

# 一、中共推動「平安中國」建設情形觀察

中央警察大學公共安全系副教授游智偉主稿

- 「『平安中國』建設協調小組」下轄各分組以「政治安全」與「市域社會」議題最為重要。
- 中共建構「滴水不漏」的監測預警系統及打造「全國一盤棋」應急管理體系。習近平對「楓橋經驗」著重透過黨的群眾路線推動社會監控，強調「集中管理、統一調撥、採儲集合」的應急管理模式。
- 中共後續操作「平安中國」趨勢包括透過「群防群治」以監控社會及政治菁英，以及將風險預警防範體系擴大至國外、深化最基層黨政單位。

## (一) 前言

中共於今年4月發佈新聞建立「『平安中國』建設協調小組」（以下簡稱協調小組），該小組由中共政治局委員、政法委書記郭聲琨擔任組長，4月21日的新聞稿中，郭聲琨指出工作重點在於：防範危害國家政治安全活動、涉疫矛盾糾紛排查化解、掃黑除惡專項工作、推進社會治理現代化試點、強化公共安全管理、防範網絡安全風險等6個目標。

這個小組的成員均為中共政法委系統的重要官員，包括：中共公安部部長趙克志、中共最高人民法院院長周強、中共最高人民檢察院檢察長張軍、中共中央政法委秘書長陳一新、中共國家安全部部長陳文清、中共司法部部長唐一軍（4月21日時仍為遼寧省省長，並於4月29日接任司法部長）、中共武警部隊司令員王寧、中共中央軍委政法委書記王仁華等8人。而協調小組之下另外設有四個專項組，分為政治安全、市域社會、公共安全與社會治安，各組組長與副組長也多為政法系統出身。

整體來說，協調小組的建立與中共推動「平安中國」建設的目的應為強化監測預警系統與完善應急管理體系。COVID-19疫情的爆發與擴散在相當程度上凸顯了中共對社會的掌控力道仍有不足，特別是

針對政治菁英與官員的監視與控制能力，因而「楓橋經驗」與「群防群治」便成為中共透過「平安中國」嘗試提出的解方之一。其次，隨著中國大陸海外利益的增加、以及可能同時出現的黑天鵝與灰犀牛，也凸顯了中共對社會的掌控能力有所缺陷，因而增加對國際典則的理解與參與、透過大數據強化對社會的監控能力便有其必要性。最後，同時出現的黑天鵝與灰犀牛也凸顯了中共應急管理體系的不足，過去中共應急管理體系為多頭馬車，2018年制訂「國務院機構改革方案」後，中共成立應急管理部，但仍有不足處，這個現象在 COVID-19 的因應過程中相當明顯，因而持續調整應急管理體系的指揮體系也是這個小組的職責之一。

## (二)「『平安中國』建設協調小組」成員、結構與議題排序

### 1. 「協調小組」下轄 4 個專項組，分著重維護政治安全、提升社會治理與應對風險之能力、強化應急管理體系與維護社會治安。

現有公開資料顯示，「協調小組」轄下又包含 4 個組，分為：第一個為由中共中央政法委副秘書長雷東生擔任組長的「政治安全組」，這個小組的目的在於維護國家政治安全、堅持中國特色社會主義制度，而工作重點在於防範：滲透顛覆破壞活動、暴力恐怖活動、民族分裂活動與宗教極端活動等四類。<sup>1</sup>第二個則為由中共中央政法委副秘書長王洪祥擔任組長的「市域社會組」，該組的目的在於根據疫情的發展重樹立「全週期管理」，強化社會治理的弱點、提升治理能力，常態化應對風險與危機的能力。<sup>2</sup>

第三個則是由中共應急管理部副部長尚勇擔任組長的「公共安全組」，並由中共中央政法委副秘書長王洪祥擔任副組長，公共安全組的職能包括：建構覆蓋全中國大陸的責任體系、覆蓋城鄉的監測預警體系、健全軍政民融合參與的應急體系、融合包括行政執法、舉報投訴、信訪在內的執法司法體系等，其參與成員多來自中共交通部、國

<sup>1</sup> 陳言，「平安中國建設協調小組政治安全專項組第一次會議召開」，中國長安網，2020/07/26，[http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2020-07/06/content\\_12368536.shtml](http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2020-07/06/content_12368536.shtml)。

<sup>2</sup> 「平安中國建設協調小組市域社會治理組第一次會議召開」，中共司法部，2020/06/15，[http://www.moj.gov.cn/news/content/2020-06/15/zfyw\\_3250701.html](http://www.moj.gov.cn/news/content/2020-06/15/zfyw_3250701.html)，

家衛生健康委員會、公安部與應急管理部。<sup>3</sup>第四個則為由中共公安部副部長林銳擔任組長的「社會治安組」，這個小組的目的在於掃黑除惡、懲治組織犯罪、深化校園與醫院建設、強化鐵路聯防工作。參與部門包括中共中央政法委、教育部、國家衛生健康委員會、國家鐵路集團有限公司相關部門、全國婦聯、中國人民銀行、國家鐵路局、國家郵政局等。<sup>4</sup>

綜言之，協調小組的成員雖以政法系統為主，但也包括國家安全、武警、解放軍、法院與檢察系統的領導者，轄下設立的四組則分別對應到「維護國家安全」、「社會治理與危機預防」、「監測預警與應急體系」、以及「掃黑除惡與懲治組織犯罪」等四個議題。就此脈絡來看，可看出透過「平安中國」的建設，中共更重視：維持政治穩定與防止外國勢力入侵、改善社會治理能力、建立監測預警與應急體系。某種程度上，防止外國勢力入侵為中共近年修法的重點之一，而改善社會治理能力的問題則由來已久，COVID-19 疫情在武漢的爆發與擴散至全中國大陸的速度則從根本上挑戰了中共原有的監測預警體系與應急管理機制。

## 2. 各組組長的層級與各組成員：中共重視的議題排序與操作模式

從政治安全組、市域社會組、公共安全組與社會治安組等四個「協調小組」下的專項組組長的位階來看，可輕易地界定中共嘗試透過「平安中國」的建設達成之目標的排序。政治安全組、市域社會組與公共安全組由中共中央政法委副秘書長層級的官員擔任組長或副組長，僅社會治安組未有中共中央政法委的官員任職組長或副組長。某種程度上，這個跡象反應了中共對這些議題重要性的排序：最重要的議題為政治安全與市域社會，其次則為公共安全，而社會治安則為末端。

### (1) 全面闡述美國對中政策較重要的政治安全組：組長位階較高，法令相對完備

在政治安全與市域社會組分管的議題分為「維持政治穩定與防

---

<sup>3</sup> 「平安中國建設協調小組公共安全性群組召開第一次會議」，人民網，2020/07/27，<http://legal.people.com.cn/n1/2020/0727/c42510-31799241.html>。

<sup>4</sup> 「平安中國建設協調小組社會治安組第一次會議召開」，人民網，2020/06/09，<http://legal.people.com.cn/n1/2020/0609/c42510-31740855.html>。

止外國勢力入侵」與「改善社會治理能力」，而這兩個議題也一直是中共近年相當重視的議題，也是一再修法嘗試完善法律保障者，特別是前者。中共自 2014 年 11 月 1 日頒佈並實行「反間諜法」後，隨後依序制訂實行諸多法律。這些法規的頒佈與制訂反應了中共對國家安全——特別是政治穩定與他國在陸情報活動的恐懼，也對應了政治安全組的目標，「反間諜法」、「國家安全法」（2015/07/01）與「反間諜法實行細則」（2017/12/22）為最根本的法令，同時也解決前一版本混淆情報人員的規範與反情報法規的窘境，清楚定義反情報法規與間諜對象。而「反恐怖主義法」（2016/01/01）、「境外非政府組織境內活動管理法」（2017/01/01）、「網絡安全法」（2017/06/01）則分別對應到暴力恐怖活動、民族分裂活動等相關政治安全的重點議題。

## **(2) 較重要的市域社會組：組長位階較高、疫情的爆發與擴散凸顯急迫性**

另一方面，市域社會組則著重樹立「全週期管理」，COVID-19 疫情的爆發與擴散反應著中共對新興或突發風險的預警能力不足，而解決這個問題的關鍵在於建構「集中管理、統一調撥、採儲集合」的管理模式，集中資源、盤點各地最低需求以建構應急物資保障體系，並採取針對不同對象、不同階段之「分級、分層、分流」的治理策略，將基層黨組織的功能轉向服務，減少社會不滿與其可能導致的連鎖反應。<sup>5</sup>從市域社會組的任務來看，中共並不在乎風險或危機的爆發，而是希望打造能有效因應風險或危機的能力，包括早期預警機制、控制社會輿論的能力、以及可有效因應的應急管理系統。

## **(3) 重要性較低的公共安全組：較著重技術與部門整合，故由專業人士擔任組長**

某種程度上，市域社會組的功能與公共安全組的功能具有重疊之處，特別是在應急管理機制的建立與運作上，而這也許是市域社會組組長同時也兼任公共安全組副組長的原因。公共安全組最主要

---

<sup>5</sup> 常保國、趙健，「『全週期管理』的科學內涵與實現路徑」，人民網，2020/09/04，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0904/c40531-31848852.html>。

的任務有二：覆蓋城鄉的監測預警體系、健全完善部門協作、軍地協同、社會積極參與的應急組織體系，而實際上，這兩個任務均與市域社會組的任務重疊，這也反應了 COVID-19 疫情過後，中共發現其對社會的掌握能力不足以支持監測預警體系，而隨著疫情的爆發與升溫，中共原有的應急管理系統在調動物資與人力上的缺陷。

然而，論者可能認為王洪祥兼任公共安全組副組長可能源於應急管理部副部長尚勇與政法系統的關連性薄弱所致，但更關鍵的原因應為應急管理部成立於 2018 年 4 月，因而需要一位政法系統的高層官員介入協調監測預警體系與應急管理系統的建立與運作。在中共應急管理部成立之前，應急與救災的責任與資源分散在其他單位，監測預警體系的建立與運作有賴於協調複數部門與各級單位，而應急管理系統的建立與運作則著重與其他部門的溝通，特別是那些原掌握相關資源的部門，而尚勇的專業為礦山工程力學、過去也多任職於科研單位，<sup>6</sup>顯示尚勇應為科技官僚，其特性也符合打造應急管理系統的需要，但也導致委由政法系統的高層官員介入並協調其他部門以整合政策與資源之必要性。

#### **(4) 重要性最低的社會治安組：組長雖僅為公安部副部長，但應為習家軍**

最後，社會治安組的重點則為掃黑除惡、懲治組織犯罪、深化校園與醫院建設、強化鐵路聯防工作，該組的重點為維護社會治安。社會治安組的組長則由中共公安部副部長林銳擔任，未有明確資訊指出中共政法委的高層官員在社會治安組中擔任要職，這也反應了中共相對較不重視社會治安組。然而，也有訊息指出長期任職於福建的林銳為中共公安部副部長王小洪的部屬，而在習近平擔任福州市委書記之際，後者便為福州市警察局局長，顯示林銳可能也是習家軍的成員——雖然其與習近平的關係較為間接而薄弱。

### **(三) 中共建構「平安中國」的目標與操作模式**

#### **1. 「平安中國」的目標**

---

<sup>6</sup> 例如尚勇曾擔任中國科學技術協會黨組書記、中華人民共和國科學技術部政策法規與體制改革司司長。

## (1) 滴水不漏的監測預警系統

觀察「平安中國」的成員組成與四個專項組的任務，不難看出「平安中國」的最終的目標有二：建構「滴水不漏」的監測預警系統、以及打造「全國一盤棋」的應急管理體系。過去中共對社會的監控多源於楓橋經驗的啟示，將重點置於維護社會穩定，但習近平則相當程度地將之扭曲為黨建的一環。例如 2003 年習近平在「紀念毛澤東同志批示『楓橋經驗』40 周年大會」中提到「...充分珍惜『楓橋經驗』，大力推廣『楓橋經驗』，不斷創新『楓橋經驗』，切實維護社會穩定...」，而 10 年後的 2013 年的「紀念毛澤東同志批示『楓橋經驗』50 周年大會」上，習近平則指出：「...把『楓橋經驗』堅持好、發展好，把黨的群眾路線堅持好、貫徹好」。<sup>7</sup>實際上，這也反應了習近平對社會管理或監控的思維變化，早年將重點置於維護社會穩定，但後其則將重點置於透過黨的群眾路線推動社會監控。

實際上，習近平對政治安全的恐懼—或可說是中共的恐懼—源於對歐美國家偏好民主制度的觀察與歐美國家否定非民主政體的假定。這類態度源於 1980 年代鄧小平對國際局勢的解讀，特別是「沒有硝煙的戰爭」，而習近平上任曾在內部會議表示：「西方國家的戰略計算從未改變...也不會接受一個社會主義國家（如我們）和平發展」。<sup>8</sup>在相當程度上，此論點也解釋了為何習近平上臺後重新修整與制訂諸多國家安全法規，以及政治安全組的工作內容，也就著重維護國家安全與政治穩定。

其次，中國大陸的社會情勢向來嚴峻，貧富差距與信訪造成的社會動盪層出不窮，即便原有中共的社會監控系統足以因應這些灰犀牛，但 COVID-19 疫情的爆發與擴散卻反應了其對各級政府與黨員的監控不足。根據新華社的報導，湖北省中西醫結合醫院最晚於 12 月 27 日已確認病毒具有人傳人的能力，<sup>9</sup>但中共國家衛生健康委

<sup>7</sup> 陳冀平，「努力做好新時代『楓橋經驗』理論總結和課題研究工作」，人民網，2018 年 2 月 15 日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0215/c1003-29824816.html>。

<sup>8</sup> Maochun Yu, “Marxist Ideology, Revolutionary Legacy and Their Impact on China’s Security Policy,” in Lowell Dittmer, Maochun Yu eds., *Routledge Handbook of China’s Security* (New York: Routledge press, 2015), pp. 45-46.

<sup>9</sup> 該醫生表示：「在我的堅持下，老兩口的兒子也來醫院做了檢查，一看 CT，肺部也有類似症狀，但是症狀不重。哪有一家子三個人得一樣的病？說明這病可能有傳染性，他們三人的 CT 情況，

員會被隱瞞直到 1 月 19 日才確認病毒具有人傳人的能力，<sup>10</sup> 這個跡象顯示中共原有的監控系統無法取得地方的真實資訊。而這個現象也呼應了市域社會組要求根據疫情的發展強化社會治理的弱點、提升治理能力，常態化應對風險與危機的能力、以及公共安全組建立「建構覆蓋全中國大陸的責任體系、覆蓋城鄉的監測預警體系」的任務。

## (2) 全國一盤棋的應急管理體系

相較之下，另一個議題更為重要，但近年的發展卻相當緩慢，也就是應急管理體系的重建。在 2018 年「國務院機構改革方案」之前，中國大陸的應急管理的任務與資源分散在國務院辦公廳與其轄下的 12 個單位中，<sup>11</sup> 這樣的組織架構已在先天上弱化了中共因應危機的能力與在危機中分配資源以強化社會韌性的能力，不僅可能導致指揮體系的紊亂、資訊流通的速度緩慢與訊息過多難以判斷等窘境、同時更會弱化分配與運送資源的能力，這也是中共於 2003 年 SARS 期間學到的教訓。<sup>12</sup> 實際上，即便 2003 年 SARS 爆發後，中共展開「一案三制」的應急管理體系，中共在汶川地震的救災過程中也反應了原有應急管理體制的問題：溫家寶無法及時調動解放軍進入災區，而這也回應了薛瀾對中共應急體系的批評：沒有常設

---

也給我一種感覺：這不是一般病毒。於是做了很多排除檢查，血象檢查是病毒感染，但跟我們常見的一些病毒不一樣...當時發現人傳人，只是不明顯。比如前述一家三口，兒子平時不太和老兩口一起住，老人生病後，兒子才回去照顧了幾天，然後帶來看病、發現問題，並且一家人病狀基本相同，可以確定是人傳人了。就是說有傳染性，不是那麼狠而已。比如華南海鮮市場，當時相互間沒有傳得很厲害。詳見：「警報是這樣拉響的——對話『疫情上報第一人』張繼先」，新華網，2020/04/20，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-04/20/c\\_1125878293.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-04/20/c_1125878293.htm)。

<sup>10</sup> 「中方沒有及時共用新冠肺炎病毒資料？國家衛健委回應」，2020/05/15，中國新聞網，<http://www.chinanews.com/gn/2020/05-15/9185335.shtml>；「新冠肺炎 甩冤枉？專家揭湖北瞞報人傳人延誤防控」，法國廣播電臺，2020/02/27，

<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200227-%E6%96%B0%E5%86%A0%E8%82%BA%E7%82%8E-%E7%94%A9%E5%86%A4%E6%9E%89-%E5%B0%88%E5%AE%B6%E6%8F%AD%E6%B9%96%E5%8C%97%E7%9E%9E%E5%A0%B1%E4%BA%BA%E5%82%B3%E4%BA%BA%E5%BB%B6%E8%AA%A4%E9%98%B2%E6%8E%A7>。

<sup>11</sup> 這 12 個單位分為：國家安全生產監督管理總局、公安部、民政部、國土資源部、水利部、農業部、國家林業局、中國地震局、國家防汛抗旱總指揮部、國家減災委員會、國務院抗震救災指揮部、國家森林防火指揮部。詳見：「國務院機構改革方案」，新華網，2018/03/17，

[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content\\_5275116.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm)。

<sup>12</sup> 虞義輝，「中國大陸應急管理政策趨勢述評」，*展望與探索*，第 14 卷第 7 期（中華民國 105 年 7 月），頁 40-46。

機構，重危機處理，輕危機管理，鮮少綜合協調、各區域與部門之間的協調能力較低。<sup>13</sup>

而在實際政治的運作中，習近平上臺後一再透過政治運動與宣傳強調「集中力量辦大事」與「兩個維護」，最後並提出「全國一盤棋」的操作模式，這也相當程度凸顯中共期待透過「平安中國」的建設達成的另一個目標——打造足以應變危機的應急管理系統。在「集中力量辦大事」上，市域社會組的任務之一為：「集中管理、統一調撥、採儲集合」的管理模式，集中資源、盤點各地最低需求以建構應急物資保障體系，這也呼應了中共嘗試的重點：透過政策權威盤點應急物資，統一儲存與調撥，並盤點各地最低需求，以建構應急管理系統的後勤補給。

而在「兩個維護」與「全國一盤棋」則為公共安全組任務，公共安全組的任務之一則為「健全完善部門協作、軍地協同、社會積極參與的應急組織體系」，此相當程度回應了原有體制在應對危機之際，仍須花費心力協調不同部門與區域的應急政策，同時也將重點置於釐清指揮管理體系，以確保訊息與命令的流通順暢而清晰。

## 2. 五中全會後「平安中國」的操作模式

中共 19 屆五中全會發佈「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」，郭聲琨於 12 月 2 日就「建設更高水平的平安中國」在人民日報上發表長文，該份文章指出的目標與過去並無二致，著重：第一，強化國家安全體系和能力建設，包括健全國家安全制度體系、堅定維護政治安全、以及鞏固國家安全人民防線。第二，確保國家經濟安全，包括維護產業鏈供應鏈安全、確保重要行業和關鍵領域安全、以及構建海外利益保護和風險預警防範體系。第三，保障人民生命安全，包括完善和落實安全生產責任制、強化衛生健康保障、提高災害防範應對能力。第四，維護社會穩定和安全，包括堅持和發展新時代「楓橋經驗」以正確處理新形勢下人民內部矛盾、健全社會心理服務體系和危機干預機制與加強社會治安防控體系建設。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 陳振明，「中國應急管理的興起：理論和實踐的進展」，*東南學術*，2010 年第 1 期，頁 44。

<sup>14</sup> 郭聲琨，「建設更高水平的平安中國（學習貫徹黨的十九屆五中全會精神）」，*人民網*，2020 年 12 月 2 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1202/c1001-31951627.html>。



在郭聲琨針對國家安全、經濟、公共安全與社會穩定提出的 12 項目標中，可發現中共後續操作「平安中國」的三個趨勢；「透過群防群治的相互監控以強化對社會與官員的監控能力」、以及「將風險預警防範體系擴大至國外、深化至最基層的黨政單位」。

### (1) 更強調「群防群治」以監控社會及政治菁英

楓橋經驗其中一個很重要的教訓為群眾力量對彼此的監視、管控與校正。在楓橋經驗中，在基層黨組織的引領下，群眾的角色與功能包括：區分敵我、與敵鬥爭、教育及改造敵人。然而，在後來的實踐中，「群防群治」意指敦促民眾更積極地協助政府部門——特別是公安與民警——以維護社會治安與穩定，而直到 2019 年年底前，中共各政府單位對「群防群治」的操作則僅止省級以下單位對詐騙集團訊息與手法的宣導、地方單位於巡邏防控、社區服務、打擊違法犯罪等。

然而，習近平對楓橋經驗與群防群治的理解似乎回到毛澤東時期，更強調敵我意識與群眾鬥爭，例如對防範恐怖份子與維護政治安全的相關論述。然而，即便是社會治安或公共衛生議題，不論是習近平本人或中共學者，均堅持群防群治的過程也需堅持黨建引領，<sup>15</sup>不斷要求基層黨組織與黨員引領、動員群眾構築「群防群治」的防疫戰線。<sup>16</sup>而這樣的操作也使中共基層黨組織扮演的角色越來越重要，誠如郭聲琨描述，「創新加強基層基礎工作，健全黨組織領導的自治、法治、德治相結合的城鄉基層治理體系」。<sup>17</sup>

### (2) 擴大並深化風險預警防範體系：國際組織、基層黨組織與大數據

另一個重點則是風險預警防範體系與能力——包括橫向將預警能力擴張到國境之外、縱向將預警能力深入到最基層。從橫向的擴張來說，包括強化對國際典則的參與力道，特別是增加在國際組織任職的中國大陸籍官員，並提升國內針對國際規範與價值的研究，

<sup>15</sup> 「群防群治：重大突發公共事件的社會合作應對」，新華網，2020 年 3 月 27 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/27/c\\_1125776157.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/27/c_1125776157.htm)

<sup>16</sup> 萬鵬、吳兆飛，「人民安全第一！ 習近平主持這場專家學者座談會有深意」，人民網，2020 年 6 月 3 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0603/c40531-31733549.html>。

<sup>17</sup> 郭聲琨，「建設更高水平的平安中國（學習貫徹黨的十九屆五中全會精神）」，人民網，2020 年 12 月 2 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1202/c1001-31951627.html>。

同時也增加對海外風險的認知與保護能力。乍看之下，雖然在聯合國所屬機構任職的中共官員人數與過去以不可同日而語，但仍有兩個缺陷：第一，多數集中在聯合國經社理事會的所屬機構。第二，鮮少中低階層官員，多為政治任命的資深官員。這兩個缺陷導致中共在安全性的國際典則——特別是聯合國秘書處與安理會——的能力相對薄弱，因而未來可能是中共嘗試增加影響力的領域，例如嘗試爭取由陸籍人士出任維和部隊指揮官。

而就縱向的擴張來說，基層黨組織在「平安中國」的實踐過程中扮演相當重要的角色，也是中共策動「群防群治」的重點。在疫情期間，中共政法委要求基層黨員幹部強化對社區的經營，例如「關於進一步發揮基層綜治中心和網格員作用築牢疫情防控第一道防線的通知」的發佈。但在此之外，更重要的一環應為透過大數據、雲端科技與人工智慧強化國家對社會的滲透能力，而這類實踐已有相當成果。例如在 COVID-19 疫情防控期間，山西省的基層民警透過監控系統與人工智慧，動態掌握每戶居住人員的個人資料、以及透過大數據的累積與計算重新安排民警巡邏路線以提升效率。<sup>18</sup>

#### （四）結論

綜言之，中共推動「平安中國」建設的目標與過去中共對社會的監控與控制政策並無二致，但黑天鵝（疫情）的出現促使中共更關注如何提升預警能力與完善應急管理體系，嘗試強化群眾力量以緩解問題的根源（特別是政府官員對訊息的過濾）、透過大數據強化對社會的管理能力、重新盤點物資、計算各地度過危機所需的最低物資、以及理順應急管理體系的指揮架構。然而，鑑於中共威權體制的性質，「平安中國」的建設雖可強化國家對社會的監控能力，但卻未必能回答既有問題，因為在缺乏獨立第三方的監督下，官員仍可在第一時間過濾訊息、以及在政策過程的最末端扭曲政策原意。

---

<sup>18</sup> 劉鑫焱、喬棟，「大數據支撐 護一方平安（建設更高水平的平安中國）」，人民網，2020年10月14日，<http://it.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1014/c1009-31890898.html>。

## 二、RCEP 簽署後對中國大陸經濟及兩岸經貿影響觀察

臺灣經濟研究院兩岸發展研究中心主任陳華昇主稿

- RCEP 生效後有助東亞建立跨國合作生產基地和跨境貿易，形成互利互賴的經濟關係。中國大陸為實質獲益最多國家，可強化連結甚至主導東亞區域經濟整合，並減緩美中貿易戰對經濟成長衝擊，突破美、日圍堵。
- RCEP 對我國與東協經濟關係衝擊較小，但中、日、韓因間接形成自由貿易關係，將吸引國際資本投入，不利我吸引外資。我國傳統產業將面臨關稅困境，更依賴 ECFA 早收清單降稅效果；中國大陸亦可能藉 RCEP 逐漸打造自主產業供應鏈，未來或減少採購我資通訊產品。

### (一) 前言

今(2020)年 11 月「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 正式完成簽署，生效後將成為全球最大的巨型貿易協定。目前 RCEP 包括東協 10 國及中、日、韓、紐、澳共 15 個成員國，GDP 合計約 26.2 兆美元，占全球 GDP 三成，出口合計約 5.5 兆美元，占全球 30%，而 15 個成員國人口合計約 22 億，亦占全球人口約 30%；未來 RCEP 正式生效後，各會員國建立自由貿易關係，將對世界尤其東亞地區經貿發展帶來巨大的影響。

對中國大陸而言，為因應美國對其採取貿易調查、加徵關稅和科技圍堵措施，避免美中貿易戰、科技戰對其經濟與貿易造成重大衝擊，中國大陸有必要尋求有效途徑以為突破，而推動並主導東亞地區的經濟整合，重新建構不受美國主控的東亞產業供應鏈，乃為中國大陸突圍對策之一。

此外，由於在日本主導下，「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)

已經成立並生效，又隨著拜登勝選，美國加入 CPTPP 可能性大，屆時美、日聯手主導亞太經貿規則、重塑世界貿易秩序，中國大陸將面臨更大的競爭壓力。又因近年亞太經濟合作會議（APEC）推動亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）的進展不順，且在美、中貿易衝突，雙方經濟合作難有共識的情況下，APEC 亦難有實質合作，未來 10 年內恐難實現 FTAAP。故現階段中國大陸乃決定力推 RCEP 儘速成立，進一步深化東亞區域經濟整合，配合其「一帶一路」戰略，以助其穩定經濟情勢，減緩因美國發動貿易戰所受到的衝擊，亦有利其突破美、日圍堵中國大陸的經濟戰略，進而期待可以重新取得亞太經濟整合的主導權，為制定東亞經貿規則爭取主動權，或至少與日本力推的 CPTPP 形成分庭抗禮之勢。

## （二）RCEP 對中國大陸經濟之影響

參與 RCEP 能為中國大陸帶來多少實際經濟利益，各方評估不同。國際知名智庫彼特森國際經濟研究所（PIIE）在 2020 年 6 月針對 RCEP 的影響提出研究報告指出，倘若 RCEP 進一步完成簽署並生效，中國大陸為實質上獲益最多的國家，其因 RCEP 簽署生效而在 2030 年前增加的經濟效益達 1,000 億美元。

此外，RCEP 成立、生效將可進一步強化中國大陸連結甚至主導東亞區域經濟整合。而 COVID-19 疫情發生後，全球各國正興起戰略型物資生產國內化與區域化的趨勢，並激發東亞國家相互依存、協力合作的意識；故在此際國際貿易衝突仍頻且疫情依然嚴峻的形勢中，RCEP 所展現的多邊主義、國際合作的精神，有利於中國大陸用以深化與東亞各國之合作，促進中國大陸與東亞國家之經貿連結。

而由於美中貿易戰及新冠肺炎疫情蔓延全球，全球供應鏈裂解而出現斷鏈、分鏈、雙元供應鏈的變遷調整情勢。在此各國面臨製造業產線產能遷移轉向，供應鏈持續調整的過程中，各國企業基於強化生產彈性與韌性、降低生產風險（如封城、斷鏈）之產業安全考量，以及顧慮市場所在宜就近生產等因素，而有必要在中國大陸以外的地區投資設廠生產，以透過多元化、多中心的生產布局，降低產業供應鏈可

能突然被迫中斷的生產風險（如因關稅戰或疫情擴散影響所致），此即生產區域化的發展。而 RCEP 有助強化東亞區域合作的功能，串連起區域化、多中心的各國產業供應鏈基地和產業園區，促進東亞內部建立跨國合作的生產基地和跨境貿易，形成互利互賴的經濟關係；中國大陸則可藉以減緩美中貿易戰對其經濟成長的衝擊，甚至擴大與東北亞和東協諸國之貿易，而帶動新一波的出口成長。

而未來中國大陸將藉由 RCEP 加強亞太區域經濟整合，試圖主導東亞經濟區的發展以對抗美國貿易保護主義，並擴大出口市場，降低對美國市場的依賴，以化解貿易戰和科技戰對中國大陸的衝擊，並提振受疫情影響的經濟情勢。特別是在美國對中國大陸採取「科技圍堵」政策後，中國大陸需要爭取國際間的科技與產業合作新對象；而 RCEP 有利於中國大陸爭取日、韓貿易投資合作，進而帶動中國大陸與日、韓兩國之科技產業及其技術合作。此外，近年來中國大陸與 RCEP 成員國之間已漸形成電腦設備零組件產業鏈，中共將持續運用在 RCEP 區域內之影響力，鞏固中國大陸在區域產業供應鏈的關鍵角色和優勢地位。

### （三）RCEP 對兩岸經貿的影響

由於美中貿易戰以及我國積極推動「新南向政策」，近年來臺商、臺企大多已能就東協市場採取彈性因應措施，故 RCEP 成立、生效後，對於我國與東協經濟關係衝擊較小；但中、日、韓之間將因 RCEP 間接形成自由貿易關係，以致我國對中國大陸的出口產品將受日本和南韓的負面影響。未來若中日韓三國 FTA 談判進展順利，隨著區域整合不斷提高，各國在服務貿易、金融、醫療、通訊、教育、物流等產業取得更大的開放，則國際資本可能移轉到中、日、韓等國，對我國吸引外人投資亦將有不利影響。

同時，中國大陸為我國最大出口國和貿易順差來源國，一旦 RCEP 降稅效應使得中國大陸可能大量由其他免關稅國家進口，亦將影響我國出口表現。臺灣除高科技產品約占出口總額的七成外，仍有三成的出口產業為塑化、鋼鐵、紡織及機械等傳統產業，RCEP 成立、生效

而我國未能加入，則我國以出口為主的傳統產業將面臨其外銷產品將被課以高於他國關稅的困境，而我國出口至中國大陸之產品更依賴 ECFA 早收清單之降稅效果。

此外，雖然臺灣資通訊產業近來因美中科技戰而獲轉單效應及出口增加，但宜注意在短期轉單效應結束後，中國大陸可能將藉由 RCEP 發展削弱我國產品出口競爭力，甚至配合其逐漸打造自主產業供應鏈而在未來可能減少對我國的資通訊產品之採購。

#### **(四) 結語**

值得特別注意的是，在 RCEP 成立後，中國大陸並將持續阻礙我國參與亞太經濟整合機制的機會，並加強其與東協、日、韓經貿關係，以試圖孤立我國在東亞經濟之角色地位，迫使我國在接受其政治條件的前提下，展開兩岸政經對話協商。面對中國大陸的阻礙，我雖恐不易加入 RCEP，但宜促請美、日支持，使我國及早加入 CPTPP，並參與「印太戰略」，以及全球民主國家所建立的乾淨網路聯盟，並與亞太國家廣泛聯繫以簽署投資貿易協議或產業合作協議，以期持續拓展對外經貿關係，推進國際經濟合作，促進國家經濟發展。

# 三、美國新政府對中政策觀察

淡江大學國際事務學院院長王高成主稿

- 拜登將續採取與中競爭立場，但將改變川普單邊主義作風，或積極重返各項國際組織及多邊協議，修補與盟邦的關係，以尋求共同制衡中共。「聯友制中」戰略已獲歐洲主要盟邦正面回應。
- 美國將更強調自由民主的意識形態，並關注中共不當經貿作為，對內則著力提升產業及勞工的競爭力。另美中在氣候變遷、防制疫情及反擴散等議題仍可合作，使雙方關係不至過於惡化。

## (一) 前言

美國總統選舉結果已然底定，民主黨的拜登將入主白宮，開啟美國對中政策新的一頁。

不同於現任總統川普的單邊主義及反全球化作風，拜登被視為傾向全球化及多邊主義。然而不同於4年前拜登擔任歐巴馬政府副總統時期，美國的內外環境已然產生明顯變化。就國外環境而言，中國大陸的國力及影響力較以往更強，改變了國際的權力結構，美國的全球領導地位面臨明顯的挑戰。川普所採取單邊主義更讓這種情勢惡化，美國與主要盟邦的關係惡化，尤其是與歐洲的盟邦如德法等國，以及頻頻退出許多國際組織及多邊協議，使得美國在國際上更加孤立。其次，新冠疫情仍侵襲全球，對於各國人民生命及經濟發展產生威脅，並限制了全球化的發展。在國內環境方面，美國是新冠疫情最嚴重的國家，百姓生命及經濟發展也受到嚴重衝擊。其次，由於川普的白人主義傾向，也導致國內種族衝突上升，非裔美人積極爭取其權益。第三，川普雖然敗選，但是其得票數仍然超高，有將近47%的選民支持他，共和黨在參議院仍然占多數，兩黨的對立也更加嚴重。整體而言，美國政治與社會的分裂與對立更加明顯，將限制拜登的內外政策。

## (二) 拜登政府對中政策將維持對中競爭立場，採「聯友制中」戰略

在此情勢下，拜登已不能完全重複其與歐巴馬執政時的全球化與自由化政策。拜登自己也直言，他的政府將不會是「歐巴馬的第三任政府」。此外，拜登也陸續公布其外交及國安團隊成員，包括擔任國務卿的布林肯、國安顧問蘇利文、國防部長奧斯丁及貿易代表戴琪等，這些人共同的特質是都曾在歐巴馬時期任過職，許多人還是副手扶正，對於既有業務瞭解，並與拜登有相似的政治理念。拜登政府的對中政策將反映美國的內外環境影響及決策官員的政治理念。

首先，拜登政府對中仍將維持著競爭的立場。在歐巴馬時期美國對中即已採取此種政策，當時推出「亞太再平衡」戰略，目的就是強化美國在亞太地區的領導地位，制衡中共的影響力。川普政府也延續此一戰略，並擴大為「印太戰略」，對中採取更強勢的競爭及遏制作為。美國的外交戰略自冷戰結束以來一向是維持美國的全球領導地位，面對中國大陸崛起的挑戰，不論任何政黨執政，都會將其當作競爭對手。此一想法目前已是美國朝野政治菁英的共識，在川普執政時期美國國會已通過一系列遏制中國大陸的法案，例如「臺灣旅行法」、「香港人權與民主法案」及「2020年新疆人權政策法案」等。在川普政府四年來大力的鼓吹之下，多數美國人已將中國大陸視為具有威脅性的國家，包括此次的新冠疫情已造成美國嚴重的傷亡，雖然川普政府的防疫不力是主要原因，許多美國人也歸咎病毒來自於中國大陸。在此一影響之下，拜登在競選時也批評中國大陸的人權狀況及對於美國經濟的傷害，甚至認為川普與中國大陸所達成的第一階段貿易協議對中不夠強硬，未能保護美國的利益。

拜登及其國安團隊對於川普外交政策最大的批評在於其單邊主義作風，導致美國的國際領導地位衰退及與盟國的關係疏離，讓中共乘機坐大。因此，拜登上任後將積極重返川普所退出的各項國際組織及多邊協議，例如「巴黎氣候協議」、「伊朗核協議」及「世界衛生組織」等，並且積極修補與盟邦的關係，尤其是與歐洲盟邦的關係，以重振美國的領導地位及共同制衡中共的影響力。川普政府遏制中國大陸的方式是單打獨鬥，拜登政府將採取的方式是聯手出擊，制衡的力量可能更為強大。拜登近期在接受「紐約時報」訪問時說，他上任後對中貿易政策，將與亞洲及歐洲傳統盟友磋商出共同立場後才會提



出具體的策略。

拜登的「聯友制中」戰略已獲得歐洲主要盟邦的正面回應。歐洲各國一向是美國親密的盟友，在川普時期出現裂痕主要是因為雙方對於國際政經議題的理念不一致，川普傾向單邊主義及保護主義，歐洲盟邦則主張多邊主義及全球主義，川普對於盟邦的傲慢態度更加惡化彼此關係。如今，拜登願意走向多邊主義路線，並且重視與盟邦的關係，歐洲盟邦自然願意恢復與美國的友好關係。歐盟執委會已提出「歐盟－美國面對全球變局的新議程」（A New EU-US Agenda for Global Change）文件，期待恢復及強化跨大西洋夥伴的合作關係，共同因應全球的新挑戰。

### **（三）拜登政府重視民主人權價值，將續與中共協商以維持經貿利益，並在氣候變遷等議題上合作**

拜登政府未來將關注中國大陸的民主及人權議題。民主黨政府一向較為重視民主人權，面對中國大陸的崛起，美國更加強調自由民主的意識形態，以與中共有所區隔，並作為競爭的資源。拜登個人也認同此一理念，已於當選後提議明年要召開全球民主峰會。美國此舉也能強化與歐洲盟邦的關係，在「歐盟－美國面對全球變局的新議程」文件中也聲明一個緊密的歐盟與美國的夥伴關係，對於國際上支持民主價值，以及維持全球與區域的穩定及繁榮甚為重要。歐盟國家並表示將參加拜登所倡議的民主峰會，共同對抗威權主義的擴張。美歐未來將會共同關切中國大陸的人權發展，並持續採取施壓的作為。面對近期香港政府依據港版國安法加大對於泛民主派人士的逮捕行動，拜登所提名的國安顧問蘇立文已在推文中表示，嚴重關切此一發展，美國將聯合盟友反對中共對於香港自由的侵犯，以及幫助受迫害者尋找避風港。事實上，由民主黨居多數的美國眾議院也於12月7日通過「香港人民自由與選擇法」，為逃離政治迫害的在美港人提供臨時保護身份或申請成為美國移民。

未來拜登政府也將持續與中共協商，以維護美國的經貿利益。拜登日前在接受「紐約時報」訪問時表示在他上任後將會先檢討川普政府

與中所達成的第一階段貿易協議，在此之前將會繼續維持此一協議，也不會立即解除目前對於中國大陸貨品課徵的關稅。拜登在訪談中也強調他的對中貿易政策不會只重視貿易逆差，也將關注其他的不當經貿作為，包括竊取智慧財產、傾銷商品、非法補貼企業、及強制技術轉移等。他另外在接受 CNN 訪談時也表示，中國大陸必須按照國際規範行事。經貿政策將是未來美國對中政策的重要項目，此事涉及了美國的經貿利益與全球領導實力。在川普施政及當前疫情的影響下，拜登上任後將不會立即放棄與中第一階段貿易協議，因為在此一協議中，中國大陸承諾將在 2020 及 2021 年額外向美國採購約 2000 億美元的產品，以平衡中美貿易，若中國大陸履行此一協議，短期內將有助於美國的經濟復甦及就業提升。但長遠而言，拜登似也不願意只依賴強加關稅以迫使中共讓步，他認為這將造成兩敗俱傷，也不符合多邊主義的精神。他更強調與盟國共同合作，並要求中國大陸應該遵守各項國際經貿規範，此一想法也顯現在其任命戴琪擔任貿易代表的作為之上。戴琪具有法律及與中協商貿易爭端背景，將有利於未來美中協商，及要求中國大陸遵守國際貿易規範。對於與中經貿競爭，她主張應該具有攻守兼備的策略。目前川普政府對中的關稅施壓以迫使其讓步，戴琦認為只是防禦性的作法，美國還應採取進攻性的作法，亦即提升產業及勞工的競爭力，以維護美國的全球經濟領導地位。

除了競爭之外，拜登也表示美中在氣候變遷、防制疫情及反擴散等議題仍有共同的利益，也可以合作。中國大陸在推動國際經貿的多邊合作及開放國內市場方面，仍持續推動，立場與歐美等國並不完全背離。未來美中仍將持續競爭，但雙方的關係應不至過於惡化。

## 四、近期中共與日韓關係觀察

國立中興大學國際政治研究所教授蔡東杰主稿

- 面對全球疫情進入第二波擴散期，加上美國政權轉移空窗，王毅密集出訪日、韓有尋求「突破」之戰略意味。
- RCEP 在歷經 8 年談判後終於簽署，讓居於核心之中、日、韓互動有進一步調整空間，惟彼此存在長期矛盾，未來發展有待觀察。

### （一）中日關係：復甦中存在挑戰

儘管中國大陸內部新型冠狀肺炎疫情正攀向高峰，負責外交工作的中共中央政治局委員兼中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪仍於 2020 年 2 月 28、29 日訪問日本，除先後會見首相安倍晉三、外相茂木敏充與自民黨幹事長二階俊博，並與國家安全保障局長北村滋進行新一輪高級政治對話，至於習近平原訂 4 月訪日之計畫則為溝通重點。事實上，自 2018 年中、日兩國總理在雙邊關係史上非常少見地實現年內互訪（5 月李克強訪日與 10 月安倍訪陸）後，接下來包括習近平在 2019 年 6 月參加大阪 G20 峰會以及在 10 月訪日並會見安倍的王岐山，北京政壇「三巨頭」在 1 年半內接連到訪，不啻透露某種訊息，顯示中、日關係在 2012 年安倍上臺後的長期低迷局面，或出現調整空間。

無論如何，由於疫情隨即爆發全球性蔓延，不但習近平取消訪日規劃，安倍在 8 月底突然辭職下臺也讓雙邊關係面臨新的考驗。雖然疫情依舊嚴峻，隨著川普在總統大選中失利，加上選舉期間美國社會對立裂縫升高，以及歷經 8 年談判的「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP) 在 11 月 15 日簽署，中共國務委員兼外長王毅立即打鐵趁熱在 11 月 24、25 日訪日，成為自 2 月份楊潔篪後訪日最高級別中共官員，除與外長茂木敏充會面，也是新首相菅義偉首次與中方高層會面。雙方達成 5 項共識（在 4 個政治文件基礎上以「互為合作夥伴、互不構成威脅」精神正向互動、攜手抗擊疫情並及時交流資訊、合作推進經濟復甦並於明年舉行新一輪經濟高層對話、共同推動 RCEP 早日生效與中日韓自貿協定談判進程、支持

對方舉辦東京奧運會和北京冬奧會)與 6 項成果(在本月內啟動兩國必要人員往來「快捷通道」以促進復工復產合作、建立食品農水產品合作跨部門磋商機制、建立氣候變化政策磋商機制、啟動 2022 年邦交正常化 50 週年紀念活動籌備工作、於 12 月舉行新一輪海洋事務高級別磋商、爭取年內開通防務部門海空聯絡機制直通電話)。

儘管前述內容看似豐碩，雙方在釣魚臺爭議方面依然存在分歧。雖然王毅建議兩國回到 2014 年「4 點原則共識」(戰略互惠、正視歷史、危機管控、協商談判)，要求雙方避免在敏感海域採取讓問題複雜化舉動，但日方對此並未正面回應，何況根據日本經濟新聞(Nikkei)11 月 19 日報導，2020 年在釣魚臺周圍水域發現中共公務船隻總天數高達破紀錄的 300 天，無形中也讓中日關係回暖面臨重大挑戰，即便雙方防長在 12 月 14 日視訊對話，一致表示要加快海空聯絡機制建設，前景依舊有待觀察。

## (二) 中韓關係：聚焦突破美國包圍圈

同樣地，在楊潔篪於 8 月成為疫情爆發後首次訪韓中共高層官員，在釜山與青瓦臺國家安保室長徐薰就共同防疫與朝鮮半島議題交換意見後，王毅也在結束前述訪日行程後，接著在 25 至 27 日前往首爾，先後與外長康京和以及文在寅總統會面，除達成推動「中韓關係未來發展委員會」、啟動外交安全 2+2 對話與海洋事務對話、舉辦新一輪外交部門高級別戰略對話，以及儘早達成雙邊自貿協定第二階段談判等共識外，更針對 8 月「未完待續」的習近平訪韓計畫展開磋商。

值得注意的是，在 2017 年韓國佈署「薩德」(THAAD)事件為兩國互動帶來一陣低迷後，以推動「半島無核化」作為基礎，加上共同對抗華府貿易施壓，以及美國片面調高防衛費用分攤比例埋下之矛盾，相較部分觀察家聚焦王毅訪日對於突破美國「對中包圍圈」之戰略暗示，由於韓國迄今並未加入四方會談、5G 乾淨網路、五眼聯盟等美國主導的反中陣線，或許中韓關係才是北京真正鎖定的突破口。理由在於，首先，文在寅有在 2022 年任期屆滿前突破對北韓關係的歷史使命壓力，其次則無論美國在 2010 與 2018 年兩度強迫韓國改訂

自貿協議，乃至在 2020 年陡然調高 5 倍防衛費用，都埋下美韓矛盾伏筆，至於 2019 年爆發的日韓貿易戰更差點讓南韓憤而中止「情報交換協定」，從而讓中共有見縫插針的空間，加上新冠疫情重創經濟與打房失利，致使文在寅支持度從 5 月的 71% 高峰腰斬暴跌至 12 月 36%，政權危機既迫使其有所更張，中共表態支持韓方在 2021 年初續辦今年度中日韓領導人會議亦不啻雪中送炭。

### （三）美中對峙升高下的中日韓互動

從另一角度來看，不管中共與日、韓關係如何發展，美國的態度與政策都是關鍵所在。自歐巴馬在 2009 年提出「重返亞洲」（Pivot to Asia）乃至 2012 年起倡導「再平衡」戰略，既意味亞洲已成為美國全球布局新重心，不僅抑制（或圍堵）中國大陸乃主要著眼點，如何強化與日、韓等傳統盟友之連動更加重要；更有甚者，隨著美國對華貿易逆差在 2017 年達到 3752 億美元歷史紀錄，一方面促使高倡「美國優先」的川普在 2018 年發起貿易戰，美國積極拉攏日本、澳洲與印度以落實「印太戰略」，並更頻繁地在南海和臺海增加軍事活動，都使兩國互動存在擦槍走火進入「熱戰」的風險。其中，日本在 2015 年加入美國與印度「馬拉巴爾」演習，以及 2016 年與南韓簽署「情報交換協定」後，2020 年又與澳洲就簽署「互惠准入協定」達成共識，非但正面回應支持美國戰略，其「抗中」姿態也成為中日修補關係最大障礙。

儘管如此，11 月簽署之「區域全面經濟夥伴協定」（RCEP），既成為中日韓 3 國一起加入的首個自由貿易協定，企圖以此作為轉型契機，王毅隨即出訪日、韓兩國，除了敦促共同推動前述協定生效外，是否順勢結束自 2012 年以來的中日韓自貿協定談判，並在美國之前搶先加入目前由日本主導之「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP），應是北京當前盤算重點。當然，所謂「冰凍三尺、非一日之寒」，中、日、韓三邊互動之既有糾葛乃經年累月而來，想化解自非易事，其後續發展仍難以確定，至於拜登之新亞太戰略內涵乃觀察焦點所在。

# 五、中共提出「2027 年建軍百年目標」評析

國防大學戰略研究所所長沈明室主稿

- 中共「五中全會」提出「2027 建軍百年目標」，提出在機械化與信息化基礎上達到智能化，惟受制於晶片取得，恐難達標。
- 外傳中共 2027 年要建造 3 個航母打擊群，2035 年要建立 6 個航母打擊群。惟在美國航母換代更新，加上臺灣越來越多不同平臺反艦飛彈及潛艦部署，將嚴重威脅中共航母打擊群。
- 中共目前軍力難以與美國抗衡，加快軍事現代化的速度，以提高處理區域領土主權議題的籌碼。在 2027 年未具備抗衡美國及北約軍力前，不會輕率對臺灣出兵。

## （一）提出建軍百年目標的原因

中共第 19 屆「五中全會」於 10 月 29 日閉幕，並循往例提出公報。按理說，「五中全會」是在為提出第十四次五年計畫（簡稱「十四五」）做準備，公報內容也提出「十四五」的指導綱要。但比較特別的是，在建黨百年與建政百年之後，中共在「五中全會」公報中，提出建軍百年的目標，雖未提出具體內容，卻引起各方不同解讀與詮釋。例如「南華早報」在報導此項消息之後，引用軍事消息人士和分析家的觀點，點出中共計畫在 2027 年前完成軍事轉型，打造出 3 支能夠作戰的航空母艦戰鬥群，在太平洋地區與美國並駕齊驅，遏阻美國馳援臺灣。

另外，也有將建軍百年說法延伸認為習近平將執政到 2027 年，或是將 2027 年視為中共解決臺灣問題的時間表。這樣的觀點正如之前將習近平在「十九大」報告中的三步走策略，視為解決臺灣問題的時間表一樣，都是為當時兩岸關係的發展鋪陳，企圖以武統的時間表，迫使臺灣接受「九二共識」或其他政治框架。有的媒體沒有跟進報導完成三個航母戰鬥群的訊息，但多數引用中共國防部發言人的發言，強調中共在 2027 年要達到軍隊現代化，尤其要智能化，當作明確的軍事發展目標。

根據中共「十九大」文件修改的「中國共產黨章程」，內文強調「兩個一百年」，旨在中共成立一百年之際（即 2021 年）全面建成小康社會，以及在中華人民共和國成立一百年時（即 2049 年）全面建成社會主義現代化強國。出現在「十四五規劃」建議中的「建軍百年」，顯然是繼「建黨百年」和「建國百年」這「兩個一百年」目標之後，中共的「第三個一百年」奮鬥目標。此時提出建軍目標的原因，其實就正如其文宣部門所言，「世界面臨百年未有之大變局、我國國家安全不確定性、不穩定性增大的今天，有效應對國家安全風險挑戰，維護我國發展的重要戰略機遇期，迫切需要以建軍百年奮鬥目標，牽引軍事力量建設和運用，加快提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力。」<sup>19</sup>

換言之，即中共在許多議題上與美國對立，甚至可能發生衝突與戰爭，但在軍事能力不及美國下，必須加快軍事現代化速度。中共「十九大」時曾經提出，軍隊到 2020 年「基本實現機械化，信息化建設取得重大進展，戰略能力有大的提升」，眼看 2020 年即將結束，軍事科技走上智能化，超越了信息化，因此，才制定新的近程目標完成時間，將 2027 列為新的軍事目標達成時間。

## （二）2027 的建軍百年目標的內涵

根據中共國防部發言人任國強的說法，中共「已經是世界第二大經濟體，但國防實力與之相比還不匹配，需要加速國防與軍隊的現代化。」「建軍百年奮鬥目標，根本指向是提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力」明白指出加速軍事現代化是中共軍事能力成為世界第一的主要手段。必須從「加快機械化資訊化智慧化融合發展」、「加快軍事理論現代化、軍隊組織形態現代化、軍事人員現代化、武器裝備現代化」、「要求堅持質量第一、效益優先」、「促進國防實力和經濟實力同步提升」等四項工作進行。

但從這些內容來看，不論是軍事科技、理論與組織架構、戰力與

---

<sup>19</sup> 本文標示由網軍部隊的 31698 部隊供稿。參見劉兆明，〈目標指向哪裡，強軍方向就在哪裡〉，《解放軍報》，2020 年 11 月 30 日，引自《求是網》，[http://www.qstheory.cn/qshyjx/2020-11/30/c\\_1126802474.htm](http://www.qstheory.cn/qshyjx/2020-11/30/c_1126802474.htm)。

軍隊效益、國防與經濟效益衝突等，幾乎涵蓋軍事現代化的所有面向，這也意味著，從習近平上任以來的軍事工作，尤其 2015 年以來啟動最大規模的軍事變革，在上述四個面向，並未達成預期的成果。即使許多美國或西方專家不斷強調，中共軍力擴張，尤其是在海軍、中程飛彈、無人機與核武發展上，已經獲得很大的進展，即將超越美國。因此美國必須要及早防範，投入更多預算拉開與中共的軍事能力差距。但是從美國對中共發動貿易戰與科技戰之後，越來越多人清楚認知中共軍力與美國之間的差距，必須加快縮短差距，否則只有挨打的份。

在建軍百年目標提出後，不論中共國防部發言人或媒體都對此進行詮釋。除了指出發展方向之外，也歸納出建軍百年目標的內涵。例如中共軍事專家宋忠平認為建軍目標是指解放軍現代化建設，即「機械化、信息化和智慧化」的「三化」建設。過去強調機械化與信息化建設的辯證結合，以機械化推動信息化，以信息化拉動機械化；現在說法則是，在機械化與信息化基礎上，達到智能化。在現今車輛與大型武器系統越來越趨向無人化與自動化下，軍事科技同樣在智能化的發展日新月異。尤其在近期亞塞拜然與亞美尼亞戰爭中，無人機的偵察與突襲扮演重要的角色，更推動中共朝智能化的方向發展。

另外，「五中全會」提出「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」的關鍵論述，強調除了主權與安全之外，影響國家發展利益的任何威脅，可以動用武力解決。這在中共新版「國防法」的修改中，可以看到類似的用法。因此，建軍百年的內涵及目標中，其實涵蓋軍事、經濟與政治的內涵。因此，在國防三步走策略上，已經建構 2027-2035-2050 的階段性目標；對於經濟與政治目標而言，過去所定的建黨百年，將隨著 2021 年來到，失去指標性作用。中共雖然宣稱已經達成全面脫貧的目標，但是對於基礎性的政治與經濟發展目標，勢必要建立另一個三步走的階段目標。有可能與 2027 建軍百年結合在一起，或是在相近的時間點，訂出新的近程目標時間。



### **(三) 2027 建軍百年的挑戰**

#### **1. 航母戰鬥群數量及能力**

中共雖然透過國防部發言人，提出未來的 4 項目標，而且時限拉長到 2027 年，並不代表中共的確可以順利完成軍隊機械化、資訊化與智能化的目標。例如有媒體認為中共 2027 年要建造 3 個航母打擊群，2035 年要建立 6 個航母打擊群。通常軍艦設計製造，第一艘也許會緩慢些，但後續建造過程在製造累積科技與能力後，時間會縮短。在中共已經擁有兩個航母打擊群下，第三個打擊群要到 2027 年完成，時限上有點拖延。7 年內才完成一艘，如何在後續 8 年完成三艘。而且在美國航母換代更新後，航艦科技更加超越中共，加上臺灣越來越多不同平臺反艦飛彈及潛艦部署後，將嚴重威脅中共航母打擊群，對臺動武未必能占優勢。

#### **2. 智能化發展受制於晶片取得**

中共要求軍隊要加快機械化、信息化與智慧化的融合發展，但是在美中貿易戰及科技戰後，暴露出中共在半導體與晶片科技的落後，而許多智能化武器系統所依賴的就是晶片科技。晶片相關產業鏈可粗分為設計、製造、封裝、測試四大領域，中國大陸在晶片設計方面取得較大成績，華為、海思等公司也都有突出產品，但在其他領域則顯得較弱，尤其在晶片製造方面。中共的中芯國際僅能量產 14 奈米製程的晶片，而臺灣的臺積電和韓國的三星的技術可以量產 7 奈米、甚至可直攻 5 奈米晶片。如果中共連福斯汽車的製造都因為晶片供應被制裁而停止，華為因此停止手機生產業務，其他如火箭、飛彈、無人科技、衛星等，設計製造與運作效能都會受到影響。如果晶片發展停滯或落後，尖端武器系統設計製造也會受到拖延，恐難達成 2027 建軍百年目標。

#### **3. 2027 年仍難武統臺灣**

中共鑑於目前軍力難以與美國抗衡，即使面對日本、澳洲及印度也未必掌握優勢，必須加快軍事現代化的速度，以提高處理區域領土主權議題的籌碼。中共雖然在部分軍事科技如反間彈道飛彈等，超越美國，隱形戰機、高超音速飛彈與無人飛機發展也不惶多讓，但如果

因為臺海衝突與美國爆發戰爭，恐無必勝把握。中共雖然將 2027 年訂為建軍百年，但是就中共相關學者或國防部發言人的說法，建軍百年並未針對臺灣。但是在中共片面改變現狀或是無端侵略臺灣的想定下，勢必引起美國及北約國家的反對，甚至可能出兵干預。換言之，中共在 2027 年尚未具備抗衡美國及北約軍力前，不會輕率對臺灣出兵。但如果發生重大變故，如臺灣發生動亂，或是採取激進手段，即使中共建軍目標尚未達成，也會動員所有可能武力，出兵解決問題。

#### （四）結語

19 屆「五中全會」剛結束，中共「解放軍報」發表評論文章「保持戰略定力辦好自己的事」。此處所指的「保持戰略定力」，其實與穩住陣腳，切勿輕舉妄動同義。換言之，中共一面說保持鎮靜；另一方面則說要加快軍隊現代化，其實就是 2027 建軍百年的背後意涵。這樣的調門與近期中共高調慶祝「抗美援朝」背道而馳。以中共的三步走規劃而言，因為 2035 年才能「基本實現國防和軍隊現代化」，可見中共對自己的軍事現代化的看法，已經不是「厲害了，我的國」，而是趨於謹慎與低調。中共強調未來的「十四五」時期是「軍隊現代化邁出重大步伐」，如果才邁出重大步伐，五年後又如何能夠「建成世界一流軍隊」？

## 六、中共緊縮治港作為簡析

中國文化大學政治學系兼任助理教授蕭督園主稿

- 中共在港實施「港區國安法」後，限縮泛民主派參政議政權利、強化行政主導制的政治體制並否認「三權分立」、成立香港「國安委」，並成立「紫荊黨」完成「新港人治港」的政治目標。
- 港府對社運領袖及特殊人物展開強勢掃蕩、製造「寒蟬效應」，未來或實施「社會信用體系」、「健康碼」等系統。
- 中共以「頂層設計」改造香港的文化與意識形態領域，及公民社會，實現「以黨治港」的決心和意志，後續或有更嚴厲的社會與政治審查制度。

### （一）前言

中共在7月後於香港戮力行使「港區國安法」，香港過去的「港人治港、高度自治」旋即受到了逐步的壓縮，取而代之的是在「全面管治權」及「頂層設計」下展開的「一國兩制」新型態。過去香港制度中被視為有利於維持香港資本主義運作的自由威權政體，包括集會自由、新聞自由、言論自由，現今在中共改弦易轍的統治思維下已崩解，取而代之的是比大陸更緊縮的管治模式。中共之所以不斷緊縮治港政策，一方面是因為，即使在國安法施行後，香港社會中依然存在著不屈服的信念，諸多知識分子與政治領袖依然無畏的與北京周旋；另一方面，社會在驚覺北京持續剝奪香港的自由與自治後，對「一國兩制」也不再抱持信心，對北京與港府的管治更加以積極不配合來進行消極抵抗。中共為求能徹底彰顯「一國」之尊及中央不容挑戰的權威，透過全國人大常委會及法律工具，對香港的政治發展與公民社會都展開大規模的干預與改造，務求重塑香港的新時代。

### （二）政治層面的緊縮

中共在香港政治層面的緊縮，展現在四個主要面向。首先是限縮了泛民主派參政議政的權利。在11月11日，北京人大常委會應香港

特首林鄭月娥的提請，通過有關香港立法會議員資格問題的「決定」，而港府也隨即宣布，公民黨楊岳橋等 4 人即時失去議員資格。香港中聯辦發表聲明強調「愛國者治港是必須堅守的政治規矩」，進而也讓所有泛民派議員宣布總辭。事實上，此次開除楊岳橋等 4 名議員的想法，應早在本次被延選的立法會提名期就埋下了伏筆；在 7 月底即由香港選舉管理委員會撤銷 12 名參選人的資格，當時楊岳橋等 4 人即名列其中。但因考慮臨時立法會人數與代表性不足的因素，而讓渠等先延任。但泛民派議員透過議事規則干擾議會運作，不僅癱瘓立法會的功能，也制約了港府的政策推動，最終讓中共難以容忍異議。中共對泛民派議員的打壓不僅止於限縮議政權，未來連參選的資格恐也難有，這可見於港府不斷拘捕泛民派政治人物，也迫使許智峯等人選擇流亡海外。由於中共在「十四五」建議中提到，「增強港澳同胞國家意識和愛國精神、支持港澳更好融入國家發展大局、堅決防範和遏制外部勢力干預港澳事務」，顯然北京未來五年注重的不僅是經濟工作，更在乎政治工作。可以預見未來香港立法會的多元民主將不復見，非建制人士僅能作為忠誠的反對派。

其次是，壓抑立法與司法權，強化行政主導制的政治體制。今年下半年，香港教育局就通識科教材作出不同程度的修改，當中介紹香港法治時，刪去或修改「三權分立」內容。特首林鄭月娥指出香港無論在回歸前後都不是「三權分立」的制度，並強烈表達行政長官是行政主導的核心。港澳辦及中聯辦也發聲明肯定特首林鄭月娥有關香港無「三權分立」的言論及教育局調整教科書的舉措，並再次強調香港所有權力均來自中央授權，批評民主派借三權分立否認行政主導，目的是「抗拒和架空中央政府對港全面管治權」。何以北京與港府要扭轉社會大眾所熟悉的「三權分立」政治體制運作模式？第一，旨在要削弱立法權與司法權，進而強化行政主導制的基礎。加速扭轉港英時期遺留的三權分立認知，進而將中國大陸行政至上的體制移植到香港，營造類新加坡式的威權管治模式，有利於鞏固中共「全面管治權」的建構。第二，北京多年來一直有意要將「國家認同」植入香港的教材之中，但在 2012 年的因反國教運動而無斬獲。也由於長期來政治體制的上三權制衡慣例，及社會上三權分立概念堅固，促使社會以公

民抗命方式表達反對意見。而「國安法」推動後，規定「特區政府須加強監督和管理香港特區的學校、社會團體、媒體與網絡，並開展國家安全教育」，港府此次的作為就是希望建構新的認知體系，消滅香港社會的反抗意識。

再而，中共正在建立國安法下超越基本法的政治體制新形態。中共過去透過「公安、檢察院和法院」三大系統，牢牢掌握對大陸社會與政治的監控。而如今，香港在「國安法」施行下，成立「香港特別行政區維護國家安全委員會」。由於在「國安委」中，集合了保安司及警務處、入境處、海關等公安系統，也有律政司的檢察系統，加以特首可以直接任命審理國安案件的法官。這個猶如集大陸在公、檢、法三大系統於一身的「國安委」，由於直接聽命於香港中聯辦主任，在未來以特首為核心的行政主導制持續推進後，將成為超越香港基本法體制的新形態，也改變香港了「港人治港、高度自治」的涵義。更由於香港特首林鄭月娥在今年的「施政報告」中提出，修訂「宣誓及聲明條例」和「立法會條例」的草案，未來香港新入職及現職公務員必須宣誓及簽署聲明，擁護「基本法」及效忠特區。可以預見，廣義的公務員將包括立法會議員、區議員都在內，未來政治上的反對力量也將難以在體制內起作用。

最後，中共將以「新港人治港」。今年香港出現新政黨「紫荊黨」，是由一群在大陸出生、受西方教育，具歐美財經背景的海歸人士組成。紫荊黨的出現代表代表北京對香港政府、社會與傳統親北京勢力的不信任，故而全面改造香港權力體制。其意義也體現中共對港「改土歸流」政策，透過加速換血「新香港人」，取代過去北京在港的政商管治聯盟，展現香港的「新時代」。「紫荊黨」將做為中共在香港的管治側翼，也將逐步完成「新港人治港」的政治目標。

### **（三）社會層面的緊縮**

中共在香港社會面向的緊縮，可以從幾個角度來觀察。首先是對社會運動領袖及特殊人物展開強勢掃蕩，在「止暴制亂」的目標下，持續運用法律手段肅清可能威脅。包括人民力量副主席譚得志及前香

港眾志成員黃之鋒、周庭、林朗彥相繼被拘捕與判刑，中共即是希望對香港言論自由進行壓制後，可以透過迫害人身自由製造寒蟬效應，避免香港社會持續存在「從眾效應」。前立法會議員朱凱迪批港府為想營造更強大的寒蟬效應，正在製造無所不包的感覺，來達到白色恐怖的作為。

其次是對新聞自由的干預。香港電臺編導蔡玉玲，因為拍攝「反送中」運動「7.21 事件」遭到警方逮捕，多數民主派支持者認為警方的拘捕行動出於政治目的。蔡玉玲被捕的事件對香港新聞自由產生嚴重影響，不僅可能逼迫媒體自我審查，為符合政治正確言論將趨向單一，而日後網媒及公民報導的生存空間將變得更狹窄。而後，香港有線新聞臺以經營為由開除 40 名員工，這些被裁撤的記者與員工過去多次報導大陸民運活動、社會衝突事件，以及揭露親中民調機構的作假與影響。顯見，不管是直接的拘捕或是間接的迫害，中共對新聞自由的打擊與改造，將只是個開始。

再而，即將壟罩香港的「社會信用體系」。自 2017 年大陸實施「網絡安全法」後，國家對社會的監控就更加嚴格，而香港自實施「港區國安法」及「香港國安法第 43 條實施細則」，也代表中共對港政策中，社會管治面向從過去的模糊妥協策略轉成更清晰的方向。回顧 2019 年 7 月 5 日，廣東省政府公布「貫徹落實綱要的實施意見」及「廣東省推進粵港澳大灣區建設 3 年行動計劃（2018-2020 年）」，3 年內擬在廣東、澳門以及香港全面性地建構「社會信用評分」等相關制度與體系。而「粵港澳大灣區發展規劃綱要實施意見」第 42 項也指出，除了將研究制定大灣區社會信用條例，還包括信用資訊蒐集和共享機制，用以深化社會治理的合作機制，加強粵港澳警務合作交流及突發事件應急處置聯動機制和協調平臺。由於特首林鄭月娥在今年的施政報告中，已經明白地呼應中共的大灣區戰略，將戮力推進深港一體化與融入大灣區，不免讓人擔憂香港特區政府未來將在香港施行「社會信用體系」。即使當前尚未施行「社會信用體系」，但在實施「港區國安法」後，法律中允許港府在認為國安有受威脅之虞，得以要求企業提供用戶敏感資料，因此英國「衛報」曾示警，認為當前香港企業可能正秘密配合港府監控民眾。而因為疫情的因素，過去受港

人質疑的「健康碼」系統也將被啟用，在香港難以自外於大灣區的現實下，這將只是時間的問題。

最後，中共正在建立香港社會文化的新型態。在中共逐步建立香港新型態的時空下，完全展現了中共要實現「以黨治港」的決心和意志。而這樣的新型態，針對的其實就是香港的文化與意識形態領域，及廣義的公民社會。中共在「頂層設計」下整體性改造香港的作為，啟動後就無退縮的可能。所以，更為嚴厲的社會與政治審查制度，將會依序上演。中共對香港的全面管治，已經是難以回頭的現在進行式，雖然香港的公民社會仍力圖反抗，但恐怕能量有限。香港的公民社會在「紫荊黨」一類的社會團體陸續站上檯面後，也將慢慢從量變到質變，重新改寫香港新時代下的社會文化。

#### **（四）結語**

整體來說，中共今年在國際與國內多重因素下，緊縮了對香港的管治。隨著北京以法律工具逐步改造香港，既圖強化行政主導制，也逐步掌握行政、立法與司法三權，香港的「一國兩制」早已面目全非。而香港的民主運動在歷經數十年的努力後，雖然遺憾卻也將無奈地畫下句點。我政府與社會在香港經驗上，宜更謹慎看待，為日後局勢做好因應規劃。