# 一、「二十大」後中共高層動向觀察

政治大學國際關係中心助理研究員曾偉峯主稿

- **習近平率政治局常委赴延安瞻仰中共「七大」遺址，強調黨的領導，政府高層的交接工作逐步展開；中共高層密集展開外事活動，試圖突破美圍堵、鞏固邦交。**
- **中共 2023 年工作主軸將是對內尋求經社穩定，處理疫情和經濟下行問題，對外謀求穩固「一帶一路」等既有成果；明年 3 月「兩會」人事底定後，料將推出穩經社措施。**

## （一）前言

2022 年 10 月 22 日中國共產黨第二十屆全國代表大會（下稱「二十大」）結束，23 日舉行二十屆中央委員會第一次全體會議（「二十屆一中全會」），政治局委員與政治局常委名單底定，產生新一屆中共黨內領政高層。觀察「二十大」後高層動態，由於總理、副總理與其他重要政府職位要到明年 3 月「兩會」召開後才會更動，因此目前處於內政交接轉換時期，而此時的中共高層動態，更多凸顯在外交工作上。換言之，「二十大」至 2022 年底，中共高層動向呈現外交大於內政，而強調穩定安全大於積極創新。

## （二）新任政治局常委造訪延安強調黨的領導

2022 年 10 月 23 日「二十屆一中全會」結束後，習近平隨即在 10 月 26 日率新任常委前往陝西延安，瞻仰中共「七大」遺址。延安做為過去中共革命根據地，習率眾常委參訪，旨在凸顯紅色基因，以及「弘揚偉大建黨與延安精神」，重申黨的領導。習近平「十八大」任總書記以來，三次全國代表大會後帶領新任常委參訪地被認為具重要意義，例如「十八大」後率新任常委到北京國家博物館參觀《復興之路》展覽，隨後即推動中華民族偉大復興理念；「十九大」後率新任常委赴上海參訪中共「一大」會址，著重黨建工作；「二十大」後赴延安參觀「七大」會址，相信亦與習堅持黨的領導及社會主義路線目標息息相關。此外，習在此次行程也在陝西延安市與河南安陽市進行調

研考察，重申其扶貧與鄉村復興政策。

## （三）高層政府工作交接轉換緊密進行中

「二十大」後，除了黨職外，政府職務仍處於工作交接轉換期，因此許多高層活動仍有重疊。例如政治局新任常委李強被認為即將接任國務院總理，其在「二十大」後出席幾項活動，包含 11 月 4 日出席「中國國際進口博覽會開幕式」，12 月 2 日出席「黨外人士座談會」，以及 12 月 7 日「中國農工民主黨第十七次全國代表大會」。在「黨外人士座談會」中，仍由李克強報告今年經濟相關工作及明年規劃。政治局常委及中央書記處第一書記蔡奇則開始黨務工作，10 月 30 日出席「學習貫徹黨的二十大精神中央宣講團動員會」，以及 11 月 1 日與越南共產黨中央書記處書記進行視訊的對口交流。新任常委丁薛祥目前仍以中央辦公廳主任身分陪同習近平進行各項國內考察與國外訪問工作，李希任中紀委書記後，已在 10 月 26 日召開中紀委會議。

趙樂際與王滬寧兩位獲連任的政治局常委，則在 12 月方開展工作，趙樂際於 12 月 15 日出席「中國民主建國會第十二次全國代表大會」以及 12 月 18 日出席「中國民主促進會第十三次全國代表大會」；王滬寧出席的活動則包含 12 月 7 日的「臺灣民主自治同盟第十一次全盟代表大會」、12 月 13 日的「第十一次全國臺灣同胞代表會議」以及 12 月 19 日的「九三學社第十二次全國代表大會」，出席與臺灣相關活動，亦可研判王滬寧將任全國政協主席，開展對臺相關工作。

## （四）例行工作會議強調穩定優先

上述政治局常委的政府工作逐步交接中，而除了中紀委書記李希以及常委趙樂際兩人外，其他政治局常委都在 12 月 2 日出席中共中央召開的「黨外人士座談會」，而所有常委皆出席 12 月 15 日召開的「中央經濟工作會議」。這兩個例行性的工作會議針對中共當前最關注的疫情與經濟議題進行討論，兩個會議主軸皆強調以穩定優先，在「黨外人士座談會」提到要「圍繞科學精準做好疫情防控、有效擴大內需」，「中央經濟工作會議」更進一步稱 2023 年經濟工作要堅持「穩

字當頭、穩中求進」以及「更好統籌疫情防控和經濟社會發展」，針對疫情要「因時因勢優化疫情防控措施，認真落實新階段疫情防控各項舉措」，經濟則是強調要「著力擴大國內需求」，並將「恢復和擴大消費擺在優先位置」。由上皆可見到中共政策強調穩定優先，採取經濟向內看的戰略態勢。「二十大」後中共面臨經濟社會等多項挑戰，不僅民眾對於持續嚴格防疫封控不滿，各地發生「白紙運動」挑戰政府嚴格封控，而持續的經濟下行問題，也衝擊各領域業者與從業人員生計，民怨因防疫與經濟兩大問題持續延燒，因此中共必然需試圖解決民生問題，維穩優先。

## （五）外交活動頻繁打破西方圍堵

儘管國內穩定為重，習近平在「二十大」後外交出擊甚為積極。從 11 月 14 日出訪印尼參加「二十國集團領導人峰會」（G20）開始，17 日訪問泰國出席亞太經濟合作組織會議（APEC），再到 12 月 7 日訪問沙烏地阿拉伯出席「中國-阿拉伯國家峰會」以及「中國-海灣阿拉伯國家合作委員會峰會」，習與東亞、東南亞、北非與西亞地區超過 30 個國家與國際組織領袖會面，若再加上 9 月份習出席「上海合作組織會議」會晤中亞各國領袖，以及受邀訪問中國大陸的領導人，如德國、越南、蒙古國等國領袖皆在北京會面習近平，可以看到習「二十大」前後的外交活動相當頻繁。在 APEC 會議後，若觀察中國共產黨網的高層活動報導次數，也可以看到中共高層官員外交工作頻繁，例如古巴高層與習近平、李克強、栗戰書皆有接觸，寮國也接觸習、李、栗及汪洋，哈薩克則接觸李克強，俄羅斯則與中共延續外交活動與總理會議，接觸王毅、李克強以及胡春華。此為疫情爆發後中共再次透過最高領導人出訪與接見進行高層外交，外交活動頻繁旨在打破西方，尤其是美國對其圍堵，以及穩固邦交確保其外交重要政策措施如「一帶一路」、周邊外交等不受阻。

## （六）防疫管制放鬆後中共高層染疫憂慮

近期疫情擴散也衝擊中共高層，媒體報導中共高層專用醫院北京

301 醫院交通管制與封堵，加上各省發布紅頭文件強調支援北京，以及幾個重要會議，如中央經濟工作會議、中央農業會議等，許多身在北京的主要官員都沒參加，但在外地的地方官員或副手卻有參與，引發中共高層官員紛紛染疫的憂慮。中共 12 月 26 日宣布 2023 年 1 月 8 日起開放國民出國、入境免隔離、僅須持 48 小時內核酸檢測陰性證明，表示國境將全面開放，然也表示疫情擴散可能更迅速。中共高層染疫憂慮，以及可能造成的政治風險也是 2023 年的重要政治問題。

## (七)結語：權力鞏固與穩字當頭

從「二十大」後高層動態觀之，中共當前正在進行政府相關工作交接與轉換，因此尚未見到各領域主政者更迭後的明確政策轉換；然而可以看到 12 月後轉換工作已加快進行中，許多常委紛紛露面出席各項會議，而相關工作如「二十大」精神宣講也緊鑼密鼓的展開。

習近平在「二十大」後已然實現權力一把抓，而從「二十大」後高層動態，以及相關的政策會議觀察，可以看到中共將來的政策走向以穩定優先，外交上目標穩固既有成果，如確保「一帶一路」政策的可持續性，另外習頻繁出訪也為修補疫情爆發以來無法進行領袖外交帶來的影響。內政上，中共以穩定當頭，尤其在目前國內社會經濟不穩定性高，民怨沸騰的狀況下，中共目標放在確保民生就業增長，鞏固內需市場等措施。外部採外交出擊，內部抓經社維穩，將是 2023 年的中共政策主軸。「二十大」後中共黨政體制仍在磨合，預料 2023 年 3 月全國「兩會」政府人事底定後，更多穩經濟社會的相關措施會陸續出爐。

**APEC 後中共高層活動報導中提及國家次數表**

| 國家 | 次數 | 國家 | 次數 | 國家 | 次數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 古巴 | 6 | 俄羅斯 | 4 | 柬埔寨、伊拉克、吉爾吉斯、剛果、伊朗、烏茲別克、突尼斯、印尼、科摩羅、牙買加 | 2 |
| 寮國 | 5 | 蒙古 | 3 | | |
| 哈薩克 | 4 | 馬來西亞 | 3 | | |

資料來源：整理自中國共產黨新聞網中的「高層動態」欄位（資料涵蓋 11 月 23 日至 12 月 19 日），http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/index.html

# 二、中共中央經濟工作會議觀察

中華經濟研究院第一研究所助研究員王國臣主稿

- **中共強調發展與增長，明年經濟成長率目標或設定在 5.0 至 5.5%，首重擴大內需；財政赤字率或提升到 3.5%，財政貼息取代減稅降費，貨幣政策續寬鬆，並形成目標科技攻關的新型舉國體制。**
- **監管風暴暫歇，惟國進民退隱憂仍存；著力化解房地產價格泡沫、銀行危機、地方政府債務與財政懸崖、社會風險與政策不確定性等五個主要經濟風險。**

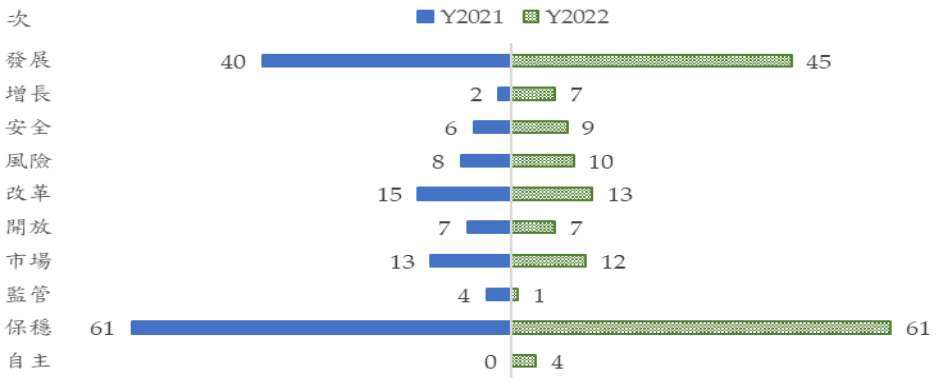
## （一）前言

中共中央經濟工作會議（以下簡稱本次會議）於 2022 年 12 月 15 日在北京召開，因為習近平正式邁入第三屆總書記任期，及一週前疫情動態清零措施無預警退場，本次會議備受關注。據此，本文旨在梳理會議公報，輔以相關統計數據與專家觀點，蠡測 2023 年中國大陸經濟政策走向。

## （二）經濟目標

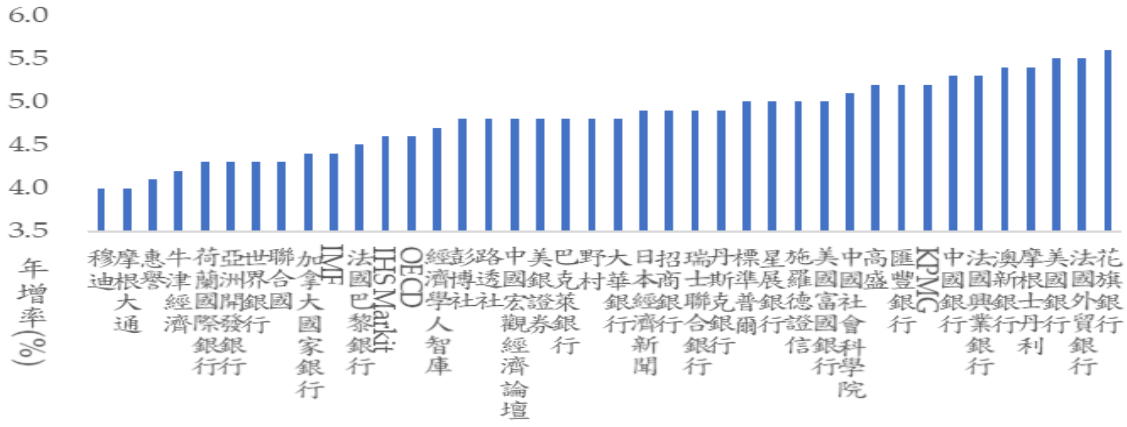
本次會議公報全長 4,708 字，較上年增加（年增）1.8%。如圖 1 所示，北京當局首要關注保與穩，兩者共出現 61 次，與上年相同。惟經濟目標由保就業、民生與市場主體，轉向穩增長、就業與物價。國內生產毛額（gross domestic product, GDP）再度掛帥，影響所及，發展與增長合計出現 52 次，增加 23.8%；此為本次會議的新意之一。

**圖 1：中共中央經濟工作會議關鍵詞比較**



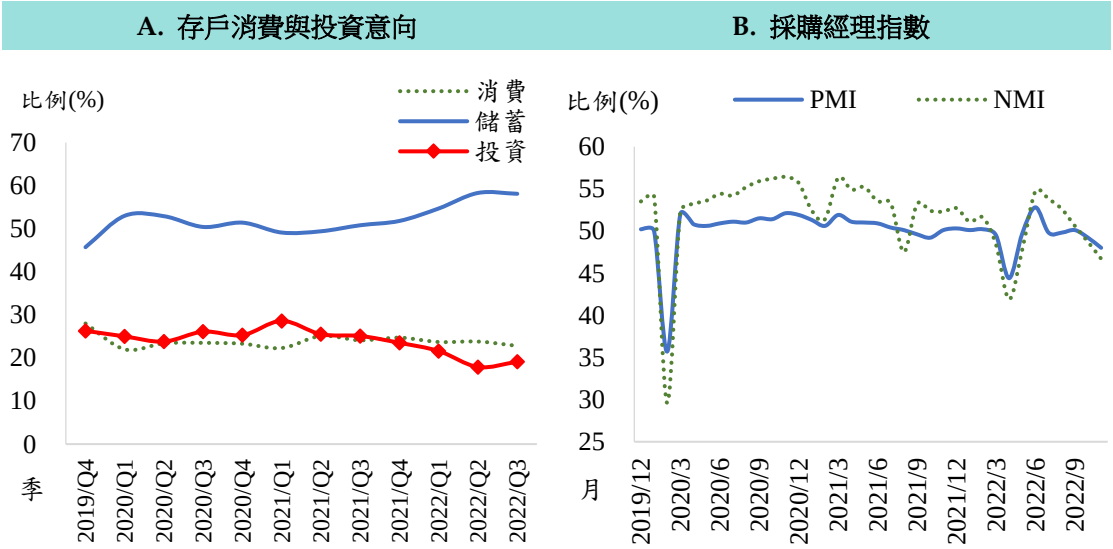
同時，本次會議預期，2023 年經濟有望總體回升；這符合市場的普遍見解。如圖 2 所示，40 家國際組織、跨國銀行、投顧與智庫預測，2023 年中國大陸經濟成長率介於 4.0%至 5.6%，平均 4.8%，較 2022 年預期的 3.1%，大幅調升 1.7 個百分點。據此，國務院很可能將全年經濟成長率目標值設定在 5.0%，甚至上看 5.5%。

**圖 2：中國大陸 2023 年經濟成長率預期**




惟中國大陸經濟反彈端賴基期偏低，非動能復甦。2022 年第 3 季，高達 58.1%的民眾傾向更多儲蓄，較上年同期竄升 7.3 個百分點；預防性儲蓄抑制消費與投資意願。實際情況亦然，製造業與非製造業採購經理指數（purchasing managers index, PMI），分別由 6 月的 52.8%與 51.7%，降至 11 月的 48.0%與 46.7%，且皆陷於緊縮區間（見圖 3）。

**圖 3：中國大陸經濟動能**



故本次會議坦言，中國大陸依舊面臨需求收縮、供給衝擊與預期轉弱，工作重點更由上年的改善民生，轉向提振市場信心，顯示流動性陷阱（liquidity trap）躍升為當前經濟最大挑戰。準此，首要任務為擴大內需，其中尤以刺激消費最為關鍵。擴大內需再結合供給側結構性改革—消費帶動投資，穩固內循環。

## （三）財政與貨幣政策

中國大陸財政政策為積極且加力提效，較上年的提升效能更為擴張。由此推斷，中央財政赤字率很可能由 2022 年的 2.8%提升到 3.0%，甚至拉升到 3.5%，藉此加大移轉支付，維繫地方財政永續性（fiscal sustainability）。同時，地方政府專項債提前撥款額度高於上年，故預判全年發行規模達 4.4 兆人民幣，年成長率逼近兩成（18.9%）。

惟本次會議未提及減稅降費，顯示 2008 年以來的結構性減稅或暫告段落。取而代之的是財政貼息，即政府補貼貸款利差。例如：人民銀行與銀行保險監督管理委員會，於 2022 年 11 月聯合發布《深圳市 2022 年首貸戶貸款貼息項目實施細則》，給予小型微利企業首次貸款 2%的貼息；北京與黑龍江亦隨之跟進。

貨幣政策也從穩健且靈活適度，轉向精準有力，標誌公開市場操作更趨寬鬆。存款準備金率則逼近歷史低點（7%），後續僅剩 4 碼的調降空間。故降息將成為政策主軸，含括貸款市場報價利率（loan prime rate, LPR）與重貼現率，甚至 7 年未動的存貸款利率。降息將誘發貶值，故本次會議強調人民幣匯率穩定。

## （四）產業政策

本次會議宣告，中國大陸正式邁入新型舉國體制—中央政府、大型國有企業與國家實驗室組成的三位一體生態系；居中關鍵為航天軍工系，其囊括 14 名本屆中共中央委員，含括原國務院國有資產監督管理委員會主任郝鵬（「二十大」後轉任遼寧省委書記）、工業和信息化部長金壯龍與教育部長懷進鵬，原陝西省委書記劉國中和原遼寧省委書記張國清更預計接掌國務院副總理。

新型舉國體制的核心任務為攻克關鍵技術，聚焦新能源、人工智慧（artificial intelligence, AI）、生物製造（biological manufacturing）、綠色低碳（low-carbon）與量子計算（quantum computer）技術研發與應用。值得關注的是，美國總統拜登（Joe Biden）於 2022 年 9 月亦啟動《國家生技及生物製造倡議》（*National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative*），預示美中科技戰將由半導體延燒到生技領域。

最後，本次會議雖重申大眾創業與萬眾創新（雙創），但刪除創新驅動發展；取而代之的是，高科技人才的培育與引進。特別是時隔 32 個月，北京當局再度提及進口替代，指示積極擴大進口先進技術、重要設備與能源資源。綜言之，中國大陸優先補強產業鏈薄弱環節，暫緩產業創新。

## （五）企業政策

企業政策為本次會議公報更動幅度較大之處，尤其表現在兩個方面。一是重點關注外人直接投資（foreign direct investment, FDI）。疫情動態清零政策，導致 55%的韓商、52%的美商、23%的歐商與 14%的日商，推遲或縮減對中國大陸投資。故北京當局希冀落實國民待遇、擴大市場准入與改善營商環境，穩固在陸外資。

二是監管風暴暫歇。上次會議框列一連串管制措施，舉凡設置資本紅綠燈、加強反壟斷與反不正當競爭，以及能源消耗總量與強度控制；本次會議則縮減至數位經濟的常態化監理，且也未提及共同富裕，僅概述引導社會力量增加多元供給，顯示第三次分配—企業慈善與公益事業的立法將明顯放緩。

須說明的是，本次會議雖重申兩個毫不動搖—毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，且毫不動搖支持與引導非公有制經濟發展，並特別花費 96 個字鼓勵民營經濟，實屬罕見。惟北京當局持續推動企業設立黨組、國有企業混合所有制改革，以及政府 1%持股，故恐難消除「國進民退」的疑慮。

## （六）經濟風險

管控經濟風險睽違 7 年再度擠進重點工作，又中共第二十次全國代表大會政治報告與本次會議，皆強調加強黨中央對金融工作集中統一領導，顯示習近平對金融情勢的高度擔憂。當前經濟風險主要有五：房地產價格泡沫、銀行危機、地方政府債務與財政懸崖、社會風險與政策不確定性。

**1. 房地產價格泡沫**

本次會議要求滿足房地產業的合理融資需求，標誌三道紅線—剔除預收款的資產負債率、淨負債率，以及現金與短期債務比率分別低於 70%、100%與 1 倍的正式退場；後續工作將轉向違法炒作。惟最大疑問是，北京當局如何界定優質頭部房企，並化解其違約風險？此成為後續觀察重點。

**2. 銀行危機**

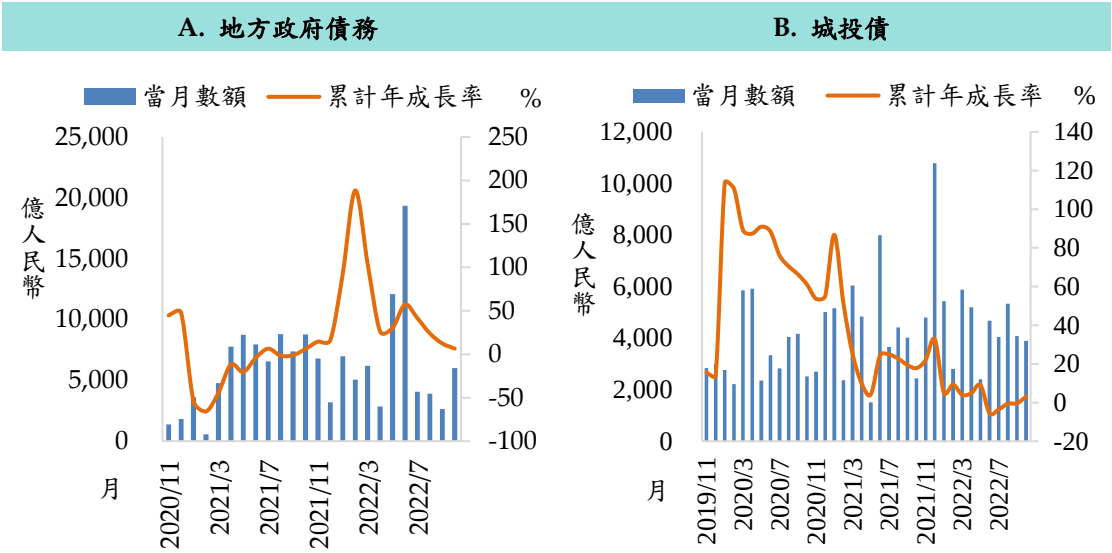
中國人民銀行的壓力測試結果顯示，103 家村鎮銀行與 186 家農合組織—農村商業銀行、農村信用社與農村合作銀行被評級為高風險，且集中於遼寧、甘肅、內蒙古與河南。更麻煩的是，隨 19 兆人民幣的紓困貸款展延到期，村鎮銀行或將掀起新一波擠兌潮，故本次會議點名防止形成區域性金融風險。

**3. 地方政府債務風險與財政懸崖**

中國大陸地方政府債務急遽膨脹。如圖 4 所示，2022 年前 10 個月，地方政府舉債 69,122 億人民幣，較疫情爆發前（2019 年同期）暴增 61.5%。不僅如此，地方政府融資平臺（local government financing vehicles, LGFV）於前 11 個月，尚發行 43,727 億人民幣的城市投資建設公司債券（城投債）。故本次會議再三示警地方政府債務風險。

雪上加霜的是，中國大陸地方政府迫近財政懸崖。債務餘額占全年財政收入（債務率）的比率為 135.1%，超出警戒線 15.1 個百分點。還本付息額占全年財政收入的比率（償債率），距離 20%的警戒值亦僅剩 4.9 個百分點；這尚未考量 14 兆人民幣的城投債餘額。因此我們可以理解中央加大對地方移轉支付的用意。

**圖 4：中國大陸地方政府各項債務**




中國大陸中央政府財源則仰賴債務貨幣化（debt monetization，又稱為財政赤字貨幣化 financial deficit monetization）。例如：財政部於 2022 年 12 月 9 日緊急加發 7,500 億人民幣的特別國債。人民銀行於三日後旋即從公開市場一級交易商承購全部特別國債。這體現本次會議強調的政策協調，惟此舉將導致貨幣超發與匯率貶值。

**4. 社會風險**

2022 年 11 月底，中國大陸城鎮調查失業率為 5.7%，高於政府預期目標 0.2 個百分點。31 大城市調查失業率為 6.7%，又高於全國水準 1.0 個百分點，顯示一線城市的失業問題較為嚴峻。甚者，16-24 歲青年失業率更高達兩位數（17.1%）。對此，本次會議指出落實就業優先政策，尤其關注青年與大專院校高校畢業生（見圖 5）。

本次會議也擔憂物價走勢。受到疫情阻斷全球供應鏈的影響，中國大陸生產者物價指數（producer price index, PPI）年增率於 2021 年 10 月竄升到 13.5%。PPI 與傳遞到消費者物價指數（consumer price index, CPI）需要六個月至一年，故兩者於 2022 年 8 月已出現交叉。惟礙於買氣低迷，廠商難以轉嫁全部的生產成本，故通貨膨脹率不致飆破 3.5%。

疫情亦拉大中國大陸貧富差距。2022 年前三季，全國居民可支配收入平均數高於中位數 4,373 人民幣，年增 6.5%，右偏態愈趨明顯，

顯示所得分配進一步惡化。特別是，中低收入戶所得萎縮疊加物價走揚，加劇生活困難。故本次會議的鄉村工作重點，由城鎮化轉向防止規模性返貧（見圖 6）。

**圖 5：中國大陸城鎮調查失業率**

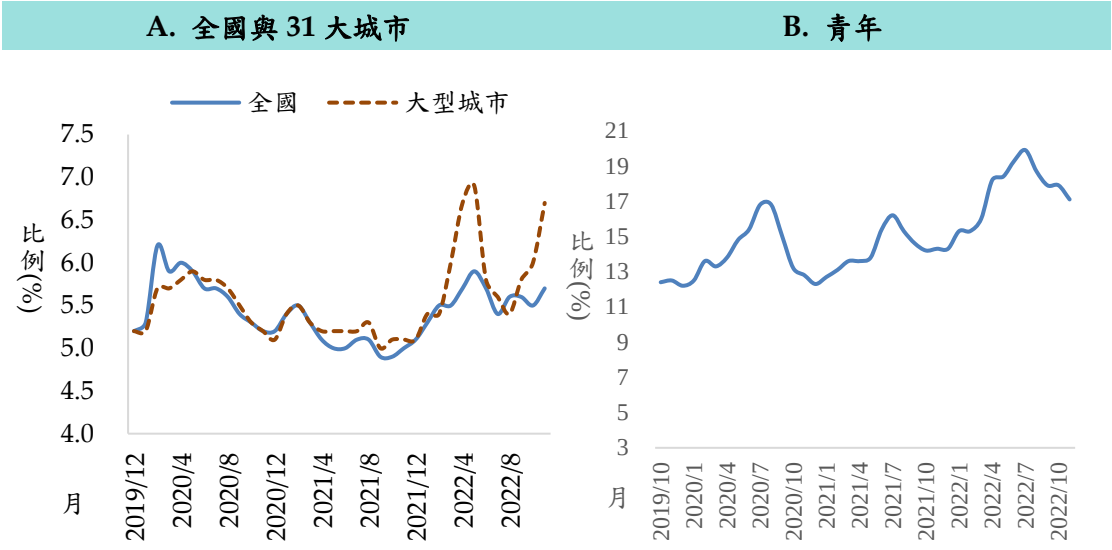
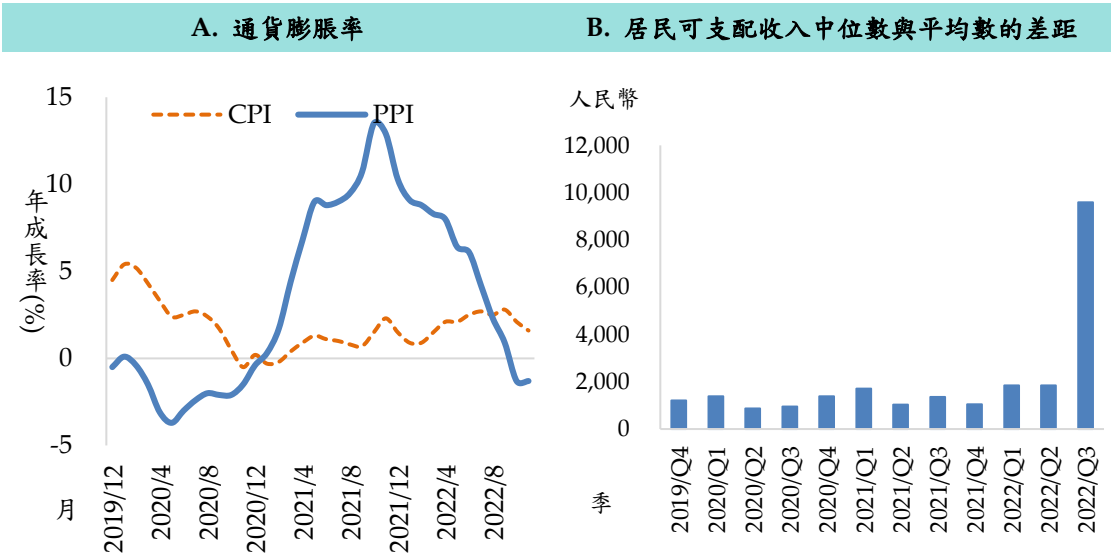



**圖 6：中國大陸社會風險**




## 5. 政策不確定性

本次會議要求，中國大陸各級政府應兼顧疫情防控與社經發展、發展與安全、國內外循環、當前情勢與長遠規劃，以及品質提升與產量成長，幹部的思想與行動還須與習近平為核心的黨中央保持高度一致。影響所及，官員疲於揣摩上意，加劇政策擺盪幅度。疫情的封控

與鬆綁即是最佳例證。

與之相關的是，本次會議僅概略提及，共建「一帶一路」高質量發展。惟沿線國家相繼爆發債務違約，衝擊中國大陸原已沉重的財政負擔。若北京當局無繼續馳援，則受援國恐轉投歐美陣營—重建更好世界（Build Back Better World, B3W），並強制徵收中方基礎設施。很顯然，「帶路」戰略已陷入進退維谷的窘境。

## （七）結語

本次中共中央經濟工作會議揭櫫，中國大陸經濟可望谷底反彈，惟處境依舊艱困。成長動能的全面萎縮，讓諸多沉痾已久的問題愈趨嚴重，舉凡房地產價格泡沫、村鎮銀行擠兌、地方政府債務膨脹，以及貧富差距拉大；目前再新增停滯性通貨膨脹（stagflation）。北京當局深陷中等收入陷阱（middle income trap）。

展望未來，政策的不確定性與極端化，將制約中國大陸經濟。例如：彭博社（Bloomberg）預估，每日確診人數將由 12 月的 100 萬暴增至 2023 年 3 月的 420 萬。疫情肆虐恐催生新型變種病毒，甚至拖垮醫療體系。對此，習近平祭出愛國衛生運動，後續是否演變為另類動態清零？值得追蹤關注。綜言之，運動式治理將層出不窮，以致經濟籠罩陰霾。

# 三、「拜習會」後美中互動情形及對區域影響

政治大學外交系教授兼系主任盧業中主稿

- **美中競爭是主軸，合作之際仍留後手、各自展開外交部署，最大分歧在於臺灣議題；雙方在俄烏和北韓議題走向趨同或分歧值密注。**
- **日本反中防中的態度與美國漸趨一致，韓國如何應對北韓威脅及東協是否還有不選邊站的空間，值續觀察。**

## (一) 前言

美中領導人在各自獲得內部政治的再次授權後，藉 2022 年 11 月 G20 峰會之際進行雙邊會晤，試圖管理持續惡化探底的雙邊關係。依據雙方會後各自發布的說明可以看出，該次會談美、中各有堅持，卻也透露出彼此避免讓敵意螺旋持續拉高的意願。

美方對於該次會談係以為雙方競爭建立護欄為概念，而中方則是以重申紅線核心為主軸；雙方都明確表達己身立場，同時確定彼此聽到對方的主張。除管理競爭外，雙方所述合作的可能面向則觸及氣候變遷、糧食安全、金融穩定等全球性議題，同時要維持雙方溝通管道的順暢。

然而，由美中之間在拜習會後迄今月餘的互動可以看出，雙邊關係似乎呈現乍暖還寒的趨向，美、中均以兩手準備的方式試圖管理彼此的互動。

## (二)「拜習會」後的美、中互動

歐巴馬時期美中曾進行八次的戰略暨經濟對話（Strategic and Economic Dialogues），會否成為時任副總統、現任總統拜登後續推動與中對話的重要參照，值得關注。回顧當時的戰略暨經濟對話，美方的重點在形塑中方行為，使之成為國際社會負責任的利益攸關方，而中方則希望能化解各界對中方的壓力，然成效有限。川普即任總統後，中方仍試圖推動對話機制，但美中關係在 2018 年後急速惡化，此等倡議亦不了了之。

拜登與習近平在印尼會面後宣布要恢復部分對話，同時國務卿布林肯（Anthony Blinken）預計於 2023 年訪問中國，將成為雙方關係的重要指標。自 11 月中旬「拜習會」後，美中雙方高層互動情形如下：

1. 在泰國曼谷舉行的亞太經合高峰會（APEC），習近平與美國副總統賀錦麗會晤。

賀錦麗和習近平短暫會晤，但賀錦麗重申拜登總統有關美中之間可以互相競爭，但不需要互相對抗的理念；習近平亦希望中美增進互相了解，減少誤解和誤判，共同推動中美關係重回健康穩定的軌道。

2. 美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）與中共國防部長魏鳳和 11 月 22 日在柬埔寨會晤，兩人進行約 90 分鐘的長時間交談。

臺灣議題是雙方本次會談的重點議題。針對本次會面，美國五角大廈發言人、空軍准將賴德（Patrick Ryder）指出：「部長奧斯汀經常表達保持美中溝通管道暢通的重要性，並對有機會在柬埔寨與他的（中共）對等官員會面一事樂見其成。」奧斯汀早前在加拿大出席 Halifax Security Forum 時曾警告，中共與俄羅斯尋求一個可以用武力解決糾紛的世界，美國將繼續捍衛人道原則與國際法；中共圍繞臺灣的活動正在「更具挑釁性」，北京的飛機幾乎每天都飛近臺灣，對美國和盟友的飛機進行攔截[1]。

奧斯汀與魏鳳和今年 6 月曾在香格里拉對話進行過場邊會談，但兩人這次在東南亞國協防長擴大會議場邊進行的會談，是繼美國聯邦眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）8 月訪臺後所進行的首次面對面會談。美國方面形容本次對話「富有成效」和「專業」，國防部官員並表示，在過去 6 個月被暫停的軍方間對話的部分機制，「預料將會重啟，以推動以負責任的方式管控競爭」。

中共國防部發言人形容這是一次「坦誠、深入、務實和具有建設性」的戰略溝通，並稱推動雙方關係重回健康、穩定發展的正確軌道具有重要意義；在雙方會談結束後在柬埔寨舉行的記者會上說：「在會談中，雙方都認識到，美中軍方應認真落實兩位元首達成的重要共

[1] Keith Doucette, "U.S. Defense Secretary Stresses Importance of Continued Support for Ukraine," *The Canadian Press*, November 19, 2022, https://globalnews.ca/news/9292091/lloyd-austin-halifax-international-security-forum/.

識，保持溝通和聯繫，加強危機管理，努力維護地區和平與穩定。」但「美國必須尊重中國的核心利益。」魏鳳和在會談中強調中共對臺灣問題的立場，說臺灣問題是中國核心利益中的核心，是中美關係中「第一條不可逾越的紅線」。他強調「臺灣是中國的臺灣，解決臺灣問題是中國人自己的事，任何外部勢力都無權插手干涉。」

奧斯汀亦藉此機會重申美國將在《臺灣關係法》下繼續履行其承諾，包括向臺灣自衛提供武器。

3. 美國國務院亞太事務助卿康達（Daniel Kritenbrink）12 月 11 至 14 日偕國安會中國事務資深主任羅森柏格（Laura Rosenberger）訪問中國、韓國與日本。

康達一行此行訪中延續拜習會為雙邊關係做出的定調，秉持負責任的方式管控美中競爭，並尋求潛在合作領域。康達與中共副外長謝峰在河北廊坊會面，為明年年初國務卿布林肯訪中做準備。這是一年多來首次有美國代表團訪問中國大陸，雙邊均表示對話是「坦誠的」。

中共外交部報導，外長王毅於 12 月 23 日應約同美國國務卿布林肯通電話。王毅告訴布林肯，美方必須重視中方正當關切，停止遏制打壓中國發展，尤其不能以「切香腸」方式不斷挑戰中方的紅線；但他同時呼籲雙方有序推進各層級、各領域對話，通過聯合工作組解決兩國之間的具體問題。美方讚賞中方發揮領導力和聯合國「生物多樣性公約」締約方大會第 15 次會議主席國作用，推動達成富有雄心的生物多樣性保護「框架」，期待美中共同推動實施。雙方亦提及烏克蘭問題。

檢視美中雙方在「拜習會」後的接觸互動，雙方最大的分歧在於臺灣議題，美國希望以護欄管控雙方關係，但中共方面明確表示這是美中之間的第一條紅線。另外，中方對俄烏戰爭的立場變化，固然仍強調事情的是非曲直、聯合國憲章等，但也強調「站在國際社會勸和促談一邊」；對照北韓近期多次飛彈試射及挑釁南韓，未來這兩個議題會否朝向重大分歧或成為逐漸趨同之利益，值得關注。

**表：「拜習會」後的美中利益區分**

| 共同利益 | 趨同利益 | 重大分歧 |
|---|---|---|
| 全球治理議題：<br>氣候變遷<br>生物多樣性 | 俄烏戰爭<br>朝核議題 | 臺灣議題<br>南海議題 |

來源：作者自製

## (三)美中競爭是主軸，合作之際仍留後手

上述分析係以美中雙邊互動為主。然美方除與中方進行雙邊互動外，亦積極在國際之間進行外交部署，中方亦復如此，習近平在「二十大」之後，50 天之內與超過 30 個國家領導人會晤，亦有削弱美國針對中國之外交布局的意義。此處以美國為例，說明其應對：

1. 在美中防長柬埔寨會晤的同一天，即 11 月 22 日，正在菲律賓訪問美國副總統賀錦麗登上緊鄰南沙群島的巴拉望島，以示對菲律賓的支持，共同應對中國在該地區日益增加的影響力。她表示這趟訪問強調在該地區維護國際規則和規範的必要性。賀錦麗 11 月 21 日與菲律賓總統小馬可仕在馬尼拉會晤，重申美國對菲律賓「堅定不移」的承諾。

2. 12 月 3 日，美國防長奧斯汀明確指出中國對美國的挑戰將是世代性的，同時強調美國將持續在印太地區進行軍事資源的投資[2]。

3. 拜登政府 12 月 13 日舉辦第 2 屆美非峰會，與前次會議相距 8 年，顯有抗衡中國勢力之意圖。中國自 2014 年以來，已成為非洲第一大外資來源。拜登在峰會中宣布美國將進行新投資，且將聚焦民主與政府治理等價值。

4. 12 月 16 日，美國國務卿布林肯爲國務院新成立的「中國事務協調處」剪綵，這個新部門的非正式名稱是“China House”（「中國處」），取代原先國務院東亞事務局下的“China Desk”（「中國科」）。原本「中國科」已是國務院體系下最大的單一國家部門，新成立的「中

[2] US Department of Defense, "'The Decisive Decade': Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the Reagan National Defense Forum," December 3, 2022, https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3235391/the-decisive-decade-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-r/.

國處」規模預計有 60 至 70 人。依據 *Politico* 報導指出，國務院「中國事務協調處」有三個主要團隊，分別是傳統雙邊事務、戰略溝通及中國海外活動，目前由亞太副助卿華自強（Rick Waters）負責，向亞太助卿康達以及副國務卿雪蔓（Wendy Sherman）彙報[3]。

5. 拜登政府於 12 月 6 日及 28 日分別宣布對臺軍售，渠就任 2 年內已 8 度宣布對臺軍售，顯示其協助臺灣進行自我防衛之決心。拜登總統 12 月 23 日簽署 2023 年度「國防授權法案」（National Defense Authorization Act，NDAA），授權未來 5 年提供臺灣 100 億美元軍事貸款、及 20 億美元無償軍援；12 月 29 日簽署之《2023 財年綜合撥款法案》有強化美臺合作之部分，但未納入無償軍援。

由於美國新一屆國會即將於明年 1 月上任，反中的法案必定為持續出現，而可能的新任議長 Kevin McCarthy 未來可能來臺訪問，亦可能加劇美中之間的對抗情勢。同時，2023 年可能會看到有志從事總統大位競逐的人士，可能競相來臺以表現出不畏或不屈從中國的態度，其中共和黨會是多數。

另一個值得關注的發展面向是，美中之間的競爭態勢後續將如何影響相關國家的態度。以東北亞而言，日本可說是與美國政治心理距離最近的盟國，反中防中的態度也漸趨一致，最近通過的戰略三文件正說明此等發展。韓國方面，對於北韓的威脅日感具體，但如何回應、是否要發展核武、或如何協同運用美國的戰術核武，是接下來的重要課題。

美中競爭下，東南亞國家的態度更值得注意。東協國家向以東協中心論、不干涉內政、不選邊站，作為應對美中競爭的原則，但這樣的空間後續會否持續存在仍有待觀察。

面對前述發展，對我國而言，現階段似乎僅能以靜制動，最主要的原因是 2023 年間，美中之間的互動將依據上表的分類而呈現高度競爭、低度合作的態勢，而雙方各自管理雙邊關係之際，仍有國內因素及盟友反映須納入考量。

---

[3] Nahal Toosi and Phelim Kine, “Biden Launches ‘China House’ to Counter Beijing’s Growing Clout,” *Politico*, December 16, 2022, https://www.politico.com/news/2022/12/16/biden-china-house-beijing-00074262.

# 四、近期歐中關係觀察

中興大學國際政治研究所教授楊三億主稿

- **歐盟對中關係的三層行為者中，法德等大國採務實態度但受制於俄烏戰爭，進展有限，中小型國家態度不一，歐盟對中政策則落在各成員國友中與反中的最大均衡點。**
- **美歐均盼中國能積極協助化解俄烏戰爭，惟短期內北京不會調整其平衡策略；中方在臺海議題成為美歐中關係的孤雛，中共「二十大」後將積極推動對歐外交。**

## （一）前言：歐中關係的三層行為者分析

受俄烏戰爭與各自內部政治發展影響，近期歐盟與中國關係呈現穩定中帶有潛在性變動因素，這主要是俄烏戰爭對地緣政治產生衝擊，且內部歐盟主要大型國家、中小型國家與超國家組織近期重新審視其對中政策所致。就歐洲國家來說，中國因素對歐洲國家扮演漸趨重要的變因，各國內部對中政策經常居於政治辯論核心，這就造成這些國家小心翼翼處理對中政策。

## （二）歐盟法、德大國與中國關係

做為歐盟最重要的政治意見領袖，法國對中政策顯得較為謹慎保守，首先是馬克宏今（2022）年 10 月於歐盟布魯塞爾高峰會時表達對中國收購歐盟區基礎建設感到擔憂，因為這可能讓未來的歐盟基礎建設經營權落入中國之手。馬克宏對中憂慮並非始於今日，於第一任任期時即表達相似看法；另一個憂慮是歐中雙方投資待遇並不相同，相對於歐盟開放的投資環境，中國對外國投資限制相當多，這就讓雙方不在同一個起跑點，因此法國多次呼籲中國應開放國內投資環境。

法國總統馬克宏選擇在今(2022)年 11 月 15 日於印尼巴里島 G20 期間（而非正式訪問）與中國國家主席習近平會晤，談論主軸著重戰略層次對話，對雙邊合作關係有較多著墨，中國希望法國能在歐盟內部推動獨立自主的對中政策，意欲法國能擺脫美國影響；法國希望中國

能在俄烏議題上扮演更多促進者的角色、促使雙方盡早進行和談，以解決不斷綿延的戰爭，總的來說，法、中關係仍在既有軌道上運轉。結束 G-20 行程後，馬克宏 11 月底繼續開展外交行程，對美國進行國是訪問並與總統拜登進行雙邊會談，雙方會談主軸集中在俄烏戰爭，馬克宏雖然支持俄烏戰爭，但現階段仍未放棄以和談手段解決戰爭，與美國立場似有所差異；另外美法領導人也提及臺海議題，重申臺海和平穩定的重要性。

相較於政治大國法國，德國是歐盟最大經濟體，德國對中政策偏向務實主義，2022 年 11 月 4 日蕭茲總理訪中最為人所關注，因為蕭茲此舉乃是二十大後的第一位訪問中國的西方領袖，蕭茲出訪前（10 月 26 日）還同意中國遠洋運輸公司入股德國漢堡港貨櫃碼頭，可以低於 25%股權收購經營托勒奧特貨櫃碼頭（Container Terminal Tollerort, CTT）。對德國來說，經濟政策始終是德國對外政策的核心目標之一，對中政策則是達成上述目標的重要憑藉。

德國雖然對中政策持續採取務實主義路線，但德國也未偏廢對臺政策，2022 年 9 月 14 日德國正式通過「2022 年印太指導原則之進展報告」，在這份報告中首度提到臺灣並納入關切臺海安全文字，明確反對以非和平方式改變臺海現狀；另外，2022 年 10 月 2 日德國國會跨黨派友臺小組來臺訪問、10 月 23 日德國國會人權委員會來臺訪問、以及 11 月 15 日德國聯邦經濟暨氣候保護部次長布蘭特娜訪臺等行動，顯示德國對中對臺政策的務實取向。

總的來說，歐盟法、德兩大國仍在近期國際政治權力格局中擺盪，法國總統馬克宏嘗試保持相對自主的外交路線，然受限於俄烏戰爭影響，法國雖有心強化戰略自主，但法中關係近期仍難有突破；德國總理蕭茲則因俄烏戰爭爆發後失去其與俄國關係平衡點，因此對中採取較為友善政策，不過德國內部與歐盟其他國家負面反應讓德國友中路線能進展到何種程度，仍有待觀察。

## （三）歐盟中小型國家與中國關係

相較於大型國家，歐盟中小型國家對中政策顯得更為分歧，中東

歐地區與中國合作（簡稱 17+1）近期遭遇逆風，2021 年 3 月立陶宛決定退出 17+1、2022 年 8 月拉脫維亞與愛沙尼亞也順勢退出，原先的 17+1 現存 14+1。其餘 14 國也並非全力與中國開展交流，除波海三國外，2021 年 2 月高峰會保加利亞、斯洛維尼亞與羅馬尼亞未派出元首級領袖與會，這些跡象顯示中國經營中東歐合作平臺正遭受挑戰。不過中國在這個區域並非全無鐵桿盟友，匈牙利與塞爾維亞等國仍然選擇親中路線，與北京保持密切合作關係。

除中東歐國家外，中西歐、北歐與南歐等國對中政策也不一致，比利時對中政策較留意可能產生的威脅，對中國透過商業與教學網絡體系滲透政府部門的作為較感憂慮，荷蘭與葡萄牙等國較重視與中國經濟互賴關係，這些國家認為與中國的合作可以產生雙贏策略，歐盟中立國瑞典、芬蘭與愛爾蘭對中政策較謹慎，奧地利則較為親善。

總的來說，中小型國家對外界環境變動感受尤為深刻，因此那些因地緣政治或位處政治中心的國家較易感到來自中國的威脅；而海運國家、較依賴外國資金的國家對中國則持較友善態度，中小型國家對中政策正浮現日益增強的國內政治辯論氛圍，我們應可多留意這些國家未來政策走向。

## （四）歐盟執委會與中國關係

第三個了解歐中關係的行為者因素是歐盟超國家組織，歐盟高峰會、執委會與外交和安全政策高級代表為其代表，由於歐盟與中國均為國際間兩大重要行為者，雙方戰略互動乃屬必要。負責歐盟外交事務的外交和安全政策高級代表波瑞爾（Josep Borrell）先於今年 10 月發表對中看法，認為歐盟仍應積極開展與中國接觸，但歐中競爭關係也益發明顯。歐盟高峰會主席米歇爾（Charles Michel）再於 2022 年 12 月訪問北京會晤習近平，雙方就投資、俄烏戰爭、臺海、人權等綜合性戰略議題進行對談，除重視數位經濟、環保、新能源、人工智慧等的互補關係外，歐盟也特別針對臺海安全穩定、人權保障等對中政策較敏感議題提出討論。總的來看，歐盟層次的對中政策剛好位於歐盟各會員國友中/反中的最大均衡點，這個均衡點來自於不同會員國視中

國為夥伴、競爭或對手等不同樣貌，而這些樣貌區隔了不同會員國對中國的政策關懷所在。

另外，美國副國務卿雪蔓（Wendy Sherman）12 月 1-2 日於美國華盛頓與歐盟對外事務部秘書長薩尼諾（Stefano Sannino）舉行會談，聚焦中國與印太地區安全，聲明中指出美歐雙方反對中國對國際經濟的強制施壓、訴請中國扮演積極角色促進俄烏戰爭盡快結束、中國應避免從俄烏戰爭獲得好處；另外美歐雙方也提及中國應維持臺海和平穩定，以及關懷近期中國人權狀況等。此次會面顯示美歐雙方對中國立場一致，歐盟希望中國避免成為俄烏戰爭獲利者、讓俄國降低來自外部協助，美國則繼續將歐盟拉進維護臺海穩定的重要支撐力量。

## （五）結語

觀察歐中近期發展，本文提供以下幾個觀察：第一，俄烏戰爭衝突核心為歐洲國家，因此歐盟近期主要心力投注於戰爭議題上，期望美、中等國能協助戰爭結束。第二，中國於俄烏戰爭過程採取平衡策略、游離在美、俄、歐等國間，避免明確的選邊策略。第三，美歐等國都希望中國能扮演更積極角色以緩解俄烏戰爭對歐洲國家的影響，不過短期內不容易看到北京調整其平衡策略。第四，中國在歐洲的俄烏戰爭扮演美、歐、俄三方平衡者，各方期許中國發揮更積極角色，但中國在臺海與印太區域卻成為美歐中三方的孤雛角色，受到來自美歐雙方共同警戒。第五，中國共產黨「二十大」後國內政治局勢相對穩定，習近平未來將更有餘裕處理對外關係，在全球政治緊密相繫的互動結構下，歐中關係將是北京未來推動中國外交的重點之一。

# 五、近期中共外事活動及策略觀察

臺大政治系教授兼系主任張登及主稿

- **越南、蒙古領袖於「二十大」後率先訪中，以「事大」姿態「避險」，東協國家仍盼維持不選邊的左右逢源位置。**
- **北京掌握時機積極經營中東與中亞，中東與海灣國家或有「打中國牌」以警告美國淡出的動機。**
- **日、韓領袖近期因內政問題聲望低落，皆有高調對抗中、朝以振作聲勢的趨向，使北京的東北亞外交進展受阻。**

## (一)周邊、共黨國家對北京表示友善

中共「二十大」前後，在尚未放棄疫情「動態清零」的政策下，以習近平出席上合組織烏茲別克峰會並訪問哈薩克為前導，逐漸恢復常態的實體外交，並且也呼應「中國特色大國外交」也是以習本人為主力的「新時代」精神。在習連任與二十屆政治局選出後很短時間，中國大陸周邊重要國家，首先是也在越共「十三大」「三連任」的總書記阮富仲、中方南亞「鐵桿」的盟友巴基斯坦總理夏立夫（Muhammad Sharif）、1960 年代中非合作樣版國坦尚尼亞總統與革命黨領導人哈桑（Samia Hassan）率先訪中，接著是 11 月月底，也是共黨執政的古巴總書記卡奈（Miguel Díaz-Canel），以及前身為蒙古人民革命黨（人革黨，即前蘇聯扶持的蒙共）的蒙古人民黨前總書記、黨籍總統呼日蘇赫。

這些國家裡，蒙古與越南是中共重要的周邊國家，其他是第三世界社會主義一黨專政的中共樣版友好國家，其元首或首腦在「二十大」後出於各種原因來訪，成為中國外交正常化的「頭彩」，不算出人意表。蒙、越兩國因歷史原因，與中國有深遠關係和恩怨糾葛，國內存在相當強的反中情緒（蒙古近期還爆發煤炭出口中國，涉及官員貪污導致示威的情況）；但兩國目前當權者為保守左派，又善於對中「避險」，形式上擺出一些「事大」姿態，應有其利益考慮。

## (二)美中間歇緩和使部分歐洲和東協成員爭取戰略自主

出人意料的是夾在這些「第三世界」國家中，中共在歐盟的經濟支柱德國，其總理蕭茲（Olaf Scholz）也於 11 月初旋風式訪問北京。之後中國大陸出現「白紙運動」反對封控之際，歐盟執委會主席米歇爾（Charles Michel）又於 12 月 1 日訪問北京。雖然蕭茲與米歇爾都對人權與反封控抗爭等問題公開表示關切，但兩人來訪的舉動，也顯示歐洲對配合美方脫勾中國以遏制北京的規劃有些保留，或者藉由法國馬克宏（Emmanuel Macron）總統訪美、德國蕭茲總理訪中，勉力維持歐方某種程度的「戰略自主性」。

其實歐盟與德國高層「搶先」訪中是預期 11 月中印尼 G20 峰會、泰國 APEC 峰會與柬埔寨東亞峰會上，中美首腦將會見面，只要該講的講了，先去北京維護經貿權益並不算脫隊。果然總理李克強先去柬埔寨出席「東協加三」與東亞峰會，習近平隨後在峇里島 G20 峰會受到印尼總統佐科威（Joko Widodo）相當的禮遇，會見 20 國集團中包括美國拜登（Joe Biden）總統、澳洲總理艾班尼斯（Anthony Albanese）和韓國總統尹錫悅在內的 11 國領袖，與贏得期中選舉「小勝」的拜登進行 3.5 小時的實體會見，雙方還同意恢復各領域工作層級的溝通，似乎正式突破自香港示威、新疆議題、武漢疫情與美中科技戰、俄烏戰爭以來，西方對中國近 3 年的某種外交抵制。而加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）與英國新首相蘇納克（Rishi Sunak）被北京疏遠，應該也是中方刻意安排所致。

東協各國禮遇習、李訪問，是因為早在 5 月美國即在華府舉行首屆「美國—東協峰會」，把所有東協國家首腦邀去美國，然後拜登也首度到柬埔寨參加 11 月的東亞峰會，宣布美國—東協關係升級為「全面戰略夥伴」，反制 RCEP 生效後中方宣布升級雙方為「面向和平、安全、繁榮和可持續發展的全面戰略夥伴」，並譴責北京對臺脅迫。所以東協並沒有因習、李出擊，改變在兩強之間「不選邊」的盤算，反而還可能繼續維持左右逢源的空間。以此次習近平親訪過程來看，印尼與泰國這種跡象最明顯。反倒是因政黨輪替選出據稱較為親美、偏向自由主義與伊斯蘭開明派的安華（Anwar Ibrahim）為首相的馬來西亞，此際刻意拉遠對中國的距離。

## （三）中東與中亞：北京填補美俄戰略空隙

G20 與 APEC 之後的中國外事活動仍相當活躍，最使外界矚目者就是近年與美國因人權與石油產量分歧頗為不睦的沙烏地阿拉伯高調舉辦「中阿峰會」，和美歐關係冷淡的沙國王儲沙爾曼（Mohammed bin Salman, MBS）刻意與習近平親善，與會阿拉伯國家參加簽署《首屆中阿峰會利雅得宣言》，不僅稱要加強全面戰略夥伴關係，還稱「臺灣是中國領土不可分割的一部分，反對一切形式的臺獨，支持中方在香港問題上的立場」，還稱將建設「面向新時代的中阿命運共同體」，並附和中方近年推出取代西方自由民主普世價值的所謂「和平、發展、公平、正義、民主、自由的『全人類共同價值』。」習接著又出席沙烏地等六國組成的「海灣國家合作委員會」，發表《中海發展峰會聯合聲明》，除讚賞卡達 2022 年世足賽的成功，又再度重申「一中原則」。中東與海灣各國過去向屬美方盟友，近年因節能、油價、人權、伊朗、葉門等問題與美歐滋生齟齬。自歐巴馬（Barrack Obama）總統後期起，美國已降低中東在其全球外交的比重，不斷減少當地軍事存在，拜登 2021 年從阿富汗迅速撤出更是極戲劇性的大動作。當地各國「打中國牌」可以理解，是否會「弄假成真」，則還需要觀察。

## （四）近期五項重要外事活動

2022 年底至 2023 年 1 月初中國外交引人注目者有五個重要活動：首先是統一俄羅斯黨主席梅德維杰夫（Dmitry Medvedev）訪中，習近平也與普京（Vladimir Putin）總統通話，傳聞議題與對烏克蘭和談或新攻勢有關，內情外界目前不得而知。第二是菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Marcos）訪中，雙方簽署聯合聲明建立海上聯繫機制，不過並未如新聞傳言升級雙邊關係為「中菲戰略夥伴關係」。第三是中立國和上合組織「主席賓客國」（Guest Attendee）土庫曼總統穆哈梅多夫（Serdar Berdimuhamedow）訪中，提升雙邊關係為「全面戰略夥伴」，同意建設「中土命運共同體」，確認加強年中傳出新建的「中國—中亞五國合作機制」。第四是巴西左派領袖魯拉（Luiz Lula）再次當選並就職，王岐山前往出席典禮並會談，右派前總統波索納洛（Jair Bolsonaro）

似乎「逃往」佛羅里達州投靠川普（Donald Trump），沒有出席交接。魯拉近日宣稱將於 2023 年 1 月底訪問鄰國阿根廷後訪問美、中。第五件事則是中共駐美大使秦剛被提前任命為外長，政治局委員王毅升任中共中央外事辦主任。G20 期間美國傳聞秦剛沒有到印尼，可能與外長擦身而過，其實秦剛在「二十大」當選中委，按例已勢必升任。罕見的是秦剛返國前仍有駐美大使職銜，不知北京何時會改派新人。如繼續懸缺至布林肯訪中，意義值得玩味。

## （五）結語

總結而言，「二十大」後中國的大國外交確有若干突破。尤其是部分東協國家仍堅持「避險」不選邊，中東與中亞多國因俄國國勢下降而有靠近中國的趨勢，金磚大國巴西重回左派執政，也對華府抗中造成一定掣肘。但儀式與文件的突破，是否能實質扭轉美國的圍堵？且近期因朝鮮急速發展洲際飛彈，使民調偏低的尹錫悅總統與岸田首相高舉反制中、朝和親美路線，使北京的東北亞外交相對冷淡許多，加上從上合組織到 G20，印度莫迪（Narendra Modi）總理一直沒有與習近平會見，中印還繼續傳出邊界衝突和增兵，因此北京外交雖盛大走向「常態」，但實效還需看 2023「二十大」路線「開局之年」能否落實，尤其是看中國大陸經濟 2022 年大幅回落，能否隨防疫全面「解封」重新拉起而定。

# 六、中共鬆綁防疫政策觀察

成功大學政治系教授兼系主任洪敬富主稿

- **中國大陸疫情險峻，外界質疑官方數據與現實不符；中共為保社會主義體制優越性拒絕外國援助疫苗，並鼓動對外敵視以轉移內部對清零封控亂象的批評。**
- **中共解封除為挽救經濟，也為拯救中共自身，並對外營造「政治開明」和「經濟利好」意象，對內強化引輿論導、反駁被迫開放說。**

## （一）前言

「我國人口基數大，如果搞『集體免疫』、『躺平』之類的防控政策，後果不堪設想。實施動態清零政策，是黨中央從黨的性質宗旨出發、從我國國情出發確定的，寧可暫時影響一點經濟發展，也不能讓人民群眾生命安全和身體健康受到傷害，尤其是要保護好老人、孩子。如果算總帳，我國防疫措施是最經濟的、效果最好的，不僅最大程度保護了人民生命安全和身體健康，更為經濟社會發展提供了堅實基礎」。這段話出自於習近平於 2022 年 6 月 28 日在湖北武漢考察防疫工作時所做的講話。時隔半年不到，此前完全否定西方防疫政策的集體免疫、躺平不作為，當前中共的防疫政策正 180 度大翻轉，步上西方的後塵。

## （二）中國大陸疫情嚴重嗎？

中國大陸疫情到底嚴不嚴重？網路上有一份流傳的文件，標題是：「2022 年 12 月 21 日國家衛健委會議紀要」，內容提及，12 月 1 至 12 月 20 日，中國累計的感染人數為 2.48 億人。而僅僅在 12 月 20 日，全中國大陸估算新增感染人數則為 3,699.64 萬人，單日新增感染率為 2.62%。山東青島市衛健委則於 12 月 23 日介紹該市目前每日新增感染量為 49 至 53 萬人。而 12 月 24 日最近一次，也是最後一次，中共官方公布新增確診病例卻僅是 4,128 例，死亡病例為 0，且於 12 月 25 日起，中共不再發布每日疫情資訊。

官方公布的染疫和死亡數據，不僅被外界廣泛質疑與實際狀況相去甚遠，世界衛生組織（WHO）秘書長譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）更表達「非常關注」中國大陸最新嚴重暴增的病例。他提及：「為了對當地情況進行全面的風險評估，WHO 需要有關疾病嚴重程度、入院人數和對 ICU 需求的更多詳細資料」。此外，WHO 緊急情況計劃負責人萊恩（Mike Ryan）甚至說：「我不想說中國故意不告訴我們發生了什麼，但他們的確落後於實際發生狀況的疫情曲線中。我們需要盡快得到這些數據」。

事實上，近期中國大陸疫情嚴峻，新增感染人數激增，重症和死亡人數爆炸性攀升，致使醫療量能過載，醫療物資極為匱乏，各地上演搶藥、搶快篩等亂象，甚至許多殯儀館和火葬場早已屍滿為患，無法負荷處理的人間慘劇。當美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在 12 月 23 日一方面呼籲中國分享其新一波新冠疫情的相關資料時，另一方面也再次願意提供疫苗遏制疫情；但中共外交部對於 WHO 等的關切，及來自於美國的醫療援助，仍是以「中方政府堅持人民至上、生命至上」等官話，對 WHO 的關切閃躲其詞，並謝絕美方的疫苗馳援。中共之所以如此防堵真實疫情數據流出，並杜絕外來援助，無非就是要延續之前習近平於 2020 年主張「抗疫鬥爭彰顯中國特色社會主義制度優越性」、「我國經濟發展和疫情防控保持全球領先地位」等政治論述；與此同時，也希望在對內和對外宣傳上，發出中國能夠自力更生、自主創新，並且在沒有外來援助的情況下，渡過難關，以此證明黨國體制與社會主義的優越性。

於是，以敵視外國、醜化外國援助來創造出中共體制在「聚旗熱效果」（rally round the flag effect）獲致內部防疫新政策的支持度，同時減少內部輿論對數位監控下行程碼、健康碼等網格化社會控制，及全員核酸檢測、集中隔離和方艙醫院等諸多動態清零亂象是違反人權和不人道的批評，甚至還可以藉由仇外的民族主義，匯集民眾的凝聚力，轉移民間輿論對抗疫政策低效、無能的注意。

## （三）嚴峻疫情下的中央經濟工作會議

做為出口導向的主要國家，此前嚴厲封控疫情的代價之一便是經濟的嚴重下行。據中共海關總署 12 月 7 日公布的外貿統計數據，中國大陸 11 月份出口年減 8.7%，進口下降 10.6%，進出口狀況明顯惡化中。因此在中共「二十大」後，由中共中央和國務院聯合召開的中央經濟會議於 12 月 15 至 16 日在北京舉行，在工作會議報告中，特別強調「穩」字當頭，並凸出五個重要工作項目：（一）擴大內需；（二）加快建設現代化產業體系；（三）兩個毫不動搖（毫不動搖鞏固和發展公有制經濟；毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展）；（四）更大吸引和利用外資；（五）有效防範並化解重大金融危機。簡言之，由於當前疫情形勢嚴峻且嚴重拖累經濟，致使做為中共執政正當性之重要來源的經濟表現受到衝擊，而不再僅是先前提及的「暫時影響一點經濟發展」而已。從而，如何拉動內需，打破經濟困境，拯救中國大陸經濟並維持社會穩定，成為中共此時在處理疫情之外重中之重的首要工作；更具體的說，中共被迫解封是為了恢復經濟，更是為了解救中共本身。

## （四）中國的疫情政治

回顧新冠肺炎疫情三年來，中共對疫情的處置態度與應對作為，或可概分為四個階段：（一）禁止造謠時期：2019 月 12 月 8 日至 2020 年 1 月 2 日；（二）可防可控時期：2020 年 1 月 2 至 19 日；（三）劇毒無比時期：2020 月 1 月 19 日至 2022 年 12 月 7 日；（四）小事一樁時期：2022 月 12 月 7 日以來。這意味著，中共既是從中國大陸的國情出發，更是從黨的性質和宗旨出發來應對疫情。在此一黨專制、一人獨裁的國家，過去長期的動態清零，在那種共產黨口號下的「與天鬥」、「與地鬥」、「與病毒鬥」的盲目政治口號中，藉由造假不實的疫情數據和極端的封城防控、靜默管理，捂住疫情真相，蔑視西方國家採取與病毒共存為躺平、無能為力，對比出社會主義體制能集中力量辦大事之體制優勢和制度自信的表象。

然而，習近平親自指揮、親自部署的「動態清零」決策，目前為了保黨、保政權，在疫情大面積快速倍增的情勢下，特別是自新疆烏

魯木齊民宅大火催生出多地「白紙運動」的怒火和民怨，迫使中共改弦易轍，藉由發布《關於進一步優化新冠肺炎疫情防控措施・科學精準做好防控工作的通知》(「優化防控 20 條」) 及《關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知》(「新 10 條」)，放寬防疫措施，提高疫情防控的科學性和精準性，改善過去不合理、不科學的防疫措施，強調解決「一刀切」與地方政府層層加碼的防疫作為，對外傳遞出解封開放的形象，營造中共「政治開明」和「經濟利好」的意象，對內強化宣傳機器在輿論導向的作用，要求網信辦下的各媒體大力宣傳中共是根據當前疫情變化而不斷優化措施，是根據疫情的特點、防疫的現況來持續完善，是有計畫、有步驟、科學、主動、可控地推進，反擊西方形容中國是「被迫開放」、「沒準備好」等「謬論」。習近平更主動指示在疫情防控的新形勢和新任務中，要「更加有針對性地開展愛國衛生運動，充分發揮愛國衛生運動的組織優勢和群眾動員優勢」。

因此，當前「優化防控 20 條」和「新 10 條」放寬防疫措施下，是否疫情的發展已經走到「全劇終」？或許可以這麼思考：一旦極權體制不改，疫情僅是獨裁專政的權宜藉口。當沒了疫情，另一個「類疫情」的社會管控就會應運而生。在黨國體制下，如果我們不能認清中共為何封控，就難以真正瞭解它又為何解封，畢竟，它可以輕易封鎖，當然也可以輕易解鎖。

# 七、共軍外事活動觀察

淡江大學戰略所助理教授林穎佑主稿

- **中共軍事外交已成外交戰略中的一環，其意義與「巨棒外交」類似，也有軍火貿易和確保海外能源供應的考量。**
- **中俄聯合空中戰略巡航首次互降對方機場，或有對駐韓美軍示警意味；中俄海上聯合演訓展現共軍跨軍區「四海聯動」戰略。**

## （一）前言

中共「二十大」高層人事底定後，共軍高層開始一系列的走訪，其中特別是國防部長魏鳳和馬不停蹄的前往各處與會，都讓外界開始關注共軍的動向，是否從日前的戰狼外交做出調整？或是這些活動都是在預劃下一次的軍事行動？這都是值得觀察的方向。

## （二）國防部長出訪的意義

首先需注意的是，在「二十大」後魏鳳和並未擔任要職，代表其發展已到頂，未來應不會再擔任其他重要職位，但在 2022 年年底魏鳳和與新加坡、蒙古、印尼國防部長會晤，又前往柬埔寨出席東協防長擴大會議，這些行動只是單純其個人行為，或是背後有中共的地緣戰略，都值得我方思考。事實上，在中共軍事組織中，國防部長並非如其他國家一樣具有軍事作戰指揮權，在解放軍的指揮管制體制中，國防部長的任務在於從事軍事外交，對於作戰的指揮上大多都是由聯合參謀部負責。因此中共國防部長其雖然貴為軍委委員，但在共軍實際的位階與職權上，不能與聯合參謀部部長相提並論，更不用說其上面還有兩位軍委副主席。這也是中共國防部常被外界稱為「三無單位」的原因。因此也有觀察認為，中共近期的這些對外行動，並無太具體的目標，主要仍然是先恢復軍事外交，並以睦鄰為主要的出發點，同時也可以算是魏鳳和離職前的畢業旅行。但若從地緣戰略的角度觀察，中共的這些作為是否是未來習近平第三任期的外交戰略的起手式，是否也可從觀察未來中共的新布局，也亦為可觀察的方向。在考量到魏鳳和國防部長的角色特性，在戰略意涵上是外交大於軍事意

義。畢竟對於中國大陸而言，軍事外交是總體外交戰略中的一環。

## （三）近期中共軍事外交的背後意涵

可以注意到的是，中共在這些行動中主要聚焦於東南亞國家，最大的原因應與能源有關。2022 年中國大陸的經濟發展受到前所未有的衝擊，除了疫情的影響之外，能源不足導致出現的限電問題也讓生產製造業遭受相當大的打擊，因此如何確保中國大陸穩定的能源供給，會是習近平第三任期相當重要的目標。若從出訪的對象來看，除了東南亞的能源大國印尼之外，中東的沙烏地阿拉伯及伊朗都會是中共近期關注的目標。值得注意的是，除穩固自身的能源供應之外，伊朗以外的前述國家也是我國重要的能源夥伴，因此，當中國大陸積極與這些國家互動的同時，也可以同時間對我國的能源供給造成一定的威脅。特別是從 2022 年 2 月的俄烏之戰以及 2022 年 8 月中共發動的圍臺軍演，都再次證明能源的重要，以及我國對於海外能源供給的依賴。這些都可能會是中共在近期進行外交布局時的附加考量。

此外，這些外交布局中，也可能與中國大陸的軍火外交有關，特別是在俄烏之戰後，俄製武器的品質受到相當的質疑，同時對當前的俄羅斯而言，由於深陷烏克蘭戰場的泥濘，是否有足夠的產能競爭海外軍火市場，這都是中國大陸的機會。如在東南亞國家，中共除泰國、緬甸之外，也積極接觸其他國家，而在中東市場，除早期將東風飛彈銷售至沙烏地阿拉伯之外，當前也積極開拓中東市場。畢竟在俄烏之戰後，中國大陸製武器無論在品質或是在價格上都具有相當的競爭力，這可能都是當前中共積極拓展軍事外交的主要原因。

## （四）中俄聯合空中戰略巡航

除此之外，近期最值得注意的是就是，中俄在 2022 年 11 月飛越日本海與東海上空的聯合空中戰略巡航，雖說這不是雙方第一次進行聯合空中戰略巡航，但卻是兩軍首次互降對方機場。雙方軍機所組成的編隊是由 Tu-95MC 戰略轟炸機以及轟六共 8 架軍機，在韓國的防空識別區飛行引發韓國相當高度的關注。雖然只是轟炸機，但是這些

改裝過後的轟炸機可能都具有導引或是發射反艦飛彈的能力，這些飛行是否也是在向南韓與駐韓美軍傳遞警告訊息是可以觀察的方向。特別是在 2022 年 8 月的圍臺軍演後，駐韓美軍高層曾指出，若未來臺海發生軍事衝突，駐韓美軍會有所行動。當然駐韓美軍應不會直接前往臺海或是在太平洋支援，較可能的是攔截從北部戰區南下的共軍艦隊。畢竟對當下的共軍而言，「四海聯動」已經是共軍軍事行動的基本原則，位於北部戰區的中共海軍可能南下加入對臺攻擊，且在我國逐漸具備源頭打擊實力之時，共軍也有可能將部隊集結於北部戰區，以避免遭我國的打擊。這也代表未來對我國而言須注意的不會只有在東部戰區的兵力變化。

此外，2022 年 12 月 21 至 27 日中俄海上聯合 2022 如期展開，並未因俄烏戰爭而有延宕。中共國防部指出，雙方海軍將在舟山至臺州以東海域舉行，旨在展示雙方加強共同應對海上安全威脅、維護國際和地區和平穩定的決心能力，進一步深化中俄新時代全面戰略協作夥伴關係。其中需注意的是雖然表面上中共所出動兵力有限，只有 2 艘驅逐艦（052D 型/133 包頭號、052C 型/152 濟南號）、2 艘護衛艦（054A 型/515 濱州號與 546 鹽城號）、1 艘補給艦（903A 型/904 高郵湖號）和 1 艘潛艇與各型定翼與旋翼機，但此次調動的不只有單一戰區兵力，是結合北部與東部戰區的聯合軍演，這也代表跨戰區聯合作戰在未來的共軍演訓中已成為常態，這也符合之前所提的「四海聯動」戰略。

而在演訓之後，參演的中俄部隊會否再跟 12 月 17 日南下的「遼寧號」航空母艦、054A 型飛彈護衛艦「棗莊號」、052D 型飛彈驅逐艦「成都號」、055 型飛彈驅逐艦「鞍山號」、901 型綜合補給艦「呼倫湖號」等 5 艘軍艦形成的航艦戰鬥群編隊進行海上對抗聯演？或是與東部、南部戰區的岸基航空隊進行區域拒止與反介入作戰的演練，這都是須持續觀察的方向。

## （五）結語

軍事外交是中共外交中的一環，也是北京大戰略中的重要工具。「二十大」後中共開始積極布局未來外交新局，其中軍事外交必然也

會是其運用的一環；在習近平第三任期開始之際，可以很明顯的看到中共的布局一改過去的戰狼外交，嘗試在接觸的過程中穩固其互動關係，以類似老羅斯福總統所提的「溫言在口，大棒在手，故而致遠」（Speak softly and carry a big stick, you will go far）來推動外交，如今習近平手裡的巨棒便是共軍的實力。未來軍事與外交或許會更加巧妙的融合至中共大戰略中，與外國的互訪與軍售會增加，與他國軍隊的聯合演習無論在質或是量都會有所提升，值得外界關注。