

一、中共第十三屆「兩會」修憲評議

銘傳大學兩岸研究中心主任兼教授楊開煌主稿

- 中共本次修憲取消國家主席、副主席連續任職限制，明顯係為中國大陸短中期發展佈局，並受中國大陸崛起和新型國際關係推動等外部因素影響，進行「領導體制」上的必要設計。
- 本次修憲增寫「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，將中共領導的要求從原本宣示性的敘述，轉為規範性強調，正式確立中國大陸為黨國體制。
- 中共賦予國家監察委員會憲法地位，以「一府一委兩院」新體制改造政治生態；另要求官員就職向「憲法進行公開宣誓」，藉以強化官員、幹部「依法治國」觀念。

（一）前言

中共第十三屆全國人民代表大會一次會議以絕對高票通過執政黨所建議的憲法修正案，此次的修改具有4個向度：一是以習近平為中心；二是以強化黨的領導為中心；三是以國家治理體系的完善為中心；四是成立國家監察委員會為中心。修憲的幅度或深度均為改革開放以來僅見，其影響自然也不可小覷，而此次修憲最受外界關注者，當然是取消國家主席任期限制。

（二）賦予國家監察委員會憲法地位

中共從憲法上成立國家監察委員會此一機構，其主要意義在於突出政治改革決心。由於國家監察委員會是由人民代表大會直接產生，其位階就與各級人民政府、法院、檢察院同級。換言之，監察權相對獨立，中共的治權以後就是「一府一委兩院」的新體制，這是政治生態的改造。

從中共通過之監察法來看，國家監察委員會的權力很大，「監察委員會依照法律規定履行監督、調查、處置職責」，特別是第22條「被調查

人涉嫌貪污賄賂、失職瀆職等嚴重職務違法或者職務犯罪，監察機關已經掌握其部分違法犯罪事實及證據，仍有重要問題需要進一步調查，並有下列情形之一的，經監察機關依法審批，可以將其留置在特定場所」，「留置權」即以往的「雙規」，「留置」是自己的機關審批即可，而且「有效期達三個月」，自然不免有人對官僚幹部的「人權」有合理的擔憂，這就有可能使官員在任何革新、創意面前觀望、怯步，因此，國家監察委員會、「監察法」既可以成為阻礙中共政治發展的清道夫，但也可能成為政治發展的絆腳石，關鍵在於黨如何領導以及誰領導黨，尤其是在中國傳統政治文化影響下，這就使得中共的治理出現相對偏重人治的色彩。

（三）國家治理體系的完善

國家治理體系的完善主要表現在對國務院的機構調整。國務委員王勇表示，本次國務院機構改革「總的考慮是，著眼於轉變政府職能，堅決破除制約使市場在資源配置中起決定性作用、更好發揮政府作用的體制機制弊端，圍繞推動高品質發展，建設現代化經濟體系，加強和完善政府經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護職能，結合新時代條件和實踐要求，著力推進重點領域和關鍵環節的機構職能優化和調整，構建起職責明確、依法行政的政府治理體系，提高政府執行力，建設人民滿意的服務型政府」（中國政府網，2018.3.14）。其後國務院正部級機構減少 8 個，副部級機構減少 7 個，除國務院辦公廳外，國務院設置組成部門計 26 個。主要是針對未來功能的需求，整併了既有的部委，使之分工更明確，另外要求官員的就職，要向「憲法進行公開宣誓」，條文為「國家工作人員就職時應當依照法律規定公開進行憲法宣誓」，這有助於強化官員、幹部「依法治國」觀念。

（四）強化黨的領導為中心

中共的政治原本就是以黨為中心的政治運作，然而在憲法中，一直是序言中，4 度敘及「中國共產黨領導」包括「取得了新民主主義革命的偉大勝利」、取得「社會主義事業的成就」、「集中力量進行社會主義現代

化建設」、「不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義市場經濟，發展社會主義民主，健全社會主義法制」以及「擁護社會主義的愛國者和擁護祖國統一的愛國者的廣泛的愛國統一戰線」，如今又在憲法第1條第2款，增寫「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，則「中國共產黨領導」的要求，從原本宣示性的敘述，轉為規範性強調，正式確立中國大陸為黨國體制，因此在中國大陸「反共」便是違憲的大事。

但是當前中共的黨國體制又不大同於毛澤東時代的「以黨干政」，亦直列於鄧小平時代的「黨政分工」。習近平時代在「黨領導一切」的同時，實踐「從嚴治黨」，5年以來他整黨的力度，可以說是有目共睹，「全面從嚴治黨」是「四個全面」戰略佈局的重要組成部分，中共「十八屆六中全會」專門集中討論了「全面從嚴治黨」議題；其次他還提出了「新型政黨政治」的看法，強調了代表性、協商性、合作性，科學性的特點（人民網，2018.3.7）。習近平以「從嚴治黨」與「新型政黨政治」來補救「一黨制缺乏監督，兩黨制或多黨制輪流坐莊，惡性競爭；同時，各黨派代表各自的利益集團，造成社會撕裂」的缺失，當然其效果仍待檢證。

（五）以習近平為中心

此次修憲，取消「國家主席、副主席連續任職限制」為外界關注重點。對此，人民日報最早刊出「軒理」的文章，強調領導人「『三位一體』的制度安排，有利於堅持和加強黨的全面領導，有利於完善黨和國家領導制度，有利於堅持和維護黨中央權威和集中統一領導，是中國特色社會主義政治優勢和制度優勢的重要體現」，並提及「這一修改，不意味著改變黨和國家領導幹部退休制，也不意味著領導幹部職務終身制」（人民日報，2018.3.1）。環球時報社論則稱，「這次修憲取消對國家主席連續兩屆任期的限制，有助於保持上述『三位一體』，進一步完善黨和國家領導體制」。「全國人大」副委員長王晨在對人大作修憲說明時，也表示「黨章」對領導人、憲法對中華人民共和國中央軍事委員會主席，都沒有任期規定，以合理化修憲的作法（人民日報，2018.3.7）。

不過，中共官媒以「三位一體」的政治理論來辯解，在邏輯上仍有缺欠。因為：第一，在習近平的這一任完全沒有能否兼任「國家主席」這個問題，只有在習出任第三任總書記、中央軍委主席，而目前的憲法未修改，才會產生的問題。其次，回顧在中共建政以來近 70 年歷史，「三位一體」的制度安排也不是絕對的；細算一下，有 32 年（1958-1976：1980-1993，2002-2004）都是未實行此一制度，時間幾達一半，即使在新世紀裡，江澤民也占了 2 年的中央軍委主席，可見「三位一體」作為制度慣例，時間並不很長。從以往的歷史來看，並沒有強烈的事實可以證明「三位一體」是如何「有利於加強和完善國家領導體制」。其三，從「三位一體」的政治理論來看，為什麼不可以修改黨章去配合憲法，同樣彰顯「以黨領政」的權威；中共特別是指出「有利於維護以習近平同志為核心的黨中央權威和集中統一領導」，就給人以「因人改法」的印象，這就和依法治國長治久安的要求相互矛盾。

其實此次的修憲，明顯是為了中國大陸短中期發展的佈局，從戰術規劃上作好「領導體制」必要的設計。先從中國大陸的內部形勢來看，短期而言，修憲之後，就能有效杜絕中共內部「貪腐集團」投機的心理期待，有助於建立真正「不敢貪、不能貪、不想貪」的行政文化；也有效地避免第二任的後期開始跛腳，或出現團團伙伙的派系鬥爭等「任期限制」通病。

中期而言，一方面有助於習近平戰略規劃的落實，另一方面可以避免以往黨中央「兩個中心」的現象；應該說此次修憲可能正是因為胡錦濤時代的某些後遺症，才使得中共感覺到「三位一體」、統一領導的重要性。自從中國大陸崛起成為強國之後，「三位一體」的制度安排，也成為大國外交名實相符的適當安排，否則容易給其他國家與中共交往時，帶來「名、實」的困擾，所以相比而言，中國大陸的崛起和新型國際關係的推動，正是此次的「修憲」的重大而必要的外部因素。

再從未來的國際變局來看，由於中國大陸這樣的大國和強國的重要性與日俱增，中國大陸的修憲也確立了中國大陸的中長期發展的趨勢和意圖的穩定性；而中國大陸的穩定，將大大影響世界全球化的定向發展，也有

助其他國家對中國大陸政治的預期，特別是處於當今不確定的時代，中國大陸領導人的可預測性，提供了相對確定的穩定性。

因此，從當面以至可預見的未來而言，中共政權正在從事一個創新的嚐試，美國維吉尼亞大學國際關係系教授沃馬克（Brantly Womack）所說：「這是在體制的長期可預見性和固定領導人帶來的短暫穩定性之間尋找平衡」（多維新聞網，2018.3.5）。假如習近平成功的話，當然也挑戰了「權力」與「腐化」的常識關聯性。

然而從中國大陸的政治文化來看，修憲的文字雖然廢除任期的限制，但國家主席的權限並無變化，功能上依然是虛位元首，但是如今「三位一體」均無任期的限制，仍然不能不讓人有終身制，或拒不卸職的疑慮。假如修憲的文字表述能夠思考到既保留了「領導人任期」的彈性限制，防止終身制的危險性，又為國家發展戰略的穩定性提供保障的表述，自然是更為理想。保留若干「彈性限制」，看似領導人依然可以玩法，但畢竟還是有制約。

（六）結論

今年中共的修憲動作很大，結果如何並不容易預期，但是它確是改變了中共的政治軌跡。從中國大陸的政治文化來看，對領導人的約束，多半都是軟性的、道德性的約束，因此在很大的情況下，有賴於領導人自己的自制力。今年「兩會」期間，中共官媒在新聞處理上，幾乎看不到其他的常委，只有習近平一人；在此情境下，習必須有相當的自制力，而且還必須清醒地制約整個官場。因此，習能否以他的權威，創造出人治與法治混同的新制度，恐怕才是中國特色社會主義現代化治理體系成敗的關鍵。

二、中共第十三屆「兩會」人事與政策觀察

中央研究院政治學研究所副研究員蔡文軒主稿

- 本次「兩會」之人事改選、憲法修正及機構改革，均指向「鞏固以習近平為核心之一條鞭式集權領導」；惟廢除隔代接班與國家主席連任限制，將大幅增加中共政治繼承的不確定性。
- 本次國務院機構改革基本延續 2008 年「大部制改革」概念，將職能相近、業務趨同的部門劃歸由同一單位管理；中共亦冀擺脫依行業性質劃分的思考模式，朝向建構具整體性之綜合部門。
- 本次改革大幅削減發改委職能，由於發改委係國務院與中共中央樞紐，涉及黨政權力分配，其縮編顯示中共中央權力持續擴張。

中國大陸十三屆「全國人大」、「全國政協」一次會議（簡稱「兩會」）於 3 月上中旬於北京召開。這場為期兩週的政治盛會，不僅改選中共國家領導人，更涉及憲法修正與機構改革，故備受國際關注。對此，本文將從人事改選、修憲重點，以及機構改革等三個面向，闡述中共政策可能走向。

（一）人事改選

就換屆選舉而言，在中共政治局常委會中排名第一的習近平連任國家主席，排名第二的李克強亦繼續執掌國務院總理，排名第三的栗戰書出任「全國人大」委員長，排名第四的汪洋則擔任「全國政協」主席。這些人事安排，均符合中共政治慣例。但值得注意的是，前中共中央紀律檢查委員會書記王岐山，以一介黨員身分當選國家副主席，這顯示習近平對王岐山的倚重；如無意外，王岐山將銜命負責中國大陸對外經濟事務，消弭日趨緊張的美中經貿關係。

此外，中國大陸國家監察委員會首屆主任並非由中紀委書記趙樂際出任，與外界普遍預期有落差。而中紀委副書記楊曉渡接掌國監委主任一職，意謂國監委或將延用監察部長的任命模式，即首長由中紀委副書記兼任，

體現黨中央與國家的雙重領導。此外，楊曉渡為中央政治局委員，因此國監委的權力地位將落後於國家主席、國務院總理、「全國人大」與「全國政協」，但略高於最高人民法院與檢察院，因為兩院的最高行政首長（周強與張軍）皆為中央委員。

（二）修憲重點

本次中國大陸憲法修改的重點有四：一是「習近平新時代中國特色社會主義思想（習思想）」寫入憲法；二是憲法本文增列「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」；三是取消國家主席、副主席連續任職限制；最後是賦予國監委憲法地位。

在上述修憲重點中，最值得關注的是第三點。因為國家主席相當於國家元首，所以如果習近平不取消國家主席任期限制，則兩屆期滿後，即便其續握中共總書記與軍委主席職位，也很難代表中國大陸政府與其他國家領導人會晤，這揭露習近平經略國際的企圖心。

（三）機構改革

最後，本次國務院機構改革仍延續 2008 年之「大部制改革」概念，即將職能相近、業務趨同的部門，劃歸由同一單位管理。例如：國家衛生和計劃生育委員會、國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室，整併為國家衛生健康委員會。受此影響，國務院的正部級機構減少 8 個，副部級機構減少 7 個。但另一方面，北京當局也試圖擺脫依據行業性質劃分的思考模式，建構具整體性的綜合部門。例如：應急管理部彙整國家安全生產監督管理總局、國務院辦公廳應急管理辦公室、公安部消防管理局、民政部救災司、國土資源部地質災害應急管理辦公室、水利部國家防汛抗旱總指揮部辦公室、國家林業局森林防火指揮部辦公室，以及國家地震局災害應急救援司。因此，調整後的國務院組成部門不減反增，擴大到 26 個。

此外，本次機構改革大幅削減中國大陸國家發展和改革委員會職能；例如發改委原本負責規劃全國主體功能區，現在劃歸自然資源部。不僅如此，應對氣候變化與二氧化碳減排，也轉至生態環境部；農業投資項目管

理，則移交農業農村部；重大項目稽察，改由審計署執行；價格監督檢查與反壟斷執法，移至國家市場監督管理總局；藥品與醫療服務價格管理，則轉交國家醫療保障局。很顯然，素有「小國務院」之稱的發改委，成為此次機構改革的重災區。

此舉饒富政治意涵，由於發改委是國務院與黨中央的樞紐，涉及到黨中央及國務院的權力分配，發改委的縮編顯示黨中央的權力持續擴張。另一個例證是，中共黨中央成立愈來愈多的領導小組，諸如：中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全和資訊化領導小組、全面依法治國領導小組、中央對臺工作領導小組、中央外事工作領導小組、國家安全委員會，以及中央財經領導小組等，這些領導小組的組長或主任都由習近平兼任，顯示習近平將直接涉入國務院事務。

（四）結語

本次「兩會」的人事改選、憲法修正以及機構改革，都指向一個目標：鞏固以習近平為核心的「一條鞭」式集權領導。北京當局或許希望藉此確保「兩個一百年」—2021年全面建成小康社會與2049年建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家，引領中國大陸成為國際強權。惟廢除隔代接班與國家主席連續任期限制，亦將大幅增加中共政治繼承的不確定性。

三、中國大陸監察法及國家監察委員會簡析

政治大學政治學系副教授蔡中民主稿

- 監察委權力涵蓋範圍超越現有司法部門，固然可避免漏網之魚與徹底調查，惟機關濫權的可能性也相對增加。
- 楊曉渡為國家監察委首屆主任，顯示該機構為副國級，呼應「黨的領導」原則；另與中紀委合署辦公，呈現中紀委領導國監委架構。

中國大陸第十三屆全國人民代表大會一次會議甫閉幕，會中通過許多法案，最令人矚目莫過於修改憲法廢除國家主席任期制，其次就是通過監察法與建立國家監察委員會。監察委的基礎是監察部及國家預防腐敗局，同時也納入原最高檢察院反貪污賄絡總局、瀆職侵權廳與職務犯罪預防廳，兼具紀律、監察與檢察的職能，擁有極大的監督權，對所有公職人員進行監督、調查與處置等，亦即在原中紀委監督黨員的基礎上，進而監督相關公務部門的非中共黨員，涵蓋面增大許多。

依新華社報導，監察委是「政治機關」，非行政機關或司法機關，且本次修憲也於第三章「國家機構」中增加第七節「監察委員會」。憲法第127條指出監察委依法獨立行使職權，不受行政機關、社會團體與個人的干涉；辦理案件時與審判機關、檢察機關、執法部門相互配合與制約。而此次「全國人大」通過的監察法（原1997年通過的行政監察法同步廢止）不但是監察委的設立依據，也提供了更多瞭解監察委將如何運作的訊息。除相關人員編制外，最重要者為有關職責的第十一條：「監察委員會依照本法和有關法律規定履行監督、調查、處置職責」，與確定範圍的第十五條：「監察機關對下列公職人員和有關人員進行監察」。前者敘明監察委具有監督、調查與留置三項職權，對於如何行使這些職權的作法與程序，監察法第四章與第五章中有更詳細的規定。總地來說，監察委權力涵蓋範圍相當大，超越現有司法部門，不只可對案件涉嫌人行使職權，亦可對涉案人員採取

相同動作。如此一來，固然可以避免漏網之魚與徹底調查，但機關濫權的可能性也相對增加。

從人事安排來看，首任主任楊曉渡為政治局委員及中央紀律委員會副書記，與習近平有在上海共事的經驗（習擔任上海市委書記時，楊為市委常委兼統戰部部長），亦為王岐山擔任中紀委書記時的副手（王於 2012 年至 2017 年任中紀委書記，而楊則於 2014 年 1 月起任中紀委副書記）。此外就是楊曾在地方任職上海市紀委書記以及在中央擔任過監察部部長與國家預防腐敗局局長，經歷相當豐富。然而，楊在「十九大」升任政治局委員，不但是近卅年來首位中紀委副書記入局，亦使中紀委有兩名中央領導（書記趙樂際為政治局常委），其重要性不言可喻，也預示了楊兼任國監委主任的可能。此外，國監委的 6 位副主任，同時也都是中紀委的副書記（劉金國、楊曉超、李書磊、徐令義、尚培、陳小江；這 6 位不但在上屆中紀委與王岐山有共事經驗，其中楊曉超、李書磊、徐令義、尚培等 4 人更為習近平與王岐山之舊部），可見兩個機關落實「一套工作機構、兩個機關名稱」的目標。

就機構位階而言，原來外界預測擁有極大監督權的國監委可能是由趙樂際領導的正國級機構，因先行試點（北京市、山西省、浙江省）的監察委主任皆由當地紀委書記兼任。雖然設立後確定國監委與國務院平級，形成「一府一委兩院」（人民政府，即國務院、監察委、最高人民檢察院、最高人民法院）的格局，然楊曉渡為首屆主任，可確認是副國級機構，呼應「黨的領導」原則（「組建國家監察委員會」為中共中央所公布之「深化黨和國家機構改革方案」，第一部分「深化黨中央機構改革」的第一項，顯見其機構重要性），而機關地點與中紀委相同，兩個單位合署辦公，呈現中紀委領導國監委的架構，亦反映出中紀委為打擊貪腐的主要帶頭單位，而國監委則是統整反腐敗工作與監督體系。由此觀之，讓中紀委副書記排名第一的楊曉渡接任國監委主任，無論是體制或是級別的安排都較為恰當。

在 3 月 23 日國監委揭牌儀式中，中紀委書記趙樂際提到中紀委與國監委合署辦公，將「對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋」。此番說法反映出監察委設立後，監察體制由弱勢變強勢，由黨內延伸至所有政府部門。原來的體制為中紀委主導，地方紀委接受中紀委與地方黨委的雙重領導，但更多時候其實是受到地方黨委的牽制致使監督成效有限，主要對

象與作法是黨員及「雙規」（中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例第 28 條第 3 款：要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明），卻也因為不具有正式調查權而備受質疑。然而，過去 5 年中紀委在王岐山的主政下，大規模進行反貪腐運動，且於 2016 年通過「中國共產黨問責條例」，實質提高紀委權力，也確實收效頗豐。無論是矯正黨內風氣，或者是獲取民心上，都很有成效。如今監察法的通過與監察委之設立，看來更像是黨內的階段性任務已完成，需要透過體制修訂，進一步將反貪腐工作擴及全政府部門。

在成立如此強大的權力機構的同時，中國大陸政府也提出一套制衡機制，主要是由各級人民代表大會監督，輔之以資訊公開接受社會輿論的檢驗，並設立內部的專門監督機構與對案件處置失誤的相關人員課責（監察法第七章，第 53 條至 61 條）。雖然有法條明確規定與依據，但就實際運作層面來看，可能方式為國監委主任至「全國人大」進行工作報告，其效力恐相當有限；至於監察法第 54 條提及的「民主監督、社會監督、輿論監督」，是否能真正發揮功效，目前還很難論斷。從中國大陸的黨政體制來看，雖然國監委主任同時具有政治局委員與中紀委副書記的身分，但在黨內需向政治局常委的中紀委書記負責，而中紀委書記則是向總書記負責，再次展現「以黨領政」才是政治運作的根本原則，惟權力擴充的同時，責任也在增加。監察體制的改變只是新一波反貪腐運動的開端，而非過去 5 年的結果，後續是否能真正收到效果，仍有待時間證明。

四、從「兩會」看中共對臺動向

淡江大學中國大陸研究所副教授張五岳主稿

- 中共對臺人事部署體現史上最「知美」的對臺工作團隊。
- 中共對臺政策不論在理論思想、政策創新，乃至具體實踐層面，應會依循與貫徹習近平對臺思想之核心意涵。
- 習近平就任以來，在對內與對外均不斷打破慣例，並逐步透過單邊作為，片面改變當前兩岸關係現狀。面對此一趨勢，臺灣應思考積極作為並有效因應。

中共於 2018 年 3 月召開「兩會」，不僅是約 6,000 名黨政軍高層齊聚北京的年度大會，更是繼去年 10 月中共「十九大」，在中共黨內路線與高層人事更迭後，將政府、人大、政協等重要人事部署與政策推動的開局之年。解析中共對臺政策主要可以從頂層設計的路線指導思想，到中層對臺政策的認識與涉臺人事部署，最後則為底層具體政策之執行與推動等三方面觀察。

在涉臺人事部署上，作為中共對臺最高決策機制—「中共中央對臺工作領導小組」，除習近平親自擔任組長外，今年「兩會」確立汪洋接任「全國政協」主席，也依慣例兼任中央對臺小組副組長，王毅當選國務委員，亦可能循例接替楊潔篪擔任對臺小組秘書長，劉結一升任國臺辦主任，國安部長陳文清、商務部長鐘山、統戰部長尤權、中辦主任丁薛祥、軍方代表等也將一一到位。

觀察此次中共對臺人事部署，汪洋過去 5 年在國務院副總理任內，身兼美中全面經濟對話的中方最高官員，汪洋的出任可說是繼當年錢其琛擔任中央對臺小組副組長之後（其後賈慶林與俞正聲皆未有瞭解美國等國際經驗），對於美中關係最為熟悉的對臺工作領導小組副組長。此外，如果王毅接替楊潔篪擔任對臺小組秘書長，以王毅曾擔任國臺辦主任又擔任外長的獨特經歷，可說是歷任對臺小組秘書長唯一擔任過國臺辦主任的人選。另國臺辦新主

任劉結一的任命也值得關注，一般認為以劉結一擔任常駐聯合國代表的身份層級擔任國臺辦主任，相較於當年王毅與張志軍皆以外交部副部長兼黨委書記，轉任國臺辦主任，劉結一的出線並不讓人感到意外，層級也未提升（因為駐聯合國大使層級未及外交部常務副部長兼黨委書記）。劉結一擔任國臺辦主任最大特色是，相較於王毅只有駐日本經驗、張志軍只有駐英國經驗，劉結一可說是中共史上第一個有駐美經歷的國臺辦主任（駐紐約經驗4年多）；加上劉結一專長國際組織、軍控等，未來兩岸關係中的國際活動空間，若欠缺政治互信，恐將日益嚴峻。加上全國臺灣研究會會長戴秉國，戴不僅曾經擔任國務委員兼中央對臺小組的秘書長，也頗受中共高層倚重，更是當年中美安全戰略對話的中方負責官員，在美交遊廣闊。此次，對臺人事部署體現史上對美國最為瞭解的對臺工作團隊；對於此一涉臺人事佈局，我方亦須高度關注與有效因應。

在對臺政策上，綜觀今年「兩會」期間，涉臺部分包括國務院總理李克強政府工作報告，張志軍3月5日於「部長通道」對媒體發表談話，3月15日中共黨內權威刊物「求是」發表題為「以習近平總書記對臺工作重要思想引領新時代對臺工作」文章（署名「中共中央臺辦理論學習中心組」），3月18日國臺辦發言人針對美國總統川普簽署「臺灣旅行法」發表措辭強烈聲明，3月20日十三屆「全國人大」一次會議閉幕式習近平發表重要講話等，同日李克強在中外記者會也提到臺灣議題。其中評估「兩會」後中共對臺政策，最關鍵者厥為3月15日「求是」雜誌文章與3月20日習近平講話。

長期以來對於中共最高領導人而言，對臺政策不僅涉及執政基礎之正當性，有時更關乎歷史地位評價。因此，中共歷任最高領導人基於不同的人格特質與領導風格、不同的內外時空環境變遷、不同時期兩岸關係的互動與實力對比，自然會提出不同的政策與策略。相較於中共歷任領導人，習近平不僅曾在福建工作17年，更是毛澤東之後權力最為集權的領導人。在2018年2月1日至2日召開的對臺工作會議，汪洋就首度提出以「習近平總書記對臺工作重要思想」作為對臺工作的基本遵循和行動指南，可以清楚看出習近平在對臺政策中的位階的主導性與重要地位。

習近平的對臺工作重要思想為何?2017年中共「十九大」報告中，習首度將對臺政策放在「新時代中國特色社會主義思想」14項基本方略的戰略目標，意味著中共已明確把對臺政策與兩岸關係的推動，作為未來推動國家發展戰略的重要環節。而今年3月15日「求是」文章關鍵要點有四：首先，「從根本上說，決定兩岸關係走向的關鍵因素是祖國大陸發展進步」；其次，「臺灣問題的解決，是兩岸綜合實力較量的過程，根本上取決於我們自身發展進步」；再則，「秉持兩岸一家親理念，耐心細緻、持之以恆地做臺灣人民工作」；最後，「鄭重宣示六個任何，強調有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗任何形式的臺獨分裂圖謀」。今後中共對臺政策不論是在理論思想層面或是政策創新，乃至具體實踐層面，都必需掌握貫徹與落實習近平對臺思想這四大核心意涵。

習近平自2012年中共「十八大」就任、2013年3月「兩會」當選國家主席、到2018年3月20日「全國人大」閉幕講話，習近平總共發表21次有關涉臺談話。相較於2013年「兩會」閉幕談話僅簡單說：「廣大臺灣同胞和大陸同胞要攜起手來，支持、維護、推動兩岸關係和平發展，增進兩岸同胞福祉，共同開創中華民族新的前程」，今年「兩會」閉幕講話則加大篇幅與力度，除強調「堅持一個中國原則，堅持九二共識，推動兩岸關係和平發展，擴大兩岸經濟文化交流合作」外，也措辭強烈表示：「一切分裂祖國的行徑和伎倆都是註定要失敗的」，「有堅定的意志、充分的信心、足夠的能力挫敗一切分裂國家的活動」，「每一寸領土都絕對不能也絕對不可能從中國分割出去」等。是以，在習近平主政下，臺灣必須務實面對一個對於臺灣一貫強調的自由、民主、人權、主流民意或是西方的普世價值等，沒有任何好感與認可；但對於臺灣政府與民眾普遍接受不高，所謂的中華民族偉大復興的「中國夢」卻有無比堅持的習近平，與中國大陸內部日益高漲的民族主義。當民主多元的臺灣面對民族主義高漲的中國大陸，臺灣究竟應該如何審慎面對與有效因應可謂重中之重。

面對習近平延任後至少還有10年長期執政的可能情況下，如果兩岸關係無法維持穩定與正向發展，中共必然會不斷加大軟、硬兩手力度的對臺政策。習近平過去5年既然在對內與對外都不斷打破慣例，並不斷做出

人意料的變革，豈可能對臺政策守恆不變而讓兩岸關係現狀持續？事實上，從近期來的觀察，可以清楚看出北京在外交、軍事、經貿、社會文化等各個層面，早已逐步透過單邊作為，片面改變當前兩岸關係的現狀。面對此一趨勢，臺灣如何積極作為並有效因應？方能確保臺海現狀不被片面改變，是亟須積極因應與有效面對的重要課題。

五、近期韓半島情勢發展及中國大陸相關動向

南華大學國際事務與企業學系副教授孫國祥主稿

- 在確立 4 月至 5 月間南北韓、美國與北韓將舉行領袖會談後，相關各國除在韓國、美國之外，在瑞典、芬蘭等地也紛紛展開不同的摸索接觸。
- 與川普舉行高峰會晤是金正恩的一次勝利，確立其合法地位；川普則希望在歷屆美國總統均受挫的韓半島無核化問題上發揮影響力，取得外交成果。
- 金正恩 3 月下旬訪北京並與習近平舉行會談，中共對韓半島議題交涉力道及未來各方互動情形，值續關注。

2018 年 3 月，在確立 4 月至 5 月間兩韓、美國與北韓將舉行領袖會談之後，相關各國除在韓國、美國之外，在瑞典、芬蘭等地也紛紛展開不同的摸索接觸，韓半島展現前所未有的情勢。舉例而言，美日韓三國的安全事務總指揮在美國會晤，就韓半島徹底無核化以及兩韓、美國與北韓高峰會談進行協議。此乃青瓦臺國家安保室長鄭義溶 (Chung Eui-yong)、美國白宮國家安全顧問麥馬斯特 (H.R. McMaster) 與日本國家安全局長谷內正太郎 (Shotaro Yachi) 在 2018 年 1 月北韓宣布參加平昌冬奧會營造兩韓對話局面後的再次聚首。

近期韓半島情勢的重點在於可能的川金會。在白宮聽到韓國訪美高官介紹金正恩 (Kim Jong-un) 熱切期望舉行美國與北韓高峰會後，川普 (Donald Trump) 當即做出決斷，提議 4 月舉行會談。由於 4 月底預定舉行南北韓高峰會，韓國高官建議川普在南北韓高峰會之後，再舉行美國與北韓高峰會，最終將會談時間定在「5 月底之前」，儘管北韓並未公開承認邀請。因此，韓半島情勢圍繞兩韓峰會、美國與北韓峰會的準備而令世人關注，而中國大陸則致力於擺脫「旁觀者」角色。

(一) 近期韓半島情勢發展

1. 南北韓藉冬奧平臺緩和關係

在韓半島緊張局勢不斷升級並可能導致武裝衝突的情況下，南北韓雙方試圖重新控制事態的發展。韓國總統文在寅(Moon Jae-in)展現對話的願望，因為如果北韓與美國開戰，最大的受害者就是韓國。文在寅力爭在外交遊戲中處於平等的地位，而不僅僅是美國的附庸。

金正恩似乎決定拉近與韓國的關係，其主要目的正是要擺脫國際制裁的壓力。而且北韓也擁有一定的空間，因為它已經進行6次核試和多次導彈的試射；現在的未知數是北韓對其攜帶核彈頭的導彈重返大氣層的控制能力。正因為已經具有這些基礎，金正恩方宣佈準備中止核試。

2. 各國安全單位牽線外交單位接棒

3月18日，鄭義溶與谷內正太郎、麥馬斯特會晤，就4與5月舉行的兩韓、美國與北韓高峰會談進行協商。關於北韓棄核與導彈開發，三方必須以「完全、可驗證且不可逆的方式」實現無核化等達成共識，還確認了繼續對北韓最大限度施壓的必要性。青瓦臺表示，出席會議的3人就與北韓的對話「不重複過去的失敗很重要」達成共識，並一致認為南北韓、美國與北韓會談不僅對韓半島，對於整個東亞的和平與安定而言也是一個重要的機會。

對照而言，美國中央情報局、南韓國家情報院、北韓總管海外情報的偵查總局和統一戰線部等3國情報機構，正在利用幕後管道推動高峰會談的開展和各項準備工作。因此，在促成高峰會談與各項準備中，如果說美方的主角是蓬佩奧(Mike Pompeo)，那麼南韓則是國情院院長徐薰(Suh Hoon)、北韓是統一戰線部部長金英哲(Kim Yong-Chol)在發揮主導功能，尤其是徐薰與出席平昌奧運閉幕式的金英哲曾透過非公開會談等，為美國與北韓高峰會談打下了基礎。

3. 金正恩與川普各自算計

與川普舉行高峰會晤是金正恩的一次勝利，確立了他的合法地位。面對國際制裁以及美國預防性打擊的威脅，金正恩披上了外交的衣冠，大膽地獲得了與美國總統舉行單獨會談的可能。事實上，金正恩是一位難以對

付的強硬的談判對手。他已經超越其祖父及父親，成功地做到前人們未能做到的事情，成功地獲得與美國在任總統舉行會晤的承諾。

反之，政權運營狀況嚴峻的川普將 11 月的期中選舉視為總統的「成績單」，必須防範北韓完成將美國本土納入射程的洲際彈道導彈（intercontinental ballistic missile, ICBM）的開發。希望在歷屆總統均受挫的韓半島無核化問題上發揮領導能力，取得華麗的外交成果。美國政府高官表示「金正恩是獨特的專制國家中唯一有決策權的人物，川普當然會接受金正恩提出的會談邀請」。

（二）中國大陸的相關動向

1. 北京對被排除在對話之外感到意外

北京對川金會做出的正式表態是：對川普與金正恩的直接對話釋放之積極資訊表示歡迎。根據中共官媒披露資訊，習近平與川普通了電話，對其以「政治方式」解決危機的做法表示肯定。但是，中南海似乎是尷尬的。儘管北京應對美國與北韓關係出現緩解、從而避免一場可能發生在其邊境地區的戰爭感到欣慰。但是，許多中國大陸問題觀察家卻認為，平壤與華盛頓關係轉暖可能不利於中國大陸的戰略利益，中國大陸在致力尋求減緩美國在韓半島及地區的影響力。一些專家擔心，美國利用北韓作為抵制中國大陸崛起的棋子。他們認為，北京犯下了一個戰略性的錯誤，亦即將問題推給美國和北韓，拒絕更多地投入關注北韓問題，從而將自己排除在外；但是，北韓核危機卻涉及「地緣政治」及「區域安全」，中國大陸應該發揮積極的角色。

2. 北京在突然中尋求自身的定位

北京驚覺自身成為韓半島情勢的旁觀者後，重新尋找定位。習近平在會見鄭義溶時指出，作為韓半島近鄰，中國大陸一向支持半島南北雙方改善相互關係、推進和解合作，支持美國與北韓接觸對話、協商解決各自關切。半島無核化、不戰不亂是中方的一貫立場。當前，半島形勢正面臨重要的緩和對話機遇，中方積極評價韓方為此所作努力，願同包括韓方在內

的國際社會一起，進一步做有關各方工作，結合中方「雙軌並進」思路及各方有益建議，推進半島問題政治解決進程。

北京自詡在美國與北韓直接對話的「貢獻」角色。首先，兩韓關係緩和的背後離不開北京的「解決之道」。川普與習近平的通話，以及韓國特使專程通報訪問北韓和赴美推動美國與北韓對話的情況，體現了各方高度重視中國大陸在半島事務上的獨特角色。積極變化的背後，雖然有兩韓雙方掌握「平昌冬奧和平之窗」，但也離不開中國大陸在解決北韓核問題上的不懈努力。善於抓主要矛盾的中國大陸，清晰地指明韓半島的核心問題是安全問題，並指出解決此核心問題的關鍵在於美國與北韓雙方。因此，川普充分肯定中國大陸在解決北韓核問題上的作用。

其次，韓國「奧運外交」得益於中國大陸的大力支持。中國大陸堅決反對半島「生戰」，始終是維護韓半島和平穩定的「壓艙石」。在解決北韓核問題上，中方提出「雙暫停」的倡議，並主張「在探討解決半島無核化問題的同時也能夠探討建立半島和平機制」的「雙軌並行」思路。平昌冬奧上，兩韓的良性互動是中國大陸「雙暫停」方案的「試驗版」，也是兩韓對中國大陸提出的「雙暫停」倡議的回應。

基於上述，北京認定，無論是在兩韓關係的緩和上，還是在美國與北韓關係的互動中，中國大陸的角色都是不可或缺的，中國大陸「積極斡旋」和「勸和促談」的獨特角色正在產生積極的效果。無論是4月末將舉行的兩韓高峰會談，還是5月將舉行的美國與北韓高峰會晤，中國大陸都「樂見其成」，樂見韓半島的「長治久安」。

3. 中國大陸內部再度出現檢討韓半島政策呼聲

無論川金會晤結果如何，有無聯合公報發表，也無論半島局勢最終走向何方，美國與北韓高峰會晤消息一出，在中國大陸政策圈與網路的評論爆炸。不管是一貫的妖魔化北韓、力主聯美滅北韓、自由派公知，還是堅持中國大陸應獨立自主、不應放棄和疏遠北韓的中左派，都認為中國大陸對北韓政策失敗。前者認為中國大陸沒有及早跟隨並全力配合美國滅掉北韓邪惡政權，如今美國與北韓相逢，中國大陸無端做了惡人；後者認為中國大陸拋棄傳統國際道義立場，為經濟利益失節跟隨和配合美國，將北韓

從懷抱中往外推，導致如今美國與北韓直接峰會，甚至北韓「帶槍投靠」美國，危害中國大陸安全和利益。僅就此點而言，中國大陸左中右派皆對該國對北韓政策表示失望和不滿，這無疑就是北韓對外政策的大獲成功。

整體而言，許多中國大陸政策圈認為近數年來中國大陸對北韓政策的確失誤頗多，值得反思、應該總結。然而，中國大陸的反思是進一步配合美國加大對北韓制裁幅度和力度，預設和接受薩德入韓的既成事實，可以說是逆反思和逆總結。如今兩韓間熱線電話和高峰会晤即將開通和實現，美國與北韓峰會稍後也要進行，在北京與北韓高峰還沒有實現會晤的情況下，兩韓、美國與北韓高峰先期會晤，在過去沒有先例、也是難以想像的，這可能也是很多人認為中國大陸在韓半島問題上出局的原因所在。

（三）結語：韓半島的戰略動能可能轉向

川普在沒有徵詢其團隊意見的情況下、毫不猶豫地接受了北韓領導人關於舉行雙邊會談的邀請。兩人的會見將是一次不同人物性格的交鋒，這是國際舞臺上極為罕見的震撼事件，同時也將可能成為事涉全球和平大事的歷史性事件。若成真，川金會的結果可簡單歸納為三。一是，美國與北韓在無核化問題上達成歷史性共識；二是，談判失敗，韓半島的戰爭風險升溫；三是，達成妥協協議，北韓拖延時間。

然而美國曾多次被北韓耍弄。美國與北韓在第一次核危機的1994年，就北韓凍結核開發、美國向北韓提供輕水反應爐達成協定；在2000年代的六方會談中，發佈美國承諾不攻擊、不侵略北韓，北韓放棄核武的共同聲明。每次達成協定之際，都會就北韓先推進無核化，還是美方先提供經濟援助和解除軍事制裁而對立。最終北韓撕毀協議，大力推進核導開發。

如果美國判斷北韓難以完全放棄核武，美國與北韓談判很可能決裂，美國為徹底切斷危機根源而在韓半島動武的擔憂出現升溫；另一方面，金正恩很可能希望透過不徹底的美國與北韓協議來為洲際彈道導彈的開發拖延時間。為說服強硬派的川普，北韓預計將製造驚喜，可能拿出階段性廢棄洲際彈道導彈和無核化的時間表；另預計北韓將要求美國承諾不攻擊、

不侵略北韓，力爭將 1953 年簽訂的「停戰協議」(Korean Armistice Agreement) 變成「和平協議」。還希望與美國實現邦交正常化。

最後值得注意的是，有中國大陸學者指出，假設美國與北韓之間關係取得實質改善，一方面在韓半島減少了中國大陸面臨的緊張局勢，另一方面，駐韓美軍有了更多在東北亞機動的現實可能，那麼將來一旦臺海有事，美國就有更多可能將其駐韓部隊調來應對，而韓國則可能在美國壓力下，無力或者不願予以堅決阻止。想必中國大陸與北韓關係在經歷嚴重惡化之後，北韓也不會主動積極採取行動牽制駐韓美軍。因此，半島的戰略動能可能出現轉向。