

一、2016「兩會」後中國大陸省部級幹部異動情形簡析

開南大學公共事務管理學系副教授 張執中主稿

- 習「整風」與「反腐」讓既有菁英甄補的「四化」方針，因「四個著力」增加不確定性。
- 中共中央陸續對「周徐蘇令」案曾掌控的地區、領域進行肅清與整風工作，同時安插與習、李等高層淵源深厚的人事布局。
- 環保部、國土資源部與審計署等具專業技術性副職由民主黨派人士接任或成常態；另統戰與民族事務幹部調整後，後續影響值予密注。
- 未來幹部遭查處原因多元化及牽連範圍擴大，將有助習操作人事布局，惟掌控「十九大」人事，習仍受限於「嫡系」幹部級別與資歷不足的困境。

習近平接班至今（2016）年4月，已有157位省部級（含軍隊）幹部，包含8位中央委員與12位中央候補委員遭調查落馬。若以年齡劃界，當中約有38名具政治潛力的副省部級以上幹部提前出局。習的「整風」與「反腐」讓既有菁英甄補的「四化」方針，因為「四個著力」（著力發現領導幹部是否存在權錢交易、以權謀私、貪污賄賂、腐化墮落等違紀違法問題；著力發現是否存在形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風等問題，緊緊盯住，防止反彈；著力發現是否存在違反黨的政治紀律問題；著力發現是否存在選人用人上的不正之風和腐敗問題）而增加不確定性。

由於2017年中共「十九大」日程接近，省部級領導幹部的異動影響未來中共中央人事布局。今年3月「兩會」結束後至今（計算至5月13日），中央與地方副省部級以上，約有76名幹部調動，其中省部級有16名，約佔21%。除了屆齡退休或轉崗與異地交流外，還包含

遭中央持續肅清「周、令」餘毒而落馬。此外，調動的幹部中，有接近半數的「六 0 後（1960 年後出生者）」晉升省部級，成為未來「領先群」的觀察對象。

隨著「周徐蘇令」案的步調，中共中央也陸續圍繞這些老虎曾掌控的領域開展肅清與整風工作。去（2015）年 1 月中央政法委書記孟建柱提出「肅清周永康案影響」（新華網，2015.1.21），圍繞著周、令案的幹部一一進入司法程序。到 8 月中央辦公廳主任栗戰書提出「肅清令計劃餘毒影響」（中華人民共和國國家檔案局，2015.8.4）後，前中央辦公廳秘書局局長、國家旅遊局副局長霍克遭到「雙開」（聯合新聞網，2015.8.13）。今年「兩會」開幕前，中央同時免去兩位前中辦副主任之職務，即中國社會科學院副院長、黨組副書記趙勝軒（62 歲）、國務院南水北調工程建設委員會辦公室副主任王仲田（59 歲）；還有免去前中直管理局局長，現任國家檔案局副局長許士平（59 歲）之職務（人民網，2016.3.4），由於 3 人屬令計劃舊部而引發外界關注。

據媒體報導，2016 年以來已有 7 位曾任職中辦系統、並在中共「十八大」前後離開中辦的幹部換崗或免職。目前免職者除原中央紀委駐國家衛計委紀檢組長陳瑞萍，已出任中央第六巡視組組長，中央紀委駐交通部紀檢組原組長李建波仍擔任交通運輸部黨組成員外，趙勝軒、王仲田、許士平，以及中聯部原部長助理丁孝文，中央文獻研究室原副主任卓松盛，免職後的動向仍不明（財新網，2016.3.4；星島環球網，2016.3.5）。但趙勝軒原社科院職務，則由李源潮任中組部長時的副手王京清（58 歲）接任，王自 2011 年任中組部副部長至今，確認提升為正部級。

在反腐風潮中，今年以來已有 16 名省部級幹部被查，4 人違紀問題已公開（見表 1。人民網，2016.4.18）。自財政部履新國家統計局長 9 個多月便落馬的王保安，其在家鄉河南的兩個弟弟，河南省焦作市副市長王宏景與河南省平頂山市湛河區委書記王宏希，也已在今年春節前被有關部門帶走（香港文匯網，2016.2.19；財新網，2016.3.15）。至「兩會」前，官方公布國家統計局局長由現任國家發展和改革委員會副主任寧吉喆兼任（人

民網，2016.3.4)。59歲的寧吉喆被媒體認為是國務院總理李克強的「首席智囊」，過去除了在安徽農村插隊當過知青外，李克強擔任副總理、總理期間，寧先後任國務院研究室副主任、主任，幾乎陪同李參加所有重大會議和調研考察（新華網，2015.8.25），未來仍有晉升的空間。

此外，前新華社副社長于紹良（51歲）調離職務，轉任湖北省委常委、組織部部長，接替被降為正廳級非領導職務的賀家鐵，雖然賀家鐵與前河北省委書記周本順在湖南期間有共事經歷，但依據中紀委的紀錄，主要是擔任中央巡視組副組長期間，洩露巡視工作秘密；嚴重違反中央八項規定精神，違規出入私人會所，用公款支付個人費用（人民網，2016.4.18）。相較於賀家鐵，在薄熙來事件後，被免除重慶市組織部長職務陳存根，只留下重慶市人大常委會主任，但8個月後調任國家機關工委副書記，屬正部級，64歲的陳存根被選為中央國家機關工會聯合會第五屆委員會常務委員會主席，顯示他基本擺脫薄案影響，實現順利平穩過渡（人民網，2015.4.8；多維新聞網，2013.1.23）。

在中共幹部「進退流轉」的規範下，「年齡」是一重要的條件，如所謂「七上八下」，副省部級幹部57歲以下留任，58歲以上離退。正省部級幹部則以63歲畫線，64歲以上退休或轉二線職務。如陝西省委書記趙正永（65歲）、河南省委書記郭庚茂（65歲）轉任全國人大，分別擔任內務司法委員會副主任委員與農業與農村委員會副主任委員（人民網，2016.4.28）。「十六大」後，正省部級幹部出任中委（含後補中委）必須62歲以下，副省部級幹部則須在57歲以下；要連任中委，則須64歲以下。此外，還需要在中央地方、省際與部門之交流歷練，才有助於爭取更上一層樓之機會。

在國務院部門方面，原任山東省委常委、組織部長高曉兵，獲任民政部副部長職務。高曉兵為女性幹部（54歲），曾任鐵道部政治部副主任兼人事司司長（2005）、鐵道部政治部主任（2009）；2010年「空降」山東擔任組織部長（文匯網，2016.3.1）。原民政部副部長鄒銘（51歲），調任廣東擔任省委常委、省委秘書長、辦公廳主任，接任履新廣東省政協

副主席的林木聲（60 歲）（中新網，2016.3.15；21 世紀經濟報導，2016.3.18）。高曉兵原擔任的山東省委組織部長職務，則交接給前黑龍江省委常委、政法委書記楊東奇（53 歲）（人民網，2016.3.14）。

與高曉兵一樣，由地方進入國務院部委的還有江蘇省副省長曹衛星（57 歲）出任國土資源部副部長；四川省人大副主任黃潤秋（52 歲）出任環境保護部副部長，以及河北省副省長秦博勇（51 歲）出任審計署副審計長，他們三人除一直是地方幹部外，也都是所在省分的民主黨派主委。曹衛星是民盟中央常委，黃潤秋是九三學社中央常委，秦博勇是民建中央常委。依中共去年 4 月頒佈的「中國共產黨統一戰線工作條例（試行）」，除了提到「發現、培養、使用、管理黨外代表人士」，也提出「各級政府部門除有特殊要求外，均可以積極配備黨外幹部擔任領導職務，重點在行政執法監督、與群眾利益密切相關、緊密聯繫知識份子和專業技術性強的部門配備」。其中環保部、國土資源部與審計署符合上述條件，且前環保部副部長吳曉青（60 歲）、副審計長石愛中（60 歲）皆為民主黨派人士（大公網，2016.3.17；聯合新聞網，2016.3.17）。

在環保系統，除前述民主黨派人事外。2003 年當時颳起環保風暴的國家環保總局（環保部前身）副局長兼發言人潘岳（56 歲），在環保部副部長崗位上工作 15 年後，接替葉小文出任中央社會主義學院黨組書記、第一副院長，晉升正部級。潘岳曾在國務院經濟體制改革辦公室擔任王岐山的副手，也曾發表文章力挺習近平當年在福建南平進行農村改革（多維新聞網，2016.3.4；中國經濟網，2016.3.6）。進入中央社會主義學院後，未來是否往統戰系統發展，值得關注。

在統戰與民族事務方面，去年 4 月中央調任全國政協副主席、國家民委主任王正偉（回族、59 歲）出任中央統戰部副部長；王和政治局委員、中央統戰部部長孫春蘭「雙副國級」，「高配」中央統戰部領導部門，引發外界關注中共統戰系統的變化。不過，今年 4 月初，王正偉突卸任國家民委書記與統戰部副部長，4 月底也被免去國家民委主任，僅保留全國政協副主席（環球網，2016.4.13；人民網，2016.4.28），更讓外界覺得

不尋常。媒體曾指出王正偉任內強化民族識別，廣建清真寺，推動清真食品管理條例等政策頗具爭議性（星島日報，2016.4.12；多維新聞網，2016.4.26）。中央安排巴特爾（蒙古族、61歲）接任國家民委主任、黨組書記、中央統戰部副部長，並調十八屆中央候補委員，四川省省委常委、農工委主任李昌平（蒙古族、55歲）接國家民委副主任，取代60歲的丹珠昂奔成為目前最年輕的國家民委領導成員（財新網，2016.4.11）。

當前地方開始換屆與輪調，至「十九大」前副省級以上領導職務將會空出不少位置待填補。習近平時期相較於胡時期重更加重視政治紀律，也因此未來幹部遭查處的原因也更加多元化，牽連範圍也跟著擴大，連帶也影響整個領導班子（如周本順落馬後湖南省委班子的調動）。就權力角度而言，實則增加習近平對人事的操控權。「兩會」後，婁勤儉接任陝西省委書記、胡和平任陝西省長，被媒體視為習近平人馬。但習要掌控「十九大」人事，仍受制於「嫡系」幹部的級別與資歷。未來省委書記屆齡如江蘇、浙江、海南、甘肅、黑龍江等，也將再有一輪人事變動。

表 1：2016 年以來被查處的省部級幹部一覽

時間	姓名	原職	所涉問題	查處進展
1/16	陳雪楓	河南省委常委、洛陽市委書記	涉嫌嚴重違紀	被免職
1/19	龔清概	中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室副主任	涉嫌嚴重違紀	被免職，已立案偵查
1/26	王保安	國家統計局黨組書記、局長	涉嫌嚴重違紀	被免職
2/04	魏宏	四川省原省委副書記、省長	嚴重違反政治紀律、組織紀律、工作紀律	被處分
2/04	賀家鐵	湖北省原省委常委、組織部部長	嚴重違反政治紀律	被處分
2/04	劉志庚	廣東省副省長	嚴重違反政治紀律、組織紀律、廉潔紀律、工作紀律	被雙開
2/06	蔡稀有	中國中化集團公司黨組成員、董事、總經理	涉嫌嚴重違紀	被調查
3/04	王珉	前遼寧省委書記、十二屆全國人大教科文衛委員會副主任委員	涉嫌嚴重違紀	被調查
3/16	盧子躍	浙江省寧波市委副書記、市長	涉嫌嚴重違紀	被免職
3/16	王陽	遼寧省人大常委會副主任	涉嫌嚴重違紀	被免職
3/23	李嘉	廣東省委常委、珠海市委書記	涉嫌嚴重違紀	被免職
3/30	張力夫	海南省人大常委會原副主任	嚴重違反組織紀律、廉潔紀律、工作紀律	被開除黨籍
4/06	蘇宏章	遼寧省委常委、政法委書記	涉嫌嚴重違紀	被免職
4/06	楊魯豫	山東省濟南市委副書記、市長	涉嫌嚴重違紀	被免職
4/10	李成雲	四川省原副省長	涉嫌嚴重違紀	被調查
4/16	張越	河北省委常委、政法委書記	涉嫌嚴重違紀	被調查

資料來源：人民網，2016.4.18

二、新疆無界新聞網遭關閉事件觀察

政治大學政治系副教授蔡中民主稿

- 新疆無界新聞網於大陸「人大」會議期間轉刊「倒習公開信」，經調查後遭關閉。
- 該事件背後人際網絡指向大陸宣傳系統，恐非「海外力量介入」與「技術性失誤」。
- 事件反映中共高層的權力鬥爭，以劉雲山為首的宣傳系統，以及周永康舊屬們對習的不滿反撲，「十九大」人事布局情形仍待觀察。

新疆網路新媒體「無界傳媒」(Watching)去年3月創辦，是由大陸著名的「財經」雜誌母公司財訊集團與新疆維吾爾自治區宣傳部及阿里巴巴集團三方聯合成立，總部設在北京，主要業務是強調新疆的宣傳工作，以及在關鍵議題上引導輿論及強化中國大陸在中亞地區的影響力，特別是配合一帶一路的宣傳。然而，「無界傳媒」所屬的「無界新聞網」卻在3月5日第十二屆全國人民代表大會第四次會議開議當天發表一封以「忠誠的共產黨員」名義撰寫的公開信「要求習近平同志辭去黨和國家領導職務」(該信內容批評習近平上台後許多作為，認為習不具備帶領黨和國家走向未來的能力，不適合再擔任總書記，因此為黨與國家以及習本人與其家人之安全，應辭去所有職務)。該公開信原刊登於「參與網」(海外中國維權新聞網，<http://www.canyu.org>)，但隨即就被無界新聞網轉登，一時各界譁然，大批網友爭相瀏覽，網站一度關閉，再開放後已將該文刪除。網站負責人及技術人員被警方傳喚，被懷疑與該信有關的知名媒體人賈葭也於15日在北京機場遭公安帶走，十天後才獲釋。該網站最終於3月23日被關停，百餘名記者與編輯遭遣散，新疆宣傳部與阿里巴巴也撇清與該網站關係，事後消息更指出阿里巴巴作為第二大股東，應出資額為幾千萬人民幣，但是從承諾投資與簽署合同至網站關閉為止，卻始終未真的投入資金。

隨著網站的關閉，事情似乎告一個段落，但背後所反映出中共高

層的權力鬥爭，才是值得深思的關鍵。習近平上台至今已三年半，儘管權力高度集中，但高層的政治紛擾不但未見休止，還愈演愈烈。無界新聞網站背後涉及的人際關係網絡，在媒體抽絲剝繭報導後，才讓人驚訝是如此複雜。首先是該網站為新疆自治區委書記張春賢指示成立，經中共中央宣傳部特別批准給新疆互聯網信息辦公室，其執行總裁歐陽洪亮原來是財經雜誌的記者，且為中宣部主管新聞業務之副部長蔣建國（同時身兼國務院新聞辦公室主任）的親信，亦與張春賢的妻子李修平（前中央電視台新聞聯播主播）熟識。而無界新聞的主要股東之一財訊集團董事長為王波明，其兄是去年因大陸股市崩盤而受牽連之前中信證券董事長王東明，中信證券副董事長劉樂飛則是中共中央主管宣傳的常委劉雲山之子，在股災中也受調查，雖最後全身而退，但關於其貪腐的傳聞卻始終不斷。將以上這一連串資訊放在習近平的反腐敗運動框架下檢視，宣傳系統一直是調查重點。習近平與劉雲山不合的傳聞從未間斷，過去幾次宣傳部門的過度吹捧也被外界稱之為「高級黑」（意指明褒暗貶的抹黑手法），逼迫習近平須嚴令禁止。由此角度觀察，便不難理解無界傳媒所發表之公開信，恐怕並非網站所稱的「海外力量介入」與「技術性失誤」，而是宣傳系統的暗地設計。據大陸國家網信辦宣稱，無界傳媒設在北京阿里巴巴機房內的伺服器並無駭客侵入的跡象，而無界新聞網轉登此公開信的時間亦相當即時，不像是駭客快速侵入後公布的結果

其次，記者在「兩會」期間追問張春賢是否支持習近平的領導時，他卻僅以簡單的「再說吧」回應。張春賢因前中共政治局常委周永康（周）的提拔而晉升高位，其與周的結識是因為周的妻子賈曉燁為李修平在央視任職時的同事。而中宣部副部長蔣建國與前河北省位書記周本順交情良好，而周本順又曾為周擔任政法委書記時的秘書長，這一切錯綜複雜的權力關係最終都指向已因貪腐而被判刑的周。由此來看，無界新聞網遭關閉一事反映出至少兩股對習近平不滿的力量，一為以劉雲山為首的宣傳系統，另一個則是周永康過往的下屬試圖反撲，透過

無界新聞網事件而具體展現。再進一步深究，新疆是中國大陸維護國家安全的重點區域，自前任區委書記王樂泉於 1995 年正式掌權以來，江澤民的人馬控制新疆已逾廿年，不但未能維持穩定，不時有重大危安事件發生，甚至還傳出江派人馬與激進份子勾結，製造動亂以與中央抗衡的傳聞，因此對習近平來說，新疆地區必須由自己的親信主政，才能解除派系鬥爭與邊疆不穩的雙重難題。

事情發生至今業已兩個多月，初步釐清的訊息是確認事件涉及新疆的宣傳部門，有人參與刊登公開信與事後銷毀證據的過程，亦即無界新聞網內部出現人為漏洞，使外部人士得以進入系統，等於直接證實官方介入的說法。被拘留的十多名無界傳媒及其合作的科技公司之員工，包含執行主編黃志傑在內大多被釋放，關鍵人物執行總裁歐陽洪亮等 4 人卻仍然在拘留，而被波及的主要官員目前尚未受到影響，即便是張春賢也並未異動。然而，隨著明年「十九大」的接近，高層人事安排將會是習近平眼下最重要的工作，倘若習近平無法好好處理黨內各股勢力，尤其是反對習的力量，這樣的「意外事件」或許只是開端，而非隨著網站的關閉而落幕。

三、近期中國大陸去產能、去庫存宏觀調控政策及可能影響

政治大學兩岸政經研究中心主任 魏艾主稿

- 產能過剩和房地產庫存過多是近年中國大陸經濟增長不斷下滑的重要原因。其中，「去產能」雖是近期大陸宏觀經濟調整的主要工作，惟因牽涉多方利益，包括產能過剩企業的負債、職工安置、地方經濟增長和財政收入下降等問題，使「去產能」面臨相當挑戰。
- 中國大陸「殭屍企業」主要分佈在鋼鐵、煤炭、水泥等行業，且多為國有企業，因此積極推行國有企業改革是重要途徑。
- 另高庫存不僅壓制房地產投資，也加劇經濟下滑壓力，中共計劃以城鎮化消除房地產庫存，惟牽涉戶籍保障制度和基本公共服務等方面，應有細緻配套，才能順利推展。

近年來中國大陸經濟面臨國際經濟繼續進行調整、經濟復甦遲緩；內部經濟增長下滑壓力沉重；企業經營成本上升、融資成本居高不下，內部產能過剩，財政金融風險顯現，以致經濟增長不斷下滑。為解決經濟困局，2013年11月「十八屆三中全會」有關全面深化改革的「決定」揭示「市場化、自由化」經濟改革方針，期藉經濟體制改革釋放制度紅利，解決大陸經濟困局，並為大陸社會經濟的永續發展鋪陳良好基礎。另一方面，在宏觀經濟調控政策上，繼2014年12月中共「中央經濟工作會議」，正式為當前大陸經濟形勢作出經濟「新常態」的基調，2015年12月中共「中央經濟工作會議」提出「供給側結構性改革」政策，要在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構改革，「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（改善薄弱環節）」，提高供給體系質量和效率，提高投資有效性，加快培育新的發展動能，增強經濟持續增長的動力。因此，「去產能」、「去庫存」便成為現今大陸宏觀經濟調控的主要政策，但無論是殭屍企業的處理，還是人員安排或不良債務

的處理，都需要細緻的規劃和設計及相關的配套措施，才能避免引發新的社會經濟問題，影響宏觀調控政策的持續推展。

（一）當前中國大陸經濟形勢和宏觀調控政策

自 2008 年國際金融危機發生以來，在大陸經濟不斷下滑的情勢下，中共也採取諸多調整政策，然而大陸經濟仍未能走出谷底，也引來各種不同的討論。一般認為，這一輪經濟調整之所以艱難，主要在於它是經濟周期調整和結構調整雙重疊加所造成。一方面，自 2000 年以來中共面向經濟全球化的改革開放政策的推展，到 2007 年經濟過熱與擴張達到極致，也暴露大陸經濟所存在的結構性矛盾，以致宏觀調控政策受到調結構與穩增長、擠泡沫與防風險、生產者價格指數（PPI）負值與消費者價格指數（CPI）正值之間多重矛盾的制約，難以發揮應有成效（文匯報「香港」，2015.12.20）。另一方面，由於勞動力等要素價格上升與人民幣不斷升值對出口貿易影響的「內擠外壓」，煤炭、鋼鐵、電力等重工業部門的擴展已達極限，又促使大陸經濟必須進行結構調整，使得這一輪經濟調整相當困難。

面對經濟不斷下滑的壓力，中共採取一貫的大規模刺激方案，試圖從需求側來提振經濟景氣。2008 年為因應國際金融危機可能引發的經濟「硬著陸」風險，中共實施 4 兆元的刺激政策，確實推動大陸經濟增長率呈現 V 型反轉，然而，4 兆所帶來的貨幣信用急遽擴張反彈，使得本應加速調整的結構失衡矛盾加劇，以致自 2011 年起大陸經濟再次陷入下滑的情勢。

顯然單靠「刺激」方案並不能解決大陸經濟面臨的困難，特別是自全球金融危機發生以來，外需增長空間萎靡不振，內需因一些地方政府債務負擔過重影響基礎設施建設進一步擴張，房地產業也出現供給過剩的現象，使得需求潛力大大降低，過去依靠投資擴大需求的做法無法持續，因此，加強供給側結構性改革成為大陸經濟可持續發展別無選擇的途徑。

供給側結構性改革政策的提出，主要是中共體認到這一輪經濟下滑壓力加大的原因並不是周期性，而是結構性的，應當透過供給側改革重塑經濟發展動力。此一結構性問題在以往面對經濟下滑時，大都採取比較大力度的擴大內需政策，這在當時傳統產能的市場需求還有空缺的情況下是有效的。但是隨著經濟發展進入新常態，消費結構升級並向多樣化、高端化、服務化需求轉換，傳統產能接近或達到上限規模，原有的供給結構已經越來越不適應市場需求結構變化，再單純用擴大投資的辦法化解供需矛盾，投資的邊際效應將明顯遞減，對經濟增長的拉動作用將趨弱，甚至會使現有矛盾加劇，問題無法緩解，使潛在風險進一步累積（人民日報，2015.12.28）。因此，要在適度擴大總需求同時，著力加強供給側結構改革，調整經濟結構以提升大陸經濟的質量和效能。

（二）「去產能」宏觀調控政策的方向和內涵

產能過剩一直是大陸經濟的重大病癥，而房地產庫存則是近年來大陸經濟增長下滑的主要因素之一。因此，去（2015）年12月中共「中央經濟工作會議」提出「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（改善薄弱環節）」的宏觀調控政策（人民日報「海外版」，2015.12.22）。

根據大陸的統計資料顯示，2015年12月大陸的生產者價格指數(PPI)同比下降5.9%，連續第46個月下滑，需求不足的影響下，工業部門通縮壓力較為嚴峻，同時傳統工業在產能過剩、債務沈重和庫存過多的三重壓力下，一些行業已出現產能過剩，必須去產能的跡象。

產能過剩已成為阻礙大陸經濟健康持續發展的痼疾。產能過剩最嚴重的是鋼鐵行業，目前還有很多行業，包括煤炭、水泥、平板玻璃、電解鋁等行業，亦出現嚴重的產能過剩。造成大陸產能過剩有主客觀雙重原因，一方面，這些產業仍未完全擺脫「粗放式增長」的擴張方式，一旦需求發生變化，必然導致產能過剩問題暴露出來；另一方面，在地方保護主義以及總體產能規劃失效的影響下，產生相當一部份所

謂的「統計外產能」，加重產能過剩問題。產能過剩導致行業利潤下降並造成很多資源的浪費。目前中共強調將採取「多兼併重組、少破產清算」的原則來處理這些虧損行業。根據大陸的統計資料顯示，5大產能過剩行業佔工業企業的比重約9.7%，增加值佔GDP的比重約3.3%。今後再進行加速去產能過程，清產能幅度為10%，直接影響經濟增速減緩大約0.3-0.4個百分點（21世紀經濟報導，2016.1.20）。此外，「去產能」牽涉多方利益，譬如產能過剩企業的負債、職工安置、地方經濟增長和財政收入下降等棘手難題，都使「去產能」面臨相當大的挑戰。

房地產庫存過大引發的房地產投資回落，是此輪大陸經濟下滑的重要原因之一。2015年大陸商品房待售面積7.2億平方米，施工面積73.6億平方米，二者之和高達80.8億平方米，其中住宅面積約為55.7億平方米，所佔比例將近70%。按照2015年銷售速度，去庫存需要7年左右的時間（瞭望新聞周刊，2016.5.2）。根據去（2015）年12月中共「中央經濟工作會議」的公報，化解房地產庫存的方案，是要按照加快提高戶籍人口城鎮化率和深化住房制度改革的要求，透過加快農民工市民化，擴大有效需求，打通供需通道，消化庫存，穩定房地產市場。同時，要落實戶籍制度改革方案，允許農業轉移人口等非戶籍人口在就業地落戶，形成在就業地買房或長期租房的預期和需求。此一「去庫存」方案預期將帶來龐大的需求。但是農民工市民化所涉及購房農民的戶籍與其原有宅基地和耕地的矛盾，以及地方財政和社會福利等相關問題必須優先解決。

（三）國有企業改革與殭屍企業的清理

產能過剩一直是中國大陸計劃經濟體制以政府投資來調控經濟的產物，這與在經濟情勢低迷時，大陸所採取的寬鬆貨幣政策，各級政府大量借貸、大規模投資密切相關。特別是2008~2010年期間，為因應國際金融危機的影響，大陸的貨幣供應量和固定資產投資增幅連年超過20%，2009年兩者分別高達28%和30%，其中國有固定資產投

資增幅高達 43%。這一輪投資再次導致很多行業產能嚴重過剩，企業經營困難，虧損面不斷擴大。據統計，在全大陸工業企業虧損金額中，國有控股企業的虧損佔到一半以上（經濟導報，2016.2.22）。由於國有企業享有政府各種不同的優惠政策，以致處置過剩產能、清算不良債務、解決不善的國有企業的問題，便涉及國有企業體制改革的深層問題。

在計劃經濟體制中，國有資本的存在目的在於保障經濟的安全和平穩運行，以致國有資本具有兩大功能：一是政策性功能，即作為實現特殊公共目標的資源；二是收益性功能，獲取財務回報，用於公共服務。在經濟發展程度較低時，國有經濟主要作為政府調控經濟的工具、配置資源的手段，以推動經濟增長和維持經濟穩定。但是伴隨著經濟的增長，尤其是市場化改革的進展，許多非公有經濟不准進入的領域、天然壟斷行業、涉及國家安全和某些公共服務等領域，以國有資本實現政府特定公共目標的功能仍有其必要（中國金融，2016 年第 4 期）。但是對於過去被認為是「關鍵領域」的重要行業，伴隨著經濟發展和市場經濟體制改革的推展，已經成為「相對」競爭性的行業，從資源配置和經濟效益的角度來看，國有資本便需針對市場經濟的發展做出必要的調整，否則將成為制約社會經濟發展的瓶頸。

從國有資本的佈局結構看，大陸的國有資本大多分佈在重化工業。2014 年大陸工業國有資本佔全大陸國有資本比重約 40%，而工業中煤炭、石油和石化、冶金、建材、電力等重化工行業國有資本佔全部工業國有資本比重超過 60%（中國金融，2016 年第 4 期）。但是近年來這些產業在市場經濟逐漸發展的情況下，其戰略意義已有所減弱，同時隨著經濟增長的下滑，年度需求也將逐步減少，這些行業的產能正存在過剩現象。

在此一背景下，大陸目前所謂的「殭屍企業」主要分佈在鋼鐵、煤炭、水泥等重資產行業，連年虧損而且面臨「去庫存」的嚴重壓力，維持其正常運行需要很大的資金和資源投入，成為大陸經濟宏觀調控的主要對象。

所謂「殭屍企業」是指那些名存實亡的企業，這些企業由於種種原因不能產生經濟效益，但企業的形式還存在，由於獲得放貸者或政府支持而免於倒閉的負債企業（中國經濟信息，2016年第8期）。從所有制的角度來看，大量的殭屍企業都是國有企業，蓋因與民營經濟不同的是，國有企業經營不善，可以繼續獲得銀行貸款或政府支持，因此能較長時間維持苟延殘喘，成為死而不殭的殭屍企業。

（四）「去產能」、「去庫存」宏觀調控政策面臨的問題

一般而言，解決產能過剩問題有兩種途徑。其一是靠行政手段，由中央政府下達指標，強制淘汰過剩產能。從中共過去的經驗，行政手段表面上確實能見其成效，但是卻存在一刀切的缺點，尤其在地方政府偏袒自己的地方國有企業的情況下，有可能把有效率的企業淘汰掉，無效率的企業反而保留下來。其二調整過去政府的不適當干預和對企業的過度保護，讓市場調節發揮作用。撤除對國有企業各種補貼、優惠，強化銀行約束，對殭屍企業該清算的清算，該破產的破產，或進行改制重組。用改革的方式調整結構，依市場機制淘汰過剩產能，有利於合理配置資源、公平競爭，促進經濟效益的提高（經濟導報，2016.2.22）。

由於大量落後產能的存在，擠佔許多生產要素和資源，尤其佔用大量信貸資源，而一些銀行懼怕信貸風險被迫給予信貸，造成惡性循環。依目前中共的規劃，要求銀行應退出被落後產能及殭屍企業佔用的信貸資源，進一步優化信貸結構，將信貸投向新興領域、創新領域，創造新的增長點。與此同時，2015年12月29日大陸國務院國資委、財政部、國家發改委也發佈「關於國有企業功能界定與分類的指導意見」，將國有企業界定為商業類和公益類；在監管上，將由政府監管向與社會監督結合轉變，以緩解國有資本佔用過多資源的問題。

儘管如此，去產能的調控政策將面臨失業人員增加，就業結構矛盾，再就業面臨巨大壓力，新興產業的支撐作用尚未顯現，以及增大

經濟增長下滑的壓力，最終對財政收入和建設的持續發展等造成影響。

在房地產去庫存方面，房地產業具有極高的產業關鍵性，高庫存不僅壓制房地產投資，也加劇經濟下滑的壓力，拖累中共「穩增長」的成效。事實上，當房地產陷於高庫存和投資萎靡之時，其他相關行業也遭受池魚之殃。目前大陸鋼鐵行業的高爐開工率不足 80%，浮法玻璃生產線的開工率還不足 65%。所謂「產能過剩」集中表現在此類行業大量的資本設備閒置，蓋因房地產需求不振而使鋼鐵、玻璃的市場極度萎縮（財經雜誌，2016.1.18）。此外，化解房地產庫存除著眼於當期的經濟增長外，更主要是為推進以人為本的城鎮化，促進農民工在城鎮定居落戶，更需要在戶籍保障制度和基本公共服務等方面的細緻配套措施，才能使大陸的城鎮化得以順利推展。

四、RCEP 第 12 回合談判觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 印度保護主義已成 RCEP 談判重要阻力，印方除對商品關稅、放寬國內服務業市場持保守立場外，落地簽證服務亦相當落後。
- 日、韓主張對智慧財產權保護採更嚴格措施，保護年限應從 20 年延長為 25 年，但遭印度和東協國家反對。
- TPP 完成談判對 RCEP 談判國帶來雙重壓力；談判進度必須加快；自由貿易開放程度被迫擴大。
- 中國大陸在談判過程雖扮演關鍵角色，但面對「東協中心主義」及印度保護主義制肘，大陸希望利用 RCEP 談判主導區域自由貿易發展路徑已出現變數。

「區域全面經濟夥伴關係協定」(The Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)談判成員國人口約占全球人口 50%，國內生產總值、貿易額和吸引外資接近全球 1/3，是當前亞洲地區規模最大的自由貿易協定談判。RCEP 談判自 2013 年 5 月正式啟動迄今，已有 3 年時間，目前各領域談判仍持續進行中。面對美國主導的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)已在 2015 年 10 月完成談判所帶來的壓力，RCEP 談判國領導人在 2015 年 11 月舉行的東亞高峰會上，同意加速談判，力爭在 2016 年完成談判。

2016 年 4 月 17-29 日，RCEP 第 12 回合談判在澳洲珀斯 (Perth) 舉行。在此回合談判中，東協 10 國、大陸、日本、南韓、澳洲、紐西蘭、印度和東協秘書處派出代表團與會。談判過程主要針對貨物、服務、投資、智慧財產權、經濟技術合作、電子商務、法律條款等領域進行磋商。RCEP 談判國並未對外公佈第 12 回合談判的內容與細節，但根據各國媒體及各界分析，茲將本回合談判重點整理如下：

（一）印度成為談判最大阻力

RCEP 談判國在第 12 回合談判舉行前發表聲明，要求印度政府儘速同意針對大多數商品降低關稅，否則應選擇離開 RCEP 談判，以免影響談判之進行。雖然 RCEP 談判國仍然強調希望和印度之間的分歧能在第 12 回合談判中有所突破，但此項聲明在談判之前發佈，等同對印度發出最後通牒，對印度施壓的用意相當明顯。許多 RCEP 談判國認為，印度的保守立場已經嚴重干擾談判的進行，包括大陸、日本、澳洲、南韓及紐西蘭都認為印度國內存在許多違反自由貿易的保護性及阻礙性政策，將影響 RCEP 最後協定的達成。

根據報導，印度外交及商務部門也在評估繼續參與 RCEP 談判可能產生的影響，擔心談判結果將對印度國內企業利益造成重大衝擊。事實上，印度保守主義立場不只出現在 RCEP 談判上，在印度和其他國家例如歐盟、澳洲、加拿大的雙邊自由貿易協商中，也都出現類似情形。

印度除了對商品關稅、放寬國內服務業市場抱持保守態度外，在提供落地簽證服務上也相當落後。目前東協國家已提供彼此免簽證服務，印度因國內法規與作業程序落後，能否提供 RCEP 談判國商業旅客及觀光客更便利的簽證服務，也成為談判主要焦點。

但印度也對各方批評提出辯解，指出印度已儘可能地提供外國最大程度的市場開放，包括消除東協國家所有商品 80% 關稅，並對日本及南韓提供 65% 商品的關稅開放。此外，印度也提出兩方面的顧慮：第一、印度對東協在 2014-15 年的出口總值約 310 億美金，佔印度出口總值 10.2%，但在完成 RCEP 談判後，印度企業能否輕易進入東協市場仍有問題，畢竟大陸商品在當地已擁有極大的市佔率。第二、印度擔心國內企業無法和外國企業競爭，尤其在藥品和紡織品項目可能在市場開放後面臨嚴重衝擊。同時，印度國內貿易團體及農業團體也對澳洲、紐西蘭、日本在農產品方面可能帶來的強大競爭感到憂心。

（二）日、韓高度重視智慧財產權問題

在 RCEP 第 12 回合談判中，談判國持續針對智慧財產權問題進行協商。日本和南韓在談判過程中相當重視智慧財產權問題，希望引進更嚴格的智慧財產權保護措施，特別是針對藥品領域。

日本和南韓對智慧財產權保護，提出 WTO Plus 專利條款草案，包括延長專利期限、資料保護排除條款等。同時，日、韓也要求印度制定更嚴格的專利法，但如此一來勢必影響印度製藥業的發展。除印度之外，包括印尼、泰國、緬甸、柬埔寨、寮國等國民眾，將無法繼續以低價購買不具專利的藥品，因此引發相關國家的顧慮。

智慧財產權保護是 TPP 對自由貿易規範的重點之一。由於日本已經參加 TPP，因此希望將更嚴格的智慧財產保護規範引進 RCEP 談判之中，相關提議也得到南韓的支持。日、韓兩國主張將 RCEP 對於智慧財產權的保護年限，從原有規範的 20 年增為 25 年，但引發未加入 TPP 談判的國家例如印度及其他東協國家的強烈反對。

（三）中國大陸主導性面臨「東協中心主義」及印度保護主義雙重制約

大陸對於 RCEP 第 12 回合談判細節，並未發佈任何訊息，僅由商務部在 4 月 29 日指出此回合談判取得積極進展，各方持續就貨物、服務、投資、智慧財產權、經濟技術合作、電子商務、法律條款等問題進行磋商。

近年大陸經濟成長趨緩，整體發展態勢維持所謂「新常態」；但相對來看，東協國家和印度在區域經濟發展的角色則持續上升，並且希望能在 RCEP 談判中發揮更大作用。大陸對 RCEP 談判遲緩頗有怨言，畢竟與 RCEP 同為區域性自由貿易協定的 TPP，已在 2015 年 10 月率先完成談判。相關發展讓 RCEP 談判國面臨雙重壓力：第一、RCEP 談判進度必須加快；第二、自由貿易開放程度可能被迫擴大。

TPP 推動貿易自由化具有高標準的特性，但卻能先於 RCEP 完成

談判，反映出 RCEP 談判國家政治決心不足的問題。相較於 TPP，RCEP 談判進度明顯落後，大陸國家主席習近平在 2015 年 11 月 18 日「亞太經合會」（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）領袖非正式會議中指出，希望能儘早完成 RCEP 談判，加快亞太自由貿易區建設，推進區域經濟一體化。只是 RCEP 談判係以東協為核心，大陸在談判過程中雖扮演關鍵角色，但仍需面對「東協中心主義」（ASEAN centrality）及印度保護主義的制約，這讓大陸希望利用 RCEP 談判降低 TPP 衝擊的盤算面臨變數。RCEP 談判能否如期在 2016 年完成，端視後續回合談判及 2016 年 9 月 RCEP 高峰會能否出現突破性進展。

五、經濟合作暨發展組織（OECD）鋼鐵委員會第 80 次會議評析

政治大學外交系張文揚副教授主稿

- OECD 鋼鐵委員會成立目的在降低（鋼鐵）關稅壁壘，透過貿易夥伴相互諮商處理危機，並促進多邊合作以滿足維持競爭的需求。
- 我鋼鐵產量佔全球的 1.4%，全球第 12 名，自 1998 年參與鋼鐵委員會相關會議以來，首次發生遭阻擋參加會議的情形。
- 中國大陸阻擋我與會的行為，除兩岸因素外，另有減緩各國聯合對大陸鋼鐵傾銷或補貼施壓的用意。

今(2016)年 4 月 18 及 19 日在比利時分別舉行的經濟合作暨發展組織（OECD）鋼鐵委員會（Steel Committee）第 80 次會議，以及「鋼鐵部門產能過剩與結構調整高階論壇」，發生我代表團團長因為中國大陸方面的抗議，受阻於「高階論壇」門外之憾事。由於過去參與鋼鐵委員會的歷程中，從未遭遇到類似的情勢，因此這個舉動迅速引起臺灣朝野及社會的一致反彈，並注意會否成為未來中國大陸在相關委員會會議，甚至擴及到我方在參與其他國際活動時的慣例；抑或僅是因為今年年初以來臺灣政治情勢改變的初步回應，可能會在未來幾個月後更為明朗，值得後續觀察以及審慎應對。然而，綜合從國際與兩岸情勢判斷，中國大陸在當前鋼鐵產能過剩之際，由於持續受到國際壓力而有其調整鋼鐵產能政策的急迫性。因此，藉由該項舉措，中國大陸很有可能旨在影響兩岸關係之未來發展，同時減緩國際社會對大陸鋼鐵產業的壓力，未來我方應該加強經營與 OECD 會員國關係，至少使此次參與會議受到排除成為個案或例外，而非通則。本文將首先介紹 OECD 鋼鐵委員會以及我參與背景，之後略述在 4 月中發生事件，以及初步觀察與討論，並提供未來因應建議。

（一）OECD 鋼鐵委員會以及我參與背景

根據 OECD 網頁以及我經濟部國際貿易局的介紹，OECD 的鋼鐵委員會的主要組成成員除 25 個 OECD 的會員國外，尚且包括巴西、俄羅斯、羅馬尼亞以及烏克蘭等四個副或聯繫會員 (associates)、保加利亞、埃及、印度、馬來西亞、南非以及我國等六個參與方 (participants。2013 年以前稱為觀察員)、以及世界鋼鐵最大的生產與消費國——中國大陸，則為唯一受邀方 (invitee)。在不考量中國大陸的產能下，所有上述委員會成員的鋼鐵產量佔全球的 45%、出口則達到 75%。加入中國大陸以後，這兩個數值則將升高至 95%。

鋼鐵委員會成立目的，是希望將這些主要的鋼鐵生產國家集合起來，彼此協力降低（鋼鐵）關稅壁壘，藉由密切地與貿易夥伴諮商處理危機、加速必要的結構性調整以降低貿易壓力並促進生產資源的合理安排，避免鼓勵經濟性不理性的投資，確保國有企業能夠依據市場原則運作，並促進多邊合作以滿足維持競爭的需求。

我在 1998 年以後就持續參與鋼鐵委員會的相關會議，到了 2005 年以後受邀以觀察員身份加入鋼鐵委員會（除此之外，我亦參加了競爭委員會與漁業委員會）。根據國際貿易局的資料，我在 2014 年的鋼鐵產量佔全球的 1.4%，為全球第 12 名，顯見臺灣在鋼鐵產量上的重要性及份量。

（二）中國大陸排除我方參與「高階論壇」過程

我方此次參與鋼鐵委員會的代表團是由經濟部工業局金屬機電組組長沈維正擔任團長，連同團員等一共七人參與。惟在第一天「高階論壇」團長午餐餐敘時，受到陸方以我團長階級不夠為藉口，向比利時施壓，致比國副總理辦公室通知我方不宜參與下午以政府官員為限之會議。雖然我方立即就此事抗議，但仍無法參與。儘管第二天在抗議後，我方代表團可以持續參與會議，但憾事已經發生，且為過去在同一場合以來少見之動作，背後原因確值討論。

（三）中國大陸限制我方參與原因

從 1 月 16 日我總統以及立法委員大選的結果來判斷，中國大陸目前一連串的行為，都被指向與今(2016)年 5 月 20 日以後，陸續向新政府施壓的行為之一，因此我內部多認定這又是一起國際參與受到打壓的案例。但是本文認為這個動作更可以從全球鋼鐵產業當前的產能結構調整，與鋼鐵貿易爭端判讀。因此在不考量其他因素之下，中國大陸的這個舉措，具備針對兩岸關係以及國際鋼鐵產業結構的思考並且互為因果，茲分述如下。

首先，我在今(2016)年年初的總統大選以後，已經確定了民主進步黨同時取得行政與立法優勢，而這股優勢事實上是延續 2014 年直轄市與縣市長的選舉結果而來，因此對中國大陸而言，臺灣的輪替執政可能不是一個意外的結果。正因如此，中國大陸對於民進黨的重新執政一直高度警戒，並警示兩岸關係可能在新政府上台以後發生改變。縱使大陸外長王毅在 2 月底時，曾經提及要準總統暨民進黨主席蔡英文「接受自己憲法所規定的『大陸、臺灣同屬一個中國』」，而被單方面視為中國大陸釋出的善意，但是後續如中國大陸與甘比亞在 3 月 17 日復交，減少大陸遊客來臺，或是在肯亞、烏干達等國涉及詐騙案的臺灣人被遣送至大陸等動作，均已一再表明其對新政府施壓，以求兩岸關係不會有意外發展的可能性。因此，在這個脈絡之下，中國大陸憑藉我方代表層級不夠之藉口限制我參與第一天下午的會議，顯然是面對新政局下中國大陸的自然反射。當然，從我方主張其他國家代表團團長有半數的層級與我相當來看，陸方說法顯然過於牽強。

再者，從國際鋼鐵產業結構與價格因素來看，中國大陸近年來鋼鐵產能過剩，已經因為其經濟成長趨緩而被凸顯。中國大陸在 2013 年倡議並在 2014 年 10 月成立的「亞洲基礎建設投資銀行」，就被視為用來解決產能過剩的問題。而此次的高階論壇所探討的主題，正是「鋼鐵部門的產能過剩」議題。根據 OECD 的數據顯示，全球鋼鐵產能在 2015 年提高到 23 億噸，但是由於市場需求的疲弱不振，鋼鐵生產能力

利用率僅有 67.5%，比 2014 年減少了 3.4%。世界鋼鐵價格也從 2011 年持續下跌，甚至在部分產品中跌幅超過 20%。

然而，中國大陸的鋼鐵產量卻沒有因為產能過剩問題以及價格下滑問題而減產，這反而使得世界主要產鋼國家需要針對中國大陸施加壓力，避免鋼鐵市場價格與產銷失衡問題進一步惡化。中國大陸的鋼鐵產能約佔世界一半，但是總體消費量卻僅有 40%，這中間的差異促使中國大陸必須以傾銷或補貼的方式出售至其他國家，因此影響到其他鋼鐵委員會成員國國內的鋼鐵產業生存。因此，如何因應此一壓力，相信亦是中國大陸面對的問題。大陸藉排除我方的參與，至少在某種程度上可以減緩主要產鋼國家聯合對中國大陸施加的壓力。因此，在同時考量上述兩個因素之下，我方代表團此次遭受的待遇，便成為一個同時牽涉兩岸關係與國際鋼鐵產業發展的意外。

（四）我方因應之道

從上述因素綜合評斷，本文認為我方宜加強與其他鋼鐵委員會國家之間的合作，並藉由解決鋼鐵貿易爭端（例如其他成員國指控我方也採取傾銷與補貼措施），強化溝通。實際上主辦國比利時在上述憾事發生以後，就迅速向我方致歉。然正因如此，我方若能參與世界鋼鐵產業結構的調整，並及早改變我鋼鐵產業生產策略，降低與其他鋼鐵生產國產生貿易摩擦的機會，相信能夠得到其他成員國的尊重，在後續相關會議上若受到類似不公平待遇時可以得到奧援，避免類似情事發生。