一、中共政治局常委春節前後調研概況

中央警察大學公共安全學系副教授游智偉主稿

■今年政治局常委調研強調脫貧攻堅、可再生能源發展及民生問題，反映中共面臨脫貧攻堅成效不彰、如何兼顧能源安全和習對氣候變遷承諾等困境。

■近 3 年調研行程雖強調基層民眾最高生活水準，但宣傳效果大於實質意義；2022 年關切議題轉向經濟安全、企業、重建及能源等，顯見維持經濟穩定為中共未來政策重點之一。

透過比較中共政治局常委於 2020、2021、2022 年的春節調研行程，歸納渠等行程的操作模式與意義：在操作模式上，渠等傾向走入最基層，但關注的是基層民眾的最高生活水準，宣傳效果大於實質意義；這類行程往往反映中共各年最關心的核心議題與長期政策，因而脫貧攻堅與全面建設小康社會為關注重點。

在今年的行程中，中共仍相當在乎脫貧攻堅，可再生能源的發展與能源安全的維護為重點之二，但更重要的這兩個議題反映著中共的可能困境：脫貧攻堅的成效不彰、天災的影響與如何兼顧能源安全及習近平對氣候變遷的承諾。如何進一步鞏固脫貧攻堅的成果，並將之與全面建成小康社會連結，應為中共今年對內政策的第一個重點，而第二個重點則是如何維持經濟穩定—而非成長，與可能因經濟波動而弱化的民眾生活品質。

（一）中共政治局常委春節調研行程比較

COVID-19 疫情爆發後，中共政治局常委春節調研行程及其互動對象如表一所示，從行程來看，2020 年習近平前往雲南少數民族地區，探望少數民族及解放軍基地；李克強則前往北京與青海兩地，前者檢視疫情影響下的北京春運情形、後者則探望基層群眾。2021 年習近平前往貴州探望少數民族、基層群眾與解放軍基地；李克強則前往山西探望基層群眾。2022 年習近平前往山西與甘肅，分別探往基層群眾與解放軍基地；李克強則前往甘肅探望基層群眾。

表一　中共政治局常委春節近三年調研行程地點及對象（2020-2022）

區域	對象	2020	2021	2022	總計
山西	能源企業	0	0	1	1
	基層群眾	0	1	2	3
中部戰區	解放軍	0	0	1	1
北京	基層群眾	1	0	0	1
甘肅	基層群眾	0	0	1	1
青海	基層群眾	1	0	0	1
貴州	基層群眾	0	1	0	1
	少數民族	0	1	0	1
	解放軍	0	1	0	1
雲南	少數民族	4	0	0	4
	解放軍	1	0	0	1
總計		**7**	**4**	**5**	**16**

資料來源：作者自製

在中共政治局常委春節調研行程的涉及議題，2020 年習近平在雲南探望少數民族，以脫貧攻堅與國家安全議題為主；李克強在北京的議題則為交通運輸與防範疫情擴大、在青海則是強調民生經濟與改善基層生活品質。2021 年習近平在貴州的議題為脫貧攻堅(例如其特別前往畢節)，以及國家安全；李克強在甘肅的行程則為檢視脫貧攻堅狀況。2022 年習近平在山西涉及的議題為脫貧攻堅，並造訪太陽能發電企業，強調能源安全的重要性，及探訪解放軍基地；李克強在甘肅行程則檢視脫貧攻堅的情形。

表二　中共政治局常委春節近三年調研行程地點及涉及議題(2020-2022）

列標籤	議題	2020	2021	2022	總計
山西	國家安全	0	0	1	1
	脫貧攻堅	0	0	2	2
	經濟社會情形	0	1	0	1
中部戰區	國家安全	0	0	**1**	**1**
北京	經濟社會情形	**1**	0	0	**1**
甘肅	脫貧攻堅	0	0	**1**	**1**
青海	經濟社會情形	**1**	0	0	**1**
貴州	國家安全	0	1	0	1
	脫貧攻堅	0	2	0	2
雲南	振興農村	1	0	0	1
	國家安全	1	0	0	1
	脫貧攻堅	3	0	0	3
總計		7	4	5	16

資料來源：作者自製

（二）近三年行程的操作模式與意涵

1.操作模式：走入最基層，關注基層民眾的最高生活水準，但宣傳效果大於實質意義。

圖一呈現 2020 年到 2022 年間，中共官媒（新華社）對中共政治局常委調研活動的報導，在剔除重複報導的同一行程與總結式的宣傳後，大致有 16 篇文章，並以句子（sentence）為分析單位進行共現網絡分析（co-occurrence network），可發現在 2020 年到 2022 年間中共政治局常委春節調研的操作模式具有高度一致性，以走進縣、村與民眾家中為主要模式，比較江澤民、胡錦濤時期操作模式，三者的差異可能微乎其微。

另一個值得關注的重點則是報導呈現的中共政治局常委與受訪者之間的對話，檢視圖一出現的關鍵字，大致可發現中共政治局常委更關心民眾過年的生活品質與實務的市場價格，因而 2020 年出現「市場」、「質量」、「吃」等關鍵字、2021 年出現「收入」、「振興」等關鍵字、2022 年出現「年貨」、「價格」、「供應」等關鍵字。從這樣的分布來看，中共傾向透過春節走訪確認大陸基層民眾最高的生活水準，因為傳統上，春節被華人地區視為最重要的節日、也往往是獎金發放後不久，故此時基層民眾的生活水準均高於一般標準，無法反應實際生活狀況，故而宣傳效果大於實質意義。

2.意涵之一：「全面建成小康社會」與「脫貧攻堅」仍是中共核心政策；此外，習近平重視部隊。

根據圖一呈現的關聯性，「全面建成小康社會」與「脫貧攻堅」二詞在 2020 年到 2022 年的行程中均被提及，同時其關連性在統計上也具有意義，因而可進一步推測的第一個意涵為「全面建成小康社會」與「脫貧攻堅」迄今為止仍是中共政策的核心目標，因而在農曆春節前後的調研不斷暗示兩者，並以行動前進基層表示中共中央對這兩個議題的重視程度。

此外，與解放軍相關的關鍵詞，例如「官兵」、「軍委」、「部隊」，未能同時與 2020、2021 與 2022 三個年份等三個變數的關聯性通過檢定，但這些詞彙在 2020 年與 2022 年則分別具有關聯性，進一步檢視這些詞彙與其行動，可發現習近平的春節調研行程固定前往解放軍基

地視察基層，並與基層官兵用餐以激勵士氣，對比之下，江澤民與胡錦濤未曾有類似行動，這也解釋了為何習近平在上任之初得以快速掌握軍權與迄今仍能獲得解放軍支持的可能原因。

3.意涵之二：操作重點與各年面臨內部議題可能具有相當程度的關聯性。

圖一呈現的第二個意涵則是各年度的操作重點可能與年度面臨的內部議題有相當程度的關聯性，以 2020 年的春節來說，中共當時對 COVID-19 疫情的反應仍集中在湖北與衛健委系統中，因此當年中共政治局常委更重視的是基層民眾的生活品質與對部隊的關懷。2021 年，隨著疫情的擴大與死亡人數的攀升，疫情成為中共政治局常委調研的重點之一，但渠等當年的重點仍在於農村的現代化與脫貧成果。2022 年的關鍵字雖仍有「防疫」，但更多的重點則轉向經濟安全、企業、重建、能源等與經濟相關的關鍵字。

（三）今年行程反映的意涵

1.脫貧攻堅為重點議題之一，但重要性正在下降

習近平於今年春節訪問山西臨汾、晉中等地，其與居民的對話反映兩個重點：第一，2021 年山西災情對脫貧攻堅的影響，例如在霍州市師莊鄉馮南垣村強調希望檢視 2021 年秋汛的影響、秋冬播種狀況與災後重建情形。第二，天然災害是否影響脫貧攻堅的成效或速度，包括災損是否已復原、山西官員對災損與脫貧攻堅的工作重點。

相較於 2020 與 2021 年，習近平春節調研的每一個行程均將重點集中在脫貧攻堅，2022 年的操作較為保守，因為這類行程僅是習近平調研行程的一部分。此外，即便是針對脫貧攻堅的調研行程，中共也有意無意地強調可再生能源的重要性與價值。在汾西縣僧念鎮段村的調研中，習近平與地方官員的對話呈現「防返貧責任險」與「汾西防貧寶」的重要性，這些社會救助機制均建立在當地太陽能光電產業的盈餘之上。

2.可再生能源發展與能源安全為重點議題之二，重要性正在提升

中共政治局常委今年春節調研行程的第二個重點則是可再生能源的發展與能源安全。習近平於調研貧困地區之際仍嘗試帶出太陽能

光電產業的價值與重要性，此行更前往山西瑞光熱電有限責任公司考察，實際上，這是習近平近六個月來三度考察能源企業—2021 年 9 月調研榆林化工有限公司、10 月調研勝利油田。

從新華社的新聞稿內容來看，國際環境的複雜化、國內需求收縮、供給衝擊與預期轉弱等壓力導致經濟壓力，而國際油氣價格的攀升與大陸煤炭價格的上揚造成額外的能源安全風險，兩者加成下，確保能源安全更為重要。

而另一個使習近平更重視可再生能源發展的壓力則源於習近平對氣候變遷與碳排放的國際承諾，特別是「2030 年前二氧化碳排放達到峰值、2060 年前實現碳中和」的雄心壯志。平心而論，以中國大陸當前經濟情勢、未來可能的經濟走向與能源技術而言，習近平的承諾最終很可能落空，因為在不考慮可再生能源的技術突然有所突破的情形下，降低碳排放量必然影響經濟成長，隨著國際社會對中共態度的轉變與美「中」貿易戰的持續，中共不太可能有額外的空間可推動降低溫室氣體排放量。

然而，習近平已於 2020 年到 2021 年屢屢做出前述承諾，因而加速推動可再生能源的發展便有其必要性，這也許解釋了為何習近平在今年春節調研行程中，特別重視光電產業價值的原因。

3.民生必需品價格與基層工資可能為重點議題之三

相較於習近平重視脫貧攻堅與可再生能源企業，李克強在甘肅的調研則更重視民生必需品的市場價格與基層工資，李克強在金昌市金三角市場詢問年貨供銷與價格情形，並強調中小型企業與個體工商戶支持大陸就業市場與經濟成長的重要性，並強調將提出減稅降費等政策以支援渠等生存。此外，在參訪有色金屬龍頭企業的行程中，李克強言論的重點在於該企業如何帶動整個產業鍊上下游企業的合作，與穩定價格的責任與應有貢獻。

相較於報導習近平調研新聞共有 4 篇，李克強前往甘肅調研新聞僅 1 篇，這樣現象可能有兩個原因：第一，習近平的第三任期與李克強的離任已可預期，中共官媒更重視習近平的行程。第二，中共內部對李克強的經濟路線與主張之支持度不足，因此更偏重報導習近平的行程。這兩個原因都有其可能性，但相較之下，第一個原因的可能性

更高，因為近三年的類似報導均集中在習近平身上，例如 2020 年李克強接連前往青海與北京調研，觀察新聞稿內容，李克強的調研行程較習近平充足，但針對習近平調研行程的報導數量更多。

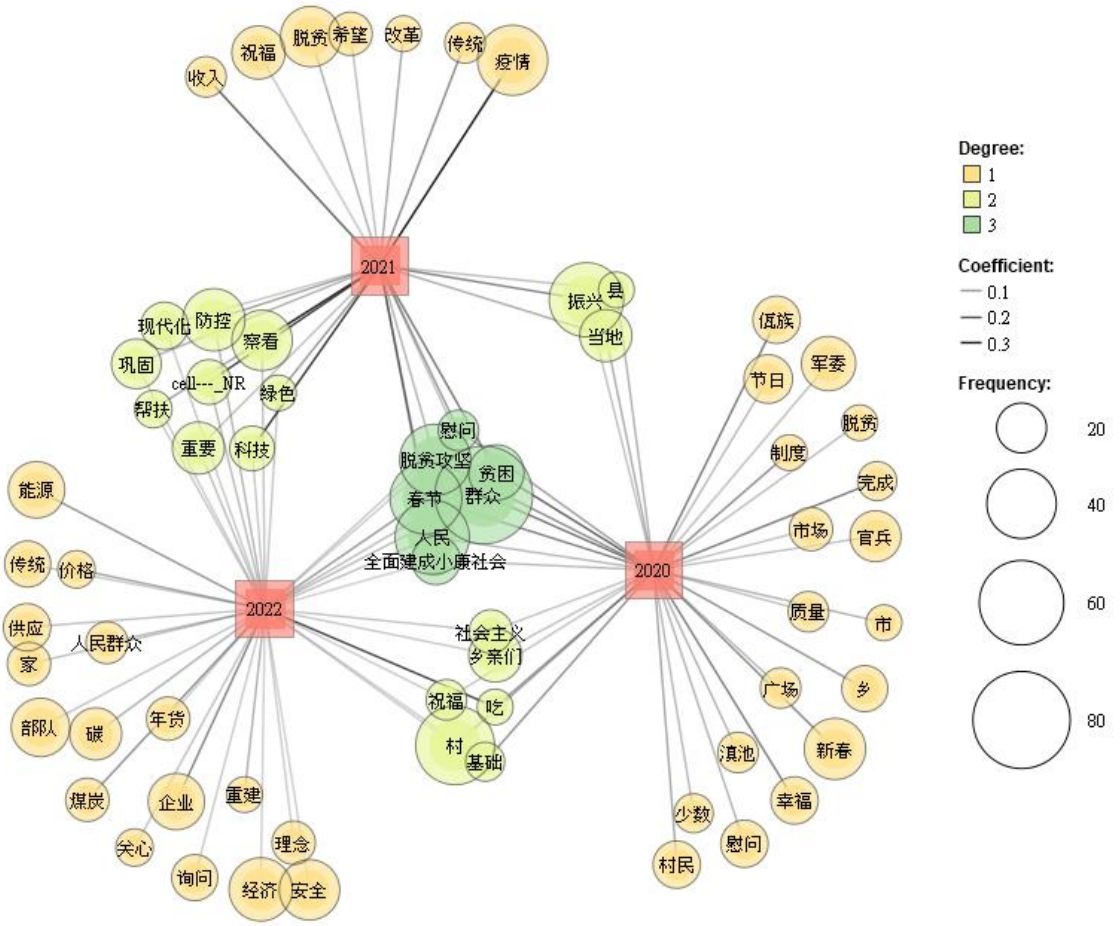
（四）結論

綜言之，中共政治局常委於 2022 年春節的調研行程反映著目前中國大陸內部的困境與中共關注的政策。從困境來說，第一，脫貧攻堅的成效很可能未如中共的宣傳般已完全成功，相反地，許多地區的貧困依然持續，否則習近平無須連續三年強調脫貧攻堅。第二，天災對脫貧攻堅的影響極大，因而防範天災導致重返貧困有其重要性，這也是習近平今年關心秋汛對山西的影響、李克強關心甘肅治沙的原因之一。第三，在完成習近平一再強調之碳排放與碳中和國際承諾的前提下，如何兼顧中國大陸能源安全為中共面臨的第三個困境，因而對太陽能光電產業的發展與重視便成為重點議題。

中共今年政策很可能仍將重點置於：第一，如何進一步鞏固脫貧攻堅的成果，並將之與全面建成小康社會連結，從習近平的調研行程與其和基層民眾的對話重點來看，習近平很可能也知道脫貧攻堅的成果並不踏實，必須一再強調這個政策的成果與重要性，更重要的是如何防範已脫貧地區再度陷入貧窮困境，以及如何將「鞏固脫貧」與「防範再入貧」兩者與全面建成小康社會連結，則是中共重視的重點。

第二，如何維持經濟穩定，而非成長，與可能因經濟波動而弱化的民眾生活品質應為中共今年政策的第二個重點。從習近平的行程來看，能源安全是一個很重要的顧慮，特別是可再生能源在維持能源安全中扮演的角色。另一個類似行程則是李克強對有色金屬龍頭企業、中小企業與個體工商戶的參訪，李克強也強調對同產業鏈的其他企業之合作與穩定價格的責任，從這樣的論述來看，如何穩定經濟與經濟波動下可能被弱化的民眾生活品質應為今年中共政策的重點。

圖一　中共政治局常委春節前後調研新聞稿之文字共現網絡比較



資料來源：作者自製[1]

[1]以餘弦相似度（cosine similarity）檢視各別關鍵字之間的關聯性，採計相關係數最高的前 99 個字詞與各別年份的關聯性。分析文章分為：新華社，「圖文故事｜彩雲之南，習總書記牽掛這裡的各族群眾」，2020/1/19；新華社，「深入佤寨，習近平祝『幸福的地方』更加幸福」，2020/1/20；新華社，「習近平春節前夕視察看望駐雲南部隊 向全體人民解放軍指戰員武警部隊官兵民兵預備役人員致以新春祝福」，2020/1/20；新華社，「習近平春節前夕赴雲南看望慰問各族幹部群眾向全國各族人民致以美好的新春祝福 祝各族人民生活越來越好祝祖國欣欣向榮」，2020/1/21；新華社，「李克強在青海考察時強調 扎實做好保障和改善民生工作 努力讓各族群眾生活更好」，2020/1/22；新華社，「第一觀察丨決戰決勝之年，總書記首次國內考察釋放哪些信號？」，2020/1/22；新華社，「李克強赴北京西站考察有序錯峰返程和新冠肺炎疫情防控時強調完善錯峰返程措施 加強交通疫情防控 統籌做好疫情防控和經濟社會發展；新華社，「李克強在山西考察時強調 順應期盼 用心用力 扎實做好惠民生各項工作」；新華社，「第一觀察｜此時此地，總書記到這個村考察有深意」，2021/2/4；新華社，「習近平春節前夕赴貴州看望慰問各族幹部群眾」，2021/2/5；新華社，「習近平春節前夕視察看望空軍航空兵某師」，2021/2/6；新華社，「習近平春節前夕赴山西看望慰問基層幹部群眾，向全國各族人民致以美好的新春祝福祝各族人民幸福安康祝偉大祖國繁榮富強」；新華社，「李克強在甘肅考察時強調保障基本民生，辦好民生實事，在發展中提高各族群眾生活水準」，2022/1/28；新華社，「習近平春節前夕視察慰問中部戰區 向全體人民解放軍指戰員武警部隊官兵軍隊文職人員民兵預備役人員致以新春祝福」，2022/1/28；新華社，「特寫：『共產黨就是給人民辦事的』——習近平總書記春節前夕冒雪訪山村」，2022/1/28；新華社，「第一觀察 總書記三次考察能源企業釋放明確信號」，2022/1/29。

二、中國大陸今年經濟風險預測及對臺影響

淡江大學中國大陸研究所副教授李志強主稿

■今年中國大陸經濟成長可能面臨保 5 挑戰，影響因素包括人口紅利漸失、資本報酬遞減，及疫情影響內需不振和外需到頂等。

■目前陸面臨企業債務違約、房地產泡沫危機等兩大風險，為未來經濟表現增添變數。

■對臺經濟可能影響或因不同產業而異，整體而言，兩岸貿易依然熱絡，但預計臺商赴陸投資偏冷情況仍持續。

2021 年中國大陸經濟成長率高達 8.1%，創十年來的最大增幅，也達成官方設訂的 6%以上成長目標。不過若仔細檢視，高成長是在前(2020)年經濟增長 2.3%的低基期下出現，而且呈現逐季下降的變化，第一季至第四季成長率分別為 18.3%、7.9%、4.9%和 4.0%，尤其是下半年的低成長令外界相當意外。在去年上半年的高基期下，如果增長下降的趨勢不變，今年 GDP 成長率要保 5%也相當困難。去年 12 月世界銀行把今年大陸經濟成長預期由 6 月的 5.4%降至 5.1%，國際貨幣基金組織則更為悲觀，把原來 5.6%的預測值大幅調低至 4.8%。

（一）預估今年內需低迷及出口趨緩

大陸今年經濟成長率面臨保 5 的挑戰，一方面是長期因素如人口紅利漸失，資本報酬遞減，土地、勞動價格不再便宜等導致成長趨緩；另一方面近期疫情對景氣的影響仍相當明顯，包括內需不振及外需到頂，使得 GDP 後續增長乏力。由於疫情發生後各種經濟活動受阻及收入減少的衝擊，2020 年消費衰退 3.9%，2021 年成長率雖反彈至 12.5%，但兩年平均僅增長 3.9%，不到 2019 年 8%的一半。此外，受經濟前景不明及企業債務存量太高限制，2020 年投資成長率降至 2.9%，2021 年回升至 4.9%，兩年平均只增加 3.9%，也低於 2019 年的 5.4%。因此去年的經濟成長動力主要依靠出口擴張。以美元計，由於防疫商品外銷大增及疫情國出口訂單轉到大陸的效應，2020 年大陸出口金額大幅成長 29.9%;其中醫藥材及藥品增長 101.2%、屬於

宅經濟商品的個人電腦和玩具分別成長 21%及 38%。全年貿易順差創歷史新高，達 6,764 億美元，增加 26.4%。然而在疫苗普及和國際疫情紓緩下，各國產能逐漸恢復，訂單可能會回流至印度、越南、菲律賓、泰國等新興市場，今年的出口動能可能無以為繼。

由去年 10 月至今年 1 月的月度數據看來，第一季的經濟情勢也不容樂觀，一是生產者物價指數（PPI）年增率分別為 13.5%、12.9%、10.3%和 9.1%，雖有逐月下降但仍處於高位，同一時期消費者物價指數（CPI）年增率僅為 1.5%、2.3%、1.5%和 0.9%，兩者的差異顯示出國際原物料的價格上升已經推升了大陸的生產成本，但消費低迷導致廠商難以把成本轉嫁給買方。二是製造業採購經理人指數（PMI）分別為 49.2、50.1、50.3 和 50.1，雖然去年 11 月以來已高於 50 的榮枯線，但今年 1 月的下跌顯示製造業景氣仍在谷底，未有明顯上升。PMI 細項中的新增訂單指數具有領先指標意義，分別為 48.8、49.4、49.7 和 49.3，更是呈現緊縮狀態，顯示第一季 GDP 仍將是成長乏力。

（二）債務違約及房地產泡沫化是最大風險

不只是 GDP 成長下降，目前大陸經濟正面臨兩項巨大風險，使得未來一年的經濟表現更添變數。一是企業債務違約危機。新冠疫情發生後，大陸企業急需資金週轉，企業部門負債率從 2019 年第四季的 150.1%大幅上升到 2020 第二季的 163.3%，增加 13.2%，相當於 13.4 兆元人民幣的債務，主要是占企業債務三分之二的國企債大量增發導致，其後疫的持續導致國企財務進一步惡化，不但壓縮近兩年的舉債空間，使投資的成長動能減弱，而且拉高金融風險，導致舉債利率上升，也讓經營環境充滿不確定性。自 2020 年 11 月以來大陸國企債務違約事件頻傳，很多國企沒有履行責任以現金贖回到期的債券，導致金融市場出現一波不小的動盪。據彭博社整理的資訊顯示，去年大陸境內新發債券違約事件至少有 143 起，違約債券本金合計約 1,854.5 億元人民幣，比前年激增 3 成，並創下了歷史新高。在景氣展望持續疲軟下，估計今年企業債券違約金額會繼續上升。

二是房地產泡沫危機。目前房地產開發商恆大集團的財務危機會否導致大陸房市泡沫破滅仍是全球關注的焦點，恆大債務約為 1.9 兆

元人民幣，只是整個房地產業的冰山一角，截至 2021 年 6 月全體房地產開發商的債務高達 32.5 兆元人民幣，約占大陸 GDP 的 28.4%，其中今年到期的債務為 9,603 億元人民幣。去年 9 月底恆大違約事件發生後，大陸限制了房地產業的銀行貸款及發債額度，業者不得不削價出售房屋來籌集現金，但反而使得買漲不買跌心態的投資者縮手，導致市場買氣低迷，百強房企 10 月和 11 月房屋銷售金額暴跌 32%和 38%，去年第四季房地產業和建築業產值萎縮 2.9%及 2.1%，是製造業中僅有衰退的行業。2021 年房地產占整體 GDP 比重為 6.8%，若加上建築業則比重上升到 13.8%，如果把房地產相關銷售等服務業也算在內，可能占到 29%，一旦大陸房市泡沫破滅，所產生的金融衝擊將不輸美國 2007 年的次貸危機。即使房價不暴跌，但房市蕭條會拖累今年的經濟成長。

（三）對臺灣經濟的可能影響

由於國有金融體制的特性，加上嚴格限制資本外流，短期內大陸發生全面性大規模金融危機的可能性不高，而且兩岸金融的聯結性及整合程度很低，即使大陸出現企業債務違約風險及房價大跌，對我方金融的直接衝擊不大，頂多透過積欠產業鏈中相關臺商的帳款而產生間接影響。不過為防範金融風險不斷升高，北京將持續「去槓桿」及收緊房地產貸款，貨幣政策也不會過度寬鬆，進一步壓抑到陸企的投資規模，因而減少對臺灣部分設備和原物料的進口需求。但不同產業會有所差異，鋼鐵、水泥、塑化等傳統產業受到的衝擊較大，例如去年 12 月鋼鐵出口至大陸(含香港，下同)就衰退 21.9%，剛性需求強的電子業則影響較小。

「十四五」規劃期間大陸要積極推動新基建，並爭取達成「科技自主」，對臺灣電子零組件特別是半導體的需求相當殷切，去年半導體外銷彼岸的金額比重高達 49.6%，預料今年即使國際市場需求飽和，半導體出口至大陸仍有一定成長。由於傳統產業占兩岸貿易比重甚低，譬如去年鋼鐵出口至對岸的金額比重只有 0.8%，故總體來說兩岸貿易依然會保持熱絡。臺商投資方面，美中貿易戰及疫情期間，全球供應鏈逐漸重組，臺商在大陸的產能慢慢移往境外，去年臺商投

資大陸(不含香港)金額只有 58.6 億美元，微幅衰退 0.7%，第四季又受到減碳、限電政策的衝擊，加上目前大陸內部經濟風險上升、景氣趨冷，預計今年臺商赴陸投資偏冷的情況仍然會持續。

三、共軍2022年開訓動員暨演訓實況

國防大學中共軍事事務研究所教授兼所長馬振坤主稿

■習近平簽署開訓動員令，強調「戰訓結合」及確保中共「二十大」順利召開；習上任以來，持續要求軍隊實戰實訓，凸顯治軍模式務實，但人事升遷標準仍依循舊有模式。

■近期演訓凸顯攻臺行動之戰術作為，但不意味共軍將在近期內對臺發動軍事行動；惟在臺海周邊仍會持續以灰區行動模式進行演訓。

■今年軍事任務維穩高於維權，習第三任期若無法改變兩岸政治現實，未來軍事手段或與兩岸融合併行，成為促進和統選項。

（一）前言

中共領導人習近平於 1 月 4 日簽署中央軍委 2022 年 1 號命令，向共軍發布開訓動員令，全文僅兩段，首段指出今年軍隊訓練著重訓練模式之轉型升級，除了進行訓練裝備更新現代化外，更要以戰訓結合之訓練方式將原本各部隊不同層級之訓練科目進行系統化整合；第二段則強調今年全軍首要政治任務是確保中共「二十大」順利召開。

（二）2022 年強調「戰訓結合」及科技練兵

相較於 2021 年的開訓動員令，2022 年之內容顯得簡短。習近平在 2021 年 1 月 4 日簽署發布之開訓動員令全文分為六段，首段及末段屬政治任務。首段強調全軍要貫徹習近平強軍思想，服從以習近平為核心之黨中央對軍事訓練工作的領導；末段則是強調 2021 年共軍首要政治任務為確保建黨一百周年相關任務順利完成。

第二段至第五段則確實著重在軍事訓練的具體內容上，第二段要求部隊訓練不能僅重形式，要戰訓結合落實實戰化訓練；第三段強調部隊訓練要採聯戰聯訓方式以提升一體化聯合作戰能力；第四段著重在訓練方式必須與時俱進，更新訓練裝備，以現代化裝備輔助軍事訓練，藉由科技提高訓練效能；第五段則是要求部隊訓練必須有詳盡規劃及安全評估，必須檢討現有軍事訓練各項準則綱要，改進訓練強度及安全管控。

若比較2022及2021年共軍開訓動員令就軍事訓練內容著重之重點，可發現今年除了持續強調戰訓結合及科技化練兵外，已不見聯戰聯訓培養一體化聯合作戰能力和檢討軍事訓練準則綱要以確保訓練安全此二項。這表示共軍軍事訓練在經過一年的調整修正後，聯戰聯訓已成為常態化軍事訓練模式，各項軍事訓練準則綱要應已大部完成修調，依照習近平開訓動員令的指示增加了對於各項訓練科目施訓方式安全性之評估，以確保部隊施訓安全。至於今年持續要求部隊在訓練上要做到實戰實訓，則顯示雖然習近平自就任中共總書記和中央軍委主席後，就不斷強調軍隊訓練必須貼近實戰帶著敵情練兵，但似乎至今各部隊並未完全落實，使得習在任期步入第十年之際，仍然必須在軍事訓練上要求軍隊要做到戰訓結合。

共軍無法完全落實中央軍委主席戰訓結合貼近實戰的要求，突顯出軍隊各級領導幹部仍然存在確保部隊訓練不出事之心態，此心態背後深層意涵則為各級幹部擔心部隊訓練若出事恐會影響到個人軍旅生涯後續升遷發展。這顯示即便習近平治軍模式相較於胡錦濤、江澤民時期更為務實不重形式，在軍事訓練上給予軍隊領導幹部更為寬廣的發揮空間，但是在人事升遷考核標準上似乎並未同時賦予相同的彈性，考核幹部能力仍然依循舊有模式，這讓部隊幹部依然擔心一旦出事個人生涯發展便到此為止，也讓共軍各級幹部在面對習近平雖然提出戰訓結合貼近實戰之軍事訓練要求，仍然未能捨棄過去施訓部隊事先備妥腳本、再照綱演出之作法。「戰訓結合貼近實戰」乃成為軍隊領導幹部小心翼翼注重的另外一種形式。

（三）演訓以確保「二十大」召開及習順利延任為首要目標

另外，檢視共軍於開訓動員令發布後迄今僅月餘之部隊演訓任務，可知大致上仍依循去年相關演訓模式，並無突出之處。此一方面是因為共軍年度訓練計畫在年初時展開，初期由各部隊營級單位各自施訓，再提升到旅級、軍級規模演訓，大規模之跨戰區遠程機動及跨軍種聯合作戰訓練則於下半年漸次展開。

值得注意的是，1月4日在習近平簽署公布開訓動員令後，共軍中部戰區第81集團軍陸航旅當天開訓施訓內容出現以閩南語進行對

敵軍的心戰勸降。中部戰區除擔負原有北京軍區衛戍首都之任務外，也擔負著原來的濟南軍區作為戰略預備隊支援其它軍區作戰所須兵力的任務。當天中部戰區陸航旅出動 30 多架直升機操作先期火力打擊、無人機偵察、機降戰鬥等訓練科目，此皆屬共軍攻臺行動之戰術作為，期間同時用普通話和閩南語對敵軍陣地進行心戰喊話，對臺威懾的意味濃厚。

但此並非意味著共軍即將在近期內對臺發動軍事行動。事實上，中共今年的黨政軍相關作為，包括共軍對其周邊可能之軍事作為，皆仍以確保中共「二十大」順利召開以及習近平於「二十大」順利延續第三任期之政治任務為首要目標。換言之，就軍事任務性質言，維穩的重要性高過維權。但這並不表示解放軍今年將無所動作，相反地，在習近平於 2017 年中共「十九大」提出軍隊建設三步走發展戰略，2035 年時軍隊必須具備打贏信息化戰爭能力、本世紀中葉必須建成世界一流軍隊，及習對 2027 年建軍一百周年之期許，皆讓解放軍在現代化建軍期程上已顯得急迫。另外，習近平中華民族偉大復興之中國夢要在第二個百年屆臨之際實現，則強軍夢勢必要提前到位，方能作為民族偉大復興之必要支撐。若再加上習近平對於解決臺灣問題之總體方略漸次成形，目前以推動兩岸融合促進和平統一之政策基調，若在習近平第三任期內仍無法改變臺灣漸離漸遠之政治現實，則軍事手段亦有可能作為與兩岸融合併行不悖成為促進和平統一之選項。

（四）結語

綜上所論可知，今年解放軍在臺海周邊仍會持續以灰區行動模式進行各類演訓，一方面持續對臺軍事施壓以達到遏制臺獨之目的；另一方面則藉由此類活動讓相關兵力進行對臺軍事行動所需作戰科目訓練，以持續對臺軍事鬥爭準備。共機於本月初接連侵擾東引島及東沙島相關空域，即屬此類，主要是為了未來中共當局認為在必要時對我外離島發動有限局部衝突以武促統做準備的練兵行為，並非此時就要對臺動武。

四、從2022年中央一號文件看中共糧食安全

中華經濟研究院計畫顧問田君美主稿

■2022 年「中央一號文件」依循習近平指示，強調要穩住農業基本盤，確保糧食安全，中國人的飯碗要牢牢端在自己手中。

■受中美貿易戰、肺炎疫情、糧食供應鏈中斷、極端天氣影響等世局變化，中國大陸當局更重視糧食安全問題。

（一）前言

2022 年 2 月 22 日，由大陸新華社受權發布 2022 年中央一號文件，這是歷年來發布最遲的一次。該文件題為《中共中央國務院關於做好 2022 年全面推進鄉村振興重點工作的意見》。全文共有 8 個部分：1.全力抓好糧食生產和重要農產品供給、2.強化現代農業基礎支撐、3.堅決守住不發生規模性返貧底線、4.聚焦產業促進鄉村發展、5.紮實穩妥推進鄉村建設、6.突出實效改進鄉村治理、7.加大政策保障和體制機制創新力度、8.堅持和加強黨對「三農」工作的全面領導。共分 35 個條文。

在「全力抓好糧食生產和重要農產品供給」部分，有五個條文，分別是：1.穩定全年糧食播種面積和產量。2.大力實施大豆和油料產能提升工程。3.保障「菜籃子」產品供給。4.合理保障農民種糧收益。5.統籌做好重要農產品調控。本文旨在聚焦從 2022 年中央一號文件看中共糧食安全，分別從檢視歷年中央一號文件的特色、2021 年底「中央農村工作會議」的重點、中國大陸長期糧食安全的難題，與世局變化影響中國大陸糧食安全等方面來觀察。

（二）檢視歷年中央一號文件的特色

中共「中央一號文件」原指中國共產黨中央委員會、中華人民共和國國務院每年發布的第一份文件。由於多年來一號文件均以「三農問題」（農村、農業、農民）為主軸，遂成為中共中央重視農村問題的專有名詞。檢視歷年來中央一號文件內容，都與農業政策緊密相關，往往與「中央農村工作會議」或「全國農村工作會議」相互配套。因此，

被視為是中共公告當年農業政策之重點。

1982 年至 1986 年，曾連續五年發布中央一號文件，這是對當時中國大陸農村改革和農業發展之具體部署。2004 年中國大陸農業貿易開始出現逆差，結束長達 20 年的農產品貿易順差。中共當局為提高農民種糧的誘因，從 2004 年起迄今，中共中央連續發出 19 個「一號文件」聚焦「三農」問題，提出一系列惠農政策，把糧食增產和增加農民收入列為經濟首要地位，強調「三農問題」是中國社會主義現代化時期的「重中之重」。

（三）2021 年底「中央農村工作會議」的重點

2021 年 12 月 25 至 26 日，中共「中央農村工作會議」在北京召開，分析當前「三農」面臨的形勢，研究部署 2022 年的「三農」工作。值得注意的是，在「中央農村工作會議」召開前，習近平主持召開中央政治局常委會會議，專題研究「三農」工作，並指出應對各種風險挑戰，必須著眼國家戰略需要，要穩住農業基本盤、做好「三農」工作，措施要硬，執行力要強，確保穩產保供，確保農業農村穩定發展，更要保證糧食安全，中國人的飯碗任何時候都要牢牢端在自己手中。指示除確保 18 億畝耕地，還要切實調整結構，擴種大豆和油料；落實「菜籃子」市長負責制，確保豬肉、蔬菜等農副產品供給安全。

是以在 2021 年 12 月 25 日的中央農村工作會議會上，充分傳達上述習近平要「保證糧食安全」的各項要求，將糧食安全問題提升到戰略高位。會議強調，要全力抓好糧食生產和重要農產品供給，穩定糧食面積，確保 2022 年糧食產量穩定在 1.3 兆斤以上。此外，在 2021 年 12 月 8 日的中央經濟工作會議上，也明確提出，要加大初級產品供給的保障能力，其中包括糧食以及一些農副產品。如今印證 2022 年中央一號文件正是以此為第一目標，此乃由於 2022 年將召開中共第 20 次全國代表大會（二十大），所以穩定糧食產量、穩定糧食價格，穩定「三農」，對穩定政治、經濟、社會環境，至關重要。

（四）中國大陸長期面臨糧食安全的難題

然而，中國大陸長期以來面臨糧食安全的問題，而且此一難題很

難解決。因為其耕地僅占全球的 9%，淡水僅占全球的 6%，人口卻占世界人口的 18%，人口眾多使得經濟社會發展壓力大，資源環境關係緊張，再加上肉類消費需求增加，帶動飼料穀物需求增加，不論自然、人文條件，都加大中國大陸糧食安全的難題。

1959 年毛澤東就說：「手裡有糧、心裡不慌」，並確立糧食儲備戰略。1980 年代鄧小平說：「不管天下發生什麼事，只要人民吃飽肚子，一切就好辦」。1990 年代江澤民說：「中國人口多自然災害頻繁，儲備以應付突然事件是為上策」。2011 年胡錦濤說：「解決 13 億中國人的吃飯問題始終是頭等大事」。2013 年習近平說：「飯碗主要要裝自己生產的糧食」、「糧食安全要靠自己」、「把中國人的飯碗牢牢端在自己手中」。2021 年仍在強調「中國人的飯碗任何時候都要牢牢端在自己手中」。歷代領導人都高度重視糧食問題，也顯示中國大陸糧食安全問題的難解。

一國的糧食安全通常由國內生產、庫存及進口三者構成。中國大陸糧食安全的指標有四：一是糧食安全係數不低於 18%。糧食安全係數是國家年末糧食庫存占年度消費總量的百分比，係數大於 18%為安全，低於 17%為不安全，低於 14%為緊急狀態。二是糧食自給率不低於 95%、淨進口不超過國內消費量的 5%，自給率太低會受到出口國施壓影響國家的主權。三是人均糧食占有量，保證 2020 年不低於 395 公斤。四是穩定糧食播種面積。要保證糧食自給率穩定在 95%以上，從生產能力上必須守住 18 億畝（1 公頃等於 15 畝）耕地紅線。

（五）世局變化中國大陸更重視糧食安全問題

就近 10 年來觀察（2012 年~），中國大陸大米、小麥、玉米三大主糧的自給率都在 95%以上，安全問題較小，但是，大豆 80%以上都是依靠進口，是世界上最大的大豆進口國。2018 年開啟美中貿易戰後，大豆被視為中美貿易戰熱度的指標。中國大陸為彌補美國大豆進口缺口，2019 年實施《大豆振興計畫實施方案》，劃定大豆、小麥、油菜籽、水稻生產保護區擴大種植面積，增產大豆成為東北農民首要政治任務。面對日趨複雜的外部環境，在佈局糧食安全時提出要擴種大豆和油料，正是要提高糧食安全，對抗外部風險的措施。

根據中國國家統計局數據顯示，2021 年中國大陸糧食產量達到 1.3657 兆斤新高。據官方稱，糧食庫存總量充足，處於歷史高位，小麥可滿足中國人 1 年半的消費需求。從供給的角度來看，近 10 餘年來，糧食幾乎連年豐收，但當局始終將「口糧絕對安全」視為底線。由於糧食主產區受到乾旱洪澇災害影響的風險依然存在，加上農藥、化肥、種子、人工等生產成本持續增加，再再推高糧價。在 2021 年底的中央經濟工作會議和中央農村工作會議，都一再強調糧食安全的戰略性問題。

此外，與糧食相關的產業基本上都是高耗能產業，無論是種植、收成、加工都需要用電，中國大陸限電與缺煤等問題，導致糧食危機進一步惡化，推高糧食成本與價格。保障糧食安全是中國大陸保障國家安全的重要戰略，糧食安全政策包括糧價保護機制、各項補貼制度、糧食儲備、流通、貿易政策、耕地保護政策及糧食消費、糧食宏觀調控的保障體系等。

中國大陸當局視「糧食安全」是國家的戰略問題，一方面努力提高國內糧食生產能力，穩定糧價，另方面建立「糧食應急供應保障機制」，涵蓋糧食加工、供應、配送、儲運的應急保障體系基本建立；要加強國家戰略物資儲備制度建設，在關鍵時刻發揮保底線的調節作用；要利用「兩個市場」（國內市場及國際市場），進口糧食就是重要的手段。有觀點認為，中國大陸大量購糧是全球糧食價格走高和饑餓問題的重要原因之一。

證諸 2021 年國際糧食市場波動明顯加劇，國際農產品小麥和玉米年上漲幅度均超過 20%，豆油、棕櫚油上漲超過 30%，加拿大油菜籽期貨上漲達到 86%。聯合國糧食及農業組織（FAO）指出，2021 年全年糧價指數達 125.7 點，較 2020 年飆漲 28.1%，國際糧價創 10 年以來新高。這與肺炎疫情全球運輸受挫，糧食供應鏈中斷；受極端天氣影響，收成不如預期；全球化肥價格上漲，再加上中國大陸糧食需求強勁，帶動糧食價格大漲有關。由於這些因素難以在今年有明顯緩解，是以 2022 年國際糧價要止漲回穩的機率渺茫。

總之，2022 年中央一號文件是中國大陸當局再次強調糧食安全是國家安全核心課題，各界勢必全力以赴。

表 1　中國大陸歷年中央一號文件

年代	頒布時間	題目
1982 年	1982 年 1 月	《全國農村工作會議紀要》
1983 年	1983 年 1 月 2 日	《當前農村經濟政策的若干問題》
1984 年	1984 年 1 月	《中共中央關於 1984 年農村工作的通知》
1985 年	1985 年 1 月 1 日	《關於進一步活躍農村經濟的十項政策》
1986 年	1986 年 1 月 1 日	《中共中央關於 1986 年農村工作的部署》
2004 年	2003 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》
2005 年	2004 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見》
2006 年	2005 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見》
2007 年	2006 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於積極發展現代農業紮實推進社會主義新農村建設的若干意見》
2008 年	2007 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見》
2009 年	2008 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於 2009 年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見》
2010 年	2009 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》
2011 年	2010 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加快水利改革發展的決定》
2012 年	2011 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加快推進農業科技創新持續增強農產品供給保障能力的若干意見》
2013 年	2012 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加快發展現代農業進一步增強農村發展活力的若干意見》
2014 年	2014 年 1 月 19 日	《中共中央、國務院關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見》
2015 年	2015 年 2 月 1 日	《中共中央、國務院關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見》
2016 年	2015 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於落實發展新理念加快農業現代化實現全面小康目標的若干意見》
2017 年	2016 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於深入推進農業供給側結構性改革加快培育農業農村發展新動能的若干意見》
2018 年	2018 年 1 月 2 日	《中共中央、國務院關於實施鄉村振興戰略的意見》
2019 年	2019 年 1 月 3 日	《中共中央、國務院關於堅持農業農村優先發展做好「三農」工作的若干意見》
2020 年	2020 年 1 月 2 日	《中共中央、國務院關於抓好「三農」領域重點工作確保如期實現全面小康的意見》
2021 年	2021 年 2 月 21 日	《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》
2022 年	2021 年 2 月 22 日	《中共中央 國務院關於做好 2022 年全面推進鄉村振興重點工作的意見》

資料來源：本文整理。

五、近期中共與歐盟關係觀察

中華經濟研究院第一所分析師吳柏寬主稿

■歐盟「開放性戰略自主」策略為在全球格局中更積極捍衛歐洲權利，中共亦順勢拉攏歐盟，然歐中關係在中共反制歐盟人權制裁後急轉直下，致歐中投資協議延宕至今。

■歐中在全球氣候、能源等重要領域仍需保持密切合作，惟歐盟輪值主席國法國對中政策走向、立陶宛議題等為雙方關係試金石，未來歐洲主要新政府對中立場仍應密切觀察。

（一）前言

歐盟在疫情時代正式宣告「開放性戰略自主」（Open strategic autonomy）─在全球舞臺上，透過有力的貿易政策形塑全球貿易體制，同時保持歐盟利益和價值觀。例如歐盟新貿易政策支持，建立基於開放性的貿易政策新共識，透過促進經濟復甦，並支持歐盟地緣政治目標。

近來歐盟對於中國大陸的態度也從樂觀逐漸轉向謹慎因應。從歐盟通過「外人投資審查架構」與歐盟印太戰略等政策，都顯示歐中關係的轉變。此外，在立陶宛面對中國大陸的經貿壓力後，歐盟也採取共同立場回應並提出「反脅迫工具（Anti-Coercion Instrument, ACI）」等經貿政策工具。

（二）歐中關係逐漸走向尖銳化

從國際脈絡觀察，歐盟原本似無意與美國前總統川普採取同一陣線，在經貿、科技等各領域對中採取對峙立場。歐盟因此提出「開放性戰略自主（Open strategic autonomy）」作為對歐盟最有利的政策選項。另一方面，中國大陸也順勢從亞洲轉向拉攏歐盟，作為對抗美國圍堵或「脫鉤」（decoupling）經貿政策的因應。

中國大陸在 2020 年年底作出重大讓步，進一步結束歐中雙方歷時 7 年、共 35 回合漫長談判的「歐中全面投資協議」（EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI），也顯示中國大陸在面對美國

強大的國際壓力下，透過歐盟開拓政治新局—拉攏歐洲各國支持，並進一步透過投資取得在歐洲重要資源，以達成中國大陸的科技自主創新目標。

不過，在 2021 年 3 月歐盟對新疆維吾爾自治區四名官員與一機構列入侵犯新疆穆斯林維吾爾人權制裁名單之後，中方隨即對歐盟人士與機構實施反制裁報復。歐洲議會在 5 月 20 日壓倒性票數通過決議案，凍結「歐中全面投資協議」批准程序之後，歐盟與中國大陸的關係自此急轉直下。

歐盟外長理事會於2021年4月19日公布「歐盟印太合作戰略(The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific)」政策文件，指示歐盟執委會與歐盟對外關係署（EEAS），針對歐盟在全球的安全、貿易、數位、人權、環境、海洋治理等議題提交共同報告。就此，歐盟在 9 月間正式提出「印太合作戰略」報告指出，歐盟關切中國大陸在印太地區持續加強軍力部署，導致南海、東海與臺海成為區域熱點，可能連帶衝擊歐洲的安全與繁榮。

此外，面對中國大陸的巨型經貿策略「一帶一路」，歐盟首先在 2018 年 9 月公布「連接歐亞-歐盟戰略的基礎(Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy)」，支持歐盟在全球的投資與經濟活動。2021 年 12 月歐盟進一步提出「全球門戶」(Global Gateway)倡議，預計於 5 年內投資 3 千億歐元於非洲、亞洲和拉丁美洲等區域的基礎設施建設項目。「全球門戶」基於永續發展、有利於氣候保護和促進數位化的原則，強調與當地國的平等關係，並承諾提高透明度、民主價值，以及當地社區的利益。歐盟揭櫫上述投資原則，對比中國大陸「一帶一路」造成發展中國家高額潛在債務隱憂，顯然有極大差別。

（三）高度競合的歐中關係

中方原本有意透過與歐洲國家間的科技與經貿合作架構，進一步取得歐洲先進關鍵技術。然隨著中歐關係逐漸緊張，歐洲各國一方面對中採取更為謹慎立場，完備不同的經貿政策工具；另一方面則探求歐中關係新路，在全球氣候、環保等領域採取合作立場。

首先，歐洲各國對於中資企業在歐大幅併購或投資關鍵技術領域

漸感憂慮，因此在 2019 年 3 月建立歐盟「外資審查架構」（investment screening mechanism）透過跨國審查機制，防範外資藉由策略性併購取得歐盟核心技術，對歐盟安全構成可能威脅。

其次，歐盟與美國建立「美歐貿易暨技術委員會」於 2021 年 9 月 29 日首次在匹茲堡舉行會議，雙方共同合作對抗第三國經貿投資和技術引發的風險，強化投資審查法規強度，防止科技遭濫用而威脅到安全和人權。美歐雙方未來合作提倡勞動權利、打擊強迫勞動，並致力於保護國際安全和支持全球公平競爭環境的出口管制措施。歐美雙方在聲明中雖未直接點名，但共同保護企業、消費者和勞工免於「非市場經濟體」不公平貿易作為所致損害，應為針對中國大陸的國有企業以及其非市場營運作為。

第三，中國大陸因駐立陶宛臺灣代表處一事，不斷採取經貿制裁措施對立陶宛施壓，包括限制立國產品進口，甚至干擾生產鏈中涵蓋立國加工的歐洲企業營運。歐盟執委會 2021 年 12 月 8 日公布「反脅迫工具」法律草案，未來歐盟可透過反制措施即時有效對應第三國的經濟脅迫作為。此外，歐盟也於 2022 年 1 月 27 日在 WTO 提出與中國大陸就限制立陶宛貨品與服務貿易一事依據貿易爭端解決程序進行雙邊磋商。

不過，在全球氣候變遷的關鍵時刻，推動綠色經濟不遺餘力的歐盟在國際環境談判上則與中國大陸採取合作立場。歐盟與中國大陸自 2020 年 10 月起透過「歐中氣候暨環境高層對話」進行討論，歐盟執委會副主席蒂默曼斯（Frans Timmermans）2022 年 10 月 31 日在英國格拉斯哥第 26 屆聯合國氣候大會（COP26）會前，特別與中國大陸代表解振華進行雙邊會談。這顯示中國大陸在全球氣候論壇中不可或缺的地位—中國大陸是全球二氧化碳排放量最高的國家，佔全球總排放量的四分之一。

（四）結語

總結來看，2021 年間的歐中關係已跌宕谷底，展望 2022 年歐中雙方可望在功能性議題上逐漸破冰，強化合作。然而在人權等敏感議題上仍有待逐漸建立共識減少雙方差距。此外，德國新上任的聯盟政

府，以及即將邁入總統大選的歐盟輪值主席國法國對於中國大陸的政策，亦可能影響整體歐中關係走向。最後，歐盟各國如何協調立陶宛因應中方壓力，也成為歐中關係的試金石。

首先，中國大陸是否提前取消對歐盟反制裁措施為觀察重點。2021 年中歐關係惡化後，歐洲議會 5 月間以懸殊票數要求中國大陸解除對歐洲議員和實體制裁後，才重啟審議「歐中投資協定」。其次，德國新總理舒茲（Olaf Scholz）嘗試平衡德國對中的巨大經貿利益以及歐洲民眾對於人權、勞工等議題的關注，也成為新政府的重大挑戰；法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）代表歐盟輪值主席於 2022 年 2 月 16 日與習近平進行視訊會議。習近平希望推進歐中投資協定批准進程，馬克宏呼籲中國大陸簽署國際勞工組織框架下「反對強迫勞動公約」，並解除對立陶宛的制裁措施。法國今年的總統大選將屆，在全球政經局勢緊張的情況下，法國新總統如何協調各國形成歐盟對中關係，也值得注目。

最後，中國大陸施壓立陶宛一事如何落幕，也為未來值得關注的重點。立陶宛在 2021 年 5 月宣布退出「17+1」中東歐合作框架時，中國大陸在歐洲擴展影響力遭受沉重打擊。中國大陸未來如何回應立陶宛的設代表處事件，以及歐盟各國如何共同協調立場支持立陶宛，將成為未來歐中關係的重要指標。

六、美國新財年國防授權法涉中涉臺議題觀察

國立中正大學戰略暨國際事務所教授宋學文主稿

■NDAA 2022 反映美對中戰略將續以競爭為主軸，推動及強化「印太戰略」，遏阻中共在印太地區的擴張主義。

■法案涉臺議題積極佈署強化「抗中保臺」戰略與軍備執行力；所提「支持邀請臺灣參與 RIMPAC」或觸及美中關係核心，進一步考驗美「一中政策」。

■臺灣可提升與美、日、印、澳戰略分工之角色，及進一步強化國人在認知作戰能力，並持續堅守自由、民主及人權之價值，與發揮科技、矽盾之關鍵產業鏈角色。

（一）前言

美國聯邦眾議院及參議院院會先後於 2021 年 12 月 7 日及 15 日表決通過「2022 會計年度國防授權法案」(NDAA2022)的兩院協商版本後，拜登總統並於 27 日正式簽署該法生效，完成法律程式。法案預算總額高達 7680 億美元，除了提供五角大廈預算以維持美國軍力外，也預計投入 71 億美元擴大「太平洋嚇阻倡議」(Pacific Deterrence Initiative, PDI)，作為美國在印太地區遏阻中共軍事擴張與對區域安全威脅之用，並進一步與強化與盟友之合作[1]；因此，NDAA2022 最大的特色可以說是「漸進、有計劃且積極的抗中」；而美國國會跨黨派及行政部門在此「抗中」之共識及對印太戰略支持之剛性需求下，「挺臺」 也成為此法案之重要特色。

（二）美國防授權法 2022 涉臺內容

依據該法案內容，與臺灣直接相關的部分在 1246 到 1249 條[2]；法案在此部分提到，美國政策須維持美軍阻止中國武力犯臺、造成既成事實(fait accompli)的能力，要求美國國防部長自 2022 年至 2027

[1]國際組，「【更新】美國總統拜登簽 7700 億國防授權法助臺灣自我防衛參與環太軍演」，臺灣英文新聞網，2021 年 12 月 28 日，https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/4390691。

[2]自由時報，「拜登簽 7700 億美元國防授權法 對中國增軍費、助臺自我防衛」，自由時報，2021 年 12 月 28 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3782253。

年向國會相關委員會提交臺灣防衛能力評估報告，評估臺灣防衛能力，尤其是不對稱戰力[3]，及美軍如何助臺發展不對稱戰力的計畫[4]，包括透過智慧財產權轉移、共同開發或聯合生產、增進美國和其盟友與夥伴的軍事能力協調性等[5]。法案第 1246 條 C 項要求美國行政部門繼續支持「臺灣保持足以防衛自己所必需能力及準備」，同時提及與臺灣進行實際訓練 和軍事演習，特別是要求美國防部得邀請臺灣參與 2022 年的「環太平洋軍事演習」（RIMPAC）；第 1247 條特別要求美軍在臺灣海峽抵禦「既成事實」[6]，而法案對「既成事實」的定義則是中國使用武力「在美國得以作出有效回應之前侵占並控制臺灣」[7]；在戰備上，該法案第 1248 條建議協助強化臺灣的不對稱戰力[8]，包括「海岸防衛飛彈、水雷、防空、網絡空間防衛以及特戰部隊」[9]、並要求就中國對臺灣的軍事威脅和包括旨在顛覆「臺海和平與穩定」之影響力運作在內的「非常規作戰行動」進行情報評估[10]，包括「與國防未必直接相關」之中共對臺威脅或顛覆。

在軍售方面，亦反映美國「抗中保臺」之積極佈署；譬如，從川普上任後的對臺軍售即開始有較大的突破，逐漸超出所謂之「防衛性」武器之僵化限制，而朝協助臺灣強化自我防衛能力的方向發展；譬如，2022 年之軍售包括：先進武器計增售 F-16V 戰機、M1A2T 戰車、人攜式刺針飛彈及 AGM-88B 高速反輻射飛彈等項，其中 AGM-88B 高速反輻射飛彈在作戰中功用為對敵方防空武器行源頭打擊，都早已超出過去所謂「臺灣關係法」規範「僅售臺防衛性武器」的限制；其中，美國對「人攜式刺針飛彈」的軍售向來極為審慎，此軍售案反應美臺互信亦快速加溫；法案第 1249 條建議美國國

[3]同註 2。
[4]張文馨，「拜登簽署 2022 國防授權法 與中競爭、助臺自我防衛」，聯合新聞網，2021 年 12 月 28 日，https://udn.com/news/story/6809/5992599。
[5]國際中心，「美國會壓倒性通過國防授權法邀臺灣參加 2022 環太平洋軍演」，上報，2021 年 12 月 16 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=132682。
[6]請參考 NDAA2022 第 1247 條 a 項。
[7]朱明，「美參議員印太考察 為 2022 國防授權定案前進行臺美軍事交流」，上報，2021 年 11 月 11 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=129586；請參考 NDAA2022 第 1247 條 b 項。
[8]請參考 NDAA2022 第 1248 條 b 項。
[9]請參考 NDAA2022 第 1248 條 e 項。
[10]請參考 NDAA 2022 第 1248 條 a 項。

防部長應在 2022 年 2 月 15 日之前[11]，向軍委會報告「強化國民兵(National Guard)和臺灣合作的可行性與適當性」[12]。此外，該法案亦提到，於「臺灣旅行法」下，促進美臺官員在戰略、政策與職能層級的交流，提高美臺軍事力量互操作性，與加強臺灣後備軍力[13]。

值得注意的是，法案中所提「支持邀請臺灣參與 RIMPAC」或將觸及及美中關係之最核心及最敏感議題，並進一步考驗美國的「一中政策」檢視及操作的議程與方式。而臺灣將以何種形式來參與 RIMPAC，亦需美、臺國安團隊依時空條件作整體評估與推進。在此一議題上，臺灣宜以積極、審慎及務實之方式為之，較能配合近五年來（2017 年至今）美臺軍事交流與合作之發展趨勢。例如，川普上任後，美國國會在 2018 年提出「邀請臺灣參加聯合軍演」的呼籲；2019 年亦提出「與臺灣加強人道主義救援」、「救災合作及醫療船訪問」、「協助臺灣開始 發展不對稱戰力及水下作戰能力」，「擴大雙方軍事合作的機會」及「技術轉移」；在 2020 年，更是要求將「美臺互動的實際成效」納入法案規定中，包括「國務院及國防部高層與臺灣方面的接觸」、「增強臺灣防務的實質幫助」、「網絡安全議 題」等具體提升美-臺外交、國防及國安之合作項目[14]；至 2021 年國會所提之 NDAA2022 都可看到美國國會及行政部門皆以「漸進」(progressive)之法案內容將臺灣打造成「印太戰略」中不可或缺或核心角色之發展趨勢。

（三）臺灣應處之道

至於臺灣如何配合在美國近五年美國之「NDAA」以提升並強化

[11]劉穎傑，「臺灣宜主動參與 2022 環太軍演的準備」，財團法人國防安全研究院，2021 年 12 月 29 日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3523/%E8%87%BA%E7%81%A3%E5%AE%9C%E4%B8%BB%E5%8B%95%E5%8F%83%E8%88%872022%E7%92%B0%E5%A4%AA%E8%BB%8D%E6%BC%94%E7%9A%84%E6%BA%96%E5%82%99。

[12]請參考 NDAA 2022 第 1249 條 a 項；相關報導請參考張文馨，「拜登簽署 2022 國防授權法與中競爭、助臺自我防衛」，聯合新聞 網，2021 年 12 月 28 日，https://udn.com/news/story/6809/5992599。

[13]請參考 NDAA 2022 第 1246 條 E 項； 相關報導請參考自由時報，「拜登簽 7700 億美元國防授權法 對中國增軍費、助臺自我防衛」， 自由時報，2021 年 12 月 28 日，https://news.ltn.com.tw/amp/news/world/breakingnews/3782253。

[14]朱明，「美參議員印太考察 為 2022 國防授權定案前進行臺美軍事交流」，上報，2021 年 11 月 11 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=129586。

臺灣在印太戰略角色，個人認為至少需注重下列數點：

1.臺灣宜審慎、務實且積極要求參與 RIMPAC，但現階段參與之形式可以先規畫如何與美、日、澳在印太地區之戰略分工為原則，並在技術面以派遣觀察員、參與印太司令部兵推及派遣適當規模實兵隨同參演或異地同時配合演習，並著重非傳統安全威脅反制、海上安全、海巡及國民兵之合作等項目。

2.積極推動美國國民兵與我國「全民防衛動員署」（全動署）防衛合作之具體項目與議程，以增進臺灣後備部隊的訓練強度；譬如：如何提升國人在抗中保臺之認同感、網路防禦、教育、文化交流及強化戰術訓練和醫護知識，和平時期建構救災、醫護和後勤運輸，以及地方治安輔助，戰時提供後備動員戰力，支援防衛重要設施等訓練皆可增進臺灣後備部隊在戰術技能的夥伴能力，以呼應美國國會跨黨派議員所提之「臺美夥伴關係法案」(Taiwan Partnership Act)之議程規劃，並組建一旦臺灣發生危機時能快速部署且整合良好的國防力量。

3.另外，中共在 2021 年 2 月 1 日及 9 月 1 日分別正式實施「海警法」及「海上安全交通法」，已對「印太戰略」所揭櫫之「自由、開放」(Free and Open)原則，特別是「自由航行」(Freedom of Navigation)提出「法律戰」並展現中共在印太地區軍事擴張之決心，對此，而 NDAA2022 中所編列 71 億美元之 PDI 亦將進一步強化對中共嚇阻能力，同時提升臺灣在東海、臺海、南海之防衛能力，以配合美、日、印、澳克服中共之「區域拒止」(A2/AD)之能力；針對此，臺灣除強化我國國軍之不對稱作戰能力之外，亦需強化海巡單位在「平戰轉換」之能力，以推進「臺美海巡合作備忘錄」之內涵。

4.未來的戰爭型態之重心將由傳統武器快速地轉換到軍事科技能力；譬如超高音速武器、生物技術、人工智慧、量子運算等。臺灣如何掌握目前全球產業鏈之關鍵科技（如半導體產業及醫療衛生之研發能力），並針對 NDAA2022 與盟邦作更多之研發及生產合作，並藉此提升臺灣在軍工複合產業之質能，誠為當前國安團隊之急務。

（四）結語

NDAA 2022 反映「美國對中國大戰略」之發展方向將繼續以競爭為主軸，其中如何推動及強化「印太戰略」以遏阻中共在印太地區的擴張主義，已成為該法案之最主要內涵；此外，該法案涉臺議題亦積極佈署強化「抗中保臺」的戰略與軍備之執行力。臺灣面對此「百年一遇的契機與挑戰」除需打造並提升臺灣在「印太戰略」中與美、日、印、澳之戰略分工之角色外，亦需進一步強化國人在「抗中保臺」之認知作戰能力，並持續堅守自由、民主及人權之價值，及發揮科技、矽盾之關鍵產業鏈角色，以迎接臺灣走入世界之新時代。