

一、大陸因應通貨膨脹對策及其成效

政治大學東亞研究所副教授魏艾主稿

2010 年大陸經濟仍呈現高速增長，然而物價高速攀升已引發通貨膨脹的潛在壓力。食品價格固然是推動物價上漲的重要因素，但是勞動成本、農業投入、城鎮地價以及國際資金和大宗物資供需等因素的影響絕對無法忽視。

為因應通貨膨脹的潛在壓力，大陸當局調高存款準備率和利率，以及採取行政手段對物價進行監管的措施，這代表著「適度從寬」貨幣政策的轉向，而監管措施亦只能產生短暫的成效，無法發揮應有的作用。

穩定價格總水平已是當前大陸當局宏觀經濟調控的主要工作，但是大陸通貨膨脹的走向仍受諸多內外在不確定因素的影響，情勢仍難以樂觀。

為因應 2008 年秋季以來國際金融危機的衝擊，大陸當局採取積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策，挹注龐大的資金擴大內需，並逐步調降存款準備率和存貸款基準利率，以刺激經濟景氣。2009 年大陸 GDP（國內生產毛額）增長率超過原先所設定 8% 的目標，而達到 9.1% 的增長率。2010 年前 3 季大陸 GDP 增長率更達 10.6%，使大陸經濟逐漸從金融風暴中復甦，成為全球經濟回穩的重要力量。但是在經濟快速增長的亮麗表現的同時，大陸經濟卻也面臨諸多急待解決的嚴重問題，其中，最受矚目的便是物價水平逐步上揚所引發的通貨膨脹問題。為此，大陸當局採取一系列穩定消費價格水平、保障群眾基本生活的措施，並調升存款準備率和利率，期能抑制通貨膨脹。惟大陸通貨膨脹形勢的發展，關鍵在於體制上的結構性問題，以及內外在不確定性因素，短期間控制流動性擴張和行政性的物價監管措施是否能產生應有的效應，仍猶待觀察。

（一）近期大陸物價上漲趨勢

2010 年是大陸「十一五規劃」最後一年，也是在國際金融危機發生之後，大陸中央政府公共投資 1.18 兆元（人民幣），帶動引導社會投資 4 兆元，並多次下調存貸款基準利率以刺激經濟景氣收尾的一年。在這些刺激經濟景氣的方案下，2010 年前 3 季大陸 GDP 增長率達 10.6%，預計全年經濟增長率將超過 10%。大陸經濟的快速增長主要表現於：農業生產形勢良好，糧食生產連續 7 年增產；工業生產保持較快增長，消費、投資、進出口 3 大需求也保持較快增長，居民收入穩定增長等。但是在經濟回復平穩發展的同時，大陸經濟也存在著諸多體制性、結構性矛盾必須加以克服。其中，短期間迫在眉睫的便是足以影響宏觀經濟調控政策走向的通貨膨脹問題。

由於受到國內外各種因素的影響，以農產品為主的居民生活必須品價格上漲較快，增加了居民的生活和企業生產成本。去（2010）年大陸消費者物價指數呈現直線攀升的走勢。7 月至 11 月，大陸 CPI（消費者物價指數）同比分別上漲 3.3%、3.5%、3.6%、4.4% 和 5.1%（見表 1）。11 月份 CPI 達 5.1%，更創下 28 個月以來的新高峰，對大陸經濟帶來通貨膨脹的警訊。

物價的起伏波動一直是大陸經濟的主要特色之一。在過去 10 年中，大陸分別在 2004 年、2007-2008 年和 2010 年出現了 3 次 CPI 階段性上漲趨勢。從引發 CPI 衝高的因素來觀察，2004 年 CPI 走高主要由於短期內的糧價上漲所造成，2007-2008 年 CPI 走高主要由於豬肉和蔬菜價格大幅上漲所致，而 2010 年 11 月份 CPI 衝到高峰則主要由於蔬菜價格明顯上漲所引發。根據大陸方面的估測，在這 3 次 CPI 上漲中，食品價格同比上漲均在 10% 以上，食品價格與 CPI 相關係數也遠遠大於 1（人民日報，2010.12.6）。

依目前推動大陸物價上漲的因素來看，11 月份大陸物價上漲主要是由食品價格和居住價格帶動，這種格局並未發生轉變。根據大陸國家統計局的數據顯示，11 月份食品類價格同比上漲了 11.7%，拉動 CPI 上漲 3.8 個百分點，貢獻率是 74%；居住類價格同比上漲 5.8%，拉動

CPI 上漲 0.9 個百分點，貢獻率是 18%；這兩項相加，貢獻率達到 92%（人民日報，2010.12.12）。

（二）大陸通貨膨脹形成的原因

從大陸最近以食品價格和居住價格帶動的物價上漲來看，有相當的程度與季節性的變化有關。在食品方面，進入冬季後，大陸居民對肉、蛋、菜的消費量增加，供需關係發生變化，使部份產品價格上漲。在居住方面，冬季期間取暖用的煤、電等能源價格上漲，帶動居住價格在 11 月份漲幅的擴大。根據大陸方面的估算，11 月份居住價格對 CPI 貢獻率達 18%，較 10 月份擴大 3.15 個百分點左右，同時，11 月份大陸鮮果、蛋、肉禽製品環比分別上漲 6.4%、3.7% 和 2.7% 所致（人民日報，2010.12.6、2010.12.12）。

無可否認的，此種季節性、臨時性因素確實是近期大陸物價上漲的重要原因，不過，大陸物價的漲勢並非近期內突然發生，而是長期以來大陸當局宏觀經濟調控政策所必須加以解決的主要問題。事實上，從 2009 年年底當大陸經濟逐漸擺脫國際金融危機的衝擊，並逐漸步上復甦之途時，大陸方面已擔心大陸經濟所潛藏的通貨膨脹壓力。同時，2010 年大陸 CPI 也快速攀升，10 月份 CPI 較 9 月份已攀升 0.8 個百分點，11 月則較 10 月高了 0.7 個百分點（見表 1），很顯然的，大陸物價漲勢有其體制上結構因素的成因，它涉及食品供需、農業投入、勞動成本、城鎮地價，以及國際資金和大宗物資供需等多重的因素。一般而論，近年來大陸物價上漲的成因大致有：

第一，食品價格在 CPI 商品統計中占 1/3 以上的權重，因此食品價格水平是影響大陸通貨膨脹的重要因素。尤其必須指出的是，相對於非食品價格，食品價格由於對勞動力的依賴程度較高、生產周期較長，更容易受到自然因素的影響。因此，食品的供給彈性較小、波動性大，是導致 CPI 大起大落的主要影響因素。

第二，勞動成本上升是大陸物價上漲必須面對的重要趨勢。以蔬菜價格為例，蔬菜的生產勞動密集度高，種植、灌溉、施肥及保鮮均

需依賴勞動的投入。因此，近年大陸化肥、農藥等農業投入價格上漲，用工荒導致農村勞動力價格迅速上升，城市地價快速上漲拉動城郊地價，進而推高農業地價等，都導致大陸物價的上漲。

第三，為因應國際金融危機的衝擊，西方已開發國家特別是美國採取量化寬鬆政策，導致全球流動性泛濫，一方面造成國際大宗商品一直在高價波動，再加上一年多來大陸內部自然災害頻發影響商品生產，推動物價上漲；另一方面國際龐大的資金流向包括大陸在內的新興經濟體，造成大陸流動性過剩，導致股市及房地產市場上漲，助長了物價漲勢（瞭望新聞周刊，2010.11.29，頁48-49）。

（三）大陸因應通貨膨脹的政策措施

為因應自2010年年初以來日益顯現的通貨膨脹壓力，一年來大陸當局陸續調高存款準備率和利率，以及採取行政手段監管物價的方式，以期維持物價穩定，避免通貨膨脹的發生。

貨幣政策是近年大陸當局調控經濟的重要手段。1998-2007年大陸一直實施「穩健的貨幣政策」，但在不同經濟形勢下的政策取向並不完全相同。1998-2002年，大陸面臨通貨緊縮的壓力，「穩健」的取向是增加貨幣供應量。2003年以來，面對經濟中出現的貸款、投資、外儲備快速增長，大陸採取適當緊縮銀根，多次上調存款準備率和利率。2007年6月大陸國務院召開常務會議，貨幣政策開始「穩中適度從緊」。2007年全年，大陸9次上調存款準備率，5次提高利率。儘管2007年12月5日，中央經濟工作會議將2008年宏觀調控的首要任務定為「兩防」-「防止經濟增長由偏快轉為過熱、防止價格由結構性上漲演變為明顯通貨膨脹」，會議要求實行從緊的貨幣政策（經濟參考報，2010.12.21）。

由於面臨2008年秋季以來的國際金融危機，為刺激經濟景氣，在2008年11月-2009年大陸採取「適度寬鬆」的貨幣政策，多次調降存款準備率和利率。然而，因受到物價上漲和流動性過剩的影響，2010年大陸連續7次調升存款準備率（見表2），並在10月19日和12月26日連續兩次調高一年期存款貸款基準利率0.25個百分點（見表3），3年來首

度提高利率。大陸連續調升存款準備率和利率，種種跡象顯示「適度寬鬆」的貨幣政策的轉向已是事實，而其目標則是針對日益明顯的通貨膨脹壓力。

大陸物價攀升已引發民眾的不滿。根據中國人民銀行的調查，2010年第4季，73.9%的居民認為物價「高，難以接受」，較第3季增加15.6個百分點。同時，預測下一季物價上漲的居民比例為61.4%。大陸居民對物價滿意度創1999年第4季以來最低（人民日報，2010.12.16）。

為抑制物價漲勢，大陸國務院於2010年11月21日發出「關於穩定消費價格總水平保障群眾基本生活的通知」，企圖從糧油儲備、保障供應、發放價格臨時補貼、降低收費、加強監管等行政手段（見表4），以維護市場秩序，穩定物價，避免引發社會經濟的衝擊。

（四）大陸通貨膨脹未來的走向

在一系列從緊貨幣政策和物價監管措施的運作下，大陸部份商品價格有所回落或至少抑止了漲勢，惟這並未能根本解決通貨膨脹的結構性問題。為此，去（2010）年12月舉行的中共中央經濟工作會議提出，今（2011）年大陸宏觀經濟政策的基本取向要「積極穩健、審慎靈活」，重點是更加積極穩妥地處理好保持經濟平穩較快發展、調整經濟結構、管理通膨預期關係，加快推進經濟結構戰略性調整，把穩定價格總水平放在更加突出的位置，切實增強經濟發展的協調性、可持續性和內生動力。很顯然的，穩定物價水平，避免通貨膨脹的發生將是近期內大陸當局的首要經濟工作，然而通貨膨脹發展趨勢仍將受到諸多內外因素的影響。

事實上，基於季節性價格變動趨勢和全球性貨幣泛濫推動的趨勢性因素影響，2011年大陸物價上漲的壓力仍不容忽視。推動物價上漲的主要因素包括：1. 加快轉變經濟發展方式、調整經濟結構、推動節能減排、收入分配改革、資源性產品和要素價格改革等預計將有實質進展，包括勞動力在內的各種要素成本及水、電、油、氣等資源性產品價格上升將推動物價上漲（財經，2010.12.6，頁116-117）。2. 儘管大陸糧食生產已

連續 7 年獲得豐收，但種糧成本高、工業用糧需求增加，再加上國際糧食價格上漲對大陸預期的影響，可能推動商品價格的漲勢。3.已先進國家為解決其低迷的經濟和就業問題，將繼續採取量化寬鬆貨幣政策，這將導致國際大宗商品價格快速回升，工業品和農產品價格同時出現較快上漲，再加上國際資金的流竄，將使大陸流動性過剩問題更加嚴重，影響大陸的宏觀經濟調控。基於上述的影響因素，大陸控制通貨膨脹漲勢的宏觀調控政策將面臨相當的壓力。

表 1 2000 年以來大陸 CPI 增長率

年份	CPI 增長率 (%)	2010 年各月份 CPI 同比增長率	
		月份	增長率 (%)
2000	0.4	1 月	1.5
2001	0.7	2 月	2.7
2002	-0.8	3 月	2.4
2003	1.2	4 月	2.8
2004	3.9	5 月	3.1
2005	1.8	6 月	2.9
2006	1.5	7 月	3.3
2007	4.8	8 月	3.5
2008	5.9	9 月	3.6
2009	-0.7	10 月	4.4
2010 前 3 季	2.9	11 月	5.1

資料來源：大陸國家統計局。

表 2 2010 年大陸調整存款準備率情況

調整時間	調整內容
2010 年 12 月 20 日	上調存款類金融機構人民幣存款準備率 0.5 個百分點
2010 年 11 月 29 日	上調存款類金融機構人民幣存款準備率 0.5 個百分點
2010 年 11 月 16 日	上調存款類金融機構人民幣存款準備率 0.5 個百分點
2010 年 10 月 13 日	對工、農、中、建四大國有銀行以及招商銀行和民生銀行

	實施差別存款準備率，上調 0.5 個百分點，期限為兩個月。
2010 年 5 月 10 日	上調存款類金融機構人民幣存款準備率 0.5 個百分點，農村信用社、村鎮銀行暫不上調。
2010 年 2 月 25 日	上調存款類金融機構人民幣存款準備率 0.5 個百分點。為加大對「三農」和縣域經濟的支援力度，農村信用社等小型金融機構暫不上調。
2010 年 1 月 18 日	上調存款類金融機構人民幣存款準備率 0.5 個百分點。為增強支農資金實力，支援春耕備耕，農村信用社等小型金融機構暫不上調。

資料來源：中國人民銀行。

表 3 2007 年以來大陸利率調整情況

調整時間	調整內容	
2010 年 12 月 26 日	一年期存貸款基準利率上調 0.25 個百分點	上調
2010 年 10 月 19 日	一年期存貸款基準利率上調 0.25 個百分點	
2008 年 12 月 22 日	一年期存貸款基準利率下調 0.27 個百分點	下調
2008 年 11 月 26 日	一年期存貸款基準利率下調 1.08 個百分點	
2008 年 10 月 30 日	一年期存貸款基準利率下調 0.27 個百分點	
2008 年 10 月 09 日	一年期存貸款基準利率下調 0.27 個百分點	
2008 年 09 月 16 日	一年期存貸款基準利率下調 0.27 個百分點	
2007 年 12 月 20 日	一年期存款基準利率上調 0.27 個百分點 一年期貸款基準利率上調 0.18 個百分點	上調
2007 年 09 月 15 日	一年期存款基準利率上調 0.27 個百分點 一年期貸款基準利率上調 0.27 個百分點	
2007 年 08 月 22 日	一年期存款基準利率上調 0.27 個百分點 一年期貸款基準利率上調 0.18 個百分點	
2007 年 07 月 20 日	一年期存貸款基準利率上調 0.27 個百分點	
2007 年 05 月 19 日	一年期存款基準利率上調 0.27 個百分點 一年期貸款基準利率上調 0.18 個百分點	
2007 年 03 月 18 日	一年期存貸款基準利率上調 0.27 個百分點	

資料來源：中國人民銀行。

表 4 大陸國務院有關穩定物價保障群眾生活的政策措施

- 1、大力發展農業生產
- 2、穩定農副產品供應
- 3、降低農副產品流通成本
- 4、保障化肥生產供應
- 5、做好煤電油氣運協工作
- 6、發放價格臨時補貼
- 7、建立社會救助和保障標準與物價上漲掛鉤的聯動機制
- 8、繼續落實規範收費的各項規定
- 9、積極穩妥推進價格改革
- 10、規範農產品經營和深化加工秩序
- 11、加強農產品期貨和電子交易市場監督
- 12、健全價格監管法規
- 13、加強價格監督檢查和反價格壟斷執法
- 14、完善價格信息發布制度
- 15、切實落實「米袋子」省長負責制和「菜籃子」市長負責制
- 16、建立市場價格調控部際聯席會議制度

資料來源：大陸國務院，「國務院關於穩定消費價格總水平保障群眾基本生活的通知」。

二、大陸農村的「三留」問題

企劃處主稿

大陸「三留」人口（指因戶籍制度、住宅、教育政策等限制，而被迫留守農村的婦女、兒童和老人）已達 1.45 億人，對大陸農村改革、農村教育、社會穩定及家庭和諧的影響與日俱增。

大陸官方不論在「中央一號文件」或政府工作報告，皆明確指出要有計劃解決農民工就業和生活問題，為「三留」創造良好生活條件。

各地政府雖採取短期解決措施，但仍需透過加快戶籍制度改革、消除城鄉差距、鼓勵農民工返鄉就業、提升醫療服務品質、

成立各種輔導機構等中央政策、法律法規和經費的支持，「三留」問題才得以根本解決。

根據大陸國家統計局資料顯示，2005 年流動人口規模為 1.47 億人，到 2009 年已擴大至 1.8 億人（新華網，2010.3.6），在這些流動人口潮的背後，因戶籍制度、住宅、教育政策等限制，而被迫留守農村的婦女、兒童和老人（留守婦女、留守兒童、留守老人，統稱為「三留」），因居住環境較差、收入較低、資源較匱乏，逐漸成為影響大陸農村教育、社會穩定及經濟發展的重要因素。大陸中央及地方政府在「建設社會主義新農村」、「構建和諧社會」的目標下，無不重視解決農村「三留」問題。

（一）「三留」概述

1.留守婦女：指丈夫長期（半年以上）離家工作、經商而留守農村的妻子（自由亞洲之聲廣播電臺，2010.3.19）。根據中國農業大學人文與發展學院於 2008 年 12 月所公布的調查顯示，農村留守婦女約有 4,700 萬人，相當於南韓的總人口數（經查未有其他更新數據），且大部份年紀約 30-40 歲，除需照顧年邁父母及幼小子女外，又需負擔勞務工作（中央社，2010.3.17）。

2.留守兒童：指父母一方或雙方到外地工作而留在戶籍所在地的未滿 18 歲未成年人（新華社，2009.5.26），主要分布在四川、重慶、安徽、河南、廣東、湖南和江西等省份（新加坡聯合早報，2010.8.15）。根據去（2010）年 10 月 6 日，大陸中華全國婦女聯合會發布的「農村留守兒童家庭教育活動調查分析報告」（調查範圍包括大陸 10 省份的 20 個縣市，約 54 萬戶農村留守兒童家庭）指出，留守兒童約有 5,800 萬人，其中 14 歲以下約 4,000 多萬人，28.5% 的兒童家長外出工作超過 5 年（新華社，2010.10.6）。

3.留守老人：指子女外出工作而留守農村的老人。根據大陸去（2010）年 11 月 7 日舉行「全國社會養老服務體系建設推進會」之統計數據顯示，農村留守老人約 4,000 萬，占農村老年人口的 37%。他們除需從事繁重的農活，也需照顧和教育未成年的孫子女（華夏經緯網，2010.11.8）。

(二)「三留」面臨的問題

1.農村改革問題：在大批年輕的勞動人口長期外出工作的情況下，留守農村的婦女或老人成為農村生產的主力，除需承擔相當重的勞動工作，又需面對勞動力不足和缺乏生產技術的難題，進而影響大陸農業科技推廣、產業結構調整和土地流轉等政策的推行（澳大利亞廣播電臺，2010.8.5；中新社，2008.12.1）。

2.家庭衝擊問題：因家庭成員的不完整，留守人群在情感上無法得到慰藉。婚姻維繫不易，有些婦女因而外遇，導致家庭破裂（有 50% 以上的農村離婚案件起因是長期分居），或染上愛滋病（安徽醫科大學課題組 2009 年對安徽部分地區調查發現，留守婦女愛滋病感染率明顯高於非留守婦女。自由亞洲之聲廣播電臺，2010.3.19）。

3.心理問題：留守人群各因其角色不同，產生不同的心理問題。留守婦女擔心人身或財產受到侵害、丈夫另結新歡或常需獨自解決問題；留守老人擔心生病無人照料；而留守兒童則因缺乏完整家庭教育與親情的撫慰，容易情緒不穩定、衝動，且具有較強的叛逆心理。

4.兒童教育問題：由於留守婦女普遍教育程度不高，往往沒有時間或沒有能力顧及子女教育（澳大利亞廣播電臺，2010.8.4）。另留守兒童多由祖父母或親戚隔代教養，也易造成溝通不良或偏差行為。據統計，從 2000 年以來，大陸各級法院判決生效的未成年犯罪人數，平均每年上升約 13%，而其中 7 成是留守兒童犯罪（自由亞洲之聲廣播電臺，2007.9.23）。

5.人身安全問題：農村青壯年勞力大量外出打工，留下老弱婦孺，造成治安隱憂，不法分子把留守婦女、留守兒童作為搶劫、盜竊、性侵害、誘騙的主要目標。性侵害案件中有 70% 的受害者是留守婦女（中國國家信息中心，2010.3.10），而留守兒童為緩解家庭經濟壓力，利用課餘時間非法打工，也常發生意外事件（例如 2009 年 11 月 12 日在廣西省賀州市發生的爆炸案，死傷的 13 人皆為留守兒童，新華社，2009.11.14）。

(三)官方的因應措施

1.中央政策

➤中央一號文件：為解決「三農」問題，大陸國務院自 2004 年起已連

續 7 年發布「中央一號文件」，其中於 2009 年 2 月 1 日公布的「關於 2009 年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見」(2009 年「中央一號文件」)明確指出要為農村留守兒童、婦女及老人創造良好的生產、生活、教育條件(新華社, 2009.2.1); 而在 2009 年 12 月 31 日公布的「關於加大統籌城鄉發展力進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見」(2010 年「中央一號文件」)中也提出落實以公辦學校為主、以輸入地為主, 解決農民工子女入學問題的政策, 關心農村留守兒童(新華社, 2010.1.31)。

- **政府工作報告：**大陸總理溫家寶在去(2010)年「全國人大」作「政府工作報告」時表示, 要推進戶籍制度改革, 有計劃地解決農民工的就業和生活問題, 逐步實現農民工在薪資、子女就學、公共衛生、住房租購以及社會保障方面與城鎮居民享有同等待遇(新華社, 2010.3.6)。
- **保障受教權利：**大陸國務院為解決留守兒童「入園難」的問題, 在去(2010)年 11 月 21 日公布的「關於當前發展學前教育的若干意見」中, 提出要擴大學前教育資源, 保障學齡前留守兒童的入園權利(人民網, 2010.11.24)。
- **建立養老服務補貼及供養制度：**在照顧農村留守老人部份, 大陸民政部除自 2006 年起實施「農村五保供養服務設施建設霞光計劃」(5 年投資 50 億元人民幣, 在吃、穿、住、醫、葬等 5 方面給予留守老人生活照顧和物質幫助, 新華社, 2007.10.18) 此外, 大陸民政部也計劃建立養老服務補貼制度, 安排低收入的高齡、獨居、失能老人入住養老機構, 並由政府補貼相關費用; 同時推動政府供養制度, 對農村「五保」老人採取集中或分散供養方式, 保障其基本生活品質(新華社, 2010.11.7)。

2. 地方政府措施

除了中央政府的整體性措施外, 各級地方政府也特別重視留守兒童教育、安全問題, 以預防未來社會問題的衍生, 而採取相關因應措施, 包括建立留守兒童檔案, 增闢「親情熱線」、新建寄宿學校建設、設立留守兒童之家(以甘肅省為例, 自 2008 年以來, 已成立 1,000 多所留守兒童之家。新華社, 2009.5.29) 對貧困兒童實行「零收費」入學、實施營養愛心計劃、進行心理輔導、建立社區關懷機構等(例如重慶市實施的「關愛農村留守兒童九大行動計畫」。重慶人民廣播電臺,

2010.7.8)。目前大陸各地舉辦的關愛農村留守兒童活動有 66 項，託管中心 6,500 餘所，家庭教育服務機構 3 萬多個，「代理家長」315 萬名（新華社，2009.6.29）。

此外，以留守婦女、兒童為犯罪對象的案件逐漸增多，為保護農村留守婦女、兒童的合法權益，維護農村社會治安秩序的穩定，近期大陸最高人民法院核准 3 起發生在河南省安陽市、商丘市和安徽省阜陽市的死刑案件（受害者皆為留守婦女及兒童。新華社，2010.11.12）。

（四）學者專家的建議

1. 加快戶籍制度和土地流轉政策改革，逐步消除城鄉差距：「三留」問題與農民工社會地位及待遇低下有關。數以億計農民工進城，對都市發展貢獻良多，卻無法取得城市戶口，子女無法就讀公立學校，惟有加快戶籍制度及土地流轉政策改革，逐步消除城鄉差距，提高農民工的社會地位，才是解決「三留」問題的關鍵（太陽報，2009.11.30；新華社，2010.3.6）。

2. 積極鼓勵和促進外出農民工返鄉創業：農民工的返鄉創業，可以帶動各項資源回流農村，為農村建設注入新的生機和活力；或提供小額貸款，輔導留守婦女創業。

3. 推行農民工帶薪休假制度，給外出農民工帶薪探親權（北京大學社會學系教授夏學鑾。中央社，2010.7.14）。

4. 擴大農村寄宿學校規模：優先解決留守兒童住宿問題，確保學齡兒童、少年不因家庭經濟困難而失學。

5. 提升醫療服務品質：將婦科疾病檢查納入公共衛生項目，保障婦女身體健康；增設養老院，給予留守老人醫療上的支援。

6. 成立各種輔導機構或組織：成立留守婦女互助小組、留守兒童之家等。

（五）結語

近年來，由於大陸經濟的快速發展，提供更多的就業機會，再加上各地方政府協助農民工解決居住及子女教育問題，促使農民工夫婦

可以選擇舉家遷移至城市，然因城市生活費昂貴，加上留守老人未必隨農民工遷移，「家庭式」遷移的情形仍不普遍（新華社，2010.3.6）。在未來30-50年，大陸內部大規模的勞動力仍將持續從農村遷移至城市，「三留」問題短時間內仍無法獲得解決；大陸「全國人大」代表劉錦蘭也表示，解決好「流動大軍」穩定問題，事關國計民生，將是「十二五」期間大陸社會發展面臨的挑戰之一（新華網，2010.3.6）。目前各地方政府雖採取一些短期解決措施，但更關鍵的是要得到大陸中央政策、法律法規和經費的支持，才得以解決「三留」的根本問題。

三、大陸應對近期南北韓衝突之觀察

世新大學行政管理學系兼任副教授楊志恆主稿

在南、北韓「天安艦事件」與「延坪島砲擊事件」衝突中，大陸主張各方應冷靜克制，避免緊張局勢升高；一方面向南韓表達慰問與同情，一方面透過各種管道聽取北韓說法。

北韓接班人聲勢穩定前，朝鮮半島情勢短期內恐難明朗；而大陸對北韓亦將續採「雙邊交往」與「六方會談」二軌並行政策。

（一）前言

2010年可以說是朝鮮半島多事之秋。在經過3月的「天安艦事件」、南韓與美國日本海聯合軍事演習、金正恩接班、11月「延坪島砲擊事件」以及南韓與美國在黃海的大規模軍事威嚇演習後，南、北韓的緊張關係，在歲末之際雙方都發表善意的感言。北韓國營媒體發表共同社論，在新年呼籲與南韓改善關係（法新社，2011.1.1）。韓國總統李明博新年談話中也表示要努力推動朝鮮半島的和平，且在聽取外交通商部2011年政策報告時表示：「在解除北韓核子計畫問題上，我們別無選擇，只能透過『六方會談』的外交途徑來解決」（法新社，2010.12.29）。針對李明博的談話，大陸外交部表示，「六方會談」是實現朝鮮半島無核

化、維護地區和平穩定的有效途徑，大陸願與各方共同努力，通過「六方會談」進程，實現「9·19 共同聲明」的各項目標（大陸外交部 2010 年 12 月 30 日記者會）。迄今，包括美、俄、「中」、韓、日等大多數的「六方會談」成員都已經公開表明，還是要透過這個多邊對話機制來解決朝鮮半島問題的期望，剩下的問題是北韓是否有意願回到談判桌。

（二）大陸當局的態度與立場分析

「天安艦事件」與「延坪島砲擊事件」中可以發現大陸當局應對的模式是，先對事件造成韓國人員傷亡向韓方表示哀悼和慰問，讓韓國感受到大陸對韓國政府和人民悲痛心情的理解和同情。繼而是等待韓國的調查結果報告出爐後，主張各方應冷靜克制，妥善處理有關問題，避免局勢緊張升級。這期間再透過各種管道與北韓接觸，聽一聽北韓的說法。

「天安艦事件」發生後，北韓領導人金正日 5 月 3 日至 7 日對大陸進行非正式訪問，並在北京、天津、遼寧等省市參觀考察；在北京期間，胡錦濤同金正日舉行會談並舉行歡迎宴會。大陸外交部雖然強調這次訪問與「天安艦事件」是兩回事，但是在胡錦濤與金正日會談時，還是談到各方要有誠意恢復「六方會談」問題。而值得關注的是，北韓國防委員會副委員長、人武部部長金永春也陪同金正日訪問，並與中共中央軍事委員會副主席郭伯雄見面（中國新聞網，2010.5.7）。這次訪問實難以讓國際社會相信與「天安艦事件」無關。

「延坪島砲擊事件」發生後，在美國與韓國強烈譴責北韓並舉行大規模聯合威嚇演習之際，大陸當局派國務委員戴秉國與中共中央對外聯絡部部長王家瑞為特使到平壤會見金正日（大陸外交部 2010 年 12 月 9 日記者會）。雙方討論的問題還包括北韓向美國核專家展示濃縮鈾設備，這是聯合國安理會很重視的問題。「延坪島砲擊事件」及北韓公開展示濃縮鈾設備，很明顯地，大陸當局是相當不高興。特別是在金正日 8 月 26 日至 30 日應胡錦濤的邀請，對大陸進行非正式訪問，並在吉林省、黑龍江省參觀考察時，胡錦濤還曾表示陸方尊重和支持北韓為維

護穩定、發展經濟、改善民生採取的積極舉措。這番話實際上也是講給隨行的金正恩聽，沒想到事隔 3 個月卻發生炮擊事件，而且傳出此事件與金正恩為了展示接班威望有關（朝鮮日報中文網，2010.11.24）。

大陸對北韓的態度很清楚，就是希望金正日父子能學習大陸改革開放的經驗，重視改善民生，發展經濟，而不是發展核武與對韓國挑釁製造朝鮮半島緊張氣氛。大陸對韓國的態度則是希望不要採取升高緊張情勢的措施，最後能夠回到六方會談的機制來討論解決方案。

（三）大陸當局對北韓政策平議

最近每當北韓先挑釁引發國際譴責時，美國總是想到大陸當局沒有對北韓採取有效的施壓。這雖然不是指責，但總認為大陸要承擔更大的責任。特別是北韓發展核武，以北韓與大陸在外交與軍事關係之密切，大陸當局會毫無所知，這是讓國際社會不敢相信的「謎題」。整體看來，目前大陸對北韓是採取「雙邊交往」與「六方會談」二軌並行政策。兩者討論的課題不盡然相同，前者強調過去革命歷史的兄弟情感，包括黨政軍關係的交融；後者則有國際社會寄託的期待，大陸對北韓是有施壓，但並不是像美國甚至是聯合國安理會討論的譴責、制裁等強硬施壓。嚴格說來，大陸針對後者採取的是消極的「有事才施壓」，且從美國的觀點應該是軟施壓。大陸同時也會要求美國、南韓採取冷靜態度，不要升高對立。這種處理方式雖然可以給北韓減壓，讓金正日回到「六方會談」機制。然而，金正日是否接受大陸的建議？這就令人懷疑。因為大陸在勸說北韓過程都是在「雙邊交往」機制內進行，完全不透明化，特別是兩國的軍方接觸所談的內容，外界更不得而知。到底大陸是明的反對北韓發展核武，暗地裡卻是尊重北韓的核威懾的防衛政策；或者大陸是完全反對，至今外界仍無法判斷。

不過，從大陸當局對朝鮮半島的戰略角度看，南、北韓經濟實力本來就是南優於北，軍事實力南韓加上駐南韓美軍，北韓仍處於劣勢。大陸也不可能再像 1950 年代的「抗美援朝」，因此，採緩兵之計，私

下尊重北韓的防衛政策，讓北韓有籌碼可以平衡南北軍、經實力差距。這種政策也才符合兩國雙邊的歷史革命情感，兄弟之邦的情誼。

因此，有大陸在國際社會包括「六方會談」與聯合國安理會頂著，憑著大陸目前在國際上的影響力，連美國都要禮讓三分，其他的國家即使要強硬對付北韓，也都會給大陸一點面子而點到為止。至於北韓，卻是一次接一次肇事卻都沒事。大陸這樣的對北韓政策，最後會演變成什麼樣的朝鮮半島局勢，答案也許要到金正恩接班後才知道。不過，如果誠如國際媒體傳聞的「天安艦事件」與「延坪島砲擊事件」，都是金正日授意金正恩主導的，為了是要對國內樹立金正恩體制的權威，那麼以金正恩目前的威望不足、政敵環視的處境，朝鮮半島未來可能還有一段不確定的年代。而大陸這種「雙邊交往」與「六方會談」二軌並行的政策也還會持續下去。

（四）結語

處理北韓問題對大陸而言，「六方會談」是比聯合國安理會來得容易應付。然而我們也可以看出，南韓總統李明博都是先提聯合國，再提「六方會談」。當然，最後可能的折衝點會是「六方會談」。然而，各國對這個會談態度並不積極，總是在北韓肇事時，才被想到。像最近因為北韓主動展示濃縮鈾設施，讓美國不得不跳出來催促大陸出面勸說北韓重返談判桌。事實上，從談判角度看，這是消極的解決問題的方式。其實，推動「六方會談」定期開會是可以考慮的辦法。即便是北韓耍杯葛，五缺一還是可以通過約束北韓的決議。

四、大陸公共外交的內涵、特色與發展

南華大學國際暨大陸事務學系助理教授胡聲平主稿

大陸認為公共外交是由政府主導、以傳播和交流為主要手段，俾增強國家軟實力、維護和促進國家利益的新型外交形式，並

具有爭取大陸民眾對大陸外交政策的理解與支持之目的。

大陸公共外交之特色，包括：透過網際網路向國際社會介紹大陸、擴大與國外民間文化交流、促進文化產業及觀光旅遊業的發展、強化大陸傳媒的國際影響力、增進與國際非政府組織的合作等。

大陸當局已將公共外交列為重點工作，近 2 年來透過組織調整、發行刊物，及駐外機構活動等，強化公共外交的推動、宣導與研究。

大陸公共外交的推展若能獲致成果，將提升其全球影響力，並影響主要強權間的權力分配；惟大陸同時以強硬的立場處理與周邊國家的領土與主權爭議，因此其公共外交成效恐仍有待時間驗證。

（一）大陸公共外交的緣起

公共外交對大陸而言是較新的觀念。2001 年 10 月，時任大陸國務院新聞辦公室主任的趙啟正在「全國人大對外宣傳會議」上表示，為了取得良好的國際公眾輿論，必須從現在起更加明確做好公眾外交工作，這是大陸官方首次使用公共外交之概念。

2003 年 12 月，以胡錦濤為首的中共第四代領導集體正式提出和平發展道路，表示大陸不走歷史上一些國家崛起的戰爭道路，此一道路是大陸的國家大戰略。而自中共「十六大」以來，中國共產黨在內政方面大力倡導科學發展觀，建構和諧社會，走和平發展道路；在國際上則提出建設和諧世界的外交理念，此一理念為中共第四代領導人在外交思維上的新主張與新發展。中共第四代領導集體此項新主張，實則是為了確保大陸在 21 世紀前 20 年的重要戰略機遇期，能有和平發展的內外環境。在上述大戰略與外交理念的指導下，大陸對外政策也有新的提法與發展，其中在對外關係上的一項新發展，便是日益重視並強化公共外交的推動。

2004 年 8 月 29 日，胡錦濤在大陸第 10 次駐外使節會上指出：「維

護我國發展的重要戰略機遇期，爭取和平穩定的國際環境、睦鄰友好的周邊環境、平等互利的合作環境和客觀友善的輿論環境，為全面建設小康社會服務，是當前和今後一個時期我國外交工作的根本任務，也是基本目標」。雖然胡錦濤這段談話中並未使用公共外交這個辭彙，但是大陸領導人首次明確將爭取「客觀友善的輿論環境」，做為大陸外交的任務與目標，代表大陸政府對發展公共外交的重視。

2009年7月20日大陸舉行的第11次駐外使節會議中，胡錦濤正式使用公共外交一詞，他在對今後大陸外交工作方向提出指示時，強調要「要加強公共外交和人文外交，開展各種形式的對外文化交流活動，扎實傳播中華優秀文化」。在胡錦濤要求加強公共外交的指示下，大陸中央政府已將公共外交列為重點工作。

（二）大陸對公共外交的理解

公共外交一詞，係由位於美國波士頓（Boston）塔芙茨大學（Tufts University）佛萊契法律與外交學院（Fletcher School of Law and Diplomacy）前院長愛德蒙·古連（Edmund Gullion）於1965年時提出，但其定義眾說紛紜。簡單而言，公共外交是一國政府影響他國民眾或菁英分子意見的作為，目的在轉化目標國家的政策對本國有利。

大陸在理解公共外交時，認為公共外交，是由政府主導、面向社會公眾，以傳播和交流為主要手段，以增強國家軟實力（soft power），維護和促進國家利益為根本目標的新型外交形式，這樣的理解與西方之主流觀點相似。然而，大陸在使用公共外交一詞時，亦出現與西方傳統意義上不同的意涵。例如2004年3月19日大陸外交部宣布在外交部新聞司下成立專門協調公眾外交工作的「公共外交處」，其成立目的之一，係在加強與公眾的互動，讓民眾瞭解大陸外交政策，爭取理解和支持加強國際宣傳，改善大陸在國際上的形象。一般而言，公共外交的指向是向外的；但是，公共外交在大陸本土的實踐具有鮮明的內向性質，故而爭取大陸民眾對大陸外交政策的理解與支持，成為大陸公共外交的一項特點。

（三）大陸推動公共外交的策略與特色

大陸推動公共外交主要採取 3 項策略：1.建立和完善新聞發言人制度；2.大力開展對外交流，積極傳播中華文化；3.加強對外宣傳，努力掌握國際輿論話語權。其中第 2 項即是配合文化外交加以開展，而文化外交是公共外交的重要內容之一，同時文化外交亦是軟實力的運用；第 3 項則是掌握國際發言權，與大陸使用的國際宣傳媒體及其建設有關。

雖然大陸對公共外交的理解有其對內意涵，但是主要仍是以對外宣傳為核心，同時；隨著大陸推動公共外交來推展其和諧世界理念，以達到和平發展的國家戰略的開展，對公共外交的認識，也隨之與時俱進，有了新的認知。在大陸官方的支持與推動下，大陸公共外交呈現出以下特色與形式：

1.透過網際網路開展公共外交：除了大陸中央政府設立統一的入口網站，政府各部門都架設官方網站外；在政府的支持與鼓勵下，出現了包含政治、經濟、文化、科技與生活各層面的網站，向國外民眾介紹大陸；

2.擴大與國外民間文化交流：例如以高額獎學金吸引外國學生至大陸留學，設立統一之漢語檢定考試，並透過國務院漢語辦公室，在全球各國普設孔子學院，提供師資與教材，吸引各國人士學習中文及中華文化；

3.促進文化產業發展：例如大陸官方以龐大資金及人力協助大陸導演拍攝各種電影，以商業方式增進國外民眾對大陸歷史文化的興趣；

4.大力發展觀光旅遊業：吸引外國民眾赴大陸旅遊，了解大陸發展與變化；

5.以積極態度面對外國媒體，並強化大陸傳媒的國際影響力；

6.強化與國際非政府組織的交流與合作。

（四）近來大陸公共外交的新發展

隨著大陸國際地位日益提升，向世界說明大陸的發展情況，改變

和消除由於誤解、污蔑而對大陸產生的負面影響，樹立大陸是國際社會負責任的大國，是維護世界和平重要力量的形象，為大陸提出和諧世界理念的重要目標，而公共外交則是達成此一目標的重要手段與工具。

如前所述，在胡錦濤的指示下，大陸政府已將公共外交列為重點工作，近 2 年來，為強化公共外交的推動、宣導與研究，有以下 5 項新的發展：

1.機構的調整：大陸於 2009 年 12 月將設在外交部新聞司的「公共外交處」升格為「公共外交辦公室」。該辦公室的主要任務包括：舉辦外交部公眾開放日等大型公共外交活動、向媒體介紹大陸外交政策和對國際重要問題的主張、協調外交部所屬單位及外交部與其他部委間的公共外交工作、負責外交部公眾資訊網及 204 個子網站建設、管理外交論壇、協調指導各駐外使領館公共外交工作，及進行公共外交調研等。

2.「全國政協」公共外交的強化：自大陸第十屆「全國政協」起，其外事委員會就已關注公共外交問題。大陸「全國政協」外委會於 2007 年組成「加強公共外交調研組」，以「北京奧運與公眾外交」為主題進行專題調研，並向中共中央辦公廳和國務院辦公廳提交調研報告。大陸第十一屆「全國政協」外事委員會持續加強對公共外交的關注，為了加強研究，並專門成立「公共外交專題」小組，展開一系列活動。大陸第十一屆「全國政協」外事委員會將推動公共外交列入 5 年工作計畫，力爭在本屆任期內取得重要成果。2010 年 4 月至 10 月舉行的上海世博會及 11 月份的舉行廣州亞運會，是大陸政府繼北京奧運會之後推展公共外交的重要平臺。

3.駐外機構全力推動：大陸駐外單位積極開展公共外交，其駐外使節及高級外交官，透過對外發表演講、在主流媒體上發表文章、接受採訪、出席研討會等方式，與駐地國各界人士加強溝通交流，宣傳大陸發展成就和政策立場。大陸各駐外館處還舉辦使領館開放日、論壇、以大陸為主題的研討會、圖片展、電影招待會以及大陸文化節、電影

節、文藝演出和青少年交流等大型公共外交活動，在駐地國社會引起瞭解大陸的熱潮。

4.刊物的發行：2010年3月大陸「兩會」期間，正式發行「公共外交通訊」創刊號（其後於6月1日發行第2期時更名為「公共外交季刊」），此本刊物由「全國政協」外事委員會主任趙啟正擔任總編輯。

5.研究工作的深化：2010年8月26日，北京外國語大學成立公共外交研究中心，這是大陸第一所專門的校級公共外交研究機構，該中心聘請「全國政協」外事委員會主任趙啟正擔任名譽主任。2010年11月17日，北京清華大學的國際問題研究所升格為當代國際關係研究院，由曾任大陸國務委員及外交部長的唐家璇擔任榮譽院長，由原國際問題研究所所長閻學通擔任首任院長。該院的重要定位之一，即在研究大陸的公共外交，強化大陸軟實力在國際社會的影響力。

（五）大陸公共外交的可能影響

美國國際關係學者奈伊（Joseph Nye）認為力量（power）是影響他人行為從而實現自己目的的能力。硬實力（hard power）在於利誘（胡蘿蔔）或威脅（大棒）；而軟實力是「一種透過吸引而不是強制和利誘手段獲取你所要東西的能力」，它的來源一般存在於文化（對他國產生吸引力）、政治價值觀（在海內外都實踐這些價值）及外交政策（當政策被視為合法及道德權威時）。如果從奈伊的分析來看，大陸透過公共外交所推展的和諧世界理念，若能獲致成果，將會提升其對他國的吸引力、並使其外交政策被視為合法且具道德權威，提升大陸在全球的影響力，進一步影響未來主要強權之間的權力分配與消長。

然而，大陸在推動公共外交的同時，卻在處理與周邊國家的領土與主權爭議時，仍抱持強硬的傳統主權觀與外交政策立場，與公共外交背道而馳，故而大陸推動的公共外交能否達成其設定的目標，仍有待時間來驗證。