

特約撰述

習近平的新時代及其新治理模式

「習近平の新時代」における新しいガバナンスモデル
A New Period of Xi and His New Governance Model

青山瑠妙

壹、前言：聚焦十九大

中國共產黨第 19 次全國代表大會於 2017 年 10 月 18 日至 24 日於北京開幕，這次黨代表大會將決定習近平第二任期政權的領導陣營，因此在開幕前，交織著各式各樣的臆測，包括誰是習近平的接班人，以及他將如何進行權力鞏固。儘管如此，實際上 19 大並未承襲「指定隔代繼承人」的規範，選出習近平的繼承人，明白顯示出習近平的權力集中。可以這麼說，現在的中國已結束了從後鄧小平時代以來的集體領導體制，決策者僅習近平一人，其他 6 名中央政治局常務委員只剩下政策執行者角色。

若從「十九大」中國的政治與政策變化看來，將會對今後的中國、區域及世界情勢產生極大影響。據此，本文將集中分析十九大所提政策，以及習近平體制推行政策之意圖、效果及問題點。

貳、從共黨集權轉換成公司治理模式

（一）以社會主義強國為目標

在中國，毛澤東一般被稱為「建國之父」、鄧小平則為「改革開放之父」，這次的黨代表大會上，習近平建構其與毛澤東與鄧小平齊名的「強國之父」地位。

在習近平長達 3.5 小時的黨中央委員會活動報告中，他為迎接建國百年打出壯大半世紀的目標；首先，中國將在 2020-35 年的 15 年間大幅縮小都市與農村的生活水準差距，達到「全體人民的共同富裕」，同時制定「實踐成為綜合國力和國際影響力領先的國家」長期目標。習近平以「社會主義」強國為目標，創造「中國特色的社會主義新時代」口號，並在自己的演說中強調共產黨的優越性，明言中國的自由民主主義並非模仿西方的政治制度。

在重視「開放市場」與「民主主義」等原則的歐美，主導西方秩序的地基正面臨下沉的危險，另一方面，俄羅斯藉由烏克蘭問題深化擴張主義，與民主化相反的中國之存在感也不斷擴大。美國著名政治學者福山雖曾在 1989 年提出「歷史終結論」，宣示民主主義與市場經濟之勝利宣言，但經過冷戰終結後至今 30 年，這樣樂觀的論調已令人質疑。

2004 年，美國學者拉莫提出了相對於「華盛頓共識」的「北京共識」；與重視民主理念和開放市場的華盛頓共識不同，中國選擇以共產黨政權的威權主義體制為前提，以政府主導方式來推進市場經濟。在胡錦濤體制下，在推進有關「中國模式」研究的同時，對所謂「中國模式」的運用相對慎重，但進入習近平體制之後，「中國經驗」這類詞語被高度評價，「客觀地來看，在推進社會主義建設的基礎上，中國有成功的經驗」這樣的看法已被定調。

以與西方各國相異之政治體制為目標，可能加深與西方各國之間的意識形態對立，具有革命世代血液且欲守護政權的習近平，仍

決心定調以「中國經驗」作為方向，另一方面，其動作與中國國內進行的共產黨組織重建、治理模型的轉變皆息息相關。

（二）鄧小平治理模式的功過與習近平模式轉換

在鄧小平領導推進改革開放後，中國實現了一年平均兩位數的經濟增長率，展現了驚人的經濟發展。在 1978 年吹響改革開放的號角時，中國的 GDP 估計約 3645 億元，人均 GDP 為 381 元，約 30 年後的 2010 年，中國的人均 GDP 已上升為 29762 元，而 GDP 總額也超過日本，僅次於美國，躍居世界第 2 位。但另一方面，改革開放的問題近幾年也暴露出來，政治腐敗蔓延，收入差距擴大，環境破壞也越來越嚴重。

從胡錦濤時代開始，中國便瞭解要解決改革開放的問題，必須系統性地全盤總結國家戰略，但因不同特殊利益集團制肘，政策協調受到阻礙，中央決策陷入了機能不全的狀況，甚至一度有「政令不出中南海」的說法，中央制定的政策難以落實到地方，從而使持續存在之經濟結構改革難以推展。對此，習近平政權始終對共產黨存續抱持危機意識，因此希望轉換新的治理方式，並以這個統治模型為核心，重建黨的組織。

擁有 8900 萬共產黨員與 450 萬分支黨組織的中國，是世界上最大的共產主義國家。從習近平政權的第一個任期開始，便與國有企業共同設置了私營企業和外資企業的黨組織。尤其 MoMo、Zhihu（知乎）、Douban（豆瓣）、Qingting FM（蜻蜓 FM）、Panda TV（熊貓直播）等更受重視，有許多年輕用戶的 SNS 應用程序與 Web 媒體相關企業都受到黨組織滲透，據說現在有 9 成私營企業與 7 成的外資企業與黨組織相關。

對「紅二代」習近平來說，其強韌的共產黨政權使命感來自遺傳自父親的革命世代血緣，為掃除貪污以恢復國民對共產黨政權的信賴，也為了重新樹立共產黨政權基礎，中國最高領導人習近平擁有堅定的決心。於此同時，為解決胡錦濤體制積累下來的課題，並持續推動深化改革開放，有必要謀劃中國經濟結構的轉變，在這樣的情況下，習近平體制著手重建黨組織。

他期待強化「以黨領政」體制達成一石三鳥的作用：(1) 提高黨的領導能力，強化共產黨統治支配力；(2) 確立黨的權威，透過反貪腐使黨恢復信賴；(3) 強化中央層級的權限，實現在胡錦濤體制無法執行的政策。總而言之，通過鄧小平改革開放政策，中國藉由推進「黨企分離」與「黨政分離」，成就了顯著的經濟發展，然而習近平政權企圖重建黨國體制的指導能力，以期同時達成「重建共產黨政權」和「改革開放」目標。

參、習近平新時代下之中國內部變化

隨著習近平體制推進治理模式轉換，中國的政治社會結構也迎來了巨大的轉折期，這種政策變化主要集中在下列兩個面向。

(一) 習近平政權下共黨專政之合法性

在鄧小平改革開放政策以後，共產主義意識形態的凝聚性明顯減弱，因領導抗日戰爭勝利並提供富裕經濟成長所獲之正當性，在今日經濟成長減速的「新常態」下，習近平政權正悄悄將共產黨政權的合法性以「社會和諧」與「自然和諧」代之。

習近平在政治報告中主張，新時代中國社會的主要矛盾在於「人民追求好生活的需求增加、不均衡、不足的發展」，並提到將以 2020

年農村貧困人口和貧困地區能脫貧為目標，當中又以網絡安全與醫療保險制度的完備為主要課題，另外，強化環境對策成為習近平政權的斡旋政策，在環保規定嚴格化的同時，以視察地方與企業，強化進行行政的直接介入，實現「美麗中國」的目標。為此，中國政府加強對國有自然資源的管理，新設自然生態的監督管理機構，致力於抑制汙染排放，並加強法律執行。

換言之，在經濟增長趨緩的情況下，中國共產黨的合法性基礎正悄悄地變化，習近平政權試圖在社會的調和與自然的調和下追求共產黨新的合法性來源。

（二）隨著集權進行的深化改革開放與權力下放

在加強以黨領政同時，習近平體制也進一步深化改革開放。在經濟領域方面，他推進胡錦濤政權無法實現的國有企業的重組和強化，國企重組主要集中於製造業、煤炭、電力、資訊通信、化工等領域，目的是將國有資源集中到與國家安全相關的重要領域，以提高競爭力。另一方面，習近平政權正實踐「市場在資源配置中起決定性作用」，「毅然實行市場改革志向」。中國給予自由貿易區更多自由權，積極推進負面表列清單，並於 2017 年 11 月大幅放寬金融業務相關的外資限制，外資銀行於 2020 年後，證券業務能過半出資，人壽保險業務在 2022 年後也能過半出資，中國的商業銀行對外資銀行出資比率也同時提高。

於此同時也大膽進行行政改革；在習近平體制下，在權力下放的同時強化共產黨指導。在李克強總理的領導下，獎勵簡化行政審查手續，並進行分權化。

肆、以「一帶一路」為核心之對外政策

(一) 一帶一路的重要性

在十九大前夕，關於中國內部人事和對外政策動向，在媒體和政策相關人士之間引發各種熱烈預想，其中，對今後 5 年中國對外政策原本關注度並不高，一般預計它將繼續推進「一帶一路」的戰略構想。無論如何，在這次政治報告中，除了社會政策外，特別強調了一帶一路的重要；此一構想在習近平的 3.5 小時報告中被提及 5 次，同時被加入黨的規章制度。一帶一路構想是習政權的旗艦項目計畫，對外政策具體被寫進黨章是極罕見的特例。

一帶一路構想由習近平在 2013 年提出，以中國為起點，連結亞洲、歐洲、非洲、阿拉伯地區、太平洋島嶼國家等廣闊地域，包括陸上絲綢之路經濟帶（一帶）和海上絲綢之路（一路）連接的對外戰略。習近平在 2013 年 9 月，首先於哈薩克提出陸上絲綢之路經濟帶構想，並於同年 10 月在印度尼西亞國會演講時，提出被稱為 21 世紀海上絲綢之路的構想。

作為解決中國問題的「萬能藥」，各方對於一帶一路構想從經濟、政治、軍事各個領域，都寄予了很大期待，期待透過鐵路、核電站和供電網路等基礎建設，輸出中國過剩的生產力，並促進國內產業結構轉型，進一步促進中國內陸經濟振興以符合經濟效應。在與一帶構想有關的各國之間，通過在物流、貿易、金融、政治、智庫等領域合作，擴大中國的國際社會影響力；在海上的絲綢之路構想中，則重視港口建設，以確保中國海軍為在印度洋、波斯灣港口建設、海外合作基地作出貢獻。

如此宏觀的構想，在最初發表時並沒有經考察的明確政策，而

是經由之後連續多次零星政策公布，才慢慢看見實際方向性。2014年11月，中國在北京召開的亞太經濟合作（APEC）中表示將設置絲路基金（400億美元），2015年3月，國家發展改革委員會、外交部與商務部則共同發表了一帶一路願景，在公布的目標中，關於海上絲綢之路只提到了進入印度洋和太平洋，關於陸上絲綢之路，則揭示了6個國際經濟走廊（參考表一）。

以2017年5月在北京召開的一帶一路國際合作論壇為契機，中國提出了有關海上絲綢之路的大方向，緊接在論壇之後，國家發展改革委員會和國家海洋局共同公布了有關海上絲綢之路的具體政策方向，也就是透過構築表一所列3個經濟路線，中國與關係國家將加深海洋生態、海洋經濟、海洋安全、海洋研究和信息共享、治理等領域合作。

表一：一帶一路之陸上與海上走廊

陸上絲綢之路	中國－蒙古－俄羅斯經濟走廊
	新歐亞大陸（第二歐亞大陸）經濟走廊
	中國－中亞－西亞經濟走廊
	中國－印度半島國際經濟走廊
	中國－巴基斯坦經濟走廊
	BCIM（孟加拉、中國、印度、緬甸）經濟走廊
海上絲綢之路	中國－印度洋－非洲－地中海
	中國－大洋洲－南太平洋
	中國－歐洲－北極

由此，中國透過一帶一路構想連結亞洲、歐洲、非洲、阿拉伯地區、太平洋島國、南太平洋，到北極覆蓋的廣闊地域，連接起陸

路海路，建構了以中國為起點的廣大經濟圈。

習近平在演說中提到了 20 次以上的「強國」，面臨本世紀迎來的建國百周年，提出了「成為綜合國力與國際影響力領先世界的國家」「社會主義現代化強國」的長期目標。2030 年以後夢想為鞏固既存的國際秩序地位，同時做出不同於後美國世界的獨立勢力圈。一帶一路構想乃是在經濟，軍事，文化等廣泛的領域中，實現與美國並駕齊驅的計畫、是不被允許失敗的國家戰略。

（二）十九大後對外政策變化：「富國強兵」與「台灣問題」

進入第二任期的習政權對外政策，基本承襲既有路線，但從政治報告來看，也呈現出與過去不同的地方。例如，習近平演說在第一層面打出「富國強兵」路線，在政治報告中提出「在 2035 年前實現國防和中國軍隊現代化，將中國軍隊培養成世界頂級軍隊」為新目標，明確表示軍隊的作用為「展示軍事力量、控制危機、抑制戰爭、戰勝戰爭」。習近平在報告中特別強調了「若能戰爭、便戰勝戰爭」的軍隊育成，其迫切政策課題為強化統合作戰機能，以及建構國防動員系統等國防和軍隊改革，以軍備擴充路線為背景，再次在南海問題上表明不妥協的立場。

對習政權來說，重建共產黨，徹底執行黨的指導，從基層開始比什麼都重要。在這次黨代表大會上，強調了中國政治制度的優勢以及「社會主義文化」和「革命文化」的重要性，還可以看出，這是對共產黨政權生存的危機意識的表現。據此，習政權特別加強對抗日戰爭勝利中共產黨合法性的政治宣傳，同時促進傳統文化的復古政策。另外，由於進一步經濟增長刺激了大眾根深蒂固的大國意識，也不能忽視民族主義崛起的可能性，諸如「戰狼 2」和「湄公河

行動」等，成為被植入民族主義的熱門電影，同時在國民方面反映了大國意識的高漲。

對於「國家統一」的強烈想法，也從習近平的政治報告中透露出來；他提到在「一個中國」原則下，大陸與台灣應互相承認「九二共識」，雖然提到了會繼續實施惠台政策，卻也很嚴厲表示：「我們絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去」。所謂「六個任何」在十九大前便被不斷提到，專家對於是否將其加入政治報告，看法並不一致，但習近平最終在其政治報告中，表明了「統一」的決心，決定加入「六個任何」。

由於反對兩岸服貿協定，2014 年台灣以學生為中心展開了「太陽花運動」，這對相信台灣對中國經濟依賴有助於國家統一的中國共產黨來說，不啻是令人震驚的事件。政治報告中的「六個任何」可說強烈表現出習政權對台灣遠離中國的危機意識，在中國對外政策中，台灣問題所占的重要性正在不斷高漲。

美國眾議院通過《台灣旅行法》和參議院提出《台灣安全保障法》等動作，既挑起中國的敏感反應，在危機意識增強的習近平體制下，進一步加強對台優惠政策、同時積極與巴拿馬與帛琉建立雙邊外交關係，可預想台灣今後的國際生存空間將被壓縮。

伍、習近平的新治理模式是否可能成功

自從 1840 年鴉片戰爭開啟「百年屈辱」後，第 19 屆黨代會召開的今日，無疑乃中國近現代 200 年以來最富裕、國力最為強盛的時期。

以第一次世界大戰為契機，中華民國北京政府成為國際聯盟的

創始加盟國，在第二次世界大戰結束後，中華民國也確保了聯合國安理會常任理事國的地位。在 2008 年雷曼兄弟引爆世界金融危機之後，中國認為國際秩序已進入了一個「大發展、大變革、大調整的時代」，據此，中國在「後美國（美國主導的和平）」的世界中掌握主導權，並展開積極的動作。

中國共產黨第 19 屆大會正是在此一背景下舉行的。鄧小平強調的「韜光養晦」時代已然過去，在富國強兵的口號下，中國越來越往「超級大國」道路前進，為實現此目標，國內政策重點包括治理模式轉換、共產黨政權的自淨作用，以及追求「經濟增長」到「社會和諧與自然和諧」以提高共黨政權正當性，目的在通過這些政策深化改革開放，提高國民的政黨支持。

另一方面，習近平政權的對外政策則聚焦在「後美國」的世界中發展中國的影響力，活用聯合國安理會的常任理事國地位，在今後的國際秩序中領導落實全球治理。另一方面，同時積極推進 G20 和 BRICS 等以中國為中心的框架，也盡力於 AIIB 等的新的國際機構參與建制。

十九大展現了習近平政權宏大的戰略與夢想，在中國研究及政治學研究學門中，談論中國共產黨政權的堅韌性是一個熱門的研究題目，共產黨持續強韌與否，關乎習近平新冒險的成敗。然而，這條路肯定相當險峻。對發展中國家來說，中國暗示了威權主義體制比民主體制更能有效地分配資源並培養幼稚產業，致使所謂「中國經驗」成為發展中國家的新選擇。但此同時，加強以黨領政、謀求共產黨政權穩定化，和推進改革開放的習近平的治理模式，仍存在巨大的風險。

進入第二任期的習近平政權提出了市場自由化，但實際上加強

黨指導是最優先事項；從胡錦濤時代開始累積下來的課題，如房地產泡沫化、債務、投資過剩等問題，迄今尚未能提出有效策略與初期成果。相對則深化黨的領導、行政規定，與強化與國家有關的供給側改革等，或可看出中國其實正在遠離重視市場的路線；從上海自貿區案例中也能看出，沒有司法獨立與政治改革，要謀求深化改革開放是很困難的。另外，根據政府嚴厲的資本規範，人民幣作出穩定貢獻的同時也阻擋了人民幣的國際化。

為強化黨的領導，必須強調「社會和諧」、「自然和諧」，以提供共產黨政權合法性，但強化列寧主義政治體制又將阻礙市場經濟的深化，倘使將來黨的領導力弱化，加上進行中的權力下放，不能忽視一下子失去國家向心力的可能性。

除此之外，為了安定國內政治，中國政府對出版品、媒體、以及 Wechat 等網絡世界輿論進行嚴厲控制，在國際化發展至今，由於共產黨的言論空間日益緊縮，面對黨培育的忠誠心下，也被質疑其政策的有效性。

在對外政策方面，由於政治利益優先，經濟需求和核算性可能在推進一帶一路構想中遭到忽視且潛藏著陷阱；例如中國以「中巴經濟走廊」作為陸上絲綢之路旗艦項目，這個計劃早在是習近平政權之前便被提出，然而因其成本與低實踐可能性，在胡錦濤時期認為窒礙難行，習近平政權則試圖以充沛的精力果斷著手實踐，但一方面國內討論被封印，也有越來越多風聲指出其高風險性。

迄今為止，中國對外關係的成功帶給地方政府很大活力，一帶一路構想也有賴地方政府與周邊國家互動來推進，但因推動反腐敗活動導致方政府動能萎縮，是否能取回活力是一大課題。

另一個值得關切的是周邊環境的變化。2017 年 10 月，日本實施

了第 48 次眾議院選舉，自民黨大勝且單獨獲得 280 個議席，並聯合公明黨議席，擁有超過憲法修改所需全體議席三分之二門檻。另一方面，文在寅在 2017 年 5 月舉行的韓國總統選舉中獲勝，進步派政權誕生。隨著日本、韓國國內政治形勢逐漸穩固，中國正推動改善與兩國的關係。

2017 年是中日建交正常化 45 周年，2018 年是締結《中日和平友好條約》40 周年，習近平體制將此視為日中關係改善好時機，日方對此也積極加以回應，例如安倍首相對一帶一路構想表明了合作的方針，日本經濟界也開始討論包括與第三國在內的一帶一路經濟合作可能的領域。其次，因薩德（THAAD）議題惡化的中韓關係也開始破冰，根據「不參加美國的導彈防衛系統、不參加日美韓的三國軍事同盟、不追加 THAAD 配備」等 3 個條件，中韓兩國關係已開始修復，中方也重啟前往韓國的旅遊團。

然而，「富國強兵」政策、傳統文化復古以及抗日戰爭勝利的宣傳，使中國民族主義高漲，可能導致它與周邊關係不穩定。在 2017 年 11 月《日本經濟新聞》的一項民調中，問到「日本民眾怎麼看待安倍改善中日關係」，回答「如果需要日本作出讓步，則無需急於改善關係」者達到 53%，超過「日本為改善關係而作出讓步屬於迫不得已」的人（32%）。另一方面，儘管中國正改善與日本的關係，上海交通大學仍正推動設置有關「東京審判（遠東國際軍事審判）」紀念館的計劃，在歷史問題上繼續展現對立姿態。再者，由於北韓持續進行核試和導彈發射，使東北亞緊張情勢高漲，在此情況下，日中能否維持良好互動，還有中韓關係前景，都顯得不確定。

最後，習近平轉換了從鄧小平以來推進的「黨企分離」和「黨政分離」模式，深化共產黨指導下的改革開放和一帶一路構想，然

而，「習近平新時代」的新治理模式孕育許多矛盾。在加強「輿論控制」和「以黨指導」的韁繩之餘，能否推進改革開放，政策走向備受矚目，另外在對外關係中，推進「富國強兵」政策和國內「民族主義」高漲，也成為阻止中國和平崛起之要素，更別說一帶一路構想對國際秩序的可能影響。

總而言之，習近平政權的摸索是無法預測的大冒險。

（翻譯：謝子涵）

