

一、2019 年中國大陸政治情勢總結

政治大學政治學系教授兼系主任蔡中民

- 長期累積的政治、經濟、社會等問題相互影響，以及美中貿易戰、香港「反送中」、陸經濟衰退等內外因素牽連，皆加劇中共在 2019 年應處壓力。
- 中共在年初會議強調防範重大風險，堅持「制度自信」等原則，增強黨的治理能力及思想控制；下半年的「四中全會」聚焦治理現代化、續推黨建。機關溝通協調、官員能力不足等改善係浩大工程，尚需時觀察。
- 中共全年皆強調思想教育、黨建工作，3 月起「政治標準放首位」、5 月起「不忘初心、牢記使命」，習權威更為集中，亦凸顯內外挑戰下，黨建工作的急迫性，以確保政策落實執行。
- 如何將意識形態與思想教育貫徹到具體施政，進而化解風險，會是完成 2020「全面建成小康社會」和「十三五」規畫的最大挑戰。

（一）中共在年初會議強調防範重大風險

2019 年 1 月，中國大陸各省市的「兩會」紛紛調整會期，避開 21 日至 24 日，一度以為可能舉行「四中全會」，後來證實是舉行新開設的「省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範重大風險專題研討班」，會議參加者除省部級的黨政軍主要負責人外，中央政治局常委也全體出席，顯見此次會議的高規格及主題的重要性。習近平於開班式的演講中強調「提高防控能力著力防範化解重大風險、保持經濟持續健康發展社會大局穩定」，也提到中國大陸現在面臨的「七大風險」（政治風險、意識形態風險、經濟風險、科技風險、社會風險、外部環境風險，以及黨的建設風險），應對之道為政治、意識形態領域內的「三要」，經濟領域中的「七要」，科技領域中的「五要」，社會領域中的「六要」、外部環境「三要」，而黨的建設則要有一個「大判斷」與「三項具體要求」。¹簡單來說，就是增強「四個意識」（政治意識、大局意識、核心意識、

¹ 詳細資訊請見新華社相關報導：http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content_5359898.htm。
大陸委員會 大陸與兩岸情勢簡報 2020.1

看齊意識)，堅定「四個自信」(中國特色社會主義道路自信、理論自信、制度自信、文化自信)，做到「兩個維護」(堅決維護習近平總書記黨中央的核心、全黨的核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導)。從這些看似八股的官方宣示背後，可真切體會出中國大陸政府在開年之際就具有強烈的風險意識，一來可能是自 1949 年以來，每十年就出現重大事件，以致有「逢九必亂」之說，另一種可能則是 2019 年為中國大陸建政七十週年、六四事件三十週年、西藏抗暴事件六十週年、五四運動一百週年等，社會輿論將會有所討論。

實證面來看，在經歷多年的經濟高速成長後，中國大陸確實在各個面向都累積大量問題，其嚴峻程度恐會對中央政府造成挑戰，例如經濟增速放緩、社會保障不足、貧富分化加劇、利益集團肆虐、城鄉二元結構失衡、社會分化與階層對立、網路資訊管制、民族政策矛盾等。這些問題與風險並非單獨存在，而是相互作用與影響，致使「風險防範」與「強力維穩」成重要手段。此外，習近平亦以推展「不忘初心、牢記使命」主題教育方式，強化黨員幹部信念，從內外同時入手。

在習近平所宣示的幾個原則中，「制度自信」扮演重要角色，欲透過「堅持中國特色社會主義」與「完善黨的治理能力」加以落實。從習近平主政後的諸多作為可以看出，無論是大力打擊貪腐，全面軍事改革，組織重組與人事替換，目的都在增強黨的治理能力，尤其是黨建工作的制度性安排與思想上的政治控制。中共中央分別於一月及三月提出「中共中央關於加強黨的政治建設的意見」與「關於加強和改進中央和國家機關黨的建設的意見」兩份重要文件，著重說明以黨建工作來應對新時代的風險並落實「兩個維護」。²

(二) 下半年會議在諸多壓力中聚焦治理現代化

在 7 月召開的「深化黨和國家機構改革總結會議」，習近平強調要「整體性推進中央和地方各級各類機構改革……系統性地增強黨的

² 人民網，2019 年 1 月 31 日，<http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0228/c117092-30906618.html>；中國共產黨新聞網，2019 年 3 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0329/c419242-31001705>。
大陸委員會

領導能、政府執行力、武裝力量戰鬥力、群團組織活力……推進國家治理體系和治理能力現代化」，將掌控力從各級政府延伸到國有企業甚至是民間組織，以確保中央決策得以貫徹。由此觀之，即便對外面臨美中貿易戰持續未解的壓力，對內則有 6 月香港開始「反送中」各種示威活動及經濟下行的挑戰，10 月底仍順利召開「十九屆四中全會」，雖然未提及人事問題，但會中通過「關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定」文件，³說明「國家治理體系」是在共產黨領導下管理國家的制度體系，包括經濟、政治等各領域體制機制和法律法規安排；『國家治理能力』則是運用國家制度管理社會各方面事務的能力」。顯見習近平雖然面對諸多批評，仍堅持推動黨建，完善制並推行「治理現代化」，以達到「中國之治」。⁴

技術面而言，要解決現有制度缺陷及官員能力不足的問題，必須先將黨政機關的架構合理化，釐清各機構權責與維護溝通協調管道之暢通，惟此乃影響面極為廣泛的重大工程，是否能完成還需時間觀察。

（三）全年著重思想教育、黨建工作

2019 年另一個重大趨勢是全面推動思想教育，從 3 月起施行「黨政領導幹部選拔任用工作條例」、「黨政領導幹部考核工作條例」與新修「中國共產黨問責條例」等規定可看出，原有黨內幹部的汰換與考核機制已不適用，需將「政治標準」標誌為黨內幹部任用的「優先組織路線」，逐漸放棄改革開放以來一度重視的專業能力，而是「必須把政治標準放在首位」。⁵在 5 月底所舉行的「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議中，習近平著重論述黨員的角色及責任，全黨從上到下，自中央領導人到副省級城市與國有企業、軍隊等負責人，全面展開此一活動。⁶此舉雖可進一步集中習近平的個人權威及黨內權力，

³ 中國共產黨新聞網，2019 年 11 月 13 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1113/c419242-31451724.html>。

⁴ 中國共產黨新聞網，2019 年 11 月 8 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1108/c40531-31444164.html>。

⁵ 新華網，2019 年 3 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm。

⁶ 人民網，2019 年 6 月 1 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0601/c64094-31115059.html>。

但同時也顯示出黨建工作的急迫性，尤其是在強調制度建構之餘，重點更在於對於黨員及官員的要求，才能確保政策的執行。

高層政治運作來看，當面對內外交迫的多重壓力時，可從八月北戴河會議的結論一窺究竟。一來是定位香港局勢，支持港府及特首的強硬做法；二來堅持面對美國貿易衝突不退讓的立場。但是國內經濟顯然無法立即改善，甚至連路線方向都還有爭論，黨內衝突傳聞不斷的情況下，在政策性宣示之後，能收多少實際效果恐怕還未知。

（四）結語

簡言之，2019年中國大陸政府面對的是多重面向之困境，內外部的問題都相當複雜難解，因此對執政者來說致力維穩以緩解緊迫危機感的做法可以理解，只是如何將意識形態與思想教育的原則貫徹到具體政策與施政，進而化解風險危機，會是「全面建成小康社會」和「十三五」規畫之年的2020年最大挑戰。

二、中國大陸近期經濟情勢

淡江大學中國大陸研究所副教授兼所長李志強

- 中國大陸 2019 年 GDP 成長率 6.1%，成長減速原因可歸納為美中貿易戰和陸經濟結構轉型。
- 2019 年投資消費等內需疲軟、豬肉等物價持續上漲，國企及民企違約金額增加。
- 中國大陸 2019 年對全球出口僅成長 0.5%，美中貿易戰拖累係主因，惟人民幣貶值、開拓非美市場、高附加價值產品比例增、組裝工廠外移等策略緩解頹勢。
- 2020 年經濟工作總基調「穩中求進」，「脫貧」為小康社會目標完成年首要任務；國際經濟及美中貿易戰情勢趨緩，陸 2020 年 GDP 成長率可能在 5.5%至 6%區間。

（一）前言

2011 年以來，中國大陸經濟成長率持續下跌，2013 年開始稱之為「新常態」，2019 年經濟成長延續長期下滑的趨勢，首兩季 GDP 成長率分別為 6.4%和 6.2%，第三季和第四季都是 6.0%，創下 27 年來的新低，全年經濟成長為 6.1%，較 2018 年下降 0.5%，但仍符合去年初所訂的 6%至 6.5%的預期目標。導致成長減速的原因，一方面是美中貿易戰下，美國加徵高關稅對中國大陸出口的直接衝擊，同時為國際景氣帶來高度不確定性；另一方面是中國大陸本身的經濟結構調整與轉型，導致成長動力的減弱。

（二）內需疲軟與物價高漲

由於製造業不振、基礎建設投資以及房地產市場降溫，2019 年整體投資成長率只有 5%，比上年下降 0.9%，而製造業投資成長幾乎跌至歷史新低的 2.5%，遠低於上年的 9.5%。消費方面，零售金額成長率從上年的 9% 放緩至 8% 左右，主要是受到汽車銷售大幅下滑所拖累，汽車是零售項目的最大分項，比重約達 10%，2019 年中國大

陸汽車銷售量為 2,140 萬臺，較上年下降 9.6%，而前三季手機銷售量為 9,780 萬支，下降 2.78%。

在投資和消費低迷的同時，消費者物價指數 (CPI) 卻持續攀升，2019 年 CPI 上漲 2.9%，漲幅比上年增加 0.8%，創下 2011 年以來的最高漲幅，尤其第四季已超越 3% 的警戒線，11 月和 12 月 CPI 漲幅同為 4.5%。物價上漲的主要原因是非洲豬瘟導致生豬的飼養頭數減少，從夏季以來豬肉的供需趨緊，導致豬肉價格高漲，年均價格比上年上漲 42%。由於近期中國大陸擴大進口外國豬肉，目前豬肉價格漲勢稍緩。另一方面，代表景氣熱絡程度的生產者物價指數 (PPI) 卻依然滑落，全年 PPI 下降 0.3%，創下 2017 年以來的最大降幅。由於美中貿易戰導致製造業生產低迷，工業材料價格頻頻下跌，但跌幅已經略有轉好，12 月 PPI 只下跌 0.5%，跌幅較 11 月減少 0.9%。

由於景氣偏冷，2019 年 1 至 12 月中國大陸境內違約金額已高達 1,600 億元人民幣，比上年高出 33%，違約多集中在民企，但國企違約也明顯增加，中央和地方政府企業違約共 28 起，達 400 億人民幣，比上年 15 起的 130 億人民幣增加不少。過去政府部門的「隱性擔保」使國企債券的違約率一直很低，但目前中共對「隱性擔保」的立場已有所轉變，預計外界將重新評估中國大陸金融市場的風險程度。近期中國大陸網路上流傳一句話「2019 年是過去十年最糟糕的一年，卻可能是未來十年最好的一年」，反映出企業的經營環境將越來越困難。

(三) 美中貿易戰拉低出口成長

以美元計算，2019 年大陸對全球出口金額只成長 0.5%，主要是受到美國加徵高關稅的拖累，其中對美出口衰退 12.5%。中國大陸對全球進口金額下降 2.8%，對美進口減少 20.9%；全年貿易順差為 4,215 億美元，增加 20.1%，其中對美貿易順差達 2,958 億美元，比上年減少 275 億美元，降低 8.5%。不過，由於美中貿易談判順利，12 月貿易數據優於預期，以美元計算出口成長 7.6%，扭轉四個月來的跌勢，進口也大幅增加 16.3%。

大陸整體出口仍然可維持微幅成長，可歸因於四項因素降低美中貿易戰造成的衝擊：一是匯率貶值，人民幣兌美元匯率從 2019 年 1 月高點 6.69 貶值至 9 月低點的 7.18；二是開拓美國以外市場，美國市場只占中國大陸出口的兩成左右，如能提升其他八成的海外市場，就可以抵消對美出口的下降，2019 年大陸與歐盟和東協的貿易金額就分別成長 8.0%和 14.1%（以人民幣計算）；三是出口商品的升級，隨著產業技術的提升，近年來高附加價值出口商品比例漸多，這類商品在美國市場的高關稅下仍有競爭力，使其不易被他國商品替代；四是組裝工廠的外移，為降低勞動力成本，外商 2008 年以來陸續把組裝工廠遷到東南亞，貿易戰更加速遷廠進程，陸企亦有跟進趨勢，特別是漸失優勢的手機裝配業，逐漸外移至墨西哥和東協等地，中國大陸境內業者則往中上游零組件發展，逐漸形成跨國產業分工的態勢。

（四）2020 年的六項重點工作

2020 年是「全面建成小康社會」的最後一年，小康社會的定義是指 2020 年 GDP 和城鄉居民人均收入比 2010 年增加一倍；如果未扣除通貨膨脹，目標早在 2018 年已達成。2019 年大陸 GDP 總值達 99 兆元人民幣，人均 GDP 突破一萬美元，但由於大陸經濟仍處於下降趨勢，因此去年底舉行的「中共中央經濟工作會議」報告仍強調「穩中求進」為 2020 年經濟工作的總基調，以供給側結構性改革為主線，推動高質量發展，繼續執行「穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期」等「六穩」措施，並提出 2020 年要推動的六項重點工作，包括：1.貫徹新發展理念，2.打好脫貧、環保及防風險三大攻堅戰，3.確保民生得到保障和改善，4.繼續實施擴張性的財政政策和穩健的貨幣政策，5.推動高質量發展，6.深化經濟體制改革。在前兩年的「會議」報告中，三大攻堅戰的排序依次是重大風險、脫貧、和污染防治，而這次的順序是脫貧、污染防治及重大風險，因為目前「全面建成小康社會」尚未達成的項目只剩脫貧，所以脫貧任務顯得更為迫切，而防止重大風險已有些成果，債務餘額占 GDP 比重這兩年來

已沒有大幅上升，尤其是企業債占 GDP 比重在去槓桿政策下已有明顯下降。

為達到「六穩」目標，2020 年中國大陸財政政策與貨幣政策的結構會和過去有所不同。由於前兩年已大規模減稅降費，加上目前財政收入增速放緩，必須提高財政支出的效率，壓縮一般性支出，節約資金用在最需要的民生領域上，例如醫療、養老、住房保障、城市更新和改造城鎮老舊社區等。貨幣政策則從之前的「鬆緊適度」轉變為「靈活適度」，即什麼時候增減貨幣供給，要視具體的經濟情況而定，沒有硬性的指導政策，尤其是要兼顧多元化的目標，如果太緊不利於「穩增長」，太寬鬆則可能導致物價更進一步上升。根據中國人民大學的預測，2020 年中國大陸經濟成長率在 5.5% 至 6% 之間，約為 5.8%，如果國際經濟環境沒有大幅度惡化，美中貿易談判又已經順利簽署第一階段協議，此一成長目標應該不難達成。

三、美中簽署第一階段經貿協議觀察

中華經濟研究院第一研究所劉孟俊所長、王國臣助研究員、謝頌遇分析師撰稿

- 美中貿易戰，雙方均承受經濟衰退、收入減少等損失，中方更有穩就業壓力；雙方雖於 1 月 15 日簽署第一階段經貿協議，但歧見仍深。
- 第一階段協議成果，美方強調智慧財產權、技術轉讓、農業、金融服務、貨幣和外匯等領域，中方側重降關稅等，實質上中方承受較多美方要求。
- 美方最初要求中國大陸進行的結構性改革，諸如網路盜竊、政府補貼、國企改革等敏感問題延後至第二階段談判，加上美中競爭擴及高科技產業，未來協議將更加困難。
- 中國大陸著力經濟回穩以強化美中談判能量，隨美總統大選接近，美對中科技禁令恐趨嚴格，或再有相關貿易限制。另外武漢肺炎疫情擴散增添科技生產斷鏈、產業外移等變數，值得觀察。

(一) 前言

2019 年是美中建交 40 周年，象徵兩國的外交與經貿關係正處於轉捩點，似乎也呈現 40 年以來未有的複雜局面，兩方在經貿、科技與人員交流等領域出現衝突。回顧自 2018 年年中爆發貿易戰以來，美中數度經歷談判協商轉圜之際，又突生破局與加稅報復等反覆過程。截至 2020 年 1 月 15 日雙方在白宮簽署第一階段協議為止，美中已經歷 14 輪談判，雙方並多次互相加徵關稅。美國已分別針對中國大陸 2,500 億美元及 1,200 億美元的進口商品加徵 25%與 7.5%之關稅；中國大陸亦分別對 600 億美元與其餘 750 億美元的美國商品，加徵關稅 5%到 25%。

美中所達成的第一階段貿易協議前，雙方已暫緩原訂於 2019 年 12 月 15 日加徵之關稅。美方同意於簽署協議後 30 日內將原先價值 1,200 億美元中國大陸商品加徵的 15%關稅降至 7.5%，至於對中國大陸 2,500 億美元進口商品加徵 25%關稅則維持不變。中國大陸亦維持

原先對價值超過 1,000 億美元的美國商品加徵關稅 5-25%，並承諾未來兩年額外擴大進口價值 2,000 億美元美國商品。該協議涉及中國大陸智慧財產權、技術轉移、農業、金融服務、匯率、擴大貿易與爭端解決機制等 7 大項目，在簽署後 30 天生效。

此外，協議內容亦涵蓋深化貿易雙向合作、進一步放寬市場准入、持續優化營商環境三大方面，同時雙方將建立雙邊評估和爭端解決安排，即時有效解決經貿分歧，確保雙方遵守協議。包含美國貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）與劉鶴至少半年會面一次，以解決協議衍生的衝突，美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）將從旁協助。

仔細觀察美中貿易協議的時間點，雙方均有其妥協的壓力。但彼此間歧見仍大，意味著現階段的協商成果相當有限。縱使美中雙方對外解讀協議成果相近，也有喘息貿易戰的意味，但各自著重內容並不一致，頗有各取所需的意涵。此外，當前美國進入大選階段，中美科技戰可能有越演越烈的趨勢；同時，武漢肺炎疫情顯著擴散，有發生電子產業斷鏈疑慮，是否加速產業外移，亦值得關注。

（二）美中達成貿易協議凸顯妥協的壓力

就美方而言，在歷經將近兩年的貿易戰後，川普在發難初期堅稱容易贏得且能為美國帶來龐大經濟效益的預期，已明顯與全球經濟學家的共識及民眾的感受相左。隨著被加徵關稅的項目增加及稅率上調，美國民眾感受到的損失可能增加，進一步引發更廣泛的經濟成長停滯不前。美中貿易戰對川普政府形成壓力，主要也在於其確實對美國經濟造成相當程度的損害。市場分析普遍估計，截至 2019 年年中為止，美中貿易戰已直接導致美國 GDP 成長率減少 0.1% 至 0.2% 不等的損失；諮詢公司 Llewellyn Consulting 更指出，第一階段協議簽署前，美中雙方相互加徵關稅的累積效果已經減弱美國經濟成長達 1%；美國國會預算辦公室（Congressional Budget Office）亦估計，貿易戰以來對中國大陸加徵關稅，不僅提高進口成本也可能拉升各種不確定性，恐導致美國經濟的增幅減少 0.3%。另，在 2019 年間申請破產的美國農場數量更創下 8 年以來新高，迫使白宮向美國農民提供總計 280 億美

元、相當於全美農場 2019 年總收入 1/3 的援助，以補貼貿易戰對美國農產品出口造成的損失。

對中方而言，其國內經濟成長走緩雖主要來自其內部結構因素，但其與美方簽署貿易協議的關鍵原因，係顧慮貿易戰惡化恐導致大規模的失業風險。中國人民大學應用經濟學院曾對廣東、福建、浙江三省進行調查，並於 2019 年 12 月 13 日發布「中美貿易摩擦對就業的影響分析」報告指出，2019 年上半年美中貿易摩擦開始發酵之際，儘管政府為穩定就業而提出返還部分社保、僱用補貼、放寬用工管制、暫停提高最低工資標準等多種激勵政策，希望透過降低人事成本來抑制企業的裁員。但其結果是，外銷企業員工薪資水平卻較內銷企業員工降低約 7%，部分如鞋、帽、傘、杖、鞭等行業的薪資降低幅度更超過 10%。意味著中國大陸為穩定就業市場而提出的措施，其實更多的是以犧牲勞動條件的方式來換取就業的暫時穩定。如果美國繼續抬升關稅並觸及中國大陸企業停產點，極有可能促使更多企業為降低人事成本而裁員，導致境內出現大規模失業。鑑於當前中共將「穩就業」視為六穩之首，美中貿易戰持續延燒所存在的高失業率風險，迫使其在此刻與美國達成協議，作出讓步的主要原因。

（三）美中雙方所強調的貿易協議成果

值得注意的是，協議文本內容對美中雙方的要求相當不對等。其中，有數十個使用中方應執行事項或中方同意相關事項之條文，而美方應執行之事項卻寥寥無幾，突出第一階段協議主要由中國大陸承受美方的壓力。

就美方所強調的貿易協議成果方面，強調仍保留對價值約 2,500 億美元的中國進口貨品仍維持 25% 關稅，以作為第二階段貿易談判的協議籌碼。美方強調的第一階段協議成果，涵蓋智慧財產權、技術轉讓、農業、金融服務、貨幣和外匯等領域。中共同意在 2017 年雙方貿易戰未爆發前 240 億美元的基準規模上，未來兩年內承諾將大量加碼購買 2,000 億美元的美國商品與服務，其中包括 524 億美元的美國能源、379 億美元的服務，320 億美元的農產品，以及 777 億美元

的製造業產品，尤其涵蓋進口汽車和飛機等產品。

美方亦指出，中方將強化立法保障專利、商標、著作權，包括修改民、刑法程序對應處理線上侵權與仿冒品等。中方同時承諾撤銷「市場換技術」的作為，即施壓外國企業技轉取得進入中國大陸市場與取得執照等作法；也允諾會減少支持中國大陸企業以海外技術取得的對外投資併購。此次貿易協議納入改善美企於中國大陸金融服務的市場准入，處理長期所抱怨的投資障礙。中方也允諾，避免以匯率貶值強化其貿易優勢。

中方所強調獲取協議的成果側重於「降關稅」方面，美國原定於2019年12月15日新增的關稅宣告無限期延後，另有1,200億美元中國大陸貨品加徵關稅率減半，從15%降至7.5%；並強調為特定中方農牧水產品取得出口美國市場條件。事實上，中方所取得的協議成果相當有限，多側重於改善美中關係。劉鶴對新華社表示，「這份協議有助於緩和當前貿易摩擦緊張局面，消除市場不確定性，是一份能夠穩定預期、增強信心、創造機遇、促進繁榮的協議。從政治上看，協議的達成有利於維護中美整體關係的穩定健康發展，營造良好的國際環境，促進世界的和平與發展。」新華社更以「世界的期待正確的選擇」為題描述協議簽署的現場情形。北京當局並包裝為對外合作開放、美中雙邊關係友好之契機、雙贏等形象。目的無非是讓中國大陸內部相信與美國的協議係順應「深化改革開放」和「推進高質量發展」的大方向，有利於滿足中國大陸市場日益擴大的需求，也有利工商界和消費者。

（四）前瞻美中貿易協議走向

1. 第二階段美中貿易協議達成恐更加艱困

以當前第一階段協議成果看來，僅突顯美中兩方皆有亟需暫時停火的壓力，避免於12月15日大限前再新增關稅的可能，但雙方的核心爭議仍未解決。在展望美中第二階段協議談判之際，重要關鍵是雙方達成可執行且能處理中國大陸不公平行為的承諾，包含竊取智慧財產權、脅迫外資企業技術移轉等。

此份協議與中方期待不符，美方未承諾移除所有的加徵關稅手段。尤其，中方不樂見美方以逐步移除加徵關稅方式，變相形成監督落實貿易協議的一種機制。美中第一階段協議的簽訂，由於雙方急於短期性達成協議的考慮，在第一階段協議僅原則性地觸及到智慧財產權與技術轉移等問題，美方最初要求中國大陸進行的結構性改革，諸如網路盜竊、政府補貼、國企改革等敏感問題延後至第二階段談判，也意味著未來促成協議將更加困難。

2. 美中競爭焦點擴及高科技產業領域

美中第一階段協議讓雙方的內部壓力獲得暫時舒緩，然而雙方於高科技產業競爭並沒有根本改變。美國在 2019 年底至 2020 年協議簽署前的休戰期間，仍持續對中國大陸高科技出口設下障礙。在美國重重限制下，中國大陸高科技產品與技術仍將持續受到限縮。另一方面，美國也希望其餘同盟國相繼加入，在美中競爭中與美靠攏。

美中貿易逆差僅是貿易戰的表面成因，這場貿易戰的真正癥結是反制中國大陸推動的「中國製造 2025」計畫，顯示美中雙方在搶占高科技領域制高點有著根本上的分歧。中國大陸致力發展科技製造大國，已然成為美國在國家安全上的強烈威脅。顯然產業科技創新成為美中兩國戰略競爭的重要戰場之一，這也限制美中第一階段協議的實質成果。美中雙方均避免觸及紅線及敏感議題，中方刻意繞開對於核心產業政策與對國企補貼的討論；川普政府則拒絕將華為 (Huawei) 與實體清單納入談判範圍之內。

然而，在美國擔憂中國大陸竊取智慧財產權、強迫技術轉讓、產業補貼等情事未解決之下，預判未來美中科技摩擦仍可能持續下去。2019 年 5 月 15 日宣布華為禁令後，美中貿易戰進一步從「貿易戰」擴大至「科技戰」。例如，川普宣布將中國大陸的華為技術公司列入黑名單，禁止其向美國供應商採購關鍵零組件。這場科技衝突在影響中國大陸科技產業的同時，也將快速波及全球各國，全球科技業者為此紛紛檢視自家產品含有多少美國零件或技術。經濟學人智庫 (Economist Intelligence Unit, EIU) 預測，長期而言，美中將演變為產業科技競賽。「華為禁令」意味著科技全球化的終結，各國與企業都將被

迫「選邊站」。

3. 中國大陸著力經濟回穩並以強化美中談判能量

中國大陸近期加速開放的相關政策，一部份是受到中國大陸經濟逐漸走緩、面臨結構轉型的壓力，藉以因應來自美國在經貿面施予的壓力所致。中國大陸 2019 年以來連續推出多份促進外資發展的政策文件，包括結合「外商投資法」構建利用外資的新政策體系；推出的「金融 11 條」、取消 QFII、RQFII 投資額度限制等措施有利於中國大陸豐富市場主體和激發市場活力，開放金融市場等。中國大陸另持續加碼穩外貿的強度，如國務院發布「關於 2020 年進口暫定稅率等調整方案的通知」宣布暫時調整四類進口關稅稅率：包括最惠國稅率、關稅配額稅率、協定稅率與特惠稅率。此波調降進口稅率頗有回應美中協議之意味，同時也為改善其本身貿易結構，進而滿足民生及產業的雙重需求。

近期中國大陸積極推動減稅降費、鼓勵企業研發與技術升級等多項措施，藉以穩定製造業的發展，以及加快發展服務外包產業等。這些政策一方面有助於提振出口，另一方面也有助於穩定消費及投資，穩定在中國大陸的外資企業。這對中國大陸來說，由於其部分產業於仍處於全球產業鏈中低端，多項產業協助措施仍有其重要性。

2020 年美國逐步進入大選階段，預判美中科技戰可能有越演越烈的趨勢。美國仍將堅持其非貿易措施的限制，限制陸企進入美國市場與收購美國企業，或是在美推動科研活動等。當前武漢肺炎疫情加速擴散之際，將衝擊各地電子產業聚落，恐發生供應鏈斷鏈的疑慮，同時加速產業外移，此或將影響美中貿易及科技戰發展的前景。

四、2019 年日韓領導人訪中與成都峰會評析

臺灣大學政治學系教授張登及

- 北京對成都峰會目標是力求避免日韓向美「一邊倒」；對日、韓而言是在美方鞏固安全聯盟與公平貿易等壓力下，保持避險空間。
- 美國與北韓 2019 年的多次較量沒有成果，使日韓仍感受到半島核危機的壓力。北京可藉「朝鮮牌」維持三方關係趨向穩定，而日韓則打「中國牌」換取美方對兩國減壓。
- 再度確認習近平將於 2020 年春訪問日韓是此次安倍、文在寅訪中的成果之一，中共外交部稱肺炎疫情不會影響習訪日計畫。

(一) 前言

2019 年 12 月中日韓領導人成都峰會，是 2008 年首度舉行峰會以來的第 8 次會議，也是繼 2016 年峰會中斷後，2018 年東京峰會以來第二次恢復舉行的三邊高峰會。北京方面安排在蜀漢首府成都召開會議，並在「杜甫草堂博物館」舉辦中日韓合作 20 周年紀念活動。日本安倍晉三首相則對「新三國」概念做了一些發揮。這顯示三方有意在美中競爭升高與國際秩序不確定性攀升之際，穩定三邊與區域局勢。對習近平當局而言，是力求避免日韓向美「一邊倒」；對安倍、文在寅兩方政府而言，卻是在美方鞏固安全聯盟又索求軍費與公平貿易等壓力下，保持避險的空間。

(二) 中美貿易戰暫時趨緩的大背景

中美結構性矛盾逐漸檯面化，始於歐巴馬 (Barack Obama) 政府第二任期「亞太再平衡」(Rebalancing) 和習近平推出「一帶一路」新亞歐地緣戰略方案之競爭，至川普 (Donald Trump) 上任並漸次升高對中「貿易戰」、加強南海「自由航行」行動，以及積極封堵華為等通訊、資訊類大型國企的國際擴張後，矛盾益加深化。不過美中雙方目前仍希望透過非軍事的競爭贏得優勢，加上雙方高層也有自己的政治議程，所以仍不時採取一些階段性降溫措施。

美中降溫最明顯的舉措是去年 12 月 13 日雙方宣布達成第一階段經貿協議，內容涵蓋智財權、技術移轉、農業、金融、匯率、貿易爭端解決等。美方暫時取消原定要對 1,560 億美元中國商品加徵 15% 關稅，9 月已經增加 1,200 億美元商品的關稅從 15% 降為 7.5%；中共則取消 12 月原定對美商品加徵關稅的措施，並承諾擴大採購農產品、強化對著作權的保護，並取消強迫技術移轉（“What’s in (and Not in) the U.S.-China Trade Deal,” New York Times, January 15, 2020.）。

在此之後，川普與習近平 12 月 20 日進行通話，是美中達成第一階段協議後兩人首次通話。川普在通話中同意有協議是一件好事，習近平則呼籲雙方應在「新的歷史條件下」推動中美經貿關係向前發展，並就朝鮮半島問題「交換意見」。不過習近平也坦承雙方通電中，北京嚴重關切美方在涉臺、涉港、涉疆問題干涉內政，損害互信。這可以看出，第一階段貿易協議是各取所需，而且限制停火範圍，美國勢必不會放棄在臺、港、新疆與 5G 科技、海洋、太空等議題和中方強勢競爭（「川普習近平通話」，中央社，2019.12.21）。對於中國大陸周邊國家而言，美中保持競爭又衝突降溫，勢必需要一種「親美和中」的細膩操作；成都峰會正好提供日、韓這樣的平台。

（三）安倍與文在寅先行訪問北京，習規劃 2020 年訪日韓

成都峰會的大背景是美中貿易戰暫時趨緩，小背景則是中日與中韓兩組雙邊關係調整的需要。安倍首相與文在寅總統都在前往成都前，於 12 月 23 日先到北京與習近平進行會談，其重要性不亞於成都的三邊會議。

12 月 23 日北京「習安會」可說是 6 月 27 日習近平出席 G20 大阪峰會後的日方回訪，也是 2018 年 10 月安倍正式訪中後的第二次訪問。G20 大阪峰會場邊舉行的習安會，安倍一開始就表明「日中關係完全回到了正常軌道」，他還希望 2020 年櫻花開放之際，邀請習作為國賓訪日，「把日中關係提升至下一個高度」，習近平表示「原則同意」（「相約「櫻花綻放時」，安倍晉三邀習近平」，東森新聞網，201.6.27）。當時中日領導達成十點共識，重點包括「恪守中日四個政治文件確立的

各項原則，踐行中日互為合作夥伴、互不構成威脅的政治共識，本著化競爭為協調的精神；推動「第三方市場合作」取得成果；積極引領區域一體化，加快中日韓自貿談判進程，力爭完成區域全面經濟夥伴關係（RCEP）協定談判。

不過當年 11 月「東協加六」（ASEAN+6）會議各國雖達成 RCEP 談判，但印度總理莫迪（Narendra Modi）卻在最後一刻決定不簽署，日本則堅持未來需要印度參加，方能既牽制中國，又反過來施壓美國重回「跨太平洋全面進步協定」（CPTPP）（“The Implications of India’s RCEP Withdrawal,” *The Diplomat*, November 14, 2019.）。日本此規劃未能落實，使安倍 12 月「習安會」失去不少槓桿，只是提到「對香港的憂慮」，及歡迎習明春訪日；習則是重申大阪會晤達成的「互為夥伴、互不構成威脅」的共識（「習近平會見日本首相安倍晉三」，新華網，2019 年 12 月 23 日）。

文在寅亦在安倍抵達前數小時到北京會見習近平，其背景是日韓因適逢韓國「三一運動」100 週年之際，民間及政府要求日本正視慰安婦、強徵勞工判決等糾紛，導致雙方發生貿易戰，首爾甚至一度暫止「韓日軍事情報保護協定」（General Security of Military Information Agreement, GSOMIA）的運作，後因美國施壓，韓方才在 11 月底停止「廢約」程序。面臨美韓、日韓關係趨緊，文在寅企圖在中韓關係有所斬獲。據陸媒報導，文在寅呼應習近平在會談中主張新疆、香港為內政；此雖有助中韓關係，卻引起廣泛批評。青瓦臺後來澄清，文在寅是「正面注意到」（well noted）中方立場，並非「支持」（endorse）（“South Korea rejects China’s version of President Moon’s Hong Kong remarks,” *South China Morning Post*, December 25, 2019.）。儘管韓方有此澄清，但文在寅的韓國政府仍是較少批評香港問題的國家，文與習會談時稱「兩國是命運共同體，雙方關係發展具有『天時、地利，現在再加上人和』」，得到習「中韓在朝鮮半島問題上的立場和利益契合」，以及同意次年春訪韓的回覆。

(四) 成都峰會：象徵多於實質

12月24日，安倍晉三與文在寅抵達成都，上午與李克強舉行正式峰會，討論推動朝鮮半島無核化進程和經貿合作等議題，發表「中日韓合作未來十年展望」，通過「中日韓+X」早期收穫專案清單。在此前後，李克強也禮貌性地與韓、日兩國領導人單獨會談，內容幾乎都是重申維護多邊主義和自由貿易、推動2020年如期簽署RCEP、加快中日韓自貿區談判等等。由於安倍抵達較晚，李克強特別在會後安排兩人參觀古蹟都江堰的活動，也作為安倍2018年在北海道接待李克強的回禮。

成都峰會的象徵性意義也體現於會後三人在「杜甫草堂博物館」出席三方合作20周年紀念活動，在杜甫故居按下啟動球為首日封揭幕並親自簽名。李克強特別表示杜甫身居茅屋心懷天下；安倍則稱三國「並非三國時代的魏、吳、蜀，不是相爭關係」，「希望攜手共築『新的三國時代』。」三國領導人並共同種下一棵桂花樹（「安倍：三方不是魏蜀吳，要共築新三國」，上報，2019年12月25日）。會議活動較值得注意的是「中日韓+X」早期收穫專案清單，主要內容包括1.中日韓+蒙古沙塵暴防治；2.中日韓+緬甸、柬埔寨熱帶病防控；3.中日韓+東協腫瘤登記工作能力提升；4.中日韓+東協應對海洋塑膠垃圾；5.中日韓+相關國家低碳城市合作；6.中日韓+蒙古、東協減災技術能力建設。這些合作都是非傳統安全與低敏感功能領域項目，可見三方心態確實「務實」（「中日韓+X早期收穫專案清單」，新華網，2019.12.25）。

(五) 結語：新冠肺炎將衝擊習近平出訪安排

2019年12月的第八次中日韓三方領導人成都峰會的背景是美中競爭，中方爭取改善東北亞情勢與中韓、中日關係，以及日、韓採行避險戰略，各自爭取在國際秩序不確定情勢下的最大政治、經濟利益。

北京抓緊「朝鮮牌」並減低對「薩德」問題、東海問題的批判，日韓則希望透過中方牽制北韓，畢竟2019年從開春，川金「河內會談」破局以來，美朝在無核化談判上一直沒有明顯進展。朝鮮全年已進行13次導彈發射試驗，川普卻沒有對無核化問題表明態度，誠為

日韓面臨的共同威脅。

並藉由「中國牌」反向爭取美國放鬆在貿易等領域的施壓，因此不可能達成根本改善三邊關係，甚至達成所謂「命運共同體」的目標。這也從韓方恢復「韓日軍事情報保護協定」、安倍行前（12月21日）致電川普商討朝鮮半島局勢，可以窺見（“Trump and Abe hold 'thorough' talks on North Korea,” Nikkei Asian Review, December 21, 2019.）。因此，也可以看到在成都峰會上，當三位領導人致詞時，只有安倍使用讀稿機，顯示日方慎重的態度。畢竟北京、東京、首爾都知道，未來東北亞局勢的演變還要看川普和習近平如何博奕。如果川普在大選年繼續大幅對中共施壓，日韓避險的空間仍會逐步縮小。另新型冠狀病毒肺炎雖在大陸流行，但中共外交部仍稱肺炎疫情不會影響習近平訪日計畫。

五、新疆再教育營近況及中共宣傳策略

政治大學東亞所副教授王韻

- 美國國會通過「維吾爾人權政策法案」，規定美國行政部門定期向國會報告，限制中共官員來美簽證與凍結在美財產、限制向中國大陸出口可能用於監控的器材、及制裁參與新疆管控的陸企。
- 在法案通過後，中共統戰與大外宣系統全力動員消毒與爭取國際支持；惟民主陣營與威權陣營對新疆「再教育營」的立場分明，顯示中共「大統戰」與「大外宣」只對特定國家有效。
- 再教育營近乎文革式的反恐，損傷中共「和平崛起」形象，更對「一帶一路」等外交政策產生更多阻礙。

（一）國際針對新疆再教育營爭議升級

2019年9月11日，美國參議院通過「維吾爾人權政策法案」（Uyghur Human Rights Policy Act of 2019），12月眾議院通過更嚴格的版本，規定美國行政部門定期向國會提交中國大陸新疆維吾爾人「再教育營」和其他違反人權情況的報告，制裁違反維吾爾人權的官員，限制其來美簽證、凍結其在美財產；限制向中國大陸出口可能用於監控和限制人身和互聯網自由的器材，制裁參與新疆管控的相關中國大陸企業。至此國際上對於新疆問題的關注進入一個新的階段，民主與威權陣營對新疆問題的立場分明，彼此較勁。10月29日，聯合國專責社會、人道和文化問題的第三委員會在審議人權問題時，出現兩份關於新疆，但截然不同的聲明。由英、美、法、德、加拿大、澳洲、日本等23國共同批評新疆狀況；相反，以白俄羅斯為首，包括巴基斯坦、俄羅斯、埃及、玻利維亞等54國則讚揚中共在新疆執行「去宗教極端化事務的努力」。⁷

這一波針對新疆人權問題的關注起源於11月中旬，紐約時報與「國際調查記者聯盟」（ICIJ）分別披露數百頁關於新疆「再教育營」的內部文件，相關文件時間最早可追至2016年，洩露給紐約時報的

⁷ <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-50234021>
大陸委員會

文件共 24 份，包括 200 頁習近平和其他高級領導人的內部講話、和 150 多頁關於管控新疆維族人的指示和報告，其中包含懲罰不願意配合嚴酷政策的基層官員的多起案件，這顯示受習近平提拔成為新疆自治區黨委書記的陳全國，在執行習近平個人意志上的決心與困難。陳全國等七名治疆官員也被國際人權組織點名要為這個危機負責。

在 24 份文件中，最為詳細的是關於如何處理 2017 年暑假回新疆的少數民族學生的問題。例如先安撫學生，稱其家人是正在「受培訓」，若被繼續追問則態度轉向強硬，說其家人思想上染上激進主義「病毒」需要被隔離治療。但同時強調家人沒有犯罪，而學生的經濟困難「黨和政府將會全力幫助解決」等。另外，習近平的內部談話文件也再次證明，近年治疆的強硬路線是受到 2014 年「烏魯木齊恐攻」事件所影響。習在一次視察當地的反恐部隊後曾批評「我們的同志擁有的手段也太簡單了」；同年另一次則對當地官員指出「宗教極端思想對人們的精神影響絕不能低估...被宗教極端思想俘獲的人，無論男女老少，都變得良知泯滅、喪失人性，殺人不眨眼」。⁸

習近平對治疆官員要求「創新」的結果是高科技監控與違反人權措施不斷升級。ICIJ 報告揭露中共如何利用科技監視維族人生活，日前 ICIJ 與國際媒體共同公布一份從中國內部洩漏、名為「中國電文 (China Cables)」的機密文件，揭露再教育營的細節以及國際企業牽涉其中的情況。參與調查的 17 家媒體與 75 名記者，都具備國際知名的公信力，諸如英國「BBC」與「衛報」，美國的「美聯社」、「紐約時報」、「NBC」以及「時代雜誌」，德國「NDR」和「南德意志報」、澳洲「ABC」，東亞方面則是日本「共同社」與南韓的獨立媒體「打破新聞」(Newstapa)。根據「德國之聲」報導，這波曝光電文中，包括一份在 2017 年由時任新疆自治區黨委副書記朱海倫批准「關於進一步加強和規範職業技能教育培訓中心工作的意見」的文件。這份長達 9 頁的「機密」文件指示再教育營的各式營運與管理方針，其中監獄式的非人道細節一一曝光，讓人們對少見的關押細節有前所未有的證據。例如對於「防逃跑」的諸多嚴厲指示，更推翻北京政府強調學員

⁸ <https://www.nytimes.com/zh/2019/11/16/world/asia/xinjiang-documents-chinese.html>

是「自願」入營學習與「隨時可以離開」的謊言。⁹

此外，文件顯示中共透過高科技輔助的「一體化平台」(Integrated Joint Operation Platform)追蹤每個維吾爾人的每個行動，從大數據中辨識宗教極端主義可能會吸收的對象，對認定的嫌疑者進行海內外全方位的監控。「中國電文」中指示受監控對象在國內「及時將信息錄入公安『一體化平臺』。按照『一人一檔』要求，建立學員教育培訓檔案」。在國外，中共利用大使館以及領事館追蹤維吾爾人，一旦這些人回到中國大陸，也會立即遭到關押。「德國之聲」還點名這是國企中國電子科技集團(CETC)聯合其他企業研發的產品，其中包括德國企業西門子(SIEMENS)公司提供涉及數據收集的技術，讓中企得以追蹤維吾爾人的行動。而德國聯邦議院人權委員會主席延森(Gyde Jensen)呼籲歐盟，應對新疆自治區黨委書記陳全國相關人員制裁，並認為在聯合國安理會上，德國應將新疆維吾爾族事宜納入討論議題。¹⁰

ICIJ 還揭露中共監控一款名為「快牙」(Zapya，一款由中國大陸公司開發的檔案傳輸軟體)的手機 App，該 App 因有達 180 萬新疆維族用戶而被官方注意，在「一體化聯合作業平臺」的框架下，北京在 2017 年曾透過「快牙」的資料，從 180 萬維吾爾人使用者中篩選「帶有暴力和恐怖特徵」的對象，並針對其中「有潛在風險」的 4 萬人「逐一審查」，判斷是否送往再教育營，例如曾有維族人因使用「快牙」傳送可蘭經而被警方帶走。¹¹

美國國會通過新疆人權法可以說是這一系列國際媒體的報導、與人權組織幾個月來奔走倡議的結果，中共在新疆用高科技監控和再教育營的洗腦手段被指控是「第二次世界大戰以來最大規模的對少數宗教族群的迫害」，歐洲議會並在 12 月 19 日史無前例地以壓倒性多數通過譴責案(505 票贊成、18 票反對、47 票棄權)，要求北京立刻中止再教育營的做法。¹² 與此同時，國際社會出現批評與新疆有商業往來企

⁹ https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4186396

¹⁰ <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2042838>

¹¹ <https://www.icij.org/investigations/china-cables/how-china-targets-uyghurs-one-by-one-for-using-a-mobile-app/>

¹² <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191212IPR68927/china-must-close-its-re-education-camps-for-uyghurs-in-xinjiang-meps-say>

大陸委員會

大陸與兩岸情勢簡報 2020.1

業的聲浪。例如日本無印良品 (Muji)、優衣庫 (Uniqlo)、瑞典 H&M、美國愛迪達等涉嫌採購被認為來自對維族人的強制勞動的棉花而遭受批評、企業不得不出面澄清與再教育營劃清界線。¹³ 11 月底影音平臺「抖音」的國際版疑似刪除一美國少女利用抖音講述新疆集中營事件的影片與帳號，雖然其後以「人為錯誤」為由恢復該帳號，但也已引起國際輿論嚴厲抨擊。¹⁴

(二) 中共反制宣傳策略：官員稱學員已「全部畢業」

針對「維吾爾人權政策法案」的通過，中共外交部發言人表達「強烈憤慨」，除召見美駐中大使館代表提出強烈抗議之外，更發動全國人大、全國政協、國家民族事務委員會、國家反恐辦公室、新疆維吾爾自治區人民代表大會、新疆維吾爾自治區政府、中國伊斯蘭教協會、中國人權發展基金會、中國人權研究會等各種單位，一致譴責美國「粗暴干涉中國內政」，目前已發表反對聲明的官方部委機構多達 12 個。路透社報導引用專家評論說，這次中共對「維吾爾人權政策法案」比對「香港人權民主法案」的反應更加強烈，因為該法案首次授權美國政府直接制裁中共的官員、企業和公安部門，為已經在中美貿易戰中受創的中美關係投下更多變數。

中共的大外宣系統也全力動員為新疆事務辯駁。中國國際電視臺 (CGTN) 在 YouTube 播出兩部關於新疆反恐的英文紀錄片「中國新疆，反恐前沿」(Fighting Terrorism in Xinjiang) 和「幕後黑手 - 「東伊運」與新疆暴恐」(The Black Hand- ETIM and Terrorism in Xinjiang)。¹⁵ 該片首次透露自 1990 年至 2016 年，新疆地區發生上千次暴力恐怖案件，數百名公安民警殉職。然而，兩片在公布不久後一度被以「內容不當或可能令部分觀眾反感」為由被 YouTube 下架，此舉惹來官媒強烈批評。「環球時報」英文版自 12 月中幾乎每天都有評論在批評西方媒體刻意忽視中共官方聲音、對報導中國大陸人權新聞雙重標準、還有將

¹³ <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-50402678>

¹⁴ <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-50586058>

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=UT57tZrqWDQ> ; [https://www.youtube.com/watch?v=Ww-](https://www.youtube.com/watch?v=Ww-DcuJW7uQ)

兩紀錄片在 YouTube 的低點擊率（只有數萬）視為 YouTube 刻意控制流量之舉。¹⁶ 當然也有評論指美國在利用香港和新疆人權法在干預中國事務，呼籲各國一同合力抵抗美國的干預。¹⁷

在美國通過「維吾爾人權政策法案」的同一周內，新疆維族自治區主席雪克來提扎克爾首次召開記者會，承認再教育營的存在，但表明培訓營的學員是流動的，聲稱目前參加「三學一去」的學員已全部結業。¹⁸ 可以說，北京正盡一切努力在反駁國際社會的批評，並宣傳新疆社會穩定和經濟發展如何得到正面的改善，¹⁹ 但面對持續披露的新疆集中營消息、以及所造成歐美國家一致的惡感，這些統戰與大外宣消毒的成果乎似微乎其微。

（三）走文革路線傷害北京對外「軟實力」

美國知名的中國宗教問題專家、普度大學社會學教授楊鳳崗表示，新疆的做法是一種「新時代的文革方式」，習近平時代對於民族內部矛盾重新拾起文革時期的老路線，不僅強力鎮壓任何反對的意見，而且用戶籍與高科技鎖定新疆居民，限制其遷徙和旅行自由，其中把大量居民關進再教育營，強制其學漢語、學法律、學技能和去除極端思想，這種「三學一去」（學習國字、法律知識、職業技能和去極端化）改造思想的方式，顯然是文革時代才有的極左方式。²⁰ 那個時代，人們被要求「狠鬥私字一閃念」，要人們自己「靈魂深處鬧革命」，但是歷史證明，文革的方式是失敗的，這種強迫的方式也並沒有真正改變中國人的靈魂，只有產生大規模集體迫害的悲慘後果。

宗教極端主義是當今世界的普遍現象，如何避免穆斯林因為信仰而轉向極端化也是全球性的難題，並沒有理由認為目前中共再教育營

¹⁶ <http://www.globaltimes.cn/content/1174083.shtml> ;
<http://www.globaltimes.cn/content/1174273.shtml> ;
<http://www.globaltimes.cn/content/1173444.shtml> ; <https://news.cgtn.com/news/2019-12-13/Beijing-human-rights-conference-promotes-unity-in-diversity-Mooe4PcqQM/index.html>

¹⁷ <http://www.globaltimes.cn/content/1173278.shtml> ;

<http://www.globaltimes.cn/content/1174416.shtml>

¹⁸ <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-50709538>

¹⁹ <http://www.globaltimes.cn/content/1173964.shtml>

²⁰ <https://www.voachinese.com/a/voaweishi-20191210-voaio-china-says-all-people-in-re-education-camp-have-graduated/5200202.html>

的方式會產生更有效的結果。雖然強調宗教容忍的一些做法總是遭到很多民眾的質疑，極端主義的危害也是有目共睹，歐洲國家都身受其害，但是單憑民眾的思想或信仰傾向便予以治罪，明顯違反現代法治以行為為判刑的基礎，尤其沒有法院審理而限制人身自由更是大開法治的倒車，且中國大陸自 2013 年就廢除勞動教養制度，禁止國家未經法院審判就以勞動或再教育之名監禁公民，目前在新疆的做法是「一國兩制」。目前雖然宣告「畢業」，學者認為這只是國際壓力下的成果，顯見治疆權力集團無法為如此大規模的人權問題辯駁，只能玩弄數字遊戲，拒絕承認真相。從國際上的反應來觀察，新疆再教育營的這種文革方式，已經大大損傷中共苦心經營的「和平崛起」形象，更對推動「一帶一路」等等重要外交政策上產生更多的阻礙，歐洲議會與美國都通過相關人權法案就是清楚的例證，如今德國等長期支持與北京交往的國家都在重新檢視其中國政策，新疆的人權問題絕對是其中相當重要的關鍵，這些明顯的負面效果值得北京的決策者多加思索。

六、「習五條」週年的觀察

兩岸政策協會研究員張宇韶

- 中共「十九大」後的外交及對臺政策愈趨侵略性，對臺操作銳實力，弱化我主權正當性，亦強化民間交流滲透，製造我內部矛盾。
- 2019年初提出「習五條」，「一國兩制臺灣方案」將對臺從屬於中國，有違臺灣民主政治運作原則；另「習五條」有改變全球政經秩序及臺海現狀的企圖，引發各界疑慮。
- 我政府兩岸政策穩健且一貫，以「四個必須、三道防護網」因應「習五條」，蔡總統也呼籲對岸以「和平、對等、民主、對話」作為兩岸良性互動和穩定發展的關鍵。

（一）中共「十九大」後的外交及臺灣政策愈趨侵略性

習近平在「十九大」提出「中國夢」的訴求，希望在「兩個一百年」（2021年建黨百年以及2049年建國百年）的時程中，完成社會主義現代化的歷史定位，習已經揚棄過去外交「韜光養晦」與對臺「寄希望於臺灣人民」的溫和手段，取而代之的是更具侵略性的「一帶一路」、「中國製造2025」與「習五條」。

（二）中共對臺操作銳實力，製造我內部矛盾

中共在「十九大」後隨即採取一系列積極與侵略性的作為，這些政策表現在打壓臺灣國際參與以及邦交國斷交、兩岸經濟交流的緊縮、軍事上的恫嚇、提出類似「準國民待遇」的作為，其用意就是徹底改變兩岸關係的現狀，並試圖透過紅色媒體與代理人轉移「加害人與被害人」的關係。

深入觀察，與中共文攻武嚇的作為相較，過去標的多半是針對政府作為而來，議題多屬於主權、外交或軍事等「高層次」的議題，展現的多半是以物質力量為基礎的「硬實力」，目的在於弱化臺灣政府的正當性與政策能力。中共目前對臺政策除前述作為，也將目標對象轉向到民間社會，議題多涉及兩岸經濟社會文化交流等整體面向，呈

現的是混合軟硬實力為內容的銳實力，企圖製造臺灣內部矛盾、對立與衝突。

（三）「習五條」引發臺灣及國際的疑慮

「十九大」之後，習近平對臺政策趨於保守緊縮，尤其去（2019）年「告臺灣同胞書」四十週年紀念會的講話，更引發臺灣輿論的關注與反彈，此多與中共威權政治與父權政治「上對下」的思維密切相關。所謂「一國兩制臺灣方案」全然不符合臺灣民主政治運作原則，多元主義下，政黨競爭不僅是常態，執政黨與在野黨的關係更是對等；然而北京試圖將兩岸關係「政協化」，把統戰下的政黨關係納入「共產黨領導下的多黨合作制」，成為「8+N」的內容（中國大陸目前有八大民主黨派），這種上下從屬的領導與被領導關係，根本不存在挑戰中共與政黨輪替的可能。「一國兩制臺灣方案」是中共對未來兩岸關係的定位，政治協商的形式則是統戰與弱化政府的手段，不承諾放棄武力作為手段是對臺「三戰」的極致表現。

「習五條」引發國際社會與臺灣輿論的疑慮，此論係有關兩岸關係的紛爭；宏觀來說，實為中共意圖改變全球政經秩序與臺海現狀；短期來言，則是北京轉移美中貿易戰下內部政經矛盾的效應。為舒緩內部政治壓力，採取「輸出危機」的戰爭邊緣策略是「理性下的不理性」的作為；維繫政權的正當性是可預期的理性選擇，不理性的出手才能搶回逐漸陷入被動的議題主導權，臺灣問題與兩岸關係則是主要的戰場。中共應對臺灣問題有其時間急迫性，除操作地緣政治與銳實力優勢，也因應臺灣選舉周期強化影響力，諸如 2018 年「九合一」大選，透過各項銳實力的操作，直接介入臺灣的輿論市場與政治日常，這種類似「政治宗主／經濟利益」的扈從或代理人模式，已經嚴重影響國家安全與民主政治的運作。或為北京未來介入提供更多想像空間。

（四）我政府「四個必須、三道防護網」回應「習五條」

為回應「習五條」談話的政治效應，蔡英文總統直接以「四個必須、三道防護網」的說法加以反擊，此兼具「戰略守勢」與「戰術攻勢」的內容即是蔡總統傳統「整體均衡」與「自由民主人權」的再現。

就戰略守勢而言，主要的訴求對象必然是國際社會，使民主國家可以充分理解北京才是破壞臺灣「主權、民主、對等、和平」的來源，臺海現狀被打破，必然也影響區域安全與權力平衡。這不僅是臺美關係的新發展或一邊倒，更是民主和平論的國際文宣與道德宣示，臺灣的公民社會才是抗衡中共銳實力的「矛與盾」。「三道防護網」則是對內呼籲，也是政策能力的實際展現，因為在民眾的生活日常中，也逐漸感受到中共對臺政策的影響，不論是豬瘟、網路操作、假新聞、經濟滲透等多已造成臺灣內部矛盾與衝擊。

（五）我政府「韌實力」對抗中共「銳實力」

蔡總統執政以來一直在「中華民國憲政體制」與「新四不」的論述中去平衡國際、兩岸與臺灣內政的均衡關係，不挑釁並維護臺灣民主主權的基本立場。蔡總統的態度，在「四個必須」與「三道防護網」的論述表露無遺，國慶講話更以韌實力作為對抗中國銳實力基礎。

具體而言，韌實力是參與國際社會的鑰匙、落實防禦性民主的盾牌，更是國人團結與自信的基礎。相較於傳統的民族主義或黨國統治論述，這是走向「公民國族主義」的象徵，中華民國在多次政黨輪替與實行憲政主義後已經蘊含新的政治意義，新的歷史記憶與想像共同體正在產生，這也是蔡總統講稿中不斷強調「中華民國在臺灣七十年」的精神。

（六）結論與展望

蔡總統在勝選感言中，呼籲對岸以「和平、對等、民主、對話」作為重啟兩岸良性互動和穩定發展的關鍵；亦在接受國際媒體專訪時強調中共必須表示對臺灣尊重、中華民國臺灣已經是主權獨立的國家、中共武力入侵將付出代價。蔡總統的論述具有重要戰略意義，希望與國際社會及藍營選民政治對話，並釐清加害者與受害者之間關係：北

京才是意圖改變現狀破壞和平的元兇。習近平在外交與對臺政策採取冒進作為，不僅改變美中關係既有典範，同時也引發亞太國家的隱憂。臺灣處於第一島鏈戰略樞紐的核心位置，又與西方民主國家高舉的自由、民主與人權等普是價值接軌，這正是各國官方與國際媒體高度關注臺灣大選與結果的原因，也應證「德不孤，必有鄰」的道理。