

一、中共十八屆四中全會：全面深化依法治國

中研院政治所助研究員蔡文軒

- 「四中全會」與其他全會相較通常涉及重大人事調動及著重黨建議題等，有為下屆黨代大會人事預備，提早為菁英增加政治歷練的意義。
- 中共中央政治局已於 9 月 30 日聽取「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，並決定提請十八屆「四中全會」審議，說明「依法治國」將是本次會議討論主題。
- 「全面推進依法治國」牽涉到中共政法體系的重大調整，可能包含司法行政體制改革，審判權、監察權之落實並牽涉到行政體制反貪腐機制改革等問題。由於牽涉層面過廣與阻力過大，可能在事前討論醞釀已遭到不小困難。
- 外界期藉本次全會處理周永康涉貪案件，推進「依法治國」路線，惟跡象顯示中共雖已適度增加紀委會職權，但仍屬黨內機制，在司法未真正獨立前，要論及依法治國等理念仍嫌樂觀。

中共十八屆第四次中央全體會議於 10 月 20 日至 23 日在北京舉行。本次會議時間是習近平第一屆任期的中間，是一次政績的總體檢，會以「依法治國」作為「決定」主題，這是過去所未見，深具政治意義。本文將對「四中全會」的發展與梗概做出討論，再分析「依法治國」的意義與侷限，做為結論。

(一)「四中全會」的歷史意義

檢視中共歷史發展的軌跡，「四中全會」與其他全會相較，雖較不注目，卻仍有其意義，就其政策意涵，通常有以下二點：一、涉及重大人事調動，二、著重黨建議題。就第一點而言，由於「四中全會」處於「屆中」，有為下屆黨代大會人事預備，提早為菁英增加政治歷練的意義。譬如備受矚目的十三屆「四中全會」，撤銷時任總書記趙

紫陽的黨內一切職務，並選舉江澤民為總書記；或是十四屆「四中全會」，增選黃菊為政治局委員，吳邦國、姜春雲為中央書記處書記。至於十五屆「四中全會」增補胡錦濤為中央軍事委員會副主席、十六屆「四中全會」江澤民辭任中央軍委主席，則具有黨內領導人權力交班與鞏固「黨指揮槍」重大意義。

本次會議也存在著人事甄補的重要意義。鑑於習近平自「十八大」鞏固領導權威後，黨內反貪腐力道與層級已逐漸加強，擴及國企、政法、軍方系統及省市級官員，截至目前為止已共有七位中央委員、候補委員遭到撤職調查，勢必需做出相應調整，以擴大黨內反貪力道。本屆中全會人事調整也可能涉及軍方將領，另是否針對前政治局常委周永康涉貪案件做出重大宣示，亦頗值關切。

而就第二點，以決策體制制度化角度思考，「四中全會」則更具深意。十四屆「四中全會」通過的「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，重申實行「集體領導與個人分工相結合」制度，為未來黨內決策體制作出重要規範。而十五屆「四中全會」的「中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定」，針對國有企業的體制改革與產業策略輪廓了重大方向。十六屆「四中全會」的「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」強調「依法治國」與黨內民主建設。十七屆「四中全會」的「中共中央加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」，重提反貪與強化基層民主黨建等概念。就目前中共官方媒體的報導，十八屆「四中全會」的「決定」將以「依法治國」為主題。

從上述歷史發展不難看出，「四中全會」通過的「決定」通常會涉及到黨內決策體制的重大調整。而近年強調「依法治國」與深化「黨的建設」概念的趨勢，則說明重構並強化黨內監督機制與法制建設，已成為解決黨內長期沉疴的藥方。但一再的宣示有時等於老調重談，也說明這帖藥方藥效仍尚待檢驗。在「三中全會」通過「全面深化改革路線」與一系列對應黨內權力集中機制的「頂層設計」後，「依法治國」方針能否真正落實，進而為習李體制執政合法性「保駕護航」，仍待長期考驗。

(二)「依法治國」決定將送交全會審議

根據新華社報導，中共中央政治局已於9月30日召開會議，聽取「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，在黨內外一定範圍徵求意見的情況報告，並決定根據這次會議討論的意見進行修改後，提請十八屆「四中全會」審議。說明本次全會以「依法治國」為討論主題，並通過此「決定」。

而按照中共黨內起草綱領性文件慣例，全會重大「決定」的起草時間至少耗時半年。過程是先由中央政治局做出「議題設定」，再組成起草小組，並由政治局常委擔任組長。以十八屆「三中全會」通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」起草小組為例，是由習近平擔任組長、劉雲山、張高麗擔任副組長，起草小組在初稿完成後下發徵求意見再行修改，這樣修改過程通常經過數十次，最後再送交政治局討論修改。而根據官方媒體報導，近三個月來，中央政治局已有兩次會議聚焦討論本次「決定」，說明本次「決定」起草過程已進入最後階段。

值得注意的是，對「決定」起草起關鍵作用的，實際上是政治局常委會與文件起草小組。按照慣例，整個文件的起草過程，是由起草小組工作班子反覆討論與政治局常委會的審議，兩者間的往來互動構成。此外，在正式的全會召開會期，政治局常委會會再一次召開內部審議，由起草小組會再針對常委會決議修改。同時，起草小組也會再召開一次全體會議，討論具體修改內容。因此，全會會議的討論意見，起草小組雖須按慣例參酌，但作用其實不大，擬定「決定」的重要政策方向，主要仍是起草小組與常委間的反覆醞釀過程。本次「四中全會」於10月底召開，是歷屆「四中全會」最晚，本次全會的「全面推進依法治國」牽涉到中共政法體系的重大調整，具體框架可能包含司法行政體制改革，及審判權、監察權落實的問題。此外，尚牽涉到行政體制反貪腐機制改革問題。由於牽涉層面過廣與阻力過大，可能在事前討論醞釀已遭到不小困難，反映改革全面深化路線遭遇到的潛在阻力。

換言之，在這種現存困境下，習近平作為一位強勢領導人的決策力度與個人威望，可能是決定未來深化改革路線能否真正落實的重要

因素。但若過度使用個人威望的「非正式權威」，可能導致未來中共黨內的權力格局更為不穩，甚至再度帶回路線爭議導致的派系政治格局，長期而言將為政權穩定帶來不利的結果。

(三) 走入改革深水區？「依法治國」的制度張力與內在侷限

本次「四中全會」的「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，期達到「依法治國」頂層設計的宏觀戰略部署，可能會在未來推動遭遇到潛在困境。先就「三中全會」深化改革路線的司法改革框架觀察，首先就工作方案仍著重於區域試點，尚未全面落實。其次，就其制度措施的完善司法責任制，與推動省以下地方法院檢察院人員財政管理體制改革，著重的是削弱地方政法委員會系統的「塊塊切斷」，避免司法地方化，但實際上，維持垂直「黨的領導」原則是否容許挑戰，則尚待檢視。最後，強化司法改革的目標，在於改善受到公安系統權力過大、干預司法檢察體系獨立性的長期問題，這更具有社會維穩、挽回民眾對司法審判信任的積極作用。但客觀而言，整個「依法治國」在進入改革深水區後，是否最終必須走向落實「依憲治國」，又與維持「黨的領導」的四項堅持和平共處，則不無疑問。

就此而言，決定本次「四中全會」的「決定」改革幅度的大小，將涉「依法治國」頂層設計與黨內組織路線如何配套的制度設計問題。簡單的說，這仍將牽涉目前中共黨內政法委員會如何在國家各級公檢法體系維持絕對領導，還是走向黨政分立的問題。而就深層來講，中共的以黨領政是否必須受到憲法約束？抑或，所謂「依法治國」路線，最後仍受到「黨大於法」的約束？值得觀察。

綜上所述，本次「四中全會」，可能牽涉到如何處理前政治局常委周永康涉貪案件的政治問題。許多人希望能藉本案的處理，為中國大陸的「依法治國」路線，打開一起機會之窗。但就目前跡象顯示，中共整個黨內改革路線與肅貪機制，可能透過「紀檢制度改革」進行。雖然中共已經適度增加紀委會職權的獨立性，但就本質而論，紀委仍屬於黨務內部機制的一部份。在司法尚未有真正獨立之前，要論及「依法治國」等理念，恐怕仍嫌樂觀。換言之，在整體格局未變的前提下，也埋下本次「決定」在改革幅度的一個重要侷限。

二、當前大陸財稅體制改革方案及其問題

兩岸發展研究基金會執行長魏艾

- 中共根據去年「十八屆三中全會」所設定「市場化、自由化」的改革主軸，陸續推出各領域的經濟體制改革方案，其中，財稅體制改革所涉及的相關問題受到海內外高度的關注。
- 大陸所提出的財稅體制改革方案，主要是要進行公共財政預算透明化、深化稅收制度改革和地方政府間財政關係的改革，其目的是要針對現行財政體制所存在的地方政府不具立法權、財權和事權無法配合的缺失進行改革。
- 儘管中共已修訂預算法，並推動省級政府編制資產負債表，使各級政府的各類資產和負債透明化，但如何釐清政府間的財權和事權，以及建立良好的監督機制，才是健全財稅體制改革的關鍵所在。

去（2013）年 11 月，中共「十八屆三中全會」提出以「市場化、自由化」為主軸的全面深化改革的總目標。根據全會所審議通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，未來中國大陸全面深化改革的總目標，是要完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化，而深化改革的重點是經濟體制改革，核心問題是處理好政府與市場的關係，使市場在資源配置中，發揮決定性及政府作用。「決定」中所列出的經濟體制改革領域，財稅體制改革是重點改革領域。因此今（2014）年被稱為「全面改革元年」，中共將陸續推出各領域的經濟體制改革方案。今年 6 月 30 日，中共中央政治局召開會議，審議通過「深化財稅體制改革總體方案」，提出有關公共財政預算透明化，深化稅收制度改革和地方政府間財政關係的改革政策和措施。8 月底，「全國人大」常委會通過關於修改預算法的決定，與此同時，大陸財政部要求中國大陸各地推動省級政府資產負債表的試編工作，此一財政體制改革方案，對於全面深化改革和

未來大陸社會經濟發展具有何種意涵，並將面臨那些問題，值予探討。

（一）大陸現行財政體制的特點

改革開放前，中國大陸財政體制的基本特徵是高度集中、統收統支的管理模式。改革開放初期，大陸對財政管理體制進行適當的分權和分級管理的改革。其中，為解決「統收統支」財政體制導致地方政府缺乏積極性的缺失，大陸實行「財政包乾」的財政管理體制，以激勵地方的積極性。但是此種財政管理體制卻存在嚴重弊端，主要表現於（趙興羅、劉孝誠，「分稅制改革 20 年：回顧與反思」，經濟研究參考，2014 年第 40 期，頁 13-18）：

第一，中央財政陷入嚴重危機。財政包乾體制固然激勵地方的積極性，並刺激經濟的快速增長，惟經濟的高速增長並沒有帶動和促進中國大陸財力的同步增長。根據大陸國家統計局的資料顯示，財政收入佔 GDP 的比重由 1978 年的 31% 下降到 1993 年的 12.6%；另一方面，中央財政收入在大陸財政收入中所佔的比重由 1984 年的 40.51% 下降到 1993 年的 22.02%。中央財政捉襟見肘，且背負大量的債務，加劇了中央的財政困難，影響宏觀經濟調控能力。

第二，資源配置效率遭到扭曲。「財政包乾」體制是按照企業隸屬關係劃分企業所得稅，在地方財政管理權限擴大的情況下，此種制度安排極易強化地方的利益機制，導致地方追求短期利益，地方競相發展見效快、利稅多的項目，以致造成重複建設的現象，資源配置效率被嚴重扭曲。

由於「財政包乾」的財政管理體制所存在的弊端，大陸決定進行財政管理體制改革。「十四屆三中全會」通過「關於社會主義市場經濟若干重大問題的決議」提出「分稅制」改革。1993 年 12 月 15 日，中共國務院發佈「關於實行分稅制財政管理體制的決定」，並於 1994 年 1 月 1 日起實行。

「分稅制」稅收制度的改革，其主要內容之一便是在中央政府和地方政府之間劃分稅種和稅權，因此，合理的稅收制度成為「分稅制」的重要基礎。但是，「分稅制」稅收制度改革的主要精神，便是要加

強中央的財政權力。根據大陸說法，市場經濟條件下政府調控宏觀經濟必須保證必要的基本能力。儘管建立社會主義市場經濟，必須發揮市場機制在資源配置中的決定性作用，同時也離不開政府在宏觀調控中的作用。中央政府調控宏觀經濟，必須掌握財政的主動權（趙興羅、劉孝誠，「『分稅制』改革 20 年：回顧與反思」，經濟研究參考，2014 年第 40 期，頁 13-18；賈康、梁季，「審視分稅制」，財經，2014 年第 22 期，頁 88-91）。分稅制改革之前，由於中央財政能力薄弱，因而需投入的國防、基礎研究以及重要領域的建設資金嚴重匱乏，中央政府的宏觀調控能力被嚴重弱化。分稅制實施後，全中國大陸財政收入和「兩個比重」顯著提高。根據大陸國家統計局的資料顯示，隨著大陸經濟的快速增長，全大陸財政收入佔 GDP 的比重由 1993 年的 12.6% 提高到 2012 年的 22.57%；中央財政收入佔全部財政收入的比重，由 1993 年的 22.02% 增長到 1994 年的 55.7%，2012 年此一比重是 47.1%。很顯然的，實施 20 年的分稅制是中共中央財政財力不斷增強的過程，而中央政府在調控宏觀經濟掌握了財政的主動權（趙興羅、劉孝誠，「『分稅制』改革 20 年：回顧與反思」，經濟研究參考，2014 年第 40 期，頁 14）。

（二）新財稅體制改革的方向和內涵

儘管分稅制稅收制度改革的直接目的是要提高「兩個比重」（財政收入佔 GDP 的比重；中央財政收入佔全部財政收入的比重）已經實現，在促進大陸中央財政收入比重的提高發揮了重要的作用，但是此一制度卻也存在相當的缺失，以致難以充分發揮財政管理的效益。

第一，1994 年的分稅制並非完全的分稅制，地方政府不具有稅收立法權。「完全的分稅制」應是不同層級的政府都具有法律主體的地位和資格，否則就只是一種變相的收入分成辦法和稅收分級管理辦法。大陸現行的分稅制，地方政府不具有稅收立法權，而立法權不下放的分稅制所能解決的問題也只能限於稅收的徵管問題而已。

第二，土地財政和地方債務成為大陸財政的潛在風險。1994 年分稅制改革後，財權過度集中於中央政府，地方的財權和事權不對稱，地方政府不得不另闢財源，土地財政和地方債務應運而生，使大陸財政經濟存在著財政和金融風險（財政部財政科學研究所、北京大學林肯中心「中國

土地財政研究」課題組，經濟研究參考，2014年第34期，頁27-30)。

第三，財權與事權無法配合是財政體制改革的主要缺陷。事權與財權相結合，以事權為基礎劃分各級政府的財政收支範圍以及管理權限，是建立完善、規範和權責明晰的分級財政體制的基礎。然而，事權與財權不清，一直是大陸財政體制改革的主要限制。

為解決大陸財政體制特別是地方政府債務所可能引發的問題，2012年中共「十八大」提出「要建立合規的中央和地方債務管理及風險預警機制」；2013年「十八屆三中全會」的「決定」，有關財稅體系的改革主要為：完善地方稅體系，逐步提高直接稅比重；推進增值稅改革，適當簡化稅率；調整消費稅徵收範圍、環節、稅率，把高耗能、高污染產品及部分高檔消費品納入徵收範圍；加快房地產稅立法並適時推進改革，加快資源稅改革，推動環境保護費改稅；保持現有中央和地方財力格局總體穩定，進一步理順中央和地方收入劃分；適度加強中央事權和支出責任；允許地方政府通過發債等方式拓寬城市建設融資渠道。同年年底，中央經濟工作會議將「控制和化解地方政府債務風險」列為六項重要工作之一。今(2014)年3月，大陸國務院總理李克強在「政府工作報告」中更具體提出，要「建立規範的地方政府舉債融資機制，把地方政府性債務納入預算管理，推行政府綜合財務報告制度，防止和化解債務風險」。

今(2014)年6月30日中共中央政治局審議通過的「深化財稅體制改革總體方案」，明確重點推進三個方面的改革，包括建立公開透明的現代預算制度，深化稅收制度改革和地方政府間財政關係等。此一財稅體制改革將在2016年基本完成重點工作和任務，2020年基本建立現代財政制度。

(三) 地方融資平臺和土地財政的財金風險

大陸地方政府財政能力不足是驅使地方政府建立投融資平臺，以及大幅度依賴土地運營和土地財政的主要原因。

根據大陸現行「預算法」規定，除國務院另有規定外，地方政府不得發行地方債券，要求地方政府財政收支平衡，但是實際上，地方

政府債務早以各種形式存在。2008 年美國「次貸危機」引發國際金融危機之後，中央政府提出「4 萬億」經濟刺激方案，除中央財政投資 1.8 兆外，其餘由地方政府配套，鼓勵地方政府設立投融資平臺公司舉借銀行貸款、發行債券籌集資金，地方政府債務及其財政風險突出。

城投債是地方政府投融資平臺發行的企業債券，而地方政府投融資平臺是由地方政府出資設立，透過財政注資、資產劃發、授予國有土地開發權等方式，設立一個符合「公司法」要求的政府投融資平臺公司，授權其向市場融資，從事公共基礎設施的投融資、建設開發和經營管理等活動，借助政府信用並以經營收入、公共收費和財政收入等為還款來源和保障。地方政府投融資平臺包括不同類型的城建投資、城建開發、城建資產等公司（溫來成、張偲，「地方政府投融資平臺城投債發展前景研究」，經濟研究參考，2014 年第 38 期，頁 28-40）。

任何一個國家在其不同的發展階段，土地財政收入一直是地方政府的一種財政收入形式。「土地財政」是指地方財政主要依靠土地的運作來增加收入、土地是政府增加財政收入的重要來源。大陸推行改革開放政策以來，隨著中國大陸工業化和城市化的發展，經濟社會發展對土地資源、資金和技術的需求也隨著增加。隨著土地有償使用的建立，地方政府已將土地出讓收入和土地抵押融資作為城市建設資金的主要來源，土地出讓收入規模不斷擴大，其所發揮的作用也不斷增加。

儘管土地財政對大陸的經濟發展和土地資源的利用發揮相當的作用，但一般認為，土地財政卻也給大陸社會經濟帶來包括推高房價和地價、造成農民失地、提供滋生腐敗的環境，以及潛藏財政和金融風險等不良影響（財政部財政科學研究所、北京大學林肯中心『中國土地財政研究』課題組，經濟研究參考，2014 年第 34 期，頁 30-34）。以財政和金融風險而論，地方政府以持續開發土地作為發展動力的「土地財政」不是一種可持續的發展模式，不能為地方政府帶來穩定的財政收入，終將導致財政收入的枯竭。此外，「土地財政」的融資模式，將地方政府、房地產企業、居民個人捆綁在一起，增添了金融體系的風險。

地方政府性債務面臨較大的償債壓力是中共財政日益嚴重的問

題。按照大陸財政部的測算，今（2014）年到期需償還的地方政府負有償還責任債務佔債務總額的 21.89%，是償債壓力最重的一年。截至 2013 年 6 月底，地方政府負有償還責任大約 11 兆債務中，今年需償還的債務約為 2.4 兆元。在財政收入增速減緩，而支出剛性較強的情況下，地方政府償債壓力沉重，因此，如何重新劃分中央與地方利益格局，並在地方政府舉債融資加以規範，已是大陸財稅體制改革必須面對的重大課題。

（四）大陸財稅體制改革面臨的問題

在中共中央政治局審議通過的新一輪財稅體制改革總體方案中，明確了重點推進的三方面的改革，主要的關鍵仍在於如何釐清中央與地方政府的財權和事權，以及地方政府性債務問題的解決。

在建立公開透明的現代預算制度方面，從邏輯上看，預算管理制度的改革是財稅體制改革的基礎，但是財政收入劃分的改革需在相關稅種稅制改革基本完成後進行，而建立事權和支出責任相適應的制度則需要量化指標並形成有共識的方案。

今（2014）年 8 月 31 日，中共十二屆「全國人大」常委會第十次會議表決通過關於修改預算法的決定，新法將於 2015 年 1 月 1 日起施行。大陸官方認為此項修訂案具有釐清預決算原則、充實全口徑預算體系、健全政府的債務管理制度、規範財政轉移支付制度、建立預決算公開透明制度、強化人大及常委會對各級預算和決算的審查批准和監督，以及強化對法律責任的規定（鄭猛，「預算法大修十年收官」，財經，2014.9.8，頁 80-92）。除此之外，大陸財政部也要求，今年中國大陸各地推動省級政府資產負債表的試編工作，包括上海、北京、安徽、湖南在內的多個省份已經開始試編多個本級和縣區本級的政府資產負債表（經濟參考報，2014 年 9 月 5 日，版 1 及版 2）。此項制度是希望能夠完整反映各級政府所擁有各類資產和承擔的各類負債，全面反映政府的財務情況。

依目前中共中央的部署和要求，今明兩年預算管理制度改革要取得決定性進展，稅制改革在立法、推進方面取得明顯進展，事權和支出責任劃分改革要基本達成共識。預算改革主要有七項任務，亦即以推進預算公開為核心，建立透明預算制度；完善政府預算體系，研究

清理規範重點支出同財政收支增幅或生產總值掛勾事項；改進年度預算控制方式，建立跨年度預算平衡機制；完善轉移支付制度；加強預算執行管理；規範地方政府債務管理；全面規範稅收優惠政策等（「解密『預算法』大修」，瞭望新聞周刊，2014.9.1，頁 18-19）。

財政收支涉及資金該怎麼分、如何花的問題，近年來大陸確實對各級公務支出不斷加強制度約束，推進預算公開，接受社會監督方面提出若干具體政策和措施。去（2013）年，全中國大陸 31 個省份公開省級財政預算。中央部門預算和「三公」經費預算進一步加大公開力度，除涉密內容外，中央財政本級支出、中央部門預算已全部細化公開到最底層的項目科目，專項轉移支付預算按照每一個具體項目向社會公開，「三公」經費中的公務車購置和運行費細化公開為公務用車購置費和公務用車運行費，顯示出中共中央建立公開透明預算制度的決心。儘管如此，大陸財稅體制改革仍將面臨預算審查監督工作機制不完善、預算監督困難等問題（楊志安，「全口徑政府預決算監督改革路徑」，瞭望新聞周刊，2014.9.8，頁 37-38），而如何明確釐清政府間的財權和事權，以及監督機制的權責更是財稅體制改革的關鍵所在。

三、習近平首度訪問中南亞 4 國之觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 習近平此行和中南亞 4 國簽署 60 多項合作協定，內容涵蓋貿易、投資、金融、基礎設施等合作項目。
- 大陸周邊外交鎖定「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」建設計畫的推展，尋求透過基礎設施互聯互通，提升和周邊國家的經濟連結。
- 大陸積極拉攏印度，反制美國提出的「印太」戰略，但「中」印戰略互信不足，影響雙方合作深度。

大陸國家主席習近平於今（2014）年 9 月 11 日至 19 日期間，前往塔吉克、馬爾地夫、斯里蘭卡、印度等中亞及南亞國家進行國事訪問。此為習近平上任後首度出訪前述國家，加上這些國家大多位於大陸周邊地區，因此成為觀察大陸如何推展周邊外交的重要依據。從大陸周邊外交的角度來看，習近平這次訪問中、南亞 4 國，具有以下幾方面的特點：

（一）著重實質經貿合作關係的建立

習近平這次出訪行程的重點之一，在於加強大陸和周邊國家的經貿合作關係。習近平訪問塔吉克時，和塔吉克總統拉赫蒙（Emomali Rahmon）共同簽署「中塔關於進一步發展和深化戰略夥伴關係的聯合宣言」，宣佈「中塔戰略夥伴關係未來 5 年發展規劃」，雙方簽署多達 16 份涉及經貿、農業、能源、基礎設施建設等領域的合作文件，希望在未來 5 年內將雙邊貿易額提升至 30 億美金。

習近平訪問斯里蘭卡期間，雙方同意加速雙邊自由貿易談判，並且加強在經貿、能源、農業、基礎設施建設、衛生醫療等方面的合作。另外，習近平訪問馬爾地夫時，和馬國總統亞明（Abdulla Yameen Abdul Gayom）宣佈雙方將透過經貿合作聯委會的機制，規劃雙邊貿易投資，推進基礎設施建設和民生領域合作，並且簽署在外交、經貿、基礎設施建設

等領域的合作文件。

在印度方面，「中」、印雙方達成 12 項雙邊合作協議，涉及雙方 5 年經貿發展計畫、鐵路合作、和平利用外太空、藥品管理以及文化交流等領域的合作。另外，雙方企業也簽署 24 項價值 34.3 億美金的諒解備忘錄，涉及飛機租賃、電信、化學、風能、製藥等領域的合作。

這次習近平出訪中、南亞 4 國，大約有 100 多位大陸商務與企業界人士陪同，顯示此行對跨國經貿合作議題的重視。根據大陸外交部公佈的資料，習近平出訪期間總共和中、南亞 4 國簽署 60 多項合作協定。從內容來看，主要針對貿易、投資、金融、基礎設施等項目，這些合作協定的簽署一方面可加強大陸和周邊國家的實質經貿合作關係；另一方面可爭取將大陸剩餘產品與勞動力向周邊國家輸出的機會，降低大陸在經濟轉型期間引發的內部經濟及社會問題。

（二）積極提倡「一帶一路」建設構想

習近平此次出訪中、南亞國家的另一重點，在於推展「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」的建設構想。根據大陸方面的說法，「一帶一路」已從理念設計、總體框架到完成戰略規劃，目前開始進入正式的合作階段。未來大陸希望能和周邊國家共同打造「大陸—中亞—西亞、新亞歐大陸橋、中蒙俄」等 3 大經濟走廊，同時拓展海上絲綢之路的規劃，目的在加強大陸和周邊國家在基礎設施上的互聯互通，並且推展在能源、金融、民生等領域的合作。這次習近平走訪的中、南亞 4 國，都位處歐亞大陸重要地帶、且為歷史上陸地與海上絲綢之路的沿線國家，因此被大陸視為建構「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的重要合作對象。

習近平出訪塔吉克時，主張「中」、塔雙方應以共建「絲綢之路經濟帶」為契機，加強雙方在油氣、電力、經貿、交通基礎設施建設等領域的合作，並且建設好大陸與中亞之間的天然氣管道。

停留馬爾地夫期間，習近平大力提倡雙方共建「21 世紀海上絲綢之路」的主張，呼籲雙方加強海洋經濟、海上安全、海洋科研和環保、災害防控等領域的合作。大陸方面同意支持馬爾地夫提議的「馬累—機場島」跨海大橋項目，馬方也宣佈將該大橋命名為「中馬友誼

大橋」。

習近平在訪問斯里蘭卡時，也以建設「21 世紀海上絲綢之路」為訴求，希望和斯里蘭卡加強在港口建設運營、臨港工業園開發建設、海洋經濟、海上安全等方面的合作；斯里蘭卡方面同意和大陸共同建設漢班托塔港（Hambantota）和科倫坡（Colombo）港口城等重點合作項目。

在印度方面，習近平提議雙方應加快孟「中」印緬經濟走廊建設，推展雙方在「絲綢之路經濟帶」、「21 世紀海上絲綢之路」、「亞洲基礎設施投資銀行」等框架內的合作。印度方面則表示願意研究參與大陸有關建設孟「中」印緬經濟走廊和亞洲基礎設施投資銀行的倡議。

整體來看，大陸在推展周邊外交的同時，將合作重點鎖定在「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」的計畫推展，希望透過基礎設施包括陸上與港口運輸系統的互聯互通，提升大陸和周邊國家的經濟連結。

（三）拉攏印度、反制美國「印太」戰略

大陸對南亞地區的重視，主要基於兩方面考量：第一、南亞地區在戰略上具有重要地位，是大陸經由印度洋前往中東、歐洲及非洲的中繼點，推展和南亞國家港口基礎設施的建設合作，有助於大陸海運安全的維護，並可提升大陸對印度洋水域安全的話語權；第二、美國歐巴馬（Barack Obama）政府目前正尋求推展所謂「印太」戰略，將印度洋與太平洋視為美國戰略佈局的新重點，讓南亞與印度洋成為美、日等國對大陸進行戰略牽制的重要地區。

習近平在訪印期間，刻意從印度總理莫迪（Narendra Modi）的家鄉古吉拉突邦（Gujarat）展開行程，並為莫迪慶賀生日，試圖爭取印度新領導人的好感，防止曾經批評大陸擴張主義的莫迪加入美國主導的制「中」聯盟。

然而，習近平雖積極拉攏印度成為「戰略協作的全球夥伴」，但「中」、印之間仍存在若干戰略矛盾，影響雙方發展更緊密的合作關係。首先，「中」印邊界爭議一直是困擾兩國關係的主要障礙之一。莫迪本人向外國媒體表示，他在和習近平的會談中一再向「中」方表達印度對兩國邊界問題的關切，強調唯有邊界問題獲得和平解決，

「中」、印才有可能發揮真正的合作潛力。

另外，印度在習近平來訪期間，僅表示願意研究大陸有關建設孟「中」印緬經濟走廊的構想，對於習近平倡議的「21 世紀海上絲綢之路」，並未給予積極的回應。印度方面的關切在於「21 世紀海上絲綢之路」的構想，隱含大陸全新的海洋戰略佈局。雖然相關計畫是以加強區域經濟一體化及互聯互通為由，但對印度而言，相關計畫的推展可能讓大陸的海洋投射能力從太平洋延伸進入印度洋以及孟加拉灣，此一發展趨勢並非印方所樂見。

習近平此行雖刻意鋪陳「中」印兩國領導人的友好氣氛、展現希望加強雙邊合作的善意，但如何化解雙方的戰略猜忌、提升政治互信，將持續成為「中」、印在深化雙邊合作過程中必須面對的問題。

四、近期美「中」軍事高層交流之觀察

輔仁大學外交事務學程兼任副教授楊志恆

- 美「中」軍事交流是雙方推動建立「新型大國關係」的核心議題之一，歐巴馬政府和習近平政權均透過管道向對方表達，在亞太地區的軍事部署是為亞太安全局勢。
- 美國開放「中」方參與像「環太軍演」此種以人道援助和救災為主的軍演，顯示歐巴馬政府是樂見和大陸的軍事交流。
- 大陸應邀參與美國主導「環太軍演」，卻拒絕由日本主導的演習科目。美國國會將來要修法放寬和大陸軍事交流範圍，恐怕還存在相當大的阻力。
- 美「中」軍事交流層級不可謂不高，但要維持區域的和平穩定安全環境，美「中」如何突破軍事交流的舊循環，是當務之急。

美「中」軍事交流是雙方推動建立「新型大國關係」的核心議題之一，歐巴馬政府和習近平政權都透過各種管道向對方表達，自己在亞太地區的軍事部署是為亞太安全局勢。美國的部署戰略稱做「亞太再平衡」；大陸的部署套用習近平的話是實現「中國夢」。雖然用語不相同，但都是在針對彼此軍事活動的強化與因應。其中有「突圍」或「圍堵」的攻勢作為（較勁），也有緩和緊張關係的「接觸交流」作為，其背後定有其採取情報的謀略。前者即美國國防部每年公布的「中國軍力報告書」所說的「A2/AD（anti-access/area-denial）反介入/區域拒止」的攻防態勢；後者最直接的就是兩國高層軍事將領的互訪交流對話。特別是在美國歐巴馬政府目前不想要在亞太地區與大陸發生軍事衝突的前提下，高層軍事將領的交流格外受到矚目。現在由於東海與南海的緊張情勢尚在持續中，美國又挺日本與菲律賓，和大陸形同間接軍事對峙，在不想與大陸發生衝突之下，高層將領的交流倍受關注。

（一）美軍正試圖要求國會放寬軍事交流範圍

針對大陸首次應邀參加「環太軍演」是否意味著大陸軍事透明度

增加？以及如何說服美國國會放寬美「中」軍事交流的限制，讓此種對美「中」雙方都有利的聯合軍演成為制度化安排，而非一次性活動的問題，7月初美國參謀首長會議主席鄧普西（Martin Dempsey）上將在夏威夷發表演說指出，這將取決於「中」方這次參加活動的情形，及其他軍事接觸的狀況。美國軍方將來或有機會向國會建議像「環太軍演」是以人道援助和救災等為主，這在亞太地區自然災害多，開放「中」方參與是很重要（「美上將：中國大陸擔心美國遏制自己，美國其實也一樣」，環球網，2014.7.3）。鄧普西的演說等於宣示歐巴馬政府是樂見和大陸的軍事交流，能突破國會現在的立法限制，至少到達像以人道、救災為主的多國參加的「環太軍演」地步。從外交戰略的角度看，這是接觸交流的善意一面。不過，在大陸是否參演的討論過程中卻「陰謀論」四起，其中最引人注意的是美「中」海軍是否更開放讓對方互相參訪航空母艦、艦載機等敏感的機密問題。

事實上，美國對於大陸軍事方面的較勁一向都以科技落後作為結論。不過，每當大陸有新的科技武器時，例如 2007 年用飛彈打報廢衛星，及 2010 年隱形戰機問世，美國總是好奇地透過軍事交流方式想一窺究竟，所以此次目標應是針對「遼寧號」航母的戰力而來。但要參訪大陸航母，自己也要開放給人家看，這是否會違反國會現在的規定？鄧普西的演講已很清楚表達要視大陸這次的參演情形，及其它軍事交流情況而定。這應是在告訴大陸軍方，要好好把握這次參演的機會，美方已在為兩國軍事交流開拓努力了。

(二) 美國海軍軍令部長與大陸海軍司令的交流

今年 7 月 15 日美國海軍軍令部長格林納特（Jonathan Greenert）上將訪問北京，並與大陸海軍司令吳勝利舉行密談。這次訪問主要目的有二，一是討論如何增加雙方的合作，二是參觀大陸唯一的航母「遼寧號」。吳勝利和格林納特在最近一年內已經有四次互動，可說是相當熟識。但在大陸與日、菲在東海、南海都有爭議的敏感時刻舉行交流會晤，特別是在去（2013）年 12 月初美國導彈巡洋艦「考彭斯（Cowpens）」號在「遼寧號」行將進入南海參加演習時，差點與大陸的其它船艦碰撞，確是相當敏感（「中美軍艦南海幾乎相撞美國提出抗議」，BBC 中文網，2013.12.14）。不

過，在格林納特參訪後美國就沒有再披露有關「遼寧號」的新聞。「遼寧號」按照大陸海軍發佈的新聞現在應該是在「歲修」，在整修中的航母參訪，其實是看不出它的真正戰力。

有趣的是大陸這次參加的「環太軍演」，雖派出四艘軍艦包括「和平方舟」號醫療船，但卻沒參加由日本領導的海上搜救演習的科目，或顯示「仇日情結」依舊深。且據陸媒披露，在聯合軍演時大陸還派出「情報船」，此一舉動雖不違背國際法或慣例（「環太軍演 情報船表明中美不信任」，環球時報，2014.7.29），美「中」間的軍事信任似仍有一段距離。日本是美國亞太地區最親密的盟友，大陸參加美國邀請的「環太軍演」，但拒絕由日本主導的演習科目，只能說其是要與美國進行軍事交流，不為其它。對美國國會將來要修法放寬和大陸軍事交流範圍，恐怕還存在相當大的阻力。

其實，在今年9月15至21日吳勝利到美國羅德島參加美國海軍軍事學院舉辦的「國際海上力量」研討會發表題為「樹立新型海上安全觀，共建和平發展的海洋環境」的演說時，特別強調「共同安全、綜合安全、合作安全、可持續安全」，並提出四項倡議，包括：一是加強多領域多層次的溝通交流。積極拓展海上反恐、海上維和、人道主義撤運、海洋環境調查等領域的交流；二是深化開放務實的海上合作。拓展多邊聯合軍演，擴大演習的融合性、多樣性等；三是有效規範海上安全行為。大力推廣運用「海上意外相遇規則」，並不斷充實之；四是打造面向海洋的軍官隊伍，常態化、規模化地組織青年軍官的實踐交流等（「吳勝利出席國際海上力量研討會後返京」，中國新聞網，2014.9.22）。從上述內容可看出是和「環太軍演」的目標是一樣，現在的關鍵是大陸海軍如何解決和周邊國家在東海、南海島嶼主權爭議的問題時，發揮穩定區域環境的作用。和日本與菲律賓的爭議，如果沒有辦法透過外交途徑和平解決，那麼各國海軍只有武力相向較勁一途，新型海上安全觀將會只是海市蜃樓的夢想。

承如美國海軍第七艦隊司令羅伯特·湯瑪斯（Robert L. Thomas）近期表示，大陸海軍在演習中不斷提升規模和能力的同時，也相應地升級專業程度，可說這是一種「自然進化」的過程。同時也強調美軍可以與其共處（「美艦隊司令：中國海軍不斷提高 美軍可與其共處」，環球網，2014.7.30）。美

國都可以和大陸海軍在太平洋共處，且默認其在西太平的活動，當然，大陸就有責任遵守國際法與國際慣例，維護海洋安全環境。這應是美國推動和大陸軍事交流，甚至邀請其參加「環太軍演」的主要目的。後續成效仍視大陸海軍的實際作為。

軍事交流的目的是建立雙方互信最直接的方式，美「中」軍事交流層級迄今不可謂不高，既已開啟交流，就不該因突發的衝突事件而前功盡棄，這是無法累積互信基礎的。過去 30 多年雙方的軍事交流可說是斷斷續續，這也是亞太地區晴時多雲偶陣雨天氣的寫照。要維持區域的和平穩定安全環境，美「中」如何突破這種軍事交流的舊循環，才是當務之急！

五、近期習近平會見我民間團體之談話分析

國立臺灣師範大學政治學研究所教授范世平

- 本次是習近平自 2012 年 11 月擔任中共總書記以來，較具體的闡述對臺工作方向。惟習對馬習會議題隻字未提，顯然對於臺灣近來積極推動馬習 APEC 會面，表達大陸的顧忌與立場。
- 習強調，在涉及國家統一和中華民族長遠發展的重大問題上，大陸旗幟鮮明、立場堅定，不會有任何妥協和動搖；「和平統一」、「一國兩制」是大陸解決臺灣問題的基本方針，展現其對臺的強硬立場，亦凸顯對當前兩岸關係面臨低潮期的不耐。
- 習對臺大談「和平統一」與「一國兩制」，或是內部權力競逐的妥協，惟此舉不僅盡失臺灣民心，凸顯北京仍無法正視中華民國的存在，實非明智之舉。

中共總書記習近平在 9 月 26 日在北京會見臺灣統派團體聯合參訪團，在這兩岸關係出現一連串瓶頸之際，他的講話備受矚目。

(一) 此為習近平對臺政策較為明確的講話

這可以說是習近平自 2012 年 11 月擔任中共總書記以來，比較具體的闡述對臺工作方向。自從習近平上臺後，將打貪防腐與權力集中視為重中之重，而在對臺工作上著墨較少。除今年 5 月在與宋楚瑜見面時提出所謂「四不原則」外，大抵都是延續胡錦濤時期的對臺工作基調，新意較少。

(二) 習近平未針對馬習 APEC 會面提出正面回應

雖然大陸社科院臺研所副所長朱衛東在 9 月 25 日於臺北表示，馬習 APEC 會面「難以成局」，但臺灣方面還是對於習近平 9 月 26 日的講話寄予厚望，希望他會針對馬習 APEC 會面提出特殊而具創意的安排。可惜的是習近平除對此議題隻字未提外，還意有所指的說「臺

灣同胞也需要更多瞭解和理解大陸 13 億同胞的感受和心態，尊重大陸同胞的選擇和追求」。顯然對於臺灣近來仍積極推動馬習 APEC 會面，表達大陸的顧忌與立場，希望臺灣不要一廂情願。

(三) 展現習近平對臺之強硬立場

習近平的講話中展現對臺工作的強硬態度。習表示，在涉及國家統一和中華民族長遠發展的重大問題上，大陸旗幟鮮明、立場堅定，不會有任何妥協和動搖；和平統一、一國兩制是大陸解決臺灣問題的基本方針。

1. 胡錦濤時期鮮少對臺提出「一國兩制」：事實上，在胡錦濤時期，除在內部會議相關文件還看得到「和平統一」與「一國兩制」的字眼外，對於臺灣已經很少提到這些字眼。因為大陸知道臺灣民眾對於「一國兩制」素無好感，對於兩岸統一更缺乏興趣。聯合報的最新民調顯示，2010 到 2014 年臺灣支持統一的民意，從 14% 降到 12%，支持臺獨從 31% 增到 34%。
2. 習近平對臺高談統一與反臺獨：習近平在講話中不斷提到「統一」二字，習強調「統則強、分必亂」，而「臺灣的前途繫於國家統一」。此外，習指出所謂「對臺四個不會」，也就是「推動兩岸關係和平發展的方針政策不會改變，促進兩岸交流合作、互利共贏的務實舉措不會放棄，團結臺灣同胞共同奮鬥的真誠熱情不會減弱，制止臺獨圖謀的堅強意志不會動搖」。
3. 習近平對臺強勢以展現領導力：值得注意的是，習近平明知臺灣的主流民意是「拒統」，卻在此時大談「促統」，顯然他要展現與胡錦濤時期不同的對臺立場，從「懷柔」走向「強硬」。習近平上臺之後，對外不論是東海或南海問題都立場強硬，尤其對日本更毫不退讓；對內除嚴厲整肅薄熙來、徐才厚與周永康等高官外，打擊貪腐毫不手軟，對於新疆、西藏問題更是「露頭就打」。習藉由「強硬」，凸顯超越胡錦濤的領導力，讓權力更為集中，讓政敵無話可說。

(四) 凸顯習近平對當前兩岸關係面臨低潮期的不耐

對於習近平來說，我政府未處理好「318 學運」，致服貿協議過不了，且後兩岸各項協議都將面臨立法院的積極監督，要過關都甚為困難。而 6 月 27 日國臺辦主任張志軍訪臺時遭油漆潑灑，導致取消後續行程，北京也頗有微詞。8 月 16 日又發生張顯耀洩密事件，讓陸方大感意外。因此，習近平對臺發表「一國兩制」的講話，顯示習對於近來兩岸關係的波折漸感不耐，甚至產生不滿。

(五) 顯示北京對於香港占中問題的基本底限

習近平大談「一國兩制」，而在 9 月 22 日接見李嘉誠等香港富豪時，對於香港當前的局勢，也不斷強調「一國兩制」的重要性。顯然也是藉此警告香港，對臺灣都談「一國兩制」，香港也不可能違逆「一國兩制」，休想搗亂。

1. 北京對香港占中問題態度日趨強硬：2014 年 6 月 10 日中共發佈的「一國兩制白皮書」，闡明香港的自治來自於北京的授權，威嚇意味濃厚；8 月 31 日全國人大常委會通過「香港行政長官普選問題的決定」，否決港人期盼的「公民提名特首候選人」；之後，啟動各種宣傳機器，透過習近平的對港講話，不斷恫嚇港人。因此，在這種「寧左勿右」的政治氛圍下，當 9 月 28 日香港群眾聚集中環後，特首梁振英展開的是強勢的驅離行動，催淚彈四射、辣椒水齊放，香港猶如戰場。
2. 習近平若對港示弱恐產生骨牌效應：對於北京來說，習近平若在香港問題上示弱，是否會產生骨牌效應？處理西藏、新疆與臺灣問題的立場是否也會改變？黨內不滿習近平的人士是否藉此反擊，都是北京必須考慮的問題。但若繼續強勢，除無法解決僵局，讓北京形象受損外；若出現流血，將會是另一場「六四事件」。

(六) 習近平講話凸顯北京仍未正視中華民國

事實上，習近平針對臺灣大談「和平統一」與「一國兩制」，凸顯北京仍無法正視中華民國的存在，仍將臺灣視為地方政府，這將使

得臺獨的訴求更具合理性。而對於這次前往北京的統派團體來說，原本其「緩統」立場尚能被部分民眾接受，但經過習近平的「加持」後，如今「急統」色彩增加，恐怕他們在臺灣的工作將更難推動。對於臺灣來說，習近平9月26日高談「和平統一、一國兩制」，目前看來恐怕更是票房毒藥，讓臺灣人更加恐懼。除了讓臺灣人更反對兩岸統一外，更傾向支持臺灣人的前途應該由自己決定的「公民自決」立場。

(七)兩岸領導人的互信基礎面臨考驗

今年馬總統的國慶演說中指出，基於「讓一部分人先民主起來」的概念，大陸應實現十七年前對香港「普選特首」的承諾。大陸國臺辦發言人范麗青立即措詞強硬地回應，「對於香港政改，臺灣方面不應說三道四」。

1. **馬總統支持香港民主，以凸顯對習近平「一國兩制」言論的不滿：**事實上，從2008年馬政府執政以來，對於香港民主議題是採取較為冷處理的態度，以避免刺激北京，造成兩岸波折。但從9月28日香港發生占中活動後，包括馬總統、吳副總統、江院長都發言力挺。甚至過去一向對於香港政治事務十分低調的我駐港機構，今年的國慶酒會也公開支持香港特首普選。我方之所以不再顧忌北京態度，反映對於9月26日習近平對臺所提之「一國兩制」與拒絕馬總統參加北京APEC的不滿，也顯示當前兩岸領導人彼此的互信基礎出現動搖。
2. **兩岸既定之交流活動可能受到影響：**目前看來，從2005年開始舉辦的「兩岸經貿文化論壇」，也就是俗稱的「國共論壇」，極有可能在舉辦9年後第一次停辦。而去年在上海舉辦的首次「和平論壇」，當時成為兩岸二軌與學界的交流平臺，目前看來今年可能不會在臺北續辦。
3. **北京擔心臺式民主與民國熱、香港占中運動合流：**另一方面，馬總統在國慶演說中提到，「此時此刻，正是中國大陸走向民主憲政最適當的時機」，認為陸、港的民主發展，取決於領導人面對改革的智慧與度量；更指出臺灣之民主成就與對陸、港的示範意義。這些都讓北京覺得刺耳，甚至認為臺灣將「輸出民主」。

無怪官媒的「環球時報」10月10日發文批評大陸的「民國熱」，是挑戰社會的主流史觀和政治現實的「病態」，是對中華民國的「病態緬懷」，甚至有人不認「十一國慶」，卻只過「雙十節」。這顯示北京憂慮臺式民主與「民國熱」、香港占中，可能出現合流與共伴效應。