

一、中共「十四五規劃」及「2035 遠景目標建議」內容簡析

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 中共「十九屆五中全會」通過「十四五」規劃及2035年遠景目標建議，提出今後15年經濟發展策略走向和具體方案，應對當前國際科技變動，單邊主義、貿易保護主義對陸經濟衝擊，同時解決社經不平衡發展等諸多問題。
- 「十四五」時期相較過往經濟策略，主要差異在於加快構建雙循環的新發展格局、高水平對外開放，尋求科技發展自主則是為應對美打壓圍堵，全球產業鏈、供應鏈調整趨勢的對策。

今年是中共全面建成小康社會和「十三五」規劃收成之年，亦是實現「兩個百年」的第一個百年奮鬥目標，為制定「十四五規劃」發展、實現第二個百年奮鬥目標，打好基礎極為關鍵一年。「十九屆五中全會」10月26至29日召開，審議通過「十四五規劃」和2035年遠景目標的建議，此一關係未來中國大陸長期經濟發展方針政策的發展規劃，惟受到今年以來疫情爆發，蔓延全球，導致世界經濟萎縮，更掀起全球產業供應鏈調整和重組的嚴重影響。對長期以來扮演「世界工廠」隨後進化到「世界市場」，並處於諸多產業供應鏈核心地位的中國大陸經濟構成相當衝擊。為此，近來中共致力調整宏觀經濟調控政策，期能在疫情衝擊下儘快恢復經濟正常運行，並在全球產業供應鏈重新調整，特別是面對美國川普政府對中經濟打壓和圍堵，積極致力為經濟謀求因應對策和發展途徑。基此，中共「十四五規劃」及「2035 遠景目標」的經濟發展策略走向及內涵，不僅關係中國大陸經濟和科技發展自主性的建設，並將對未來全球經濟的互動和佈局造成深遠的影響。

(一)影響中共經濟發展策略的決策思維

國家經濟發展策略和短期宏觀調控政策，深受其長期發展目標和規劃，及短期內外環境的影響。2008年國際金融危機爆發，凸顯

中國大陸經濟長期快速增長的同時，卻也存在諸多社會經濟問題，必須積極調整經濟發展策略，因應內外環境變遷所帶來的衝擊，以維繫中國大陸社會經濟的永續和健康發展。

就長期經濟發展規劃而論，深化改革和加快轉變經濟發展方式一直是中共經濟發展策略主軸，同時伴隨社會經濟的變遷，在具體政策強調以人為本，注重全面協調可持續發展、保障和改善民生，提高經濟質量和效益，促進公平正義已成為政策的主要內涵。

2017 年中共「十九大」報告揭示中國大陸社會經濟發展的總體目標，要求在 2020 年全面建成小康社會的基礎上，到 2035 年基本實現社會主義現代化，到本世紀中葉，把中國大陸建成社會主義現代化強國。在具體的社會經濟發展策略和政策方面，主要著力「貫徹新發展理念、建設現代化經濟體系」、「提高保障和改善民生水平，加強創新社會治理」、「加快生態文明體制改革、建設美麗中國」等重點任務。

同樣的政策取向亦充份反映在歷次五年規劃的發展指標。「十二五規劃」(2011 至 2015 年) 列出經濟發展、科技教育、資源環境、人民生活等四個面向、24 項約束性和預期性發展指標；「十三五規劃」(2016 至 2020 年) 分列經濟發展 (4 項)、創新驅動 (4 項)、民生福祉 (7 項)、資源環境 (10 項) 等四面向、25 項指標，其中農村貧困人口脫貧、城鎮棚戶區住房改造、耕地保有量 (億畝)、單位 GDP 能源消耗降低、非化石能源佔一次能源消費比重、二氧化碳排放降低、森林覆蓋率、空氣品質、地表水品質、主要污染排放總量減少等 13 項，為必須嚴格達成的約束性指標，顯現保障和改善民生、維護生態保育已是陸重中之重的社會經濟發展目標。

在宏觀調控政策方面，為緩解國際金融危機以來經濟增長下滑的趨勢，除 2009 年 4 兆元人民幣擴大內需的舉措之外，在國際經濟景氣低迷，出口不振形勢下，中共亦致力調整投資、消費、出口等推動 GDP 增長三頭馬車的比重，近年大陸國內消費已逐漸成為推進 GDP 增長的主要動力。至於具體調控政策，在「十三五」規劃的建議揭示「創新、協調、綠色、開放、共享」五大發展理念下，供給側結構性改革的「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板 (薄弱環節)」是宏觀經濟調控的主要面向，實際措施則是減稅降費、簡政放權、扶持

實體經濟、淘汰落後產能、加快農民工市民化、擴大有效需求、穩定房地產市場。

(二)「十三五規劃」執行成效及面臨的問題

在全面深化改革和五大發展理念，以及「十九大」所揭示的社會經濟發展政策方針下，中共官方稱「十三五」規劃順利推展並取得相當的成果，但也面臨諸多新的形勢必須加以克服。

2019 年中國大陸 GDP 總值 99.1 兆元（人民幣），佔全球經濟比重 16%，對世界經濟增長的貢獻率 30% 左右，預計「十三五」期末 GDP 總值將超過 100 萬億元。目前中國大陸人均 GDP 突破 1 萬美元，中等收入群體規模持續擴大。國際收支基本平衡，外匯儲備保持在 3 兆美元以上。另消費零售總額 41.2 兆元（人民幣），已為世界第一大市場，最終消費支出對經濟增長的貢獻率保持在 60% 左右。同時，產業結構持續優化，製造業增加值多年位居世界首位，2019 年規模以上高技術產業增加值佔比 14.4%，服務業增加值佔 GDP 比重 53.9%，較 2015 年提高 3.4 個百分點，信息傳輸、軟體和信息技術服務業等新興服務業近 4 年年均增速 19.4%，成為推動服務業持續增長的新動能。

在城鄉和區域經濟協調上，2019 年年底，中國大陸城鎮常住人口佔總人口比重首次超過 60%，工業化、城鎮化取得重要進展。在脫貧政策工作上，2016 至 2019 年超過 5000 萬農村貧困人口脫貧，全陸建檔立卡貧困戶人均純收入由 2015 年的 3,416 元增加至 2019 年的 9,808 元，年均增幅 30.2%。至於生態環境保護方面，2019 年單位 GDP 能耗較 2015 年下降 13.2%，大陸 337 個地級以上城市空氣品質優良天數比例為 82%。

在對外開放方面，進出口貿易、吸引外商投資和對外投資均有明顯的增長，同時積極推進建設面向全球的自由貿易區網絡，累計與 25 個國家和地區簽署 17 個自貿協定，推動 RCEP 整體結束談判，推進中日韓自貿區、中歐協定談判。

在這些政策措施的推動下，截至 2019 年「十三五」規劃所列出的 25 項發展指標，除 R&D 經費投入強度、全員勞動生產率、科技進步貢獻率、服務業增值比重、非化石能源佔一次能源消費比重外，

其他指標均已超前完成（「十四五」規劃展望」，中信證券，2020.9.17）。

由於疫情的衝擊，導致全球經濟的萎縮。根據世界銀行的預測，今年全球經濟將整體收縮 5.2%，中國大陸 GDP 仍將增長 1.6%。另據國家統計局資料顯示，今年第三季中國大陸 GDP 增長率已由前二季的負 6.8%、正 3.2%，回升至正 4.9%，經濟已呈現 V 型反彈。儘管如此，目前全球疫情仍在擴散蔓延，主要經濟體衰退遠超出預期，外部需求大幅萎縮，一些國家保護主義和單邊主義盛行，不利於中共對外經貿關係的拓展，內部環境如何激發市場動能和活力，並建立較完整的產業鏈供應體系，是必須面對的緊迫課題。

(三)「2035 遠景目標」和「十四五規劃」政策方向

根據中共「十九屆五中全會」審議通過的「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」（簡稱「建議」），提出當前和今後一個時期中國大陸的社會經濟發展仍然處於重要戰略機遇期。在外在環境方面，新一輪科技革命和產業變革深入發展，同時國際環境日趨複雜，不穩定不確定性明顯增加，疫情影響廣泛深遠，經濟全球化遭遇逆流，世界進入動盪變革期，單邊主義、保護主義、霸權主義對世界和平與發展構成威脅。

至於中國大陸內部環境，「建議」指出儘管社會經濟已轉向高質量發展階段，但是不平衡不充份問題仍然突出，重點領域關鍵環節改革任務仍然艱鉅，創新能力不適應高品質發展要求，農業基礎還不穩固，城鄉區域發展和收入分配差距較大，生態環保任重道遠，民生保障存在短板、社會治理還有弱項。

「建議」提出，展望到 2035 年中國大陸經濟實力、科技實力、綜合國力將大幅躍升，經濟總量和城鄉居民人均收入將邁上新臺階，關鍵核心技術實現重大突破，進入創新型國家前列；基本實現新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化，建成現代化經濟體系；基本實現國家治理體系和治理能力現代化，人民平等參與、平等發展權利得到充分保障，基本建成法治國家、法治政府、法治社會；廣泛形成綠色生產生活方式，碳排放達峰後穩中有降，生態環境根本好轉，美麗中國建設目標基本實現；形成對外開放新格局，參與國際經濟合作和

競爭新優勢明顯增強；人均國內生產總值達到中等發達國家水平，中等收入群體顯著擴大，基本公共服務實現均等化，城鄉區域發展差距和居民生活差距顯著縮小。

「十四五」時期（2021 至 2025 年）的社會經濟發展方向，「建議」表明要協調推進全面建設社會主義現代化國家、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨的戰略佈局，堅定不移貫徹創新、協調、綠色、開放、共享的新發展理念，堅持穩中求進工作總基調，以推動高質量發展為主題，以深化供給側結構性改革為主線，以改革創新為根本動力，以滿足人民日益增長的美好生活需要為根本目的，統籌發展和安全，加快建設現代化經濟體系，加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，推進國家治理體系和治理能力現代化。另亦揭示「十四五」時期經濟社會發展必須遵循的原則，堅持黨的全面領導、以人民為中心、新發展理念、深化改革開放、系統觀念。

(四)高水平改革開放是「十四五規劃」主基調

經濟發展策略和宏觀調控政策有其延續性，但亦必須針對隨時發生的內外形勢提出因應對策。疫情的衝擊不只在於需求面，更涉及全球供給面的產業供應鏈問題，以致中共在因應此一突發變局，便與過往金融和經濟風暴以擴大內需加以因應所能比擬，這更涉及長期以來中國大陸已成為全球供應鏈核心而必須加以調整，甚至涉及國家經濟安全的嚴肅問題。

為應對形勢發展，習近平今年 7 月 21 日在「私營企業家座談會」表示，必須轉變為「以國內大循環為主體，國內國際雙循環相互促進的新發展格局」，引發外界對中國大陸是否會回復閉關鎖國的疑慮；9 月考察東北時表示，國際「先進技術、關鍵技術愈來愈難以獲得，單邊主義、貿易保護主義上升，逼著我們走自力更生的道路，這不是壞事，中國最終還是要靠自己」；10 月 12 日訪問潮州，了解企業核心技術自主問題表示，「我們現在遇到百年未有的大變局，這種情況下我們要走自力更生的道路，就是自主創新的自力更生」。

中共提出「雙循環」發展策略，不同於 1970 年代的閉鎖經濟體

制，也有異於僅以擴大內需刺激景氣的經濟調控政策。內循環主要是體現國內經濟發展，目標是透過更快速的科技進步、消費提升、新型城鎮化、供應鏈提升等，以期挖掘陸經濟潛力和動能。至於外循環則是要求必須與世界各國和國際社會建立經貿、科技關係，推進中國大陸經濟增長（姚遠，「解讀雙循環策略」，信報，2020.10.13）。

中國大陸 40 餘年改革開放政策的推展，帶來經濟快速增長，並使之逐步與國際經濟體系相融合，但是作為全球第二大經濟體，其經濟和金融體制不符國際規範，以致對外開放，特別是金融領域和相關服務業的開放，便是中共「構建開放型經濟新體制」對外經貿發展策略的主要政策內涵。

「建議」在對外關係強調實行高水平對外開放，建設更高水平開放型經濟新體制。中共國務院 10 月 11 日印發「深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案」（2020 至 2025 年），賦予深圳在重點領域和關鍵環節改革更多自主權，包括資本市場等要素市場化配置先行先試，以支持深圳在更高起點、更高層次、更高目標推進改革開放，人民日報陸續發表社論「樹立新時代改革開放新標桿」、「在更高起點上推進改革開放」，明示高水平的改革開放是今後經貿發展策略的主要內涵。

(五)科技發展自主性是發展策略的核心工作

為緩解疫情對經濟的衝擊，中共推出二項極值得關注的措施。一是在傳統基礎建設外，推行「新基建」方案；二是積極確保產業供應鏈穩定，以維繫經濟正常運行。這兩方面建設和佈局有助於培育經濟增長動源，更有利中國科技發展的自主性。

新基建是支撐數字經濟、數字社會治理的各種基礎設施，而數字經濟為一種新經濟型態，是轉型升級的重要驅動力。截至 2019 年底，陸數字經濟增加值 35.8 兆元（人民幣），居於世界第二位，成為陸經濟的助推器。數字經濟應用支付、電商、音頻、視頻、便民服務等領域，深入日常生活。「新基建」概念的 5G、電計算、AI、大數據、工業物聯網等數字技術，亦為各種行業提供新的生產力、生產方式和生產關係。處在產業鏈不同位置的企業和機構，職能、工作方式不同，這也

是各種不同行業轉型得以推進的核心動力。

今年在宏觀經濟調控「六穩」工作下（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期），強調「六保」任務（保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉），其中保產業鏈、供應鏈穩定，要求樹立安全發展理念，維護產業鏈、供應鏈安全，亦即保障產業的暢通運轉。從縱向看，要保障生產、分配、流通、消費等各環節暢通；從橫向看，要保障產業間、地區間、供給和需求間的暢通，但是長遠的目標，則是要提升中國大陸產業鏈供應鏈現代化水平，大力推動科技創新，加快關鍵核心技術的發展，打造經濟和科技發展的新優勢。

疫情在全球爆發，使很多企業生產活動遭到沉重打擊，不少國家的內顧傾向可能增強，對產業安全和穩定性的要求提升。主要在於國際分工的專業化和細緻化，導致部份產業鏈過於集中在某個國家或地區，造成全球產業鏈相對脆弱。一旦遭遇國際經濟金融風暴或如同此次突發性疫情衝擊，導致全球產業鏈供應鏈面臨嚴重的「斷鏈」風險。疫後不少國家可能出於分散風險、強化關鍵戰略產業的供應安全等考量，採取加快產業回流的佈局，甚至鼓吹「脫鈎」聲浪。

儘管經過數十年發展，全球供應鏈已具備較大黏性，無論是要形成新的供應鏈或脫離已成型的供應鏈，均需要很長的時間，不容易迅速改變，但是這種可能的發展趨勢，對已是諸多產業供應鏈核心的中國大陸而言，自然構成某種程度的壓力。除此之外，這些年中國大陸雖在信息裝備和技術、航空航天科技等領域取得相當成就，不少領域實現與先進國家並行甚至超前局面，但是在基礎科學、芯片技術等領域面臨發展瓶頸，尤其單邊主義、貿易保護主義逐漸高漲的背景下，國際先進技術、關鍵技術越來越難獲得，這是中共須克服的問題。

「建議」強調堅持創新驅動發展，全面塑造發展新優勢；加快發展現代產業體系、推動經濟體系優化升級；提升產業鏈、供應鏈現代化水平。10月11日中共中央賦予深圳更多改革自主權試點實施方案，並期盼能「更好發揮經濟特區輻射帶動作用」後，中共中央政治局會議審議「成渝地區雙城經濟圈建設規劃綱要」，旋即把成渝地區雙城經濟提升為重大國家戰略，與長三角、粵港澳大灣區、京津冀協同發

展並排，並認為「推動成渝地區雙城經濟圈建設，有利於形成優勢互補、高質量發展的區域經濟佈局」，核心政策意涵正是將「有利拓展市場空間、優化和穩定產業鏈供應鏈，是構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局的一項重大舉措」。顯然是應對美國打壓和圍堵，及全球產業鏈、供應鏈調整趨勢的對策。

二、中共「五中全會」前後人事異動觀察

師範大學公領系教授黃信豪主稿

- 江金權升任中央政策研究室主任及中財辦主任韓文秀，成為習重要文膽與財經智囊。蔣超良、馬國強因抗疫不利遭撤職，惟仍以中委、中候委出席全會，反映中共「政治路線優先」的內部文化。
- 對比上半年，近期人事調動緊守「年齡劃線」，幹部年輕化似有加快趨勢。預期習近平將有第三個任期下，「70 後」、「具央企領導資歷」官員的仕途發展，將是未來人事觀察重點。

中共「十九屆五中全會」2020年10月26至29日召開（以下簡稱「全會」）。「全會」除聽取和討論中央政治局政治報告外，主要審議通過「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二〇三五年遠景目標的建議」。今年新冠肺炎疫情影響與美中關係結構性惡化下，加上正逢新一輪五年規劃的時機點，此次「全會」在召開之前，即引發外界普遍關注與討論。本文主要以「人事」為焦點，討論「全會」前後人事異動的特點與意涵。

（一）全會並無人事異動

中央委員全體會議除提出政策方針外，亦有人事異動的可能性。從近兩屆「五中全會」來看，「十七屆五中全會」（2010年）增補習近平為中央軍事委員會副主席；「十八屆五中全會」（2015年）亦決定遞補候補委員劉小凱、陳志榮、金振吉為中央委員，並確認令計畫等三人開除黨籍的處分。

對比前兩屆「五中全會」，此次「全會」並無人事異動，包括高層領導班子與中委。第一，「十七屆五中全會」甄補中央軍委副主席主要涉及「權力交班」，如前述的「十七屆五中全會」以及「十五屆四中全會」（1999年，胡錦濤出任）。由於習近平幾乎已確認「二十大」後繼續掌權，兩位軍職副主席許其亮、張又俠亦無案傳出，此刻並無屆中增選軍委副主席的必要性。第二，十九屆中委目前僅劉士余主動投案，且已在「四中全會」確認處份（留黨察看二年）；另外，鄭曉松

(駐澳門辦公室主任)2018年10月意外身亡，去(2019)年「四中全會」時已遞補馬正武、馬偉明。

儘管這次「全會」本身並無涉及重要的人事異動，仍有幾點關於人事的訊息值得討論。首先，江金權首次以中共中央政策研究室主任的身份亮相，取代任此職18年的王滬寧，加上去年就已亮相的中財辦主任韓文秀，作為習近平重要的文膽與財經智囊，未來「二十大」仕途發展可期。其次，在新冠肺炎疫情後下臺的前湖北省委書記蔣超良和武漢市委書記馬國強，仍雙雙在此次「全會」亮相，他們亦還保有中委、候補中委身份。這說明在中共政治文化的特點，即便執政(抗疫)不力下臺，只要政治路線上不出事，就不會有問題。對比「問責」，「政治路線優先」仍是中共主要的內部文化。

(二) 近期的省部級人事異動

本文接著將焦點放在近期(7月以來)省部級的人事異動。在地方人事上，近期的人事調動主要受兩個因素影響。第一是上半年疫情導致湖北省地方領導異動。包括代理上海市長的龔正真除，李幹傑接任龔正的山東省長都是相關的安排。第二是陝西秦嶺違建案的餘蘊。2014年以來，習近平對此案已進行六次批示，這兩年專項整治行動才展開。原陝西省委書記胡和平接替退休的雒樹剛出任文化和旅遊部長(兼中宣部副部長)，名義上雖為平級調動但實際卻有打入冷宮之意。原陝西省一把手由副手劉國中接任；趙一德由河北省委副書記調任陝西省委副書記、省長。其餘如青海省委書記信長星、浙江省委書記袁家軍、福建省委副書記王寧、遼寧省委書記張國清，以及遼寧省委副書記劉寧的調動屬於常態性的地方官員升遷、輪調。比較突出的是，出身國臺辦副主任的鄭柵潔真除浙江省長，他亦是本次異動的正省部級官員中，唯一不具有中央委員或中紀委身份者。

地方副省部級的幹部調動亦受到疫情與弊案的餘波影響。湖北、陝西兩省從省委副書記、副省長到省委常委幾乎全面替換。另外受到弊案影響較大的是貴州省與新疆維族自治區：貴州省兩名副省長因貪污遭解職或判刑；新疆建設兵團副團長、新疆維族自治區副主席均因原任違紀遭解職而出現調動。其餘兩名因違紀而被解職者為重慶市副

市長、公安局局長鄧恢琳以及福建省副省長張志南。

相較於地方，國務院部委的人事調動相對穩定。正省部級的人事除上述的文化和旅遊部部長之外，最值得關注的當屬福建省委副書記唐登杰接替張勇出任發改委副主任，唐登杰在 8 位副主任中排名第二，僅在穆虹之後。其次是原市場監督管理總局局長肖亞慶接替苗圩出任工信部部長。原國監委員侯凱出任審計署審計長，原新華社總編何平接替蔡名照出任新華社社長，兩者均屬同一系統內部的升遷。部委副省部級的人事調動大多是原部委內的升遷，如劉釗由公安部政治部主任升任副部長，叢亮由發改委秘書長升任副主任兼秘書長等。值得關注的，外交部增設一名部長助理，由亞洲司司長吳江浩出任，分管亞洲及臺港澳事務。由地方轉調國務院部委僅有原甘肅省副省長常正國調任退役軍人部副部長。

（三）年齡劃線、梯隊接班與央企背景

上半年的人事調動可發現中共官場的年齡硬條件，因習近平的反腐整風運動而出現鬆動；此外，許多 70 後幹部也逐漸部署進入副省部級領導職務序列。近期的人事調動卻呈現緊守「年齡劃線」（62 歲可新任，63 歲可連任，通常超過 64 歲則不留任），幹部年輕化的速度近期似乎有加快趨勢。正部級幹部亦已出現 65 後者。

具體來說，近期正省部級人事異動平均年齡約 58 歲，最年輕的是 1965 年出生的趙一德，其亦是習在浙江的舊部；只有上海市長龔正、工信部長肖亞慶、新華社長何平等三人在 60 歲以上（何是唯一超過 62 歲者）。其次，今年以來有超過 30 位 70 後幹部進入各省市區領導副職。其中，最年輕的是剛滿 45 歲的上海副市長陳通（1975）與安徽副省長張紅文（1975），其次為湖南副省長謝衛江（1973）、雲南副省長劉洪健（1973）。從年齡來看，40 歲中段晉副部並不算快。然而，若習近平未來在「二十大」尋求第三任，甚至第四任期，「70 後」幹部有可能會是習交班的對象。未來這些幹部如何被鍛鍊、提拔，將是未來觀察中共人事運作的重點。

最後，「央（國）企背景」是習上臺後中共幹部甄拔的一大特點。近期的正省部級人事調動，唐登杰、張國清、袁家軍、肖亞慶等人有

中央國有企業領導職務資歷，這四人除肖亞慶之外三人皆是「60後」，加上黑龍江省委書記張慶偉，未來中共「二十大」具央企領導經歷者應佔有一席之地。

(四) 結論

此次「十九屆五中全會」並無涉及重要的人事異動，然而就「全會」本身，仍有兩點人事相關訊息值得注意。第一，江金權首次以中共中央政策研究室主任的身份出面，加上去年就已亮相的韓文秀，他們未來仕途發展可期。第二，前湖北省委書記蔣超良和前武漢市委書記馬國強，仍雙雙在此次「全會」亮相，也保有中委、候補中委身份，這反映中共「政治路線優先」的內部文化。

在近期（7月以來）的人事上，地方人事主要受疫情與陝西弊案的餘波影響；部委的人事則呈現中央、地方交流，系統內幹部升遷的趨勢。其次，對比上半年，近期的人事調動緊守「年齡劃線」，幹部年輕化的速度近期似乎有加快趨勢。在預期習近平將有第三個任期下，「70後」、「具央企領導資歷」官員的仕途發展，將是未來中共人事觀察的重點。

三、中國大陸城鎮化推動情形觀察

臺灣大學國家發展研究所教授兼所長施世駿主稿

- 「新型城鎮化」雛型醞釀於胡溫時期，欲藉「城鄉統籌」與「城鄉一體化」解決城鄉二元分割問題。習李「十八大」提出指導方針，聚焦區域發展、城市生態平衡、人口遷移與社會福利整合。
- 「新型城鎮化」面臨關鍵挑戰，一是城鄉關係及農村定位問題，如未理順反導致農村邊陲化；二是地方政府財政短絀，負債情形惡化。

習近平上臺後揭櫫的「中國夢」，其中一個重要成分便是「城鎮夢」，希望將中國帶向富強康莊的現代化國家之林。對比中國數千年來的農業社會型態，中共承襲自蘇聯時期的意識形態，將「工業化」與「城鎮化」視為現代化的象徵；再加上百年來受西方列強欺凌的集體心態，急於透過加速現代化急起直追，可以說城鎮化是中共建政以後的內在基因。中共「十八大」提出「新型城鎮化」概念，除承襲過往現代化目標外，企圖矯正過往城鎮化的主要弊病，同時納入區域發展、經濟成長模式、人口遷移管理，以及社會治理的宏觀發展思維。2022年「二十大」召開，「新型城鎮化」成效無疑將成會議焦點之一，且將進一步提出更多相關政策。

（一）城鎮化的歷史淵源

以嚴格的戶籍制度發展的「城鄉二元體制」，是當代社會主義中國建立起的特殊社會管理體制，政府掌握人民戶籍並以此作為資源分配的主要根據。中共當時以「城鎮化」為大目標，只是無法從農業社會一步到位，因此透過「城鄉二元體制」將大部分資源集中於城鎮，並將大部分農民綁在農村，藉此達成城鎮的工業化。1978年改革開放後，隨著經濟與社會結構的轉變，原本嚴格的城鄉戶籍制逐漸鬆動。在1984年農村人民公社解體後，農業人口開始朝向非農業部門流動，加速改革開放後的「城鎮化」發展。惟這個轉型期的「城鎮化」屬於粗放型，在原有制度還未完全改善前，形成不均衡的發展。1990年

代外資進入中國大陸後，城市的勞動力流動成為人口管理的一大難題。在戶籍制度鬆動卻未解除的情形下，農民工形成一個特殊的身分群體，在城鎮工作與生活，卻無法被納入城鎮的戶口內。換言之，改革開放的經濟成長是建立於扭曲的結構基礎，表現在城鎮地區經濟發達而農村地區牛步緩增、沿海地區快速發展而內陸地區遲滯、以及各地的常住人口與流動人口的權益差別。

2002年中共「十六大」提出「城鄉統籌」概念，企圖改革城鄉二元體制以解決城鄉差距。胡錦濤2003年中央農村工作會議指出，統籌城鄉經濟社會發展，就是要充分發揮城市對農村的帶動作用和農村對城市的促進作用，實現城鄉一體化。「城鄉一體化」試圖要解決城鄉居民的不同國民待遇問題，透過統籌城鄉社會與經濟，推動城市和農村協調發展，打破城鄉分割的體制，加強城鄉間的基礎設施和社會事業建設，逐步縮小城鄉差別。整體社會管理的思維便由「城鄉分割」轉向「城鄉統籌」，希冀再進一步轉向「城鄉一體化」，形成城鄉社保制度的整合，可以說是「新型城鎮化」的雛型思維。胡溫時期的「城鄉一體化」體認到過往粗放式城鎮化的病灶在於城鄉體制的分割，必須加以整合。

（二）「新型城鎮化」現況

2013年中共「十八大」提出「新型城鎮化」的指導方針，欲將流動人口市民化，使農村人口向城市聚攏，並減少農村的環境負擔，以提升城市居民生活品質。「新型城鎮化」是2014年由國務院提出，從區域整合的角度，促使大部份農村地區走向城鎮化。除引導農村轉移人口落戶於城鎮之外，也希望促使中西部地區人口就近城鎮化，減少東部沿海地區城市的發展壓力，得以整治其轄區內城鄉發展問題（三個一億人規劃）。相關的宏觀思維為以下幾點：

1. 優化城市布局：推進融合的城鎮聚落形成，促進整體區域均衡發展，主要政策是區域性整體發展，著名的例子是粵港澳大灣區。
2. 城市的永續發展：改善常見的「城市病」，推動新型城市的優質生態及社會環境，主要政策是遷移污染工業、城鎮綠化、環保節能等等。

3. 農業人口市民化：逐步讓農業人口轉為城鎮居民身分，主要政策是戶籍制度改革，放寬外來人口在中小型城鎮落戶。
4. 城鄉一體化：改善傳統城鄉二元的弊病，讓城鎮帶動農村發展，進一步促進區域發展的和諧。主要政策是城鄉居民的社會保障整合，以及公共服務的強化。

第一與二點著重區域發展與城市生態平衡，三與四點則是人口遷移管理與社會福利服務的整合。就第一、二點而言，從胡溫到習李有政策延續性，加大區域發展的步伐，並且更注重環境生態與綠化環保的方向。這樣的模式可以屏除過往單一城市一枝獨秀、周圍地區卻難以企及的困境；發揮母雞帶小雞的功效，並且帶動區域經濟與社會發展。區域治理的另一個特色是避免地方幹部的政績中心主義，形成各自為政而難以宏觀協調的困境。

第三與四點方面，習李則與胡溫有本質上的差異：後者從更宏觀的「2020年小康社會」發展層面思考，提出幾個不同以往的新方向，一是社會保障制度整合協調，達到全民基本保障；二是加大政府補助以消滅貧窮，達到全民小康；三是促進區域協調發展及內需消費，藉由社會政策擴展以協助「調結構」促進內需消費。呈現出的社會保障特色是制度分立卻內涵整合、全民基本保障卻有補充保障的程度差異、各地社會保障制度框架一致卻容許不同的給付水準。另一方面，習近平定調2020年為完全脫貧年，要求窮困地區的幹部完成目標。

與此息息相關的是2014年中共中央政治局通過「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」，宣告實行半個多世紀的「農業」和「非農業」二元戶籍管理模式將退出歷史舞臺。確立一線大城維持戶籍管制、二線城鎮開放落戶的發展方針。在這個理念引導下，2015年底發布「居住證暫行條例」，自2016年元月起實施，民眾凡居住在非戶籍地期滿半年以上，並擁有穩定的就業、就學和住所，就可享有當地的義務教育和基本公共服務。2018年全面放寬城市落戶條件，加快戶籍制度改革落實步伐，以實現進城落戶1,300萬人的目標；發改委4月發布「2019年新型城鎮化建設重點任務」，強調要繼續加大戶籍制度改革力度。二線城市要全面取消落戶限制、一線大城市要全面放寬落戶條件，並全面取消包括高校畢業生、新生代農民工等重點群體

的落戶限制。超大和特大城市則須調整完善積分落戶政策，增加落戶的規模。

另一方面，社會保險制度的整合努力，表現在基礎養老金以及醫療保險制度的實施，並且實現基礎養老金的全國統籌（財務整合）。2018 年「國務院關於建立企業職工基本養老保險基金中央調劑制度的通知」，從 7 月開始建立養老保險基金中央調劑制度，希冀拉近各地基礎養老金的給付差距，在財務面逐步統一制度。經由制度改革，調整各地社會保險財務體質差異，同時顧及在各地間轉換工作的人群權益，對於人口流動有正面助益。可以說透過戶籍改革以及社會保障制度整合，已經打通「新型城鎮化」的任督二脈，有助於實現以人為本的城鎮化。

（三）未來展望

中國大陸 2019 年人均 GDP 已經超過 1 萬美元，晉升中等收入大國；但是否能夠擺脫中等收入陷阱，取決於產業結構轉型及內需消費規模，而「新型城鎮化」將扮演吃重角色。習李時期不論在戶籍改革、城鄉一體化、社會保障改革、與流動人口問題的相關改革，說明「新型城鎮化」的重要目標，其中亦可看出社會保障角色的重要。但是與胡溫時期相比，對社會政策的重視度降低，少見大手筆的政策擴張；反而相對注重的是特困群體的生計問題，例如精準扶貧的政策。可以說「新型城鎮化」的全面結構轉型觸及區域協調、經濟調控、以及社會治理的層面，影響相當全面。

儘管有上述諸多方面進展，「新型城鎮化」面臨一些核心問題，首先，「城鎮化」意味將城鎮範圍擴大，並將農村人口導入城市。一個關鍵議題是城鄉關係，或說是農村發展的角色定位，畢竟不可能將全部都變成城鎮地區，三農問題依舊無法迴避。若是模糊以對，「新型城鎮化」反進一步強化城市做為區域中心的磁吸效應，從而邊陲化農村。就此而言，「新型城鎮化」未在根本上解決農村治理的困境，亦無從提升農民群體處境。

其次，對於農村發展而言，另一個核心議題是土地產權如何界定並流轉，在號稱社會主義市場經濟的體制是相當敏感的問題，也因

此進展最為緩慢。中共「十七屆三中全會」討論通過農村改革發展的方案，其要點是允許農民流轉土地承包經營權、保障農民對承包土地的佔有、使用、收益等權利。農民流轉土地承包經營權要「按照依法自願有償原則」，希望藉此活絡農村經濟並改善農民生活。2020年1月公布實施的「農村土地經營權流轉管理辦法」，主要理念是三權分置，也就是將所有權、承包權、經營權分開處理，在保留集體土地所有權和農戶承包權前提下，平等保護土地經營權。「十九大」以來的重要土地政策落實，將能增加農村經濟活力及農民生財的靈活度。

與農村土地產權改革相關的是晚近國務院公布「關於新時代加快完善社會主義市場經濟體制的意見」，其中提到「要健全地方稅體系，穩步推進房地產稅立法」，似預示近期可能有進一步的稅制改革。尤其是中美貿易戰與疫情衝擊，房地產市場降溫，衝擊到地方政府的重要收入來源；加上各地須負擔大部分社會福利支出，地方財政負債將更惡化。這份「意見」的著眼點除健全房地產市場之外，最大考量便是解決地方政府稅源不足的問題。如何解決地方政府財政收入有限、支出責任繁重的困境，考驗中央領導階層的智慧。

四、美國大選後的美中臺關係發展觀察

臺灣大學政治系教授張登及主稿

- 川普團隊受疫情影響未能扭轉民調突圍，選後在包括制裁中國等重要議題創造「政策遺產」，「沒有川普的川普主義」格局逐漸成形，將對拜登造成制約。
- 北京進行新一輪外交攻勢，積極籠絡區域重要行為者，並釋放「競合重疊」的訊號。
- 美中臺三邊不對稱關係使北京實施「遠交近攻」、「選擇性施壓」。拜登團隊或秉持「再平衡」方略制約中國，美中關係的壓力模式雖有改變，力度大致不變。

（一）疫情下川普未能在大選突圍，社會對立仍凝重

美國大選在 11 月 3 日投票後，選舉結果雖然暫時定格於民主黨人拜登（Joseph R. Biden）以選舉人票 306 票領先現任總統川普（Donald Trump）的 232 票，且至 11 月底時，川普已同意白宮行政團隊與拜登團隊接洽交接事宜，並開革部分主張過激、控訴欠缺實證的律師團成員，但川普總統尚未正式承認敗選，各州選舉人團尚須在 12 月 14 日形式上投下選票。有媒體報導共和黨方面似仍考慮「失信選舉人」（faithless electors）策略，不過各方認為此法成本過高，發生可能性極低（紐約時報，2020.11.13）。

但是造成川普未能突圍的新冠疫情（Covid-19）第二波仍在歐美延燒，選務糾紛期間若干「戰場州」（battleground states）聚眾抗爭以及後來的感恩節活動，加上川普任期末端利用參院多數強行任命的保守派大法官巴蕾特（Amy Barret）在紐約州管制教會聚眾案行使否決（即以 5：4 推翻紐約州政府決定，The Independent，2020.11.27），顯示美國社會對防疫措施仍欠缺共識。目前美國疫情已再創全球新高。根據世界衛生組織 11 月 29 日統計，全球確診 6,100 萬例，美國佔近 1,300 萬例，加上印度的 940 萬例，兩國總計已佔全球病例 36%（WHO Dashboard, Nov. 29, 2020），美國每日因疫病故人數仍在 1,200 人以上，雖多家疫苗公司初傳喜訊，亦遠水難救近火。

選後民調也透露，民主與共和兩黨選民對國家優先問題態度南轅北轍（USA Today，2020.11.7），儘管川普民選票落後拜登約 6,00 萬票，但拜登即便明年能順利就職，「沒有川普的川普主義」已經成形，其以防疫、氣候、多邊合作為基調的政策能否實施，尚在未定之天（天下雜誌，2020.11.6）。

（二）美中關係嚴峻，北京靜觀其變

川普未能維持疫前領先，疫情自是首要因素。其團隊 2 月底前仍頗具自信，3 月疫情暴增後（3 月中起每日死亡數超過 50 人），共和黨已確立「民主黨等於社會主義」與「拜登親中」的綱領（中國時報，2020.3.20）。此一戰法依靠經濟強健、市場暢旺，與入秋後疫情回穩，但只有股市在「量化寬鬆」下維持繁榮，選情未能出現交叉。加上北京在 6 月底推出廣受各國爭議的「香港國安法」，美國繼續對中資乃至孔子學院、留學生祭出連串制裁，並提供前所未有單年內高額對臺軍售、加強對中國大陸沿岸抵近偵察，以反制北京軍機頻頻擾臺，施壓臺美高官互訪交流；其趨勢甚至到選後更強化。此外，國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）大動作訪問以色列在巴勒斯坦的佔領區，伊朗核工業專家 11 月底在德黑蘭被炸死，顯示川普團隊亟欲使拜登無法扭轉其政治遺產。

美國對中不僅親自施壓，亦努力要求北約與印太伙伴國家共同反制中國崛起，其領域不僅包括貿易、科技、軍事與地緣政治，亦擴及文化教育與衛生領域。惟川普團隊對待不利「美國第一」的國際制度，不惜採取「退群」的特殊手段，中共近年的強勢引起包含歐盟與東協等的警惕，限制華為 5G 等倡議亦逐漸得到部分歐洲國家與日本響應，但即便是「四方安全對話」（QUAD）這一「印太戰略」最重要的機制，日印澳三國開始相互締結軍事交流便利相關協定，但與川普團隊部分人士期待的「戰略清晰」，仍有所差距（東森雲論，2020.10.14）；至於越南、印尼、韓國、新加坡等區域內地位重要國家，雖接待龐佩歐或其他高官來訪，但仍按期促成 RCEP 完成締約。

此外，習近平與外長王毅在美國選後積極透過包括上合、金磚、ASEAN、G20 利雅德峰會等系列視訊、出訪日韓，進行新一輪外交攻勢，其推廣防疫「健康共同體」、反保護主義倡議，均為或明或暗

批判美國。然而中共官媒等雖全力批美，卻主要瞄準龐佩奧，不點名川普總統本人，顯示北京施壓有其選擇性。其打擊力道對臺北與坎培拉相對較大，但對日、韓等仍力圖爭取緩和關係；因之域內國家亦多半保持避險姿態（Foreign Affairs, May / June 2020）。

（三）美中臺三邊不對稱，臺灣面臨壓力仍大

美中戰略性競爭其實並非始自川普 2018 年開始的貿易戰，在歐巴馬（Barack Obama）第一任期中期，美中關係即已惡化。當時的民主黨政權推出的「轉向亞洲」（Pivot to Asia）與再平衡（rebalancing），就已經是美國從中東、東歐收縮，轉向亞太制衡中國的安排。與川普團隊較為輕忽的普世價值相比，希拉蕊等人領導的國務院團隊，尤其令中俄芒刺在背。近期歐巴馬出版回憶錄「應許之地」（A Promised Land），提及「中國」90 餘次，甚至坦承中共是美國立國以來「最大挑戰」，窮盡常規方法之外，其亦考慮過全面「脫鉤」。由此觀之，未來團隊不乏歐巴馬時代謀士的拜登內閣，對中亦將持續強硬交涉的政策。惟歐巴馬亦不諱言，國內的嚴重分裂，將是施政的重大挑戰（法國廣播電台中文網，2020.11.12）。

而美中臺三角關係當前的特徵主要有三：（1）權力結構不對稱，美中為第一、第二大經濟體與軍費支出國；（2）臺美友好而兩岸、美中關係相當緊張，成為學界研究三角的「結婚 vs 孤雛」構造；（3）兩岸地理距離極為接近，臺美距離遙遠，美方需藉助區域盟國方能強化應急支援（中國大陸概論，2020 年，頁 372-373）；也因此雖然臺美強化關係，中共確實缺乏反制美國的工具，甚至習近平延遲到 11 月底才向拜登致賀，目的不外乎避免直接激怒難以預測的川普。但中共卻不太在乎臺美軍售與日益公開的官方交流，直接施壓臺灣的手法與力道都逐次加強。加上其對日韓、東協籠絡，頗有「遠交近攻」之意。

（四）結論

綜結言之，在川普刻意佈局的強大政治遺產與美國社會分裂的壓力下，拜登團隊將秉持 2010 年來的「再平衡」方略制約中國，美中關係的壓力模式雖有改變，力度大致不變。北京方面雖小心翼翼地致

賀拜登、賀錦麗當選，並由「全國人大」外事委員會副主任、前副外長傅瑩在紐約時報釋放「競合並重」的訊號，但否能進一步降低 2020 年中美 40 年來最緊張的對峙，只能說有機會，但效果實有待觀察。

五、中共在美大選後的對臺工作觀察

成功大學政治系副教授蒙志成主稿

- 美大選後中共對臺經濟面封鎖臺灣區域經濟突圍的可能，增加迫我談判籌碼；軍事面，機艦不斷侵擾我空域，宣示臺海控制權，迫拜登表態；政治面回歸「九二共識」主旋律，逐步推動兩岸融合發展，爭取「兩制臺灣方案」的民主協商代表。
- 近期中共對臺工作則側重形塑內外壓力，迫我方進行政治談判。外在壓力來自區域經貿合作發展主軸，臺灣堅拒有前提的對話，恐被再次操作成抗拒和解的「麻煩製造者」。另兩岸官方交流遲無進展，臺商投資與相關社會交流未有適切協助，形成內部政治對執政黨的壓力。

2020 年美國總統大選，由於現任總統川普近 4 年來的執政未能更加團結美國社會，反倒更為分裂極化，加上受惠於因疫情而大幅開放的郵寄選票與提早投票制度，民主黨候選人拜登最終在搖擺州以些微差距勝出。然而，川普雖然落敗，但憑藉他取得更勝於前任總統歐巴馬所得總數的 7200 萬張選票，川普對即將就任的拜登政府，仍會產生極大的執政挑戰，其中之一就是對中政策。鑒於影響臺海局勢及兩岸關係走向的根本因素之一，就是中美兩國關係。川普政府自 2018 年春開啟貿易戰後，中共從一開始基於「一帶一路」國家戰略順利推動的自信滿滿，到對美經濟戰略與民主韌性的誤判，輔以香港「反送中」事件的處理失當，接連面臨美國對中企與美商赴中投資的多項禁令，甚至在大選前還互相關閉使館等事件，都顯示中美關係惡化，步步邁向「中美脫勾（decoupling）」的新冷戰態勢。儘管尚未發佈最終官方結局，但拜登勝選之勢已非常明朗，本文將在拜登即將接手美國的情勢下，觀察並預判中共可能的對臺工作。

（一）拜登的對中交往政策：和緩但仍警戒

拜登 11 月 6 日晚間發表談話，宣示將在防疫、經濟、氣候變遷與種族歧視等問題積極推動改善措施，期望帶領美國團結，成為受全

世界尊敬的國家。可以看出拜登當選後的首要之務，將是修復內政、重振經濟，而非在外交上再生烽火。一般研判，拜登不急於接續川普反中路線，甚且思考從緩和中美關係，獲得讓美國經濟復甦機會。

然而，這並不表示拜登的對中政策將全盤的改弦易轍。事實上，川普近4年來以美國本位思考的反多邊貿易政策，以及與中國大陸的產業鏈脫勾，鼓勵美國製造業回流投資的政策施行以來，確實帶動美國內部經濟好轉，川普的支持者多給予正面肯定，許多經濟指標在本年初 Covid-19 疫情爆發開來以前，並不因中美貿易戰開打、退出跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議 (Trans-Pacific Partnership, TPP)，甚或威脅退出 WTO 等國際貿易組織，就有所衰退，反而有強勁的增長。加上川普政府一連串強勢的反中作為與說帖，不僅相當程度讓美國內部各界，共同對中經濟戰略規劃有所警惕，也重新檢討過往的交往 (engagement) 政策，實際坐大中國大陸挑戰美國戰略地位的野心。作為歐巴馬時期副總統的拜登，也對中美關係的定位從「戰略夥伴關係」(strategic partnership)，變成「重要的競爭者」(serious competitor)。¹

(二) 中共近期對美選結果因應

川普時期一連串反中政策的推動，中共勢必清楚拜登當選之後，儘管他未必完全遵從川普的印太戰略圍堵政策 (containment policy)，但歐巴馬時期重返亞太圍交政策 (congagement policy)，甚至更早自柯林頓時期開始的交往政策，恐怕再也回不去了，中美關係已無法完全重修舊好。因此，中共在拜登還未正式上任前便開始出招，一方面測試拜登對中的真實態度，另一方面亦框限其未來對中的政策空間，爭取交涉籌碼。

有兩項具體觀察，首先在區域安全上，特別是臺海與南海局勢，中共將不會放棄軍機軍艦持續地圍繞進出。目的是要給予繼任的拜登政府強烈的訊號，重申臺海與南海為中共的核心利益，若拜登政府選後想與中共進行任何形式的合作，此區域為其不可退讓的紅線。在區域經貿秩序上，由於拜登支持多邊主義，一般研判其當選後將重啟

¹ McArdle, Mairead (Sep. 18, 2020). Biden Calls Russia an 'Opponent,' Views China as 'Serious Competitor'. Retrieved Nov. 15, 2020 from <https://news.yahoo.com/biden-calls-russia-opponent-views-150624568.html>

TPP，因應對中貿易。在這方面，中共出招甚快，不僅外長王毅立即公開表明捍衛多邊主義、自由貿易路線；²在中國大陸的主導下，亦於11月15日完成簽署東協+5的「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，未來美國要主導的TPP進程，顯然已居於落後，再加上疫情因素，使得TPP要落實它區域內貿易最高規格的全自由化的原始規劃，不僅頗有難度，亦將拖累成員簽署上路的進度。如此一來，拜登的多邊主義經貿戰略，將面臨能否如期達成、如願拉抬美國國內經濟的挑戰；中共將善用RCEP這個施力點，來平衡拜登政府的亞太政策。

(三) 中共在中美關係新局下的對臺工作

美總統大選結束後，中共外交部11月13日發佈對拜登勝選的賀詞，配合前述中美關係轉變的觀察，研判中共近期可能的對臺工作：

- 1. 持續封鎖臺灣區域經濟突圍作為。**臺灣自2016年蔡政府上臺後，為降低對中國大陸的經貿依賴度，便積極推動新南向政策。值此同時，在亞太區域的經貿組織，積極申請參與TPP，儘管當中因川普政府的退出而有所延宕，但如拜登上臺後重啟TPP，我方將會盡力爭取加入，避免在區域自由經濟架構被邊緣化。然中共更為積極的運作RCEP成立，已在區域經濟秩序的佈局拔得頭籌，在TPP尚未有進展前，我方以東協國家為主的新南向政策，勢必受到影響。另外，臺美自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)或受限於拜登政府急於短期獲致經濟改善成效，而必須改善對中貿易關係，除可能將川普時期的對中貿易禁令作部分解禁外，亦可能稍緩臺美FTA推動進度，並配合TPP規劃與時程再做研商。總的來說，中共對臺戰略之一是讓臺灣不具任何國際參與機會，即便是經貿組織，亦盡量封鎖臺灣獨立自主參與的空間，逼迫臺灣進入其所設定的一中架構。現因美國總統換屆，中美關係及區域政經架構未明之際，先將所有臺灣在區域經濟可以突圍的可能性都封堵，增加逼迫臺灣上談判桌之籌碼，也限縮拜登政府日後延

² 王毅(2020年11月13日)。王毅：弘揚多邊主義，應對全球挑戰。中國評論新聞網。檢自：<http://hk.crntt.com/doc/1059/2/4/7/105924732.html?coluid=7&kindid=0&docid=105924732&mdate=1108093605>

續臺美 FTA 談判及 TPP 規劃的政策空間。

2. **持續釋放軍事威嚇之昂貴訊號。**如果就國際關係理論來看，「攻勢現實主義」大致可以解釋川普的對中政策及其反中作為，即是以權力最大化作為思考，並極力採取行動，遏阻任何中共可能挑戰美國區域利益及其霸權地位的作為。相對地，「守勢現實主義」則或可用以理解拜登目前為止的對中關係談話，即不以對手 (opponent) 而以競爭者 (competitor) 來定位中國大陸，此外，首重內政改革，強調聯合外交盟友多邊解決機制的作法，代表拜登無意在任初期，即在外交生端，而趨向謹慎自制、多邊合作的作為。如是，中共在美國大選後仍不斷派遣軍機侵擾臺灣西南空域，大致有 2 項意義：首先，對於即將交棒的川普政府，在可控制的範圍內，測試其「攻勢」作為的其他可能性，掌握臺美軍事合作的戰術參數。其次，對於即將接任的拜登政府來說，則是宣示中共對臺海的控制權，作為日後區域合作底線的訊號，並以此催促拜登表態，之後再俟拜登對兩岸與亞太秩序的談話做調整。而對臺灣來說，不管中共軍事威嚇是否是針對美方而來，對臺灣內部均造成相當程度的民心影響，亦會鼓動「求和」的聲音，局部分化我對抗意志。若拜登正式上任前後，為求與中共的短暫修好合作，而釋放出暫緩部分對臺援助的訊息，將更坐大求和聲音，呈現「以武逼和」態勢，內部兩岸路線分歧的政治爭議將再成焦點。
3. **調整單邊作為、「九二共識」復歸主旋律。**2019 年開春，習近平宣示推動「兩制臺灣方案」的促統講話，同年國慶講話更是完全不提「九二共識」，只提「和平統一、一國兩制」，當日即引來國內最大在野黨「未體察兩岸情勢變化」的批評。³事實上，中共自 2016 年以來，加大單邊主義的強勢作為，直至「習五條」的出爐更是達到顛峰。爾後，因為香港「反送中」運動推起各國同情關注，川普政府的強力反制，從中美貿易戰延伸到印太戰略，與一連串挺臺法案，圍堵中共的外交攻勢凌厲；加上 2020 年初蔡英文獲得史上最高票當選總統以及疫情蔓延，年中之後西方國家更興起一

³ 中國國民黨文化傳播委員會新聞稿(2019 年 10 月 1 日)。**國民黨：盼兩岸維持和平穩定發展 望各方正視中華民國存在現實。**檢自：<http://www.kmt.org.tw/2019/10/blog-post.html>

股反華聲浪。種種不利態勢，迫使中共必須在對外戰術上有所調整。在對臺工作上，向來鷹派立場鮮明的「環球時報」亦自 9 月底開始連載「九二共識答問」系列，其內容已融入「一中各表」的在野黨說法；10 月底甫結束的「五中全會」公報，僅再重申「推進兩岸關係和平發展與祖國統一」基調，未見「一國兩制」等強硬促統字眼；11 月初兩岸隔海分別辦理「馬習會五週年紀念」會議，重申「九二共識」為兩岸互動基調；11 月中，「新華網」專文重申「『九二共識』是兩岸關係的定海神針與打破僵局的解方」，以中共觀點詳述「九二共識」的發展歷程⁴。綜觀近期發展，研判中共已在調整前 2 年對臺強勢的單邊作為路線，並再次鎖定「九二共識」為議題，重新尋求臺灣內部具相同政治基礎的在野黨，配合拜登即將接任美國總統的較緩和區域形勢，逐步協作兩岸融合發展，藉此軟調地再爭取兩制臺灣方案裡的「民主協商代表」。如此一來，當蔡總統於本年國慶文告提出願「促成有意義對話」意願時，「九二共識」又將成為兩岸各方爭執焦點。

4. 經濟拉力與社會交流。隨 Covid-19 疫苗初見研發成功訊息，疫情或可於來年獲得控制，兩岸經貿交流即將復甦。自 2018 年春中美貿易戰開端以來，大陸臺商面對「留下來或撤出」的重大投資抉擇，特別是當川普對中投資禁令越多，生產成本越大及對美外銷訂單縮減之時，這個抉擇顯然越顯急迫但重大。一般來說，屬於仰賴大陸市場的傳產業與服務業，多會選擇留下，但屬於仰賴外銷市場的製造業，特別是電資通產業，有較大的壓力要面臨是否撤出或要更改投資策略，以因應生產鏈的脫鉤。然而，中共極力防範臺商的出走，特別是資金的流出。隨著疫情的好轉，加上「十四五規劃」側重內循環的雙循環經濟計畫，將對臺商留下與流入產生極大誘因，特別是那些因疫情已高度衰退的產業，將在疫情更為穩定後，再現一波經濟拉力。⁵伴隨全球經濟復甦力道，以及拜登上臺後亦急需拉抬美國經濟的背景下，兩岸經貿交流預期將

⁴ 新華社（2020 年 11 月 17 日）。九二共識”是兩岸關係的定海神針與打破僵局的解方。檢自：
http://www.xinhuanet.com/tw/2020-11/17/c_1126750466.htm

⁵ 陳伯廷（2020 年 11 月 10 日）。推動兩岸和平 台商是堅實力量。檢自：
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201110000076-260301?chdtv>

會出現急速增長的高潮，不同於目前兩岸貿易以半導體與工具機等為大宗，用以供給陸製造所需的原物料或半成品，增取陸內需市場為主的傳產服務業，將可能佔重要比重。如此一來，伴隨高人力投入的傳產服務業，亦會形成新一波的兩岸民間交流，大陸涉臺部門勢必針對此一狀況，以過去兩波惠臺政策為基礎、擴大辦理，加大「經社促統」的力道。

（四）結語

以上幾項對於中共因應美國大選及近期發展可能的對臺工作預判，近期中共念茲在茲的對臺工作，應該是要逼我政府進行政治談判。所有的工作似在步步推進，催促我進行政治談判的內外壓力，並再以「九二共識」為其所謂的通關密語。外在壓力大致來自於區域局勢衝突暫時緩解，周邊國家概以經貿合作為發展主軸，美中經濟議題又有合作發展的共識，臺灣堅拒有前提的對話，恐被再次操作成抗拒和解的「麻煩製造者」。內部壓力落到雙軌產業鏈的傳產服務業，若最終仍須依靠大陸市場作為維繫，在兩岸官方交流遲無進展的情況下，致使臺商投資與相關的社會交流未能有適切協助，將形成內部政治對執政黨的反彈壓力。以上所述內外壓力，已是進行式，並正在逐步限縮我未來應對的政策空間。政府應及早針對相關局勢做好研判因應。

六、近期美中在亞太軍事活動觀察

國防大學中共軍事事務研究所副教授董慧明主稿

- 中共軍事擾臺主要有政治、軍事戰略意涵。解放軍軍兵種藉各式規模不一演訓活動，展現實戰和新型作戰能力；透過常態性多機種侵入我西南防空識別區，對臺施壓威脅；另製作多媒體影音操作輿論，測試對臺認知作戰能力，混淆臺灣民眾價值觀。
- 美國致力遏止中共軍力片面外擴，美軍持續在臺海、東海、南海巡航，展示美國在印太，乃至全球軍事部署能力；同時在亞太地區建立和「四方安全對話」國家、亞洲友盟多方合作關係。

（一）前言

亞太地區近年來無論是在地緣政治、全球經貿、安全戰略等方面，已成為諸多國家利益關係區（Stakeholder Region）。各方關注主要原因包括區域內主要國家基於本國國家安全和發展利益，所衍生權益競爭和合作行為。尤其自2018年至今，美中兩國關係急遽惡化，接連發生貿易爭端、科技地位爭奪等制裁、脫鉤重大紛爭，再加上新型冠狀病毒肺炎（Covid-19）疫情防治、香港「國家安全法」等議題之攻防交鋒，雙方互不相讓、示弱，其實力較勁的範圍，從國際政治、經濟、外交場域擴至軍事較量。近期解放軍軍機、軍艦頻頻挑釁擾臺，美軍亦在臺灣附近展現軍力，兩大強權因關係交惡，導致區域安全問題變得更加複雜難料，東海、臺海、南海安全的潛在危機仍不斷加劇。

臺灣位處亞太地區關鍵地理位置，國家的安定發展深受區域內主要國家關係的變化影響。無論是面對美國積極鞏固「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue，簡稱QSD）和亞洲友盟國家關係，力求對中共政權採取一致立場，強化軍事合作，共同圍堵中國大陸勢力擴張（Takashi Miyagi. *The Changing Security Dynamics in the Indo-Pacific: The Re-Emergence of the Quadrilateral Security Dialogue*. 2019.5.20）；抑或是至今安全威脅從未減緩之中共對臺軍事尋釁干擾，析察各方軍事動態，妥善擬定因應對策，已是一項持續性的必要之舉。此外，中共除強度和力度增加的軍事活動，近來在對臺策略方面亦採取認知作戰（Cognitive

Warfare)，戰法同樣不容忽視（Vincent W.F. Chen. Indo-Pacific Defense Forum. 2020.8.3）。本文針對近期亞太地區主要國家軍事活動情況，分析其戰略意涵、影響效應，以及應有之對策因應之道。

（二）解放軍在近臺戰區的軍事演訓和侵擾

主要是指近期在中國大陸東部戰區和南部戰區舉行的軍事演習和實戰化軍事訓練。檢視公開資訊可知，解放軍的軍事活動頻繁，包括陸軍集團軍合成旅在福建、廣東進行實彈射擊訓練，海軍航空兵部隊在海南島西部海空域軍演，以及空軍持續出動戰機入侵我方防空識別區（ADIZ）西南空域，火箭軍亦於夜間實施突擊演練，針對預定目標進行多輪火力打擊。各軍兵種連番上陣（大公報。2020.11.1），凸顯其政治和軍事兩大戰略意涵。

首先，解放軍各軍兵種藉由各種大小規模不一的演訓活動，意圖展示實戰能力和新型作戰力量，主要是為明確回應中共中央軍委主席習近平於今（2020）年1月2日向解放軍全軍發布之開訓動員令（解放軍報，2020.1.3）。該文件是為落實解放軍軍事戰略所策劃的年度具體訓練項目，並且貫徹以黨領軍要求。內容提及「五個突出」（包括「突出以戰領訓」、「突出體系練兵」、「突出對抗檢驗」、「突出打牢基礎」、「突出錘煉作風」），印證中共追求政治建軍、改革強軍、依法治軍的強軍目標。為了確保政治凌駕軍事之黨軍關係不變，頻繁密集的軍事演訓，亦標顯黨指揮槍的迫切性和黨軍共生關係的脆弱性。

其次，關於軍事戰略意涵方面，主要是指中共對臺軍事恫嚇和主導區域安全事務的影響力。以解放軍空軍近月侵擾為例，透過常態性派遣電戰機、反潛機、偵察機、戰鬥機等多機種侵入臺灣西南防空識別區，甚至多次踰越臺海中線，朝我領空進逼，其目的是要在軍事上持續對臺施壓威脅，並且彰顯軍事存在。而當我國軍派遣空中巡邏兵力應對，實施廣播驅離、防空飛彈追監等作為時，更顯中共意圖對臺進行戰力耗損。此外，中共運用內、外宣傳管道，包裝製作解放軍實施多兵種聯合立體渡海登陸演練等可產生心理效應的多媒體影音，利用網路滲透和輿論操作手法，藉機同步測試對臺認知作戰能力，混淆臺灣民眾價值觀，或是麻痺危安意識等，則是另一種無煙硝式的非常

規攻擊。

（三）美國和「四方安全對話」國家的軍事結盟和聯合演訓

儘管當前美國政局在第59屆總統大選後進入相對不穩定狀態，惟對於解放軍軍力向外擴張的遏止作為並未因此鬆懈。包括隸屬印太司令部（United States Indo-Pacific Command）太平洋艦隊司令部第七艦隊的航母雷根號（USS Ronald Reagan）及其所屬的打擊群、太平洋空軍司令部第五航空隊第18聯隊的RC-135W電子偵察機、E-8C偵察機、太平洋空軍司令部第11航空隊第36聯隊的B-1B轟炸機、KC-135R加油機近期出現在南海、臺灣西南空域，以及東海（聯合新聞網，2020.8.17、9.21、10.14），顯示美軍欲藉在國際空域和航道上的往返，展示美國在印太地區，甚至全球軍事部署和因應衝突的能力。

其次，為能夠落實自由開放的印太戰略（Free and Open Indo-Pacific Strategy），自美國總統川普（Donald Trump）主政以來，便積極恢復和日本、澳洲、印度三國於2007年形成的「四方安全對話」機制，旨在共同維護印太區域安全。此一對話機制的功能主要表現在政治外交和軍事安全方面，尤其在軍事合作架構下舉行之「馬拉巴爾聯合軍事演習」（Exercise Malabar），具體展現實際行動和決心。

2020年11月3至6日，美、日、澳、印四國在孟加拉灣的維沙哈巴南港（Visakhapatnam），舉行第24屆馬拉巴爾聯合軍事演習第一階段地海軍聯合軍演，主要針對跨甲板飛行等各項協同作戰進行操練（中央社，2020.11.3）。第二階段演習則是11月17至20日在阿拉伯海北部，進行航母艦隊打擊群海上聯合行動。其中，包括美國海軍「尼米茲號」航母（USS Nimitz）、印度海軍「超日王號」航母（INS Vikramaditya），以及其他參演的水面艦艇、潛艇、米格-29K戰鬥機、F-18戰鬥機和E-2C預警機，進行一系列的高端防空，以及水面戰、反潛戰演習、武器射擊等，目的在強化四國海軍之間的聯合運作默契（中央社，2020.11.18）。

檢視美國和亞洲友盟國家近期舉行的軍事聯合演訓活動，其動因和中共軍事擾臺行為並不直接相關，惟卻是對中共在國際海域、空域進行軍事片面擴張行徑，釋放明確的示警訊號。因此，建立能夠確保空中飛航和海上航行自由權利的國際建制和共識，應為當前區域內主

要國家保持軍事活力的戰略訴求。

（四）亞太地區戰略競爭格局和臺灣安全

從臺灣、中國大陸，以及亞太地區各主要國家的戰略利益而論，維持理性、克制之競爭格局在短期內不致改變。然而，仍不可排除各方因國家和軍事行為遭到誤解、誤判，可能導致擦槍走火所引起本不該有的爭端。另一方面，任何的軍備在操作過程，絕對無法保證不會出現故障或損壞的可能性，尤其是在因應航空器、艦艇發生意外時，亦須預先建立有效可行的應變機制，以兼顧國際人道和國家安全。

從地緣政治和安全戰略面向而論，亞太地區從第一島鏈至第三島鏈，已成為主要國家保持軍力常態和彈性存在的兵家必爭之地。因此，當彼此相互退讓不易，透過軍事活動表態並非解題答案，各方紛歧仍需對話、溝通方為化解之道。以解放軍空軍、海軍航空兵出海進行飛行訓練為例，飛行員完成各項飛行任務所進行的編隊、航行、攻擊、轟炸等各種戰技訓練，除在領空範圍內恪遵各軍兵種的軍事訓練準則、條令，一旦進入國際空域，則須遵循國際航空法規。以現況而論，解放軍海軍、空軍經常性侵入他國航空識別區，不僅違反長久以來亞太地區國家形成的國際秩序作法，種種不友善的動作，更有損國家和軍隊形象，甚至增加飛航意外風險。因此，建立國際軍事航空、航海安全行為規範，猶待所有亞太地區國家共同致力實現。

其次，從臺灣安全面向而論，當前面臨的嚴峻考驗，仍來自中共有形和無形的軍事威脅。為了避免陷入長期反制困境，政府部門應著重相關防務安全政策的政治溝通（Political Communication），以及提升民眾危安意識。其中，增進民眾相信政府、信任國軍至為關鍵。面對解放軍頻繁的擾臺行為，亦可思考建立國防危機等級指標的可行性，採用科學、客觀評估標準，決策軍事應對作為，進而能夠節約軍事資源、合理配置戰備兵力，發揮最佳防衛安全之效。在應處中共對臺進行認知作戰方面，除有賴持續強化國家網路和資訊安全防護建設，同時針對各類媒體閱聽者，可提供適切的警示資訊，運用安全教育方式降低危害。

（五）結語

亞太地區主要國家基於各自國家戰略盤算，將爭取和捍衛利益的行為手段具體反應在區域內國家的聯防關係和軍事演訓等活動。因此，未來的發展趨勢仍受到各國內外部權衡因素差異而充滿變數，臺灣必須審慎以對。另一方面，面對暫無消褪跡象的中共軍事威脅，亦應從發現對方問題、找出弱點為設想，進而完備因應對策。以中共近期實施「中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）」為例，中共自2015年底推動深化國防和軍隊改革進程屆滿5年，惟至今頒布試行版的聯合作戰綱要，凸顯解放軍主戰兵力、後勤保障、國防動員等真實戰力仍面臨諸多難題待解和磨合。因此，臺灣應把握有利契機，務實精進國防建軍，才是防衛國家安全最具功效作法。