

一、習近平省部級幹部研討班講話及「二十大」前政治情勢觀察

中央研究院政治所研究員蔡文軒主稿

- 習談話將「二十大」定調為中共開啟新目標起點，是全面建設社會主義現代化國家的關鍵時期，強調執政、改革開放、市場經濟和外部環境四大考驗。
- 觀察認為習近平講話具宣示連任意味，習政治權力雖大致穩固，但內外部不利「習核心」事件不斷，藉此次研討班傳達及統一思想，為「二十大」換屆改選提供政治保障。

2022年7月26至27日，省部級幹部研討班於北京召開。這次研討班的主題為「學習習近平總書記重要講話精神，迎接黨的『二十大』」，出席的中央領導人包含政治局常委李克強、栗戰書、汪洋、王滄寧、趙樂際、韓正，及國家副主席王岐山等人。省部級幹部研討班一直是中央領導人與省部級幹部間，在傳達、溝通及統一思想的重要場域，最早自1999年1月開辦，每次約為期一週，且每年至少舉辦一次。除2001、2009和2020年沒有舉辦外，其餘主辦的場次主題通常為學習領導人的重要理論與政策，包含江澤民的「三個代表」、胡錦濤的「科學發展觀」，及習近平在新時期的思想。

此次省部級幹部研討班之所以受到高度關注，在於這是「二十大」之前最後一次此類會議。省部級主要領導幹部，尤其是重要省市的一把手，都可能是未來新一屆中央領導的重要人選。在國內外情勢皆受挑戰的「二十大」前夕，省部級幹部研討班的召開與其主題，成為外界觀察「二十大」情勢的重要指標。

（一）省部級幹部研討班的講話

習近平在本次省部級主要領導幹部專題研討班的講話，大致可分為三個部分，包括：過往政績的回顧、當前內外情勢分析，及闡明「二十大」的重要任務。首先，習稱過去當政10年的成就具有「里程碑的

意義」，也強調第二任期「極不尋常，極不平凡」，並指出在疫情、香港問題和維護國家利益等方面的成果。在內外情勢方面，習說明大國外交以及維護臺海局勢的決心。最後，則將「二十大」定調為中共開啟新目標的起點，也指出未來 5 年將是全面建設社會主義現代化國家的關鍵時期。

許多觀察認為，習的講話頗有宣示連任的意味。然而，依據往例現今在新一屆政治局的部署，應該已經有了大致的定調。習藉此次研討班，另一個作用在於促使省部級高官服從上級的安排，為「二十大」的召開與新一屆黨與國家領導機構的換屆改選，提供政治上保障。另外，我們也可以從習近平所強調的「四大考驗」，即執政考驗、改革開放考驗、市場經濟考驗，和外部環境考驗，反映出「二十大」之前，習可能還會再運用諸如反腐敗等手段以維持個人權力、外部局勢，與社會的整體穩定。

（二）在「二十大」之前的情勢觀察

從習在研討班的講話中，我們可以看出當前中共面臨的挑戰與危機。下面就其內外部壓力來分別討論。

首先，是來自內部的壓力。今年初，對於 COVID-19 的「清零政策」致使民怨沸騰。大規模的封控措施，除了造成人道問題以外，更對經濟、財政和民生造成嚴重傷害。而近期社會事件頻傳，如河南村鎮銀行事件與唐山暴力事件等，反映中共官員的地方治理能力欠佳和法治觀念薄弱的現象，這些來自民間的不滿可能打擊習近平的形象。此外，海外更不斷傳出「倒習」聲浪，甚至形成所謂「翡翠運動」，直指習上任以來政治逆行、經濟崩塌、民生艱困和人權狀況惡化等問題。過去幾年，習對於維權群體和民間異議人士的打壓及高調反腐肅貪，被譏諷為政治上的個人表演，但欠缺有意義的政治改革。對於資本財團的敵視，也嚴重挫傷私人投資的積極性。經濟沉降的後果，即是失業潮的湧現。當前種種問題映照出習近平的治理能力，即便習可以在「二十大」連任，但這些問題始終將緊緊困擾習政權的施政。

其次，是外部環境的惡化，使得中共在國際間也面臨挑戰。首先，烏俄戰事的爆發使中國的戰略環境變得更加嚴峻。第二，拜登於訪日

期間，正面回應美國會軍事將介入保護臺灣的言論，顯見美方仍未放鬆對北京的警戒。此外，加上眾議院議長裴洛西訪臺的部署，使得兩國元首在7月28日的通話中，習近平甚至以「玩火必自焚」回應。就當前的觀察而言，美中臺三角關係是影響「二十大」之前，中國外交與兩岸關係的重要變數。整體而言，美中關係持續惡化恐將是大趨勢，雙方的爭鬥可能將延續到後「二十大」時期。

「二十大」在即，由於內外情勢的壓力，使得習近平必須先穩住領導幹部的政治效忠。在這個前提下，習近平在省部級幹部研討班的政治工作，在於強化學員對於習思想的「正確」認識。概括習近平在研討班講話中所指出的各項議題，背後反映出目前中共所存在的重大風險。

（三）結論：習的權力穩固與政治發展

就近期的人事布局看來，習近平於「二十大」的政治局部署大致底定。但黨內對於習近平的一些政策，例如打破任期制與對美的貿易戰，始終有一些反對的聲音。可以說，習的政治權力是大致穩固的，但國內外有一些不利於「習核心」專政的事件，始終不斷。這也揭示為何習近平極力透過諸如省部級幹部研討班等活動，來進一步強化他的政治地位。

習近平的諸多親信在「二十大」入主政治局常委。一些觀察認為，丁薛祥、李強、胡春華和陳敏爾為入常的熱門人選。舉例來說，被視為首席幕僚的丁薛祥，曾多次隨習近平視察外訪，日前亦陪同習訪港，其入常的機率更高。而上海市委書記李強為習近平舊部，向為習的忠實支持者。

此外，即便疫情防控的措施導致民怨沸騰，但在嚴密的社會監管之下，反習聲浪並不會形成一股真正有作用的勢力。總體而言，習的合法性不會受到根本性的威脅。習近平入主「二十大」應該是成定局，但在這之前幾個月，習仍繼續透過諸多造神運動來強化其政治上的權勢。本次的省部級幹部研討班就是在此背景下召開，成為一場政治表演與幹部競表效忠的舞臺。

二、中國大陸第二季經濟情勢及官方穩經濟政策觀察

淡江大學中國大陸研究所副教授李志強主稿

- 受疫情衝擊，中國大陸第二季 GDP 成長率 0.4%，第二、三產業受創較深；上海下跌 13.7%，吉林、北京、海南和江蘇經濟成長亦衰退。
- 因應 4 月嚴重經濟衝擊，官方推出一籃子穩經濟政策，著重小微企業和民生紓困，雖對防止經濟持續惡化有一定作用，但刺激 GDP 成長效果有限。
- 觀察目前出口、消費及投資等數據，下半年經濟復甦力道疲軟，要達成全年增長目標 5.5% 幾乎不可能，降為 4% 亦有挑戰。

（一）第二季 GDP 成長率為 0.4%

受到疫情的嚴重衝擊，今年第二季中國大陸 GDP 成長率只有 0.4%，遠低於市場原先預期的 1%，同時也是自 2020 年第一季景氣衰退以來最低的經濟增長率。尤其重災區的上​​海第二季 GDP 暴跌 13.7%，失業率高達 12.5%，其他省份如吉林、北京、海南和江蘇 GDP 分別衰退 4.5%、2.9%、2.5% 及 1.1%。

第二季大陸 GDP 總值為 292,464 億元(人民幣，下同)，其中第一產業沒受到疫情影響，增加值為 18,183 億元，上升 4.4%；第二產業增加值 122,450 億元，僅增長 0.9%；第三產業受創最深，增加值為 151,831 億元，減少 0.4%。自去年第三季至今年首季，中國大陸 GDP 成長率都低於 5%，分別為 4.9%、4.0% 和 4.8%，顯示其經濟動能早已成長乏力，加上第二季疫情的打擊，上半年 GDP 年增率只有 2.5%。

（二）4 月經濟衝擊最大

由於北京當局堅持動態清零政策，3 月 Omicron 疫情擴大之後，4 至 5 月共對 45 座城市實施全面或部分封控，試圖防止感染群增加。據日本野村證券估計，受封控的 45 座城市共有人口 3.73 億人，占大陸總人口近 27%，每年貢獻 GDP 約 7.2 兆美元，占大陸 GDP 的 40%。即

使只有部分城市封城，供應鏈的斷裂造成中國大陸整體生產受阻及消費驟降；其中 4 月份的衝擊最為明顯，各種經濟數據的年增率都呈現斷崖式的下跌，3 月份固定資產投資年增 6.6%、消費銷售年減 3.5%、出口年增 14.7%、工業生產年增 5%，到 4 月份的年增率依序分別降為 1.8%、-11.1%、3.9%和-2.9%。一年來拖累景氣的房地產，4 月份銷售金額更年減 46.6%，創 12 年來最大的跌幅。此外，就業市場也進一步惡化，31 個大城失業率和 16 至 24 歲青年失業率創 2020 年以來的最高，4 月份數據分別由 3 月的 6.0%和 16.0%上升至 6.7%和 18.2%。

雖然 4 月主要指標的增幅大幅下跌，隨著疫情漸受控制，5 月的跌幅開始縮小，6 月已經全面回升，接近疫情前的水準：例如固定資產投資 5.6%、工業增加值 3.9%、服務業增加值 1.3%、出口 17.9%、消費零售總額 3.1%。6 月份消費的回暖主要來自汽車與餐飲兩種行業，其中汽車產銷遠超過預期，分別為 249.9 萬輛和 250.2 萬輛，增長 28.2%和 23.8%。具領先指標意義的製造業採購經理人指數（PMI）6 月份為 50.2%，比上月上升 0.6 個百分點，結束連續 3 個月 50%以下的景氣收縮區間，反映出製造業已經重返擴張階段。

值得注意的是出口成長在 5 月份已提前回升至 16.9%，第二季出口增長為 13.0%，貿易順差高達 2,278.3 億美元，成長 70%，對經濟的貢獻達到 2016 年以來的最高水準，使整體 GDP 免於陷入衰退。但貿易順差的暴增是由於第二季進口值只成長 1.7%所致，其中 6 月僅增加 1%，反映出陸內部需求相當疲軟，北京當局自去年收緊借貸措施，重創龐大的房地產業，建築業的不景氣造成海外鐵礦石等原材料的進口大減。

（三）穩經濟政策著重在紓困

面臨經濟情勢的急轉直下，5 月 23 日李克強召開國務院常務會議，提出了穩經濟的一籃子措施，甚至在兩天後罕見召集 10 萬多名幹部召開「全國穩住經濟大盤電視電話會議」，不但指示相關的一籃子政策要在 5 月底前推出實施細則，也要求各地「紓困刺激措施能出盡出」，違背了過去幾年北京不推「大水漫灌」式強刺激政策的方針。國務院並如期在 5 月 31 日公布《關於印發紮實穩住經濟一攬子政策措施的通

知》，可見中國大陸當前經濟問題確實相當嚴峻。《通知》的內容涵蓋 6 個領域共 33 項具體政策措施：一是加強財政支出力度(7 項)，著力在增加退減稅、補助及緩繳社保費，以達到穩企業及穩就業效果；二是提供寬鬆的貨幣金融環境(5 項)，提高對小微企業貸款及延期還本付息；三是穩產業鏈供應鏈(7 項)，以保障貨運通暢；四是促消費和有效投資(6 項)，刺激汽車購買及基建投入；五是保能源安全(5 項)，啟動水電煤電等能源項目；六是保障基本民生(3 項)，加強失業保障、最低生活保障和貧困人民的救助工作。

(四) 下半年經濟復甦力道疲軟

以上大部分是避免景氣進一步下滑及對小微企業紓困的措施，對防止經濟繼續惡化有一定作用，但對 GDP 成長的刺激效果恐怕有限。首先在出口方面，上半年以來俄烏戰爭激發石油及農產品價格大幅上揚，歐美地區通貨膨脹率創 20 年來新高，消費者物價指數(CPI)月增率在 8%以上，能源及食物支出的上升會排擠到一般商品的需求，導致第二季開始全球消費成長不如預期，市場通路商庫存量的增加必將衝擊到下半年大陸的出口，估計難以維持上半年兩位數的高成長。其次是占 GDP 近 40%的社會消費，不但尚未回復到疫前水準，甚至第二季衰退 4.6%，上半年仍下降 0.7%，在疫情隨時又再大爆發下，民眾下半年的消費支出一定很保守。最後，上半年固定資產投資雖然增長 6.1%，但分領域看，主要是基礎設施及製造業分別增長 7.1%和 10.4%所致，占 GDP 比重高達 25%的房地產業，投資金額下降 5.4%。分所有制看，占比 55%的民間企業只成長 3.5%，遠低於國有控股的 9.2%，可見投資方面依舊是依賴國有部門在支撐，市場自發性投資仍然低迷。大陸將在第三季設立 5,000 億元的國家基礎建設投資基金，特別投入於「新基建」，例如 5G 與人工智慧，但對年規模在 50 多兆元以上的固定資產投資而言，即使下半年把 5,000 億元資金耗盡，對成長率的拉升幅度也不到 1%。以目前的進度來說，今年要達成官方訂下的全年 5.5%的增長目標幾乎是不可能，即使降為 4%也是相當大的挑戰。

三、中共發布「軍隊非戰爭軍事行動綱要」觀察

國防大學政戰學院中共軍事事務研究所助理教授陳育正主稿¹

- 中共非戰爭軍事行動是武裝力量運用的一部分，屬於共軍實現國家政治利益的一種「戰略手段」，目前持續提升非戰爭軍事行動效能，將有助加速其軍隊現代化的目標。
- 共軍非戰爭軍事行動與武力犯臺、灰色地帶行動等概念並不相同，但會對我國產生安全衝擊。

（一）前言

中共中央軍委主席習近平在今年 6 月 13 日簽署一份名為《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》（以下稱綱要）的命令，並且在 6 月 15 日生效。根據《新華社》報導，全文並未述明具體內容，公開消息中僅提到《綱要》是「總結遂行任務實踐經驗、汲取相關理論成果」，全文涵蓋了 6 章 59 條，主要對「軍隊非戰爭軍事行動的基本原則、組織指揮、行動類型、行動保障、政治工作等進行了系統規範」。報導內容還稱這項命令提供軍隊非戰爭軍事行動法規依據。

除此之外，中共國防部發言人譚克非在例行記者會上，表示《綱要》施行，具有包括「以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導、深入貫徹習近平強軍思想、堅持總體國家安全觀、著眼有效防範化解風險挑戰、應對處置突發事件、保護人民群眾生命財產安全、維護國家主權、安全、發展利益、維護世界和平和地區穩定、創新軍事力量運用方式，以及規範軍隊非戰爭軍事行動組織實施」等意義，是呼應新時代軍隊使命任務。

然而，就《綱要》頒布時機來說，確實值得令人注意。中共外交部近日公開聲稱「臺灣海峽不是國際水域」；共軍不同層級最近與美國軍方會議期間，亦多次表達「臺灣海峽不是國際水域」；中共國防部長魏鳳和 2022 年 6 月 12 日甚至在新加坡「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）當中強調「臺灣分裂出去，將不惜一戰、不惜代價，一定

¹ 本文為作者個人見解，不代表作者單位立場。

會打到底」。另外，由於烏俄戰爭的爆發，也有分析認為北京政府這份《綱要》是有可能複製俄羅斯以「特殊軍事行動」名義，未來應用在對臺動武，或者會成為對臺灣進行「灰色地帶行動」的依據。本文主要釐清共軍非戰爭軍事行動概念與中共發布這份綱要的意義。

（二）中共非戰爭軍事行動概念

中共官方出版品將「非戰爭軍事行動」定義為國家或政治集團為了達成一定的政治目的，使用軍事力量，以非暴力或有限暴力手段所遂行非戰爭方式的軍事行動。較為狹義的解釋主要聚焦在維護國家安全、確保社會穩定和遏止戰爭，以及確保發展利益。中共自從 1949 年建立其政權後，早已運用非戰爭軍事行動，但是整體概念的發展是隨著美國 1990 年代開始出現的「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW) 概念，中共才開始關注軍事力量運用的新趨勢。北京政府事實上從 2001 年開始，「非戰爭軍事行動」一詞首次出現在共軍的官方文件《軍事訓練和考核大綱》。

到了胡錦濤主政後，奠定了非戰爭軍行動與武裝力量運用的關係。2006 年《中國的國防》白皮書，賦予軍隊提高應對多種安全威脅、具備多樣化軍事任務的能力。2008 年《中國的國防》白皮書則將非戰爭軍事行動視為國家軍事力量運用的重要方式之一，並且要以科學化方式建設這項能力。中共軍事科學研究院 2011 年底成立非戰爭軍事行動研究中心，主要研究「非傳統安全威脅」和「非戰爭軍事行動」等領域的基礎理論、編撰相關法規等。

習近平上臺後，分別在 2013、2015、2019 發布《中國武裝力量的多樣化運用》、《中國的軍事戰略》、《新時代的中國國防》白皮書，基本上延續胡錦濤時期對於軍隊賦予非戰爭軍事行動的重要使命，甚至還加入「維護海外利益」與「推動國際安全合作」等職能。前者方面，透過發展遠洋力量、建設海外補給點、增強多樣化軍事任務能力，維護海外利益，具體運用方式則涵蓋海上護航、維護海上戰略通道安全、執行海外撤僑、海上維權等行動；後者部分，則是積極參加國際維和、海上護航、人道主義救援等行動，提供國際社會更多公共安全產品，是履行國際責任與義務。至於 2020 年 12 月新修訂的《國

防法》，也一併將非戰爭軍事行動納入其武裝力量的職能當中。

中共國防大學在 2020 年所修訂《戰略學》一書內容指出，共軍非戰爭軍事行動的主要模式，可以歸納為九種類型，包括「反恐行動」、「維穩行動」、「搶險救災」、「安保警戒」、「國際維和」、「國際救援」、「保交護航」、「邊境封控」、「海外撤離」。若按照這九種類別可以依照地理進一步區分則為境內與境外兩種模式，運用時機則是可以劃分為「和平時期」、「戰爭期間」、「戰爭結束時期」，但是仍以和平時期為主要運用時機。

中共戰略學界歸納非戰爭軍事行動具有幾個特點，包括強調政治層次意義、行動常態化、突發性質高、武裝力量運用具靈活性、跨部門合作、強調國際性等執行特點。運用非戰爭軍事行動，至少可以達到包括維護國家穩定、捍衛發展利益、遏制戰爭發生、深化國際合作，以及強化備戰、打仗能力等目的。北京政府現階段除了「維穩行動」、「搶險救災」，以及「邊境封控」在境內進行，與境外非戰爭軍事行動，同樣成為是共軍「軍事力量建設」為核心，值得注意的是，共軍在海外運用其「軍事力量」的非戰爭軍事行動，自然更受到外界關注。

綜合而言，中共非戰爭軍事行動成為武裝力量運用的一部分，也是共軍服務國家政治利益的一種「戰略手段」，目前共軍持續提升非戰爭軍事行動效能，將有助於加速軍隊現代化。

（三）發布《綱要》之意涵

綜合上述「前言」與「中共非戰爭軍事行動概念」內容，本文針對《綱要》發布，提供幾點觀察。

首先，要將非戰爭軍事行動視為武力進犯臺灣的手段，並不符合前者的廣泛定義。從上述有關「中共非戰爭軍事行動概念」的討論，執行非戰爭軍事行動雖然是維護國家安全、確保社會穩定與遏止戰爭，以及保護發展利益，但是就非戰爭軍事行動的定義，是使用非暴力或有限暴力，北京當局一旦決定動用武力解決臺灣問題，必然涉及到大規模兵力調動、集結，在作戰過程無法避免使用大規模、具殺傷性武器。

中共官方的文獻，將「衝突」概念分為「戰爭」、「準戰爭」以及「非戰爭」等三類型，其中，對臺動武即是被歸類在「戰爭」類別中的「局部戰爭」；另一方面，在軍事行動的規模上而言，「局部戰爭」的規模也遠高於中共目前執行非戰爭軍事行動類型的實踐經驗，因此，非戰爭軍事行動並不同武力進犯臺灣的手段，不過對臺灣實質的影響在於，中共正利用其軍隊執行非戰爭軍事行動，來提升整體軍事作戰能力，長遠來看，對我國的軍事威脅必然產生衝擊。

其次，《綱要》命令的發布，並不全然是共軍對非戰爭軍事行動提供法律基礎。中共國防大學政治學院王傳寶教授在《中國軍網》撰文稱，《綱要》的發布是提供非戰爭軍事行動法律依據。本文認為北京政府釋出《綱要》命令，在本質上並不構成法律，原因在於就《綱要》發布的單位是中共中央軍委會，應該被歸類在軍事準則與學說較為適切；此外，中共有關非戰爭軍事行動的發展，共軍已經在 21 世紀初就開始，官方的政策白皮書已將軍隊賦予執行非戰爭軍事行動職能。因此，若從國內政治角度來看《綱要》的發布，習近平可以在今年秋天舉行「二十大」之前，凸顯「依法治軍」概念與國防建設相互呼應。簡單來說，現階段透過這項命令的頒發，在一定程度上是回應其國防建設的成績單。

第三，共軍非戰爭軍事行動與灰色地帶行動是不同概念。《綱要》命令的發布，引發外界關注的原因就是擔心中共近年所運用的灰色地帶行動，會以非戰爭軍事行動來進行。本文認為，灰色地帶行動的核心概念為，「避免引發衝突、運用界線模糊以延遲對手決策，以及運用種類超越政治與軍事層面」，與非戰爭軍事行動的主體對象較為不同，非戰爭軍事行動是運用武裝力量的一種方式，但灰色地帶行動可能超越軍事以外的手段；此外，兩者在使用時機定義也不一致。非戰爭軍事行動的運用時機，多以和平時期為主，並且可能涵蓋在「作戰期間」或「作戰結束後」，這與灰色地帶行動定義亦不同。不過，可以發現無論是非戰爭軍事行動或者灰色地帶行動，都是中共要達成其政治目的可以運用的方式。

最後，共軍執行非戰爭軍事行動確實成為軍事現代化的重要途徑。中共在 2015、2019 年所公布的國防白皮書，可以明顯發現共軍

強調「遠海」軍事任務需求正在增加，透過海外非戰爭軍事行動提升其軍事能力，特別是這些行動可以強化其聯合作戰所需的訓練能量，更重要的是，共軍正在建立遠海軍事打擊能力，這些也有助於應用到未來局部戰爭或者反介入戰爭情境當中。換言之，非戰爭軍事行動可以支持軍事現代化目標達成。

四、中共「二十大」前社會情勢及官方維穩作為觀察

政治大學東亞所副教授王韻主稿

- 中共「二十大」前的政治目標，首要維持經社發展重要成就，其次不能讓負面新聞及批評影響「制度優勢」下的政治穩定，但本土疫情持續多點爆發、維權事件頻傳，顯示這兩個目標將面臨挑戰。
- 經濟下行可能降低支持者對中共治理能力長期信心，大學生面對就業市場惡化，是否能保持對體制信心與足夠支持，將是未來觀察重點。
- 河南鄭州民眾對「紅碼事件」的抗爭，以及紀念「河南 720 特大暴雨」行動，凸顯中共維穩機器仍有許多空隙。

（一）前言：「二十大」前的超穩定

中共「二十大」前的社會治理主旋律，是兩個互為表裡的政治目標：第一是為了中國共產黨的第二個百年執政，中國經濟與社會發展的重要成就、從「全面小康」到「共同富裕」等各項指標，都要能繼續彰顯習核心領導下的「中國特色社會主義制度的顯著優勢」，因此所有官方宣傳機器、社群媒體、影視音樂作品等都全力「說好中國故事」、「傳播正能量」、為「中華民族偉大復興的中國夢」所服務。

第二是「穩定壓倒一切」，為了平穩進入習近平的第三個任期，任何主張或是阻礙第一點不能完成的舉措，都將面臨無情的鎮壓，例如爛尾樓、房地產斷供、以及拒絕還款衍生的銀行債務危機，製造新一波社會維穩的需要，負面經濟消息像企業破產、銀行資金問題、地方政府債務的網路討論都被消音；債權人維權被「轉碼」、大型房地產企業成為破產卻不能結束的「殭屍企業」。

在前述兩個政治要求之下，今年新冠肺炎疫情的各項管控措施，變成最大政治不穩定的來源，因為加強封鎖管控意味著人不能出門工作、工廠不能開工、商業活動停滯，經濟成長動能必然受損，將導致失業率升高以及收入差距加大，將可能傷害中共「百年執政」中最值得驕傲的「扶貧」以及「小康」成就；但放鬆管制任由感染人數上升，卻又將面臨另一種形式的社會不穩定、疫苗注射率不佳的「一老一小」遭受極大

風險，以及號稱比西方優越的「動態清零」中國模式的失敗。尤其暗示習總書記「親自指揮、親自指導」的政策導致這個失敗。

2022 年疫情在 3 月及 7 月之後又多點爆發，顯示保經濟增長以及控制疫情之間的巨大矛盾，而堅持難以維繫的「動態清零」政策，則嚴重傷害經濟成長所依賴的外資、外企以及國際供應鏈對中國作為「世界工廠」的信心，而失業情況如果因此惡化，就會削弱中產階級對於「中國體制優越性」的信心，針對中國維穩體制弱點的各式挑戰，無論是網路上或是街上，可能在未來一年不斷地出現。

（二）經濟下行時的青年就業問題

中國成為世界第二大經濟體的成長「奇蹟」，很大一部分依賴的是不顧勞權、環保、財富分配等社會代價拼經濟的狠勁，這是發展型國家常見的「常態」，但習近平的「全面深化改革」要求的「新常態」，誓言要改變這樣的發展模式，現今中國碰到的許多問題，本質上正是這種模式間「轉軌」的問題。

今年中國爆發了新一波的新冠病毒變異株疫情，官方採取強力的「清零」封控措施，其中經濟火車頭的上海市封控時間長達 65 天，科技中心深圳和首都北京也受到疫情的影響，因此今年中國大陸整體經濟表現必然難以達到預期的 5.5% 的目標。7 月 15 日，中國國家統計局發佈數據顯示，2022 年二季度 GDP（國內生產總值）同比僅增長 0.4%。經濟成長趨緩是表面的問題，更嚴重的是深層的社會問題，會隨著經濟下行而進一步激化。

在此之前中國經濟就已經飽受「國進民退」的政策、中美貿易戰的衝突、新冠肺炎疫情等外在因素影響，讓私人企業經營困難，加重就業市場的壓力，而人口結構上每年就有上千萬的大學生畢業生需要謀職，但最熱門的公務員與國營企業的職缺又留給黨員或共青團身份的特殊群體，因此中國的 90 後與 00 後年輕人之間近年興起種種厭惡社會內卷化、「躺平」的流行風。躺平現象顯示，過去年輕人不滿歸不滿，並沒有出現類似臺灣或是香港對於改革社會或衝撞體制的熱忱。

一個解釋是他們作為中國經濟起飛之後的一代人，沒有父執輩在文革與各式政治動盪中的體驗，是中共執政正向經驗中最大的一群受

益者，因此對於黨國創造的愛國主義教育以及大內宣少有懷疑，所以許多年輕人成為非常愛國的「小粉紅」，過去十年到處都可以看到他們讚頌「中國新四大發明」、配合「戰狼外交」的行動、「出征」香港、臺灣、日本、韓國與世界各國企業網站、網路論壇與社群媒體，攻擊「支持臺獨」的國際企業、反對外國大學邀請達賴喇嘛等「反華人士」演講、抵制有「辱華」嫌疑的體育影視名人等等事件¹。

但這個解釋可能沒有見到 90 後與 00 後的全貌。今年疫情下的封控亂象、經濟明顯的下行狀態，將迫使這些年輕人，第一次用自己的眼睛去面對中國社會與體制的深層問題，而他們的愛國心將在近期的社會變局中面臨真實的考驗。根據中國國家統計局最樂觀的估計，今年 5 月的 16 歲至 24 歲城市居民失業率已上升到 18.4%，達到歷史新高。而今年夏天就將有超過 1000 萬大學畢業生要投入中國的就業市場，人數再度破歷史紀錄²。

（三）鄭州的「太陽花」

河南鄭州民眾對「紅碼事件」的抗爭，以及紀念「河南 720 特大暴雨」的行動，都凸顯看似無所不能的中共維穩機器仍有許多空隙。一直和平理性抗爭，希望從村鎮銀行拿回他們血汗錢的河南鄉鎮銀行存戶們發現，政府為了阻止他們繼續上街抗議，讓銀行存戶手機上的健康碼無預警地由綠變紅，讓他們突然無法出門與進行任何交易。這是首次健康碼被用來對付大規模社會運動，立刻引起網路輿論譁然。雖然中共迫於輿論壓力，處罰五名官員，但這個「紅碼事件」已經讓一般民眾充分理解到，政府可以如此簡單地剝奪他們身家性命所依賴的合法合理需求。

第二個案件同樣出現在鄭州。國際媒體注意到「河南 720 特大暴雨」事件一週年後的今年 7 月，有鄭州民眾自動自發在網路以及事故現場紀念送「太陽花」表示哀悼。而鄭州地鐵五號線沙口路站，當時因為大量雨水灌入地鐵隧道，導致仍在運行的地鐵車廂內有大量乘客被

¹ 美國之音，「從『六四天安門事件』到護國『小粉紅』：當代中國青年還會繼續順應北京嗎？」，《風傳媒》，2020 年 6 月 4 日，<https://www.storm.mg/article/2724542?mode=whole>

² 林則宏，「史上最難畢業季 大陸 16-24 歲青年失業率飆至 19.3%」，《聯合報》，2022 年 7 月 15 日，<https://udn.com/news/story/7333/6463548>。

困，而京廣路車行地下隧道更有超過 200 輛汽車被瞬間的暴雨淹沒，兩地都有民眾用手機將受害者驚慌受困的過程拍下傳網，才讓整起事件引發全國關注。事後官方僅承認該地有 14 人死亡，但多數網民相信人數遠超過官方數字，2022 年 1 月中國國務院公布的檢討報告書中，也承認鄭州有「處置不力」和「瞞報死亡人數」的問題，根據國務院公布的數據，這場水災導致死亡和失蹤 398 人，其中鄭州市就有 380 人。鄭州市委書記徐立毅雖然被免職處分，但官方並未有任何其它究責與改進的行動³。

今年官方也刻意封鎖相關弔念的活動，在地鐵站和京廣路隧道在社交媒體上，有關的圖片和影片遭到移除，因此一些民眾通過「美團」等外賣應用程序下單將象徵太陽的向日葵花束送到事發地，希望鄭州人民能因此「向陽而生」。多名花店店主跟記者表示在送花時遭到盤查，花束在擺放不久後即被收走。但這事件顯示民眾仍沒有遺忘，這些造成人命與財產巨大損失的案件不可能完全消失，許多人更持續在官方的監控下展開有創意的抗議活動，這些發展都值得注意。

（四）體制內的信任危機

全國經濟下行、青年就業的問題、以及鄭州的事件等挑戰，短期看來對政治穩定的威脅不大，畢竟黨國手上可用的維穩工具非常多。但長期來說，這些發展可能會降低體制「鐵桿」支持者對中共整體治理能力的信心。從企業家到維穩幹部，從退休教授到即將就業的年輕人，這些體制的受益者看得深入，也更瞭解這些工具的真實效果，在面對社會深層問題被激化的時候，尤其自己的工作或退休金的未來是否還有足夠的保障，他們是否還能夠保持對體制的信心與足夠的支持，將是未來的觀察重點。

³ 「中國河南鄭州水災一週年：官方審查下仍有民眾悼念逝者」，《BBC 中文網》，2022 年 7 月 21 日。 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/62249555>

五、美中相關議題對話與後續發展觀察

政治大學外交系副教授吳崇涵主稿

- 美中防長會談強調雙方需保持暢通的溝通管道；美認為臺海航行自由是以規則為基礎的國際秩序，中方對臺灣海峽與南海採取海洋封閉論政策，雙方立場分歧。
- 美中競爭關係日趨複雜，雙方能否維持對話管道，降低敵意與潛在衝突機率，端看拜登對習近平所提倡之「共識性護欄」是否能得到維持；拜習會面或可緩解美中緊張關係。

（一）前言

美國國務卿布林肯(Antony Blinken)今年 5 月底在喬治華盛頓大學發表對中政策演說，確立拜登政府的目標是圍繞北京「塑造戰略環境」，以約束中國對美國在二戰後所建立之「自由國際秩序」日益俱增的威脅行為。而達成此目標的方法或手段則是透過對中戰略框架的三大支柱：投資、結盟及競爭。投資指的是美國將對其國內的民主、競爭力與創新進行投資；結盟指的是華盛頓除將鞏固其傳統在亞洲的「軸輻體系」(hub-and-spoke system) 與北約(NATO)盟邦關係外，亦特別著重深化其他在亞太地區的合作夥伴關係，以追求共同的目標。而競爭指出拜登政府將基於前兩項措施，與北京競爭，以維護美國的利益與推進華盛頓所建立的一個具開放和包容的國際體系願景。

此次由布林肯所公布的中國政策，基本上符合各界對於拜登政府上任前的預期。早在 2020 年美國總統大選，拜登曾在美國《外交事務》撰文說明復興美國民主與實力，與重建盟友關係為前兩大支柱。而拜登對中的第三支柱「競爭」也符合其國安團隊所提倡之美中應維持「沒有災難的競爭」關係。本文將就美中相關議題的競爭與後續發展，分析如下。

（二）拜登對臺軍事承諾與中共反應

拜登於今年 5 月 20 至 24 日展開上任後首場亞洲行，先後訪問南

韓與日本。拜登在日本接受媒體提問時，再次提及臺海安全。即如果北京武力犯臺，美國將會採取軍事介入。《紐約時報》認為，拜登的言論摒棄傳統上美國總統偏好的對臺「戰略模糊」(strategic ambiguity)。與其持相反意見的美國《外交政策》則表示，拜登多次的口頭言論並不代表華盛頓的對臺政策將有重大改變。

不過，美行政部門對拜登言論立刻進行澄清，強調拜登重申「一中政策」，且美國對臺政策沒有改變。中共外交部發言人汪文斌與國臺辦發言人朱鳳蓮隨即譴責拜登政府，強調臺灣問題屬於國內事務且沒有妥協與讓步的空間，奉勸美國不要繼續打臺灣牌。在對臺軍售議題方面，中共國防部長魏鳳和與美國國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)在 2022 年「香格里拉對話」前首次會面，進行將近一小時的雙邊閉門會談。儘管魏鳳和在臺灣問題上態度強硬，會談中還是展現和緩雙邊緊繃關係態勢。奧斯汀重申拜登政府的對臺政策沒有改變，而魏鳳和則強調臺灣是中國不可分割的一部分，其現狀不能被改變。並提及雙方能面對面對談有助於管控危機發生與升級。美中國防部長更強調雙方需保持暢通的溝通管道，以阻止危機發生。

(二) 美中對於臺灣海峽的立場分歧

在 2022 年「香格里拉對話」結束後，中共外交部在例行記者會上回覆彭博社記者提問時表示，北京對臺灣海峽享有「主權、主權權利和管轄權」，聲稱在國際海洋法上無「國際水域」這個名詞。並提出所謂臺灣海峽為「內海」。我國外交部於 6 月 14 日反擊北京之說法，宣稱臺灣海峽為國際水域，屬中華民國領海範圍以外之水域均適用國際法上的「公海自由」原則。而美國國務院(U.S. Department of State)發言人普萊斯(Ned Price)在回覆路透社信件中，亦支持臺灣海峽是國際水域的說法，並指出這代表臺灣海峽屬公海自由的區域，其他國家具有航行與飛越之自由，受國際法保障。

對於臺灣海峽的法律地位，大致上可歸納為以下三點。首先，目前未有相應的國際法能作為中國聲稱臺灣海峽為其管轄範圍之依據。其次，雖然 1982 年《國際海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)中關於公海的法律定義，的確能證明臺灣海

峽內沒有公海。但根據《公約》第 58 條，所有國家在《公約》內相關規定的限制下，在專屬經濟區享有《公約》第 87 條所指的航行或飛越的自由。換句話說，臺灣有其專屬經濟區，因此世界各國船隻享有航行自由。第三，過去英國、法國、加拿大、澳洲等軍艦都曾穿越過臺灣海峽，中國並未指控這些國家違反國際海洋法。這次專門批評美國穿越臺灣海峽行為，主要還是強調臺灣為中國領土的一部分。是此，美國國務院發言人普萊斯已清楚表明，拜登政府將「繼續在國際法允許的任何地方飛行、航行和執行任務，包括通過臺灣海峽」。

美中兩大強權對於航行自由權仍保有截然不同的觀念。美方從擁護海洋自由論的觀點出發，認為臺灣海峽航行自由是「以規則為基礎的國際秩序」。而對於北京來說，雖然其也在世界各地的公海進行航行，但對臺灣海峽與南海方面，採取海洋封閉論的政策。

（三）臺美貿易進展與北京反應

拜登在其上任後的首次亞洲行拜訪了韓國與日本，並在東京正式提出「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)。雖然臺灣未被納入此多邊機制，但拜登團隊則是透過雙邊機制與我國達成「臺美 21 世紀貿易倡議」(U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade)。此倡議主要包括 11 項被美國所關注的經貿議題，例如貿易便捷化、國營企業、反貪污、勞工保護、氣候變遷、農業、數位貿易等。臺美雙方在今年就此 11 項議題進行談判，為將來臺美間的雙邊貿易協定進行鋪路。

臺美貿易間的突破再次遭遇北京強烈抗議。中共外交部與商務部皆發表聲明強調「臺美 21 世紀貿易倡議」之簽署具有官方性質與主權意涵，已違反「一個中國原則」。然而美國「一中政策」中的主要文件，即《臺灣關係法》與三個聯合公報，已透露美國在與臺灣斷交後仍將維持經貿上之關係。北京方面，針對臺美緊密經貿合作也做出相對應反制，包括近來對臺灣出口至中國的石斑魚禁令，以及驗出臺灣出口芒果帶有新冠病毒。一連串的貿易制裁似乎是針對臺美緊密經貿連結而來。

(四) 結語

美中競爭關係日趨複雜，雙方亦逐漸朝向更深層的競爭態勢邁進。以美國為首的北大西洋公約組織(NATO)於最新一次高峰會中，首次將北京視為「系統性挑戰」，並認定中國試圖破壞「以規則為基礎的國際秩序」。有鑑於此，兩大強權間是否能維持對話管道暢通，並降低雙方的敵意與潛在衝突機率，端看拜登對習近平所提倡之「共識性護欄」(commonsense guardrails)是否能得到維持。若兩大領導人在不久的將來能當面對談，對美中日趨惡化之關係或許能帶來稍許緩解。

六、香港主權移交25周年觀察

佛光大學社會學暨社工系副教授鄭祖邦主稿

- 習近平在疫情爆發後首度離陸親自出席香港主權移交活動，凸顯其主政下的香港「由亂到治」及穩定民族復興的政績。
- 習今年訪港講話與 2017 年基調一致，重申「一國兩制」，強調「中央全面管治權」及「愛國者治港」，更凸顯「一國」優先「兩制」思維。
- 在官方稱頌「一國兩制」表象下，香港的深層矛盾依然未解；今年慶典更像「一國一制」元年。

（一）一場符合「中國特色」的回歸慶典

相較於以往，今年的七一是香港政府盡心盡力籌備的一場符合「中國特色」的慶典。從 2003 年起，型塑香港七一這天最大特色的活動就是由民間人權陣線號召的「七一大遊行」，在遊行中可以看到各類民間團體、泛民主派政黨，甚至於被中國禁止的民主人士、法輪功等群體，大家一起參與抗議中共、追求民主自由的大遊行。

回顧 2017 年習近平首次到訪香港時，當天就有數千名支持民主的抗議人士走上街頭。然而，在 2020 年之後，香港政府就以疫情為由不再發出「不反對通知書」，讓七一遊行繼六四維園紀念晚會之後，成為另一個無法再持續舉辦的香港民主活動。儘管相關遊行已停辦兩年，今年香港警方仍如臨大敵一般，安保嚴密，在習近平抵達的高鐵西九站派駐重兵、途經之處設立兩重保安區、七一當天關閉地鐵會展站，不少道路封閉和改道，預防街頭出現任何抗議活動與異議聲音。以往一直堅持遊行抗議的民主派政黨社民連，也在七一前夕被國安單位事先約談，而後該政黨表示今年七一不舉辦任何示威活動。此外，為了做好言論管控，大量的香港媒體、本地記者、外媒都被排除在採訪許可的名單之外，香港保安處直到 29 日還以「保安理由」，撤銷原本受邀採訪七一升旗典禮和政府宣誓儀式的至少 10 名香港本地與外媒記者，引發香港記者協會、香港新聞行政人員協會和香港外國記者會的不滿。

取代街頭抗議遊行與異議聲音的是遍布各區的中國五星旗海，過

往七一遊行的起點維多利亞公園，展示著巨型中國國旗及香港區旗。許多公屋和各處公共空間都掛著五星旗，商業大廈廣告燈牌上，以簡體字寫上大大的習近平三字與「世界更美」的大字。學校裡舉行升旗典禮，戴著寫上「我愛你中國」紅色口罩的學生和親中組織以普通話合唱獻聲，電視臺反覆播放慶回歸節目，訴說著主權移交 25 年之後的「美好」。

6 月 30 日下午，習近平與夫人彭麗媛乘坐高鐵抵達香港西九龍車站出席香港回歸 25 周年活動，即將卸任的香港特首林鄭月娥夫婦和中共中聯辦主任駱惠寧到現場迎接，全部在場人士均戴上口罩，習近平沒有與任何人握手。觀看習近平抵港時的歡迎禮，彷彿身處在中國一個普通城市的場景，在場數百名預先安排的人士，手持慶祝字句標語，揮動國旗及區旗迎接習近平。夾道歡迎的人聲用普通話而非粵語高喊「熱烈歡迎」。不過，習近平一行人「特殊的」行程安排，卻引發諸多關注和討論，就是 6 月 30 日、7 月 1 日的兩日香港行程，都搭乘高鐵單日往返深圳，不在香港過夜。有論者認為夜宿深圳而不留港的作法，有疫情和維安風險的考量。然而，矛盾的是，港府已進行了最高規格的維安安排，且獲邀出席慶典活動的人士從 6 月 23 日起就被要求進行「閉環管理」，並於活動前一天到酒店進行隔離。也有論者認為推進粵港澳大灣區建設，是習近平時代做出的重大決策。所以，習近平在訪港同時又密集穿梭港深兩地，是以身作則，具有「深港一體化」融合政策的象徵意義。

無論原因如何，更值得注意的是，習近平自疫情爆發後已經兩年多沒有離開中國，錯過很多重要世界性會議，都只用視訊出席。所以，在距離七一的前幾天，習近平是否「親身」出席「慶祝香港回歸 25 週年大會」及「第六屆政府就職典禮」，在香港社會仍然是個謎。為什麼習近平打破這兩年鎖國式管治和領導人自我封閉的規則，他會想要親身出席呢？這個答案也引起多方揣測。一個基本的原因就是，今年適逢香港「回歸」25 周年，也剛好是當初鄧小平所謂「一國兩制」50 年不變的中間點，具有相當程度的政治象徵意義，透過親身的出席來表現出中共中央對掌握香港問題的重視程度。此外，儘管習近平對 2019 年的反送中抗爭隻字未提，但習近平或許想透過親身出席此次回歸慶典，來表現在他的主政之下香港才可以「由亂到治」，2019 年以來的問題透過

港版《國安法》的實施和完善選舉制度基本上已獲得解決。同時也在他今年「二十大」尋求第三次任期連任之際，展現他平定外國勢力干擾中國內政，穩定民族復興的重大「功績」。

二、習近平在主權移交 25 周年上講話重點：與 20 周年的比較

今年是香港主權移交中國 25 周年，也是新一屆特區行政長官交接上任的時間。在經歷 2019 年反送中抗爭，港人對「一國兩制」的信心屢創新低之際，習近平要如何面對一個被其政權強力鎮壓的城市成為各方關注的焦點。相較於 2017 年習近平首度到港訪問所發表的講話，我們可以發現到整體的發言基調是一致的，部分的內容近乎是複製貼上。

首先，他將香港置入中華民族偉大復興的歷史敘事中：「有史以來，香港同胞始終同祖國風雨同舟、血脈相連」（25 周年講話）、「香港的命運從來同祖國緊密相連」（20 周年講話）。其次，不斷重申與強調「一國兩制」在香港實踐的成功：「『一國兩制』實踐在香港取得舉世公認的成功」（25 周年講話）、「『一國兩制』在香港的實踐取得了舉世公認的成功」（20 周年講話）。第三，在 25 周年講話中，習近平再次闡釋「一國兩制」的內涵：「『一國兩制』方針是一個完整的體系。維護國家主權、安全、發展利益是『一國兩制』方針的最高原則，在這個前提下，香港、澳門保持原有的資本主義制度長期不變，享有高度自治權。必須堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一。中央政府對特別行政區擁有全面管治權，這是特別行政區高度自治權的源頭，同時中央充分尊重和堅定維護特別行政區依法享有的高度自治權」。習近平明白宣示「中央的全面管治權是特區高度自治權的源頭」，也就是要凸顯「一國」優先於「兩制」。這點在 20 周年的講話中就已經清楚表達了：「『一國』是根，根深才能葉茂；『一國』是本，本固才能枝榮。『一國兩制』的提出首先是為了實現和維護國家統一」。

除了這些相同點，還是有一些新的論點值得留意。在 25 周年的講話中，習近平特別強調「愛國者治港」是維護「一國兩制」的重要條件：「必須落實『愛國者治港』。政權必須掌握在愛國者手中，這是世界通行的政治法則。世界上沒有一個國家、一個地區的人民會允許不愛國甚

至賣國、叛國的勢力和人物掌握政權。把香港特別行政區管治權牢牢掌握在愛國者手中，這是保證香港長治久安的必然要求，任何時候都不能動搖」。不過，嚴格來說，這仍不算是一個新的觀點。因為，事實上，從上半年新一屆特首的選舉結果來看，北京政府已不僅是要求「愛國者治港」，新任特首李家超的警政背景更被稱為「武官治港」時代的到來。

對許多港人而言，習近平的談話可以說是相當無感的，除了拋出「家和萬事興」，完全無法面對過去香港人抗爭所帶來的統治正當性的問題。反而要港人在「一國兩制」下認同共產黨的統治：「社會主義制度是中華人民共和國的根本制度，中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，特別行政區所有居民應該自覺尊重和維護國家的根本制度」。在6月30日習近平抵達西九龍高鐵站後，隨即發表一段4分鐘的簡短講話，一開始就提別提到：「距我上次到香港已經過了5個春秋，這5年我一直關注著香港、牽掛著香港，我的心、中央政府的心和香港同胞在一起」。這段話或許是為了拉近與香港市民的距離，但是，或許為了防疫考量，在習近平發表演說時，面前僅站有新任特首李家超、前特首林鄭月娥等四名官員，他與採訪記者之間保持了「史詩級的」距離，與他說話的內容形成強烈且諷刺的對比。更不用說，即使在全港高度的管制與維安下，他當天晚上仍要回到深圳過夜。

有意思的是，在七一前後網路上流傳著當年殖民地時期英國女王伊莉莎白二世、查爾斯王子及戴安娜皇妃訪港的老照片，看到當時港人爭睹女王風采的影像、黛安娜王妃的親民表現，其背後意有所指不言而喻。據相關媒體的報導，在一個基層的公共老社區，許多為慶祝回歸而布置的五星旗遭到塗鴉、破壞、特區區旗遭倒掛或被居民用白布被蓋住等狀況，或許這才是因《國安法》的噤聲下，香港人真正想表達的心聲。

儘管在這樣表裡不一的社會情境下，習近平在連續兩天的講話中卻如教條般不斷地複誦著，香港的「一國兩制」是「舉世公認的成功」，「這樣的好制度，沒有任何理由改變」，只要「行而不輟，未來可期」，毫不動搖地堅持「一國兩制」，「香港的未來一定會更美好，香港一定會為中華民族偉大復興作出新的、更大的貢獻」。有些人認為香港在正在經歷所謂的「二次回歸」，在北京的指導下未來將會行穩致遠。然而，事實上，在官方不斷為「一國兩制」的稱頌表象下，這個城市的深層矛

盾依然未解。2020 年港版《國安法》的實施無異宣告香港「一國兩制」的終結，「中央的全面管制」高於「香港的高度自治」，今年的慶典彷彿不像是實施「一國兩制」的 25 周年，讓人更覺得像是「一國一制」的元年。

七、中國大陸稱對臺灣海峽享有主權等主張之觀察

臺灣國際法學會副秘書長林廷輝主稿

- 中共對臺灣海峽的法律主張，緊扣在臺灣主權問題，其外交部說法著重臺灣與領海主權，及專屬經濟區與大陸礁層有關主權權利。
- 臺灣海峽為國際通行的「非領海海峽」，外國船舶享有無害通過權與航行自由權，外國航空器可行使飛越自由。我政府應讓國際社會與民眾瞭解臺灣海峽就是國際水域與空域。
- 中共試圖管轄外國軍艦活動，須關注中共刻意散布對軍事活動管轄權可延伸到專屬經濟區，製造此一海域由中國單獨掌控的錯誤意象。

（一）中國大陸官方對臺灣海峽的法律主張

2022年5月26日，中共國防部發言人吳謙在面對記者提問有關解放軍直10越過海峽中線一事，表達「臺灣是中國的一部分，哪來的什麼『海峽中線』？」引發各界關注，其後，中共國防部長魏鳳和在香格里拉會議上講演表示「若有人將臺灣分裂出去，將不惜一戰」。

其後，6月13日，中共外交部發言人汪文斌指稱：「臺灣是中國領土不可分割的一部分，臺灣海峽最窄處約70浬，最寬處約220浬。根據《聯合國海洋法公約》和中國國內法，臺灣海峽水域由兩岸的海岸向海峽中心線延伸，依次為中國的內水、領海、毗連區（鄰接區）和專屬經濟區。中國對臺灣海峽享有主權、主權權利和管轄權，同時也尊重其他國家在相關海域的合法權利」。接著，汪文斌針對國際水域發言，他表示：「國際海洋法上根本沒有『國際水域』一說。有關國家聲稱臺灣海峽是『國際水域』，意在為其操弄涉臺問題、威脅中國主權安全製造藉口。中方對此堅決反對」。7月13日，國臺辦發言人朱鳳蓮在回應陸委會「海峽中線」是雙方「互不侵犯、互不越界」的具體實踐時表示：「大陸和臺灣同屬一個中國，臺灣是中國領土不可分割的一部分，不存在所謂的『海峽中線』」。

實言之，中共國防部與國臺辦均未對臺灣海峽的法律地位進行完

整的闡述，而將發言緊扣臺灣的主權問題，似乎採取否定「海峽中線」的存在來遂行政治上的意圖，但仍無法迴避臺灣海峽客觀的法律地位問題，而中共外交部的發言，較符合國家海洋局過往立場與中國國內法規範，與前兩個單位有所出入，不過，對於汪文斌的說法，是依據1982年《聯合國海洋法公約》及中國國內法，如果單純根據前者國際規範，臺灣海峽國際地位並無任何問題，因為依據汪文斌的說法，從海峽兩岸的海岸向海峽中心延伸，依次為內水、領海、毗連區和專屬經濟區，至於汪文斌多加了「中國的」，刻意營造即使海峽寬度夠寬，臺灣也是中國的海島。

不過，要更加嚴肅看待的是汪文斌附加的中國國內法，所指應為1998年《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》、2021年《中國海警法》以及同年修訂的《中國海上交通安全法》，1998年的立法仍有第14條：「本法的規定不影響中華人民共和國享有的歷史性權利」。由於中國尚未放棄九條斷續線，甚至根據2013年湖南地圖出版社出版的豎版地圖，增加一點成為十條斷續線，延伸至龜山島東部海域，既然各國均認為中國將南海視為歷史性權利，而中國是否將臺海同樣視為「歷史性權利」海域，端視中國實力發展。至於《中國海警法》與《中國海上交通安全法》均有條文授權中國執法機關，針對在其管轄海域（包括行使主權的內水、領海，行使主權權利的專屬經濟區或大陸礁層）的外國軍艦或非商業目的政府船舶進行管轄的規範，此舉將抵觸國際法與《聯合國海洋法公約》有關豁免權的規定。

（二）臺灣海峽為國際通行的「非領海海峽」，外國船舶享有無害通過權與航行自由權，外國航空器可行使飛越自由

原則上，國際通行的海峽大致可以分成三類，第一類為內水的一部分，稱為「內海峽」，造成內海峽的原因主要是國家領海基線的劃設，構成該海峽的同一個國家的大陸與島嶼距離不超過12浬，因此，領海基線可從大陸劃至島嶼，再從島嶼劃回大陸，由於領海基線往陸地一面為內水，該地形為海峽，因此稱為內海峽。不過，因為外國船舶穿過領海基線進入沿岸國內水，必須經過該國同意後方得行之，其例外根據1982年《聯合國海洋法公約》第8條第2項的規範，將採用第7

條直線基線的效果使原來並未認為是內水的區域被包圍在內成為內水，則在此種水域內應有本公約所規定的「無害通過權」。因此，這種內海峽頂多讓外國船舶適用無害通過權，至於航空器則無此種權利。

其次為「領（海）海峽」，之所以構成領海峽，是因為海峽寬度落在 12 浬以上，24 浬以內，無論海峽兩邊屬於同一國或分屬不同國，因為整片海域都將被領海覆蓋，因此，稱之為「領海海峽」或「領海峽」，而 1982 年《聯合國海洋法公約》就是針對此種海峽制定海峽通行權利，也就是「過境通行權」，因為當此次海洋法會議確認領海寬度可以達到 12 浬後，全世界將近 200 個海峽會被領海所覆蓋，形成僅有船舶享有無害通過權，航空器卻無法通行的窘境，為了使航空器能通行此種海峽，因此，創造了「過境通行制」。

不過，這種海峽有兩個例外，其一是該領海峽屬於死巷海峽，也就是海峽的兩端連接的一端只要是第三國的領海，畢竟第三國的海域並非海峽，因此僅能讓船舶適用無害通過，這種海峽就回到原本制度，僅能使用船舶的無害通過，規範於 1982 年《聯合國海洋法公約》第 45 條第 1 項(b)款；另外則是「莫西拿式海峽」，亦即該領海峽由同一國家的大陸與島嶼所構成，而在兩者共同面向海的一面有相同便利的航道穿過專屬經濟區或公海，則此種海峽根據《聯合國海洋法公約》第 38 條第 1 項不適用過境通行權，而依據第 45 條適用船舶的無害通過權。

第三種海峽為「非領海海峽」，臺灣海峽即屬此類海峽，由於海峽夠寬，大於 24 浬以上，因此，海峽兩邊畫出領海後，仍有海域屬於專屬經濟區或公海，因此，當海峽中有便利航道穿過專屬經濟區或公海，則該海峽要根據《聯合國海洋法公約》第 36 條，也就是本部分（指公約第三部分適用的過境通行權）不適用於該海峽，而在這種航道中，適用本公約其他有關部分其中包括關於航行和飛越自由的規定，也就是穿過非領海部分的自由航行與自由飛越的權利。這便是臺灣海峽當中扣除兩岸各自主張的領海部分外，在專屬經濟區各國均可行使自由航行與自由飛越權利的主要原因，而只要開放其他國家得以行使自由權的海域，在習慣法上均可稱之為「國際水域」，西方國家的說法並沒有違反國際法與海洋法。

海洋法上適用的國際通行海峽分類表

海峽類型 (實例)	海域法律地位	適用通行制度	例外
內海峽 (瓊州海峽)	內水	沿海國同意或無害通過(船舶)	「新內水」則適用無害通過
領海峽 (直布羅陀海峽)	領海	過境通行制(船舶、航空器)	1. 死巷海峽 2. 莫西拿式海峽
非領海峽 (臺灣海峽、日本輕津等五個海峽)	領海與非領海	無害通過(船舶)與自由航行(船舶)、自由飛越(航空器)	

資料來源：作者自行製作

(三) 政策建議

中共國防部、國臺辦著重在臺灣，外交部說法著重臺灣與領海主權之外，也顧及到專屬經濟區與大陸礁層有關主權權利部分，若將「主權」與「主權權利」及其不同的管轄權內涵混淆，就會落入中國大陸所布下的陷阱，以及只要干涉臺灣或臺海事務都上綱到干涉內政，這就是為什麼中共國防部與國臺辦發言人僅提到臺灣，而外交部否定國際水域概念的原因。建議透過民間或研究機構，將外國政府船舶或航空器通過臺灣海峽國際水域或國際空域部分的軌跡圖或航跡圖，適度對外公布，使國際社會與臺灣民眾能了解整個臺灣海峽就是國際水域與國際空域，畢竟在認知作戰方面，必須讓臺灣民眾認知並習慣臺灣海峽就是國際水域，我國國防部自從決定公告防空識別區西南空域受到中國大陸軍機騷擾航跡圖以來，已成功地讓民眾了解中國大陸的野心與企圖是存在的。

臺灣海峽的海域主權、主權權利與管轄權分工有別，通常不是海上執法人員並無法明確區別，特別是中國大陸與美國之間對相關權利的解讀又時常不一致，例如在專屬經濟區，中國大陸認為是其管轄範圍，美國軍事活動是侵犯沿海國的主權，不過，因為《聯合國海洋法公約》僅給予沿海國天然資源與經濟開發的主權權利，在人工島、海洋科學研究和海洋環境保護等給予沿海國管轄權，至於軍事演習與軍事活動均非沿海國可以管轄，因此，中國大陸刻意試圖管轄外國軍艦

活動的野心是存在的，特別是《中國海警法》與《中國海上交通安全法》修訂版本內容均有類似規定，必須關注的是中國大陸刻意散布其對軍事活動管轄權可以延伸到專屬經濟區的管轄範圍，製造此一海域由中國單獨掌控的錯誤意象。