

目 錄

時 評

近期大陸物價上漲評析.....	李志強	1
「2019 年香格里拉對話」會議美、「中」戰略較勁.....	楊志恆	7
美國的新北極戰略及與俄、「中」的矛盾.....	閻亢宗	15
2019 年第 11 屆「海峽論壇」評述.....	吳建忠	23
香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析.....	蕭督園	31

學術論著

建構主義架構下的美「中」兩國折衝.....	陳振良	39
-----------------------	-----------	----

邁向 2020 — 大陸發展與兩岸關係學術研討會

歡迎詞.....	呂文忠	67
中共「國進民退」政策對市場經濟與社會問題的衝擊與影響.....	陳建甫	71
中共中央統一戰線工作領導小組成員單位分析.....	謝中仁	79
從「河內峰會」探討美、朝、「中」互動關係.....	楊宗新	87
中共對臺政策對兩岸關係的挑戰與機遇.....	張五岳	98
從中共 19 大的政治報告到「習五條」論當前中共對臺政策.....	潘錫堂	109
從兩岸領導人言論觀察兩岸關係走向變化.....	莊國鼎	118

論 壇

「債」不「載」的動中國大陸經濟.....	陳鴻達	130
----------------------	-----------	-----

Contents

News Commentary

An Analysis of Recent Price Increases in Mainland China.....	<i>Li, Chi-Keung</i>	1
Strategic Competition between US and China in “Shangri -La Dialogue 2019”	<i>Yang, Chih-Heng</i>	7
America’s New Arctic Strategy and the Contradictions between US, Russia, and China	<i>Yen, Hang-Tsung</i>	15
An Observation and Analysis of the 2019 11 th Straits Forum.....	<i>Wu, Chien-Chung</i>	23
An Analysis of the Controversy and Impact of Hong Kong’s Extradition Law Amendment	<i>Hsiao, Tu-Huan</i>	31

Academic Publications

The Confrontation between US and China under the Framework of Constructivism	<i>Chen, Cheng-Liang</i>	39
---	--------------------------------	----

Symposium on the Mainland China Development and Cross-strait Relations

Welcoming Remarks	<i>Leu, Weng-Jong</i>	67
The Impact and Influence of the CPC’s “the State Advances as the Private Sector Retreats” Policy on the Market Economy and Social Issues	<i>Chen, Chien-Fu</i>	71
An Analysis of the Units Members of the CPC Central Leading Group on the United Front Work Coming from	<i>Hsieh, Chung-Jen</i>	79
Exploring the Interactions between US, North Korea and Mainland China Based on the Hanoi Summit.....	<i>Yang, Chung-Hsin</i>	87
Challenges and Opportunities in Cross-strait Relations Posed by CCP’s Taiwan Policy.....	<i>Chang, Wu-Ueh</i>	98
An Analysis of CCP’s Taiwan Policy Based on the 19 th NCCCP’s Political Report and “Xi’s 5 Points”	<i>Pan, His-Tang</i>	109
An Observation of the Changes in Cross-strait Relations Based on Two Sides Leaders’ Speeches	<i>Chuang, Kuo-Ting</i>	118

Forum

Can Debts Rescue China’s Sinking Economy?	<i>Chen, Hon-Da</i>	130
---	---------------------------	-----

近期大陸物價上漲評析

An Analysis of Recent Price Increases in Mainland China

李志強 (Li, Chi-Keung)

淡江大學中國大陸研究所副教授兼所長

壹、前言

自今（2019）年3月以來，中國大陸（以下簡稱大陸）消費者物價指數 (Consumer Price Index, CPI) 的上漲幅度已經連續3個月突破2.0%，並呈現逐月上升的趨勢，至5月份達到了2.7%，創去（2018）年2月以來的新高水準（見表1）。雖然目前看來大陸整體通貨膨脹狀況仍不嚴重，但從CPI的結構觀察，這一波的物價上漲幾乎是由蔬果和肉類的價格飆漲所造成。根據大陸國家統計局的數據顯示，5月份鮮果、鮮菜、畜肉的價格分別上漲26.7%、13.3%和12.5%，分別影響CPI上漲0.48、0.31和0.51個百分點，如果剔除蔬果和肉類的影響，5月份CPI的漲幅其實只有1.4%。蔬果和肉類價格的持續大漲不但開始惹起民怨，紛紛在網路上討論如何才能「水果自由」，即隨心所欲的購買水果。並且引起了大陸領導人的關注，國務院總理李克強5月底在山東考察時，就特別詢問了水果的漲價情況。因為水果和豬肉這兩種民生食物的價格漲幅，遠遠超過了CPI的上升程度，甚至嚴重降低了民眾的生活水準。

表 1 2018 年以來大陸 CPI 和 PPI 與上年同期相比漲幅

單位：%

年月	CPI 漲幅	PPI 漲幅
2018 年 1 月	1.5	4.3
2018 年 2 月	2.9	3.7
2018 年 3 月	2.1	3.1
2018 年 4 月	1.8	3.4
2018 年 5 月	1.8	4.1
2018 年 6 月	1.9	4.7
2018 年 7 月	2.1	4.6
2018 年 8 月	2.3	4.1
2018 年 9 月	2.5	3.6
2018 年 10 月	2.5	3.3
2018 年 11 月	2.2	2.7
2018 年 12 月	1.9	0.9
2019 年 1 月	1.7	0.1
2019 年 2 月	1.5	0.1
2019 年 3 月	2.3	0.4
2019 年 4 月	2.5	0.9
2019 年 5 月	2.7	0.6

資料來源：整理自大陸國家統計局，2019 年 6 月 30 日下載，《NBS》，<http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=A01>。

貳、水果和豬肉價格大幅上漲

今年春節過後，大陸各種水果陸續出現漲價熱潮，據大陸農業農村部公布的資料顯示，至 5 月 23 日官方重點監測的 5 種水果（富士蘋果、巨峰葡萄、香蕉、鳳梨、西瓜）平均批發價格為每公斤 7.77 元人民幣，與去年同期相比上漲了 32.7%，其中富士蘋果的漲幅高達到 75.5%。從趨勢上來看，水果價格的漲勢並未回跌，5 月份漲幅比 4 月份增加 14.8 個百分點，目前全體水果的平均銷售價格較去年同期大漲 78%，一籃子水果的平均售價為每公斤 1.10 美元，創 14 年來新高。其中蘋果的漲幅最大，售價從去年年初每公斤 5 元人民幣飆漲到 5 月的 12 元，漲幅達 1.4 倍，哈密瓜價格也上漲 124.6%。

對於水果價格的飆漲，大陸官方的說法是受到極端天氣等季節性因素的衝擊，例如去年主要產區出現了凍害天氣，導致全大陸蘋果和梨子的產量分別減少 25% 及 20%。由於最近開始進入夏季，水果需求逐漸上升，在供給和需求一減一增之下就推升了水果價格的上揚。又根據美國農業部 6 月份的報告指出，由於霜害、大雨的影響，造成去年大陸的蘋果產量下滑 25% 至 3,100 萬噸，為 9 年來的最低水準，因而引致今年可供銷售的蘋果庫存規模下降。大陸商務部在 6 月 5 日更罕見的發布聲明安撫民眾，保證水果的漲價只是暫時性的。

在豬肉方面，過去幾年由於大陸的環保要求逐漸嚴格，淘汰了部分中小型養豬場，使豬肉供給稍為下降，但真正造成供給大減的是從去年 8 月開始發生並蔓延至 31 個省市和自治區的非洲豬瘟。和水果相比，豬肉價格的飆漲才是大陸民眾最為擔心的事情，因為根據之前的 3 次經驗，豬肉價格的上漲週期少則一年半，多則兩年，且 2007 年與 2010 年那兩次漲價也帶動了較高的通貨膨脹率，只有 2015 年那次上漲對物價的影響並不明顯。

今年 3 至 5 月大陸豬肉價格分別比去年同期上漲了 5.1%、14.4% 和 18.2%，漲幅仍在擴大中。據農業農村部公布的資料顯示，從去年 8 月至今年 4 月 22 日，全大陸共發生 129 起疫情，累計撲殺 102 萬頭生豬，但外界認為這數字應該被嚴重低估，一方面是地方政府刻意隱瞞疫情以免被懲處，另方面在地方政府消極的處理態度下，豬農並未將真實的豬隻死亡數量上報，原因是覺得「沒有用」且也拿不到補助款。由豬肉價格近期的上漲看來，實際災情應比官方宣布的更為嚴重甚至到了失控的狀態，才會導致豬肉價格狂飆。根據美國農業部 4 月公布的統計，目前大陸的豬隻數量約為 4.4 億頭，2019 年預估將減少 1.34 億頭，相當於美國全年的豬隻產量，且是美國自 1970 年代中期開始統計大陸豬隻以來出現的最大萎縮規模，將導致今年下半年大陸豬肉價格漲幅可能超過七成，更高的豬肉價格會引致一些餐館和家庭轉買雞肉、牛肉或羊肉，因而最後推高了所有肉類的價格，5 月份雞肉價格就創下近年來的新高。

參、整體通貨膨脹風險不高

儘管水果和豬肉價格大漲，CPI 漲幅已連續 3 個月呈現上升走勢，但無論是從 CPI 構成、國際或內部經濟環境來分析，大陸通貨膨脹的風險並不嚴重。如果沒有總需求和流動性的配合，水果和豬肉價格的上漲導致全面通貨膨脹的可能性很小。目前大陸 CPI 的構成分類中，食品類的權重不到 30%，豬肉約只占 10%，而非食品類的權重則在 70% 以上，因此水果和豬肉價格的上漲只影響 CPI 中的食品價格，而對非食品價格則沒有影響。同時，豬肉價格的上漲並不會全部反映在 CPI 上，由於 CPI 的豬肉分項中還包括豬肉製成品，其漲幅會明顯延後或小於豬肉價格本身。至於大陸對美國凍肉、部分瓜果加徵關稅，對帶動大陸農產品漲價似乎有不小影響，但實際上相關食品類的進口可從別的國家如澳洲和紐西蘭替代，最後對整體物價的作用微乎其微。

從經濟學上的定義來看，通貨膨脹是指一定時間內普遍商品的價格有相當幅度的連續性上漲。其中的相當幅度是指 3% 或以上，從表 1 觀察，至目前為止 CPI 的漲幅都低於 3% 的水準，何況並非普遍商品都在漲價，如果扣除水果和肉類的部分，大陸 CPI 的漲幅都不超過 2%，並不符合通貨膨脹的定義，也說明當前大陸並無明顯普遍性的物價上漲壓力。

而且水果和豬肉兩者都屬於供給彈性和需求彈性較小的商品，一旦供給小量減少，價格上漲的幅度就相當大。同樣的，當需求小量增加，價格也較易大幅上揚，因此容易成為資本炒作的標的，例如資金流入推升了需求，過去大陸也曾出現過「蒜你狠」、「薑你軍」等農產品價格飆升的現象，但是農產品因為進入障礙低，炒作的時間往往很短，價格上漲不可能一直維持下去。考慮到食品和能源的價格變化較為頻繁和漲跌幅較大、受供給面如天氣等隨機性因素影響較大的特點，已開發國家大都有另外公布核心消費者物價指數 (Core Consumer Price Index, CCPI)，以便更為精準的判斷價格波動和社會總供需的平衡關係，但大陸目前尚未正式編制 CCPI 的資料，因此容易扭曲真正的物價狀況，未來大陸的經濟政策應以扣除食品和能源價格之後的 CCPI 作為決策的依據。

就國際經濟環境而言，2008 年金融海嘯發生後，歐美都相繼推出了擴張性的財政與貨幣政策積極以對，但是到目前為止世界經濟的復甦力道仍然疲軟，全球物價漲幅也一直處於低水準，甚至一度出現通貨緊縮情況。2019 年 5 月，美國、歐盟和日本的 CPI 漲幅分別只有 1.8%、1.2% 和 0.8%。全球低通膨的長期趨勢尚未轉變，國際油價與原物料短期內也不會大漲，大陸的通貨膨脹水準不致於與國際經濟環境差距太大。

再就大陸的內部經濟環境觀察，GDP 增速仍處於長期滑落的趨勢，今年經濟成長也難以明顯回升，在美「中」貿易戰下可能低於去年 6.6% 的水準。雖然第一季的實際 GDP 成長率和去年第四季的 6.4% 持平，但名目 GDP 成長率卻從去年第四季的 9.5% 下跌到 7.8%，主因是生產者物價指數 (Producer Price Index, PPI) 在今年大幅回落至 1% 以下 (見表 1)，導致 GDP 平減指數 (GDP deflator) 的下降，也說明投資方面的需求仍在下跌，因此 PPI 處於近年來的低水準。即使下半年可能會因為豬肉價格的繼續上漲而進一步帶動 CPI 上升，但美「中」貿易戰的緊張與持續升級，可能會進一步放慢大陸的經濟成長，投資低迷引致原材料與中間材需求不振的情況下，很難形成物價全面大漲的條件。從去年 12 月至今年 5 月的半年期間，製造業採購經理人指數 (Purchasing Managers' Index, PMI) 有 4 個月落在代表景氣榮枯分水嶺的 50 以下，說明大陸短期內景氣下滑的壓力依然很大，不會出現經濟過熱導致物價普遍大漲的情況。而增值稅方面的減稅效應也可以在一定程度上降低豬肉價格上漲對 CPI 的拉動作用。從 2012 年至 2018 年，大陸 CPI 漲幅已經連續 7 年低於 3%，根據中國社會科學院在去年 12 月的預測，大陸 2019 年全年 CPI 漲幅為 2.5%，仍處於溫和及可控制的上升階段。

肆、貨幣與匯率的政策空間將受到限制

儘管水果和豬肉價格的大漲可視為特殊事件而非普遍性的通貨膨脹，但由於肉類和蔬果價格的變動最貼近民生，加上媒體和輿論的過度關注與渲染，容易引起社會不安。大陸也對此漲價現象表現出關心，6 月 5 日由

國務院總理李克強主持的國務院常務會議就特別指出：要保障水果蔬菜等鮮活農產品供應、穩定價格水準以及增加肉類供應等。

過去推動大陸通貨膨脹的因素，除了社會總供給減少或社會總需求增加以外，最重要的還是貨幣的超量發行。從改革開放以來，大陸通貨膨脹率一直高於他國，其中一個原因是以物價上漲為代價換取較高的名目 GDP 成長率，在「貨幣幻覺」(Money Illusion) 下民眾的消費和企業的投資就會增加較快。根據國際貨幣基金會 (International Monetary Fund) 2018 的資料顯示，如果以購買力平價 (Purchasing Power Parity) 估算，大陸實質人均所得在全球 187 個國家中排名 73，低於其名目人均所得排名 67，表示大陸物價與國際水準相較並不低廉。而推升物價水準就要靠大量超發貨幣，2008 年大陸 M2/GDP 的比重只有 1.51，到了 2018 年就上升到 2.05。超發的貨幣之所以沒有導致惡性通貨膨脹 (Hyperinflation)，很大程度上是貨幣流進了房地產市場這個超大的蓄水池，因此過去十年來民眾只感受到房價大漲但一般物價漲幅不大。但在當前房地產市場也要去槓桿和防風險的政策下，加上樓價泡沫也在逐漸的破滅，部分貨幣會流入炒作農產品這類供給不會短期大量增加的商品，這可能也是形成水果和豬肉價格大漲的部分原因，所以過度寬鬆的貨幣政策將會讓通貨膨脹失控。今年 1 月 4 日中國人民銀行宣布下調存款準備率 1 個百分點，釋放了約 1.5 兆元人民幣資金，5 月 6 日又公布分三階段「定向降準」，但只釋放 2,800 億元人民幣，資金規模遠遠不及上一次，外界預計全年將會調降存款準備率 4 次，目前寬鬆的貨幣政策應不會因為水果及豬肉漲價而收緊，不過若 CPI 升破 3% 的上限，恐怕會限制中國人民銀行降準的次數、幅度和釋出資金的規模。

再者，水果和豬肉的漲價也壓縮了大陸匯率政策的彈性空間。為因應美「中」貿易戰下美國加徵關稅的衝擊，人民幣兌美元匯率從去年 4 月最高 6.26 元兌 1 美元貶至今年 6 月最低的 6.91 元，貶幅約 11.3%，雖然可以緩和對出口的負面影響，但同時也拉升了進口水果及其他商品的價格。目前看來，除非川普未來持續對剩下的 3,250 億美元大陸進口商品加徵 25% 的高關稅，否則考慮到物價穩定，以及避免產生嚴重的輸入性通貨膨脹，短期內人民幣貶破 7 元的機會應該不大。

「2019 年香格里拉對話」會議 美、「中」戰略較勁

Strategic Competition between US and China in
"Shangri-La Dialogue 2019"

楊志恆 (Yang, Chih-Heng)

臺北醫學大學兼任副教授

壹、前言

今 (2019) 年香格里拉對話會議主要重點有三，一是美國代理國防部長沙納漢 (Patrick Shanahan) 發表美國的「印太戰略」，宣示美國未來在印太地區的軍事戰略；二是 8 年來未派遣國防部長與會的中國大陸（以下簡稱大陸）派出國防部長魏鳳和出席會議，並發表「中國與國際安全合作」主題演講；三是新加坡總理李顯龍代表東協在開幕時指出美、「中」之間的基本問題是雙方缺乏互信，如果這種情況持續下去，對雙方都不利。整個會議主要是圍繞著美國與大陸的戰略較勁，但是並沒有出現針鋒相對的言詞碰撞，大陸除強調既有的在南海、臺海的「核心利益」立場不退讓外，還願意和美國尋求兩國兩軍未來合作交流對話的方案。會議目的主要是提供各國宣示政策立場和「互相摸底」的機會，讓各國清楚了解美、「中」安全政策。香格里拉對話的目的並不是要解決紛爭，而是讓各國彼此了解各國的軍事戰略意圖，以利各自調整政策避免衝突，維護區域的和平穩定。

貳、美國推出「印太戰略」的內涵與困境

一、美國將增加軍費呼籲盟邦也增加軍費維護主權

美國代理國防部長沙納漢在 6 月 1 日發表主題演講，他以不點名方式批評大陸利用軍事和經濟手段，威脅印度—太平洋周邊國家；又指大陸電信鉅子華為公司與大陸政府關係太密切，構成安全威脅、難以獲取信任。強調美方不會無視大陸損害鄰國主權，將在印太地區投注資源維護安全，也呼籲盟友增加軍費防衛自己安全。沙納漢指出，印太地區是美國的「優先事項」，五角大廈將在未來 5 年投注大量資源，以強化軍事科技應對全新威脅，維護美國防衛亞洲盟友的優勢和能力。美方將不會訴諸衝突，因為有能力在戰爭中取勝，就是最有效的威懾，「我們希望讓對手知道，他們沒辦法透過武力達到政治目的」。沙納漢透露，五角大廈將在下一個財政年度投入 1,250 億美元重整軍隊，並投入 1,040 億美元用以研發。他還表示，美國將重新確認與澳洲、日本、南韓的三邊關係，並與泰國預計在 9 月合辦由東協成員國參與的聯合軍事演習，這些都顯示美國正在打造一個互聯的印太地區戰略聯盟。任何國家都不該單獨控制印太地區，美國會在必要時與大陸競爭，但強調「競爭不代表會引發衝突」。

二、印度是關鍵的合作夥伴

仔細研讀美國推出的「印太戰略」內涵，它是跟大陸從 2013 年倡議的「一帶一路」戰略息息相關的。大陸的「一帶一路」是橫跨亞歐大陸及其環繞的海洋為主，把西太平洋和印度洋連在一起。相對於美國過去著重的亞太地區安全，大陸「一帶一路」範圍要來得深廣，而處於這兩個大洋地緣戰略間關鍵地位的印度一直以來都標榜是「不結盟國家」。換句話說，不論是美國或是大陸都不與其中之一結盟。最近幾年是因為大陸的海軍進出印度洋頻繁，而且還建立以東非、斯里蘭卡、巴基斯坦與緬甸港口為根據地的「珍珠鍊」海洋運輸勢力範圍，涵蓋著印度洋熱門的航運區，這個被印度視為其勢力範圍的海域一旦被大陸軍事力量進入，印度在南亞地區主導地位將不保。基於此原因，在美國、澳大利亞及日本三國將原有的軍事合作關係擴大將印度也納入，形成美、澳、日、印四國軍事同盟

時，印度基於大陸軍事力量擴張到印度洋影響他的國際地位，再加上印、「中」兩國在 2017 年 8 月在朗洞地區發生邊界主權衝突，印度在海上與陸地邊界都和大陸發生衝突，使得印度總理莫迪（Narendra Modi）接受美國的「印太戰略」倡議。但是，對美、澳、日而言，這個戰略主要著眼於南海大陸的軍事擴張，對印度而言是針對印度洋受大陸的安全威脅，可以說是重點不同。「印太戰略」給國際社會的印象是美國強調的「航行自由與飛越自由」的海洋戰略，而不包括陸地。但印度的安全威脅來自海洋和陸地兩方面，來自印度洋的威脅只是一部分，陸地邊界美國是無心或無能力幫忙，更加上印度與親大陸的巴基斯坦在克什米爾地區長期的主權糾紛，這是美國無力幫忙，而必須依賴印、「中」兩國的外交折衝方能穩定。因此，印度是否積極參與「印太戰略」是該戰略能否開展的關鍵。目前看來印度並不是表現很積極，前（2017）年 6 月底莫迪雖然受邀訪問華府與川普在白宮會晤，稱美國是印度的主要夥伴；但是去（2018）年 4 月底莫迪總理也應邀到大陸武漢與習近平舉行非正式峰會，6 月莫迪首次以「上海合作組織」成員國身分參加在青島舉行的峰會。莫迪是與美、「中」都保持互動關係，給人不偏袒任何一方的印象。

三、「安全依賴美國」、「經濟依賴大陸」亞太格局未變

儘管美國為求區域內國家共同來參與「印太戰略」，強調這是為了維護區域的和平繁榮穩定環境，確保各國主權，但是不可否認的是各國對大陸推動的「一帶一路」經濟誘因仍難不動心。今年 4 月 25 日至 27 日在北京舉行的第二屆「一帶一路」峰會，根據大陸國家主席習近平對媒體宣稱，共簽署總額六百四十多億美元的項目合作協議，達成 283 項成果。這個數據雖然有不少人質疑，但也顯示出有不少國家對大陸的經濟合作倡議有好感且有興趣加入，畢竟，目前在國際社會能夠帶動各國經濟發展的大計畫的只有大陸提得出，相較於美國川普總統強調讓「美國再偉大」的經濟回流美國人口袋，而要求各國增加軍事經費，自然使得各國政府會想到「經濟依賴大陸」的選擇。至於美國所強調的安全問題，區域內國家也知道大陸的軍力擴張對其安全威脅，但是先經濟（賺錢），後安全（花錢），這是任何國家生存發展的基本法則，也是各國希望美國的軍事力量在這個區域

「存在」的主要原因。換句話說，印太地區內的國家們仍然是處在「安全依賴美國」、「經濟依賴大陸」的國際格局框架之下，沒有改變。這是美國推動「印太戰略」很難逾越的困境。

四、臺灣是「印太戰略」的重要夥伴

沙納漢在會議上演說闡述美國「印太戰略」構想時，警告大陸切勿威脅鄰國主權時提及臺灣，認為不能以武力威嚇解決臺海爭端，並重申美國將持續履行《臺灣關係法》義務，提供臺灣自我防衛所需的防衛性武器與服務，這樣的支持使臺灣人民能夠決定他們自己的未來。他強調，「我們主張不能以威嚇解決臺海之間的分歧，並要符合兩岸人民意願」，任何問題的解決都應該是在「沒有強制的情況下」發生，這是針對大陸揚言「不放棄武力對臺」的回應。事實上，儘管魏鳳和演講中對臺海情勢的用詞相當強硬，但是仍有法國海軍巡防艦「葡月號」在 4 月初，以及加拿大兩艘軍艦 6 月中旬行經臺灣海峽，顯示各國對大陸將臺灣及臺海視為其「核心利益」並未獲得認同。臺灣現在已經被視為「印太戰略」的重要夥伴之一，臺灣的安全與各國在此地區的利益是息息相關。

參、魏鳳和出席香格里拉會議的意義

一、回答大陸處理「六四天安門事件」的正確性

值得關注的是在 8 年之後大陸派遣國防部長魏鳳和參與香格里拉會議。此舉，媒體的報導認為是大陸現在對自己較有信心，敢於面對西方國家主辦的安全會議，並正面地回應國際社會的質疑。魏鳳和參加這一次會議最大的看點之一，就是 6 月 2 日演講時回應西方媒體針對即將到來的「六四天安門事件 30 周年」的提問，他的答覆是「沒有 1989 年 6 月 4 日的鎮壓，大陸的經濟發展就沒有今日的成就。」這樣的應對方式在隨後大陸國防部的記者會上發言人吳謙也同樣的答覆記者。換句話說，這已經是大陸定調的標準答案。不過，令人困惑的是，目前還在爭議中的美「中」貿易摩擦美國所指出來的大陸過去經濟發展模式，都是違背其在 2001 年加入的「世界貿易組織（World Trade Organization）」規定的承諾，大陸在過

去近 19 年來竊取先進國家的技術和智慧財產權、出口補貼、駭客侵入高科技公司取得科技情報等等而發展起來的。魏鳳和這樣的答案，是表示大陸很有本事運用各種方式不擇手段發展經濟！或是自曝其短？耐人尋味。

二、堅持國家「核心利益」立場不退讓

魏鳳和對於各國質疑的南海及臺海問題仍堅決地表示，這是大陸的「核心利益」問題，絕不退讓的堅定立場。但是，美國卻將這兩個區域視為其所倡議的「印太戰略」重點，兩國針鋒相對。事實上，不但是美國的軍艦多次航經臺灣海峽，還有法國甚至最近的加拿大軍艦航經臺海，美國要強調「航行自由」是普世價值，沒有哪一個區域內國家可以限制他國不得航行特定的海域。其實，就在香格里拉會議期間，大陸海事局 6 月 1 日宣布，共軍將於 2 至 4 日在南海軍事演練，禁止船隻進入特定水域。這等於是在威懾會議的參與國。魏鳳和演講時指出南海形勢整體穩定、正面，惟一些外部地區國家威脅該處安全。他更針對性地說，美國及大陸都知道，衝突或戰爭會為兩國帶來災難。至於在臺海方面魏鳳和更強硬指出，臺灣攸關大陸主權與領土完整，世界上沒有一個國家會容忍國家的分裂，「如果有人膽敢把臺灣分裂出去，共軍絕無選擇，必將不惜一戰，不惜一切代價，堅決維護統一」。他甚至恐嚇臺灣：「如果解放軍不能維護祖國統一，還要解放軍幹什麼。」

三、大陸融入區域和平發展的角色？！

魏鳳和 6 月 2 日在峰會上發表演說時，稱大陸強烈反對美國對臺灣及南海問題的看法，還談到了美、「中」貿易糾紛，稱如果美國想就此商談，大陸的大門將保持打開，「如他們想打（貿易戰），我們會奉陪到底。」魏鳳和的演講題目是「中國與國際安全合作」，但是從他的演說中主要還是與美國針鋒相對。唯一堪稱為和平的角色的講話是魏鳳和在總結目前情勢談到大陸與美國的關係，他形容兩國建交 40 年來歷盡風雨，重申雙方「合則俱利，鬥則俱傷」。他又強調雙方官員應推動落實兩國元首共識，並形容日前與沙納漢坦誠交流談話相當友好。他也指出，如果兩國發生衝突、甚至開戰，對雙方以至於世界都是災難。整體而言，香格里拉對話會議是一個讓各國國防官員「做公關」的場合，你可以表明自己國家的

政策與立場，魏鳳和卻把它當成像是大陸自己主辦的「香山論壇」主場會議，聞不出大陸與區域內國家和平相處的發言，特別是他在演說中指出大陸對其領土是寸土不讓，但南海大部分周邊國家都與他有主權糾紛，這豈不是在威懾他們！他還談到美、「中」貿易糾紛，「如他們想打貿易戰，我們會奉陪到底。」談及臺灣問題時魏鳳和指出，大陸定要以及將會統一，如果任何人嘗試將臺灣分裂出去，共軍只能不惜代價一戰。這些都是令各國印象深刻的強硬講話，也顯示大陸將維持過去與會時的既有強硬政策。就軍事的角度而言，魏鳳和是忠實地扮演大陸一直宣傳其在區域的「維護主權」角色，但就區域和平穩定的角度而言，各國對他的「和平」味道是感覺不出來。值得期待的是大陸還願意和美國就兩軍交流對話繼續合作，這應該是香格里拉對話會議的目的，即從各國各自不同的安全政策中調整出能夠符合區域和平安全與穩定的最大公約數的政策。

肆、李顯龍代表東協國家的立場

一、東協不願在美、「中」兩強間被迫做選擇

本屆香格里拉對話會議開幕晚宴演講由新加坡總理李顯龍發表，演講主題是「小國如何應對當前的地緣政治格局變化」，這個演講內容值得各國思考。事實上，在會議舉行前新加坡外長維文即公開呼籲美國應客觀看待並接納大陸的崛起。維文表示，將大陸視為必須遏制的對手是行不通的，並呼籲超級大國間進行「建設性競爭」，「我們不希望被迫做出違心的選擇。」而李顯龍在演講中也表示，新加坡在海洋安全等議題被廣泛炒作時感到焦慮。而大洋彼岸的川普政府，在貿易金融、高新技術等問題上頻頻發難，毫不顧及地區國家希望美、「中」關係平穩發展的願望。李顯龍的主題發言不僅反映了新加坡在安全議題與外交場合中慣有的敏銳性，也反映了地區國家普遍的擔憂與期待。特別在經濟上，指出「世界上的供應鏈相互交織，各國間無論在貨幣、經濟或安全上都有相互依存關係。我們花了 70 年時間建立全球貿易、金融、安全的包容機制。」顯示出區域內國家是比較偏重經濟的發展的期待比安全問題來得多，對於美國川普政

府現在一方面要求各國增加軍費以維護主權，另一方面卻不顧過去經濟合作發展模式強調美國自身利益的不滿。新加坡今年剛好是東協與大陸對話的輪值主席國，他會做這樣的發言自有對川普現行外交政策的不滿意義。事實上，川普撤出與亞太國家「跨太平洋夥伴關係協定（TPP）」本身就埋下各國對他的亞太外交政策的疑慮，相對於前任總統歐巴馬（Barack Obama）一方面加強在亞太地區的軍事力量以平衡大陸的軍事擴張，同時也提出和地區國家共同發展經濟的合作計畫。相較之下區域國家應該是樂意接受歐巴馬的戰略，李顯龍只是將區域國家內心想法提出，其實也暴露「印太戰略」缺乏實質的經濟合作的內涵，而經濟合作發展還是區域各國重視的議題。

二、美、「中」缺乏互信對雙方都不利

新加坡是今年東協與大陸對話的輪值協調國，總理李顯龍致開幕詞似乎有討好大陸之嫌，指各國要適應一個更具影響力的大陸，必須接受大陸會繼續壯大的事實，並要了解阻止大陸強大是不可能，更非明智之舉。他又指，大陸有本身合法權益及野心，包括發展先進技術，例如資訊通訊科技及人工智能，因此各國有必要在貿易、知識產權、網絡安全及社交媒體等方面，制定新的國際規則，以適應大陸的崛起。李顯龍又似乎對美國總統川普現在以「美國優先」的外交政策頗有微詞，特別是目前美、「中」兩國正處於貿易糾紛中，雖然川普總統經常宣稱習近平是我的「好朋友」，但是整體而言，兩國之間的基本問題缺乏互信。李顯龍特別強調，如果這種情況持續下去，對雙方都不利。事實上，美國推動的「印太戰略」與大陸倡議的「一帶一路」戰略的參與國就是區域內的國家，是重疊的，各國都希望發展經濟故而願意與大陸合作，但又不願意受共軍力量擴張而在安全上受到威脅，所以歡迎美國，夾在兩個大國之間實在是難以選邊，他們最大的期望就是這兩大國彼此相安無事，能建立雙方互信的軍事互動機制以維護區域和平穩定。不過，沙納漢在南海強調的「航行自由」與維護臺海安全主張，跟魏鳳和強調的維護這兩個海域「主權寸土都不讓」的強勢表態，是針鋒相對，李顯龍的期待恐怕難以實現。

伍、結語

香格里拉對話會議的主角是美國和大陸，過去以來國際社會就有「修昔底德陷阱」的爭議，彷彿這兩個世界一、二位大國宿命的最終會有一戰。最近大陸開始反駁這種宿命論，認為美國和大陸必有一戰是可以避免的，甚至是不存在的。事實上。從魏鳳和這一次在香格里拉會議的發言都是在重述以前大陸參加者的論調，且對於美國的建議透過交流對話化解紛爭，都保留轉圜空間。沙納漢與魏鳳和私下務實會談也強調，「大陸可以而且應該與該地區的其它國家有一個合作關係，與美國建立具有建設性的關係符合北京的利益。」這個舉動應該是新加坡舉行香格里拉對話會議調和美、「中」兩個軍事大國的合作的主要目的。不過，出人意料之外的是，沙納漢在回美國不久即傳出他退出參議院的國防部長人事聽證會，川普已經認命陸軍部長埃斯珀 (Mark Esper) 接替沙納漢，媒體分析預計埃斯珀在領導國防部時會繼承沙納漢的政策，謀求大力推進軍事現代化以應對大陸威脅的努力，他認為從長遠來看，大陸是美國更大的挑戰。不論如何，如果兩國能夠因為這次會議而能建立互信交流對話合作機制，讓區域國家處在和平穩定安全環境，而不在兩大國之間難為地作選擇，則香格里拉對話會議將是諾貝爾和平獎最佳人選。

美國的新北極戰略及與 俄、「中」的矛盾

America's New Arctic Strategy and the Contradictions between US,
Russia, and China

閻亢宗 (Yen, Hang-Tsung)

康寧大學通識教育中心副教授

壹、前言

今(2019)年是美國北極戰略出現重大調整的一年，這一年發布了2份重要的北極戰略報告，一份是美國海岸防衛隊在今年4月公布的新北極戰略報告《北極戰略展望》(Arctic Strategic Outlook)；另一份是美國國防部於今年6月向國會提出的《國防部北極戰略報告》(Department of Defense Arctic Strategy)。從整體性來看，這兩份報告與美國之前的北極戰略出現了兩個巨大轉折，其一是不再關注氣候變遷的問題；其二是對北極的關注焦點轉移到與俄羅斯及中國大陸（以下簡稱大陸）的「大國競爭」(Great Power Competition)。本文省略前者不談，而將分析焦點置於後者，北極進入大國間的競爭，不僅預示北極的地緣政治可能出現重大變化，也預示川普政府領導下的美國與俄羅斯、大陸的全球戰略競爭將延伸到北極。

貳、美國新北極戰略—從合作基調變戰略競爭

與前任歐巴馬政府比較，就可以知道川普政府北極戰略的巨大差異性。除了氣候變遷與環保議題，兩任政府立場南轅北轍，另外對北極治理和安全問題，前後政府亦迥然不同。歐巴馬政府時期，曾經設置「北

極專使」(Special Representative to the Arctic Region)和「北極執行指導委員會執行主任」(Executive Director of the Arctic Executive Steering Committee)兩個行政職位處理北極議題。2015 年，歐巴馬甚至成為美國有史以來第一位到阿拉斯加州北極地區的首位美國總統，並主持在該州舉行的「北極合作創新參與暨韌性全球領導會議」(The Global Leadership in the Arctic Cooperation, Innovation, Engagement, and Resilience, GLACIER)，這場會議聚集了北極理事會(The Arctic Council)中的 8 個北極國家及觀察員國共 20 位各國部長，共同討論處理氣候變遷問題，可見歐巴馬尋求多邊途徑處理北極問題的態度。

川普政府上任後，大幅改變了歐巴馬政府的北極政策，除了取消前朝環保禁令，同意在北極水域開採油氣，最重要的是改變了強調國際合作的北極戰略基調，轉而強調戰略競爭，此一立場改變特別是在 2019 年最為明顯。

今年 4 月，美國海岸防衛隊公布的《北極戰略展望》，首次勾勒美國新北極戰略的輪廓。這份報告是海岸防衛隊繼 2013 年首份報告後的第二份北極戰略報告，與第一份報告相較，新報告特別強調要「堅持(美國的)主權」和「維護以秩序為基礎的(北極)秩序」，並直接點名批判大陸和俄羅斯挑戰北極的和平穩定，在大陸部分，報告指出：「隨著中國在北極地區經濟和科學能見度的提高，中國在印太區域的行為模式和對國際秩序的不尊重，是導致各國關注中國(在北極活動)的主因。」在俄羅斯部分，報告指出：「作為戰略競爭者，美國必須注意俄羅斯在北極的行動和軍民兩用潛在能力。」為因應俄、「中」挑戰，報告要求增加在北極的船艦、飛機和無人系統，以確保投射主權的能力。

海岸防衛隊公布的《北極戰略展望》公布後的次(5)月，美國國防部公布每年一度的《中國軍力報告》，這份報告史無前例以專章討論大陸在北極的活動。報告提出警告，大陸可能循南海模式以環境研究為名，未來將北極軍事化，大陸也可能會在北極部署核子彈道飛彈潛艦，以嚇阻對手的核攻擊。美國國家安全顧問波頓(John Bolton)同月參加美國海岸防衛隊學院畢業典禮致詞時，亦將矛頭指向「中」、俄，他表示，美國將重新恢復在北極的領導地位並增加海岸防衛隊的裝備，「以協助海岸防衛隊因應俄羅斯在

北極升高的軍事影響力，同時逐退中國『近北極國家』的非法宣稱。」

同樣在5月，美國國務卿龐貝歐 (Mike Pompeo) 出席於芬蘭舉行的北極理事會部長會議表示，北極已經成為全球強權競爭的場域，他公開批評俄羅斯和大陸在北極的活動，指俄羅斯對北方航道 (The Northern Sea Route) 的控制是「俄羅斯在北極侵略挑釁行為的一部分」，他也質疑大陸欲將軍事化南海和競爭領土的模式套用在北極，並抨擊大陸「近北極國家」的自我定位：「世界上只有北極國家與非北極國家，不存在第三類國家，中國的宣稱不會具有任何權利。」為因應「中」、俄在北極的挑戰，他表示美國將會透過演習、增建破冰船等途徑強化在北極的軍事存在。值得注意的是，龐貝歐對「中」、俄的抨擊已違反北極理事會1996年成立以來以和平合作方式處理北極爭議的立場，顯示「大國競爭」將是美國新北極戰略的主軸。

這個立場在今年6月美國國防部公布的《國防部北極戰略報告》有更進一步的闡述。該報告將北極形容為「印太與歐洲場域戰略接觸的走廊」(Corridor between the Indo-Pacific and European Theaters of Strategic Engagement) 及「大國競爭和侵略的走道」(An Avenue for Great Power Competition and Aggression)。報告延續龐貝歐的語調，特別凸出「中」、俄的威脅，對俄羅斯的敘述鎖定在該國對北方航道的控制，強調美國堅持航行和飛越自由，並保留對俄羅斯過度海洋聲索挑戰的權利；相較於對俄羅斯威脅的描述，報告敘述大陸的內容更多，提及大陸在北極活動次數超過20次，除了表示大陸在北極的研究活動有助強化其在北極的軍事能力(例如破冰船可探測海床，為未來航母航行北極鋪路)；質疑大陸的侵略性經濟行為可能在北極重現；並批評大陸「近北極國家」的定位；並認為大陸在北極的經濟活動是其「一帶一路」戰略的一部分，且背後有更大的戰略目標。

參、美國與大陸的北極戰略矛盾

美國對大陸的疑慮來自大陸北極活動及能見度的提高，這方面有兩個具指標性意義的事件，一是2013年大陸獲北極理事會同意成為永久觀察

員；二是 2018 年大陸發布《中國的北極政策》白皮書，這兩件事對美國產生程度不等的衝擊。就前者而言，大陸成為北極理事會永久觀察員無疑對北極的治理產生影響，同時也會稀釋美國在北極的權力，加之當年習近平接任大陸國家主席，並推動「一帶一路」戰略，勢必增加大陸在北極的影響力，最後一定會衝擊北極秩序及美國地位，故美國一開始對大陸申請成為永久觀察員並未支持，但在挪威的協調下以及歐巴馬政府有意攜手大陸解決氣候變遷問題，最後在有條件下同意大陸取得永久觀察員資格。

若謂美國在妥協下同意大陸成為北極理事會永久觀察員是被動對大陸參與北極事務表達疑慮，則大陸去（2018）年發布《中國的北極政策》白皮書後，美國對大陸的北極政策及活動已改變姿態，採取主動質疑和政策攻擊的立場。其中一個美國對大陸最猛烈的批評是大陸自我定位為「近北極國家」，此一概念並沒有國際法的基礎，大陸的主要目的是在北極 8 國排斥性的主權和主權權利聲稱下，創造一個超國際法的概念，強化本身是北極事務與發展的利害關係者印象，藉此提升參與北極事務的合理性。美國對大陸的用意知之甚詳，故可以發現無論是主要政治人物或是官方文書，無不大力抨擊大陸「近北極國家」的定位。

進一步來看，美國對大陸北極活動最為關心者，實際上是「一帶一路」大戰略已將觸角延伸到地球的極北冰雪之地。《中國的北極政策》白皮書，首次將開拓北極航道商業利益的「冰上絲綢之路」正式列入到官方文書，為探索北極航道的潛在利益，大陸唯一一艘可行使極地海域的破冰船「海龍號」，已成功試航北方航道、西北航道和跨北極航道，大陸之所以對這些尚不具商業利益的航道表現出極大興趣，最主要是其可大幅縮短大陸與歐洲與北美的海上貿易距離，附帶利益之一是這些航道可以避開傳統航道的安全風險。為開拓這些航道的價值，大陸的中遠集團「永盛號」貨輪早在 2013 年 9 月便經由北方航道從江蘇省太倉港駛抵荷蘭鹿特丹港，成為第一艘經北方航道完成亞歐航道的大陸商船。

大陸開拓「冰上絲綢之路」的另一重要目的在取得北極的石油和天然氣等天然資源，這在《中國的北極政策》白皮書中也有充分說明。為取得北極油氣，大陸積極推動與北極國家的能源合作，包括「中國海洋石油集團」2008 年買下挪威海上鑽井公司 Awilco Offshore，這樁交易讓

大陸得以取得深海鑽探技術；2013年，中國海洋石油集團與冰島 Eykon Energy、挪威 Norwegian Petoro 合作，申請在冰島北極海域進行石油、天然氣開發；去年也傳出中國石油天然氣集團有限公司（CNPC）和中國海洋石油集團有限公司（CNOOC）表達有意參與購買西格陵蘭的迪斯科島和努薩蘇半島地區的油氣區塊；大陸同時大量投資加拿大的油砂。除上所述，大陸迄今能源合作最主要、規模也最大的北極國家是俄羅斯，其中位於亞瑪爾半島一直延伸到北極的亞瑪爾液化天然氣項目（Yamal LNG）最值得重視。

大陸與北極國家的能源合作，也點出美國對大陸藉由經濟投資擴大在北極影響力的憂慮。如下表所示，大陸對包括美國在內的北極國家積極進行投資，從這個表中可以發現至少兩個值得注意的趨勢，一是大陸對格陵蘭和冰島的投資總額雖不大，但卻占這兩個地區／國家很高的比率，特別是格陵蘭，這已經引起美國和北極國家的憂慮，擔心大陸會將其他地區的「債務陷阱」帶到北極小國，讓這些地區／國家不得不聽命於大陸；其次，從總額來看，大陸這段期間對俄羅斯的投資金額最高，顯示兩國的合作日益密切，特別是大陸對俄羅斯北極地區的投資，這也使各國質疑「中」、俄在北極有聯手抗衡美國及其盟國的可能。

表 1 大陸 2012-2017 年對北極國家的投資

投資對象	投資占投資對象國家 GDP 之比例 %	總額 (單位：10 億美金)	各項計畫平均額度 (單位：百萬美元)
格陵蘭	11.6	2.0	33.4
冰島	5.7	1.2	30.8
俄羅斯	2.8	194.4	691.7
加拿大	2.4	47.3	442.1
美國	1.2	189.7	340.6
挪威	0.9	2.5	147.9

資料來源：David Auerswald, “China’s Multifaceted Arctic Strategy” (May 24, 2019), visited date: June 30, 2019, 《War on the Rocks》, <https://warontherocks.com/2019/05/chinas-multifaceted-arctic-strategy/>.

此外，大陸在北極活動也有軍事安全的隱憂，例如大陸欲購買格陵蘭的廢棄美國海軍和空軍基地，便引起美國的注意及介入，最後雖未達到目

的，卻令人質疑大陸的意圖；另外，大陸在冰島建置的北極光研究設施，也引發大陸可藉此追蹤西方國家衛星和監視北約國家空域的疑慮。事實上，大陸於北極進行的許多活動表面雖無軍事性質，但卻有潛在的軍事意涵，例如大陸海龍號已完成 10 次的北極考察，表面上雖是科學性質，但在考察的同時也在收集北極海域的水文資料，未來可提供水面及水下軍艦進出北極；另如北極軍事行動中必備的破冰船，大陸目前除了擁有購自烏克蘭的「雪龍號」，還有一艘已於去年下水、預計今年投入使用的「雪龍二號」破冰船，這兩艘都是傳統動力，另正著手建造排水量約為 3 萬噸級的核動力破冰船，這些都可為大陸未來進軍北極累積能量。

肆、美國與俄羅斯的北極戰略矛盾

除了大陸之外，俄羅斯是另一個美國關切在北極活動的國家，但與大陸不同的是，俄羅斯本身即是北極國家，且在許多方面是北極最具戰略重要性的國家。從地理上看，俄羅斯是最大的北極國家，其北極區域面積占了各國北極領域面積逾 1/3，其海岸線占了所有北極各國海岸線總長約 50%。在經濟方面，北極對俄羅斯也極為重要，北極圈的生產總值占俄羅斯國內生產總值 (GDP) 的 20% 和出口總額的 22%，特別是此一區域的石油和天然氣，是確保俄羅斯能源大國地位的重要戰略儲備，易言之，少了北極對俄羅斯經濟將造成重擊。另一方面同樣重要的是，北極對於俄羅斯有極為重要的歷史文化意義，可說是俄羅斯自我認同的重要組成，這點與美國有很大的不同，因為對美國而言，西部的歷史文化意義更重於位於北極的阿拉斯加。

基於上述原因，雖然冷戰結束後，北極地位曾經一度降低，但俄羅斯總統普丁上臺後便將北極置於優先戰略地位，除了將「遠東發展部」更名為「遠東和北極發展部」，並賦予制定俄羅斯開發北極地帶的國家政策、實施法律法規管理的職能。並自 2008 公布《俄羅斯聯邦 2020 年前的北極政策基礎及遠景規劃》(Basics of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period till 2020 and for A Further Perspective) 起，陸續訂定了若干指導性的北極戰略文件。因此之故，俄羅斯極為重視對北極的主

權及主權權利，此亦為引發俄羅斯與美國及其他國家潛在衝突的來源之一。

美國最常指責俄羅斯主權過度聲索的對象，是其對北方航道的控制。俄羅斯將北方航道視為其內水，但此一立場與包括美國在內的其他國家產生衝突。為強化對北方航道的控制，俄羅斯訂定了管理此一航道的國內法，最新規定包括要求外國船隻行駛於此一航道必須在 45 天前通知俄羅斯、船上必須有一人為俄羅斯籍駕駛、以及支付通行費用。此外，俄羅斯也規定外國船隻必須接受俄羅斯破冰船的領航，破冰船也是俄羅斯控制北方航道的重要工具，目前俄羅斯共有四十餘艘破冰船，遠遠高於其他國家，其中多艘為核子動力，這支龐大的破冰船隊也是俄羅斯強化其北極地位的後盾。

為確保其對北方航道及北極區域的控制，俄羅斯近年來在北極大肆擴軍，引起了美國和其他北極國家的側目。自從 2012 年普丁簽署強化北極的軍事部署命令後，俄羅斯北極地區的軍事化腳步越來越快，最具指標性的動作是 2014 年成立北極聯合戰略司令部，為該國第 5 個軍區，並將北方艦隊作為其主力，接著於 2015 年於該司令部下建置北方艦隊第 45 空防集團軍和防空部隊；去年 12 月，俄羅斯進一步成立一支專門負責北極考察的集團軍，並在北極海的若干島上部署全天候 24 小時戰鬥值班的無線電雷達部隊。依據俄羅斯規劃，未來將全部恢復蘇聯時期在北極地區遺留的 13 個航空基地，並將建置 50 個軍事基地。除此之外，俄羅斯也增加北極地區的軍事演習及戰略轟炸機及核動力導彈潛艦的巡航頻率。這些增加的軍事活動，也升高了北極地區軍事衝突的風險。

另外受到美國及其他國家注意的是俄羅斯與大陸在北極的合作。單純從經濟的角度看，俄羅斯有強化與大陸合作的動機，例如俄羅斯打算充分開發北方航道的商業價值及潛能，普丁 2018 年更設定 2024 年之前北方航道行駛船隻提高 10 倍的目標。鑑於大陸目前是利用北方航道運輸俄羅斯北極油氣的最大用戶，未來也可能大量利用此一航道，此自然會推進兩國在北方航道的合作；另一方面，俄羅斯必須開採北極圈的石油與天然氣以支撐經濟發展，但俄羅斯吞併克里米亞後受到西方國家制裁，難以從西方國家取得投資，大陸的資金及對油氣的龐大需求使雙方在能源方面成為天然的合作夥伴。

然而，令美國等西方國家關注的不僅是俄「中」在經濟上的合作，而是兩國在戰略上的合作。2017 年俄、「中」兩國領導人對大陸提出的「冰上絲綢之路」倡議達成共識，顯示俄羅斯的「大歐亞夥伴關係」戰略和北極戰略與大陸的「一帶一路」戰略已經對接，在此對接下，2018 年 6 月，兩國達成由大陸國家開發銀行提供俄羅斯 95 億美元，用於包括北方航道在內的基礎設施建設協議，此後兩國在北極的合作有進一步強化和深化的跡象。

今年 5 月，普丁參加在哈薩克舉行的歐亞經濟聯盟最高權力機構歐亞經濟委員會最高理事會時表示，大陸是歐亞經濟聯盟的戰略夥伴，歐亞經濟聯盟建設應與「絲綢之路經濟帶」建設對接；接著今年 6 月，習近平訪問俄羅斯前夕接受俄羅斯主流媒體聯合採訪時表示，開發利用北極航道將為「一帶一路」建設同歐亞經濟聯盟對接合作提供新契機。此一趨勢已引起美國高度注意，媒體引用匿名的美國情報官員表示，俄、「中」加強關係將對全球形成威脅，美國的北極新戰略可能會把在南海對付大陸的作法搬到北極，顯示美國已經著手因應俄、「中」在北極的戰略合作。

伍、結論

自川普擔任美國總統後，北極戰略與前任出現巨大變化，簡言之，除了不再談北極的氣候暖化，在北極治理和安全問題上由過去的多邊合作轉為戰略競爭，而其矛頭明顯針對與大陸和俄羅斯，在此戰略轉向下，美國與大陸和俄羅斯的北極政策也明顯出現矛盾。就與大陸的關係而言，美國極為不滿《中國的北極政策》白皮書將自己定位為「近北極國家」，同時也密切注意大陸在推展「冰上絲綢之路」號召下，強化與北極國家的經濟合作關係，另外對大陸未來在北極可能進行軍事活動也保持高度的警惕。對於俄羅斯，美國數度表達不同意該國將北方航道視為內水的政策，並表示將以航行自由進行反制；對於俄羅斯在北極擴軍提高軍事能見度的行動，美國也提出警告同時強化與盟國的演習；除此之外，俄羅斯近年來強化與大陸的北極合作，也引起美國的注意。上述趨勢發展顯示，北極的地緣政治未來可能會因美、俄、「中」等的大國競爭出現變化，也預示北極目前以合作為主調的多邊治理，會在「大國競爭」下出現更多的戰略競爭色彩。

2019 年第 11 屆「海峽論壇」評述

An Observation and Analysis of the 2019 11th Straits Forum

吳建忠 (Wu, Chien-Chung)

台北海洋科技大學通識教育中心助理教授

壹、前言

第 11 屆「海峽論壇」於今 (2019) 年 6 月 15 日至 21 日在福建廈門等地舉辦，中國大陸 (以下簡稱大陸) 全國政協主席汪洋出席大會論壇，重申「習五條」與「一國兩制」。就兩岸關係主動性思考，大陸舉辦「海峽論壇」邁入第二個 10 年，其積累來自兩岸部分民意和民間力量，外界對於兩岸同胞心靈距離變成為檢驗重點。

2016 年臺灣再次政黨輪替，兩岸政治分歧無法緩解，兩岸關係陷入僵局，官方的溝通和互動完全停擺，「海峽論壇」成兩岸民間對話協商重要渠道。顯而易見，「海峽論壇」是例行性的兩岸交流嘉年華活動，臺灣民間參與人數雖多，但形式意義遠大於實質。雖然如此，以對臺工作而言，北京正逐步完善「操之在我」戰略，不僅擴大臺青、臺生西進誘因，持續邊緣化民進黨政府的背後，也考量到短時間兩岸關係恐難有交集。

進一步來說，習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上，提出探索「兩制臺灣方案」，觸動臺灣藍綠政治敏感神經。兩岸緊張局勢升高，大陸意圖併吞中華民國主權，美「中」經貿大戰導致大陸內部面臨多項危機，各項銳實力攻勢輔以對臺政策引導，讓「一國兩制」議題再次成

為「海峽論壇」關注焦點。

貳、第 11 屆「海峽論壇」概況

大陸經常透過此一民間交流平臺宣示兩岸關係政策立場，今年「海峽論壇」以「擴大民間交流、深化融合發展」為主題，重點關注並服務基層民眾和青年群體，並以青年交流、基層交流、文化交流、經濟交流四大版塊，以及福建各地同期舉辦的活動，共 67 場。具體來說，這次由兩岸 83 家（大陸 41 家、臺灣 42 家）單位和社團共同主辦，包括勞工界、工商界、青年界、宗教界都出席，是各行各業的大交流，大陸宣稱這次規模更甚歷屆以往。論壇的主會場在廈門，但系列活動則像歷年一樣分別在其他地區舉辦，可謂相當的多元且多樣。

值得注意的是，本次雖有陸委會勸阻、香港「反送中」遊行等外在因素，這次「海峽論壇」仍如期舉行，兩岸民間交流沒有中斷。這次「海峽論壇」特色如下：

一、融合發展，廈門力築登陸逐夢第一家園

大陸持續推動登陸「第一家園」政策，本屆首次舉辦臺灣人才登陸第一家園論壇，繼續舉辦的兩岸人才交流對接會、人才機構合作洽談會等活動，延續舉辦共同家園和兩岸社區、特色鄉鎮對接交流，以及海峽金融、科技專家論壇等活動，持續從社區共建、鄉鎮對接、科技合作、項目投資等行業領域來著手。

近年來，兩岸青年在各個層面的交流都非常頻繁，交流的深度和廣度都遠超以往。論壇期間搭建平臺，各分組論壇以不同形式探索融合發展，不管是臺灣青年實習工作招聘活動，亦或是創新創業分論壇活動，積極吸引兩岸文化創意產業青年參與，打造兩岸青年的文化創業交流平臺。細緻來看，本次還注入臺灣少數民族元素，邀請臺灣少數民族表演團隊，多元展示臺灣少數民族文化。

簡言之，「海峽論壇」突出青年和人才的主體地位，此次新增加臺灣人才登陸第一家園論壇、「兩岸一家親，從小心連心」體驗營、海峽兩岸

電子競技邀請賽等活動，這些都是細化兩岸青年和人才的交流工作。論壇活動可見臺青西進故事，大會透過表揚入選「101 臺灣青年創業扶持計畫」的 15 名臺灣青年創業之星，凸顯照顧臺青創業就業，從「對臺 31 項措施」加上各地頒布優惠，外界焦點關注也放在兩岸青年如何實質交流與融合。

二、交流彈性，新增、調整活動項目場次

由論壇的組成來看，依舊由中央到地方，省、市政府調動龐大的人力、物力，積極籌辦、參與此次論壇。雖然參與民眾其中部分是動員而來，也帶有旅遊的性質，但也可以看出參與民眾並不是完全排斥論壇活動，或所謂的大陸統戰陰謀，其中原因值得我國政府深思。

就涉臺部門舉辦的交流活動來說，參與者的政治門檻與身分都有基本的限定。本屆論壇將兩岸融合發展，「習五條」的「應通盡通」主題融入大會中，根據兩岸民眾的需求及中共政策方向出發，逐步新增、調整活動項目場次，陸續舉辦形式多樣、各有特色的兩岸社團交流活動，其中包括一些新構建的民間交流平臺

今年「海峽論壇」新增交流板塊有臺灣人才登陸第一家園論壇、「兩岸一家親，從小心連心」體驗營、海峽兩岸電子競技邀請賽、兩岸文教發展論壇、海峽兩岸工商合作論壇 5 項活動。事後，國臺辦給予相當高的評價，認為這是一次相當成功的活動，從中央到地方政策的一貫性，活動落實程度，可以看出大陸行政、後勤、組織、動員的執行力。

三、應通盡通，融合發展交流方向更清晰

論壇從兩岸融合前線的實際需要出發，舉例來說，這次透過兩岸智庫論壇、科技專家論壇和新設立兩岸通關論壇，同時邀請各領域代表為推進兩岸「新四通（經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通）」、「三化（基本公共服務均等化、普惠化、便捷化）」。

進一步來看，「新四通」對金門而言只剩「新三通」，因為「通水」早已完成，而「新三通」的關鍵點在「通橋」，只要橋通了，通電、通氣都可搭橋過來，屆時只要通橋「新四通」就水到渠成。

具體來說，科技專家論壇設立能源科技分會場，為通電需求提供發聲

平臺，探討海峽兩岸能源資源互通，為率先實現金門、馬祖與福建沿海地區通電探索可行性方案。另外一個兩岸通關論壇，則是探討實現兩岸民生商品的通關安全和便利化，以及對兩岸先進技術的通關合作，研究推動兩岸行業標準共通，更好地服務兩岸經貿往來。

四、「一國兩制」，和平統一仍是論壇主旋律

不管是汪洋致詞，聲稱「大陸的主權和領土從未分割，兩岸同屬一個大陸的歷史和法理事實從未改變，兩岸同胞希望結束政治對立和敵對狀態、希望統一國家的願望從未改變，祖國必須統一，也必然統一」；抑或是論壇大會開幕演講，直言「一國兩制」是對臺灣最大的尊重與體貼，「一國兩制」的統一始終是「海峽論壇」主旋律。

這種「一國兩制」的主旋律，只會把臺灣人民越推越遠，兩岸往來必須基於互相尊重的立場。這種「一國兩制」老調常談，會議談話與臺灣人民的認知差距很大、不是臺灣人民可以接受的。中國國民黨副主席兼秘書長曾永權在致詞中表示，中國國民黨堅持「九二共識」，反對臺獨，在這樣的基礎上推動兩岸交流，維護臺海和平；金門縣縣長楊鎮浚也在大會上表示，金門有能力也願意成為兩岸和平的橋樑。由此可以看出大陸舉辦論壇活動，樣版人物仍然有相當重要的象徵性質。

論壇席間，多位大陸學者就和平統一、「一國兩制」闡述大陸中央觀點，中共統戰部門借力使力，藉機批判民進黨政府的立場。值得一提的是，香港深陷《逃犯條例》修正的治理困境，大陸首次找來澳門代打，分享「回歸」20 年來的發展成果和「一國兩制」實踐經驗。

五、不因臺灣地方選舉結果，「惠臺」政策無新意

本屆「海峽論壇」，福建新頒布《關於探索海峽兩岸融合發展新路的實施意見》，這個是在進一步細化落實「對臺 31 項措施」，和福建 66 條實施意見，內容包含大陸高校擴大對臺招生，鼓勵引入高等教育教師等，企圖把福建建成臺胞臺企登陸的第一家園。

2016 年，臺灣政黨再次輪替，民進黨政府不承認「九二共識」的兩岸協商政治基礎，兩岸關係陷於僵局，以致 2016 至 2018 年的「海峽論壇」基本上只呈現政治性的宣示，並未提出任何「惠臺」政策措施。進一步來

看，今年「海峽論壇」並未因為 2018 年「九合一」地方選舉結果，而新增加碼提出「惠臺」措施，表明中共冷眼看待國民黨黨內初選。因為臺灣明 (2020) 年要進行總統大選，藍營黨內總統初選在即，「反送中」遊行在港臺連動，「海峽論壇」的統戰戲碼不能給臺灣輿論添材火。

參、第 11 屆「海峽論壇」與歷屆的異同比較

11 年前，「海西論壇」搖身一變成為第 1 屆「海峽論壇」，時任民進黨主席的蔡英文就認定論壇是統戰大戲，缺乏實質意義，要求公職不得參加「海峽論壇」，卸任黨公職不宜參加。11 年後，陸委會進一步要求中央機關不得參加，不樂見地方政府組團參加，提醒人民和民間團體小心守法，甚至祭出最重可以解散政黨或團體。因此，與過去 10 屆「海峽論壇」相比，差異如下：

一、基層交流板塊沒有新增活動

從論壇舉辦內容來看，今年新增青年交流版塊的臺灣人才登陸第一家園論壇、「兩岸一家親 從小心連心」體驗營、海峽兩岸電子競技邀請賽，文化交流版塊的兩岸文教發展論壇，經濟交流版塊的海峽兩岸工商合作論壇 5 項活動，反觀基層交流板塊沒有新增活動。同期舉辦的兩岸曇石山文化交流活動、海峽兩岸通關論壇、海峽兩岸（漳州）鄉村振興交流活動、泉臺青年交流匯 4 場活動。

兩岸基層交流活動，雖有里長猝死事件，整體來看，活動進行組織順利。然而，陸委會、內政部近期陸續調查並開罰臺灣人到福建擔任村委會、社區居委會主任助理、執行主任等，本次「海峽論壇」參與者趨於低調，儘量降低媒體曝光。

二、臺灣民眾出席論壇態度轉低調

今年「海峽論壇」大會開幕，臺灣各政黨代表出席言論明顯低調許多，包括國民黨、新黨等政黨，多半維持原來的交流基調，沒有刻意拉高分貝。值得關注的是，2018 年地方縣市長選舉，國民黨一舉拿下 15 席，一度掀起挺「九二共識」的泛藍陣營，這次只有金門、馬祖、澎湖離島

首長親自出席「海峽論壇」，六都之中也只有臺北市派出副市長鄧家基參與。對照來看，臺北市政府還特別發出新聞稿表示，強調所有行程安排均不涉及「一國兩制臺灣方案」、「民主協商」等政治議題，出席論壇也沒有任何政治背書的含義。

深究其原因，香港「反送中」遊行再度引發臺灣民眾對「一國兩制」的疑慮與反彈。對於「一國兩制」，蔡總統多次在公開場合重申「一國兩制絕對不可行」；參加國民黨內總統初選的高雄市長韓國瑜則在造勢場合說，「臺灣絕對不能實施『一國兩制』，臺灣人民沒辦法接受」。

三、對內宣傳意圖明顯，宣傳效果遞減

在「623 拒絕紅色媒體」遊行下，我國媒體還是對「海峽論壇」做了許多報導，如《聯合報》聚焦海峽青年論壇，介紹臺灣青年登陸、紮根、發展、融合等不同主題的故事；《旺報》則以「海峽論壇」促「惠臺」助兩岸經貿合作為題，報導今年首次舉辦的海峽兩岸工商合作論壇。

因應大陸利用「海峽論壇」加大對臺統戰分化，民進黨政府強化既定政策及管理作為。對於政府主管機關的道德勸說與法律規範，過去常見參與的政治人物，接受媒體採訪時，多採取揶揄諷刺或抗拒立場，甚至將言論自由無限上綱，論述其參與「海峽論壇」的必要性，今年明顯低調許多。

四、對臺青首來族邀請，人數不如預期

本次「海峽論壇」明顯新聞媒體掌握時間晚，議程時序晚，首來族開放人數少，本屆「海峽論壇」僅開放 500 個網路報名名額。優先邀請沒來過大陸或沒參加過「海峽論壇」的臺灣青年。主辦單位特別舉辦泉臺青年交流匯，繼續舉辦兩岸人才交流合作、漳州青年交流周等活動，通過提供人才服務、實習就業崗位、創業平臺，召開政策說明會等。

臺青的首來族是優先邀請對象，但兩者條件都符合實在不多。值得觀察的是，這次青年交流的議題比重明顯增加，雖然參與的低門檻，大陸已再難邀請具有指標性人物。進一步來說，大陸認知到青年的交流是兩岸交流的未來，只能從量的增加來解釋，以及臺籍教師的落地經驗，提供宣傳樣本。大陸會繼續加強和臺灣的民間交流，尤其是與臺灣年輕人的交流，透過學習、創業和交友等渠道。

據現場觀察，本屆「海峽論壇」的青年出席狀況不如預期。這次出席多是過去熟面孔，主辦方仍透過赴陸發展的臺青，協助動員臺青參與，數量不規範，而且不限定要從臺灣過去大陸。本次「海峽論壇」，出席者包括在對岸發展已久的臺青、臺商後代，或者根本就是既有的兩岸青年交流組織的負責人及幹部。

五、我政府嚴審擦邊球，輪流舉辦慣例中斷

在臺灣方面，民進黨政府當然是從提醒的角度出發，認為這是典型的大陸統戰手法，是個無足輕重的儀式性活動。過去「海峽論壇」分論壇也有在臺灣舉辦情況，今年針對陸方相關機關申請來臺的行程，活動目的有違法違規疑慮，或有違反臺灣政府政策、抵臺進行統戰工作等情形，相關部會都嚴格予以審查。

2018 年政府禁止中央部會政務人員赴陸出席或參加相關活動，對地方縣市政府人員是「不鼓勵、也不禁止」。不過，地方縣市政府也不得與陸方在臺合辦論壇相關活動。由於大陸刻意與臺灣民間團體、協會合作，在臺舉辦「海峽論壇」分論壇或其他分支活動，藉機進行政治操作，因此對於大陸官員申請來臺參加「海峽論壇」的分論壇或分支活動，政府都會嚴審其申請案。今年陸委會仍審查「海峽論壇」到臺灣辦分論壇活動，讓部分論壇「一年臺灣、一年大陸」輪流舉辦的慣例被迫中斷。

肆、代結語

「海峽論壇」是展示與回顧大陸對臺政策成效的絕佳契機，在當前兩岸政治情勢艱難的情況下，兩岸官方都應該要更謹慎地去踏出每一步。「習五條」推出之後，北京當局利用「海峽論壇」積極營造臺灣各界赴陸呼應，並形塑「民主協商」及探索「兩制臺灣方案」的氛圍，藉著公布兩岸交流成果的假象，以影響臺灣社會。

這裡特別值得一提的是，由這次「海峽論壇」來看，這裡面也顯示出地方官員的思想一致、行動有序，以及北京當局的自信充容。就正面來看，臺灣民意的改變將對大陸的統一策略有所挑戰，而民意是否轉變也會

給民進黨帶來更大的壓力，使其改變其逢「中」必反的狹隘心態，以順應民意的改變。相反地，若由辯證角度來看，如果臺灣民眾完全喪失警覺性，對於海峽對岸的「一國兩制臺灣方案」完全沒有分析批判、正確解讀的能力，而是照單全收，這對臺灣也未必全然是件好事。

大陸動機不難理解，不斷強調「由下而上」的意見表達。大陸發現「從上到下」影響臺灣基層民眾，此種模式有其盲點，因為許多基層民眾對相關議題的瞭解甚為有限。另一方面，許多地方民意代表或官員，雖然也有政黨所屬，但實際上的影響較為有限，反而是地方利益與派系屬性具有決定性因素，也因此統獨立場上並不鮮明。「海峽論壇」大陸廣邀臺灣各縣市與鄉鎮人士參加，就是希望一改過去的兩岸會議模式，形成一種「由下而上」的輻射宣傳效果。

時至今日，「海峽論壇」的主題已經從第 1 屆的「擴大民間交流、加強兩岸合作、促進共同發展」發展提升為「擴大民間交流 深化融合發展」。兩岸交流本身就存在高度的不對等性，對於大陸的主辦單位而言，從來就不存在所謂「政治零分、經濟一百分」的邏輯，陸委會強調，大陸近來已在兩岸交流中置入「一國兩制臺灣方案」及定調為「民主協商」，以期達到消滅中華民國的最終目標，這並不符合兩岸正常交流。

整體而言，北京在其現行「一國兩制臺灣方案」政策指導之下，確已察覺，推動實質的兩岸政治對話雖然有其必要性，但與其揠苗助長、增加困難與猜忌，去傾聽民眾的聲音、接觸他們的想法，如何進一步加強相互理解、營造良性互動、解決實際問題、增進彼此互信，而這才正是大陸當前社會融合政策具體體現。雖然，「海峽論壇」已不符兩岸正常交流的功能，兩岸交流的層面和渠道的多樣化將是可以預見的發展，在此必須未雨綢繆，執政黨必須預擬因應之道，這才是負責任政府的做法。

香港修訂《逃犯條例》的 爭議與影響評析

An Analysis of the Controversy and Impact of Hong Kong's
Extradition Law Amendment

蕭督園 (Hsiao, Tu-Huan)

中華港澳之友協會副秘書長

壹、前言

在今(2019)年6月9日，超過一百萬的香港民眾在香港走上街頭遊行示威，反對香港政府極欲通過的《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》（下稱《逃犯條例》）。這是自2003年的反對國家安全法案（或稱「反23條立法」）的遊行，以及2014年的「占領中環」（或稱「雨傘運動」）以來，香港「回歸」後最大規模的示威活動。

儘管面對這麼多香港民眾抗議反對，香港特首林鄭月娥仍然堅持要在6月12日的立法會辯論中，繼續推動《逃犯條例》修法程序的最後階段。導致當天上午香港立法會大樓周圍街道被數萬名抗議者占據，抗議活動演變成香港警方所謂的「暴動」。為驅離群眾，香港警方施放大量催淚彈、胡椒噴霧，甚至對抗議人群發射橡膠子彈及布袋彈，引發各界譁然，更讓香港成為全世界目光的焦點。

在6月15日，香港特首林鄭月娥宣布暫緩《逃犯條例》的立法工作，但未能平息民憤，翌日引發更多港人參與反修例遊行（發起活動的香港民間人權陣線宣布有兩百萬人）。面對群情洶湧，雖特首林鄭月娥終於向市

民致歉，但由於未表明政府將撤回條例，也沒有保證不起訴那些被警方以暴動罪名拘捕的民眾，因而抗議行動未見緩和，抗議民眾陸續發起不合作及包圍政府運動。

而這次事件的起因是因 2018 年 3 月在臺灣發生了港人陳佳同殺害女友潘曉穎後逃返香港，儘管其返港後遭香港警方逮捕並控以洗錢罪入獄服刑，但由於香港與臺灣之間沒有司法互助協定，即使臺灣 3 次向港方提出司法請求，卻始終無法遞解陳同佳到臺灣受審。由於目前香港的《逃犯條例》規定，主要遵循港英管治時的《引渡法》，並納入了許多聯合國《引渡示範條約》及《英聯邦引渡倫敦計畫》的原則。例如，針對政治犯罪，因其政治見解、宗教、種族或國籍而被起訴的人，或因其中任何一個原因而對其公平審判有偏見的人，以及有遭受酷刑風險的人，均不會被引渡。

但香港「回歸」後，基於《基本法》賦予香港特區的權力，香港政府陸續和 20 個國家簽有長期的逃犯移交協議。但考慮到香港基於普通法的法律制度與中國大陸（以下簡稱大陸）的社會主義法律制度存在巨大差異，香港遲未與大陸簽訂引渡協議。因此目前香港的《逃犯條例》並不適用於中國大陸、臺灣和澳門等地區，因此香港政府沒有法律依據引渡陳到臺灣受審。而這次以陳案為理由，港府主張一次解決未來逃犯移交問題，並對此展開修法工作；但反對者認為這不僅令港人蒙受被引渡到大陸進行不公平審判的風險，更認為未來香港特區政府難以拒絕符合《逃犯條例》而從北京發出的引渡請求，遂成為此次衝突的導火線。而此次修例衝突不僅讓香港陷入「回歸」後最嚴重的政府管治危機，更凸顯了香港與大陸的社會與體制差異及其缺乏互信的程度。

貳、香港與大陸對《逃犯條例》修訂的不同理解

對於香港政府在 3 月提出修例後社會出現的擔憂與反彈，尤其是來自工商界的意見，北京不是沒有回應，大陸國務院副總理韓正在 5 月會見香港訪京團時，除作出支持香港修訂《逃犯條例》的重要表態，並透過《文

匯報》與《大公報》傳達訊息。

報導指出，「香港向內地移交逃犯問題相關的情形不外乎四種情況：一是內地居民在內地犯罪後潛逃到香港的；二是香港居民在內地犯罪後逃回香港的；三是香港居民在香港觸犯涉及危害國家安全罪行的；四是中國公民或外國人在國外針對中國國家或公民犯罪而身在香港的。大家知道，《中華人民共和國刑法》不在香港特別行政區實施，修例不會改變香港的法律制度和司法制度，特別是香港法院對刑事案件的管轄權。在此前提下考慮，真正需要向內地移交犯罪嫌疑人的，主要是第一和第二種情形。而且，有關個案要成功移交，還必須符合『雙重犯罪』原則，其行為在香港現行法律下也認為是犯罪，並屬於條例附表所列37種罪行。這37種罪行沒有一項與新聞、言論、出版或學術研究、藝術創作有關，也剔除了與證券期貨、保護知識產權、關稅等有關的罪行。從程序上講，這類移交還要經過雙重『把關』，一是行政長官發出證明書，二是香港法院審核後統一移交，有一系列保障性規定和程序。其他現行法律對被移交人的權利保障，包括提出司法覆核、酷刑申請、上訴等也沒有變。至於第三種情形，如果香港法律也認為是犯罪的，一般由香港司法機關適用香港法律處理。第四種情形發生的概率很小，如果對方是外國人，還要考慮外交關係、中國與有關國家是否有引渡協議和協作安排等因素。所以，只要是對具體情況作出理性和專業的分析，都不必對修例過於擔憂。」

北京試圖傳達「中」方將嚴格遵守「一國兩制」規定，尊重香港作為獨立司法區的管轄限定，不會輕易逾越各自的執法、司法界線的想法。讓香港社會相信修例後，在兩地都屬犯罪的行為，也只移交犯罪行為發生在大陸的人士，犯罪行為在香港或國外發生的，原則上都不會被移交到大陸。而「中」方想打擊的主要目標，是過去在大陸貪贓枉法後逃到香港的那群人，以及跑到大陸犯法的香港人，其理由正當性似乎相當充足。

事實上，根據港府提出的修法草案中，《逃犯條例》修定4條、《刑事事宜相互法律協助條例》修定3條。這當中最重要修法是《逃犯條例》新增「特別移交安排」，以及《刑事事宜相互法律協助條例》將大陸除外

條款移除。本次修法另將《逃犯條例》第 2 條「移交逃犯安排」新增「一般性質」的敘述，依照條文，一般性質的移交安排，是將大陸排除在外；而本次修法，另外於同條新增「特別移交安排」定義，將一般移交未涵蓋的部分皆納入，當然也包含大陸。一般性質移交與特別移交最大的差別在於，「一般性質移交」需「行政長官會同行政會議」做出命令，且該命令需刊登於憲報，並提交給「立法會審覽」，立法會可透過決議廢除該命令；但「特別移交」的證明書僅需由「行政長官」發出或根據行政長官的權限發出。

雖然香港政府主張《逃犯條例》移交程序需要法院批准，但事實上《逃犯條例》賦予法院的權力很小，法院只能做形式審查，也就是看看申請移交逃犯的政府所提交的文件是否符合規定，不能審查人民被指控的犯罪事實是否成立，也不能審查申請國家的人權與司法水準是否能使當事人得到國際認證的基本保障。更重要的是《逃犯條例》能移交的範圍包括單純被指控涉嫌犯罪的嫌疑犯，當大陸以《中華人民共和國刑法》第 105 條第 2 款的煽動顛覆國家政權罪「以造謠、誹謗或者其他方式煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度的，處 5 年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利；首要分子或者罪行重大的，處 5 年以上有期徒刑」與《逃犯條例》與連結時，都可以被「中」方要求移交到大陸受審。未來香港的言論自由與人身安全，也不分大陸人、香港人或是外國人，恐將都壟罩在大陸國家安全的陰影之下。故而讓香港社會恐懼的是，作為特別行政區的香港，北京和香港是上下級關係，香港特首對於北京中央的請求，恐難有拒絕權。香港政府此次推動《逃犯條例》這不正是變相為北京補足過去「香港基本法 23 條」立法無法通過的漏洞。

在國際的司法互助中，最受關注的是移送目的地的司法保障程度，在此次修法的範圍中，若僅將逃犯交到臺灣，香港人對此並不抗拒。但當移送地包括大陸時，由於長期來香港人對大陸司法制度一直不信任，自然戒慎恐懼、萬分排斥。更何況在過去即使犯人移交之後，送出國還會敦促接收國在這個案件中注重人權的保障；而當犯人移交到大陸之後，香港也沒

有實際能力去敦促大陸保障人權。這些不同面向的思考及憂慮，成為了香港社會上下恐懼的總和，也促使此次反對修例成為全民運動。

參、反《逃犯條例》修訂促生香港社會運動的新型態

2014 年的「雨傘運動」後，香港的社會運動似乎變得沉寂，由於當時在歷經 79 天的街頭占領運動後，不只造成最後參與運動的人士耗盡氣力甚至銀鐐入獄，也讓社會最終無法理解和支持占領的長期消耗戰，更促使香港政府轉而積極運用手中的法律權力對於激進的年輕人展開各種打擊策略。在過去四年多的時間中，由於曾經帶領運動核心人物，諸如占中九子戴耀廷、陳健民等人，或是港獨派梁天琦、黃之鋒等相繼被判刑，一時間香港的社會抗議運動似乎陷入群龍無首的窘境。但這一次在反修例的抗議活動中，卻意外讓外界看到香港社會運動的新型態。

首先，一個「去組織化」、「去中心化」卻能動員更多人的遊行運動。在這次的運動中，抗議群眾利用源自俄羅斯的社交媒體 Telegram 和美國的 WhatsApp、Facebook 進行動員，可以成功號召群眾完成包圍立法會或是罷工、罷課、罷市等行動，但過程中難以發現明顯的組織行動者，也沒有政黨領導的跡象，更沒有權威的領導者。這顯示出香港的抗議示威行動，在歷經「雨傘運動」的失敗以及香港政府的打擊之後，已然沒有人可以指揮行動、也沒有人可以代表全部群眾，這讓整個社會運動可以來的快去得也快。即使政府希望談判，也沒有談判的對象，只要政府沒有滿足群眾的訴求，他們就可以很快地聚集表達訴求，或是用不合作運動的方式癱瘓政府部門，讓政府疲於奔命。

此外，在「雨傘運動」後泛民主派明顯分裂成「和平、理性、非暴力路線（簡稱和理非路線）」和「勇武派」，在過去幾年的時間內彼此都質疑對方的路線有錯，更談不上合作。但由於這次的《逃犯條例》修訂觸及港人的底線，意外的讓兩方人馬重新整合，雖然談不上共同合作，但起碼能不互相攻擊排斥，各自扮演應該有的角色和功能。長期以來，香港社會相

對保守，因此支持和理非路線的群眾始終是占多數，而其意識形態也多以不挑戰北京、維持香港現況為主體。也因此，在過去香港的社會運動中，他們對於激進的訴求甚至是政改的推動都是保守以對，深怕激怒北京而影響了社會安定。但隨著北京對香港法治與自由的進逼，在這次的遊行中他們成為了運動的主體，對於勇武派衝撞體制時也給予較大的包容與同情。而勇武派由於在得到社會更多諒解與支持下，也吸引了更多香港年輕人加入，他們更加關心自己與香港未來的發展，主張不接受北京以經濟控制交換法治自由，必要時願意犧牲自己。故而當「和理非路線」與「勇武派」合流後，代表香港的社會運動群眾基礎的擴大，在未來若分進合擊，勢必對香港政府產生更大的管治壓力。

最後，香港這次反《逃犯條例》修訂運動得到國際社會運動組織的支持，讓香港成為國際各界關注的焦點，包括臺灣、日本、澳洲、加拿大、美國、英國在內的 12 個國家 28 個城市都一起聲援香港，這也見證了過去數年香港運動者積極與其他公民社會對話、串連的努力成果。這些國家的聲援行動並非只是因為一時同情，更重要的是運動者面對來自國家的威權，常常遭遇即使努力發起抗爭、公投等行動，但自治自決的意志仍被漠視、踐踏，因此有著相同的憤怒。因此當各國運動者們持續透過串連、交流，開拓出了對話的空間與合作的可能，這些累積出來的社運網絡，在平常並不顯眼，但當有一方有難，就有國際來援。因此，香港社運的國際化也成為北京與港府在決策時，不能忽視的一股新勢力。

肆、特首神隱凸顯「一國兩制」體制的缺陷

迄今參與抗議的香港民眾都希望特首林鄭月娥應該下臺負責，經過一連串事件，林鄭月娥及其領導下的政府，可說已喪失了繼續領導香港的政治認同基礎。雖然在神隱多日後，林鄭月娥會見支持修訂《逃犯條例》的政經及警界代表，更表達自己挺得住，更受到北京高度的支持；但就算她勉強在北京指示下留任，未來三年任期也是舉步維艱。事實證明，香港現

行的政治體制由於延續港英時期的基本架構，但歷經「回歸」後多年的實務操作後，已發生現行的制度實難應付當前複雜的政經環境。

當初北京對港政策的基本立場，是全面保留殖民地的各種制度，並將之寫入《中英聯合聲明》及《基本法》，以確保港英政府所建立的制度，能夠在主權移交之後延續下來。這種一切照舊原封不動的保守思路，雖然安撫了80年代香港人心不穩的動盪局面，但亦反映出北京的對港政策流於粗疏，簡單地以為港英制度在殖民地時代行之有效，就可以全盤套用到特區時代。因而，港英政府原來的管治體制，包括行政主導、諮詢委員會及文官制度，就是在這種簡單的思路下，被北京全盤接收而延續至今。

但「回歸」22年來，政黨政治興起、公民社會蓬勃、問責制逐步發展，整個政治環境日趨多元化，舊有的管治體制已顯得過時落伍。整個管治架構自「回歸」後仍是原封不動，無法跟上日趨多元化的政治環境，因而自第1屆特首董建華以來，無論特首由什麼人擔任，都要面對管治體制多重分裂的施政困局。

首先，長期來特區政府按「無黨派政府」的方式運作，因此沒有執政黨，即使有建制派議員支持，但在特定議題上政府官員無法透過政黨在議會建立穩定支持，結果造成行政立法分裂的管治困局，故「回歸」後特區政府的立法成功率長期不佳。其次，「回歸」後公民社會急速發展，各式各樣的民間團體湧現，但這些新興民間團體代表，卻極少獲委任入相關的「諮詢委員會」；整個諮詢架構停留在上世紀的殖民地時代，成員組成上依舊向工商專業界傾斜，無法反映日益多元化的社會民情，結果造成政府施政與社會民情分裂的管治困局。最後，「政治問責制」的推出雖然打破了以往公務員擔任主要官員的局面，卻未能同時引入政治領域的配套，結果導致特首在甄補人才之時，缺乏像西方政黨般的政治人才養成體系。特首只能夠依賴自己的人脈網絡，從前屆政府官員、公務員隊伍、工商界、專業界、教育界及社會服務界等不同領域中尋求，組成的問責官員之間常缺乏共同理念、合作經驗及工作默契，最終造成管治團隊分裂的施政困局。

固然，面對目前的政治困局，港人期待透過重啟政改、推動普選來解

決，但在當前的環境下，如何讓北京相信透過政改可以穩定社會局勢，可能需要具有代表性的政治人物來向北京交涉，但這顯然又與當前發展的「去中心化」趨勢相牴觸。即使北京同意政改，要解決香港政府的管治問題也絕非僅是追求普選的實施，因為落實特首普選固然有助解決特區政府的合法性問題，卻仍難解決目前管治體制多重分裂的施政困局，特區政府恐怕仍然會面臨舉步維艱坐困愁城的情境，或是社會期盼更換特首的輪迴困境。

北京該長遠思考的是，香港對大陸來說依然是其與世界接軌的窗口，也是眾所注目的國際金融中心與亞洲訊息中心，更是美「中」地緣政治競爭的前線，如何爭取民心的青睞而非魚死網破，恐是其未來治港政策的重要方向。「一國兩制」當年是一個創新的概念，協助大陸安然地收回港澳且創造亮眼的表現，但如今卻因過度的干涉而缺乏彈性、抱令守律，其人為缺陷顯然大於制度缺陷，非不能也、實不為也，也難怪在臺灣難有共鳴。

建構主義架構下的 美「中」兩國折衝

The Confrontation between US and China
under the Framework of Constructivism

陳振良 (Chen, Cheng-Liang)

臺灣戰略研究學會執行長

淡江大學、萬能科技大學兼任助理教授

摘要

中國大陸自 2013 年推出「一帶一路」倡議，2017 年舉辦首屆「一帶一路國際合作高峰論壇」，2018 年召開上海合作組織將「一帶一路」列入宣言，似乎隱約可見的「中國夢」逐漸成形；而美國從以往的「重返亞太」，轉向推動「印度太平洋」戰略也形成對中國大陸的新戰略圍堵態勢。顯見美「中」兩國互動中結構正在改變，勢必要有新的詮釋角度，來檢視影響美「中」兩國關係變化過程。

事實上，美「中」兩國雙方認知有所不同，中國大陸堅持走向「有特色社會主義體制」的道路；相較於美國推行人權、民主、自由主義市場的體制，形成美國的民主身分，相較於中國大陸為非民主身分的角色關係。本文藉由建構主義論述民主體制思維，兩個行為體透過機制與過程共構圖，進行身分與利益的互動過程實證分析。

不可諱言的，美「中」兩國在貿易戰競逐下已出現一些摩擦，對國際政經情勢也產生一定程度影響，雖然兩國進行談判產出一些波折，但也不至於影響兩國現有的結構體變動。本文研究發現，美國認為崛起的中國大陸必須推行民主體制深化，才能符合美國的利益；中國大陸始終堅持要走「有特色的社會主義」民主體制。不過，未來的中國將如何進一步實施民主體制的改革走向，仍有待觀察與研究。

關鍵詞：建構主義、國家身分、美中關係、民主體制

Abstract

China launched the “Belt and Road Initiative” in 2013, and held the “Belt and Road Forum for International Cooperation” in 2017. In 2018, the Shanghai Cooperation Organization put the “One Belt, One Road” into the declaration. It seems that the “Chinese Dream” has come to the surface. In response, the US has turned its previous “return to the Asia-Pacific” policy into the promotion of the “Indo Pacific” strategy, conducting a new strategic containment to China. It is obvious that the interaction structure between China and the US is now changing. It is necessary to have a new interpretation perspective to overlook the relations between China and the United States.

In fact, China and the United States have different perceptions. China insists on its socialism with Chinese characteristics while the US promotes the human rights, democracy, and liberalism, which builds the two different identities. This paper will discuss the democratic system through constructivism. By using the mechanism and process, we offer an empirical analysis of the interaction process between identities and interests.

There is no doubt that US and China have conflicts in the trade war which does affect the international political and economic situations, yet these conflicts will not change their own structures of systems. In this study, it has been found the United States believes China needs to deepen its own democratic system to meet the American’s benefits while China insists on its “socialism with Chinese characteristics” system. We still need more time and research to observe how China will implement democracy reformation.

Key words: Constructivism, National Identity, US-Sino Relations, Democratic System

壹、前言

2018年3月中國大陸（以下簡稱大陸）國家主席習近平參加全國人大代表、全國政協委員會說明，大陸對現行憲法修改，是依中國共產黨以發展「中國特色社會主義」的決策。¹ 13屆全國人大常委會報告中強調維護黨中央權威和集中統一領導、完善人民代表大會制度，以憲法為核心的「中國特色社會主義」法律體系。² 顯見此次大陸憲法修改核心係以黨的領導為核心，加以說明全國人民代表大會（以下簡稱全國人大）為最高立法機關，具有一黨主政下「中國特色社會主義」的政治體制。

事實上，美國大眾傳媒對大陸的報導宣稱，大陸終將成為美國的敵人。因此，認為在未來美「中」兩國的衝突終將不可避免。³ 其實，美「中」兩國癥結點在於「類屬身分」的屬性不同，也就是民主體制和意識形態有所不同而建構的國家。大陸屬性認定很自然地將所有實行社會主義國家和亞、非、拉國家規範於社會主義國家「類屬身分」的屬性；相對的，以美國為首的西方民主國家體系，就規範於資本主義國家「類屬身分」屬性。

是以，本文期望以「民主體制」作為影響「美『中』關係互動」的一個重要變項，其實，美國以推行人權、民主、自由主義市場的制度，為西方國家實踐民主體制的典型代表；相較於大陸的「有特色社會主義」制度，美國為首西方國家見解非屬於西方國家認定具有民主國家的身分關係。換言之，大陸為非民主身分的角色敵對關係，形成美「中」兩國價值

¹ 霍小光、張旭東、朱基釵，「奮進在新時代的浩蕩春風裏——習近平總書記同出席2018年全國兩會人大代表、政協委員共商國是紀實」（2018年3月16日），2018年10月11日下載，〈新華網〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-03/16/c_1122548945.htm。

² 李棟、閻嘉琪，「第十三屆全國人民代表大會第一次會議決議（2018年3月20日第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過）」（2018年3月21日），2018年10月11日下載，〈人民網〉，<http://lianghui.people.com.cn/2018npc/BIG5/n1/2018/0321/c417507-29879353.html>。

³ Jiemian Yang, "Challenges for Sino-U.S. Relations: Issues and Problems," in National Defense University, *Asian Perspectives on the Challenges of China* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2001), pp.69-70.

觀與意識形態不同所產生彼此矛盾的困境。因此，本文試圖從美國學者亞歷山大・溫特 (Alexander Wendt) 社會建構主義 (Social Constructivism) 理論途徑，分析民主體制下對美「中」兩國互動架構的關聯性。基此，本文將依序闡述民主體制的概念探討、民主體制與建構主義理論關係、國際無政府文化影響大陸民主體制因素、民主體制與美「中」兩國互動提出檢證與分析。

貳、民主體制的概念探討

民主體制概念在於以人民為主體，也就是以民意為導向。政府的權力來源是人民所賦予，執行權力應以民意為依歸。換言之，瞭解一國國內政治穩定，主要是在於民主體制必須具有民意意涵，相對的，沒有民意為基礎的民主概念，也會影響到一國的政治穩定。謹將相關學者對民主體制的概念彙整，如表 1。

表 1 民主體制的概念

作者	概念觀點
呂亞力	民主已成為大多數世人擁護的政治制度或生活方式。蘇聯常自詡為民主國家，命名為「人民民主」國家，它們常常詆毀西方國家為資產階級統治。事實上，民主制度具備特質：1. 人民主權。2. 責任政治。3. 多數治理。4. 尊重少數與個人。
林明煌	政體就是政府的形式。以統治權的行使方式為區別之標準，可分為：1. 獨裁政體：凡是統治權之行使，不以民意為依歸，不受法律的約束。2. 民主政體：凡是統治權之行使，必須以民意為依歸，並受法律的約束，服從法律規範。
許國賢	民主體制在構建的思想預設了統治乃是政治上的平等者彼此之間的一種政治安排，其基本目的之一即在於透過和平的手段，調解個人與群體之間的可能的扞格與矛盾。
溫特 (Alexander Wendt)	類屬身分是指涉在國家體系的層面，通常對應著政權類型 (regime) 或是國家型式 (forms of state)，如資本主義國家、法西斯國家、君主立憲國家等。

作者	概念觀點
蘭尼 (Austin Ranney)	主要民主模型：1. 共黨的民主模型：(1) 蘇聯模型：建立「人民民主」政體才是真正的民主國家。只有共黨一黨專政才是真正民主。(2) 中共模型：強調群眾路線一方面強調黨的領導，另一方面強調人民的需求和感受。2. 非共世界的民主模型：(1) 參與模型：擴大人民直接參與民間及政府事務。(2) 菁英負責模型：政治菁英為求當選公職、獲得權力，不得不接受人民監督。

資料來源：作者自行整理

1. 呂亞力，政治學（臺北：三民書局，2002年），頁117-122。
2. 林明煌，憲法與立國精神（新北：華立圖書，2014年），頁82。
3. 許國賢，「民主統治與防衛式人民主權」，東吳政治學報（臺北），第26卷第2期（2008年6月），頁14。
4. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp.225-226.
5. Austin Ranney 著，胡祖慶譯，政治學 (*Governing: an introduction to political science*) (臺北：五南圖書，1992年)，頁237-241。

從「表1」民主體制的概念在於說明政府對人民負責為基準包括有：人民主權、責任政治、民意政治、法治政治、大眾諮商、多數統治等特質。儘管對此概念有著諸多見解，甚至看法各異，不過，筆者認為：就如美國為首的西方民主國家體系，就規範於資本主義國家類屬身分屬性。事實上，檢視前蘇聯就是實施社會主義制度的國家，其統治權之行使，不以民意為依歸，而以一人或少數人來決定，不受法律之約束，嚴格來說，就不是屬於民主政體。

事實上，大陸建構「有特色社會主義」制度，是結合馬克思、列寧主義與毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想指引下，根據《中華人民共和國憲法》規定，中國共產黨是唯一合法政黨，全國人大為最高國家權力機關，選舉產生國家元首，最高行政機關為國務院，實行總理負責制。然而，最終的指導機關仍舊屬於中國共產黨，各項重大政策由黨發號施令，由政府機關來執行。也就是實踐民主集中制的政府組織原則。⁴一言之，「中國特色社會主義」民主體制是以黨為核心的政治體制。

⁴ 民主集中制基本原則：黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會；黨的各級領導機關，除派出的代表機關和在非黨組織中的黨組外，都由選舉產生。參見師霞，「什麼是黨的民主集中制原則？」，2018年10月11日下載，〈中國共產黨新聞網〉，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64156/64157/4418487.html>。

是以，「中國特色社會主義」民主的意涵在於將民主協商作為一種工作方法和政治原則，透過協商民主進行政黨協商、政府協商、政協協商等各個環節協商。⁵ 雖然，全國人大是大陸最高權力機關，具有憲法所賦予的權力；而中國人民政治協商會議（以下簡稱政協），是以中國共產黨為執政黨，各民主黨派接受中共領導的參政黨。⁶ 事實上，全國人大在實際運作上，並非最高權力機關，許多重大政策並非由其決定，而是由最小的機構中共中央政治局常務委員會，為權力的真正核心。而政協主要是僅有建議的權力，但無任何法律約束力，並不存在執政黨與反對黨的競合關係；只有執政黨與參政黨的領導服從關係。

參、民主體制與建構主義理論關係

一、民主體制與美「中」關係國家身分意涵

21 世紀後，美「中」關係是當代世界中比較重要的雙邊關係之一，美「中」兩國的關係互動對全球化產生一定程度的影響。大陸歸屬於以中國共產黨為法定執政黨的社會主義體制國家和最大發展中國家的身分。大陸要堅持走向社會主義道路，在意識形態領域中堅持選擇「有特色社會主義」發展道路的主張，而不是以西方推行自由民主實行的體制。相較的，以美國為首西方國家身分歸屬於資本主義的民主國家。其對經濟市場主張自由市場經濟，在政治制度上則是建立在民主體制的政黨與選舉制度。因此，國家身分不同也影響民主體制的結構與運作。

此外，溫特認為個人或團體身分，個人身分本意，如果是組織則屬團體身分一是由自行組織、均衡的結構建構的行為體。這種身分是以物質為基礎，對個人來說，是他的身體；對國家而言是諸多個人與領土的集

⁵ 范勇鵬，「人民要論：中國特色社會主義民主為什麼富有生命力」，2019 年 4 月 27 日下載，
《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1205/c40531-30443075.html>。

⁶ 彭思舟，「中國政治體系」，在張五岳、吳建忠等編，中國大陸研究（第五版）（新北：新文京開發，2016 年），頁 98-100。

合。⁷ 就如大陸為單一政黨的體制國家類型身分的建構，大陸堅持單一政黨的社會主義的制度，以「民主集中制」實施政治體制運作。換言之，中國共產黨所領導單一政黨團體身分，在黨的絕對領導下中央主政決策較易落實政策的一致性，相對的，也形成西方國家認定為非民主化由單一政黨的決策模式。同時，也存在於大陸推行「政左經右」體制的矛盾。換言之，「政左經右」之左，就是建構「以單一政黨專政之左與促進經濟發展之右」的手段；來達成「以促進經濟發展之右與維繫單一政黨永續執政之左」的目標。因此，檢視「政左經右」若形成左右不分、政經糾結不清，也會影響中共政權的延續性與正當性。

相較的，美國從 1783 年獨立建國至今，其政權類型都是屬於資本主義的民主國家。其對經濟市場主張自由市場經濟，在政治制度上則是建立在民主體制的選舉制度。換言之，美國憑其殖民地上市鎮的「草根式」民主，重造一個主權權力分散多元的、聯邦體制的新國家，並為此新國家制定一部憲法，體現了主權在民的憲政原則。⁸ 事實上，美國是三權分立國家，行政權屬於總統，即總統負實際行政責任，美國總統在法律位階為國家最高行政首長，總攬所有行政大權，並負全部行政責任；國家政策亦由其決定。⁹

不可諱言，美國標榜自由市場的資本主義與民主體制共有的普世價值，進而影響對外政策實踐；相較的，大陸實施一黨主政下「有特色社會主義」的制度，提升全球經濟影響實力。換言之，美「中」兩國在國際無政府情況下以不同的政治體制身分關係，從而影響其下的國家客觀與主觀利益，主導美「中」兩國建構不同的政策作為。因此，美「中」民主體制認知有所不同，美「中」貿易戰擴大，也呈現出美「中」兩國體制不同彼此競爭與對抗局面。事實上，美國大部分媒體認為崛起的大陸必須推行民

⁷ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 224-230.

⁸ 蔡英文，「政治的代表性與自由民主體制：施密特、鄂蘭與勒弗論國家與人民的關係」，政治與社會哲學評論（臺北），第 32 期（2010 年 3 月），頁 7。

⁹ 林明煌，憲法與立國精神（新北：華立圖書，2014 年），頁 186。

主體制深化，著重人權、選舉、政黨制度及新聞自由變革，才能符合美國的利益，大陸則一直堅持要走「有特色的社會主義」民主制度。美「中」兩國對於民主體制建構存在於價值與制度所引起的鬥而不破局面。

二、美「中」兩國互動與建構主義共構關係

溫特在 1987 年發表的專文「國際關係理論中的代理結構問題」(The Agent-Structure Problem in International Relations Theory)、並於 1992 年發表的專文「無政府狀態是國家造成的：權力政治的社會建構」(Anarchy is What State Make of It: The Social Construction of Power Politics)、復於 1995 年又發表的專文「建構國際政治」(Constructing International Politics)、以及 1999 年再發表他的理論專著《國際政治的社會理論》(Social Theory of International Politics)，將建構主義彙整而集之大成。¹⁰

基此，溫特將建構主義觀點說明國家身分有四種，包括：個人或團體身分、類屬身分、角色身分、集體身分等。¹¹ 首先，個人或團體身分而言，中國共產黨所領導單一政黨團體身分，在黨的絕對領導下中央主政決策較易落實政策的一致性，並無立即產生政治危機發生的可能。其次，類屬身分而言，大陸屬於社會主義國家與發展中的大國，也就是大陸要堅持走向社會主義道路，而不是以西方的資本主義的民主模式的認知。再次，角色身分而言，大陸期望建立負責任大國的身分，以行銷「有特色社會主義」制度的成效，以提高國際形象作用。最後，集體身分而言，美國發動反恐戰爭希望藉由這場擴及全球的戰爭以消弭動盪，也符合北京的利益。美「中」雙方雖民主體制認知有所不同，但在國家利益前提下也呈現出反恐聯盟的集體身分。

¹⁰ See Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol.41, No.3,1987,pp.335-370; Alexander Wendt, "Anarchy is What State Make of it: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46,No.2, Spring1992,pp.391-425; Alexander Wendt, "Constructing International Politics," *International Security*, Vol.20,No.1, Summer,1995,pp.71-81; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

¹¹ Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 224-230.

同時，溫特又認為客觀國家利益，包括：生存、獨立自主、經濟財富、集體自尊等四項，最主要是決策者的主觀判斷，才能確定國家的主觀利益。¹² 事實上，國家的主觀利益依決策者來認定，美「中」兩國領導人政治背景與主觀認定也影響政策走向。2012年習近平當選中共中央總書記、中央軍事委員會主席；並於2013年當選國家主席、國家軍委主席；2017年連任中共中央總書記；且於2018年又連任國家主席。不過，大陸政權性質與領袖個人專擅的特徵，使這種體制本身的運作就不太穩定。是以，大陸政權的體制本身所能帶來權力基礎就很脆弱，¹³ 2018年3月習近平以原先的「小組治國」變更為「委員會治國」，開始政治體制之變。¹⁴ 換言之，大陸在共產黨領導下政治體制變革也形成黨國一體與黨國不分的體制。因此，大陸如果要達到民主化制度全面實施，終究無法迴避多黨政治競爭與選舉制度變革。

相較的，2008年美國民主黨總統候選人歐巴馬（Barack Obama）成功當選為美國總統，成為美國有史以來第一位非洲裔總統；2012年歐巴馬又成功連任美國總統。2016年共和黨總統候選人川普（Donald Trump）贏得了大選，擊敗民主黨對手希拉蕊（Hillary Diane Rodham Clinton）。也完成兩大黨的政黨輪替。因此，政黨政治是美國政治制度的特色，各政黨不僅操縱著選舉，從中選舉自己的政治代言人，特別是藉由兩大政黨之間相互制衡維繫著政治穩定。

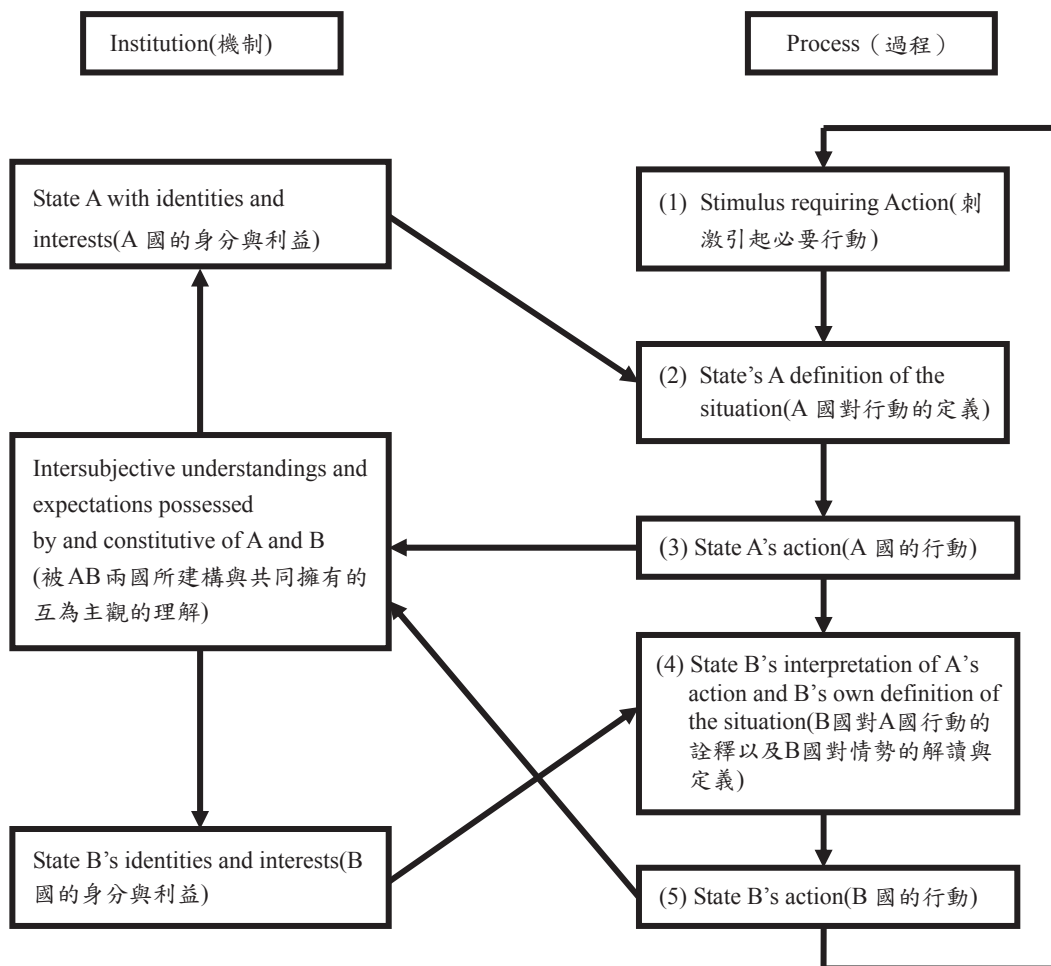
因此，本文藉由溫特提出的國際行為，在相互之間的機制運作（institutions）與互動過程（process）下，兩個行為體基於相互之間的身分與利益的認知，透過機制與過程共構圖，瞭解美「中」雙方建構的動機與行為的產生過程，如圖1。

¹² Wendt, *Social Theory of International Politics*, p.235.

¹³ 董立文，「習近平集權之路的挑戰與不確定性」，臺灣國際研究季刊（臺北），第12卷第3期（2008年/秋季號），頁1。

¹⁴ 習近平推出黨政機構改革及方案，建立新的委員會：中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央和國家機關工作委員會等，還將此前的四個領導小組，即中央全面深化改革領導小組、中央網路安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組，全部在黨和國家機構改革中升格為委員會。參見江迅，「中國政治變革新浪潮 中共進入權力重構期」（2018年6月17日），2019年4月20日下載，《亞洲週刊》，https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1528343227744。

圖 1 國際行為體的機制與過程共構圖



資料來源：Alexander Wendt, "Anarchy is What State Make of it : The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2, Spring (1992), p.406.

說明：1、「機制」與「過程」兩者共同運作，進而影響行為體的「身分」與「利益」。

2、從過程面來分析，行為體受到刺激引發必要行動，引導 A 國對於情勢的界定，進而指導 A 國的行動；由於 A 國的行動，讓 B 國去解讀 A 國行動意涵，B 國同時也對情勢有其自我的解讀，從而指導 B 國行動。

3、從機制面分析，A、B 兩國的行動結果，促成 A、B 兩國擁有與建構之互為主觀的理解與期待；進而指導 A、B 兩國形成其各自的身分與利益。

4、機制與過程面共同分析，A 國所具有的身分與利益，再度影響其對情勢的定義，進而指導 A 國的行動；B 國所具有的身分與利益再度影響 B 國對 A 國行動的解讀，以及 B 國本身對於情勢的研判；進而再度指導 B 國的行動，並再次循環引發刺激與必要行動。

肆、國際無政府文化影響大陸民主體制因素

建構主義者認為，身分與利益兩個概念是相輔相成的，要探討的是行為體如何互動產生作用。¹⁵ 建構主義強調無政府文化促成國家身分的形成，尤其在國際無政府文化主導國家角色與集體身分的建構，因為此兩種身分，都必須在國際環境下與他國互動才得以完成。基本上國際無政府文化影響大陸民主體制建構的因素，包括：國際戰略情勢的變動、大陸推動「一帶一路」倡議、大陸介入國際事務影響力等三個因素：

一、國際戰略情勢的變動

2017 年 12 月美國川普政府發布《美國國家安全戰略》報告指出：大陸在南海島礁擴建、經濟貿易自由化的威脅，地區穩定和其他國家主權等作為，加上大陸軍事現代化快速進展，主要在限制美國進入該區域。¹⁶ 對於國際戰略情勢的變動也形成美「中」競逐的對抗態勢。事實上，美國學者艾利森 (Graham Allison) 曾用「修昔底德陷阱」(Thucydides's Trap) 來比喻當前美「中」關係面臨的危險。若美「中」兩國依照過去 10 年的發展情況延續，很難避免「修昔底德陷阱」不會發生。¹⁷ 就如 2018 年 3 月美「中」貿易戰衝突開始，川普對大陸採取強硬貿易制裁措施，支持度不降反升，民主與共和兩黨政策之爭意見不同，唯獨兩黨在「中國問題」看法相一致。

然而，美國認為大陸離不開美國市場並對大陸持續施壓，大陸在黨的領導下也啟動擴大內需措施，似乎也因應可能的衝突影響政經發展而影響其政治穩定性。換言之，大陸採取馬列無產階級專政教條加上開放市場經

¹⁵ Wendt, *Social Theory of International Politics*, p.231.

¹⁶ The White House, "National Security Strategy of the United States of America," (2017/12/18), visited date: 2018/10/15, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>。

¹⁷ Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2017), pp. 4-14.

濟的模式，預判大陸會以一黨主政下刺激內需成為經濟成長主要動能，以及擴大開放進口、讓經濟增長模式得到轉型。

二、大陸推動「一帶一路」倡議

大陸自 2013 年推出「一帶一路」(the Belt and Road, B&R)¹⁸ 倡議，2017 年 3 月聯合國安理會一致通過第 2344 號決議，推動「一帶一路」建設加強區域合作。2018 年 6 月大陸召開上海合作組織將「一帶一路」列入宣言，顯示出一個新的當代「中國」朝貢體系的顯現，不經讓人感受到「中國崛起」的客觀事實也顯見後西方世界的來臨。¹⁹ 換言之，朝貢體系為古代中國與周邊國家之間以朝貢與賞賜的名義進行貿易，具有濃厚的中心主義與優越自負的色彩，²⁰ 顯見大陸係以繼承中國古代朝貢體系的模式，進行外交與貿易事務提供了實踐的理論基礎，藉以向外發展「一帶一路」倡議，建立各個區域發展的影響力。

隨著大陸整體國力提升，2017 年川普轉向推動的「印度太平洋」(Indo-Pacific) 戰略拉攏大陸周邊國家，阻礙「一帶一路」倡議推展。²¹ 此一「印度太平洋」戰略作為成為美國亞洲新外交戰略架構，以確保美

¹⁸ 「一帶一路」英文譯法中國統一將「絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路」英文全稱譯為“the Silk Road Economic Belt and the 21st-Century Maritime Silk Road,”「一帶一路」簡稱譯為“the Belt and Road”，英文縮寫用“B&R”。請參閱中華人民共和國國家發展和改革委員會，「我委等有關部門規範『一帶一路』倡議英文譯法」，(2015 年 9 月 21 日)，2018 年 10 月 16 日下載，《西部開發司子站》，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201509/t20150921_751695.html。

¹⁹ 翁明賢，「從三後看全球戰略格局」(2017 年 5 月 24 日)，2018 年 10 月 16 日下載，《臺灣戰略研究學會》，<http://taiwan-strategy.com/news/2017-05-24/9-%E5%BE%9E%E4%B8%89%E5%BE%8C%E7%9C%8B%E5%85%A8%E7%90%83%E6%88%B0%E7%95%A5%E6%A0%BC%E5%B1%80>。

²⁰ 中國朝貢體系：中西學界咸認為「中國世界秩序」(Chinese world order) 理論，係以中國為中心的世界秩序中，處理與周邊地區關係，或者說與「非中原」民族之間的關係時，中國都帶有濃厚的中心主義與優越自負的色彩。同時具有「等級制」與「同心圓」的特質，分為中原地帶、內陸亞洲地帶與外圍地帶，由內向外擴散，並藉由朝貢制度、朝貢貿易、冊封、宗藩（內、外藩）等模式來呈現。請參閱林孝庭，「朝貢制度與歷史想像：兩百年來的中國與坎巨堤 (1761-1963)」，中央研究院近代史研究所集刊（臺北），第 74 期（2011 年），頁 42。

²¹ 陳蔚芳，「臺灣面對亞太戰略變局之雙贏戰略」，發表於探討「中」、美亞太博奕新情勢與兩岸局勢前瞻論壇（臺中：中興大學當代中國研究中心，2018 年 9 月 13 日）。《中共研究》，第 52 卷第 5 期（2018 年 9 月），頁 132。

國在亞洲地區的主導地位。2018年8月美國總統川普簽署《2019財政年度國防授權法案》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAAFY2019),²² 該法案廣泛被視為每年必須通過和批准的外交和國防政策法案之一。特別是關於大陸的言論批評,指責北京採用包括軍事現代化、間諜活動和掠奪性經濟政策的「全國長期戰略」(all-of-nation long-term strategy)來破壞美國國外的利益。²³ 因此,美「中」兩國因應複雜之政治戰略及安全議題及潛在衝突危機的可能,也產生彼此敵對又競爭的霍布斯與洛克的無政府文化的關係。

三、大陸介入國際事務影響力

大陸積極參與國際事務有助於推動它所期盼的多邊世界角色地位,建立和諧世界主張。大陸將多邊組織當成不斷進行安全保障的機構,可以獲得關鍵經濟投入管道,限制美國在某些地區的影響力,擴大大陸在區域的綜合影響力。²⁴ 不過,大陸決策者認為目前的趨勢明顯有利於多邊體系形成。因為新興強權正在茁壯,美國國力相對逐漸衰弱。美國目前在國際事務仍具相對主導地位,也引起大陸採取不同程度因應,以更積極態度介入國際事務。²⁵ 大陸接手區域整合發言權或許僅是時間問題而已,它是否可能繼續推動具「中國特色的社會主義」,建構另一個具中國特色的東亞體系,也值得進一步深思。²⁶

其實,大陸強調多邊國際政治體系思維,其實很多都是挑戰美國稱霸

²² U.S. Department of Defense, “*President Signs Fiscal 2019 Defense Authorization Act at Fort Drum Ceremony*,” (2018/8/13), visited date: 2018/10/16, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1601016/president-signs-fiscal-2019-defense-authorization-act-at-fort-drum-ceremony/>。

²³ Robert Sutter, “*115th U.S. Congress Aligns with Trump in Targeting China*,” (2017/9/7), visited date: 2018/10/16, <https://japan-forward.com/115th-u-s-congress-aligns-with-the-trump-in-targeting-china/>。

²⁴ 戴振良,《中國國家安全戰略研究》,頁270。

²⁵ Evan S. Medeiros, *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification* (Santa Monica, CA: RAND, 2009), p.30.

²⁶ 蔡東杰,「近期中國對亞洲外交政策及其影響」,《全球政治評論》(臺中),特集001期(2015年3月),頁24。

的戰略考量。同時，認為美國推行普世價值的人權、民主、自由主義市場的制度，採取單邊主義的作為，違背國際秩序規範；相對的，大陸決策者認為「有特色社會主義」制度是實現市場經濟、民主集中制、大國外交的多邊主義，及延續「新安全觀」、「和諧世界」、「中國夢」的施政指導原則，以維持和平的國際環境，建立國際政經新秩序。²⁷ 不過，美「中」兩國在多邊國際政治體系觀念上有不同的認知，彼此間矛盾也同時存在，也就是存在於建構相互間競爭與合作的角色關係。

伍、民主體制與美「中」兩國互動檢證

影響美「中」民主體制建構分析後，本文依前述「圖 1 國際行為體的機制與過程共構圖」，先以大陸為主體的身分加以分析其施行政策作為，也會影響大陸政策執行成效。相對的，美國面對大陸政策的回應，也連動的影響美「中」之間的關係。因此，透過圖 1 加以檢證，本文建構出「圖 2 民主體制下美『中』兩國互動的機制與過程共構圖」。

近年來，大陸推行「民主政治建設」的法制化，比較集中在政治「民主」的改革，改革方向以社會主義民主建設為著眼，從其內容來看包括，基層民主、協商民主和黨內民主，為了跨出這艱難的第一步，大陸國務院在 2005 年 10 月頒布《中國的民主政治建設》白皮書，內容說明了「中國人民當家作主，是在中國共產黨領導下經過艱苦卓絕的鬥爭實現的。中國的民主政治制度，是中國共產黨領導中國人民創建的。」²⁸ 大陸政權內部越來越關注民主政治制度改革的必要性，希望提高大陸在海外輿論中的正面形象。相較於美國主張民主價值也受到一些國際間質疑，也間接影響國際大國聲望與形象，是值得進一步觀察。

²⁷ 翁明賢，「民主制度與兩岸關係互動影響研究」，在翁明賢、陳振良、湯文淵等編，全民國防教育進階叢書（新北：翔宇文化，2018 年），頁 12。

²⁸ 中國國務院新聞辦公室，「中國的民主政治建設」（2005 年 10 月 19 日），2018 年 10 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/19/content_3645697.htm。

在此種情勢下，美「中」兩國依建構主義視角各取所需的：「**被美『中』兩國所建構與共同擁有的主體間的相互理解與期望**」為：大陸希望讓美國瞭解，「民主政治建設法制化」，「有特色社會主義」制度的意涵，在於強調大陸建構的民主體制的概念，以一黨主政下建構「有特色社會主義」體制有別於西方資本主義體制的優越性。換言之，大陸的民主政治制度改革的主軸是加強黨的統治地位、領導權威、以及控制能力。²⁹

因此，確認「**中國的身分與利益**」：美「中」兩國的互動過程中，雙方呈現二種角色身分：「政經競逐；鬥而不破」的態勢，形成二種相互糾結矛盾情結的角色身分關係。不過，在國際事務上美國需要大陸支持與合作，因此也給了大陸扮演世界大國角色的機會，特別是北韓的朝鮮半島中扮演重要角色。不過，在亞太戰略方面，歐巴馬主政時期推動的「亞洲再平衡」政策，川普主政時期轉向推動的「印度太平洋」戰略拉攏大陸周邊國家，企圖阻礙「一帶一路」倡議推展。美國推行亞太民主聯盟集體身分以制衡大陸崛起，也會形成美「中」兩國政治競逐的態勢，進而影響美「中」經貿關係的客觀利益。

是以，進而主導：「**(2) 中國對行動的定義**」：大陸實行民主政治建設行動意涵在於堅持中國共產黨的領導、人民當家作主和依法治國的統一原則。進一步說明大陸的政黨制度既不同於西方國家的兩黨或多黨競爭制度，也有別於一些國家實行的一黨制，提出中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度，以社會主義協商民主多層制度化發展。³⁰ 換言之，中共一黨主政下政治權利必須絕對的集中，主張共產黨領導和人民民主專政的體制和理論，亦即領導階層必須保持最大的權力。各級黨委實行集體領導和

²⁹ 徐斯儉，「十六大前後中國政治改革的動向」，在丁樹範編，胡錦濤時代的挑戰（臺北：新新聞文化，2002年），頁125。

³⁰ 中共中央辦公廳，「關於加強社會主義協商民主建設的意見」（2015年6月25日），2018年10月22日下載，《中央政府門戶網站》，http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/25/content_2884343.htm。

個人分工負責相結合的制度。³¹ 事實上，大陸存在於「政左經右」體制的分歧，也建構黨內一定程度的民主改革進展，同時也賦予人民更多的權利與輿論自由，進一步改善社會經濟結構、法制結構的問題，成為大陸必須面對的難題。

因此，主導「(3) 中國的行動」：2018 年 3 月美「中」貿易衝突爆發以來，美「中」貿易戰摩擦已全面提升超越政治與軍事多層面摩擦，進而威脅到整個大陸國家安全層面。換言之，大陸領導人也面臨內、外政權治理的威脅與挑戰。習近平強調貿易戰升級，必須「咬緊牙關，強硬維護不對等不公平」；同時提出「堅持走自力更生的道路」³² 加以因應。

賡續，依序進入至「(4) 美國對中國行動的詮釋以及美國對情勢的解讀與定義」：美國對大陸行動認定，運用貿易戰升溫對整個情勢而言，基本上，美「中」兩國維持「鬥而不破」的態勢，但是摩擦升級導致失控也可能導致美國與大陸發生軍事對峙，這項作為的影響也難以想像。³³ 因此，為因應可能發生情勢變化，美國進行亞太戰略調整。川普也試圖在亞太地區運用「印度太平洋」戰略形成對大陸的戰略圍堵態勢，企圖阻礙「一帶一路」倡議推展，以提升美國在亞太地區主導地位，及制衡大陸，以避免形成地區不穩定的因素。

於是，形成「(5) 美國的行動」：美國針對大陸建構「有特色社會主義」的民主體制互信不足，要建立意識形態認知合者共存的作為，似乎是不可能達成。涉及到美「中」兩國始終在一些意識形態、民主體制、價值觀等議題上存在著一些分歧和矛盾。美國的行動在於建構亞太民主

³¹ 戴振良，「中共十八大後中美互動關係之探討：以建構主義觀點分析」，在翁明賢編，*戰略安全理論建構與政策研析*（新北：淡江大學出版中心，2013 年），頁 376。

³² 「自力更生」是毛澤東在 1935 年發表的「論反對日本帝國主義的策略」報告中最早提出的；1959 年，毛澤東在讀蘇聯「政治經濟學教科書」的談話中再次強調「自力更生」。乘桴，「觀點：習近平考察廣東後面臨抉擇」（2018 年 10 月 26 日），2018 年 11 月 11 日下載，《BBC NEWS—中文》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45990783>。

³³ Gary Hart, *The fourth Power: A Grand Strategy for the United States in the Twenty-First Century* (New York: Oxford University Press, 2004), p. 97.

集體安全身分與利益；連結日本、南韓等國家建立安全合作的同盟關係。美國的行動也企圖將臺灣納入亞太民主同盟關係，期望促使大陸民主化發展進程，循序漸進達到「共有理解」的認知，進而能維護臺海和平與穩定發展。

基此，大陸的行動加上美國行動的結合，又再度調整：「被美『中』兩國所建構與共同擁有的主體間的相互理解與期望」：美國進行亞太戰略調整與轉向。基本上，美國對於「中國特色社會主義」的民主體制產生質疑，導致華盛頓對北京非善意的刺激因應，於是「(1) 刺激引發下的行動」：因為華盛頓對北京的行動信心較不足，採取一連串不友善的行動之後，再度引發北京的反感與反應。基本上，透過以下「圖2 民主體制下美『中』兩國互動的機制與過程共構圖」顯示出美「中」兩國隨著不同身分與利益考量，指導相異的實際行動，也因而引起後續的連鎖變化。

其次，就「機制與過程互動關係」循環圖而言，依序從「(1) 刺激引發下的行動」論述，從美國的觀點來看，向海外散播自由價值和民主體制，往往是促進美國經濟與安全利益的實踐。美國向來主張民主是普世價值，其他國家應該體認美國利益和全球利益密不可分是必然的結果。重要的是，就大陸的觀點，儘管美國散播自由價值到全世界，的確也有助於國際穩定，但大陸無法完全接受美國的主張。³⁴ 顯見美國運用宣揚自由與民主價值觀，也對大陸實施一黨專政的社會主義政權形成對抗與挑戰。

因此，導致過程共構流程再次的形成「(2) 中國對行動的定義」：基本上，大陸對民主行動的定義和美國不同。大陸自我認定不排拒民主，但卻認為民主一向是相對且特殊的；因此，它必須順應特定國家的國情並且能加以相容。簡言之，大陸無法認同美國價值是普世價值。事實上，北京強調將只依據「有特色社會主義」民主政治體制的目標推動改革。

³⁴ Russell Ong, *China's Strategic Competition with the United States* (Oxon: Routledge, 2012), p. 26.

換言之，大陸自稱是世界上唯一的社會主義國家、最大的發展中國家及國際行為也具有一定程度影響力的國家，大陸要堅持走向社會主義道路，在意識形態領域中堅持選擇自我發展道路的主張，而不是以西方的民主體制為普世價值，就形成對美國和西方的重大挑戰。

於是進行實際「**(3) 中國的行動**」：大陸領導人始終堅持人民當家作主，堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一是社會主義政治發展的必然要求。必須堅持「中國特色社會主義」政治發展道路。³⁵ 也就是說，大陸持續建構「有特色社會主義」民主體制類屬身分屬性。

接著，針對大陸的具體行動，又回到「**(4) 美國對中國行動的詮釋以及中國對情勢的解讀與定義**」：美國可以選擇在世界上應該扮演的角色，或是提出自己想扮演的角色，也就是一個致力於提供機會與民主自由的角色；³⁶ 相對地，美國標榜自由民主的擁護者，而且不時運用武力將其價值觀散播到全球各地。³⁷ 因此，美國致力於提供自由民主的制度，以武力為後盾，藉由散播資本主義模式的民主國家體制，期望維持不變的大國地位。

於是「**(5) 美國的行動**」：美國依《2019 財政年度國防授權法案》指責北京採用包括軍事現代化、間諜活動和掠奪性經濟政策的戰略作為來破壞美國國外的利益。美國將持續操作強調民主與人權的普世價值，宣揚民主體制的優越性，美國行動認定其他國家的人民應當效法所實行的制度，尤其是社會主義國家。相對的，大陸迄今仍舊被美國評定為基本政治權利缺乏及基本公民自由遭到剝奪的不自由國家。

所以，由「**(3) 中國的行動**」加上「**(5) 美國的行動**」交相運作結

³⁵ 「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」，(2017 年 10 月 27 日)，2018 年 10 月 22 日下載，《中國政府網》，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

³⁶ Hart, *The fourth Power : A Grand Strategy for the United States in the Twenty-First Century*, pp. 58-59.

³⁷ Ong, *China's Strategic Competition with the United States*, p. 25.

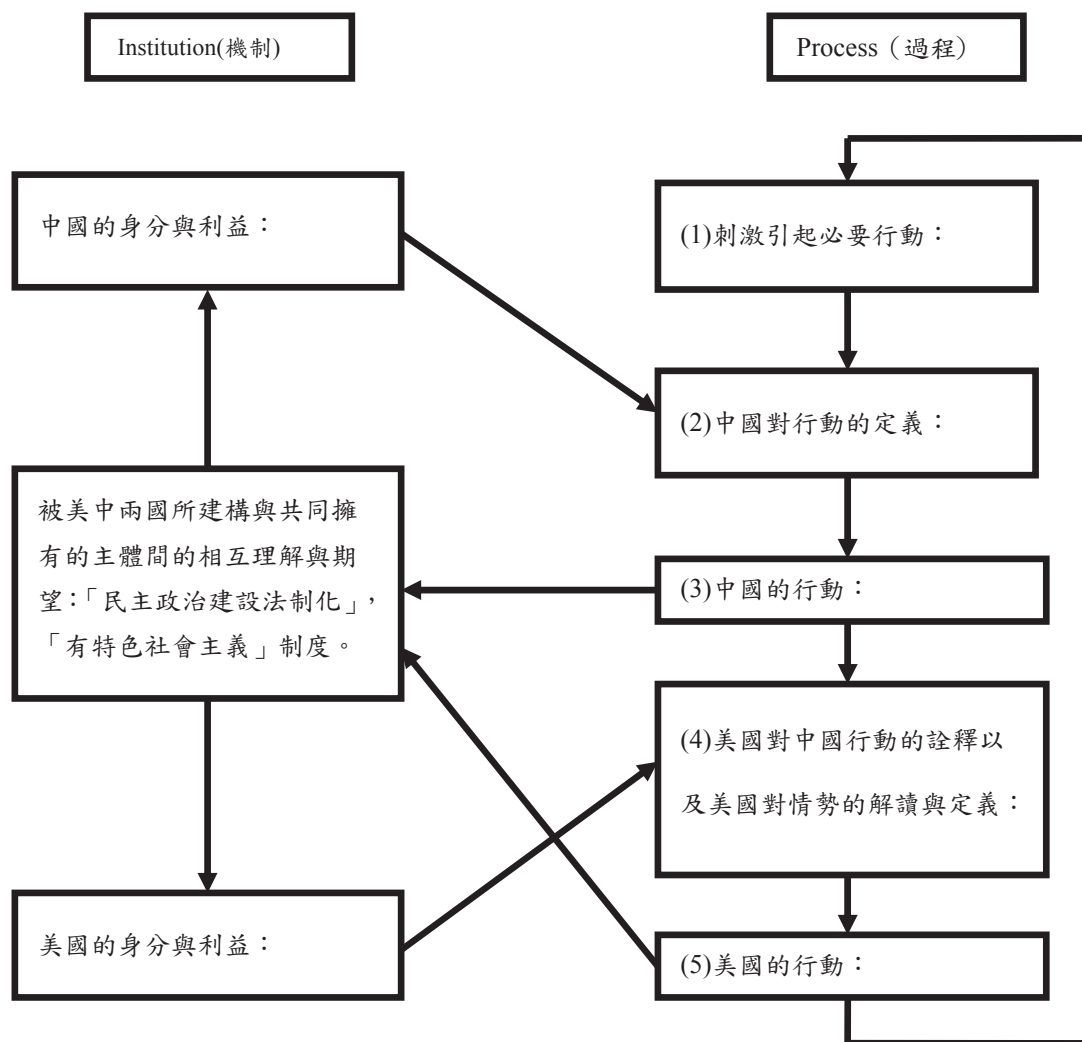
果，再度影響「被美『中』兩國所建構與共同擁有的主體間的相互理解與期望」：基本上，大陸建構的民主體制的概念在於，「民主政治建設法制化」，「有特色社會主義」制度等面向，作為行動的詮釋，亦即透過與美國多層面的互動，以及參與國際及區域組織的傳達大陸「有特色社會主義」民主體制的重要訊息。換言之，大陸在國際間持續宣傳穩固掌控政治體制加以市場經濟的「有特色社會主義」模式，比起西方式民主政體加市場經濟的模式更受歡迎。就如 2008 年國際金融危機，可突顯「北京共識」（Beijing Consensus）對「華盛頓共識」（Washington Consensus）的挑戰，換言之，大陸對美國實施「中國模式」的挑戰，將使西方模式無人問津。³⁸不過，美「中」關係錯綜複雜，「中國模式」或西方模式制度的優劣至今仍未有定論。

因此，美「中」兩國具有戰略競逐意涵；於是，雙方主體間相互理解與期望發生變化，影響各自主導雙方的「身分與利益」的變化，更加提升美「中」兩國競爭與對抗的趨勢。由於中共一黨專政的「有特色社會主義」認知，也影響美國在亞太戰略的布局，美國也無法抵擋此一發展趨勢，從而再度牽動美「中」兩國下一波的互動過程。

基本上，透過上述分析習近平主政下，美「中」兩國身分與國家利益與其對雙方政策作為，經由機制與過程互動歷程，檢證「**圖 2 民主體制下美『中』兩國互動的機制與過程共構圖**」的適用性，說明機制與過程是形成民主體制下美「中」雙方的互動關係的流程，從美「中」兩國的互動歷程中也形成一定程度的影響。換言之，建構主義認為國家唯有建立與他國之間的適當身分關係，才能有效制定出國家利益與戰略。因此，透過機制與過程共構圖，瞭解美「中」兩國所建構「民主體制」的動機與行為的產生過程。

³⁸ John G. Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1, 2008, pp. 23-37.

圖 2 民主體制下美「中」兩國互動的機制與過程共構圖



資料來源：筆者整理自 Alexander Wendt, "Anarchy is What State Make of it : The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2, Spring (1992), p.406.

陸、結語

本文藉由溫特的身分建構主義理論途徑，國際無政府文化互動下，相互認知與理解，影響身分與利益變化，形成戰略與政策變化的循環過程。根據建構主義國際行為體在相互之間的機制運作與互動過程下，兩個行為

體基於相互之間的身分與利益的認知，本文檢證習近平主政下，美「中」兩國身分與國家利益與其對雙方政策作為，經由機制與過程的互動歷程與產出，「圖2 民主體制下美「中」兩國互動的機制與過程共構圖」，具有分析性與驗證性。

首先，探討習近平主政時期加強落實「民主政治建設法制化」，「有特色社會主義」制度，進而實現中華民族偉大復興的「中國夢」邁進。2013年大陸推出「一帶一路」倡議，到2018年召開上海合作組織宣言，已全面推展「一帶一路」戰略作為。事實上，若單純將朝貢體系與「一帶一路」相互關聯的論述有待商榷。古代朝貢體系以具有中心主義與優越自負的色彩，進行朝貢與賞賜的貿易行為模式，就歷史視角而言，大陸試圖運用朝貢體系模式，將「一帶一路」沿線國家成為附庸國是值得商榷之處。

是以，大陸民主體制是建構在一黨專政下社會主義制度的前提，是以西方資本主義的市場模式下進行經濟轉型的體制，而非移植西方模式所主張多元主義或多黨政治的體制。但是，根據建構主義身分主導利益，利益決定政策走向，如果大陸不能理解國家身分的認知，就無從達成國家利益的實現。換言之，大陸民主體制面臨政治與經濟的雙面刃影響，在一黨專政下也面臨「政左經右」、「政右經右」、「政右經左」、「政左經左」等的困境中。³⁹ 習近平未來將如何進一步實施大陸民主體制的改革走向，仍有待的觀察與研究。

其次，美國認為提倡民主與人權是普世價值，其他國家也必須體認美國利益和全球密不可分是必然的結果，因此主張向海外散播自由價值和民主體制，往往是促進美國經濟與安全利益的實踐。其他民主體制政府多半體認美國利益和全球利益密不可分是必然的結果。但是，美國致力於提供自由民主的制度，以武力為後盾，藉由散播資本主義模式的民主國家體制優越性，以維持美國在世界的領導地位不可撼動。

（107年11月23日收稿、108年1月3日/3月28日修正、108年5月7日接受）

³⁹ 徐淑敏，「中國大陸政經制度類型與習近平的制度趨向分析」，臺灣國際研究季刊（臺北），第12卷第12期（2016年/夏季號），頁86-95。

參考書目

中文部分：

書籍

呂亞力，2002。政治學。臺北：三民。

林明煌，2014。憲法與立國精神。新北：華立。

戴振良，2014。中國國家安全戰略研究。新北：華立。

專書論文

陳振良，2018。「新情勢下台灣的外交戰略」，翁明賢、陳振良、湯文淵等編，全民國防教育進階叢書。新北：翔宇文化事業股份有限公司，頁 143-153。

翁明賢，2018。「民主制度與兩岸關係互動影響研究」，翁明賢、陳振良、湯文淵等編，全民國防教育進階叢書。新北：翔宇文化事業股份有限公司。頁 11-27。

彭思舟，2016 年。「中國政治體系」，張五岳、吳建忠等編，中國大陸研究（第五版）。新北：新文京開發出版股份有限公司。頁 91-108。

戴振良，2013。「中共十八大後中美互動關係之探討：以建構主義觀點分析」，翁明賢編，戰略安全理論建構與政策研析。新北：淡江大學出版中心。頁 345-386。

專書譯著

Gilpin, Robert 著，武軍、杜建平、松寧等譯，1994。世界政治中的戰爭與變革（War and change in world politics）。北京：中國人民大學出版社。

Ranney, Austin 著，胡祖慶譯，1992。政治學（Governing：an introduction to political science）。臺北：五南。

Thurston, Anne F. 著，陳孝燮譯，2005 年。美國政治印象下的中國民主。Carola McGiffert 編，陳孝燮譯。美國政治印象中的中國（China in the American Political Imagination）。臺北：國防部史政編譯室。

期刊論文

徐淑敏，2016年/夏季號「中國大陸政經制度類型與習近平的制度趨向分析」，臺灣國際研究季刊（臺北），第12卷第12期，頁73-101。

許國賢，2008/6/1。「民主統治與防衛式人民主權」，東吳政治學報（臺北），第26卷第2期，頁1-38。

董立文，2008年/秋季號。「習近平集權之路的挑戰與不確定性」，臺灣國際研究季刊（臺北），第12卷第3期，頁1-21。

蔡英文，2010/3/1。「政治的代表性與自由民主體制：施密特、鄂蘭與勒弗論國家與人民的關係」，政治與社會哲學評論（臺北），第32期，頁1-63。

蔡東杰，2015/3/15，「近期中國對亞洲外交政策及其影響」，全球政治評論（臺中），特集001期，頁17-30。

研討會論文

翁明賢，2018/5/19。「解構中美國際互動下習近平的國家安全思維：以『一帶一路』與『印太區域』的建構為例分析」，2018年淡江戰略學派年會第十四屆紀念鈕先鍾老師國際學術研討會。新北：淡江大學國際事務與戰略研究所。頁119-136。

陳蔚芳，2018/9/13。「臺灣面對亞太戰略變局之雙贏戰略」，探討「中」、美亞太博奕新情勢與兩岸局勢前瞻論壇，臺中：中興大學當代中國研究中心。《中共研究》，第52卷第5期（2018年9月），頁99-136。

新聞文章

中國國務院新聞辦公室，2005/10/19。「中國的民主政治建設」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/19/content_3645697.htm>。

中共中央辦公廳，2015/6/25。「關於加強社會主義協商民主建設的意見」，《中央政府門戶網站》，<http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/25/content_2884343.htm>。

中評電訊，2012/11/22。「中國發展路線圖將為東盟帶來新機遇」，中國評論新聞網，<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1023/1/3/2/102313244.html?coluid=93&kindid=7491&docid=102313244>>。

中華人民共和國國家發展和改革委員會，2015/9/21。「我委等有關部門規範

『一帶一路』倡議英文譯法」，西部開發司子站，<http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201509/t20150921_751695.html>。

江迅，2018/6/17。「中國政治變革新浪潮 中共進入權力重構期」，亞洲週刊，<https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1528343227744>。

李棟、閔嘉琪，2018/3/21。「第十三屆全國人民代表大會第一次會議決議（2018年3月20日第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過）」，人民網，<<http://lianghui.people.com.cn/2018npc/BIG5/n1/2018/0321/c417507-29879353.html>>。

翁明賢，2017/5/24。「從三後看全球戰略格局」，臺灣戰略研究學會，<<http://taiwan-strategy.com/news/2017-05-24/9-%E5%BE%9E%E4%B8%89%E5%BE%8C%E7%9C%8B%E5%85%A8%E7%90%83%E6%88%B0%E7%95%A5%E6%A0%BC%E5%B1%80>>。

師霞，「什麼是黨的民主集中制原則？」，中國共產黨新聞網，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64156/64157/4418487.html>>。

乘桴，2018/10/26。「觀點：習近平考察廣東後面臨抉擇」，《BBC NEWS — 中文》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45990783>>。

習近平，2017/10/27。「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm>。

郭震遠，2018/7/23。「中美關係正在發生的重要變化及其前景」，臺灣中國評論網，<http://www.crntt.tw/doc/1051/2/2/8/105122856_2.html?coluid=245&kindid=14256&docid=105122856&mdate=0727172147>。

曹郁芬，2018/3/17。「川普簽署《臺灣旅行法》鼓勵美臺各層級互訪」，自由時報，<<http://m.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2368025>>。

霍小光、張旭東、朱基釵，2018/3/16。「奮進在新時代的浩蕩春風裏——習近平總書記同出席2018年全國兩會人大代表、政協委員共商國是紀實」，新華網，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-03/16/c_1122548945.htm>。

戴振良，2017/2/12。「臺灣最佳地位…美中日的樞紐」，《聯合報新聞網》，
<https://udn.com/news/story/7339/2279462?from=udn-catelistnews_ch2>。

英文部分

書籍

- Allison, Graham., 2017, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*. New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- Bemstein, Richard and Ross Minro., 1997. *The Coming Conflict with China*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hart, Gary., *The fourth Power : A Grand Strategy for the United States in the Twenty-First Century*. New York : Oxford University Press, 2004.
- Medeiros, Evan S., 2009. *China's International Behavior : Activism, Opportunism, and Diversification*. Santa Monica, CA : RAND.
- Ong, Russell., *China's Strategic Competition with the United States*. Oxon : Routledge, 2012.
- Wendt , Alexander., 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, UK : Cambridge University Press.

專書論文

- Yang, Jiemian. "Challenges for Sino-U.S. Relations : Issues and Problems ," in *National Defense University ,Asian Perspectives on the Challenges of China (Washington, D.C. : National Defense University Press, 2001)*, pp.69-85.

期刊論文

- Glaser, Charles, 2011. "Will China's Rise Lead to War ? Why Realism Does Not Mean Pessimism," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, Mar./Apr., 2011, pp. 80-91.
- Ikenberry, John G., 2008. "The Rise of China and the Future of the West Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, pp. 23-37.
- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol. 41, No. 3, pp. 335-370.
- . 1992. "Anarchy is What State Make of it : The Social Construction of Power

Politics,”International Organization,Vol.46, No.2,pp.391-425.

— — . 1995."Constructing International Politics," International Security, Vol.20,No.1, pp.71-81.

新聞文章

Bohan,Caren ,David Brunnstrom.,2016/12/11.“Trump says U.S. not necessarily bound by 'one China' policy,”World News, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china/trump-says-u-s-not-necessarily-bound-by-one-china-policy-idUSKBN1400TY>> 。

Bolton,John, 2016/1/20,“Revisiting the ‘one China’ policy,”Taipei Times, <<http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2017/01/20/2003663429/1>> 。

Michael J. Green,Kathleen H. Hicks,et al, 2016/1/19, “Asia-Pacific Rebalance 2025. Capabilities, Presence, and Partnerships,” <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160119_Green_AsiaPacificRebalance2025_Web_0.pdf> 。

National Intelligence Council, 2012/12,“Global Trends 2030 Alternative Worlds,” <<http://info.publicintelligence.net/GlobalTrends2030.pdf>> 。

Robert Sutter , 2017/9/7, “115th U.S. Congress Aligns with Trump in Targeting China ,” <<https://japan-forward.com/115th-u-s-congress-aligns-with-the-trump-in-targeting-china/>> 。

The White House, 2017/12/18,“National Security Strategy of the United States of America,” <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> 。

U.S. Department of Defense, 2018/8/13, “President Signs Fiscal 2019 Defense Authorization Act at Fort Drum Ceremony,” <<https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1601016/president-signs-fiscal-2019-defense-authorization-act-at-fort-drum-ceremony/>> 。

邁向 2020 —大陸發展與兩岸關係 學術研討會

Symposium on the Mainland China Development and Cross-strait Relations

淡江大學中國大陸研究所

展望與探索雜誌社

編輯說明

當前國際及兩岸關係變化快速，面臨諸多挑戰，包括美「中」貿易衝突、各國對「一帶一路」倡議的疑慮有增無減、大陸經濟增長趨緩，社會風險升高、大陸強化對少數民族的鎮壓與控制、共軍機艦持續對臺壓迫、大陸提出「兩制臺灣方案」等，加上我國將於明（2020）年舉行總統及立法委員選舉，政黨競爭激烈。瞭解大陸發展現況以及兩岸關係的機遇與挑戰，才能更務實客觀的面對局勢變化。

淡江大學中國大陸研究所自 81 年成立以來，以培養從事大陸及兩岸文教、經貿事務之專業人才為宗旨，並與學術界、實務界密切交流，並透過學術交流活動，達成學術教學與實務結合之目標，成為國內研究大陸情勢與兩岸關係的重鎮之一。本社與該所師生共同舉辦「邁向 2020 —大陸發展與兩岸關係」學術研討會，期能掌握時勢開創未來。

是日研討會分為「大陸發展」、「兩岸關係」兩個場次，分別由中國大陸研究所李所長志強、本社郭研究員瑞華主持。本社呂發行人文忠及淡江大學王副校長高成致詞。僅將研討會內容刊出，以饗讀者，冀達相互參研之效。

「邁向 2020 — 大陸發展與兩岸關係」學術研討會

一、時間：108 年 5 月 16 日（星期四）14 時 30 分至 17 時 30 分。

二、地點：淡江大學守謙國際會議中心正大廳

三、主持人：

（一）第一場次（大陸發展）：淡江大學中國大陸研究所所長李志強。

（二）第二場次（兩岸關係）：展望與探索雜誌社研究員郭瑞華。

四、研討會論文

（一）中共「國進民退」政策對市場經濟與社會問題的衝擊與影響
（陳建甫副教授）。

（二）中共中央統一戰線工作領導小組成員單位分析（謝中仁特約研究員）。

（三）從「河內峰會」探討美、朝、「中」互動關係（楊宗新研究員）。

（四）中共對臺政策對兩岸關係的挑戰與機遇（張五岳副教授）。

（五）從中共 19 大的政治報告到「習五條」論當前中共對臺政策
（潘錫堂副教授）。

（六）從兩岸領導人言論觀察兩岸關係走向變化（莊國鼎研究員）。

歡迎詞

Welcoming Remarks

呂文忠 (Leu, Weng-Jong)

本刊發行人

淡江大學王副校長、李所長、本局郭研究委員、兩岸情勢研析處同仁，以及在座的各位教授、老師及各位同學，大家午安。今天非常高興來參加《展望與探索雜誌社》與淡江大學合辦的「邁向 2020 —大陸發展與兩岸關係」學術研討會。

調查局對兩岸及國際情勢長期關注，並由一批優秀的碩、博士調查官，對兩岸情勢深入研究。當前國際及兩岸關係面臨各種挑戰，包括大陸提出「兩制臺灣方案」、目前兩岸官方交流中斷、日「中」關係升溫、共軍加強對臺軍事威脅、境外勢力透過假訊息影響輿論，以及我國 2020 年選舉將至，政黨競爭日趨激烈等。而大陸本身所面臨的困境也不少，包括：美「中」貿易衝突、經濟情勢惡化、各種制度改革，以及各國對於「一帶一路」倡議的質疑聲浪有增無減等等。4 月底剛結束的第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，就遭到美國、英國、法國、德國、印度等大國抵制，認為「一帶一路」給接受國帶來 7 大挑戰，包括侵蝕國家主權、缺乏透明度、無法承受的財務負擔，無視當地經濟需求、地緣政治風險、負面環境影響和滋養潛在的腐敗等。上述的情勢，均對國際局勢、區域安

全、大陸及兩岸關係的發展有重大的影響。

今天本局《展望與探索雜誌社》，與淡江大學中國大陸研究所共同舉辦「邁向 2020 一大陸發展與兩岸關係」學術研討會，有這麼多的老師及同學一起參與，就中共「國進民退」政策、美、朝、「中」互動關係、中共中央統一戰線工作領導小組成員、兩岸關係、「習五條」、當前中共對臺政策等重要議題交換意見，相信大家都可以從研討會中獲得很多的收穫。

《展望與探索雜誌社》代表調查局與國內各大專院校、學術單位，已經辦過非常多場的學術研討會。今天來到淡江大學，是我們一系列與學術機構合作的一環，相關的見解對本局也有相當大的指導與啟發，研討會論文近期將在《展望與探索月刊》刊登，讓各位學者專家的研究成果能與社會大眾分享。最後感謝淡江大學共同辦理這樣一個成功的學術研討會。祝福在座的貴賓身體健康、家庭美滿，謝謝。

邁向2020—大陸發展與兩岸關係 學術研討會



邁向2020—大陸發展與兩岸關係 學術研討會





中共「國進民退」政策對市場經濟 與社會問題的衝擊與影響

The Impact and Influence of the CPC's "the State Advances as the Private Sector Retreats" Policy on the Market Economy and Social Issues

陳建甫 (Chen, Chien-Fu)

淡江大學中國大陸研究所副教授兼新南向與一帶一路研究中心主任

壹、中國大陸正面臨「百年未有之大變局」

中共中央總書記習近平在 2019 年新年賀詞中，罕見的說中國大陸（以下簡稱大陸）正面臨「百年未有之大變局」。¹ 2019 年，適逢中共建政 70 週年，但也正是西藏抗暴事件 60 週年、六四事件 30 週年、七五事件 10 週年，在「逢十」慶祝求穩至上的原則下，大陸內部維穩的壓力勢必沈重，但是民間甚至流傳著「逢九必亂」之說。

中共 19 大後，習近平獨尊地位，即使在大陸內外諸多的不利因素影響下，在黨內是否會遭受到挑戰？從習近平主政以來日趨緊縮的言論空間下，社會上原就潛藏的不滿情緒，是否可能經過一定累積，藉由單一事件而爆發？在經濟快速成長與財富快速累積下，大陸社會內部與階級的矛盾，始終未獲得有效舒緩下，再加上中共建政後過往的歷史經驗與教訓，不免讓大陸民眾對 2019 年的前景存著幾分忐忑與茫然。

¹ 習近平，「國家主席習近平發表二〇一九年新年賀詞」（2018 年 12 月 31 日），2019 年 4 月 10 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/31/c_1123931806.htm。

歷史不見得會重複，但是某些潛藏的危機可能更高於「逢九必亂」歷史事件的效應。最顯而易見的，大陸各項經濟指標都出現下滑趨勢，隱藏多年的金融危機逐漸浮現，加上內部的就業形勢欠佳，以及外部的美「中」貿易戰催化、西方國家圍堵等因素，都讓各界預期 2019 年的大陸經濟將從高峰開始往下衰退。

2018 年 9 月初大陸央行中國人民銀行前行長周小川，在接受《CNBC》採訪時還表示，美「中」貿易戰對大陸 GDP 的影響不到 0.5 個百分點。不過 10 月初，國際貨幣基金組織（IMF）在就警告，這次的貿易戰對美「中」兩國，乃至世界經濟都呈現長期負面的影響，其中對大陸造成的損失將遠大於美國。

2018 年 10 月 19 日大陸國家統計局發表一項數據，間接證實 IMF 這項說法。自 2018 年以來，大陸經濟增速持續放緩，其中第三季度國內生產總值（GDP）同比增長率為 6.5%，低於此前《路透社》預測的 6.6%。同時，該增長率也是 2008 年全球金融危機以來大陸最慢的季度增長率。²

經濟成長趨緩也反映在民間消費市場上，大陸民眾購買能力也趨近保守。根據大陸商務部 10 日發布就以 2019 年春節黃金周零售、餐飲的銷售額大約為一兆五十萬元人民幣（約四兆六千三百萬新臺幣），比去年春節黃金周增長 8.5%，但相較 2018 年春節假期這兩項的同比增幅是 10.2%。這是大陸首次消費市場成長呈現個位數的漲幅。³

金融及房企的危機也隱隱蠢動，其中又以推升大陸經濟成長的房企產業壓力最大。根據《彭博社》（Bloomberg）資訊顯示，相較於 5 年前的空屋率約 15%，大陸目前空屋數量超過五千萬套、換算高達 22% 左右的空屋率，也就是說每五間房子中就有一間是無人居住。過去 20 年大陸房市只賺不賠的神話已然破滅，從一線城市的北京到二線的如杭州房地產商

² 「中國經濟現十年來最慢增速 恐持續放緩」（2018 年 10 月 19 日），2019 年 4 月 10 日瀏覽，
《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45915821>。

³ 「中國春節消費增幅跌至十幾年最低」（2019 年 2 月 11 日），2019 年 4 月 10 日瀏覽，
《VOA 中國網》，<https://www.voachinese.com/a/China-Lunar-New-Year-Retail-Sales-Rise-but-Pace-Slows-20190211/4781493.html>。

的降價求售、三級城市新屋降價更達三、四成以上。

過去大陸地產開發商在境、內外籌資是極為方便的，且因舉債成本低廉，更大量發行境內外的人民幣與美元計價等債券，但這些債務將開始集中於 2019 年陸續到期，估計下半年，上市房企海外債券到期規模達人民幣 565 億，預估 2020 年更增至一千四百億左右。

根據《萬得資訊》(Wind) 統計，A 股 136 家上市房企總負債超過人民幣 10 兆、平均負債率達 80% 創下 13 年新高。但是，滬深 300 地產股指數相較今年高峰已經跌幅近 35%。大陸房企營運將面臨房價走跌、整體債務還債成本上揚的雙重壓力，更加重了大陸房市與金融市場的不安。⁴

貳、民營企業與資本市場成為美「中」貿易大戰的重災區

2018 年美「中」貿易大戰期間，估計已有 26 家上市公司由「民企」轉為「國企」，出現多數股權轉由國有資本掌握的窘境，即使中共中央總書記習近平和總理李克強之前分別在東北三省和浙江考察時，提到大陸民營和國營企業的發展時，特別澄清中共中央要毫不動搖地「鼓勵、支持、引導、保護」非公有經濟發展，但已被視為是對近期大陸「國進民退」恐慌的一個「策略性回應」。⁵

為了應付美「中」的貿易大戰，大陸將匯率做了調整，也開始緊縮所有的民間過多的資金。過去在鄧小平改革開放期間創造出的許多中小企業或私營企業，正一步一步的被大陸給收回去。不少靠上市籌募資金的私營企業，因為股票價值腰斬，比過去更難借到錢，特別是大陸 A 股大幅的下滑，許多上市的公司原本用來抵押貸款的法人股票，如今都面臨到銀行的評審基點，當股票如果跌到特定價格後，這些貸款將會被質押，A 股私

⁴ 丁予嘉，「令人擔憂的中國房市」(2018 年 11 月 19 日)，2019 年 4 月 10 日瀏覽，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5629/3488407>。

⁵ 「『國進民退』玩真的 26 上市公司改姓『國』」(2018 年 10 月 17 日)，2019 年 4 月 10 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1239930>。

營企業正在上演一場國有化的浩劫。一旦股票市值的暴跌，讓很多上市公司會被國有大型銀行回收的風險。

根據大陸央行最新資料顯示，2018 年前 8 個月，新增貸款總額同比躍升近 19%，達到 11.76 兆元人民幣，但是，大型國有企業仍不願貸款給小企業，表外代款曾是中小企業主要的融資來源，貸款總數增加這無法彌補「影子」貸款的萎縮。對國銀而言，大部分中小企業根本沒有辦法達到銀行的要求。

大陸正面臨的一個「內需走弱」，但是「出口堪憂」的窘境，中小企業可能沒有辦法達到原來內需的要求，而且又藉不到資金，再加上美「中」關稅貿易戰，出口到美國的關稅不斷的增加，儘管人民幣匯率又不斷下降，但結果卻是沒有辦法激勵出口，反而是因為人民幣匯率有貶，讓很多內需型中小企業從國外進口的成本大幅的提昇。

催收利息或緊縮銀根的動作會不會成為壓垮中小企業最後一根稻草。大陸銀行視這些中小企業為一個高風險對象。即使設定高的質押產品，一旦無力還款，在沒有國企或政府在背後撐腰之下，會讓這些中小企業的現金流變得更不穩定，可能會無法負擔利息與日後的還款能力。這就是為什麼在這一波 A 股票暴跌潮下，中小企業的貸款成為大陸銀行積極要收回的現象。

參、從「獨角獸」到「吃餃子老虎」的民營企業

從中小型民營企業到大到阿里巴巴，這些民營企業都是創造大陸經濟奇蹟的推手，也創造出一群過去沒有過的「中產階級」，他們多數是因為大陸經濟發展而獲得利益，多數也受雇於中小企業，或是歸功於私營企業的投資與創投。勇於投資與創投是大陸近年來最引以為傲的「生產方式」，也就資金投資某一項項目或某一企業，透過上市去募集更大的資金，來創造更大的利潤。但是這項「生產方式」現是正在面臨私人創投企業與資金流短缺的困境。

許多中小企業，甚至背後有國企支持的私營企業，皆透過募資去改善傳統經營模式。特別是在網際網路推波助瀾下，任何與創新、生流程或新產品的研發，都可以從創投募資市場獲得金主們的支持，或透過網路來為企業募集基金。為了增加投資的誘因，這些私營企業募款利息動輒超過10%或20%以上。⁶

大陸金融互聯網盛行，這種透過手機小額扣款，類似基金小額且定期定額的募款方式，讓追求較高的獲利的所謂「中產階級」失去警覺心，忽略高報酬可能潛在的風險。在經濟不景氣或是像是美「中」貿易大戰時，這些創投經營模式與私營企業的金流，就像「割韭菜」一夕之間被大陸政府給收割回去。

在2018年大陸進行金融「去槓桿」，許多P2P資金平臺根本無法如預期獲得高報酬，甚至連達到10%利息都很難，許多募資平臺遭遇經營的危機。一年來已經陸續發生倒閉危機，但大陸政府似乎默許這場P2P募資網路平臺的倒閉風暴，讓許多投資者、中小企業蒙上鉅額的損失。大陸政府不介入整頓的用意，就是吸納民間過多的資金，能重新移轉到國企或金融體系。

將這些在民間資金、中小企業或新興的創投機制給慢慢收回，主要是因為多數中小企業大多都是以出口為導向。目前美「中」貿易摩擦下，不利於出口的業務，因此對中小企業投資很難獲得利潤，在惡性循環下，中小企業更是借不到資金。大陸政府相信唯有國有企業，才可以提供比較完善的保障機制，將經濟遲緩的傷害降到最低。

過去基於對臺統戰的需要，大陸祭出「對臺31項措施」，其中又以鼓勵年輕人到大陸創業措施。未來幾年大陸根本無法支撐這些新興的創投公司，連大陸自己的私營企業都面臨著嚴峻的挑戰時，那還會有餘力去再照顧來自臺灣的新興創投業者或年輕人？

⁶ 「民企貸款難 股市動盪中的『國有化大洗劫』」（2018年10月18日），2019年4月10日瀏覽，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/18/10/17/n10790306.htm>。

大陸的私營企業正面臨一場國有化的浩劫，可能引發另一場經濟的風暴。在改革開放裡，中小企業、私營企業創造了整個大陸的經濟的規模，絕非透過國有企業，這是因為國企經營的人事與營運成本負擔太重、且沒有效率。淪為國有化的私營企業，就像國有企業一樣，缺乏競爭力，根本沒有辦法引導大陸未來經濟發展的動力。

另一個問題是大陸政府究竟有沒有能力降低民間私營企業在整個國家經濟發展的比例，許多紅二代或國企第二代早已經轉化成龐大私營企業，與國有企業之間早就盤根錯節，究竟要如何劃清界線？

就以香港為例，2018 年共有 171 家新股上市，而跌破發行價的有 134 家，破發率（低於承銷價）高達 78.4%，遠高於 A 股；大陸「獨角獸」企業上市價幾乎全部低於承銷價，破發率為 100%。過去引以為傲地「獨角獸」私營企業，現在都幾乎成為「吃角子老虎」，其中「美團點評」、「小米集團」在 10 月 19 日均創股價新低，分別為港幣 52.8 元和 12 元，較發行價下跌 23.4% 和 29.4%。從最高點到現在股價，幾乎呈現腰斬方式下跌。⁷

市場傳言有 68 家大陸私營企業因為股票淨值資產過低，已經成為國營銀行收購的標的，讓「私營經濟退出論」的恐慌在市場蔓延。其實自在改革開放後，大陸就是靠私營企業創造經濟奇蹟。儘管國務副總理劉鶴指出民營經濟貢獻了 50% 以上的稅收，60% 以上的 GDP，70% 以上的技術創新，80% 以上的城鎮勞動就業，90% 以上的新增就業和企業數量，但是市場仍堅信這一波私營企業將會被納入國有化的行列。

肆、在美「中」貿易大戰背後，大陸的經濟日趨惡化？

李克強在 2019 年 3 月 5 日大陸全國人大會議開幕宣讀政府工作報告時，估計 2019 年經濟增長目標為國內生產總值增長 6-6.5%，相較 2018 年度的國內生產總值增長為 6.6%，這是大陸政府近三十年來，將年度目

⁷ 李仲維，「港股獨角獸全部破發 小米、美團跌破發行價逾兩成」（2018 年 10 月 20 日），2019 年 4 月 10 日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7240/3432376>。

標訂得最低的一次。⁸ 李克強以罕見地用語形容當前的大陸經濟：新老矛盾交織，週期性、結構性問題迭加，經濟運行穩中有變、變中有憂。但是，李克強依舊強調大陸經濟發展總體平穩，穩中有進。也列舉過去一年大陸政府達成許多成就，諸如：經濟運行維持在合理區間、「一帶一路」獲得進展、人民生活持續改善等。

在 2019 年度預算報告裡，共軍軍費還是調漲 7.5%，到達 1.19 兆人民幣，不過漲幅比 2018 年度的軍費 8.1% 稍低。值得注意的是在治國方針之中，李克強公布減稅政策：全年減輕企業稅收和社保繳費負擔近兩兆元。李克強表示，雖然這會給各級財政帶來很大壓力，但是「我們要切實讓市場主體特別是小微企業有明顯減稅降費感受，堅決兌現對企業和社會的承諾。」

李克強所提到的「穩中有變」、「變中有憂」，大陸經濟究竟發生了甚麼變化？其中又以地方財政的惡化，讓大陸在面對美「中」貿易關稅大戰時，腹背受敵，備感壓力。大陸地方政府債券規模近年來不斷增長，截止 2019 年 1 月底，存在地方債規模為 18.32 兆元人民幣，超過規模約 14.38 兆元的國債（記帳式及儲蓄國債）及約 14.6 兆元的政策性銀行債，地方債已經是大陸債券最大的選項。

當中央要推動減稅措施，要讓小微企業明顯有感時，勢必又會惡化地方財政的負擔。早在兩會之前，外界就在盛傳大陸計劃通過擴大基礎建設來扶助低迷的經濟。2019 年 3 月發行的新地方政府專項地方債券規模高達 3.08 兆元人民幣，民眾可以透過商業銀行櫃檯上購買，首批試點櫃檯發行的地區，包括四川、山東、北京、陝西、浙江、寧波。

為了解決地方財政缺口，打算試點發行新的地方政府債券。即使最低面額僅 100 元人民幣，⁹ 問題是，誰會在這個時點去買地方債券？別的國家是「藏富於民」，但是大陸目前的做法卻是「藏債於民」。如果地方基礎

⁸ 邱立玲，「中國今年 GDP 目標創 30 年新低 軍費增加 7.5%」（2019 年 03 月 06 日），2019 年 4 月 10 日瀏覽，《信傳媒》，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/14536>。

⁹ 包興安，「銀行首次開售地方債 投資門檻最低 100 元」（2019 年 03 月 26 日），2019 年 4 月 10 日瀏覽，《人民網》，<http://money.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0326/c42877-30994998.html>。

建設可以帶動經濟發展，未來地方政府將可以償還這筆債務，但是以目前的房地市場的景氣，這些以基礎建設為名的地方債券，極可能是「肉包子打狗，有去無回」。

伍、結語

2018 年美「中」貿易戰越演越烈，不少臺資企業紛紛逃離大陸外，資金雄厚的臺商們早已有計畫將資金撤離大陸。根據臺灣證交所統計光是半年上櫃上市公司估計有 4 千億元投資收益已匯入臺灣，主要是因為全球版俗稱「肥貓條款」的《共同申報準則》(CRS)，已經有 101 個國家承諾加入。2017 年 9 月 30 日起，第一批共 53 個國家正式實施，臺灣則預定 2019 年生效。

這紙全球追稅令，讓有大筆資產在國外及大陸港澳的有錢人個個聞聲色變。在影視圈，范冰冰因陰陽合約被追繳補稅案件，從失蹤到最後公開認罪，讓不少在大陸發展的臺灣藝人聞之色變。大陸政府對大腕級的明星都可以這樣，更何況是在長期在大陸投資，卻長期以各種方式逃漏稅的臺商們，過去臺商多將資金放在香港，以香港為資金運籌中心，或直接設置境外公司的方式來規避課稅。

大陸政府查稅之積極，連電影明星也不放過，要補交鉅額的稅款；放任 p2p 民營企業做莊，在網銀募資平臺欺騙老百姓的錢；也默默地推動「國進民退」，吞噬民營企業的資金；中央授權地方政府發行新的地方債券，讓大陸境內資本市場與消費市場對未來充滿了不確定。

儘管習近平在 2019 年 2 月 23 日中共中央政治局第 13 次集體學習時強調《深化金融供給側結構性改革 增強金融服務實體經濟能力》，¹⁰ 讓大陸上海與深圳證交綜合指數在第一季罕見地強力反彈，但是令人憂慮的是，大陸經濟是否還有更極嚴峻的挑戰，還沒有曝光呢？

¹⁰ 習近平，「深化金融供給側結構性改革 增強金融服務實體經濟能力」(2019 年 02 月 23 日)，2019 年 4 月 10 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0223/c1024-30898554.html>。

中共中央統一戰線工作領導小組成員 單位分析

An Analysis of the Units Members of the CPC Central Leading Group on the
United Front Work Coming from

謝中仁 (Hsieh, Chung-Jen)

本刊特約研究員

壹、前言

中共中央政治局於 2015 年 4 月 30 日審議通過《中國共產黨統一戰線工作條例（試行）》（下稱《條例》），並自 2015 年 5 月 18 日，中共中央統戰工作會議召開的第一天起施行。¹《條例》第 10 條規定「中央成立統一戰線工作領導小組，辦公室設在中央統戰部，對統一戰線貫徹落實中央重大方針、政策、法律法規情況進行研究、協調指導和督促檢查。」²賦予中共中央常設統一戰線工作領導小組（下稱統戰領導小組）的法源依據。³嗣中共中央政治局在 7 月 30 日會議中，決定設立統戰領導小組，

¹ 「《中國共產黨統一戰線工作條例（試行）》全文發布」，人民日報（北京），2015 年 9 月 23 日，第 1 版。另中共中央政治局統戰工作會議，於 2015 年 5 月 18 日至 20 日在北京召開。參見馬占成，「習近平在中央統戰工作會議上強調 鞏固發展最廣泛的愛國統一戰線 為實現中國夢提供廣泛力量支持」，人民日報（北京），2015 年 5 月 21 日，第 1 版。

² 「中國共產黨統一戰線工作條例（試行）」，人民日報（北京），2015 年 9 月 23 日，第 5 版。

³ 中共中央曾於 1986 年責成中央書記處書記習仲勛牽頭（領導）成立中央統戰工作領導小組，但當時尚非常設組織。參見同言，「領導小組：新聞稿裡的一小段，統戰工作的一大步」（2015 年 8 月 6 日），2019 年 4 月 10 日瀏覽，《微信公眾號「統戰新語」》，https://mp.weixin.qq.com/s/ROv_T-OiLRoVTGhtU-ypOQ_1/。

以落實前述《條例》規定，並明確指示統戰領導小組包括三項主要職責，象徵進一步強化中共中央對統戰工作的集中統一領導：⁴

- 一、對統一戰線貫徹落實中央重大決策部署和中央關於統一戰線重大方針、政策、法律法規情況進行研究。
- 二、指導各地區各部門各單位黨委（黨組）貫徹落實中央關於統一戰線的方針政策、法律法規。
- 三、督促檢查中央關於統一戰線的重大方針、政策、法律法規的貫徹落實等。

《條例》第 4 條規定「統一戰線工作範圍和對象」分為 12 項，⁵ 而從統戰領導小組的組成單位，可供判斷中共在當前形勢下，自我認定「需要什麼樣的統一戰線」，以及透過哪些管道，來落實對前述 12 項範圍和對象的統戰工作。統戰領導小組設立至今已近四年，大陸媒體雖曾披露其部分活動，但中共官方從未公布完整組成情形，本文將依各類公開訊息，蒐集與推估其成員單位，希有助於逐步了解中共現階段統戰工作全貌。

貳、統戰領導小組調研檢查透露的成員單位

統戰領導小組成立初期，中共並未對外披露其組成的任何細節，外界僅由相關報導中得知涵蓋大陸中央和國家機關有關部門、全國政協、有關群團等 18 個成員單位。⁶ 直至 2016 年間，統戰領導小組開始對中共「18 大」以來，大陸各地各單位貫徹中共中央關於統一戰線重大決策部署的情況，開展兩階段全面調研檢查，第一階段由各地區各單位自查並提交報

⁴ 「中共中央政治局召開會議 分析研究當前經濟形勢和經濟工作 研究進一步推進西藏經濟社會發展和長治久安工作 中共中央總書記習近平主持會議」，人民日報（北京），2015 年 7 月 31 日，第 1 版。

⁵ 包括：（一）民主黨派成員；（二）無黨派人士；（三）黨外知識分子；（四）少數民族人士；（五）宗教界人士；（六）非公有制經濟人士；（七）新的社會階層人士；（八）出國和歸國留學人員；（九）香港同胞、澳門同胞；（十）臺灣同胞及其在大陸的親屬；（十一）華僑、歸僑及僑眷；（十二）其他需要聯繫和團結的人員。「中國共產黨統一戰線工作條例（試行）」。

⁶ 李昌禹，「新階段 新進展 新氣象—2015 年統一戰線工作綜述」，人民日報（北京），2016 年 1 月 8 日，第 4 版。

告，第二階段則由小組成員單位負責人帶隊分頭進行實地調研檢查。⁷ 在第二階段調研檢查開始前，統戰領導小組於 2016 年 8 月 18 日召開調研檢查動員部署會，統籌派出 14 個由小組成員單位副部級以上領導帶隊、26 家單位人員參加的調研檢查組，赴大陸 31 個省區市和新疆生產建設兵團、7 家中央部委、8 家中管企業及 6 家中管高校開展實地檢查，並公布 14 個調研檢查組組長及負責調研檢查單位。⁸ 由相關報導推測統戰領導小組成員單位數目可能並不固定，由 2015 年成立時的 18 個，擴增為 2016 年的 26 個。另從大陸媒體公布的調研檢查組分組名單，可知統戰領導小組成員單位，至少包括全國政協、中央組織部、中央宣傳部、中央統戰部、教育部、國有資產監督管理委員會、國家民族事務委員會、國務院港澳事務辦公室、國家宗教事務局、中華全國工商業聯合會 10 個黨政機關或人民團體：⁹

表 1 中共中央統一戰線工作領導小組 2016 年調研檢查組分組名單

組序	組長	職務（時任）	負責單位（已知）
第 1 組	孫春蘭	中央政治局委員、中央統戰部部長	上海、安徽
第 2 組	張慶黎	全國政協副主席兼秘書長	北京、河北、天津
第 3 組	吳玉良	中組部部務委員、全國基層組織建設協調小組辦公室主任	遼寧、吉林
第 4 組	魯煒	中宣部副部長	浙江、福建、陝西
第 5 組	張裔炯	中央統戰部常務副部長	內蒙古、山西、江蘇
第 6 組	全哲洙	中央統戰部副部長、全國工商聯黨組書記	湖南、江西、寧夏
第 7 組	巴特爾	中央統戰部副部長，國家民委黨組書記、主任	西藏、四川、湖北

⁷ 潘躍，「抓住機遇 重點發力 整體推進—2016 年統一戰線工作綜述」，人民日報（北京），2017 年 1 月 16 日，第 4 版。

⁸ 政知局，「『中』字頭小組成立一年有餘才揭開神秘面紗」（2016 年 10 月 10 日），2019 年 4 月 15 日瀏覽，《微信公眾號「政知見」》，<https://mp.weixin.qq.com/s/AimoCXJswcbgmL3ctMoZag>。

⁹ 2018 年 3 月中共實施「深化黨和國家機構改革方案」後，國家宗教事務局併入中央統戰部，對外保留牌子。

組序	組長	職務（時任）	負責單位（已知）
第 8 組	斯塔	中央統戰部副部長	河南、重慶、貴州
第 9 組	冉萬祥	中央統戰部副部長、中央統一戰線工作領導小組辦公室副主任	山東
第 10 組	戴均良	中央統戰部副部長	中國社會科學院
第 11 組	杜玉波	教育部黨組副書記、副部長	清華大學、西安交通大學、四川大學
第 12 組	徐福順	國資委副主任	中石化、寶鋼
第 13 組	王作安	國家宗教事務局局長	雲南、青海、甘肅
第 14 組	周波	國務院港澳辦副主任	廣東、廣西、海南

資料來源：政知局，「『中』字頭小組成立一年有餘才揭開神秘面紗」（2016 年 10 月 10 日），2019 年 4 月 15 日瀏覽，《微信公眾號「政知見」》，<https://mp.weixin.qq.com/s/AimoCXJswcbgmL3ctMoZag>。

統戰領導小組於 2017 年 6 月間再度舉行一次調研，這次是專題調研檢查中共中央關於宗教工作重大決策部署在各地貫徹落實情況。此次未如 2016 年首度調研檢查時公布全部分組名單，僅能從公開報導中蒐集得知第一及第三至第八調研檢查組組長名單如次：

表 2 中共中央統一戰線工作領導小組 2017 年第一及第三至第八調研檢查組組長名單

組序	組長	職務（時任）
第 1 組	張裔炯	中央統戰部常務副部長
第 2 組	缺	缺
第 3 組	冉萬祥	中央統戰部副部長
第 4 組	斯塔	中央西藏工作協調小組辦公室副主任
第 5 組	劉大為	教育部黨組成員、部長助理、人事司司長
第 6 組	李昌平	國家民委副主任
第 7 組	楊志今	文化部黨組書記、副部長
第 8 組	王作安	國家宗教事務局局長

資料來源：整理自京統要聞，「中央統戰工作領導小組來京調研檢查宗教工作」（2017 年 7 月 4 日），2019 年 4 月 20 日瀏覽，《微信公眾號「北京統戰」》，<https://mp.weixin.>

qq.com/s/5OT6vleGLntFQdaXJjJ8yA；新聞中心，「中央統一戰線工作領導小組來晉調研檢查宗教工作」（2017年6月17日），2019年4月20日瀏覽，《微信公眾號「山西新聞聯播」》，<https://mp.weixin.qq.com/s/T1VQdmV45e0Dpv8zTMZsUg>；「自治區向中央統戰工作領導小組彙報我區發展穩定工作與貫徹落實中央關於西藏宗教工作重大決策部署情況」（2017年6月19日），2019年4月20日瀏覽，《微信公眾號「西藏統戰」》，<https://mp.weixin.qq.com/s/jT2LssRoEdFvH0WzUTsVbg>；「中央宗教工作專項調研組來中國人民大學檢查指導工作」（2017年6月18日），2019年4月20日瀏覽，《中國人民大學統一戰線之窗》，http://tzb.ruc.edu.cn/index.php?_m=mod_article&_a=article_content&article_id=1224；統戰要聞，「中央統戰工作領導小組來豫調研檢查宗教工作」（2017年6月7日），2019年4月20日瀏覽，《微信公眾號「漯河統戰」》，https://mp.weixin.qq.com/s/_vjRMU_vb2w0EDhNjt6OMA；趙華，「中央統戰工作領導小組第七調研檢查組來茅山調研宗教工作」（2017年6月15日），2019年4月20日瀏覽，《微信公眾號「茅山道院」》，<https://mp.weixin.qq.com/s/QYcldFMB3sNPArQoWEGSUA>；「王作安率中央統戰工作領導小組調研檢查組來甘肅專題調研檢查宗教工作 林鐸主持召開專題彙報會」（2017年6月20日），2019年4月20日瀏覽，《微信公眾號「網信甘肅」》，<https://mp.weixin.qq.com/s/XRzelAuWfCMWVpKlj0PJA>。

比對 2016 年名單，2017 年新增由文化部黨組書記、副部長楊志今率領的調研檢查組，¹⁰ 推測文化和旅遊部亦是統戰領導小組成員單位。¹¹

參、由省級小組成員推估中央小組成員單位

除了中共中央設有中央統戰領導小組，大陸 31 個省、市、自治區及新疆生產建設兵團，均已成立省級統戰領導小組。¹² 由省級統戰領導小組的構成，可大致推估中央統戰領導小組可能成員單位。目前可蒐集到完整成員單位名單的省級統戰領導小組，共有上海市、重慶市、海南省、內蒙古自治區及寧夏回族自治區 5 個，內容如次：

¹⁰ 另 2016 年以中央統戰部副部長身分擔任第八調研檢查組組長的斯塔，2017 年雖改以中央西藏工作協調小組辦公室副主任身分出任第四調研檢查組組長，但西藏小組辦公室已設在統戰部，主任向由統戰部領導兼任（如統戰部副部長朱維群於 2009 年兼任辦公室主任），小組辦不致成為另一小組的成員單位。

¹¹ 「深化黨和國家機構改革方案」實施後，文化部、國家旅遊局合併為文化和旅遊部。

¹² 潘躍，「抓住機遇 重點發力 整體推進—2016 年統一戰線工作綜述」，人民日報（北京）。

表 3 上海市、重慶市、海南省、內蒙古自治區及寧夏回族自治區統戰領導小組名單

省市自治區	統一戰線工作領導小組成員單位名單
上海市 (2016 年 7 月)	組長：中共中央政治局委員、上海市委書記韓正。 副組長 2 人：市委常委、市委統戰部部長沙海林，副市長翁鐵慧。 成員 25 人：市委辦公廳、市人大辦公廳、市政府辦公廳、市政協辦公廳、市委組織部、市委宣傳部、市委統戰部、市委政法委、市委臺辦、市教衛工作黨委、市科技工作黨委、市經信工作黨委、市金融工作黨委、市建交工作黨委、市合作交流工作黨委、市國資委黨委、市社會工作黨委、市委農辦、市網信辦、市民政局、市人社局、市政府外辦（港澳辦）、市總工會、團市委、市婦聯單位負責人。
重慶市 (2015 年 10 月)	組長：市委副書記張國清。 副組長 2 人：市委常委、統戰部部長宋愛榮，市政府副市長譚家玲。 成員 19 人：市政協秘書長，市委組織部常務副部長，市委宣傳部常務副部長，市委統戰部常務副部長，市委政法委常務副書記，市臺辦副主任，市委網信辦專職副主任，市委教育工委書記、市教委副主任，市委科技工委委員、市科委副巡視員，市民政局副局長，市人力社保局副局長，市文化委黨委書記、副主任，市衛生計生委巡視員，市民族宗教委主任，市政府外事僑務辦副主任，市國資委副書記，市總工會黨組書記、常務副主席，團市委副書記，市婦聯副主席。
海南省 (2016 年 3 月)	組長：省委書記、省人大常委會主任羅保銘。 副組長 3 人：省委副書記李軍，常務副省長毛超峰，省政協副主席、省委統戰部部長王勇。 成員 16 人：省委辦公廳、省委組織部、省委宣傳部、省委統戰部、省委臺辦、省互聯網信息辦、省教育廳、省民政廳、省民宗委、省外事僑務辦公室、省國資委、省政協、省總工會、團省委、省婦聯、省僑聯等單位主要負責人或分管領導
內蒙古自治區 (2016 年 3 月)	組長：自治區黨委書記王君。 副組長 4 人：黨委常委、組織部部長李鵬新，黨委常委、自治區副主席符太增，黨委常委、統戰部部長布小林，自治區政協副主席楊成旺。 成員 19 人：自治區黨委辦公廳、政府辦公廳、政協辦公廳，自治區黨委組織部、宣傳部、統戰部、政法委、機關工委、網信辦、自治區教育廳、民政廳、財政廳、外事辦、國資委、民委、總工會、團委、婦聯、黨校等單位負責人。
寧夏回族自治區 (2015 年 12 月)	組長：自治區黨委書記、人大常委會主任李建華。 副組長 3 人：自治區黨委副書記崔波，自治區黨委常委、統戰部部長馬廷禮，自治區副主席馬力。 成員 22 人：自治區黨委秘書長、辦公廳主任，自治區人大秘書長，自治區政府秘書長，自治區政協秘書長，自治區黨委組織部常務副部長，

省市自治區	統一戰線工作領導小組成員單位名單
	自治區黨委統戰部常務副部長，自治區黨委政法委常務副書記、秘書長，自治區黨委宣傳部副部長、網信辦主任，自治區教育工委書記、教育廳廳長，自治區民委（宗教局）主任（局長），自治區公安廳黨委書記、第一副廳長，自治區國家安全廳廳長，自治區民政廳廳長，自治區外事辦主任，自治區國資委主任，自治區扶貧辦主任，自治區黨委副秘書長、臺辦主任，自治區總工會副主席、黨組副書記，自治區團委書記，自治區婦聯主席，自治區工商聯黨組書記，自治區僑聯副主席。

資料來源：「上海年鑑 2017，壹、中國共產黨上海市委員會，（五）統戰工作」（2018 年 5 月 17 日），2019 年 4 月 21 日瀏覽，《上海市人民政府網站》，www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw24651/nw43437/nw43443/u21aw1311514.html；「重慶市成立黨委統戰工作領導小組」（2015 年 10 月 16 日），2019 年 4 月 21 日瀏覽，《中央統戰部網站》，www.zyztb.gov.cn/gdtzg/54680.jhtml；「中共海南省委成立統一戰線工作領導小組」（2016 年 3 月 2 日），2019 年 4 月 21 日瀏覽，《中央統戰部網站》，www.zyztb.gov.cn/gdtzg/55755.jhtml；「統戰工作落實進行時」（2016 年 3 月 17 日），2019 年 4 月 21 日瀏覽，《中央統戰部網站》，www.zyztb.gov.cn/tzwx/38990.jhtml#；「寧夏回族自治區黨委統戰工作領導小組成立」（2015 年 12 月 11 日），2019 年 4 月 21 日瀏覽，《中央統戰部網站》，www.zyztb.gov.cn/gdtzg/63655.jhtml。

歸納前述 5 個省級統戰領導小組成員單位名單，交集數目達 4 個以上，且不與中央統戰領導小組成員單位重複者共有 8 個單位，分別為省（市、區）委辦、政法委、臺辦、網信辦、民政局（廳）、總工會、共青團及婦聯。研判中共中央統戰領導小組中應亦有該等成員單位，即中央辦公廳、政法委、中臺辦、網信辦、民政部、中華全國總工會、共青團中央、中華全國婦女聯合會。

肆、從統戰工作範圍及對象推估其他成員單位

除了前述黨政機關與人民團體，是否還有其他途徑可資推估統戰領導小組的成員單位？統戰工作的範圍及對象，是另一個可能的線索。前面提及《條例》第 4 條規定了 12 項「統一戰線工作範圍和對象」，比對目前歸納整理出 19 個確定或可能的統戰領導小組成員單位，發現尚有至少 6 個黨政機關或人民團體，其職掌、業務與統戰工作相關，但迄無公開訊息可資判斷是否亦屬統戰領導小組成員單位。依其涉及的統戰工作範圍分類如次：

- 一、「新的社會階層人士」：工業和信息化部、國家廣播電視總局。
- 二、「黨外知識分子」：科學技術部。
- 三、「出國和歸國留學人員」：科學技術部、歐美同學會（中國留學人員聯誼會）。
- 四、「華僑、歸僑及僑眷」：外交部、中華全國歸國華僑聯合會（即「中國僑聯」）。¹³

然而以上6個單位的相關線索更為不足，僅能暫且列出以待後續訊息確認。

伍、結論

綜上所述，中共中央統戰領導小組的成員單位名單，依訊息的確定程度分類如次：

- 一、確定 10 至 11 個：全國政協、中央組織部、中央宣傳部、中央統戰部、教育部、文化和旅遊部、國有資產監督管理委員會、國家民族事務委員會、國務院港澳事務辦公室、國家宗教事務局（併入統戰部後可能不再單列）、中華全國工商業聯合會。
- 二、依省級小組成員單位推估 8 個：中央辦公廳、中央政法委員會、中央臺灣工作辦公室、中央網絡安全和信息化委員會辦公室（網信辦）、民政部、中華全國總工會、共青團中央、中華全國婦女聯合會。
- 三、依業務相關程度推估 6 個：外交部、工業和信息化部、國家廣播電視總局、科學技術部、歐美同學會（中國留學人員聯誼會）、中華全國歸國華僑聯合會。

循前述三種途徑蒐集及判斷所得的統戰領導小組成員單位，已達 24 至 25 個，接近大陸官媒報導的「26 個單位」參與 2016 年調研檢查。不過因中共官方從未完整公開其名單，且統戰領導小組組成單位常有變動，因此上述分析僅能盡量接近事實，未來將繼續蒐集訊息確認其正確性，並擴大研究範圍至統戰領導小組運作方式，以進一步了解中共統戰工作面貌。

¹³「深化黨和國家機構改革方案」實行後，國務院僑務辦公室併入中央統戰部，對外保留牌子。原屬國務院僑辦的海外華人華僑社團聯誼等職責，劃歸「中國僑聯」行使，以發揮其做為中共及政府聯繫歸僑、僑眷和海外僑胞的橋樑紐帶作用。參見「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，人民日報（北京），2018 年 3 月 22 日，第 6 版。

從「河內峰會」探討美、朝、 「中」互動關係

Exploring the Interactions between US, North Korea and Mainland China
Based on the Hanoi Summit

楊宗新 (Yang, Chung-Hsin)

本刊研究員

壹、前言

美國總統川普 (Donald J. Trump) 與朝鮮民主主義人民共和國 (下稱朝鮮) 領導人金正恩 (正式頭銜為「朝鮮勞動黨委員長兼國務委員長」)，於今 (2019) 年 2 月 28 日，在越南首府河內進行自去年 (2018) 年 6 月 12 日新加坡會晤以來，第二次高層峰會。

峰會召開前，外界預測雙方將簽署包含「朝鮮完全去核化」、「美國解除對朝鮮經濟制裁」、「美、朝結束戰爭狀態」等項目的《河內宣言》，惟據悉雙方因對於「去核化」、「解除經濟制裁」的階段、範圍存在認知差距，最後並未達成共識，峰會提早結束。

在朝鮮問題上，中國大陸一直以來都是積極參與者。2003 年，朝鮮退出《核不擴散條約》，大陸受美國之託，以斡旋者之姿，邀集美、朝代表在北京召開「三方會談」；而後納入俄羅斯、韓國、日本的「六方會談」，也同樣積極穿梭其中。

2011 年金正恩繼任朝鮮領導人後，一改過去在體制內協商的作風，

積極進行核試爆、發展長程飛彈。大陸意識到朝鮮局勢猶如脫韁野馬般難以控制後，終於願意配合國際制裁，在聯合國投下贊成票。嚴苛的經濟封鎖，迫使金正恩向國際社會低頭，在 2018 年先後與韓國總統文在寅、美國總統川普進行會晤。

積極走向國際的朝鮮，對大陸而言，充滿既期待又擔憂的雜陳情緒。下文將就會前大陸對朝鮮局勢的態度、會中對各項議題的看法、會後的影響三個面向切入，分析大陸在本次峰會中所扮演的角色

貳、河內峰會前大陸對朝鮮局勢的態度

一、維持朝鮮半島分裂狀態

就國家利益的考量，任何一個理性決策者，都不會希望周邊環伺強鄰。以大陸所處的地緣政治形勢來看，北有俄羅斯、南有印度、東有日本，這三個國家都對大陸存在領土野心，並因此爆發戰爭。¹

儘管朝鮮半島在歷史上未曾出現過足以威脅中原王朝的政權，然而歷代中原王朝的統治者，卻時常將朝鮮半島、遼東半島一帶出現的政權，視為潛在威脅，自漢代以降直至清代，對朝鮮進行的軍事行動層出不窮。

究其原因，或因該地區位於中原王朝與游牧民族交界處，一旦地區政權向游牧民族靠攏，則中原王朝的東北防線將門戶洞開，因此必須讓地區政權臣服，將此處做為戰略緩衝區。

15 世紀後，世界進入海權時代，位於陸海交界的朝鮮半島，又成為大陸強權與海洋強權一爭長短的最前沿：1895 年的甲午戰爭、1904 年的日俄戰爭、1951 年的韓戰，均可視為海洋強權向陸上強權提出的挑戰。中共在政權尚未穩固時，即籌組「抗美援朝志願軍」投入韓戰，一方面意在爭取當時蘇聯信任，另方面也不願朝鮮淪入美國控制。

¹ 大陸與俄羅斯前身蘇聯曾於 1969 年發生珍寶島邊境衝突、與印度曾於 1979 年發生邊境戰爭、與日本曾於 1937 年至 1945 年進行長期戰爭。

現階段而言，一個統一的朝鮮，對於大陸或許不致構成威脅，但統一而又親美的朝鮮，卻是極大隱憂。因此，維持半島的分裂局面，是最符合利益的選項。欲長期貫徹此目標，則必須確保朝鮮金氏政權的穩定。

二、確保金氏政權穩定

朝鮮自領導人金正日於 2011 年病故後，幼子金正恩繼任，出於多種因素，外界並不看好金正恩能有效統治朝鮮。

就內部而言，金正日在世時，將大權委以胞妹金敬姬、妹婿張成澤，而繼任的金正恩時年僅 27 歲，上有胞兄金正男、金正哲，無論能力、閱歷或可用奧援，均有所不足。加以其時朝鮮遭逢多次饑荒，民生經濟凋敝，民心急於思變。

就外部而言，金正恩繼任前後，國際社會陸續發生兩波民主化運動：2004 到 2006 年發生於前蘇聯加盟國的「顏色革命」、2009 到 2011 年發生於伊斯蘭地區的「茉莉花革命」，兩波革命使其他極權體制受到挑戰。

在內、外環境不利狀況下，金正恩猝然接下大位，外界普遍不看好他能有效統治朝鮮。出乎意料的是，他在繼任後立即剷除所有可能的威脅：包括解除金敬姬職務、處決張成澤、毒殺金正男、流放金正哲。

對大陸來說，維持金氏政權穩定，有助保持朝鮮半島的分裂狀態。所謂的「穩定」包含兩層面：一是統治上的穩定，即不致遭人民或外部勢力推翻；二是朝鮮對外關係的穩定，即避免在東北亞地區多生事端。

一旦金氏政權崩潰，數以百萬的難民將湧入大陸，影響經濟、社會局勢；再者，若韓國、美國趁隙「統一」或建立親美政權，更直接衝擊大陸的安全。如韓國部署「薩德系統」即引起大陸強烈反彈，又豈容親美勢力直接逼近鴨綠江畔？²

對外關係的穩定，則是避免朝鮮在區域內製造麻煩。朝鮮對外誇耀武

² 高紹沖，「報導太中肯成北韓『眼中釘』？日本記者大膽揭露不為人知的『核武真相』」（2019 年 3 月 25 日），2019 年 3 月 26 日瀏覽，《換日線》，<https://crossing.cw.com.tw/blogTopic.action?id=965&nid=11503>。

力的行為，在國際關係上稱為「危險邊緣」(brinkmanship) 策略，是實力相對弱小的國家，在謀求利益時常採取的做法，然而這並非大陸樂見的：因為追求經濟成長，需要的是穩定的周邊環境，才不致讓外資卻步。

三、排除他國干預朝鮮事務

歷史上，中國向來以朝鮮的宗主國或保護者自居，認為其在朝鮮享有特殊地位。諸如明萬曆年間出兵抵抗日本豐臣秀吉侵略朝鮮、清光緒年間與日本發生甲午戰爭，均是為了維持宗主關係的具體表現。

韓戰期間，大陸加入戰爭、毛澤東長子戰死異鄉，讓雙邊關係更加緊密。即使到了 1960 年代大陸與蘇聯交惡，朝鮮也並未如越南般，選擇全面向蘇聯靠攏。在這些背景下，大陸自認在朝鮮享有特殊權利。

這種想法，在朝鮮前兩任領導人，金日成、金正日時期，大致獲得實現。又如自 2003 年開始，因朝鮮核武問題陸續召開了 6 次「六方會談」，但由歷次會談地點都在北京、俄羅斯代表在會談中參與度不高等跡象來看，顯然大陸對於朝鮮仍具特殊影響力。

金正恩繼位後，這種關係開始受到挑戰。2012 年 1 月，朝鮮恢復了在 2009 年貨幣改革時曾一度實行的禁止外匯交易政策，不允許人民使用包括人民幣在內的各種外幣，反應金正恩不希望過分依賴大陸，同時也有意切斷國內民眾與旅居大陸的「脫北者」間的經濟聯繫。³

2012 年間，朝鮮多次試射飛彈及衛星，聯合國安理會在 2013 年 1 月通過譴責朝鮮的「2087 號決議」，大陸罕見的投下贊成票。大陸外交部發言人洪磊在例行記者會中對此表示，「朝鮮射星事件再次凸顯從根本上解決半島問題的緊迫性和必要性。」⁴

後續幾年，聯合國安理會在 2012 年通過制裁朝鮮資金移轉的「2094

³ 「北韓當局全面禁止民眾使用人民幣」(2012 年 1 月 12 日)，2019 年 3 月 13 日瀏覽，《now 新聞》，<https://news.now.com/home/international/player?newsId=22476&refer=>。

⁴ 「2013 年 1 月 23 日外交部發言人洪磊主持例行記者會」(2013 年 1 月 23 日)，2019 年 3 月 13 日瀏覽，《中華人民共和國駐特立尼達和多巴哥共和國大使館網站》，<http://tt.china-embassy.org/chn/zt/fyrth/t1007295.htm>。

號決議」、2016年通過禁止戰略金屬出口朝鮮的「2270號決議」、2016年通過禁止朝鮮出口煤炭及其他金屬的「2321號決議」、2017年通過禁止朝鮮多數金屬、海產、勞力輸出、油氣進口的「2371號、2375號決議」，大陸均以棄權或贊成表達對朝鮮的不滿。⁵

直到金正恩已接棒6年多後，始在2018年3月首次赴大陸訪問。雙方談及由朝鮮與美國召開會談，實現朝鮮半島無核化的議題，可視作為日後美、朝高峰會談的濫觴。⁶後續在同年5月、6月及隔(2019)年1月，金正恩密集訪大陸，顯示雙邊關係已趨好轉。

大陸自認為對朝鮮擁有特別權利，因而極力排除他國干預朝鮮事務；但另一方面，卻也擔心給予朝鮮過多承諾，反而會讓後者認為這是張「空頭支票」，進而對大陸進行「綁架」。⁷其中的分際拿捏，備感不易。⁸

參、大陸對河內峰會各項議題的看法

一、朝鮮去核化

根據媒體所揭露的訊息，河內峰會規劃將朝鮮非核化進程分為三階段：第一階段檢查和檢驗東倉里、豐溪里核設施，第二階段檢查和檢驗寧邊已知的核設施，第三階段檢查和檢驗包括濃縮鈾設施在內未公開核設施。⁹

按照大陸官方說法，推動朝鮮半島非核化，是其一貫政策。在過去幾

⁵ 「北韓核試射及飛彈計畫遭制裁一覽表」(2017年11月30日)，2019年3月13日瀏覽，《中央廣播電臺》，<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8C%97%E9%9F%93%E6%A0%B8%E8%A8%88%E7%95%AB%E8%88%87%E9%A3%9B%E5%BD%88%E8%A9%A6%E5%B0%84%E9%81%AD%E5%88%B6%E8%A3%81-%E8%A6%BD%E8%A1%A8-051100466.html>。

⁶ “China says North Korea’s Kim pledged commitment to denuclearization” (March 27, 2018), visited date: March 13, 2019, 《REUTERS》<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-china/china-says-north-korea-pledges-denuclearization-during-friendly-visit-idUSKBN1H305W>。

⁷ 「社論：不希望平壤搞新的莽撞之舉」(2012年4月17日)，2019年3月13日瀏覽，《環球日報》<http://opinion.huanqiu.com/roll/2012-04/2623658.html?agt=131>。

⁸ 一次大戰前，德國即因給予奧匈帝國過多軍事承諾，而被後者捲入戰爭。

⁹ 「河內宣言內容 韓媒：北韓美國已達成多項協議」(2019年2月26日)，2019年3月13日瀏覽，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201902260047.aspx>。

年朝鮮屢次進行核試爆、飛彈試射時，大陸均持譴責態度，甚至多次配合聯合國制裁。然而，這種政治表態，究竟是出於國家利益而為？抑或是為了在國際間扮演起負責任大國的角色而不得不為？

這當中可能存在著階段性的不同目標。一方面，大陸是《核不擴散條約》的締約國，依據條約規範，除了 5 個既有核子國外，非核國家不得發展核武器。受制於條約義務，大陸在表面上必須恪守，故有促成「六方會談」召開及支持聯合國制裁案等做為。

由於大陸對於朝鮮具有一定影響力，當朝鮮握有核武時，國際社會欲解決此問題，必須透過大陸施壓，提升了大陸的重要性；然而，當朝鮮過於頻繁利用核武製造周邊情勢緊張時，不僅有礙大陸的經濟發展，國際社會也會將此歸咎於大陸的坐視。

因此，大陸對於朝鮮核武問題的立場，最好的情況是讓朝鮮不完全棄核，但同時又能夠在使用時機上自我克制。去年首次美、朝峰會後，朝鮮已大幅減少核試爆，但仍保有足以威脅周邊國家的核武，這種結果，應是大陸最希望見到的。

二、美國解除經濟制裁

對於朝鮮的制裁，可分為由聯合國做出的普遍性制裁，以及由美國做出的單方面制裁。聯合國的制裁，自 2006 年朝鮮首度核試後，迄今已有 9 項決議案；美國則是在 2016、2017 年，先後 3 次做出片面制裁。

聯合國的制裁，從初始的戰略物資及武器禁運，逐步擴大為禁止資金、重金屬、海產、甚至勞動力出口；美國的制裁，包含資金阻絕、金融孤立、旅遊禁令。兩部分制裁雖由不同行為者做出，但由於歷次聯合國制裁案均由美國發起，兩者的區別在於：美國的提案能在聯合國通過的，即採多邊主義；無法通過的，改採單邊主義。

大陸對於聯合國歷次制裁案所抱持的態度，基本上取決於朝鮮的扈從程度。當朝鮮配合大陸行事，減少在東北亞地區滋生事端、製造不穩定因子，則大陸基本上是反對其他國家或聯合國這麼做的。

原因在於，與他國相較，大陸因東北邊界省份，與朝鮮存在高度經濟依賴。近年聯合國對朝鮮的制裁，造成這些省份經濟蕭條、出口滯銷、失業加劇，¹⁰ 迫使大陸對於實施制裁與否，必須更為謹慎。

金正恩繼任的頭幾年，頻繁進行武力展示，大陸乃配合國際社會，對朝鮮進行制裁；至去年3月金正恩訪問北京後，大陸就經濟制裁開始軟化態度，既呼籲國際社會縮小制裁範圍，同時本身也暗中放鬆制裁範圍。¹¹

三、美、朝結束戰爭狀態

1953年7月27日，聯合國部隊總司令、朝鮮人民軍最高司令、「中國人民志願軍」司令三方在板門店簽署「韓戰停戰協議」，但並未締結和平條約，國際法上的戰爭狀態並未結束。

2017年文在寅就任韓國總統後，致力推動兩韓終結戰爭狀態。2018年9月19日，文在寅、金正恩在平壤簽署《平壤共同宣言》終結戰爭狀態，但此宣言的效力僅及於朝鮮及韓國，未涵蓋其他國家。¹² 今年2月8日，美國國務院朝鮮政策特別代表比根(Stephen Biegun)和朝鮮國務委員駐西班牙前大使金赫哲在平壤進行河內峰會前的磋商，雙方談及在宣言中簽署終戰宣言的可行性。¹³

一旦美國與朝鮮簽署終戰條約，則美國與韓國之間的《美韓共同防禦條約》是否仍有存在必要、美國駐韓部隊的正當性，都會受到質疑。美國恐因此失去干預朝鮮半島事務的依據，也無法在緊急下快速調動武力。

其實無論美、韓，對於駐韓美軍的存續與否，一直存在討論，主要爭執點在於軍費的分攤比例。川普上任後，主張削減對外軍事承諾，曾表示

¹⁰ 「聯合國制裁北韓 倒楣的卻是中國大陸？」(2017年9月23日)，2019年3月15日瀏覽，《聯合報》，<https://theme.udn.com/theme/story/6775/2717365>。

¹¹ 「陽奉陰違？美報告：中國似已放寬對北韓制裁」(2018年11月15日)，2019年3月15日瀏覽，《中央廣播電臺》，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2002233>。

¹² 大陸方面係以「志願軍」名義參戰，政府並未對其他交戰各方宣戰。

¹³ 「韓媒：終戰宣言預料將搬上川金二會談判桌」(2019年2月9日)，2019年3月13日瀏覽，《中央廣播電臺》，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2010826>。

「北約是過時的組織」，對於駐韓美軍，同樣也要求韓國增加軍費分攤。¹⁴

儘管韓國對此不滿，但近年來隨著大陸軍事實力提升，韓國社會開始普遍性支持美軍應續留。¹⁵ 駐韓美軍司令艾布拉姆斯 (Robert Abrams) 在今年 2 月表示，即使朝鮮棄核，美軍駐韓也不應受影響，因為它同時還擔任防禦大陸擴張影響力的角色。¹⁶

韓戰在法律上雖未結束，實質上則早已停戰多年，簽署和約與否，僅是形式問題。然而一旦美國失去介入朝鮮事務的理由、撤除駐韓美軍，將是大陸在東北亞地區拓展影響力的大利多。

肆、河內峰會對大陸的影響

一、有助在朝鮮半島持續施展影響力

朝鮮的經濟長期來非常倚靠大陸援助。近年金正恩著手推動經濟改革，向西方國家開放投資、放寬旅遊限制，大陸的重要性不如以往。

本次峰會在越南首府河內召開，許多分析認為這帶有重要意涵。越南與朝鮮同為後冷戰時期少數碩果僅存的共產國家，然而前者卻在冷戰甫結束即對外開放市場、加入旨在促進自由貿易的東南亞國家協會，是可供朝鮮借鏡的典範。

金正恩抵達越南後，參訪多家外資工廠，向越南取經的企圖不言可喻。美、朝兩國如能達成共識，將把朝鮮推往資本主義體系，一旦美國解除經濟制裁，朝鮮可望引進更多外資進行市場經濟建設。峰會的破局，於

¹⁴ 「川普亮出底線 駐韓美軍費用不得低於 10 億美元」(2019 年 1 月 23 日)，2019 年 3 月 15 日瀏覽，《青年日報社》，<https://tw.news.yahoo.com/%E5%B7%9D%E6%99%AE%E4%BA%AE%E5%87%BA%E5%BA%95%E7%B7%9A-%E9%A7%90%E9%9F%93%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E8%B2%BB%E7%94%A8%E4%B8%8D%E5%BE%97%E4%BD%8E%E6%96%BC10%E5%84%84%E7%BE%8E%E5%85%83-160000298.html>。

¹⁵ 「中國大陸變新威脅 南韓支持駐韓美軍應續留」(2018 年 5 月 2 日)，2019 年 3 月 13 日瀏覽，《今日新聞》，<https://www.nownews.com/news/20180502/2746617/>。

¹⁶ 「駐韓美軍司令：駐韓美軍是中國崛起的防禦牆」(2019 年 2 月 15 日)，2019 年 3 月 13 日瀏覽，《俄羅斯衛星通訊社》，<http://big5.sputniknews.cn/military/201902151027668601/>。

實體層面，確保了大陸對朝鮮的經濟影響力不致受到進一步稀釋；於心理層面，對於致力加速市場開放的金正恩而言，也可謂當頭棒喝。

這樣的結果或可讓其體認到：美國對於如朝鮮般的極權政體存在著信任危機，任何承諾在行諸文字前都充滿疑慮，難以輕易解除制裁。故妄圖以引進西方資本改善民生經濟，是不切實際的期待。國家政經體制的轉型並非一蹴可及，仿效大陸採「摸著石頭過河」式的做法，或許才是社會主義國家進行改革的較佳途徑，從而在心裡認同層面更加偏向大陸，而非近期積極接觸，最終卻功敗垂成的美國。

二、免於遭美國地緣圍堵

現階段，美國將大陸視為最主要的戰略競爭者，所採取的對策，許多人常援引美國民間智庫蘭德公司 (RAND Corporation) 在 1999 年提出的「圍交」(Congagement) 稱之，即在經濟、全球化等領域議題與之互動的同時，透過軍事上的武器禁運、地緣上的封鎖進行圍堵。

近年，大陸積極發展海權，計劃打造 6 艘以上的航母戰鬥群。美國為了拉攏印度制衡大陸，提出「印太戰略」，惟此新概念之具體內涵為何仍待觀察，故本文仍沿用傳統的「圍堵」用語。

為達地緣圍堵目的，美國與大陸沿海周邊國家建立一系列同盟或準同盟關係，包括了東北亞的《美日安保條約》、《美韓共同防禦條約》、對我國的《臺灣關係法》；東南亞的《美菲共同防禦條約》、《美泰防務聯盟》；亞太地區與澳大利亞及紐西蘭的《太平洋安全保障條約》等，以此確保大陸的海上影響力，無法走向深藍海域。

目前美國對大陸進行「圍堵」的漏洞，在於朝鮮半島上存在著一個親「中」政權。儘管自朝鮮所在的黃海、日本海水域，尚須經過韓國、日本，方能直通遠洋，卻仍是個破綻。如美國成功拉攏朝鮮，有望將大陸徹底封鎖於防線內。

峰會的破局，延宕了美、朝進一步交往的時程，提供了大陸暫時的喘息，且能同步設法與朝鮮持續維持親密關係、避免後者過度向美國靠攏的契機。

三、貿易談判上將面臨美國更大壓力

去年的美、朝峰會，儘管過程一波三折，但在會談前一個多月，即事先向外界透露訊息，成為媒體爭相報導的焦點；本次的峰會，則是在登場前一週多，才開始吸引外界矚目。這樣的對比，相當程度的可推測出，峰會並不在兩國預期規劃內，而是出於內、外環境下的特定需求，倉促舉行。

對美國而言，此需求可能來自於曾任川普委任律師的柯恩 (Michael Cohen)，為求認罪協商，向紐約檢方供述了川普陣營的不法事證，同時聯邦調查局也正在對「通俄門案」進行收尾，¹⁷ 以致川普必須透過提升國際能見度轉移國內注意力。最後峰會以破局收場，更反應出事前疏於妥善溝通、草率上路。

為此，川普政府若欲在對外關係上有所斬獲，必須把握住刻正與大陸進行的貿易談判，利用大陸內部經濟持續走疲、國際社會對「一帶一路」倡議質疑聲浪愈趨高漲的契機，¹⁸ 在談判中爭取更多獲利。

伍、結語

本次河內峰會未達成任何協議，從會後的發展趨勢看，似乎是：朝鮮認為美國是造成峰會破局的主因，關閉對外溝通管道，加強與大陸關係；美國為了避免朝鮮更加傾向大陸，撤銷了財政部擬訂的制裁計畫，盼能為重回談判桌留下餘地。¹⁹ 媒體及評論者則普遍認為，本次峰會的最大贏家，既非美國、亦非朝鮮，而是大陸。

在外界推測《河內宣言》可能達成的三項協議中，「朝鮮去核化」雖

¹⁷ 「通俄門案」業於 2018 年 3 月 24 日經美國司法部宣布偵結，調查報告認定川普並未妨礙司法。

¹⁸ 義大利於 2019 年 3 月 23 日與大陸簽署「一帶一路」備忘錄，成為首個參與「一帶一路」的西方先進國家，但也因此引發歐盟領導國德國、法國強烈戒心。

¹⁹ 「因為喜歡金正恩 川普撤銷對北韓擴大制裁」(2019 年 3 月 23 日)，2019 年 3 月 26 日瀏覽，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190323000973-260408?chdtv>。

不全然符合大陸利益，但大方向上仍是肯定的；「美、朝終戰」與否則無關緊要，美國若能因此而撤除駐韓美軍，才是大陸期盼的；唯有「解除經濟制裁」一項，是大陸最關切的。

前文提及，大陸對於是否配合國際社會實施經濟制裁，取決於朝鮮扈從程度的高低。這項做法呈現的邏輯循環是：「朝鮮對大陸的服從性降低」-「大陸配合國際經濟制裁」-「朝鮮被迫依賴大陸而提高服從性」-「大陸不配合國際經濟制裁」。

隨著本次峰會破局，暫時無法擺脫經濟制裁的朝鮮，未來仍將依賴大陸的援助；而美國為解決朝鮮問題，也將持續有求於大陸。綜合這兩點，可得出結論：朝鮮對大陸的依賴愈深，大陸就愈有籌碼與美國交涉。說大陸是本次峰會最大贏家，原因就在於對朝鮮的經濟制裁並未解除，促使朝鮮對大陸經濟依賴仍深。這雖有損大陸邊境省份的經濟發展，卻有助於大陸整體利益。

中共對臺政策對兩岸關係的 挑戰與機遇

Challenges and Opportunities in Cross-strait Relations Posed
by CCP's Taiwan Policy

張五岳 (Chang, Wu-Ueh)

淡江大學中國大陸研究所副教授兼兩岸關係研究中心主任

壹、前言：當前兩岸關係形勢嚴峻

今（2019）年不僅是 2020 年臺灣大選與美國大選前夕重要的關鍵年，也是五四運動 100 周年，「中華人民共和國」建政 70 周年，西藏抗暴日（Tibetan Uprising Day）60 周年，美、「中」建交 40 周年，美國訂定《臺灣關係法》40 周年，中共發表《告臺灣同胞書》40 周年，六四天安門事件 30 周年，澳門主權移交 20 周年，1999 年李前總統發表特殊兩國論 20 年，也是臺灣太陽花與香港雨傘運動 5 周年。

這些諸多變數不僅讓 2019 年的兩岸關係充滿諸多的挑戰與風險。特別是不論 2020 年年初臺灣大選與年底美國大選的選舉結果如何？面對 2021 年中共建黨百年高舉第一個「中國夢」的到來；乃至 2022 年中共「20 大」的召開，習近平可望再度連任所賦予獨特的歷史使命。凡此，都讓兩岸關係充滿著諸多挑戰與變數。是以，正確解讀中共對臺政策與未來兩岸關係可能變化，自有其必要性。

面對 2019 年的兩岸關係的諸多挑戰與變數，如何防範兩岸關係進一

步惡化，特別是在外在美、「中」國博弈不確定因素與兩岸各自內部諸多因素（中國大陸的民族主義高漲，與臺灣的民主選舉考量）變化制約下，兩岸雙方如何避免誤判與做好必要危機管控，乃為關心臺海和平有志之士亟需務實面對與思索的重要課題。面對 2020 年臺灣大選的可能結果，不論是民進黨候選人或是國民黨乃至其他候選人當選，在中共高舉「習五條」作為新時期的對臺政策指導方針下，也都必須面對不同的挑戰。本文茲就當前中共對臺政策進行探討，並就其對兩岸關係的影響作一淺析。

貳、影響中共對臺政策暨兩岸關係發展的三大層面解析

影響當前中共對臺政策暨兩岸關係因素，主要有三個重要面向：其一，為外在國際政經體系的變遷影響。外在因素可以從全球、區域、雙邊等三個不同層面檢視，其中尤以美、「中」兩國在亞太戰略競合最為重要。當前美、「中」關係可說是影響全球暨兩岸關係最具關鍵性的外在因素。其二，兩岸關係互動主要為雙方的政治互信、民間各項交流與雙方綜合實力的對比。其三，為兩岸雙方各自面臨內在素的制約與影響，特別是民族主義高漲的一黨專政下的中國大陸，與民主政黨高度競爭強調重視民意的臺灣，雙方各自內部因素都制約著兩岸關係的互動。

一、美「中」大國博弈下的兩岸關係

就兩岸關係的外在因素而言，綜觀 2019 年的臺、美、「中」三方互動關係，美、「中」可說是雙方自 1979 年建交 40 年以來關係處於低迷的年代。相較於美、「中」雙方在經貿議題與安全戰略的緊繃，臺、美關係的發展則是 40 年來取得大幅度的進展。事實上自 2018 年 3 月 16 日美國總統川普正式簽署生效由美國國會一致同意的《臺灣旅行法》，對於川普總統不顧中共反對簽署《臺灣旅行法》，大陸國臺辦發言人安峰山表示：「該案有關條款儘管不具法律約束力，但嚴重違反一個中國原則和中美三個聯合公報規定，向臺獨分裂勢力發出了嚴重錯誤信號，給複雜嚴峻的兩岸關

係形勢和臺海地區和平穩定造成嚴重衝擊。對此我們堅決反對。我也再次正告臺灣方面，挾洋自重必將引火燒身」。¹ 此外，在 2018 年 12 月 12 日國臺辦發言人馬曉光在新聞發布會上強調：「美國會通過的有關法案（亞洲再保證倡議法）涉臺內容嚴重違反了一個中國原則和中美三個聯合公報規定，我們對此堅決反對。」² 2018 年 12 月 31 日美國總統川普也無視中共的反對，正式簽署由美國國會參、眾兩院通過的《亞洲再保證倡議法案》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018, ARIA）。針對美國對臺出售 F16V 戰機一案，2019 年 2 月 27 日國臺辦發言人安峰山表示，「臺灣問題事關中國國家主權和領土完整，我們堅決反對美售臺武器，這一立場是一貫的、明確的」。³

一般認為，未來美、「中」關係至少在習近平提出現代化強國強軍的 2035 年前，美、「中」關係的矛盾與對立將多於和諧與合作，主要原因為大陸的崛起已讓美國感受威脅日益加大。未來美、「中」總體關係仍然將是競爭、對抗與必要的合作兼具的時代。面對美、「中」關係的長期博弈競合自然也會對當前與今後的兩岸關係產生不同程度的影響。美國目前已將大陸作為影響其領導全球經濟地位與競爭力的首要威脅，因此 2018 年以來的美「中」貿易戰突出，美國對大陸崛起模式感到不安。未來可以判斷 2019 年以後的美、「中」貿易戰不限於貿易層面，將會環繞大陸的經濟與科技崛起。針對大陸扶植其科技旗艦級企業，美國對大陸的警戒也超越貿易層面，並多以企業為標的。預期美國將加強對大陸技術輸出管制，未來大陸要取得美國授權或收購美國企業將變得更加困難。美「中」貿易談判的核心未必在於美「中」貿易平衡，而在於形成新的國際制度規範，藉

¹ 「國臺辦發言人就美簽署『與臺灣交往法案』答記者問」（2018 年 3 月 18 日），2019 年 4 月 20 日下載，《新華網》，http://big5.gwytb.gov.cn/wyly/201803/t20180318_11934381.htm。

² 「國臺辦：堅決反對美國會通過『亞洲再保證倡議法』草案涉臺內容」（2018 年 12 月 12 日），2019 年 4 月 20 日下載，《國臺辦》，http://big5.gwytb.gov.cn/wyly/201812/t20181212_12122027.htm。

³ 「國臺辦：堅決反對美售臺武器」（2019 年 2 月 27 日），2019 年 4 月 20 日下載，《國臺辦》，http://big5.gwytb.gov.cn/wyly/201902/t20190227_12142928.htm。

以改變大陸經濟體制。預期在新國際規範未出現前，美「中」兩強將持續對抗。臺灣與美國及大陸都擁有極為密切的關係，因此在美、「中」的大國互動博弈中，臺灣作為最小的一方，必須發會最大的智慧，方足以確保臺灣的國家安全與利益。

吾人認為，面對外在美、「中」的可能變局，兩岸互信基礎薄弱，與中共對臺兩手抓（對我政府硬與對我民間軟），我方政府除了必須有效因應外，也必須精準全面總體的評估我國家利益。事實上我國家利益評估與計算乃是對親美日等所獲取的利益的加總，扣除來自大陸的侵蝕傷害，兩者加減所獲得的淨利益。基於國際政治現實我方對美日等做過多資源的投入，不僅會面臨到一定框架受限與邊際效用遞減的影響，反而促使中共加大報復對我國家利益傷害損失。因此，在積極推動親美日與國際社會結合時，我政府部門（特別是陸委會與海基會等）與民間各界也應對大陸（特別是人民）持續釋放必要善意，一方面爭取國際社會的支持，另一方面更可藉以維持兩岸和平穩定格局於不墜，方足以讓臺灣的國家安全利益極大化，威脅傷害極小化。

二、官冷民熱、單邊作為下的兩岸關係

就兩岸關係互動，主要為雙方的政治互信、民間各項交流與雙方實力的對比而言。一般認為自從 2016 年臺灣政黨三度輪替後迄今，兩岸關係發展最具隱憂乃是：在兩岸各自面對內部與外部皆發生重大變化下，兩岸的執政當局既欠缺良好溝通管道，又欠缺基本政治互信基礎。這種既無管道又無互信的狀態，當一方自認已經釋放了善意，經常在對方的等待與疑慮中不斷的流逝與無法積累（一方的善意只有在對方也能善意回應下，才能夠加碼釋放，形成正循環）。正因為雙方自認為都得不到對方的善意回應，因此，有時候必須對內部交代以化解內部不滿的強硬呼聲，這些對內交代的言語與作為，卻也因兩岸雙方欠缺事前必要的溝通與諒解，經常被對方是為惡意與挑釁。這種明察對方敵意之秋毫，卻不見善意之輿薪，形成當前兩岸關係有可能步入「敵意螺旋」的日益惡化趨勢。

根據個人觀察面對 2018 年臺灣「九合一」的選舉結果與 2020 年臺灣大選的考量，在兩岸欠缺政治互信，我政府無法從大陸得到應有的善意回應。面對大陸軟硬兩手都加大，「單邊作為」的對臺新策略，自然促使民進黨政府更加尋求美國等大國關係的強化。但在兩岸欠缺互信下，美、臺關係的強化，則必然引起大陸更大的疑慮與對臺進行報復。大陸加大對臺施壓，自然也促使臺灣對美國尋求更多的支持，這也讓兩岸關係也面臨到更多的風險與挑戰。當前兩岸官方全無互信，所有在馬英九政府任內所建立的官方形式的對話與協商完全中斷。在外交上，在過去一年內臺灣失去三個邦交國，讓我交國減少至 17 個，創下歷史新低。連續三年阻擾臺灣循往例以「中華臺北」觀察員的名義出席 WHA。除了外交與國際空間施壓外，中共在軍事威脅上也加大對臺恫嚇。自 2016 年臺灣政黨輪替後，大陸航母與軍機開始繞臺到宮古島演訓，在臺灣海峽舉行軍事演習，軍機飛越臺海中線。

未來 2020 年臺灣大選不論是否四度政黨輪替，面對大陸堅持作為兩岸關係政治互信與協商對話基礎的「九二共識」，究竟兩岸能否尋求到共識殊值重要。值得注意的是習近平在「習五條」談到「九二共識」時，稱「中國大陸將秉持求同存異精神，推動兩岸雙方在一個中國原則基礎上達成海峽兩岸同屬『一個中國』，共同努力謀求國家統一的『九二共識』」。⁴這是習近平在 2016 年 11 月 1 日北京的舉行的國共高層會晤「洪習會」上，首度將「九二共識」界定為：「『體現一個中國原則』的九二共識」後。再度加上「共同努力謀求國家統一」的明確用語，旨在為不論民進黨是否繼續執政，抑或未來一旦臺灣政黨再次輪替後，兩岸重新恢復協商與對話定調。事實上，大陸對於「九二共識」的操作綱領有三：一是明確體現透過談判協商逐步體現兩岸統一；二是依據兩岸雙方實力消長決定框架大小（如 1992 年大陸 GDP 只有臺灣的 2 倍，2018 年則有 21 倍）；三是

⁴ 「習近平：為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥——在《告臺灣同胞書》發表 40 週年紀念會上的講話」（2019 年 1 月 2 日），2019 年 4 月 20 日下載，《新華網》，http://big5.gwyb.gov.cn/wyly/201901/t20190102_12128140.htm。

視政治互信高低與策略需要而決定鬆緊程度。是以，2020 年臺灣大選不論是否政黨輪替，可能都必須面對大陸在兩岸互動上高舉「一中反獨」、「一中促融」與「一中促統」的三條對臺戰線。

三、民族主義高漲與「習五條」下的兩岸關係

就兩岸雙方各自面臨內在素的制約與影響，主要是民族主義高漲的強調一黨專政下的大陸，與民主政黨高度競爭強調重視民意的臺灣，雙方各自內部因素都制約著兩岸關係的互動，加上大陸網民與臺灣網民若干不理性的作為，都讓兩岸關係在臺灣大選前夕充滿著不確定的挑戰。就中共而言，習近平在元月 2 日藉紀念《告臺灣同胞書》發表 40 周年大會上發表「習五條」。這是自 1979 年元旦中共發表《告臺灣同胞書》40 年來，歷任領導人在舉辦紀念大會中，體現出規格層級最高，宣傳力度最大，與高舉統一旗幟與內涵最鮮明的重要講話。對此，臺灣方面自是不能輕忽，但也不宜誤判中共對臺的戰略方針與策略手段。

根據個人觀察自從習近平 2012 年擔任中共中央總書記暨 2013 年 3 月 17 日擔任國家主席以來，到 2019 年 1 月 2 日「告臺灣同胞書 40 周年紀念大會」，與 3 月 10 日大陸全國「兩會」期間在福建省人大強調「融合發展」，⁵ 6 年內總共發表 25 次有關涉臺談話。而「習五條」可說是當前與今後中共對臺政策最為重要的指導性綱領。

「習五條」中最受臺灣各界關注的厥為：習提出，「探索一國兩制的臺灣方案」，與「兩岸各政黨、各界別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商，就推動兩岸關係和平發展達成制度性安排」。一般認為，由於當年鄧小平提出的「一國兩制」係統一後的模式，但統一以前該如何推動並未觸及。因此，歷任領導人在重要講話中都會提到政治倡議。江澤民在 1995 年「江八點」倡議，「進行海峽兩岸和平統一談判，是我們的一貫主張。在和平統一談判的過程中，可以吸收兩岸各黨

⁵ 「習近平參加福建代表團審議」（2019 年 3 月 11 日），2019 年 4 月 20 日下載，《新華網》，http://big5.gwytb.gov.cn/wyly/201903/t20190311_12146928.htm。

派、團體有代表性的人士參加」、「我們曾經多次建議雙方就『正式結束兩岸敵對狀態、逐步實現和平統一』進行談判。在此，我再次鄭重建議舉行這項談判，並且提議，作為第一步，雙方可先就一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判，並達成協定。」2008 年胡錦濤在「胡六點」也倡議「我們再次呼籲，在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，構建兩岸關係和平發展框架」。對於習近平的倡議我方固然應未雨綢繆審慎因應，但也不應如外界所言將習近平的倡議作為中共對臺政策的重中之重，與中共即將與臺灣各界代表性人士，大力推動兩岸政治談判，推動兩岸統一進程。如果大家看看「江八點」與「胡六點」的政治倡議，就可理解此乃中共對於統一前的倡議，不全然是中共對臺政策的優先選項。中共意圖開啟藉由促談的歷史性的進程的意義，恐怕遠大於透過兩岸政治對話可能獲取的成效。

吾人認為不論「一國兩制」在香港澳門實施的成效如何？當前臺灣主要政黨與絕大多數民意對於「一國兩制」適用於臺灣顯然無法接受。個人認為在短期與可預見未來臺灣的政治運作中，任何有關兩岸政治性議題的談判，如果沒事先有政府公權力的授權，沒有經過民意與制度的監督，沒有經過民主選舉委任的民意檢驗，或是沒有經過臺灣公民投票複決為依歸，任何涉及兩岸的統一與最終制度性安排，欲在臺灣推動與實現幾無可能。習近平「習五條」構想的提出，旨在藉由高舉在習近平新時代下，中共揭櫫的對臺戰略方針，提出短中長期對臺戰略目標與策略部署。作為以馬克思主義信徒自居的習近平，2018 年 5 月 4 日在北京人民大會堂的「紀念馬克思誕辰 200 週年大會」上致詞時強調，「歷史和人民選擇馬克思主義是完全正確的，中國共產黨把馬克思主義寫在自己的旗幟上是完全正確的，堅持馬克思主義基本原理同中國具體實際相結合、不斷推進馬克思主義中國化時代化是完全正確的！」⁶ 個人認為，短期內中共對臺政策

⁶ 「學習習近平總書記在紀念馬克思誕辰 200 週年大會上的重要講話精神」（2018 年 6 月 12 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0612/c49150-30052757.html>。

當務之急在於積極推動兩岸社會經濟融合的「促融」，並寄望以兩岸社會經濟融合的「促融」，作為未來兩岸政治統一的下層建築與經濟基礎。至於中共倡議透過「政協形式」的民主協商開展的政治對話或是有關「一國兩制」方案，它在形式的意義恐怕多於實際的效益。臺灣各界如果只關注中共的「一國兩制」政治促統，而沒有注意中共極力推動的社會經濟融合「促融」，恐怕是明察秋毫而不見輿薪。

參、結語與因應

在習近平主政下現階段中共對臺政策最大的特色：戰略上藐視臺灣（透過單邊作為反獨促融促統），在對臺政策的戰略規劃上，完全寄望於自身實力，並非寄望於臺灣藍綠與官民。在戰術上重視臺灣（透過民主協商與開展各種形式交流對話），希望能夠借力使力發揮統戰最大效益。雖然中共了解當前臺灣主要政黨與多數民意對於「一國兩制」都無法接受的看法。中共也知道在短期與可預見未來臺灣的政治環境，如果沒有任何公權力合法授權，沒有經過臺灣民意與國會制度的監督，沒有經過民主選舉以此競選作為委任為基礎，或是沒有經過臺灣民眾透過公民投票複決，任何涉及兩岸的統一與制度性安排，習近平的倡議欲在臺灣推動與實現幾乎是不太可能實現。習近平「習五條」構想的提出，旨在藉由高舉在習近平新時代下，中共揭櫫的對臺戰略方針，提出短中長期對臺戰略目標與策略部署。此外也有效轉移美中貿易戰與兩岸官方互信低迷，大陸內部民族主義高漲情緒；兼而對美國與臺灣表明中共對臺政策高、低綱領立場與作為，並作為日後兩岸互動的籌碼。面對當前中共對臺政策的戰略規劃與策略作為，臺灣方面該如何因應？

一、以人民作為兩岸關係發展的主體

以人民作為主體的兩岸關係，指的是思考兩岸關係，首先必須要清楚地指出，兩岸關係的主體應當是人民，應當是為人民的福祉服務；而非為

政黨、政權、階級乃至政治人物一己的信仰乃至意識形態而服務。長期以來不論是在大陸或是臺灣，部分執政者與政治人物在處理臺海兩岸關係時，經常是基於政權爭奪的考量，政黨利益的算計，與政治人物一己意識形態價值的偏好。他們經常把人民福祉當成口號與工具，來實現自己的需求。而並非以廣大人民的福祉為考量，以絕大多數人民期待的依據。

二、以和平作為兩岸關係的前提

以和平為前提的兩岸關係，指的就是兩岸關係和平沒有輸家，戰爭沒有贏家。邱吉爾 (Winston Churchill) 曾說過「你可以回頭看多遠，你就可以向前看多遠」(The farther back you can look, the farther forward you are likely to see)。是以，當前的兩岸關係除了要珍惜得來得來不易的和平成果外，更要避免戰爭衝突爆發。我個人非常喜歡讀歷史，也喜歡以歷史史觀思維前瞻探索與開拓兩岸和平發展新局。就中華民族五千年歷史而觀，海峽兩岸人民係出同源同為炎黃子孫，根據中國歷代戰爭年表的記載顯示，從西元前三十世紀的神農氏攻斧遂式之戰，中國歷史上第一次發生戰爭到今 2019 年，中國五千年的共發生大小戰爭 6,539 次，平均每年約 1.3 次戰爭，仔細加以檢視，絕大部分是自相殘殺的內戰。反觀美國獨立至今兩百多年，對外參與戰爭上百次，但在美國本土只有進行一次大規模內戰 (南北戰爭)，甚少爆發大規模內戰。是以，面對兩岸政治的發展與兩岸關係的起起伏伏，要建構臺海和平穩定發展，首先必需先記取千年歷史的經驗教訓，避免兩岸炎黃子孫兵戎相見，應是兩岸各界亟需面對的要務。

如千年歷史太久？若就近百年歷史檢視，臺海兩岸關係互動與發展，若從 1895 年《馬關條約》割讓臺灣算起，迄今已 124 年；若從 1945 年日本投降中華民國收回臺灣算起，迄今 74 年；從 1949 年海峽兩岸隔海分治算起，迄今 70 年；從 1987 年 11 月 2 日兩岸開啟民間交流算起，迄今 32 年，從 1991 年兩岸兩會開啟協商對話算起，迄今 28 年。兩岸關係歷經風風雨雨，曾經由形勢嚴峻變成形式和緩，如今又面臨到複雜嚴峻。是以，不論是面對千年的歷史經驗教訓，抑或百年的治絲益棼情勢，面對得

來不易且未臻穩固的兩岸和平發展格局，一方面珍惜維護鞏固這得來不易的成果，另一方面積極防範可能的戰爭與衝突，確保臺海和平並共創兩岸人民福祉，應是臺灣、美國與大陸有志之士此刻亟需積極積極面對的嚴肅課題。

三、以民主作為本質的兩岸關係

以民主為本質的兩岸關係，就是在民主國家的臺灣，政府必須依據憲法、依據法律、依據多數民意來推動兩岸關係。民主為根本的兩岸關係，就是在兩岸關係的定位與互動上，臺灣的執政者必須依據憲法、法律與臺灣民意。而非依據政黨的黨綱與政治領導人個人的意識形態。雖然自1949年後兩岸採行不同的政治體制，也發展出不同的模式。雖然臺灣的民主很年輕，但卻充滿著活力。在兩岸關係的互動中，臺灣的民主體現在上到總統、國會下到村里長與鄉鎮代表的選舉，選民除了定期的選舉來檢驗政治人物的去留外，臺灣民眾也可以透過公民投票來展現直接的民意，更是亞洲新聞報導最為自由的國家，正因為以捍衛民主為根本，多數臺灣民眾也珍惜這一得來不易的果實，面對兩岸關係政治制度的不同，主張兩岸應該更多的交流，更多的溝通與理解。

四、以民生為優先的兩岸關係

以民生為優先的兩岸關係，指的是兩岸不應以政治的分歧影響到經貿上的雙贏，甚而危害的雙方人民的福祉。目前大陸是臺灣第一大進、出口貿易夥伴，第一大臺商投資地，第一大臺灣民眾出境與境外觀光客入境地，第一大境外婚配地區。根據統計資料顯示2018年兩岸貿易往來再創歷史新高，全年貿易額為2,262億美元。臺商前往大陸投資項目4,911個，截至2018年底，大陸累計批准臺資項目107,190個，占實際使用外資項目總數的11.2%。2018年兩岸人員往來超過九百零五萬人次，其中臺灣民眾來往大陸首次突破六百萬人次。截至2018年底，臺灣民眾前往大陸累計超過一億人次。

由於臺灣、美國、大陸之間有相當密切的供應鏈關係，大陸與臺灣分別是美國第 1 大與第 11 大貿易夥伴，大陸與美國則分別是臺灣的第一大與第二大貿易夥伴，因此，美國對大陸一旦加大進口關稅課徵，自然會對臺灣的出口產生影響。例如 2017 年臺灣對美國出口金額為 369.8 億美元，但自美國接到的訂單金額卻高達 1,378.1 億美元，其中有高達 1,000 億美元是屬於臺灣接單、海外生產，也就是臺商在大陸設廠生產再出口到美國的三角貿易形式。一旦美中貿易戰啟動，這些臺灣接單、海外生產的臺商也可能會受到衝擊。面對美「中」貿易與其他經貿歧見，加上大陸投資環境發生變化，兩岸目前公權力卻無法透過協商合作有所作為，我們期待兩岸關係應該以民生經濟為優先，兩岸公權力不僅不應阻礙正常經濟合作，更要為經濟合作創造雙贏提供助力。

兩岸關係欲正常發展必須尊重過去歷史事實，正視兩岸目前政治分歧，本諸求同存異精神，共謀符合民眾期待的未來。當前兩岸如果一時無法建立起良好溝通管道，也應積極思索如何不讓兩岸關係繼續惡化到無法逆轉的格局。當前在兩岸欠缺互信對立日益加大下，美、「中」關係的惡化與美、臺關係的強化，容易引起大陸更大的疑慮與對臺進行報復，這也讓兩岸關係也面臨到更多的風險與挑戰。面對兩岸關係內、外雙重「敵意螺旋」的加深與上升，如何不讓兩岸關係如莫非定律 (Murphy's Law) 走向一個不可逆轉的動盪格局，已是臺、美、「中」與各界亟須未雨綢繆與審慎因應的課題。

從中共 19 大的政治報告到「習五條」 論當前中共對臺政策

An Analysis of CCP's Taiwan Policy Based on the 19th NCCCP's Political Report and "Xi's 5 Points"

潘錫堂 (Pan, His-Tang)

淡江大學中國大陸研究所副教授

壹、前言

中共中央總書記習近平於 2017 年 10 月 18 日在 19 大開議首日的報告，全文三萬二千多字分為 13 大項，其中第 1、3、11 大項闡述了中共對臺政策與兩岸關係，除仍堅持「九二共識」與「一中原則」為兩岸互信與交流協商之不可或缺基礎，一方面既祭出對臺獨分裂行為明確畫出底線的警告，再方面也鋪陳兩岸融合發展與心靈契合的訴求，堪稱「剛柔並濟、軟硬兼施」，勢將勾勒出未來 5 年中共對臺政策的主軸路線。¹對此，政府若仍重彈一貫的「四不」舊調，而不具體回應兩岸關係的性質與定位，則其殷切期盼兩岸可藉尋求建立互動新模式來打開雙方僵局，恐注定會落空了。

¹ 「習近平十九大報告（全文）」（2017 年 10 月 18 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中國評論新聞網》，<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=%E5%8B%A2%E5%B0%87%E5%B%BE%E5%8B%92%E5%87%BA%E6%9C%AA%E4%BE%865%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%B0%8D%E8%87%BA%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%9A%84%E4%B8%B%E8%BB%B8%E8%B7%AF%E7%B7%9A>。

貳、習近平 19 大政治報告涉臺內容觀察

整體檢視習近平在 19 大報告的涉臺內容，可用「戰略不變、策略彈性、強力反獨、柔性促統」等 16 個字概括涵蓋。首先是「和平統一、一國兩制」仍是中共對臺政策的戰略方針與最高指導原則：自 1980 年代鄧小平倡議「一國兩制」是中共認定的兩岸關係最佳的終局安排模式以來，歷經 1997 年香港回歸及 1999 年澳門回歸，中共始終認為港澳相繼回歸所樹立的「和平統一、一國兩制」模式，將來必可垂範於臺灣的回歸統一。準此，30 多年來中共仍堅持「和平統一、一國兩制」是解決臺灣問題的最佳方案，而蔚為中共對臺政策的最高指導原則，即使總統蔡英文上臺一年多以來大陸內部「武統」的聲音甚囂塵上，中共迄今也未改其對臺「和平統一」的戰略方針。

其次是習近平針對反臺獨重申「六個任何」，體現「硬」的一手，顯示 19 大後中共對臺政策會加重反臺獨的力道：習除重申「絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去」，比起胡錦濤在 18 大提反臺獨的「三個任何」更詳盡更具體，尚且強調「有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的『臺獨』分裂圖謀」，堪稱反臺獨的力道與措詞更強硬，絕不容我政府與民進黨心存僥倖，明著打著「維持現狀」旗幟，卻暗地裡推動「柔性或漸進式臺獨」。

第三是以軟硬兼施的方式揭櫫兩岸關係和平發展仍須植基於「體現一中原則的九二共識」：習重申「九二共識」與「一中原則」為兩岸關係的根本性質與政治定位，可視為兩岸關係和平發展的「定海神針」，我政府絕不可迴避或模糊以對；也意味著，只要政府承認「九二共識」或接受其核心內涵，不僅兩岸可恢復原有協商溝通機制，甚至連民共之間也可展開對話，堪稱兩岸雖關閉協商對話大門，但並未「上鎖」，「九二共識」仍是「開鎖之鑰」。

最後則是擴大兩岸經濟文化交流合作，體現對臺「更柔軟」的一手，

以利於促進兩岸和平統一：在對臺策略上，更具靈活、彈性與善意，對臺「官方冷、民間熱」，強力訴求「兩岸一家親」，直接加強對臺灣年輕人與基層民眾之所謂「一代一線」的交流，經由「心靈契合」的化異求同的過程，並搭配更全面、更深入、更優惠的方式，為臺灣民眾在大陸的方方面面提供類似「居民待遇」，用以加速兩岸融合發展的進程。尤其，習近平提及「推進和平統一的進程」，可見雖未訂定具體統一時間表，但習提出「兩個一百年」（建黨 100 年及建國 100 年），呼籲要完成兩岸統一以實現中華民族偉大復興的「中國夢」，已充分流露習對「促統」的使命感與急迫感，強調要體現決心並付諸行動，堪稱「柔性促統」溢於言表。

要言之，如果我政府只是在姿態上重申「四不」及「維持現狀」的所謂「善意」，而仍對兩岸關係的核心原則「九二共識」與「一個中國」閃躲迴避，卻僅期待共同尋求兩岸互動新模式及兩岸關係可因而改善，將註定流於一廂情願。研判中共未來將加大壓縮臺灣「國際參與」的空間，臺灣遭連續「被斷交」之危機，將明顯體現出來。

參、「習五條」意涵分析

習近平於 2019 年 1 月 2 日在紀念《告臺灣同胞書》發布 40 周年之際，發表對臺的五點講話（下稱「習五條」），不僅新提了「秉持求同存異精神，推動在一中原則基礎上達成『兩岸同屬一中，共謀國家統一』的九二共識」，尚且進而倡議兩岸各政黨、各界分別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展民主協商，探索「一國兩制」的臺灣方案，達成制度性安排。² 堪稱是中共 40 年來，首次就推動兩岸協商統一的進程，提出具體化的步驟，尤其明確地擘畫出兩岸統一的路徑圖，可視為已啟動中共對臺統一的進程，頗值高度關注與檢視。

² 「習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話」（2019 年 1 月 2 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-01/02/content_2070110.htm。

綜觀「習五條」的內容重點，包括：一、攜手推動民族復興，實現和平統一目標；二、探索「兩制」臺灣方案，豐富和平統一實踐；三、堅持「一個中國」原則，維護和平統一前景；四、深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；五、實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。

詳加檢視「習五條」的深層意涵，蘊含如下各項：一、習近平倡議在「九二共識」及反對臺獨之基礎上，兩岸各政黨、各界可推代表，針對兩岸關係之未來發展（含和平統一）進行民主協商與溝通對話，尋求共識並做出制度性安排，堪稱具有器度胸襟與寬廣格局，為打開兩岸僵局、邁向具體的和平統一進程，正式邁出第一步，既體現習近平「促統」的堅定意志，也甚具對臺的善意與誠意；二、由於民進黨才剛在臺灣此次「九合一」選舉大敗，選舉結果體現臺灣民眾普遍對於「九二共識」背後的民生與經濟利益深表渴望與企盼，臺灣的主流民意使得習近平認定，一個有利於兩岸研商統一方案的氛圍已隱然成形，故藉此順勢拋出共同探索「一國兩制」臺灣方案的倡議，讓「一國兩制」由概念、倡議進入實踐的階段，用以強化兩岸完成和平統一的進程；三、習近平也為「一國兩制」長久以來遭到污名化進行澄清，說明此有助於照顧臺灣同胞福祉，可在和平統一後確保臺灣同胞的社會制度和生活方式獲得尊重，將有助於現階段的反獨與促統；四、習近平除強調「一國兩制」對臺之適用性與合理性，也將 1995 年「江八點」首次談及之「中國人不打中國人」之深意，闡述得淋漓盡致；習又提及不承諾放棄對臺用武，是針對少數臺獨分裂分子及外部勢力的干涉，並非針對臺灣同胞，在在體現其鉅細靡遺的釋疑之用心，應有助於化解臺灣民眾的疑慮，並進而能爭取認同與支持兩岸邁向和平統一。

要言之，「習五條」堪稱集「鄧六條」、「江八點」、「胡六點」之內容精華與大成，並予以發揚光大，更具有與時俱進及可操作性的特點，其內涵有硬、有軟，但軟性更大於硬性，訴求上「促統」更甚於「反獨」，充分體現對臺極大之善意、誠意與新意，可視為習近平時期中共對臺政策之最高指導綱領。

肆、「九二共識」在兩岸關係中的重要性

接著，析論「九二共識」是兩岸關係「定海神針」的精義。習近平總書記在紀念《告臺灣同胞書》發布 40 周年的重大講話，掀起臺灣各界對「九二共識」的熱議。除了蔡英文扭曲「九二共識」的意涵為「一國兩制」，要各政黨不要再提「九二共識」，³ 其他各主要政黨如：親民黨、新黨大致均認同「九二共識」是兩岸關係和平發展的基礎；國民黨也邀 10 位縣市長列席中常會，重申兩岸論述，黨主席吳敦義在會中肯定高雄市長韓國瑜日前提出「『九二共識』是『定海神針』」的說法很好，等於再次為國民黨支持「九二共識」定調。會後南投縣長林明溱受訪表示，我們在會中認同「九二共識」，不要再談「一中各表」。高雄市長韓國瑜於 3 月 25 日在深圳拜會大陸國臺辦主任劉結一時，兩人都不約而同地強調兩岸關係應立足在「九二共識」的基礎上。究竟「九二共識」的真實內涵如何？為何是兩岸關係和平發展的「定海神針」？頗值重視與探究。

溯自兩岸海協會、海基會 1992 年在香港協商文書驗證議題時，由於事涉「一個中國」問題，海協會主談代表周寧曾提出 5 種表述方案，海基會主談代表許惠祐則是先後提出 8 種表述方案，由於雙方最後仍未獲具體結論，並未簽署書面協議文件，嗣後雙方代表離開香港返回，海協會基於海基會所提第 8 方案「在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同」可以考慮，故於當年 11 月 16 日由海協會致函海基會表示「尊重及接受海基會建議的各以口頭方式表述」。爾後雙方對所謂「以口頭聲明方式各自表述」究竟意何所指？卻出現不同的理解與解讀，海基會表示雙方達成「一個中國、各自表述」的共識，海協會則將此概括為「雙方達成各自以口頭聲明的方式表述海峽兩岸均堅持一個中國原則的共識」。

儘管兩岸兩會 1992 年香港協商返回後各自宣示的上述內容，有交

³ 「九二共識＝一國兩制？趙少康：蔡英文說法不道德」（2019 年 1 月 3 日），2019 年 4 月 20 日下載，〈中時電子報〉，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190103003825-260407?chdtv>。

集、亦稍有落差，換言之，兩會表述方案均有「謀求國家統一」與「堅持一個中國原則」的交集，惟海基會側重「對於一個中國的涵義，雙方認知各有不同」，海協會則強調「在事務性談判中，不討論『一個中國』的政治意涵」，而呈現海基會主張「九二共識」是「一個中國、各自表述」，而海協會解讀為「雙方均堅持一個中國原則」的共識。儘管如此，惟雙方均以「創造性的模糊」看待 1992 年雙方達成的諒解，亦即「九二共識」；大陸長期以來雖未接受國民黨「一中各表」的解讀，但考量當時執政的國民黨仍植基《國家統一綱領》追求兩岸和平統一，乃隱忍勉強同意與臺灣展開定期不同層級的協商，使得「九二共識」成為兩岸兩會交流、對話與協商不可或缺的基礎。

立足「九二共識」之基礎，才促成 1993 年新加坡的辜汪會談，及後續許多定期不同層級協商的舉行；後來雖然大陸以時任總統李登輝訪美為由中斷兩岸協商機制，但大陸認定當時的李登輝尚未悖離「九二共識」，兩會交流互動仍不致間斷，故而仍有 1998 年上海的辜汪會晤，以便為兩會恢復協商預作鋪路。惟 1999 年李登輝拋出「兩國論」，阻斷原訂同年秋天訪臺的辜汪臺北會晤。自此以後，大陸堅持李登輝必須放棄「兩國論」重返「一中原則」，不願隱忍「一中各表」。迄 2000 年陳水扁上臺以來，大陸更持續堅持「九二共識」與「一中原則」為兩岸復談的必備條件，不願意輕易退讓與妥協。

誠如國家安全會議前秘書長蘇起表示「九二共識」名詞本身是一種「創造性的模糊」，可讓臺海保持和平，可惜許多政治人物十多年來故意忽視它模糊性的正面功能，反而利用它的模糊，刻意扭曲。蘇起之言，一針見血。試觀陳水扁主政 8 年，先後拋出「九二精神」、「九二會談」、「九二歷史事實」等論述，卻一再迴避承認「九二共識」中最關鍵的「兩岸同屬一中」的事實。而蔡英文主政迄今，亦效法陳水扁的兩岸論述，遮遮掩掩地亦提出類似迴避「九二共識」核心內涵的諸多兩岸論述，而此次她更於 1 月 2 日明拒「九二共識」，堪稱已不顧一切後果了。其實，馬英九主

政 8 年期間，正因兩岸立足「九二共識」基礎，得以舉行 11 次的兩會高層會談並簽署共 23 項協議，也得以開啟兩岸大三通、互惠交流、兩岸事務機構首長互訪及達成「外交休兵」，並順利以觀察員或特邀貴賓身分參與世衛大會、國際民航組織大會，更難能可貴地促成了歷史性的「馬習會」，可見「九二共識」堪稱兩岸關係的「定海神針」，誠非虛言。

伍、2019 年「兩會」相關涉臺內容探討

緊接著，析論大陸全國政協主席汪洋與李克強在大陸全國「兩會」涉臺報告的深層意涵。汪洋於 3 月 3 日發表工作報告的涉臺部分時，首次將「對臺 31 項措施」及「習五條」納入報告，強調要貫徹「習五條」的精神，也要堅決反對臺獨，並深化與臺灣有關黨派團體人士的交流。⁴ 李克強於 3 月 5 日則在政府工作的涉臺報告中指出，今年對臺工作要全面貫徹落實「習五點」，堅持一中原則和「九二共識」，反對臺獨分裂圖謀和行徑，深化兩岸融合發展，並推進和平統一進程。⁵ 汪洋及李克強的工作報告，均揭櫫「習五條」為大陸對臺政策與對臺工作指南，兼顧「反獨」與「促統」，同時擘劃推進和平統一的路徑，堪稱對兩岸關係的穩定發展深具意義。

先論汪洋的涉臺工作報告。從年初的「習五條」到汪洋此次的政協涉臺報告，在在體現兩岸民間交流是當前對臺工作的重點，因此如何使兩岸經濟社會文化各領域更加緊密融合，實深具迫切性與重要性，堪稱不論兩岸關係如何嚴峻，也要寄希望於臺灣人民。尤其，今年大陸各黨派向政協大會提交的涉臺提案，已從往昔的側重兩岸經濟與產業融合，進展到今年特重兩岸文化教育人才等方面的深度融合發展，可見兩岸已深化到經濟社

⁴ 「汪洋：深化與臺灣黨派交流」（2019 年 3 月 4 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190304000248-260210?chdtv>。

⁵ 「李克強作政府工作報告（全文）」（2019 年 3 月 5 日），2019 年 4 月 20 日下載，《中國評論新聞網》，<http://hk.cntt.com/doc/1053/5/5/1/105355166.html?coluid=318&kindid=19673&docid=105355166&mdate=0305140716>。

會文化教育的融合發展，一方面表現在兩岸各領域間的對口交流與機制化交流，再方面，交流的廣泛性也在大幅增加。

涉臺政治議題也是政協年會大家關注的焦點。全國政協發言人郭衛民於 3 月 2 日在會前記者會就「習五條」提及的「兩岸各界可就兩岸關係開展『民主協商』」表示，民主協商是寄希望於臺灣人民，尊重臺灣主流民意的體現，兩岸廣泛的民主協商不影響也不取代兩岸的協商談判，全國政協可在「兩岸民主協商」中發揮重要作用。事實上，「習五條」強調，和平統一是一平等協商，共議統一。因此，習近平倡議兩岸各界人士開展民主協商來探索「兩制」臺灣方案，「兩制」臺灣方案的內涵就不是大陸單方面說了算。大陸政協體系即將協力開展民主協商機制，亟待臺灣方面的回應、討論與協商。要言之，習近平鄭重倡議開展民主協商，應是寄希望於臺灣人民，但他更寄希望於臺灣政治新局能適時啟動「兩制」臺灣方案的政治談判。因為習近平曾重申，兩岸長期存在的政治分歧，總不能一代一代傳下去。堪稱習近平所主導的對臺談判方略，由民主協商、探索方案、政治談判、再到和平統一，已陸續展開。

其次，論李克強的工作報告涉臺部分。李克強的涉臺報告亦新增對臺政策指導綱領「習五條」，從而體現如下三項特點：一、對臺工作兼顧「反獨」「促統」雙重目標；二、強化打擊臺獨的力道：大陸以維護「一中」原則與「兩岸不可分離」加大打擊臺獨勢力，「六個任何」即是實踐「反對臺獨」的途徑，「反對臺獨」將具體實踐並反映在不斷緊縮對臺立場及臺灣的國際空間上；三、深化兩岸融合發展是促進兩岸心靈契合的重要途徑，並據此讓兩岸和平統一進程付諸實現，而「兩制」的臺灣方案必須以「兩岸同屬一中與兩岸一家親」為前提下實現最後的和平統一。

要言之，從汪洋與李克強的涉臺報告可看出，大陸對臺政策體現「反獨促統」雙重目標，更強調大陸單方面及可操之在己的政策作為，並促進「兩制」臺灣方案的民主協商，並提高政協在兩岸互動交流中的影響力，而「習五條」具體化了兩岸和平統一的進程與步驟，堪稱大陸已牢牢掌握

兩岸關係的主動權。誠如習近平於 3 月 10 日參加全國人大福建團審議時再度提及兩岸要應通盡通等對臺「新四通」，並表示要探索兩岸融合發展新路，對臺工作既要著眼大局大勢，又要注重落實落細，更要對臺灣同胞一視同仁。可見未來大陸對臺工作將以民間交流等更接地氣的方式強化兩岸同胞心靈的認同，堪稱是大陸對臺工作的新重點。

陸、結語

總之，現階段陸方將立足「習五點」對臺之原則，持續推出精進版之惠臺若干條措施，並促使大陸各省市地方續推各具該地方特色的惠臺辦法或實施細則，用以增進兩岸經濟社會的融合發展，俾能更有助於兩岸邁向和平統一的協商。再者，在可預見的未來，陸方將加大對臺灣各政黨、重要社團及各行各業之爭取認同，並精進兩岸青年交流與基層交流之深度、廣度與效度，以利於在「九二共識」基礎下，先行推動攸關兩岸和平統一之溝通對話，並同步促進兩岸經社的融合發展。最後，大陸也將加大加深兩岸城市交流之力道與利多，包括對韓國瑜的港澳深廈之行，提高接待規格及促成更亮麗的農漁經貿訂單，勢必對綠營執政 6 縣市形成壓力，並對我中央政府施政失能形塑更大的反差，當更有利於「反獨」之深化。

從兩岸領導人言論觀察 兩岸關係走向變化

An Observation of the Changes in Cross-strait Relations Based on Two Sides Leaders' Speeches

莊國鼎 (Chuang, Kuo-Ting)

本刊研究員

壹、前言

中共中央總書記習近平於今（2019）年 1 月 2 日在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會提出「習五條」，被中共官媒稱為「推進祖國和平統一進程具有重大意義」，也是中共中央總書記習近平首度對臺提出的統一原則、協商方式與進程，¹ 提出後即依其威權體制吹捧領導人慣例，全面擴及影響中央（全國政協主席汪洋及國務院總理李克強）及國臺辦（主任劉結一）等對臺工作執行單位之領導人物對臺言論，內容除引用「習近平新時代中國特色社會主義思想」為指導原則及中共 19 大精神外，均緊扣「習五條」為中心綱領，並從中針對個別對臺工作類型，因應國際局勢及兩岸關係作出調整。

而蔡總統於「習五條」發布當日下午即對外回應，明確指出臺灣絕不接受、多數民意也拒絕「九二共識」及「一國兩制」，堅持以和平對等方式處理雙方歧異，並提出「四個必須」及「三個防護」政策回應，明顯表

¹ 張家豪，「習近平啟動統一進程的圖謀」，新新聞週刊（臺北），第 1662 期，2019 年 1 月 10 日，頁 12。

示在兩岸關係中，我方重視臺灣主權及民主維護、民生及資訊安全等政策取向。

去（2018）年適逢我「九合一」選後地方藍綠版圖變動、加上兩岸官方交流停滯及臺美「中」三角糾紛難解之際，兩岸關係面臨詭譎多變情勢與挑戰，前揭兩岸領導人言論所代表之政策定位與發展方向，都將引領兩岸關係的發展。

貳、習近平涉臺重要言論與對臺工作趨勢

習近平於1月2日在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會言論（習五條）的重要內涵包括：（一）攜手推動民族復興，實現和平統一目標。（二）探索「兩制臺灣方案」，豐富和平統一實踐。（三）堅持「一個中國」原則，維護和平統一前景。（四）深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎要積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場。（五）實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。²

而習近平於3月10日參加全國人大福建省代表團審議會時，再次強調對臺新作為內容，包含：對臺工作既要著眼大局大勢，又要注重落實落細。兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互

² 「文字實錄」（2019年1月2日），2019年1月2日下載，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/tw/zhuanti/gtwts40/wzsl.htm>。「習五條」全文：（一）攜手推動民族復興，實現和平統一目標。兩岸關係和平發展是維護兩岸和平、促進兩岸共同發展、造福兩岸同胞的正確道路。兩岸同胞要攜手同心，共圓「中國夢」，共擔民族復興的責任，共用民族復興的榮耀；（二）探索「兩制臺灣方案」，豐富和平統一實踐。「和平統一、一國兩制」是實現國家統一的最佳方式，在堅持「九二共識」、反對「臺獨」共同政治基礎上，兩岸各政黨、各界別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商，就推動兩岸關係和平發展達成制度性安排；（三）堅持「一個中國」原則，維護和平統一前景。背離「一個中國」原則，就會導致兩岸關係緊張動盪，損害臺灣同胞切身利益。中國人不打中國人。不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數「臺獨」分裂分子及其分裂活動，絕非針對臺灣同胞；（四）深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎要積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場。兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準互通，可率先實現金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋；（五）實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。兩岸同胞同根同源、同文同種，要共同傳承中華優秀傳統文化，推動實現創造性轉化、創新性發展。國家希望、民族未來在青年，熱忱歡迎臺灣青年來「祖國大陸」追夢、築夢、圓夢。

通、行業標準共通，努力把福建建成臺胞臺企登陸第一家園。要加強兩岸交流合作，加大文化交流力度，把工作做到廣大臺灣同胞心裡，增進臺灣同胞對民族、對國家的認知和感情。要在對臺工作中貫徹好以人民為中心的發展思想，對臺灣同胞一視同仁，像為大陸百姓服務那樣造福臺灣同胞。去年以來，大陸推出「對臺 31 項措施」，福建實行「66 條實施意見」，取得顯著成效，廣大臺灣同胞都是受益者。要把這些措施落實到位，同時要聽取臺灣同胞呼聲，研究還可以推出哪些「惠臺」利民政策措施，只要能做到的都要盡力去做。³

由習近平的談話內容，可歸結出自「習五條」發表以來，習近平不斷強調與臺灣民間交流的強化，卻根本不提臺灣政府，此特點明顯易見。

就「習五條」脈絡及各對臺工作領導菁英的談話，又可歸結出近期大陸對臺工作特質：

一、對臺工作單邊主義將更盛行

全國政協主席汪洋在今年中央對臺工作會議上強調，要貫徹落實習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上重要講話精神；國務院總理李克強在今年兩會「政府工作任務」中亦指出要全面貫徹落實習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神；劉結一亦在全國兩會部長通道表示，習近平在紀念《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念大會上的重要講話，是新時代做好對臺工作根本遵循和行動指南。

若習近平對臺工作指示不提我政府，則顯示兩岸無法以政府對政府或公權力對公權力的對接推動，但大陸顯又以政府力量面對未見統一的臺灣民間社會，故其對臺工作，最有可能的是大陸單面以政府力量推動，且呈現以「大陸為主，以人民為心，以操之在我」的方式推動臺灣工作，使對臺工作從「有資源」轉型成「有能力」，使對臺工作「單邊主義」將因此更為盛行。

³ 「習近平參加福建代表團審議」（2019 年 3 月 11 日），2019 年 4 月 16 日下載，《國臺辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/m/picnews/201903/t20190312_12147377.htm。

二、更加緊縮「臺獨」空間

習近平首次提出探索「兩制臺灣方案」。宣稱「一國兩制」會充分考慮臺灣現實情況，充分吸收兩岸各界意見和建議。在確保國家主權、安全、發展利益的前提下，充分尊重臺灣同胞的社會制度和生活方式，充分保障臺灣同胞的私人財產、宗教信仰和合法權益。首度倡議在堅持「九二共識」、反對「臺獨」的共同政治基礎上，兩岸各政黨、各界別推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商，就推動兩岸關係和平發展達成制度性安排，其前提「在『一個中國』的原則基礎下，臺灣任何政黨、團體同我們的交往都不存障礙」。⁴

過去大陸一貫採用「以商逼政」「以民逼官」影響臺灣政治局勢，如讓奇美集團董事長許文龍、宏達電董事長王雪紅進行政治表態，亦包括為顧及大陸市場而推辭總統府資政一職的巨大集團前董事長劉金標；不過，大陸已不滿足於現狀，認為仍無法形塑統一共識，且臺商紛紛遷出大陸赴東南亞或南亞等地，致使可能逐步喪失「以民逼官」、「以商圍政」的基點，於是可能進逼成如臺灣智庫執行委員賴怡忠所稱，習近平主張的「九二共識」等同承認九二就是支持統一，已無「各表」模糊空間的地步。⁵但若從統戰角度看，任何有力勢力都是其使力支點，因此面對臺灣多元政治環境，習近平以「不支持臺獨者」為潛在盟友，而非支持統一者為結盟第一選項，是未來日趨明顯的趨勢，故可能促成除獨立外，各種兩岸關係定位論述，可更多元現象。

三、籠絡臺商，一石兩鳥

去年在美「中」貿易戰及大陸經濟下行壓力增大影響下，在陸投資經營臺商已有部分陸續將生產線遷回臺灣，或是轉向東南亞等地布局。為向臺商信心喊話，大陸國務院總理李克強及國臺辦主任劉結一表示，除「對

⁴ 林廷輝，「除了回嗆習 還需立法規範政治交流」，新新聞週刊（臺北），第1662期，2019年1月10日，頁34-35。

⁵ 張家豪，「習近平啟動統一進程的圖謀」，頁16。

臺 31 項措施」外，未來會注意聽取臺商意見，繼續推出符合臺商需求新措施，並給予臺商同等待遇，像服務大陸百姓那樣造福臺灣同胞，使臺商有更多獲得感；臺商適用《外商投資法》又享有同等待遇，⁶等於有兩層保障等語，冀能籠絡臺商，提升臺商持續於大陸投資發展信心。

大陸官方雖多次強調願繼續提出「惠臺」措施照顧臺商，然近年大陸對自身陸企的扶持，及大陸經濟面臨持續下行壓力，對臺商優惠政策的推動，是否終將口惠而實不至，均有待持續觀察。

但大陸仍針對臺胞繼續擴大兩岸經濟文化交流合作，例如中共中央總書記習近平參加全國人大福建省代表團審議會表示，「要把工作做到廣大臺灣同胞心裡，增進臺灣同胞對民族、對國家的認知和感情。要在對臺工作中貫徹好以人民為中心的發展思想，對臺灣同胞一視同仁，像為大陸百姓服務那樣造福臺灣同胞。去年以來，推出『對臺 31 項措施』，福建實行『66 條實施意見』，取得顯著成效，廣大臺灣同胞都是受益者。要把這些措施落實到位，同時要聽取臺灣同胞呼聲，研究還可以推出哪些惠臺利民政政策措施，只要能做到的都要盡力去做。」⁷

一手拉住臺商，使大陸減輕因與美國貿易摩擦的傷害，另一方面也持續保有「以民逼官」、「以商圍政」的施力基點，顯然是大陸當前對臺工作的重要內涵之一。

參、蔡總統回應及政府反制措施

一、以「兩國論」定位回應「習五條」

蔡總統於 1 月 2 日下午即針對「習五條」說明立場如次：⁸「中國國家

⁶ 「蕭李會沒談政治話題 聚焦臺商經營困難」(2019 年 3 月 27 日)，2019 年 3 月 28 日下載，〈中央社〉，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201903270391.aspx>；「劉結一：兩岸關係必將克難前行 朝著祖國統一的方向邁進」(2019 年 3 月 6 日)，2019 年 4 月 16 日下載，〈國臺辦網站〉，http://www.gwytb.gov.cn/m/news/201903/t20190306_12144850.htm。

⁷ 「習近平參加福建代表團審議」(2019 年 3 月 11 日)，2019 年 4 月 16 日下載，〈國臺辦網站〉，http://www.gwytb.gov.cn/m/picnews/201903/t20190312_12147377.htm。

⁸ 「回應習近平對臺原則 蔡總統中英文談話全文」(2019 年 1 月 2 日)，2019 年 4 月 21 日下載，〈中央社〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901025004.aspx>。

主席習近平，發表所謂『告臺灣同胞書』40 周年的紀念談話；北京當局所定義『九二共識』，就是『一個中國』、『一國兩制』。臺灣絕不會接受『一國兩制』，絕大多數臺灣民意也堅決反對『一國兩制』，而這也是『臺灣共識』。凡涉及兩岸間政治協商、談判，都必須經過臺灣人民授權與監督，並且經由兩岸政府，以政府對政府模式來進行；第一，中國必須正視中華民國臺灣存在事實，而非否定臺灣人民共同建立民主國家體制；第二，必須尊重 2,300 萬人民對自由民主堅持，而非以分化、利誘方式，介入臺灣人民選擇；第三，必須以和平對等方式來處理雙方之間歧異，而非用打壓、威嚇，企圖讓臺灣人屈服；第四，必須是政府或政府所授權公權力機構，坐下來談，任何沒有經過人民授權、監督的政治協商，都不能稱做是『民主協商』。另蔡總統於接受英國《Monocle》雜誌專訪時表示，「習近平在 1 月 2 日談話改變兩岸平衡，必須取得重新平衡，意謂要更謹慎地處理兩岸關係；習近平談話透露出『中』方急迫性，因此臺灣必須加速所有的準備工作」。⁹

有論者認為，蔡總統清晰並列中華民國臺灣與「中國」，明顯切割中華民國與中國歷史淵源、主權與領土重疊性。傳統中華民國不僅與「中華人民共和國」爭奪「中國代表權」，即使放棄與大陸當局爭奪「中國代表權」，在國民黨執政時期仍秉持「一中是中華民國」、「一中各表」主張。蔡總統所提中華民國臺灣不僅未爭奪「中國」代表權，也與「一中各表」無關，而是民進黨於 1999 年通過《臺灣前途決議文》指涉下依據憲法中華民國為臺灣國號，其主權及領土限縮在臺澎金馬，也就是中華民國是臺灣說法。¹⁰

依《中華民國憲法》及《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》規定，兩岸處於分治狀態，而應區分稱為「臺灣地區」與「大陸地區」，惟由蔡

⁹ 「【英媒專訪】蔡英文：習五條後，兩岸須更謹慎『重新平衡』」（2019 年 3 月 22 日），2019 年 4 月 21 日下載，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=59808。

¹⁰ 柳金財，「蔡習講話的兩岸政治效應：以『兩國論』對抗『一國兩制』」（2019 年 1 月 7 日），2019 年 4 月 21 日下載，《蜂評網網站》，<http://www.fengbau.com/?p=6381>。

總統首稱習近平為「中國國家主席」而非「大陸國家主席」，且要求「中國」正視「中華民國臺灣」存在事實，已將「中華民國臺灣」與「中國」之間定位為「兩國關係」，而強將習近平「九二共識」提議等同於「一國兩制」，更著眼於刺激臺灣選民，使其仇共、恐共而支持渠連任，致使兩岸關係持續影響臺灣政局走向，應無懸念。

二、預防兩岸關係朝「政協化」及「地方化」發展

蔡總統表示，「凡涉及兩岸間政治協商、談判，都必須經臺灣人民授權與監督，且經由兩岸政府，以政府對政府的模式來進行。沒有任何人、任何團體，有權力代表臺灣人民去進行政治協商。」，論者認為，此乃欲排除泛藍政治人物、政黨及執政縣市首長在兩岸關係發展主導角色，「邊緣化」國共領導人會面、國共論壇、雙城論壇及泛藍 15 縣市城市交流的效應。「政府對政府」的政治協商、談判模式，消解大陸當局採取統一戰線「民主協商」模式，運用政黨交流、地方城市交流邊緣化民進黨政府在兩岸關係角色，是一種先發制人預防性措施。¹¹

自 2016 年政黨輪替以來，兩岸官方交往停滯，大陸對臺工作轉向民間化及及地方化發展，吸引臺灣企業及泛藍政治人物赴陸進行經貿交流及簽署合作協議，符合大陸「以商逼政」、「以政逼政」及「地方包圍中央」之政策期待，蔡總統前揭所言，係為避免可能衍生架空我中央政府政治實權風險之預防性宣言，未來實務上是否制訂相關管制赴陸交流辦法，仍有待觀察。

三、採取防護及防衛性民主反制措施

蔡總統另於前揭談話表示：「國內亟需建立兩岸交流三道防護網，即民生安全、資訊安全及制度化民主監督機制；反對北京以『利中』為核心，以利誘及吸引臺灣技術、資本及人才『走進中國大陸』經濟統戰；所謂心靈契合，應建立在彼此相互尊重與理解，建立在兩岸政府務實處理有

¹¹ 柳金財，「蔡習講話的兩岸政治效應：以『兩國論』對抗『一國兩制』」。

關人民福祉問題上。例如，眼前十萬火急豬瘟疫情。施壓國際企業塗改臺灣名稱，不會帶來心靈契合；買走臺灣邦交國，也不會帶來心靈契合；軍機、軍艦繞臺，更不會帶來心靈契合；民主價值是臺灣人民所珍惜價值與生活方式，呼籲中國勇敢踏出民主腳步，唯有如此才能真正理解臺灣人想法與堅持」。

蔡總統認為臺灣在兩岸關係中正面臨大陸施加之民生、資訊及民主等國安風險威脅，故需防範於未然，為日後相關防護措施提供合理基礎。亦有論者認為，批判大陸當局未通報臺灣非洲豬瘟疫情蔓延，欠缺「兩岸一家親」精神，更利用臺灣民主體制開放與自由，意圖干預臺灣政治和社會，上至總統、行政院長、下至陸委會主委到調查單位，皆指控大陸當局意圖運用假新聞、假資訊、假消息介入選舉，運用資訊戰、輿論戰、心理戰攻伐自由民主社會，臺灣社會已是面對敵對勢力意圖滲透、顛覆的「風險社會」，是運用「三道防線」提高臺灣民眾風險意識及建構危機動員機制，倡議主權價值維護凌駕於經濟利益。¹²

以近期提倡武統臺灣之大陸學者李毅被驅逐出境事件為例，¹³ 總統府發言人黃重諺表示：「臺灣是民主國家，不歡迎鼓吹侵略臺灣，以武力侵犯為目的的極端主義者來訪，從事類似仇恨言論的操作與散播，支持相關單位依法辦理」。¹⁴ 本文認為，由蔡總統前述提及「民主價值是臺灣人民所珍惜價值與生活方式」，此案例有呼應《憲法》上「防衛性民主」概念而具指標性意義。

「防衛性民主」(wehrhafte Demokratie)，或被稱之為「戰鬥性民

¹² 柳金財，「蔡習講話的兩岸政治效應：以『兩國論』對抗『一國兩制』」。

¹³ 中國和平統一促進會原定於4月13日在臺中市舉辦「支持統一」遊行及論壇，邀請李毅來臺演講。惟行政院認李毅來臺有危害國安之虞，指示陸委會及移民署查明。經查，李毅於4月9日持觀光簽證入境，依《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》第16條規定，不得參加政治性質公眾活動且不得接受邀請發表演說，另考量李毅多次發表武統臺灣言論，顯有事實足認為有危害國家安全及社會安定之虞，故會同陸委會審查廢止入境許可，並於12日上午執行強制出境遣返香港，未來亦列為不受欢迎管制入境名單。

¹⁴ 「遣返武統學者李毅 總統府：支持依法處理」(2019年4月12日)，2019年4月21日下載，[《中央廣播電臺網站》，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2017471](https://www.rti.org.tw/news/view/id/2017471)。

主」(streitbare Demokratie)，為「無防衛力民主」(wehrlose Demokratie)之對稱。¹⁵在概念上，往往將其與德國威瑪憲法及希特勒納粹政權相提並論。蓋由於威瑪憲法在設計上並無自我防衛機制，致使希特勒透過合憲之形式民主程序奪取政權，進而使得威瑪共和自我毀滅於民主之手。基此，二次大戰後德國基本法制憲者乃為德意志聯邦共和國建構一套具有自我防衛能力之民主制度，俾免於重蹈覆轍。¹⁶由李毅事件觀之，原可能涉及侵害大陸地區人民言論自由（支持武統亦屬言論自由範疇），惟大陸地區及臺灣地區人民本即可有不同言論自由保障之差別待遇，且援引憲法上「防衛性民主」概念及大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法作為限制大陸地區人民言論及集會之正當化基礎，藉以宣示保障臺灣民主價值。至於未來是否發生更多類似事件，或引發中共相關抵制措施，甚造成臺灣內部支持統一之人民團體寒蟬效應，而可能實質侵害臺灣人民言論、集會自由權利，均有待持續觀察。

肆、兩岸關係走向變化

近期習近平主導的對臺政策，顯然是以單邊主義操作方式，不理我政府公權力之應有地位，轉而強化與民間溝通；蔡總統所強調的對大陸政策卻是強調兩岸主權對等，尤其是臺灣政府公權力之應有地位與功能，雙方立足點與訴求明顯不同，致生兩岸關係之緊張。

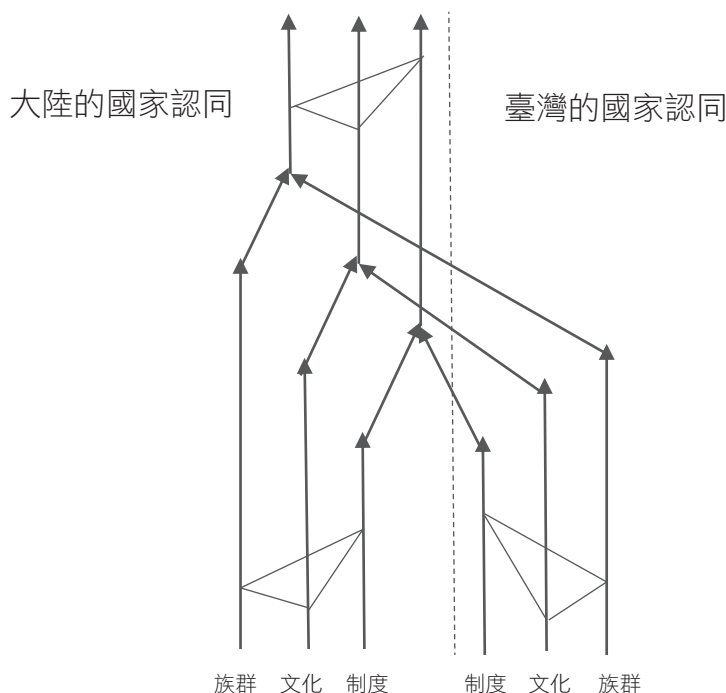
依據學者劉文斌的觀點，若將國家認同區分為「族群認同」、「文化認同」與「制度認同」三個面向的角度看待兩岸關係，似可解釋當前兩岸關係走向，其中發現文化與族群認同對於兩岸的分離或統一具有基礎作用；以大陸的立場來看，希望藉由加強與臺灣經貿、人員及文化等方面交流，促成制度以外領域融合，最後使臺灣「回歸」，其過程亦符合「文化霸

¹⁵ 司法實務上有憲法增修條文第 5 條第 4 項、大法官釋字第 499 號及 644 號解釋理由書，針對政黨或人民團體之組成目的或言論，有危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序者，肯認得加以解散或管制規定，係援引德國「防衛性民主」概念。

¹⁶ 詹鎮榮，「防衛性民主」，月旦法學教室月刊（臺北），第 18 期，2004 年 4 月，頁 30-33。

權」之論述，¹⁷ 若以圖表表示當前中共對臺作為的企圖，可呈現如下：¹⁸

圖 1 中共對臺統戰爭取臺灣國家認同轉向作為圖



資料來源：劉文斌，「當前中共對臺統戰作為的結構性環境：從國家認同變遷的觀點」，中共研究，第 40 卷第 8 期（2006 年 8 月）（總期 476 期），頁 64。

中共積極從事對臺工作方法除加強兩岸的族群與文化認同合一，讓臺灣民眾逐漸由過去支持分離的意識轉變成自認為中國人，並服膺傳統中華文化，最後完成以「中華人民共和國」為主軸的國家認同，完成兩岸統一。¹⁹ 大陸學者認為，目前中共的統治合法性極大部分必須建築在經濟持

¹⁷ 文化霸權（義大利語：Egemonia culturale，英語：Cultural hegemony）亦稱文化領導權、領導權，係義大利馬克思主義者安東尼奧·葛蘭西所提出哲學和社會學理論。內涵為：一個社會階層可以通過操縱社會文化（信仰、解釋、認知、價值觀等），支配或統治整個多元文化社會；統治階級的世界觀會被強制作為唯一的社會規範，並被認為是有助於全社會的普遍有效的思想，但實際上只有統治階級受益。階級都要透過其知識分子在公民社會爭取到知性與道德上的領導權。

¹⁸ 劉文斌，為人民服務：兩岸制度競爭的核心（臺北：秀威，2011 年 5 月，一版），頁 16-17。

¹⁹ 劉文斌，為人民服務：兩岸制度競爭的核心，頁 17。

續發展的基礎上，²⁰ 經濟發展成為中共統治大陸得以維繫的重要依賴，因為中共對於政權維繫的重視，因此對於經濟發展當然不敢輕忽，因為經濟建設，使臺灣依附其經濟發展並從中獲利充滿吸引力，也形成兩岸經濟層面統合的拉力。²¹ 在臺北、北京、華盛頓的三角關係中，北京更明顯以經濟實力影響臺灣內政的安排，影響美國的外交動向，並進入該地區的自由貿易區安排，表現出排斥美國介入的態勢，甚至可被形容為亞洲版的「門羅主義」，而也讓臺灣對兩岸經濟的連結日深無法迴避。²²

以臺灣的立場看，似乎只有在大陸政治發展情況接近西方式民主，或超越臺灣的西方式民主程度，才能洽談兩岸統一。在目前兩岸實質分離立場來看，若臺灣制度優於大陸制度，則兩岸分離的問題不僅難解，甚至可能更加嚴重。²³

現實層面上，兩岸間交通與經貿隔閡不復存在，取而代之的是臺灣人民希望大陸更加成熟，臺灣不是要閉關自守，而是要在可能受到負面波及下，尋求最簡單的自保方式。²⁴ 若多數臺灣人民對於受大陸政權統治仍存有不安全感（評估大陸的威權體制制度未全面優於臺灣），且中共持續否認中華民國政府存在事實，又將臺灣民眾國家意識等同「臺獨」意識，造成我民眾反彈，使兩岸永遠缺乏互信基礎，成為惡性循環。²⁵ 致使，縱若兩岸民眾已「心靈契合」也已「兩岸一家親」，但對不同的政治制度與生活方式，仍難以跨越，使兩岸統一。

²⁰ Zhang Liping, "A Rising China and a Lonely Superpower America," in Zhang Yunling ed., *Making New Partnership: A Rising China and its Neighbors* (Beijing: 社會科學文獻出版社, 2011), p. 328

²¹ 劉文斌，想像統獨 兩岸統獨研究，頁 107。

²² Peter C. Y. Chow, "The shifting paradigm in US, china and Taiwan relations: causes and implications for US economic ,security and strategic interests," in Peter C. Y. Chow, ed., *Economic Integration, Democratization and National Security in East Asia* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007), p. 6.

²³ 劉文斌，為人民服務：兩岸制度競爭的核心，頁 275。

²⁴ 林廷輝，「告臺灣同胞書四十年 兩岸漸行漸遠」，新新聞週刊（臺北），第 1660 期，2018 年 12 月 27 日，頁 98-99。

²⁵ 范世平，習近平對臺政策與蔡英文之挑戰（臺北：博誌，2015 年 8 月，初版），頁 351。

伍、結語

習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會對推動兩岸和平發展提出 5 項對臺工作主張，係上任 6 年來針對「國家」統一進程最顯明論述，已成大陸對臺工作最重要綱領文件，並在中央及國臺辦領導人物涉臺言論反映發酵，其中堅持「一個中國」、「一國兩制」、「九二共識」及反「臺獨」決心不變，但為減少我民眾反感，在傳統對臺工作基礎上加入軟性語言、感性訴求、經貿交流及惠臺措施手法，惟仍未擺脫以經促政及以通促統之統戰思維。對此，蔡英文總統則提出「四個必須」及「三個防護」戰略定位，明顯透露重視主權及民主維護、民生及資訊安全等政策取向，致使彼此關係出現巨大認知落差，未來發展殊值關注。

面對習近平全面主導的對臺談判新局及臺灣將到來的 2020 總統大選，大陸以各類實質統合作為奠基推動法理統合的此時，兩岸都應對此現實有所理解，並發揮政治智慧釋放善意，如此兩岸關係必然更加務實，也因為務實，而使兩岸關係發展更加健康。²⁶

²⁶ 劉文斌，想像統獨 兩岸統獨研究，頁 256。

「債」不「載」的動中國大陸經濟

Can Debts Rescue China's Sinking Economy?

陳鴻達 (Chen, Hon-Da)

臺灣金融研訓院副研究員

壹、前言

幾乎所有研究中國大陸（以下簡稱大陸）經濟的人，都會認為龐大失控的地方債將是大陸經濟風暴的「灰犀牛」，發生的機率高且衝擊大。一個理性的政府應該是要求財政紀律，逐步減債。但這一兩年來由於大陸的經濟成長日漸下行，消費與出口大幅萎縮。為了激勵經濟，大陸竟然三令五申要求地方加速發債。¹ 據統計今 (2019) 年第 1 季全大陸發行地方政府債券達人民幣 (下同) 1 兆 4,067 億元，比去 (2018) 年同期猛增 5.4 倍。² 但要求地方努力舉債花錢，載的動大陸經濟脫離險灘嗎？

貳、地方債的規模有多大？

根據大陸財政部統計，截至 2019 年 3 月底，全大陸地方政府債務餘

¹ 「財政部敦促地方債加快發行 6 月底前完成 1.39 萬億元」(2019 年 5 月 7 日)，2019 年 5 月 23 日下載，《人民網》，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0507/c1004-31071180.html>。

² 李仲維，「大陸地方債發行 飆增 5.4 倍」(2019 年 5 月 8 日)，2019 年 5 月 23 日下載，《經濟日報》，<https://udn.com/news/story/7333/3801740>。

額為 19 兆 6,194 億元，但這只是冰山一角，還不包括數倍於此的各地方政府融資平臺所發行的「城投債」。

據統計目前大陸各級地方政府共成立 11,567 家地方政府融資平臺公司，負責各地方的房屋拆建、土地買賣、鐵公基建設、新城區建設等工作。因此這些融資平臺公司不僅可以發行債券，還可以向銀行申請貸款。因為有許多雖然沒發行債券，但有支付義務的隱藏性債務，中央政府也難統計其規模，一般估計總數在 60 到 100 兆元之間。³

以江蘇省為例，2019 年地方債與城投債的還本付息總額為 1 兆 5,478 億元，但該省同年度的財政收入加上中央補助只有 1 兆 6,607 億元。再以湖南省為例，今年需還本付息總額為 5,245 億元，但其財政收入加上中央補助只有 7,589 億元。⁴ 也就是說這些年下來，雖然各省的預算規模越來越大，但主要是因為債務支出的成長，各省已經深陷以債養債的地步。

參、地方政府融資平臺公司適用破產法

由於大陸各級政府長期偏好大投資與政績工程，絕大部分融資平臺的投資項目都未經過效益評估，或是虛列未來收入，導致債務規模越來越大。很多公司已經面臨著發新債換舊債，累積風險也越來越大。過去這些債務都由各地方政府信用擔保發行，再賣給銀行、企業和相關投資人。現在大陸中央改變政策，允許這些發債可以破產。

2018 年 4 月 27 日，中國人民銀行、銀行保險監督管理委員會、證券監督管理委員會與國家外匯管理局聯合印發《關於規範金融機構資產管理業務的指導意見》，明確資產管理業務不得承諾保本保收益，打破剛性兌付。也就是說，銀行代售上述產品如果出現違約，銀行不負責賠償。

另為了加重地方政府的責任，2018 年 9 月大陸發布《關於加強國有企業資產負債約束的指導意見》，表示「對嚴重資不抵債失去清償能力的

³ 鄭清源，「比貿易戰更可怕的是：政府允許城投公司破產」（2018 年 9 月 19 日），2019 年 5 月 23 日下載，《希望之聲》，<http://www.soundofhope.org/b5/2018/09/19/n2188182.html>。

⁴ 國盛固收研究，「到期高峰漸近，一文看懂 2019 年各省償債能力」（2018 年 10 月 28 日），2019 年 5 月 23 日下載，《郁見債市》，http://www.sohu.com/a/271776338_611449。

地方政府融資平臺公司，依法實施破產重整或清算，堅決防止『大到不能倒』。雖然避免風險累積形成系統性風險，但結果可能是將財政金融風險，變成社會穩定風險。

肆、風險轉嫁給誰？

地方債的主要持有人是銀行，但也有許多以包裝成理財產品的方式，銷售給一般投資人。因此一旦破產，除將衝擊到理財產品購買民眾、銀行與企業，也將波及到相關建設開發公司，甚至是拆遷戶也會成為受害者。因為這些工程承包商可能拿不到工程款，工人領不到薪資，拆遷戶的安置費用恐怕也跳票。

因為牽連甚廣，因此有些財務極度惡化的地方融資平臺，以「債轉股」的方式把這些債倒給銀行。這些城投公司釋出一些股份後，債務就打消掉了。銀行取得這些公司的股份後，其帳面上的呆帳也可獲得美化，短時間內皆大歡喜。但是債務再怎麼包裝還是債務，不會憑空消失，總是要有人來承擔。銀行把資金換成這些壁紙股票後，它就沒錢再放貸給消費者或企業，除非人民銀行印鈔票給各銀行。

伍、其他債務的共伴效應

根據中國人民銀行最新公布的「2019 年 4 月份金融市場運行情況」，顯示截至 4 月底其債券市場託管餘額（包括國債、地方債與企業債）為 90.1 兆元，較 2018 年 12 月底的 86.4 兆元增加 3.7 兆元。這十幾年來大陸債券急速成長的趨勢，其中又以企業債最受矚目，其總債務餘額已高達 GDP 的 164%，遠高於歐美日各國。⁵

大陸債市從 2014 年打破過去「剛性兌付」有人代償，開始出現違約

⁵ 中國人民銀行金融穩定分析小組，2018 中國金融穩定報告（北京：中國金融出版社，2018 年 10 月），頁 24。

情形。隨著大環境的惡化，違約的件數與金額也大幅成長。在 2018 年有 51 家公司的債券出現違約，總金額約為 1,210 億元。而 2019 年第一季也出現 26 家公司違約，金額 345.6 億元。⁶ 雖然這數據不算很可怕，但這是大陸政府盡了洪荒之力，將眼前的債務壓力往後推延，「壓低」當前債券違約數據。

例如大陸政府於 2013 年開放大陸企業發行永續債，目前累計金額將近二兆元。發債的企業在債務到期時可選擇繼續展延，代價是負擔更高的利息。雖然其他國家也有永續債，但大家儘可能按時償還，以節省利息支出。但大陸許多企業根本不想還，截至目前共計 11 支永續債券合計 177 億元公告進行遞延展期，其中 18 年新增 9 支永續債券合計 132 億元公告遞延展期，⁷ 雖解決燃眉之急，但也將更大的風險丟給明日。

此外大陸政府對永續債的會計處理規定，更助長企業發行永續債。永續債在財報可不用當作債，而當作權益，有美化財報的效果。因此已經瀕臨崩潰的大陸房地產泡沫，近來又找到一顆新的救命仙丹。許多大陸房地產公司紛紛加入發行永續債的行列。⁸

再如大陸政府於 2016 年推動第二次的債轉股。長期以來大陸銀行都需肩負政策性貸款給績效不彰的國企，甚至國企無力還款時還必須承擔下來，債權被迫換成可能成為壁紙的股權。企業負債的槓桿降低，卻將風險轉嫁給銀行。截至 2018 年底，簽約將進行債轉股的金額已達 1.8 兆元。

⁶ 郭佩，2019 年第一季中國債券市場發行研究（上海：新世紀評級，2019 年 4 月），頁 3-4。

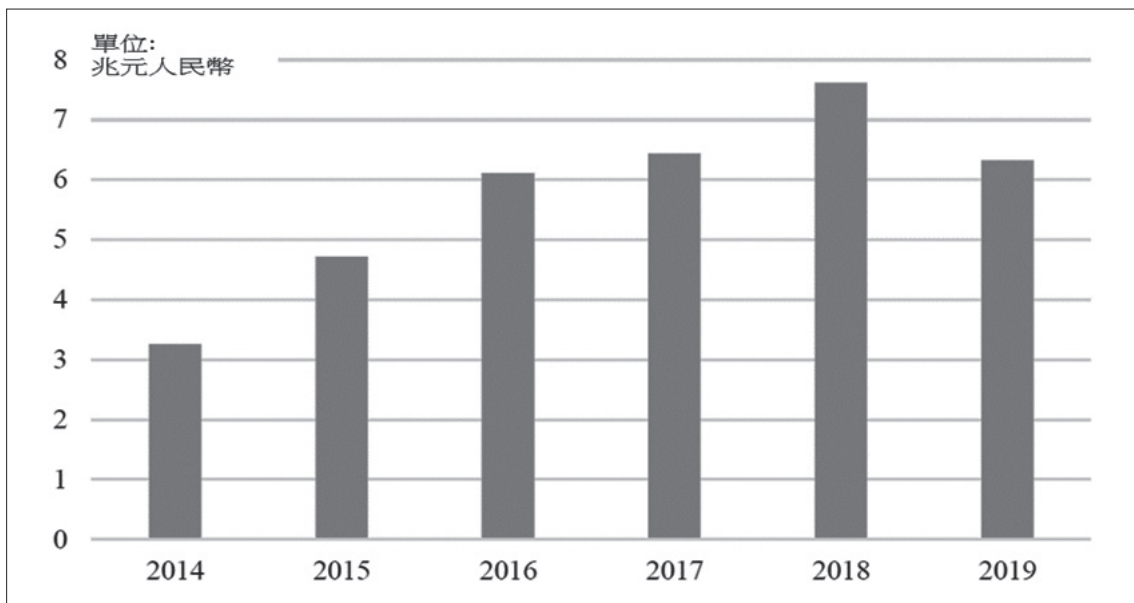
⁷ 王瑞娟，「中國信用策略雙週報：難忘 2018—18 年信用債市場回顧」（2018 年 12 月 28 日），2019 年 5 月 23 日下載，《搜狐》，http://www.sohu.com/a/285229515_481793。

⁸ 房天下，「降槓桿壓力立下融資難，部分房企選擇永續債輸血」（2018 年 12 月 20 日），2019 年 5 月 23 日下載，《新浪網》，http://k.sina.com.cn/article_2603857891_9b33b7e302000njcj.html?from=estate。

陸、關關難過

根據聯合資信的估計，2018 年為近幾年債務到期的最高峰，總規模約為 7.6 兆元，為近年來最多。⁹ 但 2019 年到期的債務以借新還舊為主，並且這些即將到期短期融資券，其債信評比較去年到期的債券差，通常投資人選擇續抱的機會也較低。再加上整個經濟大環境更加嚴峻，因此雖然今年到期的債務略少於去年，但整體債務風險的壓力並未稍緩。

圖 1 近年大陸信用債到期情況



資料來源：「2018 年中國債券市場違約回顧與 2019 年展望」，頁 3。

近幾年來關於大陸債務問題的消息，出現的頻率越來越高，所描述的風險也更加駭人。然而當前國人對此的警覺性普遍不足，有的人認為大陸是財神爺想靠他賺大錢，有人覺得事不關己。但大陸債已經悄悄進入到我們的生活，對我們的風險無法忽略。

⁹ 「2018 年中國債券市場違約回顧與 2019 年展望」(北京：聯合資信評估公司，2019 年 2 月)，頁 3。

柒、兩岸債務的距離

臺灣由於民間資金太過充沛，政府的債信又好，因此即使政府公債的利率非常低，一開賣馬上被搶購一空。因此龐大的資金要向海外尋找投資機會，所以業者一直希望政府能開放更多的投資管道。在這個背景下，「○○中國高收益債券基金」開始成為一般小老百姓的投資標的。「高收益債券」一詞雖然是從英文的「high yield bond」翻譯過來，但它之所以高收益是因為它的風險較高，因此英文又稱之為「junk bond」。可惜中文的翻譯美化了這個投資商品，賣此基金的人也不會說自己是賣垃圾債券。

臺灣某基金公司發行商品之說明書，雖然有依規定說明「本基金投資於非投資等級之高風險債券，且基金之配息來源可能為本金」。然而每本基金說明書動輒數百頁，很少人會去詳細閱讀。一般人只以為自己買的是「高收益基金」。

捌、結語

當經濟處於擴張期時，舉債投資可發揮槓桿效果。但過量的舉債就好像食用類固醇或抗生素一樣，副作用反而大於實際療效。大陸經濟成也舉債，敗也舉債，現在舉債應該是載不動大陸經濟了。政府應多規劃一些優質的公共建設，並導入民間資金，才能避免國人再去投資大陸債券。

「前瞻 2020 年：中國大陸與臺海情勢」 學術研討會

壹、主辦單位：國立臺灣師範大學東亞學系、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社

貳、時間：民國 108 年 10 月 4 日（星期五）8 時 30 分至 17 時 00 分

參、地點：國家圖書館三樓國際會議廳（臺北市中正區中山南路 20 號）

肆、報名期間：民國 108 年 9 月 1 日至民國 108 年 9 月 25 日（額滿為止）

伍、報名方式：請至國立臺灣師範大學東亞學系網站查詢（尚未開放報名）
陸、議程：

時 間	內 容
08：30 ～ 09：00	報到
09：00 ～ 10：10	開幕式暨專題演講
10：10 ～ 10：30	休息
10：30 ～ 12：00	第一場次：中國大陸局勢
12：00 ～ 13：30	午餐
13：30 ～ 15：00	第二場次：兩岸關係發展
15：00 ～ 15：20	休息
15：20 ～ 16：50	第三場次：亞太安全情勢
16：50 ～ 17：00	閉幕式

備註：研討會各場次均有專家學者發表論文，詳細內容請於報名期間至國立臺灣師範大學東亞學系網站查詢。