

一、大陸「新型城鎮化」政策及面臨的問題

政治大學東亞研究所副教授魏艾主稿

大陸推動「城鎮化」發展過程中，出現重經濟發展、輕環境保護，重城市建設、輕管理服務等現象，影響社會經濟的永續發展。

中共「十八大」後提出「新型城鎮化」的發展目標，致力提高城鎮化質量、智能、綠色、低碳的城鎮化發展道路，惟大陸「城鎮化」的發展正面臨嚴重的體制限制，其中農民市民化是城鎮化的關鍵所在。

「新型城鎮化」的發展仍未能擺脫過去大陸城鎮化建設的弊病，主要在於大陸對城鎮化的發展策略，仍未提出具體的方案和規範，尤其尚未釐清中央與地方，以及政府與市場的關係，影響城鎮化的健康發展。

30 餘年經濟改革和對外開放政策的推展，為大陸帶來經濟快速發展，農村經濟繁榮，對外貿易擴展等積極效果，但另一方面，也給大陸帶來社會經濟的鉅大的衝擊。以城鄉關係為例，經濟快速增長固然帶來鄉村人口向城市轉移的發展趨勢，惟城鄉差距不斷擴大，引發區域經濟不均衡發展的問題，亟需解決。除此之外，長期以來大陸城鎮化的發展存在著工業化落後；二、三線城市出現產業空洞化，可持續發展能力不足；過度依賴土地財政，著重硬體建設缺乏軟體配套，以致陷入城鎮化發展的瓶頸。去(2012)年底，中共中央經濟工作會議提出「新型城鎮化」的概念，要求「以人為本」，尊重資源利用，環境保護、產業發展，有序漸進地推動大陸城鎮化的發展，並成為推動未來大陸經濟發展的新引擎。然，大陸新一輪城鎮化的發展卻面臨如何讓農民市民化，如何保障失地農民權益，如何防範城鎮化「大躍進」等問題的挑戰，再加上有關城鎮化的發展策略，大陸內部仍存有不同爭議，使未來「新型城鎮化」的發展蒙上層層陰霾，影響其後續發展。

（一）「新型城鎮化」概念的提出及其內涵

伴隨著經濟的快速發展，大陸的城鄉結構也出現明顯的變化，特別是自 1996 年以來，由於大陸逐漸進入重化工業快速發展階段，大規模流動人口跨地區流動，鄉村人口減少呈逐年擴大的趨勢。根據大陸國家統計局的資料顯示，2011 年大陸城鎮化率首次突破 50%，達 51.27%，比 2002 年提高 12.2 個百分點，2012 年提高到 52.6%。大陸城鎮化率以平均每年增加 1.35 個百分點的速度推進，城鎮人口平均每年增長 2,096 萬人。2000 年，大陸城市總人口 4.6 億，到 2011 年達到 6.9 億，增加了 2.3 億。很顯然的，大陸城鄉結構已發生歷史性的變化。預計到 2015 年大陸城鎮化率將達到 55%，2020 年可達到 60% 左右，亦即 2011 年至 2020 年，大陸城鎮化率增幅將以近 10 個百分點的速度增長。

但是在大陸城鎮化發展過程中，卻也出現日益突出的「城市病」，許多城市空間無序開發，人口過度集聚，重經濟發展、輕環境保護，重城市建設，輕管理服務等現象（人民日報，2013.8.8）。為解決城鎮化發展所存在的問題，並維繫大陸社會經濟的永續發展，中共「十八大」設定的發展方向，中國大陸推進城鎮化是要走工業化、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。去（2012）年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。

從大陸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，它涉及大陸社會經濟體制的重大改革。

（二）農民市民化是城鎮化的關鍵

大陸城鎮化將成為未來大陸經濟增長的引擎，給大陸社會經濟帶來新紅利。根據大陸方面的估測，未來消費需求將從 2011 年的人民幣 16 兆元，提升到 2016 年的 30 兆元。但是在這些預期的經濟利得背後，新型城鎮化的發展卻潛藏著嚴峻的挑戰。其中農民的市民化是關鍵所在。

根據大陸的統計，2011 年大陸城鎮化率達 51.27%，2012 年提高到 52.6%，但 2010 年全中國大陸按城鎮非農業人口計算的市民化率僅 27%，2011 年也只有不到 40%。農業轉移人口的城市化，將成為大陸經濟最大的內需所在。據估計，2011 年大陸有 1.8 億農民工在城市，他們都有意願變為城市市民。此外，2012 年大陸新增人口 2,103 萬人，據估算 50% 是農業戶口人口。如果把存量和增量加在一起，2020 年前大陸大概有 3.0 億，2030 年前大約有 3.9 億農業轉移人口需要實現市民化（21 世紀經濟報導，2013.7.31）。

大量的農村人口轉移到城市變為市民，需要大量投資，自然會產生巨大的需求。據估算，到 2030 年前將 3.9 億農業轉移人口市民化所需的公共成本約 51 兆元（人民幣），農民工市民化人均公共成本（全大陸平均）約 13.1 萬元（人民幣）（「有序推進農民市民化」，人民日報，2013.8.11）。

在大陸所提出的城鎮化發展目標下，城鎮化的發展卻面臨體制上的重大制約因素，而關鍵便在於如何解決農業轉移人口的「半城鎮化」問題。所謂「半城鎮化」係指大陸城鎮化率已達 52.6%，但是城鎮戶籍人口佔總人口的比例卻只有約 35% 至 38%。大量的農民工雖然工作的地域轉換和職業轉換，但卻無法實現身份和地位的轉換，沒有城鎮戶口和無法享有就業、醫療、教育、住房、社會保障等城鎮居民的待遇。因此，在城鎮化過程如何將農民工市民化已成為中共所必需面對的嚴肅課題。

農民落戶難則是根本問題所在。目前大陸若干地方的戶籍制度改革，主要是針對本轄區的非農民戶口，對跨行政區的流動人口戶籍基本上沒有開放。還有一些地方的戶籍制度改革沒有觸及到福利制度，或者設置的門檻較高，農民難以跨越。此外，引導農民到中小城市、小城鎮落戶的政策也不足，以致大陸農民工進城落戶進展緩慢。

（三）有關小城鎮發展策略的爭議

在推動「新型城鎮化」發展的策略和政策方面，近來大陸內部引發有關新型小城鎮發展的不同看法。有論者認為，建設新型小城鎮，是大陸城鎮化建設中的重要環節，不僅可以緩解大城市和特大城市的人口和經濟壓力，還可以為農民就地、就近創造更多的就業機會，實現農村剩餘勞動力的就業轉移。一方面，它可以優化農村經濟結構，解決農村的產業空洞化

和農民老齡化，增加農民收入，扭轉鄉村凋蔽的趨勢；另一方面，還可降低農業人口盲目湧入大中城市所帶來的風險，緩解了大中城市人口集聚的壓力（「小縣大城」戰略，文?報，2013.7.10），並且小城鎮的發展將更加節能、環保、因為城鎮人口少，不需要建設很多高成本的基礎建設，譬如高密度的地鐵，將可緩解城鎮化建設的壓力（21世紀經濟報導，2013.8.13）。

另有論者認為，目前中國大陸小城鎮存在著資源稟賦不佳，區位優勢不明顯，總體實力不強的普遍現象，並且小城鎮的發展也面臨經費和體制問題的限制，投資者缺乏意願，同時在城鄉互動關係上也缺乏足夠的吸引力，影響小城鎮建設的發展（朱永新，「推進小城鎮建設，應處理的六個關係」，人民日報，2013年8月7日，版20；21世紀經濟報導，2013年8月13日，版3和版11）。

事實上，在有關小城鎮的發展策略方面，基本上仍停留在口號上，並未得到具體的政策的支持。城鎮化最重要的是，讓農民充份享受到城市的服務，比如醫院、學校、供暖、供電等，僅僅讓農民住上了樓房是不夠的。農民的市民化也不僅僅是簡單地把戶籍改成居民，而是變居民以後，與原有的城市居民一樣，享受各種社會福利和公共服務，才能有吸引力。此外，小城鎮建設也必須要有產業的支撐，當地勞動力還要到外面打工，那麼小城鎮的建設也只能是「空城」了，無法對城鎮化產生應有的作用。

（四）「新型城鎮化」發展面臨的問題

儘管「新型城鎮化」已是當前大陸經濟發展的重要政策，但是長期以來所存在城鎮化落後於工業化；城鎮化的速度大於質量；城市發展過度依賴房地產開發和園區開發，加大城鄉發展和收入差距；城鎮建設忽視自然環境和人文環境，影響社會經濟的和諧發展等問題。但是最嚴重的是，城鎮化建設傾向於「物的城鎮化」和「土地的城鎮化」，「人的城鎮化」不足，其中最突出的是2.6億農民工的市民化進程進展緩慢，約有2億人沒有城市戶籍，不能享有平等的公共服務（林毅夫，「增長甄別、因勢利導，發展比較優勢產業」，人民日報，2013.8.14）。「新型城鎮化」發展目標的提出，反映出大陸方面已注意到此一問題的癥結所在，但是卻仍然無法對這些「城市病」提出妥善解決的因應對策，各地方政府依然出現投資大躍進和房地產化的「城鎮化」建設現象，影響大陸城鎮化的健康發展。

其間的關鍵，便在於大陸並未針對「城鎮化」建設所涉及的中央與地方關係，及政府與市場關係提出妥善的處理方案。以戶籍制度為例，戶籍制度的改革可發揮透過增加勞動力供給提高潛在增長率；透過消除制度障礙疏通勞動力流動渠道，提升資源配置效率；以及提高農民工的社會保障覆蓋率，擴大消費等積極效果，才能發揮作用，使農村勞動力能成為推動大陸經濟增長的「紅利」，中共中央必須有詳盡的規劃，地方政府才能有所遵循。

除此之外，推進城鎮化，無論是發展大城市、吸納大量農業轉移人口，抑或是建設小城鎮，使之具有大城市的功能，都需要有大量資金投入，中共應根據「新型城鎮化」所設定的發展目標，透過立法和行政的指導加強城市規劃和產業規劃，引導地方政府確實執行和民間資金的投注，營造良好的制度環境，才能推動城鎮化有序和健康的發展。

二、近期大陸政治局常委至各地調研活動觀察與評析

政治大學政治系助理教授蔡中民主稿

近期中國大陸政治局 7 名常委們最重要的活動，當屬 7 月 5 日至 15 日間同時分赴各地進行的調查研究。此活動可視為對習近平去年 12 月所提之 8 項規定、6 項禁令與整治領導幹部四風問題的具體回應。第一波接受調研的七個省分經濟發展程度不一，地理分布也不相同，可看出此次活動的全面性與選擇地區的標準，調研地點也各具代表性。

綜觀此次活動範圍、層級及動員人力，不可謂不大，活動主旨及目的也相當清楚。然即便在中央大張旗鼓宣傳教育實踐活動下，且為總書記親自考察之處，仍有基層官員因襲苟且，作出陽奉陰違的舉措，因此，活動後續成效有待觀察。

近期中國大陸政治局 7 名常委們最重要的活動，當屬 7 月 5 日至 15 日間同時分赴各地進行的調查研究（習近平到河北、李克強到廣西、張德江到江蘇、俞正聲到甘肅、劉雲山到浙江、王岐山到黑龍江、張高麗到四川），旨在了解情況與指導教育實踐活動，活動口號亦相當平易近人、簡單易懂（照鏡子、正衣冠、洗洗澡、治治病）。此次大規模的活動緣起於 4 月 19 日的大陸政治局會議決議，由政治局帶頭從今年下半年起，在中共內部自上而下分批開展群眾路線教育實踐活動，活動對象則是以縣處級以上的領導官員為主，預計為期一年（此決定為落實中共在十八大中所提，要在全黨深入開展以為民務實清廉為主要內容的黨的群眾路線教育實踐活動）。

（一）本次政治局常委調研之特色

中共中央於 6 月 18 日召開黨的群眾路線教育實踐活動工作會議，會中習近平發表重要講話並對活動進行部署（相關資訊可見活動專屬網站：群眾路線網--<http://qzlx.people.com.cn>）。此外，此活動可視為對習近平於去年 12 月政治局會議中所提之 8 項規定（改進調查研究、精簡會議活動、精簡文件簡報、規範出訪活動、改進警衛工作、改進新聞報導、嚴格文稿發表、厲行勤儉節約）、6 項禁令（嚴禁用公款搞互相走訪、送禮、宴

請等拜年活動、嚴禁向上級部門贈送土特產、嚴禁濫發錢物、講排場、比闊氣，搞鋪張浪費、嚴禁超標準接待、嚴禁組織和參與賭博活動）與整治領導幹部四風問題（形式主義、官僚主義、享樂主義、奢靡之風）的具體回應。

第一波接受調研的七個省分經濟發展程度不一，地理分布也不相同，不難看出此次活動的全面性與選擇地區的標準。以國民生產總額來看，華東的江蘇與浙江名列前茅為經濟發達地區，華北的河北與西南的四川也在全國前十名之列，但東北的黑龍江與華南的廣西就相對滯後，西北的甘肅則幾乎墊底。除此之外，這些調研地點也各具代表性，例如習近平與李克強分赴的河北省與廣西省有革命傳統，前者的西柏坡是中共進佔北京前的最後根據地，與毛澤東提出「兩個務必」之處（務必使同志們繼續保持謙虛謹慎、不驕不躁的作風，務必使同志們繼續保持艱苦奮鬥作風），習近平也於 7 月 11 日在此發表講話，重申兩個務必以及中共「進京趕考」前的 6 條規矩（不作壽、不送禮、少敬酒、少拍掌、不以人名作地名、不要把中國同志同馬恩列斯平列）之重要性；後者的百色則為鄧小平等人，於 1929 年發起武裝運動，並建立右江革命根據地所在。

俞正聲至甘肅南部的藏族自治州與張高麗前往四川，兩者的目的皆在穩定社會。前者強調促進藏區穩定與減低達賴喇嘛的影響，後者則是著重災後重建。再者則是這些政治局常委因過往工作關係較為熟悉之處，例如習近平在 1982 至 1985 年間曾在河北省正定縣工作，張德江擔任國務院副總理期間，與劉雲山為中共中央宣傳部部長時曾分別多次至江蘇與浙江考察，因負責推展俄「中」貿易工作，王岐山在任國務院副總理時也多次前往黑龍江。

在為期 2 至 4 天的調研活動中，這些政治局常委們最主要的活動，就是頻繁走訪基層與舉辦各種層級的座談會，以瞭解實際狀況，重點在於接近群眾、改進幹部作風與建立有效的教育實踐體制。此外，同時間，中共中央亦派出 45 個由省部級官員擔任負責人的中央督導組，至各單位進行宣導與督察，對象涵括了各省市、中央部委、中央金融企業、中央國有企業、重點大學等。中央組織部部長趙樂際與副部長陳希、王秦豐等人也分別前往遼寧、吉林、黑龍江、陝西、四川等地進行調研。

（二）調研之實際效果仍有待觀察

總地來說，此次活動的範圍、層級以及動員的人力來說，不可謂不大，

活動的主旨及目的也相當清楚，意在著重黨建工作、矯正內部不良風氣。不過值得注意的是，在正式調研活動開始前，政治局常委調研的 7 個省區都曾召開相關的部署與動員會議，省區內各級黨政領導也明白指示下屬單位推動相關活動。然此舉不禁令人懷疑究竟是忠實傳達活動精神，還是因應領導視察而預作安排，在口號與行動的背後，究竟能收到多少效果仍是未知數。

更尷尬的是，就在習近平結束考察後不到一週的時間內，河北省沽源縣平定堡鎮，發生原黨委書記邱樹旺為女兒舉辦豪華婚禮並藉機斂財的事件，儘管中共立即作出反應，第二天上午就將邱樹旺免職，但此事突顯出冰凍三尺非一日之寒，即便中共中央大張旗鼓宣傳教育實踐活動，且該省為總書記親自考察之處，基層官員仍因襲苟且，作出陽奉陰違的舉措，實在令人難以期待此活動的後續成效，遑論如何改善民眾感受。

（三）結語

仔細檢視各級官員依據活動主軸所提出的相關口號與會議討論，不令人意外的是大量使用類似的字詞所建構出的內容毫無新意，也無法預想其實際作法將為何。習近平的領導地位、上臺迄今的表現與未來的施政方案都將受到檢視，而此次大型黨建工作的成敗至為關鍵，不過除頻繁的基層考察工作與一再重複的口號外，進展卻相當模糊。當大陸最高領導人應許人民一個光明燦爛的中國夢時，回到群眾的想法似乎只是諷刺地將國家與社會之間的矛盾與脫節，更現實的地攤在陽光下。

三、近期召開之「中共中央政治局專門會議」概述

企劃處主稿

習近平於「十八大」上臺後，釋放「黨要管黨、從嚴治黨」政治訊號，積極推行一系列黨內改革，首項工作係「關於改進工作作風、密切聯繫群眾的八項規定」，並召開中共中央政治局專門會議檢查「八項規定」具體落實情況。

儘管「八項規定」帶有展現「習李新政」的宣示意味，但考慮現實背景，卻還有著中共不得民心、貪官腐敗橫行、社會矛盾擴大等更為嚴峻的治理問題。

因習近平重視本次會議，務實準備會前工作、包括專題調研、聽取現任、離退任主要幹部意見、並要求中央政治局委員做好會前準備，傳達習「動真格」的政治訊號，絕非「走過場，一陣風」式改革。

今（2013）年6月22日至25日，中共中央政治局召開專門會議，檢查中央「八項規定」（全名為「關於改進工作作風、密切聯繫群眾的八項規定」，列出簡要內容）的落實情況，並研究提出加強作風建設的措施及有關制度規定（新華網，2013.6.25）。有論者認為，「此次政治局會議討論的主要議題可視為八項規定的『升級版』。它以檢查八項規定落實情況為『抓手』，實質是執政黨對未來工作全局的部署」（中共中央黨校教授蔡霞，新華社，2013.6.25）。

謹就此次中共中央政治局專門會議所傳達「黨對未來工作全局的部署」為重點，探討中共「政改」所可能採取的路徑。

（一）「八項規定」推出的背景

根據「新華網」報導，回顧總結貫徹落實中共中央八項規定精神情況，是中共中央政治局專門會議的重要內容之一（新華社，2013.7.7）。由此可見，「八項規定」（或俗稱的「習八條」）似乎並不是習近平上臺後即席發表的形象工程，而係有其一貫性與連續性，特別是後續刻正開展的群眾路線教育實踐活動（中共新華社的專題報導指出，「中國共產黨正在開展的群眾路線教育實踐活動，不會只是即來即去的『一

陣風式運動』……這種『運動』最怕的是『走走停停』，或者風頭一過，運動中解決的問題又重新出現。」
新華社，2013.7.12）。

2012年11月15日，就在十八屆一中全會選舉產生新一屆中央領導機構後，習近平等中央政治局常委便來到人民大會堂的東大廳與中外記者見面（中評網，2013.1.5）。記者會當中，習近平即釋放出「黨要管黨，從嚴治黨」的政治訊號，他表示：「新形勢下，我們黨面臨著許多嚴峻挑戰，黨內存在著許多亟待解決的問題。尤其是一些黨員幹部中發生的貪污腐敗、脫離群眾、形式主義、官僚主義等問題，必須下大氣力解決。全黨必須警醒起來」；習進一步凸顯其整治的決心，他表示，「打鐵還需自身硬。我們的責任，就是同全黨同志一道，堅持黨要管黨、從嚴治黨，切實解決自身存在的突出問題，切實改進工作作風，密切聯繫群眾，使我們黨始終成為中國特色社會主義事業的堅強領導核心」（新華網，2012.11.15）。

12月4日，中共中央政治局會議審議通過了中央政治局「關於改進工作作風、密切聯繫群眾的八項規定」（也就是前文所簡稱的「八項規定」），向黨內外宣稱「抓作風建設，首先要從中央政治局做起，要求別人做到的自己先要做到，要求別人不做而自己堅決不做，以良好黨風帶動政風民風」（中評網，2013.1.5）。綜觀「八項規定」，從改進調查研究到精簡會議、改進會風，從精簡文件簡報、切實改進文風到規範出訪活動，從改進警衛工作到改進新聞報道，從嚴格文稿發表到厲行勤儉節約，「八項規定」涉及方方面面，規定詳細具體（中評網，2013.1.5）。

對於「八項規定」，大陸媒體將其形容成是，「讓全國廣大黨員幹部深受觸動，贏得各界群眾熱烈回應……彰顯了黨密切聯繫群眾的決心，體現了『實幹興邦』的態度和魄力、求真務實的作風和形象」；「彰顯了中央整治沉疴頑疾的決心，體現了新一屆中央領導集體親民、為民的執政新風」（浙江在線廣播電臺網站，2012.12.6；文匯報，2012.12.7）。但持懷疑論見解者，則是以中共長久以來的「假大空」習性為例，說明習近平的「八項規定」也只是走過場的作秀行為。例如，2003年「胡溫政權」上臺時，當時也曾頒布過「關於進一步改進會議和領導同志活動新聞報道的意見」，內容與「八項規定」相關要求無異；惟十年過去了，網路上依舊流傳著這樣的段子，「世界上有沒有只有正面、沒有反面的東西？答曰：『人民日報』」，足見官媒之「假大空」。

做秀，至今並無改變（新報，2012.12.6）。

儘管「八項規定」存有新領導想要展現「習李新政」的作秀成分，但其制訂規定的背景，卻還有著中共不得民心、貪官腐敗橫行、社會矛盾擴大等更為嚴峻的不得不因素。對此，中共中央黨校教授蔡霞在接受「新華社」記者採訪時便表示，「（中共）作為一個長期執政的黨，作風問題若出現，將消弭整個黨的志氣，使黨的性質蛻變，乃至亡黨亡國」（新華社，2013.6.25）。此部份與中共「十八大」政治報告中罕見地強調腐敗問題會導致「亡黨亡國」是一致的，從而導出黨的純潔性此一重要命題（中新網，2012.11.9）。

（二）「中央政治局專門會議」的核心精神以及會前的詳實準備

今（2013）年6月22日至25日，中共中央政治局召開專門會議，會議強調：「中央政治局發揮領導作用的一項基本要求，就在於要求別人做到的自己首先做到，要求別人不做自己絕對不做。抓改進作風，必須從中央政治局抓起。進一步落實中央八項規定精神，要同時反對形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風這『四風』緊密結合起來」（人民日報，2013.6.26）。

對此，中共中央黨校教授蔡霞指出，「此次政治局會議討論的主要議題可視為八項規定的『升級版』。它以檢查八項規定落實情況為『抓手』，實質是執政黨對未來工作全局的部署」（新華社，2013.6.25）。換言之，從習近平上位半年以來的相關作為來看，當初宣示的「八項規定」，似乎並非如外界所言的走過場，這讓那些一向視中南海決策為「一陣風」的官員為之一驚，在大陸官場和社會引起習近平整風「動真格」的反響（信報，2013.7.8）。此部份亦同時展現在一篇由「人民日報」所刊發的「充分發揚民主，虛心聽取意見：中共中央政治局專門會議前廣泛徵求意見紀實」專文，該文詳細說明了此次政治局專門會議「六天半的會議，六十多天的準備」的決策過程，足見其所欲釋放出的政治訊號（新華社，2013.7.7）。茲分述如下：

1. 「中共中央政治局專門會議」核心精神與內容

依據「八項規定」以及中共中央關於黨的群眾路線教育實踐活動首先在中央政治局開展的精神，中共中央政治局於6月22日至25日召開專門會議，圍繞著保持黨的先進性和純潔性，以為民務實清廉為主要內容，切實加強馬克思主義觀點群眾教育；回顧總結貫徹落實中央「八項規定」情

況；聯繫思想實際和所分管地方部門單位的工作實際，分析在形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風方面存在的問題，開展批評和自我批評；研究提出加強作風建設的措施及有關制度規定（人民日報，2013.6.26）。

此次中央政治局專門會議共計安排了三項議程，分別為：一、聽取中央「八項規定」貫徹執行情況和對中央政治局加強作風建設徵求意見情況的匯報；二、中央政治局同志發言、對照檢查自己落實中央「八項規定」的情況；三、討論研究加強作風建設的措施和制度（中國共產黨新聞網，2013.6.26）。會議宣稱，中央政治局同志在八個方面取得了成效（包括改進調查研究；精簡會議活動；精簡文件簡報；規範出訪活動；改進警衛工作；改進新聞報導；嚴格文稿發表；厲行勤儉節約等），同還提出了七個要「著力」解決的問題（包括改進學風、文風、會風；著力控制「三公」經費支出；著力整治跑官、要官等選人用人上的不正之風；著力解決吃拿卡要問題；著力解決接受會員卡、商業預付卡問題；著力解決「形象工程」、「政績工程」和各種節慶、論壇、招商會、國際性會議氾濫等問題；著力制止濫建樓堂館所問題）。

值得注意的是，如此「動真格」的整風，原因無他，在於現行中國共產黨的腐敗作風，已將中國大陸帶向「亡黨亡國」的邊緣（參見「十八大」政治報告），此在習近平上任以來的政治局會議上屢屢被提及。基此，專門會議強調道：「當前我們面臨的形勢十分複雜，需要應對各種風險和挑戰，如何鞏固黨的執政基礎和執政地位，如何不斷推進中國特色社會主義事業、實現中華民族偉大復興的中國夢，對中央政治局的政治智慧、領導能力、工作作風都是直接的、經常的、重大的考驗。中央政治局要擔負起這份沉甸甸的責任，把全黨全國各族人民凝聚起來共同奮鬥，必須首先自身嚴格要求，事事從自身做起。落實中央八項規定的實踐說明，只要中央政治局的同志時時處處以身作則，就能上行下效、產生強大示範效應，全黨就會很有力量，我們就不懼怕任何艱難險阻」（人民日報，2013.6.26）。

上述這段話清楚示現了，儘管中共的執政黨地位被清楚規定在「中華人民共和國憲法」中，惟其執政基礎和執政地位之現實面正在被嚴重挑戰著，此即其不斷警示的「脫離群眾」的現象。

2. 「六天半的會議，六十多天的準備」：「中央政治局專門會議」會前紀實

此次中共中央政治局專門會議在召開前，即廣泛徵求了各界的意見。（BBC 中文網，2013.7.2）；7月7日，新華社發表了「充分發揚民主，虛心聽取意

見：中共中央政治局專門會議前廣泛徵求意見紀實」的專文，介紹了中共中央政治局專門會議的決策過程（新華社，2013.7.7）。

根據該文，為了要開好這次的專門會議，從四月初開始，中共中央政治局便決定，從今年下半年開始，要用一年左右的時間，在全黨自上而下分批開展黨的群眾路線教育實踐活動，由中央政治局帶頭開展；該文指出，自四月初開始，「六天半的會期，六十多天的準備」，專門會議召開的背後，是中共中央政治局深入開展調查研究，廣泛徵求各方意見，順應廣大幹部群眾期待，進一步加強自身作風的生動實踐（根據報導，會前翔實的準備，實來自於習近平的重視與指示：自去年 12 月底以來，習近平總書記多次聽取專題彙報，先後 17 次作出重要的批示；習近平提出，要充分聽取各方面特別是基層群眾意見，摸實黨的純潔性和先進性狀況，習強調，後續工作要不斷跟上，堅決防止走過場、一陣風，切實一抓到底，同時要完善作風建設的有關制度。中共中央政治局專門會議的準備工作，始終按照習近平總書記的指示精神進行。新華社，2013.7.8）。綜觀該文所提到的會前準備工作，具體包括：

（1）專題調研

為全面了解中央「八項規定」精神落實情況，中央辦公廳、國務院辦公廳聯合相關部門，於四月中旬起開展了專題調研。根據報導，「河北、內蒙古、浙江、廣東，中央黨校、公安部、財政部、國管局……等調研組分赴 9 個省區市、11 個部門和單位，召開 30 多場座談會，訪談 80 多位省部、廳局級領導幹部，聽取 500 多位黨政幹部、黨外人士、基層群眾和媒體記者的意見建議，對 31 個省區市、53 個部門和單位進行書面調研……」，在此一基礎下，製作出「各省區市貫徹落實八項規定項目統計表」的詳實調查表格，「清晰地反映出全省性會議次數、天數、參加人數，文件簡報數量、種類、期數，會議、接待、車輛購置、因公出國（境）費用……每一項科目都要求把 2012 年 12 月至 2013 年 4 月的數據與上年同期進行對比」（新華社，2013.7.7）。

除了針對官方單位的調研外，還針對人民群眾對中央「八項規定」精神落實情況的評價與建議，進行了民意調查。報導指出，大陸國家統計局受中央辦公廳的委託，採用了國際通行的電腦輔助電話調查方式進行了民意調查；調查範圍覆蓋 12 個省區市，調查樣本量 24,000 個，調查對象覆蓋城鄉和不同年齡、文化程度、政治面貌、職業等群體（新華社，2013.7.7）。

(2) 聽取現任、離退休主要幹部意見

從今(2013)年5月下旬、6月初起，劉雲山、趙樂際、栗戰書、趙洪祝等多位中共中央領導，分別通過了多種方式，聽取了曾經擔任中共中央政治局常委職務老同志的意見；報導還特別強調，此舉係受到中共中央總書記習近平的委託(新華社，2013.7.7)。對此，外界注意到，這個現象十分罕見，因為習近平在發布「習八條」(即「八項規定」)時，並沒有出現徵求黨內已退大老們意見的說法，而此前胡錦濤更是試圖以全退方式終結老人干政，在此背景下，此刻又為何要在「八條規定」的落實上「尊重」已退大老們的意見呢(大紀元，2013.7.9)？可似乎顯露出習近平在推動落實「八項規定」的過程中，存在著若干的困難。

除了離退任政治局委員外，現任主要黨政幹部亦是主要徵求意見的對象。5月25日，中央辦公廳發出「關於對中央政治局加強作風建設徵求意見的通知」，根據通知，各有關方面分別通過召開座談會和個別訪談等形式，徵求了十八屆中央委員、候補委員、中央紀委委員，以及不是中央委員、候補委員的全國人大常委會副委員長、全國政協副主席，各民主黨派中央、全國工商聯和無黨派人士，共計478位同志的意見(新華社，2013.7.7)。

(3) 中央政治局委員們的會前準備

根據4月初以來的調研活動，以及徵詢主要現任、離退幹部的意見之後，「一組組數據、一項項情況、一條條建議，從四面八方匯集到中南海」；在此一基礎上，形成了「關於貫徹執行中央八項規定情況的報告」以及「關於對中央政治局加強作風建設徵求意見情況的報告」這兩份重要的報告，中央政治局專門會議召開前，提供了重要依據(新華社，2013.7.7)。

為使會議開得高效務實，會議召開前，每位中央政治局委員都提前拿到了這兩份報告，中共中央並對中央政治局委員做好會前準備提出了明確的要求，具體包括(新華社，2013.7.7)：

- 認真學習革命領袖關於群眾路線的重要論述，學習習近平總書記一系列重要講話精神；
- 與有關負責同志談心談話，聽取意見建議；
- 圍繞加強作風建設、發揮表率作用進行反思和剖析，研究思考進一步加強作風建設的措施；

- 自己動手撰寫發言題綱，虛實並舉，既談工作，又談思想，正視矛盾和問題，提出改進措施。
- 透過「六天半的會議，六十多天的準備」這樣的政治訊號，習近平透過官媒所要刻意傳達的是，「黨要管黨，從嚴治黨」是「動真格」的，絕非「走過場，一陣風」式的改革。

（三）結論：中共的政治改革部署

在習近平上位前，中共領導「擊鼓傳花」之說一直在坊間流傳（即外界認為現在的中共領導是「抱著炸彈擊鼓傳花」，只要任內不出事，不捅馬蜂窩，保平安就好的說法。旺報，2011.9.17），主要原因在於大陸經改過程中，貧富差距、城鄉差距、貪污腐化等社會矛盾急速惡化，在政治體制改革遲遲未能展開的現實條件下，矛盾衝突已巨大到不得不面對的地步。

在既有的現實條件，習近平在千頭萬緒中，選擇將「從嚴治黨，黨要管黨」置於一切改革的首位。根據議題的頻率分析顯示，十年來中共中央政治局會議討論最多的三類議題依次是經濟建設、黨建工作、黨風廉政建設和反腐敗（新華澳報，2012.12.31），但習近平上任以來，「八項規定」卻一直是這半年來的首要議題，且不斷地深化落實；自中央政治局自身做起，至廣大黨員幹部，試圖從黨風、政風乃至對整個社會風氣產生正面影響。即「改革需要有高屋建瓴的『頂層設計』，但有時更需要有『自上而下』推動的膽略和魄力。改進工作作風、密切黨同人民群眾的血肉聯繫，同樣需要有從最高層自上而下的推動力」（新華網，2012.12.5）。

事實上，這樣的改革策略是符合中國大陸現狀的，即在一黨專政的前提下，進行政治改革。然必須指出的是，由於改革所堅持的根本原則是「黨要管黨，從嚴治黨」，欠缺根本性的制衡，此讓外界對習近平的改革難已持樂觀的期待，更讓打貪腐行動成為派系鬥爭。根據「動向」雜誌的報導，「據一些知情人士透露，重提『運動式』反腐不過是王岐山幫助習、李威懾中高級官員的一個策略，真正能做的還是個案式的反腐，用王岐山本人的話說是『治標為主』」；「『治標為主』或個案爆發式的反腐，不可避免地使反腐的政治化色彩更加突出，從而在高層內部引發內訌，或者不同派系之間的政治廝殺」（參見香港「動向」雜誌，2013年7月號）。此正是何以習近平

此次在政治局專門會議上的「中央政治局的同志要帶頭自覺維護中央權威」談話，被外界大量流傳的主因。

「從嚴治黨，黨要管黨」的改革原則能否奏效，關鍵還是取決於「長效機制的建立」（中央政治局專門會議所發佈的公報中特別提及）。能否落實，值予進一步關注。

四、大陸對近期新疆暴亂事件應處情形概述

企劃處主稿

近期新疆連番發生暴力襲擊事件，大陸維持過去一貫應處方式將其定性為「恐怖事件」，宣稱係少部分人破壞社會穩定之錯誤行為。

儘管習近平即時召開中央政治局常委會議，並由中央新疆工作協調小組組長俞正聲率領中央政法委孟建柱、公安部長郭聲琨等人赴疆佈署維穩工作，顯示中央高度重視。

對內強化軍警反恐維穩作為、加大查緝犯罪強度，對外表達反恐決心，籲美方不應在反恐問題上有「雙重標準」。

在 2009 年「7.5 事件」4 周年前夕（2009 年 7 月 5 日，新疆烏魯木齊市發生嚴重的維、漢衝突，造成約 197 人死亡、1,700 人受傷，稱為「7.5 事件」），新疆吐魯番鄯善縣及和田縣等地相繼發生暴力攻擊事件，共造成至少 35 死（新華社，2013.6.28）。然此前，新疆維吾爾自治區喀什地區巴楚縣甫於 4 月 23 日發生嚴重暴恐案件，造成 15 人死亡、2 人受傷，且適逢「齋戒月」之敏感期（自 7 月 9 日至 8 月 8 日。按由於大陸當局對信奉回教的公職人員及兒童，在封齋上均有限制，而引起部分回教徒不滿，因此齋戒月近來成為新疆的敏感時期），新疆地區情勢及大陸當局之反應備受外界關注。謹就近期新疆暴亂事件相關情形，敘陳如下：

（一）近期新疆暴亂事件經過

此次連番暴力襲擊事件，首發生於新疆吐魯番鄯善縣，據天山網報導，事件係由艾合買提尼牙孜·斯迪克為首的 17 人暴力恐怖集團主導，起因為該團成員之一於 6 月 25 日遭公安逮捕，因害怕罪行敗露，遂夥同 15 名暴徒於 26 日早晨 6 時，先後襲擊鄯善縣魯克沁鎮派出所、巡警中隊、鎮政府、建築工地、個體商店和美容美髮廳，燒毀車輛，

持刀砍殺公安民警和無辜群眾，造成 24 人死亡，其中維吾爾族 16 人、漢族 8 人，2 名女性，另有 21 人受傷。過程中，當場擊斃 11 人，擊傷並抓獲 4 人。最後 1 名逃犯伊布拉音·艾力於 30 日被捕後，新疆當局宣告破案（天山網，2013.6.30）。

另，6 月 28 日下午 3 點，和田縣發生群體持械聚集鬧事事件，並有超過 100 人持刀騎著摩托車，試圖衝撞墨玉縣公安局（天山網，2013.6.28）。至於烏魯木齊衝突，官方說法是 28 日下午 3 點 15 分，有 1 名犯罪嫌疑人在翻越武警市支隊圍牆時被捕，但另有傳聞指稱，衝突是有 8 人衝入武警市支隊企圖搶奪槍械，最後 1 人死亡、2 人被捕，5 人逃逸（新華網，2013.6.27）。

（二）大陸官方相關應處作為

1. 官媒第一時間以英文報導定性為「恐怖事件」

26 日吐魯番鄯善縣事件發生後，大陸新華網旋即以英文報導該事件，內地各大新聞網站也轉載新華社英文報導，但不久相繼撤下（新華社沒有中文報導，新疆地方官方網站也沒有報導。同時，中新社更是在轉發新華社的英文稿後，又發出撤稿通知）。但 27 日，再次公佈傷亡結果並定性為恐怖事件（新華社 28 日報導稱，新疆地區暴動造成的死亡人數已從 27 人上升至 35 人。並指出，吐魯番魯克沁鎮暴民持刀攻擊警察局並放火燒車，是起「恐怖分子」事件），「人民日報」等官方媒體及各大門戶網站接續報導事件經過，各大網站亦 24 小時在頭條區域，播報新疆反恐最新進展（多維新聞網，2013.6.30）。以微博為主的網路輿論，更未見官方如以往的關鍵詞遮罩和資訊封鎖，與 4 年前「7.5 事件」的嚴厲管控相關訊息的情形相較，此次資訊較為公開透明（多維新聞網，2013.6.30）。

2. 習近平即時召開常委會議，高規格小組赴疆佈署維穩工作，顯示中央高度重視

大陸國家主席習近平於 28 日晚召開中央政治局常委會議，研究部署維護新疆社會穩定，並於 29 日由中央新疆工作協調小組組長俞正聲率中央高規格工作組赴新疆佈署維穩工作，召開全區黨政幹部大會，傳達中央政治局常委會議精神，研究落實當前維護新疆社會穩定，

維護各族群利益具體措施。其成員包括孟建柱（中央政治局委員、中央政法委書記）、郭聲琨（國務委員、公安部部長）、王正偉（全國政協副主席、國家民委主任）等 3 名副國級高層，顯示中共中央對此事件的高度重視（世界日報，2013.7.5）

3.外交部多次表達反恐決心，並重申不應有「雙重標準」

針對此次事件，大陸外交部發言人華春瑩多次於例行記者會表達官方立場。首先於 28 日回答記者提問時表示，「中國」政府依法保護各族民眾包括宗教信仰自由在內的各項權利。對美方在不瞭解事實真相前就妄加評論，並指責「中國」的民族宗教政策表示不滿，也希望美方不要在反恐問題上奉行「雙重標準」（大陸外交部網站，2013.6.28）。其後，於 7 月 3 日及 5 日記者會中再強調，以「東突」勢力為代表的境內外「三股勢力」，長期從事反華分裂活動，甚至勾結國際恐怖勢力在新疆策劃實施大量暴恐活動，破壞新疆發展穩定，嚴重威脅國家安全和地區和平穩定。涉疆問題事關「中國」主權和領土完整，涉及「中國」核心利益，堅決反對民族分裂主義，反對任何形式的暴力恐怖行徑。希望有關方面摒棄政治偏見，客觀正確地認識「中國」的民族宗教政策，理解和支持「中國」政府為維護人民群眾生命財產安全，維護民族團結和社會穩定所採取的必要措施（大陸外交部網站，2013.7.3、2013.7.5）。

4.強化軍警反恐維穩作為、加大查緝犯罪強度

武警部隊司令員王建平在烏魯木齊主持新疆武警部隊反恐維穩誓師大會，中共中央政法委書記孟建柱出席時表示，會議主題是調動反恐力量，保障社會安全。要求人民武裝警察嚴厲打擊暴力恐怖犯罪，確保各民族的和平與幸福生活。與公安機關密切配合、通力合作，強化社會面整體防控，實行 24 小時巡邏，增強人民群眾安全感（中國通訊社，2013.6.30）。同時間，伊犁、喀什、和田、阿克蘇等地也舉行反恐維穩誓師大會，展示維護新疆穩定的堅強決心和能力（多維新聞網，2013.6.30）。此外，新疆當局派遣 50 名正廳級官員前往境內「50 個敵社情複雜的重點鄉鎮」加強維穩，做好「宣傳教育工作」（天山網，2013.7.1）；警方亦加大對網路的控制（據報導，公安機關查明，近日網民利用手機和互聯網，在微博等平臺編造、傳播所謂「新疆各地暴亂」謠言，各地公安機關迅速展開調查，並依有關法律，對 19 名涉事人員

予以行政拘留並處罰款。中國評論新聞網，2013.6.30）。

5.維吾爾自治區主席努爾·白克力公開稱「反恐是你死我活的鬥爭」

據報導，新疆最高級別的維吾爾族官員自治區主席努爾·白克力 30 日發表電視公開講話，稱「我們與暴力恐怖主義的鬥爭既不是民族問題，也不是宗教問題，而是一場捍衛祖國統一、維護民族團結的你死我活的政治鬥爭，絕對沒有任何調和的餘地」。並強調要「治理非法宗教活動」，這樣可以「鏟除宗教極端主義滋生的土壤和溫床」(BBC 中文網，2013.6.30)。

6.發布獎勵措施，以「軟」的策略加強戒備

據新疆天山網報導，為因應「齋戒月」敏感時期，維吾爾自治區公安廳於 7 月 1 日至 2 日陸續發出「關於檢舉揭發暴力恐怖犯罪活動的通告」(簡稱「通告」)及「關於群眾主動上交管制刀具、危爆物品、涉恐涉暴宣傳品及舉報相關線索獎勵辦法」(簡稱「辦法」)。「通告」規定，民眾若能提供有用線索，協助破獲暴力恐怖犯罪活動，可獲發放 5 至 10 萬元獎金。另，「辦法」對民眾主動上繳爆炸物品(雷管每枚獎勵 10 元，炸藥每公斤獎勵 10 元，黑火藥、煙火劑每公斤獎勵 10 元，震源彈、手榴彈、地雷每枚獎勵 100 元)，及非生產生活用途大刀等管制刀具和涉恐涉暴宣傳品(參照市場價予以獎勵)，規範獎勵原則(天山網，2013.7.5)。報導並稱，此項做法讓新疆社會「反應強烈」，「各族人民群眾積極參與」，警方已接到檢舉線索，並收到民眾上繳近 1,000 把管制刀具，及違法犯罪人員主動投案(中央社，2013.7.7)。

(三) 各界反應

1.大陸內部

(1) 官方媒體稱事件與境外恐怖勢力有關，呼籲政府嚴厲打擊暴力事件，並認為反恐是必然選擇

「環球時報」27 日首先發表評論，稱日前新疆暴亂的襲擊者是「暴恐份子」，並說他們是全疆人民的敵人，更是新疆維吾爾人的敵人，是「低級炮灰」。同時強調，襲擊者高估了全球化時代「中國」社會的脆弱性，顯示「他們在政治上很愚蠢」。另呼籲政府應嚴厲打擊暴力事件

(環球時報, 2013.6.27)。「人民日報」則於7月5日發表題為「反恐越堅決、社會越團結」一文指出,自「7.5事件」發生嚴重暴力犯罪事件後4年來,從新疆的發展變化、人心的所想所向中,不難得出結論:反恐越堅決,社會越團結。無論從長遠、大局看,還是從切身利益看,堅決反恐都是必然選擇(人民日報, 2013.7.5)。

(2) 陸方學者

■ 此次事件呈現地域上範圍擴大的新變化,大陸應加強基層反恐及國際合作:「中國現代國際關係研究所」反恐怖研究中心主任李偉表示,此次恐怖事件的鄯善縣屬新疆中東部地區,此前在此地區還未發生過類似事件。與以往暴恐集團多在南疆地區活動相比,此次事件在地域上出現了擴大的趨勢(大公報, 2013.6.27)。同時提出,大陸未來應加強基層反恐專業力量,並積極與周邊國家合作,打擊國際恐怖勢力對境內暴恐集團的影響。

■ 新疆暴恐事件與民族政策無直接關聯,過度限制討論新疆與民族問題不利對外話語權:中國社科院邊疆史地研究中心研究員厲聲與新疆社會科學院副研究員吐爾文江、吐爾遜均表示,將新疆暴恐事件與民族政策掛勾並不妥,原則上兩者沒有直接關係,各方面複雜因素讓其呈現一定關聯性(環球時報, 2013.7.11)。此外,中央民族大學教授吳楚克則表示,新疆問題和民族問題現在總是貼上「敏感」的標籤,相較於國外學者,大陸學者有關民族問題的討論受到相當程度的限制,不利於「中國」在民族問題上的對外話語權(環球時報, 2013.7.11)。

2. 「世界維吾爾代表大會」發言人要求大陸停止引發動盪、壓制的政策

世維會發言人迪里夏提(Dilshat Reshit)第一時間表示,有些警察和平民在事件中喪生,但新華社公佈的傷亡數字與來自當地維吾爾人的消息不符。事發後,大陸當局派遣大批武警進駐,當地的電訊以及網路已被切斷(BBC 英國廣播公司, 2013.6.26)。迪裏夏提還呼籲國際社會採取有效和直接的措施,要求大陸停止一切引發動盪、挑釁、壓制的政策。另外,為了避免大陸當局掩蓋和歪曲抗爭的真實因素,迪裏夏提認為國際社會應該進駐當地,瞭解相關資訊;並向大陸當局施加壓力,敦促

大陸不要歪曲事實真相，同時就有關事件的前後起因，讓國際社會更加透明地瞭解（自由亞洲電臺，2013.6.26）。

3.美國國務院督促大陸展開全面透明的調查，並遵循正當法律程序

美國國務院新聞發言人文特雷爾（Patrick Ventrell）26日在簡報會上，對新疆騷亂中罹難人員的家屬表示哀悼，並督促大陸對新疆騷亂展開全面透明的調查，並給與被扣押人員應有的法律保護。文特雷爾還表示，美國高度關切「中國」境內關於維吾爾族和穆斯林族被歧視與壓制的報導。美國促請「中國」要給予被捕者有恰當的法律保護，司法程序要公正（自由亞洲電臺，2013.6.26）。

4.國際媒體

（1）疆藏問題將是大陸當局經濟發展的挑戰

新疆暴亂事件至少導致27人喪生，是數年來最嚴重的一起暴力事件。並指出此事件係因該地區維吾爾族和漢族間的緊張關係而麻煩不斷所導致（紐約時報，2013.6.27）。而新疆形勢不穩、民怨沸騰，原因涉及政治、社會與人口等因素，然中共處理新疆問題，僅著眼經濟改革（新蘇黎世報，2013.7.1）。另中共領導人忙於解決經濟問題之際，同時面臨新疆及西藏等地暴動的新挑戰（金融時報，2013.7.3）。

（2）大陸的治疆政策無法穩定緊張情勢

英國學者林康德（Duncan Innes-Ker）指出，中共過去依靠嚴密安全和經濟發展來解決問題的努力，被證明是失敗（經濟學人信息部 Economist Intelligence Unit，2013.7.3）。此外，俄羅斯媒體亦有評論認為，大陸無法維持新疆穩定，當地維族人向國際社會求助，希望能獲得與漢人平等的權利（俄羅斯消息報、獨立報，2013.7.1）。

（3）暴恐事件不利中共和解政策的推行

從中共中央自6月起開放西藏部分地區崇拜達賴喇嘛，並將寺廟內部事務交還住持掌管等情形，顯示習李政權有意改善與少數族群關係。同時，全國政協主席俞正聲出任新疆工作協調小組組長，排除政法勢力的改變觀察，亦顯示中共立場有軟化跡象（美國戰略預測網站，2013.7.2）；惟新作法僅為暫時性且規模有限，即使政策趨向務實，但近期

新疆嚴重暴力事件恐不利和解政策推行，且增添改革窒礙因素（美國戰略預測網站，2013.7.2）。

（四）結語

1.大陸當局的「柔性治疆」政策，具體成效應是後續觀察重點

自「7.5 事件」後，面對新疆的緊張情勢，中共即採取強化安全與加速經濟發展的兩手策略。觀察家指出，中共中央近期開放西藏部分地區崇拜達賴喇嘛，並由全國政協主席俞正聲出任新疆工作協調小組組長，政策漸趨務實。惟分析認為，近期連續暴恐事件恐為此番和緩政策增添改革的窒礙因素（美國戰略預測網站，2013.7.2）。因此，大陸當局「柔性治疆」的政策成效能否紓緩近期緊張態勢，應是未來觀察重點。

2.大陸能否因應新疆暴恐事件地域上擴散的新趨勢，允值關注

觀察此次事件與以往的新疆暴恐事件不同的是，此次發生在歷史上相對平靜的「東疆」地區。「中國現代國際關係研究所」反恐怖研究中心主任李偉認為，未來暴恐集團向中、北部擴展的現象，可能是未來新疆暴恐活動的變化趨勢（大公報，2013.6.27）。近期新疆喀什市及庫車縣一周內連續發生炸彈攻擊事件，當地動亂情勢攀升至近年來最高點（新華社，2013.8.11）。據此，大陸當局能否有效因應此一新變化，避免當地情勢惡化，允值關注。

3.國際社會關注程度日漸升高，大陸當局面臨新挑戰

大陸當局已強調涉疆問題事關主權和領土完整，涉及核心利益，堅決反對民族分裂主義及任何形式的暴恐行徑。然，隨著暴力事件逐漸增加，美方已由國務院發言人對此表示關切，並呼籲大陸展開全面透明的調查，給與被扣押人員應有的法律保護（紐約時報，2013.6.27）。歐盟駐華大使馬庫斯·艾德和（Markus Ederer）亦呼籲大陸當局更透明地處理暴力事件，進一步說明事件的性質和導因（美聯社，2013.7.1）。均顯示國際社會對相關情勢之關注日漸升高。對此，大陸當局未來如何有效回應國際關切有關疆、藏地區的人權議題，或將成為其涉外事務處理上的新挑戰。

五、2013 年日本防衛白皮書之觀察

輔仁大學外交事務學程兼任副教授楊志恆主稿

整體而言，今年度日本防衛白皮書和過去版本，突出兩大方面的敘述：一是更強調西南海域受威脅轉移，特別是在釣魚臺群島和大陸的主權問題衝突；二是強調從加強日美防衛合作方針的整備，向日本獨自加強自衛隊力量建設轉移。

對於日本公佈「2013 年防衛白皮書」反應最積極是大陸。除了延續近來對安倍政府右傾的批判外，同時，對白皮書中有關強化日美同盟的措施，表示懷疑。

從白皮書可以看到，修改憲法以肆應國際環境變化，行使擴大集團自衛權，及設置「國家安全會議」統合外交與防衛政策等，是安倍政府新的安全政策。除強調「日美同盟」外，還是要加強和大陸的溝通，才能達到穩定亞太的目的。

7 月上旬日本公佈了 2013 年度「防衛白皮書」。整體而言，今年度白皮書和過去版本突出兩大方面的敘述：一是安全環境從重視朝鮮半島向更強調西南海域受威脅轉移，特別是在釣魚臺群島和大陸的主權問題衝突；二是強調從加強日美防衛合作方針的整備向日本獨自加強自衛隊力量建設轉移。前者雖然還不至於引發戰爭，但新成立的「中國海警局」在這個海域的維權巡航態度強硬，日「中」關係還是持續緊張，是目前東亞地區安全問題的熱點。

（一）2013 年防衛白皮書內容重點

1. 關注大陸在釣魚臺海域的活動

在今年白皮書中介紹日本的安全情勢內容中，篇幅最大的是大陸軍事建設動向之介紹。大陸的軍隊建設由於有充沛的經費支持，因此，擴張得特別快，帶動的軍事活動也越來越多且範圍大。白皮書除了介

紹大陸不斷提升性能的武器裝備內容外，對大陸在海洋有關的活動也著墨相當多，包括：

（1）大陸海軍在西太平洋海域的演訓

大陸最近頻頻在日本附近海域軍事演習演訓，日本認為這是大陸在進行情蒐。日本認為大陸不遵守國際規範，大陸國防部對每一次其海軍在西太平洋海域的演練都宣稱是符合國際法規，日本是相當不以為然。

（2）「中國海警局」在釣魚臺群島海域的巡航

7月22日大陸海洋局所屬「中國海警局」掛牌，新官上任三把火，大陸在釣魚臺海域的巡航比起以前更具規模，且態度更為強硬。（「2013，中國海警走向海疆」，解放軍報，2013.7.23）。日本除了嚴密加以監視外，也關注大陸海軍艦艇與「中國海警局」在南海的活動。大陸在東海與南海的活動目標是一樣的，都是要維護島嶼主權及其海洋權益。

2. 日本加強防衛力的整備

至於日本因應新的安全環境之威脅的措施，主要也是針對大陸在釣魚臺群島海域的「維權」活動，包括加強「日美同盟」的軍事合作以及日本獨自的防衛能力之強化。前者包括對憲法第九條解釋的「彈性化」、「集團自衛權」放寬解釋、創設「國家安全保障會議」等安全戰略機制的強化；後者包括修訂「中期防衛計畫大綱」與防衛力的整備、防衛預算的調整以及防衛裝備性能的提升，引進 E-767 大型預警機、水陸兩用車、新型護衛艦以及新一代戰機 F-35 等裝備等。

（二）日本加強防衛力量對亞太情勢之影響

對於日本公佈「2013年防衛白皮書」反應最積極的莫過於大陸，其媒體除了延續近來對安倍政府右傾化的批判外，同時，對防衛白皮書中有關強化日美同盟的措施，還懷疑美國與日本合作對抗大陸的誠意。根據大陸媒體指出，習近平出席「莊園會晤」表示大陸願意和美國建立「戰略合作」關係，且在「歐習會」時雙方都同意在既有的架構特別是「美中戰略與經濟對話」（S&ED）中進行坦誠對話（「日防衛白皮書

首提獨立強軍 被指懷疑美軍抗華誠意」, 環球網, 2013.7.9)。因此, 以日本發佈白皮書的時機來說, 日、「中」兩國只是針鋒相對地表述自己的立場而已, 美國最近也沒有公開表示加強「美日同盟」軍事合作以因應東海的緊張情勢。不過, 「日美同盟」畢竟是美國在亞太地區重要的戰略利益保障機制, 美國和大陸是剛開始的新關係, 美國的亞太安全觀也還沒轉變過來, 應該還是會站在日本一方, 畢竟美「中」兩國之間還存在很多「戰略互疑」, 在雙方還沒有釐清這些互疑前, 「日美同盟」還是高於美中「新型大國關係」。這對亞太地區的安全情勢而言, 改變的地方並不多, 格局還不至於變動。

最近日本與大陸的民間組織做了一項兩國人民互相認知對方的感覺, 雖然結果是都認為對於對方沒有好感比率創歷史新低, 但根據大陸媒體披露, 中國大陸人民還是認為和日本的關係能夠改善最好, 畢竟彼此都是經濟發展的重要夥伴(「輿論調查顯示: 公眾仍看重中日關係但好感度降低」, 光明日報, 2013.8.9)。這是相當重要的訊息, 也為亞太地區的和平穩定局勢帶來希望。事實上, 從種種跡象顯示, 雙方都在努力創造和平穩定的亞太環境, 日中關係改善短期內雖然難預料何時「融冰」, 不過在今年下半年兩國元首有許多會晤的國際場合包括 APEC 會議, 是有轉圜的機會, 日「中」關係應不至於再惡化, 亞太情勢也會趨緩和。

(三) 結語

從「2013 年日本防衛白皮書」內容可以看到, 修改憲法以肆應國際環境變化, 行使擴大集團自衛權, 以及設置「國家安全會議」以統合外交與防衛政策, 這是安倍政府新的安全政策。這些措施事實上對美國而言也是強化他在亞太地區的戰略利益。不過, 大陸在這地區的角色也越來越突顯, 影響力也在加大, 這是不容忽視的事實, 只強調「日美同盟」的強化, 未必就能穩定亞太地區的局勢, 日本還是要加強和大陸的溝通才能達到穩定亞太的目的。大陸既然有「日中友好」的聲音就不應該「滅音」, 而是要「擴音」。雖然目前不能確定日「中」恢復友好關係的時間, 但是應該可以期待。

六、李源潮訪問北韓相關情形之研析

中興大學國際政治研究所教授蔡明彥主稿

李源潮重申大陸對朝鮮半島問題的「三個堅持」：「堅持實現半島無核化」、「堅持維護半島和平穩定」、「堅持透過對話協商解決有關問題」。

大陸安排李源潮出訪北韓，可達到修補「中」朝關係、向美方釋放善意，以及試探金正恩外交意向等多重目的。

金正恩並未正面回應李源潮有關重啟「六方會談」的提議，讓「六方會談」復談遙遙無期。

大陸國家副主席李源潮應北韓邀請，在 2013 年 7 月 25 日至 28 日率領代表團訪問北韓，並出席韓戰停戰 60 週年紀念活動（停戰協定簽署日為 7 月 27 日，北韓將之稱為「戰勝節」）。此次李源潮出訪北韓受到關注的原因，在於此為習近平接任中共總書記後，大陸首度派出高級代表團訪問北韓，外界對這次出訪將傳遞何種訊息，十分關切。本文將就李源潮訪問北韓的談話重點、主要意涵與朝鮮半島情勢未來發展，提出以下觀察：

（一）李源潮談話重點

李源潮訪問北韓的主要活動，包括會見北韓領導人金正恩、北韓最高人民會議常任委員會委員長金永南、副委員長楊亨燮，並在平壤參謁友誼塔，以及前往檜倉憑弔大陸人民志願軍烈士陵園。李源潮在停留北韓期間主要談話的重點包括：

1.重申兩國歷史情誼

李源潮在 7 月 25 日會見金正恩時，轉達習近平的口信，並且指出：「堅持共同發展中朝傳統友好合作關係是中國黨和政府堅定不移的方針」、「此次訪問朝鮮的使命是，延續並發揚用鮮血建立的中朝兩國軍

隊和人民之間的戰鬥友誼」。由於大陸與北韓在韓戰期間曾建立「血盟關係」，李源潮在談話中重申兩國歷史情誼，一來是因為這次訪問北韓的目的，主要是參加韓戰停戰 60 週年紀念活動，二來則是透過重申兩國在韓戰期間的歷史情誼，化解今年以來雙邊關係因北韓對外採取挑釁行動而陷入的低潮。

2. 表達「半島無核化」立場

李源潮在會見金正恩時，表達大陸對「半島無核化」的「三個堅持」。李源潮指出：「作為朝鮮半島近鄰，中方堅持實現半島無核化，堅持維護半島和平穩定，堅持通過對話協商解決有關問題」。李源潮利用這次訪問北韓面見金正恩的機會，重申大陸支持推進半島無核化進程的立場，包括願和有關各方共同推動重啟「六方會談」。

3. 維持半島和平穩定

李源潮在 7 月 26 日參謁友誼塔，並且憑弔大陸人民志願軍烈士墓園。李源潮指出：「和平與發展是當今時代的主題。我們紀念朝鮮戰爭停戰 60 週年，旨在面向未來，更好地維護半島和平穩定，謀求地區繁榮發展」。同一天，李源潮在會見北韓最高人民會議委員長金永南也表示：「絕對不能容忍在這片土地上再次發生戰爭」。相關談話顯示大陸方面希望向北韓釋放訊息，希望北韓克制挑釁行為，共同維護朝鮮半島的穩定。正如大陸學者在評論時指出：「中國肯定那段歷史，同時中國也意識到，在當今世界潮流之下，不應通過戰爭手段來解決地區問題，而是利用和平的方式，在互相的安全關切中尋求均衡」（「李源潮訪朝致力推動半島局勢實現『共同安全』」，中新網，2013 年 7 月 28 日）。

（二）主要意涵

1. 鞏固「中」朝關係

大陸與北韓雙邊關係自 2013 年 2 月北韓進行第 3 度核試後便陷入低潮，北京甚至支持聯合國安理會在 3 月 7 日通過的 2094 號決議案，同意對北韓進行制裁。為了修補大陸與北韓雙邊關係，金正恩在 5 月派出特使崔龍海訪問大陸，獲得大陸領導人習近平接見；6 月，大陸與

北韓在北京舉行外交部門間的戰略對話，同時大陸外交部長王毅也在東協系列外長會期間，會見北韓外長樸義春。因此，這次李源潮以出席韓戰停戰 60 週年紀念活動為由訪問北韓，可視為雙方自今年 5 月以來試圖修補雙邊關係一連串的外交動作之一。

大陸對於這次出訪層級的安排，似乎經過相當審慎的評估，並未派出政治局常委級的領導人訪問北韓，而是由李源潮率團出訪，一來其具備國家副主席身份，不至於損害北韓外交顏面；二來由具有國家副主席身份的李源潮率團出訪，可凸顯大陸與北韓關係屬於國家之間的正常交往，有助於淡化兩國歷史上「血盟關係」的色彩。

2. 展現大陸對朝鮮半島情勢的關切

李源潮在訪問北韓期間，重申大陸對朝鮮半島問題的「三個堅持」：「堅持實現半島無核化」、「堅持維護半島和平穩定」、「堅持透過對話協商解決有關問題」。在時間點上，前述外交宣示相當重要，因為李源潮這次出訪北韓，緊接在習近平上臺之「中」美召開首次「戰略與經濟對話」後，北韓問題是「中」美「戰略與經濟對話」的重點議題之一，加上習近平向美國歐巴馬（Barack Obama）總統提議建立「中」美「新型大國關係」。大陸透過李源潮訪問北韓重申對朝鮮半島問題的外交立場，可向美方展現大陸願意和美方合作處理北韓問題的善意。

3. 試探北韓外交意向

北韓領導人金正恩的外交意向相當難捉摸，大陸僅能透過雙方外交特使的往來，瞭解金正恩對重大議題的態度。2013 年 5 月，北韓領導人金正恩特使崔龍海訪問大陸時，曾表明北韓願意「重返包括六方會談在內的多形式對話」；6 月，北韓外務省第一副外長金桂冠訪問大陸時，強調「無核化」是金正日的遺訓。然而，這次金正恩本人對於李源潮有關重啟「六方會談」及半島無核化的談話，並無做出明確表態。從雙方的言詞互動來看，大陸希望重啟「六方會談」與半島無核化的提議，至今並無明顯的進展。

（三）未來發展

1.大陸正評估調整北韓政策

金正恩上臺後北韓對外的挑釁行動，常超乎大陸的掌控，因此在大陸內部已有不少分析建議，大陸應重新檢視和北韓的關係，避免在外交上遭北韓綁架。2013年7月25日，中國網刊登一篇評論指出：「出於維護『中國』周邊和平穩定大局的考慮，中國可以照顧但不遷就朝鮮的利益和關切，在雙邊往來和地區事務中可以支援朝方的合理利益和關切，但不能由著朝方的性子來」(「為中朝關係注入新動力」，中國網，2013.7.25)。

7月26日，中國網刊登另一篇專欄指出：「紀念抗美援朝作戰把我國綁在了鮮血凝成的傳統友誼框架下，成我國的包袱，所謂的戰略空間成了索取理由，而在維護朝鮮半島穩定和無核化方面卻沒能考慮我國的利益。這種誤導使我喪失了主動，愈陷愈深」(「李源潮訪朝為恢復朝核六方談判創造條件」，中國網，2013.7.26)。

大陸媒體相關評論，反映出北京對北韓動輒對外採取挑釁行動，已漸失耐性。但在現實環境中，北韓仍扮演大陸和 28,000 名駐韓美軍之間戰略緩衝的重要角色，大陸若要依自身國家利益調整對北韓的政策，可能需歷經一段時間的調整期，不會貿然做出政策的改變。

2.重啟「六方會談」遙遙無期

北韓在 2009 年宣佈退出「六方會談」，主要在規避國際社會對北韓核計畫可能採取的查證措施。北韓自 2013 年 2 月進行 3 度核試後，強調啟動任何外交談判必須先承認北韓核武地位，但美國拒絕此一要求，堅持北韓需先承諾放棄核計畫才能復談。5 月，金正恩特使崔龍海在訪問大陸時曾承諾願意「重返包括六方會談在內的多形式對話」，但迄今並無具體的行動。

此次李源潮在會見金正恩時，重提重啟「六方會談」的提議，根據新華社報導，北韓領導人金正恩向李源潮表示：「朝方支持中國為重啟六方會談所作努力，願與各方共同努力，維護朝鮮半島和平穩定」。但在北韓國營朝中社的報導中，並未提及金正恩談到有關「支持中方重啟六方會談所作努力」的用語。雙方官方媒體在報導時的出入，顯

示北京與平壤對重啟「六方會談」問題，存在著不同的理解與期待，也讓「六方會談」的復談充滿不確定因素。

七、近期兩岸關係民調概述

企劃處主稿

2013 年上半年政府持續推動擴大與深化兩岸交流、兩會互設辦事機構，及通盤檢討修正兩岸條例等兩岸重要政策，國內民調機構為瞭解民眾對兩岸關係及政府大陸政策作為等看法，進行多項調查。

觀察近期民意趨勢，對兩岸交流進展與現況，多呈穩定正向發展；隨著兩岸交流日趨熱絡，對新聞、自由、人權等新興交流議題，民眾亦多表開放支持的態度，但涉及政治性議題則看法轉趨保留，應係對大陸信任度仍有不足，談論時機尚未完全成熟。

2013 年上半年政府依循「黃金十年 和平兩岸」願景，持續推動擴大與深化兩岸交流、兩會互設辦事機構，及通盤檢討修正兩岸條例等三項優先政策，並順利完成兩岸兩會第九次高層會談，簽署兩岸服務貿易協議；另一方面，大陸兩會閉幕後，大陸涉臺人事布局底定，相關談話亦引起各界關注。國內民調機構為瞭解民眾對兩岸關係及政府大陸政策作為等看法，進行多項調查。謹綜整 2013 年上半年國內媒體報導各民調機構所辦理 24 項相關民意調查結果，並歸納簡述如次。

（一）民眾對政府大陸政策方向，多持肯定態度，且長期趨勢穩定

政府大陸政策堅持在中華民國憲法架構下，秉持「不統、不獨、不武」原則，維持臺海現狀，並恢復兩岸制度化協商，改善兩岸關係發展。依據陸委會今（2013）年 7 月份調查結果，多數（71.9%）民眾支持透過制度化協商機制，來處理兩岸交流所衍生的問題，與歷次調查平均結果差異不大（平均支持率 74.8%，陸委會 2010.7-2012.11 年調查）。

近 5 成民眾認為目前兩岸關係友善（48%認為友善，29%認為敵對，5%認為不

敵對也不友善，4%認為既敵對也友善），並有超過 6 成民眾認為下半年兩岸關係應會更加和緩（67%更和緩，13%更緊張）（TVBS 民調，2013.6）。對於兩岸間交流速度，有 41.5% 民眾認為「剛剛好」（34.9%太快、11.6%太慢，陸委會，2013.7），另聯合報 5 月調查結果，也有近 4 成 5 民眾（44.9%）滿意政府推動兩岸交流的進度（30.4%不滿意），顯示政府循序漸進推動兩岸關係獲得多數民眾肯定。

當前兩岸關係發展逐步邁向穩定，依據國內民調機構調查，平均近 6 成（59.1%）民眾主張維持現狀，傾向統一（8.8%）或獨立（16.6%）者為少數（遠見民調，2013.3；TVBS 民調，2013.6；臺灣智庫民調，2013.6），並有 55.5% 民眾認為目前「不統、不獨、不武」政策可以永遠維持下去（臺灣競爭力論壇，2013.4）。另依據陸委會 7 月調查結果顯示，84.5% 民眾主張廣義維持現狀（包括維持現狀以後走向獨立、維持現狀以後走向統一、維持現狀以後看情形再決定獨立或統一，以及永遠維持現狀），呈現長期穩定趨勢。

（二）民眾支持政府致力人權、平等權交流與保障，對於大陸信任感仍有不足

大陸近年取代日本，成為世界第二大貿易國，僅次於美國（聯合報，2013.2.18），8 成以上（86.6%）民眾認為中國大陸實力強大，超過 6 成（68.3%）認為其發展成功，惟詢問民眾大陸對我方態度及整體形象看法時，認為大陸政府對我政府不友善（48.0%）態度高於友善（29.4%），對我人民友善（43.0%）與不友善（40.4%）態度則較為相當（陸委會，2013.7）。另依據臺灣指標民調 1 月調查結果，有約 7 成（69.2%）民眾認為大陸不值得信任（16.2%值得信任、14.7%不知道/未回答），具有威脅性（71.2%，13.4 認為其愛好和平，15.4%不知道/未回答），且各方面與臺灣不一樣（75.7%）。兩岸交流愈來愈密切，有助於兩岸民眾相互了解，但調查結果反映出，民眾對大陸信任感仍有不足。

馬總統曾指出，兩岸在人權實踐上的落差，一直是拉近兩岸人民心理距離的障礙，並相信這種障礙透過兩岸間人權經驗的交流與對話，可以逐步縮小（中央社，2013.6.4），75.4% 民眾認為兩岸應該在自由、民主、人權等議題上展開協商與交流（臺灣智庫，2013.6）。另有 6 成 7 民眾

贊成政府分階段修改兩岸人民關係條例，保障移居臺灣的大陸人民之人權及平等權（陸委會，2012.12）。對於政府推動縮短大陸配偶身分證取得年限看法較為分歧（47.9%贊成、43.9%不贊成），其中擴大大陸學生來臺就讀（67.4%不同意、26.8%同意）、在臺工讀（69%不贊成、26.2%贊成）及納入健保（67%不贊成、29.4%贊成）等政策持反對意見較多（臺灣智庫，2013.1）。政府尤須持續加強溝通與說明，以爭取民眾瞭解與支持。

（三）對兩岸新聞、經濟文化交流，民眾持開放肯定的態度

政府秉持「先急後緩、先易後難、先經後政」原則，規劃兩岸制度化協商議題，迄今兩岸已簽署 19 項協議，包含觀光、直航等經濟性議題，有 7 成（70%）民眾認為開放大陸觀光客，有助於臺灣經濟（TVBS，2013.6），並有超過 5 成民眾（57.1%）認為兩岸需要擴大經濟文化交流（聯合報，2013.5）。

隨著兩岸交流愈來愈密切，媒體資訊交流的需求亦轉趨重要。依據陸委會今年 3 月民調結果，近 8 成的民眾（79.3%）支持兩岸持續進行電視、電影、廣播、新聞等大眾傳播領域的交流，促進兩岸資訊的流通；另有 7 成民眾（71.9%）肯定兩岸媒體交流，可以讓大陸媒體實際體會臺灣新聞自由的環境（陸委會，2013.3）。至於外界認為 4 月份臺灣轉播大陸「我是歌手」決賽係對我統戰作為，多數民眾並不認同（54% 民眾無法認同臺灣轉播大陸歌唱節目就是「褒揚中國，唱衰臺灣」，旺旺中時，2013.4）。

（四）對兩岸進行政治性議題的交流，國內民眾態度保留

去（2012）年 11 月中共召開「十八大」，將「協商達成兩岸和平協議」列入報告（中國新聞網，2013.2.22），今（2013）年 3 月大陸兩會閉幕，新任國家領導人習近平接班，外界關注未來兩岸領導人會晤的可能性。民眾對於兩岸政治議題的看法，依據聯合報民調結果，43.7% 民眾認為馬總統第二任期內，應該與大陸展開官方對官方正式談判，40.8% 持反對立場（聯合報，2013.5）。44.9% 民眾表示為確保兩岸交流和未來發展，應簽署和平協議，36.9% 認為兩岸政治對話時機不成熟，暫不應簽署，8.2% 民

眾則表示為避免落入中共統戰的手法，兩岸不應簽署（臺灣競爭力論壇，2013.4）。

另依據臺灣競爭力論壇 6 月調查，46.8% 民眾支持馬總統在任內與習近平直接面對面對話，34.1% 持不同看法。會面時雙方稱謂，以「中華民國總統與中華人民共和國主席」會見支持率最高（38.1%），其次依序為「臺灣地區領導人與大陸地區領導人」（23.1%）、「馬英九先生與習近平先生」（16.2%）、「中國國民黨主席與中國共產黨總書記」（10.6%）。顯示民眾雖然支持政府與大陸進行協商，解決兩岸交流問題，但對於兩岸談及政治性議題、領導人會晤與稱謂問題時則呈現意見分歧，態度較為保留。

（五）重視兩岸經濟合作架構協議及其後續協議，但認為成效有待落實

2010 年兩岸簽訂兩岸經濟合作架構協議（ECFA）後，並陸續簽署投保協議、服務貿易協議，逐步鬆綁陸資，允許大陸金融、服務業來臺，近 5 成民眾（49.2%）體認 ECFA 對臺灣未來經濟發展重要性（臺灣指標，2013.3），亦有近 5 成民眾未感受 ECFA 的效益（臺灣指標，2013.6）。另超過 5 成民眾（52.2%）肯定投保協議可以保障臺商在大陸投資權益，但有 5 成（50%）民眾認為投保協議對受害案件無實質幫助（中華兩岸和平發展協會，2013.5）。

對於各界近期關注兩岸服務貿易協議（以下簡稱「服貿協議」），超過 7 成民眾（76%）知道兩岸兩會第九次高層會談，簽署服貿協議（TVBS，2013.6），並有 6 成民眾（60.1%）關心兩岸互相開放服務業項目（臺灣指標，2013.6），但多數民眾對自己所從事行業是否列入開放項目並不清楚（約 6 成民眾從事行業被開放以為自己不在這次開放項目，民進黨，2013.7）。

針對批評政府簽署過程資訊不透明，事先未諮詢相關產業，要求暫緩簽署協議，有 58.9% 民眾表示認同（臺灣智庫，2013.6），7 成（71.1%）民眾認為服貿協議會影響臺灣民眾就業機會（TVBS，2013.6）。超過 4 成民眾認為該協議對臺灣弊大於利（47.4%，臺灣指標，2013.6；48%，TVBS，2013.6），約

2 成 5 認為是利大於弊 (24.9% , 臺灣指標, 2013.6 ; 27% , TVBS , 2013.6) , 超過 2 成民眾未表態 (24.4% , 臺灣指標, 2013.6 ; 25% , TVBS , 2013.6) 。另對於服貿協議支持、不支持與無意見比率約 3 : 4 : 2 (31.6% 支持、47.9% 不支持、20.6% 未表態, 臺灣指標, 2013.6 ; 30% 支持、47% 不支持、22% 沒表示意見, TVBS , 2013.6) , 民眾正反看法分歧, 且未表示意見比例頗高。顯示協議內容複雜度高, 民眾無法瞭解全貌。政府目前已加強與社會各界溝通說明, 協助業者瞭解協議內容, 並提供產業補助基金、輔導受衝擊產業轉型等配套措施; 在社會各界對協議內容有全盤認識後, 民眾態度將相對較為明確。

(六) 民眾支持政府推動兩岸兩會互設辦事機構, 並認為應積極爭取我方辦事機構的實質功能

2013 年 2 月行政院江院長上任, 超過 5 成 (52.1%) 民眾關心兩岸互設辦事機構的政策推動作為, 顯示民眾對此項政策的重視 (臺灣指標, 2013.2) 。依據陸委會 2013 年 6 月民調結果, 7 成 (71.1%) 以上民眾贊同政府推動兩會互設辦事機構, 直接服務與協助兩岸人民, 也有超過 6 成 (67%) 民眾支持兩岸互設辦事機構 (TVBS , 2013.6) 。

在海基會駐陸辦事機構實質功能方面, 8 成民眾認為應具有辦理旅行證件、通報與探視遭強制措施限制自由的臺灣人民等業務功能 (陸委會, 2013.6 ; 民進黨, 2013.6) , 並有 6 成 5 民眾認為, 如果沒有前述實質功能, 不需另外設立辦事機構 (民進黨, 2013.6) 。另有近 5 成 (49%) 民眾認為兩岸互設辦事機構, 對臺灣是利多於弊, 2 成 (29%) 民眾認為弊多於利 (TVBS , 2013.6) ; 超過 6 成 (62.4%) 民眾認為兩會互設辦事機構, 對我們對外關係具有正面影響 (陸委會, 2013.6) ; 但也有 6 成民眾擔心大陸政府因此對臺灣的影響力越來越大 (臺灣智庫, 62.6% , 2013.1 ; 65.6% , 2013.6) 。

兩岸兩會互設辦事機構, 作為兩岸關係重要政策之一, 更是攸關民眾權益保障的開創性作為, 對於國家安全的維護政府也相當重視, 外界關切問題均納入相關評估, 目前雙方規劃擬訂辦事機構與人員行為規範, 約束雙方派駐人員, 8 成 (80.2%) 民眾認為這樣對於社會安全

有保障（陸委會，2013.6）。未來政府將持續秉持對等尊嚴原則，推動該項政策，並適時對外說明，降低民眾疑慮，增加民眾對政府信任度。

（七）民眾對「一中」定義看法分歧，但自我身分認同趨勢穩定

依據陸委會 2012 年 12 月民調顯示，超過半數以上民眾（55.5%）認同政府「九二共識，一中各表」，「一中」就是中華民國的政策立場。另依據國內民調機構調查（臺灣智庫，2013.6；TVBS，2013.6），民眾認同自己是臺灣人的比例最高（78.2%，臺灣智庫；50.0%，TVBS），其次為臺灣人也是中國人（10.8%，臺灣智庫；43%，TVBS），而認同自己是中國人的比例最低（7.4%，臺灣智庫；4.0%，TVBS），與政大選研中心及 TVBS 長期觀察結果相符（51.84% 臺灣人，40.3% 臺灣人也是中國人，3.8% 中國人，政大選研中心 2008-2012 年調查結果；50.1% 臺灣人，41.6% 臺灣人也是中國人，3.25% 中國人，TVBS 2008-2013 年調查結果）。另臺灣競爭力論壇今年 1-6 月 3 次調查結果，平均 5 成 7 民眾（57.5%）認為自己是中國人，但比例有逐漸下降趨勢（61.10%，2013.2；57.50%，2013.4；54.10%，2013.6）。

（八）結語

觀察近期民意趨勢，對兩岸交流進展與現況，多呈穩定正向發展；隨著兩岸交流日趨熱絡，對新聞、自由、人權等新興交流議題，民眾亦多表開放支持的態度，但涉及政治性議題則看法轉趨保留，應係對大陸信任度仍有不足，談論時機尚未完全成熟。

對於政府推動兩會互設辦事機構、擴大及深化兩岸交流、分階段修改兩岸人民關係條例等政策方向，民眾多數表示贊成，惟問及各項政策實質內容，民眾似較無共識，與對個別政策實質內容未能全盤瞭解而產生疑慮有關，未來政府應加強宣導憲政理念，並與各界溝通說明政策內容，有助民眾釐清國家定位，增強民眾對政府施政信心；同時持續關注國內各界民意趨勢與變化，適時調整政策內容，期使政府的大陸政策更符合民意脈動與社會期待。

