

一、大陸對北韓核試問題之立場與作為

國立成功大學政治系教授陳欣之主稿

雖受限於國際社會之金融制裁暨核武出口管控，北韓於 2013 年 2 月 12 日舉行第三度核子試爆，展示北韓核武已趨成熟，並且暗示北韓對中國大陸之不滿。

歷經長期協調，美國成功遊說中國大陸，支持聯合國安全理事會通過對北韓違反核武擴散之嚴厲制裁決議案，顯示中國大陸對於北韓之態度已有重大調整。

中國大陸對北韓態度之轉變，顯示「中」美兩國具備共同維繫區域安全的合作空間，但中國大陸仍希望有關各方，通過對話協商，推進朝鮮半島的和平機制。

(一) 北韓三度核試

1. 展示北韓核武成熟度

繼 2012 年 12 月 12 日發射人造衛星運載火箭後，北韓於 2013 年 2 月 12 日舉行第三次地下核子試驗，展示北韓雖在嚴密的國際核武技術暨材料出口管控下，仍然能夠推動核武發展，並且具有一定之成熟度。北韓在舉行第三次核試驗之前，曾於 2 月 11 日，向美國、中國大陸暨俄國通報即將進行核試的訊息。

2. 反映北韓不屈從中國大陸壓力之決心

朝鮮半島非核化是中國大陸既定國策，過去面對美國暨國際社會之壓力，中國大陸雖百般袒護北韓，但仍極力勸阻北韓核武發展，在聯合國之立場，亦漸有鬆動的傾向。

北韓第三度核武，除向美國展示實力，同時亦向中國大陸表達不屈從中國大陸壓力之決心。北韓領導人金正恩並未於 2013 年元旦向中國大陸領導階層致發新年賀電，已露出北韓與中國大陸關係不睦的跡象。隨後北韓國防委員會於 2013 年 1 月 24 日發表聲明，指責「應當帶頭建立世界公正秩序的大國也被美國的專

橫和強權所壓抑，糊塗得甚至不惜拋棄必須堅持的起碼的原則」，似乎已預示北韓無意順從中國大陸的訊號。

3. 「中」美協商通過聯合國制裁

中國大陸與美國歷經長時間的協商，方達成制裁北韓第三度核試的制裁文稿，並於 2013 年 3 月 7 日，於聯合國安全理事會以無異議一致同意方式通過第 2094 號決議，要求各國在金融服務、現金攜帶或移交、過境貨物、船隻、飛機以及外交人員往來方面加強檢查。決議還擴大旅行禁令、資產凍結、受到限制的進口材料、設備、貨物和技术以及進口奢侈品的内容和範圍。

聯合國安理會回應北韓 2012 年發射衛星運載火箭時，曾通過第 2087 號決議，除深化各項制裁強度，並表示在北韓再次進行火箭發射或核子試驗時，將採取重要行動。北韓舉行第三度核試，是藐視聯合國安理會決議的挑釁，更挑戰美「中」兩強防阻朝鮮半島核武擴散的決心。

對於北韓無視國際社會關切的挑釁行為，美國希望能提出更嚴格的制裁措施，而中國大陸則強調通過對話解決問題。中國大陸與美國歷經三週的協商後，方針對決議文稿內容達成協議，反映中國大陸並未完全接納美國嚴格制裁北韓的建議。

4. 北韓升高武力恫嚇單方廢棄停戰協定

北韓方面對於聯合國安理會決議制裁，顯然早已規劃一系列的反制作為，先後採取廢棄朝鮮半島無核化共同宣言，單方廢棄 1953 年韓戰停戰協議、南北韓互不侵犯協議、與終止板門店聯絡管道等重大措施，向美國與南韓實施軍事恫嚇。

首先，北韓全面終止參與六方談對話機制，並且撕毀朝鮮半島無核化的「九一九共同聲明」。北韓國防委員會於 2013 年 1 月 24 日發表聲明，不承認聯合國安理會通過的對北韓制裁決議，單方終止六方會談對話機制，以及六方會談於 2005 年通過的「九一九共同聲明」。北韓更強調，未來將不再就朝鮮半島無核化進行對話，只願意就朝鮮半島區域和平與安全開展對話和協商。其次，在聯合國安理會即將通過制裁決議之前，北韓人民軍最高司令部於 3 月 5 日發表聲明，表示不排除再進行核子試爆或是其他

形式的武力挑釁。北韓人民軍發言人更表明，將徹底廢棄朝鮮停戰協定，全面停止北韓在板門店的活動，切斷板門店北韓與聯軍的熱線電話。

北韓外務省發言人於 3 月 7 日發表聲明，譴責美國與南韓將自 3 月 11 日舉行的聯合軍事演習，更以此為口實，表明北韓將行使對美國發動先發制人核打擊的權利，而且闡述全面廢除「停戰協定」之舉，意味著北韓將不受停戰協定約束，得隨時對任意對象採取軍事行動。北韓外務省更要求，聯合國安理會應當立刻廢除聯合國軍司令部，採取終止朝鮮半島戰爭狀態的措施。

聯合國安理會決議通過後，北韓再度於 3 月 8 日，透過祖國和平統一委員會聲明方式宣佈，自 2013 年 3 月 11 日美韓舉行聯合軍演之日起，北韓單方廢棄 1953 年韓戰「停戰協定」，以及關於南北韓互不侵犯的一切協議。北韓再次表明全面廢棄關於朝鮮半島無核化共同宣言的立場，更封閉南北韓之間的板門店聯絡管道。

北韓一系列武力恫嚇聲明，再三強調核遏制力是北韓捍衛國家主權和生存權的保證暨法寶，並且強調北韓的核國家地位和衛星發射國地位，將會永久化，拒絕履行過去有關朝鮮半島無核化的各項承諾。

（二）中國大陸省思對北韓政策

1. 反擊中國對北韓外交失敗論

北韓實施核試後，引發指責中國大陸對北韓外交失敗的批評聲浪，中國大陸則發動官方媒體與學者專家，反駁此種失敗論的說法。國際社會批評中國大陸對北韓施壓不夠，甚至目前中國大陸與北韓之間的經貿關係，是聯合國對北韓制裁的漏洞。中國大陸輿論亦十分失望，認為北韓單方受惠於中國大陸援助，卻仍然我行我素，不理會中國大陸的無核化訴求，反之中國大陸卻陷入無計可施的窘境。中共中央對外聯絡部副部長陳鳳翔反駁，所謂中國大陸對北韓政策失敗論毫無根據；大陸官方學者更定調此種看法，是西方國家對中國大陸別有用心的「潑髒水」說法。

清華大學當代國際關係研究院副院長劉江永反駁，北韓核試的對象並非中國大陸而是美國，故而應是美國、南韓和日本政策失敗，方為公允。而且中國大陸的外交協調政策雖然至今沒能解決問題，但至少沒有激化矛盾。

不過，中國大陸亦承認，無力掌控北韓作為。中國人民大學國際關係學院時殷弘教授指出，北韓是根據其自身利益作出決定，不會按照中國大陸的意志來行事。也就是承認中國大陸左右北韓行為的能力十分有限。大陸環球時報 2013 年 2 月 16 日的評論亦指出，認為中國大陸應當控制住北韓，有能力阻止其發展核武，乃是不切實際的假設。

2. 正視支持北韓的國家利益得失

面對一個可能無法掌控的核武鄰國，中國大陸部份人士亦開始重新評估，維繫中國大陸北韓盟邦關係，以及無條件支持北韓等措施，對國家利益的根本性得失問題。

首先，中國大陸暗示，否定與北韓的盟邦關係。大陸環球時報於 2013 年 2 月 16 日發表評論，指出中國大陸與北韓的友好有其特殊性，但不是同盟。如果北韓損害中國大陸的戰略空間，甚至直接破壞大陸東北的安全穩定，中國大陸就應來些硬，但這種懲罰，是好友之間的警告，讓它知道與中國大陸相處的底線。並暗示，1961 年 7 月 11 日「中朝友好合作互助條約」所律定的兩國軍事同盟關係，已不復存在。

其次，中國大陸學者開始省思拋棄北韓金正恩政權的得失。中共中央黨校「學習時報」副編審鄧聿文於 2013 年 3 月 1 日撰稿於英國「金融時報」，認為北韓金正恩政權無助於中國大陸的國家利益，主張中國大陸對北韓的上策，是拋棄北韓主動促成南北韓統一；中策是利用中國大陸影響力，在北韓扶持一個親北京的政府，給予其安全保障，推動其放棄核武並邁步走向正常國家的發展道路。

鄧聿文指出，中國大陸與北韓雖都是社會主義國家，但兩國之間的分歧要比中國大陸與西方之間的分歧大得多。其次，在目前的國際局勢下，北韓並非中國大陸有用的地緣政治盟友，無助

於保障中國大陸的戰略安全，反而中國大陸可能會因為與北韓的軍事同盟關係而引火上身。第三，一旦北韓打開改革大門，金氏政權可能會被推翻，中國大陸無需與一個遲早面臨垮臺的政權保持關係。而且鄧聿文指出，北韓正在疏遠中國大陸，甚至反覆無常的金氏政權，可能用核武脅迫中國。有鑑於此，如果中國大陸能主動拋棄北韓金正恩政權，推動朝鮮半島統一，將削弱美日韓戰略同盟，緩和中國在東北亞承受的地緣政治壓力，更有助於解決臺灣問題。

(三) 中國大陸對北韓立場的轉變

1. 不再無條件容忍北韓冒進

美國總統歐巴馬於 2013 年 3 月 13 日接受美國廣播公司 (American Broadcasting Company, ABC) 「早安美國」(Good Morning America)新聞節目訪問時指出，中國大陸正重新評價(recalculate)對北韓政策；他指出，中國大陸因擔心北韓政權崩潰會給中國大陸帶來影響，一直容忍北韓的行動，但現在，中國大陸正在改變對北韓的想法。中國大陸外交部更明確強調，中國大陸立場與國家利益的重要性，認為有必要支持聯合國安理會，對北韓核試作出必要適度反應。中國大陸表明立場，認為安理會有關行動，應有利於實現朝鮮半島無核化，有利於維護朝鮮半島和東北亞地區的和平與穩定大局。

2. 中美合作維繫東北亞局勢

長期以來，中國大陸對於聯合國制裁北韓多採取觀望的態度，但是北韓第三次核試之後，中國大陸積極與美國協商制裁案草稿，並且具體支持對北韓的各項制裁。中國大陸更承認，在起草制裁北韓決議過程中，發揮重要作用。美「中」合作制裁北韓，代表中國大陸對北韓的態度已趨強硬，更不排斥與美國合作推動朝鮮半島無核化的外交途徑。大陸亦表明，作為聯合國安理會常任理事國，會認真執行安理會決議，履行國際義務，強化對北韓的各項金融、貨品暨人員管控。似乎有意一掃大陸縱容北韓的負面形象，附合美國主張，以制裁逼迫北韓改弦更張的策略。

3. 界定中國大陸與北韓是國與國正常關係

過去中國大陸與北韓都強調兩國的傳統友誼，但是自從北韓執意舉行第三次核試之後，大陸已不再使用此一口號。相反地，一再強調中國大陸的國家利益，在於推動朝鮮半島無核化與東北亞的長治久安。顯然已擺脫意識形態束縛，而以國家利益作為制定北韓政策的主要考量。

大陸外交部發言人華春瑩，於 2013 年 3 月 8 日表示，在安理會通過制裁北韓核試決議後，北韓關係是正常的國家關係，暗示雙方已不是軍事同盟關係，亦絕口不提中國大陸與北韓的歷史情誼。

4. 堅持外交談判路徑

大陸外交部在聯合國通過對北韓制裁決議後強調，將繼續做出不懈努力，敦促有關各方保持冷靜和克制，避免進一步採取可能導致局勢升級的舉動，呼籲各方堅持對話協商，在六方會談框架下解決半島無核化問題，並探討從根本上實現半島及東北亞地區長治久安的有效途徑。

中國大陸與俄國都堅持，北韓核武問題應該通過政治外交手段來解決。在大陸的堅持下，聯合國安理會第 2094 號決議，明載具體條文，承諾通過對話與談判的和平方式，解決朝鮮半島核問題。大陸外交部部長楊潔篪於 2013 年 3 月 9 日指出，制裁不是安理會行動的目的，也不是解決有關問題的根本辦法，只有標本兼治，通過對話協商全面均衡解決各方關切，才是解決問題的唯一正確途徑。並呼籲有關各方以大局為重，保持冷靜克制，不要再採取導致局勢緊張惡化的行動。希望各方多做有利於推動局勢緩和的事，堅持接觸對話，培育互信，共同尋找實現半島無核化、實現半島和東北亞長治久安的辦法。「中」方願與有關各方及國際社會一道繼續為此做出不懈努力。

早先中國大陸外交部發言人仍提及六方會談機制的重要性，但隨後楊潔篪發言則未提及六方會談。此舉是否暗示大陸不再堅持六方會談機制，或將另起爐灶，建構處理朝鮮半島安全的全新談判機制，有待後續的觀察。

二、從「十八大」到兩會中共人事布局之觀察

銘傳大學教授兼兩岸研究中心主任楊開煌主稿

從去年中共「十八大」領導人更替，到今年「十二屆人大」的政府人事的改組，從而完成了中共政權整體換代交班的第二次權力平穩過渡。這種「集體換代，梯隊接班」的制度，又一次獲得順利運作的印證，這對中國大陸的建設發展，有序蛻變至關重要。

在大陸對臺人事布局的選才著重延攬資深外交官，在可預見的未來，由外事系統出任可能成為常態。

從去（2012）年中共「十八大」領導人更替，到今年十二屆「人大」的政府人事的改組，從而完成了中共政權整體換代交班的第二次權力過渡。這種「集體換代，梯隊接班」的制度，這對中國大陸的建設發展，有序蛻變至關重要。

（一）「正、副國級」領導安排之觀察

綜觀中共政權的人事改組，一般而言，可以區分成兩大類：一類是黨和國家領導人階層，在中國大陸被簡稱為「正、副國級」領導；一類政府部門的領導人，在中國大陸被簡稱為「正部級」幹部。

在「正國級」領導人選上，事實上在中共「十八大」結束，所有的人事就已經訂下，所以在今年的「兩會」上，只是走程序公開而已，基本上沒有任何意外，中共中央政治局常委會的七個常委各有分工。唯一與以往不同的是，國家副主席不由常委之一兼任，而由政治局委員李源潮擔任，是個意外，但是這樣的安排可能不是慣例，因為以往的安排是由常委中的接班人擔任國家副主席的構想，應該是為了可以國家副主席身分出訪，以便提高其國際知名度，為接班作準備，所以到了中共的「十九大」有可能再回歸常委兼任的傳統，或許以後在非換代的時候採此次模式，換代接班時回歸常委兼任的安排。另外最高人民法院、最高人民檢察院院長人事，也都事前曝光，在中國大陸可

能對此人事是比較滿意的，因為周強、曹建明都是法律專業出身。周強原本和胡春華、孫政才一樣，均被視為第六代接班的熱門人選，然而在「十八大」時並未如胡、孫晉升政治局委員，如今轉任最高人民法院院長，也算是適才適所的安排。

在「副國級」領導人選上，包括了全國人大副委員長、國務院副總理、全國政協副主席等，這裡面又有區別，應該說國務院自副總理都是各有分工，也各有實權，全國人大和全國政協的副職，除了第一副職之外，其他多屬位高權虛的榮譽職銜，但縱使如此，仍有許多不同以往的安排。

首先在國務院副總理、國務委員的安排上，正如「十八大二中」之後，外界媒體的傳聞，幾無例外，唯一不同以往的安排是楊晶，楊晶在中共「十八大」時，進中央書記處書記，如今又任國務院國務委員兼國務院秘書長。在 2008 年楊晶還只是內蒙古自治區黨委副書記、區政府主席，相當副省、部級幹部，短短不到五年，由副省、部級而接近「副國級」領導，其升遷速度令人咋舌，而且同時兼黨、政中樞的繁重文牘工作，足證新一代黨、政領導人對楊晶的器重，同時楊晶是蒙古籍，以少數民族的身分能身居要津，也顯示少數民族在中國大陸政壇的仕途中，已相對獲得信任，這對中共治理少數民族自然比較有利。

其次是在全國人大副委員長中，沈躍躍原中央組織部主持常務工作的副部長，雖然在 2007 年晉為正部級的副部長，但畢竟是副部長，此次晉升也是一般官員十分難得。

其三是在全國政協副主席中，張慶黎、蘇榮、陳元、盧展工、周小川、王家瑞、王正偉、馬飆等人，他們之中張慶黎、蘇榮、盧展工、王正偉、馬飆，目前都在地方任官，如今又身兼中央政治顧問，其中張慶黎、蘇榮、盧展工都是省委書記、人大代表、政協委員，這是以往極少見的安排；陳元、萬鋼、周小川、王家瑞則中央部會的正部級官員。究竟這樣的安排是為了他們到齡退休後，預作的安排；或為了借重他們的長才，特別升為「副國級」，以便不受正部級年齡之限制。目前看來兩種可能都存在。

（二）政府部門的領導之三個思路

在政府部門的領導人主要是在「十八大二中」之後決定，詳細了解所有國務院的人事安排之後，可以歸納出三個政府人事安排的思路：即習近平所提出的按人選條件、方面結構及工作需要三者：

以人選條件為主要考量者：基本上是學有專長或經驗豐富為主，其他條件為輔，基本上 26 位正部級領導中留任的部長應該都是例證。

以方面結構為主要考量者：基本上是代表性、特殊性為主，如掌「人大」的民族委員會的主任委員：李景田（滿族），他一直是在中央黨校任職，此次轉任民族工作，國家預防腐敗局局長馬？，此次調掌「人大」的內務司法委員會的主任委員，這都是以方面結構為主要考量。

以工作需要為主要考量者：其主要考量則是形勢的需要，如楊潔篪調升為國務委員未來將兼中央外事辦公室主任，而王毅回任外交部長，張志軍任國臺辦主任，則是因應美國的再平衡政策、東亞的亂局、以及臺灣問題的全方位考量的安排。

（三）對臺人事安排之考量

如今，看此次的對臺人事是相對穩定的安排，也是從政績考量和政治路線考量之後安排。首先，不論胡、溫、習、李對兩岸關係過去五年的發展都是相當肯定和支持的，這代表以往對臺政策的政治路線、思想路線和組織路線大方向都是正確的，因此在習、李體制下沒有理由改弦易轍，按照慣例，未來中央對臺工作領導小組應該仍由習近平領銜，俞正聲將作為副組長負責日常事務，楊潔篪兼秘書長，國臺辦主任張志軍則作為小組成員。小組其他成員，一般包括中央辦公廳主任、海協會長、國安部長、主管金融經貿的副總理、商務部長和代表軍方的副總參謀長等人。

在大陸對臺人事布局的選才著重延攬資深外交官，在可預見的未來，由外事系統出任可能成為常態，因為涉臺事務，幾乎都與北京、華府、東京的互動關係密不可分，尤其，像美臺軍售、釣魚臺紛爭、及臺灣參與國際活動，都與中共十分敏感的外交事務緊密相扣。如果僅憑臺辦系統的傳統地方官員的思維，根本無法因應。至為關鍵的「海

協會」會長則由前商務部長陳德銘接任，繼續與臺灣進行經貿的交流、合作，以便夯實大陸方面所宣稱國家統一與民族復興的物質基礎，特別是未來經濟領域深水區的兩岸談判，本身沒有專業，沒有資望，事事請示、每每需要黨中央出面協調，在談判上，必然陷入被動。而陳德銘正是兼有專業和資望的特長。故而未來的對臺談判，中共在談判桌上可能表現的更加主動和彈性。

（四）結論

經過這次交替，中共的領導幹部形成以「50後」、「60後」為主的幹部群體。他們這一代領導幹部的共同特徵是在「文革」時代的成長經歷，所以他們是一批「經風雨、見世面」的幹部，這代表他們的閱歷豐富；他們也是一批「勤學習、肯上進」的幹部，這代表他們會不斷學習，敢於創新的幹部；他們也是一批「擅政治、懂國情」的幹部，這代表他們會務實立足現實，也有足夠的完成目標的政治技巧的幹部。當然從中共自己透露的情況來看，中國大陸要實現2020年為發展目標，一如李克強所說：還面臨一係列困難，包括發展中不平衡、不協調、不可持續問題、經濟發展與資源環境的矛盾日趨尖銳，分配差距明顯擴大、社會矛盾明顯增多等，新一屆領導集體要應對的挑戰很多，如何有序的克服，的確不易。不過這些出眾的領導，也可以說是這一代的精英，由他們來領導當代的中國人去構築「中國夢」，外界可能不宜小視這一代改革開放創新發展的一代領導集體和工作隊伍。

三、近期日「中」在釣魚臺主權爭議之發展與影響

輔仁大學外交事務學程兼任副教授楊志恆主稿

日本安倍政府上臺以來，藉由公明黨代表山口那津男以及前首相福田康夫訪問中國大陸，試圖改善日、「中」兩國釣魚臺群島主權爭議引發的政治關係惡化，但仍沒有突破的跡象。

從法理上釣魚臺群島主權問題很難得到各國都滿意的解決之道，未來法理上的爭議可能還會各執一辭，爭議不休。

未來釣魚臺群島爭議國都不希望這個問題打亂重視經濟發展的既定目標。在各國政府將其施政目標把經濟發展視為優先的氛圍下，釣魚臺群島的爭議是可望逐漸淡化。

日本安倍政府從去年 12 月底上臺以來，雖藉由公明黨代表山口那津男以及前首相福田康夫訪問中國大陸，試圖改善日、「中」兩國釣魚臺群島主權爭議引發的政治關係惡化，但仍沒有突破的跡象。安倍的目標是希望兩國關係能回復到 2006 年他第一任首相時推動的「戰略互惠關係」，但是對大陸來說，此一時也，彼一時也，問題既是由日本引起，日方應該要主動展現善意，不能針對「中國海監」的「維權巡航」採取任何激發兩國關係緊張的行動。迄今，日、中兩國圍繞著釣魚臺主權爭議還爭議不休，兩國關係未見好轉。

（一）目前東亞地區情勢發展對日本較為不利

東亞地區目前幾個影響發展的重要事件對日本而言是比較不利的。先是 2 月 22 日安倍訪問華府的美日高峰會，歐巴馬在意的並不是釣魚臺群島爭議問題，反而是希望日本採取克制的應對方式尋求與中國大陸和平解決，美國國務卿凱瑞在 2 月 22 日跟首次來訪的日本

外務大臣岸田文雄談話即表達出歐巴馬政府的態度（外務省網站，http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_kishida/us_1302.html）。歐巴馬總統關心的還是與美國經濟發展有關的 TPP 談判問題。安倍的動機日本的媒體早已預料到，是為了日美同盟的強化而來，TPP 問題還需一段時間跟日本國內反對團體，尤其是跟農業團體的溝通，因此，兩國各自的動機不一樣。對歐巴馬而言，他第二任競選連任成功關鍵在於美國中下階層選民支持他的振興經濟，日美同盟的強化目前必須要與美國的經濟振興有關。但對安倍而言，他是經濟與安全兩者都要，結果是經濟振興政策美國還可以支持，但在安全上美國不能全力支持日本，僅能要求日本克制，這對釣魚臺群島爭議的情勢發展當然會有影響。

由於美國國防預算自 3 月 1 日的新年度起，將在未來 10 年減少 5,000 億美元，美軍所及是其在太平洋的活動力將減弱，甚至期待日本能夠多分擔一些美日同盟的經費。美國現在已經不再強調「亞太再平衡」戰略，釣魚臺群島主權的爭議已經失去戰略意義，而是麻煩的製造根源。日本現在如果不利用北韓金正恩撕毀「南北韓停戰協定的契機」，以及大陸也支持聯合國安理會對北韓核實驗的制裁案契機，東北亞的情勢包括韓國、美國甚至大陸可能都會認為日本此時只顧自己的利益，而枉顧區域的安全情勢發展，對日本是不利的。

（二）釣魚臺群島爭議的發展

釣魚臺群島主權爭議有關的國家當然不只有日本、中共、美國，還有臺灣，目前的情勢是新國際關係的反映。日本堅持 1895 年的官方文件證明釣魚臺屬於日本領土（外務省網站，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/index.html>）；大陸引用的資料更早，指出這些史料證明它是屬於中國大陸；美國則從 1971 年國務院的文件資料顯示，將行政管轄權交給日本政府；臺灣是從中華民國歷史的角度認為釣魚臺群島是我國的。這些文獻都是有根有據，但彼此之間也都存在著矛盾。對日本比較有利的是 1971 年美國與日本的「沖繩返還協定」，且現在還在日本政府的控制之下；但是 1953 年的「舊金山和約」日本戰敗與中華民國簽訂的條約，這是對臺灣有利的。日本與中

國大陸在二次大戰後並沒有簽訂任何有關釣魚臺群島的條約，僅有鄧小平在 1980 年代日「中」簽署和平友好條約後，兩國在蜜月期提出的「擱置爭議」之政治性講話。相較之下，和中華民國簽署的「舊金山和約」效力是最高，是美國促成的法律性文件。但是，大陸是不願意承認中華民國，且現在國際關係的現實與法律上的關係已經不符合，因此，從法理上釣魚臺群島主權問題很難得到各國都滿意的解決之道，未來法理上的爭議可能還會各執一辭，爭議不休。

目前，各國的作法實在看不出有解決之道，安倍政府雖在美國的仲介之下沒有採取進一步的措施，但美國也沒有公開在日美同盟關係下力挺日本。日本現在擔心的是 TPP 加入談判的壓力，將關注焦點轉移，算是美國採取的措施。中共在最近的十二屆人大會議通過的「國務院機構改革和職能轉變方案」，擴大海洋發展規劃，將現國家海洋局及其中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私員警的隊伍和職責整合，重新組建國家海洋局，由國土資源部管理。臺灣則持續推動「東海和平倡議」。美國因擔心臺灣會和大陸合作「保釣」，因此，曾透過 AIT 提出反對之聲（釣魚臺爭議 凱瑞：日方展現克制，中央社，2013.2.23）。根據目前各相關國採取的措施，釣魚臺群島的爭議的解決是不甚樂觀的。

（三）結語

隨著東亞國家的新的領導人上臺，過去相關國家政府結下的衝突事件是有一個轉圜的機會。從各國領導人最近在就職演說強調的施政重點可以看出，未來釣魚臺群島爭議國都不希望這個問題打亂了他們重視經濟發展的既定目標。畢竟攸關他們政績好壞的還不是釣魚臺群島主權問題的解決，而是國內經濟是否成長，人民生活是否改善。在各國政府將其施政目標把經濟發展視為優先的氛圍之下，釣魚臺群島的爭議是可望逐漸淡化的。也許不能根本解決，但至少在未來各國領導人這一任期內不會升高緊張的態勢。

四、大陸城鎮化推動策略概況

政治大學東亞研究所副教授王信賢主稿

綜析「十二五規劃」、「十八大」之「政治報告」等發現，當前大陸「城鎮化」有促進工業化與農業現代化、「擴大內需」和「調整經濟結構」、解決「三農問題」及促進基礎設施建設與優化國土規劃等政策目標。

新任國務院總理李克強力推「城鎮化」政策方向，並強調要走「新型城鎮化」，惟仍可能面臨戶籍制度、社會福利體制改革滯後、土地制度與財政、社會抗爭頻發及生態破壞等挑戰。

由於大陸城鎮化面臨國家力量強勢介入不敵地方主義作祟，基本制度改革未落實、地方發展缺乏監督機制等難題，恐非簡單人事安排與調整可解決。

中國大陸人口城鎮化比率從 1978 年的 17.9% 提高到 2012 年的 52.6%，平均每年以超過 1% 成長，此種由農民向市民身分的轉移，不論是規模與速度都是世界之最。一直以來，「城鎮化」被視為解決「三農問題」的靈丹妙藥，特別是在世界金融海嘯之後，亦被視為「擴大內需」以及「調結構」的主要利器。且此一政策方向為新任國務院總理的李克強所力推，可說是未來十年大陸經濟社會發展的主軸。茲將大陸「城鎮化」的政策目標、與面臨的挑戰說明如后。

（一）城鎮化政策目標

過去 30 多年，中國大陸城鎮化的高速發展主要得益於廉價「土地紅利」與「人口紅利」，此種「要素驅動」的發展模式負面效應不斷且已走到極限，大陸當局亦亟思新的發展動力 - 城鎮化。彙整「十二五規劃」、「十八大」政治報告、近兩年的「中央經濟工作會議」及政府工作報告，可發現當前中國大陸「城鎮化」有以下的政策目標：

1.促進工業化與農業現代化

「堅持走中國特色新型工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化道路，統籌城鄉協調發展，形成經濟發展新格局」幾乎是這一年以來大陸官方提到經濟發展策略的「發語詞」。進一步深究其中可發現，城鎮化是其中的關鍵，其涉及兩方面的意義，第一，在城鎮發展的產業，可共用基礎設施和公共服務，獲得群聚效應，更可提高企業效益和產業競爭力。第二，小農經濟效率不高，透過城鎮化推動農業現代化，使土地規模化經營，產生規模經濟，並將農村剩餘勞動力轉移出來。

2.「擴大內需」和「調整經濟結構」

城鎮化水準的提高，意味著越來越多的農民進入城市，其收入水準、消費能力就會隨之大幅提高。過去二十年第二產業佔總產值比例高居不下，且吸納勞動力的能力將越來越小。所以，將來成長和就業的出路都只能在第三產業，「城鎮化」即是突破口。

3.解決「三農問題」

「三農」（農民、農業、農村）問題幾乎是大陸最近十餘年來的工作重點，問題雖緩解，但距離解決仍有一大段，因此，「十八大」「政治報告」中提及「推動城鄉發展一體化，解決好農業農村農民問題是全黨工作重中之重，城鄉發展一體化是解決『三農』問題的根本途徑」，因此，加速城鎮化以解決三農問題。

4.促進基礎設施建設與優化國土規劃

推進城鎮化其中一個重點就是「增強城鎮綜合承載能力」，也就是基礎建設的強化。城鎮化的推動必然導致新城市、城區不斷產生，需要更多的交通、通信等基礎設施，將不同城市之間、城市與農村之間連接起來，進而優化國土規劃與區域發展。

（二）面臨的挑戰

目前看來，此種「城鎮化」雖然呈現在數據上的是規模與速度位居世界第一，但部分學者卻認為這是「不完全城鎮化」或「偽城鎮化」，許多被官方認定已成為城鎮的區域是「被城鎮化」，官方公佈的「城鎮化率」至少灌水了 10%。其中，城鎮居民素質、生活質量、消費

行為、思想觀念和管理方法等，都跟不上快速城鎮硬體建設。而針對此些批評與弊端，前國務院總理溫家寶在今年「政府工作報告」中則指出「要遵循城鎮化的客觀規律，積極穩妥推動城鎮化健康發展」，李克強也一再強調要走「新型城鎮化」，其強調「推進城鎮化的核心是人，關鍵是提高城鎮化品質，要走集約、節能、生態的新路子，著力提高內在承載力，不能人為『造城』。」但大陸確實有許多難以解決的「結構問題」，特別是「城鄉二元結構」。因此，城鎮化問題不單僅是將一群人的戶籍從農變成「非農」，其中涉及戶籍制度、社會福利以及土地制度的問題，更甚者，是社會抗爭的大量增加以及「土地不適當開發」與「生態破壞」。

1. 戶籍制度的難題

在今年政府工作報告中，溫家寶明確指出「加快推進戶籍制度、社會管理體制和相關制度改革」並罕見提及「自由遷徙」。然而，「自由遷徙」並不僅是人身的自由移動，而是「身分」以及所帶來的制度歧視。根據大陸國務院國家城鎮化專題調研組在全國不同城市調查發現，「戶籍改革幾乎遭遇所有市長的反對」，在這些年的諸多重大改革中，戶籍改革恐怕是最艱難的一項改革，原因在於其直接與教育、社保、醫療等諸多福利掛？，之所以遭遇所有市長的反對，在於城鎮化過程中的巨額成本。以下將繼續說明。

2. 社會福利體制改革滯後

社會福利問題與戶籍制度息息相關，過去社會福利是與戶口掛勾，城市戶口享有國家社會保障制度，放任農村集體自我負責，而進城農民工，同樣付出勞動力，卻享受不到相同社會福利，雖然相關單位已發布一些保障政策，大陸當局也一再宣示對社保制度的努力，但保障涵蓋度不足、改革進程太慢等問題依然存在。

3. 土地制度與土地財政

目前城鎮化有一現象是「土地城鎮化」快於「人口城鎮化」。按理說，城鎮化應該是農民不斷市民化的過程，而土地城鎮化只是人口城鎮化的一個順帶結果，但實際上，在過去大陸推進城鎮化過程中，土地城鎮化卻先於人口城鎮化，原因在於「城鎮化」成為地方政府操作土地財政的「保護傘」，在「土地財政」誘因的催化下，又沒有給

失地的農民足夠的補償，導致農民成為「三無」（無土地、無工作和無社保），而形成這種現象主要癥結在於農村土地所有權、使用權立法不明確，因此給予不肖幹部競逐空間。

4. 社會抗爭的頻發

在地方政府「拼經濟」的過程中，直接引發的就是社會抗爭的爆發，近來大陸社會抗爭有許多出現在「城鄉結合部」，由於地方政府強制徵收土地或徵地補償不公而引發抗爭。由於其涉及農民的基本「生存權」，因此出現此類抗爭的特徵是：規模越來越大、越來越具組織性以及採用「暴力」抗爭的手段機率越來越高等趨勢。

5. 生態受破壞

過去「城鎮化」的推動顯然與「工業化」劃上等號，在地方官員「晉升錦標賽」的催化下，高度經濟成長數據的背後是生態環境面臨多樣的污染問題，水、空氣及土壤污染等同時併發，各地霾害的出現、癌症村的曝光即是明證。而在地方官員的誘因沒有重大改變的情況下，「新型城鎮化」能否避免此一「先污染、求發展」的宿命仍大有疑問。

（三）結語

城鎮化並非簡單的人口比例增加和城市的蔓延式擴張，而是產業結構、就業方式、居住環境、社會保障等全方位的城市化。當前中國大陸城鎮化面臨兩個主要難題，一是涉及諸多結構的限制以及基本制度的設計，特別是戶籍制度和農村土地制度，此兩方面的改革都具有「牽一髮動全身」的特質。另一則是試圖透過國家政策力量強勢介入，雖溫家寶與李克強等都一再強調「客觀規律」，但在地方主義作祟下，對於土地資源的過度開發將難以遏止。在大陸此波財經領導的調整中，原國土資源部部長徐紹史出任國家發改委主任，站在發改委的高度來處理此問題，也突顯出「土地」問題對於「城鎮化」，乃至於中國大陸國家發展策略的重要性。然而從前述可知，此議題的難度在於基本制度改革未落實、地方發展缺乏監督機制，其恐非簡單人事安排與調整可解決。

五、「國務院機構改革和職能轉變方案」簡析

企劃處主稿

自 1982 年以來，大陸國務院已進行過六輪的機構改革。第七次的機構改革重點係放在職能轉變上，強調國務院機構改革緊緊圍繞轉變職能和理順職責關係，穩步推進大部門制改革，實施鐵路政企分開，整合加強衛生和計劃生育、食品藥品、新聞出版和廣播電影電視、海洋、能源管理機構。

「國務院機構改革和職能轉變方案」涉及的面向廣泛，包括如何理順政府內部、政府與市場、政府與社會的關係；具體議題則包括「反貪」、中央與地方的關係、政府效率效能、創新社會管理等議題。

十二屆「人大」換屆會議，除了人事調整外，被外界稱為「大部制改革」的「國務院機構改革和職能轉變方案」，實為最受矚目的焦點。3 月 14 日，大陸全國人大順利通過了「國務院機構改革和職能轉變方案」（以下簡稱「方案」）；不同於過往的六輪機構改革，「方案」特別強調「職能轉變」這個面向，甚至，在大部制前面加上「穩？推進」，而在職能轉變前面則是加上「加快推進」字眼（中國共產黨新聞網，2013.3.11）。

儘管此次大部制調整被部分評論戲稱作「雷大雨小」（即從原本的 28 個部委減少為 25 個），但從「方案」的內容來看，卻是具體反映了第五代領導人對若干重要政經變遷的時局判斷與制度性調整，對未來影響甚鉅。茲分析如下：

（一）機構改革的必要性與迫切性

3 月 10 日，國務委員兼國務院秘書長馬凱（現已升任國務院副總理）在十二屆全國人民代表大會第一次會議上，代表國務院向大會提出「關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明」（簡稱「說明」）；「說明」開宗明義以「關於機構改革和職能轉變的必要性和迫切性」作為首節，指出：「黨的十一屆三中全會以來，國務院經過六輪改革，形成了基本

適應社會主義市場經濟體制的組織架構和職能體系 現行行政體制仍存在許多不適應新形勢新任務要求的地方，國務院部門在職能定位、機構設置、職責分工、運行機制方面還存在不少問題」（新華社，2013.3.11）。主要問題包括：

- 職能越位、缺位問題依然突出，不該管的管得過多，一些該管的又沒有管好；
- 職責交叉、權責脫節、爭權諉責現象依然較多，行政效能不夠高；
- 機構設置不夠合理，一些領域機構重疊、人浮於事問題依然存在；
- 對行政權力的制約監督機制不完善，不作為亂作為、以權謀私、貪污腐敗等現象尚未得到有效遏制。

針對上述主要問題，「說明」指出，需要通過深化體制改革、完善制度機制，特別是職能轉變來加以解決；要按照建立中國特色社會主義行政體制目標的要求，以職能轉變為核心，繼續簡政放權、推進機構改革、完善制度機制、提高行政效能，加快完善社會主義市場經濟體制，為全面建設小康社會提供制度保障（新華社，2013.3.11）。

（二）第七次機構改革的重點：職能轉變

自 1982 年以來，大陸國務院已進行過六輪的機構改革，此次則是第七次的機構調整；不同於前六輪，第七次的機構改革重點係放在職能轉變上。參見附表一。此一重點不論是從全國人大檔案名稱的轉變、新任總理李克強的談話，或是「說明」文件的本身，都可看出端倪。

附表一 大陸國務院機構七次改革

次數	時間	會議	會議檔名	部委刪減數
1	1982	5 屆人大 22 次常委會	國務院機構改革方案	52 42
2	1988	7 屆人大 1 次會議	國務院機構改革方案	45 41
3	1993	8 屆人大 1 次會議	國務院機構改革方案	42 41
4	1998	9 屆人大 1 次會議	國務院機構改革方案	40 29
5	2003	10 屆人大 1 次會議	國務院機構改革方案	29 28
6	2008	11 屆人大 1 次會議	國務院機構改革方案	28 27
7	2013	12 屆人大 1 次會議	國務院機構改革和職能轉變方案	27 25

1.全國人大檔案名稱突出職能轉變重點

大陸國家行政學院教授宋世明指出：從 1982 至 2008 年，共有六次的國務院行政體制改革，而在全國人大審議方案時，它的檔案名稱都是「國務院機構改革方案」，即以機構改革來包含行政體制改革的所有內容，但唯有這次，檔案的全稱是「國務院機構改革和職能轉變方案」；由此可見，此次改革是把轉變政府職能作為行政體制改革的核心，儘管涉及機構調整的是六個部門，但所有國務院機構都必須進行職能轉變，這是這次改革跟過去六次的本質區別，亦即機構改革是表，職能轉變是裡（經濟參考報，2013.3.19）。

2.國務院總理李克強的談話

就在大陸全國人大於 3 月 14 日通過「國務院機構改革和職能轉變方案」後，3 月 18 日，國務院總理李克強在主持履新後的首場國務院常務會議時亦再次強調，「政府職能轉變是改革的核心，也是發展市場經濟、法制經濟的保障。職能轉變是新一屆國務院工作的關鍵，減少行政審批則是突破口，唯有如此才能真正向市場放權，發揮社會力量，減少政府的干預，政府才能集中精力作長遠的全局考量」（經濟日報，2013.3.19）。李克強還稱，「要把錯裝在政府身上的手，換成市場的手」，這都意味著，政府會留給市場與社會更多空間（經濟日報，2013.3.19）。

3.「關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明」

「說明」中的「關於國務院機構職能轉變」一節中，開宗明義即道出了：「政府職能轉變是深化行政體制改革的核心」，一語道破了機構改革的核心目的。文件還針對了國務院機構職能存在的突出問題，從六個方面提出措施，明確了職能轉變的方向、原則、重點。茲列表整理如下附表二：

附表二 深化行政體制改革

職能轉變是核心	改革目標
	2020 年建立比較完善的中國特色社會主義行

政管理體制	
1 個總的要求	<ul style="list-style-type: none"> ■ 向創造良好發展環境、提供優質公共服務、維護社會公平正義轉變
解決 4 大問題	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府與市場、政府與社會的關係問題 ■ 職責交叉，推諉扯皮問題 ■ 國務院部門管得過多過細問題 ■ 國務院部門抓大事管宏觀不夠問題
1、充分發揮市場在資源配置中的基礎性作用	<ul style="list-style-type: none"> ■ 減少投資項目審批 ■ 減少生產經營活動審批事項 ■ 減少資質資格許可 ■ 減少行政事業性收費 ■ 逐步改革工商登記制度
2、更好發揮社會力量在社會管理事務中的作用	<ul style="list-style-type: none"> ■ 推進行業協會商會與行政機構脫鉤，探索一業多會 ■ 成立四類組織（行業協會商會類；科技類；公益慈善類；城鄉社會服務類），可直接向民政部門依法申請登記，不再需要業務主管單位審查同意 ■ 堅持一手抓積極引導發展，一手抓嚴格依法管理
3、充分發揮中央和地方兩個積極性	<ul style="list-style-type: none"> ■ 下放投資審批事項 ■ 下放生產經營活動審批事項 ■ 減少專項轉移支付
4、優化職能配置	<ul style="list-style-type: none"> ■ 按照同一件事由一個部門負責的原則 ■ 整合業務相關或相近的檢驗、檢測、認證機構 ■ 整合建立統一規範的公共資源交易平臺、信用信息平臺
5、改善和加強宏觀管理	<ul style="list-style-type: none"> ■ 強化發展規劃制訂、經濟發展趨勢研判、制度機制設計、全局性事項統籌管理等職能 ■ 創新社會管理方式 ■ 推進國務院各部門系統改革
6、加強制度建設和依法行政	<ul style="list-style-type: none"> ■ 加強基礎性制度建設 ■ 加強依法行政

資料來源：人民網資料

企劃處製表

「方案」中針對現行國務院機構職能存在的突出問題，從六個方面提出措施，並明確了職能轉變的方向、原則和重點；這六個方面分別為：充分發揮市場在資源配置中的基礎性作用、更好發揮社會力量在社會管理事務中的作用、充分發揮中央和地方兩個積極性、優化職能配置、改善和加強宏觀管理、加強制度建設和依法行政（新華社，2013.3.11）。簡單的說，就是要理順政府內部（包括中央政府內部的調整，以及中央與地方的關係）、政府與市場、政府與社會的關係的問題。

（三）國務院機構改革方案概述

誠如「方案」在「關於國務院機構改革」一節中所強調的：「改

革的重點是，緊緊圍繞轉變職能和理順職責關係，穩步推進大部門制改革，實施鐵路政企分開，整合加強衛生和計劃生育、食品藥品、新聞出版和廣播電影電視、海洋、能源管理機構（新華社，2013.3.11）。參見附表三。

何以此輪國務院機構改革的對象是上述的幾個部門？而不是先前外界所臆測的「大金融」、「大文化」改革？3月11日，中央機構編制委員會辦公室副主任王峰在十二屆全國人大一次會議新聞中心舉行記者會時表示：「機構改革是一個過程，許多問題不是通過一次改革就能解決的。第一要看條件是否具備，第二要看有沒有更廣泛的共識，如果這兩點有一點不具備，調整該機構就要慎重」（中國共產黨新聞網，2013.3.11）。

王峰表示，這次推出的六個領域改革有兩個特點：第一，其中相當一部分是多年想解決而未解決的問題。隨著改革進程來看，目前條件具備的可以改，這就叫做「瓜熟蒂落，水到渠成」；第二，這些領域的改革抓住了重點，通過這一輪機構的調整使機構設置更加合理，使老百姓最關心領域裡的機構調整、職能配置更科學，從而達到改革的目的（中國共產黨新聞網，2013.3.11）。六個領域的改革分述如下：

1.實施鐵路政企分開，完善綜合交通運輸體系

將鐵道部擬訂鐵路發展規劃和政策的行政職責劃入交通運輸部。交通運輸部統籌規劃鐵路、公路、水路、民航發展，加快推進綜合交通運輸體系建設。組建國家鐵路局，由交通運輸部管理，承擔鐵道部的其他行政職責，負責擬訂鐵路技術標準，監督管理鐵路安全生產、運輸服務品質和鐵路工程品質等。組建中國鐵路總公司，承擔鐵道部的企業職責，負責鐵路運輸統一調度指揮，經營鐵路客貨運輸業務，承擔專運、特運任務，負責鐵路建設，承擔鐵路安全生產主體責任等。

2.組建國家衛生和計劃生育委員會，提高出生人口素質和人民健康水準

組建國家衛生和計劃生育委員會。主要職責是，統籌規劃醫療衛生和計劃生育服務資源配置，組織制定國家基本藥物制度，擬訂計劃生育政策，監督管理公共衛生和醫療服務，負責計劃生育管理和服務

工作等。將國家人口和計劃生育委員會的研究擬訂人口發展戰略、規劃及人口政策職責劃入國家發展和改革委員會。國家中醫藥管理局由國家衛生和計劃生育委員會管理。不再保留衛生部、國家人口和計劃生育委員會。

3.組建國家食品藥品監督管理總局，提高食品藥品安全質量水準

將國務院食品安全委員會辦公室的職責、國家食品藥品監督管理總局的職責、國家品質監督檢驗檢疫總局的生產環節食品安全監督管理職責、國家工商行政管理總局的流通環節食品安全監督管理職責整合，組建國家食品藥品監督管理總局。主要職責是，對生產、流通、消費環節的食品安全和藥品的安全性、有效性實施統一監督管理等。將工商管理、品質技術監督部門相應的食品安全監督管理隊伍和檢驗檢測機構劃轉食品藥品監督管理部門。

保留國務院食品安全委員會，具體工作由國家食品藥品監督管理總局承擔。國家食品藥品監督管理總局加掛國務院食品安全委員會辦公室牌子。新組建的國家衛生和計劃生育委員會負責食品安全風險評估和食品安全標準制定。農業部負責農產品品質安全監督管理。將商務部的生豬定點屠宰監督管理職責劃入農業部。不再保留國家食品藥品監督管理局和單設的國務院食品安全委員會辦公室。

4.組建國家新聞出版廣播電影電視總局，促進新聞出版廣播影視業繁榮發展

為進一步推進文化體制改革，統籌新聞出版廣播影視資源，將國家新聞出版總署、國家廣播電影電視總局的職責整合，組建國家新聞出版廣電總局。主要職責是，統籌規劃新聞出版廣播電影電視事業產業發展，監督管理新聞出版廣播影視機構和業務以及出版物、廣播影視節目的內容和品質，負責著作權管理等。國家新聞出版廣電總局加掛國家版權局牌子。不再保留國家廣播電影電視總局、國家新聞出版總署。

5.重新組建國家海洋局，推進海上統一執法

為推進海上統一執法，提高執法效能，將現國家海洋局及其中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私警察的隊伍和職責整合，重新組建國家海洋局，由國土資源部管理。主要職

責是，擬訂海洋發展規劃，實施海上維權執法，監督管理海域使用、海洋環境保護等。國家海洋局以中國海警局名義開展海上維權執法，接受公安部業務指導。

為加強海洋事務的統籌規劃和綜合協調，設立高層次議事協調機構國家海洋委員會，負責研究制定國家海洋發展戰略，統籌協調海洋重大事項。國家海洋委員會的具體工作由國家海洋局承擔。

6.重新組建國家能源局，完善能源監督管理體制

為統籌推進能源發展和改革，加強能源監督管理，將現國家能源局、國家電力監管委員會的職責整合，重新組建國家能源局，由國家發展和改革委員會管理。主要職責是，擬訂並組織實施能源發展戰略、規劃和政策，研究提出能源體制改革建議，負責能源監督管理等。不再保留國家電力監管委員會。

附表三 大陸國務院機構改革方案

裁撤	<ul style="list-style-type: none"> ■ 鐵道部 ■ 衛生部 ■ 國家人口和計劃生育委員會 ■ 國家食品藥品監督管理局 ■ 國務院食品安全委員會辦公室 ■ 國家廣播電影電視總局 ■ 國家新聞出版總署 ■ 國家電力監管委員會
成立	<ul style="list-style-type: none"> ■ 國家鐵路局 ■ 中國鐵路總公司 ■ 國家衛生和計劃生育委員會 ■ 國家食品藥品監督管理總局 ■ 國家新聞出版廣播電影電視總局
重組	<ul style="list-style-type: none"> ■ 國家海洋局 ■ 國家能源局

資料來源：人民網資料

企劃處製表

（四）結語：大部制改革的相關效應

由於「國務院機構改革和職能轉變方案」涉及的面向相當廣泛，包括如何理順政府內部（包括中央政府內部的調整，以及中央與地方的關係）、政府與市場、政府與社會的關係；具體議題包括「反貪」、中央與地方的關係、政府效率效能、創新社會管理等。舉凡新政府如何因應大陸內外政經變遷的制度性調整，都涵蓋在其中。茲列舉相關效應如下：

1.為「反貪」打下基礎

「十八大」後，「習李新政」備受矚目，百日內 27 名廳局級以上官員落馬，顯示「反貪」是新任總書記習近平執政的重中之重（中國時報，2013.3.11）。而「方案」在「關於機構改革和職能轉變的必要性緊迫性」一節中，亦清楚提到了「對行政權力的制約監督機制不完善，不作為亂作為、以權謀私、貪污腐敗等現象尚未得到有效遏制」的問題，足見「習李」欲藉職能調整從制度上解決這個問題。

由於機構改革不僅涉及部門權益調整，還關乎人員去留，如何妥善安排，成為改革能否順利的一大考驗；改革方案主要起草者、中央機構編制委員會辦公室副主任王峰表示，應穩中求進，設身處地為「被改革者」的利益著想（中國時報，2013.3.11）。由於機構改革涉及利益結構複雜，對此王峰才會表示：機構改革第一要看條件是否具備，第二要看有沒有更廣泛的共識（中國共產黨新聞網，2013.3.11）。以裁撤鐵道部為例，由於長年以來自成「獨立王國」的鐵道系統早已成為貪腐集團的溫床，外界要求改革的呼聲從未間斷；惟因受制於國防戰略、利益集團等考量，歷任總理對鐵道部整頓「屢攻不下」，在逮捕劉志軍貪腐集團後，終為這波改革清除了最大的障礙（中國時報，2013.3.11）。

2. 落實職能轉換、職能重組、機構擴權

新任國務院總理李克強強調，改革更重要的是職能轉換，例如讓政府歸政府，企業歸企業，「政企分開」；職能重組，例如讓衛生及人口部門合併，強化食品藥品監管，減少毒奶粉、毒膠囊等民眾夢魘，強化「舌尖上的安全」；以及機構擴權，例如為因應釣魚臺之爭，將相關單位納入海洋局（中國時報，2013.3.11）。

不論是職能轉換、重組，還是機構擴權，都是為了要與整體國家戰略，以及經濟社會發展的新形勢相適應。例如，「重新組建國家海洋局，推進海上統一執法」（未來將不存在漁政、海監船等各方人馬，而統稱「中國海警局」）就短期而言，似乎是為了因應釣魚臺主權爭議，但卻是完全符合大陸的總體海洋戰略。

3. 對中央與地方關係的調整

新任國務院副總理馬凱表示，大陸地域遼闊，地區之間經濟社會發展不平衡，國務院部門管太多太細既管不了也管不好，又不利於地方因地制宜主動展開工作，而大部制有利於發揮地方的積極性（新華

網，2013.3.11；中國時報，2013.3.11）。

為此，相關的配套措施必須進行，例如，下放投資審批事項，下放生產經營活動審批事項，同時將適合地方管理的專項轉移支付審批下放地方等（中國時報，2013.3.11）。凡此種種，都是要更好發揮地方政府貼近基層，就近管理的優勢；「方案」指出：「地方政府要增加大局意識，更好地肩負起嚴格執行國家法律法規和宏觀政策的責任，國務院部門要加強監督管理，確保有令必行，有禁必止。在下放過程中，要避免發生一放就亂、一亂就收的問題。同時，依照有關法律規定，當發生嚴重影響國民經濟正常運行的緊急情況時，國務院或者國務院授權的主管部門可以採取保障、控制等必要應急措施」（新華網，2013.3.11）。從「方案」可知，在此次職能調整中，地方將被賦予更多的責任與權力，從而將改變中央與地方的結構關係。

上述所列舉的效應，任何一項都將大大改變未來大陸的政經面貌，後續如何發展，仍需審視「方案」的落實程度與執行障礙為何。值予進一步關注。

六、北京空氣污染問題概述

企劃處主稿

今年以來，北京遭遇最嚴重的空氣污染，根據中國科學院「大氣灰霾成因與控制」報告顯示，北京今年 1 月遭受 5 次霧霾污染。對此，北京官方坦承，此為罕見的「範圍廣、時間長、濃度高」污染，綠色和平組織也表示，是北京有史以來最嚴重的空污事件。

造成北京空氣污染的原因，包括汽機車大量排放廢氣、大量燃煤、氣象及地理條件皆不利污染物擴散及燃油品質不佳等，空氣污染不僅對民眾健康產生威脅，也對交通造成不便，同時影響大陸對外形象。

中共「十八大」報告提出「建設美麗中國」施政願景，習近平實現「更優美的環境」的承諾與近期的霧霾讓大陸幾個城市不見藍天對比，習李新政權能否有效解決污染問題，改善生活環境，是民眾與國際社會檢視其政績的重要指標之一。

今（2013）年 1 月 11 日起，含有大量含氮顆粒物的霧霾（成分與造成 800 餘人喪生的洛杉磯光毒霧事件相同，自由時報，2013.2.18）籠罩大陸近 1/7 的國土（達 143 萬平方公里，主要分布在北京、天津、河北、河南、山東、江蘇等地，中新社，2013.1.30），8 億人口受到影響，其中又以北京最為嚴重。北京是擁有超過 2,000 萬人口的國際大都會，空氣污染問題是「老大難」課題，國際間亦流傳「北京咳（Beijing Cough）」一說（意指外國人到北京後，容易引發咳嗽，離開後又自然痊癒），北京空氣污染已造成民眾對政府優先發展經濟政策理念之高度不滿，並形成輿論壓力。茲將北京空氣污染問題概述如下：

（一）北京空氣污染的現況及影響

1. 現況

「霧霾」係分別指不同的空氣現象。「霧」為由水氣造成能見度低於 1 公里以下的天氣現象；而「霾」則是指空氣中飄浮大量「細懸浮微粒（以下簡稱 PM2.5）」（指直徑小於 2.5 微米的顆粒物，約為人類頭髮直徑的 1/28，測量值為 24 小時平均值，單位為微克/每平方公尺，行政院環保署，2011.12.14），能見度介於 1 公里至 10 公里間的混濁現象。「霾」多是人為排放造成（如汽機車排放廢氣及工業排放等），且其造成的後果比「霧」嚴重許多（造成上呼吸道感染、過敏、心血管系統等疾病，也會誘發癌症，聯合報，2013.2.18、文匯報，2013.1.31、澳門日報，2013.2.3）。在 2008 年北京舉辦奧運前，最讓各國選手憂心的即是空氣污染問題，大陸高層為平息國際輿論，並藉以整治環境，乃提出「綠色奧運」概念，採行諸多權宜措施（如關閉高污染企業、建築工地停工、汽車單雙號行駛、淘汰老舊車輛、遷移空氣觀測站等），使北京獲得短暫「藍天」（青年日報，2009.3.11、信報，2008.7.29、亞洲週刊，2008.9.7）。

然今年以來，北京遭遇最嚴重的空氣污染，根據中國科學院「大氣灰霾成因與控制」報告顯示，北京今年 1 月遭受 5 次霧霾污染（僅有 4 天是晴天，為 1954 年以來霧霾日數最多的月份），最嚴重的區域，PM2.5 指數達到 933 微克/立方公尺，為世界衛生組織（以下簡稱 WHO）建議指數的 40 倍（WHO 建議日常 PM2.5 指數不要超過 25 微克/立方公尺；超過 300 微克/立方公尺即視為有害，行政院環保署，2011.12.14、中央通訊社，2013.1.20）。大陸氣象局於 1 月 13 日首度發布霧霾橙色預警（分為黃色、橙色、紅色 3 級，新華社，2013.1.29），1 月 28 日更首次將 PM2.5 納入發布預警的重要指標，單獨發布霾預警（能見度在 1 公里以下，空氣品質指數達到「嚴重污染」級，各分級資訊詳見附表）。對此，北京官方坦承，此次為罕見的「範圍廣、時間長、濃度高」污染，綠色和平組織（Greenpeace）也表示，這是北京有史以來最嚴重的空氣污染事件（自由時報，2013.1.15、旺報，2013.1.30、新華社，2013.2.1）。

2. 影響

空氣污染所造成的危害，首當其衝的是對民眾身體健康的嚴重威脅，根據統計，2012 年，北京、上海、廣州等城市因空氣污染而提早死亡的人數達 8,500 人（香港經濟日報，2013.2.1），空氣污染也會使肺癌發病率增加 60%，醫院就診人數飆升 7 至 8

倍 (PM2.5 指數每增加 10 微克/立方公尺,呼吸系統疾病住院率將增加 3%;若增至 200 微克/立方公尺,則日均死亡率增加 10%,明報,2013.2.1、新華網,2013.1.15)。其次,是對交通造成不便,在今年春運期間,因霧霾污染,多地公路及空中交通受阻,為交通運輸帶來龐大壓力(京廣高?因「霾閃」停駛;1月31日發生100多輛車連環追撞事故,明報,2013.2.1、聯合報,2013.2.18)。此外,空氣污染也影響中國大陸對外的國家形象,今年北京的嚴重霾害,已使在當地的外國企業及外國使館發出警示或採取緊急應變措施(如蘋果公司、豐田汽車向員工發放口罩,並配置空氣淨化器;日本駐北京大使館除研議相關對策外,亦舉辦相關說明會,日本學校停止戶外體育課等,中央通訊社,2013.2.7、經濟日報,2013.2.1),其中以日本民眾,對空氣污染問題最為擔憂(大阪及奈良等縣,空氣中的酸性物質濃度急升;阪神的PM2.5指數逼近超標;山形縣知名景點「藏王樹冰」,被驗出與山西省煤炭相同的硫黃成分,PM2.5指數為平常的10倍,太陽報,2013.2.1、自由時報,2013.2.4)。

(二) 造成北京空氣污染的原因

1. 汽機車大量排放廢氣

汽機車廢氣已取代工業污染,成為PM2.5污染最大來源。根據北京市環保局統計,影響空氣品質的因素中,汽機車佔22.2%、燃煤則佔16.7%,且因北京車輛數持續增加(已超過500萬輛,自由時報,2013.2.4),造成交通阻塞,怠速時間增長,更加惡化空氣品質(怠速期間污染物排放量將增加5至10倍,工商時報,2013.2.1)。

2. 大量燃煤

大陸的能源結構以煤為主,燃煤會產生有害物質(如二氧化碳、二氧化硫、炭顆粒等),並造成空氣污染。除北京自身的燃煤外(每年燃燒2300萬公噸的煤炭),週邊地區因工業產能持續擴大,大量排放污染物(周邊城市對北京PM2.5貢獻度接近1/4,新華網,2013.1.15)及因低溫而額外增加的暖氣需求也增加煤炭的消耗(工商時報,2013.2.1、大公報,2013.1.27、青年日報,2009.3.11、新華網,2013.1.30)

3. 氣象及地理條件皆不利污染物擴散

北京每年都會出現重度污染日,與冬季的靜穩天氣和地形有關。由於北京三面環山(北、東、西方),城市高樓林立,加上

冷空氣勢力減弱，空氣處於靜穩狀態，不利於污染物擴散（文匯報，2013.1.31）。

4. 燃油品質不佳

中國石油天然氣集團公司（以下簡稱中石油）和中國石油化工集團公司（以下簡稱中石化）為主要能源供應者，其基於成本考量，不願提高煉油品質（目前提供之油品含硫量是歐洲的 15 倍），因此輿論認為中石化的成品油是導致霧霾的罪魁禍首（太陽報，2013.2.2）。

5. 植被覆蓋率大幅降低

大陸長期過度開發、墾植，嚴重破壞自然生態，植被覆蓋率大幅降低，加速荒漠化，引起沙塵暴，使空氣品質更為惡化（青年日報，2009.3.11）。

（三）大陸官方的應變措施

根據今年 1 月 14 日亞洲開發銀行和北京清華大學聯合發表「中華人民共和國國家環境分析」報告指出，在大陸 500 大城市中，僅有 1% 達到 WHO 標準；而全球污染最嚴重的 10 個城市有 7 個在大陸（包括太原、北京、烏魯木齊、蘭州、重慶、濟南、石家莊，新華網，2013.1.15），可見空氣污染問題的嚴重性。對此，國務院副總理李克強是首位就空氣污染發表看法的大陸領導人。2013 年 1 月 15 日，李克強表示，「政府應及時、如實向公眾公開 PM2.5 數據」（中新社，2013.1.31）；緊接著，1 月 29 日總理溫家寶在中南海召開座談會時也表示要「用行動讓人民看到希望」（新華社，2013.1.29）。大陸領導人似乎體認到民眾對空氣污染問題的不滿，並允許輿論對環境問題提出更多的批評，以展現解決問題的決心。茲將大陸官方針對空氣污染問題採取的應變措施，簡述如下：

1. 全國性措施：

- (1) 修訂國家環保標準：在 2011 年開始「國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要」（簡稱「十二五」規劃）中，環保部大規模修訂 800 項國家環保標準，希望透過完善的標準體系加速推動環保工作（工商時報，2012.4.20）。

- (2)修訂「環境空氣品質標準」：2012年2月29日，國務院發布新修訂的「環境空氣品質標準」（同時發布「環境空氣品質指數技術規定」與「關於實施環境空氣質量標準的通知」，中國廣播網，2012.3.2），除將PM2.5指數納入外，另考量各地空氣品質及經濟發展情形，分階段實施新標準（2012年在京津冀、長三角、珠三角等74個重點區域展開PM2.5監測，2013年起增加為113個城市，2015年納入所有地級城市，2016年在全中國大陸實施。實施新標準後，將有2/3的城市達不到空氣品質的要求，中評網，2012.2.29、中國廣播網，2012.3.2）。此次修法反映大陸領導階層的新做法，美國國務院也持正面看法（認為是「關注人民健康的好開端」，並在資訊透明化上向前邁步，自由時報，2013.1.16）。
- (3)規劃「八大防治重點工程」：2012年10月，國家發改委、環保部和財政部聯合發布「重點區域大氣污染防治『十二五』規劃」（為首部綜合性的空氣污染防治專項規劃），預計投入人民幣3,500億元，推動「八大防治重點工程」（包括二氧化硫治理、氮氧化物治理、工業煙粉塵治理、工業揮發性有機物治理、油氣回收、黃標車淘汰、揚塵綜合整治、能力建設等，經濟日報，2013.2.4）。
- (4)提高燃油品質：今年1月24日，全國環境保護工作會議在北京召開，會議決議透過提高燃油品質，確保2015年重點區域之PM2.5指數下降5%（聯合報，2013.1.25），而中石化也承諾每年投入人民幣300億元，解決燃油品質問題，2014年起會供應含污染物較低的油品（太陽報，2013.2.2）。
- (5)「特別排放限值」管制：今年2月19日，環保部召開環境保護部常務會議後決議對47個地級市的6大重污染產業（石化、鋼鐵、水泥、火力發電、化工與有色金屬等），進行空氣污染物「特別排放限值」管制，其中鋼鐵與火力發電等行業將從今年3月1日起正式列管（輿論稱為史上最嚴的空污政策，中國經濟時報，2013.2.20）。

2. 北京政府的措施

北京市從1998年開始全力治理空氣污染，至2011年止，北京政府已制定16個相關措施（大公報，2013.1.29）；北京市長王安順（今年1月28日正式上臺）履新後的首項政策就是公佈「北京市2013年清潔空氣行動計劃」（文匯報，2013.2.6），並允諾到2030

年，北京的 PM2.5 指數要低於 50 微克/立方公尺（德國時代週報網站，2013.1.28）。茲將北京政府近期採取的應變措施簡述如下：

- (1) 啟動「北京市重污染日應急方案」：自今年 1 月 1 日起，北京依照新修定的「環境空氣品質標準」監測和評價空氣品質，公布標準更為嚴格的空氣品質指數（Air Quality Index，以下簡稱 AQI），同時宣佈實施「重污染日應急方案」（如要求 103 家企業停產、停工、運輸車停駛、黨政機關和企業單位停駛 30% 的公務用車、各類工地停止露天施工和拆遷作業；提高脫硫、脫硝、除塵設施運行效率等措施，臺灣蘋果日報，2013.2.1）。
- (2) 推動「北京市大氣污染防治條例」立法：今年 1 月 19 日，北京市人民代表大會決定制定「北京市大氣污染防治條例」（替代現行的「北京市實施『中華人民共和國大氣污染防治法』辦法」），並公布草案內容廣徵意見，預計於今年交付市人大常委會審議並通過實施。條例中規定在空氣嚴重污染時，市政府可採取的強制性應變措施（中新社，2013.1.29）。
- (3) 率先實施「國五」排放標準：自今年 2 月 1 日起，北京市率先實施「輕型汽車污染物排放限值及測量方法（第五階段）」（簡稱「國五」排放標準，將汽油和柴油中的含硫量降至 10PPM，汽車氮氧化物排放量下降 43%），與歐盟、日本的標準相當（大陸其他各地只實施「國三」排放標準，明報，2013.2.1）。
- (4) 減低污染物的排放：北京市政府預計於 2013 年完成 1,600 噸燃煤鍋爐改善工作、4.4 萬戶家庭改用電力暖氣，同時建設燃氣熱電中心，以減少燃煤污染；另將淘汰老舊汽機車 18 萬輛、淘汰 450 家以上高污染企業，並推動水泥行業轉型（新華社，2013.1.29）。
- (5) 增加森林覆蓋率，保持環境整潔：北京計劃今後 5 年要造林 100 萬畝，全市森林覆蓋率超過 40%（信報，2013.1.23），並於嚴重污染日（ $500 > \text{AQI} > 300$ ）或極重污染日（ $\text{AQI} > 500$ ）時，增加清掃環境次數（如加強道路沖刷、道路灑水壓塵、道路清洗和道路機掃作業，京華時報，2013.1.29）。

(四) 輿論對官方措施及作為的質疑

1. 相關資訊揭示不全

當北京被霧霾籠罩，空氣品質嚴重惡化，連官媒都呼籲政府改進的同時，在環保部門官網所公布的空氣品質卻顯示北京僅是「輕度污染」，可見政府揭示之資訊與民眾感受存在極大落差（北京市環保局辯稱，該數據是使用 3 種污染物計算的空氣污染指數（API）和採用 6 種污染物計算的空氣品質指數（AQI）不同，自由時報，2013.1.15）。另一個飽受爭議的問題是 PM2.5 指數的公布與否，事實上，大陸相關研究機構在 2003 年已開始偵測空氣中的 PM2.5 指數，但為掩蓋空氣品質不佳的事實（若 PM2.5 列入監測範圍，有 70% 的地市不符標準，將引起地方政府抵制，也會使環保部門承受更大壓力），僅公佈 PM10 指數（直徑 10 微米以下的懸浮粒子，香港經濟日報，2011.11.3、香港商報，2011.12.8）。然美國大使館自 2009 年起，在館區內自建空氣監測站，並透過微網誌等應用程式發布 PM2.5 指數值（污染程度遠高於北京官方公布），而北京官方仍以「僅供科學研究」為由，拒絕公開 PM2.5 指數。隨著輿論壓力的不斷增強，官方態度逐漸軟化，截至 2012 年才將 PM2.5 指數納入新修定的「環境空氣品質標準」中（中央通訊社，2011.2.5、香港經濟日報，2011.11.3）。

2. 官方特權與不當發言

此次北京空氣污染問題，引起輿論的高度關切，其中官方不當發言（如環保部副部長吳曉青希望民眾瞭解空氣污染問題無法立即解決，歐美等發達國家也是耗費 30 至 50 年才解決空污問題，惟民眾並不能接受官員推諉責任的心態）、享有「特供」（特殊供給之意，係向重要人物和機構供應品質保證的產品）空氣的中南海及大肆採購空氣淨化設備的環保部，都引起社會大眾的反彈（香港蘋果日報，2013.2.1）。

3. 官商勾結漠視人民權益

由於減少污染物排放需要對工業設施和煉油廠進行高成本的更新改造，而這些成本無法轉嫁給消費者，以致於遭到國有企業及地方政府的抵制，這也使得官方延後實施新的空氣品質標準（預計於 2016 年全面實施），加上大陸環保標準過低，環保政策的

制定過程，至少有 10 個官方單位參與（如國家發展和改革委員會及工業和信息化部），在這種官僚制度下，環保政策無法順應事實而更新，以致無法徹底解決空氣污染問題（自由時報，2013.2.4）。

（五）輿論建議空氣污染問題的解決之道

1. 調整產業結構

城市的發展需要鋼、水泥等重工業，但這些都會加重煤炭的消耗，惟有調整產業結構，從能源密集產業轉型為高技術服務產業，並在經濟發達程度相異的區域間分配減排任務（如北京、天津、唐山等經濟發達地區，應當承擔更多的減排責任，並負擔其他地區的減排成本），才能有效降低燃煤污染（大公報，2013.1.27、新華網，2013.1.30）。

2. 全面進行環境保護

制定更嚴格的环境標準、增加環保項目的投資（大陸每年在環保上的投注的經費為 910 億美元，僅占國內生產總值的 1.3%，專家認為至少應增加至 2%—4%，才足以符合大陸的環保需求）、動員媒體和民間社會參與環保事業等（美國財富雙週刊網站，2013.1.28）。

3. 打破國企壟斷地位，並加速政治體制改革

立法突破利益集團的「埋伏」，才能結束「霾伏」的日子；打破中石油、中石化壟斷地位，才能使其提高煉油品質（香港蘋果日報，2013.2.1、太陽報，2013.2.2）。此外，不管是約束官員的不當言論、糾正他們漠視公眾利益的心態，還是打破石化企業的壟斷或地方官員只重經濟增長的本位思想，都須從政治體制改革著手（香港蘋果日報，2013.2.1）。

4. 建立天氣預警機制

解決空氣污染問題無法一蹴可幾，北京仍將長時間面對霧霾侵襲，因此建立長期有效的預警機制，如實揭露天氣資訊，提醒民眾多加防範，變得極為重要（大公報，2013.1.27）。

（六）結語

1. 「再現藍天」的巨大挑戰

北京市做為政治中心，匯集全大陸最具優勢的政治、經濟、文化和社會各方面資源，但另一方面，在有限的自然資源下承載更多的人口；在北京污染指數頻頻破表之時，北京民眾開始懷念起「京奧藍天」，但此時已無法採行需付出巨大經濟代價的極端政策，透過近期北京市政府施行的各種因應措施，可否「再現藍天」值予關注。

2. 治理成果為檢視新領導人習近平政績的重要指標

中共「十八大」報告大力推進生態文明建設中，提出「建設美麗中國」施政願景，習近平實現「更優美的環境」的承諾與近期的霧霾讓大陸幾個城市不見藍天形成對比。今年3月「兩會」在北京召開，空氣污染問題成為會議的焦點議題，新任國務院總理李克強也承諾「要讓人民呼吸潔淨的空氣」（文匯報，2013.3.18），習李新政權能否有效解決污染問題，改善生活環境，將是民眾與國際社會檢視其政績的重要指標之一（新華社，2013.1.15、香港經濟日報，2013.2.1）。

附表 空氣品質指數分級表

空氣品質指數	空氣品質指數級別（狀況）及表示顏色	對健康影響情況	建議採取的措施
0 ~ 50	一級（優） （綠色）	空氣品質令人滿意，基本無空氣污染	各類人群可正常活動
51 ~ 100	二級（良） （黃色）	空氣品質可接受，但某些污染物可能對極少數異常敏感人群健康有較弱影響	極少數異常敏感人群應減少戶外活動
2012 ~ 150	三級（輕度污染） （橙色）	易感人群症狀有輕度加劇，健康人群出現刺激症狀	兒童、老年人及心臟病、呼吸系統疾病患者應減少長時間、高強度的戶外鍛煉
151 ~ 200	四級（中度污染） （紅色）	進一步加劇易感人群症狀，可能對健康人群心臟、呼吸系統有影響	兒童、老年人及心臟病、呼吸系統疾病患者避免長時間、高強度的戶外鍛煉，一般人群適量減少戶外運動
201 ~ 300	五級（重度污染） （紫色）	心臟病和肺病患者症狀顯著加劇，運動耐受力降低，健康人群普遍出現症狀	兒童、老年人及心臟病、肺病患者應停留在室內，停止戶外運動，一般人群減少戶外運動
> 300	六級（嚴重污染） （棕色）	健康人群運動耐受力降低，有明顯強烈症狀，提前出現某些疾病	兒童、老年人和病人應停留在室內，避免體力消耗，一般人群避免

			戶外活動
--	--	--	------

資料來源：大陸環境保護部發佈（2012.2.9）空氣質量指數（AQI）

企劃處製表