

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。