

目 錄

時 評

第三次南北韓高峰會之研析.....	蔡增家	1
2018 年博鰲亞洲論壇評析.....	林泰和	8
「宗教自由」或「宗教管制」？《中國保障宗教信仰自由的政策和實踐白皮書》透露的訊息	張家麟	16
從社會信用評級系統看大陸大數據治理運用.....	傅文成	24
從中共網路治理看大陸網民維權運動.....	宋筱元	32

「習近平時代的中國：發展、機遇與挑戰」國際研討會

習近平時代體制變遷與治理策略：機遇與挑戰.....	陳德昇	41
敢為天下先：跨境電子商務國際規則之中國倡議.....	袁易	62
中國大陸經濟發展策略、趨勢與挑戰.....	李志強	76
「一帶一路」與中國大陸區域經濟發展：策略與挑戰.....	黃健群	94
科技威權主義：習近平「新時代」中國大陸國家社會關係.....	王信賢	111
中共對臺人事變遷與政治意涵.....	郭瑞華	128

論 壇

大陸生態環境損害賠償制度改革方案與政策意涵評析.....	裴晉國	146
------------------------------	-----------	-----

Contents

News Commentary

An Analysis of the Third Inter-Korean Summit	<i>Tsai, Zheng-Jia</i>	1
An Analysis of 2018 Boao Forum for Asia	<i>Lin, Tai-Ho</i>	8
Religious Freedom or Religious Restriction?		
Message from “China’s Policies and Practices on Protecting Freedom of Religious Belief” White Paper	<i>Chang, Chia-Lin</i>	16
An Observation of PRC’s Big Data Governance Based on Social Credit Rating System	<i>Fu, Wen-Cheng</i>	24
An Observation of Right Protection Movement Waged by China’s Netizens Based on the CPC Internet Governance	<i>Song, Sheau-yuan</i>	32

International Symposium on China’s Development, Opportunities, and Challenges in Xi Era

Institutional Evolution and Governance Strategy in Xi Era: Opportunities and Challenges	<i>Chen, Te-sheng</i>	41
Dare to Go First: China’s Initiative on Formulating International Rules for Cross-border E-Commerce.....	<i>Yuan, I</i>	62
Mainland China’s Economic Development Strategies, Trends, and Challenges	<i>Li, Chi-keung</i>	76
China’s “Belt and Road Initiative” and Regional Economic Development: Strategies and Challenges.....	<i>Huang, Chien-Chun</i>	94
Technological Authoritarianism in China: State-society Relationship in Xi’s “New Era”	<i>Wang, Hsin-Hsien</i>	111
Changes of China’s Taiwan Affairs Staff and Its Political Implication	<i>Kuo, Jui-Hua</i>	128

Forum

Comments on the Reform Program and Policy Implication of Eco-Environmental Damage Compensation System in China....	<i>Pei, Jin-kuo</i>	146
---	---------------------------	-----

第三次南北韓高峰會之研析

An Analysis of the Third Inter-Korean Summit

蔡增家 (Tsai, Zheng-Jia)

國立政治大學國際關係研究中心教授

壹、前言

眾所矚目的第三次南北韓高峰會於今(2018)年4月27日，在板門店的「和平之家」舉行，與前兩次會談不同的是，之前都是由南韓總統到北韓，而這次卻是金正恩親自跨越38度線抵達南韓境內，成為韓戰之後首位進入南韓境內的北韓領導人，讓兩韓和平露出一線曙光；其次，這次南北韓會談正逢在6月美朝對話之前，因此，被視為「川金會」的會前會，所以本次會談除了終止南北韓戰爭狀態之外，也觸及朝鮮半島無核化議題，為之後的「川金會談」鋪路。

而在這次南北韓會談上，除了雙方將致力於朝鮮半島無核化之外，兩韓宣布朝鮮半島今後將不再有戰爭，在年底之前推動把「停戰協定」轉變成「和平條約」，另外，兩韓也同意在邊界開城設立永久性的雙方代表處，並將38度線非軍事區(DMZ)變成真正的和平特區，同時也將積極推動美、朝、韓、「中」四方會談，以多邊對話機制凝聚各國共識，早日促成半島無核化的最終目標。

貳、本次高峰會與之前兩韓會談的異同

本次南北韓會談與過去相同的是，歷次兩韓會談都會簽署一份政治宣言，以作為會談的最終成果，例如 2000 年第一次會談雙方簽署「南北共同宣言」，表達共同努力解決國家統一問題，2007 年第二次會談則簽署「南北關係發展與和平繁榮宣言」，希望以多邊對話形式讓韓戰早日結束，而這次會談則更進一步發表具有兩韓終戰意涵的「板門店宣言」，在今年之內將過去的「休戰協定」轉化為「和平協定」，以結束南北韓長期以來的戰爭狀態。

與過去不同的是，過去歷次的兩韓會談，都是由南韓領導人主動發起，北韓加以呼應，不但被外界視為是兩韓之間的家務事，議題也大多侷限在半島的統一問題，然而，這次的會談，卻被視為 6 月「川金會」的會前會，美朝兩國都想利用這次會談互相試探對方的政治底線，以對北韓棄核的立場進行再確認，並對朝鮮半島和平體制進行再保證，因此，本次會談進一步觸及到半島無核化、美軍核戰略設備等軍事議題。

另外，與過去兩次會談相比，這次是國際關注度最高的一次，因為之前都是由南韓總統到北韓，這次卻是北韓領導人跨越 38 度線到南韓，而且還是謎樣般的金正恩，首次出現在國際媒體鏡頭當中，自然吸引全球大部分人的眼球，因為大家都好奇他究竟是本人，還是分身，並從文金互動了解金正恩的性格。

其次，這次也是歷次會談中自主性最低的一次，這次會談恰巧在 6 月美朝對話之前，因此，被定位為「川金會」的會前會，這讓文在寅與金正恩猶如川普與習近平手中掌握的大玩偶，在互相試探彼此的底線，另外，這次會談主軸是簽署兩韓「和平協定」，這也並非南北韓自身可以決定的，還需要韓戰的參與國美「中」兩大國的認證，由此可見，兩韓在這次會談中的侷限性。

最後，這次也是歷次會談中民意支持度最低的一次，2000 年及 2007 年的兩韓會談，在南韓國內掀起一片和平統一的旋風，國內民意支持度更超過了九成，然而，這次會談卻只有六成的民眾支持，特別是二十歲左右的南韓年輕人特別不感興趣，因為他們成長過程都在延坪島砲擊、天安艦

事件及北韓核武陰影下度過，自然對北韓沒有任何的好感，還怕善良的文在寅會落入北韓的陷阱當中，而南韓的民意將會對本次會談產生牽制作用。

參、本次會談主要特色與成果

在國際壓力的有限空間下，這次會談兩韓仍然簽署「板門店宣言」，宣布朝鮮半島不再有戰爭，以停止敵對的行為，表達雙方追求半島和平的目標，同時文在寅也同意今年秋天訪問平壤，顯示南北韓對於高層對話機制化的決心，最後兩韓雙方也同意致力於朝鮮半島的無核化，並積極推動美「中」韓朝四方會談架構。其主要的會談成果如下：

首先在政治議題方面，兩韓雙方決定成立政治熱線，並通過定期高層會議解決雙方的歧見，也停止邊境的心戰喊話，並在今年8月15日重新舉行離散家庭團聚大會，恢復兩韓人民的定期交流。

其次在經濟議題方面，兩韓同意在開城邊境設立永久性的代表處，並開啟兩韓邊境原本關閉的鐵路與橋樑，以恢復中斷11年的兩韓交通與邊境貿易，並透過經濟交流來穩固兩韓和平的成果。

最後在軍事議題方面，兩韓雙方同意把非軍事區（DMZ）變成真正的和平特區，同時把黃海邊境周圍海域變成「和平之海」，以防止意外的武裝衝突，這是兩韓終止敵對狀態的最佳表徵。

而從這次會談的議題來看，與過去歷次會談有以下三項特色：

首先是將兩韓經濟議題擴大到政治軍事議題上，南北韓同意在今年內簽署和平協定，終止長期以來的敵對狀態，南北韓也同意以漸進式裁軍的方式，達到半島無核化的最終目標。

其次是從兩韓雙邊議題擴大到國際議題，將半島問題國際化，在這次會談中，南北韓雙方同意嚴格遵守互不侵犯條約，並尋求美、「中」、朝、韓四方會談的協商架構。

最後是從兩韓和平議題擴散至半島無核化，由於這次會談被定位為「川金會」的會前會，因此，本次會談除了建構半島和平化之外，還進一步摸索北韓在無核化問題的底線，為日後的「川金會」鋪路。

然而，這次會談的成果雖然豐碩，但是在制度化、持續化與無核化，

仍然有以下三項不足：

首先在終結兩韓敵對狀態，原本外界期待這次會談兩韓雙方能達成撤離 38 度線駐軍，將軍事管制區轉化為和平特區，但是在會談中，雙方卻只有承諾漸進式的裁軍，停止邊境的心戰喊話，並透過定期會談與熱線來加以磋商，而今後兩韓是否能夠成立常態化的軍事聯絡機制，則成為是否能夠終結敵對狀態的一大隱憂。

其次在簽署兩韓和平協定，之前外界認為文在寅應該會利用這次「文金會」簽署一紙「和平協定」，以避免重蹈過去雙方口頭承諾，讓北韓有出爾反爾的機會，但在這次會談，兩韓只有同意在年內簽署和平條約，終止長期以來的戰爭狀態，嚴格遵守互不侵犯條約，並尋求美、「中」、朝、韓四方會談的協商架構，而美「中」兩大國對於兩韓「和平協定」是否買帳，則成為半島和平化的一大變數。

最後在推動半島無核化，原本外界期盼在這次的兩韓會談中，北韓能對「無核化」做出具體承諾，以為今後的「川金會」鋪路，但是這次會談，兩韓只有達成致力於朝鮮半島無核化的願景，由此可見，北韓仍然堅持「維持現狀」的政策，也就是停止試射導彈、關閉核試驗場，但這卻與美國完全的、可驗證的及不可逆的棄核三原則，仍然存在著相當大的差距。

肆、本次會談結果之分析

從這次南北韓會談中，可以看到其沒有觸及到兩項議題，首先是美軍撤離問題，從過去以來，北韓堅持半島和平化的重要前提，便是要美軍撤離朝鮮半島，但是這次兩韓領導人無論在公開宣言，亦或是私底下的會談，都沒有提及到美軍撤離的議題，這是否表示北韓願意在駐韓美軍仍然存在的情況下，與南韓進行交流以及與美國進行對話，這將是北韓在半島政策的重大轉變。

其次是兩韓統一問題，過去歷次的南北韓會談必定將兩韓統一當成是共同追求的目標，而這次的兩韓會談卻只提及如何終止雙方的敵對狀態，及如何將「停戰協定」轉化為「和平協定」，由此可見，半島和平化的目標已經高於兩韓統一的目標，兩韓願意以務實的態度逐步去解決雙方的歧

見與衝突。

因此，這次南北韓會談不但成為今後兩韓統一的首部曲，也規劃出「制度化」、「和平化」及「無核化」的朝鮮半島統一三部曲。

首先是兩韓對話的制度化，在這次南北韓會談中，南韓總統文在寅提出在板門店設立「南北韓聯絡辦事處」，以成立一個隨時溝通的常設機構，緩和長期以來半島的緊張局勢。過去在李明博總統時期，南韓曾經向北韓提議設置聯絡辦事處，但遭到北韓以「氛圍不對」為理由加以拒絕，而這次在北韓主動釋出橄欖枝之下，設立聯絡辦事處將會成為南韓檢證北韓會談誠意的重要指標，而聯絡辦事處的成立，將會是奠定南北韓對話制度化的重要象徵。

其次是兩韓互動的和平化，過去兩次兩韓高峰會，會談議題大多是以「共同宣言」及「和平宣言」等書面工作大作表面文章，對於改善南北韓敵對狀態並沒有任何實質的助益，同時也讓北韓可以輕易出爾反爾、撕毀承諾，讓兩韓緊張關係又回到原點，而這次文在寅打算訴諸實際行動，進一步簽署兩韓和平協定，將過去的「休戰協定」轉化為「和平協定」，來結束南北韓長期以來的戰爭狀態，而和平協定將有助於南北韓長期互動的和平化。

最後是朝鮮半島的無核化，從過去以來，北韓核武問題對於同屬大韓民族的南韓來說，一直是一個相當兩難的議題，北韓擁核雖然對於南韓會造成相當大的安全威脅，然而，擁有核武卻又是大韓民族實現大國夢重要表徵，因此，在北韓核武問題上，南韓與美國所堅持的棄核三原則（完全的、可檢證的及不可逆的）出現相當大的鴻溝，因此，朝鮮半島無核化便成為南韓取代北韓棄核的代名詞，也成為南北韓在核武問題的最大公約數。

然而，在兩韓只有發表薄弱的宣言，而欠缺強有力的約束力下，今後仍然必須要依賴北韓是否切實落實，因此，日後兩韓之間仍然會存在著以下三項隱憂：

首先是兩韓對話是否能夠常態化，過去兩次南北韓會談之所以無疾而終，就是北韓領導人沒有回訪，這次雖然雙方同意定期舉行峰會，金正恩也表示只要南韓邀約，他一定會到首爾訪問，但今後兩韓對話能否持續化，將成為本次會談成功與否的關鍵。

其次如何化解美朝在無核化的歧見，這次會談兩韓雖然在無核化議題上達成共識，但是半島無核化並非只是南北韓之間的問題，還涉及到美軍在半島的戰略部署，以及美國對北韓的廢核三原則，美國對於這次會談的無核化共識是否買帳，也是本次會談的一大變數。

最後是美「中」兩國對南北韓簽署和平條約的態度，兩韓雖然同意在年內簽署和平條約，終止長期以來的戰爭狀態，但是這還必須要韓戰參戰國美「中」兩國的認證才算數，在美「中」兩國在朝鮮半島政治角力下，是否願意在無條件下簽署和平協定，也是未知之數。

伍、本次會談國際效應

由於這次南北韓會談不但是兩韓之間的家務事，也觸及到半島無核化的議題，更被視為是 6 月美朝對話的會前會，因此，本次會談自然連動造成美、「中」、日、韓、朝之間權力關係的轉變，從結果論來看，本次會談有兩個贏家、兩個輸家及一個漁翁得利者。

首先南韓與北韓是這次會談的兩大贏家，從去年以來，在川普對北韓進行戰爭邊緣的政策下，在南韓境內部署薩德反導彈系統，讓南韓失去在美「中」兩大國平衡的槓桿，也讓南韓在半島問題上失去話語權，如今又在寅利用這次的南北韓對話，建立兩韓領導人的高層對話機制，不但緩和朝鮮半島的緊張關係，而倡導美、「中」、韓、朝四邊對話，也讓南韓在半島無核化議題上重拾主導權。

自從聯合國對北韓進行有史以來最嚴厲的經濟制裁，再加上美國施壓大陸對北韓進行完全的制裁，讓北韓經濟開始出現嚴重的衝擊，而北韓利用兩韓對話從南韓找到經濟制裁的突破口，也順勢離間美韓關係，同時利用「川金會」及「習金會」改善北韓與美國及大陸關係，這不但緩和美朝之間的緊張對峙情勢，大陸也開始呼籲鬆綁對北韓經濟制裁，而南北韓會談之後，南韓勢必會逐步強化對北韓的經濟援助，北韓金氏政權將可進一步鞏固。

其次大陸與日本是這次會談的兩大輸家，北韓問題一直是大陸的核心利益問題，北韓核武問題更是大陸在半島問題上發揮影響力的最大利器，

而這次的南北韓會談一方面是為美朝對話製造條件，另一方面也要建構半島無核化，而美國若與北韓取得直接對話的管道，大陸施壓北韓的角色將會大幅減弱，而美韓朝三方若在半島無核化問題上取得共識，大陸將在北韓問題上失去制衡的槓桿，這是大陸極度關注這次南北韓會談的主要原因。

從過去以來，在對美一邊倒政策下，日本一直扮演著施壓北韓的急先鋒，日本不但支持對北韓施加最嚴厲的經濟制裁，同時也多次參與美韓的聯合軍事演習，但川普卻在沒有知會日本的情況下，決定與北韓進行「川金會」，這讓日本深感被邊緣化，因此，安倍決定主動出擊，表示願意於6月赴平壤與金正恩會面，同時表示日本願意與北韓就建交事宜進行討論，但本次會談兩韓提議所建構的美、「中」、韓、朝四邊對話，仍將日本排除在外。

最後漁翁得利便是美國，美國一方面利用南北韓對話探尋北韓在無核化問題的底線，另一方面也持續進行對北韓的軍事施壓，加快在南韓部署薩德系統的腳步，同時美國也利用「川金會」緩和美朝之間的緊張關係，讓美國在亞太戰略布局上逐漸從圍堵北韓轉移至抗衡大陸，加大對大陸進行貿易戰的力度，這是一石三鳥的策略。

陸、結論

從表面上來看，這次南北韓會談，無疑是兩韓和解的一大步，但是在宣言內容當中，充滿太多願景與空話，而缺乏有拘束力的條文，日後仍然要端視北韓是否能夠落實；從實質上來看，這次南北韓會談只是6月美朝對話的會前會，兩韓能夠坐下來進行對話，背後都充滿著政治目的與大國的相互角力，讓本次會談的決議顯得脆弱而軟弱無力，而必須要靠美「中」兩國才能加以落實。換句話說，本次會談只是前戲，6月「川金會」才是兩韓的大戲。

2018 年博鰲亞洲論壇評析

An Analysis of 2018 Boao Forum for Asia

林泰和 (Lin, Tai-Ho)

國立中正大學戰略暨國際事務研究所所長

壹、前言

今（2018）年「博鰲亞洲論壇」（以下簡稱「論壇」）正值中國大陸（以下簡稱大陸）改革開放 40 年，海南建省辦經濟特區 30 年，於 2018 於 4 月 8 日至 11 日在海南省博鰲鎮召開，今年「論壇」主軸為「開放創新的亞洲，繁榮發展的世界」，並同時討論「全球化與一帶一路」、「開放的亞洲」、「創新」及「改革再出發」四個主題。這次論壇主要討論大陸的「一帶一路」全球貿易政策和基礎建設投資。有 26 國領導人、共兩千多位政商界重要人士出席會議。創建 17 年的「論壇」，在 2018 年是大陸第一個重大國際盛會，意義非凡。習近平於「論壇」年會指出，大陸已成為世界第二大經濟體、第一大工業國、第一大貨物貿易國及第一大外匯儲備國。習近平的博鰲講話，主要是將大陸包裝為全球自由貿易的推手，回應美「中」貿易衝突，推廣「一帶一路」倡議與對臺灣進行統戰。

貳、博鰲論壇緣起、沿革與組織

「博鰲亞洲論壇」，又稱為「亞洲論壇」或「亞洲博鰲論壇」，此「論

壇」為第一個總部設在大陸的國際會議組織。1997 年 7 月 28 日，在大陸海南省博鰲沙坡島，亞洲首座全島型林克斯(links)式高爾夫球場，初步建成，球場老闆蔣曉松邀請日本前首相細川護熙、澳洲前總理霍克(Bob Hawke)作為球場開桿貴賓。當時細川和霍克談起亞洲金融危機，談到「達沃斯世界經濟論壇」，達沃斯(Davos)原是名不見經傳的瑞士小鎮，但因瑞士日內瓦大學教授施瓦布(Klaus Schwab)的倡議，達沃斯論壇就此誕生。細川認為，博鰲可借鑑「達沃斯論壇」，設一個「博鰲亞洲論壇」。

1998 年 9 月，霍克、細川、蔣曉松和菲律賓前總統羅慕斯(Fidel Ramos)在馬尼拉會晤，倡議成立「亞洲論壇」。此次會晤發表的《馬尼拉宣言》指出在經濟全球化帶來的巨大機遇和風險面前，亞洲國家需要加強區域經濟協調與合作，以保障本地區經濟安全，維護和增進本地區利益；相對於歐盟和北美自由貿易區的建立和擴張，亞洲地區整體上缺乏組織性。

《馬尼拉宣言》發表後，霍克寫信給時任大陸國家主席江澤民、海南省長汪嘯風，正式建議成立「亞洲論壇」，並提出把論壇會址設在博鰲。1999 年 10 月，羅慕斯和霍克在汪嘯風陪同下訪問北京，向大陸提起成立「亞洲論壇」設想，時任大陸國家副主席胡錦濤會見兩人，表示支持合作。2001 年 2 月 27 日，「論壇」成立大會在博鰲舉行，江澤民出席致詞，包含亞洲 25 個國家加上澳洲，26 個發起國政要與會；成立大會同時通過《博鰲亞洲論壇宣言》、《博鰲亞洲論壇章程指導原則》等綱領性文件。2002 年開始，每年定期在博鰲召開年會。經論壇理事會和會員大會批准，2006 年以色列和紐西蘭被追加為論壇發起國；2016 年馬爾地夫被追加為論壇發起國，發起國增至 29 個。

依照《博鰲亞洲論壇宣言》、《博鰲亞洲論壇章程指導原則》確立的精神，2016 年 3 月 23 日通過《博鰲論壇章程》。《章程》通過後，博鰲論壇的性質更加制度化，由 2001 年的「論壇」，到 2016 年成為「組織」，即由會議論壇到國際組織。《章程》第 1 條規定，此組織的名稱為「博鰲亞洲論壇」(Boao Forum for Asia, 縮寫為 BFA)。《章程》第 2 條規定，「論壇」是一個非政府、非營利性、定期、定址的國際組織。依照《章程》第 4 章規定，「論壇」主要組織機構有 1、論壇會員大會；2、理事會；3、秘書處；4、研究培訓院；5、諮詢委員會。

「論壇」因為每年定期在大陸開會，因此「論壇」雖為非官方組織，但是大陸政府實質上具有主場論述與議題主導的優勢。近期美「中」貿易衝突升溫、加上美國軍艦在南海活動，「論壇」舉辦期間，共軍 4 月 5 日至 11 日恰好在南海軍演。習近平已成功藉由博鰲論壇的年會，主導其關心的議題。此一雙重優勢可由以下的議題，美「中」貿易、「一帶一路」與兩岸關係的分析，明顯看出。

參、中國大陸「自由貿易」與美國「保護主義」之爭？

習近平在 2010 年任大陸國家副主席時，參與論壇年會，擔任大陸國家主席後，分別在 2013 年、2015 年出席論壇。而自習近平 2013 年就任國家主席以來，論壇便由習近平與國務院總理李克強輪流參加。但 2017 年大陸改由時任國務院副總理的張高麗前往，讓外界解讀論壇是否遭到「降格」。2018 年則是習近平第 3 次以國家主席身分參加論壇年會，又是 19 大後，國家主席第 2 任期開始，第 1 次出席的主場大型外交活動並發表演說。但習近平 2018 的博鰲演說，基本上與他在 2017 年「達沃斯論壇」上講話，大同小異。

博鰲論壇演講是，大陸將自己定位為全球自由貿易捍衛者，所做的最新努力。畢竟這是國家主席，自美國總統川普宣布對大陸產品徵收懲罰性關稅以來的首次亮相。鑑於美「中」貿易衝突不斷擾動，習近平的致詞可被視為，對華盛頓威脅針對 1,500 億美元大陸產品徵收懲罰性關稅的回應。此為大陸國家主席首次就此公開表態。世界兩大經濟體有爆發貿易戰的風險。

質言之，貿易戰的爆發，一般是由保護主義一方所啟動，並不符合自由貿易精神，並非常態與正軌。然而，近來引爆的美「中」貿易衝突，表面上是貿易體系的摩擦，實質上卻是一場高科技產業的角力競逐，以及衍生的經濟霸權爭奪，甚至是國際地緣政治的板塊碰撞，如此從戰略高度全方位觀察，才可窺見這場貿易衝突的核心問題。換句話說，此次美「中」貿易對撞的癥結，在於大陸之崛起及所謂數位威權政體，對美國及西方之民主體制與自由經濟的威脅所致。據此，美「中」貿易戰不只是經濟力的

較量，一旦大陸取得優勢，恐將導致民主制度與當前地緣政治秩序的崩潰。

由此可知，川普以「公平貿易」(fair trade) 之名對大陸發動的貿易戰爭，在本質上，更可能是自由民主的政經制度，存亡絕續的關鍵時刻，不能遭誤解為保護主義與自由貿易之爭。更諷刺的是，秉持自由貿易原則的美國，會因為要求公平貿易，反被視為掀起保護主義，破壞自由市場的元凶，反倒是長期以保護主義設置貿易壁壘，以國家補貼政策扶植產業巨獸的大陸，得以披上捍衛自由市場的外衣，博取同情。如此場景，對於世界第 2 大與第 1 大經濟體，形成一種極大的反諷，全球最大的「中國特色社會主義」國家，揮舞全球化與開放的大旗；而全球最大的資本主義與自由貿易的推手美國，竟然大聲吹響保護主義的號角。

肆、習近平「開放」宣示的表象與實際

本屆「論壇」，是在美「中」貿易衝突升級的背景之下，諸如川普對大陸祭出加徵關稅與貿易限制，因此習近平發言，暗中與川普政府針鋒相對。習近平把自己描繪為自由貿易的擁護者，表明他與川普截然不同，後者拒絕接受全球化，專注於「美國優先」，特別針對大陸採取了一系列保護主義舉措。習近平強調冷戰思維已經落伍，走對話而不對抗，才能真正實現雙贏。

在開放的領域，習近平公布的 4 大措施，包括「大幅放寬市場准入」，「創造更有吸引力的投資環境」，「加強知識財產權保護」，「主動擴大進口」。此種關於保護智慧財產權的論調，與大陸長期以來被指控，違反貿易規則和智慧財產權 (IP) 的名聲背道而馳。事實上，博鰲論壇之後的 2018 年 4 月 27 日，「美國貿易代表署」(USTR) 公布 2018 年《特別 301 報告》(2018 Special 301 Report) 再度譴責大陸未充分保護美國智慧財產權，連續 14 年將大陸列入 301 優先觀察名單，臺灣則未被列入。大陸新的智慧財產權問題包含強制性技術移轉，智慧財產權執法障礙，商業秘密竊盜等侵權活動，以及網路盜版影片猖獗等問題。川普政府的一致觀點是，大陸不只強迫外企技術轉讓，且官方還指使智慧財產竊盜行為，已危害到美國就業；大陸在機器人、航太、人工智慧等戰略發展領域，透過政策強迫外

企技轉。質言之，習近平此次強調加強智慧財產權保護，主要在回應川普政府的主要不滿。

但習近平宣布的 4 大開放措施，絕大部分僅是舊調重彈。早在 2017 年 11 月，大陸表示將放寬並最終取消，對外國人持有銀行和其他金融公司股權的限制，但缺乏具體細節和實施時間表。再者，美國要的並不是大陸市場全面開放，長期以來大陸政府不允許外資占有多數股權，美國要的是取消對企業限制，因此，如果川普政府最終在美「中」貿易戰中勝出，將有助於美商企業在大陸的發展，且會吸引更多企業投資。總之，川普政府更希望大陸採取具體的措施和行動。

事實上，大陸仍以多種方式保持封閉的態度，這與「論壇」開放的精神，形成鮮明強烈的對比。儘管大陸公司逐漸在海外尋找新的市場，但事實上，外國企業無法自由地向大陸客戶銷售產品。在大陸政府此前多次試圖保護國內企業的行動中，大陸最大的網路搜尋公司百度一直是受益者。然而正當「論壇」瀰漫開放改革氣氛的同時，習近平正在加強對大陸的政治、社會和經濟生活的控制。「論壇」與會者無法使用谷歌、登錄臉書，或在推特上發布有關「論壇」大會的消息。大陸不僅限制國際網路使用，近年來還加大了監控強度與範圍。

伍、「博鰲亞洲論壇」《一帶一路倡議》的前景與挑戰

習近平 2013 年 9 月提出「一帶一路倡議」(Belt and Road Initiative, BRI)，希望通過建設龐大的物流和交通網絡，以陸路的「絲綢之路經濟帶」連接大陸與歐洲，及以「海上絲綢之路」貫通亞洲、中東和非洲。「一帶一路」覆蓋逾 65 個國家和地區共計 63% 的世界人口，經濟總額達全球生產總值的 29%。從 2013 年「一帶一路」構想提出後，到 2018 年 4 月博鰲論壇再次將「一帶一路」列為重點，再度引起全球高度關注，而大陸推動落實此一新戰略的速度極為快速。

2017 年 5 月在北京召開「一帶一路」峰會，同年 10 月中共 19 大，將「推進一帶一路建設」寫入黨章，隨著習近平取消國家主席任期限制，可望成為大陸終身領導人，再加上前 5 年大幅度的反貪腐，習建立起了巨大

的權力和權威，並組建了一支能夠貫徹其意志的團隊，使習近平有更多時間推動其重要政策。伴隨習近平權力擴張，這項歐亞「絲路」的地緣戰略倡議，將持續延續。此舉充分凸顯，大陸政府更加關注對外政策，並反映大陸扮演世界領導角色的企圖。

2018 年博鰲亞洲論壇年會，「一帶一路倡議」的全球影響最受矚目。博鰲論壇相關報告顯示，「一帶一路倡議」為亞洲經濟合作注入新活力，並協助亞洲大陸重塑國際關係。作為「一帶一路倡議」的旗艦專案，大陸和巴基斯坦的「中」巴經濟走廊，已經擴展到阿富汗。對大陸而言，將進一步借助「論壇」的平臺，在「一帶一路」的框架下，積極拓展與東協和其它亞洲國家之間既有的合作。儘管大陸以歐亞大陸基礎建設投資與貿易的國際合作，作為「一帶一路」倡議內容，但國際仍將「一帶一路」視為「馬歇爾計畫」的翻版，認為大陸試圖建立起參與國家的影響力，因此充滿諸多挑戰。

國際貨幣基金會主席拉加德 2018 年 4 月警告大陸，不要透過「一帶一路」計畫，製造出一些無用又讓很多國家負債累累的基礎建設，確保「一帶一路」計畫只會運用在需要的國家。工程項目有時會遇到嚴重的延誤進度落後，成本不斷上升，赤字不斷膨脹。任何大規模支出計畫，常會難擋利用計畫選擇及招標過程中的龐大「誘惑」，總會出現計畫失敗及資金誤用的風險，最終拖累國家財政。根據華府智庫「全球發展中心」(CGD)2018 年 3 月發布的報告，「一帶一路」計畫已造成吉布地、吉爾吉斯、寮國、馬爾地夫、蒙古、蒙特內哥羅、巴基斯坦、塔吉克等 8 國陷入財務危機。在斯里蘭卡，因政府無力償還債務大陸公司債務，遂將具有戰略意義的漢班托塔港 (Hambantota) 交給大陸營運 99 年，引發主權喪失的問題。

英國首相梅伊 (Theresa May) 在 2018 年 1 月訪大陸時，拒絕簽署《關於共同推進絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路建設的諒解備忘錄》，拒絕以書面方式支持「一帶一路」，顯示英國與西歐國家對「一帶一路」的高度疑慮，理由有以下幾點。1. 偏袒「中」資企業。「一帶一路」承建商 9 成是大陸企業，外國企業僅有 1 成，缺乏本地勞工；「亞洲開發銀行」和「世界銀行」資助計畫，僅有 30% 的承包商是大陸人；2. 「一帶一

路」項目透明度偏低，加上大陸企業得到國家支持，外國企業一般難以加入競爭，導致不公平競爭問題；3. 不符合國際標準。「國際標準化組織」(ISO) 表示，大陸有 27,279 項標準，只有近 38.63% (10,536 項) 符合「國際標準組織」的標準；4. 「一帶一路」目標在歐亞大陸、中東和非洲的 70 個國家，提供融資建造一系列基礎設施，但美國、德國、法國、歐盟和英國都沒有參與背書，美國更把大陸列為戰略競爭對手，不希望大陸擴大對西方的影響力；5. 「一帶一路」意義不只發展基礎建設，也具戰略色彩。大陸在中、東歐的「16+1」次區域組織中扮演領導角色，也已引起布魯塞爾對於大陸的影響力正在分裂歐盟的擔憂。

德國外長加布里爾 (Sigmar Gabriel) 2018 年 2 月在慕尼黑安全會議上，當著出席大陸官員的面前，公開抨擊「一帶一路」不利民主自由。大陸正透過「一帶一路」，打造有別於自由、民主與人權等西方價值的制度，自由世界的秩序正在崩解，目前大陸是唯一擁有、而且堅定實現全球性地緣政治目標的國家，西方國家應該提出對策，民主與獨裁的制度之爭再度浮上檯面。歐盟的團結正被俄羅斯的棒子和大陸的紅蘿蔔，策略分化破壞。

陸、博鰲論壇與兩岸關係

2018 博鰲論壇臺灣前副總統蕭萬長持續以「兩岸共同市場基金會」榮譽董事長的身分，12 度代表臺灣出席。蕭萬長與習近平此前已曾 5 度會面，皆是在博鰲論壇與「亞洲太平洋經濟合作會議」(APEC) 場合，第 1 次習近平主席與蕭萬長先生在「論壇」會面是在 2013 年。此次 2018 是兩人在 2016 年民進黨執政後首度碰面。蕭萬長有 3 個涉及臺灣與大陸經貿議題，希望與習近平討論，大陸的「對臺 31 條」如何具體對臺商臺企落實。

習近平在 2016 年底會見國民黨主席洪秀柱後，一年多來，沒有會見任何臺灣重要政治人物。出席「論壇」是他進入國家主席第 2 任期後，首次會見臺灣政治領袖。但 2018 所謂的「蕭習會」是史上最短的 1 次，更非之前外界預期的閉門會晤，全程僅約七分鐘。習發表 3 分鐘的講話後，就此結束。充分反映 2016 年政黨輪替後，兩岸關係的劇烈變化。習的發

言仍是重談統戰的老調，但罕見點名了臺灣工商界（非僅是在大陸的臺商），要臺灣工商界旗幟鮮明堅持「九二共識」、反對臺獨，堅定推動兩岸關係和平發展。習強調「兩岸一家親」，願意繼續同臺胞分享大陸發展機遇，讓廣大臺胞臺企獲得好處。

然而緊接著在論壇之後，共軍分別在南海進行軍演，並在福建泉州灣外海進行實彈演練。更不用提共軍戰機與軍艦，持續性在臺灣周邊進行「遠海長航」，經過刻意的政治宣傳，已然形成對兩岸關係與區域穩定的威脅。最後，蔡政府上臺後，大陸策動我邦交國斷交，強迫我外館改名，阻止臺灣參加國際組織，阻止民間或非政府組織參與，施壓企業矮化臺灣等一系列打壓臺灣的行為。大陸精心設計「硬的越硬、軟的越軟」的兩手伎倆，最終可能無法以物質誘因收買臺灣人心，反而會適得其反，更加堅定臺灣人民回應大陸利誘武嚇的精神武裝。

柒、結論

「博鰲亞洲論壇」是第 1 個總部設在大陸的國際組織，從「會議」到「組織」，重要性日漸提升，雖為「非官方組織」，但大陸仍具有論述與議題主導的優勢。2018 的博鰲論壇，習近平希望將大陸塑造成全球自由貿易的堅定捍衛者；而將美國形塑成保護主義與「美國優先」的執行者。但從國家戰略的視角，美「中」貿易衝突的本質上是，威權政體與民主自由經濟體制的較量，是一場牽動全球地緣政治與權力分配重組的大博弈。「一帶一路」戰略雖然可以提供貧困落後國家的資金，從事基礎建設；但是也引發國家的債務與主權危機。歐洲國家更是對「一帶一路」倡議的制度內涵，充滿高度疑慮，憂心挑戰西方民主自由的核心價值。對兩岸關係而言，2016 年政權輪替後，博鰲亞洲論壇恐將淪為大陸蓄意繞過兩岸正式溝通管道，利誘統戰臺灣的重要國際舞臺。

「宗教自由」或「宗教管制」？ 《中國保障宗教信仰自由的政策和實踐白皮書》 透露的訊息

Religious Freedom or Religious Restriction?
Message from “China’s Policies and Practices on Protecting Freedom
of Religious Belief” White Paper

張家麟 (Chang, Chia-Lin)
真理大學宗教文化與組織管理學系教授

壹、前言

大陸國務院在今（2018）年 4 月 3 日公告《中國保障宗教信仰自由的政策和實踐白皮書》（以下簡稱：白皮書），揭露其對「宗教自由」與「宗教管制」的立場。而這也是習近平主政後，依據其管理宗教的思想，轉化為具體的政策、法律。本文即是針對此白皮書的內容與來龍去脈，提出綜整性的分析，希望能夠相對精準的詮釋其內容的「意涵」及「目的」。

貳、再度發表「宗教白皮書」

大陸在改革開放至今，黨政機關首長對宗教分別發表 4 次「提綱」、「政策」、「通知」、「決定」，及 1 份宗教白皮書。如在鄧小平時期，於 1979、1982 年分別提出《關於宗教政策的宣傳提綱》及《關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策》。江澤民時期，於 1991、1997 年分別提出《關於進一步做好宗教工作若干問題的通知》、《中國的宗教信仰自由狀況白皮書》。到胡錦濤時期，於 2006 年提出《關於建構社會主義和諧社會若干重大問題的決定》。

這是第2次大陸從國家立場，對宗教管制提出整體的論述。比較兩次的白皮書內容：第1次白皮書著重在「宗教信仰自由狀況與政策間的關聯」，分別陳述「中國宗教現狀」、「宗教信仰自由的法律保護與司法、行政保障及監督」、「獨立自主辦理宗教」及「保護少數民族宗教信仰自由」等項目。

今年公告的白皮書，則展現出「國家治理宗教」的整體性及系統性的論述。分為「前言」、「保障宗教信仰自由的基本政策」、「宗教信仰自由權利的法律保障」、「宗教活動有序開展」、「宗教界的作用得到充分發揮」、「宗教關係積極健康」與「結束語」等7章，約八千字。說明並積累大陸黨政機器從1980年代以來，國家治理宗教的「緣由」、「思維」、「政策」、「法制」及「目的」。因此，該白皮書的出現，除了再次重申中共黨國體系對國家治理宗教的重視外，也點出這是習近平在18大後，治理宗教的思維與方向。

參、習近平治理宗教的總結

一、習傳承過去的宗教政策

從白皮書內容來看，它是習近平主政後對此議題指導的思想、政策、法律的總結文件。在宗教政策部分，整篇文章可化約成「習傳承過去的宗教政策」及「習治理宗教政策的新思維」等兩項。

在傳承過去的宗教政策上，習接受了鄧小平、江澤民與胡錦濤三位領導人的宗教政策與法令。例如從鄧小平以來就主張獨立自主、自辦宗教，拒絕外國勢力支配大陸境內的宗教團體與宗教事務；保障公民的宗教信仰自由及不信仰宗教的自由；依法管理各宗教事務，保護各宗教在法律之前一律平等，但也制止非法宗教活動，抵制境外勢力對本國宗教的滲透；積極引導宗教與社會主義社會相適應，宗教組織及人士要熱愛黨國，接受黨國的領導。

該白皮書，並未脫離過去這些既定的宗教政策，並用它來保障與限制大陸境內及境外的宗教人士、組織，所從事的各項宗教活動。白皮書中

稱之為「保障宗教信仰自由的基本政策」；事實上，深究政策的內容與主張，它常違反民主自由國家賦予人民宗教信仰自由的基本人權。

例如，只有公民能信教，未成年者不能信教；只能信國家訂的 5 大宗教，不能信超出 5 大宗教以外的各類宗教；只能從事國家定義下的合法宗教活動，不能超出此法律框架，進行宣教或作宗教儀式；只能官方選聖，不能由梵蒂岡任命天主教的樞機主教或主教；只能參與官定的合法教會、組織，不能自主創立新教會或參加家庭教會；只能在官方規範下「事前檢查」出版宗教刊物，不能自由刊行宗教期刊或書籍。大陸對宗教作的這些管制，常傷及人民的宗教人權。

簡言之，在大陸政府規範下的「保障宗教信仰自由政策」，處處充滿了國家的「禁忌」。當民主自由國家或聯合國《人權宣言》所承認的宗教自由，到大陸境內全部走樣；在國家管制下，人民只能享受相當低度的宗教自由。

二、習近平治理宗教的新思維

根據該白皮書的說法，中共在 18 大後，再次肯定習成為黨中央的最高領導核心。因此，將習近平治理宗教的思想寫入其中，常見到習近平的說法。它除了延續過去大陸國家治理宗教的政策與法令外，也添加了習近平的「宗教中國化」、「擴大詮釋宗教關係」、「去極端主義」等新元素。

與前任領導人相較，習近平在「宗教中國化」的論述最為突出。他希望伊斯蘭教、基督教、天主教都應該向本土道教、漢傳佛教一樣，融入中華文化的「大熔爐」。不要有過多的異文化色彩，如用中國語文傳教；最好用漢文化樣式的宗教建築；宗教節慶除了照國家制訂的規矩舉行外，且與中華文化結合。他這項論述，最早出現在 2016 年 10 月「全國宗教事務會議」的講話。而所謂「宗教中國化」，是指將社會主義及中華文化兩項核心價值，貫穿至各宗教的硬體建築與軟體經典教義、儀式，且引導宗教界及全民認同這項理念。

其次，習近平「擴大詮釋宗教關係」，依法治理宗教的原則下，具體指出當前的各項宗教法制，規範「宗教與宗教」、「宗教與社會」、「宗教與國家」、「國內宗教與國際宗教」、「宗教信仰與非宗教信仰」的關係。這是

習近平傳承胡錦濤 2006 年「全國統戰會議」上提出「建構積極健康的宗教關係」論述，而在 2016 年「全國宗教工作會議」再次提出此概念，並豐富其內涵。從胡錦濤主張的「宗教與政黨、民族、宗教、階層、海內外同胞的關係」，發展到「宗教與政黨、政府、社會、不同宗教、國內外宗教、信教與不信教群眾的關係」。兩相比較，習近平比胡錦濤的論述多了「宗教與政府」、「宗教與社會」、「我國宗教與外國宗教」、「信教與不信教群眾」這 4 個層次的關係。而且習近平在把宗教視為黨國官僚體系的最重要工作，是國家發展與團結、社會和諧與民族統一的重要元素。

第三，習近平提出了「去極端主義」思想，特別強調各宗教領袖要充分發揮自覺性的抵制「極端主義」，這是過去白皮書所未見。然而，大陸在論述宗教極端主義，幾乎都是針對伊斯蘭教而來，早在 2012 年《人民日報》就提出了去宗教極端的思想。隨後在 2014 年大陸官方修定了《新疆維吾爾自治區宗教事務條例》，直接將「宗教極端主義」的活動、刊物、國外支助納入國家管制範疇。在 2017 年 3 月底通過《新疆維吾爾自治區去極端化條例》，建立嚴苛的法律體制，明列 15 項法條，干涉、遏止穆斯林的日常生活、穿著打扮、婚喪喜慶、財產繼承等極端主義的範疇。

在實際的宗教管制作為更為擴張，大陸對新疆的伊斯蘭教及寧夏回教的穆斯林個人或組織，限制他們的「泛化清真概念」、「開齋節慶習俗」、「古蘭經典學習與傳播」、「阿拉伯樣式建築」、「清真命名」等。這些極端主義涉及的現象，在白皮書中要求各宗教團體領袖共同自覺性的抵制，堅決反對用宗教名義從事暴力恐怖與民族分裂活動。

參、嚴密的「宗教法制」

在本白皮書尚有一特色，廣泛臚列憲法、法律、命令等 3 個層次的宗教信仰自由及管制的法規，形同書寫中共改革開放至今，簡約版的「宗教治理法律百科大全」。

在大陸《憲法》部分：第 36 條指出：「中華人民共和國公民有宗教信仰自由。……國家保護正常的宗教活動。……任何國家機關、社會團體和個人不得強制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧視信仰宗教的公民和

不信仰宗教的公民。……任何人不得利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育制度的活動。……宗教團體和宗教事務不受外國勢力的支配。」

與民主國家的憲法規範差異甚大，既說公民有宗教自由，又說國家要保護不信教的自由；未成年的國民則沒有宗教自由，又非常強調國家可以禁止任何妨礙公民、社會、國家利益的宗教活動；也指出外國不得介入大陸的宗教自由。在這種原則下，大陸的公民信仰自由離世界人權公約所說的標準甚遠。

在大陸法律部分：則有《刑法》與《國家安全法》管理邪教、會道門組織；《反恐怖主義法》用來查禁各類型的恐怖活動，當然也涉及到宗教極端主義的恐怖組織與個人的遏止。《人民代表選舉法》、《法院組織法》、《檢察院組織法》、《居民委員會組織法》、《村民委員會組織法》、《刑事訴訟法》、《勞動法》、《就業促進法》、《教育法》則要求政府機關平等對待不同宗教信仰公民的審判、參選、工作及受教育的權利；《民族區域自治法》規範保障各民族有宗教信仰自由；《未成年人保護法》規定未成年不分宗教信仰有平等的生存權、發展權、受保護權、參與權與受教育權；《廣告法》則規定不得有宗教歧視的廣告；《民法》總則則規定公民可依法設立宗教場所，聲請法人登記與資格。這些法規比較接近我們所認知到的法律之前宗教平等，不得用法律限制與歧視不同宗教的信仰者的宗教人權。而這種「宗教平等」與「宗教免於歧視權」的宗教人權，是相當重要兩類普世價值。

而在行政命令法條部分：就數 2017 年 6 月修訂、2018 年 2 月執行的《宗教事務條例》最為重要。它是 2005 年至 2018 年間執行《宗教事務條例》的修訂版。在內容上，它將「宗教管制」與「宗教自由」兩項原則表現在法條中。在管制部分，它強化了對伊斯蘭教在非法、犯罪、極端主義、滲透、違反宗教禁忌、破壞民族團結、影響社會穩定等宗教活動的管制。此外，在佛、道兩教的組織與個人，規範不得修建大型宗教神像及商業化活動。重申良好的宗教關係，維持信教與不信教公民間、不同宗教間、宗教內部間的和睦關係，禁止宗教極端主義、分離主義與恐怖主義的活動。在宗教自由部分，而只有少數法條對宗教團體或個人的宗教信仰活

動有利，如「全國性或省自治區、省直轄市宗教團體可辦理宗教院校」、「宗教團體得接受信徒的宗教捐獻、宗教團體應受監督後，得享受減稅」。

對佛教與道教的管理《關於處理涉及佛教寺廟、道教宮觀管理有關問題的意見》、《關於進一步治理佛教道教商業化問題的若干意見》，強化管制兩個宗教過度商業化、資本主義化的現象。

最後，《境內外國人宗教活動管理規定》雖然強調尊重外國人在大陸境內的宗教信仰自由與宗教交流自由；然而，外國人欲在大陸境內宗教場所辦理講經弘法、作各種宗教儀式，攜入宗教刊物、影像，都需要事先經由主管機關審批。另外，在《境外非政府組織境內活動管理法》中，規範境外非政府組織不得在大陸境內從事非法或資助大陸宗教團體的活動。

由上述的 22 項法條中，可看出白皮書已經總結大陸對境內、外各人或組織，「管制宗教」及給予「宗教自由」的嚴密「法制」。大陸始終站在國家主權、社會穩定的最高原則上，論述具「中國特色」的宗教人權。

肆、宗教「工具論」與「效果論」

大陸的宗教白皮書一方面給信徒及宗教組織，擁有宗教自由，另一方面把宗教當作社會穩定與國家發展、促進黨國統治的有效工具。而當宗教為國家發展的工具時，大陸又期待此工具可以帶來良好的效果。

一、工具論

先談宗教為黨國的功具論：

中共建政以來奉馬克思的「宗教鴉片論」為核心價值，經歷文革後，證實宗教無法消滅，乃把宗教的「消滅論」，改為運用宗教為黨國服務的「工具論」。習近平傳承鄧小平以來的宗教政策與法制，在白皮書「前言」，可以看到大陸官方將宗教視為國家發展、社會穩定的「工具」，公開指稱：「中國是共產黨領導的社會主義國家。中國始終堅持從本國國情和宗教實際出發，實行宗教信仰自由政策，保障公民宗教信仰自由權利。」特別強化了「中共為中國唯一領導的政黨」，而且只有「在中國特有的國情下」，公民才得享有宗教信仰自由權利。

這項論述，說明了宗教信仰自由具有條件，只有在特有的「中國國情」特殊框架下才能出現。反之，民主自由國家並無此框架，任何個人或組織皆擁有宗教人權的普世價值，得到國家及國際社會的保障。宗教自由本身，就是公民生存的「目的」之一，它無須成為政黨、社會、國家的「工具」。

中共一反此普世價值，認定只有宗教組織效忠黨國的前提，組織及信徒才能得到黨國「恩給」的宗教自由；而且，宗教既然納入黨國治理體系，黨國就可要求它「積極投身改革開放和社會主義現代化建設，共同為實現中華民族偉大復興的中國夢貢獻力量」。

二、效果論

再言宗教帶給黨國、社會、國際友誼的「總體效果」：在中共看來，宗教是治理對象，也是促進黨國體制合法、發展的重要工具。就習近平的最高統治目標，宗教也可作出改革、建設現代化社會、實現民族復興及「中國夢」作出貢獻。因此，從宗教與黨國的關係來看，它帶給當代及未來中共政權生存與發展的重大「效果」。

當宗教為黨國服務，帶來國家發展之餘，在國家治理宗教過程中，也要帶給宗教本身「有次序」開展的「良善效果」。大陸的宗教治理將改善宗教活動場所，依法出版宗教典籍、文獻，完善宗教教育體系，保障宗教教職人員的生活、醫療及退休福利。讓宗教活動次第進行，糾正擾亂宗教正常活動的不當行為。

習近平的白皮書進一步期待，在國家治理宗教後，尚可有「充分發揮宗教的作用」的「正向效果」，讓大陸境內各宗教與時俱進，與社會主義相適應。其次，作出「符合國情時代要求的教義、儀軌的新詮釋」，探索各教派的經典、儀軌與中華文化優良傳統、社會主義價值觀、愛國主義、抵制極端主義結合，融入當代中國大陸社會。「積極從事公益、慈善活動」，鼓勵宗教團體投入救災、脫貧、興學、義診、醫療、養老、助殘的慈善活動及推動綠色環保的宗教敬拜、放生、廟宇興建。宗教界「聯合、自覺抵制極端主義」，鼓勵境內 5 大宗教分進、聯合，譴責宗教極端、恐怖暴力活動，防範邪教對社會的侵害。

「積極建構健康的宗教關係」，則是中共治理宗教的另一項「積極效果」。中共堅持黨政體系應該與宗教界結合愛國統一戰線；鼓勵社會各團體組織對佛教、伊斯蘭教、天主教、基督教、道教及民間信仰持開放包容的態度；也在大陸境內開展各宗教間的交流對話，增進彼此的理解與友誼，創造具「中國特色的宗教對話模式」；廣泛開展與全球不同文明、宗教交流，從事雙邊或多邊的對話；讓信教或不信教的公民彼此尊重，不歧視、不互相排斥，擁有國家賦予的公民權利。

伍、結語

一般言，國家的白皮書代表該國政府治理某項目的重大政策與方向；因此，大陸公布該白皮書，當然代表當前大陸黨政系統對治理宗教政策、法制及未來期待。該白皮書是習近平對宗教的總結看法，就其內容來看，不只傳承過去宗教的政策，也開展習近平特有的宗教治理新思維。其中，「宗教中國化」及去極端主義的想法也寫入了最新的宗教事務條例及相關法令當中。

與民主國家的宗教自由相較，中共除了給公民、組織或團體「部分自由」外，它也把宗教當作國家穩定發展、維護黨國體制的「工具」。中共一直期待建構具「中國特色」、「符合中國國情」的宗教管制論述。而且，在中共治理宗教下，將帶給宗教、社會諸多「正功能」。包含在大陸境內宗教有次序開展各項宗教活動，與中共黨政結合統一戰線，協助政府統治社會，建構多重的宗教關係。最後，帶給大陸社會穩定，中共持續發展，也為習近平的「中國夢」作出部分貢獻。

由此看來，白皮書透露出中共治理宗教給人民的宗教自由，異於世界《人權宣言》中宗教人權普世價值；反而具有「中國特色」的「工具」色彩。它指出黨國可「大幅度」的介入宗教層面，「政教分立之牆」相當「低」，國家隨時可翻越此牆，進行「宗教管制」。此時，人民的「宗教自由」，將被國家用「國家主權」、「黨政利益」、「社會穩定」等理由壓制，進而退避三舍！

從社會信用評級系統看大陸大數據 治理運用

An Observation of PRC's Big Data Governance Based on
Social Credit Rating System

傅文成 (Fu, Wen-Cheng)

國防大學新聞學系副教授

壹、前言

大陸國務院 2014 年提出《社會信用體系建設規劃綱要》，計劃 2020 年全面實施「社會信用評級系統」，以蒐集大陸所有人民的各項資料，包含政治立場、犯罪紀錄、交友圈、購物習慣、網路言談與行為等資訊，以大數據的概念賦予每位國民一個社會信用評等。根據大陸官方說法，該綱要圍繞政務誠信、商務誠信、社會誠信和司法公信等重點領域，明確了與人民群眾切身利益和經濟、社會、健康發展密切相關的 34 個方面的具體任務，其主要目的在加快推進信用資訊系統建設和應用，建立自然人、法人和其他組織統一社會信用代碼制度；完善以獎懲制度為重點的社會信用體系運作機制。

雖然大陸官方一再宣稱，社會信用評級系統是以「樹立誠信文化理念，以守信激勵和失信約束為獎懲機制，目的是提高全社會的誠信意識和信用水準。」為目的；並且說明先進國家都具備類似的評級系統。然而這種鋪天蓋地、無孔不入的資訊監控模式，與一般西方社會的財務信用評級系有著根本性的差別。大陸的評級系統已引起包含《華盛頓郵報》在內的西方主流媒體認為，這是大陸藉傳播媒體科技技術發展快速之賜，以先進

大數據運算技術作為方式，藉以達成「維穩」工作並全面監控境內輿情的手段。許多人權相關的學者也憂心，大陸正藉由社會評級向極權主義邁進，政府將能進一步操控市民大眾的私人生活。

貳、西方財務信用評級與大陸社會信用評級的差異

大陸的信用評級構想乍聽之下，與西方英美等國的金融信用評分系統類似，然而其實質內涵卻全然不同。英美等國家是針對國民的金融財務信用進行評等。例如說信用評分低的民眾較難租到房子或獲得貸款。且西方金融信用評等的共同特色是，只針對社會大眾的金融財務相關數據進行整合評分。然而，大陸當前的社會信用體系建構想法，是計劃將官方定義所有與「尊紀守法、社會責任心」有關的活動連結起來。換言之，所有大陸民眾的評級分數其資料蒐研範圍將遠遠大於金融財務方面。

德國著名的墨卡托中國研究中心資深分析師梅斯納（Mirjam Meissner）即認為，在大陸這個極權專制的政體上，執行廣泛的社會評級，對人民的壓迫及對人權的傷害範圍將大到難以評估。同時梅斯納也進一步指出，社會評級系統同時也將對正在大陸發展的國際企業造成影響。舉例而言，谷歌（Google）、臉書（Facebook）等跨國媒體巨擘如要持續爭取進入大陸落地服務，將難以避免將使用者資料公開，配合社會信用評級系統，提供大陸當局大規模的民眾使用資料與電子足跡。

其實電子足跡所累積成的大數據在金融行銷方面早被廣泛運用，包含姓名、民眾曾經去過的地方、做過什麼事，或者歷史上的交易等數據早成為廣告商與廣告主用以推銷商品的重要參據。例如美國最大零售商沃爾瑪（Walmart）可以藉由消費者資料蒐集了解，每年5月份美國南部的人應該都會購買泳衣、消費暑假的旅遊必須的商品，該公司透過退換貨的電子紀錄，可以精確掌握民眾的出遊地點，沃爾瑪會在預期的商店裡足夠備貨；2月份之後，美國南部的人不會買類似商品，但是夏威夷的消費者還會繼續購買，公司需要直接從各地把相關產品調整到夏威夷，這是大數據在商業物流的重要應用。

在國家安全方面，美國國土安全部透過關鍵字搜尋與機器學習的方式，

分析包含伊斯蘭國在內的恐怖分子所使用的網路頻道以及可能的訊息模式。以電腦自動偵測的型態，定位恐怖分子的活動。例如誰與可能的潛在恐怖分子見過面、在臉書或推特上面有什麼樣的互動、有什麼帶有暗示字眼的發言、哪時候的發言是顛峰。透過電子足跡的大數據整合發展，藉機能夠處理很多未發生的恐怖事件，防患於未然，這是在國家安全上的運用。

再者，大陸信用評級的管理單位也與一般民眾認知的金融信用評級有所差異。英美等國家的金融評級系統多數是由財團法人、社團法人等單位負責，除理、監事會議的成員有國家安全代表外，實際參與營用的董事、獨立董事及監事均排除政府部門的參與，以避免侵害民主社會的言論自由普世價值之嫌。而目前大陸所使用的「芝麻信用」系統，雖然表面上是屬於電商阿里巴巴負責營運委管，看似獨立且沒有具備大陸官方色彩，其實嚴格控制在大陸官方手裡。

在信用評級查看權力方面，一般的西方國家的金融信用評級制度，社會大眾有權力查看本身信用評級，同時，也有權利了解信用評級的明細。換言之，社會大眾有能力監管本身信用評級的優劣。然而，從大陸公布的《社會信用體系建設規劃綱要》內容中，社會大眾並無權力了解本身信用評級的細節。如果社會大眾的社會評級分數不佳，當然可能是本身財務信用不佳，但也可能是接觸過大陸官方認為不該接觸的人、朋友言談間講了不該講的話。例如大陸安徽省建立「好人檔案」作為信用評級的先行制度，官方認定的「好人」將享有各式的房屋補貼、低利貸款等。但是好人應該由誰認定？是政府當局的好人還是誰的好人？很可能「好人檔案」的措施，只是另一種全面、即時的政治言論審查的形式。在金融信用評級制度中，信用破產的民眾永遠有東山再起的機會，然而大陸的社會信用評級制度卻像個黑色箱子，裡面的運作機制、對社會大眾有沒有保障、有沒有改進的機會？都不是大陸民眾有權力可以了解。

參、當前大陸政府的評級措施與展望

華盛頓郵報 (Washington Post) 形容大陸的社會信用評級系統像是加強版的麥卡錫主義復辟，政府就像是「老大哥」(big brother) 一樣，從私

人商務公司、媒體內容供應商、智慧型手機等處蒐集所有社會大眾的個人資料，包含警察、法院、社群媒體、就醫、銀行、財稅、就業、社交互動等資料，鋪天蓋地的讓所有民眾活在一個處處被監管的世界中。

大陸當局曾透露，社會信用評級分數不佳的懲戒措施，其中就包含了無法設立公司、無法享有一般國民的金融服務、無法進入國營企業任職、無法入住旅館、子女就學的學費將高於一般人等。尤其是無法搭乘火車等大眾交通工具成為了西方媒體的調侃重點。至此，北京當局除了監管方式多元外，其懲罰社會信用不佳人士手段也很多元，幾乎是孤立了社會評級不佳的民眾，對一般人的心理威懾不可謂不深遠。

多數西方研究單位，包含英國的皇家聯合服務智庫（RUSI）及美國的戰略與國際研究中心（CSIS）都有資深研究員質疑，以大陸超過 13 億人口規模而言，如此大規模的社會信用監控系統需要花費多少時間建置，是否能夠如大陸當局期望的全面「聆聽」所有社會大眾的一舉一動值得懷疑。然而，大數據及數位化電子足跡的普遍，卻也提供了大陸執政者一個無窮的想像空間。以下從社會結構的控制、言論審查等兩個最受關注的社會信評級影響層面分析之。

一、社會結構分析

2015 年大陸出現了一個由電子商務公司阿里巴巴的發行的行動電話 APP 信用評分系統，名為「芝麻信用」。該公司開始宣稱，在芝麻信用登陸的用戶，將可享有各式的購物優惠、無息分期權力等。從芝麻信用擴展為起點，至 2018 年第一季止，大陸已在 40 個省市成立了類似芝麻信用的社會信用評級系統，並期望在 2020 年推展至全國，進行跨省、跨行業別的連結及信用紀錄共享。

如大陸完成了全國性、跨行業類別的大數據整合信用評級系統建置，以後任何一位國民購買了國外的奢侈品，或是搭了頭等艙進行了一次高價位的旅行，其信用消費紀錄將被自動存入社會評級系統中，提供給政府判斷其社會評級的重要依據。

上述的消費信用資料加上大陸自行研發的社群媒體包含《人人網》、《微博》、《抖音 APP》、《阿里巴巴購物》等資料，大陸政府可以輕易了解任何

一個人的性別、購物偏好、年齡、人生歷程、家庭關係等詳細資訊，澈底實現其實施社會評級獎懲的初衷。對於中共掌握大陸總體人口特徵與生活習慣的目的，這種整合式的大數據社會脈絡分析概念具有指標性的意義。

二、言論管制與審查

除上述的社會結構分析功能外，針對大陸維穩工作危脅分子，包含政治異議人士、記者、國際非政府組織工作人員的監控與追蹤或許才是這一波大力推動社會安全信用評級的真正目的。

許多大型的企業與媒體公司其實並不避諱表達其與大陸官方密切合作與資料共享的關係。例如貴州茅台酒公司就跟政府分享透過網路及 APP 購賣商品大陸人民的詳細資料；旅遊公司也跟政府分享社會大眾購買產品類型、在境外的消費行為等。儘管這些公司行號都對外宣稱，與大陸政府分享的資料僅是眾多資料的極小部分，且是對於大陸社會穩定有利的資料。然而，分享資料的內容細節、那些資料又是對社會穩定的相關資料等重要問題，大陸官方與資料提供者均諱莫如深，從來不對外談起。一旦社會信用評級機制順利與民間一般消費資料、民眾旅遊電子足跡鏈結後，所有人的舉一動將曝光在此社會信用評級系統之下。並且這樣鉅細靡遺的監視系統將使當前大陸當局的維穩工作的執行效率產生飛躍式的進步。

肆、大數據與信用評級系統

近年來大數據不斷在大陸被擴大應用，不僅能提高政府業績，還能追蹤民眾的日常生活。目前大陸政府正在使用電信公司提供的大數據來觀察外地民工的人口流動情況，也能協助警方追蹤逃犯，甚至是監控政治異議人士的行蹤。

2017 年在貴陽舉辦的「大數據產業博覽會」中，參展的電信公司「中國移動」的一名官員透露，「在購買手機卡時，都需要填寫身分資訊」，手機公司就是透過這種方法，協助警方追蹤移民人口在城市的流動情況。他說，「這樣，我們就能獲得某個地區民眾的資料，像是男性還是女性，他們的年齡，以及來自哪裡。」

根據《美國之音》(VOA) 駐大陸記者的分析，大陸已計劃全面將這種大數據為主要動力的社會信用評級系統於 2020 年擴大到全境。換言之，大數據將在中共回饋機制中扮演重要的角色，也將為當前習近平致力的反腐敗運動提供有價值資訊，例如，官員購買高價葡萄酒的資訊將被輸入一個雲端整合數據中心的系統，進行分析，提供政府以往難以獲得的資訊。

此外，大陸官方對在社群媒體平臺，包含微博、微信上發表評論的人也開始進行追蹤，社群媒體的交談、互動、鏈結等數據也將進入社信用評級系統，大陸互聯網企業例如騰訊與阿里巴巴正積極加入政府的這個重大實驗中。官方宣稱這樣的數據系統有助於改善公安部門的維穩工作。更重要是，包含全世界最大的通訊硬體提供廠商「華為」、「小米」等製造商一旦加入大數據資料蒐集系統，那社會信用評級的制度在現實上，已經跨越國際的限制，全世界任何角落的購買相對低價，且價性比高的大陸製造行動通訊器材的消費者，都成為了資料蒐集的對象。

一般來說，大數據是新科學技術大力發展應用的產物，在正常的法治社會與民主國家中，大數據可以幫助社會管理者與政府治理單位提高管理效率，也可以為各行業提供詳盡的總體情況和個體情況，為消費者提供優質產品，改善社會環境。但是在中共統治下，他們會更多地利用來對民眾進行全方位監控。通過大數據可以給每個人建立完整的檔案，包括興趣、愛好、和誰交往、什麼時候在什麼地方做什麼等，全都可以通過大數據分析。人們的一舉一動都可在官方的監控之下。尤其是中共認為的政治人物、異議人士等目標人群的弱點、具體習慣、人生歷程等，都可以隨時掌控。中共可以根據大數據，建立起民眾檔案，一方面掌握民眾的思想傾向、行動安排，提前將民眾自發活動扼殺在萌芽狀態；另一方面，通過網路封鎖和控制，有針對性地引導輿論，對民眾進行很精確的洗腦，達到對社會每個成員進行全方位統治的目的。

伍、大陸社會評級系統的影響與衝擊

具體來說，大陸的網路媒體公司跟國外非常不同，多數是屬於特許獨

占事業，比如多數民眾都在「百度」上搜索；傳播訊息等社交活動多數社會大眾都使用騰訊公司的「微信」；購物消費都到阿里巴巴「淘寶」拍賣購物平臺上。這些公司表面上是私人企業、非國營企業，但是從這些公司的發展史，它跟中共是有密不可分的關係，而且這些公司幾乎是全力投入，積極的執行中共交辦的各項任務。

所以當社會大眾的媒體使用習慣都集中在單一媒體平臺時，電子足跡與網路紀錄的蒐集對極權政體來說變得更方便，且更加全面。舉例來說，大陸政府可以透過微信了解一般社會大眾的交友圈、談話記錄、聯繫方式、政治立場等一切符合政府利益的資料。阿里巴巴商務系統擁有多數消費者的信用紀錄、貸款資料、消費歷史等，將在大數據的監管下無所遁形。上述的資料綜合整理後，就可以依據官方的需求加權衡量，就成為「社會信用評級」。

換言之，社會信用評級及影響程度將不只是金融財務層面，是全面、多元的深入所有國民的日常生活中，只要使用網路、只要使用電子支付，社會信用評級就無法擺脫。更甚者，電信硬體供應商加入後，信用評級的資料將跨越國界，不斷地從世界各地源源不絕的匯入信用評級系統。大陸官方對於異議人士或重點人物的管控，將不受國家疆域的限制，無怪乎包含美國國防部在內的重要單位，都對於來自大陸的通訊器材採取管制且多方設限的機制。

陸、結語

從電腦計算出現開始，收集數據就是電腦計算機制的主要目的，包括衛星在外太空蒐集人口、地理、大氣數據。現在全世界人類生活幾乎處處離不開電腦運算。曾跟朋友社交互動、網路上聽廣播、購物、搭計程車都與網路接連。在傳統媒體時代，這些行為並不會變成被蒐集、被儲存的數據。例如在沒有網路攝影機的時代，社會大眾在路上走，只是一件事，過去就過去了；然而，現在民眾在路上走的過程，一路上錄影鏡頭就記錄下來，變成了可存儲的數據；過去用傳統貨幣購物的時代，消費行為完成後並沒有留下紀錄，但是現在，用手機在網路上訂購，從訂貨到物流送貨

的過程所有紀錄都存在並且數據化。

延伸上面的例子，在真實世界中，許多過往不是數據的事情，現在都變成數據了。所以每個人時時刻刻都產生巨大的數據。於此同時科技界也是，不管是天上的衛星空照、地上的錄影監測、病患的醫療檢測等各方面，幾乎現在每時每刻都產生龐大的數據。事實上這些事情也不是今天才發生的，已經發生很多年了，直到大數據相關技術也都相應蓬勃發展，演變成運用多元的態樣。更重要的是，這些數據可以被重複寫入、改寫以及快速的流動傳輸。

現在的大數據相關技術包括雲端計算、雲端存儲，很多大的數據可以放在網上，廣泛的被運用，包括小公司、包括個人，許多民主國家例如美國很多的數據在網上都可以取得；同時還有一些數據處理的新方法，例如深度計算、深度學習、人工智慧方面都開始快速發展。以前的很多數學方法沒有那麼多數據，有了數據也無法進行分析。現在電腦科學界出現了深度學習的方法，數據越多，學習的能力就越強，它從數據裡頭挖掘出來的東西就越多。在這樣的情況下，又具備計算能力、存儲能力、分析能力、深度學習能力等，使得以前存儲的大數據變得可以重新用、賦予新生命，促使大數據成為當前社會受到重大矚目的原因。大陸就是搭在這一波大數據革新的浪潮下，才有建構其社會信用評等系統的機會。

這波大數據的革命方興未艾，以當前數據處理及機器學習的發展速觀之，大陸的社會信用評級系統在 2020 年建置完成並非全無可能的事。當個人的社會信用評級檔案被建置上網後，大陸對於社會穩定的控制將可能達到前所未有的緊密。相對首當其衝的就是異議分子、人權提倡者。值得世界其他國家提防的是，當雲端運算的大數據鏈結通訊硬體器材後，大陸官方所蒐集的數據將遍布世界任何一個角落。例如帶有小米運動手環的軍人，就可能將各國的軍營位置、生活作息等資料上傳，成為大陸可運用的資料。各國的電信監管單位須盡速健全電信網路相關管理法規，同時針對可能上傳、外流的資訊建構資訊流動防護網，方能快速應變這種傳播科技快速發展下的大數據資訊洩漏危機。

從中共網路治理看大陸網民維權運動

An Observation of Right Protection Movement Waged
by China's Netizens Based on the CPC Internet Governance

宋筱元 (Song, Sheau-yuan)

中央警察大學公共安全學系兼任教授

壹、中共進一步緊收網路¹ 言論空間

今（2018）年2月，大陸國家互聯網信息辦公室（網信辦）聯合公安部、文化部、國家稅務總局、國家工商總局和國家新聞出版廣電總局等六部門，在2月2日發出的聯合通知，要求各大網路平臺關閉「專事炒作明星緋聞隱私」的帳戶，其中包括被指是由大陸「第一狗仔」卓偉團隊營運的「娛姬小妖」等帳號。網信辦還指出，這六個部委需要按各自的職能，分領域進一步加強對新浪微博、騰訊、百度等網路平臺的「從嚴監管」，消息傳出，引起大陸網路上一片嘩然。以往中共官方對娛樂和體育兩方面的網路言論的確管得「比較鬆」，所以網信辦發出這樣的通知或許可能是基於道德考慮，不能斷言與政治有關。

但到了4月初，大陸知名的網路維權平臺「非新聞」創辦人盧昱宇，因被指控「尋釁滋事」，於4月3日遭大陸雲南省大理市法院判刑4年。而另一令人矚目的案件，乃是於今年1月17日，在推特(Twitter)發表「關於修憲的公民建議」的大陸維權律師余文生，經江蘇省徐州市檢察院批准，以「煽動顛覆國家政權罪」和「妨害公務罪」等罪名，遭到徐州市

¹ 「網際網路」為國內用詞，大陸稱為「互聯網」或「網絡」。

公安局於 4 月 20 日正式逮捕。

從以上這些案例清楚顯示，中共當局對大陸民眾在網路的言論自由，已經是明顯的愈來愈加緊收，這次對盧昱宇的判刑以及對律師余文生的拘捕，就是要警告大陸民眾不要在網路上發表不利政府的消息及言論。

貳、高度重視網路管控

中共政權一向將軍隊系統的「槍桿子」、政法與情治系統的「刀把子」、以及意識形態與媒體的「筆桿子」，視為維護其政權的三大支柱；而中共對於後者的掌控，則是透過「黨管媒體」的原則，要求媒體必須服膺於所謂的「黨性原則」，為黨喉舌。然而近年來大陸網際網路的快速發展，卻對中共「黨管媒體」的鐵律以及對輿論的控制造成極大的挑戰與衝擊。尤其網路匿名性、即時性與去中心化的特性，更削弱中共對於網路資訊與網路媒體的控制能力。甚至在中共的認知中，網路空間也已經成為境外敵對勢力得以滲透的縫隙，即外國政府企圖藉由網路輿論的操縱，破壞大陸社會的穩定，甚至進而達成「和平演變」的目標。因此網路輿論對於中共政權來說，就可能存在著政權的穩固與安全上的威脅；雖然世界各國政府皆會面臨網路輿論對執政當局的批評與質疑，但民主國家政權輪替機制的常態化，網路輿論並不會造成動搖國本的影響。然而對於中共此種「後極權黨國體制」的政權來說，透過嚴密的社會控制，建構一套崇高以及一致性的意識形態，乃是中共為維繫、鞏固政權的重要基礎；而網路輿論所具有的即時、匿名、開放的傳播特質，卻可能對其政治控制以及所堅持的意識形態法統造成鬆動及衝擊，甚至會進一步對其政權造成「和平演變」的毀滅性發展。因此，對於這種攸關政權存續的威脅，顯然必須以國家力量來應處，故而對於網路言論的管理與控制，中共自始即將其拉高至最高層級。

參、重新組建網管機構，繼續深化網路治理

2014 年中共 18 屆 3 中全會提出《中共中央關於全面深化改革若干重

大問題的決定》之後，中共隨即成立中央網絡安全和信息化領導小組，做為中共中央網絡安全問題決策和議事協調機構，由中共中央總書記習近平親自擔任組長，中央政治局常委李克強和劉雲山為副組長。19大之後，2018年3月，中共中央為加強對涉及黨和國家事業全域的重大工作的集中統一領導，強化決策和統籌協調職責，公布《深化黨和國家機構改革方案》，將中共中央原設立的中央網絡安全和信息化領導小組改為委員會，即將原來的中央網絡安全和信息化領導小組改組為中央網路安全和信息化委員會，以「加強負責相關領域重大工作的頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進、督促落實的職能。」並仍由習近平擔任主任、李克強及王滬寧擔任副主任，另任命徐麟擔任辦公室主任，而與國務院所屬的國家互聯網信息辦公室，形成「兩塊招牌、一個機構」的組織型態。

事實上，對於網路言論的嚴密管控，早在2013年，接任未滿一年的中共中央總書記習近平，於該年8月19日在「全國宣傳思想工作會議」上即特別強調：「對那些惡意攻擊黨的領導、攻擊社會主義制度、歪曲黨史國史、造謠生事言論的一切微博、手機簡訊、網路討論區等新媒體皆不得為之提供方便。」習近平在講話中亦指出：「互聯網已成輿論鬥爭主戰場，要敢抓敢管，敢於亮劍，對網路意見領袖，要加強教育引導。」習近平甚至表示，針對網路鬥爭，要講究戰略戰術，精心組織力量反擊，建設一支強大網軍。習近平的「819講話」，基本上承襲江澤民時期就已把網路輿論當成鬥爭陣地的一貫思維，緊接著於同年11月15日，習近平在對中共第18屆3中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明內容中，第一次由黨的領導人將網路輿論定調為國家安全威脅。習近平表示：「網絡和信息安全牽涉到國家安全和社會穩定」，是中共面臨的新的綜合性挑戰，「特別是面對傳播快、影響大、覆蓋廣、社會動員能力強的微客、微信等社交網絡和即時通信工具用戶的快速增長，如何加強網絡法制建設和輿論引導，確保網絡信息傳播秩序和國家安全、社會穩定」，已經成為擺在中共面前的現實突出問題。

而今年4月20日召開的「全國網絡安全和信息化工作會議」，會議由中共中央政治局常委、國務院總理、中央網絡安全和信息化委員會副主任李克強主持，習近平出席會議並發表重要講話；在網路治理方面，習近

平指出，「要提高網絡綜合治理能力，形成黨委領導、政府管理、企業履責、社會監督、網民自律等多主體參與，經濟、法律、技術等多種手段相結合的綜合治網格局。」在網路言論方面，習近平提出；「要加強網上正面宣傳，旗幟鮮明堅持正確政治方向、輿論導向、價值取向。」以努力「構建網上網下同心圓」。除了官方的監管、引導外，也要進一步要求民間互聯網業者配合，「要壓實互聯網企業的主體責任，決不能讓互聯網成為傳播有害資訊、造謠生事的平臺。要加強互聯網行業自律，調動網民積極性，動員各方面力量參與治理。」

從 2013 年的「819 講話」到今年的「420 講話」，充分顯示習近平與中共前任領導人相比，是更為的重視網路輿論的影響，並將其視為中共政權當前所面臨的重要威脅與問題，而必須採取更全面嚴厲的作為，加強對網路輿論的控制，甚至還要動員相關網路企業的力量，共同監管網路上的言論，可謂已是無所不用其極。

肆、建構嚴密法網，強化監管網路工具

除了政策宣示之外，中共近年來不斷強調要「依法治國」，所以對於網路的管理當然也要「依法治網」，歷來中共已陸續制訂多種管理網路的法令，如：2000 年國務院公布的《互聯網信息服務管理辦法》，2005 年信息產業部公布的《非經營性互聯網信息服務備案管理辦法》，2012 年底大陸全國人大常委會通過的《關於加強網絡信息保護的決定》，2013 年 7 月，大陸工信部發布《電話用戶真實身份信息登記規定》，2014 年 8 月，大陸國家互聯網信息辦公室發布被網民稱為「微信十條」的《即時通信工具公眾信息服務發展管理暫行規定》，尤其最令大陸網民震驚的是，大陸國家互聯網信息辦公室在 2015 年 3 月 1 日，發布的《互聯網用戶帳號名稱管理規定》，更明確要求：包括博客、微博、即時通訊軟體（如：微信、QQ、Skype 等）、論壇、百度貼吧、跟帖評論等各類網路平臺，凡是涉及網際網路和手機信息服務中註冊或使用的帳號，都要實行「後臺實名、前臺自願」。同時亦劃出「九大禁區」，強調任何機構或個人註冊和使用的網路用戶帳號名稱，不得有違反憲法或法律法規規定；危害國家安全，

洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一；損害國家榮譽和利益的，損害公共利益；煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結；破壞國家宗教政策，宣揚邪教和封建迷信；散布謠言，擾亂社會秩序，破壞社會穩定；散布淫穢、色情、賭博、暴力、兇殺、恐怖或者教唆犯罪；侮辱或者誹謗他人，侵害他人合法權益；含有法律、行政法規禁止的其他內容等九項限制。

儘管前述大陸官方對於管控網路言論的法令規章，可謂已幾乎「多如牛毛」，但從法律體系來看，卻始終仍欠缺一個管理網路的母法，為彌補此一缺憾，大陸終於在 2016 年 11 月 7 日由第 12 屆全國人民代表大會常務委員會制訂通過《中華人民共和國網絡安全法》，成為大陸網路管理的基本法，也是中共向來標榜「依法治網」的主要依據，而該法的出臺也同時標誌著中共又進一步加強建構控制網路的「嚴密法網」，雖然如此，並不意味著中共「建構法網」的工作即告一段落；2017 年 09 月 28 日，大陸工業和信息化部推出《互聯網功能變數名稱管理辦法》，今年 2 月 2 日國家互聯網信息辦公室又根據《網絡安全法》進一步制訂《微博客信息服務管理規定》，可見中共透過建構嚴密法網監控網路輿論的工作，至今不曾放鬆，也會不斷的持續下去。

從「七條底線」、「微信十條」、到「九大禁區」，可以發現中共一方面反覆宣示黨國所劃定之網路輿論紅線，另一方面，也逐步擴大規範對象到網民使用率最高的網路平臺上，例如在 2012 年以前主要規範的對象係集中在網路論壇，而當 2013 年之後智慧型手機逐漸成為使用率最高之載體後，安裝於手機上的即時通訊軟體也立刻成為規範的標的，可見中共有關當局也隨時密切注意大陸地區網路言論使用平臺的發展趨勢。

伍、層出不窮的大陸網民維權運動

儘管中共政權長期以來不斷的以各種嚴厲的措施嚴密的監控網路輿論，但歷來大陸民眾尤其是知識分子，爭取言論自由的維權運動，仍然層出不窮，雖然幾乎都無可避免的遭到中共官方無情的打壓和封鎖，但仍有許多的大陸網民勇敢的透過網路發聲，無畏的挑戰面對中共的權威，爭取

個人最基本的言論自由人權。

今年4月，北京大學學生響應「MeToo」運動，爆出了20年前中文系教授沈陽性侵女學生高岩的沉冤舊案，並引發北大師生的串聯行動，要求北大公開案情訊息，其中一位向北大校方遞交《信息公開申請表》的學生岳昕，卻在23日時發表公開信，指控北大為平息醜聞，向她個人及家庭約談施壓，這封公開信隨即在網路社群中發酵，但也遭到各家平臺的刪除與屏蔽。

唯儘管如此，岳昕的公開信仍然快速大量的在大陸的社群媒體上轉載發酵，一時之間出現了多篇聲援岳昕的文章，但包含公開信在內，這些訊息多半已遭到刪除。然而在微信、微博等平臺上，卻仍有不少網友將公開信以歪曲、傾斜的圖檔形式上傳，藉以規避中共網管單位的審查屏蔽。此外，更有匿名網民利用電腦「區塊鏈」(blockchain)科技，將岳昕的公開信以密碼(hex code)隨附在以太幣(Ethereum)的交易網上，網民只需使用破解密碼的程式，就可以看到公開信的中、英文全文，由於以太幣和其他包括比特幣在內的電子貨幣，都是採用「區塊鏈」科技進行驗證和交易，沒有任何人可以刪除交易的紀錄，岳昕的公開信也就因此而永存網上；中共的網路警察根本無從將其刪除，而這也是網民首次使用這種科技來對付中共網管當局的刪文。

岳昕公開信只是大陸網民維權運動的最新事件，未來仍然方興未艾，但不論中共再度給予如何無情的打壓、封鎖，吾人可以預料的是，未來大陸的網路社會仍然必將有千千萬萬個岳昕、盧昱宇或余文生，會前仆後繼的出現，也會有無數的網民挺身而出加以響應和給予協助。

陸、結語：網路自由之戰仍將延續

大陸在以往傳統的媒體時期，所有的輿論平臺都可能被中共官方所掌握和控制，人民所獲得的資訊都是經過中共官方所篩選過濾的，人民即使有不同的意見也無從對外傳播；然而在今日的網路時代，隨著各種行動上網裝置的普及化，大陸人民手中已擁有數以億計的能夠隨時對外發表、接收外界言論訊息的上網工具，這些網路上的言論透過社群或即時通訊軟

體，可以在短短數小時傳遍至全大陸數百萬以上的網民手中，這種人民可自由傳播、接收資訊的方式，已使中共政權無法再如以往的壟斷資訊的傳播與內容；而資訊與言論的開放傳播，必然會出現對中共極權專政體制合法性及正當性的質疑和挑戰，進而造成中共統治地位的動搖。因此，中共官方不斷強化對網路輿論的監控，其實是反映出中共政權內心對於網路輿論影響的高度恐懼。

然而，儘管中共不斷的盡其所能，想方設法，企圖全面箝制、或引導掌控網路輿論，但大陸網民仍會鍥而不捨的努力突破缺口，最近岳昕公開信有網民以最新「區塊鏈」科技永遠保存於網路上即是明顯的例證，「魔高一尺，道高一丈」，網路必將如同生命一般，終會自行尋找出路，這一場網路言論自由之戰仍將會繼續持續下去。追求自由本就是基本人性，任何悖離人性的作為，最後都將是徒勞無功的；亦即不論中共政權如何竭盡全力，動用各種的資源和手段，企圖圍堵人民言論的洪流，但所謂「防民之口，甚於防川」，歷史早已證明任何防堵人民自由言論的圍牆與堤防，不論興建的多高、多長，終究會被自由言論的洪流所沖毀。

「習近平時代的中國： 發展、機遇與挑戰」國際研討會

International Symposium on China's Development, Opportunities,
and Challenges in Xi Era

編輯說明

今（2018）年適逢大陸完成修憲、取消國家主席任期限制及國家機構大幅度改革等，復以美「中」關係已成世界變動因素及兩岸關係面臨新的戰略機遇等，均深受世界矚目，此時探討大陸政局與對兩岸關係影響格外具重要意涵。

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

是日研討會在陸委會邱副主委垂正、本社蔡發行人清祥及國立政治大學張副校長昌吉等致詞中揭開序幕，隨後由國內大陸研究各領域優秀學者提出報告，內容涵蓋大陸理論建構、外交戰略、經濟產業、社會發展及兩岸關係，謹將研討會部分論文分於2期（16卷4期、5期）刊出，以饗讀者，冀達相互參研之效。

「習近平時代的中國：發展、機遇與挑戰」國際研討會

一、時間：107 年 3 月 17 日（星期六）8 時 30 分至 17 時 50 分。

二、地點：國立政治大學國際關係研究中心國際會議廳。

三、主持人：

（一）第一場次：國立政治大學國際關係研究中心主任寇健文。

（二）第二場次：韓國安保戰略研究院研究員朴炳光。

（三）第三場次：國立政治大學社會科學院院長江明修。

四、研討會論文：

（一）習近平時代體制變遷與治理策略：機遇與挑戰（陳德昇教授）

（二）敢為天下先：跨境電子商務國際規則之中國倡議（袁易教授）

（三）中國大陸經濟發展策略、趨勢與挑戰（李志強教授）

（四）「一帶一路」與中國大陸區域經濟發展：策略與挑戰（黃健群教授）

（五）科技威權主義：習近平「新時代」中國大陸國家社會關係（王信賢教授）

（六）中共對臺人事變遷與政治意涵（郭瑞華研究員）

習近平時代體制變遷與治理策略： 機遇與挑戰

Institutional Evolution and Governance Strategy in Xi Era:
Opportunities and Challenges

陳德昇 (Chen, Te-sheng)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

摘要

2017 年中共召開 19 大，2018 年第 13 屆全國人大 1 次會議修憲取消國家主席任期，確立以中共中央總書記習近平為核心的思想、組織與路線，其對中共體制與治理將產生深遠影響。未來中共雖將更鞏固專政統治，但經濟與社會則呈現體制結構失衡擴大之勢。

理論上，系統內政治、經濟與社會三者互動應是平衡，且是協調互動運作關係，才有利於穩定發展，但現實上國家系統階段性失衡可能是常態現象，畢竟不同歷史階段與國家發展條件，有其差異性與特殊性，但中長期尋求系統平衡與調適應為目標。

從當前全球治理與政策績效表現觀察，民主體制與民選領袖之政績表現未必理想，社會主義國家在特定議題之執行力則有較優之表現。換言之，中共當前政治體制固為民主社會和學人所批評，但其決策和政策執行若能維持較高素質，經濟成長績效佳，且經濟、社會挑戰能有更彈性與務實作為因應危機，或能再創社會主義體制轉型成功新案例。

中共 19 大後，習近平治理策略不僅更趨強化政治強勢角色與職能，並透過黨的紀律與法制規範加以鞏固；經濟面則仍具優勢與重要之功能性角色；社會面雖有小康社會實現之策略訴求，但社會參與和組織發展則強化管制，呈現更顯弱勢格局。明顯的，中共現階段政治、經濟與社會失衡關係持續擴大，其風險係數也在增加之中。

關鍵詞：19 大、系統平衡、治理策略、小康社會、專政統治

「市場經濟以平權的所有者之間的自由交換為基礎，這樣的經濟制度只有在民主與法治的政治制度下才有可能存在和發展。然而在計畫經濟時代的中國，傳統的政治體制在這兩個方面都存在許多違背社會主義原則和不利經濟發展和社會穩定的嚴重缺陷。在中國存在這種反常的現象是不奇怪的。」¹ - 吳敬璉

「從人類長期的歷史發展經驗來看，任何政治體制無論在理論上多麼美好，若不能提供一個政治社群它的社會與經驗發展所需要的公共治理能力與品質，若不能引導一個社會採取合理的對策來有效回應國際環境的挑戰與機運，若不能讓一個社會維持可持續性發展的基本動力，遲早會出現嚴重的合法性危機。」²

- 朱雲漢

壹、前言

1978 年至 2018 年大陸推動改革開放已四十年。長期以來，中共雖實行專政統治，但大陸改革開放後經濟與社會體制與結構，則呈現劇烈變遷之趨勢。2017 年中共召開 19 大，2018 年第 13 屆全國人大 1 次會議修憲取消國家主席任期，確立以習近平總書記為核心的思想、組織與路線，其對中共體制 (institution)³ 與

¹ 吳敬璉，當代中國經濟改革戰略與實施（上海：上海遠東出版社，1999 年 9 月），頁 434。

² 朱雲漢，「在民粹政治下 臺灣正跌落均貧深淵」（2017 年 9 月 25 日），《中國評論通訊社》，<http://www.CRNTT.com>。

³ 體制是國家機關的機構設置、隸屬關係和權限劃分等方面的體系和組織原則，是對於制度的外在表現和實施形式。參見：鄭宇碩、謝慶奎，當代中國政府（香港：天地圖書有限公司，1992 年），頁 17。

治理 (governance)⁴ 將產生何種變化與影響，值得吾人賦予更大關注。

本文從系統平衡與比較觀點，分析中共體制變遷與治理策略，並探討體制失衡關係與治理策略的可能機遇和面臨挑戰，最後提出評估和展望。

貳、理論與觀點

系統理論 (systems theory) 是研究系統的一般模式、結構和規律的學問。系統思想源遠流長，作為一門科學的系統論，人們公認是美籍奧地利人、理論生物學家貝塔朗菲 (L.Von. Bertalanffy) 創立。他在 1932 年提出「開放系統理論」，1937 年提出一般系統論原理，奠定這門科學的理論基礎。系統是由部分構成整體之意。一般系統論則試圖給一個能表述各種系統共同特徵的一般的系統定義，通常把系統定義為：由若干要素以一定結構形式聯結構成的具有某種功能的有機整體。在這個定義中包括了系統、要素、結構、功能四個概念，顯示要素與要素、要素與系統、系統與環境三方面的關係。系統論認為：整體性、關聯性、等級結構性、動態平衡性、時序性等是所有系統的共同的基本特徵。⁵

理論上，系統內政治、經濟與社會三者互動應是平衡，且協調互動運作關係，才有利於穩定發展。三者間應是共生、協作與互惠關係，才能維持系統運作的持續性（參見圖 1）。基本而言，一個系統運作越趨平衡，

⁴ 根據聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance) 的定義，治理乃是「各種公共及私人機構，管理共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續性過程，它既包括有權迫使人們服從的正式機構與典章制度，也包括由各種人們所同意或認為符合其利益的非正式體制安排」。再者，治理的運作特質應可羅列如下四點：一、治理不只是一套規則，或一種活動，並且是一個政策過程；二、治理強調協調，而非以支配作為基礎；三、治理同時兼顧公私部門的相關行為者；四、治理並非一個正式的制度，而是指明持續互動的重要性。要之，治理應可視為一種新的「統治模式」或「管理型態」，其隱含一整套不同於傳統的政治、經濟與社會互動關係，尤其特別強調「跨域」(Crossing Boundaries) 性質的連結、互動、交換與合作關係。參見：江大樹、張力亞，地方治理變革、創新與實踐 (臺北：元照出版有限公司，2016 年 10 月)，頁 5。孫同文，從威權政府到民主治理—臺灣地方制度變遷下的地方發展趨勢：創能行治理觀點 (臺北：元照，2003 年)，頁 218-220。Kooiman, *Governing as Governance* (Thousand Oaks: sage, 2003), pp.3-10.

⁵ 系統理論，《MBA 智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E7%B3%BB%E7%BB%9F%E7%90%86%E8%AE%BA>；姜興宏，社會系統分析 (北京：東方出版社，1993 年 5 月)；魏宏森，系統理論及其哲學思考 (北京：清華大學出版社，1988 年 11 月)。

可望呈現較穩定狀態，但現實上國家系統階段性失衡可能是常態現象，畢竟不同歷史階段與國家發展條件，有其差異性與特殊性，但中長期尋求系統均衡與調適應為目標。事實上，現實政治發展並非全面平衡發展之脈絡。尤其是社會主義國家，其體制在政治領域通常具有強勢集權角色，從而能對控制有較強的宰制能量；在經濟領域，不僅涉及政治支持、人民滿意度，且須在政策運作之資源分派優先性提供保證；社會面向則處於低度信任和操控角色，從而政治參與和社會公平正義訴求皆面臨挑戰，而顯得弱勢（參見圖 2）。

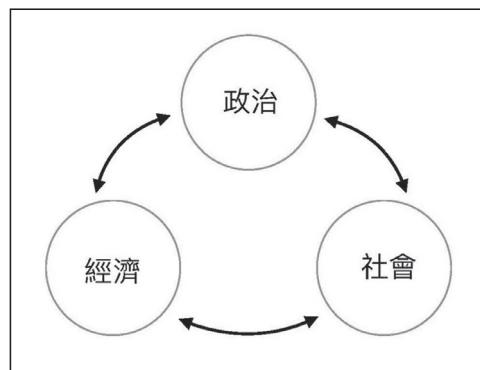


圖 1：系統內政治、經濟與社會平衡互動關係

資料來源：作者自製

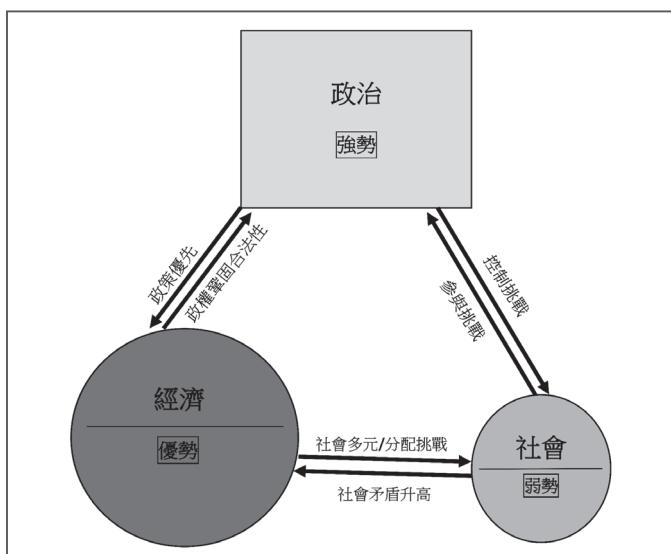


圖 2: 社會主義國家社會體系不平衡運作關係

資料來源：作者自製

就社會主義國家與民主國家體制比較，其政治、經濟與社會體制和特色，呈現較明顯之差距（參見表 1）。在政治層面，主要是專政極權和民主制衡的區別；⁶ 經濟面則是計畫與市場經濟的差異；社會面則是控制與開放的不同。儘管如此，社會主義國家近三十年來已呈現較大之變革與制度變遷，⁷ 極權與威權體制結合市場化改革較具成長績效，但亦產生腐敗、環境治理和社會矛盾深化的負面效應；民主國家體制亦非政績斐然或是一成不變，尤其是在選舉政治與民粹盛行運作下，其體制運作亦面臨調整，甚而出現政府失能、市場失靈和貧困化現象。⁸

表 1：不同類型國家政治、經濟與社會體制特色

	社會主義國家	社會主義轉型國家	民主國家
政治	集權專政	集權專政	民主自由
經濟	計畫經濟	市場導向經濟變革	市場經濟
社會	控制管理	有限度社會開放	開放多元

資料來源：作者自製

⁶ 威權政府係由少數菁英控制，民眾對於政府政策，並無影響力。控制政府的可能是一個家族、階級、政黨或軍隊。惟威權政府並不試圖控制社會大眾生活的所有面向，政治以外的經濟、社會、宗教、文化與家庭事務等，通常不在政府的管制範圍內。不過，極權政府對社會之控制較威權政府更嚴密，除了政治面向外，政府之影響力更遍及社會的每一個面向。而極權政府與獨裁政府之最大差別，在於後者雖企圖全面控制人民，卻限於通訊、交通與武器的過於落伍，以致無法如願。根據佛里德瑞屈與布里辛斯基兩位學者的看法，極權政府具有六種特徵 (Friedrich & Brezezinski,1965): (一) 全面性意識形態 (二) 單一政黨 (三) 祕密警察 (四) 壟斷媒體 (五) 壟斷武器 (六) 管制經濟。參見：周育仁，政治學新論，四版（新北市：臺北大學公共行政系，2016 年 9 月 1 日），第 83-87 頁。

⁷ 吳玉山，遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型（臺北：正中書局，1986 年 3 月）。

⁸ 朱雲漢，「在民粹政治下 臺灣正跌落均貧深淵」。

基本而言，現階段社會主義國家政治體制，其領袖集權仍具列寧式政黨政治控制特質，展現強勢作為；在經濟面向，由於計畫體制已難以促進經濟發展，因而推動市場化改革與市場機制仍是必要之變革，期能鞏固政權基礎與政權合法性。與此同時，政府部門亦會在政策與資源分派的優先性和重要性，提供實質支持和奧援。尤其是極權或威權政府在經濟現代化推展階段往往較具執行力，且會有較佳經濟表現，80 年代亞洲四小龍和中國大陸（以下簡稱大陸）經濟改革皆是例證。經濟的持續成長表現也將對政權鞏固與社會滿意度產生貢獻。儘管如此，經濟快速增長與特權橫行，衍生腐敗與分配不均導致貧富兩極化與社會矛盾升高，皆可能引發政治挑戰。此外，經濟發展、中產階級興起與社會多元化發展，社會亦會有政治參與和公平正義的訴求，而在社會主義體制通常採取強化社會控制的應對策略。

參、中共體制與結構變遷

基本而言，大陸在中共政治運作下實行共黨統治，不允許在野黨派合法存在與挑戰，形成一黨專政。隨著中共 19 大的召開，中共中央總書記習近平領導之中共，在接班安排、組織人事、意識形態和憲政運作，展現政治面更趨集權特色與操控能力之「強勢」作為。以中共召開 19 大為例，習在 19 大未安排接班人（參見表 2）；另新任政治局委員有七成強是習近平舊部與親信（參見表 2），其餘成員派系則顯弱勢連結，或是較為中性、溫和，難以與習近平領軍之團隊抗衡（參見表 3）。因此，習近平在未來中共政治運作中將扮演主導性之角色。此外，在 13 屆全國人大 1 次會議中修憲廢除國家主席任期制，雖海外有較多反彈批判聲浪，但習近平顯已確認其長期執政之布局。

表 2：中共接班制度沿革與安排

屆別	政治局常委	接班歷練安排	奇數屆安排隔代指定接班人	說明
中共 13 大 (1987-1992)	趙紫陽 李鵬 喬石 胡啟立 姚依林	胡啟立 (1929) (時年 58 歲)	常委中最年輕，接班培養	1989 六四事件 胡啟立下臺
中共 14 大 (1992-1997)	江澤民 李鵬 喬石 李瑞環 朱鎔基 劉華清 胡錦濤	胡錦濤 (1942) (時年 50 歲)	江澤民 任總書記	鄧小平指定胡錦濤接班
中共 15 大 (1997-2002)	江澤民 李鵬 朱鎔基 李瑞環 胡錦濤 尉健行 李嵐清	胡錦濤 (時年 55 歲)	江澤民 續任總書記	
中共 16 大 (2002-2007)	胡錦濤 吳邦國 溫家寶 賈慶林 曾慶紅 黃菊 吳官正 李長春 羅幹	胡錦濤 (時年 60 歲)	胡錦濤 任總書記	
中共 17 大 (2007-2012)	胡錦濤 吳邦國 溫家寶 賈慶林 李長春 習近平 李克強 賀國強 周永康	習近平 (1953) (時年 54 歲) 李克強 (1955) (時年 52 歲)	胡錦濤 續任總書記	
中共 18 大 (2012-2017)	習近平 李克強 張德江 俞正聲 劉雲山 王岐山 張高麗	習近平 (時年 59 歲) 李克強 (時年 57 歲)	習近平 任總書記	
中共 19 大 (2017-2022)	習近平 李克強 栗戰書 汪洋 王滬寧 趙樂際 韓正	無安排	習近平 續任總書記	習近平可能再任下屆總書記 和國家主席

資料來源：作者自製

表 3：中共 19 大中央政治局委員派系網絡與特質

順位	姓名	為習政治夥伴 或親信部屬	說明
1	習近平	✓	---
2	李克強		團派代表性人物，但其派系實力與經濟決策權弱化
3	栗戰書	✓	河北任職無極縣舊識 / 長期交往 / 核心政治夥伴
4	汪洋		團派色彩較淡，雖非習嫡系，但具專業與行政能力
5	王滬寧	✓	中央共事 / 理論思想論述倚重深
6	趙樂際	✓	陝西人脈網絡 / 中央共事
7	韓正		具上海江派淵源與影響力，但派系能量弱化
8	丁薛祥	✓	上海共事 / 核心幕僚
9	王晨	✓	下鄉知青夥伴
10	劉鶴	✓	中學同學 / 經濟核心智囊
11	許其亮	✓	軍方共事
12	孫春蘭		女性代表，雖能力有限，但政策服從性高
13	李希	✓	陝西與家鄉結盟網絡
14	李強	✓	浙江共事 / 核心政治夥伴
15	李鴻忠	✓	雖無淵源，但其對習表現忠誠
16	楊潔篪		雖無淵源，但其對美和外事經驗為習所器重
17	楊曉渡	✓	上海共事 / 反腐倚重
18	張又俠	✓	革命世代網絡 / 核心政治夥伴
19	陳希	✓	大學同學，長期交往 / 核心政治夥伴
20	陳全國	✓	戍邊大將，習任內更換，應為習信任和支持
21	陳敏爾	✓	浙江共事，安排貴州與重慶歷練 / 核心政治夥伴
22	胡春華		團派代表人物，未成為接班人物儲君，影響力弱化
23	郭聲琨		應屬江派背景，現影響力弱化
24	黃坤明	✓	福建、浙江共事 / 核心政治夥伴
25	蔡奇	✓	福建、浙江共事 / 核心政治夥伴

資料來源：習近平，《維基百科》，<http://www.epochtimes.com/b5/15/8/22/n4510267.htm> <https://cn.nytimes.com/opinion/20171102/deng-yuwen-on-xi-zh-hant/> (引用時間：2017/03/07)

從高層政治運作比較觀點而論，江澤民與胡錦濤時期不同職能、專業與部門基本呈現分工分管之型態，形成「弱書記、強常委」之權力型態。然而，在19大雖未實行主席制，但其運作則是「強書記、弱常委」的格局（參見表4），形成不是主席制的主席制。此外，習近平集中權力尚表現其除擔任總書記，國家主席之外，另亦身兼多個跨部門小組組長（參見表5）。這些小組不僅涉及具實權且敏感的議題，且須透過跨部會協作，方能落實執行力，顯示中共權力體系運作集中化之趨勢。

表4：鄧、江、胡與習比較：強書記與弱常委

實權人物／元老影響力	總書記	功能	常委	權力／功能
鄧小平（強人）	胡耀邦 趙紫陽 (1980-1989)	弱	集體領導、分工	弱
元老具影響力	江澤民 (1989-2002)	弱／漸強	集體領導 分管事務	相對強
元老具影響力	胡錦濤 (2002-2012)	弱	九常委分管 (九龍治國)	強
元老影響力弱化	習近平 (2012-2017)	弱轉強	七常委分管	明顯弱化
元老影響力弱化	習近平 (2017-2022)	強	常委形式分管	弱化

資料來源：作者自製

表5：習近平主兼職一覽表

	職位	時間
主要職務	1. 總書記	2012-
	2. 軍委主席	2012-
	3. 國家主席	2013-
兼職	1. 中央外事工作領導小組組長	2012-
	2. 中央對臺工作領導小組組長	2012-
	3. 中央全面深化改革領導小組組長	2013-
	4. 中央財經領導小組組長	2013-
	5. 中共中央國家安全委員會主席	2013-
	6. 中央網絡安全和信息化領導小組組長	2014-
	7. 中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組組長	2014-
	8. 中央軍委聯合作戰指揮部總指揮	2016-
	9. 中央軍民融合發展委員會主任	2017-

資料來源：習近平，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3> (引用時間：2017/03/07)

在意識形態方面，習氏不僅強調馬列主義的重要性，也涵容傳統中華文化，並將其思想定為「習近平新時代中國特色社會主義」，並於此次修憲明確憲法地位，皆顯示習近平在意識形態的詮釋權和主導權已定於一尊，並強化其施政之合法性。

在經濟與資源運籌面，則仍體現「優勢」角色。中共 80 年代以來鄧小平即強調「把全黨工作的重心轉移到社會主義的實現四個現代化」⁹，並以經濟建設為中心。一方面，經濟發展仍是中共政權之命脈與合法性基礎；另一方面，經濟成長仍是維持社會穩定的前提，因此必須將經濟與資源配置於「優勢」角色和功能，以助政權鞏固與社會安定職能之發揮。雖然大陸實行以市場配置為主導的市場經濟體制，但是共產意識形態和實務運作中，仍是強調國有企業為主體性，民營與中小企業之資源分派則相對萎縮，融資更顯困難，顯示中共意識形態、市場運作和政治訴求的矛盾性。

習近平主導之「十三五規劃」(2016-2020 年) 和 19 大擘劃的優先順位經濟藍圖包括：(一) 落實「供給側改革」，經濟增長維持 6.5%；(二) 產業結構調整服務業比重於 2020 年占總產值 56%；(三) 創新驅動投資與動能強化；(四) 民生福祉提升，貧困人口脫貧列入強制性指標；(五) 環境治理採強制性作為和目標管理(參見表 6)；(六) 在區域經濟發展方面，強化京津冀與雄安新區的發展、長江經濟帶則著重保護作為。粵港澳灣區則強化和港澳地區之政經整合功能，以及區域內「一體化」的規劃和設計；(七) 在涉外戰略則推行「一帶一路」戰略，目的在於消化內部產能過剩，以及跨國市場參與和地緣政治訴求。

⁹ 鄧小平，鄧小平文選(北京：人民出版社，1983 年 10 月)，第 130 頁。

表 6：中共「十三五規劃」主要指標與規範

指標	年別	2015	2020	年均成長率 %	屬性	相較於十二五標準	執行成效
經濟發展	國內生產總值 (兆元)	67.7	>92.7	>6.5	預期	下降	◎
	全國勞動生產力 (萬元/人)	8.7	>12	>6.6	預期	NEW	
	城鎮化率	常住人口 戶籍人口	56.1 - 50.5	60 45 56	[3.9] - [5.5]	預期 預期 預期	持平 ◎ ◎
	服務業增加比例 (%)					上升	◎
創新增驅動	研究與試驗發展經費投入強度 (%)	2.1	2.5	[0.4]	預期	持平	-
	每萬人口發明專利擁有量 (件)	6.3	12	[5.7]	預期	上升	◎
	科技進步對 GDP 貢獻率 (%)	55	60	[5]	預期	NEW	
	互聯網普及率	固定寬頻家庭 (%) 移動寬頻用戶 (%)	40 57	70 85	[30] [28]	預期 預期	NEW
民生福祉	居民人均可支配收入增長 (%)	-	-	>6.5	預期	-	-
	勞動年齡人口平均受教育年限 (%)	10.23	10.8	[0.57]	約束	NEW	
	城鎮新就業人數 (萬人)			[5,000]	預期	上升	◎
	農村貧困人口脫貧 (萬人)			[5,575]	約束	NEW	
資源環境	基本養老保險參保率 (%)	82	90	[8]	預期	-	-
	城鎮棚戶區住房改造 (萬套)			[2000]	約束	-	-
	人均預期壽命 (歲)			[1]	預期	持平	-
	耕地保有量 (億畝)	18.65	18.65	[0]	約束	持平	◎
森林發展	新增建設用地規模 (億畝)			[<3,265]	約束	NEW	
	萬元 GDP 用水下降 (%)			[23]	約束	下降	-
	單位 GDP 能源消耗降低 (%)			[15]	約束	持平	-
	非石化能源佔一次能源消費比率 (%)	12	15	[3]	約束	持平	◎
空氣質量	單位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)			[18]	約束	上升	-
	森林覆蓋率 (%)	21.66	23.04	[1.38]	約束	上升	◎
	森林蓄積量 (億立方米)	151	165	[14]	約束	上升	◎
	地級以上城市空氣品質良天數比率 (%)	76.7	>80	-	約束	NEW	
地表水質量	細顆粒物未達標準地級以上成是濃度下降 (%)			[18]	約束		
	達到或好於 III 水體比例 (%)	66	>70	-	約束	NEW	
	劣 V 類水體比例 (%)	9.7	<5	-	約束		
	主要汙染物排放總量減少	化學需氧量 (%) 二氧化碳 (%) 氨氣 (%) 氮氧化物	- - - -	[10] [10] [15] [15]	約束 約束 約束 約束	上升 上升 上升 上升	- - - -

資料來源：1.「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」(2016年3月17日)，

《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm。

2.習近平，黨的十九大報告輔導讀本(北京：人民出版社，2017年10月)。

中共現階段推動黨和國家機構改革，即是完善社會主義市場與經濟體制的重要訴求之一。2018 年 3 月大陸第 13 屆全國人大 1 次會議推動機構改革，即是經濟發展市場功能要求和排除市場障礙之努力，以利於推進國家治理的現代化。換言之，中共已由高速經濟增長轉向高質量發展階段，須以供給側改革為主線，以及市場機制運作為核心，期能清除市場運作中之錯位，缺位與越位之問題，並強化市場功能和競爭力。此外，建構服務型取向之政府治理機制，亦是提高市場與行政效率之作為，將成為未來大陸機構改革之重點。¹⁰

當前大陸社會層面則處於相對「弱勢」角色。雖然中共 19 大強調實現小康社會於 2020 如期完成之任務，但其對社會管控並未放鬆。中共在新時代中國特色社會主義思想及貫徹，第一條即為「堅持黨對一切工作的領導」，以及堅持全面依法治國、總體國家安全觀和黨對人民軍隊的領導。¹¹ 此一發展架構與態勢顯示，一方面，政治強勢與共黨壟斷的政治權力，勢必對社會多元化採取節制作為；另一方面，對中產階級的興起的政治參與，以及非政府組織（NGO）採行管制政策，皆使得社會矛盾與張力難以紓解和釋放，這在經濟轉型與社會急遽變遷過程中，恐將蓄積較大之政治與社會風險。

肆、治理績效、機遇與挑戰

習近平在 19 大報告中，揭示大陸現代化進程，亦即在 2020 年實現小康社會目標，2035 年基本實現社會主義現代化，並於 2050 年建設為社會

¹⁰ 丁薛祥，「深化黨和國家機構改革是推進國家治理體系和治理能力現代化的必然要求」，人民日報（北京），2018 年 3 月 12 日 6 版；劉鶴，「深化黨和國家機構改革是一場深刻變革」，人民日報（北京），2018 年 3 月 13 日，6 版。

¹¹ 習近平，黨的十九大報告輔導讀本（北京：人民出版社，2017 年 10 月），第 21 頁。

主義現代化強國。¹² 這其中又以 2021 年（建黨百年）和 2049 年（建國百年）（兩個百年）列為參照指標，尤其是結合習近平任期的調整，勢必在中共現代化進程中扮演積極之主導性角色（參見圖 3）。可以預期的是，無論習近平在政治職位的集權，或是國家主席任期已無限制，皆有助於貫徹其社會主義現代化的決心和意志，亦是習近平使命感之展現。

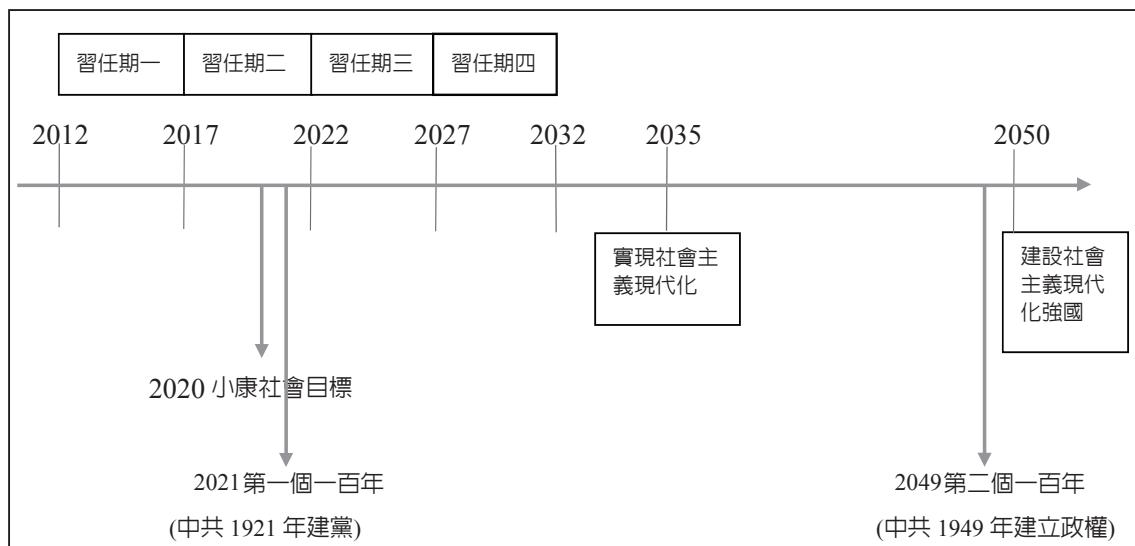


圖 3：習近平任期與中共現代化發展規劃與願景

資料來源：作者自製

2012 年習近平任中共中央總書記第一個 5 年任期，最具體的政績應是全面從嚴治黨和「反腐敗」鬥爭績效顯著。一方面，習近平「反腐」不僅拍蒼蠅，還打老虎（周永康、徐才厚、郭伯雄、孫政才、令計劃等）；另一方面，透過政治整肅成功化解政治危機和挑戰。王岐山曾在「開啟新時代，踏上新征程」為文指出：

¹² 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」，黨的十九大報告輔導讀本（北京：人民出版社，2017 年 10 月），第 26-28 頁。

「5 年來波瀾壯闊的實踐充分證明，把全面從嚴治黨擺上戰略布局英明正確，在實現偉大復興的關鍵時刻，校正了黨和國家事務前進的航向，使黨經歷了革命性鍛造。全面從嚴治黨成為十屆黨中央工作的最大亮點。」¹³

基本而言，習近平「反腐」運動深得社會人心支持和擁護，也在一定程度上舒緩（alleviate）政治與社會的張力和緊張（tension），此對政權的鞏固和領導人之支持產生正面貢獻，亦有利於政權合法性的提升。

從當前全球治理與政策績效表現觀察，民主體制與民選領袖之政績表現未必理想，社會主義國家在特定議題之執行力和經濟績效則有較佳之表現。換言之，中共當前政治體制固為民主社會和學人所批評，但其決策和政策執行若能維持較高素質，經濟面又有相對較佳成長，且經濟、社會挑戰能有更彈性與務實作為因應危機，或能再創社會主義體制轉型成功的案例。¹⁴

儘管如此，中共 19 大後，中共政治、經濟與社會失衡關係持續擴大（參見圖 4），其風險係數也仍在持續增加之中。換言之，19 大後習近平治理策略不僅更趨強化政治強勢角色與職能，並透過黨的紀律與法制規範加以鞏固；經濟面則仍具優勢與重要之功能性角色；社會面雖有小康社會實現之策略訴求，但社會參與和組織發展則強化管制，呈現更顯弱勢格局。

¹³ 王岐山，「開啟新時代 踏上新征程」，黨的十九大報告輔導讀本（北京：人民出版社，2017 年 10 月），第 15 頁。

¹⁴ 極權獨裁政制成功地實行，須賴 4 項條件：第一項條件是必須擁有一個有效的工具，即一個黨紀良好，對「意識形態」具高度信仰的政黨、第二項條件是領袖深具頗高的聲望、第三項條件是一個頗有效率的官僚組織、第四項條件是一個發展中期的社會。參見：呂亞力，政治學，六版（臺北：三民書局，2016 年 6 月），第 157 頁。

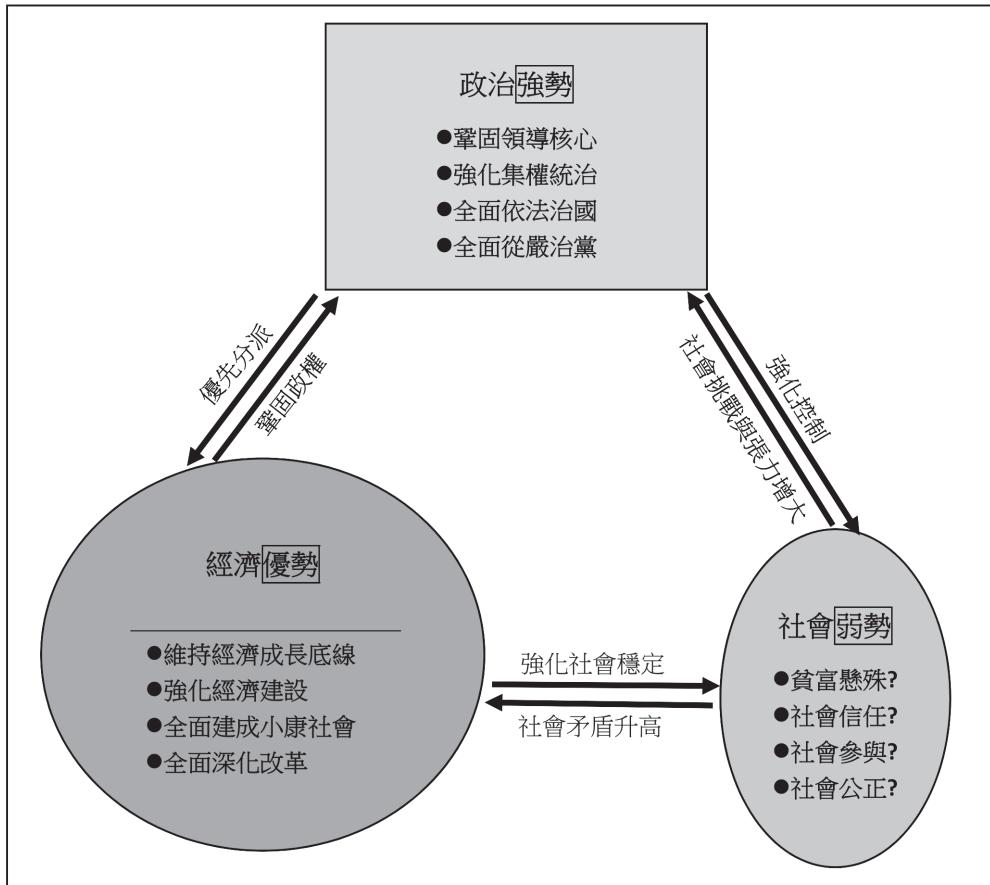


圖 4：中共 19 大後社會系統不平衡互動運作

資料來源：作者自製

當前大陸政治發展與治理挑戰，在政治層面，有關權力集中與兼職過多，以及黨政不分與接班問題，鄧小平於 1980 年 8 月 18 日即在「黨和國家領導制度的改革」講話中曾揭示其缺失與問題。他指出：

「一是權力不宜過分集中。權力過分集中，妨礙社會主義民主制度和黨的民主集中制的實行，妨礙社會主義建設的發展，妨礙集體智慧的發揮，容易造成個人專斷，破壞集體領導，也是在新的條件下產生官僚主義的一個重要原因。」

二是兼職、副職不宜過多。一個人的知識、經驗、精力有限，左右上下兼職過多，工作難以深入，特別是妨礙選拔更多更適當的同志來擔任領導工作。副職過多，效率難以提高，容易助長官僚主義和形式主義。

三是著手解決黨政不分、以黨代政的問題。中央一部分主要領導同志不兼任政府職務，可以集中精力管黨，管路線、方針、政策。這樣做，有利於加強和改善中央的統一領導，有利於建立各級政府自上而下的有力的工作系統，管好政府職權範圍的工作。

四是從長遠著想，解決好交接班的問題。老同志是黨和國家的寶貴財富，責任重大，而他們現在第一位的任務，是幫助黨組織正確地選擇接班人。這是一個莊嚴的職責。讓比較年輕的同志走上第一線，老同志當好他們的參謀，支持他們的工作，這是保持黨和政府正確領導的連續性、穩定性的重大戰略措施。

中央的這些考慮，是為了對黨和國家的領導制度進行必要的改革。¹⁵

中共政治、經濟與社會層面之系統挑戰，主要表現在執行層次、「軟實力」與配套條件不足，甚而政治強勢作為與管制會影響政府效能。

習近平自 2014 年起，隨著其逐步掌握權力和「反腐」力道強化，亦透過組建新機制落實全面改革之思路。「全面深化改革領導小組」（簡稱「深改組」）之運作即具有指標性意義。客觀而言，該小組處理之議題十分龐雜，既有深化改革的方案、司法改革的試點，也有微觀的人民權益和紀律管理之要求。雖然該小組為習近平領導，也有各級部委員責任參與，其在政策運作上將有較強的執行功能。不過，由於不少改革方案事涉中央與地方權力的分派；部分方案估計亦顯較為粗略，缺乏系統化之思考與配

¹⁵ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選第 2 卷（香港：生活讀者三聯書店，1984 年 9 月），第 281 頁。

套條件，此勢將導致地方執行力道不足，甚至偏差的現象。此將使得改革績效難以彰顯。

「深改組」由習近平領銜倡導，並隨著其政治權威和實質影響力的提升，有利其政令之貫徹。此外，副組長及成員皆為政治局委員及各部門主管，也有助於跨部會協調運作，此皆為「小組」優勢條件和機制。然而，必須指出的是，政策的運作不能僅依賴文件發布和智庫草擬思路，而應提供中下層幹部執行政策之溝通、論述和誘因，將有助貫徹政策和執行。如何更「接地氣」推動全面深化多元改革之努力，並建構更公正、公平與和諧之社會運作機制，仍有待更多面向之深化改革之倡議和推動。

在建設小康社會與扶貧方面，習近平將消除貧困列為 2020 年全面實現小康社會的重要指標，大陸各級政府已千方百計希望消除基層貧困。¹⁶ 儘管屆時實現表面消除貧困的可能性高，但實際上並無法解決貧困的結構性問題。一方面，貧困地區多屬偏遠、落後地區，也多未接受良好教育，年輕世代流失嚴重；另一方面，欠缺產業支撐的扶貧政策，以及長期配套的維繫，其可持續性亦面臨挑戰。換言之，扶貧政策本身是個一系統性工程，僅透過「輸血」濟助或改善其生活條件將僅能產生短期效果，如何深入、持續、具配套措施，且能結合產業發展之扶貧才有成功的機會。

中共現行政治體制與意識形態較左傾、保守，但是經濟改革與對外開放勢必須朝市場化變革取向調整，以利於提升市場效率和外資吸引。此一「政左經右」發展模式，威權體制與決策正確或有助於特定目標的實現，但中長期之下，僵化體制、政治控制、欠缺民主與自由勢將扭曲市場機制與抑制市場創新動能。換言之，大陸政治與經濟體制結構失衡關係擴大，恐將不利於大陸經濟可持續增長和社會穩定目標的實現。¹⁷

¹⁶ 「『精準扶貧』將成十九大後重要工作」（2017 年 10 月 13 日），《世界之聲》，<http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20171013-%E7%B2%BE%E6%BA%96%E6%89%B6%E8%B2%A7%E5%B0%87%E6%88%90%E5%8D%81%E4%B9%9D%E5%A4%A7%E5%BE%8C%E9%87%8D%E8%A6%81%E5%B7%A5%E4%BD%9C>。

¹⁷ 吳敬連，當代中國經濟改革戰略與實施（上海：上海遠東出版社，1999 年 9 月），第 432 頁。

中共當前厲行「反腐」行為，成為習近平時代政治運作之亮點，此固有助於澄清吏治、懲治腐敗、降低交易成本，但也可能造成「懶政」與不作為現象，影響政務與經濟發展的推動。尤其是領導換屆，續任書記不認前任計畫者所在多有。例如：山東德州一家太陽能業者即指控當地書記，不履行前任書記之規劃，導致市場挑戰尖銳。¹⁸

對大陸社會而言，維持經濟中高速增長固能維持社會穩定，但是分配不公與不均貧富兩極分化持續、城鄉差距擴大亦未見明顯改善，吉尼係數（Gini index）偏高（參見圖 5）仍是社會穩定重大隱憂。曾引領中國改革並長期觀察大陸發展之學者朱嘉明即曾表示：

「在今天的中國，占人口絕大多數的民眾得到的是很小部分的社會財富。在他們之間，有多少工人下崗，有多少農民工血汗得不到補償，有多少農民失去家園、家庭破碎，有多少青春子女墮入色情行業，有多少人被迫生存在生態遭到毀壞的環境中，還有多少人得不到最低限度的社會保障。這樣的代價已經為整整一代人所承受，但要償還這筆龐大的社會負債，卻不是下一代人可以完成的。新生『富有』階層的人口比重不過百分之幾，卻佔有了絕大部分的社會財富。這個『富有』階層的財富從原始累積到高速膨脹，少有來自辛勤的體力勞動和創造性腦力勞動，也少有來自技術創新，而是高度依賴政治特權和制度性腐敗，寄生於不斷擴大的壟斷和寡頭經濟。」¹⁹

¹⁸ 「『中國太陽能產業化第一人』實名舉報德州市委書記懶政不作為」（2018 年 2 月 19 日），《界面》，<https://www.jiemian.com/article/1945780.html>。

¹⁹ 朱嘉明，「回歸憲政民主之路」，中國改革的歧路（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2013 年 1 月），第 9 頁。



圖 5：大陸吉尼係數變動趨勢

資料來源：作者自製

伍、評估與展望

中共現行政治運作中提及「治理」，恐仍體現在管制與操控之概念。尤其是未來中共政治運作下，一再訴求黨對一切工作領導地位堅定性，但是黨的幹部良莠不齊、認知有差異、習慣於指揮和管控，若疏於協調和溝通，恐將不利於有效領導與執行。尤其是絕對權力領導將缺乏「糾偏」與制衡機制的修正與調適能力，是引發政治風險的成因之一。事實上，治理概念應更強調其協作、對話與調和之職能，始能將民意需求、社會矛盾和潛在衝突做有效之化解和調適，其中既有利於對系統性失衡提供緩解之路徑，也是降低社會風險必要之舉措。

就系統平衡觀點而論，大陸政治、經濟與社會體制三者具緊密的運動關係，²⁰ 中共的改革策略和思路，基本上是採取經濟優先與優勢運作，亦

²⁰ 李培林，另一只看不見的手社會結構轉型（北京：社會科學文獻出版社，2005年3月），第7-9頁。楊光斌，中國政府與政治新論：政治發展、政治制度及政治過程（臺北：五南圖書，2014年10月），第287-290頁。

即將資源挹注和政治運作，以促成 GDP 增長和績效作為核心課題。儘管近年雖不再以「唯 GDP 是問」，加之「反腐」強力運作不乏「懶政」現象，但是經濟成長和發展仍是政績表現的核心指標，亦是社會穩定和人民滿意度的憑藉。儘管如此，政治的強勢控制，以及社會面向的弱勢表現和回應能力，造成政治、經濟和社會面向的失衡與疏離現象，皆可能導致政治、經濟的剝奪感和社會矛盾尖銳化的挑戰。

擔任政治領袖，應以政策頂層設計和規劃作為重點與核心要務，不宜研議微觀細節之事務，以免陷入政策運作之漩渦。雖然「深改組」之運作機制未有深入之資訊分享，但若習近平以組長身分全面參與各項議題討論則顯瑣碎，且難符合繁重事務有效率和執行力之要求。尤其是部分議題專業性強，包括科技領域、法治運作、智財權和醫療議題，恐皆非習氏所能全然掌握。因此，如何透過專業議題分工研處，試點方案經驗累積，或參酌各國發展經驗，漸形成成熟之執行方案，或有助於改革之實踐和可操作性之提升。

改革方案執行之監理、反饋與再調整亦是重要環節。換言之，任何改革都是既得利益的重新分配和再調整，無可避免的將面臨阻力與不可預期之缺失和負面評價。因此，改革政策運作定期監理、反饋與再調整策略皆有其必要性與功能性。換言之，任何改革政策之執行監理與除錯機制的建構，皆需透過實務運作檢測與反思，才能尋求通盤解決方案與運作思路。尤其是對大陸較具權威性的之政治體制、司法變革與社會開放議題，均涉及政權穩定與社會和諧之挑戰，其改革成效與運作功能便顯得重要，並具前瞻意義。

習近平 19 大後建構的新時代體制與治理策略，雖較能貫徹其意志和目標，甚至在其有生之年都能高效執行其策略，並貫徹其意志，但是缺乏制衡與不同觀點之評估，恐將影響決策之品質；將權力集中與全面掌握不做接班制度性安排，也存在較大之政治風險和挑戰。尤其是未來權力需做移轉時，欠缺習近平背景與能量之接班者恐難以承載如此龐大之權利和職

能負載，這便易引發政局變動和挑戰。此外，必須指習近平強力「反腐」作為，亦對官僚體系形成相當程度之衝擊。昔日能力強、作風強硬的領導幹部多為長期培養、領導一方之得力幹將，現則因「反腐對象」、「政治異己」和「權力鬥爭」而排除政治舞臺，將產生一定程度之「寒蟬效應」，會對政務運作產生干擾或形成阻力；中共腐敗問題不盡然是幹部問題，也非全是政治派系挑戰，而是制度和結構問題。第一把手賦予權力太集中、權力過大，也缺乏有效制衡機制。因此，擴大「反腐」的同時，亦須加強制度建設與制衡機制，方有利於系統的平衡運作和發展。

中共 19 大至 19 屆 3 中全會後，大陸政治經濟與社會體制基本呈現失衡趨勢擴大現象，亦即政治更趨強勢與集權，經濟仍處於優勢地位，社會雖得到關照，但控制則有收緊之勢。儘管威權體制在經濟現代化過程中對經濟成長與效率具實質貢獻。在政治管控過程中，在經濟創新與活力發揮並未受到明顯的抑制。大陸阿里巴巴、華為民管企業的崛起即是案例。未來大陸在政治維持專政統治下，欠缺制衡政黨與派系牽制，其決策能否展現睿智、英明和果斷之風格和品質，將攸關其經濟和社會穩定。儘管如此，習近平領導的團隊也必須承擔來自內外的衝擊，無論是內外衍生的危機和風險，或是社會重大之挑戰，皆必須自行承擔並回應可能之挑戰。

必須強調的是，以威權政治體制和結構，引領經濟成長和發展，往往能獲致較具體之績效，但卻可能是以犧牲環境保護和人民權益為代價。尤其是長期威權體制未能得到鬆綁，反而有左傾之趨勢，加之大陸經濟成長趨緩和動能弱化，皆可能衍生更大之社會張力和矛盾。而長期作為弱勢環節的社會體系，參論其作為社會治理、參與和公正的訴求，皆不易有良性之互動，其長期蓄積的社會不安和不穩定能量將可能會不定期釋放。因此，如何回應政治、經濟與社會體系平衡運作機制，中共領導人應有更積極、務實與彈性之思考和規劃。

敢為天下先： 跨境電子商務國際規則之中國倡議

Dare to Go First: China's Initiative on Formulating International Rules
for Cross-border E-Commerce

袁易 (Yuan, I)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

摘要

本文以中共 19 大報告作為背景，探討大陸對外自信此一命題如何進行檢驗，本文引用最近國際關係學界有關辯論「金德爾博格陷阱」(The Kindleberger Trap) 此一概念是否適用當前的大陸，進一步來解釋「中國崛起」下是否能承擔國際公共財提供者角色之挑戰，本文以 2018 年 2 月 9 日至 10 日由大陸主導在北京召開之首屆「世界海關跨境電商大會」(Global Cross-Border E-Commerce Conference) 此一具體案例，來檢視所謂「中國」承擔國際責任型塑國際規則，其具體表現為何？其意義為何？其未來挑戰又為何？並以此進行理論與實踐的對話。

關鍵詞：中國崛起、世界海關跨境電商大會、金德爾博格陷阱

壹、前言

去(2017)年秋天中共19大的召開，習近平以「不忘初心，牢記使命」為主題，號召中國大陸(以下簡稱大陸)人民為實現中華民族偉大復興的「中國夢」努力奮鬥。19大報告中意識到一個極為重要的問題，就是大陸無法迴避或超越所有國家在現代化過程中所面臨的各種問題。做為當今大陸的執政黨，肩負重責大任必須虛心嚴肅地對待這些挑戰，19大報告乃依此主軸開展各種論述相互因應這些挑戰。有別於大篇幅聚焦於並嚴肅看待這些存在於大陸社會內部的主要矛盾，習近平19大報告中在面對國際大局的態度就顯得更有自信，在論述的語氣上有著明顯的差異，值得深思。他提出了一個全方位、多層次、立體化的外交布局，從而明確中國特色的大國外交構想，並且展示出重要的策略，通過具體的方略邁向最終目標。¹

為此，習近平提出了全球治理體系、全球夥伴關係和全球治理觀三個要素，強調大陸將高舉和平、發展、合作、共贏的旗幟，推動建設相互尊重、公平正義、合作共贏的新型國際關係，全球治理體系和國際秩序變革加速推進、國際和平發展大勢不可逆轉。大陸積極發展全球夥伴關係，擴大同各國的利益交匯，推進大國協調合作，構建總體穩定均衡發展的大國關係框架。按照親誠惠容理念和與鄰為善，以鄰為伴周邊外交方針深化同周邊國家關係，秉持正確義利觀和真實親誠理念加強同發展中國家團結合作，堅持打開國門搞建設，努力實現「政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通」的五通。準此，大陸秉持共商、共建、共享的全球治理觀，倡導國際關係民主化，大陸將繼續發揮負責任大國作用，積極參與全球治理體系改革和建設，不斷貢獻大陸智慧和力量。在上述種種耳熟能詳的政策宣示之外，其具體作為就是深化供給側結構性的政策，透過推動互聯網、大數據、人工智慧和實體經濟深度融合，藉以促進大陸產業產

¹ 習近平，「決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利：在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」(2017年10月27日)，2018年3月1日瀏覽，《中國政府網》，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

值提昇，尤其強調包括物流等基礎設施網絡建設。²

由是觀之，習近平的 19 大報告中所透露的訊息是，面對內部的情勢態度上有著如履薄冰的謹慎，而在對外的政策上則顯現出心有成竹的自信。習近平自信一方面來自過去五年大陸的亮麗外交作為，而另一方面習近平自信的物質條件則來自大陸改革開放的三十年，其經濟持續成長已取得世界第二大經濟體的成效，此一銳不可當的強勁經濟勢頭，按照 19 大報告的推算可望於 2035 年達到全面小康的社會，實現社會主義現代化的目標，而到本世紀中葉，渴望達到社會主義現代化強國的目標。

有鑑於此，本文以中共 19 大報告作為背景，探討大陸對外自信此一命題如何進行檢驗，本文引用最近國際關係學界有關辯論「金德爾博格陷阱」(The Kindleberger Trap) 此一概念是否適用當前大陸，進一步來解釋「中國崛起」下是否能承擔國際公共財提供者角色之挑戰，本文以 2018 年 2 月 9 日至 10 日由大陸主導在北京召開之首屆「世界海關跨境電商大會」(Global Cross-Border E-Commerce Conference)，此一具體案例，來檢視所謂大陸承擔國際責任型塑國際規則，其具體表現為何？其意義為何？其未來挑戰又為何？並以此進行理論與實踐的對話。

貳、重新檢視「金德爾博格陷阱」

習近平的 19 大報告中有關堅定「道路自信、理論自信、制度自信、文化自信」乃屬一種政治信念的表述，而本文則將使用國際關係理論的觀點，來進行探討大陸對外自信在國際政治經濟上的意義。長久以來，大陸及美國的國際關係學者始終關切探究大國崛起、霸權興衰更替這幾個展現於國際關係的現象，特別聚焦於當今的中美關係大國博弈。而這場論戰首先發難的美國學者奈伊 (Joseph S. Nye) 在 2017 年 1 月 9 日所發表一篇名為「金德爾博格陷阱」的短文，使用了 Charles P. Kindleberger 描述 1930 年代美國無心承擔英國所遺留下霸權責任，³ 不願提供國際經濟公共財而引

² 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」。

³ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1973).

起世界經濟衰退的此一概念，藉以提供給大家對未來世界的可能發展格局做些不同的推測想像。⁴ 這個論點以一言而敝之，奈伊擔心未來國際經濟與秩序的維持，隨著美國霸權的衰弱一旦群龍無首，大陸恐怕會從蹈 1930 年代美國的覆轍。奈伊所擔心的不是大陸太強而是大陸太弱，大陸恐將無力獨挑大樑而尋求他途自保，有可能做為一個國際經濟體系占便宜者，因而他認為在全球權力轉移中所產生的公共財供給難題乃為一項不易踰越的挑戰。

奈伊文章發表在中共 19 大召開之前，時間甚為敏感。為此，大陸學者熱烈反應。大陸學者的觀點可分為幾類：一類指責美國走向政治孤立主義，將採取規則修正主義貿易保護主義，總體上認為美國提供國際公共財的能力和意願都在下降。⁵ 另一類則認為大陸不需過多來承擔國際責任，大陸有所作為也有所不作為，防止國際公共財的提供成為大陸不能承受之重。⁶ 還有一類的主張認為大陸在習近平的領導下體現了大陸的責任擔當，大陸所承擔的國際責任與自身實力發展階段是相輔相成的。大陸將不斷發揮負責任大國作用，防止「金德爾博格陷阱」的發生。總之，對於大陸自信採取正面立場的評價認為，大陸將發揮負責任大國作用，大陸將承擔提供國際公共財義務的能力與意願在持續上升，大陸不斷向世界展現大國擔待。⁷ 正如 19 大報告中羅列了各種全方位、多層次、立體化的外交布局，包括「一帶一路」(One Belt One Road)、「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank)、「絲路基金」(Silk Road Fund)、舉辦「一帶一路國際合作高峰論壇」、「亞太經合組織領導人非正式會議」、「二十國集團領導人杭州峰會」、「金磚國家領導人廈門會晤」、「亞信峰會」等具體作為，其目的都是向世人展示大陸未來發展所營造良好的

⁴ Joseph S. Nye, "The Kindleberger Trap" (January 9, 2017), visited date: March 01, 2018, *《Project Syndicate》*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01?barrier=accessreg>.

⁵ 高飛，「中國不斷發揮負責任大國作用」(2018 年 1 月 7 日)，《人民網》2018 年 3 月 1 日瀏覽，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-01/07/nw.D110000renmrb_20180107_5-05.htm。

⁶ 鄭振清，「為世界提供更多國際公共產品」(2018 年 1 月 7 日)，《人民網》2018 年 3 月 1 日瀏覽，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-01/07/nw.D110000renmrb_20180107_5-05.htm。

⁷ 陳志敏，「走出思維誤區才能跨越陷阱」(2018 年 1 月 7 日)，《人民網》2018 年 3 月 1 日瀏覽，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-01/07/nw.D110000renmrb_20180107_5-05.htm。

外部條件，以及促進全球治理體系變革大陸能扮演領頭羊的角色，其總目標乃是構建所謂人類命運共同體的理念。換言之，這就是大陸展現自信之所在。

其實，「金德爾博格陷阱」學說早已被國際關係的「霸權穩定論」(Hegemonic Stability Theory) 加以修正補充了。⁸ 這個理論的興起在 70 年代的國際石油危機背景下，國際關係學界的有志之士擔心美國霸權未來走向，而提出以下幾個論點進行補強解套：一是霸權的衰弱並不必然敲響合作死亡的喪鐘，二是在什麼情況下世界經濟中的各個獨立國家會進行合作？三是沒有霸權存在的情況下國際合作會出現嗎？如果會的話，又是怎樣出現呢？這個理論的創始學者基歐漢 (Robert Keohane) 認為，國際合作在互補利益的基礎上是可以發展起來的，此一合作模式可以通過所謂國際建制 (International Regime) 來落實。⁹ 其中構成「霸權穩定論」的兩個中心命題之一為，世界政治的秩序乃由一個主導國家創立，透過國際建制構成一種國際秩序的要素，這就意味著國際建制的形成一般要依賴霸權國的存在。

「霸權穩定論」的另一個中心命題是，國際秩序的維持需要霸權國家的持續存在，這意味著合作仍然依賴霸權國家的持續存在。基歐漢認為第一個命題具有一定的道理，而第二個命題則未必正確，原因在於國際建制建立後，合作並不必然需要一個霸權的存在。換言之，霸權後國際合作仍然是可能的。在此，國際合作不應該被定義為沒有衝突，而因被看作是一種過程，這個過程包括在紛爭的事實下刺激政策的相互調整。而對「霸權穩定論」的評估方法包括了所謂基礎性力量模式、或是力量激活模式兩種型態。霸權是以非常複雜的方式並與合作的制度相互關聯，一般而言，成功地霸權領導乃依賴一定形式的不對稱合作，通常霸權國扮演著一種獨特的地位，為其夥伴提供領導，藉由換取服從的回報，其前提仍需建立在其他國家一定程度同意的基礎上。國際合作可以透過霸權的存在而產生，同樣的霸權也需要其他國家的合作來制定和執行國際規則，其實霸權與合作的

⁸ Robert O. Keohane, *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes* (Los Angles: Center for International and Strategic Affairs, University of California, 1980).

⁹ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984).

關係必然包括所謂強制性因素，因為在國際政治中利益衝突的因素從來沒有消失，即便在存在重要的共同利益的國家間也是如此。霸權的領導作用有助於形成一種秩序模式，合作並非是與霸權相對立的。相反，霸權取決於某種非對稱的合作，成功的霸權總是支持和維持這種非對稱合作。¹⁰

針對上述問題，國內學者朱雲漢教授則認為「美國領導角色不斷退縮，獨自承擔公共財提供責任的能力與意願不斷下降，但自由國際秩序並不會受影響，依舊自我演進。儘管全球多邊貿易談判的進度趨緩，但個別國家間小型的多邊貿易談判卻快速增長。同時區域自由貿易協定與區域整合機制也快速膨脹，這些發展都是在美國實力日漸衰退下，國際經濟秩序所另求的演進，又如 G20 高峰會議，也是為了能在單一霸權主導之外，接納新的國家參與秩序建制，也就是國際秩序適應霸權衰弱的一種因應。」¹¹ 在朱雲漢教授的眼裡，我們對所謂的「金德爾博格陷阱」不需擔心，因為以大陸為首的非西方國家亦可以為全球化帶來新的動力。大陸已經全方位扮演補充性替代性的國際公共財角色，例如杭州 G20 峰會與會者已轉向探討長期性議題，推動全球經濟治理機制系統性改革，全球治理議題主導漸由西方國家向新興市場國家過度，以及大陸開展並扮演了全球經濟治理議題的主導者、主要倡議者與共識營造者，大陸正在承接美國國力衰退下，過度性國際公共財的供應者之角色。¹²

誠然，上述「霸權穩定論」所衍生出的主要概念早就是國際政治經濟學耳熟能詳的經典，此刻為何又要舊調重提炒冷飯呢？一種可能就是國際上有一股政治勢力企圖推翻國際經濟學所主張的建制派理論觀點，所幸仍有明志之士能夠忠於「霸權穩定論」的本意進行論證來撥雲見日一探究竟，並展示理論解釋現象的積累效果與作用。以下，本文將使用首屆「世界海關跨境電商大會」「中國倡議」做為進一步檢視「霸權穩定論」相關

¹⁰ Robert O. Keohane, "The Analysis of International Regimes," in Volker Rittberger ed., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 4-23.

¹¹ 「臺學者朱雲漢：世界未邁向金德柏格陷阱」(2017 年 10 月 13 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《多維新聞》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171019000524-260109>。

¹² 「臺學者朱雲漢：世界未邁向金德柏格陷阱」。

「建制創立」(Regime Formation) 此一概念的理論意義，¹³ 並與本文主軸進行相互驗證。

參、跨境電子商務國際規則之中國倡議

首先，首屆「世界海關跨境電商大會」召開目的在於展示由「世界海關組織」(World Customs Organization) 和「中國海關總署」這兩個機構共同推動制定一個《世界海關組織跨境電子商務標準框架》(WCO Cross-Border E-Commerce Framework of Standards) 的決心。其動力來自大陸電商龍頭馬雲所領銜哈里巴巴集團，這個構想源自這位家喻戶曉的商人，有趣的是馬雲也恰如其分的扮演了國際關係建制理論所標示三種型態之一的企業型的建制創立。大陸政府希望透過此次會議的召開形成一個共識，在此基礎上做為未來「世界海關組織」制訂跨境電子商務監管基本原則，並形成第一份具有指導性的文件。進一步而言，此一會議的召開就是型塑在有關未來世界跨境電子商務貿易這個議題上達成共識，並希望透過此一機制有助於解決未來國際間有關跨境電子商務貿易合作與紛爭。¹⁴ 此一構想基本上充分體現了國際關係建制理論的關鍵要素，亦即國際建制乃為一群國家接受的一系列相互預期、規則、規章、計劃、組織性能量及資金的承諾。國際建制乃為圍繞行為體的預期，所匯聚在一個既定國際關係領域，而形成明確的原則、規範、規則及決策程序所構成的要素。而大陸推動制定海關跨境電子商務的國際規則，就是依照上述建制的定義，此舉也可看是大陸在遵循國際政治經濟的基本遊戲規則運作下的一個具體表現。

從此次應邀出席國際多邊組織的名單看來相當周延，其中包括功能性的多邊機構以及行業組織：「世界海關組織」(World Custom Organization)、「萬國郵政聯盟」以及 (United Postal Union)、國民航組織」(International Civil Aviation Organization)、「世界貿易組織」

¹³ Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), and Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

¹⁴ 「首屆世界海關跨境電商大會北京宣言」(2018 年 2 月 10 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《中華人民共和國海關總署》，<http://gec.customs.gov.cn/gec/745948/1459388/index.html>。

(World Trade Organization)、「亞洲開發銀行」(Asia Development Bank)、「國際報關協會同盟」(International Federation of Customs Brokers Association)、「全球快遞協會」(Global Express Association)、「國際貨運代理協會聯合總會」(International Federation of Freight Forwarders Association)、「國際刑警組織」(INTERPOL)、「生物多樣性公約秘書處」(Secretariat of the Convention on Biological Diversity)、「經濟合作組織」(OECD)、「世界銀行」(World Bank Group)、「聯合國國際貿易署」(UN International Trade Center)、「聯合國統計署」(United Nations Statistics Department)、「非洲電商聯盟」(African Alliance for E-Commerce)、「國際商會」(International Chamber of Commerce)等，¹⁵基本上涵概了所有功能性、產業性相關機構及組織，從這個專業的角度看來是相當具代表性的一次國際盛會。此外，包括「歐盟」在內的重要代表亦出席會議，其中「歐盟」派遣了兩位「稅務與海關同盟總司」(EU Taxation and Custom Union)事務官員參與此次會議，美方出席代表包括了美國「海關與邊境保護局」(US Customs and Border Protection)負責知識產權政策的主任以及一位副司長，「美國進出口商協會」(American Association of Importers and Exporters)也派出了一位代表，另一位則是美國的產業代表。¹⁶從美國所派出的代表陣容看來，美國政府應該是從議題角度來定位此次會議。由於美方參與會議成員的層級不高屬於事務官，或許可以說明美方對此議題重視的程度也不是太高。總體觀之，東道國之邀請以多邊和雙邊並重，與會者包括了亞洲、歐洲、北美洲、中南美洲及非洲各地區的政府、企業、學者等多達 2,000 人之譜。

其次，這次會議的重點乃是針對如何促進貿易便利提高電商效益、防控安全風險構建守法體系、運用信息技術把握未來趨勢、發揮協同效應共建良好生態、參與區域合作推動均衡發展、加快標準制定著眼長遠發展等議題進行討論並期達成初步共識。其中包括：鼓勵各方積極採取有效措施，加強政府與電商業者和其他利益攸關方的協同，比如平臺互聯、數據

¹⁵ 「首屆世界海關跨境電商大會會議日程」(2018 年 2 月 9-10 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《中華人民共和國海關總署》，<http://gec.customs.gov.cn/gec/745948/745945/index.html>。

¹⁶ 「首屆世界海關跨境電商大會會議日程」。

共享和擴容單一窗口參與方，以及探索運用新技術，提升數據可適性和風險管理等。鼓勵各方採取有效透明和適當措施，充分利用跨境電子商務電子化、數據驅動、數據豐富特性，確保電子商務的國家和公眾安全和誠信經營。倡議各利益攸關各方，根據各自在供應鏈內的角色和責任，以營造規範誠信的營商環境和提高跨境電子商務供應鏈的透明度。鼓勵各方評估數據重要性，協調行動充分考慮各國公平競爭，數據隱私保護法律，實現以數據為中心的智慧管理，運用信息資源。倡議加強國際海關間合作發揮「國際海關組織」電子商務工作組的平臺作用，推動跨境電子商務國際海關信息互換、監管互認、執法互助。加強「國際海關組織」與其他相關國際組織的合作。倡議對跨境電子商務發展的巨大機遇，鼓勵各方秉承和平合作、開放包容、互學互鑒、互利共贏精神開展合作。建議透過共同努力、倡議及透明的法律框架開展經濟、數字化和基礎設施建設。倡議地區合作，強調符合各國和地區國情的運輸、通訊、金融基礎設施和互聯互通的重要性。認同「國際海關」界近期通過的公報和決議中傳遞的信息，鼓勵各方支持《國際海關組織盧克索跨境電子商務決議》(WCO Luxor Resolution on Cross-Border E-Commerce) 中所確定的原則。支持「國際海關組織」成員以及各利益攸關方為制定《適藉海關組織跨境電子商務標準框架》的貢獻，就進一步完善此一《標準框架》(The Framework of Standards) 的要點達成共識。¹⁷

上述種種，乃為此次會議所達成的初步共識，其所涵蓋的範圍全面周延。基本上是反映了與會各國，有關國內與國際兩個面向針對此一新的國際規範之考量。總體而言，在國際貿易這個問題上，長久以來各國都傾向方便出口而管制進口的思路。在跨境電子商務這個新增議題各國都強調平衡貿易之需要，其所衍生新的國際規範不應該橫加為各國之進口貿易添增障礙。問題在於，當今各國電商貿易快速增加，各國海關人手及設施早就不足應付，若仍以傳統海關通關方式處理，將無法面對日益爆增的跨境電子商務嚴峻挑戰。大陸電商代表性人物商馬雲登高一呼倡議創新作為，透過阿里巴巴集團所開發的專用軟體執行任務，可為新興電商產品通關專線來承擔大任。

¹⁷ 「首屆世界海關跨境電商大會北京宣言」。

然而，由於跨境電子商務乃屬新興產業，大陸政府在推動此一構想之際，對於大陸境內的相關業者尤須加強溝通，一旦採行新的措施，對於跨境電子商務活動產生衝擊與影響在所難免，政府必須要有全面準備，能夠從容應對才能發揮表帥作用。正如「中國海關總署」于廣洲署長所言：「跨境電子商務模式具有電子化、個性化、碎片化、高頻次、低貨值等特點，給海關監管帶來巨大挑戰，大陸海關感受尤其深刻。跨境電子商務信息交互多、數據量大、變化快，零售進口的訂單價值低，訂單總量巨大，海關監管業務量數倍增長，傳統監管手段難以適應。2017年，大陸海關辦理跨境電子商務進出口清單6.6億票，是進出口貨物報關單的8.4倍。同時，透過各種渠道化整為零逃避海關監管的風險大大增加，走私武器彈藥和毒品、侵犯知識產權等違法行為混迹其中、更加隱蔽，海關安全防控、風險管理難度越來越大。」¹⁸為此，「中國海關總署」已開始進行操作「先試點、再推廣」準備工作，先後於2012年選擇部分城市開始試點，探索跨境電子商務發展的管理制度和規則，2014年「中國海關總署」增列了跨境電子商務監管方式代碼，進一步方便企業通關、規範海關管理，2016年大陸全面複製推廣跨境電子商務信息共享、金融服務、智能物流、風險防控等監管服務，線上綜合服務、線下綜合園區等成熟管理經驗，推動跨境電子商務之具體實踐。¹⁹換言之，大陸政府在向國際推動這一套新的規範規則的同時，須針對包括臺資企業的相關產業業者進行了政策宣導，以確保大陸政府一旦推動此一國際規範後之順利運行。

這些必要的政府作為，都是針對各種潛在負面因素考量，當然也是推動未來跨境電子商務新規範必要跨過的門檻。從某種意義來看，這些顧慮都是圍繞在所謂安全、公平、便捷、平衡等這些放諸四海皆準的規範原則。上述各種的考量，都和跨境電子商務的特性息息相關，想必也是世界其他各國業者的共同顧慮，畢竟電子商務此一新興行業包括了傳統和非傳統產業的參與。雖然大陸政府早已開始進行對國內的相關業者進行了宣導，也努力考慮業者所關切的議題。由於跨境電商發展勢頭過快過猛，目

¹⁸「中國成跨境電商黃金時代的引領者」(2018年2月11日)，2018年3月1日瀏覽，《光明日報》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/11/content_5265713.htm。

¹⁹「我國2017年跨境電商進出口總額同比增長超80%」(2018年2月9日)，2018年3月1日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-02/09/c_1122394038.htm。

前在大陸尚缺乏一個國內法的法律依據，因而主管部門「中國海關總署」已經向大陸全國人大常委會提出一個「電子商務法草案」進行審議，希望通過這個「電子商務法」更為明確地針對跨境電商的範圍、交易主體所處的法律地位加以確立，以及確保日後運行的順暢，有利於完善大陸本身法律制度的角色，同時亦可強化日後國際規範的國內聯結。²⁰ 此一草案總共包括七章，共有七十八條，內容就電子商務經營者的一般規定、電子商務平臺經營者之相關電子商務合同、電子商務爭議解決、以及相關的法律責任進行規範化。其目的就是為了保障電子商務活動中，各方主體的合法權益、規範市場秩序，從而促進電子商務持續健康發展所設立的。²¹

為此，大陸全國人大常委會第 30 次會議於 2017 年 10 月 31 日就「電子商務發展草案」進行了再次審議，審議的重點在於：有關電子商務經營者是否需要依法辦理工商的爭議，一種意見認為，為了促進電子商務的發展應免於工商登記的範圍，反對意見認為工商登記是稅收的基礎，而且工商登記、稅務登記已合併實行「一照一碼」，工商登記應當「線上線下」統一。大陸全國人大法律委員會決議對於工商登記的範圍做了修正，換言之，修正案是採取了較為嚴格的定義。另外一個議題也是針對確保加強消費者權益保護的部分，修正案規定不得以虛假宣傳、虛假交易編造用戶評價等方式侵害消費者的知情權。第三，「電子商務法草案」還針對電子商務不得利用服務協議和交易規則等手段取得不合理的費用，以及限制或附加不合理的交易條件。²² 由是觀之，此一草案修正案的立法精神是確保消費者權益而進行的修改，進而確立日後有法可依長治久安的法律保障。

因而，上述大陸政府在立法的具體努力，有助於在「世界海關跨境電商大會」的討論中，與會各國代表對中方所草擬的共同宣言得到某種程度的認可。認可的原因不一而足，對於強調法律規範的歐美國家而言，大

²⁰ Jinting Deng and Pinxin Liu, "Consultative Authoritarianism: The Drafting of China's Internet Security Law and E-Commerce Law," *Journal of Contemporary China*, Vol. 26, No. 107 (2017), pp. 679-695.

²¹ 「中華人民共和國電子商務法（草案）」（2017 年 10 月 30 日），2018 年 3 月 1 日瀏覽，《第十二屆全國人大常委會第三十次會議文件（十一）》，<https://npcobserver.files.wordpress.com/2017/11/e-commerce-law-2nd-draft.pdf>。

²² 「電子商務法草提請二審案為消費者提供更有力保護」，（2017 年 11 月 1 日），2018 年 3 月 1 日瀏覽，《人民日報》，http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlyw/node_31834.htm。

陸政府的上述作為是一個決心的展示，另一方面是基於大陸業已加入了由「世界海關組織」所負責有關實施公約行政管理工作的七個公約：²³ 其中包括《關於建立海關合作理事會的公約》(Convention on Establishing a Customs Cooperation Council)、《關於協調商品名稱及編碼制度國際公約》(The Harmonized Commodity Description and Coding System)、《關於貨物憑 ATA 報關單證冊暫准進口海關公約》(Customs Convention on the ATA Carnet for the Temporary Admission of Goods)、《關於簡化和協調海關業務制度國際公約》(International Convention on the Simplification and Harmonized of Customs Procedures)、《海關暫准進口公約》(Convention on Temporary Admission)《關於在展覽會、交易會便利展出和需用貨物進口海關公約》以及大陸還加入了「國際海事組織」制定的《1972 年貨櫃關務公約》(Customs Convention on Containers)，WTO《貿易便利化協定》(Trade Facilitation Agreement) 等，足以證明大陸充分融入相關國際規範，大陸此次大張旗鼓的倡議，明顯得到國際多邊組織的認可就是最佳的佐證。此外，還有一個的因素，阿里巴巴集團早在 2017 年 11 月 4 日就已選擇馬來西亞做為海外試點，啟動世界電子貿易平臺 (Economic World Trade Platform) 之第一個海外電子商務與物流樞紐 (E-Fulfillment Hub)，希望透過協助該國中小型企業提升跨境貿易之競爭力，²⁴ 此一作為足以顯示大陸廣結善緣的策略，從而形成各國對大陸倡議的支持。

此次會議中，日本代表希望此一規範適用範圍應該包括非洲國家，大會也從善如流了增列了日本代表的建議。「歐盟」代表的考量素來周延細緻，總體上是基於資訊安全、智慧財產的考量，業已反映在大會宣言內。而美國代表此次針對大會宣言沒有表態，令人感到意外。東南亞各國的代表，以及傳統上長期做為大陸盟友的非洲和拉丁美洲國家，展現高度歡迎並支持大陸此一倡議，尤其強烈期待大陸提供必要的技術協助，上述阿里

²³ 「世界海關組織 (WCO) 簡介」(2005 年 8 月 28 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《海關總署》，<http://www.customs.gov.cn/customs/gjhz/dbhz/400803/index.html>。

²⁴ 「阿里巴巴 eWTP 首個海外 e-hub 於馬來西亞正式啟用」(2017 年 11 月 3 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《阿里巴巴資訊全接觸網》，<http://www.alibabanews.com/article/alibabaewtpshougehaiwaie-hubyumalaixiyazhengshiqidong>。

巴巴集團為馬來西亞海關建立的一套快速清關的電腦軟體系統，可以把過去需時三日的工作降低至三小時，就是展示「中國倡議」力道之最佳例證。

稍早，「中國海關總署」於 2017 年 10 月繼澳大利亞之後擔任「世界海關組織跨境電商工作組」之主席，並接受「世界海關組織」的委託，會同其他成員負責草擬了《跨境電宣言商標準框架》。大陸原本計畫運用此次大會一鼓作氣達成既定目標通過中方所倡議的《北京宣言》。無奈基於某些各國代表的共識不足，功敗垂成。最後，與會各國代表最後決議將此次宣言列為參考性決議，不具約束力，而達到一個所謂賓主盡歡的妥協安排。此一倡議必須另闢戰場，大陸希望能在今年（2018）六月在「國際海關組織」召開的年會上通過，大陸的期待當然要取決於「歐盟」和美國這兩個要角的態度了。²⁵ 然而一旦把此議題放在當今美「中」雙邊關係的框架下來看，目前正值美國川普總統大舉美國優先的貿易政策，不斷威脅可能使用經濟制裁的手段，美方是否重視此議題，或是此議題一旦和當前美「中」關係惡化中的整體情勢掛勾，就可能會複雜化了。

肆、結論

總體而論，大陸政府認為此次會議取得了四項具體成果，其中包括「建立世界海關跨境電商大會機制、確立每兩年舉辦一次的共識、藉以推進國際海關跨境電商可持續發展工作之長效化和機制化」，²⁶ 從而向發展成為一個國際建制邁進了重要的一步。而此一領導地位的展現，除了大陸政府的功能角色外，無庸置疑的，代表企業的阿里巴巴集團在此次大會幕前幕後扮演了關鍵的角色，展現了無比的能動性。馬雲預測「未來貿易將會澈底的變革，過去的貿易是集裝箱，未來的貿易將會是小件快遞。未來的貿易不是企業對消費者 (B2C)，未來的貿易是消費者對企業 (C2B)。」²⁷ 馬雲

²⁵ 「海關總署：《跨境電宣言商標準框架》有望於今年 6 月審議通過」(2018 年 2 月 8 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《中證網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/xwzx/201802/t20180208_5706622.html。

²⁶ 「世界海關跨境電商大會江每兩年舉辦一次」(2018 年 2 月 9 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-02/09/c_1122394555.htm。

²⁷ 「馬雲：跨境電商將成世界貿易主要型式」(2018 年 2 月 9 日)，2018 年 3 月 1 日瀏覽，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/cj/2018/02-09/8445572.shtml>。

並呼籲要為跨境電子商務建立全球統一的免稅制度，藉以促進跨境電商發展的這個宏大目標。從國際關係建制理論的定義來看，阿里巴巴集團的功能角色至為明顯的兼具個人與知識兩種領導地位，然而國際關係建制理論的定義中還有一個所謂結構的領導地位因素，這個所謂結構性的領導因素當然就是指霸權國的角色與作用。此次大會美國沒有表態當然是一個謹慎的作為，「歐盟」做了表態恐是一個政治的表態。姑且不論美國的不表態和「歐盟」的表態其真正原因為何，大家心知肚明的考慮都是衝著「中國崛起」的這麼一個挑戰而來。還有一個心知肚明的原因，歐美各國完全沒有因應的對策及方案，足以顯示歐美各國在此議題設定上屈於下風，在面子上不願從善如流接受大陸方案的當下，只能採取緩兵之計暫時不接招了。

於是，在這個議題上馬雲集團做了急先鋒、做了領頭羊，不但做了大陸政府的發言人，也當了亞非拉美各國的代言人。阿里巴巴集團所代表大陸在此議題上的發言角色、領導地位展現出「中國崛起」的力量，這種以技術驅動的新興產業，大陸已漸漸超越了歐美先進國家的知識範疇，在推動科技運用上，大陸的雲計算、大數據、物聯網、人工智能等都是強項。阿里巴巴集團早已開發了一套專門為跨境電子商務快速通關的電腦軟體，一旦「世界海關組織」同意使用，將可覆蓋全球各地。如此看來，「金德爾博格陷阱」所擔心崛起霸權沒有意願、沒有能力，且無發提供公共財的基本命題，在此正好相反。

本文從習近平 19 大報告出發，梳理出國際關係「霸權穩定論」的相關論點，並以「中國倡議」的跨境電子商務貨物通關建制為例，進行理論與實踐的探索。在此明顯看出習近平和馬雲扮演了極為關鍵的領導角色，一官一商的搭配尤其值得關注。習近平所提出的全球治理體系在跨境電子商務這個議題領域，透過馬雲的精心策劃而得以落實。這種宏觀與微觀相得益彰的有機組合，展示了所謂「中國模式」的操作內涵。而這個所謂「中國模式」卻又是「霸權穩定論」實踐的具體展現。「霸權穩定論」過去在解釋西方霸權間的權力轉移，現在要用它來解釋非西方崛起霸權，看來其最佳的答案仍在具體案例的細節裡。

中國大陸經濟發展策略、趨勢與挑戰

Mainland China's Economic Development Strategies, Trends, and Challenges

李志強 (Li, Chi-keung)

淡江大學中國大陸研究所副教授兼所長

摘要

2008 年全球金融海嘯後，外有全球經濟疲弱，內有勞動力優勢漸失，同時快速經濟成長造成的各種不平衡問題逐一出現。中共 18 大以來，大陸加快了經濟轉型，一方面漸漸往提振內需消費以及服務業方面發展，要從世界工廠市場蛻變為世界市場，另一方面積極淘汰落後產能、持續培養上游零組件產業，且重視環保、所得分配等民眾關注的社會民生項目，並設立自貿區、亞投行和倡議「一帶一路」推動對外貿易與投資。預料 19 大後大陸的政策趨勢仍將依循 18 大以來的主軸，除了防範系統性金融危機的發生、追求高品質成長以外，對內以供給側改革和「中國製造 2025」來提升產業競爭力，強化其製造大國的地位，對外則藉「一帶一路」將過剩產能輸出來拓展外部市場。隨著大陸成長速度的放緩，過去藉發展紓緩問題的模式備受考驗，金融風險上升、外資流入趨緩、國進民退、所得差距擴大等各種經濟挑戰即將一一浮現。

關鍵詞：大陸經濟、19 大、經濟轉型、供給側改革、一帶一路

壹、前言

經過三十年的快速成長，在 2008 年全球金融海嘯前，大陸的資源稟賦和資源價格就慢慢開始發生變化，逐漸失去勞動力便宜且豐沛的比較利益，金融海嘯發生後，國際經濟環境大幅惡化，使得大陸以往依賴廉價出口的發展模式遇到巨大挑戰，與其同時，人力資源提升以及資本充裕提供了大陸經濟轉型的條件。¹ 因此十二五規劃的經濟發展方向已從外銷轉為內需，包括增加基本建設投資、刺激消費、發展服務業和製造業上游等，18 大後習近平進一步確立了這樣的改革進程。面臨中等收入陷阱的瓶頸，2017 年 10 月召開的中共 19 大，詳細的描繪出未來五年的發展藍圖。本文先討論 18 大以來大陸經濟的發展策略，然後探討 19 大以後的政策趨勢，最後再分析未來大陸經濟面臨的各項挑戰。

貳、18 大以來大陸的經濟策略

改革以來，大陸經濟一直要保持高速成長，以提供龐大就業機會，解決勞動力的過剩，但高成長背後帶來的資源損耗、環境污染、所得不均等各種不平衡問題越來越嚴重，而且投資率偏高、國外需求疲軟、人口紅利消退、低成本優勢不再等也阻礙大陸經濟的持續成長。² 2008 年金融海嘯重創的全球經濟，在 2010 年曾因各國短期的財政或貨幣政策大幅反彈，大陸經濟成長率也在四兆元人民幣內需方案刺激下回到兩位數的 10.4%，但之後卻無以為繼，GDP 成長率至 2012 年降至 7.8%。面對國際市場上的歐債問題與美國復甦緩慢，大陸出口成長持續滑落，「穩增長」成為習近平主政後的首要任務，從 2013 年至 2017 年，大陸 GDP 成長率呈現下滑趨勢，但仍維持中高速的成長（見表 1）。尤其是「穩中求進」被強調為長期經濟工作的重要原則，2014 年中央經濟工作會議上對「穩中求進」

¹ 李志強，「兩岸產業互動的轉變：從分工到競爭」，發表於變遷與動力：現階段中國大陸的挑戰研討會（臺北：國家圖書館，2017 年 9 月 29 日），頁 3-18。

² 李志強，「大陸經濟發展、問題與挑戰—兼論『十二五規劃』與『三中全會決定』」，陳德昇主編，中共「18 大」菁英甄補與治理挑戰（臺北：三民，2015 年），頁 161-192。

做過比較詳細的解釋，「穩」就是要穩住經濟情勢，主要經濟指標如經濟成長率、就業率、物價上漲率等沒有出現大波動，金融領域不會有系統性風險。「進」指的是要持續推動經濟結構轉型和深化改革開放。除了加快進行經濟轉型，以減少外部市場引起的衝擊之外，也要弱化唯 GDP 論的思維，強化環境衛生、社會公平等無法計入 GDP 的國家發展重要指標，因此 18 大以來習近平的經濟策略主要包括：

表 1 2010 年後大陸 GDP 與出口成長率

年度	GDP 成長率 (%)	出口成長率 (%)
2010	10.4	31.3
2011	9.2	20.3
2012	7.8	8.0
2013	7.8	7.8
2014	7.3	6.1
2015	6.9	-1.9
2016	6.7	-7.7
2017	6.9	7.9

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。「進出口統計快報」，《大陸商務部網站》，<http://zhs.mofcom.gov.cn/tongji.shtml>。

一、從出口與投資帶動轉向消費帶動

由於內外環境的轉變，從十二五規劃開始，大陸經濟政策的主調是「加快轉變經濟發展方式」，即要從過去一直依靠出口、仰賴投資的成長模式，轉變為以內部消費帶動的方式，提高消費占 GDP 的比重，在先進國家這項比率都在 60%-70% 之間，2013 年大陸消費比重只有 36.81% 左右（見表 2），至少有 20 多個百分比點以上的上升空間。2013 年至 2017 年間，最終消費支出對經濟成長的年均貢獻率為 56.2%，高於資本形成總額的年均貢獻率 43.8%，而貨物和服務淨出口的年平均貢獻率幾乎為 0，2017 年最終消費支出貢獻率比 2012 年高出了 3.9 個百分點。³

³ 「2017 中國經濟年度成績單：消費拉動開啟新引擎」（2018 年 1 月 22 日），2018 年 2 月 25 日瀏覽，《央視網新聞》，<http://news.cctv.com/2018/01/22/ARTIECtbiaBjnInMpbesSCL1180122.shtml>。

表 2 大陸居民消費占 GDP 比重

年度	居民消費率
2010	35.56
2011	36.32
2012	36.70
2013	36.81
2014	37.48
2015	38.05
2016	39.35

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

二、從製造業帶動轉向服務業帶動

除了製造業外，轉變以內需為成長驅動力就必須要從擴大服務業著手，服務業是勞動密集型的產業，可紓緩出口部門衰退所形成的失業衝擊。一直以來，服務業占三級產業比重過低是大陸長期的經濟結構問題，2000 年後服務業占 GDP 比重一直在 40% 左右，與許多國家 70% 的水準有很大差距。由於開發中國家服務業的發展初期都以內部市場為基礎，例如教育、醫療、金融、文化等都屬於內需型產業，只是內部所得不高或政府管制等因素而投資不足，隨著大陸人均所得的增加，對服務品的需求會越來越大，大陸市場規模越來越膨脹，內資也有餘力投資在服務相關產業。大陸自 2013 年起服務業就超越了製造業成為三級產業之首，占 GDP 比重為 46.7%，2016 年已上升至 51.6%，2017 年服務業對經濟成長貢獻率為 58.8%。⁴

⁴ 「中國經濟年度成績單：結構優化邁向中高端」，(2018 年 1 月 21 日)，2018 年 2 月 25 日瀏覽，《人民網》，http://www.gov.cn/shuju/2018-01/21/content_5258914.htm。

表 3 大陸三級產業占 GDP 比重

年度	第一產業	第二產業	第三產業
2010	9.5	46.4	44.1
2011	9.4	46.4	44.2
2012	9.4	45.3	45.3
2013	9.3	44.0	46.7
2014	9.1	43.1	47.8
2015	8.8	40.9	50.2
2016	8.6	39.9	51.6

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

三、推動城鎮化改善城鄉和區域發展不均

由於出口持續不振，城鎮化是大陸轉變成長方式的重點之一。2014 年 3 月國務院公布了《國家新型城鎮化規劃 (2014 – 2020 年)》。推展農村城鎮化可以聚集人口，提升對各種城市設施和服務，引發對道路、住宅、教育、醫療等的龐大需求，發揮各行業規模經濟的效益，同時也可以消化四兆元人民幣內需政策下增加的鋼鐵、水泥、玻璃等傳統行業的過剩產能，更可以改善城鄉和區域發展不均的問題。2012 年大陸的城鎮化比例為 52.57%，⁵ 至 2017 年已上升至 58.52%。⁶

四、以供給側改革淘汰過剩產能

除了發展新產業外，淘汰過剩產能也是習近平經濟政策的重要目標。2015 年 11 月，習近平主持中央財經領導小組第 11 次會議時首次表示：「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系質量和效率。」⁷ 此政策框架下有五大目標，包括削減（工業）過剩產

⁵ 「我國城鎮化率達 52.57%」(2013 年 7 月 6 日)，2018 年 2 月 26 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0706/c1001-22099856.html>。

⁶ 「中國城鎮化率升至 58.52%」(2018 年 2 月 5 日)，2018 年 2 月 26 日瀏覽，《人民網》，<https://kknews.cc/agriculture/86mvqan.html>。

⁷ 「著力加強供給側結構性改革」(2016 年 1 月 14 日)，2018 年 2 月 26 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2016-01/14/c_1117776578.htm。

能、去（房地產）庫存、（企業）去槓桿、降低企業成本和「補短板」。供給側改革之所以重要，主要是目前大陸處在產能嚴重過剩的狀態，一方面是金融海嘯爆發後，國際消費力度減弱，大陸已無法像以前以出口消耗許多行業的過剩產能。另一方面，大陸本身的供給體系也發展落後，總體上是中低階產品過剩，高階產品供給不足。煤炭、鋼鐵、水泥、玻璃、石化、石油、鐵礦石、有色金屬等行業普遍特徵是產品品質不佳，不能滿足需求導致滯銷，因此供給側改革的第一大目標就是要讓過剩產能退出市場。

五、發展上游零組件建立紅色供應鏈

大陸過去拉動經濟成長的傳統因素如工資低廉等正在消退，勞動力數量自 2012 後就開始減少，至 2017 年共減少 2,343 萬人（見表 4）。⁸ 當生產成本上升後，過去具有競爭優勢的勞力密集產業將面臨困境，此時必須要有新的產業取而代之帶動經濟成長。2013 年大陸製造業產值高達 2.74 兆美元，約占全球 20% 左右，但因製造業的自主創新能力依然不足、關鍵核心技術受制於外資、缺乏國際品牌、產品品質水準不高等因素，處於「大而不強」的地位。大陸必須發展高附加價值產業，尤其是鼓勵資通信企業往上游零組件發展，並逐漸替代傳統產業成為主導行業。例如 2014 年推出《國家積體電路產業發展推進綱要》，設立 1,200 億元人民幣的國家產業投資基金，扶持半導體產業的發展。由於政策上的支持，大陸本土品牌商也逐漸發展上游零組件，例如華為旗下供應晶片的海思半導體，TCL 生產面板的華星光電等。這種進口替代政策如果成功，就可以在出口成長停滯下帶動 GDP 成長。

⁸ 其中 2017 年就減少了 547 萬人，見「2017 年中國生了多少小孩？最新資料暴露一個嚴峻現實」（2018 年 1 月 19 日），2018 年 2 月 25 日瀏覽，《新浪新聞》，<http://news.sina.com.tw/article/20180119/25487686.html>。

表 4 大陸勞動力減少數量

年度	勞動力減少數量 (萬人)
2012	345
2013	244
2014	371
2015	487
2016	349
2017	547
累計	2343

資料來源：「國家數據」，《大陸國家統計局網站》，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

六、以雙創和「中國製造 2025」促進產業轉型

為加快製造業的結構調整和維持競爭優勢，並從製造業大國轉變為製造業強國。2015 年大陸國務院要把「大眾創業、萬眾創新」（雙創）打造成推動經濟成長的新引擎，指出大陸消費者的需求已經變得多元化，製造業必須要走客製化和個性化的方向，透過網際網路迅速掌握客戶的需求，並按照客戶需求來提供產品，所以未來要依靠物聯網、大數據、雲端計算等新一波的資訊技術，向數位化、智慧化方向發展，促進不同領域的融合發展，以催生更多新產業、新業態、新模式，和更加符合市場需要的新產品和新服務品，與過往強調標準化和大批量生產迥然不同的型態。

此外，大陸計劃在 2049 年建政 100 周年前分三個階段來強化製造業競爭力，「中國製造 2025」是第一階段的十年行動綱領，目標與德國 2013 年推出的「工業 4.0」計畫目標相近，強調要深入整合資訊科技與先進的製造技術，帶動新一波工業的發展，尤其著重在「智慧製造」，利用資訊技術創造提高生產效率的生產方式。

七、持續調漲最低工資改善所得分配

改革以來，大陸經濟發展成果雖然壯大了整體財富，但勞動收入占 GDP 比重即不斷下降，尤其是農民工薪資偏低的問題一直嚴重，貧富差距也日漸擴大，不但影響到社會穩定，也不利於提振消費。因此，改善所

得分配成為習近平首次任期的當務之急。即使經濟成長趨緩，最低工資從2013年開始平均漲幅都在兩位數（見表5），高於每年GDP成長率。18大以來，超過6,500萬人脫貧，貧困發生率從10.2%下降到4%以下。在擴大中收入群數量的效果尤其明顯，2013年中等收入者比重約為24.03%，2016年已上升至34.79%，預計到2020年將上升至45.01%。⁹

表5 大陸最低工資平均漲幅與上調省份數

年度	平均漲幅(%)	上調省份(個)
2010	22.8	30
2011	22.0	25
2012	20.2	25
2013	17.0	27
2014	14.1	19
2015	14.0	28
2016	10.7	9
2017	11.0	20

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

八、加強環境保護保障生活品質

大陸過去低成本優勢的其中一個來源是把環境污染的成本轉嫁給社會而非由企業自行承擔，成本的外部化導致了企業過度生產，對河流、土壤、空氣等自然資源的品質造成嚴重破壞，甚至威脅到人民的健康與生存。2015年大陸環保部發布《新常態下環境保護對經濟的影響分析報告》，指出在「十一五」規劃期間（2006至2010年），每年環境被破壞所導致的損失高達GDP的6%，世界銀行在2007年的估計更高達GDP的10%，即大陸的經濟產值幾乎是以破壞環境來換取的。加強環境保護成為刻不容緩的目標，2015年1月頒布了新的《環境保護法》後，同年4月16日發布《水污染防治行動計畫》（簡稱水十條），2016年5月又推出《土壤污染防治行動計畫》（簡稱土十條）。

⁹ 「社科院藍皮書：今年經濟增速高於6.5%已無懸念」（2017年12月26日），2018年2月20日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-12/26/c_1122169173.htm。

九、設立與擴散自貿區提升貿易競爭力

為因應外資流入趨緩與出口成長下滑，被稱為第三波改革的自貿區於 2013 年 9 月在上海率先設立，2015 年 4 月，廣東、天津、福建自貿區相繼推出。2017 年 4 月又有 7 個自貿區成立，分別是遼寧、浙江、河南、湖北、重慶、四川和陝西自貿區，四年來共成立 11 個自貿區。在全球經濟低迷下，大陸計劃透過自貿區以自由化方式吸引外資與提升貿易的競爭力，強調「貿易自由化、投資便利化、金融市場化、行政精簡化」。待自貿區的先行先試試驗取得成效，將過程中的改革經驗提供各地參考，然後再把試點範圍推廣到各地，自貿區的新嘗試是希望發揮當年加入 WTO 「以開放促進改革」的效果，這是習近平上臺後力圖「打造中國經濟升級版」的重要措施。

十、以「一帶一路」及亞投行加強對外經貿合作

2013 年 9 月和 10 月習近平出訪哈薩克和印尼時，分別提出了共建「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的倡議，外界簡稱為「一帶一路」戰略，大陸將利用與「一帶一路」沿線國家既有的雙邊或多邊機制，作為區域合作平臺，積極發展和沿線 65 國家的經濟合作關係，建設沿路的基礎設施，藉以輸出過剩的鋼鐵，水泥等傳統產業產能，並開拓與沿線國家的投資及貿易關係。2014 年 12 月又出資成立規模為 400 億美元的絲路基金，向「一帶一路」沿線國家的基建、開發、產業合作等項目提供融資。此外，由大陸主導倡建，有 57 個創始成員國的亞洲基礎設施投資銀行（簡稱亞投行）在 2016 年 1 月成立，目的是向亞洲發展中國家的基礎設施建設提供資金，並為「一帶一路」服務。「一帶一路」和亞投行都被認為是大陸對外的戰略工具，目標旨在擴大大陸在全球的經濟和政治影響力。

參、19 大後大陸經濟政策趨勢

施政有其延續性，18 大以來有些政策例如雙創、供給側改革和「中

「國製造 2025」等才剛起步不久，短期內其成效相對有限，因此 19 大後大陸的經濟政策趨勢大部分會與 18 大以來相同，「19 大報告」（以下簡稱「報告」）將「經濟議題」放在所有領域的第一位，這既是習近平政治理念「五位一體」（即經濟、政治、文化、社會和生態文明五項建設）之首，也說明中共對於經濟發展問題的重視。¹⁰「報告」尤其指出「我國經濟已由高速增長階段轉向高質量發展階段，正處在轉變發展方式、優化經濟結構、轉換增長動力的攻關期，建設現代化經濟體系是跨越關口的迫切要求和我國發展的戰略目標。」

「報告」強調：2021 年到 2035 年「基本實現社會主義現代化」；2036 年到 2050 年「建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」。但「報告」並沒有提出具體的成長目標。2017 的中央經濟工作（以下簡稱「會議」）更特別強調大陸經濟目前的基本特徵就是「已由高速增長階段轉向高品質發展階段。」一方面表示主要的發展目標不再只講求「量」，而是追求「質」和永續性，且更要重視 GDP 以外的指標。再者 GDP 結構的調整也是未來重點，包括進一步提高服務業與消費占 GDP 比重。另方面可以為未來總體政策的實施提供彈性的空間，如果特別強調成長目標，可能必須透過強烈的財政政策或貨幣政策來執行，不利於擺脫對舉債投資刺激經濟的依賴和降低金融風險，持續轉變成長方式是當前政策趨勢。

一、「防風險」成為未來三年首要目標

2008 年金融海嘯發生後，大陸地方政府為配合中央擴大內需而舉債投入基礎建設，國企也加大槓桿大量從銀行貸款投資，使得債務餘額不斷上升，截至 2016 年 9 月底大陸非金融部門債務已達約 28 兆美元，是 GDP 的 2.6 倍，且遠高於大陸之外新興市場的平均水準（1.87 倍）。企業債務在債務總額中占 2/3，相當於 GDP 的 1.67 倍，其中國企在企業債中占 70% 左右。如果太多企業負債率過高而不能償還，爆發系統性風險的

¹⁰ 「習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」（2017 年 10 月 28 日），2018 年 2 月 10 日瀏覽，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

可能性也會隨之增加。2017 年 5 月穆迪 (Moody's) 28 年來首次調低大陸的主權信用等級。國際貨幣基金組織 (IMF) 在 2017 年 12 月初發表了檢視大陸經濟的報告，列出了金融部門面臨的三大不安因素，包括急速膨脹的風險信貸、高風險貸款由銀行轉向體系內監管較少的「影子銀行」，以及投資者仗著政府會拯救出問題的國企而冒險投入資金，¹¹ IMF 預估到 2022 年大陸非金融部門的債務總額，將高達 GDP 的 290%。¹²

2017 年以來大陸不斷強調預防金融風險與加強金融安全的重要性，4 月的政治局會議上，習近平提到：「必須加強黨對金融工作的領導，堅持黨中央集中統一領導，完善黨領導金融工作的體制機制，形成全國一盤棋的金融風險防控格局。」¹³ 在 7 月「第五次全國金融工作會議」中再重申「金融要回歸本質，資金要為實體經濟服務」，¹⁴ 不可如過往幾年在金融部門間流動而自我循環和膨脹，例如保險資金流入股市導致企業市值虛胖。

「報告」中也再強調「健全金融監管體系，守住不發生系統性金融風險的底線。」「堅持黨中央對金融工作集中統一領導」，要強化黨的控制，可看出這是大陸金融發展的一次重大轉向。「會議」首次提出以新發展理念為主要內容的「習近平新時代中國特色社會主義經濟思想」，更把防範金融風險定為未來三年三大「攻堅戰」之首。¹⁵

二、深化供給側改革與創新

「報告」尤其提到「建設現代化經濟體系，必須把發展經濟的著力點放在實體經濟上，把提高供給體系質量作為主攻方向，顯著增強我國經濟質量優勢。加快建設製造強國，加快發展先進製造業」。此外，「報告」也提出要培育新產業，希望促進大陸產業往全球價值鏈中高階移動，並在中

¹¹ 「IMF：中國應更重視金融穩定 銀行不良貸款恐遭低估」(2017 年 12 月 7 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/3983152>。

¹² 「中國金融業實際壞帳 專家：比官版高 6.8 兆美元」(2017 年 8 月 28 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1130547>。

¹³ 「習近平：金融活經濟活 金融穩經濟穩」(2017 年 4 月 26 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/26/c_1120879349.htm。

¹⁴ 「全國金融工作會議的“三項任務”釋放什麼信號？」(2017 年 7 月 16 日)，2018 年 2 月 5 日瀏覽，《人民網》，<http://money.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0716/c42877-29407714.html>。

¹⁵ 另外兩項是精準脫貧和污染防治。

高階消費、創新、綠色低碳、共用經濟、現代供應鏈、人力資源服務等領域形成新成長動能，其中報告中多次提及「創新」，尤其是「加快建設創新型國家」，並強調「激發和保護企業家精神，鼓勵更多社會主體投身創新創業，建設知識型、技能型、創新型勞動者大軍，弘揚勞模精神和工匠精神」。

三、重申市場化改革和國企改革

與 18 屆 3 中全會的政策宣示一樣，「報告」重申市場在資源配置的重要作用。並「要以一帶一路建設為重點，堅持引進來和走出去並重」，在鼓勵「走出去」的同時，「引進來」也將從傳統製造領域向現代服務業全面轉型。並「全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，大幅度放寬市場准入，擴大服務業對外開放，保護外商投資合法權益」，負面清單管理制度是國際通行的做法，之前只是在上海自由貿易試驗區等小範圍實施，計劃於 2018 年開始執行，成為吸引外資的重要領域，同時提高資本市場直接融資比重、推進財政體制改革。另外，「報告」提出「促進國有資產保值增值，推動國有資本做強做優做大，有效防止國有資產流失」，這與 18 大提出的「推動國有資本更多投向關係國家安全和國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，不斷增強國有經濟活力、控制力、影響力」有著明顯不同，即不再強調國有經濟的控制力和影響力。預計未來國企改革可能加快，包括加快產能整合、削減成本、發展混合所有制。這些措施希望能提高國企利潤水準並降低槓桿率。民營經濟方面，「報告」重申「毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展，使市場在資源配置中起決定性作用」，同時提出「全面實施市場准入負面清單制度，清理、廢除妨礙統一市場和公平競爭的各種規定和做法，支援民營企業發展，激發各類市場主體活力」。

四、強調社會保障體系建設和社會平等

「報告」中還提到民生領域還有不少不足之處，包括城鄉區域發展和所得分配差距仍然很大，就業、教育、醫療、居住、養老等民生方面還有困難。加強社會保障和減少不平等將在未來幾年變得日益重要。而「報

告」也提了不少具體措施，如實現更廣泛和公平覆蓋的城鄉居民養老和醫療保險制度，以及更完善和更廣泛的社會基本公共服務；增加在高等教育和職業技能培訓方面的投入；此外，「報告」重申「堅持房子是用來住的、不是用來炒的定位，加快建立多主體供給、多管道保障、租購並舉的住房制度，讓全體人民住有所居。」提供人民能夠負擔的住宅，以保證房地產市場的穩定和健康發展。

五、更強調生態環境保護

除了經濟發展，「報告」還用了一個專門的章節討論生態環境保護，要使主要污染物排放總量大幅減少，生態環境品質得到改善。宣示要發展清潔生產產業、清潔能源產業，強化用水、大氣、土壤等污染防治，發展綠色金融，並降低污染排放。另外，「報告」還提到將設立國有自然資源資產管理和自然生態監管機構。預計未來環保政策收緊的趨勢還將延續，對企業產生深遠影響。目前大陸的狀況是環境污染已經威脅到人民的生存，環境保護已經到了非推動不可的地步，因此中共 19 大特別提出了新發展理念，經濟成長不以犧牲環境為代價是其重要內涵之一，尤其是 2018 年 1 月正式施行的《環境保護稅法》對於污染防治更具有積極的意義。

肆、19 大後大陸經濟面臨的挑戰

一、經濟成長放慢將增加金融風險

由於資本長期累積後最終導致邊際報酬遞減，大陸高成長的趨勢已近尾聲，這是經濟法則的必然現象。為降低債務壓力，大陸也必須在主觀上放慢其經濟成長速度。但成長的放緩對大陸而言可能會出現一連串問題與風險。一是對長期景氣的信心動搖可能導致「明斯基時刻」(Minsky Moment) 的出現，「明斯基時刻」是指經過多年的經濟繁榮，資產（例如房地產）價格上漲會造成投機性的貸款增加，而過多投機所產生的債務會形成投資人的現金流量不足以支付貸款利息，當債權人要求償還債務時，市場上已經不敢追高資產價格。為求套取現金來支付利息或償還本金，投

資人就必須壓低價格拋售資產，這種拋售將導致資產價格進一步下跌甚至恐慌式的賠售，最後引發資產價格的崩盤。二是資產價格的崩跌造成金融市場風險上升，加上經濟成長趨緩，資本紛紛設法外逃，會產生對人民幣長期貶值的預期，人民幣兌美元在 2014 年升至歷史高點後，這三年來有貶有升，一旦人民幣長期貶值的趨勢確立，其國際化速度也會放慢甚至停頓，因為海外投資者不願意持有長期貶值的貨幣，人民幣作為價值儲存的功能將被削弱，而外國出口商也不願意接受人民幣作為交換媒介，這兩年來人民幣在國際貿易的比重不增反減就是證明。三是供給側改革要把低階產業和無效率企業淘汰，這將引起下崗人數增加，這些低階勞動力不易移轉至目前積極發展的中高階產業，將引致結構性失業上升。四是總體薪資成長也會隨之開始轉慢，尤其在所得到達中等水準後，中產階級將轉為對其他領域增加需求，例如政治及社會層面的話語權和參與權等，大陸當局很難像過去一樣單純以經濟發展的提升來滿足民眾的要求，這對大陸傳統的治理方式將形成考驗。

二、城市高房價難以下跌

雖然「報告」提到「堅持房子是用來住的、不是用來炒的定位，加快建立多主體供給、多管道保障、租購並舉的住房制度，讓全體人民住有所居。」「會議」也提出要加快住房制度改革和建立長效機制，以確保房地產市場的穩定發展。但至 2017 年 12 月，70 個大中城市的房價已連升 32 個月，¹⁶ 充其量在房市過熱時採取較強烈的措施降溫，除非大陸內部出現金融危機，預估未來大城市房價還是走走停停的在高檔盤整，或呈現梯階式的上漲，大陸的打房政策恐怕難以落實。一是由於制度依賴，近 10 多年來地方財政非常依靠土地收入，財政收入結構類似香港的模式。二是房地產是傳統產業的火車頭，如果房市不景氣，會讓大陸供過於求的傳統產業更為雪上加霜。三是大陸放寬人口流動後，高房價是避免低端人口過度聚集城市的其中一個方法，以控制城市的人口結構。

¹⁶ 「內地 70 城市房價升幅再度擴大」(2018 年 1 月 18 日)，2018 年 2 月 1 日瀏覽，《信報財經新聞》，<http://www2.hkej.com/instantnews/china/article/1748293>。

三、所得分配將進一步惡化

改革後大陸的所得分配不均本來就越來越嚴重，雖然近十年來官方公布的吉尼係數 (Gini Coefficient) 在 0.47-0.49 之間，但學術界估計實際應在 0.6 或以上。¹⁷ 19 大後大陸的所得分配恐怕將進一步惡化：一是大城市的高房價原就會拉大有房者和沒房者的財富差距和所得流量；二是大陸要重視環境保護，必須降低污染排放數量，這將會打擊到低階行業，加上供給側改革要停掉一些無效率企業，都會導致勞力密集產業成長停滯或被迫外移，進而使低階人力需求降低，不但工資下降，甚至引發低技術勞工失業的增加；三是大陸積極進行經濟轉型，在製造業方面發展資本密集的電子零組件和高新技術產業，或服務業的金融、教育、醫療以及創新產業等，都會增加高階人力需求，形成其所得一枝獨秀上升的狀況。

四、供給側改革易形成國進民退

2016 年以來供給側改革中去產能和房地產去庫存有一定成效，但仍有一些問題存在挑戰，比如房地產庫存雖下降但降幅不大，因為地方政府依然依賴土地財政。產能的降幅也並非表面上看的那樣明顯，因為包括了一些原已閒置的產能，且去掉的大多是民企而非國企的產能。¹⁸ 地方政府不願推動國企減產能有兩個原因：一是國企可以配合國家政策在不景氣時大舉擴張投資，景氣回檔時又因出於保證就業等考慮，不願下令關廠停工，導致企業不能退出生產。二是為避免出現不良貸款增加而影響績效，銀行會在企業剛遇到困難時就提供一筆資金讓企業能正常還本付息，「殭屍企業」因而出現。

五、政府管制將更為加強

在 19 大中習近平雖重申市場化改革，但過去五年大陸的市場開放速

¹⁷ 「還原數據真相，中國爭議經濟學家再度挑戰吉尼係數」(2017 年 3 月 28 日)，2018 年 2 月 1 日瀏覽，《TechNews 科技新報》，<http://technews.tw/2017/03/28/china-gini-coefficient-survey/>。

¹⁸ 張晶，「透過現象看本質 | 供給側改革中『國進民退』的另一面」(2017 年 9 月 1 日)，2018 年 1 月 31 日瀏覽，《中國新聞》，<https://www.xcnnews.com/cj/635287.html>。

度相較胡溫十年顯得緩慢，尤其在金融方面，許多政策未有貫徹執行。2013年上海自貿區以金融開放為重點，強調利率和匯率市場化、資本帳開放等試點工作，但至今成果依然有限。主要是大陸經濟成長處於下降軌道，快速開放市場所承擔的風險較高，例如人民幣在2014年年初升到高點後至2016年年底一直貶值，為避免金融危機大陸必須管制資本外流，2017年對外投資即減少29.4%。¹⁹在防風險下除了加強黨對金融的控制外，體制外機構如影子銀行、P2P借貸、虛擬貨幣交易等都受到影響，尤其前兩者直接衝擊到中小型民企的資金來源。近期大陸又準備在外商內設立黨部，此舉干預到外資在大陸的經營發展，已引起外商的嚴重反彈，預估未來黨和政府對市場的管制將更為加強。

六、「一帶一路」的經濟效益將會有限

儘管大陸為抑制資本外流大幅減少而企業赴海外投資，但對企業在「一帶一路」沿線國家的投資金額影響不大。²⁰「一帶一路」的主要經濟目的是輸出過剩產能，面臨的最大風險是大陸在沿線國家的基礎設施投資收益率偏低，未來將不易收回成本。基礎設施投資本來就有投資金額龐大、回收期漫長的特性。但如果發展中國家能維持適當的經濟成長，屬於公共財的基礎設施就可發揮外部效益，促進其他產業的發展。此外，當基礎設施完成並啟用後，周邊的土地通常會大幅增值，讓地方政府從中獲得不菲的土地收益。但這兩種利益只適用在一國內，即使採取BOT模式，大陸也不會得到這些好處。一是大陸不能保證「一帶一路」的沿線國家會有長期穩定的經濟發展，使這些基礎設施能充分使用並回收投入的資金，除非在基礎設施周邊再投資其他產業，否則大陸本身也享受不到其外部效益；二是沒有土地增值效益，大陸不能要求東道國政府將基礎設施周邊土

¹⁹「商務部合作司負責人談2017年全年對外投資合作情況」(2018年1月16日)，2018年2月5日瀏覽，《中華人民共和國商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201801/20180102699398.shtml>。

²⁰2017年大陸企業共對一帶一路沿線國家直接投資143.6億美元，下降1.2%，占同期總額的12%，較上年提升了3.5個百分點。見「2017年我對『一帶一路』沿線國家投資合作情況」(2018年1月16日)，2018年2月10日瀏覽，《中華人民共和國商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/201801/20180102699459.shtml>。

地的增值收益轉讓，否則必然引起當地官民的反彈。²¹「一帶一路」計畫被寫入中共黨章後，未來對該地區的投資將會有更多政治的考慮而非成本與效益。

七、外商投資將持續趨緩

近年來外商赴大陸投資已經成長趨緩，²²由目前大陸三級產業結構的比重來看，未來大陸服務業發展潛力很大，但外商服務業赴大陸投資會比一般製造業更為複雜，一方面大陸基於保護心態，對部分外商企業很感興趣的服務業例如證券、保險、投信、期貨等仍有經營權上的限制，必須採取合資方式經營且外資不得控股，這會增加外商企業的投資障礙和糾紛。另方面大陸服務業是內需型產業，市場在國內，受到當地法律和政府管理行為影響較多，然而大陸在這部分比較不成熟。所以外商服務業到大陸投資，完全不同於 2000 年以前外商勞力密集出口產業投資珠三角的情況，當時製造業的市場在海外，環境較單純。而且大部分服務業也沒有提供減免稅優惠，不可能像 1990 年代一樣大量吸引外商企業到當地投資。

八、加強環保短期內會降低大陸的 GDP

大陸環境保護立法對其經濟發展也將產生負面的影響：一方面，環境保護在短期內會降低大陸的 GDP。因為不管是加強取締污染治理或課徵環保稅，企業就需要承擔防污費用，把外部成本內生化後增加企業生產成本，短期內使產出減少。據估計，環保稅開徵後年徵收可達到 500 億元人民幣，²³其規模將遠超過現行排污費收入 200 億元人民幣的水準，其中大氣污染物和水污染物排放企業所受的影響最大。另一方面，環境治理也可能造成部分工廠關閉和工人失業，例如在十一五規劃期間，大陸因節能減排而累計減少的 GDP 達 1,869 億元人民幣，占同期 GDP 的 0.12%。2013 年《大氣污染防治行動計劃》實施以來，因淘汰落後產能而減少的 GDP

²¹「中國租借港口 99 年 斯里蘭卡人轟：淪殖民地軍港」(2017 年 7 月 30 日)，2018 年 1 月 25 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2147393>。

²²「表 1.1 中國外商直接投資歷年概況」2018 年 2 月 10 日下載，《中國外商投資報告 2016》，<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/201612/20161230131233768.pdf>，頁 3。

²³「陸環保稅後年開徵，徵收規模每年可達 500 億元」(2016 年 12 月 26 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20161226001930-260410>。

約為 1,148 億元人民幣，占同期 GDP 的 0.03%。²⁴

伍、結語

雖然習近平時期年均 GDP 成長率較胡錦濤十年主政下的 10.4% 來得低，但大陸的內外環境已經轉變，一方面全球經濟仍然疲軟，另方面大陸低勞動成本優勢漸失，四兆元人民幣內需方案以及房地產泡沫造成的後遺症也需要處理，習近平經濟策略焦點漸從 GDP 數量成長轉為均衡的經濟發展。從 2012 開始外界就認為大陸經濟會出現泡沫化和硬著陸的危機，甚至金融風暴。但至今仍能維持穩定成長，所以外界對習近平經濟施政成效的評價還是正面居多。

預料 19 大後大陸的政策趨勢仍將依循 18 大以來的主軸，對內以供給側改革和「中國製造 2025」來提升產業競爭力，強化其製造大國的地位，對外則藉「一帶一路」將過剩產能輸出來拓展對外經貿。2017 年大陸人均 GDP 雖已達 8,836 美元，²⁵ 與高所得國家門檻的 12,700 美元仍有差距，表示大陸仍未跳脫中等收入陷阱，以往很多矛盾可以透過快速的發展來紓緩，例如國企下崗員工轉移到新興的非國企部門、中西部剩餘勞動力到優先開放的東部地區就業、銀行呆帳比重靠新增貸款降低等。然而經濟結構的調整需要一段很長時間，隨著大陸成長速度的放緩，過去藉發展紓緩問題的模式備受挑戰，此時市場化的腳步理應加快以提高資源使用效率，但供給側改革和「一帶一路」都是由政府部門主導、國企執行，市場分配資源的角色大為削弱，國企改革又把重點放在政府對國企的控制等，在在都顯示習近平的核心經濟目標是加強國家對經濟的控制，其領導風格是穩定優先，經濟開放居於次要地位，加上系統性金融危機的警報仍未解除，大陸能否順利進入高所得國家行列，未來將考驗政策決定者的智慧。

²⁴ 2017 年 9 月，德國著名軸承品牌舍弗勒稱其唯一的滾針原材料供應商「上海界龍金屬拉絲廠」因環保問題被斷電停產，使得舍弗勒面臨供貨缺口。由於舍弗勒的客戶遍及中國所有的汽車生產廠商，這次供貨缺口理論上造成中國汽車 300 多萬輛的減產，相當於 3000 億元人民幣的產值損失。吳青，「從發達國家走過的歷程，看中國的環境保護與經濟發展的關係」（2017 年 10 月 18 日），2018 年 2 月 15 日瀏覽，《中國律師網》，<http://www.acla.org.cn/article/page/detailById/21391>。

²⁵ 「中華人民共和國 2017 年國民經濟和社會發展統計公報」（2017 年 9 月 1 日），2018 年 2 月 20 日瀏覽，《國家統計局網站》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

「一帶一路」與中國大陸區域經濟發展： 策略與挑戰

China's "Belt and Road Initiative" and Regional Economic Development:
Strategies and Challenges

黃健群 (Huang, Chien-Chun)

國立政治大學東亞研究所博士

文化大學國際貿易系兼任助理教授

摘要

2013 年 9、10 月，中國大陸（以下簡稱大陸）領導人習近平出訪哈薩克、印尼時，分別提出「絲綢之路經濟帶」（簡稱「一帶」）、「21 世紀海上絲綢之路」（簡稱「一路」）倡議。中共 18 屆 3 中全會後，「一帶一路」上升為國家發展戰略。

這個啟動史上最大規模基礎建設的「一帶一路」，一方面是為了突破美國的戰略圍堵，掌握國際話語權；同時展現出大陸試圖引領非西方國家、重新制定全球化規則的企圖心；另一方面，則是為了擴大對外開放、創造新的經濟增長模式，推動大陸區域經濟的再平衡與發展。

大陸以「政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通」作為「一帶一路」的策略，但不可諱言，儘管大陸一再強調「一帶一路」的互惠互利原則，但隨著大陸經濟／軍事力量的崛起，規劃宏大的「一帶一路」，很難不引起世界各強權的疑慮；與此同時，「一帶一路」由上到下、運動式的經濟產業政策，是否違背自由市場經濟，造成過度投資以致引發更大的財政危機。這些都是這個橫跨多國、複雜的系統性工程，在推動過程所必須面對的嚴峻挑戰。

然而，隨著習近平權力的更加集中，作為其實現「中國夢」重要倡議的「一帶一路」，勢必肩負著「只許成功不許失敗」的壓力。因此，在可預見的未來，大陸將投注更多資源推動「一帶一路」。其後續如何，仍有待進一步觀察。此外，要如何因應大陸推動「一帶一路」過程中所建構的國際影響力，是臺灣各界必須思考的課題。

關鍵詞：「一帶一路」、中國夢、產業轉型升級、中國大陸區域經濟發展

壹、前言

2013年大陸領導人習近平提出「一帶一路」，其由原來的「倡議」，逐步發展成為大陸經濟發展的核心戰略。「一帶一路」推動迄今近五年，其發展過程不但受全球高度關注，其影響及成效亦不斷受各界檢視。事實上，隨著2018大陸兩會後習近平權力的更加集中，作為其實現「中國夢」重要倡議的「一帶一路」，大陸勢必將挹注更多資源，以確保「一帶一路」的成功；但亦可預期，隨著大陸經濟／軍事力量的崛起，這個橫跨多國、複雜的系統性工程，將充滿許多阻力。

對於「一帶一路」，各界有不同的解讀：有論者認為這是新版的「馬歇爾計畫」(The Marshall Plan)、大陸第二次的改革開放、亦或是大陸版的全球化。但無論如何，「一帶一路」展現出大陸重新制定全球化規則的企圖心，也意謂大陸將逐漸擴大其國際影響力。「一帶一路」影響層面相當大，因此，本文旨在討論「一帶一路」對大陸內部經濟、特別是區域發展的影響。本文首先分析「一帶一路」的戰略目標及策略；再者，分析「一帶一路」對大陸區域經濟的影響；最後，討論大陸推動「一帶一路」過程可能遭遇的挑戰。¹

¹ 本文初稿發表於2018年3月17日「習近平時代的中國：發展、機遇與挑戰」國際研討會。感謝論文評論人中華國際投融資促進會葉美麗理事長的評論與指正。

貳、「一帶一路」與「中國夢」

2012 年底，習近平接任中共中央總書記，成為中共第五代領導人。臺灣學者杜鈴玉認為，為了緩和大陸內部因為經濟崛起後所產生的內部矛盾與壓力，同時，反映大陸過近年來積極參與國際事務越來越強的自信心，以及試圖取代大陸民眾長期追逐的「美國夢」及為了鞏固權力，² 習近平以中產階級為訴求，提出以「實現國家富強、民族振興、人民幸福」為目的、並「實現中華民族偉大復興」的「中國夢」，³ 作為執政的核心論述。這個帶有強烈的民族主義色彩的「中國夢」，目的是希望扭轉十九世紀以來積弱不振的大陸形象，其方法則是透過「有中國特色」的發展方式，建構一個以東方／大陸為中心、或至少不只是以西方／美國為中心的世界體系。

「中國夢」強調國際間的「合作、發展、和平、共贏」。⁴ 因此，如何建構更廣泛的國際區域合作，即成為實踐「中國夢」的重要課題。在這樣的背景下，習近平於 2013 年出訪時，提出「一帶一路」倡議。值得注意的是，在哈薩克提出的「絲綢之路經濟帶」（「一帶」）時，習近平特別強調「大陸決心與中亞國家共同追夢」；⁵ 在印尼國會演講提出的「21 世紀海上絲綢之路」（「一路」），則強調「中國人民正致力於實現中華民族偉大復興的中國夢」，而「中」印兩國要合作實現各自的夢想。⁶

在「中國夢」的主旋律下，大陸逐步強化「一帶一路」論述，並隨著具體政策的提出，使得「一帶一路」上升成為國家發展核心戰略。

2013 年 11 月，中共 18 屆 3 中全會通過《中共中央關於全面深化改

² 杜鈴玉，「習近平『中國夢』之探討」，展望與探索（臺北），第 13 卷第 3 期（2015 年 3 月），頁 49-57。

³ 孫浩，「中國夢掛鉤中產社會發展」（2013 年 3 月 18 日），2018 年 3 月 15 日下載，《北京新浪網》，<http://news.sina.com.tw/article/20130318/9181594.html>。

⁴ 「習近平：中國夢是和平、發展、合作、共贏的夢」（2014 年 9 月 2 日），2018 年 3 月 5 日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0902/c40531-25587270.html>。

⁵ 「習近平主席在納扎爾巴耶夫大學的演講」（2013 年 9 月 8 日），2018 年 3 月 12 日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/0908/c1024-22845281.html>。

⁶ 「習近平主席在印度尼西亞國會的演講」（2013 年 10 月 3 日），2018 年 3 月 12 日下載，《人民網》，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0308/c411452-29132303.html>。

革若干重大問題的決定》，在「構建開放型經濟新體制」一節，強調「加快同周邊國家和區域基礎設施互聯互通建設，推進絲綢之路經濟帶、海上絲綢之路，形成全方位開放格局」；⁷ 同年12月，中共中央工作經濟會議強調「一帶一路」要加強基礎設施、海上通道互聯互通，並作為對外開放的重要方向。2014年大陸國務院政府工作報告中，強調「一帶一路」要「加快基礎設施互聯互通，拓展國際經濟技術合作新空間」；同年12月底，中共中央經濟工作會議強調要將「一帶一路」建設與區域開發開放結合起來。自此，「一帶一路」、「京津冀協同發展」和「長江經濟帶建設」，成為大陸經濟發展三大戰略；而「一帶一路」也由最初的國際經濟合作倡議，上升為國家經濟發展戰略。⁸ 而這連接歐亞非大陸、超過60個國家，涵蓋人口達44億的所謂的「一帶一路」，即成為大陸推動國際經濟合作的重要倡議，也成為習近平實踐「中國夢」的關鍵。

參、「一帶一路」的國際／國內戰略分析

大陸為何要提出「一帶一路」？從國際戰略來看，最終目的，是為了要建構一個以亞洲／大陸為核心的經貿全球化體系，以掌握國際經貿話語權；從國內戰略分析，則是希望以產業升級轉型作為槓桿，趨動大陸區域發展的再平衡與翻轉。而其總體目標，則是為了實踐所謂的「中國夢」。

一、國際戰略：突破美國圍堵並掌握國際話語權

「一帶一路」的首要國際戰略，是為了突破美國的戰略圍堵。誠如新加坡學者鄭永年強調，「一帶一路」倡議是大陸針對美國「重返亞洲」的「再平衡」戰略，而這樣的「再平衡」，會將大陸和東協關係的重點再從安全方面拉回到經濟貿易上。也就是說，「一帶一路」在推動經濟發展的同時，也必然會帶來區域的地緣政治的變遷。不過，由經貿發展促動的地

⁷ 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（2013年11月15日），2018年3月12日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163-7.html>。

⁸ 「一帶一路戰略的提出和形成」，2018年3月16日下載，《中華人民共和國商務部網站》，<http://history.mofcom.gov.cn/?special=2ydylzldtc>。

緣政治變化，可望避免西方從前通過軍事手段而實現的地緣政治變遷。⁹

但 2008 年美國引發全球金融風暴以來，作為世界第二大經濟體的大陸，逐漸由「韜光養晦」轉向「有所作為」，採取更積極態度因應新的國際情勢。其最主要是因應自歐巴馬執政以來，美國政府的意圖主導亞太政經事務、圍堵大陸發展空間的亞洲「再平衡」戰略。¹⁰ 基於此，大陸推動「一帶一路」，特別是「21 世紀海上絲綢之路」，主要是拉攏東南亞與南亞地區國家，實現對美的「戰略突圍」；而「絲綢之路經濟帶」，最初目的是為了反制 2011 年美國在中東和中亞推動的「新絲綢之路」(New Silk Road) 戰略，除了預防該區域政治權力的更迭和動亂風險，並抵禦所謂暴力恐怖勢力、民族分裂勢力和宗教極端勢力等三股勢力東侵。與此同時，大陸也可因應阿拉伯世界動盪局勢，轉移中歐貿易路線。¹¹ 當然，這同時也是因應美國主導的「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議」(The Trans-Pacific Partnership, TPP) 的圍堵，由「面向海洋」轉往「面向陸地」，強化與中亞、西亞，以及歐洲的聯繫，以抗衡美國重返亞洲戰略。

儘管大陸學者薛力認為，冷戰後美國對大陸戰略並非遏制與圍堵，而是接觸(engagement)與防範。美國實行接觸戰略，目標就是使大陸成為一個負責任的、認真參與國際事務、且能按照國際標準辦事的國家；換言之，此一戰略的終極目標是「西化」大陸。但薛力也認為，美國無法提供足夠的資金、技術、產品、人員給「一帶一路」涉及的國家／地區，又不希望喪失在亞太地區的領導地位與利益，在此前前提下，建構以美國為主的新型大國關係的「一帶一路」戰略，應和美國重返亞洲戰略

⁹ 鄭永年指出，中美戰略之間的差異在於，美國是軍事為主，經濟為輔；而中國大陸則是經濟為主，軍事為輔。美國軍事為主是因為經濟相對衰落，而軍事仍然強大。中國大陸經濟為主、軍事為輔是因為中國大陸歷史上總是商貿大國，而沒有軍事擴張主義的文化基因，其軍事發展僅僅維持在有效國防水準。鄭永年，「『一帶一路』與經濟和安全的『再平衡』」(2016 年 12 月 29 日)，2018 年 3 月 10 日下載，《聯合早報》，<http://beltandroad.zaobao.com/beltandroad/analysis/story20161220-704183>。

¹⁰ 例如推行「巧實力」外交，強化「美日安保」，拉攏日、韓、菲、澳等國構築「三條島鏈」，介入東海、南海主權爭議問題，駐軍澳大利亞，重返菲律賓等。請見鮑志成，「習近平『一帶一路』戰略構想背後的深意」(2016 年 3 月 31 日)，2018 年 3 月 10 日下載，《人民論壇網》，<http://study.ccln.gov.cn/fenke/zhengzhixue/zzzgwx/291733.shtml>。

¹¹ 梅新育，「新絲綢之路的深意」(2013 年 12 月 20 日)，2018 年 3 月 9 日下載，《中華人民共和國國史網》，http://www.hprc.org.cn/leidaxinxi/zz/201312/t20131220_259011.html。

存在合作空間。¹²

但事實上，大陸也希望透過「一帶一路」戰略，一方面以「多邊關係」架構攏絡對大陸較友好的鄰國；另一方面藉由「雙邊關係」拉攏、削弱「與美國較友好」的其他國家，以維持和美國的競合關係。進一步來說，即是統合大陸與沿線國家既有的雙邊和多邊機制，建構發展與沿線各國的「命運共同體」。換言之，就是透過貿易、投資、金融等交流合作，加強推動與相關國家經濟融合，一方面提升大陸資源配置效率，另一方面，有助於維護和改善外部經濟、政治環境，甚至建立新的區域安全體系，有效緩解大陸周邊地緣政治安全的壓力，在大陸周邊和一定區域內形成安全屏障。¹³

除了突破美國圍堵，「一帶一路」更深層的國際戰略，是掌握國際話語權。大陸全國人大外事委員會副主任委員趙白鴿認為，「一帶一路」是對過去全球化的發展與超越，是一種新型的全球化。¹⁴ 這樣的說法，隱含對於長期以來，以美國為主的西方世界，所主導的全球化的批判。

2001 年大陸加入「世界貿易組織」(WTO)，象徵大陸的改革開放與國際接軌。換言之，大陸意識到其發展與國際戰略，仍需依托在既有的國際組織制度和規範下。然而，隨著 1970 年以來美國主導的全球化，產生包括區域戰爭、宗教衝突、經貿紛爭、環境惡化等問題，甚至 2008 年美國次貸危機還引發了全球金融風暴。這些負面效應使得大陸認為，應提出新的論述與戰略面向國際體系，以重構建國際新秩序、改善和重建國際治理；因此，應提出以亞洲國家為主導的區域經濟合作模式。誠如大陸學者林毅夫指出，目前的國際秩序是第二次世界大戰後以美國為首的發達國家設計的，主要服務於發達國家的利益和需求。現在，全球經濟結構發生了變化，如果要大陸承擔更大的義務，就應給予大陸更大的發言權。他強

¹² 薛力，「美國再平衡戰略與中國『一帶一路』」(2016 年 6 月 20 日)，2018 年 3 月 9 日下載，《中國社會科學網》，http://www.cssn.cn/zx/gjzx_zx/201606/t20160620_3076796.shtml。

¹³ 周建閩，「『一帶一路』：21 世紀中國發展戰略」(2015 年 9 月 20 日)，2018 年 3 月 9 日下載，《中評網》，<http://www.CRNTT.com>。

¹⁴ 趙白鴿，「一帶一路引領新型全球化」(2017 年 5 月 9 日)，2018 年 3 月 9 日下載，《人民日報》，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-05/09/nw.D110000renmrb_20170509_3-05.htm。

調，作為世界第一大貿易國，大陸應參與國際各種貿易規則的談判。換言之，在承擔更多國際責任的同時，也應該有相應的影響力和發言權。¹⁵

總的來說，大陸推動「一帶一路」的國際戰略，一方面在突破美國圍堵，但更深層的意涵，是希望扭轉冷戰以來由美國獨霸的國際話語權，以及川普 (Donald Trump) 擔任美國總統以來所帶動的「逆全球化」和貿易保護主義；並重塑 21 世紀全球經濟格局和規劃全球化新路線圖，創造新的全球治理模式、開展以亞洲為中心的全球話語系統。¹⁶

二、國內戰略：產業升級轉型與平衡區域發展

2013 年以來，面對全球經濟不景氣和國內經濟結構困境，大陸已進入 GDP 年均增長由高速轉向中速、¹⁷ 產能過剩的「新常態」。從經濟內涵來看，「一帶一路」主要即是回應大陸經濟新常態所面臨的問題，除解決產能過剩問題、確保戰略資源，更重要的是藉此推動產業升級轉型與平衡區域發展。

因應全球金融危機，2008 年大陸推出 4 兆人民幣擴大內需方案，然而，過度投資造成了產能的過剩。雖然大陸「十三五」規劃提出「供給側結構性改革」，強調大陸經濟將由「需求端」轉向「供給端」的分析與改革，並從過去重視擴大需求轉向重視要素供給，以此因應產能過剩。但如何消化過剩產能仍為一大難題。由於過去大陸主要的出口國集中在美、歐、日等已開發國家，但這些市場已趨於成熟，再加上歐美經濟衰退，成長空間也不大。因此，大陸可藉由「一帶一路」的資本輸出開闢新市場，透過在新興市場國家和開發中國家投資基礎設施建設，以消化過剩產能。¹⁸ 除此之外，此外，由於大陸的油氣資源、礦產資源對國外的依存度

¹⁵ 林毅夫，「『一帶一路』大戰略新圖景」，在厲以寧、林毅夫、鄭永年等著，讀懂一帶一路（香港：中華書局，2017 年 3 月），頁 5-6。

¹⁶ 相關論述請見中國經濟學家馮並所著，一帶一路：全球發展的中國邏輯（臺北：高寶出版，2015 年 12 月）。

¹⁷ 中國總理李克強 2016 年 3 月 5 日在全國人大會議指出，中國 2016 年 GDP 成長目標為 6.5%-7%。這是中國自 1995 年以來，首次設 GDP 成長「區間」，而非單一數字。

¹⁸ 施正屏，「加入『一帶一路』走向世界」（2015 年 3 月 5 日），2018 年 3 月 9 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150305000865-260109>。

較高，這些資源主要通過沿海海路進入大陸，單一通道風險較高。「一帶一路」可藉由基礎建設的暢通打通陸路，讓戰略資源進入。

促進產業升級轉型，是「一帶一路」重要戰略之一。自「十一五」規劃以來，中共即積極推動產業的升級轉型，其目的主要是希望調整自改革開放以來「唯經濟成長」的傳統發展模式。簡單來說，就是改變純粹「經濟人」思維所造成長期以來大陸日益嚴重的沿海／內陸、城市／鄉村發展及收入差距，以及過度追求經濟成長而造成的資源危機、生態耗竭、環境問題及人的異化與物化。¹⁹ 具體作為，首先，在經濟發展的戰略上，要由「部分先富」轉變為「共同富裕」。過去改革開放強調先讓一部分地區及一部分的人們富裕起來，但這卻造成大陸嚴重的貧富差距。因此，大陸開始強調「共同富裕」的重要性，開始要推動經濟的整體發展；其次，在產業發展模式上，要從「中國製造」轉變為「中國創造」。過去幾十年，外資由於大陸低廉的勞動力與廉價土地成本而來投資，促使大陸淪為全球廉價的生產製造基地，未能創造自有品牌，更沒有發展出高附加價值的創新產業，大陸因而開始思考要如何擺脫「中國製造」(made in China)的低廉來源國刻板印象，開始強調「中國創造」；第三，將過去「先發後治」的發展性思維轉變為結合環保訴求的「保優汰劣」。過去大陸強調「發展才是硬道理」，然而，大陸高速的經濟發展卻付出了昂貴的生態環境代價。因此，大陸開始重新思考「發展」的意義，不再以經濟效益為唯一目標，開始強調經濟發展過程中的環境；第四，對外資的立場從「招商引資」轉變為「挑商選資」：改革開放以來，大陸確定了以吸引外資作為經濟成長的動能，因而開始推動「招商引資」政策，對於前來大陸投資者抱持著「來者不拒」的態度，廣開投資大門；但隨著大陸經濟力量的強盛，以及產業結構調整的需求，「挑商選資」已成為當前的發展方向。²⁰

基於此，大陸招商策略由「築巢引鳳」轉為「收巢改鳳」。在改革開

¹⁹ 陳德昇、黃健群「大陸臺商轉型升級：政經背景與產官學互動」，在陳德昇主編，大陸臺商轉型升級—策略、案例與前瞻（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2013年9月），頁26-28。

²⁰ 臺灣區電機電子工業同業公會，蛻變躍升謀商機—2008年中國大陸地區投資環境與風險調查（臺北：商周編輯顧問股份有限公司，2008年8月），頁137-138。

放過程中，為了要吸引外資，大陸往往透過強化基礎建設吸引許多外資前來投資，但是隨著城市化的發展、土地資源的緊縮，使得大陸必須思考土地附加價值的運用和土地投資強度，並思考如何對傳統企業進行「騰龍換鳥」，「騰」出空間、發展高端產業。而「一帶一路」戰略，為大陸的產業轉型提供了契機。

具體來說，雖然東部沿海地區經濟較為發達，但相對仍處於國際垂直分工較低端的位置，「一帶一路」開展了產業轉移的發展空間，東部沿海地區可以將一些勞動密集度高、資源消耗型產業向中西部及國際兩個方向轉移，一方面可以帶動落後地區的經濟發展，另一方面可為東部沿海地區的產業升級提供空間。而大陸企業透過對「一帶一路」沿線開發中國家的投資，不但可以持續享有充沛勞動力的人口紅利，亦可以利用廣大的市場腹地，促使產業鏈對外銜接，實現產業的梯度轉移，使得「一帶一路」沿線國家成為大陸產業對外轉移的主要承接地，這樣的布局，有利於沿線發展中國家產業發展和轉型升級，更有利於大陸企業在全球價值鏈分工體系中占據更重要位置。

由此看來，大陸透過「一帶一路」深化產業升級轉型，並以此趨動大陸區域發展的再平衡與翻轉。事實上，占國土面積和人口多數的中西部地區，GDP 總量卻僅占大陸年 GDP 的三分之一，這嚴重限制了大陸內需市場的開發，「一帶一路」戰略的實施，使原本處於經濟發展「邊緣地帶」的新疆、雲南、貴州等地一躍成為「龍頭」，一旦成功將澈底扭轉大陸區域經濟結構。此外，透過「一帶一路」加大對西部地區的開發，將可避免戰時工業製造業過於集中沿海可能造成的風險，有利於拓展戰略縱深和國家安全的強化。²¹

²¹ 中國大陸—中亞—西亞經濟合作走廊將極大的帶動西北地方，特別是新疆自治區的發展；中蒙俄經濟走廊將俄羅斯宣導的歐亞經濟聯盟、蒙古國倡議的草原絲綢之路進行對接，通過「中蒙俄經濟走廊」的建設將三方的基礎設施建設實現互聯互通，帶動內蒙古沿邊地區的發展，對於目前面臨經濟增長乏力的東北三省的再振興尤為重要；中國大陸—中南半島國際經濟合作走廊的建設，將推動整個西南地區的發展，加快昆明國際次區域中心城市的建設。依托大陸橋多元化的運輸通道，近年來新亞歐大陸橋物流運輸相繼成功組織開行「渝新歐」、「漢新歐」、「蓉歐快鐵」、「鄭新歐」、「長安號」等，有效改善了中國大陸中西部，尤其是西部地區參與國際貿易的運輸條件。

總的來說，從國內戰略來看，「一帶一路」主要利用國內／國外兩個市場、兩種資源，拓展發展空間，一方面有助大陸基礎產業和工程承包走出去；另一方面，也有助於帶動大陸鐵路、工程機械等大型設備和技術出口，這不但有助於消化過剩產能，亦可藉由掌握基礎建設掌握戰略資源通道。更重要的是，透過對沿線開發中國家的投資，「一帶一路」能促進產業鏈對外銜接，實現產業的梯度轉移，有利於大陸企業在全球價值鏈分工體系中占據更重要位置，²² 並加速區域平衡發展。

肆、重塑經濟地理的「一帶一路」

一、促成區域經濟板塊一體化

如上節所述，加速區域內的平衡發展，是「一帶一路」重要的國內戰略。更深一層來看，大陸學者胡鞍鋼認為，「一帶一路」本質上就是一場前所未有的經濟地理革命。從大陸區域發展戰略來看，大陸的發展，由沿海地區、然後是西部大開發、東北地區再到中部地區崛起，大陸形成「四大板塊」的區域發展總體戰略。「一帶一路」可促使大陸中東西一體化、南北一體化、重塑大陸經濟地理，更可促成國內國際一體化，進一步重塑世界經濟地理。²³

胡鞍鋼認為，中共 1949 年建政後，透過建立計劃經濟體制，發動了工業化和現代化，形成了東北、沿海沿江、內陸三大板塊的一體化，這是大陸第一次大規模重塑經濟地理；1978 年的改革開放，鄧小平透過沿海發展戰略，引入了市場和開放經濟手段，開放 14 個沿海城市積極引進外部投資，這是大陸第二次重塑經濟地理；而江澤民時期提出的西部大開發，則開始了第三次重塑大陸經濟地理革命。至於「一帶一路」，則是重塑大陸經濟地理的 4.0 版本，其不但會重塑大陸經濟地理，實現全大陸經

²² 高長，「大陸倡議『一帶一路』的政治經濟分析」，展望與探索，第 15 卷第 6 期（2017 年 6 月），頁 58-61。

²³ 胡鞍鋼，「經濟地理革命與共贏主義時代」，改變世界經濟地理的「一帶一路」（臺北：龍圖騰文化有限公司，2016 年），頁 47-50。

濟一體化和發展大趨同；還將實現歐亞大陸一體化和共同發展；最後，實現全球一體化，促進南北國家發展大趨同。²⁴

事實上，拉動大陸中西部與福建等落後省分／地區的經濟，以平衡東／中西部區域的發展，是大陸區域經濟發展的一貫戰略。從過去的「經濟特區」、到 2014 年成立的「自貿區」，大陸都是以單一區域來創造經濟發展。「一帶一路」打破大陸既有點狀、塊狀的區域發展模式，強調帶狀循環模式。大陸學者王義桅指出，「一帶一路」橫向貫穿大陸東部、中部和西部，縱向連接主要沿海港口城市，並不斷向中亞、東盟延伸，這將改變大陸區域發展版圖。更重要的是，「一帶一路」強調各省之間的互聯互通、產業的承接與流轉，有利於大陸加快經濟轉型升級。因此，這可說是大陸第二次的改革開放。²⁵

王義桅認為，大陸過去實施對外開放採取的是不均衡的開放戰略，因此造成各地區對外貿易及吸引外資發展的不平衡，與東部沿海地區相比，沿邊開放的整體水準不高，對外開放總體呈現「東強西弱、海強邊弱」的局面。「一帶一路」將會調整大陸改革開放以來不平衡的對外開放發展，為大陸帶來產業轉型升級的機遇。²⁶ 大陸學者孫志遠也認為，「一帶一路」國內段覆蓋了大陸中西部的大部分地區，使廣大中西部地區原來的「內陸腹地」變成「開放前沿」，「一帶一路」涉及的 14 個省區有 9 個位於中西部，這些省區市由「內陸」變「前沿」的同時，通過承接東部產業轉移、加強交通物流能力、設立內陸港和海關特殊監管區等措施，不但有利實現東中西部的協調發展，還有助於新型城鎮化目標的實現。²⁷

根據「一帶一路」規劃，「一帶」以新疆為核心區、「一路」以福建為核心區，其輻射和拉動大陸各地區的發展（請見表一）。但大陸學者趙可金認為，無論是福建或東北、西北、西南經濟實力弱小的省區市，由於缺乏發揮引領作用的經濟能力，也缺乏扮演龍頭角色的開放視野、開創能力

²⁴ 胡鞍鋼，「『一帶一路』——場經濟地理革命」（2015 年 6 月 3 日），2018 年 3 月 23 日下載，《大公網》，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2015-06/3018643.html>。

²⁵ 王義桅，一帶一路：機遇與挑戰（香港：中華書局，2016 年 12 月），頁 27-28。

²⁶ 王義桅，一帶一路：機遇與挑戰，頁 45-46。

²⁷ 孫志遠，「『一帶一路』戰略構想的三重內涵」，讀懂一帶一路，頁 40-42。

和體制機制，因此這些省市根本無法扮演「一帶一路」的龍頭角色。特別是新疆還面臨了恐怖主義、政治分離主義、宗教極端主義等所謂「三股勢力」的嚴峻挑戰，如何穩定是當前新疆主要課題；而另一方面，若要經濟實力較弱的福建引領珠三角、長三角和京津冀等實力雄厚的經濟圈，無異是「小車拉大車」，很難有大的作為。因此，長三角、珠三角和京津冀這三個被公認為大陸經濟發展的「三大增長極」，應持續扮演連接大陸本土經濟和世界經濟的樞紐和橋樑角色：長三角經濟圈應作為資金融通和設施聯通的主力；珠三角經濟圈作為貿易暢通的主力；京津冀和環渤海則作為政策溝通和民心相通的主力。趙可金強調，「一帶一路」並非中央對中西部地區的反補貼和政策優惠，其成敗主要取決市場拉動力和政府引導力，特別是東部沿海地區引領帶動效應釋放的情況。²⁸ 此外，雖然《願景與行動》指出 18 個大陸各地方開放的省份，²⁹ 但大陸官員指出，「一帶一路」不限於這 18 個省區市，各個省區市都應按照「一帶一路」建設的總體藍圖，根據自身的特點，發揮自己的優勢，去尋找參與的契合點，因此，「不存在誰在路上、誰在帶上、誰不在路上、誰不在帶上的問題」。³⁰

簡言之，從區域發展角度來看，「一帶一路」面向歐亞大陸的戰略，讓大陸中西部由過去經濟相對開放落後地區，一躍成為開放的前沿陣地。特別是作為「絲綢之路經濟帶」的幾個主要省市，不但將成為通往歐亞大陸的交通要道，這些省份也將藉由「中歐班列」等基礎建設的強化，成為貿易物流集散的重點地區。也就是說，「一帶一路」將區域發展與國家發展對外戰略結合，一方面讓東部過剩產能經「一帶一路」走出去，同時藉由產業轉移提升技術含量；另一方面，延續過去的西部大開放戰略，透過承接沿海地區的勞動密集型產業，以及開放所帶來的市場機遇，創造新的經濟增長模式。當然，透過東西向的連結與跨區整合，打破諸侯經濟，建構經濟進一步的一體化，是「一帶一路」更深層的目的。

²⁸ 趙可金，「『一帶一路』的三大主力軍」，讀懂一帶一路，頁 196-207。

²⁹ 包括新疆、陝西、甘肅、寧夏、青海、內蒙古、黑龍江、吉林、遼寧、廣西、雲南、西藏、上海、福建、廣東、浙江、海南、重慶。

³⁰ 「『一帶一路』起草者：不存在哪個省缺席的問題」（2015 年 4 月 10 日），2018 年 3 月 23 日下載，《大公網》，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/topnews/2015-04/2969190.html>。

表一 「一帶一路」省（區市）定位

「一帶」九個省市（區市）定位		
省區	功能定位	節點城市
新疆	「一帶」核心區	烏魯木齊、喀什
甘肅	「一帶」黃金段	蘭州、白銀、酒泉
寧夏	「一帶」戰略支點	
雲南	戰略支點、通道樞紐	
廣西	重要門戶、戰略節點	
陝西	重要支點	
青海	向西開放的主陣地	西寧、海東、格爾木
四川	「一帶一路」的重要交通樞紐和經濟腹地	西安
重慶	長江上游綜合交通樞紐，打造內陸開放高地	
「一路」五個省分功能定位		
省區	功能定位	節點城市
福建	「一路」核心區	福州、廈門、泉州、平潭
廣東	「一路」橋頭堡	廣州、深圳、惠州
江蘇	「一帶一路」交匯節點	徐州、連雲港
浙江	「一帶一路」戰略經貿合作先行區、網上絲綢之路試驗區、貿易物流樞紐區	杭州、寧波、溫州
海南	「一路」門戶戰略支點	海口、三亞

資料來源：整理自王義桅，一帶一路：機遇與挑戰，頁 27-28。

二、以基礎建設促成區域間的互聯互通

基礎設施互聯互通是「一帶一路」建設的優先領域。根據大陸學者宋魯鄭指出，「一帶一路」沿線國家和地區基礎設施落後於大陸的有 51 個，城市化率低於大陸的有 27 個國家。此外，教育和衛生落後於大陸的有 48 個。³¹ 這顯示「一帶一路」沿線國家和地區有許多可投資的基礎設施項目。由統計來看，2014 年大陸對「一帶一路」沿線國家的直接投資僅約四億美元，到了 2017 年，上升至 143.6 億美元，流量呈現大幅上升趨勢。同樣的，由承包的工程來看，大陸企業在「一帶一路」沿線國家承包的工程，由 2015 年的 926.4 億美元，上升到 2017 年的 1443.2 億美金，

³¹ 宋魯鄭，「歐洲應該支持『一帶一路』的六大理由」（2017 年 5 月 8 日），2018 年 3 月 9 日下載，《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39847203>。

占同期大陸對外承包工程的比重，也由 2015 年的 44.1%，上升到 2017 年的 54.4%。³²

換言之，「一帶一路」的重點在於對沿線國家鐵路、港口、管網等基礎建設的投資。這是基於「要致富、先修路」的經濟發展思維。因為「一帶一路」沿線國家在交通設施領域普遍欠發達，並且高山、沙漠、河流阻隔交通，給貨物和人員交流帶來不便。「設施聯通」後才能實現「貿易暢通」。近年來，大陸推動的重要基礎建設包括：

(一)「中歐班列」

自 2013 年大陸倡議「一帶一路」後，即循著「渝新歐鐵路」模式，³³ 包括「合新歐」、「蘇滿歐」、「蓉歐」、「漢新歐」、「義新歐」、「鄭歐」、「粵新歐」、「粵滿俄」等數十條由大陸各城市通往歐洲的列車紛紛通車。

這些由大陸主要城市出發，經由東、中、西部三條國際大通道直達歐洲、被稱為「中歐班列」鐵路建設的開啟，³⁴ 使得重慶、成都、鄭州、合肥、武漢、長沙等內陸地區，從閉塞腹地變身為大陸開放前沿。目前，「中歐班列」以「渝新歐」、「鄭歐班列」、「漢新歐」、「蓉歐快鐵」和「長安號」為主體的五大運輸系統。³⁵ 其他包括浙江義烏、廣東東莞、江蘇蘇州等，都可利用「中歐班列」，將貨物由原來的海運轉為貨運，運往歐洲。

目前「中歐班列」還處於起步階段。根據大陸中國鐵路總公司統計，2014 年就已經開行「中歐班列」308 列，增長 285%。2015 年開行列數同比又增長 2.7 倍。截至 2018 年 2 月，「中歐班列」累計開行突破 7,200 列，開行路線達 61 條，大陸境內開行城市 38 個，到達歐洲 13 個國家 36

³² 相關數據請見：大陸商務部「走出去公共服務平臺」，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwydyl/>。

³³ 2011 年初，大陸「渝新歐鐵路」上路，只要兩個星期，就能一路從重慶經西安、蘭州、烏魯木齊，向西過北疆鐵路，到達邊境口岸阿拉山口，然後進入哈薩克，再經俄羅斯、白俄羅斯、波蘭，最後到達德國杜伊斯堡 (Duisburg)，全長 11,179 公里，途徑 6 個絲綢之路沿線國家。「渝新歐」鐵路是大陸推動「一帶一路」、面向歐洲的具體實踐，也是「中歐班列」的前身。

³⁴ 中歐班列中西部通道經阿拉山口（霍爾果斯）出境，中部通道經二連浩特出境，東部通道經滿洲里（綏芬河）出境。

³⁵ 「中歐班列—『一帶一路』的中國貢獻」（2017 年 9 月 21 日），2018 年 3 月 10 日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0921/c412690-29549613.html>。

座城市。³⁶「中歐班列」的運行時間比海運節省約三成，價格較空運節省約八成，對交貨時限有要求的大宗電商產品、輕工及高科技電子產品，以及需要冷藏的葡萄酒等食品的運輸相對便利。「中歐班列」全程運行時間大幅壓縮，最快 12 天抵達歐洲。³⁷

歸納來看，「中歐班列」主要分為四種模式：第一是以基礎貨運為主、支撐產業發展的重慶模式；第二是占據大陸路網和樞紐優勢的鄭州模式；第三是買全球、賣全球的義烏商貿模式；第五是海地聯運、陸橋必走的連雲港模式。³⁸「中歐班列」體現了大陸「一帶一路」戰略「設施聯通」所帶動的「貿易暢通」，讓大陸內陸城市成為對外鏈結和貿易的中心。

（二）港口投資

為推動海上絲綢之路，大陸國家發展和改革委員會、國家海洋局於 2016 年制定並發布《「一帶一路」建設海上合作設想》，強調重點建設三條藍色經濟通道，一是經南海向西進入印度洋，通往非洲、地中海；二是經南海向南進入太平洋，連接大洋洲；三是通過北冰洋連接歐洲。³⁹

目前，大陸企業的海外港口投資，以前兩條經濟通道為主。主要包括斯里蘭卡的可倫坡港 (Colombo)、巴基斯坦的喀拉蚩 (Karachi) 和瓜達爾港 (Gwadar)、埃及塞得港 (Said)，土耳其康普特港 (Kumport)、希臘比雷埃夫斯港 (Piraeus)、非洲吉布提港 (Djibouti)、馬來西亞巴生港 (Klang) 及皇京港 (Melaka Gateway)、澳洲達爾文港 (Darwin) 等。這些港口都位處於海上咽喉要道，對大陸來說，除了貿易的功能，還有確保能源通道不受美國影響。要建立海上合作通道，港口則是重要的據點。

事實上，自 2013 年起，大陸企業即重點布局「一帶一路」沿線港口，根據媒體引述英國投資銀行 Grisons Peak 統計，過去 10 年，大陸在全球

³⁶「中歐班列累計開行數量已突破 7200 列」(2018 年 3 月 9 日)，2018 年 3 月 12 日下載，《新華網》，<http://silkroad.news.cn/2018/0309/87548.shtml>。

³⁷「中歐班列整體運輸時間縮短約 30% 成本下降近 40%」(2018 年 2 月 8 日)，2018 年 3 月 9 日下載，《新華網》，<http://silkroad.news.cn/2018/0208/83605.shtml>。

³⁸ 王姣娥、景悅、王成金，「『中歐班列』運輸組織策略研究」(2017 年 4 月 18 日)，2018 年 3 月 9 日下載，《一帶一路網》，http://ydyl.china.com.cn/2017-04/18/content_40738523_3.htm。

³⁹「『一帶一路』建設海上合作設想」(2017 年 6 月 20 日)，2018 年 3 月 9 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c_1121176798.htm。

購買或投資建設 53 個港口,⁴⁰ 且目前全球輸送量排名前 200 位的海外港口中，「中」企參與經營的有二十多個。希臘、緬甸、以色列、吉布地、摩洛哥、西班牙、義大利、比利時、象牙海岸、埃及等十多個國家的港口，背後都有大陸企業的支持。⁴¹ 也就是說，大陸希望透過加大海外港口投資，形成「帶路」布局。

（三）泛亞鐵路

泛亞鐵路是「一帶一路」大陸 - 中南半島經濟走廊的重要建設。該走廊以大陸廣西南寧和雲南昆明為起點，以新加坡為終點，縱貫中南半島的越南、寮國、柬埔寨、泰國、緬甸、馬來西亞等國家，是大陸連接中南半島的大陸橋，也是大陸與東協合作的跨國經濟走廊。目前，最值得關注的是泛亞鐵路。

泛亞鐵路從新加坡一路連到大陸雲南昆明，中間連接馬來西亞、泰國、緬甸、柬埔寨、寮國、越南，最早是 1995 年由前馬來西亞首相馬哈迪（Mahathir Mohamad）提出。近年升級為高鐵，完成後將是東協重要的陸路大動脈，促進沿路的區域發展，帶動人流、物流和金流。⁴² 泛亞高鐵完成後，昆明將成為大陸的國際高鐵門戶、亞洲的法蘭克福。新加坡學者吳尚蘇認為，泛亞鐵路雖然是「一帶一路」中最有前景的項目，也面臨眾多問題。第一，寬軌、窄軌的銜接；第二，是否能盈利；第三，大陸是否能保留核心技術。⁴³

⁴⁰ 「帶路經濟成就 英投行學者按讚」（2017 年 10 月 14 日），2018 年 3 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171014000728-260301>。

⁴¹ 「海外港口背後的中國資本：一年投資超 200 億美元」（2017 年 10 月 3 日），2018 年 3 月 12 日下載，《中國經濟網》，http://www.ce.cn/cysc/jtys/haiyun/201710/03/t20171003_26438117.shtml。

⁴² 泛亞鐵路共分為五段：第一段在大陸境內（玉磨鐵路）、第二段在寮國境內，2017 年 2 月已經動工，採用大陸標準；第三段中泰鐵路，原本泰國不想接受大陸融資，因此進度耽擱，但 2017 年 10 月從最南端的泰國曼谷開始往北修建；第四段泰馬高鐵，「中」日兩國競標激烈；第五段則是新馬高鐵，又稱隆新高鐵，連結馬來西亞首都吉隆坡與新加坡。這是泛亞高鐵線路中標準最高的一段，預定 2022 年完工。

⁴³ 「中評專譯：泛亞鐵路難完成中國地緣政治目標」（2016 年 6 月 28 日），2018 年 3 月 9 日下載，《中評網》，<http://hk.cntt.com/doc/1042/7/6/0/104276067.html?coluid=93&kindid=10094&docid=104276067&mdate=0628095812>。

伍、結論：「一帶一路」的挑戰與前景

作為一個龐大且複雜的系統性工程，「一帶一路」勢必面臨包括諸多挑戰。在國際層面，最主要是基於對大陸崛起的疑慮所進行的圍堵；在國內層面，則是過度投資可能造成的財務／產業風險。

儘管大陸一再強調「一帶一路」的互惠互利原則，然而，不可諱言，隨著大陸的經濟／軍事力量的崛起，規劃宏大的「一帶一路」，世界各強權多所質疑，認為「一帶一路」是大陸實踐其地緣政治意圖的工具，以及體現「大陸威脅論」的「新殖民主義」。有論者甚至認為，「一帶一路」是大陸為削弱美國為首的西方國家勢力所採取的政治手段，「一帶一路」就是大陸要建構一個「陸權國」集團，以對抗美國既有的「海權國」集團。

從經濟層面來看，「一帶一路」的順利推動，不但有助於大陸區域發展的平衡，更能有效帶動其產業的升級與轉型。只是「一帶一路」由上到下、運動式的經濟政策，是否違背自由市場經濟，造成過度投資以致引發更大的財政危機？這仍需進一步觀察。事實上，由於融資困難，已有多個大陸的基礎設施項目陷入停滯。除了資金問題，其他還包括過度／無效投資，以致回收不易、以陸運取代海運的困難等。

總的來說，無論是掌握國際話語權，亦或區域發展的再平衡，隨著 2018 年兩會後習近平權力更為集中，作為實踐「中國夢」的重要部分，大陸將加大力度推動「一帶一路」。無論是大陸企業的「走出去」投資，亦或大陸地方政府「走出去」招商，「一帶一路」利用國內／國外兩個市場，引進來和走出去並重的策略，將促成大陸版的全球化持續深化。而臺灣要如何因應中共推動「一帶一路」過程中，逐漸建構並增強的國際影響力，是臺灣各界必須思考的課題。

科技威權主義：習近平「新時代」 中國大陸國家社會關係

Technological Authoritarianism in China:
State-society Relationship in Xi's "New Era"

王信賢 (Wang, Hsin-Hsien)

國立政治大學東亞研究所特聘教授兼所長

摘要

本文從資訊科技發展與威權主義間的關係出發，進而觀察中共政權如何透過科技發展進行社會管理以達政權鞏固。大陸近年來積極推動的網路管理、社會信用體系的建構以及天網工程和DNA資料庫的建立等，特別是黨國對「大數據」的壟斷，大陸國家社會關係也隨之變化，透過科技發展與制度創新，黨國體制名為替社會編織更完善的安全網絡，但實質上卻是對社會布下天羅地網，使得民眾在享受便利的同時，一個等級更高的「老大哥」無所不用其極地監控著。而當前中共這種帶有科技能力的政權，本文稱為「科技威權主義」，其或許將成為威權體制一種新的形態。

關鍵詞：科技威權主義 (Technological Authoritarianism)、國家社會關係 (State-society Relations)、社會信用體系 (Social Credit System)、天網監控系統 (Skynet Surveillance System)、大數據 (Big Data)

壹、前言

著名小說《1984》想像出一個政府監控無處不在的世界，「老大哥正在監視你」(Big brother is watching you)，成為描繪極權國家的名句。而英國電視劇《黑鏡》(Black Mirror)有一集描繪一個烏托邦世界：人們由一個統一的系統進行評分，這個評分將影響他們的社交、工作等可獲得的待遇。然而在現實上，這樣的事情正在中國大陸（以下簡稱大陸）發生，也讓我們不得不懷疑，監控無所不在的「老大哥」，是否透過新的治理工作出現「升級版」？其中的關鍵正是中共近年大力推動制度創新與科技發展所打造全新的社會治理模式。

對後社會主義國家（post socialist states）轉型研究而言，國家與社會關係（state-society relations）一直是引人關注的議題。此問題的重要性主要表現在三個層面：首先，市場化的改革造成黨國體制的退化，政府對人民的控制與社會滲透的能力降低，社會獲得相對自主的空間；其次，社會空間的萌芽讓受宰制的社會行動者有機會進行聯繫，這也造成社會組織與社會運動蓬勃發展；第三，社會新興力量的出現讓人民得以透過集體行動影響國家政策，甚至與先進民主國家的非政府組織（NGO）進行聯繫，針對特定議題向政府施壓，迫使國家回應社會行動者的訴求。¹

前述的特徵確實也在大陸出現，隨著社會力量的湧現，中共將「社會穩定」拉到施政的前沿，也因此，社會的「維權」與政府的「維穩」成為觀察大陸政經社會發展的重要主軸。² 在政策方面，胡錦濤第二任期中共不斷強調的「加強與創新社會管理」，³ 也成為考核政府官員的重要指標，習近平正式掌權後，提出「創新社會治理」，⁴ 在 19 大「政治報告」中則

¹ Tsveta Petrova and Sidney Tarrow, "Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity: The Puzzle of East-Central Europe," *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 1 (January 2007) , pp.74-94.

² 王信賢、寇健文編著，邁向公民社會？當代中國「國家—社會」關係分析（臺北：五南圖書，2014 年 7 月，初版）。

³ 新華社，「胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告」（2012 年 11 月 17 日），2018 年 3 月 2 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

⁴ 新華社，「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（2013 年 11 月 15 日），2018 年 3 月 2 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

提出「打造共建共治共用的社會治理格局」。⁵ 19大已明確標示中共意識形態、大陸發展進程已進入「新時代」，本文的目的則是觀察習近平「新時代」的大陸國家社會關係，其中一個明顯的特徵是國家運用資訊與通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs）對社會的管理與控制，本文稱之為科技威權主義（technological authoritarianism）。

過去學界對於資訊科技發展究竟是民主的助力，亦或是威權鞏固的利器一直有所爭論，本文也將從此爭論出發，配合比較政治中威權主義之理論對話，透過中共近年來積極推動的網路管理、社會信用體系的建構以及天網工程和DNA資料庫的建立等，觀察大陸國家社會關係的變化，特別是黨國對「大數據」（big data）的壟斷。而這在在都顯示，大陸資訊科技的不斷創新，名為社會編織更完善的安全網絡，但實質上卻是對社會布下天羅地網。

貳、資訊科技與威權主義

近二、三十年來資訊科技（ICTs）的蓬勃發展，特別是網際網路對於促進民主政治、公民參與有所助益，因此資訊科技普遍被認為具有降低決策參與成本的潛力，對各國民主深化的目標帶來希望。⁶ 其中，「電子民主」（electronic democracy）強調公眾與政府的溝通可以直接透過電腦及網路的運用，創造新的互動空間，以補充甚至取代傳統的代議政治及大眾媒體的功能，形成一種新的民主形態。⁷ 就此而言，隨著網際網路的進步與發達，使得社會部門不論在參與管道增加、門檻降低、規模提高等都有極大助益，換言之，資訊科技的發展可以創造更好的政治參與環境。然而，亦有持反對意見者，其強調 ICTs 的發展不僅在社會部門、區域間加

⁵ 新華社，「中國共產黨第十九次全國代表大會關於十八屆中央委員會報告的決議」（2017年10月24日），2018年3月2日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/24/c_1121849794.htm。

⁶ Barry Hague and Brian Loader, *Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age* (London: Routledge, 1999).

⁷ Julie Freeman and Sharna Quirke, "Understanding E-Democracy: Government-Led Initiatives for Democratic Reform" , *Journal of Democracy and Open Government*, Vol.5 No.2(2013), pp.141-154.

劇數位落差，⁸ 而自由派學者所宣稱 ICTs 可以削弱甚至突破國家控制的能力，實際上可能反過來讓國家強化對資訊的壟斷並加強對人民的控制。⁹

中共建政後，由於對意識形態的掌控、黨國體系的建構、利用強大的控制機制滲透整個社會，同時也利用計畫經濟掌握資源分配，¹⁰ 故蘇聯式的極權主義（totalitarianism）向來是學界描述中共政權特徵最主要的模式。¹¹ 而隨著改革開放的啟動，政權內部的制度性多元化、重視集體領導與技術官僚、官方意識形態雖存在但不若極權主義具備高度烏托邦色彩、社會動員幅度下降等，描述中共政權的概念也隨之陡增，包括後極權主義（post-totalitarian authoritarianism）¹²、退化的極權主義（degenerative

⁸ Pippa Norris, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide* (Cambridge: Cambridge University, 2000) .

⁹ Hubertus Buchstein, “Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy” , *Constellations*, Vol.4 No.2(1997),pp. 248-263.James Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed* (New Haven, CT.: Yale University Press,1998) .

¹⁰ A. Doak Barnett, *Communist China and Asia: Challenge to American Policy* (New York: Harper & Brothers, 1960); John W. Lewis, *Leadership in Communist China* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1963); Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley, CA: University of California Press, 1966) .

¹¹ 極權主義政體具有以下特徵：(1) 有一官定意識形態；(2) 由一魅力型領袖所領導的群眾性政黨；(3) 恐怖的秘密警察控制；(4) 國家壟斷所有的大眾媒體；(5) 黨國對軍隊的掌控；(6) 中央指令性經濟。Carl Friedrich and Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1956) .

¹² Juan Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes,” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds., *Handbook of Political Science (3): Micropolitical Theory* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1975) , pp.175-412. Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, Post-Communist Europe* (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1996) , pp. 38-54. Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000) , p. 35. Hongyi Harry Lai, “Religious Policies in Post-totalitarian China: Maintaining Political Monopoly over a Reviving Society,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 11, No.1 (Spring 2006) , pp.56-77. Chongyi Feng, “Democrats within the Chinese Communist Party since 1989,” *Journal of Contemporary China*, vol. 17, no. 57 (November 2008) , pp. 673-688. Lauri Paltemaa and Juha A. Vuori, “Regime Transition and the Chinese Politics of Technology: From Mass Science to the Controlled Internet,” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 17, No. 1 (April 2009) , pp. 1-23.

totalitarianism)¹³、後全能主義¹⁴、新極權主義¹⁵、調適型後極權主義 (adaptive post-totalitarianism)¹⁶ 以及「後極權的資本主義發展國家」 (post-totalitarian capitalist developmental state)¹⁷ 等。

除此之外，目前有不少的學者把中共政權定位為威權主義 (authoritarianism)，有些學者認為改革開放三十餘年之後，中共政權已經從極權主義轉變為威權主義政權。這些轉變包括鎮壓頻率下降、政治繼承制度化、菁英功績任命制、制度的多元化等，黎安友 (Andrew Nathan) 認為，中共政權「已由極權主義轉型到典型的威權主義」，並認為它具有生存的韌性，可以修補自身的制度缺陷。¹⁸ 裴敏欣 (Minxin Pei) 則認為當今中共政權與當年臺灣、韓國的軟威權主義 (soft authoritarianism) 很相似，因此民主化是可能發生的。¹⁹ 還有一些學者則提出「帶有形容詞的威權主義」 (authoritarianism with adjectives) 來描繪中共政權，²⁰ 如

¹³ 林佳龍、徐斯儉，「退化的極權主義與中國未來發展」，林佳龍主編，未來中國：退化的極權主義（臺北：時報文化出版公司，2003年，初版），頁11-30。

¹⁴ 蕭功秦，「後全能主義時代的來臨：世紀之交中國社會各階層政治態勢和前景展望」，當代中國研究 (VA)，總第 64 期 (1999 年)；蕭功秦，「後全能體制與 21 世紀中國的政治發展」，戰略與管理 (北京)，2000 年第 6 期 (2000 年 12 月)，頁 1-8。

¹⁵ 徐貴，「中國的『新極權主義』及其末世景象」，當代中國研究 (VA)，第 12 卷第 4 期 (2005 年 12 月)，頁 4-26。

¹⁶ Philip Hsu, "In Search of China's Development Model," in S. Philip Hsu, Yu-Shan Wu and Suisheng Zhao, *In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus* (New York: Routledge, 2011) , pp. 1-24.

¹⁷ 吳玉山，「宏觀中國：後極權資本主義發展國家——蘇東與東亞模式的揉合」，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，黨國蛻變：中共政權的菁英與政策（臺北：五南圖書公司，2007 年 4 月，初版），頁 309-335。

¹⁸ Andrew Nathan, Totalitarianism, Authoritarianism, Democracy: The Case of China," in Myron L. Cohen ed., *Case Studies in the Social Sciences* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992) , pp. 235-256; Andrew Nathan, "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*: vol. 14, no. 1 (January 2003) , pp. 6-17.

¹⁹ Minxin Pei, "China's Evolution Toward Soft Authoritarianism," in Edward Friedman and Barrett McCormick eds., *What If China Doesn't Democratize? Implication for War and Peace* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2000) , pp. 74-98.

²⁰ 相關的文獻整理可見：高頡，「多種類型的威權主義：中國政體類型的探討」，中國大陸研究（臺北），第 57 卷第 3 期（2014 年 9 月），頁 1-38。

分裂式威權主義 (fragmented authoritarianism)²¹、分裂式威權主義 2.0 (fragmented authoritarianism 2.0)²²、分權式威權主義 (decentralized authoritarianism)²³、可接受的威權主義 (accepting authoritarianism)²⁴，以及協商式威權主義 (consultative authoritarianism)²⁵ 等。

此些概念的形成縱使因採用不同的研究方法、在不同的區域觀察不同的對象而得，但都指向一個事實，即隨著改革開放的推展，大陸國家社會關係也產生變化，黨國體制對社會的控制相對弱化，如前述「分裂的」、「分權的」、「協商式的」等，一方面指出國家內部機構的分立，使得社會力量出現「政治機會」(political opportunity)，另一方面則是說明隨著社會力量的崛起，國家更願意協商。然而，中共近年來透過資訊科技的發展，建構新的監控體制、對數據的掌握等，明顯地將國家社會關係的鐘擺重新往回盪。

2015 年 5 月大陸國務院公布《中國製造 2025》(Made in China 2025) 計畫，其取材自德國的「工業 4.0」(Industry 4.0) 計畫，用以提升製造業的電腦化、數位化和智能化。在《中國製造 2025》的催動，再加上阿里巴巴、百度與騰訊等網際網路三大巨頭，使得物聯網、大數據分析、人工智慧 (AI) 等相關產業進入「大爆發」時期，而此不僅是展現在經濟層面，中共政權透過制度設計、對企業的掌控等，使得「數位經濟」成為對民眾的直接控制，更可能實現一種新的超級控制。此種模式被德國政治學家韓博天 (Sebastian Heilmann) 稱之為「數位式列寧主義」

²¹ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation," in Kenneth Lieberthal and David Lampton, *Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992) , pp. 1-30.

²² Andrew C. Mertha, "'Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *The China Quarterly*, No.200 (December 2009) , pp. 995-1012.

²³ Pierre Landry, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era* (New York: Cambridge University Press, 2008) .

²⁴ Teresa Wright, *Accepting Authoritarianism: State-Society Relations in China's Reform Era*. (Stanford, CA: Stanford University Press, 2010) .

²⁵ Jessica Teets, "Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China," *The China Quarterly*, No. 212 (February 2013) , pp. 1~20.

(digital Leninism)。²⁶ 更有學者直指中共這種精於網路控制並引導民意的政體為「網絡威權主義」(networked authoritarianism)。²⁷

因此，Stein Ringen 認為現在大陸控制社會的模式，效果強硬、執行柔軟，發展正趨完美，使其成為一個過去從未見過的獨裁體制，可說是「完美獨裁」(perfect dictatorship)，其本質就是「管控專制」(controlocracy)。²⁸ 換言之，如本節一開始所闡述的爭辯，本文認為在大陸，資訊科技發展不是民主的助力，反而是讓國家強化對資訊的壟斷並加強對人民的控制，而中共此種對資源、技術的掌控，再加上具成熟監控制度設計的政權，可稱之為「科技威權主義」。

參、科技與社會管理

按照習近平在中共 19 大擬定的「強國崛起」路線圖，大陸政府將繼續推動「創新驅動發展戰略」，在實際的「供給側結構性改革」上，強調將「推動互聯網、大數據、人工智能和實體經濟深度融合」，其體現在「社會管理」方面，本文歸納出「網路管理」、「社會信用體系」、「天網工程」以及「DNA 採集」等。

一、網路管理

近年來大陸政府在社會治理等多方面展現其科技優勢，其中一例即是「網路治理」(internet governance)。中共為鞏固政權的穩定性與正當性，除了防火長城、金盾工程、綠壩網路過濾軟體以及擴充網路員警數量等硬性網路治理措施之外，還佐以五毛黨、網路水軍等軟性網路治理

²⁶ Sebastian Heilmann, “Big Data reshapes China’s approach to governance.” *Mike Norman Economics*, October 7 2017, <https://heterodox.economicblogs.org/mike-norman-economics/2017/norman-sebastian-heilmann-mdash-big-data-reshapes-china-governance>.

²⁷ Rebecca MacKinnon, “China’s “Networked Authoritarianism,” *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2 (April 2011), pp. 32-46. Wen-Hsuan Tsai, “How ‘Networked Authoritarianism’ was Operationalized in China: Methods and procedures of public opinion control.” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 101 (2016), pp.731-744.

²⁸ Stein Ringen 著，薛青詩譯，完美的獨裁：二十一世紀的中國 (The Perfect Dictatorship: China in the 21st Century) (新北：左岸文化，2017 年)。

方式，積極地布建網路監管體制。²⁹ 此外，微信（We Chat）的發展更引發西方觀察家的關注，《德國之聲》日前刊登了「你好，老大哥：大陸是如何通過 APP 監控民眾的」文章，其提及微信這個「強大」的 APP，迄今註冊用戶已經超過 10 億，可以搜集的用戶資訊多到無法想象，從付款、轉帳、發表文章、交友與照片等完全被中共監控。³⁰《紐約時報》甚至以「看看中國正如何改變你的互聯網」（How China Is Changing Your Internet）為題，製作一段影片，描述微信集一般日常使用的通訊 APP 於一身，並說明其如何「強大」。³¹

習近平上臺以來，在網路管理的組織與法規上又更加升級。一直以來，與網路管理相關的部門包括公安部、國務院新聞辦、工業與信息化部等，形成「九龍治水」的狀況，此外還涉及中央與地方不同不等。³² 為解決此問題，中共於 2014 年成立中共中央網絡安全和信息化領導小組（「網信小組」），其下設置辦事機構中共中央網絡安全和信息化領導小組辦公室（「網信辦」）。「網信小組」及「網信辦」成立後的作為，包括發布《即時通信工具公眾信息服務發展管理暫行規定》並與各大入口網站簽署《跟帖評論自律管理承諾書》等，甚至在 2016 年 11 月正式通過《網絡安全法》作為網路管理的最高準則。此外，在《十三五規劃建議》也提出要實施「網路強國戰略」，將「互聯網 +」行動計畫、國家大數據戰略的部署提升至國家戰略層級。

²⁹ Gary King, Jennifer Pan and Margaret Roberts, "How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression , " *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 2 (May 2013) , pp. 326-343. Gary King, Jennifer Pan and Margarete Roberts, "How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, not Engaged Argument." *American Political Science Review*, Vol.111, No.3 (August 2017) ,pp. 484-501.

³⁰ 蘋果日報國際中心，「微信方便好用到不行？老大哥正看著你」（2017 年 4 月 4 日），2018 年 3 月 5 日瀏覽，《蘋果日報》，<https://tw.news.appledaily.com/international/realtim/20170404/1090519/EDITOR>。

³¹ Jonah M. Kessel and Paul Mozur, "How China Is Changing Your Internet" (August 9, 2016) ,visited date:March 5 , 2018,《*New York Times*》, <https://www.nytimes.com/video/technology/100000004574648/china-internet-wechat.html>。

³² 夏倩芳、袁光鋒，「『國家』的分化、控制網絡與衝突性議題傳播的機會結構，開放時代（廣州），2014 年第 1 期，頁 190-208。

二、社會信用體系

早在 2003 年，中共 16 屆 3 中全會就明確了社會信用體系建設的方向及目標，2006 年發布的「十一五」規劃就提出，以完善信貸、納稅、合同履約、產品質量的信用記錄為重點，加快建設社會信用體系，2012 年，國務院確定由國家發改委和中國人民銀行共同牽頭，召開社會信用體系建設部際聯席會議。2014 年大陸國務院發布《社會信用體系建設規劃綱要（2014-2020 年）》為落實此一制度的重要開端，其提及要在 2020 年建構一套全國性的社會信用體系，以獎懲機制提高社會的誠信意識和信用水平。³³

隨後 2016 年，最高人民法院與中國人民銀行（央行）、公安部、國土資源部、交通運輸部和中國鐵路總公司等四十多個部委、廳局和國有企業簽署的《信用信息共建共享合作備忘錄》，其中簽署備忘錄的部委和企業將共享「失信被執行人」之資訊，實施各種限制。³⁴ 後中共中央辦公廳及國務院辦公廳再發表了《關於加快推進失信被執行人信用監督、警示和懲戒機制建設的意見》的文件，羅列「失信」的後果。³⁵ 2018 年 1 月，大陸國家發展改革委、人民銀行公布首批 12 個社會信用體系建設示範城市名單，包括杭州市、南京市、廈門市、成都市、蘇州市、宿遷市、惠州市、溫州市、威海市、濰坊市、義烏市、榮成市等。³⁶

就實際運作而言，主要有兩種類型，第一類是透過兩大網路巨頭阿里巴巴與騰訊。以「芝麻信用」（Sesame Credit）為例，其隸屬於阿里巴

³³ 國務院，「國務院《社會信用體系建設規劃綱要（2014—2020 年）》（國發〔2014〕21 號）」（2014 年 6 月 27 日），2018 年 3 月 6 日瀏覽，《中華人民共和國中央人民政府》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm。

³⁴ 此些限制包括具有現金價值保險、擔任企業董事、乘坐高鐵和飛機、四星以上酒店和高爾夫球場等消費、房地產購買、團隊旅游消費、子女就讀高收費學校、出境、調查護照、婚姻狀況及持有的車輛等資訊。

³⁵ 新華社，「中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發《關於加快推進失信被執行人信用監督、警示和懲戒機制建設的意見》」（2016 年 09 月 25 日），2018 年 3 月 6 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/25/c_1119620719.htm。

³⁶ 政策研究室，「首批社會信用體系建設示範城市名單公布」（2018 年 1 月 19 日），2018 年 3 月 6 日瀏覽，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201801/t20180109_873409.html。

巴集團旗下的「螞蟻金服」，根據官方網站的資料，芝麻信用為客戶評分由 350 至 950 分不等，他們使用不同的標準來評分，例如個人行為、轉賬支付行為、購物習慣、出行習慣、生活、公益、個人信用履歷、人脈聯繫等等，信用等級越高，在授信額度和利率等方面越能獲得優惠，輸入各種資訊，並將結算集中於支付寶。此外，為了開發評級系統，芝麻信用與「百合網」和「滴滴出行」展開戰略合作，前者是大陸最大在線約會網站之一，後者是在大陸擊敗優步（Uber）的乘車共享平臺巨無霸。相對於芝麻信用，信而富（China Rapid Finance）則為另一網路巨頭騰訊的合作夥伴，騰訊擁有即時消息服務 QQ 和社交媒體移動應用程序微信，這兩者都擁有 10 億左右的用戶。

第二種類型則為地方政府所設計。如江蘇省睢寧縣自 2010 年開始推行「大眾信用信息分值」，該系統規定，個人信用資訊基本分值為 1000 分，包括商業服務信用資訊 150、社會服務資訊 120 分、社會管理信用資訊 530 分、社會信用特別資訊 200 分，此外還有其他加減分事項，例如受國家級表彰加 100 分，見義勇為加 10 分，不贍養老人減 50 分，受黨內嚴重警告處分減 30 分，「圍堵衝擊黨政機關、企業、工地、纏訪、鬧訪」扣 50 分，「利用網路、短信誣告他人」扣 100 分等。進而將全市 114 萬市民根據各自的分數，劃分為 A、B、C、D 四級信用等級，不同信用等級在社會生活中將受到不同待遇和限制，A 級者在入學、就業、低收入保障、社會救助方面可獲優先照顧，而 D 級則會被否決政審類考察，或在執照、資格審核，政策性扶持、救助項目中不被考慮。³⁷ 此外，山東榮成市與德州市也都有類似的制度設計。³⁸

就前述政策看來，「社會信用體系」建構的目的在於透過國家的權威提高社會的誠信與信用，此外，這套徵信系統可以幫助控制金融風險，彌補完善大陸經濟制度中的不足。然而，社會信用體系的核心組成部分是全

³⁷ 人民網，「江蘇睢寧探索『社會信用評級』：政府也納入其中」（2014 年 6 月 23 日），2018 年 3 月 7 日瀏覽，《人民網》，<http://leaders.people.com.cn/n/2014/0623/c350477-25187666.html>。

³⁸ 人民網，「山東榮成全面發力 深入推進社會信用體系建設」（2018 年 1 月 29 日），2018 年 3 月 7 日瀏覽，《人民網》，<http://leaders.people.com.cn/n1/2018/0129/c356819-29793304.html>。

國信用信息共享平臺，目前該平臺主要搜集並共享來自地方和中央政府的數據，同時還包括來自超過 40 個部委和國家機關總計約四百個資料庫，因此，信用評級系統搜集了龐大的個人資訊，而政府部門則可輕而易舉獲得此些資訊，其不僅可以規範市場，更能達到社會控制的目的。

三、社會安全或社會管控：從天網工程到 DNA 採集

（一）天網工程

早在 2006 年 5 月，四川成都武侯區就已開始建設覆蓋全區的「天網」街面治安實時監控系統，其為成都市黨委、市政府建設「平安成都」、「數字成都」的重點項目。2007 年 10 月，長春市也將視頻監控系統建設統一立項為「天網工程」。而這套系統後由中共政法委發起，公安部聯合工信部等相關部委共同推動下，包含城市治安防控體系、人口信息化等，逐步形成。隨著人工智能與相關科技的發展，其集合了 GIS 地圖、圖像採集、傳輸、控制、顯示等設備，對固定區域進行實時監控和記錄資訊的影像監控系統。以人臉識別系統技術組成的「天網」已在大陸 16 個省市應用，「天網」號稱人臉辨識準確率達 99.8% 以上，只要 1 秒鐘就能把全大陸人口的人臉過濾一遍。³⁹

目前大陸已有 1.7 億臺監視器，預計未來 3 年還要新增 4 億臺，而且許多監視器後端都裝有人工智慧技術，包括臉部識別技術。英國廣播公司（BBC）記者蘇德沃思（John Sudworth）即在貴州監控中心實地測試，貴州的這套「實時行人檢測識別系統」大數據，包含所有居民的影像，結果他的臉部被掃描登錄為嫌疑犯後，從市區走到車站僅 7 分鐘，就被大陸警察攔獲。⁴⁰ 此外，近期也傳出歌手張學友日前在江西省南昌市舉辦演唱會，吸引爆滿的 5 萬名歌迷，但在人山人海的現場，一名通緝犯因為入場

³⁹ 世界日報，「1 秒鐘『篩』臉 中國 16 省布『天網』口罩、墨鏡擋不住」（2018 年 3 月 24 日），2018 年 3 月 25 日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7332/3049616>。

⁴⁰ Joyce Liu, “In Your Face: China’s all-seeing state” (December 10, 2017), visited date: March 25, 2018, 《BBC News》, <http://www.bbc.com/news/av/world-asia-china-42248056/in-your-face-china-s-all-seeing-state>。

時遭到「天眼」鎖定，隨即被警方帶走。⁴¹

（二）DNA 採集

2000 年代初期，大陸公安部即開始建立名為「法庭科學 DNA 數據庫系統」（又名「全國公安機關 DNA 數據庫應用系統」）的全大陸性可查詢 DNA 數據庫。⁴² 近年更加加快腳步建構此數據庫，各地公安機關已開始使用「公安部物證鑑定中心」提供的 DNA 數據庫進行檢驗工作，號稱「有中國特色的」DNA 數據應用體系已經形成，未來更嚴密的社會監控與更嚴重的侵權行為，勢將成為大陸社會的新興特徵。其主要針對：1. 重點人員：指異議人士、維權人士、上訪者與曾有犯罪紀錄人員，中共視其潛在「顛覆政權」的威脅。2. 工作對象：用來涵蓋地方政府管控的所需目標，如治安清查人員、更生人、預定拆遷戶等。3. 流動人口：屬於非本地戶籍者，如農民工等。⁴³

除前述對象外，根據人權觀察組織（Human Rights Watch, HRW）發表的報告指出，大陸政府正以「免費健檢」的旗號，大規模採集 12 歲至 65 歲新疆維吾爾自治區居民的 DNA 樣本、指紋、虹膜、血型等資料，其中被當局認定為「重點人員」、也就是可能威脅政權穩定的人士，包含其親屬在內，不分年齡強制採集。而蒐集這些數據的目的，就是為了有助於政府當局進行社會控制。報告也引用了大陸《新華社》的數據，新疆在今年已有 1,880 萬人接受健檢，達成率幾乎 100%。⁴⁴ 《華爾街日報》即認為，大陸欲藉此打造全最大的 DNA 資料庫，一方面可供生物科技研究之

⁴¹ 中央社，「天眼又發威 陸通緝犯在張學友演唱會被抓」（2018 年 4 月 10 日），2018 年 4 月 11 日瀏覽，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201804100253-1.aspx>。

⁴² 光明日報，「公安刑偵 DNA 數據庫將實現全國聯網」（2005 年 8 月 18 日），2018 年 4 月 11 日瀏覽，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/2005/Aug/944806.htm>。

⁴³ 鄒文豐，「強採 DNA 中共邁數位極權政府」（2018 年 2 月 11 日），2018 年 4 月 11 日瀏覽，《青年日報》，<https://www.ydn.com.tw/News/277368>。

⁴⁴ 人權觀察，「中國：少數民族地區上千萬居民被採集 DNA 公安機關假借公共衛生計劃收集私密信息」（2017 年 12 月 13 日），2018 年 4 月 11 日瀏覽，《人權觀察網站》，<https://www.hrw.org/zh-hans/news/2017/12/13/312548>。

用，另一方面可強化社會控制。⁴⁵

肆、科技威權下的國家社會關係

由上可知，一個擁有科技能力的威權政體不僅是透過強制的力量「壓制」人民，還能提供誘因讓人民不知不覺受到掌控，且國家控制社會的幅度與深度還遠大於其他威權體制。以下將分為幾方面討論。

一、國家對社會「軟硬兼施、交叉互補」

Michael Mann 將國家權力區分為「專制權力」(despotic power) 與「基礎權力」(infrastructural power)，前者指的是一種強制的分配力量，國家執政者可不經由社會的同意而遂行其意志，後者指的是國家貫穿、滲透社會的力量，其透過組織的建構與政策制定去協調人民的生活，而現代國家的特徵即是「基礎能力」的增強，除了基礎建設外，國家亦介入經濟發展、社會福利以及人民生活，政策可滲透到領土的角落，擴張對社會的介入。⁴⁶

一般而言，國家會視其自身能力採用這兩種力量。如在中共的施政中，可以發現此兩者不僅單獨出現，還交互使用，以 19 大「政治報告」為例，其社會面向的標題主軸為「提高保障和改善民生水準，加強和創新社會治理」，「提高保障和改善民生水準」即代表「基礎權力」的強化，包括「優先發展教育事業」、「提高就業品質和人民收入水準」、「加強社會保障體系建設」、「堅決打贏脫貧攻堅戰」、「實施健康中國戰略」等。在諸多社會抗爭的案例中我們發現，地方政府由於社會政策無法貫徹或提供（基礎權力過弱），往往透過專制權力予以彌補，因而透過強制力量「壓制」

⁴⁵ Wenxin Fan and Natasha Khan, “China Snare Innocent and Guilty Alike to Build World’s Biggest DNA Database” (December 26, 2017) , visited date: April 11, 2017, 《The Wall Street Journal》, <https://www.wsj.com/articles/china-snares-innocent-and-guilty-alike-to-build-worlds-biggest-dna-database-1514310353>。

⁴⁶ Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914* (New York: Cambridge University Press, 1993) , pp.54-63. Michael Mann, “Infrastructural Power Revisited,” *Studies in Comparative International Development (SCID)* , Vol. 43, No. 3-4 (2008) , pp.355-365.

群眾抗爭。⁴⁷

而科技威權政體在社會管理上突出了兩點，一是透過「科技創新」方式強化原屬「專制權力」的社會控制，如 19 大「政治報告」中所提及的「打造共建共治共用的社會治理格局」與「有效維護國家安全」均屬此範疇，⁴⁸ 而在前述的社會管理手段中，關於網路管制、天網工程以及 DNA 採集等，均是透過科技能力強化社會控制的例子。另一則是透過科技與制度創新，使「基礎權力」得以補強「專制權力」，這也是在一般威權國家較為少見的，在本研究中可具體表現在兩案例，一為「社會信用體系」的建構，其透過地方政府的制度建構與網路公司的創新技術強化「基礎權力」，名為建立社會誠信，但實則隱含社會控制在其中。另一例為大陸禁止民眾使用「境外」通訊軟體與 APP，但國內各大公司卻能開發類似功能的軟體，換言之，不是單純的封鎖，還有能力提供「替代」選擇。如大陸禁止使用 Facebook、YouTube、Line、Google、Twitter 等，但卻有微博、微信、人人網、QQ 空間，大陸的社群網站與軟體，甚至能整合各種功能而更為強大，如前述的微信。而此種「關了一扇窗，卻能開一扇門」的能力絕非一般威權政體所擁有，這也是科技威權政體的重要特徵。

二、民眾的自願與同意

不管是「極權」、「威權」體制都有讓人民感到「恐懼」的手段，如司法、軍隊、警察，甚至秘密警察等「專制力量」，但科技威權還擁有讓人民不得不「自願與同意」的手段。而此種「強制」加上「同意」為當代國家的重要能力，按照葛蘭西（Antonio Gramsci）的說法即是「霸權」（hegemony），「霸權」意味著支配階級對社會從屬者的意識形態優勢，公民社會（意識、共識）加上政治社會（法律、強制）構成了上層結構，而制度的真正力量並不在於統治階級的暴力或國家機器的強制力，而在於

⁴⁷ 王信賢、邱韋智、王信實，「中國社會抗爭中的策略互動與類型：三層模型分析」，中國大陸研究（臺北），第 59 卷第 1 期（2016 年 3 月），頁 75-99。

⁴⁸ 新華社，「中國共產黨第十九次全國代表大會關於十八屆中央委員會報告的決議」（2017 年 10 月 24 日），2018 年 4 月 11 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/24/c_1121849794.htm。

被統治者對統治者「世界觀」的接受。⁴⁹

近年來大陸所提出的物聯網、大數據分析、人工智能等，不僅幫助中共專政體制重新建立起對於民眾的直接控制，更可能實現一種新的超級控制。如果說傳統威權體制屬於透過由外而內的直接控制，如今的大陸透過資訊技術更深入民眾生活，分析人民習慣和偏好，即時掌握行為和軌跡。以「芝麻信用」為例，其透過「信用歷史」、「行為偏好」、「履約能力」、「身分特質」、「人脈關係」五項訊息，分析出個人信用分數，看似金融信用評分的制度，卻在後來的發展中添加大量非常規的方式來評價個人信用，例如追蹤民眾手機的使用狀況、社交媒體發布的貼文、線上交易與電子支付的交易狀況等，雖然有可能幫助企業進一步判斷個人信用的真實情況，但無形之中，卻也制約著廣大人民日常生活中的一舉一動。

而重要的是，過往「老大哥」的監控需要國家積極主動，並耗費大量的人力、物力蒐集資訊，但在此種「信用體系」下，民眾為追求更高的信用等級、享有更優惠的購物折扣，心甘情願地「奉送」並隨時更新個資給企業，而這些企業的後臺實質上是完全與國家機器對接，民眾猶如加溫熱鍋中的青蛙而不自知。這已經超乎前述的「數位列寧主義」，更是進階到科技威權體制的「完美控制」。這也是為何在今年的「政府工作報告」中，關於「加強社會信用體系建設」不是擺在「強化民生兜底保障」中，而是放在「打造共建共治共享社會治理格局」。⁵⁰

三、黨管數據

不論是前述國家對社會控制的進化或民眾之自願同意，其關鍵就在「黨管數據」。如前所述，2016年「全國信用資訊共用平臺」設立，確立社會信用體系的核心基礎，目前該平臺主要搜集並共享來自地方和中央政府的數據，同時還涵括44個部委和60多家市場機構之間的數據網絡。此外，尚

⁴⁹ Martin Carnoy, *The State and Political Theory* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984), pp.65-88.

⁵⁰ 李克強，「政府工作報告：在第十三屆全國人民代表大會第一次會議上」（2018年3月5日），2018年3月7日瀏覽，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/zhuanti/2018lh/2018zfgzbg/2018zfbgdzs.htm#book7/page1>。

有「警務雲系統」，此系統由公安部門整合不同形式資訊，可迅速挖掘個人資訊，包括住址、親屬關係、節育方法和宗教信仰。警務雲平臺並可整合飯店、航班和火車記錄、生物識別特徵、監視器畫面，以及來自其他政府部門甚至私營企業的資訊，從就醫病歷到超市會員資料，乃至郵件投遞記錄，而這些資訊大多可以聯繫到居民身分證號碼。如山東省威海的警務雲即整合 63 種公安數據和來自 43 個其他政府部門和企業的 115 種數據。⁵¹

然而，隨著大陸第三方支付與相關網路公司信用體系的發展，有一派觀點是大陸政府愈來愈依賴內部大型科技公司，如阿里巴巴、騰訊與百度等，從前述「芝麻信用」與「百合網」和「滴滴出行」的合作，「信而富」與騰訊的聯盟，都可看出，相關企業不僅具有高科技技術，且其間的合作聯盟亦不少，近期一再傳出大陸最大科技巨頭正與政府部門合作創建數位身分證件亦是一例。然而，此種看似政府對企業依賴漸深的說法，實則忽略了中共對企業的宰制性。

近期傳出中國人民銀行與國家互聯網辦公室相繼約談「螞蟻金服」與「芝麻信用」，讓這些網路巨頭失去「數據」優勢的是「信聯」的成立。2017 年 8 月人民銀行發出通知，凡是涉及銀行帳戶的網路支付業務，於 2018 年 6 月 30 日起，都將統一交由人民銀行主導的「網聯平臺」集中處理。換言之，所有的「數據」將由國家「接手」。今年 2 月 23 日，人民銀行「百行徵信有限公司」的個人徵信業務獲得許可（「信聯」之正名），這也是人民銀行頒發的首張個人徵信牌照。而從主要股東的持股就可看出端倪，「中國互聯網金融協會」持股 36%，其餘芝麻信用、騰訊徵信、深圳前海徵信、鵬元徵信、中誠信徵信、考拉徵信、中智誠徵信以及北京華道徵信等各持股 8%。⁵² 其中，中國互聯網金融協會是 2015 年 7 月「由中國人民銀行、銀監會、證監會、保監會等國家有關部委組織建立的國家級

⁵¹ 沈愚，「中國公安『大數據』系統引發擔憂」（2017 年 11 月 24 日），2018 年 3 月 7 日瀏覽，《法廣世界之聲》，<http://trad.cn.rfi.fr/> 中國 /20171124- 中國公安大數據系統引發擔憂。

⁵² 杜宗熹，「阿里騰訊個人徵信 官方收編」（2018 年 2 月 27 日），2018 年 4 月 11 日瀏覽，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5603/3001816>。

互聯網金融行業自律組織。」⁵³ 故以人民銀行為代表的黨國體制，透過行政手段輕易地將各大網路巨頭整合、收編，也真正達到「黨管數據」。

伍、結語

本文在理論上探討資訊科技與威權主義間的關係，進而觀察中共政權如何透過科技發展進行社會管理以達政權鞏固。我們從近期的發展來看，中共對社會控制的「軟硬兼施」確實愈發「精進」，「硬」（專制權力）的一手是本文所提及的「天網工程」與 DNA 採集等，「軟」（基礎權力）的一手則是透過「社會信用體系」的建構，表面上是為了增進社會的有效治理，實質卻是利用科技創新結合大數據全面搜集個人隱私，監控大眾的溝通管道，換言之，除了「軟硬兼施」外，還能夠透過「軟手段」支援「硬手段」。再加上黨國「收編」網路巨頭、對「大數據」的掌控，使得民眾在享受便利的同時，一個等級更高的「老大哥」也無所不用其極地監控著。而這一切都是以黨國對科技的掌握為基礎，故本文稱當前中共政權為「科技威權主義」。

從近年來大陸政治社會發展我們可看出，在「胡溫時期」社會控制確實相對寬鬆，在前述論及「帶有形容詞的威權主義」的研究，多帶有遠離「後極權」或「威權」的意涵，然而，習近平上臺以來，不管是對社會組織的控制、網路管理抑或是壓制社會抗爭、維權律師、管制言論等，都可觀察出國家正在進一步強化對社會的控制，而從大陸的案例可更加驗證，威權體制並非線性發展，其可能由一種威權體制轉移到另一類屬的威權，而非朝向民主化發展，⁵⁴ 本文認為「科技」是促進威權鞏固的重要因素，而大陸這種帶有科技能力的政權，或許將成為威權體制一種新形態。

⁵³ 中國互聯網金融協會，「中國互聯網金融協會介紹」，2018年4月11日瀏覽，《中國互聯網金融協會網站》，<http://www.nifa.org.cn/nifa/2955644/2955646/index.html>。

⁵⁴ Axel Hadenius and Jan Teorell, “Pathways from Authoritarianism,” *Journal of Democracy*, Vol. 18, No.1 (January 2007), pp. 143-157.

中共對臺人事變遷與政治意涵

Changes of China's Taiwan Affairs Staff
and Its Political Implication

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)
本刊研究員

摘要

本文所指中共對臺人事的選任布局與政治意涵分析，侷限在對臺決策機制—中共中央對臺工作領導小組成員，以及執行機制—國務院臺灣事務辦公室／中央臺灣工作辦公室、臺灣民主自治同盟、中華全國臺灣同胞聯誼會和重要研究機制—中國社會科學院臺灣研究所、全國臺灣研究會等機關組織負責人，對此進行探究，將有助掌握中共對臺政策制定與執行走向。

政策決定人事，人事影響政策。中共是依據形勢、政策需要，然後決定其組織和人事；當新工作方向或目標出現，中共需要尋找適當人選擔負重任，當前如何面對美國總統川普治下的臺美「中」關係，是今後中共外交及兩岸政策的一大變數。因此，中共對臺人事調整，不僅面對臺灣，也因應美國的挑戰。

關鍵詞：19 大、對臺人事、對臺領導小組、國臺辦

壹、前言

中共 19 大人事底定後，大家開始關心中共對臺人事將有那些變化？中共對臺工作系統相當龐大，從黨政軍及企事業、社團、研究智庫，均涵蓋在內，因此本文所稱中共對臺人事，將侷限在對臺決策機制—中共中央對臺工作領導小組（對臺領導小組）成員，以及執行機制—中央臺灣工作辦公室／國務院臺灣事務辦公室（中臺辦／國臺辦）、臺灣民主自治同盟（臺盟）、中華全國臺灣同胞聯誼會（全國臺聯）和重要研究機制—中國社會科學院臺灣研究所（社科院臺研所）、全國臺灣研究會（全國臺研會）負責人的選任布局與意涵分析。

中共為展現集體領導決策與工作執行需要，各級黨委在直屬機構外，設置各種議事協調性委員會與工作領導小組，依循業務「分口管理」原則，對相關政策及工作負起研究、指導、監督和協調的職能。基本上，小組扮演黨內決策高層與政府執行層次之間的協調角色，¹因此，對臺領導小組兼具決策與協調角色。

中臺辦／國臺辦，一個機構、兩塊招牌，是中共中央、國務院主管對臺工作的辦事機構，也負責對臺領導小組的事務工作。²

大陸八大民主黨派之一的臺盟，是由臺灣省籍人士組成的政治聯盟；³與其他民主黨派比較起來，臺盟是唯一具有濃厚地域色彩的政黨。目前，臺盟在大陸 19 個省、自治區、直轄市建立組織，盟員三千多人。⁴

自稱「臺胞之家」的全國臺聯，是「臺灣各族同胞的愛國民眾團體，是黨和政府聯繫臺灣同胞的橋樑和紐帶」，⁵也是大陸全國政協組成單位之一，不僅負責整合居住在大陸的臺胞，同時是執行中共對臺統戰工作的第

¹ 邵宗海、蘇厚宇，具有中國特色的中共決策機制：中共中央工作領導小組（臺北：韋伯文化出版社，2007 年 6 月），頁 123-131。

² 鄒錫明編，中共中央機構沿革實錄（北京：中國檔案出版社，1998 年），頁 179、196。

³ 「臺灣民主自治同盟章程」（2017 年 12 月 9 日），2018 年 2 月 27 日瀏覽，《臺灣民主自治同盟》，http://www.taimeng.org.cn/tmly/tmzc/t20180131_335560.htm。

⁴ 「中國共產黨中央委員會致臺灣民主自治同盟第十次全盟代表大會的賀詞—新聞背景」，人民日報（北京），2017 年 12 月 6 日，第 4 版。

⁵ 「中華全國臺灣同胞聯誼會」，2018 年 2 月 27 日瀏覽，《臺胞之家》，<http://tailian.taiwan.cn/n1080/n1190/index.html>。

一線。

社科院臺研所雖然隸屬社科院，但與大陸國家安全部（國安部）的關係更緊密。該所具有為政策辯護，以及決策諮詢功能；成立以來，不僅承擔中共中央和涉臺部門委託的研究課題，同時參與有關重要對臺文件、領導人講話的起草，因此，其角色係其他涉臺智庫難以比擬。⁶

全國臺研會是大陸從事臺灣問題和兩岸關係研究的學者、有關人員和團體，組成的全大陸「民間學術社團」。該會每年舉辦各種形式的臺灣問題與兩岸關係研討會，邀請並接待兩岸的專家學者，同時出版臺灣研究專著，提供研究報告，供上層參考。⁷

由上述可知，選擇這些機關組織進行人事布局與政治意涵分析，甚具研究價值，有助吾人掌握中共對臺政策制定與執行走向。本文主要採用文獻分析法、訪談研究法、影像觀察法及歸納法，作為分析工具。

貳、社科院臺研所與全國臺研會

一、人事布局與變遷

2017 年 2 月 13 日媒體報導，大陸涉臺智庫社科院臺研所所長異動，原所長周志懷退休，由中國現代國際關係研究院（現代國關院）副院長楊明杰接任。⁸ 同月 17 日，大陸國務院前國務委員戴秉國當選全國臺研會第 7 屆理事會會長。⁹ 由於兩人的人事任命突破過去窠臼，因此引起注意。

社科院臺研所近幾任所長，都是傳統派研究者，除姜殿銘、許世銓有駐外經驗，接任的余克禮、周志懷都是內升，本科所學為歷史、中文，同

⁶ 郭瑞華，中共對臺工作組織體系概論，修訂 2 版（臺北：法務部調查局，民國 93 年 12 月），頁 239-242。

⁷ 「全國臺灣研究會簡介」，2018 年 2 月 27 日瀏覽，《全國臺灣研究會》，http://tyh.taiwan.cn/benhuijianjie/200902/t20090225_835707.htm。

⁸ 盧伯華，「中國社科院臺研所所長更換 現代國關院楊明杰接任」（2017 年 2 月 13 日），2018 年 2 月 1 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170213003840-260409>。

⁹ 張潔，「全國臺灣研究會換屆 戴秉國任第七屆理事會會長」（2017 年 2 月 17 日），2018 年 2 月 1 日瀏覽，《全國臺灣研究會》，http://tyh.taiwan.cn/benhuidongtai/201702/t20170220_11702909.htm。

時也無涉外經歷，研究視野相對侷限。

楊明杰，1965 年生，北京大學國際政治系畢業，後在大陸國安部與外交部合辦的國際關係學院獲碩士學位，1991 年進入國安部智庫現代國關所（2004 年 1 月升格為院）工作，期間獲得現代國關院博士，曾任該院世界政治研究室副主任、反恐怖研究中心主任、危機管理與對策研究中心主任、軍控與安全室主任、安全與戰略研究所所長等職。他並出任中國軍控與裁軍協會（CACDA）理事、亞太安全合作理事會（CSCAP）中國委員會委員；也曾任哈佛大學費正清研究中心（The Fairbank Center for East Asia Studies）訪問學者、美國史汀生中心（The Henry Stimson Center）客座研究員及日本世界和平研究所研究員。從楊明杰職務歷練和發表著作來看，其研究專長偏重國際戰略、危機管理與國家安全方面，似乎並無涉臺學術領域，也因非涉臺系統出身，因此與我學者接觸相對較少。惟楊明杰曾赴美國哈佛大學費正清研究中心擔任訪問學者，專門研究美國對「華」政策；修讀博士的研究方向為美國外交。顯然楊明杰專研美「中」關係，並掌握臺美「中」互動關係。

全國臺研會成立以來，歷任會長不管是學者型外交官宦鄉，或係與臺灣有淵源的無黨派民主人士程思遠（時任全國政協副主席、全國人大常委會副委員長）及中國民主建國會主席成思危（時任全國人大常委會副委員長），出任會長都只是象徵意義而已。但戴秉國曾任大陸外交部黨委書記兼副部長、中央對外聯絡部部長、中央外事工作領導小組秘書長、辦公室主任、中央國家安全工作領導小組辦公室主任、國務委員、中央對臺工作領導小組秘書長，是中共第 15、16、17 屆中央委員。戴秉國更是大陸與美、日、俄、印等國戰略對話的代表。¹⁰ 由此可知，戴秉國政治地位與宦鄉、程思遠、成思危 3 人明顯不同，所能發揮的影響力更是不同。

二、政治意涵分析

有傳言指，2013 年 3 月，戴秉國卸任國務委員後，仍在中南海辦公，協助習近平處理外事工作。2017 年 7 月，一張戴秉國隨同習近平出

¹⁰ 相關過程，參閱戴秉國，戰略對話—戴秉國回憶錄（北京：人民出版社，2016 年 3 月）。

訪俄國的照片，更增添此一訊息的可能性。¹¹ 顯示，其至今退而不休，持續對大陸外交發揮影響力。

戴秉國一當選全國臺研會會長，隨即對該會工作提出 5 點希望和要求，強調「要進一步關注影響臺灣問題的外部因素。對臺研究站位要高，視野要寬，要總攬亞太乃至全球格局，這樣才能看得全、看得真、看得準，才能拿出更有價值的研究成果。」¹² 有學者因此認為，大陸對臺思維將有所變化，不僅以臺灣政情及兩岸關係為切入點，並將在亞太及全球格局的視野下，進行臺灣事務研究。¹³ 顯示大陸欲跳脫兩岸視野，從國際戰略格局研究臺灣問題，以展現和過去不同的研究高度。

由於楊明杰與戴秉國的人事調整，是在美國總統川普上任之際，當時川普曾試圖挑戰「一個中國」原則，尤其是川普與蔡總統通電話之後，導致大陸當局的不滿，遂操作聖多美普林西比與我國斷交，以因應內部壓力。川普不按牌理出牌的作風，讓中共有所警惕，為力避此一不確定因素的干擾，必須加強對美政策的研究，掌握其戰略戰術趨向作法，以便及時面對未來臺美「中」三角關係的新變局。因此，該人事調整，不僅面對臺灣，也因應美國。

參、臺盟中央與全國臺聯

一、人事布局與變遷

雖然臺盟、全國臺聯的政治位階較低，但其因與臺灣內部有密切聯繫和親情關係，在兩岸交流占有獨特優勢，故在中共對臺工作中扮演積極角色，為中共在兩岸各領域的交流，進行牽線及統戰工作，因此，其領導階層變化，值得關注。中共 19 大之後，大陸民主黨派及重要社團相繼展開

¹¹ 「習近平在俄一重要活動 戴秉國現身」（2017 年 7 月 6 日），2017 年 12 月 10 日瀏覽，《多維新聞》，<http://news.dwnews.com/china/news/2017-07-06/59824053.html>。

¹² 張潔，「全國臺灣研究會換屆 戴秉國任第七屆理事會會長」。

¹³ 「戴秉國接掌臺研會 大陸對臺思路或有轉換」（2017 年 2 月 20 日），2017 年 2 月 23 日瀏覽，《多維新聞》，<http://news.dwnews.com/big5/news/2017-02-20/59800928.html>。

換屆改選，臺盟中央及全國臺聯亦於 2017 年 12 月先後召開換屆大會。

2017 年 12 月 5 日至 9 日，臺盟舉行第 10 次全盟代表大會及第 10 屆中央委員會第 1 次全體會議，蘇輝（女）當選主席，李鉞鋒、楊健、張澤熙、連介德、吳國華、鄭建閩當選副主席。¹⁴

蘇輝，女，臺灣臺南人，1956 年 5 月生於吉林長春，1975 年 7 月參加工作，1982 年 9 月畢業於中央財經大學財政系財政學專業，1984 年 6 月加入中共，2007 年 12 月加入臺盟；1982 年 9 月至 2013 年 3 月在北京市政府工作，歷任北京市財政局幹部、副局長，統計局黨組書記、局長。其間，在 2007 年 9 月之後，先後兼任北京市臺聯會長、全國臺聯會副會長、臺盟北京市委副主委、臺盟中央副主席。2013 年 3 月專任臺盟中央副主席，兼任臺盟北京市委副主委、全國臺聯副會長、北京市臺聯會長。2016 年 1 月出任全國臺聯專職副會長兼黨組書記、臺盟中央副主席。2017 年 9 月，轉任臺盟中央常務副主席，12 月當選臺盟中央主席。蘇輝同時是中共 17 大、18 大、19 大代表，第 11 屆全國政協委員，第 12 屆全國人大常委會委員、內務司法委員會副主委。¹⁵

臺盟歷屆中央主席為謝雪紅、蔡嘯、蘇子蘅、蔡子民、張克輝、林文漪，都是在臺灣出生，後赴大陸發展，新任主席蘇輝為在大陸出生成長的臺胞第二代，其當選意味第一代臺胞退出此一政治舞臺，第二代甚至第三代將逐漸嶄露頭角。

2017 年 12 月 22 日至 25 日，第 10 次全國臺灣同胞代表會議及全國臺聯第 10 屆理事會第 1 次全體會議在北京舉行，黃志賢當選會長，盧麗安（女）、白天亮（女，高山族）、江爾雄（女）、江利平、紀斌、許沛（女）、張百良、張澤熙、楊毅周、陳雲英（女）、鄭平、符之冠、顏珂（女）當選副會長。¹⁶

¹⁴ 「臺灣民主自治同盟第十次全盟代表大會在京閉幕」（2017 年 12 月 9 日），2017 年 12 月 10 日瀏覽，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/2017-12/09/c_1122084804.htm。

¹⁵ 「蘇輝（臺盟中央主席）」，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/%E8%8B%8F%E8%BE%89/19164486?fr=aladdin>。

¹⁶ 「全國臺聯第十屆理事會會長、副會長名單」（2017 年 12 月 26 日），2018 年 1 月 6 日瀏覽，《臺胞之家》，http://tailian.taiwan.cn/zzld/201712/t20171226_11883375.htm。

黃志賢，1956 年 7 月出生，臺灣臺南人，1985 年 6 月加入中共，2004 年 9 月加入臺盟。1975 年 4 月至 1976 年 12 月，在北京市平谷縣峪口公社南營大隊插隊，任團支部書記、知青隊長，此後長期在北京市政府機關及企業單位工作。2003 年 9 月至 2017 年 9 月，先後任臺盟中央辦公廳副主任、主任，臺盟中央副主席、常務副主席；2017 年 9 月至 2017 年 12 月，改任臺盟中央副主席、全國臺聯黨組書記；2017 年 12 月，出任全國臺聯會長、黨組書記。他同時是中共 16 大代表、中共第 19 屆中央候補委員；第 11 屆、12 屆全國政協常委、副秘書長。¹⁷

全國臺聯歷任會長有林麗韞（女）、張克輝、楊國慶、梁國揚、汪毅夫 5 人，其中林麗韞、張克輝、楊國慶為在臺出生，林麗韞、楊國慶兩人在日本讀書後，轉赴大陸發展。林麗韞曾任周恩來的日語翻譯，能力受到肯定，深獲周恩來、鄧穎超夫婦提攜，從 1973 年 8 月中共 10 大起，連續擔任中共 6 屆中央委員，¹⁸ 一個無顯赫資歷及功績者，而有此地位，在中共黨內也是相當罕見，當然是因其臺籍因素使然。汪毅夫是習近平在福建的舊部，原有機會接任臺盟中央主席，卻因年齡因素，受到阻礙。

二、政治意涵分析

觀察上述兩個涉臺重要組織，看似例行公事的換屆改選，其實充滿人事布局玄機。

2016 年 1 月，全國臺聯舉行 9 屆 4 次理事會，會議通報人事安排，蘇輝任全國臺聯專職副會長、黨組書記，梁國揚不再擔任全國臺聯專職副會長。如此安排，預告蘇輝將成為全國臺聯下一屆會長。因為，2017 年 6 月，中共全國臺灣省籍黨員代表會議在北京舉行，選舉產生所謂「臺灣省出席中國共產黨第 19 次全國代表大會代表」，蘇輝列名其中，而黃志賢則無。事實上，從中共 10 大臺籍人士首次出席全代會以迄 18 大，臺籍中央委員、候補委員一定是出席中共全代會「臺灣省黨代表」的一員，而且不

¹⁷ 「黃志賢」，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/%E9%BB%84%E5%BF%97%E8%B4%A4>。

¹⁸ 中共中組織部、中共中央黨史研究室編著，中國共產黨歷屆中央委員會大辭典（北京：中共黨史出版社，2004 年 11 月），頁 412-413。

是全國臺聯會長就是副會長。

然而，同年9月人事出現轉折，蘇輝與黃志賢兩人主要職務對調，蘇輝改任臺盟中央常務副主席，臺盟中央原常務副主席黃志賢轉任全國臺聯黨組書記。該安排顯露蘇輝將接任下一屆臺盟主席，黃志賢將接任新一屆全國臺聯會長、黨組書記。接著，同年10月，黃志賢當選中共第19屆中央候補委員，蘇輝則無。果不然，12月的臺盟與全國臺聯換屆改選，確認了該人事布局。但此一結果，似乎並非中共2017年上半年的規劃，而應該是中共18屆7中全會召開前才調整的。

顯然，紅二代背景是蘇輝當選臺盟中央主席的要因。蘇輝並無突出的黨政經歷，2007年才加入臺盟，只有10年「盟齡」，卻能成為臺盟中央主席，主因就是她具有紅二代背景。蘇輝父親蔡嘯是中共10、11、12大代表，第10、11屆中央委員，被稱為「革命資格最老的臺灣籍老幹部」，1937年5月加入中共閩西南抗日游擊第二支隊（新四軍前身），歷任副排長、排長、連長、營長、作戰科長、團參謀長、副團長、團長、空軍師參謀長、航空學校校長、空軍工程學院訓練部副部長、總政群工部副部長、總政聯絡部副部長、全國政協副秘書長。1980年確定為正軍職，1990年1月病逝。曾在1949年1月至1951年4月任九兵團臺灣幹部訓練團團長，進行攻臺準備；文革後，受命參與臺盟的恢復工作，1979年10月，在臺盟第2次全盟代表大會上當選臺盟中央主席。¹⁹

習近平拔擢人才，除重用舊部，對於紅二代及下鄉知青也有偏好，因紅二代較具堅定的革命意識，下鄉知青具有刻苦耐勞的特色。臺盟中央主席蘇輝異軍突起，主因是其父蔡嘯是出身紅軍的臺籍老革命幹部；全國臺聯會長黃志賢則是下鄉知青，兩人受到青睞，顯然都有其背景因素。

肆、中臺辦／國臺辦

一、人事布局與變遷

¹⁹ 「蔡嘯（中國體育協會臺灣省體育工作聯絡處原主任）」，2018年2月10日瀏覽，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/%E8%94%A1%E5%95%B8/5300934#1>。

中臺辦 / 國臺辦前主任張志軍 5 年任內，前半尚稱順遂，後遇臺灣太陽花運動、國民黨在九合一和總統選舉慘敗；其後，我方學者及媒體屢傳，習近平對張志軍工作不力、誤判兩岸形勢，表示不滿，將予以撤換，先是指其「將在 2016 年 12 月底前遭撤換」，後又有媒體稱，「2017 年 2 月初召開的中共中央臺灣工作領導小組會議，內定的出席名單，國臺辦主任的名字，已由沙海林取代張志軍。」²⁰ 結果引起國臺辦不滿，批評報導內容子虛烏有，純粹虛假新聞，絕無此事。²¹ 後又透過權威涉臺人士澄清，並指「整體看來，張志軍對臺工作績效不差」。²²

2017 年 7 月 8 日，中共公布 19 大的大陸中央國家機關及中共中央直屬機關黨代表名單，張志軍未列名其中，但副主任陳元豐則名列中央直屬機關黨代表，大家又猜測張志軍將在 19 大後退休離任，涉臺事務高層將走馬換將。但直至今（2018）年 3 月兩會召開，張志軍仍坐穩位置，似乎我方越說其要下臺，其位置反而越穩固，因為中共總是反其道而行。

2017 年 8 月，媒體傳出時任大陸常駐聯合國代表劉結一將接任國臺辦主任。²³ 10 月 11 日，大陸國臺辦官網標示，劉結一已出任中臺辦 / 國臺辦第一副主任，並附註是正部級，隱約透露劉結一是中臺辦 / 國臺辦主任備位人選。

劉結一，生於 1957 年 12 月，外交世家出身，於 1981 年起擔任大陸駐聯合國日內瓦辦事處譯員，1987 年進入外交部國際司，1995 年出任大陸常駐聯合國代表團參贊，1998 年起歷任外交部國際司副司長、軍控司司長、國際司司長、美大司司長、部長助理，2009 年 5 月轉任中央對外聯絡部副部長。2013 年 8 月出任大陸常駐聯合國代表、特命全權大使。²⁴

²⁰ 高文南，「張志軍下臺 上海統戰部長沙海林接任」，財訊雙週刊，第 519 期（2016 年 12 月 29 日），頁 52。

²¹ 「『國臺辦主任張志軍提前下臺』報導為虛假新聞」（2016 年 12 月 28 日），2017 年 1 月 11 日瀏覽，《美麗島電子報》，http://www.my-formosa.com/DOC_111330.htm。

²² 蔡浩祥，「張志軍傳異動 涉臺人士：編故事」，旺報，2016 年 12 月 29 日，第 A12 版。

²³ 江上雲，「國臺辦新主任 駐聯合國大使呼聲高」（2017 年 8 月 15 日），2017 年 9 月 15 日瀏覽，《財訊》，http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=11841。

²⁴ 「劉結一副主任簡歷」，2017 年 10 月 20 日瀏覽，《中共中央臺辦、國務院臺辦》，<http://www.gwytb.gov.cn/gtb/liujieyi/>。

中共 19 大，劉結一當選中央委員，其後並曾出席數場涉臺活動，儼然具有候任中臺辦 / 國臺辦主任架勢。

今年 3 月，張志軍以福建省人大代表團身分出席全國人大會議，後當選全國人大常委，並擔任外事委員會副主任。4 月 27 日，海協會召開第 4 屆理事會第 1 次會議，張志軍當選新一任海協會會長。3 月 21 日，劉結一正式接任中臺辦 / 國臺辦主任。

二、政治意涵分析

2008 年後的中臺辦 / 國臺辦主任，從王毅、張志軍，以及現任的劉結一，均由外交系統調任。對此，大陸涉臺學者朱松嶺指出，「本來臺灣問題就是一個具有複雜國際因素的國內問題，有國際關係背景和外交背景的人進入到臺辦系統工作，將會更好的定位臺灣問題」；「在不同時期，對於臺辦系統的人才就會有不同的要求；這樣可以保證臺灣問題能沿著正確的方向、正確的軌道上走。」²⁵

王毅、張志軍二人都是由外交部常務副部長兼黨組書記調任，張志軍與王毅不同的，具有中央對外聯絡部的工作背景，該部負責政黨外交及國際統戰工作，因此，其長期深處其中，做事身段較為柔軟溫和。相對地，劉結一擔任駐聯合國代表期間，以言詞霸氣犀利著稱，被大陸網友封為外交部「怒懟天團」成員之一，敢於直接對嗆西方國家代表，維護大陸立場，這樣的對手，我方面對挑戰相對較多。

伍、對臺領導小組

一、人事布局與變遷

研究中共對臺人事，要能正確掌握對臺領導小組成員，其實相當困難；因為，有關中共中央和國務院議事性協調機構的職務，中共基本上不予以公開。²⁶ 本文只能藉由中共文獻、媒體、網路資料、影像照片，以及訪

²⁵ 亞君、杜薇，「『硬漢來了！』國臺辦新官員剛到任，就把臺媒嚇壞了」（2017 年 10 月 12 日），2017 年 10 月 20 日瀏覽，《上觀新聞》，<http://www.jfdaily.com/news/detail?id=67935>。

²⁶ 中共中組織部、中共中央黨史研究室編著，中國共產黨歷屆中央委員大辭典，頁 3。

談等方式，臚列出「接近」完整的歷屆成員名單如表 1，以為預測新一屆對臺領導小組名單依據。

表 1：中央對臺工作領導小組歷屆成員

時間	成員	時任職務	備註
1979.12-1987.12	鄧穎超	中央政治局委員、全國人大副委員長、中央紀檢委第二書記、全國政協主席	組長
	廖承志	中央政治局委員、國務院僑務辦公室主任兼港澳辦公室主任、外交部黨組副書記	常務副組長，1983.6 殤
	羅青長	中央調查部部長、兼中央對臺辦主任	副組長
	楊尚昆	中央政治局委員、中央軍委常務副主席兼秘書長	廖承志歿後，接任副組長
	汪鋒	專職副組長	副組長
	童小鵬	中央統戰部副部長	
	孔原	總參情報部政委	
	凌雲	公安部副部長	
	楊斯德	總政治部聯絡部部長	
	李后	國務院港澳辦公室副主任	
1987.12-1991.3	林一心	國務院僑務辦公室副主任	
	朱穆之	中央對外宣傳小組組長	
	楊尚昆	中央政治局委員、中央軍委常務副主席、第一副主席，國家主席	組長
	嚴明復	中央統戰部部長	六四事件後下臺
	朱穆之	中央對外宣傳小組組長、中央宣傳思想領導小組成員	
	楊斯德	中央對臺辦主任	
	賈春旺	國安部部長	
	鄭拓彬	對外貿易部部長	
	廖暉	國務院僑務辦公室主任	
	朱啟禎	外交部副部長	
1991.3-1993.6 名稱改為 對臺工作 小組	趙復三	中國社會科學院副院長，後另任全國臺灣研究會副會長	
	岳楓	總政治部聯絡部部長	本名葉選寧
	熊光楷	總參謀部情報部副部長	
	楊尚昆	中央政治局委員、國家主席	組長
	吳學謙	國務院副總理	副組長
	王兆國	中臺辦 / 國臺辦主任	
	賈春旺	國安部部長	

時間	成員	時任職務	備註
	蔣民寬	中央統戰部常務副部長	
	齊懷遠	外交部副部長	
	楊斯德	中臺辦顧問	
	孫曉郁	中臺辦 / 國臺辦副主任	
1993.6-1998.4	江澤民	中央政治局常委、中央總書記、中央軍委主席、國家主席	組長
	錢其琛	中央政治局委員、國務院副總理兼外交部長	副組長
	汪道涵	海協會會長	
	王兆國	中央統戰部部長 / 國臺辦主任	
	賈春旺	國安部部長	
	熊光楷	中央軍委總參謀長助理，後升任副總參謀長	
1998.4-2003.5	江澤民	中央政治局常委、中央總書記、中央軍委主席、國家主席	組長
	錢其琛	中央政治局委員、國務院副總理	副組長
	張萬年	中央軍委副主席	2000 年加入
	汪道涵	海協會會長	
	曾慶紅	中央辦公廳主任、中央政治局候補委員、中央組織部部長	
	王兆國	全國政協副主席、中央統戰部部長	
	許永躍	國安部部長	
	陳雲林	中臺辦主任 / 國臺辦主任	
	熊光楷	中央軍委副總參謀長	
2003.5-2008.6	胡錦濤	中央政治局常委、中央總書記、中央軍委主席、國家主席	組長
	賈慶林	中央政治局常委、全國政協主席	副組長
	郭伯雄	中央政治局委員、中央軍委副主席	
	王剛	中央政治局候補委員、中央辦公廳主任	
	唐家璇	國務院國務委員	
	汪道涵	海協會會長	2005 年 12 月歿
	劉延東	全國政協副主席、中央統戰部部長	
	許永躍	國安部部長	
	陳雲林	中臺辦 / 國臺辦主任	
	吉炳軒	中央宣傳部常務副部長	2004.10 加入
	熊光楷	中央軍委副總參謀長	
2008.6-2013.3	胡錦濤	中央政治局常委、中央總書記、中央軍委主席、國家主席	組長

時間	成員	時任職務	備註
	賈慶林	中央政治局常委、全國政協主席	副組長
	王岐山	中央政治局委員、國務院副總理	
	郭伯雄	中央政治局委員、中央軍委副主席	
	戴秉國	國務院國務委員	
	杜青林	全國政協副主席、中央統戰部部長	
	令計劃	中央辦公廳主任	
	耿惠昌	國安部部長	
	馬曉天	總參謀部副總參謀長	
	王毅	中臺辦、國臺辦主任	
	雒樹剛	中央宣傳部常務副部長	
2013.3- 2018.3	習近平	中央政治局常委、中央總書記、中央軍委主席、國家主席	
	俞正聲	中央政治局常委、全國政協主席	
	汪洋	中央政治局委員、國務院副總理	
	范長龍	中央政治局委員、中央軍委副主席	
	栗戰書	中央政治局委員、中央辦公廳主任	
	(令計劃)	(全國政協副主席、中央統戰部部長)	2014.12 令計劃遭免職，
	孫春蘭	中央政治局委員、中央統戰部部長	由孫春蘭接任部長
	楊潔篪	國務院國務委員	
	郭聲琨	國務委員、中央政法委員會副書記、公安部部長	
	耿惠昌	國安部部長	
	張志軍	中臺辦 / 國臺辦主任	
	(雒樹剛)	中央宣傳部常務副部長	
	黃坤明		
	(戚建國)	總參謀部副總參謀長 (2016 年 1 月改為聯合參謀部副參謀長)	2013.8 軍情外事改由孫建國分管
	孫建國		

資料來源：作者整理

1979 年 12 月對臺領導小組重建後，中共為營造國共和談氛圍，組長先由周恩來遺孀、曾任黃埔軍校婦女部主任的鄧穎超擔任，後由鄧小平親信、共軍第二把手楊尚昆接任。1993 年 3 月楊尚昆卸任國家主席，江澤民即親管中共對臺工作，擔任小組組長，此後歷經胡錦濤、習近平，由中

央總書記接任形成制度化。

副組長改由政治局常委、全國政協主席擔任，始自胡錦濤時期，歷經賈慶林、俞正聲兩員三屆，形成慣例。依照第 19 屆中央政治局常委會常委排名來看，汪洋排序第四，²⁷ 其接任全國政協主席及對臺領導小組副組長，本無疑義，但卻不斷傳出韓正可能接任的訊息，直到今年 1 月汪洋先後出席全國統戰部長會議及 2018 年對臺工作會議後，²⁸ 其接上述兩職總算底定。

國務院副總理成為對臺領導小組一員，先有分管外交的吳學謙、錢其琛，後有分管外貿的王岐山、汪洋。錢其琛之後，外交系統進入對臺領導小組的，都是外交部長升任的國務委員，包括唐家璇、戴秉國、楊潔篪。今年 3 月，王毅升任國務委員並兼任外交部部長，如此安排，可提升外交部地位，也有助於王毅代表大陸，與其他大國如美國國務卿互動。而楊潔篪則是擔任中央外事工作委員辦公室主任，並未如外界預期出任國務院副總理，顯示國務院並未出現雙外事主管，因此，王毅如同既往主管外事及涉臺事務，成為對臺領導小組的一員，同時兼任小組秘書長，應無疑義。

此外，由於劉鶴出任國務院副總理，並分管外貿、金融等領域，因此，他循王岐山、汪洋兩人前例，成為對臺領導小組的一員，可能性甚高。惟有媒體指稱，外貿係由胡春華分管，但尚無法證實。

共軍在對臺領導小組中計有 2 席代表，一是中央軍委常務副主席，依序為張萬年、郭伯雄、范長龍，其中只有郭伯雄有訊息可供佐證。如今，許其亮成為中央軍委常務副主席，是否為小組成員，有待未來印證。另一是分管軍隊外事情報工作者，共軍情報部門負責人，長期以來都是中共對臺工作的核心成員，先後有總政的楊斯德、葉選寧，總參的熊光楷、馬曉天、戚建國、孫建國。習近平上臺後，進行軍事大變革，2016 年 1 月，原總參謀部更名為中央軍委聯合參謀部，所屬情報部改為情報局。研判分

²⁷ 「黨的十九屆一中全會產生中央領導機構 習近平任中共中央總書記中央軍委主席」，人民日報（北京），2017 年 10 月 26 日，第 1 版。

²⁸ 張洋，「全國統戰部長會議在京召開 汪洋出席並講話」，人民日報（北京），2018 年 1 月 17 日，第 1 版；姜潔，「2018 年對臺工作會議在京召開 汪洋出席並講話」，人民日報（北京），2018 年 2 月 3 日，第 1 版。

管相關業務可能係情報局前局長、甫於 2017 年 7 月調升參謀長助理的陳光軍。

中央辦公廳主任加入對臺領導小組始於 1998 年 4 月，當時主任曾慶紅身為江澤民的親信，此前曾扮演兩岸密使角色，與李登輝總統辦公室主任蘇志誠，有多次互動。²⁹ 其後接任的王剛、令計劃、栗戰書都成為小組一員，本次習家軍核心成員的丁薛祥獲選中央政治局委員，隨即出任中央辦公廳主任，顯然也將依慣例成為對臺領導小組一員。

中央統戰部負責人始終是對臺領導小組當然成員之一。中共 18 大後，構建起「大統戰」格局，2015 年 9 月發布《中國共產黨統一戰線工作條例（試行）》，並成立中央統戰工作領導小組，³⁰ 同時因應工作需要，中央統戰部職能、規模陸續擴充，地方統戰部長也紛紛進入各級黨委常委行列，所以中央統戰部長進入中央政治局，本應成為常態；惟去年 11 月初，中央統戰部部長由中央書記處書記尤權兼任，他雖屬副國級領導人，但非政治局委員，似不足以凸顯中共重視統戰工作。尤權擔任福建省委書記期間，大力推動閩臺交流，曾於 2014 年 7 月率團訪臺 5 天，到訪高雄、臺南、南投、臺中、臺北以及金門等地，³¹ 屬「知臺派」之一。

1950 年代中共成立對臺領導小組之初，曾有公安部部長羅瑞卿參與其中；³² 之後，有公安部副部長凌雲列名。2013 年 3 月對臺領導小組改組，傳出國務委員、公安部部長郭聲琨成為小組成員，如僅就過去幾屆功能性人事布局來看，似乎不可能；但觀察近幾年兩岸關係的進展，似乎又有其可能。此項疑惑在 2016 年 2 月對臺工作會議上獲得解答，從電視畫面看到郭聲琨赫然在座，顯示其確實為小組一員。如循此例，國務委員、公安部部長趙克志，仍將成為對臺領導小組一員。

大陸國安部前身為中央調查部，在兩岸隔絕時期，扮演著主導對臺工作角色，因此，國安部部長也是對臺領導小組核心成員。現任部長陳

²⁹ 魏承思，兩岸密使五十年（香港：陽光環球出版香港有限公司，2005 年），頁 164-170。

³⁰ 「中國共產黨統一戰線工作條例（試行）」，人民日報（北京），2015 年 9 月 23 日，第 5 版。

³¹ 練仁福，「省委書記尤權率團訪臺 5 天 4 夜深化閩臺交流合作」（2014 年 7 月 13 日），2018 年 3 月 5 日瀏覽，《新浪網》，<http://fj.sina.com.cn/news/m/2014-07-13/085761629.html>。

³² 童小鵬，風雨四十年（第二部）（北京：中央文獻出版社，1996 年），頁 274。

文清是在 2015 年 4 月出任該部黨委書記，但直到 2016 年 11 月才接任部長。³³ 今次國務院換屆，他連任部長，勢必續為對臺領導小組一員。

中共宣傳系統的代表參與對臺領導小組，前有中央對外宣傳小組組長朱穆之，後有擔任中央宣傳部常務副部長吉炳軒、³⁴ 雒樹剛、³⁵ 黃坤明。黃坤明於 19 屆 1 中全會獲選中央政治局委員，並兼任中央宣傳部部長，而常務副部長一職，直至今年 1 月 26 日才確定由中宣部副部長、中央政研室常務副主任王曉暉出任，³⁶ 其加入對臺領導小組，有其可能性。

對臺領導小組就成員結構來看，主要係由外交、臺辦、統戰、共軍、國安、經貿六大系統負責，未來新一屆對臺領導小組組成人員預判如表 2。

表 2：未來對臺領導小組組成人員預判

職稱	姓名	現職
組長	習近平	中央政治局常委、中央總書記、中央軍委主席、國家主席
副組長	汪洋	中央政治局常委、全國政協主席
秘書長	王毅	中央委員、國務院國務委員、外交部部長
成員	劉鶴	中央政治局委員、國務院副總理
成員	丁薛祥	中央政治局委員、中央書記處書記、中央辦公廳主任
成員	許其亮	中央政治局委員、中央軍委常務副主席
成員	尤權	中央委員、中央書記處書記、中央統戰部部長
成員	趙克志	中央委員、中央政法委副書記、國務委員、公安部部長
成員	劉結一	中央委員、中臺辦 / 國臺辦主任
成員	陳文清	中央委員、國安部部長
成員	王曉暉	中央委員、中央宣傳部常務副部長、中央政策研究室常務副主任
成員	陳光軍	聯合參謀部參謀長助理

資料來源：作者整理

³³ 「陳文清任國家安全部部長 耿惠昌不再擔任」(2016 年 11 月 7 日)，2017 年 10 月 26 日瀏覽，《網易》，<http://news.163.com/16/1107/10/C58T707V000187V8.html#from=relevant>。

³⁴ 「吉炳軒當選黑龍江省人大常委會主任」，2017 年 10 月 25 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0130/c41223-20379030.html>。

³⁵ 馬浩亮，「俞正聲協管對臺工作」，大公報（香港），2013 年 2 月 20 日，第 A6 版。

³⁶ 康琪雪，「王曉暉出任中宣部常務副部長」(2018 年 1 月 26 日)，2018 年 3 月 9 日瀏覽，《京報網》，http://www.bjd.com.cn/sd/mrq/201801/26/t20180126_11079435.html。

另就公開訊息來看，王滬寧在中共對臺工作上，似乎扮演相當重要角色。不管是胡錦濤還是習近平，在會見臺灣重要人士場合上，總是可以看見其陪同與會，因此，王滬寧是否也是對臺領導小組一員，頗值得探究。

二、政治意涵分析

中共政治運作採「小組治大國，大事建小組」。大陸學者賴靜萍指出，領導小組具有獨特的組織和權力結構，有力增強政治決策的執行力度和效果；大陸國務院前副總理曾培炎也稱：「通過成立跨部門領導小組來組織實施重大戰略任務，是我們黨和政府在長期實踐中形成的一種有效的工作方法。」³⁷ 中共 18 大後，習近平沈浸於小組治國，如今，中共黨政機構改革，進一步，將中央財經領導小組、中央外事工作領導小組、中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全與信息化領導小組改為委員會，並設立辦公室，³⁸ 顯示習近平雖然權力鞏固、大權在握，但仍相當重視這些議事協調組織的決策功能。

從未來新一屆對臺領導小組可能成員來看，確實屬於知臺知美人事的組合。其中，習近平被譽為第一位真正瞭解臺灣的中共最高領導人，具有豐富的涉臺經歷。副組長汪洋不僅是前屆對臺領導小組成員，且是「中美全面經濟對話」陸方領軍代表，熟悉臺灣、美國情勢；王毅從外交系統轉到臺辦系統，再轉回外交系統；兩人都是真正具有涉臺涉外（美）經驗的小組成員。劉鶴曾留美，且負責美「中」經貿談判，也是知美派一員。中央統戰部部長尤權是新一屆小組成員中唯一來過臺灣者，福建省委書記任內積極經營閩臺交流與合作，也是知臺派一員。劉結一則是第一個擁駐美經驗，出任中臺辦／國臺辦主任的外交官。惟知臺知美派的增加，卻不能寄望中共對臺政策就能務實調整，畢竟他們還是要受既有的共產黨慣性和思維所制約。

³⁷ 潘旭濤，「解析『領導小組』：為何如此神秘 中央為何青睞？」（2014 年 3 月 28 日），2018 年 3 月 3 日瀏覽，《人民網》，<http://he.people.com.cn/n/2014/0328/c192235-20882240-2.html>。

³⁸ 「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，人民日報（北京），2018 年 3 月 22 日，第 6 版。

從對臺領導小組結構來看，成員職務位階差異甚大，就預判成員分析，相對於兩位中共中央政治局常委習近平、汪洋，以及3位中央政治局委員劉鶴、丁薛祥、許其亮，其他成員只能算是政策執行者。而5位中央政治局委員、常委，權力亦不均衡，習近平握有黨權、軍權，權力最大。因此，可以斷言，小組組長習近平完全掌握了對臺政策主導權，副組長汪洋約可分享部分決策權，而其他成員只有政策建議權。

伍、結論

政策決定人事，人事影響政策。中共是依據形勢、政策需要，然後決定其組織和人事；當新工作方向或目標出現，中共需要尋找適當人選擔負重任，當前如何處理與美國總統川普治下的美「中」關係，是今後中共外交政策的一大變數。同時，當前兩岸關係不是單純的臺灣與大陸的關係，不僅涉及美日等國的國家利益，而且是影響東亞區域和平的重要變數。是以，中共必須將對臺工作置於國際格局中思考，如果僅憑對臺系統的傳統思維，根本無法因應涉外涉臺事務相結合的處理，因此，重用涉外系統人員，如劉結一接任國臺辦主任、前國務委員戴秉國擔任全國臺研會會長、楊明杰出任中國社科院臺研所所長等，成為對臺工作第一線主力。簡言之，兩岸關係離不開外交、外交也離不開兩岸事務。未來，中共運用國際戰略圍堵臺灣的企圖將更為明顯，勢必在國際上強化「一中原則」的認可，希望藉此限縮我國際空間，同時其打壓範圍恐越來越廣及頻密，且手段更為靈活。中共目的在製造內外壓力，迫使我政府接受「九二共識」。面對此一布局，我方必須強化外交與大陸工作相結合的部署，以因應未來的挑戰。

今習近平透過修憲刪除國家主席任期，達成「三位一體」，已完全掌權。因此，在對臺領導小組內，可說組長習近平完全掌握了對臺政策話語權、主導權，其他人只是他的對臺政策執行者。由於習近平所彰顯的特質，在擔任中央總書記前後，有明顯差距。因此，我方宜加強對習近平政治性格、政策思維及語言表述意涵的研究，以利應對。

大陸生態環境損害賠償制度改革 方案與政策意涵評析

Comments on the Reform Program and Policy Implication of
Eco-Environmental Damage Compensation System in China

裴晉國 (Pei, Jin-kuo)

開南大學健康產業管理學系助理教授

壹、前言

從中共 18 屆 3 中全會提出了對造成生態環境損害的責任者嚴格實行賠償制度開始，到 2015 年中央辦公廳、國務院辦公廳印發《生態環境損害賠償制度改革試點方案》，在吉林等 7 個省市部署開展改革試點。其後，環境保護部辦公廳 2016 年 10 月印發《全國生態保護十三五規劃綱要》，則宣稱要「貫徹落實《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，大力推進生態文明建設，按照山水林田湖系統保護的要求，通過強化生態監管、完善制度體系，促使生態空間得到保障、生態質量穩中有升、生態功能逐步改善，從而維護整體國家生態安全。」近年來中共中央、國務院對於生態環境損害賠償工作的重視程度可見一斑。隨著 2018 年的到來，大陸新的一大波環保新法新政，從同年 1 月 1 日起正式實施。其中生態環境損害賠償制度，更成為大陸企圖走向文明的生態制度體系的重要政策規定之一。今（2018）年起，意圖進一步在全境範圍內加快構建生態環境損害賠償制度，並在總結各地區改革試點實踐經驗基礎上，制定《生態環境損害賠償制度改革試點方案》（簡稱：《方案》）。¹

¹ 「環保部相關負責人解讀《生態環境損害賠償制度改革方案》」（2017 年 12 月 18 日），2018 年 2 月 2 日下載，《中國網》，http://big5.china.com.cn/gate/big5/news.china.com.cn/2017-12/18/content_41996614.htm。

根據《人民日報》報導，習近平曾經指出：「在生態環境保護問題上，就是要不能越雷池一步，否則就應該受到懲罰」；並且宣稱樹立：「環境有價、損害擔責理念。保護生態環境，必須依靠制度，依靠法治。落實這一制度，使造成損害的責任者承擔應有的賠償責任，使受損的生態環境得到及時修復。」²

未來該《方案》的推出，將取代 2015 年在吉林、山東、江蘇、湖南、重慶、貴州、雲南 7 個省市所推動的《生態環境損害賠償制度改革試點方案》。其目的是對造成生態環境損害者課以承擔賠償責任，展現損害責任承擔的重要性，也象徵著保護和改善民眾生產與生活環境的政策意涵。其政策成效如何，顯有待觀察評估。

貳、《方案》主要內容

本文前段已將其制度改革方案之前言闡明，且第 6 項僅說明廢止 2015 年《生態環境損害賠償制度改革試點方案》，其他 5 大項包括總體要求和目標、工作原則、適用範圍、工作內容，以及保障措施之重點內容，分別說明及評析如下。

一、總體要求和目標

整體要求明確界定生態環境損害賠償範圍、責任主體、索賠主體、損害賠償解決途徑等內容，並且要求形成鑑定評估管理的運行機制，逐步建立修復和賠償制度。其目標定在 2020 年時全境初步構建生態環境損害賠償制度。

二、工作原則

4 項工作原則，分別是依法推進，鼓勵創新；環境有價，損害擔責；主動磋商，司法保障；信息共享，公眾監督。因此，自 2018 年起，依法律法規規定，展開生態環境損害賠償制度改革工作。並且以賠償義務人對受損的生態環境進行修復優先，貨幣賠償次之。再者，賠償權利人組織應

² 「就是要不能越雷池一步」（2017 年 12 月 18 日），2018 年 2 月 2 日下載，《人民日報》，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1218/c1003-29711868.html>。

先行主動與賠償義務人磋商，未達成一致，賠償權利人可依法提起訴訟。最後要訊息公開透明化，重大事項應當向社會公開，並邀請專家和利益相關的公民、法人、其他組織參與。

三、適用範圍

生態環境損害的定義在方案中明定為：因污染環境、破壞生態造成大氣、地表水、地下水、土壤、森林等環境要素和植物、動物、微生物等生物要素的不利改變，以及上述要素構成的生態系統功能退化。

按該《方案》要求依法追究生態環境損害賠償責任的情形分為 3 種：1、發生較大及以上突發環境事件。2、在國家和省級主體功能區規劃中劃定的重點生態功能區、禁止開發區發生環境污染、生態破壞事件。3、發生其他嚴重影響生態環境後果的。各地區應根據實際情況，綜合考慮造成的環境污染、生態破壞程度以及社會影響等因素，明確具體情形。涉及人身傷害、個人和集體財產損失要求賠償的，適用侵權責任法等法律規定；以及涉及海洋生態環境損害賠償的，適用海洋環境保護法等法律及相關規定者，則不適用該《方案》。

四、工作內容

將生態環境損害賠償制度工作內容分為 8 項。包括賠償範圍的明確，責任歸屬者，政府管轄權之確立，賠償磋商與協議的開展，完善法院的賠償訴訟規則，加強生態環境修復與損害賠償的執行和監督，生態環境損害鑑定評估的規範，最後是加強生態環境損害賠償資金管理。因此，確立了省或市地級政府的生態環境損害索賠機制與職責，以及在生態環境損害賠償的資金問題上給予指導。

- (一) 賠償範圍的明確：制定生態環境損害賠償範圍合理費用。
- (二) 賠償義務人的確定：造成生態環境損害的單位或個人，應承擔生態環境損害賠償責任。
- (三) 賠償權利人明確：確立國務院授權省級、市地級政府（包括直轄市所轄的區縣級政府，下同）作為本行政區域內生態環境損害賠償權利人。跨省域的生態環境損害，由生態環境損害地的相關省級政府協商開展生態環境損害賠償工作。

- (四) 賠償磋商的開展：磋商、協議的先行主義。
- (五) 賠償訴訟規則完善：各地人民法院按照有關法律規定，由環境資源審判庭或指定專門法庭審理生態環境損害賠償民事案件。尤其鼓勵法定機關和符合條件的社會組織，依法進行生態環境損害賠償訴訟。
- (六) 加強生態環境修復與損害賠償的執行和監督：賠償權利人及其指定的部門或機構，對磋商或訴訟後的生態環境修復效果，要確保生態環境得到及時有效修復。生態環境損害賠償款項使用情況、生態環境修復效果，要公告社會，接受公眾監督。
- (七) 規範生態環境損害鑑定評估：加快推動生態環境損害鑑定評估專業，組成符合條件的專業評估隊伍，形成評估能力。
- (八) 加強生態環境損害賠償資金管理：修復資金由賠償義務人，向委託的社會第三方機構支付。賠償義務人自行修復或委託修復的，賠償權利人前期開展生態環境損害調查、鑑定評估、修復效果後評估等費用由賠償義務人承擔。

五、保障措施

說明各級政府領導小組組織的成立，專責人員的任用，工作報告的提出，個政府業務指導，並鼓勵公民，法人與非政府組織參與生態環境修復或賠償磋商工作。

- (一) 落實改革責任的組織，要求工作報告。在省（自治區、直轄市）政府成立生態環境損害賠償制度改革工作領導小組。省級、市地級政府指定的部門或機構，釐清有關人員專門負責生態環境損害賠償工作。並且自 2019 年起，每年 3 月底前，將上年度其行政區域生態環境損害賠償制度改革工作情況，經由環境保護主管部門匯總後，陳報中共中央、國務院。
- (二) 課以環保主管部門、最高人民法院、最高人民檢察院、司法部，財政部，衛計委等業務指導責任。
- (三) 制定善生態環境損害鑑定評估技術體系，亦即環境保護主管部門必須負責制定鑑定評估技術標準體系架構和技術總綱，會同相關部門推出或修訂技術規範，以及建構數據平臺。
- (四) 編製工作所需經費。生態環境損害賠償制度改革工作所需經費，由

同級財政排定。

(五) 鼓勵社會大眾共同參與。意圖在創新公眾參與方式，邀請專家和利益相關的公民、法人、其他組織，參加生態環境修復或賠償磋商工作。依法公開生態環境損害調查、鑑定評估、賠償、訴訟裁判文書、生態環境修復效果報告等信息，保障社會知情權。

參、《方案》政策意涵評析

誠如公共政策學者 David Easton 所言，政策是國家對社會價值的權威性分配，以及 Harold Lasswell 與 Abraham Kaplan，也定義政策係為某項目標、價值與實踐而設計的計畫。因此，大陸此次的生態環境損害賠償制度的全面施行，有幾個政策面的角度值得觀察。

一、政策制定過程 (Policy-making process) 程序尚稱完整

政策制定過程係指從需求認定、意見形成、政策採納，到政策執行到政策評估，由許多政策行動者共同參與政策的過程。大陸生態環境損害賠償制度，從試行與意見彙整，尤其各政策行動者、團體的參與，到目標設定與政策結果，已相當程度符合政策制定過程論的各要旨。根據媒體報導，自從試點工作實施兩年來，7 個地區共有 27 個實例案件，涉及總金額約人民幣四億一百萬元（約新臺幣十八億四千萬元），並在權利賠償人、磋商訴訟、鑑定評估、修復監督和資金管理等方面，形成 75 項相關配套管理文件。³ 但未來的整體政策過程推行至落實與評估的階段其成效如何，仍待觀察。

二、政策結構的層級性概已涵蓋卻仍有潛在變數

政策結構層級概分為政策、計畫與方案，並且分別設定政策目標，對象與行動，更強調上下層級之從屬關係。以大陸生態環境損害賠償制度觀之，政策目標定在 2020 年時，全境試圖構建責任明確、途徑暢通、技術規範、保障有力、賠償到位、修復有效的生態環境損害賠償制度。其政策

³ 「保護環境展決心 - 中國生態環境損害賠償方案全國性試行」(2017 年 12 月 19 日)，2018 年 2 月 2 日下載，《上報》，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=31465。

內容跨度涉及賠償範圍、責任歸屬、政府管轄權、賠償磋商與協議、法院賠償訴訟規則、生態環境修復與損害賠償的執行和監督，生態環境損害鑑定評估，以及生態環境損害賠償資金管理。顯然，大陸意圖在確立省或市地級政府的生態環境損害索賠機制與職責，以及在生態環境損害賠償的資金問題。⁴ 固然其政策結構的層級性已概予涵蓋，惟政策之實踐仍涉及敏感複雜的社會價值權威性分配，將對其 2020 年政策目標定造成潛在變數。

三、生態環境損害賠償制度在政策類型上仍屬管制性政策（Regulatory policy）

管制性政策有別於分配性政策、再分配性政策與自我管制政策，其重點在於政府建立一般普遍適用的原則或規範，來指導政府以及從事某些行動處者的活動，處理各種不同團體的利益。檢視該《方案》的第 4 部分中，尤其在責任歸屬者上、政府管轄權，賠償磋商與協議的開展，法院的賠償訴訟規則，損害賠償的執行和監督上，顯然均係管制性政策的內容。其中在政府行動的部分，確立國務院授權省級、市地級政府做為自我行政區的損害賠償權利人，以及跨省域的生態環境損害，由生態環境損害地的相關省級政府協商開展生態環境損害賠償工作。凡此，都顯示大陸生態環境損害賠償制度取向，仍屬於管制性政策，與公共政策善良治理（Good governance）著重回應力 / 責任感（Responsibility）的政策取向上尚有段距離。

四、生態環境損害賠償制度應建立全面性的永續發展（Sustainable development）目標

2015 年舉行的「聯合國發展高峰會」，發布了未來 15 年的永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），其中包括 17 項目標（Goals）與 169 項標的（Targets），在 2030 年之前，這些目標將是各國進行永續發展活動時的指導原則，這些目標涵蓋永續發展的經濟、社會、環境三大面向。在環境的部分，包括目標第 6：確保所有人都能享有永續管理的水及衛生系統；目標第 13：採取緊急措施以因應氣候變遷及其影響；目標 14：保育及永續利用海洋與海洋資源，以確保永續發展；目標

⁴ 「最高檢民行廳有關負責人解讀《生態環境損害賠償制度改革方案》」（2017 年 12 月 19 日），2018 年 2 月 2 日下載，《中華人民共和國最高人民檢察院》，http://www.spp.gov.cn/zdgz/201801/t20180124_209363.shtml。

第 15：保護、維護及促進領地生態系統的永續使用，永續的管理森林，對抗沙漠化，終止及逆轉土地劣化狀況，並遏止生物多樣性的喪失。⁵ 這些都與生態環境損害賠償制度息息相關。未來環境污染、生態破壞會更加造成氣候的變遷與影響，這個部分若單獨依賴該《方案》是不易完成的，必須更加全面考量永續發展目標，積極的轉變整體社會的思考模式與經濟模式，永續發展的環境才能帶來全世界人類的健康與幸福。

肆、結語

「企業污染、群眾受害、政府買單」，一直是近年來大陸生態保護的困局。藉由《生態環境損害賠償制度改革方案》的提出，擴展在全境範圍內試行生態環境損害賠償制度，進一步明確生態環境損害賠償範圍、責任主體、索賠主體、損害賠償解決途徑等，形成相應的鑑定評估管理和技術體系、資金保障和運行機制，逐步建立生態環境損害的修復和賠償制度，加快推進生態文明建設的方向，固然具有政策指標意涵。然而，該《方案》要求的目標時程在 2020 年時，是否能在全境構建責任明確、途徑暢通、技術規範、保障有力、賠償到位、修復有效的生態環境損害賠償制度，仍待持續觀察。

未來，大陸生態環境損害賠償制度改革方案的全面試行，將讓相關單位和個人明確知道破壞環境必須要承擔的後果，尤其 2018 年 3 月 17 日第 13 屆全國人民代表大會 1 次會議通過《第十三屆全國人民代表大會第一次會議 關於國務院機構改革方案的決定》，國務院機構改革方案規定：「組建生態環境部」。將原有環境保護部的職責，合併國家發展和改革委員會等部會之應對氣候變化、減排、水環境保護等職責，成為國務院的組成部門。因此，中共中央已以生態環境取代環境保護，未來必將會同最高人民法院、最高人民檢察院、司法部等相關部門，除加強生態環境損害賠償技術保障外，更積極推進相關立法工作的完成，方符合大陸近年來強調的依法治國方向，並確立損害的責任者來承擔賠償責任的原則，展現對生態環境永續發展的決心。

⁵ “Sustainable Development Goals,” *United Nations Department of Public Information*, last visited February 2, 2018, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

107 年法務部調查局調查人員特考 (三等考試) 簡訊

報名日期：107 年 5 月 4 日至 14 日（網路下載報名表 / 紙本寄件）

考試日期：107 年 8 月 11 日至 12 日（第一試筆試）

考試主辦機關：考選部 (02-22369188 轉特考司)

報名書表（應考須知）：請於報名期間利用考選部網站下載報名



職組	職系	組別	第一試		第二試	第三試	備註
			普通科目	專業科目			
安	調查工作組	調查	一、綜合法政知識與英文	三、社會學 四、政治學	測驗項目： 1200 公尺跑走 及格標準 男性：5 分 50 秒 女性：6 分 20 秒	個別口試， 視應考人之 儀表、言 辭、才識及 專業知識評 定之。	一、應考資格： 中華民國國 民，18 歲 至 30 歲， 大學以上學 歷；男性須 役畢或經核 准免服兵役 或現正服役 中。 二、考試預定錄 取名額以考 選部正式公 告為準。
		工作組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、刑法與刑事訴訟法 六、外國文（詳附註）			
		法律實務組	一、綜合法政知識與英文	三、刑法 四、刑事訴訟法			
	財經實務組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、行政法 六、商事法				
		財經	一、綜合法政知識與英文	三、經濟學 四、財務管理			
		實務組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、中級會計學 六、證券交易法與商業會計法			
	化學鑑識組	化學	一、綜合法政知識與英文	三、生物化學 四、有機化學			
		鑑識組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、分析化學 六、儀器分析			
		醫學鑑識組	一、綜合法政知識與英文	三、生物化學 四、有機化學			
	電子科學組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、分子生物學 六、遺傳學				
		電子	一、綜合法政知識與英文	三、電子學與電路學 四、計算機概論			
		科學組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、工程數學 六、通信與系統			
全	資訊科學組	資訊	一、綜合法政知識與英文	三、系統分析與設計 四、資料庫應用			
		科學組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、電腦網路 六、資訊安全實務			
		工程組	一、綜合法政知識與英文	三、結構分析 四、營建法規			
	營繕工程組	二、國文（作文、公文與測驗）	五、施工法 六、政府採購法				
附註			調查工作組第一試筆試專業科目六、外國文（英文、日文、德文、西班牙文、阿拉伯文、法文、俄文、韓文、土耳其文），視任用需要選擇舉行，並依不同語文分定錄取名額，於考試報名時公告之。				

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

107 年法務部調查局調查人員特考 (四等考試) 簡訊

報名日期：107 年 5 月 4 日至 14 日（網路下載報名表 / 紙本寄件）

考試日期：107 年 8 月 11 日至 12 日（第一試筆試）

考試主辦機關：考選部 (02-22369188 轉特考司)

報名書表（應考須知）：請於報名期間利用考選部網站報名下載



職組	職系	組別	第一試		第二試	第三試	備註
			普通科目	專業科目			
安	安	調查工作組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）	三、社會學概要 四、政治學概要 五、刑法與刑事訴訟法概要			一、應考資格： 中華民國國民，18 歲至 30 歲，高中以上學歷；男性須役畢或經核准免服兵役或現正服役中。 二、考試預定錄取名額以考選部正式公告為準。
全	保	財經實務組	一、綜合法政知識與英文 二、國文（作文、公文與測驗）	三、經濟學概要 四、財務管理概要 五、會計學概要	測驗項目： 1200 公尺 跑走 及格標準 男性：5 分 50 秒 女性：6 分 20 秒	個別口試，視應考人之儀表、言辭、才識及專業知識評定之。	
全	防						

附註 各項考試資訊應以考選部正式公告為準。

本項考試各項資訊請參考考選部 (<http://www.moex.gov.tw>) 或法務部調查局 (<http://www.mjib.gov.tw>) 網站。