

# 一、中國大陸紀念「胡耀邦誕辰 100 週年」之觀察

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系黃信豪副教授主稿

- 胡耀邦除係鄧小平改革事業的主要執行者，較偏向自由派的政治開放態度得到中國大陸民眾與知識分子的愛戴。
- 習近平談話及「胡耀邦文選」，突顯中共當局對紀念胡耀邦的尺度。此次紀念活動顯示，當局希望透過胡耀邦的聲望，加強如打貪腐等「黨建」動能；但選擇性的描繪「胡耀邦」形象，也顯示中共對胡耀邦下臺後所引發的政治風波以及六四學運的立場並無鬆動。

眾所皆知已故前中共中央總書記胡耀邦是大陸改革開放時期「改革派」代表人物，他是鄧小平改革事業的主要執行者，推動如平反冤假錯案、「真理」標準大討論、廢除領導職務終身制等；此外，他也深刻認識權力高度集中於一人（如毛時期）可能導致的政治災難，因而主張如「黨政分開」等政治體制改革。胡耀邦較偏向自由派知識份子的政治開放態度，使他最終遭受保守派與黨內元老指責「反對資產階級自由化不力」，在 1987 年初被迫辭去總書記的職務。

由於他廣受民眾與知識分子愛戴，外界普遍認為 1989 年 4 月胡去世後引發的民間大規模悼念活動為「六四學運」重要導火線。或許事涉 89 年的政治風波，進入 90 年代，大陸政府逐年降低對胡耀邦紀念活動的規格，各類紀念文章數量也隨之減少。然而，2015 年 11 月，中共中央為「胡耀邦誕辰 100 週年」擴大舉辦一系列紀念活動，引發外界關注。本文將介紹中共中央此次對胡耀邦紀念活動的相關作為，並探討其背後意涵。

## （一）中共中央對胡耀邦的紀念活動：從 2005 年至 2015 年

根據 1996 年發佈的「關於舉辦已故黨和國家領導同志誕辰紀念活動的通知」，處於核心領導地位的黨和國家主要領導人誕辰紀念活

動，在每逢 10、逢 50、逢 100 周年時都有嚴格的紀念規格，例如逢 10 週年發表紀念文章，中央有關部門召開紀念座談會，中央領導同志出席並講話，誕生地召開紀念座談會；逢 100 周年將由中共中央召開紀念大會，黨和國家領導人出席，並由中央主要領導人講話。

從 2005 年至 2015 年，中共對胡耀邦紀念活動的安排儘管符合上述「通知」的原則規範，但仍有明顯不同之處。2005 年 11 月胡耀邦 90 週年誕辰時，中共對胡首次舉行較高規格的紀念座談會。當時由吳官正、溫家寶與曾慶紅等三位政治局常委出席，並由曾發表講話（時任國家副主席）。儘管如此，官方媒體當時提及胡耀邦時仍相當小心，相關刊物讚頌、評價胡的文章也不多見。2015 年，中共對胡耀邦紀念規格不但如「通知」規範的更為提升，宣傳力道更是明顯加強。早在今年 1 月，隸屬於人民網的共產黨新聞網便已將「胡耀邦誕辰 100 周年」列為「本年度四個重要紀念日」之一（與遵義會議 80 周年、陳雲誕辰 110 周年、抗日戰爭 70 周年並列）。近一兩個月來，懷念胡的多篇文章也在官方主流媒體、刊物不斷出現。11 月 20 日，中共中央於人民大會堂舉行胡耀邦誕辰 100 週年紀念座談會，七名政治局常委全數出席，並由總書記習近平發表談話。除了在北京以及湖南、江西等地（胡耀邦家鄉、祖籍地）的紀念活動外，據報導由中央文獻編輯委員會編輯的「胡耀邦文選」、中央黨史研究室和中央新影集團聯合製作的「胡耀邦」電視紀錄片也同時在全國發行與播出。

我們可從習近平的談話以及胡耀邦文選的編撰，來理解當前中共中央如何評價、界定這位前領導人。據報導，習近平發言時間長達 30 分鐘，內容主要回顧胡耀邦一生的功績，如強調他是「久經考驗的忠誠共產主義戰士，偉大的無產階級革命家、政治家，...，書寫了無愧於共產黨員稱號的人生」；此外，習也強調紀念胡耀邦就是要「學習他堅守信仰、獻身理想的高尚品格...；心在人民，利歸天下的為民情懷...；實事求是、勇於開拓的探索精神...；求真務實，敢於擔當的優秀品質...；學習他公道正派、廉潔自律的崇高風範...」，並將這些正面讚頌的人格特質語彙，連結到黨員幹部作風等當前「黨建」政策方向上。

其次，在「胡耀邦文選」部分，按出版說明，「胡選」收錄胡耀

邦 1952 年 5 月至 1986 年 10 月重要著作共 77 篇，包括文章、講話、報告、談話、批示、書信、題詞等，其中相當部分是首次公開發行。以中共對領導人出書的模式，採用「名字+選集」（文選、文集）命名、由中央文獻編輯委員會編輯、人民出版社出版可說是最高規格。據報導，「胡選」的編輯出版過程由有關黨和國家領導人直接統籌，顯示中央對此事的重視。然而，中央對「胡選」出版的管控是相當明顯的。從時間點來看，胡耀邦在辭去總書記後仍具有政治局委員身份，也仍有大量公開活動或各類談話，但「胡選」並未收錄他不再擔任總書記後的有關著作；其次，從已公開的 77 篇目錄來看，關於「政治體制改革」的論述也僅有「政治體制改革是社會主義制度的自我完善」一篇。「胡選」收錄文章的時間點與內容相當具有意義，也反映中共當局對紀念胡耀邦的重點方向。

## （二）當局對胡的定位：工具性的選擇描繪「胡耀邦形象」

胡耀邦之所以在大陸民間與知識界受到歡迎，更大程度在於他較偏向自由派的政治開放態度，而不只是「忠貞的共產主義戰士與改革開放事業執行者」。上述的討論顯示，當前中共當局對紀念胡耀邦不但相當工具性的看待，也是選擇性的建構「胡耀邦形象」：

1. **紀念胡耀邦的工具性功能**：習近平的談話主要強調胡耀邦作為忠貞黨員與黨領導人在實踐、貫徹鄧小平改革開放路線的正面形象，藉以帶入持續推動「反貪打腐」、「倡導幹部廉潔作風」等「從嚴從實治黨」作為之能量。
2. **選擇性建構胡耀邦形象**：從此次對胡耀邦一系列的紀念活動內容來看，中共當局完全排除胡耀邦不再擔任總書記後的有關言論，也不涉及任何與黨相左的任何敏感性問題（如胡在 1986 年末的下臺），甚至連胡耀邦重視政治體制改革也甚少著墨。這不但突顯當前中共對紀念胡耀邦的尺度，也顯示「政改」（如權力分散、黨政分開）並非目前的主要政策方向。

總的來說，中共此次對胡耀邦的紀念活動，顯示當局希望透過胡耀邦的聲望加強如打擊貪腐等「黨建」動能，但選擇性的建構胡耀邦形象，也意涵中共並未對胡耀邦下臺後所引發的政治風波以及六四學

運有任何立場上的鬆動。當然，在目前這個階段，期待中共平反「天安門事件」或許不切實際，但是否完整還原「胡耀邦」的全貌，特別是他在政治上的開放態度，仍具有重要意義。從中共中央此次紀念活動內容來看，顯然目前作為仍相當有限。

## 二、第二屆「世界互聯網大會」概況

中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所羅世宏教授主稿

- 第二屆「世界互聯網大會」參會逾 2,000 人，惟世界政要僅有 7 國政府領導人、50 國部長級官員出席；全球互聯網業者反應冷淡，臉書、谷歌、雅虎、蘋果、亞馬遜等公司代表皆未出席。
- 中國大陸將「網路安全」提高為「國家安全」議題，倡議「網路主權」概念，意圖正當化、常態化其網路控管作為，並向同屬網路不自由國家輸出該制度。
- 大陸意圖藉主辦大會的主場優勢，強化參與國家間「命運共同體」的觀點，甚至希望改寫全球互聯網治理架構與規則。

### （一）中國大陸舉辦「世界互聯網大會」概況

繼去（2014）年 11 月在浙江烏鎮舉行首屆「世界互聯網大會（烏鎮峰會）」（World Internet Conference (Wuzhen Summit)），第二屆大會亦已於今（2015）年 12 月 16 日至 18 日在同一地點舉行。在這次大會中，中國大陸國家主席習近平親自出席，另有 7 國（同屬互聯網不自由的國家）領袖與會。今年的大會主題呼應近來習近平在許多場合喜歡用的「命運共同體」一詞：「互聯互通、共用共治—共建網路空間命運共同體」。

去年的首屆世界互聯網大會，中國大陸國務院總理李克強親自出席，但習近平只有致書面賀詞，未親自與會；今年的第二屆世界互聯網大會，習近平則親自出席。會場內外的維安等級也比去年還要高，據悉今年有多達約四萬名軍警進駐烏鎮，鄰近城市如杭州的民間活躍人士亦在事前紛紛被約談警告不得前往烏鎮，當地居民同樣不被允許進入會場附近的景區。

首屆世界互聯網大會有來自 120 個國家（包括臺灣）的各國政要、企業鉅子、專家學者等 500 餘人參加，包括互聯網名稱與數字位址分配機構（ICANN）總裁、互聯網頂級專家和微軟、高通、阿里巴巴、百度、騰訊等互聯網相關企業負責人。今年第二屆「世界互聯網大會」參加的人數規模更勝首屆，參加人數多達 2,000 人，但各國政要與會

的人數和級別明顯下降，只有 7 國是由政府領導人（例如俄羅斯總理梅德韋傑夫、巴基斯坦總統侯賽因）出席，以及來自大約 50 個國家的部長級官員，但多屬互聯網不自由、社會與經濟發展較落後的國家，如阿富汗、阿塞拜疆、巴勒斯坦、吉爾吉斯、柬埔寨等。全球互聯網業者的反應亦較去年冷淡，大多數互聯網企業（如臉書、谷歌、雅虎、蘋果、亞馬遜）鉅子皆未親自出席。唯一與去年相同的是，中國大陸境內的互聯網企業鉅子（如百度的李彥宏、阿里巴巴的馬雲、騰訊的馬化騰）幾乎全數到齊。

中國大陸官方耗費大量人力物力，連續兩年召開世界互聯網大會，而且此後應會常態召開，其背後的原因，可能有兩個：一是將「網路安全」提高到「國家安全」的層次，藉主辦大會的主場優勢，將中國大陸實施的網路控管常態化、正常化，甚至藉機輸出網路控管技術到更多同屬互聯網不自由的與會國家，算是「內銷轉出口」。二是藉主辦會議之便，將「多邊」的原則適用於全球互聯網治理架構，並趁機推銷「網路主權」的概念，既可對內正當化、合法化其網路控管作為，亦可擺脫外界對其控管互聯網的道德譴責。

## （二）第二屆世界互聯網大會的內容：五點主張與四點原則

相對於中國大陸境內媒體對本屆互聯網大會的報導一片肯定與呼應，境外媒體大多持負面評價（例如，香港端傳媒報導指出，「網路自由度墊底的中國，舉辦了世界互聯網大會」），而與互聯網自由有關的國際組織則有所批評，人權組織批評該會議是「中國政府向全世界遊說並推廣其網際網路管制（包括審查及監視）政策的平臺」；無疆界記者組織（Reporters without Borders）呼籲各國政府和企業抵制第二屆「世界互聯網大會」；國際特赦組織（Amnesty International）亦在會前一天呼籲全球資訊科技業者拒絕此會議所倡議的互聯網管控規則。

迄今，中國大陸「世界互聯網大會」已連續舉辦兩屆。綜觀兩屆大會異同處，除前述規模差異和本屆大會由習近平親自出席外，兩屆世界互聯網大會內容相近，主要還是藉此會議影響全球互聯網治理架構與規則的「外交」目的。

據「紐約時報」記者 Dan Levin 報導，在過去半年間，中國大陸的代表積極參與聯合國有關未來網路治理架構與規則的談判過程，並

且已成功地將「多邊」(multilateral)一詞放入正式文件當中；但陸方希望在文件中刪除「言論自由」與「民主」字眼的企圖並沒有成功。雖然沒有獲得全部成果，但這已反映了近年來中國大陸官方積極試圖改變全球互聯網治理架構與規則的企圖心。另外，目前「國際電信聯盟」(International Telecommunications Union, ITU)的秘書長也已由中國大陸的趙厚麟當選並就任，不能不說是中國大陸已憑藉其政經實力取得全球互聯網治理架構與規則制訂上的更有利位置。

在本屆大會中，最值得注意的是習近平的演講內容。習近平的演講內容除再次強調中國大陸近年來不斷企圖向外推銷的「網路安全」「多邊治理體系」及「網路主權」等概念外，更提出構建「網路空間命運共同體」的「五點主張」，包括：第一，加快全球網路基礎設施建設，促進互聯互通。第二，打造網上文化交流共用平臺，促進交流互鑒。第三，推動網路經濟創新發展，促進共同繁榮。第四，保障網路安全，促進有序發展。第五，構建互聯網治理體系，促進公平正義。此外，他還突出強調推進全球互聯網治理體系變革的「四點原則」，包括：第一，尊重網路主權。第二，維護和平安全。第三，促進開放合作。第四，構建良好秩序。

與上次大會不同的部份，首屆「互聯網大會」傳出曾企圖「偷渡」，讓與會代表簽署包括「尊重各國網路主權」、「廣泛傳播正能量」等在內的「烏鎮宣言」，但此一偷渡行為最終並未成功。第二屆「互聯網大會」上陸方未再提出簽署類似宣言的要求，轉而透過此場合「自彈自唱」，清晰表述中國大陸當局一方面想用中國大陸龐大網路用戶市場拉攏或強迫國際互聯網公司就範的意圖，另一方面也再次讓外界清楚中國大陸對於「網路主權」毫不退讓的立場。

### **(三) 「世界互聯網大會」的企圖明顯但成效有限**

中國大陸官方大費周章舉辦「世界互聯網大會」，顯然不是為舉辦而舉辦，而是企圖達成策略性的目的。

最重要的是，中國大陸官方企圖藉其龐大網路用戶市場利誘或迫使西方及外國互聯網公司肯認並配合中國大陸的網路控管現實，同時也企圖藉主辦大會的主場優勢，強化同屬互聯網不自由國家之間的

「命運共同體」，甚至希望改寫全球互聯網治理架構與規則，使其接受陸方不斷推銷的「網路主權」概念。

此誠然符合中國大陸的黨國立場與利益，但卻對全世界範圍的互聯網自由形成的潛在的威脅。不過，雖然中國大陸企圖藉世界互聯網大會掌握更大的話語權，但到目前為止還是「自彈自唱」，加上同屬互聯網不自由國家之間的「眾聲合唱」，中國大陸距離可以挑戰或改變全球互聯網治理架構和規則的目標，仍舊距離遙遠。



# 三、中國大陸近期因應恐怖攻擊之政策佈局簡析

實踐大學博雅學部蔡裕明助理教授主稿

- 伊斯蘭國組織近期將新疆地區劃為勢力範圍，積極在東亞與東南亞地區招募信眾，使得中國大陸不得不正視其威脅。惟大陸欠缺海外情報資源，以及反恐打擊、解救人質等經驗，其反恐能力仍有侷限。
- 中國大陸反恐戰略分作「三道圈層」，核心圈層為控制新疆地區，中間圈層為建制全國範圍之反恐法制與機制，最外圈層則係國際反恐合作，利用上海合作組織的多邊合作架構及「中」美對話機制，加強反恐互助合作。

## （一）前言

伊斯蘭國組織 (Islamic State) 近來主導一系列恐怖攻擊事件，並將中國大陸新疆劃為勢力範圍，積極在東亞與東南亞地區招募信眾，使得中國大陸不得不正視伊斯蘭國組織之威脅。此外，因巴黎「1113 恐怖攻擊」與全球多國以軍事行動方式打擊伊斯蘭國組織，以及多個恐怖組織位於「一帶一路」計畫地理位置上，讓國際社會更關注中國大陸對伊斯蘭國組織之態度及中國大陸近來反恐佈局。

然而，中國大陸在國際反恐政策選項上仍有限制。為滿足不斷增加的全球商業貿易與海外利益，大陸試圖建立可因反恐任務而向海外派兵的法律架構，惟相關法律架構不足以彌補大陸在海外缺乏足夠情報資源，以及欠缺反恐打擊能力或解救人質經驗等問題。

## （二）近來中國大陸所面臨內外恐怖主義威脅與反恐作為

中國大陸近來面臨多起恐怖主義攻擊或威脅。首先，名為樊京輝的陸籍男子於 11 月中旬遭伊斯蘭國處決。其次，非洲國家馬利首都巴馬科 (Bamako) 的麗笙飯店 (Radisson hotel) 遭攻擊，導致包括 3 名陸籍人士共 21 人死亡，以及 7 月 27 日一名大陸駐索馬利亞使館人員，在索馬利亞首都摩加迪休一家酒店外遭汽車炸彈攻擊身亡。再者，伊斯

蘭國組織發佈「沒有停歇」(No Respite)與「在達比克相遇」(Meeting at Dabiq)影片，將中國大陸列為敵對國家，並且發表首支名為「我們是 Mujāhid」中文版聖戰歌曲招募信眾。此外，泰國曼谷的「817 爆炸案」亦有大陸赴泰遊客傷亡，另有大陸遊客洪旭東去年前往巴基斯坦途中遭綁架，後於今年 5 月獲釋。

在中國大陸內部發展情況而言，今年大陸境內發生多起暴力或恐怖攻擊事件，諸如 5 月中旬新疆維吾爾自治區最南端的和田地區，發生維吾爾族向警方發動自殺炸彈攻擊；9 月中旬新疆阿克蘇地區發生「拜城煤礦攻擊案」；以及 9 月底時，廣西省柳城縣發生連環包裹炸彈事件。

伊斯蘭國組織從 2014 年 9 月「建國」後，已多次威脅中國大陸。2014 年 7 月，伊斯蘭國組織領導人巴格達迪 (Abu Bakr al-Baghdadi) 強調中國大陸為壓迫穆斯林信眾的國家，12 月中國大陸「環球時報」指出，已有約 300 名新疆的維吾爾族人加入伊斯蘭國組織。中國大陸也多次指控新疆維吾爾族與國際恐怖主義之間的關係，並憂慮維吾爾族與伊斯蘭國組織可能的合作關係。現今大陸發生的暴力恐怖攻擊事件，不僅侷限在新疆地區，更有向全國擴散趨勢，使大陸持續關切東突厥斯坦伊斯蘭運動 (East Turkestan Islamic Movement, ETIM) 與新疆暴力活動的可能關聯，以及伊斯蘭國組織極端主義思想與恐怖攻擊模式對於東突之影響。

對於中國大陸而言，目前反恐戰略包括「三道圈層」，核心圈層為新疆地區。中國大陸認為東突組織過去三年，在新疆地區造成數百人死亡，並發現已有新疆民眾經由雲南或廣西邊境，非法出境到東南亞國家，再從該地前往土耳其，經土國與敘利亞邊界加入伊斯國組織。中國大陸希望西方國家支持中國大陸在其境內的反恐戰爭，協助大陸對抗新疆的伊斯蘭好戰分子。此外，「中國的軍事戰略」白皮書當中，亦指出新疆地區「暴力恐怖活動威脅升級」，因應相關情勢，近來中國大陸在新疆地區嚴格管制資訊傳播，強化管理手機相關電子產品。

其次，中間圈層則為全國範圍的反恐法制與機制之建設。在法制方面，中國大陸已制訂「中華人民共和國國家安全法」、「反恐怖主義

法草案」與「網路安全法草案」。其中「國家安全法」規範國家依法採取必要措施，保護海外陸籍公民、組織和機構的安全和正當權益，其中第 28 條指出，「國家反對一切形式的恐怖主義和極端主義，加強防範和處置恐怖主義的能力建設，依法開展情報、調查、防範、處置以及資金監管等工作，依法取締恐怖活動組織和嚴厲懲治暴力恐怖活動」。今（2015）年 10 月底，中國大陸最高法院、最高檢察院補充或修改適用「刑法」之罪名，多項新增罪名皆與恐怖活動相關，包括「準備實施恐怖活動」和「強制穿戴宣揚恐怖主義、極端主義服飾」等。另中國大陸亦已注意到「外國恐怖主義參戰人員」（Foreign Terrorist Fighters, FTF）之問題，其在 11 月 1 日開始實施之「刑法修正案」中增加「懲治外國恐怖主義參戰人員」之規定。

大陸官方認為，暴力恐怖攻擊活動可能發生在任何地方、任何時間。除國家正規反恐機制外，中國大陸正以群眾結合專業的「人民戰爭」（People's War）方式，動員民眾共同加入反恐工作。中國大陸提出「全民反恐」概念，認為恐怖活動具有方法多樣性、目標不確定性與時機突發性等特點，僅依靠國家情報尚不足防範恐攻行動，而民眾整體覆蓋面廣，可彌補專業反恐單位之不足。另在國境安全部分，中國大陸公安部邊防局實施「公安邊防部隊管控體系建設五年規劃」，與周邊國家深化邊境管理、口岸管理與打擊跨國犯罪。

最外圈層則係國際反恐合作，特別是利用上海合作組織的多邊合作架構，以及中國大陸與美國反恐合作。上海合作組織於今（2015）年 10 月在福建省廈門舉行「網路反恐演習」，而中國大陸與美國於 8 月 4 日舉行「第二次副外長級反恐磋商會議」，大陸希望與美國強化在新疆與反恐領域合作，並認為新疆伊斯蘭武裝組織—東突厥斯坦伊斯蘭運動也威脅美國和國際社會。此外，「歐習會」後表示，中國大陸與美國將透過情資交換合作，共同對抗好戰分子，為阿富汗帶來和平；另亦共同推動反洗錢和反恐融資領域之合作，藉此打擊恐怖融資活動，防範恐怖主義融資對全球經貿體系的挑戰。

中國大陸也在「東協執法安全合作部長級對話」倡議成立反恐、禁毒、打擊網路犯罪、打擊組織偷渡和非法移民等重點領域合作執行委員會，中國大陸也擬與俄羅斯合組「反伊斯蘭國組織聯盟」，藉此

排除美國的影響。中國大陸常駐聯合國副代表王民表示，「聯合國及相關國際機構應儘快建立反恐數據庫，分享情報資源」，遏制外國恐怖作戰人員跨國流動。

### （三）中國大陸反恐政策未來發展

全球恐怖主義發展形式與恐怖攻擊模式正在轉變。這些恐怖攻擊發生的地區，除中東和北非地區外，也快速擴散至歐洲國家、美洲國家、東南亞國家與中國大陸。恐怖分子可輕易取得攻擊性武器，並似乎出現模仿行為，偏好攻擊酒店或戲院等密閉空間。然而，當前西方國家對於中國大陸有關於恐怖主義發展認識卻相當有限。美國國務院「2014 年度恐怖主義報告」中指出，去（2014）年中國大陸境內恐怖攻擊事件僅有 3 件，分別是昆明火車站砍殺案、烏魯木齊火車南站爆炸案和烏魯木齊市場汽車爆炸案，顯示中國大陸與美國對恐怖攻擊之界定歧異，美國也指出中國大陸提供的恐怖主義資訊不夠充足。

相較於西方國家出現恐怖攻擊事件後的資訊透明與開放程度，中國大陸相對管控有關暴恐事件的報導。一旦類似案件發生，多係立即清理現場並封鎖相關資訊，修改或刪除目擊者的證詞或相片及影像，限制大陸境內與國際媒體報導，也提供較少有關暴力分子的資訊。大陸媒體多認為此類的攻擊事件係「有組織、有預謀」，並藉此醜化維吾爾族的民族與宗教，但凸顯出中國大陸反恐措施尚待強化，在區域治理、輿論宣導、情報蒐集、警務分配、「維漢」割裂以及國境管理等方面尚待加強改革。

臺灣應當持續關切中國大陸反恐政策發展狀況。首先，中國大陸已注意到暴力恐怖事件「網路化」的問題，未來在中國大陸「刑法」或「反恐法」中可能構思如何限制在網路上招募信眾行為，或在「反恐法」中明確規範如何在社群媒體或網路資訊平臺納入「國家反恐戰略」，或者仿效歐盟國家建立「旅客姓名登記制度（Passenger Name Records, PNR）」。

其次，中國大陸的公安邊防部門已強化渠等反恐職責，未來大陸「反恐法」實施後，應會強化公安邊防部門之法制規範，並明確其

反恐職責。再者，由於法國政府對於恐怖攻擊情報掌握不足，中國大陸情報部門應會提高人力情報、通信情報與公開來源情報之能力，特別應強化對於社群媒體之監控。最後，中國大陸現有反恐部隊應會持續強化，使其能夠面對多區域、整合與同步型態的恐怖攻擊事件。

## 四、習近平訪問非洲國家及出席「『中』非合作論壇」觀察

政治大學國際關係研究中心嚴震生研究員主稿

- 「『中』非合作論壇」於 2006 年升格為「峰會」以來，首次由大陸領導人習近平親自出席並主持峰會，顯示渠對非洲及「中」非關係高度重視。
- 中國大陸政府對非洲的區域整合抱持樂觀立場，非洲區域整合將降低中國大陸互動的複雜度。基於此，習近平支持目前非洲聯盟所積極推動的非洲合眾國（United States of Africa）倡議。

### （一）習近平訪問非洲國家概況

習近平今（2015）年 11 月底出席在巴黎舉行的「聯合國氣候綱要公約（United Nations Framework Conference on Climate Change, UNFCCC）締約國第二十一大會（Conference of Parties, COP21）」後，又風塵僕僕地前往南非約翰尼斯堡參與主持「『中』非合作論壇（Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC）」高峰會。訪底南非前，習近平先到訪辛巴威，亦在峰會前正式訪問南非。

此係習近平上任以來第二次非洲行，兩年多前他就任後首次出訪，就曾到過坦尚尼亞、南非及剛果共和國訪問，給予外界中國大陸重視非洲的印象。

由於辛巴威總統穆加比的專斷獨行及選舉舞弊，辛巴威遭到西方國家制裁，本是被國際社會孤立的國家。然而，習近平卻沒有因此有所顧忌，維持 12 月 1 日抵達辛巴威，進行為期 2 天的國事訪問，並與穆加比簽署 40 億美元的基礎建設協議，並免除 2015 年到期的 4,000 萬美元債務。

辛巴威當地報紙認為習近平的來訪，如同「為該國持續衰退的經濟運來一劑盤尼西林」。不過，該報導也指出辛巴威的經濟問題嚴重，不太可能因為習近平的魔棒一揮，就可以獲得解決，而習近平也不是聖誕老人，僅送禮物而已，辛巴威的政府也必須改善本身的貪腐問題

及治理失能，才能從中國大陸的援助中獲利。

辛巴威對中國大陸依賴的程度，可由 12 月下旬該國財長宣布人民幣在辛巴威的公開交易及使用，使該國成為中國大陸以外第一個通用人民幣的國家獲得印證。未來穆加比政府還可以用人民幣償還債務，讓它與中國大陸的經貿援助關係更加緊密。

在參加「『中』非合作論壇」前，習近平也對南非進行正式國是訪問，並與該金磚五國成員、亦係中國大陸在非洲最大貿易夥伴，簽署 26 項、總金額 60 億美元的合作協議。習近平與南非總統祖馬也對去年 12 月雙方簽訂的「5 至 10 年合作戰略規畫」的實行情形交換意見，特別針對加速南非的工業化進程、加強經濟特區的合作、加強海洋經濟合作、發展基礎建設、進行人力資源及金融合作等六大區塊討論。由於南非是非洲經濟最發達的國家，因此與中國大陸有較為對等的合作基礎，而南非民主國家的身份，也能夠讓中國大陸與其打交道時，免於外界質疑總是與獨裁政權為伍的刻板印象。

## （二）「中」非合作論壇暨第 2 次元首高峰會

此次習近平出訪非洲的重點是主持「『中』非合作論壇暨第 2 次元首高峰會」，這個自 2000 年開始，每三年輪流在中國大陸及非洲舉行的部長級會議，曾於 2006 在北京升格為「峰會」，前 2 次在衣索比亞（2003）及埃及（2009）的部長級會議，中國大陸派總理溫家寶出席，今年首次在非洲升格為「峰會」，因此由國家主席習近平親自主持，顯示渠對非洲的重視。

習近平在峰會的開幕演說中指出，「中」非關係應「堅持政治上平等互信、堅持經濟上合作共贏、堅持文明上交流互鑒、堅持安全上守望相助、及堅持國際事務中團結協作」等五個支柱，以建立一個新的「全面戰略合作夥伴關係」。他也說明「『中』非合作論壇」在未來 3 年要推動的 10 項合作計畫，並強調要以「政府指導、企業主體、市場運作、及合作共贏」為基本原則。這 10 項計畫包括工業、農業、基礎建設、金融、綠色發展、貿易和投資便利化、減貧惠民、公共衛生、人文、和平與安全等各個領域的合作。為確保這些計畫的順利推動，中國將提供 600 億美元的資金予以支持。

在習近平演說之前，中國大陸官方已預備好最新的「中國對非洲政策文件」之中文、英文及法文版本各一份，供與會者參考。

有關「全面推動中非合作發展」的第三部分涵蓋七大重點：（1）增強政治互信、（2）深化國際事務合作、（3）深化經貿合作、（4）加強「中」非合作發展、（5）深化和擴大人文領域交流與合作、（6）促進非洲和平與安全、（7）加強領事、移民、司法、警務領域交流與合作。

這七個重點和習近平演說中的五大支柱有重疊部分，包括「政治互信、經濟合作、文化交流、安全合作、及國際事務」的合作，但基本上這幾個支柱是屬於原則性層次，而「中國對非洲政策文件」則有許多的細節，部份細節出現在習近平的「『中』非十大合作計畫」中。

「中國對非洲政策文件」的「深化經貿合作」部份，涵蓋（1）助推非洲工業化、（2）助力非洲農業現代化、（3）全面參與非洲基礎設施建設、（4）加強「中」非金融合作、（5）促進「中」非貿易與投資便利化、（6）深化資源能源合作、（7）拓展海洋經濟合作，其中前4項即是習近平演說中的前4個合作計畫，第5項及第6項是習近平演說中的綠色發展合作部份，就在政策文件「資源能源合作」的細節中，惟二者次序相反。習近平的第7至第9個合作計畫，則是政策文件「『中』非合作發展」的第2至第4項，包括（2）支援非洲加強公共衛生防控體系和能力建設、（3）擴大教育與人力資源開發合作、（4）分享和推廣減貧經驗。習近平的第10項合作計畫，則是政策文件的「合作發展」的第6及第7項。

基本上，「中國對非洲政策文件」確實提供習近平開幕演說足夠的素材，但顯然他的文膽也在最後時刻作些修正，而演說當然不能過於制式，必須有較能打動人心的一些談話，如「『中』方堅持主張，非洲是非洲人的非洲，非洲的事情應該非洲人說了算」的談話，在現場就獲得許多的掌聲。另外，許多具體的數字如援助的金額或是訓練人員的數目等，並不適合放入原則性的政策文件中，但卻可以在演說中提出，這是可以預期者。



### （三）簡析

非洲聯盟（African Union, AU）在今年初的峰會中，以其前身非洲團結組織（Organization of African Unity, OAU）成立的 1963 年為基準，訂立「議程 2063：我們所要的非洲」（Agenda 2063: The Africa We Want），其中包括 7 項非洲人渴望的目標及 14 項具體的行動計畫，要建立一個繁榮、和平及整合的非洲，而在非洲領導人和非洲聯盟的官員心目中，「『中』非合作論壇」將會是達成「議程 2063」的重要推手，這或許是為何南非的「非洲獨立（African Independent）周報」要用「『中國』財神爺眷顧非洲」（Chinese God of Prosperity Smiles on Africa）為其相關報導的標題。習近平當然樂於見到中國大陸扮演這樣的角色，以強化其在非洲大陸的影響力。

此外，中國大陸政府對非洲的區域及次區域整合抱持樂觀其成的立場，因為若是能夠整合，將會降低中國大陸單獨與 50 多個非洲國家進行雙邊互動的複雜程度。基於此，習近平也會支持目前非洲聯盟所推動的非洲合眾國（United States of Africa）。這個合眾國的目標是一個「擁有善治及民主，尊重人權、公義及法治的非洲」（An Africa of good governance, democracy, respect for human rights, justice and rule of law），這和習近平宣稱中國大陸在本（21）世紀中葉要達成的「繁榮、民主和文化先進的現代社會主義國家」不謀而合。

再者，即使中國大陸目前並非採取民主制度，但習近平似乎對非洲民主、選舉等議題，採取開放的態度，這不僅能夠推動和平與安全，也能促成擁有較強政治治理能力的國家。

最後，這次峰會在實施民主制度的南非舉行，同時還極有默契地不邀請遭到國際刑事法庭所通緝的蘇丹總統巴席爾（Omar al-Bashir）與會，也可避免來自西方國家因中國大陸經常和非洲獨裁者站在同一陣線而有的非議及譴責。

## 五、習近平與李克強出席 G20、APEC 與東協系列峰會評析

臺灣大學政治學系張登及副教授主稿

- 大陸領導人習近平和李克強分別出席 G20 等系列峰會，不如過去兩年在全球外交場域引領風騷，在於大陸經濟形勢欠佳與南海強勢維權，係削弱北京外交鋒芒的內、外兩大因素。
- 近期敘利亞危機與巴黎恐攻，緩解美日企圖藉峰會以強化「再平衡」制衡中國大陸的壓力。大陸週邊國家已警惕北京在南海的強勢，恐不易用「亞投行」、「一帶一路」等誘因扭轉。
- 「南海五項倡議」能否落實及 RCEP 能否在 2016 年洽簽，係未來一年中國大陸週邊外交最重要的兩大觀察點。

### （一）G20 土耳其峰會聚焦敘利亞危機，習近平未爭取聚焦大陸

2015 年 G20 峰會於土耳其安塔利亞 (Antalya) 召開，會期兩天 (11 月 15 日至 16 日)。由於不久前發生巴黎恐怖攻擊案，峰會幾乎為巴黎事件壟罩。法國被襲擊後，法軍發起對敘利亞境內「伊斯蘭國」(Islamic State) 的轟炸，並企圖與飽受爭議的另一個轟炸執行者—俄羅斯進行協調。同時，由於俄國的轟炸被西方與土耳其指責為支持敘利亞阿賽德 (Bashar Hafez al-Assad) 政府的藉口 (BBC 中文網, 2015.11.16)，加上巴黎恐攻導致原本願意接收最多中東難民的歐洲各國發生齟齬，原訂以全球經濟復甦為主調的 G20 峰會亦因此改以反恐和難民危機為主軸，會後發表共同反恐聲明。峰會中最引人注目的雙邊外交不是「歐習會」，而是因烏克蘭危機冷戰已久的美俄兩國，被迫進行「歐普會」，議題也是敘利亞與恐怖主義 (Rueters, 2015.11.16)。

過去十餘年來，由於中國大陸經濟高速增長，相較於美歐接連陷入金融風暴，大陸是全球經濟增長的主要動力來源。習近平的外交執行作風，伴隨此一崛起聲勢更加強勢。從 2013 年開始，大陸高層接連出訪西歐、東協、印度、東歐、美國、南美、非洲、上合組織國家、金磚集團會員、南太平洋島國等等，其外交攻勢兩年來可用「四

面八方、重拳出擊」形容（聯合報，2015.3.27）。習近平出席 G20 高峰會，亦係此綿密「出擊」的一部分，以 2015 年 11 月兩場旋風會議—G20 與 APEC 作為收官之作，因應美國提倡之東亞「再平衡」與「重返亞洲」戰略。

但近年來挾崛起實力縱橫於全球多邊舞臺的大陸領導人習近平，似乎不希望在新一輪伊斯蘭世界與西方關係緊張的風波中「大有作為」。近半年來大陸經濟下行更加明顯，外貿持續萎縮，所以習出席 G20 也沒有像往年在各大多邊論壇引領風騷。於是習近平在 G20 的宣傳基調只能是一再向各國保證，儘管大陸經濟增速放緩，但是對世界經濟增長的貢獻率仍在 30% 以上，仍是世界經濟重要動力來源，試圖向與會各國傳達樂觀信心（鳳凰網，2015.11.21）。

土耳其峰會較受矚目的兩大焦點，其一是「金磚國家領導人非正式會晤」，惟各國皆面臨嚴峻經濟挑戰，該會晤象徵意義遠高於實質內涵。另一焦點則是確認 2016 年峰會將在大陸杭州召開，大陸將迎來另一次「主場外交」的機會。但是緊接著 G20 之後的亞太經合會（APEC）馬尼拉高峰會中，習近平又須面對南海造島爭端引發的國際質疑。

## （二）南海危機籠罩，APEC 馬尼拉峰會「中」美日對峙緊張

2014 年 APEC 高峰會在北京懷柔召開，美國總統歐巴馬順道對中國大陸國是訪問。儘管實質成果未如宣傳般豐碩，但雙方達成氣候變化聯合聲明，大陸亦成功用宣傳 FTAAP（亞太自貿區）反制美國 TPP（跨太平洋戰略經濟夥伴協議）倡議。雖然 TPP 的發展速度還是快過中國大陸青睞的 RCEP（區域全面經濟夥伴協議），去年 APEC 仍是北京外交戰的佳作。惟大陸大規模南海爭議島礁吹填工程後，今年 APEC 恰巧輪到此前向海牙仲裁法庭控告的菲律賓擔任主辦國，馬尼拉注定不是習近平能在外交事務上縱橫稗闔的舞臺。

尤其是歐巴馬總統絲毫不留情面，一到菲國就登上菲海軍軍艦（該艦原屬美國海巡單位），會議第一天亦把南海爭議拋上會議桌，要求大陸「必須停止」（must stop）填島。會議期間歐巴馬亦與熱衷制衡中國

大陸勢力擴張的日本首相安倍晉三會談，獲得安倍「支持美軍在南海中國人工島附近 12 海浬內巡邏」的聲援，並「正在研究包括自衛隊參加南海的支援美軍行動」。日本原本還打算於會議期間與菲方達成轉移日軍二手軍備的協議，惟或考量不過於刺激大陸，未能立即完成（Reuters，2015.11.17）。

習近平延續過去兩年在 APEC 談話，持續鼓吹亞太「開放型經濟整合」，暗批美日企圖藉 TPP 孤立中國大陸並分化亞太地區。據港媒報導，習近平在馬尼拉峰會發表「發揮亞太引領作用應對世界經濟挑戰」專題演講，提及「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」。他所謂「新的區域自由貿易安排」，就是指美日積極推動也初步完成簽署的 TPP。這項由美國主導的自貿協定，包含日本、越南和澳洲等 12 個成員國，唯獨把中國大陸排除在外。為求平衡，習近平積極宣傳大陸近期完成的「中」韓與「中」澳自由貿易協定，強調「亞投行」（AIIB）與「絲路基金」已經開始產生效益，希望用「實惠」反制美日在峰會推動的「制衡中國」的旋律。

習近平另在 G20 峰會重申，大陸經濟長期往好的方面發展，也會繼續推進外商投資管理體制改革，減少外資准入限制，希望維持國際商貿各界對大陸的信心（香港信報，2015.11.19）。另可為中國大陸慶幸者係受到巴黎恐攻影響，峰會聚焦反恐，南海爭議並未主導議程。

### **（三） 李克強赴吉隆坡出席東協系列峰會，外交略有減壓**

習近平出訪後，大陸總理李克強緊接著於 11 月 20 至 23 日在吉隆坡旋風式出席第 18 次東協加一（中國－東協）峰會、第十八次東協加三峰會、「中」日韓領導人峰議及第十屆東亞峰會，並訪問馬來西亞。為期三天以東協為中心的系列會議中，李克強和參會的印度總理莫迪（Narendra Modi）、澳洲總理騰布爾（Malcolm Turnbull）、紐西蘭總理凱基（John Key）皆單獨會見。除菲律賓總統艾奎諾持續堅持將南海議題列入東亞峰會議程，以及美國總統歐巴馬重申「各國」應該停止在南海建設人工島礁及軍事設施，並再次堅稱美國於南海享有航行自由的權利，其它各國就南海問題向大陸施壓的情況較 APEC 馬尼拉峰會緩和。

東協系列峰會期間，李克強特別針對南海問題提出「五點倡議」：

(1) 各國承諾遵守聯合國憲章的宗旨和原則，捍衛二戰成果及戰後秩序，共同維護國際與區域和平及穩定，包括南海地區；(2) 南海區域直接有關的國家根據國際法原則，包括海洋法公約，透過談判以和平方式解決爭議；(3) 中國大陸與東協承諾落實「南海各方行為宣言」，加快「南海行為準則」磋商；(4) 南海區域外國家尊重區域內國家維護南海和平的努力，不採取導致緊張的行動；(5) 各國承諾依據國際法維護航行和飛越自由。

或許由於李克強的姿態和緩，並帶來維護航行自由的承諾，由馬方主導的東亞峰會「主席聲明」不點名「關注部分領袖嚴重憂慮的有損區域和平穩定的事態」、「堅持自由航行之重要」，並表示歡迎習近平訪美及東協與中國大陸「成都磋商」達成的承諾和成果。聲明也平衡地讚譽大陸「一帶一路」倡議和「亞投行」(聯合新聞網，2015.11.22)。此外，李克強藉機與 RCEP 各國領袖共同發表「聯合聲明」，宣示加緊工作「力爭在 2016 年結束談判」。同時，日本首相安倍和李克強亦交談五分鐘，隨後在記者會表達暫不參加美軍進入大陸島礁 12 海浬巡航的行動，降低日「中」緊張關係(法國國際廣播電臺，2015.11.23)。

#### (四) 結語

由於中國大陸經濟放緩與南海緊張關係，大陸外交聲勢不如一年前順利。習近平和李克強在今(2015)年 11 月，以「一週多一點」的時間，接連出席多場全球或區域性的峰會，事前應有巨大壓力。一來中國大陸已經不再能夠負擔援助各國的財務承諾，再者南海問題在輿論上已是美日佔上風。倒是突如其來的巴黎恐攻，使美國「再平衡」制衡北京的焦點稍被轉移，而李克強釋出若干關於南海的承諾也為中國大陸外交減壓。

不過，大陸經濟下行恐是「新常態」的長期轉型過程，南海「維權」亦不可能因口頭承諾而放緩島礁建設的腳步。中國大陸 2015 年外交收官的系列峰會之作，恐怕只是摸索崛起大國如何兼顧「維權」與「負責」的開端。