

一、中共「十九屆五中全會」觀察

銘傳大學兩岸研究中心主任楊開煌主稿

- 會議通過的「十四五」規劃和「二〇三五年遠景目標」的建議，是極具野心的發展藍圖，透過制度優勢，藉「用大作強」、基層組織、一黨專政、民本思想等手段達成。
- 「十四五」時期中共將在科研、高教和人才加大投入，深圳一定有示範作用，追求進入創新國家。
- 和平發展是主題，但國家安全和發展利益是不可挑戰的底線，臺灣應留意中共對臺方針漸凸顯國家統一高於和平手段。

（一）前言

庚子年的大半年中共都在抗疫，如今在中國大陸疫情得以控制，疫苗也在有序開發，中共在 10 月底，召開了「十九屆五中全會」，此一會議必須向中國大陸人民交出中共執政的成績，提出中國共產黨如何應對國際大變局的因應之道，值此全球深陷新冠疫情之際，中國大陸的走向規劃倍受矚目，臺灣尤應重視。

（二）中共的答卷

中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議，於本（10）月 26 至 29 日召開，29 日傍晚公佈全會審議通過了「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」公報，¹11 月 3 日傍晚公佈習近平關於「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」的說明，²以及「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」的「全文」³（以下分別以「公報」、「說

¹ 「中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議公報」，新華網，2020 年 10 月 29 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/29/c_1126674147.htm。

² 「習近平：關於「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」的說明」，新華網，2020 年 11 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c_1126693341.htm。

³ 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」，大陸委員會
大陸與兩岸情勢簡報 2020.10

明」、「全文」代稱)。這三份文本、以「全文」為詳實，「公報」為綱要，「說明」為補充。一言以蔽之，其實就是中共面對當前國際「疫情嚴峻」和「百年變局」考題的答卷，習的「說明」稱：「建議稿起草的總體考慮是，按照黨的「十九大」對實現第二個百年奮鬥目標作出的分兩個階段推進的戰略安排，綜合考慮未來一個時期國內外發展趨勢和我國發展條件，緊緊抓住我國社會主要矛盾，深入貫徹新發展理念，對『十四五』時期我國發展作出系統謀劃和戰略部署。」此一建議稿「全文」由 15 個部分構成，分為三大板塊：總論、分論和結尾。總的指導思想是：以制度優勢，推動中國的科技自立自強，以之實現中國特色社會主義現代化和滿足人民需要，其答案的邏輯如下：

「全文」首先是闡述中國大陸現有的成就，這是中共領導人民應對變局的基礎和實力。「公報」羅列「2020 年國內生產總值突破 100 兆元」、「人民生活水準顯著提高，高等教育進入普及化階段」、「5,575 萬農村貧困人口實現脫貧」、「糧食年產量連續五年穩定在 1 萬 3,000 億斤以上」、「建成世界上規模最大的社會保障體系；基本醫療保險覆蓋超過十三億人，基本養老保險覆蓋近十億人」、「城鎮新增就業超過六千萬人」、「建成世界上規模最大的社會保障體系」、「疫情防控取得重大戰略成果」等，如今「全面建成小康社會勝利在望，中華民族偉大復興向前邁出了新的一大步，社會主義中國以更加雄偉的身姿屹立於世界東方。」

其次是對國際和國內的形勢判斷。「全文」的標題就是「我國發展環境面臨深刻複雜變化」，在判斷上充滿辯證理解，在國際局勢方面「當今世界正經歷百年未有之大變局，新一輪科技革命和產業變革深入發展，國際力量對比深刻調整，國際環境日趨複雜，不穩定性不確定性明顯增加。」但「和平與發展仍然是時代主題」，然而「主題」在判斷上已經不同於以往的「主旋律」。後者是指客觀存在，而前者更指向努力爭取或維護。

國內形勢則是「發展不平衡不充分問題仍然突出，重點領域關鍵環節改革任務仍然艱巨，創新能力不適應高品質發展要求，農業基礎

還不穩固，城鄉區域發展和收入分配差距較大，生態環保任重道遠，民生保障存在短板，社會治理還有弱項」。

以上的判斷，帶有高度的危機意識和憂患意識，足見中共領導階層完全沒有自滿於「十三五」所獲得的成就，而是在既有的成就中看到危機，看到持續努力的方向，從某種意義上說，這也是中國特色社會主義制度的長處和弱點，對選舉制度而言，自我揭短無疑於授敵以刀，所以必須自捧；對一黨執政而言，只有自我批評，才能不斷改革。

其三在上述的基礎和實力上，在面對不確定的變局，中共呼籲「保持戰略定力，辦好自己的事，認識和把握發展規律，發揚鬥爭精神，樹立底線思維，準確識變、科學應變、主動求變，善於在危機中育先機、於變局中開新局，抓住機遇，應對挑戰，趨利避害，奮勇前進。」在變局中，首先不斷要求「辦好自己的事」，這幾乎是中共領導人相同的處變哲學，毛澤東的自力更生，鄧小平韜光養晦都是一個道理，不過習在有實力的基礎，要求把握規律，發揚鬥爭，主動求變，則有引導變局，化危為機的意圖。

其四是未來五年的目標設定為「六新」即「經濟發展取得新成效、改革開放邁出新步伐、社會文明程度得到新提高、生態文明建設實現新進步、民生福祉達到新水準、國家治理效能得到新提升」；到 2035 年實現社會主義現代化遠景目標是：國家「經濟實力、科技實力、綜合國力將大幅躍升」，「經濟總量和城鄉居民人均收入將再邁上新的大台階」，「關鍵核心技術實現重大突破」，建成「文化強國、教育強國、人才強國、體育強國、健康中國、科技強國、製造強國、質量強國、網路強國、交通強國」使得中國成為「健康中國、美麗中國、平安中國、數字中國」，進入創新型國家前列。

其五是實踐目標的立足點是改善人民生活品質，提高社會建設與治理水準。

其六是達成目標的方法，第一就是堅持創新在現代化建設全域中的核心地位，把科技自立自強作為國家發展的戰略支撐，「全文」指出「完善國家創新體系，加快建設科技強國。所以要「制定科技強國行動綱要，健全社會主義市場經濟條件下新型舉國體制。」「提升企

業技術創新能力」、「激發人才創新活力」、「完善科技創新體制機制」，總之，今後的五年中共在「科研、高教和人才」三方面的投入一定加大，改革的力度也會很明顯，深圳在這方面一定有示範作用。第二創新和科技都必須「面向世界科技前沿、面向經濟主戰場、面向國家重大需求、面向人民生命健康」。第三是「擴大內需這個戰略基點，加快培育完整內需體系」，「要暢通國內大循環，促進國內國際雙循環」，推動有效市場和有為政府更好結合。

其七完成目標的保證：「堅持黨的全面領導」、「二〇二七年實現建軍百年奮鬥目標」（加快機械化資訊化智慧化融合發展，全面加強練兵備戰，提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力）、「調動一切積極因素」、「推進社會主義政治建設」、「保持香港、澳門長期繁榮穩定」、「推進兩岸關係和平發展和祖國統一」、「推動構建新型國際關係和人類命運共同體」。「十四五規劃」和「二〇三五年遠景目標」的建議，無疑是十分具有野心的國家發展的藍圖，但是證諸以往的歷史，世界不可能再漠視中共的藍圖，西方的主要媒體，包括美國的「華爾街日報」、「紐約時報」，英國的「金融時報」，德國的「德國之聲」等都特別注意到中共所提出的「加快建設科技強國」的目標，因為中國大陸的制度優勢，有可能成為提供目標實現的保證。

（三）制度保證

從上述的因應邏輯來看，中共的策略是以「現有的成績，增加自信」，再以「自我強化的戰略規劃，應對變局」，這種的應對之策，基本上充分利用中國大陸以下優勢：

第一、用「大」作「強」：中國大陸的面積大，市場大，人口多，勞動力多，受教育的人力足，總體而言，這些優勢使得中國大陸以往在因應變局上，先天上有利於以足夠的空間換取因應時間，不致於快速失利，有利於從容應對；現在的中共則更進一步將中國大陸的「大」變「強」。

第二、組織起來：中共是歷朝歷代極少數可以有效地組織中國大陸人民的統治者，透過黨的組織、透過機關單位、街道居民、農村居

民的組織把人民組織起來，因此，以往政權講「萬眾一心、勳力同心」是鼓舞士氣的口號，而在中共的表述中，則表現為「民族力量」。所以習說：「讓世界知道了現在中國人民已經組織起來了，是惹不得的。如果惹翻了，是不好辦的！」⁴組織起來所以可以「集中力量辦大事」、「集中精力求突破」、「集中精神攀高峰」、「集中意志成偉業」，中共在這個意義上改變中國大陸人民千年以來的小農生產的性格。

第三、一黨執政：對比西方的政治學理，一黨執政是最壞的政治運作方式，因為這必然導致法西斯式的獨裁；但是對中共而言，外有蘇共的教訓，內有文化大革命的深刻教訓，所以改革開放以來，一黨執政的中共一直有著強烈的「亡黨亡國」的危機感，促使中共自身不斷改革，也不斷調整其「一黨執政」的方式，雖然迄今依然存在著制度不成熟危機，仍待改革、調整的必要性，但是應該說中國共產黨也摸索出若干「一黨執政」的積極作為，例如「黨要管黨，從嚴治黨」，「黨政分開」的努力，決策前多元的民主協商制、常態的政治局擴大學習、職位上崗公示制、領導人接班培養制、領導人實地調研式、幹部下級掛職，幹部黨校學習制等等，加上不定期的動員式的時事學習，在防止腐化方面，習採取制度和動員相結合的方式，如「國監委」的設置，中央巡視組常態化，和人民的監督等，這些作為大大強化中共這個黨的幹部和黨員時時保持其警覺心。

第四、民本思想：從毛澤東革命開始，中共倡議的為人民服務，到如今習的「不忘初心，牢記使命」教育，習宣示「人民對美好生活的嚮往，就是我們的奮鬥目標。」⁵中共不實行西方人民選舉的制度，但是 70 年來，雖然其間走過彎路，也出現過嚴重的錯誤，不過迄今為上，其執政的權力基礎相對穩固，中國大陸的政局相對穩定。

因此，中共這份面向中國大陸人民，面向未來，面向變局的答案，是一份「樹立底線思維，準確識變、科學應變、主動求變」的答案。答好了中國大陸內部的答卷，那麼外部的打壓縱有影響，最終也是騷擾，很難影響大局。

⁴ 習近平，「在紀念中國人民志願軍抗美援朝出國作戰 70 周年大會上的講話」，人民網，2020 年 10 月 23 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2020/1023/c1024-31903639.html>。

⁵ 習近平，「人民對美好生活的嚮往，就是我們的奮鬥目標」（2012 年 11 月 15 日），「十八大以來重要文獻選編」（上），中央文獻出版社 2014 年版，第 70 頁。

（四）紅線挑釁

唯一的挑戰是中國大陸的國家安全、發展的紅線，才是可能遲滯中國崛起的關鍵點，從「全文」的回答來看，中共的努力依然是維護「和平與發展仍然是時代主題，人類命運共同體理念深入人心」。因此，不到萬不得已，習在短期內不會以非和平的方式解決問題；然而，習也說「我們越來越深刻地認識到，安全是發展的前提，發展是安全的保障。當前和今後一個時期是我國各類矛盾和風險易發期，各種可以預見和難以預見的風險因素明顯增多……設置專章對統籌發展和安全、加快國防和軍隊現代化等作出戰略部署，強調要堅持總體國家安全觀，加強國家安全體系和能力建設，築牢國家安全屏障」。所以習對變局也作充分的「非和平」的全面準備。

首先從法律層面，中國人大網在 2020 年 10 月 21 日公佈「中華人民共和國國防法(修訂草案)」(以下簡稱國防法草案)，其中第 8 章「國防動員和戰爭狀態」第 47 條列明，「中華人民共和國的主權、統一、領土完整、安全和發展利益遭受威脅時，國家依照憲法和法律規定，進行全國總動員或者局部動員」。而與舊版本相比，該條新增「發展利益」4 個字。此外，第 1 章總則部分第 2 條，在制止對象中加入了「分裂」一詞，在保衛物件中加入了「發展利益」一詞。⁶這使得中共可以與時俱進，以實力基礎地解釋其「發展利益」，取得行動主動權的法理依據。

其次是行動規劃，在「公報」中，首次提出「加快機械化資訊化智慧化融合發展，全面加強練兵備戰，提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力，確保二〇二七年實現建軍百年奮鬥目標。」在「全文」的第 14 段，以近 600 字描述中共未來的國防建設，相信針對當前中國大陸的西南邊疆，南海議題，臺灣問題，和東海爭執等都具有「勿謂言之不預」的警示作用。當然在行動層面，還有解放軍的軍事行動、軍事演習，特別是在臺海的空軍行動等等。

其三是輿論層面：最為直白的就是習在 2020 年 10 月 23 日北京

⁶ 施學庸，「從被動到主動 北京的國防法修法是針對台海嗎？」，多維新聞網，2020 年 10 月 28 日，<https://www.dwnnews.com/臺灣/60216672/從被動到主動北京的國防法修法是針對台海嗎>。
大陸委員會 大陸與兩岸情勢簡報 2020.10

舉辦的「紀念抗美援朝 70 週年大會」致辭時的講話，⁷他說：「抗美援朝戰爭，是在交戰雙方力量極其懸殊條件下進行的一場現代化戰爭。…經過艱苦卓絕的戰鬥，中朝軍隊打敗了武裝到牙齒的對手，打破了美軍不可戰勝的神話。」他又說「最終用偉大勝利向世界宣告『西方侵略者幾百年來只要在東方一個海岸上架起幾尊大炮就可霸佔一個國家的時代是一去不復返了！』…中國人民深知，對待侵略者，就得用他們聽得懂的語言同他們對話，這就是以戰止戰、以武止戈，用勝利贏得和平、贏得尊重。中國人民不惹事也不怕事，在任何困難和風險面前，腿肚子不會抖，腰杆子不會彎，中華民族是嚇不倒、壓不垮的！…面對來自各方面的風險挑戰，面對各種阻力壓力，中國人民總能逢山開路、遇水架橋，總能展現大智大勇、銳意開拓進取，『殺出一條血路』！」這些極有底氣的言語，應該說是中共「改革開放」以來所僅見，帶有明確的警示作用。

在對臺部份，除準軍事行動外，公佈「迅雷—2020」專項行動的有關情況，人民日報稱「此次專項行動，共破獲數百起臺灣間諜竊密案件，抓獲一批臺灣間諜及運用人員，打掉多個臺灣間諜情報機關針對中國大陸布建の間諜情報網絡。」隨後發表了「告臺灣情治部門書」，提出「我國家安全機關會堅決運用反分裂國家法、反間諜法等法律武器，緊盯不放、窮追務獲、一追到底。青山遮不住，畢竟東流去。希望這些頑固分子盡早認清形勢，早早收手，回頭是岸，莫要眷戀窮城，徘徊歧途，自尋絕路。勿謂言之不預也。」⁸都可以視為輿論戰的準備。

總之，在紅線之前，中共一貫是「兩手準備」，「兩手都要硬」，臺灣問題是中國共產黨當前最為關心的問題之一，從「全文」來看，中共處理問題的導向，已經改變由「處理臺獨」轉向「處理統一」，所以在用語上，著眼兩岸人民，著眼統一後的「長治久安」，國家統一的目的高於和平手段。這些都是臺灣必須高度重視的。

⁷ 習近平，「在紀念中國人民志願軍抗美援朝出國作戰 70 週年大會上的講話」，人民網，2020 年 10 月 23 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2020/1023/c1024-31903639.html>。

⁸ 安平，「人民日報刊文：告臺灣情治部門書」，江蘇頻道，2020 年 10 月 15 日，<http://js.people.com.cn/BIG5/n2/2020/1015/c359574-34350271.html>。

二、近期中共強化掌握關鍵核心技術相關作為觀察

臺灣經濟研究院產經資料庫研究員、APIAA 理事劉佩真主稿

- 受疫情與美國制裁影響，中國大陸半導體產業因供應鏈去美國化產生進口替代，惟年增率預估仍有兩成以上成長。
- 瓦聖納協議擴大及對華為、中芯的制裁，阻礙中共晶片國產化的彎道超車戰略。
- 美中科技脫鉤或促半導體業低階製造部份移向東南亞，高階製造回流歐美，中國大陸產業空洞化。

（一）前言

2020 年以來中國半導體業景氣雖從首季谷底逐步回升，但幅度恐相對受限，主要是有鑑於中國經濟復甦仍面臨外部形勢嚴峻複雜的處境，顯示境內、全球各地的疫情尚無法樂觀視之，風險因子依舊威脅終端電子應用市場新品銷售狀況，更何況以華為為首的美中科技戰無趨緩，美方鎖定半導體為攻擊目標，一波接一波無停歇，顯然短期內中國半導體業將暫時度過供應鏈的調整期。而雖然中國官方短期內針對半導體業推出相當多的振興或扶植方案，不過對岸尚缺乏優秀的半導體人才，且半導體設備、關鍵核心設備皆掌握於美方手中，因而中國半導體業的國產化路途恐仍相當遙遠。

（二）中國半導體產業發展現況

若以中國積體電路製造業來說，2020 年累計銷售額年增率呈現逐季上升的態勢，主要是疫情在中國主要爆發於首季，相對衝擊終端應用市場的需求，相對使得第一季該產業累計銷售額年增率出現成長趨緩態勢；第 2 至 4 季隨著中國客戶端陸續復工，加上美中科技戰趨於激烈，使得中國科技供應鏈去美國化的腳步加快，更為加速積體電路製造業進口替代的速度，同時中國官方鎖定龍頭廠商中芯國際作為扶植主力的動作更為顯著；但畢竟中芯國際短期內能替代臺積電產能的

部分極少，加上 9 月底美國又將中芯國際列為出口管制名單之中，故總計 2020 年第 2 至 4 季中國積體電路製造業累計銷售額年增率回升的速度仍屬有限。更何況雖然長江存儲 128 層 QLC 3D 快閃記憶體 (X2-6070) 研製成功，並且二期專案也於近期啟動，同時合肥長鑫的第一個消費級 DRAM 晶片產品光威弈系列 Pro DRAM 記憶體已上架，顯然中國記憶體有小幅產出的貢獻，但畢竟美對中的科技管制也某種程度讓對岸在半導體國產化進程難以加速，故 2020 年中國積體電路製造業累計銷售額年增率將未如 2019 年，呈現成長趨緩態勢。

另一方面，面臨疫情衝擊部分終端應用市場，加上美國不斷阻斷中國發展半導體行業的設備、核心關鍵晶片 (如 EDA、FPGA)，導致當地積體電路設計業國產化的進程多少受到影響，但 2020 年中國積體電路設計業累計銷售值年增率估計仍可呈現兩成以上的增長態勢，主因是疫情延伸的科技商機，也就是遠距教學、遠端上班等所需的 NB、伺服器、資料中心等，相對帶動所需的晶片需求，更何況中國有感於美方發動的科技戰日趨明顯，相關舉動皆使得終端應用市場 (包括華為) 在 2020 年前 3 季大舉向國內外半導體供應鏈進行強力拉貨，其中對岸積體電路設計業者相對有受益，如前 3 季海思仍可名列於全球前 10 大積體電路設計業者名單當中，更何況第 4 季華為版圖移轉效應開始浮現，部分中國終端品牌業者開始接手，中低階晶片也多下單給予當地積體電路設計廠商所致。不過 2020 年中國積體電路設計業整體銷售值成長力道相較於 2019 年恐仍是趨緩態勢。

(三) 近期美國對中國祭出相關科技戰對於半導體業的影響

有鑑於 2020 年 2 月的瓦聖納協議擴大，即由美英日韓俄等 42 個國家成員組織，已同意將用於軍用晶片零組件、軍事級軟體及先進製造技術，增加列入出口管制的國際物品清單中，尤其指中國、北韓、伊朗等國家；更何況 5 月中旬美對華為禁制令升級，即美國商務部宣佈將通過修改出口管理條例，要求全球所有公司只要利用到美國的設備和技術幫華為生產產品，都必須經過美國政府批准；又於 8 月中旬美對華為禁制令填補漏洞，也就是美國再進一步升級對華為禁令，宣

布禁止華為取得半導體的範圍將包括外國公司藉由美國軟體、技術而開發或生產的晶片；更何況9月中旬美國對於華為禁制令確實開始生效；甚至2020年9月下旬美國正式將中芯國際列入出口管制名單中；上述措施皆反映2020年以來美國對於中國祭出的科技戰一波波，且都聚焦於半導體業。

特別是瓦聖納協定限制，全球半導體行業最先進的設備都不會向中國晶片國產化的廠商出口，這對中國晶片要進入自主可控的境界產生極大的影響，況且關鍵核心晶片包括EDA、FPGA等全球前兩大業者皆是美系業者，等同美國掌握中國發展半導體業的關鍵。事實上，半導體業是呈現全球極度分工的狀態，其他供應國在細分類累積相當多的實力，中國短期間內難在所有關鍵環節都達到世界領先的地位，當然對中國晶片國產化的彎道超車戰略形成不少障礙，且相較於過去美日半導體協定的環境，中國現階段遭遇美國的敵意更甚於過去，因而隨著中國晶片國產化的推進，美方將不時進行制裁及打壓，意謂未來中國半導體供應鏈的建立之路將相當顛簸。

（四）官方對於中國半導體發展的扶植重心

預料美中科技戰激烈的對抗，使得中國官方不得不強化對於半導體上下游供應鏈的政策獎勵，故未來中國本土產業也持續受益於官方的優惠與扶植，如2020年進入二期積體電路大基金投資落實期、推出新基建政策及科創版措施、2020年8月國務院發佈「關於印發新時期促進積體電路產業和軟體產業高品質發展若干政策的通知」、第三代半導體列入中共「十四五」規畫中等，此也反映半導體將是中國未來國家級科技戰略體系重要的一環。

值得注意的是，美國對中國科技業乃至於半導體業的壓制持續升級，恐將導致美中科技的脫鉤，致使全球電子產業鏈進行重構，特別是美中科技脫鉤將有可能加速半導體業遷移，低階製造將向東南亞轉移，高階製造則重新向歐美回流，中國則需警惕產業空心化的風險。也因如此，中國近期除加速執行二期積體電路大基金的扶植動作，以及國家將電子行業視為戰略性發展產業，祭出多項支持政策，驅動行

業向技術升級方向發展，打造以新一代電子資訊技術為基礎的全新產業結構之外，也儘快加大中高階製造及研發的投入，及提高對科技基礎教育的重視，持續加大科研及成果轉化的力道，特別是半導體、核心材料和先進半導體裝備等為重中之重，畢竟為應對未來美中科技脫鉤的風險，中國需大力加強供應鏈的自主安全可控。

三、中梵主教任命臨時協議延期談判觀察

文藻外語大學國際事務系客座研究員梁潔芬主稿

- 中梵協議本質為政教衝突；雙方展開協商因教廷尋求保全中國大陸天主教會的運作，中共則是為孤立臺灣。
- 外界質疑中共謀稱霸不願守法，教宗將失去權威；2018 年協議簽訂後中國大陸宗教受打壓情形未減輕。
- 教宗出身中南美洲，具左翼情懷，反對經濟剝削和暴力壓迫，在中美爭霸中另有主張。

（一）前言：中梵臨時協議的由來

自 1952 年毛澤東把駐南京的教廷大使黎培理（Antonio Riberi）驅逐出境，中斷雙邊外交關係。9 個月後教廷大使館遷到臺北，繼續與中華民國的外交關係。到了 1978 年鄧小平的改革開放計劃下，教廷當時主動向中共招手，與北京接觸和談判，意欲恢復已中斷的「中梵關係」。因此，教廷在 1952 年中華民國在臺灣的外交關係，稱之為「臺梵關係」。

（二）權力衝突：中梵關係的基本問題

數千年來中華世界，在秦漢式的政體下（即儒化法家下的威權主義）⁹下的宗教生活，基本上為宗族與政治權力所控制，不具備自治組織和獨立權威，包括天主教在內的宗教，只能為政治服務，別無他想；天主教則在歐洲創立了發達持久的神權組織和權威，可以挑戰宗族國家的權力¹⁰。依傳統中國數百年來政治角度的說法，政府與宗教團體的關係就是「權力衝突」的關係。在現代社會，天主教所蘊藏的有神論下的宗教理想主義，和中國共產黨信奉的無神論下的馬列主義毛澤東思想，在意識型上是互為桎梏，不能相容¹¹。中梵關係的衝突，除了

⁹王飛凌 2018「中華秩序：中原、世界帝國與中央力量的本質」王飛凌、劉驥合譯，臺灣：八旗文化。第四章評議中華秩序，頁 141-183。

¹⁰王飛凌 2018「中華秩序：中原、世界帝國與中央力量的本質」。頁 145-146; 255。

¹¹ Beatrice Leung. 1992. *Sino-Vatican Relations: Problems in Conflicting Authority 1976-86*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

意識型態的衝突外，還有中梵兩個主權國家的行政權力的衝突也是棘手問題。

始自 1987 年教廷向中共招手，意欲藉談判恢復中梵的外交關係，好使在中國大陸的天主教會，在寬鬆的政治環境下能正常運作，北京方面希望中梵關係建立後，臺梵關係終止，進一步在國際上孤立臺灣，逼使後者前往談判桌，照北京的方案談統一問題。1987 年開始中共的回應是：中梵恢復外交關係條件有二：即 1. 切斷臺梵外交關係，2. 梵蒂岡不能干涉中共內政，包括宗教內政¹²。這表示斷絕了宗徒繼承權，所以以教宗為首的羅馬教廷對中國大陸教會沒有統治權，照依天主教法典的規定梵蒂岡不能答應，但答應互相來往對話，以了解對方。2018 年，中梵談判有初步的成績，希望談判有所突破，爰簽訂「中梵臨時協議」（簡稱「協議」）。該協議是為解決中國大陸主教選立的問題，是中梵對話了 37 年（1987-2018）後，中方才答允，正式談判恢復外交關係的先決條件。

（三）中梵臨時協議（2018）的性質

協議簽訂後，自由世界反對的聲音不絕如縷，因為協議是兩個國家簽訂具有法律效力的公開性文件，但文件簽訂後，中梵雙方同意不公開原文，這點令人生疑，只透露協議單指選派主教問題。其實這歷史性的協議使教廷作了很大的讓步，甚至過大的讓步¹³，就是中方有指派主教權，教宗有否決權。在中共的政治文化下，大家擔心時間長了，教宗的否決權，將會慢慢消失，正如英語所稱 the Pope has the veto power 將演變成 the Pope has no power.

從政治的角度去看，西方的學術界和政界大都不贊成這個協議¹⁴，

¹² Beatrice Leung and Marcus J. J. Wang. "Sino-Vatican Negotiations: problems in sovereign right and national security", *Journal of Contemporary China*. (2016) Vol.25.Issue 99. Page:467-482. (To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/10670564.2015.1104921>)

¹³ 例如陳日君樞機和緬甸的 Cardinal Bo 都認為梵蒂岡官員對中國有過大的讓步。最近的評論例如：William McGun "The Vatican's Unholy China Deal" *Wall Street Journal*, 17Feb., 2020.

¹⁴ Lam Willy 林和立. 2016 "Zhongguo zongjiao xingshi fenxi (An Analysis of the Religious situation in China) in seminar Zhongfan auanxi he chu qu (where will Sino-Vatican relations lead to?). Organized by Peace and Justice Commission Catholic Diocese of Hong Kong. 13, November 2016.

Ching, Frank. 秦家驄 2018. "Vatican Should tread carefully in China dealings" *Japanese Times*. 6, December.

中梵協議要續約時，要考慮的問題非常複雜。但消息傳來，於 10 月梵蒂岡將會和北京續約，使西方國家和自由世界的人民都非常訝異¹⁵。因為中共傳統上，自毛澤東以來，在法制觀念上相當薄弱¹⁶，自 1990 年代初，中國大陸參加國際貿易組織 (WTO)，在國際貨貿易上雖然受益很多，但在經濟突飛猛進之際卻沒有增強守法的觀念而與西方價值觀接軌；隨著經濟實力的加強，對國際條約的遵守觀念反而逐漸淡薄，它以自己的意願解釋國際合約，美其名曰這是「中國社會主義的特色」，其實是步向稱霸的方向¹⁷。

(四) 協議簽訂後的中國大陸天主教會

協議簽訂後的兩年間，消息傳來中國大陸天主教會沒有享有多大的宗教自由。有消息稱地方宗教幹部拿協議在手，要求地下教會浮出地面，在政府註冊，對黨國效忠，受無神論的執政黨支配，在註冊登記的文件中，聲明接納中共獨立自主自辦教會的原則。嚴守教義的地上教會的司鐸對此都面有難色，「獨立」的涵意是脫離教宗之意，沒有教宗的宗徒承傳，就不是天主教了，地下教會的反彈更大，於是請教廷定奪。教廷於 2019 年 6 月 24 日以教宗的名義頒發名為「聖座關於中國神職人員民事登記的牧靈指導」¹⁸的文件。這份短短千餘字的文件對於「獨立」問題，教宗方濟各 (Pope Francis) 有異常寬鬆的解釋和指導細則，宣稱各人依自己的良心而行事。

在協議簽訂期的兩年內，中共對宗教和人權的打壓，沒有放鬆反而變本加厲，例如在新疆在過去 6 年內強拆了 16,000 所清真寺而改為公廁¹⁹，其他如拆十字架、毀教堂、捕教士、兒童禁入教堂等消息，

¹⁵ Bernardo Cervellera, "Beijing on renewal of the Sino-Vatican agreement: Yes...probably"

AsiaNews2020/09/11 - www.asianews.it

¹⁶ 早期的中國觀察家勞達一的遺著中，對中國在毛澤東時代的法制有詳述，參閱 Laszo Ladany (author), M. Nath (ed) 1992, "Law and Legality in China: The Testament of a China Watcher."

University Hawaii Press.

¹⁷ 白邦瑞著，林添貴譯「2049 百年馬拉松」民 104 年 9 月，台北：麥田出版。作者詳述中國和平崛起時，其戰略是朝著稱霸的路向。

¹⁸ 「聖座關於中國神職人員民事登記的牧靈指導」Holy See Press Office.28.06.2019 (文件以義大利文撰寫翻譯成中英兩種語言)。

¹⁹ 壹新聞的<年代向前看>報導此消息。2020/09/30。

大陸委員會

也成外國學者評論協議是否為中國大陸帶來好處的憑證²⁰。

（五）協議簽訂前後中國大陸的政治氣氛

2012 至 2017 年即「十八大」到「十九大」的五年內，推出三個與宗教和意識形態有關的「新」治國理念²¹。在協議未簽訂前有「國家安全研究報告（2014）」；2016 年有「宗教與中國國家安全報告（2016）」；這兩份政策性的文件指出政治安全是包括意識型態安全，所以將包括宗教在內的意識型態安全提升到國家安全的層次²²。另外於 2015 年 5 月召開中央統戰工作會議上，習近平在講話中提及宗教工作的四個必須：「積極引導宗教與社會主義社會相適應，必須堅持中國化，必須提高宗教工作法治化水準，必須辯證看待宗教的社會作用，必須重視發揮宗教界人士作用，引導宗教努力為促進經濟發展、社會和諧、文化繁榮、民族團結、祖國統一服務²³。」事實上使宗教為社會主義服務的措施，再加把勁，放入習近平的「中國化」元素，使之成為黨政服務的工具²⁴。

（六）協議續約和中美爭雄

在 2018 至 2020 年間，太平洋上政治波濤詭譎，國際舞台上風雲變幻之速，前所未有。在國際政治上，現在是中國（龍）和美國（鷹）在太平洋上共舞而爭雄之際，那頭鷹在歐洲民主國家和亞洲各國拉幫結派，志在圍堵這條東方巨龍。美國也拉攏梵蒂岡。它針對中國對宗教的壓縮政策，邀請教廷參加國際宗教自由大聯盟（International Religious Freedom Alliance），美國國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）認為全球 80% 人民被剝奪宗教自由，所以他邀請教宗方濟各站在美國那邊，共同推動宗教自由。

²⁰ George Weigel, "The Vatican should speak up on China's repression in Hong Kong and beyond" *Washington Post*. 30.Aug.,2020.

²¹ 香港中文大學崇基神學院院長邢福增教授在 2018 年 11 月 4 日，在天主教正義和平委員會主辦以「梵中協議後的在華天主教會」的演講中談及這「新」形勢。

²² 劉慧主編「國家安全研究報告（2014）」北京：社會科學文獻出版社

²³ 「習近平：鞏固發展最廣泛的愛國統一戰線」，新華網。

²⁴ 梁潔芬，「讀『推動我國天主教堅持中國化五年工作規劃』」，*公教報*，2018/08/10。

大陸委員會

大陸與兩岸情勢簡報 2020.10

全球主要國家都需要選邊站——是站在以鷹為首加上五眼聯盟（英國、加拿大、澳洲、紐西蘭、美國）、東協 ASEAN 和西歐諸國加上印度、日本、臺灣等；另一邊是和眾非洲小國與中共、北韓、委內瑞拉、和伊朗等國聚在一起互相取暖。因中共延遲通報，使疫情蔓延全球成災，以及香港國安法通過後，國際社會認為中共政治的誠信出問題。龐佩奧撰文稱「梵蒂岡若續約，將危害它道德的權威」²⁵；梵蒂岡的報刊貶之為「擴音器外交」²⁶。他在 9 月 29 日到羅馬參加會議，不獲教宗接見²⁷。

梵蒂岡在教宗方濟各領導下，逆國際的大潮流，不接見美國國務卿，不參與孤立中國大陸之舉而與北京續約，有其隱而不顯的因素。表面上教廷的國務卿以外交詞令解釋教宗不願在大選前接見該國領導人²⁸。深層原因，筆者認為教宗和一些主要官員均有南美洲的政治背景，傳統上南美洲人痛恨美國的剝削，現在美國聯合大半個地球的國家孤立中共，以精緻先進的武器和科技，向中共施壓，從教廷的神聖宗教的角度去看，是以戰迫和，以暴易暴的手法，為倡導正義和平的宗教團體（天主教會）不是味道。素來主張以對話代替軍事和經濟壓迫的教會中樞，不贊成美國近期對付中國大陸的凌厲手法。不接見國務卿是個訊號，有強烈的象徵性意義的告訴全球，天主教會在這問題上有別的主張。

²⁵ Michael R. Pompeo, "China's Catholics and the Church's Moral Witness" 18, September 2020. <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm#inbox/FMfcgxwJXxqmZmPtwpjKBcMnblddsphn?compose=new>

²⁶ Cindy Wooden "Vatican proposes renewal of agreement with China on bishops' appointments" 29 Sept. 2020

²⁷ 臺灣壹新聞電視台於 9 月 30 日之下午七時新聞中播出此消息。

²⁸ Michael Sainsbury "Rebuffed by the Vatican, Pompeo meets critics of Pope Francis" UCANews October 01, 2020. https://www.ucanews.com/news/rebuffed-by-the-vatican-pompeo-meets-critics-of-pope-francis/89726?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=UCAN+Evng+Newsletter+01+Oct+

大陸委員會

四、近期內蒙古漢語教材抗爭事件觀察

政治大學民族系副教授藍美華主稿

- 長期以來蒙語使用人口逐步下降，許多蒙語學校關閉或轉型；改用統編教材的目的為強化「中華民族共同體」意識。
- 內蒙古政治菁英透過進入體制，曾數次成功抵制限縮蒙古語教育的政策，後續情形取決於蒙族回應。

(一) 前言

本(2020)年8月26日內蒙古教育廳發佈了「全區民族語言授課學校小學一年級和初中一年級使用國家統編語文教材實施方案」。文件規定從今年秋天開學起，內蒙古民族語言授課的小學一年級開始使用全國通用的語言教材，今後兩年，小學一年級的政治課和歷史課也逐步改用漢語授課。方案發布後，8月28日開始，內蒙古通遼市、鄂爾多斯市、呼和浩特市等多地爆發示威；期間有不少蒙古族人聯署抗議信，有些家長以拒絕送孩子入學表達抗議。本文就將就此課題探討推出這個政策的原因、蒙古族人的回應以及可能的影響。

(二) 內蒙古蒙語使用概況

在中國大陸，內蒙古自治區雖然是以蒙古為名的自治區，但是自治區裡面只有17%人口是蒙古族，有將近八成的人是漢族。此外，在中國大陸並不是所有蒙古族都會講蒙古語，在1980年代初期，有些以前登記為漢族的人可以聲稱祖父母為蒙古族，而將他們的註冊更改為蒙古族，但他們大多數不屬於蒙古社會圈子，幾乎沒有人會講蒙古語。而本來就登記為蒙古族的人也不是全部都會說蒙古語。1988年為止，據估計有近80%的蒙古族以蒙古語為母語。目前這一比例下降到大約60%。隨著蒙古族與漢族通婚的增加，如今在新婚蒙古人中有40%的婚姻是與漢族伴侶締結的，在這類家庭中也較難使用蒙古語。不過，在大部分蒙古族社區多為同族婚姻，和異族通婚的很少，蒙漢通婚的大部份是在城市或非蒙古族社區。

（三）中共建政以來內蒙古語言教育概況

內蒙古自治區在 1947 年建立，早於中共建政，最具象徵意義。中共建政之後，採取民族自治政策，對於蒙古族以及其他少數民族的語言文字加以鼓勵推廣。中國大陸設有民族學校，它們是以民族語言作為主要教學語言，但是也會教授漢語。因此，蒙古語的識字、教學在內蒙古各級民族學校中並未被禁止，在公共場所或課外學校中也沒有採取任何措施禁止使用蒙古語。內蒙古本就有蒙古語廣播與電視，鑑於他們在向獨立的蒙古國展現中國良好形象方面的重要性，不太可能將其削減。然而，如果蒙古語減少作為教學語言的話，未來可能就只是一門課程，蒙古民族學校可能會從蒙語為主、漢語為輔，轉為漢語為主、蒙語為輔，這對蒙古語文的學習與推廣當然是不利的。

從 1980 年至 1995 年的 15 年間，內蒙古民族學校小學減少 1409 所，中學減少 142 所；用蒙古語授課的學生占少數民族學生的比例，小學和中學分別下降為 23.7% 和 20.2%。單單 1997 年就有 232 所蒙古語授課學校關門或轉為其他類型學校，主要轉為漢語授課學校。由於社會轉型和文化變遷所致，這種「避蒙趨漢」現象日趨加深和嚴重，具體表現在蒙古族中學師生的語言價值觀的變化上，他們越來越傾向於學習和認同漢語和外語。儘管蒙古族學生對民族語言比較有感情，但由於升學和就業的壓力，他們不願意學習民族語言，甚至放棄學習。城鎮長大的蒙古族，幾乎不再選擇蒙古語授課學校學習民族語言。生源的減少，最終導致了蒙古語教育的衰退趨勢。

（四）漢語教材政策推動情形

內蒙古教育廳的政策文件提到，語文、政治與歷史這三個學科的統一國家課程於 2017 年 9 月首次推出；該課程於 2017 年在新疆首次實施，然後於 2018 年在西藏實施。資料顯示，在 2018 年曾嘗試在錫林戈勒盟實施該政策，但面對安靜的抵抗而被放棄。官方文件說，今年新課程將擴展到內蒙古，甘肅，吉林，遼寧，青海和四川的學校，重點似乎是放在蒙古語學校，因為除了四川有說藏語的少數民族外，所有這些地區都有蒙古族學生接受蒙古語學校教育。

這項政策似乎最早是在 2020 年 6 月初在通遼市（內蒙古東南部一個蒙古族人口眾多的地區）披露的，有上級代表團前來訪視，期間強調了加強使用「通用國家語言」的必要性。到 6 月下旬，有報導稱通遼市的教師必須在 9 月份開始採用語文的統編教材。到 7 月 6 日，針對這一政策的第一批請願開始在微信上流傳，當時僅限於通遼市。8 月 17 日，內蒙古教育廳在非公開會議上首次宣布將這項政策擴展到整個內蒙古，並命令所有下級行政單位從 8 月 18 日開始計劃實施。內蒙古自治區也在制定實施細節。自治區主席布小林指出，推進統編教材使用有利築牢中華民族共同體意識，各級幹部與教師要主動向學生、家長以及群眾宣講政策，保證學生正常上學。強化「中華民族共同體」意識，應該就是此政策的主要目的。

（五）「第二代民族政策」與內蒙古民眾的反彈

從長遠來看，蒙語學校學生數量一直在下降，自 1990 年以來，蒙古學齡兒童的比例下降了大約一半；「生態移民」和其他政策加速了城市化進程，減少了居民隔離；而且不斷變化的勞動力市場使蒙古中學校畢業生更加難以找到工作。同時，中國民族主義的興起，維吾爾族和藏族民族主義運動威脅到中國的地緣政治利益，有學者提出新的「第二代民族政策」。這些因素使該政策的實施更加可行。但是，執行文件中也預見了現有漢語培訓教師的不足，可能需要大量的新任和臨時教師來彌補。

許多反對派成員認為，新政策和「第二代民族政策」應該有所關聯。「第二代民族政策」是中國研究中心的胡鞍鋼、北京大學馬戎等教授為首發出的。這些學者認為，建立在中國憲法體制中的基於蘇聯作法發展出來的第一代民族自治是一個錯誤，應該由以美國為原型的「去政治化」的民族政策代替，宣導淡化民族意識和 56 個民族的觀念，強化中華民族的身份意識和身份認同，推進中華民族一體化和國家認同的政策。今年 5 月 21 日推遲舉行的「兩會」期間，合法的非共產黨政黨「中國民主促進會」的代表根據「第二代民族政策」的觀點提交提案，尋求一項關於「國家通用語言文字」的新法律，認為現

行法律「無法滿足經濟社會發展和國家發展的需要」。

此政策施行前，在今年 6 月已經引發內蒙民眾不滿，發起連署抗議，正式宣布後，反彈聲浪更大。許多蒙古族學者、教師和學生家長擔憂，新措施會進一步弱化蒙古族的語言文化和身份認同。他們也指出，中國大陸的憲法規定了「中華人民共和國各民族一律平等……各民族都有使用和發展自己的語言文字的自由」，此政策違反了憲法的精神。內蒙古大學齊木德道爾吉教授闡述了民族教育和民族團結的關係，強調內蒙古迄今為止的民族語言教育是成功的，並且委婉地指出，對現有的民族語言教育做不當修改將不利於民族團結。「國家課程」比例調升，「地方和學校課程」相應調降，勢必會壓縮蒙語授課時數。更激烈的反抗者認為，這是中共違反了自己對少數民族的承諾，逐步開始了對少數民族的文化滅絕。這些看法說明，當局對蒙古語言文字沒有給與應有的尊重，也低估了蒙古語當中包含的民族感情。

為了安撫蒙古族的不滿，內蒙古教育廳於 9 月初澄清，提出了「五個不變」，也就是，除了小學語文、小學道德與法治科、初中歷史科這三個科目，其他科目、教材不變、授課時的語言文字不變、蒙語文及其他母語課時不變、現有雙語教育體系不變。但這些保證應該無法消除反對者的不滿。

（六）結語

從 1990 年代開始，中國大陸就曾零星地嘗試限制蒙古語教育。這項提議曾在 1993 年提出，但由於動員了幹部，特別是來自內蒙古東部的幹部而失敗，那裡的蒙古語教育傳統特別濃厚，也是許多內蒙古族裔幹部的發源地。2018 年進行了另一次嘗試，似乎又因動員內蒙古幹部而失敗。這些事件建立了在系統內工作以捍衛蒙古語的模式。在這一戰略中，蒙古族幹部的支持至關重要，因為蒙古族雖在內蒙古的人口中只占 17%，但占自治區幹部的三分之一以上，其中包括主席與副主席。內蒙古的蒙語教育本來是成功的，不需要改變，面臨蒙古語言文字的弱化，反而更應保留對其尊重與推廣。至於這個新政策究竟會如何發展，就看當地蒙古族如何面對了。

五、近期中共軍事演練及對臺武嚇觀察

國防大學戰略與國際事務研究所助理教授胡敏遠主稿

- 中共對臺軍事演練與軍機繞臺目的為阻止臺美關係升級。
- 中共藉軍機擾臺強化跨區機動與轉場訓練，精進指揮通信與戰術編組訓練，並降低我空軍作戰效能，為攻臺預做準備。
- 未來共軍動態受兩岸關係左右，我應密注共軍海、空聯合作戰的指揮鏈與作戰編組是否更加完整，及美方對臺支持的程度，並採「戰略容忍」，爭取國際支持。

（一）前言

自今年8月以來，共軍已編組數十次大、小不同規模的作戰機群與艦艇侵入臺灣海峽以東地區，嚴重影響我國海空域安全，威脅國家的領空（海）與主權利益。我國政府對此發出嚴重抗議，外交部宣稱國際社會應該共同正視這項形成中的侵略性力量。中共的軍事演練明顯帶有挑釁與威嚇意涵，目的是嚇阻臺灣勿過度傾向美國，同時警告美方勿玩「臺灣牌」，破壞中共所宣稱的「一中原則」。

共軍以機、艦繞臺威嚇臺灣，已是行之多年的把戲，國人早已司空見慣。惟近期的軍事演練看似有些不尋常，中共所派遣的機、艦數量不僅龐大且出勤頻率大增，此外又搭配軍種間的聯合作戰、實彈射擊與導彈威嚇等措施，兩岸戰火似乎有一觸即發之勢。惟從國際政治角度觀察，共軍的軍事行動仍框架在威嚇戰略的範圍內，雙邊爆發戰爭的可能性，仍待兩岸政治氛圍而定。

但從軍事角度觀察，共軍的軍演能力、戰略意圖及戰術行動對未來臺海若發生衝突，政府與國軍實仍須提高警覺、預作準備，較能確保國家的安全與穩定。

（二）近期共軍軍事演練行動

共軍的軍事演練，僅以9月為例，擾臺次數高達9次之多，其中有兩次更是以大機隊配合海上艦隊的聯合作戰模式，入侵海峽中線以

東地區，對國軍造成極大威脅與挑戰，分列如後。

一，今年8月中旬以來，共軍因不滿我政府對國際社會大肆宣傳美國衛生部長阿查爾（Alex Michael Azar II）訪臺之事，因而在臺灣海峽南北兩端實施多軍種聯合操演，並於8月14至17日實施實彈射擊，警告意味濃厚。

二，北京政府為抗議美國務院副國務卿柯拉克（Keith J. Krach）來臺訪問，於9月9至10日，在我防空識別區西南方，派出30架（含蘇愷30、殲10及運8反潛偵察機等三型戰機）侵擾臺海，其中有21架飛過海峽中線以東地區，停留時間約30分鐘。與此同時，還派出7艘艦艇；驅逐艦（2架次）、護衛艦（4架次）、潛艦（1架次）編成作戰艦隊，穿越海峽中線以東地區，嚴重威脅我國海、空領域。

三，為抗議臺美關係升溫，共軍又於9月18日派出20多架次戰機（包含殲10、殲11及殲16等三型），在臺灣北部地區飛越臺海中線以東地區，最近僅離新竹約25哩（海峽兩岸最狹窄處約70哩），中共軍機距離我國領空僅剩13哩，即將進入我國領空之內。

四，9月19日，共軍在臺灣北部海域實施導彈射擊，共發射了數十枚的東風11型導彈，挑釁意味十分明顯。9月份共機擾臺行動頻率未減，惟派遣的架次略有下降（多為2-4架次），機型多為反潛偵察機與戰機搭配，執行擾臺任務。

五，10月份以來，共軍軍機繞臺行動已超過10次以上，大多穿越我國防空識別區的西南角，並以運8反潛偵察機及伴隨的殲10或蘇愷27等不同型式的戰機，干擾我國防空領域的安全。

（三）共軍事行動的意圖分析

共軍對臺作戰是以東部戰區為主要指揮單位，戰機擾臺除可作為未來武統臺灣的練軍準備，又可測試美軍援助臺灣的力度。

首先是強化跨區機動與轉場訓練的能量。共軍東部戰區的第四代戰機數量約為700架，占其總數的三分之一，從出動不同的機型觀察，共軍的戰機分別來自東部戰區、西部戰區與南部戰區等。為掌控中國

大陸東部海域的制空權及防止美軍介入的條件下，共軍空軍必須從其他戰區轉場調度更多數量的機群，以此較易掌握臺海周邊地區的絕對空優。跨區機動、轉場增援的訓練有利增強共軍未來對臺作戰的能量。

其次是精進指揮通信與戰術編組訓練。共軍以不同機型遂行擾臺行動，作戰編隊是以殲 16 為掌機，該款機是以蘇愷 30MKK 作為設計基礎，同時加強具有電子性能 C4ISTAR 的裝備，使該型機可擔任小型空中預警機，擁有空戰管制能力。殲 16 最大特點具備遠距離、超視距攻擊能力和強大的對地、對海打擊能力。每架殲 16 可指揮一小隊戰機（10 至 15 架）執行空戰任務。

殲 10、殲 11 及蘇愷 27 型戰機為中共第四代戰機的主戰裝備，殲 10 適合中—高空作戰，對海面、對地面攻擊更有精確的打擊能力。蘇愷 27 善於遂行高空攔截。共軍運用上述不同機型的軍事演練，明顯已完成作戰指揮鏈與戰術行動的編組，而且持續不斷的增強空中作戰效能，及對地和對海的精準打擊能力。

三是降低我空軍作戰效能。共軍經常性、多批次的擾臺行動，影響最大的莫過降低我空軍的空防能力。擾臺行動每來一批不同機型的戰機，我空軍也須以同等值的戰機進行驅離。我空軍作戰機群約數約有 300 架，扣除例行保養與妥善率待提升的裝備，能立即接戰的戰機約七成（200 架左右）。因此，在數量上遠低於共軍東部戰區的戰機數量，尚不包括可從其他戰區轉場的戰機。因此，共軍以數量的優勢對我進行持久作戰，我空軍最終在高度頻繁的出勤任務下，倍感疲憊。再者，我空軍因執行驅離任務，導致飛機的使用率大幅提升，間接地影響飛機的妥善率，從而危害飛行員執行任務的人身安全。相對的，遂行驅離務對空軍飛行員的正常訓練也大受影響，間接地降低空軍的作戰能力。

（四）共軍軍事行動對兩岸發展的影響

克勞塞維茨認為：「戰爭是政治的延續」、且「戰爭為政治運用的手段」，他認為任何的軍事行動（戰爭遂行）都須服從政治指導。當前兩岸局勢，北京政府的立場是「防獨勝於促統」。共機擾臺明顯是為

政治服務，是為了防止臺灣過於親美，以武嚇手段阻止臺灣走向「獨立」。我政府因受美臺近期關係發展良好，政府為維護國家主權與尊嚴的堅定立場，在領土與主權上不容有任何妥協。近期，兩岸軍事對峙與共軍不斷加大挑釁力度，雙方幾乎走到戰爭邊緣之境。兩岸是「戰」、是「和」、還是繼續維持「不戰不和」的對峙狀態，都是由政治決定。最理想的情境雙方能朝向和平相處、相互尊重、持續交往的狀態。

因此，在政治領域上，政府如何處理好與美國及中共的關係，使兩岸的軍事緊張關係能獲緩和，乃為上策。兵戎相見、開啟戰端實非兩岸人民之福，乃為下策。遺憾的是，中共一再逼迫我軍退向領空底線，國軍為確保領土與主權，在政府指導下國軍有決心亦有計畫性的抵抗中共的軍事入侵，實為不得不的中策選擇。

在軍事領域上，我國防部為反制中共軍事演練的擾臺行為，也於10月中旬在臺灣西南及東南海域實施海空聯合軍演及實彈射擊，以抗議中共的軍事舉措。中共有意的軍事挑釁，讓兩岸再次陷入軍備競賽與軍事對抗的情勢。然而，我國國力與軍事實力不宜與中共進行軍備競賽，這三個月來國軍為反制共軍的挑釁，所花費的油料與警戒費用已高達250億臺幣。未來，若與中共遂行軍備競賽，軍費的投資必然排擠其他方面的開支，對整體國家的發展勢必造成重大影響。

（五）國軍因應措施的戰略思考

首先是遂行「自衛反擊」的時機。針對共軍軍事挑釁，國軍能否直接反擊或須受到共軍襲擊後，國軍才能遂行攻擊，實為重大的戰略決定。近期，國安會針對國軍反制中共的軍事挑釁，定位為「自衛反擊」的軍事行動。自衛反擊的遂行乃是聯合國憲章第51條的內容，主要是賦予主權國家遭到強敵「攻擊」時，為保障自身的領土、主權利益，可對入侵敵人遂行自衛型式的攻擊行動。據此，國軍對共軍的反擊時機，必須遭到共軍攻擊後再實施反擊，或是共機已明顯入侵我國領空，而在數度警告與驅離無效下，才能在政府的指導下開「第一槍」（自衛反擊）。因為，從國際法的觀點或國際社會的認知，國軍必須

忍受第一擊後再實施反擊，較能獲得國際認同並使後續發展對我國有利。

其次是實施「戰略容忍」以爭取國際支持。從中、美、臺三邊關係來看，臺海發生戰端美軍欲以軍事行動援助臺灣，美方希望國軍在衝突的初期能以自身力量先行抵擋共軍入侵行動，之後才會視戰況的發展適時援助臺灣。共軍犯臺行動會以「反介入、區域拒止(A2/AD)」戰略先制止外軍干預，阻止美國海、空軍於第一島鏈以東 200 海浬以外地區，其軍事作為上極可能採取「首戰即決戰」，迅速結束戰爭。相對的，國軍的防衛作戰應採取「戰略持久」、「戰術速決」的作戰構想，較能爭取到更多時間，以待國際的奧援。

戰爭一旦爆發，國軍不宜與共軍全面開戰，尤其不可遂行決戰，應以保存實力與敵周旋，確保後續發展。政府最佳的戰略措施是運用政治智慧設法避戰，尤須在國際政治層面上爭取友邦國及鄰近國家支持，等到國際情勢與國內氛圍都對臺灣有利下，再決定是否與敵正面交鋒。「戰略容忍」的策略，在軍事上採取避戰而不畏戰的與敵周旋，在政治上則以積極行動爭取國際聲援與軍事援助。政治與軍事雙方面配合下，國家安全較易獲得保障。

（六）未來觀察重點

共軍以軍事演練方式干擾臺灣的政治發展，會隨著兩岸情勢的緊張，將隨之愈加頻繁。反之，會因兩岸關係的和緩，擾臺的軍事行為也會隨之降低。值得觀察的是，未來共機擾臺的軍事演練，其所派遣戰機的數量、性能是否持續上升。近期共軍戰機已十多次踰越臺海中線，中共主要是針對美國高層官員訪臺採取的軍事威嚇。未來，美臺互訪層級與頻率若不斷升高，共軍的施壓程度必然更加高漲，兩岸長期的軍事對抗恐將成為常態，實值警惕。

其次，共軍海、空聯合作戰的指揮鏈與作戰編組是否更加完整。尤其共軍軍事演練過程中，美方的態度與對臺支持的程度為何，都值得國人仔細觀察。美國國會參議員盧比歐（Marco Rubio）9月23日參加智庫線上座談時表示，中國遲早會對臺動武。美國該做之事，並非協

助臺灣在全面軍事衝突中取勝，而是讓臺灣具備應戰的能力。盧比歐之言雖不能代表華府立場，卻反映美軍可能不會直接派遣軍力支援臺灣。因此，兩岸軍事衝突的發生，共軍派遣戰機數量的多寡、數量、性能將直接挑戰國軍的應戰能力；再者，共軍聯合作戰指揮鏈與作戰能力的提昇，及對我國是否已造成震懾效果，都將影響我國友邦支援臺灣的意願，深值觀察。

最後，海峽中線並非兩岸劃定的國土疆界，它僅是一條雙方彼此尊重、防範衝突發生的默契線。未來，共軍會在其戰機性能不斷提升、出勤數量相對較國軍為優的條件下，脅迫臺灣。中共軍機是否嘗試向中線以東地區入侵臺灣領空，深值警戒。

兩岸未來發展若欲朝向和平，須靠雙方領導人的政治智慧，方能控制。國軍忠於國家並以保衛領土及國人安全為使命，對於共軍不斷以軍事演練威懾國人的作法，國軍仍須冷靜觀察、沈著應付，切勿在對方的挑釁下先開第一槍。國軍遂行「戰略容忍」實乃不得已的戰略選擇，「容忍」或許有所犧牲，若能換得國際聲援、百姓支持，臺灣將在國際與國內社會上獲得更大的後援力量，此一力量的凝聚才是抵擋中共對臺軍事武嚇的重要支撐。

六、美國總統大選之中國議題觀察

政治大學東亞所副教授黃瓊菽主稿

- 兩黨候選人皆打「反中牌」，惟當前激烈的反中立場在選後是否能維持以及如何維持，才是真正的問題核心。
- 倘川普連任，美中關係將以貿易談判為主軸，人權、意識形態、美國固有盟友的態度相對次要，甚至僅是工具性地位。
- 若拜登勝選，對中政策不會更極端，但也很難回復先前對於中國崛起的樂觀心態，反而使得美中對立情勢更為穩固而持久。

（一）前言

毋庸諱言，2020年將成為人類歷史上的重要年代，而隨著這特殊的一年即將邁入尾聲，全球政壇屏息以待的大事件非美國大選結果莫屬。此次美國大選結果是否再次實現政黨輪替，影響所及不僅僅是美國內部各層面以及疫情的發展，更將主導全球政治局勢的走向。當前美國與中國大陸之間的對立情勢日益嚴重，未來白宮執政者的對中政策更將大幅影響世界各國處理對外關係的態度與策略。現任美國總統川普自選戰開打以來，即不斷打「反中牌」作為攻擊對手拜登的主要策略（例如「拜登贏，中國贏」的口號）。相對之下，拜登的中國政策似乎顯得較為軟弱，而隨著選戰接近尾聲，北京明確反對川普連任的訊息日益明顯，也等於變相地支持拜登。然而，倘若拜登當選，是否就能扭轉目前美中之間的敵對狀態？筆者認為答案必須從兩位候選人的個人風格以及其所代表的兩大黨的固有對中路線來研析與判斷。

（二）川普的中國政策：川普個人立場與共和黨傳統路線

作為已執政近四年的在任總統，川普確實是一名「非典型政客」，亦即其對外政策的風格和手段，經常超乎國際關係主流理論的預期，也很難歸類出一個特定的對中政策路線。在他諸多看似非理性的決策行為底下，許多與中共攸關的策略，似乎以短線操作居多，而不具備長遠考量，也因此川普的外交政策經常招致各界批評，認為他違反美

國國家利益，也拋棄美國在國際社會所扮演的角色。然而，回顧 2016 年的美國總統大選，在競選時期，川普即猛烈批評美國的亞洲政策，尤其是對亞洲國家開放市場，以及沒有針對幾個操縱貨幣而造成美國的損失的國家提出賠償要求等等。彼時川普的許多對外政策宣言，包括對中國大陸提高關稅壁壘，事實上在他當選之後皆一一實現。

然而在川普執政之初，他與北京的關係事實上相當友好。川普曾多次透露他和習近平「關係良好」，而且即便後來堅持對中國大陸進行貿易戰，川普家族事實上在他的第一任期內從中國大陸市場得到不少好處。例如 2017 年 4 月份川習會在佛羅里達州進行的當天，川普女兒伊凡卡·川普 (Ivanka Trump) 即獲得北京政府批准她所申請的三個公司商標，此後兩年伊凡卡陸續獲得更多在中國大陸的商標權。而川普家族與中國大陸金融業的關係更是密切，據聞從川普入主白宮之前即已如此。而在疫情爆發之後，美國因肺炎死亡的人數節節攀升，川普更是在此時刻大打反中牌，堅持使用「中國肺炎」一詞來對北京究責。但仔細觀察其言論，川普並未對習近平個人進行抨擊，僅說「對習近平的感覺變了」。由此可見，站在他個人的立場，川普對中國與對於習近平的態度，並未如表面上呈現出來的那般強硬。

另一方面，共和黨傳統上走的是反共路線，但是相信資本主義，甚至有重商主義傾向，這一項特點與川普個人的出身背景相當契合，也使得共和黨傳統外交路線較為重利而務實。綜觀美國歷史，共和黨的對外政策也較民主黨更為保守避戰。此即為何今年 7 月份白宮要求中共限期關閉駐休士頓使館時，共和黨內部即出現反對之音，認為川普此舉大為不智。而在今年選戰開打之前，事實上川普並未拿新疆議題來批判與制裁中國大陸；換言之，自 2018 年之後，即使美中貿易戰進行的如火如荼，但川普在選戰開始前，並未在意識形態與人權議題上另闢戰場。

由此可見，川普個人立場與他所代表的共和黨，在對中政策上並未有很大的歧異；川普個人風格確實跳躍而難掌控，但是至今為止，他的智囊團推出的中國政策事實上還是維持一貫方向，即盡其所能減低對中國大陸的依賴與極大化美國的利益。而為了選戰所需，川普團隊打出「反中牌」，並專挑北京痛腳下手，用以揭示對手拜登陣營的

相對親中；但是此強硬反中路線是否在其勝選後能持續，其實難以確定。

（三）拜登的中國政策：建制派的拜登與民主黨固有立場

民主黨候選人拜登在擔任參議員時期，曾經與江澤民會面，就導彈、人權與臺灣議題和中共高層展開辯論。拜登更曾經參與中國大陸加入世貿組織的談判過程。在那段時期，拜登對中國大陸的看法是相對樂觀的，他曾經對媒體表示美國歡迎中共作為一個大國崛起，其前提是中共遵守與核武器和人權相關的國際準則。而拜登在歐巴馬主政時期擔任副總統，他個人與習近平多次會面，亦有私交。拜登曾被爆料與中共高層過從甚密，近期他的兒子杭特·拜登（Hunter Biden）也被美國媒體指控與中國大陸企業關係匪淺。不論指控真實與否，拜登過去的中國經驗與立場，皆可說明他個人在看待中國大陸發展成為當前美國最重要對手這件事情上，初時採取樂見其成的立場，原因是他和許多民主黨知識分子一樣，對於當前的全球政經建制相當有信心，深信一旦中國大陸進入全球經貿網絡，將因開放市場以及與全球政治經濟體制相互磨合，進一步往民主化的方向演進。

2020 年的拜登身為民主黨總統候選人，他不像川普在中國政策上堅持個人色彩，而是與民主黨的對中政策路線相互配合。面對川普狂打「反中牌」，拜登陣營也跟進，包括批評北京的新疆政策與治港手段、取消「一中政策」、以臺灣關係法來處理美臺關係等等。就對中國大陸提高關稅這一層面而言，民主黨與川普的立場相同，也接受以「掠奪式經濟發展模式」來定義中國大陸的對外貿易行為。而且根據皮尤研究中心近期發表的數據，目前超過百分之七十的美國人對中國的觀感偏向負面。如此情況底下，拜登與民主黨必須考慮選情發展，不太可能不打反中旗幟。不過，作為建制派的拜登，倘若能在這一次大選之後順利入主白宮，輿論預期他會採取溫和抗中的手段，藉由積極修補與固有盟友的關係，再聯合歐洲與日韓等國家對抗北京。從此角度來判斷，拜登陣營將接受美中關係大抵維持對立與對抗的長期態勢，而對外政策的重心在於維繫既有聯盟的穩固，以保持美國在與中

共抗衡過程中的優勢地位。這樣反而可能使得華府採取與北京敵對的立場更為持久不墜。

（四）結語

觀察目前美國總統大選期間，兩大候選人陣營如何打反中牌來操縱選情，可以發現即使兩黨皆強調自身的反中立場，在具體操作手段上還是有明顯區別。這些區別必須從候選人自身的風格、與中國和中共領導階層的關係、以及共和民主兩黨固有的中國政策路線來觀察。共和黨傳統上反共而重商，對外政策保守，而川普個人風格強烈，但是商人出身的背景依舊影響他的對中姿態。可以預期倘若川普連任，美中關係依然會以貿易談判為主軸，人權、意識形態、美國固有盟友的態度，都是相對次要，甚至僅是工具性地位。而拜登雖有豐富的中國經驗，但他比較是典型政治人物的風格，其對中政策不會脫離民主黨路線太遙遠。若拜登勝選，想必會回到民主黨的慣有主張，亦即以內政為首要，尤其是控制疫情、補救因疫情影響而嚴重衰退的經濟與迅速上升的失業率，並補救貧富差距越來越大的問題；對中政策不會更極端，但也很難回復先前對於中國崛起的樂觀心態，反而使得美中對立的情勢更為穩固而持久。