

一、近期中共人事異動觀察

《中共研究》雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 國務委員秦剛因違紀遭免外長的可能性高，王毅回任外長應屬過渡性質。
- 中央社工部長未來或由中央書記處書記出任；中央農辦已再度與中央財辦合署辦公；「70 後」的李雲澤與阿東仕途值密注。
- 多名副省級幹部調任國務院副職領導，有助決策貼近地方實需；具中央委員的省級黨委副書記係規劃拔擢人選，惟現仍有 13 省黨委副書記未補實，似可有可無。

（一）前言

中共在 2022 年 10 月召開「二十大」和「二十屆一中全會」，2023 年 3 月舉行十四屆「全國人大」和「全國政協」一次會議（以下簡稱「兩會」），分別進行中央黨政領導班子換屆改選，由於不少省部級領導上調中央任職，導致後續系列相關領導人事異動；另 2023 年 2 月「二十屆二中全會」啟動新一輪「黨和國家機構改革」，在中共中央和國務院均涉及數個部門組建，是以除「兩會」後即引發一波以省級黨政主要領導為主的人事更替，近 3 個月以來伴隨新組建單位陸續掛牌運作，並相應公布有關領導人事，加以部分領導屆齡退下和為補足此前空缺，致使在中央層級出現幅度頗大調整，其中尤以被視為外事系統明日之星的秦剛遭免去外長職務最受關注，謹綜整析陳如次。

（二）中央調整概況

在中共中央方面，中央統戰部綜合協調局長馬利懷（55 歲）升任該部副部長¹；駐新加坡大使孫海燕（女，51 歲）接替屆退的孫洪山任中央對外聯絡部副部長；原中央和國家機關工委常務副書記吳漢聖（60 歲）出任新組建的中央社會工作部長，國務院副秘書長兼國家信訪局長李文章（60 歲）、國務院國資委副主任趙世堂（56 歲）和民政部副部

¹ 本文幹部年齡均計算至 2023 年 12 月為基準，下同。

長柳拯（57歲）等3名為副部長；中央農辦秘書局長祝衛東（55歲）任中央財辦（中央農辦）副主任；中央網絡安全和信息化委員會辦公室副主任曹淑敏（女，57歲）升任中宣部副部長兼廣電總局局長，空缺由該辦信息化發展局長王崧（52歲）升任。

中國光大集團股份公司董事長王江（60歲）調任新組建的中央金融委員會辦公室常務副主任；國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍（71歲）出任新組建中央港澳工作辦公室主任，河南省委副書記周霽（59歲）任常務副主任，香港中聯辦主任鄭雁雄（60歲）、澳門中聯辦主任鄭新聰（60歲）、國務院港澳事務辦公室副主任楊萬明（59歲）和王靈桂（56歲）等4名為副主任；中央黨校教育長李文堂（58歲）升任該校副校長。

在國務院辦公廳和組成部門方面，國務院常務副秘書長丁學東（63歲）調任全國社保基金理事會黨組書記，空缺由黑龍江省委副書記王志軍（58歲）升任；國務委員秦剛（57歲）不再兼任外交部長，遺缺由中央外事辦主任王毅（70歲）回鍋兼任；四川省副省長段毅君（56歲）任國家民委副主任，廣東省副省長兼公安廳長王志忠（58歲）任公安部副部長，司法部政治部主任趙昌華（59歲）任該部副部長；寧夏區政府副主席吳秀章（57歲）任人力資源和社會保障部副部長，海關總署政治部主任許大純（56歲）平調自然資源部副部長，上海市委常委兼副市長郭芳（女，53歲）任生態環境部副部長。

江蘇省副省長王暉（55歲）任住房和城鄉建設部副部長，黑龍江省副省長王剛（52歲）任交通運輸部副部長；農業農村部長唐仁健（61歲）不再兼任中央農辦主任，中央農辦副主任劉煥鑫、吳宏耀改任該部副部長；中國人民銀行行長易綱、黨委書記郭樹清去職，國家外匯管理局長潘功勝（60歲）任該行黨委書記兼行長。

在國務院直屬機構等其他部門方面，國務院國資委副主任趙世堂調職，空缺由該委科技創新局長苟坪（50歲）繼任；國家市場監管總局副局長秦宜智（58歲）調任國家民委專職委員，遺缺由該總局食品安全協調司長柳軍（52歲）升任；四川省委常委兼常務副省長李雲澤（53歲）調升新組建國家金融監管總局局長，銀保監會副主席曹宇（60

歲)、周亮(52歲)、蕭遠企(57歲)、叢林(女,54歲)等4名任副局長;徐麟此前調職貴州省委書記所遺國家廣電總局局長空缺由曹淑敏調升,另國家廣電總局機關黨委常務副書記楊國瑞(51歲)接替屆退的樂玉成升任副局長;國家體育總局副局長杜兆才因嚴重違紀被查辦,遺缺由浙江省副省長張家勝(55歲)調任;中國聯合網絡通信集團有限公司董事長劉烈宏(55歲)任新組建國家數據局長;國安部副部長董經緯(60歲),接替此前升任香港中聯辦主任的鄭雁雄任香港維護國家安全公署署長。

其他方面,江蘇省委副書記鄧修明(59歲)調升最高法院黨組副書記兼副院長(此前賀榮出任司法部長遺缺);共青團中央書記處第一書記賀軍科(54歲)改任中國科協黨組書記(此前張玉卓調任國務院國資委主任空缺),遺缺由吉林省委常委兼宣傳部長阿東(53歲)繼任。

(三) 地方異動要況

上海市委常委兼常務副市長吳清(58歲)升任市委副書記(此前諸葛宇杰調職湖北省委副書記遺缺);四川省委常委兼成都市委書記施小琳(女,54歲)升任省委副書記(先前羅文調升國家市場監管總局局長空缺);海南省委常委兼常務副省長沈丹陽(58歲)升任省委副書記(此前徐啟方調任中組部副部長遺缺)。

(四) 結語

如前所述,近期中央黨政領導為主的人事更替,除落實新組建部門領導人事,且因中央職能部門無類似省級黨委和政府換屆改選及所謂「318」紅線年齡限制²,故中央黨政領導機構換屆後仍相繼有原任者屆退情況,加上為補足原有空缺,以致產生幅度不小的異動。其中雖有多位由副省部級晉升正省部級,但普遍年紀較長,但亦首次出現李雲澤和阿東2名「70後」正省部級領導,後續仕途發展頗值關注。

² 即:換屆時,任職年齡上限為65歲的省級黨委書記和省長或區政府主席須在63歲以下、任職年齡上限為63歲的省級黨委常委兼紀委書記在61歲以下、任職年齡上限為60歲的省級黨委副書記和其他常委在58歲以下。

此波人事調整最受外界矚目者，當屬國務委員兼外長秦剛在 7 月下旬加開的全國人大常委會議被免去外長職務，印證此前諸多傳聞不假。其雖仍保留國務委員職務，但從外交部官網系列操作（如歷任部長未列其名等），且未再以國務委員名義公開露面（如未出席國務院全體會議等），雖不能完全排除罹患重病，但涉及違紀可能性高（其國務委員職務應會俟黨紀處分公布後再撤免）。若然，將是繼前外交部常務副部長樂玉成後，再度有該部高官涉案遭查處，除凸顯其外事領導潛藏諸多問題外，亦打亂外交高層接班梯隊安排。另由於中央外事辦主任和外長兩職屬性不同，且當前外事工作繁重，研判王毅回鍋外長應屬穩定局勢的過渡性質。

其次，新組建的中央社會工作部為「1 正 3 副」配備，4 人分別源自中央和國家機關工委、國家信訪局、國務院國資委和民政部，印證該部職責主要由前述 4 個單位劃入。由於該部由中央至地方均相應設立，但目前部長僅由正省部級領導擔任，位階相對其他大部而言偏低，加上本屆中央書記處書記一反常態有兩名政法系統成員（中央政法委書記、公安部長），加以習近平主政後中央書記處書記向由黨中央職能部門主要負責人出任，似隱喻下屆中央社會工作部長或有望由中央書記處書記兼任。

再次，中央港澳工作辦公室正式成立，正、副 6 名領導成員調入任職前全數與港澳事務無明顯淵源，研判意在杜絕既有關係網絡，使能較客觀準確反映特區民意和落實中央政策。而香港中聯辦主任鄭雁雄、澳門中聯辦主任鄭新聰，仍循前例納為中央港澳工作辦公室兼職副主任，以體現中央（中央港澳工作辦公室）對地方（香港中聯辦、澳門中聯辦）的領導。另年逾 70 歲的夏寶龍續任，除藉其資歷壓陣，亦進一步顯示「7 上 8 下」年齡限制雖仍是換屆時續任與否重要依據，但不再是牢不可破的剛性規範。

再者，中央農村工作領導小組於 1993 年成立，初期辦事機構僅為秘書組，後始成立辦公室（中央農辦），但與中央財經領導小組辦公室（中央財辦）合署辦公、人員交叉任職，2004 年起劃出單設辦公室，2018 年「黨和國家機構改革」將該辦公室改設在農業農村部。近期領導人事更替顯示，農業農村部長唐仁健不再兼任中央農辦主任，且中

央農辦2名副主任劉煥鑫、吳宏耀改任該部副部長，加以7月20日舉行的中央財經委員會第二次會議，出現「聽取中央財辦（中央農辦）彙報」表述，凸顯中央農辦已再度與中央財辦合署辦公，不再單設，且領導成員會交叉任職，如近日原中央農辦秘書局長祝衛東即升任中央財辦（中央農辦）副主任。

此外，本輪領導人事調整有多位國務院組成部門和直屬機構副職領導履新，雖仍有機構內升、部門間調任等一般情況，但出現多例地方具相關工作經歷副省級領導上調任職情況，如四川省副省長段毅君任國家民委副主任、廣東省副省長兼公安廳長王志忠任公安部副部長、寧夏區政府副主席吳秀章任人力資源和社會保障部副部長、上海市委常委兼副市長郭芳任生態環境部副部長、江蘇省副省長王暉任住房和城鄉建設部副部長、黑龍江省副省長王剛任交通運輸部副部長、浙江省副省長張家勝任國家體育總局副局長等，此舉除落實中央和地方幹部交流，亦有助推促國務院專業部門決策時更能掌握地方實需。

最後，二十屆中央委員首度納入多達11名省級黨委副書記，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，伴隨近期王志軍調升國務院常務副秘書長，其中已有殷勇、金湘軍、黃建發、胡玉亭、王志軍、趙剛、劉小明等7名晉升正省部級要職，顯示渠等確係規劃拔擢人選，後續其餘4名仕途發展亦值關注。另此波調整雖有3名省級黨委副書記履新，但目前相關職位仍有天津、浙江、江蘇、湖南、河南、河北、遼寧、吉林、黑龍江、陝西、甘肅、青海和廣西等13省（市、區）未補實，其中青海空缺更已超過1年，凸顯該職雖係調升省（市）長等正省部級領導最具優勢職缺，但因無明確分工與兼職，似處於可有可無的尷尬處境。

二、中共促進民營經濟發展壯大之作為與經濟情勢觀察

淡江大學產業經濟學系與經濟系合聘蔡明芳主稿

- 中共提出促進民營經濟發展壯大的「31 條」意見和改善外資環境的「24 條」意見，但未能根本解決市場和外資因中共破壞香港法治及新版「反間諜法」施行引發的不信任。
- 中國大陸 5 至 7 月出口萎縮、消費者物價指數呈現通貨緊縮，且青年失業率突破 20%，在預期經濟衰退的心理影響下，發生惡性循環的可能性增高。

（一）前言

近期中國大陸房地產市場的問題愈來愈大，包含恆大集團在美國申請破產保護，房地產開發商「碧桂園」、SOHO 中國也發生債務危機，國有企業遠洋集團也有一筆在明年到期的美元債券未能在 8 月 13 日寬限期結束前支付利息，導致 2,094 萬美元的債務違約。除了房地產開發商外，中國大陸最大的資產管理公司中植企業集團（中植系）旗下的「中融信託」爆出產品暫停兌付，涉及金額高達 6,000 億人民幣，上述企業陸續爆發經營危機也顯示中國大陸經濟現況，並未如年初許多外國經濟預測機構所評估的樂觀，大眾對於經濟前景的憂慮也會增加。

（二）「促進民營經濟發展壯大的意見」的主要內容

事實上，在碧桂園發生債務違約前，中共已在 7 月 20 日提出「中共中央國務院關於促進民營經濟發展壯大的意見」共 31 條（下稱「31 條」），其主要內容可說明如下。一、破除市場准入壁壘與落實公平競爭政策制度以持續改善民營經濟發展環境；二、將健全銀行、保險、擔保、券商等多方共同參與的融資風險市場化分擔機制，改善其企業融資制度；三、建構民營企業或個體工商戶與勞動者對接平臺以降低勞動市場供需不平衡的問題；四、鼓勵民營企業擴大研發投入以強化

企業科技創新能力；五、支持民營企業到中西部與東北地區投資與參加基礎建設服務。

值得注意的是，在改善民營經濟發展環境的意見中，中共雖然提出「完善市場化重整機制，鼓勵民營企業盤活存量資產回收資金，對陷入財務困境但仍具有發展前景和挽救價值的企業，按照市場化、法治化原則，積極適用破產重整、破產和解程序」。但是，恆大集團在 8 月 17 日根據美國破產法第 15 章聲請破產保護，該法旨在保護正在進行重組的非美國公司，免遭債權人起訴或扣押在美國的資產。在中國大陸經濟前景仍不明的情況下，中企因無法清償債務而需向法院提出破產保護的需求應會增加，但這些債務高築的企業是否願意向中國大陸法院申請破產保護與能否受到其破產法保護，則是未來值得關注的面向。

（三）中國大陸經濟現況

無論是房地產開發商的債務違約或資產管理公司面對的財務危機，其最根本的原因都是在反映中國大陸經濟衰退的事實。

根據中共海關總署近期公布 5、6 與 7 月以美元計價出口，分別較去年同期衰退 7.5%、12.4%與 14.5%，進口則分別衰退 4.5%、6.8%與 12.4%。今年以來，出口衰退並非中國大陸獨有的現象，包含臺灣、韓國、日本或越南均因全球需求下滑或存貨過高，而導致出口訂單減少與出口下滑的結果。然而，由於中國大陸的出口規模遠比上述國家大得多，故在相同的出口衰退幅度下，對其經濟的負向影響也會比其他以出口導向的國家大，進而影響中國大陸受薪階級的所得水準與消費。根據美國商務部的最新未經通膨調整的數據顯示，今年前六個月美國從中國大陸進口約 2,030 億美元商品，比 2022 年同期減少 25%，落在墨西哥和加拿大之後，退居美國的第三大商品供應國，在國際供應鏈重組的趨勢下，當廠商完成中國大陸以外國家廠房建置時，中國大陸對於美國的出口必然會持續降低。換言之，未來中國大陸出口與經濟仍尚未看到正向的消息。

就內需而言，中共國家統計局所公布的 6 月與 7 月消費者物價指

數 (CPI) 年增率分別為 0 與減少 0.3%，生產者物價指數 (PPI) 在 6 月與 7 月的年減幅度則分別為 5.4% 與 4.4%，上述 CPI 與 PPI 的數據也顯示目前中國大陸確實發生通貨緊縮與需求不足的情況。此外，就中國青年 (16 至 24 歲) 失業率而言，在 5 月與 6 月分別達到 20.8% 與 21.3% 的水準後，中共國統局已宣布往後不再公布青年失業率；青年就業不佳將會降低包含房地產在內的未來「國內」需求，因此中國大陸房地產開發商持續違約的情況一定會再發生。

(四)「31 條」與改善外資環境的「24 條」意見效果有限

就中國大陸的外貿與內需的現況而言，其經濟頹勢與外國政府對於中共的信賴程度降低高度相關，主要原因在於中共破壞香港法治及「反間諜法」影響外國投資人的信心。在此情況下，官方推出的「31 條」意見並未針對廠商對於中國大陸經濟的擔憂提出對症下藥的解方，因此其對於經濟的刺激效果應非常有限。

中共除提出壯大民營經濟的「31 條」意見外，國務院在 8 月 13 號也發布「關於進一步優化外商投資環境加大吸引外商投資力度的意見」(下稱「24 條」)，宣示推動外資項目「早簽約、早落地、早開工、早投產」，為外資企業外籍管理人員、技術人員及家屬提供入出境及停居留便利，對信用風險低的外企降低抽查比例和次數。在「24 條」意見中，包含提高利用外資品質、保障外商投資企業國民待遇、持續加強外商投資保護、提高投資運營便捷度、加大財稅支持力度及完善外商投資促進方式等六項主要目標。就中共所提出的改善外資投資環境的「24 條」意見而言，與壯大民營經濟「31 條」意見面臨相同的困境，即如何改變廠商對於中國大陸投資環境的「信任」程度。

一個國家的經濟可以持續成長及市場機制可以運作的基礎在於該國法律制度的健全程度，一個可以被信任的法律制度才可以落實財產權與智慧財產權的保護，進而提供廠商與受雇者努力的誘因。對中國大陸經濟有所疑慮或擔憂的論點存在已久，民主國家目前與過去對其認識最大的差異在於，過去的外國政府與投資人對中共或中國大陸市場有極大的「信任」，現在的外國政府則是持續採取嚴格的技术出

口管制與投資審查，以及加速國際供應鏈的重組。在民主國家對中國大陸法治制度的信賴消失後，中共若要重新引進外資就必須重建外國政府對其的「信任」，但這是非常不容易的。

若中國大陸經濟持續衰退，在預期經濟衰退的心理影響下，其本土與外國廠商對未來的投資誘因將會進一步減少，進而對就業市場產生不利的影響，使得經濟發生惡性循環的可能性將愈來愈高。

三、西安「回流生」抗爭與近期社會情勢觀察

政治大學東亞所副教授王韻主稿

- 中國大陸「考試移民」現象，凸顯各地教育資源差距及人口流動受國家體制扭曲，形成一條包含從房屋仲介到補教業的產業服務鏈。
- 7月「山河大學」話題及西安「中考」家長維權事件，顯示「考試移民」現象已觸及既得利益階級，都在官方嚴打之下結束。
- 「出生地決定命運」的體制導致「城 vs. 鄉」與「發達 vs. 落後」的結構性矛盾，可能因經濟下行及緊縮意識形態控制而升級。

(一) 前言

疫情之後中國大陸經濟並未自谷底反彈，投資、消費、出口各項重要指標接連放緩，各行各業面臨縮小規模、減聘、甚至是裁員等挑戰，直接影響大學畢業生的青年就業前景；今年應屆畢業生人數預計將達到史無前例的 1,160 萬，最保守估計的青年失業率在 6 月份已上升到歷史新高點的 21.3%¹。面對改革開放以來史無前例的就業困境，家長們的焦慮可想而知，今年 6 月 7 日上場的「普通高等學校招生全國統一考試」（簡稱高考，類似臺灣過去的大學聯考制度）之後發生的一連串爭議與抗議事件，反應的正是對未來不安全感的焦慮。

(二) 中國大陸的「考試移民」與「山河大學」現象

與臺灣過去的大學聯招制度類似，中國大陸各大學採行在中央政府統籌之下的聯合招生、「一試定終生」的單一入學考試制度，要能夠進入教育部列冊的「頂尖高校」（被稱為「985」、「211」、「雙一流」等名單中的重點名校，數量從 39 到 147 所不等），而後能找到理想的工作與相應的社會地位，通過「高考」窄門幾乎是唯一的管道，因此這個管道的公平性成為近 5 億個中國大陸家庭最關心的問題之一，相關討論佔

¹ 「中國官方疑『粉飾』青年失業率 北大教授研究指實際應是 46.5%」，《自由亞洲電臺》，2023 年 7 月 20 日。

據媒體版面與社群討論區的熱度，甚至不下於每年召開的「全國人民大會」與「政治協商會議」這類重要政治集會，因為從黨國體制上來說，高考也是黨控制社會階級流動與選拔人才最重要的管道。

但與有類似制度的臺灣、日本、南韓不同的是，中國大陸高考沒有全國統一的錄取分數標準，而是考慮各省市不同經濟社會發展程度給予不同的彈性，試圖讓主要聚集在一、二線大城市的頂尖高校，能有來自全國各地不同社經背景的學生，但這個立意良好的初衷，在中央同時也開始推行「全面放寬落戶限制」的戶籍制度改革之下，產生嚴重的漏洞；各地皆有家長為了讓子女能夠在分數標準比較低的地方報名考試，出現「高考移民」的現象，例如相鄰的河南與陝西兩省錄取分數差可達 60 多分，同樣一份試卷存在巨大的錄取可能性差異，於是數以萬計的家長們選擇「考試移民」，一是放眼鄰近較為發達但分數線較低的二線城市，另一種策略則是選擇新疆、西藏、青海、遼寧、海南等相對落後但同齡競爭者較少的省份。配合考試移民需求的產業也隨之發展並形成產業服務鏈，像是房屋仲介哄抬偏遠縣城的房價給打算高考移民的家長；或是打著有「教育局關係」旗號的業者，向家長收取高額諮詢費用等等²；補教業者也看重這個特殊的「教育市場」，提出幫忙媒介辦理搬家、落戶、報名考試的「一條龍」服務。「決定不了出生地就改變考試地」的國內移民成為熱門現象，也引發一連串的爭議³。

「考試移民」現象反映出教育資源在城鄉及省市之間的強烈差距、以及人口流動長期受到國家體制不公平扭曲的結果，用「腳」突破「高考障礙」成為一般小市民突破社會流動障礙最重要、甚至是唯一的管道。這個制度造成的扭曲性，在今年 7 月社群媒體中出現的「山河大學」話題中被充分暴露出來。中國大陸高考報名人數 1,291 萬人中「山河四省」（山東、山西、河南、河北籍）的考生就佔超過四分之一、約為 343 萬人，四省中卻僅有兩所「985」（山東大學與中國海洋大學）及三所「211」（河北工業大學、山東大學與中國海洋大學）。四省考生數量偏多與

² 「河南陝西大學錄取分差逾 60 分 衍生高考移民亂象」，《中央通訊社》，2023 年 7 月 21 日。

³ 「決定不了出生地就改變考試地！西安『回流生』為何『移民』？」，《聯合早報》，2023 年 7 月 27 日。

教育資源匱乏形成了強烈的反差，因此網民在 6 月高考話題最熱的時刻，虛構了一所位於四省交界之處的「山河大學」，好事者主張如果 3 百多萬考生每人都交 1,000 元人民幣，就有 300 多億（應為 30 億元）打造一所「985」級的綜合性大學（排名第一的北京清華大學 2022 年預算 362 億元），網民甚至自發設計了校徽、校訓、校園地圖、網站、大學課程等活動。這個充滿創意的網路迷因現象很快的受到全國輿論的注意，但其諷刺體制不公的意涵，也迅速引發官方全網封殺⁴。

（三）西安「回流生」抗爭事件

值得注意的是，這個考試移民的矛盾已經下降到「中考」（高中入學考試）階段，例如 7 月以來媒體爆出陝西省會西安市（二線或所謂「新一線」城市）的家長出面陳情與上訪，指控該市 10 萬考生中有高達 4 萬隔壁河南省來的「回流生」（學籍不在西安市就讀但有西安市的戶籍），家長認為這些外來學生墊高了「中考」的分數，排擠本地生的教育資源，控訴三年後本地生將無法考上高中。市政府出面闢謠指出外來考生僅為 3,608 名，只占全市報名人數的 3.5%，但政府的解釋完全無法取信大批憤怒的家長⁵。7 月 19 日，群眾在西安市的省教育廳門口抗議，集體喊口號「西安娃，要上學！」，當局被迫派出大量公安在現場維穩；22 日凌晨，西安市信訪接待中心門口有家長被帶走，引發現場家長高喊「放人」、「不止三千人！停止錄取！」的抗爭；還有抗議家長在區政府大樓前拉起「我的孩子不是新政和懶政的犧牲品」布條抗議⁶。西安市黨委與政府宣示要成立聯合核查組調查回流生的戶籍、學籍、考試成績，宣稱取締協助「騙取」考試資格的機構，並已控制涉案人員 13 名，抓獲犯罪嫌疑人 16 名，刑事拘留 11 人之後，事件暫時告一段落⁷。

⁴ 「中國網民虛構 4 省『山河大學』遭全網封殺！官方急粉飾太平」，《自由時報》，2023 年 7 月 7 日 [2023-08-30]。

⁵ 「西安市出臺五條措施 嚴肅中考政策環境」，《新華網》，2023 年 7 月 22 日 [2023-08-30]。

⁶ 楊昇儒，「西安家長抗議初中考試不公包圍官署 當局承諾徹查」，《中央通訊社》，2023 年 7 月 22 日。[2023-08-30]。

⁷ 「西安中考『回流生』引爭議『高考移民』低齡化挑戰戶籍改革」，《BBC 中文》，2023 年 7 月 24 日 [2023-08-30]。

(四) 結語

中國大陸一、二線大城市中的家長們，為了保護享受一流教育資源子女的未來，自發性地抗議地方政府的「懶政」，這樣的場景其實並不是新聞，過去北京、上海、深圳等超一線城市中都有類似事件發生過，家長保護主義的心情雖然顯然缺乏同理心，但在一樣重視下一代教育的其它華人社會之中，家長們也仍可以感同身受，港臺家庭普遍喜好送子女去考美國留學所需的 SAT、托福 TOEFL、雅思 IELTS 等語言檢定考試，其實也是「考試移民」的另一種翻版。但以中共塑造與維護「出生地決定命運」的扭曲體制，則是中國大陸獨有的「階級」問題，缺乏遷徙與居住自由的社會形成「城 vs. 鄉」與「發達 vs. 落後」兩種結構性的「階級」矛盾，這個老問題顯然在戶籍制度不一致的鬆綁、推行「國進民退」及總體經濟下行的三重壓力之下更為困難，而這些困難也不會隨著政府暫時嚴加監管就會獲得解決。也許既得利益階級的家長們，在政府「嚴打」之後就會滿意地回家，但那些連上街維權都沒有機會、更廣大工農階級中的家長與學生呢？他們又會採取什麼樣的行動來反應他們對長期受到歧視的不滿？這些都會是未來這段時間關注中國大陸社會情勢的重點。

四、布林肯訪中後雙邊互動觀察

政治大學東亞所教授黃瓊萩主稿

- 美高層接連訪中意在緩和日益惡化的雙邊關係，但高層互訪做為增進互信的外交手段，在近期的對峙態勢中似不再具有效益。
- 美中均採取「邊緣政策」以迫使對方讓步，恐玉石俱焚，並延燒至周邊國家與區域。
- 我國應更審慎判斷邊緣政策的發展趨勢，在任何一方升級前採取更為彈性的姿態與做法，並更加支持非官方管道的交流與溝通。

（一）前言

2023 年的美中關係可謂風波不斷，而國際社會依舊瀰漫大國競爭即將進一步升級的緊張氣氛。過往國家間因利益衝突而雙邊關係出現裂痕之際，熱線與高層互訪被認為是有效的衝突控管機制。然而當前美中關係的發展似乎很可能推翻這項認知。美國國務卿布林肯於今年度 6 月 18 日抵達北京並進行為期兩天的訪問，此前美國媒體與智庫專家皆對布林肯此行能達成的美中降溫效果感到悲觀；而中國大陸官媒與學界評論布林肯來訪是美方「亟欲求見」的表現，亦對於布林肯造訪所能帶來的實際成效不抱期望。布林肯之後，美國財政部長葉倫、氣候特使凱瑞及商務部長雷蒙多陸續訪中；但與此同時進行的卻是拜登日前簽署的行政命令（即外界風聞已久的「限中令」），旨在禁止美國在「量子計算」、「先進晶片」以及「AI」等三大領域對中國大陸進行投資，使得華府幾位高層人士的訪中看起來只是表面功夫，實際上美中之間的緊張氣氛已再次進入升溫的循環。

（二）近期美國高層頻訪北京之效果評估

白宮國家安全顧問蘇利文在國務卿布林肯訪中之前即已表示，美國並不期待美中關係能藉該次訪問取得任何突破，但是對美國而言，還是需要進行形式性的訪問，因為華府期望國際社會在看待美中雙邊關係的惡化之時，會咎責於中方而非美方，而持續逼近中方底線、迫

使北京退讓，同時進一步深化固有盟友參與美國圍堵政策，才是華府實施高層互訪之外真正的戰略目標；而站在北京的角度來看，布林肯訪美之前的各層級美中雙邊會談（包括王毅與蘇利文在維也納的 8 小時晤談），事實上都是虛的，兩強持續對抗才是實。

接續布林肯的腳步，美國財政部長葉倫於 7 月 6 至 9 日對中國進行為期 4 天的訪問，原先設定的主要目的是為改善美中之間的不良溝通，並且呼籲北京與華府合作以處理日益嚴重的氣候變遷問題。葉倫會見多位中共高級官員，而官媒對葉倫的評價也相對正面，稱雙邊會談確實達到深入、坦誠、務實以及有建設性；但可惜的是，葉倫訪中為美中對峙緊張態勢帶來的降溫效果非常有限，美國媒體批評她對中共高層的姿態過於軟弱，而葉倫與多位中方女性經濟學家和創業家共進晚餐，也遭中國大陸網民強烈批評，這顯示美中自 2018 年以來的激烈競爭與日益白熱化的對立，事實上已經將敵意擴散並深入至雙邊的民間社會，揭示了未來即使雙方政府希望可以緩和敵對的氛圍與局勢，勢必也得面對各自內部的反中／反美集體情緒，甚至對外政策的制訂也很可能因此受到來自民間的制約與影響。

美國總統的氣候問題特使凱瑞在葉倫之後訪問北京，為重啟兩個全球溫室氣體最大排放國間已陷入僵局的談判。凱瑞被認為是和中方關係較友好的政治人物。而氣候問題也是拜登政府所設定，預計可以和中方有更多合作空間，美中皆意識到全球在氣候議題上的合作有其必要與急迫性。不過凱瑞的訪問即使促成美中在氣候變遷議題上進一步合作，也難以緩和雙方間的對立局面。而甫結束訪中行程的美國商務部長雷蒙多，相較於前幾位同僚，據稱有較多收穫，例如美中同意在雙方商務部之間建立新的溝通渠道與啟動出口管制訊息的交流機制。雷蒙多帶至北京的訊息基本上和 7 月初的葉倫大同小異；不一樣的是在雷蒙多訪問前，拜登已簽署「限中令」（從明年開始生效，並特別主張中國大陸在半導體、微電子、量子資訊技術和人工智慧領域已經有長足的進步，唯有限制美國在前述三項領域對中投資，才可能阻止共軍透過外資獲取美國的技術和資本的支持而繼續發展）。

即使不看美國近幾個月在印太地區舉行的各種聯合軍演，光是從「限中令」的簽署即可看出，華府陸續派遣高級官員訪中，北京的解

讀也只能是「徒具形式」。且北京陸續接待四位美國高級官員，卻未有對等回應（派員回訪），甚至原先廣受外界期待的習近平與拜登在即將登場的 G20 峰會會面一事也確定破局。足見中共對現階段的美國對中政策已有定調。如此，美中雙邊關係要恢復相對正面穩定極有難度，而美國幾位官員訪中所欲達成的短期目標也很難收效；不論華府再怎麼派員訪中，恐也難以挽回頹勢。

（三）美官員訪中也阻擋不了邊緣政策

「邊緣政策」(brinkmanship)並非一個嶄新或新創的概念。根據牛津字典，邊緣政策的定義為「一種採取危險策略而不斷將局勢推向安全瓦解之底線的政治手段或實踐」，可說是利用製造不確定的威脅把對手帶到災難（安全瓦解）的邊緣，以迫使對方讓步的策略，而發揮作用的關鍵在於讓對手承認威脅是可信且很可能發生的，最著名的案例為美國與蘇聯在古巴危機之中的對峙，而後來仰賴兩大強權之間的秘密外交以及雙方領導人採取溫和手段的意願，才讓該危機沒有進一步升級成為第三次世界大戰。但邊緣政策一旦開啟，不論是哪一方先下這一步險棋，其後果都是逐步失去對局勢的全盤掌控與確定性，因為唯有如此才能有機會讓對手接受威脅的可信度，並且最終決定讓步。目前美中雙方對彼此的策略，即是一種相較於古巴危機時的美蘇更為緩慢卻明顯的邊緣政策。

美中都會持續採行邊緣政策，而雙邊關係在短時間內都很難見到緩解；在充滿衝突和對決的氛圍底下，邊緣政策很容易導致玉石俱焚的結果，且場地依舊可能發生在東亞。美中近期的對立加劇，更是展現在近期各自在印太地區頻繁進行軍事演習。雙方顯然皆欲藉由加強軍事操演同時強化與固有盟邦在軍事領域的合作，塑造軍事實力強大且有盟友支持的形象；與此同時，雙方在印太展開頻繁的海上軍演或單方軍力展演（例如共軍軍機飛越臺海中線），亦有將軍事演練行動常態化以嚇阻對手的心態，更是符合邊緣政策邏輯主導下的行為模式。

(四) 結語

美中皆已採行邊緣政策，不斷試圖逼迫對方退讓和屈服。邊緣政策很可能導致玉石俱焚的結果，更可能率先延燒周邊國家與區域。我國做為美中競爭與對抗的重要元素之一，更應審慎判斷雙方邊緣政策的發展趨勢，並且在任何一方升級之前，採取更為彈性的姿態與做法。香港學者邵善波分析美國對臺政策，認為華府採取的就是模稜兩可的態度，更明確地說，是一種「臺灣地位未定論」的方針，在此認定之下，美國在臺海周邊展開情報蒐集活動、鼓動盟友加入圍堵中共、持續以其對臺政策踩踏中共底線，便有了行動正當性；而中共對美亦會維持邊緣政策，以逼迫華府調整並回歸中共所期待的「一中原則」，也會在國際統戰原則的思維指導下，加強拉攏美國的固有盟邦與周邊國家，甚至視情況予以施壓，以突破美國的圍堵策略。而在美中競爭之餘，依然對外表示會維持暢通溝通管道，但不論是布林肯或其他美國官員，頻繁訪問北京都改變不了雙方對彼此施行邊緣政策的態勢。我方最好的做法還是效法其他亞太區域的國家，定期與兩強皆維持溝通與往來。考量到目前北京並不願意與我政府有官方層面的交往，我方應該更加支持非官方管道的交流與溝通，並持續營造內部對兩岸關係有多元立場與聲音的形象。

五、歐洲相關國家推動印太戰略觀察

東海大學政治系副教授林子立主稿

- 北約與印太夥伴合作，阻止中共擴張；馬克宏訪南太島國，企成為美中之外的「替代方案」。
- 歐盟進軍印太地區市場，布局多元經貿以尋求對中去風險化。

（一）前言

歐洲在美中衝突日益白熱化的情勢下面臨極大的挑戰，如何在安全、價值與利益三者之間取得平衡，成為歐洲領導人最為困難的選擇，因為這三者不僅會時有衝突，各個國家對其內涵也有很大的分歧；舉例而言，儘管自由主義民主價值是歐洲國家最大公約數，但是也有各別國家如匈牙利並不重視。也由於彼此之間經濟結構不相同，對貿易的需求性也有很大區別，因此衍生出歐盟、北約這兩大歐洲組織在合作的需求中，有不同的優先順序。

（二）北約與印太夥伴合作，阻止中共擴張

儘管如此，全球貿易結構變動帶來國際秩序重組，疫情改變全球化的供應鏈，俄羅斯對烏克蘭的侵略，加上北京對外擴張全球事務影響力，都使得傳統跨大西洋夥伴關係得到冷戰結束以來最密切的合作。美國致力推動印太戰略遏止中共之際，也運用北約此一共同防禦組織的平臺，以雙邊與多邊的方式與印太地區夥伴——澳洲、日本、韓國和紐西蘭進行對話與合作。如果以 2016 年分界線，當前的安全環境已經與歐巴馬時代完全不同，印太地區既有戰略、軍事的重要性，更是全球貿易的新契機，中共在東海、南海、臺海和南太平洋島國企圖改變現狀，引起各國的擔憂，然而，美歐在對中政策沒有達成協調合作，各自為政的效果必然會被中共的貿易武器各個擊破。

正因如此，美國主導的北約從 2022 年馬德里峰會上首次邀請印太地區民主盟國日、韓、澳、紐參加，從傳統大西洋聯盟走向民主國家聯盟，今年 7 月在立陶宛首都維爾紐斯舉行的北約峰會亦邀請這

四國參與。雖然法國總統馬克宏一再強調北約應該只專注在北大西洋，但是北約峰會持續邀請民主同盟國家參與應該已成常態。再者，本次峰會企圖達成北約在東京設立辦事處，雖因法國反對而取消，也不會因此改變美歐共同的印太合作。

事實上，法國的反對不只是怕激怒中共而已，中共對北約將手插入印太地區早已憤怒不已。儘管如此，日本駐歐盟大使扮演北約和日本之間聯繫的橋樑，防範中共擴張是主要重點。因此，最後不設北約東京辦事處的主要考量，還是在印太地區的各國權力平衡。環顧印太地區的主要行為者除了前述四國外，還有印度與東南亞國協，如果只在東京設辦事處而沒有其他參與者，即容易導致日本遭受抨擊，也會影響北約與東協的關係。事實上，北約外交部長會議自 2020 年以來多次邀請日本參與，甚至是參加北大西洋理事會定期會議和軍事會議，可見密切的合作不受設立辦事處的影響。

今年 4 月馬克宏訪中時才說出許多討好北京的話，可是到了同年 7 月 27 日訪問太平洋地區國家時，在萬那杜公開以「新帝國主義」譴責大國在此區作為威脅到小國家的主權，主張印太地區、特別是大洋洲出現新的帝國主義，正在威脅最小、最脆弱國家的主權。由此可知，巴黎企圖在此區域的美中對抗之際，提供大洋洲島國一個「替代方案」，以實現法國利益，而非一味追隨華盛頓或是屈從北京。馬克宏的印太戰略，目的在使法國在美中爭端地區成為一股平衡力量，創造更大的槓桿力量，而歐盟更是實踐此一戰略目標最重要的工具。

（三）歐盟進軍印太市場，尋求對中經貿去風險化

歐盟要成為這股平衡的力量並非容易，受制於如何擺脫經濟困境與俄羅斯威脅，應對中共事實上並非歐盟的首要事務，更多情況下，歐盟要克服的是會員國共同應付後疫情時代艱鉅的政治經濟挑戰。歐盟面臨的挑戰可分為三個層次來看，最上層國際體系結構的轉換所引起的動盪，使得追求政治經濟整合的歐盟就受到更大分歧壓力，遲遲無法對中共有一致的看法與作為，形成中層區域體系結構問題，即眾多會員國之間的紛擾，像是南北歐之間的經濟差距，東西歐之間的安

全觀差異，與新舊歐洲對歐盟身分認同的區別，都會造成下層會員內部的分歧，各國民粹政黨捲土重來的可能性依舊存在，疑歐路線依然受到部分選民青睞。

儘管有這些結構性的分歧問題，在歷經疫情與烏克蘭戰爭的衝擊，各國政治精英更深刻體認彼此協調合作的重要性，也由於對於中共擴張感到威脅，運用印太戰略進行對中貿易去風險化就更顯得重要。據此，歐盟在今年（2023）5 月 13 日於布魯塞爾舉行的第一次舉辦的歐盟—印太部長級會議，歐盟與 21 個印太地區的外交部長，包括印度、澳洲、日本、韓國、印尼、越南和紐西蘭等國。會議目的在於強化歐盟與世界上最具活力的經濟體、重要貿易路線聚集的地區，呈現印太地區的確是歐盟對外貿易戰略的中心，積極的與印太國家簽署各式協議。

這顯示歐盟對中去風險化的布局，努力以多邊與多元全球外交中，尋求能夠平衡經濟利益、與不同的政治意識形態國家合作。歐盟走上類似美國的路線，與中共在競爭、合作、對抗的各種路線中，希望迫使北京妥協、接受歐盟的規範；然而事實上，在「歐中全面投資協定」無法得到進展的情況下，證明北京仍未對布魯塞爾低頭。因此，歐盟開始積極進軍印太市場並成為首要目標，而其中重點國家之一即是印度。歐盟已經是印度最大的單一貿易和投資夥伴，到今年 8 月為止已經進行六回合的自由貿易協定談判，公共採購和市場准入都是談判項目，不過最困難的應該是農產品的部分。歐盟在自由貿易協定全球布局中的亮點則是與紐西蘭於 7 月正式簽署的協議，過去歐紐長期因為農產品爭議而遲遲無法簽訂，在中國大陸市場不確定性的影響下，彼此農業部門都做出巨大的妥協。對於歐盟而言，這是重大的突破，下一個目標就是澳洲，標誌著進入印太地區重要里程碑。

這些具體作為闡明歐盟應對俄羅斯與中共在全球合作領域的合縱連橫，並且已經在各個國際組織中能夠掌握更多的話語權。以 2023 年 8 月下旬的金磚會議為例，主題是「金磚國家與非洲：促進相互加速增長、永續發展和包容性多邊主義的夥伴關係」，不難發現俄中結合非西方國家態勢明顯，利用南方國家不僅不想選邊站，而且希望能夠左右逢源的立場，增強對抗民主同盟力量。

(四) 結語

在如此詭譎多變的局勢之下，國家間合作的變化與變數越來越難以掌握，想要以志同道合的夥伴關係來解決跨領域的安全問題和全球挑戰顯然變得不切實際。對歐盟，或是任何國家來說，價值相同很好，有共同的國家利益更為重要。北約、歐盟不斷提升在印太地區的經略，中共也不例外，若任一方不能契合該區國家的經濟利益與安全顧慮，往往就產生合作失敗的種子。

六、近期中梵關係觀察

文藻外語大學通識教育中心客座教授梁潔芬主稿

- 中方未遵守「中梵主教任命臨時協議」，教宗方濟各藉訪問蒙古對中方釋出善意，逐漸從「談判」轉向「交談」。
- 中方在內外交迫的情勢下，面對梵方釋出的善意，將在內部維穩需求和獲得抗美的道德強援之間左右為難。

（一）教宗訪蒙醉翁之意不在酒，意在對中喊話

羅馬天主教教宗方濟各於 2023 年 9 月 1-4 日對蒙古進行歷史性的訪問。他這次訪問因就宗教自由，對中國表達善意而具有國際影響。週中國外交部發言人毛寧被問及時回應表示，中方對改善中梵關係始終持積極態度，同梵方保持接觸和溝通。

教宗方濟各 9 月 3 日在烏蘭巴托的一次彌撒結束時向中國致以問候，稱其公民是「高尚的」人民，並要求中國的天主教徒成為「好基督徒和好公民」。

天主教香港教區主教周守仁參加了教宗主持的彌撒。路透社指出，教宗方濟各利用此次訪問向北京傳遞資訊，政府無需擔心天主教會，因為它沒有政治議程。

這次訪問中國的鄰邦蒙古共和國，相信主要目的是向中國喊話，從宗教的角度而言，蒙古主要宗教是藏傳佛教，天主教徒只有 1,450 名，不值得教宗以 86 高齡以輪椅代步而飛行千里去訪問。教宗方濟各抵達蒙古首都烏蘭巴托時，當地民眾對他的到來不太重視。9 月 1 日，只有大約 100 人聚集在烏蘭巴托的主教官邸外迎接教宗。許多來見教宗的人是蒙古各地天主教堂的代表。

教宗 9 月 3 日還為這個小型天主教社群舉行彌撒。在彌撒結束之時，這位 86 高齡的教宗又發表了「即興」講話，並明確提到了中國，他呼籲中國的天主教徒要做「好教徒和好公民」。他還請香港教區榮休主教湯漢和現任主教周守仁站在他的身邊緊握和高舉他們的手時他用義大利語說：「這兩位主教，香港的榮休主教和現任主教。我想

藉此機會向高貴的中國人民致以熱烈的問候」。他說：「我祝願所有中國人民一切順利，不斷前進，不斷進步。對中國的天主教徒，我希望他們成為好教徒和好公民」。

（二）教宗此行如同 1981 年對中釋出善意

教宗蒙古此行與 1981 年 2 月教宗若望保祿二世的遠東之行作一比較，其講話內容極為近似。教宗若望保祿二世當時在中國之鄰國菲律賓，藉著向旅菲華僑講話，向中國放出善意，希望恢復中梵關係。其中講話的內容，表示尊重中國豐盛的文化，他強調說：「我堅信在國境內的天主教信友，會盡己所能為建設中國而努力，因為一個真正虔誠的基督徒，同時也是個真正的好公民」。結束演詞時，他強調教會的使命並非政治性或經濟性，就而希望各國為天國來臨做臨時開路先鋒¹。

在菲律賓之行後，同行的國務卿加沙羅里樞機馬上去香港，公開接見被囚 22 年獲釋的鄧以明主教，召見在香港的中國研究專家商討和中國大陸交談的可行途徑；然後召開記者會公布教廷欲與中國大陸修和之意願。中方藉北京主教傅鐵山表示，梵蒂岡應與臺灣切割外交關係，以示有誠意和談²。

事隔 40 多年，兩位教宗在中國鄰邦向中方喊話其內容都是同一老調，這反映出中梵談判於 1987 年開始，36 年過去，現今中梵邦交未有恢復的跡象。

幾十年來，中國的天主教徒們在中共允許的宗教活動和梵蒂岡支持的地下教會之間左右為難。今次亞洲連同港澳主教在內十多名主教到蒙古，參與宗座訪問行程。美聯社的報導指出，方濟各此次到訪蒙古的消息，在中國被大規模遮罩，中國大陸教會禁止神職及教友到蒙古見教宗。因中國共產黨多年來將基督教和伊斯蘭教視為「外部勢力」，對其政權構成挑戰，因此當局針對民眾的宗教信仰自由進行全

¹ 梁潔芬著，民 85 年再版【中共與梵蒂岡關係 1976-1994】，臺北：輔仁大學，民 85 年再版，頁 282-284。

² 同上。頁 286。

面的控制和鎮壓，但仍有少部分教徒到場一睹教宗的風采。

蒙古只有 1,450 名天主教徒，而這個小小的教會與政府保持著良好的關係，政府對教會在社會、健康和慈善方面的活動表示讚賞。雖然中國憲法保證宗教自由，實際上北京當局卻對宗教活動嚴加限制。教宗週日還為這個小型天主教社群舉行彌撒。與之相比，蒙古的鄰國中國有著龐大的天主教徒社群，大約有 1,200 萬天主教徒。

雖然中梵在 2018 年簽訂有關指派主教的「臨時協議」，並於 2000 及 2022 年續簽，但中國當局 2022 年 11 月單方面任命江西教區輔理主教的舉動引發梵蒂岡批評，並且導致中梵之間有關主教任命協議的爭議再次升級。而方濟各訪問蒙古之行中，公開提及中國，也是希望藉此向北京發出善意的信號。

教宗來訪期間，接見教宗的蒙古信友寥寥可數，反而是來自亞洲各地和世界各地的天主教徒為多，令人感到驚訝的是：大多是來自中國大陸的朝聖者。在教宗會見蒙古領導人時，約有 20 名來自中國的天主教徒揮舞著五星紅旗。一名上海的天主教徒說：「我非常高興，因為這是我第一次見到他。這種機會實在不多。我很高興」。

當教宗方濟各進入政府大廈時，一些中國訪客，其中有些人戴著口罩、墨鏡和圍巾，似乎要掩蓋自己的身份。當教宗向人群揮手時，他們揮舞著中國國旗。當教宗進入國家宮後，人們就把中國國旗收了起來。

許多中國訪客似乎對廣場上的記者感到懷疑。一些來見教宗方濟各的中國天主教徒告訴法新社，中國天主教徒面臨很大的壓力（他們只在法新社記者面前說了這些，美國之音記者當時就在一旁）。

（三）結語

從兩次（1981 年和 2023 年）教宗藉訪問中國鄰邦向中國講差不多同樣的話，這就是說從 1987 起到今日斷斷續續的中梵接觸和談判，就算在 2018 年簽訂了有關指派主教的臨時協議，雙方互不信任和疏離的程度，一如毛澤東時代。

梵蒂岡方面雖然諸多忍讓，在選派主教上，教宗將獨有的權利分一半給中國，即由中方指派並由教宗審定的派遣方法。但從 2022 年開始，中方不照協議規定獨斷獨行，梵方官員表示協議效果未符理想，中梵關係進展乏力，所以教宗此行有改善關係的意思。

教宗方濟各以他拉丁美洲的社會背景，對近代的資本主義在南美的剝削現象深惡痛絕，轉而對社會主義有無限的憧憬，這使他對共產主義下的北京政府百般忍讓。對教會而言，負面多於正面的 2018 年中梵協議無效後，教會漸轉向「交談」(dialogue)，而非「談判」(negotiation)的強硬路線。擢升主張「交談」、「溝通」和「善意交流」的香港周守主教為樞機，以表達此意願。在蒙古公開談中國問題時，他握著香港的湯漢樞機和周守仁主教的手向中國問候，這手勢也是一個訊息。

中方接到梵蒂岡請求，在現階段習近平治下的中國，在內外交煎的國情下（國內的經濟問題嚴峻，在國外站隊普丁，是獨裁的霸權主義與整個西方自由主義為敵），今後中國如何接受教宗的邀請進行「交談」、「溝通」和「善意交流」是國際政治上重要的重要走勢。

中方接到教宗的善意溝通的邀請，左右為難，若接受，那麼習政府為了意識型態上的維穩，如何繼續實施加強控制宗教以至令它滅亡的長遠政策？但中國在四面楚歌的國際舞臺上與教廷交好，是現在美中對壘陣型中增加一員道德猛將，對其非常有利。習近平的選擇至關重要。

七、中俄軍演與東亞軍情觀察

淡江大學國際事務與戰略所助理教授林穎佑主稿

- 中共藉中俄軍演學習俄烏戰爭經驗，應對美可能以電戰載臺介入臺海戰爭，及在對臺層面運用俄軍面對烏軍「以陸制海」之經驗。
- 中共針對賴副總統過境美國之針對性軍演，未出現環臺封鎖模式，政治表態意圖高過威懾目的；傳共軍海軍航空隊部分單位可能轉調至空軍，組織與機制調整的磨合或為近期軍演重點。

（一）前言

隨著疫情趨緩，中共對外的軍事交流也逐漸開始恢復，除了在賴副總統出訪後所進行的海空聯演之外，聯外軍演的次數也日益增加，其目的除了期望藉此增加對區域的影響力，中共也經常利用此機會嘗試為國際軍火交易進行宣傳，畢竟在歐美與俄羅斯的軍武裝備之外，中共龐大軍工集團提供的質與量都在國際軍火市場中有一定的競爭力。

（二）中俄軍演的戰略意涵

2023 年 7 月底，中俄在日本海展開聯合軍事演習，其中值得注意處主要在於共軍從俄烏戰爭中所能學到的經驗，特別是在當前中共在經過兩次對臺軍演後，了解未來美軍不會再用航空母艦來介入臺海，取而代之的是多種的電戰載臺，無論是美軍的 P-8A 反潛機、E-3 空中預警機、RC-135 電子偵蒐機，都在兩次中共軍演過程中密集在臺海周邊飛行；類似的狀況也發生在俄烏戰場上，烏克蘭周遭都有相當多的美國與北約的電偵與電戰機以及無人載具飛行，源源不絕地將數位情報傳遞給烏克蘭部隊，讓俄軍遭受相當程度打擊。

相較於到開戰才開始陸續接收美國援助的烏克蘭，中華民國長期擁有美國軍備，在系統整合以及在介接上都有一定的經驗，導致在兩岸軍事衝突時，美軍與我軍在聯合作戰上勢必會遠高於 1996 年飛彈危機時的狀況。類似的想定也陸續出現在 2022、2023 共軍兩次對臺

軍演中。未來美軍不會直接派出航空母艦與主戰船艦接近臺海，取而代之的是電戰與偵蒐載臺會在臺海周邊支援國軍作戰。共軍目前最需要的就是從具有實戰經驗的俄軍，學習如何在電磁領域取得對美優勢，畢竟這都是俄軍在俄烏戰場上學到的教訓。

此外，雖然俄烏戰場主要是陸地作戰，但在黑海的戰鬥中，依然可以看到俄烏之間在爭奪黑海制海權上有許多戰鬥，最具代表性的就是烏軍透過「以陸制海」的方式對多艘俄軍艦艇造成打擊，因此雖然俄烏海戰並無直接的艦隊決戰，但是烏克蘭如何運用岸置火力結合無人機以及美國所提供的電子情報，對俄羅斯海上部隊進行打擊，是值得觀察的方向。因為未來共軍對臺作戰中，隨著國軍逐步強化各型岸置飛彈與無人載具，嘗試將臺灣打造成為「飛彈刺蝟島」，都會讓共軍了解未來對臺作戰上有可能會遭遇到俄羅斯在黑海的狀況，可能是本次中俄軍演雙方重視的部分。如何從俄軍的作戰經驗中學習，對共軍會是相當重要的一環。

對俄國而言，中共是其重要的戰略夥伴，有不少裝備與軍用零組件耗材都可能透過與中共合作的方式取得。特別是在當前無人機已經成為戰場中重要的一環，中共製造的民用無人機能否大量提供給俄羅斯？或是在北斗系統的支援下，是否可能讓俄軍使用該系統，這也會讓中國在反彈道飛彈技術發展上可以參考過去俄羅斯在蘇聯冷戰時代與美國對抗的經驗，結合過去的「空天安全」反導彈演習，讓中俄系統能有更進一步的了解與合作。這都是未來中俄軍事互動的重點，也是共軍可能從俄烏戰爭中學習的。

（三）中阿軍演

除了與東南亞國家合作之外，中共與阿拉伯聯合大公國聯合軍演也預計 8 月在新疆舉辦「獵鷹盾牌 2023 聯合軍演」，其中很有可能是在演練空地的聯合作戰。除了與中東國家互動外，這也是中共為了打開國際軍火市場所做的努力，如阿拉伯聯合大公國便向中共購買了 L-15 獵鷹式高級教練機，此型機種也可以做為對地密接支援的對地攻擊機使用。若從長期發展來看，L-15 是中共打入中東軍火市場的重要

敲門磚，同時在飛行員若是逐漸習慣中國大陸教練機的模式後，是否也可能在制式戰機的選擇與後勤系統上逐漸選擇中國大陸的產品，這些都是中共對外軍演背後的意涵。

（四）共軍 8 月聯合戰備警巡

在賴副總統結束出訪行程後，中共在 8 月 19 日便宣布共軍東部戰區當日在臺灣周邊「組織海空聯合戰備警巡，舉行海空等兵力聯合演訓，重點演練艦機協同、奪取制權等科目，檢驗戰區部隊聯合作戰實戰能力」。中共官媒聲稱此演習是針對賴副總統過境美國所做的反應。由於賴副總統也為當前執政黨所推出的候選人，因此對中共而言自然會將此演習結合針對臺獨勢力的反制。需注意的是對中共而言，在去年裴洛西訪臺與今年 4 月蔡總統訪美後都有舉行大規模軍演，若是此次並無相關軍事回應，是否代表默許或認同賴副總統近期對兩岸關係的看法？這都是中共必須要以軍演表態的原因。

軍演並未如 4 月時出現環臺封鎖的模式，而是將主力置於我國西北與西南部進行海空聯合演習，也可能配合水下的潛艦進行聯合操演，此次軍演的政治意圖高過威懾我國的目的。而在軍事上，2022 年 12 月起便有訊息指出海軍航空隊的部分單位可能轉調至中共空軍，海航兵會以航空母艦的艦載機為主，其餘大型機群以及陸基殲擊機都會移交到空軍的麾下。固然在中共空軍戰略上早已跳脫國土防空的思維，並以「空天一體、攻防兼備」的戰略發展，但在海航兵與空軍之間的聯戰機制上卻存在問題。現明確劃分隸屬關係後再依循「戰區主戰、軍種主建」的原則，由戰區聯指中心進行統一指揮，這些組織與機制的調整都需要時間磨合，也會是這段時間共軍軍演的重點。

（五）結語

對我國而言，共軍實力的增長與用兵模式的調整，都會對我國防衛戰略造成一定的影響與衝擊。固然在未經實戰考驗下的共軍實力為何仍是未知數，但在共軍與外軍交流與演訓的同時，也是我國可以深入分析的機會，如同孫子兵法所言：知己知彼、百戰不殆。

八、近期陸方涉臺言論與相關作為觀察

東海大學政治系教授沈有忠主稿

- 中共對臺定調要擴大交流，惟在政治安全的要求下，出現「臺辦推動交流、國安扯後腿」、「臺辦邀人、國安抓人」的陷阱與矛盾。
- 中共將藉在地協力者、基層意見領袖和網紅，引導「戰爭 V.S.和平」和鼓勵臺人赴陸的輿論戰，惟維持民族主義在可控範圍內；另透過第三地對臺宣傳和挖角人才，以降低臺人戒心。
- 中共對臺工作主要由官方主導、民間執行，被動反獨、主動促統，將臺灣議題框限在可控範圍內，培養自身統一能力但無時間表。

（一）前言

2023 年下半年，兩岸交流的大環境來看，時值疫情結束、中共習近平第三任期展開、臺灣進入總統大選熱戰期，中共對臺的作為，在 20 大以及五月的對臺工作會議時，就已經定調為「擴大交流」的階段。如同王滬寧所說：「要逐步恢復擴大兩岸交流，同臺灣各階層人士交朋友，促進兩岸同胞心靈契合」。在此基調下，各省臺辦或是各部門對臺工作，開始從疫情期間幾乎停滯的狀態再次啟動。在此同時，又因為臺灣即將在 2024 年舉行總統大選，這段期間中共對臺的輿論和政策作為，預估也不會太激烈，以免成為民進黨的「助選員」。整體而言，檢視當前中共對臺的言論與作為，交流部分積極展開，攻擊民進黨與「臺獨」的部分，在下半年預估較偏向被動，大致而言可以分成幾個角度來看。

（二）政治安全與民間往來區分，不利交流

現階段中共高舉政治安全，以鞏固習近平第三任期的治理，然而受到國際因素影響，中國大陸內部的經濟持續低迷，尤其是青年失業率高，甚至遇上河北洪災，政治安全顯得格外重要。在對臺部分，臺辦系統與國安系統區分運作，出現「臺辦推動交流、國安扯後腿」的窘境。舉例而言，在新版「反間諜法」實施之後，國安體系執行相關

法律更為主觀，臺辦基於重啟大交流的原則，開始邀請臺灣各界人士前往交流、統戰，然而在入境或是在陸交流期間，國安單位可能基於執法成效，或是「累積業績」，出現不禮貌盤查、甚至拘留的狀況，影響臺灣專業人士前往交流的意願與安全顧慮。

由於臺辦系統與國安單位目前看起來只有分進、整合度不夠，因此也可能出現「臺辦邀人、國安抓人」的陷阱與矛盾。部分高教單位邀請臺灣教授赴陸訪問時指出：「過往只要是名單經過省臺辦核可，基本上入境都會禮遇，不會受到不禮貌的對待，更不可能任意拘留」。但現在出現的案例，是中國大陸的臺辦單位核可入境的名單，在入境時仍然遭到國安部門不禮貌的查問，檢查手機、電腦與私人物品。消息傳出，連對岸的主辦方都覺得違反過去交流的常態。顯見現在政治安全仍舊凌駕於大交流的原則之上，即使臺辦系統有意擴大交流，但國安單位沒有標準、主觀的執法，將影響下半年的兩岸交流。

（三）藉由在地協力者帶動網路輿論

在輿論戰的部分可以分成行為者和議題來看。就行為者而言，延續疫情時期的基調，主要採三個行為單位分頭進行，也就是臺灣的在地協力者或立場接近的媒體；基層的意見領袖（例如里長），加上培養的網紅，透過三種行為者進行基層的、網路的宣傳與輿論戰，並且尋求遍地開花。在議題的部分，預料下半年越接近選舉期間，將引導「戰爭 vs 和平」、「衝突 vs 穩定」、「交流 vs 孤立」的幾個主軸，大規模展開輿論戰；此外，宣傳主軸也將增加「唱好中國經濟、說好中國故事」，美化中國的主題，呼籲臺灣年輕人赴中國大陸升學、就業、創業，更呼籲臺灣企業前往中國大陸投資設廠。

輿論戰的戰場也可以進一步區分，大至分成對內與對外。對內的部分是平衡中國大陸社會的對臺輿論，不能過於強調武統、唱和鷹派；調性也不能過軟，無法安撫不滿兩岸現狀的民族主義者。維持民族主義在可控制、可動員，又不至於失控的情況，是對臺工作對內宣傳的原則。對外的部分主要就是針對臺灣，過去的輿論戰，論調不容易打入臺灣基層，未來除了要求既有立場接近的媒體配合宣傳之外，也將

以培養基層里長成為在地協力者，並且擴大網路宣傳，以「基層社區」、「網路鄉民」為兩大輿論戰的領域。

另外，除了在地協力者以及基層、網紅之外，搭配輿論戰必須要有具體案例，輿論戰才能有說服力，例如在唱好經濟、說好故事的部分，會專門提供臺灣年輕人就業機會並擴大宣傳，舉辦臺籍青年就業創業的活動等；戰爭與和平的部分，延續「青年上戰場」的攻防論點，繼續以軍事演習施壓，但也包裝「中國努力維持和平」的論點來宣傳。

（四）透過第三地展開對臺工作，降低臺人戒心

除了擴大交流、主導輿論之外，對臺工作的部分，具體作法也可能有一些新的轉型，例如透過第三地挖角臺灣人才，透過第三國媒體呼籲臺灣應該朝向和平統一的方向前進。在藉由第三地挖角臺灣人才的部分，有案例顯示，中國大陸科技產業因應人才斷流的危機，亟需向國際人招手，臺灣是最主要的目標，一方面可以補充中國企業所需要的人才，二方面也可以讓臺灣人才出現缺口。中國大陸企業一方面直接向臺灣青年徵才，二方面更透過第三地/第三國掛牌企業向臺灣企業挖角，例如，華為透過往第三國註冊或成立子公司，藉由子公司名義向臺企挖角，名義上是第三國的外資企業，實質上是進入華為體系工作，這樣的路徑可以降低臺灣青年或人才的戒心，實質上是中共切斷臺灣人才供應，並補充中企所需人才。

（五）官方低調、民間活躍；主動促統、被動反獨

最後，制訂統戰決策，當然維持在黨的高層，當前就是「一習二王」的三角決策。習近平統籌、拍版；王毅負責涉臺的外交工作、王滬寧負責修正統一理論以及直接對臺工作的原則。整體來看，官方與中共雖然維持主導，但在執行過程中，中共的色彩較淡。具體執行對臺工作由民間單位、高校、各對臺辦公室（省級、市級）執行。對臺的輿論仍維持和平統一優先，並維持對臺工作官、民分離的原則。在工作的目標上，因應臺灣進入選舉期間，雖然維持透過法律、軍事嚇阻臺獨的動作，但相對被動，採取對應特定時、事回應的方式，例如

賴副總統訪美期間、言論、會面層級等，調整反獨的力道。偏向被動作法一方面是使用壓力反獨需要正當性，否則容易在臺灣選舉動員過程中造成反效果，也影響中共的國際形象；但另一方面，促統促融的工作將會加速進行，以「同臺灣各階層交朋友」的大交流為原則，下半年各式的交流活動將會陸續展開，並針對不同的對象設計不同的統戰工作。

（六）結語

總結並展望中共下半年的對臺工作，政策與作法鑲嵌於中國大陸內部經濟與治理危機，外部的美中衝突、俄烏戰爭以及中共與西方國家的博弈過程。北京對臺工作的自主性和能動性雖然高，但限制也多，目前看來更不是最主要的政治工作。維持習統治的正當性與政治安全仍舊是當前最重要的施政目標。在這樣的情況下，對臺工作以「把臺灣框限在可控範圍內」為底線，不設統一的進程與具體目標。在「現狀」內培養統一的各項條件，實施輿論、法律、政治、外交的對臺工作，當然也包括武統的準備。總而言之，對臺的統一工作不設具體時間表，以中國大陸內、外的政經條件，加上中共自身的能力，動態調整對臺統一的速度和方法，是目前中共對臺的基本思維。