

一、對中共「十九大」的政治觀察

開南大學公共事務管理學系副教授張執中

- 十九屆政治局常委名單可以看出「七上八下」繼續維持，但繼承模式可能出現改變。
- 習近平將社會治理、社會大局與國家安全視為同一面向。在「總體國家安全觀」中統籌發展與安全問題，包括外部與內部、國土與國民、傳統與非傳統、自身與共同安全等，並以「政治安全」為根本。
- 未來五年是「習核心」制度化的階段，而明年三月新一屆「兩會」人事全部到位後，進入「習核心」元年；中央與地方、社會與國家之間矛盾如何排解，將是未來五年觀察重點。

「十九大」閉幕，十九屆政治局有 15 位新任委員，習的人馬包括丁薛祥、陳希、黃坤明、楊曉渡、郭聲琨、劉鶴、李希、李強、陳敏爾、蔡奇皆已入局，並入主黨內主要部門與四個直轄市。而政治局常委除習近平與李克強續任外，新任常委栗戰書、汪洋、王滬寧、趙樂際、韓正。按排名慣例與當前已公布的人事，未來將任職人大、政協、中央書記處、中紀委與常務副總理。不過，從 11 月 20 日所召開十九屆「深改組」第一次會議的成員來看，出席的新舊任常委包括李克強、張高麗、汪洋與王滬寧（人民網，2017.11.20）。雖然報導未指明汪洋與王滬寧在深改組的職務，若按十八屆「深改組」原一正三副的安排，副組長由國務院總理、常務副總理與中央書記處第一書記擔任，李克強應續任總理，張高麗已卸任常委，王滬寧也已取代劉雲山成為中央文明委主任（新華網，2017.11.18），因此汪洋則有接任張高麗成為常務副總理兼任深改組副組長的可能性。就如上一屆政治局常委改變總理與人大主任的排序，若由韓正接任全國政協主席，也改變了過去五屆政治局常委的排序慣例。但相關的職務安排，也顯示未來執政的重心與個別經歷的倚重。

從十九屆政治局常委名單可以看出「七上八下」繼續維持，但胡

春華與陳敏爾等外界看好的接班梯隊並未入常，改變過往胡、習兩人的繼承模式。本屆 7 名政治局常委之中，按照年齡排序，以年僅 60 歲的趙樂際最為年輕，接著是 62 歲的王滬寧、汪洋和李克強。上述 4 人在 5 年後的二十大時，仍未達 68 歲的退休年齡，應可以連任。至於 63 歲的韓正、64 歲的習近平和 67 歲的栗戰書，在二十大時達到或超過 68 歲，按照年齡慣例應該退下。因此，「接班制度」是否真正改變？必須考慮幾點：一是既有接班制度的優劣；二是期中有無增補常委可能性；三是胡春華與陳敏爾是否可能遞補；四是「二十大」習近平是否交班。若習在「二十大」後要維持影響力，仍必須具備職務上的權力，可能的作法包括總書記或軍委主席延任、修改黨章恢復「主席制」等，類似毛、鄧「二線分工」的政治安排，形成一種「拖延的繼承」，而習權力的延續，也造就接班人「弱勢領導」格局。

「十九大」政治報告中，習近平提出新時代「堅持與發展中國特色社會主義」的問題、以 2035 與 2050 年為目標的「兩步走」，並且強調道路、理論、制度與文化「四個自信」。習近平新時代中國特色社會主義思想（以下簡稱「習思想」），除了載入黨章，明年兩會是否載入憲法也是觀察重點。「習思想」用以鞏固「習核心」並體現黨的人格化特質，也因此未來五年，「統一思想」與「政治標準」將成為與反腐並列的幹部甄補標準。一方面，自「十八大」以來推動幹部「能上能下」與王岐山協助打造的汰換機制（包括「黨政領導幹部選拔任用條例（2014）」、「2014—2018 年全國黨政領導班子建設規劃綱要」、「推進領導幹部能上能下若干規定（試行）」、「中國共產黨問責條例」、「中國共產黨紀律處分條例」等規範），使幹部升遷的風險範圍擴大，不合格者落馬或提前退居二線，也讓習近平有更多人事的調配空間，可以快速填補屬意人選，而快速晉升者亦符合前述法規，如陳敏爾、蔡奇等人。

另一方面，新華社披露中共新一屆高層領導人選名單產生過程（中新網，2017.10.26），自 2016 年 2 月，中央政治局常委會會議決定成立「十九大」幹部考察領導小組，由習近平親自擔任組長，主要針對以往以會議投票方式所存在諸多弊端，如周永康、孫政才、令計劃等就曾利用會議推薦，進行拉票賄選等活動，因此本屆改採個別談話調研形式，面對面聽取推薦意見，主要重點包括（一）政治標準「一票否決」；

(二) 調研與深入談話取代海推。意味組織考核與政治標準取代了胡時期的「推選」模式。在此背景下，無論是孫政才「雙開」，或劉奇葆、張春賢「出局」，如此的制度安排使「接班梯隊」只是法規中所提「梯次配備」之意含，雖有「老中青」，但未來只有「核心」而無「儲君」，雖帶有競爭意涵，但這樣的競爭事實上是爭取「核心」信任的競爭，考核基準就是「習思想」。

再者，習近平在政治報告中，也界定了新時代社會的主要矛盾已經轉化為人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分發展之間的矛盾。因此除了提高收入、改善生活水平與加強社會保障體系外，特別把國家安全概念放入社會治理層面而引發關注。習近平將社會治理、社會大局與國家安全視為同一面向。在「總體國家安全觀」中統籌發展與安全問題，包括外部與內部、國土與國民、傳統與非傳統、自身與共同安全等，並以「政治安全」為根本。「十九大」有三個重要的例子可以說明這樣的態勢：

一是鞏固習核心角色。10月27日，十九屆中共中央政治局會議，主題除了學習宣傳貫徹黨代會精神外，而且審議「中共中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」和「中共中央政治局貫徹落實中央八項規定的實施細則」(中國軍網，2017.10.27)。包括「聚焦到習近平總書記是全黨擁護、人民愛戴、當之無愧的黨的領袖上」在內的5個聚焦，更明確要求政治局全體遵循有事報告原則，要堅持每年向黨中央和總書記書面述職；中央書記處和中央紀律檢查委員會、全國人大常委會黨組、國務院黨組、全國政協黨組、最高人民法院黨組、最高人民檢察院黨組每年向中央政治局常委會、中央政治局報告工作。

二是持續清除薄王餘毒。中共中央公布中紀委向「十九大」的工作報告，直接點名周永康、孫政才、令計畫等人為野心家、陰謀家，嚴重違反黨的政治紀律和政治規矩，政治野心膨脹，搞陰謀活動(中新網，2017.10.29)。11月7日，王岐山在「人民日報」專文中也提到，「查處周永康、薄熙來、郭伯雄、徐才厚、孫政才、令計畫嚴重違紀違法問題，剷除政治腐敗和經濟腐敗相互交織的利益集團」。並且指出「政治腐敗是最大的腐敗，一是結成利益集團，妄圖竊取黨和國家權力；二是山頭主義宗派主義搞非組織活動，破壞黨的集中統一」(人民網，

2017.11.7)。舉凡習近平「726」講話或 918 政治局會議到「十九大」政治報告，文字重點仍在整風黨建，「十九大」後將交由趙樂際繼續執行，也意味持續肅清「薄王餘毒」將影響「十九大」後菁英的進退動態。

三是關注安全防範對象與處理。比如「政治報告」特別指名嚴密防範和堅決打擊各種滲透顛覆破壞活動、暴力恐怖活動、民族分裂活動、宗教極端活動。未來也將體現在對境外團體、邊疆少數民族與宗教政策上。而且「十九大」報告中特別將傳統的「憲法監督」說法，改為「合憲性審查」，但重點在於審查對象到底是針對國家，還是針對地方與社會？是否容許學界討論？比如「十九大」報告提出「牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對香港、澳門全面管治權」，因此未來對於香港爭議事件，由「合憲性審查」取代全國人大常委會對基本法的「解釋」，將更鞏固中央管治權的合法性。

綜觀「十九大」，在政治局與常委會等最高決策體系中，雖有派系平衡意涵，但習的人馬已佔有絕對多數，完全不同於「十八大」的權力格局，可說未來五年是「習核心」制度化的階段，而明年三月新一屆「兩會」人事全部到位後，進入「習核心」元年。從「政治報告」到黨章修改，強調「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切」到前述對習近平的「五個聚焦」，都在強調「一個國家、一個政黨」與領導核心的重要連結。在權力高度集中與清楚目標設定的環境下，雖然展現威權韌性，符合「集中力量辦大事」的要求，但能夠容許多少黨內與社會異議的空間？中央與地方、社會與國家之間矛盾如何排解，將是未來五年的觀察重點。

二、從中共「十九大」報告看大陸社會治理動向

中央研究院社會學研究所副研究員林宗弘主稿

- 中共的社會治理指的是從社會管理到社會參與的過程，過去一度被認為是國家利用公民社會力量來強化統治正當性的「威權韌性」策略，有時也擴大解釋為全面建成小康社會的策略。
- 「十九大」的政治報告中，社會治理更像是未來公安系統與地方基層行政組織的發展方向，惟將各種社會組織納入治安管制範圍，恐無助公民社會的賦權或能力培育。

（一）從「十八大」到「十九大」：社會管理到社會治理

在 2012 年的「十八大」報告雖然揭櫫了 2020 年全面建成小康社會的整體公共服務政策方向，但是當時並沒有提出社會治理的概念，仍稱之為社會管理，其相關內容為：「加強和創新社會管理。提高社會管理科學化水平，必須加強社會管理法律、體制機制、能力、人才隊伍和信息化建設。改進政府提供公共服務方式，加強基層社會管理和服務體系建設，增強城鄉社區服務功能，充分發揮群眾參與社會管理的基礎作用。完善和創新流動人口和特殊人群管理服務。正確處理人民內部矛盾，建立健全黨和政府主導的維護群眾權益機制，暢通和規範群眾訴求表達、利益協調、權益保障渠道。建立健全重大決策社會穩定風險評估機制。強化公共安全體系和企業安全生產基礎建設，遏制重特大安全事故。深化平安建設，完善立體化社會治安防控體系，強化司法基本保障，依法防範和懲治違法犯罪活動，保障人民生命財產安全。完善國家安全戰略和工作機制，高度警惕和堅決防範敵對勢力的分裂、滲透、顛覆活動，確保國家安全。」

然而到了「十九大」，同樣的段落改稱為社會治理，內文重點已經有相當程度的差異如下：「打造共建共治共用的社會治理格局。加強社會治理制度建設，完善黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制，提高社會治理社會化、法治化、智慧

化、專業化水準。加強預防和化解社會矛盾機制建設，正確處理人民內部矛盾。樹立安全發展理念，弘揚生命至上、安全第一的思想，健全公共安全體系，完善安全生產責任制，堅決遏制重特大安全事故，提升防災減災救災能力。加快社會治安防控體系建設，依法打擊和懲治黃賭毒黑拐騙等違法犯罪活動，保護人民人身權、財產權、人格權。加強社會心理服務體系建設，培育自尊自信、理性平和、積極向上的社會心態。加強社區治理體系建設，推動社會治理重心向基層下移，發揮社會組織作用，實現政府治理和社會調節、居民自治良性互動」。

（二） 社會治理的現實政策

「十八大」以後到「十九大」的五年間，隨著習近平執政權力集中與中國大陸城鎮化發展，上述從社會管理到社會治理的內容，主要在於控制城鎮地區隨經濟發展而造成的潛在社會衝突，例如中產階級業主維權、公害鄰避運動與工人抗爭等，同時要防範治安惡化與黑幫活動，從社會學理論來看就是國家在城鎮地區的基礎能力滲透，防範治安與公共安全事故惡化、以收編、打擊抗拒收編的自主民間組織與行政服務，遏止城市中產階級與工人階級形成集體行動，其中落實為下列三點：

1.街道辦機構的向下延伸，居民委員會機構人員擴編與制度化：過去街道辦以下的居委會並無充足行政人員編制或是辦公經費，經常在社區內收費攤派，人員則是找社區裡退休的大媽大爺來充任，調解業主抗爭或社區鄰避運動成效不彰。最近兩年隨著社會治理的深入，目前在上海與浙江等高度城鎮化地區，每個社區的居委會已經有兩到三名非公務編制、但是領地方政府薪資的專職人員(也就是臺灣所謂的公部門約聘雇人員)，由市內公開招考住在當地的大學畢業人員，由於社區居委會範圍內通常有數個互相隔離的小區或片區，屬於不同物業公司經營，通常平均規模會有一千到三千戶，每個片區由一位專職人員負責，每棟樓招募志工或樓長，與物業公司互相配合組成居委會，甚至在業主委員會解組或癱瘓的社區，主動協助成立或改組業主委員會來處理公共事務(公設)管理問題。透過將居委會專職人員打進小區組織民眾、服務民眾的方式來減少業主或社區抗爭。

「十九大」報告中的社會治理進一步要求「完善黨委領導」，可能的方向是在居委會甚至業委會設立黨組織，讓黨國的監控與服務網絡重新穿透城鎮區域民眾的生活領域，這些策略與國民黨在 1970 年代末期展開的社區建設與基層黨部民眾服務、或香港左派基層組織、新加坡人民行動黨的基層組織發展頗有相似之處。

2. 公安系統與消防體系的專業化：過去公安部門被指責對民眾濫施權威，隨著行政程序的改進與警務人員「依法行政」的訓練，表面上舒緩因為公安人員濫權而造成的警民衝突，隨「十九大」宣示要「懲治黃賭毒黑拐騙」、在東莞等地掃黃、在西南各省市掃毒或打擊詐騙等應該會趨於嚴厲，不排除會將民間團體或人員列入打擊對象（「被嫖妓」）。其次，過去五年來隨中國大陸經濟發展進入高原期，各種因高速發展忽略風險造成的公安事故如天津爆炸案等頻傳，雖然在 2009 年中開始實施「中華人民共和國消防法」首次要求縣政府建立消防隊，消防體系卻仍是公安系統下邊緣化的部門，人員編制與財政支出都不足，「十九大」報告突出了「樹立安全發展理念，弘揚生命至上、安全第一的思想，健全公共安全體系，完善安全生產責任制，堅決遏制重特大安全事故，提升防災減災救災能力」，具體落實方式除了充實消防人員編制與財政支出以外，可能也會對高風險廠商（臺商）——例如石化業、交通運輸業、機電產業或賣場實施更加嚴格的消防安全檢查。
3. 收編或排除非政府組織與人員，切斷境外聯繫：「十八大」宣示「高度警惕和堅決防範敵對勢力的分裂、滲透、顛覆活動，確保國家安全」，除了透過國家保衛部門統合各地的環境與勞工團體，鎮壓不配合的機構，收編社工組織進行前述的社區建設與治理，成為城鎮地區公共服務供應鏈的外圍。「十九大」前夕，在「社會治理制度建設」上具體展現為 2016 年 9 月生效的「慈善法」，放寬了中國本土基金會向公眾籌款的限制；以及今年 1 月生效的「境外非政府組織境內活動管理法」，壓制中國大陸民間組織的境外資金與人員交流，並且改由順從政府的本土基金會來提供公眾籌款與政府資金，臺灣公民李明哲正是在新時代的政策脈絡下，持續協助中國大陸境內機構與人士運作境外資金，而遭顛覆國家政權罪起訴。

依據「十八大」以來的社會管理到「十九大」報告的社會治理內容，社會治理實際上是中共黨國組織向下延伸滲透，透過社區組織、公安部門與消防部門的發展，收編順服的民間組織並鎮壓抗拒者，以減少經濟發展所帶來的政治轉型風險，就其政治邏輯而言，仍是朝集權化的黨國威權主義演化，壓縮公民社會能力與自主性，切斷其境外聯繫。除非內外局勢有重大變化，未來五年應該不會有意外轉折。

三、中共「十九大」後外交政策之延續與轉變

國立成功大學政治系教授兼系主任陳欣之主稿

- 習近平在「十九大」報告中，雖延續爭取和平發展國際環境政策，但提出在二十一世紀中葉前，將中國大陸建設為綜合性實力強國的三部曲願景，彰顯中國大陸躍升強權地位的企圖心。
- 中國大陸將依據習近平提出的人類命運共同體與新型國際關係訴求，爭取形塑全球制度的領導地位，組建以互利合作為核心的全球夥伴關係網路，鋪陳中國大陸走向強權的全球權力格局和平轉換。

(一) 延續和平路徑的強國崛起

走過刮腐去毒的五年，中共總書記習近平的「十九大」報告，延續和平發展路徑的基調，宣示中國大陸從世界大國邁向世界強國的決心，以及在 2050 年成為綜合實力強權的路徑圖。

習近平提出在二十一世紀中葉前，將中國大陸建設為社會主義現代化強國的三部曲願景。2017 至 2020 年，是將中國大陸建設為全面小康社會的關鍵期；2020 年至 2035 年，要求實現社會主義現代化；從 2035 年至 2049 年的十五年間，則是提升中國大陸達到綜合國力和國際影響力的領先國家，成為社會主義現代化強國。

在這份以民族復興激奮人心的強國崛起路徑圖中，習近平依然理智地評斷中國大陸在全球格局中的實際情況，告誡中國大陸仍處於社會主義初級階段的基本國情，以及中國大陸尚未脫離世界最大的發展中國家的國際境遇。在堅持以黨治國、以黨領軍的中國特色社會主義制度信念之餘，習近平延續中共「十六大」以來的和平發展國策，強調為實現從大國到強國的願景，需要營造和平的國際環境和穩定的國際秩序，中國大陸在摘取民族復興的最終果實前，需要最大程度地延展和平發展外部環境的時間。

中國大陸重申永不稱霸永不擴張的立場，強調中國大陸的崛起，不構成對任何國家的威脅。中國大陸無意扭轉全球自由貿易與聯合國

等國際制度的基本原則，避免強權尋釁被迫應戰的修昔底德陷阱，以此延展和平發展的穩定時間。不過，中國大陸也堅持底線原則，警示任何人不要幻想讓中國大陸吞下損害自身利益的苦果。

（二）爭取全球領導地位的人類命運共同體倡議

美歐國家面臨自由主義頓挫與正當性低落的挑戰，全球互賴格局內的權力轉移，加速全球治理體系和國際秩序變遷。中國大陸利用彼消吾長的有利時機，宣揚構建人類命運共同體的全球治理理念，表彰有別於自由主義道路的全球治理發展模式，爭取形塑國際規範與制度建構的全球領導地位。

中國大陸有意更上層樓，成為供應全球公共財的制度強權，扮演世界和平的建設者，全球發展的貢獻者，以及國際秩序的維護者等綜合性強權角色。自中共「十八大」之後，中國大陸透過聯合國等重要多邊舞臺，積極宣揚構建人類命運共同體倡議，更主動利用新創的國際制度場域，例如「一帶一路」國際合作高峰論壇，金磚國家領導人廈門會晤，以及二十國集團(G-20)機會，宣揚中國大陸的國際定位暨角色轉換，以中國大陸市場開放的互利共贏為號召，提升中國大陸的國際影響力，感召力與制度塑造力。

另一方面，中國大陸延續改革現有國際組織決策架構的既有政策，積極參與全球治理體系改革。中國大陸持續倡導國際關係民主化，支持發展中國家擴大在國際制度的代表性和發言權，以為國家應不分大小、強弱、貧富一律平等。主張尊重各國人民自主選擇發展道路的權利，反對把自己的意志強加於人，反對干涉別國內政，反對以強凌弱的霸權作為，維護國際公平正義。中國大陸更支持現有的多邊貿易體制，反對保護主義，引導經濟全球化朝向更加開放、包容、普惠、平衡、共贏的發展方向。

（三）營造以合作為基礎的全球夥伴關係網路

在建設相互尊重、公平正義、合作共贏的新型國際關係訴求中，曾經喧揚一時的「新型大國關係」已消失退位，取而代之的，是區隔大國、周邊國家與發展國家的全球夥伴關係網路。

在成為綜合實力世界強國的過程中，中國大陸強調沒有國家能獨

力應對人類的共同挑戰，任何大國也不可能退縮為獨善其身的自我孤立。評斷全球格局將走向多極化方向，中國大陸試圖擴大與其他大國的利益匯合點，強化大國協調與合作，構建總體穩定與均衡發展的大國關係架構。針對周邊國家，則是堅持「親誠惠容」理念，深化與周邊國家的睦鄰友好合作，夯實周邊戰略依託。對於發展中國家，則是弘揚正確義利觀，拓展南南合作，增強同發展中國家的互信團結與合作。打造國際合作新平臺，增添共同發展新動力，加大對發展中國家，特別是最不發達國家的援助力度，縮小南北發展差距，提供中國大陸發展模型，作為發展中國家走向現代化的另一個路徑選擇。

中國大陸呼籲摒棄冷戰思維和強權政治，走對話而不對抗，結伴而不結盟的國與國交往新路，建立相互尊重與平等協商的新型國際關係。雖然習近平在「十九大」報告中揭示，要結合強國路徑時間表，要求於 2050 年前將中共解放軍改造為世界一流軍隊，但中國大陸仍堅持以對話協商，解決爭端分歧的外交手段，運用貿易和投資自由化便利化，推動經濟全球化朝著更加開放、包容、普惠、平衡、共贏的發展方向，鋪陳中國大陸走向強權的全球權力格局和平轉換。

四、中共「十九大」後對臺政策及可能發展

健行科技大學企管系教授顏建發主稿

- 中共「十九大」報告內容顯示，習近平當前關心的是實現中國夢，臺灣議題非其最緊迫處理的議題。
- 北京將操作「做而不說」的單邊行為，以社會經濟管道吸納臺灣進入中國大陸，拉攏民間而孤立官方，製造官民矛盾，及宣傳時間站在中國這邊的論調，以達不戰而屈人之兵之效。
- 臺灣需不斷從歷史、現實與民主理論，全面駁斥中共片面界定的「一個中國原則」，增強臺灣內部的凝聚力，並化被動為主動，方有利兩岸關係走向正常化。

中共「十九大」報告內容顯示，習近平當前關心的是實現中國夢，臺灣議題仍非其最緊迫處理的議題。「十九大」報告勾劃完成中國夢的步驟與內涵。其中所謂的「兩個一百年」：2021年是共產黨成立的第一百年，而2049是中華人民共和國成立的第一百年。配合2021與2049這兩個時間點，2020-2035是要實現「社會主義現代化」；2035-2050則要實現建成「富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」。

「十九大」到「二十大」正是「兩個一百年」奮鬥目標的歷史交匯期，是全面建成小康社會的「決勝期」，換言之，是醞釀的準備期。未來這兩年因而相當關鍵。也就是說，這段準備期如做得好，後面的第一個十五年便會有好的發展基礎，也因此稱之為「決勝期」。而從報告所強調這一段的執政目標，包括：經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、與生態文明建設領域的統籌，而具體的項目則是：科教、人才、創新、振興鄉村、區域協調發展略、可持續發展、軍民融合、化解重大風險、脫貧與污染防治。

由於未來這兩年的時間被定位在力拼2020-2050這三十年的重要決勝期，對於習近平而言，這段期間必然是偃兵息鼓、勤修內政的蓄養期。北京自然不想對臺啟動強硬措施，以免因小失大。也就是說，當北京希望由造一個緩和的外部環境時，而蔡英文總統也一直低調維

持現狀的政策，那麼，習近平淡化兩岸議題自然是順理成章的事。

北京充滿自信的說法是：不論臺灣局勢如何變化，兩岸同胞天然的民族、文化和感情聯繫、大陸經濟發展和市場的吸引力，將使兩岸經濟社會融合發展到更高層次而為兩岸和平統一積累更多更有利的條件；國際社會「一個中國」格局越來越趨於穩固，中共主導兩岸關係發展的能力也將越來越強。

不過，儘管北京對外釋放統一臺灣的高度自信，這不意味北京會因此坐視而放任臺灣的自行發展；北京對臺的軟硬兼施的動作，並不會因而終止。實際上，早在蔡總統 2016 年 5 月執政以來，北京開始對臺灣採做而不說的單邊主義，其做法有二：

一是把門關小：中方陸續拋出「陸客來臺觀光人數緊縮」、「陸生來臺就學及交流名額限縮」、「兩岸虱目魚契作『喊卡』」、「臺灣進口的柑橘類水果要加強檢疫」、「國臺辦、陸委會以及海協會、海基會的溝通協商機制中斷」等議題向臺方施壓。惟，泛國民黨勢力的臺灣 8 個縣市，獲得中方承諾，允許陸客組團到這 8 個縣市旅遊，並推動大陸與這 8 個縣市的農漁產品採購。2017 年 5 月，臺北市旅館商業同業公會表示，陸客人數近幾個月來減少高達 50%，並且警告「情況可能還會更糟」。

二是把門放大：2017 年 5 月 24 日國臺辦主任張志軍宣布「臺灣同胞投資保護法（投保法）」修正案實施細則並提到，中國大陸各省市正籌設「一帶一路」建設有關的產業園區，臺商將可入駐，共享商機。同時，臺企聯成立臺資企業上市公司委員會，將幫助臺商在大陸掛牌。福建自貿試驗區將建設成為深化兩岸經濟合作的示範區。6 月 18 日第九屆「海峽論壇」主張鼓勵由「臺商西進」變成「臺民西進」，而重點放在臺灣青年赴大陸就業、創業。

在中共「以我為主，對我有利」的作為下，上述「把門關小，把門放大」的做為，其最終目的既要讓臺灣更依賴中國大陸，同時，要讓臺灣的經濟進一步空洞化，使臺灣政府陷入孤立化與邊陲化。

總之，北京將操作「做而不說」的單邊行為，以社會經濟管道吸納臺灣因素進入中國大陸，拉攏民間而孤立官方，製造政府與民間的矛盾，以及宣傳時間站在中國這邊的論調，以達不戰而屈人之兵之

效。只要最終造成一種長大陸志氣而滅臺灣威風的氣勢，並慢慢縮小「鐵桿綠」的範圍，就可達到統戰目的。除此之外，中國共產黨透過外圍組織，或者滲透臺灣現有的各式各樣組織，使之接受共產黨支助與指令者，也是可能的統戰途徑。

面對陸方的統戰作為，臺灣能做的除了不斷從歷史、現實與民主理論，全面駁斥中共片面界定的「一個中國原則」，同時透過普世價值的推動，強調臺灣屬於國際體系而非中國的一部份，並且積極與中國之外的周邊國家交往。此外，持續深化與倡導民主、人權、自由與法治等普世價值，讓兩岸在社會、文化與經濟的差異與扞格加深，從而彰顯臺灣民主與開放體制的特色與內涵。

當然，最重要的仍是增強臺灣內部的凝聚力。一個國家會敗亡多數來自內部分裂，外部因素往往只是催促的力量。而凝聚臺灣內部團結，除了要倡導普世價值來包容不同族群、階級、認同，同時，也應強化對於異己的容忍與法制上的保障。此外，化被動為主動，應反向思考積極拉攏中國內部與海外的民主運動人士，只有中國大陸民主了，兩岸的關係才有可能走向正常化。

五、美國川普總統首次出訪亞洲之觀察

政大國際事務學院副院長、外交系副教授黃奎博主稿

- 美國總統川普首次出訪亞洲，是廿餘年來，美國總統為期最長的亞洲行，包含日本、南韓、中國大陸、越南與菲律賓。
- 川普在東北亞主要國家受到極高規格的接待，受媒體關注，並在中國大陸、南韓和越南獲得大筆訂單或意向書；惟缺席東亞峰會顯示未重視多邊機制。
- 美國挾其世界第一強國的聲勢，讓許多相關國家先順其意、觀其行。川普政府的「美國優先」、多邊架構下的雙邊主義、公平經貿合作、推動民主化及私有制等外交政策，將繼續影響亞太地區的政經發展。

美國總統川普(Donald J. Trump)在2017年11月3日至14日訪問亞洲，是廿餘年來，美國總統最長的一次亞洲訪問。除了造訪日本、南韓和中國大陸之外，亦赴越南峴港參加亞太經合會(APEC)經濟領袖峰會，12日抵達最後一站菲律賓，原本計畫參加「美國－東協峰會」(US-ASEAN Summit)及東亞峰會(EAS)，結果14日上午以峰會延遲開幕為由，臨時指派國務卿代為出席，提前返美。

川普對此行或許感到得意、滿意（裡子或面子），但有時也感到無趣。

他感到得意的或許是在東北亞主要國家（尤其是日本和中國大陸）受到極高規格的接待。日本首相安倍晉三(Shinzo Abe)在他到訪的那兩天幾乎全程陪同，還送他一支黃金打造的高爾夫球桿；與川普第七次見面的安倍，被川普及用推特(Twitter)稱是「很棒」(great)的人，也在聯合記者會上說他和安倍相處得非常好，未來幾年還會花很多時間相處。至於與川普第三次見面的中共總書記習近平，在北京紫禁城的內庭設宴款待，是中共建政以來頭一遭。川普在到訪前就說他和習近平都有崇高的地位，兩人將會平等的見面；後來他也在推特對訪問行程感到難忘，且盛讚習近平「是他人民高度推崇且強而有力的代表」(a highly respected and powerful representative of his people)。

他感到滿意的可能有兩點。首先，他所到之處颳起媒體旋風，大家都注意到，他主張美國基於公平互惠原則，與區域內所有國家共同強化友誼及經貿關係，促進繁榮和安全。除了安全、繁榮與和平之外，民主問責的進步、公民社會的強化、重視個人價值、強化私有財產及法治、企業良治等等，也被他納入願景之中。可說他成功的將美國政府對所謂「印度洋—太平洋」(簡稱「印太」)願景公諸於世。

其次，他在中國大陸、南韓和越南都入手大筆訂單或意向書，例如在中國大陸的商貿訂單與意向書逾兩千五百億美元，涵蓋晶片、航空、能源、農產、開發等許多產業，而中國大陸是美國第一大貿易逆差方。他在南韓則收到韓方進一步採購美國高端武器的承諾，報載金額可達數十億美元，而南韓是美國第八大貿易逆差方。在越南，亦即美國的第六大貿易逆差方，他也和越南政府簽下多項能源與航空協議，內容包括航空、運輸、能源等，雖然有不少協議金額未見諸媒體，但例如越南航空(Vietnam Airlines)便向美國普惠公司(Pratt & Whitney)購買發動機和支援服務，總值十五億美元左右。

日本是美國第二大貿易逆差方。川普在日本較少提到經貿議題，雖然他確實呼籲日本購買包括 F-35 戰機與升級彈道飛彈防禦系統等等能夠防禦北韓的裝備，而且也在東京公開說美國「與日本的貿易關係既不公平又不開放」，但他似乎並沒有很不滿意。此次唯一較大型的投資，是日方談論多時終於塵埃落定的日本電裝汽車零件公司(Denso Corporation)在美國田納西州的十億美元設廠計畫。對於促進對美經貿投資與採購的川普而言，竟然對日本「不甚大方」的表現沒有太多埋怨，很可能是日本已經與美國有默契，讓此次川普的訪問聚焦於日本國防及區域安全，至於經貿議題的主要發展，留給其他兩國間的高層機制來宣布。

令川普此行感到最無趣的應該是亞太地區許多疊床架屋的多邊峰會機制。定期舉行的峰會便有東協峰會、「東協加一」(ASEAN+1 Summit)、「東協加三」(ASEAN+3 Summit)、東亞峰會(East Asia Summit)、亞太經合會經濟領袖峰會(APEC Economic Leaders Summit)，許多領導人要重覆見面好幾次，所談論的議題則包山包海，偶爾有些「盍各言爾志」的味道。

原則上，美國總統會先參加亞太經合會經濟領袖峰會，然後參加

「東協加一」機制下的「美國－東協峰會」，以及所謂「東協十加六」的東亞峰會。事後觀之，川普在行程規劃初期原不想參加東亞峰會，又宣布將如期參加，最後在本月 13 日峰會當天臨時宣布提早返美，由國務卿代為出席，可以推測川普對短期內見到許多相同又跟他不同檔次的領導人，而且他所發表的講話又常常大同小異，不脫推銷美國商品和戰略價值觀，感到無聊，覺得不值得同樣的戲碼演那麼多次。從川普在返程飛機上對記者說，他該講的話都已經講過了，便知道前述推測應屬合理。

當然，美國國內在 10 月底、11 月上旬的「通俄門」新發展，或許也影響川普願意繼續留下來把戲演完的想法，希望能儘快回到華府坐鎮指揮。

總之，美國挾其世界第一強國的聲勢，以及對日、韓、東南亞若干國家在區域安全上的重要性，讓許多相關國家先順其意、觀其行，目前或許只有中國大陸的領導人還能在氣勢與實力上讓他較為重視。此外，川普政府的「美國優先」、多邊架構下的雙邊主義、自由且公平經貿合作、推動民主化及私有制等外交政策特徵，自然也會在後面幾年繼續影響亞太地區的政經發展。

六、2017 年 APEC 經濟領袖會議之觀察

中華經濟研究院副研究員徐遵慈主稿

- 2017 年 APEC 領袖會議宣言重申支持亞太區域永續經濟成長與繁榮，通過「APEC 推動經濟、金融與社會包容性的行動計畫」與「APEC 在數位時代的人力資源發展架構」兩項附件。
- 會議成為大國外交的舞臺，習近平表達中國大陸支持全球化與力抗貿易保護主義，同時宣傳「一帶一路」計畫。川普重申「美國優先」，強調公平、互惠貿易待遇，日本提出「跨太平洋全面進展夥伴協定」(CPTPP)。
- 我國應爭取 FTAAP 演進過程中最大利益，並關注 APEC 角色與功能之調整，積極參與 APEC 活動，以及進行議題結盟。

(一) 2017 年 APEC 領袖會議宣言與重點

第 25 屆亞太經濟合作會議(APEC)經濟領袖會議於 2017 年 11 月 11、12 日於越南峴港(Da Nang)登場，會後發佈領袖宣言，重申領袖們對於支持亞太區域永續經濟成長與繁榮的承諾。由於今年 APEC 會議並無「亮點」主題，亦無重要成績，以致會議淪為大國外交的舞臺，中美領袖互動與日本力促「跨太平洋夥伴協定」(TPP)起死回生，反成為會議焦點。APEC 會議喪失主場優勢，再次反映 APEC 組織鬆散與無力掌握亞太經貿議題趨勢的無奈。我國作為 APEC 最忠實的成員之一，應開始重新思考參與 APEC 的策略與政策目標。

今年為越南自 2006 年首次主辦 APEC 會議後，二度擔任主辦國，會議主題設定「創造新動能，育成共同未來」(Creating New Dynamism, Fostering a Shared Future)，其下四項優先領域分別為：1. 促進永續、創新及包容性成長：主要議題包括結構改革、因應經濟減緩、金融變動和天然災害

與疾病威脅；2. 深化區域經濟整合：包括下世代之經貿議題、區域貿易協議、基礎建設融資與發展；3. 強化微中小企業在數位時代之競爭力及創新：包括建立 APEC 經商便利度倡議、新創和女性領導的企業等；4. 改善糧食安全及永續農業以因應氣候變遷：包括科技移轉和應用、糧食部門內的貿易與投資等。會後除發布領袖宣言外，亦通過「APEC 推動經濟、金融與社會包容性的行動計畫」與「APEC 在數位時代的人力資源發展架構」兩項附件。

此外，針對 APEC 茂物目標(Bogor Goals)設定自由化時程 (2020年 APEC 所有經濟體達成貿易投資自由化目標)漸趨接近，今年 APEC 領袖特責成部長與資深官員準備提交「後 2020 年的展望(Post 2020 and Beyond)報告」，及成立 2020 年願景小組，以研擬未來 APEC 推進自由化的政策方向。值得注意的是，APEC 企業諮詢委員會(ABAC)呈遞領袖建言書，建議 APEC 致力消弭貿易保護主義及移除貿易障礙，同時呼籲儘快落實「亞太自由貿易區」(FTAAP)目標，則顯示區域內企業對於貿易保護主義高張的焦慮，期待 APEC 帶領推動區域整合。

(二) 中美互動與 G2 格局成形

此次領袖會議適逢中國共產黨召開「十九大」會議後確立國家主席習近平未來領導地位，遂成為習近平宣揚中國大陸支持全球化與力抗貿易保護主義，同時宣傳「一帶一路」計畫的最佳舞臺。同時，此行也是美國新任總統川普於 1 月就任後首次參加 APEC 會議，各界對於川普揚棄前總統歐巴馬所提的重返亞洲或亞洲再平衡戰略後，是否提出新的亞太政策，亦多所揣測，然而川普在會中仍然持續「美國優先」的論調，強調公平、互惠貿易待遇，一度造成領袖宣言確定遣詞用字的困難，也反映 APEC 國家對川普的失望。

由於川普在會前率團赴北京進行國事訪問後抵達蜆港，川習在 APEC 多邊場域的首次互動繼續成為會議的焦點。相較於習近平發言的大國格局，以及中國大陸近年深耕亞太區域逐漸展現成果，川普上任迄今的外交政策重心明顯仍置於美國自身利益以及大國外交的雙邊事務上，恐怕未來對於 APEC 與其他亞太事務、多邊貿易機制的興

趣甚低。相較之下，美中兩大強權在亞太區域的表現與影響力將繼續消長，APEC 國家歷經此次峴港會議後，應有更深刻的體認。

對川普政府而言，美國在今年 1 月退出 TPP 後，即先後針對重要貿易國如中、日、英、德、印度、東南亞等陸續展開對話或會議，並陸續展開 NAFTA、美韓 FTA 重新談判後。依照川普注重雙邊主義的思考，APEC 與 FTAAP 恐均並非政策重點。不過，美方未來對於參與 APEC 及其推動 FTAAP 的進展，將採取何種態度，則須就 FTAAP 接下來實質推動內容，以及美國主管亞太事務主要幕僚逐一就位後再行觀察。

對於中國大陸而言，習近平對於亞太地區最重要的經濟議題首推「一帶一路」計畫，其次則是中美經貿關係。在今年 5 月北京舉辦盛大「一帶一路」國際合作高峰論壇後，APEC 部長會議、領袖會議都提供中國大陸擴大宣傳「一帶一路」的機會。

(三) 茂物目標、FTAAP、TPP 與 RCEP

2016 年雖因川普在美國總統大選勝選，以致模糊 APEC 秘魯年會上各界關注的焦點，不過會議中 APEC 領袖仍重申 APEC 最關切事項仍為各經濟體是否能夠如期落實茂物目標，確認茂物目標才是 APEC 落實自由、開放貿易與投資區域的核心，其他貿易機制(包括 TPP、RCEP、太平洋聯盟等)均是達成茂物目標以及最終形成 FTAAP 的途徑之一。

此次峴港領袖會議期間的亮點，是日本歷經積極奔走後，終於促成 TPP 的 11 國達成共識，在 APEC 會議中宣布 TPP 將改以「跨太平洋全面進展夥伴協定」(Comprehensive Progressive Trans Pacific Partnership, CPTPP)名義重生，未來將爭取儘快完成談判及簽署與生效。CPTPP 因降低批准生效之標準，有希望最快在 2018 年底或 2019 年內生效實施。CPTPP 可望振奮亞太經濟整合的腳步，也將有助 FTAAP 成形，因此成為此次 APEC 會議的少數亮點之一。

對於APEC而言，因FTAAP涵蓋所有APEC成員，因此最受其關注。2014年在中國大陸積極推動下，APEC通過「APEC實現FTAAP北京路徑圖」，成為推動FTAAP的重要指引文件；2016年續完成「實現FTAAP相關議題之共同策略性研究」，並經利馬經濟領袖會議採認其政策建議，作為「FTAAP利馬宣言」。該宣言指示APEC應完成及強化達成FTAAP的可能路徑，包含TPP及RCEP等，2020年前APEC會員體將共同討論APEC的下一步行動，以最終實現FTAAP。對此，越南會議後APEC如何落實2020年的工作目標，將是APEC未來兩年的重責大任。

依據2014年「APEC貢獻於實現FTAAP之北京路徑圖」，APEC將採取5大工作方向進行FTAAP相關的準備工作，包括：進行共同策略性研究(Collective Strategic Study)、建立會員體之FTAs/RTAs之資訊分享機制、展開第二階段區域經濟整合能力建構(2nd CBNI)、強化部門別倡議及下世代議題、加強與私部門合作。2015年成立「實現FTAAP相關議題之共同策略性研究」專案小組，業已在2016年完成研究，接下來將持續進行資料匯整工作。對此，2017年貿易暨投資委員會(CTI)已成立FTAAP主席之友，俾就影響貿易及投資的措施(如關稅、非關稅措施、服務業、投資及原產地規則)，以及下世代貿易及投資等議題，制定詳細的工作計畫。APEC加快FTAAP的籌備工作，尤其2018、2019兩年將是重要關鍵。

另外，在APEC舉行領袖會議後，東協(ASEAN)領袖系列峰會緊接在菲律賓登場，東協加六領袖會議(東協10國與中、日、韓、紐西蘭、澳洲、印度)發布RCEP談判聯合聲明(Joint Leaders' Statement on the Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，公布RCEP協定大綱(Outline of the RCEP Agreement)，表明將致力在2018年以前完成RCEP談判。未來CPTPP與RCEP的談判將持續彼此競爭，交互影響，最終將有助FTAAP落實。

(四) 會議觀察論與政策省思

今年 APEC 會議時值川普就任後被認為助長反全球化及貿易保護主義的時刻，美國政策轉彎，導致各界對 CPTPP、RCEP 與 FTAAP 的期待升高。APEC 雖非各項 FTA 的直接談判場域，也不是未來 CPTPP 與 RCEP 的談判所在，但其推動的 FTAAP 將是可預期的未來亞太地區最重要的貿易整合機制。

對於我國而言，國人近年關注 APEC 的焦點均置於我國出席 APEC 領袖會議的領袖代表人選以及兩岸互動上，但我國未來是否得以公平參與 APEC 與 FTAAP 的問題實更為重要，我國必須未雨綢繆。由於 APEC 已決議將推動 FTAAP，並將持續促成 CPTPP、RCEP 談判，因此我國未來應積極利用 APEC 場域，蒐集資訊及傳達我欲積極爭取區域整合之立場。截至目前，FTAAP 的討論尚在初始階段，未來 APEC 下因不同議題而進行結盟的情形將更趨複雜，如針對 CPTPP、RCEP、FTAAP 三者之關聯性、支持 FTAAP 採高標準或應尊重會員差異、支持或不支持一帶一路計畫等，均將出現不同的結盟與立場，我國應妥善研擬及沙盤推演議題結盟的對象與策略，以便在 FTAAP 演進的過程中爭取對我國最大的利益。

更重要者，針對 APEC 的角色、功能逐漸調整，直接控制議題的能力逐漸式微，但逐漸形成區域整合與新興議題的重要區域平臺，尤其 APEC 不同國家間正形成新的競合關係，我國未來參與 APEC 的心態與策略亦應有所調整。在消極面，我國應慎防政治因素干擾我國以 APEC 成員身分參與 APEC 各項活動；在積極面，則更應利用 APEC 的平臺功能，掌握議題趨勢、爭取對我國支持、以及進行議題結盟。