一、中共年度工作會議觀察

中央研究院政治學研究所研究員蔡文軒主稿

- **中共經濟情勢險峻，維穩成「二十大」政策主軸，惟高層對相關作法及如何推進「共同富裕」，內部仍存歧見。**
- **中央農村工作會議、全國宗教工作會議聚焦缺糧、宗教人士管理等國安議題；中央人才工作會議強調將大幅增長科研投資、深化制度改革，在京滬大灣區建設人才高地。**
- **「對臺工作會議」提升對臺工作歷史高度，有意強化統戰力度，再度釋出反獨促統、促進融合發展信號，惟總體而言未有新意。**

（一）前言

中共中央每年所舉辦的工作會議，多由相關領導人發表講話，其內容成為外界判斷新年度國家政策重要的風向球。2021 年度在經濟、農業、宗教及對臺工作（該會議到 2022 年 1 月 25 日舉行）方面的會議，皆已召開完畢。綜合而言，中共經濟情勢險峻，經濟維穩是「二十大」政策主軸。此外，三農工作、農糧產銷、人才建設與宗教治理的問題也逐漸浮出檯面。最後，在對臺工作方面，中共強化了反獨促統、促進融合發展的政策，並使對臺工作獲得與歷史、民族相當的重要高度。以下分析近期中共舉辦的年度工作會議。

（二）會議內容觀察

第一，在經濟方面，外部環境顯得高度嚴峻，除了因疫情帶來全球原物料價格的波動，又逢全球對中共咎責的聲浪排山倒海而來。此外，國內在疫後經濟的表現愈趨失色，公務員減薪、農民工欠薪、民企裁員的風波不斷。據此，中共於 2021 年 12 月 8 至 10 日召開「中央經濟工作會議」，提出當前中國大陸面臨來自「需求收縮、供給衝擊、預期轉弱」的三重壓力，故總結為「穩字當頭、穩中求進」的目標。在通篇 5000 字的新聞稿中，提及 25 次的「穩」字。2022 年將著力穩定經濟的宏觀調控，做好「六穩」與「六保」工作，在改善民

生經濟時，不忘穩定總體經濟格局，迎接「二十大」的來臨，確保經濟運行在合理區間。

會議揭示 2022 年 7 項主要重點工作：其一是宏觀政策要穩健有效，將實施新的減稅降費政策，也強化對實體經濟中的小微企業、科技創新、綠色發展的支援力度。其二是微觀政策要激發市場活力，加強反壟斷和反不正當競爭的執行，並強化智慧財產權的保障。其三是結構政策要暢通國民經濟的循環，除協助傳產進行產業升級，更寄望提升製造業的競爭力，增強供應鏈韌性，發展所謂「專精特新」企業，掌握世界經濟主導權，在住房方面則堅持房子非炒房之用，而是「用來住的」。其四是科技政策要紮實落實，強化企業創新與國際科技合作，並研發關鍵核心技術。其五是改革開放政策要激發發展動力，落實外資企業國民待遇，吸引跨國投資。其六是區域政策要增強區域間的平衡性與協調性。最後，是社會政策要確保民生的最低生活水準。

特別的是，針對貧富差距的議題，會議重申「共同富裕」的經濟戰略，能有效防止貧富差距的擴大，是在人民奮鬥「把蛋糕做大做好」之後，透過制度安排「把蛋糕切好分好」，在黨意之下公平分配，將成為未來中共收歸社會資源的重要政策。出乎意料的是，會後社會罕見出現「雜音」。中共前財政部長樓繼偉抨擊，官方公布數據是「報喜不報憂」，反映出經濟負面變化的數據不足，對於判斷當前經濟壓力造成困難，恐存在經濟數據維穩的問題。可見中共高層對於如何穩定經濟發展與做到「共同富裕」，內部可能還存在歧見。

第二，在農村方面，2021 年 12 月 25 至 26 日在北京召開「中央農村工作會議」，習近平針對農業、農村和農民的「三農」問題發表講話，要求做好三農工作、穩定基本盤，確保「穩產保供」，進一步呼應了「光盤運動」的政策，以及潛在的缺糧問題。習近平稱，中國人的飯碗無時無刻要「牢牢端在自己手中，飯碗主要裝中國糧」，將糧食安全視作國安層次的危機，並要求落實耕地保護政策，確保有 18 億畝良田可作為耕地，穩定糧食播種面積與農產品的產銷供應，擴大大豆和油料生產，目標為 2022 年糧食產量達到 1.3 兆斤以上（約合 0.65 兆公斤）。

第三，在宗教方面，中共於 12 月 3 至 4 日召開「全國宗教工作會議」，是 5 年內第 2 次召開的全國性宗教會議，本次會議樹立起「黨管宗教」的旗幟，全面強化對宗教活動的控制，習近平稱堅持「宗教中國化」的方向，引導「宗教與社會主義社會相適應」。具體來說，要求宗教界弘揚愛國精神，增進對中共政權、民族文化與意識形態的認同，有意識地加強黨史、新中國史、社會主義發展史等黨的歷史教育，讓宗教團體成為中共團結群眾的樞紐，徹底使得宗教界為中共的意識形態服務。此外，中共加大對網絡宗教內容的監控力度，在 2022 年 3 月生效的「互聯網宗教信息服務管理辦法」中，嚴禁任何組織或個人在網路上傳教、發布、轉發任何講經及講道與儀式內容，是中共基於國安需要，嚴防對政權的煽動或顛覆，更進一步恐會涉足宗教人士組織管理。

第四，在人才方面，中共在 2021 年 9 月 27 至 28 日舉辦「中央人才工作會議」。過去，中共僅在 2003、2010 年舉辦過這類會議，足見中共在習時期對人才的吸納，仍然相當重視。習更提出人才政策的階段性目標：首先，預計到 2025 年大幅增長科研的投資，在關鍵核心技術領域擁有人才與新創團隊；其次，到 2030 年，建構能適應人才的制度體系，提升創新人才自主培養能力，吸引世界優秀人才，並著力於發展前沿技術。總的來說，主要佈局在北京、上海、粵港澳大灣區的人才，並開發人才發展的試點，建設國家實驗室和新型研發機構，發起國際大科學計畫。

在對臺工作方面，中共對臺工作會議於 1 月 25 日舉行，由中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪主持會議、國務委員王毅出席會議，並由身兼中共中央對臺小組副組長、全國政協主席的汪洋發表講話。會議凸顯當前中共強化所謂「反獨促統」的政治訴求。其一，中共認為臺海的不穩定性增多，將會積極應對，提高「反獨促統」的論調。這包括提出「堅決粉碎臺獨分裂圖謀」，並由去年的「鞏固反獨促統大勢」轉為本次的「築牢反獨促統強大陣線」，有意強化統戰的進行。其二，提高對臺工作的歷史高度，將對臺工作賦予民族復興的意涵。例如，會議提到對臺工作將「牽動黨和國家事業全局」，更稱「事關中華民族偉大復興」，因此中共將堅決推對兩岸統一。在宣傳與輿論

引導方面，則要求「引導廣大臺胞堅守民族大義、辨別是非真偽」。其三，延續中共的第三份歷史決議，再次提出「新時代黨解決臺灣問題總體方略」的論述，並有望在「二十大」中完整闡述。其中，以「兩岸一家親」理念，完善臺企與臺胞的同等待遇政策，和發展兩岸融合發展示範區等，為主要政策。整體來說，對臺會議很大程度只是在複製過去的一些政策立場，新意不大。

（三）結語

2021 年度的幾個工作會議，呈現出中共積極「求穩」的執政思維。在「二十大」之前，習近平有意確保一個穩定的國內發展局勢，更為妥善的實踐他在 2022 年底的續任與權力穩固。

二、中國大陸 2022 年經濟情勢展望

臺灣大學國家發展研究所教授葉國俊主稿

- **中共制度變革配套力有未逮，導致經濟運作效率衰退，各界對陸經濟增長趨勢不若過去樂觀。**
- **中方與開發中國家間計畫與金流規模，因損失驚人已有所收斂，且稅收政策用以改善所得分配，仍有極大檢討空間。**
- **中方未來或與部分歐盟國家就經貿僵局尋求突破，半導體供應鏈需求亦可能於兩年內回到供需、價格平衡；我方需審慎因應。**

（一）前言

儘管未來一年存在中共「二十大」接班，經濟務必穩中求穩，RCEP 正式啟動運作，以及歐美日等國在疫情持續與供應鏈安全考量下，相繼提出政經戰略以抗衡中方的產業升級企圖，任何國際互動的正負面因素變化，都將牽動短期經濟表現，但本文仍先回到四個中國大陸經濟風險的基本面因素，探討它們將如何持續影響未來短中長期的發展：

（二）中國大陸經濟風險基本面因素

首先，各界對陸經濟增長趨勢已不若過去樂觀，即使能在 2033 年間經濟規模超越美國，但預期將因人口老化、國內監管與國際因素，20 年後再度被逆轉。然而早在 2000 年，諾貝爾經濟學獎得主 Maskin 領銜的研究，即已預測威權體制成功發展關鍵，在於單一明確定義且清楚度量的競爭目標（Maskin, Qian and Xu, Review of Economic Studies, 2000. 4）。當中國大陸躋身中等收入國家，社會即產生許多經濟增長以外的重大問題，包括環境、不平等、腐敗、社會穩定等，但直覺上本應是與民分享經濟成果，開始規劃建構的多重發展目標，反可能備多力分成為負擔。例如近期減碳限電措施對於經濟運作的干擾；一方面企圖消除過去「特事特辦」形成的官商聯結，打斷這種聯結後即對地方經濟發展造成阻礙，置若罔聞卻又有違自身所宣示的打擊貪

腐理念。種種政策目標選擇上的抵換關係，也令地方幹部的升遷調整標準，不再如過去那樣簡單明確，有效治理變得更為困難。簡言之，這是制度變革配套力有未逮，形成經濟運作效率衰退的現象。

其次，與前述相關者，恆大、花樣年、佳兆業等房地產公司的危機訊號，反映的是過去其與股、債等資本市場相較，居然呈現相對「高報酬低風險」的現象。除了地方財政與土地供需間的特殊關係，中國大陸 1990 年代建構股票市場目的，並非著眼於民間企業籌資，而在於將民間儲蓄導入國有企業並分散國有銀行風險，導致其應有功能與規模逐漸褪色，增長的民間所得遂轉入房地產與其他新興金融投資選項。若所得增長亦步亦趨，房價上漲本非危機。但若資本與經濟運作效率降低導致所得增長停滯，甚至是房地產價格滑落過速，所造成的財富損失將影響消費與投資，即使是以國有銀行為主體的金融體系，清理壞呆帳的負荷也會大增。資本市場效率的扭曲，早已使中國大陸資本報酬率與經濟增長快速下降，雖說 2022 年穩字當頭，卻必須注意它在國內外政經情勢同處逆風下，對於經濟與社會穩定的隱患（Song and Xiong, Annual Review of Financial Economics , 2018.11）。

第三，帶路倡議與轉趨隱晦的「中國製造 2025」，雖具備突破關鍵核心技術，促進產業升級且進一步與西方經濟體脫鉤的思維，但近期的發展亦不出預料，呈現此消彼長之勢：在各界放大檢視且負面傳聞不斷下，中方與亞非開發中國家之間的計畫與金流規模已有所收斂，而歐、美、甚至是已經脫歐的英國，紛紛以全球連結、建設更美好社會、設置專責開發機構，重新檢視並強化過去所忽視的區域範圍。不少人將中方策略視為其他開發中國家的「債務陷阱」，然而其實這是雙面刃，因為確有證據顯示，中方海外布局並非單純短期成本效益考量，但當遭遇長期經濟或金融衝擊，各項有形無形成本耗費持續高於獲益，帳面與實質損失將會很驚人。附帶一提者，中方在遂行任務過程中，絕大多數海外借貸仍是美元計價，美元流動性仍是其國內外政策的主要工具，過去外界熱議的人民幣國際化，並非這些國際政經聯結行動的主要或附帶目標（Horn, Reinhart and Trebesch, NBER Working Paper, 2020. 5）。

第四，總理李克強「六億人每個月收入也就一千元」的發言，一

度令官方緘默尷尬，但「共同富裕」與「三次分配」的提出，卻成功地將矛頭轉向許多富商集團，不得不俯首以具體行動踴躍捐輸。只是對於不過出言諷刺「一位億萬富翁如果希望將其家產完整的傳承給他的後代，那他最好到共產中國去居住」，著作即成禁書的法國經濟學家皮凱提來說，全國性遺產稅與房地產稅等制度，在中國大陸這個社會主義體系仍有待完善；前 10%者的所得累積相較於後 50%者差距，幾乎與美國情況相近；稅收政策改善所得分配的力量，完全被財政支出對於所得較高者的補貼所抵銷（Cevik and Correa-Caro, Journal of the Asia Pacific Economy, 2020. 10）。各種數據顯示，習近平上臺以來所得分配狀況確實小幅改善但仍有不足，然明知現況仍待努力，卻仍由政府長期就特定族群進行反補貼政策，這是必須被提出檢討的。

（三）結語

最後還是必須強調，我國依然深受中國大陸經濟的影響。不論是中方、歐美或臺灣，所構思者為逐漸脫離對於此方的依賴，轉而強化與彼方的政經連結，經貿引力模式仍是歷經逾半世紀且邁入電子商務時代，難以被顛撲的定理。雙邊正式或實質協議安排，對於強化產業戰略合作確具必要性，但它仍將受到經濟規模與地理距離的制約，反之亦然。中美競爭將牽動中方與歐、日等國互動，美國對盟國的政策協調都在強化，其與中方競爭態勢已經形成，雙方將持續制訂各種工具政策，因應來自彼此的多面向挑戰。

另一方面，北京對於歐盟、美、日等國分化與各個擊破策略仍將持續，尤其是在經貿、基建或債務需要較殷切者。未來我方可能必須注意，歐美正與我方強化關係的同時，中方與部份歐盟國家，或仍可能改採較務實態度，就目前被凍結的協議與僵局尋求突破。而目前看來各大國對於半導體等特定產業的自主供應鏈安全性需求，亦可能於未來二年回到供需與價格平衡的趨勢。身為小型開放經濟體，我國仍須審慎因應相關的成本效益考量。

三、中共籌備北京冬奧及國際抵制之觀察

政治大學外交學系副教授吳崇涵主稿

- **中共透由舉辦奧運促進經濟成長、激起愛國主義與提升國際聲望。**
- **美國抵制北京冬奧旨在展現對抗威權國家決心，惟效果有待商榷；並恐招致中方杯葛 2028 年洛杉磯夏季奧運。**

（一）奧運對中共的意義與北京冬奧之籌辦

2022 年對於中國來說，重中之重莫過於舉辦冬奧。第 24 屆冬季奧林克運動會將於今年 2 月在北京登場，進行為期兩週的競賽。比賽區域除北京賽區外，也包括延慶與張家口賽區。這是中共繼 2008 年舉行夏季奧運會後，第 1 次舉行冬奧會，北京也成為全球第 1 個舉辦過兩季奧運會的城市。奧運的舉辦對於中共而言有三大層面的深遠影響，分別是經濟、社會與政治外交上。經濟方面，奧運期間可以帶動刺激國內的消費，進而促進經濟的成長。社會上，奧運能間接團結社會人民，並激起國內愛國主義與民族主義。最後，在政治外交層面，冬奧提升中共在國際上地位與聲望，讓其他國家能對其有更多瞭解。

中共對於即將舉行的冬奧會重視之程度可由以下兩點看出。第一，中共國家主席習近平於去年 1 月中分別在北京與河北親自主持並考察冬奧會籌備之相關工作，更穿著厚重羽絨衣在寒冷的滑雪比賽場地，進行視察督導，並為中國運動代表隊精神喊話與加油打氣。第二，中共外交部部長兼國務委員王毅去年年末列出中共在 2022 年的八大外交工作重要事項，成功舉辦奧運就位居首位。王毅指出，中國將「實踐奧林匹克精神，為北京冬奧會營造積極、友善、和諧的國際氛圍，為世界獻上一屆簡約、安全、精彩的奧運會」。然而，在離冬奧登場的三個月前，中國希望營造的和諧國際氛圍，似乎產生微妙變化。

（二）國際抵制北京冬奧之原因與現況觀察

2021 年 12 月 7 號，美國白宮發言人莎琪（Jen Psaki）以中共當局在新疆執行種族滅絕與危害人類罪刑（genocide and crimes against and

humanity）和其他違反人權的行為為由，宣布拜登政府將對北京冬奧進行外交抵制，也就是美國不會派其官員出席冬奧，而其運動員將照常參與競賽。此次美國行政部門的決定基本上在美國國內爭議不大，並獲得民主黨與共和黨的廣泛支持，只有部分共和黨議員表達不滿，如參議員柯頓（Tom Cotton）認為美方抵制力道不夠強硬，應該要實施全面抵制，並禁止美國運動員參賽。此外，中國網球名將彭帥事件以及北京當局對其失敗的公關處理，也為這一波的外交抵制火上加油。美國的傳統盟友們相繼跟隨拜登政府的腳步加入抵制行列；其中包括英國、加拿大、澳洲與日本。

澳洲總理莫里森（Scott Morrison）認為，北京對新疆維吾爾事件，以及中共對澳洲將獲得核子潛艇與「澳英美聯盟」（AUKUS）的成立大加批評，都是澳洲加入這波抵制冬奧的原因。而日本政府雖然沒有使用「外交抵制」一詞，但仍表示將不會派官員代表團至北京，只會派遣屬於奧委會的日本官員出席。紐約時報（The New York Times）認為日本的決定旨在維護美日同盟精神，與美國站在同一陣線，且同時防止其最大貿易夥伴中國的斥責。其他不派官方代表團的國家還有紐西蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、奧地利、比利時等國，這些國家中有些是基於疫情因素而做出此決定。

（三）抵制冬奧之效果與後續影響

國家之間互相杯葛體育賽事，屬於國際政治中國與國「軟抗衡」的表現。有別於一般國際關係理論中，以軍事或安全為抗衡的工具，這類型抵制運動賽事之做法，在大國間常常被用來當作權力競爭的工具。歷史上，國家因為政治因素而杯葛奧運之進行所在多有，過去國際社會抵制奧運賽事上也有先例。比方說 1956 年墨爾本奧運會是第 1 次受到抵制影響的奧運。以色列、英國和法國對蘇伊士運河的戰事激怒了埃及、伊拉克和黎巴嫩，令他們放棄參加奧運會。1979 年，為抗議蘇聯入侵阿富汗，美國總統卡特宣布美國不參加莫斯科奧運會。但這次美對蘇的奧運抵制，並未促使蘇聯改變外交政策，也沒有讓莫斯科有撤出阿富汗的念頭，反而使蘇聯採取報復行動，對 1984

年的洛杉磯夏季奧運會實施抵制。一來一往下，受害最深的莫過於運動員的權益。2014 年，考慮到莫斯科當局對同志權利的打壓，德國與法國的高層官員，以及美國時任總統歐巴馬（Barack Obama）與第一夫人蜜雪兒（Michelle Obama）皆未出席 2014 年由俄羅斯舉辦的冬季奧運會。

拜登政府對奧運的杯葛，不僅針對新疆人權議題，主要還是華盛頓為了實現民主自由的價值觀，展現外交上對抗威權國家的決心，並積極重振美國在世界各國領導力與威信。拜登抵制冬奧的作為，應證學者專家所言，美中關係是「鬥而不破但全面競爭」。換句話說，此次拜登政府的決策依然沒有超越過去所提之美中間競爭「護欄」（commonsense guardrails）機制。這裡所謂「護欄」，基本上是避免美中因過度競爭走向軍事衝突。然而，華盛頓對冬奧的抵制，會對北京產生多大影響，仍有待商榷。相反地，許多學者專家反而擔憂中共會採取相同的報復行為，如對 2028 年洛杉磯夏季奧運進行外交上的杯葛。

美中競爭態勢其實是基於雙方體制上的基本差異。綜觀此次北京冬奧事件，大致上可得知拜登政府對中政策，已由貿易與法制層面，擴展到不同面向。在與中國有利益衝突的地方將加大競爭幅度，無利益衝突之處則尋求部分合作。然而，未來美中競爭重點項目包括：全球經濟穩定發展、反恐行動、氣候變化、流行病、海航安全、減少核威脅、地區安全與和平、禁毒與走私、移民管理等。拜登對中政策的基調亦不會改變，仍會將中國視為主要戰略對手。對中政策長期而言，將更為銳利，且有其全面性及可塑性。簡言之，美中關係將進入全面競爭的局面。

四、中共地方換屆及黨代會召開情形

義守大學公共政策與管理學系教授王嘉州主稿

- **22 位已（將）換屆省級黨委書記具有四大特徵：新升任率 59%、平均年齡 60.9 歲、籍貫分布 12 個省份、50%專業屬工程學。**
- **目前 31 位省級黨委書記，有 22 位在「二十大」後可能仍留任地方，其中 19 位（86%）可歸類為習近平的地方代理人，3 位（16%）屬鐵桿嫡系，5 位（26%）為鄉情校誼，7 位（37%）屬恩庇侍從，4 位（21%）是技術官僚。**

（一）地方換屆之重要意涵

2021 年 11 月 11 日，中共「十九屆六中全會」通過「中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議」，將習近平吹捧為「中共新時代第 1 代領導人」，使其歷史地位超越鄧小平且媲美毛澤東。此決議是否真如媒體之評論，代表中共威權主義統治結束，新極權主義體制確立（BBC 中文網，2021.11.19），問題的答案，雖須待中共召開第二十次全國代表大會（簡稱「二十大」）後方能肯定。不過，習近平是否已成大權獨攬的獨裁者，卻可透過觀察中共地方換屆結果來預判。

根據「中國共產黨章程」，中共地方各級的代表大會，每 5 年舉行一次，以選舉同級委員會。各級委員會最重要的任務，乃選出常務委員會和正副書記。其中，省級黨委書記的產生最受關注。因為，中國以黨領政的體制，黨委書記乃各省最高領導人，且是中央領導人能否號令地方的關鍵（Wang, 2015）。省級黨委書記乃中共領導核心的甄補來源，包括江澤民、胡錦濤與習近平均有此資歷。現任 7 位政治局常委中，也僅王滬寧無此歷練。因此，本文透過分析省級黨委書記的基本資料，以探討其換屆特徵及與中共「二十大」之關連。

（二）省級黨委書記換屆特徵

此次中共省級代表大會的召開，與委員會的換屆選舉，始自 2021

年 10 月底，由新疆、山西、河南與安徽等四省區率先展開。11 月底，則有江西、江蘇、廣西、西藏、湖南、雲南、內蒙古、福建、河北等九個省區陸續完成。遼寧則在 12 月 18 日完成。其他 17 個省份，預計在 2022 年 4 月至 7 月進行。

根據中共「黨政領導幹部職務任期暫行規定」，黨政領導職務每個任期為 5 年。若任期內調整職務，任職 3 年以上視為一個任期。省委書記換屆調動的年齡原則，63 歲以下可連任，65 歲則須退任，除非升任副國級幹部。因此，在尚未換屆的 17 位省級黨委書記中，有 8 位乃 2020 年後才上任，且年齡未超過 63 歲（參閱附表），預計換屆時仍會留任。這 22 位省級黨委書記，僅有 1 位女性（譚貽琴），具有四大特徵，包括：新升任率 59%、平均年齡 60.9 歲、籍貫分布 12 個省份、50%專業屬工程學。

22 位書記中有 13 位（59%）屬新升任，且都是由省長晉升為省委書記。所謂新任，指就任該職位在一年內者。因為中共在省級黨委書記換屆前，會先將接任人選調往該職，以求換屆順利。若調任該職在換屆日前一年內，代表專為接任該職而來。此次有兩類特殊升任案例：第一類是馬興瑞，在新疆換屆後二個月，取代陳全國成為書記，主因或為搶佔晉升政治局委員的席次（香港 01，2021.12.26）。第二類是林武（山西）與鄭栅潔（安徽），同屬「三非」（非中央委員、非中央候補委員、非中紀委委員）省長，卻晉升省委書記，被視為獲習近平刻意拔擢（中央社，2021.11.9）。有 7 位書記（32%）屬續任，亦即接任該職 1 年以上，且在換屆時連任。其中在位最久者乃王東峰，自 2017 年 10 月接任河北省委書記至今。有 2 位（9%）屬平級調任且都在 1 年內，包括樓陽生由山西調至河南，以及張慶偉由黑龍江調至湖南。連續擔任二省的省委書記，或有助其在「二十大」晉升。

22 位書記的平均年齡為 60.9 歲。最年輕者為 58 歲，乃吳政隆（江蘇）、張國清（遼寧）與李干傑（山東）。其中，張國清已連任四屆中共中央委員，與馬興瑞（新疆）及張慶偉（湖南）同屬「軍工航天系」（香港 01，2021.12.26）。李干傑乃最年輕的省委書記，不僅被歸類為與習近平親近的「清華系」，且發文宣示「始終做習近平總書記的忠誠衛士」（學習時報，2021.12.3）。這三位在五年後，仍可連任省委書記，且升遷

機率甚高，值得持續關注。最年長者為 66 歲，乃石泰峰（內蒙古），或將接任中國社會科學院院長（多維新聞，2021.12.22）。

現任 31 位省級黨委書記基本資料表

編號	地區	換屆日期	書記	現齡	籍貫地	學歷	專業	初任年月	升遷	前職	關係
1	新疆	2021/10/25	馬興瑞	63	山東	博士	工學	2021/12	升任	廣東省長	技術官僚
2	山西	2021/10/29	林武	60	福建	博士	工學	2021/05	升任	山西省長	恩庇侍從
3	河南	2021/10/29	樓陽生	63	浙江	碩士	管理	2021/05	調任	山西書記	之江新軍
4	安徽	2021/11/1	鄭柵潔	61	福建	碩士	管理	2021/09	升任	浙江省長	閩江新軍
5	江西	2021/11/26	易煉紅	63	湖南	碩士	經濟	2021/10	升任	江西省長	恩庇侍從
6	江蘇	2021/11/27	吳政隆	58	江蘇	學士	工程	2021/10	升任	江蘇省長	
7	湖南	2021/11/28	張慶偉	61	河北	博士	管理	2021/10	調任	黑龍江書記	技術官僚
8	河北	2021/11/29	王東峰	64	陝西	碩士	經濟	2017/10	續任	天津市長	鄉情
9	福建	2021/11/29	尹力	60	山東	博士	醫學	2020/11	升任	四川省長	
10	廣西	2021/11/29	劉寧	60	吉林	博士	工學	2021/10	升任	遼寧省長	校誼
11	內蒙古	2021/11/30	石泰峰	66	山西	碩士	法學	2019/10	調任	寧夏書記	
12	雲南	2021/11/30	王寧	61	湖南	學士	工程	2021/10	升任	福建省長	恩庇侍從
13	西藏	2021/11/30	王君正	59	山東	博士	管理	2021/10	升任	新疆兵團書記	恩庇侍從
14	遼寧	2021/12/18	張國清	58	河南	博士	經濟	2020/08	升任	天津市長	校誼、技術官僚
15	黑龍江		許勤	61	江蘇	博士	工程	2021/10	升任	河北省長	技術官僚
16	山東		李干傑	58	湖南	碩士	工學	2021/09	升任	山東省長	校誼、技術官僚
17	甘肅		尹 弘	59	浙江	學士	工學	2021/03	升任	河南省長	恩庇侍從
18	吉林		景俊海	62	陝西	碩士	工學	2020/11	續任	吉林省長	鄉情
19	海南		沈曉明	59	浙江	博士	醫學	2020/11	續任	海南省長	恩庇侍從
20	貴州		譚貽琴	63	貴州	碩士	歷史	2020/11	續任	貴州省長	恩庇侍從
21	浙江		袁家軍	60	吉林	博士	工學	2020/08	續任	浙江省長	技術官僚
22	陝西		劉國中	60	黑龍江	碩士	工學	2020/07	續任	陝西省長	
23	湖北		應勇	65	浙江	碩士	法學	2020/02		上海市長	之江新軍
24	寧夏		陳潤兒	65	湖南	碩士	經濟	2019/10		河南省長	
25	四川		彭清華	65	湖北	博士	管理	2018/03		廣西書記	
26	青海		王建軍	64	湖北	碩士	中文	2018/03		青海省長	
27	上海		李強	63	浙江	碩士	管理	2017/10		江蘇書記	之江新軍
28	廣東		李希	66	甘肅	碩士	管理	2017/10		遼寧書記	鄉情校誼
29	重慶		陳敏爾	62	浙江	碩士	中文	2017/07		貴州書記	之江新軍
30	北京		蔡奇	67	福建	博士	經濟	2017/05		北京市長	之江新軍
31	天津		李鴻忠	66	山東	學士	歷史	2016/09		湖北書記	

說明：已換屆者，以換屆日期排序；未換屆者，以初任年月排序。
資料來源：「地方領導資料庫」，「人民網」。

22 位書記的籍貫分布於 12 個省份。其中，山東、浙江與湖南各有 3 位（14%）。吉林、江蘇、福建與陝西各有 2 位（9%）。山西、河北、河南、貴州、黑龍江各有 1 位（5%）。基於「人不親土親」的傳統文化，中共領導人有提拔同鄉的傾向。江澤民時期，籍貫屬江蘇的中央委員及省級領導比例偏高。胡錦濤時期，在中央委員及省級領導中籍貫屬安徽者則大幅提升。中共「十九大」前，31 位省級黨委書

記並無陝西籍，現在則有王東峰與景俊海。這是否代表籍貫因素在中共政治中仍發揮重要影響，將有待「二十大」時再次驗證。

22 位書記的學歷，有 10 位（45%）為博士，9 位（41%）為碩士，3 位（14%）為學士。將 22 位所學專業歸為五類後發現，有 11 位（50%）為工程學類，7 位（32%）為經濟管理類，2 位（9%）為醫學類，1 位（4.5%）為歷史類，1 位（4.5%）為法學類。在「十九大」之前，已換屆的 18 位省級黨委書記，僅有 3 位（17%）屬工學類，但有 10 位（56%）屬經濟管理類。此次換屆，專業屬工程學類者大幅提升，可能原因乃中國進行產業結構調整，經濟發展重點轉移至以軍工產業為代表的高新製造業（香港 01，2021.10.29）。

（三）省級黨委換屆與「二十大」人事佈局

上述已換屆的省級黨委書記中，石泰峰（66 歲）與王東峰（64 歲）都是越齡連任。不過，中共正省級幹部的退休年齡雖為 65 歲，但副國級幹部則延長為 70 歲。石泰峰是李克強的大學同學，且在習近平兼任中共中央黨校校長期間擔任副校長。王東峰與習近平則為陝西同鄉。這兩人都屬高齡續任，極可能在「二十大」後晉升為副國級幹部（星島日報，2011.11.29）。其中，石泰峰的職位安排，除前述中國社會科學院院長外，亦可能任全國人大或政協擔任副職（多維新聞，2021.11.28）。

扣除上述 22 位，剩下 9 位有 5 位是政治局委員。其中，蔡奇（北京）、李鴻忠（天津）與李希（廣東）均已超過 65 歲，故可能如同陳全國（新疆），在「二十大」前先免去書記職務（自由亞洲電臺，2021.12.31），但也可能在「二十大」後再調職。蔡奇與李希均屬習系成員，「二十大」後前者可能接任全國人大副委員長，後者可能接任國務院副總理，甚至有機會晉升為政治局常委（大紀元，2021.12.27）。李鴻忠治理天津政績不彰，能否在「二十大」後續任政治局委員仍有疑問。若續任，可能調任國務院副總理（看中國，2021.12.23）。此外，李強（上海）可能晉升為政治局常委，並接任中央書記處書記，陳敏爾（重慶）可能調任上海市委書記（上報，2021.11.9）。

另外的 4 位，可能屆齡退休、平調他職或升職進京。應勇（湖北）已 65 歲，但因屬「之江新軍」，乃習近平主政浙江時的監察廳長，故不會續任現職，或即便在換屆中連任，也將在「二十大」後晉升為政治局委員，並進京接任中央政法委書記（中央社，2021.11.5）。陳潤兒（寧夏）、彭清華（四川）與王建軍（青海），年齡分別為 65、65 與 64 歲，故換屆時連任機率不高。不過，彭清華乃連任三屆的中央委員，且曾參與「十九屆五中全會」文件起草，故被認為有希望升任副國級幹部（自由亞洲電臺，2021.11.1）。因此，不排除在換屆時連任，但「二十大」後調任中央。陳潤兒與王建軍的未來動向，目前仍無跡可尋。

（四）「二十大」後習近平的地方代理人

綜合以上論述可知，附表所列 31 位省級黨委書記，有 22 位在「二十大」後可能仍留任地方，即編號 1 至 22，但扣除可能調任中央的石泰峰，另加上陳敏爾。在這 22 位中，有 19 位（86%）可歸屬於習近平在地方的代理人，並可區分為四類：鐵桿嫡系、鄉情校誼、恩庇侍從，以及技術官僚。

鐵桿嫡系有 3 位（16%）。此類乃習近平擔任最高領導人前的直接下屬，包括「之江新軍」與「閩江新軍」。「之江新軍」是習的浙江舊屬。其中，應勇、李強及蔡奇應該都會調任中央，留在地方者可能僅有樓陽生（河南）與陳敏爾（重慶）。閩江新軍是習的福建舊屬，目前僅有鄭栅潔（安徽）。

鄉情校誼有 5 位（26%）。此類乃習近平的陝西同鄉，或清華大學校友。前者為王東峰（河北）與景俊海（吉林）。後者為李干傑（山東）、劉寧（廣西）與張國清（遼寧）。

恩庇侍從有 7 位（37%）。此類包括「浦江新軍」，或「十九大」習近平大權在握後升任正部級領導者。「浦江新軍」可視為被習近平收編的「上海幫」，包括沈曉明（海南）與尹弘（甘肅）。「十九大」後才升任省長者，包括林武（山西）、易煉紅（江西）、王寧（雲南）、王君正（西藏）與譚貽琴（貴州）。

技術官僚有 4 位（21%）。此類乃「十八大」後受習近平特別重用

的航太軍工系統官員，故又被稱為軍工系。計有馬興瑞（新疆）、張慶偉（湖南）、張國清（遼寧）、許勤（黑龍江）、李干傑（山東）、袁家軍（浙江）等六位。其中張國清與李干傑亦屬清華校友，故此處人數未納入計算。

習近平在 86%的省份擁有代理人，故確實可能成為大權獨攬的獨裁者。不過，技術官僚者聽令習近平的程度，肯定低於恩庇侍從者；而恩庇侍從者又低於鄉情校誼者；鄉情校誼者再低於鐵桿嫡系者。此外，恩庇侍從者與技術官僚者合計佔 58%。因此，若中國面臨社經巨變，群眾運動風起雲湧，進而帶動政治鬥爭，這兩類官員未必會死忠支持習近平。如此推論，狀似獨裁者的習近平，也並非無法被取代。

五、近期中共對俄、烏及哈薩克情勢立場之觀察

政治大學民族學系教授趙竹成主稿

- **俄烏問題或是哈薩克事件，發生在俄羅斯的國家核心利益區域內，攸關俄防禦縱深，對俄均至關重要。**
- **中共秉持不干涉內政的原則，在俄烏問題上不對俄羅斯作為多所置喙；惟哈薩克是中共「一帶一路」倡議重要樞紐，又是能源安全重要支撐。在尊重俄國主導平亂前提下，中方以口頭表態，之後再協助哈國善後，以符合相關各方利益。**

（一）前言

自 2021 年 10 月起，即出現關於俄羅斯在烏克蘭邊境集結軍隊的新聞，引發國際關注。12 月中，俄羅斯向美國及北約提交關於要求安全保證的文件。12 月 21 日俄羅斯總統普亭（V.V.Putin）在國防部擴大會議中直言，北約在烏克蘭部署飛彈是一個嚴重問題，為俄羅斯與西方關係的緊繃發出明確訊息。就在俄羅斯與北約，美國及歐洲安全與合作組織（OSCE）敲定在 2022 年 1 月中旬進行談判磋商之際，2022 年 1 月 2 日哈薩克西部臨裏海邊的馬格尼斯陶州（Mafnistau）的札納森（Zhanaozen）與阿克陶（Aktau）兩市居民不滿液化天然氣價格調漲，舉行遊行抗議，進而引起各地響應，尤其以前首都，也是哈薩克第一大商業經濟中心阿拉木圖市（Alma-Ata）騷亂情形最為嚴重。

在總統托卡耶夫（K.ZH.Tokaev）要求下，以俄羅斯為首的集體安全條約組織（Collective Security Treaty Organization / CSTO）維和部隊於 1 月 6 日進入哈薩克執行維和任務，並於 19 日完成任務後撤軍。在俄羅斯的正門及後院同時間發生緊張之際，哈薩克又位於一帶一路的樞紐位置，中共對於這些事件的立場，可以反映出中共外交政策的基本原則。

（二）烏克蘭及中亞地區係俄國家核心利益區域

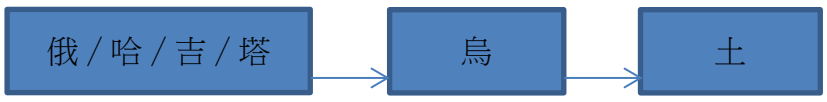
無論是俄烏問題或是哈薩克事件，都是發生在俄羅斯的國家核心利益區域之內。

歷年的「俄羅斯外交政策概念」(The concept of the foreign policy of the Russian Federation)，是用以表明俄羅斯針對國際局勢變動局勢，保護俄羅斯國家利益，遂行國家意志的基本文件。在該文件中，俄羅斯強調其外交政策的優先方向，是與獨立國協國家發展雙邊或多邊合作，由此擴大和白俄羅斯組成同盟的戰略互助，然後是深化與白俄羅斯、哈薩克、亞美尼亞、吉爾吉斯組成的歐亞經濟同盟（Eurasian Economic Union）。其中歐亞經濟同盟在歐洲與歐亞大陸的整合過程中具有關鍵性角色，而集體安全條約組織則是扮演維穩的重要功能，包括共同反恐，對抗極端主義、非法走私毒品、精神性藥物（Psychotropic drug）、跨國犯罪及非法移民。

因此我們可以發現，俄羅斯的優先次序在一個同心圓的架構下，是依「獨立國家國協」—「歐洲」—「美國」—「中國」—「中東」的層次依序外推。

在俄羅斯的外交政策概念中可以看見，獨立國家國協是俄羅斯外交政策中的核心區域所在，這包括白俄羅斯／烏克蘭，外高加索（喬治亞／亞美尼亞）及中亞地區，這三個地區正位於俄羅斯地緣戰略安全的正面，側翼以及後背：白俄羅斯及烏克蘭是面對北約的正面壁壘，外高索地區是黑海屏障，而中亞地區確保俄羅斯的縱深安全，其對俄羅斯之意義極為重要。

而俄羅斯與中亞的關係又是將中亞五國分成三個不同類型，即是與俄羅斯形成緊密連接的「一圈三國」，即哈薩克，吉爾吉斯及塔吉克。這三個國家和俄羅斯在中亞地區結成政治、經濟、軍事的核心集團，在此外圍則是奉行獨立自主外交的烏茲別克，最外一圈則是奉行中立國政策的土庫曼。如附圖：



無論是獨立國家國協，歐亞經濟同盟或是集體安全條約組織，俄羅斯最重要的夥伴國家即是哈薩克。由 2021 年 12 月俄羅斯遞交北約及美國關於安全保證的書面要求中，更加明白地描繪出俄羅斯核心利益區域的圖像。根據俄羅斯提交北約關於安全保證的各項要求之一是，北約「不在烏克蘭，東歐，外高加索以及中亞進行任何軍事活動」。烏克蘭及中亞地區作為俄羅斯國家核心利益地區，是俄羅斯的盟友及對手必須了解的事實。

（三）中俄外交關係的前提

作為俄羅斯目前最重要的戰略夥伴，中共一是秉持自己既往的外交原則，二是立基於中俄雙邊關係的根本，以對俄烏問題與哈薩克事件保持一貫立場。

中共的外交政策長久以來根據其官方闡明，是維護世界和平，獨立自主原則，和平共處五項原則，建立國際政治經濟新秩序，一個中國原則。而其中又以和平共處五項原則為其外交政策的核心綱領。1954 年 6 月，周恩來在訪問印度、緬甸時，分別與當事國家總理發表聯合聲明，共同宣導和平共處五項原則作為處理國際關係的準則，也就是：互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處。

而中俄雙邊關係是以和平共處五項原則為基礎，在奉行不結盟、不對抗、不針對任何第三國的新型國家關係理念下的戰略協作夥伴關係，雙方政治平等，經濟互利，安全互信，在國際重要議題上彼此溝通，協調加強協作。

（四）結語：中共的立場

在前述的基本條件下，由於烏克蘭地區和中國並沒有直接的地緣安全關係，由俄－烏關係所引發的相關爭議是屬於俄羅斯的內政問題。中共秉持不干涉內政的原則，無法對俄羅斯的作為多所置喙。因此，對於俄－烏，俄羅斯與北約，俄羅斯與美國的外交交鋒，採取靜觀的

態度。但是，也同時會強調應透過和平協商手段處理爭議，避免造成地區軍事衝突，而招致地區動亂。中共迄今對克里米亞問題沒有表態，是中俄雙方在戰略協作前提下的一種互諒。

至於哈薩克事件則有完全不同面向的考量。中亞是中國國家安全的重要門閥，具有重要的政治經濟意義。而哈薩克是中俄雙方共同的後背，是中共一帶一路倡議，歐亞大陸通道上的重要樞紐，能源安全保障的重要支撐，其重要性不言可喻。維持中亞地區總體情勢穩定，關乎中共在該地區的重要利益，所以中共在分析哈薩克事件後，認為是顏色革命而對托卡耶夫採取的措施表達支持，是可以理解的事情。

但中共在哈薩克事件中能施力的空間也受到幾件事情的制約：首先，在不干涉他國內政的前提下，對於哈薩克內部政治權力的交錯無法置喙。其次，中哈雙邊關係不若俄哈關係綿密深厚，「上海合作組織」的反恐應變能力不如集體安全條約組織強力有效；再者，中國要尊重中亞是俄羅斯的核心利益地區，在托卡耶夫主動向集體安全條約組織求援的背景下，考量集體安全條約組織成員國又大抵和上海合作組織成員國重疊（俄羅斯、塔吉克、吉爾吉斯、哈薩克是正式成員國，白俄羅斯為觀察員，亞美尼亞是對話夥伴），由俄羅斯主導協助哈薩克平定騷動，中共先以口頭方式表達立場，等事件平息後再協助哈薩克進行必要的善後，會比較符合各相關方的立場和利益。

六、日本岸田內閣上任後與中、美互動觀察

臺灣大學政治學系副教授廖小娟主稿

- **岸田演說和 1 月 21 日「日美領袖視訊會議」，均強調提升日美同盟威懾力和聯防能力，雙方亦堅定共同維護普世價值觀。**
- **日美外長和防長 2+2 會談中釣魚臺和臺海情勢成為關注點，雙方將採取實際行動和計畫應對。**
- **岸田「新時代現實主義外交」，既堅守自我主張，同時務實推進日中雙邊關係。**

（一）前言

岸田文雄在 2021 年 9 月 29 日就任自民黨總裁，同年 10 月 4 日被國會指名為第 100 任內閣總理大臣，後經過 10 月 31 日新一屆眾議院選舉中贏得「絕對安定多數」的議席後，11 月 10 日再度被指名為第 101 任內閣總理大臣。岸田出身廣島縣，並曾在安倍任內擔任外務大臣（2012 至 2017 年），是日本戰後任期第二長的外相，讓日中關係由釣魚臺國有化事件的冰凍中逐漸回溫，上任後又指派被認為是親中派的林芳正為外務大臣，日中與日美關係會如何變化，特別引人注目。

（二）提升日美同盟威懾力和聯防能力，共同維護普世價值

岸田在兩次上任的國會就職演說中，除強調經濟上將推出因應疫情的刺激方案，以及持續貨幣寬鬆和擴大財政支出的新資本主義外，更表示將會更新國家安全戰略、防衛大綱和中期防衛力整備計畫，增加在海岸防衛和飛彈防禦能力的支出，討論對於敵方基地的攻擊和其他提高日本安全保障的對策。外交方面，提升日美同盟是重中之重，在第二次國會演說中，岸田提出將儘快訪美，利用美日印澳四國對話支持自由開放的印太地區，與東協和歐洲等國共同維護普世價值觀。

疫情因素導致岸田上任後尚未訪美，引起不少猜疑，雙方除了在 2021 年 11 月 3 日第 26 屆聯合國氣候峰會（COP26）曾短暫會晤外，原本預訂今年 1 月 4 日參加核不擴散條約（NPT）再檢討會議時訪美

的岸田，因美方疫情蔓延，始終未獲美方同意，改於 1 月 21 日以視訊會議方式進行日美首腦會談。拜登申明「美日安保條約」第 5 條適用於釣魚臺列嶼，美方會堅定不移地利用全方位能力保衛日本。雙方並強調臺海和平穩定、和平解決兩岸問題重要性，反對中國改變東海與南海現狀的企圖，對中國在新疆和香港作為感到擔憂。岸田同時邀請拜登訪日，出席「四方安全對話峰會」，拜登也已受邀，預計將在春末進行。

面對中國持續強化海上作戰能力（約 350 艘的船艦和軍事化南海島礁，通過「海警法」和修正「海上交通安全法」，加上遊走灰色地帶的海上民兵船隊等）；以及北韓 2022 年以來兩週內發射 4 次飛彈（其中可能包括高超音速飛彈的情勢發展），岸田編列史上最高約新臺幣 1 兆 4033 億元的防衛預算，增強西南諸島的防禦和導彈應對能力，並於石垣島建設導彈基地，規劃部署防空和反艦導彈，研製新型射程達 1000 公里以上的巡航導彈，相關新聞則由美媒「紐約時報」首先披露，展示日美關係的緊密。另岸田在兩次就職演說中均提及，為避免普天間基地問題，再度影響日美關係與安保體制，將加速遷移至邊野古新設基地。關於邊野古新設基地，日媒曾報導日美在 2015 年已達機密共識，基地除美軍外，亦將常駐陸上自衛隊的離島「水陸機動團」，以防釣魚臺列島有事，並協助美方維持因美軍移師關島而人手不足的沖繩基地。

岸田上任後，日美雙方舉行多次特定目標和能力的聯合軍演，包括 2021 年 10 月 12 日「四方安全對話」共同參與的馬拉巴爾（Malabar）聯合海戰軍事演習的第 2 階段，日本派出海上自衛隊在印度近海孟加拉灣舉行，實施反潛訓練，日媒暗示意在牽制中國的海洋行動。美日兩國在 11 月 9 日由航空自衛隊和美國空軍等進行演習，地點在沖繩縣宮古島和石垣島的北方海域，媒體報導演習目標在模擬向釣魚島派出作戰部隊。11 月 25 日本實施陸上、海上、和航空自衛隊統合演習，模擬兩棲作戰奪回被佔領的離島。美日雙方更進一步在 12 月 4 至 17 日舉行「堅決之龍 21」演習，假設當沖繩縣的離島發生戰事時，根據「遠征前沿基地作戰」（EABO）手冊，部署在遠方的美國海軍陸戰隊利用長美軍輪式「高機動多管火箭炮系統」（HIMARS），與陸上自衛隊的陸基反艦導彈協調打擊目標，這亦是首次模擬美日聯軍如何在日

本國內以長途空運方式移動 HIMARS，並由日本自衛隊向媒體公開。同時間也舉行「山櫻」聯合演習，以電腦兵推方式模擬戰術。

（三）中美 2+2 會談：釣魚臺和臺海情勢成關注點

2022 年 1 月 6 至 7 日與美國召開外長與防長的 2+2 會談，可見日美同盟決心提升聯合作戰能力；會後雙方聯合聲明中再次指控中國持續破壞以規則為基礎的國際秩序，以及強調日本擁有釣魚臺群島的行政管理權，重申「日美安全保障條約」第 5 條適用於釣魚臺群島，美國反對任何企圖改變現狀，或破壞日本對釣魚臺群島管理的單邊行動。雙方還提出強烈反對中國在南海的非法海權主張，軍事化作為與脅迫行徑，並引述南海仲裁案，強調仲裁結果對雙方都具法律約束力。

2+2 會談從 2020 年開始就已把關注臺海情勢變化納入會後聯合聲明中，今年則被納入具體的討論項目內，因應臺海可能的情勢發展，美日已制定應對緊急狀況的行動計畫，美國海軍陸戰隊歡迎日本在西南諸島建設臨時基地，由日本自衛隊提供相關後備支援，在兩國商討後，日本正式將馬毛島建設為日本自衛隊和美軍航母艦載機陸上模擬起降訓練（FCLP）轉移基地，日本內閣也列入 3183 億日圓的主體工程費於 2022 年度政府預算案中。

岸田雖未在兩次的就任國會演說中直接提及臺海問題，但 2021 年 10 月 11 日於國會發表施政方針後，下午接受各政黨代表質詢時，表示臺灣是日本極其重要的夥伴及友人。日方不同官員在多個場合均強調對於臺海情況的關懷，如從前任首相菅義偉時就擔任防衛大臣的岸信夫就曾表示，臺灣有事日本也無法置身事外，強調日本有 90% 的能源運送會經過臺灣周邊。其兄長安倍晉三在 12 月 1 日稱：「臺灣有事就是日本有事，也可以說是日美同盟有事」，中國因此召見駐中國大使垂秀夫表達抗議，垂秀夫以「日本無法接受中國單方面主張」回應，岸信夫和外相林芳正除對垂秀夫回應表達支持外，也稱臺海和平穩定對日本的保障和國際社會的穩定至關重要。同時，日本在外交部內設立臺灣政策企劃官，雖然先前在外交部內就有專門負責臺灣事

務的外交人員，本次特別給予職稱，並賦予專門就臺灣議題與美方保持聯繫與協調的工作，暗示著日本配合美國的政策，凸顯對臺事務重視。

（四）岸田內閣「新時代現實主義外交」

岸田長期為「日中友好議員聯盟」成員，且邀請時任會長的林芳正擔任外務大臣，引起不少過度親中的擔憂，然而林芳正在 2021 年 11 月 11 日就任記者會上就表示，對日中關係將採「應主張之事將堅決主張，要求採取負責任的行動，同時有必要繼續對話，就各項共同問題合作」，並且辭去「日中友好議員聯盟」會長一職，表示自己是「知中派」，但不會「媚中」，不會迴避人權和自由等普世價值問題，會與新設的「人權輔佐官」（對中國立場向來強硬的中谷元），合作處理新疆、香港等地人權問題。

在美中競逐關係不變架構下，日本對中政策多取決於美國印太戰略。但岸田表示日本會正視現實，推動以「珍視普世價值、努力解決全球性課題、堅決守護國民的生命和生活」作為三大支柱的「新時代現實主義外交」。第一支柱即追隨美國民主陣營，擁護自由、民主、人權等普世價值，對中國該主張的還是要堅持和呼籲。第二支柱則是積極應對氣候變遷和疫情等課題，以及岸田最重視的無核武器的推展。第三支柱則主要在應對北韓飛彈發展和試射。日本除重新制定國家安全保障戰略等外，並評估包括「敵方基地攻擊能力」等對策，雖沒具體指向中國，但點名加強海上保安廳與自衛隊合作的海上安保體制，提升島嶼防衛能力，強化西南諸島防衛等。

為振興日本經濟，岸田內閣提出「新資本主義」主張確保日本經濟安全，而目標則是對抗「國家資本主義的經濟制度」，也被認為是對抗中國的經濟侵略性擴張。日美在 1 月 21 日領袖視訊會議，同意設立經濟版的日美 2+2 會談，討論新技術、供應鏈等議題，岸田也表示會強力支持美國的印太經濟架構。然而這並非意味採取抗中路線，2020 年中日貿易在疫情下逆勢成長，日本對華出口躍升到世界第 1，中國則連年成為日本進口的第一大國。兩國進出口貿易總量高達 32.6

萬億日圓（約 3 千億美元），雙方產業鏈交織，無法脫鉤。岸田也表明日本要貫徹現實主義判斷、用更高明的手段與中國交往，對中國將會軟硬兼施，尤其日中為鄰國，必須繼續摸索日中關係能穩定和對話，力爭建立建設性關係。雙方也時隔 1 年在 2021 年 11 月 26 日舉行「中日經濟夥伴關係對話」，北京由商務部副部長任鴻斌領軍，東京由外務省外務審議官鈴木浩主談，雙方一致同意促進經濟及民間交流。日本防衛大臣岸信夫與中國國防部長魏鳳和則在 12 月 27 日進行 2 小時視訊通話，日方表示雙方同意在 2022 年底前開設軍事熱線，中方則認為雙方同意共同管控風險，改善雙邊海空對話機制的效率。

2022 年是日中關係正常化 50 周年，雖然由於中國在釣魚臺列嶼的動作頻頻，以及新疆和香港等人權問題，雙方關係一時難以熱絡化，但岸田表示會透過 2 月舉行的北京冬奧好好進行對話。中共外交部長王毅與外相林芳正 2021 年 11 月 18 日進行電話會談時，表達同樣想法，提出以北京冬奧及「中日文化體育交流促進年」，從民意和社會氛圍來改善日中關係。因此對於日本最後在 12 月 24 日表示不會派官員出席北京冬奧，而是派遣日本奧會主席和殘奧主席等人員參加，採取一種被認為是「軟著陸」的態度，中國對此未持負面態度，表示歡迎有關人員參加，期待雙方落實「體育非政治化」等。惟對更高層次的往來，日本仍相對謹慎。例如王毅正式邀請林芳正訪問北京。但林芳正則表示現階段一切都未決定。在有關是否邀請習近平以國賓身份訪日一事，岸田也表示尚未具體考慮和決定，近期並無與習舉行會談的計畫。

（五）結語

整體來說，岸田上任後與美中關係的互動可以說是雙重佈局的「裡外有別」。在與美關係從「裡」的層面來說，強化與美國軍事防衛的關係，並透過提升自己的防衛能力，強調在印太地區的存在感，配合美方的印太佈局，與其盟友提升關係，來加強日美同盟的威懾力，例如 1 月與澳洲簽署相互准入協定（Reciprocal Access Agreement, RAA）。然而在外交關係上日本仍不忘表明將採現實主義路線，不會完全依照

美方指示行動，並且對於共同遏制中共的要求，也持保留態度。例如在對中國冬奧進行外交抵制上，日本未追隨美方一開始就表明不派遣官方人士與會，最後並派日本奧會相關人士參與，緩和抗中表態。對中國態度上亦然，表面上，海洋維權和聯盟上顯現出似對抗中國的態勢，但在雙方實質關係的可能性上，外務大臣的任命則是指定親中路線的林芳正，透過其對中方的了解與人脈，可以在相關議題上盡力找到雙方都可以接受的底線，實現岸田所說「高明的外交手段」，透過對話穩定日中關係。

七、ECFA 續實施觀察

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副執行長顏慧欣主稿

- **兩岸 ECFA 早收計畫之協商，顯示中國確實透過較大開放展現對臺善意；但就實施迄今之觀察，早收佔我國出口中國比重並無明顯成長。**
- **ECFA 服貿早收一度給予臺灣業者開拓中國市場先機，但各種優惠現多已開放全球。**
- **ECFA 若會失效，必是兩岸任一方透過終止條款為之，故無「自動失效」問題；惟兩岸投資、貿易變數來自國際大局，企業應居安思危，方能趨吉避凶。**

（一）ECFA 推動歷程之簡要回顧

兩岸官方於 2009 年啟動「海峽兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）諮商談判，並於 2010 年 6 月 29 日第五次「江陳會談」簽署，同年 9 月 12 日生效實施。ECFA 當初設定乃為兩岸推動完整「自由貿易協定」（FTA）提供架構及方向指引，明確規定兩岸後續應繼續完成投資保障、貨品貿易與服務貿易 FTA、以及爭端解決協議之四項談判。又為了提早展現談判成果之意義，同時建立後續談判基礎，雙方亦同意在 ECFA 中納入貨品及服務貿易的「早期收穫清單」。

然而最終 ECFA 後續四部協議僅完成「兩岸投資保障協議」並於 2013 年 2 月 1 日生效，其他三部協議雖有進行談判，且兩岸服務貿易協議也在 2013 年 6 月 21 日簽署，但在國內立院審議程序上引發爭議，導致 2014 年「三一八學運」（又稱太陽花學運）的發生後，該協議擱置至今，剩餘兩岸協議之談判也隨之中止。換言之，在 ECFA 架構下目前仍有效力之協議，僅有 ECFA 本身及兩岸投保協議。

（二）兩岸承諾 ECFA 早收項目與實施概況

ECFA 包含所謂「早期收穫計畫」於 2011 年 1 月 1 日開始實施。

早期收穫計畫包括早收產品的降稅、服務貿易早收開放部門。兩岸以互惠原則納入早收項目的主要製造產業類別，為石化、紡織、機械、運輸工具及其他製造業（如化學品、染顏料、運動器材、儀器、模具、卑金屬製品、手工具、橡膠、電子、電機、玻璃、遊樂設備、雜項製品）。另中國同意就 18 項農產品納入其單方面降稅的早收清單。

ECFA 早收清單所納入產品特色在於開放程度不對稱，且中方開放高於臺灣。若依當年度貿易金額歸納兩岸雙方納入 ECFA 早收開放之情形，其比例為 1（佔臺灣貿易金額 28.58 億美元）比 4.8（佔中國貿易金額 138.38 億美元），項數差異亦為 1（臺灣開放 267 項）比 2（中國開放 539 項）。同時降稅幅度亦有不同，中方平均稅率較高在 10%~15%區間（亦即降稅程度較大），我方稅率則集中於 2.5%~5%。換言之，當年兩岸 ECFA 早收計畫之協商，中國確實試圖透過較大的開放程度，以展現其對臺灣產業之善意。不過在 ECFA 貨品早收計畫實施逾 10 年後之觀察，早收佔我國出口中國之比重並無明顯成長之效果。

1. **ECFA 貨品早收佔我國出口中國之比重有逐漸下滑之勢**

ECFA 早收項目在 2011 年生效至 2013 年之初期階段，確實觀察到我國出口早收項目至中國有明顯成長，出口成長率分別為 18.07%、3.28%、10.84%；相對於此，同一時期我國整體出口中國的成長率僅有 9.29%、-2.97%及 1.85%，顯示中國早收項目之降稅，確有提升我國相關產品進入中國市場機會的效果。然而從 2015 年開始，早收項目成長率就開始疲軟下滑，甚至逐漸低於我國整體出口中國的貿易表現。例如 2018 年我整體出口中國之成長率為 8.74%，早收僅為 3.90%；2019 年整體出口衰退負 4.88%，但早收衰退則高達負 16.03%；2020 年整體出口正成長 11.61%，早收卻是負成長 2.65%。至於中國利用早收輸入臺灣之效益看來更低，這 10 年來高低起伏並無明顯增長趨勢。

此外，早收占我國出口中國總額之比重亦呈現持續下降情況。2015 至 2016 年早收出口占我出口中國總額之 26%為高點，2017 年開始逐年下降，至 2020 年僅為 19%，顯示出中國已發展出本地產業與產品、兩岸產業型態與出口主力各有轉變等影響，我國出口中國的產

品類型隨之調整，導致早收項目出口比重逐年降低。特別是若將臺灣出口全球的表現與全球經濟發展局勢綜合觀察，反而呈現出金融風暴導致之全球經濟蕭條、新冠肺炎導致供應鏈中斷等影響，才是牽動著臺灣貿易表現及兩岸貿易增減之主因，ECFA 早收受全球大環境及供應鏈變革牽動的程度遠大於中方讓利之誘因。

2. ECFA 服貿早收優惠，中國現多已開放全球

ECFA 早收也包括服務業別（金融與非金融類）的額外開放，我國有 9 項，中國則開放 11 項。兩岸雖然都是 WTO 會員，但彼此往來仍有諸多限制，在服務貿易開放上，臺灣主要透過服貿早收推動兩岸經貿「正常化」，但中國 ECFA 服務早收項目，當時多為優於 WTO 待遇之額外開放，例如中國上海市、江蘇省、福建省、廣東省、海南省，允許臺灣可設立「獨資醫院」，其他 WTO 會員僅可合資設立；又臺灣金融機構到中國從設立辦事處至可申請設立分行或子行的時間，中方同意縮短年限；另中國放映 WTO 會員的進口電影配額為每年 20 部，其在 ECFA 早收同意臺灣拍攝劇組占 50%以上的電影，不用算入 20 部配額中。

這幾年服務貿易早收實施以來，臺灣銀行、證券業者確實都紛紛以 ECFA 早收計畫之條件進入中國，臺灣也於上海設立一家臺商獨資醫療機構。然而此一時間內中國服務市場政策也有很大之開放與變動，原本中國在 ECFA 早收（及未生效的兩岸服貿協議）曾獨厚臺灣的服務業市場開放，在 2012 與 2013 年中國與香港「 內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」（CEPA）第 9、10 次補充協議時，已將類似優惠條件給予香港，爾後 2015 年中韓 FTA 也有比照納入少數優惠，然後中國特許外資優惠的自貿試驗區也不斷增加遍地開花，再加上近年美中貿易衝突下於 2020 年所簽署的「美中貿易第一階段協議」，給予美商在中國證券、保險等參與之條件上大幅放寬之承諾，以致於 2021 年 8 月摩根大通獲中國證監會批准成為首家外資全資控股的證券公司，花旗銀行、貝萊德、高盛等美國金融機構，也陸續獲准在中國經營或擴大業務。換言之，ECFA 服貿早收給予臺灣業者開拓中國市場的先機或商機，幾已在中國對外開放服務貿易之過程抵銷了獨享優惠與特殊性了。

（三）ECFA 沒有自動失效的問題

ECFA 在 2020 年 9 月實施屆滿 10 年。當時國內在此前後不斷有提出基於 WTO 規定 ECFA 屆滿十年即將失效的憂心之論，惟這些言論實為庸人自擾，蓋 WTO 的十年規定條款，係指若 FTA 以「過渡協定」（interim agreement）簽署並通知 WTO 時，則該過渡協定原則上應在 10 年內完成降稅計畫以達成完整 FTA 目標，若降稅期間超過 10 年者，經 WTO 會員共識決通過則應縮短或不得實施。然而，兩岸 ECFA 自始至終從未通知過 WTO，更未以過渡協定做為自我認定基礎，當然無會員經共識決認為 ECFA 有違規問題而失效的問題。此外，ECFA 即便真有與 WTO 規則出入之疑慮，在 WTO「不告不理」原則下，並無當事國主動宣告 ECFA 失效的必要。然而國內總有人堅持屆期終止的說法，感覺別有用心。又 ECFA 條文本身也無到期的規定，僅訂有終止條款，因此 ECFA 若有停止適用之時，唯有在兩岸任一方依 ECFA 終止條款通知對方有終止協議之意圖，並經雙方協商仍未成下，則在發出終止通知日起第 180 日終止 ECFA 及其相關協議。易言之，未來 ECFA 若會失效，必是兩岸任一方透過 ECFA 終止條款為之。

隨著中國國務院關稅稅則委員會於 2021 年 12 月發布 2022 年的關稅調整方案，其中指出 ECFA 已完成降稅並將繼續實施協定稅率的最新發展下，此一臺灣庸人自擾的紛擾終於可以暫時落幕。

（四）ECFA 之展望

中共總書記習近平在 2021 年 12 月中共中央政治局會議討論 2022 年經濟工作時強調，今年經濟工作「穩字當頭、穩中求進」，繼續做好「六穩、六保」工作乃是重點，其中「六穩」包括有「穩外貿、穩外資、穩投資」，「六保」之一則為「保產業鏈供應鏈穩定」。在經貿局勢多變的當下，倘若中國擬片面終止 ECFA，想必其目的當在於以經濟手段威嚇臺灣產業及政府之「經濟脅迫」行為。惟如前述分析，在貨品與服貿早收帶來的經濟效益逐漸遞減的情況下，終止 ECFA 對臺灣若干產業固然會有影響並形成政府壓力，但實質影響可能有限，然而加深臺灣人民負面觀感的副作用卻很明顯，遑論其產生的結果非

但與習指示的「六穩」及「六保」不一致，也不符合中共「政治硬、經濟軟」的兩手策略，因此維持 ECFA 實施，才是對中方有利的操作。

對臺灣而言，若干如紡織、機械等 ECFA 早收產業，或仍有個別企業以中國為主要出口市場，因此 ECFA 之存續對這些業者有實際需要。但兩岸貿易與投資主要變數來自於國際大局，而美中、歐中戰略競爭及對抗的情勢持續升溫的格局下，ECFA 早收亦無力回天不能改變大局走向，因此我國企業維持居安思危的經營思維，才是當前局勢下趨吉避凶的不二法則。

八、香港立法會與特首選舉觀察

中央研究院社會學研究所研究員林宗弘主稿

- **港府藉改變選制、打壓公民團體、清除獨立媒體，以達成符合北京目標之選舉結果。**
- **外界可透由觀察香港立法會選舉，一探中國如何逐步收緊「一國兩制」運作進程，及其對民主的獨特理解與治理邏輯。**
- **特首仍由北京欽定，林鄭去留已無關緊要；港式民主作為宣傳中國民主樣板，難以包容體制外聲音，對民眾需求反饋將每況愈下。**

（一）前言

2021 年 12 月 19 日是香港第七屆立法會換屆選舉，是 2019 年建制派在區議會選舉大敗之後、推行國安法及選舉制度改革後的首次選舉，具有北京消滅香港立法機關自主性、全面掌握特首任命權的重大歷史意義。有 740 萬人口的香港特別行政區，由 447 萬登記選民選出下一任任期 4 年的議員，卻只有三成選民前往投票，從早上 8 點半開始至晚上 10 點半結束投票。參選的候選人共 153 位，角逐 90 個席位，結果是由建制派人士獲得 89 席。

香港立法會地區直選選民登記是在 2021 年 5 月 2 日，然而在 2021 年 5 月底才由立法會通過實施的「2021 年完善選舉制度（綜合修訂）條例（「條例」）」，將北京與香港政府掌控的選舉委員會大幅增加到 40 席，直選席位由 35 席減少到 20 席，削弱 447 萬普通選民的代表比例，而新增的選舉委員會候選人與特殊身分選民，則是在 7 月 5 日前提交登記申請，方能獲納入 2021 年的界別分組投票人登記冊，在 9 月 19 日的選委會界別分組選舉中提名及投票。換句話說，早在 12 月 19 日的 50 席選舉之前，北京已經透過小圈子選舉委員會先掌控了 40 席。

對從 5 月到 7 月已經登記的 447 萬選民來說，登記之後才修改選舉條例、限縮民主直選席次比例，是相當荒謬的情況，這也導致事前各界猜測投票率將大幅降低。此外，5 月開始港府也配合一系列鎮壓

政策，解散或起訴公民團體、打擊學運、清除獨立自主的媒體，以達成符合北京目標的選舉結果。

選前，香港本地媒體已預期會出現低投票率，且建制派將大獲全勝，但仍不減海外媒體對這場選舉的關注。因為，此次立法會選舉不只反映香港市民民意變化，也是作為今年 3 月特首選舉的新制試風向的一戰，能一探中國如何透過改變選舉體制逐步收緊「一國兩制」的運作進程，同時也能看見中國如何試圖藉「港式民主」向世界展示其對民主的獨特理解及治理邏輯。

（二）選前鎮壓三部曲：民運、媒體、港臺關係

除了改變選舉制度以確保立法會與特首將聽命北京之外，選前首先遭受打擊的是民主派的政治領袖。在選前近 11 個月的 2021 年 1 月 6 日，香港國安處拘捕組織民主派初選的黃之鋒等，並將戴耀廷的「真攪炒十步」文章視為顛覆國家計劃核心，而其他組織、策劃及參與者則被歸類為同一個「組織團伙」。2 月 28 日，警方正式起訴 47 人「串謀顛覆國家政權」，此即包括主要民主派政治人物與公民社會領袖，被類比為香港二二八或美麗島大審的「47 人案」。

在對公民社會的鎮壓方面，2021 年 8 月 15 日，每年舉辦七一遊行的民間人權陣線（民陣）宣佈解散。在此之前，民陣召集人陳皓桓已經入獄，而且被控多項罪名，包括參與去年的六四紀念晚會。8 月 18 日，「六一二人道支援基金」決定停止運作，並且處分其剩餘的資產。這個基金是成立於 2019 年反送中運動初期，在當年 6 月 12 日，香港民眾包圍立法會，成功阻止逃犯條例的審議。兩年來，這個基金動用了兩億多港元，協助了超過 2000 多位人士的法律訴訟。9 月 11 日，具有 9 萬多會員的香港教育專業人員協會（教協），經會員代表大會表決通過解散之決議。教協是由司徒華在 1973 年創立的教師工會，從很早就是香港民主運動的重要支柱。最後，香港職工盟是成立 30 年的香港最大工會，有 13 萬名勞工會員，卻被指為勾結外國勢力危害國家安全，2021 年 10 月 3 日，職工盟主席宣布大會以 57 票贊成、8 票反對及 2 票棄權，大比數通過解散。

此外，較為激進的學生團體也在立法會選前密集出庭或判刑。2020 年 7 月 29 日，四名前學生動源成員鍾翰林、何沂諾、何諾恆、陳渭賢被警方以涉嫌違反國安法拘捕。鍾翰林在 2021 年 11 月 3 日承認分裂國家及一項洗黑錢罪，但表示問心無愧。陳廣池在 11 月 23 日宣讀判刑，鍾翰林分裂國家罪刑期為 40 個月，洗黑錢罪刑期為 18 個月。2021 年 7 月 31 日，多個媒體報導，香港警方以涉嫌煽動分裂國家、勾結外國或境外勢力危害國家安全，正式通緝羅冠聰、陳家駒、鄭文傑、黃台仰、劉康及朱牧民。「光城者」是香港革命組織，在港區國安法生效後成立，成員主要為中學生，在 2021 年 1 月 31 日曾因擺設街站而被警方警告可能違反國安法，也在 9 月到 11 月密集開庭。

唯一未自行解散的例外是支聯會（全名為香港市民支援愛國民主運動聯合會），這個團體成立於 1989 年，當初是為了支持北京學生運動，後來每年在香港舉行六四燭光晚會。香港政府指控支聯會是「外國代理人」，犯了國安法的「煽動顛覆國家政權」罪，支聯會拒絕繳交政府要求的相關資料，因此，包括副主席鄒幸彤等多位幹部在 2021 年 9 月 8 日被捕。香港政府決定直接解散支聯會，沒收其資產（何明修，思想坦克，2021.9.14）。一般預期支聯會主席李卓人與鄒幸彤可能會在選後被判重刑。

在對自主媒體的鎮壓方面，2020 年 8 月 10 日「壹傳媒」集團一共有 7 人被捕，其中 3 人被指觸犯國安法，包括「壹傳媒」創辦人黎智英、黎氏次子黎耀恩等，此案已經延宕近 10 個月，到選前的 2021 年 6 月 17 日，國安處再次搜查「壹傳媒」大樓，並以涉嫌「串謀勾結外國或境外勢力危害國家安全」拘捕張劍虹、周達權、「蘋果日報」副社長陳沛敏、總編輯羅偉光及「蘋果動新聞」平臺總監張志偉。法庭引用國安法第 43 條，賦予警方搜查包括新聞材料的權力。警方亦按保安局指令凍結「蘋果日報」資產，迫使發行 26 年的「蘋果日報」在 2021 年 6 月 24 日停刊。

此外，港府連小市民發傳單與獨立媒體也不放過。2021 年 6 月 6 日，國安處拘捕一名 47 歲女文員和 17 歲男學生，指他們在 2020 年 5 月至 12 月期間製作及派發港獨傳單。6 月 8 日正式起訴為「串謀刊印、發布、分發、展示或複製煽動刊物」罪。香港民主派網絡媒體「立

場新聞」，成立於 2014 年，前身為 2012 年的「主場新聞」。「立場新聞」的創辦董事會成員包括發起人蔡東豪、余家輝和鍾沛權，以及吳靄儀、方敏生、何韻詩、練乙錚和周達智。2019 年香港抗爭期間，「立場新聞」的現場直播引起廣大迴響，其中最著名者是記者何桂藍對 7 月 1 日佔領立法會和 7 月 21 日元朗襲擊事件的直播。鍾沛權、林紹桐和立場新聞公司在 12 月 30 日被正式起訴，網站被迫關閉。此外，2022 年 1 月 2 日，成立剛 5 年的「眾新聞」宣布於 1 月 4 日停止營運。

最後，有些刻意在選舉期間起訴的國安法案件涉及臺港關係，例如尹耀昇案，他是網臺主持人，在 2020 年 2 月在網上發起名為「千個爸媽，臺灣助學」眾籌計劃，為流亡臺灣的香港示威者提供學費和生活費，並稱民進黨與陸委會知悉有關計劃。同年 11 月 21 日，國安處以涉嫌「資助他人分裂國家」及「洗黑錢」罪，拘捕尹耀昇等。尹耀昇假釋後在 2021 年 2 月 7 日再被國安處拘捕，並在 2 月 8 日控告他四項「作出具煽動意圖的行為」罪，法官拒絕保釋，尹耀昇自此還押。2021 年 5 月 10 日，律政司加控尹耀昇「串謀作出具煽動意圖行為」及五項「洗黑錢」罪，指他積極聯繫臺灣基督長老教會及民間司法改革基金會等臺灣民間組織。

此外，6 月停刊的「蘋果日報」在臺灣的剩餘資產包括新聞資料，是否能夠交給香港官方的法定代理機構或人員來處置，也成為臺港關係的一項重要爭議。最近 2022 年 1 月 11 日，在香港立法會、臺灣公民投票與臺灣立法委員補選與罷免案結束後，與特首選舉前，香港親中派媒體「大公報」指名獲香港記者協會頒人權新聞獎的吳叡人，言論違反「香港國安法」中多項罪名。對此中央研究院表示無法認同，並將持續捍衛學術及言論自由。

（三）立法會制度改革：北京重組新建制聯盟

中國全國人民代表大會常務委員會大幅修改香港立法會選舉制度[1]，將議席由 70 席（由地區直選、功能界別分別選出 35 席）新增為 90

[1]地區直選共有 10 大選區，每區設有 2 席，每人一票，由單議席單票制改為雙議席單票制，也就

席（地區直選 20 席、功能界別 30 席、選舉委員會 40 席）。選區劃界由 5 區改劃為 10 區。並且，參選人需向選委會五個界別分別取得至少兩名的選委提名，再由警方國安處、國家安全委員會、資料審查委員會審查確認參選人是否擁護「基本法」及愛國愛港要求，獲准後方可參選。此外，本屆選舉開始採用電子派票，在選民進入票站後，掃描身分證後領取票，可能有違反祕密選舉的嫌疑。

在本屆 153 位符合資格的候選人中，親北京的建制派佔多數（112 人）。泛民派認為，新選舉制度降低香港市民直選的席次、以新增的「選舉委員會」稀釋選票價值，也對參選人設立篩選關卡，不僅逐步隔絕民眾參與政治的機會，也更有利於親北京政權的政治人士。因此，泛民派與其理念相近的擁護者試圖以溫和方法抵制新選舉制度，一方面投入本屆選舉的參選者少（12 人），另一方面以投票率作為反映民意的新戰場，希望透過正規投票、以投票人數向政府展現意志，以及對新制度的「不認可、不妥協」。例如，現居海外的泛民派許智峯與丘文俊認為市民可以投白票或不投票表達不滿，但此舉被香港廉政公署稱是涉嫌煽惑市民。在這些因素下，選前分析多預測將會壓低投票率。

香港政府為了反制民主派拒絕投票使場面太難看，在本屆選舉推出不少新舉措，鼓勵民眾投票，包括：首次推行選舉日免費交通計畫、首次在香港與深圳邊境開設 3 個口岸票站（羅湖、落馬洲、香園圍），方便在陸港人直接過關投票且免隔離返回、首次在票站設立關愛隊，讓 70 歲以上長者、孕婦及殘疾人士取票。

盡管如此，立法會選舉結束後，根據選舉委員會的資料，投票率是歷屆最低，登記選民有 447 萬人，只有 135 萬人投票，投票率僅 30.2%，低於 2016 年香港立法會選舉（58%）、也遠低於 2019 年香港區議會選舉（71.23%）。90 位的當選人中，有 89 位是建制派的候選人。從地區當選名單可以看出，建制派不只在 90 席次中幾乎大獲全勝、親中黨派壟斷立法權，由地方選民直選的 20 席，也全部拿下，其中最大黨「民建聯」得票超過有效總票數一半，掌握 10 席次（附表）。

是說。功能界別共有 28 個界別，每人一票。選舉委員會有 1500 名選委，每人最多投 40 票。

2021 年香港立法會選舉地區當選名單表

港島東	梁熙*（民建聯）、吳秋北（工聯會）
港島西	陳學鋒（民建聯）、葉劉淑儀（新民黨）
九龍東	顏汶羽*（民建聯）、鄧家彪（工聯會）
九龍中	李慧琼（民建聯）、楊永杰*（九龍社團聯會）
九龍西	鄭泳舜（民建聯）、梁文廣*（經民聯）
新界東南	李世榮*（民建聯）、林素蔚*（專業動力）
新界東北	陳克勤（民建聯）、李梓敬*（新民黨）
新界北	劉國勳（民建聯）、張欣宇*（香港新方向）
新界西南	陳恒鑌（民建聯）、陳穎欣*（工聯會）
新界西北	周浩鼎（民建聯）、田北辰（實政圓桌）

星號*指第 1 次擔任立法會議員。

從上述過程可以發現，單就參選過程與低迷的投票率來看，香港真實多數民意仍偏向泛民派與其支持者的主張和意志：對新制度和參選人拒絕承認其合法性。新制度下立法會幾乎清一色的建制派議員，雖然不乏少數世代交替下的新面孔，這批人的政治上對中共非常忠誠，終將成為北京的橡皮圖章。

（四）選後宣傳戰：「港人治港」到「愛國者治港」

在立法會選舉結束翌日，中國國務院新聞辦公室便發表「一國兩制下香港的民主發展」白皮書，其內容有強調幾個重點，包括重新詮釋香港民主的歷史：「香港在英國殖民統治下沒有民主可言」、「回歸祖國開啟了香港民主的新紀元」、「中央政府堅定支持香港特別行政區民主向前發展」、對雨傘運動以來的民主運動定性為「反中亂港式力阻撓破壞香港特別行政區民主發展」、此次選舉則是「香港特別行政區民主發展重回正軌」、最後自吹自擂「香港特別行政區民主發展前景光明」。這份白皮書的框架基本呼應了 2021 年 12 月 4 日中國國務院發表的「中國的民主」白皮書，也就是要彰顯習近平所領導的北京政府正在以「科學有效的制度安排」實踐「全過程人民民主」的決心與成果。

首先，中國和香港本地媒體以「五光十色」、「優質民主的成功範本」為此次新選舉制度定調，預期愛國者組成的新立法會將帶來新氣

象，有望結束社會撕裂與內耗。例如，全國人大副委員長王晨指出，在經歷 2019 年的社會反動後，香港選舉新制將貫徹一國兩制方針、全面落實愛國者治港原則，以維護國家主權。人民日報評論文章稱新制度是「裝上安全閥」，有效地將破壞社會秩序的反中亂港者隔絕在政權機關之外。由此可知，北京政府以香港的選舉新制作為分界線，將香港從港英政府時期的以「行政吸納政治」論述為西方民主的失敗，藉此將中國共產黨領導的民主推向世界高度，與之匹敵。

其次，「一國兩制下香港的民主發展」白皮書召喚鄧小平在 1984 年所提的「一國兩制」框架，展示「港人治港、高度自治」的原則不變。在鄧小平當時的「一國兩制」框架下，確實已提出「愛國者治港」的概念：「港人治港有個界限和標準，就是必須以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成分是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問」。不過，鄧小平時期的治港模式展現容納包容的精神。負責立法權的立法會、負責香港地區層次民政事務的區議會，直選比例逐年上升[2]。然而，在 2021 年 3 月全國人民代表大會通過「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」後有所改變，習近平領導的北京政府更側重「全面管治權」的解釋和執行，加強公民社會控制與精英的北京代理人模式。

第三，積極突出香港的民主是在中國共產黨主導、「重回正軌」下執行的「全過程人民民主」，也就是，新選舉制度後的香港民主發展是重視穩定安全的，且將決策制度、各方面實踐都納入民主的解釋中。例如，全國港澳研究會副會長王振民形容反中亂港勢力是歪道，表示香港民主「不能是服務於外國勢力的反華政權」、「必須是服務於全體港人和中華民族復興的中國政權」、「損害經濟民生的民主，不是好民主」。

選前鎮壓、選後宣傳對香港立法會的毀滅性打擊，下一步是為了特首選舉。負責特區行政長官選舉的選舉委員會由 1200 人增加至 1500 人，原有的四個界別（工商、金融界；專業界；基層、勞工和宗教等界；立法會議員、地區組織代表等界）新增了第五界別（香港特別行政區全

[2]立法會的直選比例，從 1991 年起，逐漸由 30%上升至 50%；區議會作為反映民意的重要機關，自 1982 年起，由 26%上升至近 95%。

國人大代表、政協委員、和有關全國性團體香港成員的代表界)。新選制要求候選人應獲得 188 名選委會提名，且在五個界別都獲得至少 15 名委員的提名。因此，香港選舉改革已經被證實可有效強化北京介入香港政治的能力、削弱香港民眾對政治的影響力。

（五）結語

疫情後不再顧慮國際關係惡化的條件下，香港全面極權維穩化，不只是藉由選舉制度限縮民眾權力、特區領導人及政府機關官員洗牌，也在維穩上加大力度。譬如，2021 年 1 月 9 日習近平任命中國人民解放軍駐港部隊由武警部隊彭京堂擔任司令，這也是第一次由武警部隊、有新疆反恐經驗的將領擔任。

香港中文大學（深圳）全國與當代中國高等研究院院長鄭永年所說，中央不要「忠誠廢物」，而是「懂香港、懂祖國內地的政策、把香港實際問題放到『一國』的框架內解決」的「有能力的治港者」。由此，我們可以推論，因為反送中運動帶來的社會衝突，習近平政權認為，必須同時處理失控的公民社會、失靈的政府部門、鎮壓機器人員能力不足這三大問題。

按照歷屆特首選舉的常態，有意參選特首者會在選舉前一年的 12 月 25 日報名，然而截至今年 1 月中旬仍無人表態參選。如上文所提，由於新選制規則限制候選人範圍，特首將會是北京政府欽定人選，極權維穩化的趨勢下，林鄭月娥去留已經無關緊要。港式民主作為中國政府「撥亂反正」、宣傳中國民主的一個樣板，已無法包容任何體制外的聲音，對於民眾需求的反饋將會每況愈下。

在習近平邁向第三任與下屆特首上任初期過程中，北京與港府可能持續利用國安法打擊臺港之間的互助合作、攻擊臺灣撐香港的學者、機構與政治人物，為在臺香港人募款的行為也可以檢控其違反國安法，甚至持續抓捕起訴香港友臺人士，在兩岸關係與美中關係不穩定的未來 2 年到 6 年之間，這一類事件必會再次發生，需要相關單位保持警覺、對臺港負面互動有所備案。