

一、中共北戴河暑休期間高層內鬥傳聞觀察

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪

- 北戴河會議源自於 1950 年代的「中央暑期辦公制度」，胡時期取消辦公制度，開始具休假遊憩性質，重要性應已不如以往。
- 今年北戴河會議背景是一系列不利於習的內外因素（如美中貿易戰），媒體的揣測集中在「習李關係」、「元老聯合罷習」、「習近平被迫交權」，惟傳言可能性不高。

每年 7、8 月間，有關北戴河會議的相關訊息，就會成為關注中國大陸政情的焦點。雖然北戴河會議非中共內部制度性的會議，但自毛澤東時代便存在，且據聞該會議對中共高層人事安排、政策方向有重要影響。由於官方幾乎從未正式公布相關消息，北戴河會議因此更添幾分神秘色彩。

（一）近期的北戴河會議與今年暑休之重要背景

「北戴河會議」源自 1950 年代的暑期辦公制度。1954 年夏天，中央領導集體到北戴河避暑、辦公，建立「中央暑期辦公制度」。在毛澤東時期，每年夏季的中央會議都在北戴河舉行，並通過數項重大決議，如「通過大煉鋼」、「大辦人民公社」與「砲打金門」等。1965 年受文革影響暑期辦公制度終止，直到 1984 年該制度再重新恢復。在運作近二十餘年後，胡錦濤時期北戴河會議有重大改變。2001 年，中共開始安排重要的專家學者前往北戴河，高層以表彰會見的方式給予這些頂尖學者榮譽，讓北戴河活動開始具有「休假」性質。2003 年，胡錦濤決定五大班子（中共中央、國務院、全國人大、全國政協、中央軍委）不到北戴河辦公，並取消中央暑期辦公制度。此後，每年七、八月中共高層領導及元老仍會在此避暑休憩，並舉辦一些非正式的會議、會談等，北戴河會議的名稱因而仍繼續存在（官方大多稱「北戴河暑期休假」）。

儘管北戴河會議在胡錦濤時期的政治色彩降低，但高層領導與元老的集會，以及與專家座談的活動依然持續。根據報導，近年來習近平與北戴河會議的相關訊息如下：在胡錦濤第二任期，習近平（時任政

政治局常委、中央書記處書記)皆在北戴河會見專家和基層一線人才;2013年,習近平親自出面確定「京津冀協同發展」方針;2014年確定習李分工;習主抓頂層設計,李管短期政策落實;2015年,新華社所屬的財經國家週刊,則刊出「別等了,北戴河無會」一文,說明該年度北戴河無會議。2016、17年,隨著「習核心」在「十八屆六中全會」提出以及「十九大」的召開,近兩年的暑期皆有北戴河「激戰」、「黨內鬥爭」的傳聞。這些權鬥的傳聞是真是假無法證實,然而,可以確定的是延續先前的慣例,在習第一任期會見專家的也是時任政治局常委、中央書記處書記的劉雲山。

今年的北戴河會議應是習近平上任後最受關注的一次。就黨內而言,「十九大」習近平打破「接班人入常」安排(無1960年後出生者進入政治局常委會)、今年「兩會」期間全國人大修憲取消國家主席任期制。這些權力集中於一人的發展趨勢,更讓人好奇黨內的反習聲音會如何因應。就對外與社會氛圍來說,今年春天以來美中關係急轉直下:「美中貿易戰」開打引發一連串國內經濟波動,金融風險也持續累積,加上黑心疫苗、性侵風暴等挑動社會敏感神經等等。這些內外部事件讓外界對於中共黨內權力鬥爭的激化,抱持更大程度的想像:反習勢力是否將會集結,進而對習近平提出挑戰?

(二) 相關傳聞與評析

本年度北戴河會議的相關傳聞,可說是在一連串不利於習近平的國內外背景下所展開的。人民網明確指出,今年共有62名中共專家8月3日抵達北戴河,8日中午近12點乘專列返回北京站,結束為期6天的「休假」。而自8月1日開始,中共政治局常委集體隱身將近兩週,期間只有李克強、栗戰書在北戴河各有過一次露面,其他五名常委都沒有公開現身。顯示今年的北戴河會議,應已在8月上旬結束。

多維新聞報導此次北戴河會議將討論「中美貿易戰」、「金融風險控管」以及「強化集體領導」等三大主題。綜合來看,今年度北戴河會議期間相關傳聞大致可區分「習李關係」、「元老聯合罷習」、「習近平被迫交權」等三方面:

1. 習李關係：習近平 7 月出訪中東、非洲，傳聞此次出訪前李克強已因穩定金融不力遭到架空。
2. 元老聯合罷習：傳聞多位元老連署致信中央，批評習近平搞個人崇拜與左傾，要求政治局擴大會議處理，甚至要習近平循華國鋒模式下台。
3. 習近平被迫交權：傳聞王滬寧因捧習過頭、應對貿易戰文宣不當被迫頂罪下台、習領導科技權力拱手讓給李克強；胡春華代替王滬寧入常委會成為總書記接班人；二次修憲，重新恢復國家主席任期制。

就公開資訊而言，上述傳聞屬實的可能性皆不高。首先，從習李關係來看，目前並沒有李克強遭架空，或者習近平交出權力的明顯事證。第一，3 月政府換屆過後，數個由總書記親任組長的領導小組/委員會已開始運作，其中李克強亦出任多個委員會的副主任（如深改、財經、國安、網信、外事等五大委員會，以及新成立的法治委、審計委）。這顯示李克強作為遂行習近平意志的「二把手」地位，仍相當穩固。第二，習領導科技權力拱手讓給李克強的傳聞主要來自國務院成立「國家科技領導小組」。然而，「由國務院總理出任組長」僅能說明這個小組屬國務院內最高層級之小組，無法以此推論習權力遭到縮減。

其次，中共中央是否重回集體領導，或者甚至再次修憲恢復國家主席任期制？目前難以判斷真偽，但可以在下半年特別觀察黨內權力格局是否出現走向「集體領導」的趨勢。舉例來說，可觀察中共官方是否仍密集出現「習核心」、「定於一尊」等用語；是否再度修憲則必須密切注意今年秋天「四中全會」後至明年「兩會」前，官媒是否有相關的報導來引導、塑造輿論。在這些官方文件用語改變，特定評論出現之前，難以判斷當前集權於習一人的黨內格局是否有所改變。

最後，元老是否聯合罷習？這基本上屬實的可能性極低。中共自六四以降以來政局便相對穩定，沒有現任政治局常委，甚至國家領導人遭罷黜的案例。從邏輯上來說，「罷習」一事具高風險且低報酬，退休元老不見得有誘因發動此事，更遑論元老們並非皆屬同一派系，不見得有集體行動的動機。更根本的是習近平已高度掌控軍隊，元老即使有動機也沒有能力發動罷習。總之，以上關於北戴河期間中共黨

內權鬥的傳聞可能性皆不高。

(三) 結語

或許基於北戴河的神秘色彩，每逢 7、8 月份北戴河會議前後，媒體常出現「黨內權鬥、總書記地位不穩」的報導來滿足外界的想像，今年也不例外。除了這些無法驗證真假的報導外，今年的北戴河會議仍有兩個觀察點值得注意：第一，不同以往，今年由政治局委員陳希與專家會面；第二，中共官方釋出訊息，稱北戴河會議已失去傳統的議政功能，向休閒度假轉變。這些實質的訊息，或許顯示在中共的決策平台裡，北戴河會議的重要性已不如以往。

二、近期 P2P 網路借貸平台倒閉潮觀察

台北海洋科技大學通識教育中心助理教授吳建忠主稿

- P2P 網貸受害者數以萬計，上街維權遭中共安全部門強制維穩壓制，官方對立升高。
- 中國大陸經濟前景不明，包括影子銀行系統各種金融衍生商品、眾籌、信託、城投公司債務，以及各地工業園、房地產、人民幣匯率，均是可能影響兩岸金融安全的風險因素。

(一) 前言

2018 年 6 月 14 日，中國銀行保險監督管理委員會主席郭樹清，在陸家嘴金融工作會議上重話抨擊 P2P(peer to peer lending, P2P)網貸平台，表示：「收益率超過 6%就要打問號，超過 8%就很危險，10%以上就要準備損失全部本金。」警語一出，中國大陸的網貸大批突然發生捲款潛逃、惡性倒閉的現象。「人民日報」8 月 2 日報導這波倒閉潮是「行業出清的淘汰期」，意在整頓「非法暴利的網貸產業」。北京、上海、杭州等地破萬人的「金融難民」紛紛走上街頭維權，自救運動卻遭官方出動大批警力維穩鎮壓。中國大陸的金融監管體制後知後覺，現在才鼓吹將 P2P 網貸納入國家金融監理的管道，極其諷刺。金融危機烽火連天，安全部門全面動員進行維穩，造成人民與政府間的對立，釀成多起維權無門而自殺的悲劇。

(二) P2P 網貸行業發展情況及影響

1. P2P 網貸運作方式

P2P 是一種網路上電腦端點對端點的信貸模式，也就是「借貸人」透過網路平台直接跟「貸款人」交易，通過具體的項目標的，投資人能知道資金到底流向哪裡，比如車貸，房抵貸，投資者能清楚地看到資產端。雙方不需要經過金融機構中介，可省去金融機構從中抽取的利潤及手續費，借貸雙方都有利可圖。2012 年習近平上台後，大力加持「互聯網金融」、鼓勵創新，在政府缺乏監管有效措施下，P2P 快速發展，再加上平台廣告影射獲得地方政府背書，或自稱有國企背

景，並在央視等官媒投放廣告，從而贏得投資人信任。短短數年之間，隨著經濟高速成長，已成為全世界規模最大的 P2P 網貸產業。

2. P2P 網貸盛行的原因

中產階級熱衷 P2P 起因於三個面向；第一是國家認可，所以無任何管制。中國大陸面對 P2P 網貸與網路電商發展模式一樣，開始時幾乎是沒有任何管理，任由其自行發展，中期甚至於推動網路金融創新，鼓勵設立。中國大陸為應付 2008 年的全球金融危機，所以採取了各種寬鬆政策，包括 4 兆元由政府主導的基礎建設，國家金融部門限制人民銀行的定向放出資金，造成國進民退，民間企業與中小企業難從銀行取得貸款資金，P2P 網貸適時應運而出，對存款人提供較銀行高的利率，而對借不到銀行貸款的企業提供資金，利率就算高一點，也能接受，自然大受歡迎。

第二是收益可觀，對比起傳統投資來講，「借貸人」甚至可以通過一些返利平台獲取到更高的收益。即使陸各行業疲軟的環境下，P2P 的收益仍能維持較高收益；第三是超低門檻，P2P 平台投資門檻通常只需要 10、50、100 萬人民幣不等，這對於有投資需求的「借貸人」來說，幾乎等於零門檻。不僅如此，P2P 還有操作簡單的特點，大部分情況下不需要「借貸人」對專案有太深刻的瞭解。相對於部分門檻較高的投資專案而言，P2P 顯得更接地氣，因此 P2P 深受大部分上班族，學生的喜愛。

3. P2P 網貸轉折訊號

2014 年的 e 租寶 (Ezubao)，以「投資低門檻、高回報」吸引大批民眾投資，更一度被評為「中國最有責任感的網路金融企業」。它的倒閉為民間金融帶來警訊，而銀行體系中的存款大量流失到 P2P 網貸，造成銀行現金短缺，短期周轉力不足的金融問題；至此，P2P 網貸市場的整頓勢在必行。2016 年銀監會會同工業和信息化部、公安部、國家互聯網資訊辦公室四個監管部門共同制定「網路借貸信息中介機構業務活動管理暫行辦法」，號稱「監管元年」，內容包括行為監管與機構監管，從網貸平台的註冊登記、業務規則與風險管理開始，並納入互聯網資管、互聯網保險、互聯網外匯交易等，從事專項整治清理整頓。2018 年 8 月 24 日中國的金融穩定發展委員會（下稱金融委）公布

「網路借貸資金存管業務指引」、「網貸網路借貸資訊仲介機構業務活動管理暫行辦法」，先從網貸合規性的分類開始，將那些是可以通過整改而合規的、那些是需要無風險退出的、那些是涉及違法需要依法處置的分別處理。

4. P2P 網貸平台倒閉的影響

P2P 網貸平台若沒有影射政府背書就不會吸引大批民眾投資，但是出事後，中共政府站在人民對立面，P2P 網貸平台讓中產階級瞬間破產，而中共卻得以利用整頓 P2P，打消大批的壞帳與不良資產。投資者多是中產階級，損失錢心痛，但不至於拼老命維權，雖有人因此自殺而引發關注，但是風險屬於可控之內。

中共進行部分補救措施，少數借款人藉機「惡意逃廢債」，引發許多賴帳情況。「互聯網金融」風險專項整治工作領導小組辦公室 8 月 8 日下發「關於報送 P2P 平台借款人逃廢債信息的通知」，要求上報惡意逃廢債的人員名單，並納入徵信系統和「信用中國」數據庫，讓其接受相關罰則，但仍難以挽回投資人信心。P2P 網貸平台受害者合理做法是形成債權人自救會，委託律師行告上法庭。但問題是，709 律師抓補後，已少有律師敢接燙手山芋。

（三）結語

中國大陸國務院劉鶴副總理曾說：「歷史上每一次金融危機都源於監管失敗」。P2P 倒閉潮之後，中國大陸金融監管趨嚴、網貸備案延期以及目前整個市場資金流動性緊張。隨著人民收入的不斷增長，對於財富管理，投資理財的需求日益迫切，互聯網金融作為傳統金融的補充，承擔著解決龐大資金需求以及廣大群眾日益覺醒的財富管理需求的角色，有其劃時代的重要意義，但是中國大陸互聯網金融，影子銀行、數以百計的理財產品，數萬家私募，中共恐無力監管。此外，中國大陸影子銀行系統的各種金融衍生商品、眾籌、信託、城投公司債務，以及各地工業園、房地產、人民幣匯率，這些都是影響兩岸金融安全的風險因素。

許多經濟學家多次提醒中國大陸經濟的高度泡沫化史無前例，中共努力延緩泡沫破裂到來的時間，希望以時間換空間，讓經濟軟著陸。

惟中美貿易戰打亂中共官方原定部署，這加深了中國大陸經濟前景的不確定性。

三、中國大陸地方財務、債務現況觀察

政治大學政治系副教授蔡中民主稿

- 中國大陸地方政府長期規避法規限制，透過城市投資公司進行融資，導致債務增長快速、運作及監管機制不明、投資成效不彰等問題。
- 地方舉債帶動的經濟模式遭遇經濟成長趨緩，壓縮地方償債能力，債務衍生風險由隱性逐漸轉為顯性。
- 近期中共對地方債務採取限額機制，依財力狀況、債務風險給予舉債空間，獎優罰劣，惟仍難避免地方變相舉債舉措。

(一) 地方債務問題經長期累積

近年來中國大陸地方政府的債台高築，其遠因在於 1994 年的分稅制改革，重新調整中央政府與地方政府的財權及事權之比例，使地方政府財政收入減少，支出卻未下降。然對於地方政府官員來說，其升遷前景與地方經濟成長程度高度相關，致使地方官員重投資而輕效益的現象相當普遍。根據「預算法」與「擔保法」，地方政府無法直接舉債和對外提供擔保，缺乏地方財政的融資管道。因此，地方政府便利用間接方式透過設立融資平台，以「城市建設投資公司」(後稱「城投」)名義進行融資，目的是支持地方政府的基礎建設計畫及公用事業等項目。然而，這樣的做法卻無法抵抗外部衝擊，2008 年全球金融危機時中國大陸中央政府提出的「四萬億」擴大內需方案加以因應，卻導致了地方政府的債務規模大幅擴張。過去幾年逐步放緩的經濟成長率讓地方財政收入下降，加上即將到期債務所帶來的償還壓力，致使地方政府的財政風險大增，尤以中部地區及西南地區的省分最為嚴重。因為地方政府並未公開所有資訊，因此地方債的計算相當困難，且本身的複雜性，致使外人難以得知各地方政府真正的債務狀況，也出現官方資訊與民間資訊的差別，甚至是中央政府所公布的數字與地方政府有所出入。

(二) 經濟成長趨緩導致債務問題浮現

中國大陸地方政府債務的最主要風險有以下幾項：一、債務體量增加太快；二、銀行風險高；三、運作及監管機制不明；四、投資成效不彰；五、資金穩定度不足；六、地方財政收入不穩的間接風險。以上這些風險在過去幾年內由隱性逐漸轉為顯性，關鍵在於經濟成長速度的放緩與外部的全球經濟環境不佳。目前地方融資平台對外擔保的比重較高，而對象多元，以致資金流向相當隱蔽，風險不易被發掘，然最終的債務負責人都是地方政府，其主要動機還是在於以舉債投資拉動經濟增長，這種投資驅動型經濟增長模式行之有年，難以被根除。

（三）中共管制措施先緊後鬆，債務仍在擴大

對於漸趨嚴重的地方債問題，中國大陸中央政府也有所體認，並尋求解決之道。首先是於 2014 年 8 月通過「預算法」的修訂案，允許地方政府發行債券或以其他方式舉債，讓中央政府更容易掌握各地方政府的負債狀況；後來又進一步發布規定廢除平台的融資功能。在中央政府嚴格要求與相關法規修訂後，目前主要是以債務置換的方式戒絕累積的問題，然而經濟成長放緩的壓力也同時迫使國務院對企業債的態度有所軟化，減少地方政府融資平臺通過發行企業債券進行融資的限制，放寬城投公司發債條件，要求銀行繼續貸款給地方融資平臺支持已開始建設的項目。

這些先緊後鬆的法規調整，不意外地讓地方政府舉債金額再度增高。為此，國務院於 2016 年明確「地方政府對其舉借的債務負有償還責任，中央實行不救助原則」。然而目前債務置換的操作方式只是借新債、還舊債，且進一步將風險轉嫁給非金融機構與個別投資者，債務本身並未取消或是獲得減少。除此之外，地方政府官員的升遷機會與經濟表現緊密相關，致使他們有足夠的動機繼續融資，這些結構性的積弊都非簡單進行債務置換就可以解決。為了管控債務風險，中央政府對於地方政府實行債務限額管理。由表一及表二可以看出，雖然中央政府限定了額度，但此數字一來逐年增加；二來總債務限額與專項債務限額增加幅度相當大，而一般債務限額僅微幅下降。

表一：地方政府政府債務限額

	2015	2016	2017	2018
債務限額	160,074.3	171,874.3	188,174.3	209,974.3
一般債務限額	99,272.4	107,072.4	115,489.22	123,789.22
專項債務限額	60,801.9	64,801.9	72,685.08	86,185.08

單位：億元人民幣

來源：中國大陸財政部網站

表二：地方政府債務限額增長率

	2016 增長率 (%)	2017 增長率 (%)	2018 增長率 (%)
債務限額	7.37	9.48	11.59
一般債務限額	7.86	7.86	7.19
專項債務限額	6.58	12.17	18.57

單位：億元人民幣

來源：中國大陸財政部網站

(四) 債務限額機制難避免地方變相舉債

今年 3 月「全國人大」決定本年度的債務額度為近 21 兆人民幣（以下同），由於採總量管制的作法，對各省級政府來說，獲得新增的債務限額愈多，就意味著能有更多資金用於發展。分配的標準主要是基於各省財力狀況與債務風險，同時兼顧地方融資需求，適度滿足地方建設與保障民生，不過如何合理且明確的分配發債額度，始終是一大難題。面對此一困境，中國大陸財政部嘗試限制債券的用法，亦嚴打地方政府違法違規的舉債融資，重慶、山東、湖北、江蘇等地違法舉債的擔保責任人遭撤職，實行「終身問責、倒查責任」。

綜觀各省所獲額度，可以發現地方財力、債務風險與融資需求為最關鍵因素。2018 年，江蘇、廣東分別獲得 1,665 億元、1,448 億元，為各省之冠，原因為其經濟實力強，財力雄厚且債務風險低，兩個省份雖然債務規模相當大，2017 年底分別為 10,915.4 億元及 8,530.8 億元，為全國第一名及第四名，但其債務率指標僅有 62.9% 與 47.4% 都低於全國平均值；負債率則是 14.3% 與 10.7%。相較之下，財政實力弱且債務規模大的貴州省，從 2015 年至今的配額都不足 100 億元。

從地區來看，東部省份絕對負債規模較高，而西部、東北省份負債率顯著高於東、中部省份。西部和東北地區的平均負債率均超過 60%。貴州、青海等省份總負債率甚至超過 100%。此外，海南、陝西、新疆等 15 個省市的負債率水準超過 60%，其中包括 11 個西部省市和兩個東北省份，西部和東北的地方債務風險令人擔憂。此外，符合國家戰略、承擔中央政府重大項目的地方，也會獲得較大的新增債務額度，例如：河北因為有雄安新區及京津冀協同發展等大型計畫，獲得較浙江與上海更多的限額。債務管理不佳的地方則會被減少額度，例如：江西被財政部查出違規挪用置換債券的問題，其額度就被減扣 1 億元。

新增債務限額的方式強化中央對地方的約束，也讓運作機制更為有效且透明。但省級政府獲得配額後，需要往下轉貸給地市級政府，再依次轉貸給區縣級政府。這種多層次的分配方式，直接影響各級地方政府的預算編列與執行，而每一次的分配又將涉及該層級政府彼此之間的競爭，因此如何設立公平合理的規則以激勵但同時又能有效約束地方政府，是現行制度最大的挑戰。

過去這幾年的法規與制度性調整，目的是讓體制更為透明，債券的發行能在收益與風險上相平衡，透過市場體系讓融資需求與地方建設項目匹配。但實際上這些立意良善的改革並未真正發揮作用。日前發生貴州黔東南州城投公司逾期違約，而內蒙古城投公司也發生還款逾期的狀況。其實類似的問題早在今年 1 月起即陸續發生，包括雲南、天津、西安市等，融資能力與評級較高的省份都出現違約的狀況，遑論那些評級較差且財政不佳的省分。

此外，當投資項目進行不順利以致城投公司及其擔保人地方政府無法按時還款時，受害的是購買此類理財商品的個別投資人，甚至導致系統性金融風險。再者，許多體制外的隱形債務亦是危機所在。從審計署陸續發布的「國家重大政策措施落實情況跟蹤審計結果」報告中可發現 2017 年的第三季度、第四季度與 2018 年的第一季度，都有多個省份透過違規方式變相舉債，形成隱形債務 64.32 億元、154.22 億元及 34.97 億元。這些都僅是冰山一角，審計署的隨機抽查樣本數不多，若推估母體將是驚人的數字，可見地方融資平台違規進行融資

的現象並未因制度改革而有所緩解。由於確切的債務數據為各地方政府所有，並不對外披露，因此難以有準確且完整的地方債務規模之統計。

(五) 結語

中國大陸中央政府正在研究制訂防控地方政府債務風險的作法，尤其是隱形債務的處理及化解。目前的舉措僅能部分緩解內部制度性因素的負面效果，最根本的還是要從財政機制與地方官員升遷管道之調整，以及擴大內需的外部環境著手。如此一來，這些針對地方債務的改革機制才能真正發揮功效，也讓地方政府能夠依法舉債，並將資金用於合理之處。

四、2018 年中非合作論壇北京峰會概況

政治大學國際關係研究中心研究員嚴震生主稿

- 中非合作論壇多為部長級會議，第三、六屆及本次第七屆提升到元首高峰會層級，增加我非洲友邦外交轉向的誘因。
- 中國大陸利用論壇外交，透過各區域合作論壇平台推動「一帶一路」等對外政策，爭取實質經貿利益，塑造正面國際形象，強化區域影響力。

(一) 前言

中國大陸與區域建立的第一個、也是歷史最悠久的雙邊合作論壇，是 2000 年成立的中非合作論壇 (Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC)。這個論壇的想法由江澤民在 1996 年出訪非洲時首次提出，於 2000 年正式成立，並在北京舉辦第一次的部長級會議。此論壇與中拉論壇一樣，每隔 3 年在中國與非洲輪流舉行，但不同於中拉論壇的是，如果非洲國家與中國大陸沒有外交關係，就不是這個論壇的成員國。舉例來說，2015 年在南非舉行的第六屆中非合作論壇，我國當時的 3 個邦交國聖多美普林西比、布吉納法索、及史瓦濟蘭(今年 9 月起正式改名為史瓦帝尼)，都不是此論壇的成員國，甚至在 2013 年與我斷交、但尚未與北京建交的甘比亞也被排除在外。

(二) 中國大陸的論壇外交

中非合作論壇基本上是部長級會議，但在第三屆(北京)及第六屆(約翰尼斯堡)的會議中，提升到元首高峰會的層級。若按這個經驗，下一次的高峰會將是 2024 年的第九屆會議，但北京在今年年初就宣布這次(第七屆)論壇，是元首高峰會。

中國大陸與區域國家的論壇，除了部長級會議或高峰會外，通常會制定所謂的論壇宣言(如中非合作論壇的「關於構建更加緊密的中非命運共同體的北京宣言」、中阿合作論壇的「多哈宣言」、中拉論壇的「聖地牙哥宣言」)，及行動綱領(如「中國與拉美和加勒比海國家合作(優先領域)共同行動計畫(2019-2021)」、「中阿合作論壇 2016 至 2018 年行動執行計畫」、「中非合作論壇—北京行動計畫(2019-2021)」)。在中國大

陸與中東歐合作方面，並沒有在中國—中東歐國家經貿論壇中，發表共同宣言或是提出行動計畫。不過，在較為軟性的議題方面，倒是有 2017 年 6 月的「第三屆中國—中東歐國家衛生部長論壇布達佩斯宣言」、2017 年 9 月的「中國—中東歐國家文化合作杭州宣言」、及 2018 年 6 月的「中國—中東歐國家藝術合作成都宣言」等。

上述中國—中東歐國家在衛生、文化和藝術方面各有其論壇存在的事實，也可應用到其它的論壇，最明顯的就是中非合作論壇。除部長級會議外，尚有中非企業家論壇（2003 年）（Conference on Chinese and African Entrepreneurs）、中非智庫論壇（2011 年）（China-Africa Think Tank Forum）、中非青年領導人論壇（2011 年）（China-Africa Young Leaders Forum）、中非媒體合作論壇（2012 年）（Forum on China-Africa Media Cooperation）、中非地方政府合作論壇（2012 年）（Forum on China-Africa Local Government Cooperation）等不同的配套平台，其中企業家論壇是配合中非合作論壇的時間，其它則各自在不同時間舉行。

這些合作論壇的配套平台，讓中國大陸與這些區域國家的合作關係更具全面性。此外，北京政府也利用這些論壇，推動它擴充全球影響力的「一帶一路」倡議（Belt and Road Initiative, BRI）。在今年的第七屆中非合作論壇的「北京宣言」中，「一帶一路」就被視為強化雙方關係的重要基礎建設。

在「一帶一路」倡議中地理位置相當關鍵的中東地區，北京政府則是透過中阿論壇，在今年 8 月通過「中阿合作共建一帶一路行動宣言」（Declaration of Action on China-Arab States Belt and Road Cooperation）。同樣也在「一帶一路」倡議地圖上的中東歐地區，自然就成為北京推動一帶一路的對象。李克強總理在出席於保加利亞首都索非亞舉行的第八屆中國—中東歐國家經貿論壇上，與這個地區的國家簽署 20 多個「一帶一路」相關的合作計畫。即使是完全不在「一帶一路」地圖上的拉丁美洲，北京也在今年第二屆的合作論壇中，與這個地區的成員國通過對「一帶一路」的宣言，硬將拉丁美洲及加勒比海視為海上絲綢道路的自然延伸。

（三）結語

在中非合作論壇高峰會後所通過的「北京宣言」中，北京將其和非洲的關係，與聯合國的「2030年永續發展議程」(2030 Sustainable Development Agenda)、非洲聯盟的「2063年議程」(Agenda 2063)相結合，企圖創造中國大陸關心國際社會對非洲的期待，願意協助非洲國家朝向聯合國及非洲聯盟等國際組織所設下的議程邁進，以此建立中國大陸在非洲的正面形象，這些是北京與其它強權在第三世界進行政治角力時，最有效的工具。

從中非合作論壇到中拉論壇，北京政府愈來愈懂得如何包裝論壇外交，不僅為自己爭取到實質的經貿利益，同時還能塑造正面的國際形象。

五、近期解放軍將領調動及人事安排觀察

國防大學戰略研究所所長沈明室主稿

- 中共解放軍將領升遷須顧及政治背景、派系、部隊淵源及職務歷練，如今軍隊反腐又再造成「紅專衝突」。
- 習近平強力反腐、打擊郭伯雄、徐才厚遺毒的人事清洗，導致現役中將資歷不足，今年8月無人可獲晉升。
- 擔任戰區正職之解放軍中將已跨進晉升上將門檻，或積極表忠，且武警指揮權收歸中央軍委，習大權穩固。

(一) 前言

解放軍的人事動態一向是判斷中共領導人能否掌握軍權的標的，尤其是對軍隊高層將領人事的主導權。但因軍隊升遷仍須考量官階與職務級別的累積，並按照年資升遷。通常在甄拔人才時，只能在符合資格的人選中，挑選一位適合者就任。因此，在此情況下，能力或經歷並非主要考慮因素，反而是派系或是曾任職部隊淵源成為獲選的重要關鍵。

尤其是軍隊出身或有軍事背景的中共高階領導人，對於過去與他一起出生入死的患難弟兄，必定極力照顧，在工作默契上也比較能夠配合。中共建政前軍隊區分四個野戰兵團，當某個野戰軍司令員或政委擔任國防部長時，原本的軍長或師長當然就可以官運亨通，扶搖直上。例如，胡耀邦擔任過鄧小平第二野戰軍時期的師級部隊政委，被拔擢成為接班人，就理所當然。另外，像林彪第四野戰軍掌權，三大總部及大軍區主要以四野為主。當林彪被安上叛變罪名，飛機墜毀死在外蒙古後，四野將領下馬入獄則理所當然。

如果中共最高領導人並無軍隊經驗，拔擢人才主要依賴可靠的軍委副主席提供升遷建議，以及過去在地方及中央任職期間所認識的將領。如習近平曾在浙江、福建、上海任職，當時南京軍區或各省省軍區的將領或地方官員獲得習近平深刻印象者，當然會成為拔擢對象。

但是習近平並非如胡錦濤一般，當一個全盤接收副主席建議的昏君，他在擔任儲君，並身兼軍委第一副主席時，明確感受到軍隊大權

旁落於徐才厚與郭伯雄兩位副主席，而且總後勤部在土地及住房問題、總政治部在升遷問題上，賄賂公行，已經危及解放軍戰力，才讓習近平下定決心，與胡錦濤合作，徹底解決軍隊貪腐問題。

（二）第一階段：以反貪與軍改為主的人事更替

新的領導人上任後，軍隊為其權力穩定的基礎，首要之務就在掌握軍權。而在兩位軍委副主席都涉嫌貪污情況下，習近平必須要找一個可信賴者，接替副主席軍權，協助執行後續軍隊反貪與深化改革工作。因為軍隊貪腐需要明確證據，但有在穩固權力基礎下，只好以軍隊體制改革的名義，大幅的調整軍隊編制與運作，以利進行人事調動，將可能涉及貪污或非親信派系者以此方式調動，讓出位置，以利於進行貪腐調查。

習近平第一次的軍隊人事異動，就是將兩位軍委副主席徐才厚與郭伯雄調出軍委會，並以軍隊倫理及年資考量，由范長龍與許其亮接任，除策畫軍隊改革外，也進行高階人事異動，兩者相互配合。而在這段期間，因為中央軍委人事異動，以及軍區改戰區的調整，將許多上將撤換，或是調動至其他軍種職務，以利進行貪污調查。

例如，成都軍區政委張海洋，原本有機會升至總政治部主任，因為與薄熙來關係密切，即使身分是軍二代，也被調整到二砲部隊擔任政委，最後則黯然退伍。總政治部主任由名聲不好的張陽接任，但並未在此階段處理張陽的問題。原蘭州軍區政委苗華則因為海軍出了貪腐問題，將擔任政委長達六年的劉曉江調至蘭州軍區，苗華出任海軍政委，最後成為政治工作部主任，並由習近平親信中央軍委辦公廳主任秦生祥中將擔任海軍政委。苗華在 2001 年晉升少將，卻在 2012 年晉升中將，爾後在 2015 年升上將，可以證明他與貪腐案沒有直接關係，受到打壓 11 年才晉升中將，卻在 3 年後晉升上將。現任聯合參謀部參謀長李作成也有類似情況，他於 1997 年晉升少將，一直到 2009 年才晉升中將，2015 年晉升上將。傳聞因為江澤民打壓而延遲晉升，也因為此緣故獲得習近平重用，先擔任陸軍司令員，後再擔任聯合參謀長。

（三）第二階段：以掃除遺毒為主的人事更替

在一些涉及貪污的將領陸續被究辦解職之後，因為調查的延伸，必須針對一些在第一階段為被發現的貪腐官員，或是與郭伯雄、徐才厚等人具極深淵源的官員進行調查。由於這樣的調查耗費時日，很難追查出背後的鏈結與貪腐結構。但是在重要事件的關鍵點上，其實這些高階將領即使曾經在「解放軍報」或是「求是」雜誌上效忠表態，但最後因為與徐郭兩人的關係，被視為遺毒而遭查。或者因為某些貪腐案件擴大，涉及到某些軍隊高層，也迫使他們企圖用激烈手段，改變自己的不利態勢。

例如，聯合參謀部參謀長房峰輝對中印邊界衝突的主導，導致情勢升高，隨後果然在中印洞朗事件後不久被撤換。政治工作主任張陽也涉及貪腐及政變被撤換，後在監禁中自殺身亡。這些在第二階段被撤換者，原本是在第一階段人事更替中，扮演穩定軍隊的重要決策者，無法將功折罪，仍因遺毒身分，或可能涉及政變而遭撤換。在這段期間受到牽連的上將及中將最多。

（四）第三階段：2018 年北戴河會議後的軍隊人事異動

在今年的北戴河會議後，因為習近平本身對自己的宣傳轉為低調，另因親信王滄寧權力縮減等現象，遂有傳言指出，習近平在北戴河會議中，因為個人崇拜、大權獨攬、美中貿易戰判斷錯誤等因素受到大老指責，習近平還因此在央視新聞聯播消失了十九天之久。當宮廷政變傳聞甚囂上之際，軍隊的權力歸屬及忠誠度也受到關切。

在北戴河會議後，習近平立即召開中央軍委的黨的建設會議，除了宣示仍掌握軍權之外，其實是在強化軍隊對習近平領導的服從。習近平在軍委會指出，一方面強調對軍隊絕對領導，要求全軍聽從中央和軍委指揮，這樣的要求，顯示出軍隊背後的不穩定因素；習近平另強調，要堅持無禁區、全覆蓋、零容忍，堅持重遏制、強高壓、長震懾等。其實就是擴大掃除遺毒的宣示。

在中央軍委黨的建設會議之後，隨即有兩位上將魏亮與徐粉林被降級退役；三名中將楊暉、劉小午、劉大為被查。而且這幾個人，有的曾被視為是接班梯隊，前途看好，最後都因為與徐才厚、郭伯雄、

房峰輝、張陽等落馬上將的關係而被牽連。如西部戰區副司令員劉小午剛率團至印度、巴基斯坦進行交流，任務結束返國，隨即遭撤職調查，讓一些可能涉嫌貪腐，或與落馬者有淵源的將領人人自危。可以想像，軍隊後續反貪調查仍會持續。

另外，過去幾年每逢8月1日中共建軍節，都會發布晉升上將的命令。但是今年8月1日並無人晉升上將，反而發布十五人晉升中將。按理來說，當一位解放軍中將調職任戰區正職後，通常任職三年就會晉升上將。但是從中共軍改之後，戰區正職已經涵蓋到中央軍委委員、軍種司令及政委、戰區司令員及政委等職缺。惟許多中將剛於2016年晉升中將，但隨即在2017年擔任戰區正職，因此不符至少需任職三年的常規。

但是任職中央軍委委員者，則在就任後直接可以升上將。如中央軍委政法委張升民於2016年7月任戰區正職（上將缺）的後勤保障部政委一職，但在2017年10月擔任中央軍委委員兼政法委，隨即就晉升上將，雖不到三年，但因為進入中央軍委會，才得以立即晉升。沈金龍於2017年1月擔任海軍司令員，僅晚張升民半年佔缺，但因為沈金龍2016年7月才晉升中將，卻在半年後擔任上將缺的司令職，可見解放軍人事因為貪腐及派系考量下的青黃不接。許多戰區正職將領，因中將年資不足，或剛任職不久，就是今年8月1日未宣布晉升上將人事的原因。

可以想見這些才剛晉升中將就已經擔任戰區正職的將領，為了晉升上將，或對習近平知恩圖報，必然會在軍隊後續改革、年度訓練及重大演習上賣力表現。解放軍中重要的作戰部隊及武警也被習近平重用者掌握，武警指揮權又收歸中央軍委，發生政變可能性降低。即使發生，規模不足以影響大局，習近平大權仍可穩固。

（五）結語

如以比例推估，在徐郭時期晉升軍級正職少將以上者，絕大多數可能多涉及貪腐，但因為調查費時，只能從關係網絡去判斷是否為徐郭遺毒。而這種做法容易陷入軍隊派系鬥爭。為了彌補因為反貪調查所遺留的空缺，過去解放軍晉升的制度與體制，必須因為一些特例而

調整。中共軍改目的是在建立新制度，一方面人事青黃不接，另一方面要兼顧制度，使解放軍在人事調整方面，重新又面對「紅專衝突」的問題。要考慮專業性，還是顧忌過去的派系色彩，恐陷入兩難。事實上，對解放軍而言，牢牢抓住軍隊，保住權力與政權才是最優先考量。

六、美國 2019 國防授權法對臺灣之影響

財團法人國防安全研究院副研究員蘇紫雲主稿

- 美國感受到中共在政治、經濟、軍事、文化、網路等領域的威脅，而開啟國際體系的競逐，以捍衛西方民主體系。
- 美國防授權法提出具體要求、方法，強化臺灣軍事能力，同時反制中共影響力持續對外擴張。
- 美中競爭凸顯臺灣的軍事戰略重要性，應把握戰略機遇期，發揮科技產業優勢，加強與印太區域國家合作及提升國防安全。

（一）前言

美國 2019 年國防授權法（2019 National Defense Authorization Act, NDAA）在歷經眾議院、參議院表決通過後，於 2018 年 8 月 13 日由川普總統簽署正式生效，國防預算共計 7,163 億美元，成為歷年來美國防預算最高的金額。由於此一授權法的內容重申對臺灣軍事安全的承諾，並要求對臺加強軍事合作，同時亦為歷來對中國軍事威脅採取針對性、且具體的回應，甚至包括「一帶一路」對區域安全的影響等非軍事部分的議題。對未來印太區域的戰略格局之影響可謂相當深遠。可以這麼說，該法案直接涉及臺灣的部份為 1257 與 1258 條，其餘涉及中國的條文，包括對中國擴軍的反制、侵略性文化的圍堵、以及對資安造成威脅的科技產品之管制，則間接的影響臺灣安全，或增加臺灣的合作機會、甚至貿易商機。

（二）主要背景

美國在內的西方民主國家察覺中國以經濟力，滲透、影響各國的政治、學術領域，企圖影響決策。相較以往國家間間諜作法，中共企圖由本質上顛覆西方的民主政體，這喚起西方的恐懼，也就是二戰前納粹黨挾經濟壯大的民意支持度將「威瑪憲法」以「1933 授權法」改為一黨專政，總理兼總統與黨魁的希特勒，同樣「三位一體」變相無限執政的歷史正在中國重演，且正以「中國模式」(China Model)輸出。由於民主國家的體制決策較慢，難以對應各種議題的快速變化，因此

造成民主退潮 (democracy retreat) 的現象，更助長所謂「中國模式」的推廣。此為冷戰以來，顛覆民主自由意識型態給西方深層的恐懼。

同時對中「和平演變」失敗，市場經濟無法推動中國的政治自由。冷戰期間美國一面強化核軍力，同時提出「和平演變」作為大戰略的兩手，最終導致蘇聯解體。天安門事變後，鄧小平「改革開放」，美國也想和平演變中國，歷經柯林頓的「交往擴大」、中國加入 WTO 等，但中國仍未改變，甚至挾著壯大的經濟快速擴增軍力，與前蘇聯純粹的軍事威脅截然不同。

現今網路政治成為立即而明顯的威脅，雖然包括政治、媒體、學術、產業等滲透作法，但網路是最重要問題，因可跨越空間、如同病毒快速散播訊息，造成群眾效應，且各主要國家的大眾媒體影響力式微。此為電視媒體影響 1960 年美國總統大選，造成「甘迺迪」現象後關鍵性變化；貿易摩擦成為導火線，肇因於中國的鉅額貿易順差，依照美國普查統計局 (Census Bureau) 結算，2017 年美國對中的逆差達 3,750 億美元，原本即為川普競選時主張「美國優先」力圖平衡經濟議題，對照中國商務部 2017 年公布的資料，等同北京年外貿順差的 86% 以及 GDP 的 3% 都仰賴美國單一市場。

總體而言，中國的崛起混合軍事、經濟、政治三大主要威脅，不只是挑戰美國的領導地位，而是對整個西方的民主價值體系造成明顯衝擊，這才是未來國際體系競逐的關鍵原因。

(三) 強化臺灣防衛能力

在整部法案中，第 1257 條、1258 條是關於臺灣的部份，前者目的在直接強化臺灣戰備整備 (Strengthening Taiwan's Force Readiness) 且具強制力，明確列舉國防部需執行之事項。後者則是關於臺灣安全議題的「國會意見」(Sense of Congress on Taiwan)。

在具強制力的部份，主要內容為強調防禦能力的評估：美國防部應與臺灣合適的對口單位，共同對臺灣的軍力特別是後備戰力，進行全面性評估。應如何改善 (作戰) 效能、(管理) 效率、戰備能力、持續 (戰力) 等之建議。

1. 人力管理與兵力部署—特別是後備軍力。

2. 兵力召募、訓練與軍事課目。
3. 指揮、管制、通訊與情報工作。
4. 軍事科技之研發。
5. 國防採購與後勤。
6. 戰略規劃與資源管理。

而表達國會意見的條文，主要內容可綜整為五大方向：

1. **政策面：**重申「臺灣關係法」與「六項保證」兩者是臺美關係的基礎。美國需強化臺灣的防衛及安全合作。支持臺灣發展亟需的防衛戰力，確保能自我防衛。
2. **促進安全合作：**美國及臺灣應擴大在人道救援及救災方面的合作。同時，國防部長應考慮派遣醫療船訪問臺灣，並視為年度「太平洋夥伴」任務之一。
3. **強化臺灣軍購，**依據「臺灣關係法」，美國應透過軍售(Foreign Military Sales, FMS)、商售及產業合作等方式，強力支持臺灣獲得防禦所需的軍備，並著重不對稱戰力及水下作戰能力。
4. 美國應即時回應臺灣的軍購需求，以改善對臺軍售的可預期性。
5. 國防部長應推動雙方的交流，以強化臺灣安全。包括與臺灣進行聯合實戰訓練及軍事演習。並依據「臺灣旅行法」推動美臺資深國防官員及軍事將領的交流互訪。

(四) 反制中國擴張

針對中國的快速擴張，美國會也採取具體行動，要求行政部門進行全面反制。主要可分為幾個面向：

1. **阻斷文化與社會滲透：**(1) 文化滲透。禁止國務院、國防部接受孔子學院的語言訓練、及資金補助；(2) 針對中國共產黨的戰略評估以及因應計畫，包括利用政治影響、資訊作戰、審查、以及宣傳，以顛覆民主體制與程序，言論、表意自由、新聞自由、學術自由。
2. **反情報作業：**(1) 以情報手段刺探公開的研究發展；(2) 利用經濟工具，包含市場與投資手段以滲透美國的機敏產業；(3)

強化戰略聯繫以反制中國的影響，並促進美國利益。

3. **科技之禁制：**通訊與影像監視裝備與服務之禁制。在 2021 年之前，美國政府機關不得對下列公司或其關連設備之產品或服務，進行採購、合約延伸、或重行續約。這些商業機構包括華為科技、中興、海能達通訊(Hytera)、海康威視(Hikvision)、大華科技(Hahua Technology)，以及其他聯調局合理相信是由中國政府所控管的公司。
4. **擴大威脅評估範圍：**(1) 年度的中國軍事安全報告 (Annual Report On Military and Security Developments Involving The PRC)，需增加中國海外投資、一帶一路沿線的項目、以及中國的安全與軍事目標。中國政府企圖影響美國媒體、文化機構、商業活動、學術與政策研究社群之影響；(2) 國家情報主管需提交年度報告，以評估中國、俄國對全球民主國家的影響。

(五) 主要影響分析

1. **深化臺美軍事關係：**臺美間長年以來雖維持軍事交流，諸如 2017 年國防報告書揭露的「全方位軍事交流管道，部隊層級交流協訓、觀摩操演、高階會談、雙邊互動等實質作為進行交流。」但並無計劃性、系統性的具體規劃。而 2019 年的 NDAA 已明文規範需對臺灣的軍力特別是後備戰力，進行全面性評估，並提出改善建議。此一作法形同軍事顧問團功能的再現，將比目前的軍事交流等具有更進一步意義。
2. **鞏固臺灣戰略地位：**在美國新形塑的印太戰略中，以麻六甲海峽為中心，西線為印度洋、東線為太平洋，呈現半月形的戰略防線。而臺灣位居太平洋第一島鏈的中央位置，可進一步扼控北面的宮古海峽、南面的巴士海峽，地緣戰略至為關鍵。因此，強化臺灣的軍事防衛能力，有助美方鞏固太平洋的防線，並穩固日本、韓國海上交通線的安全，更有助於臺灣生存的根本利益。
3. **臺灣產業的戰略機會：**NDAA 雖為國防預算法案，但其內容卻超越純軍事層面，包括前文所提及對中國通訊、影像科技等業者的禁制，都屬於科技安全的範圍。中國的通訊產品為例，由於其

向來皆有安全疑慮，且涉及未來 5 G 通訊技術的規格競爭、5 G 通訊又涉及物聯網、自駕車、影像等科技經濟的核心。因此就成為涉及資訊安全、科技競爭、經濟發展的複合型議題。加上美中貿易戰的關稅效應，臺灣科技產品具有極佳的安全記錄與性價比，可取代中國同類產品的市場。

4. **美中貿易戰的戰略意義：**以目前如火如荼進行中的貿易戰為例，前所提 3,750 億美元的貿易逆差具有兩項戰略意義，首先是彌補美國長年的經濟虧損並企圖導引製造業回流美國本土，以創造更多就業機會；其次則是遮斷中國銀根，由於中國過於倚賴美國市場，北京雖有警覺並企圖發展結合地緣戰略的「一帶一路」以減緩對美依賴，但在未成熟前，美國的貿易戰等同是經濟突襲，此種等同「抽銀根」的作為，不僅對北京造成立即威脅且打亂其全面的經濟發展與產業轉型計畫，並增加中國進一步軍事投資的難度，可說是一石三鳥的經濟戰略，非僅是外界所看到的貿易利益之爭。

（六）結語：臺灣更須展現防衛意志

2001 年美國小布希總統 (George W. Bush) 就職後不久，宣布對臺八項軍售被視為力挺臺灣。但隨著「911 事件」發生，小布希政府的戰略隨之轉向。2017 年川普政府就職後，也連串通過系列有臺法案，「親臺派」的政務官大幅抬頭。作為平衡中國崛起的主要力量，美國川普政府發佈一系列的安全文件，包括「國家安全安全戰略」(National Security Strategy)、「新核武態勢」(2018 Nuclear Posture Review)，國會也陸續通過 2018、2019 的「國防授權法」提出臺美軍艦互訪、確保對臺軍售等政策，而旨在促進臺美高層官員互訪的「臺灣旅行法」(Taiwan Travel Act) 的通過並由川普總統簽署更是別具意義。

這些文件與法案都凸顯美國新的印太政策，包含對中以及對臺。整體而言，美國除以往提出的「亞太再平衡」之外，更進一步的要壓制中國的擴張，因此力求和武器的現代化以維持有效的核嚇阻，「印太戰略」則是更明顯的在圍堵中國擴張。其具體做法包括在印度洋強化與印度、日本的聯合海上演習、在南海邀集澳洲、日本、英國、法

國海軍加入巡弋。在東海則與日本、南韓增加海上軍演。這些作為除有安定區域的作為外，更是地緣戰略的必要手段。

整體而言，戰略環境的確對臺灣有利，或可視為臺灣的戰略機遇期。面對 21 世紀的 20 年代，挑戰與機會交相而來。中國挾著全球第二大的經濟體，使其軍事力量大為提昇，給臺灣帶來強大壓力。同時，中國的軍力崛起也給周邊區域帶來實質威脅，包括美國在內的印度、日本、澳洲、越南周邊國家都積極採取軍事應對。此凸顯北京戰略的兩面刃，擴張軍力也等同凸顯臺灣在地緣戰略的重要性。相形之下，臺灣採取的戰略對應，與防衛資源的投資，將影響印太區域同盟的態度，並決定未來臺海局勢發展。也因此，亟需大決心與魄力，增加軍事預算的投入，快速彌補關鍵軍力，才能真正平衡戰略天平，確保臺灣安全並開拓國際空間。