

焦點評析

中國修改國家主席任期制的國際意涵

The International Implications of China
Ending Presidential Term Limits黎寶文 *Pao-wen Li*

喬治亞州立大學政治學博士

*Ph. D., Department of Political Science
Georgia State University*

中國第 13 屆全國人民大會已經於 3 月 20 日落幕，其重要的結果可以歸納為：(1) 選舉新一屆政府機構領導人，未來中國五年的政治領導塵埃落定；(2) 通過修憲案，將「習近平新時代中國特色社會主義思想」寫入憲法，並且取消國家主席任期制；(3) 通過國家監察法，將反貪打腐工作進一步制度化；(4) 通過國務院機構改革方案，新設各式部門，因應未來新興議題與挑戰。

整體而言，今年人大政協兩會不過是去年十九大的延長賽，目的僅在於由制度面與思想面全面確立「習核心」的領導地位，同時對國際社會與中國內部釋出明確的政治訊息：(1) 在可預見的未來，習近平的權力鞏固無可懷疑；(2) 習近平的未來等於中國的未來發展，等於中國夢的實現機會。本文認為，習近平快速修憲取消國家主席任期之行為，其實是出於自身對於權力的不安全感。同時，未來五到十年的政經發展成果，將成為習近平統治正當性的基本構成要素。基於此，面對未來國內與國際雙層賽

局，未來習近平主政下的中國，將以兩項基本行為邏輯為主：（1）內部穩定優先；（2）國際讓步空間小，大國意象不可挑戰。對於美中台三角關係而言，習近平的不安全感，其實對於未來美中台三角關係其實投下不穩定的變數。

習近平的計算與行為邏輯

關於本次人大修憲，官方說法是以國家主席、中共中央軍委會主席、中共中央總書記，三個職位應該「三位一體」來說明。但是，在中國長期「以黨領政」的傳統下，國家主席的重要性，一直無足輕重。換而言之，只要持續掌握黨內最高權力，習近平即使不擔任國家主席，也無損於其領導地位。那麼習近平執著於取消任期制的原因到底為何？

習近平的邏輯與計算，我們可利用展望理論(prospect theory)加以說明。¹展望理論認為，決策者在獲利情境與損失情境下之風險接受程度不同。在「獲利情境」下，行為者傾向迴避風險，行為保守，確保已有獲利。在「損失情境」下，行為者傾向追逐風險，行為冒進，力拼翻盤機會。簡而言之，決策者對於當時環境的判斷，是影響其採取風險追逐或風險迴避行為之重要參考點(reference point)。作者在前一節已經表明，本次人大會議基本上是十九大的延長賽，因此對習近平的行動判斷來說，十九大獲致的成果應該是重要的參考點。

由十九大會議結論與政治局組成觀察，習近平成功打破鄧小平之後所建立之集體領導、隔代繼承等制度設計，基本已經確立「習近平個人領導權威」。同時，基於單一政黨威權政體特性，國家主席地位無足輕重。準此，在明確安排接班人進入政治局之前，基本上「兩任十年」的權力繼承規則，對習近平而言已經沒有意義。若以此為參考點，則毫無疑問十九大後的習近平正處於「獲利情境」。隨著人大會期在今年三月來到，在習近

¹ Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, Vol. 47, No. 2 (1979), pp. 263-91.

平面前有兩個選項：(1) 明確取消國家主席任期制、(2) 維持現行國家主席任期制。習近平的選擇如何？

依據展望理論，處於「獲利情境」下的習近平，此時的利益計算不是「何者得分較多」，而是「何者風險較小」。對所有威權政體之存續與統治者的利益而言，權力轉移（不論是志願或非志願）永遠是最大的風險。²因此，此情境下之思考重點在於：「何者較能降低潛在反對者挑戰風險」，而非單純「何者對我有利」。明確取消國家主席任期制，就法律觀點來說，此舉僅代表5年之後，習近平仍具有擔任國家主席之正當性。但就權力觀點而言，此舉明確對國際社會與國內行為者釋出明確的政治訊息：「5年之後，包含可預見之未來，習近平個人統治沒有任何機率出現跛腳效應」。因此，儘管共產中國諸位最高領導（除胡錦濤外），皆有未兼國家主席而仍進行統治之前例，但是習近平行動之著眼點，顯然是出於封殺所有對權力轉移之期待，從而壓迫內部潛在敵對勢力向其效忠。所以，維持國家主席任期，未來隱身幕後，深居黨內持續統治的選項，因風險較高，故完全不予考慮。準此，我們不難判斷，事實上習近平的決策動力其實是來自於「對國內政治的不安全感」，拒絕任何疏忽致使對手反撲的可能性。所以，在現有個人權力已經高度集中，現有制度已無約束的「獲利情境」下，我們可以合理預期習近平之未來國內外政策，亦將採取「風險迴避」的保守策略。

對任何一個國家決策者而言，決策其實是國際與國內雙層賽局互動的結果。³對習近平而言，經過前面的推論，未來「內部穩定優先」將是合理

² Jason Brownlee, "Hereditary Succession in Modern Autocracies," *World Politics*, Vol. 59, No. 4 (2007), pp. 595-628; Milan Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 3-5.

³ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (1988), pp. 427-60; Helen V. Milner, "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), pp. 759-86.

的行動邏輯。內部穩定除了黨內政治菁英的挑戰之外，中國內部的社會穩定與經濟持續發展也將是習近平追求內部穩定的另一面向。自中國改革開放以來，中共政權的正當性主要由「民族主義」與「經濟發展」兩部分構成，兩者更交互構成習近平「中國夢」的重要論述。從十九大以來，在習近平思想入憲，國家主席任期取消的前提下，習近平已將自己政治前途與中國的未來發展、社會穩定緊密連結。由十九大政治報告與本次修憲序文觀察，習近平已經向中國社會承諾：

- (1) 調和人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分發展之間的矛盾。
- (2) 2020年前全面建成小康社會，2050年前分兩階段達成建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。
- (3) 實現中華民族偉大復興。
- (4) 追求和平發展、互利共贏之外交關係。

相比於對外關係的表面描述，我們不難發現，習近平對於中國未來經濟社會發展的願景描繪更加清晰且進程完整。而這些未來社經願景的落實與否，其實是現在習近平權力集中的正當性來源。在黨內新舊交替青黃不接、經濟成長率開始低於 7%，環境污染日趨嚴重，貧富差距持續擴大，經濟轉型壓力持續增加，民間自主抗爭事件頻仍的今日，光是國內層次，習近平必須同時面對如何掙脫中等收入陷阱，維持金融穩定，完善社會安全網絡，持續推動產業升級與肅清貪腐舞弊等多個戰線。總結而言，儘管「中國夢」或「中華民族偉大復興」是一項同時向國內社會與國際社群釋出的政治訊息，但是由習近平「風險迴避」的不安全感邏輯出發，優先處理直接威脅其權力來源之國內議題，對外關係維持「中國之大國意象不破」即可，應為合理推斷。

中國修改主席任期的國際影響

中國本次修改憲法，對於未來國際政治影響如何？作者認為應該回到政體類型的特性加以分析。一般而言，當中國由制度性威權政體走向個人式威權政體，其政策不穩定性將增加，同時因接班問題沒有明確制度，容易導致內部權鬥。整體而言，中國未來之政治不確定性增加，同時為避免國內反對派攻擊，對外讓步空間有限。

目前學界通說將中國定義為單一政黨威權政體，其特性有四：⁴

- (1) 統治權力源自單一優勢性政黨。
- (2) 單一政黨威權政體國內賽局本質是「獵鹿遊戲」(stag-hunt)，因此黨內雖有派系但反對派傾向與當權派合作，以維持政黨統治權力。
- (3) 相較於個人或軍事型威權政體，單一政黨威權政體制度化程度較高，因此能透過意識形態、政治動員進行統治，並對民間社會掌握較為全面。
- (4) 單一政黨威權政體平均存活時間（23年）高於個人型威權政體（15年），且個人型威權政體較不易處理領導者的更替問題。

但是當中國本次修憲取消國家主席任期制後，過去透過中共內部制度制衡與協商的機制，已被習近平的個人權威取代。知名學者福山(Francis Fukuyama)即以「中國將出現壞皇帝問題」為觀點，切入討論本次修憲。⁵或

⁴ Barbara Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (1999), pp. 115-44; Juan José Linz and Alfred C. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (London: JHU Press, 1996), pp. 38-55.

⁵ Francis Fukuyama, "Francis Fukuyama: China's 'Bad Emperor' Returns," *The Washington Post*, (March 6, 2018), https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/06/xi/?utm_term=.570c6edac290.

許，中國正由單一政黨威權體制逐漸滑向個人威權政體方向發展，而此一發展對國際社會帶來的不確定性有三：

- (1) 政黨制度性制衡有效性下降，個人決策偏差無法修正，不利於面對外部刺激與經濟危機。
- (2) 個人型政體之內鬥傾向完全消滅少數派，增加當權派獲利，故黨內鬥爭將轉變為日趨激化，不利內部政治穩定。
- (3) 若無具體國內政績或外交勝利為基礎，習近平接班與統治正當性問題有可能提前爆發。

關於第 3 點，作者判斷壓力陡升的時間點極有可能於第三任結束前（2027 年前），原因主要是本次修憲代表習近平之第三任（2022-2027 年）任期基本上已無人挑戰，但是因為制度遺緒猶存，在 2027 年前，習近平仍可能被迫具體向國內與黨內展現外交或內政成果。此外，歷史上不乏因政績不振的獨裁者，對外發動戰爭轉移國內失望情緒之案例，如阿根廷發動福克蘭戰爭，因此，屆時習近平若無具體外交或內政政績，2027 年前後，中國有動機尋求對外衝突，以鞏固內部支持基礎。在此假定下，則東海釣魚台議題、台海台灣議題、南海主權或防空識別區議題，都可能是中國預設之衝突範圍，亦為美日同盟、美中台三角關係與東南亞區域投下不確定變數。

除了中國國內環境，未來數年的國際環境，恐怕更加深中國投射之不確定性，可分三點論述。

- (1) 未來數年，美國與台灣都有國內重要選舉，對中政策讓步空間小。在今年，美國將舉行國會期中選舉，而台灣有地方縣市九合一選舉，兩者皆為對於現任執政者的信任投票。在 2020 年前後，美國與台灣現任總統皆可望進行連任競選，因此短期之內，美台對中政策都將以堅持立場為基調。特別是持續將中國

視為戰略競爭對手的美國，加上川普總統面對一連串國內的司法與道德爭議，更有動機對外展現強硬態勢，以轉移焦點，故貿然讓步可能性不高。但中國出於內部權力穩定需要，亦無讓步空間。簡而言之，三方因國內因素無法讓步，可能形成懦夫遊戲(game of chicken)的衝突僵局。

- (2) 美國正以「公平貿易」為名，重新建構一個「美國優先」的貿易秩序，中美未來貿易衝突的機率升高。由川普總統一系列的關稅作為觀察，美國目前正在創造一個以美國為軸心，雙邊談判為輪輻的貿易軸輻體系(hub-and-spoke system)。以美國巨大的市場作為籌碼，與貿易對手進行各自的雙邊談判，以雙邊互惠為原則，不再強求以形成多邊規則為目標之貿易體系。由此觀之，中國自 2017 年以來持續以「一帶一路」與「中國夢」包裝自身作為「國際社會公共財提供者」之國際形象，面對不以多邊主義為途徑的川普政府，恐怕難收成效。不論是「貿易戰爭」或「屈服妥協」，對於中國未來的產業發展與出口經濟都是不利因素。長期而言，中美貿易衝突也是為對中國夢美好願景之嚴重挑戰。因此，現階段中國讓步空間也有限。
- (3) 在中美關係緊張的前提下，台灣對於美國對中的槓桿效用增加。由 2018 年國防授權法、台灣旅行法等一系列友台法案通過與川普政府持續以鷹派人士擔任要職觀察，川普總統的非典型思維，往往給予台灣過去難有之機會，因此未來的台美關係可能是合作多於衝突。對中國而言，台美之間的合作發展往往間接形成中國的壓力，致使中國必須同時對台灣與美國強硬回應。但在直接對美抗爭風險過高的考量下，中國比較可能單方面對兩岸關係施加壓力，以維持「對外強硬」之大國形象。

由國際環境觀察，我們不難發現，未來的國際環境對於習近平領導的中國其實是「風險大於機會」。對於以「內部穩定優先」的決策者來說，比較合理的選擇，應該是對於前三項國際環境之挑戰「和緩以對」，但是中國內部的政治權鬥與經濟發展因素，同樣也使得習近平沒有多少讓步空間，甚至在以個人權威取代集體領導後，可能更加重此一趨勢。首先，在個人權威取代原有之集體領導制後，決策成敗將全由習近平一人負責，任何可能引發中國夢所承諾之社經發展、民族復興之批判，都可能危及習近平個人統治之基礎。一旦誤判或處理失當，更可能直接引發倒台危機。再者，在內部權鬥激化的前提下，不論是對中美貿易衝突或台美關係之讓步，都將給予潛在反對者發動攻擊之口實。因此，在「風險迴避」策略下，「內部穩定優先」絕對是中國優先選項，但是對外政策仍必須符合「敢於亮劍」的形象。這兩者其實相互矛盾，但是卻都是中國夢論述與習近平個人權威的構成成分。因此，一旦國際壓力使得外交讓步無可迴避，則至少應「勉力維持大國意象」讓國內反對者無可挑剔，亦有利於營造中國經濟發展之穩定外部環境。在此前提下，透過兩岸關係的單邊作為，或可緩解或轉移中國「內部穩定優先」與「大國意象不壞」的矛盾。

兩岸關係前景與建議

從近期中國對台行為觀察，我們不難發現習近平主政下的兩岸關係皆以「操之在我」、「單邊作為」、「和平統一」為基本原則，即使在修憲取得更長任期之後，這樣的行為模式也不會改變。畢竟，「風險迴避」、「內部優先」、「維持大國意象」是習近平未來的基本行為邏輯。在中美關係緊張，貿易衝突一觸即發的可見未來，台灣議題的優先性不高，只需確保「法理台獨」紅線不致逾越，不會激發國內民族主義情緒即可。

但就中長期而言，台灣畢竟是「百年國恥」大論述中的一部份，維持壓力，創造對中國有利之兩岸未來現狀，仍屬維持國內支持之必要。因此，研判未來中國對台之持續性單邊壓力來自四個方面：

- (1) 以 2018 與 2020 年之台灣選舉為短期目標，積極拉低民進黨繼續執政之機會，最遲 2024 年完成台灣政黨輪替目標。未來應可預期中國將積極與各式民進黨內外潛在對手接觸與合作，甚至培養代理人積極參與選舉。
- (2) 透過傳統與新興媒體，持續對台灣發動輿論攻勢。在俄羅斯介入美國總統大選爭議發生後，未來台灣選舉期間，中國皆有動機利用「同文」優勢，對台灣發動數位輿論戰，或利用虛假訊息結合駭客攻擊，影響選舉過程與結果。
- (3) 積極參與國際組織運作，透過掌握關鍵職位，打壓台灣國際參與，消滅台灣國際地位。
- (4) 利用自身市場優勢，威脅跨國公司改變對台稱謂，同時利用各式對台合作措施與同等待遇，營造「台灣經濟發展靠中國」之意象。

整體而言，中國對台持續性之單邊壓力有助於舒緩習近平國內與國際賽局之矛盾，在現今在蔡英文總統維持現狀的兩岸基調下，台灣議題對中國而言沒有立即而明顯的優先性。但是，來自中國長期且持續性之壓力，對於台灣而言，將成為兩岸關係的新風險，應如何應對？作者認為近期國際社會對於中國銳實力影響之討論方興未艾，台灣應將中國對台長期之滲透、收買、影響、網路攻擊、甚至虛假訊息意圖影響民主政治之作為，放在銳實力影響全球民主發展下的脈絡來因應。當然，政府針對反滲透、謠言澄清、經濟發展與外交因應策略絕不可偏廢，但除此之外，台灣應借助自身長期對於解放軍與中共各式網路戰、宣傳戰、輿論戰與心理戰之相關研究成果，結合當代中國對台滲透影響各式案例，讓台灣成為國際銳實力相關研究之前緣重鎮。簡而言之，民主是台灣面對中國的最佳防線，因此

20 *Review of Global Politics, No.62, April 2018*

就讓「中國的銳實力成為台灣的軟實力」，為全球民主社群的存續貢獻一份心力。

責任編輯：賴郁璇