

一、近期中國大陸黨政人事異動及地方黨代會舉行情形之觀察

中研院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 北京、上海、重慶、天津市長在「六中全會」後出現調動，北京市長蔡奇、上海市長應勇為習最為親信的人馬，另劉鶴妹夫龔正任山東省省長，其前副手唐仁健任甘肅省省長，王岐山嫡系蔣超良任湖北省委書記，習親信全面接管省市一把手。
- 習近平在貴州當選「十九大」的地方黨代表，繼「十七大」、「十八大」代表上海後，首次更換選區，被解讀為習對貴州省委書記陳敏爾高度政治信任。
- 中國大陸 21 個省份已召開地方黨代會，海南、甘肅、山東、浙江等四省，全由「50 後」書記搭配「60 後」省長；新上任的省級黨政一把手，不少曾是航空、法律、醫學等領域專家；另軍區政委不再進入地方常委會，逐漸強化政法體系勢力，並減少軍隊與地方的利益糾葛。

（一）近期地方黨政人事異動

檢視中共高層體系的權力運作，由於派系政治的因素，最高領導人的權威與影響力，時常處於不明的狀況。不過，自習近平主政後，他通過反腐工作與組織重整的推展，將過去的派系權力均衡逐漸打破。這同樣反映他在省級官員的高度調動情況上，在習近平主政的第二年，2013 至 2016 年，有 18 位省（市）委書記遭到更替，約占全部比例的 58%。去（2016）年省委書記有三波調動，習共換了 14 位省委書記。在今（2017）年，「十九大」召開前，習目前又換了 6 位省委書記。這說明習對省級一把手的控制力，極為直接，媒體評論稱這種狀況「半壁江山易帥」。「習天下」雖遠未成型，但各路人馬似已難以抗衡。

1. 個人關係優先、習親信全面接管省市一把手

今年 4 月 25 日中共政治局召開的會議發布的通稿中，除說明會議討論經濟問題和對政法單位的巡視外，最後一句「會議還研究了其他事

項」，預示著「十九大」可能的人事異動將持續醞釀。鑒於目前詭譎多變的政治環境，部分資訊外界仍難以探究。但近期習近平對人事安排應仍會強勢介入，把政治盟友安插到中央委員會和中央政治局。在「六中全會」後，中共各省一二把手的調動頻頻。習近平和王岐山的人馬快速竄升。

今年這波人事調動中，以直轄市長的調動最值得注意。北京、上海、重慶、天津市長的人事在「六中全會」後全數出現調動，布局意味濃厚。當中又以北京市長蔡奇（5月27日發布擔任北京市委書記）、上海市長應勇兩人為習最為親信的人馬，兩人在習主政浙江時期共事，並分別具國安、政法系統工作經驗，蔡奇更曾任中共國安委辦公室副主任，顯示其備受信任；重慶市長張國清和天津市長王東峰與習關係相對不明顯，不過張國清現年僅52歲，在調任重慶前，曾被傳媒喻為「兵工少帥」，長期於中共的軍工複合體工作，算是目前省市一二把手中，少見的少壯派。而有關王東峰，部分媒體猜測，由於王曾長期於陝西任職，和出身陝西的中辦主任栗戰書、及曾任陝西省委書記的中組部長趙樂際「相熟」，王的上位也顯示中共政壇的「陝西幫」勢力持續擴大，而王所在的天津市市委書記李鴻忠是最早表態擁護「習核心」的省委書記，在經歷年初前天津市長黃興國的政治風波後，執政當局似乎在天津布下重兵，拔擢的一二把手都有極高的政治忠誠。整體而言這波四大直轄市市長的人事調動，應是習深思熟慮後的安排。

在省級人事方面，最引人注目的便是，習近平在貴州當選「十九大」的地方黨代表，由於省委書記陳敏爾，與習關係深厚，更有著「60後」出生和「之江新軍」的標籤，習近平在貴州當選黨代表，是繼「十七大」、「十八大」以來代表上海後，首次更換選區，這也被外界解讀為習近平對陳敏爾個人高度政治信任。此外，浙江省人事出現變動，浙江省委書記夏寶龍由車俊接替，夏寶龍則打破之前會接政法委書記的傳言，任人大環境與資源保護委員會副主任委員的閒職。接替的車俊，其仕途最為著名事蹟是2008年河北石家莊爆發三鹿「毒奶粉」事件時，以省委副書記、政法委書記身分臨危受命兼任石家莊市委書記，處理「毒奶粉」問題。此後，車俊的仕途踏遍東中西部，兩度擔任「滅火隊長」，在2009年新疆烏魯木齊「7·5」事件爆發，時任兵團政委的聶

衛國調職後，車俊接任新疆兵團政委。此後在新疆連坐數年「冷板凳」，直至去年才現轉機，從 6 月轉浙江省委副書記後，先是 7 月以副書記身分兼任代省長，今年 1 月當選省長，但 4 月又接任省委書記，仕途的三級跳，共僅花 10 個月的時間。由於浙江與習個人頗有淵源，車俊的出線實際上頗讓外界意外，目前仍無法判定車俊的仕途為何被提拔。不過車俊上任不久，「浙江日報」就以車俊的名義刊登「堅定不移沿著『八八戰略』指引的路子走下去」一文，全文強調習近平主政時期的調研經驗，並以習近平總書記「兩山」理論作為浙江長期的發展綱領，政治輸誠極為明顯。此外，山東省省長龔正與習近平無個人關係，但是與習近平舊部黃坤明、蔡奇有交集，部分媒體則報導其為習近平親信、中財辦主任劉鶴妹夫。連同龔正在內，與劉鶴具有個人關係的省長還包括甘肅省省長唐仁健，唐仁健曾任中財辦副主任，外傳是劉鶴最重要的副手。龔正、唐仁健的出線，可能說明劉鶴這類「大內親信」的智囊型官員，影響力正開始走出中南海。

此外，在這波人事變動中，王岐山嫡系的金融系、紀檢體系也有多位上位，金融系蔣超良任湖北省委書記便是典型的例子，蔣是王岐山在廣東任常務副省長，處理亞洲金融風暴時，由王親自成立，僅五人的「廣東省地方中小金融機構和農金會金融風險處置工作協調小組」核心智囊。紀檢體系，曾任中紀委常委、中紀委第七紀檢監察室主任、監察部副部長的黃曉薇已於 10 月由山西省紀委書記升任山西省委副書記。曾任中央紀委第九紀檢監察室主任劉學新調任中共福建省委常委、省紀委書記。而原中紀委第十紀檢監察室主任陳輻寬則被任命為山東省委常委、省紀委書記。這不僅體現中共對紀委系統的重視，更意味著「六中全會」後紀委系統將成為中共的權力重心；另一方面也說明執政當局正利用將中紀委「嫡系」官員外放，持續發動反腐工作。

2.其他可能因素

在其他可能因素方面，有部分技術官僚在這波調動再度受到提拔與重視。安徽省省長、60 後的「少壯派」李國英是典型代表，出生於 1963 年的李國英，是陸昊之外最年輕的省長。他長期在水利部工作，從水利部技術員做到了水利部副部長，在水利部工作超過 30 年，其中引人注目的是李國英在 2009 年獲得中國國家科學技術進步二等獎，在

2010 年又獲得國家科學技術進步一等獎。另外，與李國英一樣為技術官僚背景的還有湖南省省長許達哲，長期於中國航天科技集團工作，曾被確認為中國國家跨世紀學術帶頭人。2013 年，在航天系統工作 20 年後，許達哲出任工信部副部長，正式進入幹部梯隊，並在去年調任中共湖南省委副書記。值得注意的是，省市一二把手目前具航天系統背景的包括了甫於 4 月升任黑龍江省委書記的張慶偉（曾任中國航天科技集團總經理）、浙江省代省長袁家軍（曾任中國航天科技集團副總經理）、加上遼寧省省長陳求發（曾任國家航天局局長）、廣東省長馬興瑞（曾任中國航天科技集團總經理），顯示「航天系」在政壇有一定力量。

另一值得注意是，是反腐因素對省級地方人事的影響。被徹查的官員，河北省、山西省、江蘇省背景落馬最多。若以派系因素觀察，除與前政治局常委、政法委書記周永康牽連有關外。近年來有關李源潮與前中辦主任令計劃關係的負面傳聞不絕於耳，多名他的舊部親信，包括遼寧前書記王珉、雲南前副書記仇和、江蘇前省委秘書長李雲峰等，日前也落馬受查。李源潮迄今雖尚未落馬，由於趨近屆齡離退年限，「十九大」若未當選政治局常委，未來動向可能極為凶險。另一觀察是近期落馬官員年齡日趨降低，近期「65 後」省部級落馬高官已有 4 人。按照年齡大小依次是毛小兵（青海省委原常委、西寧原市委書記，1965 年 4 月生）、孫鴻志（國家工商總局原副局長，1965 年 9 月生）、冀文林（海南原副省長，1966 年 7 月生），以及周春雨（安徽副省長，1968 年 7 月生）。反腐工作的「常態化」與落馬官員的「年輕化」，極可能為未來中共的幹部接班梯隊帶來不利影響。

（二）地方黨代會舉行情況

1. 地方黨委會提前換屆與「十九大」黨代表選舉

中共近期的地方黨代會，一個重要看點是，「十九大」的黨代表選舉。由於「十八屆六中全會」已於去年 10 月 26 日落幕，這標誌著中共政權的進入「迎接十九大」重要時區。「換屆」是中共高層最重要的權力博弈遊戲，因此在今年初的兩會閉幕以後，至 4 月底已經有 21 個省份已經召開地方黨代會，先行完成省級黨委換屆工作。這批提早完成換屆的省分，黨委會的一二把手若無意外，應會平穩度過年底「十九大換

屆」期，應不會更替。但在部分要害省市地區，如廣東省、上海市、重慶市、北京市等，由於牽涉到政治局委員層級的權力布局，這類地區的一二把手通常會在「十九大」結束後才確定。

值得注意的是，在今年這波調整中，有四個省份是一二把手同時更換，包括海南、甘肅、山東、浙江，這些省份全部由「50後」書記搭配「60後」省長。在2016年之前，「60後」省級黨政一把手屈指可數。隨著時間推移，作為省級黨委書記後備軍的省長（直轄市市長、自治區政府主席）群體，「60後」已不再是少數。這批新上任的省級黨政一把手中，不少曾是各自領域的「精兵悍將」，例如航空器專業的袁家軍、飛行器專業的張慶偉、法律專業的石泰峰、醫學專業的沈曉明，他們在入仕前已在各自領域取得特出成績，從政後逐步獲任要職。

近期的地方黨代會的另一看點，是「十九大」黨代表的選舉。

「十九大」預計將選出2,300名的全國黨代表，這2,300名黨代表屆時將「進京」開會，並「選出」「十九大」的領導班子。這場選舉大戲會從去年11月9日起將持續至今年6月。並繼續沿用近幾次全國黨代表大會代表選舉的做法，劃分為省區市、中央直屬機關、中央國家機關、中央金融系統、中央企業系統（在京）等40個選舉單位，比「十八大」時增加30名。而根據組織部事前的要求與篩選，強調「十九大」代表要嚴把人選「政治關」，「堅持把政治標準放在首位」，突出考察人選的理想信念、政治品格和道德修養，嚴格把守人選廉潔的關卡，堅決防止「帶病提名」。部分顯示政治忠誠仍是篩選黨代表的首要因素。

3.少數民族區域

此外，這波地方黨代會的「換屆」情形，另一看點是「少數民族區域」的政治生態出現調適。如在新疆，第九屆黨委常委班子共14人，軍方代表罕見地未擔任常委。與上屆相比，本屆新疆黨委常委班子平均年齡為56.4歲，最年長的是出生於1953年的新疆黨委副書記、自治區政府主席雪克來提·扎克爾，顯示少數民族高層年齡趨於下降。而在內蒙古，內蒙古黨委常委班子共11人，同樣沒有軍方代表，但唯二的副書記，除政府主席布小林外，另一位是政法委書記李佳。西藏的情況則是黨委常委班子共12人，黨委書記吳英杰、三位副書記中，副

書記兼區政府主席齊扎拉（原拉薩市委書記）是 1998 年以來西藏自治區第一位外省籍自治區政府主席（雲南籍）。這些地方在人事更動上有幾個共同點：一是常委會換屆比例偏高，僅有少數幹部留任；二是少數民族的年輕幹部愈容易被提拔；三是軍區政委已不再進入地方常委會，但政法體系勢力逐漸強化。更值得注意的是，軍區政委退出省市地方黨委會，並不是發生在少數民族區域的特殊現象，「六中全會」後換屆的省市自治區黨委常委皆是如此。就此，當這類「戎裝常委」退出地方黨委常委後，能有效釐清地方主政官員與軍方將領的關係，強化軍隊的專業性，減少軍隊與地方的利益糾葛。長期而言，將有利於適應新一波軍事改革建立的新軍事體制，建立新型態的軍地關係。

二、中國大陸「一帶一路國際合作高峰論壇」觀察

中華經濟研究院區域發展研究中心研究員顧瑩華、助研究員林俊甫合稿

- 此次論壇促外界關切大陸藉經貿合作，提升其在區域與國際地緣政治影響力；德國等歐盟國家拒絕簽署貿易聲明、印度因「中巴經濟走廊」觸主權議題而拒絕出席，顯示計畫風險受到質疑。
- 中國大陸一帶一路戰略主導下的區域整合，與沿線國家經貿障礙排除，將使臺灣與各國的經貿連結趨於弱化，衝擊企業供應鏈布局。臺灣可善用地臺商及其他夥伴國的力量，結合第三國力量，發揮一加一大於二的效果。

「一帶一路」被視為中國大陸近年在對外關係拓展上最重要的大戰略，其核心概念為透過政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通等五個方面的相關措施，強化與沿線國家的合作。一帶一路推動至今已三年多，為展現其推動的成效，並得到參與國家的認同，中國大陸在今（2017）年5月14至15日，於北京召開第一屆「一帶一路國際合作高峰論壇」，共有約30個國家元首與100多個國家代表出席，此會議被外界視為是檢視中國大陸推動該戰略成效，與國際對於中國大陸對外戰略態度的重要指標。

（一）彰顯一帶一路成效與未來合作方向

中國大陸透過此次論壇，對外呈現一帶一路戰略推動三年多以來的諸多成果，根據統計，2014至2016年，中國大陸與一帶一路沿線國家總貿易額超過3兆美元；對沿線國家投資累計超過500億美元；陸資企業在20個國家設了56個經貿合作區，創造約11億美元稅收和18萬個就業機會。其次，論壇達成後續將以「互聯互通」作為合作重點、開展資訊交換與制度合作等五項共識。中國大陸領導人習近平亦於演講中宣示，將擴大絲路基金規模1,000億元人民幣；鼓勵金融機構開展人民幣海外基金業務，規模預計約3,000億元人民幣；中國國家開發銀行、進出口銀行將分別提供2,500億和1,300億元人民幣專項貸款，用於支持一帶一路基礎設

施建設、產能、金融合作，顯示中國大陸將強化其政策支持力度。

(二)中國大陸的影響力及相關計畫風險受到質疑

雖然中國大陸透過此次論壇，對外宣示將持續支持貿易與投資自由化，但同時亦強化對國內產業與標準輸出的支持力道，使外界關切中國大陸藉由經貿合作，提升其在區域與國際地緣政治之影響力。其次，部分國家亦質疑一帶一路相關計畫之開放性與透明度不足，甚至可能衍生金融風險與影響區域和平等議題。德國等歐盟國家即於論壇中表態拒絕簽署一項貿易聲明，以表達中國大陸需改善公共採購透明度不佳，造成外商欲取得相關商機時，面臨不公平競爭環境之訴求；以及關注相關計畫推動過程中，對當地社會與環境造成的可能衝擊。再者，中國大陸與巴基斯坦合作推動之「中巴經濟走廊」，由於觸及敏感的喀什米爾地區主權議題，印度拒絕出席此次論壇。英國媒體「金融時報」亦指出，2016年中國大陸整體對外投資成長40%，但同期間對一帶一路國家的投資卻下滑2%，顯示陸資企業對於相關計畫之投資風險仍存有疑慮。

(三)「一帶一路」對臺灣的挑戰

對臺灣而言，必須關注中國大陸一帶一路戰略主導下的區域整合，將可能使臺灣面臨之經貿邊緣化挑戰更為艱困。例如中國大陸已與沿線國家，包括俄羅斯、哈薩克、土耳其、蒙古、東協、英國、波蘭等進行海關、基礎建設等制度協調與合作；其次，中國大陸亦與40多個國家和國際組織簽署合作協議，與30多個國家開展制度化產能合作。臺灣雖然具有緊鄰海上絲綢之路核心區域之地理條件優勢，並與中國大陸、東南亞國家等經貿關係密切，但隨著中國大陸與一帶一路沿線國家經貿障礙排除，如臺灣長期無法參與，將使得臺灣與各國的經貿連結趨於弱化，甚至將衝擊企業之供應鏈布局。特別是一帶一路亦涵蓋我方目前積極推動之「新南向政策」國家，兩岸之經貿戰略皆以內需市場、基礎建設、新興產業合作為重點拓展項目；在當前兩岸關係停滯下，如何避免擴大產業競爭態勢與惡化資源競逐，進而尋求兩岸與區域經濟之互利共贏，值得深入思考規劃。

(四)臺灣的因應之道

「一帶一路」對臺灣的挑戰更大於機會，因此臺灣要思考如何突圍，走出自己的一條路。雖然「一帶一路」具有龐大商機，但中間亦存在極大的風險，臺灣不可能靠自己的力量單打獨鬥，臺灣可以善用在地臺商及其他夥伴國的力量，在利基型項目爭取機會，尤其當有一些項目是多國在競爭時，臺灣可以結合第三國力量，發揮一加一大於二的效果。總結來說，兩岸關係的改善對臺灣參與「一帶一路」市場商機，還是扮演正面效益，因此兩岸仍應尋求協商機會以創造雙贏。

三、中國大陸設立「雄安新區」初析

國立中山大學政治經濟系助理教授李明軒主稿

- 「雄安新區」為「京津冀協同發展」的實踐戰略，目標有二：一是成為疏解北京非首都功能的集中承載地、承接北京非首都功能疏解和人口轉移，解決京津兩大城市經濟、社會緊張的問題；二是為了適應經濟發展新常態、探索經濟發展新模式，揚棄發展傳統工業集聚區的想法，在「雄安新區」推動創新驅動發展。
- 「雄安新區」能否發展出其區位優勢，以抗衡京津現有的強大磁力，以及研發創新是否能夠有所突破，將決定「雄安新區」的成敗。

（一）雄安新區

2017年4月1日中共中央、國務院印發通知，決定設立河北「雄安新區」。「雄安新區」屬於國家級新區，為承擔國家重大發展和改革開放戰略任務的綜合功能區；國家級新區的成立與開發建設上升為國家戰略，發展目標、定位、優惠政策和許可權等皆由國務院規劃和審批。國家級新區的目標為在轄區內實行更加開放和優惠的特殊政策，鼓勵新區進行各項制度改革與創新的探索工作，成果將推廣至全國實行，以帶動經濟持續成長與社會發展。「雄安新區」是大陸第19個國家級新區，也是習近平上任以來成立的第11個國家級新區；過去著名的國家級新區包括1992年設立上海浦東新區、2006年設立天津濱海新區等。

該通知指出，自從中共「十八大」以來，習近平多次深入北京、天津、河北考察調研，研究和部署「京津冀協同發展」的實施戰略，欲在河北適合地段規劃建設一座以新發展理念引領的現代新型城區，並將之打造為北京非首都功能疏解集中承載地。2月23日，習近平到河北省安新縣進行實地考察，主持召開河北雄安新區規劃建設工作座談會，定調規劃建設「雄安新區」。

根據該份通知，規劃建設「雄安新區」要突出七個方面的重點任務：一是建設綠色智慧新城，建成國際一流、綠色、現代、智慧城市。二是打

造優美生態環境，構建藍綠交織、清新明亮、水城共融的生態城市。三是發展高端高新產業，積極吸納和集聚創新要素資源，培育新動能。四是提供優質公共服務，建設優質公共設施，創建城市管理新樣板。五是構建快捷高效交通網，打造綠色交通體系。六是推進體制機制改革，發揮市場在資源配置中的決定性作用和更好發揮政府作用，激發市場活力。七是擴大全方位對外開放，打造擴大開放新高地和對外合作新平臺。

由「京津冀協同發展」領導小組組長張高麗 4 月 14 日談話，可以歸納出「雄安新區」兩個主要目標：一是成為疏解北京非首都功能集中承載地、承接北京非首都功能疏解和人口轉移，以「跳出去」建新城的辦法，解決京津兩大城市經濟、社會緊張的問題；二是適應經濟發展新常態，探索經濟發展新模式，揚棄傳統工業集聚區的想法，推動創新驅動發展。

（二）為什麼是雄安？想要達成甚麼？

中國大陸自 2013 年密集通過國家級新區的審批，已有大量聲音質疑國家級新區的含金量、認為已從稀罕變平常。然而此次由習近平主導的「雄安新區」，中共中央與國務院以改革開放之初的深圳經濟特區、浦東新區等兩個取得重大成果及影響的特區來比擬，並強調「雄安新區」是千年大計，國家大事，可見得習近平對於「雄安新區」的重視與厚望。

「雄安新區」乃是「京津冀協同發展」的實踐戰略。早在 2005 年，亞洲發展銀行的研究報告指出在北京及天津周圍有一條環繞著首都的貧窮帶，產業不振、人民所得低下。2012 年習近平主席巡視河北省阜平縣，透過中央電視臺的鏡頭，天子腳下竟仍是這般泥濘的道路、簡陋的居住飲食，引起一片靜默和沉思。「京津冀協同發展」的想法自此而生。河北多數地區仍屬貧窮帶、經濟發展程度仍低，相對的，京津兩個超級大城患有「大城市病」：人口擁擠、交通堵塞、住房緊張、貧富兩極分化、公共衛生惡化等。因此，「京津冀協同發展」的主軸在於將高新產業留在北京，天津，著重其海港物流功能，而將低附加價值的產業移至外圍帶，同時計畫將北京市政府牽至河北通州，透過產業及政府部門的遷徙，一方面減低北京的人口壓力和污染，順利達成產業升級，一方面則可增加河北貧窮地帶的產業機會與就業，解決貧窮問題，各取所需。中國大陸一貫相信若將

不同區域有效整合，促進人員、金流、商品流的流通，就可以創造有效的需求、並刺激生產，達成經濟成長、降低區域發展不均。

但從 4 月 1 日發布的通知看來，「雄安新區」的角色已不限於疏散京津環境壓力、承接低附加價值產業，其被賦予的功能與期望已大大升級，要打造成國際、綠色、現代、智慧城市，以一副將與北京、天津分庭抗禮的超級明日之星之姿登場。相較於過去兩任領導人，習近平有更強烈的民族自尊，掌權至今不斷降低西方文化影響、強調中國文化的優越性。國際社會對於中國大陸污染嚴重、居住品質惡劣的批評，習近平聽到了、也非常在意，因此一方面意欲淨化北京、抒解壓力，一方面建立「雄安新區」，打造成綠色、優美、高科技的生態城市；相當於另起爐灶、建設一個沒有各種問題的新城市，作為一個新的中國大陸城市典範，顯示人民也可以享有高品質的生活。

過去國家級新區的設立皆由中國大陸各省或市從下草擬、上呈中央後冀望得以通過，「雄安新區」則是由中共中央及國務院逕行選定設立，其意義的不同、以及領導人的決心不言而喻。而在河北廣大鄰近京津的區域中，選擇雄縣、容城、安新 3 縣及周邊作為新區，是因為該區域目前開發程度較低，打掉重練的成本相對低，可謂一張白紙，可以盡情揮灑的空間最大。

「雄安新區」的地位比肩深圳經濟特區和上海浦東新區，深圳當時的定位主要是對外開放功能、引進外資以補足中國大陸國內資本不足，浦東延續對外開放的思想，繼續強化吸引外資、技術、人才，並進一步發展金融功能。「雄安新區」的定位則略有不同，更大的比重置於「新常態發展理念的試驗區」，亦即在經濟新常態下，不再以依賴外資、出口為經濟成長動力，而要以創新研發為新的成長動能，並創造綠色、宜居的城市。

（三）雄安新區的前景

中國大陸屬於高度集權政體，中央傾全朝之力要一個新興城市發展，此城市的起點相當高。「雄安新區」計畫將承接首都北京部分新興產業功能、部分科研教育功能、部分央企職能性機構、部分行政辦公職能，因此有機會承接來自北京和天津的央企及其上下游聯結的廠商、民企、人才，

以及政府、教育、科研等組織機構，另亦有來自中央的資金支持，發展交通、住房、公共建設等軟硬體建設。

然而，如此從上而下的建城夢想，可能遇到一系列的挑戰：行政官僚是否有動力執行命令？如何說服北京的部委機關、央企「適宜」的部分搬遷？如何吸引企業進駐？如何吸引人才離開北京提供的各種資源而入駐？現有層層相繫的利益結構如何破解？

相較於深圳利用靠近港臺的區位優勢、浦東利用位居東海岸中線長江出海口的區位優勢，以及悠久的金融底子，早期先以稠密並廉價人力吸引外資、引進資本和技術，現則使用累積的雄厚人才、資本、技術進行創新升級；惟「雄安新區」地處內陸，先天並無吸引海內外企業的區位優勢，在人才、金融方面的基礎較薄弱，乾旱且缺乏河流的地理環境，亦限制需要大量用水的工業發展。因此，如何創造「雄安新區」的吸引力以抗衡京津現有的強大磁力？

繼而，「雄安新區」若要能永續發展，最關鍵的突破點在於如何創造並善用城市發展的區位優勢，也就是如何吸納和集聚創新要素資源、培育新動能，成為能夠脫離政府臍帶、自食其力的實質創新城市。然而，產業升級、研發創新、尋找經濟新動能，又談何容易。中國大陸自 2001 年至今，在政府強力主導下大舉投入研發活動，全國研發支出每年以 17.8% 的速度成長，2015 年研發支出 4,090 億美金已達全球第二高、僅落後美國的 4,734 億美金。然而中國大陸的經濟發展講求彎道超車，研發也不例外，多年來以「市場換技術」的方式，從國外廠商取得技術，再將外國設計修改為符合消費者需求，求快的結果使得基礎科研能力累積緩慢，例如 2010 年以來中國大陸基礎科研支出占總研發支出的比例僅 17%，而美國及歐盟各國平均比例為 50% 以上。因此中國大陸雖有以消費者為導向的產品創新，卻缺乏革命性的創新產品，創造經濟新動能實為不易。

（四）結語

預期「雄安新區」基本可以達成消滅京津周圍貧窮帶、分擔北京非首都功能、疏解北京人口環境壓力的作用，但要成為下一個超級巨星，則取決於雄安是否能夠達成被賦予的角色：發展高端高新產業，培育經濟成長新動能。按中共領導人慣例，習近平任期尚有五年，若此慣例不變，「雄

安新區」的政治生命保證有五年，之後是否能得到中央持續的青睞與傾力的資源支持，要視其發展的情況與前景而定。

中國大陸的經濟班子有極強的規劃能力，「雄安新區」疏散首都之負擔、發展高端高新產業，講來邏輯嚴謹、條理分明，正是京津冀區域所需的治理之方；然而是否能夠發展出「雄安新區」的區位優勢，以抗衡京津現有的強大磁力，以及研發創新是否能夠有所突破，將決定「雄安新區」的成與敗。

四、從四川學生霸凌案看中國大陸維穩政策

國立成功大學政治系暨政經所教授兼社科院副院長洪敬富主稿

- 四川學生霸凌案反映中共地方政府一貫的壓制心態與維穩作為，即便事態最終緩解，惟已擴大官民矛盾及不信任感。
- 由下而上、草根群眾所倡議的公民維權、司法維權行動正挑動中共政權敏感神經；中共官方傳統高壓專制手段或將面臨更大的政治與經濟、社會代價。

（一）前言

2017年4月1日，四川省瀘洲縣太伏鎮太伏中學的一名國二生趙鑫，被發現陳屍於該校男生宿舍後方，全身傷痕累累。警方於第一時間宣稱趙男係墜樓身亡且排除他殺或加工自殺之可能；當日夜間，地方警方和學校即試圖火化屍體，此舉引起家屬與民眾的強烈不滿，因為家屬強烈質疑死因不單純，從該日起，大批群眾對此事表達強烈抗議，並與警方爆發數次衝突。

此事件經由網路與社交媒體的傳播，進一步引發廣大大陸網民關注與強烈不滿，一些家屬和群眾遊行抗議的照片、影片，以及攸關此案更多的影像、評論，不管是事實或造謠、誇大等，皆在網路上轉載和傳播，使得案情的關注度持續擴大。特別是關於警方對死者家屬報案被勒索一事不加理睬的言論在微信中快速轉發，案情如滾雪球般上升，官媒新華社也以「拿出澄清謠言的事實需要多久」為題，對案情提出質疑（新華網，2017.4.4）。

4月2日，瀘州官方微博公眾號「瀘州發布」發出聲明，指出該學生屍體外傷符合高墜傷特徵，且現有證據也排除他人加害而導致死亡，其具體死亡原因待家屬同意後屍體檢驗予以確認；與此同時，地方縣教育局也對學校的管理情況展開調查（自由亞洲電臺，2017.4.3）。4月3日官方微博陸續發出警告，指一些網民編造發佈諸如「五名學生打死同學，其中一人已自殺」、「孩子已經離開，全身被打得淤青死血，手腳被打斷」等謠言，並

指這些人企圖造謠、傳謠生事，並煽動群眾聚集滋事。官方也再度表明，無證據證明死者是他殺，且死者損傷符合「高墜傷」特徵。

隨後，瀘縣政府於 4 月 6 日在網民高度圍觀的輿論壓力下，召開說明會，並在徵得家屬同意後進行驗屍，過程中死者家屬也請第三方專家和律師在現場見證。而瀘州警方在案發後幾天強制帶離數名與警方發生衝突的民眾，大部分人也「經過教育承認錯誤」後釋放，僅三人被拘留。可以說，瀘縣政府自案發以來，以不到兩天就排除他殺的可能，且多次發佈消息直指死者係自殺而亡。與此同時，網路上對政府說法不利的影片與言論，一概被斥為不符實情，然政府所公布之理由與證據卻又疑點重重，難以服眾。

最終，瀘州市政府於 4 月 7 日針對此案舉行對外說明記者會，席間以大量關於死者生前的行為、言語及其對該生自殺原因進行分析，強調校園內絕對沒有外傳學生間收取保護費的行為，並排除網路上諸多不實的謠言；官方除對此案表達悲痛外，且要求加強校園安全與遏止謠言，為迎接「十九大」勝利召開營造安定和諧的環境和氛圍（新京報，2017.4.7）。大陸官方媒體的報導也幾乎口徑一致，轉載官方的立場與說明。例如「環球時報」以大量圖片為佐證，發表近似論點，強調「境外那些別有用心者」與「敵對勢力」利用意外死去中學生來造謠、生事、且煽動群眾以實現各種不得人心的目的（環球時報，2017.4.7）。

（二）維穩政治的迴圈：治標、治本，或標本難治？

事實上，大陸官方曾於 2015 年 2 月公布「關於全面深化公安改革若干重大問題的框架意見」及相關改革方案，其目的在藉由公安行政管理改革以促進公平正義、在維護社會和諧過程中增進依法治國，並防範各類現行司法案件中常出現的冤假錯案。諷刺的是，在相關改革意見與方案發佈後一年，發生於 2016 年 5 月間的「雷洋案」，也一樣引起大陸網民熱議，因為此事件被廣泛認為地方公安在執法過程中，存在可能執法不當的情況，且公安亦無法對雷洋身上多處瘀青腫脹做詳細、合理的解釋。固然大陸諸多領域的菁英，特別是雷洋畢業的中國人大校友會發出幾份公開聲明，咸認雷洋之死並非一場「單純」的意外，然而 2016 年 12 月 23 日，

北京市豐臺區人民檢察院最終仍以「犯罪情節輕微，能夠認罪悔罪」為由，對五名涉案警務人員玩忽職守案作出不起訴的決定。

許多大陸的司法案件，人民普遍要求的是司法程序正義的落實，官方一再強調「全面推進依法治國」言猶在耳，然而一個能真正「依法治國」的國家必須是要謹守法律程序正義所載明之透明、公開、公正的機制手段，而非一昧地掩蓋、拖延、甚至包庇。在四川瀘州市瀘縣政府所指控的謠言，其實存在著一種官方壓制式的譴責與民間無奈的抗拒，更凸顯當地政府的一種畸形維穩。在廣大網民的圍觀、聲援之下，當中真真假假的消息甚囂塵上，而事件持續惡化正折射出有關當局長久以來根深柢固的維穩作為；社會大眾普遍要求的是該事件的完整真相，但地方政府官員一開始想全面封鎖事件，進而導致越想將消息壓制，家屬及民眾的憤恨情緒就越難撫平，終究導致事件演變成失序、惡化的地步。對於霸凌事件，正如同一位老師所言：「瀘州民眾抗議，不是因為死者，而是你們對待校園刑事案件的態度，聯合學校遮蓋案件...所有的造謠都是你們封鎖消息的情況下逼出來的。暫且不說死因，就警方鎮壓我也是佩服...為什麼人民不相信你們，因為你們一開始就沒打算讓我們知道校園死人了這事」（世界之聲，2017.4.4）。這種司法與社會事件正是一種制度性的惡性迴圈：發生事件後，地方領導試圖先掩蓋真相，後導致群眾不滿與陳抗，衝突抗爭一旦無法獲得平息，事態持續擴大後，引起更上一層領導重視、甚至介入，方使事態獲得緩解，或許事件真相得到公開，司法正義得到彰顯，但官民間所累積的矛盾、不信任感卻可能日益增大、增強。

隨著過去卅多年來經濟上的高速增長，大陸的許多問題與社會矛盾不斷浮出、不斷尖銳，然而中共也發展出一套相應的維穩模式，其根本目的在塑造宇內清明、天下太平的氛圍。這套模式的機制之一是在宣揚政府認可的說法與阻斷不利的言論，並擺出站在人民這一邊的態勢，其重點不在事實真相能否真正呈現，抑或司法正義與公平能否得到彰顯，而在於總體的經濟、社會、政治能否持續穩定。

在習近平 2012 年 11 月上臺後，中共「十八屆六中全會」宣稱要全面從嚴治黨，且要全面推進依法治國，要喚回人民對政府的公信力，取得繼續執政的正當性，所以大陸官媒在面對全國性事件的作為上，大抵表現出為民發聲、為民服務、主持並伸張正義的政治姿態，然而，當今大陸官方

的公信力、公權力普遍低落，在面對公共危機或突發公共事件、群體性事件時，群眾普遍不相信地方政府，歸根究底，這是一個系統性的深層制度問題。往往中共的維穩機制通過上至中央、下達地方的相互指責與批評、檢討與讚揚，將案件個別化、單一化，使個案間互不相連，從而將個別事件各個擊破，使民眾關注力限於局部，對問題的核心（如權力的有效監督與制衡）儘量避免觸及，僅就事件本身外部的基本問題、官員貪腐、甚至宣傳不力予以究責。這不僅難以治標，遑論治本。

在缺乏西方民主意義下的「選舉」和「政治、公眾參與」機制下，正不斷衝擊並挑戰黨國體制存在的正當性，形成對其治理的根本危機。傳統上高壓、專制手段來解決問題的「硬」途徑所付出的經濟和社會成本，乃至於政治代價，是越來越高，亦越來越大。當黨國政府無法「有效」且依法「適當」處理此等上升中的社會矛盾與衝突時，大陸公民，特別是知識份子與專業人士開始尋求運用網路科技來進行訊息溝通與議政；網路作為廣泛集結社會力量的中介平臺，公民和網民對各級政府提出行使法律所賦予公民權利的請求，這種不斷由下而上、草根群眾所倡議的公民維權、司法維權行動正挑動包括北京政府在內的各級黨政機關，亦觸及中共政權的敏感神經。習近平曾言：「空談誤國，實幹興邦」，確有道理。這種空談更應是少談「宣傳」，多落實「依法治國」和「從嚴治黨」的實幹工作。

五、近期朝鮮半島情勢觀察

國立臺灣師範大學東亞系林賢參副教授主稿

- 在川普的胡蘿蔔與棍棒策略下，中國大陸透過官媒嚴詞警告北韓，引發反彈；俄羅斯總統普丁批美對北韓武力威脅違反國際法，應以對話解決問題，北韓羅津港與俄羅斯海參崴港的定期船班開航，俄羅斯與北韓關係進入新階段。
- 在中美施壓下，北韓仍持續試射，建構嚇阻美國的核武戰力，另在其最高人民議會設置外交委員會，暗示其有交涉準備；美採「圍師必闕」戰略，表明只要條件允許、川普願與金正恩會面；北韓外交部北美局長崔善姬，與美國前政府官員在挪威奧斯陸接觸，透露雙方都想避免戰爭。
- 南韓新總統文在寅或改變朴槿惠親美、佈署薩德政策，及恢復北韓陽光政策，將為朝鮮半島情勢投下變數。

(一)近期北韓核武開發情況

2017年2月12日，北韓成功地試射潛射飛彈「北極星」(Pukguksong)之陸基型「北極星2號」飛彈，射程約可達2千公里，採用固體燃料推進引擎、由陸地機動車載發射架發射，顯示北韓飛彈能力已更為精進，且提高機動性與隱蔽性。3月6日，北韓更進一步地同時試射4枚彈道飛彈，在飛行約1千公里後，其中有3枚落在日本專屬經濟海域(EEZ)內的日本海。22日，北韓再度實施射程超過3千公里的「舞水端」(Musutan)中程彈道飛彈，不過，在發射後不久即爆炸。其次，南韓媒體引述美韓情報官員消息報導稱，根據衛星拍攝北韓豐溪里核武試驗基地活動資訊判斷，北韓似乎積極在為實施第6次核武試爆工作進行準備。

當各方屏息以待、推測北韓可能在4月15日金日成冥誕或25日北韓人民軍創立紀念日前後，實施第六次核試爆或試射洲際彈道飛彈，將可能導致美國對北韓動武的4月危機。或許是美中聯手嚇阻生效，北韓僅分別於4月5、16、29日，各試射一枚準中程反艦彈道飛彈「KN-17」，惟均以失敗收場。在各方認為4月危機解除後，北韓卻出人意料地於5月14日，試射新

型中程彈道飛彈「火星12型」(Hwasong-12)，飛行高度首次突破2千公里，在飛行約30分鐘後落入日本海，推估其射程可超過5千公里，不但可攻擊美軍關島基地，甚至阿拉斯加州與夏威夷都在其射程範圍內，距離洲際彈道飛彈可能只有一步之遙。

(二)美國與北韓間的「膽小鬼遊戲」

美國總統川普(Donald Trump)在競選期間，即顯現出對北韓強硬姿態。北韓在去年1月實施第五次核試爆時，川普指責歐巴馬政府對北韓的「戰略忍耐」(strategic patience)政策毫無效用，並批評金正恩是個瘋子。川普競選團隊核心外交安全顧問、美國外交關係協會(CFR)會長哈斯(Richard N. Haass)指出，只有在國際社會認真討論對北韓軍事選項，才能達到嚇阻效果。川普在就任後，美國政府決策高層陸續表明，為解決北韓核武問題，所有選項都將會列入考慮，包括先發制人的軍事行動或者是推翻金正恩政權，並且劃下不容忍北韓試射洲際彈道飛彈或實施第六次核試爆的紅線，因而讓川普與金正恩進入「膽小鬼遊戲」(chicken game)情境。2月10日，川普在白宮與日本首相安倍晉三發表共同聲明，表示「將強烈要求北韓放棄核武飛彈開發計畫，不要採取進一步的挑釁行動」。言猶在耳，北韓隨即於翌日實施「北極星2號」飛彈試射，挑釁意味極為濃厚，揭開雙方「膽小鬼遊戲」的序幕。

值此之際，美韓雙方自3月1日起，實施例行性年度聯合軍事演習「鷓鴣」(Foal Eagle)與「關鍵決斷」(Key Resolve)，美國海軍「卡爾文森號」(Carl Vinson)航母戰鬥群與F-35B隱形戰機也陸續加入演習，演習項目包括對北韓斬首行動，演習規模乃是歷年之最。不僅如此，卡爾文森號也極不尋常地與日本海上自衛隊於3月7至10日、27至29日，在東海實施共同訓練。對此，北韓也不甘示弱，於3月6日實施以駐日美軍為攻擊目標的飛彈試射。其次，美國國務卿提勒森(Rex Tillerson)於3月16至17日訪問南韓與日本時，重申歐巴馬政府的戰略忍耐政策已經結束，包括軍事行動在內的所有選項都會擺在檯面上討論。

4月6日晚間，川普在宴請中共國家主席習近平時，下令美軍攻擊敘利亞，向北韓乃至於中共展現其有決心動用軍事力量以維護美國利益。不僅如此，美國於4月13日動用超大型炸彈GBU-43/B，轟炸伊斯蘭國(IS)在

阿富汗境內的地下碉堡，展現美軍有能力攻擊地底隧道陣地，再次對北韓傳遞威嚇訊息。同一天，川普接受媒體訪問時宣稱，已經派遣無敵艦隊開往朝鮮半島。4月25日，金正恩親自觀看北韓砲兵部隊舉行歷年最大規模(300至400門)、射程足以攻擊南韓首都圈的火炮實彈射擊演習，展現足以讓首爾陷入火海的戰力。同一天，美國海軍「密歇根號」(Michigan)核動力攻擊潛艇進入南韓釜山港停泊；翌日，美韓聯軍亦舉行模擬攻擊北韓飛彈基地的火力演習。在北韓試射「火星12型」飛彈後，駐防日本橫須賀港的「雷根號」(Ronald Reagan)航母，也在完成定期維修後，於16日出港執行任務，與卡爾文森號形成對北韓的雙航母軍事壓力。此外，川普政府於4月24日，極不尋常地邀請參議院100位議員到白宮聽取北韓問題簡報，刻意塑造山雨欲來風滿樓的緊張氣氛。

(三)牽動東北亞區域的合縱連橫

面對北韓核武危機，川普一改就任前的對中強硬姿態，邀請習近平於4月初訪美，在兩天面對面的正式會談與私下交談後，中共開始展現迥異於過去對北韓問題的消極不作為。中共當局在檯面上，由「人民日報」與「環球時報」對北韓發動文攻，引發北韓「中央通訊社」反擊。北韓點名批判中共舉動，已侵犯北韓的自主合法權利與尊嚴，並警告中共不要考驗北韓的忍耐限度、深思可能的嚴重後果。川普在4月11日推特(Twitter)發文，點出中共改變態度的原因，亦即，川普向習近平表明，如果中共幫忙解決北韓問題，中共會在對美貿易談判上得到更多利益；如果不幫忙，美國將自己解決問題。換言之，川普一手以經貿利益的胡蘿蔔，勸誘中共認真處理北韓問題，另一手以威脅對北韓動武的棍棒，對中共施加壓力。其後，「環球時報」更發表社論警告北韓，如果實施核試爆，中共將會支持包括石油禁運在內、空前嚴厲的聯合國制裁措施。

長期以來，中共並未誠實遵行聯合國安理會決議對北韓實施經濟制裁，才會讓北韓有恃無恐地持續發展核武，威脅東北亞區域和平與穩定。大陸學者認為，由於北京當局擔心北韓轉向俄羅斯尋求援助，才不願意對北韓施加強力制裁。在川普的胡蘿蔔與棍棒策略下，北京當局透過官媒嚴詞警告北韓，引發北韓反彈，並打出「俄羅斯牌」。北韓此舉，對於亟思強化對朝鮮半島發言權的俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)而言，正是鸛蚌相

爭、漁翁得利的好時機。普丁批評美國對北韓武力威脅違反國際法，主張以對話解決問題。5月17日，連結北韓羅津港與俄羅斯海參崴港的定期船班開航，北韓客貨船萬景峰號自羅津港啟航，意味著俄羅斯與北韓關係進入新階段，以及俄羅斯在朝鮮半島取得新的戰略據點。

另一方面，南韓朴槿惠政權在去年初，因不滿中共對北韓問題的消極不作為，因而放棄「離美親中」政策，將南韓對外政策主軸轉回親美路線，不僅同意美國部署「末段高空區域飛彈防禦系統」(THAAD，薩德系統)，更與日本簽署共享軍事情報的「秘密軍事情報保護協定」(GSOMI)，讓美日韓防衛合作體制的建構邁出重要一步。不過，此一政策轉換，卻因朴槿惠遭到罷免而可能生變。5月初當選南韓總統的文在寅，在競選期間表明將從美國手中收回戰時作戰指揮權、處理朝鮮半島問題的主導權，對薩德系統部署問題也是持慎重態度，有可能讓美日韓防衛合作體制出現龜裂。其次，文在寅更表明願意重開南北高峰會議，並恢復對北韓的陽光政策，將為朝鮮半島情勢投下變數。

(四)結語:北韓情勢不至於失控

在中共配合美國施壓下，北韓雖然暫時未進行核試爆，依然為提升飛彈射程與精準度而持續實施試射，不難看出其擁核的決心，企圖迫使北韓棄核是不切實際的。北韓為求自保與強化話語權，建構嚇阻美國的核武戰力，乃是其終極目標。北韓雖然一再叫囂準備打核戰、多次試射飛彈，其動機是為提高談判籌碼、嚇阻戰爭，不是挑起戰爭。因為，金正恩應該知道，一旦全面開戰，金氏王朝將難逃滅亡的噩運。基於此，北韓於4月11日在最高人民議會設置外交委員會，即在暗示其有進行交涉的準備。另一方面，美國對北韓武力示威的同時，也採取「圍師必闕」戰略，表明只要條件允許、川普願意與金正恩會面，並提出不推翻金正恩政權等四項保證。北韓外交部北美局長崔善姬於5月初，與美國前政府官員在挪威奧斯陸接觸，即透露出雙方都想避免戰爭。再加上南韓文在寅政權對北韓陽光政策，籠罩朝鮮上空的戰爭烏雲終將逐漸散去。