

一、中共「十八屆六中全會」會前觀察

國立臺灣大學國家發展研究所助理教授周嘉辰

- 「十八屆六中全會」的焦點在於「全面從嚴治黨」，即習近平所提「四個全面」之一。
- 關於「新形勢下黨內政治生活的若干準則」，其規範重點對象是高級幹部，即中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會的組成人員。
- 「中國共產黨黨內監督條例」將強化中紀委執行黨內監督頂層設計的角色。

(一) 前言

中共中央政治局於今（2016）年9月27日決定，第十八屆中央委員會第六次全體會議將於10月24日至27日在北京召開。這是中共在明年「十九大」之前的倒數第二次中全會，備受外界重視。此次會議重點將圍繞於「全面從嚴治黨」，制訂「新形勢下黨內政治生活的若干準則」（以下簡稱「新準則」）以及修訂「中國共產黨黨內監督條例（試行）」（以下簡稱「監督條例」）。換言之，「十八屆六中全會」將與過往「六中全會」類似，集中探討與精神文明及黨的建設（即黨建）相關議題。「全面從嚴治黨」是習近平於2014年12月在江蘇調研時，提到的「全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國、全面從嚴治黨」（即「四個全面」）之中的第四項（新華網，2014.12.14）。在「三中」、「四中」、與「五中全會」已分別處理「四個全面」的其他三項後，「六中全會」將為「四個全面」做出總結。

(二) 關於新形勢下黨內政治生活的若干準則

制訂「新準則」的議程在7月26日中共中央政治局會議所確定。事實上，距離上一次中共制訂相關文件已是36年前。習近平此舉再次印證其統治作法與江澤民、胡錦濤相當不同。1980年，中共在文革之後制訂「關於黨內政治生活的若干準則」，目的為反思文革，其內容包括堅持集體領導，反對個人專斷，以及發揚黨內民主，正確

對待不同意見等。今年的新準則未提及上述內容，而是在原準則已有的「堅持黨的政治路線和思想路線」之外，再加上「堅持組織路線和群眾路線」。之所以提及組織路線，即為回應目前選人用人的不正之風；而群眾路線則為針對脫離群眾的情況而來，希冀增強黨內政治生活的群眾基礎（中國紀檢監察報，2016.8.17）。從此二路線的強調中可知，「新準則」的目標在於加強反腐力道，解決幹部因腐敗而與民眾漸行漸遠的問題。

更重要地，「新準則」規範的重點對象是高級幹部。根據新華社會後報導，新準則的關鍵是中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會的組成人員；這些中央領導層組成人員應「嚴守黨的政治紀律和政治規矩，…為全黨作出示範」（新華網，2016.7.26）。這是習近平在開展反腐運動4年之後，直指集體領導內的其他成員，所提出的明確制度性規範。換言之，「新準則」不再如同1980年準則一般強調黨內民主，相反地，其對高級幹部的規範，呼應1月29日政治局會議所提出的「核心意識、看齊意識」，也就是「同以習近平同志為總書記的黨中央保持高度一致」（新華網，2016.1.29）。

（三）中國共產黨黨內監督條例

「六中全會」的另一重點在於修訂「中國共產黨黨內監督條例（試行）」。

這是繼2015年6月政治局會議通過的「中國共產黨巡視工作條例」與「關於推進領導幹部能上能下的若干規定」、2015年10月政治局會議的「中國共產黨廉潔自律準則」與「中國共產黨紀律處分條例」、以及今年6月政治局會議所審議的「中國共產黨問責條例」之後，中共中央又一次將「十八大」以來的反腐成果，明確化為黨內的制度性文件。這些文件內有多項為外界所爭議的條文，例如「紀律處分條例」裡，「妄議中央大政方針，破壞黨的集中統一」，將可能被開除黨籍。在「監督條例」方面，其上一版為2003年12月所印發，根據該版總則第三條，黨內監督的重點對象是，黨的各級領導機關和領導幹部，特別是各級領導班子的主要負責人。今年7月政治局會議指出，隨著形勢的變化，需對該版進行修正，堅持全面

從嚴治黨與落實「兩個責任」(「兩個責任」為「十八屆三中全會」所提出，即落實黨風廉政建設責任制，黨委負主體責任，紀委負監督責任，制定實施切實可行的責任追究制度。)從「兩個責任」將黨委與紀委並列中可看出，此次「監督條例」的修正將強化中共中央紀律檢查委員會(中紀委)的角色，使其發揮最大效能，執行黨內監督的頂層設計。

做好黨內監督的頂層設計，是習近平於今年1月12日在中紀委第六次全體會議上的講話(新華網，2016.1.12)。作為黨內監督的主要機關，此次「監督條例」等於確立各級紀委的垂直監察功能，並將加強地方紀委受上級紀委所領導的關係。回顧紀委的改革過程，1980年2月，中紀委開始推動省級以下各級紀委的改革，由原受同級地方黨委領導，改為受同級黨委與受上級紀委的雙重領導。1982年，「十二大」正式確認地方紀委的「雙重領導體制」。儘管加入上級紀委的領導，但雙重領導體制仍將可能產生對同級黨委監督不彰的結果。2013年「十八屆三中全會」以後，雙重領導制度設計的細節開始受到討論。2015年中央辦公廳印發「三個提名考察辦法」(人民日報，2015.4.28)，省紀委書記漸趨收歸上級紀委提名與任命，而非由地方平級黨委任命。此外，省紀委書記也多不再同時擔任省委副書記，顯示上級紀委對下級紀委的垂直領導獲得強化。

除確定中央紀委與地方紀委之間的關係以外，中紀委在中央層次的地位也獲得加強。2014年，中紀委於內部組建組織部、宣傳部。在說明其組建理據時，中紀委副書記吳玉良指出，根據黨章，中紀委由全國黨代表大會選出，向全國黨代表大會報告工作，這說明中紀委是黨的委員會機構，而不是黨的一個工作部門(中央紀委監察部，2014.12.27)。在這樣的發展之下，「六中全會」審議的「監督條例」，配合上述針對高級幹部的「新準則」，中紀委將獲得較以往更多的制度性權力。

二、近期中共發布「長江經濟帶發展規劃綱要」簡析

國立中山大學政治經濟系助理教授李明軒

- 2016年9月「長江經濟帶發展規劃綱要」正式公布，試圖透過整合長江流域各省和城市以刺激內需，拉近區域所得差距；拯救長江流域環境生態，並藉此發展綠色產業；促進產業升級。
- 「規劃綱要」執行之後，產業創新、有效需求被引領出來的大量商品服務需求、以及綠色產業等面向給予臺商以及外商追求空間。
- 能否有效整合各省將是「規劃綱要」執行的主要挑戰；其中綠色發展、產業升級，皆屬投入高、回收不確定性亦極高的路線，中共中央綠色決心與地方經濟發展壓力的拉鋸，結果有待觀察。

(一) 「長江經濟帶發展規劃綱要」的緣起與主要內容

2016年9月11日晚，中國大陸國務院網站以「答記者問」方式向外界展示了新一輪「長江經濟帶發展規劃綱要」(其後簡稱為「規劃綱要」)的主要內容。自2012年習、李接班後，長江經濟帶的戰略思維開始醞釀，歷經年餘的思辨、討論，中國大陸國務院於2014年9月正式發布「關於依託黃金水道推動長江經濟帶發展的指導意見」，將長江經濟帶的發展定調為國家戰略。2016年9月，考量大環境的改變、並融入其他經濟戰略的精神，更為詳細、全面的「長江經濟帶發展規劃綱要」終於出爐。

中國大陸過去高速的經濟成長主要依靠大規模的政府和民間部門投資、以及廉價勞力所帶來的龐大出口市場所支撐。然而一方面隨著投資和產能過剩，以大規模投資所取得的高速成長已不復可能，另一方面隨著世界消費市場不景氣、出口衰退，加上中國大陸人口紅利消失、勞動力成本逐年上升，以大量出口所支撐的經濟成長也逐漸萎縮。面對此「中等收入陷阱」，中國大陸政府的當務之急

有二：消化現有過剩產能、並促進產業升級，以及由內需取代外銷、延續經濟成長動能。因此自 2014 年以來，中國大陸政府對外推出「一帶一路」，藉由發展現代絲路以消化內部過剩的產能，對內則推出「京津冀協同發展」、以及「長江經濟帶發展」，透過整合經濟區域，刺激有效需求，冀求有效解決中國大陸經濟目前面對的困境。

「規劃綱要」首先指出長江經濟帶在中國大陸經濟版圖中的重要性（長江經濟帶覆蓋 11 省市，面積占全大陸的 21%，人口和經濟總量均超過全大陸的 40%，生態地位重要、綜合實力較強、發展潛力巨大）；接著點出長江經濟帶目前面臨的挑戰（生態環境狀況形勢嚴峻、長江水道存在瓶頸制約、區域發展不平衡問題突出、產業轉型升級任務艱巨、區域合作機制尚不健全）；繼而提出長江經濟帶的發展目標，包括：一、強化長江全流域生態修復，實現經濟發展與資源環境相適應，走出一條生態優先、綠色發展之路；二、構建綜合立體交通走廊，挖掘長江中上游廣闊腹地蘊含的巨大內需潛力，促進經濟增長空間從沿海向沿江內陸拓展，縮小東中西部發展差距；三、打破行政分割和市場壁壘，遵循「流域互動、集約發展」的思路，推動經濟要素有序自由流動、資源高效配置、市場統一融合，促進區域經濟協同發展；四、優化沿江產業結構和城鎮化佈局，採取「一軸、兩翼、三極、多點」的格局，建設陸海雙向對外開放新走廊，培育國際經濟合作競爭新優勢（「一軸」是指以長江黃金水道為依託，發揮上海、武漢、重慶的核心作用，以沿江主要城鎮為節點，構建沿江綠色發展軸；「兩翼」是指發揮長江主軸線的輻射帶動作用，向南北兩側腹地延伸拓展，提升南北兩翼支撐力；「三極」是指以長江三角洲城市群、長江中游城市群、成渝城市群為主體，打造長江經濟帶三大增長極；「多點」是指發揮三大城市群以外地級城市的支撐作用）。

（二）「長江經濟帶發展規劃綱要」的目標與政策設計理念解讀

觀察此次「長江經濟帶發展規劃綱要」內容多達一萬三千多字，所涵蓋目標眾多、琳瑯滿目。但由於「長江經濟帶發展」在目前中國大陸經濟戰略中屬於「對內」戰略，因此考量當前中國大陸內部經濟情勢之後，我們可以將整個「規劃綱要」的目標歸納精簡為三

個：

1. **透過整合長江流域各省和城市以刺激內需，並藉此機會拉近所得差距：**刺激內需，首重人員的流動。人若動起來，就有機會產生食、衣、住、行、育、樂的需求，形成內需。因此「規劃綱要」從打造立體交通走廊做起，從水、陸、空三面向整合長江流域各省和城市，短期內促進旅遊內需，中長期則透過城鎮化把人移往城鎮、聚在一起，創造消費環境，解決有錢不願花、有錢沒處花的問題。優質的消費環境還需要有豐沛、優質又暢通的產品，因此「規劃綱要」進一步提及整合長江流域成為一個經濟體，整個區域內朝向制度、政策、通關一體化，清除行政分割和市場壁壘，促進產業、商品的流通。

另一方面，沿海與內陸的所得差距在改革開放後日漸嚴峻。當初的領導人鄧小平登高一呼，先讓一部分的人富起來，讓沿海的省份富起來，形成了今日發展領先的京津城市群、長三角城市群、珠三角城市群。然而，區域發展不平衡導致社會浮動，已到了必須解決的迫切時點。中國大陸政府選擇從長江經濟帶做起，也是著眼於這條黃金水道，串聯了中國大陸西部、中部、東部省分，跨越了所得分配的兩端，若能有效整合，促進區域內人員、產業、商品的雙向流通，最有機會拉近沿海與內陸的所得差距。

2. **為拯救長江流域因經濟改革以來工業發展被破壞的環境生態，並藉此機會發展綠色產業：**與 2014 年發展長江經濟帶的指導意見第一次出臺相比，此次所發布的「規劃綱要」調整優先順序、更加強調長江經濟帶的發展必須走生態優先、綠色發展之路，涉及長江的一切經濟活動都要以不破壞生態環境為前提。中國大陸改革開放以來大規模礦產資源的開採以及快速成長的生產活動對生態環境造成嚴重的破壞，長江流域可見大量的污水直排長江、採砂船密布江面、各種水利工程林立、密布的重化工業工廠，造成江河湖泊水質惡化，水產動植物受污染，植被破壞。環境惡化已不限於想像中遙遠的村野地區，自

然河流的污染是連帶性的，因此侵蝕深入城市家庭、全民有感。

此次「規劃綱要」強調長江流域共抓大保護、不搞大開發，列出產業負面清單，更明確點出綠色發展目標：到 2020 年，河湖、濕地生態功能基本恢復，水質優良（達到或優於Ⅲ類）比例達到 75% 以上，森林覆蓋率達到 43%。中國大陸政府藉長江經濟帶進一步展示其自「十一五」之後綠色發展的決心，顯示其從「工業大國」轉向「工業強國」的企圖，也欲趁此機會一舉發展綠能產業，另創經濟成長動能。

3. **促進產業升級**：產業升級是中國大陸政府「十一五」規劃以來經濟發展的重點；基於長江流域目前較佳的工業、農業基礎，「規劃綱要」計畫打造長江經濟帶成為引領全中國大陸轉型發展的創新驅動帶。長江流域有大量的石化、汽車、鋼鐵、船舶等產業，擁有一定的基礎，然而整體而言是大而不強的。因此「規劃綱要」提出在長江經濟帶打造世界級的產業集群，就是希望在中國大陸工業基礎最好的地方實現產業由大變強。

「規劃綱要」鼓勵扶植能夠舉得世界市場話語權的廠商，也鼓勵製造業與互聯網融合發展，推動「互聯網+」協同製造，鼓勵新產業、新業態、新模式。此外，長江流域是中國大陸主要的農業耕作區，「規劃綱要」也鼓勵農業的升級，發展現代農業和特色農業。產業的創新不易，「規劃綱要」相信重賞之下必有勇夫，預計投入更多誘因，以鼓勵產業創新。

（三）「長江經濟帶發展規劃綱要」執行困難面

「規劃綱要」的內容包山包海，為中國大陸未來經濟的永續成長提供藍圖，然而執行的主要困難預期會是各省市能否有效合作。長久以來中國大陸各省之間的競爭關係，產生許多不必要的資源浪費、重複投資；而此次「規劃綱要」中的綠色發展、產業升級，估計都是投入量大、但回收無法立竿見影的投資，各省領導階層是否願意放下個人仕途晉升考量、省際競爭，而以中國大陸整體經濟的永續發展為考量，這才是長江經濟帶是否能夠成功的重點。

(四) 「長江經濟帶發展規劃綱要」對臺商的影響

「規劃綱要」執行後，在打造海陸空運輸這一塊，中國大陸自身經驗豐富、且內部目前非常需要這些建設消化產能，因此留予我臺商及外商的空間不大。然而，產業創新，以及有效需求被引領出來之後的大量商品、服務需求，給予臺商很大的發展空間以及獲利機會。此外，綠色發展這部分中國大陸目前的技術相對缺乏，因此亦給予臺廠商以及外商很大的空間。

目前兩岸關係處於高度不確定的時期，臺商在中國大陸發展所受到的待遇未卜，建議政府仍應秉著為民服務的宗旨，不只做為臺商的後盾，也應主動分析中國大陸市場中臺商利基所在，輔導並引導臺灣廠商投入競爭。

(五) 小結

中國大陸官方能夠針對國內外情勢適時制訂經濟對策，且熟讀西方國家經濟發展的過程，研究西方國家所曾經歷過的挫折、所得到過的教訓，從中學習、企圖讓中國大陸經濟發展彎道超車。這次「規劃綱要」中的區域整合、永續發展、產業升級等思維亦是擷取西方發展的路徑，企圖在經濟景氣低迷中再闖一條路出來。但是成效如何，還是要看各方諸侯如何合作，上有政策、下有對策，上有指示、下各自詮釋，中央有綠色決心、地方有發展壓力，如何整合、如何執行，將為中國大陸層層官僚體系所必須面臨的最大挑戰。

三、近期中國大陸烏坎衝突事件觀察

國立政治大學東亞研究所教授王信賢

■數年前外界認為「烏坎經驗」代表中國大陸農村基層治理的新模式，或是某種「民主先聲」的期望，惟數年後衝突再起，突顯烏坎只是「經驗」而非「模式」，地方政府「土地財政」問題仍難解。

■前任省委書記汪洋當年的「軟性處理」或胡春華如今的「硬性鎮壓」，都反映地方一把手的政治晉升考量，顯示司法正義及民眾權益仍非官方考量重點，也突顯中國大陸對社會發展與言論自由控制的趨勢更加嚴格。

（一）前言

2011年9月開始，廣東省陸豐市烏坎村民因土地遭村官私賣至各級政府「上訪」未果，最終形成上萬人抗爭以及武警包圍全村的特大嚴重警民對峙事件，後被稱為「烏坎事件」，由於此事發生在對中共而言具有農民革命聖地意義的「海陸豐」地區（1927年10月發生「海陸豐暴動」，後並成立海陸豐工農兵蘇維埃，是中共最早的蘇維埃地方政權，被毛澤東稱為「農民運動大王」的彭湃即為此地區人），引發中共中央與各界高度的關注。此事件從一開始村官盜賣土地、大規模抗爭、官方預備鎮壓到妥協，最後於隔年舉辦村委會選舉，最令人驚訝之處在於，抗爭領袖林祖戀甚至被選為村委會主任並擔任村支部書記，這一切可以說是「峰迴路轉」，也因此被譽為「中國基層民主典範」。

（二）烏坎衝突再起的根源

將近五年後的今天，林祖戀因受賄罪與非國家工作人員受賄罪等罪名，被判刑三年一個月並罰款20萬人民幣，村民認為這是當局的「秋後算賬」，進而展開抗爭。9月中旬，大批員警強行進入烏坎村內抓捕村民，村民和員警之間隨後爆發多次衝突，警方發射了催淚彈及橡膠子彈，許多村民被打傷，村民則用磚頭、石塊反抗，激烈的流血衝突後，多人被以「製造謠言」、「擾亂公共安全與交通秩

序」被逮捕。許多外媒眼中的中國基層「民主夢」就此戛然而止。

針對此，我們有以下觀察。首先，烏坎只是「經驗」而非「模式」，從烏坎抗爭和平收場到舉辦村民選舉，確實有不少人對其寄予厚望，從土地的追討到村內利益糾紛的解決，甚至成為一種基層治理的「新模式」。然而，將近五年的時間中，當初遭到地方官員非法變賣的 630 公頃土地，回收成果寥寥，因此，村民對新的民選幹部感到失望與憤怒，屢次發動抗爭，甚至想再次推翻村委會，這也是為何當時林祖戀會有「一年前忙維權，一年後忙維穩」的感想。因此，一切對「烏坎經驗」代表中國大陸農村基層治理的新模式，或是「民主先聲」的期望可能太過沈重。此外，林祖戀因罪被判刑、官方大張旗鼓地「抓人」，是否想傳達：曾為「抗爭領袖」、透過村民「一人一票」選舉出來的村主任也「不過爾爾」的意念，也用此來反襯當朝「中國式民主」的理念。

其次，烏坎村土地被強制徵收、盜賣的現象，在中國大陸各地屢見不鮮，這可歸結為「土地財政」問題。由於中國大陸的土地是國有制，地方政府往往低價收購民眾的土地使用權，運用行政權力把集體所有或其它用途的土地整合後，再進行出讓以牟取暴利。因此，各級政府與土地開發商間利益關係錯綜複雜，市、鎮等上級政府一再干預烏坎村運作才是土地回收工作舉步維艱的關鍵。如前所述，這五年多來，烏坎村民一直未能討回被侵佔的土地，村民原本計畫 6 月 19 日召開村民大會，商議再次透過上訪追討土地，然而，6 月 17 日林祖戀即被警方帶走，這更讓村民與外界不得不懷疑烏坎村以上幾級政府與開發商間是關係如何緊密的「利益共同體」。

再者，前述關於地方政府對於土地的「低買高賣」，從中獲得巨大利益的情事在各地可說是屢見不鮮。改革開放以來，地方政府奉「經濟發展」為圭臬，二、三十年所形成的巨大貪腐結構絕非短期間可以打破，縱使習近平上臺以來大力反腐肅貪，並明確推出「八項規定」，也無法將此一問題徹底解決。不僅是基層，即便在省市一級亦復如是，日前甫「中箭落馬」的天津市代理市委書記兼市長黃興國即是一例。但問題是，中國大陸各級政府有多少黃興國？過去

有多少地方大員透過不當開發土地拉動經濟成長後甚至成為政治局委員、常委？若要一一追查，相信將會「動搖國本」。

（三）地方首長的晉升考量影響事件發展

此次廣東當局會採取強力鎮壓的方式，據聞由省委書記胡春華所主導。根據外媒報導，此與明年「十九大」其能否進入「政治局常委會」有關，53 歲的胡春華是中共中央政治局目前的 25 名委員中最年輕的兩位之一，有望於明年「入常」，在習近平主政下的政治情勢，這是考驗胡春華的一個「坎」，身為「團派」出身的胡春華必須更加證明其危機處理的能力，並避免造成軟弱的印象，因而採取強硬措施處理烏坎村民的抗爭。相同的邏輯，我們回想將近五年前，時任廣東省委書記的汪洋下令「和平處理」烏坎抗爭並舉行村委會改選，翻轉過往「官壓民」而建立「廣東社會管理模式」，也是在胡錦濤執政下的政治氣氛為爭取「入常」累積資本。不管是汪洋的「軟性處理」或胡春華的「硬性鎮壓」，全都是地方一把手的政治晉升考量，但我們要關切是，中國大陸的司法正義及民眾的基本利益誰來維護。

（四）結語

將近五年前一連串偶然因素的組合而形成的「烏坎經驗」，五年後烏坎以人們最不願意見到的「壓制」收場，且在「壓制」後，官方不僅多次進村「抓人」，也大力搜捕進入烏坎村的境外記者，扣押、驅趕甚至拳打掌摑記者。這一切，再配合近年來「慎防西方公民社會陷阱」、「七不講」、「不得妄議中央」，以及加強網路言論的審查等，不僅讓我們為當前中國大陸社會發展感到憂慮，也就是雖然相對自由，但卻處處有「天花板」，隨時擔心會踩到「紅線」，而近年來，這「天花板」愈來愈低、「紅線」也有愈來愈多的趨勢。中共總書記習近平上臺以來一再強調「兩個一百年」：「在建黨一百週年的 2021 年全面建成小康社會，在建政 100 週年的 2049 年實現中華民族偉大

復興」，我們也衷心期望，這種「全面小康」以及「中國夢」的實現，是在政治相對民主、司法相對獨立公平以及公民社會不再這麼窒息下完成。

四、美國總統大選及對「中」政策觀察

國立政治大學外交學系副教授黃奎博

- 美國總統大選由柯林頓領先，惟不能小看川普及共和黨鐵票反擊的可能，深受美「中」關係及兩岸關係影響的臺灣，必須考慮最可能當選美國第 45 屆總統者的對「中」政策。
- 川普在經貿議題上對「中」主張強硬，在美「中」安全上，主張以優勢經貿手段迫中國大陸在對美安全問題讓步，並繼續在具爭議地區強化美國軍力。
- 柯林頓的對「中」政策，或會在其擔任國務卿時期「重返亞洲」政策基礎上調整推動，並對中國大陸進行不公平貿易，操縱匯率，致使美國失業問題加劇，主張不應給予市場經濟地位等。
- 選後美國在政府組織與內政的牽制，以及國際環境制約，並在中共政權對外仍保持自制下，未來美國對「中」政策應仍在可預期、可控制的競合範圍內。

(一) 前言

2016 年 11 月 8 日的美國總統大選，將對這個在國際政經場域呼風喚雨的超級大國有深遠影響。由於代表共和黨的總統候選人川普 (Donald J. Trump) 屢出驚人之語，甚至挑戰美國性別、族群平等及司法獨立等主流價值，而民主黨總統候選人柯林頓 (Hillary R. Clinton) 成功運用穩紮穩打策略，導致川普在兩大黨「一對一」的對決中，逐漸居於劣勢，尤其是在真正決定總統人選的美國選舉人團 (Electoral College) 選票，所居的劣勢似乎更加明顯。

本來川普和柯林頓在民調上一直纏鬥不休，但在近期電視辯論會、相互扒糞式的攻擊，以及川普個人極具爭議性的言詞再度被披露後，柯林頓在美國最近主要的民調上幾乎都領先，而且有不少是領先超過百分之 5。美國媒體或以「10 月驚奇」(October Surprise) 稱呼這樣的變化，甚至有些已經認為川普若能在總統大選獲勝，那將是美國總統大選少見的「大復活」。雖然如此，在沒有開票完畢前，仍

然不能小看川普及共和黨鐵票反擊的可能性。深受美「中」關係及兩岸關係影響的臺灣，還是必須考慮前述兩位最可能當選美國第45屆總統的對「中」政策。

（二）川普的對「中」政策

川普的對「中」政策相對簡單許多，因為他並沒有足夠的國安與外交政策幕僚為其獻策，抑或因為他並未將此方面當成競選時的重點工作。目前較為人知的主要幕僚中，共和黨籍的阿拉巴馬州參議員塞遜斯（Jeff Sessions）向來反對自由貿易以及質疑包括北大西洋公約組織（NATO）等盟友在內的戰略價值與貢獻；曾任國防情報署（Defense Intelligence Agency）署長的陸軍退役中將弗林（Michael T. Flynn）主張美國例外論；至於曾任大學政治學系教授、與黎巴嫩安全部隊關係密切的中東問題專家法雷思（Walid Phares）屬小布希（George W. Bush）總統時代新保守主義者（neoconservatives）的同黨。

川普被這些屬於較極端政策主張的幕僚包圍，再加上他本身人格特質與對於國際事務過於簡單的主觀認知，所以面對其認知到的來自中國大陸的威脅，都主張強硬以對，例如：指責中國大陸竊取美國人的工作機會且正在全球經貿場域取得優勢，因此將對其貨物課45%的關稅，並宣布其為匯率操縱國。對於美「中」安全態勢的演變，川普並未處處擔憂中國大陸的安全威脅，覺得應以優勢經貿手段迫使中國大陸在對美安全問題讓步，並繼續在具爭議的地區強化美國軍力（同時要求美國的盟友不要只顧著當搭便車者）。但在人權等軟性議題上，他對中國大陸興趣缺缺，不想過問太多。

（三）柯林頓的對「中」政策

柯林頓的對「中」政策，外界一般均從其擔任4年（2009年1月至2013年1月）的國務卿時期尋找端倪，有跡可循；她的對「中」政策也有諸多幕僚的協助，其一致性與可預測性較川普的幕僚而言高得多。一般所熟知的包括柯林頓國務卿時代的副國務卿史坦伯格（Jim

Steinberg)、前美國國安會亞洲資深主任貝德 (Jeff Bader)、柯林頓國務卿時代任亞太助卿的坎貝爾 (Kurt Campbell)、副總統拜登 (Joe Biden) 的國家安全顧問蘇利文 (Jake Sullivan) 等人。

整體而言，在競選中，柯林頓所提出的對「中」政策大致也以嚴格對待為主，例如將繼續其任國務卿時的「重返亞洲」(Pivoting to Asia) 政策，強化美國在亞太軍力部署；認為中國大陸進行不公平貿易，操縱匯率，致使美國失業問題加劇，所以不應給予市場經濟地位。她不全面抨擊中國大陸人權問題，但強調中國大陸的婦女權益問題，並有意無意地提及婦女權益也是人權問題等等。

柯林頓應希望在亞太及全球架構下，尋求較平穩的美、「中」雙邊關係，但在關切美國核心利益的若干戰略安全與經貿利益議題上，要能使中共政權遵守主要由美國所建立的國際政經秩序，並與美國合作。

過去的紀錄與經驗指出，史坦伯格與貝德較傾向於對中國大陸進行建設性接觸 (constructive engagement)，前者還曾於副國務卿任內提出雙方互動的「戰略再保證」(strategic reassurance，其迄今仍持相同觀點，認為在諸如核武、網路安全、飛彈防禦等若干方面應依此而行)。不過那是在中國大陸正逐漸崛起，而且胡錦濤以主要仍以韜光養晦方式作為對美及對全球事務的準則之一的時候，現今仍否為柯林頓陣營內的最主流觀點仍待觀察。

推動「重返亞洲」政策的重要推手坎貝爾，曾公開認為習近平是一個不再韜光養晦的領導人，在經濟成長與民族主義 (愛國主義) 之中將會更傾向於後者，並且會對美國的重要對外政策帶來不可預測的影響。最近則進一步將美國的經濟榮景與亞太連結，主張在當前國際政經局勢變化中，要賡續加碼推動「重返亞洲」政策，與同盟國一併助美國因應「亞洲世紀」的來臨。但就其近期言論看來，「重返亞洲」政策應會在內容上有實質性的調整，而非沿襲過去柯林頓國務卿時代的種種。

蘇利文則主張中國大陸可對美國的朝鮮半島政策給予一臂之

力，但在其他亞太議題上，蘇利文較如坎貝爾的想法，欲以同盟國的關係穩住對「中」關係，並進而使其對美國而言成為可管理的重大雙邊關係。

如果柯林頓當選總統，前述這些政策顧問的主張多半將轉化為對「中」政策的藍圖。

(四) 結語

這兩位候選人在競選期間的對「中」政策均屬強硬，究其實，他們往往避開雙方可能合作或協調的部分，例如伊斯蘭國 (Islamic State of Iraq and the Levant)、敘利亞、朝鮮半島、核(不)擴散、全球暖化、重大國際經濟合作協定等等。待大選激情過後，回到現實，即使東海釣魚臺、南海自由航行、臺灣、西藏、人民幣匯率…在短期內仍會成為雙方矛盾之所在，但因為美國政府組織與內政的牽制，以及複雜多變的國際環境制約，以及因為中共政權對外目前常在積極中顯現自制，所以 2017 年 1 月 20 日之後美國對「中」政策應仍在可預期、可控制的競合範圍之內。

五、第七屆「香山論壇」觀察

國防大學中共軍事事務研究所教授兼所長馬振坤

- 中共官方藉此論壇發聲，倡議應以平等互助之新安全觀加以取代冷戰思維及表明中國大陸無意對抗，願與包括美國在內的各國共同合作維繫和平穩定。
- 中共了解新任美國總統面對美國綜合國力不若以往，卻要同時對抗「中」俄兩強的國際戰略處境，恐將力有未逮；或將對美釋出合作之善意，以確保中國大陸周邊安全環境和平穩定，延續經濟發展所賴之戰略機遇期。

（一）前言

第七屆「香山論壇」於10月10至12日在北京舉行，共有來自59個國家和6個國際組織約400名官員、學者參加。本屆論壇主題為「加強安全對話合作，構建新型國際關係」，大會議題則分為「合作應對亞太安全新挑戰」、「軍隊在全球治理中的作用」、「海上安全合作」、「國際恐怖主義威脅及應對」。北京「香山論壇」自2006年舉辦第一屆至今十年，由中央軍委下屬之「軍事科學院」及其外圍組織「中國國際戰略學會」共同主辦，原本定位為國際防務智庫和學者間的二軌交流平臺，每兩年舉辦一次，但自2014年起升級為一軌半交流平臺，增加邀請各國官方代表團出席，且改為每年舉辦一次。

（二）中共官方發表開幕致詞與閉幕總結

中共國防部長常萬全在開幕式上指出當前世界三項安全問題，一是個別國家謀求軍事絕對優勢，強化軍事同盟，以犧牲他國安全為代價，使得全球戰略穩定受到威脅；二是地區熱點受到外部勢力挑動，也讓地緣政治因素凸顯；三是恐怖主義、全球氣候變化的非傳統安全威脅也在上升。常萬全強調「當前各國安全緊密相關，沒有哪個國家可獨善其身，也沒有哪個國家可包打天下」，摒棄過時的

冷戰思維，樹立合作、可持續的新安全觀是當務之急，各國都走和平發展的道路，世界和平發展之路才能越走越寬廣。「『中』方願與各方加強對話，增進安全互信，走對話而不對抗，結伴而不結盟的交往新路」。

中共軍事科學院院長蔡英挺則是在閉幕演說時宣布全體會議達成「維護亞太和平穩定是大家的共同責任」、「維護海上安全需各國通力合作」、「恐怖主義是人類公敵」、「共同推動全球治理體系變革是時代的要求」、「共同推動構建合作共贏的新型國際關係」等五大共識。

常萬全及蔡英挺的講話內容，呈現出中共希望藉由本次香山論壇向各國傳遞之訊息：

1.指責美國以犧牲其它國家利益及破壞全球戰略穩定為代價，追求全球軍事霸權。

常萬全在演說中雖未指明，僅間接表示「個別國家謀求軍事絕對優勢，強化軍事同盟，以犧牲他國安全為代價，使得全球戰略穩定受到威脅」，但此語明顯指向美國，因為只有美國能夠在全球安全環境中具備軍事上的絕對優勢。近年來美國在東北亞及東南亞均加強與區域內國家的軍事合作關係，以壓制中共伴隨軍事現代化而起之軍事擴張。在東北亞，美日擴大安保條約適用範圍及於釣魚臺、以防範北韓導彈攻擊的名義在韓國部署薩德系統（THAAD）；在東南亞，強化與菲律賓軍事同盟關係並提高菲國在南海地區的海上巡邏能力、恢復與越南的外交及軍事合作關係，美海軍艦艇重新進入金蘭灣；在臺海，美臺軍事合作關係逐年深化，臺灣實質上成為美國在西太平洋地區重要之軍事合作夥伴。這些舉動都指向中國大陸，美日安保條約擴大適用範圍及於釣魚臺，是針對中共宣稱對釣魚臺擁有主權且近年來頻頻派船艦進入釣魚臺十二浬領海維權，導致釣魚臺緊張形勢升高，所採取的措施；在韓國部署薩德系統，雖然名義上是為了防範北韓的導彈攻擊，實際上此系統能夠監控中國大陸東北及華北地區的共軍導彈活動，可發揮抑制中共對美洲際核導彈

在戰略層面威脅之作用。至於美臺軍事合作關係的深化，對中共之針對性更為明顯。

中共認知美方在東北亞、臺海、南海之諸項作為皆對中國大陸國家安全構成威脅，是美國持續其在冷戰時期對中國大陸採取圍堵政策之延續。美國在東亞採行之政策除威脅中國大陸國家安全外，更破壞朝鮮半島、東海、臺海、南海區域秩序和平穩定，故美國而非中國大陸才是東亞區域秩序之主要威脅。

2.挑明近年來南海主權爭端再起，係美國刻意挑動

常萬全指出，「地區熱點受到外部勢力挑動，也讓地緣政治因素凸顯」，此語明顯是指近年來的南海主權爭端，是美國此一區域外國家在背後鼓動的結果。北京當局認為南海爭端的起因在於美國不願見到中共軍事力量向南海地區擴張，因而鼓動菲律賓、越南等國在南海島礁主權及經濟海域劃界問題上與中國大陸對抗的結果。美國雖然未擁有南海島礁，卻以堅持南海航行自由介入南海爭端，甚至派遣海軍機艦進入中共控制島礁十二浬水域內。菲律賓向聯合國常設仲裁法庭提出之南海仲裁案，也是美國在背後唆使菲律賓採取之舉動，目的是藉由此仲裁案，一方面否定「中」方對南海島礁及水域主張主權的基礎，即九條斷續線（南海U型線）之正當性；另一方面則是藉由此南海仲裁案，將南海各爭端國聯合起來共同對付中共。

3.指出緣自冷戰時期的全球安全戰略格局已不符現實，應以平等互助之新安全觀加以取代。

常萬全在演說中強調，「當前各國安全緊密相關，沒有哪個國家可獨善其身，也沒有哪個國家可包打天下」、「摒棄過時的冷戰思維，樹立合作、可持續的新安全觀是當務之急」，蔡英挺則在閉幕致詞時提出各國要「共同推動構建合作共贏的新型國際關係」，兩人皆指出目前的國際權力結構與戰略安全格局仍然是源自冷戰時期美蘇對抗的格局，然而冷戰已結束多年，美國憑藉軍事力量的絕對優勢延續此一冷戰權力格局，壓迫可能成為威脅其獨霸地區的國家。各國應該共同合作，拋棄舊的以對抗為核心的冷戰思維，改採新的以合作

取代對抗的新安全觀，以此安全觀建立新型國際關係，此新型國際關係是建立在合作共贏的基礎，因為在全球化發展趨勢下，已無任何國家能夠隔離於國際社會之外，更沒有一個國家能夠長期維持獨霸之軍事優勢。各國唯有放棄對抗彼此合作，才能夠真正實現國際間長久的和平。

4.表明中國大陸無意對抗，願與包括美國在內的各國共同合作維繫和平穩定。

常萬全在演說中提到，「『中』方願與各方加強對話，增進安全互信，走對話而不對抗，結伴而不結盟的交往新路」，蔡英挺則在閉幕致詞指出，「維護亞太和平穩定是大家的共同責任」、「維護海上安全需各國通力合作」，此二人的談話皆表明中共在國際政治與區域安全議題上，願意與其它國家共同合作，以增進雙邊互信、以對話取代對抗、以結伴取代結盟的方式來維繫國際安全秩序和平穩定。蔡英挺的談話則表明中國大陸願意在東亞區域安全問題上以及南海爭端上，並無對抗的企圖，而是願意採取與各國合作的立場。

近年來東海、南海主權爭端的出現，各國多歸究於中國大陸的軍力擴張，並且伴隨「中國威脅論」的認知，國際社會多相信中共積極推動軍事現代化之目的在於擴張其軍事力量至周邊區域，尤其是與其鄰國存有領域主權爭端或海域劃界爭端之處。部分且相信中共存有以武力取回存在主權爭端之釣魚臺、南海諸島之意圖。此認知確實影響區域內各國政府之決策，進而對中共在該等區域之各項作為採取不信任之態度及必要的反制措施。

中共利用此次香山論壇再一次向國際社會表明，中國大陸並無與各國對抗的意圖，更無以武力途徑解決與鄰國領土主權爭端或海域劃界爭端的企圖，希望能夠藉此降低各國對於中國大陸擴張軍力意圖之疑慮。

(三) 結語

本次香山論壇中共極力對外釋出合作之善意，一方呈現出習近

平必須確保中國大陸周邊安全環境和平穩定，延續經濟發展所賴之戰略機遇期，以落實其在 2012 年上臺時所揭櫫之「中國夢」及「強軍夢」，實現中華民族偉大復興等習近平在其任期屆滿前必須交出的成績單；另一方面則是向美方表明中國大陸無意與美國對抗，「中」方願意在東海、南海各項問題上與美國協商合作，以和平途徑解決爭端。

事實上，中共了解美國外交政策一向奉行國際政治現實主義。自從冷戰結束後，美國推動北約東擴，形成對俄羅斯領土安全之壓迫；另一方面，美國支持菲律賓等國在南海島礁問題挑戰中共主權主張，美軍機艦並且在菲國提出南海仲裁後頻頻以航行自由之名義進入「中」方佔領島礁十二浬水域；美國且以防止北韓導彈襲擊的名義將在南韓部署薩德系統，此系統將使得中共在東北及華北地區的導彈動態完全為美方掌握。美國在東歐壓制俄羅斯、在東亞壓制中共，使得「中」俄兩國關係日趨緊密，在共同的安全議題上合作對抗美國。

但是美國內部經濟仍未完全復甦，貧富差距、黑白種族問題產生的社會對立與衝突日益嚴重，美軍在阿富汗、伊拉克作戰多年後尚未完全恢復元氣，新任美國總統面對美國綜合國力不若以往，卻要同時對抗「中」俄兩強的國際戰略處境，恐將力有未逮。在同時對抗「中」俄兩強並不符合美國現實國家利益的考量下，可能重新採取季辛吉「三角戰略」之外交政策，在「中」俄兩強中擇一為友，以共同壓制另一方。若依美俄、美「中」過去的交往歷史，以及當前美國的現實利益看來，中共仍是美國可能希望合作之對象。如此，季辛吉於 1970 年代推動之「聯『中』制蘇」政策，可能在 21 世紀復活。而這也是中共在面對美國重返亞太政策之政治、經濟、軍事多重壓迫下，至今仍未對美採取對抗政策的考量之一。