

一、第 12 屆「全國人大」、「全國政協」第二次會議之觀察

國立臺灣師範大學政治學研究所范世平教授主稿

- 大陸今年 3 月召開「全國兩會」，國務院總理李克強在政府工作報告中多次提及改革，顯見全面深化改革已成政府重要課題，事實上大陸已面臨多元層面的改革，情勢更加困難嚴峻。
- 李將行政改革列為首要改革目標，要求進一步簡政放權，並以經濟體制改革為重點，強調穩中求進。面對民眾對時局的不滿，亦在兩會作出回應，包括宣示持續打擊貪腐和解決環境污染問題。
- 涉臺部分，以「兩岸一家親」成為宣傳主軸，增進兩岸民眾文化認同和民族認同，並提及「九二共識」與「一中框架」，期望建立「政治認同」。李在會後記者會表示，希望儘快完成兩岸經濟合作架構協議的後續談判。

（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，除檢驗習李接班一週年來的執政成果，並審議通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題」。第 12 屆全國人大與全國政協第二次會議，從 3 月 3 日開始到 13 日結束，為期 10 天會議對中國大陸產生不小影響。

在這次兩會舉行之前，3 月 1 日晚間昆明火車站發生恐怖襲擊事件，之後在會議舉行期間也在天安門廣場發生多起抗爭事件，包括天安門城樓上的毛澤東照片遭潑墨，民眾在天安門廣場發放傳單，甚至有人天安門前的金水橋點火自焚，使得這次成為最不寧靜的兩會。以下就兩會期間會議重點敘陳如次。

（二）強調全面深化改革

李克強在 3 月 5 日第十二屆全國人大第二次會議中所進行的政府工作報告中，共 77 次提到「改革」字眼，顯見改革成為重中之重。

1.大陸面臨多元改革的壓力：李克強指出，改革是最大的紅利，當前改革已進入攻堅期和深水區，必須緊緊依靠人民群眾，以壯士斷腕的決心、背水一戰的氣慨，衝破思想觀念的束縛，突破利益固化的藩籬，以經濟體制改革為牽引，全面深化各領域改革。

事實上，當前大陸已經面臨多元層面的改革，包括了政治、社會、經濟等各個領域，而且彼此相互影響，因此更為困難，更為嚴峻。因此中共之前分別成立「全面深化改革小組」與「國家安全委員會」，並且均由習近平掛帥主導。

2.將行政改革列為首要：李克強將行政體制改革擺在首位，要求進一步簡政放權，並稱此為政府的「自我革命」。他指出，今年要再取消和下放行政審批事項 200 項以上；要建立「權力清單制度」，一律向社會公開，而清單之外的，一律不得實施。此外，李克強將財稅體制改革列為改革的重頭戲，強調要實施全面規範、公開透明的預算制度，並將著力把所有政府性收入納入預算，實行全口徑預算管理。

當前，大陸要從「大國」轉型為「強國」，提升行政效率與增加行政透明已經勢在必行。但這並不是政治改革，更不是民主化，這些改革的目的是提高統治能力。然而，如果大陸依舊是威權統治與行政權獨大，要真正行政透明恐怕有困難，要簡政放權恐怕曠日廢時。

3.經濟改革強調穩中求進：李克強在政府工作報告中指出，要以經濟體制改革為重點，力求取得實質性進展。他指出，去年中國大陸經濟運行「穩中向好」，國內生產總值達到 56.9 兆元人民幣，比上年增長 7.7%。而今年的增長預期目標為 7.5%。

由此可見，在習李體制下，強調「不以 GDP 論英雄」，也就是不刻意追求高增長，並且做好了接受「合理中度增長」的心理準備；此外，更重視市場機制而非政府干預，著眼於長期發展而非短期的數字。

但是不可否認，在此一調整過程中極可能出現泡沫經濟破滅或經濟下滑的現象，更衝擊許多官二代的既得利益，反撲力量蠢蠢欲動，這將是習李體制的最大考驗。如果大陸能通過考驗，則當前經濟結構全面失衡的狀況，包括內需 vs. 外需，投資 vs. 消費，生產 vs. 環境，國企 vs. 民企，城市 vs. 鄉村，富裕 vs. 貧窮等矛盾，才有可能獲得根本性的矯正。

(三) 積極回應民眾需求

面對當前大陸民眾對時局的不滿，大陸也在此次兩會作出回應。

1. **宣示持續打擊貪腐：**李克強在3月13日十二屆全國人大二次會議閉幕後的年度記者會中表示，對於腐敗分子和腐敗行為，政府實行的是「零容忍」。他說，「中國是法治國家，不論是誰，不論職位高低，法律面前人人平等，只要是觸犯了黨紀國法，就要依法依紀嚴肅查處、懲治」。但事實上，在政治凌駕法律的現況下，大陸的打貪始終脫離不了政治鬥爭的質疑。在「刑不上常委」的慣例下，要如何法律面前人人平等，恐怕相當困難。
2. **解決環境污染問題：**李克強強調PM 2.5已經成為重大民生問題，要向包括霧霾在內的污染宣戰，就要鐵腕治污、鐵規治污，對那些違法偷排、害人行為將堅決懲處。對視若無睹的監管者，要嚴肅追查責任。但事實上，許多污染的造成，都是一些偏遠地區的傳統工業與落後技術所造成，將這些工廠關閉，會造成失業與地方財政困窘的其他問題。

(四) 涉臺內容老調重彈

在兩會期間，全國政協主席俞正聲所發表之「工作報告」，以及李克強的政府工作報告中，都有談到臺灣問題與兩岸關係，分別敘述如下。

1. **政協強化與臺灣民意代表的交流：**3月3日，俞正聲在十二屆全國政協二次會議中進行工作報告，他在提及兩岸關係時表示，將「全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，拓展和深化與臺灣有關方面的交流合作，加強與臺灣民意代表和基層民眾的交流，圍繞兩岸經貿文化交流合作等課題建言獻策」。他並且表示，在過去的一年裡，全國政協積極組織政協委員與臺灣民意代表進行互訪交流，加強與臺灣有關社會組織和團體的友好交往。
2. **「兩岸一家親」成為宣傳主軸：**俞正聲在工作報告中強調，要大力宣傳「兩岸一家親」的理念，增進兩岸民眾的文化認同和民族認同。至於李克強在政府工作報告中，共有5行162個字是關於對臺工作。李克強指出要秉持「兩岸一家親」的理念，維護骨肉情誼，凝聚同胞心力，為建設中華民族美好家園，「實現祖國和平統一大業貢獻力量」。為此，他進一步說：「期待雙方『越走越近，越走越親』，使兩岸關係和平發展成為不可阻擋、不

可逆轉的歷史潮流」。而李克強在年度記者會中，再次強調「兩岸是手足同胞，一家人，此話可以說常講常新」。

事實上，在今年2月18日，習近平與國民黨榮譽主席連戰見面時，提出「對臺工作的四點意見」，這可以算是習近平上臺以來，第一次在對臺政策上提出較為明確與完整的論述。而在此四點意見中的第一點，就是「兩岸同胞一家親，誰也不能割斷我們的血脈」。由此可見，俞正聲與李克強所提「兩岸一家親」，是承襲自習近平的說法。

3. 雙舉「九二共識」與「一中框架」：在李克強的政府工作報告中，仍然是「九二共識」與「一中框架」並提，強調要「全面貫徹對臺工作大政方針，堅持『九二共識』，維護一個中國框架」。也正是在這一政策基礎上，他提出兩岸關係發展的四方面任務，即鞏固增進兩岸政治互信，促進經濟融合，推動交流合作，開展協商談判。

事實上，在習近平的對臺四點意見中即指出「兩岸雙方要鞏固堅持『九二共識』、反對『臺獨』的共同基礎，深化維護一個中國框架的共同認知。這個基礎是兩岸關係之錨。只要這個基礎得到堅持，兩岸關係前景就會越來越光明。如果這個基礎被破壞，兩岸關係就會重新回到動盪不安的老路上去」；「至於兩岸之間長期存在的政治分歧問題，我們願在一個中國框架內，同臺灣方面進行平等協商，作出合情合理安排」。由此可見，「一中框架」已經成為習近平對臺工作的慣用語，但「九二共識」並未被取代，也未消失。之前許多媒體認為大陸不滿意當前兩岸只有「九二共識」，臺灣也只談「九二共識」，因此希望能進一步往「一中框架」推進，甚至開始少談「九二共識」。但目前看來，重談「九二共識」基本上是針對綠營與民共交流的政治底線，而「一中框架」則是針對藍營的政治訴求。

4. 期待兩岸民族、文化認同跨步進入政治認同：俞正聲在工作報告中強調，要增進兩岸民眾的文化認同和民族認同，李克強的政治報告則強調「兩岸關係的和平發展成為不可阻擋、不可逆轉的歷史潮流」，看得出來大陸希望透過兩岸的文化與民族認同，進而建立「政治認同」。也就是從「血緣認同」逐步提升至「國家認同」。當兩岸經濟合作的「下層建築」完成建構之後，將邁入文化與政治的「上層建築」。如此，兩岸關係才能「不可阻擋」與「不可逆轉」。

事實上，習近平的對臺四點意見中即指出「兩岸雖然尚未統一，但我們同屬一個國家、同屬一個民族從來沒有改革，也不可能改變」，顯示大陸逐漸將「九二共識」中的「兩岸同屬一個中國」原則，提升至「兩岸同屬一個國家」的位階。基本上，原本的「一個中國原則」，這個中國可以從歷史、文化與民族等角度來詮釋，是屬於文化與民族認同的「軟性層次」；但「一個國家原則」，這個國家卻是政治議題，因為國家的概念包含了主權等意，這是屬於「國家認同」的「剛性層次」，更是一種「政治認同」。在此情況下，兩岸除已簽署經貿協議外，大陸將於日後積極推動兩岸的文化交流協議，甚至是政治協議。

- 5. 希望儘快完成兩岸經濟合作架構協議的後續談判：**李克強在年度記者會中表示，去年兩岸媒體共同把「進」字作為兩岸年度漢字。這個字反映兩岸關係和平發展的趨勢，也反映兩岸民眾的期待。「我也期待著在新的一年兩岸關係有新的進展，再進一步」，他指出兩岸目前還在就 ECFA 後續協議商談，希望早出成果，造福兩岸的民眾和有關企業。

另一方面，大陸國家發展和改革委員會在向全國人大提交的發展計劃報告中，也提出推進兩岸關係制度化進程，必須加快完成海峽兩岸經濟合作框架協議後續商談，進一步提高兩岸經貿和產業合作水平。

- 6. 強化對臺資企業的轉型升級：**俞正聲在工作報告中強調，要開展推動臺資企業轉型升級的調研，促進兩岸經濟合作。基本上，隨著大陸勞動成本與土地成本的增加，勞工權益意識的抬頭，沿海地區的缺工情況有增無減，出口優惠措施的逐步減少，以及大陸環保意識的興起，使得以傳統產業為主的臺商開始移出大陸，有的轉往東南亞投資，有的乾脆結束營業回臺灣養老。這使得大陸對於臺商的控制幅度下降，因此大陸希望臺商能進行產業升級，讓他們繼續在大陸生存，如此兩岸的經濟聯繫才能繼續存在。

二、美「中」關係對大陸外交推動之影響評析

輔仁大學外交事務學程兼任副教授楊志恆主稿

- 去（2013）年6月歐巴馬總統與大陸國家主席習近平在加州「莊園農場」確認美、「中」兩國推動新型大國關係內涵為：不衝突不對抗，相互尊重，合作共贏。
- 從去年中共十八大三中全會的「決議」可看出，大陸現在的重點工作是深化經濟改革，這個目標要達成涉及政府職能的轉變與社會管理的改革。從大陸的角度，這也是西方國家特別是美國最好的「和平演變」中國大陸機會。
- 美、「中」關係是對美國與大陸發展未來關係的平衡槓桿。大陸目前是從周邊新情勢出發的外交工作做起，這是能夠直接切入兩國關注的核心利益問題，就大陸關注的國家安全利益而言，也是刻不容緩的外交課題。

去（2013）年6月歐巴馬總統與大陸國家主席習近平在加州「莊園農場」確認美、「中」兩國推動新型大國關係內涵為：不衝突不對抗，相互尊重，合作共贏（學習時報，A2版，2014.1.6）。期間也經歷了兩國在南海的軍艦衝突與「東海航空識別區」爭議事件，美、「中」雙方也都秉持著「美中新型大國關係」的共識，處理衝突問題，迄今雙方還都能化解衝突緊張關係的升高。大國關係是大陸當前外交戰略的一環，目前大陸同時在推動的就有「中俄全面戰略協作夥伴關係」、「中歐合作2020戰略規劃」等（同上註）。除此之外，和新興國家也特別凸顯大國的緊密合作關係，包括印度、巴西、南非以及俄羅斯等的「金磚五國」合作關係。不過，其中最為重要的仍是「美中新型大國關係」。可以說是大國關係中，重中之重。

（一）美「中」關係的戰略意義

大陸推動「美中新型大國關係」是其經過對國家發展及安全利益深思熟慮的戰略措施，從大陸學者專家之解讀，其主要的戰略意義有下列幾項：

1.以美國為鑑，不走相同的大國崛起之路：在大陸和美國同意建構新型大國關係之前，中國大陸的學者一直在討論著美國在 20 世紀初，取代英國成為世界霸權的歷史。結論是霸權的取代不一定終有一戰（馬振崗，「中美戰略競爭論」剖析，國際問題研究，2010 年第 6 期，頁 30~33）。事實上，大陸一直管控著衝突不讓它升級到戰爭的層級，但總要有個說法，推動美、「中」關係是一個很好立基，且它也符合鄧小平的國際觀理論，即不當頭、不樹大招風的「韜光養晦」之精神。這個戰略也隨著最近季辛吉與傅高義等出版有關鄧小平改革開放後的中國大陸之進步，而獲得美國輿論界不少好評。因此，儘管美國和大陸還存在很多「戰略不信任」，但是在「美中新型大國關係」的基礎下，這些不信任的問題暫時也能獲得紓緩，對大陸爭取時間以換取轉圜的戰略空間相當有助益。

2.緩衝中國大陸周邊地區與美國重大安全利益的衝突：推動美、「中」關係的第二層戰略意義是美國在西太平洋地區有很深厚的同盟利益，這些利益在每一任美國總統就職時都會強調，是美國戰略利益的重要一環，大陸為擴張戰略利益而與包括東海與南海周邊國家等發生衝突，視同對美國利益的挑戰，美國會不同程度地加以回應。為避免在國力還沒有趕上美國即發生美、「中」難以轉圜的「對立」關係，必須有一戰略緩衝的「避險」機制。「美中新型大國關係」就是這個「避險」的機制，它在最近大陸與東海、南海周邊國家的衝突事件中，都發揮重要的抑制升高緊張關係的作用。

（二）大陸經濟發展仍有賴美國的協助與參與

從去（2013）年中共「十八大」三中全會的「決議」可以看出，大陸現在的重點工作是深化經濟改革，轉變經濟發展的方式。這個目標要達成涉及到政府職能的轉變與社會管理的改革。從大陸的角度這也是西方國家特別是美國最好的「和平演變」中國大陸的機會。大陸此時更需要有一個穩定的發展環境，美、「中」關係正是其他用來穩定外交環境的「穩定劑」，和最近建立的「國家安全委員會」成為外部與內部的兩大穩定機制，避免 1989 年 6 月「天安門事件」重演。在該事件發生前，大陸對當時推動經濟改革的趙紫陽還稱讚著，但事件發生後判若兩人。與該事件後續的演變最有直接關連的美國，自然也成為大陸今後深化改革必須提防的對象。美、「中」

關係的相互尊重核心利益，就是防止美國趁機搞「和平演變」的戰略設計。

（三）對大陸外交成效之檢視

2013年10月，習近平與中共中央政治局常委們共同出席「周邊外交工作座談會」即強調，這次會議主要任務是總結經驗、研判情勢、統一思想、開拓未來，確定今後5年至10年周邊外交的戰略目標、基本方針、總體布局，明確解決周邊外交面臨的重大問題的工作思路和實施方案（新華網，2013年10月25日）。其實，除周邊外交之外，大陸還同時推動著和第三世界國家的外交與聯合國外交工作，這些外交工作的核心都和美國的利益有關。「中」、美關係已經超出兩國關係的範圍。事實上，從過去的一年大陸的外交工作中，都可以看出美、「中」，在全球範圍展開戰略較勁的痕跡。特別是在聯合國討論伊朗與敘利亞案子時，大陸總是和美國持不同的立場，反對美國主導的制裁或軍事攻擊案，甚至附和俄羅斯的立場以制衡美國。

除中東問題外，大陸最感到困惑的是周邊國家近年來還是維持「安全親美國，經濟親中共」的原則。大陸領導人困惑的是和周邊國家，特別是東南亞國家經濟合作密切情形，怎麼還會有南海爭議問題？事實上，美國的因素在其中發揮很大的「抵消」作用，特別是東南亞國家。這更凸顯了推動建構「美中新型大國關係」的重要性。美國對這個新的外交關係機制著眼的可能是軍事安全，但對大陸而言，這是攸關整體國家安全的重大議題。菲律賓、越南、印尼、新加坡等都和美國有著不同程度的軍事合作關係，對大陸公開指出的「核心利益」一直存在著威脅。因此，除不斷軍事力量擴充外，也格外重視和美國的軍事對話與交流，其基礎也是在兩國這個新型大國關係下出發的。

去年12月初美國海軍太平洋艦隊「明斯克號」在南海公海海域遭大陸軍艦驅離，險些發生擦撞衝突事件。當時中國大陸的航母「遼寧號」正在該海域演習，為了阻止美國軍艦靠近蒐集情報而要求美國軍艦離開。如果加上持續一年多的日、「中」釣魚臺群島的爭議、與菲律賓的黃岩島爭議和越南關於南沙群島爭議，大陸早已經和美國及周邊國家發生軍事衝突。這些爭議從區域安全的穩定角度而言，就不能不歸因於建構「美中新型大國關係」的推行發揮緩衝的成效。

(四) 結語

美國自從推行「亞太再平衡」戰略以來，大陸方面一直在研究其戰略意涵。事實上，美國是針對大陸的崛起對亞太安全環境的改變，特別是擔心削弱美國在亞太地區的利益。美、「中」關係是對美國與大陸發展未來關係的平衡槓桿。在去年六月歐巴馬與習近平共同啟動這個兩國關係「頂層設計」之後，接著習近平高規格地召開「新形勢周邊外交」座談會，涉外的智庫也相繼地展開研究課題。其實，這些研究課題都圍繞著美、「中」兩國的戰略博弈進行推演。大陸目前是從周邊新情勢出發的外交工作做起，這是能夠直接切入兩國關注的核心利益問題，就大陸關注的國家安全利益而言，也是刻不容緩的外交課題。因此，在可見的未來，這個當今兩個世界大國的雙邊關係不論是走向和諧或衝突，其重要性不僅在亞太地區，甚至在全球的安全環境改變都將會受到影響。

三、近期「中」日關係評析

國立臺灣師範大學東亞學系助理教授林賢參主稿

- 近期「中」日除就「釣魚臺爭議」發生衝突外，另因 2013 年「東海防空識別區」和「安倍參拜靖國神社」等事件，雙方關係陷入低潮，國際媒體甚至評論「中」日已處戰爭邊緣。
- 安倍因以首相身分參拜靖國神社，係判斷任內改善「中」日關係無望，且未獲美國支持下展開「主張外交」，引發北京當局發動輿論戰，日方亦強勢反擊，雙方進行無煙硝味的外交戰
- 「中」日已陷入主權與海洋資源爭奪的「零和賽局」，對雙方而言，東海係涉及國家發展與國防安全的重要課題，除非能建構資源共享和共同安全機制，否則雙方均不願輕易妥協。

2010 年 9 月，北京當局針對日本在釣魚臺列嶼（日本稱尖閣諸島）周邊海域逮捕大陸籍漁船船長一事，採取中止高層訪日等制裁措施，導致雙方在釣魚臺主權爭議升溫。2012 年 9 月 10 日，日本民主黨野田佳彥內閣將釣魚臺列嶼三個小島「國有化」，導致北京採取激烈的對抗措施，不但宣布將釣魚臺列為測定領海範圍基點，並且常態性地派遣公務機艦進入釣魚臺 12 海浬領海、領空巡航，其間還傳出大陸軍方以火控雷達鎖定日本自衛隊機艦事件，升高雙方擦槍走火的可能性。2013 年 11 月 23 日，北京片面宣布劃設部分與日本、韓國、臺灣重疊並涵蓋釣魚臺周邊空域在內的東海「防空識別區」(ADIZ)，企圖擴大在東海空域的活動與管轄範圍，進一步升高「中」日雙方在東海的緊張情勢。12 月 26 日，在自民黨安倍晉三內閣成立周年之際，安倍晉三首度以首相身分赴靖國神社參拜，是讓「中」日雙方關係陷入 1972 年建交以來的最低點，國際媒體甚至出現雙方處於戰爭邊緣的評論。

（一）安倍參拜靖國神社的原因

在小泉純一郎內閣時代（2001 年 4 月-2006 年 8 月），日相小泉以參拜靖國神社乃是不容外力干涉的心靈問題，不顧大陸強烈反對，堅持在首相任期內，

每年赴靖國神社參拜，導致「中」日兩國關係陷入「政冷經熱」的狀態。在小泉執政期間，歷任自民黨幹事長與內閣官房長官、對北京態度強硬的安倍晉三於 2006 年 9 月接替小泉組閣後，以務實的態度模糊化參拜靖國神社問題，於 10 月初赴北京進行「破冰之旅」，與北京當局達成建構兩國「戰略互惠關係」之共識。

2012 年 12 月 26 日再度組閣的安倍，不但陷入釣魚臺「國有化」政策所造成的「中」日兩國對立的外交困境，更面臨北京當局挑戰日本對釣魚臺「實效支配」動作的不斷升級，讓兩國緊張關係加劇。實際上，自日本實施「國有化」政策後，大陸公務船即已常態性地進入釣魚臺 12 海浬領海內巡航，甚至派遣海軍偵察機或戰鬥機逼近釣魚臺領空，對日本形成海空兩面的挑戰。在外交領域，北京為迫使日本承認兩國間存在主權爭議以及擱置爭議之默契，採取不與日本首腦互訪或會談的外交壓力，並且不理會安倍重新建構「戰略互惠關係」之呼籲。值此之際，北京宣布劃設東海防空識別區的舉措，升高日本對大陸擴張海空活動範圍之不安，同時，美國對此反應態度前後不一，更加深日本之疑慮。

針對北京劃設東海防空識別區一事，日相安倍強調：「對於試圖以武力改變現狀的行為，我們絕對不接受」。美國歐巴馬政府擔心「中」日兩國緊張關係升高，也迅速對此發表聲明，批評此舉是「不必要的挑釁」、「將增加誤判的風險」，並警告稱：「這項片面行動已經構成企圖改變東海的現狀」。11 月 27 日，美國以兩架無武裝 B-52 戰略轟炸機從關島起飛，刻意飛越北京劃設的東海防空識別區，以宣示美國不承認北京的片面措施。不過，美國副總統拜登訪問東京時，卻僅表明希望「中」日雙方建構「危機管理機制以及有效的溝通渠道」，並未要求北京撤消防空識別區，因而讓安倍感到失望。美國智庫企業研究所 (AEI) 研究員歐斯林 (Michael Auslin) 撰文表示，安倍在自我約束一年後，以首相身分參拜靖國神社，乃是判斷其首相任內改善「中」日關係無望，並且在無法獲得美國支持下，決定自 2014 年起展開反守為攻，要走出唯美國馬首是瞻、更具自主性的「主張外交」。

(二) 北京當局對日本展開激烈的國際「輿論戰」

1. 無煙硝味的外交戰：針對安倍參拜靖國神社問題，大陸外交部發言人秦剛

於 12 月 30 日例行記者會上表示：「安倍自己關閉了同中國領導人對話的大門，中國人民不歡迎他」。同一天，外交部長王毅以電話與俄羅斯、德國、以及越南等國外長舉行會談，呼籲各國同聲譴責安倍。2014 年伊始，大陸駐英國大使劉曉明投書英國「每日電訊報」，將日相安倍晉三比喻是哈利波特小說中的「佛地魔」，攻訐安倍企圖透過參拜靖國神社等舉措，重新燃起日本對外侵略的軍國主義路線。1 月 3 日，駐美大使崔天凱也在新年記者會上表示，安倍企圖竄改歷史，重蹈軍國主義路線，希望美國應該採取負責任的態度，對日本施加壓力。12 日，王毅亦在歐盟週刊「新歐洲」(New Europe) 撰文，批評安倍企圖開歷史倒車，正在把日本帶向危險的方向。16 日，駐法大使翟雋在「費加羅報」批評安倍參拜靖國神社之舉，形同是向「希特勒的墳墓」獻花，意圖讓歐洲將安倍與希特勒聯想在一起。以此為契機，大陸動員超過 50 國以上的駐外大使向駐節國家主流媒體投書，對安倍展開全面口誅筆伐的「輿論戰」。

對此，日本外務省亦動員駐外大使全力展開反擊，「中」日雙方在國際媒體隔空交火，進行無煙硝味的外交戰。1 月 22 日，出席瑞士達沃斯 (Davos)「世界經濟論壇」年會的安倍，在與歐美媒體懇談會中談稱：「現階段關係惡化的日中關係，讓人想起一百年前的英德關係」，亦即，第一次大戰爆發前的英德兩國間，具有強力的經濟關係，但終究未能阻止戰爭的發生，而當時的英德關係與目前經濟相互依存的「中」日關係有相似之處。「紐約時報」專欄作家索金 (Andrew Ross Sorkin) 指出，「儘管人們對全球經濟仍然比較樂觀，但卻似乎在很大程度上忽視了巨大的經濟和政治風險：「中」日兩國長期膠着的爭端或許即將沸騰」，「中」日關係惡化的風險可能超出預期。索金引述政治風險諮詢公司總裁、政治學者伊恩布雷默 (Ian Bremmer) 的話指出：「在達沃斯最大的發現就是，「中」日兩國間的問題比我們想像的更加嚴重。真的有可能出現強烈的反日情緒，對貿易造成巨大破壞，傷害兩個經濟體。如果你需要證據來證明這種地緣政治衝突的嚴重性，看看日本首相安倍晉三在這裡發表的出人意料的談話即可」。對於安倍的比喻，大陸社會科學院日本研究所副所長楊伯江在「人民日報」上撰文反批指出，安倍企圖「將輿論焦點從近現代日本的侵略原罪引向當前的『中國威脅』，由此為推動修憲強軍、實現『正常國家化』找到政治工具」，

並強調「安倍領導下的日本，似乎在重演一戰前德國、二戰前自身的覆轍」。

2. 「中」日兩國處於戰爭邊緣：美國海軍戰爭學院教授福爾摩斯（James Holmes）

撰文指出，日本明治帝國是透過有限度的甲午戰爭擊敗中國滿清政府，重新鑄造以日本為核心的亞洲秩序；而北京現在則是企圖以其人之道反制其人之身，希望同樣通過一場與日本有限度的「強制外交」（coercive diplomacy），以圖恢復昔日「中國」在亞洲的核心地位，而釣魚臺爭端恰巧為北京提供機會。不過，大陸復旦大學美國研究中心主任吳心伯則表示，目前「中」日兩國的政治互信非常低，「在安倍剩下的數年任期之內，兩國的政治關係將會非常冷淡，甚至會降到冰點」，但是，如果就此推論「中」日兩國會爆發戰爭，則是言過其實，因為，「中國不想打仗」。根據日本媒體批露，北京當局在 2013 年 9 月下旬，派遣外交部亞洲局副局長熊波，以大陸企業家訪日團成員的身份秘密訪問東京，與日本當局協議「雙方人民都可以接受的解決方法」。對於此一秘密外交，大陸外交部一反常態地默認，突顯出北京當局積極處理「中」日外交僵局、避免出現擦槍走火的用意。

從軍事領域看，大陸海空軍擊敗日本自衛隊的可能性低，再加上美日同盟的加持，大陸對日本動武只會自取其辱。其次，一旦大陸主動對日本發動攻擊，在政治外交領域方面，不但落入「中國威脅論」之口實，讓大陸對周邊國家的睦鄰外交毀於一旦，戰爭引發對雙方乃至於全球經濟的毀滅性力量，更是難以估計。經濟面的損失或許可以容忍，但是，因此而引發的政治風險，主要是當無法實現戰爭目的而導致民族主義反彈，可能危及大陸政權的正當性。基於此等因素考量，北京當局並不樂見軍事衝突。誠如前日本駐北京大使宮本雄二所言，目前「中」日兩國經濟相互依賴之深，乃是史上從未有過的現象，在經濟相互依存的全球化時代，戰爭已經不能作為解決紛爭的手段。雖然如此，「中」日兩國間確實存在引爆衝突的風險。美國國務院主管亞太事務助理國務卿拉塞爾（Daniel Russel）在國會作證時表示，「中」日兩國在釣魚臺主權爭議僵局令人擔憂，而大陸公務船大幅增加在東海巡航活動，且執法態度愈發強硬，升高兩國意外爆發衝突的風險。

(三) 結語

事實上，「中」日雙方在東海已經陷入安全戰略上的「安全困境」(security dilemma)，以及主權與海洋資源爭奪的「零和競賽」(zero-sum game)。所幸，兩國經濟相互依存關係所形成的「相互保證毀滅」(MAD)，讓雙方領導人保有一定程度的自制，使得對立關係仍處於可控制範圍內。對大陸而言，釣魚臺問題不僅只是主權與資源之爭，更牽涉到大陸發展「海洋強權」(sea power)的國家戰略，劃設東海防空識別區乃是此一思考下的產物。如果大陸掌控東海制海權，將會壓縮日本之防衛縱深，並威脅到其海洋運輸線安全。反之，大陸擔心，一旦東海仍處於美日同盟支配下，其海軍進出西太平洋將受制於人，追求海洋強權的「中國夢」將難以實現。因此，對雙方而言，東海是個牽涉到國家發展與國防安全的重大議題，除非能夠建構資源共享與共同安全機制，否則雙方都不會輕易做出妥協。

四、近期大陸推行環境治理相關作為概況

國立政治大學國際關係研究中心助理研究員林義鈞主稿

- 近期大陸推出多項有關環境治理法案、財源、機構等機制，凸顯「十八屆三中全會」後所宣示將強化生態文明治理面向，已發展五位一體的建設重點。
- 近一年來大陸修訂「環保法」，加強政府間環境治理工程的合作與資金支持；頒布「大氣污染防治行動計劃」，強化治理空氣污染能力；規劃編訂「水污染治理行動計劃」及「土壤環境保護和綜合治理行動計劃」，強化治理水污染與土壤污染能力。
- 預計未來五年將是環境治理最艱困時期，亦將影響生態文明建設的歷史進程和政府執政正當性。

大陸自從在 2012 年的「十八大」將「生態文明建設」提升到建設小康社會的重要內容，五位一體的建設（經濟、政治、文化、社會、生態文明）因此主導著當代大陸的現代化發展。然而，由於前四項建設內容在改革開放後三十年的現代化發展中已經逐步成熟，出現可依循的辦法、預算、治理等機制，因此，現階段出臺法案的建設工程主要集中在生態文明建設，它不僅賦予目前大陸環境治理運動的文明進程與歷史意義（原始文明→農業文明→工業文明→生態文明），而且相關環境治理法案、財源、機構等機制而因此孕育而生。以下茲說明過去一年大陸所推行的生態文明建設與相關的環境治理作為。

（一）十八屆三中全會：強化生態文明治理面向

在 2013 年 11 月的「十八屆三中全會」中，習近平等新一代領導人首次提出團隊的施政藍圖，其中，生態文明建設佔有四項改革重點，包括：1、對於自然資源，要健全資產產權制度和用途管制制度；2、對於生態保護區域，要劃定保護紅線和環境承載能力監測；3、對於自

然資源使用，要實行生態有償使用制度和生態補償機制；4、對於生態保護管理機制，要進一步獨立進行環境監管和行政執法等。上述的改革重點強化大陸新一代領導團隊的生態文明治理面向，環境治理的法律與資金也進而更加強化。

（二）繼續修訂環保法：加強政府間環境治理工程的合作與資金支持

中國大陸環境保護法早於 1989 年 12 月公布施行，然而，由於地方環保單位權力不足與資金缺乏，常無法獨立行使監督權，2013 年 6 月與 10 月所進行的環保法修正案二審與三審過程，就是要解決環保單位的權力與資金問題。目前，三審後的環保法修訂草案有九項新增內容，包括：1、擴大環保財政資金支持；2、建立國家土壤調查和恢復制度；3、賦予地方政府更多處罰污染源頭的權力；4、強調環保專家學者在制定經濟與發展政策過程中的地位；5、明確各級環保行政單位與相關協力單位的責任內容；6、擴編環境公益訴訟的主體；7、強調污染者負責精神；8、強化區域聯防聯治環境保護；9、保障公民對環境保護的知情權、參與權和監督權。這九項新增內容將伴隨環保法內文進入今年 4 月的四審議程，如無意外，今年 4 月四審過後，大陸新版環保法將因此出台。

（三）頒布「大氣污染防治行動計劃」：強化治理空氣污染的能力

鑒於大陸都市化與工業化的快速進展導致空氣品質大幅惡化，新一代領導團隊遂於 2013 年 9 月頒布「大氣污染防治行動計劃（大氣計劃）」以改善空氣污染。大氣計畫總計有十條措施，內容包括 PM10 與 PM2.5 等空氣顆粒物排放與監控規定；高耗能的燃煤發電廠與鋼鐵廠等產業轉型升級任務；加快推進集中供熱、煤改氣、煤改電等工程建設；加速淘汰落後產能的產業；公布各城市空氣品質的排名；以及利用市場與政府力量加大環保執法力度等。總計上述大氣計畫的投資總

金額將達到 1.7 兆元人民幣，並且希望在 2017 年以前，總體空氣品質可以明顯改善，尤其是地級以上城市 PM10 顆粒濃度比 2012 年下降 10% 以上，京津冀、長三角、珠三角等地區的 PM2.5 顆粒濃度分別下降 25%、20%、15% 左右，相關的重度污染天氣大幅減少。

（四）編訂「水污染治理行動計劃」，強化治理水污染的能力

縱然大陸空氣污染一直處於新一代領導團隊優先處理的環境污染項目，並且率先在 2013 年 9 月就訂定大氣計畫，但是水污染一樣處於燃眉之急，並且預計在今年出臺「水污染治理行動計劃（水計畫）」，投入的金額將超過大氣計畫，達到 2 兆元人民幣，治理重點將包括：削減工業污染排放、管理城市廢水排放、治理農村灌溉水溝與河道等，總體目標是希望在水計畫提出後五年內能大幅改善大陸水環境品質，相關指標將以每年化學需氧量(COD)排放總量和氨氮排放總量為標準，逐漸在五年後削減 30-50% 的排放總量。由於水污染主要影響大陸的農村地區發展，再加上「十八屆三中全會」的治理重點是大陸農村地區，預估編制中的水計畫將會在近期出臺。

（五）編訂「土壤環境保護和綜合治理行動計劃」，強化治理土壤污染的能力

由於環保法的修定案將對大陸國家土壤品質進行監控與恢復，相關的「土壤環境保護和綜合治理行動計劃（土壤計畫）」預估也將會在今年 4 月環保法進行四審時，進行討論。根據大陸環保部的說明，由於大陸土壤強烈受到空氣污染與水污染等雙重勢頭污染，因此土壤計畫的金額將遠超過大氣計畫（1.7 兆人民幣）與水計畫（2 兆人民幣），其治理規模也將會涉及到空氣中酸雨的監控與地上、地下水源的污染治理。此外，由於土壤污染具有化學隱蔽性、影響滯後性等特徵，並且直接關係到目前大陸人民所擔心的糧食產量安全與食品生產安全，再加上相關的土地污染法律與恢復技術極度缺乏，因此土壤計畫將是一個具有巨幅資金、嶄新法律、專業技術、急迫實行等四大挑戰的行動計劃。

（六）結語

總而言之，大陸新一代領導團隊在短短一年的執政過程中已經針對大陸環境治理辦法、資金、機制等，進行相關的修法措施，環境治理內容也將分別從空氣、水、土壤等三大面向進行大幅整治，預估未來五年不只將會是大陸環境治理的最艱困時期，同時也將影響大陸所強調的邁向生態文明建設的歷史進程與執政正當性。

五、現階段中共城鎮化戰略部署及其挑戰

國立政治大學東亞研究所副教授魏艾主稿

- 改革開放實施以來的 35 年間，伴隨著經濟快速增長，大陸城鎮化也迅速發展，惟城鎮化發展水準不高，超出資源承載能力，再加上體制不健全，將制約大陸社會經濟的持續健康發展。
- 2013 年 12 月中旬召開的中共中央城鎮化工作會議，再次強調以人為本的城鎮化發展佈署，並要著重解決「三個 1 億人」問題，其中農業轉移人口市民化是首要的工作任務。
- 新型城鎮化是一個涉及土地、公共服務、城市投融資、戶籍和人口管理、房地產管理和財稅體制改革等多種改革的系統工程，這是大陸推進全面深化改革將面臨的重大考驗。

2012 年中共「十八大」報告提出，要堅持走「中國」特色新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化道路，促進此「四化」的同步發展，由此明確揭示城鎮化建設是未來中國大陸新的經濟增長動力和經濟工作重點。2013 年 11 月，中共「十八屆三中全會」更提出戶籍制度改革，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，以及嚴格控制特大城市人口規模的政策。2013 年 12 月 12 日至 13 日，中共「中央城鎮化工作會議」針對「國家新型城鎮化規劃」進行討論。此次會議是大陸改革開放以來中共中央召開的第一次全國城鎮化工作會議，會議明確提出了推進大陸城鎮化的指導思想、主要目標、基本原則和主要任務。然而，大陸城鎮化涉及產業、戶籍、空間、建設規劃等多層面的問題。很明顯，目前中共所提出的城鎮化規劃和部署將面臨嚴峻的考驗。

（一）中共城鎮化發展策略的演變

自 1978 年改革開放以來，中國大陸經歷了世界上規模最大的城鎮化歷程。改革開放之前嚴格的城鄉分隔，限制人口流動的政策逐漸鬆動，越來越多的農民進入城市就業，而農村經濟體制改革所帶來的動力，為城鄉和非農產業提供物資和勞動力，推動中國大陸城鎮化的發展。

在改革開放之初的 1980 年，全國城市規劃會議正式提出「控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市」的城市建設方針。1990 年，「城市規劃法」開始施行，確定「嚴格控制大城市規模、合理發展中等城市和小城市，促進生產力和人口的合理佈局」的城鎮化發展方針。之後，為了控制城市數量的過快增長，促進大中小城市和小城鎮協調發展，在「十五規劃」（2001~2005 年）中，首次把「積極穩妥地推進城鎮化」作為重點發展戰略。2002 年，「十六大」提出「全面繁榮農村經濟，加快城鎮化進程」的發展思路。「十一五規劃」（2006~2010 年）確立城市群作為推進城鎮化的主要型態。2007 年，「十七大」提出「走中國特色城鎮化道路，促進大中小城市和小城鎮協調發展，形成輻射作用大的城市群，培育新的經濟增長極」（瞭望新聞周刊，2013 年 11 月 11 日，第 45 期，頁 42-43）。由是觀之，以城市群為核心，協調大中小城市發展是中共推進大陸城鎮化戰略佈署的主軸，這也是「十二五規劃」（2011~2015 年）城鎮化的工作重點。

2012 年，中共「十八大」提出「走中國特色新型城鎮化道路，推動工業化和城鎮化良性互動、城鎮化和農業現代化相互協調，實現四化同步發展」。具體發展策略則是要「規劃城市群規模和佈局，增強中小城市和小城鎮產業發展、公共服務、吸納就業、人口集聚功能。加快改革戶籍制度，有序推進農業轉移人口市民化，努力實現城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋」。同時，要加大統籌城鄉發展力度，增強農村發展活力，逐步縮小城鄉差距，促進城鄉共同繁榮（堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進，為全面建成小康社會而奮鬥，中共「十八大」政治報告）。

（二）大陸城鎮化發展情況及存在的問題

自 1978 年年底改革開放以來的 35 年間，中國大陸城鎮化迅速發展。1978 年城鎮化率只有 17.8%，1996 年、2003 年、2011 年，大陸城鎮化率分別超過 30%、40%和 50%，特別是 2002~2011 年，城鎮化率以平均每年 1.35 個百分點的速度高速發展。2012 年，大陸城鎮化率已達 52.57%，提前實現了「十二五規劃」預期目標。1978~2012 年，大陸城市人口由 1.91 億迅速發展到近 7 億城市人口，5 億多農村人口陸續進入城市，成為中國大陸邁向全球化、工業化和現代化進程中重要的「人口紅利」(瞭望新聞周刊，2014 年 1 月 27 日，第 4 期，頁 38-41)。2013 年，大陸城鎮化率達 53.73%，依目前的速度，到 2020 年大陸城鎮化率將超過 59%，城鎮人口約 8.4 億；2030 年城鎮化率將達到 65%左右，城鎮人口將超過 9.2 億。

中國大陸過去 30 餘年的城鎮化過程，主要是依賴農村勞動力，廉價的土地資源、城鄉非均等化的公共服務等低成本的城鎮化道路。就整體而言，城鎮化速度快速，但也出現諸多亟待解決的矛盾和問題：第一，城鎮化發展水準和質量不高，人口城鎮化明顯落後於土地城鎮化。按戶籍計算的城鎮化率只有 35%左右，遠低於統計上 52.27%的城鎮化率。第二，城鎮化發展超出資源的承載能力，人口、土地、資源、環境的矛盾日益突出，特別是水資源短缺的問題尤其嚴重，全中國大陸 650 多座城市，有 400 多座缺水，110 座嚴重缺水(「推進新型城鎮化」，宏觀經濟管理，2013 年第 7 期，頁 1)。第三，城鎮化發展體制不健全，相關的土地、就業、社會保障、戶籍制度等方面的改革滯後，阻礙大陸城鎮化的健康發展。

城鎮化滯後帶來一系列嚴重的問題，阻礙中國大陸社會經濟持續和穩定發展，這些問題包括導致群聚經濟損失，影響城市功能發揮；限制農業剩餘勞動流動和農業現代化進程，阻礙城鄉一體化的發展；抑制消費和投資增長，導致內需不足；阻礙第三產業發展和產業結構調整；加劇資源破壞和環境污染，不利於可持續發展(張占斌，「提高城鎮化包容度」，瞭望新聞周刊，2013 年 3 月 25 日，第 12 期，頁 36-37)。

（三）當前大陸城鎮化發展部署和任務

為避免城鎮化滯後所帶來的一系列嚴重問題阻礙大陸社會經濟的穩定發展，近年來大陸在城鎮化發展確實做出了相當的調整。

2012年，中共「十八大」設定中國大陸推进城鎮化的發展方向，是要走工業化、信息化、城鎮化、農業現代化同步發展的路子，要保證糧食安全、不靠世界市場解決，要更加重綠色發展，加強環保節能，還要深化改革，加強社會建設，推進完善基本公共服務等。

2012年底中共中央經濟工作會議進一步提出著力提高城鎮化質量，要走集約、智能、綠色、低碳的新型城鎮化道路。從其所設定的大陸城鎮化發展方向，很顯然的，所謂「新型城鎮化」，就是要實現城鎮化從數量型增長到質量型提升的轉變，也就是要解決農民工進城後公共服務均等化和定居落戶難的問題。這也就是意味著當前城鎮化的工作重點是實現人的城鎮化，它涉及中共社會經濟體制的重大改革。

2013年11月，中共「十八屆三中全會」更提出戶籍制度和土地制度的改革，試圖解除大陸城鎮化發展的枷鎖。具體政策包括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，以及建立城鄉統一的建設用地市場，允許農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股，實行與國有土地同等入市、同權同價；保障農戶宅基地用益物權；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；完善城鎮化健康發展體制，促進城鎮化和新農村建設協調推進、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（「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，2013年11月12日中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議通過）。這些改革舉措，有利於加快構建以工促農、以城帶鄉、工農互惠、城鄉一體的新型工農城鄉關係，有利於讓廣大的大陸農民平等參與現代化進程，共同分享現代化成果。

2013年12月，在北京召開的中共「中央城鎮化工作會議」提出，要以人為本，推進以人為核心的城鎮化，提高城鎮人口素質和居民生活質量，把促進有能力在城鎮穩定就業和生活的常住人口有序實現市

民化作為首要任務；要優化佈局，根據資源環境承載能力構建科學合理的城鎮化宏觀佈局，把城市群作為主體形態，促進大中小城市和小城鎮合理分工、功能互補、協同發展；要堅持生態文明，著力推進綠色發展、循環發展、低碳發展，盡可能減少對自然的干擾和損害，節約集約利用土地、水、能源等資源；要傳承文化，發展有歷史記憶、地域特色、民族特點的美麗城鎮（中央城鎮化工作會議，新華社，http://news.xinhuanet.com/video/2013-12/14/c_125859839.htm）會議中同時提出了推進大陸城鎮化的六項主要任務，亦即：一是推進農業轉移人口市民化。二是提高城鎮建設用地利用效率。三是建立多元可持續的資金保障機制。四是優化城鎮佈局和形態。五是提高城鎮建設水平。六是加強城鎮化管理。

（四）城鎮化發展策略面臨的考驗

今（2014）年3月上旬召開的兩會，大陸國務院總理李克強在其「政府工作報告」中，對於今年大陸城鎮化的發展是要推進以人為核心的新型城鎮化，而城鎮化是破除城鄉二元結構的依托。在具體工作方向上，則是要有序推動農業轉移人口市民化，加大對中西部地區新型城鎮化的支持，以及加強城鎮化管理創新和機制建設（2014年「政府工作報告」，文匯報，2014.3.6，頁 A37-A39）。報告中強調，今後一個時期，著重解決好現有「三個1億人」問題，促進約1億農業轉移人口落戶城鎮，改造約1億人居住的城鎮棚戶區和城中村，引導約1億人在中西部地區就近城鎮化。

城鎮化的實質是人的城鎮化。農業剩餘人口走向工業、聚集城鎮，是社會經濟發展必然的發展趨勢。農村剩餘勞動流入城鎮，是就業機會、收入增加，而農民工市民化，則是生存環境改善、生活質量提升。不過，大量進城務工人員雖然統計意義上被認為城市人口，但並不代表其人口城市化過程的完成。許多農民雖然實現職業轉變和地域轉移，但缺乏身份的轉變、生活方式的轉變，處於就業非正規化、居住半邊緣化、生活孤島化狀態，長期游離在城鄉之間，由此形成「半城

市化」現象（張興軍，求解「半城市化」要闖關破障，瞭望新聞周刊，2014.2.17，第7期，頁7）。

以「三個1億人」的問題，過去考慮城鎮化的發展，直接的便談到究竟有多少農村人口將進入城市，即最後1個億人群，但是目前更需要解決的是，如何讓已經在城市常住的1億左右的農民工和在城市邊緣的棚戶區與城中村生活的1億左右的失地農民成為真正意義上的城裡人，這兩億農民工雖然人在城市，但並未享受到城市居民的待遇（「城鎮化不能定位為振興經濟的工具」，瞭望新聞周刊，2013.12.23，第51期，頁14-15）。

很顯然的，大陸新型城鎮化是一個涉及土地制度改革、公共服務體制改革、城市投融資體制改革、戶籍制度和人口管理制度改革、房地產管理改革、財稅體制改革等多種改革系統工程。在具體工作上，它更涉及必須處理好政府與市場、中央與地方的關係，有其錯綜複雜的因素相互纏繞，這將是中國大陸全面深化改革必須面臨的嚴峻挑戰。