

# 一、中共「兩會」觀察

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系黃信豪教授主稿

- 政府工作報告宣示脫貧達標，為習近平完成首個百年目標背書；今年經濟增長率目標 6%以上，較外界預期保守。另為完成 2027 年建軍百年目標，國防預算增長或成常態。
- 人大組織法修訂後，人大常委會依法可任命「副國級」官員，未來國務院領導層異動或非侷限於「兩會」期間。
- 中共調整香港選舉制度，增加建制派話語權及管控參選者，將影響選舉運作與結果；對臺政策維持堅持「一中原則」與「九二共識」、「反獨促融」。

## (一) 前言

2021 年中國大陸「全國人大」、政協（簡稱「兩會」）分別於 3 月 5、4 日召開。今年「兩會」是中國大陸走出疫情影響的首份政府工作報告，相較於大部分西方國家經濟陷入困境，中國大陸在疫情獲得初步控制後尚能維持經濟穩定，且其發展走向對世界經濟影響深遠，外界格外關注「兩會」的經濟目標；另一個關注焦點則是「十四五」規劃。今年正值中共建黨百年，去年「十九屆五中全會」審議通過「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和 2035 年遠景目標的建議」，擘劃未來五年發展，甚至是更長一段時間的發展藍圖。「兩會」後也發佈「十四五規劃和 2035 年遠景目標綱要」文件。<sup>1</sup> 本文將首先簡要介紹今年「兩會」工作報告重點，其次將聚焦重要議題。

## (二)「兩會」工作報告研析

本年度是「十四五」規劃的第一年，今年「兩會」工作報告主要圍繞闡述「十三五」時期發展成就和「十四五」時期的主要目標任務。

---

<sup>1</sup> 「十四五規劃和 2035 年遠景目標綱要」，新華網，2021 年 3 月 13 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)。

首先，國務院政府工作報告主要分成「去年工作回顧」、「十四五主要目標」、「2021 年主要目標」、「2021 年部分重點工作」等四大部分。<sup>2</sup> 去年工作回顧主要集中在「防疫成就」、「經濟增長與脫貧」等兩方面。值得注意的是，報告提及「剩餘的 500 餘萬貧困人口、52 個貧困縣全數完成脫貧」，為習近平完成第一個百年「建成小康社會」的目標背書；其次，在「十四五」規劃的「以建構國內大循環為主體、國內國際雙循環互相促進」的新發展格局下，未來五年規劃的主要目標將是透過「擴大內需」、強調「科技創新」來「形成強大國內市場」。最後，今年重點工作包括財政、降稅、降費、消費、創新、開放、環保、教育、醫保、住房、冬奧殘奧會等各方面。在港澳部分，政府工作報告重申貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」高度自治的方針。重點集中在落實維護國家安全的法律制度和執行機制，遏制外部勢力干預，支持港澳發展經濟、改善民生等方面。

接著，在政協工作報告上，汪洋主要從 2020 年的政協工作總結、2021 年的政協工作展望，以及政協自身制度優勢等三方面進行闡述。<sup>3</sup> 首先，工作報告稱政協高層密集的學習「習思想」、理論與講話；在疫情防控、社會經濟發展也作出相關努力。在港澳臺工作方面，報告提到政協參與舉辦紀念臺灣光復 75 週年與海峽論壇、支持香港特區與特首依法施政、鼓勵港區委員圍繞推動「香港國安法」制訂實施等持續發聲，並通過各種方式駁斥美國與個別政客反華謬論等。

對於 2021 年的工作，報告提到「慶祝建黨 100 年」與「服務十四五規劃實施」將是未來一年的工作重點。談及港澳臺時，強調將全面落實「愛國者治港」原則，加強與港澳臺人員就港澳青少年愛國主義教育、兩岸經濟文化交流合作等協商，此外，還將舉辦辛亥革命 110 週年紀念活動等。

---

<sup>2</sup> 政府工作報告全文可見「(兩會授權發布)政府工作報告」，新華網，2021 年 3 月 12 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/12/c\\_1127205339.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/12/c_1127205339.htm)。

<sup>3</sup> 關於政協工作報告全文，可見「政協開幕，汪洋作工作報告(全文)」，中國評論網，2021 年 3 月 4 日，<http://bj.crntt.com/doc/1060/2/2/8/106022803.html?coluid=93&kindid=18620&docid=106022803>。

### **(三) 重點議題**

今年「兩會」的主軸在「十四五」規劃。總的來說，大致有以下幾項議題值得關注：

#### **1. 經濟增長目標 6% 以上**

與去年未設定增長目標不同，今年報告指出預期「國內生產總值增長 6% 以上」。這樣的設定可能有以下幾個意涵。第一，「以上」的用語不同於往年的「左右」，這表示中國大陸今年的實際經濟增速有可能因各國經濟復甦而更高，另結合「建構國內大循環」的政策主軸，亦表示相較於「平穩增長」，今年的經濟或結合科技創新產業，以「加快發展」為目標；第二，外界對今年中國大陸經濟增長普遍有更高的預期（如 IMF 早先預期中國今年增長 8.1%），「6%」的設定亦表示中共較為保守的態度，或許這是為了不讓明年「二十大」、習的第三個任期，帶來任何「跳票」的意外。

#### **2. 香港選舉制度改革**

儘管政府工作報告未提及，但早在「兩會」前官方釋放「愛國者治港」信號後，外界就開始猜測中央應會對香港問題作出新一波的制度干涉。人大委員長栗戰書 3 月 8 日在人大工作報告提到，將作出「關於完善香港特區選舉制度的決定」，11 日人大常委會通過「決定」。簡單來說，原有的選舉委員會將從 1200 名委員擴大到 1500 名、並增加一個界別，另將立法會議席從 70 名擴增至 90 名，及設立「候選人資格審查委員會」，確認參選資格等。換言之，為確保以「愛國者」為主的「港人治港」，中共一方面將透過擴張議席的方式，提升建制派的話語權；另一方面設立資格審查機制，管控參與選舉的人員。這項改革，預料將為香港往後的選舉運作與結果帶來深刻影響。

#### **3. 人大常委會擴權**

另一項受到關注的政治議題是「人大常委會的擴權」。以往，人大常委會只能夠任免國務院部委首長等「部級官員」，惟人大組織法修改後，包括副總理、國務委員、軍委副主席等副國級領導人與軍委委員都將可由其任免。這無疑反映人大常委會的擴權。儘管在中共統

治的架構下，「全國人大」常被外界視為橡皮圖章。但這項改革意味國務院領導階層不僅是在每年「兩會」，而是隨時可能出現變動。

#### 4.國防預算增長 6.8%

按財政部在「全國人大」發布的政府預算報告顯示，今年中國大陸的國防預算 13553.43 億元人民幣，較 2020 年增長 6.8%。該預算的增幅比去年增加 0.2 個百分點。在去年「五中全會」所揭露「國防和軍隊現代化」的「2035 遠景目標」，以及確保「2027 年實現建軍百年奮鬥目標」下，國防預算增長不出意外地將成為常態。

#### 5.對臺政策

綜合政府與政協工作報告，今年「兩會」涉臺的部分較去年略多。在政府工作報告方面，去年消失的「九二共識」、「和平」用字，今年重新回到報告裡。值得注意的是，去年一整年，習近平僅在年底的政協新年茶話會中提到「我們堅持一個中國原則和『九二共識』」。<sup>4</sup> 這項用詞在今年政府、政協工作報告皆同樣呈現。其次，延續去年五中全會「推進兩岸關係和平發展與祖國統一」的提法，「和平」不再與「統一」相伴，顯示對中方而言，和平已非統一的唯一途徑或方式。另報告中對「臺獨」用詞仍相當強硬，代表「反獨」仍是「底線」；同時，報告亦繼續對臺灣民眾釋出「融合」的善意，通過制度保障臺胞在陸待遇。簡言之，中共對臺政策的方針仍是「反獨、堅持一個中國/九二共識以及促融」等三要素。

### (四) 結語

今年「兩會」是中國大陸走出疫情的首份工作報告，正值建黨百年與新一輪五年計畫的開端，「十四五規劃」是此次全國「兩會」的重點。本文除了解析政府、政協工作報告外，亦帶入「經濟增長目標設定」、「香港選制改革」、「人大常委會擴權」、「國防預算增長」與「對臺政策宣示」等數項議題觀察。值得特別注意的是，中共顯然採取「速

---

<sup>4</sup> 「習近平在全國政協新年茶話會上的講話」，新華網，2020 年 12 月 31 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1231/c64094-31986133.html>。

戰速決」的思維來處理香港問題，從去年「港區國安法」到今年「選制改革」。對比之下，看待臺灣問題，目前仍是維持「不出問題就好」的態度。

## 二、中國大陸推進鄉村振興戰略觀察

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 中共歷經 8 年完成脫貧攻堅，惟脫貧地區產業基礎薄弱，就業不穩定，自我發展能力不足，加之農村早已存在空洞化危機，提出鄉村振興戰略，期能鞏固脫貧成果。
- 為避免脫貧扶貧成果和鄉村振興間存在不調和現象，將縣城作為推進城鄉融合發展的載體和關鍵紐帶，藉此促農村農業發展，及培育農村經濟運行的內生動力，擴大內需。
- 鄉村振興戰略面對如何調動農民積極性和主動性、加強農村基礎設施、提供足以吸引資金和人力資源留在農村等問題。

區域發展失衡，城鄉差距擴大，所得分配不均，「三農」問題難以緩解，一直是中國大陸經濟發展的痛點，也將影響社會經濟的永續發展，以致如何扶持諸多貧困地區的經濟和改善貧困人口的所得，便是多年來中共的主要工作目標和任務。經過多年的努力，2020 年中共官方宣稱基本已達到原先所設定的目標。然而，過往以國家政策支持和國有企業挹注協同推進，從產業、就業、基礎建設等多面向支撐而獲得的扶貧脫貧成果，當這一隻手稍微放鬆或縮手之時，脫貧成果會否出現返貧現象，令人憂心。為此，中共提出鄉村振興發展策略，期能藉城鄉融合發展的途徑鞏固脫貧的成果，並推出諸多相應的政策規劃和措施，在脫貧基礎上致力於農村建設，縮短城鄉差距。但是鄉村振興從何處著手？城鄉關係面臨那些問題？產業規劃方向和特點何在？鄉村是否具有吸引人力資源回流的動源？如何培育具內生動力的市場體系引導資源的合理配置？這些都是鄉村振興發展策略迫切必須面對的重要課題。

### (一) 中國大陸扶貧脫貧政策及其成果

自中共「十八大」以來脫貧攻堅便是社會經濟工作的目標任務。

這期間在過去已推進的農業建設和扶貧計劃的基礎上，更大力的展開扶貧脫貧的工作。歸結中共先後實施的扶貧計劃有「三西」農業建設計劃（1982年開始實施）（甘肅的河西、定西和寧夏的西海固，被稱作「三西」地區）、「國家八七扶貧攻堅計劃」（1994-2000年）、「中國農村扶貧開發綱要（2001-2010年）」、「中國農村扶貧開發綱要（2011-2020年）」。

2015年，中共召開扶貧開發工作會議，作出打贏脫貧攻堅戰的決定。2016年，中共制定「十三五」脫貧攻堅規劃（謝經榮，「成功走出中國特色扶貧開發道路」，人民日報，2020年12月29日，版9）。經過8年的努力，在現行標準下農村貧困人口全部脫貧，貧困縣全部摘帽，消除絕對貧困和區域性整體貧困，近1億人口實現脫貧。

根據中國大陸的統計資料，2016至2020年，連5年每年都新增中央財政專項扶貧資金200億元（人民幣，以下同），2020年達1461億元。2016年到2020年前三季度，貧困縣整合各級財政涉農資金總規模超過1.5萬億元。在具體工作方向，則有產業扶貧、就業扶貧、易地扶貧搬遷、醫療扶貧，以及生態扶貧等。

以產業扶貧為例，截至目前為止，扶貧地區累計實施產業扶貧項目超過100萬個；建成各類產業基地超過30萬個，產業扶貧幫扶政策已覆蓋98%貧困戶。貧困地區累計6.76萬家培育引進各類企業，71.9萬家發展農民合作社，超過15萬家發展家庭農場。在就業扶貧方面，截至2020年10月底，外出務工貧困人員2,973萬人，32,688個扶貧車間吸納貧困人口43.7萬人。至於易地扶貧搬遷，「十三五」時期（2016~2020年）搬遷任務全面完成，960多萬建檔立卡貧困群眾全部喬遷新居，有勞動力的搬遷家庭至少1人就業，易地扶貧搬遷建檔立卡貧困戶人均純收入，由2016年4,221元提升到2019年9,313元。此外，2018年以來，醫療扶貧政策惠及貧困人口4.8億人次，幫助減輕醫療負擔近3,300億元，幫助近1000萬戶因病致貧返貧群眾脫貧（「脫貧攻堅—決戰之年這樣走過」，人民日報，2020年12月23日，版8）。

然而，卻也立即必須面對中國大陸城鄉間、產業間存在差距的問題。畢竟在已經脫貧的地區中，有的產業基礎薄弱，脫貧人口有的就

業不夠穩定，有的政策性收入佔比過高、自我發展能力不足，還有一些邊緣人口存在致貧風險（常欽，「鞏固脫貧成果仍需付出艱苦努力」，人民日報，2020年12月27日，版7）。具體而言，勞動力外出打工的鄉村只剩下老人、小孩。農村面對著產業、人才，乃至教育空心化，將使農村缺乏內生動力，使脫貧成果難以鞏固，面臨鉅大的壓力。為此，中共提出鄉村振興與脫貧攻堅相銜接的策略，以期能解決農村空洞化並鞏固脫貧成果。

## （二）鄉村振興戰略的提出和政策取向

2017年中共「十九大」報告提出實施鄉村振興戰略，強調「農業農村農民問題是關係國計民生的根本性問題」，「要堅持農業農村優先發展，按照產業興旺、生態宜居、鄉風文明、治理有效、生活富裕的總要求，建立健全城鄉融合發展體制機制和政策體系，加快推進農業農村現代化」，同時要求「促進農村一二三產業融合發展，支持和鼓勵農民就業創業，拓寬增收渠道。加強農村基層基礎工作，健全自治、法治、德治相結合的鄉村治理體系。培養造就一支懂農業、愛農村、愛農民的“農隊伍”」（習近平，「決勝全面建成小康社會、奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」--在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告，2017年10月18日，人民日報（海外版），2017年10月28日，版1-4）。

為落實中共「十九大」所揭示農業和農村發展的精神，發改委會同有關部門制定「鄉村振興戰略規劃（2018-2022年）」，緊接著各地區各部門還要編制地方規劃和專項規劃或方案，共同推進鄉村振興戰略的順利實施。

鄉村振興戰略規劃提出的總體要求，按照2020年實現全面建成小康社會和分兩個階段實現第二個百年奮鬥目標的戰略部署，2018年至2022年既要在農村實現全面小康，又要為基本實現農業農村現代化開好局、起好步、打好基礎。而鄉村振興的指導思想則是要按照產業興旺、生態宜居、鄉風文明、治理有效、生活富裕的總要求，建立健全城鄉融合發展體制機制和政策體系。

在發展目標和遠景規劃上，2020 年鄉村振興的制度框架和政策體系基本形成，各地區各部門鄉村振興的思路舉措得以確立，全面建成小康社會的目標如期實現；2022 年鄉村振興的制度框架和政策體系初步健全；2035 年鄉村振興取得決定性進展，農業農村現代化基本實現；2050 年鄉村全面振興，農業強、農村美、農民富全面實現。

根據相關訊息，大陸鄉村振興道路的基本方略有 7 個面向，亦即：重塑城鄉關係，走城鄉融合發展之路；鞏固和完善農村基本經營制度，走共同富裕之路；深化農業供給側結構性改革，走質量興農之路；堅持人與自然和諧共生，走鄉村綠色發展之路；傳承發展提升農耕文明，走鄉村文化興盛之路；創新鄉村治理體系，走鄉村善治之路；打好精準脫貧攻堅戰，走中國特色減貧之路（張勇，「堅持農業農村優先發展、全力實施鄉村振興戰略」，宏觀經濟管理（北京），2018 年第 3 期，頁 4-11）。但是在這些官方所設定的基本方略下，實際執行措施如何擬具，執行過程又將面對那些問題，這些是關係戰略規劃能否順利執行的重要課題。

### **(三)以縣城作為推進城鄉融合發展的載體**

在推動鄉村振興戰略的具體措施方面，去（2020）年 12 月 28 至 29 日中共中央農村工作會議，習近平強調「鞏固和拓展脫貧攻堅成果，全面推進鄉村振興、加快農業農村現代化」，是一個關係大局的重大問題。在具體政策措施要求：1.要加快發展鄉村產業。2.要加強社會主義精神文明建設。3.要加強農村生態文明建設。4.要深化農村改革。5.要實施鄉村建設行動。6.要推動城鄉融合發展見實效。7.要加強和改進鄉村治理（人民日報，2020 年 12 月 30 日，版 1）。

在城鄉融合發展方面，要求健全城鄉融合發展體制機制，促進農業轉移人口市民化。要把縣城作為城鄉融合發展的重要切入點，賦予縣級更多資源整合使用的自主權，強化縣城綜合服務能力。很顯然的，縣城已成為中共推進城鎮化、鄉村振興戰略和城鄉融合發展的基石。

事實上，近年來中共已將縣城視為中國大陸推進工業化、城鎮化

的重要空間、城鎮體系的重要一環、城鄉融合發展的關鍵紐帶，並認為促進大中城市和小城鎮協調發展，是中國大陸新型城鎮化建設一以貫之的方向（胡祖才，「提高認識、精準施策，紮實推進縣城補短板強弱項取得實效」，宏觀經濟研究(北京)，2020年第9期，頁1-3、7）。而其政策思維則是認為當前大陸城鎮化建設發展，呈現超大城市、特大城市和一些大城市中心城區人口過密、功能過載，產生了交通壅堵、環境污染等「大城市病」，亟須「瘦身健體」。而小城市（約90%是縣級市）和縣城發展總體滯後，綜合承載能力和治理能力較弱，不能充份滿足人民群眾的經濟、生活、生態和安全需要。因此，加快推進縣城尤其是城市群地區的縣城補短板強弱項，既能承接中心城市非核心功能疏解，助推形成同城化發展的都市圈，也能強化與鄰近地級市城區的銜接配套，帶動小城鎮發展，正是優化城鎮化空間格局的突破口。

2020年新型城鎮化「重點任務」的特點便是推進城鄉融合發展，並且以縣城作為新型城鎮化建設載體。在優化城鎮化空間方面，強調要構建大中小城市和小城鎮協調發展的城鎮化空間格局，形成高質量發展的動力系統。主要工作重點便是加快發展重點城市群；大力推進都市圈同城化建設；推進以縣城為重要載體的新型城鎮化建設；規範發展特色小鎮和特色小城鎮等。

在推進以縣城為重要載體的重點工作方面，對縣城而言，一邊連接著大城市，一邊連著無數的鄉村。縣城的發展不僅可以讓資源加速流動，有助於發展差距的縮小，並且縣城的發展具有擴大內需的潛力，主要體現在兩個面向：其一，目前中國大陸縣城人均市政公用設施固定資產投資僅相當於地級及以上城市城區的1/2左右，縣城居民人均消費支出僅相當於地級及以上城市城區居民的2/3左右。中國大陸擁有2000多個縣和縣級市，縮小他們與大城市的差距，整體新增投資消費的空間巨大；其二，縣城與農村的聯繫更為緊密，全中國大陸的縣級市下轄4萬多個鄉鎮，提升縣城公共設施和服務能力能夠更好地帶動鄉鎮發展，為鄉村振興提供支撐，拉動農村市場需求（「新型城鎮化，發展新空間」，人民日報，2020年6月17日，版18）。

「重點任務」有關加快推進城鄉融合發展方面，強調突出以城帶鄉、以工促農，健全城鄉融合發展體制機制，促進城鄉生產要素雙向自由流動和公共資源合理配置。主要工作重點為：加快推進國家城鄉融合發展試驗區改革探索；全面推開農村集體經營性建設用地入市；加快引導工商資本入鄉發展；促進城鄉公共設施聯動發展等。

#### **(四) 鄉村振興和城鄉融合必須面臨的問題**

鄉村振興戰略規劃提出後，大陸學界便進行廣泛的研究，認為戰略規劃必須與農業農村發展和農民增收政策相調和，主要問題為：1. 要充分調動農民積極性、主動性、創造性，讓廣大農民成為鄉村振興戰略的最直接受益者。2. 在實現鄉村振興的過程，需要激發農村內部的動力，亦需要吸納農村外部的資源，有效地提高農民生活水平。3. 鄉村振興戰略需要城鄉要素雙向均衡流動，帶動農民增收，縮小城鄉收入差距。4. 在鄉村振興戰略中，產業興旺是基礎、是首位，是實現農民富裕的可靠保證。5. 鄉村振興必須針對鄉村自身的特性提出各自的發展模式，才能因地適宜。6. 農民受教育程度高低影響其選擇職業、發展經濟、改善生活的能力，必須全方位提升農村人力資本至關重要。7. 由於東、中、西部地區經濟發展存在差異，城鎮化水平亦不同，鄉村振興戰略應有所不同。8. 鄉村振興戰略必須與新型城鎮化相調和才得以順利推展。9. 實施鄉村振興戰略要立足村莊實際，在打好精準脫貧攻堅戰的基礎上推展。

從這些研究可以發現，鄉村振興戰略的推展，將面臨農業和農村發展長期目標和短期目標的調和，以及新鄉村建設與目前大陸城鎮化發展趨勢是否存在衝突的問題。

以鄉村振興戰略與脫貧攻堅戰的調和為例，有調查研究發現，大陸許多地方對於如何才能真正推進鄉村振興，怎樣才是可持續的鄉村振興等問題，思路還不夠清晰，辦法還不多。之所以存在這些問題，一個重要原因在於一些黨員幹部對鄉村振興與脫貧攻堅的關係認識還不到位，對於如何協同推展沒有明確思路。因此，不少地方在具體

工作中，基本上還是就鄉村振興談鄉村振興，就脫貧攻堅搞脫貧攻堅，兩者並不協調（何紹輝，「協調推進脫貧攻堅與鄉村振興」，人民日報，2018年12月24日，版5）。基於此，如何增強鄉村振興與脫貧攻堅融合推進的意識，不從事重覆建設，避免資源浪費，是必須急切解決的問題。

從理論上看來，推進城鄉融合發展最重要的就是要完善引導資源要素向農村流動的體制機制，一方面要讓資源下得去，加強農村基礎設施和環境建設，另一方面要讓資源要素留得住、可持續，成為帶動城鄉互動的產業關聯，形成工商資本與農民共享的利益機制。具體而言，除了政府資金的挹注外，社會資本能否成為擴大城鎮化建設，提高公共設施運營的助力？這是能否促進城鄉融合發展的關鍵所在（江賽，「提升社會資本參與度，推動新型城鎮化高質量發展」，人民日報，2020年3月26日，版9）。

最後，鄉村振興是一項複雜、長期的系統工程，既要解決一些老問題，也會面臨不少新挑戰，尤其應該防止下列四種不良傾向的發生，亦即：只注重全面規劃、忽視細化落實的傾向；偏好依靠外部力量、忽視內生動力傾向；重「硬件」、輕「軟件」的傾向；重視個別的推進、忽視全面均衡發展的傾向（張宏強，「推動鄉村振興需防止四種不良傾向」，經濟日報（北京），2018年11月8日，版15）。如此，才能使鄉村振興戰略規劃能較平順的推展。

### 三、近期中美關係觀察

政治大學國際關係研究中心研究員宋國誠主稿

- 中美會談既無交集亦無共識，未來基本維持「大競小合」狀態，在激烈戰略競爭下，選擇有限度合作。中共續指責美方惡化雙方關係，拜登對中政策主軸轉向多邊圍堵。
- 美在貿易面對中採取聯盟共同制裁策略；科技面組織抗中聯盟，反擊中共威脅；關切中共人權議題，續批中對新疆種族滅絕；促停止對臺施壓，承諾助臺自衛。

#### (一)前言

中美「2+2」會談臺北時間 2021 年 3 月 19 日在阿拉斯加登場，除了唇槍舌劍、互不相讓之外，美國務卿布林肯（Antony Blinken）會後僅以「雙方進行艱難直率談話」作為沒有結論的總結，顯示雙方既無交集亦無共識。未來，中美關係基本維持一種「大競小合」狀態，意即在激烈的戰略競爭下，選擇有限度的議題合作，中方呼籲「合作共贏」，美方維持「戰略對抗」。

中共對美政策未因拜登上任而有所改變，繼續採取「外交罵街」的老路，口徑一致的將中美關係惡化的責任全部推給美國。習近平在 2021 年世界經濟論壇「達沃斯議程」視訊會議，指責美國對中共「搞意識形態偏見」、「動不動就搞制裁、搞脫鉤」。中共中央政治局委員兼外事辦公室主任楊潔篪，把中美關係的困難歸結於美國極端錯誤的反中政策、固守冷戰思維、干涉中國內政；在中美「2+2」會談，更是嚴聲厲色、加碼開罵。顯示中共依然固執立場，無意緩解、改善中美的緊張關係。

拜登延續川普時期大部分的對中政策，依然將中共視為「戰略競爭對手」(strategic competitor)，只是競爭主軸由「單邊對抗」轉向「多邊圍堵」，也就是通過以深度外交為基礎的國際談判機制，採取「小多邊聯盟」的策略，來遏制中共的挑戰。簡單地說，川普採取的是「單

挑」，拜登則改採「圍堵」。

## (二)中美五大領域的較量

### 1. 貿易

拜登並不急於撤銷川普對中國大陸的關稅制裁，而是首先全面審查中共是否遵守美中第一階段貿易協議。依據美國智庫調查，中共只達成協議採購目標的 58%，顯然毫無誠意且不及格。然而，拜登不是採取川普單一化的關稅大刀政策，而是擴大至智財權保護、中國大陸經濟模式、市場准入不平衡等更具「結構性貿易不公」的領域，循著 WTO 等國際組織，對中進行制度性制裁。

由於中共對中美貿易協議採取拖延戰術，未來，中美貿易戰爭將是一場持久戰、組織戰和國際戰。新任財政部長葉倫 (Janet Yellen)、美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 均表示，將以中國大陸「不公平的貿易行為」為重點，採取聯盟共同制裁的策略，以與中國大陸「產業脫鉤/重組供應鏈」(擺脫依賴)和「補貼/重建本土企業」(美國領先)等方式，與中進行多管道的長期對抗。

### 2. 科技

當美國獲知中共有意限制稀土出口，試圖截斷美國軍工產業的材料供應後，美國意識到與中國大陸的科技競爭不只是制裁網路平臺，如 TikTok 或企業黑名單等短期措施，而是從關鍵領域進行基礎性競爭。基此，拜登政府成立跨部會的「中國工作小組」(China task)，專責處理科技抗中的優先次序。國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin) 表示，美國將在半導體、5G、AI 及生物科技等領域，組織國際抗中聯盟，消極面可以防止高科技流入中國大陸，積極面可以通過盟國聯合投資與技術開發，維持美國及其盟國的超前優勢。

### 3. 區域安全

拜登政府在完全不顧中共的反對下，依然延續中美較量的重頭戲：印太戰略。2021 年 3 月 12 日，美、日、印、澳 4 國領導人舉行「四方安全對話」(Quad) 視訊峰會，拜登強調將以 Quad 聯盟有效嚇阻

中共的區域軍事威脅；3月16日美日「2+2」（日美安保協商）東京會談，布林肯重申自由開放的印太區域（包括臺海安全），如果中共使用威嚇和侵略手段，必要時美日將聯合反擊。即使中共批評美日「狼狽為奸」，但美國在印太區域的安全問題，滴水不漏、寸土必爭。

#### 4. 人權

拜登與習近平 2021 年 2 月 11 日農曆除夕首度通話，拜登對中共的經濟作為、鎮壓香港、在新疆侵犯人權，以及對包括臺灣在內的專斷作為表達關切，惟習近平回敬美國所關切者純屬中國內政，美國無權干涉，再次顯示中美價值觀的嚴重分歧，短期毫無化解的餘地。

無論是舊日老友或昔日夥伴，拜登對習近平的態度已經改觀。拜登曾經以「種族滅絕」批評中共對新疆維吾爾人的殘暴作為，在最近的訪談亦評論習近平「骨子裡沒有民主意識」，這都顯示拜登對習近平與中共人權紀錄的輕蔑與鄙視。

#### 5. 臺灣問題

拜登上臺後，延緩川普時期所謂「臺美關係升級」的傾向，重申「一個中國」立場，但同時也高度關注中共頻繁的軍機擾臺，以及近期逐步升高的「武統」聲浪。然而，中共不為所動，反而變本加厲，不僅對臺灣增加軍事騷擾，亦在南海、東海採取更多挑釁行動。

在中共預估拜登的挺臺政策不會強過川普的情形下，2021 年 1 月 23、24 日，分別以 13 架及隔日 15 架等各型軍機，侵入臺灣西南部防空識別區，這是歷來規模最大的一次空域騷擾，顯示中共對臺灣問題的毫不妥協。對此，美國國務院發言人普萊斯（Ned Price）立即發表聲明，敦促中共停止對臺灣的軍事、外交及經濟施壓，並與臺灣的民選代表進行對話；強調美國將繼續協助臺灣維持足夠的自衛能力，重申美國對臺灣的承諾「堅若磐石」。在行動上，2021 年 2 月 4 日，拜登政府首次派出導彈驅逐艦「麥凱恩」號（USS John S. McCain）通過臺灣海峽，以展示支持臺灣與維護臺海自由航行的目標。

### **(三)結語**

從戰略態勢來看，中共雖然處於「被動反擊」的守勢，但頑強不變，美國採取「主動出擊」的攻勢，但效果未明。可以確定的是，美國將積極籌組「國際抗中統一戰線」。未來，中美競爭將走向結構化、深層化和鬥智化。

## 四、陸港對香港選舉制度改革意見觀察

前香港城市大學教授鄭宇碩主稿

- 中共「全國人大」通過完善香港選舉制度的決定，未來中共將掌握選委會多數，民主陣營在立法會將無法取得過半席次。
- 港府向立法會提交公職參選任職條例草案，要求議員宣誓效忠基本法，民主陣營區議會席次恐受影響，親中派更提出民主派遺留空缺由港區各級政協委員充任。
- 多數港民僅要求民主、未挑戰中共政權，惟中共仍對民主陣營全面鎮壓，顯其無法容忍任何對政權的威脅，未來情勢將持續惡化。

### (一)香港選制改革情形

中共港澳辦主任夏寶龍 2 月 22 日發表講話，聲明要落實「愛國者治港」，即香港管治權必須掌握在愛國者手中，不能讓反中亂港份子佔據重要崗位；為此，北京要「抓緊完善有關選舉制度」。「全國人大」會議 3 月 11 日正式通過「全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定」（簡稱「決定」），重點包括：

1. 現行的選舉委員會（簡稱「選委會」）將成立一個新界別，由香港的「全國人大」代表、「全國政協」委員和有關全國性團體香港成員組成；由 1200 席增至 1500 席，北京將穩妥控制選委會多數。
2. 原有的立法會由 70 席增至 90 席，選委會亦選出若干立法會議席，傳 25 至 40 席不等。簡言之，民主陣營將無法取得立法會過半議席，甚至可能三分一議席也不保。
3. 設立香港特別行政區候選人資格審查委員會，負責審查並確認選委會候選人、行政長官候選人和立法會議員候選人的資格。民主陣營的候選人能否參選亦成疑問。
4. 授權「全國人大」常委會根據決定修改基本法附件一、二有關行政長官和立法會的產生辦法。

在香港市民眼中，這是鎮壓香港民主運動整體策略的一個重要組成。鑒於社會對中共領導層和特區政府嚴重的不滿，選民銳意在各項選舉爭取制衡力量。2019 年 11 月區議會選舉，投票率達 71.23%，創

歷史新高，民主陣營贏得 85% 的議席，令親北京陣營震驚。翌年初，駐港中聯辦和國務院港澳辦撤換負責人。

民主陣營在區議會選舉大勝，原建制陣營囊中物的 117 席區議會代表選舉委員票，已成民主陣營的席位。受到區議會選舉的鼓舞，民主陣營計劃在 2020 年的立法會選舉和 2021 年的選委會選舉（新一屆行政長官在 2022 年 3 月由選委會選出）再創奇蹟，希望在超高的投票率和精密協調候選人的情況下，贏得立法會多數。1,200 席選委會如能贏得 4、500 席，加上開明建制派的票數，可在行政長官選舉起關鍵作用。

「基本法」原先的設計是透過保守、非完全民主的選舉制度，讓特區政府在立法會擁有穩定多數的支持，以及讓中共領導層能妥為掌握行政長官的人選；現在民意沸騰的情況下，這些安排可能失效。中共的對策是改變遊戲規則，刪除民主陣營取得突破性成績的任何機會，這就是所謂「完善有關選舉制度」。

## （二）要求參選及任職人員擁護基本法

2016 年立法會選舉以後，特區政府開始引進褫奪立法會候選人的措施；惟由民政部門中上級官員以選舉主任的身份行之，既缺乏法理依據，亦欠缺權威性，加上選舉主任身兼警察審核候選人過往的言行，並作為法官去裁定候選人的參選資格，已為輿論嚴厲批評，爰特區政府打算強化措施，為大規模褫奪民主陣營各項選舉的候選人資格鋪路。

夏寶龍演說翌日，香港政制及內地事務局宣佈向立法會提交草案，要求立法會、區議會議員均須宣誓就職；如被認定違反誓言或未有效宣誓，將被禁止參選 5 年。這份「2021 年公職『參選及任職』『雜項修訂』條例草案」，包括「正面清單」、「負面清單」各一份；做出或有意圖做出負面清單的行為（危害國家安全、拒絕中共對香港行使主權、宣揚「港獨」、尋求外國干預香港事務、侮辱貶損國歌、無差別反對特區政府提出的議案等），被視為不符合「擁護『基本法』」和「效忠特區」，等同違反誓言；惟負面清單行為定義廣泛模糊，民主陣營人士自然感到「欲加之罪，何患無詞」。

目前民主陣營立法會議員已總辭，該條例草案完整在立法會通過幾無懸念。此外，修例後，須宣誓者尚包括法官。輿論擔心法官日後

也要表現政治正確，因而難以維持政治中立，被檢控的民主陣營人士更難有公平公正的審裁，更重要的是司法獨立難保。首當其衝的是民主陣營的區議員，起碼有 4 位因去年參選立法會時被褫奪參選資格，修例通過後應失去區議會議席。至於現任民主陣營區議員，取態大概不會一致。少數已公開表態拒絕接受新的宣誓，大多數似傾向接受；前者未要求綑綁式的一致行動，彼此均瞭解避免被分化的重要性。

更大的挑戰是區議會以後的運作。如果特區政府以新宣誓要求為藉口，大規模褫奪民主陣營區議員的席位，民主陣營選舉勝利的果實將會失去。親北京統一戰線有人提出，區議會的空缺不用補選，以港區各級政協委員充任；渠等懼怕在補選中失敗，這樣不但陰謀不能得逞，反更暴露其缺乏民意基礎的本質。

事實上在民主陣營區議會選舉大勝後，特區政府的民政部門採取不合作態度，阻撓區議會集會、提案和質詢。民主陣營最重要的收獲是區議員的薪酬和資源，容許他們開展大量地區工作，原訂去年 9 月的立法會選舉，特區政府以疫情為由，改期至今年 9 月舉行，避免民主陣營的乘勝追擊。今年 1 月中更以「國安法」拘捕 55 名、去年 7 月組織和參與民主陣營立法會選舉初選的人士；連原先公開舉行的初選亦被視為非法。

目前民主陣營主流政黨續為今年 9 月立法會選舉進行準備工作，但有心理準備港府可能大規模褫奪候選人參選資格。至於是否再度延期選舉，目前尚難估計。明年舉行的行政長官換屆選舉大概會如期舉行，原訂今年 12 月選委會選舉亦不會改期。惟就選委會的組成變動，減少民主陣營當選的機會，確保北京控制選委會多數。

### **(三)未來情勢**

至此，大部份市民認為「一國兩制」已結束。中共領導層從未有誠意讓港市民享有真正的民主。2013 至 2014 年的政改運動，中共領導層瞭解其拖延政策，即不斷宣傳民主是個漸進的過程，在條件成熟時，自然落實民主等懷柔的立場，已失去影響力之際，它即拒絕談判，悍然提出要控制行政長官候選人的提名權。

北京的強硬立場促成「佔領運動」爆發，中共領導層視民主運動

為敵，基本政策轉為鎮壓。2015年區議會選舉、2016年立法會選舉，顯示民主陣營仍維持號召力。2019年「反修例運動」引發大規模的暴力衝突，反映市民特別是年輕一代的嚴重不滿。特區政府採取強硬政策，連成立獨立的調查委員會亦拒絕接受。

據傳2019年10月底中共「十九屆四中全會」期間，中共領導層決定頒佈港版「國安法」，即全面鎮壓、不容許民主運動有生存空間。「國安法」在2020年6月底由人大常委通過實施後，「基本法」有關「一國兩制」框架下的法治、自由、人權受到嚴重的侵蝕，民主陣營難以活動；在大抓捕的環境下，人人自危，不少年輕的活躍份子逃亡海外，繼續抗爭。在可見的將來，預期情況會繼續惡化，民主陣營短期內難有突破。

自2013年政改運動以來，中共充份顯露其列寧主義政權的本質，不能接受對其壟斷政治權力的任何訴求與挑戰。天安門事件後，中共沒有任何重要的政治體制改革可言，村級選舉不能發展為鄉鎮級選舉，因為黨管幹部政策不能受到任何侵蝕。

香港不能有真正的民主大概是長期國策，但為什麼要全面鎮壓民主陣營，大多數港人要求民主，並未打算挑戰中共政權，「港獨」只是個憤怒的口號，支持「港獨」的年輕人沒有綱領和行動計劃。中共在港的龐大組織機器，應有清楚的瞭解。其只是真實反映中共政權的本質，對所有可能威脅中共政權的力量消滅於萌芽狀態。中共對新疆、西藏的政策與對港政策基本一致。

近年中共對香港、新疆和西藏的政策足以激化矛盾，對長治久安造成重大損害。當然以習近平為核心的中共領導層認為，中國大陸國力強盛，對港可以「留島不留人」，人才的流失可讓國內人才填補，資金的流失亦可以承受，惟中共領導層對代價的評估，反映價值觀與國策的優次。2019年初對臺政策強推「一國兩制」，正是臺灣總統選舉的轉捩點，近年香港的淪陷嚴重破壞中共對臺政策的吸引力，過去大量的投資白白浪費。

國際社會關注香港、新疆、西藏等地的情況，抵消中共大外宣的攻勢，形象受損、資源虛耗，西方國家重新評估中共政權本質的傾向。即使它們從現實的利益角度考慮，避免對中共採取制裁，惟對各類夥

伴關係，技術轉讓、科技、教育、文化等交流，均已提高警惕，熱情不再。這種傾向對中共領導層努力趕上世界最先進水平，勢必成為重大阻力。一個不能尊重國民基本人權和尊嚴的政權，很難領導世界，更難以長治久安，建立和諧社會。

## 五、中共近期軍演概況觀察

淡江大學國際事務戰略研究所副教授沈明室主稿

- 習近平發布開訓動員令，加強黨對軍訓工作領導，突顯習對軍隊指揮。另中央軍委印發「聯合作戰綱要」，不同軍種的聯合演習將成常態。
- 解放軍年來演習旨在強化各戰區與集團軍作戰能力，順帶製造威懾和嚇阻政治效應；未來觀察重點包括山東號是否繞至臺灣東部海域或西太平洋演訓、抑或聯合遼寧號舉行雙航母演練，陸軍是否舉行跨戰區對抗演練，或提升為集團軍層級的戰役對抗演習。

### (一)演訓主軸

從今年初以來，在習近平的訓練動員下，解放軍展開一連串的軍事訓練，包含五大軍種、武警及五大戰區的部隊，分別舉行訓練動員集會，展開年度訓練工作。事實上，從習近平上任中央軍委主席以來，每年1月中央軍委最重要的工作就是發佈訓練大綱內容，以及開啟訓練動員的命令，各軍種、戰區及部隊在公布訓練命令後，亦會應訓在各戰區主要部隊舉行訓練動員，開啟年度部隊訓練，呼應中央軍委在訓練大綱會議的要求。

特別是習近平在2021年的開訓動員令強調，全軍要堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，貫徹習近平強軍思想，貫徹新時代軍事戰略方針，貫徹中央軍委軍事訓練會議精神，加強黨對軍事訓練工作的領導，聚焦備戰打仗，深入推進軍事訓練轉型，構建新型軍事訓練體系，全面提高訓練實戰化水平和打贏能力。目的在突顯習近平對軍隊的指揮，確實依照習的戰略方針，強化作戰準備。

中共另強調今年訓練要深化「實戰實訓、聯戰聯訓、科技強訓、依法治訓」，反映出過去解放軍訓練不能切合實戰要求、聯合作戰程度不佳、沿襲舊方法訓練以及不遵守訓練紀律等缺點。例如，以中共在今年初公布的「聯合作戰綱要」（簡稱「綱要」）來看，過去中共聯合作

戰主要的表現在戰役層次的訓練，在陸海空軍全面改編合成旅級的部隊後，聯合作戰部隊編成與指揮，在不同作戰想定與階段如何作戰，都需要更明確的指揮程序及要領。中共修改「綱要」的目的就是依據新的部隊編裝、可能作戰景況與環境、敵軍能力特點，進行調整與修正。尤其在指揮管制、部隊運動、聯合特遣部隊編組、不同型態聯合作戰任務（陸海空天、陸空、陸海、海空）都要加以律定，並且在熟練之後，才能發揮聯合作戰的效果。

## （二）各軍種演訓情形

除了「綱要」內容的調整，最重要的是透過部隊訓練，落實與驗證聯合作戰的效能。以年來公布的演習而言，主要是各戰區集團軍或武警總隊象徵性訓練，意即部隊的基本訓練，著重在單位基本能力的提升與強化，跨軍種、跨戰區的大型訓練尚未發現。惟3月起陸續在南海、渤海及東海的聯合訓練，強調有陸軍、海軍、空軍、火箭軍、戰略支援部隊等參與，由綜合登陸艦五指山艦、驅逐艦銀川艦等組成的遠海訓練編隊，艦艇進行主砲對海射擊、防空反飛彈等多課目實彈射擊演練。

另外，海軍陸戰隊於空軍戰機掩護下，在西沙中建島舉行搶灘登陸訓練，搭氣墊船及坦克進攻，摧毀敵方工事。這些課目演練較像是艦隊或海軍陸戰隊對自己的任務與行動能力的驗證，非針對某一區域衝突的想定。五指山號及銀川號都屬於南海艦隊，並未遠程航行至其他戰區海域，或由其他艦隊的軍艦航行至雷州半島進行遠程航訓。

空軍比較特殊，除了在其戰區內進行飛行訓練外，從去年以來對於海峽中線、臺灣防空識別區西南空域的襲擾持續不斷。由東部戰區、南部戰區空軍藉例行飛行訓練，破壞臺灣防空識別區的合法性與正當性，疲憊及麻痺臺灣空軍戰力亦為其主要目的。更證明現階段仍是各戰區、各集團軍的駐地訓練，多數選擇在駐地的訓練場地實施。這種訓練規模及方式很難說是針對臺灣或美國的大規模演習，只能說中共解放軍以例行軍演強化各戰區與集團軍本身的作戰能力，延伸製

造威懾或嚇阻的政治效應，並非針對某一區域情勢升高，可能爆發戰爭的臨戰訓練。

最後的例子是東部戰區位於福建的解放軍第 73 集團軍，近期出動兩棲重型合成旅，在福建閩南山區進行演習，考核官兵跨晝夜作戰能力。這應是合成旅本身的駐地訓練，看不出有對抗部隊。另位於浙江第 72 集團軍某中型旅進行夜間對抗演練，強調該旅裝步九連官兵發揮新型單兵夜視器材的技術優勢，隱蔽機動，對敵重要目標實施精準打擊。從這些描述可以看出可能只是合成旅的兩個營或連的夜間對抗演練，仍著重在部隊本身專業能力的提升。

### (三)結語

根據中共解放軍「綱要」規範，今後不同軍種間聯合演習將常態化。相較過去只注重單一軍種作戰，很難在統一的指揮體系與數據鏈之下協調完成任務。隨著解放軍資訊化程度的提高，聯合作戰能力已經大為提高。但是一些相配套的法令與準則，必須依照部隊編組改變與資訊科技融入而調整。這也就是為何陸媒會說「綱要」著眼建構聯合作戰法規體系，建立基本概念，確立基本制度，明確基本權責，從制度面回答未來打什麼仗、怎麼打仗的重大問題。如果依照解放軍說法，修訂「綱要」有如此重要的意義，那很難想像過去中共聯合作戰的準則與依據，到底是如何形成。

觀察解放軍今年訓練及演習的重點有下列幾項：首先，已經移訓到南海艦隊的山東號，會否舉行航空母艦戰鬥群的遠航訓練，是否繞越至臺灣東部海域或西太平洋進行航訓，或者聯合遼寧號舉行雙航母的作戰演練；在陸軍方面，解放軍是否會如 2015、2016 年舉行合成旅級對抗演練，甚至是在內蒙古朱日和基地的對抗演練，或是跨戰區對抗演練，抑或進一步舉行集團軍層級的戰役對抗演習。上述這些海上及地上的演習，有無配合空軍戰機及轟炸機、火箭軍彈道飛彈、戰略支援部隊的電子對抗旅，進行完整的聯合作戰演練。

習近平曾經批評解放軍有「五個不會」、「兩個能力不夠」、「兩個

不相適應」、「三個能不能」、「兩個差距很大」，對共軍表達不滿。但是除了針對部隊與人事派系整頓之外，如何建構一個可長可久制度，規範共軍未來作戰訓練制度非常重要。過去共軍最大問題在於人事升遷毫無章法，除了賣官問題之外，基層部隊升遷掌握在政工手上，較偏重政治表現與忠誠，具專業能力者亦必須要在政治上求表現，才能獲得青睞。在發布訓練動員令後，許多部隊發布遵守習近平訓練指示，強化部隊實戰化訓練的新聞，某種程度仍在「講政治」，而非尋求軍事專業的提升。

## 六、中共「兩會」後對臺作為研判

淡江大學中國大陸研究所教授潘錫堂主稿

- 中共高層於「兩會」期間言論，顯示其對臺政策反獨、促融、促統等三大主軸，手法上維持軟硬兼施，惟在訴求上更側重「促融」。
- 「兩會」後中共對臺再度公布「惠臺」措施，並結合鄉村振興戰略，推進兩岸產業合作試驗區，同時將針對個別產業、行業推出惠臺措施，促進兩岸認同。

### (一)「兩會」期間涉臺談話

中共「兩會」(「全國政協」、「全國人大」)分別於3月4、5日先後開幕，並於10、11日閉幕。會議期間，「全國政協」主席汪洋講話、國務院總理李克強的「政府工作報告」及會後中外記者會的談話、「全國人大」表決通過「十四五規劃和2035年遠景目標綱要」(簡稱「規劃綱要」)，甚至國務委員兼外長王毅在記者會的講話，在在體現中共對臺政策的原則與大政方針，仍維持其一致性與延續性，惟在操作上將顯得更加靈活與細緻。一言以蔽之，從中共「兩會」可看出其對臺政策有三大主軸，包括反獨、促融、促統，儘管在手法上仍是軟硬兼施，惟在訴求上更側重「促融」，使「兩會」後中共對臺作為更值得關注與預判。

李克強5日在「政府工作報告」提到，要堅持一個中國原則和「九二共識」，推進兩岸關係和平發展和祖國統一，以及高度警惕和堅決遏制「臺獨」分裂活動；強調「完善保障臺灣同胞福祉和在大陸享受同等待遇的制度和政策，促進兩岸交流合作、融合發展」；11日在會後中外記者會強調，秉持「兩岸一家親」的理念，在堅持一中原則和「九二共識」的前提下，歡迎臺灣各黨派、團體、人士，就兩岸關係和民族未來開展對話。

汪洋4日在工作報告提出「政協將加強和臺灣同胞團結聯誼，促進兩岸經濟文化交流合作等開展調研協商」；7日參加「全國人大」臺灣代表團審議時重申，堅持一個中國原則和「九二共識」與反「臺

獨」。另王毅 7 日在記者會重申，一個中國原則是不可逾越的紅線，臺灣問題沒有妥協餘地，沒有退讓空間；至於 5 日提請全國人大審議並於 11 日通過的「規劃綱要」涉臺篇幅亦提及，堅持一中原則和「九二共識」，推動兩岸關係和平發展、融合發展，要遏制「臺獨」分裂活動，要持續頒布實施「惠臺利民」政策措施。

綜上可見，除了王毅談話是強硬表態外，李克強、汪洋則是兼顧堅守原則與溫情喊話，可謂軟硬兼施，「規劃綱要」亦是如此，顯見中共當前的對臺政策以「反對臺獨」、「融合發展」及「和平促統」為優先考量。王毅不假辭色的談話，除展現追求兩岸統一的決心，亦向美國喊話，此可視為中共為拜登政府的美臺關係設定容忍底線，目的除提醒美方切勿重蹈川普任內「打臺灣牌」的覆轍，也在警告臺灣千萬不要繼續「親美反中」。檢視「規劃綱要」，中國大陸期藉兩岸經貿融合及人文交流，逐漸消除隔閡與歧見，最後在「規劃綱要」期間，達成打造兩岸共同市場的目標，用以完成兩岸統一。

基本上，從中共「兩會」可看出，對臺政策維持不變，堅持兩岸關係和平發展，推動和深化兩岸融合發展，並持續出臺所謂「惠臺利民」政策，包括「反獨」、「促融」、「促統」三大方向，有其一致性與延續性，其中又以「促融」為先。追本溯源，中共根據「習五條」、2020 年中共 19 屆「五中全會」的精神，逐步落實對臺政策的大政方針。本次政府工作報告及「規劃綱要」涉臺章節相互呼應，是中共 19 屆「五中全會」具體落實，更緣自貫徹「習五條」的核心意涵。

尤有進者，中共一方面以「謀獨」二字定性民進黨的政策作為，另一方面重申只要認同「九二共識」或其核心內涵「兩岸同屬一中」，與臺灣各黨派交往都不存在障礙；再者，中共強調要掌控好兩岸紅線，警惕和遏制「臺獨」，特別是對民進黨、「臺獨」勢力推動「修憲」，企圖「法理臺獨」、「修法臺獨」，預為因應準備。尤其，中共重視「以融漸統」是創新途徑，勢必要講究融合的方法，透過融合發展逐漸引導兩岸的經濟、社會、治理的均等化、普惠化、一體化，進而落實邁向兩岸的和平統一。此外，中共以「惠臺」爭取臺灣民心，「規劃綱

要」提出「以兩岸同胞福祉為依歸」，並持續拋出兩岸經貿、金融、文教交流合作的主張，認為有助兩岸重建互信及恢復交往。

中共相信唯有融合發展，兩岸才能以和平、穩定、共榮的方式解決政治分歧。正因如此，中共「兩會」後，將為臺企、臺胞參與「規劃綱要」建設，提供更多舉措，並明確釋出未來 5 至 15 年的發展目標，籲臺灣積極投入參與。

## **(二)會後對臺可能作為**

研判中共「兩會」後的對臺作為應包括，一是在近期再公布推出「惠臺」措施，讓更多的臺商、臺師、臺生、臺胞等投入中國大陸的經濟社會建設，包括實際參與「一帶一路」建設、到陸投資設廠設公司、創業、就業、實習、就讀、任教；二是中共將鎖定重點區域，大力推進兩岸產業合作試驗區或合作區，並且結合振興農村發展戰略，規劃邀請臺灣農會、漁會、農漁民與農漁林牧業者赴陸考察，加入振興發展農村行列。「兩會」後出臺「農林 22 條措施」，即為顯例。

最後，中共亦將陸續推出對個別產業（如：漁業）、行業的「惠臺」措施，吸引臺灣民眾赴陸發展。尤其大力支持（強化政策與資金挹注），福建成為融合閩臺一體的重點目標，包括爭取更多臺師任教（以大學任教為主），更多優異成績的臺生赴閩大學就學、臺灣基層含工農人士就業創業、臺灣各行各業退休人士長期居住或退休養老。再者，中共亦預先規劃疫後強化兩岸基層、臺青、臺生交流往來，用以增進認同。