

# 一、中共「十八大」後經濟情勢觀察及政策走向

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

未來 8 年，大陸只要年均經濟成長率達到 6.9% 左右，就可能達成「十八大」報告提出之 GDP 和城鄉居民人均收入倍增目標。在內、外部因素影響下，大陸經濟難以延續過去依賴投資帶動成長的模式，逐漸進入中度成長的發展階段；預計今年經濟成長率將是 1999 年以來首次低於 8%。

為應對經濟成長面臨的挑戰，大陸以創新、消費帶動為經濟轉型政策主要方向；此外，城鎮化亦是大陸經濟未來的成長潛力來源。

## （一）「十八大」強調的經濟目標

歷時 7 天的中共「十八大」會議於 11 月 8 日至 14 日在北京舉行，其中胡錦濤在「十八大」報告中特別提到兩個「翻一番」要達成到 2020 年 GDP 和城鄉居民人均收入比 2010 年倍增的目標。如果以 2010 年大陸 GDP 為 39.8 兆元（人民幣，下同），人均 GDP 達 30,615 元來看，若不考慮人口變動因素，收入增加一倍表示人均 GDP 將達到 61,230 元，接近一萬美元的水準（以近期 1 美元兌 6.23 元人民幣計算）。在未來 8 年，只要年均經濟成長率達到 6.9% 左右就可以達成此一目標。

## （二）投資帶動成長的模式無法延續

從世界各國的發展經驗觀察，一國的人均 GDP 達到三千至五千元之間，往往就面臨「中等收入陷阱」的問題，如果不能轉變經濟發展方式，就會導致成長動力不足，最終出現停滯不前的局面。經歷了過去三十多年的高速成長，大陸經濟也無可避免的面臨發展瓶頸，過去的經濟成長主要依賴投資帶動，這種成長模式建立在兩個條件之上：一是低價生產要素的大量供給，由於生產成本低，企業（包括內外資）可以在產品價格低廉的同時

仍保有可觀的獲利，然後再以利潤去大舉擴張產能，形成了良性循環。二是龐大的國內外市場需求，包括 1980 年代大陸內部潛在需求的釋放，以及 1990 年代國外需求的增加，即使亞洲金融風暴讓大陸產能過剩的問題逐漸浮現，但 2001 年加入 WTO 又延長了投資帶動模式的生命週期，靠著海外市場再維持了 7 年的高成長。

金融海嘯之後，這兩項條件都消失了，本身經濟發展的結果，以及美國量化寬鬆貨幣政策造成的全球性通貨膨脹，讓大陸的生產要素不再便宜，成本的永久性上升使企業不能再依靠低成本擴張，加上歐美經濟短期內不易強勁復甦，外需難以恢復到 2008 年之前的水準，使得大陸經濟逐漸進入中度成長的發展階段。2008 年 11 月推出的 4 兆元擴大內需方案，也只能有兩年好光景，因此自去（2011）年年初以來經濟成長率就持續下降，今（2012）年第三季大陸 GDP 只成長 7.4%，創 14 季以來的新低，前 3 季 GDP 成長率僅有 7.7%，預計今年經濟成長率將是 1999 年以來首次低於 8%。

### （三）不再勉強「保八」

和當年金融海嘯爆發後的反應不同，這一次大陸國務院對能不能「保八」並不太在意，主要的原因是到目前為止大陸沒有出現大規模的裁員潮。今年前 3 季，新創造的就業崗位就有一千萬個，在城市工作的農民工人數也較去年同期成長 3%，這要歸因於長期的一胎化政策導致新增勞動力成長放緩，使得大陸官方在提供就業方面的壓力有所減輕。

另一個原因則是大陸當局開始接受經濟成長逐漸減速的長期趨勢。今年初國務院設定了全年只有 7.5% 的經濟成長目標，這是多年來首次被定在 8% 之下，當時外界並沒有太注意其中意義，因為過去大陸年年預計經濟成長 8%，實際增幅也都高於此水準，尤其是在 2007 年更達到 13.0% 的高峰。因此在第一季 8.1% 的成長率公佈後，基於過去的經驗，大陸不少業界的分析師和經濟學家都預期，為了確保官方一向重視的 8% 成長目標，大陸中央將在第 2 季推出一些刺激經濟的措施，尤其是會放寬對房地產的調控。因為在過去的 10 年中，房地產的榮景一直是大陸經濟成長的

關鍵因素，但去年房價的泡沫化已經令大陸中央心生警惕，一直試圖降低經濟上對房地產投資的依賴，所以上半年的「穩增長」政策不但維持對樓市的嚴格調控，其他措施也被視為不痛不癢的方案，凸顯大陸對經濟轉型的堅定態度。

#### （四）經濟轉型的政策方向

為因應長期經濟成長面臨的挑戰，大陸在「十二五規劃」中強調要推動經濟發展方式的轉型，其主要政策是推動「兩個轉變」：

一是從製造往創新轉變，「十二五規劃」確定了包括節能環保、新一代資訊技術、生物、高端裝備製造、新能源、新材料和新能源汽車在內的戰略性新興產業七大領域。根據大陸國務院訂定的總體目標，到 2015 年和 2020 年，戰略性新興產業的增加值占 GDP 的比重將分別達到 8% 和 15%，使新興產業成為大陸產業升級的重要推動力量。

二是經濟成長從投資帶動向消費帶動轉變。為減少對外部市場的依賴，不但要提高消費占 GDP 的比重，也要提升服務業占三級產業的比例，在先進國家這兩項比率都在 60%-70% 之間，目前大陸這兩項比重都在 40% 左右，預估未來至少有 20 個百比點以上的上升空間，其中服務業又是勞動密集型的產業，也是解決就業問題的希望所在。

除此以外，城鎮化仍將是大陸推動經濟持續穩定成長的重要政策。2011 年大陸公佈的城鎮化比例為 51.27%，不過這一數字可能被高估。因為從 2000 年開始，大陸國家統計局計算城鎮人口時用「常住人口」而不是「戶籍人口」為基礎，這樣就有 1.8 億的農民工被歸入為城鎮人口。以此估算，真正的城鎮化比例還不到 40%，而隨著農村城鎮化的推展，對各種城市設施和服務例如道路、住宅、教育、醫療等都有龐大的需求，這也是大陸經濟未來的成長潛力來源。

## 二、從中共「十八大」政治報告看大陸社會治理動向

政治大學東亞研究所王信賢副教授主稿

「十八大」政治報告在社會建設方面的重點，包括：試圖透過「小康社會」構建「和諧社會」、突出「社會管理」的重要性並界定其內涵，以及強調「公平」與「人民感受」。

由政法委權力與角色的調整與新一屆政治局常委組成來看，「社會管理」的內涵可能出現「質」的變化，但仍是黨國主導；而中共對於影響社會穩定的輿論與思想陣地之掌控，亦不會退讓。

「社會建設」無法迴避「黨建」和「政府執能轉變」，在政改進程緩慢，社會力量快速崛起且愈趨多元的情勢下，大陸「社會管理」的難度將會愈來愈高。

近年來大陸官方各項文件與領導人講話都一再強調「社會建設」與「社會管理」的重要性。而在此次的「十八大」政治報告（以下簡稱「報告」）中，「社會建設」被提升到空前的重要地位。以下將針對「報告」中涉及「社會建設」與「社會管理」的部分進行評析。

### （一）「社會建設」的特點

近年來大陸社會抗爭在幾乎包括各種議題，如抗議徵地不公、幹部貪腐、勞資糾紛、環境保護、消費者、社區維權、種族議題、民族主義或是突發事件等，不一而足。且在網際網路，特別是微博用戶與手機上網人數遽增的推波助瀾下，各類抗爭的規模與頻率不斷增加，並初步出現組織性與跨階級的抗爭議題。因此，在各地形成了民眾「維權」與官方「維穩」間相互較量的博奕，這也成為我們觀察大陸社會穩定的重要視角。

「報告」第七部分主題是「在改善民生和創新管理中加強社會建設」，即是針對前述現象而來，開宗明義即提到：「加強社會建設，是社會和諧

穩定的重要保證」。在具體施政綱領上提出「努力辦好人民滿意的教育」、「推動實現更高品質的就業」、「千方百計增加居民收入」、「統籌推進城鄉社會保障體系建設」、「提高人民健康水準」以及「加強和創新社會管理」。相較於「十七大」政治報告以及這兩年「政府工作報告」，「報告」有以下特點：

### 1. 試圖透過「小康社會」構建「和諧社會」

「科學發展觀」列入中共黨章已可確立胡錦濤的歷史地位，但「報告」中最為明顯的就是多談「小康社會」、少談「和諧社會」，全文「小康社會」出現多達 14 次，而「和諧社會」與「社會和諧」各 4 次。可能的解釋是，「小康社會」目標較為明確，也較容易達成，更可明確回歸至鄧小平路線，也因此，「報告」中會一再出現「社會主義初級階段論」以及實現國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年「翻一番」的說法。相較而言，「和諧社會」較為抽象，且涉及當前最為嚴重的群體性事件，提越多越反襯社會的不和諧。

### 2. 「社會管理」的重要性被突出

「報告」在社會穩定方面的主題是「在改善民生和創新管理中加強社會建設」，我們可看到兩個主軸，第一個是透過「民生建設」，包括教育、就業、居民收入、社會保障、醫療健康等各方面的改善來緩解社會矛盾，第二個主軸是強調「加強和創新社會管理」，相較於五年前的「十七大」報告，不論在字數、內容與概念界定上都更加強調「社會管理」的重要性。換言之，由黨國主導的「社會管理」被拉到與「民生建設」同等重要的位階，代表著社會矛盾光「緩解」是不夠的，仍須積極地對社會進行「管理」才行。

### 3. 強調「公平」與「人民感受」

雖然兩份「報告」在具體的民生政策綱領上都主張教育、就業、居民收入、社會保障與健康醫療等，但仔細比較可看出，「十七大」多強調「規範性」作為，要求各級政府應該「優先發展教育」、「實施擴大就業」、「深化收入分配制度」、「建立社會保障體系」、「建立基本醫療衛生制度」等。

「十八大」則多了些注重「公平」與「人民感受」，如「解決好人民最關

心最直接最現實的利益問題」、「努力讓人民過上更好生活」、「辦好人民滿意的教育」、「公共服務均等化」、「要提高人民健康水準」等。

除此之外，「報告」仍有其他值得關注之處，如「生態文明」雖在「十七大」即已提出，但以往是列於經濟的「節能減排」部分，此次則是獨立成「大力推進生態文明建設」章節，顯見當前「環境保護」的重要性，此部分一方面涉及當前破壞環境最力的地方政府與壟斷型國企，另一方面則是「講給國際聽的」，回應國際社會對大陸的抨擊。此外，在「文化強國建設」中強調「要全面提高公民道德素質」這也是首次提出。

## （二）「加強和創新社會管理」評析

整份「報告」涉及「社會穩定」中，最為突出之處即是「加強和創新社會管理」。「社會管理」早在 2004 年 6 月的「十六屆四中全會」就提出要「加強社會建設和管理，推進社會管理體制創新」，而「完善社會管理」這一概念，則出自 2007 年「十七大」報告，社會管理由此列入大陸政治的最高議程。2010 年底以來，中東、北非的茉莉花革命與阿拉伯之春的民主浪潮，亦從外部國際環境對大陸造成壓力，使中共面臨內外考驗之局勢。而以往過於強調「壓制」或「被動反應」的社會控制必須有所調整，故「加強和創新社會管理」政策浮上檯面。

從 2011 年初醞釀至今，「報告」將「加強和創新社會管理」做了較清楚的界定與說明：第一、由黨和國家主導：形成由「黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會管理體制」，並「建立健全黨和政府主導的維護群眾權益機制，暢通和規範群眾訴求表達、利益協調、權益保障管道」；第二、強化公共服務體系：加快形成「政府主導、覆蓋城鄉、可持續的基本公共服務體系」；第三、加快形成政社分開、權責明確、依法治國的現代社會組織體制；第四、健全重大決策社會穩定風險評估機制，並強化公共安全體系和企業安全生產基礎建設，遏制重特大安全事故。第五、加快形成源頭治理、動態管理、應急處置相結合的社會管理機制。就此看來，當前大陸社會管理是以黨國為核心，強化公共服務、統合社會組織、建立源頭治理與應急處置的風險評估以及社會管理機制。針對

當前大陸社會管理機制，有幾個值得思考之處：

### 1. 社會管理涉及「政治改革」

一直以來，大陸官方強調的是「社會管理」而非「社會治理」，就可看出其中「由上而下」的邏輯。而既然社會管理由黨國主導，要改革的議題與對象也都涉及「政治」。近年來包括「報告」在內的官方文件不斷提及推動多種所有制經濟共同發展並打破壟斷、深化價格改革、深化收入分配制度改革、推進事業單位分類改革、加快推進政府改革與加強廉政建設，此些均是改善民生問題與創新社會管理的基礎，但無一不涉及政治改革。換言之，觀察「社會建設」絕無法迴避「黨建」和「政府職能轉變」。

### 2. 政法委權力與角色的調整

過去十年來，政法委書記成為政治局常委會的成員，各種關於政法委擴權、維穩經費大增的議論不斷，而「社會管理」職權理所當然地交給政法委，也引發專政機關掌管理應柔性創新的「社會管理」之議。2011年9月中共決定將「中央社會治安綜合治理委員會」更名為「中央社會管理綜合治理委員會」，由「治安」改為「管理」，似乎預示社會管理由過去單一強力控制向社會綜合協調轉變。今年再加上「薄熙來事件」的催化，使得各界也多呼籲「政法委」權力必須有所限縮。從組織人事上可發現，今年以來在各省市常委換屆中，多數原政法委書記未進常委，或政法委書記由非政法系統的官員轉任；在剛出爐的7位「十八大」政治局常委中，也改變了之前政法委書記「入常」的狀況。從地方到中央，代表強制力量的政法系統權力受到約束，可能隱含著「社會管理」的內涵出現「質」的變化。另外，在政治局常委中依然保留主管意識型態與宣傳的一名常委，也代表著中共對於直接對社會穩定有所影響的輿論與思想陣地的掌控是絕不退讓的。

### 3. 社會管理「創新」可否「一體適用」

近年來大陸民眾「維權」意識增加，使得地方政府在「發展」之餘，必須強化「維穩」的能力，也因此，「維穩」與「維權」成為我們觀察當前大陸發展的重要視角。然而，大陸區域發展差異極大，各地社會發展程度也不一，政府能動用的資源也不同，能否用同樣一套維穩或創新的標準

衡量不無疑問，以近來的「烏坎事件」為例，廣東省政府以較為平和的態度解決，但其他地方不是廣東，其他人也非汪洋，其後果是各地「以烏坎為師」，也增添地方治理的難度。

#### 4.真正的「社會參與」有多少

按理說，「社會管理創新」就是政府、企業、NGO和公眾各行動者透過跨界合作，用創新的方法系統性地解決社會問題；我們也看到「報告」強調「社會協同」與「公眾參與」，也提出「加快形成政社分開、權責明確、依法治國的現代社會組織體制」。近年來我們也看到包括廣東、上海與北京等地在社會組織管理上的放寬，但在「黨委領導」與「政府負責」的主導下，公私協力與參與式治理都被限制在黨國體制的政治框架中，真正的「社會」注定將受到忽略。

### （三）結語

在「報告」中可明顯發現，「既不走封閉僵化的老路，也不走改旗易幟的邪路」，走的依然是一條一手抓共產黨領導，一手抓經濟建設的道路；我們雖看見「必須堅持人民主體地位」，但更重要的是「必須堅持黨的領導」。因此，今後大陸社會管理依然是黨國主導，在實際運作上可能除原本的政法部門外，會更加大民政、統戰與組織等各系統的作用。但麻煩的是，目前諸多加深與擴大經濟社會問題的始作俑者，都是與黨國體制有關的既得利益集團與壟斷性部門，代表著其最終遭遇的將會是政治問題，而在政治改革進程緩慢，社會力量快速崛起且愈趨多元的狀況下，社會管理的難度將會愈來愈高。這方面的改革要推到何種程度，將會嚴重考驗習進平與李克強的能力與意志。

此外，不論從「國家 - 社會」關係或是「國家」自身來看，當前大陸「社會管理」改革與創新的關鍵不在社會而是政治，包括官員貪腐以及政策執行受到以官僚部門、壟斷性行業為核心的分利集團，和條條塊塊間的競爭所阻礙，光從經濟與社會層面著手能否解決真正的問題，不無疑問。



### 三、中共「十八大」後外交政策之延續與轉變

政治大學外交系盧業中助理教授主稿

中共「十八大」報告重申和平發展等基本外交原則，未明確提出「核心利益」，試圖緩解外界對其外交政策過於強勢之觀感，並降低「核心利益」定義不斷擴充之疑慮。

「十八大」報告提出「始終不渝奉行互利共贏的開放戰略」，除表達大陸在全球經濟事務上願持開放態度，亦是回應美國對大陸違反貿易規範等指控。

「十八大」報告亦提及大陸應維護海洋權益並建設海洋強國，應係對近期東海及南海局勢之回應與關注。為降低美國重返亞洲之影響力，大陸將尋求與東南亞國家的進一步合作。

中國共產黨於今（2012）年 11 月 8-14 日在北京召開第十八次全國黨代表大會，中共胡錦濤總書記提出「堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進，為全面建成小康社會而奮鬥」之報告（人民網，2012.11.8），並確立習近平接任總書記及中央軍委會主席等相關人事佈局。「十八大」報告共分十二大部份，可說是以內政議題為主，但外交政策面向上也有所發展，成為關注焦點。綜觀整篇報告，在對外政策方面，仍是先分析其所處之國際環境，並分析此一外在環境對其經濟持續發展可能帶來之機遇與挑戰，並從而演繹出應採取之相應原則。整體而言，由胡錦濤之「十八大」報告以及中共近期之外交作為可以看出，未來中共外交政策將有延續與變化之處。

#### （一）對於國際環境的認知

中共認為，當前世界局勢之特點包括世界多極化、經濟全球化、文化多樣化、及社會資訊化，但「和平與發展仍然是時代主題」。國際局勢整體仍朝著有利於維護世界和平之方向發展，但仍有不安寧之因素。

因此，截至目前為止，大陸之主流意見仍認為「戰略機遇期」是存在

的，而對美關係仍是重中之重，但其中有關臺灣、西藏等議題都不會消失，而大陸軍事現代化將對所謂第一島鏈之戰略構思逐漸形成壓力；國內產業升級加上自主創新政策之實踐將會擠壓美國貿易空間；大陸科技發展使得雙方也會在太空、網路、電子戰等議題領域增加競爭；其他區域性的議題也將是潛在導火線，包括東海、南海，以及朝鮮半島等。歐巴馬近期之造訪東南亞，也投下了新的變數，包括大陸將來如何處理與緬甸等國之關係等。

## （二）基本外交原則的重申與新意

胡錦濤的報告特別提及，大陸將「始終不渝走和平發展道路」與「堅定奉行獨立自主的和平外交政策」，這兩項均是延續過去的提法；同時，報告也提出「始終不渝奉行互利共贏的開放戰略」，可說是對於近年來全球金融危機之正式回應，表達在全球經濟事務上，大陸願意作為一個開放的經濟體，並反對各種形式的保護主義。

這樣的提法，基本上是對於美國近年、尤其是總統大選期間對於大陸違反貿易規範以及匯率操縱的指控之回應，同時希望加強對發展中國家的互利關係，也可以看出未來大陸對於自由貿易區之重視。

## （三）對於「核心利益」的界定

大陸於 1980 年代於官方媒體開始運用「核心利益」一詞，但係針對其他國家使用，如該詞彙第一次出現即是評論蘇聯入侵阿富汗以及越南入侵柬埔寨等「是威脅了鄰接西方核心利益的地區」（人民日報，1980.6.21）。大陸第一次正式在官方場合使用此詞彙並指涉臺灣問題，是大陸外交部長唐家璇 2003 年會晤美國國務卿之際（人民日報，2003.1.21）。此後，大陸方面運用此一詞彙的頻率迅速增加，由 2003 年的 3 篇文章，到 2010 年 325 篇為最高峰，且其所指涉的領土與主權問題已不再僅限於臺灣問題。這樣的發展，也引起許多國家對中國大陸的疑懼，而大陸官方也因此於 2011 年 9 月 6 日，發表「中國的和平發展白皮書」，將「核心利益」界定為「國家主權，國家安全，領土完整，國家統一，中國憲法確立的國家政治制度和社會大局

穩定，經濟社會可持續發展的基本保障」等六大項目。

在「十八大」報告中，胡錦濤並未明確使用「核心利益」一詞，應是為了避免外界認為其外交政策過於強勢，而使用「國家利益」此一較為普遍使用的詞彙，以降低外界疑慮。不過，值得注意的是，報告強調「堅決維護國家主權、安全、發展利益」，於論及兩岸關係及外交政策等兩個部份，透過此三項表述而非上述之六大項目，試圖緩解各界先前認為大陸近年透過強勢外交不斷擴充「核心利益」之定義的疑慮。

#### （四）對於周邊國家、海洋問題及兩岸關係之論述

「十八大」報告認為周邊國家外交仍然重要，必須對於各項周邊問題做好對應與管理，試圖達成「睦鄰、安鄰、親鄰、富鄰」等政策目標，以消除周邊國家對於大陸崛起之恐懼感（中評網，2012.11.14）。然而，中共於此同時仍試圖降低美國重返亞洲政策之影響力，包括在作法上尋求與東南亞國家進一步的合作，同時要求國內媒體減少有關歐巴馬總統近期訪問東南亞的新聞（New York Times, 2012.11.19）。

此外，本次報告也提到大陸應維護海洋權益並建設海洋強國，應可視為對於近期東海以及南海局勢的回應與關注。若同時輔以大陸近期以海監船巡航有爭議之釣魚臺水域等情勢發展，則可能可以看出其對此議題恐有發展出較為強硬之對應政策的跡象。

在兩岸關係方面，同時兼提「一個中國原則」與「一個中國框架」，似乎展現出某種彈性。這樣的發展，也可以與該報告論及對於周邊及主要國家應透過公眾外交來加強人民之間的互相了解、以民間社會互動夯實政府間關係等論點一併觀之，則其未來之政策可能會更有彈性。

整體而言，中共「十八大」後的外交政策，仍然會以與美國的互動為首要考量，而美國重返亞洲的政策，將無可避免地形塑中共的政策應對（Robert Ross, "The Problem with the Pivot," Foreign Affairs, November/December 2012, pp. 70-82）。在此基礎上，中共將持續維護「核心利益」，並進一步透過經濟與社會等層面，擴大與相關國家之交往。

## 四、習近平主政下中共對臺政策的變與不變

淡江大學中國大陸研究所張五岳所長主稿

中共對臺政策對最高領導人而言，不僅涉及到執政的正當性，有時更關乎到歷史地位的評價，因此應高度關注習近平主政後對臺政策的變與不變。

中共「十八大」政治報告兩個最大的特點：一是將「胡六點」作為對臺政策最重要的指導思想，二是將「九二共識」寫入黨的重要文件。

2014 年以前由於政治報告的指導思想，對臺政策的高度評價與決策的優先次序三項因素，對臺政策大體上為「胡規習隨」。

2014 年起由於習近平權力基礎的逐步鞏固，兩岸關係的快速發展與臺灣即將在 2014 年底舉行七合一選舉與 2016 年進行大選，習的領導風格與不同政策作為將逐步體現。

### （一）中共最高領導人歷史定位與對臺政策

影響兩岸關係與中共對臺政策的因素，主要包括外在國際政經體系的變遷與規範；兩岸雙方內在政治、經濟、社會的變遷與轉型的制約；以及雙方互動關係與實力對比等三個不同層次面向。長期以來，北京在對臺政策上，大多秉持先確立戰略目標的路線方針，繼而再訂定具體策略方法手段。

回顧 1949 年以來的中共對臺政策，其側重點縱然有所差異，惟基本原則與目標仍具有相當程度的「一貫性、延續性」，亦即都以「完成祖國統一」為最終目標。這一點我們可以從大陸歷年來的對臺政策宣示或重要文件看出，不論是毛澤東時期的「武裝解放臺灣」與「和平解決臺灣」（1950 年 3 月 11 日毛澤東發表關於爭取和平解決臺灣問題，並批准當時任革命軍事委員會委員兼國防研究小組組長張治中進行此項工作），到鄧小平時期的「和平統一、一國兩制」（1982 年 1 月 11 日鄧小平在會見美國華人協會主席李耀滋時首度提出此一概念，到 1984 年 12 月 19 日英「中」

簽署「關於香港問題的聯合聲明」後，自此即以「和平統一，一國兩制」作為對臺方針），到江澤民時期提出了「江八點」（1995年1月30日江澤民在新春茶會上提出了「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，一般簡稱「江八點」），以及胡錦濤時期的「反分裂國家法」（2005年3月14日大陸「全國人大」立法通過），與「胡六點」（2008年12月31日胡錦濤在出席「告臺灣同胞書」發表30周年紀念會上，發表重要講話提出了六點意見），均未脫離以實現兩岸「統一」為最高戰略目標。

長期以來對臺政策對於中共最高領導人而言，不僅涉及到執政的正當性，有時更關乎到歷史地位的評價。因此，每位最高領導人基於不同的人格特質與領導風格，不同的內外時空環境，與不同時期兩岸關係的互動與交流，自然會提出不同的政策方針。相較前三代領導人，胡錦濤在主政期間，就北京而言，胡主政期間在對臺政策上不僅實現了兩岸「三通四流」（從1979年「全國人大」常委會提出「告臺灣同胞書」，即倡言推動兩岸三通四流）；實現了「國共黨對黨談判」（從1981年9月30日時任「全國人大」委員長的葉劍英在「葉九條」提出的第一條即：舉行國共兩黨對等談判實現第三次合作）；也讓兩岸關係由2008年以前的形勢嚴峻，變成形式和緩，快速推動兩岸兩會制度化協商，同時簽署18項協議與2項共識，開啟了兩岸和平發展新局。

中共「十八大」已經在今（2012）年11月14日閉幕，隨即在隔日召開的「十八屆一中全會」選出了習近平擔任中共中央總書記與中央軍委主席，正式揭開了習近平時代的序幕。一般認為在明（2013）年3月召開的「全國人大」與「全國政協」兩會上，習近平也將正式接任大陸國家主席與國家軍委主席兩項職務，形式上集黨、政、軍權於一身。並擔任中共中央對臺工作領導小組組長一職，負責對臺工作。

外界自然高度關注，究竟在習近平主政下，北京對臺政策的方針與作為相較以往有何變與不變？且在習近平任期十年中與馬總統任期僅重疊三年半，又會有何重大作為？甚而在習近平主政下，北京期待開展何種對臺政策取得成果，以留下習近平在對臺政策的歷史定位？

## （二）中共「十八大」政治報告有關對臺政策的解讀

筆者認為要正確理解中共「十八大」後的對臺政策必須關注下列三

項，第一是作為黨的路線指導綱領的政治報告中，有關兩岸關係與對臺政策的表述，這是指導思想。它是作為黨的路線方針的指導性綱領，具有相當的位階與高度，並非具體政策的工作手段，更非著眼於短期政策考量，因此，外界對於報告中提及和平協議的簽署，遽然認為北京對此有其急迫性，顯然賦予過多的聯想。

事實上此次政治報告相較以往的政治報告最大的兩個特點：一是將「胡六點」作為對臺政策指導思想文件，雖然報告中也提及「和平統一、一國兩制」與「江八點」，但更多是全面體現「胡六點」。二是將「九二共識」正式載入，這是繼今年3月5日大陸國務院總理溫家寶在「政府工作報告」中列入後，首度在黨的政治報告中列入，其重要性自然不言可喻。

第二是重要人事的改組，就對臺政策而言，最重要的厥為對臺最高決策機構——中共中央對臺工作領導小組將在明年3月完成改組，屆時組長（總書記習近平）、副組長（政協主席）與秘書長（國務委員）與小組若干成員（如中共統戰部長令計劃、中央辦公廳主任栗戰書、副總參謀長、國安部長、中臺辦主任等）都將正式發布到位。

第三為在路線指導思想確立，對臺人事部署完成後，習近平等對臺小組與涉臺系統，自然會因應內外考量以制定策略方法，外界或可由2013年年初的中共中央對臺工作會議，與2014年年初的中共中央對臺工作會議看出端倪。

### （三）2014年以前對臺政策為「胡規習隨」

習近平主政後，其對臺政策究竟是否會「胡規習隨」？筆者認為短期內（即在2014年以前），仍秉持「胡規習隨」。理由有三，第一是政治報告的定調。「十八大」政治報告確立以「胡六點」為指導綱領，這是全黨高度的共識。第二是政策高度評價。現階段北京各界都高度評價對臺政策，例如大陸國臺辦主任王毅在「十八大」前夕，在北京接受新華社記者專訪時，強調「過去的四年是兩岸關係發展成果最為豐碩的四年，也是我們黨推進和平統一進程具有里程碑意義的四年」（新華網，2012.10.23）。此外，中共「十八大」發言人蔡名照也宣稱，「這幾年是臺海形勢最為安定祥和，兩岸關

係發展成果最為豐碩的時期。當前兩岸關係和平發展的理念深入人心，兩岸的經濟、文化、社會的聯繫和交往合作達到了 60 多年來從未有過的水準」(新華網，2012.11.7)。一個被高度評價與積極肯定的政策，鮮有立即改變的可能性。第三是決策優先次序。習近平甫上臺之際，要面對大陸內部諸多政治、經濟、社會的嚴峻挑戰；更要面對外在歐債風暴、美「中」關係、日「中」關係、南海議題等全球與區域等重要課題，兩岸關係相較而言，絕非新任領導人亟需處理的優先議題。

#### (四) 2014年起習近平將展現習式風格

雖然短期內「胡規習隨」，但這決不意味著北京對臺政策的不變，筆者認為，自 2013 年 2 月底召開「十八屆二中全會」確立了國家各主要領導階層，10 月或 11 月召開「十八屆三中全會」確立了重大經濟路線後，2014 年起習近平主政下的對臺政策，在年初的中共中央對臺工作會議舉行後，將會逐步因應兩岸關係互動發展以展現新的思維與作為。理由亦有三；第一，隨著習近平接班後權力基礎的逐步鞏固，當最高領導人權力基礎穩固後，自然有可能在對臺政策上體現自身不同的決策風格與特質，特別是胡、習兩位領導的人格特質並不相同。第二，2014 年前兩岸即將完成 ECFA 服務與貨品後續協商，推動兩會互設辦事處等議題，伴隨著兩岸關係的發展，對臺政策自然要與時俱進。第三，2014 年底臺灣即將進行七合一的選舉(直轄市長與議員、縣市長與議員、鄉鎮長與代表、村里長)，選舉結果不僅會影響臺灣政黨的勢力消長，同時也將影響到 2016 年臺灣的總統與立委的選舉。對於臺灣政局可能發生的重大發展或改變，北京當然不會被動地以不變應萬變。

更何況，筆者認為習近平主政後第一次對臺政策的成果驗收，2016 年臺灣的大選結果將是重要判準。主要因為 2017 年中共即將召開「十九大」。因此，不論 2016 年臺灣的大選選舉結果如何，乃至是否會再次政黨輪替，就習近平等新的領導班子而言，全力確保臺海的和平發展格局不致生變，縱使一但政黨輪替生變也要做好一切必要的準備，以有效因應選後的兩岸關係，自然成為習近平第一任的對臺重點工作。

## （五）結語:面對北京政治對話的建議

兩岸關係在 ECFA 簽署與完成後續協商後，北京在兩岸關係的進一步互動上，自然期待在兩岸的政治議題談判得以取得成果，並進而在習近平十年主政期間能簽署和平協議，以留下歷史定位。面對習、馬執政三年半的任期內，筆者認為較有可能厥為兩岸兩會互設辦事處作為和平發展格局機制化此一重大議題。

面對北京對於兩岸開展政治對話與政治談判的呼籲，筆者認為，第一，應正確看待與區分政治互信深化與政治議題對話與政治協商談判三者的關係。現階段政治互信深化有其重要性，民生經貿議題協商有其迫切性，文教議題協商有其必要性，但政治議題談判有其艱困性。第二，先極力落實兩岸經貿交流的效益，讓臺灣民眾感受到兩岸經貿社會交流的具體實益做為信心基礎。第三，將兩岸政治性的溝通與對話界定，旨在為深化兩岸經貿社會文化交流合作奠定基礎；為增進兩岸人民具體福祉權益創造條件；為兩岸避免誤判預防危機發生與危機管理建立管道；為兩岸消除敵視對抗邁向和平互動構建基礎。第四，效法兩岸經貿互動交流的發展經驗，先由簡而繁，循序漸進，先求正常化再談制度化。第五，積極思索將操之在己部分先透過單邊作為展現善意，而對方也應積極抓住機遇以求形成兩岸良性互動。第六，先由兩岸學者專家智庫與各界進行廣泛研究與公開舉辦論壇，一方面強化溝通交流以消除歧見，另一方面也可以針對國際空間與政治定位等議題進行探索。兩岸關係只有多層次多渠道的交流與對話，循序漸進開展方能逐步建立起和平穩定的兩岸關係。



## 五、對中共「十八大」的政治觀察

中央研究院政治學研究所徐斯儉副研究員主稿

「十八大」報告凸顯中國大陸快速發展衍生的經濟與社會失衡問題，以及貪污腐敗等政治與治理機制的潛在危機，均是習近平執政後必須面臨的艱難挑戰。

本次人事換屆，「制度化」制約派系就權力交替談判的幅度；政治局常委新局顯示，短期內中共的改革議程恐難觸及核心問題。

中共「十八大」算是開完了，但卻不能說是開得很平順。「十八大」事前充滿了許多不確定性，事後又出現許多令人意外的結果，主要都表現在人事上。事先猜錯的人很多，但更重要的是，這次猜錯的人也說不出來為什麼猜錯，猜對的人也同樣沒有系統性的邏輯根據，那麼根據這次的經驗，這種「猜」代表著中共最高人事的安排沒有制度化的程度還是很高，因為無法事先邏輯地推論出來，也無法事後有系統地解釋，本質上還是人治色彩或派系妥協。此外，「十八大」的報告也沒有真正的亮點，事後證明的確沒有政改的影子。最重要的是，這次「十八大」的權力交替，其實尚未完成。沒有制度化的最高人事安排、沒有政改的議程、沒有完成的權力交替，「十八大」實在不算完成了這個時代對中共的期待。本文就以上觸及的幾個議題作一些討論。

### （一）中國大陸面臨之內政挑戰

首先，「十八大」召開的前夕，中國大陸處於一個什麼狀態，相信是不難掌握的。我們相對於江澤民與胡錦濤的過去這二十年來看，習近平的任務可以說是更加繁重艱難。過去的這二十年裡，第一個十年的江澤民時代，中國大陸從 1989 年之後，因為改革開放路線的堅持，因此迎來了一個快速發展的時代，這個快速發展持續到胡的第二個十年，讓中國大陸成為世界第二大經濟體。這個過程可以說在很大程度上不僅外界沒有想到，

就是大陸當局本身恐怕也有很大意外的成份。但是這快速發展的二十年，卻也欠了不少的債，這包括不公平、不正義的發展所帶來社會財富分配的兩極化，唯 GDP 發展觀帶來資源的浪費和環境被嚴重地汙染破壞，經濟發展動力和機制過度集中於各級政府和各個國有企業集團，人口老化與社會福利的不足等等。中國大陸過去這二十年所倚賴的出口，已經因為全球經濟不景氣而嚴重受限，社會消費的內需又因為上述諸種原因而無法在短期內有起色。中國大陸現在不是窮，是發展機制失調。在這個經濟與社會結構背景下，層出不窮的群體性抗議事件又凸顯了政治與治理機制的潛在危機。

這次「十八大」的政治報告，胡錦濤警告如果不好好治理腐敗，就有亡黨亡國的憂慮。回想一下「十六大」之前，我們就已經聽過這個亡黨亡國的說法了，雖然那時並沒有在黨的政治報告裡提出來，但在中共內部報告卻早已提過了。也就是說，我們已經看到，這個問題過去十多年來一直存在，也一直在整治打擊，卻也一直在蔓延。按照胡的報告，中共真正擔心的還不是外部經濟社會條件的惡化，而是中共自身體質的敗壞。習近平對此所提出的對策是保持黨的「純潔性」，這是一種非常唯心的說法。從「以德治國」、「保持先進性」到「三個為民」，這些中共自我期許自我惕勵的口號已經提出不少了，都帶有強烈的唯心主義傾向，但似乎都沒有真正改變這種黨的體質繼續腐化的趨勢。在制度上，疊床架屋，除了紀委強化了部分垂直領導的力度外，也曾颳過審計風暴、也曾設立了反貪污賄賂局、也有電話網路舉報機制、也有省部級領導人落馬的案例，但是亡黨亡國的憂慮卻也沒有停止過。「十八大」報告又再一次承認了問題，但卻看不出來有新的藥方。這能不能有新藥方或許僅僅從「十八大」報告看不出來，那就要從人事格局來看了。

## （二）「十八大」之權力交替與政改動向

當然，「十八大」最關鍵的看點還是人事和權力交替。但「十八大」是一場沒有完成的權力交替。在中央政治局七個常委之中，張德江、俞正聲、王岐山、張高麗、劉雲山這五位都是在「十九大」要退的，且其中三

人算是與江派走得較近。這次沒入常的李源潮、汪洋在「十九大」時照理說也應該要進了。但是其他的位子呢？這不免又會帶來一場角力。這倒還是其次，主要的問題是，這七個人之中有五位「十九大」要退，只能做一任五年，這五年他們的心態是什麼，其他人的心態又是什麼？這七人怎麼共事？要退的人，肯定沒有積極推動改革的動力，因為一來在位時間太短，二是做了也未必立刻見效，有可能沒有完成還被怪罪，三是功勞可能變成是那些能做兩任的，因為一任改革只做了一半，必須靠有第二任的人才能完成。而其他可做兩任的三人呢，又必須遷就這些只能做一任、年齡資歷又都比他們老的幾位同志。這樣大家共事，只能挑大家共識性高的議題來進行改革，這種改革議程肯定保守性高，無法觸及核心問題，無法走入改革深水區。到了下一屆「十九大」，或許有人認為習近平權力地位會比較穩固了，可以大刀闊斧地改了。但「十九大」之後，七人（如果仍維持七人）之中會有李克強、李源潮、汪洋，這都算團派的人，他們是否會和習近平意見一致？他們都不是太子黨的，習近平會不會被迫必須捍衛某些太子黨或壟斷集團的利益而與他們意見相左呢？這會是另一層的考驗。總之，這種格局要看到認真進行能傷筋動骨政改的可能性實在不大。

最後再來談談所謂權力交替的「制度化」與否的問題。此次汪洋與李源潮的未能入常，讓很多人跌破眼鏡。其實，沒到最後關頭，連當事人自己都不曉得，又有誰能預測得準的呢？那些預測準的，能夠提出一套可受驗證的論證邏輯嗎？還是也是道聽塗說呢？恐怕只不過剛好他們聽到的消息，是那些最後角力得勝的那一方透露的，其實在角力結束前，該方也未必知道能夠取得最後勝利。BBC 所報導的路透社消息，說今年 10 月底在元老們的要求下又加開了一次會，經過投票把李源潮選下去，讓俞正聲上來。我們固然不知道這是真是假，但這如果是真的，我們也要問，這是中共中央層級的什麼會？其實什麼也不是，但比其他的都重要。這算黨內民主嗎？如果說用投票來決定或許可以說是一種民主方法，但我們要問誰有資格投票？誰有資格提名？誰授權誰參加投票？憑甚麼元老可以投票？下一次還會有這樣的過程機制嗎？這個過程機制事先能預期嗎？如果這些都不清楚，這算哪種民主？又算什麼制度化呢？這不是純粹靠派系和人

治在決定事情嗎？說到底，威權政體的政治繼承，其本質就是不可能完全制度化的。如果完全制度化了，就沒有權力任意的空間，那就是按規則辦事，這馬上又牽涉到規則由誰訂定、誰有資格修改等問題。再往下講，就要牽涉到權力來源為何，正當性來源為何的問題。那就是民主與威權的分野了。

總之，「十八大」本身沒有解決根本問題，包括人事權力交替機制或政改方案。對「十八大」的觀察，重點不在於去看習近平等領導人個人的個性思想，而是從結構制度影響的角度來看中共整體的走向。