一、「兩會」後大陸政治情勢觀察

政治大學政治學系蔡中民助理教授主稿

■大陸將持續虎蠅齊打的「零容忍」反腐運動，惟未建立清廉的制度化體系，相關舉措僅治標不治本，未來可能醞釀出虎蠅為何愈打愈多的質疑。

■習近平藉「小組治國」強化權力，有助直接有效地傳達政策，惟小組皆為中共中央下屬機構，凸顯大陸政治發展仍不脫離以黨領政的格局。

■習近平從嚴治軍有利強軍強國，有助掌控未來對外路線。另中共領導班子目前形成以習為主的分工結構，未來一年渠將在既有基礎上全面推進改革。

（一）前言

自習近平上臺後，大陸政治情勢發展基本上以習近平為核心展開，一度熱烈討論的「習李體制」也隨著習逐漸展現的強勢作風，而使李克強的角色侷限在經濟事務，即便後者仍身兼多個領導小組的副職，但很明顯地其並非與習可平行而論的實權領導。如今就體制看來，已非「習李體制」而更像是「習體制」的逐步落實。「兩會」結束至今不過月餘，吾人可從以下三個面向，觀察未來大陸以習近平為核心的政治情勢發展：

（二）大陸官方將持續虎蠅齊打的「零容忍」反腐運動

大陸官方反貪腐運動並未隨著時間流逝而減弱，反而呈現愈演愈烈之姿，亦證明了起用王岐山擔此重任是正確的抉擇。「兩會」結束後已有4名省部級官員落馬（雲南省副省長沈培平、江西省副省長姚木根、中國科協黨組書記申維辰、華潤集團董事長宋林），自年初算來共有7名（另外三名是海南省副省長冀文林、陝西省政協副主席祝作利、山西省人大常委會副主任金道銘），如自「十八大」算起，則已

達25名。自4月起，中紀委更建立違反八項規定的「周報」制度，三周以來就曝光54起案件，除寧夏外的所有行政區皆有違規案件，也包含三個中央政府機關與兩家央企；違規幹部以鄉科級為主，縣處級次之；違規內容主要是公款吃喝旅遊、濫用公務車、收受禮品等。

由此看來，大陸反貪腐運動深入自中央到地方層次，一方面證明對象官位不分高低，展現對貪腐「零容忍」之決心，儘管前政治局常委周永康與前中央軍委副主席徐才厚被查處的消息尚未證實，惟應只是時間問題；另一方面也讓民眾「有感」，看到地方貪官污吏被繩之以法。大陸從中央到地方，透過建立多重防弊舉報機制，如紀委雙重領導制度化、強化巡視組、完善中紀委網站舉報、發行周報等舉措，展現強勁的反貪腐力道，觸角也從政府機關漸漸延伸至國有企業與軍隊。

然而在這張漂亮的反貪腐成績單背後，一個矛盾的情況是官員貪腐現象，並未隨著打擊的力道加重而有所減輕，新一代領導人上臺至今已有年餘，儘管透過強力反貪腐而建立起良好形象，但令人不解的是查獲貪腐案件的數字仍屢創新高。各級官員似乎並未因中央的決心而真正改變態度，仍存有僥倖心態並持續不當行為。再者，積極打貪反映的是政府消極防弊，追根究柢而言，建立一個清廉的制度化體系才是消弭貪腐的良方，一味強調打擊，只能治標而不治本，可惜至今尚未見到大陸政府提出相關政策。因此，研判短期之內反貪腐運動將持續進行，並將出現更多、更高階的老虎個案與無數的死蒼蠅們，但如制度不改，可能會醞釀出為何虎蠅愈打愈多的質疑。

（三）全面化「小組治國」與強化以黨領政

習近平目前除任中共總書記、國家主席、中央軍委主席三個重要頭銜外，亦身兼7個領導小組（中央外事工作領導小組/中央國家安全工作領導小組、對臺工作領導小組、中共全面深化改革領導小組、中央網絡安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、國家安全委員會、中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組）負責人，這些機構或是已實質運作，或是即將開始啟動，而非虛設機關。然而為何在集黨政軍大權於一身後，習近平仍須設立並親自領導這些機制，其中深意令人玩味。儘

管說法不一，可期待的是透過運用「小組治國」的既有體制（於1958年開始設立），習近平可強化權力基礎，並建立制度性管理與監督管道，在各方勢力交錯中能更直接有效地傳達政策。

此外，這些領導小組並非正式政府機關，而是中共中央下屬機構，雖然能避免設立政府機關時涉及的法律與程序問題，使組織建構更有效率，但隨著領導小組數目的增加與權責涵蓋範圍的擴大，也突顯大陸政治發展仍是以維持以黨領政格局，政府只是回應或配合黨的作法（先由黨中央決議成立，再依此成立黨的機構，最終採用「兩塊牌子、一套班子」的方式成立國家層面的對應機關）。雖不令人驚訝，但在改革開放三十多年後，政治發展與黨政分工程度呈現不進反退情形，實令人失望。

在這些領導小組中，最引人注目的是國家安全委員會。該組織於4月15日召開第一次會議，但從媒體報導中看來，主要篇幅為習近平發表的講話內容，以建構總體國家安全觀為主，論及傳統安全與非傳統安全兩種議題並包含國家運作的所有面向。但也正因涵蓋面廣，實難確切理解重點何在？復以該次會議報導中僅提及副主席為李克強及張德江，而未列出其他常委及委員名單，因此第一次會議的宣示性意義大於實質性意義，在其組成與運作仍屬機密的情況下，引起的疑問實比提供的資訊還多，須待後續發展來釐清。

（四）習近平從嚴治軍有利強軍強國，並有助渠掌控未來對外路線

「十八大」至今習近平已視察軍隊10次，對象遍及解放軍全軍，且一再強調嚴守紀律與培養良好作風的重要性。僅4月上旬，習近平就分別考察了武警部隊及空軍機關。同時間，包含七大軍區司令員在內的十八名高級將領集體公開表態擁習，此係自鄧小平1970年代末復出後的35年間首見。兩者的關聯相當明顯，習近平將整治軍隊視為重點工作，而軍方將領亦呼應習近平的反貪腐運動。

然仔細深究，在多起高階將領涉貪案件未定之際（據傳除徐才厚外，常萬全與郭伯雄都在接受調查中），習近平頻繁訪視部隊能起安定軍心之效，而反貪

腐運動對調整軍隊人事也有正面效果。如此一來，軍隊將領宣示效忠就不難理解，對習近平而言，權力基礎與領導地位亦相應得到鞏固。再進一步思考，大陸與日本間為了釣魚臺的問題仍僵持不下，美國總統歐巴馬近期訪日所發表的講話並未消弭紛爭，反倒激化矛盾。在美國持續從政經兩方面推動「亞洲再平衡」戰略的情況下，從軍隊內部積極地肅清貪腐，充實軍力與凝聚向心力，對習近平在對外關係路線的掌控上有絕對的幫助。亦即從單純地軍隊反貪腐出發，吾人將見證此最終將對大陸整體外交政策與國際關係產生深刻影響。

（五）結語

「兩會」後的大陸政治情勢相當清楚，習近平已穩固最高領導人的地位，而李克強則被清楚定位在副手的位置，胡溫時期的雙元領導體制不再。中共領導班子目前形成以習近平為主的分工結構，不論是反貪腐運動或是小組治國，甚至是整頓軍隊，都在強化習近平的權力正當性以及固化領導層的分工狀態，內政與外交議題亦會在如此情勢發展下相互連結。因此可以預見未來一年習近平將在既有基礎上大刀闊斧地全面推進改革，然更值得關注的是，一但肅貪活動告一段落後，體制如何重建才會是真正問題的開始。

二、「兩會」後大陸經濟政策簡析

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

■2014 年大陸主要經濟發展目標為 GDP 成長率 7.5%（今年第一季 GDP 成長率為 7.4%），但容許在合理區間內波動，區間上限為防止通膨過高，下限是穩增長和保就業。

■「政府工作報告」顯示大陸仍採「積極的財政政策」和「穩健的貨幣政策」，並強調要「根據形勢變化適時適度預調微調」，以達成穩增長、保就業和防通脹的政策目標。

■大陸將以持續簡政放權、深化利率市場化與擴大匯率浮動區間、對民企開放壟斷行業、落實城鎮化等政策，以推動經濟結構轉型。

大陸一年一度的「人大」和「政協」兩會於 3 月初在北京召開，國務院總理李克強上任後首次於「全國人大」發表「政府工作報告」（以下簡稱報告），從「報告」中可以觀察到今（2014）年大陸的總體經濟政策以及體制改革方面的訊息。

（一）2014 年主要經濟發展目標

從各種指標來看，今年大陸的經濟發展目標和去（2013）年差不多，包括：GDP 成長率為 7.5%，居民消費價格漲幅控制在 3.5%以內，廣義貨幣 M2 預計成長 13%，進出口預期成長 7.5%。雖然有確定的成長目標，但容許在合理區間內波動，區間上限是防止過高的物價上漲率，下限就是穩增長和保就業。

「報告」提出今年城鎮新增就業要在 1,000 萬人以上，城鎮登記失業率控制在 4.6%以內。不過官方也強調 7.5%的 GDP 成長率只是一個參考值，更重要的是要就業穩定。大陸財政部長樓繼偉表示，只要新增就業人數達到或超過 1,100 萬，低至 7.2%的 GDP 成長率也能接受。主因係近年來人口紅利的消退導致大陸潛在 GDP 成長率已下降，前（2012）

年及去年勞動人口分別減少 345 萬人和 244 萬人，因此 GDP 成長率的適度下降不致引發大量失業，過快的成長反而容易產生通貨膨脹。4 月中大陸國家統計局公布今年第一季 GDP 成長率為 7.4%，也和全年 7.5% 的預期目標相差不遠。

（二）總體經濟政策

在內需方面，「報告」透露今年在財政和貨幣政策上與過去兩年相同，仍採「積極的財政政策」和「穩健的貨幣政策」。估計今年大陸政府財政赤字預算將達 1.35 兆元（人民幣，以下同），比去年增加 1,500 億元。不過，去年實際的財政赤字只有 1.06 兆元，遠低於年初預期。今年前兩個月財政盈餘比去年同期大幅成長 24%，所以用擴大財政支出來穩增長的空間仍然相當充裕。只是在目前政策思維下，大陸不會像金融海嘯後大力投資基礎建設，而是透過財政措施來協助經濟結構調整，例如支持環保產業、中小企業等，以提升效率為主要目標。

在貨幣政策上，由於 M2 餘額在 2009 年至 2012 年短短 4 年間增加一倍，使大陸近年來飽受物價上漲威脅，加上影子銀行和地方政府債務規模持續擴大，為防範金融風險，貨幣政策已開始存在趨緊的壓力，但如果 M2 增速過度下降，也會引發金融危機，因此今年的貨幣擴張速度預估比去年只略為放緩。簡言之，2014 年大陸總體經濟政策的主要目標是穩增長、保就業和防通漲。既不會推出大規模刺激措施，也不會放任 GDP 成長率大幅下滑，所以「報告」同時強調要「根據形勢變化適時適度預調微調」。

在外需方面，今年外貿成長目標已經是連續第三年調低，前年與去年預期成長率分別為 10%和 8%。原因是外部經濟環境不佳，加上內部成本上升導致的出口競爭力下降，大陸已接連兩年未達成外貿成長目標。也因為如此，所以近年來才一再強調要結構轉型，希望從外需帶動轉向以內需拉動經濟成長。

（三）經濟結構轉型政策

從「報告」中可以看出今年大陸經濟結構轉型的相關政策包括：

1、持續簡政放權

李克強上臺後一直強調簡政放權可以激發市場活力，實質上就是減少各級政府對經濟的干預。去年至今，大陸國務院已先後五次取消或下放共 398 項行政審批事項，其中以投資與生產經營領域為重點。今年 2 月李克強在國務院第二次廉政工作會議上特別提及：對市場主體是「法無禁止即可為」，對政府則是「法無授權不可為」。3 月中政府部門還首次集體公開權力清單，目前已有三分之二的國務院部門公布了所保留的行政審批事項。「報告」中也提到今年要再取消和下放行政審批事項 200 項以上，李克強在「兩會」後重申，簡政放權將是今年改革最優先的重點突破領域。

2、深化利率市場化與擴大匯率浮動區間

利率改革一直是大陸經濟改革的罩門，去年 7 月人民銀行全面放寬對貸款利率的管制，跨出利率市場化的一大步。但貸款利率上下限的取消，其實象徵意義遠大於實質意義，因為不少貸款是透過民間借貸的體制外管道而非銀行融資，其利率遠遠高於體制內的貸款利率上限。反之，銀行的大部分貸款對象都是國企，利率很少觸及到其上下限，主要原因是目前存款利率上限並未放寬，銀行的存款利率最高只能較基準利率調高 10%，偏低的存款利率使銀行能輕易賺取利差，即使風險高的國企也可以低利率借到款項，利率因而失去了篩選資金效率的功能。所以人民銀行行長周小川在「兩會」上表示，一、兩年內將「實現存款利率市場化」，完成利率市場化的關鍵一步。「報告」中也提到今年將繼續推動利率市場化，以及擴大金融機構的利率自主定價權，並建立存款保險制度與健全金融機構風險處置機制。

和利率市場化相配合的是匯率形成機制的市場化，「報告」要求要「擴大匯率雙向浮動區間」。近月來人民幣對美元的貶值幅度超出市場預期，今年來貶幅已超過 3%，背後除有資金開始長期流出大陸的趨勢變化外，也反映人民銀行在外匯市場干預程度的減少，預計人民幣匯

率的雙向波動幅度擴大將是未來常態現象。

3、對民企開放壟斷行業

為提振內需並改善經濟效率，允許民間資本進入壟斷行業已成為當前大陸要突破的改革目標之一。「報告」中提到在金融、石油、電力、鐵路、電信、資源開發等領域，要向非國有資本開放一些投資項目。尤其是金融業，長期以來大陸中小型民營企業一直得不到金融機構的貸款，不但降低資本使用效率，也延遲經濟結構轉型速度。在體制內貸款仍偏重國企的情況下，短期內利率市場化對民企的正面影響仍然有限，解決之道在於讓民營資本能開設專為中小型民企服務的民營銀行。「兩會」期間，首批民營銀行試點方案已經確定，近期有 10 家民營資本參加了首批 5 家民營銀行的試點工作。

4、以「三個 1 億人」落實城鎮化

「報告」提出城鎮化要達到「三個 1 億人」的具體指標，即促進約 1 億農業轉移人口落戶城鎮，改造約 1 億人居住的城鎮棚戶區和城中村，引導約 1 億人在中西部地區就近城鎮化。此次「兩會」討論的城鎮化內涵和過往略有不同，不但是首次提出量化目標，著重改善城鎮弱勢群體的居住品質，而且要藉由加強對中西部地區新城鎮的支援，把人口留在中西部，過去的「西部大開發」並沒有這樣的規劃。

至去年底大陸城鎮化比率只有 53.73%，比前年提升 1.23 個百分點，依今年 3 月公布的「國家新型城鎮化規劃（2014-2020 年）」列出的目標，到 2020 年城鎮化比率要達到 60%左右。以此看未來大陸城鎮化的重點在中西部，而中西部城鎮化的關鍵在於基礎設施的充足提供。此外，戶籍制度和教育、醫療等社會保障也是要解決的問題，因此「報告」中提到城鄉低保標準分別要提高 13.1%和 17.7%，企業退休人員基本養老金水準要提升 10%，今年新開工的保障性安居工程要達到 700 萬套以上。如果能把「三個 1 億人」的目標落實，60%比率不難達成，未來城鎮化將成為大陸內需成長的重要動力來源。

三、從「301 暴恐事件」反思中國夢

銘傳大學公共事務學系楊開煌教授兼兩岸研究中心主任主稿

■大陸長期推動的援疆政策不會輕易修改，今(2014)年 5 月底 6 月初大陸將召開新疆工作會議，可能採取更多穩定形勢之具體措施，將加大援疆力度，積極南疆的開發。

■大陸致力於消除因「301 暴恐事件」而產生的族群誤解，並開始倡議「保護和發展少數民族優秀傳統文化」。

■少數民族區的現代化，主要由外來漢人受益，少數民族傳統反遭破壞，使現代化成為對大陸政府不信任根源。

（一）前言

「301 暴恐事件」是指今(2014)年 3 月 1 日晚上 9 時 20 分，在雲南省昆明火車站，所發生的數位維吾爾族的極端份子持刀濫殺無辜百姓，造成 28 名群眾遇難、113 名群眾受傷的嚴重暴力恐怖攻擊事件。

任何一個政府遭遇「301 暴恐事件」，必然是首先嚴懲「暴恐分子」以穩定人心，保障社會，同時，全力慰問無辜遇難者之家屬，搶救無辜傷患。惟後續大陸必將重新評估相關民族政策，今年 5 月底 6 月初大陸將召開新疆工作會議，有可能採取更多穩定形勢具體措施，加大力度支援新疆的發展，積極南疆的開發，這是北京長期推動的政策，不會因為一、兩件意外的事件而輕易修改。

（二）大陸處理「301暴恐事件」之新措施

大陸在處理「301 暴恐事件」上，透露若干新措施如下：

第一，致力於消除因「301 暴恐事件」而產生的族群誤解或刻板印象，「全國政協」主席俞正聲在「全國政協」會上，強調在「昆明 301 變亂之後，有些處所把矛頭瞄準通俗的維族群眾，限定維族群眾的人身自由，搜查住所證件，乃至驅趕相干人員。這些都是違背政策的愚笨做法，正中暴恐分子的下懷」。

第二，開始倡議「保護和發展少數民族優秀傳統文化」，這是大陸首次確認少數民族也具有「優秀傳統文化」，值得「保護和發展」。如果大陸當局以至各級幹部認真對待此一倡議，有可能成為大陸調整其少數民族政策的起點。

（三）從民族議題的角度反思「中國夢」

從民族議題的角度觀察，反思習近平上任所提出的「中國夢」，可包括「中國（主要指漢民族為主）的民族夢」，「民族（主要指非漢族的中國人）的中國夢」，以及「民族（中國境內各民族）的民族夢」，而由於三者的立足點和關照點並不完全相同，是以三者的「夢」，也不可能完全一致，如果使之「自主統一，相向而行」，則「中國夢」才能重新凝聚大陸各族的力量，邁上大陸全面深化改革的征程。

那麼如何才能使三者之夢「自主統一，相向而行」？理論上，目前在大陸的政策中，比較強勢的是「中國的民族夢」，其主導甚至壓制「民族的中國夢」，以及「民族的民族夢」，以至於各民族沒有作為民族主人的做「夢」的權利；什麼是「中國的民族夢」，它是指中國大陸內境 56 個民族在內的「中華民族」的民族復興，換言之，以漢民族為主的「中華民族」，就完全代表其他所有的民族，這個「中國夢」就是大陸的現代化之夢，因此，大陸境內各少數民族無一例外，必須跟上國家現代化的腳步，大陸在東部的「改革開放」獲得一定的成就之後，從 1999 年正式提出「西部大開發」政策，此後中央所有的優惠、財政都朝西方地區傾斜，而且特別對西藏、新疆等民族、宗教比較複雜的地區，以及西部地區中比較艱困、貧困的縣、鄉，還採取對口扶貧的辦法，以輸血和餵食的辦法，幫助民族地區現代化。

然而這種餵食式的現代化造成諸多後遺症，最普遍的現象就是「斷層現象」：優惠政策與當地工商需求、支援基建與當地的實際需求、超速建設與當地的脆弱生態、脫貧作為和改變生活的願意等，再再都顯示出嚴重的脫節；於是大陸開始在實踐的方式上，進行若干調整、改進，例如從硬體援建而軟體教育、文化，從醫院建設而醫師支援，從提供經費到發放到人，從協助開發到專營獨賣，從築巢引鳳到勞務輸出，可以說

現階段各國現代化的可行之策，可以借鏡的作法、政策幾乎都務實參採。

從整體效果和成績來看，政策成績並不差，西部地區的經濟成長，人均所得，市鎮面貌，交通狀況，教育水準，文娛生活無一不是成績亮麗，但深入去看則效果有限，肇因於這些變化基本是依賴投資，而在地的經濟並不能自我循環，不斷成長，是一種與當地民族消費脫節的現代化發展，特別在少數民族人民現代化意識普遍不足的情況下，政府創造的現代化，其利潤被早有資本主義意識的外來民族佔有，留給本民族的反而是傳統的破壞、習慣的失落和相對的剝奪感，結果政府所誇稱的現代化成績，反而成為少數民族不適應，甚至是不信任的來源，使政府和少數民族雙方都感到委曲。

因此，過分快速的現代化，特別是跨越式發展，在中央是為縮小東西部差距，但是對少數民族反而帶來普遍的失望、傍徨和焦慮，所以出現有些少數民族人士領到救窮的生活現金就拿去贈獻，拿去買醉，而生活依然貧窮，生存仍舊無著；或者某些少數民族個人取得專買，分到店面即出租外人，坐收租金，不事生產，生活有收入無重心，失去生活的意義；近年在西藏那曲區興起草蟲生意，當地的藏民在分得放牧土地之後，卻雇人濫挖草蟲，發家致富，竭澤而漁，不再放牧，由於青藏高原的生態脆弱，政府一旦出面干預，就斷其致富之路，又成為民族衝突的根源。總體而言，強勢的「中國的民族夢」是吃力不討好的，甚至是直接引起維族、藏族同胞反對的根源。

（三）結語

從「301 暴恐事件」來看，「中國夢」的實現不能缺少各民族的共同參與，而參與的方式應該是既有頂層設計，又有群眾路線，上下結合，官民協力，才是真正的民族復興之路，以往大陸的順口溜說「要致富，先開路」，如今我們處在網路時代，應該說「要改變口袋，先改變腦袋」，腦袋的變化，首先是看見變化，之後是感受變化，才能無懼變化，進而擁抱變化，最終才能掌握變化。

四、習近平訪歐與北京操作「歐洲槓桿」評析

臺灣大學政治學系張登及副教授主稿

■因應美國「再平衡」與「重返亞洲」戰略皆以制衡大陸為目標，習近平訪歐結合去（2013）年以來大陸高層接連出訪東協、印度、東歐、美國、南美、非洲、上合組織國家、金磚集團會員等，展現「四面八方、重拳出擊」的外交攻勢。

■鑒於歐洲大國是北京調整國際體系權力平衡，制衡美國主宰國際社會的重要槓桿，大陸對歐外交的重點，仍以稀釋政治爭議、強調經濟合作來增進「中」歐互信，惟大陸在歐外交攻勢呈現「官熱民冷」，效果有限。

（一）大陸對外戰略形勢與北京外交的「歐洲時刻」

2012 年大陸外交才剛從「十八大」揭示的「負責任大國」宣示啟行，外界尚不知習、李班子究竟有何作法，因應 2010 年「南海核心利益紛爭」與後來東海/釣魚臺爭議以來，周邊局勢日益不利北京的困局。但去年開始，北京高層接連出訪西歐、東協、印度、東歐、美國、南美、非洲、上合組織國家、金磚集團會員等，北京外交攻勢一年來幾可用「四面八方、重拳出擊」形容。此次習近平訪歐，亦係這一綿密「出擊」的一部分。當前北京面臨國際形勢的最重要挑戰就是美國因應「中國崛起」與「權力移轉」（power transition，參閱吳玉山，「權力移轉理論：悲劇預言」；2011）所提倡的東亞「再平衡」與「亞洲軸心」戰略。因此大陸加強攏絡歐洲，即為稀釋美國壓力的憑藉。

歐洲區域整合從 1951 年巴黎條約（Treaty of Paris）、1957 年羅馬條約（Treaty of Rome）到 1999 年歐洲央行成立，歐盟會員國讓渡部分主權，時常被論者認為是國際社會的一極。大陸在 1998 年 3 月締結「全面夥伴關係」，歐盟與歐洲各大國這種「半整合」狀態，有利於北京戰略目標，即「經貿上取得資金技術與市場，戰略上突破美國獨霸以緩解大陸在西方

被孤立的問題，卻又不足以用歐洲整體的力量一起對付北京」。

這一態勢到了美國遭受金融風暴衝擊，經濟實力衰退卻仍堅持全球領袖地位且加強軍經圍堵北京的情況下，更加突出（參閱唐欣偉，「美國國關學界對中國之評估：以攻勢現實主義與權力移轉論為例」；2013）。目前歐洲連續 11 年佔據大陸對外貿易第一大夥伴位置，大陸則自 2003 年起保持歐洲第二大貿易夥伴位置。去（2013）年「中」歐峰會雙方達成「中歐合作 2020 戰略規劃」，而此次習近平訪歐行程長達 11 天，遍訪大小國家與國際組織，大陸外長王毅坦言今（2014）年歐洲在北京外交中占據「優先地位」，看來並非虛言（中新社，2014.3.22）。

（二）習近平出席海牙核安峰會與訪問荷蘭

習近平歐洲之行首站是 3 月 24 日出席在荷蘭海牙舉行的第三屆「核安全峰會」，除了揭示其所謂「核安全觀」，重頭戲是在俄國兼併克里米亞後，首度與美國總統歐巴馬會晤。儘管美國在朝核、制裁俄國侵略等等問題上仍需要北京配合，大陸也在接待美國第一夫人蜜雪兒（Michelle Obama）、國防部長黑格爾（Chuck Hagel）訪「中」（蜜雪兒 3 月 20 日至 26 日在大陸訪問，黑格爾 4 月 7 日至 9 日訪問青島、北京），都給予相當禮遇，但從歐巴馬 4 月訪問日、韓、菲、馬等國加強「再平衡」承諾看來，「中」美新型大國關係不僅沒有任何實質改善，反而對抗性更強。核安峰會中的高層互動仍是形式遠大於實質。

反觀習近平阿姆斯特丹之行，是大陸 1972 年與該國建交以來大陸元首的首次訪荷，荷蘭國王與王后親至機場迎接，禮遇極為隆重。習近平在此行中刻意強調荷方是大陸對歐貿易第二大夥伴（僅次於德國），又是歐洲投資大陸第三大國，與荷方簽署「中荷關於建立開放務實的全面合作夥伴關係的聯合聲明」，是亞洲外交相對超然的荷蘭與大陸簽署的第一份夥伴關係文件。該聲明內容雖然全部集中在功能領域的合作，卻也提到荷方支持「一個中國」原則，算是開習近平訪歐的「頭彩」。

（三）德國國際地位持續上升，習近平訪德加強「政治互信」

由於英法經濟實力衰落，英國又在外交上靠攏美國（2012 年 5 月英國首相喀麥隆（David Cameron）接見達賴後，「中」英關係氣壓甚低；新華社，2014.2.21），對德外交

成為北京對西歐大國外交的重中之重。德國無疑將繼續穩居大陸對歐貿易最大夥伴地位，雖然不是安理會常任理事國，卻是伊核問題、烏克蘭危機等國際重大議題的主要協調國，也是歐盟濟助歐債危機債務國的主要國家。當此德國全球政經地位持續上升之際，又屢傳美國對德國的不信任（前美國中情局員工 Snowden 洩密資料顯示美方長期監聽德國總理，德方嚴重抗議，參閱 CNN，2013.10.19）；同時，北京對德工作已經從經濟拉攏晉位為政治結交。

習近平此次係在訪問荷、法之後抵達德國，除會見長期在任的強人總理梅克爾女士（Angela Merkel），也訪問港市杜亦斯堡（Duisburg）等地。此行最重要的項目是簽署「建立中德全方位戰略夥伴關係聯合聲明」。此聲明顯示「中」德關係已從 2010 年 7 月梅克爾訪「中」簽署「中德關於全面推進戰略夥伴關係的聯合公報」（新華社，2010.7.16）至今，又向政治與安全合作方面推進一步，成為所謂「全方位戰略夥伴」。此次「中」德聲明中值得重視的發展包括以下幾項：

1、合作名義從「戰略夥伴」升級為「全方位戰略夥伴」（All-Dimensional Strategic Partnership，英文新華網用語，2014.3.29）。在北京外交術語中，此級別僅次於「中」俄與「中」巴（巴基斯坦）戰略夥伴，與「中」法 2004 年即締結的「全面戰略夥伴」（Comprehensive Strategic Partnership）略同，但有後來居上之勢。

2、確認雙方「已經」建立政治互信（2010 年的文件稱「願加強政治互信」）。

3、原有的「中—德戰略對話」升級為「中—德外交與安全戰略對話」，具體提及雙方可在烏克蘭、阿富汗與敘利亞危機中進行合作。

4、兩個文件德方都重申堅持「一個中國」政策。

5、德方願協助推動簽署「中德投資協定」與未來的「中歐自由貿易協定」。

6、「中」方同意在法蘭克福建立人民幣清算中心，德方同意「中」方在杜賽道夫新建總領事館。

不過習近平此行亦非完全稱心快意。外電頻傳北京希望比照去年李克強訪德參訪波茲坦會議舊址，安排習參觀二戰有關遺跡，例如柏林多個二戰大屠殺紀念設施。鑑於大陸領導人頻頻利用國際場合發動批判日本的宣傳戰，德方不願過度捲入「中」日較勁，習近平僅能在與梅克爾

舉行的記者會上撻伐日方迴避歷史，但無法要求德國安排更「戲劇性」的行程。這顯示「中」德政治互信的效益，仍受西方同盟的結構性制約，無法大幅擴散（英國 Dailymail ，2014.3.4）。

（四）習近平訪問法國、比利時

習近平訪法之行以民初最早接受華人留學法國的港市里昂為起點，並拜訪戴高樂基金會、出席「紀念中法建交五十周年大會」，顯示此行對法外交係以歷史、文化為主軸，同時刻意強調大陸崛起的和平形象。

習近平的文化宣傳主要體現於他在「紀念中法建交五十周年大會」的演講，其中最受矚目的是他引用拿破崙「睡獅醒了」的說法，但強調現在的大陸是「和平、可親、文明的獅子」。為彰顯所謂「中法夢」的文化面，習近平還歷數法國文豪、哲學家、藝術家孟德斯鳩（Montesquieu）、伏爾泰（Voltaire）、盧梭（Rousseau）、蒙田（ Montaigne）、雨果（Balzac Hugo）等數十人，自稱深受彼等啟發；又引用「中」法諺語，論證「中國夢是法國的機遇，法國夢也是中國的機遇」（中國日報網，2014.4.2）。

習近平此行亦循例與法國總統歐朗德（Francois Hollande）簽署發表政治文件，即「中法聯合聲明：開創緊密持久的中法全面戰略夥伴關係新時代」。此文件除例舉雙方可在伊核、朝核、中東、非洲等問題上的合作，以及推動天津成為空中巴士（Airbus）亞洲製造中心之外，多半是循例支持世界「多極化」等語。「法中戰略對話」仍停留在國務委員級（略高於此前「中」德的外長級戰略對話，但今年後「中」德對話可望升級），法方聲稱支持大陸未來主辦 G20 峰會，惟要如何落實有待觀察。尤其是在里昂與巴黎期間，因抗議西藏等議題人數不少，法方動員大批警力維安，顯示北京的文化外交攻勢在歐洲仍是「官熱民冷」，效果有限。

習近平訪比之行亦包括對歐盟的訪問。在比期間雙方簽署的「中比深化全方位友好合作夥伴關係聯合聲明」顯示彼此尚非「戰略夥伴」，除了比方宣示「奉行一個中國原則，尊重中國領土主權完整」外，多屬功能性合作宣示。習近平訪問歐盟總部，與歐方簽署「關於深化互利共贏的中歐全面戰略夥伴關係的聯合聲明」，除將全球範圍內的諸多區域熱點危機掃描一遍，肯定「中歐投資協定」前兩輪談判外，仍舊無法在限制

對華武器輸出、承認大陸市場經濟地位等問題取得突破（新華網，2014.3.31）。

（五） 結語

習近平此次訪問歐洲四國與歐盟總部，堪稱是一年多來北京外交「四面八方、重拳出擊」的代表作之一。其思路仍不超出傳統的「聯歐制美」、「聯德法制英」等權力平衡操作，以反制美國對北京的制衡。不過，儘管在對德夥伴獲得升級，各國按例重申「一個中國」，習近平此行取得的實質突破，目前看來並不多。

反而在「中國崛起」氣氛與民情普遍排外、「向右轉」的歐洲，民意仍會對各國高層熱衷發展對「中」關係形成制約。而大陸對歐洲各國擔憂的烏克蘭危機，又不能採取有利歐洲的立場。因此「中」歐關係可預見的未來，主軸仍是經濟合作。經濟的熱切交流，即便能逐漸換得大陸的市場經濟地位，還是難以達成北京所想要的「解除軍售管制」、「簽署中歐自貿協定」等重大目標。

五、博鰲論壇後兩岸經貿合作:機遇與挑戰

政治大學國際關係研究中心陳德昇研究員

- **2014 年 4 月 8 至 11 日博鰲亞洲論壇於大陸海南召開，本次「蕭李會」以兩岸經貿議題為主軸，探討未來兩岸經濟合作模式及臺灣參與區域經濟整合等問題，惟李克強仍強調促進兩岸經濟融合，加大對臺開放力度，對於臺灣參與經濟整合未有正面回應。**
- **兩岸經貿交流已創造的「和平紅利」，在社會面向並未取得平衡性的發展，未來兩岸經貿政策重點應強調「分配合理」、「社會平衡」與「空間釋放」。**
- **兩岸經貿關係與國際經貿空間具連動性，大陸如對我方參與 RCEP，以及外部經濟夥伴對話，給予正面認同，對兩岸經貿關係可持續發展將產生實質助益。**

2014 年 4 月 8 至 11 日博鰲亞洲論壇於大陸海南召開，會議主題是「亞洲的新未來：尋找和釋放新的發展動力」，我方由兩岸共同市場基金會榮譽董事長蕭萬長率團參加。由於博鰲亞洲論壇近年已成為各國產官學界互動的重要平臺，尤其是兩岸領導人之政策對話與交流，其顯示之政治意涵與前瞻思路，值得吾人賦予更大關注。

（一）「蕭李會」以兩岸經貿議題為主軸

蕭榮譽董事長於 4 月 10 日下午 4 時，在博鰲亞洲論壇和大陸國務院李克強總理會面時指出，臺灣內部最關注的主要在三方面：一是兩岸經貿由「互補大於競爭」，轉變成「競爭大於互補」；二是兩岸各種制度及管理差異，造成臺商進入大陸市場的重大障礙；三是臺灣參與區域經濟整合的急迫性及遭遇困難。

有鑑於此，蕭榮譽董事長指出，未來兩岸雙方須以新的觀念和作法，

從三大面向突破合作瓶頸：

第一，積極推動兩岸經濟戰略對話及政策協調。希望透過雙方經濟戰略的共同探討及政策協調，增強互補性，降低競爭性，在各個領域及產業形成新的合作模式，體現真正互利雙贏的兩岸經濟合作。目前蕭榮譽董事長及曾培炎理事長共同主導的「兩岸企業家峰會」，試圖在民間企業合作平臺推展相關理念，但仍有賴於雙方政府在政策上全力支持，才能做出更多、更廣泛的努力和成果。

第二，積極建構合作型的兩岸自由貿易關係。兩岸經濟及企業規模差距極大，發展程度也不同，產業特性亦有很大差異，臺灣對大陸又存在長期人才、資本的赤字，因而很多民眾及中小企業，對未來的兩岸經貿關係存有疑慮。因此，未來兩岸應該逐步建構具有兩岸特色的自由貿易區，透過各種合作機制的建立，降低可能的負面衝擊，提升正面效益，共同塑造兩岸經貿願景。

第三，積極面對臺灣參與區域經濟整合的嚴肅問題，化解臺灣經濟遭到邊緣化的疑慮。雙方應積極探討兩岸合作和臺灣參與區域經濟整合的銜接機制，打造臺灣參與 RCEP 和 TPP 的路徑圖，為兩岸在亞太區域的共榮發展，互利雙贏，創造歷史的機遇，這也是兩岸關係能否再上層樓的重要契機。

李克強在發表歡迎詞與回應意見中，表達對兩岸議題與兩岸合作的觀點，其中包括:

（1）當前深化兩岸經濟合作面臨重要契機。大陸全面深化改革、擴大開放，推動經濟升級，保持長期穩定增長，持續健康發展，必將為兩岸經濟合作注入強勁動力。

（2）兩岸應從一家人的角度考慮，為了我們這個大家庭的共同利益，不斷擴大和深化兩岸經濟合作，共同壯大中華民族經濟，造福兩岸同胞。

（3）我們願意首先與臺灣同胞分享大陸經濟發展帶來的機遇，在兩岸經濟合作中照顧臺灣同胞的利益，在對外開放的時候先一步對臺灣開放，或者對臺灣開放的幅度更大一些，促進兩岸經濟融合與

共同發展。

（4）當前經濟全球化和區域經濟整合的勢頭不減，兩岸進一步擴大經濟合作，促進經濟融合，也有利於為臺灣參與區域經濟合作創造更好的條件。我們真誠希望臺灣同胞能夠把握住這些機遇。

（二）兩岸經貿合作的機遇與挑戰

基本而言，近六年來兩岸關係和平發展過程中，雙方領導人與相關部門在兩岸協議簽署與經貿交流中，創造相當「和平紅利」。不過，兩岸經貿發展過程中，利益雖仍是經貿議題的核心，但已不是唯一訴求，「分配合理」、「社會平衡」與「空間釋放」應是未來兩岸經貿政策運作之重點。

二十餘年來，在兩岸經貿交流運作過程中，只要臺商具備市場專業優勢，並結合在大陸生產要素與大陸官方政策優惠，創造個別產業與部分企業家利益最大化，但在社會面向並未取得平衡性的發展。尤其對兩岸社會的反饋與關照明顯不足，因而使得社會不滿與質疑的「張力」不斷升高。近期爆發臺資大型鞋廠，長期未支付社保基金導致重大工潮，以及「服貿爭議」掀開兩岸經貿交流失衡所衍生的積怨、質疑和不安，皆顯示兩岸經貿互動與關係發展，更須照應不同階層的權益，對經濟資源做更合理分配，並落實企業社會責任。

客觀而言，兩岸領導人期望兩岸產業合作的意願多是良善的，但是雙方產業合作實際運作層次，仍面臨人才挖角、法制保障欠缺與市場惡性競爭，使臺灣產業面對更大的市場威脅和生存挑戰。此不僅衍生臺灣政經矛盾，亦使得兩岸經貿關係深化發展存在實質阻力。因此，政府決策部門除須積極排除兩岸產業合作的不利因素之外，亦須積極創造「共同利益」與市場條件，從而有利於兩岸互信鞏固與協議落實。

（三）結語：兩岸經貿關係與國際經貿空間具連動性

兩岸經貿空間的擴大亦與區域經濟整合的參與有關。換言之，兩岸經貿關係的內在結構矛盾，是與現階段國際經貿空間的連動性低，以及

空間不明朗有關。攸關未來臺灣經貿生存空間的區域經濟整合，陸方目前僅提出「合情合理」安排的回應，且有不少政治語言，至今對臺灣參與 RCEP 亦未有實質作為。因此，大陸當前被動與消極性的對臺工作思維，恐已難因應快速與多元之臺灣社會變遷。如何就兩岸經貿與國際經貿空間拓展的展現策略支持，尤其是政策性的表態，例如對我方參與 RCEP，以及外部經濟夥伴對話，給予正面認同，將對兩岸經貿關係可持續發展產生實質助益。

六、大陸參與「馬航班機」搜救評析

淡江大學國際事務與戰略研究所王高成教授主稿

■大陸以歷年最大規模救援軍力（包括太空、空中、水面及水下整體的搜救系統）搜尋失聯馬航班機，顯示大陸的軍事及科技能力已大幅成長。

■馬航救援折射「中」美亞太較勁意涵，從雙方所展示的救災能力而言，美國仍明顯領先大陸，彰顯其仍是亞太地區軍力最強大的國家，並願協助各國維護地區的傳統與非傳統安全。

■馬航救援暴露大陸目前對於南海地區掌控能力仍不足，在當地並無有效戰略基地，一旦有事，大陸仍然缺乏強大的海空兵力得以立即投入應變，此勢將影響大陸在南海地區之競逐力量。

2014 年 3 月 8 日馬來西亞航空從吉隆坡飛往北京的 MH-370 客機突於凌晨失聯，機上載有 227 名乘客和 12 名機組人員，乘客分別來自 15 個國家，其中大陸乘客 153 人，也包括 1 名臺灣乘客，其餘乘客來自美國、馬來西亞、印尼、澳洲及歐洲等國。事發之後，各國紛紛投入救援，在可能失事的南海及印度洋海域展開搜救行動，但是至今仍無該機下落。在此次的救援行動中，也可看出「中」美兩國軍事實力的差距，以及在南海地區的角力。

（一）大陸出動歷年最大規模救援軍力，美國參與救援受矚目

由於大陸是搭載乘客最多的國家，在事故發生後立刻投入救援。在第一波救援行動中，緊急派出大型專業救難船「南海救 115」和「南海救 101」向馬航失聯客機疑似墜落的南海海域前進，但是也花 2 天時間才到達，顯然已錯過黃金救援時機。大陸救援飛機由於只能飛 100 多海浬，無法直接飛去搜救，也需要經由越南中轉。

隨著班機失聯時間增長，國內救援壓力逐步增加，大陸又陸續增派第二批救援船艦，包括導彈驅逐艦海口艦，導彈護衛艦綿陽艦、井岡山艦、

兩棲船塢登陸艦昆侖山艦、大型補給艦千島湖艦、遠洋救生船永興島號、「中國海警 3411」、及「海巡 31」等共 15 艘船艦，船艦上共搭載 5 架直升機，再加上空軍的兩架飛機。此外，大陸也調動海洋、風雲、高分、遙感等 4 個型號近 10 顆衛星，與北斗系統整合運作，對出事海面進行監測，形成了太空、空中、水面及水下整體的搜救系統，堪稱歷年來規模最大的救援軍力。

除大陸之外，包括美國及許多東南亞國家及我國在內的 25 個國家，也投入海空力量參與搜救，其中以美國的海空軍最受矚目。美國在事發第一時間即從日本沖繩嘉手納空軍基地調派一架 P-3C「獵戶座」反潛機參與搜救，隨後也派出「平克尼號」及「紀德號」導彈驅逐艦，這兩艘戰艦具有反潛及夜間紅外線攝影搜尋功能，並裝載兩架具搜救功能 MH-60R 直升機。在搜尋範圍最後擴大到印度洋南北兩條空中走廊後，美國又派出最先進的反潛和反艦 P-8「海神式」海上巡邏機至印度洋搜救。

（二）馬航救援折射「中」美亞太較勁意涵

此次救災不僅基於人道立場，對於「中」美兩國而言也有在亞太地區較勁的意涵。自大陸在亞太地區逐漸崛起後，已成為此一地區具備重要政治、經濟及軍事影響力的大國。美國則自歐巴馬總統上任後，採取「亞太再平衡」戰略，目的在於重新鞏固自己在此區的領導地位，以及制衡大陸崛起的影響力。

檢視兩國的較勁實力，軍事是其中非常重要的一環。此次意外事件中多數的乘客是大陸籍，北京政府自然責無旁貸必須展開積極救援，同時由於可能失事的海域面積廣大、缺乏明確的線索訊息，必須動員各種可用的軍事及科技資源，以在最短的時間達成搜救人員的目的。由於大陸近年來軍事預算大幅增加，以及軍事力量迅速的成長，應能充分地運用於海外救災，各國也在密切地觀察其所展現的軍事及科技能力。美國雖然不是主要的失事乘客國，但是也願意積極投入救災的工作，除了人道的理由外，也想藉此展現其強大的軍事與科技能力，向大陸及亞太各國傳達訊息，彰顯其仍是亞太地區軍力最強大的國家，並願意協助各國維護地區的傳統與非

傳統安全。

（三）美國展示救援能力明顯領先大陸

從雙方所展示的救災能力而言，美國仍然明顯領先大陸。在事發之後，美國立即派遣 P-3C 反潛機至南海進行搜救，但是大陸目前尚無現役大型反潛機，與 P-3C 定位接近的反潛機型「高新」-6 則仍在測試當中。大陸最初只能先派遣救援船隻前往，因航程緣故兩天後始到達可能出事海域，已拖延救援時間。即使事後又增派海軍艦艇前往支援，但是仍受限於海上航程的時間而遲緩到達。此一問題也顯示，大陸平時未有足夠的船艦在南海地區巡弋，也未能在該地區具有海上戰略據點，俾以建設碼頭與機場，以致救援船艦必須從大陸本土的湛江、海口、三亞、西沙等地分頭起程，航行時間至少須幾十個小時。

在衛星偵照方面，大陸的表現也不佳。大陸衛星所提供的影像解析度不高，影響救援的判讀。大陸國防科技工業局於 3 月 12 日公佈疑似飛機殘骸衛星照片，距馬國所指失聯客機最後訊號位置 140 浬，但是大陸衛星所偵監到的物像，美國衛星並未顯示，美方認為照片非真實影像，隨後馬來西亞和越南出動飛機到大陸衛星拍到疑似班機殘骸的地點搜索也毫無所獲。大陸也有衛星資料顯示南海某處出現海底震盪，猜測是由飛機墜海後撞擊產生，而後卻被美國地質調查局測到該處有 2.7 級海底地震。美國運用一套能在全球範圍內搜索爆炸光亮的衛星系統，依據其監控資料研判沒有飛機爆炸跡象，但是大陸仍缺乏該類衛星系統，無法進行同樣的偵察及判讀。

馬來西亞代理交通部長希山慕丁於 3 月 25 日表示，馬國在 12 日即取得有關馬航失聯客機 MH370 可能下落的衛星數據，當下立刻和美國調查團隊分享資訊，因美國需要進一步分析，才會延到 24 日才公布。雖然大陸也是提供此一資料的英國衛星公司 Inmarsat 的股東，該公司卻拒絕前往北京協助解釋及調查。當中國大陸及其他國家仍在南海搜尋失聯飛機下落時，美國已根據新的情資轉往印度洋搜救。此一行動顯示出美國擁有的優勢，包括自身衛星的偵測、盟國願意提供的雷達數據、對飛機通訊技術的掌握

等。為爭取救援時間，美方派遣海上偵搜能力更強的 P-8 海神式海上巡邏機至印度洋作業，大陸更缺乏此位階飛機，仍只能儘快調派船艦趕往該海域搜尋，明顯落後於美方的步伐。

中國大陸的搜救單位雖然於 4 月 5 日在南緯 25 度及東經 101 度附近偵聽到疑似失事班機的黑盒子脈衝信號，然而受限於設備的技術程度，事實上只能作到偵聽，卻無法精確定位。然而澳洲所使用的 TPL-25 拖曳式定位儀，不只能偵聽到信號，還能夠加以定位。大陸的黑盒子搜尋儀由於必須搭載在小艇上運作，會受制於天候的影響，海上風浪太大即無法作業，而 TPL-25 拖曳式定位儀卻可以在各種海況下使用。為了在可能失事的印度洋廣大海域偵搜，澳國運用美製「藍鰭金槍魚」海底搜尋器，具有最大航速四節及 25 小時續航能力，能進行水下大範圍搜索，大陸的蛟龍號深水探測器，卻仍未能發揮作用。

（四）結語

此次救援過程顯示大陸的軍事及科技能力已大幅成長，能夠運用衛星、海上軍警用船艦及飛機進行遠距救援。惟其救援的速度、效能及範圍，相較於美國仍有明顯差距。同時，儘管大陸宣稱南海及南沙群島為其歷史領域，但是實際上對於南海地區掌控能力仍然不足，在當地並無有效戰略基地，一旦有事，大陸目前仍然缺乏強大的海空兵力得以立即投入應變，此勢將影響大陸在南海地區之競逐力量。