

# 目 錄

## 時 評

- 如果「高校思想政治工作」違反了馬克思主義？——對中國大陸大學思想控制工作的評論 ..... 歐陽新宜 .....1
- 武漢肺炎對在中國大陸臺商之影響 ..... 陳建甫 .....8
- 2020 年中共對臺工作會議與兩岸情勢觀察 ..... 郭瑞華 .....15
- 2020 年日韓「中」三國的合作前景 ..... 柯玉枝 .....23
- 我二合一選舉對未來臺美「中」關係的影響與觀察 ..... 黎寶文 .....31

## 學術論著

- 從辯證法邏輯看中共領導人更替之指導思想——否定觀之揚棄定律 ..... 邱延正 .....39
- 中國大陸農村集體產權變遷的政治經濟學探索——兩權分離與三權分置 ..... 劉衛邦 .....73

## 專 題

- 農糧財團崛起下的中國大陸糧食安全治理 ..... 林義鈞 .....96

# Contents

## News Commentary

|                                                                                                                                                    |                               |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----|
| What if “the Ideological and Political Work at Colleges”<br>Violates the Principles of Marxism? – China's Ideological<br>Control at Colleges ..... | <i>Ou-Yang, Hsin-Yi</i> ..... | 1  |
| Impacts of the Wuhan Coronavirus on Taiwanese Businessmen<br>in China .....                                                                        | <i>Chen, Chien-Fu</i> .....   | 8  |
| An Analysis of 2020 CPC Annually Meeting on Taiwan Affairs. ..                                                                                     | <i>Kuo, Jui-Hua</i> .....     | 15 |
| Prospects for Cooperation among Japan, South Korea, and<br>China in 2020 .....                                                                     | <i>Ko, Yu-Chih</i> .....      | 23 |
| The Impacts and Implications of Taiwan’s Presidential and<br>Parliamentary Elections on the Future Relations among Taiwan,<br>US, and China .....  | <i>Li, Pao-Wen</i> .....      | 31 |

## Academic Publications

|                                                                                                                                                       |                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----|
| On Paradigm Shift of CPC Leaders’ Guiding Thoughts: From<br>a Dialectic Perspective with an Emphasis on the Law of<br>Sublation .....                 | <i>Chiou, Yen-Jen</i> ..... | 39 |
| The Political Economy of Rural Collective Property Rights in<br>Mainland China — “Separation of Two Rights” and “Separation<br>of Three Rights” ..... | <i>Liu, Uei-Bang</i> .....  | 73 |

## Monograph

|                                                                           |                            |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----|
| China’s Food Security Governance under the Corporate Food<br>Regime ..... | <i>Lin, Scott Y.</i> ..... | 96 |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----|

## 如果「高校思想政治工作」違反了馬克思主義？ ——對中國大陸大學思想控制工作的評論

What if “the Ideological and Political Work at Colleges” Violates the Principles of Marxism? – China's Ideological Control at Colleges

歐陽新宜 (Ou-Yang, Hsin-Yi)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所副教授

### 壹、前言

2017年2月27日，中共中央、中國大陸（以下簡稱大陸）國務院印發《關於加強和改進新形勢下高校思想政治工作的意見》（以下簡稱《工作意見》），自2017年2月27日起實施。去（2019）年12月，大陸教育部在官網上公布核准多所大學（如復旦大學、南京大學、陝西師範大學、中國人民大學）修改章程，內容加入「學校堅持中國共產黨的領導」及「辦學是為黨治國理政服務」。其中有些學校（如復旦大學）刪改了「學術獨立和思想自由」，引起了大學教育應否置於黨的領導之下的評論。

### 貳、大陸歷年對大學思想控制比較

2005年在胡錦濤任內，大陸國務院就曾經發布過一次《關於進一步加強和改進大學生思想政治教育工作的意見》，要求落實對大學網路BBS和教師上課內容的管制。當時劉曉波（諾貝爾和平獎得主）就針對「黨管大學」發表過激烈的評論，認為大陸的大學澈底墮落為「黨權工具」、變成毫無創造力的「學術衙門」和培養犬儒的「動物園」，說那是「自由的墳墓」。

大陸國家主席習近平主政以後，2013 年曾提出管控大學意識形態的「七不講」（普世價值、新聞自由、公民社會、公民權利、中共歷史錯誤、司法獨立、權貴資產階級）和「關於加強和改進高校青年教師思想政治工作的若干意見」的 16 條內容。習近平又強調要「把思想政治工作貫穿教育教學全過程」，並要以新媒體新技術來推動，要「把思想政治工作貫穿教育教學全過程」，大學必須堅持以馬克思主義為指導，要牢牢掌握黨對大學的領導，要加強大學裡黨的基層組織建設，要堅持馬克思主義在哲學社會科學領域的指導地位。

這一次更進了一步了。2017 年版的《工作意見》明確的指出，因為大陸面臨了「不同思想文化交流交融交鋒，社會思潮多元多樣多變的情勢和挑戰」，特別是「互聯網等新的傳播渠道的迅速發展，高校思想政治工作面臨許多新情況新任務新課題」，加強和改進高校思想政治工作，事關「中國特色社會主義事業後繼有人」，「是一項重大的政治任務和戰略工程」。

比較胡錦濤時期和習近平時期對大學的管制確實是相對寬鬆和「自由主義色彩的」。譬如 2010 年大陸公布的《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020 年）》，提到指導思想和工作方針時說：「高舉中國特色社會主義偉大旗幟，以鄧小平理論和『三個代表』重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀」，並沒有提到馬克思主義；在工作方針方面要「優先發展、育人為本、改革創新、促進公平、提高質量」；在戰略目標方面要在「2020 年基本實現教育現代化，基本形成學習型社會，進入人力資源強國行列」；在戰略主題上「堅持以人為本、促進學生全面發展，著力提高學生服務國家服務人民的社會責任感、勇於探索的創新精神和善於解決問題的實踐能力」。其中，「培養勇於探索創新和善於解決問題能力的人」是當時最重要的教育目標。

就是在思想政治工作方面，《2010 教育綱要》也是以「維護教育系統和諧。加強和改進學校思想政治工作，加強校園文化建設，開展平安校園、文明校園、綠色校園、和諧校園創建活動」一語帶過，並沒有像 2017 年這一次提到的「黨要管黨、從嚴治黨」、「堅持以馬克思主義為指導」、「發揮黨支部戰鬥堡壘作用」那樣殺氣騰騰的語句。

為什麼習近平的教育政策比胡錦濤時期有「更左」的傾向？《法新社》指稱，近年來習近平呼籲大陸的高等教育要在「指導思想」上發揮更大作用，並呼籲大學多教授馬克思主義相關的課程。大學的必修課被嚴格控制，自由學者也越來越害怕審查。《法新社》援引原中共中央黨校《學習時報》副編輯鄧聿文，在微博上的話說「中國的右翼知識分子已經完全失去了中共的信任。而那些信奉『中國模式』的人正在權利舞臺的中央。」

## 參、大學應有之目標

在談「中國模式」以前，我們首先應該確認「大學的目標」是什麼。

中國漢代在長安設立太學為最高學府。隋唐以後太學改稱國子監。唐代以後出現了公辦和私立的書院，但是中國傳統的學校仍以培養公共政治服務的官員仕人以及從事文化教育的文人為主，偏重儒學人文教育。滿清末年，開始出現以近代科技教育為主的新式學校。清政府頒布癸卯學制後，中國開始大量興辦新式「大學堂」。北洋政府時期制定了壬戌學制。國民政府後，出現多學院的綜合性大學。北洋大學堂是中國第一所國立西式大學，在北洋政府時期改稱為北京大學。

在西方，「universitas」這個詞被用來指由教師和學生所構成的新聯合體，1088年在義大利博洛尼亞建立的博洛尼亞大學（University of Bologna），被認為是歐洲第一所大學；另一個是1810年威廉·馮·洪堡建立柏林洪堡大學（Humboldt-Universität zu Berlin），將研究和教學結合起來，確立了大學自治和學術自由的原則，這被認為是現代大學的開端，被稱為「現代大學之母」（Mutter aller modernen Universitäten）。這種模式在美國最早被約翰·霍普金斯大學（The Johns Hopkins University）所效仿，到現在被世界各大學普遍採用。

大學做為一種社會服務機構與教育研究中心，主要功能是開展教學活動、科學研究、技術開發和社會服務，提供人才和智力服務，促進改革創新，推進文化傳承。東西方對於大學教育的理念雖然不盡相同，譬如，東方大學的精神《大學》中提到的「大學之道，在明明德，在親民，在止於至善」的那個「止於至善」。西方大學的理念是追求真理和學術自由。德

國哲學家康德在《學部衝突》一書中表明：「大學是一個學術共同體，它的品性是獨立追求真理和學術自由。」為現代大學的科學探索與人文理性的結合奠定了基礎。中國科舉制度結束以後，為皇帝服務的、封建衙門式的大學隨風而逝，大學自治和學術自由是成為現代大學的兩塊基石，它們解決了大學和公權力（衙門、教會）、大學和教授之間的關係。2007 年北京大學發布校徽標誌，代表了「兼容並蓄、飽滿深厚」和「廣博開放、常為新的姿態」的意義。復旦大學的校訓是「博學而篤志，切問而近思」（仁在其中矣）。清華大學則以「自強不息，厚德載物」為校訓。

以上大學發展的歷史敘述，說明了從洪堡在 1810 年建立柏林洪堡大學開始，無論東西方世界各國都是以「獨立追求真理和學術自由」為大學的職志。而那些大學，甚至包括了馬克思就讀的波昂大學（1835 年—1836 年）、柏林洪堡大學（1836 年—1841 年）、耶拿大學（1841 年 4 月），都是以「學術自由」為標榜的。

## 肆、大陸大學喪失學術自由的思考

如果大學沒有了「學術獨立和思想自由」會怎樣？

1978 年 12 月 13 日，鄧小平在中央工作會議閉幕會上的講話中指出：「實事求是，是無產階級世界觀的基礎，是馬克思主義的思想基礎。過去我們搞革命所取得的一切勝利，是靠實事求是；現在我們要實現四個現代化，同樣要靠實事求是。」1992 年初，鄧小平南巡講話指出：「實事求是是馬克思主義的精髓。要提倡這個，不要提倡本本。我們改革開放的成功，不是靠本本，而是靠實踐，靠實事求是。」

1960 年代面對農業生產困難，鄧小平提醒各級幹部要「實事求是地說明情況」。他說：「生產關係究竟以什麼形式為最好，恐怕要採取這樣一種態度，就是哪種形式在哪個地方能夠比較容易比較快地恢復和發展農業生產，就採取哪種形式；群眾願意採取哪種形式，就應該採取哪種形式，不合法的使它合法起來。」

2020 年代的大陸大學面臨什麼樣的困難呢？根據 2017 年的《工作意見》指出，是「不同思想文化交流交融交鋒，社會思潮多元多樣多變的情

勢和挑戰」，特別是「互聯網等新的傳播渠道的迅速發展，高校思想政治工作面臨許多新情況新任務新課題」的困難。簡言之，就是「西方文化透過互聯網入侵大學校園」的問題。對於這個困難，難道中共就要放棄「實事求是」這個「馬克思主義的精髓」了嗎？對於這個困難，難道就要回到「黨要管黨、從嚴治黨」的「本本主義」去了嗎？對於大學教育，就不用「哪種形式、在哪個地方比較容易恢復和發展教育，就採取哪種形式」了嗎？對於那些不合法的教師和教材，就不用「不合法的使它合法起來」了嗎？如果大學沒有了「學術獨立和思想自由」，馬克思在柏林洪堡大學還能成就他的「馬克思主義」嗎？

可以理解，中共面對「西方文化透過互聯網入侵大學校園」的情勢和挑戰，確實嚴重。然而解決這個西方文化挑戰的方法，為什麼一定要「堅持黨對高校的領導，牢牢掌握黨對高校的領導權；辦學方向為中國共產黨治國理政服務；堅持把思想價值引領貫穿教育教學全過程和各環節；要積極構建中國特色、中國風格、中國氣派的哲學社會科學學科體系」？難道科學發展（觀）也有「國別」嗎？另外，《工作意見》中指出的「強化院（系）黨的領導。進一步發揮院（系）黨委（黨總支）的政治核心作用，進一步加強院（系）黨委（黨總支）領導班子建設，健全院（系）集體領導、黨政分工合作、協調運行的工作機制」這樣的教育政策和組織配置，真的就能夠防堵「西方文化透過互聯網入侵大學校園」的難題了嗎？

我們且作一個反面思考：為什麼西方的（或者臺灣的）大學校園，不會面臨「社會主義文化透過互聯網入侵大學校園」的難題？為什麼西方的（臺灣的）的大學，不需要控制網際網路？為什麼西方的（臺灣的）的大學，不需要「黨的領導」和共青團進駐校園？為什麼西方的（臺灣的）大學教育，就不需要「既藍又專」的「資本主義接班人」？為什麼世界的資本主義事業，就不怕「後繼無人」？馬克思不是說「資本家是資本主義的掘墓人」嗎？馬克思不是說從資本主義過渡到共產主義，是「歷史發展的必然趨勢，是不以人的意志為轉移的客觀規律嗎」？為什麼「中國文明的偉大復興」，對於馬克思主義對於歷史規律的教誨那麼沒有自信呢？

大學裡沒有了「學術獨立和思想自由」，對於知識的探索就會有框框、就會有本本，無論那個框框和本本是多麼的善意與正確，人類的知識就一定

不會有創新。在這裡讓我們講一個歷史的故事：很多年以前，有一個孩子，名字叫做神農氏。他的媽媽根據她的生活經驗很善意有愛心的告訴神農氏說：你不要到外面去跑來跑去，要乖乖地待在家裡，特別是奇怪的東西不要碰，以免感染病菌會生病。但是神農氏那個孩子就是不聽媽媽的話，到處在外面走來走去探索各地。不僅如此，碰到什麼東西，都還要拿到嘴巴裡去試一下。他嚐過了百種不同的東西以後，碰到一個東西，很像蝙蝠，就很大膽的拿到嘴巴裡去吃。沒想到，那個長很像蝙蝠的東西，不但可以吃，還很營養，成為我們後代子孫的主食—稻米！全人類也就因為這個愛冒險的神農氏孩子，才能夠大比例的存活了下來，發展成為萬物之靈。當時如果全人類都聽了神農氏媽媽的話，不去亂嘗試野外的植物和動物，怎麼會有今天這麼豐盛的食物和工業的產品、人類怎麼會有電腦、互聯網、大數據、人工智慧並準備開始登陸火星了呢？有違規、有探索、有嘗試才會有創新，這是胡適先生就告訴我們的「自古成功在嘗試」，不是嗎？

## 伍、結語

筆者在寫本文時，正值武漢肺炎疫情嚴重時期，對大陸人民受病毒感染的痛苦感同身受。然而也不得不指出，大陸有的領導不按科學辦事，不遵循科學手段防疫，恐是造成疫情爆發的主要原因。2019 年底有武漢民眾（醫務人員）在網上發布肺炎嚴重類似 SARS 的消息，遭當地公安於今年元旦前後以傳播不實消息依法查處 8 人。大陸疾控中心流行病學首席科學家曾光對此表示，這 8 人是可敬的，並誇他們是「事前諸葛亮」。筆者不禁要問：「如果從嚴治黨、黨要管學校、黨要管衛生、黨要管醫院」，為什麼沒有把這些官員幹部管好呢？這 8 個根據「學術獨立和思想自由」講真話的人，如果是當年的神農氏，不是就被埋沒了嗎？

大學教育也是一樣。如果大學教授不能在教室裡用不同的教材、不能講跟黨的政策不一樣的話，不能講出黨可能犯的錯誤，那麼 1966 年 5 月 16 日發生的文化大革命，被習近平兩次批判，說文革是「與世界隔絕的十年浩劫」，就沒有人能夠阻止。根據馬克思主義「解放思想、實事求是」的改革開放 40 年了。《法新社》說「中國模式」的人正在權力的中央。

什麼是「中國模式」？習近平 2013 年 1 月 5 日在中共中央黨校曾說「兩個不能否定」，即「不能用改革開放後的歷史時期否定改革開放前的歷史時期，也不能用改革開放前的歷史時期否定改革開放後的歷史時期」。習近平的意思就是不能用改革前「求均」的標準去否定改革後「求富」的標準；反之，也不能用改革後「求富」的標準去否定改革前「求均」的標準。換言之，「中國模式」指的就是中共「求均，又求富」的新思想。如果占全大陸 14 億人口結晶而成的大學「全民大智庫」不能「解放思想、實事求是」，只靠 9,000 萬中共黨員結晶而成的「黨意小智庫」又怎麼能夠得出這樣「超越階級鬥爭」的「中國模式創新」呢？如果全人類 75 億人所產生「人類大知識」，在大學的網路中被屏蔽了，只靠大陸 14 億人的「中國小知識」，又怎麼能夠在「西方文明入侵的嚴峻情勢」中，「聽黨指揮」，就「能打勝仗」呢？

十年浩劫、與世隔絕的文革還會再在大陸發生嗎？如果不能「解放思想、實事求是」，不聽醫生專業，只聽黨話的防疫人員，還會讓 SARS 和武漢肺炎再發生嗎？大陸大學生的思想如果不能超越「如媽媽般善意的黨」的框框和本本，就不會有中國的神農氏、不會有大陸的賈伯斯和比爾蓋茲、不會有 5G、大數據、人工智慧和區塊鏈的發明，對「2025 中國製造」和中華文明偉大復興的期待，也就遙遙無期。

## 武漢肺炎對在中國大陸臺商之影響

Impacts of the Wuhan Coronavirus on Taiwanese Businessmen in China

陳建甫 (Chen, Chien-Fu)

淡江大學中國大陸研究所副教授

### 壹、2018 年美「中」貿易大戰加速在中國大陸臺商的出走潮

自 1991 年，政府開放臺商赴中國大陸（以下簡稱大陸）投資，根據經濟部投審會統計，二十年多來，至少有超過三萬家以上企業，超過一千一百億美金前往大陸投資。即使 2008 年大陸實施《勞動合同法》，外界估計臺資企業將因勞動成本高漲開始出現虧損，預估 60% 以上的臺商會被迫離開大陸市場，但是臺商仍然前仆後繼的前往大陸投資。2010 年政府雖推動「鮭魚返鄉」計畫，但 2011 年臺商在大陸投資件數仍高達 575 件，投資金額 131 億美元，直到 2014 年才下降至 388 件，投資金額 98 億美元。

隨著大陸產業結構與經濟快速成長，臺商投資大陸開始出現反轉跡象，特別是在 2018 年美「中」貿易大戰期間更加速臺商資金回流潮。跟 2010 年，以傳統產業或中小規模的臺資企業不同，這波是以外銷美國或電通資訊產業的臺商為主，陸續將生產基地或生產線移出大陸。主要是擔憂一旦美國提升關稅後，根本無利可圖。再加上美國對大陸剽竊科技與智慧產權的疑慮，讓以蘋果手機周遭的科技產業鏈快速地從大陸抽離，有些企業選擇回到臺灣生產，或選擇到東南亞甚至印度等南亞國家進行布局。

大陸政府已經注意到這些將資產與製造技術從境內移轉出來的臺商出走案件，除了進行反避稅查核外，加上嚴格的外匯管制，造成臺商資金很

難從大陸內地匯出。短期內，臺商資金不太可能從大陸立即撤離，只能在檯面下進行資金的全球布局與再配置，例如：原本由左手口袋投資大陸的資金逐漸縮手，轉而改由右手口袋拿出資金投資在臺灣與其他地區。從長期趨勢觀察，臺商資金從大陸撤離的現象已經成為常態，未來將大幅降低臺商對大陸市場的依賴。

過去大陸政府會祭出吸引臺商的各項優惠措施，臺商可以獲得比外資更優惠的投資項目或某項特許，但隨著大陸經濟的快速成長與產業結構的調整，地方政府從過去的「招商引資」轉變成「招商選資」，沿海地區更祭出「騰籠換鳥」的措施。在大陸政府「胡蘿蔔」與「棒子」並行下，臺商只好從沿海地區前往中西部地區設廠。

今（2020）年1月大陸《外商投資法》正式上路，取代原來的「外資三法」，成為規範包括臺商在內的外資企業在大陸投資經營的根本性法律。雖然列出「對臺26條措施」，宣稱臺商已接近準國民待遇了，但也同時宣告外資、臺資企業享受大陸政府特殊待遇的時代，正式劃上休止符。

大陸的蘿蔔與棒子戲碼很難再奏效，該撤走的臺商大多也已經撤走，只剩下是依賴大陸內需市場的臺商還在苦撐。不管是房地產代銷業者、或協助臺資企業上市或募資的相關服務業、或仰賴大陸內需消費市場的臺商。在大陸景氣好的時候，需要大筆的資金跟耐性在大陸布局，但是，當景氣不好時，這些中小企業規模的臺商業主，很難再吸引後續臺商的資金，也無法獲得大陸境內金融體系的資金挹注，正面臨嚴峻的市場壓力。當以外銷出口為導向的臺商陸續撤離後，以零售業或服務業為主的臺資企業將成在大陸主要的臺商。

## 貳、2020 武漢新型冠狀病毒的衝擊

2019年大陸經濟成長率GDP依然維持在6.1%，但是國際社會對6.1%的成長率多存懷疑。因美「中」第一階段貿易談判接近尾聲，大陸政府樂觀預估2020年的經濟可望好轉。但是1月在湖北省武漢市爆發「冠狀病毒」（2019-NCoV, Novel coronavirus），在疫情快速蔓延下，24日更罕見地宣布「武漢封城」，讓世人驚覺大陸內部有可能正在複製17年前SARS疫情。

武漢新型冠狀病毒讓在大陸苦撐的臺商面臨更不可確定的風險。新型冠狀病毒並非 SARS 或是它的變型，兩者基因序列相似度只有 80%。新型冠狀病毒造成的綜合死亡率目前在 3% 左右，低於 SARS 的 10%，更遠低於 MERS 的 35%。但是，大多數患者症狀輕微、甚至從未就醫檢查。3% 死亡率或許還是高估，但病毒毒性強於流感，而且還有轉強的趨勢。

從大陸公布的資料指出，因新型冠狀病毒感染得到肺炎的重症率，並不比非典 SARS 來得低。雖然浙江省疾控中心新型冠狀病毒檢測團隊，已經於 1 月 24 日成功分離新型冠狀病毒的基因圖譜，預期再一個月可以研製出疫苗，但是隨著武漢肺炎疫情的爆發，讓各界對大陸政府是否隱瞞疫情產生質疑。以下就整理武漢新型冠狀疫情擴散的重要時間點與事件。

## 參、武漢新型冠狀疫情擴散重要事件

- 2019 年 12 月底，在微博上就流傳著一張武漢市衛生健康委員會的公告，內容首次提到「不明原因肺炎」。另有一張照片顯示，該不明肺炎的檢測結果接近 2003 年爆發的 SARS。引發廣大民眾討論，擔憂 SARS 疫情重演。
- 2019 年 12 月 31 日，大陸向世界衛生組織報告尋求協助，指出 1,100 萬人口的武漢市，發生多起呼吸性感染病例但病毒來源不明。
- 2019 年 12 月底湖北省武漢市出現的 27 宗不明原因肺炎案例均和「華南海鮮市場」有關。武漢市衛生主管單位在 2020 年 1 月 1 日發出通報，決定對該市場實行休市整治並消毒。
- 2020 年 1 月 1 日，武漢市公安局在官方微博發布消息聲稱有關武漢市肺炎疫情的情況，有 8 名網民在未經核實的情況下散布謠言，「造成社會不良影響」，已被依法查處。
- 2020 年 1 月 7 日大陸科學家宣布確認這是一種新型冠狀病毒，類似 SARS，並取名為 2019-nCoV (Novel coronavirus, 2019- 新型冠狀病毒)，患者症候包括發燒、咳嗽、呼吸困難、肺炎。
- 2020 年 1 月 9 日，武漢評估專家組表示，武漢不明原因肺炎已經排除了非典型肺炎 (SARS) 和中東呼吸綜合症 (MERS) 的可能性。
- 2020 年 1 月 11 日，中國首先公布新冠狀病毒導致死亡的病例。死

者為一名 61 歲男子死於肺炎綜合症。該患者長年在武漢華南海鮮市場採購貨物。同時還有 41 個確診病例。

- 2020 年 1 月 13 日，世界衛生組織 (WHO) 正式將武漢肺炎命名為「2019 新型冠狀病毒」(2019-nCoV)。
- 2020 年 1 月 20 日，第二個死亡病例被確認。泰國和日本等國家相繼宣布曾去過武漢該市場的人員被感染病例。
- 2020 年 1 月 20 日，大陸國家主席習近平、大陸國務院總理李克強分別針對武漢疫情要求全力做好防控和救治，與世衛組織和外界保持密切溝通，防止疫情擴散。
- 2020 年 1 月 21 日，大陸國家衛生健康委員會高級別專家組鍾南山組長，這位被譽為「抗擊非典功臣」，在接受《中央電視臺》採訪時，表示新型冠狀病毒肺炎存在人傳人的現象。
- 2020 年 1 月 22 日，武漢衛健委召開記者會表示，目前已經出現人傳人，病毒存在變異可能，疫情存在進一步擴散風險。
- 2020 年 1 月 23 日，大陸對武漢實行「封城」，以試圖遏制該病毒傳播。公共交通暫停。當局指令趕建一家專門收治相關病人的大規模醫院。1 月 24 日，感染人數報告超過 830 人，死亡 26 人。
- 2020 年 1 月 21 日 24 時，國家衛健委已經收到大陸 13 省（區、市），累計報告新型冠狀病毒感染的肺炎確診病例 440 例，死亡 9 例。
- 2020 年 1 月 26 日，武漢市長周先旺在新聞發布會上表示，因為春節和疫情的影響，目前有五百多萬人離開武漢，還有 900 萬人留在城裡。當日，港澳政府宣布限制湖北省居民入境。與此同時，美國、日本和法國宣布從武漢撤僑。
- 2020 年 1 月 27 日，大陸官方宣布確診病例 2,835 例，死亡 81 例。27 日，李克強視察武漢。當日，武漢市長周先旺接受《中央電視臺》採訪承認「有信息披露不及時的一面」，但同時指「做為地方政府，我獲得信息之後，需要獲得授權之後才能披露，這一點在當時不被理解」。
- 2020 年 1 月 28 日 24 時，大陸 31 個省（自治區、直轄市）累計報告的確診人數已經超過 2003 年 SARS 的規模，不過死亡人數尚少於當年。據《新浪網》報導，2002 年末至 2003 年 8 月 16 日累計

報告 SARS 診斷病例 5,327 例，死亡 349 例，治癒出院 4,959 例。

- 2020 年 1 月 30 日晚間，世界衛生組織宣布武漢肺炎已構成「國際關注公共衛生緊急事件」，(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC) 是史上第六度宣告，確認疫情對大陸之外的國家有風險，需要國際社會一致應對，但呼籲各國不要限制對大陸的旅行或貿易。
- 2020 年 1 月 31 日，大陸國家衛健委最新疫情通報，30 日 24 時，大陸 31 個省市自治區武漢肺炎新增確診病例 1,982 例，新增死亡病例 43 例，兩者均創下這次疫情爆發以來新高。全大陸累計報告確診病例達到 9,692 例，累計死亡病例 213 例。

## 肆、武漢新型冠狀疫情的影響

冬春交替時節本來就是呼吸道傳染病的高發病季節，再加上春節假期長達一周更讓疫情容易擴散。儘管大陸政府已經宣布，延緩開工到 2 月 10 日，試圖減緩武漢疫情的衝擊，但對臺資企業的生產與經營已經造成影響。目前共有 46 家上市櫃公司在湖北省設立 69 個據點，其中 25 上市櫃公司在武漢市共設有 28 個據點。根據我金融監督管理委員會統計，我國金融業包括銀行、證券、保險業對大陸曝險達新臺幣 1.99 兆元，目前土地銀行、臺灣中小企業銀行、富邦銀行、第一銀行等在武漢設有分支機構。

全世界科技產業更關注，武漢肺炎疫情是否讓電子資訊產業出現「斷鏈」的危機？其中又以鴻海在湖北（4 廠）與武漢的（2 廠）最令外界關注。武漢封城後，疫情仍可能會擴及到整個湖北省。而湖北省北鄰河南省，河南鄭州是鴻海 I-phone 最大的生產基地，西鄰重慶市，也是鴻海或筆記型電腦的重要基地。武漢位居河北與重慶的樞紐，當武漢被封城後，原本在武漢工作的外來移工被迫轉往北邊的河南鄭州或是往西到重慶找工作。因此，開工後，第二波的疫情才正要開始，甚至有可能會擴及到沿海江蘇省等電子資訊產業園區。

真正令人擔憂的是整個大陸體制在此抗疫行動中幾乎完全失靈。從 1 月 6 日到 17 日，武漢衛建委都公布「零病例」，事後也證明是謊言，一直拖到 1 月 20 日鍾南山記者會後才承認武漢肺炎疫情會「人傳人」。武漢市

長周先旺在 27 日記者會上說，他們要披露疫情，要得到授權才可以。不是他們瞞報，而是上面不讓披露。「上面」究竟是哪一個層級，只有中共高層自己才知道。從春節團拜會上習近平發表講話，不提武漢肺炎，無非是為了維護中共中央層級領導的威望，製造全大陸歡天喜地的假象。

在大陸工作的臺商都人人自危，因為沒有人知道這個疫情是否能完全控制住或是會快速的往外蔓延。這次中央應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組罕見地交給李克強負責，顯示疫情可能很難在短期就處理完畢。此時此刻，臺商會選擇盡量不要到大陸，或改以遠距通訊方式來管理在大陸的相關業務。17 年前 SARS 所造成和平醫院封館事件讓我國人印象深刻，防疫大作戰成為 2020 年上半年影響兩岸關係最重要的因素。如果疫情擴大可能會加速臺商快速的撤離大陸，兩岸之間的交流團也都會因疫情停航而暫時中斷。

## 伍、這會是「百年未有之大變局」的續集？

2019 年習近平在新年賀詞中，罕見的說大陸正面臨「百年未有之大變局」，但是在迎接 2020 年金鼠年之際，卻發現大陸的經濟還持續面臨前所未有的巨大的變局。隨著武漢新型冠狀病毒肺炎的蔓延，台股新春開盤就以單日跌幅 700 點，創下歷史跌幅紀錄告訴臺灣股民，大陸正在面臨一項前所未有的變局。

在武漢肺炎疫情擴大可能延緩大陸經濟的成長力道外，臺商不要輕忽美「中」貿易戰已經變成是一種常態性的貿易失衡或摩擦，以及大陸內部地方政府查稅的力道。即使 2020 年一開年，美「中」就選在美國華府簽下第一階段經貿協議，但是美「中」出現的經濟、強權、科技、軍事與價值的多元衝突，當這兩隻大象究竟是在打架？或是在跳舞？臺灣包括臺商都應該小心應對避免被踩扁。臺商還是要關切美「中」貿易戰中，美國總統川普（Donald J. Trump）的言論和動作，美「中」霸權角力戰將挑全球資本與匯率市場，讓 2020 年變得更動盪不安。

2018 年美國制定的《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA）。此法案將於 2020 年落實，這是美國對大陸進行 301 貿易制裁最核心的手段，也包括涉及國防與國家安全等戰略。2020 年 1 月 6 日

起，美國政府對新興技術包括：人工智慧、辨識程式、5G 通訊軟體等出口加以限制，由於許多屬於高科技產品製造的臺商大量使用這些新興技術製造硬體設備或產品，且多數製造基地仍在大陸境內，於是面臨在美國政府懲罰性關稅與技術出口管制，及大陸政府執行查稅與外匯管制之間的兩難困境。

若要避免美國今年執行出口管制改革法案的三大新挑戰：停止技術授權、阻斷出口供應鏈、凍結投資金額。高科技產品製造的臺商勢必會加速地將製造產線從大陸移轉出來，同時把長年在大陸累積的資金匯出，回臺投資或轉投資到東南亞地區，設立新的產線與供應基地。但是，生產基地移回臺灣，改由臺灣出口，也會讓大陸對美貿易順差的壓力跟著回流臺灣，2019 年美「中」貿易高達逾三千億美元的逆差，估計有幾近三分之一來自臺灣資訊電子廠商為美國代工的服務業務。

越南政府在 2018 年美「中」貿易大戰期間一直被外界推估會因美「中」貿易戰而獲利，但是從 2019 年下半年起，越南政府官方不斷地對外界說明，「並沒有證據顯示越南的經濟成長是因美中貿易大戰所致」，越南近這幾年的經濟成長都在 5% 到 9% 之間。很明顯的，越南政府就是要避免越南成為下一波美國經濟制裁的目標。美「中」貿易戰產生的轉單效應，讓臺灣 2019 的 GDP 成長 2.46%，高居亞洲四小龍之首，我政府要記取越南政府的策略，要注意美國是否會因美臺貿易大幅逆差對臺灣的各項經貿的要求。

武漢疫情預估會衝擊到大陸經濟的成長率，武漢封城將減緩大陸內需市場的消費力，未來大陸民營企業積欠貸款與倒帳案例恐將激增，為 2020 年大陸內需市場帶來新的風險。以零售業或服務業為主臺商，也須提防大陸內銷市場仿冒猖獗的問題，例如臺灣盛行的珍珠奶茶店，在大陸如雨後春筍般地開設，但幾乎全是仿冒店家居多。

在技術門檻較低且容易被仿效下，臺資企業大多只能維持一年到兩年的好光景，在大陸民營企業大量複製與連鎖設點下，讓仍在大陸的臺資連鎖或服務企業備受威脅。另外值得關注的是為了支付之前發行的地方債，地方政府對地方稅的力道將會有增無減，地方稅務局未來會啟動大規模的稅務調查是臺商特別要留意的焦點。

# 2020 年中共對臺工作會議 與兩岸情勢觀察

An Analysis of 2020 CPC Annually Meeting on Taiwan Affairs

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)

本刊特約研究員

## 壹、前言

中共 2020 年對臺工作會議於今（2020）年 1 月 19 日在北京召開，會議由國務委員王毅主持，中共中央政治局常委、全國政協主席汪洋與會發表重要講話，國臺辦主任劉結一作工作報告。這是中共中央對臺工作領導小組（下稱領導小組）召集，每年年初在北京舉行的例行會議，旨在傳達領導小組對臺工作指示，在總結前一年的工作，以及分析當時兩岸關係、臺灣局勢的基礎上，部署當年度的對臺工作。出席該會議人員，除省部級臺辦主任、社團、共軍對臺工作機構負責人，尚包括部分省委分管副書記、統戰部長及部委分管領導等。由於臺灣甫於 1 月 11 日舉行中華民國第 15 屆總統副總統暨第 10 屆立法委員選舉，以「抗中保臺」為訴求的民進黨贏得選舉，蔡總統更以史上最高的 817 萬票獲得連任。因此，中共對臺工作會議透露的訊息格外引起國人注意，希望解讀會議釋出的政策意涵，藉以評估中共未來對臺工作趨向，以及兩岸關係前景。

## 貳、對臺政策內涵解讀

本次會議發布的新聞稿只有 671 字，<sup>1</sup> 比前二年都少。汪洋強調，「堅定不移貫徹『和平統一、一國兩制』方針」，相較 2019 年對臺會議主張「堅持『和平統一、一國兩制』方針」，「努力推動兩岸關係和平發展、推進『祖國』和平統一進程。」<sup>2</sup> 今年不僅未提「和平發展」、「和平統一」字眼，而且凸顯臺灣民眾越反對「一國兩制」，中共反而越要力推，並在港澳繼續貫徹執行。

汪洋對臺海形勢評估，和過去二年一樣，仍是「更加複雜嚴峻」。雖然會議對外發布要點未涉及國際環境及涉臺外交，但推論汪洋內部講話一定會觸及這兩方面，尤其中共面對民進黨繼續執政 4 年，以及美國總統川普（Donald J. Trump）不按牌理出牌的作風，可能挑戰「一個中國」原則的不確定因素，才會持續評估今年兩岸形勢嚴峻。

汪洋強調「堅決反對和遏制任何形式的『臺獨』分裂活動」，則與 2018 年相同。自從習近平提出「六個任何」「反獨」條件後，中共「反獨」，除了針對「法理臺獨」，更擴及各種形式「臺獨」。中共認知臺灣走向法理臺獨的可能性低，但也不希望其他形式「臺獨」在臺灣內部「自然發酵」。事實上，臺灣內部一些「去中國化」議題的浮現與討論，已引起中共疑慮，導致中國大陸（以下簡稱大陸）內部鷹派揚言武統臺灣的聲浪日漸高漲，因此必須強化「反臺獨」的力度。惟 2019 年會議提到，要堅持體現「一個中國」原則的「九二共識」，推動兩岸關係和平發展；今年只表示「要堅持『一個中國』原則」，未再提「九二共識」。面對高票連任、拒絕承認「九二共識」的蔡總統，中共所要凸顯的，是只有「一個中國」原則，沒有模糊的「九二共識」；還是蔡總統既然不要「九二共識」，那就提出一個新共識來。看來，前者可能性較高。

有關中共對臺工作具體作為，汪洋稱「要精準施策，提高惠臺利民政策舉措的實效，完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展和保障臺灣同

<sup>1</sup> 李昌禹，「2020 年對臺工作會議在京召開 汪洋出席並講話」，人民日報（北京），2020 年 1 月 20 日，第 1 版。

<sup>2</sup> 張煉，「2019 年對臺工作會議在京召開 汪洋出席並講話」，人民日報（北京），2020 年 1 月 23 日，第 1 版。

胞福祉的制度安排和政策措施。」整體思路與 2019 年用語比較，差距不大；惟中共未來如何對臺進行「精準施策」，以及「制度安排」，值得注意。2018 年 2 月，國臺辦、國家發改委等部門發布「對臺 31 項措施」，同年 8 月鼓勵在陸長住臺胞申請居住證，2019 年 11 月，國臺辦、國家發改委等再發布「對臺 26 項措施」。同時，陸方也加強涉臺司法領域服務，開放臺胞參與大陸社會保險等政策措施。顯示中共為塑造兩岸經濟社會「融合發展」，希望以分享大陸經濟成果為名，強化兩岸人民生活連結。預見未來，中共將持續發布更多的所謂同等待遇措施，以吸引臺灣民眾赴陸就創業、長住，融入大陸社會生活。

會議同時要「大力推動兩岸青年交流，為臺灣青年來大陸學習、實習、創業、就業創造更好條件。」本次選舉蔡總統獲得連任，是中共涉臺系統預料中事，只是本來預估差距約百萬票，怎知韓國瑜竟輸二百六十四萬多票，年輕選票顯然是關鍵。2014 年的太陽花學運，已讓中共驚覺臺灣青年對大陸的排斥；如今在「恐中」和「反中」的情緒下，臺灣青年更是選擇了蔡總統。未來，如何再強化對臺灣青年工作，將是中共對臺布局調整的重點。

## 參、對臺人事意涵解讀

另從大陸央視網播出的有限畫面，亦可以觀察一些對臺人事意涵。首先，本次會議主席臺對外呈現只有 3 員：中共中央政治局常委、全國政協主席、領導小組副組長汪洋，國務委員王毅，國臺辦主任劉結一。2019 年主持會議的中央政治局委員、中央外事辦主任楊潔篪今年缺席，原因可能是楊潔篪出席利比亞問題柏林峰會，<sup>3</sup> 不克與會；也可能是因其擔任中央外事辦主任，面對逐年增加的外部挑戰，業務已夠忙碌，實無暇再分管對臺工作，遂改由王毅接任領導小組秘書長，並主持本次會議。實情如何，明年即可驗證。

其次，從主席臺上對臺領導人出現的人數，也可觀察中共會議公開程

<sup>3</sup> 李強、花放，「楊潔篪出席利比亞問題柏林峰會並會見德國總理默克爾等歐方領導人」，人民日報（北京），2020 年 1 月 21 日，第 3 版。

度似有轉趨保守。上一屆領導小組成員中，在此項年度對臺工作會議中露面的，2014 年主席臺上有 4 位：俞正聲（時任中央政治局常委、全國政協主席、領導小組副組長）、汪洋（時任中央政治局委員、國務院副總理）、楊潔篪（時任國務委員）、張志軍（時任中央臺辦、國臺辦主任）。2015 年臺上除前述 4 位，另坐有孫春蘭（時任中央政治局委員、中央統戰部部長）、栗戰書（時任中央政治局委員、中央辦公廳主任）2 員。2016 年，還是 6 位，但栗戰書並未出現在臺上，改由時任國務委員、公安部部長郭聲琨現身。然而，2017 年電視畫面，只出現俞正聲、楊潔篪、張志軍 3 位。2018 年則是 4 位，除了楊潔篪、張志軍，當時即將接任全國政協主席的汪洋取代了俞正聲，以及準備接替張志軍的國臺辦副主任劉結一。2019 年出現 4 位：汪洋、楊潔篪、王毅、劉結一，雖然王毅係以國務委員身分出席，但因身兼外交部部長，加上楊潔篪兼任中央外事辦主任，難免讓人關注大陸涉臺、涉外事務的結合，旨在強化對臺外交打壓。今年，再減 1 員，只出現 3 位。換言之，過去曾出現在會議主席臺上的國務院副總理（分管對臺工作）、中央辦公廳主任、中央統戰部部長、公安部部長，以及更早出現過的中央軍委副主席，近幾年都不再現身。

三者，今年有幾個職務較特殊的官員與會：一是大陸公安部常務副部長王小洪，顯示他分管該部政治保衛局（一局）業務，由於他目前尚兼北京市公安局局長、公安部特勤局（八局）局長，且係習近平在福建工作時的舊部，因此仕途被看好，惟年齡是其不利因素；二是中央機構編制委員會辦公室主任、中央組織部副部長周祖翼，似乎是代表組織系統出席；三是中央軍委政治工作部副部長劉德偉中將，過去共軍出席坐在臺下幾乎都是大校、少將而已，劉德偉坐第一排，顯示他在軍委政工部分管對臺工作；四是中央軍委聯合參謀部作戰局副局長蔡志軍，去年他擔任建政 70 周年閱兵領導小組辦公室副主任，這次出席對臺工作會議不太尋常，究竟中共是在凸顯其作戰局副局長角色，意圖對臺進行心理恫嚇，還是意謂其已經升官調職，值得後續觀察。

## 肆、兩岸情勢觀察

今年1月2日，大陸國臺辦主任劉結一在《人民日報》發表《領航定向 堅定前行》一文，強調對臺打壓成效，指稱：<sup>4</sup>

一年來，我們保持對「臺獨」勢力的強大震懾，堅決打擊和遏制各種形式的「臺獨」分裂活動。民進黨當局推行「去中國化」、歪曲「一國兩制」、升高兩岸對立、阻撓破壞兩岸交流合作等倒行逆施，在島內越來越不得人心。民進黨當局擠入世衛大會、國際民航組織大會、國際刑警大會的圖謀連連受挫，國際社會一個中國格局更加鞏固。所羅門群島、吉里巴斯作出同我建／復交的正確決定，臺所謂「邦交國」降至歷史新低。我們的國際「朋友圈」越來越大，「臺獨」分裂勢力四處碰壁，日暮途窮。

事實上，過去4年，雖然蔡總統多次對兩岸關係提出友善宣示，但因不接受「九二共識」，以及中共對蔡總統及民進黨的不信任，陸方不僅停止國臺辦與陸委會、海基和海協兩會的聯繫機制，緊縮兩岸官方交流，限制陸客來臺旅遊人數，限縮陸生來臺就讀、減少對臺農漁採購等。此外，陸方運用外交策略限縮我國際活動空間更為凸顯，如讓我方無法出席世界衛生大會（WHA）、國際民航組織（ICAO）大會，要求我駐非邦交國代表處改名，挖我7個邦交國，跨國企業、航空公司網站選單不得將臺灣列為國家，須改用「中國臺灣」名稱。中共對臺軍事威脅亦步步進逼，2016年底以來共軍機艦繞臺演訓逐步常態化，加強對臺的軍事壓力。

可以看出，過去4年，中共對民進黨政府採取的是極限施壓策略，希望藉此引發臺灣內部矛盾，讓民間反彈來向政府施壓。同時中共加強對臺統戰手段，透過社會經濟融合，採取措施如前述，內容都是涉及兩岸經濟社會融合等面向，要給臺資企業同等待遇，協助臺灣青年赴陸就學就業創業，為臺灣民眾提供居民待遇，目標在朝兩岸社會經濟一體化發展。

面對中共凌厲的對臺統戰攻勢與滲透，我政府於2019年5月修正《刑法》，讓共諜適用外患罪；修正《國家機密保護法》對涉密人員的出

<sup>4</sup> 劉結一，「領航定向 堅定前行——寫在習近平總書記在《告臺灣同胞書》發表四十周年紀念會上的重要講話發表一周年之際」，人民日報（北京），2020年1月2日，第11版。

境管制、處罰，有更嚴格的規定；6 月修正《國家安全法》，將網路納入國安範疇，提高為敵發展組織罪的刑責；7 月修正《兩岸人民關係條例》，規定兩岸簽署政治協議須經國會雙審議與全國公投，另禁止相關人士參加大陸舉辦的慶典時向其「旗、徽、歌」行禮唱誦等行為；12 月底，更在社會質疑聲浪下，由立法院強行通過《反滲透法》，以杜防中共對臺滲透干預。

2019 年 1 月 2 日，習近平藉《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會提出對臺「習五條」，拋出探索「兩制」臺灣方案，倡議展開「民主協商」，推動兩岸關係和平發展達成制度性安排。<sup>5</sup> 顯示習近平企圖建構對臺統一路線圖，啟動統一進程。然而，習近平這項舉動，無疑讓民進黨政府有了反擊機會，從而穩固國內政治地位。同年 6 月發生的香港「反送中運動」，不僅讓臺灣民眾看到「一國兩制」的不可行，也成為民進黨宣傳的利器。

此外，蔡總統在今年 1 月 14 日接受英國廣播公司（BBC）專訪時強調，「我們已經是一個獨立的國家」，稱為「中華民國臺灣」，呼籲大陸面對現實並給予尊重，並警告「中國」侵略臺灣，將付出很大的代價。<sup>6</sup> 對此，大陸國臺辦 1 月 16 日隨即反擊「臺灣從來不是一個國家，臺灣是中國神聖不可分割的一部分」，「不要自我膨脹、誤判形勢」。<sup>7</sup> 大陸國家主席習近平 1 月 17 至 18 日訪問緬甸期間，與緬甸簽署聯合聲明，其中第 9 條指稱「緬方重申堅定奉行一個中國政策，認為臺灣、西藏、新疆是中華人民共和國不可分割的部分，支持中方處理臺灣、涉藏、涉疆問題的舉措」。<sup>8</sup> 與過去常使用的「中國」，明顯不同，引發我外交部嚴正抗議。

上述兩方作為，顯示兩岸立場更趨強硬，緩衝地帶越來越小，雙方政府似乎都有強碰的準備。因此，一般以為未來 4 年兩岸關係仍將處於「冷

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 「總統接受『英國廣播公司』（BBC）專訪內容」（2020 年 1 月 18 日），《中華民國總統府》，2020 年 1 月 28 日瀏覽，<https://www.president.gov.tw/NEWS/25191>。

<sup>7</sup> 劉潔妍，「國臺辦：警告民進黨當局領導人不要自我膨脹誤判形勢」（2020 年 1 月 16 日），《人民網》，2020 年 1 月 28 日瀏覽，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0116/c14657-31551934.html>。

<sup>8</sup> 「中華人民共和國和緬甸聯邦共和國聯合聲明（2020 年 1 月 18 日內比都）」，人民日報（北京），2020 年 1 月 19 日，第 2 版。事實上，緬甸公布的英文版寫的是 China，並非 People's Republic of China，大陸顯然故意在中文版予以扭曲。

對抗」，甚至將充滿著衝突，面臨更嚴峻挑戰。

此外，兩岸關係始終受到國際環境因素影響，尤以美國因素最為關鍵。近年，我國雖受到大陸外交打壓、國際圍堵，但也處於對外關係有利時機，尤其是與美國關係。近年，美方多次發言支持我國，同意對我軍售，並通過《臺灣旅行法》等涉臺法案。中共最擔心美國進一步打「臺灣牌」，在民進黨贏得總統及立委選舉後，大陸媒體及學者紛指美國為介入選舉的外部暗黑力量，認為民進黨的基本策略是加強與美國聯結抗拒統一，在此形勢下，臺美基於抵制大陸崛起的共同利益，將更加緊密結合，對大陸進行各種牽制和干擾，在臺海地區進行政治挑釁的機會大幅增加，臺海局勢將更趨複雜嚴峻。<sup>9</sup> 事實上，不少國人認為，美「中」對抗，對臺灣有利；尤其，時值美「中」貿易戰正酣，以及美國「印太戰略」推出之際，臺灣應強化與美方合作，對抗大陸。然而過去例子，當美「中」關係緩和穩定，兩岸關係反而得以穩步發展。因此，一個穩定的美「中」關係，其實對臺灣相對有利；同時，親美雖是我國必要選擇，但完全倒向美方，在臺美「中」三角互動關係中，對我不見得有利。

另外，由於中共不願正視中華民國存在的事實，以致主權議題成為兩岸政治紛爭的核心。在國際上，陸方絕不容許我方以中華民國名義參加聯合國所屬國際組織，必須以中華臺北或地理名稱的身分才能保有在某些國際組織中的席位。雖然臺灣內部國家認同分歧，但中華民國仍是最大公約數。中共越否定、打壓中華民國，「臺獨」就越有成長空間，以臺灣之名走進國際場合，也勢將成為民意主流。換言之，現階段的兩岸根本問題，主要在於中共如何看待中華民國。中華民國的地位問題對中共而言，是一個敏感話題，卻也是無法迴避的議題。

## 伍、結語

就當前兩岸情勢來看，民進黨政府確實有維持兩岸關係穩定的意願，惟難以接受以「一個中國」為內涵的「九二共識」；相反地，中共認為

<sup>9</sup> 郭至君，「李振廣答中評：外因對蔡連任發揮關鍵影響」（2020年1月12日），《中國評論新聞網》，2020年1月25日瀏覽，<http://hk.cntt.com/doc/1056/6/4/0/105664085.html?coluid=93&kindid=2777&docid=105664085>。

「九二共識」是兩岸關係和平發展的定海神針，甚至以「撼山易，撼『九二共識』難」回應，<sup>10</sup> 釋放強硬不變的信號。惟兩岸政府仍必須思考如何尋找新共識，否則僵局無解，當一方失去耐性，兩岸關係即可能朝對抗式的螺旋性發展。雖然蔡總統於當選時刻，呼籲中共正視臺灣人民的選擇，希望以「和平、對等、民主、對話」開啟兩岸良性互動；然而，中共顯然不為所動。值此武漢肺炎疫情持續延燒之際，這是兩岸共同面臨的危機，但雙方政府也可以將此危機化為轉機。尤其中共如願意釋出善意，秉持習近平所言「全心全意為臺灣同胞辦實事、做好事、解難事」，協助我方恢復為 WHA 觀察員，讓雙方有重啟對話、重建兩岸關係的機會。

從中共對臺工作會議後對外發布的訊息來看，從表面看來確實沒有太大的新意。然而，吾人要確實掌握開會資訊，不能只從公開發布的隻言片語解讀，以致無法真正掌握會議內涵。由於中共中央層級的年度對臺工作會議召開完畢後，各省（直轄市、自治區）委將相繼舉行對臺工作會議，部署未來一年的對臺工作。開完省級對臺工作會議，接踵而來的是地、縣級對臺工作會議的舉行。在地方之外，部分涉臺工作較多的國務院所屬部委，亦將會舉行對臺工作會議。如何廣續掌握這些會議召開，蒐集有限資訊，努力拼湊出中共未來對臺方向，仍係當務之急。

<sup>10</sup> 「國臺辦新聞發布會輯錄（2020-01-15）」，《中共中央臺辦、國務院臺辦》，2020 年 1 月 20 日瀏覽，[http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/202001/t20200115\\_12233155.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/202001/t20200115_12233155.htm)。

# 2020 年日韓「中」三國的合作前景

Prospects for Cooperation among Japan, South Korea, and China in 2020

柯玉枝 (Ko, Yu-Chih)

國立政治大學國際事務學院兼任副教授

## 壹、前言

2020 年對於日韓「中」而言，是深具意義的一年，就個別國家而言，2020 年是習近平達成邁向小康社會的關鍵期，是日本安倍內閣能否成功利用第二次東京奧運拉動日本經濟的關鍵年，也是南韓總統文在寅必須務實面對日韓關係惡化對韓國政經衝擊的重要年份。三方關係究竟是朝向緩和關係與深化合作方向前進？或是持續糾葛在歷史與政治問題中？是一個值得各方關注的議題，尤其是身處在東亞地區的臺灣。

2019 年 12 月 24 日，日韓「中」三國以在四川成都舉行第 8 屆日韓「中」三國領導人峰會作為 2019 年的收官之作，似乎展現三國希望建立友好關係的期待。在峰會期間，日、「中」兩國領導人分別以「三國演義」中的魏、蜀、吳三國關係為喻，期待日韓「中」三國能夠開展出「新三國關係」。成都峰會發表《中日韓合作未來十年展望》，並通過「中日韓+X」早期收穫專案清單等成果文件。<sup>1</sup> 這是李克強、安倍晉三、文在寅三人繼 2018 年 5 月東京高峰會以來，時隔 1 年 7 個月會面。媒體分析，倘 2020

<sup>1</sup> 「中日韓合作未來十年展望（雙語全文）」（2019 年 12 月 25 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《中國日報網》<https://language.chinadaily.com.cn/a/201912/25/WS5e02b885a310cf3e355806fd.html>。

年三國領導人順利在南韓繼續召開峰會，將有助於推進三方合作的常規化和制度化。<sup>2</sup> 但是，日韓「中」三國關係是否真能像成都峰會所展現的，肯定過去、迎向未來的日韓「中」新三國關係，筆者認為難度依然不小。

## 貳、日韓「中」領導人肯定走過 20 年三方合作的共益性

日韓「中」三國領導人峰會基本上是三國高層外交的產物，從過去 20 年的歷程來看，三邊或雙邊關係的好壞對這個高層外交機制的影響不小，因而使得這個外交機制經常受到政治因素干擾而停擺。然自 2018 年起，日韓「中」三國峰會似乎逐漸展現雙邊與多邊對話的渠道功能。從 2019 年三國領導人的發言內容觀之，即使重點存在差異，但三國逐漸肯定對話合作的共益性，無論是促進本國或區域經濟發展，或是解決雙邊或區域政治議題。

另從成都峰會發表的《中日韓合作未來十年展望》文件內容，也同樣展現三國願意繼續多邊合作的共益性，三方「一致認為，未來十年將是國際形勢深刻演變、世界經濟新舊動能轉換、科技革命與產業變革迅速發展的十年」，而「加強中日韓合作符合三國和三國人民的共同利益，對地區和世界的和平與發展具有重要意義」，並認為「良好的雙邊關係是三國合作的重要基礎，深化三國合作也有利於促進雙邊關係」，因而「將基於 2018 年三國領導人會議達成的共識…從長遠角度和戰略高度規劃三國合作，…繼續共同努力，促進地區對話和互信，包括在三國合作框架下舉辦相關夥伴方參與的學術討論。」<sup>3</sup>

中國大陸（以下簡稱大陸）國務院總理李克強在領導人峰會致詞中表示，2019 年適逢日韓「中」合作 20 周年，回顧 1999 年三國領導人為應對 1997 年亞洲金融危機帶來的挑戰，於馬尼拉東亞合作領導人系列會議期間

<sup>2</sup> 「中日韓峰會：三國共促朝鮮停止挑釁 日韓小步和解」（2019 年 12 月 25 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《法廣》，<http://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20191224-%E4%B8%AD%E6%97%A5%E9%9F%93%E5%B3%B0%E6%9C%83%E4%B8%89%E5%9C%8B%E5%90%8C%E4%BF%83%E6%9C%9D%E9%AE%AE%E5%81%9C%E6%AD%A2%E6%8C%91%E9%87%81-%E6%97%A5%E9%9F%93%E5%B0%8F%E6%AD%A5%E5%92%8C%E8%A7%A3>。

<sup>3</sup> 「中日韓合作未來十年展望（雙語全文）」。

舉行非正式會晤時達成開展日韓「中」合作的進程。20 年後，日韓「中」合作已為三國各自發展提供重要助力，為企業界和民眾帶來越來越多的商機和實惠，符合三國共同利益。2018 年三國間貿易總額達到 7,200 億美元，相互間投資額接近 120 億美元。人文交流日益密切，2018 年人員往來超過 3,000 萬人次，相互理解和認知不斷加深。當前日韓「中」的合作體系是以領導人會議為中心、21 個部長級會議為主體、日韓「中」合作秘書處為支撐的全方位合作體系，務實合作的面向涵蓋經貿、交通、資訊、海關、環境、科技、農林等近 30 個領域。<sup>4</sup>

在成都峰會期間，日本首相安倍晉三肯定 20 年來日韓「中」三國合作的穩定進展（着実に進展），而不僅止於為了三國，也為了區域及全球，三國應植基於過去的對話與合作基礎，繼續務實開展未來的合作，特別是三國共同參加的 2019 年 6 月 G20 大阪峰會《領導人宣言》中所提及的貿易和投資，海洋塑膠垃圾和優質基礎設施領域的原則，使其成為支撐未來十年三方合作的支柱。安倍指出，日本希望促進三方合作，以便這三國建立以三個 E（環境、高齡、交流）為特色的雙贏關係，因為三國在處理船用塑膠垃圾，促進健康活躍的老齡化社會，加強民間交流，包括體育、文化和教育交流、促進兩國之間的合作等議題有共同的想法。<sup>5</sup> 安倍晉三於出席日韓「中」三國經濟團體在成都召開的工商峰會時強調，三國對國際經濟秩序的發展負有重大責任和義務，彼此在經濟領域已經是無法分割的重要夥伴。為構建合作發展的「新三國時代」，三方政府和經濟界的共同合作不可缺少，必須加深對彼此政策和制度的理解，透過強化互惠的實務合作，推動三國經濟進一步增長。<sup>6</sup>

南韓總統文在寅在成都峰會期間表示，三國領導人在成都再次確認 20 年來三國合作歷程中雙邊關係發展的重要性，三方商定進一步提升合作

<sup>4</sup> 「李克強在第八次中日韓領導人會議上的講話（全文）」（2019 年 12 月 25 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《中華人民共和國外交部》，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlzt/dbczrhldrhy\\_698959/zxxx\\_698961/t1727643.shtm](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlzt/dbczrhldrhy_698959/zxxx_698961/t1727643.shtm)。

<sup>5</sup> “The Eighth Japan-China-ROK Trilateral Summit,” (December 24, 2019), visited on: February 1, 2020, 《MOFA(Japan)》，[https://www.mofa.go.jp/a\\_o/rp/page3e\\_001141.html](https://www.mofa.go.jp/a_o/rp/page3e_001141.html)。

<sup>6</sup> 「安倍：構建合作發展的『新三國時代』」（2019 年 12 月 24 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《日經中文網》，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/38729-2019-12-24-15-40-43.html>。

水準，讓更多實質性成果惠及於民。成都峰會是三方自 2012 年以來連續 2 年開會，這將成為峰會常規化的重要契機，為了韓日「中」三國的合作深入穩定發展，三方將繼續推進合作的常規化和制度化，南韓 2020 年將作為東道國繼續開會，並期能讓各國人民共用合作成果。各方就提升日韓「中」三國合作秘書處的力量（設在韓國），<sup>7</sup> 有必要打造合作發展基金形成共識，意義重大。三方商定，將共同努力使三方與雙邊合作形成協同效應。在文化及體育方面，三國將繼續擴大交流，增進互信，繼平昌冬奧之後，合力推動東京和北京奧運賽事取得圓滿成功。在擴大環保和高齡化等領域交流合作，從而提高國民生活品質。三方還決定拓寬科技領域合作，創造未來增長動力，攜手應對第 4 次工業革命和保護貿易主義等新挑戰。安倍晉三更指出，三方當天簽署的《韓中日合作未來十年展望》將成為引導可持續發展的里程碑，開啟東亞和平繁榮新時代。<sup>8</sup>

## 參、成都峰會的成果與評價<sup>9</sup>

如何評價成都峰會的成果，日本大阪大學一名中國問題專家佐藤治子向《法新社》表示，「作為一個主要的地區大國，中國希望向世界展示，它可以藉助其外交力量將日韓領導人召集在一起」。<sup>10</sup> 媒體對於日韓「中」三國成都峰會的關注多聚焦點在貿易問題，無論是《區域全面經濟夥伴關係協定》(RCEP) 與日韓「中」自由貿易談判前景，或是日韓緊張的貿易關係。對於前項議題，媒體觀點不一，有樂觀期待 2020 年 RCEP 可望順利簽署者，也有認為日本可能會因為印度缺席 RCEP 而延緩其簽署，至於是否能夠促成日韓「中」自由貿易談判有成，意見更是分歧；至於日韓貿易緊張能否因而獲得解決契機，則多表示不樂觀。

然而若從 2019 年發表的《中日韓合作未來十年展望》文件所提及的三

<sup>7</sup> 「中華人民共和國政府、日本國政府和大韓民國政府關於建立三國合作秘書處的協定（譯文）」（2011 年 1 月 25 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，〈《中華人民共和國外交部》〉，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/zrhhz\\_682590/zywj\\_682602/t842353.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zrhhz_682590/zywj_682602/t842353.shtml)。

<sup>8</sup> 「文在寅：韓中日將共促朝美對話與半島和平」（2019 年 12 月 24 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，〈《韓聯社》〉，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191224002600881>。

<sup>9</sup> 「中日韓合作未來十年展望（雙語全文）」。

<sup>10</sup> 「中日韓峰會：三國共促朝鮮停止挑釁 日韓小步和解」。

國未來十年的合作議題而言，尤其是「『中』日韓+X」早收清單內容，三國合作關注東亞區域政經議題是一個值得持續關注的發展，因為三國合作的範圍不僅是傳統的東北亞，還有「中」方過去不喜歡日本插手的東南亞。

在有關東北亞地區形勢方面（第二項），以「維護持久和平安全」為目標。強調三國應該「加強戰略溝通，增進政治互信，本著相互尊重的精神，妥善管控分歧，發展長期和平友好關係」，強調「致力於朝鮮半島完全無核化，重申維護半島和東北亞和平穩定是我們的共同利益和責任…，強調只有通過包括對話和外交在內的國際合作，並根據聯合國安理會有關決議全面解決各方關切才能實現朝鮮半島的完全無核化和永久和平」，並提及「中韓領導人希望日朝之間的綁架問題通過對話儘快得以解決。」

在有關貿易自由及區域貿易整合方面（第三項）則「宣導開放共贏合作」，強調「視彼此發展為機遇，加強發展戰略對接，提升合作水準」，「努力實現自由、公平、非歧視、透明、可預期和穩定的貿易投資環境，並保持市場開放。重申支援對世界貿易組織進行必要改革以改進其功能。致力於維護自由貿易和多邊主義，強化現有國際規則，確保公平競爭以培育良好營商環境。重申在2019年《區域全面經濟夥伴關係協定》領導人會議聯合聲明中的承諾。我們將在RCEP談判成果的基礎上，加快中日韓自貿協定談判，力爭達成全面、高品質、互惠且具有自身價值的自貿協定。鼓勵地方政府和企業通過現有機制開展更多三方合作。我們將探索新的合作領域和模式，共同促進經濟全球化和自由貿易，為全球經濟帶來更大穩定和確定性。」

三國強調三方民間交流的重要性，強調「促進文明互鑑與民心相通。發揚東亞文化傳統，促進東亞合作共贏。抓住三國相繼舉辦奧運會和殘奧會的歷史性機遇，通過加強體育合作，弘揚友好協作精神。通過豐富多樣的文化、教育、人員交流活動，持續增進三國人民相互理解和信任，為三國合作打下穩定、健康、友好的社會基礎。積極推動旅遊交流，深化民眾互信。」

在有關「中日韓+X」的規劃，俾便「實現整體振興與共同發展。拓展三國合作的深度和廣度，充分發揮互補優勢，使三國合作惠及其他國家和地區。推進『中日韓+X』合作，共同制定計畫，採取聯合行動，拓展

與其他國家合作，縮小地區發展差距，實現共同發展。」

成都峰會通過「中日韓+X 合作早期收穫專案清單」。內容包括六個項目：「中日韓+蒙古國沙塵暴防治」、「中日韓+緬甸柬埔寨熱帶病防控」、「中日韓+東盟相關國家腫瘤登記工作能力提升」、「中日韓+東盟相關國家應對海洋塑膠垃圾」、「中日韓+相關國家低碳城市合作」、「中日韓+蒙古國、東盟相關國家減災技術能力建設」。<sup>11</sup>

## 肆、2020 年或可能是促成東北亞區域經濟合作的契機年

就《區域全面經濟夥伴關係協定》前景而言，2019 年 11 月，15 個談判國（無印度）於曼谷峰會宣布完成初步協議，使得各方期待在國際經貿壓力下，促成 RCEP 在 2020 年正式簽署，「中」方對於印度的反覆有些不耐，並請印度準備好再來。<sup>12</sup>

「中」方對於促成《區域全面經濟夥伴關係協定》早日實現的意向非常明確，期待推動區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）早日簽署，加快推進日韓「中」自由貿易區談判。李克強表示，大陸正在進一步擴大對外開放，在服務業、金融業等領域擁有巨大市場潛力。歡迎韓、日企業捷足先登，在健康、養老、育幼以及證券、壽險等領域開展對「華」合作。「中」方倡議將 2020 年定為「中日韓科技創新合作年」。三方可以加強「中日韓+X」合作，與更多國家實現共同發展。深化金融科技領域合作，提升移動支付便利化水準，為三國遊客提供更便捷的支付服務。拉緊人文紐帶，積極開展奧運合作。加強應對氣候變化、環保以及海洋塑膠垃圾等合作。<sup>13</sup>

但是安倍似乎仍舊期盼印度為能認同曼谷峰會協議，強調「力爭 16 國

<sup>11</sup> 「『中日韓+X』合作早期收穫項目」（2019 年 12 月 25 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-12/25/c\\_1125387065.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-12/25/c_1125387065.htm)。

<sup>12</sup> 「就等印度點頭，全球最大 FTA 即將出爐！李克強透露 RCEP 進度：已有 15 國完成文本與市場准入談判」（2019 年 11 月 4 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/1905748>。

<sup>13</sup> 「李克強與韓國總統文在寅、日本首相安倍晉三共同會見記者」（2019 年 12 月 24 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《中華人民共和國外交部》，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlzt/dbczrhldrhy\\_698959/zxxx\\_698961/t1727570.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlzt/dbczrhldrhy_698959/zxxx_698961/t1727570.shtml)。

早日談妥，形成世界最大的自由、公正的經濟圈」，顯示安倍首相對於少了 13 億人口市場的 RCEP 不太滿意。<sup>14</sup>

對於日韓關係與 2019 年日韓貿易緊張問題言，安倍晉三和文在寅利用成都峰會之際睽違舉行 15 個月的首次面對面會談，雙方除肯定領導人經常會面對解決問題的重要性，還針對日韓重啟已經中止三年半的貿易管理局級政策對話會、日本近期表現寬鬆姿態，放寬對韓出口管制措施等議題進行廣泛討論。就限制貿易問題的導火線韓國法院判決問題，<sup>15</sup> 雙方確認有必要透過對話解決彼此的立場差異。安倍晉三會談中提到朝鮮綁架日本公民議題，呼籲韓方關注，而文在寅表示將繼續支持日方的努力。在會晤後的記者會上，文在寅表示雙方就解決分歧進行坦誠對話，而安倍則敦促韓方落實相關事項，以促進兩國恢復牢固關係。<sup>16</sup>

因此，在 2020 年東亞區域經濟合作議題方面，存在「推動」、「拉回」兩股力量，推動區域經濟合作符合各國長期利益，但是各國在短期利益方面的差異性，則影響三國在促進與深化經濟合作方面出現不同步的情況。

## 伍、三國政治問題仍是影響建立新三國關係的結構因素

雖然，日、「中」兩國領導人都以建立新三國關係作為成都峰會致詞的內容，然而兩國政策立意中的新三國關係內容應該存在不小差異。《美國之音》分析，大陸努力推動的日韓「中」三國合作能走多遠，還有待觀察。該報導引述日本廣播協會 (NHK) 新聞報導中，中國現代國際問題研究所研究員劉軍紅的觀點指出，安倍有關「三國」的說法，反映了日本以亞洲為中心的思維意識，亦即日本強調亞洲人民對地區秩序和事務有最終發言權。《法新社》分析指出，面對美「中」貿易關係的不確定性，以及雙邊關係的緊張，「中」方主動尋求加強與鄰國關係。為此，大陸主動向

<sup>14</sup> 李忠謙，「擔心國內產業撐不住，印度不玩了！RCEP 剩下 15 國，全球最大自由貿易區明年上路」（2019 年 11 月 5 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/1908527>。

<sup>15</sup> 日韓關係因二戰及殖民地時期日本在朝鮮半島強徵勞工的賠償糾紛而跌入數十年來的最低點。作為對韓國法院做出的日企賠償韓國勞工判決的反應，日本對出口韓國的半導體材料加強管制，雙方先後將對方從貿易夥伴白名單上除名。

<sup>16</sup> 「中日韓峰會：三國共促朝鮮停止挑釁 日韓小步和解」。

日本和南韓示好。《法新社》援引日本外務省的消息指，安倍曾對大陸國務院總理李克強表示，沒有東中國海的穩定，就沒有日「中」雙邊關係的「真正改善」。安倍顯然是指日「中」圍繞尖閣列島（釣魚臺）懸而未決的領土爭端。<sup>17</sup>

誠如《韓聯社》在回顧 2019 年與展望 2020 年的韓國外交局勢的報導所析，因為朝美無核化談判無進展、韓日關係一度陷入冰點、韓美關係出現摩擦等，2020 年的韓國外交工作困難重重。即使兩國領導人於 2019 年 12 月 24 日在成都舉行雙邊會談時就以對話解決雙邊問題達成共識，韓日關係的發展前景仍不容樂觀，因為兩國仍舊糾葛於歷史、經濟、安全領域等各種尚未解決的矛盾，而強徵勞工索賠勝訴判決、韓日慰安婦問題協議、東京奧運會旭日旗問題、福島核電站污水排放等問題都是日韓關係修復前必須嘗試跨越的挑戰。<sup>18</sup>

## 陸、結語：對臺灣的省思

臺灣長期以來因為兩岸關係的因素，國際活動空間日益緊縮。臺灣是一個貿易依存度高的國家，面對鄰近國家的深化區域經濟整合可能帶來的負面影響，早已有相當多的分析提醒政府因應及早因應。

過去，因為政治因素干擾而致日韓「中」自由貿易區協議延宕十多年，然因 RCEP 已經在 2019 年達成初步協議，再加上美國貿易政策調整，日韓「中」的經濟共益性可能為三方的經濟合作創造契機。建議政府及民間智庫應該及早研究因應對策與備案，以便及時反應，降低受損度。

<sup>17</sup> 「中日韓領導人四川成都話『三國』合作」（2019 年 12 月 27 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/chengdu-china-japan-south-korea-12262019/5222300.html>。

<sup>18</sup> 「2020 年南韓外交展望：對朝美日關係難題重重」（2019 年 12 月 26 日），2020 年 2 月 1 日瀏覽，《韓聯社》，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191226000900881?section=politics/index>。

# 我二合一選舉對未來臺美「中」關係的影響與觀察

The Impacts and Implications of Taiwan's Presidential and Parliamentary Elections on the Future Relations among Taiwan, US, and China

黎寶文 (Li, Pao-Wen)

國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授

## 壹、前言

2020 年臺灣總統與國會二合一選舉，結果蔡總統順利連任，民進黨取得國會過半席次。蔡總統的連任票數為 817 萬餘票，領先國民黨候選人韓國瑜達 265 萬票，不但創下總統直選以來的最高得票數，投票率亦遠高於前一次 2016 年總統大選。國會選舉部分，民進黨獲得 61 席，取得國會過半席次，再一次確定民進黨二度完全執政的政治格局。臺灣人民在本次選舉結果向國際社會清楚地傳達下列三個政治訊息。第一，在美「中」政經全面戰略競爭的國際局勢下，臺灣人民明確地選擇向美國靠攏。第二，面對「中國」以全球為規模之威權輸出，臺灣人民明確表達對民主價值的認同。第三，本次選舉結果，代表臺灣人民對於習近平的「一國兩制，臺灣方案」之多數不認同。而廣受國際矚目的臺灣二合一選舉雖然落幕，但未來臺美「中」三角關係將如何發展？

## 貳、美「中」戰略對抗下的選舉詮釋

自川普總統 2017 就任以來，影響臺美「中」三角關係最重要之變

數，即為「美中戰略競爭」。川普總統就任後，透過單邊各式經貿手段強化對「中」競爭。在政治軍事方面，將「中國」明確定位為「競爭對手」，提出「印太戰略」，強化美日印澳四邊安全合作，並與全球理念相近國家形成「價值同盟」。由美國「印太戰略」之規劃與美「中」公平貿易的談判訴求觀察，兩大強權之間的戰略競爭應為長期性的趨勢，競爭本質為「懦夫賽局」(the game of chicken)，均衡為「一方妥協，一方獲勝」，最壞劇本是「火車對撞」。此類賽局中，如何讓對手相信己方無退讓意圖是為關鍵，而國際關係理論亦認為「威脅＝實力＋認知」，因此對手意圖解讀，實為認定威脅是否具體之關鍵。<sup>1</sup> 因此美「中」兩強未來是否由「戰略競爭」轉變為「敵意對抗」，觀察的重點應著重於「美中雙方是否相互累積敵意？」

臺灣本次選舉結果，是否將成為美「中」走向「敵意對抗」之關鍵？持平而論，可能性不高。即便美「中」競爭的格局下，美國維持臺海穩定與兩岸平衡的原則並沒有變化。美國自 2016 年以來透過國防、外交聲明持續傳達「美國希望維持兩岸權力平衡現狀，但現狀已經失衡」的政治訊息。「中國」破壞現狀與平衡的作為包含利用軍事、經濟、政治脅迫影響臺灣政府運作，限縮臺灣的國際空間，奪取臺灣邦交國。美國將與理念相近國家協助恢復平衡，並希望各方都維持現有穩定局面。過去四年，臺灣已透過各式機制強化臺美合作關係，也強化自身民主防護相關制度。本次選舉民進黨再度完全執政，代表未來四年臺灣仍將維持與美國的夥伴關係，與「中國」保持距離。簡而言之，臺灣期待自身扮演之角色更趨近於「常數」而非「變數」。綜上所言，本次大選的結果只是「維持現狀」，也預告未來臺灣「維持現狀」的偏好，應稱不上「強化美中敵意」。因此，美「中」兩強戰略競爭的走向，主要驅動力還是來自於美「中」兩國的內部因素，分別為美國總統大選與中國大陸（以下簡稱大陸）內部政治穩定。

美國總統大選自今年 2 月初選起跑，直到 11 月投票為止。對於川普而言，出於對選民「美國優先」的承諾，對「中」持續競爭是理性的選舉策略。而且，「中國威脅」已經成為美國各部門跨領域的共同認知，對

<sup>1</sup> 關於國際關係理論對於威脅與認知的討論，請參考 Stephen M Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990); Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976).

「中」強硬已經成為美國政界跨黨派共識。<sup>2</sup> 由此可推斷不論是「印太戰略」或是美「中」貿易戰，美國主要政黨都有持續推動之動機。據此，美方於總統初選起跑之前達成第一階段經貿協議的動機就不難理解。畢竟，進入選舉熱戰之後，「對中妥協」的政治成本太高，亦予對手攻擊口實，不利於川普選戰的推展。但儘管美「中」雙方都對第一階段協議內容讚譽有加，但協議並未涉及大陸產業補貼等結構性問題，加上已加徵關稅並未取消，所以雙方目前僅是「暫時停火」，而非「終戰」。今年11月美國總統選舉的結果，將是美「中」未來戰略競爭走向的重要觀察指標。不單是因為各界認為美「中」第二階段談判較可能在川普連任後達成，另一方面，大陸方面仍有川普下臺後接任政黨較為友中的期待。但可預期是美「中」戰略競爭態勢未來持續僵持的可能性極大。但未來如確定美「中」經貿脫鉤（decoupling），則應該視為美「中」升級為「敵意對抗」的重要指標。

另一方面，習近平統治下的大陸，已經由制度化程度較高的「單一政黨威權政體」逐步滑向較不穩定的「個人獨裁政體」。<sup>3</sup> 出於經濟發展與民族主義的正當性考量，大陸仍有動機維持美「中」戰略僵持的短期偏好。但長期而言，來自美國強大的競爭壓力並不利於現行中共內部維穩定的政策排序。而且美「中」持續競爭的壓力可能反而先引發大陸內部不穩定，故而，較合理的行為選項應為「不輕易妥協」、「邊打邊談」之組合。這也是大陸選擇在2019年撕毀已談定之協議，卻在2020年初完成第一階段協議之重要原因。長遠而言，美「中」貿易戰已經引發一波企業出走，使得臺灣、越南與墨西哥成為間接受益者。不論是企業出走或產業外移，未來是否影響大陸內部政經穩定，值得長期觀察，畢竟學者已有研究大陸對外政策強硬與否與是否強力壓制國內事件息息相關。<sup>4</sup> 今年3月兩會期間的法案討論與10月的中共19屆5中全會的政治報告，將是觀察大陸對於未

<sup>2</sup> David Shambaugh, "The New American Bipartisan Consensus on China Policy," (Sep 21, 2018), visited date: Oct 21, 2019, *CHINA US Focus*, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-new-american-bipartisan-consensus-on-china-policy>.

<sup>3</sup> 相關威權政體相關分析請見 Barbara Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (June 1999), pp. 115-44.

<sup>4</sup> Jessica Chen Weiss, "Authoritarian Signaling, Mass Audiences, and Nationalist Protest in China," *International Organization*, Vol. 67, No. 1 (2013), pp. 1-35.

來內外局勢判斷之重點。但由大陸在破局後仍願短期內達成第一階段協議之模式觀察，大陸應該沒有美「中」經貿脫鉤引發敵意對抗之動機。

臺灣本次選舉的政治意涵，其實應該放在前述戰略框架內解讀。觀察美國國務卿龐培歐（Mike Pompeo）具名賀電內容，美國感謝蔡總統發展與美國堅實的夥伴關係；同時強調臺灣的民主制度是印太區域的典範，也是世界的良善力量。換而言之，美國高度肯定臺灣的民主制度運作與對民主價值的堅持。美「中」戰略競爭是由貿易到價值體系全面競爭，臺美之間的合作關係也已經由傳統的安全盟友朝向價值同盟轉變。此即為 2016 年「蔡川通話」與 2020 年賴清德當選副總統後訪美的重要脈絡，也是美國積極保衛臺灣民主運作不受外力干預之原因。美國國會去年通過之《國防授權法》要求，美國國家情報總監在臺灣大選後 45 天內（2 月 25 日前），應向國會提出關於大陸干預或破壞臺灣大選之報告，屆時將可更加清楚大陸對臺灣民主制度的干預與美國為阻止此類行動之努力。未來臺美之間的合作，可能由價值同盟朝向更為具體的高科技產業鏈合作與經貿協定方向落實。因此，今年臺美貿易暨投資架構協定（TIFA）會議是否召開？會議前是否就高科技產業對「中」限制、美國肉品進口議題事前磋商，將是臺美關係發展觀察重要指標。

事實上，除了傳統藍綠雙方之外，各方咸認北京事實上是「隱形參與者」。北京在 2019 年初提出「一國兩制、臺灣方案」，意外地讓「主權議題」與「兩岸關係」重新成為選舉政治議程。其次，北京與香港政府對於「反送中運動」的強硬作為，更引發臺灣人民的危機意識與愛國團結（rally 'round the flag）效應。即使選舉結束，蔡總統勝選演說與 BBC 專訪內容仍是在回應臺灣人民對於北京「一國兩制」與「戰爭威脅」的焦慮。選舉結果代表臺灣人民授權蔡總統的未來兩岸政策，應該以「和平、對等、民主、對話」作為互動的基礎。臺灣沒有必要宣布獨立，而大陸武力入侵將付出巨大代價。不論是勝選演說與 BBC 專訪，隱藏於諸多文字訊息之後的具體行為，其實只有兩個：「兩岸對話」與「強化國防」。兩岸對話的主動權其實在北京一方，畢竟由過去模式觀察，北京其實花費巨大心力在「設定前提」，而非「進行對話」。而臺灣強化國防的目標並非「完勝」而在「不敗」，「增加犯臺成本」其實才是臺海衝突的勝負關鍵。由此

推斷，臺灣未來作為會更加強調「不對稱作戰」與「美日安全合作」。

雖然本次大選結果不見得直接衝擊現有美「中」對抗格局，但蔡總統領導的民進黨在一年內由黑翻紅的事實，直接證明大陸對臺各式政策的失敗。不論是對北京或臺北而言，今年 520 總統就職演說都是重要的關鍵節點。儘管雙方可能有動機透過管道事前溝通，但檯面上仍然必須堅守既定立場，所以北京仍有動機透過單邊或區域國家施壓。值得觀察的未來事件包含，3 月初全國人大、全國政協開議相關討論與習近平之發言是否提及臺灣議題；4 月習近平訪問日本，雙方是否簽署第五份政治文件。

## 參、武漢肺炎：突發性不穩定變數

近期爆發的武漢肺炎（2019 新型冠狀病毒）疫情，不但直接挑戰了習近平現行體制的領導與危機管理能力，同時也複雜化了原有以 520 蔡總統就職與美國總統大選為主要期程的臺美「中」關係。參照 2003 年 SARS 案例，今年夏季之前，武漢肺炎疫情恐怕都不樂觀。大陸有動機全力在 3 月兩會之前壓制疫情，如果兩會延期或習近平取消訪問日本，外界恐將認為此為疫情進一步惡化之信號。整體而言，武漢肺炎是原有臺美「中」三角關係之突發性變數，主要影響在三個方面，分述如下。

第一，疫情擴散將明顯提高大陸維持內部穩定與促成國際讓步之政治成本，促使大陸國際行為回歸較為安全的基本教義立場。由於疫情發展研判，至少上半年北京政府都將以「控制國內疫情」作為第一優先。在現今「定於一尊」決策模式下，習近平難以擺脫消極作為導致疫情惡化的責難與非議，因此，必須控制並引導輿論轉向咎責隱匿不報官員，嚴密監控社會批評聲浪。由中共中央疫情工作領導小組的人事安排觀察，由國務院總理李克強擔任組長，但副組長卻由主掌宣傳系統的政治局常委王滬寧擔任，深值玩味。由此顯示除了防疫醫療工作之外，加強對媒體及言論控制的政治工作更是重要任務，目的在確保疫情引發的社會批評不致威脅領導權威，特別是習近平的領導角色。除了對內嚴控，對外發動輿論戰也是轉移內部不滿之重要手段，而兩岸關係正是最好的操作議題。自臺灣強化一系列邊境與境內防疫措施之後，特定勢力即操作「口罩禁止出口中國」與

「各國捐輸口罩或醫療物資援助中國」議題以弱化政府防疫作為，挑動兩岸民間對立。事實上，前述兩項議題都帶有虛假訊息（disinformation）之特質。<sup>5</sup> 即使大陸對臺輿論戰並沒有單一的指揮體系，但是服務最高領導人的利益總是不變的原則，也有利於凝聚國內團結抗疫的民心士氣，化解內部鬥爭力道。

第二，大陸落實第一階段協議之政治經濟成本增加，若破局，未來美「中」戰略競爭恐將持續。在第一階段協議中，大陸對美承諾大規模農產品採購、金融服務開放、智慧財產權強化保護、強迫技術轉讓禁止與建立雙邊爭端機制等。在大陸行政體系的主要能量都被轉移到防疫作戰的情況下，極有可能延誤相關承諾的前置行政作業。此外，防疫相關人員管制措施，已經嚴重衝擊大陸的產業與消費，特別是製造業、零售業與旅遊業。2003 年 SARS 疫情對大陸經濟成長率之影響約為 1% 到 2%。但對大陸現在來說，相同規模的影響就可能重創大陸疲軟的經濟。此外，相較於 2003 年，現階段大陸經濟成長更仰賴民間消費。武漢肺炎疫情目前的規模或管制措施，皆已遠超過 SARS 前例。合理推論，至少今年第一季的大陸的製造業產能與消費市場，將更加萎縮。長遠而言，在美「中」戰略競爭格局下，本次疫情只會加速生產線與投資外移大陸的速度。在經濟成長、產能與消費可能都因疫情而疲軟的情況下，兌現協議承諾的成本可能遠超過大陸現有政經能量。而且，美國並無意暫緩貿易戰的競爭態勢。美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）1 月 30 日即發言表示，新型冠狀病毒的蔓延或會影響到美國企業供應鏈，但此一風險因素將加速就業機會回到美國。由此可推論，一旦美「中」第一階段協議若無法落實，美國只會持續以關稅或相關政策加以施壓。

第三，臺灣參與國際衛生組織（WHO）與國際民航組織（ICAO）議題，將是今年兩岸與美「中」交鋒議題。臺灣人民對於 2003 年 SARS 期間大陸對臺之國際打壓反感異常，「彌補全球防疫網絡之不足」即成為臺灣參與 WHO 的重要基礎。本次疫情的全球擴散，使得國際社會再一次關注臺灣被排除在國際防疫體系之外的荒謬。每年 5 月國際衛生大會

<sup>5</sup> 關於前者，臺灣禁止出口措施並非針對大陸，同時臺灣本身即是口罩進口國，防疫需求下根本無力出口。關於後者，實情多為大陸地方政府對日採購，或針對撤僑專機新聞之再加工。

(WHA) 召開時間亦是臺灣總統就職日前後，使得 WHA 出席議題，屢屢成為兩岸焦點。今年在民進黨再度完全執政，且 5 月 20 日蔡總統將發表連任就職演說的情況下，大陸有充分動機加強促成各國國際組織對臺灣之打壓。但由日本與加拿大總理直接表態支持臺灣參與 WHA 顯示，美國與國際社會其實對此議題已有共識。此外，先前美國智庫與國會議員在 ICAO 官方 Twitter 留言聲援臺灣卻紛遭封鎖的事件，美國國務院已經發表公開聲明，反對 ICAO 粗暴制止討論臺灣議題，並公開呼籲言論自由必須永遠取代「某些會員國」的政治不安全感。由前述事件觀察，臺灣與大陸在國際輿論之強弱已然易位。國際社會已警覺大陸對國際組織之控制，「國際組織中國化」並無助於促進國際合作與公共利益。例如 WHO 秘書長持續拖延啟動國際公衛緊急機制，並無助於國際社會共同防疫。在美「中」戰略競爭格局下，「臺灣有意義參與國際組織」也因此不再僅是兩岸議題，而是美「中」對抗與國際公共利益框架下的戰略與全球議題，美國與國際社會的支持亦逐漸檯面化。因此，在武漢肺炎肆虐、蔡總統連任與美「中」對抗格局的影響下，今年 WHA 與 ICAO 會議將成為三方角力場域，而大陸注定因防疫缺失與不當影響國際組織而失去國際輿論支持。為此，大陸有動機建構「中港臺澳」醫療合作框架，以邀請臺灣醫療 NGO 參與方式，「解決」臺灣資訊落差問題，迴避國際責難，然而綜合研判，現階段民進黨政府應無動機透過兩岸框架解決臺灣國際參與問題。

## 肆、結語

整體而言，蔡總統連任與民進黨完全執政，代表未來四年臺灣持續維持現狀與既有路線的主觀意願。由於美「中」戰略對抗的「懦夫賽局」格局不變，雙方是否走向敵意對抗，關鍵還在各自之國內政治變化，而非臺灣選舉結果。但單純就兩岸關係而言，臺灣選舉結果宣示了主權獨立與臺美價值同盟的存在，更象徵了大陸對臺選舉操作的失敗，恐不為北京所樂見。因此，蔡總統隨即拋出「兩岸對話」與「提高犯臺代價」主張，以確保兩岸現狀與未來發展。預期蔡總統的 520 就職演說，將是大陸積極關注並影響的重要事件。

選後立即爆發之武漢肺炎疫情，為原有美「中」戰略僵持，520 兩岸交鋒的格局投下不穩定變數。3 月兩會是否延期與春季習近平是否取消訪問日本，將是外界判斷大陸內部疫情是否失控，社會是否穩定的重要指標。疫情擴散將明顯提高大陸維持內部穩定與促成國際讓步之政治成本，將促使大陸的兩岸與外交政策回歸基本教義立場，以求安全自保。因此，北京方面強化兩岸輿論戰與內部言論管控的言論管控，目的都在確保領導中心不被內部挑戰。此外，因疫情拖累，大陸是否仍有能力落實第一階段協議不無疑義，且美國並無意放緩現有競爭態勢，未來美「中」戰略競爭恐將更將嚴峻。最後，由於疫情擴散規模擴及全球，臺灣被排除於國際防疫與民航體系的荒謬再次被凸顯，再加上 WHA 大會與蔡總統 520 就職演說時間重合，預計今年臺灣參與 WHO 與 ICAO 議題將是兩岸與美「中」角力重點。大陸為迴避國際輿論責難，有動機另以「兩岸框架」解決臺灣之國際防疫資訊落差問題，但完全執政之民進黨政府應沒有配合之動機。

# 從辯證法邏輯看中共領導人更替之 指導思想－否定觀之揚棄定律

On Paradigm Shift of CPC Leaders' Guiding Thoughts:  
From a Dialectic Perspective with an Emphasis on the Law of Sublation

邱延正 (Chiou, Yen-Jen)

實踐大學博雅學部兼任助理教授

## 摘要

自中共建政以來，已經歷五代政權更迭，每位國家領導人均建立其「指導思想」，諸如毛澤東的「毛澤東思想」、鄧小平的「鄧小平理論」、江澤民的「三個代表重要思想」、胡錦濤的「科學發展觀」、習近平的「新時代中國特色的社會主義思想」等。然而渠等在「指導思想」上的典範建立，均存在著辯證邏輯的普遍規則，本文撰述的宗旨，乃是依據黑格爾、馬克思所主張的「辯證否定觀」辯證邏輯，確立各領導人「指導思想」的辯證性，再依黑格爾否定觀之「揚棄定律」（拋棄、保留、發揚）加以檢視，研究發現各領導人的「指導思想」似乎依循著一定的軌跡在運行，從而推測中共未來領導人，亦必將建立個人風範，與具有時代價值的「指導思想」。

關鍵詞：指導思想、辯證否定觀、揚棄定律

## Abstract

China has had five leaders since the establishment of the People's Republic of China. Each leader set up a guiding thought as the CPC's guide for action. For example, in Mao Zedong era, "Mao Zedong Thought" was the main guidance for Mao administration's actions, as was "Deng Xiao-ping Theory" in Deng Xiaoping era, "the Theory of Three Represents" in Jiang Zemin era, "the Scientific Outlook on Development; Harmonious Society," in Hu Jintao era, and "Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era; Chinese Dream" in Xi Jinping era. There was a common dialectical logic in each of the five leaders setting up respective paradigms in their guiding ideology. The aim of this report is to review and confirm the dialectical nature of each leader's guiding thought based on the "Negation Thinking" asserted by G. W. F. Hegel and Karl Marx. The report then reviews these leaders' thoughts based on the "Law of Sublation". The paper concludes that the five Chinese leaders' guiding thoughts traced a regular path, and the author infers that the future leaders of the PRC will also establish their own guiding thoughts with their personal traits.

**Key words: Guiding Thought, Negative Dialectics, the Law of Sublation.**

## 壹、前言

本文研究問題意識緣起於，乃基於一個「人」的概念。因為人皆有思想，思想產生行為，假設具有共同角色的一組人，渠等從意識的興起，到行為的產生，是否具有一定的思維邏輯，因而產生共同的行為模式與價值判斷，是一個有趣的議題。本文所謂的「人」，乃指中共的「最高領導人」。中共建政至今，歷經五代最高領導人，渠等均以馬克思主義，做為國家治理的指導思想，並以其辯證法邏輯做為意識形態傳承的依據，然而各代領導人雖有共同的思維準據，卻亦各自建立屬於個人的行為價值典範（指導思想），以展現新的樣貌。在萬變不離其宗的原則上，涵蓋了否定觀之「拋棄」、「保留」、「發揚」的揚棄法則，經久不息。

中共自 1949 年建政以來，歷經五代黨國最高領導人，在政權更迭的路徑上，似乎依循著一定的軌跡在運行，這個軌跡反應在領導人的「指導思想」上尤為明顯。<sup>1</sup> 諸如毛澤東的「毛澤東思想」、鄧小平的「鄧小平理論」、江澤民的「三個代表重要思想」、胡錦濤的「科學發展觀」、習近平的「新時代中國特色的社會主義思想」等。渠等在「指導思想」上的典範建立，恰巧與黑格爾（G. W. F. Hegel）、馬克思（Karl Heinrich Marx）所主張的「辯證否定觀」辯證邏輯有磨合之處。本文主旨在探討中共歷代最高領導人，在政權更迭後所依循的辯證邏輯，及其發展的軌跡。

## 貳、辯證否定觀

### 一、「正 - 反 - 合」三階段的辯證關係

馬克思和恩格斯（Friedrich Engels）的否定觀，來自黑格爾的「正 - 反 - 合」三階段論：<sup>2</sup> 首先是事物的「正」態發展，在事物發展中，由於

<sup>1</sup> 賀東航，「中國共產黨改革話語的形成與演變——國家轉型與發展的中國經驗」，馬克思主義與現實（北京），第 5 期（2018 年），頁 14-22。

<sup>2</sup> 謝平，生命的起源 - 進化理論之揚棄與革新（北京：科學出版社，2017 年 01 月），頁 21-28。

內部的矛盾，會過渡到「反」的階段，這是第一個否定；由反的階段，必會產生新的矛盾，再過渡到「反」的反面，是為否定之否定，這種否定，已包容了原來的「正」與後來的「反」，這就是「合」。<sup>3</sup>

唯物辯證法認為：事物的發展是一種過程的接續，過程的更替，要通過否定來實現。在事物發展的接續過程中，經過兩次的否定，也就是三個階段一即肯定、否定、否定之否定，形成一個週期。其次，事物發展的總趨勢是前進的，因為否定不是「拋棄」，而是「揚棄」，是在肯定一部分的基礎上再發展，是融匯了前兩個階段的成果後，使之更加完善。

否定之否定後的狀態，並不是原有的肯定的狀態，而是一種更上層樓後的「揚棄」。用列寧的話說：彷彿是舊東西在高級基礎上的回復，是「內容的前進、形式的復歸」。<sup>4</sup> 例如，種子到果實再到種子，是一個否定之否定的過程。又如中國的民間諺語，「物極必反」是第一否定，「否極泰來」則是否定之否定。再如，按照馬克思主義的歷史觀，原始社會是「公有制」；奴隸社會、封建社會、和資本主義社會是「私有制」；社會主義社會，是由資本主義社會，過渡到共產主義社會的「半私有半公有制」；而共產主義社會，將是新的「公有制」（不是原始社會物質匱乏的公有制，而是經奴隸社會、封建社會，和資本主義社會發展後，生產資料與生活資料，都相當發達的絕對公有制），<sup>5</sup> 這也是一個否定之否定的過程。

## 二、辯證的否定

辯證的否定，是在事物內在矛盾下，而進行的一種自我否定，是事物的自我運動、發展的辯證過程，是事物辯證否定的結果。只有通過事物的辯證否定，才能實現舊事物向新事物的轉變，實現事物由舊的性質樣態上升，到新的性質樣態。辯證否定又是事物聯繫的環節，新事物與舊事物彼此之間有著前後相繼的內在聯繫，而事物自身的辯證否定，並不是對原有

<sup>3</sup> 徐瑜等合著，共黨理論釋評（臺北：黎明文化出版，2003年3月），頁16-19。

<sup>4</sup> 徐瑜等合著，共黨理論釋評，頁16-19。

<sup>5</sup> 洪鏞德，馬克思（臺北市：東大圖書公司，1997年），頁271。

事物的單純拋棄，而是捨棄原有事物中陳舊的、消極的東西，吸取、保留原有事物中積極的、有生命力的東西，並以改造過的樣貌，做為自身存在和發展的條件。

辯證的否定方式是多樣的，而非一成不變的模式。這是由事物本質的特殊性，以及它們所處環境的多樣性來決定的。不同性質的事物，以及同一事物處在不同的環境下，往往有不同的辯證否定方式。人們對事物辯證否定的方式，必須從事物自身矛盾的特點，和具體條件出發，進行具體的分析。

### 三、揚棄定律

「揚棄」是一個哲學名詞。<sup>6</sup> 德語 *aufheben* 的意譯。包含拋棄、保留、發揚和提高的意思。<sup>7</sup> 指新事物代替舊事物，不是單純地拋棄，而是克服、拋棄舊事物中消極的東西，又保留和繼承以往發展中對新事物有積極意義的東西，並把它發展到新的階段。

「揚棄」是黑格爾解釋發展過程的哲學基本概念之一。他認為，在事物的發展過程中，每一階段對於前一階段來說都是一種否定，但又不是單純的否定或完全拋棄，而是否定中包含著肯定，從而使發展過程體現出對舊性質既有拋棄又有保存的性質。例如黑格爾在《精神現象學》中對於個體意識的闡述，從意識到自我意識直至絕對知識，其中各個環節的相繼發展，都是否定中包含肯定從而既有拋棄又有保存的過程，也就是揚棄的過程。<sup>8</sup> 在《小邏輯》第 96 節，黑格爾以把握揚棄概念說明「德國語言富有思辨的精神」，說「它超出了單純理智的非此即彼的抽象方式」，<sup>9</sup> 在馬克思主義哲學中，對此一辯證概念在唯物主義基礎上，予以明確的規定和使用。<sup>10</sup>

<sup>6</sup> 揚棄是黑格爾 (G.W.F. Hegel, 1770~1831) 辯證法中的重要概念，這個語詞的含意包括「不再存在、取消與上升更高層級」等意義。在黑格爾哲學中被揚棄者並不是單純的被丟掉或取消，而是在它本身中發展新狀態，最後導向高一層次，成為高一級的統一體。

<sup>7</sup> 吳定宇，抉擇與揚棄－郭沫若與中外文化（廣州：中山大學出版社，2004 年）。

<sup>8</sup> 羅伯·史登 (Robert Stern)，黑格爾的天書：精神現象學 (Phänomenologie des Geistes) (臺北：五南出版社，2010 年 12 月 22 日)，頁 1。

<sup>9</sup> 黑格爾 (G. W. F. Hegel)，小邏輯 (上海：上海人民出版社，2009 年 8 月)。

<sup>10</sup> 王樹人，思辨哲學新探 (臺北：谷風出版社，1987 年，初版)。

## 參、中共五代最高領導人的「指導思想」

### 一、毛澤東思想

毛澤東思想，包括毛澤東政治思想、軍事思想、外交思想、文藝思想、哲學思想等多方面的內容。毛澤東政治思想，主要有工農武裝割據、農村包圍城市、新民主主義、人民民主專政理論；毛澤東軍事思想，主要有人民戰爭、游擊戰、運動戰等論述；毛澤東外交思想，主要有獨立自主、和平共處、三個世界等論述；毛澤東哲學思想，主要有實踐論、矛盾論等。毛澤東思想的核心內容，為新民主主義和人民民主專政，其三個基本點是實事求是、群眾路線、獨立自主。<sup>11</sup>

毛澤東思想，包括以下幾個主要方面：<sup>12</sup>

- (一) 新民主主義革命。<sup>13</sup> 如學者陳永發所提，新民主主義使得政治理論更加系統化，其基本點：一是正確認識中國社會各階級，特別是資產階級。二是正確認識中國革命的主要形式。
- (二) 社會主義革命和社會主義建設。包括：關於社會主義社會仍然存在著矛盾；關於人民內部要在政治上實行「團結—批評—團結」；關於不要機械式套用外國的經驗，而要從中國是一個大農業國這種情況出發；關於調動一切積極因素，化消極因素為積極因素，團結全國各族人民建設社會主義強大國家的戰略思想等等。
- (三) 革命軍隊的建設和軍事戰略。

毛澤東先後發表《中國革命戰爭的戰略問題》、《抗日遊擊戰爭的戰略問題》、《論持久戰》和《戰爭和戰略問題》等一系列的軍事科學論著，其內容主要是為了解決以農民為主要成分的革命，軍隊如何建設成為一支無產階級性質的、具有嚴格紀律的、同人民群眾保持親密聯繫的新型軍隊。

<sup>11</sup> 李東朗，「毛澤東與『關於若干歷史問題的決議』的形成」，《人民網 - 中國共產黨新聞網》（2013 年 05 月 14 日），<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n/2013/0514/c85039-21473262.html>。

<sup>12</sup> 王季男，「紅色記憶：毛澤東思想的哲學體系」。人民日報（北京），2007 年 6 月 30 日，第 1 版。

<sup>13</sup> 陳永發，中國共產革命七十年（修訂版上）（臺北市：2011 年 12 月，聯經出版社），頁 298。

他在對古田會議決議中，規定「為人民服務」是人民軍隊的唯一宗旨，提出是「黨指揮槍」，而不是槍指揮黨的原則；<sup>14</sup>並在抗日戰爭的發展中，明確地提出人民戰爭的指導思想，強調「兵民是勝利之本」，<sup>15</sup>且規範抗日戰爭的戰略地位。制定「三大紀律、八項注意」，強調實行政治、經濟、軍事三大民主，實行官兵一致、軍民一致、和瓦解敵軍的原則，以及提出了軍隊政治工作的方針和方法。

毛澤東提出建設人民軍隊的思想、人民戰爭的思想、以及十大軍事原則。在中共 1949 年建政以後，毛澤東提出必須加強國防，建設現代化革命武裝力量（包括海軍、空軍以及其他技術兵種），和發展現代化國防技術（包括用於自衛的核武器）的指導思想，上述皆為毛澤東之軍事核心思想。

（四）政策和策略。當核心思想確立後，其政策和策略可因時空來調整實施，毛澤東指出政策和策略是黨的生命，是革命政黨一切實際行動的出發點和歸宿，換句話說，政策的執行可依照時代的脈動調整。毛澤東這些政策和策略思想，表現在他的許多著作中，諸如《目前抗日統一戰線中的策略問題》、《論政策》、《關於目前黨的政策中的幾個重要問題》、《帝國主義和一切反動派是不是真老虎的問題》等著作。可見，毛的政策制定是靈活多變的。

（五）思想政治工作和文化工作。毛澤東相繼發表的主要著作有：《實踐論》、《矛盾論》、《中國共產黨在民族戰爭中的地位》、《改造我們的學習》、《整頓黨的作風》和《反對黨八股》等。從這些著作中，可以體現出其思想路線是，以建設「黨」為主要目的，認為黨應該要實事求是，一切從實際出發，並運用理論聯繫實際的思想路線。

在文化工作上，毛澤東關於思想政治文化的許多著作，諸如《在延安文藝座談會上的講話》、《紀念白求恩》、《為人民服務》、《愚公移山》等。毛

<sup>14</sup> 毛澤東，毛澤東選集（第 2 卷）（北京：1969 年，人民出版社），頁 547。

<sup>15</sup> 毛澤東，毛澤東選集（第 2 卷），頁 509。

澤東認為，一定的文化是一定社會認知表現及行為反應，而經濟是基礎，是上層文化建築的根基，政治則是經濟的集中表現。

（六）黨的建設。毛澤東認為，黨員不但要在形式的組織上入黨，也要在無形的思想上入黨，他強調從無產階級思想的角度，來克服各種非無產階級思想。他指出，理論和實踐相結合，要和人民群眾緊密地聯繫在一起，掌握黨的領導權就等於掌握了群眾及黨的命脈，顯見其黨的建設是以實踐為目標。

毛澤東的治國政策：

- （一）指導思想以馬克思主義為指導。
- （二）治國道路是解放思想，實事求是，從中國的實際出發，走自己的道路。
- （三）治國目標是建設成為一個現代化的社會主義強國。
- （四）在政治方略上，國體是人民民主專政，政體是民主集中制，堅持民族區域自治制度，重視統一戰線，重視共產黨領導下的多黨合作，重視正確處理人民內部矛盾。
- （五）在經濟方略上，解決社會基本矛盾，探索中國自己的發展經濟的道路，經濟體制發揮兩個積極性（中央和地方），經濟發展戰略以自力更生為主，爭取外援為輔。
- （六）在軍事方略上，重視武裝鬥爭，槍桿子裡面出政權。
- （七）在思想文化方略上，思想政治工作是一切工作的生命線。
- （八）在外交方略上，堅持獨立自主，和平共處，反對霸權主義，維護世界和平。
- （九）在黨的建設上，治國的關鍵在於治黨。
- （十）在對臺政策上，採用和平的方式統一「祖國」。

綜合上述，毛澤東的核心思想即運用唯物辯證法的辯證邏輯，從量到質的改變，掌握他領導的地位。

## 二、鄧小平理論

「鄧小平理論」，是以建設「具有中國特色的社會主義」為主題的理

論。理論內容的形成是延續了將馬克思主義中國化及在毛澤東思想基礎上發展而成，相較於蘇聯模式是不同的社會主義建設經驗，亦即發展成「建設具有中國特色的社會主義理論」。鄧小平於 1978 年中共 11 屆 3 中全會提出「改革開放」，其理論思想走向社會變遷自主發展的方向，並結合共黨核心思想的精華，在鄧小平的各種講話、報告與會議決議中，可以看出將辯證邏輯如何套用在其思想的闡述上。

中共將該理論的形成分為四個階段：1978-1982 年為基本理論命題提出的階段，1982-1987 年為理論形成基本輪廓的時期，1987-1992 年為理論走向成熟，確立體系的時期，1992-1997 年為理論進一步豐富和發展的時期。<sup>16</sup> 1997 年 9 月，中共 15 大把「鄧小平建設有中國特色社會主義理論」直接稱為「鄧小平理論」，由此得名。該會議上，鄧小平理論被寫入中共黨章中，成為中共指導思想之一。

「鄧小平理論」認為，要改革將純公有制的生產關係融入到私有制，從高度集中的計劃經濟轉變為市場經濟，進而達到西方資本主義的運作模式，可同時，也不放棄公有制的經濟形態，由此可看出其內涵為，不能放棄馬列毛所指導的「意識形態」，更能體現出辯證邏輯在鄧小平理論中的重要角色。

學者包心鑒歸納出「鄧小平理論體系」，包括五個層次的內涵，如下：<sup>17</sup>

第一層次：基石理論—社會主義初級階段論；第二層次：支柱理論—基本規律理論；第三層次：分支理論—基石理論和支柱理論在「建設有中國特色社會主義」各個層面的展開；第四層次：應用理論—「建設有中國特色社會主義」的基本理論，在實踐中的深入展開；第五層次：世界觀和方法論。

在 1978 年改革開放以後，鄧小平主張的中國特色社會主義發展道

<sup>16</sup> 鄭必堅、龔育之、楊春貴、李君如主編，鄧小平理論基本問題（北京：2002 年，人民出版社），頁 1。

<sup>17</sup> 包心鑒，「論鄧小平理論的科學體系」，蘇州大學學報（蘇州），第 2 期（1998 年），頁 2-3。

路，主要包括：<sup>18</sup>

- (一) 堅持解放思想，與實事求是的有機統一
- (二) 把一切從「中國」實際出發，做為實現馬克思主義基本原理與「中國」實際相結合的邏輯起點。
- (三) 堅持全面科學的國情分析。
- (四) 把人民群眾的創造精神，與實際利益有機地統一起來。
- (五) 理清世界局勢，把握發展機遇。

鄧小平採取「雙軌制」的推進策略：一方面通過在經濟領域實行改革，直接推動經濟發展，提高人民生活水平；另一方面在政治、科技、教育、國防、外交等領域實行變革。上述改革政策如下：

- (一) 引導和推動農村改革和城市經濟體制改革，培育社會主義市場經濟體制，建立經濟特區和推進對外開放。
- (二) 按照經濟建設和社會發展的要求，推進政治體制改革。
- (三) 依靠科技和教育，實現現代化的關鍵是科學技術。
- (四) 把解放軍建設成為一支強大的現代化、正規化的革命軍隊。
- (五) 實行全方位外交，確立獨立自主的和平外交政策。
- (六) 鄧小平提出「和平統一、一國兩制」的政策，為實現香港和澳門回歸奠定了基礎。

綜合上述，鄧小平所提出的「中國特色社會主義」發展道路中，從基本內涵可明顯看出辯證邏輯如何運用在其中，不放棄馬列毛的社會主義基本思路，但要納入「具有中國特色的社會主義」的內容，亦即資本主義的操作模式，故明顯具有辯證邏輯的特色。

### 三、江澤民「三個代表」重要思想

「三個代表」重要思想，簡稱「三個代表」，<sup>19</sup> 是一套中共的執政思

<sup>18</sup> 包心鑒，「論鄧小平理論的科學體系」，頁 2-3。

<sup>19</sup> 中國共產黨始終代表要中國先進社會生產力的發展要求；中國共產黨要始終代表中國先進文化的前進方向；中國共產黨要始終代表中國最廣大人民的根本利益。

想，代表中共由階級性政黨，轉型成全民性政黨的過程。在 2000 年 2 月 25 日，江澤民在廣東省高州市考察時首次提出，2002 年正式定名為「三個代表」重要思想。它是中共在繼馬克思主義、毛澤東思想、鄧小平理論之後，再一套由黨和國家領導人發明的政治理論。<sup>20</sup> 其目的是要施行社會主義與資本主義的結合，更可看出「三個代表」，具有辯證的意涵。

「三個代表」，是中共在基於「中國特色社會主義」下提出的一套理論依據。但是反對者則認為「三個代表」寫入《憲法》是一種歷史的「倒退」。縱有部分反對，但礙於資本主義的發展在即，江澤民不得不為中共的理論依據做出不得已的調整。

「三個代表」重要思想的內涵：<sup>21</sup>

- (一)「三個代表」，是馬克思主義建黨學說在新的歷史條件下的繼承和發展。
- (二)「三個代表」，是無產階級政黨本質特徵的具體體現。
- (三)「三個代表」，是檢驗無產階級政黨先進性，和戰鬥力的根本標準。
- (四)「三個代表」，是全面推進黨的建設的指針。
- (五)「三個代表」，是推進各項改革包括政治體制改革，的重要理論依據。

中共認為，江澤民提出的「三個代表」是對馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論的繼承和發展，反映了「中國」當代發展的需要，對無產階級的共產黨做一個合理的訴求，也為加入資本主義的內涵找出解套的辦法。

2005 年 9 月 23 日中國共產黨北京市委關於在全市開展以實踐「三個代表」重要思想為主要內容的保持共產黨員先進性教育活動，根據《關於學習貫徹「三個代表」重要思想，進一步加強政法隊伍建設的意見》，提出下列政策主軸：

- (一)加強各級政法領導班子建設。

<sup>20</sup> 中共中央文獻編輯委員會主編，江澤明文選（第 3 卷）（北京：2006 年，人民出版社），頁 529-542。

<sup>21</sup> 吳曉林，毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想概論，（北京：2018 年 5 月 21 日，高等教育出版社），頁 23。

- (二) 抓好政法隊伍建設。
- (三) 加強執法監督。
- (四) 加強各級黨委對政法隊伍建設工作的領導。
- (五)「在「一個中國」的原則下，按照「和平統一，一國兩制」的方針，積極促進祖國統一。

#### 四、胡錦濤「科學發展觀」

「科學發展觀」是胡錦濤所提出的指導思想。中共在第 17 次全國代表大會上將其寫入《黨章》，成為中共指導思想之一。胡錦濤強調，堅持以人為本，全面、協調、可持續的發展觀，是以鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導，從新世紀新階段，黨和國家事業發展全局出發提出的戰略思想。科學發展觀，也是發展「中國特色社會主義」必須堅持和貫徹的戰略思想。

「科學發展觀」的內涵：<sup>22</sup>

- (一) 在經濟發展的基礎上，不斷提高人民群眾物質文化生活水平和健康水平。
- (二) 尊重和保障人權，包括公民的政治、經濟、文化權利。
- (三) 不斷提高人們的思想道德素質、科學文化素質和健康素質。
- (四) 創造人們平等發展、充分發揮聰明才智的社會環境。

胡錦濤提出「科學發展觀」的主張，是以人為本，是以實現人的全面發展為目標，接著從「三個代表」的根本利益出發，以經濟建設為中心，推進經濟、政治、文化建設，促進經濟發展的社會；強調發展的「科學性」，統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然和諧發展、國內發展和對外開放，推進生產力和生產關係、經濟基礎和上層建築的協。總之，2000 年以後的「中國」，需承接鄧小平的「發展是硬道理」的概念，並融合江澤民之全民共產黨的概念，發展具有「科學性」的社會運

<sup>22</sup> 胡錦濤，「把科學發展觀貫穿於發展的整個過程」，求是（北京），第 1 期，（2004 年 5 月 5 日）。

作，有此也可看出辯證邏輯的內涵融入其中。

胡錦濤在 17 大報告中提出，在新的發展階段繼續全面建設小康社會、發展「中國特色社會主義」，必須堅持以鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀。胡錦濤並提出以下的政策指導：

- （一）把發展做為黨執政興國的第一要務。全面建設小康社會、加快推進社會主義現代化。實施科教興國戰略、人才強國戰略、可持續發展戰略。
- （二）以人為本。全心全意為人民服務是黨的根本宗旨，黨的一切奮鬥和工作都是為了造福人民。
- （三）全面協調可持續發展。要按照「中國特色社會主義」事業總體布局，全面推進經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設。
- （四）統籌兼顧。要正確認識和妥善處理「中國特色社會主義」事業中的重大關係，統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然和諧發展、國內發展和對外開放。
- （五）對臺政策：
  1. 恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架。
  2. 以適當方式保持兩岸密切聯繫，及時磋商解決兩岸關係中衍生的問題。
  3. 實現全面、直接、雙向三通，以利兩岸同胞便捷地進行經貿、交流、旅行、觀光等活動。
  4. 建立緊密的兩岸經濟合作安排，互利互惠。
  5. 進一步密切兩岸同胞各種交流，消弭隔閡，增進互信，累積共識。
  6. 在兩岸關係的祥和氣氛中，臺灣同胞追求兩岸和平、渴望社會穩定、謀求經濟發展的願望將得以實現。
  7. 通過協商，妥善解決臺灣地區在國際上與其身分相適應的活動空間問題，共享中華民族的尊嚴。

## 五、習近平「新時代中國特色社會主義思想」。

中共第 19 次全國代表大會，於 2017 年 10 月 18 日至 24 日，在北京召開，並通過中共《黨章》修正案，將習近平「新時代中國特色社會主義思想」正式寫入中共《黨章》中。2018 年 3 月 11 日，第 13 屆全國人大 1 次會議通過《中華人民共和國憲法修正案》，習近平「新時代中國特色社會主義思想」，<sup>23</sup> 寫入《憲法》中。<sup>24</sup> 和毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」與科學發展觀，同列為中共的指導思想。

「習近平思想」，包含習近平過去六年治國的新理念、新思想、新戰略。包括了「中國夢」、系列講話重要精神、「四個全面」（全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國、全面從嚴治黨）、「四個自信」（堅定「中國特色社會主義」道路自信、理論自信、制度自信、文化自信）、以及「四個偉大」（要進行偉大鬥爭、建設偉大工程、推進偉大事業、實現偉大夢想）。

「新時代中國特色社會主義思想」的主要內容如下：<sup>25</sup>

- （一）堅持和發展「中國特色社會主義」，總任務是實現社會主義現代化和「中華民族偉大復興」，在全面建成小康社會的基礎上，分兩步走在本世紀中葉建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。
- （二）新時代中國社會主要矛盾，是人民日益增長的美好生活需要，和不平衡不充分的發展之間的矛盾，必須堅持以人民為中心的發展思想，不斷促進人的全面發展、全體人民共同富裕。
- （三）「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」。
- （四）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

<sup>23</sup>「中共中央發出關於印發〈習近平新時代中國特色社會主義思想學習綱要的通知〉」，《人民日報》（2019 年 06 月 10 日），<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0610/c419242-31126390.html>。

<sup>24</sup> 宏洲編輯，「中華人民共和國憲法」，中華人民共和國國防部（北京）。

<sup>25</sup> 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」，新華社（北京），2017 年 10 月 27 日，第 1 版。

度、推進國家治理體系和治理能力的現代化。

（五）全面推進依法治國總目標，是建設「中國特色社會主義」法治體系、建設社會主義法治國家。

（六）黨在新時代的強軍目標，是建設一支「聽黨指揮、能打勝仗、作風優良」的人民軍隊，把人民軍隊建設成為世界一流的軍隊。

（七）中國特色大國外交，要推動構建新型國際關係，推動構建人類命運共同體。

（八）「中國特色社會主義」最本質的特徵，是中國共產黨的領導。

習近平所提出之「新時代中國特色社會主義思想」有承襲馬列毛及鄧、江、胡的思維運作，但同時也結合時代脈動，發展強軍強國的治國理念，明顯看出其思想辯證的軌跡。

習近平在 2017 年 10 月 18 日，中國共產黨第 19 次全國代表大會做出報告，並提出重要政策指導方針，要點如下：

（一）在反腐敗方面：

推進反腐敗國家立法，制定《國家監察法》，依法賦予監察委員會職責權限和調查手段，用留置取代「兩規」措施。

（二）在新時代黨的建設方面：

堅持黨的全面領導、黨要管黨、從嚴治黨，全面推進黨的政治建設、思想建設、組織建設、作風建設、紀律建設，把制度建設貫穿其中。

（三）在國防與和平外交政策方面：

「中國」永不稱霸、不搞擴張。奉行獨立自主的和平外交政策，維護國際公平正義。推動建設相互尊重、公平正義、合作共贏的新型國際關係。

（四）在主權維護方面：

絕不允許分裂「中國」領土。堅決維護國家主權和領土完整，擴大兩岸經濟文化交流合作。

（五）在「一個中國」原則方面：

「一個中國」原則是兩岸關係的政治基礎，解決臺灣問題，推動兩岸

關係和平發展、和平統一。

## 肆、歷代領導人否定觀——揚棄定律之辯證邏輯

馬克思和恩格斯的「否定之否定」原理來自黑格爾的「正 - 反 - 合」三階段論：「正」態事物由於內部矛盾的發展，會過渡到反面，成為「反」階段，這是第一個否定；由反階段再過渡到它的反面，是為否定之否定。經過否定之否定後，事物顯然回到「正」態，這就是馬克思所講的「合」。

前述中共五代國家領導人的「指導思想」，均屬事物發展的「正」態，以下就中共歷代領導人之更迭，展現在其「指導思想」實際發展之「否定」、「否定之否定」面。揚棄定律認為，在否定一種錯誤觀點時，要注意維持其中合理的因素，以充實提高正確觀點；在肯定一種正確思路時，要注意否定其中不全面、不確切的東西，以優化正確的東西。這樣，就能夠使事物正確協調地發展，避免左右搖擺。以下就揚棄定律中之「拋棄」、「保留」、「發揚」等概念，分析渠等否定觀之辯證邏輯：

### 一、毛澤東思想：

#### （一）拋棄

美國施拉姆（Stuart R. Schram）教授說：「毛澤東在 20 世紀 30 年代末提出的種種概念中，最直率、最大膽地體現了他關於中國革命的獨特性以及中國人需要以他們自己的方式解決他們自己問題的信念的，莫過於『馬克思主義的中國化』了。」<sup>26</sup>

毛澤東的「馬克思主義中國化」是針對 30 年代在中國盛行的把馬克思主義教條化、把蘇聯經驗和共產國際決議神聖化的傾向而提出的；毛在

<sup>26</sup> 施拉姆（Stuart R. Schram）著；田松年，楊德等譯，毛澤東的思想，（北京：2005 年，中國人民大學出版社），頁 71-72。

《論新階段》中提出「馬克思主義的中國化」<sup>27</sup>的說法後，引起中國共產黨人的共鳴。由於蘇聯共產黨、共產國際與中共的複雜關係，以及蘇共的矛盾化，使得毛澤東走向修正路線，並拋棄「馬克思主義教條化」的思維。

總的來說，原因如下：

- 1、中共是共產國際的一個支部，按照共產國際的組織規則，不僅中共必須「無條件地遵守最嚴格的國際紀律」和「毫不遲疑地」執行共產國際的任何指示，而且在第三國際處於盛況時，各國新興共黨須完全接受共產國際派出的領導，這也是列寧布爾什維克共黨的特徵。
- 2、中共的「國際派」是主張「以俄為師」，完全以俄國的領導為馬首是瞻，毛澤東認為「馬克思主義中國化」實際上是「馬列主義中國化」，也使黨內一部分領導人形成完全按照俄國人的方式來理解馬克思主義。
- 3、在蘇「中」共不合之際，毛澤東影響中共堅持走自己路線，主張脫離共產國際控制，以便中共可以根據自身的利益和經驗來決定自己的政策和策略。從中共的建設來看，中共在國際共黨缺少對於中國革命的發言權，導致產生教條主義。<sup>28</sup>因此，毛澤東的「馬克思主義的中國化」，顯然應被視為是一個具有明確政治指向。<sup>29</sup>

故，在中共歷史的發展中，毛澤東所提出的「馬克思主義的中國化」，就是要拋棄蘇聯共黨的控制。毛曾批判教條主義，不要把馬列主義的思想當成唯一的圭臬，更批評不少人，批評馬列主義是靈丹妙藥，經過三年整風運動，對馬克思主義教條的批判，已拋棄僵化的思維，確立了靈

<sup>27</sup> 李建勇，「1938年毛澤東提出『馬克思主義中國化』的背景與動機——一個研究的綜述」，《二十一世紀》網路版，2008年2月號（總第71期）。

<sup>28</sup> 張琳，「馬克思主義中國化進程早期若干不利傾向分析」，中共中央黨校學報（北京），第4期（2001年），頁23-24。

<sup>29</sup> 楊奎松，馬克思主義中國化的歷史進程，（鄭州：1994年6月，河南人民出版社），頁1-19。

活性的馬克思主義觀。<sup>30</sup>

## （二）保留

毛澤東在 1938 年中共黨的 6 屆 6 中全會報告中，提出「馬克思主義中國化」這個理念。毛澤東認為，把馬克思主義理論應用在中國的環境，使馬克思主義和中國的特點相結合；繼續倡導「馬克思主義中國化」。這是他不會放棄的大原則，他在《論十大關係》中指出：「馬克思列寧主義講得對的地方，我們一定要繼續努力學習。我們要學的是屬於普遍真理的東西，並且學習一定要與中國實際相結合。我們的理論，是馬克思列寧主義的普遍真理，同中國革命的具體實踐相結合。」<sup>31</sup>這也是他極力與國際派劃清界線的地方。

## （三）發揚

毛澤東的「馬克思主義中國化」的思想，在延安時期，將「馬克思主義中國化」發揚光大。比如：他提出《實踐論》和《矛盾論》，<sup>32</sup>可以說是「馬克思主義中國化」的發揚。此外，藉由延安整風和討論《關於若干歷史問題的決議》，全黨對毛澤東將馬克思主義中國化的獨特理論創造，予以肯定，並發揚之。

中共建政後，毛澤東在人民民主專政理論、革命轉變理論、統一戰線理論、社會主義改造理論、正確處理人民內部矛盾理論、社會主義建設理論和執政黨建設理論等方面，提出許多思想觀點的闡述，並在摧毀舊的社會制度和價值系統，並試圖建立一種完全嶄新的社會體制。中共認為新民主主義理論，和人民民主專政等理論，經過了歷史的實踐檢驗，已證明其行之有效。

## 二、鄧小平理論

<sup>30</sup> 高九江、韓琳，「延安時期毛澤東對馬克思主義中國化的重大貢獻」，改革與戰略（北京），第 3 期（2007 年），頁 117-120。

<sup>31</sup> 毛澤東，論十大關係，（北京：1976 年，人民出版社），頁 1-28。

<sup>32</sup> 毛澤東，毛澤東選集，（北京：1969 年，人民出版社），頁 260 - 274。

鄧小平與毛澤東的社會主義思想是一種繼承、糾正、和發展關係，其中繼承是前提，糾正是契機，發展是主體。鄧小平既繼承了毛澤東的理念及教訓，避免了毛澤東晚年的錯誤，因而在治國方略上有所改變與發展。1980年10月25日，鄧小平起草《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》問題，對如何評價毛澤東的功過和毛澤東思想，多所闡述。

糾正毛澤東晚年的錯誤，從探索社會主義建設過程中，發生許多無法彌補的失誤，歷史是不能回頭的，在經歷的挫折中鄧小平也體會社會主義思想形成和發展的重要性。而鄧小平在反思歷史錯誤的時候，堅持徹底的唯物主義立場，評價毛澤東的功過是非，強調在糾正毛澤東晚年錯誤的同時，又要堅持和發展毛澤東思想。反思和糾正歷史錯誤，成為鄧小平理論形成和發展的一個重要環節。

### （一）拋棄

#### 1. 糾正毛澤東晚年的錯誤：

- （1）鄧小平在中共11屆3中全會以後，捨棄「階級鬥爭」，轉向以經濟建設為中心。他在1975年的全面整頓，指出毛澤東晚年所犯錯誤的歷史教訓，集中力量搞國民經濟。
- （2）毛澤東雖然主張加強對外交往，但在對國際形勢的分析仍有偏頗，「中國」花了相當一段時間，不與國際接觸，自己封閉了自己。從1978年開始，鄧小平就主張實行改革開放（對內改革，對外開放）。他指出：「如果現在再不實行改革，我們的現代化事業和社會主義事業，就會被葬送」。<sup>33</sup> 顯見當時改革的迫切性。
- （3）毛澤東1958年推動人民公社化運動，不惜發動「文化大革命」，打亂他一手創建的黨組織和國家機關，甚至把一大批戰友，視為「走資本主義道路的當權派」，而予以打倒。鄧小評認為他的這個理想模式，脫離了「中國」的實際情況，也不符合

<sup>33</sup> 鄧小平，鄧小平文選，（北京：1994年版，第2卷，人民出版社），頁150。

馬克思主義的基本理論原則，結果不但其理想追求沒有實現，反而給國家造成極大的破壞。

## 2. 建國以來黨的若干歷史問題：

1981 年 6 月 27 日至 29 日，中共第 11 屆 6 中全會，在北京人民大會堂舉行。會議審議通過了《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》。<sup>34</sup>分述如下：

- (1) 《決議》運用馬克思主義的辯證唯物主義和歷史唯物主義，對建政 32 年來黨的重大歷史事件，特別是分析了「文化大革命」中，黨的指導思想的正確和錯誤，其錯誤之處，就是應揚棄。
- (2) 《決議》指出，黨在「建國」以後的歷史，是在馬克思列寧主義、毛澤東思想指導下，由於經驗不足，黨的領導在對形勢的分析，和對國情的認識上，發生過主觀主義的偏差，犯了把階級鬥爭擴大化，和在經濟建設上急躁冒進的錯誤，包括「文化大革命」這樣全局性的、長時間的嚴重錯誤。
- (3) 《決議》認為，黨在「建國」以來產生的「左」傾錯誤的主觀原因和社會歷史原因，首先是毛澤東在領導上犯了「左」傾錯誤，原因是社會主義運動的歷史不長，黨缺乏進行社會主義建設的思想準備和經驗；毛澤東在他的威望達到高峰後，逐漸驕傲，脫離實際和群眾，主觀意識和個人專斷作風日益嚴重，日益凌駕於黨中央之上，破壞黨和國家政治生活中的集體領導原則。

上述論點，足以看出 11 屆 3 中全會後，鄧小平為要實踐其個人路線，一定要拋棄毛澤東若干違背人類正常的發展規律，如此方能因應新時期的到來。

## (二) 保留

<sup>34</sup> 「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，建國以來毛澤東文稿（第 12 冊），（北京：中央文獻出版社，1998 年）。

1. 鄧小平的社會價值觀，與毛澤東的社會價值觀相契合，都是與群眾站在一起，強調為人民服務、為人民謀利益，做為社會價值取向和目標追求。
2. 鄧小平理論是馬克思主義在「中國」發展的新階段，與馬克思列寧主義、毛澤東思想一脈相承。鄧小平「四個堅持」的提出，其一就是要「堅持馬、列、毛思想」，其理論就是堅持解放思想、實事求是，既繼承前人又突破陳規，開拓了馬克思主義的新境界；把馬克思主義同當代「中國」實際和時代特徵相結合，形成了新的建設有「中國特色社會主義」理論的體系，直接成為指導中共在改革開放中實現社會主義現代化的理論。

鄧小平延續了毛澤東的治國方略：

1. 指導思想都以馬克思主義為指導。
2. 治國之道都強調解放思想，實事求是，從「中國」的實際出發，把馬克思主義與「中國」的實際結合起來，走自己的道路。
3. 治國目標，都是為了把「中國」建設，成為一個現代化的社會主義強國。
4. 在政略上：首先，關於「中華人民共和國」的國體和政體是相同的，國體都是人民民主專政，政體都是民主集中制基礎上的人民代表大會制度；其二，都重視民族工作，堅持民族區域自治制度；其三，都重視統一戰線，毛澤東認為統一戰線是黨的「三大法寶」之一，鄧小平把社會主義的統一戰線擴大為更加廣泛的愛國統一戰線；其四，都重視共產黨領導下的多黨合作，毛澤東提出各黨派要長期共存，互相監督，鄧小平進一步把這個方針做為制度確定了下來；其五，都重視正確處理人民內部矛盾，強調要調動各方面的積極因素。
5. 在經濟上都以解決社會基本矛盾，做為經濟工作的指導思想，盡快改變國家的貧窮落後狀況。

6. 在軍事方略上，都重視武裝鬥爭。

7. 在思想文化上，都重視思想政治工作、重視科學、重視文化建設、重視教育、重視知識分子的作用、重視黨的建設、外交堅持獨立自主、採用和平的方式統一「祖國」。<sup>35</sup>

鄧小平的治國方略有很多是對毛澤東的繼承和發展。鄧小平在 1980 年曾說：「從許多方面來說，現在我們還是把毛澤東同志已經提出、但是沒有做的事情做起來，把他反對錯了的改正過來，把他沒有做好的事情做好。今後相當長的時期，還是做這件事。當然，我們也有發展，而且還要繼續發展。」<sup>36</sup>

### （三）發揚

#### 1. 鄧小平實事求是的「貓論」

鄧小平整個改革政策的理論基礎，屬於修正主義。他曾提出「不論黑貓白貓，只要會抓耗子，就是好貓」的現實說法，拋棄死抱意識形態的窠臼，說服眾人以「實踐是檢驗真理的唯一標準」帶領國人邁向「實踐論」上發展。

#### 2. 社會主義「初級階段論」的提出。

為了回應大陸百姓，何時方能進入共產主義（各盡所能，各取所需）的世界疑惑，領導人提出「初階論」是延續中共社會主義（各盡所能，各取所需）生命，一則安慰百姓，時間未到，一則以「初階論」來說明現行社會主義，只是剛起步，所以提出「一個中心，兩個基本點」的基本路線，希望製造出能發展經濟，消滅貧窮又能讓共產黨繼續專政的社會主義。<sup>37</sup> 又提出經濟發展「三步走」的經濟運行機制，一切都為社會主義市場經濟體制，全面加速經濟改革。

<sup>35</sup> 毛澤東，毛澤東選集（第 2 卷）（北京：1991 年版，人民出版社），頁 618。

<sup>36</sup> 鄧小平，鄧小平文選（第 2 卷）（北京：1991 年版，人民出版社），頁 300。

<sup>37</sup> 李亞明主編，共黨理論與中國大陸研究（增訂版），（臺北：2016 年 12 月，黎明出版社），頁 133-144。

### 3. 發展才是硬道理

鄧小平以「發展」為國家的主要目標，發展才是硬道理的說法，在1992年南巡講話，結束了「摸著石頭過河」的改革模式，要走「具有中國特色的社會主義」道路，強調不搞改革，就是死路一條，務必拋棄姓「社」姓「資」條條框框，並提出，誰對改革沒有信心的人，誰就下臺；南巡重新界定，經濟運作中的「計畫」和「市場」概念，也為「發展」經濟，提出新的論述。

## 三、江澤民「三個代表」重要思想

### （一）拋棄

據《江澤民其人》一書記載，江澤民在1989年「六四事件」上臺後，不僅不推動改革開放，而且從理論上批判改革開放。<sup>38</sup> 江澤民擔任總書記的前三年，強調的都是「反和平演變」，講的是虛無的「姓社」或「姓資」的「兩種改革觀」。江澤民甚至從理論上聲稱「改革開放中也有路線鬥爭」，直接把批判矛頭指向鄧小平。

江澤民於1997年和1998年展開大規模的私有化運動。除了少數大型壟斷企業，所有的國有企業都兼併重組，原屬於國企的資產，被出售給私人投資者。2001年至2004年間，國有企業的數量減少48%。此同時，江澤民和時任國務院總理朱鎔基還降低關稅、削弱貿易壁壘、制訂更開放的法規；對銀行體系進行改革；廢除毛澤東時代的社會福利制度；結束鄧小平代的「軍辦企業」，主張「正稅養軍」；於2001年12月加入世界貿易組織（WTO）。這些舉動引起一些私有化國有企業下崗職工的不滿，但也為「中國」創下了新的經濟格局。<sup>39</sup> 如此揚棄昔日社會主義共產化的經營模式，進而快速跨入資本主義的社會。

### （二）保留

<sup>38</sup> 大紀元編輯部，江澤民其人，（北京：2005年，博大出版社）。

<sup>39</sup> Barry Naughton, *A Political Economy of China's Economic Transition* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 91-135.

1997 年 9 月 12 日至 18 日，中共第 15 次全國代表大會在北京舉行。江澤民作《高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀》的報告。闡述了鄧小平理論的歷史地位和指導意義，並指出在社會主義改革開放和現代化建設的新時期，一定要高舉鄧小平理論的旗幟，用鄧小平理論來指導各項工作。

2002 年 11 月 8 日至 14 日，中共第 16 次全國代表大會。江澤民作《全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面》報告。闡述全面貫徹「三個代表」重要思想的根本要求，提出全面建設小康社會的奮鬥目標。大會通過關於《中國共產黨章程（修正案）》的決議，把「三個代表」重要思想確立為黨必須長期堅持的指導思想。16 大對「三個代表」重要思想進行了全面闡述，決定將「三個代表」重要思想與馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論一起做為黨的長期指導思想，寫入共產黨的黨章內。可見江在二十一世紀初，為帶領中共往前走向世界，必要性的保留毛、鄧的核心思想。

### （三）發揚

根據鄧小平理論，江澤民做了建立社會主義市場經濟體制的重大決策，制定《國民經濟和社會發展「九五」計劃和 2010 遠景目標的建議》規劃。推動改革開放以來，他在經濟體制改革方面，明定以公有制為主體、多種經濟成份共同發展是「中國社會主義」初級階段的基本經濟制度；提出公有制的實現形式可以而且應當多樣化，一切反映社會化生產規律的經營方式和組織形式，包括股份制和股份合作制都可以大膽利用；進一步闡明非公有制經濟是社會主義市場經濟的重要組成部分，要繼續鼓勵和引導它們健康發展；在政治體制改革方面，明定要進一步擴大民主，更好地保證人民進行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督，堅持以法治國，努力建設有「中國特色社會主義」的民主政治。

江澤民以「中國特色社會主義」為中心，以及馬克思主義理論的運用，提出一系列新理論、新觀點，構成其特有的領導思維。其領導思維雖

不是一種新的理論形態，但它正逐漸成為獨樹一幟的現代領導理念，提出關於馬克思主義理論創新的一系列觀點。學者殷石龍，在「論江澤民創新思想對鄧小平創新理論的發展」文章中，他強調江的「發展」，有以下幾個方面：<sup>40</sup>

第一，江澤民認為，馬克思主義的發展史，就是一個不斷解放思想、理論創新的歷史。

第二，江澤民認為，我們黨從小到大，領導全國各族人民取得革命、建設和改革，運用馬克思主義基本原理，緊密結合當時的歷史條件，進行理論創新，並不斷開闢未來發展的新境界，從而把黨的事業不斷推向前進。

第三，江澤民指出：「學習馬列主義、毛澤東思想和鄧小平理論，關鍵是要掌握其理論實質，善於把其基本原理運用於社會主義改革和現代化建設的新實踐，並在理論與實踐的結合中勇於創新。」他強調：「我們在堅持馬克思主義基本原理的基礎上，深入總結實踐經驗，發展新的思想理論觀念，找到新的方式方法，掌握新的領導本領。」

第四，江澤民認為，我們黨之所以能夠領導「中國」人民緊跟時代潮流、走自己的路、掌握自己的命運、努力實現中華民族偉大復興，根本的原因就是我們黨善於把馬克思主義理論與「中國」實際相結合，不斷進行理論創新。

第五，江澤民指出：「創新是一個民族進步的靈魂，是一個國家興旺發達的不竭動力。也是一個政黨永保生機的源泉。」「堅持黨的思想路線，解放思想、實事求是、與時俱進，是我們黨堅持先進性和增強創造力的決定性因素。」

第六，江澤民指出：「進行理論創新，必須堅持兩個基本要求：一是必須堅持馬克思主義的立場、觀點和方法，堅持馬克思主義基本原理。這一點，要堅定不移，不能含糊。二是一定要貫徹解放思想、實事求是的思想路線，堅持勇於追求真理和探索真理的革命精神。這一點也要堅定不

<sup>40</sup> 殷石龍，「論江澤民創新思想對鄧小平創新理論的發展」，求索（北京），第5期（2002年），頁49-51。

移，不能含糊。」

綜合江的拋棄、保留與發展，有去除鄧小平不符世界潮流的舊思維，更有傳承馬列毛、鄧領導的核心思想，結合科技，邁向世界強國的途徑。

#### 四、胡錦濤「科學發展觀」

##### （一）拋棄

江澤民延續鄧小平「誰不發展，誰就下臺」的使命，在「三個代表」中，特為資本家找與中共結合的命脈。胡錦濤曾在「七一講話」中，首度闡述自己的政治理念：立黨為公、執政為民。這八個字在他的講話中反覆出現十次，重點還是與江不同，胡錦濤在爭取理論詮釋權，但在宣傳口號上出現雜音卻是不爭的江、胡二人對未來政策方向的表達亦有多處不一致，江「關懷企業、先進生產力優先」，「關懷弱勢、傾向工農」的姿態，與江形成鮮明對比。觀察胡錦濤推動學習「三個代表」運動，似乎有點不冷不熱，除中央黨校之學習會外，全大陸上下並無動靜，「江澤民文選」亦不見蹤跡。相反的，胡的歷次講話均刻意區隔江澤民與「三個代表」，過去中國大陸雖然維持高速度的經濟成長，但也付出極大代價，去除「硬發展」，面對前大陸經濟與社會的嚴重問題，解決國有企業改革阻礙、處理失業人口的增多、消弭三大差距（貧富差距、東西差距與城鄉差距）惡化，改善三農（農村、農業、農民）問題是胡與江的最大不同。

##### （二）保留

胡錦濤強調要堅定不移沿著「中國特色社會主義」道路前進。胡錦濤曾指出：「中國特色社會主義是當代中國發展進步的旗幟，也是全黨全國各族人民團結奮鬥的旗幟，我們必須毫不動搖以鄧小平理論、『三個代表』重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，堅持和發展中國特色社會主義。」<sup>41</sup> 由此可看出，胡在經濟、文化面向，仍要保留鄧、江發展主軸。

<sup>41</sup> 史小今，「十六大以來省部級主要領導幹部專題研討班主題回顧」（2012年9月24日），2019年4月19日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2012/0924/c49150-19089528-2.html>。

### （三）發揚

胡錦濤主政時，把「中國特色社會主義」事業推進到一個新的發展階段，在面對「純發展」是硬道理的同時，社會為了推動經濟又好又快的發展，<sup>42</sup> 在涉及生產方式和生活方式根本性變革的當下，必須把生態文明建設的理念、原則、目標等融入貫穿到大陸經濟、政治、文化、社會建設的各方面和全過程，著力推進綠色發展。上述理念則是嵌鑲「科學性」及「和諧性」的與時俱進概念，要積極發展經濟，同時也要注重科學性，這也是胡錦濤提出「科學發展觀」的重要原因。

## 五、習近平「新時代中國特色社會主義思想」

### （一）拋棄

習近平經過五年的反腐鬥爭，以及收攏中共的黨、政、軍權力，在中共 19 大會議中，宣布對「中國社會主要矛盾」的新定義，公開終結了江澤民掌權時期的「三個代表」部分內容。

#### 1. 19 大習提出新的「社會主要矛盾」<sup>43</sup>

習近平在 2017 年 19 大上表示：「中國社會主要矛盾」已經轉變為民眾「日益增長的美好生活需要，和不平衡、不充分的發展之間的矛盾」。這個對矛盾的重新定義，被外界解讀為，在中共內部公開割裂江時期的政策，而且還是在江澤民在場的情況下。

#### 2. 修正鄧的「以經濟建設為中心」

鄧小平的所謂「中國特色社會主義」理論，影響大陸三十多年，希望用資本主義的市場經濟，來挽救社會主義的消極態度。習近平認為鄧小平的這種出發點和心態，決定了其改革的搖擺性與不徹底性，同時扮演改革派和保守派的雙重角色，一方面大力推行經濟改革，另一方面頑固拒絕政治改革。

<sup>42</sup> 史小今，「十六大以來省部級主要領導幹部專題研討班主題回顧」。

<sup>43</sup> 林兆木，「正確認識我國社會主要矛盾的轉化」，人民日報（北京），2018 年 3 月 30 日，第 1 版。

### 3. 終結江「三個代表」部分內容

習近平重新定義「社會主要矛盾」，並鬥爭貪腐、提出政商關係要「清」，當官就不要發財、加強保護生態文明等等政策，實際是已經部分廢棄「三個代表」理論。

### 4. 重新定義和拋棄江政策

從習近平上任後的三大舉措，可看出在有意重新定義和糾正江時代的政策。同時，習近平在軍事、政商關係、教育、經濟等多個領域反轉江澤民政策。包括習啟動高校教育改革，用「雙一流」建設高校，及建設學科代替江澤民時代的「211 工程」與「985 工程」。在經濟領域，習改變江澤民政商規則，2017 年為保持外匯穩定，對數個民營企業富豪開刀，逼其資金回流，引發習、江兩派激戰。

在軍事領域，習近平上任第一年，就提出共軍新的「三句話」（聽黨指揮，能打勝仗，作風優良）來替代連胡錦濤都不敢碰的，江澤民所提出的共軍「五句話」（政治合格，軍事過硬，紀律嚴明，作風優良，保障有力）

接着習近平展開強勢的軍事改革，將共軍原來的 230 萬人，裁減到 200 萬人。將共軍原來的「四大總部」，拆解成軍委「十五個領導機構」。將共軍七大軍區，組建為五大戰區。將共軍四大軍種中的二炮部隊，改建為火箭軍；另成立陸軍司令部；以及新組建戰略支援部隊，以形塑共軍的五大軍種。並將共軍原來的 18 個集團軍，精減合組成 13 個集團軍。又將原屬公安部的「海警部隊」（警察身分），改隸到武警部隊（將海警身分，調整為軍人）。並將共軍原有的 79 所軍事院校，合組成 43 所。以上這些軍事改革，其影響層面甚大。

## （二）保留

2018 年，馬克思 200 年誕辰，中共舉行紀念大會，習近平讚揚馬克思是「人類歷史上最偉大的思想家」。習近平指出，中國共產黨員應該推動馬克思主義不斷發展，更應該不斷開闢當代中國馬克思主義、21 世紀

馬克思主義新境界。他更稱：「馬克思主義博大精深，歸根到底就是一句話，為人類求解放。」<sup>44</sup> 馬克思主義在「中國」地位崇高，不僅與列寧主義、毛澤東思想並列《中華人民共和國憲法》的「指導思想」，「中國」許多大學將「馬克思主義基本原理概論」列為必修，甚至開設馬克思主義學院，招收碩、博士生，來研究馬克思主義。

習近平認為學習馬克思，就要學習和實踐馬克思主義，關於人類社會發展規律的思想、堅守人民立場的思想、生產力和生產關係的思想、人民民主的思想、文化建設的思想、社會建設的思想；學習馬克思，就要學習和實踐馬克思主義關於與自然關係的思想、世界歷史的思想、政黨建設的思想。<sup>45</sup>

此外，習近平在 19 大上，代表第 18 屆中央委員會做出報告中提到，實現「中華民族偉大復興」，必須建立符合「中國」實際的先進社會制度。而堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」重要思想、科學發展觀為指導，形成「新時代中國特色社會主義思想」。

在港、澳問題方面，習近平強調堅持愛國者為主體的「港人治港」、「澳人治澳」、「一國兩制」，嚴格依照《憲法》和《基本法》辦事，完善與《基本法》實施相關的制度和機制；在對臺問題方面，「一個中國」原則是兩岸關係的政治基礎，必須繼續堅持「和平統一、一國兩制」方針，推動兩岸關係和平發展，推進祖國和平統一進程。

### （三）發揚

習近平在 19 大講話中，以「新時代中國特色社會主義思想」，取代早先官方報導中，一再使用的「習近平總書記系列重要講話精神和黨中央治國理政的新理念、新思想、新戰略」。「習近平新時代中國特色社會主義思想」被載入此次重新修訂的中共《黨章》，以確立習近平的歷史地位。

習近平指出，2020 年以前，是全面建成小康社會「決勝期」。從 19

<sup>44</sup> 梅榮政，「領會馬克思主義的整體性來源」，人民日報（北京），2018 年 11 月 20 日，第 1 版。

<sup>45</sup> 汪盛玉，「學習習近平總書記在紀念馬克思誕辰 200 周年大會上的重要講話精神」，安徽日報（安徽），2018 年 6 月 12 日，第 1 版。

大到 20 大，是「兩個一百年」奮鬥目標的歷史交匯期，「我們既要全面建成小康社會、實現第一個百年奮鬥目標，又要乘勢而上開啟全面建設社會主義現代化國家新征程，向第二個百年奮鬥目標進軍。」<sup>46</sup>

習近平又指出，從 2020 年到 2035 年這 15 年，基本實現社會主義現代化。其後再從基本實現現代化的基礎上，再奮鬥 15 年，到 2050 年，「把我國建成富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化強國」。從社會主義現代化國家，到社會主義現代化強國，習近平在 19 大上，亦重新定義了中共建政 100 年的奮鬥目標。

## 伍、結論

2019 年，是中共建政的 70 周年。中共政權已歷經毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤、習近平等五位最高領導人的領導。

每一位中共的最高領導人，他們在中共中央的領導地位一經鞏固，就急著要建構一套屬於自己的「思想理論體系」，以強化其歷史地位。如「毛澤東思想」、「鄧小平理論」、江澤民「三個代表重要思想」、胡錦濤「科學發展觀」、習近平「新時代中國特色的社會主義思想」等。這除了有「思想理論指導」的作用外，也在攻占意識形態的高地，並在為自己鞏固歷史的地位。

中共這五位最高領導人，他們的「指導思想」，必須強調自己是馬、恩、列、斯等思想的一脈相承。中共最高領導人的思想，都稱自己是接受歷史的召喚，透過繼承、揚棄、保留、創新的辯證程序，結合新時期（或新時代）國際大環境的變化，以及內部小環境的需求，而產生的思想結晶。這種指導思想，中共以「有中國特色的社會主義」來包裝，來突顯最高領導人在治黨、強軍、強國的謀略。

譬如習近平於 2017 年 10 月 18 日，在中共 19 大開幕式的講話中，

<sup>46</sup> 王偉光，「開啟全面建設社會主義現代化國家新征程」，光明日報（北京），2018 年 1 月 2 日，第 2 版。

就述說他的思想是：「新時代中國特色社會主義思想，是對馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表重要思想、科學發展觀的繼承和發展。」習近平造段話的意涵，是說他的思想，是馬、列、毛、鄧、江、胡的「總集成」，是對他們思想的發揚與創新。

綜上所述，在「揚棄定律」之「拋棄」方面，毛澤東拋棄了「馬克思主義教條化」中「走俄國人的路」（照抄照搬蘇聯經驗的教條主義）的思維，以擺脫蘇聯人控制；鄧小平拋棄了毛澤東「以階級鬥爭為綱」、「文化大革命」的錯誤；江澤民拋棄了鄧小平的改革開放，並予以理論上的批判；胡錦濤拋棄了江澤民的「三個代表」，以免這種腐敗文化拖累了經濟發展；習近平修正了鄧、江、胡時期提出的民眾「日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾」，並對這個矛盾予以重新定義。

在「揚棄定律」之「保留」方面，毛澤東保留了「馬克思主義中國化」中「從提高人民群眾的自覺性、鼓舞人民群眾的生氣勃勃的首創精神、促進實際工作和理論工作的迅速發展」等的必要性，以結合「中國」的實際革命行動；鄧小平保留了毛澤東大部分的治國方略，並與其社會價值觀相契合，都把為人民服務、為人民謀利益作為社會價值取向和目標追求；江澤民保留了鄧小平的加強和改進中國共產黨的建設、推進「中國社會主義」自我完善和發展等主張，並將其納入「三個代表」中要思想；胡錦濤保留了鄧小平理論、「三個代表」的重要思想為指導，以深入貫徹落實科學發展觀；習近平保留了以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」重要思想、科學發展觀為指導，以結合其「新時代中國特色社會主義思想」。

在「揚棄定律」之「發揚」方面，毛澤東持續發展「馬克思主義中國化」思想，另在人民民主專政理論、革命轉變理論、統一戰線理論、社會主義改造理論、正確處理人民內部矛盾理論、社會主義建設理論和執政黨建設理論等，亦有所闡揚；鄧小平發展毛澤東關於社會主義的觀點，使馬克思主義在當代中國發展進入新的階段；江澤民根據鄧小平理論，建立社會主義市場經濟體制的重大決策，制定《國民經濟和社會發展「九五」計

劃和 2010 遠景目標的建議》推動規劃，並提出了關於馬克思主義理論創新問題的一系列重要觀點；胡錦濤堅持黨要管黨、從嚴治黨，全面加強黨的思想建設、組織建設、作風建設、反腐倡廉建設、制度建設，確保黨始終成為「中國特色社會主義」的堅強領導核心；習近平以「新時代中國特色社會主義思想」取代早前官方報導中一再使用的「習近平總書記系列重要講話精神和黨中央治國理政的新理念新思想新戰略」，並將其載入中共《黨章》，確立他的歷史地位。

(108 年 5 月 14 日收稿、108 年 8 月 16 日 / 10 月 15 日修正、108 年 11 月 6 日接受)

## 參考書目

### 一、中文部分

#### 專書

大紀元編輯部，2005。江澤民其人。北京：博大出版社。

中共中央文獻編輯委員會主編，2006。江澤民文選（第 3 卷）。北京：人民出版社。

中國法制出版社，2016。中國共產黨章程總綱。北京：中國法制出版社。

毛澤東，1969。毛澤東選集（第 2 卷）。北京：人民出版社。

毛澤東，1976。論十大關係。北京：人民出版社。

王樹人，1987。思辨哲學新探。臺北：谷風出版社。

吳定宇，2004。抉擇與揚棄－郭沫若與中外文化。廣州：中山大學出版社。

吳曉林，2018。毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想概論。北京：高等教育出版社。

李亞明主編，2016。共黨理論與中國大陸研究（增訂版）。臺北：黎明出版社。

施拉姆（Stuart R. Schram）；田松年，楊德等譯，2005。毛澤東的思想。北京：中國人民大學出版社。

洪鑣德，1997。馬克思。臺北：東大圖書公司。

- 徐瑜等合著，2003。共黨理論釋評。臺北：黎明文化出版。
- 張宏洲編輯，2018。中華人民共和國憲法。北京：中華人民共和國國防部。
- 陳永發，2011。中國共產革命七十年（修訂版上）。臺北：聯經出版社。
- 黑格爾（G. W. F. Hegel），2009。小邏輯。上海：上海人民出版社。
- 楊奎松，1994。馬克思主義中國化的歷史進程。鄭州：河南人民出版社。
- 鄧小平，1994。鄧小平文選。北京：人民出版社。
- 鄭必堅、龔育之、楊春貴、李君如主編，2002。鄧小平理論基本問題。北京：人民出版社。
- 謝平，2017。生命的起源 - 進化理論之揚棄與革新。北京：科學出版社。
- 羅伯·史登，2010。（Robert Stern），黑格爾的天書：精神現象學（Phänomenologie des Geistes）。臺北：五南出版社。
- 關於建國以來黨的若干歷史問題的決議，1998。建國以來毛澤東文稿（第12）。北京：中央文獻出版社。

#### 期刊

- 包心鑒，1998。「論鄧小平理論的科學體系」，蘇州大學學報（蘇州），第2期，頁2-3。
- 李建勇，2008/2。「1938年毛澤東提出『馬克思主義中國化』的背景與動機——一個研究的綜述」，二十一世紀網絡版（香港），第71期。
- 胡錦濤，2004/5/5。「把科學發展觀貫穿於發展的整個過程」，求是（北京），第1期。
- 殷石龍，2002年。「論江澤民創新思想對鄧小平創新理論的發展」，求索（北京），第5期，頁49-51。
- 高九江、韓琳，2007。「延安時期毛澤東對馬克思主義中國化的重大貢獻」，改革與戰略（北京），第3期，頁117-120。
- 張琳，2001。「馬克思主義中國化進程早期若干不利傾向分析」，中共中央黨校學報（北京），第4期，頁23-24。
- 習近平，2017/10/27。「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」，新華社（北京），第1版。
- 賀東航，2018。「中國共產黨改革話語的形成與演變——國家轉型與發展的中國

經驗」，馬克思主義與現實（北京），第 5 期，頁 14-22。

## 報刊

王季男，2007/6/30。「紅色記憶：毛澤東思想的哲學體系」。人民日報（北京），第 1 版。

王偉光，2018/1/2。「開啟全面建設社會主義現代化國家新征程」，光明日報（北京），2018 年 1 月 2 日。

林兆木，2018/3/30。「正確認識我國社會主要矛盾的轉化」，人民日報（北京），第 1 版。

汪盛玉，2018/6/12。「學習習近平總書記在紀念馬克思誕辰 200 周年大會上的重要講話精神」，安徽日報（安徽），第 1 版。

梅榮政，2018/11/20。「領會馬克思主義的整體性來源」，人民日報（北京），第 1 版。

## 網頁資料

王靜、閔妍，2019/6/10。「中共中央發出關於印發 - 習近平新時代中國特色社會主義思想學習綱要的通知」，《人民日報》，< <http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0610/c419242-31126390.html>>。

史小今，2012/9/24。「十六大以來省部級主要領導幹部專題研討班主題回顧」，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2012/0924/c49150-19089528-2.html>。

李東朗，2013/5/14。「毛澤東與『關於若干歷史問題的決議』的形成」，《人民網 - 中國共產黨新聞網》，< <http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n/2013/0514/c85039-21473262.html>>。

## 二、英文部分

### 期刊

Naughton, Barry, 2008. "A Political Economy of China's Economic Transition." *China's Great Economic Transformation*. New York: Cambridge University Press, pp. 91-135.

# 中國大陸農村集體產權變遷的政治經濟學探索—兩權分離與三權分置

The Political Economy of Rural Collective Property Rights in Mainland China—“Separation of Two Rights” and “Separation of Three Rights”

劉衛邦 (Liu, Uei-Bang)

國立政治大學東亞研究所博士候選人

## 摘要

中國大陸改革開放始於農村改革，家庭聯產承包制的推動，廢除了以人民公社集體經濟為主的農業生產組織，農民從農村集體分到土地、可以自由決定農業經營方式的同時，農民被告知只是擁有土地的承包使用權，土地所有權仍是屬於集體所有。這種所有權與使用權的分離作法，維持了社會主義資產公有制的門面，但在往後農村土地制度的運作實務發生了許多意想不到優點和困難，促使此一所有權與使用權分離的制度設想面臨諸多誘致性變遷 (induced change) 與強制性變遷 (imposed change)。當前將兩權分離往三權分置方向改革，將使得產權邊界的劃分更為複雜而非簡單清晰，顯然事情的發展與理論背離，然而民間自發的誘致性變遷也朝產權複雜化方向發展，顯然這是在環境局限下的次佳 (second-best) 選擇。

關鍵詞：兩權分離、三權分置、集體土地所有權、農地使用權

### Abstract

China's reform and opening-up began with rural reforms. The promotion of the family co-production contract system brought the abolition of the agricultural production organization that was dominated by the collective economy of the people's commune. While farmers could freely decide on agricultural management methods used on lands they obtained from the division of rural collectives, the farmers were also informed that they only owned the contracted utilization rights of the land, and the land's proprietary rights still belonged to the collective. This separation of proprietary and utilization rights maintained the facade of public ownership of socialist assets. As time progressed, many unexpected advantages and difficulties arose in the practice of the rural land system. As a result, the institutional concept of the separation of proprietary and utilization rights faced many induced and imposed changes. The current reform of separating two rights into three rights will make the division of property right boundaries more complex rather than simple and clear. We can see the factual development deviated from the theories. The spontaneous and inductive changes of society are also moving towards the complexity of property rights. Evidently, this is the second-best choice under environmental constraints.

**Key words:** Separation of Two Rights, Separation of Three Rights, Agricultural Land Utilization Right, Collective Land Ownership.

## 壹、問題的背景與起源

中國大陸（以下簡稱大陸）改革開放始於農村改革，家庭聯產承包制的推動，廢除了以人民公社集體經濟為主的農業生產組織，讓農民恢復以家庭為主的生產制度，農民在上繳集體提留之後，自己享有所有的農業剩餘。此舉明顯的提高了農民生產的誘因，促成了農業生產力的提升。為了維護社會主義的體制特性，農民從農村集體分到土地、可以自由決定農業經營方式的同時，農民被告知只是擁有土地的承包使用權，土地所有權仍是屬於集體所有。因此，這種所有權與使用權的分離作法，維持了社會主義資產公有制的門面，但在往後農村土地制度的運作實務發生了許多意想不到優點和困難，促使此一所有權與使用權分離的制度設想面臨諸多誘致性變遷 (induced change) 與強制性變遷 (imposed change)。所謂誘致性變遷是一種制度背後的決定因素的變動，導致制度不均衡而自發產生的變遷；是由一個人或一組人為響應獲利機會而自發倡導、組織和施行的機制；是由現行制度安排的變更或提倡，或者新制度的安排或創造，它必須在原有制度安排下無法獲得獲利機會所引起，由「利益」所「誘致」。強制性變遷則是由政府的主觀願望推動產生的變遷，換言之，是指「由政府行政命令或法律強行推進和實施的制度變遷」。<sup>1</sup>

在大陸這種所謂的「社會主義公有制」中，土地制度存在二元土地所有制特性：一是農村土地屬於集體所有，城市土地屬於國家所有，國有土地所有權屬於國務院，權力的行使在市縣政府；二是政府壟斷土地非農用地市場，農地轉為非農使用一律實行按土地原用途補償的徵收，任何單位和個人用地只能使用國有土地，非農用地的供應只有地方政府一個主體。<sup>2</sup>

隨著經濟的發展，首先面對著的是城市工業化發展及公共基礎建設需

<sup>1</sup> 林毅夫，「我在經濟學研究道路上的上下求索」，經濟學（季刊）（北京：北京大學出版社），第17卷第2期（2018年1月），頁732、742；王躍升，新制度主義（臺北：揚智文化公司，2000年），頁83、88。

<sup>2</sup> 劉守英，「土地制度變革與經濟結構轉型—對中國40年發展經驗的一個經濟解釋」，中國土地科學（北京），第32卷第1期（2018年1月），頁2。

要大量徵用民地的問題。因為土地所有權屬於國家及集體（均屬公有），所以政府有權決定土地的使用，只要對農民承包使用權加以重新安排及補償即可。一般而言，農民土地使用權的拆遷補償是按當時農業產出價值作為補償的標準，而不是按新用途產生的價值做為補償的標準，由於兩種補償標準之間的價差很大。因此，城市化及工業化取得的土地所支付的地租非常低，造成大陸工業發展的低成本優勢，也是農業剩餘轉移到工業的獨特方式。<sup>3</sup> 在政府徵地的過程中，許多重大的腐敗案例，大都和政府徵地有關；至於農民因徵地產生的抗爭，不完全與徵地補償價格過低有關，常是因利益分配不公所致。

對農村承包土地權衝擊的主要因素還是農村環境變化的衝擊，首先是農村因婚喪所造成的成員變動，如何據此對承包的土地做出相應的調整？其次農村剩餘勞動力大量外出務工，使原有的農村集體所有權與農戶承包權之「兩權分離」的經營風貌發生變化，外出的農民工家庭不種地或少種地後出現將承包土地轉租出去，農村集體甚至引進外來資本擴大農（企）業的經營，農民承包權與其他農戶、外來資本之間出現土地流轉經營的「三權分立」問題。就土地轉租出去的農民而言，轉租的價格愈高愈好，契約期間愈短愈好；對承租土地轉入經營的其他農戶與外來資本而言，租金愈低愈好，租約愈長愈好，以便於做長期經營規劃，保障資本投入的回收。但轉入土地農戶卻又與外來企業資本彼此處於承租土地、銷售農產品的既聯合又競爭立場。

面對農村經營環境的變化，相應的土地制度也出現不斷的變遷，由於各地土地要素供需情況不同，引發各種各樣的誘致性技術變遷（試點），這些自發的誘致性變遷常因新制度供給不足，政府在制度供給不足之處，必須提出強制性變遷作為平衡的基礎。家庭聯產承包制當初在不分地區私下流行，經中共採納後形成政策，即是誘致性和強制性變遷互動的結

<sup>3</sup> 這方面的說明請參閱：曹錦清，「中國土地制度、農民工與城市化」，農業經濟研究（北京：中國農業大學），第 33 卷第 1 期（2016 年 5 月），頁 28-30。

果。<sup>4</sup> 之後，農村土地承包經營權（包括農民宅基地使用權）流轉的推展與變遷，也是遵循「農民創新、地方試點、法律確認」的類似路徑。

由上所述，改革開放後大陸農村以土地所有權與使用權分離為基礎所產生鋪天蓋地的變化，因大陸經濟發展而衍生出許多的變化與爭議，促使農村土地的兩權分離制度也不得不產生許多調整與變化，其中關鍵部分就是原有家庭承包使用權的流轉問題。因此，農戶原有土地承包使用權又分成集體農戶承包權與加入經營者的經營（使用）權分置（開）的問題。

本文將從產權變遷的角度，分析理解中國大陸改革開放後農村集體土地制度變遷的邏輯，進而檢視家庭聯產承包責任制的改革如何從「兩權分離」演變成往「三權分置」方向變革的路徑依賴與轉變。除上述背景及問題的說明外，第二部分就大陸農村土地制度的產權演變過程中的特色及問題加以闡釋；第三部分就不同的理論觀點，歸納當前大陸農地制度呈現的政策選擇差異加以說明比較；第四部分則從農地制度誘致性變遷的趨勢中，烘托中共因應推展的強制性變遷的具體內涵；最後就農地制度變遷特色、本質及法制角度進行總結。

## 貳、農村土地制度的產權演變過程

### 一、集體所有權的邊界規範與變化

1982年12月中共頒布的《憲法》（第10條）中規定：「農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。」<sup>5</sup>

1986年頒布的《土地管理辦法》（第8條）規定：「集體所有的土地依照法律屬於村農民集體所有，由村農業生產合作社等農業集體經濟組織

<sup>4</sup> 豐雷、任芷儀、張清勇，「家庭聯產承包責任制改革：誘致性變遷還是強制性變遷」，農業經濟問題（北京：中國農業經濟學會），2019年第1期，頁32-45。

<sup>5</sup> 「中華人民共和國憲法（1982年）」，2020年1月1日下載，《中國人大網》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content\\_4421.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm)。

或者村民委員會經營管理。同時規定：村農民集體所有的土地已經分別屬於村內兩個以上村農業集體組織所有的，可以屬於各該農業集體經濟組織的農民集體所有。」<sup>6</sup>

1987 年大陸《民法通則》（第 74 條）規定：「集體所有的土地依照法律屬於村農民集體所有的，由村農業生產合作社等農業集體經濟組織或村委會經營、管理；已經屬於鄉（鎮）民集體經濟組織所有的，可以屬於鄉（鎮）農民集體所有。」<sup>7</sup> 在 1998 年修訂的《土地管理辦法》（第 10 條）中也補充規定：「已經屬於鄉（鎮）農民集體所有的，由鄉（鎮）農村集體經濟組織經營、管理。」<sup>8</sup>

上述法令規範了多元化的農村集體土地所有制，明確規定由那個單位來發包土地，在多大的成員範圍內發包土地；明確界定因土地徵用等原因引起的土地調整的範圍，那種單位實施徵地補償和勞動力安置；明確指出農村未發包土地的管理與使用，有利於集體組織內部土地關係的協調。

出現的集體土地所有權主體已有：村農民集體、村內多個農民集體如村民小組及鄉鎮農民集體三種。使得農村集體出現不同的邊界，造成一些地區的土地最終權屬已從村民小組（自然村）過渡到生產大隊（行政村）。當土地只停留在發包與承包關係時，不會產生實質影響；但在面臨土地被徵用時，此種所有制邊界變化導致的利益分配問題就會爆發出來。<sup>9</sup>

## 二、農戶承包權的不完全契約性質

以家庭聯產承包為主的責任制使土地的所有權與使用權加以分離，原

<sup>6</sup> 「中華人民共和國土地管理法」，2020 年 1 月 1 日下載，《中國政府門戶網站》，[http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content\\_989.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm)。

<sup>7</sup> 「中華人民共和國民法通則」，2020 年 1 月 1 日下載，《中國人大網》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content\\_4470.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4470.htm)。

<sup>8</sup> 「中華人民共和國土地管理法（第二次修正）」，《中國人大網》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2004-10/21/content\\_5334569.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2004-10/21/content_5334569.htm)。

<sup>9</sup> 周其仁，「農地產權與征地制度——中國城市化面臨的重大選擇」，經濟學（季刊）（北京：北京大學出版社），第 4 卷第 1 期（2004 年 10 月），頁 202-203。

來由生產隊代表農民群眾集中占有的土地，都以人頭或勞動力為依據給了承包的農戶，承包期限在 15 年之後又兩度延長 30 年。<sup>10</sup> 因此，農戶只要按照承包契約，承擔法律規定的各項義務，就有權以市場為導向，以經濟效益為依據，自行安排作物的種植品種和種植面積。雖然農民行為以市場效益最大化為目標，但仍受政府指令及計畫的控制，因此農民僅部分地擁有了對於這一部分土地的經營決策權，其承包土地的使用權仍受到一定的約束。

集體組織與農戶簽署的契約，往往只是單方面的規定農戶的義務，只對農戶具有法定效力，農村集體的負責人及其上級部門並不承擔相關義務，也不受契約約束，侵犯農戶經營自主權的案例經常發生。因此，這種契約是一種不完善的契約。<sup>11</sup>

在開展第二輪土地承包之際，面對農村集體和村幹部隨意調整土地、變更土地契約、隨意收回承包地、土地流轉秩序混亂等問題，大陸開始運用法律手段界定和規範集體和農民之間的土地經濟關係，農民在農村改革後實際獲得的土地承包經營權得到了法律的直接界定和保護。1998 年《土地管理法》修訂後，又補充了新的條款，它承認：「土地承包經營權受法律保護；對個別承包經營者之間承包的土地進行適當調整的、農民集體所有的土地由本集體經濟組織以外的單位或者個人承包經營的，須經村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 以上村民代表的同意。」<sup>12</sup>

將過去隨意的土地調整限制在一個較嚴格的條件之下，是一種進步。但這法令仍然存在明顯的缺陷，因為只要 2/3 以上村民或村民代表同意，其他村民的受到法律保護的土地承包經營權就可以被剝奪，這顯然是一種「合法的剝奪」。沒有明確界定產權的土地制度和土地承包經營權的不穩定，導致鄉鎮政府和村社區組織掌握了土地產權束中的出讓權和處置權，

<sup>10</sup> 目前承包權可到 2057 年。

<sup>11</sup> 張曉山，「中國農村土地制度變革的回顧與展望」，學習與探索（哈爾濱：黑龍江省社會科學院），2006 年第 5 期，頁 173。

<sup>12</sup> 張曉山，「中國農村土地制度變革的回顧與展望」，頁 173-174。

在調整土地資源和對外交易土地資源中出現巨大的尋租（rent-seeking）空間。

為了保護農民的利益不受侵犯，2001 年 12 月中共中央發布《關於做好農戶承包地使用權流轉工作的通知》，並規定該《通知》一直要傳達到村一級。《通知》指出：「中央不提倡工商企業長時間、大面積租賃和經營農戶承包地」；「不能用少數服從多數的辦法強迫農戶放棄承包權或改變承包合同」。<sup>13</sup> 2002 年 11 月 5 日，《人民日報》在頭版刊登了該《通知》，以中央文件的形式公開對現行法律進行了修正。

### 三、農民土地產權在徵用及流轉環節未獲完善保護

2003 年實施的《農村土地承包法》，對土地發包方和承包方的權利和義務、承包期限和承包契約、土地承包經營權流轉等做嚴格規範：承包期內，發包方不得收回承包地（26 條）；承包期內，發包方不得調整承包地。承包期內，因自然災害嚴重毀損承包地等特殊情形對個別農戶之間承包的耕地和草地需要適當調整的，必須經本集體經濟組織成員的村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府和縣級人民政府農業等行政主管部門批准。承包合同中約定不得調整的，按照其約定（27 條）；土地承包經營權流轉應當遵循以下原則：（1）平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；（2）不可改變土地所有權的性質，和土地的農業用途（33 條）。<sup>14</sup> 但是在土地流轉形式上，土地抵押仍然受到限制。此外，對農用土地被徵用、轉為非農用地的過程中，如何保護農民的經濟權益的問題，此法並未涉及。

大陸在改革開放後，國家對農地利用的指令性計畫控制的管制作法逐漸解除，取而代之的是土地用途管制及土地利用規劃管理。這本是一般國

<sup>13</sup> 「中共中央關於做好農戶承包地使用權流轉工作的通知」，2020 年 1 月 1 日下載，《中華人民共和國農業部》，[http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zcfg/flfg/200601/t20060123\\_540896.htm](http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zcfg/flfg/200601/t20060123_540896.htm)。

<sup>14</sup> 「中華人民共和國農村土地承包法」，2020 年 1 月 1 日下載，《中國人大網》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/gongbao/2002-08/30/content\\_5299419.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/gongbao/2002-08/30/content_5299419.htm)。

家城鄉土地管理的通用作法，但在大陸特有的農地統一徵收制度下，土地徵收逐漸成為政府控制農地轉用的政策手段。因為農村集體沒有改變土地所有權屬性的權力，當農地要改變用途時，得先按國家建設徵用土地的規定，對農地實行徵收，將其收歸國有，該集體組織的農民除按規定獲得補償外，不能分享農地轉為非農用地的增值收益。此種公共利益（租值）是屬公有財，成為利益集團尋租的對象；於是原屬稀缺性生產要素的土地，在轉換用途中變成廉價的公共財，成為合法剝奪農民利益的手段。

2004 年 10 月，大陸國務院頒布《關於深化改革嚴格土地管理的決定》，規定徵地管理實行必須照規劃執行、必須充分徵求農民意見、必須補償安置費足額到位才能動工用地、必須公開徵地程序和費用標準及使用情況的「四個必須」；要將部分土地出讓金用於農業土地開發的要求，各地普遍加大土地開發整理力度。雖然大陸從法律上界定和保護了農民在土地承包、內部流轉等方面的土地權益；也用行政命令規定依法行政，但在農地轉用和土地徵收環節，農民的土地產權仍然沒有獲得公正的待遇和嚴格的法律保護。

#### 四、農戶承包使用權的調整問題

家庭聯產承包責任制使農地的「承包經營權」與「集體所有權」分開，農業生產力因而快速提升，農家內開始有效率的配置剩餘勞動力，朝鄉鎮附近的非農部門移動，形成日後「離土不離鄉」的就業格局。為了穩定土地承包關係，1984 年，中共中央《關於 1984 年農村工作的通知》中提到「大穩定，小調整」的原則，即在延長承包期之前，群眾有調整土地要求的，可以由集體統一調整。

1987 年，貴州省湄潭縣首創「增人不增地、減人不減地」的制度，該制度得到中央認可並逐步向全大陸推廣。1993 年中央一號文件中再次強調：為避免承包耕地的頻繁變動，防止耕地經營規模不斷被細分，提倡在承包期內實行「增人不增地、減人不減地」的辦法，且明確提出在原有的土地承包期到期後，再延長 30 年不變。1997 年，中共中央辦公廳、

國務院辦公廳《關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知》強調，承包土地「大穩定、小調整」的前提是穩定，僅允許在有限的條件下進行「小調整」。

此後，2002 年頒布的《農村土地承包法》以及 2007 年頒布的《物權法》中再次強調，承包期內，發包方不得調整承包地，並進一步嚴格了「小調整」的條件。2008 年，中共 17 屆 3 中全會通過《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，提出對農村土地承包經營權進行確權。此後的中央一號文件也多次強調確權頒證的重要性和緊迫性，土地承包關係進一步被固化。

由於農村勞動力發生大規模的遷移，而農村土地承包使用權只能小幅度的調整，土地租用及經營權流轉的問題必然出現。早在 1984 年中央一號文件提及：社員在承包期內，因無力耕種或轉營他業而要求不包或少包土地的，可以經集體同意後進行轉包；率先打破農地流轉禁區的規定。隨後在《中共中央國務院關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施》提出「經發包方同意，允許土地使用權依法有償轉讓」，惟此時的農地流轉並不涉及「出租」。當年 7 月，中共中央書記處發出《中央書記處農村政策研究室解釋有關土地承包的幾個問題》，該文件未重申「土地不得出租」。從制度變遷角度看，數十年禁止土地流轉的體系，終於被打開缺口。<sup>15</sup>

1988 年 4 月《憲法》修正案將第 10 條第 4 款「任何組織或者個人不得侵占、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地」修改為「任何組織或者個人不得侵占、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依照法律的規定轉讓。」該法律明確土地交易的合法地位，為農民承包土地交易權奠定法律基礎，但又將農地交易權限定於農業用途。<sup>16</sup>

針對家庭聯產承包制經營權問題，歷經 20 年才獲得比較完整的法

<sup>15</sup> 周其仁，「『土地轉包』打開了第一個口子」，城鄉中國（北京：中信出版集團，2017 年 5 月），頁 232-234。

<sup>16</sup> 冀縣卿、錢忠好，「改革 30 年中國農地產權結構變遷：產權視角的分析」，南京社會科學（南京：南京日報社），2010 年第 10 期，頁 75。

律表述。2002年8月29日，大陸全國人大常委會通過《農村土地承包法》，不但承認並宣布保護農戶的土地使用權和收益權，而且確認宣布保護農戶的土地轉讓權。至此，曾經在大陸長期實行的農地集體所有制，全面改革為土地的農戶私人承包經營制。<sup>17</sup> 其要點為：「土地轉讓權屬於承包方（即農戶），而不屬於發包方（即集體）」、「土地轉讓權的首要原則是平等協商、自願有償，不受任何組織和個人的強迫和阻礙」；「土地轉讓的形式可以包括轉包、出租、互換等多種形式」；「轉讓權的價格由當事人協商確定」、「轉讓權的收益歸承包方所有」。

### 參、農村土地產權視角產生的政策爭議<sup>18</sup>

產權理論主要是從經濟效率的面向加以討論，基本原則是產權愈清晰，經濟互動雙方可以找到最適合的契約結構，使土地使用效率達到最高；<sup>19</sup> 產權愈不明晰，達成最適合約的交易成本愈高。而私有產權是交易成本最低的產權制度，不會造成租值空間，形成租值消散。<sup>20</sup> 現有農地產權中的所有權屬於集體經濟組織，但集體組織的利益考量和政府、農戶的利益並不一致，很多時候常做出違反農戶利益之舉（如非農用地徵用補償），只有將所有權和承包經營權合一，歸屬給農戶，農戶才有法律依據保護自己的利益。<sup>21</sup> 即便大陸基於意識形態堅守所謂的社會主義公有制底線，只

<sup>17</sup> 周其仁，「農地產權與征地制度—中國城市化面臨的重大選擇」，*經濟學（季刊）*（北京：北京大學出版社），第4卷第1期2004年10月，頁195。

<sup>18</sup> 農村土地產權牽涉到的問題主要分為兩大類：一是農地轉為非農用地的問題，主要牽涉到國土規劃及農地徵用問題，和農村有關的是補償否合理與公平性的討論，它的影響大致是一次性的；另一個是農戶土地承包使用權的問題，由於外在環境及農民遷移的影響，不論是承包土地資格及面積的調整、承包土地經營權的出租或轉讓，對三農（農業、農村及農民）發展的影響都是深廣且長遠的。本節以下主要是討論後者有關的產權問題。

<sup>19</sup> Ronald Harry Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1(1960), pp. 1-44.

<sup>20</sup> Steven Ng-Sheong, Cheung, "Private property rights and sharecropping," *Journal of Political Economy*, Vol. 76, Vol. 6, pp. 1107-1122.

<sup>21</sup> 產權（所有權）有效性的關鍵是保護這項權利的權力及努力，兩權合一才便於有效執行。參閱 Yoram Barzel, *Economic Analysis of Property Rights* (Cambridge University Press, 1997, 2nd edition).

要將農戶土地使用權包括排他的使用權、收入享受權及自由轉讓權，有無「名義上的所有權」基本上不重要。<sup>22</sup> 因此，農村土地產權改革的最終結局不一定要將土地所有權回歸給農民，只要使用權包括上述之排他的使用權、收入享受權及自由轉讓權，農民就等於有了農地的完整產權。

由上述正統產權概念所行成大陸的「地權歸農」派。<sup>23</sup> 此派學者認為：現有農地制度不能保護農民權益，不但面臨政府低價的徵用，也面臨地權調整壓力及土地經營權變更需求的問題；其次；也不能解決土地資源有效配置的問題，如沒有土地所有權難以用抵押貸款方式獲取經營所需的資金，也會扼殺出售土地至其他地區發展的機會。也許短時間達不到農地私有化的目標，但也應不斷增強農民的土地權益，直至賦予農民完全地權為止。

與上一派學者針鋒相對的稱之「集體地權」學派，<sup>24</sup> 主要觀點是：大陸的土地問題是 9 億農民做為一個整體只占有 18 億畝耕地的問題，在這種嚴峻的土地與人口比例下，在城市化和工業化吸收勞動力有限且前途未卜之際，土地所有權的明確及其買賣所導致的往往是農民變流民，其結果會是加劇社會嚴重的貧富分化，長期使國家陷入動盪之中。在整個社會沒有別的手段替代土地做農民的保障的時候，農村集體土地制度可以充當「蓄水池」<sup>25</sup> 及「保險箱」的緩衝作用。

<sup>22</sup> Steven Ng-Sheong, Cheung, "A Theory of Price Control," *Journal of Law and Economics*, Vol. 17, No. 1, pp. 53-71.

<sup>23</sup> 文貫中，「市場畸形發育、社會衝突與現行的土地制度」，*經濟社會體制比較*（北京）2008 年第 2 期，頁 45-51；周其仁，「農地產權與征地制度——中國城市化面臨的重大選擇」，*經濟學*（季刊）（北京：北京大學出版社），第 4 卷第 1 期 2004 年 10 月，頁 193-210；黨國英，「關於深化農村土地改革的思考」，*國土資源*（瀋陽：遼寧省國土資源規劃局），2003 年第 6 期，頁 13-15；秦暉，「農民地權六論」，*社會科學論壇*（石家莊：河北省社會科學界聯合會），2007 年第 5 期，頁 122-146；張曙光，「城市化背景下土地產權的實施和保障」，*管理世界*（北京：中國國務院發展研究中心），2007 年第 12 期，頁 31-47。

<sup>24</sup> 溫鐵軍，「我國為什麼不能實行農村土地私有化」，*紅旗文稿*（北京：求是雜誌社），2009 年第 2 期，頁 1-17；賀雪峰，「農村土地的政治學」，*學習與探索*（哈爾濱：黑龍江省社會科學院），2010 年第 2 期，頁 70-75；張路雄，*耕者有其田——中國耕地的現實與邏輯*（北京：中國政法大學出版社），2012 年。

<sup>25</sup> 此處指東亞國家的小農和村社群體，在穩定時期為經濟發展提供源源不絕的廉價勞動力，在困難時期則成為各種社會危機轉嫁的承載底線。請參閱：溫鐵軍，「中文版序言 理解中國的小農」，富蘭克林·金 (F. H. King) 著，程存旺、石嫣譯，*四千年農夫——中國、朝鮮和日本的永續農業*（北京：東方出版社），2018 年 11 月，頁 17。

此外，由於大陸農村土地屬集體所有的公有制，因而導致土地徵地費用較為低廉，因而城市基礎建設、交通建設的成本比較低廉，這是大陸城市及公共建設能夠以較小的投資額而取得快速發展的主要原因。就鄉村而言，由於農業稅費已經取消，農村基層建設費用只有靠上級政府補助，現有集體土地制度保存和維護對集體的實際權力非常重要，這是農村公共品供給和鄉村治理的基礎，也是農民社會保障的底線。

第三派則是屬於社會學界的「社會關係鑲嵌」學派。<sup>26</sup> 在集體經濟制度領域，經濟學和社會學著重點有相當的差異：經濟學的研究著重在揭示其產權界定上的模糊性；而社會學者認為當事人的權利在法律上雖然是模糊的，但在事實上卻有著相對清晰的界定。在鄉鎮企業的案例中，雖然其產權是模糊的，其實它是非正式的私有制，經營者通過人際關係網路的保護在事實上獲得了產權。<sup>27</sup>

大陸所謂的「集體產權」，就社會學的角度其實是社區內一份隱性的、非正式的「社會性合約」，這類合約主要不是依據法律來達成，而是各方當事人依據廣泛認同的公平原則，在互動中自發建構出來的。這種「社會性合約」之達成，所依據的公平原則主要有生存原則、劃地為界原則、成員均等原則、誰投資誰受益原則。<sup>28</sup> 此派學者的論述並不在於支持或否定特定的土地產權制度，而是在中共強力推動的土地制度變遷中所產生的各個階層之間呈現的利益博弈。<sup>29</sup>

由於大陸農村集體地權是高度嵌入在社會關係中的，產權主體在土地

<sup>26</sup> 曹正漢，「產權的社會建構邏輯：從博弈論的觀點看中國社會學家的產權研究」，*社會學研究*（北京：中國社會科學院社會學研究所），2008年第1期，頁200-216。

<sup>27</sup> Martin L. Weitzman, & Chenggang Xu, "Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 2, pp. 121-145; V. Nee, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1, pp. 1-27.

<sup>28</sup> 申靜、王漢生，「集體產權在中國鄉村生活中的實踐邏輯」，*社會學研究*（北京：中國社會科學院社會學研究所），2005年第1期，頁142-145；折曉葉、陳嬰嬰，「產權怎樣界定？」，*社會學研究*（北京：中國社會科學院社會學研究所），2005年第4期，頁39-41。

<sup>29</sup> 吳毅、陳頌，「農地制度變革的路徑、空間與界線」，*社會學研究*（北京：中國社會科學院社會學研究所），2015年第5期，頁56-60。

上的收益不是僅靠產權明晰就能實現，而與各主體的社會資本、社會關係密切相關。農村土地集體所有制本身絕不僅僅是一種經濟制度安排，更嵌入在農村社會和農村政治中，因而會關注土地度的社會保障、社會控制功能；<sup>30</sup> 以及土地制度在農村治理和農村公共服務、公共品供給中的作用。<sup>31</sup>

## 肆、農村土地調整與政策法規的互動

改革開放以來，大陸農村土地制度的變化出現了「賦權」與「限權」兩種不同的路徑。就賦權方面，農戶土地權利不斷獲得強化，不僅農民擁有的承包經營權逐漸完備，土地作為農戶財產權力也日益受到重視；在限權方面，農村土地集體所有的前提一直未曾動搖，此一限制條件框住了農民土地經營權的流轉，影響更大的是農村土地兩權分治的格局限制了農民對土地非農收益的占有。<sup>32</sup>

### 一、承包經營權的調整與流轉

家庭聯產承包責任制確立了農村集體的土地所有權及農戶的承包使用權的兩權分離政策，基於政策穩定的考量，確立了「增人不增地、減人不減地」的原則。但隨著農村勞動力大量流向城市，農村資源及農業發展模式隨著環境變化出現調整與升級，屬於農戶的土地使用權也隨之出現變動，相應的誘致性變遷也不斷發生。

早在 1984 年，中央一號文件即鼓勵土地向種田能手集中，農村社員在承包期內，因無力耕種或轉營他業而要求不包或者少包土地的，可以

<sup>30</sup> 朱冬亮，「土地調整：農村社會保障與農村社會控制」，中國農村觀察（北京：中國社會科學院農村發展研究所），2002 年第 3 期，頁 14-16；姚洋，「中國農地制度：一個分析框架」，中國社會科學（北京：中國社會科學雜誌社），2000 年第 2 期，頁 58。

<sup>31</sup> 毛丹、王萍，「村級組織的土地調控權」，社會學研究（北京：中國社會科學院社會學研究所），2004 年第 6 期，頁 48-51。

<sup>32</sup> 主要表現在農村土地徵用的補償標準是用農地產出作標準，而不是用將來非農用途的預期收益作標準。改善之法只是提高現有補償標準，無法使農地進入非農土地交易市場。

自找物件協商轉包；1993年，中共14屆3中全會指出，允許土地使用權依法有償轉讓；1998年的15屆3中全會確立，農戶承包地使用權可以自願、有償流轉；2003年《農村土地承包法》規定：土地承包經營權可以採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。此外，大陸又於2007年頒布《物權法》，將土地承包經營權確定為用益物權，明確承包農戶對承包土地依法享有占有、使用、流轉、收益等權利；2009年修訂《農村土地承包法》，強化農民承包農村土地經營權屬法定財產性權利。這使原先農民擔憂外出務工承包土地撂荒會遭責罰或被調整收回風險已減小，農民承包土地的經營權轉包取得法律上的保障，因而加快了農村土地經營權的流轉速度。

就相關統數據趨勢看，1990年，流轉耕地面積占承包面積比只有0.44%，1992年流轉耕地面積占比為2.9%，1995年農地流轉率僅為3%，直到2005年，此一比率也只提升到4.7%，<sup>33</sup> 由於法令的鬆綁及鼓勵，此一數據增長加快，至2011年底，土地流轉面積占家庭承包面積已提升至17.8%，2016年底再度提高到35.1%，2017年中共農業農村部最新資料顯示，土地流轉比率已達到37%。<sup>34</sup> 顯然，中共以文件（作為強制性變遷的表述）來承認、鞏固農民間出現的誘致性變遷。

隨著工業化、城市化的持續發展，大批農業人口轉移到城市，農村土地流轉規模不斷擴大，各種新型農業經營組織蓬勃發展，外地人力及資本進入農村，土地承包權所有者和擁有實際經營權者分離的現象越來越普遍。由於大陸各地自然及社會條件迥異，農民透過轉包、轉讓、入股、合作、租賃、互換等不同方式出讓土地經營權，形成了經營大戶租賃模式、土地入股合作社模式、土地股份公司模式、村企合作模式、村企股份制模

<sup>33</sup> 冀縣卿、錢忠好，南京社會科學，頁75。匡遠配、楊佳利，「農地流轉的全要素生產率增長效應」，經濟學家（成都：西南財經大學），2019年第3期，頁102。

<sup>34</sup> 鄭陽羊、羅建利，「農民緣何不願流轉土地：行為背後的經濟解讀」，經濟學家（成都：西南財經大學），2019年第10期，頁104。

式等。<sup>35</sup>

由於「兩權分離」狀態下農地細碎化、農戶兼業化、土地流轉不規範的影響，原有農業生產關係與農業生產方式之間的矛盾日益突出，表現出與現代農業發展的不相適應，降低農業績效。<sup>36</sup> 為了推動農地規模化經營，引進技術及資本，進而提升農業生產力，在農村土地誘發性變遷的基礎下，2016 年中共 18 大 5 中全會通過《關於完善農村土地所有權承包權經營權分置辦法的意見》，正式把農村集體土地從所有權與承包經營權的「兩權分離」，發展為集體所有、承包權、經營權的「三權分置」。

## 二、農村土地集體所有制的限制

實施一段時期的家庭聯產承包責任制也存在一些問題，一是由於農地普遍細碎化，難獲得規模效益；<sup>37</sup> 1984 年平均每農戶耕種 9.7 塊田地，每塊僅 0.86 畝；<sup>38</sup> 二是土地隨著農村人口變化而調整，有半數受調查農村 2~3 年內曾調地，降低農戶對土地的中長期投資，阻礙潛在的土地流轉和農地市場發育；<sup>39</sup> 三是集體土地所有權的制度表述模糊，農民所享有的土地產權殘缺等問題引發頻繁的農村地權衝突。<sup>40</sup>

由於中共相當堅持農村土地集體所有制的社會主義公有制底線，使得

<sup>35</sup> 郭曉鳴主持，「農村土地流轉的基本態勢、主要問題與政策調整思路」研究計畫(2012 年 07 月 05 日)，2019 年 12 月 5 日瀏覽，《全國哲學社會科學工作辦公室》，<http://www.npopss-cn.gov.cn/BIG5/n/2012/0705/c346149-18451127.html>。

<sup>36</sup> 廖洪樂，「農戶兼業及其對農地承包經營權流轉的影響」，管理世界(北京：中共國務院發展研究中心)，2012 年第 5 期，頁 69-70；陳朝兵，「農村土地『三權分置』：巧功能作用、權能劃分與制度構建」，中國人口·資源與環境(濟南：山東師範大學)，2016 年第 4 期，頁 135-136；李寧、何文劍、仇童偉、陳利根，「農地產權結構、生產要素效率與農業績效」，管理世界(北京：中共國務院發展研究中心)，2017 年第 3 期，頁 60-61。

<sup>37</sup> 吳一恆、徐礫、馬賢磊，「農地『三權分置』制度實施潛在風險與完善措施——基於產權配置與產權公共域視角」，中國農村經濟(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2018 年 8 月，頁 46-47。

<sup>38</sup> 豐雷、鄭文博、張明輝，「中國農地制度變遷 70 年：中央—地方一個體的互動與共演」，管理世界(北京：北京中共國務院發展研究中心)，2019 年第 9 期，頁 40。

<sup>39</sup> 豐雷、蔣妍、葉劍平，「誘致性變遷還是強制性制度變遷？——中國農村土地制度調整的制度演進及地區差異研究」，經濟研究(北京：中國社會科學院經濟研究所)，2013 年第 6 期，頁 7。

<sup>40</sup> 黃鵬進，「農村土地產權認知的三重維度及其內在衝突——理解當前農村地權衝突的一個中層視角」，中國農村觀察(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2014 年第 6 期，頁 22-23。

大陸農村的誘致性變遷只侷限於承包經營權的範圍內。根據部分的調查顯示：一般地區農地流轉主要是農村的種田能手，隨著流轉規模的增加，種田能手擴張成農業經營大戶。在城市近郊區域，農地流轉對象除經營大戶外，流向農業公司的比例逐漸增加，多屬外來資本帶著技術從事經濟作物的生產；近來經營標的出現非農化的趨勢，從事農產品加工、休閒農業、鄉村旅遊和鄉村酒店等。<sup>41</sup>

農地農用是農村土地產權的另一大限制。1986年首次公布《土地管理法》第2條「任何單位和個人不得侵占、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依法轉讓。」為土地可以流轉留下法律依據的突破口；該法另規定「農村集體土地僅限於農用或農民自用，不得轉讓非農民主體用於非農建設」、「農村宅基地市場流轉，政策嚴格禁止」等。此法規範農地轉為非農建設用途時，唯一合法途徑為國家壟斷，即農民利用集體土地從事非農建設，被限制在自辦企業這一狹窄的通道。<sup>42</sup> 面對當前土地經營權趨於非農化的趨勢，必須從宏觀方面加強土地資源規劃管理法令加以規範。

對在分離後承包權與經營權的權屬性質，首先是土地承包經營權、承包權與成員權之間的關係與權利界定。<sup>43</sup> 而關於「三權分置」下的經營權究竟是用益物權性質還是債權性質並不十分明確，因此構成立法的障礙。2019年1月1日，大陸開始實施新修定的《土地承包法》，新法將土地承包權定性為用益物權，轉作為土地承包經營權分置出經營權的法律事實，將土地經營權定性為債權和用益物權二元屬性。此一三權分置是：集體所有權、農戶承包經營權、土地經營權。農戶承包權作為（用益）物權，可

<sup>41</sup> 桂華，「城鎮化進程中的農村土地低效利用與改進—基於武漢、上海等市郊農業政策的比較分析」，經濟學家（成都：西南財經大學），2018年第3期，頁89-90。

<sup>42</sup> 劉守英，中國土地科學，頁2-5。

<sup>43</sup> 高飛，「農村土地『三權分置』的法理闡釋與制度意蘊」，法學研究（北京：中國社會科學院法學研究所），2016年第3期，頁3-8；管洪彥、孔祥智，「『三權分置』中的承包邊界與立法表達」，改革（重慶：重慶社會科學院），2017年第12期，頁69-72；高聖平，「論農村土地權利結構的重構—以《農村土地承包法》的修改為中心」，法學（上海：華東政法大學），2018年第2期，頁12-24。

允許抵押；但土地的經營權主要是一種債權，不宜設定抵押權，否則將為產權人帶來嚴重風險。雖然它也被視為物權，但是沒有提供何時為債權、何時為用益物權的判斷標準。

2014 年中共中央一號文件提出「允許承包土地的經營權向金融機構抵押」後，被視為允許「農地經營權」抵押。部分地方政府推出相關文件：規定在農地確權登記中，給承包農戶發土地承包權證，給經營方發土地經營權證，允許經營者以土地經營權作為抵押，向銀行申請貸款。按理說農民作為承包耕地的使用權人，抵押貸款是沒問題的；但經營者用租來的土地去銀行抵押，其中風險很大，到最後恐需中央或省級地方政府出面收拾善後。

農村集體土地長期以來都是做為單一的農業生產要素資料而存在，流動性和收益性較低，農民擁有的是有限的土地發展權。農村土地產權制度改革將土地使用權、收益權完全界定給農民，並且通過自發性及政府規範的產權交易平臺支援農民根據自身的實際需要對土地使用權進行流轉，使農村土地具備了實現資本化的兩個最為重要的基本條件：即流動性和增值功能。

雖然，農地使用權的用益物權化與所有權類似，但在大陸體制下兩者仍是有區別的。農地使用權物權化無論具有多大的效用，仍然存在限制，特別是在農地農用時限制可能不那麼明顯，特別是在以法律規定承包期內發包方（村集體）不得收回、調整承包地之後。但在農地轉非農用地時這種限制就會表現出來，這時農地集體所有制與城市土地國有制的交互對沖，就會讓農民對農地享有的用益物權立即失效。

因為農地進入市場轉非農用途使用必先經政府徵收，然後轉為適用國有土地的相關規定，導致包括所有權和使用權在內的農村集體土地權利束的失效。此時，無論作為所有者的農村社區集體，還是做為使用者的農民個體，均無法享有對土地出讓的定價權和收益的完全獲得權，無法有效參與土地非農化升值收益的分配。正是在此種前提狀況，所謂使用權無限豐富的物權效用便終止於所有權的消失。

## 伍、總結與檢討

大陸農村土地制度變遷的核心內涵是集體所有制下土地權利的不斷分割與契約的重新議訂。除了集體組織的土地所有權固定不變、以維持社會主義公有制的核心特徵外，農戶土地承包使用權並不是一個一成不變的體制。然而產權經濟學理論指出：產權明晰有利於最適契約的建立，產權不明晰將增加契約建立的交易成本，而私有產權是交易成本最低的產權制度。從這角度思考，當前將兩權分離往三權分置方向改革，將使得產權邊界的劃分更為複雜而非簡單清晰，顯然事情的發展與理論背離。就理論言，農村土地所有權與承包經營權合一之使用效率最高，但因為大陸農村土地所有權屬於集體是目前不能碰觸更動的意識形態禁區，故而遂使民間產生自發的誘致性變遷朝產權複雜化方向發展，顯然這是在環境侷限下的次佳（second-best）選擇。

讓我們將問題拉回解決三農問題、振興農村的高度，其終極目標就是提高農民收入、縮短貧富差距。以 2017 年的數據而論，<sup>44</sup> 大陸的年 GDP 為 827,121.7 兆人民幣，而農林漁牧部門 GDP 為 68,008.7 兆人民幣，占總 GDP 的 8.2%；但當年鄉村就業人口占全社會就業人口的 45.3%。試想以 8.2% 的餅分給 45.3% 的人，所分的比例怎麼會高過 91.8% 的餅分給 54.7% 的城市人多呢？再加上農業 GDP 增長率長年低於非農部門 GDP 增長率的現實，要縮短城鄉收入的差距，降低農村人口比例是最重要的途徑，之後才應考慮農業生產率的提升問題。

因此，將農村就業人口大量移往城市非農部門就業是解決農村發展的關鍵問題。目前大陸城市化率日漸提高，城市人口從 2010 年的 49.95% 上升至 2018 年的 59.58%，但減去沒有城市戶籍的人口，此一比例約在 39% 至 42% 之間。<sup>45</sup> 20% 左右的在城市工作卻無城市戶籍（市民待遇）

<sup>44</sup> 以下資料引自 2018 年中國統計年鑑。

<sup>45</sup> 作者根據中國統計年鑑（2019）戶籍與居住地不符為 2.86 億人及流動人口為 2.41 億人兩種口徑計算結果。

的農村人口，解決他們的戶籍問題還有一個漫長的過程，大陸當前的作法是開放農村人口到就業機會很少的小城鎮，而不是鼓勵讓渠等往就業機會多的大城市遷移。

由於這些生活在城市的農民工前途充滿不確定性，保留農村土地承包權做為退路，可降低未來的不確定性，將未充分使用的承包土地流轉出去做為部分收入來源，亦符合農戶收入極大化的目標。因此存在了土地經營權供給的空間，如何創造出相應的需求，政府充當市場秩序的角色不可或缺，這是大陸推動三權分置的背景因素。

經營權的轉包，初步看起來是一種債權的形式，如此取得經營權者只有直接使用權，無法以土地做為抵押，取得發展所需的資金；而農戶取得的承包權是一種身分權，由於沒有所有權，其權利性質亦有諸多模糊之處。因此，承包經營權的長期固定化，使其用益物權的性質逐漸趨於完善，但農地經營權的性質還處於債權向物權過渡的階段，屬於擔保物權（抵押權）部分還有待商榷、發展及完善的努力空間。

（108 年 11 月 9 日收稿、108 年 12 月 13 日修正、109 年 1 月 10 日接受）

## 參考書目

### 一、中文部分

#### （一）專書

王躍升，2000。新制度主義。臺北：揚智文化公司。

周其仁，2017。城鄉中國。北京：中信出版集團。

張路雄，2012。耕者有其田—中國耕地的現實與邏輯。北京：中國政法大學出版社。

富蘭克林·金 (F. H. King)，程存旺、石嫣譯，2018。四千年農夫—中國、朝鮮和日本的永續農業。北京：東方出版社。

## (二) 期刊論文

- 毛丹、王萍，2004/6。「村級組織的土地調控權」，*社會學研究*（北京），2004年第6期，頁41-51。
- 文貫中，2008/2。「市場畸形發育、社會衝突與現行的土地制度」，*經濟社會體制比較*（北京），2008年第2期，頁45-51。
- 申靜、王漢生，2005/1。「集體產權在中國鄉村生活中的實踐邏輯」，*社會學研究*（北京），2005年第1期，頁113-148。
- 朱冬亮，2002/3。「土地調整：農村社會保障與農村社會控制」，*中國農村觀察*（北京），2002年第3期，頁14-28。
- 折曉葉、陳嬰嬰，2005/4。「產權怎樣界定？」，*社會學研究*（北京），2005年第4期，頁1-43。
- 李寧、何文劍、仇童偉、陳利根，2017/3。「農地產權結構、生產要素效率與農業績效」，*管理世界*（北京），2017年第3期，頁44~62。
- 匡遠配、楊佳利，2019/3。「農地流轉的全要素生產率增長效應」，*經濟學家*（成都），2019年第3期，頁102~112。
- 周其仁，2004/10。「農地產權與征地制度—中國城市化面臨的重大選擇」，*經濟學（季刊）*（北京），第4卷第1期，頁193-210。
- 吳一恆、徐礫、馬賢磊，2018/8。「農地『三權分置』制度實施潛在風險與完善措施—基於產權配置與產權公共域視角」，*中國農村經濟*（北京），頁46-47。
- 吳毅、陳頤，2015/5「農地制度變革的路徑、空間與界線」，*社會學研究*（北京），2015年第5期，頁36-62。
- 林毅夫，2018/1。「我在經濟學研究道路上的上下求索」，*經濟學（季刊）*（北京），第17卷第2期，頁729-752。
- 姚洋，2000/2。「中國農地制度：一個分析框架」，*中國社會科學*（北京），2000年第2期，頁54-65。
- 秦暉，2007/5。「農民地權六論」，*社會科學論壇*（石家莊），2007年第5期，頁122~146。
- 高飛，2016/3。「農村土地『三權分置』的法理闡釋與制度意蘊」，*法學研究*（北京），2016年第3期，頁3~19。

- 高聖平，2018/2。「論農村土地權利結構的重構—以《農村土地承包法》的修改為中心」，法學（上海），2018 年第 2 期，頁 12-24。
- 桂華，2018/3。「城鎮化進程中的農村土地低效利用與改進—基於武漢、上海等市郊農業政策的比較分析」，經濟學家（成都），2018 年第 3 期，頁 89~95。
- 陳朝兵，2016/4。「農村土地『三權分置』：巧功能作用、權能劃分與制度構建」，中國人口・資源與環境（濟南），2016 年第 4 期，頁 135~141。
- 曹正漢，2008/1。「產權的社會建構邏輯：從博弈論的觀點評中國社會學家的產權研究」，社會學研究（北京），2008 年第 1 期，頁 200-216。
- 曹錦清，2016/5。「中國土地制度、農民工與城市化」，農業經濟研究（北京），第 33 卷第 1 期，頁 25-39。
- 張曉山，2006/5。「中國農村土地制度變革的回顧與展望」，學習與探索（哈爾濱），2006 年第 5 期，頁 172-179。
- 張曙光，2007/12。「城市化背景下土地產權的實施和保障」，管理世界（北京），2007 年第 12 期，頁 31-47。
- 賀雪峰，2010/2。「農村土地的政治學」，學習與探索（哈爾濱），2010 年第 2 期，頁 70-75。
- 黃鵬進，2014/6。「農村土地產權認知的三重維度及其內在衝突—理解當前農村地權衝突的一個中層視角」，中國農村觀察（北京），2014 年第 6 期，頁 14-23。
- 溫鐵軍，2009/2。「我國為什麼不能實行農村土地私有化」，紅旗文稿（北京），2009 年第 2 期，頁 1-17。
- 管洪彥、孔祥智，2017/12。「『三權分置』中的承包邊界與立法表達」，改革（重慶），2017 年第 12 期，頁 68~79。
- 廖洪樂，2012/5。「農戶兼業及其對農地承包經營權流轉的影響」，管理世界（北京），2012 年第 5 期，頁 62~87。
- 冀縣卿、錢忠好，2010/10。「改革 30 年中國農地產權結構變遷：產權視角的分析」，南京社會科學（南京），2010 年第 10 期，頁 73-79。
- 鄭陽羊、羅建利，2019/10。「農民緣何不願流轉土地：行為背後的經濟解讀」，經濟學家（成都），2019 年第 10 期，頁 104-112。
- 劉守英，2018/1。「土地制度變革與經濟結構轉型—對中國 40 年發展經驗的一個經濟解釋」，中國土地科學（北京），第 32 卷第 1 期，頁 1-10。

豐雷、蔣妍、葉劍平，2013/6。「誘致性變遷還是強制性制度變遷？—中國農村土地制度調整的制度演進及地區差異研究」，*經濟研究*（北京），2013年第6期，頁4-18。

豐雷、任芷儀、張清勇，2019/1。「家庭聯產承包責任制改革：誘致性變遷還是強制性變遷」，*農業經濟問題*（北京），2019年第1期，頁32-45。

豐雷、鄭文博、張明輝，2019/9。「中國農地制度變遷70年：中央—地方一個體的互動與共演」，*管理世界*（北京），2019年第9期，頁30-48。

黨國英，2003/6。「關於深化農村土地改革的思考」，*國土資源*（瀋陽），2003年第6期，頁13-15

### （三）網路資料

郭曉鳴主持，2012/07/05。「農村土地流轉的基本態勢、主要問題與政策調整思路」研究計畫，《全國哲學社會科學工作辦公室》，<<http://www.npopss-cn.gov.cn/BIG5/n/2012/0705/c346149-18451127.html>>。

## 二、外文部分

### 書籍、期刊與研討會論文

Barzel, Yoram, 1997. *“Economic Analysis of Property Rights,”* Cambridge University Press 2nd edition.

Cheung, Steven Ng-Sheong, 1968. “Private property rights and sharecropping,” *Journal of Political Economy*, Vol. 76, Vol. 6, pp. 1107–1122.

Cheung, Steven Ng-Sheong, 1974. “A Theory of Price Control,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 17, No.1, pp. 53–71.

Coase, Ronald Harry, 1960. “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-44.

Nee, Victor, 1992. “Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China,” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1, pp. 1-27.

Weitzman, Martin L. and Xu, Chenggang, 1994. “Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 2, pp. 121-145.

## 農糧財團崛起下的 中國大陸糧食安全治理

China's Food Security Governance under the Corporate Food Regime

林義鈞 (Lin, Scott Y.)

國立政治大學國家發展研究所副教授

### 摘要

中國大陸糧食安全治理的主要目的是增加糧食產量，然而，傳統中國與當代中國大陸增加糧食產量的方法卻是大相逕庭。傳統中國增產糧食的方法是透過小農社會組織，妥善管理農田水利等自然資源，水利社會因此成為描述傳統中國糧食安全治理內容的代名詞。但是，當代中國大陸增產糧食的方法卻是透過大型農糧財團，資本化 (capitalization) 農糧生產資源，集約化農糧生產規模，財團農糧體系 (corporate food regime) 因此成為說明當代中國大陸糧食安全治理機制的新詞彙。本篇文章因此發問：崛起的中國大陸農糧財團如何重塑糧食安全治理內容？本文透過文獻回顧的過程，說明中國大陸糧食安全治理機制內容正在轉型成財團農糧體系，藉以增產糧食，在此體系中，中國大陸政府透過扶持大型農糧財團，在內部寡占國內農糧市場，在國際上則成為跨國農地投資的主要投資國，以及跨國農糧企業的主要併購國，因此形成新型態的糧食安全治理內容，不僅影響傳統中國大陸小農社會文化，並且挑戰全球農糧市場體系。

關鍵詞：糧食安全治理、財團農糧體系、資本化、水利社會

## 壹、前言：傳統中國糧食安全治理與水利社會

傳統中國糧食安全治理的目標是提升糧食的生產量，治理的方法是管理與利用農糧生產資源，因此得以完成糧食安全的國家任務，水利社會（hydraulic society）成為描述傳統中國農業社會發展特色的代名詞，水利社會的工程包括：建造水利工程、維護灌溉工程、提供充足用水、保護水利運輸渠道等。<sup>1</sup> 由於管理這些農糧生產資源的工程亟需要高壓統治型政府，因此水利社會所形成的官僚體制為東方專制主義（oriental despotism），水利社會所塑造的農村組織為小農社會（peasant society）。此外，由於中國水利社會工程最主要是為了管理農糧生產資源，尤其是水資源，因此傳統中國的小農社會與東方專制官僚體制都非常地敬畏雨水江河，再加上中國人認為龍是主管雨水江河的主神，因此中國水利社會的小農社會發展特色是村村都有龍王廟；<sup>2</sup> 而中國水利社會的專制官僚體制特色則是皇帝自命為「真龍天子」，<sup>3</sup> 藉此稱謂可以展現出京城皇帝是真正的龍王，農村龍王廟的龍王僅只是地方的小龍王，中央皇帝的真龍天子地位是凌駕於地方的小龍王，中國的皇帝因此可以取得專制統治的權力正當性。換句話說，農村百姓只有真誠地信仰真龍天子與遵從中央皇帝的權威，才能保證風調雨順與糧食豐收，中國歷代王朝在各流域的水資源控制與農糧生產資源管理就是很明顯的案例。

中國歷代的皇帝會努力控制各流域的水資源，但是控制水的方法是採用因地制宜的方式，因此各個河流流域會形成不同的經濟領域，每個經濟領域都有不同的水利政策、農地政策、租稅政策等，目的是為了要管理農糧生產資源，達成該河流流域糧食自給自足的目標；<sup>4</sup> 也就是說，中國重要河川所形成的重要經濟領域只要達成區域性糧食自給自足的目標，中國王朝與皇室地位就可保住。明朝劉光復在 1603 年所書寫的《經野規略全

<sup>1</sup> Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power* (New Haven: Yale University Press, 1957), p. 42.

<sup>2</sup> Qiguang Zhao, "Chinese Mythology in the Context of Hydraulic Society," *Asian Folklore Studies*, Vol. 48, No. 2 (Fall 1989), p. 237.

<sup>3</sup> Zhao, "Chinese Mythology in the Context of Hydraulic Society," p. 241.

<sup>4</sup> Ch'ao-ting Chi, *Key Economic Areas in Chinese History: As Revealed in the Development of Public Works for Water-control* (London: G. Allen & Unwin, 1936).

書》中的內容更呈現出，中國農村地方政府的水利社會工程不只有水利建設，還包括農地保護、森林保育、捕魚限制、農村衛生、壯丁動員與維持等，因此傳統中國農村的小農社會發展重點就是農糧生產資源管理與人口控管。<sup>5</sup> 同時，由於農糧生產資源使用量與人口成長量是兩大因素決定中國水利社會版圖的消長，因此漢民族在中國三千年歷史發展中的水利社會發展特色就是剝削自然資源，生產糧食，以滿足不斷成長的漢族人口，最終造成漢民族的擴張過程是不永續的發展過程；<sup>6</sup> 然而，中國歷代王朝為了要讓不永續的發展轉成為永續，所以政府採行的方法是不斷地往外擴張版圖，藉以取得更多的農糧生產資源，同時也使得中華帝國版圖從黃河流域走向長江流域，再走向珠江流域，造就東亞文明就是漢族水利社會的文明。可是，過度開發的中華帝國最終陷入「高度均衡陷阱（high-level equilibrium trap）」，原因是自從 17 世紀大清帝國征伐臺灣之後，水利社會帝國版圖擴張已經到了極限，有限的自然資源與糧食產量將永遠箝制帝國的成長。<sup>7</sup> 因此，人口大幅增長、大量森林砍伐、農產品商品化、17 世紀中葉至 19 世紀中葉的小幅氣候變遷、耕地數量不敷使用、特種生物（老虎與大象）滅絕等因素，使得明、清時期的廣東與廣西自然環境大幅改變，間接導致大清帝國的滅亡。<sup>8</sup> 換句話說，傳統中國糧食安全治理就是水利社會帝國體系的興衰史，水利社會的東方專制主義企圖透過管理江河、湖泊、運河等水利建設，開發自然資源，生產與運送糧食；同樣地，過度開發自然資源也會反噬人為的水利建設，威脅政權的穩定性，造成中國歷史中的改朝換代。<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Morita Akira, "Water Control in Zherdong during the Late Ming," *East Asian History*, No. 2 (December 1991), pp. 31-66.

<sup>6</sup> Mark Elvin, "Three Thousand Years of Unsustainable Growth: China's Environment from Archaic Times to the Present," *East Asian History*, No. 6 (December 1993), pp. 7-46.

<sup>7</sup> Mark Elvin, "The Environmental Legacy of Imperial China," in Richard Louis Edmonds ed., *Managing the Chinese Environment* (NY: Oxford University Press, 2000), p. 20; Mark Elvin, *The Retreat of the Elephants: An Environmental History of China* (New Haven, CT: Yale University Press, 2004), p. 7.

<sup>8</sup> Robert Marks, *Tigers, Rice, Silk, and Silt: Environment and Economy in Late Imperial South China* (New York, NY: Cambridge University Press, 1998), pp. 9-14.

<sup>9</sup> Philip Ball, *The Water Kingdom: A Secret History of China* (Chicago: The University of Chicago Press, 2017), p. 5.

同時，中共對於農糧生產資源的使用更是水利社會的極端展現，毛澤東時期的大陸現代化歷程可謂縮影。毛澤東的自然環境觀來自於「人定勝天」的現代化路徑信仰，縱然傳統中國的自然環境觀包括道教的「天人合一思想」、佛教的「敬畏自然思想」、儒教的「利用與控制自然思想」等三種，但是毛澤東卻只繼承與強化儒教的「控制自然環境觀」，希望因此確保糧食安全。<sup>10</sup> 毛澤東時期增產糧食的方法有四種途徑，包括第一，透過政治鬥爭打壓馬寅初與黃萬里等人口經濟學家與環境科學家，藉以貫徹「人有多大膽，地有多大產」的政策；第二，快速改造環境以邁向烏托邦社會，因此實行大躍進的國家戰略；第三，中央一刀切控制農業生產與忽略地方環境多元性，形成農業學大寨的農村運動；第四，落實三大戰線與知識青年下鄉的發展戰略，執行強制移民、改造環境的政治運動，藉以大幅剝削自然環境，希望因此可以快速生產糧食，確保大陸的糧食自給率。此外，雖然毛澤東「人定勝天」的環境觀是由於中國深厚的儒教思想所致（因此並非毛澤東一個人的因素），但是該自然環境觀卻在最終影響 1980 年代以後的大陸糧食安全治理內容，因此出現改革開放後，大陸所奉行「一切向錢看」的資本主義式剝削自然環境的發展觀，<sup>11</sup> 結構性地造成大陸從此之後的糧食安全治理內容，形成以大型農糧財團為主的糧食安全治理主軸。

## 貳、當代中國大陸糧食安全治理與財團農糧體系

改革開放後，大陸糧食安全治理機制的議程可分成三個階段，包括：1980 年代走向商品化、市場化糧食產品；1990 年代強化大型農糧財團壟斷大陸境內糧食市場；最後在 21 世紀則是扶持大型農糧財團走出去的趨勢。這三個階段的轉變過程充滿了靠攏資本化、新自由主義、經濟民族主義的色彩，筆者描述這種獨特的糧食安全治理機制為國家資本主義（state

<sup>10</sup> Judith Shapiro, *Mao's War against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China* (New York, NY: Cambridge University Press, 2001), pp. 3-4.

<sup>11</sup> Judith Shapiro, *Mao's War against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China*, pp. 14-15.

capitalism) 下的糧食安全治理機制。<sup>12</sup> 近期, Belesky 與 Lawrence 不僅認為大陸採用國家資本主義維護境內的糧食安全, 同時, 此治理機制更因此形成「財團農糧體系 (corporate food regime)」在大陸的運用與發展。<sup>13</sup> 大陸農業部門與農糧財團因此大幅度地走出去邁向國際市場, 投資全球農地、農糧產業鏈、它國農糧企業等, 不僅改變全球的農糧市場體系, 同時也確保大陸境內的糧食安全。<sup>14</sup> 這些改變過程可以從理論性的財團農糧體系內容; 實務性的大陸境內糧食市場壟斷、境外國際市場投資, 以及美「中」貿易戰下的大豆產業鏈進行說明。

### 一、財團農糧體系

「農糧體系 (food regime)」一詞是 Friedmann 所創,<sup>15</sup> 她希望透過此詞彙說明農村社會中的農糧生產要素資本化 (capitalization) 正在改變全世界的農業市場與國際體系。由於資本化過程造成規模化種植單一農產品的西歐與美國大型農糧財團主宰全球的農糧與農業發展, 因此傳統自給自足、多元種植的第三世界農業社會走向依賴進口西歐與美國農產品, 形成農糧國際政治經濟學 (international political economy of food) 的內容, 以及國際農糧體系 (international food regime) 的架構。農糧體系一詞的提出也使得農業再次回到國際政治經濟學與國際關係學的討論脈絡中, Friedmann 與 McMichael 因此認為, 傳統國際政治經濟學與國際關係理論描述人類社會是線性化發展模式, 農業社會將過渡給工業社會, 使得工業可以幫助現代國家發展邁向現代化與全球化, 造成工業是促成全球化的主流聲音, 而農業討論只存在於國家內政的產業決策, 完全消失於國際政治

<sup>12</sup> Scott Y. Lin, "State Capitalism and Chinese Food Security Governance," *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 1 (March 2017), pp. 106-138.

<sup>13</sup> Paul Belesky & Geoffrey Lawrence, "Chinese State Capitalism and Neomercantilism in the Contemporary Food Regime: Contradictions, Continuity and Change," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 46, No. 6 (November 2019), pp. 1119-1141.

<sup>14</sup> Philip McMichael, "Does China's 'Going Out' Strategy Prefigure a New Food Regime?" *The Journal of Peasant Studies*, advance online publication, visited date: January 6, 2020, <https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1693368>.

<sup>15</sup> Harriet Friedmann, "The Family Farm and the International Food Regimes," in Teodor Shanin, ed., *Peasants and Peasant Societies* (New York, NY: Basil Blackwell, 1987), pp. 247-258.

經濟學與國際關係學的理論解釋範疇中，因此農糧體系理論的建構過程將可透過歷史脈絡的回顧，再次強化農業在國際政治經濟學與國際關係學中所扮演的重要角色。<sup>16</sup>

農糧體系的學者們因此發現，當代農糧體系共經歷了三個不同政治經濟秩序的更替，包括：第一、1870-1914 年的「英國農糧體系（the British regime）」；第二、1945-1973 年的「美國農糧體系（the United States regime）」；第三、1980 年晚期迄今的「財團農糧體系（the corporate food regime）」。<sup>17</sup> 第一階段的英國農糧體系是透過英國本土與英國殖民地相互之間的農業自由貿易（free trade in agriculture），形成以英國為中心的農業自由貿易帝國（free trade imperialism in agriculture）與自由貿易發展模式（free trade development）；第二階段的美國農糧體系是透過美國援外輸出廉價的農產品，形成以美國為中心的援外基礎農糧體系（aid-based food order）與援外基礎發展模式（aid-based development）。前兩階段的農糧體系都是由單一國家所主宰的國際政治經濟秩序，但是第三階段的當代財團農糧體系卻是由少數的大型農糧跨國企業所主宰的全球政治經濟秩序，因此傳統的西歐與北美國家難以再藉由國家機器進行農糧貿易操作，繼續主導全球農糧體系政治經濟秩序。

大型農糧財團得以主導今日農糧體系政治經濟秩序的原因在於新自由主義浪潮促成農糧生產要素的快速資本化進程，Bernstein 的近期發現可進一步歸納出這些資本化的動力包括貿易自由化、生物科技化、國家安全化、生產集約化等四大要素。<sup>18</sup> 雖然這四大動力推動農糧財團的崛起，並

<sup>16</sup> Harriet Friedmann & Philip McMichael, "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present," *Sociologia Ruralis*, Vol. 29, No. 2 (August 1989), pp. 93-114.

<sup>17</sup> Philip McMichael, "Global Development and the Corporate Food Regime," in Frederick H. Buttel & Philip McMichael, eds., *New Directions in the Sociology of Global Development* (Bingley, United Kingdom: Emerald Publishing, 2005), pp. 265-299; Philip McMichael, "A Food Regime Genealogy," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, No. 1 (January 2009), pp. 139-169; Henry Bernstein, "Agrarian Political Economy and Modern World Capitalism: The Contributions of Food Regime Analysis," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 43, Issue 3 (May 2016), pp. 611-647.

<sup>18</sup> Henry Bernstein, "Agrarian Political Economy and Modern World Capitalism: The Contributions of Food Regime Analysis," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 43, Issue 3 (May 2016), p. 627.

且因此建立起第三階段的財團農糧體系，但是這四大動力的最原始來源還是根源於第一階段英國農糧體系與第二階段美國農糧體系的基礎建設與法律規範。<sup>19</sup> 同時，McMichael 也發現東亞地區的大型農糧財團已經在 21 世紀初期逐漸崛起，此現象造成財團農糧體系到了東亞地區的轉變，形成「農業國家安全重商主義（agro-security mercantilism）」的發展特色。<sup>20</sup> 而大陸政府扶持農糧國有企業崛起的案例更是目前財團農糧體系的主要討論議題，崛起的大陸農糧國有企業將有可能改變當代財團農糧體系的運作秩序，形成以保障大陸境內糧食安全為主體的新形態財團農糧體系內容與全球農糧體系政治經濟秩序，在此其中，大陸農糧國有企業將為重要財團農糧體系的行動者，它們的任務是安全化境內與境外的農糧生產資源，以確保大陸人的糧食安全。<sup>21</sup> 以下也將因此詳細說明財團農糧體系在大陸的發展歷程。

## 二、財團農糧體系在中國大陸一國內壟斷市場

如前所述，1990 年代是當代大陸糧食安全治理機制走向農糧財團壟斷大陸境內糧食市場的時期，此趨勢可追溯至 1995 年所實施的「米袋子省長責任制」，此政策明確劃分中央政府與地方省級政府的糧食治理責任。中央政府負責建構國家級糧食儲備體系與糧食風險基金；省級政府則負責該省份轄區的糧食供給保障，相關的指標尤其包括省境轄區內的可耕地面積的維持、糧食耕地面積的維持、省級以下地方政府糧食儲備體系的建立、跨省際糧食產銷契約的協定等。<sup>22</sup> 其次，1998 年頒布的《關於進一步深化糧食流通體制改革的決定》更進一步明確劃分政府與國有企業的責

<sup>19</sup> Philip McMichael, "The Land Grab and Corporate Food Regime Restructuring," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 3-4 (July-October 2012), pp. 681-701.

<sup>20</sup> Philip McMichael, "Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations," *Globalization*, Vol. 10, No. 1 (January 2013), pp. 47-64.

<sup>21</sup> Philip McMichael, "Does China's 'Going Out' Strategy Prefigure a New Food Regime?" *The Journal of Peasant Studies*, advance online publication, visited date: January 6, 2020, <https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1693368>.

<sup>22</sup> Scott Y. Lin & Huey-lin Lee, "Weighing up Market Mechanism and Regulated Distribution: China's Dream to Feed Itself under Spatially-imbalanced Development," in Chih-shian Liou & Arthur S. Ding eds., *China Dreams: China's New Leadership and Future Impacts* (Singapore: World Scientific, 2015), pp. 243-284.

任，並且全面國有化糧食收購、儲備、銷售等市場行為，並且使得大陸糧食儲備體系的國有企業—中國儲備糧管理集團有限公司（中儲糧）—在2000年成立，相關的糧食儲備機構也因此大部分劃歸為中儲糧的獨資或控股企業，使得1980年代所興起的糧食市場化過程全面轉變成國有企業壟斷的現象。同時，省級政府也被賦予明確的治理責任管理省境內部的糧食市場，省政府也因此必須要與中儲糧密切合作以維持糧食治理安全。治理機制的主要行動者包括國家糧食局與省糧食局，以及中儲糧總公司與中儲糧各省份的分公司。<sup>23</sup> 縱然大陸在21世紀以來仍持續深化改革糧食市場，但是相關的改革政策仍不脫離米袋子省長責任制與國有糧食企業壟斷化的特徵。

此外，各個省級政府也因為省境內部農地資源有限，但糧食需求卻與日遽增的壓力，因此開始實施對內農地流轉與對外農業走出去的政策，以求擴大糧食生產量。在農地流轉方面，大陸自2013年的「中央一號文件」開始，就將扶持大型農糧財團視為重要農業改革的目標，希望藉此規模化經營糧食生產，取代現階段的小農社會低度規模生產模式。省政府因此開始協助地方政府成立農村土地流轉中心或流轉公司，引導被承包的土地流轉向農糧財團，企業的投資資本也因此逐漸從大陸的城市走向鄉村，使得大陸農業邁向工業化、農村進入資本化、農民走向去小農化（de-peasantization）的結果，最終造成大陸農村正在經歷農業資本是從外部進入內部、從上層滲透入底層的情景，它正取代傳統中國水利社會的資本積累進程是由農村內部往外部擴張、從底層往上層積累的發展路徑。<sup>24</sup> 這樣的發展趨勢也造成大陸糧食安全治理內容的轉變，它的轉變包括了糧食生產過程逐漸是由少數大型農糧財團所掌控；糧食儲備體系則是由中儲糧所獨占，形成糧食安全治理機制正在往財團農糧體系傾斜的發展特色。同時，大陸農糧財團走出去的對外政策則更加凸顯財團農糧體系的色彩。

<sup>23</sup> 林義鈞，「聯合國糧食議題安全化內容與中國糧食安全治理機制」，問題與研究，第56卷，第3期（2017年9月），頁1-27。

<sup>24</sup> Hairong Yan & Yiyuan Chen, "Agrarian Capitalization without Capitalism? Capitalist Dynamics from Above and Below in China," *Journal of Agrarian Change*, Vol. 15, No. 3, (July 2015), pp. 366-391.

### 三、財團農糧體系在中國大陸—國際市場投資

自從大陸在 2001 年加入 WTO 後，開放國內農業市場，包括降低農產品進口關稅、開放禁止類進口農產品、取消農產品出口補助等措施已成為大陸農業與新自由主義接軌的承諾。2006 年開始，大陸更大力推動農業走出去戰略，希望利用農業援外機制與農業經濟合作的途徑，投資國際農糧財團與全球農地等生產要素，進一步建立起境外的糧食生產鏈，主要的行動者包括主權財富基金 (sovereign wealth fund)、國家級國有企業、以及省級國有企業等。由於主權財富基金與國家級國有企業可以從中央政府取得較多的財力支持，因此投資與併購國際農糧公司成為主權財富基金與國家級國有企業的標的；相反的，省級國有企業因為有較豐富的農墾經驗，因此海外農地投資成為地方國企的投資標的。

大陸主權財富基金主要是由 2007 年所成立的中國投資有限責任公司（中投公司）負責管理 2,000 億美元的國家外匯，2009 年 9 月，中投公司率先投資來寶集團（Nobel）的 15% 的股權，此投資不僅幫助中國糧油控股有限公司（中糧集團）進行投資評估，並且於 2014 年購得更多的來寶集團股權，充分展現出中投公司開始對農業投資的興趣。中投公司的農業投資顧問於 2014 與 2015 年伴隨大陸國家主席習近平在東歐、非洲、南美洲、東南亞、南亞等地區的參訪行程更可證明中投公司對全球農業投資的高度興趣。

其次，前述的中糧集團早在 2011 年就開始進行海外併購行為，它先在 7 月併購澳洲的大型製糖公司 Tully Sugar Limited，又在 2014 年 3 月與 4 月陸續收購荷蘭商 Nidera 與新加坡商來寶集團等兩間世界級農業公司各自 51% 的股權等交易案，使得中糧集團在 2015 年成為全球前五大糧食貿易公司。此外，2013 年，中國雙匯集團收購美國的史密斯菲爾德公司（Smithfield Foods），使得雙匯成為全球豬肉產業鏈的龍頭企業，其養豬鏈甚至擴及大陸、美國、歐洲、南美等地。近期的案例則發生在 2016 年 2 月，大陸最大的化工企業，同時也是國有企業的中國化工集團公司（中國化工）以 430 億美元的天價，購併世界前三大的瑞士商先正達公司（Syngenta），此購併案不僅是大陸有史以來最大的購併案，並且使得中國

化工成為全球前三大農業化學用品與殺蟲劑供應商。而先正達的種子專利權與農業種植技術更因此成為中國化工的資產，使得合併後的中國化工資產與技術將可以與 Dow-DuPon 與 Bayer-Monsanto 等農業化學巨擘平起平坐。但是，由於先正達擁有豐富的基改作物種子專利權，因此中國化工併購先正達的案件也代表著大陸將有可能開放基改作物的市場化買賣，暗示著大陸的糧食安全將開始倚賴基改作物，大陸的農業也將邁向更深一層的企業化與工業化。<sup>25</sup>

上述的眾多併購案說明了大陸投資世界級農業企業除了可以較迅速、可靠地取得世界糧食期貨市場資訊、糧食生產原料、糧食儲存設備、糧食後勤運銷管道外，還可以因為世界級農業企業大都設籍在已開發國家，因此相關的投資可以洗刷大陸正在對開發中國家進行新殖民主義的惡名。

第三，由於省級國有糧食企業大部分隸屬由省政府農墾局的企事業單位，而私人大型農業集團則是由省政府農墾局所扶持或投資的大型農業企業，因此他們的投資傾向於海外農地投資，一方面可以輸出該省農墾局的農業技術，二方面可延伸米袋子省長責任制的糧食供應基地。成立於 2008 年隸屬於重慶市政府的重慶糧食集團在 2010 年投資巴西的農地就是最明顯的案例，該農地投資案達到 3 億 7,500 萬美元，涉及到 20 萬公頃（面積約七點四個臺北市）的大豆農地，重慶糧食集團計劃透過該農地投資案每年產出 150 萬噸的食用油，不僅提供重慶市民的需求，並且銷售到其它省份形成規模經濟。此外，2013 年 9 月新疆生產建設兵團甚至與烏克蘭政府達成 30 億美金的農業投資案，計劃租賃 300 萬公頃（面積約臺灣的 80%）的烏克蘭農地達 50 年，以供應大陸日益增長的飼料糧需求。儘管烏克蘭政府澄清說明該投資案仍未核定，但是大陸官方媒體已經證實該投資案對大陸糧食生產安全的重要性。<sup>26</sup> 其他的省級國有企業與大型農業集團

<sup>25</sup> Scott Y. Lin, "The Evolution of Food Security Governance and Food Sovereignty Movement in China: An Analysis from the World Society Theory," *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, Vol. 30, No. 5 (October 2017), pp. 667–695.

<sup>26</sup> Reuters-Global Times, "Nation to Invest in 3 Million Hectares of Ukraine Farmland" (September 23, 2013), visited date: October 22, 2019 *《Reuters-Global Times》*, <http://www.globaltimes.cn/content/813008.shtml>.

分別在拉丁美洲、東南亞、俄羅斯等地投資農地，生產糧食以供應大陸的內需市場。因此，上述大陸融合國有企業、主權基金與新自由主義等政策工具，進行境內糧食市場壟斷與國際農業投資過程，可說明大陸正在依賴大型農糧財團以維護它的糧食安全，形成「中國式」的財團農糧體系。

#### 四、財團農糧體系在中國大陸一貿易戰下的大豆

二戰之後，人類社會使用率最高的榨油農作物是大豆。1950 年代到 1970 年代初期，全球大豆貿易市場有 90% 以上是由美國所掌控，因此美國得以在戰後到 1970 年代初期透過大豆貿易壟斷，主宰全球農糧體系政治經濟秩序，形成美國農糧體系。然而，1973 年的石油危機使得全球面臨全面性通貨膨脹與糧食供需失控的情勢，糧食價格上漲的格局最終影響美國國內市場，迫使美國在 1973 年 7 月實施糧食禁運措施，禁止大豆等糧食作物出口。<sup>27</sup> 雖然此禁運迅速穩定美國國內的糧食價格，但是此措施同時也開啟拉丁美洲種植大豆的契機，終止美國壟斷大豆市場的格局。

日本在 1970 年代初期有 97% 的大豆依賴進口，其中美國大豆占有 92%，因此日本市場是 1973 年糧食禁運措施下的最大受害者。日本為了改變過度依賴美國大豆的市場格局，該政府從 1970 年代中期就開始透過日本與拉丁美洲國家之間簽訂雙邊投資條約、政府直接與間接海外援助、農業海外投資、海外併購農業企業等方式，對拉丁美洲的境外農糧生產要素進行投資，因此建立起垂直性的海外大豆供應生產鏈，不僅保障母國的糧油供應，並且進一步銷售大豆給全球市場。<sup>28</sup> 同時，日本政府投資拉丁美洲的戰略也促使日本農糧財團在糧油產業的崛起，包括丸紅（Marubeni）在巴西與阿根廷；伊藤忠（Itochu）在巴西與阿根廷；三井物產（Mitsui & Co. Ltd.）在巴西；住友商事（Sumitomo）在巴西、阿根廷、巴拉圭；味之素（Ajinomoto）在祕魯、巴西；龜甲萬（Kikkoman）不只在巴西，

<sup>27</sup> The New York Times, "Japanese Upset by U.S. Soybean Curbs" (July 7, 1973), visited date: January 7, 2020, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/1973/07/07/archives/japanese-upset-by-us-soybean-curbs-u-s-ban-on-soybean-exports-is.html>.

<sup>28</sup> Frances M. Ufkes, "Trade Liberalization, Agro-Food Politics and the Globalization of Agriculture," *Political Geography*, Vol. 12, No. 3 (May 1993), pp. 215-231.

同時也直接到美國境內的威斯康辛州進行大豆農田投資。<sup>29</sup> 其中，日本財團大力投資巴西農地種植大豆的過程，使得占巴西總人口僅只有 1% 的巴西日本後裔，在 1970 年代末期掌控有全巴西 60% 的大豆產量。到了 1980 年代中期，這些日本財團的拉丁美洲投資更使得美國大豆的全球貿易市占率從 1974 年的 90% 下降到 1984/85 年的 65%，同時期的巴西大豆則成長到 14%，阿根廷大豆到 13%，大部分都是出口到日本市場。<sup>30</sup>

然而，大陸政府從 1990 年代開始開放國際大豆進口入大陸市場之後，美國大豆又再度重回量產高峰，使得大陸如同 1970 年代初期的日本一樣，重度依賴美國大豆。可是 21 世紀初期，大陸政府轉向擁抱財團農糧體系運作模式，採用扶持大型農糧財團，壟斷境內農糧市場，擴大全球農業投資等糧食安全治理策略，到了 2018 年則逐漸展現出類似 1980 年代的日本發展模式。2018 年，大陸與美國發生了貿易戰，大陸為了回應美國對大陸產品加徵關稅，因此對美國大豆課徵 25% 的報復性關稅。圖一顯示美國大豆曾在 1990 年代於大陸進口市場中占有 70% 以上的主宰地位，最高時期曾達到 1995 年 -1996 年的 77.6%，之後的進口市占率呈現下降趨勢，到了 2015 年 -2016 年僅只有 40.7%，2017 年 -2018 年下降至 29%，2018 年 11 月份甚至達到史無前例的零美國大豆進口量。<sup>31</sup> 同時期的巴西大豆卻在大陸進口市占率中不斷增加，從 1995 年 -1996 年的 4.8%，增加到 2015 年 -2016 年的 45.5%，2017 年 -2018 年已經巨幅上漲到 66%，巴西大豆已經從 2013 年之後取代美國大豆，成為大陸市占率最高的大豆。此外，阿根廷大豆從 21 世紀開始也逐漸穩定占有大陸進口市占率 5-14%，因此從 21 世紀開始，大陸從拉丁美洲進口的大豆總量已經超越

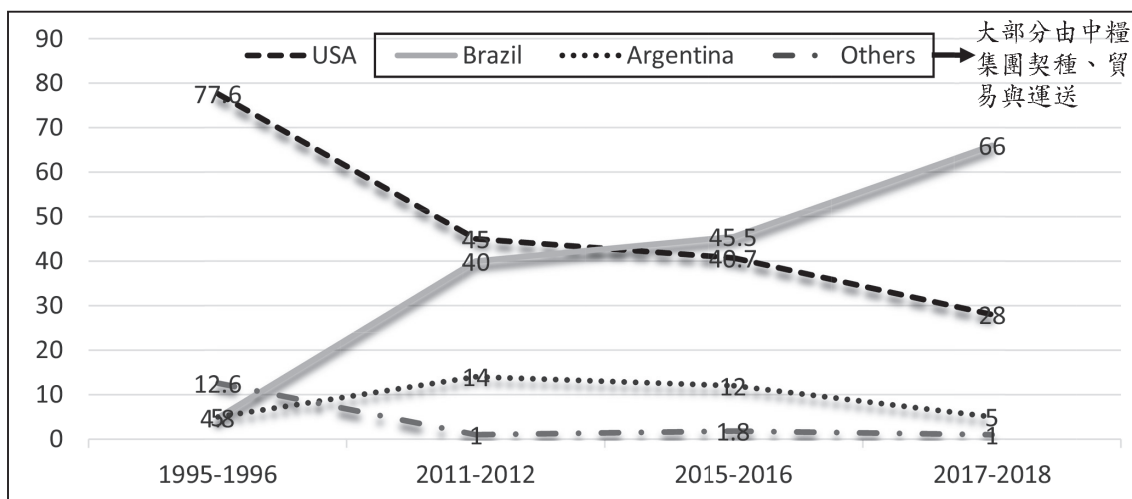
<sup>29</sup> Roger S. Farrell, *Japanese Investment in the World Economy: A Study of Strategic Themes in the Internationalisation of Japanese Industry* (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2008), p. 108.

<sup>30</sup> William Shurtleff & Akiko Aoyagi, *History of Soybeans and Soyfoods in Greece, the European Union, and Small Western European Countries (1939-2015)* (Lafayette, CA: Soyinfo Center, 2015), p. 120.

<sup>31</sup> Hallie Gu & Ryan Woo, "China Imports Zero U.S. Soybeans in November for First Time since Trade War Started" (December 24, 2018), visited date: January 6, 2020, *Reuters Business News*, <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-soybeans/china-imports-zero-u-s-soybeans-in-november-for-first-time-since-trade-war-started-idUSKCN1ON0ER>.

從美國的進口量，甚至在 2017 年 -2018 年的大陸進口大豆市場中，拉丁美洲大豆已經占有 70% 左右的主宰地位。而且，這些拉丁美洲大豆的貿易過程大部分是由中糧集團所掌控，使得中糧集團逐漸突破傳統的 Archer Daniels Midland (ADM)、Bunge、Cargill、Louis Dreyfus Co (Louis Dreyfus) 等 ABCD 四大農糧財團控制全球大豆貿易的格局。<sup>32</sup> 在巴西大豆市場，中糧集團在 2017 年已經超越 ADM、Cargill、Louis Dreyfus 的貿易量，僅次於 Bunge 與丸紅；<sup>33</sup> 在阿根廷大豆市場，中糧集團在 2017 年已經超越 Cargill、ADM、Bunge、Louis Dreyfus 的貿易量，成為阿根廷最大農糧貿易商。<sup>34</sup>

圖 1 美國、巴西、阿根廷大豆在大陸的進口市占率



資料來源：整理自《中華人民共和國海關總署》，[www.customs.gov.cn](http://www.customs.gov.cn)。

<sup>32</sup> Jiamei Wang & Xuanmin Li, “COFCO Assumes Full Control of Grain Trader” (August 25, 2016), visited date: January 6, 2020, *Global Times*, <http://www.globaltimes.cn/content/1002599.shtml>.

<sup>33</sup> Tatiana Freitas, “China Food Giant Expands in Brazil” (May 10, 2018), visited date: January 6, 2020, *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-09/china-food-giant-is-said-to-expand-in-brazil-amid-u-s-tensions>.

<sup>34</sup> Javier Preciado Patiño, “Chinese COFCO Surpasses US Companies as Largest Grain Exporter from Argentina” (August 6, 2018), visited date: January 6, 2020, *eFarmNewsAR*, <https://efarmnewsar.com/2018-08-06/chinese-cofco-surpasses-us-companies-as-largest-grain-exporter-from-argentina.html>.

此外，上述 2016 年中國化工與先正達的合併案更擴大大陸的境外大豆產業鏈。由於巴西與阿根廷的大豆種子大部分是基因改造種，並且有一半以上來自於先正達與 Nidera（Nidera 在 2014 年被中糧集團所併購）的育種技術，因此上述 2016 年的大陸史上最大購併案使得大陸最大的農業化工財團—中國化工，與大陸最大的農糧貿易財團—中糧集團，在 2017 年之後進行更緊密合作，在巴西、阿根廷，以及鄰近的拉丁美洲國家推廣種植「中糧集團 -Nidera」與「中國化工 - 先正達」所育種的大豆與相關的種植技術。<sup>35</sup> 因此，Giraudó 認為上述大陸農糧國有企業到拉美地區的投資過程將導致中糧集團與中國化工在拉丁美洲的占有率更加擴大，而勢力更壯大與技術更純熟的中糧集團與中國化工也將吸引更多的大陸農糧財團到拉丁美洲進行農業投資，在此同時，大陸農糧國有企業也將更加速往資本化與集約化傾斜，並且在當代財團農糧體系中更具影響力，使得拉丁美洲的發展將更加依賴大陸政府與大陸農糧財團，南南合作（South-South Cooperation）的初衷有可能變成南南依賴（South-South Dependency）的格局。<sup>36</sup>

## 參、結論：水利社會的挑戰與國際市場的轉變

當大陸糧食安全開始依賴大型農糧財團，以及治理機制內容走向財團農糧體系之時，中國傳統水利社會的小農文化也開始受影響，同時國際農糧市場也因此進行轉變。

首先，對於中國人而言，大型農糧財團與財團農糧體系的概念都是外來的、資本主義的產品，這些舶來品到了大陸之後卻與中國傳統的糧食安全治理、三農問題，以及大陸當代的食品安全治理、環境保護問題等議題

<sup>35</sup> MercoPress, "Nidera Seeds, Which Operates Mostly in Latin America, Sold to Syngenta" (November 8, 2017), visited date: January 6, 2020, *《MercoPress-South Atlantic News Agency》*, <http://en.mercopress.com/2017/11/08/nidera-seeds-which-operates-mostly-in-latin-america-sold-to-syngenta>.

<sup>36</sup> Maria Eugenia Giraudó, 2019, "Dependent Development in South America: China and the Soybean Nexus," *Journal of Agrarian Change*, Vol. 20, No. 1 (January 2020), pp. 60-78.

相衝突，因此迅速地在大陸衍伸出對立的農業未來想像與農村發展概念，形成「中國式」的糧食主權運動（food sovereignty movement），相關內容包括倡議型態的小農團體連結、定期性的小農團體交流、跨國界的小農團體學習等，希望因此將糧食主權運動的內容與中國傳統的水利社會運作模式進行衍伸與聯繫，並且提供出另一種與財團農糧體系不同的發展道路。<sup>37</sup>

其次，對於國際市場而言，由於大陸壟斷境內、投資海外農糧市場採用國家資本主義的發展路徑，具有濃厚的國家安全利益與戰略考量等特性，因此逐漸挑戰當代全球糧食安全治理、生產、貿易等傳統農糧體系秩序。<sup>38</sup> 進一步而言，過去所習慣的核心一邊陞關係、南方依賴北方糧食生產等架構已經重組，形成多級（multipolarity）的農糧體系架構。<sup>39</sup> 而且，由於大陸的大型農糧財團與國家主權基金已經成為主要的國際農業投資者與跨國農地投資者，因此大陸政府與相關的農糧財團也逐漸變成全球農糧體系的規範制定者，最終使得大陸將因為國際農糧投資與跨國農地投資而掌握更多農糧生產要素，逐漸脫離傳統農糧貿易依賴體系，並且挑戰 1980 年代以來的北方財團宰制國際農糧貿易的現況。<sup>40</sup> 近期，由於大陸農糧財團崛起與大陸農業市場擴張，因此使得全球最重要的糧食安全治理機構—聯合國糧食及農業組織（The Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）—在 2019 年 6 月首次選舉出大陸代表一屆冬玉先生—擔任 FAO 的主席，上述的人事變革更可說明崛起的大陸農糧財團不僅影響大陸境內的糧食安全治理內容，同時正在改變全球農糧體系架構，值得未來的持續關注。

<sup>37</sup> Scott Y. Lin, "The Evolution of Food Security Governance and Food Sovereignty Movement in China: An Analysis from the World Society Theory," *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, Vol. 30, No. 5 (October 2017), pp. 667-695.

<sup>38</sup> Irna Hofman, & Peter Ho, "China's 'Developmental Outsourcing': A Critical Examination of Chinese Global 'Land Grabs' Discourse," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 1 (March 2012), pp. 1-48.

<sup>39</sup> Matias E. Margulis & Tony Porter, 2013, "Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas, and Complexity in Transnational Governance," *Globalization*, Vol. 10, No. 1 (2013), pp. 65-86.

<sup>40</sup> Philip McMichael, 2012, "The Land Grab and Corporate Food Regime Restructuring," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 3-4 (July-October), pp. 681-701.