

一、中共「二十大」人事觀察

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪主稿

- 新一屆中央政治局共 24 位，其中 11 位為「十九屆」連任，13 位新任，政治局常委維持 7 位，異動 4 名。
- 結合制度、派系因素觀之，多數領導人的晉用、離退仍在制度約束的框架下，王毅、張又俠、何衛東、石泰峰等少數超出預期的案例，象徵習近平在人事上的絕對主導權。
- 「二十大」的人事異動，反映出習近平的個人權威、接班問題、派系群體發展、新型態技術官僚等重要政治意涵。

(一) 前言

中共五年一度全國代表大會（「二十大」）在全球矚目下舉行。「二十大」最重要的意義在於產生新一屆的領導班子。本文將分為四個部分。首先簡要說明「二十大」的人事異動結果。其次，從制度與派系因素視角切入，說明如何看待「二十大」的人事改組。第三部分提出「二十大」人事安排的政治意涵。最後是結論。

(二)「二十大」的人事結果

黨代表大會選出新一屆中央委員會共 205 位成員。按新華社報導，習近平親自謀劃部署、指導把關，準備「兩委」人事。此次中委差額比例為 8.3%、候補中委差額比例為 9.9%，中紀委差額比例為 8.3%，與十九屆的 8.8%、9.9%、8.3%相當。另外，新一屆中委的平均年齡為 57.2 歲，略高於十九屆的 57 歲，女性與少數民族分別有 33、32 名，與前一屆的 30、38 名相近（新華網，2022.10.22）。就中央領導機構，新一屆中央政治局共有 24 位，其中 11 位為十九屆連任，其中政治局常委維持 7 位，更動 4 名。本文將新一屆領導集體的更動，按個人的出生年統整如下表所示：

「二十屆」中共中央領導集體的更替：出生年的統整

政治局常委	連任 3 名	新進 4 名	不續任 4 名
1950-54	(1) 習近平(1953)		栗戰書(1950) 韓正(1954)
1955-59	(3) 趙樂際(1957) (4) 王滬寧(1955)	(2) 李強(1959) (5) 蔡奇(1955) (7) 李希(1956)	李克強(1955) 汪洋(1955)
1960-64		(6) 丁薛祥(1962)	
政治局委員	連任 4 名	新進 13 名	不續任 14 名
1950-54	張又俠(1950)	王毅(1953)	王晨(1950) 楊潔篪(1950) 劉鶴(1952) 楊曉渡(1953) 陳希(1953) 郭聲琨(1954) 許其亮 (軍)(1950) 孫春蘭(女)(1950)
1955-59	李鴻忠(1956) 黃坤明(1956)	何立峰(1955) 石泰峰(1956) 何衛東(1957) 馬興瑞(1959)	陳全國(1955)
1960-64	陳敏爾(1960)	陳文清(1960) 尹力(1962) 劉國中(1962) 袁家軍(1962) 李干杰(1964) 李書磊(1964) 張國清(1964) 陳吉寧(1964)	胡春華(1963)
中央書記處		新進 2 名	不續任 1 名
1955-59		劉金國(1955) 王小洪(1957)	尤權(1954)

資料來源：自行整理。重複者不再列出。常委前的數字為常委會排名

自「十九大」以來，中共中央領導機構的產生方式有明顯的改變。「十七大」、「十八大」時期，領導幹部會議的「民主推薦」對領導機構人選的產生具相當的重要性（新華社，2021.11.15）。「十九大」、「二十大」基本上不採「海推」、「海選」，而是採「談話調研」的方式，在一定範圍內以面對面方式聽取推薦人選意見。其中，頗具深意的是，「十九大」尚聽取「黨內老同志」的建議，此次「二十大」則無任何

相關的說明（新浪網，2017.10.25）。

總的來說，新一屆領導機構的改組被視為是習近平個人意志的全面貫徹。「新一屆中央領導機構產生紀實」明確提到中央推薦新一屆領導班子應具備的條件為「深刻領悟『兩個確立』、做到『兩個維護』，堅決與習近平為核心的黨中央保持高度一致」等（新華網，2022.10.25）。新進4名常委皆屬旗幟鮮明的習近平人馬：李強是習近平過去擔任浙江省委書記期間的省委秘書長；蔡奇長期在福建、浙江工作，亦是習的舊部；丁薛祥長期在上海任職，是習近平在上海工作期間的市委秘書長，後隨著習進中央；李希雖與習無直接共事經歷，但與習當年至延安市梁家河「插隊」有所淵源。加上未屆齡離任的李克強、汪洋皆有團系背景，外界多以「團滅」、「習人馬全面掌權」來形容此次的人事安排結果。

（三）何謂意外，何謂預期之內？再論制度與派系因素

由於中共政治高度不透明，五年一度的人事異動總引發外界高度關注，並將更替結果賦予如體制屬性、未來政策方向等政治意涵。此次「二十大」也不例外。延續過去中國政治研究的討論，外界對此次人事更替主要關注「制度」與「派系」因素如何產生影響：首先，從制度化的觀點來看，過去相關規則、慣例如何被依循？例如「七上八下」（未滿68歲者可有下個任期）是否被依循？國務院總理任期已滿、但未屆齡的李克強的下一步為何？逐級晉升、資深制與排名制等過去被認為存在的規則多大程度還有解釋力？其次，就派系因素來看，當黨「核心」已「確立」，習近平又提出「第三次歷史決議」後，有多少入常、入局者屬於習近平人馬？本文接著依序討論制度與派系因素如何解釋此次人事異動。

1. 制度因素如何仍具解釋力

首先，在年齡劃線方面，「二十大」多數的人事安排仍符合「七上八下」。如前表所示，栗戰書、韓正的離開符合年齡劃線（1954年以前出生，滿68歲），未續任的14名「十九屆」政治局委員者，基本上皆是1954年出生者。就新入常者來說，李強、蔡奇、李希為1955至

59 年出生，丁薛祥則是唯一的一位「60 後」；新入局的 13 名成員中，有 12 人皆是 1955 年後出生，其中「60 後」佔 8 人。除了以上符合年齡劃線的案例外，此次人事安排亦出現一些例外。「十九大」時，首次出現未屆齡無續任的案例（張春賢、劉奇葆與李源潮 3 人），此次則是具「團派」色彩的李克強、汪洋二人離開常委會。另一方面，王毅（1953 年）超齡轉任（原國務委員）入局，張又俠（1950 年）更是以 72 歲高齡連任軍委副主席留在政治局。總的來看，「年齡劃線」的大原則在此次人事改組成仍大致被依循，但少數例外是被允許的。在制度框架下，「能留能轉」、「能上能下」儼然已成為「新時代」用人導向。

其次，逐級晉升在此次人事改組也大致被依循。基於中央領導集體的級別與兼任職務，「中委資歷」、「正部級資歷」與「機關副手」是外界認定重要的制度因素。就新進者來看，4 位新入常者皆屬「十九屆」政治局委員；在其餘入局者中，13 位入局者中有 11 位屬「十九屆」中委，兩位新任書記處書記亦有中委資歷，無中委資歷者為李書磊、何衛東。以地方一把手出線入局者大多為 1960 年後出生、具有兩年以上正部級年資者，包括張國清、劉國中、袁家軍等人；尹力、李干杰則有中央、地方交流或多地領導經驗；陳吉寧以北京市長入局也大致依循蔡奇的晉升路徑。在機關副手方面，李書磊雖無中委資歷，但為現任中宣部常務副部長，劉金國、王小洪在中紀委、政法委的副手角色也讓他們在晉升上有所優勢。

較無法以逐級晉升來解釋的是何衛東、石泰峰兩人。何衛東從非黨代表當選中委，並直接入局屬破格提拔。何衛東為 31 集團軍出身，過去與習近平關係密切。在今年 9 月的國防改革研討會中，已洩露部分他可能晉升的訊息（新唐人，2022.9.24）。石泰峰則是另一個例外。今年 6 月他轉任全國人大專門委員會後，表示已離開一線黨政領導職務。但他以人大專門委員會副主任委員身份入局，並兼任書記處書記，未來應會出任黨務系統一把手。

相較年齡劃線、逐級晉升，「排名制」原則在「二十大」則明顯被打破。過去，政治局常委會有明確的排名，這象徵了黨內地位。從資深制來看，一般來說換屆後新進常委通常不會排名在連任常委之前。一個明顯的事例是即使「十七大」時習近平、李克強二人越級入

常，但也基本依循這項「排名制」的原則。此次人事改組李強直接躍升排名第二常委，在連任的王滬寧、趙樂際之前。這項人事安排當然是習近平意志的貫徹，另一方面，也暗示了趙、王二人與習人馬親疏有分的政治現實。

2. 派系因素及習的用人偏好

在中共政治研究中，「派系」是非常重要的解釋因素。該解釋途徑主張領導人基於權力穩固、路線與政策遂行的緣故會大量晉用與自身關係密切者。實務上，外界大多透過事後歸納幹部與領導人的共同背景（同事、同鄉、同學等），來認定非正式關係的連結，如過去的上海幫、團派等。2012年習近平上臺後，外界已觀察到與習近平在福建、浙江、上海以及中央黨校任職有交集的幹部快速晉升的現象，即「之江新軍」、「閩江舊部」等。除了人際關係外，具有政績的技術官僚，特別在航空、軍工、環工等領域企業有領導經驗者也是習近平重用的群體。

「二十大」的人事晉用相當程度展現了派系因素的解釋力。如前所述，4位新入常者過去皆與習近平有相關的人際網絡。在新入局者方面，13位入局者至少4位曾與習過去的任職有交集，包括何立峰（福建）、石泰峰（中央黨校）、李書磊（中央黨校）、何衛東（福建）；另6位則有航天、軍工與環工領域管理經驗，包括馬興瑞、劉國中、袁家軍、李干杰、張國清、陳吉寧。新入書記處書記王小洪（福建）亦然。此次的人事晉用，充分展現了習近平個人的用人偏好。

綜合來看，雖然外界特別關注習人馬如何在「二十大」被大量提拔，但大致上多數領導人的晉用、離退仍在制度約束的框架下。當然，少數不符合制度規範的案例（如王毅、張又俠、何衛東、石泰峰），象徵習近平在人事上的絕對主導權，特別是其影響力如何得以有限度的擺脫長期累積的制度、規範約束。

（四）「二十大」人事安排的政治意涵

在中央領導集體塵埃落定後，各機關、部門的人事安排也逐漸出爐。政治局常委會的職務分工相較清晰：除習近平外，李強應出任國

務院總理；依排名趙樂際、王滬寧應分別接管全國人大、政協；蔡奇確定出任中共中央書記處排名第一的書記，李希由於同時當選中紀委委員，應出任中紀委書記，丁薛祥則有望接任國務院排名第一的副總理。與先前不同，丁薛祥的排名在李希之前，這透露出些許政治意涵。另外，依外交、國安專業，王毅應會接任外事委辦公室主任，而中紀委第一副書記劉金國並未入局，而是名列在書記處書記，這應該是為何此次政治局委員人數較「十九屆」少一名的原因。石泰峰、李干杰、李書磊、陳文清由於兼任書記處書記，他們應會兼任黨務系統一把手。本文接著討論「二十大」人事安排的政治意涵。

第一，此次人事安排充分展現習近平的個人主導權。如先前所討論，王毅的超齡入局、張又俠的破格續任等，都突破年齡劃線慣例。這表示習近平個人的威望已經足以壓倒制度規範。「團滅」與否反而不是本文關注的焦點，畢竟外界無法得知李克強、汪洋等人是否出自於意願主動退休¹。

第二，至少在五年後的「二十一大」，習近平應沒有實質交班的打算。從年齡來看，「二十屆」政治局常委會最年輕是丁薛祥（1960年），政治局最年輕的則是李干杰（1964年）等四人。由於他們已分別62歲、58歲，五年後應沒有接班的可能。更精確地說，若五年後習近平交班，他們也僅會有一個任期，較大可能性是形式上、難具有實權的領導人。換言之，五年後應不會出現實質交班。

第三，黨內將出現新的「派系」群體。「十八大」以來上海幫逐步退場，而此次「二十大」共青團出身的領導幹部也淡出權力中心。然而，中共政治運作的本質邏輯沒有根本改變：個別幹部為尋求未來仕途，有動機依附於有權勢、政治前景的領導人麾下；另一方面領導人為擴大影響力，也有動機拉攏依附者。以此，未來是否出現新的派系次群體，特別是來自某個共同背景的領導幹部被大量提拔（如軍工航天背景的技術官僚派、浙江幫等），值得持續觀察。

第四，新型態的技術官僚治國。改革開放以來，中共一直有任用

¹「紀實」特別點出「一些黨和國家領導同志以黨和人民利益為重，主動表示退下來」，暗示了李克強、汪洋等人的未續任是主動意願。

技術官僚的趨勢，如機電、水利等工程專長者。習近平上臺後，特別重用航空、軍工、環工等科技相關領域出身的技術官僚：「二十大」新入局者，有 6 位有相關領域的工作與管理經驗。這一群體的崛起已被學者稱為「技術官僚 2.0」（風傳媒，2022.10.24）。這個新崛起的幹部群體或許反映習近平對中國未來邁向科技創新與產業轉型的重視。

第五，女性政治局委員的缺席。「十六大」以來，女性在政治局皆能有一席之地，從吳儀、劉延東到孫春蘭。本屆政治局中沒有女性委員，被外界看好的譚貽琴、沈躍躍都未能入局。雖然除吳儀外，過去女性政治局委員的表現並未受到外界太大的關注，但本次人事異動女性的缺席，表示在決策場域中「性別意識」並不在中央考慮之內。

第六，新一屆中央書記處的職掌凸顯安全、維穩至上。在過去，中央書記處過去是中央政治局與其常委會辦事機構，每一位書記負責一個系統或若干事務。按「十九屆」的安排，書記處書記可能擔任黨務系統一把手。此次書記處人事安排有 3 位出身政法系統，包括陳文清、劉金國與王小洪。其中，劉金國為中紀委第一副書記，陳文清已出任政法委書記。納入多位政法系統幹部進書記處，或許象徵習近平將「維穩」放在相當優先的政策位置。如在「二十大」報告中，習近平也多次強調「安全」，如維護國家政權安全、制度安全、意識形態安全等。

（五）結論

本文嘗試結合制度、派系因素視角，解釋中共此次的人事改組，並梳理人事安排的政治意涵。對此次中共「二十大」而言，外界高度關注習近平開展他的第三個任期，以及習人馬大幅被提拔。事實上，習人馬大幅被提拔的結果，早在五年前的「十九大」便已成局：當時已有超過一半的政治局委員曾與習近平有共事經驗。而習近平完全提拔自己熟悉的幹部入常，或許也代表了他未來五年欲貫徹「習路線」的決心。此外，另一個突發插曲是胡錦濤在黨代會閉幕時的中途離席。無論胡錦濤離席的原因是健康因素、還是習近平有意為之，都不影響中共趨於一尊的政治格局。短期來看，黨內應無法出現挑戰或質

疑習近平的力量。那麼，中國社會又如何看待這股「極權回溯」的發展呢？

二、中共「二十大」政策觀察

政治大學東亞所特聘教授、國關中心副主任王信賢主稿

- 「二十大」報告延續 2021 年「百年黨慶」與「第三次歷史決議」，再次確立習近平主導的意識形態與個人歷史地位；民族復興與美中競爭為「報告」主軸，國家安全則是中共發展最高準則。
- 新領導班子缺乏糾偏機制，且多缺乏全國性治理經驗，執政風險大為提升；「涉臺」篇幅不多，但力度極大，未來 5 年透由外交與軍事力量「反獨」與「反外部勢力干涉」意圖甚為明確。

(一) 前言

中共二十大「政治報告」（以下簡稱「報告」）在結構上的調整應該是近幾屆來之最，不僅是回顧過去五年工作與十年變革、提及未來 5 年的政策，甚至是延伸到 2035 與「本世紀中葉」的藍圖。而在此次大會期間，中共黨章也做了大幅度修改。此外，在「二十大」閉幕以及緊接著召開的一中全會後，中共新一屆高層人事，包括中央政治局與常委會以及中央委員會等名單大勢底定，習近平可說是「大獲全勝」。然而，眾所矚目的「二十大」雖已落幕，但仍有不少議題值得進一步探討，以下將從「報告結構與主軸」、「報告重點解讀」、「人事安排與習近平權力」、「對臺政策與兩岸關係」等面向，解讀此次中共「二十大」。

(二) 報告主軸：民族復興與美中競爭

此次會議延續去年「百年黨慶」與「第三次歷史決議」，再一次確立習近平主導的意識形態與個人歷史地位。而從報告可明顯看出兩大主軸：民族復興與美中競爭，其邏輯在於要完成中華民族偉大復興、走中國式現代化道路，除了需要自身的團結與奮鬥外，最關鍵之處便是如何克服「美中戰略競爭」這個難題。且在此中華民族偉大復興的起步期以及百年未有大變局的關口，必須要有強而有力的組織與領導人帶領中國迎接挑戰，那便意味著是習近平所領導的中國共產

黨。也因此，「堅決維護習近平總書記黨中央的核心、全黨的核心地位；堅決維護黨中央權威和集中統一領導」的「兩個維護」也寫入黨章中。

此外，「二十大」畢竟是 2018 年 3 月美中貿易戰以及隨之而來的科技戰與戰略競爭後的第一個黨大會，因此「報告」內美中關係無所不在。包括在對外關係上「反對一切形式的霸權主義和強權政治，反對冷戰思維，反對干涉別國內政，反對搞雙重標準」，在內政相關議題亦然，經濟要「著力提升產業鏈供應鏈韌性和安全水平」，在科教興國要「增強自主創新能力」，都是針對美國對中國的「斷鏈」與科技「卡脖子」而來。在「全面依法治國」提及加強「涉外領域立法」則是指美對中透過法律的「長臂管轄」，在獨立成章的「國家安全」中，也不斷強調統籌內外安全、統籌發展與安全等，甚至連臺灣問題也都強調「反獨」與「反對外部勢力干涉」。這都直指威脅中國主權、安全與發展利益等核心利益的都是來自美國。

（三）報告重點解讀

一如過往政治報告，本次報告舉凡意識形態、經濟、文化、生態、社會建設、國防、港澳臺、對外關係與黨建等不一而足，但亦在結構上有所調整。就關鍵詞的詞頻來看，相較於「十九大」政治報告，此次提及「安全」為 91 次（上次為 55 次），經濟、改革與創新等都遠較上次少。以下討論報告幾個重點。

1. **馬克思主義中國化與中國式道路**。報告將原本「十九大」的「新時代中國特色社會主義思想」往前調整，並改為「開闢馬克思主義中國化時代化新境界」，代表中國的社會主義實踐不僅是中國的成就，且是世界性的。若配合第三次「歷史決議」來看，其所要彰顯的是中共為馬克思主義的真正繼承者、發揚者，是中共的奮鬥讓「馬克思主義展現強大生命力」，帶領中國成為世界第二大經濟體，並走出一條中國式現代化道路，為世界提供中國方案、中國智慧。就此而言，「習近平新時代中國特色社會主義思想」不僅是中國發展的指導思想，也是世界性的，

當然這帶有與西方國家進行「制度競爭」的味道。

2. **改革開放「典範」的終結。**報告依然將中國社會主要矛盾定性為「人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾」，在「加快構建新發展格局，著力推動高質量發展」部分則主張「毫不動搖鞏固和發展公有制經濟」，在「分配體制」中主張「堅持按勞分配為主體」，再加上不斷強調「馬克思主義中國化」、「中國式道路」以及「敢於鬥爭、敢於勝利」等。且如前述，報告中提及經濟、改革、創新等關鍵字也有所減少，若再配合過去一年多以來，包括阿里巴巴、騰訊等大型民營公司受到整頓，政府各部委為了配合中央的「共同富裕」，紛紛推出各式各樣的監管政策，這也讓人不禁聯想，是否改革開放四十餘年的路線與典範將出現重大轉折，回歸至講政治、注重安全的模式。我們從近期香港、上海與深圳股市的走勢來看，「二十大」似乎也對投資人信心造成負面的影響。
3. **國家安全重於一切。**習近平掌權不久即成立國家安全委員會，且在「總體國家安全觀」架構下，通過了「國家安全法」、「網路安全法」等諸多與國家安全相關的法律。「國家安全」在「十九大」政治報告中原分散於「新時代中國特色社會主義思想和基本方略」、「加強和創新社會治理」與「全面推進國防和軍隊現代化」，此次報告則是以「推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全和社會穩定」單獨成章，顯見對國家安全的重視。其中最主要的關鍵是「堅持黨中央對國家安全工作的集中統一領導」，以維護和加強國家政權、制度、意識形態、糧食、能源資源、重要產業鏈供應鏈等安全的能力。再加上前述，報告中「安全」屢屢被提及，國家安全將持續是中國發展的最高準則。

（四）習近平權力與人事安排

「二十屆一中全會」政治局常委謎底揭曉，除習近平外，其餘六位常委為即將接任國務院總理的李強、全國人大委員長趙樂際、全國

政協主席王滬寧、中央書記處第一書記蔡奇、國務院常務副總理丁薛祥以及中紀委書記李希。

1. **習近平權力再度確立。**除前述意識形態論述與黨章修改外，人事安排更能凸顯出習近平權力的穩固，故過往坊間不時傳出「習下李上」、「兩個中央」，甚至出訪回國後被軟禁與發生政變等，此些傳言可能無助於我們判斷中國大陸情勢。就此次政治局常委與委員名單來看，習近平可說是「勝者全拿」(winner takes all)，且權力完全不與非嫡系人馬分享，之江新軍、閩江舊部、清華幫、陝西幫、軍工系等「習家軍」佔據所有重要職位。團派李克強、汪洋與胡春華等完全「出局」，胡春華雖在中委名單卻未入局，也不時傳出此次政治局委員 24 名比之前少一名，即是胡春華，閉幕時還出現前總書記胡錦濤被「攙扶出場」一幕，不論此些傳言的原委如何，習近平權力不僅穩固，且定於一尊是殆無疑義的。
2. **高層晉升規律大幅變動。**此次高層人事的安排也可看出不少晉升規律有所調整，嚴格而言，不能說是破壞制度，因為過往所存在的是慣例、非正式制度而不是正式制度，如總書記任期為兩任十年、「七上八下」、政治局常委排序、擔任國務院總理前需有副總理經驗等，而一位權力高度集中且控制力強的領導人，對於慣例的「突破」是輕而易舉的。過去存在二十餘年的「七上八下」在中共中央辦公廳印發了「推進領導幹部能上能下規定」後成為「能上能下」，且政治判斷力，即政治忠誠成為關鍵。問題是「能下」的為 67 歲的李克強與汪洋，而 67 歲的王滬寧與 65 歲的趙樂際留在常委內，超齡「能上」的為升任中央外事辦主任 69 歲的王毅，以及留任軍委副主席 72 歲的張又俠，此人事安排是針對「百年未有之大變局」而來，當然也與政治判斷力有關。除此之外，目前相關人事消息也一再跌破大家眼鏡，如北京市長陳吉寧接任上海市委書記，中宣部長黃坤明接任廣東省委書記等，幾乎所有人事安排皆存乎習一心，而這究竟是規則的重新設定，抑或是既有規則的插曲，值得持續觀察。

3. **新領導班子的風險。**習近平的權力雖定於一尊，然而新的領導班子也將面臨兩個相關的風險，一是關於政策制定，由於政治局委員與常委都是習近平的下屬，因而缺乏糾偏機制，且可能出現決策單一的狀況，在過去五年的常委班子中，雖然已出現上下間的關係，但李克強等還是可能對決策提出不同意見，但這在新一屆常委中恐很難出現，未來所有的政策也都將遂行習的意志。第二是關於政策執行，新領導班子多是擔任地方一把手，如李強、蔡奇與李希等，或如丁薛祥長年任職於黨務部門，雖然在政治局中不乏優秀的專業人才，從軍工系統出身的技術官僚也開始擔當大樑，但中國目前所面臨的經濟社會問題幾乎是改革開放以來之最，舉凡經濟下行、新冠疫情、地方債務、房地產等，而前述新成員除可能接任國務院副總理的何立峰外，其餘多缺乏全國性經濟社會治理的能力與經驗，故新領導班子也將面臨政策執行與治理的風險。

(五) 對臺政策與兩岸關係

此次「報告」涉臺部份是近幾屆最少的，雖僅 500 餘字，但「該講的都講了」。從「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是中國共產黨矢志不渝的歷史任務」起頭，以「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」為頂層設計，提及「和平統一、一國兩制」以及「一中原則和九二共識」，也將「一二講話」涉及「以民主協商積極探索『兩制』臺灣方案」的精神放入其中。在對臺政策方面，包含訴諸情感的「促統」以及強調兩岸融合發展的「促融」，以及「反獨」與「反對外部勢力干涉」等，最後並以「民族復興和國家統一」作為結尾。可說是結合中共對臺政策延續性與當前形勢，並充滿習近平意志的涉臺報告。

1. **反獨與反外部勢力干涉的連結。**如前所述，從北京角度看，「臺灣問題」也鑲嵌在「民族復興」與「美中競爭」中，也因此「報告」將對臺政策的重點放在「反獨」與「反外部勢力干涉」的連結，此次「報告」三處提及臺灣，過去與未來都談到此。「反獨」是中共對臺一貫的政策，在此次中共黨章修改中也加入了

「反對與遏制臺獨」。然而，就中共而言，近年來臺灣問題已經發生質變，不再僅是單純的兩岸關係，而是美中戰略競爭的核心問題，特別是今年 8 月美國眾議院議長裴洛西訪臺、美對中的晶片管制，以及目前尚在參眾議院立法程序中的「臺灣政策法」等，更讓中共感到焦慮。這也是為何近期中共官方一再公開指責美國「以臺制華」，臺灣當局「倚美謀獨」，以及「美臺勾連」等。

2. **重提「決不承諾放棄使用武力」。**「報告」也提及「決不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項」，這是繼 2002 年「十六大」之後，再次把「武力選項」放入政治報告中。其有兩個條件與前提，一是要以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一，亦即使用武力是最後選項，二是武力使用的「對象」，主要是針對外部勢力干涉和極少數「臺獨」分裂分子，絕非針對廣大臺灣同胞。這有兩項值得觀察，武力使用的對象先談「外部勢力」再「臺獨」，這體現兩岸關係發生質變，即在美中戰略競爭架構下，首要是外部勢力；而在非針對廣大臺灣同胞部分，當然涉及中共對臺的統戰作為，也就是在臺灣內部做區隔與分化。
3. **從人事安排看中共對臺可能方向。**除超齡「能上」的王毅與張又俠外，此次國臺辦「一正三副」皆未當選中央委員，而外交系統除王毅外，與外事相關的劉建超、齊玉、劉海星、秦剛等也都成為中委，這預示著接下來國臺辦主任將會依循前幾任經驗，由外交系統調入，更宣示其「反外部勢力干涉」的決心。值得注意的是，王滬寧將接任全國政協主席，以王過往在黨內的角色以及新職務來看，在未來 5 年，習近平是否推出新的對臺論述，以及是否進一步推動對臺的「民主協商」，都值得觀察。而在軍方人事方面，甫接任中央軍委副主席的何衛東，曾待過 31 集團軍、南京軍區、東部戰區，都與對臺「軍事鬥爭」有關，且 2022 年到中央聯戰指揮中心，極可能是規劃今年 8 月對臺軍演的重要成員。因此，未來 5 年透過外交與軍事力量「反獨」與「反外部勢力干涉」的意圖甚為明確。

(六) 結語

從「二十大」政治報告、黨章修改以及高層人事安排來看，習近平權力定於一尊是無需置疑的，就此而言，日後對中國發展的判斷，「習近平因素」不僅是變數也是前提。針對此，有以下幾個相關的方向值得進一步探索：

1. 就目前中共高層人事而言，我們似乎看不到「接班人」，若沒意外的話，習近平的執政可能不只5年，而是10年或更久。若未來習近平沒設定好繼承規則，隨之而來的便是其嫡系人馬的爭權，使得中共的政局難以預料，這也是「後習」時代必然面對的重大問題。
2. 在沒有「接班人」的情況下，作為一位強勢且想要追求歷史地位的領導人，將如何「處理」臺灣問題？其中至少涉及幾個考量，一是臺灣問題為習近平能延任至「二十一大」的政績墊腳石，那未來5年步步進逼的力道就會更強，臺灣可能就將承受更大的壓力；二是未來5年習近平權力依然穩固，涉臺問題只要在「反獨」層面上有成效，其可能會耐心隱忍等待5年後更好的時機；三是隨著習近平年紀增長，是否將會對「解決對臺灣問題」產生急迫性，也是必須考量的。
3. 如前所述，不論是鄧小平以來所建構的領導體制、接班制度以及經濟發展模式等都一一受到「調整」，若說1978年的改革開放是中國的「第二次革命」，那習近平所建立的政經發展模式可說是「第三次革命」，既然有革命的意涵，不論是從學術研究或政策研析的角度來看，中國研究都將面臨典範轉移，此一典範轉移至少將需結合中國發展既有脈絡、中共黨國體制的新型態及習近平因素等。
4. 此不僅是單純的學術研究，而是攸關臺灣未來安全與下一代命運的戰略問題，且不只涉及臺灣，也關乎亞太地區，區域內國家必須共同思索在美中兩強競爭、區域內強人政治持續下，如何尋求集體安全之道。

三、中共「二十大」經濟政策觀察

國立臺灣大學國家發展研究所教授暨歐盟莫內講座葉國俊主稿

- 中共已將「共同富裕」由經濟政策擴至意識形態層次；未來推動「共富」成效，或成考核官員忠誠指標。
- 中方內需有限、問責不足、補貼與政府採購政策缺乏透明度，難以支撐整體技術升級所需，欲以「內循環」政策與歐美國家對抗，恐反正中後者下懷。

（一）前言

中共「二十大」之所以眾所期待，主要在於中國大陸經濟規模持續擴大且仍與全球緊密聯結，但執政當局價值觀與意識形態與歐美各國的分歧卻愈來愈大，不論下一任「總書記中央軍委兼國家主席」由何人來擔當，任何能夠釐清其當前與未來政策涵義的機會都不容錯過。中方經濟政策近年來本就是由上到下，往往先由最高領導發布冠冕堂皇但當下難以判讀的宣示後，逐層效忠認可並逐漸添加實際政策作為，其間高層或許還會發布文件加以修飾導正。在習近平於 10 月 16 日發布「二十大」報告後，已有許多相關分析，同樣也是因其微言大義而導致各自表述。

但不論消息再壞，即使中共中央政治局常委已確定是「四上四下」，以經濟學角度看，任何事務與發展，確定性總是比不確定好，尤其是長期路線與執行策略：習近平的不同之處，在於不再隱藏能力以俟天時地利人和，捨棄鄧小平時期諸如「韜光養晦、黨的路線一百年不變、實事求是、不搞折騰」等訓示，明確地進行南海軍事化，對南韓、澳洲和立陶宛等國經濟脅迫，升級在印度邊界及臺海的鬥爭，毫不隱諱以國家力量支持晶片等重點產業發展升級，將看似經濟方面政策作為政治與意識形態工具等，採取越來越清晰的對抗姿態。當然，這也可能使其對手重新審視既有策略與力道（Christense 等，Foreign Affairs，2022），抵銷其策略的效果，甚至產生反效果。

我們還是能從這份報告看出一些很明確的未來發展方向，其大前提則是刻意展現與西方國家不同的模式，基此筆者想針對最重要的二

項對內與對外經濟發展因素進行研析，並提及值得持續觀察，以判斷其路線及與西方國家關係是否可能變化的項目：

1. 將「共同富裕」由經濟政策擴至意識形態層次；
2. 中方欲以內循環政策與歐美國家對抗反可能正中後者下懷；

(二)「共同富裕」：經濟重要但政治緊要

據習「二十大」口頭報告，「共同富裕」及其相關的「兩山理論」，分別被提及 8 次及 2 次。這與年初人大與政協「兩會」李克強工作報告只提及「共同富裕」1 次，中央預算編列未見相關項目相較，顯不相稱。「二十大」的中央委員名單李克強竟不在列，不能不說是引發了一些聯想：「共同富裕」除了是習近平心目中的長期目標，會不會也成了另一個如反貪防腐一般，測試官員政治忠誠與敏感度的工具？畢竟我們不能忘了「兩個確立」。

其實在「兩會」後，習近平並未減少對「共同富裕」的強調，只是他少提具體作為而多說問題所在，重防弊而輕興利，「二十大」報告中所呈現的相關內容也是如此。今年 5 月在「求是」雜誌，他強調「共同富裕」的本質重點不在於政府花錢「搞福利主義……結果國家財政不堪重負……是不可持續的……我們要堅持盡力而為……精準提供基本公共服務，兜住困難群眾基本生活底線，不吊高胃口、不空頭許諾」（習近平，求是，2022.5.10）。8 月中旬視察東北地區再度使用「共同富裕」，之後中共中央政治局 8 月 30 日宣布「二十大」召開日期和議程，又提到了「共同富裕」。「二十大」報告中的五項中國式現代化之一，就是全體人民共同富裕的現代化。但較為具體的說明，仍僅是「堅持盡力而為、量力而行，深入群眾、深入基層，採取更多惠民生、暖民心舉措，著力解決好人民群眾急難愁盼問題，健全基本公共服務體系，提高公共服務水準，增強均衡性和可及性，紮實推進」，這與前述「求是」雜誌所論差距不大。

換言之，在「二十大」口頭報告被提及 8 次的「共同富裕」，就純經濟角度看，稱之為「重要但不緊要」，意思是長期而言貧富差距的確是中國大陸重要問題，但現階段尚未考慮投入充分資源與人力進

行，因此以預算順位代表的重要性並不高。目前看來就經濟來說仍是如此，它在今年以至於未來或將不會是一個主要預算項目，「量力而為」也暗示將在預算以外另謀其他方式進行，包括稅式支出、累進租稅試點、中小企業政策優惠、以公私協力 (Public-Private Partnership, PPP) 方式推動鄉村養老產業、甚至是將對外資臺資吸引工作結合起來進行。

但這次「二十大」報告內容所看到的新意，卻可能是政治層面上的，也就是在「上有好下必從焉」的氛圍下，黨政軍經學各界將積極投入「共同富裕」的積極表態與討論反省之中¹。畢竟「四上四下」殷鑑不遠，若如日前國安首長所預期，中共將進入「毛式習路線」，那麼要求以最高領導的意志為意志，不斷自我檢討交心糾誤的風氣，或將在當今換一個面貌再度降臨。由此看來，我們暫不需對「共同富裕」的內需與長期經濟發展效應有過度期待，主因在於尚未看見任何與制度或技術進步相關的因子。

(三) 雙循環政策的問題與矛盾

中共中央政治局 8 月 30 日宣布「二十大」召開日期和議程，並未提及「雙循環」一詞，但「二十大」報告中卻仍以相當篇幅，說明對於這個概念的期待，並將之與諸如帶路倡議等政策聯結在一起：「依託我國超大規模市場優勢，以國內大循環吸引全球資源要素，增強國內國際兩個市場兩種資源聯動效應，提升貿易投資合作質量和水準……合理縮減外資准入負面清單，依法保護外商投資權益，營造市場化、法治化、國際化一流營商環境。推動共建『一帶一路』高質量發展……有序推進人民幣國際化。深度參與全球產業分工和合作，維護多元穩定的國際經濟格局和經貿關係」。簡言之，中方希望依靠內需和創新來推動中國經濟，同時保持國外市場和投資者作為經濟增長的後備引擎。

然而「外循環」的未來發展，已在發表「二十大」報告前蒙上陰

¹ 例如習近平「二十大」報告不久，官媒便發布學者共識如何在中國式現代化中促進共同富裕 (澎湃新聞, 2022.10.19)。許多學者早已提出「破除三個二元」(市場經濟體制的二元、社會身份體制的二元、國有制與集體所有制的二元)，但目前仍看不出任何在行動上的顯著突破。

影，因為以下因素有待克服。

1. 之前美中貿易戰，中方 3,700 億美元產品被徵收最高 25% 懲罰性關稅尚未消除，並已引發產業鏈的外移。中方加入 WTO 多年來，藉由國外市場開放、依附知名品牌產業鏈的學習效果，以及國家經費補貼支持，孕育出一批品牌與高階零組件產業，且為歐美國家經濟所高度依賴。因為零部件與技術來自世界各國，即使中方由單純組裝逐漸升級至提供重要零部件的能力，假設生產附加價值升至 25%，25% 關稅實際所產生的保護率是 100%，正好將中方所創造的附加價值完全抵消（Xing，World Scientific，2021）。
2. 美國近期發布晶片與科學法案及半導體設備出口管制措施，範圍擴及包括臺灣在內的歐美盟國相關產業，可能進一步迫使更多外國公司與臺商規劃將產業鏈撤出中國大陸，或是暫停增加對中國大陸的投資貿易規模（Wong，The Wall Street Journal，2022.9.19）。國際組織包括國際清算銀行（Igan 等，BIS Bulletin 61,2022）與國際貨幣基金（Cherif 等，IMF Department Paper，2022/017），甚至提出產業鏈分散的指引與評估。
3. 身為歐盟經濟龍頭的德國，經濟部正考慮進一步頒布對中方貿易限制規範。歐盟層級的外資投資審核機制與今年 5 月更新的新產業政策，試圖攻守兼備因應來自中方的產業挑戰。中方與西方各國同時開展的新興製造項目，如第三代半導體、3D 列印、無人機、太陽能、電動車及電池等零配件，依據所謂「破壞性創新」效應，輔以國家政策支持，極可能彎道超車，藉由未必頂尖但品質堪稱良好與合理價格優勢下，在極短時間對歐美國家相關產業形成打擊。例如歐盟對中方電動車，對於其經濟增長、失業以及可能衍生的社會救濟負擔等威脅深感戒懼，而比亞迪電動車打入歐洲市場的震撼，或將加快歐方相關政策步伐（Nikkei Asia，2022.10.18）。
4. 俄烏戰爭引發物價膨脹壓力，引發國際利率上升與美元升值，使帶路倡議原先遭到指控的「債務陷阱」形勢雪上加霜，進而

加深本國銀行原已因房地產市場不振的壞帳負擔(Wei, The Wall Street Journal, 2022.9.26)。中方對帶路沿線國家的債權，不但多以美元計價，還款利率與期限接近市場水準且欠缺寬限條件，與國際組織為發展中國家提供的低利長期貸款並不相同(Horn等, Journal of International Economics, 2021)。當相關研究成果公布，中方外交部還罕見於記者會攻訐這篇純學術論著。

因此「雙循環」的重點，基本上還是在於「內循環」，在人口紅利與資本投資型驅動效益遞減下，藉由廣大市場優勢與政府補貼，以技術進步持續經濟增長動力。但以「內循環」方式發展產業並試圖技術升級，可能會遭遇一些阻礙，例如我們可以從文獻中整理出一些(已開發國家)發展產業政策的要訣(陳惠馨、葉國俊，政治學報，2022)：

1. 出口導向，因為接受補助的產業必須被問責，於國內外市場參與競爭。
2. 以較為間接的方式進行，例如使用採購政策或國防項目名義。
3. 複雜製程產業未必是高附加價值，反之亦然。國家應在協助高科技、高附加價值、高正向外部性之間，進行必要選擇，但需意識到承擔較高風險且政策耗時較長。若選擇發展複雜製程產業，必須在本國製造。
4. 政府先進行高風險投資後交由民間企業經營參與，必要時以入股阻絕外資併購策略性產業。

換言之，國家補貼還不是重點，嚴格問責機制是產業升級的主要動力之一，而外國市場的精緻與挑剔程度遠高於國內市場，這也是中國大陸近 10 年能夠自由加工出口做起，打入包括 iPhone 在內各全球品牌價值鏈的主因之一。美國與歐盟都有廣大國內市場，但他們都是在邁入已開發經濟體之後逐漸成熟，且即使貿易部門所佔 GDP 比重不高，但金額仍然相當巨大。中方若在年均所得甫超過 1 萬美元即試圖轉為內需導向以刺激創新研發，可能會產生一些問題：

1. 內需不足無法支撐創新，尤其是在房地產與電子商務等遭遇整頓，且「二十大」後疫情清零封控後續發展仍不明朗。但習近平已大權在握，他所提出的理論意見如同前述，即使是經濟政

策亦可能成為忠誠與政治敏感度測試，改弦易轍機率不高。

2. 問責壓力不足，尤其是既有以中國大陸為中心但不居主導權的全球產業鏈，若在前述歐美各國壓力下外移或暫停增加投資貿易，將減緩產業升級速度並使就業狀況難以改善。中方在前述諸如電動車與太陽能等產業漸至佳境甚至居主導地位，但不能僅靠少數明星產業支撐，更何況不少太陽能企業利潤率已非常低，歐洲各國已趁隙發展價格稍高但效率更好的產品取而代之，尋求擺脫對德國太陽能產業的依賴（德國之聲，2022.10.6）。
3. 政府補貼與採購政策若不夠透明，又將進一步使國際關係與經貿衝突惡化，且這與前述問責壓力不足結合，還可能引發貪腐與研發資源浪費等問題。

從某個角度來看，習近平雖想建立與西方不同的「中國式現代化」模式，但他的「內循環」與獨立自主政策，卻可能與歐美國家想要達成的目標不謀而合，即整體而言，若僅依賴一個需求下降且問責力不足的內需市場，可能減緩中方產業升級與科技進步的速度。

（四）結語：明確的壞消息算是好消息

張忠謀日前在接受美國 CBS 節目「六十分鐘」訪談時，曾說出以下這段令人情緒複雜的話，強調中共若重經濟福祉，會克制對臺動武（CBS News，2022）：

Perhaps because our company provides a lot of chips to the world, maybe somebody will refrain from attacking it. If that person's priority is for economic well-being, I think they will refrain from attacking.

然而根據「二十大」報告與前述分析內容，習個人施政的優先順序，明顯並非百姓的經濟福祉，那麼未來 5 至 10 年，我們必須十分小心謹慎，所有與經濟有關的事務，其政治目的與意涵也將較以往強化。畢竟中國大陸若是未來經濟發展前景不佳，反可能會進一步提升中方與他國衝突機率。然而明確理解這樣的情勢，對於思考並擬定策略反而是有利的。筆者將以上論述簡要結論如下。

1. 李克強在年初「兩會」報告對於「共同富裕」的忽視，對照現今「二十大」選舉結果，實無法不令人聯想，未來「共同富裕」除了是習近平心目中的長期目標，也可能成為另一個測試官員政治忠誠與敏感度的工具。兼以上海疫情封控負評不斷的市委書記李強，居然入選中央政治局常委並即將擔任總理一職，似乎更強化了這樣的看法，即使未來封控措施有所調整，過程與幅度或許也將是漸進的。在「兩個確立」之下，習近平所提出的經濟概念即使短期無法一蹴可幾，也必須在政治與思想上拳拳服膺。
2. 由於「雙循環」中的「外循環」一開始就遭到阻力，因此重點基本上還是在於較能操之在己的「內循環」。在人口紅利與資本投資型驅動效益遞減下，藉由廣大市場優勢與政府補貼，以技術進步持續經濟增長動力。但以「內循環」方式發展產業並試圖技術升級，在內需不足、問責不足、補貼與政府採購透明度不足下，可能難以支撐整體技術升級所需，且會加劇中方與他國的經貿外交衝突。這樣的政策，某種程度而言或將正中歐美各國下懷，延緩中方技術進步與升級的速度。

四、中共「二十大」外交路線與近期國際動向

臺灣大學政治學系教授張登及主稿

- 「二十大」報告是「十一大」以來，第一個不點名但將美國壓制中國視為是中國生存與發展「主要矛盾」。
- 「二十大」確立「中國式現代化」，其背景時代主題已經不再是「和平與發展」，而是向「改革國際秩序」轉移。對美國「激烈競爭」的嚇阻，習核心有「奉陪到底」的決心。
- 日本與印度對中態度可能有所微調，以因應 11 月中後 G20、APEC 等美中高層接觸之可能。但美中對抗已蔓延全域、全球，短期外交場面的緩和，無法改變未來 10 年可能觸發的軍事衝突。

（一）大背景：美國朝野確立中國為長期第一戰略對手共識

中美關係緊張非一日之寒，自中共前總書記胡錦濤第二任期，尤其是京奧與美國「次貸風暴」之後，已有中國國力趕超、美國力不從心的徵象。歐巴馬總統(Barrack Obama)隨後宣示「再平衡」(rebalancing)，北京在釣魚臺與南海分別與周邊國家爆發激烈領土爭議，接著中國大陸經濟規模超過德國、日本，而後習近平在「十八大」上臺不久推出「一帶一路」，美中競爭逐漸從周邊蔓延到全世界。2016 年川普(Donald Trump)贏得美國總統選舉，高舉「美國再次偉大」，揭開對中公開激烈競爭的序幕。川普若干幕僚如班農(Steve Bannon)、龐佩奧(Michael Pompeo)的對中認識，雖帶有近年美國社會極右派超現實的浪漫，並因 2020 年起「新冠」(Covid-19)波及川普連任，而有情緒化和爭議的色彩。但拜登(Joe Biden)於 2021 年繼任，不僅延續川普對中政策，還通過更多友臺法案。拜登與美國自由派菁英在修正「退群」、建回(Build Back)盟友、佈署全球民主宣傳戰共同制衡俄、中陣營方面，尤其卓有成效。

2022 年 2 月俄國入侵烏克蘭後，包括資深學者哈斯(Richard Haass)在內，美國主張對臺放棄戰略模糊(strategic ambiguity)、改為「戰略清晰」(strategic clarity)的聲浪日益高漲；拜登也多次提出近似無條件

武力支持臺灣、默認臺灣可以實行前途自決的評論，更使北京確認華府已決心拋棄「一中政策」、採取「以臺制中」。而眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）在中共「八一建軍節」之後旋風訪臺，共軍接著實施了 1949 年兩岸分治以來最大規模、首度侵入臺灣領海的海空演習，引發美、日與西方多國的譴責。雖然白宮與國務院考慮到維持有限的美中溝通管道仍有必要，11 月印尼 G20「拜習會」不宜完全排除而多次收回（roll back）拜登看似「踩線」的評論，但華府接連頒佈的 2022 國家安全報告（2022 National Security Strategy）與 2022 國防戰略報告（2022 National Defense Strategy），都把中國視為比俄國更具長期威脅的「對手」。

何況美方在 Quad（四方安全對話，美日印澳）、AUKUS（澳英美聯盟）、Chip 4（晶片四方聯盟，美日韓臺）、太平洋島國合作、所有亞太地區多邊架構，甚至包括看似反制平壤飛彈演習的軍演，其實都是定格在未來 10 年甚至更快時間可能爆發的美中之戰。部分美國高階將領甚至警告不用等到中共「建軍百年」（2027），最快的話衝突可能在 1 年內爆發。足見當前美中對抗的烈度、廣度及深度，均已超過昔日美蘇冷戰。美國朝野在近兩次總統選舉與即將投票的國會改選中嚴重分裂，但民意對中國的敵意卻是 30 年來最高（甚至高於 1989 年天安門事件）。對相對於衰落中的俄羅斯，美國菁英現在更憂心中國「結合威權治理與修正主義外交政策」，「有能力與意願改寫國際秩序」。美國未來 10 年面臨的壓倒性挑戰，首先是「完勝中國」（out-compete China），再來才是「遏制俄羅斯」（constraint Russia）。

（二）「二十大」報告：首篇以美國為不點名主要矛盾的政治報告

在相互加強、惡性循環與自我實現的效應下，中共「二十大」政治報告不僅實現了早在外界預料的習近平三連任並鞏固其「兩個確立」，更是中共開國強人毛澤東過世與「十一大」（1977 年由華國鋒主持，宣佈結束文革但要繼續「階級鬥爭」）以來十個政治報告中，第一個不點名但將美國壓制中國視為是中國生存與發展「主要矛盾」的報告。

2017 年中共「十九大」以來，習近平提出之「新時代」已經開始重新詮釋黨與歷屆領導人的三階段成就：「站起來、富起來、強起來」，而「二十大」前中共宣布「建成小康社會」，人均 GDP 邁過 1 萬美元，即已結束鄧小平及其後過渡期的江、胡歷史階段。進入「強起來」即意味著鄧小平晚年提出「二十世紀三大目標」（反霸、統一、四化），有可能在「第二個百年」（2049 年）全部實現。則以人口規模而言，中國經濟總量有可能超過美國，實現國際關係學界所稱的「權力移轉」（power transition），也自然會啟動「修昔底德陷阱」與大國戰爭。所以未來中國的發展道路與對外戰略，不再可能自限於胡錦濤時期一廂情願的「和諧世界」，而要積極塑造崛起環境，也就是「十八大」開始出現的推動「人類命運共同體」跟國際秩序革新，自然要更加「奮發有為」、更有「中國氣派」跟「敢於爭鬥」，以實現習近平新時代「中國式（社會主義）現代化」偉大復興。

從全篇「二十大」報告涉及內政、經濟、黨建、外交、對臺和意識形態各方面去看，由第三個「歷史決議」與修正的黨章正式「確立」的習時代，雖仍堅持對外開放，但由美中雙強前所未有的激烈競爭掀起的「百年未有大變局」方方面面的挑戰，幾乎貫串全篇。「中國式現代化」更加旗幟鮮明地與戰後開始普及的美式現代性分庭抗禮，其底氣似乎也比只有「核武」單一面向實力的蘇聯更加充實。這非但證明美國以接觸（engagement）「和平演變」中國似完全失敗，外長王毅在接見新任美國駐中大使伯恩斯（Nicholas Burns）時也正告「中美誰也改變不了誰」，要伯恩斯與國務卿布林肯（Anthony Blinken）「好好細讀『二十大』報告」，「不要再從實力地位同中國說話」。言下之意對美國「激烈競爭」的嚇阻，中共不再需要韜光養晦，習核心「奉陪到底」的決心是大道之行、敢於鬥爭的「陽謀」。

（三）鄧小平典範淡出，習近平典範上場

美國成為中國追求「全面現代化的社會主義強國」長程目標的主要矛盾，首先可以從歷屆中共黨代會如何總結「時代主題」顯現。時代主題是鄧小平 1979 年訪美、中共對美關係正常化後，在 1980 年代

確立的論題，也是馬克思主義和毛澤東思想所重視的「主要矛盾」戰略判斷中產生的指導綱領。

自鄧小平改革開放時代起，中共領袖已連續多屆都會提到「和平與發展是時代主題」，以前還加上「世界大戰打不起來」；但「二十大」並沒有這麼說。取而代之的是此次習近平完全主導人事與思想的政治報告，說的是中共要「維護」、「促進」和平與發展。和平與發展從「趨勢與判斷」，變成了要維護的「事業」。這個細微的轉變極為重大，呼應「百年未有之大變局」與報告首次提出的「世界之變、歷史之變、時代之變正以前所未有的方式展開」。

從報告關鍵詞統計來看，「十八大」報告中「改革」一詞出現 84 次，「開放」出現 27 次，「馬克思」出現 12 次，「鬥爭」出現 5 次，「奮鬥」則出現 20 次。到了泛團派部分退潮、薄熙來、令計畫、孫政才、周永康、徐才厚、郭伯雄被開除的「十九大」後，政治報告「改革」一詞出現 69 次，「開放」則出現 38 次，「馬克思」出現 18 次，「鬥爭」出現 23 次，奮鬥出現 30 次。到了本次政治報告時，泛團派完全退出政治局與常委會；報告文字中「改革」出現頻率續降為 51 次，「開放」一詞降為 29 次，「馬克思」出現高達 30 次，「鬥爭」一詞出現 22 次，奮鬥出現 28 次。

這三屆報告「改革」一詞頻率下降最明顯，「開放」有升有降，「鬥爭」在「十九大」就使用較多，「二十大」並未更多，也並非從「奮鬥」一詞轉換而來。不過這也顯示鄧時代的「改革開放」還是存在，但詞頻減少，顯示新時代「改革變成完善，開放轉向治理」。過去的改革是向外學習引進，如今「深化改革」轉為「健全、改進、創新、完善」，代表中共自信「自力改革」有所進展，走出了「中國風格」、「中國氣派」，朝向「中國式現代化」。所謂「中國式現代化」，報告明確定義為五項：(1) 人口規模巨大的現代化；(2) 全體人民「共同富裕」的現代化；(3) 物質文明和精神文明相協調的現代化；(4) 人與自然和諧共生的現代化；(5) 走和平發展道路的現代化。

習近平使「開放」更多轉向「治理」的道理亦同，他在報告強調「全面依法治國、高水準開放」，近年反對資本市場「野蠻增長」，要

求更多的經濟監管即是這種過程的顯現。易言之從第三個「歷史決議」到「二十大」報告顯示，習近平認為在中共黨史與中國近代史上有三大典範，第一是毛澤東建國的「站起來」典範，第二是鄧小平改革開放的「富起來」典範，第三是習近平新時代的「強起來」典範，而強起來的使命與目標即是「中華民族偉大復興」與「全面建成社會主義現代化強國」。

毛澤東典範來自戰爭與革命，強調鬥爭；鄧小平典範來自經濟建設為中心，強調開放；江澤民與胡錦濤則是鄧小平典範的延續，不單獨成為「歷史階段」。習近平已非延續鄧之典範，而是選擇性、靈活地採取毛、鄧的經驗，試圖在中美史詩級鬥爭中發揮主動性。鄧的「和平與發展」時代不可重複，習要一個屬於自己的時代。

（四）中國外交自我定位轉換：改革秩序取代「負責任大國」

依照時代主題與習近平「新時代」新典範的使命，中共外交傳統三主軸的內容也有所調整。以往政治報告依序會重視與中國和已開發國家關係、與周邊國家關係、與發展中國家關係。但在「十九大」和「二十大」報告中，明顯看到不再強調西方集團「發達國家」的地位，提到的是「大國協調」與「推動構建新型國際關係」；在報告口頭版中，甚至刪節了「周邊國家」的段落，顯示並更為重視與發展中國家關係。

總體來看，「二十大」報告更明顯恢復中國作為社會主義國家、最大的發展中國家，也就是早年「第三世界」一員的身分與自信。報告直接挑明說要「秉持真實親誠理念和正確義利觀加強同發展中國家團結合作，維護發展中國家共同利益」，強調「要擴大金磚國家、上海合作發展組織的影響力，「增強新興市場國家和發展中國家在全球事務中的代表性和發言權」。這顯示中國跟「西方」的價值觀差距變得更大。「二十大」報告與「十九大」另一個重要的區別是指明「霸權、霸道、霸凌行徑危害深重，和平赤字、發展赤字、安全赤字、治理赤字加重」，還特別譴責「雙重標準」，所指為何不言自明。可以說，現在中共政權跟美國的關係，是 1977 年中共「十一大」以來最冷淡、

最緊張、最危險的時期。

另一個非常重要的定位變化，是有別於「十八大」、「十九大」報告中都提到的中國是「負責任大國」這個重要概念，「二十大」只有在提到過去5年成就時有相關表述：「我們展現『負責任大國』擔當，積極參與全球治理體系改革和建設，全面開展抗擊新冠肺炎疫情國際合作」，而且這些話在習的口頭版報告甚至省略不提。比起江澤民時代開始逐步加強的「負責任大國」定位，「二十大」報告更強調中國對全球治理體系的改革。反對霸權主義、反對雙重標準等，都顯然對現有全球秩序採取更加批判的態度。

總之「十一屆三中全會」以來，中共面臨的主要矛盾是「人民美好生活的需要與中國發展不足暨不均衡」之間的矛盾。此種矛盾雖仍可見於「二十大」報告，惟未點名但隱然成為低音主旋律的「中美矛盾」已被鑲嵌到中國現代化的最大挑戰當中：美國的「霸權、霸道、霸凌」所形成的百年大變局，與中華民族偉大復興之間產生矛盾。過去，中國發展是借助外部科學技術與制度，去克服自身主要矛盾，但現在外部因素反而成為重要挑戰，是值得密切關注的重要變革。

(五) 短期局部緩和、長期激烈競爭的「二十大」中國外交

「二十大」前，因疫情與各項佈局等原因，除了部長級會議，中共擅長的「元首外交」與「首腦外交」幾乎停擺。可以斷定，9月16日習近平兩年多來首度出訪烏茲別克出席「上海合作組織」峰會，黨內文件與人事都已十拿九穩。一個月內召開了政治局會議、「十九屆七中全會」都已屬過場。雖然這段期間烏克蘭在俄烏戰事中收復哈爾科夫州與赫爾松州近2,000平方公里失土，但從此段期間聯合國大會決議中，金磚國家仍繼續棄權，以及石油輸出國家組織不接受美國減產建議來看，西方對中俄的外交攻勢尚無進一步突破。英國政局亂象與巴西總統選舉左翼重新佔上風，美國的歐洲和美洲「後院」也有鞏固空間。

所以習近平出訪後，相信德、法領袖和三連任的越共總書記（阮富仲11月1日的訪問，為中國周邊國家領袖「二十大」後訪中第1人）、巴基

斯坦總理謝理夫 (Shehbaz Sharif) 的來訪，應該早已在安排中。與此同時，日中關係和印度與中國關係也有複雜訊號出現。10月26日印度外長蘇傑生 (Subrahmanyam Jaishankar) 接見離任中國大使孫衛東時提出印中「三個互相」(互相敏感、互相尊重、互相利益)，以推動「兩國關係正常化」。11月1日日本駐華大使館辦理了一度幾乎取消的「日中關係正常化50週年紀念招待會」，中國副外長鄧勵出席。有評論認為這是強勢影武者安倍遇刺後，岸田與外相林芳正取回外交發球權。這些發展有助習近平連任後，自證並未被美國完全孤立，美中在緊接著到來的G20印尼峰會和APEC泰國峰會，都可能「既接觸、又鬥爭」。然而即便美中領袖在G20禮貌會晤，也僅是說明可能在期中選舉失利的拜登亟欲顯示有能力「管控分歧」，讓中方「沒有理由發動戰爭」。但美中都決心面對在全球的激烈鬥爭10年甚至更久，雙方都為戰爭做準備，關係已毫無重大緩和之可能。

儘管俄國被美國降級視為只是秩序「破壞者」(spoiler)而非「修正者」(revisionist)，但中俄會否由「新時代全面戰略協作夥伴關係」進化成「同盟」，仍是美日與西方密切關注之事。由於「二十大」報告仍舊維持「獨立自主」外交，仍是「結伴不結盟」，加上俄羅斯在烏克蘭用公投方式分割領土，也違反北京利益跟對臺根本立場，中俄會在能源、糧食、貨幣等領域加強合作，避免被西方孤立。畢竟北京不可能配合西方制裁加速削弱俄羅斯，使西方集中制衡自己。

可以確定，「中國式現代化」的外交不會想複製美國模式(嚴格的同盟)。美方可能也要思考更多仿效有彈性的中式夥伴外交，防範印太諸多國家有寬鬆的空間，實行越南和泰國自詡的「竹子外交」(阮富仲認為其內涵是越共之父胡志明建構的「竹根穩固、竹身結實、竹枝柔韌」外交)。

五、「二十大」軍委人事分析

國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所所長荆元宙主稿

- 兩位軍委副主席張又俠及何衛東的續任或晉升，打破諸多慣例，不成文的「七上八下」默契，已被成文的「推進領導幹部能上能下規定」取代，未來只要中共領導人屬意者，均「能上能下、能留能轉」。
- 拔擢具科技背景的李尚福擔任防長，顯示中共日後對內可能置重於軍民融合，對外進行「太空軍事化發展」國際協作，及在美中科技戰大背景下，強化中共與他國高技術軍備移轉合作協議。
- 本次軍委會的人事佈局，習近平破壞自江、胡以來專業化、制度化的組織文化與規範發展；其為貫徹個人意志而破壞制度，未來共軍高層決策將難以用理性化途徑判斷。

(一) 前言

10月22日，中共「二十大」選出新一屆中央委員會，並在翌(23)日中委會第一次全體會議產生新一輪中央政治局委員及常委、中央紀委及中央軍委名單。本次軍委人事佈局最值得關注之處，就是過往制度與慣例不再適用，領導階層人事安排走向「新時代」。本文將從軍委人事異動、中共中央的軍隊佈局及對臺方面影響進行討論。

(二) 本屆中共中央軍委的異動情形

此屆中央軍委主席由習近平連任，副主席為張又俠、何衛東，委員則由李尚福、劉振立、苗華及張升民出任；原副主席許其亮、委員魏鳳和及李作成退役，總計「三上三下」。其中，兩位副主席依例擔任中共中央政治局委員，其餘委員則皆具中央委員或中央紀律委員身份，軍委會與中委會黨職循例相稱。

成員構成方面，因目前尚未公布軍委成員職務，且暫無公開資訊表明戰區與軍種司令，或其他單位首長出任可能，研判與「十九大」軍委結構相同，排名上仍以兩位專職副主席、國務委員兼國防部長、軍委聯合參謀部參謀長、軍委政治工作部主任及軍委紀委書記等六人

組成。本屆軍委成員簡歷如下：

表 1：「二十大」軍委簡歷

職務姓名	出生年月 年齡	晉升上將 任本職	正戰銜 首任職務	十九屆 黨內職務	重要經歷
副主席 張又俠	1950.07 72	2011.07 2017.10	2007.09 瀋陽司令	中央委員 政治局委員	北京軍區副司 瀋陽軍區司令、總裝部長
副主席 何衛東	1957.05 65	2019.12 2022.10	2019.12 東戰司令	無	西戰副司令 東戰司令、軍委聯指中心
擬任國防 部長 李尚福	1958.02 64	2019.07 2017.08	2017.08 裝發部長	中央委員	總裝副部長、戰支副司令 軍委裝備發展部部長
聯參部參 謀長 劉振立	1964.08 58	2021.07 2021.06	2021.07 陸軍司令	中央委員	武警參謀長 陸軍參謀長、陸軍司令
政工部主 任 苗華	1955.11 67	2015.07 2017.09	2014.07 蘭州政委	中央委員	蘭州軍區政委、海軍政委 軍委政治工作部主任
紀委書記 張升民	1958.08 64	2017.10 2017.01	2016.07 後保政委	中央紀委	軍委後保部政委 軍委紀檢委書記

資料來源：作者根據公開資訊彙整。

（三）中央軍委副主席打破慣例，「能上能下、能留能轉」

兩位軍委副主席中，無論是連任的張又俠還是新任的何衛東，除均達到上將屆齡退役標準的 65 歲，張又俠更已逾中共高層的「七上八下」（67 歲繼續任職、68 歲必須退休）年齡大限，是中央政治局最年長的成員。張的續任與何的晉任，顯示不成文的「七上八下」默契，已然被成文的「推進領導幹部能上能下規定」所取代，未來只要中共領導人屬意者，均「能上能下、能留能轉」。

張又俠之所以受到習的重用與續用，除兩人同是「紅二代太子黨」出身、政治忠誠足夠可靠外，另有軍事資歷深厚等因素。張、習同為陝西人，早在年輕時就結識。張又俠的父親、前上將張宗遜，與習父習仲勛在國共內戰期間任「陝甘寧野戰集團軍」司令及政委，兩家有

深厚革命淵源。另據前總後勤部政委劉源的幕僚張木生 2014 年時向港媒指稱，張又俠是少數出身瀋陽軍區，但非「東北虎」徐才厚派系的將領。不但「根正苗紅」亦堪稱「作風優良」，因此受習重用。

在軍事資歷上，張又俠也是碩果僅存具備實戰經驗的將領。張自 1979 年起參與中越戰爭，並在 1983 年「兩山戰役」中擔任團長，戰後因功在部隊迅速拔擢。之後陸續歷練北京軍區副司令、瀋陽軍區司令，2012 年任總裝備部部長並進入中央軍委會。張又俠的軍旅生涯，從西南到京畿再到東北，幅員之大、人脈之廣，不但在軍中深具影響力，其在軍工部門的經歷，也使張在航天系統國營企業中擁有不可忽視的聲望。

至於未具黨代表資格卻晉任中央委員的何衛東，則是中共近年來少數由普通黨員直接躍升到政治局委員的將領。固然過去「十八大」時亦有非黨代表入選中委資格者，然而，除後來晉升為戰支部隊司令的鄭衛平，及因案遭調查的海軍副司令田中外，餘南部戰區司令王教成、成都軍區司令楊金山及新疆軍區司令彭勇等人，均未滿 2 年就屆齡轉往人大、政協任職，顯示越級拔擢在過往並非更上層樓的正規途徑，更不可能一步登「局」。何衛東的晉升，更有可能存在習個人將賦予此屆軍委重大任務的考量。

從資歷上觀，何衛東除短暫在西部戰區擔任 3 年副司令外，餘近 40 年軍旅生涯幾乎都在南京軍區、東部戰區等東南一線地區。其中，尤以對臺作戰的主力部隊—南京軍區第 31 集團軍（現東部戰區陸軍第 73 集團軍）為其「生長環境」。簡言之，何的軍事歷練貫穿對臺作戰的基層火力單位到戰區戰役指揮層級，迄今調任被視為作戰統帥部的軍委聯指中心，可以說其軍事專業聚焦於未來共軍武力犯臺的「全要素」、「全流程」。

另值得注意的是，何衛東在會前任職的軍委聯指中心，除近期開始被同列為黨代表的選舉單位外，目前並無相關資訊。是以聯指中心首長是否「入委」，並在未來形成「軍委副主席兼聯指中心首長」以強化副主席的輔助作戰決策地位，抑或何須卸職後方擔任專職副主席，後續都有待觀察。可確定的是，共軍軍改仍是進行式，作戰指揮

體系的「頂層設計」改革優化尚未停止。

（四）拔擢科技軍官任防長，加強太空軍事能力及科技戰背景下軍備合作

排名第三的原軍委裝備發展部部長李尚福，擁有國防科大及重慶大學研究生的學歷，是十足的科技軍官。1980 年代起，李尚福就在國防科工委轄下的衛星發射基地擔任技術員，並一路從工程師晉升為部門主管，後來更擔任總裝備部第 27 試訓基地少將司令。循專業化歷練路徑下，2014 年任總裝副部長，輔佐時任部長張又俠建設及發展共軍太空作戰能力。軍改後，李先後擔任首位戰支部隊副司令、裝備發展部部長，成為共軍現代化與科技化的見證者與締造者。

中共國防部長兼任國務委員，享有副國級待遇，對外進行軍事外交與戰略溝通工作，對內則遂行軍政事務協調，過往常由資深陸軍將領出任此職。然本屆打破陸軍本位原則，更一舉拉高「科技軍官的天花板」，顯示習將破除防長位高權虛的性質，未來可能賦予特別任務。固然李尚福因 2018 年涉及對俄武擴問題遭美制裁，外事工作可能面臨阻礙，惟考量其軍工背景及太空專業，其日後對內可能置重軍民融合深化改革，並對外進行「太空軍事化發展」國際協作，以及在美中科技戰大背景下，強化中共與他國高技術軍備移轉合作協議，均值關注。

（五）軍委機關首長應「聽黨指揮、能打勝仗、作風優良」

連任軍委政治工作部主任的苗華與紀委書記張升民，按例原應晉升為軍委副主席，惟因兩位同為政工幹部，在共軍當前強調與追趕「建軍百年奮鬥目標」的迫切時期下，則繼續執掌思想和黨組工作，以及紀檢工作。雖就資歷而言，兩個政工職務尚可從東部戰區政委何平、南部戰區政委王建武、火箭軍政委徐忠波，或甚至由軍事專業轉任的西部戰區政委李鳳彪等人擇選，然就過往並無軍委委員在未達齡下不晉任，且降任正戰區級或退出現役的情形發生，維持現狀或較符合習近平對「二十大」後軍委工作方針的安排與佈局。

其次，現年 58 歲的劉振立進入軍委會，事實上符合過往軍委換屆時，擇選「次世代」將領以備接班的慣例。同樣參加過中越戰爭的劉振立，入伍時從士兵當起，並在 27 年內從戰士躍升為少將參謀長。2012 年，成為陸軍 18 個集團軍中最年輕的軍長；2015 年，劉晉升陸軍中將參謀長，是當年最年輕的中將，也是共軍目前 1960 年世代將領中，與王秀斌、汪海江同為具作戰經驗的將領。

劉振立並非同輩中歷練最豐富的一位，卻是少數結合實戰與現代化演訓經驗為一身的將領。睽諸共軍「60 後」的上將中，徐起零、王秀斌、汪海江、林向陽及吳亞男等人具備多戰區司令歷練，至於跨軍種與戰區經歷者更不勝數。劉振立雖僅擔任過陸軍參謀長及陸軍司令，但其曾多次參與上合組織跨國聯合演練。早在服役集團軍軍長時期，就大量接觸資訊化精確打擊及多國混編作戰等項目。對於強調「能打勝仗」為工作方針的聯參部而言，未來如何將國際合作與現代聯演經驗，複製到共軍情報、作戰及訓練能力上加以強化，將是劉振立的主要課題。

(六)「二十大」後中共中央軍隊人事佈局

中共「二十大」中央委員共 205 人，軍隊系統佔 44 人，較上屆 40 人增加 4 人。比對兩屆中央委員當選時職務，本屆除增加「軍委聯合作戰指揮中心」一個選舉單位外，餘軍委機關、各戰區軍區、各軍兵種及院校均有中委席位，大致保持軍委機關、戰區與軍種平衡。本屆與「十九大」中央委員職務比較如表 2：

相較上屆增加的席位部分，軍委機關增加了聯參及政工部副職及各機關部長；戰區方面，東部戰區政委此次未獲選，改由中部戰區出任，戰區軍種機關政委則由南部戰區海、空軍拿下；軍兵種方面，三軍司令、政委及參謀長均獲選，火箭軍、戰支部隊及武警部隊僅軍政首長獲選，陸軍直屬的西藏、新疆軍區與軍委直屬院校僅一人可任中委。中委席位的分配，間接顯示出戰區與軍種—火箭軍、戰支與武警部隊—陸軍直屬軍區的三級層次。

從軍隊系統在兩屆中委席位的差異分析，可發現共軍高層現存兩

個問題：首先，由於政工系統高階將領的短缺及老化，65 歲的東部戰區政委何平及 64 歲的南部戰區政委王建武未獲選本屆中委，東、南部戰區等「備戰前沿」因此空缺，改由南部戰區海、空軍政委楊志亮及徐西盛遞補、及早佈局，研判兩人後續晉升上將可能性高；其次是軍種平衡不再，現五大戰區司令均為陸軍出身、聯參部機關亦由陸軍為大宗，一改過去三軍均有出任戰區領導機會的態勢，且三大軍種地位仍略高於火箭軍、戰支等新質作戰力量。陸軍系統將領是否具備成熟掌握高技術現代化戰爭的要領，與跨軍種的資源調配能力，仍須觀察。

表 2：「二十大」與「十九大」中央委員職務比較表

	「二十大」	職務	「十九大」
中央軍委會	張又俠	軍委副主席	許其亮
	何衛東	原軍委聯指中心	
		火箭軍原司令	魏鳳和
	李尚福	軍委裝備發展部原部長	張又俠
	劉振立	軍委聯參部參謀長	李作成
	苗華	軍委政治工作部主任	苗華
	張升民	軍委紀委書記	張升民
軍委各部委	徐起零	軍委聯參副參謀長	
	何宏軍	軍委政治工作部副主任	
	張林	軍委後勤保障部部長	
	許學強	軍委裝備發展部部長	
		軍委裝備發展部政委	安兆慶
	王鵬	軍委訓練管理部部長	黎火輝
	劉發慶	軍委國防動員部部長	盛斌
	王仁華	軍委政法委書記	宋丹
	趙曉哲	軍委科技委主任	劉國治
	鐘紹軍	軍委辦公廳主任	
各戰軍區	林向陽	東部戰區司令	劉粵軍
		東部戰區政委	何平
	王秀斌	南部戰區司令	袁譽柏
		南部戰區政委	
	汪海江	西部戰區司令	趙宗岐
	李鳳彪	西部戰區政委	吳社洲
	王強	北部戰區司令	李橋銘
	劉青松	北部戰區政委	范驍駿
	吳亞男	中部戰區司令	乙曉光

	「二十大」	職務	「十九大」
	徐德清	中部戰區政委	
	王凱	西藏軍區司令	
		西藏軍區政委	王建武
		新疆軍區司令	劉萬龍
	楊誠	新疆軍區政委	
		中部戰區副司令員	李鳳彪
		南部戰區空軍司令	徐安祥
	徐西盛	南部戰區空軍政委	
	楊志亮	南部戰區海軍政委	
各軍兵種	李橋銘	陸軍司令	韓衛國
	秦樹桐	陸軍政委	劉雷
	黃銘	陸軍參謀長	劉振立
	董軍	海軍司令	沈金龍
	袁華智	海軍政委	秦生祥
	胡中明	海軍參謀長	
	常丁求	空軍司令	丁來杭
	郭普校	空軍政委	于忠福
	俞慶江	空軍參謀長	
	李玉超	火箭軍司令	周亞寧
	徐忠波	火箭軍政委	王家勝
		火箭軍參謀長	李傳廣
	巨乾生	戰略支援部隊司令	高津
	李偉	戰略支援部隊政委	鄭衛平
		戰支航天系統部司令	尚宏
	王春寧	武警部隊司令	王寧
	張紅兵	武警部隊政委	朱生嶺
	王文全	聯勤保障部隊政委	
院校	楊學軍	軍事科學院院長	楊學軍
		國防大學校長	鄭和

資料來源：作者根據公開資訊彙整

(七)「異化」程度低的領導結構對地緣政治形成潛在風險

本次軍委會的人事佈局，突顯習近平打破諸多規則，破壞共軍30年來建立的制度化成果。在軍委會人事佈局方面，超齡延任、越級拔擢，並將政治忠誠可靠優先置於專業化考量之前，均侵蝕了自江、胡以來專業化、制度化的組織文化與規範發展。此外，也使現有「60

後」高階將領無法形成主要軍委班底，甚或導致一個世代的「斷層」。尤須關注的是，打破專業化、制度化後，「習家軍化」的軍委會是否更能發揮備戰打仗的效用？

在中委會的軍隊佈局方面，除仍須講求戰區級以上單位的均勢分配外，從人事甄補情況分析，共軍潛存政工將領未按梯隊接班、大陸軍將重回軍隊領導主流的趨勢，「大陸軍」的同質化程度更高；此外，若考量現任中委的「60 後」陸軍上將出身背景，則多是與習在南京軍區、福建一帶具有深厚淵源的「東南幫」。對於發下豪語建設「全域作戰能力」、應對「多重戰略方向」的共軍而言，「異化」程度更低的領導層結構，是否能有效掌握建設方針，仍需持續關注。

固然對穩控全局的習個人而言，軍隊對政治權鬥的影響力並不再佈局的考量範圍內，然而，基於習近平為貫徹個人意志而破壞黨、軍內部規範與默契，未來共軍高層決策將難以用理性化途徑判斷，而是更顯決斷與偏執。

六、中共「二十大」對臺政策及後續動向之分析

臺灣師範大學東亞學系副教授關弘昌主稿

- 中共未來對臺仍採「軟中帶硬」策略；我方雖無立即危險，長期而言仍有終須面對的壓力。
- 兩岸關係發展涉及美、中、臺三方互動；習稱牢牢「把握兩岸關係主導權與主動權」，突顯中方對臺海議題或將先發制人。
- 中共對解決臺灣問題有強烈決心，惟兩岸對「維持和平」均有共識，雙方應善用此機會之窗，確保臺海穩定。

（一）前言

中國共產黨第二十次全國代表大會（以下簡稱為「二十大」）在今年（2022年）10月16至22日於北京召開。此次會議最受注目的無非是中共新一屆領導的產生，尤其是習近平當選中共總書記，史無前例地進入第三個任期。對臺灣而言，除了關注「二十大」中共新領導班子的產生之外，另外也是相當重要的一件事就是習近平在「二十大」工作報告中對於中共對臺政策如何陳述，因為這與兩岸關係的未來走向有極為密切的聯繫。

本文將針對習近平於中共「二十大」宣示的對臺政策作一討論，具體探討的問題包括：「二十大」的對臺政策內容為何？「二十大」的對臺政策與之前中共對臺政策有何異同？「二十大」後中共對臺政策可能的動向為何？

（二）「二十大」對臺政策具體內容

今年10月9日，中國大陸國臺辦官網轉載由中臺辦理論學習中心組撰寫、刊於中共中央宣傳部主辦之「黨建」雜誌上的「攻堅克難勇毅前行在民族復興征程中推進祖國統一進程——黨的『十九大』以來對臺工作綜述」一文，文中強調「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」是新時代對臺工作的根本遵循和行動綱領，並解釋「總體方略」由習

近平對臺工作的重要論述與一系列新理念、新思想、新戰略所構成，是解決臺灣問題與推進統一的最新理論成果（黨建，2022.10.9）。這幾句話指出了當前中國大陸對臺政策的決策核心者即是習近平，因此習近平在中共「二十大」的談話或書面報告中針對臺灣問題有哪些陳述，將是瞭解中國大陸對臺政策最新方向的重要依據。

習近平在中共「二十大」開幕式上宣示的對臺政策立場，可分別見於他的口頭報告以及提交給「二十大」的書面報告。10月16日「二十大」揭幕，習近平口頭發表工作報告，在不同段落分別提到臺灣問題。比起書面報告，口頭報告提到關於臺灣的部分精簡許多，但是他特別在口頭報告裡面提出這些部分，可以想見它們是習近平認為的臺灣問題裡面的重中之重，並且是想要直接傳達給臺灣、美國、以及國際社會的強烈訊息。

習在口頭報告開場不久即提及，面對臺獨和外部勢力干涉，中方堅持反對分裂，要牢牢掌握兩岸關係主導權。演說後面再度提到臺灣議題時說，堅決貫徹新時代黨對臺灣問題的方針，「堅定不移推進祖國統一大業」。習近平說，中方始終關愛臺灣同胞，不過解決臺灣問題是「中國人自己的事，要由中國人決定」；中國以最大誠意和努力爭取和平統一，但「絕不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項」，並強調這是針對外部勢力和極少數「臺獨」分裂分子，絕非針對廣大臺灣同胞。他並強調，「祖國完全統一一定要實現，也一定能夠實現」（中國新聞網，2022.10.16）。

習近平上述關於臺灣的口頭談話指出了幾個當前對臺政策的重點。首先是反對分裂，以及強調中共對完成「祖國統一」的堅定決心與信心。這明顯是針對「臺灣獨立」主張所發出一項訊息，其次，反對「外部勢力」介入臺灣問題，因為這是「中國人自己的事」、且「要由中國人自己決定」。這是說給美國聽的，意在警告美國不要涉入臺灣問題的解決，第三，強調解決臺灣問題的途徑仍然以「和平統一」作為最優先的選項，這一點表明至少在目前階段中共還不會選擇使用武力的方式來統一臺灣，第四，即使是優先追求「和平統一」，但是若有需要，中共仍不會放棄使用武力來解決臺灣問題。最後，將所謂「外部勢力和極少數『臺獨』分裂分子」與「廣大臺灣同胞」有

所區隔，萬一對臺灣使用武力時將分別對待。

習近平書面報告涉臺內容，重點除了前面提到的五點之外，另外也包含了下面幾項：

1. 把「解決臺灣問題，完成中國的統一」納入了習近平上臺後揭櫫的「實現中華民族偉大復興的中國夢」的一個環節，成為實現「中國夢」的一項必要條件，用以展現習近平對於解決臺灣問題的堅定決心。
2. 清楚表明中共想要掌控兩岸關係的主導權與主動權。
3. 除了強調「和平統一」，也再次強調 1980 年代鄧小平提出的「一國兩制」，認為它是兩岸統一後的最佳制度安排方案。
4. 重申「一個中國原則」和「九二共識」，並以其作為推動兩岸關係與統一進程的重要基礎。
5. 以民族情感及同胞愛訴諸臺灣民眾，表明仍然願意與臺灣方面維持「交往」(engagement) 關係，這包括願意針對兩岸關係及統一問題與臺灣各界進行協商與合作，還有繼續促進兩岸經濟文化交流，以求達成兩岸的融合與契合。

(三)「二十大」對臺政策與之前中共對臺政策異同

與過往中共的對臺政策相較，前一節看到的「二十大」對臺政策內容基本上並沒有出現太大的變異，而是仍然有相當程度的延續性。例如「和平統一、一國兩制」作為對臺政策基調，但是不放棄以武力解決臺灣問題，是 1980 年代初期鄧小平就確立的原則。「堅持『一個中國』原則、反對臺灣獨立」可見於 1995 年 1 月當時中共總書記江澤民所提出的「江八點」提及的「堅持一個中國原則與反對『兩個中國』與『一中一臺』」，還有後來 2005 年 3 月時任中共總書記胡錦濤發表的「胡四點」之中；而 2005 年 3 月 14 日全國人民代表大會通過「反分裂國家法」更是以法律形式展現中共反對「臺灣獨立」的決心。強調堅持「九二共識」曾出現於中共「十八大」胡錦濤的政治工作報告，以及「十九大」習近平的政治工作報告之中。而呼籲加強兩岸人

員與經濟交流則出現在 2008 年 12 月胡錦濤發表的「胡六點」之中，並落實於胡錦濤時期開始、習近平上任後仍延續的「惠臺政策」之上。

習近平在「二十大」對臺政策中比較不同於鄧、江、胡時期且值得注意的地方則有以下幾點。

首先，延續去年（2021 年）7 月 1 日中共「百年黨慶」時談話中關於對臺政策部分所提到的「任何人都不要低估中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志、強大能力」的強硬口吻（新華社，2021.7.1），習近平在「二十大」口頭報告中強調「祖國完全統一一定要實現，也一定能夠實現」，再次展現中共捍衛領土主權完整、堅決完成統一的強勢態度與強烈決心。

其次，習近平提到「解決臺灣問題是中國人自己的事，要由中國人來決定」以及宣稱「不放棄使用武力」所針對的對象之一是「外部勢力干涉」，這幾句話與今年 8 月中共發佈的「臺灣問題與新時代中國統一事業」白皮書（以下簡稱「臺灣問題白皮書」）是具有相同背景脈絡的，也就是針對美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）在 8 月初訪問臺灣一事，表達中共強烈反對美國介入臺灣問題與強烈反對美國支持臺灣的立場。

第三，同樣延續了 8 月的「臺灣問題白皮書」中「牢牢把握兩岸關係主導權和主動權，有力維護臺海和平穩定，扎實推進祖國統一進程」的說法，習近平的書面報告提到「牢牢把握兩岸關係主導權和主動權，堅定不移推進祖國統一大業」，突顯了中共想掌控臺海議題發展的主導權的企圖。

第四，與「臺灣問題白皮書」一樣，習近平的書面報告指出「實現祖國完全統一」是「中華民族偉大復興的必然要求」。把解決臺灣問題與習近平上臺後才提出的「中華民族偉大復興」、「中國夢」相連結，構成了習近平時代獨有的對臺政策理論論述。

綜合以上幾點，習近平的「二十大」對臺政策與先前中共對臺政策在大方向上面是一致的，例如「一國兩制，和平統一」與「不放棄使用武力」，不過在其他地方則加入了切合他個人思想以及比較能夠因應臺海當前形勢的元素，例如完成祖國統一是「中華民族偉大復興

的必然要求」、「反對外部勢力干涉」、以及在當前情勢下試圖掌握兩岸關係主導權及對於完成「祖國統一」的堅定決心。

(四)「二十大」後中共對臺政策的可能動向

在前面所列出的習近平「二十大」書面報告裡面關於臺灣問題的四個段落中，「軟」的訴求與「硬」的宣示大約各佔一半。「軟」的部分包括第二段裡面的「和平統一、一國兩制」、願意與臺灣各界協商；還有第三段中的「血脈相連」、「血濃於水」的民族情感、「尊重、關愛、造福臺灣同胞」的「同胞愛」展現、繼續推動兩岸的交流與融合等；以及第四段中的「堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景」。而「硬」的部分包括第一段裡面把握兩岸關係主導權和主動權的企圖與「矢志不渝」、「堅定不移」等字眼所展現出的解決臺灣問題的決心，還有第四段清楚言明不承諾放棄使用武力、並再次重申一定要實現統一的決心。

從以上軟硬兼具的內容來判斷，中共在接下來的這段時期對於臺灣仍將採取「軟中帶硬」的策略。在此一策略之下，臺灣沒有立即的危險，但是長期而言卻有終須面對的壓力。臺灣沒有立即危險的原因在於習近平的報告提到「我們堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景」，表示當前中共仍然強調「和平統一」，亦即對於臺灣問題仍然優先採取和平的方式來解決，報告中那些「軟」的訴求都是圍繞著這一主軸而鋪陳開來，這都顯示中國大陸並沒有試圖立即使用武力犯臺的跡象。

對臺灣而言，比較險峻的挑戰是未來要如何因應中共對臺策略中「硬」的部分。如上文所提及，在這兩年習近平的對臺政策談話或今年8月的「臺灣問題白皮書」中，都顯現了中共解決臺灣問題的強烈決心。從國際政治理論的角度來看，當一個國家在對峙或衝突過程中展現出某種決心(resolve)時，等同於它在向對方發出訊號(signaling)，如果忽視此訊號，就會造成對情勢的誤判(misperception)。臺灣面對中共發出的這個強烈訊號，千萬不能忽視，並且必須思考如何來因應。雖然中共暫時沒有武力犯臺的計畫，但是它在堅定的決心之下仍然會

持續給予臺灣壓力，逼迫臺灣接受它提出的方案。臺灣若不願接受，要如何拒絕而不引發雙方衝突，是決策者終將面對的問題。例如臺灣內部極大多數民眾對於「一國兩制」並不支持，特別是在 2019 年 6 月香港發生「反送中運動」之後，陸委會在 2019 年 10 月公布的民調就顯示，有 89.3% 的臺灣民眾並不支持中共「一國兩制」的主張（陸委會，2019.10.24）。又例如陸委會稍早另一份民調也顯示，有 74.3% 的臺灣民眾不接受中國大陸「一個中國原則」的「九二共識」（陸委會，2019.1.17）。臺灣不論哪個政黨執政，都必須以確保臺灣安全作為前提，去思考如何在這些內部民意與外部中共的壓力之間取得一個平衡點。

另外，習近平的「二十大」報告提及要把握兩岸關係的主導權與主動權，不過過去的經驗顯示兩岸關係的演變發展實際涉及美、中、臺三方的互動，包括互相反應與牽制，以及兩方聯合起來制衡第三方，並非單一方面所能完全主導。從近期美中臺三角關係來看，美國拜登總統延續前總統川普對中國的強勢政策，美、中競爭格局已定，美國與臺灣的關係也在此格局之下變得更加緊密，不論拜登本人或國會都多次表達對臺灣的支持。習近平「把握兩岸關係的主導權與主動權」此一說法是否代表中共在臺海議題上將更為強勢或先發制人，試圖逼迫臺灣改變其兩岸政策與突破美國的臺海政策立場，值得加以注意。

儘管未來形勢險峻，但習近平在「二十大」報告中說「堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景」，蔡英文總統在今年的國慶日談話則提到「兵戎相見，絕對不是兩岸的選項」。就此看來，至少在短期之內「維持和平」是兩岸彼此尚有一點交集的地方，兩岸都應該把握這可能為時並不會太久的機會之窗，運用智慧讓臺海的和平能繼續維持下去。

七、中國大陸房市風險及官方作為觀察

臺灣經濟研究院兩岸發展研究中心主任陳華昇主稿

- 2022 年房企困局使其普遍面臨銀行貸款不易和資本市場籌資難等困境，房企債務違約頻發不僅拉升金融體系的系統性風險，也大幅增加地方政府隱形負債。官方雖頻繁推出政策紅利，然房市復甦未見曙光。
- 習於「二十大」報告再提「房住不炒」，未來地產作為投資商品的風險加大；也顯示中共仍不樂見市場快速轉好而致房價再度飆漲。

（一）中國房地產業之重要性及其影響

中國大陸的房地產業在其經濟發展歷程中具有重要的角色和地位，亦在其金融體系持續壯大過程中發揮積極的槓桿作用。房地產及其相關產業大約占中國大陸 GDP 的 25% 至 30%，約貢獻 40% 的政府財政收入，並構成約 60% 至 70% 的家庭資產，顯見房地產業、房地產資產對於中國大陸經濟發展、財政收入、金融體系及一般家庭的重要性。當房地產市況景氣向上成長時，不僅房地產價格普通上漲，銀行房貸業務擴增，周邊產業如鋼鐵、水泥、傢俱業也業務暢旺，而呈現全國經濟欣欣向榮；然若房地產價格急速上漲，炒作之風形成，致使房地產泡沫破裂，則房地產及其相關產業景氣下滑，營運業績萎靡不振，將導致中國大陸經濟發展速度放緩。

長期以來，由於中國大陸經濟快速成長，鄉村人口大量湧向城市，且人民所得提高，要求生活與居住品質愈來愈高，因而帶動各城鎮地區房地產的高度發展，也促使近三十年度中國大陸房市的景氣繁榮與房地產價格高漲，而各方輿論迭有批評地方政府、金融機構和房地產業者聯手炒作房市之聲浪。故 2016 年以來習近平即提出「房子是用來住的，不是用來炒的」，至 2019 年中共中央經濟工作會議明確「房住不炒」之定位，2020 年中共中央經濟工作會議時即提出要「解決好大城市住房突出問題」，其後並提出「三穩：穩地價、穩房價、穩預期」原則。

然而 2020 年因 COVID-19 疫情衝擊，中國大陸民眾將資金投入

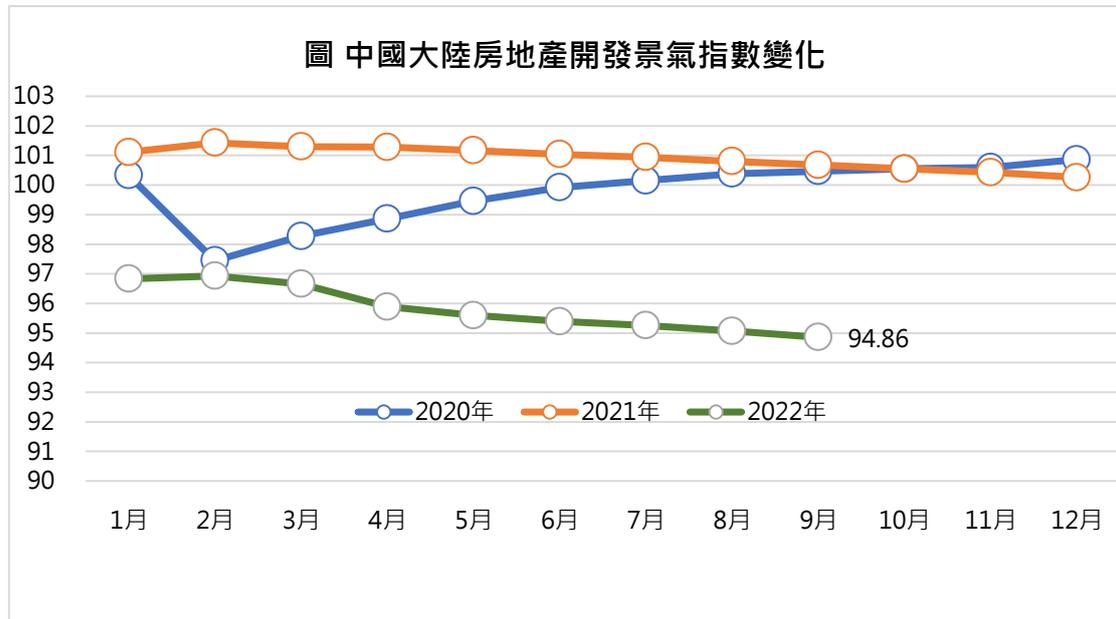
其認為不易貶值甚至會上漲的房地產避險，推高房價持續攀升。觀察當時中國大陸房地產核心問題，即民眾認為政府為發展經濟而對房地產依賴程度甚高，且房價下跌會造成民眾資產縮小、甚至引起社會動盪，故政府不會讓房價下跌。在此觀念推波助瀾下，房地產業者大興建築、大肆宣傳，導致民眾資金持續投入房地產，推升房市泡沫。至2021年間，中國人民銀行黨委書記、銀保監會主席郭樹清強調，中國房地產相關貸款占銀行業貸款的39%，還有大量債券、股本、信託等資金進入房地產行業，房地產是當時中國大陸金融一大風險。故中共乃自2020年8月起，推出強制去槓桿的「三條紅線」政策，加強對房地產的管理、對房市炒作的管制、對房市交易亂象的整頓，其目的在降低房市風險，但卻也造成房地產業之震盪。

而自2021年恆大事件爆發以來，中國大陸各地方湧現中小型房地產業者倒閉潮，房地產企業的流動性及財務危機持續延燒。由於地方財政命脈在土地出讓，以及來自土地、房產之課稅，而近期以來，房地產業者面臨經營危機，一旦房地產業者倒閉、擔保品又不足額，則金融機構原來對其放貸將追討無門成為爛帳，則地方政府不僅須處理金融機構資金不足問題，也更難以向地方銀行取得資金維持財政平衡。2022年房企困局使其普遍面臨銀行貸款和資本市場籌資難度及成本提高，因而引發更多房企債務違約事件，不僅使得房地產市場和金融體系之系統性風險升高，也大幅增加地方政府隱形負債，其財政風險持續升高。凡此均為中國大陸房市問題引發之政經社會風險，而為中共所困擾之重大施政課題。

（二）近期中國大陸房市發展情勢

受到美中貿易戰、科技戰衝擊，以及因防疫需要而反覆採取較為嚴格的清零政策與封城措施之影響，均減緩了中國大陸經濟成長的速度與幅度。尤其自2021年中以來，中共加強對網路科技平臺、大型科技民企及房地產業者進行經濟管制，以致中國大陸經濟發展動力減緩，並使得失業率上升，還有主要城市房地產價格下跌，以及購房者為等待停滯建案（爛尾樓）復工、完工而拒絕再向銀行繳付房貸，凡

此種種情形都不利於房地產市場的發展，嚴重影響整體房市發展，而加劇了房市風險升高情勢。



資料來源：作者自繪

從中國大陸近 3 年房地產開發景氣指數變化情形觀察，在 2020 年 COVID-19 疫情爆發之初引發房地產景氣突然下滑後，自 2020 年 3 月其恢復上行趨勢，至 2021 年 2 月以後又呈現緩步下行的趨勢，至今（2022）年初則加速下滑，來到近年新低點。而今年第三季房地產業產值較去年同期減少 4.2%，前三季則減少 4.4%。

2022 年前 9 月全國房地產開發投資僅 10.356 兆人民幣，較去（2021）年同期衰退 8%。其中，住宅新開工面積 69.483 兆平方公尺，較去年同期下降 38.7%；同期間商品房銷售金額為 9.94 兆人民幣，較去年同期衰退 26.3%；同期間房地產開發企業到位資金 11.43 兆人民幣，較去年同期衰退 24.5%，而同期房地產開發企業收到定金及預收款 37.348 兆元，較去年同期下降 34.1%。從上述諸項分項指標呈現衰退的走勢，可發現今年房地產開發與銷售情況不佳。相關房地產開發和銷售資料都顯示，整個中國大陸房地產市場形勢嚴峻，而且有持續惡化之趨勢。

從房地產企業營運情形觀察，自 2021 年中恆大事件爆發以來，房地產銷售情況不佳，多家房企爆發債務危機，融資管道進一步受

阻，流動性面臨壓力影響；尤其，2022 年受到疫情反覆影響，中國大陸上市房企上半年營運績效欠佳。根據 2022 年上半年財報資料，顯示近八成房企上半年獲利下滑，並有 55 家虧損，合計虧損 595 億元人民幣，虧損的家數和金額都達到歷年來最高。相關情勢引發西方媒體輿論關注中國大陸房地產面臨的問題，及其房市泡沫破裂可能引發金融危機的情勢。

就中國大陸四大銀行（工商銀行、中國銀行、農民銀行、建設銀行）之房地產貸款情形而言，2021 年其房地產業貸款額占貸款總額 5.7%，較 2020 年下降 0.4%，但在四大銀行的不良貸款中，房地產行業即占 12%。而 2022 年上半年，四大銀行房地產不良貸款共達 1,366 億元人民幣，較去年同期增加 264 億元人民幣，上升達 24%。像四大銀行之核貸制度與監管機制均較為健全，尚有如此嚴重的房地產壞帳問題，則中國大陸各地方性銀行近年來所累積的房地產壞帳問題更是值得關注。

而 2022 年 9 月中國大陸房價已呈現連續第 13 個月下跌的局面，顯示出儘管其政府已推出一系列穩定房地產價格、振興房市交易的政策，然其房地產市場的復甦尚未見曙光，而仍面臨困境且存在風險。

（三）中國大陸房市困境及其風險

2022 年中以來，中國大陸「爛尾樓」問題持續擴大，涉及房企、銀行、地方政府及銀行監管等機關，並影響金融穩定、經濟成長和眾多民眾存款、家庭生計等層面，是為中國大陸房市當前之重大困境。

有關「爛尾樓」問題的發生，主要肇因於中國大陸房地產開發商因資金斷鏈，無法繼續完成興建中的房地產建案，以致民眾發現建案已經停工或進度嚴重延宕，又勢必屆期無法完工交屋，因而採取集體行動，拒絕再向銀行繳交房貸，從而又引發銀行資金斷鏈和民眾擠兌，造成銀行現金短缺而瀕臨倒閉或不得不暫停營業、中止支票兌現和提領領鈔。

而造成各地出現大量「爛尾樓」的深層原因，包括在經濟面，因為中國大陸面臨反覆的清零政策、封城措施導致總體經濟下滑；而在

政策面，中共自 2020 年以來由住房和城鄉建設部及國土資源部推出的限制房地產「無序擴張」的政策，壓抑房地產發展，造成以恆大為首的大型房地產企業的資金鏈斷裂，許多興建中的房地產建案缺乏資金難以為繼，遂乃出現大面積爛尾樓。而在司法面，中共反貪腐機構對國有房企前、現任主管進行調整和整治，先前已宣布對全國 25 個涉及房地產放貸弊案的金融機構和監管人員展開反貪腐調查，近期則加強對房地產公司（如廈門建發國際集團、四川華潤置地及深圳人才安居集團）高層主管進行反貪腐調查。相關調查揭露房地產業許多腐敗現象，即許多房地產貸款係出於政治原因而放貸的，授意的政治菁英則護航房地產業者，而從未完成的「爛尾」項目中受益。而在信心面，自 2021 年中，中國大陸重要房企之一恆大集團爆發財務困難、負債累累的消息，引發各界對於房地產景氣到頂和房企資金斷鏈的疑慮，至今年 7 月，恆大集團完成境外債重組的承諾確定跳票，更加影響各方對於房地產業未來營運狀況的信心。

具體而言，中國大陸預售屋房市近年爆發多家建商挪用資金、銀行授信流程違約放貸，而致後來因建商財務困難（或恐意捲款而走）、資金凍結，出現房企公司無法繼續完成興建中的房產，從而又引發房貸戶拒絕償還銀行貸款的情事。根據中國大陸媒體統計已有超過 18 省、90 個城市和都會區逾 300 個「爛尾樓」，其中包括許多知名建商將興建中的不動產直接宣告停工調查中，致使貸款買房的民眾群起抗議，或到建案現場維權，或要求地方政府處理金融機構與建商掛勾問題，並出現「聯名斷供」（集體拒繳房貸）的現象。標普則評估，中國銀行業可能因房地產危機損失超過 3500 億美元。

隨著建案停工、購屋民眾拒繳房貸，以及政府加強監管，中國大陸房地產市場危機擴大，其流動性緊縮問題已擴及到金融部門，導致不良貸款增加，進而使其規模高達 367.7 兆元的銀行業資產品質惡化。許多銀行業已從房地產部門撤出，致使房地產市場形成惡性循環，非中央政府正視問題且全力處理，不足以解決當前房市危機與風險。

自 2021 年中恆大集團出現債務償還困難現象時，中國大陸房地產市場持續低迷，同時引發全國各產業的負面連鎖反應，衝擊房地產

周邊及相關產業的健全發展。雖然中國大陸政府已設法避免恆大等房地產集團的無序破產，但全國各城市「爛尾樓」叢生，以及房企和地方銀行資金斷鏈的負面效應，已經擴散開來，使得中國房地產市場進一步惡化，並蔓延至許多相關行業，成為拖累中國大陸經濟的主要因素。諸如房地產企業無力支付帳單的情況下，鋼鐵、水泥、塗料等建材業者，以及建築服務等行業的公司被迫吸收消化了大量的壞帳，而可能導致企業虧損、被迫裁員，甚至倒閉，且推遲或無法向其下游、下包廠商支付帳單，以致在經濟社會各層面引發更大規模的連鎖效應和負面影響。

其中，除地方銀行勢將遭受牽連外，中國大陸鋼鐵需求至少三分之一來自於房地產業，房地產危機加劇，導致鋼鐵需求減少，2022年7月鋼鐵採購經理指數（PMI）跌至自2008年以來最低水準，8月和9月指數雖已回升，但仍在榮枯線50以下。根據彭博社分析，中國大陸鋼鐵業的眾多企業都在虧損，近三分之一的鋼鐵廠，可能會在5年內破產。

相關情勢顯示中國大陸房地產危機和困局，使得相關的鋼鐵、水泥、磁磚、塗料、鋁製品等建材以及傢俱、電器需求大減，致使中國大陸以建設為主導帶動經濟成長的模式難以為繼；因而中共寄望以刺激消費、擴大內需，來帶動服務業全面發展，形成所謂正向「內循環」的經濟戰略，實有其結構性的困難。

（四）中國大陸政府因應房市風險之政策措施

對於房地產業串連地方政府和金融機構，繼而採取高槓桿、高融資、大量興建、不斷炒作、抬高售價的行業發展模式，中共領導階層早有整頓之意圖，尤其近年房地產價格快速上漲已引發廣大民怨，甚且出現青年大嘆努力無用不如「躺平」之怒。同時，一旦房地產泡沫破裂將嚴重衝擊國家經濟與金融穩定，因而中共當局近年來已設定房地產改革作為施政重點之一，並為因應房市風險提出多項政策措施。

2016年中共中央經濟工作會議首次提出「房子是用來住的、不是用來炒的」的定位，2017年10月寫入中共「十九大」報告中。中

共中央屢屢提出「房住不炒」之訴求，媒體輿論開始關注房地產炒作問題，是為其政策蘊釀期。而 2020 年中開始為政策推動期，當年 8 月中共針對房地產業展開整頓工作，其政策措施是建立於銀行間信貸市場收緊的基礎上，訂定房企融資規則「三條紅線」，分別為房企剔除預收款後的資產負債率需大於 70%、淨負債率大於 100%、短期借款不得超過現金儲備。當時中國大陸房地產市場營運環境尚好，中共中央卻推出房市緊縮政策，意在避免房市泡沫破裂而硬著陸；即其政府希望限制房地產開發商在信貸市場上籌集資金的能力，為過熱的房市大幅降溫，但又不致於引發房市暴跌、崩潰而衝擊民生與經濟。

受到「三條紅線」規定之影響，恆大集團等房企之融資受限，資金運用與調度日漸吃緊；2020 年底至 2021 年中，恆大集團財務困難消息屢屢見諸報端。至 2021 年中恆大集團債務危機爆發，是年底政府介入參與其風險化解委員會，展開恆大集團債務重組工作，發現其債務規模高達人民幣 1.97 兆元，且另有大量隱性負債；於此同時，佳兆業、融創、富力等知名房企相繼出現債務問題，許多房企開發中的建案乃中止興建，形成新一波房地產業危機，而衝擊上下游產業鏈和金融市場，此為政策發酵期。

然在中國大陸房市經歷震盪和衝擊期間，中共官方原先仍拒絕予以大規模救助，嚴格規定房企債務依規定處理，致使房地產業債務惡化情勢蔓延擴散。直到 2022 年中出現「爛尾樓」及「停貸潮」現象，甚至引發地方銀行破產和群眾維權抗議，進一步衝擊房地產市場，也影響金融和社會穩定，從而迫使中共當局必須以因應疫情採取清零政策為由，對各大城市實施表面上是防疫封城措施，實則為防範民眾抗議群聚的公安管制。

「爛尾樓」及「停貸潮」也讓中共當局體認到房地產景氣下滑及其債務情勢惡化，已嚴重拖累其他相關行業，衝擊金融穩定及銀行機構營運，甚至未來數年可能成為銀行新增不良貸款的主要來源，進而推高銀行業的信貸成本。故而在 2022 年中，中國大陸中央房地產監管機構和地方政府陸續推出「穩樓市」之措施，以防房地產市場持續不景氣。為穩定房地產市場，2022 年 9 月 29 日人民銀行及銀行保險監督管理委員會發佈階段性調整差別化住房信貸政策，對於 2022 年

6至8月份新建商品住宅銷售價格與去年同期及與之前一個月比較均連續下降的城市，可自行決定在今年底前階段性維持、下調或取消當地新發放首套住房貸款利率下限。而中國大陸各地為適用此一政策，至10月中旬已有10個城市的首購房貸利率跌破4%，其急於拉抬、振興房市之意圖十分明顯。惟目前相關振興房市政策之成效尚未彰顯，房市下行趨勢亦未完全扭轉。

而且，習近平雖然在中共「二十大」開、閉幕講話中未提及「房住不炒」，但在較長篇的完整版報告內容中，不僅出現該措辭，同時更提及新的住房供給制度，未來民眾的住房將透過商品房、政府保障房和政府租房等方式解決，意謂著未來房地產作為投資商品的風險加大；也顯示「二十大」後中共中央仍不樂見房市景氣快速轉好而致房價再度飆漲。

（五）結語

未來中國大陸將持續針對房地產業推行「去槓桿化」的政策，加強整頓高負債、高財務槓桿的大型房企，並藉以「清洗」其高層主管；同時也將清理國有銀行和地方銀行之房地產壞帳，並改善和解決地方政府過度依賴出售土地作為財政收入的結構性問題。惟此係漫長而艱難的歷程，在完成此重大改革工程之前，中國大陸仍隨時會面臨到房市風險的可能衝擊。

八、中共疫情防控政策及邊境管制觀察

元智大學社會暨政策科學學系教授王佳煌主稿

- 2023 年「兩會」前，動態清零、落地檢、健康碼，以及各省市政府的「靜默管理」，仍是中共防疫與邊境管理政策的主軸。
- 對中共政權而言，「政治安全」是根本，經濟衰退則是維護「政治安全」必須付出的成本。

(一) 前言

中共國務院聯防聯控機制 6 月 24 日召開新聞發布會，堅持「外防輸入，內防反彈」的總策略與「動態清零」的總方針，嚴格落實疫情防控的「九不准」的要求：不准隨意將限制出行的範圍由中、高風險地區擴大到其他地區；不准對來自低風險地區人員採取強制勸返、隔離等限制措施；不准隨意延長中、高風險地區管控時間；不准隨意擴大採取隔離、管控措施的風險人員範圍；不准隨意延長風險人員隔離和健康監測時間；不准隨意以疫情防控為由，拒絕為急危重症和需要規律性診療等患者提供醫療服務；不准對符合條件離校返鄉高校學生採取隔離等措施；不准隨意設置防疫檢查點，限制符合條件的客、貨車司乘人員通行；不准隨意關閉低風險地區保障正常生產生活的場所。

聯防聯控機制於 6 月 28 日發布第九版「新型冠狀病毒肺炎防控方案」。總體要求的原則為「預防為主、防治結合、依法科學、分類分級」，工作要求為「及時發現、快速處置、精準管控、有效救治」，積極防範境內疫情反彈與境內疫情輸入。境外疫情輸入防控的措施包括四部分：入境人員管控、入境物品管控、高風險崗位從業人員疫情防控、口岸城市疫情防控。值得注意的是，入境人員的管控措施，從第八版防控方案的「14 天隔離醫學觀察 + 7 天居家健康監測」調整為「7 天集中隔離醫學觀察 + 3 天居家健康監測」。第九版對入境人員防控措施的放鬆，應是參考醫療研究的發現：Omicron 病毒的平均潛伏期縮短為 2-4 天，絕大部分可以在 7 天內檢出。

「九不准」是各地方政府執行防疫政策的綱領依據，但各地方政

府基於政治與防疫考量，往往過於嚴苛。對此，聯防聯控機制於9月上旬指出，河南、河北、江蘇、浙江、寧夏等5個省區的8個縣市，對外來及返鄉人員有「層層加碼」過度防疫的現象。例如，河南省商丘市與三門峽市、江蘇省蘇州市，對低風險的來返人員施加「社區報備不批准、不回應，對出行群眾進行攔阻和勸返」的行動。開封市、浙江省德清縣則是要求來返人員提供「不切實際的社區報備材料」。在河北省邱縣、浙江省臺州市、寧夏回族自治區鹽池縣，即使來返人員有社區報備，卻仍然採取集中隔離等強制手段，限制人員出行。為了防範地方政府「層層加碼」，嚴重影響民眾生活與生計，聯防聯控機制特別成立整治專班，由教育部、工信部、交通運輸部、國家衛健委等部門組成，並受理民眾留言投訴及舉報。

中國防疫特色之一是手機健康碼（阿里巴巴支付寶的健康碼、騰訊微信的防疫健康健康碼）。然而，各地自行開發或委由業者開發健康碼，出現核酸檢測「一碼歸一碼」的「一國多制」問題（民眾跨省流動，出入公共場所，被要求重複做核酸檢測，因為各地不認可外地的核酸檢測結果或健康碼）。因此，聯防聯控機制於7月29日發布「關於進一步推動新冠病毒核酸檢測結果全國互認的通知」，要求大陸各地「全國互認」核酸檢測結果，減少大陸民眾跨地、跨省移動困難的麻煩，也嚴禁以本地健康碼未能查詢、未在本地檢測等為由，拒絕民眾進入公共場所、乘坐公共交通工具，或是要求民眾重複做核酸檢測。

（二）堅持「落地檢」與「動態清零」

「十一」長假前，聯防聯控機制於9月8日的新聞發布會上宣布，將在假期期間實施「落地檢」措施，依據「自願、免費、即採即走、不限制流動」之原則，為跨省流動人員提供在當地的一次性核酸檢測服務。「落地檢」的目的是要防範輸入性疫情，也就是在機場、火車站、長途客運站、跨省高速公路服務區等人潮、車潮匯集的地點，設置核酸採檢點，並將採檢結果納入健康碼，方便使用者查詢結果。旅客須持有48小時內的核酸陰性檢測證明，才能乘坐大眾交通運輸工具（飛機、客車、船舶等）。入住賓館、飯店及進入旅遊景點，必須查驗

健康碼與 72 小時內核酸檢測陰性證明（執行期限為 2022 年 9 月 10 日至 10 月 31 日）。9 月 9 日，聯防聯控機制召開電視電話會議，國務院副總理孫春蘭在會議上要求牢牢守住底線，不可發生規模性疫情，並落實「疫情要防住、經濟要穩住、發展要安全」的要求，「以實際行動迎接黨的『二十大』勝利召開」。

為防範長假可能帶來的疫情，至少 24 個省、市政府要求民眾就地過節，避免長途旅遊。截至 10 月 1 日，已有 846 個地區列為疫情高風險等級，區域內實行「足不出戶，上門服務」。實際封控的時間為 7 天，期間內若無新增疫情，自動降為中風險區。中風險等級地區有 720 個，區域內措施為「人不出區，錯峰取物」。許多民眾擔心染疫或因疫情突發狀況被困在外地，全國各大旅遊景點遊客人數銳減，但部分熱門景點仍擠滿遊客，如安徽省黃山風景區、上海迪士尼樂園。交通運輸部的統計資料顯示，國慶 7 天長假的日均發送旅客數量，比去年同期下降 36%，比 2019 年同期下降 58%。

面對長假與「二十大」，北京加強維安，疫情防控也升級。進出北京之人員須主動通報，7 天之內不聚餐、不聚會，暫停跨省旅遊團。為免之前多所大學校內群聚感染之狀況再度發生，北京大學、清華大學等多所大專院校縮短「十一」假期，從 7 天縮到 3 天。減少的假期挪到寒假補足，鼓勵學生不要返鄉，以避免之前多所大學校內群聚的問題再度發生。

長假結束之後，就是「二十大」的政治大戲。全國人大常委會委員、港區全國人大代譚耀宗、全國僑聯副主席盧文端都說，「二十大」之後，陸、港之間的通關政策有可能放寬。倚賴觀光旅遊業，特別是倚賴陸客觀光的香港，已放寬機組人員的檢疫安排，在海外逗留時可以外出，不必留在酒店閉環管理。國泰空中服務員工會外務副主任蕭詠恩希望政府能取消機組人員抵港後的「檢測待行」措施，並減少核酸檢測的天數。

然而，官方媒體最新的評論文章內容顯示，中國仍將維持「動態清零」的總方針與防疫策略。「人民日報」的評論文章主張，即使是在「二十大」之後，中國的防疫政策不會放棄「動態清零」。評論員

「仲音」連續在該報撰文，考量到全國疫情「點多、面廣」的特點，動態清零應該持續，必須堅持。不可採取某些國家「與病毒共存」的策略，因為他們沒有能力防控。新華社的評論文章也指出，「躺平」沒有出路，採取「躺平」的國家已付出巨大的代價。這些文章都是中共「二十大」之後防疫政策的先聲。

接著，習近平果然在「二十大」開幕的報告中宣示，「堅持動態清零不動搖，開展抗擊疫情人民戰爭、總體戰、阻擊戰」，以保護人民的生命安全與身體健康。此一堅持是可以理解的，因為中共要以防疫的成果證明中國體制的優越性，為「中國式現代化」奠基。更重要的是，習近平才剛連任第三任總書記，如果率爾放寬防疫政策，導致疫情失控，不啻是打習近平一巴掌，導致延任光環蒙塵，更會影響到接下來延任國家主席的政治聲勢與政治維穩。不過，美國媒體報導，中國官員正討論放寬對入境人員的隔離措施，可能從現行的 7+3 縮短為 2+5，亦即入境的前兩天入住集中隔離酒店，後五天居家健康監測。大陸多家航空公司也透露，10 月底會陸續恢復國際航班或增班。但一切還不確定，因為在「二十大」閉幕之前，北京與上海的疫情又有復燃的跡象。上海市政府更發出「復興島預備方艙和密接隔離點專案施工招標公告」，似乎是要準備長期抗戰。

中共堅持「動態清零」的政策，中國的產業與經濟勢必會承受更大的壓力，也要面對 GDP 成長趨緩，民怨日增的壓力。在「二十大」開幕之前，北京市海淀區出現抗議習近平的標語，各地多少會有抱怨防疫政策（特別是多次篩檢與封城的規定）的聲音，但這些應該只是雜音，還不足以動搖中共的統治基礎。接下來要觀察中共採用哪些策略與政策，減少「動態清零」對中國產業與經濟的衝擊，解決經濟成長趨緩、產業斷鏈、（中小）企業經營陷入困境、外資與跨國企業撤離、失業率升高的危機（如退稅救中小企業）。專家推斷，政府應該會加強干預經濟（保護主義），財政與貨幣政策會持續寬鬆。

相對地，我們也必須因應中國「動態清零」的經濟效應對臺灣經濟的負面影響，包括臺商與臺幹（創業者、餐飲業從業人員）回流的生計問題、臺商供應鏈斷鏈與股價下跌、兩岸貿易量縮減（減少自臺灣進口電子零組件等上游產品），以及物價高漲的問題（停滯性通膨）。

(三) 各省市政府的防疫政策與問題

疫情爆發之後，北京市禁止周遭的小城市居民進入北京，特別是移工、貨車司機。周遭的地級市（廊坊市）或縣級市（廊坊市代管的三河市）傳出疫情，廊坊市政府當局立即限制市民進入北京，封城達 30 日，以作為北京的「政治護城河」，代價則是許多打零工與做小生意的人民經濟陷入困頓。9 月中，北京市政府下令外地進京者 7 天內嚴禁聚餐聚會，同時需 3 日 2 檢（抵京 24 小時內完成首次核酸檢測，又 24 小時後、72 小時內完成第二次核酸檢測）。

然而，封城清零政策的執行有些差異。北京市民出城需要證明，但在北京市內某些區域，卻相對寬鬆，如酒仙橋（藝廊與高檔住宅附近）。6 月，天堂超市酒吧爆發疫情，北京市政府組成聯合調查組，全面覆蓋調查北京市的酒吧、夜店、KTV、網吧等社交場所，地下空間與不合格的娛樂場所全部關掉。儘管如此，北京市仍有許多大學生、「文青」或年輕專業人士試圖躲避防疫管制的措施與「大白」（穿著隔離裝的防疫人員），用健康碼的綠色截圖騙過警衛與出租車司機，參加秘密的派對。

長假即將結束之前，北京要求外地到北京者須「三天兩檢」：抵達北京後 24 小時內完成一次核酸檢測，間隔 24 小時之後，抵京 72 小時之內完成第二次核酸檢測。然而，許多人員要返回北京，卻發現北京手機「健康寶」跳出警示「彈窗」（系統認定使用者曾與北京以外的疫情風險地區、風險人員有「時空關聯」），將無法進入北京。

自 2022 年 3 月底以來，上海即實施嚴格的封城防疫措施，2400 多萬人陷入封城，部分地區斷糧，成千上萬染疫的居民被送到大型檢疫所。「紐約時報」報導，政府喊出的戰鬥式宣傳口號至少有 120 個，試圖平息民怨，激勵士氣，引導輿論。例如，「發現一起撲滅一起」、「打贏了大上海保衛戰」、「歷史會記住，為我們這座城市堅守和付出的所有人」。然而，上海在 4 月 20 日新增 18,495 的染疫者，占全中國 95% 以上。5 月，上海有 7 個區招聘社區防控專崗人員。10 月初，上海傳出零星疫情，各區加強防控，如徐匯區自 10 月 5 日起做 5 天 4 次全員核酸檢測，採樣期間實施封閉管理。黃埔區、楊浦區實施三

天兩檢，其他行政區也加強核酸檢測。

相較於北京與上海等超大城市，小型或偏遠地區的城市，封城清零的措施特別嚴密。即使只有一個染疫案例，也不放過。有些城市兩年來一再封城，學校與商家開開關關，經濟困頓，人民絕望。2021年4至7月，雲南省瑞麗市多次封城將近160天。西藏的拉薩封城超過50天，方艙醫院惡臭髒亂，醫護人員與資源短缺。新疆省伊犁市封控超過1個月，物資供應不足，病人、孕婦無處就醫，有老人因飢餓絕望而上吊自殺。廣西省東興市封控9個月，居民仍在苦撐。執行防疫政策的官員、人員與居民之間屢屢爆發衝突。湖北省武漢市黃陂市、東北大慶居民示威，要求解封。成都居民持菜刀威脅防疫人員，拒絕下樓作核酸篩查。

在長假之前，內蒙古自治區黨委書記孫紹騁要求堅持「殺雞用牛刀」，提升防控等級，防止疫情擴散與外溢，更不能外溢到北京。新疆於10月4日宣布，全面暫停所有離開新疆的客運列車，烏魯木齊市各區縣人員暫不離開該市，並提出當地就業的解決方案。雲南西雙版納州於14日中午突然宣布，自當日14時起，「非必要不離州」，離州人員須作五天健康監測，期間做三次核酸檢測，結果均為陰性，且無發燒、乾咳等症狀，方可離開，大批長假出遊旅客因此困在當地，在機場爆發抗議，與維安人員對峙。

另外，山西省運城市之下13個縣級行政區，僅4個有疫情，其餘為清零狀態，但官方宣布，從10月7日到10日實施「靜默管理」，如永濟市、河津市等。永濟市要求所有居民不得外出，並阻斷對外交通。鄭州高新區從10月12日開始，連續實施全民核酸「一天兩檢」。不參加者，健康碼會「彈窗」提醒。有些地方採取更嚴密的防疫措施。深圳、上海、大連、麗水等地發布通知，要求外來人員「三天三檢」，24小時內必須做一次核酸檢測。廣州市花都區部分區域的人員須「一天兩檢」。

(四) 結論

綜上所述，中國仍將堅持「動態清零」的總方針與「外防輸入，

內防反彈」的總策略。從「十一長假」到「二十大」召開前後，乃至於明年習近平正式續任國家主席之前，動態清零、落地檢、健康碼，以及各省市政府的「靜默管理」，仍是中共防疫與邊境管理政策的主軸。「二十大」工作報告中出現 50 多次的「安全」字眼，充分反應出統治者的心態。至於 GDP 下滑，製造業供應鏈的「斷鏈」或「移鏈」危機，服務業消費疲軟、關店、撤資、失業等，在中共看來都是可承受的代價。在政治維穩與經濟發展之間，中共必然選擇前者。「政治安全」是根本，因防疫而導致的經濟衰退，則是維護「政治安全」必須付出的成本。

九、俄烏情勢、中共應對及對區域情勢影響

政治大學國際事務學院院長連弘宜主稿

- 俄國衰弱已成定局，中共可順勢接收其勢力範圍，惟俄方孱弱亦不利中方與美競爭，拿捏與俄關係已成北京挑戰。
- 俄藉局部動員、公投、暗示動用核武等三手段釋放和談信號；美或因期中選舉結果鬆動援烏立場，歐洲等國則因能源、通膨等問題自顧不暇，烏恐在對己不利下被迫走上談判桌。

（一）前言

俄羅斯在 9 月下旬由普丁總統下達局部動員令，緊接著在烏克蘭境內俄羅斯所佔領的四州（盧干斯克、頓內次克、扎波羅熱、赫爾松）進行公投，並在完成投票後，四州宣布加入俄羅斯聯邦。在國會通過後完成憲法程序，上述四州正式加入俄羅斯聯邦。與此同時，俄羅斯方面傳出可能使用戰術型核武來應對烏克蘭戰場的不利情勢，此舉引發西方強烈的譴責，並提出各種反制之道。

此外，中共對上述俄羅斯一連串的舉動，似乎未有明顯的反應。外界最關切的是中共是否支持俄羅斯，此刻俄方在戰場上似乎處於下風之際，中共對中俄兩國的關係的立場如何？外界似有不同的看法。俄中關係的分合牽動以美國為首的西方國家在歐洲如何應對俄羅斯，更重要的是美國如何在印太地區抑制中共勢力對外發展，並進而挑戰美國在印太地區的主導地位。

（二）俄動員令及公投後之情勢發展

自從今年 2 月 24 日俄羅斯宣布對烏克蘭進行「特別軍事行動」後，俄羅斯便設想以速戰速決的方式結束這場軍事行動。戰事一開始便對首都基輔及烏克蘭東北部與俄羅斯領土相鄰的部分，以烏克蘭第二大城哈爾科夫為主要攻擊目標。俄方試圖以強大火力攻擊，並且以兵臨城下的方式迫使烏克蘭簽署城下之盟，結束此次戰事。但是面臨烏克蘭強烈抵抗及西方國家積極的援助，導致俄羅斯攻勢受阻且傷亡

慘重。3月下旬俄羅斯國防部宣布第一階段軍事行動結束，並宣布俄方接下來軍事行動的重點將放在烏東地區，主要的地區便是此次俄烏衝突起源烏東的兩個州（盧干斯克、頓內次克）。這個地區自2014年下半年以來就處於基輔當局與當地親俄的反抗勢力的軍事衝突當中。

自從今年4月以來俄方主要將在烏克蘭的戰略分為三階段進行：第一階段俄方將重點放在烏東地區；第二階段便是逐漸向烏南方向推進，主要為鞏固克里米亞半島北方兩州（扎波羅熱、赫爾松），並使得亞速海成為俄羅斯的內海，重點是佔領德聶伯河出海口大城赫爾松；第三階段則是佔領環黑海的烏克蘭領土，主要是奧德薩港，如此便能使烏克蘭成為內陸國，俄羅斯也可完全控制黑海北岸。對俄羅斯而言，在烏克蘭戰場所進行的戰事並不順利，直至9月下旬為止，俄方僅能達成上述戰略的第二階段，且沒有完全底定當地局勢。但俄方在戰場不利的情勢讓俄方漸感吃力，於是宣布進行局部動員。接著是鞏固佔領區，於是宣布在此四州進行公投。同時暗示若西方對俄仍然窮追猛打，俄方在傳統武器無法應對之時，便會考慮動用戰術核武。

俄方在以上三項重要政策宣示皆有其重要意涵，茲分述如下：

- 1. 下達部分動員令：**此舉固然是俄羅斯在戰場可用的軍隊人數已逐漸吃緊，但在全國各地區何處進行動員？何人應被動員參與軍隊？這些都是政府部門可以運作的空間。政府部門為求行政上的便利，應會選擇容易動員，又不會引起民怨，甚至避免引發騷亂的地區進行動員。政府部門已說明，動員的對象係過去曾服役過的官兵，但媒體仍有報導被動員的官兵似有完全未接受過軍事訓練的人員。這方面無法證實真偽，或許有些地區負責動員業務的部門為達成上級的命令，將不符合資格的官兵動員至軍隊當中，也可能是對自身權益不甚瞭解的人員被動員而來，也可能有人因生計問題而投入軍隊。
- 2. 烏克蘭境內俄羅斯佔領區進行公投：**烏克蘭及西方國家對此舉動，宣稱此地區公投無效。但俄方此舉顯然是為此次軍事行動進行收尾的工作，俄方希望以此為準，與烏方進行和談。當然烏方顯有不甘，不願在此情勢下與俄方談判。烏克蘭澤倫斯基

總統甚至公開宣布，烏克蘭會收回所有失去的領土，包括克里米亞在內，更不用說此次公投的四州。烏克蘭若有強烈的抗敵意志及源源不絕的武器供應，並且能夠將士用命一舉擊潰俄羅斯的軍隊，進而收復收土，固然甚佳。但外援是否能夠持續不斷，此因素恐無法操之在己，一旦外援因各種因素而中斷，烏方將無以為繼，屆時更無法與俄方談判。談判需選擇己方最有利的時機進行，惟現今時機是否對己方最有利的判斷則會出現差異情形，此源於觀點不同。不同個體對事物的看法觀點當然會有差異，然而以何種關鍵點來作為判斷的依據更加重要。

在現今局勢中，烏方對西方國家美國及歐洲會持續援助的評估如何？美國即將期中選舉，若拜登總統所屬的民主黨未掌握參眾兩院過半席次，失去國會主導權，美國援烏的立場是否會鬆動或改變？目前已傳出共和黨似將掌握兩院主導權，且共和黨已表明不會給予行政部門援烏經費空白支票，勢將對援烏預算嚴審或刪減。此外，歐洲許多國家為了援烏，已造成本國能源供應短缺、通貨膨脹加劇。歐洲大國的政治人物已為自身國家尋找出路，德國總理蕭茲已不顧西方國家的憂慮或反對，堅持前往中國大陸訪問。顯示在面對國家利益上，歐洲大國開始走自己的路。美國及歐洲國家的人民可能開始思考，為了挺烏克蘭而犧牲自己的生活水準是否值得。烏方若無法獲得西方國家足夠的經援，與俄方的戰事便難以持續下去，屆時恐被迫在對己方更不利的情況下上談判桌，可想而知能爭到的利益就更加稀少。

- 3. 俄方暗示動用戰術核武：**此訊息應非新聞，俄烏衝突開始之際，普丁總統即下令包含核武部隊在內的俄軍「處於警備狀態」。從今年 2 月開始國際上便開始討論俄方使用核武的可能性，3 月時俄軍在烏克蘭戰場進展不順利時，隨即傳出俄方考慮動用核武，當時烏克蘭及鄰近國家甚至有購買及發放碘片的行為。隨著 3 月下旬俄軍改變戰略目標，動用核武的消息又沉寂一段時間。直至 9 月中旬開始，俄方開始宣布局部動員令、烏克蘭俄佔區進行公投，普丁總統公開表達將使用一切手段捍衛自身

安全。於是，西方國家很自然地便解讀為俄方暗示使用戰術核武，西方甚至報導俄軍高層已在討論何時在何種狀況下預計使用戰術核武？不過，美方則公開宣布目前並沒有俄軍動用核武的跡象。但在國際間討論是否會爆發核戰的時刻，10月中旬北約及俄羅斯雙方皆進行核武演習，雙方也都事前儘量公開透明，不讓對方產生誤判，但顯然是雙方經由相互展現核武實力及展現出動用核武的信心，試圖讓對方知難而退。

俄方藉由上述三項政策試圖傳達出俄方準備與烏方進行和談，首先藉由動員令展現出可以繼續作戰的能力，接著藉由公投展現此事到此為止的立場，最後則是烏克蘭與西方國家若持續維持戰事，若俄方傳統武力無法抵抗，則不惜動用核武對抗。當然藉由公投將上述四州納入俄羅斯領土，此舉在國際法上具有相當意涵。如果過去外界宣稱俄羅斯入侵烏克蘭，當這些領土加入俄羅斯聯邦後，烏克蘭的反攻是否變成烏克蘭入侵俄羅斯，當然上述情形會發生的前提是四州加入俄羅斯的情形獲得普遍的承認，目前顯然還存在爭議的情形。另外，四州加入俄羅斯之後，俄方在該四州的領土上為確保安全，在傳統武器無法防守的情形下是否可以動用核武。當然此問題依然是此四州的歸屬問題存在爭議，以至於無法回答上述問題。

（三）中共應對及對區域情勢影響

中共應對這次俄烏衝突上態度非常謹慎，外界很仔細的觀察中共的立場，西方國家甚至想要找到中共援助俄羅斯的確切證據，但截至目前為止，在可獲得的資訊中似乎還沒有中共援助俄羅斯的證據。中共在俄烏兩國皆有可觀的投資金額，因此對中共而言至少在經濟利益上不樂見俄烏兩國發生衝突。中俄雙邊關係自1996年葉爾辛總統訪中時建立「戰略協作夥伴關係」以來，中方歷經江澤民、胡錦濤、習近平三代領導人，俄方則歷經葉爾辛、普丁、梅德韋傑夫，再回到普丁。雙方領導人皆非常珍惜彼此的友誼，過去20年來中俄兩國關係持續向上。兩國關係在「戰略協作夥伴關係」、中俄主導的「上海合作組織」、中俄主導的「金磚國家組織」架構下向前推進，以上架構

皆有元首峰會，也就是兩國元首制度化會面機制。若加上G20、APEC，甚至聯合國大會等。兩國元首每年制度化會面機制至少便有4至5次。兩國元首見面後所簽署的兩國合作計畫為數更是可觀，也因此兩國元首見面後皆會表達兩國關係處於歷史最高水平。

習近平在俄烏衝突後不久，3月上旬曾表達俄烏兩國應停止衝突，談判尋求解決之道。但隨著土耳其出面調停未果後，戰事持續進行，中方就未發表任何聲明。外界則持續關注中方的立場及相關作為。但外界似乎無法得知中俄雙邊關係及雙方的互動如何。一直到6月中旬普丁主動致電習近平向他祝賀生日。因為此前將近3個月的時間，外界不斷猜測中方的立場。由於俄方在烏克蘭戰場表現欠佳，許多智庫及觀察家猜測中方可能不再支持俄羅斯。但中俄領導人的通話，暫時緩解各方對中方不支持俄方的看法。接下來的觀察點則是習近平在新冠疫情下兩年多未出國門，在中共「二十大」即將召開前夕，令人意外地宣布出訪哈薩克，並至烏茲別克參與上海合作組織峰會，並與普丁會面。

上合組織峰會讓許多該區域的領導人會晤商討區域重要議題，然而最具看點則是中俄兩國元首峰會。尤其是普丁在峰會上耐人尋味地表達，俄方瞭解中方的憂慮，俄方會向中方解釋清楚。外界好奇的是，中方還有甚麼事不清楚？俄方為何急於解釋？解釋清楚後，俄方想獲得什麼？在這些問題還未回答前，先觀察普丁在烏茲別克高峰會返國後不久，便下達局部動員令、烏克蘭俄佔區公投、動用一切手段維護國家利益。或可推測中方明白表達無法支援俄方續戰，因此普丁需自力更生。另外，10月上旬普丁70歲生日，習近平並沒有祝賀普丁生日。對照6月中旬普丁高調慶賀習近平生日，中方連這種象徵性的動作都沒有，似可見中俄兩國此刻的關係是否出現變數？但此現象也有另一種看法，目前美國極力壓制中國，中方不想讓美方抓到中俄友善的跡象，於是演一場戲給外界欣賞。此種推測也是有跡可循，若以中俄兩國關係密切的程度，兩國的問題皆可透過外交管道澄清解釋，沒有必要在公開的場合表達雙方對議題的關切與不解。這就說明俄方也願意和中方一起共同合作，塑造中俄關係沒有美國想像的那樣密切，如此美國就找不到更多的藉口來打壓中國。至於，中俄關係仍可維持

過去 20 年來的狀態，各種援助可透過各種管道進行，必要時亦可透過友好的第三國來進行。

中共若能援助俄羅斯，目前若有可能僅可利用私下管道，對俄方而言，當然是持續烏克蘭戰事的良方。若俄方能展現出續戰的可能，才有可能吸引其他國家的援助。例如，伊朗出售無人機給俄方，外傳北韓供應大量彈藥給俄羅斯。此外，俄羅斯需有續戰的能力，其在獨立國協、上合組織及金磚國家組織的影響力才會持續。尤其在前蘇聯國家組成的獨立國協中，俄羅斯具有無與倫比的地位。10 月中旬在哈薩克舉行的獨立國協峰會，塔吉克總統拉赫蒙當著普丁的面批評大國不尊重小國，這在過去似乎是不可能發生的事。俄羅斯當然希望中方的支持與援助，中方應不希望普丁政權垮台，唯一需要注意的是不要被美國抓到援俄的把柄。這場俄烏戰爭使得俄羅斯更加衰弱似已成為定局，中方可順勢接收俄羅斯的勢力範圍，主要是中亞地區。但中國要競爭的對象是美國，俄羅斯愈衰弱，對中國的援助力量就愈小。所以，如何拿捏與俄羅斯的關係，恐怕是中方的一大挑戰。

(四) 結論

俄中兩國元首普丁及習近平在烏茲別克上合組織峰會會晤後，分別返國進行重大政策的推行。普丁返國後宣布局部動員令、烏克蘭俄佔區公投、暗示動用核武；習近平返國後則籌備中共「二十大」會議，並且出乎意外，壓倒黨內其他派系獨占鰲頭。兩人在峰會上的對話，令外界好奇俄中兩國的關係究竟如何？有兩種截然不同的看法：一是俄羅斯敗象已現，中方避免押寶在俄羅斯，以免日後受到波及；另外則是遵循過去 20 年俄中關係的發展，持續維持友好合作，唯一需要注意的是避免讓美方抓到中方援俄證據，使美方以此為藉口打壓中方。

俄烏衝突是否持續端視西方國家，尤其是美國是否持續支援。若西方國家不再支援，或降低支援強度，烏克蘭恐怕難以為繼。目前美國的期中選舉及歐洲大國開始思考自身的外交政策，可能導致對烏克蘭的援助逐漸遞減。烏克蘭政府可能需仔細思考談判解決此次俄烏衝

突的時機，好時機稍縱即逝。期待他國為期長久且源源不絕的援助，恐怕不切實際。唯有與對手談判解決彼此的爭端，才是正道。當然在談判當中需要尋求外援，但在戰事持續進行中尋求外援恐非良策，尤其戰場是在自身的國土上，更是得不償失。

俄羅斯在烏克蘭所推展的一系列措施展現出，俄方試圖與烏方進行談判。俄方以烏克蘭境內四州公投入俄為談判籌碼，維持進可攻退可守的態勢。若烏克蘭不願談判，四州已在俄羅斯聯邦內；若烏克蘭持續反攻，俄方可宣稱烏方入侵領土；若烏方在獲得西方國家的援助，加強火力猛攻四州導致俄方傳統武力無力抵抗，則俄方便考慮使用戰術性核武。西方國家必須清楚的認知到，俄羅斯是一個擁核的國家，其所擁有的核武數量與美國並駕齊驅，俄羅斯是否動用核武繫於一人的一念之間，是否需要冒著生靈塗炭的風險，與擁核國家的領導人來對賭，端視當代大國領導人的智慧。

十、中日建交 50 周年活動暨雙邊關係觀察

臺灣大學政治學系廖小娟副教授主稿

- 北京東京分就中日建交 50 周年舉辦慶祝活動，習近平稱高度重視中日關係發展，強調構建符合新時代要求的建設性穩定關係，雙方均有意恢復政治往來。
- 俄烏戰爭和 8 月解放軍軍演致 80% 日本人視中共為威脅，中日關係亦受東海、釣魚臺、臺灣及美中競爭的國際情勢格局所牽制，雙邊關係恐難有重大突破。

(一) 前言

中國與日本於今年 9 月 29 日慶祝建交 50 周年，50 年來雙方關係從一開始的密切往來，到在靖國神社議題上、乃至 2012 年釣魚臺國有化問題等，讓中日關係進入冰凍期，即便已逝世的前首相安倍晉三在任期末段曾有意和緩與中國關係，雙方一度關係看似有發展契機，後因新冠疫情擱置進程。現任首相岸田文雄則是任命知中派林芳正為外務大臣，被視為有意改善與中國關係。然而，從 9 月 29 日雙方低調慶祝周年活動來看，顯示雙方仍未能走出低谷。

(二) 雙方均有意恢復政治往來，強調構建符合新時代要求的建設性穩定關係

由於雙方均有意改善關係，因此早在 8 月 17 日日本國家安全保障局長秋葉剛男就與中共中央政治局委員楊潔篪進行長達 7 小時的會談。雙方在會中也討論中日領導人在秋季以視訊方式舉行峰會的可能，或是利用 11 月於印尼舉行的 G20 峰會期間進行峰會。

在中日建交 50 周年的前一周開始也有不少紀念活動，諸如 9 月 23 日北海道札幌舉行「China Festival」，這是札幌第一次舉辦中國相關活動，在中國駐札幌領事館參與下介紹中國文化等活動。9 月 23

日在東京舉行中國建國 73 周年紀念典禮，日方由前首相田中角榮之女、前外務大臣田中真紀子和公明黨黨代表山口那津男出席。9 月 24 日中國日商則在北京舉行大規模紀念活動，介紹日本文化、商品，日本駐中大使垂秀夫和中共外交部亞洲局長劉勁松參加致詞。另外，以奈良縣和滋賀縣等為主題在北京分別舉行古物和工藝品展示會。

在建交 50 周年的 9 月 29 日當天，日本東京有紀念酒會、日中茶會和慶典音樂晚會等一系列紀念活動，並且邀請日本著名的花樣滑冰選手羽生結弦和在日本發展的華人「二胡才女」張貝貝聯手表演，象徵中日青年攜手合作共創未來。重頭戲則是由日本經團連舉辦的紀念酒會，邀請日本與中國政經企各界代表，強調日本產經界在中日關係中的角色，尤其是去年即便在新冠疫情下，中日進出口貿易總額仍增加超過 3700 多億美元，日本產經界不斷希望中日雙方關係能早日回溫。事實上，早在 9 月 22 日日本經團連會長和十倉雅和與日中經濟協會會長宗岡正二等經濟界高層，就與中共國務院總理李克強進行近一個小時的視訊對話，李克強強調中日經貿合作是中日關係的「壓艙石」和「推進器」，表達中國願意和日本利用區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）全方位拓展中日經貿關係。

在 9 月 29 日當天紀念酒會上，除了中共駐日本大使孔鉉佑和日本外務大臣林芳正出席外，自民黨福田康夫前首相、二階俊博前幹事長，以及公明黨山口那津男代表等均與會參加。林芳正表示日本和中國對區域和世界和平與繁榮負有重大責任，孔鉉佑則表示中日關係正處於轉折點上，下一個 50 年該如何發展，彼此都需要認真思考。會上並宣讀日本首相岸田文雄和中共國家主席習近平相互致詞的內容。習近平表示高度重視中日關係發展，岸田也表示日中建立建設性、穩定的關係有助於和平與繁榮，雖雙邊關係雖面臨許多問題和挑戰，而中日領導人都表示兩國應致力於建立一種「符合新時代要求」的關係。

可以說中日雙方早有意在政治關係上尋求緩和發展，如雙方外長在 9 月 12 日「不忘初心、開創未來」的紀念日中邦交正常化 50 周年研討會上，林芳正強調日中關係的進步是國人民不懈努力的結果。中

共外長王毅則提出五點看法：一是踐信守諾，維護中日關係政治基礎，也就是一個中國原則和四個政治文件；二是著眼大局，把握正確發展方向，「互為合作夥伴、互不構成威脅」；第三是深化合作，實現更高水平的互利共贏，共同抵制「脫鉤斷鏈」；第四是加強引導，塑造積極友善的相互認知，避免將自己的價值觀強加對方；最後是順應大勢，踐行多邊主義，維護以聯合國為核心的國際體系。自民黨前幹事長二階俊博則是表示日中兩國在地緣上是永久鄰居，無論有多大矛盾分歧，都不能停止對話與交流。

（三）東海乃至於東亞安全議題上中日相互牽制，對臺政策成為中日關係無法迴避的議題

雙方之所以在建交 50 周年活動上如此低調，如岸田首相早就表達將不參加建交 50 周年活動。9 月 28 日日本官房副長官在記者會中提到中日建交 50 周年時表示日本將會持續相關主張，並要求中國負責任的行動等。根據早稻田大學中國研究所青山瑠妙所長表示，是因為俄烏戰爭和 8 月的解放軍軍演徹底改變日本社會輿論。而日本非營利智庫「言論 NPO」在 7 月到 8 月所進行的民調也顯示，約 7 成日本民眾不知今年是中日建交 50 週年，對於當前中日關係感到「不滿」的日本民眾占 43.9%、對中日關係感到滿意的日本民眾僅占 6.1%。而其中對於當前的中日關係感到不滿者被問及理由時，以回答「政治關係不友好」者占 40.3% 居最多，且「讀賣新聞」在 9 月 3 日的民調則透露 80% 以上的日本民眾認為中國是威脅。加上，裴洛西訪臺時中共強硬發言和軍演，其中有 5 枚飛彈落在日本主張的專屬經濟海域（EEZ）內，當岸田首相和裴洛西會面時，岸田甚至表示解放軍軍演嚴重威脅日本的安全保障與日本國民安全，日美雙方確認為臺海和平與維持穩定而繼續合作下去。

因此在安全上，由於美國的態度以及維持東亞均勢的必要性，日本仍積極強化自身防衛力。日本 7 月 22 日出版的 2022 年「防衛白皮書」就宣示日本有必要增加軍費和確立「軍事反擊力」，並首次表達

嚴重憂慮中俄軍事深度合作，強烈關注中共加強「軍民融合」的灰色地帶策略手段，利用「AI 智慧戰」對日本的新威脅，日本有必要進行軍事戰略戰術重大轉型。前日本駐中大使宮本雄二也表示在習近平主政下的國粹主義（民族主義）持續上升，臺海緊張也上升中，有美軍基地的日本在美中對立下絕不可能採取中立立場，日本增強防衛力是不可避免的。而日中關係也必須面對釣魚臺、歷史和臺海問題等挑戰。

首先在東海方面，自 2012 年日本國有化釣魚臺後，中共海警巡視艦進出釣魚臺附近海域已然常態化，中日雙方軍艦或海警巡視艦在釣魚臺擦槍走火的可能性也隨之升高。今年 6 月中共 3 艘海軍驅逐艦首次獨立繞行日本列島，意圖展現在海上能夠反制日本的能力。7 月 4 日中俄國軍艦首次共同進入釣魚臺鄰接區水域。中共海警船更為驅離日本漁船在釣魚臺領海內滯留長達 64 小時，中日海警和海保船艦為此對峙。9 月 1 日中共海警船因躲避颱風而中斷連續 138 天巡航釣魚臺周邊海域的最長紀錄。9 月 2 日中共海上保安廳 8 艘巡視船則以躲避颱風為名，先後進入並穿越臺灣海峽，成為中日建交 50 年來首次有日本大型巡視船編隊共同穿越臺灣海峽，彰顯日本也能夠在海上牽制中共行動。

而從已逝世的安倍首相下臺後在 2021 年曾表示「臺灣有事，日本有事」的概念後，即便岸田首相未公開回應，但根據今年日本防衛白皮書用 10 頁篇幅論述臺海問題，強調臺灣是日本重要的夥伴與朋友，面臨日本最重要的海上航路，可說是為「臺海有事，日本有事」埋下伏筆。中方也注意到此一發展，王毅在內的官員都強調臺灣問題將是中日關係發展的關鍵，要日本堅守一個中國原則和相關的政治承諾。中國駐日大使孔鉉佑也在紀念雙方建交 50 周年研討會的主題演講上直接言明：「希望（日本）不要利用臺灣問題參與挑釁行動來遏制中國」以免損害中日關係。由此可見，中日在未來的 50 年將無法像過去 50 年一般可以擱置臺灣和釣魚臺議題，而這將成為中日恢復政治往來最大的阻力。

(四) 結語

在日本今年4月出爐的「外交藍皮書」中，強調美國一強獨大的優勢已成過去，世界進入了中美競爭格局中，因此日美同盟變得比以往更加重要，加上明示強烈關注中共單方面改變東海和南海現狀的行為，這看似注定日中關係難以好轉，但最後又表明岸田首相對中關係的基本方針就是努力建立「建設性穩定的中日關係」，如此矛盾的發展就如同50周年活動般，也就是雙方雖然有意求關係穩定發展，但由於國際情勢格局，也就難以有重大突破。換句話說，接下來雙方的關係將會「好也不會到哪，壞也不會到哪」地維持下去，而面對中國的民族主義和日本國內輿論，雙方在試圖發展關係的同時將無法迴避臺海和釣魚臺爭議。

十一、臺灣政策法對美中臺關係發展研判

臺灣大學政治學系副教授唐欣偉主稿

- 「臺灣政策法」展現美對中敵對立場，獲兩黨議員支持，無論期中選舉結果如何，相關條文都有可能在國會中通過。
- 若該法案通過，美臺關係與正式建交已很接近，我方也可能佈署對地攻擊用的飛彈等武器，或將成中方主要反制對象。

(一) 臺灣政策法草案內容

2022 年「臺灣政策法案」(Taiwan Policy Act 2022) 是由美國聯邦參議院外交委員會主席、紐澤西州的民主黨籍參議員梅南德茲 (Robert Menendez)，以及南卡羅萊納州的共和黨參議員葛蘭姆 (Lindsey Graham)，於 6 月中旬提出，並在 9 月 14 日以 17 票贊成，5 票反對的比數，在參院外交委員會通過。其內容包含美國對臺政策、提升美臺防衛夥伴關係、反制中共、將臺灣納入國際組織、促進美臺發展與經濟合作、支持美臺間的教育與交流計畫、對中共的嚇阻措施、美臺公共衛生保障，以及南海和東海議題等。在此擇要略述如下。

1. **美國對臺政策**：該草案宣示美國對臺灣安全的支持，要與臺灣合作促進印度太平洋地區的自由與開放，嚇阻中共以武力改變臺灣現狀，在「臺灣關係法」與「六項保證」的框架下強化與臺灣的軍事合作，促使臺灣增加對自身軍事力量的投資，促成美臺貿易投資框架協定，將臺灣納為印太經濟框架夥伴，與臺灣強化衛生等領域的合作，促進臺灣有意義地參與重要國際組織，支持臺灣的民主政府拓展國際空間，促進和平解決臺海議題，制定並執行促進與臺灣關係的計畫。同樣在這個政策部分，該草案還要求美國國務卿和其他聯邦部會，將透過民主程序選出的臺灣政府當作臺灣人民的合法代表並與之交往，不再將該政府稱作「臺灣當局」(Taiwan authorities)，不再對美臺互動設限，不再限制中華民國(臺灣)的武裝部隊和「臺北經濟文化代表處」的政府代表基於公務展示國旗、國徽、軍徽等主權標誌。國會建議在事實上將臺灣當作國家對待，並尋求將「臺北經濟

文化辦事處」更名為「臺灣代表處」。

2. **提升美臺防衛夥伴關係：**修改臺灣關係法，在原本的「以維持充足的自我防衛能力」文字之後，添加「以執行拒止與嚇阻人民解放軍強制或攻擊行動的戰略」字樣；美國國防部長與國務卿必須協商並定期評估對中戰略；評估讓臺灣取得、部署長程精確對地飛彈等武器；在 2023 至 2027 年間讓臺灣貸款，並提供 65 億美元以購買武器；美臺聯合演訓；評估臺灣民防需求；將臺灣視為主要的非北約盟邦等。
3. **反制中共：**反中共統戰；援助被中共鎖定的目標國對抗強制性的經濟措施。
4. **其他：**包括規劃讓臺灣加入美洲開發銀行；建議與臺灣簽署自由貿易協定與稅務協定；將臺灣納入印太經濟框架；準備對中共實施經濟制裁等。

2022 年 9 月 28 日，美國聯邦眾議院外交委員會成員與中國工作小組（China Task Force）主席、德克薩斯州第 10 選區的共和黨籍眾議員麥考爾（Michael McCaul），提出了眾議院版的「臺灣政策法案」，與參議院版本類似。

（二）對美中關係的可能影響

該法案展現出美國對中國大陸的敵對立場，並得到美國兩大黨眾多議員的支持。不論 2022 年 11 月的期中選舉結果如何，該法案的全部或一部分在美國國會都有機會被通過。在外交領域而言，該法案的要求距離與臺灣建立正式外交關係的差距已很小；在軍事領域而言，法案中提到的內容無視於美中外交公報中的限制，涉及的武器也不僅限於原本臺灣關係法中的防衛性武器。對中共來說，倘若法案中的大部分內容成為美國的法律和政策，在某種程度上相當於美國對臺的立場與作為變回與北京正式建交，甚至關係正常化以前的狀態。

北京駐華府大使秦剛與中共外交部發言人毛寧分別在美國聯邦參議院外交委員會通過該法案前後表示，這樣會有嚴重的後果。後者

在 9 月 15 日回答記者提問時宣稱：「有關法案嚴重違背美方在臺灣問題上對中方所作承諾，違反一個中國原則和中美三個聯合公報……該案如繼續審議推進甚至通過成法，將極大動搖中美關係的政治基礎……中方將視該案進展情況和最終結果，採取一切必要措施」。

有些媒體報導，少數美國聯邦參議員和官員對該法案的部分內容有些許不盡同意之處。例如共和黨籍的參議員保羅 (Rand Paul) 認為，該法案讓美國對臺政策從「戰略模糊」(strategic ambiguity) 往「戰略清晰」(strategic clarity) 邁進，甚至還可能推翻美國長期以來的「一個中國政策」，擔憂「在尚未審慎考慮任何預期後果之前，不該大幅改變長期政策」。保羅以及民主黨籍參議員莫菲 (Chris Murphy)、馬基 (Ed Markey)、夏茲 (Brian Schatz) 與范荷倫 (Chris Van Hollen) 等 5 人在參議院外交委員會投下反對票，其中不乏曾被外界視為「反中」或「友臺」的議員。美國國家安全顧問蘇利文 (Jacob Jeremiah Sullivan) 在該委員會投票前曾於美國媒體表示，該法案既有能改善臺灣安全的條文，也有部分令行政當局擔憂的內容。不過委員會中仍有 17 位參議員投票贊成該案。

倘若美國行政部門依照該法案中的建議，將「臺北經濟文化辦事處」更名為「臺灣代表處」，北京在短期內可能如何回應？在 2021 年駐立陶宛臺灣代表處成立前後，中國大陸曾採取的應對措施包括由外交部發言人表達不滿、召回駐立陶宛大使、要求對方召回駐北京的大使，並將雙方外交關係降為代辦級。立陶宛方面還表示中國大陸為此對其發動貿易戰。然而立陶宛迄今並未改變作法；中國大陸也沒有與該國斷交。由於美國的體量遠大於立陶宛，中國大陸對美國的回應措施至少在一開始應該也不至於超越外交關係降級的程度。

倘若美國讓臺灣擁有超過防衛功能，作用範圍更廣的武器，在短期內可能也未必引發美國與中國大陸間的軍事衝突。就此我們可以拿美國在韓國部署薩德飛彈系統當作類比的案例。當時北京採取的反制措施主要就是針對韓國而非美國。中國大陸可能因為該法案而售出部分美國公債或從美國撤資。但這與其說是對美報復，不如說是為了減少將來遭制裁時的財務損失。

（三）對臺美關係的可能影響

我方與美方應該都有不少人士樂見該法案順利通過，並將其視為雙邊關係更進一步改善的標誌。相關條文通過後，在外交領域上，美國將很接近給予臺灣正式承認的程度。與 1979 年以前的情況相較，未來被承認的客體之正式名稱是「臺灣」，而非從前承認的「中華民國」。我方是否要配合美國的定名而修改憲法以及其他相關法規，可能會成為一個政治議題。

在經濟領域，美國國會建議與臺灣簽訂自由貿易協定。這是我方多年以來追求的目標。假如美國與臺灣的關係足夠友好，行政部門與國會對此不應有所遲疑。目前美方比達成自貿協定更積極的目標，是將臺灣納入印太經濟框架。包括臺積電在內的廠商，都要服從美國法規，配合美方戰略目標。該框架的主要功能在建立一個排除中國大陸的供應鏈系統，防止後者在科技領域繼續進步，從而確保美國的領先地位。美方對於被納入該框架的國家，會不會像冷戰時期一樣，提供經濟誘因？這仍有待觀察。但若拒絕加入該框架，難免遭到懲罰。

在軍事領域，該法案要求美方在五年內提供 65 億美元的軍事援助。該金額或可與國防部擬用來採購 66 架美國 F-16V 戰鬥機的金額，或華航於今年 8 月擬向美國波音公司採購飛機的金額相比較，但低於美國在一年內對烏克蘭提供的軍援金額。不過我方已大幅提升國防經費，而且該法案也要求對臺灣提供貸款。考慮到美國軍事裝備的價格以及未來戰爭中可能會消耗的軍用品數量，該貸款金額理當遠高於 65 億美元，否則將不容易發揮實際的軍事效果。在美國於阿富汗撤軍，而又沒有直接派軍援助烏克蘭之後，難免有人擔憂美軍是否會在可能發生的臺海戰爭中協防臺灣。擬議中的「臺灣政策法」或許能讓人覺得臺美間的軍事關係變得更緊密，只是該法案中提到諸多對中共可能採取的經濟制裁，也讓人猜測美國將來可能採取的措施仍以經濟制裁為主，就如同如今的對俄經濟制裁一樣。另一方面，美國在展現出對臺灣的強力支持後，會不會期望我方也展現出不依賴美軍而自保的積極行動，例如恢復徵兵制或建立民兵體系，以招募充足兵源，這也值得考慮。

(四) 對兩岸關係的可能影響

在 2022 年 10 月的中共「二十大」報告中提到，「盡最大努力爭取和平統一的前景，但決不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，這針對的是外部勢力干涉和極少數『臺獨』分裂分子及其分裂活動」。如果「臺灣政策法」草案中的主要條文成為美國法律，那美國很自然地就是中共眼中妨礙國家統一的外部勢力。如前所述，中國大陸表示會為此採取「一切必要措施」，可是立刻將美國作為直接主要打擊對象的可能性不高。比較可以預期的是出現比 8 月份臺海情勢更緊繃的局面。

中共方面期待與臺灣透過和平方式統一，而在此的前一個階段照理說是政治談判。但是與中共進行政治談判，很容易被描繪成接受對岸統戰，而這是「臺灣政策法」所要防止與反制的，看來也不為美國立法者所樂見。中共期待的和平統一，在「臺灣政策法」通過後或許更不容易實現。剩下來的選項中，包括和平地接受臺灣獨立，或嘗試運用武力完成統一。即使在美國對中國大陸擁有壓倒性優勢，而中國大陸對臺灣軍事與經濟優勢尚不明顯的時期，前者也非中共考慮的選項，更遑論中國大陸硬實力與自信心都已大幅增強的 2020 年代。如此一來，一度被認為幾乎不可能出現的「武統」就變成最近被熱烈討論的議題。

包括「臺灣政策法」支持者在內的許多人士認為，該法可以嚇阻中國大陸對臺動武。是否真的如此，可能要看該法是否能夠讓中共感覺攻臺要付出的代價過高。假設美國直接派軍介入，那麼中共確實可能遭遇極大阻力。兩軍大舉交戰的後果，肯定會嚴重影響到中國大陸的發展進程。不過美國在面對俄國，甚至是北韓這樣的核武國家時，直接派兵與對方交鋒的意願似乎不高。在美國試圖嚇阻中共的同時，後者也要「打造強大戰略威懾力量體系」，如此便有機會嚇阻美國軍事介入。

當兩岸戰爭爆發時，美國比較可能採取和當前俄烏戰爭時一樣的作法：提供軍火、情報以及外交上的支援，並聯合盟友進行經濟制裁，但不派軍隊直接參戰。目前中國大陸可能採行的對應措施，包括在軍

事、外交與經濟方面進行準備，加強軍力、避免他國一面倒向美國，同時減少對外界的經濟依賴。考慮到中國大陸的經濟體量與對外開放程度，對其進行制裁所產生的衝擊很可能遠大於今年的對俄制裁。假如美國的盟邦在俄烏戰爭持續近年後開始因為制裁成本過高而捨棄制裁，那麼這些國家將來配合「臺灣政策法」而共同制裁的可能性也會降低。等到中共認為其各方面的準備已經取得成果，就有更大的行動自由。

從「臺灣政策法」支持者的角度來看，比較好的結果就是在與中國大陸的軍備競賽中取得勝利。為此，應該也要像中國大陸一樣評估軍事準備乃至於軍事作戰的成本，同時在外交和經濟領域予以配合。這樣近似於退回到 1950 年代的情勢，自然無需期待兩岸關係好轉。

在臺灣依該法取得對地攻擊武器後，究竟否嚇阻中共的攻擊？各界可能有不同看法。在 2022 年俄羅斯對烏克蘭動武之前，提出的一個理由就是北約組織在烏克蘭的軍事部署對俄國構成安全威脅。就這個案例而言，美國或烏克蘭的軍事舉措並沒有產生嚇阻效果，卻成為開戰的理由。另一個可參考的案例是 1962 年時蘇聯在古巴部署足以攻擊美國的飛彈。蘇聯與古巴可以主張部署武器是為了防衛古巴，但美國對此無法容忍。在這個案例中，美軍並沒有入侵古巴，卻對該島進行了軍事封鎖。如果臺灣配合「臺灣政策法」取得足以威脅到中國大陸的武器，就宜考慮中共會不會採取類似於俄國在 2022 年，或美國在 1962 年的做法。如果是後者，美國要說服盟友一起打破對臺封鎖，或為此對中國大陸進行經濟制裁，可能會在外交場域遭到比較大的困難。

（五）未來的展望

中國大陸與美國間的敵對態勢還在升高，而且雙方對於自身的前進道路都很堅持。原本兩強之間以及臺海兩岸之間的高度經濟相互依存，可以構成一個自由主義者心目中的反戰機制。不過美國的對中貿易戰、中國大陸開啟的經濟內循環應對措施，再加上美國力推的印太經濟框架以及對中科技封鎖，即將使得這個曾被視為穩定關係之「壓

「鎗石」的安全機制瓦解。這不利於中國大陸經濟發展，也不為中共所樂見，但北京並不能扭轉此趨勢。

另一個可以避免美國與中國大陸開戰的機制，就是雙方核子武器的嚇阻力。美國在核子武器數量上的明顯優勢，有機會嚇阻中共的對美軍事行動。等到中共提升核武數量後，也有機會嚇阻美國對中國大陸的軍事行動。雙方應都不樂見出現軍隊直接交戰的局面。只是美國核武是否能延伸嚇阻中共對臺採取軍事行動？中共的核武能否嚇阻美軍直接介入臺海戰爭？這些在後冷戰時期曾被認為無需過慮的問題，又重新浮上檯面。可是這些重要問題並沒有確定的答案。在 1962 年的古巴飛彈危機中，各方軍隊很幸運地避免了大規模正面交鋒。美國對古巴實施的經濟制裁一直持續，而後者的發展確實一直受到抑制。

如今美國及其盟邦的對俄經濟制裁，能否收到美方預期的效果？俄國的軍事行動，能否讓其領導人實現政治目的？烏克蘭人對該國在開戰前所做的政治選擇，究竟有何評價？諸如此類相關問題的答案，有可能影響「臺灣政策法」的立法過程，乃至於臺海相關各方對自身行動規劃的評估。或許要等到俄烏戰爭告一段落，才會有比較明顯的結論。