

# 一、中共「十九大」黨代表選舉情形觀察

中央研究院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 中共組織部要求「十九大」黨代表需有「政治意識」，對習近平「政治效忠」成為提名黨代表的重要條件。另選舉提高第一線黨員，調降領導幹部代表比例，或有意提升群眾基礎，避免過度官僚化，為其執政合法性背書。
- 習近平於黨代表選舉前即提拔舊部至地方重要職位，據統計中共「十九大」中央委員變動或超過 6 成，多數由親習人馬替代。
- 近期貴州省委書記陳敏爾接替重慶市委書記孫政才之職，印證習選擇於貴州當選黨代表，係為陳敏爾的仕途造勢之說。

中共「十九大」黨代表大會將於今年 10 月中旬登場，此前各地方黨代表大會選舉已如期完成。此屆「十九大」代表從 40 個黨代表選區選出 2,300 名全國黨代表，比「十八大」多出 30 名，這些代表將選出未來五年的中共領導核心。而隨著時間逼近，多數選區當選名單已陸續公布。根據中共中央公佈的資訊指出，目前 31 個省區市、中央直屬機關、中央國家機關、中央金融系統、中央企業系統（在京）的代表名單已經全部公布，分別有 1,576 名、109 名、186 名、44 名和 53 名當選。儘管多數觀察家將黨代表選舉視為一次「走過場」的選舉，但從當選名單觀之，仍可嗅出中共高層權力博弈的訊息。

對此，有觀察家指出，就「十八大」打貪以來，落馬的高級幹部皆來自於全國黨代表大會的代表，中共高層為避免重蹈覆轍，便透過繁複的參選甄別工作，以完全符合中共組織內部擬定的所謂「政治正確、廉潔」的標準以及防止「避免出現身份失真失實」。中共中組部曾公開要求，對「十九大」代表要「嚴把政治關，堅持把政治標準放在首位」，堅決防止「帶病提名」；此外，避免讓敵對派系進入到「十九大」代表，也是考量指標，黨代表被要求有「政治意識」、要能團結「習核心」周圍等。這都顯示，對習近平的「政治效忠」成為提名黨代表的重要條件。

其次，習近平更透過黨代表選舉提前佈局，事先提拔大量人馬卡位。如其舊部蔡奇、劉賜貴、李希、李強等分別任北京、海南、遼寧、江蘇等省(市)委書記；多名舊部任省長，如江西的劉奇、上海的應勇、江蘇的石泰峰也分別在所在省市出任「十九大」代表。依照中共慣例，這些新上任的地方大員一般都應該是下一屆的中央委員。對此，便有外媒引述指出，「十八大」當選的 376 名中央委員（含候補委員）有將近 60%將在此屆被替換，因此，習近平此舉是為了將空缺安排給其人馬的意味濃厚。再者，在黨政高層層面上，「十八大」的 25 位中央政治局委員中，僅剩中共軍委副主席范長龍、許其亮未被公布其選區及參選消息外，有 22 人在地方當選，栗戰書則當選中央直屬機關黨代表。但是，儘管目前各選區黨代表名單已基本底定，但個別人選仍有微調的可能。例如：已當選本屆黨代表的前重慶市委書記孫政才因涉嚴重違紀遭立案審查，黨代表資格將被取消。

此外，有別於「十七大」、「十八大」在上海當選，此屆習近平首次更換選區，選擇在貴州當選黨代表。根據中共慣例，中共中央高層參與黨代表選舉時，一般都會在與自己具有淵源的地方參選。但是，貴州與習近平表面上並無太密切的關係。對此，便有分析認為，這是習近平有意淡化「上海幫」色彩的舉措，藉此宣示其掌權之意味；值得注意是，外界多將此視為是中共最高層支持前任貴州省委書記陳敏爾的信號。就此，從陳敏爾的仕途路徑便可窺之一二。外界普遍以為，陳敏爾與習近平關係密切，是習近平浙江舊部「之江新軍」的要角。在 2012 年陳敏爾調任貴州省委副書記時，便以省委副職身分「破格」當選中央委員，極為罕見。而在日前鬧出的孫政才違紀案件，陳敏爾成為接替人選。據報導，這項消息是由中組部部長趙樂際，在臨時召開的重慶市領導幹部會議上親自宣布，趙更強調這次的「調整」中央是從「大局出發、通盤考量」，為陳接任做出背書，陳在「十九大」若無意外應可進入政治局。故習近平當選貴州代表，幾乎可確定是為陳敏爾的仕途造勢。

另一值得注意的是，中共中央在本屆黨代會代表選舉前，對生產和工作第一線黨員、黨員領導幹部比例作了適當調整，下發通知要求「三升三降」：即省區市、中央金融系統和中央企業系統（在京）代表

中，生產和工作第一線黨員所佔比例一般不少於三分之一，比「十八大」時分別提升 1.33、13.3、1.33 個百分點。對此，港媒觀察指出，此屆黨代表名單便呈現一線和基層黨員代表擴增與官員比例縮小的特點。一線代表中各行業菁英雲集，例如：國家乒乓球女隊隊長丁寧、央視主播康輝、著名黨建專家謝春濤、豫劇演員小香玉等民眾耳熟能詳的名人皆在名單之中。據此，有分析認為，更多來自生產和工作第一線的黨員進入名單，可能有利於提升鞏固黨代表的階級基礎、群眾基礎來源，為其執政合法性背書，讓黨代表的組成不要過度官僚主義。

## 二、東協外長會議與南海行為準則（COC）協商情形

中興大學國際政治研究所教授蔡東杰主稿

- 第 50 屆東協外長會議正式認可「南海行為準則」框架文件。推動「準則」乃中國大陸長期政策目標，此一發展或對其區域政策帶來正面效應。
- 「南海行為準則」現僅係框架文件，且不具備明確法律約束力，未來仍難成為解決領土糾紛或劃定海洋界線的工具。另東協外長會後聯合公報中，針對中國大陸在南海填礁舉措以「不點名」方式加以關切，未來雙方互動仍有待觀察。

### （一）舊問題：南海議題之進展與延宕

所謂「南海議題」源起於 1970 年代，主軸線是領土爭議，背後導火線乃資源爭奪，至於航行自由則是檯面上各方角力焦點。值得注意的是，儘管美國自 1990 年代起出現較積極的南海政策陳述，但一方面此議題並非其戰略重心，其次周邊國家亦無意願為此多生事端，在 2001 年中、美軍機相撞事件後，為免事端擴大，中國大陸與東南亞國家協會（東協）乃在「10+1」框架下，以最終制定「南海行為準則」（Code of Conduct on the South China Sea, COC）為目標，在 2002 年通過「南海各方行為宣言」（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC）。

理論上，通過「宣言」如同信心建立措施一般，應有助於下一階段「準則」的討論，不過，畢竟此議題涉及主權紛爭，本即難以迅速解決，加上美國在歐巴馬於 2009 年就任總統後發起「轉向亞洲」（Pivot to Asia）新戰略，從而增加談判難度。為因應此變數，中國大陸雖一度於 2011 年與東協召開針對落實「宣言」之資深官員會議，試圖排除美國影響；但在美國於 2012 年提出所謂「再平衡」（Re-balancing）概念並強化對東亞布局後，一方面受到 2013 年中國大陸積極於南海推動

填礁工程，及菲律賓針對黃岩島爭議提出仲裁案的刺激，再加上美國自 2015 年起以「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operation, FONOP) 為名積極介入，情勢愈發複雜。南海議題從「宣言」到「準則」之進程，一度陷入遙遙無期之困境中。

## (二) 新進展：南海行為準則框架文件

儘管存在前述複雜背景與外部環境限制，中國大陸與東協仍在 2013 年關於落實「宣言」的第 6 次資深官員會議中，達成正式啟動磋商「準則」之共識，同意根據「循序漸進、協商一致」原則，從「擴大共識、縮小分歧」出發，逐步推進「準則」的談判進程。

或因亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 在 2015 年底生效之刺激，抑或預期歐巴馬政府將於 2016 年底結束，在 2016 年 8 月中國大陸與東協關於落實「宣言」的第 13 次資深官員會議中，各方終於取得突破性共識，通過「中國與東盟國家應對海上緊急事態外交高官熱線平臺指導方針」和「中國與東盟國家關於在南海適用海上意外相遇規則的聯合聲明」兩份文件，並同意爭取於 2017 年中以前完成「準則」框架草案。據此，相關各方首先在 2017 年 5 月關於落實「宣言」的第 14 次資深官員會議中，通過一份「照顧到各方利益和關切」但「誰都不許對外公開」的「南海行為準則」框架草案，緊接著在同年 8 月登場的第 50 屆東協外長會議 (ASEAN Foreign Ministers' Meeting, AMM) 中，正式認可前述草案，並宣稱將依此作為未來各方正式協商「南海行為準則」時的文本依據。

## (三) 未來觀察重點與可能發展

延宕 15 年後，中國大陸與東協終於從「宣言」朝「準則」邁進，再加上東協外長會議乃東亞最具象徵性之外交平臺 (除 10 個東協成員外，還包括區域外 27 個國家代表)，由此會議加以認可，確實不啻為「準則」的未來打了一劑強心針，一旦此框架文件經各國批准，各方將正式成立聯合工作小組，朝向正式協商推進；不過，各方雖努力將「準則」打造成「以規則為依據的框架」，引導各方促進海上合作，並為和平解

決糾紛營造有利環境，但如同「宣言」一般，由於「準則」不具備明確法律約束力，未來仍舊難以成為解決領土糾紛或劃定海洋界線的工具。

如同週知，各方對未來「準則」是否應具法律約束力，仍有歧見；菲律賓與越南傾向肯定態度，中國大陸則相對採取模糊立場。從框架文件並未對此問題明確表態看來，東協國家似乎存在對中國大陸的妥協空間，但根據東協外長會議發布的聯合公報內容，雖未直接點名，但載入各國對南海出現人工島及軍事化等情況表達關切，並要求相關國家保持自制等敘述研判，下一階段談判過程應還有相當困難的拉鋸戰。

更重要的是美國的立場。儘管美國企圖影響「準則」的目標或難以成功（其政策最好是沒有準則，以保留干預空間，退而求其次則是支持一個具法律約束力的準則），畢竟仍為霸權，加上川普政府短期內尚未出現戰略扭轉跡象，因此，美國選擇繼續介入南海議題可以預期，其政策對未來「準則」談判之影響亦有待觀察。

# 三、中國大陸「2017 年全國金融工作會議」觀察

淡江大學中國大陸研究所所長李志強主稿

- 習近平親自主持中國大陸 5 年一次的「全國金融工作會議」，重申黨中央對金融工作集中統一領導地位，並支持發展中小銀行和民營金融機構，惟加強金融監管及防範各類風險仍為政策主軸，人民幣國際化步調或隨之放緩。
- 該會議決定成立「國務院金融穩定發展委員會」，在保持「一行三會」獨立運作下，另建構行政級別、權威較高的委員會，以改善金融監管協調機制。

中國大陸第五次全國金融工作會議（以下簡稱「會議」）於 7 月 14 至 15 日在北京舉行，從 1997 年至今該會議共已舉辦過 5 次，當年首次召開的背景是為因應亞洲金融風暴，會後調整中國大陸金融體系，實施分業監管，保監會、證監會和銀監會等「三會」在該次會議後陸續成立，其後全國金融工作會議每 5 年召開一次，確立金融改革的重要政策與往後五年的改革方向。鑒於當前中國大陸金融體系正面臨前所未有的系統性風險，外界非常關注「會議」的結果與相關決議；會後金融體制改革的詳細內容，可能需待今秋中共「十九大」結束後才會逐漸公佈。但從「會議」內容觀察，未來中國大陸整體金融政策的施政方向和措施包括以下幾點：

## （一）強化黨的領導

就中國大陸體制而言，通常掛有「中央」名稱的會議屬於「黨」的事務，「全國」則屬於「政」的範圍。江澤民曾出席前兩次會議，為胡錦濤任內並未參與該會，此次「會議」則由中共中央總書記習近

平主導並發表重要講話，同時有 5 位政治局常委出席，而且今年以來大陸加強金融領域的反腐力度，多位金融機構要員遭調查。在 4 月 25 日召開的中共中央政治局會議上，習近平就曾提到：「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」。習近平亦重申「堅持黨中央對金融工作集中統一領導」，這是近年來大陸金融發展的一次重大轉向。

## （二）防風險

近年來中國大陸地方與企業債務問題相當嚴重，2016 年底非金融領域的債務水準約為 GDP 的 2.56 倍，今年 5 月國際信用評等公司穆迪 (Moody's) 28 年來首次調低中國大陸的主權信用等級。因此「會議」內容不斷強調預防金融風險與加強金融安全的重要性，例如「風險」一詞在「會議」中就提到了 31 次。以此看來，防止發生系統性金融風險是未來金融政策的主軸。

## （三）經濟「去槓桿」

降低金融風險方法之一是「去槓桿」，「會議」指出「要推動經濟去槓桿...要把國有企業降槓桿作為重中之重，抓好處置殭屍企業工作」。意即金融機構要減少貸款給難以償債的「殭屍企業」，並「嚴控地方政府債務增量，終身問責，倒查責任」。並提出金融要回歸本質，資金要為實體經濟服務，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，或銀行間大量購買對方的理財產品等行為。

## （四）支持中小金融機構

「會議」對中小金融機構的支持態度相當明確，習近平強調要「發展中小銀行和民營金融機構」，李克強指示「大力發展中小金融機構」。反之，對近年發展快速的新興金融則強調「加強互聯網金融監管」，顯示對於防風險的重視態度。

## （五）成立「國務院金融穩定發展委員會」

在現行人民銀行與「三會」（簡稱「一行三會」）的分業監管架構下，常出現各單位各自為政，問題發生時因監管權限模糊而相互推諉責任的現象。2013 年中國大陸已設立水平協調機制「金融監管協調部際聯席會議」，實際只提供四大監管部門之間互通訊息的作用，並沒有任何行政約束力，因此需要更高層級的單位進行統籌，以改善金融監管協調機制。「會議」提到的具體做法是在國務院成立一個全國性的「金融穩定發展委員會」，其行政級別和權威度要高於實際執行機構，不僅是議事機構或協調單位，與聯席會議相比，委員會的功能將會更完整、層級更高，但「一行三會」仍維持獨立運作的功能。

## （六）人民幣國際化速度將會放慢

人民幣若要進一步國際化，必要條件是開放人民幣可自由兌換，即取消外匯管制，讓資金在資本帳下可跨境自由流動。2013 年「十八屆三中全會」曾強調「加快實現人民幣資本項目可兌換」，但此次「會議」只提出「穩步推進人民幣國際化，穩步實現資本項目可兌換」，用語相對較為保守。雖然開放人民幣可自由兌換的大方向沒有改變，但經過 2015 年至 2016 年人民幣的大幅貶值，加上當前金融監管體系並未完備，資本帳開放太快將容易導致金融市場產生波動，在防風險的前提下，未來大陸資本帳的開放將會是穩中求進，人民幣的國際化步調也會放慢。