

# 一、中共年度工作會議觀察

中央研究院政治研究所研究員蔡文軒主稿

- 中央經濟工作會議顯示中共亟欲打破美方的科技封鎖及制裁措施，並打擊網路金融亂象、提升市場消費意願。
- 中央農村工作會議部署農業振興，全國能源工作會議釋出強化能源產業自主性訊號。
- 中央全面依法治國工作會議強化習權威，「十四五規劃」或相當部分將集中在完成國家治理體系現代化改革。

## （一）前言

為因應 2021 年工作需要，中共於 2020 年底召開一系列工作會議。這包括 12 月 11 日的 2021 年黨風廉政建設和反腐敗工作會議（由中共中央政治局召開）；12 月 16 至 18 日的年度經濟工作會議（由中共中央和國務院聯合召開）；22 日的 2021 年全國能源工作會議（由國務院能源局召開）；28 至 29 日的中央農村工作會議（由中共中央和國務院聯合召開）；及 11 月 18 日的中央全面依法治國工作會議（由中央全面依法治國委員會召開）。這些會議各有側重，以下首先討論財經議題的工作會議、再來討論其他的工作的會議。

## （二）重中之重：經濟工作會議

首先是年度經濟工作會議。根據黨政慣例，這是中共最高級別經濟工作會議，自 1994 年維持每年一次，並訂在 12 月。會議目的主要在研判當年國內外經濟局勢，定調明年宏觀經濟政策總基調，和經濟發展的重點任務。值得注意的是，時值中國大陸經濟五年計劃的「十三五」規劃結束之際。外界判斷，這次會議也有為「十四五規劃」（2021 至 2025 年）預告作用的效果。

整體觀察，這次會議在面臨嚴峻國際情勢，特別是疫情衝擊下，對明年度的工作目標做出更審慎的評估。根據會議提出的 2021 年重點任務，第一項強調實施「基礎研究 10 年行動方案」，發揮重要院校

的作用，支持建立產學科研創新中心等，第二項則強調必須解決科技產業鏈的「卡脖子問題」及「搞出更多獨門絕技」，還包括要搞好產業基礎再造工程，打牢基礎零組件生產等。與前幾年的經濟工作會議相較，第一、二項的「科技興國」概念較為罕見。這反映官方亟欲打破當前美方的科技封鎖及制裁措施，包括晶片等核心技術產品斷供等。此外，第六項的強化「反壟斷」，也有針對日前網路金融亂象必須嚴厲打擊的宣示。另這次會議提出的新詞：「需求側改革」。這指政府從政策面必須做到「提高消費需求」和「刺激投資需求」，也有認為市場必須強勢監管的思維。此外，當前中國大陸的銀行金融體系的放貸意願緊縮，企業、民間也由於疫情衝擊投資意願下降，不敢做出風險性行為。民眾同樣由於到疫情風險，消費意願低落。如何落實，就成為未來的問題。

### （三）其他工作會議

中央農村工作會議與 2021 年全國能源工作會議，預示官方在「十四五規劃」會有更多資本於投入農村振興與能源建設。在中央農村工作會議討論「中共中央、國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見（討論稿）」，官方智庫猜測這份討論稿或將成為來年的「中央一號文件」。討論稿認為，農村工作已從脫貧轉向「促進鄉村振興，加快農業農村現代化」，並將農村振興的工作切入點放在「縮短城鄉差距，並以縣域作為城鄉融合發展」。討論稿也顯示官方有意將產業紓困納入更多農業振興，包括運用結構性工具（如提高農村基礎建設與放寬放貸條件）、並針對小型企業、新創綠色產業，設計金融支持工具等。在 2021 年全國能源工作會議則釋出強化能源產業自主性的訊號，包括增強能源安全保障能力、完善產供儲銷體系，抓好中俄天然氣東線南線建設，全力打造「全國一張網」。同時做好改善能源供給側（新興綠能）與需求側（降低碳排放）的改革等，這說明部分官方迎合國際碳排放目標，也有降低對傳統能源依賴與國外能源進口的意義，只是實際改革成效的力度多少，仍有待檢驗。

在中央全面依法治國工作會議，會議除強調「要堅持黨對全面依

法治國的領導」，並由最高領導人習近平提出了「十一個堅持」。官方認為這是體現「習近平法治思想」在法治工作中的指導地位，並強調這次會議是奪取全面建設社會主義現代化國家新勝利的動員令，是為「十四五規劃」的「保駕護航」，這說明官方有意將法治建設的現代化納入「十四五規劃」。有觀察也指出，所謂「動員令」也是呼應「十一個堅持」的要抓住領導幹部這個「關鍵少數」，是數月以來中共在政法系統內部進行一場「延安整風」精神的總結。這次會議除有抬高習近平個人威信在政法體系的意味，也說明當前中共的政法工作的自主性已日趨縮緊。而在中央政治局研究部署 2021 年黨風廉政建設和反腐敗工作會議，則強調要針對「十四五」時期做出戰略部署，對全面從嚴治黨、黨風廉政建設和反腐敗鬥爭提出新要求，會議同樣提及紀檢監察體制要完成社會主義現代化的議題。此外，會議還要求廉政建設與反腐敗工作要「堅決做到『兩個維護』」，即「維護習近平黨中央的核心、全黨的核心地位，維護黨中央權威和集中統一領導」。整體而言，明年的政法工作與紀檢監察工作都緊扣在「十四五規劃」議題下，如何落實黨的集中領導，及治理體系現代化的討論。

#### **（四）小結：因應所謂「百年未有之大變局」**

綜上所述，這些年度工作會議，在經濟議題主要體現當前中國大陸經濟面臨疫情衝擊與國際經濟結構轉變下，經濟如何落實自主，及產業鏈與消費需求面如何轉向國內市場的有關改革。這也說明在「十四五規劃」如何做到「科技興國」與「需求側改革」，將是改革重點。在紀檢監察、法政議題，則著重於如何強化習近平個人威信，及如何在紀檢監察、法政等治理體系完善黨的絕對領導，及這些治理體系如何與「十四五規劃」配套的討論。這能預測「十四五規劃」，可能有相當部分將集中於完成國家治理體系現代化改革，以因應中共所謂的「百年未有之大變局」。

## 二、中共地方「兩會」觀察

中國科技大學觀光與休閒事業管理系副教授張淳翔主稿

- 受疫情影響，疫區省份地方「兩會」推遲或縮短議程，強化防疫。
- 多省圍繞高質量發展，在科技創新、新基建、發展現代產業體系等方面加大布局力度，另強調推動「共同富裕」，平衡區域發展不均。
- 廈門推動閩南話文化保存與推廣和浙江首次提供手語翻譯服務是今年亮點。

### (一) 前言

中國大陸每年3月的全國「兩會」召開之前例行性在年初召開的省級地方「兩會」，是觀察各地經濟社會發展的重要視窗。在疫情仍未完全控制的情況下，大多數的省級地方「兩會」仍如期在1月中下旬召開，但防疫措施及政策為此次地方「兩會」關注的焦點之一。

2021年是「十四五」計畫開局之年，亦為中國共產黨成立一百週年，地方「兩會」設有回顧及展望的議程規劃，在相關的工作報告與建議之中，可據以分析未來五年的施政方向。

### (二) 疫情之下的地方「兩會」

中國大陸本土病例近期有所增加，因應疫情防控的需要，有些地區調整會議召開時間，並且縮短會期，控制會議規模。疫情反彈的地區，地方「兩會」有所延後召開。例如，河北省宣布延後原定於1月25日召開的「兩會」，遼寧省也宣布推遲召開「兩會」，具體開會時間另行決定。會議時間方面，北京市宣布人代會將縮短會期和口頭報告時長，正式會期擬減為4天半，為保證代表審議時間，每次全體會議時長控制在1.5小時以內。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 「河北遼寧推遲省人代會時間，多地強化地方兩會防疫」，中國新聞網，2021年1月14日，<http://www.chinanews.com/gn/2021/01-14/9386477.shtml>。

2021 年省級地方「兩會」，因應疫情選擇的是壓減會期和嚴控會議規模，而非去年疫情剛爆發時，許多省份改用線上會議（視訊連線）取代之。整體而言，「兩會」會議程相當緊湊，例如河南省政協與人大的會期往年多為 5 至 6 天，今年則壓縮到 3 天半，主席團會議、常委會會議、代表委員小組會議等充分利用晚上時間進行，居住在港澳地區的委員則以遠距方式參與會議。山西省今年人代會正式會期 4 天，共有 4 次全體會議、4 次主席團會議、1 次全團會議、6 次分組會議，其中 2 次代表分組審議、法制委員會會議安排在晚上進行。甘肅省「兩會」則表示要做好各類參會人員的核酸檢測工作，同時要從嚴格會議規模、壓縮工作人員數量、提前準備防疫物資、做好會場和住地賓館消毒等方面，落實疫情防控各項措施要求，籌備大會疫情防控工作。

值得思考的是，在疫情期間召開的地方「兩會」，代表委員對於防疫工作的討論與建議是否暢所欲言？對於公共衛生的相關立法及監督，是否有更多的建言被採納？民眾在疫情期間受到的諸多限制與不便，民意的代言人能否有效的發聲？

### （三）地方「兩會」重要政策

陸續召開的地方「兩會」中，科技創新、新基建和發展現代產業體系成為關鍵詞。圍繞著高質量發展主線，各地在科技創新、新基建、發展現代產業體系等方面加大佈局力度，為「十四五」規劃開局奠定基礎。<sup>2</sup>

在科技創新方面，地方「兩會」多有涉及。例如，河南省提出打造中西部創新高地，積極爭取國家重大創新平臺和重大科技基礎設施佈局，培育 100 家創新龍頭企業，爭取高新技術企業突破 1 萬家、科技型中小企業達到 1.5 萬家，加快建設現代產業體系；浙江省關於制定浙江「第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」提出研究與試驗發展經費投入強度達到國際先進水準；蘇州聚

---

<sup>2</sup> 「瞄準三大關鍵詞，多地十四五路綫圖明晰」，中國證券報，2021 年 1 月 21 日，[http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-01/21/c\\_1127006970.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-01/21/c_1127006970.htm)。

焦科技創新和數位經濟，著力推進產業轉型升級；南京要求加快建設引領性國家創新型城市，要強化創新策源地功能；青島著重高水準打造全球創投風投中心和創業城市，加快科技型企業梯次培育，高新技術企業淨增 300 家。

為推動經濟高質量發展，新基建成為多地黨委關於制定當地「第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」的熱詞。北京市委提出，深入實施北京大數據行動計畫，加緊佈局 5G、大數據平臺、車聯網等新型基礎設施；上海市委提出加大第五代移動通信、工業互聯網、大數據中心等新型基礎設施投資；河北省委提出系統佈局新型基礎設施，抓好第五代移動通信、工業互聯網、大數據中心等建設。

在發展現代產業體系方面，多地黨委關於制定當地「第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」中，紛紛提出建構現代產業體系路線圖。上海市委提出深入推進以現代服務業為主體、戰略性新興產業為引領、先進製造業為支撐的現代產業體系建設；湖北省委提出加快形成戰略性新興產業引領、先進製造業主導、現代服務業驅動的現代產業體系。

去年是中國大陸全面建成小康社會、脫貧攻堅，「十三五」規劃收官之年，消除絕對貧困、脫貧摘帽之後，「共同富裕」則是發展方向。浙江省「兩會」中多位委員提出均衡發展，讓「共同富裕」更為具體。浙江省政府工作報告明確提出：率先推動全省人民走向共同富裕，全面推動協調發展，加快提升均衡發展水準，民建浙江省委會提出重點針對山區、海島、鄉村和城際節點發展相對薄弱的情況，率先破解省域發展過程中的不平衡不充分問題。浙江省人均 GDP 差距仍較大。2019 年浙江人均 GDP 達 10.76 萬元，其中杭州 15.25 萬元，麗水、衢州、溫州三地人均 GDP 分別僅為 6.69 萬元、7.11 萬元和 7.12 萬元。

有一些省份則是公開徵求社會公眾對政府工作報告和政府工作意見建議。例如安徽省啟動「我為政府工作報告寫幾句」活動，民眾可登錄安徽省人民政府網站，從「經濟金融」、「創新和人才」、

「營商環境」、「教育醫療」等方面進行建言獻策；貴州省政協也已發佈消息，向社會公開徵集省政協十二屆四次會議提案。民眾可就全省經濟、政治、文化、社會、生態文明建設等方面提供建議。

較有特色的是，去年通過的首部地方文化保護專項法規「廈門經濟特區閩南文化保護發展辦法」，有助於閩南話音樂的傳承發展。「兩會」期間，廈門市政協委員陳飛建議廈門可結合金雞獎等大型活動，舉辦配套的閩南話歌曲賽事，增加閩南話音樂曝光度，進一步啟動閩南傳統文化資源，搭建世界性閩南話歌曲賽事平臺，擴大閩南文化影響力，也建議今年計畫在廈門舉辦的首屆世界閩南話金曲頒獎盛典可以常態化，透過歌聲讓世界認識廈門。<sup>3</sup>。另外，浙江「兩會」首次加入手語翻譯，有助於浙江 103 萬聽力障礙人士了解新聞內容，也是對於無障礙環境推動的一項具體作為。

#### （四）結語

「因疫制宜」下的地方「兩會」，似乎仍具有建言之功能；脫貧攻堅亦已初步達成，外界關切各地經濟社會發展的年度成績單。但值得持續關注的是，在疫情尚未完全控制的情況下，若干貧困縣是否仍有返貧的可能？城市的貧富差距，也是另一種「共同富裕」應解決的課題。「十四五」規劃的藍圖宏大，人大代表與政協委員多數點讚，各項報告高票通過。但是不同意見表達在地方「兩會」的缺席，代議機關的安全閥功能也就無法彰顯。手語直播則是有助於增進聽障人士的知情權。浙江省「兩會」首次進行手語翻譯，也是對於無障礙環境推動的一項具體作為。增加透明度，保障所有民眾的知情權，應是「兩會」期間應有之義。

---

<sup>3</sup> 「代表委員為廈門城市發展建言獻策」，廈門日報，2021 年 1 月 18 日，<http://fj.sina.com.cn/news/2021-01-18/detail-ikftpnx8686970.shtml>。

# 三、中共中央經濟工作會議觀察

中華經濟研究院第一研究所助研究員王國臣主稿

- 趁拜登專注復甦經濟、無暇顧及美中經貿爭端，中共或藉大肆補貼以提升國家戰略科技；經濟大幅反彈疊加強勢人民幣，給予北京當局化解金融風險的絕佳時機。
- 化解金融風險是中央經濟工作會議的重點，包括地方政府隱性債務、銀行不良貸款、企業債務違約與房市；宏觀調控呈現「穩中有變」，財政與貨幣政策回歸中性，網路金融反壟斷或為數位人民幣鋪路。
- 中國大陸仍高度仰賴臺灣高科技廠商、技術與人才，惟臺灣應提前部署，防範紅色供應鏈崛起、中國大陸金融風險及其擴散效應。

## （一）前言

2020 年是中國大陸「國民經濟和社會發展第十三個五年規劃」（「十三五」）與「全面建成小康社會」的收官之年，惟遭逢疫情衝擊，首季經濟成長率暴跌到-6.8%，為改革開放以來首次負成長。即便北京當局迅速控制疫情，並祭出多項財政刺激與紓困方案，但全年經濟成長率僅拉升回 2.3%，創近 40 年以來新低。

故中共於 2020 年 12 月 16 至 18 日在北京舉行的中央經濟工作會議格外備受關注。本次會議提出 2021 年的八項重點工作：一是強化國家戰略科技力量，二是增強供應鏈自主可控，三是擴大內需，四是推進改革開放，五是解決糧食與耕地問題，六是反壟斷與防止資本無序擴張，七是化解城市住房困難，最後是落實碳中和任務。本文旨在解讀 2020 年中共中央經濟工作會議的政策意涵，並預判後續可能採取的經濟作為。

## （二）當前經濟形勢的判斷

中共中央經濟工作會議強調，當前經濟復甦尚未鞏固，且疫情反覆與外部環境，仍存在諸多不確定性。同時，堅持底線思維，嚴密防

範各種風險挑戰。對此，中國大陸要緊扣供給側結構性改革，提升經濟體系整體效能。會議更首次提出「需求側管理」，希冀暢通生產、分配、流通與消費各環節堵點，形成國內與國際相互促進的雙循環格局。

相對而言，27 家國際組織、法人機構與智庫預估，2021 年中國大陸經濟成長率，約略落在 6 至 10% 之間，平均為 8.1%。理由是 2020 年的國內生產毛額（gross domestic product, GDP）較低，故墊高 2021 年成長速度。同時，中國大陸率先走出疫情，搭配 2021 年全球景氣復甦，預期將帶動新一波的出口擴張。很顯然，北京當局對當前經濟形勢的判斷，明顯審慎保守。

究其原因，中共意識到投資效率低落的問題。2018 年固定資本形成毛額為 39.4 兆人民幣，占當年 GDP 的 42.8%；2019 年經濟成長率為 6.4%，兩者比值為 7，即 2018 年的增量資本產出率（incremental capital output ratio, ICOR）為 7，表示資本投入 7 個單位，方能拉動經濟成長 1 個百分點；反之，2010 年只需要 4.6 個單位的資本。換言之，北京當局很難再憑藉投資推升經濟成長。

此外，中共坦承消費不振。2020 年中國大陸社會消費品零售總額衰退 3.9%；進口亦衰退 1.1%。易言之，疫後未出現報復性消費，反而是預防性儲蓄。2020 年 11 月底，金融機構人民幣存款年成長率達 10.7%，創 44 個月以來新高；「城鎮儲戶問卷調查報告」更揭露，傾向更多儲蓄的民眾由 2019 年第 4 季的 46% 拉升到 2020 年第 4 季的 51.4%，顯示消費不足以支撐經濟成長。

故 2021 年中國大陸經濟的強勢反彈，很可能只是曇花一現。例如：中國社會科學院推估，最快於 2027 年出現人口負成長，恐導致長期經濟停滯。此外，標準普爾（Standard & Poor's, S&P）亦強調，碳中和與科技自主將犧牲部分經濟成長，故預期至 2030 年經濟成長率將跌至 3%，較先前預測下修 2 個百分點。換言之，中國大陸經濟前景或為「短多長空」。

惟中國大陸經濟快速成長，疊加弱勢美元，將推升人民幣匯率。12 家金融機構預測，至 2021 年底人民幣兌美元即期匯率平均為 6.28，

較 2019 年底升值 10%，且全部機構都預期升值。這給予北京當局處置若干重大金融問題的「戰略機遇期」，即利用套匯與套利的熱錢湧入，抵銷戳破資產價格泡沫引發的資本外逃。

### （三）化解金融風險將是今年經濟工作重點

本次中共中央經濟工作會議提出四大金融風險：一是地方政府隱性債務風險。2020 年，地方政府融資平臺（local government platform）發行 43,703 億人民幣的城市投資建設公司債，年成長率高達 55.1%。其中，2018 年的新疆生產建設兵團第六師國有資產經營、2019 年的內蒙古呼和浩特經濟技術開發區投資開發集團，以及 2020 年的吉林市鐵路投資開發，已爆發技術性違約。

此外，2020 年前 11 個月，中國大陸發行 62,602 億人民幣的地方政府債券，年成長率亦高達 44.8%。特別是中央與地方政府的債務餘額，更由 2014 年的 25 兆人民幣倍增到 2019 年的 40.9 兆人民幣，債務率（債務餘額占財政收入的比例）已飆升到 214.7%，是國際警戒值（100%）的兩倍有餘。很顯然，中國大陸的政府債務急遽擴張，已危及財政永續性（fiscal sustainability）。

對此，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）預估，中國大陸的政府債務將由 2019 年的 41.3%，倍增到 2021 年的 92%，且持續飆升到 2025 年的 113.0%。更麻煩的是，地方政府收支短絀的問題已逐漸浮現。「金融時報」（Financial Times）發現，截至 2019 年 10 月底，831 個地方政府列入失信名單，拖欠款項達 69 億人民幣，國際信評機構穆迪（Moody's）已將地方政府債信展望評為「負向」。

準此，中共財政部於 2020 年 12 月 9 日發布「地方政府債券發行管理辦法」，取消地方債期限。此前「地方政府一般債券發行管理暫行辦法」規定，期限為 1 年、2 年、3 年、5 年、7 年與 10 年，且 7 年和 10 年期專項債合計，不得超過全年專項債發行的 50%；單一期限一般債，不得超過全年一般債發行的 30%。北京當局希冀展延還款期限，緩解地方債風暴。

此外，中國大陸爆發主權債務違約的機率極低，因為絕大多數的

地方債，都由中資銀行承購，外資持有比例僅 0.01%。惟此恐拉高不良貸款 (non-performing loan, NPL, 又稱逾期放款) 比例。2020 年 9 月底，NPL 累計 28,350 億人民幣，年增 19.8%。其中，農村與城市商業銀行的災情最嚴重，不良貸款率分別為 4.2% 與 2.3%。這些區域型金融機構的主要客戶，多是地方政府與國有企業。

特別是金融機構放款品質低劣已衝擊民眾對銀行的信心。例如：自 2018 年 11 月 4 日迄今，中國大陸相繼爆發 18 起銀行擠兌事件，範圍擴及山西、山東、內蒙古、四川、甘肅、河北、河南、重慶、黑龍江，以及遼寧等 10 個省市。分類型看，擠兌事件集中於村鎮銀行、城市與農村商業銀行，比例合計 83.3%；股份制與民營銀行的比例，則分別為 11.1% 與 5.6%。

對此，中國大陸強調多管道補充銀行資本金。例如：銀行保險監督管理委員會於 2020 年 3 月 16 日宣布，建投中信更名為銀河資產管理，加入 NPL 的處置行列。這些金融資產管理公司 (asset management corporation, AMC) 收購的 NPL，將劃入財政部共管帳戶，轉為政府負債。甚者，2019 年 1 月至 2020 年 12 月，中資銀行累計發行 70 檔永續債 (無到期日債券)，規模達 1.2 兆人民幣。

本次中共中央經濟工作會議，尚鎖定企業債務違約問題。2020 年，共計 40 家中資企業爆發 131 起債務違約，涉案金額達 1,400 億人民幣，年成長率為 15.0%。其中含括 12 家國有企業，舉凡華晨汽車、永煤控股、華訊方舟、紫光集團、北大方正，及北大科技園，合計違約 237 億人民幣，較 2018 年暴增 2.1 倍。這顯示北京當局恐放任部分國有企業違約甚或破產。

最後，中共中央經濟工作會議對房市的表述，也由 2019 年的 1 句擴增為 1 段，並從購屋延伸到租賃。據此，人民銀行與銀行保險監督管理委員會於 2020 年 12 月 31 日，聯合發布「關於建立銀行業金融機構房地產貸款集中度管理制度的通知」，劃定中資銀行房地產與個人房屋貸款上限。這體現：人民銀行前副行長吳曉靈的示警——做好資產泡沫破滅的準備。

#### (四) 宏觀調控穩中有變

中共中央經濟工作會議，刪除 2019 年公報中的「大力」兩字，表示財政支出將縮減，2021 年財政赤字預期 3.4 兆人民幣，其占 GDP 的比例——財政赤字率降回 3.0%。此外，財政部政府債務研究和評估中心強調，地方政府專項債要逐步「退坡」，故 2021 年專項債或縮減到 3 兆人民幣。同時，會議闡明完善「減稅降費」，故財政收入也將持續壓縮。

特別是，因美國總統拜登上任後首年，優先聚焦經濟復甦。值此之際，中共以「舉國」之力，發展戰略科技。例如：自 2020 年 7 月起，政府大肆補貼、資助 4,409 家企業，含括物聯網關鍵技術、新型資訊消費、國家技術創新，以及專精特新小巨人。換言之，北京當局擬於短期內快速提升供應鏈自主可控的能力，惟此亦加速美中產業鏈的脫勾。

中國大陸貨幣政策由「靈活適度」，調整為「靈活精準、合理適度」。事實上，自 2020 年 5 月 15 日後，金融機構存款準備金率未再鬆動。1 年期存貸款利率，更歷時 1,881 日未調整，長期固定在 1.50% 與 4.75%。僅 1 年期貸款市場報價利率 (loan prime rate, LPR) 與重貼現利率，分別於 4 月 20 日與 7 月 1 日，調降至 3.85% 與 2.00%。換言之，貨幣政策早已由擴張趨向中性。

目前中國大陸貨幣當局，青睞公開市場操作。2020 年，人民銀行透過逆回購、常備借貸便利 (standing lending facility, SLF)、中期借貸便利 (medium-term lending facility, MLF)、抵押補充貸款 (pledged supplementary lending, PSL)、中央銀行票據互換 (central bank bills swap, CBS)，以及國庫現金定存投放 209,542 億人民幣，到期回收 202,241 億人民幣，淨投放 7,301 億人民幣。此體現「不急轉彎」，防止金融機構抽貸，引發企業倒閉潮。

此外，人民幣匯率政策也延續「維穩」基調。例如：2020 年 10 月 12 日，遠期售匯業務的外匯風險準備金率，由 2018 年 8 月 6 日的 20% 降至零。12 月 11 日，金融機構的跨境融資宏觀審慎調節參數回歸中性，引導資金外流。惟值得注意的是，12 月 31 日，人民幣匯率

指數(CFETS)的美元權重，由 0.2159 降至 0.1879；此為第三次下調；人民幣逐漸與美元脫勾的用意明顯。

附帶一提，中共中央經濟工作會議揭槩「反壟斷」並特別針對網路金融。例如：金融科技巨擘阿里巴巴旗下的螞蟻金服，原訂於 2020 年 11 月 5 日的首次公開發行 (initial public offerings, IPO)，遭無預警擱置。12 月 14 日，市場監管總局再針對阿里收購銀泰股份未依法申報，開罰 50 萬人民幣。26 日，金融監管部門二度約談，就商家被迫選擇單一電商平臺的問題，展開立案調查。

雪上加霜的是，中國人民銀行於 2021 年 1 月 15 日，發布「關於規範商業銀行通過互聯網開展個人存款業務有關事項的通知」，禁止所有網路存款產品。同時，螞蟻金服成立整改工作組。20 日，人民銀行再公布「非銀行支付機構條例(徵求意見稿)」，明確單家市場占有率達三分之一，或兩家市占率合計超過五成，即為壟斷；人民銀行可強制關閉。

期間，數位人民幣 (Digital Currency Electronic Payment, DCEP) 亦加速推展。2020 年 10 月 12 日，深圳率先向民眾發放 1,000 萬人民幣的 DCEP。12 月 4 日，蘇州 DCEP 的發放金額倍增到 2,000 萬人民幣，並首次引入京東線上購物平臺。29 日，北京再將 DCEP 擴展到離線支付。2021 年 1 月 5 日，上海更推出無須手機的 DCEP 支付模式。綜合上述，中國大陸網路金融的治理整頓，或為 DCEP 鋪路。

## (五) 結語

2021 年是稍縱即逝的中共戰略機遇期。其一，美國總統拜登專注復甦經濟，無暇處理美中經貿糾紛。故值此之際，中國大陸將大肆補貼，加速產業鏈的自主可控。其二，經濟大幅反彈疊加強勢人民幣，給予北京當局化解金融風險的良機。這與本次中共中央經濟工作會議的判斷一致，即利用「寶貴時間窗口」，集中精力推進改革創新。

此外，中共亦積極消除省際行政藩籬。例如：自由貿易試驗區改革試點經驗的複製推廣，由早期的海關總署、稅務總局與商務部，擴展到公安部、司法部與交通部，顯示政策目標從自由化轉向便捷化。

特別是相較於前 6 批自貿試驗區，第 7 批更強調內部區域經濟協調，此舉旨在暢通消費堵點，故自貿試驗區很可能擴展到其餘 10 個省市。

在此背景下，中國大陸仍高度仰賴臺灣高科技廠商、技術與人才。例如：「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和 2035 年遠景目標的建議」提出，支持符合條件的臺資企業赴陸上市。截至 2020 年 12 月 15 日，臺灣赴陸上市企業高達 55 家，包括工業富聯、宏和科技，以及福立旺精密機電。目前尚有 6 家臺商處於申請狀態。

特別值得一提的是，2020 年前 11 個月，臺灣出口價值 1,453 億美元的高科技中間財至中國大陸，占臺灣輸陸商品總額的 79.9%，且貿易順差占貿易總額的比例——貿易特化係數 (trade special coefficient) 為 66.6%，顯示表示臺灣具有明顯的技術優勢。因此，臺灣無須過度擔憂，兩岸經貿的非對稱依賴 (asymmetric dependence)；惟仍應提前部署紅色供應鏈若崛起恐將替代我方進口之對策。

最後，中國大陸金融風險恐外溢臺灣。2020 年 9 月底，我金控對陸曝險年增 0.7%。銀行對陸債權直接風險年成長率，更高達兩位數 (13.6%)，因部分直接與最終債務人分屬不同國家；經換算後，對陸最終風險淨額年增 6.2%。所幸的是，36 家本國銀行對陸授信年減 10.3%，占上年度決算後淨值的倍數為 0.41，較上年同期下降 0.07。故臺灣須密切關注對陸金融曝險。

## 四、中共發動對阿里巴巴集團反壟斷調查之觀察

中華經濟研究院第一研究所副研究員吳明澤主稿

- 馬雲去年 10 月公開批評中國大陸金融體系與監管制度後，阿里巴巴與螞蟻集團遭一連串的反壟斷調查，史上最大 IPO 亦被喊停，馬雲在這次反壟斷的聲浪中有被「殺雞儆猴」的意味。
- 2021 年中國大陸政府將對「反壟斷」列為重要的工作項目之一，並「防止資本無序擴張」，大型民企與網路電商平臺將首當其衝。
- 近年來「國進民退」趨勢明顯，混合所有制、對民營企業統戰與反壟斷調查等可能將加劇「國進民退」程度。

### （一）前言

阿里巴巴集團創辦人馬雲去(2020)年 10 月 24 日出席中國金融四十人論壇召開的第二屆外灘金融峰會指出，中國大陸不是「金融系統性風險，而是缺乏金融系統的風險」，銀行業是「當舖思維」，並批評中國大陸金融監管制度「管的能力很強、監的能力明顯不足」、「用管理火車站的辦法去管理飛機場」等語，馬雲對中國大陸金融與監管當局的無情批評，引發了非常大的討論。而後，馬雲所創造的商業帝國也遭受到前所未有的衝擊。

### （二）調查概況

就在馬雲發言一週後，中共金融穩定發展委員會即提出要加強監管金融科技與金融創新，官媒如經濟日報、金融時報等開始大肆批評螞蟻集團，指摘其脫離實體經濟談金融科技創新、談擴大金融資產規模、談經營利潤，既違背金融業發展的初心，又容易出現金融虛擬化運行趨勢，引發脫實向虛的市場風險（財金新報，2020.11.04）。

而後，中共便開始針對阿里巴巴與螞蟻集團進行一連串的行動，馬雲與螞蟻集團董事長井賢棟、總裁胡曉明 11 月 2 日被四大監管機構約談，史上最大金額的股票首次公開發行（IPO）螞蟻集團上市案亦

被無限期延遲，至今馬雲神隱三個多月，直到今（2021）年 1 月中才露面。

國家市場監督管理總局 11 月 10 日發布「關於平臺經濟領域的反壟斷指南（徵求意見稿）」，其中對於電商平臺的「二選一」、「大數據殺熟」、「低價傾銷」等進行重點監管；12 月 14 日宣布因包括阿里巴巴在內的 3 家企業股權收購案未依法申報，分別處以 50 萬元人民幣之罰款；12 月 24 日宣布立案調查阿里巴巴集團的壟斷行為，並於 26 日再度約談螞蟻集團，人行副行長潘功勝甚至用公司治理機制不健全、法律意識淡漠、藐視監管合規要求、存在違規監管套利行為、利用市場優勢地位排斥同業經營者、損害消費者合法權益、引發消費者投訴等相當嚴厲的口吻提出螞蟻集團的「罪狀」（聯合報，2020.12.28）。

### （三）中共反壟斷相關作為

事實上，中共在 2007 年即通過「反壟斷法」，並自 2008 年開始施行，據人民網統計，2008 年至 2018 年 10 月底為止，共查處 165 件壟斷協議事件與 55 件濫用市場支配地位案，累計罰款金額 110 億人民幣（人民網，2018.11.16）。2018 年中共進行黨與機構改革，成立市場監督管理總局，統一反壟斷執法職責。根據市場監督管理總局發布的「中國反壟斷執法年度報告（2019）」統計，僅 2019 年共立案調查壟斷協議和濫用市場支配地位案件 43 件、結案 16 件，罰款金額 3.1 億元，金額較 2018 年增加 11.9%。

另外，中共中央政治局在 2020 年底的政治局會議首度將「反壟斷」定為來年的工作重點，且在中央經濟工作會議中正式將「反壟斷」列為 2021 年的工作要項，全國人大法工委發言人宣示 2021 年預定的重點立法工作，將包含修訂「反壟斷法」等，並將加強新技術、新領域涉及的法律問題研究工作。中共中央政治局與中央經濟工作會議一再強調「強化反壟斷」和「防止資本無序擴張」，並強調「金融創新」必須在審慎監管的前提下進行，可以發現未來反壟斷的力道將會有所加強。

特別值得注意的是，中共 2020 年 11 月所發布的「關於平臺經濟

領域的反壟斷指南（徵求意見稿）」，和近來對電商平臺巨頭（尤其是阿里巴巴與螞蟻金服）所提起的反壟斷調查，似乎具有明顯的針對性，都是衝著網路平臺電商與金融科技而來。無獨有偶，2019年美國眾議院司法委員會針對 Apple、Amazon、Facebook 與 Google 四大網路巨擘進行反壟斷調查，以調查四大網路平臺是否有不公平競爭行為與現有反托拉斯法（Anti-trust law）的適當性，也因此於 2020 年 7 月出現四大網路巨擘的執行長在美國國會聽證會做證的「歷史性畫面」。由於網路科技平臺的經營模式與一般產業有相當大的差異，傳統的反托拉斯（或是中國大陸的反壟斷法、臺灣的公平交易法）對於這些網路平臺的規範均力有未逮，因此針對上述網路巨擘的反壟斷調查以協助制定更好的反托拉斯規範有其必要。

#### （四）中共忌憚網路平臺

然而，中國大陸近來的反壟斷作為，背後似乎有著不太一樣的思維。浙江大學金融研究院院長史晉川直言當前的一些反壟斷措施似乎是「醉翁之意不在酒」，他認為中共宣示各種政經重大政策信號的意義，要大於反壟斷本身。史晉川提出兩點，首先他認為馬雲希望維護互聯網平臺巨頭現有的制度紅利，並進一步突破體制，取得更多制度紅利，引發當局的不滿；其次是中共擔心大資本、高科技與互聯網大平臺會依樣畫葫蘆，利用自己的巨大經濟影響力去公開質疑和影響國家的一些重大經濟政策和行業監管（經濟學家圈微信，2021.1.6），筆者認為後者是更為重要的原因。

馬雲的商業帝國相當龐大，其網路交易平臺已經涵蓋了 B2B、B2C 甚至是 C2C，更將觸角直接伸向金融領域，從支付、基金到信貸，最重要的是阿里巴巴的客戶涵蓋全中國大陸十數億民眾，比中國共產黨黨員更多，掌握了大量個人資訊的大數據，更令中共不安。經濟日報即引述華爾街日報報導，中國大陸監管單位試圖讓馬雲配合分享他旗下金融科技事業收集到的消費者信用資料（經濟日報，2021.1.6）。其次，馬雲的高調與對政策批評的大砲性格，更惹怒了監管部門，甚至可能是習近平本人，而要拿馬雲的阿里巴巴集團「殺雞儆猴」。畢竟

中共中央早在 2020 年 9 月即發布「關於加強新時代民營經濟統戰工作的意見」，明確民營企業必須要「聽黨話、跟黨走」，馬雲居然還敢大膽公然與黨唱反調。

## （五）結語：加劇國進民退趨勢

最後，中共針對阿里巴巴等網路巨頭進行反壟斷調查，亦會使「國進民退」的情況更為嚴重。中國大陸改革開放後，民營經濟開始逐漸恢復，1990 年代開始進行現代化企業改革，努力將政企分開，並且抓大放小，使國有經濟比重大幅下降，民營經濟比重快速上升。直至今日民營企業已經是中國大陸經濟最重要的部分。然而，2013 年習近平上任後積極推動混合所有制改革，雖然名義上混合所有制有四個方式，即國有為主、民營為主、外資企業為主與企業員工為主，但以實際的情況來看，以國有為主，將民營、外資企業融入國企是最主要的結果。

根據中國大陸媒體報導，2019 年有 165 家上市公司易主，其中 26.67% 被國企收編，而 2020 年僅上半年即有 112 家上市企業易主，被國企收編的更超過 4 成，國進民退的速度有加快的趨勢。如今，中國大陸大舉「反壟斷」的旗幟，但習近平上任以來力推國企合併，包括南車與北車、寶鋼和武鋼等國有企業的合併案均未受反壟斷法之影響，因此若反壟斷有較針對民營企業而偏袒國有企業的情況，則將加劇國進民退之程度。

## 五、中歐投資協定重點觀察

中央研究院歐美研究所副所長洪德欽主稿

- 協定內容包括對等市場准入、排除投資障礙及不公平待遇、約束中方國營企業、提升技術與法規透明性、爭端解決機制和永續發展。
- 歐方利基在縮減對中貿易赤字、較美日等競爭對手搶占市場先機、提升投資安全、激勵經濟復甦和主導中國大陸與歐洲國家的「一帶一路」合作。
- 中方利基在改善中歐關係、激勵改革、強化「一帶一路」、反制美脫鉤和圍堵、增加貿易與投資吸引力及提升軟實力和國際地位。

### (一) 前言

中歐投資協定的正式名稱是：「中歐全面投資協定」(The EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI)，於 2013 年 11 月歐中高峰會 (the EU-China Summit)，經由雙方政治決定，正式啟動談判。中歐投資協定歷經 7 年，35 輪談判，於 2020 年 12 月 30 日完成談判。12 月 30 日參與宣布中歐投資協定完成談判視訊會議的中歐領袖包括中國國家主席習近平、歐盟執委會主席范德賴恩 (Ursula von der Leyen)、歐盟理事會主席米歇爾 (Charles Michel)、德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 及法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 等人，展現了中歐雙方領導人完成談判的強烈政治決心。歐盟 27 會員國派駐布魯塞爾歐盟總部之大使，已於 12 月 28 日批准中歐投資協定草案，該協定仍須得到歐洲議會及歐盟 27 會員國政府的批准，預期於 2021 年底前正式簽署。另外，中歐於 2020 年 9 月 14 日已簽署「中歐地理標誌協議」，也是中歐投資協定談判之一環及早期收穫。中歐投資協定完成談判，乃是 2020 年中歐及國際經貿關係的一件大事，對歐亞「地緣政治」(Geopolitics) 及國際關係皆將帶來重大深遠的影響，值得重視。

### (二) 中歐投資協定內容要點

依據歐盟執委會於 2020 年 12 月 30 日發布之新聞訊息，中歐投資協定的內容要點包括：

1. 建立中國大陸及歐盟市場更加公平競爭的投資環境，包括中歐提供對等的市場准入及投資機會，排除在雙方的投資障礙及不公平待遇，確保雙方投資及投資人的不歧視待遇及國民待遇。鑒於歐盟市場目前對中方投資相對較為開放，CAI 將禁止中方對歐方投資有關強制性技術移轉要求，排除在許多部門的合資經營、股本上限(equity cap)、自製率、數量限制或出口實績(率)等要求，以及強化機密性商業資訊的保護、確保投資資金的結匯及轉匯自由等，對歐盟投資人創造更加公平的投資環境。
2. 增加歐盟投資人在中國大陸的市場准入及投資機會，包括：(1) 製造業：汽車、新能源汽車、運輸及健康設備、化學業等；(2) 服務業：金融服務、國際海運、環保、建設及電腦服務業等；(3) 未來進一步開放空運、雲端、私人醫院及健康服務(北京、上海及天津等城市)。上述許多項目皆比目前 WTO 的服務貿易總協定(GATS)更加自由化，產生超越世貿(WTO-plus)之效果。
3. 強化中方針對國營企業及服務部門補貼的管制，包括國營企業的經營及貿易必須依據商業條件(commercial considerations)進行，不得有歧視性行為，事實上，這也是關稅暨貿易總協定(GATT)第 17 條明文規定及要求。另外，中方承諾提高國營企業及補貼行為的透明性，提供更多信息，據以評估國營企業的行為是否符合 CAI 義務；中方國營企業經營活動如果影響歐盟投資人，中方應提供相關訊息及諮商機會。
4. 提高中國大陸投資法規及技術標準的透明性，提供歐洲公司平等使用及參與中方標準制訂機構的機會，強化投資或技術授權(authorisations)的保障、公平性及可預測性。CAI 也包括投資監管法規及行政措施的透明度規定，以增加投資的可預測性及法律關係安定性，以及程序公平性及司法保護等機制。
5. 內括爭端解決機制，強化投資人保護及 CAI 的執行、透明性及投資合作關係。

永續發展的規定，CAI 包括對環境保護及氣候中和的承諾，以有效執行 UNFCCC 於 2015 年通過控制氣候變遷的「巴黎協定」。另外，中方承諾將致力於批准國際勞工組織（ILO）基本公約及兩項 ILO 關於禁止強迫勞動的基本公約，以強化勞工保護，並促進中歐投資關係的永續性發展。

### （三）對歐方的意涵與影響

1. 歐盟得以落實里斯本條約架構下，歐盟運作條約（Treaty on Functioning of European Union, TFEU）第 3 條及第 207 條共同貿易政策涵蓋投資的專屬職權（exclusive competence），由歐盟統一行使投資職權，以中歐全面投資協定逐步取代目前已有 26 會員國與中方簽署的個別投資協定。
2. 增加歐洲投資在中國大陸的市場准入、商業機會，強化投資保障，公平競爭機會。依據歐盟統計，於 2019 年中歐貨品貿易總額是 5,603 億歐元，歐盟赤字 1,637 億歐元；於 2018 年中歐服務貿易總額是 766 億歐元，歐盟順差 166 億歐元。中歐投資協定生效後，歐盟出口到中國大陸的機械設備、汽車、飛機及相關設備、醫藥及化學產品，以及服務貿易等歐盟主力及附加價值較高的產品及服務，預期在排除貿易障礙後，將增加出口，以平衡對中方的巨額貿易赤字。
3. 在 CAI 涵蓋的交通、資通訊設備、化學、醫療設備、汽車、金融、健康服務及醫院、生物資源研發、通訊及雲端、電腦、國際海運、空運、能源、環保及不動產、租賃等商業服務等領域，歐盟將取得比美國、日本及其他主要貿易對手，在中國大陸市場更為優惠待遇及競爭力，可以捷足先登，取得先發商機。
4. CAI 內括執行監管及爭端解決機制，有助於市場准入及投資保障之落實及爭端解決，可以提高投資的安全性、可預測性及穩定性，促進中歐投資及經貿的成長、合作及可持續發展。
5. CAI 內括環保、勞工及永續發展的規定，可以強化中國大陸的環保及勞工保障意識，激勵中方進一步簽署 ILO 相關公約，與

國際勞工規範及標準接軌，促進中國大陸勞工保障及公司履行並善盡企業社會責任，此等勞工、環保及永續條款可以對歐盟內部有所交代，減少在歐洲議會及某些會員國批准程序之阻力；對外也較具說服力，以減輕來自美國之批評，並提高歐盟的道德規範及軟實力。

6. 歐盟於 2020 年遭遇英國脫歐及疫情大流行之衝擊，經濟規模及財政預算皆大幅縮水，會員國經濟也普遍衰退。中歐投資協定完成談判，可以激勵歐洲信心，並提供歐洲經濟復甦的一項重要機會。歐盟同時可以整合中國大陸透過「一帶一路」與 16 個中、東歐及巴爾幹半島國家已經建立的 16+1 定期峰會，由歐盟扮演一協調及主導角色。

#### **(四) 對中方的意涵與影響**

1. 進一步提升中歐經貿合作層次，緩和近年來被歐盟視為「體制競爭對手」(systemic competitive rival) 之衝擊，重新拉回全面戰略夥伴關係；透過 CAI，依據條約必須遵守原則，中歐關係更加正式及穩定；有利於中歐雙邊經貿及投資進一步擴張。中國大陸針對外資可以持續發揮「磁吸效應」，對就業創造、國民所得提高、技術創新、財稅收入的增加、產品質量提升、出口創匯、經濟成長等皆可產生綜效。
2. 激勵中國大陸進一步經貿改革，鞏固改革開放政策；並吸引歐洲投資及技術移轉，有利於經貿及投資的結構調整及進一步自由化，促使產業及服務業創新並更具競爭力，有利於「中國 2030」、「十四五規劃」及「2035 年遠景目標」之實現。例如，中國大陸於 2019 年 3 月通過「外商投資法」並於 2020 年 1 月生效，採取「負面清單管理制度」，大幅放寬外商投資准入及提供國民待遇，即是一項經貿改革顯例。
3. 強化「一帶一路」策略及網絡，突破歐方仍不承認中方「市場經濟地位」，以及歐盟 2019 年「外貿審查規則」(Regulation 2019/452) 與會員國法規針對中國大陸投資基於「國家安全」或「公共秩

序」等理由所採取的限制。

4. CAI 是中國大陸於 2020 年 11 月 15 日簽署區域全面經濟夥伴協定 (RCEP) 之後，另一重要佈局，可以反制美國自 2016 年川普主政以來，聯合歐盟對中國大陸採取的圍堵或「脫鉤」(decoupling) 政策，有利於中歐經貿關係的穩定性及安全性，確保中國大陸經濟持續成長，並提高在歐亞甚至國際地緣政治的地位及影響力。
5. CAI 基於比價效應或外溢效果，可以吸引更多國家與中國大陸簽署雙邊投資協定 (BIA) 甚至自由貿易協定 (FTA)，鞏固中國大陸「世界工廠」、「世界市場」、「中國製造」及「中國服務」等地位。
6. CAI 乃一項高標準及全面性投資協定，除了相互吸引投資，創造更多就業之外，中國大陸若有效執行勞工、環保及永續條款及承諾，也可以提高中國大陸勞工保障及人民生活福祉；另外，對中國大陸及國際環境保障及永續發展，注入一股新活水，顯示中方對巴黎氣候變遷協定與 WTO 多邊主義的支持，可以提高軟實力及道德地位，美化其國際形象。

## (五) 結語

中歐投資協定乃里斯本條約於 2009 年生效後，歐盟啟動的一項重要經貿談判，顯示中國大陸市場及投資對歐盟的重要性，以及中歐經貿關係日趨緊密。中歐投資協定歷經 7 年及 35 回合會議才完成談判，可見本協定對中歐雙方皆具有高度政治敏感性、經濟重要性及法律複雜性。中歐投資協定乃一項全面性、對等性及高標準協定，提供中歐雙方更多的投資機會以及更好的制度保障，可以強化中歐經貿關係的穩定性及安全性。

中歐投資協定除了投資保障之外，朝向市場開放、投資自由化、環境與勞工保障以及可持續發展等方向建置。尤其，中歐投資協定更超過投資，具有高度政經及戰略意涵，局部反映歐洲、中歐及國際關係的重大變遷，尤其在疫情大流行及英國正式脫歐之際，歐洲及世界

經濟遭受重大打擊，復甦前景也充滿高度不確定性。中歐投資協定可以為中歐經貿及國際經濟挹注一股新動力，提高企業信心；也象徵對WTO 多邊主義之堅定支持，以共同應對疫情、氣候變遷及經濟發展等問題及挑戰，並形塑美國、歐盟、中國大陸在國際經貿三角堵的競合關係。中歐投資協定隱然已為歐亞關係、地緣政治及國際體系帶來微妙之變遷與挑戰。

## 參考文獻

1. 洪德欽，2020年12月，《歐盟銀行聯盟的理論與政策》，台北：臺大出版中心。
2. 洪德欽，2017年9月，《WTO 法律與政策專題研究》，三版，台北：新學林。
3. 洪德欽（主編），2000年6月，《歐洲聯盟經貿政策》，台北：中央研究院歐美研究所。
4. 沈玄池、洪德欽（主編），1998年1月，《歐洲聯盟理論與政策》，台北：中央研究院歐美研究所。
5. 洪德欽，2019年7月，〈英國脫歐對中歐貿易關係之影響〉，《全球政治評論》，第67期，頁1-10。
6. 洪德欽、張華維，2019年3月，〈歐盟對中國洽談投資協定之研究〉，《問題與研究》，第58卷第1期，頁143-189。
7. 洪德欽，2013年11月，〈歐盟與中國大陸投資協定談判的意涵與影響〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2013年11月號，頁23-27。
8. 洪德欽，2012年12月，〈歐盟新一代自由貿易協定政策之研究〉，《歐美研究》，第42卷第4期，頁673-752。
9. European Commission, Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, IP/20/2542, Brussels, 30 December 2020.
10. Regulation 2019/452 of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, OJ 2019, L791/1.

## 六、中共近期演訓動態觀察

臺北醫學大學兼任副教授楊志恆主稿

- 習近平 2021 年全軍開訓令聚焦備戰打仗，要求聯戰聯訓、強化科技強訓、依法治訓，打贏能力的實戰訓練以迎接建黨 100 週年，並應處周邊安全議題。
- 中共在南海島礁防衛、臺灣西南空域偵察飛行、東海釣魚臺群島長時間巡邏、印中邊境等地演訓常態化，假想敵是美國及其盟邦；多處用兵致難集中軍力解決任何衝突爭端。
- 習近平將軍隊用作實現政治野心的工具，惟民意未必支持中共。

### （一）前言

習近平今（2021）年 1 月 4 日簽署中央軍委 2021 年 1 號命令，向全軍發布開訓動員令強調聚焦備戰打仗，深入推進軍事訓練轉型，建構新型軍事訓練體系，全面提高訓練實戰化水準和打贏能力。從命令全文來看，習近平要求軍隊要聯戰聯訓、要強化科技強訓、要依法治訓，發揚一不怕苦、二不怕死戰鬥精神，端正訓練作風，磨礪戰鬥意志，錘煉過硬本領，堅決完成黨和人民賦予的新時代使命任務，以優異成績迎接中國共產黨成立 100 週年（人民日報，2021.1.5）。但是他在命令中提到以戰領訓、以訓促戰，推動戰訓深度耦合，實現作戰和訓練一體化，確保全時待戰、隨時能戰，跟目前週邊安全議題相呼應，特別是在南海，臺海、東海及中印邊界的緊張情勢，似乎隨時有打仗的可能。這種以「真實情境」來要求軍隊認真確實地訓練，是比過去「模擬式」的戰場情境要能夠激勵軍隊訓練士氣。

### （二）以「提高打贏能力的實戰訓練」為核心的軍隊演訓

習近平在去（2020）年 11 月 25 日的中央軍委軍事訓練會議上就強調，要全面加強實戰化軍事訓練，全面提高訓練水準和打贏能力。在中共 2019 年 7 月公布的「新時代的中國國防」白皮書已經明確地賦予解放軍七項主要任務，即維護國家領土主權和海洋權益、保持常

備不懈的戰備狀態、開展實戰化軍事訓練、維護重大安全領域利益(特別強調網路空間與太空領域)、遂行反恐維穩、維護海外利益、參加搶險救災等(新華社,2019.7.24)。在這七項任務最為突出的是維護國家領土主權和海洋權益、保持常備不懈的戰備狀態、開展實戰化軍事訓練等三項,其主要是針對有美軍及「印太地區」同盟國參與的南海自由行的軍事活動,以及多國艦艇穿越的臺灣海峽,美國依照「美日協防條約」第五條將防衛釣魚臺群島海域納入協防日本,以及因應印中未來可能的軍事衝突而形成的「美日印澳同盟」挑戰。

對習近平而言,這三項任務隨著近年來美中關係的惡化,而更加瀕臨軍事衝突的可能性,尤其是針對臺灣和美國最近的安全合作關係深化,中共認為臺灣仗著美國勢力而偏離「統一」方向越來越遠。蔡英文總統一再強調,臺灣在兩岸關係上絕不挑釁但也不受脅迫,但是對習近平而言,讓約 200 萬的軍隊沒有目標的訓練,是容易淪於形式化的演訓。最近中國大陸「武統」論調甚囂塵上是與美臺深化安全合作有關。美國智庫「外交關係協會」(CFR)1月14日公布最新報告,首次將美中為臺灣爆發嚴重危機,列為全球潛在衝突中最高級別(大紀元時報,2021.1.15)。據我國國防部表示,中共軍機在2020年持續騷擾臺灣西南空域超過380架次,2021年初也干擾,按照中共國台辦去年12月30日表示,對於「臺獨」及美國的「臺灣牌」,中國不但敢於鬥爭,更擅於鬥爭,有能力維護台海形勢總體穩定。中共是針對臺美關係的提升,以及通過多項深化臺美關係合作法案、多次軍售臺灣及近期內多位美國政要訪問臺灣,是促使其軍機頻繁騷台進行演訓的原因(人民日報,2020.9.19)。姑且不論美國會不會協防臺灣,其實,光是臺灣軍隊的自我防衛力量中共解放軍能否「打勝仗」都拿不準,更何況有美軍的協防更不敢論斷。

### **(三) 中共近期演訓的重點**

整體而言,近期中共的軍事演訓內容重點有四,且有常態化的傾向:

(一) 針對臺灣,主要是海軍航空兵偵察機飛進西南海域臺灣航空識

別區，其目的根據「國防安全研究院」分析主要是對東沙海域的威懾、蒐集該地區海底地形與潛艦作戰等相關資訊，強化對附近空域的掌控及對抗美軍在這個地區的軍事活動（中央社，2021.1.2）。

- （二）針對南海，加強海軍陸戰隊及南海艦隊多型號艦艇的系統性聯合演訓，包括去年 12 月航母「山東艦」經臺灣海峽到南海演訓，彰顯其保衛南海主權決心（解放軍報，2020.12.28；新唐人電視台，2020.12.22）。
- （三）針對東海與日本有爭議海域主權之爭，則是聯合俄羅斯戰機一起航行日本海及東海訓練對抗美日同盟（大紀元時報，2020.12.22）以及中共海警局巡邏船長時間滯留釣魚臺海域（中央社，2020.11.19）。
- （四）針對印中邊區的衝突，中共除了加強邊境地區的軍事設施外，還加強駐軍的「格鬥」戰力，以防和印度軍隊因爭奪邊區土地而發生的意外打鬥事件（聯合新聞網，2020.9.5）。

以上四項軍事演訓是同時推動，尤其是針對臺灣與南海的軍事準備尤其重視，也是激起軍隊「愛國主義」精神的來源。但是，以多方迎敵是犯兵家大忌，任何一個衝突地方相關國家很可能利用中共在一方打仗時「趁火打劫」。

#### （四）多處用兵難專心一個地區爭議解決

這些演訓有常態化的傾向，特別是在釣魚臺海域巡邏和臺灣西南部空域偵察飛航活動。針對中共軍機騷臺威嚇，我國空軍驅離及美國軍艦經常出現南海及臺灣海峽，警告中共不要改變兩岸現狀的意義相當明顯。由於中共近年來在多處地方與鄰邦領土主權爭議，這些都是中共所謂的國家「核心利益」，在習近平提出「偉大民族復興」激勵下，發生軍事衝突的可能性增高，和周邊國家的安全關係緊張度也逐步升高。中印邊境的衝突雙方都不斷增兵，南海周邊國家也不斷擴充軍備，美臺軍售的提高質與量及臺灣自製武器能量也在提升，日本更是增加防衛費購買軍艦及加強西南海域的軍備。但是，中共要使用武

力解決和多國發生的主權爭議，勢必無法專注於任一個地區衝突的解決。中共傳統的軍事建設是「積極防禦」戰略，以目前的軍事組織架構還是在這傳統型的戰略架構，訓練也是在這個戰略框架推動，同時在這麼多地區發生軍事衝突，難以解決爭議。

## （五）結語

對習近平而言，中共軍隊的改革是從 2015 年 3 月開始，從「以四總部」為主導的中央軍委會，到目前由習近平一人主導十五部會組成的軍委會，領導指揮結構上「扁平化」，形成「軍委主導、戰區主戰、軍種建設」的架構，這是否能勝任新情勢複雜的安全環境？著實言，在習近平強調只能成功不許失敗，是沒人敢質疑他的改革政策。而習近平強調中國軍隊是保衛黨執政的政治軍隊，而共產黨是否符合中國大陸民意？最近剛過世的「天安門事件」時拒絕向人民開槍的 38 軍軍長徐勤先，此等愛人民的幹部大有人在（香港 01，2021.1.9），從中共黨內不斷發生的違法違紀事件來看，黨是否真正為人民所歡迎？誰也不敢確定。從中共軍隊近期的演訓內容可以看出，軍隊只是被用來實現習近平個人的政治野心，鞏固其長期執政的工具。軍隊也是從人民而來，人民該有的憲法權利應該優先於黨的命令，否則等到退伍後軍隊變成人民時，受害的還是軍隊。

# 七、「習五條」2 週年中共對臺政策觀察：回顧與展望

淡江大學兩岸關係研究中心主任張五岳主稿

- 習近平推動「新一國兩制」將臺納入國家發展中，以單邊立法及作為加大「反獨促統」力道，以軟硬兩手促融促統。
- 美中大國博弈、疫情與港版國安法衝擊兩岸關係，兩岸受各自民族主義與民主自由等內部因素制約。
- 中共未來將加大對臺「三戰」，或修訂刑法 103 條有關懲處從事國家分裂等行為之規定，或制定「反分裂法」實行細則和「反獨促統」的相關新法律，表明「依法治國」的「底線思維」。

## （一）前言

自從 2019 年 1 月 2 日，中共領導人習近平在紀念告臺灣同胞書 40 週年，提出了「習五條」至今已經屆滿兩年。是以，回顧過去兩年來的中共對臺政策，乃至展望在今年 1 月 20 日美國總統拜登就職後，與中共迎接「第一個百年」實現「中國夢」的歷史進程中，北京可能對臺政策為何？自然殊值我方關注。

長期以來對臺政策對於中共最高領導人而言，不僅涉及到執政基礎的正當性，有時更關乎到歷史地位的評價。因此，歷任最高領導人基於不同的人格特質與領導風格、不同的內外時空環境變遷、不同時期兩岸關係的互動與實力對比，自然會提出不同的政策方針與策略方法。根據吾人統計習近平自從 2013 年 3 月擔任國家主席與中共中央對臺工作領導小組組長，到 2019 年 1 月 2 日「告臺灣同胞書 40 週年紀念大會」發表「習五條」，與 2019 年 3 月 10 日「兩會」期間在福建省人大強調「融合發展」，到 2021 年 1 月中旬為止，習近平在過去年近 8 年中總共發表 25 次有關涉臺重要談話。仔細檢視習近平這 25 次重要講話，其中有 14 次是藉由會見臺灣政治領袖，有 4 次是藉由參加中共「兩會」期間所發表的重要講話，另外有 7 次，則是（1）2014 年 11 月 1 至 2 日前往福建調研，到平潭島與臺商臺胞見面所發表重要談話、（2）2016 年 7 月 1 日中共建黨 95 週年大會上的講話、

(3) 2016 年 11 月 11 日紀念孫中山先生誕辰 150 週年大會上的講話、(4) 2017 年 10 月 18 日在中共「十九大」報告中、(5) 24 日在「十九大」閉幕時的講話、(6) 2018 年底紀念改革開放 40 週年大會以及(7) 2019 年初告臺灣同胞書 40 週年紀念大會所提出的「習五條」。

從 2013 年習近平上台到 2019 年 3 月 10 日習近平發表的 25 次重要談話，可以歸納出習近平在對臺政策思維上的方針主要軟硬兩手強化。中共對臺政策除了硬的一手加大外交武力反「獨」外，也一手加大社會經濟融合的促融與透過民主協商促統。一般認為習近平在對臺政策思想上，與當年鄧小平的「一國兩制」追求和平統一最大的不同在於，習近平旨在推動「新一國兩制」。其特色乃將臺灣問題放到所謂的新時代中共國家發展戰略中的一個重要環節。在兩岸欠缺政治互信與無法協商中，主要強化「單邊立法」與「單邊作為」，並同時加大「反獨」與「促統」力度。是以，習近平不僅強調以往鄧小平時代「一國兩制」下，會尊重臺灣地區的社會制度和生活方式，更強調率先讓臺灣人民分享中國大陸發展機遇。強調擴大經濟文化交流，逐步為臺生、臺商、臺灣人民在中國大陸的就學、創業、就業、生活與中國大陸居民享有同等待遇。

## (二) 回顧過去兩年來的中共對臺政策

吾人認為，影響中共對臺政策因素，主要有三個重要面向：其一，為外在國際政經體系的變遷影響。外在因素可以從全球、區域、雙邊等三個不同層面檢視，在外在層面因素中尤其以美、中兩國經貿戰與在亞太地區的大國博弈，對兩岸關係影響最為關鍵。當前美、中關係可說是影響全球、亞太暨兩岸關係最具關鍵性的外在因素。2019 年以來的美、中、臺三邊關係，可以說是美、中建交 40 年來，雙方關係最為緊繃對立的年代，相較於美、中關係處於最差的狀態，美、臺關係則是呈現斷交以來最佳的狀態。美、中關係惡化，美、臺關係強化，也促使北京對臺採取強硬作為。加上 2020 年在美中大國博弈中，北京認為臺灣與澳洲是亞太國家地區中唯二明確選邊支持美國抗中的

國家，同時北京也擔心 2020 年美國總統大選前後，川普可能打「臺灣牌」抗中，更是促使北京也加大對臺灣的武備與武嚇施壓。

其二，兩岸關係政治互信、各項交流與綜合實力的對比，也影響到中共對臺政策與兩岸關係。2020 年 1 月 11 日臺灣大選的結果，民進黨再度完全執政，加上疫情爆發不僅影響兩岸的人員交流，更引發兩岸人民情緒的誤解與對立。尤其 2019 年中共對反送中的強硬立場，2020 年中共全國人大通過香港國安法，爾後香港政府大肆逮捕香港青年學生、泛民派議員與各界社會人士。這些因素都促使了過去兩年的兩岸關係在政治上對立與軍事上緊繃，中共軍機船艦繞島航行與飛越臺海中線都創下新高（其中尤以 2020 年 9 月 18 日與 19 日美國國務次卿柯拉克訪臺期間分別有 18 架次與 19 架次次數最多）。值得注意的是，2020 年雖然兩岸關係在政治、外交、軍事上關係緊繃，兩岸在疫情的襲擊下，雙方人員的交流也大幅銳減，但是兩岸的經貿卻是因為美、中的科技戰與疫後新商機，不受到政治的影響，可望創下歷史新高。根據中共海關總署在 2021 年 1 月 14 日公布的數據，2020 年，臺灣對中國大陸的出口總額突破 2000 億美元大關，達到 2006.64 億美元，較 2019 年大幅成長 16%，臺灣自中國大陸進口為 601.41 億美元，成長 9.1%，2020 年臺灣對中國大陸的貿易順差達到創紀錄的 1405 億美元，較 2019 年大增 226 億美元，中國大陸為臺灣最大順差來源，而臺灣也繼續成為中國大陸最大貿易逆差來源。就兩岸綜合實力對比而言，1992 年當時中國大陸 GDP 為臺灣的 2 倍，到 2020 年則約為臺灣的 24 倍。伴隨著兩岸綜合實力的消長，也讓中共在兩岸關係上，雖然採取高壓防備但仍然保持戰略定力而留有餘地，例如根據查詢中國共產黨新聞網的「習近平系列重要講話數據庫」，發現習近平在 2020 年一整年總共發表 59 次未涉臺的重要講話。

此外，根據吾人統計，自 2020 年 1 月到 12 月 31 日，中共國臺辦的網站總共發布 277 則新聞，其中對臺進行嚴詞批判共有 138 則，雖然兩者都創下歷史紀錄，也顯示過去一年與 2019 年兩岸關係氣氛不佳。其中在標題上「以疫謀獨」、「倚美謀獨」、「以武謀獨」、「修憲謀獨」為最具代表性批判，在國臺辦例行記者會中對我政府官員的點名批判，以蘇貞昌院長 5 次最多（3 月 4 日，3 月 24 日，4 月 1 日，6 月 22

日，10月26日），賴清德副總統2次（都是在2月訪美期間尚未就職），游錫堃院長一次（2月14日），至今仍未直接點名批判蔡英文總統。在國臺辦發言表態層級中，層級最高的一篇是2月6日以「國務院臺灣事務辦公室負責人就世界衛生組織涉臺問題發表談話」，並定調我方政府為「以疫謀獨」。

而在中共最為重要的報紙官媒「人民日報」中，2019年1月2日習近平發表「習五條」後，2019年1月3日中共「人民日報」除了罕見刊登題為「推進祖國和平統一進程的重大宣示」的「社論」（人民日報已經20多年未曾以社論形式刊登對臺政策），2019年1月3日新華社也刊登題為「為民族復興、祖國和平統一而共同奮鬥」的評論員文章。自2019年1月4日起人民日報更以人民日報評論員名義連續刊登四篇：一論「新時代對臺工作的綱領性文獻」、二論「國家強大、民族復興、兩岸統一是歷史大勢」、三論「共同推進祖國和平統一進程」、四論「歷史不能選擇，現在可以把握，未來可以開創」，作為學習貫徹習近平總書記在「告臺灣同胞書」發表四十週年紀念會重要講話。但是2020年一整年，中共「人民日報」一整年未曾針對中共對臺政策與兩岸關係，發表過任何一篇「社論」或是「評論員文章」，2020年全年人民日報刊登最高規格的文章則是2020年10月15日以署名「安平」（國安部門平簡稱）名義，在人民日報第7版發表「站在歷史正確的一邊：告臺灣情治部門書」，這篇文中雖然也提出「勿謂言之不預」的措詞強烈恫嚇用語。但由於第一，它是告臺灣情報部門書，而非告臺灣當局書。第二它是放在第7版的署名文章層級較低，而非如1962年，中印圍繞西藏主權發生邊境衝突，同年9月22日，中共「人民日報」第一版發表了題為「是可忍，孰不可忍」的社論，當中便有「勿謂言之不預」的警告，否則「印度方面在中國自衛火力下的任何傷亡，都必須由印度方面自己負完全的責任」，近一個月後，中、印便爆發了邊境戰爭。人民日報社論第二次出現「勿謂言之不預」，則是中越戰爭，1978年12月25日。當天「人民日報」同樣是在第三版發表題為「我們的忍耐是有限度的」的社論，稱「中國人民的忍耐和克制是有限度的。人不犯我，我不犯人，人若犯我，我必犯人。我們說的話從來都是算數的。我們要嚴正警告越南當局，我們把話說在

前面，勿謂言之不預。」這番警告後，共軍在兩個多月後（1979年2月中旬）從廣西、雲南發起對越戰爭。

值得注意的是，2020年中共面對澳洲則是祭起貿易戰進行強力報復（澳洲出口高度仰賴中國大陸），但面對臺灣則強調融合發展，並且在10月29日中共19屆「五中全會」所通過「十四五規劃」的建議中，對臺高舉「融合發展，加強兩岸產業合作，打造兩岸共同市場，壯大中華民族經濟，共同弘揚中華文化」。中共對臺灣與澳洲所採取不同的策略，也凸顯中共對臺政策的策略考量。

其三為兩岸雙方各自面臨內在素的制約與影響，特別是民族主義高漲、一黨專政下的中國大陸，必然強調「一中反獨」，經常低估臺灣民眾追求國家主權與民主自由的決心。同樣的在民主選舉與重視人權自由的臺灣，也常常漠視中國大陸對臺灣民族主義高漲與「反獨促統」的意志。兩岸分隔71年，加上各自採行不同的政治體制，也促使雙方各自內部因素都制約著兩岸關係的可能互動。在2020年中，美、中的大國對抗加劇、疫情爆發的衝擊、香港「國安法」立法與香港政府大肆逮捕，這三大因素不僅衝擊到過去兩年來兩岸的政治互信，更是促使兩岸人民對立情緒的升高，致使中國內部「民族反獨」與臺灣內部「民主反中」兩股力量形成制約，成為2019年以來的中共對臺政策與兩岸關係發展的重要因素。值得注意的是，雖然過去兩年多兩岸關係氣氛不佳，但是在2020年520前夕，中共不但沒有如2004年發表高規格措辭強烈的「五一七聲明」，反而在5月15日，由國家發展改革委、國務院臺辦、工業和信息化部、財政部、人力資源社會保障部、自然資源部、商務部、人民銀行、銀保監會、證監會十部門聯合印發「關於應對疫情統籌做好支援臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知」（簡稱11條）。這也凸顯出，中共在對臺政策上確實是在加大軟硬兩手策略。

進一步檢視2020年蔡總統520發表連任演說後，中共隨即透過國臺辦發言人馬曉光以應詢發表回應表示，「當前，兩岸關係形勢複雜嚴峻。民進黨當局拒不承認體現『一個中國原則』的『九二共識』，單方面破壞兩岸關係和平發展的政治基礎…他們加緊勾連外部勢力破壞臺海和平，『以疫謀獨』。極少數臺獨分裂分子鼓噪所謂『修法』

『公投』，圖謀『法理臺獨』……這些都嚴重威脅臺海和平穩定」。筆者個人觀察，相較於 2016 年的蔡總統 520 首度就職演說，中共在回應的層級顯然較低。事實上，從 2000 年至 2020 年民進黨執政期間，針對我方總統就職演說回應，中共發言層級愈見調降。2000 年 520 陳前總統水扁演說，與 2004 年陳前總統連任演說，中共都是以「兩辦（中臺辦、國臺辦）授權聲明」高規格方式為之（在 2004 年則是在 520 以前就發表的 517 聲明）。2016 年 520 蔡總統首度就職演說，中共則是「兩辦負責人」發表談話，2020 年則由發言人馬曉光應詢表態。相較於 2016 年 520 蔡總統演說後，2016 年 520 當天晚上中共中央電視台晚間「新聞聯播」，央視主播直接念國臺辦的聲明，並強調隔天「人民日報」會發表評論員文章定性為：尚未完成的答卷。但 2020 年 520 晚間中央電視台 CCTV1 新聞聯播主要內容是脫貧、李克強主持疫情應對小組、中共「兩會」即將召開，WHO 秘書長譚德賽很棒等，完全沒提 520 蔡總統的就職演說，隔天的 5 月 21 日，人民日報也未發表高規格的評論員文章或具有代表性的署名或化名文章。凡此都顯示出中共對於蔡總統演說，仍然主要在重申自身立場，在回應層級與重視程度較以往低。這種回應層級低也顯示中共對臺政策並未有新的或重大的部署與改變。吾人認為，依照目前中共對臺決策機制的運作觀察，只有中共最高領導人習近平出面發表講話，中共對臺政策才有殊值重大宣示與更弦易轍的可能。但習近平自 2019 年 3 月 10 日後至 2021 年 1 月 18 日止，就未曾就兩岸議題與臺灣議題單獨發表過一次重要講話。

### （三）展望未來中共對臺政策

雖然過去兩年中共對臺政策仍然以「習五條」做為指導方針，但值得注意的是，在 2020 年中共「兩會」召開期間，最受關注的厥為在 5 月 28 日，全國人大以 2878 票贊成，6 票棄權，1 人未有按鍵下通過香港「國安法」。隔天在 5 月 29 日在北京舉行的「反分裂國家法」實施 15 週年座談會。在座談會上，全國人大委員長栗戰書強調，「反分裂國家法」以憲法為依據，貫徹黨中央對臺工作大政方針，是堅持「一國兩制」、推進祖國和平統一制度體系的重要組成部分，是「反

獨促統」政治責任和使命要求的重要遵循。栗戰書也高調表示，「和平統一、一國兩制」是實現國家統一的最佳方式。堅持「一中原則」是實現祖國和平統一的基礎。我們願意為和平統一創造廣闊空間，但我們絕不為各種形式的「臺獨」分裂活動留下任何空間

自從 2005 年北京通過反分裂法後，從未曾舉辦過任何的座談會，連 2015 年的逢 10 週年也未曾舉辦過活動，為何在今年通過香港國安法之後，第一次舉辦反分裂法座談會？根據吾人蒐集近 30 篇有關中共媒體的報導，發現在中共媒體報導上，針對今年「反分裂國家法」實施 15 週年座談會，最具代表性的文章與權威性的解讀乃是 5 月 29 日新華社所發表一篇題為「震懾『臺獨』分裂、促進祖國和平統一的法制利劍，寫在『反分裂國家法』實施 15 週年座談會召開之際」的新華時評。該文開宗明義指出，「在當前臺海形勢波詭雲譎，各界對兩岸關係前景備感憂慮之際，這次座談會的召開特別是栗戰書委員長的講話釋放了清晰明確的信號」。該文並以座談會上具有 3 個信號作為觀察。「信號之一是充分展現深入貫徹落實習近平總書記重要講話精神，堅定推進祖國和平統一進程的戰略自信」；「信號之二是劍指當前日漸升級的『臺獨』分裂活動和外部勢力加大插手臺灣問題的圖謀，這是對『臺獨』分裂分子發出的嚴正警告」；「信號之三是發出了呼籲兩岸同胞共同反獨促統的號召」。從這篇新華社的時評，可以看出中共舉辦「反分裂國家法」實施 15 週年座談會的主要目的與意圖。

根據吾人統計，自美國大選後，國臺辦網站從 2020 年 11 月 6 日到 12 月 31 日，總共刊登 32 則新聞，其中對臺強烈批判的有 16 篇。值得關注的有二。其一，11 月 25 日，國臺辦發言人朱鳳蓮應詢表示，「極少數臺獨頑固分子公然挑釁國家主權和領土完整的行徑絕不能容忍。我們將持續採取精準打擊措施，依法嚴懲臺獨頑固分子及其金主等主要支援者。那些涉獨言論囂張，謀獨行徑惡劣的臺獨頑固分子，包括在島內外組織、策劃、實施分裂國家活動的首要分子及其金主等主要支援者，都必將依法受到人民的審判和歷史的懲罰」。其二是 12 月 16 日，在國臺辦例行記者會上，由「新華社」主動提出（應該是被授意提出），探詢中共是否可能推出「國家統一法」的問題？國臺辦發言人朱鳳蓮並沒有否定有此立法趨向，而且也非常堅定的強調中華人

民共和國「憲法」關於國家統一的規定說法，明確的回答「我們堅決貫徹執行，我們將採取各種必要措施」。

雖然中共一貫強調以「一國兩制」作為對港、澳、臺的政策方針，並希望以「一國兩制」在港澳的實施做為對臺的率先垂範作用。但根據吾人觀察，自從習近平上台以來，特別是香港在 2014 年爆發占中的雨傘運動與 2019 年的反送中運動，雖然中共對港政策方針與 2019 年「習五條」的對臺政策方針，都仍然高舉一國兩制，但是在具體政策落實上則迭有差異。其中最關鍵的差異在北京對香港兩制最關鍵的核心在透過決策機制（中共中央港澳工作領導小組改組）、執行機制（國務院港澳辦與香港中聯辦）與代位完成港版國安法，積極落實與貫徹一國，不讓兩制對於一國的主權與安全有任何的挑戰。同樣的中共對臺政策提出所謂的探索「兩制臺灣方案」，其實也隱含著「一國」不用談也不能談，兩制中的「中央政府的社會主義體制」也不用談，唯一要談的是「特區（地方）的資本主義體制」需求與模式。2020 年 5 月中共全國人大通過港版國安法表明，對香港治理要依法反獨反分裂。同樣的，2020 年中共人大委員長栗戰書 5 月 29 日在北京舉行的「反分裂國家法」實施 15 週年座談會，也強調「反分裂國家法」以憲法為依據，貫徹黨中央對臺工作大政方針，是堅持「一國兩制」、推進祖國和平統一制度體系的重要組成部分，是反獨促統政治責任和使命要求的重要遵循。是以，未來中共對臺政策，恐怕可能加大單邊立法，透過「法律戰」，達到「輿論戰」與「心理戰」三戰效果，來貫徹北京所謂的國家主權與安全不容任何挑戰的所謂「依法治國」的底線思維。

雖然北京對港與對臺政策方針高舉「一國兩制」，但在具體實踐上，最大的差異在於，中共在臺灣內部無法如香港般行使法律管轄權，因此只能透過措辭強烈的文攻與機艦繞臺的軍演武嚇來防範臺灣獨立與分離。但是在其法律管轄權所及的中國大陸內部則是積極地透過「單邊立法」、「單邊作為」與「底線思維」，一邊加大軟的一手，推動讓臺灣民眾在中國大陸逐步享有同等待遇的融合發展，與另外硬的一手，除了訂定「反分裂法」外，未來也可能在 2021 年的「兩會」召開，透過刑法 103 條（主要針對從事國家分裂等行為懲處）或制定反分裂法實行細則，乃至制定「反獨」「促統」的相關新法律，藉此表明北京

「依法治國」的「底線思維」。

未來二到三年就中共領導人而言將是重要的關鍵時刻。2021年1月20日美國新任總統拜登就職，乃至2021年7月1日黨慶迎接所謂的第一個百年；2022年中共「二十大」的召開，習近平將三度擔任總書記，與2023年全國人大召開習近平將三度連任國家主席等重大時刻。雖然北京在考量對臺政策上主要係以內部政權需求考量，外在美中大國博弈為主要判準。但秉持料敵從寬、禦敵從嚴的原則，我方仍需高度關注北京可能的對臺戰略部署與策略作為。是以，在今年2021年中共將迎接「第一個百年」與對香港局勢完全掌控後。我方也應高度關注，在「一中反獨」與「一中促融」兩條對臺戰線後，第三條戰線，也就是「一中促統」的所謂「兩制臺灣方案」，也可能提出。雖然北京提出的「兩制臺灣方案」可能不太會對臺灣的執政者、主要政黨與西方民主國家有太多的吸引力與意義。但就北京而言，一手積極強化對臺武力準備，另一手開始探討一國兩制方針下的「兩制臺灣方案」，兩手抓以推動兩岸關係逐步邁向北京所期待的統一。對於中共可能的對臺策略，亦殊值我方審慎因應與未雨綢繆。