

一、中共「五中全會」及「十四五規劃」建 議會前觀察

國立政治大學政治學系教授兼系主任蔡中民主稿

- 中共高層多次為「十四五規劃」徵求意見赴地方調研，頻率已超過江澤民與胡錦濤執政時期，也比設計「十三五規劃」時為多。習近平首次因五年規劃而與各種基層民眾座談，顯見其欲了解近來中國大陸內部環境急遽變化。
- 「十四五規劃」以「雙循環」經濟為重心，2019年11月「十四五規劃」研究部署會議即隱含內循環概念，後續時局動態則加速既有規劃。

(一)「十四五規劃」徵求意見更為密集

中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議（「十九屆五中全會」）將於10月26日至29日在北京召開，會中最主要工作就是審議與通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃」（「十四五規劃」）和二〇三五年遠景目標的建議，並於明年大陸「全國人大」會議通過後，成為中國大陸未來五年的施政綱領。中共就此次五年規劃（原稱五年計畫，自2006年的十一五起改稱「規劃」）徵求意見的做法，與以往不同的是從7月中至今，已召開7次座談會，加上高層多次為此赴地方調研，其頻率已超過江澤民與胡錦濤執政時期，也比前次設計「十三五規劃」時為多。

從大環境來看，內部有新冠肺炎疫情的負面衝擊，外部則是美國主導之「五眼聯盟」（美國、英國、澳洲、紐西蘭、加拿大）對中國大陸的經濟抵制，在這樣內外交迫的情況下，要如何提振經濟且走出國際困境，是中國大陸當前最大的挑戰。是故，密集地探詢各方意見，以期策劃未來五年的大政方針，乃必然之舉。

相較於「十二五規劃」準備期間由發改委舉辦各區域座談會及「十三五規劃」準備期間身為總書記的習近平親自前往浙江、貴州、吉林等省份參加座談會，突顯「五年規劃」的重要性更為提升。至於此次

「十四五規劃」編寫過程中，習近平曾前往吉林，安徽合肥、湖南長沙等地考察，也分別與企業家、黨外人士、經濟社會教育文化等各領域專家、基層民眾等不同群體舉行座談。尤其值得注意的是習近平首次因五年規劃而與農民、扶貧幹部、農民工、快遞員、網店店主在內等各種基層民眾進行座談，顯見其欲了解近來中國大陸內部環境的急遽變化。

(二)「十四五規劃」以「雙循環」經濟為重心

透過官方媒體對於這些座談會的報導及習近平講話內容，吾人可以得知「十四五規劃」的基本方向與戰略重心基本上建立在近來很重要的概念「雙循環」之上。此概念最早在今年5月14日所召開的中央政治局常委會會議中被提出，習近平強調「逐步形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，培育新形勢下我國參與國際合作和競爭新優勢。」主要是處理因肺炎疫情而停工所導致的產業鏈斷裂，由內而外，最終面臨全球經濟緊縮的困境。對中國大陸來說，最大衝擊在於內部消費不足及外部出口受阻。因此，在疫情緩解之際，自身的內需潛力及龐大的市場規模是重振經濟的關鍵。「雙循環」有四個核心要素：一、不是單一的國內或國際面向，而是兩者兼具；二、以建構完善內需體系的國內循環為主；三、產業鏈與供應鏈是重要推動力；四、效率及安全兼顧。

總理李克強早於疫情發生前2019年11月5日的「十四五規劃」研究部署會議中就提到，中國大陸的發展模式正在轉變，處於優化經濟結構與轉換增長動力的關鍵時期，加上外部環境複雜，不確定性與挑戰都很大，更要著重內需市場與自我技術提升，隱含促進國內循環的概念。而從今年7月以來習近平所召開的多次座談會中，可探知起政策脈絡聚焦在應對當前的環境變動，尤其是近期美中經濟衝突的關鍵議題，及科技發展與產業變革。此外，對於肺炎疫情的控制程度左右了各國內部經濟發展與國際貿易的交流程度，讓中國大陸向來以出口為主的經濟模式遭遇困境，在全球整體經濟復甦尚且看不到曙光之際，藉由提升自身龐大的內需市場以轉換經濟成長模式毫無疑問是目

前最佳的選擇。

惟這樣的政策調整並不能被單純地視為重回「閉關鎖國」的作法，甚至是「計劃經濟」，亦即此次「五中全會」所要處理的「十四五規劃」正是將中國大陸內外局勢變化通盤考量後，所提出的未來五年之發展方向與藍圖。觀察美中貿易戰進行至今，間歇性談判與對抗的情況正反映出中國大陸與全球經濟的緊密程度，無論北京在主觀上或是客觀上都已不可能單純退出，反倒是在認知當前局勢優劣下，提出一個可行之道。若能成功提升國內產業，對中國大陸在全球分工的格局下絕對有利。擴大內需市場的正面效果，除了保障經濟成長外，也能推動景氣，進而與國外市場相連結。因為更細緻地來看，「循環」本身就是一個從生產到物流、銷售、購買的過程，就當前經濟結構來說，世界上很難有任何一個國家可以完全做到循環過程的「自給自足」，不可能且不必要，重點應置於國內及國際的供需在這樣的過程中之比重分配。

(三)「十四五規劃」討論醞釀已久

此外，就「五年規劃」的正常期程來看，每一次的「五年規劃」在前一個規劃施行過半時就開始編制，亦即「十四五規劃」草案在「十三五規劃」執行的中期（2018年）時就已啟動，主要針對前一個規劃中期評估時發現的問題予以調查，在專責機構研擬後交由國家發改委起草規劃內容，再上報國務院。中共中央在2019年初成立「十九屆五中全會報告起草組」，由中央財經辦公室及中央政策研究室共同起草規劃的「建議」，提交給中央政治局討論，最後待10月底的「五中全會」通過後，國務院會據此起草規劃的「綱要」，在明年3月經全國人大第四次會議表決通過後，就正式成為未來五年引導發展的權威文件。從以上程序可看出，「十四五規劃」的討論已進行約兩年，顯示中國大陸政府對於總體發展方向的調整，並非完全基於美中貿易戰或是新冠肺炎疫情，而是醞釀已久的方向調整，而後續的時局動態可被視為加速既有規劃的考量，並聚焦在關鍵的議題上，以期能緩解當前的困境及推動下一個階段的持續成長。

中國大陸高層會議的舉辦一向嚴謹且不會有脫稿演出的情況，因此對於此次「五中全會」來說，當會議時間公布後，可知北京已做好準備，即將通過這份決定中國大陸未來五年經濟走向的宏大藍圖。對吾人而言，觀察重點已非具體文字敘述，而是在會議籌備期間與政策草案醞釀的過程中，座談會形式與對象，政府如何蒐集意見並加以形塑，高層領導人對於當前形勢的評估與未來發展的判斷，亦即過去半年的政策形成之動態，才是值得深思玩味之處。

二、深圳特區 40 週年觀察

國立政治大學國際關係研究中心研究員陳德昇主稿

- 深圳經濟迅猛發展，除有思想解放與政策鬆綁的因素外，「小政府」運作、吸納多元人才，以及民營經濟快速發展，皆是主因。
- 深圳創新、活力與競爭力是亞洲新興城市的佼佼者。但如今卻面臨政治左傾、中美貿易戰與科技戰方興未艾的挑戰期，其能否有效因應變局面臨考驗。

(一) 前言

1980年8月26日深圳經濟特區正式成立，標誌中共的改革開放的新里程碑。四十年後，深圳已從一個小漁村，蛻變成一個現代化的城市。何以深圳會出現此一重大變化？其具備何種發展動能與條件？未來深圳所面臨的困難與挑戰為何？值得探討。

(二) 鄧小平開放策略與排除政治阻力

中共改革開放政策，深圳經濟特區是代表性成功案例（另外，珠海、汕頭算是發展較不成功的特區）。雖然在政策推動過程中，內部不乏資本主義與社會主義性質的爭議，亦有左傾思想的衝擊，但終在鄧小平的支持下奠定改革開放基石。尤其是在1992年鄧小平「南巡」，親赴深圳表達持續改革開放的決心，並宣示「不改革開放就下臺」，終促成深圳成為大陸經濟改革與開放的重點城市。

根據統計資料顯示，1979至2020年間，深圳GDP年平均增長速度為全大陸之冠；1979年深圳GDP僅有1.96億元，2019年深圳GDP已增長至2.64兆元，四十年間GDP增長達一萬倍。在人均GDP方面，深圳南山區2018年已超越香港。2019年深圳人均GDP近三萬美元，超越臺灣，緊追南韓。此外，近期出版的「財富」(Fortune)世界500強榜單中，深圳有8家企業上榜，數量首次超越香港，成為粵港澳大灣區中世界500強最多的城市。其中包括：平安保險、華為、正威、恆大、招商銀行、騰訊、萬科和深圳投資。

(三) 深圳績效成因和隱憂

造成深圳經濟迅猛發展成因，除有來自思想解放與政策鬆綁的因素外，「小政府」運作、官員素質、行政效率的提升、吸納多元人才，以及民營經濟快速發展，皆發揮實質作用。華為公司在電子與 5G 產業的全球領先地位，成為美國貿易與科技戰的重點打擊對象，皆顯示其影響力。此外，「政府」少管經濟，讓國企退出競爭性領域，市場化程度高，讓民企業發揮其創新與競爭優勢，亦是深圳特色所在。尤其是深圳的官僚體系相對開明、富效率，亦有利產業創新與振興。一位電子業臺商曾表示：「團隊向深圳科技部門提出科技研發項目，經過很快的評估程序，即核撥數百萬資金投入研發，令人印象深刻。」

無可否認的是，未來深圳發展仍面臨多重的挑戰與隱憂必須克服與應對。

深圳與一線城市的北京、上海、廣州都有擁有超過千萬的人口，但土地面積僅有 1997.27 平方公里，是北京的 12.17%，上海的 31.5%，以及廣州的 26.87%，顯示深圳發展空間的侷限與副作用浮現。一方面，深圳土地有限，但經濟成長快速，使得房價持續上揚，此將不利人才的吸納，華為將部分研發中心與廠區移至東莞即有成本的考量。此外，因城市空間限制，導致配套之醫療、基礎教育條件仍顯不足，欠缺現代化城市應完備之生活與軟體要件。

深圳作為粵港澳大灣區的重點城市，在創新、研發與資本吸納扮演積極角色。雖然政策開明與民企活力有利於企業創新實踐，但是深圳的重點高校與深圳大學，在學術與研發表現仍不盡理想，難以建構成「學習型社區」（即科技企業與優質大學形成研發與市場互惠之共生體系，例如新竹科學園區與清大、交大互惠即是成功案例）。加之，美國持續強化科技戰力度，香港「反送中」運動與「港版國安法」之衝擊，在中長期皆會影響其科技人才吸納與資金挹注。

深圳作為外向型城市，貿易依存度高，在中美貿易戰衝擊下，勢必受到不利影響。尤其美國落實智慧財產權之規範，以及華為公司之全球晶片禁令，皆可能進一步弱化深圳的市場競爭力。此一發展挑

戰，一方面顯示大陸高科技產業的脆弱性；另一方面，也反應外部國際環境的不協調所產生之破壞性影響。

（四）大環境變局衝擊深圳發展

基本而言，中國大陸近來在內政治理上強調威權政治、政策左傾；在國際上，則與美國為首的西方國家衝突不斷，一則以試圖在全球經貿領域爭奪主導權，「一帶一路」政策和歐美利益亦存在矛盾。此一涉及普世價值觀和國家利益衝突的浮現，終將投射在大陸經濟發展，以及深圳的經濟表現。

雖然深圳以市場化與民營經濟發展，展現其強韌的活力與競爭力，但是國家資本主義（State Capitalism）的運作模式，在中長期下能否持續成為經濟成長動能即面臨挑戰。例如，紅色供應鏈逐步蠶食臺灣廠商，其中固有大陸民營企業競爭力之提升，但亦有來自國家補貼和地方政府優惠政策支持本土產業。不過，高科技的晶片產業則非大陸強項，亦非短期內能有實質技術突破，美國的科技封鎖，亦將使得大陸科技創新和發展受挫。

（五）政治體制侷限經濟發展

大陸政治體制僵化和左傾，亦對市場經濟運作和創新產生不利影響。一方面，中國與歐美國家對立恐將深化，經濟利益不盡然會扭轉政治認同。尤其在政治收緊與肅殺氛圍下，黨國意識優先市場機制考量；政治威權亦將影響創新與自由發揮，不利思想解放、制度規範運作，及人才培養和群聚。昔日深圳所創造的輝煌能否延續面臨挑戰。

四十年前深圳由默默無名小村，如今具有現代化城市風貌，其創新、活力與競爭力是亞洲新興城市佼佼者。鄧小平思想解放、政策扶持、政治力挺度過創業初期政治挑戰，邁入市場和民營經濟為主軸的發展機遇期，但如今面臨政治左傾、中美貿易與科技戰方興未艾挑戰。如何緩解與歐美及周邊國家對抗態勢，建構公平市場競爭制度規範，服膺以市場、民生導向的環境安排，恐才能使深圳再現經濟新局。

三、中共提出「國內國際雙循環」發展格局 簡析

中華經濟研究院第一所所長劉孟俊主稿

- 中國面對美中貿易戰、經濟逆全球化等外部環境的變化，提出「國內國際雙循環」的戰略發展方向，力求活化與擴張其內部市場，結合經濟改革開放持續升級產業鏈。
- 預判中國「十四五」將以「雙循環」為關鍵優先事項，透過強化內部經濟循環的功能，發展出一套融入國際經濟的新循環體系。

（一）「雙循環」的提出

中共中央政治局於今年5月14日的會議上首度提出「構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局」的戰略概念，習近平後續在7月21日主持召開企業家座談會時強調，「通過繁榮國內經濟、暢通國內大循環為我國經濟發展增添動力」；並進一步在8月底召開「經濟社會領域專家座談會」時澄清「新發展格局絕不是封閉的國內循環」。自此，「雙循環」正式定位為中國大陸下一階段（「十四五」乃至於「十五五」時期）的國家發展戰略。¹

（二）「雙循環」的主要特色

從歐美等先進國家的發展歷程來看，內需消費與服務業比重成為本國經濟結構調整與轉變的重要指標。同樣地，中國大陸提出以國內消費、市場和產業自然成為其發展戰略方針。然，「雙循環」仍有別於早期的「擴大內需」戰略，其特色有三：

首先，將內部需求置於經濟主體地位，完整原料、生產及銷售活動的產業鏈留在國內。雙循環的重點在於要求生產和消費的整個過程，包括生產所需的原材料供應和最終消費行為，強調在境內完成，盡可能降低倚賴外部產業鏈。尤其在面對全球疫情蔓延和地緣政治環

¹ 中共官方選在此刻推出雙循環，係為十四五規畫鋪路、重新定調中國的經濟結構調整方向。

境陷入冰點的環境下，可避免因外部需求縮減和供應短缺問題，導致國內經濟而停擺。

其次，重視關鍵產業和高科技產業的國產化進程，以提高產業鏈供應鏈穩定性和競爭力。例如，優先帶動高科技產業、電商平臺及市場推廣等領域發展，作為填補高科技產品「短板」和協助出口企業成功轉為內銷的關鍵。國務院業已在今年 6 月 22 日發出「關於支持出口產品轉內銷的實施意見」，龍頭電商平臺已迎來新一波的商機，將成為「雙循環」戰略的首要獲益企業。

其三，關注重點是「新基建」。在今年 4 月 18 日由國務院正式宣布「新基建」的架構，其核心「為迎接未來科技創新而開展的基礎建設」，為未來可能的科技突破預做準備。於市場的培育、「降稅」與「簡稅」、取消無形貿易障礙等限制。本次所提新基建更強調多元投資模式，吸引各種企業進入，納入無形資產，並對全球開放。

（三）雙循環的重要政策意圖

雙循環非意在引導中國大陸走向「閉關鎖國」，反而意味著「一帶一路」等外部擴張路線為協助中國與全球經濟建立更加緊密的聯繫，「為其他國家提供的市場機會將更加廣闊，成為吸引國際商品和要素資源的巨大引力場」。

「雙循環」有強化自主創新效益的意圖，尤其面對歐美國家近年在 5G、雲計算、物聯網、AI 等高端創新領域採取科技封鎖管制，中國大陸在新興科技的後發優勢恐逐漸耗盡。據此，雙循環成為中國大陸追求永續發展而必須進行的政策調整。

此外，「雙循環」也有助於提高人民幣的國際化水平。其中，建立人民幣跨境支付系統（Cross-border Interbank Payment System, CIPS）的效益，以期降低對環球同業銀行金融電訊協會（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT）的依賴，規避美方長臂管轄施壓力度。「十四五」規劃（2021-2025）繼續推進匯改和資本項目開放，進一步提高匯率彈性、推動境內外資本市場融合。中國大陸的經常帳順差預期也將在消費內需成功轉為成長動能的情況下進一步縮

小，甚至轉為逆差局面。

自今年年初以來，中國大陸採取了一系列金融市場開放措施，包括提前取消證券、保險及基金公司外資持股比例，以及在上海自貿試驗區執行人民幣資本帳項目開放試點等等，顯示中國大陸儘管強調建立內部經濟循環，卻也在加快對外開放的進程。隨著中國經濟發展更為倚重內循環，人民幣升值將有利於進口降價並促進消費的反彈。

預判「雙循環」轉變中國長期堅持的出口導向型對外貿易路線，人民幣升值將有利於進口降價並促進消費，發展內需市場。維繫赴陸投資興趣，對應產業鏈轉移、美國關稅制裁和中國生產成本上升背景，人民幣升值讓外資投資收益擴增，有穩住外資流出的企圖。

（四）未來挑戰與推動難點

國務院已經依循循環戰略的概念，在今年8月4日發布「新時期促進集成電路產業和軟件產業高質量發展的若干政策」，向本土晶片廠和軟體供應商提供減稅和其他財政支援，確保高科技產業能優先獲得政府的資金支援，避免因面臨美國強力制裁而崩潰。

關於「內部市場培育」方面，更多強調的是「內部市場」的統一，特別是降低與簡化稅賦的問題。再者，中國大陸在因循數十年的國際分工模式後，已形成很多地方產業聚落。部分地方縣市可能就是該類產品的全球最大產地，這代表完全出口導向型的企業很難立刻轉型成為內銷企業。加上在短時間內引導大量的本土企業出口轉內銷，勢必加大國內市場的競爭，部分競爭力較低的企業恐因此破產倒閉，衍生出大量失業問題。

部份業者亦可能因國家政策而被迫遷入非最適選擇的地方發展，承擔較高的經營成本；部份產業的經營門檻也可能因此提高並形成局部壟斷，反而不利中小企業的長期發展。特別是高科技產業，其研發成本可能因政府高度強調依靠本土市場、資金和供應鏈而墊高；技術升級進程也可能因與外部交流減弱而變得緩慢，反而阻礙中國大陸的產業升級。

另，關於「收入結構與分配」的問題，便是要設法再調整，提升

中下階層的可支配所得，讓市場消費力增強。由於中國大陸民眾收入差距極大，當前的消費市場呈現「M型結構」，導致中國大陸實際上可釋放的潛在消費空間其實並不如想像的巨大。尤甚者，若官方採取提高社會保障水平與抑制房價等方式提高低層民眾的消費能力，可能衍生出勞動成本上漲、商品價格上揚，若傷害房市產業，導致資產泡沫，更不利於國內消費和產業的正面循環。

（五）結語

今年以來，中國面對美中貿易戰與經濟逆全球化等，提出「國內國際雙循環」的戰略發展方向，力求活化與擴張其國內市場，結合經濟改革開放達到產業鏈持續升級。即將開始的「十四五」將以「雙循環」為主線和關鍵優先事項，透過強化內部經濟循環的功能，發展出一套融入國際經濟的新循環體系。

然由臺灣角度預判，中國大陸「雙循環」因應美中貿易戰變局的長期化趨勢，有可能衍生如下的政策課題：

1. **全球產業科技競爭與摩擦加劇，我國產業供應鏈面臨分流要求：**未來在全球科技版圖中，中國大陸去美化和美國逆全球化將成趨勢。²全球企業不會完全放棄中國大陸市場，但會將逐步調整分散發展重心於中國大陸以外的市場加速企業分散風險的策略，催化供應鏈重整的情況。³臺灣產業如何建立經營模式，得以服務美中兩方市場客戶成為重要議題。
2. **中國大陸積極轉型，預判臺灣產業面臨更大的競爭：**當前中國大陸的發展模式，等於美國的全球最大消費內需規模市場優勢，加上如韓國政府政策支持的全產業鏈發展，再加上臺灣的科技代工能量等優勢組合。中國目前和美韓一樣在全球各主要製造領域有三至四家企業躋入前十強榜單。而今，中國跟著臺灣建構高科技產業籌資平臺，助力產業積極搶進代工市場、挑戰臺灣的代工王

² 「光大證券電子行業 2020 年下半年投資策略：一個世界兩套系統 創新重啟加速替代」，金融界，2020 年 6 月 24 日，<http://stock.jrj.com.cn/2020/06/24080330006036.shtml>。

³ 「美中角力／臺商雖不選邊站，布局重心卻轉向印度、東南亞」，北京新浪網，2020 年 9 月 1 日，<https://news.sina.com.tw/article/20200901/36206828.html>。

國地位。⁴隨著雙循環加速中國消費市場的發酵，恐掀新一波紅色供應鏈進口替代潮，因應此一變局將成為臺灣科技產業重要因應課題。

3. **臺商融入紅色供應鏈：**中國大陸推動「內循環」與「新基建」下，在陸臺商被迫融入紅色供應鏈壓力加大。近期緯創售廠立訊一案，頗有美中供應鏈「分流」意味，根據商業週刊報導指出，立訊近來陸續投資臺商，如 2012 年入股宣德、2015 年投資聲學龍頭美律、2018 年收購光寶的相機模組部門，再加上此次購買緯創的蘋果代工廠，將浮現「陸皮臺骨」的企業，⁵此將誘發我國的海外事業管理規範的調整壓力。
4. **需研判人民幣升值，恐帶動新臺幣走升：**傳統「兩頭在外」的貿易模式恐難在中方強調雙循環的環境下持續運作。可能牽動外銷導向臺商將供應鏈遷出中國大陸。過去經驗，人民幣走強將帶動亞幣紛紛升值，新臺幣也一起走升，將壓低我國外銷產業的獲利空間。以上，我國主管機關可提供相關協助與輔導。

中國大陸雙循環戰略的啟動，意味著現行的經濟發展優勢將迎來新一波調整，並對國際產業分工路徑和全球經濟帶來根本性的變化。面對中國大陸推動雙循環經濟的趨勢，我方應及早因應評估，必要時順應雙循環經濟衍生的產業在地化動能，確保我國在全球產業供應鏈重組的過程中仍能保有一席之地。

⁴ 「首席觀點／立訊成陸版鴻海 大陸仿美韓打造品牌帝國」，經濟日報 張明杰，2020-07-29，<https://money.udn.com/money/story/11038/4736053>

⁵ 「庫克和一流臺廠都挺！身價超越郭臺銘的蘋概股新女王」(2020年5月27日)，《商業週刊》，https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_page.aspx?id=6001886。

四、中國大陸糧食安全評估

淡江大學中國大陸研究所副教授兼所長陳建甫主稿

- 從過去到現在，中國大陸就在世界各地搶購糧食。中國大陸的農糧食品問題並不在短缺，而是能否有效率地調度進口數量。
- 2025 年中國大陸將面臨糧食短缺，肇因是農村人口 8000 萬外移，是開發中國家邁向已開發中國家要面對的產業結構調整。
- 習近平視察吉林，稱內部餐飲浪費現象怵目驚心、令人痛心。中共中央文宣部門高調提出糧食短缺警訊，並呼應習「光盤行動」，具有凝聚效忠「習核心」之政治意涵。

（一）受美中貿易戰影響，中國大陸農糧進口來源國的消長

儘管中國大陸的糧食自給率高達 80% 左右，但仍是全球最大糧食進口國。2018 年，受到中美貿易戰影響，中國對美國黃豆、小麥、玉米進口大幅減少，曾引起外界關注中國大陸的農糧食品是否足夠供應 14 億人口。在 2018-2019 年期間，中國大陸反而從巴西、阿根廷（黃豆）、加拿大、哈薩克、俄羅斯（小麥）、烏克蘭（玉米）等其他國家進口更多的農糧食品。

2019 年，加拿大生產的小麥取代美國，成為中國最大的進口國。同時，中國改從巴西與阿根廷進口黃豆，但是南美洲國家的產期比從美國進口會延緩半年。而且在第二次美中貿易談判中，中國已經允諾購買美國農糧產品，因此中國大陸的農糧食品問題並不在短缺，而是能否有效率地調度進口數量。

2018 年中國大陸爆發非洲豬瘟的疫情，外界估計 2019 年本地生產的豬肉將減少 17%，不得不仰賴進口，添補供應鏈的缺口。截至 2020 年 7 月為止，肉類進口較去年同期增加將近 2 倍。進口豬肉的舉措，也讓中國大陸家畜產業對進口農糧產品的需求量大減。

（二）中國社科院報告稱 2025 年將面臨糧食短缺

各界關心「糧食安全」議題主要是因為中國社科院報告指出，在

2025 年將面臨糧食短缺 1.3 億噸，穀物則將短缺 2500 萬噸。目前本地生產的三大主糧（小麥、稻米與玉米）中，小麥與到稻米尚沒有出現供給短缺的問題，但是玉米已經出現不足的跡象。

從開發中國家邁向已開發中國家，產業結構勢必進行調整。中國大陸糧食短缺最主要的結構性因素是農村人口外移，預計未來 5 年將有 8000 萬人從農村移入都市，造成農業勞動力不足。另外一項原因是可耕種農地逐漸轉成為城鎮市用地，造成本地農糧食品生產減少所致。

根據中國國家統計局，2020 年 7 月份中國大陸的食品價格比去年同期上漲了約 10%，其中豬肉價格上漲了 86%。南華早報也報導中國大陸玉米短缺造成玉米價格高漲，迫使飼料商改用小麥，連帶造成中國大陸本地生產的小麥價格跟著飆漲。華爾街日報也報導中國大陸糧食價格從去年開始已經上漲 13.2%，而大部份的漲幅其實來自豬肉價格。受到非洲豬瘟與水災的雙重打擊，年初價格稍為回跌的豬肉，近幾個月又開始上揚。

（三）習近平：「國內的餐飲浪費現象怵目驚心、令人痛心！」

習近平 7 月 22 日到吉林視察糧區生產，針對糧食問題表示「國內的餐飲浪費現象怵目驚心、令人痛心！」8 月 12 日人民日報頭版刊出評論稱，中國大陸每年浪費的糧食約 3500 萬噸，接近糧食總產量的 6%。其中，城市餐飲業僅餐桌上食物浪費量，就高達 1700 萬至 1800 萬噸，相當於 3000 萬至 5000 萬人一年的食物量。央視也點名中國社群網路盛行的「大胃王吃播秀」嚴重浪費、應該改善風氣。

中共中央突然高調倡議，引發輿論揣測：「是否中國正面臨糧食危機？」在官方媒體強力宣導，希望民眾文明自覺厲行節約糧食，營造「浪費可恥、節約為榮」氛圍，各地紛紛響應再啟 2013 年的「光盤行動」，呼籲拒絕「剩宴」。餐廳便開始提供小份量的餐點。武漢餐飲業協會 8 月 11 日宣布，堅決響應總書記的號召，切實培養節約習慣，推行「N-1 點餐模式」，即 10 位進餐客人只能點 9 個人的菜，不夠再增加菜品；針對兩三位客人進餐，餐廳推出半份菜和小份菜；

每家餐廳要準備外帶盒，對萬一有剩菜、剩飯的顧客提供外帶服務。

中國大陸官方數據並沒有反應出立即性的糧食短缺危機，但是「糧食安全」立刻成為中國大陸媒體的熱門詞彙。中國大陸社科院就釋出的報告，則直接為缺糧傳言「背書」，警告中國大陸未來在 2025 年恐面臨缺糧危機。

其實中國大陸的農糧食品一直都在短缺中，只是透過計畫經濟方式調控農糧食品。但隨著經濟大幅增長，中國大陸人民在飲食的豪奢程度已經成為生活的一部分，特別是在一線大城市，各級幹部與人民早已經忘記憲法中的訓令。（中華人民共和國憲法第十四條明令「…國家厲行節約，反對浪費。國家合理安排積累和消費，兼顧國家、集體和個人的利益，在發展生產的基礎上，逐步改善人民的物質生活和文化生活」。）

（四）高調提出糧食短缺警訊的政治意涵

在一線城市幾乎看不到農糧食品短缺的現象，但是在二線城市則陸續釋放出民眾搶購糧食的現象。透過這項「光盤行動」，在中共建政 70 年，中共宣稱 2020 年人民生活實現歷史性跨越闊步邁向全面小康之際，中共中央文宣部門卻高調提出中國大陸未來糧食短缺警訊。

習近平對此行動未發一語，但新華社 8 月 11 日卻報導習近平下令要堅決制止餐飲浪費行為，要對糧食安全有危機意識。中共中央釋出中國大陸未來可能經歷糧食危機，不僅可以轉移因香港、南海、新疆等問題遭到國際制裁與圍堵的關注，也對內部釋放出兩項政治意涵的「集結號」。

第一項政治意涵是代表了北京進一步增強中國大陸「糧食實力」的行動，準備與美國長期鬥爭。除增加對海外農業項目的投資、進口多樣化、在世界各地建立中國大陸的農業事務外，減少食物浪費也意味著減少對進口的依賴，並增強中國大陸的糧食實力。

第二項政治意涵則無關乎糧食問題，而是中國大陸內部正在進行一項「大內宣」的組織動員。全中國人民必須堅持「以習近平同志為核心的黨中央」，透過「光盤行動」讓全中國大陸人更凝聚在「以習近平同志為核心」的政治手段。

五、近期共軍近海演習及美環太平洋軍演觀察

國防大學中共軍事事務研究所教授兼所長馬振坤主稿

- 共軍在周邊海域密集軍演，美軍則採取對應之偵察、監視以及軍力展示，中美兩軍活動之敵意與針對性升高。
- 中共刻意藉媒體放大軍事行動之威懾效果，以遂其政治目的，惟對美軍升高應對強度後稱「不針對任何國家」，對美姿態放軟。
- 美軍於亞太集結重兵後，採戰略前推至第一島鏈內側水域；共軍明顯採取戰略收縮，將其海空兵力活動範圍收縮，在中國大陸沿海進行防禦性質之近岸作戰演訓。

（一）美中周邊軍事活動頻仍，敵意升高

6月至今，共軍陸續在南海、臺海、東海、黃海及渤海舉行軍演，東部戰區更於8月13日在美國衛生部長結束訪臺行程後，透過公開聲明強調這些軍演是解放軍「多軍種多方向成體系出動兵力，在臺灣海峽及南北兩端連續組織實施實戰化演練」，「是針對當前臺海安全形勢和維護國家主權需要採取的『必要行動』」。在東部戰區發布這份聲明後，共軍北部戰區、東部戰區、南部戰區所屬部隊陸續發布在黃海、東海、南海的演訓活動及禁航區域，共軍巡邏機更曾在8月23日小英總統專機自金門返臺時出現並逗留在我ADIZ西南側之臺灣海峽南端空域。

近日共軍更在9月9、10兩天連續在我ADIZ西南海空域進行海空聯合軍演，且軍演區域最近處距離臺灣本島僅90浬，對我構成嚴重挑釁。我國防部在9月10日晚間主動召開記者會公佈共軍軍演概況，在9日當天共軍共出動超過30架次戰機，其中有21架次進入我ADIZ西南方空域，海面配合軍演的艦艇至少有7艘以上，10日共軍在該等海域參演兵力概同。我國防部並譴責共軍此舉嚴重破壞臺海及區域和平穩定，國軍為避免出現擦槍走火，採取戰略容忍。

相對於共軍在周邊海域密集軍演，美軍則是針對共軍海空活動採

取對應之偵察、監視以及軍力展示。6、7 月間共軍頻繁在第一島鏈內側水域軍演期間，美軍羅斯福號、尼米茲號、雷根號三艘航母，以及美利堅號兩棲攻擊艦曾同時現蹤於第一島鏈東側之菲律賓海，形成冷戰結束以來美軍在此區域集結之最龐大海空兵力。隨後在 8 月下旬更傳出美軍 U2 偵察機在 25 日飛越共軍北部戰區部隊在黃海之演習禁航區、26 日共軍火箭軍向南海發射反艦彈道導彈、27 日美軍驅逐艦進入西沙群島領海等情事，形成對共軍在此等區域活動之反制，也讓中美兩軍在此等海域活動之敵意與針對性升高。

（二）中共對臺武嚇，對美姿態放低

事實上，雖然中共不斷藉由官媒及網路媒體釋放共軍對臺演訓消息，尤其共軍東部戰區在美國衛生部長結束訪臺行程後釋出在臺灣海峽及南北兩端進行多軍種多方向成體系出動兵力的演習訊息。但是軍事行動本無聲，中共刻意藉由媒體聲量放大軍事行動之威懾效果，希望能夠達到威嚇臺灣民眾心理之政治目的。在此政治操作下，中共軍事的威懾力並非來自軍事行動本身，而是來自媒體擴大報導的聲量，藉由媒體的渲染報導來讓臺灣民眾相信共軍擁有強大的作戰能力。中共這種將軍事行動藉由媒體報導作政治化操作，往往是因為本身真實的軍事實力仍無法對敵方產生完全嚇阻作用，才需要藉助媒體渲染來塑造中共已擁有強大軍力之想像。因此中共這種將軍事行動用政治化的手段報導渲染，軍事就不再是落實政策的工具，軍事本身變成中共對臺政治操作的一部分，聲量再大也會予人虛張聲勢之感，因為臺灣民眾所見僅止於媒體聲量的叫囂，共軍真實的實力並未顯現。

共軍在東部戰區發出針對臺灣之軍演聲明後，美軍即升高在相關海域應對共軍行動之強度，尤以 8 月 25 日美軍 U2 偵察機飛越北部戰區在黃海劃設之演訓禁航區、27 日驅逐艦進入西沙群島領海之行動為最。然而中共國防部發言人卻在記者詢問近期共軍在黃海、南海等海域舉行軍事活動問題時，直言共軍演訓是「根據年度軍事訓練安排」、「屬例行性軍事演習」、「不針對任何國家」。相對於東部戰區在 8 月 13 日宣稱在臺灣海峽及南北兩端即東海和南海舉行之軍演

是「針對當前臺海安全形勢和維護國家主權需要採取的必要行動」，前後對照，中共在面對美軍的行動反制時，姿態明顯放低。

（三）美軍集結兵力採戰略前推，中共軍事活動範圍收縮

另一方面，共軍海空機艦自今年初起頻繁穿越宮古海峽及巴士海峽進出西太平洋進行各項遠海長航訓練，除了轟 6K 編隊對臺灣進行繞島巡航外，殲 11、殲 10 戰機也數度侵入我防空識別區、甚至兩度越過海峽中線挑釁我軍空防。海軍則以南海艦隊艦艇編隊深入太平洋從事遠海長訓，航跡遠至夏威夷群島附近海域為最。共軍南海艦隊在今年 1 月下旬由舷號 161 的呼和浩特號驅逐艦為首共 4 艘艦艇組成「161 遠海訓練編隊」，經巴士海峽進入西太平洋後一路向東航行穿越國際換日線直至接近夏威夷群島海域方折返，沿途並實施各項海上課目訓練。此遠海訓練編隊深入太平洋活動近一個月，至 2 月中旬才循巴士海峽進入南海返回基地。共軍南部戰區及東部戰區配合此遠海訓練編隊，也在 1 月下旬至 2 月中旬接連在南海、東海及菲律賓海舉行各項海空聯合作戰演訓，在此演訓期間共軍軍機多次侵入我防空識別區西南側往返巴士海峽，其中一度越過我海峽中線。

共軍海空兵力在周邊海空域頻繁活動尤以四月間美軍羅斯福號航母艦上官兵染疫於關島進行隔離期間為最，當時甚至有中共網媒叫囂應趁此時美軍疲弱之際武統臺灣。但當羅斯福號在 5 月間結束隔離恢復戰備，以及美軍在東亞區域聚集三艘航母後，中美兩軍態勢丕變，美軍開始派遣機艦抵近中國大陸沿岸及南海島礁，並且與韓國海軍在黃海、與日本海上自衛隊在東海、以及在南海舉行多次海空聯合作戰演訓，另外美軍機艦亦多次穿越臺灣海峽。

相應於美軍的侵門踏戶，共軍則是自 7 月起接連宣布在渤海、黃海、東海、臺海、南海舉行演訓，然細觀其劃設之禁航區域以及演訓內容，除了在渤海、東海之舟山群島演訓項目列有兩棲登陸作戰外，皆屬近岸防禦與灘岸殲敵作戰，共軍機艦亦未再如之前頻繁穿越宮古海峽及巴士海峽進入西太平洋實施遠海長航和繞島巡航，亦未再見共軍遼寧艦和山東艦兩艘航母出動演訓。在美軍戰略前推至第一島鏈內

側水域後，共軍明顯採取戰略收縮，將其海空兵力活動範圍收縮至近岸，以應對美軍的步步進逼為首要任務。

美軍將龐大海空兵力集中於第一島鏈周邊海域，其先進之空中偵察機頻繁進出中國大陸沿海抵近偵察，皆呈現出美軍採取戰略前推之態勢。此戰略前推部署除了近距離觀察共軍在相關海域的活動外，更重要者在於壓縮共軍在今年 4 月以前擴張至西太平洋及整個南海的活動空間。美軍的戰略前推，讓共軍不得不採取戰略收縮之退卻部署。由此亦可知，雖然共軍武器裝備現代化程度逐漸與美軍接近，但就近期中美兩軍在南海及周邊海域角力可知，美軍在展現實力之手段運用上遠較共軍純熟。共軍雖宣稱近期之演訓活動係針對臺獨勢力及特定境外勢力（即美國），但此類演訓活動卻無對臺軍事行動所需之封控宮古海峽、巴士海峽、在臺灣東側海域之對臺作戰、以及在西太平洋之對美反介入作戰之訓練科目，反而皆是在中國大陸沿海進行防禦性質之近岸作戰演訓。

另外，雖然近期中美軍事角力顯示美軍實力優於共軍，但對我國來說，9 月 9、10 日兩天共軍機艦在我 ADIZ 西南海空域之軍演舉動，則呈現出中共軍事力量對我國防安全威脅與日俱增，國人不可輕忽。

六、美國總統大選對中政策及影響觀察

政治大學外交系教授盧業中主稿

- 川普、拜登對中國的主張，在中美關係急遽變化、美國民意持續疑中的態勢下漸趨一致，無論何者勝選，美對中政策較可能繼續維持強硬。
- 川普對中政策旨在解決針對美國的威脅，與中盲目交往的舊典範已失敗，對中共言行「不信任且要查證」，並區隔中共與中國人民；拜登認為中美處於競爭關係，強調要結盟其他國家共同應對中國，但在氣候變遷等其他議題有合作可能。

（一）前言

美國總統大選將在 11 月 3 日進行，共和黨籍的川普 (Donald Trump) 尋求連任，而民主黨則由前副總統拜登 (Joe Biden) 挑戰大位，兩人在從政經歷、意識形態、政策主張都有重大差異，但對於中國的看法與主張，卻在中美關係急遽變化、美國民意持續疑中的態勢下漸趨一致。川普延續對中強硬政策，而拜登今年稍早認為中國是美國重大挑戰，在 9 月 17 日的一場訪問中則明確定義中國為「（必須）嚴肅（以對）的競爭者」（a serious competitor）。本文將透過川普政府及拜登團隊近期對中談話，分析本次總統大選之對中政策內涵及其可能影響。整體而言，無論川普或拜登勝選，美國對中政策較可能繼續維持強硬。

（二）兩位候選人對中國之立場

1. 川普政府

川普總統及其行政團隊自 6 月起，已透過一系列談話勾勒出對中政策，包括：6 月 26 日，國家安全顧問歐布萊恩 (Robert O'Brien) 發表「中共的意識形態與全球野心」，抨擊習近平擁抱殘破的馬列主義；7 月 7 日，聯邦調查局局長雷 (Christopher Wray) 在哈德遜中心發表「中國政府和中共對美國經濟與國家安全的威脅」演說，談到間諜問題；7 月 16 日，司法部長巴爾 (William Barr) 在福特總統

博物館亦就中國政策發表演說，抨擊中國試圖以獨裁兵工廠取代美國；7月23日，國務卿龐佩歐（Mike Pompeo）在尼克森總統紀念圖書館發表題為「共產中國與自由世界的未來」演說。加上川普本人於7月4日國慶演說也大力抨擊中國，可以看出美國行政部門將中國視為威脅、正全面重新盤整對中政策。

就時機與主要內容看來，龐佩歐演說被視為吹響新冷戰號角，而其選擇尼克森圖書館作為演講地點，本身更富有象徵意義，可作為理解當前川普政府對中政策之主要文件。渠本次發表演說之主要內容與目的如下：¹

(1) 全面闡述美國對中政策

龐佩歐直言，「我們有一個非常明確的目的、一個真正的使命。這就是解釋美中關係的不同層面、幾十年來累積起來的那種巨大的關係失衡以及中國共產黨的霸權意圖。我們的目標是表明，川普總統中國政策旨在解決的針對美國的威脅是顯而易見的，而且我們為確保這些自由制定了戰略。」「我今天的目標是為美國人民把這些匯總在一起，詳細闡述中國的威脅對我們的經濟、我們的自由乃至世界各地自由民主的未來意味著什麼。」

(2) 四大核心問題直指美國對中政策的失敗

龐佩歐在演講中列出四大核心問題，包括：與中國接觸 50 年後，美國人民現在有什麼成果可以示人？我們的領導人提出的中國朝著自由與民主演變的理論被證明是正確的嗎？這是中國所定義的雙贏局面嗎？最後，從一位國務卿的視角來看，核心的是，美國更加安全了嗎？我們自身以及我們後代的和平前景是不是更大了？

龐佩歐指出，我們必須承認一個無情的事實：與中國盲目接觸的舊模式根本做不成事。我們絕不能延續這個模式。我們決不能重回這個模式。

¹ 該演講中文內容（含下述引述部分），可參見：「共產中國與自由世界的未來：蓬佩奧演講全文實錄」，美國之音中文網，2020年7月23日，<https://www.voacantonese.com/a/pompeo-speech-on-communist-china-full-text-translation-20200723-ry/5515947.html>。

(3) 「不信任且要查證」、區隔中共與中國人民是重點

龐佩歐認為，過去尼克森以來的接觸典範已然失效，而美國不會放棄改變中共的意圖，但後續行動是要「以中共領導人的行為、而非言詞做為依據」。與冷戰時期美國總統雷根(Ronald Reagan)針對前蘇聯所採取的「信任，但要查證」(trust but verify)作法不同，龐佩歐強調對付中共要「不信任且要查證」(distrust and verify)。他也希望透過與中國人民交流的面對面外交(“in-person diplomacy”)，賦予中國人民力量來改變中共，包括王丹、魏京生等民運人士均受邀出席本次演講。

(4) 整合行政部門及川普支持者

龐佩歐雖強調要引導中國改變，但此篇演講也有清理戰場的考量，讓政府內部各部門以及盟友重新站隊。龐佩歐提到財政部、商務部、司法部、國防部的作為與角色，而「國務院在各個層級而且在世界各地與我們的中國同行進行接觸，只是為了要求公平和對等。」他特別強調，當前美中關係固然和冷戰時期美蘇關係不同，但中國目前對於美國的威脅也更為全面。

(5) 呼籲中國正確解讀美國決心

相較於歐布萊恩的演講著重討論共產黨的本質和取代美國的全球野心，雷和巴爾的演講則著重討論中國對美國本土威脅，本次龐佩歐選擇尼克森圖書館作為演講地點，又是行政部門四篇近期演講總結，象徵美國對中政策意義可能出現典範變遷。

龐佩歐在演講中聲稱，尼克森總統訪中所開啟的美國對中接觸戰略，已被過去的近半個世紀的實踐證明行不通，「如果我們想要擁有一個自由的 21 世紀，而不是習近平夢想的中國世紀，與中國盲目交往的舊典範已失敗，我們決不能繼續，也不能重複。」由於每當美中關係陷入低潮時，中方往往試圖透過如季辛吉等「老朋友」進行損害管制來對華府遊說，本次選在尼克森圖書館，也釋放出中共不要對美國存有幻想，認為可以拉攏季辛吉等人影響川普政策等訊號。尼克森的孫兒出席本次演講時也表示，他的祖父一直都知道世界情勢會不斷變化。

如白邦瑞 (Michael Pillsbury) 所言，目前是提出對中政策新架構的好時機。他認為，由於中國大陸方面並未公開當時所有談判資料，而季辛吉也仍有所保留，各方若一味責怪尼克森的交往政策不盡公平。他同意當時美國對中採取交往政策有其必要性與戰略性，是對當時美國國力以及盱衡全球情勢下最佳的選擇。但也不諱言，尼克森晚年也提到，交往政策可能已經為世界造就了一個科學怪人。川普要做的，不是全面翻轉尼克森的政策，而是要針對中共內部強硬派的不當作為進行反制，讓支持改革與自由化的人士不再受到壓制。蘇聯威脅不再，美國沒有理由不正視中國蔑視人權與國際法的行為，也不該陷入中國由孫子兵法習得的造勢戰略。白邦瑞進一步指出，川普是繼尼克森之後，第一位可以以新的眼光來看待中國的總統，並提出一個清晰、一致、且全面的中國政策。人們 50 年之後回首今日，會發現這是美國對中的第二次戰略突破。²

2. 拜登團隊

拜登在競選初期對中國並未採取嚴詞抨擊之立場，將中國視為美國的一大挑戰而非對手或威脅。針對美中在貿易領域的摩擦，提出要尋回美國的優勢以及中產階級的利基，而在其他議題領域如氣候變遷及防止核擴散等，則強調與多數國家、包括中國來進行合作的重要性。³此等作法一方面試圖與川普對中的相對激進立場做出區隔，但也讓人將其子與中國商業往來乙事產生聯想。拜登及其團隊有關對中政策的觀點大致包括：

(1) 美中仍處於競爭關係

拜登及其團隊基本上同意川普對於中國掠奪式行為損害美國利益的診斷無誤，目前也改以競爭者而非挑戰來形容中國，但對於中國所引起之症狀的解方則有不同看法。拜登認為，讓中國

² Michael Pillsbury, "Like Nixon, Trump Has the Opportunity to Build a New U.S.-China Framework," *Newsweek*, July 23, 2020, <https://www.newsweek.com/like-nixon-trump-has-opportunity-build-new-us-china-framework-opinion-1519835>.

³ Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March/April 2020), pp. 64-76.

跑得慢未必可以讓美國跑得更快，美國應當加強自身基礎建設，並尋求繼續維持領導地位來應對中國。拜登並不認同當前川普政府依照意識形態而劃界所形成的新冷戰，主要原因在於雙方目前的經濟互賴情勢仍存在，即使貿易戰進行的 2019 年，美中雙方貿易額仍達到 5,000 億美元。⁴

(2) 高科技、貿易、人權為競爭與抨擊重點

拜登陣營認為，要一步到位、全面與中國脫鉤難度很高，對美國也未必有利。⁵對美國而言，如何讓美國重建經濟至少應該與圍堵中國經濟興起一樣重要，應當要與中國在戰略性高科技產業競爭，限制中國的經濟影響力，減少美中互賴、尤其降低美國對自中國醫療設備的依賴。在手段方面，拜登陣營並未完全排除課徵關稅或經濟制裁，尤其是針對人權議題，拜登認為川普過於軟弱。而川普對中課徵關稅的政策失敗，因為其已對美國消費者帶來傷害且未能達到美國希望中國進行經濟改革的期望。

(3) 結盟對中施壓，但在氣候變遷、全球議題仍有合作基點

結盟其他國家共同應對中國是拜登的重要主張，而歐洲國家將是其結盟的重點。拜登預計將以防禦自由世界的既有邊界作為訴求，以民主、人權議題持續對中施壓。拜登認為，川普過去四年的單邊主義作為已經與盟國漸行漸遠。為了建構一個抵禦中國擴張的民主國家聯盟，美國必須重塑自己的民主、召集民主高峰會，而這個聯盟主要將作為集體行動的媒介與平臺。⁶但在氣候變遷、防止核擴散、甚至傳染病防治等，拜登亦不排除與中國合作的機會。⁷ Ely Ratner 與 Richard Fontaine 指出，美國對中國的政

⁴ James Traub, "Biden is Now a China Hawk—With Limits," *Foreign Policy*, September 3, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/03/biden-is-now-a-china-hawk-with-limits/>; Jacob Schlesinger, "Biden's Pledge on China Looks a Lot Like Trump's," *The Wall Street Journal*, September 11, 2020, A 1.

⁵ Andrea Shalal, "Biden Adviser Says Unrealistic to 'Fully Decouple' from China," *Reuters*, September 22, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-biden/biden-adviser-says-unrealistic-to-fully-decouple-from-china-idUSKCN26D1SM>.

⁶ James Traub, "The Biden Doctrine Exists Already. Here's an Inside Preview," *Foreign Policy*, August 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/08/20/the-biden-doctrine-exists-already-heres-an-inside-preview/>.

⁷ Alex Ward, "Joe Biden's Plan to Fix the World," *VOX*, August 18, 2020, <https://www.vox.com/2020/8/18/21334630/joe-biden-foreign-policy-explainer-dnc>.

策不適宜以交往或遏制一刀切的方式來進行劃分，而是要由議題來決定政策，如中國對外輸出高科技威權制度，就應該圍堵；如在南海係為了防止中國的支配地位，就採取防禦性措施；全球性議題如氣候變遷即防止核武擴散，則需要中國的合作；至於其他領域，美國應該體認到中國的重要性沒有那麼高。⁸

(4) 拜登個人經歷面臨檢驗

拜登自 1973 年成為聯邦參議員，2009 年隨歐巴馬進入白宮，經歷多次與中國高層官員互動，相當具有中國經驗。1974 年 9 月，拜登參與美國第一個前往中國的國會訪問團，也是他初次訪問中國。2001 年，拜登擔任參議院外交關係委員會主席首次出訪及前往中國，時值中國加入世界貿易組織，當時拜登即表示美國歡迎一個繁榮且融入國際的中國在全球舞臺崛起；拜登希望中國作為一個大國，在核不擴散、人權及貿易等領域要遵守國際準則。歐巴馬執政時期，拜登多次會晤習近平，並希望美中之間是一種競爭但非以武力為基礎的鬥爭關係，而習近平亦曾稱拜登為「老朋友」。⁹這些記錄儼然成為川普及其支持者攻擊拜登的最佳理由。

然隨著中國對香港及新疆等人權侵犯，拜登於 2020 年 2 月直呼習近平為惡棍 (thug) 表達不滿。而 9 月 17 日拜登稱中國為嚴峻的競爭者，同日民主黨議員在參議院提出美國領導法案 (America LEADS Act)，總值超過 3,500 億美元，用於在未來十年內提升美國的工業產能，以減輕美國對中國經濟的依賴並在勞工、聯盟、及民主、安全等議題全面反制中國。

整體觀之，從 20 年前希望將中國納入國際體系，到目前正視中國的威脅，拜登及其團隊對中看法近期確實已發生轉變。由於美國內部疑中反中情緒相當高，Pew Research Center 在 7 月公布的一份民調顯示，有高達 73% 受訪者對中國抱持負面觀感，可

⁸ Richard Fontaine and Ely Ratner, "The U.S.-China Confrontation is not Another Cold War. It's Something New.," *The Washington Post*, July 2, 2020.

⁹ Edward Wong, Michael Crowley and Ana Swanson, "Joe Biden's China Journey," *The New York Times*, September 6, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/06/us/politics/biden-china.html>; Steven Lee Myers and Javier C. Hernández, "In Biden, China Sees an 'Old Friend' and Possible Foe," *The New York Times*, September 22, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/22/world/asia/biden-china-election-trump.html>.

以預期隨著選戰越演越烈，中國因素將持續成為川普與拜登兩人交鋒的焦點。

（三）美中戰略對峙將延續到選後

近期許多評論認為，11月3日大選之後，無論哪位候選人成為美國新任總統，美國當前反中態勢都將持續下去。若就前述兩位候選人主要對中政策而言，Thomas Wright指出，龐佩歐表示要建立民主國家聯盟以對抗中共，是誇大的夢想，因為川普已使得美國與盟友之間有社交距離。¹⁰但他同時也擔憂拜登陣營無法因應中國將合作與競爭面向的議題領域進行連結要脅美國的可能。¹¹亦有評論指出，美國的盟邦已習慣川普對中的強硬政策，反而對於拜登對中政策存疑。¹²

蘭德公司日前發布「中國的大戰略：趨勢、軌跡與長期競爭」報告，指出中國日後有四種可能的發展，分別為全面達成目標的「全面成功」(triumphant)、部分目標達成的「蒸蒸日上」(ascendant)、雄心受挫的「停滯」(stagnant)，以及政權岌岌可危的「內部崩潰」(imploding)。該報告的結論是「蒸蒸日上」與「停滯」兩者，是最有可能的發展結果。中國不至於全面成功，除非中國決策幾乎不會出錯、且後續30年都沒有重大危機或倒退，這顯然不甚可能；內部崩潰的中國也不可能出現，因為中國領導層迄今為止都表現出面對情勢可進行調整。¹³

未來美中關係則為據此出現平行夥伴、衝突對手、或不同方向等三種關係。若中國處於停滯或蒸蒸日上，美中未來的關係將為平行夥伴，雙邊關係將如同2018年般起伏；而衝突對手將可能在中國全面成功時出現。若中國出現內部崩潰，則美中雙方將各行其是向不同方向移動。報告同時認為，雖然中國面臨經濟走下坡程度比預期更嚴重，北京仍會在接下來的10到15年持續強化軍力發展，同時在AI等特殊領域將取得優勢。據此，美國必須強化本身國防力量，提升嚇

¹⁰ Thomas Wright, "Pompeo's Surreal Speech on China," *The Atlantic*, July 25, 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/pompeos-surreal-speech-on-china/614596/>.

¹¹ Jacob Schlesinger, "Biden's Pledge on China Looks a Lot Like Trump's," *The Wall Street Journal*, September 11, 2020, A 1.

¹² James Crabtree, "Biden Has a Serious Credibility Problem in Asia," *Foreign Policy*, September 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/trump-biden-asia-credibility-problem/>.

¹³ Andrew Scobell, et. al., *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition* (CA: Rand Corporation, 2020).

阻能力，並管控雙方競爭關係。

川普政府近日仍在疫情及意識型態對中國持續抨擊。聯合國大會開議，川普於9月22日透過預錄影片發表演說，批評中國必須為「將瘟疫散播到全球」負責。國務卿龐佩歐9月23日在演說中指出，中共已鎖定美國的州和地方層級，從政治人物到企業家，都是中共目標，意在將其納入宣傳和諜報戰的一環。參議院民主黨人提出的美國領導法案，也是迄今與中國競爭最全面的法案，後續若順利通過，無論是川普連任或拜登挑戰成功，美國對中國的政策都可能更為全面並具有一致性。