

大陸與兩岸情勢簡報

一、中共「二十大」後央地人事調整觀察(吳仁傑研究員主稿).....	1
二、中國大陸第三季經濟情勢與後續展望(李志強副教授主稿).....	6
三、「二十大」後中國大陸推動共同富裕政策改革與挑戰(吳佳勳副所長主稿) ...	9
四、中共對北韓情勢發展觀察(蔡東杰教授主稿).....	15
五、習近平出席G20峰會及美中互動觀察(黃瓊菽教授主稿).....	18
六、美國國家安全戰略報告與美中關係觀察(黎寶文助理教授主稿).....	22
七、2022年東協峰會及APEC經濟領袖會議觀察(趙文志教授主稿).....	27

(本刊內容係蒐集、彙整公開資料撰寫，僅供各界瞭解中國大陸內部概況，不代表政府政策立場)

一、中共「二十大」後央地人事調整觀察

中共研究雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 新一屆中央領導換屆改選具新老交替意涵，「習家軍」充斥核心領導層，獨斷決策失誤或濫權風險恐增高；中委會首納 11 名省級黨委專職副書記，預為央地正省部級領導更替部署。
- 本次換屆調整步調較緩，中辦主任、中組部長、中央外辦主任和重慶、天津市委書記等要職迄未調整，王小洪、李干杰、王毅、袁家軍及陳敏爾或有望升任。劉海星或有機會調任中央臺辦兼國臺辦主任。

(一) 前言

中共 10 月 16 至 22 日舉行為期一週的第 20 次全國代表大會(以下簡稱「二十大」)，選舉新一屆中央委員會和中央紀律檢查委員會，10 月 23 日第 20 屆中央委員會隨即召開第一次全體會議(20 屆「一中全會」)，選出中央政治局及其常委會、決定中央軍委等中央高層領導班子。其後相應啟動中央和地方有關領導人事調整，截至 11 月中旬截稿時相較往屆調整步伐雖稍緩，惟仍有諸多值予關注動向，謹綜整析陳如下，藉供參考。

(二) 新一屆中央領導人事概況

10 月 22 日，中共「二十大」選出由 205 名中央委員、171 名候補中委組成的 20 屆中央委員會，與 19 屆相較前者增加 1 名、後者減少 1 名，總數維持 18 屆以來的 376 名。較值關注者為，首度納入多達 11 名省級黨委專職副書記，包括北京殷勇、天津金湘軍、廣東孟凡利、浙江黃建發、安徽程麗華、山東陸治原、遼寧胡玉亭、吉林劉偉、黑龍江王志軍、陝西趙剛、廣西劉小明，具為中央和地方正省部級領導更替預作部署意涵。

次日 20 屆「一中全會」選出(通過、決定、批准)新一屆中央領導班子，其中，習近平、李強、趙樂際、王滬寧、蔡奇、丁薛祥、李希等 7

名為中央政治局常委，丁薛祥、習近平、馬興瑞、王毅、王滬寧、尹力、石泰峰、劉國中、李希、李強、李干杰、李書磊、李鴻忠、何衛東、何立峰、張又俠、張國清、陳文清、陳吉寧、陳敏爾、趙樂際、袁家軍、黃坤明、蔡奇等 24 名為中央政治局委員，蔡奇、石泰峰、李干杰、李書磊、陳文清、劉金國、王小洪等 7 名為中央書記處書記；習近平續任中央軍委主席，張又俠、何衛東為軍委副主席，李尚福、劉振立、苗華、張升民等 4 名任軍委委員；另李希當選中紀委書記，劉金國、張升民、蕭培、喻紅秋、傅奎、孫新陽、劉學新、張福海等 8 名為副書記。

與上屆相較，除中央政治局委員減少 1 名外，其餘中央政治局常委和中央書記處書記維持 7 名配備，中央軍委及中紀委主要領導延續 19 屆「1 正 2 副 4 委員」、「1 正 8 副」格局。在重要兼職方面，除習近平連任中央總書記，蔡奇、李希分別接替王滬寧、趙樂際任中央書記處常務書記、中紀委書記外，新任中央政治局常委李強、趙樂際、王滬寧、丁薛祥，以及新任中央書記處書記劉金國等 5 名，料將在 2023 年 3 月 14 屆「全國人大」、「全國政協」一次會議，依序出任國務院總理、「全國人大」委員長、「全國政協」主席、常務副總理和國家監委主任。

此外，張又俠接替屆退的許其亮，由中央軍委排名第二副主席升任第一副主席，遺缺由何衛東繼任；李尚福將援例在 14 屆「全國人大」一次會議獲選為國務委員兼國防部長，另劉振立出任軍委聯合參謀部參謀長，苗華、張升民續任軍委政治工作部主任、軍委紀委書記。

（三）換屆後調整要況

中共 20 屆中央政治局在 10 月 25 日召開組成後首次會議，研究部署學習宣傳貫徹「二十大」精神，並審議「中共中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」、「中共中央政治局貫徹落實中央八項規定實施細則」，同時根據 20 屆「一中全會」部署審議部分中央和地方領導人事調整案，要者包括：

1. 20 屆中央政治局委員、中央書記處書記、社科院院長石泰峰，接替屆退的尤權兼任中央統戰部長。

2. 20 屆中央政治局委員、北京市長陳吉寧，接替升任中央政治局常

委的李強兼任上海市委書記，20 屆中央委員、北京市委副書記殷勇升任代市長。

3.20 屆中央政治局委員、中央宣傳部長黃坤明，接替升任中紀委書記的李希兼任廣東省委書記，空缺由同為 20 屆中央政治局委員的該部常務副部長李書磊繼任。

4.20 屆中央政治局委員、中央書記處書記、國安部長陳文清，接替屆退的郭聲琨兼任中央政法委書記，遺缺由 20 屆中央委員、中央政法委書記陳一新調任。

5.20 屆中央政治局委員、福建省委書記尹力，接替升任中央書記處常務書記的蔡奇兼任北京市委書記，空缺由 20 屆中央委員、人力資源和社會保障部長周祖翼接替。

(四) 結語

本屆中共中央領導換屆改選，雖因總書記續任，改變原兩屆 10 年進行整體性新老交替的慣例，但中央政治局及其常委會調整均超過半數，仍具一定新老交替意涵，相關結果顯示習近平權力更為集中、「習家軍」更加充斥核心領導層、集體領導體制更趨向「總書記負責制」，其不再分享權力及兼顧各政治勢力平衡趨勢更為明顯，換屆時透過制度性或違紀、忠誠度不足等不適任因素排除異己廣納「習家軍」，形同民主國家執政黨建構自身執政團隊做法；此舉雖使其獨大的決策影響力更甚以往，有助意志貫徹與政策落實，但也存在獨斷專行乃至決策失誤或濫權風險。尤其中央政治局及其常委會甚至整個正省部級領導層中，尚未安排或浮現接班人選，一方面暗示習近平至少將再續任兩屆(20、21 屆)10 年至 2032 年，另一方面年近 70 歲的老者一旦身體出現警訊(10 年後年近 80 歲)，恐潛藏激烈權力競逐疑慮。

其次，本次中央領導人事安排情況顯示，「7 上 8 下」雖是換屆時年齡限制，但並非絕對剛性規範，除總書記外，其餘領導人一旦有特殊需要仍允許破例，但應以一屆為限；另「有限任期制」再次協助掌權的最高領導人排除異己清出要職，也反映在中央政治局及其常委會任滿 3 屆 15 年，或擔任 2 屆 10 年中央政治局委員未晉升常委，即使換屆時

未屆滿 68 歲，仍須退下中央領導職務。

再次，相對「習家軍」成為此次換屆大贏家，自習近平擔任總書記以來，持續受到整肅和冷落的共青團系統中，李克強、汪洋等 2 名中央政治局常委被制度性排除，原被寄予厚望有望高升的胡春華連中央政治局委員都沒連任，加上曾任共青團中央書記處第一書記的周強即將屆滿兩任最高法院院長轉任二線職務、已擔任正省部級領導將屆滿 15 年上限的陸昊調任邊緣化的國務院發展研究中心職位，在在顯示胡錦濤主政時代意氣風發的所謂「團派」，在習時代宛如「落水狗」，未來恐不易再發揮重要領導輸送渠道功能。

再者，新一屆中央政治局常委依據排名推判職務相對明朗，惟除總書記、中央書記處常務書記、中紀委書記已明確，其餘 4 個兼職(國務院總理、「全國人大」委員長、「全國政協」主席、常務副總理)，須待 2023 年 3 月 14 屆「全國人大」、「全國政協」一次會議方能落實。

中央政治局和中央書記處換屆改選後續調整步調較往屆為慢，除新疆區委書記馬興瑞續任外，迄今僅中央統戰部長、中央宣傳部長、中央政法委書記，北京、上海、廣東省(市)委書記，及後續引發的國安部長、福建省委書記、北京市長等職位相應更替，中央辦公廳主任、中央組織部長、中央外辦主任和重慶、天津市委書記等中央和地方要職迄未調整。

其中中央政治局委員較上屆減少 1 名，中央統戰部長卻又首次「入局」，顯示 19 屆有 2 個兼職本屆不再納入，除較明朗的中紀委排名第一副書記兼國家監委主任(劉金國)外，另位可能是中央辦公廳主任。若然，則李干杰、王小洪將分任中央組織部長和中央辦公廳主任；另李鴻忠可望調任全國人大常委會黨組副書記兼副委員長、何立峰升任國務院副總理，其餘劉國中、張國清、陳敏爾、袁家軍等 4 名，則為其他 2 名副總理和天津、重慶 2 個直轄市委書記人選。而換屆後分掌北京政治和上海經濟高地的尹力、陳吉寧，料是下屆中央政治局常委熱門人選。

此外，換屆後續調整中，1965 年出生的周祖翼調任福建省委書記、1969 年出生的殷勇升任北京市代市長，前者成為唯一「65 後」省級黨委書記，後者是最年輕的 2 名正省部級領導之一(另 1 名為共青團中央書

記處第一書記賀軍科)，且執掌北京政治要地，料是下屆中央政治局委員有力競逐人選。另，下批異動履新的浙江、山東、遼寧和陝西省委書記繼任人選，亦值關注。

最受外界矚目的外事和涉臺系統方面，本屆計有王毅、劉建超、齊玉、劉海星和秦剛等 5 名獲選為中央委員，以駐美大使秦剛最有希望升任外交部長，但因其目前僅為副省部級領導，不太可能直接調升副國家級的國務委員，據此研判王毅以國務委員兼中央外辦主任機會較高，而中央國安辦正部級副主任劉海星或有機會調任中央臺辦兼國臺辦主任。其中 1966 年出生、現年 56 歲的秦剛無疑將是未來接替王毅主管全盤外事工作最熱門人選。

二、中國大陸第三季經濟情勢與後續展望

淡江大學外交與國際關係學系副教授李志強主稿

- **第三季經濟回升，但景氣未如前年下半年出現報復性反彈，拖累經濟成長主因在內需。**
- **第四季在政策推動，基建和製造業投資將延續前一季成長，惟歐美國家高通膨衝擊，估計第四季 GDP 成長率約 4% 之上，全年成長在 3 至 3.5%。**

(一) 第三季 GDP 谷底回升

從去年下半年開始，中國大陸經濟就漸失去成長動力，第三季至今年第一季 GDP 成長率都沒超過 5%，分別是 4.9%、4.0% 和 4.8%，今年第二季受到疫情復燃再度大幅封城的衝擊，GDP 僅增長 0.4%，第三季在疫情舒緩下回升到 3.9%，但仍低於之前的正常水準。累計前三季較上年同期成長 3.0%，比上半年加快 0.5%。預估全年成長率在 3% 至 3.5% 之間，和年初兩會設定的 5.5% 目標相距甚遠，不過仍略優於外界預期，世界銀行在 9 月 26 日公布的全年成長預測值只有 2.8%。前三季第一至第三產業增加值分別成長 4.2%、3.9% 和 2.3%，占 GDP 比重為 6.3%、40.2% 和 53.5%，顯示疫情下第一產業沒受到什麼影響，但對第三產業的衝擊最大，第三產業占比最高但成長率最低，是造成今年中國大陸經濟低迷的原因之一。

(二) 外需逐漸反轉

今年中國大陸經濟成長表現未如年初預期，外部環境的惡化包括俄烏戰爭、歐美高通膨及升息等黑天鵝事件其實影響不大，對外貿易依然表現熱絡，前三季進出口總值為 4.75 兆美元，成長 8.7%；其中出口 2.7 兆美元，增長 12.5%，進口 2.05 兆美元，增長 4.1%；貿易順差 6,451.5 億美元，增加 51.6%。外商實際直接投資金額為 1,553 億美元，上升 18.9%。但外部需求的減弱已逐漸顯現出來，9 月進出口總值只增長 8.3%，較 8 月放緩 0.3%；其中出口增長降至 10.7%，增速較 8 月放緩

1.1%。外貿對今年大陸 GDP 貢獻甚大，前三季貿易順差對經濟成長貢獻率為 32.0%，帶動 GDP 增加 1.0%，其中第三季貢獻率為 27.4%，帶動 GDP 增加 1.1%。

(三) 內需溫和復甦

拖累經濟成長的原因主要在內需，前三季固定資產投資只成長 5.9%，較上年同期下降 1.4%，其中第三季投資增長 5.7%，比第二季加快 1.5%。在各種產業中，基建投資和製造業投資回暖，第三季增速為 11.3%和 9.6%，分別比第二季上升 5.2 和 1.8%，特別是 9 月分別增加 10.5%和 10.7%。今年中國大陸將投資作為「穩經濟」的重要措施，在專項債、政策性金融工具等支持下，重大項目建設在第三季加快推進，基建投資已連續三個月維持兩位數的增長，製造業單月增速則為 3 月疫情以來的新高。值得注意的是，房地產景氣已略有改善，前三季房地產開發投資金額雖仍下降 8.0%，但 9 月降幅較 8 月減少 1.7%，且單月降速為第三季以來最低，顯示房地產業已出現回穩跡象，對投資的大幅拖累效果會在第四季進一步減弱，也反映出房地產景氣已逐漸築底。

不過，在去年以來反壟斷及共同富裕政策的打擊下，民企的投資信心受到甚大影響，例如騰訊的手機遊戲部門被迫緊縮甚至裁員，阿里巴巴的金融業務也無法拓展。前三季國有控股投資大幅成長 10.6%，民間投資僅增加 2.0%，和上一年分別為 5.0%和 9.8%相比，落差非常大。民間投資的疲軟和利潤下降也有關係，這反映在生產者物價指數(PPI)漲幅遠高於消費者物價指數(CPI)漲幅上，造成企業成本上漲大於售價上漲。前三季大陸 PPI 上漲 5.9%，其中，第一季至第三季分別上漲 8.7%、6.8%和 2.5%，漲幅逐季回落，9 月只上漲 0.9%。PPI 漲幅回落，除了去年同期基數較高之外，主要受三方面因素影響：一是煤炭業增產效果持續顯現，價格漲幅明顯回落。二是輸入性通膨壓力有所減輕。6 月以來，國際大宗商品價格從高點波動性下滑，使得石油和天然氣開採業、化學原料和化學製品製造業、有色金屬冶煉和壓延加工業等相關產品價格漲幅回落。三是疫情在多地爆發及房地產開發投資下滑等因素影響下，部分產業需求偏弱。

和歐美高通膨相比，大陸CPI升幅則相對溫和，前三季只上漲2.0%，第一季至第三季分別上漲1.1%、2.3%和2.6%，其中9月上漲2.8%，比8月增加0.3%，走勢和PPI相反而呈現逐季回升；其中漲幅較大的項目為交通通信上漲5.9%，鮮菜上漲8.7%，鮮果上漲13.5%，扣除食品和能源價格後的核心CPI只上漲0.9%。CPI的漲幅不大主要是疫情衝擊造成消費市場低迷，前三季消費只微幅增加0.7%，較上年同期下降15.7%，第一季至第三季成長率分別為3.5%、-4.6%和3.3%，可見不僅是第二季疫情影響消費成長，其他季度增長率和去年相比也較低，由於消費占GDP比重近四成，消費不振導致中國大陸景氣一年來都沒有太大起色。儘管第三季消費明顯反彈，但復甦程度仍然偏弱，增速僅恢復到疫情前40%左右水準，特別是9月只增長2.5%，增速比8月回落2.9%，主要是疫情反彈加劇使得9月多地管控措施升級，導致服務業受到較大影響。9月餐飲收入由成長8.4%轉為下跌1.7%；儘管汽車銷售增長14.2%，但增速較8月仍放緩1.7%。疫情仍是主宰消費市場的主要因素，尤其對餐飲企業和小型服務業來說。

(四) 後續展望

儘管第三季經濟回升，不過景氣並未如前年下半年般出現報復性反彈。由於消費仍然受到疫情反覆所影響，導致復甦力度偏弱，幾項主要領先指標回溫走勢明顯。9月製造業採購經理指數(PMI)為50.1%，比上月上升0.7%，重新回到擴張區間；企業生產經營活動預期指數為53.4%，上升1.1%，上述兩項數據顯示工業生產具有較強的復甦力道。受疫情影響較大的服務業也在增溫中，服務業業務活動預期指數為56.1%。在政策推動下，第四季基建投資和製造業投資將延續第三季的成長，且PPI和CPI漲幅之差擴大也會刺激企業增加投資。但歐美國家的高通膨會衝擊第四季甚至明年的出口，10月出口金額已衰退0.3%，比9月下降6%，遠不如經濟學家原先預估的成長4.5%，並且是2020年5月以來的首度下滑，不過在內需回溫及去年的低基期下，估計第四季GDP成長率會在4%之上。

三、「二十大」後中國大陸推動共同富裕政策改革與挑戰

中華經濟研究院第一所副研究員兼副所長吳佳勳主稿

- 近期中國大陸經濟成長趨緩，「共同富裕」暫時放緩「分配」腳步。另在美中科技戰壓力下，加快供應鏈自主創新，更加強調「安全」。
- 「二十大」後強化「黨的領導」，推動產業監管常態化，為防止資本無序擴張，將設置資本「紅綠燈」規範資本流向。
- 「共同富裕」政策極易造成民粹陷阱。地方政府存在「寧左勿右」和政治投機心態，營造出反商社會氛圍，不利企業投資與創新動能，多種經濟矛盾與政策拉扯作為，將加速損耗其經濟國力。

(一) 前言

中國大陸自2021年以來力推「共同富裕」¹，其政策內涵主要有三：推動「高質量發展」、「收入分配改革」與「公共服務均等化」。在「高質量發展」部份，強調的是「把餅做大」，也就是持續推動產業與經濟往高值化方向發展。後二者則是強調「把餅分好」，目的係追求社會平等、公平和均衡發展。

中國大陸推動「共同富裕」，本質上是要試圖解決經濟長期快速發展過後，衍生諸多不公平與不平衡問題。為使「共同富裕」更順利推動，中國大陸選擇浙江做為首個政策試點。2021年5月20日，中國大陸國務院發布《關於支持浙江高質量發展建設共同富裕示範區的意見》²（簡稱《意見》）。該《意見》內容指出，當前中國大陸透過提倡「共同富裕」，推動一系列涵蓋產業政策、勞動和社會保障政策、收入再分配和第三次分配調節政策，以及財政稅制等改革，以達到縮小區域、城鄉、行業收入分配差距，穩定社會發展，同時在產業面追求自主科技創新能力，以應對國際挑戰。

¹ 「共同富裕」源自於1980年代鄧小平為改革開放所奠定的方向，避免中國大陸走向窮者越窮、富者越富兩極分化的社會。

² 「中共中央 國務院關於支持浙江高質量發展建設共同富裕示範區的意見」（2021年5月20日），《中國政府網》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content_5616833.htm。

然而以浙江省共同富裕示範區做為觀察對象，目前仍多停留於頂層政策的地方文件，缺乏更具體的細部執行規畫。同樣的，其他地方政府的「共同富裕」政策進程，也大多集中在完善社會保障層面，且尚未針對「共同富裕」發布省市級別的政策文件，意謂現階段中國大陸共同富裕政策發展，還處於早期初步探索階段。

本文擬就中國大陸「二十大」後，推動「共同富裕」政策可能的改革方向及其挑戰，分述如下：

(二)「二十大」報告涉及「共同富裕」的主要內涵

「二十大」報告全長約3萬5千字，但「共同富裕」一詞僅出現8次，且未獨立成章。其中首次提及「共同富裕」，主要是用來解釋何謂「中國式現代化」，指的是全體人民共同富裕的現代化。並強調共同富裕是中國特色社會主義的本質要求，要著力維護和促進社會公平正義，堅決防止兩極分化。

而針對共同富裕的相關論述，主要出現在「增進民生福祉，提高人民生活品質」一章，其中內涵包括：

1.完善分配制度：「二十大」報告提出，完善分配制度是促進共同富裕的基礎性制度。需構建初次分配、再分配、第三次分配協調配套的制度體系。此外，完善個人所得稅制度，規範財富積累機制，引導、支持有意願有能力的企業、社會組織和個人積極參與公益慈善事業。

2.實施就業優先戰略：認為就業是最基本的民生，強化就業優先政策，健全就業公共服務及勞動法律法規，改善勞動關係協商協調機制，提高勞動權益保障。

3.健全社會保障體系：建構人民生活的安全網，包含基本養老保險全國統籌制度、實施漸進式延遲法定退休年齡，推動基本醫療保險、失業保險、工傷保險省級統籌，建置全國統一的社會保險公共服務平臺。以及堅持房子是用來住的、不是用來炒的定位，加快建立租購並舉的住房制度。

4.推進健康中國建設：包括優化人口發展，提供生育支持，降低生育、養育、教育成本。積極應對人口老齡化國家戰略，發展養老產業，

深化醫藥衛生體制改革，以及健全公共衛生體系，加強重大疫情防控救治體系和應急能力建設。

由「二十大」報告內容觀察「共同富裕」未來走向，以論述的先後順序來看，如何做好分配仍是首要任務，更特別是在完善分配制度的作法上，首度提出「規範財富累積制度」，格外引發關注。研判中國大陸未來「共同富裕」政策除了更加重視民生與社會保障外，財稅體制改革也是政策發展重點，將朝向稅制改革方式，對收入和財富分配進行調節，達到其所謂平等、公平和均衡發展目標。

（三）近期經濟成長趨緩，「共同富裕」暫時放緩「分配」腳步，更加強調「安全」

「共同富裕」政策提出後至2022年，國際情勢變化劇烈，烏俄戰爭無預警爆發，隨後美國啟動升息潮引發國際資金回流，再加上中國大陸內部實施疫情封控措施，造成供應鏈緊張與內需消費不振，故第2季經濟成長僅為0.4%幾近停滯，上半年成長2.5%，大幅低於全年5.5%的經濟成長目標。儘管第3季GDP年增3.9%有所回升，但在疫情清零政策下，市場情緒保守，消費需求仍舊疲軟，房地產市場銷售也持續低迷，故在「穩經濟」前提下，2022年「共同富裕」政策進展明顯放緩。

觀察近期中國大陸「共同富裕」進程，追求「發展」更優先於關注「分配」，幾個較鮮明的路徑包括採取「脫虛向實」策略，整頓互聯網以及強化網路監管，學習「德國模式」協助實體企業發展。尤其在美中科技戰的技術封鎖下，加快推動自主創新成為急迫性的任務，追求高質量發展也成為當前主要走向，既要促進產業改革，加快科技創新，也要維持一定經濟成長和就業機會，且更加強調「安全」。

其中值得一提的是，在以「安全」為訴求的精神下，中國大陸近期高度重視「專精特新」中小企業發展政策，該政策為因應2018年美中貿易戰激化科技衝突，中國大陸被迫加快追求科技自主，尤其針對具有科技實力的中小科技企業，提供更多政策傾斜。

「專精特新」政策的核心目的，在於培育自主供應鏈「補鏈強鏈」的精神，要透過扶持具技術涵量的中小企業，彌補供應鏈環節的不足，

特別是習近平提出要以「新型舉國體制」攻克關鍵核心技術，集中資源並強力主導產業發展。要求必須處理好國有大中型企業和專精特新中小企業在產業鏈、供應鏈中的角色、地位和功能。故政策上透過鼓勵並扶持民營中小型企業，藉以突顯中小企業於經濟發展環節的重要性，在維護其經營動能的政策用意背後，也有保障民營就業機會的意涵，符合其「共同富裕」政策的精神。

（四）「二十大」後強化「黨的領導」，推動產業監管常態化，設置資本「紅綠燈」

中共「二十大」後，習近平集權趨勢更為明確，在「二十大」閉幕式通過的黨章修訂，雖未將「兩個確立」³寫入黨章，但增列了「四個意識」、「四個自信」、「兩個維護」等表述，並要求「全面從嚴治黨」、「堅持和加強黨中央統一集中領導」。顯示在習近平領導風格下，未來「以黨領政」等各項政策干預將更明顯直接。

在全面「以黨領政」下的經濟路線選擇，將展現在不斷強化的國家政治力干預手段。故研判「共同富裕」政策下將持續強化對產業（包括數位平臺、房地產、教育、醫療、文化）的監管，同時黨對企業決策的參與也會持續加深，如考慮由國有資本入股並持有個別科技公司1%股權，以使黨的影響力能在企業決策中發揮作用，確保科技企業與國家總體政策方針一致。

尤其值得注意的是，為防止資本無序擴張，中國大陸正研擬設置資本「紅綠燈」，為資本流向明確劃分出許可領域和禁止領域，同時為能有效管理，必然不斷完善其監管技術與手段。雖然目前中國大陸尚未明確定義「紅綠燈」領域的資本流向，但由過去監管領域研判，包括網路數位平臺、虛擬經濟、傳媒娛樂等，均可能被列入「紅燈」領域，而與大眾民生相關產業如教育、醫療、房地產等，也會是強化監管的重點領域，主要為降低市場化傾向，達成公共服務均等化，降低居民生活成本，成為「共同富裕」政策思維下的重點發展趨勢。

³ 「兩個確立」：確立習近平黨中央的核心、全黨的核心地位，確立其新時代中國特色社會主義思想的指導地位

(五) 「二十大」後推動「共同富裕」的挑戰

中國大陸當前將「共同富裕」定位為一項長期發展戰略，其目標設在2025年要達到居民收入和實際消費水平差距逐步縮小，2035年達成共同富裕取得更明顯的實質進展；以及2050年共同富裕基本實現。因此中共黨刊「求是」雜誌在2022年8月刊登習近平文章表示：促進人民共同富裕是一項長期任務，「急不得，也等不得」，同時表示要從政治上看問題，越是形勢複雜，越要堅持「黨中央」集中統一領導。意謂著「共同富裕」並非純粹是經濟議題，更負有其政治使命。

然而2022年以來，中國大陸面臨多重經濟風險，穩經濟成為官方短期首要任務，也因此「共同富裕」政策的進展相對有限。考量到企業及民眾有如驚弓之鳥，對於政策上的風吹草動極易惶恐不安，故在涉及財富或所得重分配的政策措施推動上顯得相對保守，唯恐打擊投資與消費信心。

但即使「共同富裕」政策進展緩慢，並不代表著政策有所轉向。相反的，中國大陸對於完善分配機制具有高度決心。例如，中國大陸國家稅務總局近日宣布2022年底將基本完成「金稅四期」(智慧稅務)開發作業，將建置個人所得稅資訊雲平臺，把來自不同部門的納稅人身份、單位、家庭、個人收入等資料予以整合，建成全國性的「一人式檔案」納稅人資訊。

與此同時，包括海南省、深圳等地均展開「高收入、高淨值」⁴的雙高人群納稅調查，在個人雲數據整合後，對於擁有多筆不動產、海外所得戶資產、鉅額銀行存款、合夥企業的合夥人等，都會納入個人稅務稽查範圍。若查有違法逃漏稅之事實成為「稅務嚴重失信人」，將不得擔任公司負責人、限制出境、限制購買不動產、限制高消費行為等相關制裁。此種強化「富人稅」的追查措施，以及加強行業監管與要求更嚴格限制財富積累方式，此外尚包括要求企業或個人的公益慈善捐款「三次分配」等作為，均對企業投資信心帶來重大打擊。

值得注意的是，儘管官方對「共同富裕」政策訴求為促進社會公平正義，改善貧富差距，但實則對地方政府官員執行層面而言，存在「寧左勿右」和政治投機心態，極易造成民粹陷阱。在政治正確的掩

⁴ 所謂雙高人群一般指資產淨值在1,000萬人民幣以上個人，其綜合所得稅率適用45%最高稅率。

護下，可能激化民眾仇富仇資心態，塑造出反商的社會氛圍，影響所及，不但降低了人們創造財富的積極性，亦將打擊企業長期經營的用心與降低其營利動機，造成投資與創新動能雙雙萎縮的後果。

需知市場經濟允許企業家享有超額利潤，從而鼓勵其承擔風險與積極創新，為市場增添活力，並藉此驅動經濟成長。但在當前全球反中意識高漲，美歐等國聯手圍堵中國大陸，致使其經濟外需動能受到明顯抑制。而其內部又面臨「清零」政策，影響內需消費與投資動能低落，內外壓力並存下，中國大陸要追求經濟成長「把餅做大」並不容易。此時若服膺中央政治意志逕自推動「共同富裕」的完善分配機制，急著想「把餅分好」。惟恐在經濟成長速度趕不上分配消耗速度下，財富和資源將會很快消耗殆盡，最終導致走向「共同貧窮」。

總結而言，推動「共同富裕」的主要挑戰在於，只要中國大陸經濟前景不明，「共同富裕」就難以實現。在經濟成長力道匱乏下，愈多的資源投入於強化分配制度及監管作為，只會對民營企業投資與創新帶來愈大的打擊。現今中國大陸既想要維繫企業創富的積極性，卻又想透過「黨的領導」強化對產業的監管，諸如此類政策在中國大陸經濟成長下行階段，以「共同富裕」政策為名，行打擊市場機制之實，多種經濟矛盾現象與政策拉扯作為，無疑將加速損耗其經濟國力。

四、中共對北韓情勢發展觀察

中興大學國際政治研究所特聘教授蔡東杰主稿

- 金正恩上臺伊始，除 2018 年外，武力恫嚇便為其對外政策主軸，2022 年更攀向高峰期，成為亞太區域安全最大隱憂。
- 半島情勢不僅與兩岸關係具一定連動，長期以來，中共更為北韓政權之隱性保護者，特別在平壤挑釁日深的情況下，北京如何回應顯然動見觀瞻。

（一）以試射為主之北韓武嚇外交

儘管 2018 年南北韓曾於半年之內 3 度召開高峰會，且北韓於 2021 年 7 月與 10 月兩度恢復兩韓熱線，顯示北韓意欲以兩手策略打開僵局之企圖。但自 2011 年底金正恩上臺以來，相較金日成時期 12 次與金正日時期 15 次飛彈試射（後者另有 2 次核試），北韓在 2012-17 年間推動高達 86 次飛彈試射與 4 次核試，讓半島情勢一度瀕臨爆發衝突邊緣；根據美國國會研究處（CRS）2017 年研究報告指出，半島武裝對抗可能波及南北韓兩方達 2500 萬人，若美中加入戰局還可能引發半島以外軍事衝突（暗指臺海），於此同時，美國外交關係協會（CFR）預防行動中心（Center for Preventive Action）也長期將朝鮮半島列入全球潛在衝突之最高級優先等級行列。

在結束 2018 年短暫「笑臉外交」後，北韓不僅在 2019 年進行了史上最多的 26 次試射，包括 2020 年 10 月、2021 年 1 月、2021 年 9 月與 2022 年 4 月，一年半之內共 4 度密集「深夜」閱兵亦引發關注，最近一次紀念「朝鮮人民革命軍建軍 90 週年」閱兵式據推測或為史上規模最大，共動員超過 2 萬人與 250 種武器裝備；更有甚者，2022 年除了至 11 月 9 日已進行破紀錄的 38 次試射，令人側目的還包括首次由水下發射飛彈、繼 2017 年以來再度飛越日本上空，乃至韓戰結束以來首度飛越南北韓海上分界線（NLL），2022 年 11 月 2 日單日 25 枚飛彈與百餘發砲彈引發南韓以 3 枚飛彈反擊，此種你來我往也極為罕見，加上 2022 年迄今已發射逾 70 枚飛彈，遠高於過去從未超過 30 枚的天

天花板，總而言之，近期朝鮮半島情勢之緊張絕不下於兩岸關係，特別因為兩個議題之間長期具備微妙聯繫，更使各方關注北京下一步舉措。

（二）以維穩為主之中共半島外交

面對金正恩上臺後高度頻繁使用武嚇手段，聯合國安理會在 2012 至 21 年間共通過 8 次制裁與 9 次延長制裁決議案，均以深化經濟封鎖與打擊為主；儘管中朝貿易向來被視為前述制裁「破口」所在，北京始終不落人口實地在安理會中投下同意贊成票。值得注意的是，為了更積極面對半島情勢，中共雖在 2003 年任命寧賦魁為首位專職性「朝鮮半島事務大使」，2009 年北韓退出六方會談後，2010 年改稱「朝鮮半島事務特別代表」並由前外交部副部長武大偉接任（2017 年交給孔鉉佑後，2019.6-2021.3 一度空缺，隨後由劉曉明補實），自 2012 年習近平上臺後，從 2013 年國家副主席李源潮、2015 年政治局常委劉雲山，到 2017 年中聯部長宋濤等陸續作為特使訪問北韓，中朝關係似乎每況愈下，直到 2018 至 19 年金正恩一年內 4 度到訪與習近平於 2019 年回訪後，才出現明顯緩和。無論如何，在思考國際觀瞻下拿控制裁與經援分寸，並全力迴避北韓倘若陡然崩潰帶來之邊境衝擊，乃中國主要政策思考所在。

儘管北韓在 2021 年派出前貿易部長李龍男，取代已擔任駐中國大使達 10 年的池在龍，或顯示意欲強化與中方貿易往來以突破經濟封鎖之意圖，但因新冠疫情自 2020 年陡然蔓延之故，雙方曾在 2020 至 21 年中斷貿易往來與官方交流達 2 年之久，直到 2022 年 1 至 4 月才重啟邊界貨物交易（期間因北韓爆發疫情再度關閉，9 月底又重新恢復）。可供觀察的是，北韓雖在 2022 年拉高武嚇頻率，但刻意在北京冬奧期間自我克制，對此，習近平在 2 月發給金正恩的訊息中也表示準備在一種「新形勢」下發展與北韓之友誼與合作關係，顯然，在美中關係陷入對峙僵局，而南韓自政府至社會亦瀰漫「反中」情緒之下，中共短期內雖應會持續於半島議題中的維穩平衡立場，但略為傾向平壤似乎在情理之中。

無論如何，面對北韓軍事挑釁日益升溫，北京除一貫表示「維護

半島和平穩定，並支持通過政治對話協商均衡解決彼此關切之問題」，常駐聯合國副代表耿爽更直接指出，中國同時注意到美國等國近期多次舉行聯合軍演，在推高軍事對抗風險之餘，華府在核武問題奉行雙重標準更為半島形勢緊張化之根源。

（三）半島情勢與兩岸關係之潛在連動

隨著朝鮮半島情勢在 2016 至 17 年間陷入某種僵局，美臺關係或臺海安全也進入一個新階段；可以這麼說，美中競爭升溫既是半島僵局之因，在美中臺格局之中也成為近年美臺關係強化的背景之一。進言之，相較金日成在 1950 年發動韓戰決定讓美國支持臺灣，金正日在 2002 年啟動核武危機曾促成美中共管與美臺關係一度「漂流」，金正恩在 2014 至 17 年的極限挑釁則帶動美臺加強關係，半島情勢與臺灣之間似乎確實存在一定連動。

進言之，非但美中對峙創造之「戰略縫隙」不斷鼓勵平壤以恫嚇作為來試圖突破圍堵，從內部角度視之，北韓 GDP 自 2017 年起持續呈現負成長，國際制裁與新冠疫情之雙重衝擊也迫使金正恩在 2021 年 1 月勞動黨第八次全國代表大會上罕見公開坦承經濟失敗，並默許「黑市」遍地開花，問題是，此舉只能治標而無法治本，在提供近期北韓近乎瘋狂鋌而走險背景之餘，與此類似，為求維穩而選擇「清零」的北京當局又何嘗不是面對類似困境？從某個角度來說，中共與北韓不僅同樣存在冒險動機，在俄烏情勢持續吸引歐美關注之下，一旦半島與臺海同時出現緊繃態勢，將深化美國之區域戰略壓力，並再度帶來半島與臺海情勢連動之可能性，值得持續予以關注與觀察。

五、習近平出席 G20 峰會及美中互動觀察

政治大學東亞所教授兼國際關係研究中心副主任黃瓊萩主稿

- 習近平參加 G20 峰會傳遞「二十大」後中國持續向世界開放，積極參與甚至主導全球經貿整合。
- G20「拜習會」，雙方焦點不同，但至少能有效掌控風險；惟美中競爭和對立本質難改變，臺灣宜慎判情勢，避免成為美中籌碼。

（一）前言

此次 G20 峰會舉辦的時間點，正逢中共「二十大」及美國期中選舉之後，加上中美兩強的競爭日趨緊張，俄烏戰爭久未止歇，又北韓近期挑釁之舉不斷，顯見當前的世界局勢極不平靜，更使得 G20 峰會廣受注目。而自習近平確認第三度接任中共總書記一職之後，G20 更是他首次親自出席的國際多邊場域，被外界認為是習近平徹底掌權之後的首場外交秀。今年度 G20 峰會最吸引全球關注力者莫過於美中兩大強權最高領導人的會面與對談。

本文首先分析此次習近平與拜登實體會面的意涵以及對於中美關係發展的可能形成的影響。除了中美最高領袖之間的互動，習近平選擇 G20 峰會作為「二十大」之後的首場外交舞臺，他和其他國家領導人的互動以及相關作為，對於未來判斷中共對外關係的經營和布局，有相當關鍵的指標性意涵，此為本文著重分析的第二個重點。在結論部分，本文將在前兩項旨題的基礎之上，進一步提出我國在處理兩岸與臺美關係時可做為參考的幾項建議。

（二）習近平於 G20 峰會與拜登會晤的意涵與中美關係的發展傾向分析

11 月 14 日的拜習會藉由 G20 會議作為平臺，兩位領導人在媒體前公開互動時，兩人各自的表情與肢體語言，已有不少專家分析其政治與權力意涵。而在雙方召開閉門會議之前，兩國在全球媒體面前進行公開對話時，由拜登首先發言，其內容著重在期望中國繼續與美國合作，

共同解決當前全球政經與安全局勢所面對的諸項爭端與挑戰。然而習近平發言時，首先提及的是他和拜登兩人前一次面對面會晤的時間（2017年的達沃斯世界經濟論壇），接著提到自拜登就任之後，兩人之間並未中斷的通訊和通話，並表示面對面會晤依然具備不可取代的意義與重要性，爾後強調中美雙邊關係的狀態與發展攸關兩國和全世界人民的安全與福祉。

閉門會議前中美領導人的發言有幾個特點值得關注：首先，中美互動方式依然沒有脫離一直以來各自經營的對外大戰略風格，亦即美國關注的是「中國是否配合美國所主導的全球秩序與全球治理」，而中國在乎的卻是「中美雙邊關係是否穩定且正向」；換言之，美國在意的是其所建構的全球秩序與領導地位是否被中國挑戰，而中國強調雙邊關係必須先獲得確認和保障，再談其他事項。如此落差，導致兩大強權在諸多議題上的合作，雖未到完全不可能的地步，但要真正做到同心協力，亦相當困難。

其次，習近平雖直接點出中美關係目前的狀態不佳，但整體發言依然對兩國關係的改善抱持期望。這和「二十大」報告雖通篇未提美國，卻在在針對美國的情況相比，確實象徵「二十大」之後，北京處理中美關係的態度似乎較趨和緩，至少代表中共期望和美國之間的關係能達到一定程度的穩定，對於當前臺海情勢而言，是相對正面的訊息。

閉門會議之後，拜習並未聯席進行記者會，而是由美方單獨召開。拜登在記者會上表示美國支持一中政策，並主張短期之內兩岸關係與臺海局勢應該是穩定而安全。這項訊息顯示中美閉門會議確實達到效果，亦即雙邊清楚明確地傳達彼此的底線，且亦達成降低衝突發生機率的共識。如同過往中美兩強領導人會面之後所釋放的訊號，即便兩方的互信程度依然不高，但至少同意雙方「求同存異」與致力於「衝突管理」，未來競爭姿態持續，但至少失控的可能性暫時降低。

（三）習近平在 G20 峰會整體表現分析：中國實踐真正的多邊主義？

習近平在 G20 的重點工作之二，是向美國以外的其他國家表達「二

十大」後的中國和中共依然持續向世界開放，也積極尋求更多合作機會。「二十屆一中全會」公布中共政治局的 7 位常委名單之後，有不少質疑中共是否走向再毛化路線，甚至懷疑中國將重新進入鎖國時代。然觀察習近平在 G20 峰會和其他國家領導人之間的互動，可以確定的是鎖國與中止參與全球經貿整合絕不在習近平的對外戰略考量之內。

首先，習在 G20 會議和之後在曼谷召開的 APEC 峰會，和多達 11 個國家的領導人會晤，其中包括近幾年和中國關係惡化的澳洲、加拿大和日本等國。這些會面的意涵在於重整中國和這些國家之間的雙邊關係，並降低對於中共走再毛化路線的疑慮。即便這些會面在短期內無法為中國爭取更多的政治支持和經濟資源，但在中美持續對峙的情況下，習近平親自出席 G20 與 APEC 峰會，展現開放而友善的態度，至少是一種對於中國持續對外開放遞送較為正面的訊息。這一點將使得原本即不願意在中美之間選邊站的國家，更有資本維持兩邊交好而政策擺盪的姿態。

其次，「二十大」報告在對外關係一塊，中共提出要實踐「真正的多邊主義」。習近平在 G20 會議上和個別國家領導人會面，其方式依然是基於既有雙邊關係，進一步提倡合作或提升關係，而非推銷一套具備既定規則的多邊框架。即使簽訂新的合作協議或發表聯合聲明，也依然是以雙邊為主，例如和印尼總統佐科威會面之後發表中印聯合聲明等。由此可見，在「二十大」報告中提出的「真正的多邊主義」，是一種以雙邊關係與互動為基礎和拓展方式的多邊主義，其風格、形式、手段，以及效果，都和西方強權國家所主導的多邊框架有顯著不同。且透過習近平在「二十大」之後的對外訪問，其舉止作為可能有修補中國形象的正面效益，中國式的多邊主義很可能對於居於中美之間、不願意明確選邊的中小型國家而言，將更具吸引力。

(四) 結論

習近平出席本年度 G20 峰會，並和美國總統拜登面晤，中美雙方達成的協議雖不盡完美到可以大幅改善雙邊關係，但至少能有效掌控風險並降低衝突發生的可能性。對於臺海局勢和東亞整體而言，是相對

正面而強力的訊號，代表雙方無意在臺灣問題上正面對決。中美很可能已在閉門會議中特別針對臺灣相關議題進行討論。閉門會議中的互動，讓華府願意重申其尊重一個中國政策，拜登總統也願意公開表示目前看不出來中共有使用武力對付臺灣的動機。

然中美兩強的競爭即便暫時稍有緩解，競爭和對立的本質卻很難改變。未來發動代理人戰爭的可能性依然未減，或甚利用臺灣和東亞區域敏感議題刺激對方的作為還是可能發生。

六、美國國家安全戰略報告與美中關係觀察

中山大學中國與亞太區域研究所助理教授黎寶文主稿

- 美國國家安全戰略是對中求勝出，對俄求遏制，應對中國挑戰才是優先戰略排序。
- 臺灣問題仍為美中關係的關鍵議題，美持續傳遞「強化臺灣防衛」、「中國冒進成本巨大」政治訊息，期嚇阻中國，成效仍待觀察。
- 美國國家安全戰略規劃，仍需觀察後續之制度落實與美實力增長。現階段仍難樂觀期待未來美中關係的發展，臺灣應以最壞劇本預作準備，並強化對美日等利益相關國家的戰略溝通。

（一）美國國家安全戰略概述

拜登政府於 2022 年 10 月 12 日公布最新「國家安全戰略」(National Security Strategy)，正式取代 2021 年 3 月提出的「國安戰略暫行指南」(Interim National Security Strategy Guidelines)。最新之「國家安全戰略」認為，美國的戰略挑戰來自兩個層面。第一，大國競爭：中國是唯一企圖修正現有國際秩序，且具備經濟、軍事、科技實力的競爭對手；而俄羅斯則是對自由開放國際體系的直接威脅。第二，跨國問題之挑戰：氣候變遷、糧食安全、疫病、恐怖主義、能源、通膨等問題影響深遠，也迫切需要國際合作。

美國的國家安全戰略目的就是在維護國家利益，保護美國人民生活方式與民主價值，不受上述戰略挑戰之影響。為此，美國政府將透過以下三方面來應對前述挑戰，達成戰略目的。第一，強化內政，厚植國力，持續投資戰略性產業。第二，整合既有協同機制，建立強健聯盟，鼓勵盟邦、夥伴為印太與臺海之和平穩定扮演更積極角色。第三，建立現代化與強韌的軍事力量，維持大國競爭下之戰略優勢。

（二）美國國家安全戰略中的美中關係

關於未來美中關係，國家安全戰略可以歸納出兩個重點。第一，雖將中國與俄羅斯並列，但中國才是戰略優先。由內容觀察，國家安全戰

略明確指出中國同時具備修正主義意圖與實力，目標是成為世界領導霸權。美國將著手於未來關鍵 10 年的作為，確保美國在長期競爭中勝出。但對俄羅斯的判斷僅只於實行帝國主義式外交政策，因此發動侵略烏克蘭的戰爭。美國的目標僅止於確保俄羅斯在烏克蘭戰場戰略失敗，沒有長期競爭問題。由時間序列觀察，這份國家安全戰略原本應該是今（2022）年年初應該提出，但因爆發俄羅斯入侵烏克蘭的衝突而延宕。換而言之，烏克蘭衝突為原有之美國國家安全戰略，增添新的不確定因素，但並未改變既有對中競爭優先的戰略排序，畢竟目前俄羅斯對美並不構成全面之競爭或威脅，充其量僅能作為美中對抗之第三方。由時間偏好觀察，中國的競爭與挑戰是長期性議題，美國並不追求短期決戰的勝負。簡而言之，美國追求的是冷戰時期的「內部平衡」(internal balance) 勝利模式，以國內經濟科技發展取勝，而不以軍事決戰勝出。因此，既然將勝利設定在 10 年以後的未來，現階段當然有必要為競爭設立護欄 (guardrails)，持續戰略溝通，並強化聯盟、厚植國力與軍力以利長期競爭。由此可知，拜登政府目前是對中求勝出，對俄求遏制，應對中國挑戰才是優先戰略排序。

第二·臺灣問題仍為美中關係中的關鍵議題，美國持續傳遞「兩岸問題，和平解決」、「對臺動武，成本巨大」之政治訊息，以嚇阻中國。國家安全戰略報告認為臺灣海峽的和平穩定是美國的長期利益，對全球安全繁榮影響重大。而美國對臺安全承諾不變，強化臺灣防衛力量，嚇阻中國武力威脅符合美國戰略利益。美國反對任何一方片面改變現狀，也不支持臺灣獨立。美國對臺政策遵守由臺灣關係法、三項公報與六項保證所構成之「一個中國政策」沒有改變。事實上，不論是國務卿布林肯的中國政策演說、拜登四次的戰略清晰發言或是國務院關於臺灣事實清單之更新，即使文本內容皆有差異，但所傳達之政治訊息都包含「兩岸問題，和平解決」「對臺動武，成本巨大」兩大要素。然而，就算關於臺灣問題的政治訊息被準確傳遞，是否影響中國對改變現狀的利益計算，仍然值得存疑。畢竟，嚇阻成功之要素應包含：實力 (capability)、溝通 (communication)、可信度 (credibility)。美國之政治訊息或有助於後兩者，但如欲確實發揮嚇阻作用，仍需實力加以配合。在現階段美中在印太區域權力對比並未具明顯優勢的前提下，美國的嚇阻

成效值得持續觀察，同時臺灣問題也將持續成為美中關係的衝突前緣。

（三）美中關係未來發展觀察

美國的國家安全戰略試圖為未來 10 年的美中戰略競爭設定航向，但預期所有長期規畫都將一帆風順並不切實際。事實上，美國國家安全戰略仍有以下三點未見明確，因此未來美中關係仍不容樂觀。臺灣作為美中戰略競爭前緣與關鍵第三方，應預作思考，妥為因應。

第一，美國一再強調「護欄」對於美中競爭的重要，但對於「護欄」實質內涵為何，目前仍缺乏制度性設計，甚至未見討論。由美國期中選舉後與中國「二十大」後的外交作為觀察，G20 拜習會的政治修辭顯示，在國內政治穩定之後，美中雙方的言語衝突程度的確略有下降。但除拜習定期通話與會面外，目前美中雙方缺乏任何制度性機制得以發揮增加互信，降低誤判的「護欄」作用。對比於冷戰時期各式限制核武與傳統武力發展的互信機制，未來美國管理美中關係的護欄機制究竟為何？目前仍未明朗，也不見諸政策討論。缺乏工作層級支援的領導人對話，成效非常有限，同時如果中國持續以戰狼外交癱瘓既有外交管道的戰略溝通與政策評估功能，未來美中關係建構「護欄」，得以「負責任的競爭」的想像，仍屬過度樂觀。換而言之，美中關係由戰略競爭走向衝突的最壞劇本仍難以排除，因為目前所存在的「護欄」，大部分來自美中領導人的自我克制。未來是否發展出除了領導人對話之外的制度性機制，將是觀察重點，也是判斷美中關係是否能維持競爭而不衝突的重要指標。在此之前，臺灣都應持續強化防衛力量，為最壞劇本預作準備。

第二，拜登政府的國家安全政策著重協同盟邦應對威脅，但未來臺海危機是否存在讓美國協調盟邦之餘裕，不無疑問。由國家安全戰略內容判斷，未來四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）、英美澳安全協議（AUKUS）、五眼聯盟（Five Eyes）等機制將扮演更加重要角色。但另一方面，越多行為者參與協調作業，代表集體行動困境（collective action problem）的可能性大大增加，也代表美國行動的準備時間將會拉長，才能促成國際協同行動。但在中國區域拒止（anti-access/area denial）

短期優勢仍然存在的前提下，未來臺海危機猝然發生的機率頗高，是否存在美國協調盟邦促成協同行動的餘裕，不無疑問。依此脈絡，臺灣獨立堅守的時間勢必更加延長，以利美國整合盟邦，促成聯合一致行動。而若要降低臺灣防衛負擔，則美國現階段即應與所有利害相關盟邦就各式劇本進行協調，降低危機發生時的溝通成本。但非常可惜，現階段美國與相關盟邦大多都只透過外交聲明表達對於臺海和平穩定的關注，缺乏面對臺海危機實際的行動協調，遑論共同認知圖像的建立。由今年 8 月中國在臺海周邊與日本經濟海域進行飛彈演習的過程觀察，顯然利害直接相關的日本、臺灣與美國三方，連最基本飛彈數量都缺乏情報分享機制，遑論共同應對之可能。更重要的是，在缺乏臺灣直接參與協調的情況下，美國與相關盟邦「想當然爾」的行動方案是否有利於臺灣防衛準備，也值得思考。故此，未來美國是否實際著手與臺灣、相關盟邦進行協同行動之準備與協調，將是觀察重點，而臺灣也應將美國政治決策曠日廢時預設為未來防衛準備之背景因素，強化因應危機之韌性。

第三，即使目前美國戰略排序仍以優先應對中國長期競爭為主，但面對中俄無上限的戰略合作態勢，美國是否有能力同時與兩個核武強權之衝突？由俄烏衝突觀察，顯然美國應對另一核武強權之軍事作為非常節制，僅限於情報交換與武器援助。中國作為可能對美衝突的核武強權之一，美國在烏克蘭的非軍事直接介入，已讓中國對於未來臺海衝突中美國可能的軍事作為有了基本參考指標。除此之外，美國今年 8 月應對中國對臺軍演的迴避作為，也反向印證了中俄兩大核武強權合作的戰略價值。美國現階段並無力同時應對兩個核武強權的軍事衝突，頂多只能應付一場戰爭與一場危機，因此竭力迴避臺海危機的升高可能性。簡而言之，即使美國的國家安全戰略將對中競爭視為戰略優先，但美國實際作為等同默認現階段無力同時應對中俄軍事衝突的現實，也變相鼓勵中俄雙方未來強化戰略合作。既然現階段美國企圖與能力的落差需要時間彌補，這個時間落差可能提供中國短期冒進動機，畢竟只要不升高到臺海軍事衝突的程度，美國的行動都可能自我節制。因此，美臺雙方都必須預先擬定各式戰爭邊緣劇本，例如海空封鎖或外島奪取等行動，探討未來因應策略。

(四) 結論

拜登政府 10 月所提出的國家安全戰略，清楚定義中國為具備挑戰美國全球領導之能力與意圖的長期威脅，並為未來 10 年的對中競爭設定基本路線。美國將由發展國內經濟實力、強化聯盟協同行動、建立軍事優勢三方面著手，力求對中長期競爭後勝出，而非軍事衝突取勝。除此之外，美國的戰略優先排序也清楚地加以說明，中國與俄羅斯雖然都是威脅，但只有中國構成全面性挑戰必須求勝，俄羅斯只需短期遏止即可。同時，臺海和平穩定符合美國長期的戰略利益，美國明確表達強化臺灣防衛，嚇阻中國動武的立場。

即使美國對中以長期競爭，不求衝突為原則，但未來美中關係仍有其變數，難以樂觀期待，原因在於美國國家安全戰略仍需具體制度與實力優勢加以落實。以下面向，仍待未來觀察。第一，美中競爭的「護欄」目前仍缺乏制度性設計，無法確認是否足以約制雙方戰略競爭演變為軍事衝突。第二，美國重新強調盟邦的協同行動，雖有助於凝聚盟邦支持，但也創造了集體行動困境，無法確認是否足以因應臺海危機的迅速發展。第三，美國雖然對中俄威脅訂出優先排序，但面對中俄無上限之戰略合作前提，美國何時方具備實力以同時因應兩大核武強權的最壞劇本？基於上述三項不確定性，對於未來美中關係仍不宜過度樂觀期待，臺灣應以最壞劇本預作準備，並強化對美日等利益相關國家的戰略溝通。

七、2022 年東協峰會及 APEC 經濟領袖會議觀察

中正大學戰略暨國際事務研究所教授趙文志主稿

- 拜登出席東協峰會，重申東協為美「印太戰略」核心；中方強調選邊站隊不應是選擇。美中積極拉攏東協，尊重東協中心性原則為合作重要手段。
- 習近平在 APEC 會議展現大國外交能量，與多國領導人雙邊會談，試圖緩和美對中戰略圍堵局勢，能否打破美中緊張關係結構，有待觀察。

(一) 前言

在經過 3 年多肺炎疫情的肆虐下，隨著全球開展與疫情共存的策略後，國際重要會議也逐漸恢復以實體會議來舉辦。今(2022)年在印太地區的重要年度國際盛事東協高峰會與亞太經濟合作(APEC)領袖會議也在疫情爆發後首度以面對面實體會議方式舉行。雖然過去因為疫情爆發，讓各國在外交穿梭上大量以線上會議進行，但疫情並沒有讓既有國際事務與衝突停擺，美中之間的緊張關係與俄烏衝突仍然持續進行與爆發。

也因此，俄羅斯入侵烏克蘭讓國際社會持續採取孤立與經濟制裁俄羅斯策略，美中之間對抗與「激烈」競爭也仍然如火如荼展開。這些事件也外溢到在印太地區所召開的重要國際會議。本文主要目的是觀察在疫情持續蔓延下以及前述背景下，東協高峰會以及 APEC 經濟領袖會議兩場重要會議值得吾人關注的地方。

(二) 東協高峰會：東協中心性下的大國角力

第 40 和 41 屆東南亞國家協會高峰會 (ASEAN Summit) 和系列會議 11 月 10 日於柬埔寨首都金邊正式登場，本屆峰會主題訂為「東協：共同應對挑戰 (ASEANA.C.T.: Addressing Challenges Together)」。此次峰會有兩個面向值得吾人關注。首先是要應對的是緬甸危機。由於緬甸軍事執政團發動政變推翻翁山蘇姬文人政府，這讓東協持續第二年沒有邀請發

動軍事政變的緬甸軍事執政團參加東協高峰會，只允許緬甸軍事執政團派非政治代表出席，但遭到緬甸軍事執政團拒絕。此前(2021)東協與緬甸軍政府達成的五點共識：暴力須立即停止，各方展現最大自制；各方應展開建設性對話，尋求有利人民的和平解決之道；東協將成立主席特使團促進對話；東協將對緬甸提供人道援助；特使團將赴緬甸與各方會商。然而經過 1 年緬甸境內暴力衝突仍不斷升級，雙方達成的五點共識未有進展，東協領袖們在此次高峰會仍再次確認五點共識的有效性，同時也責成東協部長會議為五點共識制定落實時間表。這也凸顯東協現有機制的困境，在不干涉內政的運作前提，東協只能透過「柔性」外交方式尋求與發動政變的緬甸軍事執政團進行交涉，以穩定東南亞地區的和平。

其次，雖然主要大國仍然尊重東協中心性原則，但美中之間仍然「競爭激烈」，爭取東協的支持與合作。美國總統拜登特別參加此次會議並表示：「東協在美國印太戰略中『居於核心地位』。美國和東協之間的關係也如此前所宣布的那樣，提升到『全面戰略夥伴』的高度。雙方之間的合作『走進了一個全新時代』」。相對美國，中國亦強化和東協關係。此次峰會，雖然習近平沒有出席，而是依慣例由即將卸任的總理李克強出席，但其在會中也強調中國與東協是命運與共的「全面戰略夥伴」，選邊站隊不應是雙方的選擇。李克強這番談話顯然是針對美國而來，同時中國大陸也進一步宣布啟動與東協自由貿易區 3.0 版的談判，試圖進一步深化經貿合作關係，藉此拉攏東協，較勁意味濃厚。

由上述可見，美中兩國都積極拉攏東協，同時也尊重維持東協中心性，顯示美中兩國仍需要在激烈的對抗中要積極拉攏東協與自身關係，尊重東協中心性原則成為與東協合作的重要手段。

(三) APEC 經濟領袖會議：中國大國外交的發揮

APEC 經濟領袖會議則接續在東協峰會與在印尼舉行的 G20 會議後，於 11 月 18 至 19 日在曼谷舉行 4 年來首次面對面的實體會議。在會後所發布的經濟領袖會議宣言中強調：「APEC 將繼續落實《2040 年亞太經合組織太子城願景》(APEC Putrajaya Vision 2040)，包括實施《奧

特奧羅亞行動計劃》(Aotearoa Plan of Action)」。今年亞太經合組織主題是「開放、聯通、平衡」(Open. Connect. Balance.)，面對新冠疫情的肆虐，APEC 領袖們決定圍繞全面開放、全面聯通、全面平衡的三大優先領域開展工作，推動亞太地區實現長期、強勁、創新、包容經濟增長和可持續發展。

首先，此次峰會值得關注的是，此次會議的領袖宣言中特別提出對於俄烏戰爭的關切以及對全球經濟帶來不利的影響。在宣言中強調「各方在包括聯合國大會和安理會等其他場合表達的立場，包括 2022 年 3 月 2 日多數投票通過的 ES-11/1 號決議(141 票贊成、5 票反對、35 票棄權、12 國未投票)，對俄羅斯侵略烏克蘭表達最強烈的措辭，並要求俄羅斯從烏克蘭領土上徹底、無條件撤出。多數成員強烈譴責在烏克蘭的戰爭，強調這場戰爭正在導致人民嚴重受苦並放大了世界經濟現存的脆弱性，包括制約增長，增加通膨，打斷供應鏈，加劇能源和糧食的不安全性，擴大金融穩定風險。關於這個形勢以及相關制裁還存在其他觀點和不同評估。我們認識到亞太經合組織不是解決安全問題的論壇，安全問題可以對全球經濟帶來顯著的後果」。如宣言所示，APEC 非解決安全問題的論壇，但仍對俄烏戰爭提出嚴重關切，顯然是美方運作的結果。然而，宣言雖然強調對俄烏戰爭的關切，但也顧及到中國大陸的立場，因此在宣言中就提到「多數成員」，而非全體一致強烈譴責俄羅斯的入侵行動，同時只表達關切，而未採取具體行動，另外，還提出關於此形勢還存在不同觀點與評估，顯然都是顧及到中國大陸的立場。

此外，此次 APEC 會議中，中國延續在 G20 的外交出擊，接續安排與菲律賓、新加坡、日本、紐西蘭等國元首會面。事實上，在 G20 會議上，習近平充分展示了順利連任第三任任期後的自信與大國外交，在 G20 會議中非常密集的和美國在內的多國國家領導人舉行雙邊領袖高峰會。而在此次 APEC 經濟領袖峰會上，仍然延續著中國大陸在 G20 的大國外交，習近平展現更加自信的態度與各國領導人互動與交流；在場外，持續與其他國家領袖舉行雙邊對話。這顯然是為了要打破美中貿易戰以來，美國帶動圍堵中國的國際局勢，透過與各國領導人舉行雙邊會談，來試圖緩和與這些國家過去的緊張關係，在中美舉行會談後，美國總統釋放出與中國激烈競爭而非衝突的立場下，其他國家也積極和

中國領導人會談，一方面提出本身關切議題，另一方面也表達出雙方仍然應該合作的意願。這也顯示國際局勢在「拜習會」後得到一定程度緩和，至於是否「雨過天青」則有待觀察。

(四) 小結

此次東協峰會與 APEC 經濟領袖會議呈現出美國強化與印太地區國家關係以及中國大陸積極主動出擊的大國外交的特色。兩國之間的競爭，外溢到印太地區國家。在東協峰會上，美國強化與東協的全面戰略夥伴關係，中國則進一步深化與東協合作關係，雙方拉攏東協較勁的意味濃厚。東協也持續維持不選邊站的傳統，同時深化與兩國雙邊關係，一方面維持東協中心性，另一方面為爭取東協最大利益。

在亞太經合會經濟領袖高峰會上，在拜登、普丁缺席下，習近平充分掌握優勢，發揮大國外交，持續展現 G20 會議以來大國外交能量，與多國領導人進行面對面的雙邊會談。在美國展開與中國談判後，其他國家也跟隨美國腳步展開與中國的對話，對中國來說，此舉有助於打開過去幾年來美國推動對中的戰略圍堵，但美中緊張關係的結構能否獲得徹底舒緩則有待觀察。