

# 一、大陸成立「國務院推進職能轉變協調小組」初析

開南大學公共事務管理學系張執中副教授兼主任

- 大陸國務院成立「推進職能轉變協調小組」，目標在深入推進簡政放權、放管結合，加快政府職能轉變。小組成員包含組長張高麗、副組長國務委員兼國務院秘書長楊晶與國務委員王勇等 3 位國家級領導人，下設 6 個專題組的組長，主要由國家部委首長擔任，「高規格」的成員配置顯示其重要地位。
- 大陸近期改革過程的「中梗阻」、地方的「截流」與實行成效逐級遞減等問題，使外界對「簡政放權」的效果仍有疑慮。如何使部委到地方能跟得上國務院的步調，應該是「協調小組」成立後的主要任務。

## （一）前言

今（2015）年 4 月底，大陸國務院成立「推進職能轉變協調小組」（以下簡稱「協調小組」），該小組由 2013 年「國務院機構職能轉變協調小組」改建而成，作為國務院議事協調機構，並由原本「中編辦」主導，轉由國務院副總理張高麗擔任組長，國務委員兼國務院秘書長楊晶、國務委員王勇擔任副組長。目標在深入推進簡政放權、放管結合，加快政府職能轉變。從近來總理李克強批評政策遲遲不落地，可以了解「協調小組」何以特別強調解決跨領域、跨部門、跨層級的重大問題，力破「中梗阻」，打通「最後一公里」，確保各項改革措施落地生效。

## （二）「司處長治國」與「中梗阻」

中共「十八大」以來，新一屆政府把推進簡政放權、深化行政審

批制度改革作為轉變職能的重要基礎。2013年「兩會」期間，「國務院機構改革和職能轉變方案」經「全國人大」批准對外發布，並成立「國務院機構職能轉變協調小組」，由張高麗副總理擔任組長，另由中編辦、發改委、人力資源社會保障部等部門領導負責。在短短半年多的時間，國務院先後取消和下放 300 多條行政審批事項，李克強總理更提出本屆政府決心要將現有審批制度再削減三分之一以上。同年底，「全國人大」常委會第六次會議表決通過國務院關於提請審議海洋環境保護法等 7 部法律（藥品管理法、計量法、漁業法、海關法、煙草專賣法、公司法）的修正案，這些法律分別從各領域簡化、下放和取消原主管行政機構的行政審批權。李克強表示：「轉變政府職能，是當前穩增長、控通脹、防風險，保持經濟持續健康發展的迫切需要和重大舉措，也是經濟社會發展到這一階段的客觀要求」。

「十八屆三中全會」通過「關於全面深化改革若干重大問題的決定」（以下簡稱「決定」），核心問題是處理政府與市場的關係，除更加明確市場經濟的地位，也讓市場原本在資源配置中發揮「基礎性」作用，改為「決定性作用」。在此背景下，必須推動「上層建築」的調整，其中一項就是政府審批制度改革。不過，從近來李克強在國務院常務會議上，批判「政令不出中南海」、部委與地方以「會簽」為由阻擋政策，形成「司處長治國」之現象。如中國行政體制改革研究會和社會科學文獻出版社發布的「行政改革藍皮書 2014-2015」所說，當前中國大陸行政審批改革中存在「中梗阻」現象，近六成受訪者認為「部門利益」是地方政府改革的最大阻力，讓中央的改革舉措無法落地生根，甚至在地方遇到「掛空檔」的局面，勢必會給當前的經濟運行增加摩擦力。甚至習近平於今年 2 月主持「深改組」第 10 次會議時，也提出處理好改革「最先一公里」和「最後一公里」的關係，突破「中梗阻」，防止不作為。

### （三）從「機構職能轉變」到「推進職能轉變」

前述 2013 年成立「國務院機構職能轉變協調小組」，是該機構的首次亮相，但對其成員等詳細資訊並未披露。該小組此前的工作主要由中編辦主導，並無實行集中辦公。中編辦在與新組建部門商談「三定」（定機構、定職能、定編制）規定時，也把需要轉變哪些職能、需要取消和下放哪些行政審批事項作為前提。改制的「國務院推進職能轉變協調小組」更多由國務院主導，小組辦公室設在國務院辦公廳，集中辦公。下設 6 個專題組（行政審批改革組、投資審批改革組、職業資格改革組、收費清理改革組、商事制度改革組、教科文衛體改革組）和 4 個功能組（綜合組、督查組、法制組、專家組）。大陸學者認為，小組名稱去「機構」而換「推進」，有意傳達國務院破除簡政放權隱性障礙之決心；「職能轉變」也從部門機構層級提升到國務院層次。

在人員結構方面，小組成員包含 3 位國家級領導人，除組長張高麗外，副組長由國務委員兼國務院秘書長楊晶與國務委員王勇擔任。國務院副秘書長肖捷、江小涓、丁向陽、王仲偉，中編辦主任張紀南、國務院法制辦主任宋大涵皆為小組成員。6 個專題組的組長，主要由國家部委官員擔任。如投資審批改革組組長由正部長級的發改委副主任張勇擔任，職業資格改革組組長為人社部部長尹蔚民，收費清理改革組組長為財政部部長樓繼偉，商事制度改革組組長為工商總局局長張茅。4 個功能組除法制組及專家組外，組長則均由國務院副秘書長擔任。這些小組的牽頭部門都是主管部門，以投資審批改革為例，該小組在發改委牽頭之外，國土部、環保部、住建部 3 個部委還派出 1 位副部長擔任副組長，這 4 個部門是投資審批涉及的主要部門。這種「高規格」的議事協調機構，顯示部門間協調與推進職能轉變在國務院全域工作的重要位置。

在李克強與習近平的分工方面，「國安委」、「深改組」與其他小組組長的角色使習近平在黨政軍的權力更為集中。再者，正副組長（主席、副主席）的設置，實質上成為總書記負責制，其餘常委成為總書記之副

手。不過，「深化改革」仍是需要實體部門配合，也因此李克強總理自是「政府職能轉變」的主要推手。而政治局常委、國務院副總理張高麗擔任「協調小組」組長，加上身兼其他 5 個小組（三峽工程建設委員會、南水北調工程建設委員會主任、京津冀協同發展領導小組組長、「一帶一路」建設工作領導小組組長、國家推動長江經濟帶發展領導小組組長）領導人，加上「深改組」副組長、中央財經領導小組成員等多項職務，讓外界也關注其在執政團隊中的重要性。

#### （四）從「管理」到「治理」的挑戰

對中國大陸而言，其推動治理現代化的目標是改變「全能主義」（totalism）國家，重新劃定國家與市場之間的邊界，一方面國家從具體的經濟活動中讓出空間，另一方面是把公司治理引入公共部門改革。不過，大陸仍習於用增強管理的方式解決轉型中的各種問題，而不是採取擴大民間社會的自主權。加上黨國體制下的權力延伸，使中央的「簡政放權」目標遭遇利益集團的抵制，包括上層的政商聯手，干擾改革的頂層設計；地方的本位主義，藉選擇性、象徵性地執行，阻礙改革推進；幹部的消極不作為與假借民意抵制改革。

近來李克強總理在經濟增長的壓力下，對政令不行、「司處長治國」現象猛烈批評，並推出高規格的「協調小組」，有意藉此打通體制改革的癥結。正如李克強所說：「『放』和『管』是兩個輪子，只有兩個輪子都做圓了，車才能跑起來」。然而，改革過程的「中梗阻」、地方的「截流」與實行成效逐級遞減，以及中介組織變相的「權力回收」等問題，使外界對「簡政放權」的效果仍有疑慮。因此，如何使部委到地方能跟得上國務院的步調，應該是「協調小組」成立後的主要任務。

## 二、大陸地方政府債務潛在問題觀察

兩岸發展研究基金會魏艾執行長主稿

- 由於大陸中央、地方間事權與財權未能釐清、財稅體制改革滯後及城鄉基礎設施和民生建設的需要，地方政府資金需求龐大，而融資平臺受限，導致地方政府債務規模迅速擴大，形成大陸經濟的隱患。
- 大陸地方政府債務「債權人」主要有銀行、地方債券、其他單位和個人。近年來地方政府越來越依賴城投債（城市投資建設債券）等非銀行渠道，而 2015 年 3 至 5 月是城投債還債高峰，地方債務違約風險加劇。
- 2014 年 6 月以來，大陸通過「深化財稅體制改革總體方案」、「預算法」的修正，加強地方政府債務管理，以及公私合作夥伴關係（PPP）融資模式，期使地方政府債務能受到合理規範和監督，惟其成效仍有待觀察。

### （一）前言

大陸自改革開放政策實施以來，地方政府債務已成為大陸財政金融體系潛藏的風險，其主要成因在於大陸現行政經體制中，政府間事權與財權未能釐清、財稅體制改革滯後，以及城鄉基礎設施和民生工程建設的需要，使地方政府資金需求龐大，而融資平臺資金供給受限，導致地方政府性債務規模迅速擴大。

為解決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，中共「十八屆三中全會」提出「允許地方政府通過發債等方式拓展融資渠道」，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。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」。這一年大陸所推行的財稅體制改革，特別是「預算法」的修訂，期能為緩解地方政府債務和潛在金融風險提出解決方案。

今（2015）年3月李克強在「政府工作報告」更強調，應「處理好債務管理與穩增長的關係，創新和完善地方政府舉債融資機制」，以期防範和化解風險隱患。然而，地方債務風險的緩解，涉及中央與地方財權和事權的劃分，以及政府與市場間關係的改革，屬於深層次體制改革的重大工程，短期間實難以產生積極的成效。

## （二）大陸地方政府債務情況和特點

大陸地方政府舉債最早可追溯至1979年，此後隨著大陸城市化、工業化的快速發展，地方政府融資需求巨大，各地陸續開始變相舉債，負有償還責任的債務規模也不斷擴大。儘管按大陸法律的規定，地方政府不可直接舉債，不能為債務提供擔保，但是在實際操作中，地方政府繞過法律的規定，普遍變相舉債；再加上大陸對地方政府融資平臺缺乏有效的監控，存在不規範、不透明的現象，以致債務風險不斷累積，形成大陸經濟的隱患。

大陸地方政府融資平臺最早出現於1980年代，並在1990年代以來蓬勃發展，此一發展趨勢與大陸財政分權體制下「事權與財權的不對稱」、政治集權下地方政府間競爭、各地積極爭取經濟建設、政績考核下的績效評比、政府預算對公共投資的軟約束以及宏觀經濟調控政策密切相關。

依大陸方面的數據顯示，1996至2010年間，大陸地方債務年增長速度達27%，個別年份的增長速度高於此一數字，其中，1998年，為因應東南亞金融風暴和國內通貨緊縮現象的衝擊，大陸實行積極的財

政政策，地方政府融資平臺的雛型逐漸形成，該年地方政府債務增長 48%。2008 年，為應對國際金融危機的衝擊，大陸採取擴大內需的積極財政政策，除決定在 2009 至 2010 年兩年間投注 4 兆元（人民幣）的擴大內需方案，並對融資平臺提出鼓勵政策，尤其是在 2009 年 3 月中國人民銀行和銀監會聯合發布「支持有條件的地方政府組建投融資平臺」的指導意見後，各地組建融資平臺迅速發展，而 2009 年地方債務也增長 62%。2010 年以來，地方政府融資平臺的快速發展和地方債務的迅速增長，引發外界有關大陸債務風險的關注。

在地方債務規模方面，2003 年大陸地方政府債務規模約超過 1 兆元，當時已經引起很大震撼；2006 年，大陸財政部財科所的估算大約是 4 兆元；2010 年，國家審計署的審計結果達到 10.7 兆元。然而，2013 年 12 月 30 日，國家審計署公布最新政府性債務審計結果顯示，截至 2013 年 6 月底，中國大陸政府性債務為 30.27 兆元，其中，中央政府性債務餘額為 12.38 兆元，地方政府性債務餘額 17.89 兆元，不到 3 年時間地方政府債務規模增長 67%。近年來地方政府債務問題有更加緊張的趨勢。

### （三）地方政府債務成因和風險承擔

大陸地方政府債務不斷增長有財稅體制改革滯後，政績考核指標下的績效評比，地方政府的軟預算約束，以及宏觀經濟調控政策的影響。首先，財政分權體制下「事權與財權的不對稱」。1994 年分稅制改革後政府間事權與支出責任劃分不明晰，地方政府承擔大部份支出職能，而地方政府財政收入的主要來源不足，難以履行支出職責的需要，導致欠發達地區債務嚴重。

第二，政績考核指標下的績效評比。在現行以 GDP 為核心的政績考核體系下，造成地方政府的公司化行為，地方官員忙著招商引資，發展經濟，表面上 GDP 增長迅速，但也引發諸多負面的問題，影響政府本來應該提供的公共服務，導致經濟增長和地方政績背後隱藏不斷

增加的地方債務風險。

第三，政府的軟預算約束。軟預算約束意味著借的錢不一定要自己來還，其中又概括為三方面，亦即中央政府對地方政府的軟約束，金融體系對地方政府的軟約束，以及地方人大對政府監督的軟約束。具體而言，地方官員積極致力於城市建設，很快獲得升遷，但留下的爛帳要很多年才能解決，以致地方政府債務不斷累積。

第四，宏觀經濟調控政策的影響。1998 至 2002 年為因應東南亞金融危機和治理大陸內部的通貨緊縮，實行積極的財政政策，四年間發行 2 兆多元國債，大規模從事基礎建設投資。這其中需要大量的銀行和地方財政資金配套，而配套資金基本上成為地方政府債務。同樣的，2008 年國際金融危機爆發後，4 兆元的擴大內需方案，其中，2.2 兆元必須由地方政府配套，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，導致地方政府債務規模迅速增長。

地方政府如何還債？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。根據大陸原「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，但實際上，地方政府債務早以各種形式存在。

城投債（城市投資建設債券）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、資產劃撥、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。

大陸地方政府債務「債權人」主要有三方：銀行、地方債券、其他單位和個人。但是由於宏觀經濟調控，在過去 3 年間，大陸地方政

府債務結構和風險發生明顯的變化，債務治理也顯得更為複雜。截至 2013 年 6 月底，銀行貸款所佔比率由 2010 年底 79% 下降至 57%，傳統的銀行貸款收緊後，地方政府越來越依賴於城投債、信託、融資租賃等非銀行渠道，甚至出現向企業和個人集資等明顯違規行為，使風險承擔更難以掌控。另根據最新的統計，2015 年全年將有 5,063.83 億元（人民幣）城投債到期，其中，3 月、4 月、5 月是還債高峯，到期債務分別是 680.8 億元、802.5 億元和 607.8 億元，佔全年城投債到期量 4 成，地方債務違約風險加劇。

#### （四）地方政府債務解決途徑和問題

儘管大陸地方政府債務的不斷擴大，而其可能引發的潛在風險更被認為是大陸經濟平穩增長的重大挑戰，但是就大陸當前的政經體制而言，地方政府運用信用形成籌集資金亦有其積極的意義：

第一，籌集將近 18 兆元的巨額資金，極大地推動大陸經濟、社會的發展，在推展城鄉基礎設施、公共設施建設、環境治理、發展教科文衛等事業中產生相當的效益。

第二，由於現行體制中政府間的事權和財權仍未明晰釐清，而財稅體制也尚未理順，地方稅制體系尚未形成，地方財政困難，地方性債務在一定程度上緩解地方政府建設資金供給的困境。

第三，由於大陸的預算法規定，地方政府預算必須堅持收支平衡，不得列赤字。因此，地方政府不能公開、透明地發行地方債券。在經濟、社會建設迫切需要大量建設資金，而大陸金融市場特別是債券市場的發展落後的情況下，地方政府利用各種融資平臺籌集資金，仍不失為一種變相式的地方建設融資方式。

儘管從大陸現行政經形勢的視角來看，地方政府債務對大陸社會、經濟建設有其積極的作用，但是如何妥善解決地方政府債務所存

在的風險確有其迫切性。其一，根據大陸的數據，2013年下半年和2014年已漸進入地方償債高峰，政府負有償還責任的債務佔總債務的比重是23%和22%，地方政府項目缺乏有效的資金來源，未來債務償還只能依賴借新還舊和土地出讓金收入。其二，到2020年，城鎮化的快速推進需要大規模的城市基礎設施和公共服務投資。據大陸國家開發銀行的測算，未來3年，大陸城鎮化的資金缺口為25兆元，因此，改革現有融資體制，保障城鎮化建設資金已勢在必行。

為緩解地方債務可能引發的財政金融風險，2013年中共「十八屆三中全會」提出「允許地方政府通過發債等多種方式拓寬城市建設融資渠道」，緊接著在當年底召開的中央經濟工作會議又提出要化解地方政府債務風險。2014年6月底通過的「深化財稅體制改革總體方案」，提出對地方政府債務問題的要求是「疏堵結合、開明渠、堵暗道，加快建立規範合理的地方政府債務管理及風險預警機制」。8月底通過的「預算法」，採用「允許舉債，總量可控」的思路，第35條規定：一是編制一般公共預算應當收支平衡。二是允許地方有條件的發行債券。三是債務總量可控。四是堵塞後門等四項原則。

根據新修訂的「預算法」，大陸對地方政府債務管理提出的規範管理框架，主要涉及三個方面：第一，經國務院批准的省、自治區、直轄市的預算中必需的建設投資的部份資金，可以在國務院確定的限額內，透過發行地方政府債券舉借債務的方式籌措。第二，舉借的債務只能用於公益性資本支出，不得用於經常性支出。第三，除前款規定外，地方政府及其所屬部門不得以任何方式舉借債務。事實上，這就是把應由政府舉債項目的融資審批、使用和償還等重新納入財政預算的範疇。

在「預算法」通過之後，2014年9月21日，大陸國務院印發「關於加強地方政府債務管理意見」（43號件），明確提出要加強地方政府性債務管理；9月26日，大陸國務院印發「關於深化預算管理制度改革的決定」；10月23日，大陸財政部提出「關於印發『地方政府存量

債務納入預算管理清理甄別辦法』的通知」，正式開啟地方政府性債務的清理甄別工作。大陸國務院所下發的「加強地方政府債務管理的意見」表明，中央政府將不再是全部地方隱性債務買單者，中央政府信用僅對合理的地方舉債水平負有一定增信意願，但與不合理的地方舉債將堅決與之割裂，不再承擔隱性擔保或救助義務，同時限制地方政府濫用中央政府信用，控制地方政府融資規模，真正實現地方政府預算硬性約束。

## （五）結語

城鎮化已是大陸經濟發展的重點，為加強地方政府融資能力，2014年3月16日，大陸國務院公布「國家新型城鎮化規劃（2014～2020年）」，提出要建立規範透明的城市建設投融資機制，同時，允許地方政府發行債券以推動城鎮化建設。另外，還將鼓勵創新金融服務和產品，多渠道推動股權投資，提高直接融資比重。在推進地方政府融資方面的具體行為，2014年大陸財政部將重點推進地方政府發債和公私合作夥伴關係（Public-Private Partnership，簡稱PPP）融資模式。PPP是指政府公共部門與民營部門合作過程中，讓非公共部門所掌握的資源參與提供公共產品和服務，從而實現政府公共部門的職能，同時也為民營部門帶來利益。其運行具有三個重要的特徵，即夥伴關係、利益共享和風險分擔。大陸顯然期望能讓市場成為主體，改變政府過多直接配置資源，以及減少對微觀經濟活動過多干預的精神，以解決地方政府債務問題，惟其成效仍有待觀察。

### 三、習近平政治新常態下的依法治網與推進國家整體安全

成功大學政治系暨政經所洪敬富教授主稿

- 習近平的權力根基已較前兩任領導人更加鞏固，新組建的一些小組與委員會一方面表明要繼續深化改革開放政策，另一方面表示要在新時代、新領導下，更全方位地推進化包括網路主權、網路安全在內的整體國家安全。
- 習近平宣示貫徹的「四個全面」(全面建立小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨)工作中，推進以「依法治網」的網路治理作為，為全面依法治國的一個重要組成部分，也是政治新常態下的依法治網工作。

#### (一) 前言

自習近平於 2012 年 11 月在中國共產黨第十八次全國黨代表大會成為最高領導人以來，集黨、政、軍「三位一體」的習近平不僅在 2013 年 11 月中共「十八屆三中全會」上決定成立「中央全面深化改革領導小組」，更以「完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」之需要，在中共中央委員會下設立「國家安全委員會」機構。與此同時，中共中央委員會下設「網絡安全和信息化領導小組」。

「網絡安全和信息化領導小組」的設置，不僅是將一個擁有逾 6 億網民的網路大國逐步打造成一個網路強國，更是對於當前大陸網路安全和資訊化國家戰略上做出關鍵而重要的一步。由於這些小組/委員會皆由習近平親任組長，尤為凸顯習的權力根基已較前兩任領導人更加鞏固。而這些新組建的小組與委員會一方面表明要繼續深化改革開放政策，卻也在另一方面表示要在新時代、新領導下，更全方位地推進化包括網路主權、網路安全在內的整體國家安全。

## （二）在國家總體安全體系下推進「依法治網」

2014年4月15日召開的第一次國家安全委員會議中，「信息安全」一詞首度納入大陸國家總體安全體系。從北京的觀點，推進國家總體安全體系的關鍵環節之一，便是有賴於嚴密的網路安全予以支撐，這亦相應需要落實攸關網路法律等各方面規範來加以確保。在中共「十八屆四中全會」中，通過「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，其中強調「加強互聯網領域立法，完善網絡信息服務、網絡安全保護、網絡社會管理等方面的法律法規，依法規範網絡行為」。至此，在當前習近平宣示貫徹的「四個全面」（全面建立小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨）工作中，推進以「依法治網」的網路治理作為，便成為全面依法治國的一個重要組成部分。

## （三）習近平政治新常態下的依法治網工作

事實上，自習近平主政以來，已先後於包括2014年APEC工商領導人峰會的多個場合中，闡明當前大陸經濟發展正處於由高速增長到中高速、經濟結構不斷優化升級，以及從要素驅動和投資驅動轉向創新驅動的一種「新常態」階段。然而，這種經濟新常態也伴隨相生著另一種政治場域中的新常態。此種政治新常態一方面表明習近平大刀闊斧進行鐵腕反腐，另一方面也在「中國夢」的主旋律宣傳下，致力於思想和意識型態建設；宣揚包括道路自信、理論自信與制度自信在內的「三個自信」，俾利在社會主義市場經濟中，逐步恢復中共的社會主義政治純潔性。

爰此，2014年2月27日召開的「中央網絡安全和信息化領導小組」第1次會議，彰顯在政治新常態下的依法治網工作的重要性。由於網路發展對大陸的主權、安全和發展利益帶來新的挑戰，從而，習近平強調：「沒有網絡安全，就沒有國家安全；沒有信息化，就沒有現代化」。在此指導原則下，推進依法治網工作，淨化大陸網路生態，促

進網路快速、健康、有序的發展，便成為當前習李體制在「四個全面」工作的重點要項。為加強對網路監管和控制，至少有如下五個層面：

其一，在相當活躍的網路社交平臺—微信的規範上，大陸國家互聯網信息辦公室（網信辦）於2014年8月7日發布俗稱「微信十條」的「即時通信工具公眾資訊服務發展管理暫行規定」。在「微信十條」中，規範微信使用者在註冊帳號時，必須與微信服務商簽協定，「承諾遵守法律法規、社會主義制度、國家利益、公民合法權益、公共秩序、社會道德風尚和資訊真實性等」規定（第六條）。與此同時，該規定也明確規範，「新聞單位、新聞網站開設的公眾帳號可以發佈、轉載時政類新聞，取得互聯網新聞資訊服務資質的非新聞單位開設的公眾帳號可以轉載時政類新聞。其他公眾帳號未經批准不得發佈、轉載時政類新聞。」（第七條）。

其二，官方亦藉由嚴加規範網路業者，以間接進行清除不法帳號。此一規範始於「網信辦」於2015年2月4日發布俗稱「帳號十條」的「互聯網用戶帳號名稱管理規定」。在「帳號十條」中，對公眾使用微博、微信等上網的帳號名稱（包括頭像和簡介）進一步的規範，明確提出網上暱稱不准違反憲法/法律、危害國家安全、洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一、煽動民族仇恨、散布謠言，擾亂社會秩序，破壞社會穩定、侮辱誹謗他人等「九不準」。於是，大陸主要入口網站、網路業者和運營商，如新浪、百度、騰訊、阿里巴巴等所有大陸網路從業者，在其網站內需對違規帳號進行糾察並清除，並據以向主管部門報告。從而，極短時間內，高達6萬多個違法部落格（博客）、論壇和即時通信工具帳戶，因傳播不實謠言、淫穢資訊、虛假資訊以及發布恐怖主義連結等被刪除。

其三，繼「微信十條」和「帳號十條」後，網信辦再於2015年4月28日，發布俗稱「約談十條」的「互聯網新聞信息服務單位約談工作規定」。在「約談十條」中，旨在更好地規範行政行為，依法行政，推動約談工作進一步程序化、規範化，更好地促進互聯網新聞信息服

務單位依法辦網、文明辦網，規範互聯網新聞資訊服務。對約談的行政主體、行政相對人、實施條件、方式、程序等也作明確的規範。其中對實施約談定出包括：未及時處理關於互聯網新聞信息服務的投訴、舉報情節嚴重的，通過採編、發佈、轉載、刪除新聞信息等謀取不正當利的，以及未及時落實監管措施情節嚴重等共九項情形。

其四，鑑於網路世界中多所存在「傳播歪曲黨史、國史信息」的網站及其帳號，「網信辦」於 2015 年 1 月關閉 130 多個微信公眾帳號。對網路上傳播「錯誤」中共黨史的歷史事件或言論斥為「謠言」，並進行嚴厲封鎖與關閉，凸顯出中共當局對網上世界的宣傳工作、思想教育和意識型態的深層擔憂。

其五，為推進在「依法治網」的成效和爭奪網路輿論宣傳陣地，北京也時緊時鬆地加強管制境外網路的使用。特別是在政治大會召開前後或重大事件發生後，如每年 3 月前後的「兩會」與近期反腐敗打貪作為，對於境外網路的管制，特別是對「中國」網路防火長城漏洞的防堵上，尤其顯著。

如 Google 公司因不滿北京對其網站內容政治審查問題，於 2010 年退出中國大陸搜索引擎市場後，大陸宣傳系統進一步於 2014 年底削弱 Google 旗下的 Gmail 郵件帳號，試圖屏蔽境外網站對當前大陸思想工作、言論與資訊傳播，和宣傳成效的衝擊。再者，大陸宣傳系統於 2015 年 1 月加強對大陸網民常用「翻牆」重要工具的「虛擬私人網路」(VPN) 進行封鎖。此一舉措欲在強化既有之網路防火牆，鞏固輿論宣傳陣地，嚴密防堵境外「不良」、「不法」、「不健康」的網路資訊和言論滲透、影響大陸社會，進而觸發大陸當局高度憂心的「和平演變」或由網路促進的「顏色革命」，或是「大陸版」的阿拉伯之春，最終能鞏固大陸的「網路/網絡主權」。

#### (四) 結語

究其根本，習近平政治新常態下的依法治網工作正是要推進大陸國家整體安全。近期公布的國家安全法草案中，載明網路安全是文化安全的一個重要部分，更是作為整體國家安全的重要一環；所以，一方面要加強社會主義核心價值觀教育和宣傳，防範和抵禦不良文化的滲透，另一方面也要增進網路與資訊安全，建設大陸國家網路與資訊安全保障體系，以提升網路與資訊安全保護能力和維護國家網路空間主權。

總言之，當前大陸網路治理工作可說是加大力度來進行網路管理，防範和依法懲治任何來自境內外的網路（駭客）攻擊、網路竊密（國家與商業機密）、散佈違法有害資訊、破壞社會與國家穩定等網路違法犯罪行為，最終目的乃在維護中國大陸國家網路空間主權、安全和發展根本利益著眼。

## 四、大陸參加 2015 年亞非領導人會議之分析

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 習近平在會中提出「深化亞非合作」、「拓展南南合作」、「推進南北合作」等 3 點建議，並大力提倡「一帶一路」、「亞投行」建設計畫。
- 大陸宣布今年內將給予已建交的最不發達國家 97% 產品零關稅待遇，並在 5 年內提供亞非開發中國家 10 萬個培訓名額。
- 「中」、「日」領導人在會議期間舉行雙邊對話，雖在歷史問題上出現交集，但檯面下的政經角力未見緩和。
- 大陸刻意操作萬隆精神，意欲抗衡已開發國家在國際政經體系的長期支配地位，但因萬隆會議強調「不結盟」原則，加上亞非領導人會議重要性逐漸降低，導致外交成果不如預期。

### (一) 前言

1955 年 4 月，由 29 個亞非地區第三世界國家在印尼召開的「萬隆會議」（又稱「亞非會議」），目的在宣揚反殖民主義和不結盟運動。今（2015）年 4 月 22 日，亞非領導人會議和萬隆會議 60 周年紀念活動在印尼首都雅加達舉行，這是自 2005 年舉行首次亞非領導人會議以來的第 3 次峰會，主要訴求仍在於討論如何建立更為公正、合理的國際秩序。

今年亞非領導人會議的主題為「加強南南合作，促進世界和平繁榮」，會中通過「2015 萬隆公報」、「重振亞非新型戰略夥伴關係宣言」、「巴勒斯坦問題宣言」等 3 份成果文件。大陸領導人習近平出席這次的會議，本文以下將就大陸在會中提出的合作倡議、大陸和各國的雙邊互動，以及大陸的外交操作和主要挑戰，提出觀察與分析。

## （二） 主要倡議

習近平在 2015 年亞非領導人會議中，發表題為「弘揚萬隆精神推進合作共贏」的談話，呼籲各國弘揚萬隆精神，並賦予其新的時代內涵。針對弘揚萬隆精神，習近平提出 3 點建議：

1. 深化亞非合作：各國應「堅持互利共贏、共同發展，對接發展戰略…，深化區域和跨區域合作，推動貿易和投資自由化便利化，構建寬領域、多層次、全方位的亞非合作新格局」。

2. 拓展南南合作：亞非國家應加強「和拉美、南太及其他地區開發中國家的團結合作…，密切在重大國際和地區問題上的溝通和協調，加強機制建設，壯大維護世界和平、促進共同發展的力量」。

3. 推進南北合作：已開發國家應切實履行官方發展援助承諾，在不附加政治條件基礎上，加大對發展中國家支持力度，建立更加平等均衡的新型全球發展夥伴關係，進而縮小南北差距。

值得注意的是，大陸在提議加強亞非國家南南合作的同時，試圖利用經貿工具，提升大陸對亞非地區開發中國家的影響力。習近平表示大陸願和有關各方共同推進「一帶一路」計畫、建設「亞洲基礎設施投資銀行」（簡稱「亞投行」）、發揮「絲路基金」的作用，促進區域及世界的共同發展。另外，大陸將在今年內給予和大陸建交的最不發達國家 97% 產品零關稅的待遇，同時向開發中國家提供「不附加任何政治條件」的援助。在未來 5 年內，大陸也將向亞非開發中國家提供 10 萬個培訓名額、成立「『中國』—亞非合作中心」，並且舉辦以弘揚萬隆精神為主題的國際研討會。

這次亞非領導人會議通過的「2015 萬隆公報」及「重振亞非新型戰略夥伴關係宣言」，洋洋灑灑地羅列出各國對加強亞非國家合作的倡議。「2015 萬隆公報」在第 23 條條文中陳述對加強基礎設施合作的支持，「重振亞非新型戰略夥伴關係宣言」也在第 5 條及第 22 條中表

達對建設地區基礎建設、加強區域互聯互通的歡迎。從相關條文的用語來看，某種程度反映出大陸在會中提出的合作倡議，受到與會國家的回應。

### （三）雙邊對話與合作

習近平除出席亞非領導人會議外，還在會議期間和 6 個國家領導人舉行雙邊會晤：

1. 會見印尼總統佐科威 (Joko Widodo) 時，雙方同意加快兩國發展戰略對接，拓展「中」印尼全面戰略夥伴關係，習近平和佐科威還共同見證兩國高鐵項目合作文件的簽署儀式。

2. 會晤辛巴威總統穆加貝 (Robert Gabriel Mugabe) 後，雙方宣布將以「中」非合作論壇第 6 屆部長級會議為契機，全面加強「中」非友好互利合作，推展「中」非新型戰略夥伴關係。

3. 會見緬甸總統登盛 (Thein Sein) 時，習近平歡迎緬甸對「一帶一路」、孟「中」印緬經濟走廊等合作倡議的支持，希望在上述合作框架內推動「中」緬公路、伊洛瓦底江陸水聯運等互聯互通專案，同時推進在農業、電力、金融等重點領域的合作。

4. 在和伊朗總統魯哈尼 (Hassan Rohani) 舉行會面時，習近平主張以「一帶一路」為主線、以互聯互通和產業合作為支點，推動雙方互利合作，並在能源領域開展長期穩定的合作。

5. 會晤柬埔寨首相洪森 (Hun Sen) 時，習近平呼籲雙方在「一帶一路」框架內加強基礎設施互聯互通合作，共同開發西哈努克港經濟特區。

6. 和日本首相安倍會談時，習近平呼籲日本應切實按照「中」日 4 個政治文件的精神，妥善處理歷史問題，並向亞洲鄰國和國際社會發出正視歷史的積極資訊。安倍回應表示，日本將繼續堅持包括「村山談話」在內以往歷屆政府在歷史問題上的認識，此一立場不會改變。

在習近平和各國領導人的雙邊會晤中，最受矚目者當屬「中」日峰會。習近平與安倍在這次亞非領導會議發表的談話，雖出現共同交集，但雙方在檯面下的競爭並未因此緩和，主要分歧包括：

1. 習近平表示在未來 5 年內大陸將向亞非開發中國家提供 10 萬個培訓名額，安倍則公開承諾日本未來 5 年內將提供 35 萬個培訓名額，多少反映出「中」、日彼此較勁的意味。

2. 日本雖同意大陸有關加強區域基礎設施建設合作的建議，但強調日本將透過公、私部門的合作，促進區域內「高品質」的基礎建設發展，暗指日本在基礎建設項目擁有較大陸更優良的技術和品質。

3. 安倍在演講中表示，不應容許能力較強的國家使用武力脅迫能力較弱的國家。安倍強調萬隆會議的精神，在於透過法律原則維護主權國家的尊嚴，相關談話被解讀為安倍對大陸在南海問題上使用武力壓迫周邊國家的公開質疑。

4. 安倍對大陸主張的南南合作，反應冷淡。習近平認為已開發國家具有道德上的責任，應協助開發中國家解決貧窮問題；但安倍反駁此一論點，強調亞非國家已不再是日本的援助對象，而是推動日本成長的重要夥伴。

#### **（四） 外交操作及挑戰**

根據大陸外交部長王毅的說法，2015 年是「全面貫徹落實中央外事工作會議精神的開局之年」，大陸將在國際和區域舞臺上，積極推動「中國特色大國外交」理念。在 2015 年亞非領導人會議中，大陸試圖推動和亞非地區開發中國家的合作，可達到幾方面的外交目的：

1. 大陸重申萬隆精神的重要性，有意成為亞非地區開發中國家的代言人，藉以抗衡西方已開發國家對國際政治及國際金融體系的長期支配地位。

2.大陸積極推銷「一帶一路」及「亞投行」的合作構想，同時質疑已開發國家對開發中國家的援助附帶政治條件，有助於凸顯大陸在推動南南合作過程中的「貢獻者」角色，並藉此拉攏不滿西方國家干涉內政的開發中國家。

然而，大陸在爭取亞非地區開發中國家支持的過程中，仍面臨不少問題。首先，亞非國家大多不願意在大國之間選邊站。尤其萬隆會議的精神本來就在強調「不結盟」原則，因此未來大多數亞非國家仍會試圖和美國、大陸、日本、印度維持等距交往，謀求自身最大利益。

再者，亞非領導人會議的重要性正逐漸降低，重要的開發中國家領導人包括印度總理莫迪（Narendra Modi）、巴基斯坦總理謝里夫（Nawaz Sharif）、斯里蘭卡總統西里納賽（Maithripala Sirisena）、南非總統祖馬（Jacob Zuma）等人，均未出席今年的會議，導致亞非領導人會議徒具開發中國家試圖維繫萬隆精神的象徵意義。

## 五、大陸建造自製航艦之戰略意涵初探

淡江大學國際事務與戰略研究所黃介正助理教授主稿

- 解放軍正於大連建造一艘正規航空母艦（001A 艦），或成為習近平第一屆任期結束前後，落實「強軍夢」的重要宣傳工具，未來將引領更多的民間產業在政策指導下，成為改變解放軍軍工生產總體能量的一項工具。
- 目前大陸在亞太區域海上軍事態勢中，航艦陷於過猶不及的處境。惟航艦仍可提供遠程部署，擴大行動自由，甚至牽制美國及盟軍海上力量的政策工具。
- 大陸在新建航空母艦之同時，會就其「一體化聯合作戰」以及「信息條件下局部戰爭」等軍事戰略方針，進行理論探索與實兵驗證。亞太周邊各國，尤其各國海軍仍須密切注視，彈性因應，我國自不例外。

### （一）前言

中國人民解放軍海軍正於大連船舶重工香爐礁第三工廠廠區（30萬噸級船塢）建造一艘正規航空母艦，設計代號 001A。目前解放軍中，代號 001 型的航空母艦為 2012 年成軍服役的遼寧艦，以代號邏輯推測，001A 艦應為遼寧艦改型。

外界新聞發布 001A 艦之動工日期為 2014 年後期，就近期西方國家同等噸位航艦的造艦經驗推估，工期快則 3 年、長則 5 年。大陸領導人的任期是 5 年一任，001A 艦下水時間很有可能將在 2017 年底至 2018 年初，不但可成為習近平第一屆任期結束前後，落實大陸「強軍夢」思想的重要宣傳工具；也可成為解放軍慶祝建軍 90 周年之重大賀禮。

## （二）違常的成軍過程

大陸之國防與軍隊建設，無論就毛澤東的人民戰爭、鄧小平時期的現代條件下人民戰爭、江澤民時期的高技術條件下的局部戰爭，江澤民延任中央軍委主席時，律定的信息條件下的局部戰爭等，一向依循反覆論證、嚴格審查、並經中央軍委批准的當時特有的「軍事戰略方針」。作為黨指揮槍的解放軍，在推出新政策規定或是公開新裝備時，往往會與中央軍委制訂的軍事戰略指導方針連結。

解放軍在軍事領域很重視所謂的「三步走」政策，作為砥礪未來發展的方針，軍備方面的「三步走」，為「列裝一代、研製一代、預研一代」；即使裝備性能未必能入世界先進水平之林，但就最低限度標準，能服役的武器勢必通過完整驗證程序後甫投入。

然而，從引進航艦的實際運作觀察，解放軍未明確將中共軍事指導思想與航艦購置政策的論點相結合；同時，航艦服役的歷程也有違解放軍在引進先進技術裝備時採取的「三步走」策略。遼寧艦則是在中央軍委們尚未形成共識下便引進中國大陸，且成功修復，從而形成一特殊案例。

遼寧艦前身拖返大陸之前，解放軍海軍將領撰述的文章中，並未否定對建構航艦戰力有著高昂興趣，並藉各種機會研究航艦；然而海軍上層再有心思，卻仍須折服於環境現實。改革開放初期，中國大陸經濟尚未站穩腳步，鄧小平甚至強調「軍隊要忍耐」以明白告訴解放軍，當時國家無較多的財力支持國防現代化的困境。

研發航艦需要大規模資源挹注、團隊長期研發，通通都是需要大筆預算的方案；雖然解放軍海軍曾採取陸地實驗場驗證航艦技術系統，但整體性研究計畫在 1998 年時遭大陸國務院總理朱鎔基否決。朱曾告知解放軍，該屆黨中央不支持、也不考慮航艦研發計畫，這代表江澤民執政時代航艦計畫已被中央拍板暫緩，直到 2004 年江卸任中央

軍委主席前，該決策並無扭轉跡象。即便胡錦濤接班後，衡量國家財政推翻原議，在不到 8 年內組織團隊、修復遼寧艦屬高難度工程；要在修復購入的舊航艦，同時尚有餘力對下一代航艦進行運用理論甚至是配套預研，難度更高。

以目前公開資訊顯示，江澤民時代對航艦政策未有定論，足以可見遼寧艦戰力恢復工程以降的計劃與胡錦濤關係便密不可分；然而，胡錦濤在軍事戰略思想範疇中理論，卻是以「科學發展觀」引領統籌「中國特色」的軍事變革。以胡思想論點，軍備發展勢必與軍事變革息息相關，然而航艦興建計畫卻未揭示出解放軍在信息化軍事變革之間之牽連性；這個格格不入的思想落差也顯示在航艦配套工程的開發上，無論就艦載機規模、型號，或是艦上支援設備上，遼寧艦在 2012 年底服役時，仍處過渡階段。至目前為止，出海訓練的遼寧艦大部分時間仍未實施全面性的水面艦搭配組合。

航艦無庸置疑是一種強而有力的兵力投射作戰平臺，但在解放軍軍事轉型的過程中，或許尚未找到合適的政策立足點，以滿足論證的需求；當純粹強勢且具有政治影響力的新型作戰平臺，缺乏合理政治宣傳配套時，可能會變成大陸宣傳其防禦性戰略時周延論述的挑戰。因此大陸至今仍強調遼寧艦的主要任務是科研與訓練，而非戰鬥平臺，便是反映出航艦技術性能可以很科學的去補正、但是政治性能無法採用科學化論點去詮釋的狀態。

解放軍海軍以建設多個航空母艦載臺為目標，顯然有「以實踐檢驗真理」的意味，進而觸及自 1985 年制定「積極防禦、近海作戰」海軍戰略以來的論述基礎，進而為邁向「遠海防衛」戰略，提供實證上的依據。關於興建 001A 艦，外界評估針對航艦對解放軍軍事發展的意義，更應關注解放軍在興建航艦的過程中，尋找航艦對解放軍各項軍事改革是否具備論理上的補充。

譬如，2015 年 1 月 30 日常州上上集團主動公開，再度榮獲成為航

艦建造之艦上電纜承攬商的新聞，在國產航艦這項高度技術結晶累積的計畫中，出現非傳統軍工企業旗下產業能夠參與的資訊，可以做為習近平宣導的軍民融合式發展戰略提供最佳的政策宣導。001A 艦建造初期便出現這類塑造輿論的走勢，可預見未來過程中這類具高度政策宣示性的主動關係應將持續進行，引領更多的民間產業在政策指導下，成為改變解放軍軍工生產總體能量的一項工具。

### （三）航艦及未來區域安全

無論是遼寧艦或是 001A 艦，目前航空母艦在解放軍中雖仍處於過渡角色，但不代表航艦本體戰力能等閒觀之。即使現在航空母艦選定指艦載機-殲 16 戰機的量產，約以每年個位數的規模緩速交付，但數年後未來 001A 艦服役時，解放軍仍將擁有最少一支艦載戰鬥機中隊，甚至連配套的教練、預警、反潛機等也將陸續就位，這等戰鬥兵力組合的到位，足以東亞週邊地區國家產生相當的震懾力道。

然而即使未來 001A 艦加入戰鬥序列，解放軍海軍航艦在區域安全中能夠影響的領域仍有限度。就東海海域而言，美國本身強大的海軍力量，與因放寬解釋集體自衛權，而獲得更大行動自由的日本海上自衛隊，所共組的西太平洋海上力量，大陸中型航艦的出勤戰力，仍難與之抗衡。就南海海域而言，目前大陸在南沙群島積極進行填海造島計畫，待 001A 艦服役時，西沙與南沙可能將有足以讓轟炸機等級機型運作的航空基礎設施，對於南海主權爭議的各個聲索國或東協各國而言，大陸的航空母艦戰鬥群，對於特定海域，則可能帶來過剩的威懾與打擊力量。

鑒此，在目前大陸所處的亞太區域海上軍事態勢中，航艦乃陷於過猶不及的處境；而且區域競爭之可能對手中，弱則大陸海上執法船艦力量即可對付，強則傾解放軍聯合軍力亦未必能因應，遑論航空母艦形成的單一軍力。此外，大陸海軍未來是否以 001A 艦所謂標準艦型量產，仍在未定之天；少量增建同等級航艦並不會改變這類困境，大

規模增建則需要建軍理論可行性加以挹注，有著承先與啟後均不明確的尷尬狀態。

目前北韓宣稱其潛射飛彈研發成功後，在難以預測金氏政權的政治要脅方向時，未來東北亞態勢將因彈道飛彈潛艦的不確定性日趨嚴峻，過去採取南向防衛的美方與所屬盟國，不可避免將會再度實施戰力調整，構築必需的反潛偵蒐網絡。而過去長期作為北韓飛彈實驗場的日本海區域，可能將會是下一波軍力對峙之地。

以東亞區域的海上作戰力量觀之，美日韓海上力量強大無庸置疑，俄羅斯戰力有限，北韓戰力則趨近於零。以解放軍空軍力量而言，雖然具備相當的遠程作戰能力，得以在宣告的防空識別區內遂行作戰任務，然畢竟航程遙遠。因此，航空母艦內成為大陸在區域軍事較量上，可以提供遠程部署，擴大行動自由，甚至牽制美國及盟軍海上力量部署的政策工具。

#### **(四) 結語**

面對日漸緊張的東亞海域，解放軍海軍投入的航艦發展，在可預見的未來，至少將成為西太平洋第一島鏈內，亦即東海與南海周邊國家關注的焦點。大陸在新建航空母艦之同時，也一定會就其「一體化聯合作戰」以及「信息條件下局部戰爭」等軍事戰略方針，進行理論探索與實兵驗證。單就此點，亞太周邊各國，尤其各國海軍仍須密切注視，彈性因應，我國自不例外。

## 六、大陸紀念「抗日戰爭勝利 70 周年」的活動與意涵

中央警察大學公共安全系董立文副教授主稿

- 大陸「抗日戰爭勝利 70 周年」紀念活動，是習近平籌劃許久意圖激發「民族主義愛國情緒」的活動，是動員全黨力量製造團結對外抗敵的運動。
- 大陸高調在內部及國際舉辦「抗日戰爭勝利 70 周年」相關紀念活動，主要目的包括震懾美國與日本、震懾軍隊與控制軍權、喚起「中國人認同」的民族主義情緒等。
- 我應加強對「中華民國抗日戰爭史」的研究，對大陸的「正面戰場」與「敵後戰場」論，要有一個權威且統一的回應，讓我國民眾與媒體以及國際社會明白我國的基本立場。

### （一）前言

大陸的「抗日戰爭勝利 70 周年」紀念活動，正逐步在內部、兩岸與國際之間舉辦，今天看來，這是總書記習近平籌劃許久意圖激發「民族主義愛國情緒」的活動，是動員全黨力量製造團結對外抗敵假象的運動。本文區分中國大陸內部、對臺統戰、國際社會與捏造抗戰史等四部分，彙整其相關紀念活動與分析其意涵，最後提出結語及相關建議。

### （二）中國大陸內部

大陸高調紀念「抗日戰爭」始於去（2014）年 7 月 7 日，習近平、俞正聲出席在抗日戰爭紀念館舉行的七七抗戰爆發 77 周年紀念活動。這是首次有最高領導人在「七月七日」這天參與官方紀念，是歷來最高規格的一次。9 月 4 日，習近平、李克強、張德江、俞正聲、劉雲山、

王岐山、張高麗等 7 人來到中國人民抗日戰爭紀念館，參觀「偉大貢獻——中國與世界反法西斯戰爭」專題展覽。7 位中央政治局常委全部出席紀念活動。這樣的高規格紀念，被認為打破以往最高領導人只有在「逢五逢十」年份才出席抗戰勝利紀念活動的規律。12 月 13 日，「中國南京大屠殺死難者國家公祭日」，習近平參加與由「全國人大」常委會委員長張德江所主持的儀式，公祭以中共中央、「全國人大」常委會、國務院、「全國政協」、中央軍委名義舉行，體現出國家公祭最高規格。

上述三項打破慣例最高規格的活動，大陸內部媒體的解釋，都認為這與「中」日關係惡化有關，「中」日關係目前已陷入安全困境，形成互相不信任對方的惡性循環。當時，大陸海軍軍事學術研究所研究員張軍社認為，去年既是甲午戰爭 120 周年，也是抗戰爆發 77 周年、抗戰勝利 69 周年；還是日本右翼勢力活動猖獗的年份，日本領導人試圖通過修憲等方式挑戰二戰後形成的國際秩序。大陸此次高規格紀念抗戰勝利的背後，也是希望以此對日本右翼勢力形成震懾，同時也是維護二戰勝利果實，對日本挑戰國際秩序的行為予以反制。

### （三）對臺統戰部分

針對臺灣的部分，去年習近平在中國人民抗日戰爭紀念館參觀紀念抗戰 77 週年主題展覽時，曾經問一句話：「對抗日英雄的紀念是國、共兩黨都包括在內了嗎？」，去年 9 月大陸民政部公布第一批 80 處國家級抗戰紀念設施、遺址名錄，以及在抗日戰爭中 300 名著名抗日英烈和英雄群體名錄。大陸官媒解釋，名錄全面反映全民抗戰事實，名錄分為中國共產黨系統、國民革命軍系統、東北抗聯系統、社會人士及外國友人等四類：第一類，中共抗日烈士比例過半達 152 人。第二類，屬於國民革命軍系統的共 94 人，占到總數近三分之一。南開大學歷史學院院長楊棟梁解釋，這份名錄全面反映全民抗戰的歷史事實，尊重歷史、正視歷史的同時，也反映出中國共產黨的胸懷，是統戰工作非常重要的一個方面。

此外，2014年民政部要求各級民政部門做好原國民黨抗戰老兵的有關工作，及時將符合城鄉低保、農村五保、醫療救助、臨時生活救助以及社會福利保障條件的原國民黨抗戰老兵納入相應保障範圍。借助社會養老服務體系，讓符合條件的原國民黨抗戰老兵的孤寡對象優先優惠進入敬老院、福利院。

另一方面，大陸預計在今年9、10月份間，於中國人民抗日戰爭紀念館舉辦臺灣同胞50年抗日歷史的專題展覽。據稱，4年前中國人民抗日戰爭紀念館人員開始來臺徵集相關文物，目前已徵集300多件。同時在大陸也徵集一部分文物，加上抗戰館裡原有的以前徵集的文物，總共1,000多件，包括丘逢甲的手書、臺灣義勇隊的檔案等。建臺灣同胞抗日館，是想讓臺灣人的歷史回到祖國。

另外，今年5月11日大陸又啟動2015海峽兩岸記者「重走四川抗戰大後方」的聯合採訪活動。為期7天的採訪行程包括：川軍抗戰館、飛虎騎兵館、抗戰交通生命線樂西公路；前往樂山市採訪峨嵋河大橋、樂山戰時故宮、宜賓國立劇專、李莊古鎮；前往自貢市採訪久大鹽業集團及鹽業博物館，及四川民眾出力修建後方軍事基地特種工程的所在地新津機場等。最後回到成都採訪內遷高校在四川的所在地華西壩、人民公園川軍抗日陣亡將士紀念碑，彰顯青年學生及社會各界展開抗日救亡運動和獻金運動的歷史性一刻。

此次參與的媒體記者共18位，包括中評社、旺報、臺灣導報、臺灣TVBS電視臺、中央電視臺、中央人民廣播電臺、中新社、中國臺灣網、中國華藝音像、四川日報等。

#### **（四）國際社會部分**

大陸是2015年2月份聯合國安理會輪值主席，大陸倡議於2月23日舉行安理會公開辯論會，主題是「維護國際和平與安全：以史為鑒，重申對『聯合國憲章』宗旨和原則的堅定承諾」。於是，聯合國大會

通過由「中」、俄等 80 餘國提出的「紀念二戰勝利 70 周年」決議草案，決議強調，第二次世界大戰對全人類，特別是亞洲、歐洲等地區民眾造成了深重苦難，並決定召開聯大紀念二戰勝利 70 周年特別會議與公開辯論會，作為紀念二戰勝利 70 週年的序曲。

此外，今年俄國舉行紀念第二次世界大戰結束 70 週年活動，習近平於 5 月 9 日出席在紅場的閱兵儀式，中國人民解放軍首次參加。另大陸亦宣布 5 月在地中海區域與俄羅斯進行雙方有史以來的第一次聯合軍事演習。

最後，大陸決定舉辦大閱兵，這是大陸第一次與第一個在「中國人民抗日戰爭勝利紀念日」，以舉行大閱兵的方式來慶祝。據報導，大陸打破只有在國慶每逢 10 周年時才能舉行大閱兵的慣例，選擇在「中國人民抗日戰爭勝利紀念日」舉行大閱兵，並同俄羅斯一起慶祝二戰勝利 70 周年，也是史無前例之舉。

一般都認為，習近平這麼做的目的是為了「震懾日本」，因為所有活動都以「抗日」為名義而進行的，但是，日本不是大陸唯一的目標，這些活動還帶有其他重要意涵包括：

一、震懾美國與日本：共軍總政軍事博物館原政委張和輝少將表示，「中華民族一百多年的屈辱史，日本是罪魁禍首。現在，日本又要霸佔中國的釣魚島，企圖否定二戰成果，為侵略戰爭翻案。今天的釣魚島問題，美國是始作俑者，日本安倍政府肆無忌憚霸佔釣魚島就是依仗美國的支持」。張和輝強調：「今天我們面對的主要對手又是日本和美國，我們不能掉以輕心」。相同的，美國觀察家蒂爾茲 (Shannon Tiezzi) 認為，「『中國』的大閱兵不只是要威懾日本，同樣也對美國傳送訊息，包括一、『中國』現在是世界地緣政治的玩家之一，『中國』向外展現軍事實力的時候到了；二、如同美國總統歐巴馬參加印度的閱兵典禮一樣，這次『中國』邀請俄國總統普丁參加大閱兵，就是向美國發出地緣政治的訊息」。唐尼森 (Stein Tønnesson) 認為，「這是習近平『新型大

國關係』的展現」。

二、震懾軍隊與控制軍權：去（2014）年年中，大陸軍隊開始進行反腐敗，從中共中央軍委前副主席徐才厚被開除黨籍、撤銷軍銜、移交司法之後，不到 1 年的時間，大陸已公布查處 30 名以上的軍級幹部，包括前中央軍委副主席郭伯雄的兒子、浙江省軍區副政委郭正綱。這是自 1989 年天安門「六四事件」以來，大陸軍隊再度大地震，軍隊的社會形象跌落谷底。英國「經濟學人」雜誌認為這支全球最大的武裝力量，目前正在參與一場對抗內部侵蝕的激烈戰役。軍隊士氣受到重大打擊，軍文關係高度緊張，習近平藉由「抗日」與大閱兵重整軍隊鞏固軍權。

三、喚起「中國人認同」的民族主義情緒：過去 20 多年來，大陸不斷煽動民族主義與愛國（黨）主義情緒，以維持統治的合法性，這並不是新鮮事，但要維持高度的「中國人認同」與愛國（黨）主義情緒熱度，就不是一件容易的事情。一般而言有兩種方法來刺激熱度與高度，一是需要有新的「民族英雄」事蹟；二是需要可有可恨與可惡的「國家敵人」，現在大陸不容易找到前者，而可恨與可惡的「國家敵人」現成就有一個，就是日本。至於訴求臺灣統一與反臺獨，這卻是大陸統戰的題中應有之義。

## （五）捏造抗戰史

捏造抗戰歷史原本就是大陸捏造國民黨黨史與中華民國史的一環，2005 年在胡錦濤的定調下，大陸以「正面戰場」與「敵後戰場」來重新詮釋抗日戰爭歷史。跟過去比較，大陸已經較多的肯定國民黨抗日的功勞。但是，總體而言，仍在貶損國民黨的抗日功績，例如，中共中央黨校所屬報刊「學習時報」所刊載「抗日戰爭中的正面戰場」與「抗日戰爭中的敵後戰場」兩篇專文，包括「出現大潰敗局面」、「國民黨正面戰場的極大失利，主要是蔣介石戰爭指導拙劣水準難咎其責」、「避戰、應付的態度，即敵來我擋，敵退我停，很少主動出擊」、

「國民黨始終把主要的希望寄託在美英等國對作日作戰的勝利上」等，應該說大陸把污蔑之詞更巧妙的埋藏在字裡行間，至於對先總統蔣公的詆毀，則毫無改變。意即部分肯定國民黨軍隊抗日的事實，但完全否定統帥指揮的功績。

目前大陸正在「構建具有中國特色的抗戰與二戰史學體系」，力圖把抗日戰爭史研究推向國際，想與西方的二戰史研究接軌。但是，至今大陸當局還在迴避蘇聯假藉抗日實際侵略中國的歷史。

## （六）結語

首先，追本考源與正本清源是做一切事情的起步。相關部會及研究單位應加強「中華民國抗日戰爭史」的研究。其次，我方應重提與強調「七二一方針」（中共七分發展自身勢力，二分對付國民黨軍隊，一分抗日），這是過去國民黨對於中共抗日事實的主張，目前維基百科在「七二一方針」的條目中結論為「根據現今解密之國府情報檔案報告，可見當時的中共確有按此方針行動」，以及臚列了較新的臺灣、美國與俄國學界亦有相同看法。

此外，我可重提與強調「沙俄與蘇聯的侵華史」，關於蘇聯假藉抗日實際侵略中國的歷史，大陸內部早有成篇累牘的研究成果存在，可以子之矛攻子之盾。整體而言，政府對大陸的「正面戰場」與「敵後戰場」論，應該要有一個權威且統一的回應，讓我國民眾與媒體以及國際社會明白我國的基本立場。