

目錄

時評

- 川金二會後的東北亞局勢..... 李 明1
- 2019年中國大陸「兩會」綜合評析..... 國安民10
- 人口危機還是政策失誤？論中國大陸人口的負增長現象..... 歐陽新宜17
- 2019年《中國共產黨政法工作條例》內容評析..... 劉性仁25
- 中國大陸近期防控金融風險政策評析..... 黃健群32

專題

- 中國大陸發展冰上絲綢之路的戰略意圖與未來發展之研析..... 錢尹鑫39

習近平時代的中國：變遷與挑戰國際研討會

- 副發行人致詞..... 黃迪熹63
- 習近平積極建構中共中央高層新權力架構..... 趙建民、吳仁傑67
- 美「中」貿易戰及其對全球經貿衝擊..... 高 長88
- 中國大陸經濟轉型與重點新興產業趨勢..... 陳子昂、童啟晟、楊欣倫107
- 從民意的觀點評估兩岸關係與 2020 總統選舉..... 陳陸輝125
- 地方包圍中央：中共對臺新策略與挑戰..... 郭瑞華143

Contents

News Commentary

- The situation in Northeast Asia after Trump-Kim Hanoi Summit... *Lee, Ming* 1
- Comments on China's Two Sessions 2019..... *Kuo, An-Min* 10
- Population Crisis or Policy Misconduct? On China's Shrinking
Population *Ou-Yang, Hsin-Yi* 17
- Comments on 2019 Regulations Governing CCP Political
and Legal Affairs..... *Liu, Xing-Ren* 25
- An Analysis of the Recent Policies to Prevent and Control
Financial Risks in Mainland China *Huang, Chien-Chun* ... 32

Monograph

- A Study of PRC's Strategic Intentions of Developing Polar
Silk Road and Its Future Trends in the Arctic..... *Chien, Yin-Hsin* 39

International Symposium on the Changes and Challenges in the Era of Xi Jinping

- Opening Remarks..... *Huang, Di-Hsi* 63
- Xi Jinping's Actively Building a New Power Structure of
China's Central Leadership..... *Chao, Chien-Min & Wu, Jen-Chieh* 67
- The US-China Trade War and Its Impact on World Economy ... *Kao, Charng* 88
- China's Economic Transformation and Trend of Key Emerging
Industries *Chen, Tyzz-Arng & Tung, Chi-Sheng & Yang, Hsin-Lun*..... 107
- Evaluating Cross-strait Relations and 2020 Presidential
Election from the Prospective of Public Opinions..... *Chen, Lu-Huei* 125
- CPC's New Strategy and Challenge of Taiwan Affairs:
Local Gov'ts Besieging the Central Gov't..... *Kuo, Jui-Hua* 143

川金二會後的東北亞局勢

The situation in Northeast Asia after Trump-Kim Hanoi Summit

李明 (Lee, Ming)

國立政治大學外交學系教授

壹、前言

今(2019)年2月27、28日在越南河內召開的川普(Donald J. Trump)和金正恩第二次美朝領導人高峰會(簡稱「川金二會」)，其結果與多數國際事務觀察家預料落差甚大，雙方沒能達成任何協議，而是以破局收場。川金二會距去(2018)年6月12日新加坡川金一會僅8個多月，川金兩次峰會，前後都均具戲劇性張力。

2017年1月川普接任美國總統之後，曾不假辭色對北韓及其領導人金正恩嚴厲批判。只是當年11月，北韓火星15號長程彈道飛彈試射成功，平壤自行宣告彼可攻擊美國本土，川普感受芒刺在背。惟「時不我予」，美國不可能對北韓核武以強硬手段「去之而後快」。川普從原先的對北韓「極度施壓」，到後來的快速翻轉，改變了對金正恩的態度，以致感覺有必要與北韓進行外交談判。川金兩次峰會，便是在這樣的背景下應運而生。

第一次川金會當中，川普已對北韓做出許多讓步，北韓成功地運用它的核武及彈道飛彈為籌碼，將金正恩推向國際舞臺。美國對北韓的讓步包括雙方建立新型關係、在半島上建立長久、穩固的和平機制。美國亦提供北韓安全保證、換取北韓承諾努力實現朝鮮半島的完全無核化。川普曾在

第一次川金會同時，宣告中止美韓軍事演習。此舉曾讓南韓措手不及、日本做為美國在東亞最重要的盟國、也對川普看似輕率的舉動深感困惑。

今年 2 月底的川金二會主要焦點在於釐清美朝雙方對「全面非核化」的確切定義和施行方案，卻又毫無交集。二次峰會的折衝對東北亞地區造成的影響，正方興未艾，值得深究。

貳、川金二會破局美朝雙方針鋒相對

去年 6 月的川金一會之後，後續的難題在雙方對「完全無核化」的定義不同、遑論如何步入「完全無核化」道路，因雙方關係不能原地踏步，在各方期待下必須伺機解決。周邊各國期待第二次川金峰會可有新意，首要之計在詮釋何謂「完全無核化」，以及怎樣達成這原先雙方僅有的共識。

外界期待的「河內宣言」並未簽署、各方期待的美朝共同宣告終結韓戰以來的「停戰協定」體制亦已落空。許多國際觀察家大失所望，不過川普和美國的國家安全團對並不認為如此，他們強調美朝進一步改善關係的時間尚未到來。

川普在今年 2 月 28 日離開河內之前，在當地舉行的記者會指出，金正恩堅持要求，全面解除聯合國對北韓實施的嚴厲制裁，以換取北韓拆除其最重要的核設施，但不包括武器項目的其他部分。川普說，大體上是「他們希望全面解除制裁，但我們不能那樣做」。由於雙方過早結束談判，美朝將近一年不尋常的和解進程立即陷入僵局。在這情勢下，北韓仍然保留著自己的核武庫存，以及可能生產更多用於發射核彈頭的彈道飛彈。川普和國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）均表示，在解除所有的制裁前，北韓必須拆除它的核設施的其他部分，川普在提問時答稱，他的政府知道，除了寧邊，還有第二個鈾濃縮地點。換言之，美國不認為北韓在整個棄核議題上誠實向美國交代。美國官員也一再聲言，經濟制裁是美國能影響北韓的主要作法，維持制裁力度對於實現半島的全面無核化目標至關重要。

川金二會無果而終，美國指稱北韓要求美國全面解除對北韓的制裁，而認為是這次峰會破局的關鍵。北韓外長李容浩在 3 月 1 日凌晨做出回應，稱北韓方面要求的不是全面，而是部分解除制裁，具體內容包括聯合

國涉及北韓制裁 11 項決議當中在 2016 年至 2017 年所通過的 5 項，北韓要求先解除有礙民生經濟的制裁，這與川普所說的全面解除制裁大有出入。¹ 李容浩說，北韓提議倘若美國解除制裁當中有礙國計民生的項目，北韓將在美國專家見證下，由兩國技術人員共同完全永久廢棄寧邊地區的包含鈾、鈾在內等與核武有關的生產設施。北韓強調這是目前北韓與美國所處的信任階段，北韓所可採取的最大限度無核化措施。北韓指稱，美國必須提供安全保障，但美國認為北韓的棄核努力並不完整。

除此之外，美國與北韓的歧異，更在於北韓的一貫立場是堅持「分階段、同步走」棄核原則，但美國則要求「全面、不可逆的無核化」，否則不放寬制裁。在軍事互信方面，華府和平壤的仍未跨過彼此心防，北韓認為美國需提供安全保障，但美國不願在軍事領域上採取相應措施，而美國則認為雙方維持「雙暫停」（即北韓暫停核試、美韓暫停軍事演習）已經是目前的最大限度。由此可見，雙方各說各話，成為一幅羅生門。

聯合國對北韓的制裁是相當嚴厲的，當然從某個角度來說，是北韓咎由自取，不過由於金正日、金正恩父子的政治考量、特別是冷戰結束之後北韓屈居劣勢、國家安全感頓失有關，只是北韓一般升斗小民承擔嚴厲制裁的後果，致使北韓民眾長期以來生活在艱難困苦之中。

2006 年 10 月 9 日金正日政權進行第一次核子試爆，安理會隨即在 10 月 14 日通過第 1718 號決議給予譴責，文件認為北韓的核武器試驗，對於國際《核不擴散條約》構成挑戰，對區域內外的和平與穩定造成危險，並指稱根據北韓「不能具有核武國家的地位」。決議中也要求北韓立重返《核不擴散條約》及接受國際原子能委員會派員監督、及呼籲北韓應以完全、可查核、和不可逆方式放棄現有大規模毀滅性武器和彈道飛彈計畫。2009 年 5 月 25 日，北韓進行第二次核試驗，安理會通過 1874 號譴責案，通過「以最嚴厲譴責北韓違反並公然無視安理會相關決議」，同時要求會員國遵循安理會共識，共同經濟制裁北韓。

金正恩在 2011 年 12 月接替其父金正日成為北韓最高領導人，至今

¹ Ankit Panda, "First Impressions: Understanding What Happened at the US-North Korea Summit in Hanoi" (March 1, 2019), visited date: March 29, 2019, 《*The Diplomat*》, <https://thediplomat.com/2019/03/first-impressions-understanding-what-happened-at-the-us-north-korea-summit-in-hanoi>.

已進行 4 次核試爆。2013 年 1 月 22 日，安理會針對北韓的發射彈道飛彈譴責北韓違反第 1718 號及第 1874 號決議。2013 年 2 月 12 日，就在南韓新任總統朴槿惠宣誓就職的前幾天，北韓進行第三度核試爆，安理會除以最嚴厲方式譴責北韓進行核試爆之外，也譴責北韓濫用《維也納外交和領事關係公約》賦予的特權和豁免權進行有違國際規範和秩序的行為（通常是通過外交郵袋進行走私），並且首次要求各會員國對北韓「進行金融制裁」。

2016 年 1 月 6 日，北韓進行第四次核子試爆，並稱它是一枚「氫彈」，3 月 2 日安理會以「最強烈譴責北韓」的方式，通過第 2270 號決議，尤其要求各會員國在範圍和程度上加大對北韓的制裁。這些制裁範圍至廣，涵蓋經濟制裁、金融封鎖、外交官行動受限、以及北韓原物料不得輸出等等，這是對北韓經濟最具殺傷力的大規模制裁。2016 年 9 月 9 日，北韓進行第五次核試，11 月 30 日安理會再度通過的 2321 號決議、尚有 2017 年 6 月 2 日通過的第 2356 號決議，譴責北韓一再發射和試圖發射彈道飛彈、2017 年 9 月 11 日安理會通過第 2375 號決議譴責北韓 9 月 3 日的第六次核試爆（北韓聲稱為氫彈）。第 2375 決議案且首次頒行旅行禁令或資產凍結命令以具體行動懲罰相關的北韓人員及機構。針對 2017 年 11 月 29 日北韓再度發射飛彈，且稱可攻擊遠至美國本土的洲際彈道飛彈，安理會在 12 月 22 日通過第 2397 號決議，再次「最強烈地譴責北韓發射彈道飛彈」，制裁文件增加對北韓頒行旅行禁令人員人數、並對北韓經濟實體進行資產凍結。

針對北韓多方面又多層次制裁，北韓蒙受重大損失，惟並未因此屈服。以美國和聯合國的作為看，各種制裁其目的是限制北韓自由行動空間，壓迫使它最終廢棄核武停止試射導彈。但重點是，北韓把核武和彈道飛彈視為維繫政權的救命仙丹，蓋「無核武即無一切」，自然不欲輕言放棄，持續多年的核武危機與「美朝衝突」深繫於此。

川普政府曾高度期望中國大陸（以下簡稱大陸）配合經濟制裁，對北韓斷絕石油和糧食輸送。但大陸基於援助社會主義兄弟國家，不斷給予能源和糧食幫助北韓通過難關，因此國際經濟制裁的漏洞，多在大陸與俄國對北韓的支持。因此川普在記者會說，北韓的外貿活動 93% 來自韓「中」

邊界。川普說，習近平為朝鮮半島和平穩定幫了不少忙，美國期待習近平能「做得更多」。

北韓人口 2,500 萬人，以國際匯率來算，國內產值是國際後段班，人均國內產值僅僅 600 美元，是世界的一百七十餘名，屬極度的後段班，長年承受國際制裁物資短缺。川普多次指稱，北韓很有經濟潛力，但只欠東風，拋棄核武大展經濟鴻圖，是北韓的出路，惟結果顯然不如預期。

參、川金二會後北韓的動作不斷

各方原先矚目的河內川金二會戲劇性地結束，峰會並未簽署協議、由於並無正式又具體的「河內宣言」詮釋朝鮮半島非核化願景，雙方沒有協議。相對於川普作為超級強權的領導人，金正恩遠道而來算是空手而回。從另一角度檢視，美國與國際事務專家原本擔心川普對北韓做出過早或過多讓步，並未成為事實。河內峰會未能釐清去年 6 月川金第一次峰會「全面非核化」的定義和施行細節，朝鮮半島無核化也因此蒙上陰影。雙方好不容易建立起來的友善關係也嘎然而止，是相當可惜的事，將來一旦恢復並不容易。

只不過在二次峰會結束後，川普和金正恩之間不再怒目相視彼此叫罵。在談到協議破局的原因，川普倒是坦率，表示美國做了許多，也要求許多，但北韓「尚未準備好」。蓬佩奧也呼應川普說法，說金正恩的要求在時間和順序上都不符美國想法，美國「有時也必須結束談判」。金正恩在峰會首日曾提到，他願意為達成「讓各方都滿意」的協議努力，惟不曾明告他的底線。金也強調他的誠意，金正恩刻意的禮貌和相對審慎，似已預見川金二會仍有重大歧見難以彌合。

解除國際對北韓的經濟制裁，對於金正恩至關重要。這些制裁大多是由美國及西方國家發起，透過聯合國安理會決議施行。這些經濟和各方面的制裁始於北韓進行核子試爆及發射彈道飛彈。由於至今仍在嚴厲施行，特別是川普政府仍強調這種「極度施壓」政策的必要性，這些制裁，讓北韓無法翻轉困難的經濟。

就在川金二會結束之後不到一星期，南韓情報機構國會情報委員會與

國家情報院在 3 月 5 日座談後舉行記者會表示，寧邊核反應爐處於停轉狀態，2018 年 5 月廢棄的豐溪里核子試驗場也未發現異常，但東倉里發射場似乎有恢復現象。3 月 15 日北韓副外長崔善姬指稱，金正恩懷疑他和川普對話是否仍具意義。就在當天，崔善姬說明金正恩將中止和川普會談，並將考慮恢復核子試驗及發射導彈。即使崔善姬指稱金正恩與川普仍維持著友善的個人關係，但抨擊蓬佩奧和國家安全顧問波頓（John Bolton）兩人製造雙方敵對和不友善的氣氛。崔善姬也抨擊美國在河內「失去千載難逢之機」，除非美國改變它的政治盤算，否則「北韓將無意再與華盛頓進行談判」。川普得知消息之後，僅表示對北韓此舉「非常失望」。²

川金二會破局之後，華府與平壤之間，並未再有直接聯繫。美國國防部亞太事務助理部長薛瑞福 (Randall Schriver) 即指稱，美國外交大門仍然是打開的，只是美國至今尚未看見非核化出現任何進展。薛瑞福並且提到，雖然川普曾撤銷對北韓的額外制裁案，但美國對北韓的制裁方式和強度至今並未改變。³

有鑑於北韓曾經表態過，除非同意美國去除它在朝鮮半島及其附近的軍事威脅，否則北韓將不可能廢棄核武計畫。北韓做如此的宣告是在去年 10 月，當時已經是川金一會舉辦過的 4 個月後，顯然北韓與美國多年的對抗之後，仍舊嚴重缺乏互信。對於北韓而言，平壤一直對其國家安全有疑慮，它所稱的朝鮮半島無核化，是除了北韓之外，美國也應承諾在半島上做到無核化。平壤官方再次聲言，朝鮮半島了無核化應該是在北韓廢棄核武之前，先排除美國在半島上的核武威脅。⁴ 南韓官員倒是建議駐韓美軍的成分做出適當的調整，以鼓勵北韓做出較多的努力，川普在去年 6 月川金一會時曾聲稱暫停美韓聯合軍事演習，仍無法取信於北韓。

² Choe Sang-Hun, "North Korea Threatens to Scuttle Talks with the U.S. and Resume Tests" (March 15, 2019), visited date: March 29, 2019, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2019/03/15/world/asia/north-korea-kim-jone-un-nuclear.html>.

³ Reuters: "North Korea Nuclear, Missile Activity 'Inconsistent' with Denuclearization: U.S. General" (March 27, 2019), visited date: March 29, 2019, *New York Times*, <https://www.reuters.com/article/us-usa-morthkorea-military/north-korea-nuclear-missile-activity-inconsistent-with-denuclearization-us-general-idUSKCN1R81RJ>.

⁴ "North Korea Says It Won't Denuclearize Until U.S. Removes Threat" (December 20, 2018), visited date: March 29, 2019, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2018/12/20/world/asia/north-korea-denuclearization.html>.

有評論稱，川金二會以破局收場，是令多數人驚訝的事，因為雙方至少可在較少出現爭論的部分獲得協議，如在對方首都設立聯絡辦事處，以擴增雙方聯繫等。不過，川普雖在越南，卻不斷受到國內政治因素的影響。川普的前私人律師柯恩（Michael Cohen）在國會作證時指出，川普「不值得信任」、甚至會「背叛他的朋友、出賣他的國家」云云，這樣的聽證會持續到2月28日川普在第二天會晤金正恩前數小時才結束，對於川普造成極大壓力。在川普出發前，美國政治人物向川普遊說稱「沒有協議比有協議好」，川普也以此反證柯恩的證詞「不值採信」。⁵

金正恩在川金二會當中比較川普更居不利地位，因為嚴酷的經濟制裁仍在持續，對美國則較少發生影響；戰略上而言，美國也占據有利地位，因美國這樣的超強有更多資源可以威脅北韓，這是北韓缺少的。即使這樣，金正恩也可能擁有5種選項：其一、金正恩可以用某些大動作給美國急迫感，但過分侵略行徑可能會遭致更多制裁；其二、金正恩可以承諾不再進行核子試爆或發射彈道飛彈，同時暗地裡增強北韓的軍事準備以夯實日後的談判籌碼；其三、北韓可以選擇疏離南韓與日本、提供誘因，增進和俄國、大陸的聯繫，加強對美國的施壓。過去北韓曾多次運用此種戰略，只是對於解除經濟制裁無甚作用。看來重新回到六方會談，對北韓毫無益處，只是增強各方共同對平壤的施壓；其四、金正恩可以等待較佳時機，讓川普或之後的美國領導人改變對北韓看法並接受北韓立場。但是此政策也將有風險，即是北韓可能永遠也不會找不出「較佳的時機」；其五、金正恩可降低要求或加大讓步以與美國達致對平壤的次佳條件，這是可望解除經濟制裁的直接方法。但這也有風險，因為這將顯示對美國示弱。金正恩比較可能採取的，應該是第2個選項、但表面上看來向是第4選項。⁶ 金正恩仍將和南韓的文在寅政府維持較穩定的關係，但暫時把日本晾在一邊。

⁵ Alexander L. Vuving, "The Future of the Trump-Kim Summit" (March 05, 2019), visited date: March 29, 2019, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/03/the-future-of-the-trump-kim-summit/>.

⁶ Vuving, "The Future of the Trump-Kim Summit" .

肆、川金二會失利對半島局勢的意義

看來美國對北韓的若即若離政策讓美國有利、北韓長此以往受到較大的制約，蓋美國可以接受一個事實上（de facto）的核武國家北韓。從川普近期言論也能發現此種傾向，川普較關注的是壓制北韓發射長程彈道飛彈，而非迅速處理北韓的核武。換言之，川普曾說，處理北韓核武「可以不那麼急」，足證川普對核武的態度出現了鬆動。不過此情況下，北韓的經濟制裁仍無法獲得抒解。

時間對於北韓經濟不利，但時間對北韓的核武發展，恰似「天賜良機」。長此以往，北韓的核武越發難以控制。美國與北韓關係即使以核武嚇阻出現，北韓將生產更多核彈頭、研發出更精準的長程彈道飛彈，不利於美國在亞洲做為民主國家領袖的地位，也傷害他與亞洲盟國的關係，尤其是日本將更覺無所適從。

美國在這次川金二會雖然損失不多，但這也是表面上的情勢。倘若美國一直認為時間是站在華府這一邊，導致缺乏相互容忍和體諒，未來或將不再出現利於召開峰會的條件。惡性循環之下，北韓民眾的生活無法改善、北韓無法進行大幅開放或經濟改革、地區的安全和穩定將繼續流失。川金峰會固然至關重要，但國際談判如要有成效，更重要的是漸進的、從低階實務人員的試探、接觸以求突破，而非一蹴可幾。以美國和北韓為例，設置聯絡辦事處可期待更多實務的進展。

川金二會的破局，對於日本而言，安倍政府似可鬆口氣，蓋由於此次川金峰會沒有對日不利的意外，不過北韓與日本敵意並未舒緩。大陸方面也並沒有失利，反而是增進了和平壤的關係，讓金正恩更覺得加強對大陸關係的重要。俄國、大陸與北韓彷彿又結合成一條「統一戰線」，共同制衡反覆無常的川普政府。而最尷尬的一方，是文在寅政府，不過縱有挫折，仍將不放棄努力，繼續維護兩韓關係的穩定，並且擔當美國和北韓改善關係的橋樑。去年 9 月文金三會之後，雙方已在北韓開城建立起兩韓聯絡辦事處，惟就在川金二會破局不久，北韓宣布撤除其人員，原來熱絡的聯繫立即陷入冷淡，顯然頗受川金二會的波及。

伍、結語

國際談判不必然達成協議，即使空手而歸，也不見得意味著失敗。川金二會未獲協議，但不全然是失敗。川金二人並沒把話說死，也維持給對方起碼的尊重；川普說美方要求較多，北韓沒有準備好；從北韓角度來看，也同樣是美國沒準備好。川普不止一次地表示，不急於達成半島無核化目標，前提是北韓必須先釋出誠意，美國不輕言停止經濟制裁。破局之後，又重新回到「雙暫停」，即是美韓暫時停聯合軍演，以換取北韓的暫停核子試爆與試射彈道飛彈。

川金二會雙方未達成協議，美國持續對北韓進行「極度壓制」，顯現在聯合國的嚴酷經濟制裁，至今解除遙遙無期。此等現況表面上對美國有利，但北韓有更多的時間繼續發展武力，外界所知有限，國際危機可能重現。不同於金正恩的是，在此同時，川普則深陷於美國國內的政治擾攘，尤其是由於多重的因素讓他心力交瘁。川普來到河內，最後決定不在倉促之間做出決定，免遭不必要的指責。此舉固然使他全身而退，但美朝關係無疑是後退，未來即使想修補關係，也將花費更多的時間和資源。

總的來說，看來川普是將戰線拉長，朝鮮半島無核化的最終解決了無期限。最近美國與南韓情報紛紛指出，北韓東倉里飛彈發射場和部分核武研發設施都有恢復運作的跡象，北韓無核化似又走了「回頭路」。鑑於雙方都向避免更大的衝突，相信美朝雙方仍將自我克制、重新探索峰會的可能性，不擬重新回到去年6月「川金峰會」之前的美朝兩國尖銳對立，以免使東北亞再度面臨北韓遂行「戰爭邊緣」(brinkmanship) 威脅的險境。縱使美國與北韓領導人再度舉行對話，要根本解決朝核問題將更棘手，東北亞再度回到俄朝「中」和美日韓兩個不同陣營、6個國家冷對抗的格局。

2019 年中國大陸「兩會」綜合評析

Comments on China's Two Sessions 2019

國安民 (Kuo, An-Min)

醒吾科技大學東亞暨兩岸經貿研究中心主任

壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）分別於今（2019）年 3 月 3 日及 3 月 5 日召開第 13 屆全國政協、全國人大 2 次會議（以下簡稱兩會）。「兩會」雖為大陸一年一度例會，但面臨國際大環境衝擊與內部政經情勢波動，相關情況適可提供外界觀察大陸未來走向的重要指標與切入點。今年「兩會」主要議程分別是審議《政府工作報告》；審查 2018 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2019 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告；審查 2018 年中央和地方預算執行情況與 2019 年中央和地方預算草案的報告；審議全國人民代表大會常務委員會工作報告；審議最高人民法院工作報告；審議最高人民檢察院工作報告等。

對大陸而言，今年是充滿挑戰的一年。「兩會」召開時值美「中」貿易緊張拉鋸、大陸經濟成長趨緩、領導威信受到質疑等情況，諸多重大敏感事件周年集中於今年，包括：「五四運動」100 周年、中共奪取政權 70 周年、「六四天安門事件」30 周年、西藏鎮壓 60 周年、迫害法輪功 20 周年、鎮壓新疆「七五事件」10 周年等。因此，「兩會」期間，大陸啟

動比往年更加嚴厲監控措施，戒備森嚴場景處處可見，「維穩」力度遠大以往。正因內外交迫，大陸國家主席習近平在2018年12月18日紀念改革開放40周年大會上警告提出：「中國未來可能遇到難以想像的驚濤駭浪」。對照大陸國務院總理李克強會後宣讀《政府工作報告》時，不時拭汗，報告中出現「風險」24次、「困難」13次、「穩定」24次、「穩」73次，在在說明今年將是危機與挑戰併存的一年。

對臺灣而言，「兩會」後續發展也不容等閒視之。從經濟面看，大陸2019制定GDP成長目標已下修至6%-6.5%，經濟減緩成長已成定局，加上美「中」貿易談判充滿不確定性，臺商在大陸企業，相關產業布局與發展勢將因應調整。更值得注意的是，大陸對臺灣官方已不再抱有希望，兩岸強硬立場交相激盪下，對臺灣而言，「親美」與「親日」已成最便捷選項。惟若處理不慎，適足給予大陸鷹派「外國勢力介入」藉口，不得不慎。最後，2020臺灣總統大選在即，任何對大陸激進作為極可能被視挑釁，後續發展，殊值觀察。

貳、內憂外患凸顯「兩會」複雜性

如習近平今年初預告，大陸未來充滿驚濤駭浪，是機遇也是危機的開始。在經濟大環境上，美「中」貿易戰給大陸經濟帶來前所未有的衝擊。2018年7月以來，美國率先對大陸進口商品開徵高關稅，大陸亦報復性提高關稅還擊，形成尖銳對立貿易戰。期間，大陸華為副董事長兼首席財務官（CFO）孟晚舟在加拿大被拘補且計劃被引渡美國，更加深美「中」兩國嫌隙。經過許多回合談判，美「中」經貿戰將進入關鍵時刻。一般咸認，儘管大陸嘗試作出各樣利多讓步，強化保障智慧財產、放寬金融業投資、加強採購美國農產品來平衡雙方貿易逆差，仍難保美國能夠全然接受。美國雖於兩會前夕延緩實施對大陸2,000億美元商品提高關稅，給予大陸些許喘息機會，但以川普善變性格，外界仍難相信大陸能在短期內達成美國要求之結構性變化，對美「中」能否達成貿易協議更是抱持懷疑態度。

就內部情勢而言，美「中」貿易緊張直接拖累經濟發展，大陸經濟面

臨空前挑戰，相對影響大陸民間社會心理波動。就數據看，呼應李克強《政府工作報告》GDP 下滑預測，亞洲開發銀行、世界銀行及國際貨幣基金等指標性機構相繼下修 2019 年經濟成長率至多介於 6.2% 至 6.3% 之間，諸多跡象預示 2019 大陸經濟存在潛在風險。再者，大陸漸失經濟成長動能連帶牽動政局不穩定，黨內鬥爭加劇。根據大陸官媒《新華社》報導，兩會召開前，官方公布 2 份加強黨建文件。其一為《中國共產黨重大事項請示報告條例》，其二為《關於加強黨的政治建設的意見》。2 份文件均旨在強化鞏固以習近平在黨中央的領導核心地位，也向兩會代表施壓，不敢提出任何批判與爭議性提議。

事實上，近期中共黨內高層陸續出現對現狀不滿批判性聲浪。此由習近平至今仍未召開去（2018）年秋就該開議的 19 屆 4 中全會可略見端倪。面對權位受到挑釁壓力，迫使領導高層必須回歸保守路線，重申政治意識形態，俾能確保既有權力的穩固。習近平在去年 12 月改革開放 40 週年會上即多次強調「社會主義」路線，次數甚於高於「改革開放」即為顯例。凡此，均釋出中共政局已出現山雨欲來風滿樓之象。

參、「兩會」對內外挑戰之重要回應與舉措

面對內外環境接踵而至的壓力，今年 3 月 5 日的《政府工作報告》已不復見宏偉宣示，面對嚴峻困境，李克強報告述及「綜合分析國內外形勢，今年我國發展面臨的環境更複雜更嚴峻，可以預料和難以預料的風險、挑戰更多更大，要做好打硬仗的充分準備。」大陸採務實面對態度體現於以下數端：首先，坦然面對困境：李克強在全國人大會議後的「中」外記者會上坦承，大陸經濟確實遇到新的下行壓力，《政府工作報告》也下調 GDP 成長目標至 6.0%-6.5% 區間，官方公布更大成長調整空間，可讓政府在調控上更能因應現實情況務實調整；第二，明確述及減稅方針：不再口惠式提及要減輕企業負擔，今年《政府工作報告》明列 2 兆的減稅降稅數額，同時大幅降低製造業和小微企業的稅收負擔。其中製造業等行業現行適用的 16% 增值稅稅率降至 13%，而交通運輸業、建築業等行業

則由 10% 稅率下降至 9%；第三，相應調整房地產政策：房地產與經濟成長息息相關。大陸不再以延續「房住不炒」、「因城施政」等窮追猛打的手段來定位房地產市場，這是活絡市場經濟的務實作法。第四、《外商投資法》過關：「兩會」快速通過《外商投資法》，也迴避避「中國製造 2025」說法。該法通過當係美「中」貿易戰下的產物，是大陸策略性回應美國壓力做法。惟法律條文只是原則性規範，並未觸及過多實體操作細節，爾後是否真能實踐美國川普總統要求進行澈底的結構性改革，仍難斷言。

兩會期間另一熱門話題是回應美國政府對華為竊密指控，並要求他國拒用華為 5G 產品情況。對此，李克強在記者會表示，大陸不會要求自己的企業去監聽他國訊息，因這不符大陸法律，也非大陸的行事風格。事實上，華為自 1987 年以來，一直走低調營運路線，除不上市外，創辦人也鮮少露面。自 1996 年走向國際市場後，將近 10 年時間，美國一直顧慮華為與共軍的關係，擔心透過華為產品會竊取美國國家機密，隨著華為在國際市場漸占有一席之地，美國對其戒心愈來愈重。孟晚舟在加拿大被補，美國指她涉嫌欺詐和違反了美國對伊朗的制裁禁令。一般咸認，美國真正動機在防堵華為在世界稱霸。華為案在美「中」貿易戰的大背景下，格外引人矚目。目前加拿大開啟了引渡孟晚舟程序，孟晚舟則提告加拿大政府。華為亦宣布發起訴訟，控告美國政府，引起全球熱議，之後發展必定會牽動美「中」後續談判。

肆、「兩會」後之兩岸關係展望

「兩會」涉臺議題仍是國人矚目焦點。兩會召開前，大陸官媒《中新社》即點出「和平統一」、「九二共識」和「融合發展」將是今年「兩會」重要之與兩岸有關主題。「兩會」後在「中」外記者會上李克強強調，兩岸同胞同根相繫，大陸願意推出更多優惠政策，「讓臺灣同胞在大陸，能夠享受和大陸同胞同等待遇」。另一方面，他也重申，大陸將繼續堅持「一個中國」原則和「九二共識」，反對「臺獨」，促進兩岸關係和平穩定發展，促進「祖國」和平統一。

細究李克強《政府工作報告》內容，針對兩岸關係與對臺政策部分計有 165 字，述及「我們要堅持對臺工作大政方針，全面貫徹落實習近平總書記在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，堅持『一個中國』原則和『九二共識』，推動兩岸關係和平發展、推進『祖國和平統一』進程。」報告強調，「堅決反對和遏制臺獨分裂圖謀和行徑，堅決維護國家主權和領土完整。深化兩岸融合發展，持續擴大兩岸經濟文化交流合作。兩岸同胞同根相繫、同命相連，應攜手共創共用全體中國人的美好未來。」相較 2018《政府工作報告》涉臺內容，二者相去不遠。在反臺獨問題上，連續 2 年都提到「堅決維護國家主權和領土完整」。至於對待臺獨「分裂圖謀和行徑」，2018 年報告使用「絕不容忍」字眼，2019 年則是改成「堅決反對和遏制」臺獨。在兩岸交流方面，2018 年強調「擴大兩岸交流合作」，逐步為臺灣民眾在大陸「提供同等待遇」。2019 年也提到要「擴大兩岸交流合作」，但更強調「深化兩岸融合發展」。

相較連續 2 年「兩會」報告，最大不同之處在於今年新增「習五條」內涵，¹ 強調要「全面貫徹落實」習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話精神；在 3 月 3 日提出政協報告中，除了「認真學習貫徹」和「全面貫徹落實」不一樣外，其它完全相同。很明顯的，「習五條」已為中共對臺政策定調，2019「兩會」報告觸及臺灣部分基本上只是延續並重申「習五條」精神。在對臺政策方面，中共官方雖屢申「和平統一、一國兩制」方針，但習近平在《告臺灣同胞書》40 周年談話中也強調「不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項」。這點，是臺灣在處理兩岸問題須特別列入考量的。

在華為問題上，臺灣官方無視大陸在第 5 代無線網路技術與建置速度領先世界，美國技術亦望塵莫及的事實，配合美國要求，自今年元月 1 日

¹ 在 2019 年 1 月 2 日，習近平提出推動兩岸統一 5 項主張，分別是：1. 攜手推動民族復興，實現和平統一目標；2. 探索「兩制」臺灣方案，豐富和平統一實踐；3. 堅持一個中國原則，維護和平統一前景；4. 深化兩岸融合發展，鞏固和平統一基礎；5. 實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。這 5 項稱為「習五條」。

起，8大關鍵基礎設施相關產業，不能再使用大陸製造任何相關產品。美國自去年底透過各種外交手段，在國際間全力防堵華為5G市場。但經深度評估後，德國、義大利等先後決定不禁止華為，英國、東協、印度及南韓等亞太地區國家亦採開放態度。不隨川普起舞。反觀臺灣對美國的各项要求均照單全收，失去的是全球5G市場先機，利弊立現。

蔡政府執政3年多來，兩岸關係逐步趨於緊張，過去一年更因美、日因素介入更加錯綜複雜。儘管習近平再三說明「中國人不打中國人」，武力是針對「外部勢力干涉和極少數『臺獨』分裂分子及其分裂活動。」很明顯地，中共已不寄望蔡政府任何作為，軍事恫嚇、製造緊張對立情況愈趨頻繁。事實上，近2年大陸軍方多次釋放武統訊息，例如在2017年「兩會」期間，南京軍區副司令員王洪光中將在會後表示，美國在臺灣部署薩德之日，就是「我們解放臺灣」之時！「習五條」談話表明不放棄使用武力訊息後，類似恫嚇勢將隨著臺灣傾美程度陸續出現，3月31日再度傳出共軍殲11飛越臺灣海峽中線，與我軍對峙10分鐘情況即為顯例。大陸面對內憂外患關鍵時刻，是否會以臺灣議題來訴諸民族情感、轉移焦點是臺灣不可輕忽之處！

伍、結語

2019大陸「兩會」已正式落幕，「兩會」期間照例出現不少涉及臺灣、兩岸、甚至臺美「中」三角關係議題，小至熊貓饋贈，大至對臺政策方向、甚或蔡英文總統可能受邀訪美等，均成為熱議焦點。今年適逢臺灣總統大選起跑年，兩岸互動勢必成為重要觀察指標。回顧過去3年多蔡政府執政下的兩岸關係，從一開始的摸索、觀察，逐步走向冷戰及對立，加上「拉美抗『中』」的操作，未來走向很難令人樂觀以待。

另一方面看，兩會期間，李克強等官員重申「習五條」及堅持「九二共識」，並未有新的論述，反倒多次提出將推出更多對臺灣優惠政策。很明顯地，經過一年觀察期，大陸對臺灣官方已是冷淡以對、劃出界線，取而代之的接觸點是藍營縣市首長和臺灣基層民眾，經濟民生和協助臺青創業

就業是主要切入口，藉由提供具實質利益之有感手段，直接讓臺灣農、漁民和民眾受惠。韓國瑜市長近期大陸行受到特殊禮遇，更明顯看出大陸對臺工作重心的移轉。

總括而言，兩岸僵局在短期內勢難化解，中共對臺政策也會依循「習五條」內容主軸，對臺灣官方採取強硬立場。與此同時，吾人須清楚認知，美「中」貿易戰牽動的不只是大陸經濟，臺灣也應審慎評估美「中」貿易戰對兩岸關係及產業供應鏈的衝擊。更重要的是，當秉持並認知到和平穩定的兩岸關係才是符合兩岸利益最大公約數時，兩岸下一步怎麼走，將左右在雙方領導人的智慧、格局與器度。

人口危機還是政策失誤？ 論中國大陸人口的負增長現象

Population Crisis or Policy Misconduct? On China's Shrinking Population

歐陽新宜 (Ou-Yang, Hsin-Yi)

中國文化大學國家發展與大陸研究所副教授

壹、中國大陸人口是否有危機？

2011年開始，美國籍的湖南醫師，《大國空巢》一書的作者易富賢，向世界發出了「中國大陸人口危機即將全面爆發」的警訊。提出十年之內，中國大陸（以下簡稱大陸）人口將面臨負增長，放開計畫生育政策，不僅要開放「單獨政策」，二胎化也只是「杯水車薪」。當時的國家統計局局長馬建堂坦言，大陸已呈現「未富先老」的趨勢，經濟、社會發展面臨著隨之而來的矛盾和挑戰。但是馬建堂表示，由於人口總量還是很大，因此大陸要堅持基本國策，繼續保持低生育水準。

2011年中國人口學會會長翟振武也撰文表示「如果全面開放二孩，中國每年出生人口峰值將達到4,995萬，總和生育率將達到4.5」。2014年衛計委也採納翟的意見，認為全面開放二孩，將會多生出九千餘萬人。實際上，大陸新生人口2017年已經開始下降。即使在2017年3月，衛計委仍公開表示，大陸的生育情況「完全符合預判，中國不缺人口，而且未來一百年都不缺。」

情況出乎一般的預料，2013年大陸開放「二胎政策」後，大陸新生人口不但沒有大增，也沒有停止下降趨勢。大陸國家統計局資料，2017年出

生 1,723 萬人，比 2016 年下降 63 萬人，比衛計委預測的新生人口還少了 300 萬。有人開始預測：2025 年大陸人口將出現「負成長」。2018 年，大陸新生人口繼續下降到 1,520 萬，比 2017 年又下降了 12%。

今年初（2019 年 1 月 3 日），大陸中國社會科學院人口與勞動經濟研究所與社會科學文獻出版社共同舉辦的《人口與勞動綠皮書：中國人口與勞動問題報告 No.19》發布會在北京舉行。報告除誇耀「改革開放」以來，大陸人口發展取得了歷史性的巨大進步，為社會經濟發展貢獻了豐厚的人口紅利之外，也特別提出「人口負成長時代即將於 2027 到來」的警訊：「路易斯轉捩點」的出現，勞動力增長停滯；勞動人口減少和老年人口增長，人口撫養比持續提高；老齡化趨勢加劇。這些趨勢不僅「直接改變了人口發展面臨的形勢和任務，同時也給社會經濟發展帶來巨大而深遠的影響」。

緊接著，今年 1 月 18 日，紐約時報發出「『負增長』與老齡化：中國人口危機迫在眉睫」的文章。文章除「欲語還羞」（紐約英文標題為“China's Looming Crisis: A Shrinking Population”）的，重複了社科院勞動經濟所指出的「負增長」與「老齡化」危機之外，其實是著重批評「臭名昭張」的「計畫生育」政策；紐約時報引述易富賢和北大經濟學家蘇劍的看法說：大陸人口在 2018 開始減少，這是自「大躍進」造成 1961 年的饑荒以來，大陸人口的一個歷史性轉折點。易富賢說：「中國的人口已經開始下降，並正在迅速老齡化。中國的經濟活力將繼續減弱。」

「負增長與老齡化」導致大陸人口出現危機！真是如此嗎？易富賢的預言，會不會是章家敦「中國即將崩潰預言」¹的翻版？

貳、少子化和老年化並不會造成人口危機

根據聯合國世界人口趨勢的討論，目前世界人口的六個主要議題是：一、人口規模與增長；二、生育率與避孕；三、死亡率；四、國際移徙；五、人口老化及六、城市化等方面的變化。被稱為危機的只有「國際人口遷移問題」和「愛滋病與傳染性疾病問題」兩項，「人口負成長」和「老

¹ 《中國即將崩潰》（英語：*The Coming Collapse of China*）是 2001 年美籍華人章家敦發表的著作，英文版在 2001 年 8 月由藍燈書屋發行。該書預言中共社會體制因種種問題而將在少至五年（2005）、大至十年內（2010）崩潰，稱為「中國崩潰論」。

年化」並不包括在內。

在上述 2019 勞動人口綠皮書、大陸國家統計局、美國學者、紐約時報，甚至連臺灣的中央社和一些「危言聳聽」反共媒體報導的推波助瀾下，認為「中國人口危機迫在眉睫」、養老問題比日本嚴峻、2027 人口負成長、勞動力減少、人口紅利少、出生率降低、總和出生率降低、少子化、老年照顧難，等等議題甚囂塵上。

「低的出生率」不是人口危機，除了是各「先進國家」的普遍現象之外，還可以從另外一項聯合國的數據看出來。聯合國人口議題指出：「預測到 2045 年，世界人口可能達到 90 億。各國的預計人口增長相差很大。預計一些發展中國家的人口增長率較高。生育率不同是造成這些差異的原因。今天，86 個國家，包括 53 個發達國家，生育率低於更替水準，而 42 個發展最差的國家，總生育率高於每名婦女 4.0 個子女」。如果「低生育率」是一個人口危機的訊號，那麼不僅是許多先進國家人口有危機，全世界 2/5 的國家，包含 53 個「發達國家」的生育率低於更替水準；而生超過 2.1 個孩子的 42 個國家，都是「發展中國家」！以上的數據顯示：「低的生育率」並不是人口危機，而「高的生育率」也不是什麼「期待的人口發展目標」。

婦女低的生育率會造成低的人口出生率和低的人口增長率，這是人口學上的常識。人口總和生育率²低於 2.1 的人口替代率，³就會讓整個社會的人口逐漸減少。這也是人口學上常識。最簡單的人口預測是：每個婦女的生孩數意願，將會決定未來數年總人口的增加或減少。目前絕大多數國家的人口預測，都是採用這個標準。大陸人口學會會長翟振武說的「如果全面開放二孩，中國每年出生人口峰值將達到 4,995 萬，總和生育率將達到 4.5」；大陸衛計委說：「中國不缺人口，而且未來一百年都不缺人口」，也是用的這個標準。根據美國中情局的資料，目前婦女總和生育率最高的國家是尼日的 6.49；最低的是新加坡的 0.83（世界排名第 224 名）；臺灣是 1.13（排名 222，世界倒數第三名）；大陸是 1.6（世界排名 182）。如果

² 根據美國人口諮詢局《人口手冊》第四版的定義，總和生育率 (TFR) 指假設婦女按照某一年的年齡別生育率度過育齡期，平均每個婦女在育齡期生育的孩子數；換言之，即：平均每個婦女一生中生育子女的總數。

³ 男女性別比及少婦死亡率，會些微影響人口替代率至 2.5 或 3 以上。

大陸的人口因為低出生率有危機，那麼臺灣、新加坡，不是就更危險了？

可是學界開始質疑採用「婦女總和生育率」作為人口預測的標準是否可靠？譬如臺灣在 2010 年的總和生育率（TFR）是 0.809，遠低於 2.1 的人口替代標準。依此標準判斷，臺灣人口將於 2015 年被預測為「負成長」。當時馬總統為此大為緊張，認為臺灣人口總數預測為負成長是個「國家安全問題」，還因此召開過國安會議。2012 年（龍年），臺灣的 TFR 突然跳升為 1.27，之後又在 1.0 與 1.2 之間起伏。「婦女總和生育率」的起伏，必定影響人口總數的預測。因此一個國家何時會發生人口負成長的時間，也會跟著起伏。

2010 年以來，臺灣總和生育率的變化，並不是「政府獎勵生育政策」使然。無論是法國、日本已開發國家，還是南韓、新加坡、西班牙新已開發國家，都已經證明「政府獎勵生育政策」是無效的。臺灣的各縣市政府也承認「祝妳好孕」等獎勵生育政策，對提升「婦女總和生育率」無效。由以上國家的多年經驗可以預知，如果大陸想要用「二胎化」甚至「全面開放生育」，加上優惠的獎勵生育政策，可能也是無法有效的在短時間把「婦女總和生育率」從 1.6 提升到 2.1。

參、影響人類總和生育率的因素

國際衛生學教授，Gapminder 基金會董事長，⁴ 同時也是一位無國界醫生，瑞典的漢斯·羅斯林（Hans Rosling）博士總結對提升或降低「婦女總和生育率」的結論：經濟條件、宗教信仰、個人價值觀、政府獎勵措施，都不是提升婦女生育意願的因素；唯一影響婦女生育（孩子數）意願的，只有嬰兒夭折率一項。這項結論，被數百年的歷史人口資料得到證

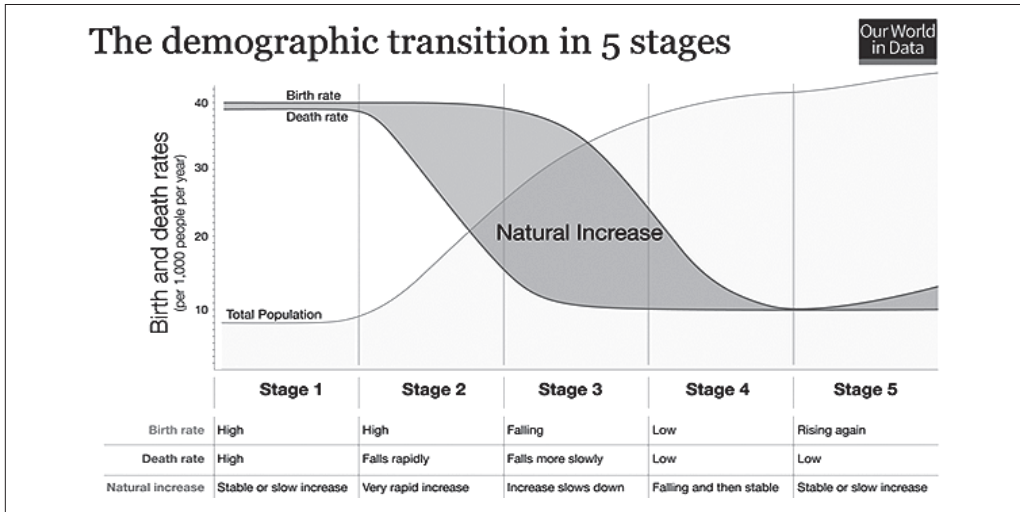
⁴ 該基金會開發了 Trendalyzer，這是一個通過將統計數據圖形化，以方便人們理解數據資料的軟體。

實。簡單歸納：一個社會的死亡率越高，生育率也就越高；反之亦然。⁵

歷史證據固然可以說明一個國家生育率高低的原因，譬如 300 年前，大陸的總和生育率是 12（每個婦女生育 12 個孩子）；歐洲各國的總和生育率也是 10 以上，那是因為當時的死亡率和嬰兒夭折率都很高。今天的非洲和未開發國家的總和生育率都在 5 或者 6 之間，原因也是如此。大陸今天的總和生育率在 1.6（臺灣是 1.15）和世界中等發達國家一樣，並不是什麼「計畫生育」或者「一胎化政策」造成，而是「醫療進步、嬰兒夭折率和死亡率降低後的自然結果」。

然而，漢斯·羅斯林歷史長趨勢的死亡率理論，並不能解釋何以同樣在醫學進步（夭折率低）的年代，總和生育率還是不斷的下降。譬如 1970 年以後的日本、法國、荷蘭、美國，1990 以後的亞洲各國。人口的短期總和生育率，是受到「總和生育率定義」和「晚、稀、少」生育間隔時間的影響。總和生育率的定義，有的國家是 15-45，有的國家是 15-49。如果把生育年齡定義從 45 上調到 49，總和生育率的提高是確定的。但以臺灣的例子，學者以「主成份分析」和「單一年齡個別估計法」估計年齡組生育率，在臺灣的 2000-2003 年的 45~49 歲這組會出現負數估計值，這種現象在日本、荷蘭、美國並未發生。這一個實證結果說明，45~49 歲年齡組的生育意願，會隨著壽命增長而逐漸增多。換言之，除了總和生育年齡的定義之外，「晚、稀、少」的生育預期，也將會改變總和生育率的變化。200 年來的人口學理論，從馬爾薩斯人口論，到馬克思的人口論，再到 1920 年華倫·湯普森 (Warren Thompson) 提出的「人口過渡理論」(Demographic Transition Theory)，已經把人口總數的變化模型作了 5 階段的預測。

⁵ 以上論點，請參考 Hans Rosling, “Religions and babies”, visited date: April 2, 2019, 《TED》
https://www.ted.com/talks/hans_rosling_religions_and_babies.



資料來源：“Demographic transition”, visited date: April 2, 2019, 《WIKIPEDIA》, http://en.m.wikipedia.org/wiki/Demographic_transition.

臺灣、大陸婦女的生育預期，如果侷限在 15-45 歲，那麼對那些「不是不想生，而是不想那麼早生」的婦女而言，就會得出較低的總和生育率。醫學的進步、婦女的壽命越來越長、教育越來越高、婦女的可生育年齡越來越晚（自然分娩的世界紀錄是 54 歲）。如果把總和生育率定義的年齡再提高，譬如從 15-45 歲，提高到 15-55 歲，可以肯定各國的總和生育率，一定能提升到接近 2.1 或更高，而達到「人口過渡理論」的第 5 階段。

肆、大陸人口到底有什麼危機？

最近大陸觀察者關切的大陸人口變化，到底發生什麼危機呢？第一是勞動力（15-60 歲）人口下降，以至造成「路易士轉折點」來臨，⁶ 低工資的「人口紅利」不再；其次，由於總和生育率下降的少子化現象，使老年化人口比例上升（60 歲以上）的退休照護問題，特別是女性老年照護問題（因為女性壽命比男性長）。簡單的來說，就是「勞動力不足」的經濟問

⁶ 諾貝爾經濟學獎得主路易斯（Arthur Lewis）提出一個勞動力和工資結構的關係的概念，即所謂的「路易士轉折點」（Lewisian turning point）。路易斯認為，開發中國家在經濟發展初期，由於農村勞動力富裕，工資因而便宜，有助於城市工業的發展。但當經濟逐漸發展至一定水準，農村勞動力逐漸枯竭，城市工資逐漸上漲，過了此一轉折點後，如果經濟體質不繼續升級，將就將發生勞動力不足、企業成本提高與經濟成長停滯的現象。

題和「老年照顧」的社會問題。這兩項問題又跟政府財政支出有關，因此也被認為是一個政治問題。一般的說法是：因為大陸的「總和生育率」不足 2.1，將會在 2027 年總人口發生下降，就會造成經濟、社會、和政治上的大變局。這就叫作：大陸人口危機？

撇開人口總和生育率是否會持續低於 2.1 的爭論不論，就算大陸的少子化和老年化現象跟世界各國、及臺灣一樣（如前所述），大陸為什麼就一定會有「人口危機」呢？就算大陸已經發生了「路易士轉折點」，大陸的經濟成長速率，從過去 30 年的「雙位數增長」降到了今年的保 6%，那跟臺灣、及世界各先進國家的過去的經濟發展歷程又有什麼差別呢？「人口紅利」因此會下降？對的，在「剝削低端人口」的思維下，刻意壓低「農村富餘勞動力的工資」以降低生產成本，以爭取出口競爭力，以快速增加經濟成長的「資本主義式剝削經濟」難道還要繼續下去嗎？社會保障負擔加大？是的，如果老年人口比例太大，老年人的照顧就會發生財務的問題，年輕人的稅負就會加大；如果大陸不解決老年照護的財務問題，就會發生可怕的「老人抗議事件」，這在人類的社會運動史上，還是很少聽見的「老人抗暴」案例。

但是，如果大陸當局改變老年的定義，從 60 歲退休，改為 65-70 歲退休呢？那麼分母的勞動人口就能加大 10 歲，而同時作為分子的老年人口就會減少 10 歲。那樣的話，大陸的「依賴人口比」，就將會大幅改觀（大陸 65 歲以上人口比例從 1982 年的 4.9% 增至 2016 年的 10.8%，但美國是 12.5%，臺灣是 14%，都比大陸高得多）。從平均壽命來看，大陸老年人口照護的問題，應該沒有美國、臺灣來得嚴重（因為後者活得更老）。但是為什麼美國、臺灣卻沒有科學概念的老年化的人口危機呢？因為美國和臺灣的老年人口，有彈性的「再就業機會」與祖產（自備退休金）的照應；歐美國家 60 歲以上自動就業的比例遠非大陸人民所能想像。反之，大陸 60 歲以上的人口，過去 2-30 年都活在「吃公家單位飯」的世代中，全大陸一盤公務員（黨幹部），大家「為國家辛苦了一輩子」（到 60 歲），現在退休了，公家不照顧怎麼辦？

伍、關於人口的政策辯論

正像 1960 年代面臨的人口政策辯論一樣，目前的大陸是要走馬寅初

的「新人口論」實施「人口節育」政策，還是毛澤東的「人手論」走「人多好辦事」的路線？一個資料指出：「由於 1960 年代批判了馬寅初的人口理論，大陸人口繼續增加。中共組織部長胡耀邦在審閱馬寅初的材料後說：『當年毛主席要是肯聽馬寅初一句話，大陸今天的人口何至於會突破十億大關啊！批錯一個人，增加幾億人。我們再也不要犯這樣的錯誤了。共產黨應該起誓：再也不准整科學家和知識分子了！』」。1978 年召開的中共 11 屆 3 中全會，馬寅初的新人口論獲得再評價。1979 年，中共中央統戰部副部長李貴來到馬寅初家，稱「今天我受黨的委託通知馬老：1958 年以前和 1959 年底以後這兩次對您的批判是錯誤的。實踐證明，您的節制生育的新人口論是正確的，組織上要為你徹底平反，恢復名譽。希望馬老能精神愉快健康長壽地度過晚年」。馬寅初稱：「我很高興。20 多年前中國人口並不多，現在太多了。要儘快發展生產才行啊！」1979 年 9 月中共中央批覆：「同意北京大學黨委關於為馬寅初先生平反的報告及決定。」隨後馬寅初被任命為北京大學名譽校長。1981 年中國人口學會成立，馬寅初被推舉為名譽會長。1982 年 5 月 10 日，馬寅初在北京市病逝。享年 101 歲。

40 年過去了，胡耀邦 1979 年對馬寅初的平反，看起來多麼令人動容，又多麼令人唏噓！今天的大陸，到底是要讚揚馬寅初的節制生育是對的呢？還是要再度摘除他的新人口論的桂冠？諷刺的是，當前的中國人口學會會長翟振武至今還模仿他的第一任會長馬寅初的口吻說：「如果全面開放二孩，中國每年出生人口峰值將達到 4,995 萬，總和生育率將達到 4.5」！個人相信翟振武一定誤解耶魯大學碩士，哥倫比亞大學經濟學、哲學雙博士，浙江大學、北京大學校長、第 1 屆中國人口學會名譽會長馬寅初臨死前說的那幾句話：「20 多年前中國人口並不多，現在太多了。要儘快發展生產才行啊！」馬寅初說的要儘快發展生產，應該是指發展生產力（用機器人、人工智慧、網路、大數據，提升大陸產業升級），而不是發展人口！翟振武、馬建堂、衛計委和中國社會科學院人口與勞動經濟研究所的研究人員，請看看那些偉大文明的其他國家是怎麼提出人口政策的，為什麼他們沒有「強制的一胎化」、為什麼不會提剝削式的「人口紅利」概念？為什麼其他偉大文明的國家，沒有滿地逛大街，搶購臺港澳嬰兒奶粉的 60 歲大叔大媽們？因為其他國家的大叔大媽們，都還在「努力發展生產」啊！

2019年《中國共產黨政法工作條例》 內容評析

Comments on 2019 Regulations Governing CCP Political
and Legal Affairs

劉性仁 (Liu, Xing-Ren)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所副教授

壹、前言

中共中央總書記習近平在19大報告中明確指出「增強依法執政本領，加快形成覆蓋黨的領導和黨的建設各方面的黨內法規制度體系，加強和改善對國家政權機關的領導。」2018年2月，《中央黨內法規制定工作第二個五年規劃（2018-2022年）》將制定《中國共產黨政法工作條例》作為貫徹落實中共的19大精神、加強和改善中共對政法機關領導的重要舉措，要求堅持中共對政法工作的領導不動搖，加強中共中央對政法工作的集中統一領導，闡明中共領導政法工作方針政策，規範中共領導政法工作體制機制、主要內容和方式，明確黨委政法委職能定位，支持和保障司法機關依法獨立公正行使職權。

今（2019）年1月15至16日，中共中央政法工作會議在北京召開，習近平出席此會議並講話，中央書記處書記王滬寧及國務院副總理韓正也出席此項會議。會議中除了強調全面深入做好新時代政法各項工作、促進社會公平正義保障人民安居樂業，同時也將大陸現今許多理論和主張應用在中央政法工作會議中，實具有探討及研究的價值，更具有中共政治發展觀察的指標性意義。

中共中央政法委員會是中國共產黨中央委員會於 1980 年正式設立的黨中央領導和管理政法工作的職能部門，採行民主集中制，分成中共中央、省、地、縣 4 級，各級均有政法委員會設置。2018 年當大陸進行深化黨和國家機構改革中，除許多業務都由中共中央政法委員會承擔，還包括中央政法委由總書記分管、召開中央政法工作會議以及省級政法委書記不兼任公安廳局長，在在都顯示其角色越來越重要。

政法委員會負責的職務可以說是影響中共政治發展與大陸整體發展，包括根據黨中央的路線、方針、政策和部署，統一政法各部門的思想和行動；協助黨中央研究制定政法工作的方針、政策，對一定時期內的政法工作作出全局性部署，並督促貫徹落實；組織協調指導維護社會穩定的工作；支持和監督政法各部門依法行使職權，指導和協調政法各部門依法互相制約、密切配合；督促、推動大要案的查處工作，研究和協調有爭議的重大、疑難案件；組織推動社會治安綜合治理工作；組織推動政法戰線的調查研究工作，推動政法工作改革；研究、指導政法隊伍建設和政法各部門領導班子建設，協助中共中央和中組部考察、管理中央和地方政法部門的有關領導幹部，協助紀檢、監察部門查處政法部門領導幹部違法犯罪的案件；指導地方政法委員會的工作及完成中共中央交辦的其他任務等；由於政法委員會的關鍵重要角色，因此習近平在會議中的談話甚為重要，其深究的必要性，自當不言可喻。

就在今年 1 月 18 日，中共中央印發了《中國共產黨政法工作條例》（下稱《條例》），並發出書面通知，要求各地區各部門認真遵照執行。自此中共將政法工作具體落實成為書面之《條例》，具有一定的規範拘束力。這部共計 39 條的工作條例，內容分成 9 章，包括總則、黨中央對政法工作的絕對領導、地方黨委對政法工作的領導、黨委政法委員會的領導、政法單位黨組的領導、請示報告、決策和執行、監督和責任以及附則；而《條例》的目的便是堅持和加強中共對政法工作的領導、做好新時代的政法工作，這一點是該《條例》的重要基本原則。

因此《條例》乃係以中共黨內基本法規的形式，對中共領導新時代政法工作進行全面規劃，具有制度化的深遠意義。《條例》不只是提高中共領導政法工作法治化與制度化，也是大陸堅持和發展「中國特色社會主

義」制度、推進國家治理體系和治理能力現代化的重要表徵。《條例》同時也是落實大陸依法治國與從嚴治黨要求，更展現大陸政法工作的成敗實是攸關中共和「中華人民共和國」長治久安，也是兩個一百年之具體目標實現與否的關鍵。

貳、《中國共產黨政法工作條例》之分析

首先，該《條例》指出它的法源依據在於根據《中國共產黨章程》、《中華人民共和國憲法》和有關法律，這說明大陸一直以來存在著黨規與國法間的法律辯證關係，在大陸以黨領政的情況下，中共章程之重要性不言而喻。其次，《條例》指出適用對象包括中央和縣級以上地方黨委、黨委政法委員會、政法單位黨組領導和組織開展政法工作。再者，《條例》呈現出黨領導政法單位依法履行專政職能、管理職能、服務職能之重要方式；黨委政法委員會是黨委領導和管理政法工作的職能部門，是中共對政法工作領導的重要組織形式；政法單位是中共領導下從事政法工作的專門力量，主要包括審判機關、檢察機關、公安機關、國家安全機關、司法行政機關等單位。

一如往昔，《條例》指出了它的理論依據及目標，包括堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表、科學發展觀、習思想為指導，牢固樹立四個意識（政治意識、大局意識、核心意識、看齊意識），堅定「中國特色社會主義」四個自信（道路自信、理論自信、制度自信、文化自信），堅決維護習核心、全黨的核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導，圍繞統籌推進五位一體總體布局（全面推進經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設）的概括表述和協調推進四個全面戰略布局（全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國及全面從嚴治黨），堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一，堅決捍衛黨的領導和「中國特色社會主義」制度，維護憲法法律權威，支持政法單位依法履行職責，保證司法機關依法獨立公正行使職權。

另外，《條例》指出推動政法領域全面深化改革，加強隊伍建設，深化智慧化建設，嚴格執法、公正司法，履行維護國家政治安全、確保社會

大局穩定、促進社會公平正義、保障人民安居樂業的主要職責，創造安全的政治環境、穩定的社會環境、公正的法治環境、優質的服務環境，增強人民群眾獲得感、幸福感、安全感；這些工作仍都必須黨的絕對領導，這也讓外界對於政法工作推動產生了問號。

的確，《條例》是以中共黨內基本法規形式呈現，是中國共產黨將政法工作具體轉為制度化，落實「中國特色社會主義」制度、達成推進國家治理體系和治理能力現代化的必然要求，以實現依法治國、依規治黨和從嚴治黨。

至於外界對於《條例》的負面評價，包括黨的權威會凌駕司法、司法能否實質獨立？中共政法條例中將審判機關、檢察機關、公安機關、國安機關和司法行政機關規定為黨的政法單位和黨的專政職能，黨與政的關係等，恐怕又是令人捉摸不定。

參、2019 年中共政法工作的重點

一、理論方面以習思想為核心，弘揚社會主義核心價值觀

中共重申堅持以「新時代中國特色社會主義」思想為指導，並弘揚社會主義核心價值觀，加強思想教育、道德教化；所謂的習思想乃係在 19 大正式提出之一套治國理政新理念新思想新戰略。其思想內涵十分廣泛，舉凡政治、經濟、法律、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社會、生態、國家安全、國防和軍隊、統一戰線、外交、黨的建設等各方面，值得注意的是，「一國兩制」之兩制方案和祖國統一也係習思想的重要核心內容。

習思想中間隱藏著堅持和發展「中國特色社會主義」，表明大陸絕對不會放棄社會主義：實現社會主義現代化和中華民族偉大復興，這是大陸兩個一百年的發展目標；也內涵四個全面中全面建成小康社會的目標，期盼能建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。當然習思想中也表明大陸社會主要矛盾就是不平衡不充分的發展之間的矛盾。此外，可以看出「中國特色社會主義」事業總體布局是「五位一體」、戰略布局是「四

個全面」，強調堅定「四個自信」。明確全面深化改革總目標是完善和發展「中國特色社會主義」制度、推進國家治理體系和治理能力現代化，並建設「中國特色社會主義」法治體系、以達成社會主義法治國家。

值得臺灣留意的是，當中共不斷強調建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊，並建構新型國際關係，推動構建人類命運共同體，臺灣方面卻在進行軍公教年金改革，傷害軍人士氣，這其實是一大警訊。

習思想從不同的角度來看有正面亦有負面評價，正面的評價不外讚譽為「當代中國的馬克思主義、21世紀的馬克思主義」，替中共和國家事業各方面作出了理論分析和政策指導及實現中華民族偉大復興而奮鬥的行動綱領；就負面評價來說則認為係習近平個人為了造神樹立絕對政治權威，以便排除異己，為其長期執政做準備，或是認為這些都是陳腔濫調、毫無新意，無論從正面評價或負面評價，都值得我們深究。

至於社會主義核心價值觀不外乎就是國家層次中的富強、民主、文明、和諧等價值；社會層次之自由、平等、公正、法治等價值以及個人層次的愛國、敬業、誠信、友善等價值，多半從道德價值來進行呼籲，期能有助於習思想的推廣與實踐。

二、實踐方面以推進社會治理現代化，加快政法領域全面深化改革

此次中共政法工作不斷強調堅持以人民為中心的發展觀，加快推進社會治理現代化及政法領域全面深化改革，使政法隊伍正規化、專業化、職業化，勇於擔當，發揮改革創新，以達維護國家安全、確保社會穩定、促進社會公平正義、保障人民安居樂業的目標。

中共政法工作的目標在「依法治國」背景下，政法委應當更加注重在法治體系範圍內履行職責，負責領導和管理政法工作，主要是在路線、方針、政策上的領導，中共政法工作突顯黨的角色，自然會流於黨干涉司法之議；如何推進社會治理現代化，加快政法領域全面深化改革，考驗著中共的智慧。大陸將社會主義制度優勢轉化為社會治理效能，具體措施包括完善黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制，打造共建共治共享的社會治理格局。深入推進社區治理創新，構建富有活力和效率的新型基層社會治理體系，具體描繪出大陸第一個百年任務。

三、目標方面期許確保司法機關依法獨立公正行使職權，將政法工作與司法工作充分結合起來

政法工作要確保司法獨立行使職權，必須要不干預司法，各級領導幹部要帶頭依法辦事，帶頭遵守法律，牢固確立法律權威及法律底線。此次習近平在會議講話中不只肯定及慰勉政法幹警及全體人員，同時強調要貫徹好黨的群眾路線，堅持社會治理為了人民，善於把中共的優良傳統和新技術新手段結合起來，創新組織群眾、發動群眾的機制，加大關係群眾切身利益的重點領域執法司法力度，習近平對於政法工作的看重可見一斑。同時政法系統要取得新的突破性進展，加快構建優化協同高效的政法機構職能體系，就必須進行機構改革，優化職能配置、機構設置、人員編制，完善權力運行監督和制約機制，避免執法不嚴、司法不公甚至執法犯法、司法腐敗；另外也要深化訴訟制度改革，推進案件繁簡分流、輕重分離、快慢分道，推動大數據、人工智慧等科技創新成果同司法工作深度融合。

肆、結論

當中共進行中央政法工作會議時，制定《條例》，對於「兩會」及最高人民法院和人民檢察院的工作都有著指導和承接的作用，因此當我們在研究中共政法工作同時，深入研究《條例》，也應當結合《最高人民法院工作報告》和《最高人民檢察院工作報告》一起來研讀，才能看出中共政法工作的推動情況及司法改革的重要方向。

《條例》突顯中共黨規的重要及黨內立法的必要性，政法機關必須堅持和加強中共的領導，將堅持中共的絕對領導作為政法工作的最高原則，並用專章規定，明確了中共的政法工作大政方針，決策部署事關政法工作和長遠發展，管理政法工作中央事權和由中央負責的重大事項。但同時也可能引來外界的不解與質疑，需要時間進一步檢視及說明。

中共從上到下政法工作重要且又龐雜，角色之重與責任之重不言可喻；無論是「新時代中國特色社會主義」思想、四個意識、四個自信、四個全面，在在顯示政法工作的專業性與實用性，在防範風險及輿論引導上，政法機關黨組織建設及朝向司法機關依法獨立公正行使職權，努力的

方向十分明確。因此，外界自當不可忽略大陸的兩個維護、促進社會公平正義、保障人民安居樂業，這正是此次政法工作會議上的亮點，值得我們深入研究，也提供外界對於大陸政法工作推動有更清楚、更準確的認識。

至於司法改革方面，包括便民的方向、加快推進跨域立案訴訟服務改革、推動訴訟事項跨區域遠程辦理、跨層級聯動辦理、深化公共法律服務體系建設，加快整合律師、公證、司法鑑定、仲裁、司法所、人民調解等法律服務資源，儘快建成覆蓋全業務、全時空的法律服務網路、加快構建海外安全保護體系。

面臨新的國際局面，政法工作的重點在於維穩和維安，中共要落實維護國家安全和社會安定的重大責任，就必須要靠政法單位應有效事先預防各類風險以及事後補救措施，因此政法工作必然是未來大陸面對維穩和維安方面非常重要的一環。然而政法工作畢竟不能取代司法，雖然習近平上任後不斷強化政法工作維護國家安全、政權安全、制度安全，等政治職能，使政法部門變成政治高於法律特性，但習近平也不斷重申防止干預司法、維護司法公正，這種矛盾如何調和？仍有待於後續的觀察。職是之故，《條例》重點在於能否落實？也是未來觀察中共政法工作推動的具體成效評估。

中國大陸近期防控金融風險政策評析

An Analysis of the Recent Policies to Prevent and Control Financial Risks in Mainland China

黃健群 (Huang, Chien-Chun)

中國文化大學國際貿易系兼任助理教授

壹、前言

為因應全球金融海嘯，2008 年中國大陸（以下簡稱大陸）推動 4 兆人民幣刺激內需方案。然而，擴張性的財政政策不僅助長通膨，不具經濟效益的基礎建設亦造成地方政府大量舉債；與此同時，龐大資金流入市場，除了助長房地產泡沫，也造成大陸產能過剩。大陸意識到，在經濟發展面臨下行壓力、經濟成長由高速轉向中高速發展的時刻，大陸金融問題若不妥善處理，則可能會引發系統性的風險。因此，大陸將「防控金融風險」視為三大攻堅戰之首，採取了一系列防範金融風險的措施。

貳、大陸潛在金融風險

大陸當前潛在的金融風險，簡單講就是債務過高，以及民間資金投資「脫實入虛」。2018 年 7 月，中共中央財經領導小組辦公室局長王志軍指出，包括房地產泡沫、地方債務、國有企業高槓桿、影子銀行、違法違規集資等五隻「灰犀牛」，是大陸潛在的金融問題。這些風險彼此連動甚深，若一不慎，將可能引發系統性金融風險。

在房地產泡沫方面：過去幾年，大陸由於貨幣供給過於寬鬆，未能流入實體經濟，造成越來越大的金融泡沫，特別是房地產領域。旅美經濟學者何清漣曾指出，1990年大陸的廣義貨幣供給額(M2)是1.39兆人民幣，2017年12月末，M2供給額167.68兆人民幣；換言之，27年間大陸貨幣供給額增長了123倍。又全球金融危機爆發的2008年年底，大陸M2餘額僅47.2兆元人民幣，到了2019年2月，大陸M2餘額為186.74兆人民幣，短短10年增加了百餘兆人民幣。大陸知名地產商SOHO董事長潘石屹2018年也公開表示，大陸房地產市值已達45兆人民幣，是2017年大陸GDP的5倍之多，也超過全球GDP總和，已有泡沫化風險。

在地方債方面：根據大陸官方數據，截至2019年2月，大陸地方政府債務餘額為19.14兆人民幣；但2018年10月中旬，國際金融評級機構標普全球(S&P Global Ratings)報告指出，大陸地方債務應約四十兆人民幣，其中四十兆人民幣，成為「帶有巨大信貸風險的負債冰山」。標普認為，大陸政府債務與國內生產總值(GDP)的比率可能在2017年就已經達到60%的高點。國際貨幣基金(IMF)估計，大陸非金融部門境內債務占GDP比重，2020年將達到至296.7%；也就是說，大陸整體債務增加速度更高於GDP的成長。美國高地研究所(High Point Institute)研究員秦偉平則認為，中央政府加地方政府債務，再加上隱藏性債務，大陸債務總數應為234兆到250兆人民幣之間，最快2020年就會爆發債務危機。

在國有企業高槓桿方面：2008年全球金融危機後，扮演穩定國民經濟重任的國企，作為財政刺激的重要載體，必須通過加槓桿支撐；而4兆人民幣救市計畫推出後，房地產業及相關產業鏈的成為主要投資領域，國企無視產能過剩趨勢，加大槓桿動力；此外，經營低效的國企，讓國企投資回報率下滑與國企槓桿率攀升陷入彼此強化的惡性循環。由數據來看，中國人民銀行2018年11月發布《中國金融穩定報告(2018)》指出，截至2017年底，大陸宏觀槓桿率為248.9%，與美國(251.2%)、歐元區(258.3%)相當，高於巴西(151.7%)、印度(124.3%)。報告也指出，大陸整體槓桿率高主要源自非金融企業部門；截至2017年底，大陸非金融企業部門的槓桿率為163.6%，在主要經濟體中名列第一，遠高於歐元區的101.6%、日本的103.4%和美國的73.5%，更高於俄羅斯、印度和巴西等

新興市場經濟體；其中又以國有企業為主，2017 年底大陸國有企業平均資產負債率達 60.4%。從此可知，大陸為「穩增長」，卻拉高了非金融企業部門的槓桿率，形成企業無效供給，促成產能過剩。

在影子銀行風險方面：由於貨幣控管，民間取得資金不易，市場有強烈貨幣需求下，大陸一些銀行和金融機構從事類銀行業務。這些具備放款功能，但卻又不屬銀行體系的「影子」，不但墊高了資金取得成本，更由於監管不足，易導致跨機構、跨行業、跨市場的風險。根據國際信評機構穆迪 (Moody's) 的數據顯示，2016 年大陸影子銀行資產為 GDP 的 87%；在金融去槓桿政策下，2017 年大陸影子銀行資產占 GDP 下降到 79%；2018 年再將為 68%。但影子銀行的收縮，對部分小微企業來說，融資難的情況更加嚴峻。

在違法違規集資方面：2018 年 7 月北京市人民檢察院發布的「2017 年度金融檢察白皮書」顯示，2017 年大陸的金融犯罪案件數量、涉案人數都比 2016 年上升，非法集資案件呈增長趨勢；以「互聯網金融」名義實施金融犯罪的情況日趨嚴重，例如假藉 P2P 名義搭建自融平臺，透過發布虛假的債權轉讓項目為自身融資的案件逐年增多；或以虛擬貨幣和區塊鏈名義非法集資。中國人行行長易綱指出，2018 年大陸發生新的非法集資案件則超過 5,000 件。

除此之外，易綱也指出，大陸金融市場還遭遇包括市場異常波動和外部衝擊風險、信用風險。市場異常波動和外部衝擊風險包括股／債市的大起大落、企業違約等；信用風險即是商業銀行貸款無法回收成為不良資產，亦或企業發債違約。值得注意的，隨著互聯網發展，對傳統金融秩序產生衝擊，讓大陸決定加大對金融領域的防控監管。

參、推動金融機構改革加強監管

為解決大陸金融風險，大陸首先推動金融機構改革。具體來說，即是成立金融穩定發展委員會，取代過去的金融監管協調部際聯席會議，並由國務院副總理出任委員會主任來加強金融監管的強度。

隨著大陸金控在數量及規模上的快速增加，各類金融機構間跨行業務

合作密切，面臨系統性金融危機的風險也愈大。由於「一行三會」（人民銀行、銀監會、證監會和保監會）皆為部級機構，彼此互不隸屬，各自的核心職能時常存在衝突，協調困難，導致大陸金融機構監管困難。也就是說，大陸「一行三會」因分業監管缺乏有效溝通，導致金融危機出現時因監管主體權限模糊而相互推諉、防範金融風險時又因「監管競賽」而出現政策競相加碼的現象；加上由於三會之間機構機械分割，產生監管真空與監管套利的現象。

2017年7月，中共召開5年1次的「全國金融工作會議」。有別於過去由國務院總理主持的慣例，大陸領導人習近平親臨致詞並主導。此次會議的重點，即是設立國務院金融穩定發展委員會，透過強化大陸央行在宏觀管理的主導地位及金融體系的決策監管功能，以防範流動性危機及系統性金融風險的發生。也就是說，為打破過去監管機構各自為政以致監管不足或監管過度，以及要將資本引導到實體經濟，由金融穩定發展委員會來協調相關金融監理機構，與此同時，金融穩定發展委員會還以功能監管和行為監管取代了過去金融體系機構監管的模式：功能監管著眼於產品設計、法律合規；行為監管則按照相同的監管辦法實行統一監管，以期能夠消除監管真空下監管套利問題。而為了強化央行功能，2018年3月兩會期間，大陸通過國務院機構改革方案，將銀監會和保監會合併為「中國銀行保險監督管理委員會」（銀保監會），並將部分業務合併到中國人民銀行。大陸長期以來「一行三會」的格局改變成「一行兩會」後，人行增加了銀行與保險相關法規及監管的職權，形成強勢央行。

面臨經濟下行壓力，大陸憂心槓桿過大的大陸金融體系，會因2004年以來銀行混業、跨業經營加劇系統性風險。因此金融穩定發展委員會建構了金融混業監管架構及統一監管機制，並作為審議金融業重大規劃、協調「一行二會」、發改委、財政部等部委、應對國際金融風險，以及監督地方政府的國家最高金融監管單位。金融穩定發展委員的設立，以及銀監會和保監會的合併及職能調整，象徵大陸未來金融機構改革的方向，也代表大陸將以系統化方式改革金融監管制度。

肆、透過政策調控將資本引導至實體經濟

自 2015 年大陸發生股災後，大陸即強調防止「金融風險」，並將「金融安全」提升到「國家安全」高度。2019 年 2 月，習近平在中共中央政治局第 13 次集體學習會上強調，深化金融供給側結構性改革、防範化解金融風險、金融改革開放將是大陸金融未來的方向。事實上，這也是大陸因應金融風險的具體政策。

在防範金融風險方面，銀保監會副主席王兆星表示，在強化監管制度的同時，控管不良貸款、中小金融機構、影子銀行、房地產、地方債等五個主要風險領域。具體而言，一是繼續處置銀行機構的不良資產，同時要控制新的不良貸款增長；二是要防範中小銀行保險機構的流動性風險；三是監管套利、加通道、加槓桿的影子銀行活動，包括同業投資、同業理財、委託貸款、通道類信託貸款等業務；四是緊盯房地產金融風險，要對房地產開發貸款、個人貸款實行審慎貸款標準，特別是要嚴格控制帶有投機性的開發和個人貸款；五是做好地方政府債務的處置工作，特別是地方政府隱性債務的處置。事實上，據大陸媒體報導，為加強金融監管，大陸已擴大系統重要性金融機構 (Systemically Important Financial Institution, SIFI) 名單，被歸類為 SIFI 的金融機構，將面臨額外資本要求，並可能被要求披露槓桿率、資本充足率、關聯交易和訊息等方面的額外規定。

在金融改革開放方面，銀保監會 2019 年的任務，將是進一步放寬外資金融機構市場准入條件，並將可能取消或放寬年限、持股比例等數量性限制；同時，進一步拓展外資金融機構的經營範圍，增加金融產品和金融服務。換言之，大陸希望透過金融開放，讓專業性的外資機構能夠進入到大陸市場，來補充大陸金融體系的一些不足。因此，金融業開放的寬度與深度均將加大。2019 年新年迄今，大陸信用評級市場已開放、合格境外機構投資者准入條件和投資範圍放寬、「熊貓債」發行指引發布、《外商投資法》表決通過。各地亦有行動：廣州提出設立粵港澳大灣區國際商業銀行，上海提出加快全球資產管理中心建設，而北京銀行與荷蘭國際集團全資子公司 ING Bank N.V. 成立的合資銀行，將可能成為大陸首家外資控股

銀行。

至於金融供給側結構性改革，則是中共中央第一次提出的概念。2017年時任中國央行研究所所長、現任央行貨幣政策司司長孫國峰發表文章指出，大陸金融與實體經濟已失衡，包括宏觀槓桿率上升較快、金融業資產規模和金融業增加值占GDP比重上升較快，以及金融發展品質不高，風險有所上升。因此，應進行金融供給側結構性的改革。

大陸國務院發展研究中心金融研究所副所長陳道富認為，金融供給側結構性改革是2015年提出的供給側結構性改革的重要組成部分。金融供給側結構性改革的「供給側」，意指金融業的供給體系，如何高質量、有效率為經濟增長提供信用創造、金融服務等功能；「結構性」則強調金融體系結構優化，以及精準金融服務和對小微企業、三農和民營企業的支持；「改革」則著眼於制度和體制機制，也就是監管能力和制度。基於此，大陸央行提出幾個面向工作，包括：第一，實施穩健貨幣政策，營造適宜的貨幣金融環境；並深化利率市場化改革；第二，推進資本市場改革，破除抑制資本市場發展的障礙，建立多層次資本市場，拓寬股權融資管道，提升資本市場發展品質；第三，優化大中小金融機構的布局，發展定位於專注微型金融服務的中小金融機構，構建多層次、廣覆蓋、有差異的銀行體系和信貸市場體系；第四，以市場需求為導向，重塑金融機構的經營理念、服務模式、風險管理和考核評價機制。

簡單來說，大陸推動金融供給側結構性改革，主要仍是希望減少在金融體系內空轉的無效貸款，減少那些貸給大型殭屍國有企業的低效貸款，鼓勵企業發行股票和債券，增加市場上直接融資比例。截止2018年底，大陸社會融資總量高達201兆人民幣，其中只有34.41兆人民幣依賴於股票和債券融資，而另外的166.34兆人民幣，全部依賴於銀行貸款和信託貸款，間接融資占比高達83%，而直接融資占比只有17%，和先進國家相較差距甚大。而為了增加直接融資比例、降低企業債務，大陸提出許多措施規範和發展資本市場，包括修改上市公司退市制度、股指期貨交易限制全面鬆綁、修改公司法鼓勵上市公司回購股票、推動大陸存託憑證(CDR)試點、在「滬港通」基礎上進一步推動了「滬倫通」…。這些政策，都是為了直接融資的比重，但這不僅涉及資本市場，還涉及整個金融體系的改

革。然而，要發展直接融資，必須要有一個能夠得到大多數投資者認可的、能夠引導資金流向真正有市場需求的實體經濟的資本市場，大陸推動金融供給側結構性改革，其成果如何，仍有待進一步觀察。

伍、結論

大陸領導人習近平多次強調「金融要為實體經濟服務」，也強調金融是國家核心競爭力、金融安全是國家安全重要組成部分、金融制度是經濟社會發展中重要基礎性制度；而金融工作的根本性任務，是防止發生系統性金融風險。一般認為，這展現了習近平對金融安全及金融改革的重視，也隱含其對金融政變的防範。

面對潛在的金融風險，大陸透過機構改革加強監管，並且以政策調控將資本引導至實體經濟。也就是說，政策上大陸勢必朝向控制貨幣總量與信貸增量、同時為避免不良貸款引發金融風險去化僵屍企業及去產能、化解地方政府債務等方向推動。然而，隨著美國對大陸發動貿易戰，大陸面對經濟下滑壓力，大陸由緊縮銀根、去槓桿，再次轉為貨幣寬鬆，並透過加大基建投資、大規模減稅刺激經濟。是否大陸將因此加大金融泡沫，仍有待觀察。然而，大陸或許會有財務狀況不佳的企業發生債務違約，亦或房地產泡沫可能，但由於大陸的儲蓄率相當高，銀行放貸資金通常由存款戶提供；且大陸的經常帳長期處於盈餘狀態，近年來一直是其他國家的淨債權國；再加上大陸強化的黨管金融體制，短期之內大陸應不致發生系統性金融風險。

中國大陸發展冰上絲綢之路的戰略 意圖與未來發展之研析

A Study of PRC's Strategic Intentions of Developing Polar Silk Road
and Its Future Trends in the Arctic

錢尹鑫 (Chien, Yin-Hsin)

海軍少校

摘要

- 一、由於全球暖化海冰消融，北極逐漸出現世界經濟與戰略的新捷徑，同時引來環北極國家與中國大陸覬覦，其所潛藏的天然資源、經貿航線與軍事價值更衝擊該地區的地緣政治現狀。
- 二、大陸以冰上絲綢之路為手段積極涉入該地區的權力平衡，並挑戰傳統的區域強權，企圖優先建構戰略主動性與形構國際社會的話語權，進而加速全球戰略布局。
- 三、大陸對外的交往關係乃以威脅敵意與友好善意相互交織運用為手段，建構為「合而不同、鬥而不破」的交往模式，在有限敵意的情境下，逐步在北極地區的權力競逐中，創造有利趨勢以爭取先機。

關鍵詞：北極、冰上絲綢之路、中國大陸的北極政策、有限敵意

壹、前言

由於全球氣候異常，北極海冰明顯退縮，以前無法到達的地區，每年幾乎有幾個融冰時期可讓船舶通行。該地區所蘊藏的石油、天然氣、捕魚、旅遊和礦業將大幅增加其經濟貿易競爭與海底資源歸屬爭議，進而導致地緣政治的驟變。在未來的幾十年裡，北冰洋將會越來越被周邊國家所重視，該地區豐富的資源和貿易路線將會被更廣泛地運用。全球暖化加速北極融冰時程，涉及該區域的海底資源、經濟貿易、軍事部署與航道運用潛力等逐漸浮上國際政治檯面，成為北極周邊國家爭相競逐的焦點。而中國大陸（以下簡稱大陸）不希望北極地區的經濟發展中落後，強調支持北極地區的法律和規範以及雙邊和多邊合作，並希望被北極地區國家接受為重要的合作夥伴。去（2018）年 1 月 26 日大陸國務院發表《中國的北極政策》白皮書，鼓勵所屬企業建立基礎設施和開展商業試航，為北極航線鋪平道路，形成「冰上絲綢之路」（以下簡稱冰上絲路，Polar Silk Road）。其內容表示：大陸希望通過發展北極航線，與各方共同建設冰上絲路，大陸與環北極國家有共同的利益，大陸在追求自身利益的同時，將適當考慮到其他國家和更廣泛的國際社會的利益，並將增強了解、保護和發展北極以及參與北極事務的國際合作。¹ 顯見，大陸急欲投入參與北極事務的積極心態，並彰顯作為新興大國的民族主義與企圖優先爭取北極區域的國際話語權。

《中國的北極政策》內容主要指涉北極當前情勢、大陸與北極的關係、目標與基本原則、主要政策主張等要項，其內容不斷強調參與北極國際事務的合法性與合理性，更不斷重複倡議各領域之合作、互利與共榮，藉此試圖緩解環北極國家對於大陸崛起與參與北極事務之地緣憂慮。其中，俄羅斯是環北極國家中人口最多、涉入最深、北極邊界最長的國家，具有高度影響力，大陸欲行冰上絲路最快的捷徑即是拉攏俄國，與俄結

¹ Xinhua English, "China publishes Arctic policy, eyeing vision of Polar Silk Road," (January 27, 2018), visited date: February 21, 2018, 《Xinhua English》, <http://english.sina.com/buz/f/2018-01-27/detail-ifyqesy2308061.shtml>.

盟。然而，俄國於 2014 年兼并克里米亞（Crimea）半島，且又與周邊國家爭取專屬經濟海域而有所衝突，因此，大陸與俄國結盟將會更加引起環北極國家對其疑慮與防備。大陸推動冰上絲路所投入資金、技術與各項資源必然龐大，但卻未必有相應價值，因此，吾人需慎思大陸為何發展冰上絲路？其戰略意圖為何？與他國之交往關係又將如何發展？諸多議題殊值研析，是故，本文之研究旨趣非在一般性過程描述。

貳、問題意識與研究概念架構

大陸實力增長需要更大的影響力和更大的空間，就像孩子成長為大人需要新的衣服，因為舊的不再適合。² 因此其不斷著重於海權發展。本文之問題發想乃因南海與東海等議題，識者早已著墨研究且探討者眾，然而，冰上絲綢之路之發展攸關未來數十年大陸之核心利益，亦連帶影響區域安全動態平衡。國內對於冰上絲綢之路之研究卻遠較其他海上議題為少，因此，本文嘗試以相關知識理論對大陸發展冰上絲路之研究分析做出新的提問與探索。問題意識乃是「探索大陸經營北極之戰略意涵」與「研究冰上絲綢之路發展趨勢」，而概念架構則是「對國家策略運用發展情勢提出解釋」、「說明合作與威脅之存在關聯」以及「發現國家涉外交往的敵意與善意之運作內涵」，以使國人瞭解其北極政策之意涵與趨勢，從而啟發讀者對於國家安全與相對收益之主客體轉換，除了圍繞在以自我中心的安全與利益之外，更多時候需考量的是，彼此敵意與善意的主觀認知與意願的強弱問題。

本文研究架構區分第壹節前言，各國對於安全研究分析與當前國際現勢會有不同認知與解讀，因此，以宏觀的角度進行研究會較為全面與周延，本節以當前國際現勢導引所欲研究之議題。第貳節問題意識與研究概念架構，對於研究議題，若想要客觀與理性的從事研究，透過問題意識與

² Yun Sun, "China's Preferred World Order: What Does China Want?," *PacNet* (Honolulu), Number 62, (September 21, 2015), p.1.

概念架構來對事實加以聚焦與檢視是有必要的，所以，需以問題意識與概念架構來形構後續論述之主軸與輪廓。第參節問題描述與冰上絲綢之路發展情勢，針對北極現況與冰上絲綢之路利弊分析做出解釋，進而理解國家行動之策略與意涵。第肆節合作與威脅對冰上絲綢之路之存在關聯，以國際社會合作與威脅之現實與趨勢作為研究題材，論述冰上絲綢之路與國際競合之實質內涵與存在關聯。第伍節冰上絲綢之路對國家涉外交往運作內涵之啟發，藉由冰上絲綢之路說明國際社會的動態運作，以增進國人對於現實的理解與觀念的啟發。第陸節結語，綜上研究成果，對大陸涉外交往策略提出戰略性的驗證與總結。

參、問題描述與冰上絲綢之路發展情勢

地理上的北極通常指北極圈（約北緯 66 度 34 分）以北的陸海兼備的區域，總面積約兩千一百萬平方公里。在國際法語境下，北極包括歐洲、亞洲和北美洲的毗鄰北冰洋的北方大陸和相關島嶼，以及北冰洋中的國家管轄範圍內海域、公海和國際海底區域。³ 北極陸地面積約八百萬平方公里，其主權屬於加拿大，丹麥，芬蘭，冰島，挪威，俄羅斯，瑞典和美國，北冰洋面積超過一千兩百萬平方公里，其中沿海國家和其他國家根據國際法享有海洋權益。⁴ 北極海冰的最大範圍每 10 年平均下降 2.8%，夏季冰蓋每 10 年下降 13.5%，格陵蘭冰原（Greenland Icefield）自 1900 年以來估計減少 9,103 億噸，每年減少 25 至 35 億噸。在陸地上，到 2040 年北半球近地表永久凍土面積預計減少 20%，而在溫室氣體排放量高的情景下，到 2080 年，其面積可能會減少 2/3，因此，我們可能正處於一個新

³ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，中國的北極政策（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室，2018 年 1 月），頁 2。

⁴ The People Post, “China to build 'Polar Silk Road' in Arctic: White paper,” (January 26, 2018), visited date: February 21, 2018, 《The People Post》, <https://www.thepeoplepost.com/news/national/china-build-polar-silk-road-arctic-white-paper>.

黎明的北極時代。⁵

大陸希望以北極航道連接「一帶一路」以發揮戰略加乘的效果與建構環北極國家的合作意願及行動報酬。一般而言，冰上絲路係指穿越北極圈的北極航道，區分為3條路線，即為北海航道（Northern Sea Route）⁶、西北航道（Northwest Passage）與中央航道（Trans-Polar Route），⁷北海航道與西北航道船舶皆能穿過北冰洋連接太平洋與大西洋。然而，大陸雖仍探索西北航道，惟西北航道有深冰問題為船舶航行安全帶來巨大挑戰，深冰問題不易突破且代價高昂；中央航道目前冰層厚實尚無法通行。⁸因此，大陸目前將重心置於北海航道。北海航道西起西北歐北部海域，東到海參崴（Vladivostok），途經巴倫支海（Barents Sea）、喀拉海（Kara Sea）、拉普捷夫海（Laptev Sea）、新西伯利亞海（Novosibirsk Sea）和白令海峽（The Bering Strait），是連接東北亞與西歐最短的海上航線。⁹本文北極航道示意圖以白令海峽作為起點，示意3條航線之較佳可行比較，¹⁰如圖1。

⁵ Heather A. Conley, Matthew Melino, “Economically Connecting the Arctic: A Belt, a Road, and a Circle,” (June 1, 2017), visited date: February 21, 2018, 《*Center for Strategic and International Studies*》, <https://www.csis.org/analysis/economically-connecting-arctic-belt-road-and-circle>.

⁶ 本文引用 Northern Sea Route 乙詞，出自於美國海軍官方文件 (The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030)，另有部份學者 (例如：美國戰略與國際研究中心之能源與國家安全計劃的高級研究員 Jane Nakano) 使用 Northeast Passage 乙詞，而國內亦有學者與媒體將之解釋為東北航道。實際上，其所指涉乃是同一航道，為求文內用詞統一，本文將之譯為北海航道。

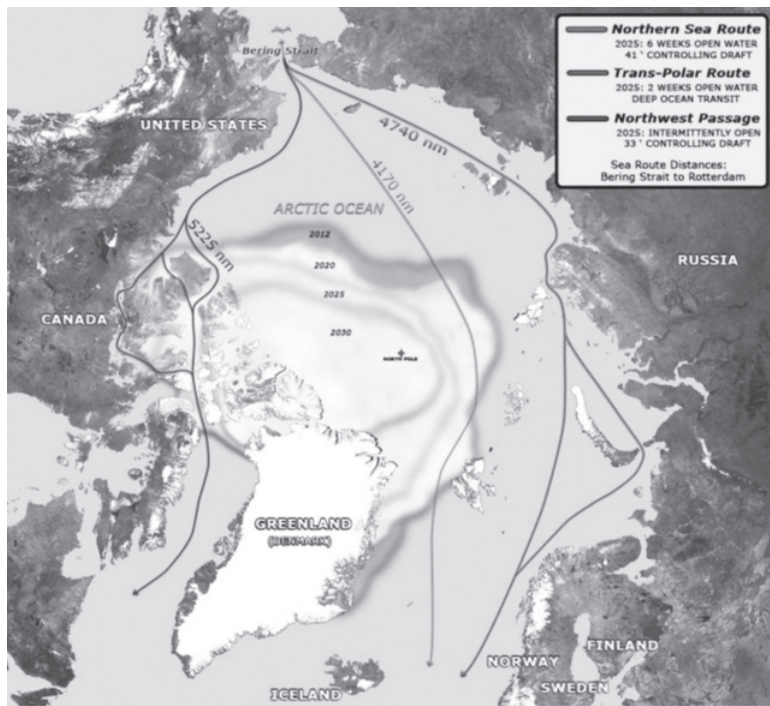
⁷ U. S. Navy, *The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030* (New York: Chief of Naval Operations, February 2014), pp.15-17.

⁸ Federico Pieraccini, “The Arctic Silk Road: A Huge Leap Forward for China and Russia,” (November 13, 2017), visited date: February 20, 2018, 《*The Strategic Culture Foundation*》, <https://www.strategic-culture.org/news/2017/11/13/arctic-silk-road-huge-leap-forward-for-china-and-russia.html>.

⁹ 林宸誼，「中俄將合作建設冰上絲路」(2017年11月5日)，2018年3月11日下載，《世界新聞網》，<http://www.worldjournal.com/5263877/article-中俄將合作建設-「冰上絲路」/>。

¹⁰ 圖一呈現要旨乃在於北極圈內3條航道的航線距離與行經路線，而中國大陸無論從何港口北行出發，大部份船舶需經過白令海峽（The Bering Strait），因此，本圖以白令海峽作為起點，示意3條航線之可行比較。

圖 1 北極航道示意圖



資料來源：U. S. Navy, *The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030* (New York: Chief of Naval Operations, February 2014) , p.14.

自 1984 年以來，大陸已進行了 32 次南極考察，並自 1999 年以來進行了 6 次北極考察，大陸有計畫的在 2017 年建造新的雪龍號破冰船。2017 年 7 月習近平與梅德韋傑夫 (Dmitri Medvedev) 舉行的會晤，確認俄國和大陸的意圖是通過北極共同開發冰上絲路，為貿易路線多元化和涉及鄰國的港口貿易和科學研究服務。由此發現大陸發展冰上絲路的政治決心，然而，北極有何條件讓大陸願意耗時費資建立冰上絲路？又有何優勢足讓環北極國家不願輕放？本文分析如下：

一、冰上絲綢之路之發展利益

首先，依據美國地質調查局 (United States Geological Survey, USGS) 統計顯示，北極地區的石油儲量約九百億桶，天然氣儲量約一千六百六十九兆立方英尺，液態天然氣儲量為 440 億桶，煤炭儲量占全球

1/4，超過一兆噸而且低硫、潔淨、高效；還有大量銅鎳鈮複合礦，以及金、銀、金剛石及鈾、鐵等戰略性礦產。¹¹ 俄《獨立報》認為，北極大陸架蘊含的油氣資源足夠其消耗 1,000 年，足夠全世界消耗 25 年。其次，北極地區厚厚的冰層還凍結著世界上大量寶貴的淡水資源，在淡水資源日益匱乏的今天，北極的淡水資源無疑也蘊含著巨大的價值。¹² 再者，因氣候與洋流異常，傳統漁場逐漸出現北遷趨勢，北冰洋未來可能成為世界新興漁場，目前每年產量約六百萬噸。面對如此龐大的天然資源開發必然無法以一國之力耗時費力而為，大陸在北極的經濟政策主要依賴與各個環北極國家不同類型的雙邊合作、共同經營，其中包括北大西洋周邊國家的石油和天然氣勘探，以及冰島、挪威與俄羅斯在西伯利亞液化天然氣工廠的合作，格陵蘭合作開採的稀土元素，以及島上最北端的鋅礦區域。¹³ 因此，若需聯合開發天然資源並行銷出口，皆需透過冰上絲路才得以經貿運用。

另一方面，大陸 90% 的出口產品是透過海運進行運輸的，航運路線即使是很小的改變也會帶來高額利潤與成本節省。如果按照傳統路線，出口產品必須行經麻六甲海峽（Strait of Malacca）、印度洋（Indian Ocean）和蘇伊士運河（Suez Canal）才能到達歐洲各港口，如果油輪重量超過 21 萬噸（蘇伊士運河的限載量），¹⁴ 則需從非洲好望角（Cape of Good Hope）繞行更遠的航程與面臨海盜威脅。然而，一旦北極北海航道開通，北極航線使船隻能夠在 15 天內通過白令海峽抵達亞洲，而使用通過蘇伊士運河的

¹¹ 劉必榮，「北極圈博弈 亮牌入局的中國怎玩下去？」（2018 年 2 月 19 日），2018 年 3 月 25 日下載，〈ETtoday 新聞網〉，<https://www.ettoday.net/news/20180219/1115899.htm>。

¹² 孫英、凌勝銀，「北極：資源爭奪與軍事角逐的新戰場」（2012 年 8 月 23 日），2018 年 3 月 25 日下載，〈中國共產黨新聞網〉，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2012/0823/c40531-18813>。

¹³ Marc Lanteigne, "Who Benefits From China's Belt and Road in the Arctic?" (September 12, 2017), visited date: February 20, 2018, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2017/09/who-benefits-from-chinas-belt-and-road-in-the-arctic/>.

¹⁴ 大陸中心，「冰上絲路年省近 4 兆海運成本中國→北美少 6500 公里」（2017 年 11 月 6 日），2018 年 2 月 27 日下載，〈東森新聞雲〉，<https://www.ettoday.net/news/20171106/1046133.htm>。

傳統航線則需要 30 天。¹⁵ 北極航線與蘇伊士運河相比，目前大陸通往歐洲的航線需要近一萬兩千海浬的航程，通過西北航道的航線相比之下會減少到 7,000 海浬以下。大陸沿海諸港到北美東岸的航程，將比巴拿馬運河（Panama Canal）傳統航線縮短約兩千到三千五百海浬（約三千七百到六千五百公里）；而上海以北的港口到歐洲西部、北海、波羅的海等港口，航程將縮短 25% 到 55%，每年可節省約五百三十三億（約一點六兆元新臺幣）到一千兩百七十四億美元的國際貿易海運成本。¹⁶ 以中國遠洋運輸集團為例，2013 年完成了北極北海航道航行，從大陸的大連港到達鹿特丹（Rotterdam），從 45 天減少到 30 天。未來，大陸有意透過北極將其出口商品從大陸運往歐洲，透過冰上絲路可將距離縮短二至三成，並節省時間、燃料和人力資源。¹⁷ 因此，冰上絲路的開通將為大陸節省龐大的運輸成本與時間，同時可以開發經貿新航線、避免海盜襲擾與緩解過剩產能外銷問題。

二、冰上絲綢之路推行滯礙

冰上絲路是一個結構化細緻與控制區域貿易的運輸方式，大陸需要沿著既定路線運輸貨物，沿途創建港口和供應設施，其目標是增加對外貿易的利潤，並且在沿著北極港口增加與主要運輸航線之間的聯通性。然而，冰上絲路的建構並不容易，首先，北極的北海航道沿線長年維持在零下 40°C 到零下 20°C 之間，海面長時間結冰，冰層在 1 年中只有 2 至 3 個月的時間會融化，也就是說，只有 2 至 3 個月能夠正常航行，¹⁸ 航行時程短少。其次，氣候惡劣位處偏遠，長年以來環北極國家多未深入開發，雖生態保持完善，但相對地各國港口及基礎設施普遍不足，導致船舶補給不易，而且開發程度尚屬初步階段，需大量資金挹注投資建設，其中報酬是

¹⁵ Executive Intelligence Review, “Arctic Northern Sea Route of the Maritime Silk Road,” (January 25, 2018), visited date: February 20, 2018, 《Executive Intelligence Review》, https://larouchepub.com/pr/2018/180125_artic_sea_rouge.html.

¹⁶ 大陸中心，「冰上絲路年省近 4 兆海運成本中國→北美少 6500 公里」。

¹⁷ Federico Pieraccini, “The Arctic Silk Road: A Huge Leap Forward for China and Russia”.

¹⁸ 大陸中心，「冰上絲路年省近 4 兆海運成本中國→北美少 6500 公里」。

否划算，恐有待驗證。第3，大陸對於北極各項領域的研究尚且不足，缺乏航道準確水文資料，船舶貿然前進將大幅增加航安顧慮，造成貨品損失及人員傷亡，甚或導致嚴重海事案件。第4，大陸對於現有的北極合作機制，參與程度不算頻繁與深入，相關國際法在北極地區的探討與運用尚屬起步階段，需時間來收集數據與進行研究。此外，環北極國家礙於本身傳統的地緣利益，相對地排斥非環北極國家介入北極事務，主張由環北極國家解決北極事務造成排外的群體意識，使之不易介入北極事務。¹⁹ 因此，對於發展冰上絲路大陸仍面臨多項難關，其中滯礙能否逐一突破？如何突破？仍待後續觀察。

大陸發展冰上絲路有利有弊，以現況觀之，目前行動報酬仍是利大於弊，而大陸亦非僅著重眼前的天然資源與經濟貿易等表面獲利而已，其後所隱藏的政治與軍事目的，將會為北極區域的地緣政治帶來更大的衝擊與驟變。

肆、合作與威脅對冰上絲綢之路之存在關聯

大陸的「一帶一路」倡議旨在通過跨越數十個國家的大規模基礎設施項目，將大陸與歐洲，中東及其他地區連接起來，體現大陸在全球範圍內發揮更加突出的領導作用。然而，人們對大陸在北極圈的舉措知之甚少，大陸正積極試圖利用與俄羅斯的戰略夥伴關係，發展冰上絲路。而其無疑是一個巨大的挑戰，但這對大陸發展「藍色引擎」以促進更大的經濟增長是必不可少的，²⁰ 不僅是商業性質的挑戰，而且也企圖為俄「中」之間奠定更好的文化和社會融合基礎。這是一個長期的發展作為，旨在透過合作共贏和經濟發展來克服其中蘊藏的矛盾。事實上，大陸從2006年開始申請加入「北極理事會」(Arctic Council)，直至2013年才成為觀察員，2018年更發表《中國的北極政策》白皮書，顯見大陸對於北極的涉獵開

¹⁹ 賈桂德、石午虹，「對新形勢下中國參與北極事務的思考」，國際展望（上海市），2014年第4期，頁18。

²⁰ Marc Lanteigne, "Who Benefits From China's Belt and Road in the Arctic?" .

始轉向積極有為且態度明朗。除了俄國之外，大陸也針對其他環北極國家進行投資，其中對於格陵蘭的直接投資占其 GDP 的 11.6%，占冰島 GDP 的 5.7%，²¹ 投資總和達數百億美元。由此可知，其欲涉入北極事務的積極心態，而在其倡議和平互惠的善意表面下，大陸的戰略意圖為何？如何布局？本文析論如下：

一、拉攏俄國勢力，深化區域經營

俄羅斯是環北極國家內人口最多、涉入最深的國家。俄國的北極邊界長達 24,140 公里，最靠近北極的地方是位於魯道夫島（Rudolf Island）上的弗利格角（Cape Fligely），離極點僅 911 公里。²² 俄國早在 1998 年起陸續頒布各項法令與政策，不僅為爭取區域內北極事務的話語權，更為合法化、合理化其各項作為預作準備，亦為確保其實質的控制權，2018 年 5 月俄國總統普丁更將北極列入「2030 年前俄羅斯聯邦經濟安全戰略」，²³ 以提升俄國經濟成長。大陸也不遑多讓，早在 1996 年以科研為名成為國際北極科學委員會成員國，2004 年更在斯匹次卑爾根群島（Spitsbergen archipelago）的新奧爾松（Ny Alesund）地區建成「中國北極黃河站」，²⁴ 從事北冰洋科學考察和站基科學考察。大陸逐漸強化經營力道與各領域的實質參與。由此足見兩國對於北極之重視與謀劃，而大陸深知本身雖為近環北極國家也不斷強化其存在感與話語權，但是終非環北極國家，欲在北極順利發展必然地需與環北極國家結盟。綜觀當下，俄國與大陸政治關係較為友好，在地緣戰略上亦有相互依賴的條件與需求，且曾經有相近的政治體制與價值觀念，在歷史情結上又有密不可分的主從關係，客觀評估後不難發現大陸與俄國之結盟乃為其最佳選項。同時亦藉由拉攏俄國勢力進

²¹ 美國之音，「冰上絲路：中國的北極野心」（2018 年 4 月 30 日），2018 年 7 月 22 日下載，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/arcticsilk-road/4370512.html>。

²² The Emerging Market Investor's Association, "China's Maritime Arctic Silk Road on Ice," (July 11, 2017), visited date: February 20, 2018, 《The EMIA》, <http://www.emia.org/news/story/5088>。

²³ 楊家鑫，「中俄聯手出擊搶占未來 50 年沿北極經濟圈商機」（2017 年 11 月 5 日），2018 年 3 月 10 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171105001275-260408>。

²⁴ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，中國的北極政策，頁 4-5。

而與其他環北極國家接觸，逐步深化區域經營，與環北極國家之交往雖有政治體制差異與國力不對稱等差別，但亦彰顯大陸交往對象的條件並非侷限於國力強弱與意識形態差異而已。

二、俄「中」相互利用，開發天然資源

北極地區龐大的天然資源與具有高度經濟、戰略價值的海上交通線著實吸引環北極國家各方覬覦，北極天然氣與石油儲量將成為各國在歐洲能源市場的寶貴政治工具，初估有十億桶石油，其中 70% 在俄國大陸棚內。²⁵ 冰上絲路為俄「中」帶來了北極海域政治結盟與經濟合作的契機，俄國雖占有大部分資源控制的主導權，但礙於受到國際制裁國家經濟發展受到限制，需外來資金投入才能開發資源，同時亦須強而有力的外部支持，而經濟實力雄厚的大陸則需依靠環北極國家才能名正言順地涉入北極事務，進而打通貿易航線與遂行戰略部署，同時亦可達成貿易避免海盜襲擾與緩解過剩產能之目的。然而，以另一角度觀之，大陸的崛起對俄羅斯在歐亞大陸的區域利益與戰略結構造成了深刻的破壞，傳統勢力範圍已經受到挑戰或被局部取代，特別是雙方經濟關係相對權力的轉變尤為明顯，目前大陸公司已經擁有亞馬爾液化天然氣 29.9% 的股份。²⁶ 而在其他領域，例如：量子計算和人工智慧等各項領域的技術進展，大陸未來將使財政緊迫的俄羅斯遠遠落後。²⁷ 雖然兩國都在大規模地宣傳俄「中」合作的正面形象，但彼此懷疑的態度已經使兩方信任關係受到了一定程度的衝擊，實際上，俄國和大陸的關係並未如表面和諧，反而是處於一種「人不犯我，我不犯人」的冷和狀態，易言之，建構在自我利益的表面善意並不

²⁵ Executive Intelligence Review, "Arctic Northern Sea Route of the Maritime Silk Road".

²⁶ Eyeonthe Arctic, "China's Arctic Road and Belt gambit," (October 3, 2017), visited date: March 5, 2018, *Eyeonthe Arctic*, <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2017/10/03/chinas-arctic-road-and-belt-gambit/>.

²⁷ Peter Wood, "In a Fortnight: China-Russia Relations Reality Check," *China Brief* (Washington DC), Vol. 18, No. 1, (January 12, 2018), pp. 1-3.

能使雙方成為真心盟友，反而是一種「有限敵意」²⁸的交往關係。

三、善用航運金融，控制北極供應鏈

為了減少地緣政治的風險，大陸積極開發其他海上或陸上貿易路線，實現貿易路線多樣化，以便進口自然資源或將產品出口到最終市場，並藉由冰上絲路試圖與環北極國家發展更緊密的經濟關係，進而增加政治影響力。目前全球約九成的貿易透過海運運輸，大陸的海上運輸較無優勢，但是航運金融卻相當發達並在其中扮演新的角色。全球金融海嘯之前，大陸航運貸款以國內為重點，主要向大陸造船商和船公司提供財務支持，當時沒有一家大陸的銀行在全球前 15 大貸款銀行中占有一席之地。2008 年全球金融危機和貿易衰退使得貿易融資短缺和流動性滯礙，西方國家過度的金融運輸投資使得各大企業航運貸款無法順利獲得或利息更為高昂。大陸趁勢介入後逐步建立新的航運機制並擴大其商船隊，現今大陸的輸出入銀行和國家開發銀行不僅進入前 15 名，而且分別位居全球第 2 和第 3 位貸款銀行，更為尋求國際合作夥伴奠定依賴性的基礎，從而成為全球海洋舞臺的新主角。²⁹

大陸的航運金融在很大程度上有利於全球航運業，特別是在缺乏資金的時期，然而隨著大陸主導的對於全球航運投資機制的進一步擴張策略，全球航運船隊的控制權似乎正在轉向大陸手中。大陸對於冰上絲路也具有相似的操作方法，透過不斷建構的航運投資機制以及沿途港口基礎設施來建立政經複合總體框架，冰上絲路為實現這些政策目標服務，以支持大陸的經濟利益。未來的北極海運貿易將通過「中」資港口、大陸資助的企業或大陸製造的船舶等，為大陸提供對北極供應鏈強而有力的監管權力，並有利於其控制這片海域的往來船舶。因此，冰上絲路為大陸帶來了更大的貿易運輸捷徑與市場，再加上龐大資金支持與北冰洋海上基礎設施的建

²⁸ 黃秋龍，「ECFA 時代兩岸的政治互動」，在李思名，陳尚懋，黃枝連，唐欣偉主編，*全球化與區域合作：兩岸四地的經濟、社會和政治新關係*（香港：香港教育圖書公司，2013 年），頁 155-156。

²⁹ Virginia Marantidou, "Shipping Finance: China's New Tool in Becoming a Global Maritime Power," *China Brief* (Washington D.C.), Vol. 18, No. 2, (February 13, 2018), pp. 8-10.

設，將使其對北極航運金融與航線產生更大的槓桿作用和影響，以及直接強化對北極供應鏈的控制。

四、強化軍事力量，爭取海上交通線

依據海軍思想家科白（Julian Corbett）海軍戰略的觀點，海上貿易的安全性與該國海軍艦艇數量無關，保護貿易船團的重點在於海上交通線，也就是船團行走的航道，而航行路線與海域地理有極大的關聯，特別是在狹窄海域、海峽或水道。³⁰ 以北冰洋地理觀之，北冰洋周圍島嶼眾多，島嶼數目僅次於太平洋且尚未開發，面積概約四百萬平方公里，島嶼與大陸之間的狹窄水道也相對較多，這種尚未開發且極具軍事戰略價值的海上交通線乃是兵家必爭之地，無論是保護海上貿易所需或延伸為軍事用途，對於環北極國家而言皆無放棄的理由。因此，未來環北極國家勢必強化該海域的軍事力度，甚至成為小型軍備競賽。當前美國海軍的軍武投射力量對於該海域的戰爭成敗，有決定性的影響，而其潛艇艦隊擁有數十年執行海冰任務和演習的經驗，但海軍的陸岸單位和空軍部隊在該地區的作戰經驗有限。海軍需要定期評估作戰準備情況，並在惡劣條件下進行訓練演習以適應環境變化，並確保海軍能夠創建在北冰洋開闢戰場的有利態勢。美國海軍將北冰洋的戰場經營區分為近期（目前-2020年），中期（2020-2030年）和遠期（2030年以後），在近期到中期時程內，海軍將置重點於提高軍隊在北極執行任務能力、延伸作戰範圍與加強國際合作共同實現戰略目標，³¹ 而從長期來看，無冰期的增加可能會強化海軍常規化地執行相似軍事行動。

大陸企圖爭取海上交通線，首先在海軍整備方面預算已達到顯著水準，從1989年的約一百億美元增加到2017年的約一千一百億美元，透過這種投資，大陸已能夠推出3種新型潛艇模型（93型、94型和95型）

³⁰ 宋吉峰，「中共南海填海造島戰略意涵」，海軍學術雙月刊（臺北市），第50卷第1期（105年2月1日），頁84-88。

³¹ U. S. NAVY, "Arctic and Maritime Security," visited date: February 20, 2018, 《U. S. NAVY》, <http://greenfleet.dodlive.mil/climate-change/arctic-and-maritime-security/>.

與改造航母（001 型）以及大陸第 1 艘裝備齊全的自製航空母艦（001A 型）。大陸海軍的另一重點是針對兩棲和小型艦艇的戰略投資，這些載臺的投資強化了兵力遠距投射與戰略縱深，足以影響區域內的動態平衡。其次，大陸在北極圈內與俄國聯合開發亞馬爾（Yamal）液化天然氣工程已於 2017 年正式量產，除了填補其液化天然氣所需缺口，更可使其避開南海、印度洋傳統航線，不必受到美印掣肘，³² 且以經貿之名開闢北極航道，更利於爭取北冰洋海域的海上交通線。

五、建構北極影響力，加速全球戰略布局

大陸自從成為北極理事會的正式觀察員以來，不斷地擴大和深化北極區域外交，在獲得理事會觀察員地位之前，儘管大陸在北極圈沒有任何領土，但《中國的北極政策》白皮書內聲稱自己為「近環北極國家」。大陸強調科學外交是其極地政策的主要推動力，包括天然資源、經濟貿易與潛在的新航運路線、氣候變化和相關的研究領域。同時，大陸採取具體作為與環北極國家協調發展戰略，共同努力建設通過北冰洋連接大陸和歐洲的藍色經濟通道，加強北極數字連接，建立全球基礎設施網絡，³³ 積極建構北極影響力。大陸的北極利益主要是受地區資源與海上交通線所驅動，附加而來的挑戰便是衝擊該地區的地緣政治現狀，雖然大陸一直試圖透過科學、外交、研究當地氣候和倡導雙邊夥伴關係來消除擔憂，但仍無法讓環北極國家放下戒心。

大陸「一帶一路」策略於 2015 年 3 月正式推行，³⁴ 而且也有合作願意將冰上絲路作為「一帶一路」的策略延伸，但為何遲至 2017 年 11 月才對外發布相關政策？原因在於，在公布北極官方政策之前仍在收集北極相

³² 林永富，「建冰上絲路 大陸再下一城」（2018 年 7 月 2 日），2018 年 7 月 21 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180702000047-260301>。

³³ Xinhua English, “China publishes Arctic policy, eyeing vision of Polar Silk Road”.

³⁴ 大陸「一帶一路」策略指的是 2015 年 3 月 28 日由大陸國務院發布的「絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」。大陸國家主席習近平在 2013 年 9 月出訪哈薩克斯坦，首次提出以五通為核心概念的絲綢之路經濟帶倡議；同年 10 月於印尼國會發表重要演講，提出 21 世紀海上絲綢之路倡議，惟當時未明確說明「一帶一路」具體實踐作為，因此，本文以其官方正式發布日期為正式推行依據。

關數據並研究其開發價值，其次，一旦大陸開始加深北極的經營，其他環北極國家，尤其是美國將會加快、與加強對於大陸的防堵作為，³⁵ 因此，大陸對外發布冰上絲路的政策與作為，接踵而來的便是區域強權的戰略競合，相互合作也相互鬥爭，較晚發布也是為了在地緣政治的博弈中預作準備，其中關係交錯複雜且環環相扣，大陸深知一旦啟動北極區域權力競逐的按鈕就必須連帶地加速全球戰略布局，若無長遠謀劃與準備必不會斷然出手以遭圍堵。

綜上所述，大陸建構冰上絲路之戰略意涵乃在於運用綜合國力積極拉攏俄國開發天然資源，利用雄厚的經濟實力逐步深化北極區域經營，並以航運金融優勢在政治、軍事領域產生更大的槓桿作用進而控制北極供應鏈，同時亦可爭取北冰洋海上交通線為軍事部署贏得先機，最後，積極利用上述條件藉以建構北極影響力，以加速全球戰略布局。顯見，大陸各個戰略階段彼此環扣與相輔，對外交往的表面善意並非利益單純良善，更多的是深層的算計與謀劃。

伍、冰上絲綢之路對國家涉外交往運作內涵之啟發

國際社會的交往互動時常是處於既衝突又合作的複合情境，這是一種不確定的戰略關係，但彼此敵意卻是有限的。有限敵意也說明合作善意與威脅敵意之間並非純粹是階段或功能性關係，而是相互建構的過程。大陸對外交往的關係乃是建構於敵意與善意交織運用的動態模式，更是一種在有限敵意下的戰略競合，冰上絲路的戰略運用未來發展趨勢析論如下：

一、衝擊地緣政治，加速區域競爭

長期以來格陵蘭受制於丹麥的經濟補貼與礦業開發政策，導致格陵蘭經濟依靠礦業出口並吸引外資，進而帶動本土經濟發展的戰略規劃長期受

³⁵ Mia Bennett, "China's Belt and Road Initiative moves into the Arctic," (July 13, 2017), visited date: February 23, 2018, 《*The Arctic Today*》, <https://www.arcticnow.com/arctic-news/2017/06/28/chinas-belt-and-road-initiative-moves-into-the-arctic/>.

到丹麥政治掣肘。³⁶ 大陸在格陵蘭島的投資作為使得格陵蘭逐漸向其靠攏，而丹麥不希望格陵蘭減少對於本身之依賴程度，甚至逐步獨立或依靠大陸。顯見，大陸已然影響丹麥的控制力度，其涉入北極事務已侵蝕周邊強權的傳統利益。此外，大陸「一帶一路」策略也造成俄國意識形態的派別之爭－悲觀主義者與「一帶一路」信徒，³⁷ 而冰上絲路為其策略延伸。對於冰上絲路策略擘劃，大陸計畫性與自由性相互混用的經濟模式及高度威權體制的執行效率，這將會讓俄國在國家治理策略的選擇上呈現意識形態與國家利益左右搖擺的矛盾衝突，成為國家內部政權穩定的巨大隱憂。藉此，大陸逐步建構出霸權鬥爭的地緣政治秩序的新趨勢，並積極提升國際社會集體認同的地位層次與影響力。其次，冷戰過後，各國雖已擺脫價值體系與利益體系的扞格，但各項對外決策仍以自身利益為出發，缺乏互為主體的共生思維，而大陸在冰上絲路的操作上乃採取不對稱的交往模式，試圖建構其他國家的相對收益，亦即交往條件不考慮政治體制、國力強弱與意識形態差距，並尊重彼此之間的相對獨立性，採取相互合作的多方非零和模式，不排擠非友好國家的安全並同時擴大友好國家的利益與安全範疇與層次，以經貿合作代替軍事擴張逐步建立區域領導者的角色。而大陸也越來越習慣於扮演區域領導者的角色，制定與規範區域國家相互的交往原則與秩序，這同時也讓部分國家間接拒絕了當前美國所領導的世界秩序，恰如美國政治學家米爾斯海默（John J. Mearsheimer）教授的觀點，崛起中的大國必然將經濟實力轉變成為軍事實力來取得霸權的地位，而這些行為會引起既有霸權國的壓抑與反制。

另外，對於大陸的經濟磁吸，美國將之定位為「修正主義強權」（Revisionist Powers）並指涉其透過地緣政治競爭、挑戰國際社會秩序、散播共產主義等作為威脅其他國家主權與破壞區域穩定，但卻又不能直接

³⁶ 沈亞梅，「探悉全球治理轉型中的中國方案」，和平與發展雜誌（北京市），2017年第6期（2017年），頁115。

³⁷ 中俄資訊網，「俄羅斯圍繞一帶一路形成意識形態派別」（2017年5月31日），2018年7月23日下載，《中俄資訊網》，<http://www.chinaru.info/News/zhongtetegao/48095.shtml>。

採取軍事衝突打擊大陸硬體建設與有生戰力。冰上絲路只是北極權力競逐的一條導火線，將會衝擊北極的地緣政治與深化強權之間的政治猜忌與競爭。冰上絲路的開闢將不必行經南海、麻六甲海峽、印度洋、蘇伊士運河，可作為傳統航道的海運補充，可減低能源與貿易風險，也能在北冰洋海域建立衛星基地接收站，亦可試驗洲際彈道飛彈的飛行路線，在政治上更具有建構新型國際社會秩序的意涵。簡言之，有冰上絲路大陸就可能突破以美國為主的太平洋海域封鎖，而美國為了不讓大陸勢力向外延伸，必然會加強北歐周邊國家的盟邦鞏固，因此，美「中」未來對抗性作為將會衝擊環北極國家地緣政治與加速競爭的進程。

二、擴大軍事部署，確保實質控制

美國阿拉斯加州（State of Alaska）位於北極圈內是合理主張專屬經濟海域的環北極國家。因此，其戰略操作上迥然不同於南海，美國非南海地緣政治的聲索國，為強化南海行舉的合理性與正當性，不斷透過代理人從事對抗大陸的各項行動，而近年失去的南海代理人對其軍事存在也存在一定的影響。在北極事務的處理上，美國具有一定程度的話語權與影響力，為大陸涉入北極事務帶來巨大挑戰，美國如何將現存於北極區域的大陸政經影響力拒於門外將是未來國際政治互動的焦點，而大陸是否能善用離岸平衡策略（Offshore Balancing Policy），以「合作互惠」的實際作為化解以美國政軍複合為主的聯盟仍有待驗證。就現階段而言，北極目前是一個低度威脅的安全環境，地緣政治遠較南海海域單純，各國致力於和平解決分歧，但各國海軍仍持續準備在必要時以軍事力量來保護國家利益。然而，各國軍隊極地作戰經驗有限，復因距離遙遠、沒有充足的基礎設施、沒有專業設備和作戰經驗，海軍作戰將面臨嚴重障礙。北冰洋的海軍作戰需要特殊訓練，武器系統和各項設備需加以改造適應極端寒冷天氣，以及建構複雜的後勤支援能量。

美國在 5 大洲都擁有最強的兵力投射能力，大陸意識到美國擁有這樣

的海權將會增強其海上航線與軍事戰略的操作性，而在北極圈的航道發展牽涉到的將是在戰爭時期，大陸海軍遂行封鎖與反封鎖作戰的可能實踐條件。美國海軍的北極戰略目標為確保美國的北極主權並提供國土防禦、以現成的海軍力量來應對危機和突發事件、維持海洋航行自由與促進美國和國際盟友的伙伴關係等。³⁸ 為完成這些目標，美國勢必加大經營的力度與深度，而大陸為創造戰略主動權，未來除可能成立北極戰略司令部之外，也將更加積極擴大軍事部署。北極研究所創辦人暨高級研究員亨普特（Malte Humpert）表示大陸以冰上絲路推動地緣政治利益，其中包括物質財富與戰略價值，間接克服「麻六甲困境」的戰略軟肋，並以此建構航線利益。³⁹ 此外，美國擔憂俄「中」在北極地區的港口與機場建設以及海上航線探勘具有軍事目的，甚至可能威脅北約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）與美軍在該地區的軍事存在，尤其北極海域為核潛艦隱蔽機動與反導系統預警攔截提供良好的環境，同時美軍也擔心俄「中」合作將增加俄國應對西方制裁的軍事籌碼，⁴⁰ 顯見，美國之地緣憂慮以及大陸假藉建立藍色經濟通道之名行軍事戰略部署之必要性，利用冰上絲路的航線、水文、港口及重要水道建構執行海軍戰略，以確保在北冰洋海域的實質控制。

三、運用經濟紅利，迫使其他領域妥協

當前國際環境氛圍已非以軍事議題為首位，著重的是經濟民生議題，在處理各項對外事務也不適合直接以武力的方式進行干涉，因此，非武力的交往途徑相形重要。北極融冰世界經濟與戰略的新捷徑呼之欲出，大

³⁸ WENDY LAURSEN, "The Arctic's Global Appeal," (April 24, 2016), visited date: February 21, 2018, *The Maritime Executive*, <https://maritime-executive.com/features/the-arctics-global-appeal#gs.hIKBi2Y>.

³⁹ Malte Humpert, "China Looks to the Arctic," (February 28, 2018), visited date: July 22, 2018, *Foreign Policy*, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/china-capitalizes-on-arctic-exceptionalism-to-further-geopolitical-interests>.

⁴⁰ 美國僑報網，「中國「雪龍」為何九探北極？美國科學家認可但軍方有想法」（2018年7月21日），2018年7月22日下載，《每日頭條》，<https://kknews.cc/science/v6kvek4.html>.

陸為了實踐在北極的權力壟斷，不斷加強環北極國家港口基礎設施建設與航運金融，因為環北極國家在經濟上獲利就必須在其他領域做出讓步，其操作方式就如同華府智庫「美國國家民主基金會」(National Endowment for Democracy, NED)所提出的「銳實力」(Sharp Power)，⁴¹ 逐步涉入北極事務。在環北極國家的政治博弈中，大陸除了大舉投資外，另與加拿大、挪威建立雙邊對話機制、與冰島簽訂北極合作框架協議，逐步加深涉入北極事務的力度，美國太平洋司令部警告，大陸很有可能用錢去收買他國來達到自己的目的。⁴² 然而，大陸雖以銳實力推行北極政策但卻非暢行無阻，例如：2017年大陸礦業公司俊安集團(General Nice Group)計畫購買格陵蘭廢棄海軍基地，丹麥政府以國防安全為由拒絕出售。⁴³ 因此，部分環北極國家基於本身綜合利益考量，不想得罪美國或對大陸之友好善意心存疑慮而拒絕其利多行為，而大陸基於「北進」需求仍會在其他領域發揮積極作為。另外，冰上絲路對於歐盟與波羅的海周邊國家也造成相當的影響，這些國家需要相應地定位自己與大陸的交往關係，以利未來爭取其所帶來的經濟紅利創造有利條件，例如：愛沙尼亞(The Republic of Estonia)已經處理了大陸5%的郵政服務，⁴⁴ 更試圖在其他領域創造合作互利的交往條件，未來將會有更多元且龐大的合作項目。此外，環北極國家也有可能為了爭取大陸的經濟紅利，造成彼此競爭的狀態，大陸未來也可能

⁴¹ 「銳實力」一詞由華府智庫「美國國家民主基金會」提出，係指藉由操控、施壓，穿透、滲入目標國家的政治、社會環境以發揮影響力，不同於利用軍力或經濟力量發揮的「硬實力」，也非灌輸文化、價值觀的「軟實力」，中國大陸發揮的「銳實力」不僅包括行之多年的拒發簽證、在西方廣設孔子學院、對外大舉投資等手法，而且更凶險：設法滲透、顛覆政治、媒體和學術界，暗中鼓吹大陸正面形象、塑造民意，同時扭曲資訊壓制異議和論辯，使人權、政治等議題的批評聲音消失。管淑平，「經濟學人：中國銳實力滲透西方」(2017年12月20日)，2018年3月24日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1161750>。

⁴² 俞佳，「北極資源引發爭搶，中國明年將有大計劃，美國太平洋司令發出警告」(2018年8月19日)，2018年8月19日下載，《大中國網》，<https://gogonews.cc/article/4589915.html>。

⁴³ 國際中心，「避免損害與美關係 丹麥拒售廢棄軍事基地給中企」(2017年4月9日)，2018年7月22日下載，《ETtoday新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20170409/900437.htm>。

⁴⁴ Executive Intelligence Review, "Arctic Northern Sea Route of the Maritime Silk Road," (January 25, 2018), visited date: February 20, 2018, 《Executive Intelligence Review》, https://larouchepub.com/pr/2018/180125_artic_sea_rouge.html.

利用此番矛盾從中謀取其他領域的政治利益。因此，環北極國家為了獲得大陸所釋出的經濟紅利，就必須權衡考量接受其所要求的政治妥協或其他領域的讓步，且不能與其核心利益相互衝突，形成政治壓迫與潛在敵意。

四、俄「中」「合而不同，鬥而不破」的交往模式

大陸外交部副部長孔鉉佑表示：大陸以「不越位、不缺位」處理北極事務原則，「不越位」是說作為「非環北極國家」，不會介入完全屬於環北極國家之間，以及北極區域內部的事務。「不缺位」是指作為「北極事務的重要利益攸關方」，大陸將在北極跨區域和全球性問題上積極發揮建設性作用。⁴⁵ 由此顯見，大陸早已預料俄國必將冰上絲路議題擴溢到其他領域與層次，企圖以大陸之軍力及影響力與本身利益做聯結，進而建構或加乘本身之利益。因此，大陸即明白表示：不會介入完全屬於環北極國家之間，以及北極區域內部的事務。大陸與俄國雖在冰上絲路有共同的目標利益，但在其他領域因不同考量與需求而有所分歧，進而形構成爲「合而不同，鬥而不破」的交往模式，彼此合作共享利益但卻非理念與價值的認同，而是因為利益的聚合，同時也維持在一種相互鬥爭卻又能夠保持表面和諧的狀態。此外，俄國對於大陸的歷史情結始終有一種「誰是老大」的比較心態，近年大陸政經實力快速崛起，儼然成爲世界第 2 大經濟體並擁有高度政治影響力，軍事實力成長更不在話下，而俄國卻無明顯進步甚至屢遭美日制衡，一長一消的相較之下，大陸的地緣政治自信很可能越來越不受俄國的信任與歡迎。然而，在國家利益的考量下，俄國對於大陸僅能盡量選擇非競爭性的策略選項，維持表面和諧的同時隱藏著政治猜忌、歷史優越感與潛在軍事敵意。

五、環北極國家戰略競合，有限敵意交往互動

環北極國家對於威脅敵意與友好善意會有不盡相同又相互關聯的解

⁴⁵ 李文輝，「陸推北極政策邁向極地強國」(2018 年 1 月 27 日)，2018 年 3 月 4 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180127000534-260108>。

讀，復因國家執行戰略需求或維繫國家利益的需要，經常將軍事安全事務外溢至其他領域，從而造成彼此涉外事務的敵意與善意在認知與需求上的差異。因此，環北極國家對於大陸崛起的威脅解讀應是來自於安全歸屬強弱的主觀認知，以及面對威脅之處理意願與相應能力。安全歸屬強弱的主觀認知是不確定且具有可操作性的，顯現於外則是彼此交往的敵意、善意與其建構關係。當前環北極國家對於大陸涉入的處理模式，雖有疑慮戒備但卻未達軍事對抗或武裝衝突的狀態，而當環北極國家在追求國家利益面對可能威脅大於安全需求時，經常採取降低可能戰爭的競爭性策略，提高非競爭性的策略選擇意願，甚至選擇合作或結盟來降低可能威脅與維繫國家利益。因此，環北極國家對於大陸之交往模式必然會在威脅與合作的策略中游移，成為一種不確定的戰略關係與有限敵意下的戰略競合，而環北極國家也善用這種有限敵意的鐘擺策略，在各國際強權之間謀得最大利益與兼顧地緣政治的相對平衡。冰上絲路為大陸帶來多領域的操作空間，各領域彼此相輔相成、相互鏈結，在有限敵意的交往互動下，運用政治、軍事、經濟、社會、科技等複合性手段，逐步在北極海域的競逐中創造有利趨勢，進而爭取先機。

陸、結語

當前大陸現代化建設的快速發展，將使大陸的綜合實力在全球領導能力發展的過程中，不斷提高區域影響力並持續向前進展。習近平所領導的大陸在各方面發生根本性變化，其中，對外交往的對象已非侷限於國力強弱、政體差別與意識形態，而是考量彼此之間的相對獨立性，以此不對稱的交往方式創造最大利益與最高成功公算。其次，大陸積極建構霸權鬥爭的地緣政治實力與新的國際秩序，從而提升國際社會的集體認同與層次。對於北極冰上絲路的操作顯示大陸企圖藉由龐大經濟優勢領導全球經濟秩序，並且欲藉由軍事事務革新後的共軍，利用北極航道擴大軍事戰略部署

與控制海上交通線，淡化美國於北極地區的區域影響力，建構足以保障其國家生存發展與維護利益的軍事力量。此外，大陸也善於運用經濟紅利迫使環北極國家在其他領域讓步，各項政策不能與其核心利益衝突，形成政治壓迫與潛在敵意。同時也因此彰顯國際政治「鬥而不破、合而不同」的戰略根本格局與有限敵意下的交往模式，易言之，大陸對外交往關係乃是建構在敵意與善意交織複合的互動場域，企圖以冰上絲路達成控制北極與加速布局全球的戰略目標。因此，冰上絲路將為大陸帶來多領域的操作空間，各領域相互鏈結、交互運用，逐步在北極區域的權力競合中開創有利態勢，進而爭取先機。

習近平時代的中國：變遷與挑戰 國際研討會

International Symposium on the Changes and Challenges
in the Era of Xi Jinping

編輯說明

2018年中國大陸完成修憲、取消國家主席任期限制及國家機構大幅度改革等，時至一年後，觀察到中國大陸內部眾多危安因素如經濟下行、人民維權運動屢起等，另美「中」衝突已成世界變動因素及兩岸關係面臨新的戰略機遇等，均深受世界矚目，此時探討中國大陸政局與對兩岸關係影響格外具重要意涵。

國立政治大學國際關係研究中心為國內中國大陸及國際事務研究重點單位，具備理論、外交、政治、經濟、安全等跨領域專業。本社與國立政治大學國際關係研究中心等共同舉辦「習近平時代的中國：變遷與挑戰」國際研討會，邀請日本、韓國、大陸等及國內各領域專家學者，針對中國大陸情勢及兩岸關係提出觀察心得及意見。

是日研討會在陸委會邱副主委垂正、本社黃副發行人廸熹及國立政治大學國際關係研究中心主任寇健文等致詞中揭開序幕，隨後由中國大陸研究各領域優秀學者提出報告，內容涵蓋大陸權力結構與轉型、外交戰略、經濟產業、社會發展及兩岸關係，謹將研討會部分論文依相似類別分於2期（17卷4期、5期）刊出，以饗讀者，冀達相互參研之效。

「習近平時代的中國：變遷與挑戰」國際研討會

一、時間：108 年 3 月 16 日（星期六）8 時 30 分至 18 時。

二、地點：國立政治大學國際關係研究中心國際會議廳。

三、主持人：

（一）第一場次：國立政治大學國際關係研究中心主任寇健文。

（二）第二場次：國立政治大學社會科學院院長江明修。

（三）第三場次：國立政治大學中國大陸研究中心主任湯京平。

四、研討會論文：

（一）習近平積極建構中共中央高層新權力架構（趙建民教授、吳仁傑研究員）。

（二）美「中」貿易戰及其對全球經貿衝擊（高長教授）。

（三）中國大陸經濟轉型與重點新興產業趨勢（陳子昂教授）。

（四）從民意的觀點評估兩岸關係與 2020 總統選舉（陳陸輝教授）。

（五）地方包圍中央：中共對臺新策略與挑戰（郭瑞華研究員）。

副發行人致詞

Opening Remarks

黃迪熹 (Huang, Di-Hsi)

展望與探索雜誌社副發行人

陸委會邱副主任委員、國關中心寇主任健文、趙榮譽教授春山、陳執行長德昇，各位與會貴賓、先生、女士，大家早安，大家好。

今天個人非常榮幸以《展望與探索》月刊副發行人身分出席「習近平時代的中國：變遷與挑戰」國際研討會，同時有機會向各位專家學者請益，內心感到非常高興。

法務部調查局設有「兩岸情勢研析處」，負責蒐研大陸情勢與兩岸關係重要相關議題，予以深入研究、剖析，且長期以來與學術界的交流也相當密切，並多向在座各位專家學者邀稿，俾得以每月出版《展望與探索》月刊，首先感謝諸位專家學者給予厚愛。《展望與探索》月刊近2年來陸續與國內相關研究機構與大專院校，針對大陸情勢與兩岸關係重大議題，把握時效，共同舉辦各種研討會，會後也將研討會發表的論文刊登在月刊，供各界參考，未來將持續擴大與國內各相關研究機構與大專院校的交流合作。

去(2018)年3月，中國大陸「兩會」期間，習近平集黨政軍大權於一身，國關中心即時舉辦「習近平時代的中國：發展、機遇與挑戰」國際研討會，對中國大陸新的情勢發展提出最新與全面性的探討。一年來，大

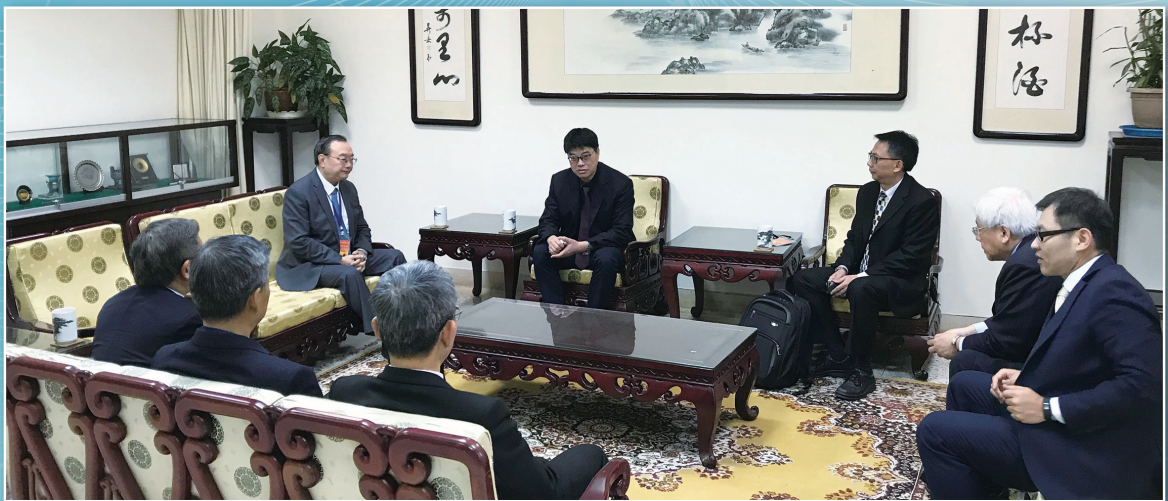
陸在內外都遭遇到眾多挑戰，內部包括經濟發展持續下滑、民眾維權運動陳抗事件不斷等，導致中共政權正當性受到質疑；外部則是美「中」貿易衝突，成為影響大陸本身經濟發展與政權穩定的重要因素，同時也讓兩岸關係面臨新的機遇與挑戰。

今年中國大陸「兩會」在昨天(15日)閉幕，國關中心和其他研究機構在今天(16日)就舉辦「習近平時代的中國：變遷與挑戰」國際研討會，這是一場具有時效性與前瞻性的重要研討會，習近平在今年3月10日出席全國人大福建省代表團審議時提出的對臺言論，該等言論對臺灣的衝擊及影響，相信也是大家所關注的。

「展望與探索」雜誌社非常榮幸能參與本次的研討會，相信有各位貴賓、教授及專家學者的熱情參與討論，今天的研討會一定非常精彩，且有豐碩的成果。在此，本人謹致上最高的敬意。

最後，敬祝各位貴賓身體健康、萬事如意；今天的研討會順利成功，謝謝大家。





習近平積極建構中共中央高層 新權力架構

Xi Jinping's Actively Building a New Power Structure of
China's Central Leadership

趙建民 (Chao, Chien-Min)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授

吳仁傑 (Wu, Jen-Chieh)

中共研究雜誌社特約研究員

摘要

中共黨政軍主要領導機構中，國務院實行總理負責制、中央軍委實施主席負責制，總理和軍委主席具最後決策權。反觀中央政治局及其常委會施行集體領導和個人分工負責相結合制度，總書記僅是中央政治局及其常委會一員，不具明顯權威優勢。尤其胡錦濤任總書記時為9名中央政治局常委制，衍生權力過於分散、改革無法推動、形成獨立王國等問題。習近平接班後提出堅持黨中央集中統一領導論述且獲確立為全黨核心，並陸續推出5大黨組向黨中央匯報工作、中央政治局委員向黨中央和總書記書面述職等制度，試圖在原有權力相對分散、總書記權威不足的集體領導體制下，建構「類總書記負責制」，即以總書記制度化集權並成為權力核心的新集體領導架構。

關鍵詞：總書記負責制、制度性集權、習近平、黨中央集中統一領導、核心

壹、前言

中共師承蘇聯，以民主集中制作為黨的組織原則，並在具體實踐中提出「集體領導和個人分工負責相結合」作為領導制度，然正如民主集中制的「民主」與「集中」不易妥善拿捏，「集體領導」和「個人分工負責」關係也難以正確處理。中共自毛澤東以降，各時期中央領導體制出現多次演化變革，¹雖是順應當時的時空背景和權力鞏固、政治運作甚至派系競合需要，但實際上也可視為是對集體領導和個人分工負責相結合制度的實踐探索與修正變革。

中共中央領導機構是「全國代表大會→中央委員會→中央政治局→中央政治局常委會」4級制，集體領導和個人分工負責相結合制度體現在中央高層，主要指中央政治局尤其是其常委會，透過定期召會以「會議決定」方式履行「集體領導」職能，而「個人分工負責」可視為各中央政治局常委或委員歸口分管特定領域工作。不同時期由於領導體制及最高領導人權威不同，有關集體領導和個人分工負責相結合制度的實際運作亦出現頗大差異，同時衍生不同問題，除潛藏危及政局穩定危機，並促使繼任掌權者持續探索建構新權力架構。

改革開放以來，先是 1980 年代初期，最高領導人從黨主席制過渡到黨主席和總書記並存制，復演變為總書記制；1980 年代後期至 1990 年代前期最高領導體制，由黨政軍最高職位分權走向黨軍部分集權再到「三位一體」集權，其後歷經江澤民、胡錦濤時期，此格局沒有明顯變化。²核心領導層施行的是：表面上最高領導人「三位一體」集權，但實際上突出集體領導和個人分工負責相結合的分權，加上最高領導人權威不足，以致逐漸衍生諸如議而不決、黨的領導弱化、獨立王國等問題。習近平主政以來，雖仍繼承總書記制和最高領導人「三位一體」體制，但鑑於前兩任經

¹ 如僅最高領導人就有中央總負責人制、黨主席制、黨主席和總書記並存制（兩人分任或由 1 人擔任）、總書記制，最高領導體制則有黨政軍最高職位分權、黨軍集權和黨政軍「三位一體」集權制等。

² 差別在於：江獲封核心而胡沒有、江時代為 7 名中央政治局常委而胡時代是 9 名。

驗教訓，藉提出堅持黨中央集中統一領導論述，採取諸多作為逐漸形塑新權力架構，可視為在既有集體領導和個人分工負責相結合體制下，全面向其集權並使其掌握重大決策權的「類總書記負責制」，³ 其後續發展與潛在影響頗值關注。

貳、政治強人當權時期中央高層領導體制概況

毛澤東和鄧小平分別是中共第一代、第二代領導核心，均為政治強人，同具領袖魅力，分別有領導革命建國、力推改革開放功績，前者從當家起即始終掌握黨權和軍權並遂行集權制直到去世，是名符其實的最高領導人，雖強調黨的各級組織要實行集體領導和個人負責相結合原則，⁴ 但實施黨主席擁有最後決策權的「黨主席負責制」；後者記取前者專斷獨行教訓，改黨主席制為總書記制，雖然名義上未曾出任黨的最高職務但卻是實質上最高領導人，也強調各級黨委都要實行集體領導和個人分工負責相結合制度，惟施行的是既沒有也不是黨主席的較弱勢「黨主席負責制」，雖也具備拍板定案能力，但面臨實力較其稍弱的陳雲勢力制約。

一、毛澤東時期

中共 1921 年 1 大建黨，但 1927 年 5 大委託中央政治局會議通過「中國共產黨第三次修正章程決案」，始首度形成「全國代表大會→中央委員會→中央政治局→中央政治局常委會」4 級領導體制。⁵ 1935 年 1 月遵義會議增補毛澤東為中央政治局常委，⁶ 係其首次成為中央高層領導集體成員，開啟毛時代。

³ 所謂「負責制」，意指在該機構享有最後決策權，如總理負責制、軍委主席負責制，即分別意謂總理在國務院享有最後決策權、軍委主席在中央軍委享有最後決策權。

⁴ 中國革命博物館編，「中國共產黨第三次修正章程決案」，中國共產黨黨章匯編（北京：人民出版社，1979 年 6 月，第 1 版），頁 23。

⁵ 中國革命博物館編，「中國共產黨第三次修正章程決案」，頁 24-25。

⁶ 吳義國，「遵義會議上誰投了毛澤東關鍵一票」，湘潮雜誌（長沙）（2017 年 10 月 12 日），2019 年 2 月 20 日下載，《中國軍網》，http://www.81.cn/big5/jsdj/2017-10/12/content_7784800.htm。

1934 年 1 月，6 屆 5 中全會，將中央政治局常委會改稱中央書記處。⁷ 1937 年 8 月，當時已形同黨的最高領導人的毛澤東首度出任中央軍委主席，以確保黨對軍隊的絕對領導，⁸ 其後任此職至去世。1943 年 3 月中央政治局會議通過《關於中央機構調整及精簡的決定》，明定中央政治局在兩次中央全會間領導全黨工作，有權決定一切重大問題；中央書記處根據中央政治局確定方針處理中央日常工作；選舉毛澤東為中央政治局及中央書記處主席，並明定其有最後決定權。⁹ 1945 年 7 大頒布新黨章，形成「全國代表大會→中央委員會→中央政治局→中央書記處」4 級領導體制，首次載入有關中央書記處在中央政治局決議下處理中央日常工作條文，¹⁰ 選舉毛澤東續任中央委員會主席；且除將毛澤東思想納入黨章作為一切工作指針（即「行動指南」）外，並將毛澤東以「偉大領袖」進行概括。¹¹

1949 年政權成立，1954 年第 1 屆全國人大 1 次會議選舉毛澤東為首任國家主席（任期至 1959 年），使其成為首位黨政軍「三位一體」最高領導人。1956 年 9 月 8 大通過新黨章，將中央書記處改回中央政治局常委會（另設新中央書記處），恢復 1927 年 5 大後的 4 級領導體制，並首度同時設立黨的（中央委員會）主席和（中央書記處）總書記，規定中央書記處在中央政治局及其常委會領導下處理中央日常工作（即與中央政治局及其常委會形成一線、二線工作機制），¹² 中央政治局常委會由中央主席、副主席和總書記組成，毛澤東連任黨主席（到去世），鄧小平獲選總書記。

毛澤東在 1930 年代後期成為實質上黨軍最高領導人，1943 年開始出任黨主席（中央委員會主席）並獲最後拍板決策權；1945 年 7 大毛澤東思

⁷ 王健英，中國共產黨組織史資料匯編：領導機構沿革和成員名錄 -1 大至 14 大（北京：中共中央黨校出版社，1995 年 9 月，第 1 版），頁 235。

⁸ 于杰文，「中央軍委的沿襲變革」（2004 年 9 月 14 日），2018 年 10 月 15 日下載，《中國網》，http://www.china.com.cn/military/txt/2004-09/14/content_5659748.htm。

⁹ 王健英，中國共產黨組織史資料匯編：領導機構沿革和成員名錄 -1 大至 14 大，頁 610；中共中央文獻研究室編，任弼時年譜（1904-1950 年）（北京：中央文獻出版社，2014 年 4 月，第 2 版第 1 刷），頁 440。

¹⁰ 中國革命博物館編，「中國共產黨黨章」（7 大），中國共產黨黨章匯編，頁 54-55。

¹¹ 中國革命博物館編，「關於修改黨章的報告」，中國共產黨黨章匯編，頁 67-68。

¹² 中國革命博物館編，「中國共產黨章程」（8 大），中國共產黨黨章匯編，頁 158-159。

想納入黨章成為行動指南，更使其地位定於一尊；政權成立後，1957年開展反右鬥爭、1958年發動「三面紅旗」，¹³ 1959年廬山會議將彭德懷等定性為反黨集團，不僅助長毛澤東個人崇拜與決策專斷，且其開始較少出席中央政治局及其常委會議，¹⁴ 但舉凡其未參加的重要會議，會後均需派員匯報要點，一旦有不同主張或看法分歧，其不僅否定中央領導集體決議，且往往再主持召開擴大型會議伸張論點，使其與其他中央高層領導成員間逐漸成為上下級關係，¹⁵ 且讓體現集體領導體制的中央政治局及其常委會退化為傳達和執行黨主席毛澤東個人指示的「辦事機構」。¹⁶ 革命建國功績、政治強人魅力，加上長期獨掌黨軍最高權力，使其形同「太上皇」，並以文革悲劇告終，其可謂從「黨主席負責制」演變到後期「超黨主席負責制」的領導體制。

二、鄧小平時期

1976年1月周恩來去世，4月華國鋒接任其國務院總理職務並主持中央工作，成為毛澤東接班人。同年9月毛澤東病逝，10月中央政治局會議任命華國鋒為黨主席兼中央軍委主席，使其成為另種型態「三位一體」最高領導人（1969年後未再設國家主席，政權最高職務是國務院總理）；但因華國鋒只有堅守「兩個凡是」，¹⁷ 無法帶領黨和國家走出文革困境。文革後期被打倒的鄧小平1977年7月，10屆3中全會復出，並在1978年，11屆3中全會主導將黨的工作重心由階級鬥爭轉為經濟建設及實施改革開

¹³ 「三面紅旗」是社會主義建設總路線、大躍進和人民公社的統稱。「三面紅旗」，2019年2月20日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%89%E9%9D%A2%E7%BA%A2%E6%97%97>。

¹⁴ 如據不完全統計，中共在1958、1959年各召開中央政治局會議37次、18次，毛澤東僅各出席7次、4次。參見：毛澤東年譜（1949-1976年）（第三卷）、毛澤東年譜（1949-1976年）（第四卷）、劉少奇年譜（1898-1969年）（下卷）、周恩來年譜（1949-1976年）（中卷）、彭真年譜（1955-1959年）（第三卷）。

¹⁵ 叢進，20世紀的中國 -- 曲折發展的歲月（鄭州：河南人民出版社，1996年10月，第1版第1刷），頁222-223。

¹⁶ 胡鞍鋼，「中央政治局常委會是怎樣運作的」（2014年5月15日），2018年3月20日下載，《獨家網》，<http://www.dooo.cc/2014/05/29059.shtml>。

¹⁷ 即「凡是毛主席做出的決策，我們都堅決擁護；凡是毛主席的指示，我們都始終不渝地遵循」，是華國鋒1977年2月提出。

放後，儘管華國鋒仍續任黨政軍最高職務到 1980-1981 年間，¹⁸ 但宣告其僅是過渡角色。¹⁹

1980 年，11 屆 5 中全會決定恢復 8 大設立的中央書記處，作為中央政治局及其常委會領導下的經常工作機構，其一把手稱為中央書記處總書記，²⁰ 使中共再度同時出現黨（中央委員會）主席和（中央書記處）總書記；全會通過「關於黨內政治生活的若干準則」，要求各級黨委按照集體領導原則實行集體領導和個人分工負責相結合制度。²¹ 同年 8 月鄧小平在中央政治局擴大會議發表「黨和國家領導制度的改革」講話，指出過去發生錯誤與組織和工作制度方面問題密切相關，要求廢除領導職務終身制，改變易造成個人專斷、破壞集體領導的權力過分集中狀況。²² 1981 年，11 屆 6 中全會通過「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，並改組中央領導機構，選舉胡耀邦為黨主席兼中央書記處總書記、鄧小平為中央軍委主席。²³

1982 年，12 大制頒新黨章，以黨（中央委員會）總書記制取代黨主席制，²⁴ 明定中央書記處在中央政治局及其常委會領導下處理中央日常工作，總書記負責召集中央政治局及其常委會議，並主持中央書記處工作。²⁵ 斯時認為將黨主席制改為總書記制，黨的最高領導人「主持」高

¹⁸ 趙紫陽在 1980 年 8 月 5 屆全國人大三次會議接替華國鋒任國務院總理，胡耀邦、鄧小平分別在 1981 年 6 月 11 屆六中全會接替華國鋒任黨主席、中央軍委主席。

¹⁹ 鄧小平，「組成一個改革的有希望的領導集體」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994 年 9 月），頁 320。

²⁰ 「中共 11 屆五中全會公報」，三中全會以來重要文獻選編（上）（北京：人民出版社，1982 年 8 月，第 1 版），頁 438。

²¹ 「關於黨內政治生活的若干準則」，2016 年 8 月 24 日下載，《中共中央紀律檢查委員會》，http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display_380。

²² 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選（1975-1982）（北京：人民出版社，1983 年 8 月，第 1 版第 2 刷），頁 280-302。

²³ 「中國共產黨第十一屆中央委員會第六次全體會議」，2019 年 2 月 20 日下載，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%85%B1%E4%BA%A7%E5%85%9A%E7%AC%AC%E5%8D%81%E4%B8%80%E5%B1%8A%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A%E7%AC%AC%E5%85%AD%E6%AC%A1%E5%85%A8%E4%BD%93%E4%BC%9A%E8%AE%AE/8119599?fromtitle=%E5%8D%81%E4%B8%80%E5%B1%8A%E5%85%AD%E4%B8%AD%E5%85%A8%E4%BC%9A&fromid=10344156>。

²⁴ 事實上可視為將黨主席（中央委員會主席）、中央書記處總書記職位合併為中央委員會總書記。

²⁵ 景杉主編，「中國共產黨章程」（12 大），中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991 年 5 月，第 1 版），頁 883。

層會議職能改為「召集」，更能體現高層領導平等關係，有利於加強集體領導、防止個人過分集權現象。²⁶ 12屆1中全會選舉胡耀邦為總書記、鄧小平為中央軍委主席，其後李先念任恢復設立的國家主席、趙紫陽續任國務院總理，中央高層首次出現黨政軍最高領導職務分權。同年底5屆全國人大5次會議通過《憲法》和《國務院組織法》，前者明定恢復設立國家主席，並新設國家中央軍委領導全國武裝力量，規定軍委實施主席負責制；²⁷ 後者律定國務院實行總理負責制，總理對國務院重大問題具有最後決策權。²⁸

1987年，13屆1中全會及隔年7屆全國人大1次會議選出新一屆中央高層領導班子，趙紫陽接替因學潮被罷黜的胡耀邦任總書記，²⁹ 退出中央委員會、僅是黨員的鄧小平續任中央軍委主席（但中央政治局通過決議讓其享有最後決定權），³⁰ 楊尚昆任國家主席，李鵬任國務院總理，依然是分權制。另13屆中央政治局第1次會議通過中央政治局議事規則，規範中央高層運作，內容雖未公布，但卻是中央高層領導集體進行集體領導的重要體現。³¹

1989年「6·4」事件後，在鄧小平等元老主導下由江澤民取代趙紫陽任總書記，鄧針對此指出：「任何領導集體都要有一個核心，沒有核心的領導靠不住，第一代領導集體核心是毛澤東，第二代核心是其本人，第三代領導集體也須有一個核心，也就是總書記江澤民」，³² 首次提出「核心」

²⁶ 中共中央書記處研究室綜合組，學習12大黨章問答（北京：廣播出版社，1982年12月，第1版），頁141；楊光，「改革開放以來中共中央組織機構是怎樣調整的」（2010年8月23日），2018年6月24日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/12509748.html>。

²⁷ 「中華人民共和國憲法（1982年）」（2000年12月16日），2019年2月20日下載，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm。

²⁸ 「國務院組織法」（2005年6月10日），2019年2月20日下載，《中國政府網》，http://www.gov.cn/gjjg/2005-06/10/content_5548.htm。

²⁹ 1986年12月大陸爆發「八六學潮」，中共在中央軍委主席鄧小平等元老主導下將責任歸咎時任總書記胡耀邦，並由趙紫陽接替胡耀邦代理總書記職務。

³⁰ 楊繼繩，中國改革年代的政治鬥爭（香港：Excellent Culture Press，2004年11月，第1版第1刷），頁420。

³¹ 寇健文，中共菁英政治的演變--制度化與權力轉移（1978-2010）（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2010年7月，第3版第1刷），頁156-157。

³² 鄧小平，「第三代領導集體的當務之急」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994年9月，第1版），頁332-333。

稱號，被認為是對以總書記為首的中央高層領導體制的重要調整，係「在深層次上反映民主與集中的複雜關係」，³³ 即總書記雖也是中央政治局及其常委會領導集體一員，但應具備高於其他成員權威地位，方能在集體領導體制下進行有效「集中」。同年 11 月 13 屆 5 中全會鄧小平復將中央軍委主席職務交與江澤民，指稱其最後作用是帶頭建立退休制度。³⁴ 其後鑑於改革開放持續停滯甚至倒退，僅是黨員的鄧小平 1992 年初南巡並發表針對性講話，³⁵ 成功推促 14 大後加快改革開放步伐。

鄧小平雖不曾擔任黨政最高領導人，但其是以毛澤東為核心的第一代中央領導集體成員，一生「三落三起」，³⁶ 資歷與威望在同儕中無人能及，1970 年代末第 3 次復出掌權後不存在實力派挑戰者。³⁷ 其記取毛澤東後期專斷獨裁、權力過分集中教訓，將易形成權力獨大的黨主席制，改為只是中央高層領導集體一員、形同「班長」的總書記制，同時改採黨政軍最高領導職務分權制，強調集體領導與個人分工負責相結合制度重要性，³⁸ 且只出任負責壓陣和掌舵的中央軍委主席，但因中央高層領導成員相對老化、存在改革派和保守派不同立場，是以期間中央政治局及其常委會議舉行頻率偏低，且其也不常出席相關會議，³⁹ 影響中央高層集體領導體制正常有效運作。另斯時相繼擔任總書記的名義上最高領導人胡耀邦、趙紫陽

³³ 楊光，「改革開放以來中共中央組織機構是怎樣調整的」，<http://theory.people.com.cn/GB/12509748.html>。

³⁴ 鄧小平，「改革開放政策穩定，中國大有希望」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994 年 9 月，第 1 版），頁 340。

³⁵ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994 年 9 月，第 1 版），頁 398-399。

³⁶ 「鄧小平『三落』為何能『三起』」（2013 年 7 月 22 日），2019 年 2 月 20 日下載，《大公網》，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-07/1778255.html>。

³⁷ 另一位實力派元老陳雲雖較鄧小平早進入中央高層領導班子及擔任中央副主席，但畢生多只分管財經方面工作，欠缺黨、軍重要職務歷練，資歷與威望難與鄧小平相提並論。

³⁸ 鄧小平，「堅持黨的路線，改進工作方法」，鄧小平文選（1975-1982）（北京：人民出版社，1983 年 8 月，第 1 版第 2 刷），頁 246-247。

³⁹ 如胡耀邦曾在 1984 年 10 月 8 日舉行的中央政治局擴大會議，傳達鄧小平對會議文件「關於經濟體制改革問題的決定」稿的意見：「文件看過了，寫得很好，政治局會議就不參加了」。中共中央文獻研究室編，鄧小平年譜（1975-1997 年）（下卷）（北京：中央文獻出版社，2004 年 7 月，第 1 版第 1 刷），頁 1002。

權威不足，不但同儕潛藏挑戰勢力，最終甚至遭實際上最高領導人鄧小平召集黨內非正式會議罷黜，觀諸此期間實行的可謂既沒有也不是黨主席的較弱勢「黨主席負責制」。

參、技術官僚主政時期中央高層領導體制概況

1990年代前期起，隨鄧小平、陳雲等革命元老逐漸式微，依序出任總書記的江澤民、胡錦濤及其多數同僚俱為大學理工科系畢業，意謂進入所謂技術官僚主政時期，⁴⁰ 期間中央高層領導體制發展概述如下：

一、江澤民時期

原僅為中央政治局委員的江澤民，1989年6月，13屆4中全會跳過中央高層資歷較深的其他3名中央政治局常委躍升總書記，⁴¹ 獲鄧小平授予「第三代中央領導集體核心」稱號，同年13屆5中全會再接任中央軍委主席。1992年10月，14屆1中全會連任總書記和中央軍委主席，1993年3月，8屆全國人大1次會議再獲安排接任國家主席，成為12大以來首位集黨政軍3個最高職位於一身的最高領導人，使中共最高領導體制從1980年代革命元老當權下的分權制，回復革命元老逐漸式微後的「三位一體」集權制。⁴² 另鄧隔代指定江澤民接班人胡錦濤，躍升中央政治局常委兼中央書記處常務書記進行培養歷練；⁴³ 中央政治局常委由13屆5名增為7名，除江澤民外，其餘6名依序出任國務院總理、全國人大委員長、全國政協主席、國務院常務副總理、中央軍委副主席、中央書記處常務書記，已具現今中央政治局常委會「集體領導和個人分工負責相結合體制」雛形。

1994年後陳雲、鄧小平相繼病重無法視事，基本宣告革命世代元老政

⁴⁰ 寇健文，〈中共菁英政治的演變 -- 制度化與權力轉移(1978-2010)〉，頁38-43。

⁴¹ 13屆中央政治局常委原為5名，趙紫陽、胡啟立13屆四中全會被免去相關職務後，尚有李鵬、喬石、姚依林3名。

⁴² 吳仁傑，〈江、胡交班對中共權力繼承機制意涵與影響〉，2005年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2005年8月），頁30。

⁴³ 胡錦濤原為西藏區委書記、中央委員。

治結束。⁴⁴ 同年 14 屆 4 中全會通過「關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，將鄧小平有關領導核心內容納入，指稱：「黨的歷史表明，必須有一個在實踐中形成的堅強的中央領導集體，在這個領導集體中必須有一個核心。如果沒有這樣的領導集體和核心，黨的事業就不能勝利」。⁴⁵

1997 年 9 月、1998 年 3 月中共分別舉行 15 屆 1 中全會、9 屆全國人大 1 次會議，選出新一屆中央黨政領導班子，中央政治局常委維持 7 名，但軍幹退出，由中紀委書記取代，形成現行集體領導下各常委分工各司其職架構，各常委除擔任黨政軍要職，亦依分工出任相關中央議事協調機構主要負責人；⁴⁶ 江澤民續任總書記、國家主席、中央軍委主席，被列為接班人的胡錦濤連任中央政治局常委兼中央書記處常務書記。另形制中央高層領導除總書記外一律以 70 歲劃線的年齡限制，⁴⁷ 凸顯隨革命元老逝去、強人政治不再，形成規制才是化解激烈權鬥、確保政局穩定方式。⁴⁸

1999 年江澤民針對領導「核心」議題表示，「必須有一個團結統一的核心」、「領導核心不是自封的，須在鬥爭實踐中形成、考驗和鍛鍊」。⁴⁹ 2002 年 11 月、2003 年 3 月中共分別召開 16 屆 1 中全會、10 屆全國人大 1 次會議，7 名 15 屆中央政治局常委除年輕世代的胡錦濤外，其餘第三代領導集體成員在「有限任期制」、⁵⁰「七上八下」年齡限制下全數退

⁴⁴ 分別在 1995 年 4 月、1997 年 2 月去世。楊繼繩，中國改革年代的政治鬥爭，頁 502。

⁴⁵ 「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，2019 年 2 月 23 日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71588/4854612.html>。

⁴⁶ 議事協調機構原稱為「非常設機構」，1993 年中共中央稱為「議事機構」，同時期國務院則稱「議事協調機構和臨時機構」，2007 年 17 大政治報告統以「議事協調機構」取代，2014 年宣布設立中央國家安全委員會時出現「決策和議事協調機構」的新提法，2018 年 2 月 19 屆三中全會通過的「關於深化黨和國家機構改革的決定」，則依機構職能定位出現決策議事協調機構和議事協調機構兩種不同稱呼。參見：「從中共集體領導和個人分工負責制探討其決策模式」，2014 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2014 年 10 月），頁 54-55。

⁴⁷ 楊光斌，中國政府與政治導論（北京：中國人民大學出版社，2003 年，第 1 版），頁 40。

⁴⁸ 15 大前出現由另一資深中央政治局常委喬石接替江澤民出任總書記的「水（江）落石出」傳言，乃形制中央高層領導除總書記外一律以 70 歲劃線的年齡限制（年滿 70 歲不再續任），以逼退逾齡的喬石。

⁴⁹ 關嶺，「春秋筆：從為首到核心」（2016 年 11 月 6 日），2016 年 11 月 7 日下載，《多維網》，<http://history.dwnews.com/news/2016-11-06/59780119.html>。

⁵⁰ 「黨的高層領導新老交替制度化前行」（2004 年 9 月 23 日），2016 年 8 月 12 日下載，《南方周末》，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/sz/667727.htm>；沈友軍，「中國共產黨領袖產生與新老交替機制相關研究述評」（2011 年第 6 期），2016 年 8 月 12 日下載，《雲夢學刊》，<http://doc.qkzz.net/article/e932b6d4-8d0c-462b-9eee-39c24d89da54.htm>。

下；⁵¹ 中央政治局常委由 7 名增至 9 名，所有可續任的 15 屆中央政治局成員全數升任，新增分管意識形態工作和中央政法委書記兩名。其中胡錦濤接替江澤民任總書記、國家主席，但未同時接任中央軍委主席，使中央出現黨軍兩個權力中心。

二、胡錦濤時期

2002 年，16 屆 1 中全會胡錦濤出任總書記（次年接任國家主席），其在中央高層資歷雖遠勝同僚，但一方面江澤民留任中央軍委主席掌握軍權、形成掣肘，另方面中央政治局常委擴增為 9 名、過半數與江具一定淵源，使胡一上任即宣告將是弱勢總書記。其在 2002 年 11 月主持召開首次中央政治局會議研究政治局分工等問題、12 月第 2 次中央政治局會議通過 16 屆中央政治局等中央高層領導機構工作規則，⁵² 且恢復中央政治局會議概況通報制度，顯意在落實集體領導和個人分工負責相結合體制。

2004 年 9 月，16 屆 4 中全會，江澤民將中央軍委主席交卸胡錦濤後表示，「三位一體」領導體制，不僅必要且是最妥當辦法；另雖宣稱胡錦濤是中央和軍委領導集體領頭人，⁵³ 但未賦予其第四代領導集體核心地位，是以黨內對胡錦濤相關稱謂僅是「以胡錦濤同志為總書記的黨中央」。⁵⁴

2007 年 10 月、2008 年 3 月分別舉行 17 屆 1 中全會、11 屆全國人大 1 次會議，選出新一屆中央黨政領導班子，中央政治局常委維持 9 名、分工亦同，「七上八下」年齡限制續獲遵守，胡錦濤連任黨政軍最高職務，年輕世代的習近平、李克強從中央委員躍升中央政治局常委成為黨政「雙接班人」，周永康以新任中央政法委書記獲選中央政治局常委，江澤民提拔的郭伯雄、徐才厚續任中央軍委副主席。

⁵¹ 即 67 歲可續任、68 歲須退下。

⁵² 參見人民日報（北京），2002 年 11 月 17 日，第 1 版；人民日報（北京），2002 年 12 月 3 日，第 1 版。

⁵³ 「江澤民胡錦濤出席中央軍委擴大會議」（2004 年 9 月 21 日），2018 年 6 月 24 日下載，《新浪網》，<http://news.sina.com.cn/c/2004-09-21/00053721005s.shtml>。

⁵⁴ 有別於「以毛澤東同志為核心的黨的第一代中央領導集體」、「以鄧小平同志為核心的黨的二代中央領導集體」、「以江澤民同志為核心的黨的第三代中央領導集體」的稱謂，黨內對胡錦濤相關稱謂僅是「以胡錦濤同志為總書記的黨中央」。關嶺，「春秋筆：從為首到核心」，<http://history.dwnews.com/news/2016-11-06/59780119.html>。

2012 年 11 月、2013 年 3 月分別舉行 18 屆 1 中全會、12 屆全國人大 1 次會議，進行中央黨政領導新老交替，胡錦濤全退，由習近平依政治運作期程接任總書記兼中央軍委主席、國家主席等黨政軍最高職務，維持「三位一體」體制；中央政治局常委減回 15 屆 7 名，「七上八下」年齡限制持續貫徹落實。

綜觀江澤民、胡錦濤主政時期(1989-2012 年)，前者上臺初期，鄧小平鑑於自身年歲已高不易再繼續督軍壓陣，且記取胡耀邦、趙紫陽在同儕中權威不足教訓，決定提拔江澤民繼任總書記的同時，即思考調整最高領導體制，一上任就賦予其第三代「領導核心」地位，冀望透過前一代最高領導人權力加持使其取得較高權威，同時在短期間內讓其接掌黨權、軍權，隨後再掌政(國家主席)，冀透過集黨政軍最高權位於一身突出其核心地位，並進一步強化其權威。得益於鄧小平妥適安排、革命元老相繼老去，加上透過建章立制遂行權力折衝安排，其不但權力日益穩固，且能較平和處理潛在政敵挑戰，歸納其領導體制可形同較弱勢「總書記負責制」。

反觀胡錦濤接任總書記時，未獲「領導核心」稱號，且晚兩年才掌軍權，加以中央政治局常委會成為 9 名的權力分散格局，不僅權力被稀釋，且受限個性相對不強勢、較充分授權，以至在中央高層集體領導和個人分工負責相結合體制運作中，過分向個人分工傾斜，不但衍生貪贓枉法、獨立王國等問題，甚至出現拉幫結派、⁵⁵ 架空最高領導人、⁵⁶ 使黨的集中統一領導弱化等嚴重情事。⁵⁷ 質言之，胡錦濤上任初期未獲「領導核心」授權，執政 10 年也未因艱苦鬥爭獲取相關稱號，且期間中央高層領導體制

⁵⁵ 「周永康搞非組織政治活動踩到反黨底線」(2015 年 3 月 19 日)，2015 年 3 月 20 日下載，《文匯網》，<http://news.wenweipo.com/2015/03/19/IN1503190120.htm>；「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」(2016 年 11 月 3 日)，2016 年 11 月 4 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁵⁶ 「少將曝徐才厚賣官內幕，大軍區司令行賄 2 千萬」(2015 年 3 月 9 日)，2015 年 3 月 10 日下載，《多維網》，<http://china.dwnews.com/news/2015-03-09/59639839.html>；「軍紀委少將從紀檢角度辨析郭徐流毒影響：嚴重遲滯了軍改進程」(2017 年 3 月 29 日)，2017 年 3 月 30 日下載，《澎湃網》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1650433。

⁵⁷ 「專家解析三大頂配機構」(2014 年 4 月 23 日)，2018 年 6 月 24 日下載，《法治周末》，<http://news.sohu.com/20140423/n398663399.shtml>。

明顯是個人分工凌駕集體領導之上，其可謂最弱勢一把手總書記。

肆、習近平變革作為

習近平承接權力分散、政令不暢、腐敗叢生、黨風軍風惡化政局，一上臺即宣示「打鐵還需自身硬」，⁵⁸ 隨即先透由中央政治局會議通過「關於改進工作作風、密切聯繫群眾的八項規定」，強調從中央政治局開始強化作風建設，以良好黨風帶動政風民風；⁵⁹ 繼而加大反腐工作力度，並提出重點是「18大後不收斂、不收手，問題線索集中、群眾反映強烈，已任重要職務且可能還會提拔使用的領導幹部」，⁶⁰ 且2014年起全面反腐從黨內擴及軍隊，迄今遭查辦黨和國家領導人即有周永康、令計劃、蘇榮、孫政才、徐才厚、郭伯雄、房峰輝、張陽等，不但破除「刑不上政治局常委」傳言，且史無前例拿下各兩名軍委副主席和軍委委員，既端正黨風軍風政風重振民心軍心，復全面示形威懾樹立領導權威，為推動建構新權力架構奠立基礎。分述如下：

一、18大後相關舉措

（一）中央全會文件起草組長統由總書記親自擔任

中共在兩次黨的全國代表大會中間4個年份舉行的中央全會，均會安排特定主題並通過重要決議，江澤民、胡錦濤時期中央全會決議文件起草組長，均按分工由其他中央政治局常委或委員擔任，如胡錦濤主政期間有

⁵⁸ 「習近平在新一屆中央政治局常委同中外記者見面會的講話」，人民日報（北京），2012年11月16日，第1版。

⁵⁹ 「中共中央政治局召開會議，習近平主持」（2012年12月5日），2012年12月6日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1205/c64094-19793530.html>。

⁶⁰ 19大後進化為「18大以來不收斂、不收手，問題線索集中、群眾反映強烈，政治和經濟問題交織的腐敗案件」。「中國共產黨第18屆中央紀律檢查委員會第五次全體會議公報」（2015年1月14日），2019年2月20日下載，《中央紀委監察部網站》，<http://fanfu.people.com.cn/n/2015/0114/c64371-26385876.html>；「中共中央印發『中國共產黨紀律處分條例』」（2018年8月26日），2018年8月27日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/26/c_1123331165.htm。

配發中央全會文件誕生記的 8 次中央全會，⁶¹ 七次由其他中央政治局常委擔任起草組長，一次是中央政治局委員擔綱。⁶²

習近平任總書記後迄今計召開 18 屆 1 中至 7 中全會、19 屆 1 中至 3 中全會等 10 次中央全會，有重要討論主題並配發相關決議文件誕生記者共 6 次 (18 屆 3 中至 6 中全會、19 屆 2 中和 3 中全會)，其中除依照其主導起草的 19 大政治報告進行的修憲工作，按權責由時任全國人大委員長張德江負責外，其餘 5 次文件起草組長都由其親自擔任，主因討論者多屬全局性、跨領域主題，由其領銜方具足夠權威及較能統籌協調，且亦意在確保黨中央集中統一領導。

(二) 出任全局性中央決策議事協調機構主要負責人

中共在中央政治局常委會體現個人分工負責制角色的中央議事協調機構，原依分工由各中央政治局常委擔任主要負責人，胡錦濤時代僅擔任中央財經領導小組、中央對臺工作領導小組、中央外事工作領導小組 (中央國家安全工作領導小組) 組長。習近平主政後在第一任期內順應新情勢需要，陸續新設全面深化改革、國家安全、網絡安全和信息化、統戰、軍民融合發展等 5 個中央議事協調機構，⁶³ 其中 4 個具全局性、跨領域機構主要負責人統由習近平親任 (統戰除外)，且改制提升的中央國家安全委員會首次出現「中央決策和議事協調機構」定位，宣稱旨在加強對相關工作的集中統一領導。⁶⁴

另 2018 年 2 月，19 屆 3 中全會通過《關於深化黨和國家機構改革的決定》和《深化黨和國家機構改革方案》，將處理全局性、跨領域事務的

⁶¹ 包括 16 屆三中至六中全會、17 屆三中至六中全會。

⁶² 由時任國務院總理擔任起草組長 3 次、中央書記處常務書記 2 次，另全國人大委員長、分管意識形態政治局常委 (兼任中央宣傳思想工作領導小組組長)、國務院分管「三農」工作副總理 (兼任中央農村工作領導小組組長) 各 1 次，其中除國務院副總理是政治局委員，其餘均為政治局常委。

⁶³ 中央議事協調機構主要功能是重大決策前政策協調、意見諮詢與方案擬定，俟提交中央領導集體「會議決定」決策後再分頭貫徹執行，主要扮演為中央高層決策準備角色，其名稱原不固定，2007 年 17 大後統稱中央議事協調機構，習近平第一任期內出現中央決策和議事協調機構提法，2018 年將具全局性者統稱中央決策議事協調機構。

⁶⁴ 參見人民日報 (北京)，2014 年 1 月 25 日，第 1 版。

「中央決策和議事協調機構」概括為「中央決策議事協調機構」，強調加強黨的全面領導，首先要加強黨對涉及黨和國家事業全域重大工作的集中統一領導，提出要優化黨中央決策議事協調機構，在中央政治局及其常委會領導下，負責重大工作的頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進；⁶⁵ 共計組建、更名或調整優化 8 個中央決策議事協調機構，⁶⁶ 目前發現新組建的依法治國、審計兩個委員會，以及更名的全面深化改革、網絡安全和信息化、財經、外事等 4 個委員會主任均由習近平擔任，加上原來的國家安全、軍民融合發展等兩個委員會共 8 個，既加強黨對全局性、跨領域工作的全面領導，又從組織上強化以習為核心的黨中央集中統一領導。

（三）建立全國人大等 5 大黨組向黨中央匯報工作制度

中共中央政治局常委會 2015 年 1 月 16 日召開全天會議，專門聽取全國人大常委會、國務院、全國政協、最高法院、最高檢察院黨組匯報工作，總書記習近平主持會議指出，堅持黨的領導首先是要堅持黨中央集中統一領導，而中央政治局常委會聽取 5 大黨組匯報工作，是保證黨中央集中統一領導的制度性安排。⁶⁷

此後中央政治局常委會每年 1 月聽取 5 大黨組匯報工作形成慣例，⁶⁸ 2016 年起新增中央書記處工作報告。此項工作並分別納入 18 屆 6 中全會通過的「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，以及 2018 年 10 月中央政治局會議通過的「中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」，強調此是堅持黨中央權威和集中統一領導的重要制度安排。

（四）確立領導核心地位宣稱此地位是透由鬥爭取得

⁶⁵ 「中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定」（2018 年 3 月 4 日），2018 年 3 月 5 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm。

⁶⁶ 包括：組建中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央教育工作領導小組，將中央全面深化改革領導小組、中央網絡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改為委員會，調整優化中央機構編制委員會領導體制。「中共中央印發『深化黨和國家機構改革方案』」（2018 年 3 月 21 日），2018 年 3 月 22 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。

⁶⁷ 「中共中央政治局常務委員會召開會議，習近平主持會議」（2015 年 1 月 16 日），2015 年 1 月 17 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/16/c_1114027071.htm。

⁶⁸ 分別在 2016 年 1 月 7 日、2017 年 1 月 10 日、2018 年 1 月 15 日、2019 年 1 月 7 日安排相關活動。

毛澤東、鄧小平、江澤民被稱為黨的第一至三代領導核心，胡錦濤未獲相關稱號，習近平上任初期對其提法僅為「以習近平同志為總書記的黨中央」。2016年1月中央政治局會議，首度提出要增強政治、大局、核心和看齊意識（被概括為「四個意識」），⁶⁹並將之作為黨在新時期要求；同年10月18屆6中全會將「一個國家、一個政黨，領導核心至關重要」論述納入「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，⁷⁰且在全會公報確立習近平全黨核心地位，⁷¹且納入19大黨章中。⁷²

時任中央辦公廳主任栗戰書為此強調：「習近平作為黨中央和全黨核心，是在偉大鬥爭中形成」、「在我們這樣的大國、大黨，……，一定要有最有威信、最有影響、最有經驗的總書記作為核心，才能凝聚全黨智慧」、「維護黨中央權威，首先要維護習近平總書記的核心地位」，⁷³既闡釋領導核心對黨和國家重要性、論述習近平核心地位是透過鬥爭取得，另則要求透過維護習近平核心地位來確保黨中央權威。

二、19大後相關舉措

（一）所提出思想理論冠其名且並列為黨的行動指南

2017年10月，19大政治報告，將習近平18大以來提出的思想理論創新成果概括為「習近平新時代中國特色社會主義思想」，稱此係「馬克思主義中國化」最新成果，⁷⁴除在黨章總綱專段論述，同時納入總綱與馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表重要思想、科學發展觀並列

⁶⁹ 參見人民日報（北京），2016年1月30日，第1版。

⁷⁰ 「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」（2016年11月3日），2016年11月4日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁷¹ 「中國共產黨第18屆中央委員會第六次全體會議公報」（2016年10月27日），2016年10月28日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-10/27/c_1119801528.htm。

⁷² 「中國共產黨章程」（2017年10月28日），2017年10月29日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/28/c_1121870794.htm。

⁷³ 「栗戰書：堅決維護黨中央權威」（2016年11月15日），2016年11月16日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1115/c64094-28860348.html>。

⁷⁴ 「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），2017年10月28日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

為黨的行動指南。⁷⁵ 此種對最高領導人的思想理論冠名、以「思想」名稱概括，並在第一任期滿即納入黨章總綱列為行動指南規格，幾乎等同 1945 年 7 大處理毛澤東思想方式，不但超過對鄧小平理論處理方式，⁷⁶ 更是江澤民、胡錦濤難以企及。

（二）維護黨中央集中統一領導納入黨章並制頒規範

習近平在 2015 年 1 月首次提出「堅持黨的領導，首先是堅持黨中央集中統一領導」，2016 年 10 月，18 屆 6 中全會納入「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，⁷⁷ 19 大寫入政治報告及黨章，強調「堅持黨中央權威和集中統一領導，是黨的政治建設首要任務」、⁷⁸ 「堅定維護以習近平為核心的黨中央權威和集中統一領導」。⁷⁹

2017 年 10 月，19 屆中央政治局首次會議，審議「中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」，將黨中央集中統一領導提升為「黨的領導最高原則」，律定要自覺在以習近平為核心的黨中央集中統一領導下履職，堅決維護習近平作為黨中央核心、全黨核心地位。⁸⁰ 2018 年 8 月新修訂「中國共產黨紀律處分條例」，復將「堅決維護習近平總書記黨中央核心、全黨核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導」內容納入，⁸¹ 其後即以「兩個維護」概括。相關內容並寫入 2019 年 2 月公布

⁷⁵ 「中國共產黨章程」（2017 年 10 月 28 日），2017 年 10 月 29 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/28/c_1121870794.htm。

⁷⁶ 鄧小平 1978 年 11 屆三中全會開始掌權，1981 年 11 屆六中全會出任形同最高領導人的中央軍委主席，經過完整 5 年後 1987 年 13 大尚未在政治報告概括其思想理論，1992 年 14 大首度在政治報告將之概括為鄧小平建設有中國特色社會主義理論，雖寫入黨章但未列為黨的行動指南，其去世後在 1997 年 15 大才以鄧小平理論概括，並納入黨章並列為黨的行動指南。

⁷⁷ 「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」（2016 年 11 月 3 日），2016 年 11 月 4 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁷⁸ 「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」。

⁷⁹ 「中國共產黨章程」。

⁸⁰ 「中共中央政治局召開會議，研究部署學習宣傳貫徹黨的 19 大精神」（2017 年 10 月 27 日），2017 年 10 月 28 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121868508.htm。

⁸¹ 「中共中央印發『中國共產黨紀律處分條例』」（2018 年 8 月 26 日），2018 年 8 月 27 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/26/c_1123331165.htm。

的「關於加強黨的政治建設的意見」，強調：「堅持和加強黨的全面領導，最重要的是堅決維護黨中央權威和集中統一領導，最關鍵的是堅決維護習近平總書記黨中央核心、全黨核心地位」，要求始終與以習近平為核心的黨中央保持高度一致。⁸²

（三）制頒相關規定規範黨內重大事項請示和報告制度

18 屆 6 中全會通過的「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，在「堅決維護黨中央權威」段落中要求全黨須嚴格執行重大問題請示報告制度；⁸³ 2017 年 10 月中央政治局會議通過的「中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」，復指出中央政治局全體成員要主動將重大問題報請黨中央研究，認真落實黨中央決策部署並及時報告落實進展。⁸⁴ 2019 年 2 月印發「中國共產黨重大事項請示報告條例」，規定凡涉及黨和國家工作全域的重大方針政策等重大事項，須向黨中央請示、報告，強調此制度是重要政治、組織和工作紀律。⁸⁵

（四）建立政治局委員向黨中央和總書記書面述職制度

「中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」要求，中央政治局委員每年須向黨中央和總書記習近平書面述職。2018 年 3 月中共政治局委員首次向黨中央和習近平書面述職，主要涵蓋帶頭維護以習近平為核心的黨中央權威和集中統一領導等內容，官媒宣指要將此視為加強和維護黨中央集中統一領導的重要制度安排。⁸⁶ 2019 年 2 月中央政治局委

⁸² 「中共中央關於加強黨的政治建設的意見」（2019 年 2 月 27 日），2019 年 2 月 28 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/27/c_1124171974.htm。

⁸³ 「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」（2016 年 11 月 3 日），2016 年 11 月 4 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁸⁴ 「中共中央政治局召開會議，研究部署學習宣傳貫徹黨的 19 大精神」。

⁸⁵ 規定凡涉及黨和國家工作全域的重大方針政策，經濟、政治、文化、社會、生態文明建設和黨的建設中的重大原則和問題，國家安全、港澳臺僑、外交、國防、軍隊等黨中央集中統一管理的事項，以及其他只能由黨中央領導和決策的重大事項，必須向黨中央請示、報告。「中共中央印發『中國共產黨重大事項請示報告條例』（2019 年 2 月 28 日），2019 年 3 月 1 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/28/c_1124177187.htm」。

⁸⁶ 述職報告主要涵蓋帶頭堅定維護以習近平為核心的黨中央權威和集中統一領導、帶頭學習宣傳貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想和 19 大精神、帶頭落實重大問題請示報告制度、帶頭貫徹執行民主集中制、帶頭推動黨中央決策部署貫徹落實、帶頭開展調查研究並深入改進作風、帶頭廉潔自律等 7 方面內容（即「七項帶頭」）。「中央政治局同志向黨中央和習近平總書記述職」（2018 年 3 月 21 日），2018 年 3 月 22 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122569929.htm。

員再次向黨中央和習近平書面述職，述職報告涵蓋「自覺把維護習近平總書記核心地位和黨中央集中統一領導作為最高政治原則和根本政治規矩」等內容。⁸⁷ 包含中央政治局常委在內的所有中央政治局委員均須向黨中央和總書記述職，標誌原與總書記同為中央高層領導集體一員、地位相對崇高的其他中央政治局常委，與總書記相較已形同「領導與被領導關係」。⁸⁸

習近平上任時，得益於胡錦濤同時交卸黨權與軍權、中央政治局常委減回7名，且政法業務歸其統管，加以其在中央政治局常委會和中央軍委培養歷練期間，應深刻體會時任總書記兼軍委主席的胡錦濤因權威不足、權力分散等因素，難以有效領導和統籌推動改革發展工作，甚至出現遭架空等嚴重弊端，是以掌權後從整頓作風、強力反腐切入，既爭取民心且樹立威望，並以推動全面深化改革加強頂層設計為突破口，開始藉由制度性集權逐步變革中央高層權力架構。其中18大後，一方面凡屬全局性、跨領域重大事務統歸黨中央管轄，且包括常態設置的中央決策議事協調機構、中央全會重要文件起草組等，均由其親任主要負責人；二方面宣稱其歷經「偉大鬥爭」獲致黨中央和全黨核心地位，強調維護黨中央權威首先要維護習近平總書記核心地位；三方面建立五大黨組向以其為核心的黨中央匯報工作制度，宣稱此係保證黨中央集中統一領導的制度性安排。

19大會議上，習近平思想理論冠名概括為「習近平新時代中國特色社會主義思想」，並納入黨章並列為行動指南。其後除延續18大以來做法，凡新設或調整提升的中央決策議事協調機構、中央全會重要文件起草組，由其親任主要負責人，且賡續實施五大黨組向黨中央匯報工作制度外，復建立中央政治局委員向黨中央和總書記年度書面述職制度，使同為正國級的其他中央政治局常委與其成為不對等的上下級關係。尤其19大後一連制頒《中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定》、《中國共產黨重大事項請示報告條例》、《關於加強黨的政治建設的意見》，並修訂《中國共產黨紀律處分條例》，冀從黨內法規高度強化制度性集權權威。

⁸⁷ 「中央政治局同志向黨中央和習近平總書記述職」(2019年2月28日)，2019年3月1日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/28/c_1124176936.htm。

⁸⁸ 余一竹、應濯，「『消失』的中共政治局常委」，多維TW月刊，第39期(2019年1月31日)，頁12-13。

綜上顯示，儘管規定各級黨組織實行民主集中制的集體領導和個人分工負責相結合制度，但習近平在堅持黨中央集中統一領導論述下，已建構「類總書記負責制」的新型權力架構，一方面其仍是中央政治局及其常委會領導集體成員，且中央政治局及其常委會集體領導體制運作正常，最顯著特徵是前者約每個月集會一次、後者頻繁召會，且有公開通報概況者均由習近平主持；另方面其權力威望、決策影響力明顯高於其他中央政治局常委，明顯例證為 15 名 19 屆新任中央政治局委員有 9 名是其親信舊屬或與其有淵源者，⁸⁹ 有 3 名未屆齡 18 屆中央政治局委員不但未晉升常委、甚至未連任，⁹⁰ 兩名胡錦濤隔代指定接班人一名遭受查辦（孫政才）、另名原地踏步（胡春華），另各有 2 名新任中央政治局委員、3 名新任中央軍委委員為「雙非」。⁹¹

伍、結語

中共黨政軍主要領導機構中，國務院實行總理負責制、總理和常務副總理是中央政治局常委，中央軍委實施主席負責制、主席由總書記兼任，此兩實行「負責制」機構最顯著特點即是總理和中央軍委主席具最後決策權。反觀中央政治局及其常委會施行以集體領導和個人分工負責相結合制度為主要運作方式的民主集中制，總書記僅是中央政治局及其常委會一員（沒有「總書記負責制」），一般雖在中央政治局常委會較其他成員資深，但不具明顯權威優勢。尤其胡錦濤時期為 9 名中央政治局常委制，每位常委依分工負責制「各管一大塊」，總書記名義上綜理全般工作，但衍生權力過於分散、改革無法有效推動、形成獨立王國等問題。

⁸⁹ 15 名 19 屆新任政治局委員中明顯屬於習近平親信舊屬或與其有相當淵源者，計有丁薛祥、劉鶴、李希、李強、楊曉渡、陳希、陳敏爾、黃坤明、蔡奇等 9 名，佔比達 6 成。「中共新一屆中央黨政領導換屆意涵」，2018 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2018 年 6 月，第 1 版），頁 11。

⁹⁰ 包括李源潮、劉奇葆、張春賢。

⁹¹ 「雙非」指非 18 屆中央委員或候補中委，包括中央政治局委員中的楊曉渡、蔡奇，以及中央軍委委員中的李作成、苗華、張升民。「中共新一屆中央黨政領導換屆意涵」，頁 8-9。

習近平接班後藉整頓黨風軍風、強力反腐肅貪，迅速樹立官威、累積民望，開始從理論和制度面向建構中央高層新權力架構，一方面提出堅持黨中央集中統一領導論述並獲確立為全黨核心，另一方面在相關論述下陸續推出五大黨組向黨中央匯報工作、中央政治局委員向黨中央和總書記書面述職等制度，凸顯其試圖在原有權力相對分散、總書記權威不足的集體領導體制下，建構以總書記制度化集權並成為權力核心的新集體領導架構 -- 「類總書記負責制」，即：其仍是中央高層領導集體一員，但決策影響力明顯高於其他成員。

此種形同「總書記負責制」的新權力格局，雖有助於習近平有效掌控全局、順利推動改革，但一方面其建構的此種新型權力架構及其成效，係多方面主客觀因素促成，在中共黨史上可能是「特例」，從而讓其未來可獲得相當歷史地位，但恐不易成為「通例」進而形成制度；其次，當前因對總書記有效監督制約機制不足，加上 19 屆和其後的中央政治局及其常委會成員相對資淺，且多數是習近平提拔，潛藏衍生獨斷專行以致決策失誤和濫權危機；再者，隨習近平獲確立核心地位，且冠名的「習近平新時代中國特色社會主義思想」又納入黨章並列為行動指南，顯示其僅第一任期即取得與毛、鄧同等地位，19 大後一度有關宣揚習近平各時期功績情況日益增多，已初顯「新造神運動」態勢。未來由於其權力高度穩固集中，且不存在明顯挑戰者，中央政治局常委會也尚無下世代接班人，加上修憲廢除國家主席任期限制，給予其續任第三任甚或第四任開方便之門，在各種因素加乘作用下，恐有出現新個人崇拜危機之虞。

美「中」貿易戰及其對全球經貿衝擊

The US-China Trade War and Its Impact on World Economy

高 長 (Kao, Charng)

國立東華大學公共行政學系名譽教授

摘要

美「中」貿易爭端持續不斷，川普執政之後更是白熱化，並爆發貿易戰。全球最大的兩個經濟體之貿易戰火接連上演，雙方不但都沒得到預期的利益，甚至各自的經濟成長動能都呈現弱勢，且已進一步波及全球經濟景氣。美「中」貿易戰延燒，歐盟、東南亞地區部分國家或將從中獲得漁翁之利，但捲入貿易戰漩渦相關貨品價值鏈中的一些新興國家，則難免遭到魚池之殃。有鑑於川普對大陸掀起貿易戰，骨子裡最在意的是關於強制技術轉讓、智財權保護和網路盜竊等涉及美國國家安全的問題；對中國大陸而言，這些問題攸關產業升級發展，回應美國要求的變革涉及制度、主權等問題，難以接受，因而注定美「中」貿易戰爭即便可以暫時停歇，但在科技主導、經濟強權之爭恐將不是短期內可以解決的。

關鍵詞：美「中」貿易戰、技術轉讓、中國製造 2025、懲罰性關稅、經貿談判

壹、前言

自川普上任之後，美國與中國大陸（以下簡稱大陸）的經貿關係摩擦與對立不斷，影響所及，不只針鋒相對的美「中」雙方，在地球村上的各個國家，尤其在全球價值鏈中的新興國家，受到的衝擊甚至更嚴重。

美國與大陸的經貿摩擦，長期以來幾乎從不間斷，川普上臺之後則更趨白熱化。2017年4月1日，川普政府發布《特別301報告》，繼續將大陸列入優先觀察名單；報告指出大陸存在大量侵犯知識產權行為，並認為大陸在市場准入、強制要求美國在大陸的企業研發本土化等存在不正當手段。8月中旬，川普授權美國貿易代表辦公室，依據《1974年貿易法》第301條對大陸啟動所謂的「301調查」。

2018年3月22日，川普簽署就「301調查」結果採取行動的備忘錄，嗣於4月4日公布原產於大陸的產品加徵25%關稅清單，總金額500億美元；大陸商務部隨後作出反制措施，針對原產於美國的大豆、汽車、化工品、飛機等500億美元、14類106項產品加徵25%的關稅，實施日期將與美國政府對大陸商品加徵關稅同步，將另行公布。同時，大陸在世界貿易組織(WTO)爭端解決機制下提起磋商請求，正式啟動WTO爭端解決程序。

儘管美「中」雙方曾於2018年5月進行協商，並達成暫停貿易戰的共識，但美國貿易代表署仍於6月16日公布對大陸加徵關稅清單，其中第一部分包括818項品，進口值大約三百四十億美元，徵稅從7月6日開始實行；第二部分經過徵求各界意見後定案，包含279項產品，進口價值大約一百六十億美元，生效實施日期為8月23日。

大陸幾乎在同一時間提出反制措施，對原產於美國的659項約五百億美元進口商品加徵25%的關稅，其中對農產品、汽車、水產品等545項約三百四十億美元商品，自7月6日起實施加徵關稅；對其餘的160億商品，包括多種化學和能源產品、塑料及其製品、某些橡膠和某些醫療設備等，加徵關稅之生效實施日期隨後公布為8月23日。

川普政府不滿大陸的反制作為，於 9 月 18 日正式宣布，自 9 月 24 日起對 2,000 億美元大陸產品增加 10% 的關稅，並計劃於 2019 年 1 月 1 日將稅率調升到 25%。在聲明中還附帶強調表示，「如果中國對我們的農民或其他行業採取報復行動」，美國將再對價值 2,670 億美元的大陸產品加徵關稅。大陸亦不甘示弱地宣布，對原產於美國的 5,207 個稅目、約六百億美元商品，加徵 10% 或 5% 的關稅，自 9 月 24 日起正式實施；並稱，若美國繼續提高加徵關稅稅率，「中」方將給予相應回應。

有鑑於延續將近一年的貿易爭端，對美「中」雙方經濟已造成明顯的衝擊，譬如，大陸的經濟成長明顯減緩、出口導向型企業及所屬地區之經濟面臨沉重壓力；對美國而言，美股下挫、經濟指標及企業獲利出現降溫現象、黃豆和玉米等農產品滯銷問題惡化，雙方對於儘速談判並達成共識面臨的壓力都在增加，因此，去年 12 月初，在阿根廷召開的二十國集團 (G20) 峰會期間，美「中」元首特別安排舉行會談並達成共識，為僵持多月的貿易戰達成 90 天停火的協議，雙方都做某種程度的讓步。

本文旨在探討美「中」貿易戰情勢不斷升高，對全球經貿可能造成的衝擊，以及其未來的展望。全文除前言與結論之外，首先分析美「中」爆發貿易戰的背景原因和貿易爭端的主要內涵，其次探討美「中」相互貿易制裁對雙邊及全球經濟造成的影響程度，第三則聚焦分析美「中」貿易爭端的新進展與未來的挑戰。

貳、美「中」爆發貿易戰的緣由與主要內涵

一、緣由

川普政府對大陸實施貿易制裁不斷加碼，究其動機，表面上是雙邊貿易失衡不斷擴大，川普要求大陸降低美國對大陸貿易赤字，要求大陸進一步對美開放市場，而更深層的目的則在於試圖重演 1980 年代美日貿易戰戲碼，壓制大陸經濟崛起，除去大陸對美國「國家安全」的威脅。

根據統計，自 2000 年起，大陸取代日本成為美國貿易逆差最大的來源國，2017 年貨物貿易逆差高達 3,752 億美元，占美國貨物貿易逆差總額的 46.3%，較 2007 年的 32% 增加許多。川普認為，這種現象凸顯的是不公平競爭，而追根究柢，主要是因為大陸不信守加入 WTO 之承諾，未充分踐行市場法則，採取國家主導、重商主義政策，對經濟造成扭曲的必然。

此外，美「中」經貿關係中長期存在的智財權爭端問題，川普更是耿耿於懷，對大陸發起「301 調查」，依據的就是大陸偷竊智財權、強制美國企業技術轉讓等不正當交易行為。美國官方調查，大陸企業仿冒商品、盜版軟體和盜竊商業機密，造成美國公司蒙受的智慧財產損失，每年高達 2,500 億美元到 6,000 億美元；¹ 在另一方面，大陸強迫在當地投資的美國企業，將技術轉讓給「中」方合作的夥伴，粗估美國每年損失的智慧財產金額至少 500 億美元。

產業政策是美「中」貿易爭端的另一個重點，川普政府特別關切大陸的「中國製造 2025」計畫。美國認為，大陸政府實行國家資本主義戰略，為本國企業提供政策傾斜，尤其對目標產業提供大量補貼，並且以公權力強迫外資企業轉讓技術，甚至透過網路等不正當手段盜竊關鍵技術，造成不公平競爭問題。

大陸學者指出，美國對大陸挑起貿易爭端，是因大陸綜合國力快速提升，威脅美國的霸權地位。2017 年大陸 GDP 高達 12 兆美元，約相當於美國的 63%；未來美國和大陸經濟成長率若每年分別以 6%、2.3% 的速度持續成長，則大約在 2027 年左右，大陸有可能超越美國，成為全球第一大經濟體。美國試圖複製 1980 年代美日貿易戰的經驗，牽制大陸發展，維護自身在全球的政治、經濟領導地位。

大陸高新科技產業快速發展，觸動了美國「國家安全」的敏感神經，是讓川普一再祭出「301 調查」殺手鐮的重要原因。近幾年，除了 BAT 這樣的軟體和服務供應商之外，華為、中興等通訊基礎設施供應商，甚至像

¹ 大紀元，「貿易戰十大聚焦及未來展望(上)」(2018 年 12 月 21 日)，2019 年 1 月 27 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/18/12/18/n10918329.htm>。

小米這樣的硬體製造商，都逐漸在國際市場上嶄露頭角，占有一席之地。美國認為，這些領域的大陸企業之所以能夠快速發展，是大陸當局的「市場換技術」政策，強迫外國企業轉讓所擁有的專利和技術；而大陸政以行政資源府強力介入後這些行業的產能激增，也導致國際市場供需失衡。

至於半導體、精密儀器、航空航太等技術層級更高的行業，儘管目前的發展水準不高，但大陸已提出七大戰略性新興產業、「中國製造 2025」等戰略規劃，幾乎傾全部之力投入資金和人才延攬，未來持續發展的結果，勢將衝擊國際市場的產業生態，對其他國家造成更大競爭威脅。因此，白宮貿易顧問納瓦羅（Peter Navarro）不避諱地指出，美國的這一輪貿易制裁行動，針對的是大陸近幾年推出的「中國製造 2025」計畫。

從美國本身來看，川普挑起對大陸的貿易爭端，除了有經濟利益考量，更有政治利益的訴求，一方面配合「再工業化」政策，吸引跨國美資製造業回流，強化產業技術方面的領先優勢與價值鏈上的主導地位，另一方面，試圖藉此事件激起國內民粹主義和貿易保護主義的風潮，兌現「美國優先」的競選承諾，爭取更多民意，累積政治籌碼。

二、貿易戰的具體內涵

美國對大陸的貿易戰爭於 2018 年 7 月 6 日正式開打，第一波公布的關稅制裁清單包括 818 項產品，進口值合計約三百四十億美元，大部分歸類在 HS 制度第 84、85、87、88 和 90 章中，例如引擎和馬達；建築、鑽井和農業機械；礦物、玻璃、橡膠或塑料加工機械；鐵路機車和鐵路車輛；汽車和摩托車；直升機和飛機；以及測試、計量和診斷儀器和設備等。

另一份清單包括 284 個項目，進口值合計約一百六十億美元。其中有一部分產品歸類 HS 第 84、85、97 和 90 章，例如半導體芯片、電子產品、製造乳製品的設備，以及光纖等，美國稱這些產品受益於「中國製造 2025」等產業政策；另一些則包含了 HS 第 27、34、38、39、70、73、76 和 89 章的不同產品，包括塑料和塑料製品；工業機械；石材、陶瓷、混

凝土、木材，硬橡膠或塑料和玻璃加工機械；貨櫃；拖拉機等。最後確定實施關稅制裁的項目涉及 279 項稅目，自 8 月 23 日開始生效實施。

北京不甘示弱，幾乎與美國同步發布以同樣的方式，分兩個階段反制美國。首批清單涵蓋的產品包括 545 個項目，合計約三百四十億美元，主要為農產品、汽車、水產品、醫療產品、煤炭、石油等，從 7 月 6 日起加徵 25% 進口關稅；第二批產品包含 114 個項目，合計約一百六十億美元，主要為化學和能源產品、塑料及其製品、某些橡膠和某些醫療設備等，具體實施時間對應美國的 8 月 23 日。

9 月 18 日，美國加碼公布對自大陸進口的 2,000 億美元貨品加徵高額關稅；自 9 月 24 日開始生效，初期加徵 10% 關稅，從 2019 年 1 月 1 日起加徵的稅率將提高到 25%。同時警告稱，若大陸對美國農民或其它產業採取報復行動，美方將立即進行第三階段，對約二千六百七十億美元的大陸輸美商品課徵額外關稅。大陸商務部也隨即公布反制方案，針對美國出口大陸約六百億美元商品加徵 5%、10% 不等的關稅。

美方公布的這一輪關稅清單總計 5,745 項，主要包括電視零件、冰箱等消費品及其他高科技產品，諸如玻璃及其製品、印刷電路及通信相關、LCD 與 LED 相關等，備受關注的智慧型手機並不在其中。還包括其他消費性商品，例如汽車輪胎、家具、家用電器、木製品、手提包、寵物食品、棒球手套、玩具等等。

在關稅制裁之外，美國同時掀起一系列對大陸高科技公司制裁行動。舉其要者，2018 年 4 月 16 日，美國商務部宣布，「因違反美國制裁禁令向伊朗等國出口，中國電信設備商中興通訊禁止從美國市場上購買零部件產品，期限為 7 年」。中興公司作為大陸新一代 5G 無線通訊技術的領先企業，在全球 5G 技術水準位居前列，美國對中興的打壓，就是對「中國製造 2025」規劃支持產業的打壓；除經濟效益考量，美「中」雙方目前在 5G 技術發展中主導地位之爭奪，更是美國打壓中興的關鍵。

同年 10 月 12 日，美國能源部宣布，「基於大陸可能將美國和技術轉移到新一代中國核潛艇、核動力航空母艦等軍用技術上，將嚴格限制民用

核技術輸出中國」。10月29日，美國商務部聲明指，該部已把福建晉華集成電路公司列入商務部實體名單，限制對其出口，因為該公司新增的存儲晶片生產能力將威脅到為軍方提供此類晶片的美國供應商的生存能力。2018年12月1日，就在川習高峰會針對貿易戰達成90天緩衝期共識之際，另一個大陸科技巨頭華為公司副董事長兼財務長孟晚舟，因「涉嫌違反美國出口管制向伊朗出售敏感科技，並以假帳資料掩護」為由在加拿大被捕，可能遭引渡到美國接受法律制裁。

美「中」雙方的競爭表面上是貿易戰爭，其實是在高科技的較量。川普執政後的美國，對大陸的定位已經從「戰略夥伴」轉變為「戰略競爭對手」，作為決定一個國家未來安全、綜合實力和競爭力的關鍵因素，科技競爭逐漸被提高到地緣戰略的高度。這場競爭的重點是「技術民族主義」²，從華為到5G，從人工智能到航天工程，從無人駕駛汽車到清潔能源，每個領域都可能是這場戰爭的焦點。

參、對全球經濟造成的衝擊

全球最大的兩個經濟體相互制裁不斷加碼，貿易爭端愈演愈烈，堪稱是WTO成立以來前所未有的，對全球國際貿易體系造成的負面影響不可小覷。聯合國貿易和發展會議(UNCTAD)的研究指出，未來甚至可能引發貨幣戰爭、貶值和停滯性通貨膨脹，進而導致職位流失、失業率上升，更重要的是可能產生蔓延效應，出現其他貿易扭曲措施。小國和貧窮國家恐難以應付這類外部衝擊。³

一、對大陸與美國之衝擊

² 「新技術民族主義」是指一個國家將經濟和科技領域定義為與國家安全有關的行為，基於國家競爭力方面的考量，該國希望在該技術領域戰統治地位。王凡，「中美貿易戰：雙方之間高科技較量激戰正酣」(2018年12月26日)，2019年1月27日下載，《BBC新聞網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-46681914>。

³ 中央社，「聯合國報告：美中貿易戰歐盟恐成最大贏家」(2019年2月5日)，2019年1月27日下載，《聯合新聞網》，<https://money.udn.com/money/story/5599/3631686>。

加徵關稅將直接影響貿易流量，對經濟造成的衝擊的程度基本上取決於兩個因素，一是出口企業定價，也就是關稅對出口貨品價格的轉嫁幅度；另一個因素是需求的價格彈性，即反映關稅帶來的價格衝擊，究竟對出口量造成多大影響。

美國知名投資銀行摩根史坦利曾發布一份關於美「中」貿易戰的研究報告，指出美國對大陸 340 億美元等值的產品課徵 25% 的懲罰性關稅，將導致大陸的 GDP 下降約 0.1 個百分點；如果川普繼續對價值 2,000 億美元的大陸製品加徵 10% 的進口關稅，則對大陸 GDP 成長的直接影響將增加到 0.3 個百分點；而在貿易全球化的擴散效應下，間接影響將進一步使得大陸 GDP 成長減緩 0.2 ~ 0.3 個百分點。美「中」貿易戰若持續擴大，最極端的情況是美國完全停止從大陸進口商品，則大陸 GDP 成長率將下滑 3 個百分點。⁴ 摩根史坦利經濟學家同時指出，如果美國政府在貿易制裁之外，決定另外對高科技領域加強對大陸出口管制，譬如禁止芯片、軟體等貨品，目前大陸對美國存在高度依賴，則可能對大陸造成更大傷害。

然而，美「中」貿易戰若持續發酵和惡化下去，受害的絕對不只是大陸，美國、甚至是全世界都會受到衝擊。摩根史坦利的研究即指出，美國對大陸製品 2,000 億美元加徵進口關稅，對於美國 GDP 成長速度的直接衝擊，可能也將達到 0.3 甚至 0.4 個百分點，顯示美國 GDP 受損的幅度不僅不低於大陸遭受的直接衝擊，甚至會更為嚴重，因為 2019 年美國經濟成長率預期在 2.2% 左右；而大陸預估仍將高於 6%，對經濟成長減緩的承受力不同。貿易戰的規模愈大，美國付出的代價必然會隨之上升。

新加坡星展銀行的研究亦指出，美「中」開啟全面性貿易戰，可能會使這兩個經濟體 2018 年的經濟成長率減少 0.25 個百分點；2019 年的情況可能會更糟，美「中」雙方的成長可能會下降 0.5 百分點，幅度甚至更大。⁵ 渣打銀行則認為，受到美「中」貿易戰的影響，預計大陸 2019 年

⁴ 「摩根史坦利報告出來了：貿易戰對中國 GDP 的影響有多大」(2018 年 7 月 14 日)，2019 年 7 月 15 日下載，《財經網》，<http://economy.caijing.com.cn/20180714/4486122.shtml>。

⁵ Karishma Vaswani, 「美中貿易前瞻：大博弈如何切身影響我和你」(2018 年 7 月 6 日)，2019 年 7 月 15 日下載，《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-44723356>。

GDP 成長率將因此下滑 0.6 個百分點；大陸經濟放緩加上油價波動因素，2019 年全球經濟成長將進一步減緩。⁶

國際貨幣基金 (IMF) 的研究指出，美國掀起的貿易戰爭，將導致大陸和美國的實際經濟成長率，2019 年將分別最多被挫低 0.9% 左右；除了提高關稅導致貿易流量停滯之外，金融市場的震盪和企業獲利惡化，金融機構提供融資將變得更慎重，最後可能導致企業的融資成本上升，進而不利於新增投資，也將對總體經濟產生負面影響。⁷

劉遵義的研究指出，⁸ 假設受到美國實施新關稅的影響，大陸對美國的全部出口有一半 (2,500 億美元) 陷入停滯；假設美國市場對大陸商品進口的需求價格彈性為 1，基於大陸對美出口貨品中直接的國內附加價值約僅 24.8%，則給大陸 GDP 造成的初期最大損失約僅 0.43% (=1.7% x 0.25)；若考慮間接衝擊，則國內附加價值的比重將提高至 65%，從而 GDP 成長下降幅度將擴大至 1.12%。

大陸對美國的反制措施，對總值 1,100 億美元美國商品加徵進口關稅，若 1,100 億美元全部陷入停滯，則對美國 GDP 造成的直接最大損失大約為 0.34%。如果考慮到貿易戰的間接影響，則大陸對美國的反制將給美國 GDP 造成的最終損失可能達到 0.60%。不過，考量美國對大陸出口不太可能因貿易戰而全部停滯，例如，大陸很可能繼續進口美國的計算機晶片，美國遭受到的損失將比前述估計值小許多。

貿易戰除了影響貨物貿易，對市場信心造成的衝擊可能更大，但卻很難評估，其中最主要的是表現在金融市場上。前引劉遵義的研究指出，大陸的股票市場自貿易戰爆發以來亦受到直接打擊，迄 2018 年 10 月底資料顯示，深圳和上海股票交易所的平均股票價格已分別下跌近 25% 和

⁶ 郭幸宜，「〈渣打經濟展望〉美中貿易戰影響估將衝擊中國明年 GDP 成長」(2018 年 12 月 10 日)，2019 年 1 月 27 日下載，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4252569>。

⁷ 中村亮，「IMF 預測：貿易戰最多拉低美「中」增長率 0.9%」(2018 年 9 月 25 日)，2019 年 1 月 27 日下載，《日經中間網》，<https://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/epolitics/32365-2018-09-25-09-09-26.html>。

⁸ 劉遵義，共贏：中美貿易戰及未來經濟關係(臺北：時報文化，2019 年 1 月)，第 4 章，頁 79-110。

15%，MSCI 中國指數下跌 13%；人民幣匯率也已受到負面影響，人民幣匯率中間價指數在 2018 年 1 月至 10 月間對美元貶值約 9%，對比人民幣匯率指數 (CFETS) 自 2017 年底以來的走勢，同期間人民幣中間價相對於美元來說則貶值 5%。⁹

二、對全球及其他國家的影響

前引摩根史坦利的研究報告同時估計，美國若對大陸 2,000 億美元產品進行關稅制裁，則將導致全球價值 4,610 億美元的貨物貿易受到衝擊，並將影響全球 2.5% 的貿易往來，以及 0.5% 的全球 GDP 成長。

聯合國貿易和發展會議 (UNCTAD) 的研究報告也指出，美「中」貿易爭端減緩世界經濟成長，最多 0.7% 左右。美「中」貿易戰爭導致成本攀升，將造成企業從現有東亞供應鏈轉向，不過，美國和大陸企業都不是關稅措施的主要受惠者。受到關稅影響的 2,500 億美元大陸商品中，美國企業只能拿下 6%，而大陸儘管面臨貿易成本上升，大陸的企業仍可保住 12%，其餘的 82% 將由其他國家接收；同受關稅影響的價值 850 億美國貨品出口，其他國家則可拿下 85%。美「中」雙邊關稅措施改變全球競爭力格局，受惠最大的將是在未受關稅直接衝擊國家營運的企業，尤其歐盟將是最大的贏家。¹⁰

在全球價值鏈體系下，美國對大陸發動貿易戰的行動，雙方的主要貿易夥伴均將受到衝擊，因為各國的產業早已緊密地連結在一起，形成產業鏈。以蘋果手機為例，在大陸組裝的成品，是在美國設計，其中有來自韓國的芯片、美國的螢幕，以及日本的關鍵零組件、臺灣供應部分零配件，美國若針對這類型大陸製品加徵進口關稅，在大陸出口產業鏈上的各國企業都將受到傷害，誠如《經濟學人》智庫專家表示，出口流量的削減，供應鏈上的任何一方都難以排除受到影響。

尤其亞洲多數國家與美國的經貿關係非常密切，不只有直接貿易往

⁹ 大陸股市下跌及人民幣匯率貶值，不能夠也不應該都歸咎於貿易戰，美聯儲推動美國的實際和預期利率上升也是原因之一。劉遵義，共贏：中美貿易戰及未來經濟關係，頁 81-86。

¹⁰ 中央社，「聯合國報告：美中貿易戰歐盟恐成最大贏家」。

來，也透過亞洲區域內供應鏈體系對美國間接貿易；美國已是亞洲各國商品外銷的主要市場，在雙邊貿易美「中」國一直存在巨額的貿易逆差，如果美「中」貿易戰沒有轉圜甚至轉趨惡化，那麼亞洲經濟和資產市場可能受到嚴重衝擊。

理論上，美「中」爆發貿易戰爭，在全球價值鏈上的相關國家都難免遭受魚池之殃。星展銀行表示，南韓、馬來西亞、臺灣、新加坡等國家的貿易體系較開放，出口占 GDP 比重，以及出口中轉運的比重都相對較高，且在國際供應鏈中占重要地位，受到傷害的風險勢必較大。

以 IT 產品為例，亞洲經濟體中 IT 出口占各國總出口的比重，最高的是臺灣和菲律賓，超過 40%；大陸和越南也占了約 23%；新加坡、馬來西亞、泰國和韓國的比重較低（低於 15%）。亞洲各國 IT 產業供應鏈縱橫交織，最終產品很大一部分是在大陸組裝生產，然後再出口至包括美國在內的第三方市場，因此，如果貿易戰火升高導致美「中」雙邊貿易因而衰退的話，則包括臺灣在內的产品出口必然會受到影響。尤其臺灣與南韓為大陸對美國出口提供了很多中間產品、零組件，同時也處在美國對大陸出口貨品的產業鏈中，美「中」打貿易戰，臺灣和南韓受到的衝擊是雙向的，在美「中」貿易戰爭中更顯脆弱。

在美「中」貿易博弈過程中，大陸臺商身處暴風圈內，受到衝擊在所難免，對從事涉及制裁清單產品貿易的企業影響更大。產品出口美國，或自美國採購商品的製造業者，首當其衝。資料顯示，¹¹ 大陸對美國出口前 10 大企業，其中 8 家是臺資企業；大陸對美國出口的百大企業中，臺資占近 4 成（合計外資占 7 成、陸資占 3 成），這些以美國市場為主的臺商首當其衝。隨著美「中」貿易戰持續擴大，大陸臺商的生產和出口，特別是對美國的出口勢將遭受空前的衝擊。

有鑑於高度參與全球價值鏈，兩岸經貿關係又非常密切，美「中」貿易戰火將直接衝擊在大陸有生產基地、以美國為主要出口市場的臺灣企

¹¹ 雁默，「貿易戰煙硝裡的臺商大迷航」（2018 年 7 月 7 日），2019 年 7 月 11 日下載，《多維新聞網》，<http://blog.dwnews.com/post-1037694.html>。

業，其中資通訊產業 (ICT) 採「臺灣接單、大陸生產」的比重高達九成、電機產業也有七成，首當其衝。另外，在臺灣製造零組件或半成品，銷往大陸組裝成最終產品出口美國的相關業者也將受到牽連。中央銀行的研究報告指出，臺灣受到美國對大陸製品加徵進口關稅的直接影響，預估將使產出減少 0.8%，若再加上大陸對美國進行反制的影響，產出減少幅度將擴大至 1.8%。

肆、美「中」貿易爭端的新進展

美「中」貿易戰對全球經濟造成的衝擊逐漸顯現，國際預測機構將美「中」貿易戰形容為「黑天鵝」，咸認將拖累 2019 年全球經濟成長表現；美國與大陸雙方承受的壓力也愈來愈大。對美國而言，不只面臨美股下挫衝擊市場信心，其實各項經濟指標及企業獲利情況已出現降溫現象；對大陸而言，近期經濟成長動能明顯減弱，出口導向型企業及所屬地區面臨沉重壓力，外資撤離的案件愈來愈多。或有鑑於此，去年 12 月初，在阿根廷召開的二十國集團 (G20) 峰會，美「中」雙方元首舉行高峰會談並達成共識，為雙方僵持多月的貿易戰達成 90 天停火的協議；雙方都做了某種程度的讓步。

川普讓步的是，同意暫緩原定自今年 1 月 1 日起對進口自大陸等值 2,000 億美元貨品，加徵關稅稅率由 10% 調升至 25%。大陸則是針對美方的要求做出承諾，主要包括同意立即擴大自美國採購農產品、能源、工業和其他產品，以縮小對美貿易順差；另同意將鴉片類止痛劑芬太尼 (fentanyl) 列為管制藥品，嚴懲違法輸出美國；重新考慮早前大陸不批准高通 (Qualcomm) 併購恩智浦 (NXP) 的交易方案；更重要的是，承諾要在 90 天內就強制性技術轉讓、知識產權保護、非關稅壁壘、網路駭客入侵及竊密、服務和農業市場等領域的結構性改革展開談判。

自今年初開始迄今，美「中」雙方先後在 1 月 7-8 日 (北京)、1 月 30-31 日 (華府)、2 月 14-15 日 (北京)、2 月 21-22 日 (華府) 密集安排

了四次正式的貿易談判，其中，在 1 月底舉行的第六輪談判取得明顯的進展。具體的成果主要包括：大陸同意向美國擴大採購、大陸在開放市場和保護知識產權方面有重要進展、雙方同意建立監督機制、大陸同意擴大談判範圍（例如，願意把政府補貼國有企業的問題擺上談判桌）等。¹²

其實，自從去年 7 月美「中」貿易戰正式開打以來，大陸已逐漸放低了自己的姿態，特別是關於「中國製造 2025」計畫的產業政策，淡化了國家主導角色。然而，由於美「中」雙方貿易爭端的本質，不只在經貿層面、貿易失衡問題之改善，更複雜的是科技主導權之爭奪，甚至是地緣政治的角力，因此，美國仍然對大陸持續施壓。

G20 川習高峰會後，大陸對美國放送善意的行動似更趨積極。譬如，在去年 12 月間恢復購買美國大豆和天然氣，擴大採購美國產品；另對原產於美國的汽車及零配件課徵 25% 的報復性關稅暫停三個月；其次，2018 年 12 月 25 日公布市場准入「負面清單」，較先前減少 177 個項目，¹³ 並且由試點改為全面實施，大幅鬆綁市場准入；第三，大陸最高人民法院正式掛牌成立「知識產權法庭」，自 2019 年 1 月 1 日起受理有關智慧財產權的訴訟案件，加強智財權司法保護；第四，為回應美國要求，對外來投資者提供較好的保護，對外商給予平等的待遇，著手修訂外商投資法（已在今年 3 月初正式通過立法）；第五，擴大談判範圍，針對美方提出的要價清單，大陸原本只願意接受其中 30-40% 可立即實現的項目展開談判，近來已有部分不再堅持，願意將稍早不願意擺上談判桌的項目提上議程。

G20 川習高峰會達成共識，並隨即密集安排雙邊經貿談判，暫時避免了貿易戰進一步惡化。但這樣的成就，並不意味雙方的貿易爭端可以畫下句點，因為美「中」關係的矛盾，絕非僅止於貿易領域，而是影響廣泛的

¹² 許波，「時事大家談：特習謀求再次會面，貿易戰會畫上句號嗎？」（2019 年 2 月 5 日），2019 年 2 月 6 日下載，《美國之音》，<https://www.voachinese.com/a/voaweishi-2019204-voaio-us-china/4771660.html>；美國之音，「白宮經濟顧問稱美中貿易談判具體進展仍有待觀察」（2019 年 2 月 5 日），2019 年 6 日下載，《美國之音》，<https://www.voachinese.com/a/White-House-Adviser-On-US-China-Trade-Talks-20190204/4771684.html>。

¹³ 大紀元，「分析：緩解美中貿易戰 三大分歧為何難彌合」（2019 年 1 月 11 日），2019 年 2 月 6 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/19/1/10/n10966845.htm>。

科技主導權和地緣政治競爭問題，貿易只是其中一個因素而已。¹⁴

一般認為，美「中」雙方之關稅戰相對單純，或有可能達成協議，至於美國要求大陸有效保護知識產權、消除強制性技術轉讓、取消政府補貼、停止網路攻擊等，由於與大陸政府主導的經濟體制有關，涉及結構性的經濟政策改變和制度改革，相當複雜，除非大陸願意徹底放棄目前的經濟模式，否則不管怎麼回應，幾乎可以預期難以滿足美方的要求。因此，可以預料在貿易戰領域美「中」雙方即便可達成協議，但不會是最終版本；雙方將休戰期間延長，其他艱難議題將繼續談判，但因相當複雜恐不易在短期內獲得根本解決。

在《注定一戰》專書中提出「修昔底德陷阱理論」的作者艾利森（Graham Allison）指出：美「中」貿易戰的第一回合不久將會結束，因為川習都有動力在國內股市和經濟指標下滑壓力下達成快速交易，不過，還有更難解的產業政策問題和大陸政府在經濟中的作用問題，或將延至第二階段再談，在川習 G20 達成休戰共識後白宮公開發表的文件中已露出端倪。

艾利森指出，美「中」貿易爭端，除了關稅衝突，更複雜的是，包括投資、技術和其他領域，因此即便在單純的貿易問題上達成協議，在結構性議題上的潛在鬥爭也難以停歇；雙方關稅爭端正滑向一場更廣泛的經濟戰，其中 5G、人工智慧和量子計算正成為新的戰場。

貿易戰可解，科技戰涉及結構性改革恐不是短期內可以完全解決的。尤其誠如艾利森所指，美「中」修昔底德式競爭不會停止。在更大的地緣政治棋盤上，關稅衝突是小問題，其解決或推遲的協議條款，不會顯著影響崛起的大陸和守成的美國之間修昔底德式的競爭軌跡。有鑑於此，崛起的大陸和主導的美國之間的競爭，是一個需要管理的長期「狀況」，而不是一個需要解決的「麻煩」，任何人都能看到。

在美「中」貿易爭端中，關於知識產權盜竊和強制技術轉讓、市場准入，以及「中國製造 2025」等三個方面的分歧最難形成共識。以知識產權

¹⁴ 德國之聲，「專訪：這不僅僅是一場貿易戰」（2019 年 2 月 6 日），2019 年 2 月 8 日下載，《德國之聲》，<https://tw.news.yahoo.com/專訪-這不僅僅是-一場貿易戰-131700957.html>。

和強制技術轉讓為例，由於知識產權略帶抽象概念，各方對保護標準見解不同，使得談判困難；更重要的是，大陸在保護智財權上的執法問題。其次，關於市場准入規範，大陸實行中央主導的經濟發展模式，為了經濟維穩，官方透過政府補貼和低利融資，支持國有企業壟斷內需市場，對外商投資企業形成不公平的競爭。儘管大陸已鬆綁市場准入的負面清單，但調整後的禁止及限制項目仍超過 150 項，顯示鬆綁的程度仍屬有限，有些關鍵行業仍然排除大陸私營企業或外國企業投資者的參與。

「中國製造 2025」可能是美「中」雙方貿易爭端緩解的最大絆腳石。美國指控：大陸透過投入 3,000 億美元專款補貼、限制市場准入，以及強制技術轉讓、網路盜竊商業機密等手段，進行不正當的競爭，是以犧牲他國利益為代價。儘管大陸刻意淡化了該項產業發展計畫，但目前正在研擬的一套替代方案不再強調國家主導的角色，其實並未放棄原計畫目標，如此作為顯然不符合美國的期待；美國想要的是：大陸必須承諾改變以國家主導先進技術行業的「中國製造 2025」產業政策，更希望大陸成為一個「正常」的市場經濟國家。

川普政府曾在 5 月初的美「中」第一輪貿易談判前，向大陸提出一份清單，列舉美方希望大陸具體改善的八大要求，包括在 2020 年前將其對美國貿易順差減少 2,000 億美元，以及取消政府對高科技行業的補貼等。¹⁵ 美國對大陸提出的這份清單，幾乎等同於要求大陸經濟做大幅度的結構性調整，其衝擊程度甚至大到影響共產黨的統治基礎。

然而，大陸將美方提出的該要價清單細分為 142 項具體事項，再分為可立即完成、視談判結果逐步完成，以及受限於外在因素無法完成等三大類，其中可立即完成的約占 30% ~ 40%，多數是大陸增加購買美國商品；其他二大類的項目，大陸認為涉及市場開放，可能需要幾年的時間才能完成，或甚至認為涉及國家安全或政治理由，大陸不同意擺上談判桌。習近平曾公開表示，「該改的、能改的我們堅決改，不該改的、不能改的

¹⁵ 大紀元，「貿易戰十大聚焦及未來展望（下）」（2018 年 12 月 24 日），2019 年 1 月 27 日下載，《大紀元》，<https://hk.epochtimes.com/news/2018-12-24/45850612>。

堅決不改」，態度依舊相當強硬。顯然，美「中」貿易爭端本質上是體制主導權之爭，加上雙方互信不足，注定將是持久戰。

川普政府除了採取貿易制裁和倡議 WTO 改革外，¹⁶ 亦運用其他政策工具，打擊大陸經濟間諜活動。譬如透過新立法加強對來自大陸的投資之審查。2018 年 8 月 13 日，川普簽署《國防授權法案》，其中有兩個法案係針對大陸而提，一是《外國投資風險審查現代化法案》(FIRRMA)，旨在擴大「外國投資美國委員會」(CFIUS) 職權，另一是《出口管制改革法案》(ECRA)，規定敏感商品及技術出口均須經過商務部的核准。¹⁷

其他的政策工具還包括出口管制、司法起訴等。譬如，2018 年 4 月中，美國指控中興通訊違反美國對伊朗及朝鮮的制裁，以及未履行 2017 年與美國達成的和解協議，與涉嫌向美國商務部做虛假陳述，宣布禁止美國公司對中興通訊出售高科技零部件及服務 7 年；2018 年 10 月底，美國公開指控大陸芯片製造商福建晉華公司，從事危害美國國家安全的活動，隨即將之列入出口管制對向，限制美國企業向該公司出口軟體及技術產品。呼籲國內公司和國際盟友停止與華為開展業務，圍堵華為進入未來 5G 網路等。

關於司法行動，已有不少的個案，最典型的案例是 2018 年 11 月 1 日，美國司法部指控福建晉華公司、臺灣聯華電子公司及三名臺灣人，涉嫌密謀竊取美國芯片製造商美光科技 (Micron Technology) 的技術；同年 12 月 1 日，加拿大應美方要求逮捕華為財務長孟晚舟，美國指控孟晚舟涉嫌欺詐以逃避美國對伊朗的制裁。目前美國司法部已成立專案小組，運用所有司法資源，嚴加打擊大陸經濟間諜活動。

此外，美國亦積極透過各種途徑爭取歐盟、日本、澳大利亞等國家支持圍堵大陸的政策。值得一提的是，2018 年 10 月，美國與加拿大、墨西

¹⁶ 美國曾向 WTO 控告大陸侵犯美國知識產權，並呼籲各國推動針對大陸不公平貿易措施的 WTO 改革進程。2018 年 11 月 1 日，美國進一步提出「強化 WTO 透明化程序及通知要求」文件，與歐盟、日本、阿根廷、哥斯大黎加等盟國，以共同提案的形式提交 WTO，試圖對大陸等屢被點名疏於通知的國家構成壓力。

¹⁷ 大紀元，「貿易戰十大聚焦及未來展望(下)」。

哥達成新版的北美自貿協定 (USMCA)，其中最引人矚目的是第 32.10 條內容，規定「如果協定中的任何締約成員國與非市場經濟國家達成自貿協定，其他成員國有權退出 USMCA」，其中「非市場經濟國家」所指顯然是大陸；美國試圖藉此傳達一個訊號，希望阻止歐盟、英國、日本等與大陸洽簽自貿協定，最終目的是要孤立大陸。

伍、結語

總之，美「中」貿易戰不僅是貿易和科技的競爭，更多的是戰略競爭的問題，攸關美國在關鍵領域統治地位的較量。川普上臺後美國對大陸的定位，已經從「戰略夥伴」轉變為「戰略競爭對手」，認為大陸的「經濟侵略」已威脅美國經濟和國家安全，必須立即排除。因此，除了透過貿易制裁，未來美國還是會盡其所能在科技領域，採取投資、出口的限制，以達到拖累大陸趕超步伐的目的。

川普不是不了解升高對大陸貿易制裁，美國也要付出代價，還要執意這麼做，除了為保護美國相關產業，根本的目的是在遏制大陸快速崛起，確保美國再次強大，並在科技領域掌控主導權。從產業面來看，大陸推出「中國製造 2025」戰略，試圖分三階段完成預定目標，即到 2025 年，從「製造大國」邁入「製造強國」；到 2035 年製造業整體達到強國陣營的中等水準，全面實現工業化，到 2049 年進入世界製造強國前列，該戰略讓美國備感壓力。美國對「中國製造 2025」規劃中相關行業的產品加徵 25% 進口關稅，目的就是要使大陸的相關產業喪失國際競爭力，進一步達到保護美國相關產業發展的效果。

貿易戰表面上是影響貿易流量，其實更深層的意涵在於遏制大陸製造業發展。大陸製造業總產值在 2011 年間超越美國，成為全球第一大，「中國製造 2025」規劃若能順利執行，科技實力進一步超越美國幾乎是遲早的事。問題是，現階段大陸諸多行業特別是科技業的核心技術仍掌握在外資企業手中，美國對大陸實施貿易制裁，在大陸的這些外資企業受到打擊而

難以獲利時，有可能選擇撤離，影響所及，大陸試圖從外資企業取得先進技術的如意算盤可能落空。

除了關稅措施，川普也採取一些非關稅措施制裁大陸，譬如指示行政部門運用新法或所有現行法律，阻止大陸企業掠奪性投資，以及加強出口管制；同時，支持國會正在起草的投資限制法案，加強審查外商對關鍵技術或關鍵基礎設施的投資，以及擁有智慧財產權的美國科技公司，在國內外的合資計畫。

大陸對美國的反制，在第一時間也是採取關稅報復手段，提出同等規模的貿易制裁清單。不過，由於進口、出口規模差異懸殊，北京提出反制措施所強調的同等規模，最終根本難以落實，因此或將考慮以其他手段進行反擊。譬如有論者指出，大陸很可能透過減持美國國債、貶低人民幣匯率等手段反制美國。大陸若有計畫地拋售美國國債，肯定會對債券市場造成影響，同時也會導致美元匯率、利率動盪。

問題是，基於美元是國際清算貨幣、結算貨幣和主要資本市場交易貨幣，美元匯率、利率不穩定，連帶將影響全球金融穩定性；大陸拋售美元行動衍生的國際金融動盪，勢將反撲衝擊大陸本身。放手讓人民幣貶值以因應美國加徵關稅所造成的不利於價格競爭因素，同樣有不利於大經濟金融穩定的後遺症，也會傷害人民幣國際化的進程，因此，合理推測大陸應不會貿然行事。

臺灣是美國和大陸供應鏈上重要成員，美「中」貿易戰爭不斷，對臺灣肯定不利。有鑑於臺灣廠商高度參與全球價值鏈體系，美「中」貿易戰火將直接衝擊在大陸有生產基地、以美國為主要出口市場的臺灣企業，其中資通訊產業 (ICT) 採「臺灣接單、大陸生產」的比重高達九成、電機產業也有七成，首當其衝。另外，在臺灣製造零組件或半成品，銷往大陸組裝成最終產品出口美國的相關業者也將受到牽連。

大陸與美國在高科技、人工智慧等行業的下世代領域對抗，競奪主導權的格局預料不會改變，貿易博弈或將持續下去。為了避免被美「中」這兩隻大象打架時踩到，相關業者在短期內雖然沒有太多可操作的空間，只

能靜觀其變；長期而言，則必須嚴肅思考轉移生產地點，分散市場，研擬避險策略，提升產品國際競爭力。

值得一提的是，美「中」貿易博弈的核心利益是科技產業主導權的爭奪。從對美出口大部分為外資企業的角度看，大陸尚未掌握關鍵技術的產業鏈環節；美國對大陸發動貿易戰的企圖，表面上是為解決雙邊貿易失衡問題，其實是要迫使外資企業撤離大陸，從而達到遏制大陸科技產業發展的目的。美國甚至還配套提出限制對大陸技術移轉措施，未來美國對臺灣廠商的技術移轉或將較過去更為謹慎；而大陸從美國取得技術的難度提高，或將加強與臺灣廠商技術合作，對臺商或臺灣究竟是禍或是福，值得關注。

中國大陸經濟轉型 與重點新興產業趨勢

China's Economic Transformation and Trend of Key Emerging Industries

陳子昂

(Chen, Tyzz-Arng)

資策會產業情報研究所
資深總監

童啟晟

(Tung, Chi-Sheng)

資策會產業情報研究所
資深產業分析師

楊欣倫

(Yang, Hsin-Lun)

資策會產業情報研究所
產業分析師

摘要

中國大陸（以下簡稱大陸）2018年經濟成長率6.5%，為近年來最低，國務院逐年調降經濟成長目標，且在2019年工作目標提及「穩中有變、變中有憂」，顯見大陸經濟正面臨嚴峻挑戰。面對外部國際局勢動盪、美「中」貿易戰持續談判，內部去槓桿降低債務風險、流動性風險與內需消費疲弱等壓力日益升高，因此積極推出政策促進投資與消費，期望透過產業轉型，帶動下一波成長高峰。

大陸已是我資訊相關產品之最主要生產基地，兩岸資訊系統產業目前在客戶與產品上仍有差異，雖存有競爭，但多屬分工性質。剖析大陸將重點發展的「數位中國」、「美麗中國」、「健康中國」、「人工智慧」等，都與我國現正積極發展的五加二產業創新政策，具有高度重疊性。尤其是大陸積極建構半導體產業聚落的決心下，臺灣半導體相關產業雖仍具有優勢，但在大陸政策補助與業者積極購併下，差距已逐漸縮小，競爭形勢更為劇烈。

而且兩岸在人工智慧產業的擘畫發展，許多部分有高度的重疊性，我國唯有利用腹地，發展自己的獨特性（利基領域）、差異性，才能在全球數位經濟浪潮下的競局中脫穎而出。

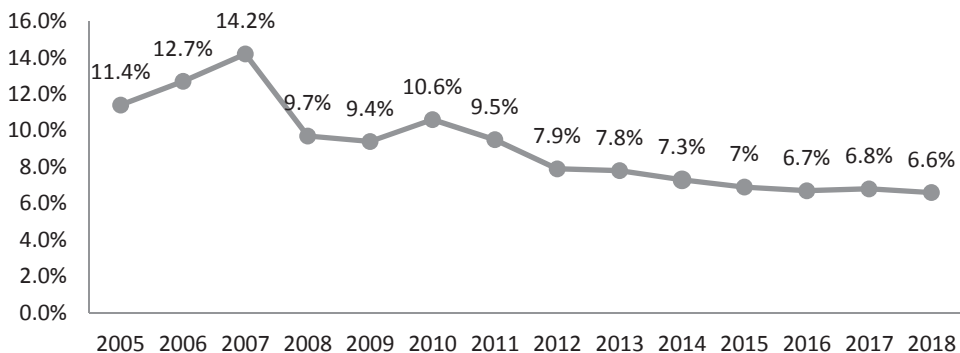
關鍵詞：數位中國、互聯網+、人工智慧、半導體、經濟轉型

壹、中國大陸經濟轉型陣痛凸顯，面臨嚴峻挑戰

一、經濟發展逐漸陷入 GDP 成長率保衛戰，前景更加艱難

中國大陸（以下簡稱大陸）第 13 屆全國人大 2 次會議召開，國務院總理李克強依慣例發表政府工作報告，預測 2019 年大陸經濟成長率在 6% 至 6.5% 之間，這是將近三十年來，目標訂得最低的一次。李克強表示過去一年中遭遇到的諸多挑戰，面對深刻變化的外部環境，經濟全球化遭遇波折，多邊主義受到衝擊，國際金融市場震盪，特別是美「中」貿易摩擦對企業生產經營、市場預期帶來不利影響。大陸面對的是經濟轉型陣痛凸顯的嚴峻挑戰，並且從過去對經濟發展「穩中求進」的樂觀看法，轉變為「穩中有變、變中有憂」，未來大陸的經濟發展不容樂觀。

圖 1 大陸 2005 至 2018 年各年度 GDP 成長率



資料來源：MIC 整理。

大陸 GDP 成長率過往都維持著較高成長率，但近幾年來逐年下修經濟成長目標，可從圖 1 看到 2007 年達到 14% 的高峰之後，就呈現成長趨緩的趨勢，近三年則以保住 GDP 成長率 6.5% 為政府工作目標，可見經濟成長缺乏新動力。2018 年 GDP 成長率減緩至 6.6%，是 28 年以來成長率最低的一年，美「中」貿易戰對大陸的經濟發展確實有重大影響。¹

¹ 楊欣倫，「2018 年第四季中國大陸總體經濟指標暨 2019 發展前瞻」（2019 年 2 月 15 日），2019 年 3 月 8 日下載，《AISP 情報顧問服務資料庫》，<https://mic.iii.org.tw/AISP/ReportS.aspx?id=CDOC20190213002>。

二、施政重點強調核心技術、高新技術、新模式與新業態，促進產業升級

2019 年大陸「政府工作報告」強調促進新興產業加快發展，深化大數據、人工智慧等研發應用，培育新一代信息技術、高端裝備、生物醫藥、新能源汽車、新材料等新興產業集群，壯大數位經濟。堅持包容審慎監管，支援新業態、新模式發展，促進平臺經濟，共享經濟健康成長。由過去幾年「政府工作報告」的施政重點可以看出，大陸產業正處於轉型升級調整期，經濟發展動力逐漸轉向消費支撐的內需市場，配合技術研發與創新應用，期能在科技轉型後邁向下一波發展高峰。²

表 1 國務院政府工作報告針對產業升級施政重點

年度	產業升級施政重點
2015	大數據發展行動計畫，推動移動互聯網、雲計算、大數據、物聯網等與現代製造業結合。
2016	促進大數據、雲計算、物聯網廣泛應用。
2017	加快大數據、雲計算、物聯網應用，以新技術新業態新模式，推動傳統產業生產、管理和行銷模式變革。
2018	<ul style="list-style-type: none"> • 做大做強新興產業集群，實施大數據發展行動，加強新一代人工智慧研發應用。 • 運用新技術、新業態、新模式，大力改造提升傳統產業。
2019	<ul style="list-style-type: none"> • 深化大數據、人工智慧等研發應用，培育新一代資訊技術。 • 支援新業態、新模式發展，促進平臺經濟，共享經濟健康成長。

資料來源：MIC 整理。

三、全球經濟前景不容樂觀，大陸仰賴積極政策穩定經濟發展

展望 2019 年大陸經濟發展，習近平指出大陸經濟發展面臨國際環境、內部條件的複雜變化，必須「警惕黑天鵝事件，也要防範灰犀牛事件。」「灰犀牛」主要來自美「中」貿易戰，美國與大陸處於長期貿易失衡，且美國也指控大陸不公平的市場准入，2019 年貿易談判雖仍繼續。大陸的「黑天鵝」與「灰犀牛」若發生在 2019 年衝擊經濟，勢必造成嚴重的動盪，與大陸商業互動緊密的臺灣，將面臨連鎖反應帶來的挑戰。

² 「2019 年政府工作報告」，2019 年 3 月 18 日下載，《大陸國務院》，<http://www.gov.cn/guowuyuan/baogao.htm>。

國務院總理李克強在第 13 屆全國人大 2 次會議結束後的記者會也提到：「大陸經濟確實遇到了新的下行壓力，適度調低增速預期目標，用的是區間調控的方式，也表明不會讓經濟運行滑出合理的區間，向市場發出的穩定的信號。」同時李克強也強調：「每年減這麼大一塊稅，財政收入自然也會吃緊，各級政府和部門要把一般性支出堅決壓下來，牢固樹立過『緊日子』的思想。」可見大陸經濟在 2019 年確實面臨相當大的挑戰，政府將持續推出新政策來刺激市場活力。³

大陸發改委等各部會已積極從基礎建設下手，因此固定資產投資有機會回升，整體來看今年大陸經濟趨緩趨勢不變，但仍在控制之中。但是政策的執行仍需要時間發酵，大陸先前已實施了包括減稅、促進放貸等一系列措施，仍可能視市場狀況能再度祭出刺激政策，由於必須考量整體債務水準的抑制，調控債務風險、定性降準解決流動性問題等面向，將採取更積極且嚴格政策，推估 2019 年下半年之後經濟發展情勢將回穩。⁴

四、以內需消費與消費升級帶動經濟發展，各部門政策齊下

大陸擁有最大規模的中等收入族群，隨著中等收入族群的崛起，居民消費的升級也正在進一步帶動並激發內需潛力。大陸人口數量超過全球已開發經濟體的總和，社會消費品零售總額由 1978 年的 1,559 億元人民幣成長到 2018 年的超過 38 兆元人民幣，年均成長速度約為 15%；消費對經濟成長的貢獻率自 2015 年以來保持在 50% 以上，消費能力提升帶動經濟升級的趨勢日益明顯。大陸商務部表示，2019 年大陸消費成長儘管承受一定壓力，但促消費政策效應將持續發酵，消費市場成長的基本面不會改變，消費升級的趨勢也不會改變。⁵

³ 謝倩、程宏毅，「李克強總理答中外記者問」（2019 年 3 月 16 日），《人民日報》，2019 年 3 月 18 日下載，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0316/c64094-30978972.html>。

⁴ 楊欣倫，「2018 年第四季中國大陸總體經濟指標暨 2019 發展前瞻」（2019 年 2 月 15 日），2019 年 3 月 8 日下載，《AISP 情報顧問服務資料庫》，<https://mic.iii.org.tw/AISP/ReportS.aspx?id=CDOC20190213002>。

⁵ 「商務部召開例行新聞發佈會（2019 年 1 月 24 日）」，2019 年 3 月 8 日下載，《中國大陸商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201901/20190102829853.shtml>。

為刺激消費以及有效因應大陸經濟成長趨緩的壓力，2019年初發改委、商務部、市場監管總局聯合召開會議，強調將因地制宜，刺激汽車及家電消費，並在一定的條件下要求各地方政府擴大政策支持力道，滿足民眾對於綠色智慧汽車和家電的消費需求。針對提升消費品質則強調，過去大陸消費著重在「量」的層面，目前已經朝向追求「質」的提升。要求各地應強化產品和服務 SOP，提高產品品質，達到消費升級的計畫。⁶

貳、建設數位中國、智慧社會，積極發展人工智慧

對於大陸而言，人工智慧的發展是一個歷史性的戰略機會，對緩解未來人口高齡化的壓力，以及促進經濟結構轉型升級至關重要。大陸自2015年開始就先後頒布《中國製造2025》、《國務院關於積極推行「互聯網+」行動的指導意見》、《新一代人工智能發展規劃》等重要國家級戰略藍圖，各地方政府也積極正式公布實施政策支持人工智慧發展，風行草偃的帶動了大陸人工智慧發展的浪潮。

習近平在中共19大報告、中央經濟工作會議、兩院院士大會上均再三強調，未來5~10年將「推動互聯網、大數據、人工智慧（Artificial Intelligence，AI）和實體經濟深度融合」。且在2019年「政府工作報告」李克強也強調「打造工業互聯網平臺，拓展『智能+』，為製造業轉型升級賦能」及「促進新興產業加快發展。深化大數據、人工智能等研發應用，培育新一代信息技術、高端裝備、生物醫藥、新能源汽車、新材料等新興產業集群，壯大數字經濟」。⁷而這已經是人工智慧連續第三年進入政府工作報告。因此，預期人工智慧在「經濟由高速增長階段轉向高品質發展階段」，且建設大陸成為習近平所揭示的「科技強國、品質強國、網路強

⁶ 「國家發展改革委、商務部、國家市場監管總局聯合召開優化市場供給促進居民消費電視電話會議」（2019年1月18日），2019年3月8日下載，《中國大陸發改委》，http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201901/t20190118_925840.html。

⁷ 「第十三屆全國人民代表大會第二次會議，國務院總理李克強之2019年政府工作報告」（2019年3月5日），2019年3月11日瀏覽，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/zhuanti/2019qglh/2019lhzfzbg/index.htm>。

國、數位中國、智慧社會」上，將扮演非常重要的角色。

2013 年大陸開始推動了人工智慧的相關政策，包括頒布《國務院關於推進物聯網有序健康發展的指導意見》、《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》、《國務院關於積極推進「互聯網+」行動的指導意見》、《國務院關於印發促進大數據發展行動綱要的通知》、《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，在被產業普遍認為「人工智慧」元年的 2017 年，大陸發布具有綱領性作用的《國務院關於印發新一代人工智能發展規劃的通知》，對未來大陸人工智慧產業的發展方向及重點領域給予指導性的規劃。

一、分階段發展朝 2030 年成為人工智慧技術與產業應用大國

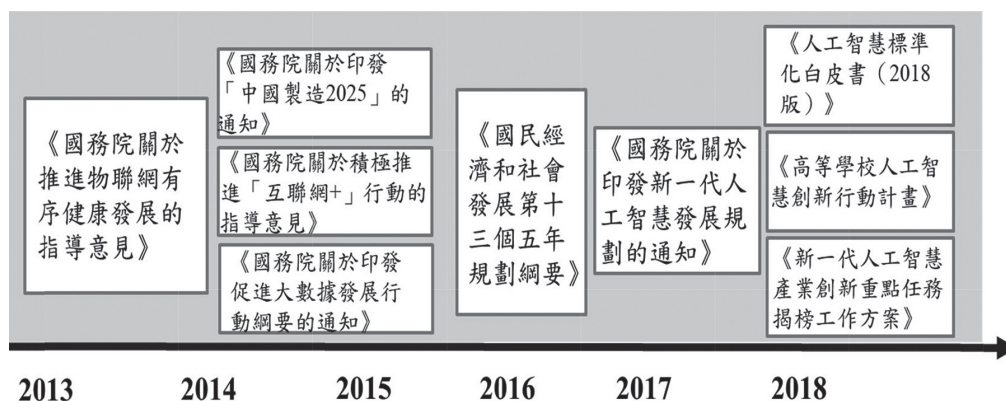
2018 年有關部門又正式公布實施《人工智慧標準化白皮書（2018 版）》、《高等學校人工智慧創新行動計畫》、《新一代人工智慧產業創新重點任務揭榜工作方案》等多項政策，制定了大陸人工智慧行業的標準規範，同時確定了智慧網聯汽車、智慧服務機器人、智慧無人機、智慧感測器、神經網路晶片、智慧工業機器人、智慧控制裝備等具體的重點任務方向。此外，人工智慧更是再次被列入《政府工作報告》，並在中共中央政治局第 9 次集體學習時被習近平特別強調。

表 2 大陸人工智慧政策支持之重點研發與應用領域

重點研發領域	重點應用領域
<ul style="list-style-type: none"> • 關鍵共性技術體系「1+N」計畫：「1」是指新一代人工智慧重大科技項目，聚焦基礎理論及關鍵共通技術；「N」是人工智慧的理論研究、技術突破和產品研發應用。 • 加強人工智慧先進領域交叉學科研究及自由探索的支持。 	<ul style="list-style-type: none"> • 智慧製造、智慧農業、智慧物流、智慧金融、智慧商務、智慧家居、智慧教育、智慧醫療、智慧養老、行政管理、司法管理、城市管理、環境保護。 • 在深海空間站、健康保障等重大項目，以及智慧城市、智慧農機裝備等國家重點研發計畫重點專項部署中，加強人工智慧技術的應用示範。

資料來源：MIC 整理。

圖 2 大陸人工智慧戰略與政策發布相關時程



資料來源：MIC 整理。

表 3 大陸人工智慧相關政策之重點內容與依據

正式公文	發布部門	重點內容	重要性
「十三五」國家戰略性新興產業發展規劃 (2016-2020)	國務院所發表的五年重點產業規劃	將人工智慧發展標訂為 69 個項目中第 6 個中央政府需要發展的重點，也點名了五個政府機關在近五年引領發展	將人工智慧與五年規劃正式連結，展開關聯性
「互聯網+」人工智慧三年行動實施方案 (2016-2018)	由發改委、科技部、工信部與網絡安全與信息化委員會共同發布	設定將「中國」的人工智慧產業價值發展到千億人民幣的目標	將人工智慧與「互聯網+」政策結合，目標將大陸發育成數位強國
機器人產業發展計畫 (2016-2020)	發改委、工信部與財政部共同發布	為機器人產業設定人工智慧的具體目標，也發布政策實施的時間表	設定 2020 年生產 10 萬工業機器人的目標，讓大陸成為全球的領導國
人工智能 2.0	由中國工程院發布	在 2017 年 2 月被包含在大陸 2030 的超大計畫裡	大陸最近才將此主題競升為重要經濟議題
促進新一代人工智慧產業發展三年行動計畫 (2018-2020)	工信部回應《中國製造 2025》的實際人工智慧發展計畫與目標	包含許多不同產業的實際目標，譬如智慧車輛與智慧機器人	展現政府對於產業發展的重要輔助角色

資料來源：MIC 整理。

以下從戰略布局與政策環境、科技產出與人才投入、產業發展與市場應用等三個面向，進一步描繪大陸人工智慧的發展概況。

(一) 戰略布局與政策環境

大陸人工智慧政策主要聚焦於實現人工智慧領域的產業化，進而深化大陸的製造強國戰略。除在策略的切入面向有四大重點外，過去技術發展與現在嶄新發展的策略亦大相逕庭。

表 4 大陸人工智慧策略的四大要點

切入點	舊的發展策略 (與以前技術發展一樣的做法)	新的發展策略
硬體	贊助並支持國家頂尖企業，鼓勵跨國併購，蓋超級電腦	鼓勵科技龍頭跟新創企業投資 AI 晶片
資料 / 數據	政府與企業分享資料 / 數據，避免國際資料 / 數據交流	對 AI 應用加強安全性考量與監管
研究與演算法	支持基礎研究，訓練和挖角人才	科技龍頭跨海招攬 AI 人才
商業生態系	設立政府補助基金，尋找頂尖新創團隊	因為人工智慧的全面型應用，更多受益人（地方政府、機構等...）涉及生態系

資料來源：MIC 整理。

在國家政策上，是從物聯網，到大數據，再到人工智慧。從 2009 至今，大陸人工智慧政策及核心主題不斷演變，綜合來看，大陸人工智慧政策主要關注以下六個方面：「中國」製造、創新驅動、物聯網、互聯網+、大數據、科技研發。⁸

(二) 科技產出與人才投入

在論文產出方面，大陸人工智慧論文總量與被引用論文的數量都是世界第一。在專利申請上，大陸人工智慧專利數量略微領先美國和日本，其中在大陸的企業部分，「國家電網」的表現最為突出，無論是在全球企業

⁸ 清華大學中國科技政策研究中心，國家與省級人工智能政策主題分析（2018 中國人工智能發展報告，2018 年 7 月），頁 70。

論文產出排行上（全球企業排名第 14），或是專利技術量的布局（全球企業排名第 4）。在人才投入上，大陸人工智慧人才總量為世界第 2（僅次於美國），但是傑出人才占比卻偏低（全球前 20 大企業的傑出人才數量，僅華為一家大陸企業進入全球排名第 10）。

（三）產業發展與市場應用

在 AI 的企業規模上，大陸人工智慧企業數量 1,011 家，為全球第 2（僅次於美國的 2,028 家），北京是全球人工智慧企業最集中的城市（在全球人工智慧企業最多的 20 個城市中，北京以 395 家企業名列第 1）；而大陸人工智慧企業應用的演算法技術主要集中在語音、視覺、自然語言處理這三個部分。在人工智慧的募資上，大陸的新創企業成為全球投資人最感興趣之標的國家，因為就案件的平均成交金額（2016 年第一季 ~ 2018 年第一季），大陸則遠遠超過美國，大陸的總投資金額中有超過 50% 是落實在 2017 年的下半年。2017 年亦是大陸在 AI 領域的專利申請量達到快速成長的一年。在產品應用上，人工智慧應用範圍廣泛，語音及視覺類產品最為成熟，且特別是在智慧醫療、智慧家居、智慧城市、智慧零售及無人駕駛等垂直領域則發展較快。

另一方面，將人工智慧作為企業轉型的關鍵，驅動科技系統創新轉變，協助傳統產業實現轉型升級，具有令人期待的發展前景與市場機會。進而運用重點場域深化人工智慧的產業應用，重點應用領域包括智慧醫療、智慧家居、智慧城市、智慧零售與無人駕駛等。

三、除了 BATJ⁹ 構成的產業生態體系，還有各種各具特色的準獨角獸

據北京中關村天使投資聯盟的整理統計，截至 2018 年 5 月 8 日，全大陸的人工智慧企業 4,040 家；而接受過創業投資資金挹注的人工智慧企業合計 1,237 家（含 31 家已上市公司）。另一方面，根據統計，大陸的人工智慧新創企業眾多，數量排名前三名的技術應用分別是電腦視覺、智慧型機器人和自然語言處理公司。投資融資額度最高的前三名則是電腦視

⁹ 大陸人工智慧的四大巨擘：百度（Baidu）、阿里巴巴（Alibaba）、騰訊（Tencent）、京東（JD.com）。

覺、自然語言處理和自動駕駛。人工智慧已滲透到各行各業，改變現有行業模式。人工智慧賦能（Enabling）傳統產業主要包括製造、醫療、家居、駕駛、零售、城市、教育、金融、交通等。

另一方面，大陸人工智慧的四大巨擘 BATJ：百度（Baidu）、阿里巴巴（Alibaba）、騰訊（Tencent）、京東（JD.com）皆磨拳擦掌迎接人工智慧時代的來臨，在如火如荼的人工智慧競賽中積極投資布局。¹⁰

圖 3 大陸四大巨擘 BATJ 在人工智慧的投資布局

	企業服務	醫療 照護/ 健康	金融	機器人	汽車	行業 解決 方案	網路 服務	零售	安 防	教育	基礎 元件	居家 建築	工業 製造
阿里巴巴	● Video++ ● 小機器人		● 眾安保險 ● 螞蟻金服		● 小鵬汽車 ● 思必馳				● 商湯科技 ● 曠視科技 ● 中科虹霸 ● 魔卓科技		● 寒武純科技 ● 深鑒科技 ● 奧比中光 ● 耐能 ● 中天微		
騰訊		● 破雲智能 ● 晶泰科技 ● 體素科技 ● 思派網絡		● 優必選 ● 雲跡科技	● 蔚來汽車 ● 四維圖新		● 搜狗	● 掃貨星球 ● 互道信息		● 校寶在線 ● 阿凡題 ● 猿題庫 ● 洋葱數學		● 微鯨科技	
百度		● 一脈陽光 ● 至真互聯			● 蔚來汽車 ● 智行者科技 ● 中科慧眼		● 個推	● Yi Tunnel ● 甘來信息 ● 圖靈通諾			● 禾賽科技 ● 聲智科技		● 阿丘科技
京東	● 合合資訊			● 馬路創新									● 渡鴨科技 ● 小魚在家 ● 古北電子
			● 秦蒼科技 ● 數庫 ● 聚信立		● 蔚來汽車 ● 智行者科技 ● 樂駕科技								● 古北電子 ● 聚熵智慧 ● 叮咚音箱

資料來源：MIC 整理。

參、大陸加快建設製造強國，積極發展半導體產業

依據大陸海關總署統計，2018 年 1-9 月半導體（IC）產品進口金額年增 21.7% 至 1.53 兆人民幣，高於原油的 1.12 兆元。就如以往，2017 年大

¹⁰ 億歐智庫，2018 中國人工智能市場投資市場報告（2018 年 8 月），頁 29。

陸 IC 產品進口金額年增 14.6% 至 2,601 億美元，居各進口商品之冠，遠勝原油的 1,623 億美元。¹¹

一、考量經濟發展、進口替代及國家安全，大力扶持半導體產業

大陸在 IC 產品的市場需求已達全球 1/3，但大陸半導體產業的產值卻不到全球的 7%，且核心的國產晶片在全球市場占有率仍低（表 5）。

表 5 大陸核心 IC 的國產晶片全球市場占有率

系統	設備	半導體核心產品	國產晶片全球市占率
電腦系統	伺服器	MPU	0%
	個人電腦	MPU	0%
	工業應用	MCU	2%
通用電子系統	可程式邏輯元件	FPGA/EPLD	0%
	數位信號處理設備	DSP	0%
通信裝置與設備	行動通信終端	Application Processor	18%
		Communication Processor	22%
		Embedded MPU	0%
		Embedded DSP	0%
	核心網路設備	NPU	15%
內存設備	半導體儲存設備	DRAM	0%
		NAND Flash	0%
		NOR Flash	5%
		Image Processor	5%
顯示與影像系統	高畫質電視 / 智慧電視	Display Processor	5%
		Display Driver	0%

資料來源：MIC 整理。

¹¹「中國 1-9 月 IC 進口金額年增兩成至 1.53 兆元、遠勝原油」（2018 年 10 月 12 日），2019 年 3 月 11 日瀏覽，《MoneyDJ 新聞》，<https://m.moneydj.com/f1a.aspx?a=7bd7e985-b144-4a06-9a1c-9df78b13845c>。

再加上中興事件，美國商務部於 2018 年 4 月 16 日發布，禁止任何美國公司或個人向中興電訊設備公司及中興康訊電子有限公司出口由《出口管理條例》(Export Administration Regulations, EAR) 列管的任何高科技產品、零組件、軟體與技術之禁令。

尤有甚者，美國商務部工業安全局於 2018 年 11 月 19 日針對關鍵新興和基礎科技及其相關產品的出口管制徵詢公眾意見，暫時名列人工智慧和機器學習科技，定位、導航和定時相關科技，微處理器科技，先進運算科技，資料分析科技，量子資訊與感應科技，機器人，先進材料等 14 項涉及國家安全和高技術的前沿科技的關鍵領域。

因此，在經濟發展、進口替代及國家安全的考量上，大陸更會大力扶持半導體產業。

二、資金與人才持續挹注大陸半導體產業

有鑑於此，大陸工信部、發改委、科技部、財政部等部門編製了《國家積體電路產業發展推進綱要》(以下簡稱《推進綱要》)，並於 2014 年 6 月由國務院正式批准發布實施，並成立國家積體電路產業發展領導小組，由副總理層級擔任小組長，層級之高前所未見。¹²

《推進綱要》訂出目標，要求到 2020 年產值年成長要超越 20%，移動智慧終端機、網路通信、雲端運算、物聯網、巨量資料等 IC 設計技術達到國際水準，製造量產技術達到 16/14 奈米水準，封裝測試技術達到國際水準。然而，《推進綱要》不僅止於目標宣示，更同時以「給人」又「給錢」的空前力度全面推進。

其中，最大的亮點在於 2014 年 9 月 26 日成立之國家積體電路發展產業投資基金(以下簡稱「大基金」)，從原先規劃 5 年投入 1,200 億人民幣之規模，持續追加至 1,387 億人民幣，投資省市涵蓋北京、江蘇、上海、湖北、湖南與廣東等，超過 18 家以上企業，投資項目雖以 IC 設計為主，領域亦擴及 IC 製造、設備材料，乃至於面板上下游產能等，投資金額已

¹² 卜心智，大陸積極扶植半導體產業對臺灣之影響 (AISP 情報顧問服務資料庫，2015 年 12 月)，頁 1。

超過 300 億人民幣。

除此之外，在大基金帶動下，各地方政府也熱烈響應成立地方型「小基金」，包括北京、湖北、四川、安徽、陝西、上海與江蘇等省市，規模已超過 3,180 億人民幣（表 6），在中央與地方實際的資金引導下，除有望帶動更多社會資本進入半導體產業外，IC 業者也將更有實力通過海外投資與並購與國際大廠進行合作。

人才領域方面，《推進綱要》更明確指示應加強人才培養和引進力度，除積極建設示範性半導體學院及培養高端專業技術人才外，更加大海外高層次人才引進的「千人計畫」中對半導體領域的支援力度，同時持續擴大對外開放及鼓勵國際合作，以大力吸引海外資金、技術及人才，同時，《推進綱要》也特別鼓勵兩岸半導體產業在技術及產品上之合作。

表 6 大陸各地方政府扶植半導體產業成立基金與政策

地區	資金	政策
北京	300 億 +20 億	設立積體電路產業發展股權投資基金，並下分為「IC 製造和設備、IC 設計和封測」兩支子基金。此外也成立「北京積體電路海外平行基金」，投資規模達 20 億。
湖北	300 億	由武漢經濟發展投資發起的積體電路產業基金，湖北省科技投資集團公司等多家公司參與。基金將重點投資 IC 晶片製造業，兼顧設計、封測。
四川	100~120 億	省經信委和產業振興基金合作籌建，其中政府出資 30 億元，60% 的基金將用於支援四川省積體電路骨幹企業、重大專案和創新實體的發展。
安徽	100 億 +5 億	合肥成立用於扶持 IC 設計初創企業的 5 億元天使基金；以及百億規模的積體電路產業投資基金，用於實施產業垂直整合，打造面板、智慧家電和汽車電子 IDM 專案。
上海	500 億	設立上海武嶽峰積體電路資訊產業創業投資基金。基金主要發起人包括上海市創業引導基金、上海嘉定創業投資、聯發科、中芯國際、清控金融、美國騎士資本等。
江蘇	300 億以上	無錫市推動設立積體電路產業基金，重點為積體電路全產業鏈的新興產業並購與投資，主要包括海內外 IC 封測、設計、設備製造以及半導體分立器件等相關產業。

地區	資金	政策
南京	500~600 億	成立浦口區積體電路產業基金，用於扶植初創企業。南京市預計要在 2020 年建成 3 個以上專業園區，培育 5 家產值超 10 億元龍頭企業。
天津	每年 2 億	制定積體電路發展的 3 年行動計畫，在濱海新區設立每年 2 億元額度的「IC 設計產業」促進專項資金，目標保持 30% 以上的產業年均增速，到 2017 年達到 280 億元的積體電路產業規模。
遼寧	100 億	40 家積體電路產業相關企業，與學校、科研單位共同表決通過省積體電路聯盟章程，成立遼寧省積體電路產業聯盟。
廈門	160 億	繼引進臺灣聯電共建 12 吋晶圓廠後，成立了廈門兩岸積體電路自貿區產業基地，加強對臺交流和合作。

備註：資金單位為人民幣

資料來源：MIC 整理。

三、大廠加快投資擴產力道，填補產能與規模不足

在中央提升晶片自製率的政策發展趨勢下，大陸主要晶圓製造廠商逐漸處於產能滿載狀態。幾家晶圓製造廠商相繼啟動另一波產能競賽，宣布啟動擴產計畫，藉此掌握市場先機，提升規模效益。目前規模最大、技術相較領先的中芯國際在 2016 年 10 月及 11 月宣布啟動新的上海 / 深圳 12 吋產能、天津 8 吋產能擴充計畫。預計投資 103 億美元以上於 12 吋晶圓廠房及設備建置，深圳 12 吋產線預計 2017 年底投產，目標產能 4 萬片；上海 12 吋產線預計 2018 年投產，初期規劃產能約七萬片。天津廠部分則是規畫將既有 3 萬片產能擴充至 15 萬片，目標朝向全球單廠產能最大的 8 吋晶圓生產線目標邁進。

其他晶圓廠商如上海華力微也持續發動產能擴產計畫，2016 年在上海興建第 2 座 12 吋晶圓廠，預計 2018 年投產，產能規劃 4 萬片；杭州的士蘭集成（杭州士蘭微子公司）則投資 2 億元人民幣、同國家積體電路產業基金出資 6 億元人民幣，共同投資擴充 8 吋晶圓產能。¹³

¹³ 楊東沂，「中國大陸晶圓代工產業發展現況與趨勢分析」，AISP 情報顧問服務資料庫，（2015 年 12 月）。

表 7 大陸新建晶圓廠以 12 吋及記憶體居多

公司名稱	地點	晶圓尺寸	產品類型	預計量產年度
Intel	大連	12	3D Nand Flash	2016
晶合	合肥	12	晶圓代工	2017
聯電（聯芯）	廈門	12	Logic	2017
中芯國際	深圳	12	晶圓代工	2017
中芯國際	北京	12	晶圓代工	2018
中芯國際	上海	12	晶圓代工	2018
華力微	上海	12	Logic	2018
晉華	泉州	12	DRAM	2018
武漢新芯（長江存儲）	武漢	12	NAND, DRAM	2018
臺積電	南京	12	晶圓代工	2018
紫光	深圳	12	NAND, DRAM	2018
紫光	南京	12	NAND, DRAM	2018
紫光	成都	12	Logic	2018
長鑫	合肥	12	DRAM	2018
兆基	合肥	12	DRAM	2018
Global Foundries	成都	12	CMOS	2018
Global Foundries	成都	12	FD-SOI	2019
粵芯	廣州	12	晶圓代工	2019
萬代 AOS	重慶	12	功率半導體	2019
德科瑪	淮安	12	CMOS	2019
國高微系統	淄博	4	MEMS	2016
海威華芯	成都	6	晶圓代工	2016
上海微技術工研院	上海	8	MEMS	2017
士蘭微電子	杭州	8	Logic	2017
罕王集團	撫順	8	MEMS	2017
麥克傳感器	洛陽	8	MEMS	2018
Silex Microsystems AB	北京	8	MEMS	2018
德科碼	南京	8	MEMS	2018
燕東微電子	北京	8	晶圓代工	2018
海力士	無錫	8 吋	DRAM	2019

資料來源：MIC 整理。

然而在大陸整體產能供應過度擴張下，全球晶圓製造業者也須謹慎考慮伴隨而來的潛在風險。未來只要全球市場供需一旦失衡，淡季時晶圓代工廠商可能將面臨更大的價格波動壓力。

肆、結論

一、大陸強化投資與消費刺激，臺商供應鏈將有機會搭上此波商機

大陸總體經濟發展受到全球經濟環境走弱影響，並且面臨美「中」貿易戰拉長談判期限，因此轉而仰賴內需市場來帶動經濟發展，目前在投資與消費兩面向已有較明確方向，在基礎建設方面，鐵、公路審核與推動將加速，臺商有機會參與相關供應鏈的商機。此外，消費面則將會針對綠色智慧汽車和家電等領域提出補助措施，因此汰換舊家電、添購新能源汽車或智慧汽車系統相關供應鏈將有機會受惠。

二、智慧浪潮下兩岸均積極發展新興產業，卻具高度重疊性，我方可籌組國家代表隊，隨時評估大陸的製造強國戰略下兩岸競合新局勢

大陸已是我資訊相關產品之最主要生產基地，兩岸資訊系統產業目前在客戶與產品上仍有差異，雖存有競爭，但多屬分工性質。剖析大陸將重點發展的工業互聯網、數位「中國」、美麗「中國」、健康「中國」、人工智慧等，都與我國現正積極發展的五加二產業創新政策，具有高度重疊性。尤其是大陸政府積極建構半導體產業聚落的決心下，臺灣半導體相關產業雖仍具有優勢，但在大陸政策補助與業者積極購併下，差距已逐漸縮小，競爭形勢更為劇烈。

觀察兩岸對於人工智慧產業的擘畫發展，許多部分有重疊性，因此面對大陸的產業競爭與內需市場，唯有利用腹地，發展臺灣自己的獨特性（利基領域）、差異性，才能在全球數位經濟浪潮下的競局中脫穎而出。

因此在「衡外情、量己力」的策略下，深入清查大陸尚未發展的核心技術（如半導體加工設備、超高精度機床、工業機器人、頂尖精密儀器、

軸承、光學、血液診斷設備、建築設計、特殊鋼材、高端光纜、物聯網解決方案、化妝品產業、電池、樂器、通訊測量設備等），會是臺灣面對大陸紅色供應鏈（成本下降、殺價競爭）的挑戰，所謂創造差異化（區隔對手及集中資源）應有的戰略布局，這當然也包括我國在人工智慧的策略的方向與突圍的機會。所以大至國家的人工智慧戰略，小到企業的人工智慧布局，創造差異化，已成路徑發展思考的致勝策略。¹⁴

展望未來，在智慧浪潮下兩岸均積極跨入新興應用，包括 5G、人工智慧、物聯網、智慧城市等新領域，將成為下一波兩岸新興產業競合的重點，而在大陸具內需市場與政策、資金大力引導與扶持下，我國業者更需籌組國家代表隊，以審慎因應兩岸產業競合新局勢。

三、引導臺商回臺投資並加速國際合作，打造「亞太研發中心」，強化我國產業能量提高國際競爭力

由於美「中」貿易戰仍充滿不確定性，大部分臺商傾向先增加現有臺灣廠的產能，而非在東南亞興建新工廠。因此面對短鏈革命與貿易戰的衝擊，臺商返臺投資之意願將上升。我國相關單位應建立優先篩選機制，吸引優質臺商回臺，並強化廠商進行返臺時所需知識產權與人才轉移所需之協助。

再者，世界經濟論壇公布 2018 年全球競爭力報告，在「創新能力」指標中，只有德國、美國、瑞士和臺灣四個國家，得分超過 80，名列超級創新國（super innovators）。

因此，臺商應強化國際鏈結，攜手外商來臺設立研發中心，與我方的產學研進行研發合作、試驗場域、制定標準等，以利建立「亞太研發中心」更多的合作成功案例，並創造雙贏局面。

四、兩岸資通訊標準合作有利我國國際布局，可深化既有民間平臺，創新合作模式

¹⁴ 童啟晟，解構產業鏈看臺灣人工智慧發展機會（AISP 情報顧問服務資料庫，2018 年 5 月 21 日），頁 4。

習近平於 2019 年 1 月 2 日「告臺灣同胞書」發表 40 周年紀念會發表「習五條」，其中第四條提出「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、行業標準共通」。在所謂「新四通」中，最值得關注的是行業標準共通。

15 年來中國通信標準化協會、中國電子工業標準化協會已經和華聚產業共同標準推動基金會搭建立「兩岸資訊產業與技術標準論壇」，作為兩岸資訊產業技術標準領域和兩岸資訊產業界的溝通橋樑。所以每屆的開幕式，都由工信部部長 / 副部長致詞，以凸顯其重要性。

透過兩岸標準合作推動為具有市場優勢的共通標準，並進一步推升為國際標準，將有助我國產業擺脫過往受制歐美專利（授權金）的窘境，且在標準結合專利等智慧財產權之狀況下，有機會主導國際標準走向，左右國際市場遊戲規則，提升產業競爭力。

但鑑於兩岸量體的差異，在兩岸交流合作上，臺灣方面較難占有主導地位，而必須思考如何將臺灣居優勢的技術、專利或者產品，以鑲嵌的形式卡位進入大陸產業發展的脈動裡。

從民意的觀點評估兩岸關係 與 2020 總統選舉

Evaluating Cross-strait Relations and 2020 Presidential
Election from the Prospective of Public Opinions

陳陸輝 (Chen, Lu-Huei)

國立政治大學選舉研究中心特聘研究員暨政治系合聘教授

摘要

本研究運用政治大學選舉研究中心長期民意趨勢與 2019 年最新公布的「兩岸關係和國家安全民意調查」相關資料，解析臺灣民眾對兩岸關係的看法。

就民眾長期的統獨趨勢而言，本研究發現：雖然在 2000 到 2018 年間，民眾「維持現狀」的比例最高，但是自 2012 年後卻下滑，至 2018 年僅有六成二。傾向獨立在 2000 年到 2008 年間上升，但在 2018 年下跌到僅剩兩成一。至於傾向統一的比例，自 2004 年即下跌到兩成以下，但是 2018 年卻上升到接近一成七的比例，是二十一世紀以來的最高。本研究也發現：年輕世代反統一傾獨立，「五年級」則是反獨傾統的主力，至於 1944 年前出生者一旦表態後，卻是忽獨忽統。

本研究也發現：給予受訪者不同的條件，他們對統獨會有不同立場。在 2019 年鐵桿「臺獨」或務實「臺獨」較 2016 年下降，但鐵桿統一或務實統一則在上升中。此外，我們也發現：約有五成的民眾會擔心兩岸因為統獨爆發戰爭。

在 2020 年民眾可能支持的總統候選人上，本研究發現：蔡英文與朱立倫吸引較多 50 歲以上或是教育程度較低的民眾支持，柯文哲則是 40 歲以下年輕民眾或大學以上教育程度者的最愛。除了藍綠各自歸隊外，柯文哲吸引無政黨傾向以及在兩岸議題上希望維持現狀者，應該是他不藍不綠的特色而能夠吸引選票的關鍵。

關鍵詞：兩岸關係、臺灣、民意、選舉政治

壹、緒論

本研究運用在 2019 年前後最新的調查資料，從民意的角度，討論民眾在兩岸關係重要議題上的長期趨勢，以及最新意向，本研究也將運用資料中有關民眾對於 2020 年初總統選舉可能參選人的投票意向，分析不同背景民眾以及在兩岸關係上抱持不同立場者，他們目前的投票傾向，以解析兩岸因素可能在 2020 年總統選舉中扮演的角色。

為了掌握當前民眾對於兩岸關係的態度與意見趨勢，本研究將運用兩筆資料進行分析。首先是整合政治大學選舉研究中心長期的電話訪問資料，檢視 2000 年到 2018 年近 20 年來，歷次的總統選舉年迄今，不同年齡層在統獨態度上的分布差異。¹ 由於政治大學選舉研究中心自 2000 年以來在歷次總統選舉年中的電話訪問資料樣本數較多，因此，本研究對於年齡層的劃分，將採取在 2000 年訪問時年齡在 55 歲以下的民眾（即 1945 年以後出生民眾），每隔四年為單位，細緻區分這每四年為單位的同一群（cohort）民眾在過去近 20 年在統獨議題上態度的持續與變遷。因為資料可以延伸到 2018 年，我們也將該年度的資料納入，檢視民眾在 2016 年選舉之後態度的持續與變化。

除此之外，我們也運用杜克大學牛銘實教授的《兩岸關係和國家安全》民意調查資料。該資料自 2002 年開始執行，於 2019 年 1 月 3 日到 1 月 7 日也進行最新的一次訪問，所以有最新的資料，說明民眾對兩岸關係看法的變化，也可以進一步分析其對於 2020 年選舉可能的影響。²

¹ 本文使用資料分別為政治大學選舉研究中心網頁公布的「資料庫」中的「政治重要態度趨勢圖」、「臺灣民眾統獨立場趨勢分佈」（2019 年 3 月 3 日瀏覽，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=167>）。本研究僅著重在 2000 年 1 月至 2018 年 12 月這段趨勢。本文對資料的分析與詮釋，皆由作者負責，與機構無關。

² 該計畫係由杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》（2002～2019 年）（該計畫英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys）。該計畫由其團隊擬定問卷初稿，交由政治大學選舉研究中心執行。作者感謝牛銘實教授開放資料供本研究使用。對資料的分析與詮釋，皆由作者負責，與上述人員或機構無關。2019 年 3 月 3 日瀏覽，<https://sites.duke.edu/pass/data>。

貳、民眾對兩岸關係的重要態度：統獨不可少

在兩岸關係中，民眾的統獨立場受到學者專家的關注最多。從政治大學選舉研究中心在 2019 年初公布的統獨立場六分類（另外加上無意見的「無反應」共七類）趨勢來看，我們發現，臺灣民眾希望維持現狀再決定獨立或是統一（維現再定）的比例是歷年最高。從表 1 來看，在 2000 年到 2018 年間，以 2004 年的接近三成七最高，而 2000 年的不及三成最低，歷次平均約有三分之一民眾採取此立場。其次是永遠維持現狀（永維現狀），歷年平均接近四分之一，最低出現在 2000 年接近兩成，最高出現在 2012 年約兩成八。至於維持現狀以後走向獨立（維現偏獨）或是維持現狀以後走向統一（維現偏統）的趨勢較有趣，維現偏獨在 2000 年最低，約九分之一，攀升到 2016 年的一成八，到 2018 年下跌至七分之一的比例。維現偏統則從 2000 年的一成七最高，一度滑落至不及一成，但在 2018 年回升至超過八分之一的比例。至於儘快獨立或是儘快統一歷年平均各為 4.8% 與 1.9%，相對來說是較為低的分布。此外，在 2000 年曾經有超過一成七的民眾對統獨立場不願表態，目前此一比例一路下降到 7 個百分點以下，表示民眾知道如何回應該議題。

表 1 臺灣民眾統獨傾向六分類歷年分布，2000～2018 年

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2018 年	平均
儘快統一	2.0%	1.5%	1.5%	1.7%	1.7%	3.1%	1.9%
維現偏統	17.3%	10.6%	8.7%	8.7%	8.5%	12.8%	11.1%
維現再定	29.5%	36.5%	35.8%	33.9%	33.3%	33.4%	33.7%
永維現狀	19.2%	20.9%	21.5%	27.7%	26.1%	24.0%	23.2%
維現偏獨	11.6%	15.2%	16.0%	15.1%	18.3%	15.1%	15.2%
儘快獨立	3.1%	4.4%	7.1%	4.8%	4.6%	5.0%	4.8%
無反應	17.4%	11.0%	9.4%	8.1%	7.4%	6.6%	10.0%
（樣本數）	（7394）	（19087）	（16280）	（18011）	（15099）	（9490）	

說明：表格內數字為直欄百分比（括號內為樣本數）。

資料來源：政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。請參考：<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。

除了上述的六分類外，我們也將儘快統一與維現偏統合併為「傾向統一」、維現再定與永維現狀合併為「維持現狀」、維現偏獨與儘快獨立合併為「傾向獨立」，並刪除無反應的項目，我們從表 2 可以看到：自 21 世紀以來，維持現狀持續是主流，最高達到 2012 年的超過三分之二的比例，最低除了 2000 年的近五成九外，就是 2018 年的約六成二。維持現狀的比例自 2012 年後下降，值得進一步討論。

至於傾向獨立的比例，在 2000 年到 2008 年一路上升到超過四分之一的比例，2012 略微下跌，2016 回到接近兩成五，但是 2018 年跌到兩成二以下。另一個值得重視的現象是民眾傾向統一的比例。從 2000 年的兩成三的比例，一路下跌到 2016 年的一成一，但是卻在 2018 年回升到接近一成七。因此，傾向統一與傾向獨立的差距變化，從 2000 年以後傾向獨立的高過傾向統一，但傾向統一卻在 2018 年反彈並縮小與傾向獨立之間的差距。因此，民眾在 2012 年也許滿意當時兩岸關係的「現狀」，所以有三分之二的支持度。但在 2014 年的太陽花學運之後，可能擔心過度傾中的「現狀」，也出現了 2016 年近四分之一傾向獨立的情況。到了 2018 年，則可能對於兩岸緊張現況的憂心，而出現了傾獨下降傾統上升的現象。

表 2 臺灣民眾統獨傾向三分類歷年分布，2000 ~ 2018 年

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2018 年	平均
傾向統一	23.4%	13.5%	11.2%	11.3%	11.1%	16.9%	14.6%
維持現狀	58.9%	64.5%	63.3%	67.0%	64.2%	61.5%	63.2%
傾向獨立	17.7%	22.0%	25.5%	21.7%	24.7%	21.6%	22.2%
(樣本數)	(6111)	(16984)	(14753)	(16549)	(13976)	(8861)	

說明：表格內數字為直欄百分比（括號內為樣本數）。回答為「無反應」者不納入計算，故樣本數與百分比比例與表 1 略有不同。

資料來源：政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。

除了整體趨勢之外，本研究也關心不同年齡層民眾，在統獨議題上態度的持續與變遷。表 3 是本研究分類的初步設計。本研究以四年的總統選舉週期為一個分析群，檢視不同出生群在不同時間點態度的變化，也可以

觀察每隔四年納入新選民的統獨觀。以 1977 年到 80 年出生的選民為例，他們在 2000 年的總統選舉是首投族，但是到了 2016 年時已 36-39 歲，利用本分析方法可以觀察在世代交替的情況下，新選民的統獨傾向。

表 3 民眾西元出生年與各選舉年度年齡對照表

出生年	2000 年齡	2004 年齡	2008 年齡	2012 年齡	2016 年齡	2018 年齡
1997-1998						20-21 歲
1993-1996					20-23 歲	22-25 歲
1989-1992				20-23 歲	24-27 歲	26-29 歲
1985-1988			20-23 歲	24-27 歲	28-31 歲	30-33 歲
1981-1984		20-23 歲	24-27 歲	28-31 歲	32-35 歲	34-37 歲
1977-1980	20-23 歲	24-27 歲	28-31 歲	32-35 歲	36-39 歲	38-41 歲
1973-1976	24-27 歲	28-31 歲	32-35 歲	36-39 歲	40-43 歲	42-45 歲
1969-1972	28-31 歲	32-35 歲	36-39 歲	40-43 歲	44-47 歲	46-49 歲
1965-1968	32-35 歲	36-39 歲	40-43 歲	44-47 歲	48-51 歲	50-53 歲
1961-1964	36-39 歲	40-43 歲	44-47 歲	48-51 歲	52-55 歲	54-57 歲
1957-1960	40-43 歲	44-47 歲	48-51 歲	52-55 歲	56-59 歲	58-61 歲
1953-1956	44-47 歲	48-51 歲	52-55 歲	56-59 歲	60-63 歲	62-65 歲
1949-1952	48-51 歲	52-55 歲	56-59 歲	60-63 歲	64-67 歲	66-69 歲
1945-1948	52-55 歲	56-59 歲	60-63 歲	64-67 歲	68-71 歲	70-73 歲
1944 之前	56 歲以上	60 歲以上	64 歲以上	68 歲以上	72 歲以上	74 歲以上

資料來源：政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。

為了讓分析結果更易理解，我們運用卡方檢定調整後餘值的概念，³ 讓不同年度民眾在「傾向獨立」、「維持現狀」與「傾向統一」的分布分開列表，以利於比較。我們先以表 4 為例子，說明調整後餘值的使用方法。該表為 2018 年的資料，我們一共區分為 15 個年齡層。該年度傾向統一的比例約一成七，維持現狀約六成，傾向獨立約兩成二，我們發現：相較於全體民眾，1989 ~ 1996 出生的民眾，他們傾向統一的比例顯著偏低（以綠色粗斜體表示），在一成一左右，傾向獨立的比例顯著偏高（以紅色粗體表示），大約三成一。至於 1961 ~ 1972 出生的這群民眾，他們傾向統

³ 陳陸輝，「民意調查的資料分析」，在陳陸輝主編，民意調查研究（臺北：五南圖書，2016 年），頁 289-290。

一的比例顯著偏高，均超過兩成，傾向獨立的比例顯著偏低，僅約一成六上下。在 2018 年時的首投族，他們傾向統一的比例僅有一成一，較全體民眾顯著偏低。該年度另一個統一傾向較低者，為出生在 1981 到 1984 這一個群體，他們是 2004 年的首投族，約有一成三。而該年度傾向統一的比例最高者為 1945 到 1948 出生的這一群民眾，目前約 70 ~ 73 歲，有超過兩成二傾向統一。在維持現狀者中，1973 到 1976 這一群是比例最高者，快接近三分之二，但 1945 到 1948 這一群是最低，不到五成五。至於傾向獨立者，我們看到除了 1985 ~ 1996 年間出生的年輕選民有兩成五到三成一的支持度外，1944 年之前的支持度約兩成八，也較全體民眾顯著為高，而 1961 到 1976 這段年齡層的選民則是對獨立的支持度顯著偏低。

表 4 2018 年不同年齡層民眾統獨立場交叉分析表

		統獨傾向			(樣本數)
		傾向統一	維持現狀	傾向獨立	
年齡層	1997-1998	11.3%	64.9%	23.8%	(248)
	1993-1996	10.9%	57.9%	31.2%	(651)
	1989-1992	10.9%	58.3%	30.8%	(614)
	1985-1988	14.9%	59.8%	25.3%	(565)
	1981-1984	13.4%	63.4%	23.1%	(752)
	1977-1980	17.0%	62.9%	20.1%	(790)
	1973-1976	18.2%	65.6%	16.2%	(681)
	1969-1972	20.1%	63.6%	16.3%	(726)
	1965-1968	20.1%	62.5%	17.4%	(651)
	1961-1964	22.0%	62.3%	15.7%	(690)
	1957-1960	18.0%	62.7%	19.2%	(604)
	1953-1956	20.8%	59.3%	19.9%	(558)
	1949-1952	19.0%	58.5%	22.5%	(511)
	1945-1948	22.3%	54.7%	23.0%	(296)
1944 之前	14.5%	57.6%	27.8%	(399)	
總計		17.0%	61.3%	21.7%	(8736)

說明：表格內數字為橫列百分比（括號內為樣本數）。紅色粗體字為調整後餘值大於 1.96；綠色粗斜體字為調整後餘值小於 -1.96。

資料來源：政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。

以下就運用表 4 的交叉列表分析方法，分別針對「傾向統一」、「維持現狀」以及「傾向獨立」三種傾向之歷年變化，作深入的分析。表 5 是解析不同年齡層民眾在「傾向統一」立場的分布。表中首先看見一個有趣的現象，就是 2004 年到 2018 年間，首投族相對於其他年齡層，是傾向統一的比例，顯著較低的年齡層。自 2008 年以來，1985 年以後出生的年輕族群相較於其他年齡層，其對於兩岸統一的偏好是較低的。1944 年之前出生的族群則較特別，他們在 2000 年、2012 年與 2016 年傾向統一的偏好較其他年齡層顯著為高，2008 年則顯著較低。至於 1961 到 1972 年間出生的群眾，他們自 2004 年之來，傾向統一的比例不是與平均相同就是顯著偏高，所以這一群「五年級」到「六年一班」的民眾，是傾向統一較高的一群。

表 5 不同年齡層民眾歷年傾向統一分布，2000 年～2018 年

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2018 年	歷年平均
1997-1998						11.3%	11.3%
1993-1996					6.2%	10.9%	8.6%
1989-1992				7.7%	7.6%	10.9%	8.7%
1985-1988			9.5%	8.7%	9.7%	14.9%	10.7%
1981-1984		11.7%	11.4%	11.2%	9.1%	13.4%	7.9%
1977-1980	22.5%	13.4%	10.7%	10.4%	11.2%	17.0%	14.2%
1973-1976	24.8%	16.5%	13.0%	12.1%	9.9%	18.2%	15.8%
1969-1972	21.6%	15.7%	12.2%	13.4%	13.1%	20.1%	16.0%
1965-1968	23.5%	13.6%	11.9%	12.9%	13.4%	20.1%	15.9%
1961-1964	25.7%	14.1%	13.3%	11.5%	13.3%	22.0%	16.6%
1957-1960	22.3%	13.2%	11.5%	11.7%	13.4%	18.0%	15.0%
1953-1956	22.0%	11.0%	12.8%	11.4%	12.4%	20.8%	15.1%
1949-1952	17.6%	12.9%	10.4%	11.4%	11.4%	19.0%	13.8%
1945-1948	24.4%	11.2%	9.6%	11.0%	9.2%	22.3%	14.6%
1944 之前	26.2%	14.2%	8.6%	13.1%	14.9%	14.5%	15.2%
當年平均	23.4%	13.6%	11.3%	11.3%	11.1%	17.0%	14.6%

說明：歷年資料依據表 4 的分析方式處理，本表只保留「傾向統一」在當年度的百分比。見表 4 說明不同顏色字體的意義。

資料來源：政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。

至於維持現狀的分布，我們從表 6 發現：1944 年之前出生的民眾，從 2000 年開始，他們的年齡約 56 歲以上，即對兩岸關係抱持「維持現狀」的比例較低。由於該表並未將「無反應」的民眾納入，而年紀較大者持「無反應」的比例通常較高，但扣除「無反應」者後，最年長的這一群在「維持現狀」的比例較其他年齡層顯著為低。此外，歷年的趨勢中，1961～1973 年出生群者，他們希望維持現狀的比例相對較高。此外，自 2012 年之後，1985～1996 出生的民眾，維持現狀的比例顯著較一般民眾為低。我們也看出在 2012 年時，1953～1964 年出生的民眾，維持現狀的比例較一般民眾顯著為高。

表 6 不同年齡層民眾歷年傾向維持現狀的分布，2000 年～2018 年

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2018 年	歷年平均
1997-1998						64.9%	64.9%
1993-1996					54.4%	57.9%	56.2%
1989-1992				60.1%	56.6%	58.3%	58.3%
1985-1988			64.4%	63.2%	56.2%	59.8%	60.9%
1981-1984		65.3%	64.3%	65.7%	63.3%	63.4%	48.1%
1977-1980	57.0%	63.9%	65.4%	67.1%	63.7%	62.9%	63.3%
1973-1976	57.1%	62.9%	62.7%	67.5%	68.5%	65.6%	64.1%
1969-1972	62.8%	67.2%	65.5%	68.9%	67.1%	63.6%	65.9%
1965-1968	60.9%	65.0%	65.6%	67.9%	66.5%	62.5%	64.7%
1961-1964	58.6%	65.7%	63.7%	69.7%	66.5%	62.3%	64.4%
1957-1960	61.2%	64.8%	63.0%	69.6%	67.4%	62.7%	64.8%
1953-1956	62.5%	67.3%	61.5%	71.2%	66.7%	59.3%	64.8%
1949-1952	61.9%	66.3%	62.9%	69.3%	68.1%	58.5%	64.5%
1945-1948	59.0%	60.5%	64.4%	67.2%	71.2%	54.7%	62.8%
1944 之前	52.1%	60.0%	56.5%	63.2%	62.4%	57.6%	58.7%
當年平均	58.8%	64.4%	63.3%	67.0%	64.1%	61.3%	63.1%

說明：歷年資料依據表 4 的分析方式處理，本表只保留「維持現狀」在當年度的百分比。見表 4 說明不同顏色字體的意義。

資料來源：政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。

至於民眾傾向獨立的分布上，我們從表 7 中可以發現：在 2012 年之後，出生在 1981 到 1996 之間的年輕選民，他們傾向獨立的的比例顯著偏高。在 2016 年的首投族，曾經有接近四成的偏向獨立的的比例，不過，他們在 2018 年下滑到三成一的的比例。自 2008 年以來，出生在 1961 到 1972 之間的「五年級」生加上「六年一班」者，除了前述的傾向統一偏高外，他們也是較不傾向獨立者。當然，如果我們觀察 2016 年到 2018 年傾向獨立的的比例大幅下滑的原因，1973 年以後出生的 45 歲以下民眾大幅下滑至少 5 個百分點是重要關鍵。至於最年長的一代，他們在 2000 年到 2008 年以及 2018 年，傾向獨立的的比例顯著偏高，對照表 5 發現在 2012 年與 2016 年則傾向統一的比例較全體顯著為高。這一群最年長選民在不同年度統獨的擺動，對最終民意的最終風貌產生一定程度的影響。

表 7 不同年齡層民眾傾向獨立的歷年分布，2000 年～2018 年

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2018 年	歷年平均
1997-1998						23.8%	23.8%
1993-1996					39.3%	31.2%	35.3%
1989-1992				32.2%	35.8%	30.8%	32.9%
1985-1988			26.1%	28.1%	34.1%	25.3%	28.4%
1981-1984		23.0%	24.3%	23.1%	27.6%	23.1%	24.1%
1977-1980	20.5%	22.7%	23.8%	22.5%	25.1%	20.1%	22.5%
1973-1976	18.1%	20.6%	24.3%	20.3%	21.6%	16.2%	20.2%
1969-1972	15.6%	17.1%	22.3%	17.7%	19.8%	16.3%	18.1%
1965-1968	15.6%	21.4%	22.5%	19.2%	20.0%	17.4%	19.3%
1961-1964	15.7%	20.2%	23.0%	18.9%	20.2%	15.7%	18.9%
1957-1960	16.4%	22.0%	25.5%	18.7%	19.2%	19.2%	20.2%
1953-1956	15.4%	21.7%	25.7%	17.4%	20.9%	19.9%	20.2%
1949-1952	20.5%	20.7%	26.7%	19.3%	20.5%	22.5%	21.7%
1945-1948	16.6%	28.3%	26.0%	21.8%	19.6%	23.0%	22.5%
1944 之前	21.7%	25.8%	34.9%	23.7%	22.7%	27.8%	26.1%
當年平均	17.8%	22.0%	25.5%	21.7%	24.8%	21.7%	22.2%

說明：歷年資料依據表 4 的分析方式處理，本表只保留「傾向獨立」在當年度的百分比。見表 4 說明不同顏色字體的意義。

資料來源：政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。

參、統獨的務實與理念之間

民眾的統獨立場，除了理念堅持外，也有務實的考量。民眾面對不同條件也許就有不同的選擇。⁴ 接下來分析不同的情況下，民眾條件式的臺獨或是統一的偏好分布。條件式的「臺獨」我們區分為兩種，當宣布獨立會引起中國大陸（以下簡稱大陸）攻打臺灣而民眾仍堅持者，本研究定義為「鐵桿臺獨」，而只有當宣布臺獨不會引起大陸攻打才支持者，我們稱之為「務實臺獨」，至於其他不支持「鐵桿臺獨」或「務實臺獨」的民眾我們劃歸為「沒有立場」。此外，民眾如果認為兩岸在經濟、政治、社會情況差距相當大時，仍然支持統一者為「鐵桿統一」，而只有在兩岸政治、經濟與社會條件相近才願意統一者，稱為「務實統一」。至於既非「鐵桿統一」也非「務實統一」者，本研究稱為「無立場者」。

在表 8 中可以發現：民眾是「鐵桿臺獨」者的比例歷年接近兩成九，自 2012 年的接近三成二之後，略微下降至 2019 年的三成以下。「務實臺獨」者也從 2008 年的近四成二高點下降倒 2019 年的僅三分之一。所謂「沒有立場」為既不是「鐵桿臺獨」也非「務實臺獨」，該比例在 2012 年最低，僅兩成七，目前上升到三成七，是該五筆資料中最高者。

表 8 條件臺獨歷年分布

	鐵桿臺獨	務實臺獨	沒有立場
2004 年	25.3	40.2	34.5
2008 年	25.0	41.6	33.4
2012 年	31.7	41.3	27.0
2016 年	30.9	38.4	30.6
2019 年	29.8	33.1	37.1
平均	28.5	38.9	32.5

說明：表中數字為橫列百分比。

資料來源：杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》（2002～2019 年）（該計畫英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys），<https://sites.duke.edu/pass/data>。

⁴ 該問卷題目最早提出請參考吳乃德，「國家認同和政黨支持 -- 臺灣政黨競爭的社會基礎」，中央研究院民族學研究所季刊（臺北），第 74 期（1993 年 11 月），頁 33-61。

至於條件統一的歷年分布，我們從表 9 中可以發現：「鐵桿統一」在 2004 到 2008 年之間，從一成三上升到一成七，但 2008 年下降回到一成四。不過，在 2016 年上升到近兩成，2019 年更有大約兩成四左右。「務實統一」部分，歷年平均約兩成四，在 2008 年前還有三成左右，但是 2012 年跌到兩成四，2016 年到 2019 年約一成七左右。至於在條件統一沒有立場者，2008 年的五成一最低，其餘大約在六成上下移動。

表 9 條件統一歷年分布

	鐵桿統一	務實統一	沒有立場
2004 年	13.3	29.6	57.1
2008 年	17.1	31.7	51.2
2012 年	14.2	24.1	61.7
2016 年	19.4	16.9	63.7
2019 年	23.9	17.0	59.1
平均	17.6	23.9	58.6

說明：表中數字為橫列百分比。

資料來源：杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》(2002 ~ 2019 年)(該計畫英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys)，<https://sites.duke.edu/pass/data>。

肆、戰爭風險的認知

在 2018 年 7 月，大陸取消臺中市 2019 東亞青運主辦權，蔡總統表示：臺灣人民完全無法接受，「我全力支持臺中市政府以及中華奧會，採取任何必要的手段、以力爭我們應得的權益。」蔡總統也表示：「此時，更重要的是全球要團結一致，因為臺灣就像是在礦坑裡的金絲雀，提醒世界，中國所釋放的信息。」⁵ 大陸國家主席習近平在 2019 年元旦在《告臺灣同胞書》發表 40 週年的談話雖提及：「中國人不打中國人。我們願意以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景，因為以和平方式實現統一，對兩岸同胞和全民族最有利。」但接著表示：「我們不承諾放棄使用武力，保

⁵ 何哲新，「『臺灣是中國崛起的金絲雀』蔡英文呼籲全球團結」(2018 年 7 月 25 日)，2019 年 3 月 3 日下載，《蘋果日報網站》，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180725/1397951/>。

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。」⁶ 而在 2019 年 2 月接受 CNN 專訪時，蔡總統表示：若兩岸開戰的話，「我們自己會承受第一波的攻擊之後，全世界其他的國家可以共同站出來對中國做一個很強烈的表示跟壓力。」行政院長蘇貞昌 2019 年 2 月在立法院答詢時說，若兩岸真的開戰，「有支掃把，我都拿起來，絕不投降」。對照大陸軍機持續繞臺，以及美國軍艦多次穿越臺灣海峽，兩岸局勢似乎更加嚴峻。

至於民眾對於戰爭風險的認知如何？從表 10 中發現，大約有兩成一的民眾「非常擔心」兩岸將來因為統獨而發生戰爭，至於表示「擔心」者接近三成，兩者合計，共約五成一的民眾「傾向擔心」兩岸將來因為統獨而發生戰爭。至於表示「非常不擔心」者約一成三，而表示不擔心的約三分之一，兩者合計約有四成六「傾向不擔心」兩岸會因為統獨而發生戰爭。由於無反應的比例僅 3.4%，我們在以下分析不納入「無反應」比例，並進一步檢視哪些背景的民眾對於兩岸較有戰爭風險認知。

表 10 民眾對兩岸將來是否因統獨而戰的擔心程度百分比分配表

擔心程度	直欄百分比
非常不擔心	13.0
不擔心	33.1
擔心	29.5
非常擔心	21.0
無反應	3.4
合計	100.0
(樣本數)	(1120)

說明：表中數字為直欄百分比（括號內為樣本數）

資料來源：杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》（2002 ~ 2019 年）（該計畫英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys），<https://sites.duke.edu/pass/data>。

⁶ 自由時報，「告臺灣同胞書 40 週年 習近平談話全文」，（2019 年 1 月 2 日），2019 年 3 月 3 日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2659618>。

民眾對於兩岸戰爭風險的認知，會不會因為個人背景或是政治傾向不同而有所差異？我們將受訪者的個人背景、政黨傾向、統獨傾向、臺灣人/中國人認定納入，並考慮臺灣宣布獨立大陸是否會攻打臺灣、對國軍保衛臺灣的能力、美軍會不會出兵幫助臺灣等因素。我們從表 11 中可以發現，相對於全體民眾，具有以下背景的民眾，更會擔心兩岸因為統獨而發生戰爭：女性（55.5%）、政黨認同傾向泛藍（63.1%）、統獨立場為「維持現狀」（57.3%），以及認為自己是臺灣人也是中國人（都是）者（58.8%）。除此之外，民眾對於戰爭的疑慮，也與他對於統一或是獨立立場堅定與否、臺灣獨立是否引起戰爭、國軍衛臺能力評估以及美國在軍事安全上的承諾相關。表 11 下半部可以發現：務實臺獨（69.3%）或務實統一（68.8%）者也有極高的戰爭風險意識，而認為臺獨將引起戰爭（70.7%）、國軍不具保衛臺灣能力（55.0%）以及美軍不會助臺者（58.2%），相較於全體民眾，都有顯著較高的戰爭風險意識。至於較不擔心者，以鐵桿臺獨（67.6%）、在條件統一無立場（52.3%）、相信臺灣獨立大陸不會打臺灣（70.7%）、對國軍衛臺有信心（52.7%）、以及相信美國將會保衛臺灣（52.6%）者。

表 11 擔心兩岸因統獨而戰的背景分析

	較不擔心	較會擔心	樣本數
全體	47.7%	52.3%	1082
性別			
男性	51.0%	49.0%	539
女性	44.5%	55.5%	543
政黨傾向			
傾泛藍	36.9%	63.1%	319
無傾向	48.2%	51.8%	513
傾泛綠	60.9%	39.1%	229
統獨傾向			
偏向統一	45.9%	54.1%	144
偏向維持現狀	42.7%	57.3%	624
維持獨立	63.0%	37.0%	242

	較不擔心	較會擔心	樣本數
臺灣人 / 中國人認定			
臺灣人	51.9%	48.1%	550
都是	41.2%	58.8%	465
中國人	41.7%	58.3%	31
條件獨立			
鐵桿台獨	67.6%	32.4%	327
務實台獨	30.7%	69.3%	362
無立場	47.0%	53.0%	394
條件統一			
鐵桿統一	48.3%	51.7%	267
務實統一	31.2%	68.8%	186
無立場	52.3%	47.7%	629
台獨引戰			
不會打臺灣	70.7%	29.3%	432
會打臺灣	29.3%	70.7%	545
國軍衛台			
不能保衛臺灣	45.0%	55.0%	756
能保衛臺灣	52.7%	47.3%	226
美軍助台			
不會助臺灣	41.8%	58.2%	387
會助臺灣	52.6%	47.4%	532

說明：表中數字為橫列百分比，最後一欄為樣本數。表格中未包括年齡、教育程度、父親籍貫、職業類別與居住地區。這些變數皆不顯著。

資料來源：杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》(2002 ~ 2019 年)(該計畫英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys)，<https://sites.duke.edu/pass/data>。

伍、兩岸關係與 2020 年總統選舉初探

儘管目前離 2020 年總統選舉還遠，不過，隨著國民黨的朱立倫、民進黨的現任總統蔡英文宣布參選，臺北市長柯文哲也表示「6 月再問我」，因此，除了目前持續高人氣但始終未表達意願的高雄市長韓國瑜以及日前宣布參加民進黨初選的前行政院長賴清德外，蔡總統、朱立倫與柯文哲三人對決是目前可能的組合之一。我們從表 12 中可以發現：民眾有 38.7%

表態支持柯文哲、21.5%挺朱立倫，而有 15.3%則支持蔡總統連任，當然有 7.3%是表態都不支持、不去投票或是投廢票者。另外有一成七是未決定或是無反應者。以下我們僅聚焦前面表態支持三位候選人約七成五的受訪者，檢視不同背景民眾對他們支持程度的差異。

表 12 2020 選民投票傾向分布表

	樣本數	直欄百分比
蔡英文	171	15.3
朱立倫	241	21.5
柯文哲	433	38.7
不支持、不投票、投廢票	82	7.3
無反應或未定	192	17.2
總計	1120	100.0

資料來源：杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》(2002 ~ 2019 年)(該計畫英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys)，<https://sites.duke.edu/pass/data>。

在刪除未表態或是不投票的選民之後，蔡總統目前獲得兩成的支持度，朱立倫約兩成九、柯文哲有五成一。在表 13 中，我們先檢視一些人口學背景對三位候選人支持度的差異。首先，我們對照全體民眾，分析對蔡總統支持度較高者為：60 歲以上 (40.5%)、50 多歲 (26.9%)、小學以下 (39.7%) 或是國初中 (35.3%) 教育程度以及私部門勞工 (27.0%)。至於朱立倫則獲得以下背景民眾較多的支持：女性 (32.0%)、50 多歲 (40.9%)、60 多歲 (39.9%)、小學以下教育程度 (37.9%)、大陸各省市 (47.5%) 以及目前職業為家管 (39.0%) 的支持。至於柯文哲則獲得 20 多歲 (80.7%)、30 多歲 (76.8%)、大學及以上教育程度 (65.4%)、學生 (82.2%) 或私部門職員 (66.0%) 較多的支持。所以，蔡總統與朱立倫在年長與教育程度較低者獲得的支持度較高，柯文哲則在年輕、高教育與學生獲得較高支持。至於私部門職員對柯文哲的高支持度，也頗值得注意。

表 13 不同背景民眾的投票支持對象之交叉列表

	蔡英文	朱立倫	柯文哲	樣本數
全體	20.3%	28.5%	51.3%	845
性別				
男性	22.3%	25.0%	52.8%	423
女性	18.2%	32.0%	49.8%	422
年齡				
20 至 29 歲	5.6%	13.7%	80.7%	163
30 至 39 歲	7.7%	15.5%	76.8%	182
40 至 49 歲	17.0%	33.9%	49.1%	145
50 至 59 歲	26.9%	40.9%	32.2%	151
60 歲及以上	40.5%	39.9%	19.5%	184
教育程度				
小學及以下	39.7%	37.9%	22.4%	81
國、初中	35.3%	29.6%	35.0%	97
高中、職	20.4%	29.9%	49.7%	255
專科	14.0%	35.8%	50.3%	101
大學及以上	12.5%	22.1%	65.4%	308
父親籍貫				
本省客家	24.3%	24.9%	50.7%	97
本省閩南	20.8%	26.1%	53.1%	614
大陸各省	11.0%	47.5%	41.6%	96
職業				
軍公教人員	16.8%	33.5%	49.7%	101
私部門管理階層及專業人員	24.1%	30.9%	45.0%	234
私部門職員	14.2%	19.8%	66.0%	184
私部門勞工	27.0%	27.2%	45.9%	149
農林漁牧	37.4%	41.6%	21.0%	20
學生	2.0%	15.7%	82.2%	48
家管	20.4%	39.0%	40.6%	99
其他	29.8%	29.1%	41.1%	10

說明：表中數字為橫列百分比，最後一欄為樣本數。表格中未包括居住地區，該變數並不顯著。

資料來源：杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》(2002 ~ 2019 年) (該計畫

英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys)，<https://sites.duke.edu/pass/data>。

至於不同政治傾向對於三位可能候選人的支持程度又是如何？從表 14 中可現：傾向泛綠（57.1%）、偏向獨立（49.6%）認為自己是臺灣人（33.3%）、鐵桿臺獨（40.1%）、對條件統一無立場（30.6%）以及較不擔心兩岸因為統獨引起戰爭（27.5%）者，對蔡總統的支持度遠高於全體民眾。至於朱立倫則吸引泛藍認同者（61.5%）、傾向統一（59.6%）以及認同自己是中國人（71.7%）或都是（43.2%）者、在條件獨立無立場者（47.1%）以及務實統一（39.8%）與鐵桿統一（37.9%）者，還有較為擔心兩岸因統獨引戰者（36.3%）。至於不藍不綠的柯文哲吸引無政黨傾向（69.2%）、統獨立場希望維持現狀（59.7%）、鐵桿支持統一（57.3%）者。就柯文哲的支持者來說，鐵桿統一者對其支持度還超過對朱立倫的支持度則頗值得注意。

表 14 不同政治傾向民眾投票對象之交叉列表

	蔡英文	朱立倫	柯文哲	樣本數
全體	20.3%	28.5%	51.3%	845
政黨傾向				
傾泛藍	1.1%	61.5%	37.4%	270
無傾向	12.1%	18.8%	69.2%	344
傾泛綠	57.1%	2.5%	40.4%	214
統獨傾向				
偏向統一	1.7%	59.6%	38.7%	113
偏向維持現狀	10.9%	29.4%	59.7%	484
維持獨立	49.6%	11.5%	38.8%	214
臺灣 / 中國人自我認定				
臺灣人	33.3%	14.1%	52.6%	447
都是	5.2%	43.2%	51.5%	360
中國人	0.0%	71.7%	28.3%	23
條件獨立				
無立場	7.2%	47.1%	45.7%	276
務實台獨	13.7%	30.5%	55.8%	291
鐵桿台獨	40.1%	7.9%	52.0%	278
條件統一				
無立場	30.6%	20.5%	48.9%	476
務實統一	10.2%	39.8%	50.0%	152
鐵桿統一	4.8%	37.9%	57.3%	217

	蔡英文	朱立倫	柯文哲	樣本數
統獨引戰				
較不會擔心	27.5%	20.0%	52.5%	402
較會擔心	12.3%	36.3%	51.4%	429

說明：表中數字為橫列百分比，最後一欄為樣本數。

資料來源：杜克大學牛銘實教授主持《兩岸關係和國家安全民意調查》(2002 ~ 2019 年)(該計畫英文名稱：Taiwan National Security Studies Surveys)，<https://sites.duke.edu/pass/data>。

陸、總結

本研究運用民意調查的最新資料，解析臺灣民眾對兩岸關係的看法。就民眾長期的統獨趨勢而言，本研究發現：雖然在 2000 到 2018 年之間，民眾「維持現狀」的比例最高，但是自 2012 年以後卻下滑，至 2018 年僅有六成二，這是 21 世紀以來的最低。傾向獨立在 2000 年到 2008 年之間上升，但是 2018 年下降到僅剩兩成二。至於傾向統一的比例，自 2004 年即下跌到兩成以下，但是 2018 年卻上升到接近一成七，是二十一世紀以來的最高。本研究也發現：年輕世代反統一傾獨立，「五年級」生則是反獨傾統的主力，至於 1944 年前出生者一旦表態後卻忽獨忽統。因此，世代交替之後，臺灣民眾統獨立場的分布變化也許會出現不同風貌。

本研究也發現：給予受訪者不同的條件，他們對統獨會有不同立場。在 2019 年「鐵桿臺獨」或「務實臺獨」較 2016 年下降，但鐵桿統一或務實統一在上升中。此外，我們也發現：約有五成的民眾會擔心兩岸因為統獨爆發戰爭。對戰爭的疑慮會不會變成 2020 年選戰的一個焦點，也頗值得觀察（與憂慮）。

在 2020 年總統選舉中，選民支持的可能人選上，本研究發現：蔡總統與朱立倫吸引較多 50 歲以上或是教育程度較低的民眾支持，柯文哲則是 40 歲以下年輕民眾或大學以上教育程度者的支持。而除了藍綠各自歸隊外，柯文哲吸引無政黨傾向以及在兩岸議題上希望維持現狀者，應該是他強調不藍不綠，或是民眾討厭藍綠，目前最能夠讓他吸引選票的關鍵。

地方包圍中央： 中共對臺新策略與挑戰

CPC's New Strategy and Challenge of Taiwan Affairs:
Local Gov'ts Besieging the Central Gov't

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)

展望與探索雜誌社研究員

摘要

2018年11月24日「九合一」選舉結果，在縣市長方面，國民黨因大勝民進黨，已然展現「地方包圍中央」架勢，讓兩岸關係出現新契機。中共基於拉攏、分化的統戰立場，當然會善加利用此一新形勢，加強對臺工作，展現軟硬兩手策略。軟的方面包括：拉野制朝實施區別對待、深化民間交流施行差別待遇、採取同等待遇的社會融合發展、強化以青年為工作重點對象。硬的方面包括：遏制各種形式的「臺獨」出現、運用外交圍堵限縮我國國際空間、擴大對臺軍事威懾力度。中共目的在建立友善大陸的地方民間力量，增加民進黨政府的執政壓力。然而，未來中共對臺工作勢必面臨下列挑戰：一是對臺工作的急迫感可能引發臺灣民眾反彈，讓兩岸「敵意螺旋」上升；二是對臺採取軟硬兩手策略，不僅無法形成統一的助力反而增加了阻力；三是對臺工作操作區別對待，可能引起無法受惠民眾怨懟，反而產生負面效果。

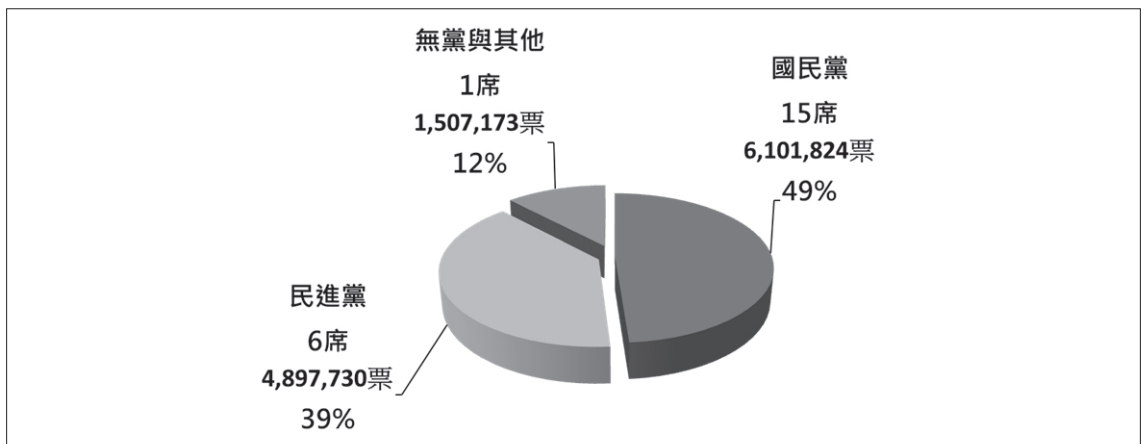
關鍵詞：地方包圍中央、兩岸關係、對臺工作、習五條

壹、前言

我國「九合一」地方選舉於去（2018）年 11 月 24 日舉行，在 22 個直轄市與縣長選舉部分，藍綠版圖消長，民進黨從原有 13 席減為 6 席（基隆市、桃園市、新竹市、嘉義縣、屏東縣、臺南市），得票率 39%；國民黨則從 6 席增為 15 席（新北市、臺中市、高雄市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、南投縣、嘉義市、臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣、連江縣），得票率 49%；無黨籍從 3 席減為 1 席（臺北市），得票率 12%，如圖 1。選舉結果，國民黨大勝、民進黨慘敗，顯示國民黨已能展現「地方包圍中央」架勢，而且泛藍方面，由於大勝而士氣高漲，亦將對 2020 年總統暨立委選舉產生連動效應。尤其高雄市長韓國瑜公開承認「九二共識」，讓兩岸關係出現新的契機。¹

藍綠政治版圖產生變化，勢必影響現有兩岸關係的進程。中共是否藉由國民黨「地方包圍中央」此一形勢，啟動對臺工作新策略，值得關注。本文主要針對下列四項進行探討：一是「地方包圍中央」概念起源與運作；二是兩岸關係與「地方包圍中央」的關聯性；三是中共對臺新策略與工作；四是中共對臺工作面臨的挑戰。

圖 1 2018 年縣市長選舉結果



資料來源：作者依據中央選舉委員會公布資料製作。

¹ 蕭峰，「韓國瑜主義勝利 一人扭轉兩岸關係」，亞洲週刊（香港），第 32 卷 48 期，2018 年 12 月 9 日，頁 20-21。

貳、農村包圍城市與地方包圍中央

提起「地方包圍中央」，不免讓人想到毛澤東的「農村包圍城市」理論。1925年春，毛澤東從上海回到湖南湘潭，從事農民階層的調查研究，並參與農民活動。1927年3月，毛澤東赴湘潭等5縣考察，寫出《湖南農民運動考察報告》，為日後「農村包圍城市」理論的誕生奠定基礎。1927年4月，國民黨發動「清黨」，強制解散各地工會和農會，搜捕共產黨員，中共遂摒棄李立三「城市中心」論，逐步將軍事和政治工作重點轉移農村。9月，中共召開進攻湖南省會長沙前的軍事會議，毛澤東力主戰略後撤農村，最後決議放棄攻打長沙，退往江西井岡山區。此後，毛澤東陸續發表《中國的紅色政權為什麼能夠存在》、《星星之火可以燎原》等文，總結和完善「農村包圍城市」理論。「農村包圍城市」由此成為中共主流戰略，其內涵為中共在農村開展游擊戰爭，進行土地革命，建立紅色政權，進而以「農村包圍城市」，發展革命力量，逐步削弱敵人的力量，當敵小我大、敵弱我強時，攻占中心城市，奪取全國政權和革命勝利。² 此種運用廣大農村與農民的共產革命方式，顯然是毛澤東農村調研以及對中國歷史的體會，與馬恩列鼓吹的城市工人鬥爭有很大不同，中共就是依照「農村包圍城市」戰略，逐漸擴大自身影響力，其後甚至成為亞洲與中南美洲國家共黨革命仿效的模式。

在臺灣政壇建構「地方包圍中央」選舉策略，源於1989年民進黨人士張俊宏主編的《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際》一書。³ 彼時從黨外時期到民進黨建立，其內部存在議會與群眾兩條路線之爭：一是以美麗島系為代表的「體制改革」，結合黨外的地方實力派人物的「議會路線」；二是以新潮流系為代表的「改革體制」，強調切割地方派系舊有力量，以意識形態進行動員的「群眾路線」。當時張俊宏等人主張「讓民進黨執政，從地方開始」，其理由包括：一、基於地方和中央的矛盾，地

² 方曉主編，中共黨史辨疑錄（太原：山西教育出版社，1991年5月），頁335。

³ 張俊宏主編，到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際（臺北：南方叢書出版社，1989年6月）。

方係執政黨脆弱的一環，反對黨較易建立政治領導；二、地方藉由「還政於民、還財於民」訴求，較易將社會經濟議題和政治議題匯流為一；三、以地方組織結合各地反對團體形成行動聯盟，加上地方縣市長行政權的配合，可發展成強而有力的動員組織；四、藉由反對黨在地方執政期間，有效展開輿論訴求和組織動員，將使政治發展倒轉為中央追趕地方的局面；五、經由縣市長執政聯盟日常的行政抵制向黨國中央示威，可以產生實質的杯葛和施壓作用。⁴ 其後，時任民進黨主席許信良提出選舉總路線，逐漸脫離社運總路線，由運動政黨向專業選舉政黨邁進，以爭取多數選民支持為目標。⁵ 「地方包圍中央」策略成為往後十餘年，民進黨透過縣市長選舉，逐步取得政權的重要方針。

1989 年底的縣市長選舉，時任民進黨中央黨部秘書長的張俊宏策劃「地方包圍中央」策略，藉高額提名，以「地方包圍中央」、「還政於民」為競選口號，炒熱聲勢，拉高民進黨總體得票率，試圖先行奪得地方多數縣市行政權，再進取中央。⁶ 選舉結果取得 6 席，得票率約 38%，奠定民進黨在地方的政治基礎。1993 年的選舉結果，民進黨取得 6 席，得票率約 41%，席次未成長，表現平平。1997 年，民進黨取得 12 席，得票率約 43%，縣市長席次首度過半。更重要的是，民進黨執政縣市占總人口的 71.59%，地方稅收的 83.12%，地方總預算的 69.24%。⁷ 同年的精省，停止省長與省議員的選舉後，使得省議員的中間人角色遭剝奪，省長對鄉鎮市長進行「恩寵式照顧」的情況走入歷史。相對地，縣市長因掌握地方行政、財政等實質大權，成為雄霸一方的「地方諸侯」。1997 年的縣市長選舉，象徵國民黨由勝而衰的過程，是民進黨邁向執政之路的關鍵，透過地方政治版圖的大幅擴充，儼然呈現「地方包圍中央」態勢，並終在 2000

⁴ 張俊宏主編，到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際，頁 124-125。

⁵ 路向南，「民進黨『地方包圍中央』策略的歷史回顧（1989-2000 年）」（2014 年 12 月 24 日），2019 年 12 月 31 日瀏覽，〈想想論壇〉，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3533>。

⁶ 文現深，「架空國民黨—民進黨地方包圍中央」（1989 年 7 月 15 日），2019 年 2 月 1 日瀏覽，〈遠見雜誌〉，<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=1400>。

⁷ 鄭劍編著，潮起潮落：海協會海基會交流交往紀實，上冊（北京：九州出版社，2013 年 2 月），頁 272-273。

年總統大選獲勝，完成我國首次政黨輪替。⁸ 2014年「九合一」選舉，民進黨再次運用「地方包圍中央」策略，一舉奪下13個縣市，這也成為該黨2016年贏得「總統」大選，實現「全面執政」的重要關鍵。

參、兩岸關係與地方包圍中央策略

當初，張俊宏提出「地方包圍中央」策略，目的在透過取得地方縣市長席次，逐步成立地方政團，孤立及杯葛國民黨執政的中央政府，進而取得中央的執政權。如今，「地方包圍中央」已經成為在野黨挑戰中央執政權的一種策略，當國民黨掌握中央執政權時，民進黨就試圖在地方奪取縣市行政權，挑戰國民黨；反之亦然。然而，當「地方包圍中央」策略置身於兩岸關係發展脈絡中，即別具意涵。

就兩岸關係或我大陸政策而言，朝野看法有相當大分歧，在中央執政的民進黨政府，不認為兩岸有所謂「九二共識」，甚至反對「九二共識」，認為「九二共識」不僅是「一個中國」，更將其與「一國兩制」劃上等號。⁹

然而，在野的國民黨主張「九二共識、一中各表」，「雙方雖均堅持一個中國的原則，但是對於一個中國的含義，認知各有不同」；同時贊同兩岸同屬「一個中國」，惟此中國係指中華民國，而非中共的「中華人民共和國」。

至於號稱代表「白色力量」走中間路線的柯文哲，雖未表態承認「九二共識」，但卻聲稱「兩岸一家親」，同時提出「五個互相」¹⁰作為兩岸互動準則。由於「兩岸一家親」係習近平提出的，因此柯文哲也被獨派人士貼上「親中」標籤，但他認為兩岸有交流才有善意，否則雙方叫陣，只會讓局面越差。¹¹

⁸ 路向南，「民進黨『地方包圍中央』策略的歷史回顧（1989-2000年）」。

⁹ 溫貴香、顧荃，「總統：不接受九二共識 堅決反對一國兩制」（2019年1月3日），2019年1月5日瀏覽，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901025003.aspx>。

¹⁰ 互相認識、互相了解、互相尊重、互相合作、互相諒解。

¹¹ 蕭介雲，「柯P要藉『國際再平衡』甩親中疑慮」，新新聞週刊（臺北），第1662期，2019年1月10日，頁38-39。

由於朝野對兩岸關係看法分歧，與中共交往態度也大為不同，因此一般認為，本次「九合一」選舉藍綠版圖消長，國民黨執政的 15 縣市加上臺北市長柯文哲當選連任，共有 16 個縣市，可能基於地方利益，藉由認同「九二共識」或「兩岸一家親」，加強對大陸各項交流活動，甚至挑戰民進黨執政的中央政府的大陸政策，形成所謂「15+1」縣市「地方兩岸交流包圍中央」的現象。¹²

相對地，中共基於拉攏、分化的統戰立場，當然會善加利用此一「地方包圍中央」形勢，如圖 2。例如，大陸國臺辦發言人馬曉光面對「九合一」選舉結果即稱，在對兩岸關係和兩岸城市交流性質有正確認知的基礎上，歡迎臺灣更多縣市參與兩岸城市交流合作。¹³ 換言之，地方行政權的轉變，勢將成為大陸加強對臺工作的切入點，展現軟硬兩手策略。

圖 2 中共運用「地方包圍中央」策略



資料來源：作者自製。

¹² 江迅，「臺灣選後藍綠變局 用九二共識拼經濟」，亞洲週刊（香港），第 32 卷 48 期，2018 年 12 月 9 日，頁 30-33。

¹³ 賴錦宏、許依晨，「國臺辦喊話『歡迎兩岸城市交流』」，聯合報（臺北），2018 年 11 月 26 日，第 A3 版。

因此，預期中共對臺工作將出現兩大變化，一是加強與表態認同「九二共識」或「兩岸一家親」，以及支持兩岸交流的地方縣市聯繫、合作，強化經貿交流，實施所謂「惠臺讓利」政策，令臺灣民眾感受兩岸合作紅利，以實現聯合「地方包圍中央」，爭取臺灣民心。二是對於不接受「九二共識」，不承認「一個中國」原則的民進黨政府，持續展現強硬對待路線，拒絕官方接觸和對話，繼續在外交及軍事層面對臺施壓。

肆、中共對臺策略與做法

從兩岸關係來看，面對臺灣地方藍綠執政版圖消長，國民黨士氣高漲，以及即將到來的總統暨立委選舉，中共勢必思索如何藉由國民黨「地方包圍中央」架勢，開展對臺工作。由於選後迄今僅4個月，中共尚未推出明顯的行動方案。因此，本文依循過去軌跡，預判其策略，在軟的方面：拉野制朝實施區別對待；深化民間交流施行差別待遇；採取同等待遇的社會融合發展；強化以青年為工作重點對象。在硬的方面：遏制各種形式的「臺獨」出現；運用外交圍堵限縮我國國際空間；擴大對臺軍事威懾力度。

一、拉野制朝實施區別對待

中共對地方縣市實施差別待遇，在2016年9月即已操作過一次。¹⁴同年520蔡總統就職，因不願接受「兩岸同屬一中」的「九二共識」，中共不僅停止國臺辦與陸委會，以及海基海協兩會的聯繫機制，緊縮兩岸官方交流協商。同時，還限制陸客來臺旅遊人數，引發業者向政府抗議；也減少大陸來臺研修生數量，影響大學院校收入，甚至對臺農產品輸陸「公事公辦」。其後，中共決定拉野制朝，先是支持表態「兩岸一家親」的臺北市長柯文哲舉辦滬臺「雙城論壇」，於2016年8月由上海市委常委兼統戰部長沙海林率團來臺與會。¹⁵並於該年9月由北京市臺辦邀請認同

¹⁴ 富權，「民進黨『地方包圍中央』策略被北京逆用」（2016年9月19日），2018年12月30日瀏覽，《新華澳報》，http://www.waou.com.mo/news_b/shownews.php?lang=cn&id=13936。

¹⁵ 羊正鈺，「別喊「臺獨」又要在大陸做生意——看柯文哲兩岸論述的『十年挑戰』」（2019年1月19日），2019年2月18日瀏覽，《關鍵評論》，<https://www.thenewslens.com/article/112332>。

「九二共識」的藍營執政 8 縣市地方首長組團赴陸交流，¹⁶ 展開「藍營地方首長包圍綠營中央」；期間，會見中共中央對臺工作領導小組副組長、全國政協主席俞正聲，並向時任國臺辦主任張志軍提出大陸持續採購臺灣農特產品、擴大兩岸觀光及文化交流、各地旅遊局與臺灣各地方政府建立窗口等三項主張。¹⁷ 為加大支持力度，國臺辦多次邀請藍營 8 縣市舉辦農產品銷售展，¹⁸ 還推出「泛藍 8 縣市旅遊」，來臺踩線團甚至刻意繞過綠營執政縣市「只路過，不消費」。由於統戰過於明顯，引發輿論批評，政府亦表明，日後若有類似踩線團行程「不自然、泛政治化」，只到藍營縣市參訪，來臺申請將不准。陸委會也提醒縣市政府赴陸進行交流應符合對等尊嚴的原則，且不得簽署具政治性協議或是合作文書。¹⁹ 綠營人士對此表示，中共實施新的對臺交流政策：「區別對待」，兩岸僵局已出現破口，中共正式出擊「地方包圍中央」新戰略，民進黨的大陸政策備受考驗。²⁰ 不過，中共支持藍營 8 縣市的做法，效果並不顯著；但如今藍營執政縣市大增，城市交流勢將成為中共現階段對臺工作的重要選項。²¹

本次「九合一」選舉結果顯示，民意更看重經濟，以高雄市長韓國瑜為首的藍營縣市首長，相繼表態承認「九二共識」、成立兩岸工作小組，強化與大陸經貿合作；臺北市也立即推動 2018 雙城論壇。苗栗縣長徐耀昌亦透露，選後大陸國臺辦已與他接觸，希望比照 2016 年藍營 8 縣市訪

¹⁶ 由國民黨和無黨籍執政縣市組成的代表團，包括新北市副市長葉惠青、新竹縣長邱鏡淳、苗栗縣長徐耀昌、南投縣長林明溱、花蓮縣長傅崐萇、連江縣長劉增應、臺東縣副縣長陳金虎與金門縣副縣長吳成典 8 名。

¹⁷ 陳俐穎，「藍營 8 縣市首長赴北京 張志軍：有九二共識、反『臺獨』才有交流」（2016 年 9 月 18 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈風傳媒〉，<https://www.storm.mg/article/167394>。

¹⁸ 李柏濤，「北京落實與臺泛藍 8 縣市交流措施 農特產品率先登陸」（2016 年 12 月 24 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈大公網〉，<http://www.takungpao.com.hk/taiwan/text/2016/1224/48726.html>。

¹⁹ 上報快訊，「藍 8 踩線團搞統戰 民進黨：將鐵腕嚴審」（2016 年 12 月 19 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈上報〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=9268。

²⁰ 陳昭南，「地方包圍中央 中國對臺新戰略？」（2016 年 9 月 19 日），2019 年 2 月 18 日瀏覽，〈聯合新聞網〉，<http://blog.udn.com/acf2121/74885243>。

²¹ 蔡浩祥，「藍營縣市遍地開花 北京用城市交流『架空』小英」（2018 年 11 月 25 日），2019 年 1 月 18 日瀏覽，〈ETtoday 新聞雲〉，<https://www.ettoday.net/news/20181125/1315137.htm>。

問北京模式，促成本屆藍營 15 縣市訪問北京，針對農特產品、觀光文化及經貿發展，進行良性互動。²² 對於城市交流將可成為兩岸互動新常態，大陸國臺辦表示支持，稱大陸對兩岸城市交流一直秉持積極開放態度，在對兩岸關係和兩岸城市交流性質有正確認知的基礎上，歡迎臺灣更多縣市參加兩岸交流合作，共同為兩岸同胞福祉打拼。²³ 今（2019）年 1 月，吳敦義邀請 15 位黨籍縣市長進行「兩岸城市交流相關事項會議」，宣布成立兩岸城鄉交流服務中心，同時設立兩岸事務諮詢委員會，做為黨對黨的城市交流平臺。²⁴ 顯然國民黨中央欲將城市交流納入黨內制度，以掌握主導權。選後，已陸續有澎湖縣長賴峰偉、金門縣長楊鎮浚、連江縣長劉增應、臺東縣長饒慶鈴、南投縣長林明溱、高雄市長韓國瑜赴陸進行城市交流，宜蘭縣長林姿妙則計劃 4 月赴上海招商行銷觀光。與此同時，大陸各地陸續派員來臺，洽談經貿合作及投資採購等。

對於這股登陸風潮，政府極力扮演煞車角色，不樂見其衝擊整體交流秩序。蔡總統表明，希望兩岸城市交流，不要受到政治前提的干擾。²⁵ 陸委會也指出，政府支持合於規範的兩岸城市交流，惟任何交流應秉持「對等尊嚴、健康有序」原則開展，不應設置任何政治前提和不當干擾，方有助於兩岸關係良性互動與長遠發展；²⁶ 城市交流是政府的政策，陸委會從未阻止兩岸的城市交流，但不能忽略大陸的威脅；²⁷ 縣市長前往大陸交流，應依法向內政部提出申請，許可後才能前往；各縣市政府慎防中共政治操

²² 何冠嫻，「徐耀昌規畫 藍 15 縣市訪北京」（2018 年 12 月 22 日），2018 年 12 月 28 日瀏覽，[《中時電子報》，https://www.chinatimes.com/newspapers/20181222000519-260114](https://www.chinatimes.com/newspapers/20181222000519-260114)。

²³ 趙博、陳鍵興，「國臺辦：我們對兩岸城市交流一直秉持積極開放態度」（2018 年 12 月 26 日），2018 年 12 月 28 日瀏覽，[《新華網》，http://www.xinhuanet.com/tw/2018-12/26/c_1123907329.htm](http://www.xinhuanet.com/tw/2018-12/26/c_1123907329.htm)。

²⁴ 孫偉倫，「15 位藍營縣市長擬共訪北京 吳敦義講了這四個字後沒人接話」（2019 年 1 月 11 日），2019 年 1 月 21 日瀏覽，[《信傳媒》，https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/13759](https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/13759)。

²⁵ 陳君碩，「蔡：兩岸城市交流 勿設政治前提」，[旺報](#)（臺北），2018 年 12 月 1 日，第 A2 版。

²⁶ 「縣市首長喊赴陸 學者：蔡政府難擋兩岸交流『多點開花』」（2018 年 11 月 27 日），2019 年 1 月 20 日瀏覽，[《ETtoday 新聞雲》，https://www.ettoday.net/news/20181127/1316894.htm](https://www.ettoday.net/news/20181127/1316894.htm)。

²⁷ 張雅婷，「陳明通：和平協議 就是統一協議」，[聯合報](#)（臺北），2019 年 2 月 21 日，第 A10 版。

作，希望拚經濟也要顧主權，中央地方形成戰略協同，不要被陸方分化。²⁸

二、深化民間交流施行差別待遇

由於中共堅信「兩岸關係和平發展的根基在基層，動力在民間」，認為「兩岸關係形式越複雜，越需要兩岸民間加強交流」。²⁹ 根據中共 2019 年對臺工作會議以及陸續召開的地方對臺工作會議披露內容來看，未來中共持續推動對臺民間交流，強化運作兩岸重要交流平臺。在現階段兩岸官方接觸中斷下，積極貫徹「寄希望於臺灣人民」策略，加強「一代一線」工作力度，擴大在臺灣的接受度；強化與基層和青少年交往，特別是南臺灣民眾與大陸交流互動，來臺參訪團則深入地方以瞭解民情，並安排基層民眾赴陸參訪爭取好感，建立兩岸基層鄉鎮村里對接平臺，直接面對「三中一青」群眾，增進兩岸和平內在動力，如今中共已建立「海峽論壇」等數十項重要品牌活動。並因應臺灣各政黨及團體對「九二共識」的認同程度，採取差別待遇，以達到分而用之。惟將調整過去以量取勝的兩岸交流模式，實現兩岸交流合作平臺和手段的多樣化。

三、採取同等待遇的社會融合發展

由於兩岸客觀存在政治分歧，如何建立兩岸的共同認同，是中共當局的一項挑戰。因此，中共為塑造兩岸經濟社會「融合發展」，希望以分享大陸經濟發展成果為名，落實臺灣民眾在大陸的「居民待遇」，鼓勵更多的臺灣民眾赴陸就學、就創業，以及長期定居，加深兩岸人民的生活連結，不僅希望臺灣經貿依賴大陸，甚至民眾生活就業也仰賴大陸。

2018 年 2 月 28 日，大陸國臺辦等 29 個部門發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（對臺措施 31 條），內容涉及兩岸經濟社會融合等面向，要給臺資企業和大陸企業同等的待遇，為臺灣民眾提供和大

²⁸ 鄭維真、修瑞瑩，「會陳明通 黃偉哲：政治零分 經濟一百分」，聯合報（臺北），2019 年 1 月 30 日，第 A4 版。

²⁹ 徐維遠，「陸學者：兩岸融合發展 求取漸進式統一」（2017 年 7 月 25 日），2019 年 2 月 20 日瀏覽，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170725003700-260409>。

陸人民相同的學習、就創業待遇。³⁰ 同年 4 月，福建廈門市頒布《關於進一步深化廈臺經濟社會文化交流合作的若干措施》60 條。迄 2019 年 2 月底，大陸已有 25 個省份在內的 72 個地方，分別制定落實對臺措施 31 條的具體辦法，涵蓋東部全部省份、中西部和東北大部省份，以及全部計畫單列市。³¹ 2018 年 8 月，大陸國務院辦公廳印發關於《港澳臺居民居住證申領發放辦法》，鼓勵在陸長住臺胞申請居住證。³² 今年 1 月，習近平在《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上講話（下稱「習五條」）提出「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」。³³ 可見未來，中共將發布更多的同等待遇措施，以吸引臺灣民眾赴陸就創業、長住，融入大陸社會生活。

四、強化以青年為工作重點對象

以「反服貿」為主軸的太陽花學運，讓中共驚覺臺灣青年（下稱臺青）對大陸的排斥；因此，在滿足青年需求、化解「恐中」疑慮和「反中」情緒，中共希望臺青面對大陸經濟崛起時，看到的是機會而不是威脅，如今，臺青工作已經成為中共對臺工作的重中之重。中共在執行「一代一線」對臺工作的同時，除以往的冬夏令營、參觀旅遊、論壇、競賽等活動持續舉辦外，目前工作主軸在讓臺青認識大陸經貿發展環境，協助青年就學、就創業，提供優惠措施等；同時，擴大舉辦各種形式、領域的青年論壇更成為趨勢。根據資料，大陸國臺辦自 2015 年起，先後在北京等 20 個省市批准設立 76 個海峽兩岸青年就業創業基地和示範點，累計超過 1 萬名臺青在基地和示範點實習就業創業。³⁴

³⁰ 「大陸國臺辦 31 條惠臺措施全文」（2018 年 3 月 1 日），2018 年 12 月 20 日瀏覽，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4051032>。

³¹ 「國臺辦 2 月 27 日記者會全文」（2019 年 2 月 27 日），2019 年 3 月 5 日瀏覽，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=105347920>。

³² 王玉燕，「大陸港澳臺居民居住證申領發放辦法通知 全文公布」（2018 年 8 月 19 日），2018 年 12 月 30 日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7332/3317742>。

³³ 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 周年紀念會上的講話（2019 年 1 月 2 日）」，人民日報（北京），2019 年 1 月 3 日，第 2 版。

³⁴ 「海峽兩岸青年就業創業基地和示範點再增 23 個」（2018 年 9 月 13 日），2018 年 12 月 30 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/13/c_1123424967.htm。

今年 1 月 8 日，大陸教育部、中央臺辦、國務院港澳辦聯合下發《關於港澳臺居民在內地（大陸）申請中小學教師資格有關問題的通知》，³⁵ 這是繼爭取臺青博士赴高校任教，又一針對臺青的新統戰作為。此外，隨著臺生赴陸就學人數成長，1 月 30 日，大陸教育部宣布，凡臺灣高中學測成績國英數單科成績達均標的畢業生，可直接申請大陸高校就讀。³⁶ 顯然上述舉措，都在呼應「習五條」的「熱忱歡迎臺灣青年來祖國大陸追夢、築夢、圓夢」。

五、遏制各種形式的「臺獨」出現

習近平在 2017 年 10 月中共 19 大報告中聲稱「我們絕不允許任何人、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！」³⁷ 如今，面對「東奧正名」公投的挫敗，中共認知臺灣走向法理「臺獨」的可能性甚低，但認為臺灣內部在操作另一種形式「臺獨」，也就是「中華民國是臺灣」及「去中國化」議題；即使民進黨政府不主動推動任何形式的「臺獨」，但只要任「臺獨」在臺灣現有社會環境氛圍中「自然發酵」，其影響和危害也不可低估。因此，中共對臺工作不僅針對「法理臺獨」，更在防止臺灣出現任何形式的「臺獨」出現。事實上，臺灣內部一些「去中國化」議題的浮現與討論，已引起中共的疑慮，導致大陸內部鷹派揚言武統臺灣的聲浪日漸高漲，因此，中共為了遏制「臺獨」，就必須強化「促統」工作。

六、運用外交圍堵限縮我國際空間

隨著大陸綜合國力及國際地位的提升，在全球議題上日漸發揮政經影

³⁵ 「港澳臺居民在內地（大陸）可申請中小學教師資格」（2019 年 1 月 10 日），2019 年 1 月 30 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/gangao/2019-01/10/c_1210035399.htm。

³⁶ 簡立欣，「國英數單科均標 即可報陸校」（2019 年 2 月 1 日），2019 年 2 月 11 日瀏覽，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190201000197-260301>。

³⁷ 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——習近平同志代表第十八屆中央委員會向大會作的報告摘登」，人民日報（北京），2017 年 10 月 19 日，第 2 版。

響力，從 2016 年 5 月以來，中共運用外交策略限縮我國國際活動空間更為凸顯，打壓範圍也越來越廣及頻密，如讓我方無法出席 WHA、ICAO 大會，要求我駐非邦交國代表處改名（駐巴林、厄瓜多、杜拜、奈及利亞、約旦外館），挖我邦交國（聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索、薩爾瓦多），要求跨國企業、航空公司網站選單不得將臺灣列為國家，並改用「中國臺灣」名稱等。同時，由於美國日益強化對臺灣的支持，甚至可能挑戰「一個中國」原則，難免讓中共有所警惕，未來勢必在國際上強化「一中原則」的認可，藉此限縮我國國際活動空間。今年 2 月紐西蘭航空一班機在起飛後被告知因申請文件疏失，未獲大陸允許降落，被迫返回奧克蘭，據稱與班表文件忘了移除臺灣國家稱謂有關。³⁸ 同月底在西班牙巴塞隆納舉行的 2019 年世界行動通訊大會（MWC），在中共的政治操作下，其報名網站稱我為「TAIWAN, PROVINCE OF CHINA」，導致我國主管官員無法援例與會。³⁹ 從這些事件來看，中共圍堵我國，將我降為地方政府的舉措將逐漸強化。

七、擴大對臺軍事威懾力度

中共從未放棄對臺武力威脅，惟當兩岸關係緩和，就會降低軍事對峙的緊張氣氛，縮小或減少在沿海舉行軍事演習，將演習場地移往內陸或北方；然而在兩岸關係相對緊張時，就會在沿海加強軍事演訓，並故意釋放共軍在臺灣周邊演訓訊息，藉以引起輿論注意和討論，意在警告向我展示軍事威嚇實力。

2016 年底以來，共軍機艦繞臺演訓逐步常態化。據統計，從 2017 年 11 月至 2018 年 6 月，共軍戰機繞臺飛行共 20 次。「九合一」選舉後，12 月 18 日共軍派出 2 艘軍艦和多架戰機在臺海空域附近訓練，為共軍時

³⁸ 「文件稱臺灣是國家 中國拒絕紐西蘭航空班機降落」（2019 年 2 月 12 日），2019 年 2 月 20 日瀏覽，《三立新聞網》，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=497574>。

³⁹ 「MWC 將臺灣矮化為中國一省 我官員無法出席會議 外交部提嚴正抗議」（2019 年 2 月 23 日），2019 年 2 月 25 日瀏覽，《臺灣好新聞網》，<https://www.taiwanhot.net/?p=682414>。

隔半年後首次。⁴⁰ 今年 1 月 22 日，共軍多架運 -8、蘇 -30 等各型機再次從大陸南部陸續出海，飛經巴士海峽朝東南航向西太平洋，進行遠海長航訓練。⁴¹ 去年底，大陸國防部發言人吳謙即指稱，演訓是共軍「年度計畫」，未來將繼續進行；他並威脅，若我「以武拒統，將是死路一條」。⁴² 顯示未來大陸在臺灣周邊海域實施軍事演訓將更趨活躍，進一步強化對臺的軍事壓力。

伍、中共對臺工作面臨的挑戰

因此，未來中共對臺工作勢必面臨三種挑戰：一是中共對臺工作的急迫感是否越引發反彈？二是中共對臺軟硬兩手策略是統一的助力還是阻力？三是中共對臺工作操作區別對待是否引發反效果？

一、中共對臺工作的急迫感是否越引發反彈

從 19 大之後，中共對臺工作不斷主動出擊，單方面「惠臺」措施、鼓勵臺灣青年赴陸就學就業，爭取與其「心靈契合」的政治人物，以「中國臺灣」名稱框限我方，展現出對臺工作的急迫感。同時，「習五條」拋出「一國兩制」臺灣方案，倡議與臺灣各黨派、各界別推舉的代表性人士，展開所謂「民主協商」，推動兩岸關係和平發展達成制度性安排。⁴³ 顯示習近平企圖建構對臺統一路徑圖，加速啟動統一進程。對此，陸委會主委陳明通指出，「這是真正要消滅中華民國」。⁴⁴ 此外，近期大陸學者亦紛紛

⁴⁰ 關陌山，「解放軍戰機、軍艦現身臺海 係『九合一』選舉後首次」（2018 年 12 月 19 日），2019 年 2 月 21 日瀏覽，《僑報網》，<http://www.uschinapress.com/2018/12/19/1151673.shtml>。

⁴¹ 張國威，「陸運 -8、蘇 -30 再繞臺 今年首次」（2019 年 1 月 23 日），2019 年 2 月 21 日瀏覽，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190123000180-260302>。

⁴² 賴錦宏，「共機再度繞臺 中共國防部：臺灣以武拒統死路一條」（2018 年 12 月 27 日），2019 年 2 月 21 日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7331/3561360>。

⁴³ 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 周年紀念會上的講話」（2019 年 1 月 2 日）。

⁴⁴ 鍾麗華，「習版九二共識 陳明通：就是消滅中華民國」（2019 年 1 月 4 日），2019 年 1 月 5 日瀏覽，《自由時報電子報》，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1258883>。

撰文，為「一國兩制」臺灣方案獻策。

習近平面對第一個百年即將到來，以及對大陸越來越不友善的國際局勢和內部經濟下滑的執政危機，其焦慮可想而知，因此，藉由臺灣問題轉移注意力，是其重要選擇。然而，大陸對臺統一態勢越急迫，引發臺灣內部的反彈力道也越強，這是對中共對臺工作的重大挑戰。畢竟，臺灣絕大多數人對兩岸的統一架構和路徑圖，毫無心理準備，強行探索，只會引發反彈和恐懼。

二、中共對臺軟硬兩手策略是統一的助力還是阻力

中共清楚當前臺灣民意不傾向統一，因此，雖會努力爭取民意，但似已不在乎臺灣民意。中共認為轉變臺灣民意，只能靠利益誘惑和文攻武嚇，而且不排除以兵臨城下、迫使談判的「北平解決方案」。⁴⁵事實上，從上一節可知中共對臺軟硬兩手策略，在軟的層面，採取拉野制朝實施區別對待、深化民間交流施行差別待遇、同等待遇的社會融合發展，同時因應不同對象，置重點於基層和青年，希圖爭取臺灣民意。然而，中共又採取硬的一手，宣示為遏制各種形式「臺獨」，不放棄對臺用武，對臺不斷施加軍事壓力，在國際上挖我邦交國，強化「一中原則」的認可，藉此限縮我國際活動空間。

中共對臺採取「惠臺」懷柔手段，當然有助於爭取臺灣民意，惟畢竟參與交流者有限、受益者少數，因此，也只能獲取臺灣一小部分人的好感；然而，更大多數臺灣民眾時時感受到中共對臺的敵意與威脅，以及咄咄逼人的態度。換言之，中共藉由對臺文攻武嚇，希望壓制「臺獨」聲浪，或許有其效果，但因反「臺獨」卻常變成「反臺灣」，結果反而失去大部分臺灣民心，而且越離越遠，對臺越打壓越激起民眾的反感。因此，如何增進臺灣民眾對大陸好感，降低對其惡感，是中共對臺工作另一項挑戰。

⁴⁵ 李若冰，「習大為何急著端出對臺政治協商」，新新聞週刊（臺北），第 1662 期，2019 年 1 月 10 日，頁 23。

三、中共對臺工作操作區別對待是否引發反效果

2016 年 520 之後，兩岸關係陷入僵局，中共企圖「以商圍政」、「以民逼官」，透過「地方包圍中央」，採取歡迎並支持臺灣藍營 8 縣市到大陸舉辦農特產品展銷推介活動等，推動城市交流。但是由於，第一，8 縣市除新北市外，本身人口、經濟規模較小，對臺灣政局影響力有限；其次，大部分當地居民感受不到受惠和照顧；三者，選擇性的區別對待操作，難免受到負評，尤其遭到未參與縣市的抨擊。因此可謂效果有限，無法產生政治漣漪。

如今，藍營 15 縣市加上柯文哲領政的臺北市，中共可操作性大為提升，其故技重施，將產生何種迴響和效果？基本上，中共對臺工作都是對其有利的才會進行，對其有宣傳效果才會實施。然而，2020 年總統和立委選舉即將到來，面對如此複雜的選舉環境，如果中共操作過當，激起民眾「相對剝奪感」，可能適得其反，這亦是中共對臺工作的一大挑戰。

陸、結語

綜上所述，中共以是否贊同「九二共識」、「兩岸同屬一中」，作為處理兩岸交流原則，贊同者擴大交流，給予方便或許以利益；不明言反對或提出「兩岸一家親」者，開放交流，提供可能性，爭取轉變；立場堅定且公開反對者，嚴拒交流。⁴⁶ 在此原則下，中共根據中央地方、朝野、官民、時間場合等區別對待，在以其為主的情況下，適時展開兩岸各項交流。

藉由「九合一」選後國民黨展開「地方包圍中央」，營造兩岸關係新契機之際，中共對臺工作勢必展開軟硬兩手策略：軟的方面，透過兩岸的「交往與擴大」，加強民間基層的往來與經濟的依賴，並以同等待遇進行社會融合，爭取臺灣民眾對大陸的認同。硬的方面，實行外交圍堵與軍事

⁴⁶ 楊開煌，「大陸對臺政策與對臺工作評析」，中國評論月刊（香港），第 231 期，2017 年 3 月，頁 17。

威懾，防止「兩個中國」與「法理「臺獨」」的出現，以及外國勢力介入臺灣問題。由於這些都是以往持續推動的做法，因此，預期中共對臺工作並無太新的策略，只是鎖定對象及實施強度有別而已。中共目的在爭取臺灣民眾對大陸的認同，建立友善大陸的地方民間力量，同時塑造民進黨政府只會帶來兩岸關係緊張，增加其執政壓力，期以扭轉 2020 年總統暨立委選舉的方向。

然而，未來中共對臺工作勢必面臨三種挑戰：一是中共對臺工作的急迫感可能引發臺灣民眾反彈，讓兩岸「敵意螺旋」上升；二是中共對臺採取軟硬兩手策略，不僅無法形成統一的助力反而增加了阻力；三是中共對臺工作操作區別對待策略，可能引起無法受惠民眾怨懟，反而產生負面效果。

108 年法務部調查局調查人員特考（三等考試）

報名日期：108 年 5 月 3 日至 13 日（網路下載報名表 / 紙本寄件）

考試日期：108 年 8 月 10 日至 11 日（第一試筆試）

考試主辦機關：考選部（02-22369188 轉特考司）

報名書表（應考須知）：請於報名期間利用考選部網站下載報名



（法務部調查局）

職組	職系	組別	第一試		第二試	第三試	備註	
			普通科目	專業科目	體能測驗	口試		
安 全 保 防	安	調查工作組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）	三、社會學 四、政治學 五、刑法與刑事訴訟法 六、外國文（詳附註）	測驗項目： 1200 公尺 跑走 及格標準 男性：5 分 50 秒 女性：6 分 20 秒	個別口試，視應考人之儀表、言辭、才識及專業知識評定之。	考試預定錄取名額以考選部正式公告為準。	
		法律實務組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）	三、刑法 四、刑事訴訟法 五、行政法 六、商事法				
		財經實務組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）	三、經濟學 四、財務管理 五、中級會計學 六、證券交易法與商業會計法				
	全	保	化學鑑識組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）				三、生物化學 四、有機化學 五、分析化學 六、儀器分析
			醫學鑑識組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）				三、生物化學 四、有機化學 五、分子生物學 六、遺傳學
		防	電子科學組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）				三、電子學與電路學 四、計算機概論 五、工程數學 六、通信與系統
			資訊科學組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）				三、系統分析與設計 四、資料庫應用 五、電腦網路 六、資訊安全實務
			營繕工程組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）				三、結構分析 四、營建法規 五、施工法 六、政府採購法
附註	選試外國文（英文、日文、德文、西班牙文、阿拉伯文、法文、俄文、韓文），視任用需要選擇舉行，並依不同語文分定錄取名額，於考試報名時公告之。							

各項考試資訊請參考考選部 (<http://www.moex.gov.tw>) 或法務部調查局 (<http://www.mjib.gov.tw>) 網站特考資訊專區，並以考選部正式公告為準。