

# 一、中國大陸地方債務之現況分析與建議

政治大學經濟學系王信實助理教授主稿

2011 年大陸審計署報告指出，大陸地方政府債務高達 10.72 兆人民幣；今年 4 月國際貨幣基金組織發布報告則指出，2012 年至 2014 年將會是大陸地方政府融資平臺的償債高峰時期。

大陸地方政府的龐大債務，主要原因包括：中央與地方的財源分配，地方官員為追求經濟成長與政績表現造成的土地財政問題，以及政治經濟景氣循環等。

大陸可透過重新檢視地方官員考核制度改變誘因機制，明定各級政府的財權及事權，賦予地方政府合理的舉債權限等方式，以解決地方債務問題，避免引發系統性金融災難。

今（2013）年 6 月，兩個國際評等機構因地方債務問題，而將中國大陸的信用降級；其中惠譽（Fitch Ratings）宣布將大陸的信用評等由 AA- 下調為 A+，而穆迪（Moody's Investors Service Inc.）則將大陸的信用評等展望由「正面」降至「穩定」。此訊息一發布，中國大陸地方政府債務的老問題，又再度引發關注。

## （一）中國大陸地方債務現況

據大陸審計署 2011 年 6 月發布之地方債務統計報告指出，截至 2010 年底，大陸地方政府的總債務為 10.72 兆人民幣，包括省級 3.21 兆人民幣、市級 4.67 兆人民幣、以及縣級 2.84 兆人民幣（詳附表一）。此後，雖然中國大陸官方並未針對地方債的成長情況，再度發布明確的統計數據，然而大陸審計署副審計長董大勝在 2013 年 3 月的「兩會」上提到，大陸各級政府的總債務規模約在 15 兆人民幣至 18 兆人民幣左右。此外大陸前財政部部長項懷誠表示，大陸地方政府負債估計超過 20 兆人民幣，這代表地方政府的債務自 2010 年後仍然持續攀升，而且在短短的兩年間膨脹了一倍。

2013年4月國際貨幣基金組織(IMF)最新發布的「財政監督報告」則指出,2012年至2014年將會是大陸地方政府融資平臺的償債高峰時期,在此三年內有35%的平臺貸款到期。前述大陸審計署的地方債務統計報告中,同時指出地方政府最主要的舉債主體類別,為融資平臺公司,金額為4.97兆人民幣,占有舉債主體的46.36%(詳附表二)。所謂融資平臺公司,是源自於大陸中央規定地方政府不得發行債券,地方政府為了籌措資金所設公司,再利用此公司向銀行借錢,這些公司即為地方融資平臺。由附表三可以很明顯地看出銀行貸款為債務的最大宗,若在短期內密集償還此高比例的債務,將使地方政府面臨重大的財政危機,也可能進一步波及銀行及其他相關金融機構。因此,大陸地方債務不僅是財政問題,也是金融問題,若處理不慎,將會招致系統性金融災難。

## (二) 中國大陸龐大地方債務的原因

大陸地方政府的龐大債務,有其特殊的歷史和結構因素,主要是中央與地方的財源分配、地方官員晉升錦標賽與土地財政,以及政治經濟景氣循環等,分別敘述如下:

### 1. 中央與地方的財源分配

大陸地方政府的債務累積到如此驚人的數字的遠因,要從1978年大陸實施財政改革開始說起。改革開放之初,大陸實施財政承包制,此制度於1980年至1988年稱為「分灶吃飯」,1988年至1993年則改為「財政大包乾」,兩種制度類似,主要是地方政府向中央上繳一筆固定的稅額,再加上比例稅,所餘的稅收便投入地方的經濟發展,按照各地方政府稅收多寡,有不同的計算比例。隨著經濟大幅成長,在財政承包的制度下,大部分的稅收盈餘被留在地方,中央分享不到經濟成長的好處,因而稅收逐年減少。於是1994年中國大陸啟動了稅制改革,將原有的稅制改成分稅制,中央課徵關稅與消費稅,地方則課徵所得稅與營業稅。而增值稅則是中央取走3/4,地方分1/4。如此一來,即使經濟改革提高了地方政府的權限,如國有企業的管理、地方財政收支管理與引進外資等,但地方的財政壓力卻因為稅制改革而大幅提高,使得地方政府的債務開始大幅攀升。

至於促使中國大陸地方政府債務問題惡化的近因，則是 2009 年推出的「四萬億」政策。2008 年爆發全球金融危機，中國大陸官方採取擴大支出方式刺激經濟，然而，大部分資金由地方政府籌措，結果地方融資平臺的信貸額大增，更使得地方債務問題正式浮現。

## 2.地方官員晉升錦標賽與土地財政

長期以來，由於經濟發展成為地方幹部政績考核的重要指標，大陸各地官員出現了激烈的「晉升錦標賽」；而為了提高經濟成長率，最有效的作法莫過於吸引企業投資進駐，以及操弄「土地財政」。因此，各級地方政府積極投入建設以利招商引資，端出的政策牛肉一盤比一盤大，然而地方進行公共建設競賽的結果，不僅出現許多「形象工程」，也導致負債大幅提高。此外，由於分稅制使得地方政府的收入來源減少，地方政府除了舉債之外，操弄「土地財政」例如投資房產，則是地方政府的另一個重要的收入來源。除了所謂的宅基地問題，亦即將老百姓的土地使用權收回，再將其賣出之外，光是房地產市場交易的相關稅收，與國有地使用權出讓的收入，就占了可支用財政收入的 25% 以上。然而，習李政權走馬上任後，高舉照顧老百姓民生的大旗，進一步壓抑伴隨著高經濟成長而來的高房價，2013 年 3 月所提出的「新國五條」，對房地產的交易與開發做了更嚴格的限制，目的就是為了壓抑過高的房價。前述地方政府透過房產融資的「土地財政」因此受到相當打擊，嚴重影響其償債的能力。

## 3.政治經濟景氣循環

大陸地方政府的債務密集地在同一時間到期，其中一個可能的原因是「政治經濟景氣循環」的問題。所謂的政治經濟景氣循環，一般民主國家的政權有其任期限制，政治人物因為任期的關係，在任期的不同階段，採行不同的政策，以營造其（或所屬政黨）勝選連任的有利環境，也因此造成了景氣的波動。中國大陸雖然沒有定期的選舉，但是其政經權力更迭演變至今，為十年一次的政權轉移，以及五年一次的經濟規劃：如第五代領導人習近平的實質掌權期間，約為 2012 年的「十八大」後至 2022 年的「二十大」，當中經濟規劃則歷經 2011 年至 2015 年的「十二五」以及接下來的「十三五」與「十四五」。新一代領導人上任後，大陸地方官員一方面為

了自己的升遷順利，一方面為了上任後的政績考量，在這些關鍵的時間點，各地方政府同時增加公共建設、招商引資來提高經濟成長，造成同時期的負債大幅提高。

### （三）解決中國大陸地方債務問題之建議

綜合而言，中國大陸地方政府債臺高築，且短期內也因通膨問題無法再施行寬鬆貨幣政策以融通支出，因為中國大陸的廣義貨幣供給 M2 發行量為 100 兆人民幣，已經是國內生產毛額（GDP）的兩倍，此比例相較於世界上其他國家來說確實不低。雖然也有其他國家有相同狀況，但大陸地方政府的債務也同時過高的情形，造成政策工具使用上的侷限性。

由於大陸中央政府所掌握的資源仍然遠多於一般市場經濟國家的有限政府，尤其中國大陸並無外債，且外匯存底至 2012 年底有 3 兆多美元，基本上，由中央政府將地方債務一肩扛起，並沒有太大的問題，因此短期內地方債務並不至於衍生新一輪的系統性金融危機。但是大陸中央考量的問題，則在於地方政府所可能產生的道德危機或道德風險（Moral Hazard），亦即一旦中央政府宣布將承擔地方政府的債務，地方政府便有動機大肆增加融資額度，提高舉債上限。

中國大陸需要節制並努力縮小地方政府債務規模，具體而言，解決地方債務的問題，至少應包括以下三點。首先，是改變誘因機制：現行體制對地方官員的考核，只能激勵其盲目的追求經濟增長。改革的方向為重新檢討地方官員升遷制度，將地方政府由經濟增長型轉變為公共服務型，不再藉由地方政府大舉投資，過度介入經濟活動。其次，是推動財政改革：重新釐清中央與地方的財政關係，明確界定各級政府的財權及事權，改革的方向為財政收支力求平衡，其來源及用途均得接受績效考核和科學管理。再者，是建立地方政府的舉債權：中央應正視地方政府債務的客觀存在，修訂相關法律條文，賦予地方政府合理的舉債權限，以利隱性債務轉變為顯性債務，便於進行透明的預算與債務管理。

附表一 中國大陸地方債性質統計（至 2010 年止）

債務類型	合計		省級		市級		縣級	
	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
負償還責任之債務	6.71	62.59%	1.27	39.56%	3.25	69.55%	2.19	77.11%
負擔保責任之債務	2.34	21.83%	1.20	37.38%	0.77	16.49%	0.37	13.03%
其他相關債務	1.67	15.58%	0.74	23.06%	0.65	13.92%	0.28	9.86%
總計	10.72	100%	3.21	100%	4.67	100%	2.84	100%

單位:兆元人民幣

資料來源:大陸審計署審計結果報告 2011 年第 35 號

附表二 中國大陸地方債務主體統計（至 2010 年止）

舉債主體類別	合計		政府負償債責任		政府負擔保責任		其他相關債務	
	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
融資平臺公司	4.97	46.36%	3.14	46.80%	0.81	34.61%	1.02	61.08%
地方政府部門機構	2.50	23.32%	1.58	23.55%	0.92	39.92%	0.00	0.00%
經費補助事業單位	1.72	16.05%	1.12	16.69%	0.16	6.84%	0.44	26.35%
公用事業單位	0.25	2.33%	0.11	1.64%	0.03	1.28%	0.11	6.58%
其他單位	1.28	11.94%	0.76	11.32%	0.42	17.95%	0.10	5.99%
合計	10.72	100%	6.71	100%	2.34	100%	1.67	100%

單位:兆元人民幣

資料來源:大陸審計署審計結果報告 2011 年第 35 號

附表三 中國大陸地方債務來源統計（至 2010 年止）

債權人類別	三類債務合計		政府負償債責任		政府負擔保責任		其他相關債務	
	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
銀行貸款	8.47	79.01%	5.03	74.69%	1.91	81.62%	1.53	91.62%
上級財政	0.45	4.20%	0.21	3.13%	0.24	10.26%	0.00	0.00%
發行債券	0.76	7.09%	0.55	8.20%	0.11	4.70%	0.10	5.99%
其他單位 個人借款	1.04	9.70%	0.92	13.71%	0.08	3.42%	0.04	2.39%
合計	10.72	100%	6.71	100%	2.34	100%	1.67	100%

單位:兆元人民幣

資料來源:大陸審計署審計結果報告 2011 年第 35 號

## 二、大陸因應四川雅安蘆山地震作為簡析

致理技術學院王正旭助理教授主稿

本次震災後，大陸中央與地方迅速啟動應急救災機制；過去累積的震災救援經驗，使其本次應變表現具備相當效能。

大陸在本次震災中強化資訊公開，除召開多次新聞發布會，主動對外說明，並在網路上開設闢謠專區，駁斥不實傳言以穩定民心。

大陸慈善機構發布捐款訊息的及時程度有所提高，但用途說明仍然不足；後續善後重建工作成為檢視大陸政府執政效能重點。

### （一）大陸國務院啟動「抗震救災一級應急響應」，具體救災工作採屬地指揮原則

今（2013）年4月20日8時2分，中國大陸四川省雅安市蘆山縣發生芮氏規模7.0級強震，這起繼2008年汶川大地震之後，又一次發生在四川的災難，奪走了二百多人的生命，一萬三千餘位民眾受傷，四川省受災人數超過兩百萬人。至於經濟損失，大陸官方尚未正式公布，惟可能高達百億人民幣以上鉅額。蘆山地震是大陸甫完成權力換屆後面臨的一場巨型天災，在H7N9疫情正延燒之際，它考驗著新一屆中共中央與地方領導者的指揮應變能力，再次測試大陸社會資源的集結和傳遞機制。觀察災變至今大陸政府的應變表現，應該說還是具備相當執政效能的。

歷經了汶川、玉樹兩次地震，大陸官方指揮體系有關震後救援的運作已有相當經驗。蘆山震災發生後，中共總書記習近平立即下令調動軍隊和武警部隊前進災區進行救援；大陸國務院總理李克強與副總理汪洋也在5個小時之後飛往災區，在第8個小時抵達，進行指揮訪視。與汶川地震不同的是，這次大陸國務院並沒有成立與汶川地震級別相同的國家級抗震救災指揮總部（當時由溫家寶親任總指揮），而是由國務院啟動了最高級別的「抗震救災一級應急響應」，由大陸民政部、國家發展和改革委員會、教育部等

8 個部會組成的「國家減災委工作組」前往災區。不過，災難發生後，大陸政府的指管機制，仍是由最高領導人習近平指揮發令，國務院總理、副總理親臨現場安撫災民，具體救災指揮工作採取屬地指揮原則，由四川省委書記、省長、軍區司令員擔任第一線指揮者部署救災。除了軍隊與武警，被納入救災體系的大陸中央與地方機關還包括：民政部、地震局、公安部、商務部、國土資源部、國家防汛抗旱總指揮部、水利部、氣象局、國家衛生和計劃生育委員會、農業部、人民銀行、教育部、鐵路總公司、國家食品藥品監督管理總局、國家安全生產監督管理總局、環保部、國家民族事務委員會、工業和信息化部、國家旅遊局和四川省政府等。

在本次的震災中，有兩點值得觀察。第一點是，汶川、玉樹震災發生後，當時的總書記胡錦濤均曾親臨災區瞭解民情，儘管此次蘆山地震規模不若汶川，期間習近平除了幾次發布「重要指示」外，直至震災一個月後（5 月 21 日），才前往災區進行為期 3 天的慰問災民行程，並且大展親民形象，惟與災情發生已相隔月餘，未免過久。第二點是，胡、溫第二任期的國務院副總理張德江經常扮演的救災副總理角色，現在由汪洋接替，在蘆山震災中開始體現。

## （二）主動發布訊息、駁斥不實傳言以消弭外界疑慮，公益捐款由行政干預機制轉變為社會選擇取向

大陸政府面對此次震災的指揮調度還算即時，對於來自國際社會的捐款並不拒絕，惟並未仰賴各國的救災資源。由於災情在可控制範圍且救災資源足夠支應，因此從人力、機械到藥品、食品，從軍隊、各式救援隊伍到民間志工，幾乎都由大陸一己之力承擔。至於以往最為人詬病的災情資訊傳遞，有了汶川震災經驗，四川省政府過去幾年投資了相當經費購置衛星電話等精密儀器，同時組建三支專業救援隊伍，在蘆山震災發生後即通過衛星遙測感應、航空拍攝和當地各級政府的實地災情報告，加上災區居民利用微信、微博等網路工具或行動電話對外報知災情，基本能讓救災隊伍掌握實際情況。資訊公開方面，積極面由大陸國務院新聞辦公室與四川省政府統籌發布最新消息，總計舉辦了 9 場新聞發布會，甚至接受媒體提

問，消弭外界各種疑慮。消極面則利用人民網開設闢謠專區，民間企業新浪網也成立地震不實資訊闢謠小組「微博闢謠」，駁斥不實傳言以穩定民心。此外，針對近年來遭受較多質疑的公益捐款領域，則利用四川省政府官方網站和各平面、網路媒體，公布來自大陸內部與港、澳、國際社會及臺灣的捐款，以昭公信。北京清華大學學者鄧國勝即指出，此次震災，大陸慈善機構網站發布訊息的即時程度比汶川地震時要高，除了紅十字會系統、中華慈善會系統，有資格的基金會也可以接收捐款，以往的行政干預機制轉變為社會選擇機制，是一種進步，但對於捐款用途的彙總說明仍然不夠，是必須要強化之處。

### **（三）效率、廉潔、以人為本，為善後重建工作檢視重點**

此次震央位於雅安市蘆山縣，周邊遭波及地區達 13 個市、州，69 個縣，廣達一萬二千多平方公里，且多有山區地形，加上偶有天雨氣候干擾，更增加了搶救難度。然而經過一個多月的救災投入，災區情形舉凡災情檢測、傷員救治、物資移入、道路交通、水電供應、通信搶修、學校復課等方面大致恢復穩定，大陸國務院也在 5 月 15 日的常務會議中決定，爾後將針對受災民眾安置、臨時生活救助、衛生防疫、學校復課、消防治安、啟動重建等，進行相關善後工作。隨著時間的推移，大陸最高領導人已罕見針對災情進行高頻率發言，各主要網站則將災情版面移至主頁旁，諸多現象顯示，大陸政府與民眾對於震災的關注和激情明顯趨緩。如同汶川一樣，另一場檢視大陸政府是否具備效率、廉潔、以人為本的善後重建工作，即將在雅安與周邊災區陸續展開。



### 三、美國國務卿凱瑞訪陸簡析

政治大學國際研究英語碩士學位學程黃奎博主任主稿

美、「中」重申原則同意朝鮮報導非核化，但大陸領導人仍未鬆口說明將如何促進該地區的非核化，是故美、「中」在此問題上原則趨向一致，但想法、做法仍可能有明顯差異。

凱瑞強調美國的亞太「再平衡」並沒有軍事意涵，而是聚焦於經濟及政治意涵。關於網路安全則雙方同意聯合組成工作小組，而釣魚臺問題則是承襲既定政策，與中國大陸難有共識。

中國大陸也可能想藉著既定元首外交及「戰略暨經濟對話」架構之外的高層交流，以進一步摸索「新型大國關係」的發展。

未來雙方關係極可能是戰略矛盾難免，但並非不可控制，而高層溝通管道將更渠多元、頻繁。

美國國務卿凱瑞 (John F. Kerry) 在本 (2013) 年 2 月 1 日上任兩個半月後訪問東北亞，於 4 月 12 日至 14 日間，分別訪問南韓、中國大陸及日本。凱瑞此行不僅是其首次以美國國務卿身分訪問東北亞，更是代表著美國在金正恩政府武力威嚇的同時，希冀獲得中國大陸、日本及南韓的支持，以壓制北韓的武力行動。

凱瑞在出任國務卿之前便為美國對中國大陸政策的「鴿派」。在繼柯琳頓 (Hillary R. Clinton) 擔任國務卿一職後，他除了繼續美國「再平衡」(rebalancing) 的亞太戰略外，亦高調的主張美「中」應該強調合作面，甚至可以考慮減少在亞太的駐軍，以降低雙方的相互猜疑。

#### (一) 協調朝鮮半島問題

凱瑞此次會見了中國大陸國家主席習近平、國務院總理李克強、國務委員楊潔篪及外交部長王毅。凱瑞此次訪陸的最主要目的之一，外界咸認就是協調中共領導人能夠在朝鮮半島問題上助美國一臂之力。凱瑞在訪問

南韓時便表示，中國大陸對於北韓有極為顯著的影響力，只要中國大陸願意介入的話，朝鮮半島的緊張局面應將有所改善。

凱瑞訪問北京時，美、「中」重申原則同意朝鮮報導非核化，但仍未能讓中共領導人鬆口說明中國大陸將如何促進該地區的非核化；李克強於會面時曾表示，「在（朝鮮）半島和本地區挑事生事，會損害各方利益，也無異於搬起石頭砸自己的腳」，亦使觀察家認為美、「中」在此問題上原則一致，但想法與做法仍可能有明顯差異。

## （二）澄清「再平衡」戰略與討論重大安全議題

凱瑞的另一個主要目標就是為「再平衡」戰略消毒。因為中共領導人始終認為此一戰略是針對中國大陸的崛起而來，所以凱瑞承襲歐巴馬（Barack H. Obama）政府的一貫說法，強調美國的亞太「再平衡」並沒有軍事意涵，而是聚焦於經濟及政治意涵。

與「再平衡」議題相關的，也一直深深影響美、「中」關係的就是雙邊安全問題。美國與中國大陸在核武、飛彈防禦系統、網路安全、中國大陸防衛政策與解放軍透明化、東海及南海領土主權等諸多問題上齟齬極深，雙方在軍事上的互信也因此極為薄弱。此次較為媒體批露或注意的大致為飛彈防禦系統、網路安全與東海釣魚臺列嶼議題。

在飛彈防禦系統方面，凱瑞向中國大陸說明，倘北韓的威脅可以消失（或者實現非核化），美國便無必要在東北亞增加飛彈防禦的部署力道；同時，他也向中共領導人闡明北韓繼續擁有核武及飛彈技術的嚴重後果，亦即將使亞洲與中東均將陷入更大的核武與飛彈技術擴散的危機。中國大陸對此並未正面回應，例如楊潔篪便僅表示盼能透過對話協商，以和平的方式解決朝鮮半島危機。

在網路安全方面，凱瑞提出美國對於相關問題的憂慮（尤其在金融部門、軍事部門等），希望中國大陸可以共同面對。大陸對此口頭表示原則性支持，並由王毅表示大陸反對網路駭客攻擊，雙邊的協作因應勢在必行，以增進互信、促進合作。凱瑞於稍後接受記者訪問時則主動表示，中國大陸願意與美國一同在美、「中」戰略安全架構下成立網路安全工作小組；數日後，

大陸外交部發言人則在例行記者會中證實這項說法。

在東海釣魚臺問題方面，凱瑞僅對外表示他確與中共領導人談及此一問題，並表示美國不希望涉入爭端的各方採取高姿態的衝突策略。但當他在東京時，相關的說法便較為明確，且與美國過去一、兩年來官方說法並無二致，亦即美國承認尖閣諸島（釣魚臺列嶼）在日本有效行政管轄權之下，美日安保條約涵蓋這些區域，但對這些島嶼的主權歸屬不採取特定立場。而且他還指出，美國反對中國大陸任何企圖片面改變區域現狀的行動。

很明顯的，無論凱瑞在北京時是否曾將美國官方說法一五一十的搬上檯面，當他離開北京轉赴東京後，沒有了「作客北京」的顧忌，於是便明白地重申美國對於釣魚臺列嶼主權問題的既定政策。由此亦可看出，至少在釣魚臺列嶼問題上，制度與角色的因素還是掩蓋了凱瑞個人的政策偏好。

### （三）未來雙邊關係展望

當然，凱瑞此次訪陸也是為了 6 月上旬的「歐習會」做最後的重點確認。該次的高峰會將是習近平本年 3 月就任國家主席後首次與歐巴馬碰面，尤其在前述各項議題錯綜複雜之際，別具意義。

凱瑞訪陸時，習近平明確指出所謂「新型大國關係」的具體定義，亦即「平等互信、包容互鑒、合作共贏」。大陸也可能想藉著既定元首外交及「戰略暨經濟對話」( Strategic & Economic Dialogue, S& ED ) 架構之外的高層交流以進一步摸索美、「中」之間「新型大國關係」的發展。未來雙方關係極可能在戰略矛盾難免但並非不可控制的起起伏伏之中繼續演化，而溝通管道或將更渠多元、頻繁。

## 四、南北韓情勢動向與美「中」競合

政治大學外交系盧業中助理教授主稿

南韓總統朴槿惠提出「首爾進程」，希望在美國與東北亞各國間建立合作機制；未來南韓應會持續試圖在對美、對「中」政策間尋求平衡，以擴大化其國家利益。

大陸對北韓採取「聽其言，觀其行」的策略；北韓基於經濟發展需求，可能願意接受大陸的經濟援助並暫時停止其戰爭邊緣策略，甚至回到六方會談架構。

在朝鮮半島問題上，美國與大陸的競爭與合作將更為明顯。

### （一）前言

朝鮮半島情勢自今（2013）年 2 月北韓進行核試，聯合國通過制裁案及美韓進行軍事演習以來，進入新的階段。新近發展包括南韓總統朴槿惠訪問美國、美國國務卿凱瑞（John Kerry）訪問東北亞三國、日本派遣特使至北韓，及北韓進行短程飛彈試射後，復派遣特使訪問中國大陸等。

隨著美「中」雙方領導人即將於 6 月初會晤，而朴槿惠計畫於 6 月中、下旬訪問中國大陸，將先於訪問日本之行程，反映出朴槿惠體認到美國與中國大陸對於朝鮮半島未來發展之重要性。未來，韓國應會繼續試圖在美韓與韓「中」關係之間尋求一個精細的平衡，以擴大化其國家利益，處理朝鮮半島問題，而美國與中國大陸在此議題上的競爭與合作將更為明顯。

### （二）朴槿惠訪問華府與韓美關係

南韓總統朴槿惠於今年 5 月 6 日至 8 日訪問美國，與美國總統歐巴馬（Barack H. Obama）共同發表「韓美同盟成立 60 週年聯合宣言」，並赴美國參眾兩院聯席會議發表演說，為其在北韓核試與導彈威脅之壓力下，自本年 2 月間就任總統以來的首次訪美，引起國際關注。相較於其前任李明博政府，朴槿惠於競選期間即提出所謂的「信任政治」（Trustpolitik），希望在維持

美韓同盟的情況下，逐步改善南北韓關係，而這其中不可避免地也涉及日漸崛起的中國大陸的角色。

李明博於 2008 年初訪美時，由於小布希政府與中國大陸的雙邊關係中之戰略競爭面向已經下降，故李明博政府不需要面臨在美、「中」兩大強之間選邊站的壓力；相反地，朴槿惠是在歐巴馬政府第二任期延續之亞洲再平衡政策下首訪美國。此時，雖然美國可能對亞洲再平衡政策進行微調，但對試圖推動「信任政治」，改善與北韓關係的朴槿惠而言，若美國要求其表態時，將面臨較大之壓力。此外，李明博首訪美國時，其對北韓政策與前任盧武鉉政府的重視兩韓關係不同，而是以韓美關係為主，也就是當時美韓雙方對於北韓採取較為一致的立場；朴槿惠自競選時即強調兩韓關係，與歐巴馬強調北韓非核化的主張恐有些許出入。

若論成就而言，朴槿惠本次首訪美國，基本上拉抬了其本人之支持度。朴槿惠以 51.6% 得票率當選總統，但在 2013 年 2 月底就任時，由於幾項人事任命案出現問題而遭到國會杯葛，其民意支持度下降至 2013 年 3 月的 44%。本次訪問美國後，其民意支持度達到 56%，但後續受到其此次出訪隨行幕僚性騷擾案件之影響，又歸結到其用人風格，使得支持率有可能再次下跌（Song Jung-a, "Park Geun-hye Fires Spokesman after US Allegations," *Financial Times*, 2013.5.10）。

其次，朴槿惠目前已獲得美國方面認可其推動「信任政治」，而這也反映在美韓同盟的進一步鞏固上；朴槿惠在美國國會兩院聯席委員會上所發表的演說，則反映出韓國方面試圖扮演區域大國角色的決心。歐巴馬於會面時表示支持朴槿惠的「信任政治」之政策，特別是美韓雙方就「迅速回應北韓之挑釁，但同時敞開對話之門」的處理方式達成共識，而朴槿惠也試圖擴大韓美同盟的涵蓋面向，雙方並就氣候變化、開發合作、中東問題等東北亞地區以外的全球焦點問題合作方案進行討論。其中，朴槿惠並向歐巴馬提出東北亞多方合作之構想，亦即「首爾進程」（the process of Seoul，是指由包括美國在內，在韓、「中」、日、俄等東北亞各國間建立合作機制），以緩和東北亞國家間潛在的軍事緊張，長久之後，將有助於處理東北亞各國之間經濟合作發展迅速，但衝突的可能性未曾稍歇的困境。

與此同時，韓、日關係卻陷入了另一個低潮，而可能影響美國在東北亞的布局。朴槿惠本次訪美，對日本採取了較為批判的態度（Editorial, 'South Korean President Park Geun-hye Answers Questions,' The Washington Post, 2013.5.8）。在韓國外交部長尹炳世原訂於 4 月 26 日訪問日本，後因日本多名內閣閣員參拜靖國神社而取消之後，短期之內恐怕不會安排赴日訪問。美國方面之北韓政策特別代表戴維斯（Glyn Davies）於 5 月 12 至 18 日訪問韓國、中國大陸及日本，進行穿梭外交（Press Briefing, State Department of the United States, "Travel of Special Representative for North Korea Policy Glyn Davies to Seoul, Beijing, and Tokyo", 2013.5.9）。然而，近日日本派出內閣官房顧問飯島勳密訪北韓，試圖與北韓商談綁架人質問題。此舉引起美國方面的注意，認為北韓故意離間日本與美國和南韓之間的關係，也引起美、韓兩方對於其意圖的不信任。

### （三）北韓特使訪問北京與雙方關係變化

5 月中旬，北韓又再次先後發射 5 枚短程飛彈，雖表示是正常演訓，但也間接挑戰韓、美同盟關係。而朴槿惠首訪美國已經取得戰略高度，有助於日後訪問中國大陸時，得到習近平領導階層在北韓議題上的合作。自今年初起，中國大陸對於北韓究竟屬於其「戰略資產」還是「戰略負債」，又開始了另一回合的辯論，而其中一個討論的重點回歸到北韓是否願意進行經濟改革。目前，中國大陸的討論，似乎回到將北韓視為「戰略資產」的立場，主要原因是希望局勢穩定，或認為放棄北韓是不切實際的想法。中國大陸駐美國大使崔天凱近日指出，中國大陸目前對朝鮮半島局勢有三點主張，那就是穩定、非核化、及和平解決（Cui Tiankai, "Beijing's Brand Ambassador," Foreign Affairs website, 2013.5.15；大陸外交部網站，2013.5.17）。然而，此一傾向仍需對北韓採取「聽其言，觀其行」的策略。

5 月 22 日，北韓人民軍總政治局局長崔龍海以勞動黨第一書記金正恩的特使身分訪問北京，並有高層代表團隨行。此行是自 2012 年 8 月北韓國防委員會副委員長兼勞動黨行政部部長張成澤率團訪問後，北韓最高級別官員訪問北京。本次訪問最主要的原因，是為了修補北韓與中國大陸之關係。2013 年 2 月間，北京沒有反對聯合國針對北韓擴大制裁之決議，

近期甚至完全停止接受涉及北韓之外貿銀行相關業務。今年 5 月 5 日，北韓扣押大陸漁船及 16 名漁民，更顯示雙方關係的互不信任亟待處理。在北韓代表團訪問北京之前一天，平壤釋放了該漁船及漁民以表善意。

一般觀察，多認為北韓派出特使訪問北京，反映了其國內經濟狀況已經惡化。值得注意的是，中國大陸與北韓的對話內容。依據崔龍海的說法，其此行之目的「就是改善、鞏固並發展朝中關係。北韓願同中方共同努力，推動雙方關係不斷向前發展」。崔龍海同時表示，北韓「希望集中精力發展經濟，改善民生，願營造和平的外部環境」；同時，北韓「高度讚賞中方為維護半島和平穩定、推動半島問題重回對話協商軌道所做的巨大努力，願接受中方建議，同有關各方開展對話」(中評社，2013.5.24)。

由崔龍海訪問北京看來，目前北韓應會為了對於經濟發展之需求，願意接受中國大陸的經濟援助並暫時停止其戰爭邊緣策略，甚至願意回到六方會談的架構。然而，北韓這樣的政策轉變可以持續多久，才是各方接下來關注之焦點。對中國大陸而言，現階段應會對北韓採取「聽其言，觀其行」的策略。崔龍海訪問北京之後，大陸外交部發言人表示「中」方將「始終致力於實現朝鮮半島的無核化，致力於維護朝鮮半島的和平穩定，致力於通過對話協商解決有關問題」(大陸外交部網站，2013.5.22)。然而，此一官方聲明，可以看出中國大陸方面對朝鮮半島的政策優先順序，已進行了微調，由穩定、非核化、和平解決，微調至無核化、穩定、及和平解決。換言之，「無核化」的優先順序被提前了，也呼應美國及韓國(再加上日本與俄羅斯)對朝鮮半島問題的看法。

#### (四) 美「中」在朝鮮半島問題上的合作將日漸增加

由於韓國方面最近提出要超越核武問題的思考，應該是試圖要藉由其影響力，進一步推進朝鮮半島的統一進程，或至少先取得大國之間的共識，同時建立東北亞多邊合作機制。這樣的轉變，確實需要中國大陸的支持或至少不反對。準此，韓國應會持續試圖在對美與對中國大陸政策之間維持一巧妙平衡。

對中國大陸而言，現階段對北韓將採取「聽其言，觀其行」的策略，

也就是維持對於北韓的壓力，誘使北韓放棄戰爭邊緣政策，同時願意給予經濟援助，促使其進行改革開放。中國大陸這樣的政策取向，基本上符合現階段美國與韓國之利益，應會獲得區域國家之支持，使得美「中」未來願意進一步地合作以處理北韓問題。



## 五、習近平的政治作風觀察

銘傳大學公共事務學系楊開煌教授主稿

在大陸的政治文化下，不易產生個性鮮明、作風獨特的領導人；習近平與胡錦濤的反差主要來自出身背景、儲君時間及前任領導人裸退與否。

習近平家庭的起伏遭遇與其父習仲勳的人格表現，以及在「文化大革命」中的成長經歷，均是影響習近平政治理念的因素。

習的個人言說，表現出強硬的民族主義傾向，以及重視節約、實效和幹部清廉、團結的作風，與強調「人民」的政治理念。

### （一）前言

習近平出現在中國大陸的政治舞臺，主要在本世紀初 2002 年，由工作 17 年的福建調往浙江，成為大陸經濟富省的一把手開始。習近平出現在國際的政治舞臺，則是在 2007 年之後，習近平從上海市委書記一躍成為胡錦濤的接班人，世界各國都開始從 Who is Hu 的興趣轉移到 Who is He (Xi)。因為如無意外，他至少能擔任兩屆大陸國家領導人。而未來這十多年的時間，被廣泛認為是中國大陸能否崛起為超級大國的關鍵時期；中國大陸內部的政治改革、社會變革、經濟發展模式的轉變與持續，以及意識形態的重新塑造、軟實力的提高等，都成為世人矚目的焦點。這個時期的中共領導人是否有能力和魄力推動這些變革，都讓人們迫不及待地揣測習近平。

2010 年 10 月 24 日美國「華盛頓郵報」報導稱，基於家族政治等背景，習近平不可能像毛澤東、鄧小平或江澤民一樣，做一名果敢或「居高臨下」的中共領導人。從習近平個人簡介及政治方面的原因來看，習近平很可能趨向謹慎的官僚作風，「主持」中共領導班子的風格更像現在中共最高領導人胡錦濤。2012 年 9 月 12 日日本人矢板明夫撰寫並出版關於習近平的新書，名字就是「習近平：共產中國最弱勢的領袖」，不過矢板

也在書中承認，習近平正式掌權之後究竟如何，他也沒有把握。在臺灣的研究者中，對習近平的描述，大致也是：低調、話少、堅定、親和力、願傾聽等等。

這些預測基本上與如今習近平在臺上的表現頗有差距，而習近平必然是未來 10 年中共的最高領導人，按管子的說法：「觀國者觀君，觀軍者觀將，觀備者觀野」，所以了解未來的中國大陸，首先必須了解習近平；而以往過度依賴歸納法的預測，似乎不能準確地把握中國大陸從接班人到領導人的性格、作風和政治理念。因為簡單地歸納可能只注意到領導人的出身、總體表現和部分話語，然而也可能忽視了另外的三個因素：首先是未能注意個人的完整言說；其次是個人的家庭背景和成長歷程，對個人性格的形塑和影響至鉅；其三是在中國大陸政治文化中，接班人的自覺與把握。

## （二）大陸政治文化因素的影響

在中國大陸的政治文化中，接班人是最難的一個職位。他既是現任領導人的競爭者，又是現任領導人的合作夥伴；同時他既是當代同儕鬥爭的對象，又是當代同儕團結的對象。所以成為接班人是既榮譽又危險的身份，他在職位的表現上，既不能無所表現，使人認為無能之人，在接班之後難以服眾；更不能鋒芒畢露，而遭當權者忌，以至接班無望，這是中國大陸官場文化中的潛規則，特別是中共的接班人從培養到等待的時間，十分漫長，每一階段都會有不同的壓力。在這樣的過程中，其實並不容易允許個性十分鮮明，作風十分獨特的領導人才出線，否則陳希同就不會被整肅。因此，所有的中國大陸領導人的個性差異不會特別明顯，我們當前所看到習近平與胡錦濤的反差，主要來自出身背景、儲君時間以及最重要的前任領導人裸退與否。

出身背景提供了領導人任事的底氣，特別是進行改革的底氣，這也是習近平在大力反腐肅貪的行動中，所說的「打鐵還需自身硬」的另一個側面（其他自然包括自身清廉、制度完備等）。儲君時間越長越不易表現自己的特點，胡錦濤是十年的儲君，而習近平是五年，可以想像鄧小平如果在 1998 年之後去世，胡錦濤可能在「十七大」就接班，則胡錦濤也可能是不一樣的

領導方式。江澤民的戀權，無疑是中共政權依法治國的最大諷刺和最大敗筆，所幸胡錦濤能做到「己所不欲，勿施於人」，習近平在因緣際會下，得以快速而全面地掌權，從而提供習表現的機會。

### （三）習近平的家庭背景和成長歷程影響

從習個人的家庭背景和成長歷程來看，對習而言，他的家庭在共產黨政權下的起伏遭遇，習仲勳那種顛沛亦如是的人格表現，在鄧小平面前獨排眾議為胡耀邦講話的耿直性格，對習近平人格影響是無庸置疑的，他在自我的描述中也提及庭訓的重要性。從中共執政的歷程來看，目前在中共政權中，居於各級領導崗位的幹部，均以「50後」、「60後」為主的幹部群體，而他們這一代大陸人民的共同的記憶，就是「文化大革命」、「文革」作為時代的政治運動，影響了一代人的成長經歷，所以他們是「經風雨、見世面」的一代，少年而政治經驗成熟的幹部，他們歷經磨難，他們都不是溫室的花朵，他們都是善於政治鬥爭的一代，也是善於團結的一代。有人形容他們是「目的無上限，手段無底限」，可怕的一代，此一說法只注意到「文革」影響的一部分，而忽視了他們之中的領導者在文革時期，特別是文革之後，積極投入學習、善於把握機會，以及開創可能的努力，這代表他們是不自我封閉、敢於創新的幹部，對自己充滿自信。

他們也是一批從基層打拼奮鬥，逐步爬升的領導幹部。他們懂得中國大陸實際情況，是一群會立足現實、出謀劃策的務實型幹部，同時也具有足以完成目標之政治技巧的幹部。當然從中共去構築「中國夢」的發展目標「雙百目標」（在中共建黨一百年時全面建成小康社會，在大陸建政一百年時建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家），仍有許多極重大的困難不易克服，但外界可能不宜小視這一代有「文革」經驗的毛澤東所培養的紅色接班。如今他們在回顧自己的生命成長，肯定會感謝毛澤東鍛練了他們，鄧小平富裕了他們；所以習近平要求中國大陸，不能割裂地看待共產黨建政之後的歷史，這不僅是為了防止社會對共產黨評價的分裂，更重要的是他們正是「文革」與「改革」同時受益的一代精英，這一部分會是習近平很突出的政治理念。

當然，從另一方面看，這個特殊年代成長的領導骨幹，也有可能自認

為自己青、少年時期已經苦過了，如今好不容易熬出頭了，此時應該享受享受，則可能是其「正當」貪腐的藉口；同時也由於「經風雨、見世面」、「擅政治、懂國情」，就更擅於對「習李新政」採取陽奉陰違的態度。是以中共第五代的領導幹部能否真正為中共政權的穩定加分，從而以行政民主的取向，開展出不同於西方民主的另一民主型態，仍有待觀察。

#### （四）習近平個人言說分析

從個人的言說來看，習的個人言說表現出民族主義、簡約，以及重視人民的作風和政治理念。在民族主義方面較為人津津樂道的，是 2009 年初習近平訪問墨西哥並在會見當地僑民時，語氣強硬地批評一些國家對中國大陸的事管太多；習的話說得直白，以反擊外國對中國大陸人權狀況的批評。又，習近平在 2012 年 10 月初會見到訪的美國國防部長潘尼達時，曾直斥日本政府購買釣魚臺是「鬧劇」，並盼美國謹言慎行，不要介入釣魚臺主權爭議。這種簡單直白，毫無外交修飾的風格，可謂說是民族主義最坦率的反應；不過究其內容，原本就是中共政權的意見，習是在集體意見下，表現出自己的風格，此一風格比較更像毛、鄧面對外國人的反應，所以毫無疑問習近平將是一位強硬的民族主義傾向的領導人。

在簡約作風方面，依據今（2013）年 1 月，大陸官媒重刊習在 2003 到 2007 年任職浙江省一把手時發表的專欄短論，當中顯露的習氏風格和政治理念。從風格上說，習是重簡約、實效的人，例如在文風上，他認為「就是要開門見山、直截了當、講完即止，用盡可能少的篇幅，把問題說清、說深、說透，表達出豐富而深刻的思想內容」。在領導幹部的作為上，應該「開展以『團結和諧幹在實處、科學發展走在前列』為主要內容的『樹新形象、創新業績』主題實踐活動」；在評量幹部的標準上，他重視「於細微處見精神，於細微處也見品德」，他認為「小事小節是一面鏡子，能夠反映人品，反映作風。小事小節中有黨性，有原則，有人格」。

他重視幹部的清廉，曾表示「領導幹部更要懷著強烈的責任感認真幹事，懷著如臨如履的心態保持乾淨」；他重視「團結」，指「懂團結是真聰明，會團結是真本領。團結出凝聚力，出戰鬥力，出新的生產力，也出幹

部。在團結問題上，『一把手』更應帶好頭，起好表率作用。那些『孤家寡人』、包打天下的『超人』，是不能長久的。這些要求既是習在浙江時的要求，也是習上任之後的作風與表現。

除此之外，在習近平的政治理念中，「人民」是他十分強調的，他認為領導幹部的政績「根本目的是為人民謀利益」；對領導幹部來說，「為一方經濟社會發展，為一方百姓造福，應該有政績，也必須追求政績。共產黨人的政績，就是做得人心、暖人心、穩人心的事，就是解決群眾最關心、最迫切需要解決的問題」；他要求「實行的領導幹部下訪制度，就是面對面做好群眾工作的有效方法。通過領導幹部下訪接待群眾，各地解決了一大批群眾反映強烈的問題」，碰到問題時，他認為「在困難面前，好措施、好辦法哪裡來？答案是從群眾中來」。

平實而論，上述的言論和作風並無任何驚人特殊之處，大概也不出毛、鄧兩人的風格和理念，只是習的實踐性和效果性比較突出，故而引起媒體的興趣。另外習在講話、文章中，也習慣大量引用古詩、古語及毛詩，其實這也是溫家寶的習慣，只是習所引用的更通俗易懂，也更接近群眾，可以說是「自然地貼近群眾」這是習在領導風格中，最突出的標誌之一。

## （五）結語

上述的人格特質和政治理念，將如何帶領中共政權完成「雙百目標」，築夢中國大陸，全世界都很關心。因為如果中國大陸能夠完成或接近此一目標，它帶出的是 1950 至 1960 年代中產階級此一市場的力量，不論在政治上、經濟上都是左右世界的力量，更不說在兩岸。反之，一旦不成功，也對世界產生巨大的影響，所以無論如何臺灣都必須思考好自己的對策方案，以免重踏卅年前預測改革開放失敗的覆轍。