起打」，成為未來三年反腐鬥爭總基調。
2014 年 1 月 14 日	中國共產黨第 18 屆中央紀律檢查委員會第 3 次全體會議	強調反腐敗高壓態勢必須繼續保持，堅持零容忍態度懲治腐敗。
2015 年 1 月 13 日	中國共產黨第 18 屆中央紀律檢查委員會第 5 次全體會議	提出要打贏反腐敗鬥爭這場攻堅戰、持久戰，強調黨風廉政建設和反腐敗鬥爭「永遠在路上」。
2016 年 1 月 12 日	中國共產黨第 18 屆中央紀律檢查委員會第 6 次全體會議	指出黨中央堅定不移反對腐敗的決心沒有變，堅決遏制腐敗現象蔓延勢頭的目標沒有變。

資料來源：王子暉，「清除『最大威脅』—習近平論反腐」，理論導報（江西），第 8 期（2016 年 8 月），頁 14-15。

一、黨務系統

（一）軍隊領導幹部個人有關事項報告制度

以軍隊領導幹部個人為主體，依據 2012 年 6 月頒布之《關於軍隊黨員領導幹部報告個人有關事項的規定》進行領導幹部行為查核。¹⁹ 被考核的共軍領導幹部必須填寫《領導幹部個人有關事項報告表》，自清自白包括個人收入、房產、投資情形，這是當前懲治共軍涉及貪腐、預防腐敗的作法，以及管理、監督領導幹部之重要舉措。中共中央亦將此一作法視為共產黨員忠誠與否的關鍵考量，認為不報告，或是不如實報告就代表對共產黨不忠誠、不老實，必須受到嚴肅處理，²⁰ 進而有助於強化領導幹部的心理預警功能、動態監督功能以及預防腐敗功能。²¹

¹⁹ 劉一，「軍隊反腐正式建立巡視制度」，北京青年報（北京市），2013 年 10 月 30 日，第 A5 版。

²⁰ 盛若蔚，「2015 年，全國有三千九百多名幹部因瞞報等問題被取消提拔資格」，黨的建設（甘肅），第 2 期（2016 年 2 月），頁 31。

²¹ 湯曉菲，「軍隊領導幹部個人有關事項報告制度論析」，南京政治學院學報（江蘇），第 31 卷第 3 期（2015 年 6 月），頁 119。

（二）巡視工作

包括中共中央軍委以及軍種兩個層級。首先，2016 年 5 月，由中共中央軍委副主席許其亮上將擔任組長的「中央軍委巡視工作領導小組」區分四組展開「回頭看」工作。受訪單位包括海軍、空軍、火箭軍、軍事科學院、國防大學、國防科學技術大學，以及武警部隊之軍隊黨委員會。²² 主要目的在於瞭解是否存在違反中共的政治紀律問題，並且查察領導幹部是否存在權錢交易、以權謀私、貪污賄賂、腐化墮落等違紀違法等「四風」問題，以及在選人用人方面是否存在不正之風與腐敗問題。這項巡視工作制度源起於 2008 年胡錦濤主政時期，至 2013 年 10 月，由習近平正式批准《中央軍委關於開展巡視工作的決定》、《中央軍委巡視工作規定（試行）》，其主要成員以中共中央軍委副主席、軍委政治工作部主任，以及軍委紀律檢查委員會書記三人為核心，置重點於黨風廉政和反腐敗鬥爭工作。²³

其次，除了中央軍委巡視組，各軍種黨委也分別實施巡視。以陸軍為例，2016 年 3 月中旬，即頒布了《關於陸軍黨委開展巡視工作的意見》、《陸軍黨委開展巡視工作暫行規定》，並且成立黨委巡視工作領導小組。從《共軍報》等中共官媒可知，這兩份文件明確訂定巡視機構的組織架構、成員、職能定位，以及工作巡視範圍、對象和重點內容，成為陸軍黨委巡視工作之主要依據。²⁴ 2016 年 4 月 11 日，陸軍巡視工作常態化運行模式正式啟動，陸軍黨委派出 2 個巡視組，分別對第 20 集團軍，以及陸軍直屬某研究院黨委會成員，進行為期 1.5 個月的巡視工作。²⁵ 陸軍黨委計畫自 2016 年 6

²² 樊尊偉、譚曉林，「中央軍委巡視組對 7 個大單位開展回訪巡視」，解放軍報（北京市），2016 年 5 月 18 日，第 1 版。

²³ 「中央軍委印發《中央軍委關於開展巡視工作的決定》《中央軍委巡視工作規定（試行）》」（2013 年 10 月 29 日），2016 年 9 月 2 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/29/c_117921506.htm。

²⁴ 陶剛、邵敏，「巡視利劍常出鞘，初始即嚴肅軍威」，解放軍報（北京市），2016 年 5 月 4 日，第 2 版。

²⁵ 葛沖，「軍紀委紀檢組派駐戰區」，文匯報（香港），2016 年 5 月 6 日，第 A3 版。

月份起，使用三年左右時間，完成「軍」級以上單位黨委會成員工作巡視，²⁶期能發現貪腐、紀律、作風和選人用人方面的問題，進而確保以黨領軍、治軍的模式不會受到黨員忠誠和貪腐問題的影響。

二、紀檢、政法與審計系統

（一）紀檢系統運作

軍委紀檢委在反腐倡廉工作方面的主要功能表現在對中共中央、軍委，以及最高領導人的效忠。為了能夠全面掌握共軍全軍，紀檢系統除了向軍委機關部門、戰區派駐紀檢組，亦實行派駐巡視制度。受到習近平積極查處共軍貪腐案件之影響，無論是中共黨內紀檢系統，或是軍內紀檢系統，皆不時公布整風規定、要求，以及採取強勢的監督執紀問責。例如：2013年，中共中央頒布「八項規定」，軍委隨即再公布「十項規定」，糾正「四風」。從《嚴格軍隊黨員領導幹部紀律約束的若干規定》，到《關於進一步規範基層工作指導和管理秩序若干規定》；從關於加強幹部選拔任用工作監督管理的五項制度規定，到《關於加強軍隊基層風氣建設的意見》，中共中央持續修訂、頒布《中國共產黨廉潔自律準則》、《中國共產黨紀律處分條例》等配套制度。中共藉由紀檢系統欲建立一套從制度面整飭作風的紀檢監察體系與新作法（如表3所示）。

²⁶ 岳菲菲，「軍委紀委首次派駐10個紀檢組」，北京青年報（北京市），2016年5月6日，第A3版。

表 3 軍改後軍委紀委新作為

項次	作為
1	大陸國防部網站 2016 年 2 月的消息稱，經軍委領導批准，中央軍委紀律檢查委員會開設信訪舉報專線電話和專用信箱，主要受理對軍隊單位、軍隊管理的人員違反黨紀軍紀問題的檢舉控告，以及軍隊黨員、幹部不服黨紀軍紀處分的申訴。
2	2016 年 6 月 15 日，開通共軍全軍以及武警部隊「軍委軍紀網」(http://jl.jw)。除了報導反映軍隊政風肅紀工作動態與成效，亦開放網上舉報，強化軍隊黨風廉政建設，以及為反腐敗工作提供信息服務，決策諮詢與輿論支持。

資料來源：

- 1、賈世煜，「軍改之後，升格的軍委紀委有哪些新動作」(2016 年 5 月 5 日)，2016 年 12 月 20 日瀏覽，《新京報新媒體》，<http://www.bjnews.com.cn/news/2016/05/05/402354.html>。
- 2、曹新建、宛磊，「軍委紀委網正式上線運行」，共軍報(北京市)，2016 年 6 月 16 日，第 1 版。

(二) 政法系統運作

軍委政法委在反腐倡廉工作方面的主要功能展現於由政法委所領導的共軍軍事檢察與審判體制。包括谷俊山案(2015)、徐才厚案(2015)、郭伯雄案(2016)等皆為近年審理之重大貪腐案件，也足以顯示在此次軍改中亦特別著重於軍事司法體制改革。例如：2016 年 6 月，中央軍委政法委在北京舉行「全軍軍事法院、軍事檢察院調整組建大會」，確立了軍事檢察院由同級黨委管理改變為中央軍委政法委垂直管理，檢察院行政級別由正團級提升為副師級，以及一改由過去按照軍兵種和武警系統設置的方式，調整為區域化設置。²⁷ 作為軍中執法部門，紀檢系統下的軍事檢察制度職能在對軍職人員違法犯罪案件行使檢察權，保障國家法律和各軍種的軍事法規、條令、條例、在軍隊範圍內統一、正確實施，追究危害國家軍事利益犯罪分子之法律責任，以及維護軍隊合法權益、教育軍人忠於國

²⁷ 魏印魁、郭朝光，「石家莊軍事檢察院正式調整組建運行」，河北法制報(河北)，2016 年 7 月 13 日，第 5 版。

家、遵守法律，保障軍隊現代化、正規化建設，鞏固提高部隊戰鬥力。²⁸

在軍事法院運作方面，亦可發現軍地法院加強涉軍維權協作，尤其是在軍改後，受到軍隊和武警部隊全面停止有償服務活動的影響，衍生許多關於軍產租賃契約糾紛、債權債務糾紛等民事訴訟，若未妥善處理，極易引發群體性事件，甚至政治性問題。²⁹ 因此，軍事法院亦著力於處理矛盾糾紛，以及侵占損害國防戰備資源的違法行為。³⁰

（三）審計系統運作

審計系統在反腐倡廉工作方面的主要功能主要是在軍費使用方面發揮監督作用。依據《軍隊審計條例》，軍中審計程序涵蓋審計計畫、審計準備、審計實施、審計終結四大程序。首先，審計計畫區分全軍中長期審計建設計畫（每5年編製一次）、年度審計工作安排，以及年度分項審計工作方案；其次，審計準備則是採取就地審計、報送審計、聯網審計、跟蹤審計等方式執行審計工作；第三，審計實施主要對審計組進駐被審計單位、被審計領導幹部所在單位後之作業流程加以律定。包括組織召開審計進點會，通報有關審計工作安排和要求，以及公布審計期間舉報方式等皆為審計、調查與取證之必要安排。第四，審計終結的重點在完成審計工作之後，提出審計評價、製作審計報告，並且據以提出懲處建議。³¹ 共軍審計系統的運作職責是對全軍的軍費、軍需、國防建設，以及軍隊幹部財務進行全方位、全過程、全要素之審計監督。

²⁸ 于興衛，「執掌法律之劍，軍事檢察院和軍事法院」，環球人物（北京市），第18期（2014年6月），頁22。

²⁹ 章仕才，「軍事法院制度改革問題及建議」，人民法院報（北京市），2016年8月30日，第2版。

³⁰ 劉樂，「北部戰區軍事法院與五省（區）高院聯合出臺《意見》」，遼寧日報（遼寧），2016年8月24日，第A2版。

³¹ 《軍隊審計條例》第5至8章。

肆、困境：黨軍共生關係

檢視大陸在共軍展開的反腐倡廉工作，主要呈現兩大特色，第一是「集權」；第二是「嚇阻」。與世界上大多數民主國家推動國防事務公開化、透明化強調從「預防」角度在制度面訂定廉政法規；在政策面提出評量指標；在組織面建立防弊編製，其所有作為設想是要讓政府公部門人員依法行政，無法貪。然而檢視共軍現階段的反腐倡廉作法，儘管從近年來公布的政策白皮書已大幅提升國防資訊透明化程度，例如：公布軍隊的編制、番號、國防預算和建軍發展方向等。惟從另一方面檢視中共中央軍委批准的意見要求，建立防腐敗制度的進度遠遠落後於查處腐敗案件的作法。因此，從「預防」面向檢視共軍反腐倡廉工作，仍處於緩步慢行的改良階段；另從「打擊」面向而論，中共的強勢作為顯見其反腐仍停留在「不敢貪」的威嚇階段，距離實現「無法貪」、「不想貪」目標尚有大幅精進空間，其反腐倡廉的困境即在黨軍之間的共生結構關係。

一、中共對共軍的期望

儘管中共一向對外宣稱其憲政體制是「具有中國特色的社會主義民主制度」，惟究其本質，就是列寧式的「黨國體制」(party-state system)。在此制度之下，國家由單一政黨執政，全面控制國家機器運作，也包括作為政權保衛之用的軍隊在內。對中共而言，軍權就是政權的保證，在中共「黨對軍隊絕對領導」原則下，政黨在領導關係中處於絕對的優位。³² 其中，共軍在中共建政歷程中具有不可抹滅的功績，自 1927 年 8 月 1 日建軍以來，就被視為兼具代表某一階級利益奪取、鞏固政權，以及代表國家民族利益之保家衛國暴力工具。³³ 因此，中共與共軍之間實質的關係，不僅只有「黨指揮槍」，更要確定「槍支持黨」。牢抓軍權，要求共軍必須堅

³² The National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2012* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2012), p. 3.

³³ 王瑋敦編，*解析強軍夢：強軍目標十五講*（濟南：黃河出版社，2014 年 1 月），頁 157。

決服從中共的領導，成為領導人最重要的考量。³⁴

為了能夠在軍隊體系貫徹反腐倡廉意志，習近平必須借助紀律檢查、政法以及軍中審計制度。然而這種功能的發揮僅止於「技術反腐」層面，若將貪腐的種類區分「個人」、「組織」和「制度」三種類型，這種反腐倡廉的作法更是侷限於個人和組織查處方面。尤其是從過去曾兼任軍事紀律檢查委員職務之政治工作幹部本身涉入貪腐案件，更是凸顯在制度上進行反腐倡廉，卻又缺乏制衡機制之盲點。這也導致軍紀委制度在此次軍改時終究難以迴避領導體制面臨改革之迫切性，從現況而論，改革後的紀律檢查和政法工作業已獨立於政治工作部之外。軍委紀委書記、政法委書記不再由同一位副政委兼任，改為專職，直接隸屬中共中央紀律檢查以及中央軍委軍事司法體系。

儘管在制度設計做出修正，惟從紀檢與政法工作實際人力派任方面而論，這種改變仍然只侷限於中共中央軍委，以及「團」級以上的單位。³⁵在整頓共軍基層的風氣紀律問題方面，中共仍然要求同級本單位之紀律檢查工作由黨員政工幹部兼任之。³⁶其次，除了中央層級的紀律委員會、政法委員會書記、副書記由中共中央軍委派任外，其各層級單位之紀律檢查委員會之委員產生、組織設立方式，皆是由同級黨委員會選舉決定。³⁷此外，審計制度的工作安排也同樣受到在中共黨內體系運作，卻面臨軍中層級不足的難題。儘管在法規上賦予審計機構工作職權，惟在撰寫審計報告甚至提出懲處建議之際能否不受中共黨軍高層關切與壓力，才是審計功能發揮之主要關鍵。因此，儘管習近平的反腐意志表露無遺，惟受到大陸這

³⁴ 寇健文，〈中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004〉（臺北市：五南，2005年1月），頁250。

³⁵ 馮長松編，〈中國人民解放軍管理史〉（北京市：國防大學出版社，2013年6月），頁382。

³⁶ 依據《中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作條例》，軍以上單位黨的紀委設有常務委員會、書記、副書記、專職委員和專門辦事機構。師以下單位黨的紀委成員由本單位擔任軍事、政治、後勤工作的黨員幹部兼職，具體業務由師、團政治機關的組織部門管理。《當代中國軍隊的政治工作》編輯委員會編，〈當代中國軍隊的政治工作（上）〉（北京市：當代中國出版社，2009年9月），頁380。

³⁷ 「中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）」，〈解放軍報〉（北京市），2010年10月9日，第2版。

種缺乏制衡機制的制度設計影響，實難以根除腐敗的結構因素。

二、共軍對中共的依存

主要是從政治化的角度檢視共軍藉由參政議政程度決定在中共政治體制下的共生意涵。如同毛澤東所言：「戰爭是流血的政治」。³⁸事實上，無論是國共內戰時期之紅軍或是建政後的共軍，其共產黨與軍隊之間的關係皆深受捍衛共產主義意識形態，以及奪取政權而存在。因此，共軍對中共依存的具體展現就是介入政治，並且成為中共黨內政治的涉入和參與者。依據 2010 年修訂之《中國人民共軍政治工作條例》指出：「中國人民共軍在新世紀新階段的歷史使命是，為黨鞏固執政地位提供重要力量保證，為維護國家發展的重要戰略機遇期提供堅強安全保障，為維護國家利益提供有力戰略支撐，為維護世界和平與促進共同發展發揮重要作用」。可見從政治化的角度對照中共建政六十餘年來的黨軍關係，雙方以國家、人民的貢獻與服務作為聯繫，長期納入眾多既得利益的黨軍高層官員，再加上共軍是個嚴密的組織，幹部升遷標準不一等因素影響，³⁹進而在為政黨執行政治任務之武裝後盾角色背後，形成共同利益結構體。

基於上述背景因素，共軍在「以黨領軍」原則下參與政治，其涉入政治不僅難以違背政治領導人意志，甚至是被領導人帶入政治，⁴⁰進而讓共軍能夠有更多機會進入中共中央決策核心，形成這種在社會主義制度下共生關係結構的獨特性質。以 2016 年中國大陸第 12 屆全國人民代表大會第 4 次會議為例，在共軍代表團成立當日，擔任代表團團長的中共中央軍委會副主席范長龍即言：軍隊人大代表要認真學習貫徹習近平重要講話精神，緊緊圍繞共產黨、國家和軍隊發展全域來思考研究問題，認真負責地

³⁸ 高民政、薛小榮，中國軍事政治學理論：共產黨人的軍政關係思想（北京市：時事出版社，2011 年 5 月），頁 369。

³⁹ Zi Yang, "China's Anti-Corruption Campaign: Cleaning Up the PLA's House" (November 21, 2014), visited date: December 20, 2016, *The Diplomat Magazine*, <http://thediplomat.com/2014/11/chinas-anti-corruption-campaign-cleaning-up-the-plas-house/>.

⁴⁰ Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: on Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers* (New Haven: Yale University, 1977), p. 247.

建言獻策。⁴¹ 2016年12月，共軍依據中共中央軍委頒發的《關於軍隊出席黨的19大代表選舉工作的通知》，展開軍隊出席中共19大代表選舉工作，律定黨員領導幹部不超過80%，基層和工作一線黨員不少於20%，55歲以下的黨員不少於50%，並且明確女性黨員和少數民族黨員代表名額。⁴²

中共藉由讓軍隊能夠參政、議政，提升軍隊在「以黨領政」中的存在價值，進而獲取軍隊效忠於對中共的絕對領導。然而，這樣的體制設計雖然有助於中共政治權力的鞏固，卻極易形成弊端。對共軍而言，掌握著在軍力現代化建設中的龐大軍事資源與預算，缺乏監督機制的軍隊、封閉保守的治軍模式，讓每一件曝光的腐敗違紀案件都非個案，而是顯現出共犯結構的貪腐問題。

伍、機會：軍隊國家化、非黨化與軍事認同、專業化

中共自建政以來，無論是毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤、習近平無一不公開宣示要治理腐敗問題，只是反腐六十餘年，儘管「反腐倡廉」的口號喊得震天價響，甚至力圖以國防與軍隊深化改革重整軍隊，惟共軍貪腐問題依然困阻中共政權。究其原因，中共仍應思考由「權力反腐」層次上升到「制度反腐」之可行性，其中的關鍵就在軍隊國家化、非黨化，以及增進軍隊認同與軍事專業的制度設計，注重加強法制，建立合理的規章制度，對權力的賦予和使用予以嚴格制約，使權力的運行制度化和公開化，使官員從「不敢貪」到「不能貪」。⁴³

⁴¹ 「解放軍代表團成立」，解放軍報（北京市），2016年3月4日，第1版。

⁴² 「中央軍委發出通知，部署軍隊出席黨的19大代表選舉工作」，解放軍報（北京市），2016年12月27日，第1版。

⁴³ 范穎薇，「從『不敢貪』到『不能貪』，反腐需制度化」（2016年4月20日），2016年12月20日瀏覽，《中國評論新聞》，<http://hk.crntt.com/doc/1042/0/1/7/104201787.html?coluid=93&kindid=15732&docid=104201787&mdate=0420004732>。

一、軍隊國家化、非黨化

主要是指大陸對共軍的領導與運作方式應置於國家的政府體制設計內，而非由政黨體系控制。在大陸，中國共產黨是唯一的執政黨，因為沒有多黨體系下的政黨輪替執政問題，導致以黨領政、領軍的作法經常被中共合理化與合法化。所以在大陸軍事體制的設計中，屬於政府體制的「中央軍事委員會」與屬於政黨的「中央軍事委員會」是一套人馬，兩塊招牌；設置於國務院體系下的國防部，其職能、職權更是遠不及於中央軍事委員會的權力；另審計部的職權更是難於伸入軍隊體系。此外，從法規制度面而論，共軍已被明文律定於中共指揮之下，習近平等軍委高層毫不避諱地主張共軍必須忠誠於黨、聽黨指揮。這些例證顯示軍隊國家化議題在中共對其意涵的片面解讀下，已經失去超越黨軍關係，且能夠讓軍隊、國家國防事務發展甚至是軍文關係 (civil-military relations) 能夠在一套健全的法治體系下發展之全面思考。中共對軍隊的絕對領導，必須完全體現在對軍隊決策權、執行權、監督權的完全掌控和運用，缺一不可。⁴⁴ 然而在這種體制設計下構建的國防制度，會誤導軍隊行為表現呈現出黨大於國之認知，亦即軍隊效忠的是僅有 8,875.8 萬黨員的政黨，⁴⁵ 而非擁有 13 億人民的國家。

其次，從共軍具有共產黨黨員身分的人數，亦可說明共軍應該朝向軍隊國家化、非黨化方向轉型。據大陸公開數據顯示，目前在共軍全軍黨員的比例是 46.6%，⁴⁶ 這表示在共軍中不具共產黨黨員身分者的比例是 53.4%，不僅高於具有黨員身分者，且超過半數。若再將此數據對應至中共 18 大後 205 位中央委員中具軍方背景身分者有 41 人，占總人數

⁴⁴ 吳昌德，「積極適應我軍領導指揮體制改革新要求」，求是（北京市），第 12 期（2016 年 6 月），頁 43。

⁴⁵ 「授權發布：2015 年中國共產黨黨內統計公報」（2016 年 6 月 30 日），2016 年 12 月 20 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-06/30/c_1119139485.htm。

⁴⁶ 黨武、黃超，「建強擔當強軍重任的高素質黨員隊伍——全軍和武警部隊貫徹落實《中國共產黨發展黨員工作細則》、《軍隊黨組織發展黨員工作規定》綜述」，解放軍報（北京市），2015 年 8 月 4 日，第 1 版。

20%（以2012年18大會議結束時計算），以及中央政治局25位委員中僅有兩位軍委副主席范長龍、許其亮是具有軍人身分之委員，⁴⁷占總人數之8%，可發現中共在共軍人才培育與拔擢之「菁英」模式會造成占多數的非黨員人才無法在公平競爭的環境下發展；反之能夠在軍中「軍人委員會」、「共青團」、「黨支部」、「黨委員會」中逐級被挑選中的軍隊幹部才被視為重點栽培對象。這種有將軍事幹部吸納至中共黨組織體系，再用其掌控軍隊的方式和人才養成作法，不僅極易形成弊端，亦會導致黨、軍內部派系勢力激烈較勁，更不利於大陸政局穩定。

第三，軍隊非黨化的意義是指在現行共軍體系中實施的黨委制並不利於打造清廉的軍隊，也難以建立現代化軍力。首先，清廉的意涵是必須做到「清正」與「廉潔」，也就是共軍全軍必須確實做到清廉公正，以及廉潔奉公方可稱得上「反腐倡廉」。然而，在以黨領軍的作法下，政黨在領導關係中處於絕對的優位，包括紀律檢查在內之重要部門領導幹部多須由黨員出任，導致其督察的對象、事務往往侷限於黨員軍事幹部，以及軍中黨組織建設等工作。真正攸關建立全軍公開透明與公正公平之人事、財務、安全等工作則受限於中共封閉式的用人事作法而難竟全功。此外，在一切以中共高層為瞻望的現行黨委制中，黨委書記的權力規範和制約監督問題並未獲得有效解決，導致在中共集體領導的體制設計上，亦無法健全地在共軍中發揮功能。尤其是共軍採取首長分工負責制，司令員與政治委員之間在軍事領導與政治工作方面各司其職，共同領導軍隊，若因此在職權或認知上出現齟齬、分歧，甚至出現違紀情事，一切又要回歸由黨委以及由黨委所操控的紀律檢查委員會進行處置。此時，身為黨委書記職務的政治委員如何定位其客觀中立之裁決角色，都是在軍隊政黨化後不易解決的難題。因此，從黨軍關係檢視共軍「反腐倡廉」工作，所要解決的問題絕非是軍隊黨建工作或是軍武裝備的現代化，更重要的是以國家總體發展來思考軍隊素質的現代化，以及共軍廉政制度的現代化。

⁴⁷ 吳錚，「中共第18屆中央委員名單全解讀」（2012年11月23日），2016年12月20日瀏覽，
《紐約時報中文網》，<http://cn.nytimes.com/china/20121123/cc23party/zh-hant/>。

二、軍隊認同、專業化

主要是指共軍軍事認同 (military identification) 的增進與專業化發展。事實上，軍事認同的建立對於形塑軍隊清廉形象和廉政環境有著極大助益，主因在軍人的職業特殊性必須置國家安全與民眾福祉為優先，因此其本質就不同於一般性質的行業，特別是賺取商業利益的商人。因此，軍隊能夠認同擔負的職能角色，程度愈高，士氣與專業性就會呈現正比提升，發生貪腐違紀的比例也會隨之下降。然而，與中共採取強軍興軍作法不同的是，增加軍事認同的對象並非是聽從黨的指揮，或是以民族主義、愛國主義激勵軍事擴張，更不是讓共軍高度政黨化與政治化，將參政議政權利做為綿密黨軍關係之有利條件。共軍要遠離貪腐，根本要件是必須要讓軍隊本身能夠認同、滿足工作的環境與待遇條件，並且能夠在非政黨介入、非政治因素干預下而能夠公平公正得到向上晉升的機會。這對於曾經在 1985 年獲得中共中央允准可以從事經營商業貿易，⁴⁸ 後又於 1990 年代逐步撤銷軍隊從事商業活動之共軍而言更是如此。⁴⁹ 就現況而論，中共在此次軍改中特別著重軍官職業化，修改《現役軍官法》，除了持續調增待遇津貼，對於服役達到最低年限之軍官，退役後採取轉業由政府安排工作和職務，或是由政府協助就業、發給退役金方式安置；有的也可以採取復員或者退休的方式安置。⁵⁰ 這些作為皆與緩解共軍貪腐風氣密切相關。中共欲藉此達到共軍內「不想貪」的目的，惟實行的效果仍待觀察。

有助於共軍解決貪腐問題的最後一道解方是持續提升共軍的專業化程度，並藉此降低政治參與。檢視中共建政歷程，儘管共軍具有不可抹滅的

⁴⁸ 龔育之編，中國二十世紀通鑒 1981-2000（第 5 冊）（北京市：線裝書局，2002 年 9 月），頁 293-294。

⁴⁹ 江澤民擔任軍委領導後，在張萬年和朱鎔基的建議下，開始採取了逐步收縮、分步整頓的辦法。包括：1991 年，軍委規定師（含）以下作戰部隊不准經營企業；1993 年，軍委決定軍以下作戰部隊不准經商；1996 年初，軍委決定進一步清理整頓全軍的生產經營，剝離地方掛靠企業；1998 年 3 月，軍委又決定非作戰部隊也不搞生產經營；1998 年下半年，全國範圍集中開展打擊走私活動中，澈底調查、停止軍隊、武警部隊的一切經商活動。見胡舒立編，引爆從 1998 開始（北京市：世界知識出版社 1999 年 3 月），頁 243-262。

⁵⁰ 「軍報客戶端解讀修改現役軍官法：軍官職業化是當今通行做法」，東方早報（上海市），2016 年 3 月 14 日，第 A5 版。

功績，惟隨著時空環境變遷，共軍的政治任務早已從革命工具轉變為國家利益的保護者，以及國家安全的護衛者。特別是習近平主政時期的大陸對外政策已不再侷限於「韜光養晦」，當共軍被要求在處理國際政治與經濟議題必須「有所作為」時，專業能力的深化與素質的提升才是真正關鍵。學者 Alvin W. Gouldner 認為「專業主義」是指權威不再倚賴繼承的官位或是依靠武裝暴力，甚至取決財富多寡，而是以技術、科學建立聲望。⁵¹ 另 Samuel P. Huntington 則是指是認為軍事專業必須包括專業技能、責任和軍官的團隊特質；⁵² 大陸學者則認為軍事人才具備與軍事專業相關之知識、技能和素養的總和。⁵³ 若再參照學者 Huntington 所提出的客觀文人統制 (objective civilian control) 觀點，當一個國家的軍隊專注於專業領域，並且在軍事專業中獲得發展的自主性，成為保衛國家安全的工具時，軍隊將不會干預文官政治，且會接受文官統治。儘管共軍目前仍視能夠成為中共中央委員會代表、人民大會代表、政治協商會議代表為專業度之肯定，惟這只是從中共以黨治國、治軍的格局而做出的設計。共軍的專業性必須在國家法治和制度化的條件下運作，對於文人政府體系而言，少一點政治化，多一些軍事專業，亦能讓共軍被安置在一個無法干預政治決策的領域中發展，自然能夠純淨不良風氣，驅除貪腐誘因。

陸、結論

當前習近平治國理政與治軍採取的策略是猛藥去疴、重典治亂。然而，如同大陸官方所言，現在解決的大多是看得見、摸得著的問題，問題背後的問題還有待解決。在大陸「黨國體制」運作之下，儘管中共設有

⁵¹ Alvin Ward Gouldner, 顧曉輝、蔡峨譯，知識份子的未來和新階級的興起（南京市：江蘇人民出版社，2006年3月），頁48。

⁵² Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1957), pp. 11-18.

⁵³ 唐洪鑫編，當代基層軍官素質養成理論與實踐（北京市：解放軍出版社，2009年9月），頁64。

「中共中央紀律檢查委員會」、「中央政法委員會」、「中央社會治安綜合治理委員會」，政府設有「中華人民共和國監察部」、「審計署」，司法體系設有「最高人民檢察院」、「最高人民法院」，共軍體系設有「軍委軍紀檢查委員會」、「軍委政法委員會」、「軍委審計署」，惟究其擔任書記、副書記以及所屬成員背景皆由中共中央統一控制。因此，大陸實行的反腐敗作為的效果僅能針對黨員的違紀事件進行查處，並且用重刑遏止類案再生。共軍的反腐倡廉工作亦同。在黨軍之間相互期待與依存的複雜關係下，由於軍隊缺乏超然中立的監督與制衡機制，導致反腐的成效僅體現在高階軍文職幹部或將領涉貪違紀遭到查處送辦的數字表象上。儘管這些稽查案件數字表現獲得大陸民眾的支持，然而，追求清廉執政的目標並非只是加大懲處力度就能達到。反腐敗的核心關鍵是制衡與監督權力，建立具有公正與公開透明的制度，以及在法治架構下將反腐工作朝向規範化、制度化推動才是治本之道，這也是大陸難以根絕共軍腐敗的主要原因。

為了能夠瞭解共軍反腐倡廉工作之實際運作，本文分別針對上述紀檢、政法與審計三大體系之職能進行分析，並且分別指出在中共中央控制之下，共軍反腐倡廉工作仍然難以追上制度反腐的進程。其中，共生與錯綜複雜的黨軍關係是推動反腐倡廉工作最主要的困境因素，無論是中共對共軍的期望，或是共軍對中共政權的依存，由共生結構衍生共同利益，再導致貪腐問題，最終形成共犯的結構關係。此可從軍委前副主席徐才厚、郭伯雄相繼遭到查辦後，又發生田修思、王建平等多位將領遭到調查移送情事得到驗證。可見共軍高階將領落馬只不過是反腐運動成效的表象，共軍真正的反腐倡廉並不在於打下多少隻「老虎」，而是在這股反腐氣勢中能否促使易生貪腐的體制進行制度性的變革。

基於這樣的觀察，本文對共軍放腐倡廉工作亦提出軍隊國家化、非黨化，以及增進軍事認同與專業化程度等進一步思考。儘管對於當前中共政權而言這仍是個難題，惟從國防透明與提升清廉度的角度而論，建立可行、有效的監督機制，以及讓軍隊專注於軍事專業，避免涉入與軍務無關

之政治、經濟領域，確為實現共軍不能貪、無法貪的可行之道。

(2017 年 1 月 8 日收稿，2017 年 2 月 4 日修正，2017 年 2 月 21 日採用)

參考書目

一、中文部分

報紙

2010/10/9。「中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）」，解放軍報，第 2 版。

2014/11/7。「解放軍審計署劃歸中央軍委建制」，解放軍報，第 1 版。

2015/12/16。「正風肅紀沒有休止符—寫在中央軍委十項規定實施三周年」，解放軍報，第 1 版。

2016/12/23。《軍隊審計條例》，解放軍報，第 7 版。

2016/12/27。「中央軍委發出通知，部署軍隊出席黨的十九大代表選舉工作」，解放軍報，第 1 版。

2016/3/14。「軍報客戶端解讀修改現役軍官法：軍官職業化是當今通行做法」，東方早報，第 A5 版。

2016/3/4。「解放軍代表團成立」，解放軍報，第 01 版。

王淩、賈波、張良，2016/7/25。「建立健全軍隊政法工作新體系」，解放軍報，第 2 版。

王選輝，2014/11/7。「解放軍審計署劃歸軍委」，法制晚報，第 A16 版。

李文姬，2016/5/6。「軍紀委書記『兼任』變『專職』」，法制晚報，第 A23 版。

岳菲菲，2016/5/6。「軍委紀委首次派駐 10 個紀檢組」，北京青年報，第 A3 版。

岳菲菲，2016/7/26。「軍隊政法委設置方案出台」，北京青年報，第 A3 版。

胡錦濤、習近平，2012/11/22。「出席中央軍委擴大會議並發表重要講話」，法制日報，第 6 版。

馬浩亮，2016/8/1。「建軍 89 周年：中國最強軍改鍛造『鐵軍』」，大公報，第 A6 版。

章仕才，2016/8/30。「軍事法院制度改革問題及建議」，人民法院報，第 2 版。

陶剛、邵敏，2016/5/4。「巡視利劍常出鞘，初始即嚴肅軍威」，解放軍報，第 2 版。

葛冲，2016/5/6。「軍紀委紀檢組派駐戰區」，文匯報，第 A13 版。

劉一，2013/10/30。「軍隊反腐正式建立巡視制度」，北京青年報，第 A5 版。

劉樂，2016/8/24。「北部戰區軍事法院與五省（區）高院聯合出臺《意見》」，遼寧日報，第 A2 版。

樊尊偉、譚曉林，2016/5/18。「中央軍委巡視組對 7 個大單位開展回訪巡視」，解放軍報，第 1 版。

賴錦宏，2016/12/30。「共軍副參謀長遭查，疑涉周永康案」，聯合報，第 A13 版。

魏印魁、郭朝光，2016/7/13。「石家莊軍事檢察院正式調整組建運行」，河北法制報，第 5 版。

黨武、黃超，2015/8/4。「建強擔當強軍重任的高素質黨員隊伍—全軍和武警部隊貫徹落實《中國共產黨發展黨員工作細則》、《軍隊黨組織發展黨員工作規定》綜述」，解放軍報，第 1 版。

網際網路

2013/10/29。「中央軍委印發《中央軍委關於開展巡視工作的決定》《中央軍委巡視工作規定（試行）》」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/29/c_117921506.htm>。

2016/1/11。「軍委改革 16 問：為何改？有何功能？」，《文匯網》，<<http://news.wenweipo.com/2016/01/11/IN1601110067.htm>>。

2016/5/5。「軍隊反腐：中共中央軍委紀委正式下派紀檢組」，《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/05/160505_china_corruption_military>。

2016/6/30。「授權發佈：2015 年中國共產黨黨內統計公報」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/politics/2016-06/30/c_1119139485.htm>。

2016/7/1。「中共建黨 95 周年：習近平稱中國不交易『核心利益』」，《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/07/160701_china_xi_jinping_ccp_anniversary>。

吳錚，2012/11/23。「中共第十八屆中央委員名單全解讀」，《紐約時報中文網》，<<http://cn.nytimes.com/china/20121123/cc23party/zh-hant/>>。

范穎薇，2016/4/20。「從『不敢貪』到『不能貪』，反腐需制度化」，《中國評論新聞》，<<http://hk.crntt.com/doc/1042/0/1/7/104201787.html?coluid=93&kindid=15732&docid=104201787&mdate=0420004732>>。

專書

《當代中國軍隊的政治工作》編輯委員會編，2009。當代中國軍隊的政治工作

(上)。北京市：當代中國出版社。

王瑋敦編，2014。解析強軍夢：強軍目標十五講。濟南：黃河出版社。

李和忠編，2006。新編黨的工作手冊。北京市：長征出版社。

金釗、王政堂編，2013。黨員幹部不可不知的黨章常識。北京市：國家行政學院出版社。

胡舒立編，1999。引爆從 1998 開始。北京市：世界知識出版社。

唐洪鑫編，2009。當代基層軍官素質養成理論與實踐。北京市：解放軍出版社。

高民政、薛小榮，2011。中國軍事政治學理論：共產黨人的軍政關係思想。北京市：時事出版社。

寇健文，2005。中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004。臺北市：五南。

馮長松編，2013。中國人民解放軍管理史。北京市：國防大學出版社。

龔育之編，2002。中國二十世紀通鑒 1981-2000（第 5 冊）。北京市：線裝書局。

專書譯著

Gouldner, Alvin Ward 著，顧曉輝、蔡峨譯，2006。知識分子的未來和新階級的興起 (*The future of intellectuals and the rise of the new class*)。南京市：江蘇人民出版社。

期刊論文

于興衛，2014/6。「執掌法律之劍，軍事檢察院和軍事法院」，環球人物（北京市），第 18 期，頁 22。

吳昌德，2016/6。「積極適應我軍領導指揮體制改革新要求」，求是（北京市），第 12 期，頁 43。

盛若蔚，2016/2。「2015 年，全國有 3900 多名幹部因瞞報等問題被取消提拔資格」，黨的建設（甘肅），第 2 期，頁 31。

習近平，2015/12。「高層言論」，領導決策信息（北京市），第 47 期，頁 2。

湯曉菲，2015/6。「軍隊領導幹部個人有關事項報告制度論析」，南京政治學院學報（江蘇），第 31 卷第 3 期，頁 119。

二、英文部分

專書

Huntington, Samuel P., 1957. *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Perlmutter, Amos, 1977. *The Military and Politics in Modern Times: on Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University.

官方文件

The National Institute for Defense Studies, 2012/12. *NIDS China Security Report 2012*. Tokyo: The National Institute for Defense Studies.

網際網路

Yang, Zi, 2014/11/21. "China's Anti-Corruption Campaign: Cleaning Up the PLA's House," *The Diplomat Magazine*, <<http://thediplomat.com/2014/11/chinas-anti-corruption-campaign-cleaning-up-the-plas-house/>>.

「兩岸農業合作實驗區」及「臺灣農民創業園」發展概況探析

An Overview of Development of Cross-strait Agricultural Cooperation
Experimental Zone and Taiwan Farmers Pioneer Parks in Mainland China

廖劍峯 (Liau, Jian-Fang)

本刊研究員

壹、前言

兩岸農業互動肇始於臺資企業詔正水產公司於 1981 年在福建省漳州設立；¹ 此後，臺商投資大陸農產品相關行業逐漸擴大，嗣為因應兩岸日益緊密的經濟關係，大陸國務院於 1994 年 8 月 1 日發布《關於進一步發展海峽兩岸經濟關係若干問題的決定》，提出「大力開展海峽兩岸農業合作，鼓勵臺商投資養殖、種植、農產品加工及運銷。」²

1997 年，大陸為更積極且集中、有效地吸引臺灣的農業人才、技術及資金投入，成立首個「海峽兩岸農業合作（福建）試驗區」（以下簡稱「兩岸農業試驗區」），至 2006 年止，共在山東、海南等各省成立 9 個農業試驗區；其後，專為臺灣農民設立的農業園區－「臺灣農民創業園區」

¹ 呂昭君，「福建 15 個『率先』搶占兩岸農業合作發展先機」（2011 年 2 月 21 日），2017 年 1 月 18 日下載，《華夏經緯網》，<http://hk.huaxia.com/xw/zhxw/2011/02/2280594.html>。

² 田君美，「中國大陸臺灣農民創業園之發展現況與對臺灣之影響」，臺灣銀行季刊（臺北），第 62 卷第 4 期（2011 年 12 月），頁 113。

(以下簡稱「臺灣農創園」)取代「農業試驗區」,成為大陸吸引我農業投資之主要平臺,至 2011 年止 6 年間,共設立 29 個「農創園區」,分布於大陸 14 個省區市;³但自 2011 年後,由於大陸經濟發展策略轉變,連帶使兩岸經濟交流重心由農業逐漸其他經濟領域,高產能的工業園區相繼林立,占地大且經濟產值相對較低的農業園區顯不符效益,故大陸遂不再成立新的園區。

近年來,大陸雖未成立新的農業園區,但隨著整體經濟建設提升及科技發展,「兩岸農業試驗區」及「臺灣農創園」為因應大陸新社會型態與兩岸更緊密的經貿交往,無論在營運方式、重點項目等均有長足發展,這使得兩岸農業的競合關係逐漸發生變化;因此,面對新形勢下的兩岸關係,大陸如何運用兩岸農業間的競合博弈以對臺施壓或統戰,值得持續關注。

貳、「兩岸農業試驗區」及「臺灣農創園」概況

一、「兩岸農業試驗區」概況

大陸對外貿易經濟合作部(現為商務部)、農業部及國臺辦等自 1997 年至 2006 年,共同批准設立福建、海南、山東平度、黑龍江、陝西楊凌、廣東佛山、廣西玉林、上海郊區、江蘇昆山 9 個「兩岸農業試驗區」,要求各級政府積極招商引資,期能利用農、商、工「一條龍」手段,解決其日益嚴重的「三農」問題,⁴並期望農業試驗區能為大陸創造大量外匯。各農業試驗區概況,如附表 1。

值得注意的是,「兩岸農業試驗區」雖然名為兩岸合作,但實為大陸方面單方主導;此外,由於試驗區占地廣大,例如:福建省及海南省範圍包

³ 「臺創園：新時期兩岸農業合作的新模式」(2017 年 1 月 14 日),2017 年 1 月 18 日下載,《新華澳報》, http://www.waou.com.mo/news_h/shownews.php?lang=cn&id=16913。

⁴ 廖樹宏,「論兩岸農業合作新策略」(2007 年 3 月 31 日),2017 年 1 月 25 日下載,《豐年社》, <http://www.harvest.org.tw/public/Attachment/kmharvest104831.pdf>。

括全省，經常與其他經濟區開發區、農業高新技術區、工業區等互有重疊，故其招商內容不只是限定在農業範圍，也不限定臺商，舉凡任何國別、任何產業別的外資企業，均為其招商引資的目標。⁵

就臺商而言，其在試驗區內的投資取得優惠政策，與所謂的「國家」批准無關，主要仍是由該地方政府權限之所授予；換言之，大陸中央只是給兩岸農業合作試驗區一個稱號，實質的優惠和補助仍由地方政府買單。

表 1：大陸各「海峽兩岸農業合作試驗園區」概況

名稱	批復時間	區域範圍	重點合作領域
海峽兩岸農業合作（福建）試驗區	1997 年	福建全省	開展兩岸漁業和園藝產業的交流與合作。建設現代園藝業和漁業合作示範區，引進、推廣種植資源和種、養、管等關鍵技術，開展漁工勞務合作和基礎設施建設合作等，發展精緻園藝農業，開展深水網箱養殖、優勢水產養殖和生態水產養殖合作等。建設農產品物流基地和種苗研發、繁育基地。
海峽兩岸農業合作（海南）試驗區	1999 年	海南全省	引進優質熱帶水果、花卉品種和關鍵技術。建設優質水果、花卉品種研發、繁育示範園。成立瓊臺農業科技交流中心和瓊臺農業合作與交流協會，加強兩岸人員往來和科技交流。
海峽兩岸農業合作（山東平度）試驗區	1999 年	山東省平度縣	引進臺灣資金和關鍵性的機械化、自動化管理技術，促進本地特色農產品產業優化升級。創辦臺商食品加工園區。以發展特色農產品加工業為重點，引進臺灣食品加工企業落戶。加強與臺灣農民合作組織在投資、技術、農產品進出口等方面的合作。
海峽兩岸農業合作（黑龍江哈爾濱、牡丹江、佳木斯、大慶和農墾示範區）試驗區	1999 年	黑龍江省哈爾濱市、牡丹江市、佳木斯市、大慶市和農墾示範區	創辦農產品加工示範園區。發展大宗農產品加工業，促進大宗農產品轉化、升值。與臺灣開展農機開發與生產合作，引進、開發技術先進、裝備優良的農業機械。

⁵ 田美君，「兩岸農業合作試驗區運行情況考察報告」（2001 年 12 月 18 日），2015 年 1 月 14 日下載，《山西與臺灣》，<http://www.huaxia.com/jx-tw/tszjts/2001/12/720414.html>。

名稱	批復時間	區域範圍	重點合作領域
海峽兩岸農業合作（陝西楊凌）試驗區	2000 年	陝西楊凌農業高新技術產業示範區	開展兩岸農業科技交流與合作。定期舉辦兩岸農業學術與科技交流活動，通過引進臺灣高級農業科研人才和先進的科研設施、科研手段，建設農產品種苗研發、繁育基地。利用生物工程技術、轉基因技術、苗木脫毒組培等方面的高新技術優勢，引進臺灣的資金和涉農企業。
海峽兩岸農業合作（廣東佛山、湛江）試驗區	2006 年	廣東省佛山市、湛江市	佛山：重點發展高科技農業和外向型農業。建設花卉苗木、優質魚生產加工、優質蔬菜和觀光旅遊農業等四大產業帶。湛江：引進熱帶水果、蔗糖、蔬菜、花卉等優質資源和現代農機技術。開展沿海漁業和畜牧業合作。
海峽兩岸農業合作（廣西玉林）試驗區	2006 年	廣西區玉林市	建設農業生產示範基地。發展優質稻、亞熱帶水果、蔬菜、食用菌、中藥材、花卉、茶葉等產業帶。開展農產品加工合作。建設果蔬清洗、分級、包裝、冷藏等加工配送中心和優質水果、蔬菜、畜禽、藥材等加工企業。引進優質園藝品種和工廠化農業技術。引進設施農業、綜合栽培、配方。
海峽兩岸農業合作（上海郊區）試驗區	2006 年	上海市南匯、奉賢、金山、松江、青浦、嘉定、崇明 7 區縣	以崇明島現代農業園區為載體，包括杭州灣北岸的南匯、奉賢奉浦、金山廊下、五四農場、上海鮮花港和上海西部的松江浦南、青浦練塘、嘉定華亭等現代農業園區，以農業種子、種苗、農業高新技術、農產品精深加工、農業生態旅遊以及農產品物流、集散、會展等為重點。
海峽兩岸農業合作（江蘇昆山、揚州）試驗區	2006 年	江蘇省昆山市、揚州市	發展農業生物科技、高效花卉園藝產業、高效水產養殖業、農產品深加工、農業科技展示、種子培育和種苗繁育、農業物流等，積極推廣應用農業高新技術，積極發展農業生態旅遊，規劃建設生豬良種引繁區、現代漁業科技示範園、花卉林果種植區、有機稻米種植區、綠色蔬菜種植區、生態農業度假區 6 個合作示範園區，建設有機農業研發中心。

資料來源：「海峽兩岸農業合作試驗區目錄」（2011 年 1 月 23 日），2015 年 1 月 14 日下載，《國臺辦》，http://www.gwytb.gov.cn/lajm/agri/lab/201101/t20110123_1726065.htm。

二、「臺灣農創園」概況

「臺灣農創園」是大陸為進一步吸引臺灣同胞到大陸投資農業，由農業部根據「兩岸農業試驗區」的經驗，會同有關部門以及有關省（市），選擇適宜地區，設立專門針對臺灣農民和農企的創業園。2006年4月15日，時任大陸國臺辦主任陳雲林在首屆「兩岸經貿文化論壇」上，宣布大陸對臺15項優惠政策措施，其中包括農業部和國臺辦批准在福建漳浦和山東棲霞設立首批「臺灣農創園」；⁶此後，分別在各屆的「海峽論壇」、「兩岸農漁水利合作交流會」陸續宣布在福建、安徽、江蘇等地設立「臺灣農創園」，目前共有29個園區，各園區概況，詳如表2。

在地理區位的選擇方面，「臺灣農創園」不同於「兩岸農業試驗區」以行政區域為劃分，其分布一般都設在人口眾多的大城市郊區，離市區不遠，交通水電等基本設施完備，適合發展城市多功能農業或在地農業，以服務當地及鄰近城市居民為主要任務，可節省儲運成本。每個園區都有規劃核心區、拓展區和幅射區，分別占有數百、數千及數萬公頃，面積廣大，有利於發展中、大型農場。⁷

目前，29個「臺灣農創園」包括福建、廣東等沿海省份，也涵蓋西南、西北、東北等內陸省份，面積相當於8.9個臺灣，⁸各園區分別具有地理位置、氣候條件、農業資源、經濟水平等不同的優勢和特色，以增加臺灣農民和臺資農業企業在大陸投資興業的區域選擇多元化，對吸引臺灣農業投資更具針對性。

大致而言，臺資農企在「臺灣農創園」的經營範圍，包括種植業、漁業、畜牧、獸醫、飼料、花卉、茶葉、觀光農業、生物技術及農產品加工等；其中，超過60%的企業已成為省部級或當地農業產業化龍頭企業，

⁶ 「陳雲林宣布大陸惠及臺胞採取的15項政策措施」（2006年4月15日），2015年1月14日下載，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/ggla/1184690.htm>。

⁷ 孫明賢，「發展綠色現代多功能農業」（2012年8月13日），2017年1月23日下載，《臺灣二十一世紀基金會》，http://www.21stcentury.org.tw/uploads/m_file20120813145241.doc。

⁸ 「臺灣農業園區在大陸遍地開花兩岸農產品可能正面交鋒」（2014年10月12日），2017年1月23日下載，《論文網》，<http://www.xzbu.com/1/view-6237597.htm>。

對當地產業群聚的形成具有重大貢獻。⁹

表 2：大陸各「臺灣農民創業園區」概況

名稱	時間	地點	發展重點
福建漳州漳浦臺灣農民創業園	2006 年	漳浦縣	以花、果、菜為重點，引進臺灣優良品種和先進配套技術，開發農業生產、保鮮、商品化處理和加工等產業。
山東煙臺棲霞臺灣農民創業園	2006 年	棲霞市	建設蔬菜、花卉和水果生產示範基地，植物組織培養中心和良種擴繁中心。
四川成都新津臺灣農民創業園	2006 年	新津縣	以種備禽繁育推廣、飼料生產、動物保健品開發為主，建成生豬、種苗、動物保健品市場和產業化基地。
重慶北碚臺灣農民創業園	2006 年	重慶市	臺灣特色園藝生產、臺灣鄉村風情觀光區、泛農產品加工。
福建漳平永福臺灣農民創業園	2008 年	漳平市	高山綠色烏龍茶生產、名優花卉栽培、高山反季節蔬菜種植、臺灣短低溫果樹種植、農產品加工等。
湖北武漢黃陂臺灣農民創業園	2008 年	武漢市	高效種養殖業、農產品深加工及農業生態觀光旅遊。
廣東珠海金灣臺灣農民創業園	2008 年	珠海市	水產養殖、花卉栽培、農產品深加工、生態農業旅遊等。
江蘇無錫錫山臺灣農民創業園	2008 年	無錫市	良種引進推廣、農產品加工、休閒農業。
江蘇南京江寧臺灣農民創業園	2008 年	南京市	有機果蔬、休閒農業、農業生物製品以及新品種研發等。
廣東汕頭潮南臺灣農民創業園	2008 年	汕頭市	農業優良品種引進、農業生物技術研發、水果、蔬菜、花卉栽培、農產品深加工和現代農業物流。
安徽巢湖和縣臺灣農民創業園	2009 年	巢湖和縣	建設蔬果、花卉苗木、優質糧生產基地、肉鴨生產養殖基地、生豬養殖和油料及麻油加工基地，以及農產品物流配送中心。

⁹ 林啟淵、李仁耀，「兩岸農業交流」，2017 年 1 月 25 日下載，《農村發展基金會》，http://www.rdf.org.tw/sub_title/agri/policy/page/policy_11.html。

名稱	時間	地點	發展重點
福建三明清流臺灣農民創業園	2009 年	三明市清流縣	水產養殖、果蔬種植、花卉栽培、農林產品深加工。
福建莆田仙遊臺灣農民創業園	2009 年	莆田仙遊	水果、蔬菜、畜牧業、農產品加工、休閒農業。
雲南昆明石林臺灣農民創業園	2009 年	石林縣	優質特色水果產業、蔬菜產業、花卉產業、畜禽產業、園林綠化、農產品加工、倉儲物流產業
江蘇淮安淮陰臺灣農民創業園	2009 年	淮安市淮陰區	臺灣特色蔬菜和水果、優質水稻、休閒農業、農產品加工物流等產業。
浙江溫州蒼南臺灣農民創業園	2009 年	溫州蒼南縣	以種植、加工業為鏈條，涵蓋現代科技農業、設施農業和集休閒觀光於一體的新型農業產業。
浙江臺州仙居臺灣農民創業園	2009 年	臺州市仙居縣	農產品種植、加工、物流、休閒觀光農業。
四川攀枝花鹽邊臺灣農民創業園	2009 年	攀枝花市鹽邊縣	熱帶、南亞熱帶特色農業產業和觀光休閒農業。
湖南岳陽臺灣農民創業園	2009 年	岳陽縣	果蔬、花卉、畜禽水產、農產加工、物流、休閒觀光。
江蘇南通江海臺灣農民創業園	2010 年	南通市江海區	設施農業、蔬菜加工出口、鮮食瓜果、兩岸農產品商貿。
江蘇鹽城鹽都臺灣農民創業園	2010 年	鹽城市鹽都區	生態旅遊觀光、高效特色農業、農產品加工物流。
安徽廬江臺灣農民創業園	2010 年	廬江縣	優質糧食生產、苗木園藝、觀光休閒農業、加工與服務。
廣東梅州梅縣臺灣農民創業園	2010 年	梅州市梅縣區	農業生物技術、花卉栽培、農產品加工、農業物流等。
浙江寧波慈溪臺灣農民創業園	2010 年	寧波市慈溪市	高效生態農業及技術密集型產業，臺灣蔬菜栽培、水果種植及設施花卉等三大產業區塊。
黑龍江鶴崗五道崗臺灣農民創業園	2010 年	鶴崗市	稻米種植加工為主。

名稱	時間	地點	發展重點
福建福州福清臺灣農民創業園	2011 年	福州市福清市	臺灣優質水果、花卉和名貴藥材種植，立體觀光休閒農業、農產精加工。
福建泉州惠安臺灣農民創業園	2011 年	泉州市惠安縣	海水養殖和繁育為主的海洋漁業。
河南焦作修武臺灣農民創業園	2011 年	焦作市修武縣	生態休閒農業、精細農業、高效農業、農產品加工物流和特色農業產業。
廣西欽州欽南臺灣農民創業園	2011 年	欽州市欽南區	熱帶水果種植、農產品加工及物流服務，珍稀動物養殖、研發和珍稀魚觀光。

資料來源：整理自「臺灣農民創業園一覽」（2014 年 10 月 19 日），2015 年 1 月 15 日下載，《科學網》，<http://blog.sciencenet.cn/blog-1557-834260.html>。

三、「兩岸農業試驗區」與「臺灣農創園」之差異

臺灣農民及農企進入大陸發展大致可分為 3 階段。第 1 階段以資金規模較小的臺灣農民個體戶自發性進入大陸投資種植，主要選擇與臺灣氣候相近的廣東、海南及福建等地落腳，其特點在於將臺灣優良品種、成熟技術帶入大陸；第 2 階段係以「兩岸農業試驗區」為核心，重點發展在精緻農業及農產品加工等；第 3 階段則以「臺灣農創園」為目標，除精緻農業外，更以發展休閒農業、農產品貿易物流為主；因此，「臺灣農創園」在產業類型、企業型態、主要集中地與「兩岸農業試驗區」並不盡然相同。綜上，「兩岸農業試驗區」與「臺灣農創園」之差異，如附表 3：

表 3：「兩岸農業試驗區」與「臺灣農創園」差異

	兩岸農業試驗區	臺灣農創園
產業類型	精緻農業、農副產品加工業	休閒農業、商貿物流為主，精緻農業為輔
企業型態	加工型企業	企業經營性總部、農企服務型企業
主要集中地	根據大陸農產品資源的分布呈現以行政區劃分為主要之區域化布局	經濟較發達地區的城市郊區
對臺交流	不限臺灣農業	對臺針對性較強

資料來源：作者自行整理

參、「兩岸農業試驗區」與「臺灣農創園」之困境與解決

一、面臨問題

大陸自設立涉臺農業園區後，由於磁吸效應，臺灣農業投資主要集中在園區範圍；2007 年底，「兩岸農業試驗區」和「臺灣農創園」臺資農企已近四千五百家，占在大陸發展的臺資農業企業五千五百餘家的 73%，占臺資投資大陸農業實際金額 63 億美元的 79%；¹⁰ 據大陸經濟學者表示，2013 年僅是大陸的涉臺農業園區總投資已經接近六十億美元，企業已經超過五千餘家，「兩岸農業試驗區」和「臺灣農創園」儼然成為兩岸農業主要互動平臺。¹¹ 然而，儘管大陸有計劃地給予臺資農企各種優惠，但並非赴陸投資農業均能獲成功發展，血本無歸者亦不在少數。總體而言，臺資農企赴陸園區投資，所遭遇之困境主要有：

（一）缺乏輔導性政策

大陸經濟發展初期，由於缺乏現代化經營管理觀念，對臺投資農業的招商引資政策多注重初始的硬體優惠政策及資金投入，如引進機器、搭建廠房、構築邊坡擋土牆等，卻忽略經營過程中的一些柔性扶助政策，尤其缺少具體深入的輔導性政策；例如：大陸認為發展精緻農業為重要政策，但關於精緻農業具體內容並不清楚，連帶影響相關扶持政策的推出；此外，大陸土地政策有許多嚴格限制，如土地流轉年限等，凡此皆影響臺資農企的長遠規劃和投資決策等，不利於產業的持續開發和園區發展。¹²

（二）缺乏完善金融服務

大陸在經濟發展初期，相當重視經濟發展的速度，每年的經濟成長率均在兩位數以上；故，從大陸立場而言，農業投資金額較小、投資分散、

¹⁰ 林啟淵、李仁耀，「兩岸農業交流」。

¹¹ 「大陸涉臺農業園區投資近 60 億美元 企業逾 5000 家」（2013 年 3 月 12 日），2017 年 1 月 25 日下載，《國臺辦網》，http://www.gwytb.gov.cn/lajm/tstz/news/201303/t20130312_3891991.htm。

¹² 臺盟中央研究室，「關於進一步深化兩岸精緻農業交流合作的提案」（2015 年 3 月 10 日），2017 年 1 月 18 日下載，《臺灣民主自治同盟網》，http://www.taimeng.org.cn/zt/ztlb/2015qglh/2015tadhfy/t20150310_326621.htm。

回收期長，無法像製造業和服務業一樣，吸引大量臺商投資，以提升總要素生產力，此一項目雖有其重要性，但並非對臺招商主要與長遠目標；¹³ 因此，農業部門在財政上所獲得的分配必然受到製造、服務部門的預算排擠，連帶使得創業園許多基礎建設項目和發展配套資金的資金受到影響。而規模較小的臺資農企或農民由於資金實力並不雄厚，且農業生產前期需要投入較多資金，在缺乏有效的抵押和擔保情況下，¹⁴ 難以獲得大陸商業銀行的融資，或融資相當有限，造成營運及發展上後繼乏力。

（三）銷售管道難以拓展

臺灣農業一大特色在於農民只要專心從事農業種植生產，銷售事宜則由當地農會統一負責；但在大陸，產銷都需要臺資農企一手包辦，但由於地方產業配套能力不強，如許多園區缺乏具備冷藏和食品加工的相關配套企業，又難以找到優質農產品的銷售通路，導致生產之農產品銷售困難，難以擴大經營規模，獲利相對減低。

二、解決措施

為挽留臺農續留園區，面對上述之困難，大陸近年來亦針對相關問題，推動若干措施。例如：在解決融資貸款方面；2011 年，大陸中國農業銀行福建分行針對臺資農企率先推出農村土地經營權抵押貸款，並發放惠農卡，以緩解臺農貸款困難問題；2013 年，中國農業銀行漳浦臺灣農民創業園支行正式成立，這是大陸首家專門為涉臺農業園設立的商業銀行。¹⁵ 在解決土地問題方面，大陸各地陸續發布各項通知，大多規定涉臺農業園區內直接從事於農業生產的生產設施用地和附屬設施用地，可按農用地管理，不需辦理農用地轉用審批手續；或與農業生產有關的各類企

¹³ 練卜鳴，「淺論兩岸農業合作交流的迷思與前景」（2009 年 5 月），2017 年 1 月 18 日下載，《學術之家網》，<http://www.xueshu.com/twnyts/200904/14929080.html>。

¹⁴ 農業園區土地性質屬於農業用地，大陸在土地政策並沒有為園區配套必須的建設用地標準，使得園區及入園企業的配套用房無法辦理「房屋兩證」（土地使用證和房屋所有權證），只能建造簡易鋼架結構的零時板房，導致固定資產無法轉化為融資的擔保資本。

¹⁵ 「大陸首家臺灣農民創業園銀行福建漳浦設立」（2013 年 1 月 22 日），2017 年 1 月 18 日下載，《東森新聞雲網》，<http://www.ettoday.net/news/20130122/155733.htm>。

業，所需用地根據企業固定資產投資額確定地價，取得土地使用權。¹⁶

除解決融資、土地等問題外，大陸對於解決臺資農企農產品銷售問題，目前主要配合政府大力推動的「互聯網+」模式，利用網路電商將臺商的農產品推廣到全大陸市場，例如：2015年，福州舉辦的「第13屆中國國際農產品交易會」上，在大陸農業部及國臺辦推動下，29家「臺灣農創園」與專做生鮮農產品垂直電商的「本來生活網」簽署農產品網上展示銷售項目合作協議；¹⁷而在對外銷售方面，大陸則是利用其「一帶一路」沿線的市場基礎，協助涉臺農業園區的農產品銷售。

肆、未來策略

自2013年迄今，中共中央「1號文件」連續5年聚焦農業現代化此一主題，明顯可看出大陸現階段對涉臺農業園區之政策，除傳統上給予優惠、讓利政策外，更多是朝向引導涉臺農業園區融入其整體產業發展政策為目標。其策略如下：

一、強化「互聯網+」農商模式

2015年3月，大陸召開「兩會」，國務院總理李克強在「政府工作報告」提出：「制定『互聯網+』行動計畫」，¹⁸掀起各行各業結合網路、電商的熱潮；同樣地，近年大陸各地涉臺農業園區也在「互聯網+」的背景之下，藉由電商平臺廣為推銷臺灣農產品，以解決農產品銷售困難的問題，此已成為大陸各地政府對涉臺農業園的重要政策；為此，大陸農業部及國臺辦特於2015年7月首次舉辦「臺灣農民創業園農產品電子商務研習

¹⁶ 「河南焦作修武臺灣農民創業園優惠政策」（2016年3月22日），2017年1月18日下載，《土流網》，<http://www.tuliu.com/read-24094.html>。

¹⁷ 「『互聯網+』助力臺灣農產品暢銷 線上線下比翼雙飛」（2016年12月2日），2017年1月18日下載，《福建省臺農創業科技網》，<http://www.fjtntn.com/index!tabList.action?articleId=11323>。

¹⁸ 邱莉燕，「3分鐘搞懂互聯網+」（2015年11月26日），2017年2月6日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/6842/1339720>。

班」，¹⁹ 主要針對農產品電子商務方面行銷技巧、農產品電子商務倉儲物流體系等進行職業訓練，以使臺灣農商更能適應大陸的消費習慣；而自「互聯網+」的農業電商模式推動以來，似獲得不錯反應。²⁰

對照今（2017）年 2 月 5 日剛發布名《中共中央、國務院關於深入推進農業供給側結構性改革，加快培育農業農村發展新動能的若干意見》的中央「1 號文件」，首次直接將農村電商作為單獨項目列出，²¹ 顯見其對此之重視；因此，大陸為持續吸引臺灣農企赴陸投資，將會加強推動「互聯網+」的農業銷售模式。

二、「農創」結合「青創」

自 2014 年臺灣「反服貿學運」之後，大陸開始強化對臺「三中一青」的青年政策環節，鎖定臺灣青年就業、創業問題，以爭取臺灣青年對其向心力；是以，自 2015 年後，在吸取農創業園的經驗基礎上，密集地宣布設立海峽兩岸青年創業園區及示範點，截至 2016 年 8 月，共計有 41 處創業園區、12 處示範點；而包含國臺辦授牌的園區，大陸不同行政區辦以各種名義命名的兩岸青年創業園、科技園、孵化器已超過二百二十餘個。²²

就青創園區之性質而言，其最初設計，主要是以科技型中小企業為爭取目標，但許多範圍較大之創業園區，其招收對象不限於科技產業，舉凡文化產業、服務業及農業等均包含在內，從而成為「一園多區」的多功能園區；例如：「昆山兩岸青年創業園」就包括由臺商第 2 代所創設農業園

¹⁹ 「臺商臺農大陸學電商 共促兩岸農業新發展」（2015 年 7 月 21 日），2017 年 2 月 6 日下載，〈中國日報中文網〉，http://www.chinadaily.com.cn/hqcj/xfly/2015-07-21/content_14011188.html。

²⁰ 「『互聯網+』助力臺灣農產品暢銷 線上線下比翼雙飛」。

²¹ 「2017 中央一號文件：推進農村電商發展」（2017 年 2 月 6 日），2017 年 2 月 6 日下載，〈電商報網〉，<http://www.dsb.cn/53635.html>。

²² 此二百二十餘個海峽兩岸青創交流園區等，部分為國臺辦所授牌之青創園區。李允傑，「大陸『招才引智』策略對我之影響及因應之道」（2016 年 4 月 21 日），2016 年 7 月 22 日下載，<http://blog.udn.com/jack3747/54684436>。

區。²³ 值得注意的是，去（2016）年「第2屆兩岸青年農業論壇」在廣西舉行，期間所進行「廣西賀州市兩岸青年農業創新園區」的破土儀式，²⁴ 顯示，大陸專為兩岸青年設立有別於傳統農創園區的「兩岸青年農業創新園區」，將是未來大陸爭取臺灣農業青年赴陸的主要手段，也是解決其農業人口老化問題的重要戰略。

三、惠農補貼將持續增加

長期以來，大陸「三農」問題最大關鍵就在於資金供給不足，大陸中國社科院曾就此發布報告指出，目前大陸農業資金的缺口高達人民幣數兆元；²⁵ 因此，今年發布的中央「1號文件」明確要求提高對農業補助，才能有效解決「三農」問題，進而深入推進農業供給側結構性改革。可以預期，隨著大陸增大對農業的補貼，臺資農企與農民必也能雨露均霑，獲得更多的資金挹注。

伍、結論

大陸為解決其「三農」問題，並發展農業現代化，自1997年以來陸續設立「兩岸農業試驗區」及「臺灣農創園」，以提供土地、租稅和融資等優惠政策方式，吸引和鼓勵臺灣農企、農民投資其農業。然而，兩岸因距離相近，農業生產與消費型態類似，過去互補的農業分工型態，隨著兩岸農業經貿交流的日益頻繁，加以大陸官方大力推動涉臺農業園區發展，使得雙方農產品競合關係更形複雜。

近年來，由於「兩岸農業試驗區」及「臺灣農創園」的示範作用，大

²³ 「兩岸青創園 臺商創二代搶下一席之地」（2016年1月28），2017年2月6日下載，《聯合新聞網》，<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:82d50IxJIOWJ:http://udn.com/news/story/7334/1471371%2B%E5%B4%91%E5%B1%B1%E5%A4%A9%E6%B4%BB%E8%BE%B2%E6%A5%AD&safe=active&hl=zh-TW&gbv=2&ct=clnk>。

²⁴ 「廣西賀州兩岸青年農業創新園區推優惠政策引資」（2016年12月5日），2017年2月6日下載，《中國臺灣網》，http://big5.taiwan.cn/local/yaowen/201612/t20161205_11643253.htm。

²⁵ 「撬動資金投入『三農』為一大亮點 農村金融創新有望全面提速」（2017年2月6日），2017年2月6日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/finance/2017-02/06/c_1120415040.htm。

陸在農產品品質、行銷、組織及管理持續成長，在兼具成本及人力相對優勢條件下，我本土農業競爭力已不若以往，不但面臨赴陸臺灣農企的競爭，也有來自大陸農商的威脅。因此，我在無法明令禁止農企與農民赴陸的情況下，政府相關單位除應積極主動提高臺灣本土農產品之競爭力，確保臺灣農業技術之發展優勢，促進農業之升級外，更應加速農業科技之研發，或將農創與青創、文創相結合，提高農業經濟價值，同時擴大本土農產品供應及自給程度，才能避免來自大陸農產品競爭所帶來的衝擊，維護我農業之永續發展。