

一、近期中共政局觀察

中共研究雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 中共 7 月底啟動一波中央和地方正省部級領導調整，年內已更替 20 位官員，多為原任者屆退等，預期部分新任者將在「二十大」規劃為中央委員人選；另有數例為超齡續任或調任，凸顯中共幹部任用跳脫年齡畫線思路。
- 中共高層 8 月上旬多無公開活動，雖已進入暑休時期，惟依中共政治運作，重要會議文件起草均透過黨內既有決策機制，7 月政治局會議已商討下半年工作重點，無需再透過北戴河會議研討。

（一）前言

中共 7 月 30 日召開中央政治局會議，除援例分析上半年經濟情勢並部署下半年經濟工作，同時決定在 10 月舉行 19 屆「五中全會」，討論主題為研究「關於制定『十四五』規劃和 2035 年遠景目標的建議」。會後除啟動一波涉及中央和地方正省部級領導調整，同時中央高層領導自 8 月 1 日起進入例行暑休時間。前者調整涉及工業和信息化部長、文化和旅遊部長、國家市場監管總局局長和陝西省委書記與省長、遼寧省長、青海省長等 7 個職位，雖導因原任者屆退引發，但因已臨屆中，且 2020 年以來合計更替達 20 例(含一例高配副國級)，相關意涵頗值關注。

後者除兼任全國人大委員長的中央政治局常委栗戰書，8 月 8 至 11 日出席 13 屆全國人大常委會第 21 次會議外，其餘常委在 8 月 1 至 16 日間全無公開活動，讓外界斷言係因召開北戴河會議(即北戴河暑期辦公制度)所致，甚至斷言主要討論「中」美關係、經濟發展和「十四五」規劃等議題。但實際上北戴河會議自胡錦濤接任總書記後即取消，習近平繼任後也未見恢復，且 7 月 30 日中央政治局會議甫討論部署相關議題(尤其後兩者)，再次集會研究相同議題可能性不高。

（二）近期正省部級領導調整概況

相關調整涉及國務院 3 個部委、1 個省級黨委書記和 3 個省長，

包括：工業和信息化部長苗圩、文化和旅遊部長雒樹剛年滿 65 歲屆退，遺缺分由國家市場監管總局局長肖亞慶(1959 年生，61 歲)、陝西省委書記胡和平(1962 年生，58 歲)接替，另全國總工會黨組副書記兼副主席張工(1961 年生，59 歲)升任國家市場監管總局局長；陝西省長劉國中(1962 年生，58 歲)接替調職的胡和平升任省委書記，河北省委副書記趙一德(1965 年生，55 歲)調升陝西省代省長；青海省長劉寧(1962 年生，58 歲)接替上半年調職的唐一軍任遼寧省長，安徽省委副書記信長星(1963 年生，57 歲)升任青海省代省長。新任者年齡介於 55-61 歲間，劉國中接替胡和平成為最年輕省級黨委書記、趙一德成為唯一「65 後」省級政府主要負責人。

另 2020 年以來至 7 月此波調整前，正省部級領導出現 13 例更替，包括中央 9 例、地方 4 例，前者在國務院方面，計有福建省長唐登杰(1964 年生，56 歲)任國家發展和改革委員會黨組副書記兼副主任、遼寧省長唐一軍(1961 年生，59 歲)任司法部長、生態環境部副部長黃潤秋(1963 年生，57 歲，九三學社副主席)升任部長、新疆區委副書記兼生產建設兵團政委孫金龍(1962 年生，58 歲)任生態環境部黨組書記兼副部長、中央和國家機關工委副書記兼紀工委書記侯凱(1964 年生，56 歲)任審計署審計長、全國政協副主席夏寶龍(1952 年生，68 歲)兼任國務院港澳事務辦公室主任(高配副國級，原主任張曉明改任黨組副書記兼副主任)、全國人大財經委員會副主委駱惠寧(1954 年生，66 歲)調任香港中聯辦主任(原主任王志民改任中央黨史和文獻研究院副院長)等 7 例；在兩院方面，有陝西省委副書記賀榮(1962 年生，58 歲)調升最高法院黨組副書記兼副院長、最高檢察院副檢察長童建明(1963 年生，57 歲)升任該院黨組副書記兼副檢察長等兩例。

後者在省級黨委書記方面 1 例，上海市長應勇(1957 年生，63 歲)升任湖北省委書記；在省級政府主要負責人方面 3 例，山東省長龔正(1960 年生，60 歲)調上海市長、福建省委副書記王寧(1961 年生，59 歲)升任代省長、生態環境部長李干杰(1964 年生，56 歲)調任山東省長。

(三) 8 月中央政治局常委動態

8 月份中央政治局常委公開活動概況，向被視為中央高層是否進入暑休重要依據。其中暑休前的 7 月底，在 7 月 30 日舉行中央政治

局會議和中央政治局第 22 次集體學習(7 名中央政治局常委理當出席)，7 月 31 日總書記習近平和總理李克強、常務副總理韓正復在北京出席「北斗三號」全球衛星導航系統建成暨開通儀式，另韓正當日還與新加坡副總理王瑞杰通電話。

8 月 1 日至 16 日，除全國人大委員長栗戰書出席因應香港立法會選舉延期情勢加開的 13 屆全國人大常委會第 21 次會議，其餘中央政治局常委均無公開活動。

8 月 17 日總理李克強、中央書記處常務書記王滬寧分別出席會議，宣告暑休結束，其後各中央政治局常委除中紀委書記趙樂際尚未露面外，其餘均有公開行程，迄至 8 月 20 日公開活動概況詳如附表。

附表：8 月 17-20 日中央政治局常委公開活動概況

職務	姓名	活動概況
總書記	習近平	8 月 18-21 日到安徽考察
總理	李克強	8 月 17 日主持召開國務院常務會議、19 日向新聘任國務院參事頒發聘書、20 日到重慶考察
人大委員長	栗戰書	8 月 19 日出席第 5 次世界議長大會視訊會議
政協主席	汪 洋	8 月 19 日主持全國政協「十四五」時期鞏固西部地區脫貧成果重點提案督辦協商會
中央書記處 常務書記	王滬寧	8 月 17 日出席 13 屆全國青聯委員會全體會議暨全國學聯第 27 次代表大會開幕式
中紀委書記	趙樂際	迄無公開活動
常務副總理	韓 正	8 月 18 日在國家石油天然氣管網集團有限公司調研、20 日出席紮實推進長三角一體化發展座談會

(四) 結語

在近期正省部級領導調整方面，2020 年雖屬屆中，但導因原任者屆退等因素，年內已有 20 例正省部級領導調整(含一例高配副國級)，除港澳系統 2 名超齡、民主黨派 1 名外，其餘 17 名新任者預期將在 2022 年「二十大」被規劃為中央委員人選，其中臨危授命穩控疫情的湖北省委書記應勇進入中央政治局應無疑義，已擔任 3 個國務院正部級領導職務的工業和信息化部長肖亞慶至少有機會升任國務委員；原為最年輕省委書記的胡和平調任文化和旅遊部長，表面雖屬強化歷練平調，但隱有因秦嶺別墅案處置不力貶官意涵，後勢看跌；出身「之江

新軍」的陝西省代省長趙一德成為地方黨政正職中唯一「65後」，未來仕途發展頗值關注。

另相對具調升副國級領導優勢的省級黨委書記，主要仍由省(市)長調升；省(市)長則由省級黨委副書記升任或國務院部委主要領導平調為主。相關調整除原被視為明日之星的陝西省委書記胡和平出任文化和旅遊部長引發關注外，長期任職部委機關的生態環境部長李干杰步其前任陳吉寧(現為北京市長，學者型官員)後塵平調省(市)長歷練，加上分為金融系統、國企出身的原湖北省委書記蔣超良、原武漢市委書記馬國強，被認為在防疫中應對全局和危難險重任務能力不足免職，似顯示黨政領導用人渠道雖須持續拓寬，但欠缺基層工作經驗和地方黨政主要領導全般歷練的「三門」幹部(即從家門到校門再到機關門)，未來將強化相關職務歷練。

此外，65歲原為正省部級領導任職年齡上限，一般上半年屆齡者在年中前卸任、下半年屆齡者在年底前卸職，但習近平第二任期起超齡續任原職甚至調任新職情況已有數例，前者如當前有多位1952-54年出生(66-68歲)的正省部級領導續任、後者如已屆退轉任二線職務的駱惠寧出任香港中聯辦主任，有關舉措凸顯中共幹部任用跳脫以往唯年齡畫線思路，趨向靈活與適任，雖有助打破傳統幹部任免窠臼制約、避免人才浪費，但也潛藏幹部相對老化及遲滯新陳代謝步伐疑慮。

在是否舉行年度北戴河會議方面，觀諸從毛澤東、鄧小平到江澤民時期，北戴河會議決策功能凸顯，許多重大決策在此作出，或作為下半年重要施政意見交換、徵集場域，據以形成共識、統一思想。胡錦濤主政後以擰節開支、革新政風為由取消北戴河暑期辦公制度，僅安排退休老幹部及學者專家至北戴河度假；習近平繼任後，要求全面整飭黨風政風、致力打奢肅貪，僅延續安排退休老幹部及學者專家至北戴河度假制度，不可能大張旗鼓恢復北戴河暑期辦公制度。加以按中共政治運作，多在7月下旬舉行中央政治局會議商討下半年重點工作，會後不久再移師北戴河集會討論相同議題不合常理，故8月前半個月中共中央高層領導雖進入暑休時期，但北戴河已無會議。而今年受疫情影響，連學者專家至北戴河度假也取消，遑論舉行媒體傳言的

北戴河會議。

再者，當前中共有關下半年經濟等重點工作部署及秋天中央全會（或全國代表大會）等重要會議文件起草，均透過黨內既有決策機制進行，如受關注的中央全會文件起草主要期程，為「3月『兩會』前後成立文件起草組→考察調研→5至6月間形成文件初稿→6至7月間文件送審稿提交中央政治局常委會議初審→7至8月間文件徵求意見稿送中央政治局會議審議→8至9月間下發或舉辦座談會徵求意見→9至10月間彙整意見修改文件→10月間中央政治局常委會議和中央政治局會議依序審查形成討論稿→10至11月間提交中央全會審定，如預定10月19屆「五中全會」審議的「關於制定『十四五』規劃和2035年遠景目標的建議」，經7月30日中央政治局會議審議再修改後將形成徵求意見稿，下發黨政軍群各大單位並舉辦座談會徵求意見，實無需再透過北戴河會議研討。

二、中共政法系統改革整頓之評析

中山大學亞太所碩士宋嘉瑄、中研院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 中共中央政法委 7 月宣布將在全國政法系統開展「延安整風」；8 月上海市公安局長龔道安遭查，為今年來第 3 位公安高官落馬。
- 習近平的政法系統改革，目的是鞏固其黨內地位，強化維穩機制。今年面臨疫情、中美關係惡化、香港問題、水患與糧食危機等內憂外患，習欲藉此「清理門戶」，為「二十大」前統一政法系統內思想，強化核心地位以防政變。

(一) 前言

中共政法部門包含行政系統中的公安機關、檢察機關、國家安全機關以及中共中央政法委員會等。其中，各層級的政法委員會（政法委）為中共領導和管理政法工作的職能部門，主要承擔的職責包含根據黨中央的路線、方針，統一政法各部門的思想和行動；組織和監督政法各部門依法行使職權；協助社會治安綜合治理；推動政法相關改革；協助紀檢、監察部門查處政法部門領導幹部違法犯罪的案件等多項要務。政法委員會繁多的工作涵蓋了公安、法院、檢察、國安等系統，也因此經常被稱為中共的「刀把子」。

在胡錦濤時期，中央政法委員會權力被分配在九位政治局常委手中，時任政法委書記周永康無需向胡錦濤匯報工作，致使政法委權力過大，從而形成「上威脅中央權威，下以權代法」的局勢，政法委如同一個獨立王國，造成多年積弊。因此，習近平自 2012 年上任後，多項動作均似有若無地透露出，其正著手改革中共政法體系的跡象。2014 年 7 月底，周永康遭中共中央紀委調查及開除黨籍，被視為正式揭開習近平政法改革之序幕。2017 年中共十九大後，被視為「江派」的時任公安部長孟建柱卸任，同時全面更迭公安部領導階層。2019 年 1 月，習近平於中央政法工作委員會會議中表明政法機關應「敢於刀刃向內，堅決清除害群之馬」，隨後發布《政法工作條例》，該條例內容從請示報告、決策和執行以及監督責任三個方面，對政法委的權力

進行大幅的修改與限制。前述習近平所採取的政治手段，不僅為解決胡錦濤時期，政法委權力獨大、政令不通、長期貪腐等弊病，同時亦為防止總書記自身的權力遭政法委架空。

（二）政法系統「延安整風」

據北京青年報報導，中央政法委於7月8日召開一場主題為「全國政法隊伍教育整頓試點工作動員會」的內部會議，成立「全國政法隊伍教育整頓試點辦公室」，並由中央政法委秘書長陳一新擔任辦公室主任。會議中，陳一新表示將在「全國政法系統開展一次刮骨療毒式的自我革命、激濁揚清式的『延安整風』，以打造一支信得過、靠得住、能放心的『政法鐵軍』」。「延安整風」即是於1941年起，毛澤東發動的一場政治運動，藉由整治「學風、黨風、文風」鬥垮政敵，確立黨內領導地位與權威。這場政治運動，奠立起中共政治鬥爭的基本模式與「典範」。習時期的多次政治運動，也或多或少模仿延安整風的作法。陳一新為習近平於浙江時期的舊部，同時被視為「習派」。因此，安插親信、成立整頓辦公室等舉動，由此可以看出，習近平藉此展開如同毛澤東時期的黨內政治運動。

觀之「動員會」發布的官方新聞稿，整頓工作主要包含「清除害群之馬」、「整治頑瘴痼疾」、「弘揚英模精神」、「提升能力素質」四項。細探後不難發現，此次中共政法系統的整頓強調以下幾點：首先透過黨內「學習教育」使黨員在思想上須保持高度一致；再藉由黨內部組織「自我監督」，潛移默化「整治頑瘴痼疾」之餘，更是要從中清除「害群之馬」；最終則以「整改總結」經驗，「建章立制」以將政治動員轉化為常規運作。這樣的整頓模式也從而體現出中共一貫以「黨管政法」的方式，進一步形成司法監督管理制度體系。

（三）公安高官頻繁落馬

此外，除了成立整頓工作動員會，中共對於政法系統的幹部進行了徹查。自今年初起，即有多位公安體系領導幹部落馬，這包含時任公安部副部長孫力軍在「兩會」召開前的4月遭調查與免職；6月則有重慶市公安局長鄧恢林接受調查。8月18日，上海市副市長兼公安局長龔道安遭中共中央紀委涉嫌違法違紀，正接受審查調查。曾為

孟建柱舊部的龔道安成為今年第3位落馬的中共公安部門高官。這些人事查辦，多有派系鬥爭的陰影。例如出身上海幫的孫力軍，被指是中共前政法委書記孟建柱的親隨，業務和負責鎮壓法輪功的「610辦公室」有涉。鄧恢林是繼朱明國、王立軍、何挺之後，重慶市公安局第四任被查的局長。朱明國、王立軍、何挺都是前政法委書記周永康的人馬，而鄧恢林則被指稱是江派另一要員孟建柱的人馬。孟建柱任中共中央政法委書記期間，鄧恢林曾任中央政法委辦公室主任，鄧被視為孟的親信幹部。

（四）政法系統改革旨在維穩

質言之，「後周永康時代」的政法系統改革，對於中國人權保障的進步幅度有限，甚至有倒退的現象。例如，2015年的「709大抓捕」事件，公安局在多達20幾個省份大規模逮捕、拘留上百位律師、民間維權人士、上訪民眾及其親屬的事件，部分人士下落不明。許多人士以涉嫌「煽動顛覆國家政權罪」遭到處理。儘管當時中國最高法院院長周強、最高檢察院檢察長曹建明以「維護國家安全」來為這項緝捕活動定調，但這對於人權維護的斷喪，是不言而喻的。再如，2018年引起熱議的深圳醉酒女子遭當地警察鎖喉事件等，都讓中國的政法體系飽受外界批評。換言之，習近平的政法系統改革，目的並不是在強化司法獨立或保障人權，而是讓政法委這個「刀把子」能牢牢控制在黨委的手裡，作為習近平進行維穩的重要利器。

（五）結語

習近平自上任以來，即不斷透過肅清與打貪等手段，藉以整治政法系統，當然也可能有政治鬥爭與整肅江派的意圖。其主要目的是鞏固其黨內地位之穩固，並強化維穩機制。雖習近平已廢除國家主席任期制，然2020年在肺炎疫情、中美關係惡化、香港問題、長江黃河水患與糧食危機等種種內憂外患下，習近平早已受到黨內高層的質疑，接班人問題更是在內部受到挑戰。因此，此次名為「政法整頓」的改革工作，同時亦是習近平藉此「清理門戶」之舉確保身邊的人絕對忠誠，在為2022年中共二十大來臨前，統一中共政法系統內思想，完成整頓政法系統的任務，強化領導人的核心地位以防政變。

三、中國大陸上半年經濟情勢觀察與展望

淡江大學中國大陸研究所副教授李志強主稿

- 中國大陸今年在疫情嚴重衝擊下，上半年 GDP 成長率呈 V 型反轉，呈現消費低迷、高科技投資及生產成長，以及防疫物資和宅經濟商品帶動出口等特點。
- 雖然經濟逐漸擺脫疫情陰霾，但目前疫情還未能有效控制，國際市場低迷，加上水災致經濟損失嚴重，或延緩復甦進程，下半年中國大陸經濟景氣仍不能過度樂觀。

今年在肺炎疫情的嚴重衝擊下，中國大陸第一季 GDP 大幅衰退 6.8%，以往帶動經濟成長的三大動能中，消費、投資和出口分別下降 19.0%、16.1% 和 11.4% (以人民幣計算)。因封城停工及零組件斷鏈影響，製造業受到的打擊最大，第一產業、第二產業以及第三產業的增加值分別減少 3.2%、9.6% 和 5.2%。3 月之後各地疫情漸漸受到控制，不少城市逐步解封以及恢復生產，之後各月的統計數據都顯示，第二季的經濟情勢已經走出景氣谷底。

(一) 上半年 GDP 成長率 V 型反轉

7 月 16 日中國大陸國家統計局公佈最新季度數據，第二季 GDP 比上年同期成長 3.2%，比第一季大幅增長 11.5%。受到第二季經濟反彈拉動，上半年 GDP 成長率只下降 1.6%，其中消費、投資和出口的降幅分別縮小到 11.4%、3.1% 和 3.0% (以人民幣計算)。從三級產業的增加值看，第一產業成長 0.9%、第二產業以及第三產業的衰退幅度收窄至 1.9% 和 1.6%。由上半年的統計可以發現，3 至 6 月之後各種經濟指標的降幅都逐月縮減甚至出現正成長，中國大陸經濟已領先其他國家呈現 V 型反轉的走勢，並且有以下幾個特點：

1. 消費仍然低迷

第二季 GDP 的回升屬於跌深反彈的增長，景氣尚未回復至正常的擴張階段。一方面是疫情尚未消失，對經濟的衝擊仍在，另一方面經濟復甦主要由供給面而非需求面帶動，例如上半年規模以上工業增加

值上揚 4.4%，其中 6 月成長率就達到 4.8%。為支撐第二季 GDP 的止跌回暖，除了堅持 3 月開始復工外還加快基本建設等相關項目的投資，但防疫措施的限制人流以及消費信心低落對很多服務業造成很大影響，尤其餐飲和住宿方面的支出下降幅度最大，第二季消費依然下降 3.9%，其中 6 月仍萎縮 1.8%，所以上半年消費的降幅比投資降幅要高出 8.3 個百分點。除了疫情因素，消費不振的深層原因在於民眾所得減少，上半年居民人均可支配收入扣除物價因素後實際收入降低了 1.3%。

2.高科技投資及生產仍成長

上半年投資雖仍衰退 3.1%，但如果從月資料來看，5、6 兩個月已經恢復正增長，寬鬆貨幣政策對刺激投資也起了很大作用，其中依政策方向走的國有控股企業投資成長 2.1%，對景氣敏感的民間投資下降了 7.3%；分註冊類型看，中國大陸內資企業減少 3.4%，港澳臺企業投資微幅增加 0.6%，外商企業投資則意外成長 3.9%。分行業看，科技和社會服務投資強勁回升，高技術製造業和高技術服務業投資分別成長 5.8%和 7.2%，其中電腦及辦公設備製造業投資增長 8.2%；電子商務服務業投資大增 32.0%；而衛生、教育投資則分別提高 15.2%和 10.8%。

生產面有兩點值得注意，一是農業（種植業）仍維持正成長，上半年農業增加值上升 3.8%，顯示疫情對人口密度低、人群互動少的農村地區影響很小。由於中國大陸仍有四成人口住在農村，尤其是低收入族群，農業成長對維穩有重要的支持作用。二是製造業的下降幅度較小，主要是高技術和裝備製造業快速復甦，上半年增加值分別增長 4.5%和 0.4%，加快了中國大陸產業結構的調整，裝備業復甦是因為投資在第二季加快。在上半年的各種經濟數據中，疫情下宅經濟的生活形態興起，使得數位經濟的表現十分亮眼，例如積體電路、工業機器人產量分別成長 16.4%和 10.3%，資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業增加值上升 14.5%，網上零售額也增加 7.3%。

3.防疫物資及宅經濟商品帶動出口

受到疫情擴散至其他國家的影響，年初出口大幅下降，但上半年

出口整體表現仍優於預期，且呈現逐月回升趨勢。以人民幣計算，6月出口及進口分別成長4.3%和6.2%，較5月增加2.9%和18.9%，為今年以來首次進出口皆正成長的月份。上半年出口狀況有兩點和以往不同，一是在美中貿易戰下，中國大陸必須加強開拓新興市場以彌補美國市占率下跌的損失，上半年與東協的雙邊貿易金額成長5.6%，占中國大陸外貿比重達14.7%，較去年同期提升了1.2%，東協已經取代歐盟成為中國大陸第一大貿易夥伴。二是上半年一般貿易在外貿的比重已超過60%，過去中國大陸一直依靠加工貿易，疫情衝擊下企業境內採購增加，產業鏈逐漸往上游延伸。上半年出口主要由防疫物資、居家辦公以及居家消費相關產業拉動，特別是呼吸機、醫療器材等出口成長相當快，其他如電腦、資訊與通信商品在宅經濟下也表現良好，但紡織品等非必需品的出口則受到較大影響。

（二）下半年景氣仍充滿不確定性

以目前的反彈趨勢來看，未來兩季的景氣狀況將會優於第二季，全年GDP應可維持正成長。雖然中國大陸經濟逐漸擺脫了疫情陰霾，但下半年的前景仍存在兩大挑戰。一是目前疫情還是未能得到有效控制，至8月20日全球確診人數高達2,256萬，日增確診病例20多萬人，國際市場的低迷將會減弱中國大陸下半年的出口力道，加上中國大陸內部如北京、新疆、遼寧等地的確診病例近期也有回升，入秋以後可能再有另一波高峰，到時許多經濟活動必然受到嚴格管制，消費需求仍將會受到壓抑。二是5月下旬開始發生的水災或會延後經濟復甦。截至8月13日，中國大陸洪水災情已導致27個省區市共6,346萬人次受災，5.4萬間房屋倒塌，直接經濟損失高達1789.6億元。水災有如肺炎疫情一樣衝擊到供需兩方面：災民財物損失後會降低非必要支出，工廠或基礎設施被破壞後商品的生產、運輸、銷售都受阻，災區的各種在建工程也必須停工，使得消費和投資將小幅回落，增加了未來經濟復甦的不確定性，因此對於下半年中國大陸的景氣狀況仍不能過度樂觀。

四、近期中共應對汛情作為觀察

教育部大學社會責任推動中心博士後研究員王占璽主稿

- 中國大陸今年汛情涵蓋範圍與嚴重程度均超過歷年，除反映中共在自然風險防治能力的體制缺陷，亦引發質疑官方為保全三峽大壩犧牲民眾生命安全，以及重視援外而輕忽救災作為。
- 習近平在防災工作相對遲緩的表現，說明中美衝突、經濟停滯以及其他潛在問題，已使中共高層決策體系能量達到瓶頸。
- 中共控制災情與實際損害資訊，災民缺乏適當話語框架及行動模式，難以轉化為具體的維權行動；災情引發的失業及糧食問題，將影響經社穩定。

自6月以來，中國大陸持續傳出嚴重汛情，其涵蓋範圍與嚴重程度均超過歷年。汛情造成的洪災帶來巨大損害，也使肺炎疫情擴散、經濟復甦、糧食危機等既有社會風險更形複雜。洪災將對中國大陸社會穩定將造成一定影響，並挑戰中共政權應對複合型風險的綜合治理能力。

（一）汛情災損概述

今年汛情自6月開始，7月集中在華南地區，8月則形成長江流域、黃河流域雙線汛情並存的情況。今年汛情較往年更為嚴重，共有634條河流發生超越警戒線以上的洪水，亦有多處水段及湖區超越保證水位甚至歷史水位。汛情影響範圍至少超過27省，預估將持續至9月底。

汛情也造成嚴重人員傷亡與經濟損失。根據國家防總（國家防汛抗旱總指揮部）公布數據，至8月中旬已有6,346萬人次受災，直接經濟損失達人民幣1,789.6億元。相較於前5年洪災損害均值，今年受災人數提高12.7%，經濟損失增加15.5%。

（二）中共汛情治理作為及輿情動向

國家防總為汛情防治及洪災治理的主責單位。1970年代以後，中共的防汛工作主要由水利部負責，並於國務院設立領導小組或總指

揮部。現有國家防總的工作架構則是在 2018 年機構改革後建立，由國家防總與新設的應急管理部共同負責。國家防總由國務委員王勇擔任總指揮，副總指揮來自應急管理部、水利部、中央軍委、國務院，秘書長暨辦公室主任則為同時兼任應急部及水利部副部長的周學文。從汛情公布與救災部署來看，汛情治理仍由水利部門主導，應急部角色則偏向跨部門協調，仍缺乏獨立運作能量。值得注意的是應急部也承擔作為引導、管理社會力量投入災區救援及重建的職能，避免 2007 年四川汶川震災時各地 NGO 自行集結動員投入救災所引發的公民社會效應。

汛情期間，習近平雖陸續進行指示，但汛情前期並未依慣例前往災區勘災，直至北戴河會議結束後，8 月 18 日才前往安徽視察災後重建工作。習近平的長時間缺席引發民間輿論批評，網民也藉由貼出江澤民、胡錦濤在任內視察洪災的照片作為諷刺。習近平在防災工作上相對遲緩的表現，說明中美衝突、經濟遲緩以及其他潛在問題，已使中共高層決策體系能量達到瓶頸。此外，李克強雖於洪災發生時親赴重慶等地訪視，但相關報導均未見於主流官媒，也反映習李之間的潛在矛盾仍在持續。

嚴重汛情反映中共在自然風險防治能力上的體制缺陷。雖然洪災是中國大陸常見的自然災害，但水患問題一直無法得到系統性的解決。在整體治理上，治水工作牽涉土地及自然資源管理、電力等，易受部門及地方利益牽制；而在基層政府則存在「輕防洪、重救災」的風氣。汛期前的治水防洪是基本解決之道，但投入成本高且不易凸顯政績；相對而言，基層官員更傾向投入曝光程度高、能夠建立愛民形象的事後救災工作。

汛情造成嚴重人員財產損失，也引發社會輿論批評。民間批評焦點除了習近平的反應遲緩外，主要集中在三峽大壩的安全性及防洪能力，以及中共重視援外而輕忽救災的作為。汛情期間持續傳出因三峽大壩主體變形、泥沙淤積嚴重導致其抗洪能力快速衰退；而官方因應水位急速上漲進行的緊急洩洪，亦被認為使下游湖北宜昌、武漢等地的水患更為嚴重。民間輿論質疑中國政府為全力保全大壩，不惜犧牲下游民眾生命財產安全。此外，疫情爆發後中國大陸政府積極投入對

外援助，如習近平於世衛組織承諾兩年內提供 20 億美元國際援助，而針對洪災僅有中央救災資金 20.85 億元人民幣，亦被網民批評國內人民生命財產不如國際形象重要。

（三）洪災的經濟社會影響

洪災損失雖然嚴重，但並未導致受損災民出現社會抗議。事實上，近 20 年來，2003 年、2005 年、2007 年、2010 年、2016 年均曾出現較為嚴重的水患，但洪災一直沒有成為中國大陸社會維權抗爭的議題。若干因素限制了洪災受損群體投入維權抗爭的可能性。首先，中共對於災情的影響範圍與實際損害進行資訊控制，使包括災民在內的民眾僅能獲得片段資訊。同時，官方媒體強調政府在救災過程中的投入，而刻意忽略對水患治理失靈的責任。如此次官方宣傳在強調汛情較往年嚴重的同時，亦著重宣稱因災死亡人數，倒塌房屋比前 5 年均值分別減少 54.8% 和 65.3%，藉以凸顯中共政權救災政績。其次，相對於既有的社會維權抗爭活動已具有穩定的話語框架（如依法維權）及行動模式（集體上訪），自然災害的受損群體缺乏適當且有利的話語框架及行動模式，難以轉化為具體的維權行動。此外，嚴重洪災地區，社會群體在家園毀壞的情況下也喪失社會動員的基礎，限制災民透過集體行動爭取權益的能力。

即便如此，洪災仍將轉化為其他方式影響經濟社會穩定。如往年洪災地區農民可以暫時轉化為農民工，但今年在疫情影響下農民工失業問題已經非常嚴峻，城市工商業難以吸納因洪災而離開農村的勞動力。同時，大量災民出現也將使失業問題的壓力更為嚴重。另一方面，洪災除直接造成經濟損失外，也使中國大陸今年面對的糧食安全問題更加嚴峻。國家防總公布洪災在長江中下游和淮河地區導致六百萬公頃農作物受災，其中絕收 110 萬公頃，由此導致糧食大量減產。雖然國家防總仍宣稱糧食安全無虞，但無法提出精確數據。而國家糧食和物資儲備局 8 月 12 日發布主產區夏糧收購同比減少近千萬噸，以及習近平指示要堅決制止餐飲浪費行為，則被視為反映糧食危機仍然嚴峻的重要信號。

而受疫情影響而停滯的經濟活動，也因洪災而延遲復甦的速度。

雖然中共官方迴避對此提出完整數據，但據外媒評估，洪災導致的物流運輸中斷及廠房設備損害將對中小企業形成營運壓力，並至少已對稀土、化肥、矽料等產業產生嚴重衝擊，此外亦將導致基礎設施與房地產投資下降。另，此次汛情過後是否將出現傳染病擴散等公共衛生問題，甚或在秋後引發疫情再次大規模爆發，亦值得持續觀察。

五、近期解放軍演習及將領調動之觀察

中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授林穎佑主稿

- 近期共軍演習目的除威懾臺灣外，更需對內部民意交待，而利用空中武力與新聞發佈是最好的「文攻武嚇」。
- 南海的水下戰場經營，關係共軍是否擁有二次核打擊的實力。
- 共軍人事的變化也代表領導人對於軍隊的控制力度，未來需注意「二十大」前夕將領異動。

自 2020 年開始之時，全球都遭受到肺炎疫情的衝擊，造成經濟與國際交流之間的停滯，但各國在外交經濟上的角力卻從未停止，特別是美中在南海的較勁，更隨著美國大選時日的逼進而逐漸升溫。也有外媒在 5 月時披露共軍可能會在 8 月進行模擬進攻東沙島的演習，引起許多討論；且美軍也多次的利用 P-8 反潛機以及 RC-135 電偵機刺探中國大陸在南海的佈署，這些事件都讓美中軍事衝突成為當前國際熱門話題。

（一）共軍軍演的目的

事實上，歷年的夏季都是共軍軍演的高峰期，特別是在涉及到海空聯合演訓的科目，自然是需要天候的配合。且從政治上的解讀，自 2019 年開始，中國大陸便面對了許多天災人禍（美中貿易戰、香港問題、非洲豬瘟、新冠疫情、長江水災），這些都會讓中國大陸民眾質疑北京的執政能力。且在此時，美國在中國大陸海岸附近的飛行、美國衛生部長訪臺、以及我國多次出現在國際媒體，這些都是北京政府所不樂見之事。若北京政府無對此有所反應，是否會造成反對勢力對習近平的質疑與中國大陸民眾對政府的不滿？這些都是北京政府必須要對美臺密切互動進行反應的原因。除了自身的訓練外，也需要透過軍事行動來對中國大陸民眾「交代」，更能證明在 2016 年以來一直推動的軍事改革是成功有效的措施。

因此，從上述的角度來看，如何有效且快速的回應國際事件，便是中共在這段時間演訓中希望能達到的效果。但軍事演習並非能在短

時間籌劃，許多的軍演雖然都在年度例行計畫之中，但是能否即時回應國際時事？便是問題。這也導致，中共大多會採用空中武力作為傳達訊息的工具，畢竟戰機的飛行路線是有可能在短時間內部署行動，可作為立即表態的工具。此外，許多已經正在進行的年度例行演習（如在舟山群島、南海的軍演）其最初演練目的雖不是在對當前事件反應，但在事件發生當下，中共開始利用發布新聞的機會，將這些演習口頭包裝成為針對臺海的軍事行動。這可能就是 8 月 13 日解放軍東部戰區發言人張春暉在媒體發布近日演習的目的。

（二）四海聯動

雖說如此，但從軍事上的角度來看，這些演訓的背後是有可能有共軍對臺作戰的想定，特別是近期共軍的演習都包含了北部、中部、東部、南部四個戰區，這代表中共也了解在可能的對臺作戰中，不會只有東部戰區的兵力，南部戰區在南海必須要作到拒止美軍的目標，並同時封鎖臺灣；而北部戰區的海空兵力也會投入封鎖與拒止駐紮在日本的美軍行動，特別是中共海軍的航空母艦都在北部戰區，在進行臺海作戰時，勢必會投入戰場，形成四海聯動（黃海、東海、臺海、南海）的戰略，而共軍航艦也必然會是各國海軍的攻擊目標，這些都代表戰火不會只有在臺海。

（三）南海的水下戰場經營

日前美國公佈的衛星照片中明確的指出中共海軍在南海的地下潛艦基地，這也是目前美軍積極派出 P-8 反潛機與 RC-135 電偵機在南海飛行的目的，其目的就是在對共軍南部戰區的雷達與電偵系統進行偵搜，而反潛機與美國多次在南海派出的海洋偵測船都是為了要能掌握南海的水文資料（海偵船使用拖曳式感應監視聽音系統被動及主動低頻聲納陣列收集水下聲學資料，並透過電子設備處理數據提供未來反潛作戰），經營南海水下戰場，以利未來的南海水下作戰。共軍在南海的核子潛艦基地會引起美軍的注意主要與「二次核打擊」有關。過去共軍核子彈道飛彈潛艦基地位於北海艦隊的渤海，但美韓聯軍在黃海的演習，基本上完全封鎖了共軍核子彈道飛彈潛艦進入太平洋的可能，自然無法發揮二次核打擊的作用。相較之下，南海海象較為複雜且中共已經在該處擁有許多島礁

前進基地，核子彈道飛彈潛艦進入太平洋的機會較北海艦隊來的大。對美國而言，印太國家的安危可能尚有協商空間，但美國本土所面臨的核子威脅卻是不容妥協的存亡問題。這些都是當前美中在南海行動的目的，為的就是能有效經營水下戰場取得先機。

而在美國海軍學院 8 月的《議事錄》雜誌期刊 (Proceedings) 中，由美國前中情局官員與退役上將的文章中指出共軍可能在 2021 年利用美國總統大選後的時間發動對臺攻擊，也引起許多的討論。文中提醒美軍未來可能發生的衝突，也在說明共軍是有可能發動突擊戰術。但就對臺作戰而言，冬季並不適合跨海作戰，最大的原因在於強大的東北季風會限制作戰的環境，該文最大意義應該在於「警示」。這也說明了「忘戰必危」的重要性，雖然當前的共軍演習，主要目的在於訓練與驗證共軍自身的實力，但也透過軍演作為安撫中國大陸民眾以及對外表態的工具。只是這些狼來了的方式，若讓民眾習以為常反而失去戒心，等到真的狀況發生，便喪失了作戰的彈性。這些都是在面對共軍文攻武嚇下，我國必須注意的狀況。

(四) 2020 年中的共軍人事變化

而在 2020 年的 8 月 1 日將領晉升名單中，出乎意料的只有一位上將，原後勤保障部隊政委徐忠波晉升上將，也披露任職火箭軍政委的新聞，這也證實了原火箭軍政委王家勝的退役。徐忠波從士兵開始其軍旅生涯，早期多半在陸軍歷練，擔任過 54 集團軍政委，2016 年 2 月，升任西部戰區陸軍政治委員。2017 年 10 月當選中共十九屆中央候補委員。2017 年 12 月，任中央軍委聯勤保障部隊政委。2020 年 7 月，任火箭軍政委。從這些資歷來看，其有許多軍種經歷，未來是否有機會可以擔任共軍政治工作部主任，可再持續觀察。而在 2020 年年中只有晉升一名上將的最大原因，應與 2019 年年底的晉升有關。2019 年晉升大批上將，也讓可能名單減少，甚至就未來發展而言，習近平有可能會將大批將領的晉升集中於年底，甚至會集中在明年，除了藉此吸引有可能出現的將領力求表現以及效忠之外，更重要的是在 2022 下半年的「二十大」(中國共產黨第二十次全國代表大會)。在取消任期制後的中國共產黨是否依然會由習近平擔任三項職務的領導人

(總書記、國家主席、軍委主席)？其有可能類似胡錦濤的「裸退」(幹部退休後不再擔任官方、半官方或群眾組織中的任何職務)？或是會像江澤民一樣繼續掌握軍委會，並趁機培植年輕將官以利未來繼續貫徹槍桿子出政權？都可以從未來的共軍人事變化中再進一步觀察。

六、美中在南海議題互動觀察

淡江大學國際事務與戰略研究所副教授黃介正主稿

- 美國發表南海聲明，航艦持續在南海執行任務，凸顯美方對南海議題態度已由形式中立轉為實質表態；中共認為美國軍事挑釁，雖加強南海島嶼戰力，惟應處趨於謹慎。
- 中美互動控制軍事衝突不升溫，但雙方仍試圖維持己方優勢，並擴大議題賽場；中共在法學層面融入國際建制，美國則運用主導國際經貿體制優勢對中施壓。
- 南海議題雖為美中摩擦課題之一，但雙方皆未將南海視為無可退讓的核心利益項目；今年正逢美總統大選，兩黨對中共態度只會更為強硬，短時間中共應無力扭轉美國抗中態度。

（一）近期交鋒之態勢

從維持南海區域的「自由航行權」因此派遣軍用機艦執行「自由航行任務」(FONOPs)，並督促美國盟邦至南海行使 FONOP，至 2020 年 7 月 13 日美國國務院發表《美國對南海各國領土主張的立場》聲明中宣稱「北京提出涵蓋南海大部分海域的海上資源權益主張是『完全不合法』」，美國在南海議題的態度自形式中立轉換至實質表態。美軍的航艦打擊群，也在國務卿宣言發布後持續在南海執行任務。美國針對中國大陸崛起的綜合性戰略佈署，不因疫情持續延燒而有所鬆懈，在海上與空中的行動持續不輟，避免共軍形塑在南海逐出美軍的「既成事實」。

中共在南海爭端中，仍持續堅持九段線海上主權主張，因此對軍機艦進行 FONOP 之表態向來採取反對態度，並認為美國行動帶有軍事挑釁意圖，因此加強共軍在南海島嶼戰力，充實最積極者是空軍能量，近期指標性行動是將轟炸機調往西沙永興島。近期美中對南海問題的應處中，中共雖然不改在南海事務上的主動積極，但是面對美國更積極作出介入行為時，應處則趨於謹慎。

（二）行動角度的調整

回顧過往美國政府在南海的行動，美國涉入南海事務採以國際秩序維護者的視角，對中共所聲稱的南海主權作出持續性的干預，但綜覽南海問題的諸次會商，可以查覺到美國從未在談判桌上列席，其並非南海主權爭議的實質聲索方。美國運用了包括自由航行、軍援、與印太國家在南海的軍事演習等行動確保海權層面的「存在」價值穩固，但即使美國參與日趨深入，但仍未將自己定位成談判的檯面主導者，只能從其它國際機構對其它聲索方進行援助。即便美中在一軌與二軌途徑多度就南海問題相互試探，但是在談判桌上的主角仍舊是中共，以及圍繞在南海周邊的東協國家。

中共於南海造島、增艦、派機，對南海控制能力持續牢固，並寄望在 2002 年具文之「南海行為準則」可以作為與東協達成實質共識的指南。東協內與中共存有爭議的國家雖然持續否定南海行為準則，卻也拿不出東協國家共識向中共討價還價。此外，東協國家為了降低爭端也避免在立場上表態向美國一面倒。目前東協國家對南海雖然在立場上並無鬆動，但對己方的最大利益，也無法向任何一國做出妥協，就公眾角度觀察，實務卻是遭到中共分而制之，並趁各國疲於防疫之時趁虛擴大南海爭端。

目前幾個與中共在南海主權爭議較大的國家中，菲律賓雖然強調黃岩礁的主權與訴諸南海仲裁裁決，卻也無法排除中共的實質控制力，只能憑著中共「善意」讓菲國漁民在中共監控之下進行作業，並期盼若與中共發生軍事衝突美國應履行「美菲聯防條約」，因此期盼美國在亞洲佈署更多的軍力。

越南雖然強調在經濟海域的探勘與捕撈合法性，卻對中共海警對探勘平臺的強勢干預一籌莫展，今年 4 月越南漁船遭到中共海警撞沉至今仍無下文，在漁業撈捕上越南也持續與馬來西亞和印尼有著頻繁摩擦，印尼從 2014 年起扣押炸毀的越界漁船中，越南是扣押總數最多的國家。在東協各國為了國家權益互不退讓之際，中共在南海佈署的海上力量已經展現出充足戰力，並有效干擾其它的主權聲索國在南海的大型活動。

在近期美中南海互動，美國理解到既定南海政策論述與行動已不足適應強權競爭（great power competition）下之需求，和中共的競爭檯面化

後，需要更多實質有效之作為抵銷中共在南海的行動力。在改變對南海態勢之論述之餘，也增強批判中共在南海作為。美國當前的立場在強調自己有責任領導印太地區，並不會對那些認為自己的政治體制更好的國家「讓步一吋」。美國對南海的安全承諾以哪些方式兌現，各國目前仍在拭目以待，但是對南海主權問題的介入已經顯示美國不再以間接的支援者滿足，越俎代庖安排南海主權分配依歸成為未來美國的行動方針。

（三）擴大競爭賽場

美國在南海議題的表態近期雖愈趨強硬，但並非和中共肇生安全危機的前兆，相反的，美中高層對南海問題仍是以盡可能降溫衝突為核心指導，競爭成為事實的當下，軍事摩擦在可見的未來是兩大強權所不樂見的事況。在 8 月 6 日美國國防部長艾斯珀與中共國防部長魏鳳和通電話，8 月 7 日中共中央外事辦主任楊潔篪在外交部署名發文，強調避免戰略誤判，管控分歧。中共重要外交官員近期多度發表文章，內容論述雖了無新意，但顯示美中雖處在競爭態勢之下，對於衝突形式仍有共識。美中國防部長通話後，香港南華早報即流出北京向美國私下表達「不在南海率先開火」的訊號，顯示出美中南海互動中避免意外軍事衝突的誠意。

雖然中美互動保持著控制軍事衝突不升溫的共識，但南海態勢依舊，衝突並無化解，雙方仍在試圖維持己方的優勢。擴大議題賽場，自政治層面爭取更大規模的優勢，成為美中不約而同之行動特徵。中共近期重要斬獲是在國際海洋法法庭法官（ITLOS）改選，國際海洋法法庭從 1996 年成立以後，旗下編制 21 名獨立法官，其中向來有中共法官任職。此回投票中共駐匈牙利大使段潔龍得到大多數得票當選。和以往任職於海洋法法庭中共法官相較，段潔龍為第一位以法律專長做為提名依據的職業外交官，而非專業法學家。人選的調整顯示出中共對於海洋法法庭的佈局不僅限在法學層面參與與融入國際建制，而是作為中共外交佈局的一環操作，雖然海洋法法庭並無法適用強制解決程序，法官參與仲裁時也會有避嫌機制，但是相對於美國仍未簽署聯合國海洋法公約而無法參與國際海洋法法庭，中共在國際組織的參

與將會持續對國際習慣法之施作內涵作出影響。

美國對南海議題的處理上，則是運用在主導國際經貿體制之優勢對中共作出施壓，8月26日，美國商務部將24家協助中共政府進行南海島礁填島作業的廠商列入美國出口管制條例(ERA)黑名單內，其中影響最大者為中國交通建設，24間黑名單公司中有5間為其集團之子公司。雖然遭制裁廠商大部分沒有和美國有業務往來，但是美國擴大以國家安全與外交利益作為對外國企業制裁的判斷基準，未來比照南海模式對「一帶一路」參與企業的制裁，可能將加速美中關係脫鉤(Decoupling)。

(四) 結論

南海議題雖然是美中關係中懸而未決的摩擦課題之一，甚至有「南海勢必一戰」之論，但無論中共或美國，皆未將南海視為無可退讓的核心利益項目，兩國在「為何而戰、為誰而戰」的爭辯尚未定論。

美國今年正逢總統大選，兩黨對中共態度只會更為強硬，誰「反中」更力，「抗中」更狠，成為美國選戰的主打議題的主要論述之一，中共短時間無力扭轉美國上下抗中的態度。