

一、近期中共頒佈「廉潔自律準則」及「紀律處分條例」簡析

政治大學政治系蔡中民副教授主稿

- 「廉潔自律準則」及「紀律處分條例」，皆係修訂既有法規，用以體現中共「黨紀嚴於國法」與「紀在法前」的精神，意指黨員須遵守法律，更須遵守要求更嚴格的黨紀。
- 「準則」及「條例」將十八大以來「從嚴治黨」的成果，轉化成明確的道德與紀律要求，將「嚴」的概念明確落實為文字要求、劃出清楚的紀律邊界，為後續中共「黨建」工作提出方向，惟成效仍待觀察。

（一）「準則」及「條例」簡介

中共日前公佈「廉潔自律準則」（以下稱「準則」）及「紀律處分條例」（以下稱「條例」）。「準則」全文共八條，前四條是黨員自律，後四條則是規範領導幹部的行為，含前言共 297 字。「條例」分為三篇，十一章，共一百三十三條。兩份文件皆非全新的法規，「準則」是修訂自中共於 2010 年所提出的「黨員幹部廉潔從政若干準則」，而「條例」的原有版本則是早於 2004 年即已公佈。按中共專家的解讀，此次修訂表達兩個基本原則，亦即「黨紀嚴於國法」與「紀在法前」的精神，以「全面」及「從嚴」兩個概念加以貫穿，對中共黨員提出高度的道德要求並明確紀律的底線，並且以負面清單方式列出黨員「八小時內外」（上班時間及下班以後）的行為準則。

（二）相關評論摘整

兩份文件出臺後，許多學者紛紛提出各自的解讀（例如武漢大學廉政研究中心副主任李斌雄、中央黨校黨史教研部主任謝春濤、中南財經政法大學廉政研究院院長喬新生、國家行政學院汪玉凱、北京大學廉政建設研究中心副主任莊德水等），其觀點大致歸納如以下幾點：

1. 涵蓋層面變寬，由原先的「黨員領導幹部」延伸至「全體黨員」。

2. 兩者內容與原版本比較有增加、有刪減、亦有整合，亦即並非單純的文字異動。
3. 將過去打貪過程中所發現的紀律與規矩問題，明訂在法規中。
4. 體現「黨紀較國家法律更為嚴厲」的原則，修訂過程中將與現行法律重疊的部分加以刪除，以「黨組織及黨員須模範遵守國家法律法規」一語代替，意指黨員不但是須遵守法律的公民，更要遵守要求更高的黨紀。
5. 「紀在法前」及「紀嚴於法」，亦即黨員行為即便並未違法，仍可能違紀。
6. 「準則」較原有版本的三章十八條所列出的 52 個「不準」相比，大幅刪減（原文 3,600 多字），且修訂後的內容言簡意賅，微言大義，提出極高的道德要求，突顯「準則」的本質。
7. 原版本之「條例」為三篇十五章，共一百七十八條，修訂後版本減少四十五條。且各章標題之陳述方式由原有的「違反……的行為」，轉為強調「違反……行為的處分」，採負面清單的表列方式，釐清紀律的底線。
8. 「條例」將黨章對紀律的要求由原有的十個面向整合為六大面向，政治、組織、廉潔、群眾、工作、生活。因原有違紀的經濟行為與法律重複處甚多，因此該部分相當程度加以簡化。
9. 「條例」對於黨員的規範並非僅限於上班時間，而是廿四小時的全面要求。

（三）簡析

這兩份文件可視為習近平自 2012 年底上臺以來，一連串積極打擊貪腐及「黨建」運動成果，轉化為文字的具體展現，或可說是在處理許多個案後，綜整修訂法規的回饋效果。修訂後的兩大黨規將十八大以來「從嚴治黨」的成果，轉化成明確的道德與紀律要求，為後續「黨建」工作提供清楚的方向。

習近平自 2012 年底上臺之初，就充分展現治理共產黨的決心，提出「奢靡之始，危亡之漸」、「腐敗問題越演越烈，最終必然會亡

黨亡國」之語。隨著打貪運動的推進，習近平一再重申「黨建」工作的重要性與嚴懲違反黨紀行為的決心。

2013年習近平在「紀念毛澤東誕辰120周年座談會」的講話中明白指出，「凡是影響黨的創造力、凝聚力、戰鬥力的問題都要及時解決，凡是損害黨的先進性和純潔性的病症都要認真醫治，凡是滋生在黨的健康肌體上的毒瘤都要堅決祛除，通過持之以恆的努力，使黨始終成為中國特色社會主義事業的堅強領導核心」，隨後於2014年12月在江蘇考察調研時，將「從嚴治黨」的理念加入原有之三個全面，形成四個全面（全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國進程、全面從嚴治黨），在今年二月的「省部級主要領導幹部專題研討班」中，首次把「四個全面」定位為中共黨中央的戰略佈局。

除「從嚴治黨」的口號外，中共亦陸續推出與實施相關方案，如「幹部任用條例」、「深化黨的建設制度改革實施方案」、「黨的紀律檢查體制改革實施方案」等。延續此政策邏輯配合「打貪」運動，迄今為止已查處副部級及副軍級以上近140人。「從嚴治黨」反應中共整治黨內秩序的作為，涵蓋所有領域，以及由黨中央以降至一般黨員的各級組織。

更重要的是，從過去三年來提出許多文件與修訂之法規中可看出，中共將擴大「黨建」與整治黨風的政策方向加以制度化、常態化，一來完善原有規矩紀律的不足之處，二來可提供後續工作的基礎，再者就是將黨內事務與國家政策相結合，「黨建」工作被視為與經濟、社會、司法等改革同等重要且彼此密切相關。法規修訂後提供全面「從嚴治黨」的基礎，由此出發達成其他三個全面的目標才有可能。

簡言之，「準則」與「條例」兩份文件將「從嚴治黨」的口號加以具體化，將「嚴」的概念明確落實為文字標準與要求，並劃出清楚的紀律邊界，提供中共黨員依循的方向。中共黨內紀律委員會（紀委）的角色也因此獲得進一步釐清，刪去法規內與法律重複的部分後，紀委即為「掌管紀律」的機關，落實「黨要管黨」的原則。惟中共內部「反貪腐」運動似乎未有消退的跡象，儘管許多官員落馬，傳聞將被查處的官員，應仍有相當數量。反觀這次重要的法規修訂，究竟如同中共所說以極高道德標準要求自身黨員，以其端正黨風，進而穩固執

政基礎；還是又一次的形象工程與良好的宣傳包裝？仍須待時間證明。

二、中共十八屆五中全會評析

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 以往五中全會由時任總理說明下一階段「國民經濟計畫」，惟此次改由總書記習近平主政說明，顯示習在黨政軍的權力更為集中。
- 「十三五規劃」設定之發展與改革目標衝突，習近平以「要求各級幹部在思想、政治與行動上與中共中央保持一致」之作法因應，惟中央目標與地方利益存在矛盾，使「十三五規劃」在未來「中央經濟工作會議」與「兩會」仍保有討論的空間。

（一）「五中全會」概況

中共第十八屆中央委員會第五次全體會議（十八屆五中全會）於十月底召開，本次會議最重要的工作就是審議「中國大陸國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」（以下簡稱「十三五」規劃）。除此之外，因應習近平「打虎」成果所進行的人事調整，包括開除令計劃、周本順與楊棟梁等 10 人（加上朱明國、王敏、陳川平、仇和、楊衛澤、潘逸陽、余遠輝）黨籍，而令、周、楊遭撤銷的中央委員資格，此次全體會議也決定由貴州省委常委兼統戰部長劉曉凱、海南省政法委書記陳志榮與吉林省政法委書記金振吉遞補。

本次全會由習近平就「十三五」規劃向全會做說明，對比江澤民時期以來的五中全會，主要由時任總理向全會說明下一階段「國民經濟計畫」（如溫家寶於十七屆五中及十六屆五中全會，就「十二五」規劃與「十一五」規劃進行說明，朱鎔基於十五屆五中全會說明「十五」計畫，李鵬於十四屆五中全會說明「九五」計畫），而總書記親自向全會作說明，也是 30 年來首次（中新網，2015.11.4）。

（二）「十三五規劃建議文件起草小組」與中共集權化

就制度而言，總書記向「中全會」報告，總理向「全國人大」報告符合既有規範，亦符合習近平對「法治」之訴求。但是從權力角度，自三中全會以來，小組組長的角色使習近平在黨政軍的權力更為集

中，正副組長（主席、副主席）的設置，實質上成為總書記負責制，也成為習近平集權與主導黨政改革最重要的平台，這樣的權力配置也反映在本次全會。

從習近平的說明可知，「十三五建議」的文件起草小組由習近平本人親自擔任組長，國務院總理李克強、副總理張高麗擔任副組長，過程歷時9個多月，徵詢包括黨內「老同志」、民主黨派，全國工商聯與無黨派人士。其間中央政治局常委會召開3次會議、政治局召開2次會議分別審議建議稿（人民網，2015.11.3）。

（三）中國大陸經濟增長的阻力

簡單來說，「十三五」是以2020年人均收入較2010年「翻一番」，「全面建成小康社會」為目標。但從「說明」內容也看出，領導班子承認中國大陸經濟增長與品質落差間潛藏的巨大成本。除了長期來腐敗、污染、政府效能、金融監管與市場開放等問題外，全球經濟不景氣、「人口紅利」不再，環保標準提升與經濟發展進入新常態所引發的連鎖效應，對建立「小康社會」產生牽制力量。

以人口問題為例，前（2013）年十八屆三中全會才決定啟動「單獨二胎」政策，兩年內就開放「全面二胎」。這說明人口高齡化的問題已經高過15億人口紅線之壓力，更重要的是兩年來提出二胎申請之比例只有15.4%，代表百姓生育意願明顯降低，特別是在經濟發展放緩的環境下，迫使中央必須開放「全面二胎」，以因應到2035年的人口結構失衡問題。再從人口移動的角度看，若要穩定勞動力供給與工資成本，擴大城市消費與房地產市場，就必須加速「城鎮化」速度。但相對也必須加速戶籍制度改革，以及城市教育、社保、醫療等投入。「十三五」規劃一億人在城鎮落戶，仍有賴地方的改革與政策配套支持。

（四）中國大陸務實處理問題的經濟政策

從近年中央的會議觀察，「擴內需、促消費、調收入、重創新」一直是中央經濟調整方向。而「十三五」也更強調發展與分配的問題，比如2020年實現農村貧困脫貧（人均純收入達4,000人民幣），貧困縣全部

「摘帽」；甚至在對臺政策上，也提到「三中一青」的受益。這也是習的說明中，顯示中央願務實地面對前述的問題，但也更多著墨在確保幹部執行力與中央地方路線一致的可能性。比如在節能減排等環保議題上，提出當前主要困境包括對地方政府與部門的課責、地方保護主義之干預、跨域治理問題與地方環保機構之規範等。因此必須改變既有的監管體制，改為實行省以下環保機構監測監察執法垂直管理制度。使省環保部門直接管理市（地）縣的監測監察機構，承擔其人員和工作經費，市（地）級環保局實行以省級環保廳（局）為主的雙重管理體制，縣級環保局不再單設而是作為市（地）級環保局的派出機構。透過垂直管理，以求地方得以貫徹環保指標。但如前述環保成本與經濟發展目標可能存在的對立關係，其成效仍在於中央在「保6」的目標下，對環保部門的賦權程度以及對省級幹部「一票否決」的決心。

（五）強化「黨建」工作亦為本次「五中全會」核心議題

習近平上台以來，在國內政治方面一直將重心擺在幹部的整頓上。在五中全會召開前的中央政治局會議，除「十三五」議題外，主要是審議通過「中國共產黨廉潔自律準則」、「中國共產黨紀律處分條例」（以下簡稱「準則」與「條例」），頗能體現習的治理邏輯與思路。「準則」與「條例」的頒佈，除了刪除與法律重疊之處，主要還是將習所提出的政治紀律、政治規矩與八項規定加以制度化。其中最引起外界關注的是「條例」第六章（第45至72條）對政治紀律的規範，包括公開違背四項基本規範、妄議中央大政方針、黨內結黨營私、違背黨和國家方針政策之懲處（新華網，2015.10.21）。比如10月16日，中紀委通報前河北省委書記周本順的立案調查結果，周存在「嚴重違反政治紀律和政治規矩，在重大問題上發表違背中央精神的言論」等一系列嚴重問題（多維新聞網，2015.10.25）；而新疆日報社前黨委書記、總編輯趙新尉遭到雙開（開除黨籍與公職），其理由是在「公開發表反對中央和自治區黨委關於新疆工作重大部署要求的言論；故意作出與中央和自治區黨委重大新聞工作部署相違背的決定；在反對民族分裂主義、暴力恐怖主義、宗教極端主義等重大原則問題上，言行不能與中央和自治區黨

委保持一致」，成為「條例」修正後，首位因「妄議中央」遭雙開之幹部（BBC 中文網，2015.11.2）。

今年以來，中國大陸歷經股災、人民幣貶值到經濟增長跌破 7%，使「十三五」規劃的發展與改革目標能否相互撐持，仍有賴其經濟增長均速的維持。反之，可能陷入政績困局（performance dilemma），進而影響道路自信。習近平的中央也瞭解上述風險，為使各級幹部在思想、政治與行動上與中央保持高度一致，藉「準則」與「條例」清楚畫出格線，不讓幹部再打「擦邊球」。只是在政權集權特性與市場開放間，中央目標與地方利益間的矛盾，讓「十三五」的操作性，在未來的中央經濟工作會議與兩會都還有討論的空間。

三、大陸「十三五規劃」簡析

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

- 「十三五規劃」延續「十二五規劃」追求協調發展、永續發展和國際化等精神提出十項任務，包括保持 GDP 年均成長率 6.5% 以上、創新驅動發展、提高戶籍人口城鎮化率、開放生育第二胎、實現七千萬人脫貧等焦點。其主調仍是「發展」與「協調」，與「十二五規劃」差異不大。
- 近年大陸外貿表現越趨衰退，必須擺脫對國際市場的依賴，讓內需成為經濟成長的主要動能。因此近期大陸經濟必須加快轉型，「十三五規劃」下的未來五年，即是大陸能否避免墜入「中等收入陷阱」的關鍵時期。

(一) 「十三五規劃」概要

中共十八屆五中全會於今年 10 月 26 日至 29 日在北京召開，會中審議通過了「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議」（以下簡稱「建議」），雖然更為細密和具體的「十三五規劃」綱要要等到明年 3 月全國人大與全國政協「兩會」進行審議後才會公佈，但由「建議」的內容大致上可以看出未來五年「十三五規劃」期間（2016 至 2020 年）大陸經濟與社會發展的目標和政策方向。

「十三五規劃」大部分延續「十二五規劃」追求協調發展、永續發展和國際化等精神，提出十項任務包括：保持經濟成長；轉變經濟發展方式；調整優化產業結構；推動創新驅動發展；加快農業現代化步伐；改革體制機制；推動協調發展；加強生態文明建設；保障和改善民生；推進扶貧開發。其中外界較為關注的焦點茲分述如下：

1. GDP 年均成長率 6.5% 以上

2012 年 11 月中共十八大提出了兩個「翻一番」的目標，即到 2020 年大陸 GDP 和城鄉居民人均收入要比 2010 年倍增，屆時人均 GDP 將接近一萬美元，達到小康社會的水準。要實現這個目標，「十三五規劃」期間大陸 GDP 年均成長率至少要在 6.5% 以上。

2. 以創新帶動發展

創新一詞在「十三五規劃建議」出現 70 次，而在「十二五規劃建議」則只有 48 次。目前大陸經濟發展動力正要從依靠資源和低成本勞動力等要素投入轉向以創新為主，雖然「建議」對創新僅有原則性的論述，還沒有提出更細節的表述或解讀，但在今年「兩會」上，李克強指出要把「大眾創業、萬眾創新」（雙創）打造成推動大陸經濟繼續成長的動能之一。國務院年初以來也把「雙創」定位為催生經濟社會發展的新引擎。繼被寫入今年的「政府工作報告」之後，「雙創」很可能再次被寫入「十三五規劃」綱要中。

3. 提高戶籍人口城鎮化率

從「十二五規劃」開始，擴大內需已成為大陸經濟結構轉型的重點內容，其中城鎮化是提升內部投資和消費的主要措施。按照戶籍人口統計，2014 年大陸城鎮化率為 35.9%，如果以常住人口計算，則已經接近 55%，城鎮常住人口達到 7.5 億，但其中 2.5 億以農民工為主的外來常住人口並沒有城鎮戶籍，在城鎮還不能平等享受教育、就業服務、社會保障、醫療、保障性住房等公共服務。所以「建議」提出在「十三五規劃」期間要提高戶籍人口城鎮化率，推動一億農民工舉家進城定居落戶，在城鎮穩定就業和生活。從供給面看，在目前勞動市場普遍缺工的情況下，不但有助穩定勞動力的供給和抑制薪資成本上升；從需求面看也可以增加城鎮消費、消耗房地產市場餘屋和帶動基本建設投資。

4. 開放生育第二胎

一胎化政策實施 35 年以來，大陸人口結構高齡化的情況相當嚴重。2012 年勞動力數量首次出現了下降，從 2012 年至 2014 年三年間勞動力共減少 960 萬人，預估從今年至 2020 年還會再減少約兩千萬人。自 2013 年開放獨生子女的夫婦可生育兩個孩子以來，大陸生育率並沒有顯著增加，至今年 8 月底，申請生育第二胎的夫婦只有 169 萬對，僅占 1,100 多萬對符合資格夫婦的 15.4%。因此在「十三五規劃」期間，大陸將全面開放一對夫婦可生育兩個孩子的政策，希望能大幅提升生育率，一方面減緩人口老化壓力，長期而言增加勞動力供給，另一方面刺激包括生育、養育與教育等的消費支出。

5. 實現七千萬人脫貧

所得分配不均與區域發展不平衡一直是大陸改革以來的社會矛盾，按照目前人均年純收入低於 2,800 元人民幣為貧困標準，2014 年底大陸尚有 7,017 萬農村貧困人口。為實現小康社會的目標，「十三五規劃」期間大陸要為這七千萬農民脫貧。從 2011 年至 2014 年四年間農村脫貧人口總計有 5,550 萬，未來五年實現七千萬人脫貧的目標是有機會達成的。「建議」提出的具體做法有四種：透過產業扶持預計為 3,000 萬人脫貧，轉移就業和易地搬遷各解決 1,000 萬人脫貧，還有 2,000 多萬完全或部分喪失勞動能力的貧困人口，則全部納入最低社會保障的覆蓋範圍，到時候全大陸 600 個貧困縣也將全部脫貧。

(二) 簡析

綜觀「建議」的內容，「十三五規劃」主調仍是發展與協調，核心任務可歸納為「穩增長」與「促公平」兩項，並持續紓解經濟改革以來出現的各種問題，例如過度依靠投資和出口帶動成長、產能過剩、資源耗費、環境污染、貧富差距擴大、公共服務不足等，「十二五規劃」時期大陸已經試圖改善這些問題，但經濟轉型不可能在短短幾年內完成，所以「十三五規劃」的任務目標和「十二五規劃」差距不大。

自 2008 年金融海嘯後，歐美景氣復甦緩慢，加上生產成本優勢又漸消失，近年來大陸外貿表現越來越低迷，2011 年至 2014 年出口成長率分別為 20.3%、13.2%、7.8% 和 6.0%，今年前 10 個月更衰退 2.0%，使得大陸經濟必須要加快轉型，擺脫對國際市場的依賴，讓內需成為今後經濟成長的主要動能，因此「十三五規劃」下的未來五年可說是大陸能否避免墜入「中等收入陷阱」的關鍵時期。

四、中國大陸開放二胎生育的人口政策

臺灣大學國家發展研究所施世駿教授主稿

- 1970 年代晚期大陸開始實施嚴格的計畫生育政策，雖然有效降低總人口增長速度，卻帶來人口結構失衡、老化、以及勞動力人口逐漸短缺的社會經濟後果。
- 「二胎化」只是放寬限制，並不是結束計畫生育政策。同時這項政策放寬主要針對城鎮人口，希望提振城鎮居民家庭的生育率；惟「二胎化」涉及問題複雜，無法單靠放寬生育限制解決。

（一）中國大陸人口政策的早期演變及社會後果

從 1949 年至今，中國大陸人口政策經歷幾個階段轉變。1953 年第一次人口普查顯示當時中國大陸人口已達 6 億人，在當時以農業為主的經濟條件下，使得包括周恩來、鄧小平在內的領導人們警覺應該放棄鼓勵生育的政策。即使在 1960 年代文化大革命騷亂之際，1964 年第二次人口普查亦顯示大陸人口已達將近 7 億人，迫使中共領導人周恩來提出第一個國家人口控制的目標，並提倡試點計畫生育，卻迫於文革紛擾而沒有一致的政策。

這個情形在 1970 年代有所轉變，隨著文革後政治社會秩序逐漸恢復後，中央政府逐漸收緊生育規定。到了 1979 年，當時的領導人鄧小平宣布更嚴格的人口控制政策，規定每對夫婦只能生育 1 個子女，所以達到生育年齡的夫婦都必須獲得官方的准生證才能夠合法生育。自此之後，國家強力執行晚婚政策及計畫生育政策，並且通過城鎮的工作單位以及農村的村委會進行嚴格的監控。計畫生育也成為城鎮及農村幹部的剛性考核指標，嚴格要求地方幹部執行國家政策。除對適孕年齡女性進行每個月例行檢查外，工作單位還必須提供結婚和生育許可，只要違反政策的人都會面臨嚴厲的懲罰：例如罰款、失業、甚至失去城鎮的戶口及福利待遇。

但是，這個政策在農村的執行卻遇到極大的阻力。1980 年代早期，農村負責計畫生育的村幹部也必須確實執行，出現包括墮胎、節

育或者是在婦女子宮內植入避孕器等等非人道措施。然而，農村社會強調「生兒子」以傳宗接代的傳統觀念仍然十分盛行，加上農業耕作也需要有強壯的男性勞動力。此外，農村的社會福利低薄，遠遠遜於城鎮的退休工人待遇，使得兒子是農村父母養老的唯一保證。上述這些強制性「一胎化」措施便激起農村村民的反抗，導致中央政府迫於情勢而稍微放寬限制。有些地區在 1984 年出現所謂的「一孩半」做法，允許父母雙方只要都是獨生子女的情形下，可以生育兩個子女的政策（所謂的「雙獨兩孩」），甚至允許只有一個女孩的農村家庭生育第二個子女。通常可以生育兩個子女的情況有：第一個子女被診斷為非遺傳性身心障礙疾病，不能成長為正常勞動力。或是父母雙方都是務農農民，第一個子女是女孩的情形，以及偏遠地區的農村或是少數民族的自治區。此外，父母一方從未生育過，而另一方再婚而再婚前已生育一個子女的情形下，這對父母也可以再生育一個子女。

透過這樣的嚴格政策執行，中國大陸的城鎮生育率在 1979 年以後大幅的下降，總體人口出生率也逐漸滑落。2010 年大陸第 6 次的人口普查結果顯示總人口是 13 億 3,900 萬人，人口年平均增長率為 0.57%，對比於 1964 年第二次人口普查時的人口年平均增長為 1.43%，有明顯的降幅。儘管這種強制手段很快控制住人口增長的速度，它卻帶來兩個重大的影響：

1. 人口年齡結構的快速老化。由於生育率的急速下降加上個人平均壽命的延長，中國大陸 60 歲以上人口在 2000 年時便已達到總人口的 10% 以上，而且這個數字在 2012 年的時候已經達到 13%。根據聯合國的統計資料推估，到了 2050 年這個比例將增加到 34%。這個情形下，中國大陸人口老化呈現三個特徵：

- (1) **老年人口規模大：**全球超過五分之一的老年人口都是中國人。
- (2) **人口老化速度快：**65 歲以及這個年齡以上的人口占總人口的比例從 7% 上升到 14% 所須的時間只有 27 年，在西方社會，即使在英國相同的成長比例也需耗時 45 年。
- (3) **未富先老：**中國大陸還是一個發展中國家，卻已經進入人

口老化的階段，屬於所謂的「未富先老」國家。這個人口老化的問題，無疑對於大陸的社會福利制度以及家庭養老都帶來沉重的負擔。

2. **人口性別結構不平衡：**這種強制性的國家生育控制政策遇上華人根深蒂固的重男輕女觀念，演變成人口性別結構不平衡以及許多不幸的墮胎等生命被殺害事件。由於農村家庭普遍重男輕女，如果第一胎是女嬰便將之遺棄甚至殺害，這點在1980年代早期尤其嚴重。超聲波儀器的出現，更惡化這種「取男捨女」的情況。如此一來對中國大陸人口男女性別的比例造成負面影響，1985年時中國大陸的新生嬰孩男女比例已經達到111:100，1995年的時候已經上升到117:100，而在2013年的人口統計數據顯示這個比例已經上升到118:100，遠遠超過了世界平均水準（也就是105至106的男嬰對比100個女嬰的比例）。

（二）晚近計畫生育的政策變革

「一胎化」政策實施36年以來，一直是爭議不休的做法。除了侵犯公民權利飽受國際批評之外，早在1980年代初就已經有人提出放鬆「一胎化」政策，擔心長此以往，人口結構將出現不可逆轉的老化。但是在當時嚴格政策執行氣氛下，這些溫和的觀點並沒有得到重視。

一直到1998年，中國大陸才開始在一些地區進行改革試點工作，實施完全自願性的計畫生育項目。只是中央政府仍然十分堅持獨生子女的政策，2001年時通過一項長期爭論的「中華人民共和國人口與計畫生育法」，為政策實施提供法律效力，2005年也發布新的文件強調繼續執行現有政策的重要性。這個時期中，政府部門中也有不同聲音出現，但是顯然中央部會領導人還是擔心放寬計畫生育將再次造成人口爆炸，沒有同意改革的呼聲。

直到近年，相關政策才開始出現鬆動的跡象。2013年中共第18屆「三中全會」將獨生子女政策擺上議程討論，決定逐步放寬計畫生育政策。同一年，大陸中央政府進行部會改革，將長期主管此政策的「國家人口計畫生育委員會」併入主管醫療的衛生部，成為「國家衛

生和計畫生育委員會」，某個程度代表計畫生育政策重要性下降。2014年進一步放寬計畫生育管制，允許只要父母一方為獨生子女的情形下就可以生育第二胎（所謂的「單獨二胎」）。今（2015）年第6次人口普查結果發布以後，進一步證實人口老化的嚴重性，終於促使政府進一步行動。中共第十八屆中央委員會第五次全體會議於10月26日至29日在北京舉行，會議公報提出「促進人口均衡發展，堅持計劃生育的基本國策，完善人口發展戰略，全面實施一對夫婦可生育兩個孩子政策，積極開展應對人口老齡化行動」。

「二胎化」其實只是放寬限制，並不是結束計畫生育政策。大陸媒體重慶晨報指出，全面開放二孩至少經歷四個關鍵程序：第一是中共中央的決定；第二是大陸國務院制定調整意見，全國人大常委會批准；第三是各地實施方案報批；第四是地方人大修訂計畫生育條例。全會公報允許一對夫妻生育兩個孩子，也就是說，允許「二孩」而不是「二胎」，例如已經生育雙胞胎的夫妻就不能再次生育。其次，這項政策放寬主要針對城鎮人口，因為農村地區及少數民族地區早已放寬許多，加上城鎮居民家庭才是生育最少的群體，因此全面放寬限制。

（三）從馬爾薩斯陷阱到中等收入陷阱

過去的「一胎化」政策是抑制人口過度成長，避免落入發展滯後的「馬爾薩斯陷阱」；現在的「二胎化」政策則是企圖防止人口快速老化，避免陷於發展轉型困難的「中等收入陷阱」。但是後者問題遠比前者複雜，而且無法單靠放寬生育限制解決。以東亞國家包括臺灣過去計畫生育的經驗來看，一旦少子女化與人口老化現象持續後，往往難以運用國家政策挽回頹勢，中國大陸可能也不例外。

有鑑於此，大陸的人口學家呼籲政府必須反應迅速以避開人口危機，例如北京大學人口所教授喬曉春指出，「全面二孩」每年增加的出生人口估計只有600至800萬，加上目前1600萬左右的年出生人口，年出生人口峰值在2200萬左右，但預計只會持續一、兩年，接下來就會一路走低。就經濟發展而言，中國大陸的「人口紅利」正逐步消失。根據大陸國家統計局的數據，2012年大陸15至59歲勞動年齡人口第一次出現下降的趨勢，這意味著未來中國大陸經濟可能會

因此而進一步減速。近年來大陸沿海地區已經出現企業缺工的情形，雖然跟許多農民工開始到離自己老家比較近的地區尋找工作有關，卻也跟這個「人口紅利」的消失現象息息相關。

目前最有可能的發展情勢是「開放二胎」生育後，即使是符合生育第二胎條件的夫婦仍然會對於這個政策猶豫不決，因為城鎮生活費用和育兒成本都太高，孩子未來的教育、醫療和戶籍都是問題。這點反映計畫生育調整固然是一個重要的改革，但是還需要有相關的制度改革與政策配合才可能生效，包括促進性別平等、社會保障改革，以及家庭政策強化等。但在這些領域中，制度改革的諸多障礙，改革成果短期內難以立竿見影，因此對於促進出生率的成效有限。就此而言，「開放二胎」的人口政策固然是正確的一步，卻無法順利解決人口老化的問題，這將是未來中國大陸希冀從中等收入轉型至已開發階段的一大挑戰。

五、2015 年亞太經合會（APEC）峰會觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 本次「峰會宣言」強調「打造包容性經濟」、「促進中小微企業參與國際市場」、「建設亞太大家庭」等目標願景。
- 美國在會議期間關切南海島礁擴建及軍事化問題，重申將提供 2 億 5 千萬美金，協助區域盟友加強海洋維安能力；大陸官方對南海問題的回應十分低調，試圖降低南海問題「國際化」帶來的外交衝擊。
- TPP 完成第一階段談判後，大陸積極利用「亞太自由貿易區」倡議和「互聯互通」建設計畫，爭取對區域經貿合作的話語權及領導權。

「亞太經合會」（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）第 23 次領導人非正式會議於今（2015）年 11 月 18 至 19 日在菲律賓馬尼拉舉行。今年會議主題為「打造包容性經濟、建設更美好世界」，會中討論議題包括區域經濟整合、中小企業發展、人力資源開發和可持續增長等。本文針對本次會議期間達成的主要成果及其對區域經貿與安全情勢產生之意涵，提出以下觀察：

（一）會中發表「峰會宣言」及「支持多邊貿易體系聲明」

參加本次峰會的亞太經合會各國領導人，在會中共同發表「亞太經合會第 23 次領導人非正式會議宣言」，該宣言以「打造包容性經濟，建設更美好世界：亞太大家庭願景」為主題，宣示各國將「建設亞太地區穩定、融合和繁榮的大家庭，讓人民享有經濟增長和技術進步帶來的福祉」。

該宣言指出快速變化的經濟結構和競爭力，促使各國必須開發新的增長動力，例如：提高生產力的結構改革、服務業及服務貿易、投資自由化和便利化、基礎設施投資、科技創新等，以便實現更平衡和可持續的成長。

該宣言還強調未來將致力於 10 項共同主張，包括：

1. 支援全面和有雄心的結構改革，創造積極的經濟、社會和環

境收益，促進良好治理。

2. 深化金融市場，減小金融風險。
3. 創造貿易環境，特別是針對中小微企業，促使其能夠有效應對商品和服務的生產和交付，促進包容性發展。
4. 建設可持續和抗災的經濟體。
5. 透過城鎮化提升增長。
6. 努力擴大亞太人民參與並從經濟增長中獲益的手段。
7. 全面系統地推進融合的大家庭建設，全面系統地推進亞太自貿區進程的承諾。
8. 發展服務業，促進經濟增長和包容。
9. 與利益相關方攜手應對共同挑戰。
10. 積極支援部長、亞太經合組織進程、各委員會和論壇的工作。

在本次峰會中，各國領導人還發表一份支持多邊貿易體制的聲明。在這項聲明中，亞太經合會成員國表達支持以「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）為代表的多邊貿易體制的決心。未來亞太經合會成員國將繼續合作，加強以世界貿易組織為代表的「尊重規則、透明、非歧視性、開放、包容的多邊貿易體制」。

（二）南海問題成為會外主要關注焦點

本次會議雖未將南海問題列入正式議程，但會議期間，美國和區域盟友領導人舉行一連串雙邊會晤，多次重申對南海情勢的關切，引發外界對南海情勢的高度關切，國際媒體對南海問題的討論甚至多於對經貿議題的著墨。

首先，美國總統歐巴馬（Barack Obama）在和菲律賓總統艾奎諾三世（Benigno Aquino III）會晤時，表達對大陸南海填海造陸行動的關切，呼籲大陸停止各種填海造陸、擴建工程及軍事化活動。另外，歐巴馬在訪菲期間，登上菲國軍艦「德爾畢拉爾艦」（BRP Gregorio del Pilar），該艦由美國在 2011 年贈與菲律賓，目的在提升菲國海上巡防能力。歐巴馬指出未來美國將提供 2 億 5 千萬美金，協助區域盟友加強海洋維安能力，同時將提供菲律賓海軍另外 2 艘船艦。其中 1 艘為海洋研究船，將協助菲律賓進行領海劃界探勘活動；另一艘則為海岸巡防艦，用來

改善菲律賓從事長程海上巡邏任務的能力。

歐巴馬也和澳洲總理滕博爾（Malcolm Turnbull）舉行雙邊會談，除重申維護南海航行自由的重要性外，還強調美、澳堅持透過國際法和平解決海洋爭端的基本立場。在亞太經合會峰會召開前，日本與菲律賓宣佈達成推動國防裝備與技術合作的雙邊協議，日本安倍首相在會晤菲律賓總統艾奎諾三世時，進一步同意考慮菲國希望日本提供大型巡邏船艦的請求。

面對南海問題在會議期間持續發酵，大陸方面被迫採取守勢立場。根據大陸外交部發言人華春瑩在 11 月 14 日的說法，大陸在南沙群島有關島礁上的建設主要是為提供各類民事需求服務，其中也包括一些必要的軍事設施，但純屬防衛性質，而且是有限度的，不存在所謂「軍事化」問題。

雖然大陸堅持亞太經合會峰會應聚焦經濟議題，不應觸及南海爭端。但因美國和區域盟友利用這次國際場合，針對南海問題對北京進行外交施壓，導致北京在會議期間回應南海爭議的態度相當低調，目的應在降低美國將南海問題「國際化」所帶來的外交衝擊。

（三）美、「中」競逐亞太自由貿易合作的主導權

這次峰會的另一項特點，在於美國與大陸均試圖擘劃未來亞太地區自由貿易合作的藍圖，掀起世界兩大經濟體在此議題領域的公開角力。

今年 10 月 5 日，由美國主導的「跨太平洋夥伴」（Trans-Pacific Partnership, TPP）剛剛完成第一階段談判程序。歐巴馬在當時曾發表聲明表示，美國不會讓中國大陸寫下全球經濟規則，美國必須制定全球貿易規則，在堅持保護勞工與環境的高標準原則下，為美國商品開發新的市場。本次亞太經合會峰會是 12 個 TPP 談判國領袖在簽署協議後的首次會晤，自然具有宣揚美國版本亞太區域自由貿易合作規範的戰略意涵。

面對 TPP 完成第一階段談判帶來的壓力，習近平也在本次亞太經合會峰會期間，提出大陸對亞太自貿區未來發展的看法。習近平在亞太經合會工商領導人峰會中發表演講時指出：「當前新的區域自由貿易安排不斷湧現，引發大家對碎片化傾向的種種擔憂」，暗示大陸對

美國主導的 TPP 的不安。同時，習近平表示 2014 年亞太經合會領導人在北京啟動「亞太自由貿易區」進程，邁出歷史性一步，未來各國應加快「亞太自由貿易區」建設，推進區域經濟一體化，增強自由貿易安排的開放性和包容性。

習近平在擘劃未來亞太地區經貿合作願景時，特別強調「互聯互通」的重要性。習近平表示「互聯互通的根本目的，是使亞太經濟血脈更加通暢，從而擴大經濟社會發展潛力」。他強調未來區域互聯互通要重視「基礎設施、制度規章、人員交流三位一體」，並推動「政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通」。未來大陸將透過「一帶一路」建設，推展更大範圍、更高水準、更深層次的區域合作，頗有利用「亞太自由貿易區」倡議與「一帶一路」計畫和美國 TPP 分庭抗禮的用意。

觀察大陸媒體在亞太經合會峰會期間的報導，可發現兩個特點：第一、低調報導峰會期間有關南海爭議的問題，避免形成南海爭議的「國際化、多邊化與複雜化」；第二、刻意強調 2014 年亞太經合會北京峰會通過的「亞太自由貿易區」倡議，並大力宣傳未來美好願景。

大陸媒體在報導時指出，過去一年中，大陸積極推動北京會議通過的「APEC 推動實現亞太自貿區北京路線圖」。大陸媒體強調亞太經合會貿易部長會議已在 2015 年通過「亞太自貿區聯合戰略研究工作大綱」，並且成立核心起草小組。各成員國將力爭在 2016 年 1 月 15 日前形成初稿，以便在 2016 年底向各國領導人提交最終報告及可行建議。

相關發展顯示，在 TPP 完成第一階段談判後，中國大陸正試圖推動「亞太自由貿易區」倡議，結合區域「互聯互通」建設的構想，藉以防止區域自由貿易合作進程遭美國主導，同時維持大陸對區域經貿合作的話語權及領導地位。