

一、疫情對兩岸經貿及全球產業鏈分工之影響

台灣經濟研究院南臺灣專案辦公室高仁山主任主稿

- 中國大陸干預企業之經濟體質，造成全球貿易自由度趨於緊縮，引發歐美國家及企業對中國大陸參與全球市場之反彈。
- 美可能改變美中雙方履行美中貿易協議決策，或使美中經貿緊張情勢升溫。
- 全球產業鏈受貿易衝突及疫情影響重組，惟影響層面仍須待疫情平息，須觀察以歐美消費市場為主相關產業移轉動態。

(一) 前言

疫情爆發以來，隨著各國與中國大陸密切的貿易及人員往來，快速向歐美國家傳播，造成美國、義大利、西班牙等國成為疫情重災區；各國紛紛採取封閉管理措施，不僅影響各國航空及旅行業，同時也重挫製造業與零售業的日常生產與營銷。

其中，值得注意的是，美國對於中國大陸疫情的究責，會否為原本逐漸平息的美中貿易衝突，添增新的柴火？疫情對南歐的重創，特別是對義大利的傷害，會否影響原本日漸緊密的中義關係？從戰略的角度來看，全球價值鏈的重整勢必隨著疫情發展與各地封閉或停工的境況，造成巨幅變化。本文以疫情對兩岸經貿及全球產業鍊重組的影響，從全球經貿戰略層面提出幾點觀察。

(二) 中國大陸企業參與全球經濟特質

改革開放以來，中國大陸企業發展主要是以國有企業帶動整體經濟成長。國有企業掌握石油、電力、熱力等企業基本能源產業，在這個基礎上，中國大陸逐步開放內資的民營企業，以及由港澳臺投資的合資或獨資企業，最後，開放由外資投資的中外合資或獨資企業。¹

其中，內資的民營企業主要由兩大部分組成，國營和民營合資的大型企業，以及純民營的中小企業。國營和民營合資的大型企業，隨

¹ 陳亨安，中國大陸國有企業扮演角色之研究，經濟研究年刊第 13 期，行政院國家發展委員會。

著中國大陸產業在全球投資版圖拓展，最終擴張成跨境企業，例如華為、中興、和艦等，然而，他們背後的國有資本，卻儼然變成中國大陸滲透全球市場的重要利器。

2001 年中國大陸加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），歐美國家對中國大陸經濟自由化的期待達到高峰。逐漸開放的中國大陸市場，不僅吸引西方企業投資，更隨著中國大陸民營企業的茁壯，透由中外合資的框架，或者是足夠大的資本，成為全球經濟體系裡的支柱，例如在美國華爾街上市上櫃。

值得關注的是，中國大陸藉著在美國上市的公司，或者是跨國的大型公司，藉著外銷或外資投資，為中國大陸奠定外匯基礎。同時，參與全球市場的跨國企業，亦從在外國招攬人才，獲得技術移轉，並因為中國大陸大型民營企業國營和民營合資的體質，使得外國的技術移轉不僅限於企業內，而是被迫轉移到國有企業中進行研發改良。

無論是透過龐大資本在全球市場上市，以獲取更多資金作為中國大陸外匯存底，或者是藉著收購外國企業，以獲取各國研發成果，充實中國大陸國家技術能力，都是這類國營和民營合資大型企業在中國大陸整體戰略中實際扮演的角色。

近年，中國大陸民營企業「國進民退」的趨勢高漲，去（2019）年超過 150 間 A 股上市企業易主，賣給中央國有資產管理委員會、地方國有資產管理委員會、地方政府等主控的「國資系」民間企業，總市值將近 2,200 億人民幣，顯示中國大陸產業不斷朝「國進民退」的趨勢演進。²

中國大陸參與全球的產業體系，協助中國大陸吸引外資投資、累積外匯存底、迫使技術移轉、收購外國企業等，最終引發以美國為首的西方國家反彈，並以貿易不對等為起點，掀起美中之間的貿易衝突。

各國對於中國大陸以國家力量介入市場的憂心，不僅僅反應各國企業對不公平貿易的反彈，更誘發各國政府擔憂中國大陸國營企業的導向，會否為全球自由貿易市場帶來不可逆的負面影響。因此，美中貿易衝突的發生，並非是因為特定執政團隊才有的結果，而是美中間

² 中共「國進民退」變本加厲，台灣豈能置身度外？，聯合新聞網，2019 年 12 月 17 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4232414>。

長期貿易不平衡導致的自然現象。

（三）疫情或致使美中貿易衝突升級

今（2020）年 1 月疫情爆發前，美中貿易談判達成第一階段協議，³中國大陸承諾在 2021 年前，再購買美國 2,000 億美元的商品和服務，特別是在購買美國農產、醫藥、飛機、石油及天然氣等產品的承諾。並且，中國大陸會通盤打擊美國政府關切的負面商業行為，亦就竊取技術、貿易傾銷等問題，做到杜絕竊取美方及美國企業的智慧財產，並確保提供公平、平等的市場准入條件。⁴

第一階段美中貿易協議成果，對美國執政政府尋求連任帶來正面效應，代表川普政府不僅能向美中貿易逆差挑明問題，也能在適當時機與中國大陸對口取得共識，為美國利益贏得實際成果，使得中美雙邊產業結構能夠獲得調整機會，並尋求中國大陸改變以國有企業為背景，持續收購與強迫美國企業技術移轉的不公平貿易。當然，這份貿易協議同時也緩和美中雙邊自 2018 年貿易戰起緊張情勢。

然而，自疫情爆發後，美中雙方互相針對疫情起始點的口水戰，⁵不僅讓美中關係重新降回冰點，疫情的國際傳播對美國所造成的傷害，更掀起美中關係新一波衝突。

疫情傳播迄今，美國超過 145 萬人確診感染，逾 85,000 案例死亡，重創美國社會，使美國成為疫情影響最嚴峻的國家。⁶此外，美國近年的低失業率，更因為疫情重創零售及產業鏈，導致 4 月失業率攀升至 14.7%，失業人口達 2,050 萬。⁷

疫情重創美國，截至 4 月底，逾萬美國民眾提出集體訴訟，擬向中國大陸求償 6 兆美元，彌補疫情造成的經濟損失。⁸除美國外，義

³ Trump Signs China Trade Deal, Putting Economic Conflict on Pause, The New York Times, 2020.1.15, <https://www.nytimes.com/2020/01/15/business/economy/china-trade-deal.html>.

⁴ 詳解中美第一階段貿易協議內容，紐約時報中文網，2020 年 1 月 16 日，<https://cn.nytimes.com/business/20200116/china-trade-deal-text/zh-hant/>。

⁵ 肺炎疫情：關於新冠病毒起源的中美交鋒及有關陰謀論的來龍去脈，BBC 中文網，2020 年 4 月 28 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52454619>。

⁶ 世界超過 448.2 萬人確診！美國 145.7 萬死者總數 30.3 萬肺炎確診全球統計，nippon.com，2020 年 5 月 15 日，<https://www.nippon.com/hk/japan-data/h00673/>。

⁷ 武漢肺炎大事記：從全球到台灣，疫情如何發展？，報導者，2020 年 5 月 12 日，<https://www.twreporter.org/a/2019-ncov-epidemic>。

⁸ 美集體訴訟向中求償 181 兆律師日接 500 來電，中央社，2020 年 4 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004300124.aspx>。

大利、英國、印度、埃及民間同樣對中國大陸隱瞞疫情，以及疫情對該國產業重創，提起集體訴訟，索賠金額逾 20 兆美元。⁹此外，義大利疫情重災區倫巴底區（Lombardia）則考慮由地方政府代表民眾為疫情造成的經濟損失向中國大陸求償 200 億歐元。¹⁰

截至 5 月，美國政府尚未因疫情對中國大陸政府提出索賠，然而，既往美中貿易戰的協商過程，輿論不斷提出美國是否將促使「美中貿易脫鉤」的訴求，卻成為美方面對民眾對疫情蔓延不滿的可能方針。雖然，美國副總統彭斯（Mike Pence）、國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）均曾在媒體澄清，美國無意與中國大陸經濟脫鉤，然而，龐佩奧卻也對媒體強調過，「如果中方不希望公平、對等、透明地交易，脫鉤才可能會發生，而那是他們的抉擇」。¹¹美國對中國大陸施以的懲罰性關稅，縱然並非導致美中貿易脫鉤的必要條件，然而卻已成為各國企業搬離中國大陸尋求更低關稅門檻的推力。

隨著疫情對美國整體經濟的負面影響，復加近期中國大陸因不滿美方將疫情責任歸結於陸方隱瞞疫情，始有聲浪要求重啟美中貿易談判，爭取對中國大陸更好的條件。¹²無論是中國大陸對於疫情的選擇性回應態度，或者是中方對於第一階段貿易協議的不履行，都可能促使美中雙方衝突火上加油。

倘若兩年內中國大陸並未如協議達到對美國再 2,000 億商品和服務的採購，以及改變中國大陸藉著國有企業為背景，在美國市場竊取智慧財產及技術的不公平貿易，未來美國及其他西方國家集體對中國大陸以國營企業為背景的整體經濟體系，將再祭出哪些懲罰性作為，恐怕將再對全球產業分工，以及產業鏈重組帶來大規模影響。

（四）結語

面對美中貿易衝突，以及中國大陸隱匿疫情及疫情全球大流行導

⁹ 新冠病毒襲全球！各國怒向「中國政府」提告 索賠金額恐達 600 兆，ETtoday，2020 年 4 月 24 日，<https://www.ettoday.net/news/20200424/1699192.htm#ixzz6MVvp6zb4>。

¹⁰ 北義疫情重災區擬向中國求償 6600 億，自由時報，2020 年 5 月 6 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1370817>。

¹¹ 世界市場大夢初醒：疫情失控，各國加速與中國「脫鉤」，聯合新聞網，2020 年 2 月 21 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4361236>。

¹² 中國有意重啟美中貿易談判？川普冷回「一點興趣也沒有」，鉅亨網，2020 年 5 月 12 日，<https://news.cnyes.com/news/id/4476183>。

致的負面形象，歐美國家與中國大陸的實質衝突，恐將隨著疫情延燒持續擴展。全球產業鏈勢必因為近期衝突產生重組，疫情和美中貿易戰或許是整體戰局的導火線，但實際上真正為全球自由貿易注入的毒藥，卻是中國大陸以國有產業為背景的國營和民營合資體系。未來產業鏈的重組，或將視各國在疫情逐漸平息後，對中國大陸求償及懲罰性作為，以及美中貿易戰最新發展情境，才能找出產業移轉的理路。若是中國大陸並未如加入世界貿易組織時，所承諾逐步邁向市場自由化，反而是走回頭路逐漸緊縮貿易自由度，將政府的手伸進市場，那麼未來全球產業鏈的震盪恐將一再發生，以歐美消費市場為主的產業鏈的移轉也將加速進行。

二、中共防範國際究責散播疫情作為之觀察

中正大學戰略暨國際事務研究所教授兼所長趙文志主稿

- 國際對中國大陸的究責主要理由集中在隱匿疫情、行動不足、經濟衝擊、人命死亡。
- 各國究責者多屬地方政府或是民間層級，中央政府較少提出是類訴求。
- 中共防範國際究責的作為主要在口頭上卸除中國大陸責任；行動上強化命運共同體取向，盼扭轉外界對中國的負面觀感，強化其「負責任大國」之形象。

（一）前言

去年（2019）底在中國大陸發生導致全球受到重創的疫情迄今（2020）仍在世界各國蔓延。各國經濟、社會、民生等各項活動都因此受到影響，許多國家仍在進行封城行動，民眾被迫待在家裡，甚至造成許多生命的損失。這樣的發展引起國際社會（特別是受創很深的西方與已開發國家）要對中國大陸究責的聲浪。中國大陸的反應也一如預期，否認有任何疏失，同時對於西方國家要對中國究責的舉動賦予陰謀論與政治化的標籤，試圖卸除相關責任。

（二）國際究責的主要原因

首先國際社會上欲究責的國家其主要原因是認為中國大陸隱匿疫情、遏止行動不足。由於政治體制本身不透明，導致在疫情開始發生初期，中國大陸並未如實向外界說明，甚至打壓向外傳播相關訊息的醫護人員，如李文亮醫師，造成外界認為中國大陸慣性隱匿疫情，終至不可收拾，連帶影響到其他國家造成巨大損失。此外，中國大陸被認定隱匿疫情，因此也被認為延遲通報世界衛生組織並「趁機」囤積醫療物資。例如美國地方政府的檢察長向美國聯邦發院提告中國大陸，「指控中國政府蓄意欺騙及遏止疫情的行動不足，甚至惡意囤積

口罩等防護裝備導致疫情惡化，而要求賠償」；¹³同時指控的國家也認為中國大陸並未採取足夠的行動導致疫情如雪球般向外擴散到全世界。例如美國共和黨參議員 Chris Smith 就表示：「中國領導階層明知手頭上有致命、高傳染性疾病，直到 1 月中還告訴世衛情況在掌握中，不須採取任何預防措施，但事實並非如此。」¹⁴這樣的認知也讓西方指控國家認為其遭受到目前嚴重疫情是中國大陸隱瞞以及並未採取足夠作為所致，成為要向中國究責的首要理由。

其次是認為中國大陸隱匿疫情以及並未在一開始採取積極對策，造成疫情快速向外擴散蔓延至全球，導致全世界許多國家必須進行嚴格的管制措施甚至是封城，致使西方國家經濟陷入停滯，造成嚴重的經濟損失與龐大失業人口，同時更讓許多人失去生命，而進一步強化究責聲浪。例如美國共和黨議員 Marsha Blackburn 就認為：「中共的作為帶來毀滅性代價，包含導致數兆美元經濟損失、超過 2,200 萬美國民眾失業，及全球超過 15 萬人死亡。」¹⁵也因此，對中國大陸的究責第 2 項主要原因即在於因為中國大陸隱瞞疫情並同時未採取積極作為，導致全球為了防範疫情必須採取嚴格限制經濟活動作為造成嚴重經濟損失並因為疫情快速散播致使許多人染病身亡。

另外，對於中國大陸究責的理由是認為此病毒是由中國大陸「武漢實驗室」所人工合成，由於管理不當造成病毒外洩，形成全球大流行而引發一連串後果，中國大陸應該負起責任給予賠償。例如：印度律師協會主席兼國際法學家委員會主席 Adish C. Aggarwala 表示：「中共研發大規模殺傷人類的生化武器，我們謙卑地祈求，聯合國人權委員會可以要求和命令中共，向國際社會及其成員國，作出應有的賠償。」¹⁶這種認為不負責任的作為導致全球重大損失，成為另外一種

¹³ 「密蘇里州開美國第一槍 提告中國隱匿疫情」，中央通訊社，2020 年 4 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004220034.aspx>，2020 年 5 月 12 日下載。

¹⁴ 吳寧康，「咎責聲浪四起 美議員提案剝奪中國主權豁免權」，中央廣播電臺，2020 年 4 月 21 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2060663>，2020 年 5 月 12 日下載。

¹⁵ 同前註。

¹⁶ 小山，「印度上聯合國人權理事會控告中國隱瞞病毒致全球蔓延 索賠 20 萬億美元」，法國國際廣播電臺，2020 年 5 月 4 日，<http://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200405-%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E4%B8%8A%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E7%90%86%E4%BA%8B%E6%9C%83%E6%8E%A7%E5%91%8A%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%9A%B1%E7%9E%9E%E7%97%85%E6%AF%92%E8%87%B4%E5%85%A8%E7%90%83%E8%94%93%E5%BB>

對中國大陸究責的理由。

然而從這些指控可以發現，提出者大多是地方政府或民意機關、民間單位為主，中央政府層級提出指控同時要求賠償者相對較少，美國政府與澳洲政府是少數中央層級政府提出直接指控或是要求對於此事進行獨立調查的國家。例如川普以「中國病毒」(Chinese Virus)，稱呼病毒，並表示：「使用『中國病毒』一詞，是因中國大陸先散布『美軍傳播病毒』的錯誤訊息，他必須稱『中國病毒』表示病毒的確來自中國大陸，『這是很精確的用詞』。」¹⁷美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)亦表示：「美國『強烈認為』北京沒有及時通報疫情，掩蓋病毒引發的呼吸道疾病危險程度。」¹⁸澳洲總理甚至公開表示並積極遊說其他國家對中國進行獨立調查。¹⁹

(三) 中國大陸回應國際究責的作為與特點

面對上述各國指控以及提出究責的要求，中國的回應與防範作為，有 2 項特點：一是口頭上卸除中國大陸責任；二是行動上強化命運共同體取向。

中國大陸透過官方正式與社群媒體等管道積極反駁外界質疑並試圖翻轉中國大陸責任。中國大陸一再以態度謹慎但立場堅定的方式，透過官方正式回應(尤其是外交部發言人在例行記者會上之回應)外界指責(但在社群媒體上中國大陸個別官方人員的回應則是呈現另外一種方式)。面對西方國家指控中國隱匿疫情、延遲通報、經濟損失、人員死亡、囤積物資、合成病毒等情事，中國大陸一一反駁與回應。在隱匿疫情指控上：中共官方一再強調中國大陸沒有隱匿疫情，是依照世界衛生組織的最嚴格標準進行防控，同時表示其他國家「有空」指責中國大陸，何不將心力投注在疫情控制上；在延遲通報的指控上，中國大陸

%B6-%E7%B4%A2%E8%B3%A020%E8%90%AC%E5%84%84%E7%BE%8E%E5%85%83，2020年5月5日下載。

¹⁷ 張文馨，「川普再稱「中國病毒」：很精確用詞」，聯合新聞網，2020年3月19日，<https://udn.com/news/story/6813/4426095>，2020年3月19日下載。

¹⁸ 江今葉，「川普斥中國未阻止疫情蔓延 將究責求償」，中央社，2020年4月28日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004280015.aspx>，2020年5月5日下載。

¹⁹ 丘德真，「中國首現疫情須接受調查 澳洲總理：沒有幻想空間」，經濟日報，2020年5月1日，<https://money.udn.com/money/story/5599/4532434>，2020年5月14日下載。

則回應第一時間就通報世界衛生組織，同時與全球各國分享包括病毒基因序列在內的所有訊息，同時也與其他國家展開疫情控制的合作；在經濟損失與人員死亡的指控上，中國大陸則是回應自身也是受害者，中國大陸本身也在經濟與人員死亡上同樣蒙受重大損失；過去中國大陸並沒有因為美國引起全球金融危機或是其他病毒所造成的損失向美國求償，表達出這樣的要求中國大陸並不接受；而在囤積物資與合成病毒的回應上，中國大陸則表示，這是一個科學問題，應該透過科學原則釐清，同時透過武漢實驗室相關人員出面說明否認這樣的說法。對於囤積物資指控，中國大陸以對美國援助為例，其表示中國大陸反而提供大量防疫醫療物資給美國，以此回應外界對於中國大陸囤積物資的指控。

然而在社群媒體或是其他管道上，中國大陸駐外外交人員的個別反應與立場相較於官方態度則是強硬與激烈許多。例如外交部發言人趙立堅在 twitter 上質疑病毒是由美國帶入中國，美國才是禍首，其指出：「新型冠狀病毒可能是由去（2019）年 10 月訪問武漢的美國軍人帶進來的美國疾病。零號病人是什麼時候在美國出現的？有多少人被感染？醫院的名字是什麼？可能是美軍把疫情帶到了武漢。美國要透明！要公開數據！美國欠我們一個解釋！」²⁰

此外，中國大陸也試圖將這些控訴導向是一項「政治操作」與「政治化的指控」，削弱這些指控的正當性，藉此為中國大陸所引發的疫情卸責。

在具體作為上：除了在言詞上回應或是反駁西方國家對於中國指責外，中國大陸更時是採取具體作為來展現出自己對於疫情合作上的貢獻以及展現所強調的「人類命運共同體」取向，包括向其他國家提供醫療物資，中國大陸外交部發言人即表示：「目前中國疫情並未結

²⁰ Steven Lee Myers, 「中國推動陰謀論，稱新冠病毒可能源自美國」，紐約時報中文網，2020 年 3 月 15 日，<https://cn.nytimes.com/china/20200315/coronavirus-china-conspiracy-theory/zh-hant/>，2020 年 3 月 19 日下載。安德烈，「中國外交部驚人指控 美軍把新冠病毒帶到武漢」，法國國際廣播電台，2020 年 2 月 9 日，<http://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200313-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8%E9%A9%9A%E4%BA%BA%E6%8C%87%E6%8E%A7-%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E6%8A%8A%E6%96%B0%E5%86%A0%E7%97%85%E6%AF%92%E5%B8%B6%E5%88%B0%E6%AD%A6%E6%BC%A2>，2020 年 3 月 19 日下載。

束，對醫療物資需求也很大，此外中國還積極為有需要的國家提供防疫物資，至少有 120 個國家和 4 個國際組織接受了中國的醫療物資援助」；²¹另外，中國大陸也派遣相關醫療團隊到其他國家進行協助，根據中國大陸外交部網站資料顯示，截至今年 3 月至 5 月為止，其總共向 13 個國家派出醫療團對協助這些國家對抗疫情，其中還包括了義大利、俄羅斯等經濟發展情況較好國家；還有捐款給世界衛生組織，中國大陸在美國宣布暫時中止對於世界衛生組織捐款後，宣布捐款 2 千萬美元給 WHO 進行相關抗疫活動，藉此凸顯中國大陸非但沒有向外界指責他的情勢，同時還用具體行動協助國際社會抗疫，呼應中國大陸外交上「人類命運共同體」的訴求。

（四）結語

從中國大陸引起的疫情全球大流行，造成自天安門事件以來對中國大陸最強大的批判聲浪，面對國際間指責的聲音，中國大陸一方面口頭上一一反駁這些指責；另一方面也試圖透過具體行動強化其「負責任大國」之形象，藉此希望構築一道堅實「防火牆」，避免「形成趨勢」、「造成輿論」，進而傷害中國大陸苦心建立的形象以及新的「八國聯軍」對中國的究責。

²¹ 盧伯華，「遭控囤積醫療物資 華春瑩：已向 120 國提供大量援助」，中時電子報，2020 年 3 月 31 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200331005691-260409?chdtv>，2020 年 5 月 14 日下載。

三、中共實施「網絡信息內容生態治理規定」及強化網路監控之觀察

成功大學政治系教授洪敬富主稿

- 「網絡信息內容生態治理規定」是習新一波限縮公民社會、言論自由，強化社會監控的具體表現，朝向中國數位威權主義發展。
- 規範內容容易引人入罪、要求內容供應者「姓黨」、強制建立投訴管道或將引起互相監督猜忌。
- 繼「以黨領政」後，以全景式監獄為重要特徵的「以黨領網」正在習核心治下快速成形中。

（一）前言

當全世界的目光都聚焦在疫情時，鮮少人留意到中共於今（2020）年3月1日開始施行「網絡信息內容生態治理規定」（下稱「規定」），其內容對中國大陸境內網路言論空間自由產生巨大衝擊。「規定」是習近平治下不斷限縮公民社會、言論自由、並強化社會監控的新一波高峰，正朝著中國數位威權主義（digital authoritarianism）的方向發展，特別是該法律內容對網路的使用者與供應者皆設下嚴格的規範，相當於是直接以國家的力量介入網路空間與個人在網路上的自由，顯示中共對網路可能帶來的民主化、自由化與提供民眾串連的途徑等現象感到忌憚。

（二）「規定」之興起

改革開放以來，隨著中國經濟自由化並與全球不斷接軌，對社會的絕對控制較毛時代有一定的寬鬆、開放。然而伴隨著經濟與社會現代化，特別是網路科技與通訊革命的出現，開啟了中國大陸群眾串連與抗爭的新途徑和新手段，具體表現於本世紀以來，層出不窮的各類群體性事件與各種維權運動。儘管這些事件與運動尚且不能形成對中共政權致命的威脅，但燎原之勢的挑戰卻也是真實的存在，中共敏感的政治神經也因應強化對社會各層面的介入、管控。當「習核心」體

制成形後，此趨勢更是從實體生活空間，逐步深化至網路虛擬世界，「天網」系統（skynet）、社會信用制度（social credit system）等措施。

「規定」乃是經中共網信辦的室務會議審議通過，並根據「國家互聯網信息辦公室令第5號」公佈、施行。其法律內容集中共近年來對網路的管理與控制規定之大成，各項條文細節可說是徹底將本已受諸多限制的網路空間更具體集中為中共「一黨」，甚至習近平「一人」為核心的「黨國傳聲筒」，於是在此規定下，異議的言論自由，特別是網路創作與自由言論可謂一言堂般的政治正確。

（三）「規定」之內容

「規定」內容計有8章。除第1章「總則」與第8章「附則」規範法律基本要件與原則、適用範圍和施行日期外，餘6章大致可依個人、市場與國家3個政治經濟學的討論層次，依次分為「網路使用者」、「網路供應者」與「相關執法與行政機關」來理解其內容規定。

「規定」中的「網路使用者」包含網路內容生產者與使用者，分別定義為「製作、複製、發佈網絡信息內容」、「使用網絡信息內容服務」的組織或者個人，廣泛來說包含了所有在中國大陸境內使用網路的個人、團體或企業，亦即幾乎涵蓋所有人，因此，影響範圍也是最為廣泛。在「規定」第2章「網絡信息內容生產者」與第4章「網絡信息內容服務使用者」，針對使用與生產內容皆有詳盡的規範。除一方面鼓勵網路使用者生產或轉發（包含製作、複製、發佈以及以發帖、回復、留言、彈幕等形式）符合中共意識形態、統治合法性、基本立場和方便性的內容，另一方面，也禁止網路使用者生產或轉發（同樣包含前述各種網路參與形式）各類有違中共基本意識形態與路線或危害社會安全與輿論等的內容。同時鼓勵網路內容生產者採取預防措施、防範和抵制製作、複製、發布「使用誇張標題、炒作緋聞、醜聞、劣蹟等、不當評述自然災害、帶有性暗示、性挑逗等、血腥、驚駭、殘忍等致人不適、煽動人群歧視、地域歧視等、宣揚低俗、庸俗、媚俗、可能引發未成年人模仿不安全行為和違反社會公德行為、誘導未成年人不良嗜好等，與其他對網絡生態造成不良影響」的內容。

「規定」幾乎涵蓋所有中國大陸境內可能網路使用者與供應者，及其各種使用方式與行為外，同時該法律具有除了設有嚴格的懲罰機制外，還具有另外3項特點。

其一，「規定」對於鼓勵與禁止等之內容雖條列眾多，但多半寬泛，而留給執法機關很大的解釋與執法空間，極為容易淪為入人於罪、清除異己的法律工具，進而形成國家機關控制社會輿論、製造現代文字獄的工具。例如第7條規定網路內容之生產者應當採取措施、防範和抵制製作、複製、發布的不良訊息內容的類型中包含「不當評述自然災害、重大事故等災難」，何謂「不當」評述？若是與官方定調或主旋律內容不同即可能被認定為不當評述，那麼此後中國大陸將再無「吹哨人」，一些重大災害與事件、事故之真相恐將石沉大海。中共藉由操弄這些法律的灰色、模糊地帶，集中強化法律之解釋權，從而徹底嚴密監控網路空間與言論自由。

其二，「規定」直接介入網路供應者的供應機制、形式和內容，並課責這些網路內容供應者積極呈現、推播該法所鼓勵的內容，要他們要「姓黨」，成為中共數位威權政體的代理人與不可分割的宣傳紐帶。除將侵蝕已經微弱的多元聲音與網路自由特性外，國家機器更具體、直接且全面地介入網路虛擬社群中，繼「以黨領政」外，復加習核心「以黨領網」的重要時代表徵。

最後，「規定」除要求網路供應者接受國家與社會的監督，也要求這些供應者設立「便捷的投訴舉報入口」、「公佈投訴舉報方式」、「及時受理處置公眾投訴舉報並反饋處理結果」，加上該法的各項鼓勵與禁止事項界定寬泛且恣意，致使中國大陸的網路世界正向一個互相監督、彼此猜疑的「全景式監獄」（panopticon）快速成形中。

（四）結語

當中共對內政治和社會控制更趨嚴格情勢下，諷刺的是，對外又以世界自由貿易的捍衛者自居，企圖主導全球市場的走向和世界新秩序。習時代凸出的「政左經右」之內外矛盾發展，是快速將中國大陸帶向自我毀滅之路？抑或是中華民族偉大復興之道？這對既有政治

學理與實務政策都是一個重要的「中國問題」。

四、近期中共對港作為之觀察

香港浸會大學新聞系高級講師呂秉權主稿

- 習近平是唯一一位長時間直接掌管港澳事務的中共總書記，重視香港治理問題。
- 透過改組港澳系統，明確港澳辦與中聯辦的上下隸屬關係並任命地方一把手，對接政法系統以強化維穩。
- 中共透過突破現有體制、國安立法、影響人事、敵我鬥爭、整頓教育等 5 個管道強化對港管治。

(一) 前言

中共近期對香港密集出手，政策大背景是 2019 年的「反修例運動」、中美惡鬥和 19 屆 4 中全會的精神。此外，中共總書記習近平本身的港澳工作背景亦甚為關鍵。

2008 年習近平「入常」後首件主政的要務是出任中央港澳工作協調小組組長。²²2012 年「18 大」後，中國大陸的香港問題智囊稱習仍然「對港澳工作的大局親自掌舵，對於事涉港澳問題的重大決策親自把關」。²³ 2017 年香港「回歸」20 周年，習抵達香港機場客套話的第一句便是「香港一直牽動着我的心」²⁴（新華社後來改動為「香港發展一直牽動着我的心」）²⁵。2019 年 10 月 19 屆 4 中全會，在觀察香港「反修例風波」半年後，中央對「一國兩制」制度體系應該堅持甚麼、完善甚麼展開黨史上前所未有的論述，²⁶ 是習對港方針的重要藍本。

由此可見習對近年香港政策起了關鍵作用，是唯一一位中共總書記長時間直接執掌港澳事務。因此，如果香港管得好，則歸功於他；

²² 中國新聞網，2007 年 11 月 9 日，
<http://www.chinanews.com/ga/gaynd/news/2007/11-09/1073654.shtml>。

²³ 齊鵬飛（2019），「習與新時代澳門特色「一國兩制」成功實踐述論」。「中國黨史研究」，12，12-21。

²⁴ 香港電台視像新聞，2017 年 6 月 28 日。
https://www.facebook.com/watch/live/?v=1588499564591427&ref=watch_permalink。

²⁵ 新華網，2017 年 7 月 2 日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/02/content_5207335.htm

²⁶ 張曉明，「堅持和完善「一國兩制」制度體系」，人民網，2019 年 12 月 11 日
<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2019/12/11/c40531-31500075.html>。

如果管得不好，他則責無旁貸，有被指「留下香港難攤子」、「連小小的香港也管不好」之嫌。

2007 年以來香港局勢一直未見平穩且持續惡化，與中央的矛盾日益尖銳。相關事例繼有：2012 年的「反對國民教育」事件、2012-13 年起的「反內地遊客」和「水貨客」行動、2014 年「一國兩制白皮書」提出對港「全面管治權」、全國人大「831 方案」限制香港普選行政長官、9 月發生「佔領運動」、2015 年「銅鑼灣書店案」、2016 年「旺角騷亂」、全國人大就立法會議員宣誓風波釋法，及後接連有議員或候選人被 DQ (取消資格)、2018 年特區政府禁止民族黨運作、高鐵西九龍站實施「一地兩檢」(內地人員可在港執法)、2019 年「反修例」事件等。

2020 年當香港疫情漸趨平穩後，中央在港立即密集連環出手，以 (1) 突破現有體制、(2) 國安立法、(3) 影響人事、(4) 敵我鬥爭、(5) 整頓教育等，來克服管治香港之困，決心下重藥將香港治理得貼貼服服，以期達致中共心目中的「長治久安」。

(二) 近期中共對港的作為

以下回顧中共近月對香港的連串動作、特區政府的異動。

2019 年 9 月 11 日，習在北京接見候任澳門行政長官賀一誠，中央政法委副書記、公安部長趙克志首次在席，已加入中央港澳工作協調小組，應對香港局勢²⁷ (政法系統加強對接香港)；同年 12 月 16 日，習在北京接見述職的香港行政長官林鄭月娥，中央政法委書記郭聲琨罕見在席，已出任中央港澳工作協調小組副組長，²⁸全力維穩 (政法系統加強對接香港)；2020 年 1 月 4 日，國務院免去香港中聯辦主任王志民職務，由 65 歲的全國人大財經委副主委駱惠寧接任。²⁹ 消息稱王志民走得很急，要由秘書代為收拾私人物品、未及與香港建制派告別

²⁷ 星島日報，2019 年 9 月 13 日，<https://bit.ly/2ZfAYTF>。

²⁸ 星島日報，2019 年 12 月 17 日，<https://bit.ly/2WEe6eU>。

²⁹ 國務院任免國家工作人員，中國政府網，2020 年 1 月 4 日
http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/04/content_5466534.htm。

和在港與新主任交接³⁰（港澳系統改組，人事清算）；同年2月13日，中央改組港澳系統，國務院免去港澳辦主任張曉明職務，降為副主任（分管日常工作），任命67歲的副國級、全國政協副主席兼秘書長夏寶龍為港澳辦主任³¹，港、澳中聯辦主任駱惠寧、傅自應兼任港澳辦副主任³²（港澳系統升格、改組）。

2020年2月22日，港行政長官辦公室向北京提交「抗逆工作報告」，內容指政府希望藉「有效處理疫情」來贏取市民的認同和支持，為建制派創造「有利的氛圍」，「令疫情和選情（9月的立法會選舉）都有望能轉危為機」。³³ 林鄭月娥事後沒否認報告的真確性，表示一貫不會回應或評論與中央的溝通與文書往來³⁴（抗疫不忘選舉，為建制派鋪路）。

4月13日，港澳辦就高等法院對「禁止蒙面規例」司法覆核裁決表態。同日，港澳辦和中聯辦強烈譴責民主派立法會議員郭榮鏗故意拖延內務委員會選舉主席（拖延半年），指其涉嫌公職人員行為失當。在立法會主席尋求外部法律意見後，5月8日，建制派重奪內會控制權（對民主派鬥爭、支持特區政府依法止暴制亂）。

15日「國家安全日」，中聯辦主任駱惠寧稱「要盡快在維護國家安全的法律制度和執行機制層面下功夫，該制定的制定，該修改的修改，該激活的激活，該執行的執行，決不能讓香港成為國家安全的風險口」。建制派續撐「基本法」第23條立法³⁵（要求國安立法）。

17日，中聯辦就「基本法」第22條澄清，指所謂「中央干預香港內部事務」是故意曲解基本法；稱港澳辦和中聯辦是中央授權專責

³⁰ 孫嘉業，「中國評論：王志民出了什麼突發狀況？」，明報，2020年1月8日
<https://bit.ly/3bKgEMS>。

³¹ 「全國政協要聞」，新華網，2020年5月19日。
<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2020/05/19/ARTI1589888638326166.shtml>。夏寶龍5月18日起不再擔任全國政協秘書長（仍保留全國政協副主席職務），被視為專注港澳。

³² 「國務院任免國家工作人員」，中國政府網，2020年2月13日，
http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/13/content_5478067.htm。

³³ 香港蘋果日報，2020年2月22日，
<https://hk.appledaily.com/local/20200222/2N2J3KSNA2L5FVKFUU5S2QZMNQ/>。

³⁴ 「行政長官於行政會議前會見傳媒開場發言及答問內容」，香港特區政府新聞公報，2020年3月3日，
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202003/03/P2020030300380.htm>。

³⁵ 「基本法」第23條：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫」。

處理香港事務的機構，不是基本法第 22 條（「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」）所指的一般意義上的「中央人民政府所屬各部門」，當然有權代表中央政府，就涉及中央與特區關係事務、基本法正確實施、政治體制正常運作和社會整體利益等重大問題，行使監督權，關注並表明嚴正態度（突破現有體制）。有分析指中聯辦「自行釋法」令兩辦不受該條文約束，可干預香港內部事務。

18 日，15 名泛民人士（李柱銘、吳靄儀、何俊仁、李卓人等）因涉嫌組織參與或公告去年未經批准的遊行被捕（鬥爭民主派和外國勢力）。

20 日，政制及內地事務局長聶德權就兩辦角色的 3 篇新聞稿（4 月 18、19 日）出錯、混亂「深感抱歉」。翌日，林鄭月娥稱「已留意到相關局長已致歉」、「特區政府相關官員或辦事處，對基本法的認識，特別是針對近日的爭議未必完全透徹」³⁶（突破現有體制）。

21 日，港澳辦罕有連發 3 稿（連「反修例運動」期間都沒有），分別就「堅定支持香港警方依法拘捕黎智英等犯罪嫌疑人」、「中央有權力有責任維護香港特別行政區憲制秩序」、「郭榮鏗議員蓄意違背誓言、嚴重濫權行為涉嫌公職人員行為失當」申明立場³⁷（顯示全面管治權）。

22 日，進行歷來最大規模的主要官員調動，5 名主管民政、選舉、內地合作、公務員事務、財金和創新科技的問責官員換人³⁸（影響人事）。

5 月 2 日，中聯辦譴責極端激進分子在「五一」假期再次發動違法聚集、滋擾商鋪和擲汽油彈等違法活動，批「黃色經濟圈」³⁹（敵我鬥爭）。

5 日，全國政協副主席、前特首董建華和梁振英帶頭成立「香港再出發大聯盟」（協調建制力量，支持特區政府）。

6 日，港澳辦批「黑暴」和「攪炒」（兩敗俱傷），高度讚賞「香港再出發大聯盟」，並表示中央有足夠的誠意和信心確保「一國兩制」

³⁶ 「政府就新聞稿引起混亂致歉」，香港政府新聞網，2020 年 4 月 21 日 https://www.news.gov.hk/chi/2020/04/20200421/20200421_103754_378.html?type=ticker。

³⁷ 國務院港澳辦新聞發布，2020 年 4 月 21 日，https://www.hmo.gov.cn/xwzx/xwfb/xwfb_child/。

³⁸ 中國政府網，2020 年 4 月 22 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/22/content_5505043.htm。

³⁹ 中央駐港聯絡辦，2020 年 5 月 2 日，http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2020-05/02/c_1210601685.htm。

方針不會變、不動搖，同時也有足夠的決心和能力確保「一國兩制」實踐不變形、不走樣⁴⁰（顯示全面管治權）；

11 日，林鄭月娥接受「大公報」專訪，表示教育不可是「無掩雞籠」，指有人在校園內傳播失實、偏頗歪理，需要有人把關，以保障心智未成熟的學生不被歪理荼毒，當局會檢討課程和處理通識科⁴¹（整頓教育）。

14 日，香港中學文憑試（DSE）歷史科發生試題風波。該科試題請考生參考清政府及民國初年革命黨人有關日本援助中國的資料（試題附帶），並就自己所知，回答並解釋是否同意「1900-45 年間，日本為中國帶來的利多於弊」。事後，教育局要求取消試題，理由是試題資料極為片面，具引導性，「嚴重傷害了在日本侵華戰爭中受到莫大苦難的國民的感情和尊嚴」。⁴²

15 日，新華社評論稱香港中小學教育還未「去殖民化」，指「教育系統藏污納垢、荼毒學生、危害社會，已經嚴重到了必須正視、必須解決的地步。特區政府必須拿出應有的擔當與勇氣，痛下決心，全面改革，整頓隊伍，撥亂反正」。⁴³「人民日報」客戶端 16 日評論稱，香港教育需要「刮骨療毒」，指「如此重要的考試竟然出現如此荒謬的考題，產生如此惡劣的社會影響，再一次證明香港教育界「中毒」至深，香港教育問題嚴重至極」，「特區政府教育部門需要告別修修補

⁴⁰ 國務院港澳辦新聞發布，2020 年 5 月 6 日，

https://www.hmo.gov.cn/xwzx/xwfb/xwfb_child/202005/t20200506_21835.html。

⁴¹ 大公報，2020 年 5 月 11 日，http://paper.takungpao.com/resfile/PDF/20200511/PDF/a3_screen.pdf。

⁴² 香 <https://wap.peopleapp.com/article/5499393/5419292>。

⁴² 「大公報」，2020 年 5 月 14 日，

http://paper.takungpao.com/resfile/PDF/20200514/PDF/a1_screen.pdf。

⁴² 「另一個香港」第二集：風從何來，央視新聞，2020 年 5 月 17 日，

<http://news.cctv.com/2020/05/17/ARTIOAN0PG22eLN01hTajcYA200517.shtml?spm=C73544894212.P9moqzeXHoOr.0.0>。

⁴² 香港有線電視新聞，2020 年 5 月 18 日，<http://cablenews.i-cable.com/ci/videopage/news/25537>。

⁴² 「新聞公報」，通訊事務管理局，2020 年 5 月 19 日，

https://www.coms-auth.hk/tc/media_focus/press_releases/index_id_2122.html。

⁴² 新華網，2020 年 5 月 22 日，

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/e235c7a3e3bea43ca98aa80032590e924.shtml>。港考試及評核局，2020 年 5 月 15 日，

http://www.hkeaa.edu.hk/DocLibrary/Media/2020History_Exampaper_chi.pdf。

⁴³ 「香港必須建立與「一國兩制」相適應的新教育體制」，新華網，2020 年 5 月 15 日，

http://www.xinhuanet.com/2020-05/15/c_1125991530.htm

補的診治方式，拿出壯士斷腕的決心和勇氣，果斷出手」。⁴⁴此外，大公報多日頭版報導考評局高層的爭議言論。⁴⁵考評局兩名負責通識科的高層辭職。

15 日，獨立監察警方處理投訴委員會，發表反修例運動及警方行動的審視報告，有意見認為報告偏袒警察，而林鄭月娥則認為報告全面客觀（支持警隊）。

17 日，中央廣播電視總台推出反修例紀錄片「另一個香港」，指稱香港教師隊伍中，「思想極端，崇尚暴力，鼓動學生鬧事，甚至傾向港獨者，大有人在」，又批評香港最大的教師工會「香港教育專業人員協會」，支持中學生宣揚港獨，煽動學界示威。⁴⁶教協回應指，有關指控完全與事實不符⁴⁷（整頓教育）。

19 日，有 31 年歷史、諷刺時弊的香港電台節目「頭條新聞」因污衊和侮辱警方的投訴成立，要停拍、檢討和向警方道歉⁴⁸（支持警隊，影響新聞自由）。

21 日，全國人大印發「關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（草案）」（下稱「草案」），將就 4 方面罪行制定法律，切實防範、制止和懲治：（1）分裂國家、（2）顛覆國家政權、（3）組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全行為、（4）外國和境外勢力干預香港特區內部事務的活動。⁴⁹另外，根據「草案」，中央人民政府維護國安的機關，可根據需要在香港設立機關，依法履行維護國安的相關職責。「港區國安法」不經香港立法，由全國人大常委會制定，將列入香港基本法附件 3，由特區公布（刊登憲報）實施。

50

⁴⁴ 「香港教育需要「刮骨療毒」，人民日報客戶端，2020 年 5 月 16 日，<https://wap.peopleapp.com/article/5499393/5419292>。

⁴⁵ 「大公報」，2020 年 5 月 14 日，http://paper.takungpao.com/resfile/PDF/20200514/PDF/a1_screen.pdf。

⁴⁶ 「另一個香港」第二集：風從何來，央視新聞，2020 年 5 月 17 日，<http://news.cctv.com/2020/05/17/ARTIOAN0PG22eLN01hTajcYA200517.shtml?spm=C73544894212.P9moqzeXHoOr.0.0>。

⁴⁷ 香港有線電視新聞，2020 年 5 月 18 日，<http://cablenews.i-cable.com/ci/videopage/news/25537>。

⁴⁸ 「新聞公報」，通訊事務管理局，2020 年 5 月 19 日，https://www.coms-auth.hk/tc/media_focus/press_releases/index_id_2122.html。

⁴⁹ 新華網，2020 年 5 月 22 日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/e235c7a3e3bea43ca98aa80032590e924.shtml>。

⁵⁰ 星島日報，2020 年 5 月 22 日，<https://bit.ly/2WYBUun>

（三）中共對港的藍本

中共今次密集出手，主要從 5 方面整治香港，包括：（1）突破現有體制、（2）國安立法、（3）影響人事、（4）敵我鬥爭、（5）整頓教育。

（1）突破現有體制：經過半年研判（2019 年 4 月至 9 月起草），中共 19 屆 4 中全會通過「中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定」（下稱「決定」），對香港問題定下具體方針，認為一國兩制作為一項制度創新，要在實踐中加以完善。「決定」對實踐一國兩制作出系統制度設計和工作部署，並要健全中央依照憲法和基本法對香港行使全面管治權的制度，意味迎來「一國兩制 2.0」的時代，對現有體制要拆牆鬆綁。⁵¹

張曉明的解讀指「中央和特別行政區都有責任在全面檢視憲法和基本法實施情況的基礎上，進一步完善相關制度和機制，該制定的法律要制定，該修改的法律要修改，該廢除的法律要廢除，該補充的制度要補充，該配套的機制要配套」。⁵²代表對香港的法律和制度都要大改，以增加工具和武器，並掃除制約，以迎合「習新時代」的需要。

上述精神可解釋今年 4 月 17 日中聯辦「自行釋法」，表示不受「基本法」第 22 條約束。日後為求有效管治，相信中共會有更多突破香港制度和法律的作法。

突破現有體制亦體現在港澳系統的改革和用人思路。中共將原本同為部級單位的港澳辦和中聯辦，變成有從屬關係，將前者升格；港澳辦提升為副國級單位，由全國政協副主席夏寶龍掛帥，而港、澳兩位中聯辦主任則編於其下，兼任港澳辦副主任，理順兩辦的工作關係，提升前者的權威。再者，夏寶龍被視為習的親信，能夠更有權威地落實習對香港的任務。習主政浙江時夏寶龍擔任 4 年副手，可見兩人關係密切。⁵³

⁵¹ 新華網，2019 年 11 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm。

⁵² 張曉明，「堅持和完善『一國兩制』制度體系」，人民網，2019 年 12 月 11 日
<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2019/12/11/c40531-31500075.html>。

⁵³ 明報，2020 年 2 月 14 日，<https://bit.ly/3g63du2>。

至於用人思路，原有的港澳系統一把手大都是外交或港澳部門的技術官僚，缺乏實際的地方管治經驗。如今，港澳辦和中聯辦分別換上夏寶龍和駱惠寧兩名地方大將，中央可能想藉兩人主政地方的豐富經驗和駕馭困難的能力，來實現「政治家治港」。⁵⁴如此設計，兩人對港的管治將會更「落手落腳」，北京對香港的干預將更深，中聯辦主任的另一身分「中共香港工作委員會書記」的角色將更吃重，中共將加強統領地下黨治港，配合中共在全國「加強黨的領導」的方針。67歲的夏寶龍有34年地方管治經驗，官拜天津副市長、浙江省委書記，任內曾大拆教堂和十字架；65歲的駱惠寧有37年的地方經驗，遍及3省，官至安徽省委常委、青海和山西省委書記，任內處理過民族問題和善後過山西官場腐敗等問題。兩人本已調到全國政協、人大的位置退休，現在臨危受命被調往前線，相信習是看中他們一種退休官員才有、現任官員未必有的能力和氣魄。有更強力的對港方針、更見效的港澳系統、更鐵腕和幹練的政治老將，他們來突破現任制度來落實中央對港任務，可能事半功倍。

(2) 國安立法：「決定」要求香港要建立和健全維護國家安全的法律制度和執行機制。建立國安法律不外乎香港自行立法，或中央代為立法，由於前者難度太高，時間太長，夜長夢多，北京決定代香港制定「港區國安法」，由香港特區刊憲公布實施。北京認為香港的國安立法刻不容緩，背景是「反修例運動」的香港局勢和中美惡鬥，加上目前香港的抗爭疲態可能是好時機。此外，2022年將是中共「20大」，「決定」不能不落實，時間有限。

此次「港區國安法」主要有兩方面的內容，分別是國安法律和執行機制。

國安法律方面，主要針對「四宗罪」（括號為筆者解讀）：分裂國家（港獨、光復香港、自決、公投、台獨等）、顛覆國家政權（反共）、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全行為（本土恐怖主義）、外國和境外勢力干預香港特區內部事務的活動（外國、台灣等勢力的干預）。

按照全國人大副委員長王晨的說明，以上「四宗罪」分別是針對

⁵⁴ 明報，2020年1月6日，<https://bit.ly/2WNx0Ah>。

2019年香港發生「修例風波」以來，「反中亂港勢力」公然鼓吹「港獨」、「自決」、「公投」等主張，從事破壞國家統一、分裂國家的活動；公然侮辱、污損國旗國徽，煽動港人反中反共、圍攻中央駐港機構、歧視和排擠內地在港人員；蓄意破壞香港社會秩序，暴力對抗警方執法，毀損公共設施和財物，癱瘓政府管治和立法會運作；近年來，外國和境外勢力公然干預香港事務，通過立法、行政、非政府組織等多種方式進行插手和搗亂，與香港反中亂港勢力勾連合流、沆瀣一氣，為香港反中亂港勢力撐腰打氣、提供保護傘，利用香港從事危害我國國家安全的活動。⁵⁵

此外，有關國家安全的定義，魔鬼在細節。中共國安法明訂國家安全的首要定義是政權安全，亦即立法規定「黨安」等同「國安」（國安法第2條：「國家安全是指國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力」）。⁵⁶另外，中共憲法第1條2018年已修改為：「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。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度」。⁵⁷

國安執行機制方面，中央人民政府維護國家安全的有關機關根據需要在香港特別行政區設立機構，依法履行維護國家安全相關職責。在中共中央層面，維護國安的最高機構是由習任主席的中央國安委，其主要組成部門包括中央政法委、公安部、國安部、中央軍委聯合參謀部。以前，當中共沒有正式的國安機構合法設立於香港，已發生過銅鑼灣書店案（2015）、肖建華案（2017）、港商潘維曦失蹤等案件。將來，中共國安機關可在港設立機構，「依法履行維護國家安全相關職責」，其執法會否不受約束，引人關注。

（3）影響人事：「決定」表明堅持以愛國者為主體的「港人治港」完善中央對特區行政長官和主要官員的任免制度，提高特區政府依法

⁵⁵ 新華網，2020年5月22日，
<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/e235c7a3e8ca43ca98aa80032590e924.shtml>。

⁵⁶ 人大新聞網，2015年7月10日，
<http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0710/c14576-27285049.html>。

⁵⁷ 中國政府網，2018年3月22日，http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm。

治理能力和水平。2019年12月11日時任港澳辦主任張曉明補充指「行政、立法、司法機關也必須以愛國者為主組成」。

愛國者為主體的「港人治港」可以解讀為治港者之中，以愛國者為主體。就常理而言，治港者應為高層官員，但「行政、立法、司法機關也必須以愛國者為主組成」則大幅增加愛國者的數目要求。除高級官員外，一般職級的公務員、法官，甚至立法會議員，都必須大部分由愛國者組成，可能是針對反修例的公務員、公職人員以及在疫情時以罷工要求封關的醫護人員，大有清算的意味。

另外，張曉明又強調，中央對特首和主要官員有實質的任免權，要完善有關選拔、任命、監督、罷免等制度和程序。循此，4月下旬的特區官員改組，被指未能配合特首林鄭月娥要求，處理公務員參與反修例運動的原公務員事務局局長下台⁵⁸、更換兩名涉及選舉和政制的官員（民政事務局局長、政制及內地事務局局長），新官員會否著手清理「有問題」的公務員、統籌選舉時又會否設法促成立法機關以愛國者為主組成，從而對本土派和民主派參選人不公，以「愛國」為門檻篩選、排除，值得觀察。

（4）敵我鬥爭：中共對港的管治主力靠香港警察維穩。為此，有中共「刀把子」之稱的中央政法委兩名正、副書記郭聲琨和趙克志已進入中央港澳工作協調小組，統領香港的維穩和對敵鬥爭。他們的對口單位按性質是香港警察和中共的維穩隊伍。中央政法委是「拿刀部門」，屬黨的實權機構，主管「公、檢、法」，即公安、國安（情報）、檢察和法院，是執法、司法、伏法三權合作一條龍，包攬維穩、情報、調查、檢控、判案和坐牢。⁵⁹在敵我鬥爭、維護國家安全時，中共講求「專政」，即行使武力或權力時可以不受法律和制度約束。「專政」的尚方寶劍來到香港，警察替國家賣命維穩無後顧之憂，可解釋香港警察的執法和高層的處理。

（5）整頓教育：「決定」表明「著力解決影響社會穩定和長遠發展的深層次矛盾和問題。加強對香港、澳門社會特別是公職人員和青少年的憲法和基本法教育、國情教育、中國歷史和中華文化教育，增

⁵⁸ 明報，2020年4月23日，<https://bit.ly/3dZ6Xvu>。

⁵⁹ 明報，2019年9月18日，<https://bit.ly/2Zkv1F4>。

強香港、澳門同胞國家意識和愛國精神。」時任港澳辦主任張曉明解讀有關精神稱，要「完善加強對香港、澳門社會憲法和基本法教育、國情教育、中國歷史和中華文化教育等相關制度和體制機制」、「完善相關的教育制度和體制機制，不斷增強全社會特別是公職人員和青少年的國家意識和民族認同」，「特別是要正視長期以來香港在國民教育方面存在的缺失，切實加強青少年的愛國主義教育，關心、引導、支持、幫助青少年健康成長」。

張曉明的講法意味渠判斷國民教育長期存在缺失，香港青少年不夠愛國，成長不夠健康。因此，北京決心在最高的層面，從香港的教育制度、體制和機制入手整體解決問題，從而令香港的教育制度和學生能順應「回歸祖國」這一重大歷史轉變，適應「一國兩制」的實踐要求。在干預香港教育的具體操作上，國家教育部與香港教育局早在2016年已成立會商機制，在課程教材、考試評價、教師隊伍建設、政府管理等教育領域4個關鍵環節加強合作，全屬香港內部事務。⁶⁰北京插手的目的，相信是希望香港青年人更「愛國」，如同在內地，愛黨愛國愛社會主義三位一體，以黨為先。⁶¹

（四）結語

在疫情蔓延、經濟下行、中美鬧翻、外交環境惡化、全球反華氣氛升至「六四」事件以來新高、兩岸關係緊張的情況下，⁶²香港問題雖小，但經常令中央感到纏繞不安。經過「反修例」一役後，北京已下定決心做了足夠強的頂層設計，突破原有的「一國兩制」，拆牆鬆綁，以法律武器化的思路去全面管治香港，為香港制定「港區國安法」，並改組原有港澳系統，派出富有地方經驗的親信和一把手，主政香港，務求在國家安全、愛國者治港、敵我鬥爭和改革教育等方面短時間做出「成績」。

⁶⁰ 中華人民共和國教育部，2016年8月18日，
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/201608/t20160818_275641.html。

⁶¹ 中華人民共和國教育部，2020年1月16日
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A12/moe_1416/s255/202002/t20200219_422378.html。

⁶² 路透社，2020年5月4日，
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-sentiment-ex/exclusive-internal-chinese-report-warns-beijing-faces-tiananmen-like-global-backlash-over-virus-idUSKBN22G19C>。

五、美中強化在亞太軍事競逐之觀察

政治大學名譽教授丁樹範主稿

- 疫情未緩和美中在亞太區域競逐，態勢反更強化。
- 美中在臺海周邊較勁仍將持續，共軍在臺海附近活動將更常態化，美軍派機艦巡弋向中表明西太平洋非中國後院。
- 對中強硬已是美行政部門和國會共識，川普對中作為或成美對中政策先例。

（一）前言

國際關係許多理論近年來隨著局勢發展逐漸被挑戰。其中之一是當面臨嚴重共同威脅，例如去（2019）年底首先在中國發生而擴散到全世界的 COVID-19，且此共同威脅影響全世界所有國家的生計安危，各國應該會放棄既有成見而願意合作，包括彼此不同的意識形態及任何形式衝突，以共同度過難關。

然而，美中關係發展在肺炎疫情中卻是反其道而行。彼此不但沒有放棄既有歧異和競爭，反而歧異更擴大，競爭更激烈。美國指控中國疫情發生之處有所隱瞞，致使全球各國未能及時防範。甚至美國總統川普要中國負起賠償責任。中國則反唇相譏，外交部發言人趙立堅甚至在推特（Twitter）上指控是美軍人員參加軍事運動會時把病毒帶到中國。

美中的相互指責也反映在彼此於亞太地區的軍事競逐。過完農曆春節後，中國仍陷於肺炎疫情高峰之際，其解放軍軍機和軍艦開始在臺灣周圍海域附近進行遠海長航。另一方面，美軍軍機和軍艦飛繞臺灣附近，或穿越臺灣海峽的頻率逐漸增加。顯示美、中兩國在臺灣為中心的亞太區域競逐不但沒有隨疫情擴散減緩，反而競逐態勢越來越強化。

（二）美國對中政策的轉變

2013 年是亞太地區政治變化的關鍵年。當年 6 月習近平在加州和

美國總統歐巴馬晤面時，向美國提出美中新型大國關係概念。同時習近平還提出「太平洋夠大可以容納美中兩國」。

從美國的角度而言，習近平的說法是挑戰太平洋地區現狀。第二次世界大戰後的太平洋是美國所主宰。如果要容納美中兩國，要如何容納？這特別是如何具體執行容納？有媒體報導，有解放軍幹部曾向美國人員開玩笑稱，以關島為界，以西由中國管理，以東由美國管理。如果真是如此，至少表示中國想把美國趕出西太平洋。這對美國自二次大戰結束以來建立的領導地位自然是極大的挑戰。

除了訪問美國外，習近平當年還正式提出「一帶一路」戰略，及配合執行「一帶一路」戰略的「亞洲基礎設施投資銀行」和「絲路基金」，東海航空識別區，以及在中共佔領的南海礁石上軍事化建設等。凡此，都被視為是企圖建立有別於美國的新秩序，及把南海內海化。

美國對習近平的諸多作為是不認同的，但是有不同表示方式。歐巴馬政府所代表的美國官方不附和習近平的說法。但歐巴馬政府仍願意和中國進行戰略對話，使雙邊關係仍能維持正常往來互動。惟在歐巴馬任期末美國國內對中國不滿聲音已大幅提高，並要求檢討美中關係，特別是共和黨。例如共和黨批判歐巴馬對中國在南海礁石建設毫無作為和反應，以致於中國毫無顧忌。

川普所代表的共和黨政府則對中國採取迥然不同做法。川普總統的第二任國家安全顧問麥克馬斯特將軍（Herbert Raymond McMaster）在最近發表的文章透露他和川普總統於2017年11月訪問中國後對中國的看法⁶³。值得注意的是，川普總統於1個月之後發佈「國家安全戰略」，批評中國是改變現狀國家（revisionist state）。此「戰略」是在麥克馬斯特手上完成的。

麥克馬斯特在文章說明他的訪問心得。這個訪問心得或許是整個訪問團隊的共識。「……離開北京後，我比來北京訪問以前更確信，美國對中國政策的遽烈調整來得太晚了。...中國共產黨領導人相信，在中國經濟走向低迷以前，中國人口更老化以前，其他國家認識到共產黨追求的偉大復興是以其他國家為代價以前，及和美國競爭以實現

⁶³ H. R. McMaster, "How China Sees the World and how should we see China," the Atlantic, May 2020, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/05/mcmaster-china-strategy/609088/>.

中國夢過程裡暴露共產黨弱點以前，中國有有限的機會以加強他們的規範及改變國際秩序，使規範和秩序對中國有利。共產黨無意遵循國際法、國際貿易、和國際商務的規則。不論在國內或國際，中國的整個策略是依靠拉攏（co-option）或逼迫（coercion），或隱藏（concealment）意圖本質。因為共產黨可以整合政府、產業、學術、和軍隊，這使得中國策略對美國是有效和危險。整體而言，中國共產黨的目標違反美國理念和美國利益。」

麥克馬斯特為什麼有上述的訪問結論？這和中國對川普訪問行程安排透露出中國的意圖有關。習近平和其夫人親自陪同川普總統參觀紫禁城時，強調共產黨持續追求中華民族偉大復興和中國夢，及他「要使中國走向世界舞臺中心，和對人類做出偉大貢獻」的決心。川普訪問中國最後晚宴上李克強總理的獨白講話更是震撼：「中國已經發展出自己的產業和技術基礎，而不再需要美國。他（李克強）駁斥美國對中國不公平貿易和經濟行為顧慮，並指出美國未來全球經濟角色僅僅是提供中國需要的原料、農產品、和能源，以刺激中國高端產業和消費產品的生產。」李克強的講話是向美國下戰書。這開啟了以川普為代表的共和黨行政部門對中國強硬政策。

(三)臺海越來越是焦點

臺灣始終是美外交的焦點議題。習近平更是把臺灣的統一和中華民族偉大復興掛勾，這使他的對臺政策更是積極進取。也許他沒有明確的時間表，但他應該有緊迫感，特別是臺灣的自我認同感上升，及和大陸的心裡距離越來越遠，使他對臺灣沒有妥協空間。

美國意識到習近平政策對美國在太平洋和亞太地區領導威信（credibility）的衝擊，擔心如果美國不對中國在臺海附近諸多作為積極應對，會使中國做出錯誤評估和判斷，在臺海附近採取得寸進尺作為，也會使臺灣、其他傳統盟友、及區域內國家誤認美國面對習近平作為開始退縮。因此，美國也不敢怠慢。更何況，美國有人認為美國在南海讓中國佔到便宜，臺海議題美國絕不能失手。這使臺海繼南海後成為美中另外競逐地方。

美、中自今（2020）年以來軍機軍艦在臺海附近頻頻現身反映雙方這個認知。有人認為中共軍機軍艦在臺海附近活動除了可能是因應習近平軍事改革後有目的地執行軍種間聯合演訓外，更是向美國展現其聯合反介入能力。在政治上的意義則是中國軍力逐漸向西太平洋擴散，西太平洋將屬於中國的勢力範圍。

做為超級大國，美國當然了解中國軍事演訓的政治意義。美國自然必須不甘示弱，也派出軍機軍艦從南海到臺海進行頻繁的海空巡弋，以向中國表示美國仍然在西太平洋，西太平洋不是中國的後院。這都是軍事的政治運用，是典型的軍事是政治的延長。

甚至，美國向中國展現更強大的作戰能力。美國從本土派出長程轟炸機，經過幾次空中加油直接飛到中國鄰近海域上空，再飛到關島降落。美國這種跨洲飛越太平洋執行更遠程作戰能力當然是向中國展示美國的軍力更大，且能靈活運用各種戰力，而不必完全依賴航空母艦打擊群。

美中在臺海附近的較勁在未來仍將持續。在政治上，習近平在2022年的中國共產黨20大上續任最高領導人應該殆無疑義。只要他在位，中華民族偉大復興應該仍將是他的政策底線，因為這涉及他的領導正當性。再加上臺灣內部政黨輪替成為正常，中共軍隊在臺海附近活動將越來越常態化。另一方面，美國對於崛起的中國將更是戒慎恐懼，不論誰當美國總統，主張對中國強硬已經是美國行政部門和國會的共識。這次疫情證明，疫情不但沒舒緩美中對立，反而對立更惡化。川普對中國採取的遽烈政策作為可能成為未來美國總統對中國政策的先例。

六、近期中共在南海作為之觀察

臺灣大學政治系副教授蔡季廷主稿

- 中共未改變在南海短中長期目標，即在第一島鏈落實 A2/AD 戰略；近期一系列行動是為維護其在區域內領導地位之決心。
- 中共利用疫情而加快在南海佈局，且在美國戰力暫時受損情況下，動用灰色地帶強制力的空間加大。
- 中共對於部分水下地物的命名行動或顯示對此區有較佳水文情報掌握能力，並企圖擴展到印度洋海域。

（一）前言

中共在南海各種行動並未因疫情或中美關係惡化有所減緩，反而因疫情致使美國戰力暫時受損情況下而增加了動用灰色地帶強制力的空間，以下就近期南海重要事件，提出對中共作為的 5 點分析。

（二）近期南海重要情勢總覽

整體而言，近期南海情勢可依據事件發生的時間、國家與相關反應，可以分為下列 4 大系列事件。

第一，馬來西亞大陸礁層系列事件。馬來西亞在去（2019）年 12 月 12 日，於「聯合國大陸礁層界限委員會」（CLCS）所提出南海北部外大陸礁層的提案。中共在 12 月 12 日當天提交給 CLCS 的照會中指出，馬來西亞的提案內容已經侵害到中方的主權、主權權利與管轄權。為了抗議中共的主張，菲律賓於今（2020）年 3 月 6 日提交給 CLCS 的照會中，援引了 2016 年的南海仲裁判斷，表示任何國家都不能在南沙群島主張專屬經濟海域與大陸礁層權利。隨後，越南在 3 月 30 日遞交給 CLCS 的照會中，重申越南擁有西沙與南沙的主權，並抗議中共在前述的照會中，侵害了越南的主權、主權權利與管轄權。最後，中共在 4 月 17 日所提出的照會中指出，越南在前述照會中的領土主張，違反了國際法上的禁反言原則。

除了馬來西亞的南海外大陸礁層提案外，中共海洋科學探勘船

「海洋地質 8 號」在南海南部、馬來西亞與越南超過 200 海里的外大陸礁層共同提案的「定義地區」(defined-area)，與馬來西亞國家石油公司的 West Capella 鑽油船發生了超過兩個月的僵持事件。海洋地質 8 號在去年夏天時，也曾經在越南主張的專屬經濟海域發生過僵持事件。不過，此次 West Capella 的僵持，馬來西亞沒有明確地針對此事件有所表示，而中共外交部被問及此事時則回應南海局勢朝穩定方向發展。

第二，越南漁船系列事件。中共海警局於今年 4 月 3 日表示，越南漁船在 4 月 2 日非法進入西沙群島水域。在經過警告後仍未駛離該水域，而將該漁船撞沈。此一事件似乎要和設於北京大學的「南海戰略態勢感知計劃」中提到，越南漁船從今年 1 月中開始包圍海南省進行非法捕魚和探測中共核潛艇軍事基地有相關。中共過去在「處理」越南漁船時，通常是在扣押漁船後要求交付保金處理而非撞沈漁船。因此，中共此次漁船「處理」行為似乎可以被解讀為是對越南海上民兵的強烈警告。越南則在事件發生後，立即提出正式外交抗議，表示中共此舉侵害了越南在西沙群島的主權，並損害了越南漁民的財產權與正當利益。

隨後在 4 月 9 日，美國防部發布聲明稱中共行為與美強調自由與開放的印太區域願景相違背，也表示在疫情傳播時期更應該重視以規則為基礎的國際秩序。除了美方反應外，菲律賓外交部也很特別地在 4 月 8 日時，發表支持越南的「團結聲明」(statement of solidarity)。在該聲明中，菲律賓表示對越南漁船被撞沉的關切外，並表示在此談判「南海行為準則」的時刻，應避免此類事件的發生。

第三，美國自由航行計畫及演習系列事件。美國今年到 4 月底為止，在南海一共執行過 4 次的自由航行計畫。其中，3 月 10 日、4 月 28 日、與 4 月 29 日 3 次在西沙的自由航行計畫，中共都曾經在新聞中表示美軍是在解放軍的警告下被驅離西沙水域。同時，中共也表示美國應該多關注在防疫問題上。此外，中共在大約 3 月初時，曾經在南海舉行反潛演習後，美國接著在 3 月 22 日時於西太平洋的菲律賓海區域進行實彈演習，過程中曾發射標準 2 型中程防空飛彈。其後，美國於 4 月 13 日又在南海和澳洲舉行聯合演習。中共回應有關此軍

演時則表示，美國的行為危及此區域的和平與穩定。

第四，中共強化本身南海島礁經營系列事件。中共除在上述系列事件中部分回應他國動態的維權行動外，自身並沒有受疫情影響，而是持續強化其在南海本身的島礁經營活動。當然，在這些經營活動中，媒體最多關注者，是中共在 4 月 18 日時，於三沙市下設立西沙和南沙兩個行政區。其中，西沙區政府駐永興島，管轄西沙群島島礁及其海域，並代管中沙群島島礁及其海域；南沙區政府駐永暑礁，管轄南沙群島島礁及其海域。緊接著在 4 月 19 日宣告制定南海總共 25 個島礁、55 個水面下海洋地物的命名表。其他值得關注的中共維權行動，包括中共在渚碧礁和永暑礁新增設兩個深海科學研究站，並表示會進一步設置包括官兵精神健康的兩個醫療站。又 4 月 20 日根據私人衛星公司 ImageSat International 的照片發現，具有反潛能力的 KQ-200 海洋巡航機已部署在永暑礁上。

（三）近期中共在南海行動之分析

中共近期在上述南海的相關行動中，筆者提出 5 個方面的觀察：

第一，筆者認為似乎沒有被提及者，是在這次的命名表中，值得注意的 55 個水面下的海洋地物命名表。若單獨看待此一命名行為，可能認為只是類似國際法上的主權爭奪行為（雖然這些水下海洋地物在國際法上不能主張主權）的一環；但若搭配前述中共在 3 月曾在南海舉辦過反潛演習、3 月設立深海科學研究站、以及 4 月在永暑礁新部署的 KQ-200 反潛機，似乎可以看出中共對美國潛水艇可能有利的藏匿蹤跡，有進一步程度的掌握能力。中共近年來在南海早已有部署無人水下載具，可由該載具進行自主觀測的能力。3 月中共又進一步將此類載具部署於印度洋區域而引起印度的戒心。此一行為表示中共對於此區的海底地貌透過科研船或水下載具已有相對更好的調查結果。換言之，中共釋出其對於此區水文與地理資訊已有所掌握的訊號，不僅代表對於美軍潛水艇有更多行蹤掌握的能力外，也顯現出欲將此水下情勢的掌握能力延伸到印度洋的企圖。

第二，中共確實利用各國忙於疫情之時加快在南海戰略佈局的步

伐，但並沒有因為疫情而改變其原本的短或中長期目標。中共原本就在南海沒有間斷地部署相關行動，只是在疫情之前媒體似乎對中共的部署行為報導比較少（如前述之 West Capella 事件較少被主要媒體關注）。換言之，中共在此時被媒體有更多的南海行動之報導，可能只是在疫情此一敏感期間有連續較多的行動所致。因此，筆者認為中共並沒有因疫情關係，而改變其在南海原本的中、長期戰略目標，亦即在第一島鏈中落實 A2/AD 戰略。

不過，中共在短期目標的實現上，亦即在外交軍事上排除域外國家對南海干預的正當性和單邊強化南海的控制，得以獲利於疫情而加快。這因素當然是指美國在西太平洋受到本身疫情影響，短期內沒有足夠的艦隊嚇阻中共。雖然美國本身在南海的偵蒐或演習活動沒有減少，但戰力暫時減損確實給予中共較安全的環境。同時，川普在提出印太戰略後，一般還是承認其到目前為止，依然未提出足夠推進的具體項目。在疫情與選舉兩大因素的制約下，美國今年在南海仍將讓中共有比較餘裕的空間。

第三，美國與菲律賓的「軍隊訪問協定」（VFA）將於今年失效，即便美、菲有可能協商透過其他形式繼續類似的聯合演訓活動，但目前也因為疫情而難有進一步協商的機會。又，原本今年應該舉行「南海行為準則」（COC）二讀的協商，隨著疫情可能無法開展的情況下，今年二讀協商的機會可能降低。此情況對中共來說可能是有利的。今年的東協輪值主席國為越南，原本各方認為越南可能會增加中共在 COC 協商時的困難度。但若疫情導致協商無法順利開展，也就減少了此類干擾的機率，並給予中共可以加快前述短期目標實現的空間。

第三，與前述第二點相關者，中共近日的行為也是為要同時對內和對外展現其決心的目的。中共除利用相對較安全的環境以加快短期目標的實現外，也是同時對越南和馬來西亞挑戰其南海主張的一種決心展現行為。中共在南海一向堅持其具有歷史性權利，再加上南海仲裁後否定該仲裁判斷合法性的立場。從中共的觀點來說，去年底遇到馬來西亞提出外大陸礁層資訊的提案是在挑戰其維持相關主張的決心。此外，根據過去 1990 年以來的歷史經驗顯示，若某些挑戰行動引起媒體較多的關注時，中共就有非常強的動機必須要維護其主權主

張堅決的名聲要求。因此，與馬來西亞的 West Capella 的僵持或撞沈越南漁船等行動，即可說是一種展現決心的維護。除此之外，中共準備設立的兩個包含精神科醫師的醫療站，一方面顯示出該地區解放軍的身心狀況可能比較脆弱的弱點，但是在另一方面也顯示出即便要付出較高成本的官兵身心問題也不會有退縮的決心。另一方面，中共在疫情後必須面對國內對習近平政權的潛在挑戰，也因此必須在對外問題上有更清楚的決心展現。

第四，中共在短、中期的手段上，受到地緣政治競爭的制約，無法使用軍事化的強制力，而是會持續地運用灰色地帶戰略；不過，疫情可以擴大灰色地帶戰略的使用空間或強度。若長期觀察中共在南海的行動上可發現，中共真正在近 20 多年來所發動的小規模軍事戰爭，只有針對越南的赤瓜礁海戰而已；黃岩島的衝突並未達到軍事衝突，而是接近於軍事的強制力使用。究其原因在於 2000 年以前國際上或美國並沒有關注中共在南海所可能形成的威脅。因此，當中共對越南在南海動用到武力時，並不會有遭受地緣政治上美國懲罰的高風險。相反地，在 2012 年時美國已經有亞太再平衡政策，中共若在黃岩島同樣動用武力時，遭受美國懲罰的風險明顯偏高。因此，中共在主觀上如何計算美國的地緣政治行動，將是影響中共行為的主要制約因素之一。

不論從短、中期來說，對中共來說，美國只要在疫情趨緩後仍會對中共的軍事行動有高度的懲罰風險，因此，中共並不會因為疫情因素立即改為升高到軍事衝突的層次。但是在未達武力使用的強制力使用，中共得以有比較大一點的使用空間。因此，當中共於前述遞交給 CLCS 的外交照會中，曾經對越南提出應撤出南沙島礁上部署的警告，部分媒體認為這是中共要對越南發動軍事衝突的訊號；但目前美國的訊號很清楚：不會因為疫情而放棄介入南海。換言之，中共主觀上對美國的計算還是認為此時動用武力的地緣風險依舊很高。因此，筆者認為中共對越南的警告，只是代表目前中共得以動用灰色地帶戰略的空間與強度比以前多，但不等於就是要動用武力。

第五，與前述第四點相關者，是未來美、中整體關係的發展為何？此一問題並沒有直接和南海問題相關，但會影響短期內中共計算其在

南海行動的成本。具體而言，美國在疫情開始惡化之初，川普曾經以「中共病毒」指責中共，但在川普與習近平通過電話後，川普已不再以「中共病毒」公開稱之。不過川普在通話後措辭的改變，只是反映出美、中維持元首私誼的傳統，其實美、中兩國仍持續在病毒來源、防疫成效或賠償與否問題上有猛烈的爭論。

就中共來說，美、中雙方猛烈的原因反映出短期上中共必須扭轉疫情爆發本身對中共在國際上所造成的負面名聲影響；長期來說，這體現的是中共預期在疫情緩和後，美、中關係仍舊維持原本 2017 年末以來的戰略競爭格局。雖然雙方國內都有部份人士呼籲，美、中應該如同 2008 年金融危機後再次共同合作解決危機，但不論是川普在記者會質疑病毒的來源，或國務卿 Pompeo 表示中共仍舊不願提供早期的病毒檢體、乃至於近日美國對於美、中高科技脫鉤的進一步行動，很明顯地顯示雙方都沒有釋出共同合作的訊號。因此，習近平在近期的中央政治局會議中才會表示，對於當前環境的判斷，必須要以最壞情況的「底線思維」來加以應對。

雖然習近平沒有明確說明重申「底線思維」的原因，但在短期內，美國本身的國內因素，確實讓中共有不容得樂觀的不確定因素。一方面，美國進入選舉白熱化時期，由於對中採取強硬立場是美國目前政治菁英之跨黨派共識，所以在選戰期間兩黨候選人都會互批對方是對中共軟弱的領導者。此外，近日美國 PEW 基金會所做美國人對中共好感度調查已經來到歷史低點，由此可知，川普在短期內並沒有緩和的空間。另一方面，美國對中共的究責行動。雖然疫情對美國經濟所造成的長期傷害程度尚不得而知，但目前已造成的高失業率、股市衝擊、企業紓困需求等狀況來看，川普或共和黨議員似乎對中共究責的機率很高。儘管未來可能採取的究責行動在法律上成立的條件偏低，但此行動將會持續造成對彼此戰略意圖的誤解。但應注意者，從人類過去的歷史經驗來看，在戰爭、飢荒或瘟疫過後，由於國家重建的需要，有時會出現一段比較和緩的關係。因此，美國在疫情和緩與今年的大選結束後，雙方仍有可能在政治關係上有短暫的趨向緩和的可能性，但美、中的長期戰略競爭格局不變。

（四）結語

整體而言，筆者認為中共利用疫情加快在南海佈局，且在美國戰力暫時受損情況下，使中共動用灰色地帶強制力的空間加大。此外，中共近期在南海的一系列行動亦可視為維護其在區域內的領導地位之決心，而對馬來西亞（CLCS 外大陸礁層訊息提案、West Capella 僵持事件）、越南（漁船包圍海南省、對馬來西亞 CLCS 外大陸礁層訊息提案的回應）與菲律賓（對馬來西亞 CLCS 外大陸礁層訊息提案的回應）所採取的行動。此外，透過設立三沙市下的兩個行政區，表示中共將會分配更多行政資源於西沙和南沙行政區，因而展現更多國際法上有效控制的決心。最後，中共對於部分水下地物的命名行動，可能表示中共對此區有更好的水文情報掌握能力，代表中共對水下狀況的察覺能力（situational awareness）有更好的掌握能力。