

# 一、中共中央黨政最高領導春節前調研概況

中共研究雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 中共高層循例春節前夕赴地方調研，習近平、李克強分赴貴州及山西，凸顯今年政策重點，包括推動新發展格局、鄉村振興戰略及展開黨史學習教育。
- 近年習近平強化制度性集權，由此次習、李調研重點及報導規格觀之，已漸形成「先習後李」之主從關係。

## (一) 前言

調查研究(以下簡稱調研)被中共視為發現、剖析、解決問題和制定政策重要方式，自毛澤東告誡領導幹部「沒有調查就沒有發言權」以降，中共歷位最高領導人均視之為重要工作方法和決策參據，習近平更將之作為幹部特別是年輕幹部須提高的七種解決問題能力(包括政治能力、調查研究能力、科學決策能力、改革攻堅能力、應急處突能力、群眾工作能力、抓落實能力)之一，要求圍繞黨的路線方針政策和中央重大決策部署的貫徹執行來開展，且要經常化、制度化。

其中春節前後尤其是前夕，中央政治局常委特別是作為中央黨政最高領導的總書記和總理到地方調研，並對群眾致以節日慰問，自江澤民 1989 年 6 月 13 屆「四中全會」擔任總書記隔年起即被視為重要政治傳統延續至今。2021 年春節前習近平和李克強分赴貴州、山西調研慰問，雖屬例行活動，但因 2020 年甫宣布完成全面建設小康社會和脫貧攻堅任務，當前正值「十四五」規劃綱要編制工作緊鑼密鼓收尾，且全球疫情對經濟發展、民生保障衝擊仍未完全消除，加以今年將慶祝建黨 100 週年，是以歸納有關調研重點和闡論要旨，有助瞭解和掌握其施政焦點與政策取向。

## (二) 習近平貴州調研要況

習近平 2012 年 11 月 18 屆「一中全會」出任總書記，自次年起每年春節前均援例安排地方調研慰問行程，截至 2020 年共八次，其中 2013 年 2 月首次是到甘肅，其後七次依序為 2014 年 1 月內蒙古、

2015年2月陝西、2016年2月江西、2017年1月河北、2018年2月四川、2019年2月北京、2020年1月雲南，除北京外，多為相對較不發達省區，關注重點主要集中經濟發展、民生保障、扶貧攻堅、農村改革、生態保護等議題。

2021年2月3至5日(臘月廿二至廿四日)，習近平到貴州畢節、貴陽進行任上第九次春節前調研，並聽取水污染防治與生態修復保護、推進鄉村振興和加強基層黨建，以及省委和省政府工作等彙報，要求：

1.堅持穩中求進工作總基調，立足新發展階段、貫徹新發展理念、構建新發展格局，堅守發展和生態底線，統籌發展和安全工作，在新時代西部大開發、鄉村振興、實施數位經濟戰略、生態文明建設上搶新機、開新局。

2.著眼於形成新發展格局，推動大數據和實體經濟深度融合，培育壯大戰略性新興產業，加快發展現代產業體系；積極釋放消費需求，拓展消費新模式，透過深化改革解決深層次體制機制問題。

3.做好鞏固拓展脫貧攻堅成果與鄉村振興有效銜接，發展壯大扶貧產業，推促城鄉融合發展，推動鄉村產業、人才、文化、生態、組織等全面振興。

4.樹立生態優先、綠色發展導向，堅守發展和生態底線，統籌山、水、林、田、湖、草系統治理，加大生態系統保護力度。

5.堅持以人民為中心的發展思想，致力解決地區、城鄉和收入差距問題，落實就業優先戰略和積極就業政策，突出解決好教育、養老、醫療、住房等問題。

6.結合即將開展的黨史學習教育，從「長征」和「遵義會議」精神中感悟黨的初心和使命，落實新時代黨建總要求；深入學習黨的創新理論，加強黨史學習教育，不斷提高政治判斷力、領悟力和執行力。

### **(三) 李克強調研概況**

李克強2013年3月12屆全國人大一次會議當選總理，自隔年起每年春節前均依照慣例在習近平之後安排調研慰問行程，截至2020年共七次，依序為2014年1月陝西、2015年2月貴州、2016年2月寧夏、2017年1月雲南、2018年2月吉林、2019年2月內蒙古、2020

年1月青海，均為經濟發展相對較落後的中西部或東北省區，主要看望慰問貧困戶、受災群眾、農民工等弱勢群體，並考察春節期間保供穩價、食品安全情況及民生保障等問題。

2021年2月7日(臘月廿六日)，其到山西運城調研慰問，指出：

1.百節年為首，春節購物需求旺盛，要保障食品質量安全，多生產綠色有機農產品，讓商家賣得好，群眾買得起、吃得放心。

2.國家正在實施鄉村振興戰略，將繼續實行幫扶和促進政策，鞏固脫貧成果，讓群眾日子越過越好。

3.要在以習近平為核心的黨中央領導下，做好常態化疫情防控，使經濟發展和民生改善取得更大成效，推動高質量發展，並在發展中不斷改善民生。

#### (四) 結語

調研被中共視為政策擬定前參考、政策執行後評估的重要依據，通常經過充分研究、比較成熟的調研成果，就上升為決策部署並轉化成具體政策；尚未研究透徹的調研成果，要進一步聽取意見，使之完善後再付諸實施；已形成舉措付諸實行者，則進行跟蹤評估，視情況調整優化。是以在決策前和政策實施後，都會安排調研活動，而做為決策中樞的中央政治局常委調研活動，均經縝密規劃部署，調研重點除中央重大決策屬於共同項目外，通常與分工領域密切相關。作為集體領導核心、掌管全般工作的總書記習近平，既藉由調研瞭解實況以為決策參考外，也常透過調研期間講話提出新論斷或闡釋新政策，故格外引發關注。

中共中央黨政最高領導總書記和總理，自江澤民起由於基本有黨政(政經)分工(或掌管全盤工作的總書記對總理授權)，故通常被外界以兩位姓氏稱呼為「00體制」，如「江李(李鵬)體制」、「江朱(朱鎔基)體制」、「胡溫(溫家寶)體制」，反映到調研重點亦可見總書記雖著眼多面向，但總理對經濟方面多所側重。習近平和李克強繼任初期，雖亦曾出現「習李體制」說法，惟伴隨總書記習近平透過制度性集權強化對包括重大經濟決策等大政方針的掌控，總理李克強相對僅扮演具體政策擬定和執行角色，體現在春節前的調研上，除延續性的「先習後李」及安排、

報導規格不同外，從關注重點、聽取彙報、發表講話中，明顯出現前者涵蓋各重點層面、後者多僅著墨保供穩價、食品安全和民生保障等方面，已形同主從關係。

綜觀兩人尤其習近平本年春節前調研重點，地點選定貴州極具政治和政策意涵，既是脫貧攻堅重點省份，也是 1935 年召開「遵義會議」確立毛澤東黨、軍領導地位，以及世界最大單口徑射電望遠鏡「天眼」所在地。首先，2020 年 19 屆「五中全會」提出立足新發展階段、貫徹新發展理念、構建新發展格局的新論述，其中加速構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，為現階段工作重點，是以要求透過科技創新推進高質量發展，培育壯大戰略性新興產業，加快發展現代產業體系，但亦強調要兼顧發展和生態、統籌發展和安全。

其次，隨 2020 年完成所謂脫貧攻堅目標後，19 大提出的鄉村振興戰略成為接續銜接性工作重點，近期原負責脫貧工作的國務院「扶貧辦」已撤銷改制為國家鄉村振興局，專責具體推進工作，冀能達成 2035 年鄉村振興取得決定性進展、2050 年鄉村全面振興的戰略目標。預期將提交 3 月 13 屆全國人大四次會議審議的政府工作報告和「十四五」規劃綱要，將對此兩方面工作進行針對性具體部署。

再者，今年適逢中共建黨百年，已決定結合慶祝活動在全黨開展黨史學習教育活動，近日並下發「關於在全黨開展黨史學習教育的通知」和舉行「黨史學習教育動員大會」進行動員部署，習近平年前到被視為具有重大轉折意義的「遵義會議」所在省份考察，一方面顯示對黨史的重視和一脈相承，另一方面則藉以宣告即將開展的黨史學習教育活動重要性並提出相關要求，冀能透過「學黨史」達致「悟思想、辦實事、開新局」目的。

## 二、中國大陸2021年經濟情勢展望

淡江大學中國大陸研究所副教授李志強主稿

- 中國大陸 2021 年經濟有望延續去年反彈態勢，消費將強勁復甦、製造業投資恢復成長及出口將平穩增長，依各機構預測，GDP 增長約 8 至 9%。
- 在全球經濟因疫情呈衰退趨勢下，中國大陸經濟仍逐季轉好，凸顯其集權的政治體制及所有制結構特色，惟負債率快速上升及非常態刺激政策退場等因素，將為經濟發展帶來不確定性。

### (一) 前言

2020 年在新冠疫情的衝擊下，中國大陸 GDP 總量為 101.6 兆元人民幣，成長 2.3%，創 1976 年文革結束以來的新低，但與其他先進國家或大型經濟體相比，表現已經非常矚目。從動態來看，去年 GDP 呈現逐季轉好的趨勢，第一季衰退 6.8%，第二季至第四季分別成長 3.2%、4.9%和 6.5%，尤其是第四季的增長已經恢復到正常水準，出乎年初時各界悲觀的預期，主要是中國大陸的政治體制有利於控制疫情，所有制結構也便利調動國有資源刺激景氣復甦。

### (二) 展望 2021 年經濟呈現高成長趨勢

展望 2021 年，中國大陸經濟有望延續去年下半年以來的反彈走勢，第一季的成長率又將明顯優於後三季。據中國科學院的預測，全年 GDP 成長率將達到 8.5%，其中第一季 16.3%，第二、第三季分別為 7.3%和 6.3%，第四季達 5.9%，呈現前高後低的型態，其他外國研究機構估計年增長也在 8%至 9%之間。2018 年及 2019 年大陸 GDP 成長率分別只有 6.6%和 6.1%，之所以預期 2021 年可有高成長，主因是去年基期過低的技術性反彈，並非是經濟發展的中長期趨勢。和去年相比，今年不但 GDP 成長狀況突出，消費、投資和出口都將有不一樣的表現。

#### 1. 消費強勁復甦

影響消費最重要的是所得及對未來的預期，去年人均可支配收入

年增 4.7%，扣除價格變動後實際成長 2.1%，但消費金額仍然衰退 3.9%，是主要總體指標中唯一沒有轉正的項目。原因是第一季疫情令消費金額大減 19%，特別對傳統經濟如服裝、汽車等的影響較大，對新經濟如線上娛樂等影響較小，最後的結果就是一般商品的消費下降，且各種防疫做法限制了人員流動，也直接減少了許多實體面的服務業消費，例如旅遊、餐飲和住宿方面的消費降幅最大，相關產業的從業人員不但收入銳減，甚至面臨失業的困境，其後疫情的延長也增加了民眾對未來的悲觀預期。消費信心的持續低落不只反映在消費支出的減少，也反映在消費者價格指數(CPI)的變動上，CPI 由 1 月的 5.38% 一直下降至 11 月的 -0.5%，為 2009 年 10 月以來首次出現負成長，至 12 月才轉為 0.2%。

不過，去年下半年收入成長開始由負轉正，加上疫苗普及，疫情紓緩將使民眾對前景的預期轉為樂觀，報復性消費將支撐今年零售支出，尤其是文教娛樂、餐飲以及其他實體服務類等去年受壓抑的消費。此外，去(2020)年底中央經濟工作會議強調今年開始要推動需求側改革，雖然這是長期化的改革，重點在改善民眾所得分配結構、增強中低收入階層的收入水準等，其效果短期內不易看到。但如果有一兩項措施能有效增進民眾對前景的樂觀預期，將可使消費信心進一步提高。在各項利多因素的作用下，中國科學院預計在低基期的條件下，2021 年社會消費可望成長 10.7% 至 11.7% 之間，中國大陸消費率(消費金額/GDP)約為 40%，消費的強勁復甦將帶動 GDP 成長 4% 以上。

## 2. 自發性製造業投資恢復成長

去年投資成長 2.9%，主要依賴受政策左右的國有部門，例如國有控股企業投資增長 5.3%，而依景氣好壞作決策的民間投資則只成長 1.0%，可見疫情下出現「國進民退」的現象。國有及民間的投資占比分別約為 44% 和 56%，由於今年景氣復甦的訊號相當明確，在低基期下自發性民間投資的成長會比較明顯。預估全年固定資產投資可望成長 7% 以上。

分領域看，去年寬鬆的貨幣環境對房價及房地產開發的刺激較有效，例如百城新房價格全年漲幅為 3.46%，房地產開發投資成長 7.0%，而基礎設施投資只小幅成長 0.9%，製造業投資則因為疫情關

係導致反彈落後，全年衰退 2.2%。展望今年，在內外經濟都邁向復甦的背景下，預計製造業投資開始逐漸接棒房地產、基建，成為帶動固定資產投資的主力，尤其在補庫存及設備更新的作用下，將維持較為強勁的動能，預計全年約增長 10%。此外，「十四五」規劃其中一個重點是科技自主，尤其在美中貿易戰下中國大陸要掌握關鍵核心技術，5G 等新基建及高新科技製造業將是長期發展的重點。房地產方面則因融資可能收緊，投資增速將逐漸放緩。傳統性基建投資自去年第三季以來的表現始終不如預期，在今年財政政策力度不如去年的情況下也難有高增長。

### 3. 出口仍將平穩增長

以美元計算，去年中國大陸出口成長 3.6%，主要是疫情改變全球民眾的工作及生活型態，不少活動都必須轉為透過線上進行，增加了全球對中國大陸各類居家及電子商品的需求，而各種防疫物資例如呼吸機、醫療器材等出口表現也相當亮麗；另外是歐美疫情嚴重導致產能縮減，不少全球出口訂單都轉到中國大陸廠商手上，由於疫苗的陸續上市會使全球民眾的生活漸漸回常，上述兩項因素對今年的出口成長推動效果不大。但全球經濟即將迎向復甦之路，各國消費的逐步反彈將帶動中國大陸出口仍有平穩增長。去年是二戰以來全球經濟衰退最嚴重的一年，國際貨幣基金會(IMF)今年 1 月的估計為萎縮 3.5%，但預計 2021 年經濟成長會達到 5.5%，2022 年仍將成長 4.2%。在外部環境大為轉好下，估計今年中國大陸出口仍增長約 6.0%。

## (三) 結語

在樂觀之餘，今年中國大陸經濟仍有兩項變數，一是負債率快速上升。在疫情下家庭和企業部門都急需資金週轉，地方政府也舉債投資配合中央的反景氣循環政策。據國際清算銀行的資料顯示，已穩定四年的整體負債比(債務餘額/GDP)從 2019 年第四季的 257.6% 上升至 2020 年第二季的 280.3%，大幅增加了 22.7 個百分點，其中家庭部門由 55.2% 增加至 59.1%，企業部門 149.4% 升高到 162.5%，預計去年下半年的負債比也是上升，這不但拉高中國大陸的金融風險，增加企業倒債違約的可能性，也壓縮今年的舉債空間，使消費及投資的成長

動能減弱。二是疫情期間，中國大陸推出各種財政及貨幣刺激政策，隨著疫情漸去和負債率大增，非常態的措施早晚要退出。如果政策退場太快可能會放慢復甦速度，若遲不退場恐怕也帶來通貨膨脹和資產泡沫的風險，不利於實體經濟的永續成長，影響到中國大陸內需及出口的表現，這都為今年的經濟展望帶來一定的不確定性。



### 三、拜登上任後美中互動關係觀察

中山大學中國與亞太區域研究所助理教授黎寶文主稿

- 整體而言，拜登上臺後，美中兩國象徵性與情緒性的外交辭令交鋒減少，轉而以人事、制度安排，具體外交、軍事行動進行博弈。
- 中國是美國重要戰略競爭對手之定位沒有改變。美中雙方的結構性衝突潛力仍然巨大，未來雙方軍事與外交行為將以「針鋒相對」、「絕不示弱」為主要特色。但雙方將持續追求對話與合作機會緩和對立，減少誤判。

#### (一) 前言

民主黨籍的拜登 (Joe Biden) 已於 2021 年 1 月 20 日就任美國第 46 屆美國總統。未來的美中關係發展，也正式進入新的局面。整體而言，美中兩國戰略競爭結構不變，但敵意累積速度趨緩是大致的發展趨勢。由拜登上任至今美中雙方互動來觀察，整體而言，與川普執政時期相較，美中兩國象徵性與情緒性的外交辭令交鋒減少，轉而以實際之人事、制度安排，具體之外交、軍事行動進行博弈。

短期之內，美中雙方皆有動機全力促成各種形式之對話，降低誤判彼此意圖之機率。中長期預計以建立常態對話機制為目標，以利特定議題領域（如氣候變遷、疫情管控、武器擴散等）之合作。但即使對話與合作有助於降低敵意累積速度，卻仍舊無法改變中國已經成為美國國家安全與戰略利益挑戰者的現實。由雙方自 1 月 20 日以來各式作為所釋出之政治訊息探究，則不難發現雙方的結構矛盾仍然無解，美中各自仍持續預作「最壞劇本」的準備。因此，即使美中雙方對話互動之頻率增加，釋出昂貴訊號 (costly signaling) 與持續累積區域嚇阻優勢仍為各自之行動目標，故仍難以樂觀定論未來美中關係的發展。

#### (二) 美中結構性矛盾難解，但敵意累積速度暫緩

事實上，不論對於過去川普政府執政之評價如何，川普最重要的政治影響就是重新明確定位美中關係。由白宮今年 1 月 15 日解密（政權交接前 5 日）之美國印太戰略框架 (U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific) 文

件觀察，中國崛起並建立區域勢力範圍已經成為美國國家安全的挑戰，必須全面應對。儘管新任拜登總統的外交政策，強調著重中產階級外交（middle-class foreign policy）、民主人權、傳統盟邦合作、多邊主義等特色，但對於中國是美國重要戰略競爭對手之定位，並沒有改變。只是因應手段由川普政府所強調的「全面對抗」與「單邊極限壓制」，轉為拜登新政府所強調的「競爭合作並存」與「多邊機制制衡」，來因應中國崛起在不同議題領域所帶來之挑戰。新任美國國安會印太事務協調官坎博（Kurt Campbell）與布魯金斯研究所的杜如松（Rush Doshi）於今年 1 月發表於《外交事務》（Foreign Affairs）的「美國如何維繫亞洲秩序」（How America Can Shore Up Asian Order）一文已經充分展現這樣的觀點。另一方面，對中國而言，2021 年已經被定義為建黨百年的重要歷史時刻，除了維持經濟發展與國內政治穩定之外，任何國際場域或軍事行動的讓步或妥協都可能不利於中共積極營造之「偉大復興」強國意象。由此觀之，美中雙方的結構性衝突潛力仍然巨大，而這也是拜登新政府上任後新局的起點。

另一方面，拜登上任所代表的「降低敵意」訊息，中國方面仍能準確掌握，並積極加以回應。不論是 2020 年 11 月人大外事委員會副主委傅瑩的紐約時報投書，或是中共中央中央外事委員會辦公室主任楊潔篪 2 月 2 日在美國智庫美中關係全國委員會（NCUSC）的視訊演說，兩者皆不約而同地釋出「對話控管分歧」、「競爭合作機會並存」的政治訊息。而美國也於 2 月 5 日由國務卿布林肯（Antony Blinken）與楊潔篪進行拜登總統就職後首度高階官員通話。此後，在農曆春節除夕（2 月 11 日）進行美國總統拜登與中共國家主席習近平的通話。由此可知，中美雙方確實皆利用美國政權交替開啟的機會之窗，透過高層對話試圖和緩過去的全面對抗的衝突態勢。然而，若探究楊潔篪與布林肯的對話，或是習近平與拜登的通話，不難發現雙方其實仍然「各說各話」、「針鋒相對」，唯一的共識可能只有「對話氣氛良好」。兩次對話中，美國都關切中國在新疆、香港、臺灣與區域安全等議題的強制與壓迫作為，中國則一再強調臺灣及香港、新疆問題是中國內政與核心利益，不容外力干涉，並呼籲美方遵守一中原則。由此可見，美中雙方的對話或能緩和對立氣氛，但仍有其極限，一旦涉及臺海與區域

安全議題，則結構性矛盾依舊無解。

### （三）人事安排仍然維持對中競爭基調

美國的外交政策，由國安會、國務院、國防部所形成之國安團隊扮演重要角色。由拜登政府的人事安排觀察，整體而言，拜登政府的中國團隊成員大多長年從事參與對中交涉或參與亞洲事務，對於中國在民主、人權、區域安全之威脅知之甚詳，同時又對於中國在全球防疫、氣候變遷與防止武器擴散之角色充分了解。質言之，由人事安排不難看出，即使美國尋求與中國之在特定議題領域之對話與合作，也不代表拜登政府將中國視為戰略競爭者之立場有所改變。但與過去川普執政不同，現有團隊的應對策略將轉為「對內動員各個部會」、「對外強化多邊制衡機制」兩面向著手進行。

在國務院部分，由今年1月美國國務卿人事任命國會聽證內容觀察，布林肯清楚表達中國是美國國家與人民利益的最大挑戰，美中關係將以「競爭」為基調，因此確保美國優勢是對中競爭關鍵，美國的優勢來自於：(1) 內政處理得宜；(2) 美國在國際多邊機制與盟邦之間的影響力。即使美國在特定議題與中國有合作空間，但面對臺灣議題，布林肯亦表示拜登政府絕對持續履行臺灣關係法、美中公報、臺灣保證法之相關承諾，確保臺灣之自我防衛能力，並有意義地參與國際組織。由此可知，強化美國競爭力，對中合作與制衡並進，當是未來對中政策主軸。

在國安會部分，由新設印太事務協調官之舉措觀察，不難判斷拜登政府對於未來印太戰略的態度，應是「延續多於改變」。該職務新任命之坎博不但是歐巴馬時期提出「重返亞洲」戰略的重要推手，去年至今更多次於《外交事務》論述中國挑戰之本質與美國的因應之道。尤其發表之文章脈絡推斷，強化印太盟邦之經貿與安全合作，持續推動四方安全對話(Quad)以制衡中國擴張，將是未來拜登政府的目標與方向。國安會新設之印太事務協調官下轄中國事務、東亞與大洋洲事務、南亞事務三位資深主任，未來的臺灣事務研判應由中國事務資深主任羅森伯格(Laura Rosenberger)管轄。羅森伯格長期研究民主運作與中國銳實力影響等議題，去年4月更於《外交事務》發表文章，警

示中國透過疫情操作爭議訊息的危害已經超越國界成為全球議題。由此人事安排研判，未來美國政府將積極應對中國對臺的灰色地帶混合戰，與中國對全球民主社會之影響力作戰。

在國防部部分，拜登在 2 月 10 日訪問五角大廈時特別表示，為應對中國挑戰，美國將採取每一個部會都必須參與的「全政府模式」(whole-of-government approach)。而國防部將設立「中國任務小組」，由部長特別助理雷特納 (Ely Ratner) 領軍，全面檢視美國盟友及夥伴的對中關係，並在戰略、作戰概念、部隊部署、情報等領域提出具體建議。由雷特納去年 1 月在新美國安全中心 (CNAS) 所完成之「2020 年美國對中戰略評估」，明確指出對中戰略競爭視為美國的緊急優先事項，自由開放且依法而治的印太區域秩序對美國競爭力至關緊要，必須透過與盟邦和戰略夥伴之合作協力促成。由此研判，美國認為中國的強制作為是區域各國共同面對的挑戰，未來的印太戰略，美國對內將動員各部門，不分領域共同應對；對外將與盟邦及戰略夥伴合作應對，揚棄單邊作為。

#### (四) 透過行動強化對中戰略競爭之政治訊息

儘管國家常透過聲明或發言對外傳達政治訊息，但事實上國家的外交行為本身即帶有重要之政治訊息。過去的川普政府，即常常發生高層發言與外交政策有所落差的現象。行為與訊息的不一致，往往導致盟邦與戰略夥伴無所適從。若觀察拜登政府上臺後的美中互動，不難發現拜登團隊努力維持訊息、行動一致性的努力。由美國安排拜登總統與各國元首通話的行動過程觀察，共計有三項重要之政治意涵值得關注。首先，拜登政府非常謹慎地處理對盟邦、戰略夥伴與國際社會所釋出之政治訊息。即使各界認為美中領導人通話勢在必行，拜登政府卻依舊在上述人事與制度安排妥當，對外確立對中策略不變的政治訊息之後，才與習近平通話。顯然對於拜登團隊而言，倉促通話只會徒然增加中國的話語權與不當期待。其次，就時間序列觀察，拜登致電各國領袖之順序，依序為加拿大、墨西哥、英國、法國、德國、俄國、日本、南韓、澳洲、印度、中國。據此，不難看出拜登團隊對於鄰國、盟邦與印太區域成員之重視甚於中國，更釋出上述國家在未

來應對中國扮演重要角色的政治訊息。最後，拜登在農曆春節除夕與習近平通話，這個時間點的選擇充滿了中國通的巧思，完全適合對話的善意累積。但若將其置於一連串制度與人事安排之後，則不難發現美國的安排實則「軟中有硬」，同時傳達拜登政府「聯友抗中」、「對話合作」的一致性政治訊息。

在實際軍事互動方面，美中互動充滿了「針鋒相對」、「絕不示弱」的特色。1月21日，美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）與日本方面通話，確認釣魚臺適用美日安保條約。1月22日，中國人大常委會即通過「海警法」並於2月1日實施。該法將海警歸屬中共中央軍委指揮，成為軍事行動一部分，並且視情形可於執行任務時使用武力。中國此舉可能導致釣魚臺周邊海域的中日執法行動升級為衝突之可能，已經引起日本、美國與東南亞國家嚴重關切。在南海與臺海方面，1月23日美國派出羅斯福號航母戰鬥群進入南海執行「例行任務」。同一時間中國馬上便組織1架運8反潛機、8架轟6K及4架殲16，在臺灣西南防空識別區進行大規模之飛行活動。2月4日美國驅逐艦馬侃號通過臺灣海峽，此為拜登就任以來，美國軍艦首度通過臺海，執行「自由航行」任務。2月9日美國海軍公布羅斯福號和尼米茲號兩個美國航母打擊群同時在南海舉行聯合演習，此為拜登政府上任以來的首次雙航母南海演習。這些行動之目的都在向中國明確釋出「維護自由航行權利」、「積極應對中國南海軍事化作為」的政治訊息，也向國際社會傳達印太戰略的執行基本上是「延續多於改變」。

若論及印太戰略，則四方安全會談（Quad）的角色不可或缺。拜登上任後，並未推遲運作此一應對中國區域擴張之安全機制。2月18日，由美國國務卿主導，會同日印澳三國外長透過電話會談，並對外宣示四方堅決反對中國試圖憑藉實力單方面改變區域現狀之共識，同時積極籌備四方領袖之線上峰會。由此可知，美國透過四方會談清楚地向國際社會表明，印太戰略並未人亡政息，不論是執政者為誰，四方會談都將是重要區域安全機制，如果未來四方安全會談發展為加上特定戰略夥伴（Quad plus）的對話形式，則可更預期印太戰略之安全機制有逐漸朝向制度化之機會。此外，由對話事後釋出的內容觀察，中國施行海警法與緬甸政變之後續發展，也成為四方關注之焦點，可以

預期美中兩國在這兩議題，將有持續交鋒或互動，值得觀察。

## （五）結語

總結而言，拜登政府上任以來，美中互動可以「言詞交鋒減少，以實際行動對弈」來做總括。美中間的結構性矛盾無解，但雙方皆有動機透過對話緩和敵意。雙方之對話與接觸終有其極限，因此由幾次對話過程之觀察不難發現，「各說各話」、「針鋒相對」是常態，唯一的共識可能只有「對話氣氛良好」。

若由美國之制度設計與人事安排觀察，對中競爭仍是基調。即使美國尋求與中國之在特定議題領域之對話與合作，也不代表拜登政府將中國視為戰略競爭者之立場有所改變。現有國安團隊成員幾乎皆為亞洲事務專家，對中國崛起帶來之風險與機會知之甚詳，沒有老一輩中國事務專家對中國的浪漫想像，對中策略將建構在務實的風險評估上。除了核心的國安會、國務院、國防部之外，預期未來美國各部會都將在應對中國挑戰上扮演一定角色。在國際上，傳統盟邦與區域夥伴的角色將日趨重要，美國將優先以四方安全會談為核心，同步強化與臺灣或戰略夥伴之合作關係。

此外，美國未來的作為，將更加強調對於國際社會與區域盟邦所釋出的堅定政治訊息。外交行動與政治訊息是互為表裡的一體兩面，兩者間的一致性是現階段拜登團隊努力的目標，也將有助於促進區域盟邦與夥伴共同應對中國挑戰之意願。此外，美中雙方都理解實際行動勝過千言萬語，因此一方行動必將引發一方回應，所以「針鋒相對」、「絕不示弱」的邏輯，短時間內仍將主導美中雙方在南海、臺海或印太區域行為模式。

## 四、美國新政府對印太戰略立場之觀察

淡江大學國際事務學院院長王高成主稿

- 拜登首場外交政策演說，強調中國為美國最嚴峻挑戰者，主張強化與盟國關係，因應中國大陸的挑戰與威脅，並抵制中共在人權方面的不當行為。
- 近期拜登政府分別與日、印、菲、韓等國通話，強調維護印太區域安全；美雙航母戰鬥群於南海軍演、美艦航經臺海，均宣稱確保印太地區航行自由。
- 綜觀拜登外交政策理念及實質行動，顯示美將持續執行印太戰略，惟內涵或有不同，臺海部分持續關切北京對臺威嚇作為；另拜登稱在符合美國利益時亦可與中國合作，凸顯美中關係或有緩和可能性。

美國拜登新政府已於今（2021）年 1 月 20 日正式上任，由於拜登在選前對於前任總統川普的許多國內外施政多所批評，川普政府時期所大力推動之印太戰略會否持續執行，將影響美中關係及印太地區的情勢，值得吾人關注。

### （一）拜登政府外交理念

從拜登及其主要國安官員所揭示的外交理念與上任後的作為顯示，拜登政府將會繼續執行印太戰略，但是內容可能稍有不同。

首先，拜登在當選後曾說過，其外交政策將不只是歐巴馬政府的翻版，而是因應新的國內外情勢制訂相對應的政策，中國大陸的崛起與影響力增強，正是現在與四年前國際情勢變化極大之處。拜登政府非常重視中國崛起對於美國的全球領導地位及亞太地區安全情勢的挑戰，例如拜登 2 月 4 日發表上任後第一次外交政策演說時即表示，「中國將是美國最嚴峻的挑戰者」。國務卿布林肯、國家安全顧問蘇利文及國防部長奧斯丁均有相同的看法，美國將會採取外交、軍事、經濟及科技的作為，以因應中國的挑戰。不論是四年前歐巴馬政府的亞太再平衡戰略，或是川普政府的印太戰略，均非常重視中國崛起的

挑戰及採取因應的對策，因此拜登政府也將會延續川普政府的印太戰略。

其次，拜登政府對於中國崛起的挑戰與警惕，與川普政府的看法並無不同，兩者最大的差異在於拜登政府認為川普政府的單邊主義式外交使得美國在國際上更加孤立，並且削弱了遏制中國崛起的力量。拜登政府主張多邊主義式外交，強調美國必須積極參與國際事務及國際組織，強化與盟國的關係，共同因應中國的挑戰與威脅。川普政府的印太戰略也重視與此一地區的盟邦及夥伴國家合作，尤其是美日印澳四國，共同遏制中國的挑戰。拜登政府既然非常重視與歐亞盟邦的合作，自然會實踐印太戰略的規劃，聯合盟邦及友邦以共同因應中國的挑戰。

第三，拜登政府非常重視民主與人權的價值，拜登在外交政策演說中即指出將在人權方面對付中國的不當侵略行為，布林肯及蘇利文也已公開批評北京對於新疆、西藏及香港的治理作為。川普政府的印太戰略即強調將在此一地區推動自由民主的價值，反對極權政府。拜登政府基於其意識形態及外交理念，將會繼續落實印太戰略的主張。

## （二）美近期落實印太戰略作為

基於上述外交政策理念，拜登政府也已採取實質行動落實印太戰略。首先，拜登於2月10日在當選後與習近平首次通話，選擇農曆新年前夕與習通話，並祝中國人民新年快樂，拜登意在對中國人民表示友好。拜登在與習通話之前，已先與歐洲盟邦及日韓領袖陸續通過電話，白宮發言人並說美國將以「戰略耐心」應對中國，顯示拜登政府非常重視中國的挑戰，必先建立與盟邦的共識後才與中國通話。根據白宮所公佈的通話摘要，拜登強調他的首要任務是保護美國人民的安全、繁榮、健康與生活方式，以及維護自由開放的印太地區。這是拜登首次公開提及並認可印太戰略的核心理念，顯示他不僅接受此一戰略，並且將繼續支持及落實。

其次，拜登在與習近平通話之前，已先於2月8日與印度總理莫迪通話，雙方同意透過美、日、印、澳的「四方安全對話」，強化印太地區的安全；四方安全對話成員國2月18日亦舉辦峰會，強化四



個國家的合作。美日印澳四國的合作，尤其是軍事及安全合作被視為印太戰略非常核心的部分，目的在於遏制崛起的中國。在 1 月 28 日與日本首相菅義偉通話時，拜登也重申將釣魚臺置於「美日安保條約」第五條保護範圍內。由於中國也宣稱擁有釣魚臺的主權，拜登此一表態目的在於強化與日本的同盟關係，共同抗衡中國在東海地區的力量擴張。

第三，確保印太地區的航行自由，以及遏制中國在此一地區的海軍力量擴張，也是印太戰略的重要內容。拜登上任後，美國海軍於 2 月 9 日對外公告，羅斯福號與尼米茲號兩個航母戰鬥群已在南海會師並展開雙航母訓練，美方宣稱此舉的目的在於向區域內的盟友展示美國維護自由開放印太地區的承諾，實質上也是向中國展示美國的軍力，產生嚇阻的作用。布林肯上任後亦與菲律賓外長陸辛通過電話，強調美菲聯盟的重要性，以及重申美國拒絕中國大陸聲索南海主權的主張，因其超過 1982 年聯合國海洋法公約所允許的主張範圍，美國將與東南亞南海主權聲索國一起對抗中國的壓力，此一立場與川普時期前國務卿龐培歐於去年 7 月所公布的南海政策一致。美軍飛彈驅逐艦「馬侃號」也於 2 月 4 日航經臺灣海峽，此為拜登上任後的首次，目的也在於維持印太地區的航行自由，並表達對於臺海安全的關切。

第四，反對極權政治，維護自由與人權，也是印太戰略的重要主張。拜登在與習近平通話時，也向習表達了對於北京在香港的鎮壓、新疆的侵犯人權，以及對於包括臺灣在內區域的專斷作為表示關切。布林肯在上任後的記者會表示，北京對於新疆的政策是「種族滅絕」的作為。蘇利文也批評中國對於香港、新疆及臺灣的壓迫作為，並強調要北京為此付出代價。拜登政府不僅反對中國的壓迫作為，對於北韓的威嚇作為也表示反對。拜登於 2 月 4 日與南韓總統文在寅通話，雙方約定將以共同價值為基礎，將韓美同盟關係再升級，並儘快擬定對於北韓的戰略，維持朝鮮半島的和平穩定。

### （三）結語

綜合以上所述，拜登政府上任至今，包括拜登本人及美國軍方均已公開支持印太戰略，並持續推動。美國仍將中國當作此一地區最大

的競爭對手，要求中國改變不當經貿政策，並強化與盟友包括日印澳等三國的合作，以共同制衡中國軍力的擴張。然而，不同於川普政府的作為，拜登也向習近平表示，在符合美國利益時也可與中國合作，美中關係將比川普時期較為緩和。拜登政府對於北韓的政策也與川普政府有所不同，川普較願意與北韓領導人金正恩會談以達成廢核協議，拜登則較傾向與南韓合作，共同對北韓施壓。拜登政府對於臺灣安全的支持則與川普政府時期相同，拜登在與習近平通話時，也特別提及對於北京威嚇臺灣的關切，國務院及國防部亦表示對於臺灣安全的堅定支持。

## 五、中共推動疫苗外交初探

兩岸政策協會研究員、大學兼任助理教授吳瑟致主稿

- 中共利用疫苗作為外交工具，趁弱勢國家陷疫苗慌之際，大舉對外輸出疫苗以大展負責任大國之形象，扭轉國際社會對中國隱蔽疫情的不滿評價。
- 中共對臺疫苗統戰，提供疫苗給他國封鎖臺灣外交空間，阻撓臺灣引入他國高效性疫苗，操作臺灣內部對中國疫苗讚聲，製造社會不安氛圍。

全球新冠肺炎疫情(COVID-19)依舊呈現混沌不清的狀態，病毒變種及病毒合體的情況更是讓人憂心，除了防疫工作的規劃與安排，疫苗研製與施打是各界關注的焦點，當前市面上主要的疫苗共有六種，包括美國的莫德納、英國的阿斯利康、中國的國藥及科興、俄羅斯的史普尼克 V、美國與德國共同合作的輝瑞等，疫苗不斷推陳出新，但卻仍存在兩個重要的挑戰：疫苗的有效性問題及疫苗的數量分配問題。

首先，各種疫苗的有效性存在落差，這不僅影響施打後的穩定性及免疫性，同時讓外界質疑變種病毒會對疫苗產生抗藥性；其次，因為目前各國政府無不卯足全力囤存足夠的疫苗，供給仍有不足導致部分國家無法順利取得，各國的接種率差異甚大。也因此在這兩難的局面下，全球落入「富國搶購囤積、窮國無法施打」的窘境（TVBS 新聞網，2021.1.27）。

### （一）中國大陸掌控疫苗的外交意義

主要富裕國家掌握大部分的疫苗，而且多是有效性高的疫苗，似有「疫苗民族主義」的現象（經濟日報，2021.2.7），這樣的代價便產生國際政治現實的問題，貧窮國家在有限的能力之下，失去和富裕國家相同的分配機會，恐怕成為疫情再度擴散的缺口。顯然，只要有能力研製疫苗，便可以握有壟斷疫苗的權力，以及獲得充足的疫苗已是國家實力的象徵。

因此，世界衛生組織（WHO）秘書長譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）

在今年一月時便提出「災難性道德淪喪」(Catastrophic Moral Failure)，擔憂弱勢國無法順利取得疫苗(自由時報，2021.1.31)，將會是世界防疫的孤兒；不過，事實上，這些無力搶得疫苗頭香的弱勢國家，正好成了部分大國政治角力的對象，中國、俄羅斯及印度等國祭出「疫苗外交」的手腕(德國之聲，2021.2.19)。

對中國而言，那些對疫苗若飢若渴的國家便是疫苗國家的目標，由於中國研製的疫苗仍有效性不穩的問題，但在中國對外統戰的思維下，選在此時輸出疫苗，一來大展身負國際道義的國家形象，意圖逆轉過去一年來國際社會對病毒源頭的不滿與批評(中央社，2020.12.16)；二來藉由送往他國施打，擴大臨床人體實驗的樣本數量，以做為開發新疫苗的參考(上報，2021.2.17)。

對這些弱勢國家來說，接受來自中國的疫苗，有效性雖然偏低，但在寧濫勿缺的思維下，在沒有太多選擇且能力又有限的前提下，至少能舒緩國內醫療壓力，何樂而不為；而且，許多弱勢國家和中國有著相當綿密的外交關係，甚至也有國家與中國的經貿關係相當緊密(關鍵評論，2021.1.19)，接受來自中國的疫苗是不得不的選擇，同時也有飲鴆止渴的風險。

## (二) 中國大陸疫苗外交的成效與挑戰

中國「疫苗外交」的範圍涵蓋亞、非、南美及歐洲等地，除了有選擇性的販賣給部分國家之外，例如塞爾維亞因為深感歐洲疫苗供應太慢而轉向採購 100 萬劑的中國國藥疫苗，還有「大撒幣式」的對外捐贈疫苗，例如免費提供緬甸 30 萬劑、菲律賓 50 萬劑等(中央社，2021.1.19)。當然，並不是每個弱勢國家都接受來自中國的疫苗，同時中國也面臨著其他國家輸出疫苗的競爭。

當前，積極布局疫苗外交的國家不只有中國，主要的國家還有俄羅斯及印度(德國之聲，2021.2.7)，這兩個國家除了有各自研發的疫苗之外，又與中國領土接壤且存在領土及主權的糾紛，這三個國家之間競相爭取疫苗稀缺的國家，包括中亞、南亞及歐洲等地區國家；換言之，弱勢國家除了可能會是病毒擴散的缺口之外，正好成了這些大國相互角逐爭取的對象，用疫苗來插旗國家實力。

不過，中國大陸面對俄、印兩國來勢洶洶的疫苗競爭，疫苗外交的推動並不順利，以中亞地區為例，中亞是俄羅斯在歐亞大陸一帶的後花園，也是中國大陸相當重視的地區，但相較於俄國的史普尼克 V 疫苗，中製疫苗在當地並不完全受到歡迎，許多國家除了對中國大陸疫苗感到擔憂外，國家內部社會對中國的負面觀感攀高，反而轉向引進俄國的疫苗，例如哈薩克、吉爾吉斯等（中央廣播電臺，2021.2.9）。

值得一提的是，自去年下半年開始，中國與印度之間的邊境衝突不斷升溫，雖然近期已有所緩和，但是雙邊深層的矛盾仍然難解。此外，中國也積極投入和南亞國家的關係，除了伊朗鐵桿接受中國捐贈的疫苗之外，包括尼泊爾、孟加拉、不丹等國紛紛接受印度捐贈的疫苗，原因除了是大多數國家對中國疫苗的不信任之外，也是印度「鄰國優先政策」奏效所致（中央社，2021.2.14）。

### （三）中共對臺疫苗統戰的作法

臺灣必須留心的是，中國大陸也藉由疫苗的影響力來對臺進行外交攻防，同時企圖阻撓臺灣取得效力高的疫苗。今年二月初，臺灣公佈將與南美國家蓋亞那互設代表處，中國便用 2 萬劑疫苗成功利誘該國取消與臺灣的協議（自由時報，2021.2.5）；無獨有偶，二月中旬，臺灣原本預計訂購美德合作的輝瑞疫苗，差點因輝瑞疫苗在大中華地區的代理商中國上海復星醫藥公司的介入而告吹，險讓臺灣陷入疫苗缺口之困（中央社，2021.2.17）。

持平來看，中國有意透過對疫苗的掌控來對臺進行政治統戰，大致上有三個層次的思維邏輯，最高層次在於形塑中國負責任的大國形象，透過疫苗捐贈來進行大外宣工作，例如印尼總統佐科威公開施打中國科興疫苗（中央廣播電臺，2021.1.13）；其次，藉由疫苗外交來達到提升全球治理的外溢效果，威脅利誘要求他國選邊站，進而成為中國在國際事務上的代理人，蓋亞那臣服於中國的壓力便是一個明顯的案例。

最後的層次就是發揮對臺政策中的統戰作用，一方面盡可能孤立臺灣於全球公衛體系之外，從中國欲建構的疫苗朝貢體系來看，將臺灣的防疫事務內政化、兩岸化，壓制臺灣取得疫苗的自主性；另一方面，對中共而言，如果臺灣無法獲得足夠的疫苗分配，那麼衍生社會

不安的氛圍將有利於對臺政治統戰，尤以臺灣輿論中出現對政府不信任的聲音，近期國內有替中國疫苗說項的言論便是一例（信傳媒，2021.2.19）。

事實上，自去年疫情開始肆虐開始，中共便有意在臺灣防疫成效上指手畫腳（中央社，2021.1.27），讓我防疫工作受困在複雜的兩岸問題之中，例如中配子女來臺及臺商返臺專機議題，嚴格的入出境管制在防疫階段本事再正常不過的做法，當時卻被應扣上人道甚至歧視的標籤，回想當時臺灣若沒有堅守立場，那麼恐怕也不會有現在防疫有成的結果（中央社，2021.1.3），更不用說去年政府有序調控的口罩政策，當時也挺過來自內、外部政治化風向的攻擊，如今對照那些刻意操作的疫苗之亂，我方應當更要謹慎以對。

#### （四）結語

持平而論，國家追求權力最大化本是再正常不過的現象，而臺灣面對來自中國的政治打壓也是一種常態，如此看來，如果認為中國的疫苗外交是以人道主義作出發，那恐怕是不切實際的想像。尤其，中國製疫苗的有效性仍有待檢驗，但中共急功近利將疫苗作為外交工作的工具，輸出給弱勢國家施打已有違國際道義，讓各國淪為「白老鼠」來為其疫苗背書認證。

既然國際社會對中國疫苗的有效性仍存疑，在仍有其他選擇的前提下，臺灣政府本當以可受檢驗的有效疫苗為先，這才是對國民健康保障的負責作法；於情於理，臺灣要積極拓展疫苗來源以解燃眉之急，同時也必須重視國內疫苗的研製進度，一方面要提高疫苗的有效性，另一方面也可以與國外合作解決疫苗面對病毒變種的抗藥性問題。換言之，面對中國疫苗外交對臺灣的影響，我國應更重視本土疫苗的研發，並藉此提高對國際社會的貢獻，刻不容緩。