

# 一、近期中共人事異動簡析

師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪主稿

- 疫情因素引發一系列中央、地方正省部級人事調動。從國務院部委首長、地方省委書記年齡來看，中共的任職年齡紅線應有彈性。
- 中共官場總計已有近 40 人「70 後」的副部級官員，若習近平尋求第三任、第四任，這些幹部或為習交班對象。
- 近期人事晉升亮點為「政法系統」、「東部省分」工作經驗與「金融背景」，這些特點也展現高層任命幹部可能關注的工作重點。

## （一）前言

2020 年 1 月以來，影響中共人事異動最重要的因素無非是新冠疫情的發展。就連通常在 3 月召開的全國「兩會」，也因疫情因素延後至 5 月下旬召開。按照往例，每年「兩會」前後會有一波人事調動。本文將從三方面來簡析近期中共人事異動，第一說明疫情帶來的人事調動；第二討論近期人事異動中的年齡因素；最後探討人事任命的背景特徵與工作經驗。

## （二）疫情帶來的人事調動

1 月初新冠肺炎疫情從湖北蔓延全中國，湖北省委書記蔣超良、武漢市委書記馬國強因被輿論指責應對疫情不利被免職。疫情因素引發一系列中央、地方正省部級人事調動。首先，旗幟鮮明的習人馬上海市長應勇接任湖北省委書記、上海市長空缺由山東省長龔正代理。生態環境部部長李干傑則從中央轉調山東省長，原新疆建設兵團黨委書記孫金龍則是上調中央，接任生態環境部黨組書記，生環部部長由原副部長、民主黨派人士黃潤秋出任，他也是改革開放以來第三位非中共黨籍國務院組成部門正職負責人。

除生態環境部外，司法部長傅政華也已到達退休年齡紅線，由遼寧省長唐一軍接任。擔任國家信訪局長長達 7 年的舒曉琴也轉任政協，原職由國安部政治部主任李文章接任。值得一提的是，從 2015 年

至今，李文章 5 年已轉任 4 個職務，換崗速度相當快，他是否為中央有意栽培，值得後續關注。

除這三個部門外，當前的國務院部門亦有數個部門領導人已到退休年齡。但在此之前，亦由部委首長即使到達退休年齡（特別是專業官員），也任滿 5 年才卸任的前例。顯然地，中共的任職年齡紅線，也有其靈活的一面（按 2014 年「黨政領導幹部退休年齡規定」，省部級黨政正職是 65 歲，但任期未滿的可延期 3 年）。

### （三）年齡的彈性與部署

長期以來，過去中共的人事甄補存在「年齡劃線」的硬條件。也因為這項明確的規範，「年齡優勢」在過去中共官場上也相當被重視：某一幹部若能愈年輕時晉升到某一層級（如副部級），則表示他有更充分的時間累積政治資本與工作經驗，對他未來仕途發展愈有幫助。然而，2012 年習近平上任以來，這項幹部晉升的年齡優勢，或因習以打腐之名重整中共領導階層，而產生系統性的變化。近期的人事異動，也可以看到更多年齡劃線的彈性，以及「70 後」新一代幹部的部署。

首先，在年齡劃線下，在人事穩定的考量下接近退休年齡的幹部理當不致出現大規模調動。如以地方首長來說，換屆時 62 歲可新任，63 歲可連任，通常超過 64 歲則不留任。然而，四中全會後一系列的人事異動卻不符合這樣的預期。例如，2019 年 10 月，即將年滿 65 歲的原內蒙古黨委書記李紀恒（1957/1）轉任民政部部長，其空缺亦由原寧夏區委書記石泰峰（1956/9）高齡調任。已滿 66 歲的駱惠寧（1954/10）離開山西省委書記，原先外界預計駱或將退到二線，但他卻在 2020 年 1 月出任香港中聯辦主任。超過 67 歲的夏寶龍（1952/12）在退出一線領導職務，出任政協副主席與秘書長 3 年後，兼任國務院港澳辦主任。這些人事調動，或許顯示中央人事佈局考量已不再「唯年齡論」，用人更有彈性。

其次，另一個與年齡有關人事異動的亮點是「70 後」官員的晉升。每年隨著地方「兩會」的召開，通常會出現一波人事更替。自 2020 年 3 月底以來，已有超過 10 位 1970 年後出生的幹部晉升到各省（市區）副省長，包括吳浩（江西）、賴蛟（寧夏）、周紅波（廣西）、劉小濤（浙

江)、任維(西藏)、李毅(黑龍江)、阿東(吉林)、楊志文(青海)、程曉波(甘肅)、楊晉柏(北京)、章曦(安徽)、劉江玉(河南)等。這些異動絕大多數來自外省或中央部門調動，表示由中央系統性部署。目前，31個省市區只有3個省份沒有出現70後副部級幹部。

至今，「70後」的副部級官員在中共官場上已近40人。值得注意的是，當前「70後」的幹部仍以1970年出生佔多數，且晉副部的時間大多在45歲上下。從年齡來看，他們的晉升並不算快。然而，若習近平未來在「二十大」後尋求第三任，甚至第四任期，則「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，將是觀察中共人事運作的重點。

#### (四)「政法系統」、「東部省份」工作經驗與金融背景

在討論完年齡因素，本文最後聚焦在近期人事晉升的背景特徵與工作經驗上。首先，近期在人事調動中被外界認為仕途看好的官員，如尹宏(河南省長)、應勇(湖北省委書記)、以及龔正(上海市長)與李文章(國家信訪局長)等，都有「政法系統」工作經驗。在2019年推出「政法工作條例」後，習已完全掌控政法系統。重用政法工作經驗幹部，或許也凸顯「維穩」、「維安」仍是幹部任命首要之務。

其次，不約而同的，龔正、應勇都有長期的浙江工作經驗。過去外界多以與習的關係(如「之江新軍」)來理解習上台後，曾有浙江工作經驗而被重用的幹部。然而，龔正在浙江的工作時間是2008至2013年，與習並沒有直接的工作交集。在此次新冠肺炎疫情中，東部官員在復工復產的表現，顯現出這些長期在經濟發達省份工作官員的決斷力與執行力。以此，促進經濟發展經驗或許成為疫情後人事任命的另一個考量重點。

「金融背景」則是另一個亮點。近兩年晉升各地副省長的「70後」幹部，有數位來自國家部委、央企幹部，特別出身金融系統、大型國有銀行，因此外界對其也有「金融副省長」的稱號，例如黃志強到內蒙前曾在中行、中信集團多年，郭寧寧(福建)則是出身中行、農行，李波(重慶市)在人行工作前，更有數年海外金融法務工作資歷。這些金融背景幹部的任命，或許表示中央嘗試幫助地方處理債務風險、渡

過經濟結構轉型危機，另一方面也讓專業出身官僚有地方歷練機會。

## （五）結語

對世界各國來說 2020 年可謂是不平靜、動盪的一年。隨著 5 月底全國「兩會」結束後，近期的中央、地方人事異動也暫告段落。除疫情影響近期一波人事調整外，近期的人事任命反映「年齡」紅線的彈性；而在習近平預期將有第三任期下，「70 後」官員的仕途發展將是未來中共人事觀察的重點。

大致來說，「政法系統」、「東部省份」工作經驗與「金融背景」是近期人事任命突顯的三大特點。而這些亮點，也分別展現高層任命幹部時所可能關注的工作重點：包括「維穩維安」、「促進經濟發展經驗」與「協助地方處理債務風險」等面向。

## 二、第 73 屆世界衛生大會觀察

臺灣大學政治學系張登及教授主稿

- 疫情衝擊美國總統選情，並使「第一階段貿易協議」後稍微緩和的美中關係更形惡化。疫情亦削弱世衛公信力，衝擊國際秩序。
- 習近平宣布提供世衛大量援助，或有助稀釋「疫情來源調查」提案壓力。疫情使 WHA 議程縮短，臺灣參加世衛案未獲重視；美退出世衛，未來歐日如何具體支持值密注。

### (一) 背景：美中相互譴責對方造成疫情失控波及世衛

由於新冠疫情因素，2020 年「第 73 屆世界衛生大會」(WHA) 改採「規範世界衛生大會的虛擬最低限度會議的舉行方式」在線上舉行。會議日期為 5 月 18 至 19 日，時間緊湊，又恰逢我國總統當選連任後，新一屆任期開始的前一天，引起廣泛關注。

本次疫情自今年春節前在武漢大爆發，在各國（尤其是中美兩國）的傳播和造成的衝擊，致使中美雙方一掃 2020 年 1 月初剛簽署的第一階段貿易協議的暫時降溫氣氛，互責對方陰謀散播病毒打擊本國的傳言紛飛，加上川普 (Donald Trump) 總統因疫情衝擊滿意度影響連任展望，中美關係劍拔弩張之惡化程度，可謂降至 1979 年「建交」以來最低點（「中美關係脫離競爭、進入對抗狀態」，BBC 中文網，2020 年 5 月 12 日）。美方也將大流行歸責於世衛 (WHO) 及其衣索比亞籍的總幹事譚德賽 (Tedros A. Ghebreyesus) 行政上偏袒北京，已成為北京的傀儡，不僅撤出對世衛的預算支持，也在 5 月底宣布撤出世衛，許多西方盟友對川普政府此舉頗為遺憾（「川普退出世衛受到國內外廣泛批評」，BBC 中文網，2020 年 5 月 31 日）。

### (二) 大會議程與美中各方的較勁

本次大會背景特殊，時間嚴重受限，大會議程嚴格限制「在虛擬會議期間，只有會員國、準會員、觀察員以及聯合國和其他與會政府間組織的受邀代表有機會發言。個人發言將限於 2 分鐘；區域和團體

發言將限於 4 分鐘」。議程還特別規定，「衛生大會在虛擬會議上，應盡可能以協商一致方式作出所有決定。無論如何，鑒於會議的虛擬性質，不得通過舉手表決或無記名投票作出決定」。這些今年單行的規定，相當程度限制臺灣友邦提案支持其參與，與美歐個別國家提出追究北京議案的空間（「世界衛生組織第 73 屆世界衛生大會臨時議程項目」，世衛官網中文站，2020 年 5 月 17 日）。

在大會前夕，川普即發表致世衛總幹事的公開信，並威脅永久停止支付會費（“Trump threatens permanently cut off WHO funding” CNBC 網站，2020 年 5 月 19 日）。會議啟幕，美中主要競爭的兩大議題，集中在 14 國友邦提案支持臺灣參加世衛組織，以及調查疫情病毒起源。首先，世衛秘書處有行政裁量權決定是否邀請「中華臺北」出席 WHA，這部分的結果較早就很明朗。而友邦提案又限於今年特殊的表決程序，並未排上議程，名義上是順延至稍晚條件許可時再召開「實體會議」重新處理，或許因此美、日、加、澳並未參加 14 國聯署。

不過至少美、日、英、法、德、加、澳、紐及捷克等 30 國以上高官或機構，包括加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）、美國務卿龐培歐（Mike Pompeo）、日本首相安倍等，分別直接或間接在多種場合表達支持我國，政府也已申致感謝（外交部新聞稿 123 號，外交部官網，2020 年 5 月 19 日）。

其次，有關調查疫情起源議案，其背景主要有三：1. 2019 年底疫情在武漢出現，到北京疾管當局初步通報世衛與美國，再到 1 月 20 日才確認病毒「人傳人」，這中間武漢甚至北京是否有人為隱匿或延誤。2. 美國總統川普與部分高官曾堅稱「有證據」證明武漢病毒研究所因疏失甚至人造病毒，以刻意打擊西方國家，故曾刻意稱病毒為「中國病毒」、「功夫病毒」（「新型冠狀病毒來自武漢實驗室，川普：看過證據」，中央社，2020 年 5 月 1 日）。3. 中國外交部趙立堅等發言人反擊川普與龐培歐，指摘病毒可能來自 2019 年武漢世界軍人運動會美軍感染者。然而隨著時間推移，這些臆測都無法證實，但諸多國家頻傳要求向中方索賠情事，對中國與西方政府動員力量相互對抗有推波助瀾之用。

### （三）北京支援落後國家防疫以稀釋美澳調查提案

關於成立獨立於世衛秘書處之外的委員會調查武漢疫情的提案，在會議前得到遠比支持我國加入世衛更多國家的響應，但具體應如何實施，各國有許多不同意見。在 18 日的大會中尤其美國執意杯葛，更使包括德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 和法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron)、南非總統拉瑪佛沙 (Matamela C. Ramaphosa) 等多國領袖在習近平視訊發言後，抱怨國際合作處於脫序失控，甚至有領袖嘲笑國際合作淪為「自動駕駛」的狀態（「世衛權力真空淪美中政治舞臺，多國領袖問誰管事」，聯合新聞網，2020 年 5 月 19 日）。

為應對歐盟與澳洲提案調查，習近平在開幕致詞率先承諾「將在兩年內提供 20 億美元國際援助，用於支持受疫情影響的發展中國家抗疫；也將與聯合國合作，在中設立全球人道主義應急倉庫和樞紐，確保抗疫物資供應鏈；還將建立 30 個中非對口醫院合作機制，加快建設非洲疾控中心總部，提升非洲疾病防控能力」（「習近平在第 73 屆世界衛生大會視頻會議開幕式上致辭」，新華網，2020 年 5 月 18 日）。

加上檯面下的外交努力，後來此項提案獲得「包括中國」在內多數國家的支持，但決議變成接受一個由「世界衛生組織領導」，「在疫情之後」，科學與專業的，全面 (comprehensive) 的而非針對特定國的國際「評估」(review)。此一決議將很難按照美澳構想，針對北京當局展開類似伊朗核武檢查式的外國介入調查，美國稍後遂宣布退出世衛。不過外媒也分析指出，北京同意妥協案的原因其實是近期形象大受損傷，澳洲的出擊也算有所收穫（“China backs 'comprehensive review' of pandemic” Guardian, May 21, 2020）。

### （四）世衛削弱象徵現行國際秩序受打擊

新冠疫情流行以來，首先衝擊的就是現行國際秩序的制度和規則。包括世衛、歐盟、世貿、甚至聯合國、G20、G7 都曾紛紛採取措施或提出倡議，結果不僅事倍功半，甚至在美中對抗中顯得束手無策。外界曾有建議另起爐灶組織新的「衛生共同體」，可行性也飽受質疑。美國著名的「大西洋月刊」近期刊發一篇標題聳動的專文：「在傳染病面前，不存在自由主義！」（“There Are No Libertarians in an Epidemic,” The

Atlantic, March 10, 2020) 文章，充分分析國際社會與自由主義理念面對這樣重大挑戰時，確實飽受挑戰。

加上「後真相」潮流推波助瀾，甚至下起網民上至高階外交官，都參加口水戰，對病毒的起源、時間線、與各種實驗室、軍隊、演習關係的傳聞的疑問，難以提供釐清事實需要的幫助。某些民主鞏固不完整的國家，還有官員號召支持者與軍隊「抵抗」共同抵制地方政府的防疫限制。疫情現象在威權國家強化「數位威權」(digital authoritarianism)的韌性，在民主國家則強化民粹的潮流。自由國際秩序飽受威脅下，下一次世衛實體會議恢復開會能有何良策克服困難，令人不敢太過樂觀。



### 三、中共推動「六保」政策措施觀察

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 疫情造成經濟顯著衰退，中共採取增加固定資產投資和扶持中小微企業紓困，「穩就業」是首要工作。
- 落實宏觀經濟政策的扶持效果，並激勵市場經濟和基層活力，配合「六穩」政策措施，「六保」已成為宏觀調控的支力點。
- 「六保」政策是中共過往減稅降費、扶持中小微企業等措施的彙總，激勵市場活力、避免失業潮，但短期仍有賴固定資產投資才能減緩衝擊。

#### (一) 前言

改革開放政策的推展，使中國大陸在原計劃經濟體制下被壓抑的生產力得以釋放，推動大陸經濟長期的高速增長，但是經濟快速增長也帶來社會經濟的急遽變遷，投資經營環境也出現顯著變化，再加上對外開放政策的施行，使大陸經濟逐漸與國際經濟體系相融合，瞬息萬變的國際經濟形勢，特別是 2008 年國際金融危機的發生以及 2018 年以來美國掀起的貿易戰，對大陸經濟均造成相當的衝擊。今(2020)年 1 月中旬，第一階段「中美貿易協定」的簽定，國際社會正期望有喘息空間之時，卻爆發新冠肺炎並迅速在全球蔓延，而各國採取鎖城、封關的措施，更導致消費停滯、產業斷鏈危機，並引發石油價格下跌和糧食安全問題，使世界經濟面臨 1930 年大蕭條以來最大的衰退。與世界各國一樣，為緩解疫情對大陸社會經濟的影響，中共也採取各種紓困和刺激景氣的方案，並延續近年來的減稅降費措施，同時在宏觀經濟調控政策上，並以「六保」為著力點將「六穩」政策措施期能落實到民生和實體經濟，激勵市場主體活力，以發揮調控的效果。很顯然的，「六保」已是近期中共宏觀經濟調控的重點，其政策形成背景為何？具有那些內涵？又能發揮那些成效？極值得加以探討。

#### (二) 當前大陸經濟形勢的特點和問題

面對著內外經濟形勢的衝擊，近年來，在中國大陸經濟總量不斷增大的過程中，經濟增速也逐漸下行。2018年中國大陸經濟總量突破90萬億元（人民幣），但GDP增長率卻下降到6.6%，低於2015年的6.9%、2016年的6.7%和2017年的6.9%，是28年來新低（見表1）。

為緩解大陸經濟下滑的趨勢，並維持社會經濟的穩定，在宏觀經濟調控政策方面，2014年12月中共中央經濟工作會議提出「經濟新常態」的概念，2016年以來持續採取「供給側結構性改革」（三去一降一補）的宏觀經濟調控政策，以提高供給體系質量和效率，提高投資有效性，加快培育新的發展動能，增強經濟持續增長的動力。鑑於大陸經濟增長仍然沒有起色，2018至2019年中共陸續推出減稅降費措施，同時也致力於降低實體經濟融資成本，尤其是小微企業和民營企業融資成本，以期能帶動民營中小企業的經營效益，但是仍然無法提振大陸經濟增長。2019年中國大陸GDP增長6.1%，是29年來新低（見表1）。若依季度增長率來看，2019年第3季和第4季增速均為6.0%（見表2），是2009年第一季度以來最低季增長率。

導致中國大陸經濟增長不斷下行，主要原因在於整體投資增速放緩、金融去槓桿未能緩解潛在的金融風險、企業經營成本居高不下，以及外需減弱導致出口不振等因素的交互影響，這些因素都不是短期間所能緩解。

面對中國大陸經濟下滑長期化的發展趨勢，2019年年底「中央經濟工作會議」中共對中國大陸經濟形勢的認知，認為當前世界經濟增長持續放緩，仍處在國際金融危機後的深度調整期，世界大變局加速演變的特徵更趨明顯，全球動盪和風險點顯著增多，而大陸經濟正處在轉變發展方式，優化經濟結構，轉換增長方式的攻關期，結構性、體制性、周期性問題相互交織，「三期疊加」影響持續深化經濟下行壓力加大。基於此，中共2020年的經濟工作仍然堅持穩中求進工作總基調、堅持以供給側結構性改革為主線，推動高質量發展，切實做好「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）工作，同時，提出六大經濟重點工作任務，亦即：堅定不移貫徹新發展理念、堅決打好三大攻堅戰、確保民生特別是困難群眾基本生活得到有效保障和改善、繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策、著力推動高

質量發展、以及深化經濟體制改革等（見表3）。

### （三）新冠肺炎疫情對大陸經濟的衝擊

然而，計劃趕不上形勢的變化。為防疫和抗疫，全球各國均採取前所未見的封鎖政策和禁足措施，國際旅遊完全停頓（佔全球 GDP 約 10%），全球約三分之一人口面對某種程度的社交隔離，各項需求大幅減少，進而引發供應鏈中斷，對世界經濟造成嚴重的影響。

根據國際貨幣基金組織（IMF）所發佈的「世界經濟展望報告」，預計 2020 年全球 GDP 萎縮 3%（2009 年國際金融危機期間萎縮 0.1%），為上世紀 30 年代大蕭條以來最嚴重的衰退，也是已開發經濟體和新興經濟體首次同時衰退。據估測，已開發經濟體遭受衝擊最嚴重，衰退幅度最大，預計萎縮 6.1%，其中對美國 2020 年經濟增長預測為萎縮 5.9%，歐元區可能萎縮 7.5%。新興市場及發展中經濟體方面，IMF 估測，總體將收縮 1%；中國大陸和印度的增長將會放緩，但兩國經濟將分別實現 1.2% 和 1.9% 的增長。另據中國大陸公佈的數據，今（2020）年第 1 季中國大陸國內生產總值（GDP）衰退 6.8%（見表 2）。

疫情的蔓延對世界經濟重創觀光旅遊、生產供應鏈面臨斷鏈危機，以及大宗物資的供求和價格下跌，導致經濟衰退。對大陸經濟的衝擊，首先是旅遊、餐飲、娛樂等服務業，但其所受衝擊主要來自需求面，此項需求在疫情受到控制後將會立即恢復，甚至反彈。

其次，疫情對工業生產活動的衝擊，不同行業、地區情況各異，但在用工、訂單、庫存、生產、運輸等方面，基本上視疫情發展情況，影響程度也有所不同，受到供需和需求兩方面的雙重衝擊。

第三，出口貿易受到國內生產供給和國外需求影響，製造業出口產品的供給由國內生產復工快慢決定，而國際市場則可能面臨轉單、新訂單流失，以及世界經濟增長減緩以致需求減弱，將衝擊原已疲弱的大陸出口貿易。值得關注的是，2019 年民營企業首次超過外資企業成為中國大陸第一大外貿主體，佔外貿總值的 42.7%，其中出口比例超過 50%（「去年內地外貿同比增 3.4%」，文匯報（香港），2020 年 1 月 15 日，版 A8）。這些以中小企業為主要群體的民營企業，如果出口不振，將面臨經營困境。

儘管疫情爆發和可能發展終究只是一個短期現象，惟在中小企業資金緊繃的現實環境下，短期可能衝擊也不容低估。蓋因中小企業規模小，抗風險能力弱，在疫情衝擊下經營將面臨更大的困難，特別是資金斷裂和延續問題，可能會帶來企業破產，潛藏金融危機的風險，進而影響後續經濟走勢。

#### **(四)「六保」是中共近期宏觀經濟調控的著力點**

近年來中國大陸經濟持續下滑，已達歷史的新低點，主要原因在於整體投資增速放緩、金融去槓桿未能緩解潛在的金融風險、企業經營成本居高不下，以及外需減弱導致出口不振等因素的交互影響。在此經濟形勢下，宏觀經濟調控政策便須在穩增長、促改革、調結構、防風險等政策目標有所取捨，並在「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）中排定優先序列工作重點，而去（2019）年「穩就業」便是大陸經濟的重點工作。

在宏觀經濟調控政策上，則在穩中求進工作總基調下，中共採取一系列穩增長的政策措施，特別是針對製造業企業、小微企業大規模減稅降費、降低實體經濟融資成本和經營成本等，以改善大陸營商環境，期能維持社會經濟的穩定。

事實上，在肺炎疫情發生之後，中共已推出多項穩定股市及支持經濟的措施，繼中國人民銀行於2月初向市場投放流動性達1.7兆元人民幣，相關部委和地方政府也提出各類紓困政策和扶助企業政策，諸如增加貸款支持、降低貸款利率、減免稅費、延遲繳納社保費用等，以期能力保企業生存，以免裁員潮及倒閉潮出現，為總體經濟帶來更沉重的壓力。

因肺炎疫情而延至5月下旬召開的中共「兩會」，李克強的「政府工作報告」強調，今（2020）年中國大陸的經濟工作仍然是在穩中求進工作總基調下，繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策（見表4和表5），並且展現出經濟工作的主要特點。

首先，由於全球疫情和經貿形勢不確定性很大，中國大陸社會經濟發展面臨一些難以預料的影響因素，因此並未提出全年經濟增長具體目標，主要目的是期藉此引導各方面集中精力抓好「六穩」、「六保」

(保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉)。「六保」是今年「六穩」工作著力點。守住「六保」底線，就能穩住經濟基本盤，以保促穩、穩中求進，就能為全面建成小康社會夯實基礎(李克強，「政府工作報告—2020年5月22日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上」，人民日報，2020年5月23日，版3-4)。

第二，今(2020)年要以穩就業保民生為優先，城鎮調查失業率目標由去(2019)年的5.5%上調至6%，城鎮新增就業也從去年的1100萬人以下，下調至900萬人以上，意味保就業難度比去年大。為此，財政政策要更積極有為，赤字擬按3.6%以上安排。財政赤字規模較去年增加1萬億元(人民幣)，同時發行1萬億元抗疫特別國債。

第三，要保障就業和民生就必須先扶持企業度難關，因此今(2020)年中共將繼續加強減稅降費，包括繼續下調增值稅稅率等，要求新增減稅降費約5000億元；延長前期減稅降費政策，預計全年為企業新增減負超過2.5兆元，高於去(2019)年的2.3兆元。

## (五)「六保」的方向和內涵及可能成效

對中共而言，2020年是全面建成小康社會和「十三五」規劃完成，同時也是要實現第一個百年奮鬥目標，為「十四五」發展和實現第二個百年奮鬥目標打好基礎，做好經濟工作極為重要的一年。但由於疫情對中國大陸經濟的衝擊，再加上目前國際疫情持續蔓延，甚至可能引發另一波高潮的潛在風險，世界經濟下滑風險加劇，不穩定不確定因素明顯增多，中共目前在防範疫情輸入壓力不斷加大，以致復工復產和維護社會經濟穩定發展面臨諸多困難和挑戰。在外在因素無法掌控情況下，中共在緩解經濟困局的政策工具不外乎增加國內固定資產投資和維護企業正常經營運作。

在推進固定資產投資方面，今(2020)年3月18日中共第七次政治局常委會議，便要求積極有序復工復產之餘，將加大固定資產投資來帶動經濟。在具體工作方向上，則是要加快做好今年計劃開工的四千個重點項目前期工作，亦即加大投放傳統的「舊基建」，同時也要加快5G網絡和數據中心為重點的新一代訊息基礎設施建設(新基建)，並且也要促進汽車、家電、家具等重點商品的消費。6月11日，大陸

國務院發佈關於落實「政府工作報告」重點工作部門分工意見，要求擴大有效投資，重點支持「兩新一重」建設，即加強新基建、發展新一代訊息網絡、5G 應用，推廣新能源汽車等，以及加強新型城鎮化建設，並加強交通、水利重大工程建設，增加國家鐵路建設資本金 1000 億元（穆真，「復甦勢頭佳，A 股抗跌力強」，信報（香港），2020 年 6 月 12 日，版 A8）。

至於「六保」則是將過往的社會經濟政策更加具體化，並提出預算編制，「六保」的具體工作內涵為：1.保居民就業：主要工作為千方百計穩定和擴大就業；保障失業人員基本生活。2.保基本民生：支持發展公平而有質量的教育；推進健康中國戰略；穩步提高養老保障水平；做好民生兜底工作；完善基本住房保障體系；加強公共文化服務體系建設。3.保市場主體：加大減稅降費力度；推動降低企業生產經營成本；持續激發市場主體活力。4.保糧食能源安全：全力保障糧食等重要農產品供應；著力保障能源安全。5.保產業供應鏈穩定：支持製造業高質量發展；提高科技創新支撐能力；穩住外貿外資基本盤。6.保基層運轉：中央財政統籌新增赤字、以前年度結轉資金、壓減本級支出騰出的財力等渠道，切實加大對地方財力的支持力度；緩解地方收入增長放緩帶來的財政支出壓力（「關於 2019 年中央和地方預算執行情況與 2020 年中央和地方預算草案的報告—摘要」，人民日報，2020 年 5 月 23 日，版 16）。

在具體財政支援數字上，以保市場主體為例，今（2020）年將繼續加大減稅降費力度，重點減輕中小微企業、個體工商戶和困難行業企業稅費負擔；降低企業綜合融資擔保費率、降底工商業電價 5% 政策延長到年底。預計全年為市場主體新增減負超 2.5 兆元。在保基層運轉方面，今（2020）年中央對地方轉移支付增長 12.8%，安排特殊轉移支付 6050 億元；自 3 月 1 日至 6 月底，階段性提高地方財政資金留用比例 5 個百分點，新增留用約 1100 億元全部留給縣級使用（「積極財政政策如何更積極有為」，人民日報，2020 年 5 月 23 日，版 12）。

在貨幣政策方面，主要是透過加大貨幣金融政策支持實體經濟，包括：1.進一步通過引導貸款利率和債券利率下行、發放優惠利率貸款、實施中小微企業貸款延期還本付息、支持發放小微企業無擔保信

用貸款、減少銀行收費等一系列政策。2.綜合運用降準、再貸款等工具，保持市場流動性合理充裕。3.確保新增金融資金主要流向製造業、一般服務業尤其是中小微企業，以發揮「雪中送炭」，並要防止資金空轉，防範金融風險（穆真，「中央大力“放水”，四招撐小微企」，信報（香港），2020年6月18日，版A9）。

近年來中共在緩解經濟下滑長期化趨勢下，所能運用的政策工具無法提出創新的做法。在積極的財政政策方面，不外乎繼續執行減稅降費的政策措施，但是在大规模減稅降費之後，涉及財政收支相關問題，其政策的施行空間有限。唯一可行的，便是增加政府固定資產投資，畢竟中國大陸仍未完全擺脫以政府投資來帶動經濟增長的模式，但卻又可能使產能過剩問題重現。至於穩健的貨幣政策，近年來雖一直主張不採取「大水漫灌」的金融槓桿措施，但如何解決目前已潛藏的金融危機隱患，將決定貨幣政策得以施展的力度。總體而言，在中國大陸本身經濟體質尚未能改善，而當前世界經濟持續放緩，再加上新冠肺炎疫情的衝擊，全球經濟不確定性和風險明顯增多情勢下，中國大陸未來的經濟增長仍面臨諸多問題和挑戰。

表 1 過去 18 年中國大陸預期 GDP 目標及實際增長率

年份	預期 GDP 增長目標 (%)	實際 GDP 增長率 (%)
2002	7	9.1
2003	7	10.0
2004	7	10.1
2005	8	11.3
2006	8	12.7
2007	8	14.2
2008	8	9.6
2009	8	9.2
2010	8	10.4
2011	8	9.2
2012	7.5	7.8
2013	7.5	7.7
2014	7.5	7.4
2015	7.0	6.9
2016	6.5~7.0	6.7
2017	6.5	6.9
2018	6.5	6.6
2019	6.0~6.5	6.1

資料來源：中共國家統計局

表 2 2011 至 2019 年中國大陸 GDP 每季同比增長速度

年份	第一季	第二季	第三季	第四季	全年度
2011	10.2	10.0	9.4	8.8	9.2
2012	8.1	7.6	7.5	8.1	7.8
2013	7.9	7.6	7.9	7.7	7.7
2014	7.4	7.5	7.1	7.2	7.4
2015	7.0	7.0	6.9	6.8	6.9
2016	6.7	6.7	6.7	6.8	6.7
2017	6.9	6.9	6.8	6.8	6.9
2018	6.8	6.7	6.5	6.4	6.6
2019	6.4	6.2	6.0	6.0	6.1
2020	-6.8				

註：同比增長速度為與上一年同期對比的增長速度

資料來源：中共國家統計局



表 3 2019 年中共「中央經濟工作會議」部署 2020 年宏觀經濟調控和重點工作

<p><b>2020 年經濟工作總基調和宏觀調控政策方向</b></p> <p>●<b>政策思維和工作總基調</b></p> <p>～2020 年是全面建成小康社會和“十三五”規劃收官之年，要實現第一個百年奮鬥目標，為“十四五”發展和實現第二個百年奮鬥目標打好基礎，做好經濟工作十分重要。</p> <p>～全面貫徹黨的十九大和十九屆二中、三中、四中全會精神，堅決貫徹黨的基本理論、基本路線、基本方略，增強“四個意識”、堅定“四個自信”、做到“兩個維護”，緊扣全面建成小康社會目標任務。</p> <p>～堅持穩中求進工作總基調，堅持新發展理念，堅持以供給側結構性改革為主線，堅持以改革開放為動力，推動高質量發展。</p> <p>～堅決打贏三大攻堅戰，全面做好“六穩”工作，統籌推進穩增長、促改革、調結構、惠民生、防風險、保穩定，保持經濟運行在合理區間，確保全面建成小康社會和“十三五”規劃圓滿收官。</p> <p>●<b>宏觀調控政策目標和工作方向</b></p> <p>～2020 年預期目標，要堅持穩字當頭，堅持宏觀政策要穩、微觀政策要活、社會政策要托底的政策框架，提高宏觀調控的前瞻性、針對性、有效性。</p> <p>～要積極進取，堅持問題導向、目標導向、結果導向，在深化供給側結構性改革上持續用力，確保經濟實現量的合理增長和質的穩步提升。</p> <p>～要繼續抓重點、補短板、強弱項，確保全面建成小康社會。</p>
<p><b>2020 年六大經濟重點工作任務</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、堅定不移貫徹新發展理念</li><li>二、堅決打好三大攻堅戰</li><li>三、確保民生特別是困難群眾基本生活得到有效保障和改善</li><li>四、繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策</li><li>五、著力推動高質量發展</li><li>六、深化經濟體制改革</li></ol>

資料來源：整理自 2019 年中共「中央經濟工作會議」公報，人民日報，2019 年 12 月 13 日，版 1-2。

表 4 2020 年大陸社會經濟具體任務指標和調控措施

主要具體任務指標	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■要優先穩就業保民生，堅決打贏脫貧攻堅戰，努力實現全面建成小康社會目標任務。</li> <li>■國內生產總值(GDP)：未提出全年經濟增長具體目標。</li> <li>■居民消費價格(CPI)漲幅 3.5%左右</li> <li>■城鎮新增就業 900 萬人以上</li> <li>■城鎮調查失業率 6%左右，城鎮登記失業率 5.5%左右。</li> <li>■進出口促穩提質，國際收支基本平衡。</li> <li>■居民收入增長與經濟增長基本同步</li> <li>■現行標準下農村貧困人口全部脫貧，貧困縣全部摘帽。</li> <li>■重大金融風險有效防控</li> <li>■單位國內生產總值能耗和主要污染物排放量繼續下降，努力完成“十三五”規劃目標任務。</li> </ul>	
宏觀經濟調控政策和措施	
積極的財政政策	穩健的貨幣政策
<ul style="list-style-type: none"> <li>■積極的財政政策要更加積極有為。2020 年赤字率擬按 3.6%以上安排，財政赤字規模比 2019 年增加 1 萬億元，同時發行 1 萬億元抗疫特別國債。</li> <li>■上述 2 萬億元全部轉給地方，建立特殊轉移支付機制，資金直達市縣基層，直接惠企利民，主要用於保就業、保基本民生、保市場主體，包括支持減稅降費、減租降息，擴大消費和投資等，強化公共財政屬性，絕不允許截留挪用。</li> <li>■要大力優化財政支出結構，基本民生支出只增不減，重點領域支出要切實保障。一般性支出要堅決壓減，嚴禁新建樓堂館所，嚴禁鋪張浪費。</li> <li>■各級政府必須真正過緊日子，中央政府帶頭，中央本級支出安排負增長，其中非急需非剛性支出壓縮 50%以上。各類結餘、沈澱資金要應收盡收、重新安排。</li> <li>■要大力提質增效，各類支出務必精打細算，一定要把每一筆錢都用在刀刃上、緊要處，一定要讓市場主體和人民群众有真真切切的感受。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■穩健的貨幣政策要更加靈活適度。2020 年要綜合運用降準降息、再貸款等手段，引導廣義貨幣供應量和社會融資規模增速明顯高於 2019 年。</li> <li>■保持人民幣匯率在合理均衡水平上基本穩定。創新直達實體經濟的貨幣政策工具，務必推動企業便利獲得貸款，推動利率持續下行。</li> </ul>

資料來源：李克強，「政府工作報告—2020 年 5 月 22 日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上」，人民日報，2020 年 5 月 23 日，版 3-4。

表 5 2020 年大陸社會經濟政策主要方針和重點工作任務

**社會經濟政策主要方針**

- ～緊扣全面建成小康社會目標任務，統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作，在疫情防控常態化前提下
- 一、堅持穩中求進工作總基調，堅持新發展理念。
  - 二、堅持以供給側結構性改革為主線
  - 三、堅持以改革開放為動力推動高質量發展
  - 四、堅決打好三大攻堅戰
  - 五、加大“六穩”工作力度，保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉。
  - 六、堅定實施擴大內需戰略
  - 七、維護經濟發展和社會穩定大局，確保完成決戰決勝脫貧攻堅目標任務，全面建成小康社會。

**重點工作任務**

- 一、加大宏觀政策實施力度，著力穩企業保就業  
～1.加大減稅降費力度。2.推動降低企業生產經營成本。3.強化對穩企業的金融支持。4.千方百計穩定和擴大就業。
- 二、依靠改革激發市場主體活力，增強發展動能  
～1.深化“放管服”改革。2.推進要素市場化配置改革。3.提升國資國企改革成效。4.優化民營經濟發展環境。5.推動製造業升級和新興產業發展。6.提高科技創新支撐能力。7.深入推進大眾創業萬眾創新。
- 三、實施擴大內需戰略，推動經濟發展方式加快轉變  
～1.推動消費回升。2.擴大有效投資。3.深入推進新型城鎮化。4.加快落實區域發展戰略。5.提高生態環境治理成效。6.保障能源安全。
- 四、確實實現脫貧攻堅目標，促進農業豐收農民增收  
～1.堅決打贏脫貧攻堅戰。2.著力抓好農業生產。3.拓展農民就業增收渠道。
- 五、推進更高水平對外開放，穩住外貿外資基本盤  
～1.促進外貿基本穩定。2.積極利用外資。3.高質量共建“一帶一路”。4.推動貿易和投資自由化便利化。
- 六、圍繞保障和改善民生，推動社會事業改革發展  
～1.加強公共衛生體系建設。2.提高基本醫療服務水平。3.推動教育公平發展和質量提升。4.加大基本民生保障力度。5.豐富群眾精神文化生活。6.加強和創新社會治理。7.強化安全生產責任。

資料來源：李克強，「政府工作報告—2020年5月22日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上」，人民日報，2020年5月23日，版3-4。

## 四、「兩會」後中共對臺動向

淡江大學兩岸關係研究中心主任張五岳主稿

- 「兩會」後舉辦「反分裂國家法」15週年座談會、美中蓬楊會，中共涉臺談話兼具內外效果。
- 中共強調對臺政策一貫，重申反獨促統、一中原則等政治基礎；並以法制反獨促統，展現推進統一戰略自信；另凸顯以武反獨，威懾臺美，並積極防範臺美關係發展。
- 中共對臺大政方針不變，可能續推單邊作為，加大同等待遇惠臺，但要求臺胞承擔反分裂責任。

### （一）前言

受到新冠病毒疫情的影響，今年中共「兩會」延後到5月21日與22日召開。由於今年中共「兩會」召開，又適逢520蔡總統連任就職演說之後，是以，「兩會」期間暨會後中共各領導人涉臺的談話，自然備受各界關注。綜觀今年「兩會」召開後，中共領導階層重要的對臺政策談話主要有四項。其一，5月21日政協開幕時汪洋主席所提報告，與22日人大開幕時李克強所提的政府工作報告有關涉臺政策。其二，汪洋、栗戰書、王毅等中共領導人在「兩會」期間，以及李克強在人大閉幕舉行中外記者會的重要發言。其三，在「兩會」閉幕後5月29日中共在北京召開「反分裂國家法」實施15週年座談會，全國人大、黨、政、軍、政協（社團）等五套班子齊聚一堂，並由人大委員長栗戰書等發表重要講話。其四，中共中央政治局委員兼外事工作委員會辦公室主任楊潔篪和美國國務卿蓬佩奧於6月16到17日在夏威夷會談7小時。

### （二）李克強、汪洋「兩會」書面報告涉臺內容解析

由於今年政協主席汪洋與國務院總理李克強，兩人在5月21日與22日的書面報告都沒有提及「九二共識」與「和平統一」，故而引起外界過度解讀，認為北京已經不再堅持「九二共識」，甚至只強調

「促進統一」而放棄和平。一般認為中共對臺政策有其變與不變，這種明察秋毫，不見輿薪（對臺工作大政方針），完全忽略北京在對臺政策上簡化處理，也不瞭解中共對臺政策要作重大轉折一定要由最高領導人習近平親自拍板並對外宣示，而非透過不分管對臺工作的李克強或是一年一度位階不高的「政府工作報告」來呈現。事實上，5月23日下午，汪洋參加民革、臺盟、臺聯界委員聯組會，人大常委會委員長栗戰書25日在工作報告，都再度重申今後一個階段仍堅持「一個中國原則」，在「九二共識」基礎上推動兩岸關係和平發展。

### （三）李克強、王毅「兩會」記者會強調和統、美中臺關係

一般認為，今年中共「兩會」期間涉臺政策較具代表性的發言厥為國務委員兼外交部長王毅26日在記者會上，透過陸媒提問的發言。由於王毅不僅曾經擔任過國臺辦主任，且目前也是國務委員並身兼中共中央對臺工作領導小組的成員，加上近期來在美中對抗下，中共更是將臺灣議題視為美中大國關係制約下的產物，中共透過王毅在「兩會」中表達對臺政策，自然有其政策宣示意涵。以王毅謹慎細膩的性格，加上中共官場上不踩線的慣例，王毅的談話旨在藉此宣示中共對臺政策。王毅首先談2300萬臺灣民眾是我們的骨肉同胞，其次談到，臺灣當局不承認兩岸同屬「一個中國」的「九二共識」，自行關閉兩岸協商處理涉外問題的大門。再則，強調中共堅決反對以防疫合作為幌子與臺灣開展官方往來。最後則是高調宣示，中共敦促美方充分認清臺灣問題的高度敏感性，恪守「一個中國原則」和中美三個聯合公報，正告美方不要試圖挑戰中國的底線，不要誤判14億中國人民捍衛國家統一的堅定決心。王毅的談話凸顯在中共對臺政策中，美國因素扮演著重要關鍵角色，乃至美臺關係的強化為現階段中共對臺政策最為關注的焦點。

除了王毅的談話外，在中共「兩會」閉幕時，國務院總理李克強在中外記者會上，針對中國時報的提問，也明確表示現階段中共對臺政策，首先表示在政府工作報告中已陳述對臺的大政方針一貫，要堅持「一個中國原則」、堅持「九二共識」、堅決反對「臺獨」。其次，在這個政治基礎上，願同臺灣各黨派、團體和人士就兩岸關係和民族未

來對話協商，推動兩岸和平發展，願以最大誠意，盡最大努力促進祖國和平統一；臺灣問題是中國的內政，從來都反對外來干涉。最後，視臺灣同胞為手足，血濃於水，始終高度重視臺灣同胞的福祉。從李克強的回應可以清楚看出，現階段中共對臺政策在大政方針與作為上，仍然是以和平統一為主軸。

#### **(四)「反分裂國家法」座談會及蓬楊會重申涉臺立場**

個人認為在今年 520 蔡總統就職演說暨「兩會」後，中共領導階層與主要媒體，在對臺政策上最為重要的場合，即是在 5 月 29 日在北京舉行的「反分裂國家法」實施 15 週年座談會。在座談會上，人大委員長栗戰書強調，「反分裂國家法」以憲法為依據，貫徹黨中央對臺工作大政方針，是堅持「一國兩制」、推進祖國和平統一制度體系的重要組成部分，是反獨促統政治責任和使命要求的重要遵循。全國人大常委會法制工作委員會主任沈春耀發言指出，第一、「反分裂國家法」是一部反「臺獨」反分裂的法律。第二、「反分裂國家法」是一部促進和平統一的法律。第三、「反分裂國家法」是一部切實管用的法律，在此次「反分裂國家法」實施 15 週年座談會上，中共也罕見特別安排中央軍委委員、中央軍委聯合參謀部參謀長李作成發言。李在會上強調，按照「反分裂國家法」規定，如果出現「臺獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，如果發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變，如果和平統一的可能性完全喪失，人民軍隊將與全國人民包括臺灣人民一道，採取一切必要措施，堅決粉碎任何分裂圖謀和行徑，堅決捍衛國家主權和領土完整。臺灣問題是中國的內政，不容任何外來勢力干涉。

在中共媒體報導上，個人認為最具代表性的文章與權威性的解讀乃是 5 月 29 日新華社所發表一篇題為「震懾『臺獨』分裂、促進祖國和平統一的法制利劍——寫在「反分裂國家法」實施 15 週年座談會召開之際」的時評。該文開宗明義指出，「在當前臺海形勢波詭雲譎，各界對兩岸關係前景備感憂慮之際，這次座談會的召開特別是栗戰書委員長的講話釋放清晰明確的信號」。該文並以座談會上具有 3 個信號作為觀察：信號之一是充分展現深入貫徹落實習近平總書記重

要講話精神，堅定推進祖國和平統一進程的戰略自信；信號之二是劍指當前日漸升級的「臺獨」分裂活動和外部勢力加大插手臺灣問題的圖謀，這是對「臺獨」分裂分子發出的嚴正警告；信號之三是發出呼籲兩岸同胞共同反獨促統的號召。

眾所皆知，自從 2005 年 3 月中共通過反分裂法以後，因為連戰與宋楚瑜等政黨主席登陸，開啟所謂的和平之旅，因此北京在過去 14 年當中，未曾舉辦過任何一次的座談活動，就算是 2015 年逢十年中共也未曾有任何的活動，此次 15 年來首度舉辦座談會自有其意義與目的。但此次座談會中共最高領導人習近平並未出席，甚至習近平在今年「兩會」期間既沒有在 5 月 23 日政協的三個涉臺組織的聯組會發表講話（今年由汪洋出席），也沒有如 2016 年以來在曾經兩度在人大上海團或是福建團發表重要講話。凡此凸顯出，中共對臺大政方針並未因為蔡總統再度高票連任與民進黨完全執政有重大的改變。個人認為，依照目前中共對臺決策機制的運作觀察，只有習近平出面發表講話，中共對臺政策才有殊值重大宣示與更弦的可能。

綜觀「兩會」後中共除舉辦「反分裂國家法」實施 15 週年座談會，也在 6 月 16 到 17 日由中共中央對臺工作領導小組成員、中央政治局委員兼外事工作委員會辦公室主任楊潔篪赴美國夏威夷和美國國務卿蓬佩奧舉行會談，根據新華社報導，楊潔篪針對臺灣議題聲稱，「世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部分。一個中國原則是中美關係的政治基礎」。中國捍衛自身核心利益的核心和意志堅定不移，美國應確實恪守「一個中國原則」和中美三個聯合公報規定，慎重妥善處理臺灣議題。是以，觀察「兩會」後中共對臺政策，可以清楚看出，當前中共對臺政策仍然以「習五點」為指導方針，以和平統一為主旋律，但基於臺灣內部反中與獨立呼聲高漲與美臺關係強化。因此，中共高調舉辦「反分裂國家法」座談會的目的，主要在對中國大陸內部宣示，縱使民進黨執政兩岸關係形勢嚴峻，但中共對臺大政方針和平統一的主軸，並沒有任何改變。因為北京在法律上與軍事上已經做好準備，外界無須過度憂心。除對內宣示交代，對臺以武防獨威懾外，也積極與美國交涉並防範美臺關係進一步發展。

## （五）中共對臺政策具對內安撫，對臺美武力威懾效果

根據個人觀察，「兩會」後的中共對臺政策，首先，除對中國大陸內部交代安撫外，其次，藉此高調對美國與國際上表明中國對於維護國家主權領土不惜一戰的決心；再則，希望藉此對臺灣政府與民眾強力打「輿論戰」、「法律戰」、「心理戰」，希望我方在美臺關係與憲改議題不要碰觸北京的「底線思維」。一般認為，雖然現階段北京即使認為還沒準備好對臺武統，也可能開始推動不同程度的軍事施壓（如加大軍機繞臺力度），一方面藉此考驗美國介入兩岸的決心，並揣摩各種可能的接戰模式，另一方面也藉此考驗臺灣政府的領導因應、臺灣經濟的抗壓底線、以及臺灣民眾的團結虛實。一般認為中共對臺政策在和平統一為主軸下，臺灣仍應高度防範中共另外一手各種武嚇形式的施壓。這種對臺施壓雖然不到動武程度，更不到直接登陸，但希望能夠對臺灣產生有效的威懾與嚇阻，這也是與中共解放軍退役少將喬良所說的「非戰爭的軍事行動」大同小異。

## （六）中共可能加大同等待遇惠臺，但要求承擔反分裂責任

評估未來中共對臺政策，個人認為在兩岸關係欠缺互信中，未來中共對臺政策恐將秉持「單邊立法」、「單邊作為」、「底線思維」三大策略手段。在短期內中共對臺政策，可能一手加大給予臺商、臺灣民眾在中國大陸的同等待遇，除了如在今年 520 前夕的 5 月 15 日公布「關於應對疫情統籌做好支援臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知」（11 條），未來在兩岸投保協議無法深化落實下，加大臺商投資保護法施行細則，透過立法或頒佈各種所謂惠臺措施，給臺商、臺青、臺灣民眾享有「一個中國原則」下的同等待遇。另一手也可能將透過立法與單邊作為體現強硬的底線思維，以貫徹「一個中國原則」，防範並制裁「臺獨」分裂活動，讓臺灣民眾在享有與中國大陸公民同等待遇的權利之際，也承擔維護國家安全反對分裂的責任與義務。

## （七）結論

評估 2020 年下半年與短期內的兩岸關係，第一，美中大國持續



博弈日益對立，以及 11 月 3 日美國即將進行大選，美國基於自身利益考量必打臺灣牌。第二，北京全國人大通過「港版國安法」，暨爾後的人大常委會立法，與香港將在 9 月將舉行立法會選舉，香港議題持續發酵。第三，兩岸領導人都各都有歷史使命感與底線思維，加上欠缺互信與溝通管道；兩岸人民各項互動交流日益弱化，又各自秉持「民主反中」與「民族反獨」。此三大因素的制約促使兩岸關係也充滿著較多不確定因素。是以，如何繼續維持臺海和平穩定的基本格局不至於生變，未雨綢繆做好危機管控，並有效防範兩岸關係因為意外與誤判而生變，乃是兩岸執政者與各界亟需務實面對與思索的重要課題。

兩岸關係欲正常發展必須尊重過去歷史事實，正視兩岸目前政治分歧，本諸求同存異精神，共謀符合人民期待的未來。當前兩岸如果一時無法建立起良好溝通管道，也應積極思索如何不讓兩岸關係繼續惡化到無法逆轉的格局。兩岸關係的和平發展一方面取決於執政者間理念與互信，另一方面更繫諸於兩岸人民的相互認知與理解，兩岸高層或許對政治存有歧見，但兩岸人民卻不應有仇恨與對立，當前任何旨在製造雙方人民對立與仇恨的言行，都不應當被縱容與鼓勵。

## 五、美中航太科技競爭觀察

淡江大學國際事務與戰略研究所副教授黃介正主稿

- 國際建制「太空非軍事化」概念模糊，鄰近太空武器研發挑動軍事議題，各國競逐太空防禦部署、強化監視，甚增加太空兵種。
- 美中是航太發展前二大投入國家，美國起步較早，以國家主導為主流，但產研營運等已大量轉包民間，另闢市場收入，提供有競爭力服務。
- 中共航太發展起步較晚，由國家主導並著重導航定位和遙測，2017 後推動軍民融合，但面臨美中貿易戰及疫情衝擊資源配置，中共航太產業實質獲利路線仍不明朗，民間投入意願不高。

### （一）前言

人類太空發展在冷戰後曾一度朝世界共同合作邁進，進入 21 世紀後，在各國矛盾升溫，太空發展也受國際政治牽動，從「和平協作」轉向「單向獨動」，藉國際協作求取資源集中，以規模創造價值的太空發展戰略，轉回單一國家追求效益極大化的態勢。

太空領域參與者雖與日俱增，但是能自發射至後續營運全攬完整產業者鮮少，其中有長期計劃實施太空開發的主要參與者仍是美國、中共、歐盟。俄羅斯雖然承襲蘇聯的技術基礎與營運架構，但是國力不足以大舉投資，而日本在投資規模上雖不容忽視，然而其技術基礎深度不足以與主要太空開發國家披靡，在國際中影響力有限。

若以投入資源規模而論，美國和中共是現在太空領域的前兩大投入國家，在可見的未來這個趨勢變化不大。在各國軍事機構暢論太空戰略的當下，這兩個國家在太空領域的動向，也會牽動著太空態勢的發展。

### （二）軍方強化太空管理

探索營運太空領域是人類在 20 世紀以後的嶄新突破，也因如此，在 1950 年代最初的太空競賽發生後，人類記取歷史教訓，對太空領

域的主權理解與非軍事化作出賢明的論述與決議，並在聯合國機制下完成協調。各國在太空中目前仍僅部署可支援軍事任務的衛星，太空武器仍尚是科幻作品名詞，太空軍事化的疑懼雖無法消弭，但當前也未有國家願意率先破窗，足見此國際建制的價值。

然而，管理太空的共識中仍存在諸多不嚴謹的部分，既定理解的「太空非軍事化」僅討論在太空環境中「部署」武器，而非全面禁止武器在太空空間出沒，或是利用太空環境讓武器效率增益。早期類似問題聚焦在反衛星飛彈，近年來發展正盛的極音速滑翔體（Hypersonic Glide Vehicle, HGV）與衍生的鄰近太空武器（Near Space Weapon）開發，使太空軍事議題再度遭挑起。

鄰近太空武器牽動太空軍事化的緣由，是因為其飛行高度已在普通對空飛彈可攔截高度之外，且可以在飛行中調整飛航路徑，讓設計在高空層接戰的反彈道飛彈系統無法採用對抗彈道飛彈的接戰邏輯攔截，在目前暫無有效的防禦方案時，加速開發同樣的鄰近太空武器，或是在太空部署防禦設施，成為當前最直觀的解決方案。退而求其次，由軍事機構全天候、即時性，對中空層監視成為近期出現的新任務，持續增加的太空監視需求，使軍隊必須構建或從既有單位獨立出太空任務部隊、兵科、甚至是軍種的需求。

### （三）具指標性的科研進展

談論中共近年在航太發展的里程碑，必然得談長征五號 B 型首度成功完成發射任務。該次任務雖不能稱為完美執行，但對中共國家航天局來說，改良版長征五號任務表現趨於穩定，對中共航太計畫後續任務意義重大。

近幾年中共在各領域對太空探索與地球觀測、定位等需求大增，火箭發射任務亦快速增長，自 2016 年後中共已蟬連 3 年為世界發射首位。但若深入細探，雖然任務快速成長，但總投射噸位卻仍低於主要的太空開發國家；換言之，中共火箭的投射能力並無優勢，故採取以量取勝的策略，這策略雖然有助於太空產業穩定紮根，但無助完成中共的長期航太計畫目標。

近幾年作為中共國力宣傳象徵的長征五號系列，是中共第一款可

向太空投射 20 噸以上物資的重型火箭，中共國家航天局的長期發展計劃重要目標包括長期載人太空站與載人登月計畫等，開發的對應硬體重量都需要 20 噸以上；若長征五號表現不穩定，後續太空發展即無以為繼，例如中共將投入的新型天宮太空站之核心「天和號」在 2018 年已完成，卻被長征五號在 2017 年的升空失敗影響被迫延宕進度。長征五號在 2020 年還有至少 2 次發射任務，將是未來 20 至 30 年中共的大型航太酬載主力工具。

美國近年的航太發展，最初目標是擺脫冷戰後美俄太空合作卻落入對俄國的服務依賴。近期則是得益於川普政府在 2017 年的「太空政策一號命令」，將歐巴馬政府時代被終止的幾項太空發展計畫整併重啟，成為預定在 2024 年重返月球的「阿提米絲計畫」(ARTEMIS)；該計畫目標是讓美國可持續在太空發展領先，且政策不僅是完成指標性太空任務，同時將整合更多民間產業與國際社會的資源，持續讓民間廠商參與太空發展。

美國面臨的挑戰與中共相似，大規模深太空任務需要更有效率的重型火箭支持。然而由美國太空總署主導的官方太空計畫受到政治分贓與官僚流程所拖累，難同如 1960 年代美蘇太空競賽時完全以時間作為競爭導向，政府審計單位已多度對美國太空總署與火箭相關承包商作出開發期程延宕與開發預算超支的警告，雖然計畫在 2021 年底進行首度試射，但是目前這個目標有諸多障礙，媒體也開始在探討是否尋覓可用備援計畫。美國的航太發展目前正處於工程開發的中期，雖然終點已指日可待，但如何踏實邁步仍有許多挑戰。

#### **(四) 同一賽局，不同賽事**

觀察美中的航太科技發展，雖然劃設類似目標，但是在參與層面上兩者存有很大的差距，鴻溝並非在技術代差，而是思想和社會的總體投入差距，「排場」與「市場」的思維是競爭中差距最大的部分。

航太科技雖被認定是左右國家長期戰略發展的重大項目，但並不是所有的發展項目都可以轉換成實質利益，尤其是太空站與深太空發展計畫這類受外界注目的項目，許多國家都陷入投入多於回收，甚至是投資利益不明確的爭議。即使是被視為多國太空合作典範的國際太

空站，部分出資國家在被國內檢討成效後，亦決定減少投資項目。

中共在航太科技開發早先是籌組獨立自主的航太投射能量，隨後是導航定位與地球遙測，長期目標是試圖突破長久以來由 ISS 壟斷的長期程太空任務，使中共在太空場域的存在可長可久；從發展過程中可觀察除了科技突破，「國家主導一切」仍然是中共航太發展的特色，也是其劣勢。雖然北京政府從 2017 年開始推動「軍民融合」政策在航太領域的發展，但在實務面，中共目前仍未發展出可實質經濟獲利的航太產業參與路線圖。

即便是目前最為人所知的北斗衛星服務，中共只在暢述核心產值與附加價值，仍無法將產業實質毛利率作為論述基礎。目前最具營利潛能的導航與遙測服務在獲利面仍有諸多挑戰，其它技術門檻更高的航太開發項目仍只能靠政府投資獨撐大樑，這在經濟快速增長時不是難題，但是當前環境是美中貿易戰與新冠病毒擴散對國家經濟產生綜合衝擊的時候，持續長期注資在收益不明的航太發展，其資源配置勢必需要被重新檢討，甚至被暫緩。

美國的航太開發由於時間較長，國家主導大型項目雖然仍是主流，但是在政府有意扶持下，生產及研發已大量轉包給民間與學界，民間甚至在另闢途徑開發可營利的太空產業。近幾年最被受外界矚目屬 SpaceX，該公司雖得到政府的委託合約，但並不足以支應公司發展；SpaceX 創設歷經十多年的虧損，多度尋覓到看好產業發展的民間投資者挹注公司營運，近年相關配套科技成熟後，SpaceX 發射服務在業界除了價位極具競爭力，同時亦具備實質營利能力。

推動中的星鏈計畫 (Starlink) 太空網路服務則是未來擴張營收的重點項目，美國雖然無法自外於世界經濟衝擊，但即便政府未來減少航太產業投資，但是仍能從其他市場覓尋收入，並提供政府最具競爭力的服務。

## (五) 結論

太空發展在 21 世紀由合作轉回競爭態勢已不可逆，目前國際建制的約束力讓太空事務不致全面被軍事議題給壟斷，然而非傳統思維的強權領袖是否願意繼續受到制約，是目前航太科技發展競爭的最大

變數。同時，科技的突破取決於參與的規模，政府本位不再是 21 世紀航太科技發展的唯一解答，而增益效率的最佳模式之爭，則會是未來各國對航太產業的調整重點。

## 六、中國大陸網民生態觀察

中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所教授羅世宏主稿

- 互聯網統計報告指超 7 成網民月收入不足 5000 元人民幣，58%網民初中以下學歷，引發中國大陸網民熱議嘲諷。
- 近年中國大陸經濟增長趨緩，貿易戰及疫情更衝擊就業，官方宣稱經濟發展「新常態」，網民嘲諷凸顯集體焦慮和貧富差距不滿。
- 「後浪」宣傳片遭網民反彈，黨國網路宣傳公信力折損。

### （一）互聯網統計報告引發網民熱議收入與學歷雙低話題

今（2020）年 4 月 28 日，中國互聯網絡信息中心（簡稱：CNNIC）發布第 45 次「中國互聯網絡發展狀況統計報告」。這份報告就中國大陸網路基礎建設、網民規模及結構、網路應用發展、網路政務發展、產業與技術發展和網路安全等六面向，大致呈現 2019 年下半年到 2020 年 3 月的大陸網路發展狀況。按照慣例，CNNIC 每年固定發布兩次「中國互聯網絡發展狀況統計報告」，資料準確度如何不得而知，但由於這是由官方長年執行的大型調查，可供外界作為跨時比較的重要參考，相當程度反映中國大陸網路產業與網民生態的變化。

與過往發布的統計報告一樣，第 45 次統計報告照例強調可供正面詮釋的調查數據。自稱「網絡強國建設記錄者」的 CNNIC 在報告前言強調，2019 年是中共建政 70 週年，也是「中國全功能接入國際互聯網 25 週年。...在習近平新時代中國特色社會主義思想特別是網絡強國重要思想的指引下，...網絡強國建設邁上新台階，網絡空間主旋律高昂，信息領域核心技術不斷突破，網絡惠民利民便民紅利充分釋放」，對 2019 年中國大陸網路產業整體發展狀況，可謂極盡美化之能事。不過，大陸網民並不領情。報告一經發布，「全國 6.5 億網民月收入不足 5000 元」這一話題即登上微博熱搜榜。

全國超過 7 成，亦即相當於 6.5 億網民月收入不足人民幣 5000 元，以及網民學歷的統計數據（初中及以下學歷者占 58.3%），引起網民熱議。網民紛紛在網路上自嘲和吐槽「終於沒拖國家後腿，我就是這 6.5 億分之一」、「原來每天在微博和我擡槓的都是中小學生」。

大概是網民嘲諷的太過火，有礙於這份統計報告原先想傳達的正面訊息，新華社旋即於第二天發表想要帶風向的評論文章——「超 7 成網民月入不足 5000 元」該如何解讀？。這篇評論強調兩點：第一，「超 7 成網民月收入低於 5000 元」是客觀描述，也是中國大陸網民規模達 9.04 億人，網民「全民化」、「去精英化和深度平民化」發展趨勢下的正常現象；「新網民」中必然包含的低收入人群，應該當成正面現象解讀，意味著網路不再是「少數人福利」，而是有更多人從中受益。第二，不能用收入、學歷等統計數據簡單地解釋中國大陸網民的行為與心理狀態。另外，中國大陸官方網路媒體「澎湃新聞」也引述參與本次報告發布的 CNNIC 內部人士稱「中國社會就是多元化、多層次的，收入、學歷，並不能直接說明網民素質。」

有趣的是，這次登上熱搜的所謂「超 7 成網民月入不足 5000 元」，其實是存在已久現象，並非新發現。第 45 次報告中，月收入在人民幣 5000 元以下的網民占比是 72.3%，但其實第 44 次和第 43 次統計報告的比率更高，分別達到 72.9% 和 75.9%。所以就比率而言，中國大陸網民月收入不足 5000 者的比率其實並未增加，反而是減少。

同樣的，網民學歷也有類似現象，學歷在小學及以下者占 17.2%，並非歷年最高，而且比前兩次的比率低。學歷在小學及以下者所占的比率，不僅沒有大幅增加，反而是略有下降，第 44 次報告是 18%，第 43 次報告是 18.2%。不過如果比較的是初中及以下學歷所占的網民比率，這次統計報告是 58.3%，前兩次統計報告分別是 56.1% 和 56.9%，這意味著初中以下學歷者所占的比率確實稍有增加。

無論如何，應該如何解釋統計數據與網民反應的反差？畢竟，過去其實比這次有更高比率的低收入網民，也有更高比率的低教育程度（小學及以下學歷）者，但何以唯獨這次會遭遇到網民如此熱烈的自嘲與吐槽？

## （二）網民嘲諷凸顯經濟新常態下集體焦慮和貧富差距不滿

造成這種反差現象的其中最重要的原因，可能是因為中國大陸網民對自己的收入與地位的集體焦慮感上升，也摻雜對貧富差距急劇惡化現象的不滿；而這種對自身收入和地位的集體焦慮感，則源自於



所謂「新常態」的經濟現實。

從2012年開始，中國大陸的經濟成長趨緩，官方不得不承認GDP年增率「破8」，過去長期仰賴的經濟發展模式已經走到盡頭，亦即以出口加工為導向的製造業和國家主導大規模基礎建設投資，已經不再是中國經濟發展的法寶，中共高層也開始大彈「經濟發展新常態」的調子。同一期間，由於政治與社會控制強度升高，「國進民退」陰影持續籠罩，導致整個中國大陸的社會活力與經濟動力大幅降低，又加上美中貿易戰和今年初的新型冠狀病毒(COVID-19)疫情而雪上加霜，失業問題與經濟前景的不確定性，成為許多民眾心裡揮之不去的陰影，從而藉這次「超7成網民月入不足5000元」登上熱搜的話題而宣洩不滿。

與此類似的網民情緒宣洩現象，也出現在一個月後所謂「6億人月收入不足一千」的話題上。2020年5月28日，中國大陸國務院總理李克強在回答中外記者提問時主動表示，中國有6億人月收入在1000元左右。儘管官方迴避播出與報導這段談話，但引起大陸網民在微博與微信上熱烈轉發與討論，也有不少自媒體文章大讚李克強，因為他「說了真話」。

### （三）「後浪」宣傳片的逆火效應，黨國宣傳公信力折損

在冷酷與艱難的經濟社會現實下，不少大陸網民對「網絡強國」之類的正能量宣傳漸感不耐與不滿。除上述事件外，「Bilibili 獻給新一代的演講——後浪」引起大陸網民的廣泛反彈，也是值得關注現象，相當程度反映大陸網民近期的生態與心態。這部全長3分52秒的宣傳短片，是由民族主義色彩強烈的「環球時報」、「觀察者網」和最多青少年集結的Bilibili網站聯合推出，大力讚美這一代年輕人，但實則意圖規訓和馴化年輕人，而且刻意選在「五四」這個歷史上對青年具有特殊意義的日子發布。截至6月23日為止，僅計B站上的數據，這個宣傳短片的觀看量已達2700萬餘次，按讚量超161.9萬次，轉發次數達106.6萬，而且在微信和微博上被大量轉發。

然而，大量的點擊量和轉發量不代表宣傳的成功，反而是見證它的失敗。網民製作並轉發大量Kuso與仿諷的短片，包括「致前浪」

與「韭菜」等，相當程度地解構黨國的可笑宣傳，也凸顯大陸網民在經濟現實冷酷異境下不見得會買黨國僵化網路宣傳的帳。大陸網民生態的近期變化，意味著中共黨國宣傳並非一呼百應，畢竟任何宣傳還是要有現實的基礎的，更何況中共黨國宣傳一再透支它的公信力，自然是會折損效果。