

一、中共十三屆「全國人大」、「全國政協」二次會議觀察

中央研究院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 李克強「政府工作報告」首次表達外部因素對中共經濟轉型的隱憂，將 2019 年經濟增長目標設定為 6%-6.5%，並提出減稅、增加基礎設施投資及更寬鬆貨幣政策等多項經濟刺激措施，以達到「六穩」目標。
- 習近平參加政協「文藝、社科聯組會」，說明習未來將強化意識形態的工作；出席人大「內蒙古及甘肅代表團」，則有重視扶貧政策及內陸貧困省分的意義。
- 外界對官方刺激經濟的政策舉措能否解決經濟和社會問題並不看好，「兩會」隱而未顯的黨內衝突與矛盾，是否會因經濟疲緩而漸「檯面化」，頗值觀察。

(一) 前言

2019 年中國大陸全國「兩會」(第十三屆「全國政協」及「全國人大」第二次會議)，於 3 月 3 日、5 日在北京召開。從外在因素觀察，歷時八個月的中美貿易談判已在會前進一步休戰，中方爭取到延緩追加關稅等成果，為「兩會」召開營造一個相對平和、良好的緩衝點。但值得注意的是，部分外媒也覺察本應於去年召開的「十九屆四中全會」，在 2019 年後「兩會」召開後，卻仍未舉行。外界猜測這是由於「十九大」後中共的黨內分歧日漸擴大，去年「三中全會」和「人大」修憲之後的震盪仍未消停，一年來黨內外圍繞經濟路線和貿易戰議題的爭論和派系衝突都在加劇。

整體而論，本次「兩會」雖適逢中美貿易戰休兵、華為孟晚舟案、朝鮮無核化問題等外交經貿的嚴峻態勢。但從總理李克強的「政府工作報告」觀察，中方並無太多因應當前艱鉅問題的解決方案。外界認為，這份政府工作報告雖然說明，中共已體認到中國大陸經濟長期已趨於放緩，但也無法提出激勵人心的振興舉措，這部分緣於黨內對當前的經濟問題，並無共識。此外，報告也未提及「中國製造 2025」，也

沒有太多重覆「四個全面」、「四個自信」等習近平常用的口號標語，似乎說明習近平主導中國大陸經濟議題的能力減弱。值得注意的是，外媒如 BBC 等提及本次報告部分反應美方立場，李克強提及需將注意力投向內需和民生、減稅建議和對「外商投資法」的三讀審議，都更像是提前落實中美貿易談判美方向中方要求的「結構性改革」方案。有觀察形容本次「兩會」中美貿易戰形同「未出席的主角」，在會場內外無所不在，主導著會議進程。另有觀察指出李克強進行報告時，會場內掌聲零落。而習近平作為最高領導人，在李克強本次報告時，未與其有太多互動，兩天會議下來，習更顯得意興闌珊，在定期的「下團組」活動，也無太多驚人之語。

就此，有媒體則戲稱本次「兩會」是政治局級別的「封口大會」，言論管控現在是「從政治局封起」，這或許說明中共無意將黨內爭論「公開化」。在此前，2019 年 1 月，中共官方宣布延期召開地方「兩會」，並於中央黨校舉辦為期 4 天（1 月 21 日至 1 月 24 日）主題為「堅持底線思維著力防範化解重大風險」中共省部級官員研討班，召開全國「兩會」前的安保工作，中共中央政法委員會副書記，國務委員兼公安部部長趙克志等將「防範風險」強調為「兩會」前部署工作的重要工作。另外在 2 月 28 日到 3 月 1 日公布「中共中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」、「中共中央關於加強黨的政治建設的意見」、「中國共產黨重大事項請示報告條例」，要求中共幹部向「習核心」看齊，保持政治忠誠。3 月 4 日在「求是雜誌」則發表「新時代堅持和完善人民代表大會制度的根本遵循」、「新時代人民政協工作的行動指南」等文再次強調以習近平思想為指導並強調黨的領導的重要性。這些政治舉措說明習近平不欲在「兩會」將黨內爭議檯面化，但也說明輿論並未統一的事態。就此觀察，本次「兩會」應是在倉促的黨內討論下，做出初步結論下的結果，後續政策的實際成效值得觀察。

（二）會議概況

本次「兩會」審議的內容包括「政府工作報告」及「政協常委會工作報告」、「外商投資法草案」等。最值得注意的是，是「政府工作報告」提出的幾個重點。首先，這份報告提到中國大陸去年面臨「經濟全球化遭遇波折，多邊主義受到衝擊，國際金融市場震盪，特別是中

美經貿摩擦給一些企業生產經營、市場預期帶來不利影響，我們面對經濟轉型陣痛凸顯的嚴峻挑戰。新老矛盾交織，週期性、結構性問題疊加，經濟運行穩中有變、變中有憂」。和過去的政府工作報告相較，這是首次表達外部因素對中共經濟轉型的影響與隱憂，這也與往年「穩中向好」、「穩中求進」等表述明顯不同。第二，國務院在新一年度的增長目標，再度大幅下修，報告公布 2019 年經濟增長目標為 6%-6.5%，相比上一年的「6.5%左右」進一步降低。報告並提出多項經濟刺激措施，包括減稅、增加基礎設施投資、更寬鬆的貨幣政策等。報告也未談及「中國製造 2025」，而強調在減稅減負、促進民營經濟、改善養老、托幼和增加大病醫保給付等經濟、民生議題上。今年公布的減稅降負目標為 2 兆元，較去年的 1.3 兆增加不少，同時降低製造業增值稅率，有觀察認為普惠性減稅和結構性減稅並舉，重點降低製造業和小額企業稅收負擔，以達到中共提到的「六穩」。

最後，從大環境觀察，基於中美貿易談判的「暫時性」休兵，這份報告幾乎沒有提及與川普政府的貿易摩擦。但多種舉措更像在迎合美方的談判要求，但有觀察認為實際效果可能不如預期。比較有效的可能是大幅減稅措施，與更多的基礎設施投入，包括完成鐵路投資 8000 億元、公路水運投資 1.8 萬億元等。這些舉措更多像是胡錦濤執政時期的經濟振興方案，是否能改善中國大陸經濟的結構性問題尚待考驗。值得注意的是，減稅與舉債並行的結果，將使政府的實際財政赤字持續擴大，國有銀行的隱形債務問題也將更為嚴峻。

此外，除政府工作報告外，中共領導人「下團組」的活動也值得注意。自從 2013 年以後「下團組」安排成為習近平的固定行程。這次「兩會」習近平的「下團組」活動，特別到政協的文藝、社科聯組會，就文學藝術創作和堅持社會主義核心價值觀發表看法。官媒認為這表現出習近平對意識形態的重視，以及賦予其對於生長於物質豐富世代下的年輕人出現的安逸風氣進行撥亂反正，並進行「培德鑄魂」的工作，習在會內甚至強調「勿淡化中國紅」，這或許說明習未來一年將強化意識形態的統一工作。另外習近平「下團組」安排赴內蒙古及甘肅等地代表審議團，有重視扶貧政策、內陸貧困省分的意義。李克強的首次「下團組」活動則罕見到了政協民建、工商聯界委員聯組會，並在談話中大挺中國大陸民企，有鑑於這一年來各類輿論的「消滅私有

制」、「民營經濟離場論」、「新公私合營論」、「民企黨建收編論」對企業界帶來的恐慌，及中美貿易戰、華為孟晚舟案等外在環境因素影響，李克強「下圍組」時重申內需市場的重要性，或有挽回民營企業的信心和信任之意味。

（三）外商投資法草案

此次「兩會」議程中安排審議「外商投資法」草案，主要是中國大陸商務部針對性回應美國、歐盟等關切的不公平貿易指控。「外資法」強調對外商投資將實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，除了保護智慧財產權外，特別加入了不得利用行政手段強制技術轉讓、外商投資企業平等參與標準化制定、公平競爭參與政府採購等。這是全國人大常委會 1 月底完成一讀程序後，相隔一個月再次進行二讀審議，顯示在中美貿易戰下，中方亟欲加速趕在 3 月「兩會」完成該法的立法程序。外資法預計施行後，替代早年制定的外資三法，現行包括「中外合資經營企業法」、「外資企業法」、「中外合作經營企業法」將相應廢止，成為外商投資的唯一基礎性法律。

不過，西方觀察對這項法案仍有諸多疑慮，首先，是技術轉讓問題，雖然禁止地方官員要求外企進行技術轉讓，卻未明文規範中央政府。再來，新法將要求外國企業通過新的報告制度讓政府共享有關運營資訊。這個制度將用於記錄外國公司的子公司遵守地方和國家規定的情況，包括污染、員工人數和勞動爭議等領域。但卻未包含商業團體希望該法律包括一條禁止與中國大陸競爭對手分享來自這個報告制度信息的條款。第三，外商團體和商界領袖也對中國大陸加快新法審議進程的做法感到不安。這項法律草案在公布不到 3 個月後，就由人大投票表決。在兩次審議期間，適逢許多外企高管由於春節在國外度假，輿論界也並未這項法案有太多探討。最後，這項法律建立了一個外商的投訴機制，但投訴需由中國法院受理，這也導致外企極度憂慮司法體系審判過程的中立性。

（四）結論

2019 的「兩會」時值中共建政將滿七十周年之際，在國內外形勢不穩的狀況下召開。本次「兩會」恰在中美貿易談判的緩衝期，過程

尚稱平順。但從政府工作報告觀察，執政當局對內在的經濟放緩問題，並無提出太多有效舉措。這說明中方雖透過對美談判大幅讓步取得部分有利條件，但仍對根本的結構性問題提出解藥。此外，這些措施在下一輪貿易談判，是否能得到美方的認可，也有待觀察。整體而言，中共在「十九大」後，官方念茲在茲強調未來五年增長模式將朝向劇烈轉型，由債務驅動的經濟增長模式將逐漸揚棄。不過，本次報告的政策舉措似乎「換湯不換藥」，包括借貸激增與大規模基建的方式再度上市。此外，外界對官方解決棘手的經濟和社會問題，也不再看好。就此觀察，「兩會」隱而未顯的黨內衝突與矛盾，是否由於經濟疲緩而日漸「檯面化」，則頗值觀察。

二、中國大陸「外商投資法」評析

中華經濟研究院第一研究所所長劉孟俊、輔佐研究員謝念億主稿

- 人大於3月15日表決通過「外商投資法」草案，並確定於2020年1月1日正式實施。中國大陸選在美中貿易談判持續之際通過這項法令，藉此平息內外壓力並彰顯自主性。
- 相較於過去的中外合資經營企業法、外資企業法、中外合作經營企業法，「外商投資法」主要為架構性規範，在市場准入、投資促進、投資保護等面向有不少利於外商的新規定，但欠缺具體執行細節，將來可能導致爭論與分歧。
- 在臺港澳投資活動的法律適用問題方面，「外商投資法」並未對相關事項作出規定，顯示臺港澳資問題不在北京首要考量範圍，未來應會在實施細則中載入「參照外資辦理」。

(一)「外商投資法」提出背景

自改革開放以來，中國大陸向來以「外資三法」（中外合資經營企業法、外資企業法、中外合作經營企業法）管理外商投資活動。人大於3月15日表決通過「外商投資法」成為中國大陸規範外商投資的新基礎性法律，確定於2020年1月1日正式實施。「外商投資法」實施後，將同步廢止當前外商投資企業基本法律「外資三法」並規定五年過渡期。

「外商投資法」是外商投資領域的基礎性法律，利用法律的手段，規範政府行為，達到保護外商投資並吸引外商投資。「外商投資法」承諾對在中國大陸境內註冊的所有企業一視同仁，一改目前區別對待國內企業與外資企業的做法。要求政府支持企業發展的政策應同等適用於外企，外企的經營許可申請也不會被區別對待，並將禁止強制技術轉讓。多年來，「外資三法」和中國大陸既有的公司法與其他法律存在重複或規定不一致等問題，已不能滿足在陸投資外商的發展需求。加上美中貿易衝突，美國指責中國大陸在外商直接投資法律和其他法律多要求外國投資方轉讓先進技術，或在行政許可中要求外方強制性轉讓技術。

中方加速「外商投資法」立法進程相對簡要，在 3 個月內三次進行審議。2018 年 12 月 23 日舉行的十三屆全國人大常委會第七次會議對「外商投資法」草案進行初次審議；同月 26 日，全國人大網站公布「外商投資法」草案說明，並向社會在未來兩個月徵求立法建議（截至 2019 年 2 月 24 日）。十三屆全國人大常委會第八次會議於 2019 年 1 月 29 日至 30 日二審「外商投資法」草案。會後決定將已經過人大常委會兩次審議的「外商投資法」草案，提請十三屆全國人大二次會議審議，全國人大憲法和法律委員會 3 月 10 日提出關於外商投資法草案（即三審稿）修改稿。

（二）「外商投資法」亮點

於美中貿易爭端之際，本次「兩會」所通過的這項法令，其所代表的意義成為國際社會高度關注焦點。整體而言，「外商投資法」的重點在於對外商直接投資的市場准入、投資促進、投資保護等三大面向，相較於「外資三法」，「外商投資法」在這些面向有不少利於外商的新規定：

首先，在市場准入方面，「外商投資法」明確規定未來將對外商投資實行准入前國民待遇加負面清單的管理制度，取消逐案審批制管理模式；而對於禁止和限制外國投資者投資的領域，將以負面清單方式明確列出，清單之外的領域中外資皆享同等待遇。目前在上海、福建等四個自貿試驗區試行的投資負面清單、「先照後證」（先登記後批准）模式等，其實正是這個改革的先試先行，未來可期待「外商投資法」將進一步放寬外資投資領域。

其次，在投資促進方面，「外商投資法」保障外商公平參與政府採購；外商投資企業可公開發行股票、公司債等證券進行融資。此外，過去制定外商投資政策，一般認為是中央政府權責，不過這次「外商投資法」明訂，地方政府也可以制定相關政策，吸引外資投資。

其三，在投資保護方面，「外商投資法」設立專門的章節規範投資促進和投資保護，在外資關注的徵收和補償、智慧財產權保護、技術轉讓等問題做出明確保護規定，同時也是中國大陸應對美中貿易戰的重要籌碼。另針對舞弊情事，「外商投資法」也規定，對中國大陸政府有關部門工作人員在外商投資促進、保護和管理工作中濫權、舞弊及

怠忽職守者給予處分，甚至追究刑責。

（三）外界反應和解讀

「外商投資法」對外資的智慧財產權保護較為明確，同時禁止以行政手段強迫技術轉讓。新法除讓外國企業與中國大陸國內企業享有同等地位，還訂下投資「負面清單」制度。然而，外商團體對新法卻多有疑慮與批評。

首先，「外商投資法」諸多條文比起具有法律約束力的條款，更像是方針政策，欠缺具體執行細節；而模糊性措辭給監管單位太多裁量空間，不足以消除外商對中國大陸投資環境的疑慮。如美中貿易全國委員會（U.S.-China Business Council）即表示，其內容基本與草案版本相同，意味著法案通過的過程極其匆忙。又，外國商業團體對於草案的意見並未得到充分回應。包括中國美國商會（American Chamber of Commerce in China）在內的商界代表指出，「外商投資法」在不少關鍵部分仍缺乏細節內容，包括企業審批、上訴程序、安全審查等重要問題的具體規範和執行方式，仍得由相關部門提出更具體明確的說明和法規（華爾街日報，2019.03.12；BBC，2019.03.15）。

歐洲在華商會批評，新法中存在太多對外企不公的條款。根據該法，一旦外國貿易和投資夥伴違反了公平行事原則，中方保有單方面對之採取措施的權利，其含糊表述更增加了司法上的不安全性。

事實上，中國大陸於 2015 年就曾提出過制定「外商投資法」的構想。然相較於 2015 年的草案版本，本次通過的法案僅有 41 項條文，遠低於 2015 年版本的 171 條，且用辭更加籠統與含糊。法規措辭含糊的情況下，可讓中國大陸政府在法案實施後持續掌握更多的空間和時間制定實施條例。按照中國大陸目前的法律，商務部、財政部、發改委和其他相關部門均有制定相關法規或調整現有條文的權限和責任，可能導致「外商投資法」的內涵得花費數月甚至數年的時間才能完整落實。

此外，外商也擔心「外商投資法」第 34 條的申報系統，可能會要求外資揭露營運細節。該系統紀錄外商是否遵守中國大陸政府法規，包括污染、員工人數、勞資糾紛等。國外商業團體希望明定申報系統的資訊，不能為中國大陸業者共享，但是「外商投資法」並未納入此

一條款（理財網，2019.03.07）。

另，美國正對中國大陸資訊科技產品進行國安相關審查，「外商投資法」也強調將審查損害、影響「國家安全或公共利益」的外企，這是對美國展現強硬的一面。值得注意的是，雖然「外商投資法」第 35 條明文規定，若投資標的為會影響國家安全的產業，則必須經過安全審查，但卻未具體說明產業範圍或實際操作辦法。此意味著，中國大陸中央不但對於外資仍保有最終裁量權，且可能會被官員濫用自由裁量制度。

中國美國商會政策委員會亦表示，此類條文實質上給予中國大陸自由干涉投資活動的權利，不僅會讓外資產生不確定性，而且新法律產生的問題可能會導致美中需要解決的事項更加複雜。另一方面，雖然在減少外國投資障礙方面，陸方已展示出某種程度的誠意以及一些實質性的改變，但「外商投資法」的通過與實施，亦代表未來雙方在談判過程中，得考量更多國內法規的限制問題，同樣可能會提高談判的困難度（美國之音，2019.03.15）。

至於臺商關注「外商投資法」未納入臺港澳資一事，這不是北京目前考量的首要議題。惟人大於 3 月 4 日的新聞發布會上表示，港澳臺的投資為有別於外資及內資的特殊投資，且「外商投資法」並不會改變現行港澳臺投資的法律適用安排。張志軍 1 月在全國人大常委會審議「外商投資法草案」時，即要求「明確這是涉外的而不是涉內的法」；主張港澳臺應該界定為「特殊內資」，不列入草案（綜合新京報、第一財經、人民日報，2019.01.30）。李克強則是在 3 月 15 日的中外記者會上明確表示，港澳臺資可以參照、或者比照適用「外商投資法」的內容。中國大陸過去的「外資三法」同樣未提及臺港澳資，而是在實施細則中載明「臺港澳資參照適用」，預判這次的「外商投資法」應該也會比照辦理，在後續的施行細則中提出。

（四）未來觀察重點

綜上所述，本屆兩會通過的「外商投資法」，主要在於強調內外資平等、智慧財產權保護等，都是美中貿易戰的重點議題，但只針對有關議題提出了法律架構，具體的實施細則和措施，例如臺港澳資的適用程度、如何與過去的「外資三法」完美過渡、地方制定優惠措施的

權限、甚至負面清單的縮減與否等等，均有待進一步研擬。美籍中國經濟專家史宗瀚指出，新法無法保障外國企業與中國大陸企業在中國大陸公平競爭，「不管最後通過的法案細節為何，中國一向喜歡透過更改政策細項來保障國內企業。許多次要的規定並沒有納入法律中，而是以規則的形式存在。」(美國籍中國經濟專家史宗瀚向德國之聲表示¹)

此外，受到美中貿易戰的影響，近期中國大陸的開放重點更多著墨在核心技術移轉與智慧財產權保護等面向。故此，儘管「外商投資法」已明列禁止強制技術轉讓、加強智財權保護等關鍵要點，但法規的具體落實程度，才是真正值得關注的焦點。

最後，「外商投資法」除讓中國大陸中央有權訂定外資投資優惠措施外，也放權讓地方也可以自訂優惠措施，惟現行規定多屬概括性質，未來在執行面如何落實，特別是如何克服地方保護主義、在地方層面又會如何實施，相關措施的具體內容及對外資企業的效益，仍有待各級政府部門發布的外商投資行政法規與司法解釋而定，且同樣為近期中國大陸經貿政策的觀察重點。

總之，在美中貿易戰的背景下，中國大陸擬以快速通過此法的方式，取得能遞交給美國的「橄欖枝」，緩解美中貿易衝突的企圖。更重要是，中國大陸通過「外商投資法」主要展現其自主改革的意願與決心，未必受制於美方的壓力與「指導」。

¹ 史宗瀚舉例，一間中國公司準備登記營業時大概只需等待1個月，但如果是一間外國公司，有時候得要等上6個月。他說：「像這樣的案例，他們(中國政府)嚴格來說只是遵照法律規定行事，但事實上，外國公司不可能與中國公司公平競爭。中國政府有很多做法是不需要被納入法律中的。」

三、美中貿易談判發展及其影響之研析

臺北海洋科技大學兼任助理教授吳瑟致主稿

- 美中經貿談判存在不確定性，包括市場准入、產業補貼、智慧財產權保障、強迫技術轉讓及監督機制等結構性改革議題難以短時間達成共識。
- 美中貿易戰形勢各自面臨國內因素之影響，影響效應相當廣泛，呈現「邊打邊談」、「競爭而不戰爭」的關係，新冷戰格局恐是未來常態。

(一) 美中經貿談判的歷程

回顧 2018 年開始的美中貿易紛爭過程，2018 年 3 月美國政府正式提出對中國大陸特定產業的關稅制裁；不落人後，中國大陸隨即在不到 12 小時後提出反制措施，宣告美中貿易戰正式開打。

比較過去，美「中」之間已有多次相互經貿報復的經驗，美國曾在 1991 年、1994 年及 1996 年分別對中國大陸啟動「特別 301 調查」，中方皆以報復方式回敬美方，縱然美國在 1996 年曾表示將對中國大陸產品課以高額的懲罰性關稅，但過去幾次雙邊角力的結果都是透過談判來解決，並且都取得協議讓每次的爭端順利落幕。

當前的美中貿易紛爭不同過去的經驗，不但是耗時許久的持久戰，更已進行多次且密集的雙邊談判，截至今年 3 月中旬已舉行 8 輪經貿磋商（較正式的談判如下表所列），除了一再延宕談判期程，但卻仍未取得具體的成果，使得美中貿易戰呈現歹戲拖棚的現象，從美國總統川普（Donald Trump）反覆的對外聲名及說詞，可以看出美國對於中國大陸結構性改革（structural change）的不滿態度，美國政府也一再表示「如果沒有對美國有利的協議，我們就不接受」的立場（上報，2019.3.9）。

美中經貿重要談判歷程一覽表

時間	地點	美方代表	中方代表
2018 年 5 月 3 日	北京	財政部長穆努欽 (Steven Mnuchin)	國務院副總理劉鶴
2018 年 5 月 18 日	華府	財政部長穆努欽 (Steven Mnuchin)	國務院副總理劉鶴

時間	地點	美方代表	中方代表
2018年6月2日	北京	商務部長羅斯 (Wilbur Ross)	國務院副總理劉鶴
2018年8月22日	華府	財政部次長馬帕斯 (David Malpass)	商務部副部長王受文
2019年1月30日	華府	貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer)	國務院副總理劉鶴
2019年2月11日	北京	副貿易代表格瑞斯 (Jeffrey Gerrish) 貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer)	商務部副部長王受文 國務院副總理劉鶴
2019年2月21日	華府	貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer)	國務院副總理劉鶴

資料來源：參考相關資訊整理

截至目前為止（2019.3.18前），美中貿易戰皆未達成妥協，縱然美中雙方曾達成同意不打貿易戰、停止互相加徵關稅的共識，嗣後因美國總統川普對談判內容不滿意而作廢，美中經貿關係不但沒有趨緩反而陷入衝突升溫的跡象。從2018年5月至今，美中雙邊談判歷經了「制裁-擱置-延緩」的環節，雖然沒有出現全面對抗、無可挽回的局面，但「邊打邊談」、「競爭而不戰爭」的關係，短期內恐是兩國關係的常態。

（二）美中貿易戰持續加賽

觀察美中貿易戰未來發展的情境，會是走向妥協？或是延長談判期程？抑或陷入全面對抗？已引起全球各界的關注與議論。就當前情勢觀察，美中最近一次的談判與交涉，確實已進入加時賽的延長談判階段，中方如何提出及落實符合美方立場的方案，將攸關著美國後續的態度與作法。

以2019年3月13日美國總統川普的談話便可看出，他堅定的表示並不急於和中國大陸簽署協議，「如果不是好的協議，不會簽署」（風傳媒，2019.3.14）。另外，一直受到各界關注的是，美中能否在4月底舉行高峰會議，甚至中共國家主席習近平能順利赴美進行國事訪問，以及與美國總統川普舉行兩國元首會晤；對此，有消息指出時間可能會往後推遲（聯合新聞網，2019.3.18），主要原因有三，一是國際現勢仍不穩定（川金二會不歡而散），二是針對協議內容與落實監督機制雙方的認知仍有差距，三則是各自須面對國內政治的壓力。

美國總統川普在國內必須面對民眾（尤以對經濟全球化、自由貿易趨勢不滿的

「Obama-Trump voters」選民)對經濟就業的需求與期待，對外則是表現出對中國大陸經濟、貿易與軍事的強硬態度，尤以近期持續加溫的美中貿易戰，美國內部在對待中國大陸的強硬態度上，已是跨黨派的共識(Reuters, 2018.11.8)，並且結合了過往美國外交建制體系的鷹派政策(中國美國商會、以副總統彭斯 Mike Pence 為首的共和黨建制派政治菁英、美國外交官僚體系的深層思維)，關鍵不在於中國大陸政府對協議簽署的急迫態度和對美採購的作法，而是雙邊談判能否讓美國國內接受。

美中經貿磋商容涉及關稅與非關稅壁壘、強迫技術移轉與網路竊密、智慧財產權保障、服務業開放與市場准入、人民幣匯率穩定，以及增加農業採購與進口，而不是僅止於消弭雙邊貿易失衡問題；然而，上述這些議題的談判難以在短時間內達到具體成果，尤其是美國企業長期對中國大陸市場的不公平競爭現象，以及被迫技術轉移的不合理要求，感到相當不滿，讓美國政府更在意中國大陸進行實質性的經濟變革(New York Times, 2019.3.18)，致使美中貿易戰更添談判的複雜度而難以落幕。

美中貿易戰仍難停戰的主要原因在於，雙邊對許多經貿問題的認知仍有很大之分歧，特別是有關結構性改革部分，這都涉及中國大陸經濟體制的根本利益，尤以美國要求建構可執行的監督機制，以讓結構性改革項目得以落實，在既有利益的格局和維持國內穩定的考量之下(BBC News, 2019.3.1)，中方對此仍不願意具體化履行承諾時間表。其他項目如政府不再支持網路入侵與竊取智慧財產權、政府補貼項目應遵循世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)規定等要求，中國大陸仍有疑慮且難以完全符合「美」意而有所退讓。

(三) 綜合評析後續發展及影響

綜觀目前美中貿易談判情勢來看，美國確實處於貿易戰的上風，若以2019年2月下旬的兩國高層貿易談判過程來看，雖然達成將原本3月1日的期限往後延長，但雙方歧見仍深，尤以中方希冀簽署任何形式的協議(尤以Memoranda of Understanding的形式)；但是，對照美國總統川普的回應，明顯發現在中方未達成有具體承諾的內容之前，美方不輕易簽署任何形式的協議(自由時報, 2019.2.24)，顯然美方無法接受中方僅以增加採購美國產品之方式，就可輕易達成協議(中時電子報, 2019.3.1)。

中美貿易戰加速了美商企業為核心的製造產業鏈持續撤出中國大陸的態勢（尤以東南沿海一帶更為明顯）；在高科技業方面，中共國營企業各種技術盜取剽竊的行為已引起多數國家及企業的警惕，美國國內已形成共識。2019年1月中旬，民主黨、共和黨攜手提出法案禁止向違反美國制裁或出口管制法規的華為，中興和其他中國大陸電信公司出售美國晶片或其他零件（經濟日報，2019.1.17）。

相較於美國的經濟表現，中國大陸經濟前景顯得相當低迷，經濟成長速度持續放緩（朝日新聞，2019.3.5），無論是國內房產泡沫的問題、地方政府各種債務問題，隨著美商產業鏈持續撤出中國大陸市場，將會對中國大陸的社經問題蒙上更深一層陰影，尤其是累積已久的失業、勞資糾紛及企業倒閉問題將會大量浮現（蘋果日報，2018.11.16），潛在的社會不穩定現象將挑戰中國大陸政府的治理能力。

此外，美中貿易戰的延燒牽動著國際政經發展，不僅是經貿問題，更與大國權力的競逐跟布局有關。美國近年來提出「印太戰略」（Indo-Pacific strategy）和「亞洲再保證倡議法」（Asia Reassurance Initiative Act of 2018, ARIA），以確保美國在亞太地區的利益，同時也劍指中國大陸積極推動的「一帶一路戰略」（聯合新聞網，2019.3.14）。歐盟也提出「十點計畫」及「亞洲連線戰略」（Asia connectivity strategy），加強遏制中國大陸對區域經濟的影響與防範網路安全受其威脅（中時電子報，2019.3.14）；同時，部分國家也開始警惕中國大陸「一帶一路」戰略衍生出對當地國主權的嚴重侵害，這都讓中國大陸內外情勢發展更為複雜。

展望未來，有三部分值得持續追蹤，一是美國對中國大陸技術封鎖以防範其獲取高科技的作法，未來是否持續或擴大？二縱然美中取得談判進展，美國是否全面取消或部份取消關稅障礙？三則是國際情勢仍不穩定，美國如何在不仰賴中國大陸協處國際事務來保持全球大國地位？總而言之，這些將會牽動著未來美中貿易關係，我政府應加以關注後續發展。

四、第二次「川金會」及中美朝關係觀察

國立高雄大學東亞語文學系教授兼韓國研究中心主任河凡植主稿

- 第二次「川金會」美、朝各提出超過彼此能接受的事項，在雙方互信不足下談判破裂；川普與金正恩都同意終戰宣言與聯絡辦事處的必要性。
- 美朝主要爭端不是解除制裁與否，而是解除制裁或解除的幅度；美國及北韓面臨各自的國內政經因素，均有共識儘早重啟協商對話。
- 中國大陸為牽制美國的包圍與壓迫，將更加強化中朝關係，在建構朝鮮半島和平體制與緩和對北韓制裁上扮演建設性角色。

(一) 第二次「川金會」破裂的背景

美國與北韓於 2 月 27-28 日在越南河內舉辦了第二次「川金會」。雙方在高峰會事前磋商階段，暫定同意締結和平宣言、互設聯絡辦事處、北韓廢除寧邊核設施、美國部分緩和制裁。因此，比起第一次「川金會」，此次高峰會圓滿舉行，且會議氣氛和諧，川普與金正恩進行兩次單獨會談與記者會，因此在川普與金正恩正式開高峰會之際，美國網路媒體(VOX)報導美朝之間的暫定同意案，令人期待此次高峰會獲致成功。儘管如此，雙方在擴大會議時，突然發生變故，原定的工作午餐與聯合聲明簽署儀式被取消，因此舉世矚目的「川金會」無果而終。此次會議談判破裂的原因在於，圍繞著北韓無核化的推動，川普政府寧願(prefer)一籃子推進(all in one)，且主張北韓先推動無核化後美國才解除制裁，而北韓堅持分階段、同步性的措施。

此次高峰會上，美朝各方提出具體事項都超過彼此能接受的範圍，加上美朝在 2009 年有經驗北韓核設施的監督與驗證談判破裂而互不信任。北韓認為，北韓對美國退讓夠多，已拆除豐溪里核試場、東倉里飛彈發動機試驗場，但美國對北韓措施不夠誠意，毫無採取相應措施。因此，在無核化途徑上，北韓在禁用(disabling)、凍結、驗證以及廢棄等每階段，要求美國採取相應措施。北韓在此考量下，以永久廢棄寧邊地區所在的鈾與鈾等核物質設施為代價，要求美國解除部分制裁，例如民需經濟與阻礙人民生活的項目。以美朝談判破裂的經驗為

由，美國人廣泛不信任北韓，質疑北韓認真推行無核化措施，因此憂慮川普與金正恩達成拿低水平的無核化與低水平的相應措施進行交換的小交易。美國認為，在北韓未放棄核武計畫前，儘管部分解除制裁，但此很可能資助繼續發展大規模毀滅性武器。因此美國對美朝達成協議的條件是大交易，即以美朝簽署終戰宣言與設立連絡辦事處，換取北韓完全廢棄寧邊核設施與提交完全無核化的藍圖；以緩和經濟制裁，換取金正恩答應北韓解除既有核武與核關聯設施以及接受核監督。因此，若川普與金正恩達成小交易，必須遭遇反對勢力的強力批評。在此情況下，川普與金正恩見面的同一天，川普的前律師柯恩(Michael Cohen)赴美國國會聽證會公開作證，痛批川普。科恩的作證對川普政治前途會產生巨大影響力。在此情況下，川金會達成小交易將會招致民主黨的批評與攻擊，此結合科恩的作證引發國內政治危機，因此，川普選擇要麼大交易，要麼無交易，以避開民主黨的批評所引發的政治危機。

(二) 第二次「川金會」破裂後美朝關係

儘管第二次「川金會」未達成任何協議，然而，川普與金正恩都同意終戰宣言與連絡辦事處的必要，值得注意的是，此次高峰會主要爭端不是解除制裁與否，而是解除制裁或解除的幅度(部分解除及全面解除)，換言之，在完成完全的無核化之前，若北韓採取有進展的無核化措施，美國有願意部分解除制裁。因此，美朝對話也獲得進展，雙方也因此留出以後繼續對話的餘地。川普在會後致電文在寅，告知此次會談結果，且邀請文在寅積極扮演仲裁角色。北韓也在會後開緊急記者會反駁川普所稱此次會議破局的原因，例如北韓要求美國解除所有制裁，但沒有批評川普與蓬佩奧，且北韓官方媒體勞動新聞(3月1日)報導，金正恩與川普同意為河內首腦會談中討論的問題繼續進行生產性的對話，且登載和樂融融的川金會照片。

2020年不僅在美國將舉行總統大選，且北韓經濟發展5年計畫的最後一年，因此，對川普與金正恩而言是最重要的一年。面對2020年總統大選，川普的北韓政策必須獲得具體成果，給美國選民看前任總統未做過的政治業績，以營造對有利的選情，為了獲得具體成果，川普必需要與金正恩達成妥協。金正恩也面對5年經濟發展計畫的最後

一年，需要獲得經濟成果，因此需要集中力量推動經濟建設，但沒有與美國達成妥協，就無法集中經濟建設。若考量到川普與金正恩的國內政治的行程，美朝雙方都儘早重啟協商對話。因此，美國與南韓於3月3日宣告，將停止「關鍵決斷」和「鷓鷹」韓美聯合軍演，且蓬佩奧於3月6日表示，他對未來幾週內美國能派代表團前往北韓抱持希望，藉此保持美朝對話的環境。然而，由於無核化方式的想法分歧明顯，在重啟協商之前，美朝為了占據對自己有利的對話環境而比氣勢。在此考量下，蓬佩奧與波頓對北韓發出，美國維持對話與制裁的基調，並寧願大交易談判，對此，北韓外交部次長崔善姬召開記者會，表示我們無意以任何形式屈服於美國的要求，也不願意參與此類談判，另外，批評蓬佩奧與波頓提出過分要求，使得會談氣氛充滿敵意與不信任，但稱讚金正恩與川普之間的個人關係，藉此試圖離間川普與其幕僚，以改變美國的對話戰略基調。

（三）第二次「川金會」破裂後中朝關係

對中國大陸而言，無論安全利益或發展利益，朝鮮半島無核化符合其國家利益，故而中國大陸敦促朝鮮半島無核化與美朝關係的改善。目前金正恩對經濟發展的意志很強，且表明很強的無核化意志。中國大陸期望美朝達成協議，開啟朝鮮半島和平與繁榮的時代，且強調金正恩表明完全的無核化意志、廢棄寧邊核設施的可能，美國部分解除制裁，藉此雙方逐漸建立信任關係。因此，中國大陸敦促美朝雙方繼續保持和展開對話，互釋誠意，切實尊重和照顧彼此的合理關切。中國大陸認為，北韓核武問題的根本原因在於，韓戰以來美朝之間持續累積敵對關係，雙方之間無核化談判曾經破裂過幾次，在此情況下，北韓無法接受美國的無核化方式。有關北韓核武的解決，中國大陸提出「雙軌並行」，敦促美朝同時推進朝鮮半島無核化與和平體制，「雙軌並行」與北韓的「分階段、同步性措施」同出一轍。因此，金正恩在朝鮮半島無核化談判上，拉攏中國大陸，強化中朝密切的溝通與互助，以提高其協商力。川普上臺後，美國推動印度太平洋戰略、退出中程飛彈條約(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)以及展開中美貿易戰爭，藉此全面包圍與壓迫中國大陸。對此，中國大陸需要確保自己的友軍，將更加強化中朝關係，以牽制美國的包圍解構。為此，中國大

陸將謀求透過中朝溝通與互助，在建構朝鮮半島和平體制與緩和對北韓制裁上扮演建設性角色，藉此遏止其在朝鮮半島無核化談判上處於邊緣化。

金正恩在新年演說上表示，若美國拒絕北韓合理的要求，持續制裁與壓迫，可能謀求新道路。金正恩所提出的新道路，也許是現今中朝關係強化到過去同盟關係的水準，藉此解決北韓所面臨的安全與經濟問題。今(2019)年是中朝之間建立外交關係的第70周年，金正恩將中朝建交70周年作為轉折點，謀求新雙方關係的發展。對中國大陸而言，建構新中朝關係的發展銜接到中長期對外戰略解構，以實現中華民族偉大復興的中國夢。因此，中國大陸支持北韓走上符合自己情勢的發展路線，採取新國家戰略集中經濟發展與民生安全以及北韓的無核化態度。

五、中共「兩會」涉臺議題觀察

中央警察大學公共安全系教授董立文主稿

- 習近平和李克強在「兩會」涉臺議題的發言，都未提「一國兩制」；劉結一與王毅對臺講話則趨向強硬，觀察中共今年對臺政策更進一步緊縮，且不會放鬆對臺灣國際打壓。
- 國臺辦在「兩會」涉臺言論的重點在宣傳與詮釋「習五條」，但面臨如何同時推進「一國兩制臺灣方案」及延續「九二共識」基礎開展兩岸交流的困境。
- 近期中國大陸涉臺學者提出「一個中國原則」的新三段論為「九二共識、中國統一、一國兩制」；「一中各表」被批為拒絕統一的代名詞。

中共於今（2019）年3月起召開全國政協十三屆二次會議與十三屆全國人大二次會議，就其涉臺議題而言，可以分成三個層面來觀察分析，分別為：一、領導人等的講話；二、政協臺灣團委員與人大臺灣團代表的發言；三、近期中共涉臺學者專家的言論。

總的觀察為，總書記習近平與總理李克強的發言，沒有提「一國兩制臺灣方案」，發言趨向溫和；國臺辦主任劉結一與政協記者會的講話則趨向強硬，具有針對性。而政協委員與人大代表的發言與提議，除稱頌「習五條」之外，主要仍在如何「融合」兩岸經濟社會上想方設法，送熊貓問題成為媒體焦點。在學者專家方面，則似乎提出了「一個中國原則」的新三段論：「九二共識、中國統一、一國兩制」，以及提出各種「一國兩制臺灣方案」的詮釋與主張。

（一）領導人等講話的研析

習近平是到福建代表團上提及對臺政策，本文歸納要點為三句話：「推動兩岸融合發展上作出示範，探索海峽兩岸融合發展新路，兩岸要應通盡通」，未提「反臺獨」與「一國兩制」；汪洋的工作報告與李克強的「政府工作報告」都簡述現階段中共對臺政策的方針與原則，也沒提「一國兩制」。當然，把這三位領導人的講話視為是為「一國兩制臺灣方案」鋪墊，也未嘗不可，但是，不直接提「一國兩制」畢竟

還是一種緩和的作法。

政協發言人郭衛民回答的有關「臺灣問題」的說法，有兩種意涵，其一：「民主協商是一種更加普遍、廣泛、充分的民主…民主協商的形式可以靈活多樣」，這段話是將「習五條」解釋的更加寬容，以避免找不到足夠的臺灣代表協商時，給自己的下臺階。其二：「島內各黨派、各階層都有表達統一的願望和權利」這段話，是針對我陸委會以違反兩岸人民關係條例處 5 年徒刑為由，嚴禁臺灣人民赴陸（指新黨主席郁慕明）參與民主協商的表態，顯見中共並不懂得或故意混淆言論自由與違法行為之間的界線，以及藉機點名批判民進黨政府。

國臺辦主任劉結一在「部長之聲」裡有一篇專訪，內容要點有四項分別為：「（習五條是）對臺工作的根本遵循和行動指南」，「堅持和平統一、一國兩制的方針」，「堅決地反對和遏制臺獨分裂」，「持續深化兩岸融合發展」，以及公布多項對臺工作成果的數據。跟過去比，這篇講話是較為明確的宣傳「一國兩制臺灣方案」，卻沒有點名批判民進黨政府。但在接受臺灣媒體訪問時，劉結一又婉轉的說「歡迎韓國瑜市長來大陸參訪，在九二共識基礎上開展兩岸同胞的交流」，沒提「一國兩制」。

此外，外交部長王毅在其專訪中回應環球時報記者問：2016 年中國大陸先後同岡比亞、聖多美及普林西比島恢復外交關係。今年初，尼日利亞要求臺駐尼機構「摘牌」並遷出首都，國內民眾普遍表示大快人心。王毅仍回答「一個中國大勢所趨」等套話，記者問：大陸會拿掉臺灣幾個邦交國？王毅則以大笑回應。

綜合劉結一與王毅的對臺講話，可以發現中共今年對民進黨政府的政策會更進一步緊縮，以及隨時提出針鋒相對的辱罵，而王毅的表態顯現中共不會放鬆對臺灣的國際打壓。

（二）政協臺灣團委員與人大臺灣團代表

今年中共政協臺灣團委員與人大臺灣團代表的發言，除了吹捧「習五條」與政協主席、總理的工作報告之外，點綴著批判民進黨政府與吹噓「31條惠及臺胞措施」的成果。跟過去一樣，媒體不會報導政協委員與人大代表具體的題議或提案為何，關於送熊貓一事，是環球時報獨家報導重慶籍的全國臺聯副會長許沛提議「向高雄市贈送大熊

貓」，這一新聞在中國大陸的主要媒體上均未出現。

由於高雄市觀光局長潘恆旭在第一時間證實，會成立「熊貓小組」，迎接貓熊「雄雄」和「融融」來高雄，因此中共要送熊貓給高雄成為臺灣媒體的焦點，事後看來，似乎是一個誤會。首先，許沛隔天澄清這是她個人的提議。其次，沒有成為人大正式的提案，且中共官員也無人回應此事。最後，可能也是最重要的，是中國大陸網民幾乎一面倒的反對此事，諸如「堅決反對」、「憑什麼」、「喪權辱國」、「諂媚臺灣人」等，另外，針對許沛，中國大陸網友也質問，「真的代表臺灣嗎？」、「她這代表是怎麼選出來的？」、「臺灣省人民知道被你代表嗎？」、「臺灣省人大代表？真夠逗的」等。臺灣網民的反應也多數不佳，可能這是兩岸熊貓事件迅速熄火的主因。

（三）近期中共涉臺學者專家的言論

從2月以來，是中共官員、專家與學者解讀「習五條」的高峰期，其中值得我方注意的是一些中共重量級的專家學者發言，本文特別摘整其中具代表性的三篇發言如下：

1.全國人大代表、北京大學臺灣研究院院長李義虎，公開宣稱「一中各表」是對「九二共識」表述的扭曲，而中共總書記習近平1月2日的相關談話才是「原版表述」，可謂「一中原表」。另外，李義虎還宣傳其出版「一國兩制臺灣模式」一書的重點為：「一國兩制臺灣方案」毫無疑問會比港澳模式更加寬容、寬鬆，「三個充分」是其特點，即習近平總書記所指出的：「一國兩制在臺灣的具體實現形式會充分考慮臺灣現實情況，會充分吸收兩岸各界意見和建議，會充分照顧到臺灣同胞利益和感情」。

2.上海東亞研究所所長章念馳發表「習近平兩岸論述的戰略意義」一文強調，我們清楚表達了「九二共識」的本質，即「兩岸同屬一中，兩岸均追求統一」。今後我們可以「追求統一」，視為認同「九二共識」，終於跳出了「有沒有，要不要，各表還是共表……」的糾纏，將進一步牢牢掌握兩岸關係的主動權。

3.國務院臺辦原副主任、全國臺灣研究會副會長王在希表示，對「九二共識」做了一個新的、明確的詮釋，即「九二共識」不僅包括堅持一個中國原則，還包括謀求國家統一。如果只認同一中，不謀求統一，

就不是真正的「九二共識」。

綜合上述三篇學者專家的解讀內容，吾人可以歸納出「一個中國原則」的新三段論是為「九二共識、中國統一、一國兩制」，其中，不但沒有「一中各表」，反而「一中各表」也被批判，被視為是拒絕統一的代名詞。

(四) 結論

今年外界對中共「兩會」的觀察焦點，是中共將如何應對美中貿易戰？對臺政策不應是中共「兩會」的重點，這在習近平、汪洋與李克強的講話中呈現的很清楚。就國臺辦與「兩會」代表的執行層面而言，宣傳與詮釋「習五條」是其「兩會」期間涉臺言論的重中之重。

就執行層面而言，中共面臨一基本困境，即如何一方面要推進與充實習近平的「一國兩制臺灣方案」；另一方面，又要延續過去的九二共識基礎來開展兩岸交流？這二者之間存在明顯矛盾。國臺辦說「九二共識是兩岸共同發展的政治基礎，一國兩制是統一後的安排，民進黨當局故意將二者混為一談，刻意誤導臺灣民眾」。然而，「習五條」的原話與學者專家的解讀，卻又打臉國臺辦的解釋，恐怕未來中共對臺政策要儘快統一口徑。