一、大陸審議通過「國家安全戰略綱要」初析

開南大學公共事務管理學系副教授兼主任張執中主稿

- **「國家安全戰略綱要」是根據習近平在「國安委」的規劃所制訂，作為未來各分口執行國安工作的指導方針，並維繫黨在政治、思想與組織的領導。**
- **本次「綱要」制訂的意義包括：對外顯示決心、對內強化控制、符合法制方向等，惟若缺少權力監督，大陸對「安全」的界定可能過度延伸，包括對網路的控管、對「分離勢力」的壓制，甚至對民主運動的敵視等。**
- **對臺灣而言，未來必須觀察大陸對安全議題的範圍，相關立法內容以及權責部門的運作。**

（一）「國家安全戰略綱要」的制訂緣由

中共中央政治局 1 月 23 日召開今年首次會議，審議通過「國家安全戰略綱要」（以下簡稱「綱要」）。「綱要」內容並沒有公布，但依據新華社的報導，主要有以下幾個重點：（一）改革攻堅期與之俱來的風險挑戰；（二）制訂與實施「綱要」有迫切需要；（三）堅持以總體國家安全觀為指導；（四）把法治貫穿於維護國家安全的全過程；（五）運籌大國關係與周邊安全環境；（六）堅持黨對國安工作的絕對領導與集中、高效與權威的國安領導體制（新華網，2015.1.23）。

自 2013 年 11 月「十八屆三中全會」決定設立「國家安全委員會」，並於去（2014）年 1 月首次政治局會議，通過設置「中央國家安全委員會」（以下簡稱「國安委」），作為中共中央關於國家安全工作的決策與議事協調機構，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作，由習近平擔任主席，李克強與張德江任副主席（新華網，2014.1.24），在組織與人事底定後，緊接著就是實踐的問題。因此在 4 月召開第一次會議，由習近平定調「國安委」功能、國家安全觀、國家安全範圍與內涵。本

次「綱要」即是根據習的規劃所制訂，作為未來各分口執行國安工作的指導方針，並維繫黨在政治、思想與組織的領導。

（二）大陸的國安組織建構

習近平在關於設立國家安全委員會的說明中，指出「國家安全和社會穩定是改革發展的前提」。在此前提下，當前中國大陸「面臨對外維護國家主權、安全、發展利益，對內維護政治安全和社會穩定的雙重壓力」，而「安全工作體制機制還不能適應維護國家安全的需要，需要搭建一個強有力的平臺統籌國家安全工作，加強對國家安全工作的集中統一領導」。大陸學者也認為，過去政府部門主要是著眼於應對短期的安全問題，且安全資訊不共用、安全資源分散、安全機制無法連動，造成「花錢買平安」的消極安全觀；且中央還沒有一套明確完整的國家安全戰略，有關國家安全方面的內容散見於政府文件。另一方面，中國大陸維護國家安全的力量分散在政府、公安、外交以及軍隊等諸多職能部門當中，缺乏一個國家級別的安全統籌協調機構(21世紀經濟報導，2013.11.19）。

因此，中共「十八大」以來，中央一直強調要統籌國際國內兩個大局，而「三中全會」公報中提出「推進國家治理體系和治理能力現代化，必須更加注重改革的系統性、整體性、協同性」。「國安委」作為頂層設計，成為核心領導人協調內外國安事務的決策中心。此外，「三中全會」除外交與國防等傳統安全外，提出創新社會治理，健全包括食品藥品、安全生產、防災救災與社會治安等公共安全體系；國家網路與信息管理以維護國家安全。

「四中全會」則強調「全面依法治國」，則依據前述安全領域，提出國家安全法制建設，儘速出臺相關法律（例如「反恐」）。逐步勾勒出習近平路線，以及那套規範權力運作的「籠子」。「國家安全戰略綱要」的出臺，即是確定未來國家安全的運作藍圖。但重要的是，習近平就任至今，整頓內外安全系統，包括周永康、徐才厚、令計劃、馬建、張崑生等；也透過國家安全委員會主席與其他小組組長（中央全面深化改革領導小組、中央網路安全和資訊化領導小組、中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組、中央財經領導小組）的角色，使其在黨政軍的權力更為集中，而不僅僅是中共領導集體的「班長」而已。

（三）習近平的國家安全觀

習近平於去（2014）年 4 月 15 日主持召開中央國家安全委員會第一次會議，提出「總體國家安全觀」，必須以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依托。而中國特色國家安全道路，必須兼顧外部與內部安全、國土與國民安全；重視發展與安全問題，以及自身安全與共同安全的問題（新華網，2014.4.15）。簡言之，內部安全是發展、變革與穩定的關係；外部安全則是和平、合作與共贏的關係。

若從意識型態的角度來觀察習近平的國家安全觀，可以連結「中國夢」（中華民族偉大復興）之願景目標（a view of the future），與內外安全威脅之現狀界定（an assessment of status quo），讓「國家安全」與「深化改革」成為當前國家與社會的「行動方針」（a definite plan of action）。事實上，在「十八大」政治報告中，「發展不平衡與不可持續問題，體制機制障礙、城鄉區域發展差距與居民收入分配差距、基層組織軟弱渙散以及腐敗問題嚴重」等問題，是胡溫執政十年的政治遺產，使大陸自身面臨統治的合法性危機。

加上習近平接班後，在東海與南海「重新定義現狀」（redefine the status quo）的作為，以及「互連互通」與「一帶一路」，連結周邊國家參與區域經濟整合，對抗美國亞洲「軸心」與「再平衡」戰略，使「中」美及周邊國家間趨於緊繃。「中國夢」以實現「兩個百年」為目標，所要解決的是數十年的黨政結構問題，這也是為何習要以「革命」稱之。無論是政治遺產或改革的風險，透過意識型態界定現狀存在某種危機與急迫感，有利人民理解自身處境，解決之道在建立一套新的革命情勢與戰鬥任務，試圖在變遷的情勢下維持組織的革命本質。「中國夢」整合全中國的百姓加入，其餘黨政菁英在「民族大義」之前，也都必須保持高度一致，最終的目標則是讓全黨同志緊密團結在以習近平同志為總書記的黨中央。

（四）結語

習近平上臺以來，有經濟、反腐、東海南海之爭、疆藏分離主義運動，以及「一國兩制」等挑戰。相較於胡錦濤時期，習的路線與政策顯現更強烈的民族主義色彩。習擬透過個人意志與集權，將自身塑造成國家利益的捍衛者，其深化改革，除常規化的路徑外，也透過意識型態的信仰體系，動員國家與社會。在國家安全領域，隨著組織與人事底定，指導方針（戰略綱要）出臺後，緊接著就是各部門依此「綱要」制訂法律與運作規則，逐步完成國家安全體系的建構。因此，本次「綱要」的出臺，具有以下幾個意義：

（一）對外顯示決心

從設置「國安委」到制訂「綱要」，有利於讓世界瞭解中國大陸長遠的戰略意圖和目標。

（二）對內強化控制

將內部治理問題轉化為國安問題，除中央所界定的恐怖、分裂與極端主義外，網絡、意識型態與政治自由都包括在內。

（三）符合法制方向

「綱要」強調把法治貫穿於維護國家安全的全過程，符合習近平強調「用制度管權管人管事」，但權力集中與監督，則是未來必須必被檢驗的議題。

值得注意的是，習近平的「籠子」不僅套在黨員與社會，也套在中國大陸的周邊。大陸習於強調現有制度的優勢與「中國」式「集體力量」的強大；但另一方面卻必須透過國家體制層層布建，防堵挑戰勢力。國安委統籌國內和國際兩個大局，若缺少權力監督，對「安全」的界定可能過度延伸，包括對網路的控管、對「分離勢力」的壓制，甚至對民主運動的敵視等。這也讓大陸的國家安全成為廣泛延伸的概念。對臺灣而言，未來必須觀察大陸對安全議題的範圍；相關立法內容（如「國安法」、「反間諜法」、「反恐法」等）以及權責部門的運作。

二、大陸自貿區總體戰略簡析

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

■習近平主持集體學習時指出，加快實施自貿區戰略，是大陸新一波對外開放的重要內容。

■大陸對外簽訂 FTA 的對象，主要有亞洲周邊國家、資源豐富國家及高所得小型國家等三類，係基於經濟發展需要、資源安全及槓竿意義等考量。

■「一帶一路」是大陸因應 TPP、TTIP 可能導致其邊緣化的戰略，大陸已從全球自貿區的「旁觀者、跟隨者」逐漸轉變到「參與者、引領者」的角色，並從利用全球化升級到主導全球化，爭取區域經濟的貿易主導權，到和美國分享全球經濟治理的制度性權力。

（一）大陸加快實施自貿區戰略

去年 12 月 5 日，習近平在主持中共中央政治局就加快自貿區建設的集體學習時指出：加快實施自貿區戰略，是大陸新一波對外開放的重要內容。事實上，早在中共「十七大」就已經把自貿區建設提升為國家戰略，「十八大」報告也提到「統籌雙邊、多邊、區域次區域開放合作，加快實施自由貿易區戰略，推動同周邊國家互聯互通。提高抵禦國際經濟風險能力」。「十八屆三中全會」則進一步提出要以「周邊為基礎加快實施自由貿易區戰略」及「形成面向全球的高標準自由貿易區網路」。

目前大陸已簽署的自由貿易協定（FTA）有 13 個，涵蓋 21 個經濟體，分別是東協、南韓、新加坡、巴基斯坦、紐西蘭、智利、秘魯、哥斯大黎加、冰島、瑞士，港澳和臺灣。去年 11 月與澳洲的 FTA 談判完成後，大陸仍在洽簽的 FTA 還有 7 個，分別是海灣合作委員會（Gulf Cooperation Council）、以色列、斯里蘭卡和挪威，以及「中」日韓 FTA、RCEP 和東協 10+1 升級版。

（二）大陸自貿區的總體戰略

大陸從 2000 年後才開始推動 FTA，依據先易後難的原則，對外簽訂 FTA 的對象主要有三類：

第一類是亞洲周邊國家，基於經濟發展需要和平穩定的周邊環境，大陸洽簽 FTA 是以周邊國家為基礎逐步展開的。過去東協對大陸的崛起普遍存在戒心，但 1997 年亞洲金融風暴後，東協深感該地區需要經濟整合以降低外來風險。2000 年 11 月，大陸總理朱鎔基提出與東協十國共組自貿區的設想，兩年後雙方決定在 2010 年組成 10+1 自貿區。其後大陸把自貿區區域擴展到東北亞，例如 10+3（東協與「中」日韓自貿區）、「中」日韓和「中」韓自貿區。第二類是資源豐富的國家例如秘魯和智利，這是基於國內資源短缺和資源安全的考慮，希望藉此擴大和穩定資源、能源的進口管道。第三類是高所得的小型國家如冰島與瑞士，和此等經濟體簽訂 FTA 在歐洲具有示範和標竿意義，主要目的是引領歐洲國家陸續與大陸簽署 FTA。

2013 年 9 月和 10 月習近平出訪哈薩克和印尼時，分別提出共建「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，這個戰略進一步將大陸與周邊國家連接起來，形成大陸新的自貿區戰略路線圖。「一帶一路」是貫穿歐亞大陸的陸上和海上大通道，其沿線總人口約有 44 億，GDP 總量達 21 兆美元，分別約占全球比重的 63%和 29%。雖然「一帶一路」至今仍只是一個大陸對外合作的理念和倡議，但未來大陸將利用與沿線國家既有的雙邊或多邊機制，作為區域合作平臺，積極發展和沿線國家的經濟合作關係，並加強沿路的基礎建設，藉以提升大陸在亞太和歐洲經濟圈的地位。目前大陸商務部正在研究與「一帶一路」沿線 65 個國家，建立自貿區的戰略重點和佈局，其中與海灣合作委員會、斯里蘭卡和以色列的 FTA 談判今年預期會率先取得相當進展。

配合「一帶一路」的推動，去年以來大陸已經與俄羅斯、巴西、南非和印度共同發起成立 1,000 億美元規模、類似世界銀行和 IMF 的金磚國家開發銀行（BRICS Development Bank）。同時，由大陸倡導發起、22 個亞洲國家共同籌建的亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank）也宣佈成立。其中，大陸出資一半達 500 億美元，持股

50%。另外，大陸將設立一項規模為 400 億美元的「絲路基金」。以上三項資金都可以支援「一帶一路」沿線的基礎設施建設。

不過，目前大陸自貿區戰略最大的挑戰，在於談判中的 FTA 或自貿區仍以關稅減讓為主，只有與冰島和瑞士兩個歐洲國家簽訂的 FTA 涉及智慧財產權、競爭政策等非傳統議題，這和「跨太平洋夥伴協議」（TPP）、「跨大西洋貿易與投資夥伴關係」（TTIP）等高標準的自貿區還有很大差距。由於大陸的開放程度不足，而且在政府管制、智慧財產權、貨幣兌換、勞工權益上都達不到歐美先進國家的要求，如果不提高本身的開放程度，未來不但將被 TPP、TTIP 等排除在外，即使與「一帶一路」沿線國家組成自貿區，其整體競爭力仍然難以與美國主導的 TPP、TTIP 抗衡。

因此，大陸需要先設立內部的自貿區，從區內開始推動開放試點，然後逐步把適用範圍擴大至全國，以避免開放速度太快造成衝擊，這種內部的自貿區有別於對外的自貿區，只是單方面自主對外給予優惠政策，不需要與他國簽訂任何協定。除了前年 9 月成立的上海自貿區以外，去年 12 月廣東、天津和福建也獲准設立自貿區，其中廣東自貿區發展重點在於連結港、澳，天津自貿區承擔京、津、冀的協同發展戰略，福建自貿區能加強對臺經貿交流。最重要的是這三個新設的自貿區都有重要的港口，可連接海上絲綢之路，加快推動「一帶一路」戰略。

（三）結語

即使已經是全球最大的貨物貿易國，但一直以來，大陸都遭遇到世界各國不同形式的貿易制裁。為減少各種貿易摩擦的風險，大陸必須積極參與重大自貿區的談判，透過雙邊或多邊 FTA 機制，建立起對大陸有利的貿易環境。「一帶一路」對大陸而言，不但是因應 TPP、TTIP 可能導致其邊緣化的戰略，還能夠在與沿線國家共組自貿區的過程中，主導全球貿易新規則的制定。例如「21 世紀海上絲綢之路」將以沿線的港口為基礎，推動各種規格的 FTA 談判。由此看來，大陸已從全球自貿區的「旁觀者、跟隨者」，逐漸轉變到「參與者、引領者」的角色，不但主動提高本身開放程度，並積極參與區域經濟整合，提升其國際話語權，最終目標是要從利用全球化升級到主導全球

化，爭取區域經濟的貿易主導權，並和美國分享全球經濟治理的制度性權力。

三、大陸應對達賴喇嘛參與美國早餐會事件之看法

銘傳大學教授兼兩岸研究中心主任楊開煌主稿

■習近平上臺後，有關解決達賴問題可能出現轉機的猜測不斷，然中共中央對藏人流亡組織的批判用語、宣傳言論，及藏人流亡組織的宣傳媒體對大陸的攻擊，並未有改變。

■美國在處理達賴問題上，可能存在官方私下、民間公開兩種模式，美「中」關係大局不會因達賴問題而被破壞。

■西藏問題為大陸的核心利益，政策原則不可能改變，但在作法上已有調整，如嘗試區分「宗教達賴」與「政治達賴」，及以「宗教」手段處理民族矛盾等。

（一）對大陸處理達賴問題的不同信息

自從習近平上臺之後，海外有關解決「達賴喇嘛問題」可能出現轉機可能性的猜測，就不絕於耳；有的說習仲勛一直帶著達賴喇嘛當年贈送的手錶，有的說彭麗媛篤信藏傳佛教，有的說習近平在浙主政，曾主動承接召開「世界佛教會議」，最重要的消息還是英國 BBC 於今（2015）年元月 29 日從北京報導稱「中共前高官、北京支援的非政府組織—亞太交流與合作基金會副主席肖武男，日前邀請 BBC 記者沙壘（John Sudworth）至其家中，令人倍感震驚的是，這座位於北京的豪華公寓中不僅擺放供奉著被大陸視為『危險分裂分子』—達賴喇嘛肖像的佛龕，肖武男還將其 2012 年同達賴喇嘛會見的視頻提供給記者」。據此，提出「中共新一任主席會採取更改革派的方式對待西藏，西藏問題或也將於本屆政府期間取得一定突破」。然而，如果我們細心閱讀中共中央對藏人流亡組織的批判用語、宣傳言論，以及藏人流亡組織的宣傳媒體對大陸的攻擊，實在感覺不出任何的改變。

按香港「明鏡郵報」訪問大陸統戰、安全系統的人士的說法是，

「近來有人冒用習近平總書記特使的名義，去見達賴喇嘛，去訪問梵蒂岡，並對西方媒體暗示大陸將會改變西藏、宗教政策，對大陸既定政策造成了干擾」。他們認為「這類騙子最喜歡打著聯合國組織、世界或國際性協會、基金會甚至大學教授、情報部門的名義，利用這個機會來增加自己的政治身價，有的人冒稱大陸或習近平的特使，騙取藏人信任，然後又利用與達賴喇嘛的見面，向大陸邀功，甚至騙取一些不明真相人士的金錢」。換言之，大陸認為上述的說法只是海外的流言，子虛烏有，不足採信，大陸對達賴喇嘛和藏人流亡組織的立場政策沒有改變。

但與此同時，法新社於去（2014）10 月 2 號從達蘭莎拉報導，引用達賴喇嘛的說法：「他的代表目前正在同中國政府就他本人是否能夠在離開西藏五十年之之際，返回中國做一次歷史性朝聖進行非正式談判。這位西藏精神領袖強調，目前談判結果如何還沒有結論，而且雙方的談判也是非正式的。達賴喇嘛說，他已經向在中國政府的一些連絡人、其中包括退休的大陸高幹，表明了自己期望能夠在有生之年返回佛教聖地五臺山做一次朝聖的願望」。這是達賴喇嘛親自證實自然不會有假。

此外，今(2015)年適逢達賴喇嘛八十大壽慶，海外附上照片報導：「位於青甘川藏地的很多藏人在藏曆新年之際，供奉巨型達賴喇嘛法相，隆重舉行慶典活動」。「青海同仁縣、興海縣、尖紮縣，四川阿壩州若爾蓋縣、壤塘縣、阿壩縣，甘肅合作市、夏河縣等地的不少寺院內，將尊者的大型法相迎請到法座上，在場僧俗藏人排著長隊，一一向尊者法相敬獻哈達進行祝壽，並舉行祈福會，念誦『長壽祈願文』，祈請尊者永久住世、早日返回雪域西藏」。這則應有其可信度，因為所謂達賴喇嘛生日，應該是「藏曆十月二十五日是藏傳佛教改革家、格魯派創始人宗喀巴大師的生日」。西藏網在去（2014）年報導說：「所以每年到了這天，千千萬萬的藏族信教群眾都要在寺廟的神壇或自家的經堂內點上一盞酥油燈，晝夜不滅，以紀念這位偉大宗教導師的誕辰」。可見藏民紀念達賴喇嘛生日是未被禁止的。

（二）對大陸近期處理達賴問題之分析

海外的觀察家指出，今年美國總統歐巴馬（Barack Obama）於 2 月 5 日與達賴喇嘛首次公開現身一年一度的全美祈禱早餐會，北京卻一反常態採低姿態。大陸外交部發言人洪磊連續兩天僅以「涉藏問題涉及中國核心利益和民族感情。我們堅決反對任何國家利用涉藏問題干涉中國內政，堅決反對任何國家領導人以任何方式會見達賴。」表態，歐巴馬觸犯「雷區」之後，大陸官媒新華網刊發評論文章，提醒美國「莫讓達賴破壞中美新型大國關係」，但是很快此文便連結失效，新華網也離奇刪除相關內容。

對此，外界有兩種說法，首先是從大陸外交部發言人的說法來看，其實和以往的用語、表態，並沒有太大的落差，不能說明大陸的改變；而此次的邀請是美國民間宗教團體，更符合大陸對達賴喇嘛的定位；至於「歐巴馬與達賴喇嘛首次公開現身」乙事，從場合、場所等因素來看，其政治意義應該遠低於 2007 年小布希在國會山莊的公開會面，所以此一會見方式如果成為常態的話，對達賴喇嘛和藏人流亡組織而言，反而是一種倒退，大陸有關部門對此狀況不可能不作分析，美方也不可能完全不作溝通，單方蠻幹，從上述的推論來看，海外觀察家的評論應該是把「歐巴馬與達賴喇嘛首次公開現身」乙事，過度誇大，而且忘記 2007 年的公開會面使然。

至於新華網刪除「莫讓達賴破壞中美新型大國關係」乙事，首先該文在新華網、人民網都可以找到；其次如果我們細讀一下該文的內容，應該說主要是攻擊美國而不是達賴喇嘛，文章一開始就說：「美國又一次扮演了『麻煩製造者』反面角色，而其錯誤行為一定程度上損害『中』美戰略互信，相當於給『中』美新型大國關係構建之路扔一塊石頭」。之後的內容也主要以數落美國為主，最終結論說：「今後，美方應該顧全大局，認真權衡利弊得失，切實回歸正確外交軌道，實施符合兩國共同利益的戰略行為，這既利雙邊也利世界」。所以，該文之所以被刪，應該於「中」美關係的考量為重，或是「中」、美之間在此議題上，有所接觸之後的作法。

綜合以上各方不同的信息，應該說中共中央在處理達賴喇嘛的問題時，在政策延續的原則下，作法有些調整：

首先，是對宗教達賴和政治達賴作出嘗試性的區分。自從 2011

年達賴喇嘛宣布交權以來，不論實質的情況如何，都代表「宗教達賴」和「政治達賴」在角色上出現變化，未來有可能更清楚地作出區隔，從大陸統戰的角度來看，如果能夠統戰「宗教達賴」，孤立「政治達賴」，應該說是解決達賴喇嘛問題一個有意義的發展，當然這樣的區分並不容易，所以過去大陸在相關的宣傳上，依然是偏重在揭露其「欺騙性」方面，然而達賴喇嘛改變單純以北京為「對口」的期待，開始轉而以中國大陸的的人民、華人、留學生、知識分子為對象，訴求「我們的理念，不尋求西藏的獨立，我們不分裂中國，我們尋求西藏真正的自治，在憲法框架之下，藏族的自治州自治縣，需要公平統一的權力，這就是我們的訴求」。在此情況下，大陸策略也無法不變，看來大陸慢慢地開始統戰宗教的達賴喇嘛，而孤立、攻擊政治的達賴喇嘛。

其次，美國處理達賴喇嘛的問題上，也開始區分官方和民間，以及公開與私下。以今年的事件來看，大陸也了解其中的差異所在，以後美國在處理達賴喇嘛的問題上，有可能存在著官方私下、民間公開兩種重要的模式，大陸則是例行地抗議，美方則是適當地處理，變成新常態，「中」美關係的大局，不可能被這樣的事件破壞，當然這一部份也必要看以後的發展。

其三，大陸崛起越快，其處理內部的民族問題手段也越多，自從新疆的恐怖事件以來，以宗教手段處理民族矛盾，似乎是大陸的新選項，這並不是說大陸改變對宗教本質的看法，但是確實改變大陸對宗教的策略，附帶地在處理藏傳佛教的策略也有所改變。所以我們會發現大陸在處理達賴喇嘛的轉世問題上，反而比達賴喇嘛本身更堅持轉世的傳統，當然大陸有其政治的意圖，不過這也證明宗教這張牌對大陸在治藏問題上，仍然是有其功能的。

（三）結語

多年來美國利用達賴喇嘛和藏人流亡組織來干擾大陸，這應該是美國長期的「中國政策」的一部分，大陸在長期的「中」美關係鬥爭中，處理類似的問題也已十分習慣、熟悉，隨著中國大陸的崛起大陸自信心也有所增加，從而在處理老問題、舊問題時在手段上、方法上必然出現調整。然而西藏問題為大陸的核心利益，在原則上不可能有

所改變，如今可以感受的改變是運用「宗教」因素，作為解決民族矛盾的新嘗試。

四、「中」拉論壇首屆部長級會議觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

■本屆會議重點在宣示加強「中」拉合作的政治共識、規劃未來 5 年合作重點、確立「中」拉論壇運作機制及宣布在條件成熟時舉行領導人峰會。

■未來 5 年合作重點鎖定基礎建設、貿易及能源合作，力爭在 2025 年雙邊貿易達 5,000 億美金。

■「中」拉論壇的外交意涵包括：落實習近平「中國特色大國外交」理念、將大陸影響力延伸至美國「後院」及建立大陸和所有拉美國家的合作平臺。

■美國在拉美地區仍具高度影響力，及大陸和拉美國家存在地理、文化、宗教疏離等問題，是「中」拉合作的潛在挑戰。

今（2015）年 1 月 8-9 日，「中國－拉共體論壇」（簡稱「中」拉論壇）首屆部長級會議在北京舉行。此次會議主題為「新平臺、新起點、新機遇—共同努力推進『中』拉全面合作夥伴關係」，會中通過「『中』拉論壇首屆部長級會議北京宣言」、「『中國』與拉美和加勒比國家合作規劃（2015-2019）」、「『中』拉論壇機制設置和運作規則」等 3 項成果文件。針對「中」拉論壇首屆部長級會議的重點及其顯示的意涵，本文提出以下觀察：

（一）達成推展「中」拉合作的政治共識

本屆會議通過「『中』拉論壇首屆部長級會議北京宣言」（以下簡稱「北京宣言」），確定未來合作的基本方向：

1.大陸與「拉美和加勒比國家共同體」（成立於 2011 年 12 月，成員涵蓋

所有 33 個拉美與加勒比海國家，簡稱拉共體）成員國都是開發中國家及新興經濟體，也是「實現世界和平與繁榮、促進多邊主義、世界多極化和國際關係民主化的重要力量」，雙方願意針對國際和區域事務加強對話與合作，強化開發中國家在多邊決策機構中的話語權。

2.「中」拉應保持高層交往和接觸，建立各級別對話機制，針對治國經驗與國際問題加強磋商，並就發展戰略和宏觀經濟政策開展對話。

3.雙方同意擴大人文交流，擴大立法機構、中央及地方政府、青年、社會各界的交往，同時在教育、人力資源培訓、智庫、媒體、文化、體育、科技、農業、旅遊、能源、自然資源和基礎設施等領域，加強交往與合作。

4.「中」拉將積極探討在條件成熟時，舉行領導人峰會的可能性，並鼓勵在「中」拉論壇框架下舉行各項專業領域會議。

（二）規劃未來 5 年合作重點

本屆會議通過的另一項合作文件為「『中國』與拉美和加勒比國家合作規劃（2015-2019）」（以下簡稱「合作規劃」），確定雙方未來 5 年合作的重點領域和具體措施：

在基礎設施建設方面，雙方同意加強在交通運輸、港口、公路、倉儲設施、商貿物流、資訊通信技術、寬頻、廣播電視、農業、能源、電力、住房和城市建設等領域的合作，同時將探討舉辦「基礎設施論壇」的可能性。未來雙方將利用「中」拉合作基金、「中」拉基礎設施專項貸款、大陸提供的優惠貸款，推動各項重點合作專案（習近平在 2014 年 7 月訪問拉丁美洲時，曾承諾提供拉美國家 200 億美金基礎建設貸款、100 億美金優惠貸款以及 50 億美金合作基金）。

在雙邊貿易方面，大陸和拉共體成員國宣布力爭在 2025 年將雙邊貿易提高至 5,000 億美金，雙方投資存量達到 2,500 億美金。

在能源合作方面，雙方將加強在電力領域的合作和投資，包括發電、高壓及超高壓輸電、水資源規劃開發以及生物能、太陽能、地熱和風能等項目，並且探討適時舉辦「中」拉能礦論壇。

（三）確定「中」拉論壇運作機制

根據本屆會議通過的「『中』拉論壇機制設置和運行規則」（以下簡稱「運行規則」），「中」拉論壇被定位為大陸和拉共體成員國外交部主導的政府間合作平臺，運作機制包括：

1.部長級會議：原則上每 3 年在大陸和拉共體輪值主席國或雙方商定的拉共體成員國輪流舉行，討論如何在區域及次區域層面加強「中」拉合作，並且負責審議通過相關決定及行動計畫。

2.「中國」—拉共體四駕馬車外長對話：大陸與拉共體四駕馬車外長（「四駕馬車」意指拉共體前任、現任、候任輪值主席國以及加勒比共同體輪值主席國）將利用聯合國大會期間進行會晤，就「中」拉論壇事務、國際和區域問題進行磋商。

3.國家協調員會議（高官會）：每年至少舉行 1 次，負責籌備部長級會議、追蹤落實部長級會議通過的成果，並且制定「中」拉論壇階段性工作規劃。

除前述 3 個運作機制外，雙方同意在「中」拉論壇部長級會議基礎上，探討適時舉行大陸和拉共體成員國領導人高峰會，做為「中」拉整體合作的最高對話機制。

（四） 外交意涵

「中」拉論壇走向制度化運作呈現的外交意涵，至少包括幾方面：

1.落實習近平「中國特色大國外交」理念：「中」拉論壇是大陸繼和非洲、阿拉伯聯盟、海灣國家合作理事會、東協之後，再度和開發中國家集團建立的區域性合作機制。大陸透過「中」拉論壇加強和拉美國家的合作關係，可擴大和開發中國家的利益連結，配合大陸所宣傳追求的「以合作共贏為核心的新型國際關係」，並為習近平主張的「中國特色大國外交」與「正確的義利觀」建立實踐基礎。

2.將大陸影響力延伸至美國「後院」：近年來美國在亞太地區推動「再平衡」政策，尋求維持美國在此地區的政治、經濟及軍事領導地位，並對大陸進行必要的戰略牽制。大陸利用「中」拉論壇，提升對美國「後院」的影響力，可對美國的亞洲「再平衡」政策進行反制，增加大陸和美國在戰略互動過程中的籌碼。

3.建立和所有拉美國家的合作平臺：目前拉丁美洲地區仍有 12 個國家與我國維持正式外交關係。由於拉共體成員包含中、南美洲所有 33 個國家，大陸透過「中」拉論壇，將能建立和我國邦交國進行對話及合作的管道。我國邦交國巴拿馬提議將「中」拉論壇提升至國家領導人層級，應是希望在和我國維持邦交的情況下，仍能和大陸方面發展高層接觸及官方互動的機會。

（五）潛在挑戰

「中」拉論壇進入實質運作後，大陸和拉美國家關係可望獲得提升，但也面臨不少潛在問題，其中包括：

1.長期以來，拉美地區被視為美國「後院」，美國透過美洲國家組織、美洲開發銀行、經濟合作與援助計畫、跨國企業投資、軍事援助等方式，維持對拉美地區的高度影響力。2014 年 12 月，美國歐巴馬政府宣佈恢復和古巴全面外交關係，此舉不僅為美國與古巴雙邊關係帶來改善機會，也將提升美國在拉美地區整體的外交聲望。

2.在 2000-2013 年期間，大陸和拉美國家雙邊貿易額從 100 億美金增加為 2,570 億美金，原因在於大陸自拉美進口大量石油和大豆等產品。但在大陸經濟成長趨勢放緩後，未來是否減少對相關商品的需求，值得觀察。另外，大陸宣布在 2025 年之前將大陸和拉美國家的雙邊貿易額增加為 5,000 億美金，此數據雖為 2013 年「中」拉雙邊貿易額 2,610 億美金的 2 倍，但仍遠遠落後美國和拉美國家在 2013 年即已達到 8,500 億美金的貿易規模。

3.大陸在地理上和拉美國家距離遙遠，而且當地國家在文化與宗教信仰上和西方國家較為親近。再者，許多拉美國家經濟結構面臨包括貧富差距、通貨膨脹、政府赤字、治安惡化等問題，未來大陸欲推展各項合作計畫，提升「中」拉全面合作關係，仍需克服許多現實面的不利條件。

五、大陸軍隊反貪腐的意義與影響

淡江大學國際研究學院院長王高成主稿

■習的反貪腐運動由共黨、政府官員伸展至解放軍，主要原因是軍中貪腐現象已十分嚴重，如任令持續將不足以因應大陸內外挑戰。

■據中紀委公布資料，2014 年已有 16 位軍級以上軍官因貪污被處置，包括大軍區司令員、政委及軍事院校院長等。

■大陸貪腐的問題是長期累積結果，不能只依靠領導人的決心，還需在體制內外建立有效監督機制。

（一）反貪腐運動延伸至解放軍

大陸國家領導人習近平上任後，積極展開黨內反腐打貪的運動，意圖清理出黨內的貪腐人士，建立廉潔的風氣。此打貪運動也延伸到解放軍內，並產生成效，接連處置軍內的高層貪污官員，令外界高度關注。

習之所以立刻積極展開反貪腐運動，是因為他已看出此問題的嚴重性。中國大陸自 1979 年展開經濟改革後，歷經三十餘年的發展，已取得了巨大的成果，成為全球第二大經濟體。但是在經濟發展之後，擁有獨大政治權力的中國共產黨及其政府與軍中官員，也因無法抗拒經濟的誘惑而產生嚴重的貪腐現象。此一普遍的現象並非只是大陸官員人性的敗壞，而是一黨獨大的威權體制所造成，在許多開發中國家均普遍出現。過去大陸尚可以靠黨紀遏制貪污的歪風，一旦經濟大幅發展以及黨紀敗壞後，貪污的現象即難避免。

隨著中國大陸經濟的發展，貪污的現象早已存在，只是過去的幾任領導人，包括江澤民及胡錦濤在內，並未積極處置此一惡劣現象，甚且其家屬及親信也涉入貪瀆，形成一個貪污的共生體系。在習上任後，不同於其前任的領導人，決心不再容忍此現象繼續發展下去，乃大力展開反腐的運動。之所以如此，誠如習在黨內的高層會議所言，貪污現象已極為嚴重，若不加以處理將導致亡黨亡國的後果。為挽救

共產黨的執政地位，習不得不壯士斷腕，大力展開反貪腐的行動。習的反貪腐不僅止於黨內及政府官員，也迅速地伸展至解放軍之內。其原因包括幾點：

第一，軍隊原本就是中共統治機制的一環，黨政軍俱為一體，如果要根除統治體系的貪污惡習，不可能將軍隊排除在外。更有甚者，軍隊是中共政權生存的最後保障，要鎮壓國內的反政權力量，必須要靠部隊的武力。習在擔任中央軍委會主席後，在一次內部演講中指出被逮捕的貪污軍官「谷俊山現象」的危害，並特意提到「蘇聯解體」的教訓，他認為「蘇聯解體」部分原因是戈巴契夫失去對軍隊的控制。因此，習認為軍隊絕不能貪腐，以免弱化鎮壓的力量。

第二，解放軍雖然不直接與經濟及政務接觸，但是事實上已經受到貪污惡風的污染，軍內並非完全清廉，貪污現象已然十分嚴重，例如前中央軍委會副主席徐才厚及總後勤部副部長谷俊山的涉貪，如果不及時整治，問題將會更為嚴重。

第三，中國大陸近年來的海外領土主權爭議升高，從東海的釣魚臺島嶼到南海的南沙群島，再加上美國歐巴馬政府的「亞太再平衡」政策，加強在此地區的軍事佈署及軍力，均對於中國大陸的軍事構成強大的挑戰。習上任後，提出「中國夢」及強勢的對外政策，必須依賴強大的軍事力量為後盾。如果任令軍隊貪腐持續下去，戰力必定頹廢，不足以因應外在的挑戰，無法實現習的強國夢。中國大陸近年的國防預算不斷地增加，已是全球第二高，如果不根除內部的貪污風氣，再多的軍費支出都無法真正提昇解放軍的戰力，甚至反成為消耗國家資源的惡根。

（二）解放軍的反貪行動與影響

自習展開反貪腐運動以來，已產生明顯的成效，不僅只拍蒼蠅，也敢於打老虎。在黨政方面已有前中共中央政治局常委周永康、前人民政治協商會議全國委員會副主席蘇榮、前中共中央統戰部長令計劃等被起訴，在軍隊方面也有徐才厚等高官中箭落馬。根據中紀委今年年初所公布的資料，去年有 16 位軍級以上的軍官因貪污被處置，包括大軍區的司令員、政委及軍事院校的院長、政治部主任等。這些結

果顯示出習反貪的決心，不護短的心態，對於軍中幹部應產生警惕的作用。解放軍總參、總政、總後及總裝等四總部及七大軍區領導人也多次共同表態支持黨中央的反貪腐行動及對於高階軍官的懲治。此一雷厲風行不限層級的反貪行動，將有助於掃除軍中的貪腐風氣，提昇解放軍的士氣與戰力。

其次，習的鐵腕治軍，也有助於震懾解放軍內領導幹部，使其不敢有僥倖心態，並積極向習宣示效忠，有助於鞏固習對於軍隊的掌控。

第三，從黨政到軍隊，習近平的一連串反貪腐行動，已獲得大陸百姓普遍的支持，有助於提昇其個人的聲望，以及鞏固共產黨的統治。

（三）結語

大陸的貪腐並非短暫的現象，乃是長期體制下累積的結果。從目前所公布的資料來看，貪腐的程度實令人驚訝，已到了幾乎是各個領域貪污成風的地步。目前所抓出的官員，恐怕只是冰山一角，尚有許多的官員貪污尚未被揭發。所以習在最近中紀委會議才說，反貪的形勢依然嚴峻，仍未取得最後的勝利。也在近期的解放軍政治工作會議中強調，要著力抓好五個方面的政治工作，其中包括作風建設和反腐敗鬥爭，「以鍥而不捨、馳而不息的決心，把作風建設和反腐敗鬥爭引向深入」。但諷刺的是，接替谷俊山職務的劉錚在去年 11 月又因涉貪被有關部門帶走，顯示之前的反貪腐運動並未能真正遏止軍中的貪污行為。

未來大陸貪腐的問題是否能根除，不能只依靠領導人的決心，還需進行體制的改革。只有在威權統治體制之內部與外部均建立有效的監督機制後，包括軍隊在內的貪污腐化現象才能有效遏制。