

一、近期美中互動分析

淡江大學國際事務學院院長王高成主稿

- 夏威夷「蓬楊會」試圖緩和中美關係，惟雙方關注重點相異，會談成效不彰，關係未改善，仍處於競爭對立狀態。
- 「香港國安法」通過，美國發動多項制裁，加劇雙邊關係緊張。另美中持續在臺海、南海地區進行軍事演練，展示軍力，相互制衡較量。

(一)中美高層夏威夷對話

美中關係自新冠肺炎發生後愈趨惡化，川普政府指責中共隱瞞疫情，以致美國的防疫不佳，成為全球疫情最嚴重的國家。近期雙方雖曾有意改善關係，但是成效不彰，仍處於持續競爭對立的狀態。

正當美中關係處於不佳狀態時，雙方突然進行高層對話，美國國務卿蓬佩奧與中共中央外事辦主任楊潔篪 6 月 17 日在夏威夷會談，引起各方關注。雙方之所以於此時舉行會談應有兩層原因，第一，美中本就有高層級的外交及安全對話機制，2018 年蓬佩奧與楊潔篪即曾在華府舉行對話會議，推動兩國的關係，此次會議仍在履行此一機制。其次，美中關係自今年疫情爆發以來持續惡化，雙方覺得有必要進行此一高層級的對話，以緩和彼此的關係。

此次會談主題非常廣泛，從貿易協議、防疫合作、軍備控制、香港、臺灣、新疆及朝鮮半島安全都在內，但是雙方交集不多，各說各話。美方希望未來雙方在商務、安全及外交活動要完全對等，中方必須保持資訊的透明性，以利雙方共同合作防止疫情擴散。根據美國亞太助卿史達偉會後的說法，中方承諾會遵守美中第一階段貿易協議，此點也是檢視「北京能否成為合作夥伴重要的測試」。顯然川普政府此刻非常關心中方是否會履行貿易協議購買美國產品，以挽回川普下滑的民調。正如川普的前國安顧問波頓在新書所言，川普曾尋求習近平購買美國農產品助其連任，此次會談又採取相同作法。

中共希望與美方維持友好合作關係，楊潔篪向蓬佩奧表示，中方致力與美方一起努力，發展「不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的

關係」，這也是中方一再向美方提倡的「新型大國關係」。但是楊也強調，中國將「堅定捍衛自身主權安全發展利益」。顯然目前北京對美國的政策仍然是避免衝突，並尋求雙方的合作，但是並非一味的退讓，對於攸關中國主權、安全及發展利益的事務，仍堅持自身的立場，與美國堅定互動。因此，面對美國在疫情上對中共的究責，北京也嚴詞反駁。北京亦關切美國持續介入其主權及內政的事務，包括臺灣、香港及新疆的議題，都要求美方遵守「一個中國」的承諾。根據「華爾街日報」報導，中方曾警告美方，若美方跨越臺港等議題的紅線，將影響中方履行貿易協議的意願。

夏威夷會談後，美中關係並未改善。川普在造勢場合稱疫情為「功夫流感」，批評中共刻意散播病毒以影響他國經濟，甚至揚言讓美國與中國大陸經濟完全脫鉤。蓬佩奧則在參加「布魯塞爾論壇」時批評中共是威脅，歐盟應與美國採取共同的立場對抗。

(二)香港議題加劇衝突

為因應香港持續不斷的抗爭活動，中共「全國人大」常委會 6 月 30 日通過「香港國安法」，美國旋即採取反制的措施。在該法通過前，美國國務院已宣布將停止涉及國防科技的物資輸往香港，理由是香港已失去高度自治，與中國大陸地區無法區隔，美國不能冒險讓此類物資落入中共解放軍手中。美國商務部長羅斯亦發表聲明，將撤銷香港貿易的特殊地位，暫停給予香港優於中國大陸地區的優惠待遇。蓬佩奧 7 月 1 日舉行記者會，批評該法摧毀香港自治，將「一國兩制」變成「一國一制」，為侵蝕香港成功的關鍵因素。該法第 38 條適用非香港居民在香港境外所犯的罪行，將可能包括美國人民在內，美國無法接受。美國參眾兩院接著迅速通過「香港自治法」，授權總統制裁施行「香港國安法」的中共與香港官員、企業與往來銀行，具體作法包括凍結個人資產及拒發簽證，亦可禁止特定銀行在美貸款、外匯交易及股票投資，拒發簽證給該機構管理人。

面對美國的反制作為及批評言論，中共外交部強勢回應稱，「香港國安法」的施行純屬內政，任何外國無權干涉。敦促美方要認清形勢，停止以任何方式干涉香港事務，停止審議推進、更不得簽署實施

有關涉港的不利議案，否則中方將予以反制。事實上，中共之所以要強勢通過「香港國安法」，目的之一亦在阻止其所認定的美國在內的國際勢力對於香港抗爭運動的支持。該法第 29 條關於「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」，凡有請求外國或者境外機構、組織、人員實施，與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，直接或間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或其他形式的支援實施，「對香港特別行政區政府或者中央人民政府制定和執行法律、政策進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果」、「對香港特別行政區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果」、「對香港特別行政區或者中華人民共和國進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動」等，都屬於入罪懲治範圍。因此，如果港人接受外國勢力的資助或請其支援，阻撓香港特區政府的制訂法律（例如此次引發抗爭的「逃犯條例」修訂）、或對大陸及香港進行經濟制裁，都將觸法。北京一直認定美國在幕後支持香港「反送中」運動，亦對美國制裁陸港官員及機構的作法，認為是侵犯其國家安全而欲加以制止。

在雙方對「香港國安法」的實施而互相威脅要採取制裁措施後，美國國務院於 7 月 7 日宣布，將引用 2018 年所通過「西藏旅行互惠法」，對於限制外國人進入西藏的中共官員實施赴美簽證制裁。中共旋即採取相同的反制措施，外交部 7 月 8 日宣布，中方將對在涉藏問題上表現惡劣的美方人員實施簽證限制。

(三)亞太地區軍事較量

美中除在言詞及法律交鋒外，近期亦在臺海及南海地區進行軍力的較量。隨著兩岸關係的惡化，大陸對於臺灣的軍事壓力不斷增加，自 6 月 9 日至 7 月 4 日止，中共軍機 10 次進入臺灣西南空域的「防空識別區」，意圖造成我方空防壓力。美國為顯示對臺灣安全的關切與支持，增加在臺海地區的海空軍活動，6 月 21 日至 7 月 1 日美軍 P-8A 等多架偵察機連續 11 日出現在臺海附近，警示中共軍事作為。

雙方在南海地區亦進行軍事較量，中共解放軍 7 月 1 日起連續 5 日在西沙群島地區進行軍事演習，美國於 7 月 4 日美國國慶日在南海地區進行雙航母戰鬥群的聯合演習，出動尼米茲號及雷根號航母參演，

這也是美軍近年來在南海地區最大規模的軍演。雙方皆有意展示自身的軍力，增加在此地區的影響力，並制衡對方的軍事力量。

二、美中在印太區域軍事動態的觀察

淡江大學國際戰略研究所副教授沈明室主稿

- 中共通過香港國安法，美升高對臺及區域安全保證，增加對中共軍事嚇阻行動，印太區域國家亦強化與美安全合作，形成聯合反制力量。
- 中共面對美國強力壓制，無力全面對抗，除持續落實中美第一階段協議外，亦對美採取局部反制與報復，惟暫無轉變戰略格局機會。
- 中共國力與軍事能力落後美國，除非中共內部衝突或擦槍走火，美中衝突不易發生。

(一)前言

美國總統川普上臺後，面對中共的逐步追趕，甚至對美國的掣肘，一反過去歐巴馬對中共的綏靖政策，對中共進行強硬的反制作為。從其公布的一系列戰略報告來看，川普已經將中共視為戰略競爭對手，並從不同面向採取強勢反制作為。如公布印太戰略、對臺軍售模式突破以往，採取美中貿易戰等。今年新冠肺炎發生後，中共刻意拉攏世界衛生組織，逃避疫情責任，造成美國疫情成為世界最嚴重地區，進而重創川普選情，促使美國對中共採取圍堵與伺機摧毀的戰略。

今年5月美國公布的「美國對中華人民共和國的戰略方針」中強調，中共不斷擴大利用經濟、政治和軍事力量，迫使民族國家默許，損害美國重大利益，損害世界各國和人民的主權和尊嚴。依照保護美國本土安全、促進美國經濟繁榮、透過實力維護和平、推動外國自由開放的願景等方式，確保美國安全、維護世界。這樣的作為其實就是美國對中共採取安全、經濟、軍事與民主的圍堵策略。而美國近期在印太區域的各項海空軍事活動，即在此戰略方針指導的系列行動。

(二)中美近期的軍事行動

今年上半年，美中兩國的議題非常多，並非單純美中貿易戰的範疇而已。美中貿易戰已成為全球經濟發展的變數，中共傳出的疫情，使變數更為劇烈。在印太幾個衝突熱點如東海、臺海、南海，原是過去中共捍衛領海與主權的指標性地區。中共在南海擴建島礁，加以軍事化後，已經實質控制九段線內的海空域。美國一直主張南海是公海，中共片面主張及擴建島礁違反國際海洋法。因此，美國採取航行自由行動，以定期巡弋飛機與船艦，進入中共主張的領海，凸顯其非法性。

一方主張歷史擁有，另一方主張國際共享，形成中美在第一島鏈海域內的海空較量。原本只是象徵性的行為，讓中共可以彰顯對美國強硬態度，使美國可以藉此展現對區域盟國的戰略保證。但是中共外交因內部因素轉而對外強硬，挑起臺海、南海及中印邊界的緊張情勢，美國基於印太戰略及地緣利益，亦展開各種軍事預防行動。尤其在新冠肺炎之後，中共海空軍演頻繁，航母及核動力潛艦活動頻繁，均使外界研判中共準備對外採取軍事行動，加深美國的預防作為，並擴大整合對中共的政治、外交、經濟與軍事的行動。

近期因為中共通過香港國安法，證明中共不願信守承諾，「一國兩制」成為謊言，使美國必須升高對臺灣及區域內國家的安全保證。美國行政及國會部門不斷出招，在新疆、香港及臺灣問題攻防。美國另又宣布制裁中共新疆官員，未來將禁止共產黨員入境。美國對於境內間諜活動的擴大調查及審判，重罰及驅趕隱匿姓名在美國著名大學進修、具有解放軍身分的學者，均可看出美國不斷出擊，並且在西太平洋軍事行動加以策應。

面對美國不斷的攻勢作為，中共只能被動反應，就連要制裁軍售臺灣的洛克希德馬丁公司都顯得心虛十足，毫無說服力及嚇阻效果。中共公布制裁美國國會議員，可能適得其反。面對美國經濟制裁，中共還是依照美中貿易協議購買美國大豆。雖然美國面臨嚴重的疫情，但對於中共軍事嚇阻行動，並未因此減少，反而在臺灣西南海空域活動頻繁，甚至以2個航母戰鬥群在南海演習；美國最近即派遣一個航

母戰鬥群與印度進行聯合演習，印度在今年馬拉巴爾演習將重新邀請澳洲參與，強化四邊安全架構的同盟。

(三)未來發展

對與美國安全合作關係密切的印太區域國家而言，美國對中共採取強硬態度，可提供這些國家抗衡中共的籌碼，但也因美中關係緊張，迫使這些國家改變過去「經濟靠中共、安全靠美國」的動態平衡策略。在美國印太戰略指導下，這些國家為維持地緣戰略利益，必須跟隨美國戰略指導，落實軍事部署與防範。除與美國簽訂同盟協議國家外，其他印太國家因為中共持續擴張，逐步強化與美國的安全合作。

如最近的環太平洋演習、印度軍演、美日印澳軍演、英國航母赴西太平洋軍演等，均展現中共因疫情治理及對外軍事擴張，引起周邊國家擔憂，進而結合成為聯合反制力量，並被稱為新的八國聯軍。因為美中貿易戰及疫情影響，美中矛盾激化，使雙方關係已回不去過往建構的「新型大國關係」。尤其美國川普總統在「美國重新偉大」的目標下，仍會堅持遏阻中共對外擴大影響力。

中共面對美國外在強勢壓迫，加上自己內部問題不斷，已無力抗衡美國，只能無奈做出有條件的退讓，因完全退讓將使習近平可能因為黨內質疑而下臺。美國航行自由行動可凸顯中共海洋權益的爭議，但同樣對我南海主張產生影響。基於共同地緣戰略利益，我國南海主權維護與美國航行自由行動之間並無衝突，未來應在臺美合作基礎上，擴大共同合作的基礎。

中共近期派出負責外交的中央委員楊潔篪赴夏威夷與美國國務卿蓬佩奧會談，即在和緩美中的爭議議題，如疫情補償、香港、臺海問題、中印邊界衝突及中共在西太平洋的軍事冒進等。事後兩國態度及官方媒體訊息來看，夏威夷會談似無共識，反使對方更清楚關鍵議題底線。基於內部政治因素，中共不會對美國大幅退讓，亦不會堅持強硬態度，導致美中軍事衝突爆發。

兩岸關係持續冷和，美臺關係因為防疫與中共威脅升高，使雙方安全合作日益密切，進一步影響兩岸互動及美中關係。美臺利益愈趨緊密，合作程度向上提升，惟不會立即發展為正式關係。美中地緣戰略利益競爭升高，軍事衝突並非主要選項。但如中共採取更激烈的對外軍事行動，美臺關係可能會有突破性進展，美中衝突的可能性亦會升高。中共未來對外行動難以預料，但是整體國力與軍事能力落後美國是事實，除非中共內部衝突或是擦槍走火，美中衝突不易發生。

綜合而言，美國目標在藉政經突襲與軍事行動，造成中共內部動亂，拖垮中國大陸的政治與經濟。對中共而言，目前已無反守為攻能力，只能針對美國各項行動採取局部反制與報復行為，短期無轉變戰略格局的能力與機會。

三、中國大陸新型城鎮化建設與戶籍改革觀察

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 改革開放以來，中國大陸城鎮化迅速發展，亦顯現諸多矛盾和問題，主要為城鎮化水平和質量不高，超出資源承載能力，及社會保障、戶籍制度改革滯後等。
- 由於人口城鎮化率高於戶籍城鎮化率，致新型城鎮化建設方案基本仍以戶籍改革為主，惟涉及諸多公共服務領域，有其複雜性。
- 2020 年新型城鎮化建設「重點任務」改革方案，特點是推進城鄉融合發展，並以縣城作為城鎮化建設主要載體，惟仍將面臨權責劃分不明、市場誘因不足等制約因素。

40 餘年改革開放政策的推展，帶動中國大陸經濟的快速增長和工業的發展，與此同時，伴隨著工業化進程，非農產業在城鎮集聚，農村人口向城鎮遷移和集中的發展過程，這固然是任何國家或經濟體經濟現代化的重要標誌，惟亦衍生諸多社會經濟問題必須加以克服。為解決城鎮化衍生諸多中國大陸社會經濟發展問題，特別是人口流動和農民工市民化問題，進入 21 世紀，中共便極為關注城鎮化的發展，2012 年更提出建設「新型城鎮化」的概念和規劃方案，作為中國大陸城鎮化發展的方向和具體指標。今（2020）年是「十三五」規劃總結和全面建成小康社會的一年，也是為「十四五」規劃發展打好基礎的關鍵年，但是突如其來的新冠肺炎疫情和洪澇災害，嚴重影響大陸經濟的正常運行。儘管如此，中共仍提出「2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務」的通知，期望能推進城鄉融合發展，實現 1 億非戶籍人口在城市落戶的目標。然新型城鎮化發展目標的推進涉及人口轉移、勞動就業、社會保障、基礎設施、財政支持，以及城鄉融合等多層面和領域，戶籍制度改革只是解決農民市民化的基本工作，短期間仍難以緩解中共所面臨的城鎮化問題。

(一)中國大陸城鎮化發展所存在的問題

過去 40 餘年來，中國大陸源源不斷的勞動適齡人口為大陸經濟發展創造條件，尤其有利經濟增長的人口結構（人口紅利），對經濟持續快速增長產生極大的推動作用。然隨著大陸人口結構的改變、人口老齡化速度加快、勞動年齡人口在總人口所佔的比例下降，傳統的人口紅利優勢正逐步減退，再加上人口的城鄉和地區分佈不均衡，更引發流動人口管理的問題。此一形勢發展，不僅對中國大陸未來的經濟增長和結構變化產生重大影響，並構成大陸社會經濟穩定的潛在風險。

在人口數量、結構和人口流動的發展形勢下，伴隨著工業發展農村人口向城市轉移，帶來深層和廣泛的社會經濟影響。主要在自 1978 年改革開放以來，中國大陸經歷世界上規模最大的城鎮化歷程。改革開放之前嚴格的城鄉分隔，限制人口流動的政策逐漸鬆動，越來越多的農民進入城市就業，農村經濟體制改革所帶來的動力，為城鄉和非農產業提供物資和勞動力，推動中國大陸城鎮化的發展。

根據中共的統計資料顯示，自 1978 年年底改革開放以來，中國大陸城鎮化迅速發展。1978 年城鎮化率只有 17.8%，1996 年、2003 年、2011 年，大陸城鎮化率分別超過 30%、40%和 50%，特別是 2002 至 2011 年，城鎮化率以平均每年 1.35 個百分點的速度高速發展。2012 年，大陸城鎮化率已達 52.57%，提前實現「十二五規劃」預期目標。1978 至 2012 年，大陸城市人口由 1.91 億迅速發展至近 7 億城市人口，5 億多農村人口陸續進入城市，成為中國大陸邁向全球化、工業化和現代化進程中重要的「人口紅利」（瞭望新聞周刊，2014 年 1 月 27 日，第 4 期，頁 38-41）。

自 2011 年大陸城鎮化率首次超過 50%（51.27%），城鎮化率更快速增長，2013 至 2015 年分別為 53.73%、54.77%、56.10%。2016 年大陸城鎮化率 57.35%。其中城鎮常住人口 7.9298 億人，比 2015 年增加 2182 萬人，鄉村常住人口 5.8973 億人，減少 1373 萬人。

中國大陸城鎮化迅速發展，亦呈現諸多亟待解決的矛盾和問題：第一，城鎮化發展水準和質量不高，人口城鎮化明顯落後於土地城鎮化。2016年按戶籍計算的城鎮化率僅41.2%，遠低於統計上57.35%的城鎮化率。第二，城鎮化發展超出資源的承載能力，人口、土地、資源、環境的矛盾日益突出，特別是水資源短缺的問題尤其嚴重（「推進新型城鎮化」，宏觀經濟管理，2013年第7期）。第三，城鎮化發展體制不健全，相關的土地、就業、社會保障、戶籍制度等方面的改革滯後，阻礙大陸城鎮化的健康發展。

城鎮化滯後帶來一系列嚴重的問題，阻礙中國大陸社會經濟持續和穩定發展，這些問題包括群聚經濟損失，影響城市功能發揮；限制農業剩餘勞動流動和農業現代化進程，阻礙城鄉一體化的發展；抑制消費和投資增長，導致內需不足；阻礙第三產業發展和產業結構調整；加劇資源破壞和環境污染，不利可持續發展（張占斌，「提高城鎮化包容度」，瞭望新聞周刊，2013年3月25日，第12期，頁36-37）。

（二）以戶籍改革為主軸的城鎮化方案

為避免城鎮化滯後帶來的一系列嚴重問題，阻礙大陸社會經濟的穩定發展，中共自2012年以來在城鎮化發展確實做出相當的調整。

2012年，中共「十八大」設定推進城鎮化的發展方向，是要走工業化、信息化、城鎮化、農業現代化同步發展的路子，同時要加強社會建設，推進完善基本公共服務等。2013年11月，中共「十八屆三中全會」更提出戶籍制度和土地制度的改革，試圖解除大陸城鎮化發展的枷鎖。具體政策包括全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，以及嚴格控制特大城市人口規模等（「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」）。

2013年12月，中共中央城鎮化工作會議提出推進城鎮化的六大主要任務為：推進農業轉移人口市民化；提高城鎮建設用地利用效率；建立多元可持續的資金保障機制；優化城鎮化佈局和形態；提高城鎮

建設水平；加強對城鎮化的管理。會議同時審議通過「國家新型城鎮化規劃（2014～2020年）」（人民日報，2013.12.15）。

「規劃」提出，以人的城鎮化為核心，有序推進農業轉移人口市民化；以城市群為主體形態，推動大中小城市和小城鎮協調發展；以綜合承載能力為支撐，提升城市可持續發展水平；以體制機制創新為保障，通過改革釋放城鎮化發展潛力。

在具體政策目標上，到2020年要使1億左右的農業轉移人口在城市落戶。基於2013年大陸城鎮化率雖達53.7%，但戶籍人口城鎮化率僅36%左右，因此，「規劃」首次提出兩個城鎮化率，亦即2020年常住人口城鎮化率達60%左右，戶籍人口城鎮化率達45%左右，戶籍人口城鎮化率與常住人口城鎮化率差距較以前縮小2個百分點左右，努力實現1億左右農業轉移人口和其他常住人口在城鎮落戶。

此外，農民工的市民化涉及公共服務均等化問題，「規劃」亦設定五項公共服務，包括子女教育、就業創業服務體系、社會保障、基本醫療和保障住房等發展目標，惟涉及公共服務體系改革、財政支出、宏觀調控政策走向等多層面的問題，其順利推展有其複雜性。

(三)2020年新型城鎮化建設路線圖

新型城鎮化發展「規劃」方向定然反映在中共每年的城鎮化發展目標和具體政策上。2014年3月上旬召開的「兩會」，中共國務院總理李克強在其「政府工作報告」，對於該年大陸城鎮化的發展是要推進以人為核心的新型城鎮化，而城鎮化是破除城鄉二元結構的依托。具體工作方向則是要有序推動農業轉移人口市民化，加大對中西部地區新型城鎮化的支持，以及加強城鎮化管理創新和機制建設。報告強調，今後一個時期，著重解決好現有「三個1億人」問題，促進約1億農業轉移人口落戶城鎮，改造約1億人居住的城鎮棚戶區和城中村，引導約1億人在中西部地區就近城鎮化。

儘管如此，中國大陸城鎮化的發展牽涉到體制機制改革，特別是

政府與市場、中央與地方的關係，有其錯綜複雜的因素相互纏繞，以致創新社會治理的推展有其困難。但是經過多年城鎮化發展規劃和政策的推動，大陸城鎮化所存在問題並未獲得緩解(人民日報,2020.6.17)。

主要呈現於：

1. 農民工問題一直是制約中國大陸城鎮化高質量發展的重要因素。
2019 年底，大陸常住人口城鎮化率為 60.60%，戶籍人口城鎮化率為 44.38%，兩者相差 16.22%。同時，名義上落戶城鎮人口仍未能同等享有城鎮基本公共服務。
2. 財政資源不到位，「人地錢掛鉤」等配套政策的激勵保障力度不夠，諸多城市的基本公共服務等公共資源支撐供給不足，是導致市民化質量不高的主要原因。
3. 中央與地方財權事權劃分不清，導致承擔城鎮化主體責任的地方政府，特別是縣城的財權不明確，缺乏明確和多渠道解決資金短缺問題，城鎮化建設的公益性及經營性固定資產投資難以推動。

為進一步解決城鎮化發展所面臨的問題，以完善「新型城鎮化」建設工作，今年 3 月 30 日中共中央國務院頒佈「關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見」、發改委發佈「2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務」(簡稱「重點任務」)，提出中共當前新型城鎮化建設的工作方向和重點工作，主要為：

第一，要求督促城區常住人口 300 萬以下城市全面取消落戶限制、推動城區常住人口 300 萬以上城市基本取消重點人群落戶限制、促進農業轉移人口等非戶籍人口在城市便捷落戶。

第二，推動超大、特大城市調整完善積分落戶政策，探索推動在長三角、珠三角等城市群率先實現戶籍准入年限同城化累計互認。放開、放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，試行以經常居住地登記戶口制度。

第三，在保持政策連貫性同時，通過更詳實、更具可操作性的任務部署，有利充份調動中央和地方各級政府的積極性，並引導政府資

金、社會投資有更多的關注點和可選項，有利於相關投資更好落地。

第四，加大「人地錢掛鉤」配套政策的激勵度，提高城市綜合承載能力，需要對城市發展空間、要素等給予更大的靈活性和權限，同時要推進以縣城為重要載體的新型城鎮化建設。

(四)城鄉融合發展必須克服的障礙

2020 年新型城鎮化「重點任務」的特點便是推進城鄉融合發展，並且以縣城作為新型城鎮化建設重要載體。

過去 10 餘年來，中國大陸城市化進程的發展形勢是大都市圈和城市群加快發展，各種生產要素向這些區域集中，推動提升城市聚集效應，提高全要素生產率（人民日報，2020.4.10）。但是卻使城鄉發展不平衡成為中國大陸新型城鎮化建設極為突出的問題。

對縣城而言，一邊連接著大城市，一邊連著無數的鄉村。縣城的發展不僅可讓資源加速流動，有助發展差距的縮小，並且縣城的發展具擴大內需的潛力，主要體現在兩個面向：其一，目前中國大陸縣城人均市政公用設施固定資產投資，僅相當地級及以上城市城區 1/2 左右，縣城居民人均消費支出僅相當於地級及以上城市城區居民 2/3 左右。中國大陸擁有 2000 多個縣和縣級市，縮小他們與大城市的差距，整體新增投資消費的空間巨大；其二，縣城與農村的聯繫更為緊密，全中國大陸的縣級市下轄 4 萬多個鄉鎮，提升縣城公共設施和服務能力能夠更好地帶動鄉鎮發展，為鄉村振興提供支撐，拉動農村市場需求（人民日報，2020.6.17 日）。

從理論上看來，推進城鄉融合發展最重要的就是要完善引導資源要素向農村流動的體制機制，一方面要讓資源下得去，加強農村基礎設施和環境建設，另一方面要讓資源要素留得住、可持續，成為帶動城鄉互動的產業關聯，形成工商資本與農民共享的利益機制。具體而言，除政府資金的挹注外，社會資本能否成為擴大城鎮化建設，提高公共設施運營的助力？這是關鍵所在（人民日報，2020.3.26.）。

統籌城鄉發展，打破城鄉分割，推進城鄉融合發展，一直是中共長期關注的重要課題。中共「十九大」報告提出鄉村振興戰略，國家發改委會同有關部門制定「鄉村振興戰略規劃（2018-2022年）」，鄉村振興道路的基本方略有7個面向，包括重塑城鄉關係，走城鄉融合發展之路；鞏固和完善農村基本經營制度，走共同富裕之路；深化農業供給側結構性改革，走質量興農之路；堅持人與自然和諧共生，走鄉村綠色發展之路；傳承發展提升農耕文明，走鄉村文化興盛之路；創新鄉村治理體系，走鄉村善治之路；打好精準脫貧攻堅戰，走中國特色減貧之路（張勇，「堅持農業農村優先發展、全力實施鄉村振興戰略」，宏觀經濟管理（北京），2018年第3期）。

大陸鄉村振興戰略實施將面臨那些必須克服的問題，根據大陸學界的分析，一是鄉村治理權責單位歸屬？由上而下，或由下而上？其間是否會出現衝突和矛盾；二是人是鄉村振興戰略實施的主體，人力資源的質與量能否匹配；三是農村土地制度改革滯後，資源閒置的問題能獲得解決；四是除政府財政資金的挹注外，社會資本進入農村的渠道是否順通；五是商業模式是否能進入農村？其誘因何在（「我國農業農村經濟形勢及發展展望」，宏觀經濟管理（北京），2018年第3期；「鄉村振興的四大基石」，中國改革（北京），2018年第3期）。很顯然的，這些都是大陸城鄉融合發展能否順利推展極值得關注的課題。

四、兩韓情勢觀察

政治大學外交學系教授劉德海主稿

- 南韓保守勢力策動脫北團體發送攻擊北韓政權傳單，北韓以炸南北聯絡事務所回應，文在寅順勢改組外交團隊，以力促第三次朝美峰會。
- 北韓企圖喚起川普重視其在對抗中共的戰略重要性。川普為競選連任加分，不排除默認北韓擁核事實，並與其關係正常化。
- 北韓若生變，東亞安全局勢出現變數，我方應防備中共為反制而出其不意對臺動武。

(一)兩韓關係

兩韓關係總讓人有坐雲霄飛車般緊張刺激的感覺，詭譎多變而高低起伏不定。2018年9月和平壤舉行文在寅（Moon Jae-in）總統任內的第三次兩韓峰會，兩韓領導人簽署平壤共同宣言和軍事協議，同意結束軍事敵對關係、擴大經濟和文化合作、實現朝鮮半島無核化以及禁止於國界一帶進行軍事訓練。此外，另一項具有重大政治意義的是，文在寅與金正恩（Kim Jong-un）兩對夫婦曾同登被雙方視為民族發源地的白頭山（Paektusan），寫下歷史新頁。然2019年2月底的美國總統川普（Donald Trump）與金正恩河內峰會破局後，兩韓隨即陷入低迷。

今年4月金正恩突然神隱數週，其胞妹金與正（Kim Yo Jong）在他神隱前即已躍升北韓第二號掌權者。¹金與正被從主掌勞動黨的意識形態與政治路線的「宣傳煽動部」第一副部長，提升至掌控黨政軍高層人事的「組織指導部」第一副部長，並進入勞動黨政治局候補委員。最引人注目的是她接掌的組織指導部。他們的父親金正日在1973年9月在勞動黨第五屆中央委員會第七次全體會議當選為該黨

¹ “Kim Jong-un's Sister Seen as Likely Successor,” *The Digital Chosun*, April 29, 2020, http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/29/2020042900644.html

中委會書記兼指導部長、宣傳煽動部書記，尤其是取代其叔叔金英柱接任組織指導部後，在北韓被視為是金日成的接班人，北韓官媒即開始出現「黨中央」的稱號，所有北韓都知道所指的是金正日。²今年3月金與正即曾首度以個人名義發表對韓國與對美國的談話，³尤其是她抨擊青瓦台（韓國總統府）愚蠢，但未點名攻擊文在寅，⁴引起觀察家的側目，堪稱是金與正新官上任的第一把火。

其後，南韓保守勢力在今年4月國會大選慘敗後，士氣低落，且陷入群龍無首，陷入2022年總統大選候選人中，無人有機會勝過最有可能代表執政黨出馬的前任總理李洛淵（Lee Nak-Yeon）。因而鼓動脫北者團體對北韓發送攻擊金正恩家族與政權的傳單，試圖激怒北韓，製造兩韓危機，羞辱急於與北韓改善關係的進步派文在寅政府，為保守勢力在未來總統大選營造有利的國內環境。金與正見機不可失，決定將計就計，借題發揮。在「6.15 南北共同宣言」發表20周年的前夕，稱在南韓的脫北者團體對北韓發送傳單，褻瀆國務委員會委員長金正恩，並語帶威脅地說「現在似乎到了真正告別南朝鮮的時候」，指示有關對敵工作的部門採取下一階段行動。⁵16日北韓即炸毀南韓斥資約170億韓元興建的南北聯絡事務所洩憤，可說是金與正新官上任後的第二把火，再次針對南韓。⁶南韓國內輿情反彈，統一部長金煉鐵辭職，為兩韓關係惡化承擔責任。

文在寅遂因勢利導，改組外交安全團隊，提名朴智元（Park Jie-won）出任國家情報院院長與統一部長李仁榮（Lee In-young），有意

² 「正恩氏妹が初談話，文政権非難3歳児並み」，*產經新聞*，2020年3月4日，<https://www.sankei.com/world/news/200304/wor2003040002-n1.html>

³ 「朝鮮調整外交人事陣容，朝美談判未來走向引關注」，*韓國中央日報中文網*，2020年4月14日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=97473>

⁴ 「金正恩胞妹金與正罕見發聲，抨擊韓國」，*紐約時報中文網*，2020年3月4日，<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20200304/kim-sister-korea/zh-hant/>

⁵ 「朝鮮威脅要發動武力挑釁……擺脫無力和迎合，堅決應對」，*東亞日報*，2020年6月15日，<https://www.donga.com/tw/east/article/all/20200615/2091762/1/朝鮮威脅要發動武力挑釁-擺脫無力和迎合，堅決應對>

⁶ “Kim Jong Un's sister emerges as policymaker in spat with South,” *Nikkei Asian Review*, June 10, 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/N-Korea-at-crossroads/Kim-Jong-Un-s-sister-emerges-as-policymaker-in-spat-with-South>

致力促成第三次「朝美」峰會，韓方將積極加快改善兩韓關係，希望美國亦表現出前瞻性態度。其實，南韓4月國會選舉執政黨大勝，獲得完全執政後，文在寅在就職三年演講即表明在剩餘的2年任期內要更積極改善與北韓的關係，不能再坐等「朝美對話」恢復，應從兩韓關係改善著手。⁷北韓一直呼籲南韓不理國際制裁，加強兩韓經濟互動，礙於川普政府堅持在北韓未完全無核化之前不放鬆制裁，⁸南韓一直未回應金正恩的要求（這就是金與正怒斥文在寅滿嘴甜言蜜語騙人的原因）。由於選舉大勝，文在寅可放手推動他最想推動的政策，韓國統一部今年5月即宣布因2010年天安艦被炸沈而實施的「5.24對北韓制裁措施」失效，正式啟動兩韓經貿合作。⁹

（二）美朝關係

7月初美國副國務卿暨對北韓政策特別代表比根（Stephen Biegun）訪問首爾，會晤南韓包括國家安保室長徐薰、李仁榮、朴智元在內的新外交安全團隊，協調美韓的對北韓策略，韓方積極說服美國政府與北韓舉行峰會。¹⁰川普亦表示他與金正恩的關係很好，對與金正恩再次舉行峰會持開放態度。不過，金與正立刻潑冷水，稱美方需要舉行會談，但對北韓來說，會談毫無實際利益，沒有好處，年內恐難舉行。儘管平壤表明不願再和美國重啟棄核談判，但北韓外交談判的慣用伎倆之一就是欲迎故拒，藉此迫對手做出更多的讓步。更何況，金正恩現在最擔心的就是川普連任失敗，因為對北韓而言只差臨門一腳就可完成他祖父與父親未竟的歷史使命（朝美關係正常化）。而若拜登（Joe Biden）當選，將重蹈覆轍（美國圍堵北韓或像歐巴馬政府一樣

⁷ 「文在寅總統发布就任三周年施政演讲」，韓國《中央日報》中文網，2020年5月11日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=97678>

⁸ 「為什麼特朗普與金正恩河內峰會以失敗告終？」，BBC網，2019年3月1日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-47422155>

⁹ 「韓國：5.24對朝措施已失去實效 VS 美國：應與無核化步調保持壹致」，東亞日報中文網，2020年5月22日，<https://www.donga.com/tw/home/article/all/20200522/2069773/1/韓國：-5.24對朝措施已失去實效-VS美國：-應與無核化步調保持壹致>

¹⁰ 「社論：比根訪韓，希望以實際行動打開朝美對話大門」，韓民族日報，2020年7月6日，<http://china.hani.co.kr/arti/opinion/8389.html>

再次戰略忽略北韓)。金正恩 4 月的神隱與炸南北聯絡事務所都是在企圖喚起川普重視北韓在對抗中共的戰略重要性，「北韓牌」是美國制衡中共的王牌。

一般認為目前距美國總統大選不到 4 個月，川普優先考慮的不會是北韓棄核。民調也顯示北韓已不是選民關注的問題。不過，如果川普能重啟與北韓的談判，或將凸顯出他的外交政策能夠成功解決由來已久的難題，為競選連任加分。更何況，刻正陷入內憂（新冠病毒肆虐及其所帶來的經濟危機與川普支持率落後拜登）外患（中共在東亞的挑戰）的川普政府是否會大膽出奇招脫困（川普剛宣布勒令中國駐休士頓總領事館關閉），¹¹即乾脆默認平壤擁有核武的事實與北韓關係正常化，使北韓成為美國印太戰略制衡中共的新合作伙伴（承認擁核的北韓對中國最不利，因為北韓核武威脅不到美國，川普只要限制北韓不得發展長程飛彈即可），然後川普可宣布他做到歷任美國總統都無法達成的外交與戰略的大躍進。美國二次大戰以後首次得以將其外交與戰略合作延伸到朝鮮半島的北面。雖然這純屬臆測，但並非完全不可能，因為迄今川普外交的首要目標皆聚焦於總統連任與美國優先。川普的前國家安全顧問波頓（John Bolton）即預測有可能會有「十月驚訝」（October surprise），指的就是第三次「川金峰會」。¹²

北韓若生變，勢將對目前已因臺海、東海、南海三面情勢緊繃的東亞安全局勢出現變數。¹³尤其我國要防備北京會為反制而出其不意對臺動武。

¹¹ 「《板門店宣言》兩周年 半島迎來三變數」，澳華網，2020 年 4 月 27 日，
https://www.chinesenews.net.au/navigator/intnews/gj_2020_04-27_9169655.shtml

¹² “Bolton says Trump could meet Kim to win reelection,” *The Korea Herald*, July 3, 2020,
<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200703000511>

¹³ 「大國攻略：中共趁疫“插旗” 南海火藥一觸即發」，澳華網，2020 年 4 月 27 日，
<http://www.chinesenews.net.au/navigator/huabian/9417142.shtml>；「美轟炸機本土出擊 長程直奔南海對華示警意味明顯」，澳華網，2020 年 5 月 2 日，
<http://www.chinesenews.net.au/navigator/huabian/9434356.shtml>

五、中印邊境摩擦觀察

政治大學國關中心助理研究員陳純如主稿

- 中印 6 月爆發 45 年來首次衝突致人員傷亡，雙方相互指責改變現狀；印度並掀起反中浪潮。
- 中印內部尚有經濟、蝗災等問題亟待解決，均不願多面作戰；然雙方歷經兩國特別代表、軍方高層對話後，區域緊張態勢並未緩解。

(一)發展概況

2020 年 5 月初起，印度與中共在邊境爭議地區拉達克 (Ladakh) 東部陸續發生衝突。起初只是士兵拳腳衝突，惟雙方 6 月 15 日於加勒萬河谷 (Galwan valley) 地區，爆發自 1975 年以來最嚴重軍事衝突，雖然一槍未開，但至少 20 名印度軍人死亡，亦為 45 年來邊境衝突首次出現傷亡。對確實死傷人數，雙方回應迥異，印度軍方及媒體立即公布死亡人數，中方卻遲未透露或確認傷亡人數。

同時，印度官方及媒體高調斥責中方越界、使用殘暴的武器對付印軍等。總理莫迪 (Narendra Modi) 聲明不會讓子民平白犧牲。中共外交部聲稱為印度挑釁，官媒低調不提，甚至印度媒體稱「解放軍正副指揮官陣亡」，中共官方亦未證實或否認。僅環球時報總編輯胡錫進在微博提及中方不公布傷亡人數，是為避免引發雙方的民族主義情緒。環球時報等官媒稱讚莫迪一些言論降低衝突。中共國防部發言人吳謙 6 月 24 日記者會稱，事件起因於印度邊防部隊 4 月間片面修建設施，完全是因為印方在中國領土「違背共識、單方面挑釁」，將責任完全推給印方。

雙方自 6 月初起進行 4 次軍事指揮官協商，印方向中方提出七大要求，主要包括中方從班公湖 (Pangong Tso) 北岸撤軍；中方從加勒萬河谷撤軍，並在重要戰略地區恢復原狀；減少在爭議邊界一側的「縱

深地區」部署；恢復基阿姆溫泉（Gogra-Hot Springs）地區原狀；停止在爭議地區的軍事集結；恢復 4 月初以前的部署；印軍並稱已做好全面戰爭準備，不再遵守兩國軍隊在對峙時不使用熱兵器、鋒利冷兵器的有關協定，並已授權印軍前線指揮官在中印邊界上與中方打交道的「完全自由」。

雙方協商未有重大突破，甚至在 7 月 1 日第三次協商後，外界發現雙方反而加速在衝突地區佈署。印度陸軍增派 3 個師及幾個前線坦克中隊，兵力達 36,000 人，另傳印度要求俄羅斯、法國、美國和以色列更早交付武器，並於 6 月 27 日與日本在印度洋舉行海上聯合演習。衛星照片則顯示解放軍部隊及武器坦克大砲的移動，以及新的軍營和建築。

印度國內更是掀起前所未有的反中潮，民眾上街焚燒五星旗，抵制中貨，印度官方祭出嚴厲措施響應抵制，以國家安全和隱私疑慮為由，從 Android、iOS 的應用程式商店下架 59 種中國手機應用程式，包括抖音、微信。印度政府並表示，將不允許中國企業及合資企業參與印度道路與高速公路建設。

（二）中印考量因素

中印邊界爭議一直存在，對峙衝突亦未曾停歇，惟中印關係 1980 年代後期回溫，雙方領導人為打造經濟發展穩定的環境，達成和平解決爭議的共識，協議不在邊境地區使用槍械或打獵，以免造成意外。然領導人的權力穩固與否始終為中印邊境騷亂問題的關鍵。

習近平在 2012 年「十八大」接任中共中央總書記，2013 年接任國家主席，急需鞏固權力地位。2013 年 4 月拉達克地區發生為期約 3 週的帳篷對峙，時值李克強將訪問印度，爾後類似事件層出不窮。2014 年 9 月，習近平訪印前後，解放軍突然進入中印邊境實控線印方一側 3 公里處駐紮。外界對解放軍越界的原因感到好奇，亦有一說是為吸引領導人的注意。習上臺前幾年，主要以打貪和改革為名，掃除政敵

與重整軍隊，2013 年薄熙來入獄，習更是致力掃除軍中反對勢力，2016 年並將七大軍區改為五大戰區。

根據美媒報導（US News & World Report）引述情報消息，此次死傷衝突是西部戰區司令員趙宗岐授權部隊攻擊印軍，意在「給印度一點教訓」。趙宗岐與西藏軍區（現包括在西部戰區內）淵源甚深，主張加強西藏邊防哨所建設及大練兵，趙在 2016 年被任命為西部戰區司令員，呼應習近平「解放軍要會打仗」的要求，若習近平為鞏固對軍隊的控制，默許其在印度邊境動作，亦非不可能。

莫迪受其他政黨和民意輿論的監督，言論顯得前後不一。莫迪想與中共維持和平關係，以發展經濟，避免刺激中共言論；惟其在強大的反中民意下，無法顯得軟弱，再加上所屬之印度人民黨，本以發揚印度民族主義為號召，始有稱子弟血不會白流一說。然其在 6 月 18 日與 20 個政黨會議，表示「沒人侵入我們的邊界，印度的哨所也沒有淪陷」，引發國內批判。7 月初印度禁止使用微博，其亦退出微博帳號。7 月 3 日並親赴前線慰勞士兵，赴醫院探視在邊境衝突受傷的士兵，並暗指中國「擴張主義的時代已過去」，表明印度不會在衝突中輕易投降。

(三)後續發展

2017 年洞朗對峙，從 6 月中至 8 月底，延續 73 日，中印在金磚五國峰會前數日撤軍。2020 年衝突，如依據 2017 年的模式，雙方亦可能會在金磚五國第 12 屆峰會前撤軍。惟原定 7 月 21 日舉行的峰會因肺炎疫情已無限期延後，在疫情仍在國際蔓延之際，中印無理由繼續對峙，且雙方還有經濟、蝗災、洪災等內部問題亟待解決，均欲避免多面作戰。

軍方對可能的衝突升級具備因應對策，惟緊張態勢很可能在領導人的克制下解除。7 月 4 日兩國特別代表印度國安顧問多瓦爾（Ajit Doval）和中共外長王毅進行電話會談，中共外交部表示，雙方認為維

護邊境地區和平與安寧對長遠關係發展至關重要，應避免分歧上升為爭端，將保持對話磋商，緊抓落實雙方邊防部隊軍長級會談達成的各項共識。印度媒體 6 日報導解放軍已從加勒萬河谷後撤，惟實際效果仍需持續觀察。邊界問題的解決遙遙無期，兩國軍長協商持續進行，印度防長辛格（Rajnath Singh）7 月 17 日訪問前線，向中共釋放強硬信號，表示印度不會迴避使用武力；印度將和美澳等國進行軍演的消息亦不斷傳出，區域內的緊張態勢將持續一段時間。

這次邊界衝突所引發的民族情緒及反中風潮在印度境內是近年來少有的，印度人民對於中共的不信任感再度加深。中印的經濟衝突才將開展，實際的影響面恐怕將遠大於邊境摩擦。

六、中共推動港區國安法情形觀察

中國文化大學政治學系兼任助理教授蕭督園主稿

- 中共推動「港區國安法」，包括急於杜絕「反送中運動」延燒，避免港與美國力量結合；另欲打擊公民社會並阻絕國際對港援助，以法律強化治港正當性。
- 「港區國安法」的推行，港民赴臺人數增加，我方赴港趨於謹慎。港府對待駐港機構方式，將成兩岸關係試溫計，我方須謹慎以對。

(一)推動目的

「中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法」(下稱「港區國安法」)在6月30日經中共第十三屆全國人民代表大會常務委員會通過後，於當日晚間11時由香港特區政府正式刊憲並即時生效。「港區國安法」共分六章、66條法律條文，內容明確規定中共中央政府和香港特區關於維護國家安全的相關機構及其職責，界定四類危害國家安全的罪行和處罰，及其相關案件的管轄、法律適用和程序規則，是一部兼具實體法、程序法、組織法的綜合性法律。中共此次在約莫一個月的時間內，迅速在5月下旬北京召開的人大會議決議通過授權人大常委會擬定「港區國安法」，並趕在香港「七一」回歸23週年之際公布施行，有其時間與目的上的考量。

就時間點而言，由於2019年下半年香港社會因「反送中運動」引發長時間且大規模的示威衝突，加以2018年以來的中美貿易衝突升級為戰略對峙，致使中共在內憂外患的思量下，出現加速對港全面管治的急迫性。中共於2019年10月下旬召開「十九屆四中全會」，在其會後公報中提到，中國必須「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」，亦指出「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，是全黨的一項重大戰略任

務」，在此原則下如何著墨法制和管治體系的雙重建設成為中共要務。對中共可能加強香港的管治，美國亦在 11 月底發布「香港人權與民主法案」，授權國務院研判香港是否仍擁有足夠自治、符合獲得貿易特殊地位的資格。在擔憂美國持續介入香港事務，甚至以此對港進行「長臂管轄」，促使中共加速在港的布局。可以理解到，北京絕不容香港成為威脅國家安全及政權穩定的破口。

因此，在今年伊始先是香港中聯辦與國務院港澳辦相繼更換主事者，皆由習派人馬駱惠寧與夏寶龍出任；而後亦針對港澳工作體系進行職能的強化，並將中共中央港澳工作協調小組升格為「中央港澳工作領導小組」。而後雖遇疫情衝擊，但著眼於今年 9 月將進行香港立法會改選，4 月時港澳辦與香港中聯辦復而開始抨擊泛民主派議員怠忽職守、一事無成，進而主張兩辦有權代表中央政府行使監督權。中共領導高層深知，不論是現在或新一屆的香港立法會，要通過國家安全立法都極其困難，唯有中央代為操刀才能實踐。適逢「兩會」因疫情延後，恰巧提供中共從中央進行頂層設計的良好時機。簡言之，中共在當前的困局下亦在跟時間賽跑，勢必要抓緊香港的管治權與主導權，絕不容許此前「反送中運動」持續延燒，亦不容許香港社會人士結合美國力量，促使香港邁向「中美共治」，影響中共的國家安全及政權穩定。

就目的而言，北京在 2003 年香港發生「七一遊行」的 50 萬人上街後，就一直心存芥蒂，戮力推動 23 條立法卻難有突破，是以常言道「人心沒有回歸」，而後亦曾努力想創造條件完善立法均未如願。故此次以法律工具為基礎、以政治管控為核心、以經濟繁榮為號召、以梳理人心為目標，希冀以「港區國安法」來完善全面管治。綜觀「港區國安法」的內涵，其主要目的不外乎是三個層面：第一，打擊公民社會並阻絕國際對香港的援助；第二，以法律強化北京治港的全面性與正當性；第三，仿效美國實行長臂管轄藉以和美國對抗。

在打擊香港公民社會層面，在法案正式生效前即已產生莫大影響，

使得陳方安生、陳雲等資深民主人士相繼宣布退出政治與社運活動，也讓近年甚為活躍、追求香港自決的年輕一代政團，諸如香港眾治、香港民族陣線、民間外交網絡等皆自行宣布解散。在「港區國安法」於7月1日施行後，香港社會各界無不擔憂觸法，致使自我審查頻現，過去一段時間支持「反送中運動」而形成的黃色經濟圈，眾多店家紛紛自清宣告退出活動。而香港公共圖書館亦陸續將黃之鋒的「我不是英雄」，陳淑莊的「邊走邊吃邊抗爭」，陳雲「香港城邦論」、「香港保衛戰」等一類的著作下架，未來這一類涉及政治敏感或國安議題的出版均將遭到香港特區政府康樂及文化事務署嚴格審查，無疑摧毀過去香港社會言論自由的空間。

在以法律強化全面管治香港的正當性層面，由於近年來香港屢有「一國」與「兩制」孰輕孰重的爭議，雖中共強調「兩制」建基於「一國」，但因香港行政長官根據「基本法」為民選首長而非中共委派，中共缺乏直接統御的理據。但根據「港區國安法」，香港仿效澳門經驗成立「維護國家安全委員會」，由特首擔任主席偕同主要官員統籌協調香港維護國家安全事務的工作；並增設國安委顧問一職，由中聯辦主任駱惠寧擔任，等同在香港實行中共在各省由黨委書記領政的機制。駱惠寧將身兼港澳辦副主任、香港中聯辦主任及香港國安委顧問三職，由他發揮日後中央對特區之間的聯繫、指導與監督之責，等同成為北京治港體系最關鍵亦最具權威性的角色。未來香港特首的政治地位無疑被降階，港府的自主性也就難以維持。

此外，「港區國安法」載明將在香港成立國安公署，做為北京收集訊息、分析研判及指導管理港府的重要單位，更重要的是，當港府無力做為或不能滿足北京安全需求時，得以依法行使職權處理國安案件，這顯然是北京最穩妥的安全閥。因法規規定，國安公署的人員與車輛不受香港特區政府管轄，享有特區法律的豁免權，甚至港府部門須提供必要的便利與協助，否則將被追究責任。當香港特區法律與此國安法相牴觸時，以「港區國安法」規定為準，最終解釋權屬「全國

人大」常委會。「港區國安法」及國安公署是做為中共完全管治香港最直接的工具。

在仿倣美國實行長臂管轄的層面，由於中共自認為在中美貿易戰以來始終相對被動，但香港發生「反送中運動」後至今，美國對此在「香港關係法」基礎上制定「香港人權與民主法案」及「香港自治法」。中共認為美國透過國內法來對中共官員、其他個人及合作的金融業者進行制裁，這是長年來美國憑藉其國際霸權實力，擴張其司法管轄權的例證。因此，隨著中國崛起及其在國際政經領域影響力的擴張，中方近期亦仿效美國展現其在不同領域的「長臂管轄權」。尤其在華為與孟晚舟事件後，北京更決意將長臂管轄權納入至這次的「港區國安法」中，作為與美國相抗衡的策略。

(二)對臺可能影響

總體而言，中共此次推動「港區國安法」有其多面向的意涵，隨時事變化進行動態調整，當前雖未有積極行動，仍不應輕忽其對我方的影響性。對臺港社會互動而言，過去十年來香港赴臺旅客呈現快速成長之勢，從 2009 年的 67 萬人次到 2019 年的 159 萬，增幅將近一倍；伴隨大量香港旅客來臺，帶動香港社會對臺灣更多的了解與親近，進而推動逐年來臺求學的港生在 2015 年達 6100 人的高峰。2019 年 7 月「反送中運動」開始後，由於街頭抗爭活動頻傳，臺灣赴港人數亦快速下跌，甚至因社會與警民衝突加劇，我在港留學生陸續返臺。

就一般人員往來而言，當年北京制定「反分裂國家法」後，並未對兩岸之間的人流產生影響，主要是因其法條本身著重在宣示其底線，未有施行細則與處罰條款。但「港區國安法」已針對若干涉港行為詳述其犯罪行為及相關罪責，尤其直指「臺獨」人士、支持「港獨」或分裂運動人士、認同泛民派以選舉改變香港政體者，不一而足皆在其法條打擊的範圍，對我國人在心理上產生一定的威嚇效應。固然，筆者不認為北京會真以此法檢視一般國人，但從國人心理感受與媒體輿

論的螺旋效應加乘下，相信必然促使未來國人赴港會更加謹慎保守。對人流移動而言，由於香港局勢的轉趨紛亂，香港來臺尋求居留與定居的人數逐漸上升，2016 至 2018 每年都有超過 4,000 人來臺居留、1,000 多人申請定居，2019 年申請居留人數成長至 5,858 人，今年上半年至 6 月已有 3,161 人，顯然今年來臺人數將有機會再向上成長。故而，北京推動「港區國安法」所產生的推力，及臺灣受港人青睞所產生的拉力，未來將吸引更多港人相繼往臺灣移動。

對我政府而言，隨著 7 月 1 日香港國安委成立後，港府進一步在 7 月 6 日刊憲公布「第 43 條實施細則」，條例規定可向「某外國政治性組織或臺灣政治性組織，或某外國代理人或臺灣代理人」要求提交資料，並表明若不遵從或給予虛假、不完整資料，可判處罰款或監禁。而我陸委會駐港官員過去與港府間的默契，亦受到更嚴苛的檢視，致使代理處長高銘村等人無法取得工作簽證已然返臺。在北京以「港區國安法」在港成立國安委，以中聯辦主任駱惠寧擔任名義上國安委顧問，實際直接統領港府後，未來臺港關係將必然視為兩岸關係的延伸。後續港府如何對待我駐港機構，將成兩岸關係的試溫計，我駐港辦事處能否維持目前的服務功能，抑或是較目前現有業務更加限縮，是否持續不予續期我駐港人員的工作簽證，亦拒絕我方新派的事務性人員，使我駐港辦事處無以為繼，殊值我政府謹慎以對。

七、中共高層對經濟政策分歧觀察

中華經濟研究院第一研究所副研究員吳明澤主稿

- 習近平上任後，李克強權力被大幅削弱。習近平面對中美貿易戰、疫後經濟復甦及洪災，勢將更加集權、打擊異己，李克強與其他高層勢力將再次被削弱。
- 習、李推行的經濟策略分歧、執政風格相異，李克強近期更屢次揭示中國大陸經濟實況，打擊習近平的「中國夢」及脫貧目標。

(一)前言

習、李不合傳聞，自兩人上任後不曾間斷。尤其習近平上任後大權獨攬，不但擔任中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席，也身兼軍委聯指總指揮與中共黨內 7 個領導小組負責人。尤其在經濟決策權力部分，中共財經決策的最高領導單位為中央財經領導小組，自趙紫陽以後，該小組的領導人通常為國務院總理，且李克強本身亦具經濟學博士財經背景，理應由李克強擔任中央財經領導小組的組長。然「十八大」後由習近平擔任。「十八屆三中全會」後成立「全面深化改革領導小組」（2018 年改組為深改委），主導中國大陸經濟體制改革，該小組業務範疇多涉及國務院職責，惟組長仍由習擔任。

李克強名義為國務院總理，對經濟政策的制定卻時常難以施展，甚至有時「疑似」遭習近平阻擾。習近平上任後，除將經濟大權集中在自己身上，並削弱李克強權力，培養自身的財經人馬（劉鶴）。

李克強本身具有經濟背景，崇尚市場機制。其上任之初，宣稱不會使用大規模刺激經濟政策，避免重蹈 2008 年「四萬億」擴大內需的覆轍。李克強推動簡政放權，減少政府審批項目，提出「營改增」等租稅改革、減稅降費，降低政府介入市場的程度。然 2016 年 5 月中共黨媒「人民日報」在頭版刊登不具名「權威人士」受訪文章（媒體猜測為劉鶴），對國務院的經濟施政多有批評。爾後新浪網亦出現評

論文章，點名批評李克強在進行供給側改革不力，此為習近平積極推動的政策。

2017 年底中共舉行「十九大」，將「習近平新時代中國特色社會主義思想」寫入中共黨章，與毛澤東、鄧小平並肩，為中共思想史重要人物。2018 年修憲取消國家主席連續任期限制。習近平大權獨攬，李克強的國務院總理職位愈來愈不重要。

(二) 習近平面對內憂外患，不滿聲浪四起

習近平上任後，除政經權力一把抓外，亦提出對未來經濟發展「偉大」的宏圖，如「一帶一路」、「中國製造 2025」等戰略規劃，並在 2018 年 3 月推出「厲害了，我的國」紀錄片，宣揚政績。然中共一連串高調的言行，亦使國際對中共崛起有所顧忌。

2018 年 3 月美國宣布對中國大陸商品加徵關稅，中方並在同年 7 月對美第一部分關稅加徵生效，美中貿易戰開打。美中談判迄今續行，中方態度起先相當強硬，隨關稅戰的深化，中方發現其實力仍難與美抗衡，尤其當美把戰火轉移至科技與金融領域。

中方在中美經貿戰趨於劣勢，習近平在內部開始遭受許多責難與不滿的聲浪，加之年初爆發的疫情，再次重創中國大陸經濟，民間對習近平的不滿大幅上升，對其批評持續接踵而來。如 2018 年 7 月女子在上海對習近平畫像潑墨¹⁴、中共著名太子黨任志強指習近平「剝光了衣服也堅持當皇帝的小丑」¹⁵等。知識分子亦出現批習聲浪，如清華大學法學教授許章潤發言反對主席終身制與平反六四¹⁶，甚至網路流傳一篇「關於立即召開緊急政治局擴大會議的建議」的匿名文章，要求習近平不再擔任會議的任何職務¹⁷。

除大權獨攬與美中貿易戰處理不當外，2020 年初爆發的疫情、

¹⁴ 芋傳媒，2018 年 7 月 15 日，<https://taronews.tw/2018/07/15/66014/>

¹⁵ 壹電視，2020 年 3 月 10 日，

<http://www.nexttv.com.tw/NextTV/News/Home/Politics/2020-03-10/136928.html>

¹⁶ 天則觀點，2018 年 7 月 24 日，<http://http://unirule.cloud/index.php?c=article&id=4625>

¹⁷ 蘋果日報，2020 年 3 月 24 日，

<https://tw.appledaily.com/international/20200324/TBUKGBWR7DHCA7J5WZPBO5TUWY/>

對港問題的處理，乃至近期洪災與三峽大壩潰堤危機等，均使習近平執政威望大受打擊。近日屢傳政變傳聞，如4月3日網路出現大批軍人坐巴士進京與槍響¹⁸、6月傳太子黨逼宮不成，習近平大肆報復¹⁹等，顯見習近平所面臨的危機。

(三)習、李經濟政策分歧

習李互動與近來的表現，明顯透露兩人在經濟政策有相當的分歧，如習近平主張要將國有企業做大做強，李克強一貫支持民營企業與中小企業發展；習近平要求黨管一切、推動企業混合所有制改革，李克強崇尚市場經濟、簡政放權。

近期雙方分歧點，在防疫的立場上，習近平較為強硬，要求大規模封城，在疫情仍存在風險時，要求解封復工，盡快恢復經濟生產活動，李克強態度相對保守，著重在保民生與就業。其次，李克強在「全國人大」三次會議閉幕上提倡「地攤經濟」，赴山東考察時稱地攤經濟是中國大陸的生機，使中國大陸各地掀起「地攤熱」。李克強欲藉「地攤經濟」提高消費，並解決嚴重的失業問題，增加民眾收入。然時隔不到10日，北京市委機關報「北京日報」發文反對北京實施地攤經濟，而北京市委書記蔡奇為習近平心腹人馬。另官媒央視亦發表評論，對特大型城市而言，不應「盲目跟風」，人民日報評論稱「滿街的地攤可能引發交通、衛生和食物品質的監管問題，應冷靜思考」²⁰。

第三個例子是2015年習近平提出「全面脫貧」政策，2020年實現7,000萬貧困戶脫貧，即使在疫情嚴峻下，習近平仍堅決如期實現。李克強在「全國人大」三次會議的記者會表示，中國大陸現行人均可支配收入為人民幣30,000元，但有6億人月收入僅1,000元人民幣，打擊習近平的「中國夢」與全面脫貧。中共中央機關刊物「求是」雜

¹⁸ Newtalk 新聞，2020年4月4日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-04-04/386121>

¹⁹ 年代新聞，2020年7月1日，

<http://www.era.com.com.tw/EraNews/Home/HotNews/2020-07-01/195784.html>

²⁰ 中央通訊社，2020年6月8日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202006080125.aspx>

誌火速刊登習近平 2019 年發表題為「關於全面建成小康社會補短板問題」文章，稱整體經濟表現較去年來得好。李克強 7 月 6 日前往貴州銅仁考察，提及許多廠房閒置，企業要多招當地農民工，顯示中國大陸經濟尚未從疫後恢復。

此外，中國大陸自 6 月初迎來暴雨持續至今，各地洪災、土石流、山崩等災害頻傳，然身為中共最高領導人的習近平卻近乎神隱，李克強雖前往災情不太嚴重的貴州視察，但官方媒體報導亦相當低調，習近平 7 月 17 日主持中共中央政治局常委會時強調其在 5 月 19 日已要求各地重視防汛，似有將責任「甩鍋」意味。

(四)習、李兩人執政風格迥異

整體而言，習近平身為國家最高領導人，希望與毛澤東、鄧小平留名青史，在目前民間對其不滿的情緒高漲下，欲鞏固領導地位，自然不希望留下污點。然李克強身為國務院總理，是真正面對人民的執政者，需要解決人民所遭遇的問題，以建立其威望。

習李在執政風格具相當差異。習近平行事高調，作為較為激進，善於塑造個人英雄主義。李克強行事較為低調，技術官僚作為，較不冒進，可由其主張的經濟調控作為見端倪。

現在中國大陸的情況，想起 1960 年代中國大陸發生的大饑荒（中國大陸稱之為「三年困難時期」），毛澤東力推大躍進等冒進改革，農村人力大量流失，人民公社造成農業生產誘因下降，加上除四害使農田害蟲失去天敵，進而造成極嚴重糧食欠收的饑荒問題。當時周恩來、劉少奇等人反對冒進政策，但卻也無能為力。大饑荒後，毛澤東不得不暫時退卻，讓劉少奇等人收拾殘局。

然如前所述，習近平面對國內外接踵而來的挑戰，與其黨內風起雲湧的逼退聲浪，鞏固自身的領導權力變得更為重要，因此習近來大規模清算反對勢力與人士（如前海軍司令員吳勝利、清華大學法學教授許章潤被以嫖娼名義被公安帶走等），如果前述的逼宮、政變屬實，習近平勢

會更加集權以預防類似事件再度重演，李克強與其他高層的勢力將會再次被削弱，短期間李克強無法抗衡習近平。