

# 一、2019 中國大陸省級「兩會」觀察

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 多省份調整已公告的「兩會」時間，配合中共中央召開以堅持底線思維及防範化解重大風險為命題的省級主要領導幹部專題研討班，顯示中共中央意識情勢艱難。
- 各省政府工作報告超過三分之二省市下調 2019 年經濟成長目標，顯示地方對經濟發展預期態度保留；並以穩就業居首；另多省下調財政收入與投資目標，或因應中央減費降稅措施。

每年 1 月是中國大陸 31 省市召開「兩會」時程，包含政府工作報告與人事換屆都是關注重點，最終接續 3 月的全國「兩會」，確認今年度的工作目標。藉由「兩會」召開，一方面可以了解過去一年的執政績效（如地區生產總值）、中央重要路線與項目的達標（如「供給側」改革、扶貧與污染防治）；另一方面則關注內外情勢變動對施政目標之影響，以及地方與中央路線的調整。

2018 年雖然是中國大陸改革開放 40 年，但外部有 3 月以來的中美貿易戰，動搖「中國製造 2025」規劃並導致經濟衰退壓力；內部則因強化金融監管引發 P2P 網貸平臺「爆雷」，上百萬名「金融難民」上訪抗議；「民營經濟退場論」甚囂塵上，迫使習近平必須公開喊話，重申「兩個毫不動搖」（人民網，2018.11.2）；其他如假疫苗事件與「失業潮」輿論效應引發社會不安。使得中央到地方在既有的供給側改革與「三大攻堅戰」（化解重大風險、精準脫貧、污染防治）外，更須設法應對前述壓力，包括中央必須在地方「兩會」前「插播」省部級黨政領導幹部研討班，強調「底線思維」，中央一號文件強調糧食安全，地方政府工作報告也強調「穩定」，成為今年中央與地方施政的觀察重點。

## （一）會期調整與省部級黨政領導幹部研討班

在省級「兩會」密集召開期間，大陸媒體罕見公布多省分調整集會時間，如貴州由 1 月 21 日調整為 1 月 27 日，北京由 1 月 18 日調整為 1 月 14 日，山東則由 1 月下旬改為 2 月中旬（中國新聞網，2018.12.31；

澎湃新聞網，2018.12.31；青島新聞網，2019.1.10)。海外媒體發現 7 成省分修改會期，並避開 1 月 18 日至 24 日，因而有召開 19 屆「四中」全會之聯想（自由亞洲電台，2019.1.9；多維新聞網，2019.1.12；中時電子報，2019.1.14）。但事後證實 1 月 21 至 24 日於中央黨校舉行「省部級主要領導幹部堅持底線思維着力防範化解重大風險專題研討班」（新華網，2019.1.21）。

省部級主要領導幹部專題研討班自 1999 年開辦至今，一直是中共領導人針對重要問題，與地方領導班子統一思想的重要場域。習近平自 18 屆「三中」確立「深改」目標後，均以歷屆全會決定做為研討班主題，並親自出席開班式講話，使幹部在思想、政治與行動與黨中央保持高度一致。從本次主題與開會時間選定，可看出中共中央意識到情勢艱難。習近平在開班講話中特別提到在各領域（政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨建等）要高度警惕「黑天鵝」（難以預測）事件，也要防範「灰犀牛」（可預見）事件。要求省級領導幹部從底線思維（指凡事從壞處準備，力爭最好結果）與保持鬥爭精神去化解風險。如兼顧房地產與金融的監管與效應，目標在「六個穩」（就業、金融、外貿、外資、投資及預期），並要重視輿論與網路控管與引導。

## （二）各省經濟指標概況

本文整理 31 省市政府工作報告如表 1 所示，有 16 省市經濟增長未達預期目標，其中有 5 省市差距達一個百分點。在經濟衰退壓力下，多數省分將 GDP 增速預期目標設定為區間值或在具體目標加上「左右」兩字，遼寧省甚至僅提出「與全國保持同步」。近年來，不少省分如遼寧、天津、內蒙等均主動拿掉數字的「水分」。但整體而言，少數省分如湖北、西藏外，經濟增長目標落差較大的省分如重慶、吉林、黑龍江、貴州與新疆，下調幅度較大。但若是考慮區間下限，則有超過三分之二省市均下調經濟增長目標，顯示地方政府對經濟發展的相同預期。

表 1 31 省市 GDP 目標與實際數據

省市／開會時間	2018 年 GDP 目標	2018 年 GDP	2019 年 GDP 目標
北京 1/14	6.5%左右	6.6%左右	6%-6.5%左右

天津	1/14	5%	3.6%左右	4.5%左右
河北	1/14	6.5%左右	6.6%左右	6.5%左右
山西	1/26	6.5%	6.7%	6.3%左右
內蒙	1/26	6.5%左右	5.3%	6%左右
遼寧	1/16	6.5%左右	5.6%左右	與全國保持同步
吉林	1/26	6%左右	4.5%	5%-6%
黑龍江	1/14	6%以上	5%左右	5%以上
上海	1/27	6.5%左右	6.6%	6%-6.5%
江蘇	1/14	7%以上	6.7%	6.5%以上
浙江	1/27	7%左右	7.1%	6.5%左右
安徽	1/14	8%以上	8%以上	7.5%-8%
福建	1/14	8.5%左右	8.3%	8%-8.5%
江西	1/27	8.5%左右	8.7%	8%-8.5%
山東	2/14	7%以上	6.4%	6.5%左右
河南	1/16	7.5%左右	7.6%	7%-7.5%左右
湖北	1/14	7.5%	7.8%左右	7.5%-8%
湖南	1/26	8%左右	7.8%	7.5%-8%
廣東	1/28	7%左右	6.8%	6%-6.5%
廣西	1/26	7%-7.5%	6.8%	7%左右
海南	1/27	7%	5.8%	7%-7.5%
重慶	1/27	8.5%左右	6%	6%
四川	1/14	7.5%左右	8%	7.5%左右
貴州	1/27	10%左右	9.1%	9%左右
雲南	1/27	8.5%	8.9%	8.5%左右
西藏	1/10	10%左右	10%左右	10%左右
陝西	1/27	8%左右	8.3%	7.5%-8%
甘肅	1/26	6%左右	6.3%	6%左右
青海	1/27	7%左右	7.2%	6.5%-7%
寧夏	1/27	7.5%左右	7%	6.5%-7%
新疆	1/14	7%左右	6%左右	5.5%左右

資料來源：整理自中國經濟網，31 省市政府工作報告。

地方政府除降低增長目標以減輕壓力外，多數省份也下調財政收入目標與投資目標，如山西省從 22.8% 下調到 6.3% 以上。特別在去

年底中央經濟工作會議強調「實施更大規模的減稅降費」情況下，雖然為降低企業稅費與居民個人負擔，以強化經濟活力，但地方財政收入勢必面臨較大下行壓力。如天津市報告僅有「在持續大幅清費減負的同時，一般公共預算收入降幅繼續收窄」的表述；北京市報告則提出「今年要樹立過緊日子的思想，一般性支出壓縮幅度不低於5%」(人民網，2019.2.3)。不過，北京市發改委解釋稱，2019年GDP預期增速目標安排在6%-6.5%，既為功能疏解、環境治理、結構調整留出更大空間、騰出更多精力，也有利於體現穩中求進、穩字當頭的工作基調，合理引導市場預期(央視網，2019.1.29)。

### (三) 地方政府工作報告概要

在各地政府工作報告，有中央既定的方針，如供給側改革、三大攻堅戰、自貿試驗區和軍民融合發展；亦有地方自身建設如文化、城建、鄉村振興、基礎建設與創新社會治理。此外，還包括深化改革如「放管服」(簡政放權、加強監管、優化服務)與法治政府；區域連結與發展如「一帶一路」、「京津冀協同發展」與「雄安新區」建設；長三角一體化、中原城市群一體化、粵港澳大灣區建設、閩臺經濟社會融合與博鰲亞洲論壇等。政治安全如重慶持續肅清孫政才、薄熙來與王立軍餘毒；宗教與少數民族地區如寧夏堅持宗教中國化、西藏則提出守好藏傳佛教不受境外勢力操控之底線；當前頗受外界關注的新疆也提出和諧穩定的社會環境總目標，貫徹「自治區去極端化條例」並動員112萬名幹部職工與169萬戶各族基層群眾結對認親，在同吃同住同學習同勞動中加深了解。

此外，面臨經濟衰退壓力，維持「六穩」是今年各地重點著力工作，並以穩就業居首(中國網，2019.2.2)。因此，地方提出包括就業優先政策，抓好特定群體包括高校畢業生、退役軍人、農民工與下崗轉職等。另在美中貿易戰壓力下，技術創新仍是地方重點任務，包括「推動製造業高質量發展」與「形成強大國內市場」。在技術創新能力上，包括5G、AI、工業互聯網與物聯網等基礎建設；戰略性新興產業如智能家電、新能源汽車等，依據不同省分要素稟賦，分別著重戰略新興或技術升級。為維持經濟發展動力，除減稅降費，中央也定調支持

民企發展壯大，地方政府在報告也強調落實中央措施，並提出融資支持、發展基金、打破部分民企進入壁壘或准入門檻（如旅遊、基礎設施等），與人身財產安全保障等。

#### （四）地方人事變動

本屆地方「兩會」並無省長更動，主要人事變化在省級人大、政協正副職與監察委員會主任。在人大方面，河南省委書記王國生、廣西自治區黨委書記鹿心社、四川省委書記彭清華，分別當選本省區人大常委會主任，原主任謝伏瞻則已任中國社科院院長、四川省委書記與全國人大副委員長。在省級人大副主任方面則有 7 省區異動（吉林、江蘇、福建、江西、河南、湖南、新疆），其中吉林省彭永林、江西省胡世忠均為 60 後幹部。省級政協方面，內蒙古區政協原主席李佳履新山西省政協主席，填補原主席黃曉薇調任全國婦聯副主席空缺，而內蒙古區政協主席則由前雲南省委副書記李秀領接任，兩人也皆為 60 後幹部（人民網，2019.2.19）。

在監察委員會主任部分，主要是因 2018 年 7 個省市（北京、河北、浙江、重慶、雲南、陝西、新疆）調整省級紀委書記並代理監察委主任，包括陳雍、劉爽、任振鶴、穆紅玉、馮志禮、王興寧、楊鑫，在今年地方人大正式當選監察委主任一職（人民網，2019.2.19）。他們多數為 60 後，具有紀檢、司法與組織背景，主要以中央空降或異地交流至現任崗位，在任期內將投入「全覆蓋」的反腐工作，對地方政治生態的影響值得後續觀察。

#### （五）結語

各省市政府報告均提及「今年是新中國成立 70 周年，是全面建成小康社會、實現第一個百年奮鬥目標的關鍵之年」。但另一方面，今年也是五四運動 100 周年、「六四」事件 30 周年，無論中央或地方，均面臨經濟衰退可能引發的社會與政治壓力。因此，自去年底以來的中共中央政治局會議，提出內外局勢錯綜複雜和艱鉅繁重，須辯證看待國際環境和國內條件的變化，並不斷強調「四個自信」與「兩個維護」。

多數省分下調經濟增長預期，近年來中央地方增長數字趨近，以及中美貿易談判仍未定案，預估 3 月全國「兩會」，中央應亦將下調增長目標。習近平在前述省部級幹部研討班的講話，已點出中國大陸未來的主要挑戰與應對方針。只是在主旋律與有限的資訊揭露下，地方的統一認識與實務操作能否一致，將是影響今年中國大陸社會穩定的重要變數。

## 二、近期中美經貿互動情形

中華經濟研究院區域發展中心主任劉大年主稿

- 川普與習近平達成停戰 90 日協議，雙方暫時性停火，即便未來美中貿易戰趨緩，美方仍全面防範中方獲取技術，預期中美在科技領域爭鬥仍將持續。
- 美方最為關切「中國製造 2025」，中方在美方壓力下或將微調細節，對臺灣而言或為機會之窗，建議盤點兩岸產業競爭態勢。

### （一）美國開啟美中貿易戰

美中貿易戰，可說是目前中國大陸在國際經貿上所面臨最大的挑戰。川普目的是要全面消除對中國大陸貿易赤字及不公平貿易行為。事實上，雙方在 201 進口防衛及 232 國家安全條款已有摩擦，但真正的衝突點在 301 條款。

基於此，美國政府為反制中國大陸採取不公平競爭手段、強迫技術移轉等限制外資做法，依據 301 條款調查後，首先於 2018 年 7 月 6 日開徵 818 項約 340 億美元產品 25% 關稅，續於 8 月 23 日對 279 項約 160 億美元產品課徵 25%，第三波則於 9 月 24 日對 5,745 項約 2,000 億美元產品，額外課徵 10% 關稅，若中國大陸仍未正面回應及改善不公平競爭手段，擬於 2019 年 1 月 1 日將關稅提高至 25%。

中國大陸不滿美國單方面提高關稅，同樣於 2018 年 7 月 6 日對美國 545 項約 340 億美元產品，加徵 25% 關稅，8 月 23 日則對 333 項價值 160 億美元產品課徵 25% 關稅，9 月 24 日第三次加徵關稅行動為額外課徵 5% 至 10%，針對 5,207 項產品價值約為 600 億美元。

美方前兩波主要課稅針對「中國製造 2025」重點項目，對消費品較少觸及。第三波名單才納入消費品，但排除自中國大陸大量進口的成衣、鞋、筆電、手機等商品。

### （二）雙方休兵轉折點

雙方在 3 波互徵關稅行動後，美國總統川普與大陸領導人習近平 2018 年 12 月 1 日出席 G20 阿根廷峰會結束後舉行會談，雙方達成停

戰 90 日協議。川普暫緩將價值 2,000 億美元中國大陸產品調升關稅至 25%，大陸則同意大量購買美國農業、能源和工業等產品，以縮小美中貿易逆差，細節將於後續 90 日協商。會後中國大陸亦初步釋放善意，表態將購買美國大豆約 150 萬噸，以及自 2019 年 1 月 1 日起暫停 3 個月對自美進口汽車及零組件的報復性關稅。川普表示，美中雙方在 90 日的談判中若未能達成共識，美國仍將自 2019 年 3 月 2 日起調升中國大陸產品關稅為 25%。

雙方在 90 日停戰期間舉行的首次談判，2019 年 1 月 7 日展開副部長級貿易磋商，原定舉行 2 天的談判時程延長至 9 日始結束。會後美中各自發表聲明，美國表示雙方就如何實現兩國貿易關係的公平、互惠和平衡，以及如何在不斷進行核查和有效執法的情況下完整實施等面向進行討論。此外，美方聲明中再度點出，中國大陸必須進行結構性改變，包括強制技術轉讓、智慧財產權保護、非關稅壁壘、網路入侵和網路竊取商業秘密等；中方則僅概略性說明，雙方就共同關注的貿易和結構性問題進行廣泛、深入的交流。此次談判後亦有報導表示，中國大陸計畫在未來 6 年以 1 兆美元購買美國產品，解決貿易逆差問題。

接續的較高談判層級，中共國務院副總理劉鶴率隊，1 月 30 至 31 日在美國進行協商，美方對談判進展表示樂觀，不過因川普表態需於習近平會面，討論並商定部分長期存在的難題後，才會達成最終協定，因此仍有不確定性。且 3 月 2 日調升中國大陸產品關稅時限臨近，但川普表示不會在此期限前與習近平會面，引發新的擔憂。惟另據白宮高級官員表示，2 人可能先透過電話交流。

2 月 11 日美中再度於北京展開副部長級會議，美國貿易代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 與財政部長穆欽 (Steven Mnuchin) 前往北京參與談判，2 月 15 日結束本次談判會議。在會後的白宮聲明稿中，美中雙方在對部分產品調高關稅前，仍將持續努力談判；本次談判，美方著重議題包括強制技術轉讓、智慧財產權保護、網路竊取資料、農業、服務、非關稅貿易障礙以及匯率；雙方在 2 月 19 至 22 日於華盛頓繼續舉行部長及副部長級會談，未來美中之間的承諾，將以諒解備忘錄 (Memoranda of Understanding) 方式呈現。據美方表示，目前談判進展一切順

利，惟仍有許多工作需要進行；川普則表示，達成協議的時間可能稍晚於加徵關稅的期限，而川普的佛羅里達州 Mar-a-Lago 的私人別墅可能是最終協議的會晤地點，預計於 3 月舉行。

### **(三) 綜合評析：未來美中會繼續對抗**

#### **1. 美中科技戰會持續**

美中貿易戰目前只是暫時停火，未來發展不確定性高。而且由於美國目前經濟情勢不錯，對於進口品需求強勁；單憑中國大陸目前放煙火式短期增加採購的作法，長期並無助於降低美中貿易失衡。

但是美國最在意的還是中國大陸的技術威脅，包括竊取智慧財產權、政府大量非法補貼、強迫移轉技術，以及透過併購取得先進技術；對於「中國製造 2025」，更有如芒刺在背。即使未來美中貿易戰力道減弱，但美國對於防範中國大陸獲取技術會更加滴水不漏，包括高科技產品出口到中國大陸的管制，中國大陸在美國的併購行為，以及利用國際組織規範來制裁中國大陸不當經貿行為，預期未來雙方在此方面的交鋒會更加白熱化，中美在科技領域的纏鬥會持續下去。

#### **2. 關注中國製造 2025 的可能調整**

美國此次對中國發起貿易戰，美國最關切的是中國大陸的技術威脅，並非貿易，在官方聲明中也直指要抑制「中國製造 2025」的成長，中國大陸雖然也說明「中國製造 2025」會繼續推行不會改變；但是在美方的壓力下，中國未來有可能在實施細節上做一些調整，此對於臺灣而言會有影響，但也會有些機會。建議應針對目前兩岸產業競爭態勢，作一整體性的盤點，特別是在高科技領域方面的項目，更應該掌握兩岸目前的優劣勢。

### 三、「習金會」與韓半島情勢觀察

中興大學國際政治研究所教授蔡東杰主稿

- 針對解決半島安全之制度化途徑，已漸從多邊性框架朝複合性雙邊框架邁進，短期內頻繁召開雙邊高峰會。
- 歸納多次高峰會舉行規律，推論 2 月「川金會」後，金正恩或再度與習見面。
- 透過多次峰會召開，半島情勢似有緩和趨勢，惟在全球金融情勢緊繃與美中貿易戰方興未艾之下，前景仍不容樂觀。

#### (一) 從多邊框架到複合雙邊峰會

歷經 7 輪 13 次談判，2003-2008 年間的「六方會談」雖一度針對北韓核武問題達成共識，惟在平壤於 2009 年片面退出後，延宕迄今 10 年，難有重開的可能性，隨著金正恩自 2011 年底上臺以來頻繁進行飛彈試射與 4 次核試，半島情勢在 2017 年更瀕臨爆發衝突的邊緣。儘管如此，2018 年情勢仍出現扭轉性發展，自該年 3 月首次「習金會」開始，若計入將於 2019 年 2 月底舉行的「川金會」，則在短短 1 年之內，環繞半島議題便進行了 11 次雙邊高峰會，包括了 4 次「習金會」、2 次「川金會」、3 次「文金會」以及 2 次「川文會」(其較重要者如下表所列)，雖然目前仍無具體結果，相較 2009-2017 年的劍拔弩張，半島未來總算露出一絲和平曙光。

涉及半島議題之重要雙邊峰會一覽表

時間	主題	地點	重要發展
2018.3.25-28	習金會	北京	北韓領導人時隔 7 年再次訪中，金正恩首度出訪
2018.5.7-8	習金會	大連	再度確認半島無核化目標，金正恩首度搭機出訪
2018.6.12	川金會	新加坡	美國與北韓領導人史上首度會面
2018.6.19-20	習金會	北京	打破北韓領導人返國後才發布訊息之慣例
2019.1.7-10	習金會	北京	就無核化與強化雙邊交流達成共識
2019.2.27	川金會	河內	預計就無核化議題進一步交換意見

資料來源：綜整媒體網路資訊

作者自製

近期半島情勢隱然朝以北韓為中心的「複合峰會」(Summit Complex)

方向發展，看似各方對「和平解決」具高度共識，無論如何，畢竟美國仍握有東亞區域安全之最大發言權，且半島議題始終是複雜多元之東北亞安全格局一環，加上有「六方會談」失敗之前車可鑒，未來仍需謹慎觀察。

## （二）中朝關係發展之軌跡

金正恩掌權以來，包括在 2013 年處死與中共關係密切的姑父張成澤，2017 年於馬來西亞暗殺了北京保護下的兄長金正男，甚至在 2016-2017 年間，例如 2016 年的 G20 會議、「一帶一路」國際合作高峰論壇和 2017 年廈門金磚峰會等，屢屢在中共重要「主場外交」時刻進行試射，致使兩國關係持續處於低迷狀態。儘管如此，平昌冬奧促使半島破冰後，金正恩不僅在 2018 年 3 月選擇中國大陸作為上臺後首度出訪對象，在不到 3 個月內連續與習近平三度會面，甚至表示，「當前朝鮮半島局勢極速前進，發生不少重要變化，無論從情義或道義上，我都應該及時向習近平總書記同志當面通報情況」等，可謂拉攏意味十足。

值得注意的是，中共雖是影響北韓最重要的國家，其雙邊關係仍需由以下幾個角度觀察：首先，雖然各方多以「血盟」來形容中朝互動，主觀認定仍遠甚於客觀現實，即便在冷戰初期，中共最初選擇支持北韓，主因乃無法測知美國半島政策內涵之故，北韓在 1958 年中共撤軍後也始終強調維持自身之獨立性。更甚者，由於北韓遭遇發展困境且又投入「先軍」核武政策，無論是平壤政經不穩可能帶來之難民潮，抑或鄰近存在擁核國家潛藏的國家安全威脅，對處於崛起時期的中國來說都是不可承受之重。

為了更積極面對半島情勢，北京在 2003 年任命寧賦魁為首位專職性「朝鮮半島事務特使」（此後陸續由李濱、陳乃清、楊厚蘭繼任），在北韓於 2009 年退出「六方會談」後，更於 2010 年指派曾任外交部副部長的武大偉為「朝鮮半島事務特別代表」（2017 年由孔鉉佑接任），充分顯示它意識到此問題之複雜性與短期內不可能解決的困境，同時展現更積極之介入意願。在習近平於 2012 年底上臺後，從 2013 年國家副主席李源潮、2015 年政治局常委劉雲山，到 2017 年中聯部長宋濤等陸續作

為特使訪問北韓，雙方關係每況愈下，但近期金正恩頻頻到訪後，情況已有明顯緩和，且習近平或於 2019 年回訪。

### （三）下一階段半島互動前景評估

在 2013-2017 年聯合國安理會先後通過 8 次經濟制裁案，以及北韓對中國大陸高達 9 成以上的貿易依存度的現實下，可以這麼說，經濟壓力乃迫使北韓政策改弦易轍的「最後一根稻草」，中共則不啻掌握最關鍵的發言權。不過，正因平壤自獨立以來便不斷追求「自主」之最高目標，結果既引導它慣於透過戰爭邊緣作為來尋求交換援助的機會，且為了擺脫對北京之依賴，自金正日時期起，「封中通美」或「經由華府抵達北京」便成為其對外政策之指導原則。由此看來，北韓雖密集推動了 4 次「習金會」，但「川金會」或才是主要重點所在。

只不過，基於地緣鄰接性與經濟依賴度，想完全繞過中共顯然很困難，至少為顧全北京的「面子」，金正恩不僅在首度「川金會」1 個月前便前往大陸就教習近平，這也是本次「習金會」後，許多人隨即估算「川金會」或於 2 月下旬舉辦的緣故，更在會後 1 周親赴北京進行「報告」，據此，二次「川金會」確定在 2 月底登場，或可推論金正恩 3 月中以前將再度與習近平會面。當然，由於事涉貿易戰的「川習會」亦正籌辦當中，未來依舊不確定。

值得一提的是，相較 1950 年代以來，大國長期掌控了半島走向發言權，兩韓一方面也在 2018 年密集推動了 3 次「文金會」，在通過「板門店宣言」與「平壤共同宣言」之餘，雙方並廣泛推動包括軍事、經濟、外交、人道、交通、體育等多元化會談，爭取議題主導性意味十足，後續發展也值得觀察。

## 四、中共治疆政策與「再教育營」實施情勢發展

臺灣中亞學會秘書長、香港珠海學院新聞系講師侍建宇主稿

- 全球伊斯蘭主義擴張，新疆暴恐攻擊增多，波及東部省份，引起北京重新思索治疆癥結。
- 「再教育營」推動理據是「反恐」，立論是「去極端化」，深層目的是對新疆突厥裔民族進行「政治認同的重塑」，甚至達到某種程度「全面的同化效果」。
- 國際輿論抨擊「再教育營」的實施方式，聯合國人權機構、多國政府聯袂施壓。「再教育營」對海外維吾爾社群帶來焦慮與不安，擔心文化「被滅絕」，民族自決或獨立建國訴求或將更高漲。

### （一）難解的新疆治理癥結

王樂泉擔任新疆維吾爾自治區黨委書記期間（1995-2010年），2009年爆發烏魯木齊「七五事件」後，即被調離新疆，一般咸認他的治疆策略偏向「高壓」。張春賢繼任期間（2010-2016年）採取「柔性治疆」，希望緩和新疆當地民族關係。惟自2013年開始，新疆暴恐攻擊頻傳，幾乎每個月都有不同規模的襲擊事件，2014年3月發生昆明火車站殺戮平民的襲擊事件，同年10月出現北京天安門金水橋撞車事件。暴恐襲擊自此從新疆開始蔓延至中國大陸東部省份，引起北京震怒，開始重新思索新疆治理的癥結。

2010年5月中共中央、國務院召開新疆工作座談會，從會議結論及爾後幾年的政策操作來看，當時應認為新疆治理癥結是經濟發展問題，於是計劃投入更多資源，要求東部較富裕省份對口援疆，甚至出現「跳躍式發展」的口號，希望藉經濟手段解決新疆治理的問題。同時，時任新疆黨委書記張春賢認為應放鬆社會管制，嘗試啟用並諮詢維吾爾菁英與幹部意見，戮力重建漢族與其他突厥族裔和諧關係。

其實烏魯木齊「七五事件」前後的新疆治理策略並無「實質」改變，均以經濟發展為綱，只是加大資本投入，同時在族群關係稍微調整放鬆，爰不應預期情況會有大幅好轉，反而副作用逐漸顯現。第一，由北京政權統籌從東部省份對口匯入新疆各地的資金，儘管對經濟發

展有助益，但未使「南疆」（新疆環塔克拉瑪干沙漠的綠洲邊遠地區）居民物質生活獲得實質改善；第二，由於社會管制放鬆的緣故，頗多地方幹部開始怠工。王樂泉高壓統治 15 年後，地方幹部不願也不知如何有效執行張春賢的懷柔策略，社會秩序開始崩壞；第三、傳 2012 年開始，一方面因阿拉伯世界的基本教義伊斯蘭信仰方式傳入（包含「激進的」伊斯蘭主義、沙拉非主義），影響新疆伊斯蘭信仰變得嚴格，另一方面人蛇集團開始動員維吾爾群眾非法向外遷徙，謀取私利。

儘管張春賢在暴恐事件頻傳後，開始收緊社會治理策略，並推動開展「訪民情、惠民生、聚民心」（簡稱「訪惠聚」），全面動員新疆幹部下鄉駐村，對草根社區進行地毯式的探訪或監控，希望做好「群眾工作」，但似為時已晚。自烏魯木齊「七五事件」以來的民族嫌隙已擴大，且透過偷渡非法管道外移的維吾爾群眾傳已達數萬人之多。這些人大部分都是無辜、對新疆生活發展不滿，天真地以為離開中國大陸，就會有更好的生活。但是，也有一部分人受到全球伊斯蘭主義的影響，直接被投入敘利亞與伊拉克的戰場。

## （二）「再教育營」政策的官方論述與矛盾

2014 年召開「中央民族工作會議」平息過去多年的民族政策走向的辯論與紛爭，同年亦確立「宗教中國化」原則，新疆「再教育營」也就是在這樣的背景出現。陳全國 2016 年接任新疆黨委書記，亟思快速逆轉新疆伊斯蘭信仰的實踐方式，開始大力擴建「再教育營」。新疆高壓治理的策略重新抬頭，「穩定壓倒一切」。

中共官方首先否認「再教育營」存在，強調只是對暴恐主義活動進行鎮壓，並加強「安全 and 社會管理」，對未成年犯提供「協助和教育，幫助他們改過自新」。然隨外界得知的資訊越來越豐富，中共官方的說法變成新疆「採取集中教育培訓」是為「有效防範宗教極端主義滲透」，更為「他們提供就業技能培訓」。

2018 年 10 月 9 日，新疆政府修訂發布 2017 年制定「新疆維吾爾自治區去極端化條例」第 17 條規定，「縣級以上人民政府以設立職業技能教育培訓中心等教育轉化機構和管理部門，對受極端主義影響人員進行教育轉化，做好去極端化工作」。中共官方儘管不承認「再

教育營」名稱，但透過立法，清楚表明「培訓」是針對「伊斯蘭極端主義」，要幫助他們「去極端化」，學得工作的技能。「再教育營」政策除職業技能培訓，還要增強「掌握國家通用語言文字」（即所謂的「普通話」），及「國家意識、公民意識、法治意識」。換句話說，這個政策最深層的目的是對新疆突厥裔民族進行「國家/政治認同的重塑」，甚至達到某種程度同化或漢化效果。這樣的政策做法是否有違中共原有「民族區域自治」的承諾與主張，不無可議之處。

### （三）從「訪惠聚」到「精準扶貧」

現階段較少為人注意的是中共在新疆同時進行「精準扶貧」作為。習近平 2013 年針對「粗放式扶貧」（未顧及對象實際生活需要的扶貧方式），提出「六個精準」（扶貧對象精準、措施到戶精準、項目安排精準、資金使用精準、因村派人精準、脫貧成效精準），實施「五個一批」（發展生產脫貧一批、易地搬遷脫貧一批、生態補償脫貧一批、發展教育脫貧一批、社會保障兜底一批）。這些政策論述在新疆直接套上「訪惠聚」，最基層群眾工作重點當然是「扶貧」。如果說在城市的「再教育營」目的是整頓、恫嚇突厥族裔的社會菁英，那麼在農村，「再教育營」就與訪惠聚/扶貧策略齊同並進。中共目的是希望由上到下，透過政治與經濟兩手策略，改造當地突厥族裔草根民眾對政權的效忠態度，釜底抽薪地解決新疆治理不張的困境。

「精準扶貧」困難很多，如「兩面人」問題，基層社會的頭人是地方訊息、資源投放是否有效的關鍵。如果他們對上層幹部、對下層群眾兩面欺騙，不僅會帶來貪腐，也會事倍功半；再者，如何分配資源，避免造成新的不公對立、爭功諉過。儘管新疆政府宣稱「訪惠聚」已化解上百萬紛爭，幫助 200 多萬民眾就業。惟因無法實地考察，成效是否顯著難以評估。反而，傳至海外的消息卻不這麼樂觀。如一個難以確認來源的影片，畫面出現駐村幹部對當地維吾爾婦女，摟摟抱抱。有人認為這是因為家裡的男人可能被送入「再教育營」，幹部利用訪惠聚政策的「四同四送」（同吃、同住、同勞動、同學習，送政策、送法律、送溫暖、送文明），不良幹部在新疆基層群眾家裡「欺負」這些婦女。

### （四）國際社會與海外維吾爾社群反應

由於當今對普世人權的尊重與期待，難以容忍「再教育營」做法，國際輿論全面抨擊，聯合國人權機構及一些政府聯袂施壓，事實上也獲一定的成效，傳「再教育營」近開始釋放一些人員。國際社會最引人注目的是美國國會議員跨黨派聯合從 2018 年就開始推動的相關法案，其中主要是「反制中國政府和共產黨政治影響力運作法案」、「維吾爾人權政策法案」。另美國參議院議長 Nancy Pelosi 也公開表達極力關注新疆「再教育營」問題。

法案要求美國國務院、聯邦調查局、其他政府情報單位等全面蒐集新疆「再教育營」相關資料，及調查中國滲透美國維吾爾裔公民的各種管道與內容，並要求施壓中國關閉營區；同時，對相關參與營區建設、營運，及提供其他服務的「公司」等進行制裁，這些公司除隸屬中國者，根據海外維吾爾社群討論，亦包括隸屬美國，像是 Dell、甲骨文、可口可樂藉機牟利。相關法案的雛形並要求比照「全球馬格尼茨基人權問責法 (Global Magnitsky Act)」，對參與營區的中共官員亦需實施金融和旅行制裁。如立法成功，的確可能「嚇阻」新疆「再教育營」發展。惟美現僅計畫將法案排入今年國會議程，立法程序尚需時間，即便一切順利，亦需時日始能獲得具體成效。

從 911 全球反恐戰爭開始，阿富汗內部征戰迄今未解決。阿富汗政府在美軍協助下，控制地區主要是大城市，郊區與山地多為塔里班與其他伊斯蘭武裝勢力霸佔，情勢發展難以樂觀。這場戰事原與中國無關，是美國急於解決的麻煩。然根據土耳其 ATV (Aktüel Televizyonu) 報導，隨著敘利亞內戰與伊拉克「伊斯蘭國」戰事發展，大批維吾爾裔伊斯蘭戰鬥人員可能在國際強權協助下，「被轉進」前往阿富汗。如渠等真的加入阿富汗戰事，將直接為比鄰的中國帶來壓力，短期內可能衝擊新疆高壓的社會穩定情勢。

「再教育營」對海外維吾爾社群帶來極大的焦慮與不安，擔心文化「被滅絕」。世界維吾爾大會改選領導成員，多里坤艾沙為新任主席，2 位副主席與維吾爾人權項目主任花費頗多心力進行國際宣傳。過去 2 年，他們針對「再教育營」議題，透過不同的人權團體，進行大規模實體遊行示威、網路串連等各種活動，及對多國政府與政黨進行遊說。可以預期越來越多的海外維吾爾社群將開始進行文化保存活

動，成為鞏固民族認同的中心，原存有微弱的「落實民族自治」訴求將會消失，取而代之的可能是更高漲「民族自決」或獨立建國的呼聲。

## 五、中共推動「習五條」與對臺工作會議觀察

銘傳大學兩岸研究中心主任兼教授楊開煌主稿

- 習近平談話從全局看待臺灣問題，再分析臺當前矛盾，最後提出以臺灣人民為對象的解決對策，對臺政策突出「以人民為主、經濟優先」，同時為免「臺獨」、外力介入，武力保留成其必要選項。
- 2019 年對臺工作會議首要學習習近平「告臺灣同胞書」40 周年談話，另提出 2019 年工作重點，維持穩中求進基調，鞏固已有成果，推進探索「一國兩制」臺灣方案，擴大兩岸青年、民間各界的交流。

### （一）前言

今年是中共建政 70 年、五四運動 100 年、告臺灣同胞書 40 年、中美建交 40 年、珍寶島事件 50 年、懲越戰爭 40 年、89 風波 30 年，今年一整年可說是大事不斷。從兩岸關係的角度看，中共建政、五四運動、告臺灣同胞書和中美建交是關係最密切的重大事件，尤其開年率先登場的習近平「告臺灣同胞書」40 周年談話，緊接著召開 2019 年對臺工作會議，會議重點在於傳達習的講話，貫徹習對臺講話的精神。

### （二）對臺工作會議

2019 年對臺工作會議 1 月 22 日在北京舉行。中共中央政治局常委、全國政協主席汪洋出席並發表談話，<sup>1</sup>依新華社公佈內容，2019 年對臺工作會議重點包括：一是學習 1 月 2 日習近平「為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥」的講話；二是 2018 年臺灣變局和對臺政策的檢討和進展；三是如何應對 2019 年臺海形勢更加複雜嚴峻的兩岸關係變化；四是臺辦系統廉政建設工作。

汪洋要求對臺系統官員須全面貫徹、落實、堅決執行習的講話。以便堅持「和平統一、一國兩制」方針，堅持「一個中國原則」，堅持穩中求進總基調，努力推動兩岸關係和平發展，推進祖國和平統一

<sup>1</sup> 2019 年對臺工作會議在京召開 汪洋出席並講話，《人民日報》，2019 年 1 月 23 日 1 版。

進程。

對 2018 年臺灣變局和對臺政策，汪洋代表中共中央評價為「各地區各部門認真落實黨中央確定的對臺工作總體思路，積極作為，攻堅克難，推動黨的『十九大』後對臺各方面工作取得積極進展。成績來之不易，應予充分肯定」，相較 2018 年對臺工作會議的用詞是「對臺工作穩中有進，經受了重大考驗，取得了重要進展。」<sup>2</sup>顯然今年的對臺工作績效優於去年，從邏輯上對 2018 年的臺灣局勢變化也持較正面的看待。

面對 2019 年，汪洋未盲目樂觀，反更加審慎，其總體判斷是「更加複雜嚴峻」，要求對臺系統的官員、幹部須在的國家統一的「思想認識」上，增強「四個意識」；在兩岸間「全面競爭」，堅定「四個自信」；在對臺工作，做到「兩個維護」。在涉臺鬥爭，要堅持體現「一個中國原則」的「九二共識」，推動兩岸關係和平發展。要堅決維護國家主權和領土完整，絕不為各種形式的「臺獨」分裂活動留下任何空間。

在年度對臺工作的推動上，要深化「融合發展」，「擴大交流合作」，「落實優惠政策」，「拓寬青年交流渠道，為臺灣青年來大陸提供更多機會、創造更好條件」。最後是對內的要求，包括「加強對臺工作系統政治建設、隊伍建設、作風建設、廉政建設，不斷提高對臺工作能力和水平」<sup>3</sup>。

2019 年總體的對臺工作是「穩中求進」總基調，所謂的「穩」，是鞏固已有的成果，堅持對「臺獨」份子及其分裂活動的鬥爭；因此，臺灣的國際空間，對外邦交必然不可能有所提升。所謂的「進」，應包括推動探索「一國兩制」臺灣方案的協商，擴大兩岸民間各界的交流，拓寬臺灣青年赴大陸機會和條件，這是習近平所說「久久為功」的「進」，這不是「政績」(output)，是「效果」(outcome)的要求。當然，學習習近平講話應是今年對臺工作會議的重點，特別是今年世局更加風雲詭譎，混沌不明的情況下，習是如何看待變化，把握趨勢，解決國家統一問題，尤其令人關注。

---

<sup>2</sup> 2018 年對臺工作會議在京召開 汪洋出席並講話，新華網，2018 年 2 月 2 日，[http://www.taiwan.cn/xwzx/PoliticsNews/201802/t20180202\\_11919668.htm](http://www.taiwan.cn/xwzx/PoliticsNews/201802/t20180202_11919668.htm)。

<sup>3</sup> 同前註。

### （三）習近平講話

1979 年元旦，中共「全國人大常委會」發表「告臺灣同胞書」，打開兩岸 30 年的僵局，啓動兩岸之間和平交流，相互往來的新時代，同時也開啟兩岸關係，新一輪跌宕起伏的新局勢；40 年來中國大陸新興崛起，從而引發西方資本主義國家，尤其是美國霸權帝國主義的高度焦慮，在此一複雜變幻的局勢，習如何看待和處理「民族復興」、「國家統一」的局勢，所以習 1 月 2 日談話格外引人重視，綜觀習的講話以「為實現民族偉大復興，推進祖國和平統一而共同奮鬥」為題，充滿辯證思考，如果說毛、周的解放臺灣是中共一家事，鄧小平的統一臺灣，便是兩岸人民共同事業，到習近平成為全球華人共赴民族偉大復興的志業，這正是唯物辯證法所謂的事物「否定之否定」的辯證發展規律。

習談話內容更是充滿唯物辯證的思考模式，習 2015 年 1 月 23 日在中央政治局第 20 次集體學習時的講話，提出中共幹部在「結合我國實際和時代條件，學習和運用辯證唯物主義世界觀和方法論，要注重解決好四個問題：第一，學習掌握世界統一於物質、物質決定意識的原理，堅持從客觀實際出發制定政策、推動工作。第二，學習掌握事物矛盾運動的基本原理，不斷強化問題意識，積極面對和化解前進中遇到的矛盾。第三，學習掌握唯物辯證法的根本方法，不斷增強辯證思維能力，提高駕馭複雜局面、處理複雜問題的本領。第四，學習掌握認識和實踐辯證關係的原理，堅持實踐第一的觀點，不斷推進實踐基礎上的理論創新」。<sup>4</sup>

據此，習近平是如何用以解決臺灣問題？從習談話來看，首先，他從全局客觀地看待臺灣問題的三大因素：大陸、國際、臺灣，其中大陸因素是起決定作用的變項，國際因素是依變項，二者日趨篤定，解決臺灣問題，必然只是時間與手段的問題。

把握大局發展，其次再分析臺灣當前的矛盾，包含兩個層次：一是兩岸政治層次的「統、獨」矛盾；以及臺灣民眾希望分享大陸改革開放成果的紅利與臺灣刻意阻擾的矛盾，認識矛盾的本質後，習的解

<sup>4</sup>「習近平，辯證唯物主義是中國共產黨人的世界觀和方法論」，《求是》2019 年 1 月號，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2018-12/31/c\\_1123923896.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2018-12/31/c_1123923896.htm)。

決辦法是「和平」解決。

其三在上述的認識和分析下，制訂以「臺灣人民」為對象的一連串積極和平解決臺灣問題的政策，包括鼓勵臺灣同胞要「認真思考臺灣在民族復興的地位和作用」，要有「做堂堂正正的中國人」的志氣；提出「兩岸的事是兩岸同胞的家裡事，當然也應由家裡人商量著辦。和平統一，是平等協商、共議統一」的建議；希望「廣大臺灣同胞...都要認清『臺獨』只會給臺灣帶來深重禍害，堅決反對『臺獨』分裂」認知；承諾「中國人要幫中國人」，提供臺灣同胞分享大陸發展機遇的機會。但也規勸臺灣同胞，要「像珍視自己的眼睛一樣珍視和平，像追求人生的幸福一樣追求統一」的覺悟。習也告訴臺灣同胞「歷史不能選擇，現在可以把握，未來可以開創」，兩岸同胞只要能夠「和衷共濟、共同奮鬥，就一定能夠共創中華民族偉大復興美好未來，就一定能夠完成祖國統一大業」。

這種以人民為中心的政策思路，不僅僅是表現在他的「對臺政策」思路上，而是貫穿在「習近平新時代中國特色社會主義思想」的全部施政內容中，彼此相互聯繫的思路。在「對臺政策」表現「人民為主，經濟優先」，事實上，也是以馬克思主義歷史唯物論，以經濟基礎改變上層建築的政策思考。

#### （四）結論

我們也清楚認識到，新時代習近平「對臺政策」，與第一代的毛、周「解放臺灣」政策，第二代鄧小平、及其後第三、四代「統一臺灣」政策之間的辯證關係與發展。一是對臺政策經歷毛、周時代「一綱四目」的「和平解放」政策，到鄧、江、胡「兩岸談判」的「和平統一」，再到如今「融合發展」、「心靈契合」的「和平解決」的辯證歷程；二是習在統一工作的對象，從寄希望於「臺灣當局」到「兩個寄希望」，再到「寄希望於臺灣人民」的辯證過程；三是習在對統一後的國家制度構想方面，是從「一綱四目」到「一國兩制」，再到積極的「一國兩制」的辯證過程；四是習在論述兩岸之爭時，從毛蔣的「意識形態」之爭，到鄧蔣（經國）的制度之爭，再到今後治理之爭的辯證發展；五是習在「武力說」方面，也看出從毛周的「武力解放」，到鄧「武力

促統」，到江、胡「武力反獨」，再到習的「精準反獨」的辯證發展；六是習在處理臺灣問題中的外力因素時，也是從毛、周時代絕對「排除」，到鄧小平時期的「鬥爭」，再到習時代的「轉化」的辯證發展。由此看來，在理解習近平「文本」時，辯證思維是發掘「文本」意義極重要的工具。