

# 一、中國大陸十二屆「全國人大」、「全國政協」五次會議簡析

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系黃信豪教授主稿

- 習近平的改革已從「從嚴治黨」邁向「從嚴治國」，對國家機關的梳理並不表示黨控制力道的減弱，而是更全面的合法化、制度化；「十九大」依循及實踐原有人事規律的機會仍相當高，不一定需要打破規律創造不確定性。
- 中國大陸當前國際戰略仍將重心放在自身發展，不會主動挑戰美國世界強權地位；但若美國決定走向孤立主義，則中國大陸會自信地站出，取代全球化與自由貿易的領導空缺。
- 中國大陸對臺政策未來或續迴避官方管道，逕自走入臺灣民間、基層與青年群體；堅持「九二共識」仍無鬆動跡象，並更強調打擊「臺獨」為工作重心。

每年春天之際，中國大陸例行的「全國人大」、「全國政協」會議（簡稱「兩會」）甚受外界關注。儘管相較於秋天的黨中全會，「兩會」的功能較為單一，大多聚焦經濟發展、社會民生議題，加上外界總是批評人大、政協為橡皮圖章，但不可否認地，「兩會」還是中共展現執政理念、政策方向落實的重要場域。今（2017）年的「兩會」有其特殊意義：第一，從國際局勢來看，今年是英國通過脫歐公投、美國川普當選總統後的第一次「兩會」，外界特別關注中國大陸如何對全球化與自由貿易的「逆潮」表態？其次，在內部情勢上，自 2012 年「十八大」以來中共大力「反腐倡廉」，今年秋天中共也將召開「十九大」，「兩會」是否在政治改革方面有新的宣示？是否透露出領導班子改組的蛛絲馬跡？此外，中國大陸對臺政策闡述，亦值關注。本文將從此次「兩會」相關報告嘗試梳理中共在國際戰略、內部政局與對臺政策的潛在反應。

## (一) 從「兩會」看中國大陸政局

2014 年的「四個全面」具體化習近平的執政戰略思維。除了外界廣為熟知的「老虎、蒼蠅一起打」方針（不論職級，全力查辦黨內涉貪腐案件），習上臺對國家機關體制的改革也相當值得關注。在政協系統方面，過去 2 年裡中國大陸 31 個省（市、區）基本上已實現政協主席的「專職化」（不兼任省委常委）。另外，「十八大」後也恢復政協「雙週協商座談會」。據報導，座談會由俞正聲親自主持，會議上就某一主題討論交鋒，並將紀錄遞交決策者參考。曾參與過座談會的人士表示，會議討論非常激烈，有時甚至需要俞正聲出面維持紀律。儘管政協職能僅在參政議政，無實質決策作用，但這些措施某種程度上體現政協系統的獨立性與功能。另一項受關注的焦點是「十八屆六中全會」後所發布的「國家監察體制改革試點方案」。建制監察委的目的是建立黨統一領導下的國家反腐敗工作機構，實現對行使公權力公職人員監察「全覆蓋」。由於監察委將與中紀委「合署辦公」，這表示黨將透過監察委，對各項機關幹部實施全面管理、監察。總的來看，這些措施彰顯習的改革已從「從嚴治黨」邁向「從嚴治國」，對國家機關的梳理並不表示黨的退出或控制力道的減弱，而是更全面的合法化、制度化（黨管「國家」幹部）。

在黨內局勢上，「十八屆六中全會」的「習核心」引發外界高度關注，此次政府工作報告中也多次出現「以習近平同志為核心的黨中央」用語。在肅清「新四人幫」（周永康、薄熙來、郭伯雄、令計畫）與其黨羽後，習應已在黨內取得無可挑戰的最高權威。根據中共官方發布的通知，「兩會」召開前的一、二月已有超過 130 位省級官員職位調動，明顯高於近幾年的平均值。幾個重要省分，包括四大直轄市與廣東、江蘇、浙江、山東等的一、二把手，自去年底開始已進行人事調整，加上「兩會」前經濟團隊的改組（發改委、商務部與銀監會等），這些人事異動都向外界展現「習家軍」班底的正式輪廓（之江新軍、閩江舊部）。從此看來，雖然外界紛紛揣測「十九大」是否（或多大程度）打破原有的人事規律，包括「七上八下」、第六代接班人安排、入常者為資深政治局委員等，但從人事、決策上，習已取得黨內最高權力地位觀之，習並不一定需要打破這些規律來創造不確定性，原有規律被依循、

實踐的機會仍相當高。

## （二）從「兩會」看中國大陸的國際戰略

2016 年是全球化與自由貿易連番受挫的一年，中東難民問題在歐洲主要國家成為政黨攻防焦點、英國出乎意料地通過脫歐公投，提倡貿易保護主義、強化邊境安全的川普當選美國總統等。作為全球第二大經濟體，中國大陸對自由貿易的態度自然引發國際關注。2017 年 1 月，習近平破例出席瑞士的「達沃斯論壇」（世界經濟論壇年會），基本上已為中國大陸對自由貿易的態度定調。他在演說中強調「中國堅決反對保護主義，將持續推動多邊主義與區域經濟整合」、形容「打貿易戰只會導致兩敗俱傷（指美國）」、「承諾中國不會打貨幣戰（透過貶值提升出口競爭力），也表示中國的大門將繼續敞開」。

此次「兩會」基本上延續習近平年初演說主軸。政府工作報告中表示未來持續推進「三去一降一補」（去產能、去庫存、去槓桿、降成本與補短板）、深化財稅、金融體制與國企改革，來建構中國大陸經濟模式的「新常態」（設定整體經濟成長率在 6.5% 左右，強調穩健中增長）。對外上持續推動「一帶一路」建設，深化國際產能合作、推動多邊貿易談判與區域經濟整合等。總的來看，中國大陸的國際戰略相當清楚，即在此階段仍將重心放在自身發展，特別是社會經濟的轉型與調適，而不去主動挑戰美國世界強權的地位；惟若美國決定走向孤立主義，則中國大陸會自信地站出，取代全球化與自由貿易的領導空缺。

## （三）從「兩會」看中共對臺政策

在民進黨政府上臺後的第一次「兩會」，中國大陸的對臺戰略似乎出現細微的轉變。2015 年「兩會」習近平曾強硬地說「基礎不牢，地動山搖」，另國臺辦以「未完成的答卷」來形容蔡英文總統就職演說的大陸政策闡述（指未正面回應「九二共識」或「兩岸同屬一中」）。此次政協工作報告指出將「加強與臺灣基層一線和青年一代交往交流」、「厚植兩岸關係和平發展民意基礎」；政府工作報告則強調反對與遏制「臺獨」，並增列習的「絕不允許任

何人以任何形式、任何名義把臺灣從祖國分裂出去」、「堅定不移推動祖國和平統一進程」闡述，也強調「為臺灣同胞，尤其是青年在大陸學習、就業、創業、生活提供更多便利」。如俞正聲在「兩會」前也透露，中國大陸今年會研究推出給予臺灣民眾「國民待遇」的政策措施。這些闡述或許標示中國大陸未來對臺政策仍迴避官方管道，而是逕自走入臺灣民間、基層與青年群體；在此同時，堅持「九二共識」仍無鬆動跡象，甚至更強調打擊「臺獨」為工作重心。

## 二、「十八屆六中全會」後中共地方黨委換屆觀察

義守大學公共政策與管理學系王嘉州教授主稿

- 18 位換屆省級黨委書記具有四大特徵：新任率 78%、平均年齡 61.3 歲、28%籍貫山東、56%專業屬經濟管理。
- 若依慣例，新疆書記陳全國與天津書記李鴻忠可望在中共「十九大」後晉升為政治局委員。
- 貴州書記陳敏爾被視為習近平培養的第六代接班人，中共「十九大」後可望晉升為政治局委員。

### （一）前言

2016 年 10 月 24 日到 27 日，中共「十八屆六中全會」確立習近平為中共中央領導核心，代表習近平在黨內擁有最高權力。此會議並決定，將於 2017 年下半年召開「十九大」（新華社，2016.10.27）。此會議落幕後，中共各省級黨代表大會陸續召開，進行五年一次的換屆選舉。

目前已有 14 個省份在 2016 年底前完成省級黨委換屆，另 17 個省份將在 2017 年 4 月至 7 月換屆（文匯報，2017.2.25）。在中共地方黨委換屆過程中，各省級黨委書記的產生備受關注。因為，在以黨領政的體制下，黨委書記乃各省最高領導人，且在中共政治中扮演重要角色。中共最高領導核心的甄補，幾乎都來自省級黨委書記。現任 7 位政治局常委中，僅劉雲山未曾具備省級黨委書記的資歷（但曾任副書記）。因此，本文將以各省級黨委書記為分析對象，探討其換屆特徵，以及與中共「十九大」之關連。

### （二）省級黨委書記換屆特徵

截至 2017 年 3 月 20 日在任的 31 位中共省級黨委書記（參閱附表），有 14 位已歷經換屆選舉；有 4 位乃 2016 年才上任，預計換屆仍會留任。這 18 位省級黨委書記，具有四大特徵，包括：新任率 78%、平均年齡 61.3 歲、28%籍貫山東、56%專業屬經濟管理。分述如下：

18 位書記有 14 位 (78%) 屬新任。所謂新任，除指剛因換屆而就任者外，另包含換屆日前一年內調任該黨委書記職，並在換屆時獲選該職者。因為，中共進行省級黨委書記換屆前，會將預備接任人選先調往該職，以求換屆順利。若調任該職在換屆日前一年內，代表專為就任該職而來。基於執政連續與人事穩定，在「十九大」後再被調動的機會很低。四位不屬新任的書記，包括福建尤權、廣西彭清華、遼寧李希與河北趙克志。這四位較有可能配合「十九大」的人事布局而調動。

18 位書記的平均年齡為 61.3 歲，最年輕者為 58 歲，最年長者為 64 歲。中共正省級幹部的退休年齡為 65 歲，中共中央政治局委員位階屬於「黨和國家領導人」，屆齡離退設在 70 歲。河北省委書記趙克志已 64 歲，但在換屆中仍獲留任，有可能在「十九大」時晉升為政治局委員。因趙克志擔任貴州省委書記時，乃各省書記中最早表態支持習的反腐，並在 2015 年 7 月獲習重用，而調任河北省接替遭查辦的書記周本順(博聞社, 2015.7.31)。

18 位書記的籍貫，有 5 位 (28%) 屬山東，3 位 (17%) 浙江，2 位 (11%) 湖北。基於傳統文化，中共領導人有照顧籍貫地利益的傾向。例如，鄧小平在中共「十三大」召開前，即以四川省地位特殊，為家鄉爭取在政治局擁有代表。江澤民時期，在中央委員及省級領導中籍貫屬江蘇者亦偏高。胡錦濤時期，在中央委員及省級領導中籍貫屬安徽者則大幅提昇。習近平的籍貫乃陝西，但現任 31 位省級黨委書記中並無一人乃陝西籍。這是否代表籍貫因素在中共政治中已式微，將有待「十九大」時驗證。

18 位書記的學歷，有 10 位 (56%) 為碩士，6 位 (33%) 為博士，2 位 (11%) 為大學。將 18 位所學專業歸為五類後發現，有 10 位 (56%) 為經濟管理類，3 位 (17%) 為工程與自然科學類，3 位 (17%) 為黨務類，1 位 (6%) 為文學歷史類，1 位 (6%) 為法律政治類。因政治民主依舊遲滯，經濟建設成果已成中共統治合法性的來源。從省級黨委書記有 56% 專業屬經濟管理，已可看出中共對經濟建設的重視。

### (三) 省級黨委換屆與「十九大」人事布局

扣除上述 18 位已(將)經歷換屆的省級黨委書記，另外 13 位中有 5

位應會屆齡退休，包括海南羅保銘、甘肅王三運、北京郭金龍、浙江夏寶龍與黑龍江王憲魁。山東姜異康已 64 歲，不太可能如河北趙克志般在換屆中留任，因其可能涉及令計劃的朋黨活動（大紀元，2017.2.28）。另外 7 位書記可能留任原職、調往他省或調任中央。

上海韓正、重慶孫政才與廣東胡春華都是現任政治局委員，在即將到來的換屆選舉中很可能留任原職。不過，韓正因「江派」色彩較濃，在「十九大」後能否續任政治局委員存在變數（大紀元，2016.9.2）。因上海市委書記慣例會由政治局委員出任，若韓正在市委換屆選舉中續任，則很高機率在「十九大」得以保住政治局委員職位。孫政才與胡春華均僅 54 歲，且因積極配合習近平反腐行動，不僅被認為肯定留任政治局委員，且非常可能會晉升為政治局常委（大紀元，2016.8.16）。若升任政治局常委，則必將調往中央任職。

四川王東明到任四年有餘，因大刀闊斧掃蕩周永康餘黨而深獲習近平肯定，是 2015 年陪同習近平訪美的六位省級領導之一，被推測有望在「十九大」後升任中共中央組織部部長（多維新聞網，2015.9.24）。若此預測屬實，則在黨委換屆選舉中將會先留任，待「十九大」後再調往中央。寧夏李建華到任四年，已 63 歲，且與姜異康同樣疑涉及令計劃的朋黨活動（加拿大加易中文網，2015.8.4），故可能在換屆選舉中留任待退。

吉林巴音朝魯到任僅二年八個月，現年 62 歲，故可能在換屆選舉中留任。不過，其在浙江曾與習近平共事，被視為「之江新軍」，故可能在「十九大」後調任更重要的省市。貴州陳敏爾到任僅二年九個月，年僅 57 歲，故可能在換屆選舉中留任。不過，其曾與習近平在浙江共事近五年，亦屬「之江新軍」成員（聯合新聞網，2017.1.3），被譽為「十八大」後僅有的三名「60 後省委書記」之一，且被視為習近平培養的第六代接班人（法國國際廣播電臺，2016.10.23）。因此，「十九大」後可望晉升為政治局委員甚至是常委。

附表 2017 年中共 31 位省級黨委書記基本資料

編號	地區	書記	換屆	出生年	現齡	籍貫地	學歷	專業	到任年月	前職
1	福建	尤權	是	1954	63	河北	碩士	經濟	201212	國務院副秘書長
2	廣西	彭清華	是	1957	60	湖北	在職博士	管理	201212	中央政府駐港聯絡辦主任
3	遼寧	李希	是	1956	61	甘肅	碩士	工商管理	201505	遼寧省委副書記，省長
4	河北	趙克志	是	1953	64	山東	在職碩士	社會主義	201507	貴州省委書記
5	河南	謝伏瞻	是	1954	63	湖北	碩士	工學	201603	河南省委副書記，省政府省長
6	山西	駱惠寧	是	1954	63	浙江	在職博士	經濟	201606	青海省委書記
7	江蘇	李強	是	1959	58	浙江	碩士	工商管理	201606	浙江省委副書記，省長
8	江西	鹿心社	是	1956	61	山東	大學	工學	201606	江西省委副書記，省長
9	內蒙古	李紀恒	是	1957	60	廣西	博士	管理學	201608	雲南省委書記
10	安徽	李錦斌	是	1958	59	四川	在職博士	法學	201608	安徽省委副書記，省長
11	湖南	杜家毫	是	1955	62	浙江	碩士	工商管理	201608	湖南省委副書記，省長
12	雲南	陳豪	是	1954	63	江蘇	在職碩士	工商管理	201608	雲南省委副書記，省長
13	西藏	吳英傑	是	1956	61	山東	在職碩士	中央黨校	201608	西藏自治區黨委常務副書記
14	新疆	陳全國	是	1955	62	河南	在職博士	管理	201608	西藏自治區黨委書記
15	陝西	婁勤儉	否	1956	61	貴州	博士	工學	201603	陝西省委副書記，省長
16	青海	王國生	否	1956	61	山東	在職碩士	山東黨校	201606	湖北省委副書記、省長
17	天津	李鴻忠	否	1956	61	山東	大學	歷史	201609	湖北省委書記
18	湖北	蔣超良	否	1957	60	湖南	碩士	經濟	201610	吉林省委副書記，省長
19	山東	姜異康	否	1953	64	山東	碩士	管理	200803	國家行政學院黨委書記
20	海南	羅保銘	否	1952	65	天津	在職碩士	歷史	201108	海南省委副書記，省長
21	甘肅	王三運	否	1952	65	山東	在職碩士	中央黨校	201112	安徽省委副書記，省政府省長
22	北京	郭金龍	否	1947	70	江蘇	大學	物理	201207	北京市委副書記、市長
23	上海	韓正	否	1954	63	浙江	在職碩士	經濟	201211	上海市委副書記、市長
24	重慶	孫政才	否	1963	54	山東	博士	農學	201211	吉林省委書記
25	四川	王東明	否	1956	61	遼寧	大學	哲學	201211	中央機構編制委員會委員
26	浙江	夏寶龍	否	1952	65	天津	在職博士	經濟	201212	浙江省委副書記，省長
27	廣東	胡春華	否	1963	54	湖北	大學	中文	201212	內蒙古自治區黨委書記
28	黑龍江	王憲魁	否	1952	65	河北	在職碩士	經濟	201303	黑龍江省委副書記、省長
29	寧夏	李建華	否	1954	63	河北	在職碩士	經濟	201303	國家行政學院黨委書記
30	吉林	巴音朝魯	否	1955	62	內蒙古	在職碩士	經濟	201408	吉林省委副書記、省長
31	貴州	陳敏爾	否	1960	57	浙江	在職碩士	中央黨校	201507	貴州省委副書記，省長

資料來源：本文整理自人民網。



### 三、中國大陸地方政府債務問題

中華經濟研究院吳明澤副研究員主稿

- 中國大陸地方債問題源自於 1994 年分稅制改革，而 2008 年的「四萬億」擴大內需使地方債快速成長；其地方債問題除正規地方政府債券外，地方融資平臺問題亦相當嚴重。
- 中國大陸地方債存量相對於 GDP 仍屬可控範圍，但增速過快為其最大的風險，尤其在經濟降速與房地產價格下跌時，地方政府償債能力下降，加深違約風險。
- 中國大陸主要以債務置換方式解決地方債問題，並明確發債主體與其償債責任，避免預算軟約束，但體制上的問題若無法解決，只是延後債務問題爆發時間點。
- 中國大陸的金融風險不只地方債問題，若企業債、影子銀行、房市泡沫與網路金融風險等一起爆發，恐發生嚴重的經濟與金融危機。

#### （一）中國大陸地方債問題之背景與原因

一般而言，中國大陸的地方債包括兩大部分，一為地方政府融資平臺發行的債務，二是 2014 年後省級政府發行或代市、縣級政府發行的債務，而風險較大的一般是指第一類的地方融資平臺。

中國大陸在 1994 年進行分稅制改革後，重新配置中央與地方政府的財權與事權，導致地方收入來源減少，但由於地方政府官員升遷與地方 GDP 成長率相當程度地掛勾，地方政府為追求地方經濟成長，必須增加地方的財政支出。然而，1995 年中國大陸通過「預算法」，規定地方各級預算按照量入為出、收支平衡的原則編製，不列赤字，同時規定地方政府不得發債。另中國大陸「擔保法」亦明確規定，地方政府不具備擔保資格，對外擔保無效，故造成地方政府不得直接舉債和對外提供擔保，地方政府融資管道因而被阻斷。

於是地方政府便透過設立融資平臺，即地方城市建設投資公司（簡稱城投公司）、城建開發或城建資產公司等，由地方政府利用劃撥土地、股權、規費、國債等資產，包裝成一個資產與現金收入均可達到融資標準的公司，並透過向銀行貸款、發行企業債和票據等進行融資，以支持地方政府之基礎建設及公用事業等領域。

過去由於經濟持續快速成長，中國大陸地方政府透過積極的招商引資帶動經濟成長，另因房地產價格持續上升，使得地方政府的土地出讓收入持續增加，收入得以支應貸款的負擔。而在 2008 年為因應全球金融海嘯，中國大陸中央實施所謂「四萬億」（即 4 兆元）擴大內需方案，中央政府直接投資僅 1.18 兆元，地方政府必須籌集配套資金 2.82 兆元，且當時為挽救經濟而實施寬鬆的貨幣政策，使得融資成本下降，在推力與拉力同時助長下，造成中國大陸地方政府債務規模巨幅擴張。

## （二）中國大陸地方債規模與潛在風險

由於地方債計算相當複雜，且許多資訊並未公開，使得中國大陸地方債規模之計算非常困難。以中國大陸官方發布資訊來看，2010 年時中國大陸審計署曾對地方政府債務進行審計，中國大陸地方債規模約為 10 兆 7,174.91 億元，其中，地方政府負有償還責任的債務為 6 兆 7,109.51 億元，負有擔保責任的債務為 2 兆 3,369.74 億元，可能承擔一定救助責任的債務為 1 兆 6,695.66 億元。而 2013 年 8 月起，中國大陸審計署再次對政府債務進行審計，截至 2013 年 6 月底，中國大陸各級政府負有償還責任的債務總額為 20 兆 6,988.65 億元，較 2012 年底提高 8.6%；逾 20 兆的債務當中，9 兆 8,129.48 億元來自中央政府（占 47.4%），10 兆 8,859.17 億元來自地方政府（占 52.6%）。另外，地方政府負擔保責任的債務總額 2 兆 6,655.77 億元；可能承擔一定救助責任的債務總額為 4 兆 3,393.72 億元，三項與地方政府有關之債務加總為 17 兆 8,908.66 億元，地方政府的負債在 2 年半間增加了近 70%，平均年成長率為 26.77%，遠高於 GDP 成長速度。

雖然以中國大陸的經濟規模而言，地方債的規模仍在可控範圍內，但亦有相當程度的潛在風險，使得中國大陸政府不得不正視地方債問題。主

要的風險包括：

1. 雖然地方債存量占 GDP 比重仍然在可控範圍內，但其流量增加速度過快，且在經濟快速成長下，地方政府可有相當償債能力，但在新常態下一旦地方經濟成長快速下降，難保不會發生償債困難。且自 2014 年企業債發生第一起違約事件後，企業債違約問題愈來愈嚴重，亦加深地方債的風險。
2. 雖然地方債包括向銀行貸款、發行企業債與票據等，但企業債與相關票據之交易多發行在銀行間交易市場，即銀行是地方債的主要債權人，一旦發生違約風險，銀行將首當其衝，風險相對過於集中在銀行體系。
3. 中國大陸地方債的主要融資來源為地方融資平臺，然而地方政府融資平臺對於成本與風險之評估較為寬鬆，缺乏自我約束機制，其運作亦相當不透明。
4. 中國大陸地方政府為求經濟發展及地方收入增加，大量徵收土地轉讓給開發商進行房地產建設，但相應的需求不足，造成許多城市出現房屋供過於求，而形成「鬼城」情況。此外，各地方所投資的產業趨同程度非常高，過度的投資造成產能過剩的情況，一旦該類產業的過剩產能引發價格崩跌與企業的債務危機，而可能引發連鎖效應，將造成地方債違約的危機。
5. 中國大陸地方債多存在期限錯配問題，其資金主要用於基礎建設，但因該些建設多需長期性、持續性的投入，而銀行的資金通常用於短、中期融通，銀行為降低風險與提高績效的考量，每年會評估貸款資產的品質，可能會中斷或暫停貸款，如此即可能造成地方政府資金的不穩定。

### （三）中國大陸地方債問題之解決

2014 年 8 月中國大陸通過新「預算法」，提出「建立以政府債券為主的地方政府舉債融資機制，剝離融資平臺政府融資職能」，開始整頓地方融資平臺。同年 10 月國務院發布「關於加強地方政府性債務管理的意見」（俗稱 43 號文），明定「政府債務不得通過企業舉借，剝離融資平臺公司政府

融資職能，對甄別後納入預算管理的地方政府存量債務，各地區可申請發行地方政府債券置換」，去除平臺融資功能，並開始進行債務置換。另外，放寬地方政府發行公債，經國務院批准的省級政府可以適度舉債，而市、縣只能由省一級代為舉債。

中國大陸目前主要仍是以債務置換方式解決地方債問題，即將原本地方融資平臺所發行的債務（主要是理財產品、銀行貸款等利率高而期限短的債務）轉換為地方政府發行期間較長而利率較高的債券。2015 年中國大陸財政部下達金額達 3.2 兆元人民幣的地方政府債務置換額度（華爾街見聞，2015.8.27），2016 年則置換 4.88 兆元人民幣（財華社，2017.1.26），成長 52.19%。

然而，由於經濟下行壓力愈來愈大，2015 年 5 月起中國大陸國務院態度出現軟化，發布了一系列的政策，減少地方平臺通過發行企業債券進行融資的限制，放寬城投類企業債發行條件，指示銀行繼續貸款給地方融資平臺支持已啟動的項目。因此，中國大陸地方政府融資平臺舉債金額再度的提高。

2016 年 11 月中國大陸國務院辦公廳發布「地方政府性債務風險應急處置預案」，除明確地方政府對其舉債有償還責任，中央政府實行不救助原則外，亦將政府性債務風險事件分為 I 級（特大）、II 級（重大）、III 級（較大）、IV 級（一般）四個等級。IV 級、III 級債務風險主要由市縣政府自身化解；II 級、I 級債務風險，省級政府可予以適當救助。另外，還對地方債高風險地區實行財政重整，要求除必要的基本民生政策支出和政府有效運轉支出外，本級政府其它財政支出應保持零成長或大力壓減。

#### （四）中國大陸地方債未來發展趨勢

中共於 2016 年底召開的「全國財政工作會議」中提出，2017 年要妥善處理存量政府債務，加大發行地方政府債券置換存量債務工作力度。另外，2016 年「中央經濟工作會議」與 2017 年「兩會」期間李克強的政府工作報告均指出「穩是總基調」，預期今（2017）年置換債務規模可能超過 5 兆元人民幣。

另外，如前所述，地方債的債務多集中在銀行業，即使是債務置換，

交易的市場亦多在銀行間交易市場，為分散地方債投資的風險，中國大陸財政部於2017年2月21日發布通知指稱要為非金融機構和個人投資地方債提供便利條件。

然而，透過債務置換解決中國大陸地方債問題，雖然可以將部分高利率、短期限的債務轉換為低利率、長期限的債務，且可以使原本較不透明的地方融資平臺債務透明化，但中國大陸地方債問題無法因此而獲得根本性的解決，且債務置換就是借新債、還舊債，而將風險轉移給個人投資者。更何況許多地方融資平臺的借款利率不一定高出地方債利率太多，甚至較低，其便無誘因進行債務置換。

中國大陸地方債的深層原因包括其中央與地方財權事權分配、中央財政對地方財政的稅收返還制度、地方政府官員升遷與經濟發展競爭和土地財政的結構性問題等，並非進行債務置換便可以解決。然而由於中國大陸經濟成長降速、許多因體制結構造成的風險一一顯現，中國大陸為避免爆發全面性的金融風險，勢必無法進行大規模的結構改革，而是漸進式調整其體制缺陷。另外，雖然中國大陸地方債金額龐大，但相對其GDP而言仍屬可控，故存量可以逐漸被消化，未來如果可以良好控制流量的暴增，可能不至於發生太大危機。但由於中國大陸的金融風險不只地方債問題，若其他如企業債、影子銀行、房市泡沫與網路金融風險等一起爆發，則中國大陸將無法完全控制，難以保證不會發生嚴重的經濟與金融危機。

## 四、近期中共在東北亞軍事作為觀察

臺北醫學大學通識中心楊志恆副教授主稿

- 北韓金正恩政權執意發展核武及不斷試射導彈令南韓放棄「聯中制北韓」戰略，轉向與美國合作部署「薩德」反導系統，致使中共分化美韓同盟策略失敗。中共一方面反對「薩德」部署，但又無力施壓北韓，陷入安全困境。
- 中共針對朝鮮半島緊張情勢，在軍事作為方面也進行相應準備，包括強化北部戰區的情報掌控、對北韓核武物資的禁止出口、預防美國航母介入第二次韓戰及攔截「薩德」的演練等。
- 中共要棄北韓或是配合美國施壓北韓，或有外長王毅所稱以和平方式解決的第三途徑，正考驗習近平外交折衝智慧。

### (一) 前言

東北亞目前最引起國際社會矚目的是北韓金正恩政權執意發展核武，以及南韓為自身安全而決定與美國合作部署「薩德」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 導彈系統，因「薩德」導彈系統監控範圍涵蓋中國大陸飛彈發射範圍，引發中共不安並對南韓外交抗議。美國國務卿提勒森(Rex Tillerson)也於3月15日起訪問日韓中，試圖尋求一個滿足各方的解決方案。不過，美總統川普已公開表示，美國對北韓的核試與導彈試射已經忍耐到極限，並對中共一直沒有作為提出批評，對北韓發動戰爭甚至對金正恩實施「斬首行動」已是美國選項之一。另外，南韓總統朴槿惠涉貪被免職(韓國憲法法庭3月10日8名大法官全數贊成批准國會對朴槿惠的彈劾案)，將在5月9日舉行新一任總統選舉，新任總統會不會延遲甚或終止「薩德」導彈部署，尚待觀察。

「薩德」部署對美國而言，可謂一石二鳥之計，它可以監控北韓發展核武及飛彈發射情形，也可以在2,000公里範圍內監視中共甚至俄羅斯的飛彈發射。對中共而言，這是自從2013年1月朴槿惠總統上臺以來，採取「親南遠北」，試圖分化美韓同盟，甚至阻止美日韓三國同盟強化合作

關係策略的挫折。現在，中共立場相當尷尬，一來要繼續遵從聯合國安理會對北韓制裁的決議案，二來仍希望南韓不要跟美日越走越近，對南韓決定部署「薩德」是搖擺在「懲罰」與「拉攏」困境之中。不過，這是中共外交的戰略選擇問題，對解放軍而言，對於北韓執意發展核武可能引發東北亞衝突問題，是不得不防，必須有所準備。

## （二）北韓執意發展核武及中共的角色

抑制北韓發展核武甚至取消核武計畫，是近年來中共和美國合作的主要項目之一，對川普而言，他認為中共對北韓的施壓是無效的。習近平上臺以來雖然呼籲北韓遵守聯合國決議，不發展核武、試射飛彈，實現朝鮮半島「無核化」。但是對於國際社會對北韓的經濟制裁措施，中共迄今還是呼籲各方要冷靜，不要加劇緊張情勢。這種態度已被解讀為對金正恩「放水」及無效施壓。金正恩在 2012 年初上臺已公開表示，只有發展核武、不顧聯合國制裁案的壓力，不斷進行核實驗及將核彈頭投射到美國、日本及南韓的短、中、長程飛彈試射，才能威懾這些國家保衛北韓的安全（2013 年 4 月北韓中央通信社報導，以「自衛的核保有國」為今後北韓發展核武的軍事政策）。期間中共雖然勸告北韓遵守朝鮮半島無核化的方向，但中共與南韓關係日益親密，金正恩和中共的關係卻漸行漸遠。不過，中共雖然一方面默認聯合國對北韓的經濟制裁，但仍然繼續與北韓的經貿關係及經濟援助。對北韓而言，中共也是為其國家利益，不想讓北韓被南韓統一，把美軍引到鴨綠江邊界直接威脅中共的安全。

整體而言，中共在其間扮演的角色是「有私心的和事佬，兩面不討好」。2016 年 3 月，南韓總統朴槿惠終於不耐北韓核實驗與不斷地進行飛彈試射，決定轉向與美國合作部署「薩德」反導彈系統。南韓的轉向鼓舞著日本與南韓的外交安全合作關係解凍，美日韓三國外長又恢復安全合作以因應北韓的核武發展威脅。對中共而言，這等於回復到以前的東北亞安全情勢，中共近年來要藉著調解北韓發展核武，以分化美日韓關係的戰略宣告失敗。現在中共只有加強自身的軍事作為以保安全。

### （三）中共因應的軍事作為

中共的自保作為主要目的有三個，一是不讓北韓的核實驗產生的輻射污染蔓延進入中國大陸東北，危及鄰近人民的生命安全，及防止北韓難民湧入中共境內造成社會不安；二是限制有關核武器的原料出口到北韓助長其繼續發展核武，以配合聯合國制裁舉動，爭取國際社會肯定中共之負責任大國的形象與地位；三是反制「薩德」反導彈系統的部署，以平衡美國的威懾，甚至打消南韓部署的意願。在這三個目的驅使之下，中共軍方具體的因應作為是：

1. 將周邊軍情動態的跟蹤掌握與及時通報，列為北部戰區陸軍戰略值班員的必修課。據北部戰區參謀部人員說法，此舉旨在強化戰區陸軍戰略思維、增強戰備意識。
2. 中共國防科工局、工業和信息化部、國家原子能機構、商務部等發布禁令，禁止向朝鮮出口與大規模殺傷性武器，及其運載工具相關的兩用物項和技術、常規武器兩用品。
3. 針對美韓合作部署「薩德」反導系統，中國大陸國防部發言人任國強在2月23日指出，中方堅決反對在韓部署「薩德」反導系統，希望韓方慎重處理事關中共戰略安全利益的事情。除憂慮北韓內部發生反金正恩內戰外，中共還擔心美韓聯軍攻擊北韓、引發第二次韓戰，美國將派遣航母打擊北韓及協防南韓。中共目前雖不明言「抗美援朝」歷史重演的可能性，但在軍方說明其必須有所準備之相關報導時，卻亮出部署「東風-21 導彈」的圖片。此一以「航母剋星」殺手鐮著稱的飛彈，就是預防美國派遣航母攻擊北韓的軍事準備。
4. 進行陸基中段反導攔截試驗。中共航空部門在去年9月對新疆庫爾勒反導試驗場在內的西北地區發布民航禁飛通告，據專家指出，這次是遠距大偏角和高拋角攔截試驗，主要針對「薩德」，香港明報也持相同看法。根據中國大陸媒體報導，這次限制禁飛區的兩端分別在山西和新疆境內，中間跨越內蒙古、甘肅的部分地區，形狀與以前數次進行陸基中段反導攔截試驗時劃出的禁飛區相似，是針對「薩德」而來的。



#### (四) 結語

對中共而言，朝鮮半島的穩定為其國家安全核心利益之一，既不希望看到北韓政權崩潰，也不樂見南韓在美國軍事保護下統一朝鮮半島。對中共最有利的是兩韓維持分裂的現狀，北韓能推動像中共經濟改革開放的模式，戰略上繼續作為中共與美國的軍事緩衝國。對中共最大的威脅是美軍逼近鴨綠江，屆時美、中將短兵相接。但是，北韓金正恩是個很難預測的領導人，渠一心發展核武，要美國也承認北韓是一個核武國家，以保障國家安全及經濟發展。這種想法已表明金正恩政權與中共沒有戰略利益交集，北韓還是在積極地發展核武實驗與飛彈試射。現在南韓改變「聯中制北韓」的戰略和美國合作部署「薩德」反導系統，中共認為安全受威脅。對於美國國務卿提勒森此行訪問日韓中，中共必然要給出一個明確的選擇項，並考驗習近平的外交折衝智慧。

## 五、近期美中與區域相關國家在南海議題互動觀察

臺灣師範大學政治學研究所王冠雄教授主稿

- 美中持續在南海議題角力，美國堅持執行其「自由航行計畫」，中國大陸主張其領土主權。另越南積極建設占領之南沙島礁，菲律賓仍有可能嘗試迴旋於美中之間。
- 美中之間的合作固然有利區域穩定，但雙方在兩岸關係與「一中」政策的互動，對我產生之影響不可小覷。
- 菲國對我南海主權聲索表示，所有東協國家遵守「一中」政策，不會與臺灣協商。此一高度不友善發言是警訊，對今年臺菲關係將是挑戰。

### （一）美中議題角力

美國總統川普上任後，美中雙方主要的衝突議題大致集中在「一中」政策、人民幣匯率、朝鮮半島問題、東海及南海衝突。在這些議題中，「一中」政策和東南海衝突均與我國直接密切相關，必須謹慎留意各種可能發展。

川普政府在南海議題的發言，或可觀察 2017 年 1 月 11 日川普政府國務卿提名人提勒森 (Rex Tillerson) 在聽證會中的發言，他表示中國大陸不是一個可靠的夥伴，美國不能繼續接受中國大陸空洞的承諾，美國必須認知有關中國大陸在南海爭議區域非法建築島嶼、未考慮國際規範的現實。

而川普就任之始，白宮新聞秘書史派瑟 (Sean Spicer) 於 1 月 23 日在其首度舉行媒體簡報會時表示，美國將在南海捍衛國際利益，如果南海島礁的位置確實位於國際海域上，並非中國領土一部分，則美國將確保國際利益不被任何一個國家所侵占。顯然美國在強調並合理化其於南海的行動。

中國大陸外交部發言人陸慷則於次日接受美國國家廣播公司 (NBC) 的專訪中，針對中國大陸目前正在南海諸島實施建設並擴大其軍事基地的疑問，明確表示關於南海的主權問題可能會有不同意見，但絕對不是美國能夠干涉，「這不是國際海域，這是中國的領土」，其意在於明確送出訊息：

中國大陸有絕對的權利在南海島礁上進行任何建設。

## （二）美國與越南和菲律賓的互動

近年來中國大陸在南海島礁上進行建設或是填海造陸等作為，使南海爭端加溫，然就事實而論，這也不只是中國大陸所獨為。例如「美國之聲」2016年年底即有報導指出，越南已經在27座南沙島礁上完成填海造陸的工程，這個數字超過任何其他聲索方的類似作為。因此，可見越南處理南海議題的積極程度。

事實上，自2009年開始，越南即向俄羅斯購買潛艇與軍機，花下巨資加強軍備建設。同時，越南在與美國外交交涉的過程中，也有明顯的收穫。美國前總統歐巴馬於2016年5月23日訪問河內時宣布，對越南全面解除實施數十年禁止向越南出售殺傷性武器的政策。此一對越南解除禁令的新政策，代表美國政府在對越南的外交政策上正在謹慎處理兩個議題：針對越南的人權狀況將會採取寬容的態度，此政策將更清晰地處理其「再平衡戰略」，因為強化越南的抗中實力，可望降低美國被拖入與中國大陸直接衝突的風險，此正是美國所樂見。甚至更進一步來看，建立與越南的軍事關係，亦可提供美國軍力向南海擴張的機會。此一政策背景是否被美國新任總統川普所接受並且持續，有待觀察。

另一值得關注的國家是菲律賓，特別是菲律賓和美國之間關係的變化。菲律賓總統杜特蒂自上任後，強力改善與中國大陸的外交關係，不僅獲得與中國大陸間的合作計畫，也有相當龐大中方資金的進帳。但相對地，菲律賓與美國的關係則持續冷淡。根據菲律賓媒體報道，菲方在3月初拒絕美國在距離南海爭議海域相當接近的巴拉望地區建設空軍基地的提議。不過，菲律賓國防部長洛倫扎納（Delfin Lorenzana）表示，根據美菲「強化防務合作協議」，另外兩處美軍基地於今年內將開工建設，其中馬尼拉北部的巴薩（Basa）空軍基地接近與中國大陸存有領土主權爭端的黃岩島。

美菲關係也出現在軍事的互動上，以核子動力航母「卡爾文森號」(USS Carl Vinson)為主的美國航母戰鬥群於2月中旬進入南海水域，聲稱展開例行巡邏任務。3月初時，美方邀請菲總統杜特蒂上艦參觀，不過遭到拒絕。

即使如此，杜特蒂仍然派 3 名閣員登上「卡爾文森號」。菲律賓媒體對杜特蒂拒絕登艦參觀的原因有各種揣測，其中在於避免惹怒中國大陸的說法似具有相當高的可能性。儘管杜特蒂表示將減少與美軍的接觸，轉而與中俄加強聯繫，但此次菲方人員仍然登上「卡爾文森號」，以及美國仍然保留在菲律賓的軍事基地，皆顯示菲律賓與美軍之間仍存有密切的聯繫。

### （三）未來發展與我國立場

美國國務卿提勒森方才結束其北京訪問行程，此行主要目的在於釐清川普政府和中國大陸之間的關係，並透過進一步對話增加了解，進而強化連結，及為未來的合作關係定調，這對於確立雙方在貿易、區域情勢或海洋議題立場上具有正面的作為與發展。然而美中之間的合作，對於我國產生的影響卻不可忽視，特別是兩岸關係與「一中」政策的互動，其衝擊力道更不容小覷。

此外，目前中國大陸積極對美國進行外交層面的操作，以保持在區域議題角力方面有利的態勢，以有效穩固「十九大」之前的外部情勢，但受北韓試射飛彈及南韓部署「薩德」系統的影響，其他的區域安全議題（包括兩岸關係）或許將成為議題間互動的因素，甚至是交換籌碼。此種變化將不利於我國，我國應持續並加強留意。

其次，估計中國大陸與東協國家間進行談判的「南海行為準則框架文件」極有可能在今年夏天完成，屆時南海情勢將會出現另一新的局面。我國政府的立場將很重要，因為這將涉及我國未來在處理南海議題上的安排。擔任今年東協輪值主席國的菲律賓外交部發言人傅查理（Charles Jose）最近表示，在現今國際形勢下，所有東協國家全都遵守「一個中國」政策，因此對於臺灣對南海主權的聲索，東協會將中國大陸政府視為代表，不會與臺灣方面協商。此一高度不友善的發言，可以說是對我國發出警訊，因此今年在處理與菲律賓的關係上，將是另一艱鉅挑戰。