

# 一、對中共推動「黨務公開」之評析

開南大學張執中副教授主稿

中共在建黨 89 年黨慶前夕，安排中央組織部召開新聞發布會，公布最新的黨內統計資料，並有 11 個部門的發言人與媒體見面，顯示其正積極對外打造黨務公開透明的形象

胡錦濤上臺後積極推動「黨內民主」改革。「十六屆四中全會」中首次提出「逐步推進黨務公開，增強黨組織工作的透明度」；「十七大」將保障黨員民主權利與「黨務公開」等內容寫入黨章。

中共試圖轉型成為更具代表性與回應性的「執政黨」，因而逐步透過「參與」和「公開」，解決發展過程中湧現的社會矛盾。具體措施包括相關法規的施行與修訂、推行預算公開及建立新聞發言人制度等。

中共選擇在建黨 89 年黨慶前夕，安排向來行事低調的中央組織部召開新聞發布會，除了公布最新的黨內統計資料，也安排中共中央 11 個部門的發言人和中外媒體見面。加上近來多個中共中央直屬機構開通網站，或進行改版，顯示中共積極對外打造黨務公開透明的形象。相較於之前訴諸黨內重要文件，我們可以推測此舉是在中共中央定調後，決定正式推出這個與黨內民主有關的重要制度。

雖然媒體認為，中央此舉在於凸顯推動「黨務公開」的改革意願（聯合早報網，2010.7.2；中國評論新聞網，2010.7.1）。不過，就如德國之聲網站以「11 個發言人能為中共帶來透明度？」為題，點出當前中共「黨務公開」的問題所在。我們並非期待包括像紐約時報趙岩（北京分社新聞助理）因率先報導江澤民去職被控「洩露國家機密」、深圳市長許宗衡因遭「雙規」將近 1 週不知去向，還有公眾最感興趣的黨政部門「3 公」（公款招待費、公車支出費以及公務考察費）等問題，能因此得到合理解決。但簡單而言，從中央到地方，

最主要的黨務資訊就是涉及黨內「3重1大」(重要幹部任免、重大決策、重要項目安排和大額度資金的使用)，未來是否因「黨務公開」而能讓黨員或社會得到更多資訊？抑或只是持續展現「意圖」？特別是「黨務公開」對新聞自由的推進有何意義？成為未來觀察的重點。

## (一) 「黨務公開」與黨內民主

由於長期以來黨員參與感不足、黨員與黨組織的疏離、少數幹部壟斷決策，以及黨的幹部未經民主程序進退等問題，一直是黨內民主的最大障礙。此一問題同時體現在地方與基層的治理過程中，其所引發的黨群衝突，亦使黨置身於社會衝突的中心。因此，規避執政風險的本能，成為中共推動黨內民主改革的動力。

胡錦濤上臺後，積極推動「黨內民主」改革，除了2004年頒布「黨內監督條例」，提出中央與地方各級黨委全會作出決議、決定，一般應當向下屬黨組織和黨員通報，並以適當方式向社會公開(第15條)。「十六屆四中全會」的「決定」(「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」)中，首次提出「逐步推進「黨務公開」，增強黨組織工作的透明度」。並在中共「十七大」將保障黨員民主權利與「黨務公開」等內容寫入黨章(第10條)，也就是在民主集中制的原則下，各級組織透過「黨務公開」，使黨員對黨內事務有更多的瞭解與參與。而「十七屆三中全會」的「決定」(「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」)，提出全面推進政務公開、村務公開、黨務公開，健全農村集體資金、資產、資源管理制度，做到用制度管權、管事、管人。這也表明，「黨務公開」的核心是規範和制約權力運作。

除了會議與決議的透明化之外，就如前述黨中央記者會中，中央組織部發言人坦言有人入黨動機不端正，有人成為腐敗分子；中央紀律委員會發言人也坦承近兩年來查處工程腐敗案件中，有5,800多人受黨紀政紀處分(新華網，2010.7.1)。對此，中共中央黨校學者曾以「半截子民主」為題，說明中共黨務資訊公開的必要性。包括胡長清、成克傑、陳良宇、劉志華、鄭筱萸等重大貪腐案件，幾乎沒有1起是通過中央

既有的「收入申報」與「年終考核」這兩項制度發現的。而問題的關鍵就在於「結果的公示」。結果的不公示意味著暗箱的存在，無形中鼓勵隱瞞的行為。使得原本抑制權力脫軌的制度，不僅發現不了問題，反而每年都在為這些貪腐的黨員幹部提供「廉潔」與「合格」的證明。因此，中共推動「黨務公開」，應該針對決策內容、幹部任免、經費使用，甚至重要的歷史檔案，訂出一套公開的程序與制度。

## （二）執政黨與「黨務公開」

對列寧式黨國體制而言，黨的結構和功能更類似西方的政府，而非政黨。因此在憲法之外，中共的組織與領導制度所形成的權力體系，使共產黨實為大陸社會的公共權威，黨政部門長期「以保密為原則」之取向，不公開與不透明乃成為常態。但隨著市場經濟帶動的利益多元化，大陸民眾逐漸爭取在公共政策上的話語權，中共試圖轉型成為更具代表性與回應性的「執政黨」，也逐步透過「參與」和「公開」，解決因發展過程中湧現的社會矛盾。因此包括「政府資訊公開條例」與「保守國家保密法」等相關法規的施行與修訂，以及政府部門確定預算公開之目標，象徵黨國在擴大「透明度」上邁出重要一步。

在黨務部門，隨著互聯網與手機對公共議題可以主動發揮影響力，包括中紀委、中組部、中宣部、中央統戰部、中央黨校及中央國家機關工作委員會等部門紛紛開設網站，向社會傳遞有關資訊，展示自身形象。而自 2009 年 7 月，中央黨務公開工作領導小組在北京成立，同年「十七屆四中全會」通過的「決定」（「關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」），提出建立黨委新聞發言人制度，至目前為止已有 11 個中共中央部門和單位（中央紀委和中央組織部、中央宣傳部、中央統戰部、中央對外聯絡部、中央臺灣工作辦公室、中央對外宣傳辦公室、中央黨校、中央文獻研究室、中央黨史研究室、中央檔案館）建立了新聞發言人制度。對於在大陸政治體系內缺少監督制度的黨務部門，新聞發言人的設立，可做為執政黨與媒體互動的視窗，有利於打開中共機構運作的神秘面紗，並對外昭示中共改革之意願。

### （三）「黨務公開」與新聞自由

不過，在中共高調行動，塑造共產黨「公開透明」形象後，是否能夠改變傳統資訊不公開的習性？外界依然存疑，畢竟在缺少相關制度與法治精神下，中共依然習慣管制資訊的流動，尤其以中宣部的角色最具爭議。依據香港媒體報導，大陸新聞封鎖日趨緊張，中宣部的「宣傳禁令」愈來愈頻繁地出現在傳媒總編輯的桌面，有時竟成了一些媒體的新聞線索（明報新聞網，2010.8.5）。這些禁令包括禁止異地負面報導、禁止報導公檢法等部門負面新聞、國內新聞版和國際版新聞，禁止採用「報社通聯」稿件，除本報記者稿外，突發事件均需用新華社稿（多維新聞網，2010.7.15）。再加上中共黨務也與「保守國家秘密法」中的國家安全利益相掛勾，使得前述紐約時報趙岩必須背負洩漏國家機密的風險。在控管傳媒的環境下，「黨務公開」並不代表「透明」，反而像是百貨公司的櫥窗，只能展示限定的商品。

從治理的角度來看，「透明」指社會獲取政府規章與決策內容的程度，透過制度與法規的支持，以平衡保密與揭密之權責。從中共組織運作的規則看，「黨務公開」工作是自上而下的改革，但是中央態度是否明確？法規是否具可操作之程序？事實上都影響地方與機關的實踐成效。黨政部門長期「以保密為原則」之取向，對地方黨委或機關黨組部門而言，難以獨立承擔黨務公開的重任。再者，就如近期大陸發生多起輿論監督遭遇公權力打壓事件（多維新聞網，2010.8.6），地方領導擔心影響政績，習於把資訊在內部「消化」掉，因此在「公開」與「保密」兩種價值的角力下，「黨務公開」從1個「運動」走向1套「制度」，仍需要更多的決心與制度上的保障。

大陸國務院總理溫家寶在今（2010）年8月27日召開的「全國依法行政工作會議」中強調，要全力推進黨務公開（要重點推進黨政預算、公共資源配置、重大建設項目、社會公益事業等領域的信息公開；政府所有公共支出、基本建設支出、行政經費支出預算和執行情況都要公開透明）及健全行政監督體系和問責制度（支持新聞媒體對違法或者不當行政行為進行曝光），是否是對中央推動資訊公開作更明確的決心宣示，並對日後黨政部門相關工作起督促、改進效果，猶待外界的檢視。

## 二、大陸公務員制度之沿革、現況與改革

企劃處主稿

2005年4月，大陸公布「公務員法」，將公務人員由原本龐雜的「國家幹部」獨立出來，國家公務員制度正式形成。

大陸公務員的薪資包括基本工資、津貼、補貼和獎金，並享受住房、醫療等補貼與補助。但在實務上存在名目繁多的隱性收入，不同地方與單位在實際收入上仍存在相當大的差異。

大陸於「公務員法」正式施行後，隨即制定「公務員登記實施辦法」，藉以界定公務員身分，以加強公務員基礎管理工作。

為打破公務員鐵飯碗心態，浦東、深圳等地方已開始展開「聘任制」實驗，以解決公務員「能進不能出」的問題。

大陸正推行公務人員「分類管理」改革，並由深圳市開始試點工作，讓「專業技術類」與「行政執法類」有獨立的晉升管道。

大陸長期以來由中國共產黨執政，黨與國家機關之用人無明確的區隔，目前雖實施國家公務員制度，但其與黨組織幹部的分界仍顯模糊，相關法規常以黨政機關會同領銜發布，且並不完全公開透明，以下謹就大陸公務員制度的沿革、現狀及近期改革簡介如下：

### （一）公務員制度的沿革

大陸早期並無公務員的制度，而是稱為「國家幹部」或「國家工作人員」，其隊伍十分龐雜，包括黨政機關工作人員，國家企業、事業單位管理人員及所有的專業技術人員，大陸當局對他們實行統一的管理辦法，統一調配，統一工資制度（大陸民政部網站，2009.1.15）。其幹部錄用主要由當局吸收安置符合資格條件的人員（包括學校畢業生及退伍軍人等），但往往由領導決定，因此透明度低。這種方式暴露出諸多弊端，包括用人制度不健全、缺乏競爭激勵機制、選才範圍較小、選人用人缺乏客觀標準，走後門、

拉關係等不正之風難以避免（新華社，2006.11.25；國家菁英季刊，第4卷第3期，2008.9）。

1987年10月，中共「十三大」正式提出要建立公務員制度，以作為幹部人事制度改革的重點。1988年3月第7屆「全國人大」1次會議通過的「政府工作報告」中指出：「在改革政府機構的同時，抓緊建立和逐步實施國家公務員制度」。1988年4月，大陸成立人事部，目的在於推行公務員制度，並強化人事管理職能（大陸民政部網站，2009.1.15）。

1989年1月，大陸下發「關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知」，逐步展開考試錄用國家機關工作人員的工作。1993年8月14日，大陸公布「國家公務員暫行條例」，國家公務員制度進入法制化的試行階段。1994年6月，大陸下發「國家公務員錄用暫行規定」，國家公務員考試錄用制度正式建立。隨後，各地區各部門據此制定實施辦法和細則，形成了涵蓋筆試、面試、體檢、考核、監督等諸多環節的考錄法規體系，大陸國家公務員的錄用開始步入規範化、制度化軌道（但考試錄用僅止於非領導職公務員，不包含領導職）。

2005年4月，大陸公布「公務員法」（自2006年1月1日起實施），詳細定義公務員的範圍為「依法履行公職，納入國家行政編制，由國家財政負擔工資福利的工作人員」，將公務人員由原本龐雜的「國家幹部」（包括國家機關的領導和工作人員；中國共產黨的工作幹部，各民主黨派的領導和機關工作人員；在軍隊中擔任排級以上職務的現役軍人；社會政治團體與群眾組織的領導與工作人員；專業技術幹部；國有企、事業單位中從事管理工作的人員等6類）隊伍切割出來（新華社，2006.11.25），國家公務員制度正式形成。而對於一些具公共事務管理職能的事業單位、黨務機關（如中共中央文獻研究室、中央黨史研究室）或人民、群眾團體（如工會、共青團及婦聯等）亦參照「公務員法」進行人事管理的工作。

2008年3月，「全國人大」通過國務院機構改革方案，將人事部、勞動和社會保障部合併，組建人力資源和社會保障部（簡稱人社部），下設國家公務員局（設綜合、職位管理、考試錄用、考核獎勵、培訓與監督5個司）作為大陸公務員人事業務的中央主管機關，其主要職責包括會同有關部門起草公務員法律法規草案，擬訂公務員行為規範、職業道德與能力建設之政策，推動公務員考試進用、考核、培訓、申訴、獎勵等制度等。而各地方亦設

有地方的公務員局(廳)管理相關人事業務。

在「公務員法」施行後，中共中央組織部及國務院的人事部或人社部(2008年3月後)又陸續印發相關配套試行法規，對「公務員法」作詳細、具體的規定，包括、「公務員考核規定(試行)」(2007年1月)、「公務員錄用規定(試行)」(2007年11月)、「公務員職務任免與職務升降規定(試行)」、「公務員獎勵規定(試行)」(2008年1月)、「公務員調任規定(試行)」(2008年2月)「公務員申訴規定(試行)」(2008年5月)、「公務員培訓規定(試行)」(2008年6月)、「新錄用公務員任職定級規定」(2008年7月)、「公務員辭去公職規定(試行)」(2009年7月)、「公務員辭退公職規定(試行)」(2009年7月)、「公務員錄用體檢通用標準(試行)」(2010年3月修訂)等，並計劃於今(2010)年繼續推出「公務員轉任規定」、「公務員迴避規定」、「聘任制公務員管理規定」、「新錄用人員試用期管理辦法」(新華社，2010.1.5)。

## (二) 公務員制度現況

### 1. 職位、職務、職級

大陸公務員職位類別分為「綜合管理類」、「專業技術類」和「行政執法類」。職務類別分為「領導職務」(分為國家級正職、國家級副職、省部級正職、省部級副職、廳局級正職、廳局級副職、縣處局正職、縣處局副職、鄉科級正職、鄉科級副職等職務序列)與「非領導類職務」(在廳局級以下設置，綜合管理類分為巡視員、副巡視員、調研員、副調研員、主任科員、副主任科員、科員及辦事員等)。職級共15級。

### 2. 考核、獎懲及申訴

大陸的公務員考核分為平時考核與定期考核，定期考核以平時考核為基礎，分為4個等次(優秀、稱職、基本稱職和不稱職)，其結果作為調整職務、級別、工資及獎勵、培訓、辭退的依據。機關在年度考核時可以設立考核委員會。考核委員會由機關領導成員、公務員管理及其他有關部門人員和公務員代表組成。考核內容包括德、能、勤、績、廉等5方面。

大陸公務員依其優良或違紀行為分別可以給予「嘉獎、記三等功、記二等功、記一等功」等獎勵與「警告、記過、記大過、降級、撤職、

開除」等處分，受處分者有權進行陳述和申辯。公務員對相關人事處理不服，可於向原處分機關申請覆核，若對覆核結果不服則可提出申訴（亦可不經覆核直接提出申訴）。

### 3. 培訓

大陸公務員培訓由中共中央組織部主管，人社部負責指導協調，實際的培訓工作則由地方各級黨委和政府各部門負責規劃，並由黨校、行政學院、幹部學院等培訓單位負責執行。培訓的對象包括全體公務員。培訓分為初任培訓、任職培訓、專門業務培訓和在職培訓。另擔任縣處級以上領導職務的公務員每 5 年須參加黨校、行政學院、幹部學院累計 3 個月以上的培訓。其培訓情況與學習成績會作為考核的內容和任職、晉升的依據之一。

### 4. 薪資與福利

大陸公務員的薪資包括基本工資、津貼、補貼和獎金，並享受住房、醫療等補貼與補助；在定期考核中列為「優秀」或「稱職」者可領年終獎金；其薪資水準根據其職務序列與級別（共分為 27 個級別）。在福利方面，公務員依規定享受休假與加班補休，並有公務員保險制度，保障退休、患病、工傷、生育及失業等狀況。

但在實務上，由於大陸公務員存在名目繁多的隱性收入（吃飯補貼、住房補貼、防暑費、取暖費、書報費、洗理費等五花八門的補貼、津貼），因此不同地方與單位在實際收入上仍存在相當大的差異（信報，2009.1.30）。

### 5. 退休

大陸公務員的退休方式有 2 種，一是法定退休，即達到法定退休年齡（「公務員法」未規定退休年齡，目前仍沿用「國家公務員暫行條例」的規定，男年滿 60 歲，女年滿 55 周歲）或喪失工作能力，由任免機關命令其退休；二是自願退休，凡工作年滿 30 年，或距法定退休年齡不足 5 年且工作滿 20 年可申請提前退休（公務員法第 88 條）。

## （三）近期推動的公務員人事改革

### 1. 要求加強公務隊伍進口管理

大陸於推動國家公務員制度以來，一直處於「幹部-國家公務員」



制度雙軌模糊階段，對於公務人員並無官方統計數字。2006年於「公務員法」正式施行後，隨即制定「公務員登記實施辦法」，藉以界定公務員身分，俾加強公務員基礎管理工作。2009年9月中共中組部又印發「關於進一步做好公務員登記工作的通知」，期對公務員進口做好把關。

## 2. 試行公務員聘任制度

為解決公務員「能進不能出」的人事管理痼疾，並提升公務員的服務心態，大陸部分地方亦已開始展開相關試驗。如2008年1月，大陸人事部批准上海浦東新區試點建立聘任制公務員制度，之後，浦東新區首次公布6個聘任職位進行公開招聘。2008年3月，「深圳市行政機關聘任制公務員管理試行辦法」公布，規定行政機關聘任制公務員聘任合同期限為1-5年，由用人機關根據工作任務和工作目標確定聘任的人數（新華社，2008.8.31）。2010年2月推出的「深圳市行政機關公務員分類管理改革實施方案」中，進一步規定新進公務員皆採3年1聘，若連續2年考核不合格則解除合約，以打破公務員「鐵飯碗」的舊習（文匯報，2010.6.12）。

## 3. 推行公務員「分類管理」

由於大陸公務員薪資水準是依據其所在的職級序列，導致公務員大多極力爭取升官的現象。同時，一些基層公務員亦因長期得不到升遷而消極懈怠，影響行政效率和公務員形象，為解決此一問題，大陸正推行公務人員「分類管理」改革，並由深圳市開始試點工作。

「分類管理」改革的概念在建立「專業技術類」與「行政執法類」有獨立的晉升管道，讓不適合做「官」和不願升「官」的公務員在投入基層公務的同時仍然有發展的途徑（新華社，2010.4.19）。

2010年2月，深圳市人力資源和社會保障局發布「深圳市行政機關公務員分類管理改革實施方案」及相關配套措施，正式推動公務員分類管理改革。此次改革實施職位分類，打破工資待遇與行政職務級別的惟一對應關係。改革後行政執法類公務員職務統稱為執法員，設7個職級，各個職級均為非領導職務，互相之間沒有上下級隸屬關係；專業技術類公務員則規定由高至低設主任、主管、助理等職級（香港商報，

2010.2.4；新華社，2010.4.19；新華社，2010.2.4）。

#### 4. 公務員退出機制成效待觀察

大陸公務員法中雖然有「辭退」與「開除」的規定，但僅為原則性規定，沒有細化深化而缺乏可操作性。目前大陸雖然推動退出機制與聘任制試點，但是否能改變實際操作過程中存在的有法不依、執法不嚴、違法不究的不正常現象仍待觀察（南方日報，2008.9.1）。

### 三、環渤海圈經濟開發對東北亞經濟整合之影響

景文科技大學謝目堂副教授主稿

環渤海的經濟發展規劃可劃分為以北京、天津為核心的京津冀經濟區，以青島、濟南為核心的山東經濟區及以瀋陽、大連為核心的遼寧經濟區等 3 個區塊。

環渤海圈目前主要有 3 個區域規劃，包括遼寧沿海經濟帶發展規劃、黃河三角洲高效生態經濟區發展規劃及京津冀都市圈區域規劃，其中前 2 者已經國務院通過，後者預計將於今（2010）年定案。

環渤海地區發展雖落後於長三角與珠三角地區，但因有天然資源豐富、人才充足、重化工業基礎雄厚、人口眾多、地理位置優越等優勢，後續發展爆發力極為可觀

環渤海地區開發的潛力促使大陸、日本、韓國的開發計畫同時集中於環渤海地區，將帶動東北亞地區新的經濟整合。

環渤海地區在發展中仍潛藏若干問題，包括諸侯經濟盛行，法令不能與時俱進及批地政策隱含危機等。

#### （一）環渤海地區並非具有有機連結的單一經濟區

環渤海地區包括河北省、山東省、遼寧省、北京市及天津市，面積 52.2 萬平方公里，人口 2.3 億，大陸的「十一五」規劃把環渤海地區與長三角、珠三角地區一起作為帶動大陸經濟社會發展的 3 大區域。

雖然人們習慣將此 3 者相提並論，但實際上，環渤海地區並不能像另外 2 者一樣是一個完整的「經濟區」，因為所謂的「經濟區」必須具備有下列 4 個基本條件：一是具有 1 個足以統帥全區並作為全區發展中心的核心城市，北京、天津雖然貴為直轄市，但是兩市互相較勁，且不足以統帥山東、遼寧。二是地區內的各個城市之間在產業上形成一定的分工合作關係，即城市之間要有合理的功能定位。三是交通、通信、能源等基礎設施系統要成為 1 個區域體系。四是區域的社會經濟發展與生態環境的支撐系統要能相互適應。由於環渤海地區並不能滿足上述 4 項基本要求，因此，環渤海地區過去不是、在短期的未來也不會是 1 個城市間具有有機連結的單一經濟圈。

## **（二）環渤海地區的開發規劃採分進合擊策略**

基於上述理由，大陸在環渤海的經濟發展規劃中，採取分進合擊的作法，將環渤海地區劃分為以北京、天津為核心的京津冀經濟區、以青島、濟南為核心的山東經濟區及以瀋陽、大連為核心的遼寧經濟區，在 3 個地區分別規劃配合當地優勢的經濟發展方案，舉其要者有下列 3 個經濟發展規劃：

### **1. 遼寧省的遼寧沿海經濟帶發展規劃**

2009 年 7 月，大陸國務院原則通過遼寧沿海經濟帶發展規劃，包括大連、丹東、錦州、營口、盤錦及葫蘆島等 6 大沿海城市，進行 6 港整合，發展港口物流。同時，此 6 大沿海城市也將全力發展旅遊業，聯手打造遼寧濱海黃金旅遊帶，透過遼寧沿海經濟帶開發，帶動東北老工業基地快速發展。

### **2. 山東省的黃河三角洲高效生態經濟區發展規劃**

2009 年 12 月，大陸國務院批准黃河三角洲高效生態經濟區發展規劃。黃河三角洲位於渤海南部黃河入海口沿岸地區，包括山東省的東營、濱州和濰坊、德州、淄博、煙臺市的部分地區，自然資源豐富，生態系統獨具特色，產業發展基礎較好，具有發展高效生態經濟的良好條件。

### 3. 京津冀都市圈區域規劃

京津冀都市圈區域規劃可望於 2010 年內定案，將以天津為樞紐港，並通過鐵路、高速公路連接腹地，將遼東和山東半島為重要支撐的環渤海地區聯繫為一個整體。規劃將釐清京津冀產業定位：北京重點發展交通運輸及郵電通信業、金融保險業、房地產業、批發零售業、餐飲業、高新產業等高端服務業；天津發展先進製造業（包括電子資訊、汽車、生物技術與現代醫藥、裝備製造及新能源環保設備）、現代服務業（包括現代物流、現代商貿、金融保險、仲介服務等）及大運量的臨港重化工業；河北 8 市定位在原材料重化工基地、現代化農業基地和重要的旅遊休閒度假區域，也是京津高技術產業和先進製造業研發轉化及加工配套基地。

#### （三）環渤海地區開發前景可期

若以所得論勝負，環渤海地區顯然落後於長三角及珠三角地區，環渤海地區的人均 GDP 約只相當於後 2 者的 2/3，那是因為環渤海地區起步較晚的關係。若從競爭潛力的角度觀察，則環渤海地區的後續發展爆發力將極為可觀。環渤海地區具有下列發展優勢：一是有雄厚的資源，石油、煤礦、農產、海產等資源豐富。二是人才濟濟，尤其北京地區是大學、研究所和各類人才最為集中的地區。三是重化工業基礎雄厚，天津、瀋陽、青島、大連均是老工業基地，電子、資訊、裝備製造和重化工業基礎良好。四是人口城鎮分布密集，市場潛力大。環渤海地區大城市密集，人口超過 200 萬的城市有 10 個，100 萬人到 200 萬人之間的有 13 個、50 萬人到 100 萬人之間的有 17 個，這些城市本身就形成一個巨大的市場。五是地理位置優越，在高速公路、高速鐵路、港口、機場等基礎設施完備之後，環渤海地區將逐漸形成連接歐亞大陸和太平洋的國際物流中心。

#### （四）環渤海地區開發帶動東北亞新的經濟整合

環渤海地區的開發雖然起步較慢，但是成績顯著。目前環渤海地區已逐漸轉型成以電子、資訊、生醫製藥、汽車、機械製造為主導的

高科技產業聚落，如北京中關村是電子資訊產業的研發、貿易、生產基地；天津的 IT 產業蓬勃發展，是全大陸最大的電子通訊設備、液晶顯示器生產基地等。

環渤海地區快速發展潛力的誘因，帶動周圍的日本、韓國不約而同地調整其經濟發展策略，日本把經濟結構調整與大陸結合，把開發西海岸列為日本 21 世紀的戰略目標，以求尋找新的發展機遇；韓國把大陸規劃為第 2 內需市場，同時重點開發與大陸接鄰的西海岸地區，這就形成了大陸、日本、韓國的開發計畫同時集中於環渤海地區，而大陸、日本、韓國在產業發展上的落差，又將產生垂直分工與水平分工的依存關係。易言之，環渤海地區的開發將帶動東北亞地區新的經濟整合。

### （五）發展中仍潛藏問題

環渤海地區的經濟發展雖然前景可期，但仍潛藏部分問題：一是諸侯經濟盛行，各省(市)基於自身的利益考量，無法形成一個完整的經濟區，因而在投資規劃上有重覆、浪費的情形。二是法令不能與時俱進，造成發展受限（例如貨物必須運至外國港口才能退稅，降低國內港口的競爭力，大連港即因此而將許多商機拱手讓給南韓釜山港）。三是批地政策隱含危機，由於各地開發案規模龐大，資金又多來自貸款，一旦土地未能順利批出，可能無法還款而形成壞帳，但地方公務員薪資之財源往往來自開發新區與招商引資，投資衝動難以抑止，若過度投資情形不能減輕，可能引發一波金融危機。

## 四、東北亞情勢與美、「中」角色

中興大學蔡明彥教授/所長主稿

**天安艦事件引發的區域效應包括：兩韓軍事對峙升高；美日韓加強同盟合作；區域海上軍事競爭態勢白熱化。**

**李明博國防改革重點：重新將北韓列為「主要敵人」；成立「**

**國家安保總括點檢會議」；國防戰略由「防衛」轉變為「嚇阻」態勢；改善聯合作戰能力，發展對北韓實施決定性打擊武力。美國東北亞政策重點在於重建美國的軍事領導地位，展現「盟邦安全捍衛者」與「區域秩序維護者」形象。大陸東北亞政策重點在於呼籲各方謹慎處理天安艦事件，並且透過軍力展示，防範美國軍事打壓。**

今(2010)年3月26日，南韓「天安號」警戒艦在西部海域爆炸沉沒，造成艦上104名官兵中的46人喪生。5月20日，南韓政府籌組的跨國調查團(由50名南韓及24名美國、澳洲、英國、瑞典專業人士組成)公布調查報告，指出天安艦爆炸原因是遭到北韓潛艦魚雷攻擊。調查報告公布後，南韓總統李明博在5月24日發表「對國民談話」，宣示將以「堅決態度」處理此次事件，包括追究北韓責任、要求北韓道歉，而北韓方面也宣布進入備戰狀態回應。

天安艦事件不僅升高南北韓軍事對立、東北亞海上軍事對峙，也牽動東北亞大國尤其是美、「中」之間的戰略角力。針對相關發展，本文提出以下觀察：

## (一) 東北亞情勢

天安艦事件發生後，東北亞地區的安全情勢出現以下幾項重要變化：

### 1. 南北韓軍事對峙升高

依照南韓政府的調查報告，天安艦爆炸原因係遭北韓潛艦攻擊，如果調查屬實，意謂北韓正透過「不對稱戰爭」(指弱國利用規模小、機動性高、戰法創新的方式，透過核武、飛彈、化學武器、特戰部隊、潛艇戰等手段，對他國實施「不對稱」攻擊，造成該國重大傷亡)的手法，對外操作「戰略邊緣」(Brinkmanship)策略。

在天安艦事件發生後，南韓政府宣布多項重大改革措施，包括：

- (1) 為了防止南韓危機意識持續弱化，李明博決定重新提出「主要敵人」(main enemy)概念，此一概念在2004年遭盧武鉉總統廢除，未來將在新

版國防白皮書中，重新將北韓列為南韓的「主要敵人」。

- (2) 李明博在 5 月 9 日宣布成立直屬總統的「國家安保總括點檢會議」(Commission for National Security Review)，全面檢討南韓國防安全體系與軍事準備狀況。「國家安保總括點檢會議」議長李相禹在 5 月 18 日提出分析報告指出，南韓國防必須從「防衛」態勢轉變為「嚇阻」態勢，改變長期以來的被動處境，並且發展必要的軍事力量，在第 1 時間嚇阻北韓軍事挑釁與攻擊。
- (3) 李明博要求南韓軍方改善因應緊急狀態的能力，包括提升情報系統與指揮系統之間的聯合運作。
- (4) 李明博政府決定未來將發展海、空軍對北韓實施決定性打擊的武力，並且加強對聲納、雷達與攻擊直升機的軍事採購，因應來自北韓的「不對稱戰爭」威脅。

隨著南北韓各自發展新的國防戰略，雙方未來極可能在潛艦戰與反潛戰、飛彈攻擊與飛彈防禦、不對稱戰爭與反不對稱戰爭等方面，出現新一波的軍事競賽，升高朝鮮半島的軍事對峙狀態。

## 2. 美日韓加強同盟合作

天安艦事件造成的另一項區域效應，在於美國、日本、南韓因面臨北韓潛在威脅，出現同盟「內聚力」(cohesion) 升高的跡象，並且開始強化彼此的同盟合作關係。

在南韓方面，李明博政府除了推動國防改革外，也開始加強美韓同盟。美韓軍方將原訂於今年秋天舉行的「無畏精神」(Invincible Spirit) 聯合軍演，提前至 7 月底舉行，美軍更動員第 7 艦隊中的「華盛頓」號核動力航空母艦與「神盾級」驅逐艦參與演訓，展現美、韓維持朝鮮半島穩定的能力與決心。

在日本方面，2009 年 9 月上臺的民主黨鳩山政府，採取「脫美入亞」外交路線，追求「更平等的美日關係」，並且要求美軍限期遷出位於沖繩普天間的軍事基地。但在朝鮮半島緊張情勢升高後，鳩山政府對美軍普天間基地遷移問題的態度出現軟化，並且配合美、韓的外交立場，譴責北韓行徑、支持聯合國安理會制裁北韓。2010 年 6 月菅直

人接掌任首相職務後，也決定修改日本的中程防衛計畫，並且擴大自衛隊潛艦部隊規模。

在美國方面，歐巴馬 (Barack Obama) 政府在南韓政府公布調查天安艦事件報告後，採取一連串行動，包括：(1)公開批評北韓對南韓的「侵犯行為」(act of aggression)。(2)加派 12 架 F-22 戰鬥機進駐沖繩美軍嘉手納空軍基地。(3)派遣國務卿希拉蕊 (Hillary Rodham Clinton) 於 5 月下旬走訪日本、南韓、大陸等國家，討論因應措施及對北韓的制裁方案。(4)歐巴馬與南韓總統李明博在 6 月 26 日參加多倫多 G20 高峰會期間宣布，美韓聯軍戰時指揮權交還南韓的時間，將從 2012 年 4 月延後到 2015 年 12 月。

### 3.區域海上軍事競爭態勢白熱化

在南韓天安艦遭擊沈後，東北亞國家對海域安全投以高度重視，並且透過海上軍演的舉行，展現捍衛海疆的決心。南韓政府在公布天安艦調查報告的同時，對外透露原訂今年秋天舉行的美韓聯合演習將提前舉行。消息一經宣布，立刻引來大陸方面的關切，解放軍在 6 月 24 日宣布東海艦隊將於 6 月 30 日至 7 月 5 日期間，在東海水域進行為期 6 天的海上實彈演習。

此外，由美國主導的兩年一度「環太平洋」(RIMPAC) 多國海上聯合演習，也從 6 月 23 日起在夏威夷海域展開，有來自 14 個國家 (包括美國、澳洲、加拿大、智利、哥倫比亞、法國、印尼、日本、馬來西亞、荷蘭、秘魯、南韓、新加坡與泰國) 的海軍參加，共計動員 34 艘戰艦、5 艘潛艦、上百架戰機與 2 萬多人參與演訓。

7 月 17 日，大陸國家交通戰略辦公室與解放軍總後勤部在黃海水域舉行「交戰-2010」海上應急保障演習。7 月 25 日至 28 日，美國與南韓正式在日本海水域舉行「無畏精神」聯合軍演，參與兵力包括 8,000 名美、韓軍隊、18 艘船艦、200 架戰機，演習內容包括：網路防禦戰、燃料供應與指揮管制、反潛訓練、空中加油與聯合打擊等課目。而在 7 月 25 日亦即美韓「無畏精神」軍演的第一天，解放軍南京軍區炮兵部隊也在黃海周邊的陸地，進行大規模遠程火箭炮火力打擊演練。

東北亞地區出現一連串海上軍演活動，顯示各國在天安艦事件後



尋求透過軍力展示、捍衛海疆利益、測試對手底線，反映出東北亞地區存在複雜的地緣政治面貌與大國競合關係。

## （二）美國角色

美國身為全球軍事強權，面對天安艦事件的爆發，在外交與軍事上採取多項行動，試圖展現美國在亞洲地區「盟邦安全捍衛者」與「區域秩序維護者」的形象。

### 1. 捍衛盟邦安全

美國在天安艦事件發生後，對南韓展現高度支持。外交上，美、韓透過外交合作，爭取國際社會對美、韓處理天安艦事件立場的支持，包括歐洲議會、G8 高峰會與聯合國安理會分別在 6、7 月間先後通過決議，對天安艦事件的發生表示譴責。

軍事上，美國為了防止北韓誤判情勢，對南韓提供象徵性與實質性的軍事支持，包括派出「華盛頓號」航空母艦與 F-22「猛禽」匿蹤戰機參加美韓「無畏精神」聯合軍演，藉由大規模海空聯合演訓，傳達美國防衛南韓的明確訊息，對北韓進行軍事威懾。

### 2. 重建亞洲軍事領導地位

美國於 6 月下旬在夏威夷舉行「環太平洋」聯合軍演，7 月下旬更在南韓周邊水域進行美韓「無畏精神」聯合軍演。美方的目的在於透過相關演習，提醒各界美國在亞洲地區擁有重要戰略利益，而且美軍在此地區的部署，足以對盟邦提供軍事協防、嚇阻潛在軍事對手。

在美韓「無畏精神」軍演結束後，美韓部隊自 8 月 16 日起進行「乙支自由衛士」(Ulchi-Freedom Guardian, UFG) 聯合軍演，並決定在今年 9 月中旬以後，在黃海海域舉行一系列聯合軍演，尋求將美軍在朝鮮半島周邊海域的軍事操演「常態化」，並將演習地點移至南韓的西部水域亦即天安艦事發地點，藉以展示美國的「軍事存在」(military presence)、重建美國在亞洲的軍事領導地位。

### (三) 大陸角色

面對兩韓軍事對峙與美軍在東北亞水域的軍事活動，大陸的作法主要有 2：一是呼籲各方謹慎處理天安艦事件，避免朝鮮半島緊張情勢升高。二是透過軍力展示，防範美國結合亞洲盟友對大陸進行軍事打壓。

#### 1. 呼籲各方謹慎處理天安艦事件

北京向來擔心朝鮮半島緊張情勢升高，會衝擊「中」朝邊界安全與國內經濟發展。天安艦事件發生初期，北京的態度十分謹慎，在南韓政府公布調查報告之前，北京一直以「沒有確鑿證據證明是北韓所為」為由，不願過早表態。

在南韓公布調查報告、誓言制裁北韓後，大陸外交部副部長張志軍於 5 月 26 日表示：「北京仍在評估國際調查團對南韓天安艦事件的調查報告，將會謹慎、認真地檢視與評估來自所有方面的資訊，客觀、公正地看待與處理此事」(朝鮮日報, 2010.5.27)。然而，面對美、韓與國際輿論的壓力，大陸最後同意在不指名北韓的情況下，由聯合國安理會在 7 月 7 日透過「主席聲明」的方式，對天安艦事件遭受「攻擊」(attack)，進行「譴責」(condemn)。

#### 2. 捍衛大陸海權利益

天安艦事件發生後，美韓部隊在東北亞水域進行一系列聯合軍演，引發大陸軍事與外交部門的高度關注。7 月 1 日，解放軍副總參謀長馬曉天表示，「中」方「堅決反對」美韓軍演。7 月 8 日，大陸外交部發言人秦剛在例行記者會中表示：「我們堅決反對外國軍用艦機，到黃海及其他『中國』近海，從事影響『中國』安全利益的活動」(中評網, 2010.7.8)。

為了反制美韓聯合軍演，解放軍在 6 月 30 日至 7 月 5 日舉行東海海上實彈演習。根據解放軍報的報導，解放軍海軍在此次演習中進行海、空實兵實彈演練，命中率高達 8 成，對外展現解放軍具備在海上同時追蹤、攻擊多個目標的戰力 (解放軍報, 2010.7.6)。另外，7 月 25 日解放軍南京軍區在位於黃海周邊的煙臺舉行大型遠程火箭射擊演練，目的

則在警告美軍不應進入大陸的近海活動（中評網，2010.7.28）。

#### **（四）整體觀察**

從近期發展來看，未來東北亞情勢與美「中」關係仍存在許多不確定性：

##### **1.北韓國內政情牽動東北亞情勢發展**

天安艦事件的發生，顯示朝鮮半島未來情勢存在許多變數。目前北韓領導人金正日正積極推動「3代世襲」，在此過程中，金正日為了權力布局，是否對外採取強硬路線？而北韓在擁有核武後，是否會因過度自信，對外採取軍事冒險主義？向來不透明的北韓國內政情，將是影響朝鮮半島情勢後續發展最大的不確定因素。

##### **2.美「中」缺乏海上軍事意外預防機制**

從美「中」近期互動來看，雙方安全關係已出現所謂的「安全困境」(security dilemma)，在美方尋求重建亞洲軍事領導地位、維持區域現狀的同時，大陸認為美國加強和區域盟友合作、在大陸鄰近水域進行軍演，意在「圍堵」大陸。隨著美、「中」機艦在東北亞水域的活動次數增加、範圍擴大，雙方發生海上軍事意外的可能性正大幅增加。未來美「中」是否恢復軍事交流與對話？能否發展軍事意外的預防與管理機制？將影響美「中」安全關係與東北亞情勢未來發展。

### **五、大陸在中亞的地緣戰略及軍事利益**

歐錫富博士主稿

**中亞國家地域特點、政治文化、多種族民情、宗教信仰類似。對大陸重要性包括經貿、周邊穩定、能源安全與地緣戰略。俄羅斯視中亞為後院，以經援與部署軍事基地維持影響力，並經由集體安全條約組織援助吉爾吉斯。美國遠離中亞不必承擔動亂後果。插足中亞既可反恐、又可**

牽制「中」、俄，將在吉爾吉斯建第 2 個軍事基地。  
大陸透過上海合作組織（簡稱上合組織，以下同）與中亞發展關係，但無提供安全保障能力。大陸擔心美國在中亞廣建基地衝擊上合組織。

## （一）中亞地緣戰略地位重要

中亞總面積近 400 萬平方公里，地理位置相對獨特，帶有類似的地域特點、政治文化、多種族民情和以伊斯蘭教為主的宗教信仰。哈薩克、烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯與塔吉克等 5 國人口約 6 千萬，其中穆斯林 5 千多萬，大部分為溫和的遜尼派。中亞擁有豐富的能源和礦產，大多未開發，哈薩克已為石油生產大國；土庫曼年產天然氣 600 億-800 億立方米；哈薩克鎢、鉻儲量居世界第 1，銅、鉛、鋅儲量居亞洲第 1。各國經濟發展水平不一，就人均 GDP 而言，目前哈薩克為 8 千美元以上，土庫曼為 4 千多美元，烏茲別克接近 1 千美元，吉爾吉斯為 6 百多美元，塔吉克為 4 百多美元。中亞 5 國仍面臨犯罪、腐敗、恐怖主義、改革不確定等類似的安全挑戰，各國合作依然面臨阻力（大公網，2010.6.10）。

中亞對大陸重要性在於：1.經貿：大陸已成為哈薩克、烏茲別克的第 2 大貿易夥伴（大公網，2010.6.9），吉爾吉斯更是新疆重要的貿易夥伴。2. 周邊穩定：北京擔心境外維吾爾族社團的極端勢力滲透新疆，增添維持穩定的困難。3.能源安全：為防止麻六甲困境，大陸進口油氣形成西南海路麻六甲海峽通道、西南陸路中緬油氣管道、西北中亞油氣管道和東北中、俄石油管道等 4 大通道多頭並進的格局，中亞對大陸能源安全提供有力的支撐（大公網，2010.6.16）。4.地緣戰略。大陸積極在中亞經營鐵公路、油氣管道等基礎設施網，意在利用喀拉崑崙走廊或現代絲路突破美國從蒙古、中亞、印度及第 1、第 2 島鏈所形成的 C 形包圍圈（新華網，2010.6.24）。目前大陸的戰略部署方向是精簡北部、穩住西部、發展東部與南部。有媒體甚至認為大陸宣布南海屬於國家核心利益是聲東擊西，西線才是大陸的戰略重點（明報新聞網，2010.7.6）。

## （二）俄羅斯視中亞為後院

相對而言，當前俄羅斯戰略部署方向為精簡西部、穩住南部、發展東部（*Eurasia Daily Monitor*, 2010.7.12）。後冷戰時期美國趁虛進入前蘇聯留下的戰略真空地帶，經由北約東擴及顏色革命等方式壓縮俄羅斯的戰略空間。對於被視為俄羅斯後院的中亞，莫斯科極力維持穩定。中亞國家不斷要求莫斯科免除債務或經濟援助，否則就轉向華盛頓尋求援助。面對這種競爭態勢，俄羅斯既要保證軟存在（即保證對中亞國家經濟的高度影響力），也要保證硬存在（就是在中亞部署軍事基地。新華網，2010.7.20）。

吉爾吉斯是美、俄在中亞競爭的一個縮影，也是唯一既有俄羅斯軍事基地，也有美國軍事基地的中亞國家。911 事件後，美國在吉爾吉斯馬納斯（Manas）建立空軍基地。俄羅斯則在距離首都比什凱克（Bishkek）不遠的坎特（Kant）也建立空軍基地作為回應（新華網，2010.6.22）。2010 年 6 月吉爾吉斯發生動亂，俄、美先後拒絕出兵，但莫斯科經由主導的集體安全條約組織（Collective Security Treaty Organization, CSTO）向吉爾吉斯執法單位提供援助。在吉爾吉斯鬱金香革命退色之際，俄羅斯顯然占上風。美國除了空運物資，並在聯合國與俄羅斯合作，制定援助吉爾吉斯難民計劃（大公網，2010.6.21）。

## （三）美國的大中亞計劃

美國在中亞的地緣戰略位置的優勢是：美國遠離中亞，插足中亞既有利反恐，又可牽制「中」、俄。一旦出現亂局，也不必直接承擔後果。「中」、俄則不同，中亞有大量俄羅斯人，多個國家與大陸接壤（新華網，2010.6.19）。由於吉爾吉斯政局動盪影響其馬納斯轉運中心（原是美國設在吉爾吉斯的空軍基地，2009 年 6 月 23 日租約到期時雙方簽署新協議，將該基地轉型為轉運中心【Transit Center】。大公網，2010.3.26），美國計劃在土庫曼、烏茲別克和吉爾吉斯建立訓練中心，派遣美軍訓練當地安全部隊（新華網，2010.7.12）。911 事件後，美國在烏茲別克建立軍事基地，2005 年因安集延事件而被迫關閉。

2001 年美國租用馬納斯國際機場作為空軍基地，為阿富汗美軍提供支援。英國戰略家麥慶德將歐亞大陸喻為世界島，中亞是心臟地帶，

誰控制中亞就能控制歐亞大陸。裏海豐富的油氣資源，又為中亞的重要性加碼（新華網，2010.6.30）。美國在吉爾吉斯擁有軍事據點，一邊可控制阿富汗，一邊可牽制大陸，一邊可牽制俄羅斯，目前還可牽制伊朗（新華網，2010.6.26）。美國最近宣布，將在吉爾吉斯南部大城奧什（Osh）附近投資 1 千萬美元，建立奧什保力岡（Osh Polygon）軍事訓練中心，這是美軍在該國的第 2 個軍事基地（Washington Post，2010.8.6）。美國在吉爾吉斯建立軍事據點，除了是所謂大中亚計劃的一部分，時機上也與其因南海問題加強與越南關係相呼應。

#### （四）大陸主導下的上合組織

除了土庫曼外，中亞其他 4 國與俄羅斯均加入大陸主導的上合組織。北京透過上合組織與俄羅斯和中亞國家發展關係。俄羅斯則以集體安全條約組織來鞏固傳統中亞勢力範圍，中亞 4 國同時也是該組織的成員國。中亞國家奉行大國平衡原則，大陸似乎抵擋不了俄國集體安全條約組織與美國大中亚計劃的競爭，特別是北京沒有提供安全保證的能力。從吉爾吉斯動亂事件看出，大陸在中亞的基礎還不堅固，不具備在和平穩定突然被打破時，在此地區產生直接影響力的力量（新華網，2010.6.23）。

上合組織對吉爾吉斯動亂只能被動觀望，其消極作為還可從會員國 10 年來從未增加看出。目前上合組織有伊朗、印度、巴基斯坦、蒙古 4 個觀察員國（大公網，2010.6.17）。2010 年 6 月上合組織給予斯里蘭卡、白俄羅斯對話夥伴地位。伊朗因發展核武而受到西方國家制裁，接納伊朗為會員國恐會觸怒西方國家。巴基斯坦爭議較少，但接納巴基斯坦需考慮與印度的平衡；而印度與美國關係增溫，對成為會員國興趣不高。蒙古在美、俄間維持平衡，一邊與美國舉行「可汗探索（Khhan Quest）-2010」聯合演習（新華網，2010.8.9），一邊與俄國舉行「達汗（Darkhan）-3」聯合演習（新華網，2010.7.28），加入上合組織並不積極。北京擔心美國在中亞國家到處建立軍事據點，將衝擊到上合組織在中亞的活動空間。