

一、2013 年大陸「十八屆三中全會」會後觀察

開南大學公共事務管理學系副教授張執中主稿

- 大陸今年 11 月召開「十八屆三中全會」，會議後公布「關於全面深化改革若干重大問題的決定」，從經濟、政治、文化、社會、生態文明，及國防和軍隊面向列明 15 方面的改革任務。確認習近平改革路線與措施，並規畫未來改革「頂層設計」。
- 「頂層設計」即係設立「國家安全委員會」和「全面深化改革領導小組」，兩者職能均強調宏觀配置，統籌協調各屬機關，並制定整體方針和解決重大問題。然兩者組織架構、如何運作仍未明確，相關情形值允關注。
- 綜觀「三中全會」改革方案，習李已提出規劃藍圖，後續有待「全國兩會」予以制度化。習仍維持黨國體制慣性，緊握主導權，惟權力集中化雖然有利於政策與路線推動，亦可能造成菁英間權力衝突與既得利益者抵制。

(一) 前言

2013 年 11 月 9 日至 12 日在北京京西賓館召開的十八屆三中全會，除了檢驗習李接班一週年來的執政成果，本次全會審議「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」(以下簡稱「決定」)，規劃習李執政期間的施政藍圖，意義重大。會議結束後三天，中共中央便公布了「決定」全文與習近平關於「決定」的說明。此舉除了對外顯示「黨務公開」的作為，也凸顯了習強烈的個人色彩。

在全文兩萬多字的「決定」內容，從六個面向(經濟、政治、文化、社會、生態文明、國防和軍隊)羅列十五方面的改革任務。延續中共在「十八大」提出的改革藍圖，本屆三中全會的「決定」，進一步確認了習近平的改革路線與措施。相較於上屆三中全會所通過「推進農村改革發展若干重大問題的決定」，本次的「全面深化」範圍更加廣泛，也說明習李體制下改革的複雜與必要性。為了抓緊改革的主導權，本次會議規劃設立「國家安全委員會」(以下簡稱「國

安委)和「深化改革領導小組」(以下簡稱「深改組」)，而這兩機構的性質與集權化也成為外界關注的焦點。

(二) 頂層設計—「國安委」與「深改組」

從現實觀察，已是黨政軍核心領導人的習，黨內又有「中央國家安全」，「外事」、「財經」、「農村」等領導小組。這兩機構是整合既有小組？還是平行機構？或者是上位組織？可能必須從中共對「頂層設計」的觀念與既有集體領導的架構來說明。

中共在 2011 年「十二五」規劃中，首次提出「頂層設計」這個術語。當時的表述是「重視改革頂層設計和總體規劃」，意味中國大陸「由上而下」的改革過程中，中央有責任明確目標，著重層級間的銜接並轉化為基層動力。舉例而言，消除地方對 GDP 的盲目崇拜，必須調整官員考核體系；面對貧富差距，必須從國家層面改革分配制度；上級對民生工程撥款，基層卻不積極配套，又與傳統的財稅體制相關聯。這樣的概念從本次「決定」與習的說明便有提到：全面深化改革是一複雜的系統工程，單靠某一或某幾個部門往往力不從心，需要建立更高層面的領導機制，「深改組」負責改革總體設計、統籌協調、整體推進、督促落實。即統一部署全國性重大改革、統籌推進各領域改革、協調各方力量形成改革合力，加強督促檢查，推動全面落實改革目標任務。

在「國安委」方面，雖然在數個月前已由香港媒體披露(明鏡網，2013.5.19)，但如今載入全會公報與「決定」中，意味「國安委」即將問世。本次「國安委」在全會公報與「決定」中，擺的「位置」在社會治理、公共安全表述之後。依據習近平在關於設立國家安全委員會的說明，在目標方面，習指出「國家安全 and 社會穩定是改革發展的前提」。在此前提下，當前中國大陸「面臨對外維護國家主權、安全、發展利益，對內維護政治安全和社會穩定的雙重壓力」，而「安全工作體制機制還不能適應維護國家安全的需要，需要搭建一個強有力的平臺統籌國家安全工作」。因此「國安委」主要職責是「制定和實施國家安全戰略，推進國家安全法治建設，制定國家安全工作方針政策，研究解決國家安全工作中的重大問題」。

此前中國大陸涉及國家安全的黨政機構有中央政法委、中央國家安全

領導小組、國家安全部等。如今一句高度概括的「完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」確定了「國安委」的基本使命，也就是整合過去大陸內部的「安保」體系與國家安全體系。如社會綜合治理、公安、武警、軍隊、政法、外交等部門。但「國安委」的機構性質為何？若設在黨內，則整合「政法委」、「國安領導小組」、「外事領導小組」，與「深改組」成為「安全」與「改革」的兩個最高平台，並在常委之間維持核心與集體領導的關係。

但若設在政權，按理「國家安全」應為習所掌管，另依據第十屆人大二次會議所通過的憲法修正案中，賦予國家主席在人大授權外，增加「進行國事活動」一項，讓總書記兼任國家主席的權力格局更加「名正言順」。因此，若設在國家主席下，它可以和前述黨的「國安委」形成兩塊牌子，具有議事機構性質。僅負責安全政策協調與統籌，成為橫跨黨政軍的「安全小內閣」，對外亦以國家名義而非黨的角色進行對話。但在習的十年任期中，也可能成為第五大國家機構，可提供國家主席（以及備位的國家副主席）一個「進行國事活動」的平臺。此舉雖然涉及「全國人大」修憲，但只要中央拍版，修憲並非問題所在。重要的是，「國安委」與「深改組」主導當前中國「發展與穩定」的關係，可能使習近平在黨政軍都扮演實權角色，權力更為集中，而不僅僅是中共領導集體的「班長」而已。

（三）三中全會的改革藍圖

就如習近平的說明中提到，歷屆三中全會的議題、決定、舉措與信號，是人們判斷新一屆領導集體施政方針和工作重點的重要依據，對未來五至十年工作意義重大。在改革內容上，本次「決定」的核心問題是處理政府與市場的關係，除更加明確市場經濟的地位，也讓市場原本在資源配置中發揮「基礎性」作用，改為「決定性作用」。在此背景下，必須推動「上層建築」的調整，包括產權保護、混合所有制經濟、國企改革、公平透明的市場規則、價格機制、金融貨幣、土地流轉、知識產權與政府治理、法治環境等。這些內容都可能在接下來「兩會」期間，人大與一府二院的報告中加以制度化。另一方面，中央歷屆報告或決定，對地方而言都具有「指路」之效果。無論是審批制度、財稅體制、中央地方關係，人口政策，甚

至包括上海自由貿易區，在本次「決定」中都已經賦予其正當性，並提供未來深化發展之基礎。

事實上，兩代領導班子按部就班地依政治報告的藍圖進行改革。習李體制的改革方針，也是「十七大」以來試點成果的延伸。舉例而言，農村改革與城鎮化的連動性，土地、戶籍與社保是改革的重心所在。十七屆三中全會討論農民土地承包經營權的流轉，未來勢必進一步處理集體土地交易的問題。在政法領域，當強調「確保依法獨立公正行使審判檢察權...推動省以下地方法院、檢察院人財物統一管理，探索建立與行政區劃適當分離的司法管轄制度」時，一定要處理長期來司法系統地方化以及人大體制的問題。落實紀委條條（垂直）直轄與巡視制度時，也必須改變地方雙重管理體制。但這些問題涉及利益重分配、條塊關係、黨內權力結構等，難度之大可以想見。因此三中全會無論提出多少重大問題必須全面深化，主要在指出習李體制未來的施政重點。而上述政策目標能在習李體制下得到多少的實現？仍要觀察全國人大的立法計畫、黨內法規修正，以及一府二院的報告中提出的規劃而定。

（四）結論

在「決定」與習的說明中可以發現，本次深化改革直接連結的是鄧小平改革開放的歷史（比如在習近平的說明中，提出深化改革是黨「堅持以鄧小平理論、三個代表重要思想、科學發展觀為指導」）。而在三中全會之後，包括「建立健全懲治和預防腐敗體系 2013-2017 年工作規劃」、「關於培育和踐行社會主義核心價值觀的意見」，以及「習近平紀念毛誕 120 周年講話」也看到相同的論述。但另一方面，習近平近來重啟「自我批評」，重提「楓橋經驗」到下發「九號文件」與強調「兩個不能否定」（不能用改革開放後的歷史時期否定改革開放前的歷史時期，也不能用改革開放前的歷史時期否定改革開放後的歷史時期），讓外界對習的「左轉」及其對政治改革的影響有所疑慮。

簡單而言，毛鄧路線本就處於對立面，卻各有貢獻，否定任何一方等於放棄最高領導人手上界定意識形態的權力。因此堅持「黨的領導」自然導向「黨要管黨」，把毛的整風經驗重回黨內，強調革命精神與群眾路線，補回「黨性」；堅持改革道路就必須健全市場機制，調整政府職能，講求「規

範」。就如前趙紫陽秘書、中央政體改室主任鮑彤認為，習近平是「毛澤東的風格走鄧小平的路線」(聯合新聞網，2013.12.3)。

與其用「左」、「右」來定性，無寧說習仍維持黨國體制的慣性，緊握主導權。而「國安委」與「深改組」的設立，則成為習近平集權與主導改革的平台。本次會議確定「兩個一百年」的奮鬥目標。一是到2020年，即中共成立100年時，國內生產總值和城鄉居民人均收入在2010年的基礎上「翻一番」，全面建成小康社會；二是到本世紀中葉，即中華人民共和國成立100年時，建成社會主義現代化國家(新華網，2013.6.7)。因此對習近平而言，三中全會的改革目標在於習核心的歷史地位與中國夢之實踐。

三中全會的改革藍圖與兩個頂層設計的配套，對外顯示決心與戰略目標，對內也將強化控制。比如近來外界關注前政法委書記周永康遭調查、公安部副部長李東升被免職的消息，「十八大」以來已有十五名省部級幹部落馬。加上前述司法改革與反腐「五年規劃」，以及省級黨委副書記兼任政法委書記的趨勢，顯示中央將政法系統進行「司法」與「安全」工作的分流，另強化「中紀委」與「中組部」的角色，成為習近平推動改革的重要助力。這一波改革到「十九大」會仍須經歷一次人事變動與檢驗，仍有待持續關注。在這過程中，社會有多少參與空間？黨的路線與社會期待的落差如何解決？問題仍是在結構。權力的集中化雖然有利於政策與路線的推動，但也可能造成菁英間的權力衝突與既有實權部門本能的抵制。另一方面，國安委統籌國內和國際兩個大局，若缺少權力監督，對「安全」的界定可能過度延伸，包括對網路的控管、對「分離勢力」的壓制，甚至對民主運動的敵視等。因此對台灣而言，必須關注「國安委」的發展是漸進或一步到位，以及成立後的權力集中、內部控制、菁英運作模式與安全議題的範圍。

二、近期大陸反腐動向觀察

中央研究院政治學研究所助研究員蔡文軒主稿

- 大陸自「十八屆三中全會」後發佈多項有關黨內反腐文件與規定，強化內部控管機制，以將「權力關回籠子裡」。並藉強化紀委垂直領導、中紀委派駐紀檢機構、將巡視監督制度推向全面，以調整中紀委職能，強化執法效能。
- 「三中全會」後，中共中央及國務院發佈「黨政機關厲行節約反對浪費條例」等相關文件，係將習近平上臺後提出之「八項規定」予以法制化。
- 從設立「國家安全委員會」和「全面深化改革領導小組」到反腐改革之推動，企圖將權力集中於少數人，以順利推動改革，未來集權化與法制化將是大陸推動反腐的觀察重點。

2013年11月，中共召開了「十八屆三中全會」。本次會議中，除了宣示要成立兩個受人矚目的新機構：「國家安全委員會」與「深化改革領導小組」，反腐的建設也是另一個重要的觀察指標。在「十八屆三中全會」上審議通過的「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」中，第36條就有專門針對反腐體制的創新，做出了規定。閉幕之後，中紀委隔日即在北京召開會議，宣示更多的反腐措施，包括向中共四大部門—中宣部、中組部、統戰部、中央對外聯絡部—派出紀檢人員來取代單位內原有的紀檢人員，以強化直接控管的力度。此外，中共在12月7日發佈了「中央黨內法規制定工作五年規劃綱要（2013—2017年）」，綱要的重點為要加強對權力的監督，以做到將「權力關回籠子裡」。對於幹部作風的問題，中共發布了一些文件，包括「黨政機關厲行節約反對浪費條例」及12月8日新修訂的「黨政機關國內公務接待管理規定」等。以下，分別就相關重點，整理並評析如下。

（一）中紀委的職能調整

在十八屆三中全會前，中共就對中紀委機構進行了一些調整。首先，將黨風廉政建設室與糾正不正之風室，合併成為黨風政風監督室，再來將

執法監察室與績效管理監察室，合併為執法和效能監督室，從職能整併的角度去強化執法效能。

最後，中共還依據實際需要，新增了 1 到 2 個紀檢監察室，過去 8 個監察室的規模就來到了 10 個。地方紀委也先後在十月底十八屆三中全會召開之前，就模仿了中央紀委的調整，各地區紀委還將領導小組、協調小組、聯席會議等議事協調機構精簡，讓中紀委的職能與對下級紀委的聯繫關係，更為清楚。

十八屆三中全會，針對紀委職能調整的重點有三。第一，強化紀委垂直領導。

過去地方紀委掌握到了腐敗案件時，因其受上級紀委及同級黨委的雙重領導之因素，必須向地方同級黨委報告，並要得到同級黨委的同意才可以進行調查。如此一來，就可能因為同級黨委的干預，而降低了反腐的力度。在最新的改革中，中共強化了紀委體系的垂直領導，也就是紀委的辦案與人事任免權，主要受到上級紀委的領導，而弱化了同級黨委對同級紀委的制約能力。從人事任免的舉例來說，上海市紀委的替換就是一加強垂直領導的範例。中央紀委常委侯凱，於十八屆三中全會閉幕後不久，就接替楊曉渡成為上海市紀委書記，以強化中央對於地方紀委書記的任命，使得地方黨委不再擁有對地方紀委的人事操控權。這種強化垂直領導的改革，是近年來中共紀委體制改革中，相當重要的一次嘗試。

第二，是中紀委派駐紀檢機構，至黨務部門進行黨風廉政方面的監控。過去，中紀委只有派駐紀檢機構在政府部門進行駐點，但對於敏感性更高的黨務機關，並無直接派駐人員。現今，中紀委將派駐相關人員進入黨務部門，並設置紀檢組長來負責運作，但組長並不參與該部門的業務分工，以劃分權責。

第三，將巡視監督制度推向全面。中央巡視組制度行之有年，但過去只針對特定單位進行巡視，在新一波的改革中，將巡視組的覆蓋面擴大至省市區部門、企業、事業單位等範疇，而且巡視的範圍也擴大到地方黨委書記。從這個層面來看，它改變了過去「刑不上黨委書記」的窘境。

（二）發佈「黨政機關厲行節約反對浪費條例」與「黨政機關國內公務接待管理規定」等重要文件

2013年11月25日，中共中央及國務院發佈「黨政機關厲行節約反對浪費條例」。該條例有十二章，針對黨政機關經費管理、國內差旅、國外差旅、公務接待、公務用車、會議活動、辦公用房、資源節約等八項規定，做出了詳盡規範。針對差旅及接待的部分，由財政部門及其他有關單位，根據各地不同的經濟水準及市場價格，來訂定不同的開支標準。這樣的做法，將過去依循「人治」的用錢方式，給予標準化，並加強對預算使用的監督。以公務車的使用為例，中共在部分領域上，將取消公務車的配置，而以交通津貼的方式來取代之。在新的規定上，除了專車或特殊用車外，一般的公務車都將取消，公務出差則由公務員自行選擇交通方式。現有的公務車，將會透過拍賣、公開招標的方式來變賣。總之，該條例就針對經費的使用做出規範，就是要各單位使用錢的權利大幅縮減，使預算公開化、透明化。在過去，上述「八項規定」多行諸於中共內部的一項決議，但現今則以黨內條例的方式予以明文化。這對於中共近年來宣稱的法制防腐，將有所助益。

「黨政機關國內公務接待管理規定」的規範內容則更為具體。該法規明確訂定了食、住、行、樂的規範，禁止了高檔食材、高檔會所的招待。近年來，過分奢華的招待往往造成資源的浪費，也造成社會的負面觀感。該法的規範頗能切重時弊，舉例來說，它禁止幹部住宿豪華宅地，實現了嚴格的「官邸制」。省部級以下的一般幹部，只能配置標準房，而不允許普通幹部像過去一樣，入住豪宅。

此外，該法規對於何時能使用公務車，也做出更細緻的規範，用以節約公共資材的使用。

（三）整體評析

十八屆三中全會的諸多改革，頗受外界矚目。在反腐的範疇上，中共也確實做出了一些令人印象深刻的制度創新。現任中共中央紀委會書記王岐山，是否會透過本次的改革來擴大紀委的權力，是值得關注的議題。特別是紀委體系一旦強化垂直領導，雖然能掌握較大的執法效能來遏制地方

的貪腐事件，但也將造成中央的擴權，造成「強中央、弱地方」的格局。事實上，從習近平在三中全會成立的國安委、深改委，都可以看出中共有意從中央集權的角度，來推動新一波改革的意圖。反腐改革也可以從這個角度來檢視之。

持平而論，現今中共的社會輿論瀰漫著對高官貪腐的不滿，習李體制想藉由中央集權來降低貪腐的程度，也似乎是必要的舉措。此外，近期推動的其他相關的法規，特別是對於「八項規定」的法制化，可以看出中共有意從法制的角度，去進行反腐倡廉的建設。簡單來說，集權化與法制化，似乎是中共近日推動反腐的兩個觀察面。但中共政治內部的人治色彩濃厚，官僚內部陽奉陰違的狀況嚴重。本次改革是否真能收到實質效益，抑或僅是習李體制另一個「走過場」的政治鋪陳，僅是用以化解當前輿論的不滿，則尚待後續觀察。

三、美國副總統拜登訪問日本、大陸、韓國之觀察

國立中興大學國際政治研究所教授蔡明彥主稿

- 美方重申執行「再平衡」戰略的決心，強調美日與美韓同盟的重要性。
- 拜登透過對中國大陸劃設東海防空識別區的批評，鞏固美國和日、韓的同盟關係，但也呼籲各方建立溝通對話機制，避免危機升高。
- 美、「中」重申合作基調，希望維持經常性對話、加強兩軍交流，管控雙方分歧。

美國副總統拜登 (Joe Biden) 在 2013 年 12 月 2 至 7 日出訪日本、中國大陸與南韓等 3 個國家。由於中國大陸甫於 11 月 23 日宣布劃設東海防空識別區，引發周邊國家關切，使得拜登這次的東亞行受到外界高度矚目。本文針對拜登這次訪問東亞 3 國的主要行程與重要談話，提出以下分析：

(一) 拓展美日安保合作

拜登在 12 月 2 日抵達日本後，和安倍首相舉行 1 個多小時的會談，雙方討論的議題與達成的合作共識包括：

- 1.將美日安保運作延伸至全球：拜登利用這次訪日的機會，重申美國將全力貫徹在亞洲地區推動的「再平衡」戰略，降低區域國家對美國無心執行戰略的質疑。另外，拜登強調美日安保是維護東亞穩定與安全的基石，在運作的地理範圍上，未來美日安保將延伸至全球，並且處理亞太地區出現的海洋安全議題；在議題範圍上，美國與日本計劃將雙邊合作擴展至非傳統安全議題。日方已宣布將捐助 8 億美金、美方也將捐助 4 億美金，共同打擊各地的愛滋病、瘧疾、肺結核等傳染病問題。
- 2.批評中國大陸劃設東海防空識別區：針對中國大陸劃設東海防空識別區，美、日強調不會容許片面使用武力改變區域現狀的舉動，雙方還確認日本自衛隊和美軍不會因為中國大陸設定識別區而改變在這一空域的聯合行動，雙方將嚴密關注相關情勢的後續發展。拜登批評中國大陸在東海改變現狀的片面動作，將升高區域緊張，增加發生誤判和意外的機會；但另一

方面，拜登也呼籲日本與中國大陸應發展危機管理與溝通機制，降低可能的風險。

- 3.持續協商「泛太平洋夥伴」(Trans-Pacific Partnership, TPP)協議：**針對 TPP 問題，安倍指出目前談判已進入最後階段，各方應盡力解決談判過程遭遇的問題。拜登則指出推動 TPP 這類高標準 FTA，具有重要意義，但承認美、日在解決農業與汽車業市場開放問題時遭遇歧見。
- 4.鼓勵日、韓積極對話：**拜登在和安倍舉行聯合記者會時指出，日、韓同為美國的重要盟友，針對日、韓因為歷史及領土問題引發的外交糾紛，雙方應尋求解決方案，並且展開積極對話和外交斡旋。安倍也同意日韓關係對區域和平與穩定非常重要，未來應加強和南韓的對話，改善日、韓關係。

(二) 管理美「中」關係

拜登在 12 月 4 日抵達中國大陸訪問，和中國大陸國家主席習近平進行將近 4 個小時的對話，雙方會談重點包括：

- 1.重申兩國合作基調：**習近平向拜登表示，其在 2013 年已和歐巴馬 (Barack Obama) 總統舉行過 2 次會晤，雙方同意建構「不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏」的「中」美新型大國關係，近來雙方在雙邊、區域、全球各層面的合作，已取得重要進展。習近平強調「中」美雙方應保持高層戰略溝通，並且發展好「中」美戰略與經濟對話、人文交流高層磋商等機制，加強各層級交往。同時，習近平認為經貿合作是「中」美關係的推進器，雙方應拓展在經貿、基礎設施建設、城鎮化、食品藥品安全、地方等領域的合作，並且希望美方放寬民用高技術項目對中國大陸的出口。拜登則認為，美「中」關係是 21 世紀最重要的雙邊關係，美方願和「中」方完善各種機制，保持經常性對話和交往，並且加強兩軍交流與合作，管控分歧。
- 2.各自表述對東海防空識別區的立場：**針對各界關注的東海防空識別區問題，美、「中」官方並未對外公佈有關拜登與習近平會談的具體內容。根據新華網報導，習近平在會談中，重申「中」方在臺灣問題、涉藏問題及劃設東海防空識別區等問題的原則立場。一般認為，習近平應已向拜登表達「中」方不會對防空識別區問題讓步的態度。至於美方的態度，根據白宮方面提供的說明，拜登向習近平表示美國不承認中國大陸公佈的防空識

別區，並且對此表達嚴重關切，美方希望「中」方採取措施降低緊張，並和日本建立溝通管道，以免發生誤解、誤判或意外事件。

3. 討論北韓核武問題：根據美國白宮發佈的新聞資料，拜登在和習近平的會談中，討論北韓最新情勢。美方向「中」方建議可將「伊朗模式」應用到北韓核武問題上，亦即透過聯合外交施壓、維持和伊朗對話、以及建立國際社會一致立場等方式，迫使伊朗回到談判桌並接受具建設性的棄核方案。

(三) 加強美韓同盟合作

拜登在 12 月 6 日抵達南韓後，先在延世大學舉行公開演講，隨後會見南韓總統朴槿惠，雙方主要的談話內容及達成的合作共識包括：

- 1. 深化雙邊關係：**2013 年適逢美韓同盟 60 週年紀念，朴槿惠強調美韓雙方將持續深化雙邊合作。拜登則重申美國推動「再平衡」戰略的決心，強調美國的決心不容懷疑，並且認為區域內主要民主國家包括日本、南韓與美國，若能加強合作關係，將有助於區域的穩定與安全。
- 2. 不承認中國大陸東海防空識別區：**拜登在延世大學的公開演講中，強調美方不承認中國大陸劃設的東海防空識別區，同時美國在該區的運作不受任何影響。但拜登也呼籲南韓、日本與中國大陸在過去幾週對防空識別區問題的言詞交鋒後，應設法降低緊張。有關美國拒絕承認中國大陸東海防空識別區的談話，拜登並未在訪日時提出，其選擇在南韓公開場合表達此一立場，可能與拜登在北京和習近平溝通後，發現「中」方態度強硬有關。南韓方面則向拜登表示韓方近期將宣佈擴大其原有的防空識別區。根據南韓青瓦台發佈的聲明，南韓此一決定得到拜登認同。12 月 8 日，南韓國防部正式對外宣佈擴大防空識別區，中國大陸方面則由外交部發言人洪磊在 12 月 9 日對外表示遺憾，希望南韓謹慎妥善處理相關事宜，「中」方將持續和韓方保持溝通。相關反應顯示，中國大陸似乎不願看到東海防空識別區引發的事端持續擴大。
- 3. 歡迎南韓加入 TPP：**拜登在訪韓期間表示，美方歡迎南韓表達對參加 TPP 的興趣。拜登強調目前參與 TPP 談判的國家，在未加上南韓之前，其 GDP 已超過全球總和的 40%，12 個與談國每年具有 28 兆美金經濟產值的實

力，未來各方將持續解決目前談判過程中出現的歧見。

4.重申朝鮮半島無核化立場：拜登表示美國和國際社會不會接受或容忍北韓擁有核武，並且指出美「中」雙方對此已有共識。拜登強調只要北韓願意履行「完整、可驗證、不可逆轉的棄核」(complete, verifiable, irreversible denuclearization)承諾，美方隨時願意重返六方會談。

(四) 結論

綜觀拜登這次對日本、中國大陸與南韓的出訪行程，可將美方的政治與戰略意圖歸納如下：

第一、拜登此行的主要任務之一，在於重申美國執行亞洲「再平衡」的戰略決心，並對美國在亞洲地區兩個最重要的盟友—日本與南韓，提供「戰略再保證」與安全承諾，並且推動美日與美韓兩組雙邊同盟關係的深化，建構美國亞洲戰略佈局的基礎網絡。

第二、拜登出訪前夕，適逢中國大陸在 11 月 23 日宣佈劃設東海防空識別區，引發周邊國家關切。拜登利用此次出訪，一方面批評中國大陸的舉動，藉以鞏固美國和日、韓的關係；另一方面呼籲各方建立溝通對話機制，避免危機升高，進行必要的風險控管。

第三、中國大陸劃設東海防空識別區後，美國立即派遣 B-52 轟炸機進入該空域，對「中」方舉動進行強力反應。但拜登在和習近平行會談時，重申美「中」關係的重要性，並且呼籲雙方保持對話、發展軍事交流，顯示美方在事件發生後，希望回歸美「中」關係基本面，在發展雙邊穩定關係的同時，控管雙方分歧。

四、用制度變革來完善三農問題的解決機制

臺灣大學農業經濟學系教授陸雲主稿

- 大陸「三中全會」後發布「關於全面深化改革若干重大問題的決定」，提出「構建新型農業經營體系」、「賦予農民更多財產權利」、「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置」、以及「完善城鎮化健康發展體制機制」等四項，企圖拉近城鄉發展差距，解決三農問題。
- 「構建新型農業經營體系」屬以組織策略利用規模經濟來發展農業產業化，發展多種形式產銷模式；「賦予農民更多財產權利」則係保障農民在集體經濟制度下的財產權利，以增加農民財富，改善農民生活和增加消費能力。
- 「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置」係提升農民收入並將社會資源導入農村建設，以弭平城鄉差距。「完善城鎮化健康發展體制機制」則係以城鎮化建設將符合轉移條件的農業人口轉為城鎮居民，並消除城鄉二元對立，改革戶籍制度。

中共的「十八屆三中全會通過了「關於全面深化改革若干重大問題的決定」（以下稱「決定」），與三農問題有關的結論包括「構建新型農業經營體系」、「賦予農民更多財產權利」、「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置」、以及「完善城鎮化健康發展體制機制」等四項，並以大標題「健全城鄉發展一體化體制機制」概括之。從四項決定的內容觀之，「構建新型農業經營體系」屬以組織策略利用規模經濟來發展農業產業化；「賦予農民更多財產權利」係保障農民在集體經濟制度下的財產權利，以增加農民財富；「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置」係提升農民收入並將社會資源導入農村建設；「完善城鎮化健康發展體制機制」則是以城鎮化建設將符合轉移條件的農業人口轉為城鎮居民。四項決定均是嘗試拉平城鄉發展的差距，解決「農業、農

村、農民」的三農問題。

（一）構建新型農業經營體系

大陸在 1978 年後的農業體制改革，採取的是集體的統一經營與農戶的家庭承包經營上下二級的雙層經營體制，集體有集體的規劃與生產事業，農戶在承包農地後依據市場需求，也有自己的經營作為。可是隨著市場機制的深化，不但集體統一經營因所有權不明確，管理欠缺效率，以致逐漸弱化，家庭經營也因規模太小，產銷與市場對接困難。於是其他各種尋求提升經營效率、擴大規模的農業產銷組織就油然而生，並且蓬勃發展，各種作物或畜養別的專業合作社就是其中的一種。因此「決定」在「構建新型農業經營體系」項下，主張在堅持家庭承包經營體制下，「推進家庭經營、集體經營、合作經營、企業經營等共同發展的農業經營方式創新」，其實是確認政府對此創新趨勢的重視，將來也會在政策與法律上對其加以支持。另外配合此一發展趨勢，農民以農村集體組織一份子所取得的農地承包經營權，在市場上也必須能夠流轉，包括出讓、租賃，或轉成股份以便農民能以持股方式參與不同農業產銷事業的經營，這也是「決定」中所謂的「允許農民以承包經營權入股發展農業產業化經營。鼓勵承包經營權在公開市場上向專業大戶、家庭農場、農民合作社、農業企業流轉，發展多種形式規模經營」的意思。

在大陸農村的集體經濟制度下，農村土地是屬於村民集體所有，農民則享有承包農地的經營權。但隨著農民外出務工與農村經濟發展的需要，除原先承包地的經營權之外，經營權的出讓、租賃，或向金融機構抵押、擔保，或讓農民將此經營權以持股方式加入農業產銷事業之組建經營，也必須在制度與法令加以鬆綁，否則不但農民權益受到傷害，也不利新型農業經營體系的發展。因此「決定」也要求在耕地保護的前提下，「賦予農民對承包地佔有、使用、收益、流轉及承包經營權抵押、擔保權能，允許農民以承包經營權入股發展農業產業化經營。」此外，「決定」也對這些新型經營組織的政府輔導做出規定，

例如在鼓勵農村發展合作經濟下，「允許財政項目資金直接投向符合條件的合作社，允許財政補助形成的資產轉交合作社持有和管護，允許合作社開展信用合作。」其中允許信用合作，是讓農民組織發展本身的金融業務，其將來對農業或整個金融體系的影響更是不可忽視。另外「鼓勵和引導工商資本到農村發展適合企業化經營的現代種養業，向農業輸入現代生產要素和經營模式」則是呼應「決定」中所謂的「以工促農、以城帶鄉」，並具體落實新型農業經營體系的加快構建。

（二）賦予農民更多財產權利

由於除土地承包經營權外，集體收益分配權與宅基地使用權也是大陸法律賦予農民的合法財產權利，因此在此次三中全會「決定」的「賦予農民更多財產權利」項下，首先對農村集體興辦的各種事業，但農民卻無法以集體成員身份遂行收益分配權的問題做出規範，亦即要求發展股份合作制的集體企業，讓農民以持股方式參與。此即所謂「保障農民集體經濟組織成員權利，積極發展農民股份合作，賦予農民對集體資產股份佔有、收益、有償退出及抵押、擔保、繼承權」的意思。另外城鎮居民購置的房地產有完整的產權，可以買賣、抵押、擔保，但農民對其自用住宅卻無法行使如同城鎮居民相同的權力；而農村宅基地的佈局散亂及違章搭蓋亦是問題的。此次「決定」因此也要求「保障農戶宅基地用益物權，改革完善農村宅基地制度，選擇若干試點，慎重穩妥推進農民住房財產權抵押、擔保、轉讓，探索農民增加財產性收入管道。」為落實此一主張，也要求「建立農村產權流轉交易市場，推動農村產權流轉交易公開、公正、規範運行。」上述二權的規定，實際上也使農民在家庭經營性收入、工資性收入、移轉性收入外的財產性收入上有著大幅的增長，對農民消費能力增加與生活改善自是一大利多。

與農民財產權利密切相關的另一重大議題則被置於另一「建立城鄉統一的建設用地市場」大項下。過去大陸農村發生的不少大型騷亂事件，原因常是農民承包的農地毫無保障的被上級政府逕行徵收，但

農民依法可分得的徵地補償金卻七折八扣至微乎其微，甚不及土地出讓金的十分之一。這是對農民承包權的任意破壞，在農民收入已是非農民收入三分之一的低水準下，農民的憤慨是可想而知。此次三中會議的「決定」因此也要求必須「縮小徵地範圍，規範徵地程序，完善對被徵地農民合理、規範、多元保障機制」。由於農地徵收移轉工商使用的利益驚人，多年來亦成為地方政府財政收入的重要來源，因此為了替地方政府另籌建設財源，此次「決定」在「完善城鎮化健康發展體制機制」項下，特別闡明「允許地方政府通過發債等多種方式拓寬城市建設融資管道，允許社會資本通過特許經營等方式參與城市基礎設施投資和運營」。此一決定雖然可紓解地方政府過去對農村徵地財源之倚賴，然其執行成效仍值得後續觀察。

（三）推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置

至於「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置」的目標，則在彌平城鄉生活環境與可用資源的巨大落差，此次「決定」因此從勞動、土地、以及資金等三種農民擁有的生產要素提出了主張。例如「保障農民工同工同酬」是要求給予農民勞動合理的工資，「保障農民公平分享土地增值收益」是要求不得對農民被徵用的農地給予不合理的極低補償金，「保障金融機構農村存款主要用於農業農村」則是要求農村地區金融機構吸收的農民存款，不該大部分轉用到城市或非農業項目的貸款上。此外，為推動農村各項建設，平衡城鄉公共設施的差距，「決定」也要求「鼓勵社會資本投向農村建設，允許企業和社會組織在農村興辦各類事業。統籌城鄉基礎設施建設和社區建設，推進城鄉基本公共服務均等化。」這也是呼應「決定」中所謂的「以工促農、以城帶鄉、工農互惠、城鄉一體的新型工農城鄉關係」，是落實「推進城鄉公共資源均衡配置」的具體作法。至於在此項下另行提到的「健全農業支持保護體系，改革農業補貼制度，完善糧食主產區利益補償機制。完善農業保險制度。」則是明文的要求將過去已在推行的各項農業發展措施，加大力度予以落實。不過其中「完善糧食主產區利益補償機

制」，則與大陸糧食生產的利益常不在糧食主產區的農民，而被糧食加工、消費等環節所取得或享有有關，因此必須由政府出面提供利益補償機制，否則農民或糧食生產大省即無糧食生產之誘因。

（四）完善城鎮化健康發展體制機制

「完善城鎮化健康發展體制機制」的要求則與中國大陸過去實施的「城鄉二元結構」政策有關。城鄉二元結構制度的基礎是戶籍制度，亦即農民因為戶籍在農村，因此不得遷徙或進城就業。此一制度雖然大大的紓解發展中國家常見的農民進城導致的城市負擔過重的發展問題，但在獨厚城市居民的發展政策下，農村建設不受重視，農民福利要自給自足，農民收入偏低卻被迫留在農村，農民形同生活在另一世界。改革開放後由於經濟快速發展，城市勞動需求殷切，因此政策上開放農民進城務工。然因農民戶籍仍在農村，因此無法享有城市居民擁有的各種生活待遇，特別在居住、醫療、社會保險、以及子女教育上。過去中共「十七大」三中全會曾要求提供城市農民工較為公平的待遇與福利，但此問題因各地政府財力不同，至今並未完全解決。

此次「決定」因此在「完善城鎮化健康發展體制機制」項下，明確要求「推進農業轉移人口市民化，逐步把符合條件的農業轉移人口轉為城鎮居民」。在「創新人口管理，加快戶籍制度改革」下，對於農民在不同規模城市的落戶做了明確規定，亦即「全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模。」為了降低大批農民進城覓工的需求，紓解城市快速成長各種公共設施不足的壓力，農村周遭的小城鎮建設以及城市基礎設施的更多提供，因此也是消滅城鄉二元對立、改革戶籍制度的必要配套措施。此次「決定」因此要求「推動大中小城市和小城鎮協調發展、產業與城鎮融合發展，促進城鎮化和新農村建設協調推進。」另外對這些城鎮落戶農民的社會福利與照應也做了要求，「穩步推进城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋，把進城落戶農民完全納入城鎮住房和社會保障體系，在農村參加的養老保險和醫療保險

規範接入城鎮社保體系」。

(四) 結論

從上述分析可見，中國大陸當前農業的核心議題，仍是如何還給農民公平與正義，畢竟若占人口大多數的農民收入僅是非農民的三分之一，而這種嚴重的貧富不均現象繼續存在，將使中國大陸改革開放以來長期存在的社會不安無法消除。此次中共三中全會的解決方案中，利用多種新型經營組織以擴大經營規模達成農業產業化，雖是承認目前已存在的各種經營方式的創新，但也絕對是大陸發展農業正確且有效的作法，亦是當前國際間發展農業的主流思想。相形之下，在「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置」項下的各種主張，則係對過去推動的重點農業政策做了更明確的方向要求；鼓勵社會資本及企業與社會組織投向農村建設及興辦各類事業，則是積極以非農部門的力量來扶助農業部門的發展，這是有新意的作法。在農村集體經濟制度下賦予農民該有的財產權，不但是大幅增進農民財富的有效作法，也使大陸農村集體經濟體制的運作更像一般私有財產權經濟體制的運作；從經濟發展策略而言，農民財富的增加，自然也有利於大陸近年來推動的以內需市場取代外銷市場之經濟成長策略的落實。「決定」中最後有關城鎮化建設的主張，雖是在去除過去「城鄉二元結構」帶給農民的不公不義，但其在大陸國家人口與產業發展的地理佈局上，以及在全面建成小康社會的努力上，仍有其主導性與前瞻性的意義。不過上述各項要求是否能全然有效落實，仍然需要大陸中央與地方政府的共同合作，這點仍值得後續觀察。