

一、大陸十二屆「全國人大」、「全國政協」三次會議觀察

政治大學政治學系蔡中民副教授主稿

- 大陸領導人在「兩會」期間參加人大代表團與政協委員聯組討論，具政令下達與輿情上傳之效。
- 今年「兩會」確認與推廣習近平之「四個全面」戰略，將是未來幾年大陸政經發展政策主軸。
- 今年政府工作報告對於迫在眉睫的地方債及社保問題，未明確提出解決之道，反貪所得贓款也不見說明去向。相關問題若未妥善處理，將成為大陸執政風險。

(一) 大陸領導人參與討論之總體觀察

大陸十二屆「全國人大」、「全國政協」三次會議（以下簡稱「兩會」）於今（2015）年3月5-15日、3-13日在北京舉行，中共7位政治局常委按例參加人大代表團與政協委員聯組討論。在35個人大代表團中，7位常委第一個出席的，必是自己作為人大代表的團（習近平到上海代表團，李克強到山東代表團，張德江到浙江代表團，俞正聲到湖北代表團，劉雲山到內蒙古代表團，王岐山到北京代表團，張高麗到天津代表團）。習近平作為中共中央軍委主席，最後一個參加的原則是解放軍代表團，此外他還去了江西、廣西、吉林的代表團，以上三地是他自「十八大」後尚未實地考察過的地方，也兼顧地區考量。李克強除山東外，還參加江蘇、河北、四川與黑龍江代表團。綜觀近3年來習近平與李克強的參與可以發現，地區分布相當平均，涵蓋六大地區的18個代表團。

至於政協的討論，基本上與常委分工相呼應。習近平出席科協與科技界聯組會，少數民族界，民革、臺盟、臺聯界聯組會；李克強參加經濟與農業聯組會；張德江參加民革、臺盟、臺聯界聯組會與港澳區聯組會等。然習近平選擇參與的討論團體背後亦隱含政治目的，可看出其政策偏好，如「中國夢」與創新發展、少數民族穩定與兩岸關係等。從參與「兩會」的討論與過程而言，大陸領導人全面性地掌握各地區與社會各階層的動

態，一來可面對面直接說明具體政經戰略，再來亦可第一手傾聽地方民意，對「兩會」後的施政而言，能收到政令下達與輿情上傳的雙重效果。

(二)「四個全面」戰略的確認與推廣

今年「兩會」中，習近平一再強調兩個概念—「反腐」與「創新」，亦即「政治上積極反腐」與「經濟上致力創新」，除以此開展相關概念與論述，如領導幹部的關鍵少數、簡政放權、政治生態、扶貧脫貧、振興發展等，並具體表現在「兩會」期間每次談話皆圍繞著「四個全面」(全面建成小康社會是共同的目標，重點在扶貧；全面深化改革是人民的共識，核心是改革創新；全面依法治國是國家的意志，著重立法工作；全面從嚴治黨是使命的擔當，領導幹部是關鍵少數)及闡述其深意。而一個形象式的描繪是「如果把中國比作向著全面建成小康社會進發的高速列車，改革就是發動機，法治就是穩定器，黨的領導則是火車頭」。

「四個全面」戰略自習近平去年12月在江蘇調研時第一次提出後，至今年2月底人民日報評論員提出系列文章止，此理論已獲得充分發展，而其後的「兩會」正是完整介紹此戰略的最佳場合。是故，可預見未來幾年大陸的政經情勢發展將環繞此一戰略。但進一步觀之，「小康社會」與「深化改革」乃延續大陸前代領導人之政策方向，因此習近平時期所提出的「依法治國」與「從嚴治黨」兩項方針將更值得注意。尤其是「兩會」閉幕當天，中共中紀委立即宣布調查雲南省委副書記仇和涉違法違紀案件，突顯打擊貪腐作為無常規可循，也無空窗期。即便前一天仍以地方高官之姿參加「兩會」，只要查有實證，隔天也會被帶走調查，遑論「兩會」進行期間亦有河北省常委暨秘書長景春華及原新疆人大副主任栗智落馬。至於李克強在「兩會」期間的談話，則更突顯其恰如其分地扮演負責經濟政務的角色，呼應習近平所提之經濟戰略。由此可看出，習李間的分工與職權已相當清楚，而習亦確立其實質上作為大陸最高領導人的身分與地位。

(三)工作報告、政府施政方向及國際反應

李克強在政府工作報告及人大、政協的分組討論中，一再強調穩增

長、調結構、簡政放權、完善政績考核制度、實現經濟「雙中高」(中高速增長、中高端水平)、鼓勵創新、保民生、促脫貧、區域協同發展等，並使用庶民化的語言說明大陸政府對於經濟困境及民生需求的重視(如扶貧攻堅的難度越來越大，剩下的都是的硬骨頭、不能讓國企老工人流汗又流淚)。進一步觀察此次李克強所提政府工作報告，與 2014 年分為三個部分(第一部分總結與回顧上一年度工作，第二部分部署當年度的總體工作，第三部分敘明當年度的重點任務)不同的是，此次報告分為六大部分，前兩部分與去年同，原第三部分則分為四項議題單獨闡述(改革開放、經濟發展、民生改善和社會建設、政府自身建設)，這種形式上的調整反映了實質內容的創新。經過各代表們提出審議意見後，政府工作報告共修正 30 處，較為重要者 17 處，但並未進行詳細說明。除 2014 年的工作回顧外，2015 年的重點工作相當明確，以新常態為主軸漸次開展。值得注意的是，對於影響金融體系與經濟活動甚鉅的地方債及社保體系問題，儘管迫在眉睫，大陸官方卻未提出明確的解決之道。而反貪腐所收穫的贓款雖一再出現驚人數額，也不見大陸官方說明去向。這些問題若不妥善處理，大陸官方將遭致直接且龐大的負面衝擊。

李克強在「兩會」閉幕後中外記者會中的坦白，獲得部分媒體肯定，也為大陸不看好的經濟發展打上一劑預防針，甚至提出新的展望。但此一舉動恐為雙面刃，在李克強誠實面對大陸經濟增長減緩及經濟惡化的後果，希冀有所突破作為之際，國際媒體對於此次「兩會」的報導相對較少，且很大程度上僅集中於李克強的記者會(甚至是單純轉譯大陸對經濟發展的謹慎預期)，就國際投資者對大陸後續政經發展的信心而言，難免蒙上一層陰影，讓大陸未來的改革挑戰更為艱鉅。此外，美國喬治華盛頓大學沈大偉教授在「兩會」召開之初於華爾街日報撰文，認為大陸的改革並不如預期樂觀，政權出現頹勢。此言一出，一石激起千層浪，引發西方許多討論。「兩會」閉幕時，沈大偉教授再次接受紐約時報專訪，仍堅持其看法，並主張江澤民與曾慶紅時期的政治自由化政策才是中共尋求長治久安的具體方向。如此言論當然為沈教授一家之言，不過其所帶來的效應不可小覷，對照「兩會」時中共的政績宣揚、意識形態強化及對未來謹慎樂觀的展望，外界很難相信中共政權的脆弱。加以正值「一帶一路」戰略逐漸具體成形、大陸

官方打貪收效與攏絡民心、西歐多國紛紛加入大陸主導的亞洲基礎設施投資銀行之際（簡稱「亞投行」，Asian Infrastructure Investment Bank，AIIB，至2015年3月20日止已有33國加入），對大陸的經濟前景的悲觀看法似乎過於微言聳聽，然這些看法背後的政經邏輯卻可作為後續觀察的基礎。離中共「十九大」只剩兩年多的時間，此次「兩會」中所宣示的成就與展望，是否真能如預期達成，很快就會被證實。

二、近期大陸國有企業改革概況簡析

兩岸發展研究基金會魏艾執行長主稿

- 中共「十八屆三中全會」提出進一步深化國有企業改革、完善國有資產監管，以適應市場化、國際化新形勢。一年來，大陸確實推出簡政放權和健全資本市場等改革措施，並初具成效。
- 混合所有制經濟已是大陸國有企業和國有資產管理的改革方向和原則，此一改革方案主軸是籌建國有資本投資運營公司，並在 2020 年完成現代化企業制度改革。
- 大陸國有企業改革除面臨管理主體和利益分配重組，並涉及政府職責、政府與市場關係等深層問題，如何消除國企的資源壟斷性，將是相關改革的成敗關鍵。

大陸自 1978 年「十一屆三中全會」實施改革開放以來，國有企業改革一直是大陸經濟體制改革核心與重要推動力。30 多年來，大陸從放權讓利、激發企業活力，即嘗試在所有制方面做出諸多突破性的改革。然而，大陸國有企業仍未能擺脫政企不分、效益低落的缺失，甚至扭曲資源的配置。為解決國有企業所面臨的問題，2013 年 11 月，中共「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」，提出必須適應市場化、國際化的新形勢，進一步深化國有企業改革，完善國有資產監管，推動國有企業完善現代企業制度。2014 年是全面深化改革開始之年，大陸已陸續推出簡政放權、促進資本市場健康發展和推行混合所有制等新一輪國企國資改革，但是全面深化改革涉及政府和市場間及各行業間關係的調整和利益的重組，改革的進程仍將面臨重重限制。

（一）大陸國有企業改革歷程及其問題

大陸自 1978 年改革開放以來，35 年來中共召開了八次全體會議，每

一次「三中全會」都是一座改革的歷史航標，所提出的大方向、大原則，都對大陸的經濟體制改革，特別是國有企業國資管理改革產生極大影響。這些改革的方向和內涵包括放權讓利、國營企業利改稅、企業承包經營責任制、國有資產評估和管理、國有及國有控股企業、國有經濟布局、混合所有制、促進中小企業發展等政策和措施（李保民、劉勇，「十一屆三中全會以來歷屆三中全會與國企國資改革」，經濟研究參考，2014年第57期），對大陸經濟體制改革均產生相當關鍵性的作用。但由於政企不分、產權不夠清晰，以致大陸國有企業出現國有資產管理混亂、國有資產流失，以及國有企業股權資本收益沒有被全體國民合理分享、國有公共礦產資源資本化收益被部分人過度佔有、資本收入（財產性收入）顯著拉大高收入與低收入居民收入差距等問題（孫長學，「完善資本要素參與分配的機制」，宏觀經濟管理，2014年第4期）。

以國有資產管理為例，大陸國有資產整體上處於分散管理狀態。橫向看，在中央層面上，作為代行國有資產出資人職能的國務院國資委僅限於管理非金融類經營性的國有資產，即113家中央企業，資產規模約40兆元（人民幣，下同），相當於大陸國有資產的15%左右。大陸中央和國務院部委辦局管轄8,288萬戶企業，即400多戶金融類企業，以及鐵路、煙草、郵政、文化、出版等壟斷領域的經營性國有資產和大量行政事業性、資源性國有資產。這些資產缺乏一套具規範的發展模式，也沒有統一的管理架構，在資產評估、統計評價、產權界定和糾紛處理等方面，規則不一，管理混亂（郭春麗，「國有資產管理體制改革的總體思路和實現路徑」，宏觀經濟管理，2014年第10期）。此外，大陸央企出現巨額虧損屢見不鮮，中國鋁業、東航中遠、鞍鋼、聯通、中鋼、大唐均在近年出現過巨虧（「央企為何一再刷新虧損紀錄」，財經雜誌。2015.3.2；「巨虧央企的救贖之道」，中國經濟信息，2014年第5期）。

「十八屆三中全會」之「決定」所提出的全面深化改革總目標，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；深化改革的重點是經濟體制改革、核心問題是處理好政府和市場的關係，使市場在資源配置中發揮決定性作用。國有企業改革的方向則包括：1.完善國有資產管理體制，組建若干國有資本運營公司。2.支持有條件的國有企業改組為國有資本投資公司。3.提高國有資本收益上繳公共財

政比例，2020 年提升至 30%。4.鼓勵非公有企業參與國有企業改革。

(二) 2014 年大陸國有企業改革的發展

大陸國有經濟規模不斷擴大，雖在促進大陸經濟發展方面發揮重要作用，但由於政府直接經營，企業效益逐年下降，甚至出現嚴重虧損，加重財政負擔。為有效解決國有企業經營缺乏效益的問題，大陸方面在 2014 年，積極組建若干國有資本運營公司，期使國有資本既能在市場經濟中生存、發展，還能對大陸總體經濟產生正面作用。

2014 年 6 月，作為國有企業主要主管部門的大陸財政部提出新一輪國有企業改革時間表，亦即：2014 年研究國有企業改革總體意見；2015 年啟動幾家國有資本投資運營公司組建試點，制定混合所有制等實施辦法；2016 年到 2020 年分批完成國有資本投資運營公司組建（孫靜，「國有資本管理啟示錄」，中國外匯，2014.9.1）。很顯然的，此一改革舉措的核心，就是要改革國有資本授權經營體制，透過組建若干國有資本運營公司，支持有條件的國有企業改組為國有資本投資公司。

國有資本投資公司也稱為國有控股公司和國家投資公司，自 1960 年代以來，逐漸成為許多市場經濟國家在國有資產管理中普遍採用的一種重要形式，西方各國針對市場經濟發展中的某些缺陷，都不同程度地實行了國家干預政策，直接投資創辦不少國有企業。許多國家是將國有企業改組為股份公司，公開出售部份股份，打破國有企業壟斷經營局面，形成所謂的混合經濟形態，既減少政府的行政干預，也有助於增強企業的活力和競爭能力。在將國有企業改組為股份制公司的發展趨勢中，國有資本投資公司因應而生，使國有產權有明確的歸屬和代表。

除組建國有資本運營公司外，大陸也積極為國有企業改革鋪陳有利的外在環境，主要的措施便是簡政放權。大陸國務院相繼取消和下放 9 批共 798 項行政審批事項，修訂政府核准的投資項目目錄，中央層面核准事項量減少約 70%，包括取消或下放涉及企業投資項目核准、企業生產經營活動許可，及對企業、社會組織和個人的資質資格認定事項等。大陸自 2014 年 3 月 1 日起實施的改革工商登記制度，促使大量的民間資本投向新興產業和新型服務業（李曉琳，「今年以來的改革成效及政策建議」，宏觀經濟管理，2014 年

第 11 期)。

另一方面，大陸也在金融市場上則推出多項措施，以提高社會資本活力。一是推出和籌建民營銀行試點方案，2014 年 3 月，大陸確定首批 5 家民營銀行試點方案；7 月，大陸銀監會正式批准 3 家民營銀行的籌建申請。二是不斷推進健全資本市場體系的政策和措施。5 月，大陸國務院發布「關於進一步促進資本市場健康發展的若干意見」(一般稱為新「國九條」)；8 月，證監會發布「私募投資基金監督管理暫行辦法」。相關規定對發展多層次股票市場、規範發展債券市場、培育私募市場，推進期貨市場建設、提高證券期貨服務業競爭力，擴大資本市場開放、防範和化解金融風險、營造資本市場良好發展環境等工作，提出具體規劃方案(「新國九條：十大亮點著眼 2020」，中國經濟信息，2014 年第 10 期)。

(三) 混合所有制國企改革的思路及其限制

今(2015)年 3 月「兩會」期間，大陸國務院總理李克強在「政府工作報告」中提出，當前國有企業改革工作的方向和重點，是要加快國有資本投資公司、運營公司試點，有序實施國有企業混合所有制改革，加快電力、油氣等體制改革，改革和健全企業經營者激勵約束機制。與此同時，在融資體制改革方面，則要大幅縮減政府核准投資項目範圍、減少投資項目前置審批、放寬民間投資市場准入、深化鐵路投融資改革(新華社，2015.3.5)。很顯然的，近年大陸仍將延續 2014 年以來有關國有企業和國有資產管理的方向和工作，而混合所有制將是大陸國有企業改革的目標。

事實上，混合所有制一直是大陸國有企業改革的一種經濟形態。從改革開放實施以來，便已是改革的重要方向。中共「十四大」已提出不同所有制之間聯營；「十五大」從國有產權改革、國有經濟布局的角度，第一次明確提出混合所有制經濟的概念；「十六大」進一步提出「發展混合所有制經濟」；「十八屆三中全會」則明確地提出要「積極發展混合所有制」(李保民、劉勇，「十一屆三中全會以來歷屆三中全會與國企國資改革」，經濟研究參考，2014 年第 57 期)。混合所有制經濟應當指國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股，相互融合的經濟形式。而其企業形態廣泛，從國有資本持股占 99% 到 1%，各種

混合的比例。其中，持股比例有幾個重要的特點：持股占 10% 往往意味著在董事會中擁有一個席位，持股 1/3 在公司治理意味著擁有對公司重大事務的否決權，它牽涉到企業經營和國有資產管理的管理主體和利益分配等深層的問題；更涉及國有經濟在國家安全層面的布局問題，並非一般企業的改革而已（李軍、蕭金成，「混合所有制企業中的國有資本管理」，經濟研究參考，2015 年第 3 期）。

發展混合所有制經濟的兩個主要目的：一是吸引社會資本，二是改善公司治理；體制改革的原則是要讓市場在資源配置中發揮決定性的作用。但是依目前國有企業在大陸資源的壟斷性作用，如何將國有企業依涉及國家安全的特殊行業、基本公益性行業（如供水、供暖、供電、供氣、基礎網絡等）、政府需承擔責任的公共服務行業，以及一般競爭性行業加以分類（黃海燕，「完善國有資產管理體制的探討」，宏觀經濟管理，2014 年第 10 期），涉及政府職責、政府與市場間關係的深層問題。因此，在國有企業和國有資產管理的「混合制」改革之前，如何先消除其「壟斷性」，將是大陸國有企業改革必須克服的障礙。

三、大陸計畫生育政策的歷史演變與晚近發展

臺灣大學國家發展研究所施世駿副教授主稿

- 大陸於 1970 年代晚期開始實施嚴格的計畫生育政策，惟過程中引發諸多爭議，遭到許多農民家庭規避或反抗。
- 計生政策雖有效降低大陸總人口增長速度，卻帶來人口結構失衡、老化及勞動力人口逐漸短缺等後果。
- 2013 年的部委改革及 2014 年的單獨二胎政策，標示著大陸計生政策的鬆動，未來極有可能進一步放寬生育子女的限制。

(一) 大陸計劃生育的歷史起源

1949 年時，大陸人口總量約為 4 億多；當時，毛澤東視人口為國家的財富，相信這不是大陸貧窮的主因，反而是國力的象徵。1953 年大陸第一次人口普查顯示大陸人口已達 6 億，加上大陸落後的農業產量，使得周恩來和鄧小平等中共領導高層，開始呼籲放棄鼓勵生育的政策。但是，其後一系列的政治運動，打亂整個生育控制政策的實施。

1964 年大陸第二次人口普查顯示大陸人口已近 7 億，一年後周恩來提出第一個國家人口控制的目標：在 20 世紀末將人口年增長率減少至 1%；但此目標因文化大革命爆發而無法達成。周恩來在 1970 年代早期又重提這個議題，才真正加快政策實施步調。1970 年代中期，大陸生育規定開始逐漸收緊，口號是：「一個不少，兩個剛好，三個多了」。到 1979 年，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大陸官方的准生證才能夠合法生育，各個地方也都制定相關規定，對於遵守政策者提供經濟獎勵，而違背政策者則會被嚴厲懲處。

此後，大陸強力執行晚婚政策及計畫生育政策，並透過城鎮的工作單位及農村的村委會嚴格監控。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；違反政策的人都會面臨嚴厲懲罰，輕則罰款，重則失業，甚至失去城鎮的戶口及福利待遇。透過嚴格的政策執行，大陸的城鎮生育率在 1979 年後大幅下降。但此一政策在農村卻遭遇極大的執行阻力，因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強壯的男性勞動力；此外，農村的社會福利低薄，遠遜於城鎮的退休工人待遇，使得兒子成為農村父母養老的唯一保證。1980 年代早期，大陸中央要求控制生育率的壓力明顯加大，而農村負責計畫生育的村幹部也必須確實執行，因為這個成果關乎其個人仕途。所以，當時大陸在農村執行嚴厲的計畫生育與措施（如墮胎、在婦女子宮內植入避孕器等），但這些措施多激起農村民眾反抗，使得農村負責計畫生育的幹部經常成為憤怒村民攻擊的對象。

農村家庭除暴力反抗外，常用的策略是在孩子出生前，離開村莊到外地躲藏，避免被發現懷孕。1970 到 80 年代間，此一策略常被運用為農村家庭超生的主要對策。尤其在 1980 年代中期後，大陸管制農村人口遷徙的政策開始放鬆，許多農民長途跋涉到沿海城鎮去打工，而這個趨勢也剛好被一些想要超生的農村家庭利用。據估計在 1990 年代後期，大陸流動人口總數已達 1 億之多。這個情形使得農村的計畫生育幹部難以追蹤流動人口的生育情況；在某些地方，由於農民反彈壓力太大，當地的計生幹部只好透過以統計數字造假、或阻撓監督人員等方式，應對上級的壓力，這種情形在較為偏遠的沿海地區（如廣東省的潮汕地區）或少數民族聚居地區尤為普遍。

另由於農村家庭普遍重男輕女，常出現如果第一胎是女嬰，便將之遺棄甚至殺害的情形，這點在 1980 年代早期尤其嚴重。這種情形對於大陸人口男女性別的比例造成負面影響，1985 年時大陸的新生嬰孩男女比例為 111:100，1995 年時則上升到 117:100，而在 2013 年的人口統計數據顯示，這個比例已上升到 118:100，遠遠超過了世界平均水準（105 或 106:100）。

（二）計畫生育政策的影響及後果

大陸自 1979 年來實施的一胎化政策，對於其社會及人口結構帶來深

遠的影響。從正面效果而言，這種強制性計畫生育政策確實遏止大陸人口急速增長的趨勢，2010 年大陸第 6 次的人口普查結果顯示，大陸總人口是 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 1.43%，有明顯的降幅。

但強制性的生育控制政策，加上華人根深蒂固的重男輕女觀念，卻造成人口性別結構不平衡及幼小生命被殺害事件。另外一個更嚴重的後果是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，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 年的時候達到 13%。根據聯合國的統計資料推估，這個比例到 2050 年將增加至 34%。在此情形下，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大陸人；2. 人口老化速度快，65 歲以上人口占總人口的比例，從 7% 上升到 14% 所須時間只有 27 年，在西方即使是英國，這個時間為 45 年；3. 未富先老，大陸還是一個發展中國家，卻已經進入人口老齡化的階段，屬於所謂的未富先老國家。

人口老化的問題，無疑對於大陸的社會福利制度及家庭養老都帶來沉重的負擔。就經濟發展而言，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 歲的勞動年齡人口，第一次出現下降趨勢，意味著未來大陸經濟可能因此進一步減速。近年來大陸沿海地區出現企業缺工情形，雖然跟許多農民工開始到離自己老家較近地區尋找工作有關，卻也跟「人口紅利」消失現象息息相關。

鑑此，部分大陸學者提倡放鬆一胎化政策；甚至早在 1980 年代初，就已有人提出類似觀點，但是在當時政策嚴格執行的氣氛下，並沒有獲得重視。1980 年代中期，政策稍有放鬆，多數地區實施「雙獨兩孩」政策，父母雙方如均為獨生子女，可以生育兩個子女；有些地方甚至允許農村家庭生育第二個子女（如第一個子女被診斷為非遺傳性殘疾，不能成長為正常勞動力；或父母雙方都是務農農民，第一個子女是女孩）。1998 年，大陸開始在某些地區進行改革試點，實施完全自願性的計畫生育項目，但這些項目也只是以正面鼓勵而非強制命令的方式來推行政策。

（三）晚近計畫生育的政策改革

大陸在 2001 年通過長期爭論的「人口與計畫生育法」，為相關政策實施提供法律基礎；2005 年並發布文件強調繼續執行計生政策的重要性。但同時，呼籲放鬆計畫生育之聲浪不斷，擔心長此以往，大陸人口結構將出現不可逆轉的衰退及老化。

2013 年時，中共「十八屆三中全會」將獨生子女政策列入議程討論，決定逐步放寬計畫生育政策。同年，大陸政府進行部委改革，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。為解決出生率太低所造成的勞動力不足問題，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，就可以生育第二胎（即「單獨二胎」）。但是，截至目前為止，申請生第二胎的夫婦遠不如大陸官方預期。根據大陸國家衛生和計畫生育委員會估計，截至 2014 年 9 月底，只有 80.4 萬對夫婦申請生育第二胎，而官方預測的數字卻是 200 萬對。有鑑於此，大陸人口學家呼籲大陸政府允許更多夫妻可以生兩個孩子，並警告如官方對此問題反應不夠迅速，大陸將無法避免人口危機。

部分人口學家甚至於認為，大陸應該考慮完全取消計畫生育政策，並預測大陸官方下一步將允許所有夫婦都可以生育第二胎，但預計在 2015 年第 6 次人口普查結果發布後，這個政策才有可能進一步放鬆。一般的看法認為，即使是符合生育第二胎條件的夫婦，仍然會對這個政策猶豫不決，因為目前大陸的生活和育兒成本太高，孩子未來的教育、醫療和戶籍都是問題。反映大陸計畫生育政策調整固然是一個重要改革，但仍須大陸政府進行相關的結構調整與配套措施（包括促進性別平等、社會保障改革、家庭政策強化等），才可能呈現效益。未來數年大陸的人口政策勢必有所調整，值予密切關注。

四、大陸推動亞洲基礎設施投資銀行之觀察

成功大學政治系王宏仁助理教授主稿

- 大陸成立亞投行支撐其「一帶一路」戰略，提供相關國家資金支持與經濟發展合作平臺，抗衡西方金融體制；並藉此保持與周邊關係的和平穩定，降低「中國威脅論」之負面效應。
- 美方質疑亞投行之透明度，後續態度會否轉變，值予關注。

大陸在 2014 年 10 月 24 日於北京與 21 個國家簽署備忘錄，宣布成立亞洲基礎設施投資銀行（簡稱亞投行）。大陸領導人習近平強調，亞投行的發起與成立，是要為「一帶一路」政策上沿線國家的基礎設施提供資金援助，並促進相關經濟產業合作。所謂「一帶一路」，係指「絲綢之路經濟帶」以及「21 世紀海上絲綢之路」，為大陸藉由東接亞太經濟圈、西接歐洲經濟圈，所貫穿而成的一條經濟帶。因此，亞投行的成立，不但可以幫助大陸推進自身的「一帶一路」計畫，同時藉由相關投資，例如公路、鐵路、發電廠和電信網絡等領域，與相關成員國之間進行合作、推動共同的利益。本文針對亞投行成立所可能帶來的成效與意涵，提出以下的觀察：

（一）亞投行可視為大陸在亞太地區安全戰略布局之一環

大陸官方對於亞投行成立的目的，僅強調是為了幫助海、陸兩條絲路上 26 個國家或地區的建設發展、推動與大陸共有利益的發展，以及與其他多邊開發銀行相互補充。然而，吾人不宜只將亞投行視為單一的、經濟性質的建制，而應該注意該創制在大陸整體亞太地區安全戰略布局中的角色。舉例而言，習近平在 2015 年 2 月 10 日主持召開中共中央財經領導小組第九次會議時便強調，亞投行的主要任務是為了亞洲基礎設施和「一帶一路」建設提供資金支持，是要在基礎設施融資方面，對現有的國際金融體系做出補充；另一方面，同時成立的絲路基金則是要服務「一帶一路」

戰略，按照市場化、國際化、專業化的原則，搭建好公司治理架構，儘快展開實質性的投資項目。

換言之，亞投行與絲路基金同時扮演替「一帶一路」戰略提供資金援助與經濟平臺的角色。此外，根據相關研究指出，亞投行的資本規模雖然沒有亞洲開發銀行（簡稱亞行）或是世界銀行（簡稱世行）來得大，但是，從絲路基金與亞投行的相互配合、由大陸主導籌建中的金磚國家開發銀行、擬議中的上海合作組織開發銀行，甚至考慮到未來大陸還可以用外匯儲備進一步增資亞投行來看，大陸對於「一帶一路」戰略執行的能力及企圖心，其實是相當具有競爭力的。

可想而知，亞投行成立所帶來的影響和效益，不會只有在經濟層面上。雖然大陸一直奉行不結盟的外交政策原則，但也在 2001 年與俄羅斯和其他中亞國家成立上海合作組織（簡稱上合組織），尋求另一種模式的結盟方式。此外，被歸納至「一帶一路」計畫中的國家，多半是中亞、東南亞、南亞等開發中國家，與上合組織的成員國性質相似，其中甚至包括與大陸有邊界糾紛的國家，例如印度、菲律賓等國。由此可見，大陸的確希望藉由與周邊國家的經濟發展、與發展中國家的合作，來完成其政治上的戰略目的，亦即，保持與周邊國家的和平穩定關係、降低周邊國家對於「中國威脅論」所產生的負面反應。

（二）大陸藉由與亞洲的共同發展，抗衡既有的西方金融體制

大陸所提出的「一帶一路」戰略規劃，是否為大陸對於亞洲地區、或甚至是全世界所提出的一套完整的、深思熟慮的大戰略（grand strategy），似乎仍不宜太早下定論。理由在於，大陸並不像美國在當時兩次世界大戰後一樣，擔負維護世界秩序與民主體制的責任，以至於後來發展出全球性的大戰略治理模式。對於大陸而言，最重要的還是如何藉由周邊和平與穩定的環境，幫助其內部改革開放政策順利進行。要讓周邊產生和平與穩定的環境，就必須在大陸崛起的過程中，與其他周邊國家共同分享經濟成長的果實。如同習近平 2012 年 7 月於北京清華大學舉行的世界和平論壇上所言：一個國家要謀求自身發展，必須也讓別人發展；要謀求自身安全，必須也

讓別人安全；要謀求自己過得好，必須也讓別人過得好。從生存的角度而言，大陸這種看似仁義寬厚的行為，其實也是在藉由與鄰為善的互動關係，來完成內部的經濟發展目標，而不能完全就論定這是某種「拉幫結派」（或是國際關係理論中現實主義所稱的結盟-抗衡）的外交戰略。

儘管如此，大陸希望藉由與亞洲各國（涵蓋中亞、東亞、東南亞、南亞等區域），尤其是與開發中國家建立經濟合作關係，發展出不受既有西方體制制約的經貿、政治關係模式，早已經昭然若揭。從大陸改革開放以來一直強調的，建設具有「中國特色」的社會主義市場經濟、大陸左派力量所鼓吹的「中國模式」、學術界追求的成立「中國學派」，以及業界人士所推崇的「北京共識」等，都顯示出支持一種有別於西方經驗的「中國經驗」論述。同樣地，大陸領導人習近平的「一帶一路」戰略，最先是透過亞洲太平洋經濟合作會議（APEC）上對於「亞太自由貿易區」與「共建亞太夥伴關係」的共識才逐步發展起來。這個好處在於，除獲得其他亞洲國家的共識、降低反對力量外，還能藉由凝聚共識與力量，抗衡既有的西方金融體制所帶來的限制與干預。

大陸與其他亞洲國家對於既有西方制度的抗衡需求，主要是來自於2008年金融海嘯後，許多國家發現到美國所建構的國際金融體系已不再安全，而美國的量化寬鬆政策，不但讓美元資產大幅貶值，還將金融危機輸出，讓其他國家、特別是新興國家受害。此外，西方國家所主導的世界銀行、國際貨幣基金組織或是其他多邊開發銀行，對於新興國家的借款，均採取嚴格限制或是提出許多不切實際的要求；這讓許多包括大陸在內的亞洲國家，希冀現有體制能做出變革，或乾脆自己另起爐灶。當然，對於大陸自身而言，在現有的國際金融機構與體制內改革，早已經於事無補。亞行為日本所控制、世銀與國際貨幣基金組織都是美國所主導，而任何對於大陸有利的改革都只會被阻撓，或是緩不濟急。

（三）國際或西方世界對於亞投行的猜忌、擔憂與阻力

美國是反對亞投行創立的主要西方國家。除公開反對外，據報導，美國還私下要求澳洲、韓國、印尼不要表態支持亞投行。美國反對的表面理

由在於，亞投行不具備該有的國際監管標準及透明度，以及新設立的亞投行可能降低國際貸款標準，並提供貸款更為寬鬆的環境、人力和其他保護，來跟現有的多國貸款方抗衡。但是美國反對的真正原因，則在於美國對大陸長期的不信任，擔憂大陸將藉由控制資金，進而控制這些相關的亞洲國家，並利用經濟實力將這些國家帶入大陸自身的政治軌道，遠離美國的控制。有些西方媒體報導，將習近平的「一帶一路」戰略計畫類比為大陸版的「馬歇爾計畫」，多少隱含著對於大陸崛起的一種敏感論點，以及西方輿論認定大陸將有與強權美國對抗的意味。

此外，由於日本在亞洲銀行、世界銀行扮演重要的角色，而這兩個組織又與大陸主導的亞投行在投資項目上具有重疊與競爭（例如能源基礎建設、交通建設等等）；因此，日本將會是美國之外，亞投行的第二個最大反對阻力。簡言之，大陸方面雖然片面希望將來亞投行與其他全球和區域多邊開發銀行的關係，是互補而不是相互替代；然而，從美國、日本或是現行國際金融組織的本位立場而言，大陸所支持的亞投行，早已經成為「中國威脅論」的另外一項新事證。