

一、中共新一屆中央決策議事協調機構運作觀察

中共研究雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 習近平上任後，藉組建決策議事協調機構，強化黨對全局性、跨領域工作的全面領導。
- 此類機構多由習親任主要負責人，總理任第一副手，且納入至少 3 名政治局常委，從組織上強化以習為核心的黨中央集中領導。
- 近兩次黨和國家機構改革，將所有戰略性重大工作全數納入中央各領導小組、委員會管轄，黨政相似職能歸口黨中央相關部門管理，凸顯中共中央和國務院已形同決策與執行機構的新型關係架構。

（一）前言

中共黨章規定：「黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度」，此制度體現在中央領導層級，主要指居於決策核心的政治局常委會，透過定期召開會議的「會議集體決定」方式履行「集體領導」職能，且各政治局常委歸口分管特定領域工作，除出任黨政軍要職，並兼任各中央決策議事協調機構或中央議事協調機構主要負責人。

中共中央各全局性、戰略性、跨領域性領導小組和委員會，自 2007 年「十七大」起被定位為中央議事協調機構，2018 年 2 月「十九屆三中全會」將之提升為中央決策議事協調機構（2014 年初成立中央國家安全委員會、2017 年初成立中央軍民融合發展委員會時，已出現中央決策和議事協調機構定位），係在中共中央集體領導和個人分工負責相結合體制中，體現個人分工負責的重要機制；是次全會將數個領導小組升格為委員會，且因應情勢發展需要，新組建的中央決策議事協調機構亦多以委員會為名，呈現由中央議事協調機構的「小組政治」升級為中央決策議事協調機構的「委員會政治」意涵。

由於此類機構多由習親任主要負責人，國務院總理擔任第一副手，且納入至少 3 名政治局常委，既加強黨對全局性、跨領域工作的全面領導，又從組織上強化以習為核心的黨中央集中統一領導，此舉

對其集體領導體制和決策模式均產生深遠影響。「二十屆」中央黨政領導班子換屆後，除新組建中央金融委員會、中央科技委員會等兩個中央決策議事協調機構，新一屆相關機構亦相繼召會部署工作，謹將迄至 6 月下旬有關召會運作情況析陳如次，藉供參考。

（二）現有機構概況

中共 2018 年 2 月舉行「十九屆三中全會」，通過「關於深化黨和國家機構改革的決定」，指出要建立健全黨對重大工作的領導體制機制，其首務是優化中央決策議事協調機構，在政治局及其常委會領導下，負責對重大工作的頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進，以加強黨對涉及黨和國家事業全域重大工作的集中統一領導。透過該次全會和 2023 年 2 月「二十屆二中全會」兩次變革，中央決策議事協調機構新組建 5 個（4 個委員會、1 個領導小組）、更名升格 4 個（領導小組升格為委員會）、優化 1 個。其中，前者包括中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央金融委員會、中央科技委員會和中央教育工作領導小組；其次，將中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組等 4 個改為委員會；再者，調整優化中央機構編制委員會領導體制。

歷經近兩屆改革，現有被定位為中央決策議事協調機構者，至少有中央全面深化改革委員會、中央國家安全委員會、中央網絡安全和信息化委員會、中央軍民融合發展委員會、中央財經委員會、中央外事工作委員會、中央機構編制委員會、中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央金融委員會、中央科技委員會等 11 個委員會，及中央對臺工作領導小組、中央港澳工作領導小組、中央農村工作領導小組、中央教育工作領導小組等 4 個領導小組，合計 15 個（澎湃新聞，2023.3.17）。

另類似機構至少尚有中央精神文明建設指導委員會、中央空中交通管理委員會、中央黨的建設工作領導小組、中央宣傳思想文化工作領導小組（本屆更名）、中央統戰工作領導小組、中央巡視工作領導小組、中央人才工作領導小組、中央西藏工作協調小組、中央新疆工作

協調小組、中央反腐敗協調小組等 10 個小組，研判或列屬中央議事協調機構。

（三）本屆召會情況

上屆中央決策議事協調機構在 2017 年 10 月「十九大」及「十九屆一中全會」換屆改選後即陸續召會，本屆或因主要領導之一的國務院總理更替，故遲至 2023 年 4 月才相應改組並開始舉行會議，截至 6 月下旬，已有中央深改委、中央財經委、中央審計委、中央國安委等 4 個機構召開第一次會議，要況詳如表 1：

表 1：「二十屆」中央決策議事協調機構召開第一次會議要況

區分	舉行時間	出席領導	重要議程或決議
中央深改委 第一次會議	4 月 21 日	主任習近平主持，副主任李強、王滬寧、蔡奇出席	審議通過「關於強化企業科技創新主體地位的意見」等文件，以及「中央全面深化改革委員會工作規則」、「中央全面深化改革委員會專項小組工作規則」、「中央全面深化改革委員會辦公室工作細則」、「中央全面深化改革委員會 2023 年工作要點」
中央財經委 第一次會議	5 月 5 日	主任習近平主持，副主任李強和委員蔡奇、丁薛祥出席	研究加快建設現代化產業體系、以人口高質量發展支撐「中國式現代化」等問題；審議通過「中央財經委員會工作規則」、「中央財經委員會辦公室工作細則」
中央審計委 第一次會議	5 月 23 日	主任習近平主持，副主任李強、李希出席	聽取「關於 2022 年度中央預算執行和其他財政支出情況的審計報告」、「關於推進新時代審計工作高質量發展的意見」等彙報
中央國安委 第一次會議	5 月 30 日	主席習近平主持，副主席李強、趙樂際、蔡奇出席	審議通過「加快建設國家安全風險監測預警體系的意見」、「關於全面加強國家安全教育的意見」等文件

資料來源：自行整理

（四）結語

綜觀以往，中共中央各領導小組或委員會召會及運作情況一般不公布，但習主政後自 2014 年起提升透明度，部分由其擔任主要負責

人的機構開始即時通報會議概況(較不敏感者通報每次會議訊息，反之多只通報每屆首次會議情況)，相關通報屬通稿性質，雖無法藉以獲致會議全貌及整體運作概況，但可歸納會議頻率和主要領導等訊息。其中在頻率方面，主要有每兩個月一次、每季一次和每半年一次等情況，前者如中央深改委每年召會 6 次(領導小組時期是近乎每月召會一次)；另中央財經委年均開會 3-4 次、約近一季 1 次；後者如中央軍民融合發展委員會和中央依法治國委，約每年召會 2 次，本屆甫成立，尚未能觀察全貌，但基本可能延續相關頻次。

其次在主要領導方面，名稱為「委員會」者，上屆除中央編委，其餘 8 個均曾伴隨通報第一次會議或相關會議時披露，全數由習、國務院總理李克強分任一、二把手，且除中央外事委領導成員只有習、李和國家副主席王岐山(委員)外，其他 7 個均納入含習、李在內 3 或 4 名政治局常委。此舉是汲取過往集體領導權力分散經驗教訓，有助增強以習為核心的黨中央對涉及黨和國家全域重大工作的集中統一領導，強化頂層設計、統籌協調權威，以利推進重大決策；另方面可擴大核心決策參與，確保重大決策提交政治局常委會審議獲得通過。

本屆迄已公布主要領導人事的 4 個中央決策議事協調機構，中央深改委、中央國安委都增加 1 名副主任(詳見表 2)。前者因王滬寧轉任全國政協主席後仍續兼任中央深改辦主任，故續任該委員會副主任；另國務院常務副總理丁薛祥應亦是該機構副主任，或因要務致未出席其第一次會議；後者因本屆由中央書記處常務書記蔡奇兼任中辦主任，由於中央國安辦主任係由中辦主任兼任，故蔡也順勢出任該委員會副主席(相對前任丁薛祥只是該委員會常委兼辦公室主任)。

再次，習自 2014 年起已逐漸將中央議事協調機構提升為中央決策議事協調機構，強化其頂層設計等決策職能；如中央深改委前身的領導小組組建初期，對有關改革文件都只是「審議」，並在通報概況時出現「建議根據討論情況修改完善後按程序報批」字眼，但自 2014 年 12 月 30 日第 8 次會議起，多係直接「審議通過」即為例證，惟渠等雖成為專責相關領域實權決策機構，但強調是在政治局及其常委會領導下履職，故對重大政策仍只扮演決策準備角色，依然須提交前述正式建制審議。如中共財政部披露 2018 年 7 月公布的「關於完善國

有金融資本管理的指導意見」，即是先經中央深改委第一次會議初審，再提交政治局常委會審議通過。

表 2：「十九屆」和「二十屆」8 個中央決策議事協調機構主要領導概況

區分	十九屆	二十屆
中央全面深化改革委員會	主任：習近平 副主任：李克強、王滬寧、韓正	主任：習近平 副主任：李強、王滬寧、蔡奇、丁薛祥
中央國家安全委員會	主席：習近平 副主席：李克強、栗戰書	主席：習近平 副主席：李強、趙樂際、蔡奇
中央網絡安全和信息化委員會	主任：習近平 副主任：李克強、王滬寧	尚未公佈
中央軍民融合發展委員會	主任：習近平 副主任：李克強、王滬寧、韓正	尚未公佈
中央財經委員會	主任：習近平 副主任：李克強 委員：王滬寧、韓正	主任：習近平 副主任：李強 委員：蔡奇、丁薛祥
中央外事工作委員會	主任：習近平 副主任：李克強 委員：王岐山	尚未公佈
中央全面依法治國委員會	主任：習近平 副主任：李克強、栗戰書、王滬寧	尚未公佈
中央審計委員會	主任：習近平 副主任：李克強、趙樂際	主任：習近平 副主任：李強、李希

資料來源：自行整理

再者，中共中央決策議事協調機構在實際運作上，主要有定期召開會議（「會議制度」）、呈報文件批示、聽取業務部門匯報或召集部分業務部門會議、與其他中央高層領導研商等方式，其中除中央深改委召會較頻繁，其餘至多每季或每半年舉行一次會議，故透過辦事機構呈報文件批示的「辦公制度」才是主要決策運作方式，如中共每年 12 月上旬例會舉行高規格「中央經濟工作會議」，會前除相繼召開政治局常委會和政治局會議預做部署，並未發現中央財經委及其前身領導小組會議訊息，即主要透過「辦公制度」審核會議相關文件和講話。

此外，中共透由近兩屆兩次黨和國家機構改革，將黨和國家層面所有戰略性、全局性重大工作全數納入中央決策議事協調機構管轄，且黨政相似職能歸口黨中央相關部門管理，此種「強黨弱政」情況，

實際上是在總書記與國務院總理等其他高層同僚形成類似「領導與被領導」的上下級關係後，黨政關係進一步透由機構改革進行重構（應濯，香港 01，2023.3.17），凸顯中共中央和國務院已形同決策與執行機構的新型關係架構。

二、中國大陸青年失業危機觀察

中華經濟研究院第一研究所副所長吳佳勳主稿

- 陸 5 月青年失業率在連續六個月上升後攀升至 20.8%，陸媒估算疫情三年，累計至少 5,400 萬青年失業。
- 疫後經濟持續放緩，加以各項企業生產、民眾生活成本上升，內外經濟壓力嚴重打擊能吸納大量就業的民營企業，致使青年失業率節節高升。
- 青年無法透過職場融入社會，除造成整體經濟生產力損失，也將為社會穩定增添更多不確定變數，長期或將激化為各種社會運動，亦可能動搖政局穩定。

（一）前言

疫情解封以來，中國大陸景氣未如預期強勁復甦，「兩會」政府工作報告將 2023 年經濟成長目標設定為「5%左右」，相對謹慎，對照第 1 季已公布的經濟成長率為 4.5%，顯示疫後經濟形勢仍然嚴峻。

陸經濟挑戰展現在許多面向，包括持續面臨外部國際環境壓力、內部需求不足、投資與消費意願保守、企業營商及民眾就業困難，及地方財政窘迫等困境。本文試由就業層面，特別是近期青年失業問題切入，突顯該現象成因及可能影響。

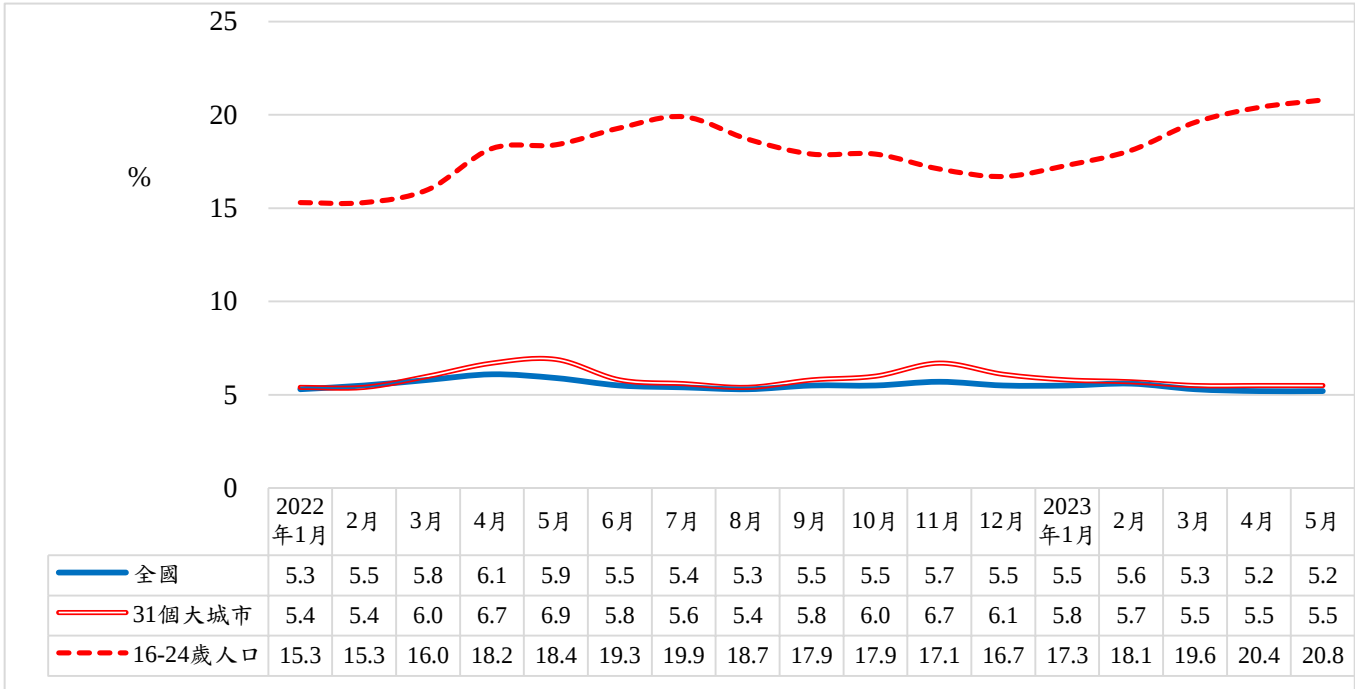
（二）青年失業率情勢

就總體失業率來看，根據中共國統局數據，2023 年 5 月城鎮調查失業率為 5.2%，但在城鎮青年失業率（16-24 歲）部分持續攀高達 20.8%，繼 4 月首度超過 20%後再攀高峰，意謂每 5 位年輕人就有 1 位失業（圖 1）。

陸媒「財經雜誌」6 月發文比較疫情前後（2020-2023 年）每年新增就業人數與應屆畢業生數量之差（-249 萬、-220 萬、-449 萬、-582 萬），推估累計達 1,500 餘萬新畢業生當年沒有找到工作；再以 A 股上市公司裁員情況及企業註銷率推估，約有 2,500 萬名青年遭遇失業，加上

尚有 1,400 萬名青年農民工失業返鄉，累計疫情以來共新增 5,400 萬名青年（16-40 歲）失業人口。其中若再進一步假設有相當部分的青年已重新找到工作，或透過靈活就業方式，包括在疫情期間擔任約聘司機或外送人員，解決部分失業問題，估計仍有 2,500 萬到 3,000 萬名青年處於失業狀態。

圖 1：中國大陸城鎮調查失業率與青年失業率



資料來源：中國國家統計局

探究近期青年失業的主要困境，在於疫情雖已結束，但經濟成長明顯放緩，各項企業生產及民眾生活成本卻又快速上升，國內外的經濟壓力，嚴重打擊能吸納大量就業的民營企業，致使陸首度感受到經濟下滑後就業市場的寒冬。

官方已意識到青年失業嚴重性，中共國務院辦公廳 2023 年 4 月提出「關於優化調整穩就業政策措施全力促發展惠民生的通知」(簡稱「通知」，新華網，2023.4.26)。提出改善就業的三種策略，一是擴大工作職缺，透過補貼與貸款優惠，鼓勵企業擴增職缺；二是擴展就業管道，一方面鼓勵企業雇用大學畢業生，另方面也鼓勵青年創業；三是提供社會保障，針對條件困難的畢業生，發放一次性的求職創業補貼。

「通知」提出後不到 1 個月，即由人社部、教育部、科技部等

10 部門於 2023 年 5 月聯合推出「關於進一步推進實施百萬就業見習崗位募集計劃的通知」(新華社, 2023.5.15), 要求針對畢業 2 年內未就業的大學畢業生(16-24 歲失業青年), 全年提供不少於 100 萬個就業見習機會, 運用補貼提供給企業見習人員的基本生活費、管理指導費, 乃至於提供企業社保費用和所得稅的減免。除了中央政策外, 各省市政府也分別提出解決方案, 例如廣東省於 4 月提出「三鄉行動」(廣東青年下鄉返鄉興鄉助力「百縣千鎮萬村高質量發展工程」三年行動方案, 共青團廣東省委, 2023.4.1), 將動員 10 萬名青年下鄉服務, 即被解讀為解決青年失業問題的策略之一。

由於每年 6 至 9 月是大學畢業生進入社會的求職高峰期。根據中共人社部數據顯示, 2022 年中國大陸大學畢業生數量達 1,076 萬人, 2023 年預計進一步增加到 1,158 萬人, 同比增加 82 萬人(人民網, 2023.3.31)。由應屆畢業生的人數成長, 幾可預期後續 6、7 月份的青年失業率恐將持續攀高。

(三) 青年失業的原因探討

一般而言, 各國的青年失業率向來即高於總體失業率, 然而此波陸青年失業率的節節高升, 卻是發生在疫情解封後近半年期間, 何以疫情結束, 卻對青年就業情勢無所幫助? 本文試由以下觀點提出可能解答。

1. 疫情重創經濟表現, 尤以民營企業受創最深。疫情歷經 3 年期間, 陸雖一度在嚴格封控下取得較好的疫情管控成效, 但經濟也因此付出龐大代價, 尤以民營企業首當其衝。大量的服務業、餐飲、中小企業, 以及依賴出口外銷企業甚至新創企業等, 都受到相當程度的重創。此外, 疫情衝擊疊加美中貿易戰壓力, 造成大量外資企業將產線向外遷移, 而前揭民企、外企正是吸納青年就業的主要場域, 故近期青年失業率的攀升, 或正真實反映民企、外企在陸的當前困境。

2. 人才供給與產業需求的結構性錯配。美媒分析顯示, 陸 2021 年

與 2018 年相比，關於教育類和體育類的畢業生增加了 20% (CNBC, 2023.5.23)，但與此同時，中共在 2021 年力推「共同富裕」政策，針對教育（補教）、互聯網（如阿里巴巴）、醫療以及房地產等服務業進行強力監管，造成相關產業發展受限，連帶對其勞動力需求減弱，而這些行業正是吸納大量青年就業的新興場域，產業勞動需求與教育人才的結構性錯配，也成為近期青年失業的原因之一。

3. 疫後景氣復甦步調不一，服務業率先復甦，製造業欲振乏力。上述 2 種對就業情勢的影響，主要發生在疫情期間，但疫情解封後的青年就業情勢仍未見好轉，主要係疫後陸景氣復甦力道不一。以產業動能來看，服務業的復甦步調較快，非製造業 PMI 自 2023 年後即處擴張區間，但服務業提供就業機會卻不到一半（47.1%，人社部，2023.6.20），此比例遠低於其他先進國家；相對擁有龐大用工需求的製造業，卻處於復甦乏力的狀態，疫情過後的製造業 PMI 僅在 1-3 月短暫回溫，4 月後即又回降至緊縮區間，顯示陸製造業產能仍然受限，工廠對於就業需求及投資趨於保守，進一步惡化青年就業情勢。

（四）結語：中國大陸青年失業的影響評析

文獻上對於青年失業問題的影響，已經有許多討論，且此現象並非陸所獨有，概一國經濟成長過程中，隨人口結構調整，即使青年人口持續減少、教育程度普遍提高，但青年失業率居高的問題卻始終難以避免。通常一國若是處於經濟成長階段，青年失業較能被視為一種短期過渡現象，但若處在國家經濟走緩情況下，青年失業人口很可能就轉變成社會上的長期失業者，從而加劇青年失業問題的嚴重性。

一旦青年失業問題走向長期化，不僅衝擊該國產業競爭力，增加社會負擔，亦將加劇各種社會矛盾，以近期陸內部輿論熱議的「孔乙

己文學」為例，即是反映出當代年輕人的就業困境。「孔乙己」是魯迅在 1918 年筆下虛擬的一個讀書人，無法考取秀才尋到正職，生活拮据因而偷書度日，看不起底層社會卻又擠不進上流社會，此一鮮活的人物描寫，觸動無數年輕人心聲，紛紛在社群網絡自嘲是現代版的孔乙己，稱「學歷不但是敲門磚，也是我下不來的高臺，更是孔乙己脫不下的長衫」。年輕人因求職困難，發出「學歷無用」的憤慨，並自嘲成為「45 度人生」，即「躺不平、捲不起」，這些來自年輕人的社會悲鳴，正是對現今就業困境的無聲抗議。

陸面對青年失業率高升的深層難題，主要在於加深了社會階級的僵固性，在少子化情境下，對於相對貧困的家庭而言，子女教育經費耗去近大半數家庭資源，但在孩子長大後卻找不到得以安身立命的職缺，意味下一代無法透過教育取得階級翻轉的機會，使得整個社會的階級流動更為僵固，也加深了社會階級分配的不平等。

隨著社會不平等加深加劇，又將可能進一步衝撞社會穩定性。當每年有著一定比例的青年無法透過職場有效融入社會，除了是整體經濟生產力的損失外，也將給予社會增添更多的不穩定變數。例如香港辛里希基金會（Hinrich Foundation）專家卡布利（Alex Capri）即認為，2022 年底「白紙運動」所帶來的啟示，便是代表著城市中有一群憤怒、受過良好教育的年輕人，將對中共社會治理帶來挑戰；一旦青年失業問題未能妥善獲得解決，年輕人對社會不公和不平等的憤怒不斷積累，長期或將激化為各種社會運動，此將不利於中共長期執政，亦可能動搖政局穩定。

三、中共推動「退林還耕」評析

淡江大學中國大陸研究所所長陳建甫主稿

- 2023 年「一號文件」將促鄉村振興情況，作為市縣鄉黨委書記述職評議考核重要內容，迫使基層官員需窮盡手段，完成上級「退林還耕」保護農地指標要求。
- 地方政府「一刀切」、加碼執行等治理亂象再現；城市環城綠帶，被刨除成多塊地區改種農田；果樹、菜園遭整片砍伐，改種其他符合計畫標示幼芽，種種缺乏效益的「非農化非糧化整治」作為，亦引發基層幹部抱怨。
- 新冠疫情間的城管、「大白」，搖身一變成為「農管」。行事作風粗暴，即使是栽種作物，品項不對，直接連根刨除；中共中央或興起另一波調研風潮，整治此波「退林還耕」亂象。

（一）前言

中共在 2022 年與 2023 年「中央一號文件」中，第一部分就強調「抓緊抓好糧食和重要農產品穩產保供」的工作項目。在 2023 年的「中央一號文件」中，更是連提 5 次「糧食安全」。而 2020、2021、2022 這 3 年一號文件裡均提及「糧食安全」，代表以習為核心的中共政權越來越重視自身的糧食安全問題。

習近平的「中國人的飯碗任何時候都要牢牢端在自己手上」這句話，凸顯中共越來越重視糧食安全。不僅對內強調要維持糧食安全，對外也積極向各國購買農糧食品，甚至向國外購買農地。2022 年，「美國企業研究所」（American Enterprise Institute, AEI）國安專家布勞（Elisabeth Braw）指出，中國為了餵飽 14 億人口，有計畫的允許中資企業到美國、法國、越南等國購買農地。2013 年在香港登記的中資「萬洲國際」（WH group），是中國最大型的肉類食品集團之一，就買下美國最大豬肉生產商「史密斯菲爾德食品」（Smithfield Foods），及密蘇里州 14.6 萬英畝（5.9 萬餘公頃）農地；同年，新疆生產建設兵團更是以 50 年的租約，買下烏克蘭 9% 的農地，相當於烏國 5% 領土（華爾街日報，2022.6.29）。

1998 年到 2020 年，中共「中央一號文件」不時會出現「退耕還林」字眼。在朱鎔基擔任總理時就推動植樹造林工程，保護森林資源、制止毀林開墾和亂占林地，以及防止日益嚴重的沙漠化問題。2021 年的文件，仍提到「退耕還林」，但是卻改成「鞏固『退耕還林還草』成果，完善政策、有序推進」；2022 年的文件裡，已經看不到「退耕還林」。在 2023 年的「中央一號文件」只提到「鞏固退耕還林還草成果」。推行 20 多年的「退耕還林」政策近期終於出現大逆轉，不顧城鄉區位結構和林地、農地間劃分已行之多年，中共執意祭出「退林還耕」新措施，包括嚴格的土地利用規劃、耕地轉用審批制度、禁止非法占用耕地等。

（二）官方推動「退林還耕」政策亂象

2006 年，大陸內部便有「18 億畝耕地紅線」的提法，為確保 2030 年前糧食自給率達到 95% 以上，必須保留 18 億畝的耕地面積。這 18 億畝（約 1,200 萬平方公里）耕地保護紅線，也被納入國家發改委 2017 年發布的「中國農業生產構造調整和耕地保護規劃（2016-2020 年）」，以確保耕地保有量和品質雙重目標。隨後，中共國務院 2020 年又發布通知，表示「堅決制止耕地非農化行為」，不可違法占用耕地做非農利用，並採取一系列耕地保護措施。

惟隨經濟快速發展，城鎮化過程中，除消耗大量可耕作的農地，農村或山區人口已大量外移。即使地方政府要配合上意「退林還耕」，也面臨缺乏農民養護照顧、農糧產品收成短期內無法維持水準等問題，原本具水土保育功能的林地，也隨之付諸東流。

湖北第二師範學院新時代基層治理現代化研究中心教授賀海波 5 月即發文批評各種「退林還耕」亂象，提及在各地看到種種缺乏效益的「非農化非糧化整治」情況，連基層幹部都抱怨不已。賀指出「當地鄉村幹部只好花錢請人撒些草種或油菜種子，任其自生自滅，先過了衛星圖片這一關再說」，並批評在中共層層究責壓力體制下，加上濫用衛星圖比對等數位工具，形成新的「數位官僚主義」，造成地方治理出現種種不合理的荒謬情況（觀察者網，2023.5.11）。

此股新數位官僚主義的歪風，源於 2023 年「中央一號文件」強調要「全面落實鄉村振興責任制，堅持五級書記抓，統籌開展鄉村振興戰略實績考核、鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接考核評估，將抓黨建促鄉村振興情況作為市縣鄉黨委書記抓基層黨建述職評議考核重要內容」，此項具懲罰的機制，讓地方官員不得不動員起來，務必達成上級所要求的「退林還耕」績效。

「退林還耕」措施用意是為維護全國 18 萬公頃的農地，透過農地保障農糧生產能維持全國糧食供給，但現階段各地所祭出的各項措施，卻像是大躍進或文化大革命的社會動員，容易落入「本本主義」陷阱（不講實際，生搬硬套的「教條主義」，源於毛澤東主張農村包圍城市，批評學習蘇共，優先攻取中心城市的人是「本本主義」）。

在中央上級的風向引導下，基層政權常見的「一刀切」、甚至加碼執法紛紛出現，上行下效，各級政府一起做表面文章。在城市裡，原本讓成都人引以為傲的環城綠帶被刨除，轉成多塊地區改種農田；在農村裡，原本已經種植的林木、果樹、菜園，卻因不是農地農用規劃、或栽種品項不符規定，整片被移除或砍伐，改種其他符合計畫標示幼芽，讓農民心痛不已。

疫情期間，城市小區穿著防疫制服的「城管」（或稱「大白」），搖身一變成為「農管」。同樣穿著制服，執法行事作風更是粗暴；執法的對象由小區居民，變成農區不按政府規定種植的農民，執法的重點由原本該種植的糧食地，絕不能挪作他用，只要栽種作物，品項不對，直接連根刨掉。如同在城鎮的「城管」粗暴砸地攤一樣，「農管」就是來刨農民不該種植的作物或樹林。

（三）結語

1930 年，毛澤東在寫「調查工作」時，就強調幹部必須親自去農村進行調研（毛此文是為反對紅軍中的「本本主義」而寫）。1961 年 3 月 10 日，在「三南」會議前，毛印發了 1930 年寫的「調查工作」（即「反對本本主義」），討論「農村人民公社條例（草案）」（即「農業六十條」）。當時中國農村大隊內部生產隊與生產隊之間在平均主義（分配上）產

生兩個極端嚴重的大問題，希望在北京會議上討論後，幹部能回去指導各級第一書記進行調研。

中國正在不斷地複製過去歷史的教訓，同時也不斷地對各項措施進行修正。不知道這是中共反省能力堅實，或具備強烈的求生本能。未來可以預期中共中央又會興起一波「退林還耕」的調研風潮。按照中國的術語，「省、市、縣、鄉四級黨委書和村黨支部書五級書記不抓」（親身去進行調查）是無法解決「退林還耕」吹起的各種亂象。

四、美債危機與中美關係觀察

中山大學中國與亞太區域研究所助理教授張珈健主稿

- 「國債上限」危機，源自美國憲政體制強調分立制衡、內部財政赤字及國內極化政治等三大理由。
- 債務危機除衝擊國際對美元霸權體系的信心外，亦將對美國的對外政策與國際影響力，構成限制。
- 美中兩國均面臨內部債務壓力，預期雙方將避免「脫勾」、但堅持「風險控管」；一方面逐步恢復雙邊高層互訪，另續整編、強化理念相同之可信賴盟邦。

（一）前言：美債危機—美國領導全球秩序的阿基里斯健

在驚濤駭浪中，美國總統拜登終於和眾議院共和黨籍議長凱文·麥卡錫（Kevin O. McCarthy）達成暫時凍結美國國債上限約束之共識，隨後參眾兩院分別在 5 月 31 號、6 月 1 號通過「財政責任法」（Fiscal Responsibility Act），並於 6 月 3 號由拜登簽署生效，將美國國債上限之限制凍結至 2025 年 1 月（Wall Street Journal, 2023.6.3），避免了有史以來首次的美國國債違約與全球政經失序危機。

美「國債上限」危機源自其憲政體制、財政赤字、與極化政治（polarization）等三大理由。第一，美國自立國以來便將權力分立、監督制衡的民主憲政體制奉為主臬，因此美國憲法第 1 條即明定國會（立法機構）是國家舉債的最終決定者，當總統（行政機構）因推行國家政策而需透過舉債來籌措財源時，需獲得國會同意。然而在一次大戰時，國會有鑑於總統與行政單位經常面對各種突發事件與施政壓力，因此需有一定程度的自主性進行舉債，是以國會在 1917 年通過「第二次自由債券法」（Second Liberty Bond Act 法案，NY Times 2023.5.2），從此將舉債額度授權給總統（行政機構）決定，國會只制定舉債總額的上限。然而也意味著，當美國聯邦政府的未償還債務餘額超過國會制定的上限，總統就須與國會兩黨協商，請國會提高舉債總額上限，否則美國聯邦政府將面臨資金用罄、甚至違約的危機。

其次是美方內部尚有不斷膨脹的美國聯邦財政赤字與國債，美自冷戰開始便維持龐大國防支出，加上社會福利的要求，造成財政赤字與國債連年攀升，自 1985 年已成為世界最大債務國；後冷戰時代特別是 2000 年後，美國在反恐目標下發動了 2001 年阿富汗戰爭、2003 年美伊戰爭，軍事支出再度提高；之後因面臨 2008—09 年全球金融海嘯衝擊，及 2020 年新冠疫情影響，大幅運用「量化寬鬆貨幣政策」（Quantitative Easing）與擴張性財政政策進行紓困，導致國債在今年 6 月 15 號正式超越 32 兆美元，打破了原本國會制定的 31.38 兆美元債務上限（NY Times，2023.6.16）。

因應不斷擴大的國債，美國國會自二次世界大戰後至今，已經提高過 102 次的國債上限。不過，美國自 2008—09 金融海嘯後，社會對立日益嚴重、政治極化現象明顯，也讓民主、共和兩大政黨越來越難在各項政策議題與政府預算取得共識，也就讓美國的國債上限談判越趨艱辛。例如美國上一次提高國債上限之協商—2011 年歐巴馬政府時的國債上限談判僵局，被認為嚴重影響了美國經濟復甦狀況（US Congressional Research Service，2023.5.2）。而這次的國債上限危機，財政部長葉倫（Janet Yellen）在 1 月時已經敦促眾議院提高國債上限，且提到財政部已因資金見底而被迫暫停部分投資支出。同時在 5 月初再度嚴正呼籲，若無法提高國債上限，則聯邦政府不僅將進一步停止支出，甚至必須面臨違約倒債風險，除構成憲政危機，更會引發災難性的經濟與金融後果（Reuters，2023.5.7）。

美國債上限危機表面上雖是美國內部問題，但因美國是領導全球政經安全秩序的霸權國、美國市場仍是全球經濟成長的關鍵樞紐，且美元作為國際上最核心的儲備貨幣（Reserve Currency），主導國際貨幣、金融與經濟體系的運作，因此美國國債上限危機將會因威脅美國國力、市場穩定、美元信心，而對全球穩定產生重大威脅，從而對現今的美中競爭格局構成劇烈影響。誠如美國國家情報首長海恩斯（Avril Haines）表示，一旦國債上限協商破局、甚至導致美國違約而引發全球經濟危機，俄國與中國不只會趁此機會籠絡受到衝擊的美國盟友，以擴大「去美元化」的戰略版圖，更會透過認知作戰與資訊戰，向國際宣傳美國式民主的脆弱，藉此強化威權統治的正當性（CNBC，

2023.5.4)。

惟共和、民主兩黨雖勉強取得暫時凍結國債上限約束之共識，避免美國政府違約，但在協商過程所顯示的困境，也揭示了未來全球政經秩序與美中關係所可能面臨的挑戰。

（二）美債上限危機顯示的全球政經挑戰與美中競逐

美債上限危機對美國領導的全球政經秩序，所產生的直接挑戰有二：一是對美元霸權體系的信心衝擊；二則是對美向外擴張國力、規劃政經秩序的資源限制。詳言之；美元自二戰後即逐步取代英鎊，成為世界上最重要的國際儲備資產、交易媒介，與計價單位。根據國際貨幣基金會統計，全球央行持有的公債，有 58% 為美元資產。不論是外匯市場的貨幣交易，或是國際貿易的支付，美元都佔有絕對優勢。由於對美元（與美元資產）的信任與需求，國際資本源源不絕的流入美國資本市場，對美國經濟帶來強大發展動力；其中國際資本趨之若鶩的投資標的之一，便是被視為最具有避險保值作用的財政部公債。美元在國際金融體系的霸權地位，成為美國領導全球政經秩序的基礎，前美國國家安全副顧問 Daleep Singh 便認為，美元霸權讓美國政府得以用比他國更便宜的利息成本借得資金（Bloomberg，2023.5.18）。

換言之，美元霸權使美國得以同時維持全球最高國防支出、龐大社會福利預算與對外相關政策援助。另美元作為國際最重要的流通貨幣、及美國公債作為世界最重要的儲備資產之一，讓美國聯準會與財政部擁有相對他國極高的政策自主性與國際發言權，能在全球政經重大事件上，發揮無與倫比的影響力；例如在俄烏戰爭爆發後，美元霸權讓美國能在極短時間內，動員有史以來最大規模的聯合金融制裁，甚至讓歐洲國家銀行同意凍結俄國央行在他國資產。

與美國處於戰略競爭關係的中國，向來對美元霸權體系深感疑懼，很早就推動人民幣國際化與去美元化的戰略。當然，現階段完全去美元化涉及到全面開放資本帳與人民幣升值的問題，並不符中國發展利益，是以中國傾向採取雙邊策略、漸進開放。如伊朗在 2009—2012 年因為違反核不擴散條約受到制裁，與中國貿易開始以人民幣

結算；中俄兩國在 2014 年克里米亞事件後，便逐步將雙邊貿易透過人民幣—俄國盧布進行直接結算。2022 年俄烏戰爭爆發後，人民幣更成為中俄兩國主要的貿易結算貨幣。另中國在今年也已分別與巴西、阿根廷兩國達成共識，同意中方對兩國的雙邊貿易以人民幣結算，並積極遊說沙烏地阿拉伯，希望沙國同意兩國的石油交易以人民幣進行結算。由於美債上限危機一定程度傷害了美元體系的信心，無疑將間接助長中國進一步國際化人民幣。

（三）美債上限談判僵局對美中戰略競逐的實質衝擊

債務危機除造成國際對美元霸權的信心衝擊，更將進一步限制美國的對外影響力，進而衝擊美中戰略競逐，此可從美債上限談判僵局所導致的直接後果，以及兩黨在同意凍結國債上限約束後所加的但書，進一步觀察。

首先，拜登 5 月因面臨美債談判僵局的壓力，在出席 19 至 21 日於廣島召開的 G7（七國集團／七大工業國集團）領袖峰會後，取消原訂前往訪問巴布亞紐幾內亞並參加美國—太平洋島國論壇的計畫，立即返回國內進行美債上限談判。由於中國正積極擴張其在太平洋的政經與軍事影響力，並與索羅門群島（Solomon Islands）簽訂雙邊安全合作協議，美國積極透過太平洋島國論壇重新鞏固其影響力，但美債上限談判危機，卻一定程度限制了美方的外交行動。

其次，共和、民主兩黨目前所通過的凍結美債上限法案，附加了幾個重要的控制財政赤字條件，例如需要限制或刪減某些非國防支出，以及雖然不砍國防預算，但將國防預算在 2024 年的年成長率限制在 3%。而中國近年來持續軍事擴張，2023 年的軍事支出成長率已達 7.2%。雖然就絕對數值而言，美國軍事實力仍是各國難以望其項背，但中國急起直追的態勢，對未來美中競逐關係的影響，仍不容小覷。尤其現階段雙邊軍方因缺乏互信，已許久沒有直接聯繫、溝通、互訪，於是美債上限對美國軍力發展與印太區域穩定的長期影響，格外令人擔憂。

此外，美債上限談判附加的刪減非國防支出但書，將可能限制美

國繼續發展國內基礎建設與對外援助。拜登上臺後積極推動印太經濟架構與高品質的全球基礎建設投資，以對抗中國「一帶一路」戰略，然而在美債上限危機下，或將限制美國可以動用的資源。

（四）結語

美債上限危機雖暫時解除，但對美國未來與中競逐的限制仍然存在，中國目前同受國內債務問題，特別是地方政府債務之影響，加上經濟成長力道趨緩，失業率節節攀升（年輕失業率已達 20%）。在中美雙方皆受到國內債務問題壓力下，預期雙方將避免「脫勾」(de-coupling)、但堅持「風險控管策略」：降低風險(de-risking)、分散風險(diversifying)。一方面逐步恢復雙邊高層互訪，另續整編、強化理念相同之可信賴盟邦，因此中國目前正跟深受「一帶一路」計畫影響而積累龐大債務的國家（如尚比亞），協商債務重組，並續維持人民幣國際化戰略。而美國則會在國內政治的允許範圍內，持續提高 G7、四邊安全聯盟(Quad)與晶片聯盟的合作關係，並拓展印太經濟架構，以重整規則導向的印太及全球的經濟、供應鏈秩序。

五、俄烏戰爭發展及近期中、歐關係觀察

中興大學國際政治研究所教授楊三億主稿

- 俄烏戰爭爆發後，歐洲國家避險政策空間減少，取而代之的是遏制俄國政策，中國與歐盟關係在此架構下受到相當節制。
- 中國當前調解俄烏戰爭，效果亦不顯著，惟中國調解政策亦包含對歐洲國家外交工作，期望強化中歐合作，但中歐關係仍有若干挑戰。
- 法國對中政策與歐盟戰略自主構想是影響中、歐關係發展另一要素，中、法雙方表達在此基礎上推進互動架構之意願。

（一）前言

俄烏戰爭已持續超過 1 年 3 個月，造成無數軍民死傷、帶來大量的財產損失；也對歐洲、美洲、亞洲等地產生重大影響，對各國外交政策產生極大衝擊，該場戰爭可謂是本世紀全球地緣政治變化的關鍵時刻，並改變對各國未來戰爭與和平的想像。本文從近期中國與歐洲關係發展出發，就當前雙方對戰爭如何解決、彼此政經關係發展及氣候政策對話等現況，簡析如次。

（二）競爭與合作相互交織的中、歐關係

2022 年底至 2023 年初是中國與歐洲開展密切交流的一年，2022 年 11 月德國總理蕭茲（Olaf Scholz）訪問中國，歐盟理事會主席米歇爾（Charles Michel）隨後於 12 月也訪中，兩位歐洲領導人選擇的時機都落在習近平連任中國共產黨總書記、確認政權穩固後開啟外交活動。2023 年 4 月是歐洲國家第二波訪中行程，習已連任國家主席，4 月 5 至 7 日法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）與歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）連袂訪中，4 月 13 日德國外交部長貝爾柏克（Annalena Baerbock）行程緊追其後。這一連串的歐中領導人會晤，歐盟理事會主席、執委會主席、法國總統、德國總理等政治領袖都會晤了中國高層政治菁英，雙方就中、歐雙邊關心事項提出看法。

觀察這一輪中、歐會談，主軸集中在俄烏戰爭、雙邊經貿、氣候

變遷與政治對話等面向，當中又以法國總統馬克宏的訪中行最受矚目，原因無他，馬克宏訪中行所展現的戰略自主意涵最為顯著，馬克宏刻意從合作面向切入對中政策，嘗試以更多的經濟交流、政治對話與氣候政策合作來解決雙邊問題；除此之外，馬克宏也刻意迴避臺海議題，強調法國要避免陷入美中對抗局面。

（三）中國試圖調解俄烏戰爭的外交行動

對歐洲國家而言，戰爭對歐洲安全、能源、通膨、難民、糧食等議題產生諸多負面影響，但戰爭對中國衝擊反而較小，這可從中國在能源進口與俄國更為親中的政治利益看出，中國對促進和談並無急迫性。不過中國日前仍派出「歐亞事務特別代表」李輝前往俄羅斯、烏克蘭與鄰近國家波蘭、法國、德國等國進行訪問，提出中國版的戰爭和解方案。觀察李輝 12 天的訪歐行程，自承依然存在著戰爭升級風險，而且坦言俄烏雙方要和談出成果仍相當困難，也就隱含戰爭仍將持續相當長一段時間。

對中國來說，當前中國最重要的政策目標並非力勸俄烏雙方停戰，因為觀察戰場發展，俄國與烏克蘭雙方仍在烏克蘭東部地區僵持，俄烏雙方未有明顯的戰場優劣勢，因此當下雙方沒有談判、盡速和談退兵的動力。另因俄烏雙方仍有相當足夠資源，支持戰爭進行，俄國仍有相當能力進行徵兵與動員資源，烏克蘭也持續獲得西方國家大力奧援，在雙方意願與能力條件沒有明顯變化情況下，中國很難促成俄烏和談。因此從當前促談作為來看，中國雖以促談為名，但實際上透過穿梭外交，北京希望能爭取歐洲國家站在與中國相近的立場，我們可以從先前中國拋出的 12 點和平計畫中看出，北京意欲擴大與若干歐洲國家的合作機制，用意極其明顯，今年 4 月馬克宏與馮德萊恩訪中提及，中、法雙邊有意在政治對話（元首級）、世界安全（強化聯合國體系）、經濟交流（縮減雙邊貿易逆差）、人文（旅遊與文化層面交流）、全球性挑戰（糧食危機與氣候變遷）等多重面向合作，顯示雙方有意提升合作層次。

不過近期中國在歐洲地區的外交工作並非一帆風順，中、歐關係

存在若干挑戰，立陶宛先是於 2021 年正式退出中國-中東歐合作機制（17+1）、愛沙尼亞與拉脫維亞隨後也於 2022 年退出，17+1 平臺減為 14+1。另外，與臺灣友好的捷克今年 3 月也組了一個將近 150 人的參訪團、並由該國眾議院議長艾達莫娃（Markéta Pekarová Adamová）率團訪臺。世界七大工業國（G-7）唯一與中國簽署帶路倡議備忘錄的義大利，也在近期因為帶路倡議並未發揮具體功效、未能實質提高雙邊貿易，傳出是否要中斷與中國續簽的討論，這些都是中國想藉調解戰爭之際解決的政治目標。

（四）結語

首先，從權力結構面向來看，2022 年爆發的俄烏戰爭使得多數歐洲國家重新認識戰爭、體會到歐洲安全格局正在轉變，這也造成採取避險策略的歐洲國家逐步向抗衡俄國的方向前進。中國在俄烏戰爭過程中扮演的角色便顯得有些尷尬，中方不僅持續自俄國購入能源，同時也未積極支持聯合國大會譴責俄國議案；不過從另一方面來看，中國也未提供俄國直接軍事援助、未擴大俄烏戰爭規模。中國在俄國與烏克蘭兩國間平衡立場，因此受到歐盟與會員國的注意，並期望中國能扮演解決戰爭更積極的角色。

其次，由於前述歐洲國家立場出現變化，若干國家正逐步拋棄避險策略，北京在歐洲的帶路倡議推動因此受到一定程度影響，現正試圖努力爭取仍採取避險策略的歐洲國家，法國與德國是目前中國對歐政策重點，未來中歐雙方在經貿交流、印太區域與氣候政策等領域應會繼續推進合作關係（此即為中共總理李強首次出訪選擇德、法兩國主因）。

再者，中國與歐盟同為全球權力結構下的重要行為者，歐盟近期更有尋求加強戰略自主的呼聲，中、歐雙邊發展將不僅對前述雙邊經貿、政治對話框架發生影響，中、歐未來戰略互動，也將對全球權力結構產生衝擊，我們應該對此投注更多關注。

今年 6 月起烏克蘭已展開其對烏克蘭東部與南部俄國占領區的反攻行動，截至目前，雙方戰況仍未臻明確，但烏克蘭的軍事反攻有很重要的意義，如果烏克蘭能在戰場上擊退俄軍、收復更多失土，則

軍事上的進展就能支撐未來烏克蘭開展與俄國的政治和談基礎；相對的，如果烏國未來無法在戰場上展現擊退俄軍能力，西方國家對烏方援助的力道可能受到影響（降低對烏國的政治支持或期望其改採和談作為）。如果西方支持強度發生變化，將可能削弱烏克蘭當前力抗俄國立場、強化中國的調解角色，使得中國的和平計畫變成可能選項。

六、2023 年香格里拉對話觀察：大西洋與印太匯合及美中對立的延續

政治大學名譽教授丁樹範主稿

- 本次會議受俄烏戰事、美中戰略競爭、兩岸緊張及北韓導彈試射等因素影響，以歐洲為主的域外國家參與度，明顯高於往年。此或促成大西洋和印太匯合。
- 歐洲國家參會，一是藉此表示對中方親俄立場的不滿，二是反映渠等憂慮習恐仿效普丁武統臺灣；中歐關係短期內難以改善。
- 中美間因美方未取消對李尚福制裁、及氣球事件的發生，導致彼此對立未見好轉；各自爭相拉攏盟友，反使兩國壁壘越見加深。

（一）背景

由倫敦國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies）主辦的香格里拉對話（Shangri-La Dialogue）第 20 屆亞洲安全高峰會（20th Asia Security Summit）於本年 6 月 2 至 4 日在新加坡舉行。

因新冠疫情結束，及全球局勢發展，特別是俄羅斯侵略烏克蘭戰事的發展，衍生出俄中兩國關係越形密切；外界關注中共對此戰爭的立場，亦關切看不到盡頭的美中戰略競爭，或影響印太區域穩定等因素，使得本次會議更是吸引全球關注。這也使得香格里拉對話會議雖進入第 20 年，但因國際情勢的變化，能歷久彌新而不衰。

（二）議程安排

本次會議的議程安排和往年稍不同。往年在第 2 天（週六）下午會安排兩個場次（session），每場次 3 個議題同時進行的特別場次（Simultaneous Special Sessions），俟 2 個特別場次結束，就驅車到總統府晚宴。本年則把其中 1 個特別場次提前到第 1 天（週五）下午舉行。這或許和時間控制有關係，因為大會（plenary）和午餐時間稍延長可能影響晚宴時間，因此把 1 個場次提前到第 1 天，應屬技術性安排。

第二個不同是對贊助商（sponsors and corporate supporters）的安排；

這個會議因為高昂的成本，需要大量贊助商。往年第2天的午餐，新加坡國防部長會單獨邀宴各國國防部長，其餘的與會者，包括所有贊助商，則在香格里拉飯店吃自助餐。本年則把贊助商的午宴另外安排，或是表示對贊助商的尊重和謝意。當然，贊助商也因為此會議被全球高度注目而出名。所以另外安排贊助商午宴是彼此互利的作法。

（三）會議觀察

1. 域外參與的升高

因為前述的會議背景，本次會議中以歐洲為主的域外國家參與度很高。歐洲國家國防部長或歐洲地區組織在往年也有受邀，但都沒有本年多。以公布的議程來看，立陶宛、北大西洋公約組織（北約）、英國、加拿大、歐盟、瑞典、烏克蘭、荷蘭、法國、愛沙尼亞和德國的國防部長、海軍司令或總理都被邀請，且在大會或特別場次上發言，以表達他/她們對某些議題的立場。特別是北歐的瑞典，及波羅的海的立陶宛和愛沙尼亞被邀值得注意。

歐洲國家升高的參與，反映出大西洋與印太的匯合日趨明顯。這個匯合有兩個具體表現。其一是意識到處理俄羅斯侵略烏克蘭戰爭的關鍵之一在中國。俄國侵烏戰爭固然是發生在歐洲，但是，中國不但不願公開譴責俄羅斯侵略，反而以低價大量購買俄羅斯資源，間接協助俄羅斯，使得戰事無限拖延，進而拖累歐洲的發展。作為全世界第二大國，中國對俄羅斯的間接支持使俄羅斯得以持續在烏克蘭用兵。因此，以域外國家身分參加香格里拉會議，可以間接向中國表達抗議。

其二是俄羅斯侵略烏克蘭和中國可能出兵臺灣的關聯性。俄羅斯侵略烏克蘭使西歐國家意識到，中國是否也可能對臺灣採取同樣作為，因為中國在習近平統治下，越來越趨於權威主義，同時想改變印太區域秩序現狀。習的內外作為和普丁的做法如出一轍。這樣的聯想是否有合理性是另一個問題，但這樣的印象已在西歐發酵。因此可以解釋俄羅斯侵烏後，臺灣得到越來越多西歐國家關注。此種關注程度，絕非花錢做國際公關可以獲得的。

北約在東京設立辦公室，反映大西洋和印太的匯合。北約主管國

防政策和規劃的助理秘書長賴普斯理（Angus Lapsley）在會上強調，北約會在印太區接觸（engage），但不希望軍事化（operate），因為印太區發展對全球有重大衝擊。

2. 美中對立的延續

香格里拉對話會議觀察的指標之一是美、中國防首長互動狀況，特別是雙方是否在會議之外，舉行正式雙邊的對話會議，及會議氣氛和講話內容。不令人意外的是，雖然彼此在第一天歡迎晚宴上有握手致意，本年雙方並未舉行雙邊對話會議，表示美、中因戰略競爭導致的對立延續。

導致對立的原因有二。其一是美方對中國國防部長李尚福的制裁。2018 年 9 月川普執政時，美國因為時任中共中央軍事委員會裝備發展部長的李尚福，因涉及與俄羅斯的「重大交易」，亦即中國在 2017 年購買 10 架蘇 35 戰鬥機、2018 年採購 S-400 地對空飛彈系統，依美國「以制裁反制美國敵人法案」被列為制裁對象。拜登不敢取消此制裁，以免在爭取連任之際，被共和黨批評對中國軟弱。中國則以拜登沒取消對李尚福的制裁，拒絕和美國國防部長奧斯丁（Lloyd J. Austin III）會談。

第二是本年 1 月的氣球事件。在去（2022）年的亞太經濟合作會議（APEC）高峰會上，拜習達成兩國關係逐漸緩和的決定。但是，本年 1 月中國的高空探測氣球飛越美國上空，導致拜登政府面臨嚴重批評，使得拜登下令擊落該氣球。此事使得美、中關係更惡化，中國決定不和美國國務卿及國防部長打交道，但為保持溝通管道，及以經濟分化美國，只和國家安全事務顧問、美國商務部門（包括財政部、商務部、貿易代表署）打交道。

美、中國防部長沒舉行雙邊對話會議，但和自己的盟友對話，其造成的印象必然是兩國持續既有的對立。例如，美國、日本、菲律賓、和澳洲在會議上的四邊對話。透過和自己的盟友對話，美、中壁壘越見加深，彼此更互不信任。

（四）結語

本年會議與 2022 年相仿，仍然受到俄烏戰爭，美、中戰略競爭，兩岸緊張，及北韓升高的導彈試射等既有因素互動影響，使得以歐洲為主的域外參與者越來越多。

中國成為俄烏戰事的關鍵因素；中方對俄國間接協助以建立抗美陣線，使普丁得以維繫政治生命，及俄烏戰爭無限延長。歐洲國家透過參加會議，間接表達對中國的不滿，也使中國期待的改善和歐洲關係難以實現。這或表示，如果俄烏戰爭沒有進展，許多歐洲國家和組織 2024 年仍會參加香格里拉會議，中歐關係仍將處於僵持狀態。結果是大西洋和印太的匯合日趨明顯。

美、中戰略競爭當然也不會終止。美國內高度反中共識，美國建立的各種盟友體系，及美持續對中的技術制裁，會持續影響雙方關係的發展。

七、2023 年海峽論壇觀察

臺灣師範大學東亞學系副教授關弘昌主稿

- 習近平致論壇賀信特別提及「推動兩岸關係和平發展」，或凸顯兩岸和平仍是北京對臺政策主要指導原則。
- 由中共多位官員談話觀之，「深化兩岸融合發展」的對臺政策已有更進一步內容規劃；包括以福建作為示範區、建設廈金共同生活圈作為試點等，後續細節均值續注。
- 論壇交流融合涵括臺灣各領域人士，對青年釋出多項利多，是中共對臺政策「軟」的一面；惟北京近年不斷強化「硬」的一面，諸如海峽論壇此類「軟」的一手，恐難引起大多數民眾共鳴。

（一）前言

2023 年（第 15 屆）海峽論壇於 6 月 16 日在廈門開幕，是海峽論壇因新冠肺炎疫情影響，而在 2021 與 2022 年須以線上方式舉辦後，首次恢復實體舉行，也是 2022 年中共「二十大」領導班子與對臺人事換屆後，首次舉行的海峽論壇，綜觀本次活動內容，以下幾點可供吾人加以注意。

（二）本屆論壇特色

首先是習針對海峽論壇所作的談話；習透過全國政協主席王滬寧代為宣讀致海峽論壇賀信，習談話有幾個重點，第一是他強調海峽論壇作為促進兩岸交流合作平臺的重要性，換言之，習認為海峽論壇是對臺工作裡面極重要的部份；第二是習再次強調他 2021 年 4 月至福建考察時提出的「要突出以通促融、以惠促融、以情促融，勇於探索海峽兩岸融合發展新路」的想法，期待兩岸藉由交流合作達成進一步融合；第三是習在訴諸民族情感以完成兩岸統一大業時，特別提及「推動兩岸關係和平發展」，是否表示習把兩岸和平作為對臺政策主要指導原則，值得關注。

第二，習提到的「兩岸融合發展」對臺政策方向，也是此次海峽

論壇訴求重點。海峽論壇組委會辦公室副主任、福建省臺港澳事務辦公室副主任陳志勇 6 月 15 日在海峽論壇記者會上稱，加快建設「海峽兩岸融合發展示範區」是福建的神聖使命，「本屆論壇將繼續圍繞以通促融、以惠促融、以情促融，充分展現深化兩岸融合發展取得的積極成效。圍繞『小四通』、『新四通』議題，舉辦『建設廈金共同生活圈』論壇」。另外，廈門市政府副市長莊榮良也提到，「建設廈金共同生活圈」論壇將組織兩岸專家學者對話交流，研討兩岸融合發展、兩岸共同市場、兩岸心靈契合、廈金交通一體化等議題，「積極探索兩岸融合發展新路，促進兩地人員往來和經貿合作」。王滬寧在接見國民黨副主席夏立言等人時也提到，中共中央支持福建成立「兩岸融合發展示範區」；國臺辦經濟局長張世宏在 6 月 18 日則稱，「廈金融合發展」是「兩岸融合發展示範區」極其重要的內容。

由幾位中共相關人士談話觀之，「深化兩岸融合發展」的對臺政策，已有更進一步內容規劃，包括選定距離臺灣最近的福建省作為示範區、以建設「廈金共同生活圈」作為試點；其後續細節規劃如何進行，又將對兩岸關係產生何種影響，亦是吾人可以觀察的重點。

第三，針對臺灣青年量身訂做多場活動、釋出多項利多，是本屆海峽論壇重點之一。從「三中一青」、「一代一線」的對臺政策以來，臺灣青年一直是中共對臺工作的主要對象，5 月 31 日國臺辦發言人朱鳳蓮提到這次海峽論壇邀請的臺灣民眾群體之一即是青年，而「青年交流」也是論壇中的四項主要交流板塊之一。朱也提到將向臺青提供 1,200 多個就業崗位與 1,000 多個實習實訓崗位，並且提及將推動兩岸有關單位和企業簽訂包含臺青創業在內的多項合作協議。另陳志勇在 6 月 15 日記者會中除重申前述將面向臺灣青年提供的就業與實習實訓機會，也強調將發布更多惠及臺青的政策舉措，為渠等在陸學習、就業、創業、生活提供更多便利。上揭訊息均凸顯陸方對臺青年工作的重視。

第四是此次參與海峽論壇的臺灣代表的組成相較以往較為多元。國臺辦發言人朱鳳蓮 5 月 31 日提到，這次論壇邀請了中國國民黨、新黨、親民黨、無黨團結聯盟、民眾黨等臺灣政黨代表、臺灣主辦單位代表，及臺灣行業代表、社團負責人、工青婦、鄉鎮村里、農漁工

商、民間信仰等各界共 5,000 餘人；官媒「環球時報」也報導，臺方有 1,000 多人是專程從臺灣趕來的。從上述參與海峽論壇的臺灣代表背景來看，可以知道中共在兩岸交流與融合工作上，試圖盡可能含括臺灣社會各領域人士，政黨方面除傳統藍營政黨，也擴及支持兩岸交流對話的民眾黨。

（三）結語

此次海峽論壇是中共對臺政策中「軟」的一面的展現，強調藉由兩岸交流合作，深化兩岸融合，在邀請的臺灣人士方面，試圖盡量涵蓋各界人士，其中臺灣青年仍是其所著重的目標群體；惟中共近年來不斷強化對臺政策「硬」的一面，包括軍機擾臺、壓縮臺灣國際空間等，諸如海峽論壇此類「軟」的對臺政策，可能將難以對大多數的臺灣民眾，產生所謂的兩岸融合效果。