

一、中共應對中概股下市風險與穩金融作為觀察

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副執行長顏慧欣主稿

- 在美上市中概股因中方法規限制，導致多間中企不符美監管要求、遭列入暫定摘牌公司，面臨退市風險。
- 中共修法要求敏感數據應避免放入審計底稿，允境外監管機關可透過雙方合作機制檢查，展現配合美方姿態，亦利於中共掌控跨境數據流通，惟中企將承受更大壓力。
- 中共企消除政策的不確定性、降低對經濟衝擊，惟科技類中企恐不得不退市。

（一）美國「外國公司問責法」規範重點

2020 年 12 月初美國國會通過「外國公司問責法」(Holding Foreign Companies Accountable Act, 簡稱 HFCAA), 時任美國總統川普(Donald Trump)也於同月迅速簽署生效。依據 HFCAA, 其適用於符合下列條件在美的上市公司, 並由美國證券交易委員會 (U.S. Securities and Exchange Commission, 以下簡稱「美國證交會」) 作此認定:

1. 該上市公司聘用在美國以外地區註冊之會計師出具審計報告。
2. 美國上市公司會計師監督委員會 (簡稱 PCAOB) 無法完全調查、查核該會計師出具的審計報告。
3. PCAOB 無法調查或查核, 係因該會計師事務所所在地之外國政府的規定或措施而致。

拜登 (Joe Biden) 就任總統後, 美國證交會於 2021 年 12 月 2 日公布最終施行規則, 修改上市公司披露檔案的要求, 相關規則也於今 (2022) 年 1 月 10 日生效。對於符合前揭條件的在美上市公司, 美國證交會將初步認定該公司為「暫定摘牌公司」, 也就是列入可能面臨強制在美國股市下市的風險名單, 隨後美國證交會給予該「暫定摘牌公司」15 個工作日的申訴期, 要求提供其並未受到境外審計機構註冊所在地政府所有或控制等證明資料, 若該公司無法提出有效證據, 美

國證交會將作成「確定摘牌公司」之最終判定。

若一上市公司連續三年被列為「確定摘牌公司」(亦即 PCAOB 無法檢查的狀態若持續 3 年)，則美國證交會可採行以下作為：

1. 禁止該上市公司的股票交易。
2. 作出禁止交易決定後，上市公司若可證明已聘請的會計師事務所可接受 PCAOB 檢查，則美國證交會應終止禁令。

終止前述禁令後，同一上市公司隔年又出現無法受到 PACOB 檢查之情形，則美國證交會應再次禁止該公司股票交易。且此次禁令需待 5 年後，當該上市公司可證明其已聘請可受 PCAOB 檢查的會計師事務所後，美國證交會方可終止禁令。

(二) 美國「外國公司問責法」對在美上市中概股之影響

HFCAA 從暫行規則至最終規則公布以來，中概股可能面臨大量退市的預警聲浪不斷，主要因中共多項法規明定會計師事務所對公司的審計工作紀錄等審計底稿，均應存放中國大陸境內，從而美國 PCAOB 若擬檢視某一中國上市公司審計資料，則需在中方監管機關同意合作下進行審查，惟 PCAOB 能獲得的審計底稿資料相當有限，美中政府監管方式的衝突早已存在，伴隨著地緣政治、經濟、科技競爭的角力下，監管層面的矛盾愈發加劇。

在此背景下，美國證交會乃開始落實 HFCAA 執法，今年 3 月以來公布 5 批「暫定摘牌名單」、共計有 40 間公司 (USSEC, April 21, 2022, Holding Foreign Companies Accountable Act)，其中包括百度、微博等 11 家大型中國科技企業已被列為「確定摘牌名單」。根據美國 HFCAA，這些被列入「確定摘牌名單」的中國企業，需在三年內提交美國證交會所需文件。若這些公司未提交或提交文件不符合要求，理論上這些中國企業將會在發布 2023 年年報後(2024 年初)即面臨立即下市風險。

其他列入「暫定摘牌名單」的中企，包含如理想汽車、瑞幸咖啡等，則可分別於 5 月 3 日及 5 月 12 日申訴期限截止前提出證據請求自名單中移除，未來是否也列為確定摘牌名單尚待申訴後的結果。不

過，觀察前三批暫定摘牌企業的申訴情形，迄今尚無企業成功提出說服美國證交會的證據而由摘牌名單移除。

(三) 美中對中概股監管之爭的解決之道

在面對中企或中概股在美國 HFCAA 規定可能下市的衝擊下，由中共國務院副總理劉鶴主持的金融穩定發展委員會於 3 月 16 日的專題會議，強調美中監管機構正致力於形成具體合作方案，解決美中審計衝突導致中概股在美下市的問題，而中共證監會在今年 4 月 2 日公布的「關於加強在境外發行證券與上市相關保密和檔案管理工作的規定（徵求意見稿）」（以下簡稱「中國證監會保密修正規定」），也是中共期望回應美國考量的一項嘗試。

1. 中共國際金融委釋放的穩外資與金融訊息

面對中概股在美國可能下市風險，劉鶴在金融穩定發展委員會議除表示雙方政府正致力形成合作方案外，也作成提升穩定外資信心的若干決議，包括中共繼續「支持」各類企業到境外上市；關於平臺經濟治理，有關部門應按照市場化、法治化、「國際化」方針研擬方案；歡迎長期機構投資者增加持股比例等（「劉鶴主持國務院金融委會議研究當前形勢」，中共證監會，2022.3.16）。

更重要的，過去兩年來中概股企業在海外上市，不論是中共有不願意外流的相關資訊壓力，或對這些中企有如反壟斷等考量，抑或有網路安全為由來警告這些過於高調中企，但如 2020 年 11 月阿里巴巴集團的螞蟻金服於上海及香港同步進行首次公開募股（IPO）一案臨時被中方監管單位喊停，滴滴出行 2021 年 6 月 30 日在美國紐約證交所風光上市，隨即遭中共國家互聯網信息辦公室（下稱網信辦）以違反網路安全與數據風險為由，將滴滴出行旗下 25 款 App 下架，同時網信辦更與公安部、國安部等單位聯合進駐滴滴出行展開網路安全審查。近兩年北京的大動作，均使外國投資者擔心中概股企業不僅可能為美中貿易戰下一輪祭品，也可能是北京政府擬提高監管的高調中企目標。從而劉鶴日前的會議決議，傳達中共支持企業依自身意願自主選擇上市地、改善這兩年中共阻撓中企在海外發行上市的外界觀感。

這些決議或說法之目的，在於期望能消除中共整體政策或監管對其經濟的不確定性，降低中概股在美下市的風險對中國大陸經濟之衝擊，並緩和俄烏戰爭、疫情再起等新挑戰使中國大陸股市與經濟表現雪上加霜。雖然中方表示美中在進行積極溝通，但美國 PACOB 也表示取得所有相關審計資料的權限，是不容「討價還價 (not negotiable)」(U.S. Says Speculation of Deal on China Stock Listings Is Premature, Bloomberg, Mar 24, 2022)。據悉中共可能準備為上市公司或會計師建立一「紅綠燈」制度，以作為放寬中企對境外監管機關揭露財務資訊的依據，後續尚待觀察。

2. 中共證監會規定之修正重點

在劉鶴定調的政策方針下，證監會也於 4 月公布徵求公眾意見的「中國證監會保密修正規定」，乃針對 2009 年已實施的法律進行若干條文修正，與美國措施有關者有兩點修正重點，一是在保密跟檔案管理工作上，要求境外上市中企的維護國家資訊安全責任，特別是應減少不必要的國家秘密、涉及機關單位工作秘密、關鍵基礎設施供應鏈安全、網路安全或數據安全等資訊進入審計工作底稿，至於何謂涉密資訊，則應經過公司自行判斷是否屬於秘密資訊、報批與報備中共監管機構、與雙方政府有關機關簽署保密協定等各項法定步驟後，方可提供相關資訊。

其次，對於受關注的跨境監管問題，「中國證監會保密修正規定」移除實地調查應以中共監管機構為主進行、或依中方檢查結果為主的規定，而修正為兩個要求，一是境外監管機關可透過雙方合作機制展開調查或檢查，二是被檢查的中企因配合外國監管調查，在提供資料給外國監管機關前，應向中共證監會等主管機關先行報告。

以此觀察，「中國證監會保密修正規定」似乎透過前述條文的修正，展現在美中監管合作的善意或妥協，但實際上何謂國家資訊安全、數據安全，以及中方監管機關的核可程序，則視「數據出境安全評估辦法」而定。資料跨境流通向來是中共對於維護數據、資料安全相關立法的重點，隨著中國 2017 年「網絡安全法」、2021 年「數據安全法」和「個人信息保護法」陸續上路做為規範跨境數據流通的上位基

本法，中共網信辦也在 2021 年底公告評估數據可否出境的「數據出境安全評估辦法（意見稿）」，規定數據處理者向境外提供數據，若符合以下情形之一者，應當通過所在地省級網信部門向中央網信部門申報數據出境安全評估：（1）關鍵資訊基礎設施的運營者收集和產生的個人信息和重要數據；（2）出境數據中包含重要數據；（3）處理個資達到一百萬人的個資處理者向境外提供個資；（4）累計向境外提供超過十萬人以上個資或者一萬人以上敏感個資；（5）國家網信部門規定的其他需要申報數據出境安全評估的情形。

「數據出境安全評估辦法（意見稿）」採取數據處理者風險自評與監管機關安全評估的雙風險評估制度，也是「中國證監會保密修正規定」規定企業自評、與報批及報備監管機構的同樣控管方式，這些規範都只是讓中企在提供資料給境外機構時承受更大壓力、無法自行判斷就向中國主管機關報批報備，以避免踩到紅線，但有利於中共監管機關對這些跨境資訊流通的全方面掌控。

（四）結論

雖然劉鶴於 3 月主持的國務院金融穩定發展委員會議中，呼籲對平臺經濟治理應符合「市場化、法治化、國際化」，看似支持中國大陸科技龍頭及平臺業者對外發展，惟其聲明並未明顯改變中國大陸科技業的經營環境挑戰，因為最大網約車平臺滴滴打車已公告將在 5 月 23 日召開臨時股東會，表決自願從紐約證交所（NYSE）下市議案。對此中共證監會雖稱此為滴滴公司基於市場情況所做的決定，但一般解讀，則是滴滴打車在中共更嚴格的監管環境下不得已的做法。

總結而言，中概股企業在中共政策及規則不進行大幅調整前，因 HFCAA 法案而被美國證交會列為確定或暫定「摘牌名單」清單的數目，研判會不斷增加。固然中方表示正與美方進行審計合作，但無論其進展為何，恐怕只能緩解「非科技類」的中概股企業被迫從美國下市的風險。因為對於擁有大量數據資料的科技類公司而言，由於中共去年陸續通過「個人信息保護法」及「數據安全法」，加上先前生效的「網絡安全法」，已形成對於數據資料出境的嚴格規範體系、加大

對數據資訊的監管及流出限制；也如同 3 月國務院金融穩定發展委員會所言：「穩妥推進並儘快完成大型平臺公司整改工作」，宣示平臺經營者有配合中共網路安全監管機構調查並進行整改的義務。因而即便有 HFCAA 法案的壓力，在美上市的中國科技類企業，近期內仍將以配合中共監管體制要求及限制為主，從而在無法達成 HFCAA 法案進行審計之要求下，最終恐怕仍難避免面臨下市的結果，使得美中資本市場在高科技領域漸行漸遠的風險，明顯高於其他產業。

二、俄烏情勢對美中關係及印太戰略影響

政治大學外交系教授兼系主任盧業中主稿

- 美中高層就俄烏情勢對話惟無交集，美方示警援俄代價，中方重申臺灣議題立場及對美中關係影響。
- 俄烏情勢使美戰略焦點由印太轉移至歐洲、由中共轉移至俄羅斯，惟或因戰情發展回歸對中的結構性競爭。
- 俄烏戰爭鞏固美領導地位，惟印太地區國家與美關係冷暖不一，印度獨立自主外交或削弱印太戰略力道。

(一) 前言

在全球疫情尚未趨緩、經濟尚未復甦之際，俄羅斯於今（2022）年2月下旬對烏克蘭進行特別軍事行動，引發全球高度關注。值此之際，美國拜登（Joe Biden）政府公布其第一份「印太戰略報告」，而中共對此表示關切，直指美國試圖在亞洲推動如同北約之軍事同盟。俄烏衝突發生之際，美國憂心中共所稱與俄羅斯的合作沒有上限，將降低國際制裁效果、使俄羅斯有恃無恐，而中共則認為俄烏衝突有其多重主因，而美國的作為更加劇俄烏雙方的分歧。

即便如此，自俄烏衝突發生以來，美、中之間仍有領導人及高級別官員視訊聯繫或會談，也進行區域外交的鋪陳，引起各方關注。俄烏情勢對於美、中大國競合又將產生何種影響，係本文關注焦點。

(二) 新冷戰的呼聲：拜登政府發布「印太戰略報告」

各界對於拜登執政第一年的大國競合關係有所期待，多希望能以穩定、具可預測性的大國關係，取代川普（Donald Trump）時期隨興所至、劍拔弩張的情勢。然而，美國主流意見仍認為中共是美國的首要競爭對手，無論是出於政治體制的不同或領導人個人的信仰偏好，或是國強必霸的必然所由，對中展開新冷戰仍是政策圈討論的基點。

除體系結構或領導人因素外，美國民意變化當然亦在其中扮演一定角色。美國疫情持續，迄本年4月已造成99萬多人死亡。相較之

下，第二次世界大戰美國死亡人數為 42 萬人，而 1918 年西班牙流感在美國造成 67.5 萬人死亡，故可見本次疫情帶給美國民眾心理的感受強烈。當然，戰爭時期傷亡多為年輕人，但 Covid-19 疫情的衝擊性仍相當高。此外，由於烏、俄情勢日趨緊張，美國民眾過去一年來對俄羅斯抱持負面觀感的比例快速增加。然而蓋洛普於 2 月上半月份針對美國民眾進行之調查顯示，仍有 49% 的受訪者將中共視為首要敵人，而名列第二的俄羅斯在同一問題之佔比則為 32%。

美國政府官員決策時的慣性亦持續催化美國對中的競爭對抗政策。川普時期可說是美國在冷戰結束以來，首次行政部門與國會之對中政策立場最為接近的一任政府，當時行政部門提出許多與中競爭甚至針鋒相對的政策，並稱這些政策終於在川普政府得以推出實現。這可以看出美國行政部門在政策制定上的慣性，而川普將原先的交往扭轉為對抗，拜登若要再將其扭轉為交往政策並非容易之事。

拜登政府於 2 月 11 日發布其任內首份「印太戰略報告」，明確指出中共是美國的首要挑戰者，但美國的目標「不是改變中國，而是塑造它所處的戰略環境、建構一個影響力平衡的世界；這是一個對於美國及盟友、夥伴，以及我們所共享的價值與利益最為有利的世界」。

面對美國發布「印太戰略報告」，中共外部王毅 3 月 7 日指出「美國的印太戰略真正目的是企圖搞印太版的北約，維護的是以美國為主導的霸權體系，衝擊的是以東協為中心的區域合作架構，損害的是地區國家的整體和長遠利益。」王毅更進一步指出，美國在亞太地區已擺出「五四三二」的陣勢，從強化「五眼聯盟」，到兜售「四邊機制」、拼湊三邊安全夥伴關係、收緊雙邊軍事同盟，「是攪亂地區和平穩定的禍水」。

（三）拜習視訊通話：互探底線而未增信釋疑

俄羅斯入侵烏克蘭、引起國際制裁後，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）於 3 月 5 日與王毅通話。布林肯向王毅表示，全球都在關注哪些國家支持自由、自決與主權等基本原則，也正在齊心協力堅拒與回應俄羅斯的侵略，確保莫斯科付出高昂代價。王毅則表示，「中方

根據事情本身的是非曲直決定自己的立場和政策」。而解決烏克蘭危機，還是「要按照聯合國憲章的宗旨和原則辦事」。包括尊重和保障各國的主權和領土完整，同時堅持通過對話，以和平方式解決爭端。

3月14日，美國白宮國安顧問蘇利文（Jake Sullivan）與中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪在羅馬進行會談，雙方對於俄烏情勢交鋒，但均同意保持對話管道通暢的重要性。3月18日，拜登與習近平進行視訊通話（video call），美方告知中方若不遵守國際間對俄羅斯的制裁、甚至援助俄羅斯，則中共將面臨報復性的後果；習近平則一如過往，將臺灣問題視為本次通話最重要的議題；會後中方新聞稿亦稱美國拜登重述去年11月曾提及的「四不一無意」（即美國不尋求與中國打新冷戰，不尋求改變中國體制，不尋求通過強化同盟關係反對中國，不支持臺獨，無意與中國發生衝突）。然查諸白宮所發布之新聞稿，在臺海議題上美國僅表示「繼續反對任何一方片面改變現狀」。

4月20日，中共國務委員兼國防部長魏鳳和美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）通話，為拜登就任後，美、中國防部長首次通話。美國國防部在通話後的簡短聲明指出，雙方談到美中防務關係、區域安全問題與俄國在未受挑釁的情況下入侵烏克蘭。中方的會後通稿則稱，魏鳳和表示中方希望與美方建立健康穩定發展的大國關係，但也必將捍衛國家利益和尊嚴，而臺灣問題若處理不好，將對兩國關係造成「顛覆性影響」。可以看出雙方仍是各說各話。

綜上所述，俄烏情勢的快速惡化使得美國的戰略焦點由印太轉移至歐洲、由中共轉移至俄羅斯，然北京方面的民族主義情緒仍持續高漲，強調高層接觸是「應約」進行，並要美國避免插手臺灣問題。但若後續發展係以俄羅斯面臨國際壓力縮手而收、或是戰場軍事行動頹敗，則美國此種戰略焦點的轉移恐是暫時性的，並將迅速回防處理與中共的結構性競爭關係。

（四）地緣政治將成為大國競合之主要考量

俄烏戰事爆發後，以美國為主的西方陣營以守護民主自由之名，對俄羅斯的侵略行為展開反制，至目前為止在團結本身陣營的部分收

效良好，亦成功鞏固美國的領導地位。除烏克蘭本身在美國與西方陣營的援助下士氣不衰，近期如芬蘭、瑞典等尋求加入北約、進一步與西方陣營靠攏，恐也是俄羅斯始料未及、也不願看到的結果。

然而，印太地區國家對於美國的主導與倡議，或由於本身地緣上與美國較遠、或實質利益上與美國並未全然相合，呈現出冷暖不一的狀況。拜登政府原訂3月28至29日，與東協各國領導人進行峰會，但除新加坡總理李顯龍以外，各國領導人或因疫情及其他行程而無法到訪。此外，印度自俄烏衝突以來，對於制裁俄羅斯一事即與美國及其他國家有相當不同之看法，也引起國家間對於四方安全對話能否繼續推進、成效又將如何等問題甚表關心。這些國家若持續觀望，可能影響美國印太戰略之力度，也將給中共重整旗鼓的時間與空間。

就地緣政治的觀點而論，在俄烏衝突中，歐洲國家願意增加對國防支出對美國絕對是好事，有助美國達成離岸平衡者的角色。在印太地區，日本及韓國對於美國的倡議均強力支持，成為美國現階段印太戰略的重要基石，而我國與美國關係堅若磐石，在後續美國推動印太戰略的架構下，應可扮演好夥伴的角色。

三、中共對俄烏情勢之立場及中俄關係觀察

政治大學俄羅斯所助理教授許菁芸主稿

- 中共拒譴責俄羅斯、不稱侵略、不制裁也不承認烏東獨立，企呈現不選邊形象；稱尊重烏克蘭主權，反對北約東擴，在聯合國表決挺俄或棄權，強力反對美主導對俄制裁，謀求兩面討好、避免孤立。
- 中俄欲聯手遏制和取代美在歐亞勢力，經濟互補且更互賴，中共在能源獲益；俄政治與經濟將對中更依賴，北京僅需隔岸觀火。

(一) 前言

2022年2月24日，俄總統普丁（Vladimir Putin）響應頓巴斯各共和國領導人的請求，宣布在烏克蘭展開「特別軍事行動」，並強調俄國的目標是該國的「非軍事化（демилитаризация）」和「非納粹化（денацификация）」，而非佔領烏克蘭領土。從戰事開打至今，幾近全球皆展開對俄「入侵」烏克蘭的「譴責」議題，中方則不表態，堅持其一貫的立場，即保持中立並呼籲各方和平談判；但是在3月30日俄國外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）赴中國大陸參加「阿富汗+周邊國家會議」與王毅見面時，王毅針對中俄關係強調「中方願同俄方一道，以兩國元首重要共識為引領，推動新時代中俄關係不斷向更高水準邁進¹」。中共的立場也引發美國的警告：向俄羅斯提供明確的經濟或軍事援助，會導致美方對中方的嚴厲懲罰。

中共雖已多次呼籲烏克蘭進行和平談判，但一直沒有敦促俄羅斯就結束戰爭進行談判。習近平在俄羅斯採取「特別軍事行動」²前一週的2月16日首次針對俄烏議題發表意見，在與法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）通話時表示各國與相關單位應堅持「政治解決」的大方向，包括利用「諾曼底模式」等機制解決衝突³；行動隔日的2月25日，習近平在與普丁的通話中表示「中方根據烏克蘭問題本身的是

¹ 中華人民共和國外交部，「王毅同俄羅斯外長拉夫羅夫舉行會談」，2022年3月30日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202203/t20220330_10657703.shtml

² 因為中方一直沒有以「入侵」和「侵略」字眼來形容俄羅斯對烏戰事，也沒有以「譴責」說法來應對西方，因此作者仍以俄方之「特別軍事行動」來稱呼之。

³ 反北約擴張≠支持烏俄開戰！為何中國這次不挺俄羅斯？
<<https://www.gvm.com.tw/article/87316>>。

非曲直決定中方立場」，中方贊同俄方與烏方透過談判解決衝突，不過此時俄羅斯軍隊正逼近烏克蘭首都基輔⁴——但之後習普就沒再通過話，且習近平尚未與烏克蘭領導人澤連斯基通話。可以看出，中共一直在國際社會對俄羅斯的憤怒和支持己方的最強大合作夥伴之間謹慎行事。

（二）中共對俄烏情勢之立場

在俄羅斯對烏克蘭採取「特別軍事行動」事件中，中共的官方態度一直自稱「中立」：一方面，中共拒絕譴責俄羅斯，甚至至今用「衝突」形容這次俄羅斯的侵略戰爭，另一方面，中共又企圖在國際社會營造烏克蘭戰爭中「不選邊」的印象。因此，中共的外交態度採取四不政策，即「不譴責俄羅斯」、「不選邊站」、「不參與西方制裁」，與「不承認烏克蘭東部兩個獨立州」；另外，中共外交部則在不同面向上採取不同作為，既有「消極的不作為」，也有「積極的作為」。

「消極的不作為」意味著中共不會與西方一同制裁俄羅斯，附和俄方用歷史因素替俄方模糊侵略的定義，並稱俄羅斯是基於「安全考量」合理地「關切」烏克蘭；「積極的作為」分兩大主軸，一是中共「反對美國制裁俄國」，對於美國的制裁行動窮追猛打，二是「以和平為目的解決俄烏衝突」，一方面堅守一貫的「和平共處五項原則」⁵、強調烏克蘭主權獨立，國家間應互不侵犯，另一方面強調歐洲安全機制，強調各國應用對話、談判與協商的方式解決一切爭端，摒棄冷戰時霸權以意識形態相對抗的思維⁶。

從中共官方的聲明可觀察到，中方既不認同西方對俄的制裁行為（尤其是美國），亦不認可俄羅斯入侵烏克蘭。值得注意的是，雖然都停留在口頭反對，但中共對俄國僅消極地以不痛不癢、無關緊要的論述表達「不認可」，這樣的口頭呼籲毫無強制性，似乎變相地為俄

⁴ 習近平與普丁通話，稱中國尊重各國主權，<<https://cn.wsj.com/articles/習近平周五與普丁通話-121645792583>>。

⁵ 即「互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處」。和平共處五項原則於1953年底由周恩來總理在接見印度代表團時第一次提出，是在建立各國間正常關係及進行交流合作時應遵循的基本原則，得到中、印、緬政府共同倡導。

⁶ 中華人民共和國外交部，「王毅闡述中方對當前烏克蘭問題的五點立場」，2022年2月26日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202202/t20220226_10645790.shtml。

羅斯背書，反觀對美國制裁俄羅斯的態度則嚴厲許多——相對俄羅斯，中共對美國採取更高標準且低容忍的態度。中方極度不認同西方的制裁，認為制裁並未解決實質問題，譴責美國才是煽動並挑起戰爭的始作俑者，希望利用俄烏衝突控制歐洲⁷。

不過在某些層面上，中方又與俄方劃清界線。第一，中共對俄國採取「重經輕政」的策略，也就是政治與經濟進行一定程度的分離，即使政治上與俄國站在同一立場但也不敢過於挑明，如此一來才不會得罪西方，反為自己設下經濟障礙；不過中共也不會全面與西方站在同一陣線，在反對北約東擴問題上，中共仍與俄國站在一起。中共在俄烏問題不是不偏不倚、完全中立，只是避重就輕、兩面討好，盡量做到不得罪西方也不得罪俄羅斯，避免遭受國際孤立，並傷及國家利益。在政治方面，中共至多做到「承認烏克蘭主權」，不承認烏克蘭屬於俄羅斯的一部分，也不承認烏東兩共和國獨立。北京的不反美也不反俄的策略，同時向西方與俄羅斯「微靠攏」，巧妙的在美俄對抗中取得平衡，避開選邊站的陷阱⁸。

第二，中共對烏克蘭採取友善不對立的態度，因烏克蘭是中國大陸重要的經濟夥伴，也是重要糧倉和能源供應國，更是首個響應「一帶一路」的歐洲國家，中共也在烏克蘭砸下數十億美元的投資，若站隊俄羅斯將使花費的心血付諸東流、得不償失。在中俄聯合聲明中，中共強調反對北約東擴，但並不等於認同俄羅斯進攻烏克蘭。

第三，中共「二十大」即將來臨，在權力與秩序重建的時刻，更關乎習近平掌政的延續，中共不願在國際增加新變數；與烏為敵相當於與西方為敵，將會加深民主與威權陣營的對立⁹。

（三）中俄關係觀察

近 30 年來中俄關係已從友好地、建設性地成為戰略性的夥伴關

⁷面對烏克蘭局勢 中國「不會做什麼」與「會做什麼」，
<<https://udn.com/news/story/122699/6125681>>。

⁸既要與俄羅斯結盟，也要向西方靠攏！美媒分析：中國在烏克蘭危機中巧妙把握分寸，爭取最大利益<<https://www.storm.mg/article/4204955?mode=whole>>。

⁹ 習近平與普丁通話，稱中國尊重各國主權，<<https://cn.wsj.com/articles/習近平周五與普丁通話-121645792583>>。

係，進入前所未有之友好高峰期。中國國家主席楊尚昆 1992 年與俄羅斯總統葉爾欽 (Boris Yeltsin) 會面，簽署「關於中俄相互關係基礎的聯合聲明」，宣布雙方「相互視為友好國家」，1996 年，雙方建立戰略協作夥伴關係，2001 年簽署「中俄睦鄰友好合作條約」，2011 年建立平等信任、相互支持、共同繁榮、世代友好的「全面戰略協作夥伴關係」，2014 年克里米亞事件之後，歐盟與美國反對俄國侵犯烏克蘭主權並加大對俄制裁，加上中美貿易戰開打，中俄關係愈加緊密，2019 年提升為「中俄新時代全面戰略協作夥伴關係」，2021 年 12 月 2 日中共外交部在例行記者會上稱中俄關係「不是盟友勝似盟友」、「背靠背的戰略協作」、「合作關係不封頂」，聲稱「要為構建新型國際關係和人類命運共同體，貢獻『中俄智慧』和『中俄方案』，共同引領人類進步的潮流¹⁰。」

習近平 2022 年 2 月 4 日與北京冬奧期間到訪的俄羅斯總統普丁會談，會後雙方發表「中俄聯合聲明」，王毅 3 月 7 日在「兩會」外長記者會上稱中俄關係具有獨立自主價值，建立在不結盟、不對抗、不針對第三方基礎之上，更不受第三方的干擾和挑撥，這既是對歷史經驗的總結，也是對國際關係的創新。因此，中俄戰略協作夥伴關係是中俄的權力分布共識與利益匯集於因應美國霸權的威脅；由於美國對外戰略牽動中、俄關係發展，中俄雙邊互動也影響大國權力平衡。

對於俄羅斯對烏克蘭採取「特別軍事行動」後，中俄關係是否面臨變化或挑戰，可以從三方面觀之：一是 2022 年 2 月 4 日習普會面後發表的「中俄聯合聲明」，二是中共在國際組織的表決情況，三為中俄經濟互賴更為加強。

1. 「中俄聯合聲明」

「中俄聯合聲明」全稱為「中俄關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明」。此聲明闡述中俄的四大共識，分別為民主觀、發展觀、安全觀、秩序觀；從國際體系的角度出發，涉及三大層面，分別為「中俄雙邊全面合作關係」、「中俄聯合對抗美國的新三角關係」

¹⁰ 香港中評社，12 月 2 日外交部例行記者會全文，2021 年 12 月 3 日。
<http://www.crntt.hk/doc/1062/3/8/5/106238580.html?coluid=93&kindid=15733&docid=106238580>

和「美國霸權體系對抗主權國家體系」¹¹。

在政治主張方面，雙方皆反對北約擴張，認為北約應終止二戰以來的意識形態；俄方支持「一中原則」，同意臺灣是中國領土的一部分，反對任何形式的臺獨；反對任何國家將自己的民主強加在他國上並進行排他活動；反對霸權破壞世界秩序、煽動與分裂世界的企圖。

在聯合對抗美國方面，對美國所提出的「印太經濟架構」保持高度警惕，認為其對該地區和平穩定帶來負面影響；不認同美英澳建立的「三邊安全伙伴關係」(AUKUS)，尤其是核動力潛艇之合作，形同鼓勵軍備競賽且有核擴散的危險，又批美國在退出「中程飛彈條約」後尋求在印太與歐洲部署、並向盟友提供導彈，加劇緊張和不信任。

在能源合作政策方面，俄方同意每年從遠東地區輸送 100 億立方米的天然氣至中國大陸，考慮修建輸中的第二條天然氣管道，並就天然氣簽署逾 15 項協議；石油企業擬向中國大陸供應碳氫化合物之計畫¹²及展開大型聯合項目之合作，包括俄羅斯國家原子能公司參與在中國大陸建造的 4 個新核電站¹³。

在歐亞政策方面，加強上海合作組織，「一帶一路」合作及深化歐亞夥伴關係。及在亞洲政策方面，雙方擬在俄、印、中模式框架內合作，在東亞峰會、東協地區安全論壇、東協成員國和對話夥伴國防部長會議等平臺加強互動。

從聲明可看出，中俄正竭力阻止美國勢力擴張至東歐、亞太地區，尤其是經濟和軍事，雙方皆重視歐洲安全問題。另外，在反美的同時，中俄亦欲聯手取代美國成為歐亞地區的舵手。

2. 中共在國際組織的表決情況

中共和俄羅斯皆是聯合國安理會常任理事國，皆有否決權。俄羅斯對烏克蘭採取「特別軍事行動」以來，在聯合國系統內多個場合進行過多輪表決，除一直投票支持俄國的「撐俄四國」(白羅斯、北韓、敘

¹¹ 名家綜論／中俄聯合聲明的深層意涵，<<https://udn.com/news/story/7339/6094124>>。

¹² 烏克蘭危機之際普京與習近平借北京冬奧會晤磋商進一步合作，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-60255829>>。

¹³ 習近平、普亭發表聯合聲明反對北約擴張，BBC 分析：美國促成中俄形成更緊密伙伴關係，<<https://www.thenewslens.com/article/162369>>。

利亞、厄利垂亞)外，最挺俄羅斯的就是中共，在各項表決中不是棄權就是直接和俄羅斯站在一起。在聯合國安理會和聯合國大會緊急特別會議的譴責俄羅斯草案表決中，中共雙雙投棄權票；在原子能機構有關俄羅斯襲擊烏克蘭核電站的表決中，中共更是俄羅斯外唯一投下反對票者；在俄羅斯於聯合國安理會提案人道援助烏克蘭的草案中，中共也是俄羅斯外唯一投下贊成票者（其餘 13 國都反對）。

海牙國際法庭審理烏克蘭訴俄羅斯案有三項裁決，其中前兩項都以 13:2 通過，分別是俄羅斯必須立即停止在烏克蘭的軍事行動、俄羅斯在烏克蘭境內有「種族屠殺」行為。只有第三項國際社會應人道主義援助 15 票通過。在前兩項，中國籍法官薛捍勤是唯一站在俄羅斯一邊投下反對票者¹⁴，渠於反對意見中寫道，對烏克蘭所說的正在發生的種族滅絕做出臨時裁決，「無助於解決烏克蘭危機」。

3. 中俄經濟互賴更為加強

中國大陸是俄羅斯的第一貿易夥伴，雙方曾商定在 2024 年雙邊貿易額要達到 2,000 億美元，普丁 2 月 4 日訪中時，雙方更將貿易額目標提高到 2,500 億美元，顯示雙方在經貿上的往來將更形緊密。

在經濟上，中國大陸 GDP 在世界經濟體排名第二、正急速追上美國，更是俄羅斯最大的貿易夥伴，以 2019 年為例，俄對中出口 573 億美元，自中進口 541 億美元¹⁵，都大大超過第二名；更重要的是，俄國其他排名前十的重要貿易夥伴，大都屬於「歐美亞太抗俄共同體」，它們對俄羅斯的大規模制裁，更凸顯中國大陸在經濟上對俄方的重要性。到了 2021 年，中俄雙邊貿易總額更較前一年度增加 35.9%、達到 1,469 億美元的新高，而同一年度中國大陸與歐盟、美國的雙邊貿易總額分別為 8,280 億美元和 7,560 億美元，相較之下顯示中國大陸對於俄羅斯的貿易依存度並沒有很高，但隨著俄羅斯在「特別軍事行動」後被強力制裁，中俄雙方在「中俄聯合聲明」中要加強能源貿易往來，尤其是要興建第二條天然氣管線，更可預見在不久的將來，貿易總額一定會急速往上攀升。中國大陸對俄羅斯貿易逆差為 118 億

¹⁴ 黎蝸藤，「被俄國豬隊友拖下水，中國在俄烏戰爭的「中立」越來越受國際質疑。」關鍵評論網，2022 年 4 月 8 日 <https://www.thenewslens.com/article/165140>。

¹⁵ Russia: Trade Statistics. <https://globaledege.msu.edu/countries/russia/tradestats>。

美元，主要是石油、天然氣、煤炭等能源產品的進口，另中國大陸也從俄羅斯進口農產品，但並非主要糧食的進口來源¹⁶。再者，中俄經濟結構傾向互補，俄國出口能源、礦產、糧食，中國大陸出口工業品、電子電器等，在俄羅斯遭受制裁後，急需的物資可從中國大陸進口，賣不出的能源也可以讓中方接手。

(四) 結語：中俄關係之展望

冷戰後全球戰略環境面臨重大變化，美國的一超獨霸與北約的東擴使得中俄在國家生存發展上互相需求與互補，將「中俄戰略協作夥伴關係」達到前所未有的高點，中俄領導人的互訪與會面頻率亦達前所未見高峰，會談重心係從全球戰略的高度出發，對當前變遷中多極化與全球化的世界，強調國家間日益加強的互賴情形，加強「中俄戰略協作夥伴關係」和睦鄰友好合作關係，而雙邊總理的定期會晤機制則係針對元首所達成的共識，落實雙邊簽訂的各項合作，以及深化睦鄰合作，此外，在國際層面上，更繼續互相支持對方維護國家主權、安全及領土的完整。

在中俄關係方面，中國人民大學國際關係學院教授時殷弘認為中俄關係已從「權益聯姻」過渡到「準聯盟」，但仍未達正式聯盟的標準。的確，中俄的同盟關係較偏重在經濟、尤其是能源，彼此沒有軍事協防的義務¹⁷。人大國際事務研究所所長王義桅則認為，當前中俄全面戰略協作夥伴關係是「新型大國關係」的典範，此次俄烏衝突源於美國對俄國的威脅、不尊重及觸碰俄國的底線；北約東擴同時也打破既有的國際安全體系，尤其是歐洲，等於重啟冷戰時期的軍備競賽¹⁸。俄羅斯駐聯合國副代表波利揚斯基（Dmitry Polyanskiy）表示，北京和莫斯科是「全天候」的關係，且雙方能在複雜的國際問題中找到共同立場。俄媒也認為中俄會進一步推進合作，不過兩方的夥伴關係不

¹⁶ 許峻賓，「俄烏戰爭對中國大陸經濟的影響與可能風險」，兩岸經貿網，2022年4月15日。
https://www.seftb.org/cp-4-1588-8f9cd-1.html?fbclid=IwAR1gzWLXWkBnk4LKCD-oOnU6kuA0yRzShk62AvUVW5q8M8Em4VN3T6B_X0s

¹⁷ 習近平與普丁通話，稱中國尊重各國主權，<<https://cn.wsj.com/articles/習近平周五與普丁通話-121645792583>>。

¹⁸ 習普就烏克蘭問題通話 專家警告：西方正千方百計挑撥中俄關係，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220225004900-260409?chdtv>>。

會發展至與北約類似的集團同盟。美媒「華爾街日報」將現階段的中俄合作比作一種「相互理解的非正式結盟」而非軸心同盟。澳洲學者認為，中俄關係的重心在於經濟外交互援的防守性互助關係，在軍事方面，兩國並非同進同出的聯盟關係¹⁹，這也恰好說明，中共在烏克蘭問題上謹慎行事，不輕易的給予俄國政軍協助。也有西方媒體認為，「聯合聲明」標誌著「新軸心」聯盟正式成立，雙方以取代美國與重塑世界秩序為目標²⁰。

拜登 (Joe Biden) 政府將俄烏戰爭描述為民主制度與威權主義的較量，歐美東亞同仇敵愾，烏克蘭戰爭大大加速和加劇「非黑即白」的進程。中共在國際上雖持「中立」立場，但中方官員則在強化一個相反的敘事，即美國領導的霸權主義是烏克蘭和其他地方衝突的根源；中共以「顏色革命」稱呼西方政府支持的民主運動，認為中俄都受其威脅，拜登最近呼籲普丁下臺的言論可能會加深北京的這個看法。拜習 2022 年 3 月 18 日視訊通話，習近平與中共當局在會中、會後皆迴避回應拜登要求中方應譴責俄羅斯、且不應援俄²¹，中共外長王毅 3 月 19 日甚至擺明與美國務卿布林肯 (Antony Blinken) 唱反調，稱「時間將證明，中方的主張是站在歷史正確的一邊。」且表明「我們決不接受任何外來脅迫和壓力，也反對任何針對中國的無端指責和猜忌。」等於是將拜登對習近平的勸說駁斥為美國的指責與脅迫²²。

在經貿方面，俄中合作發展快速，而且彼此尚有諸多仍未開發之空間與機會，且都有意願建立中、長期的發展計畫以促進、擴大交流能量，相關計畫旨在改善雙邊貿易，強化機械、技術與電子產品的貿易流通，尋求改善經濟合作、提升投資與在不同領域中實施計畫的最佳方式。雙方皆鼓勵能源領域合作，其中也包括核能和平用途的發展合作、航太研究、新金屬、化學、生物科技、資通訊科技等。俄中經貿合作係建立在雙方共同利益之上，雙方也都有意願建立彼此互惠互

¹⁹ 中國戰略關注：支持俄羅斯共同反對北約擴張 但在烏克蘭問題上「謹慎行事」，
<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-60433794>>。

²⁰ 烏克蘭危機之際普京與習近平借北京冬奧會晤磋商進一步合作，<
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-60255829>>。

²¹ 中華人民共和國外交部，「習近平同美國總統拜登視頻通話」，2022 年 3 月 18 日，
https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202203/t20220319_10653187.shtml

²² 中華人民共和國外交部，「王毅：中方的主張客觀公允，站在歷史正確的一邊」，2022 年 3 月 20 日，
https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202203/t20220320_10653530.shtml。

利的夥伴關係，因為有上述因素，中俄經貿合作應可持續穩定成長。

再者，德國停止對北溪二號的認證，中共可從中獲得巨大利益。俄羅斯從北溪二號中獲利一事被無限期往後推，因此在 2022 年，俄羅斯天然氣工業股份公司（Gazprom）和中國石油天然氣集團公司（CNPC）簽署第二份天然氣長期合約，可為俄羅斯遠東地區供應 100 億立方公尺（bcm）的天然氣，而中國大陸也可從俄羅斯取得 480 億立方公尺的天然氣。根據今日俄羅斯（RT）報導，俄羅斯天然氣工業股份公司稱該協議進一步加強俄羅斯和中國大陸的天然氣互利合作，雙方可互通有無。另外，俄羅斯在庫頁島外海找到 Yuzhno-Kirinskoye 氣田，氣量號稱遠東最大，該氣田將於 2023 年開始生產。克里姆林宮幕僚烏沙科夫（Yury Ushakov）稱在完成合約後，俄羅斯對中國大陸的能源供應達到歷史最高。在俄羅斯無法向歐洲疏運天然氣地當下，這條新的油管與新的油田，都可能能夠給俄羅斯的經濟帶來一線生機，俄羅斯很可能會暫緩關注北溪二號，全力投入在這條與中國大陸相接應的天然氣管內，而中方也可得到廣大利益。

中俄關係在緊繃的俄烏情勢下，俄羅斯不只在經濟上、在政治上也越發依賴中共，更甚者，戰爭削弱美歐俄國力，中共需要做的是隔岸觀火，不參與戰爭的論點更能得到印證。

四、南韓新政府對中政策與近期東亞情勢

中興大學國政所助理教授盧信吉主稿

- 尹錫悅親美但不便表態反中，或不實行親中行為，但也不明言。
- 美在印太與中競爭使北韓核武和韓半島議題地位下降，尹錫悅盼扭轉美日同盟先於美韓同盟；倘北韓尋釁行為是配合中俄抗美，美將高度重視與抵制，南韓聯美抗北韓將成常態。

(一) 前言

本次南韓總統大選競爭激烈，最後結果僅差距近 25 萬票(0.73%)，顯示兩黨候選人及其主張並沒有特別獲得選民青睞。尹錫悅之所以能夠勝出，雖然代表著保守黨重新執政，但與國會多數黨仍屬不同陣營的衝突局勢，仍將考驗著即將就任的尹政權。與內政的緊張局勢相較，南韓面臨的外交考驗也不少，美國急切盼望的「親美」政權再次執政能否迎來「新美日韓同盟」，或許考驗著美國東亞盟國是否有意識到中國因素對日韓的影響，又或者尹政權願意承接文政權所積攢的外交紅利，持續在美中戰略邊緣遊走，仍有待南韓做出抉擇。

(二) 從「不反美」到「不反中」的外交立場

傳統南韓外交政策上可以區分為「親美」與「親中」兩大類，然而更為細緻地分門別類時，需要檢視的是其對「安全需求」、「經濟需求」及「對北關係」等各項議題的考量，加以執政者在組織領導政府時的個人特質，最終形成外交政策。傳統上保守陣營對北政策的要求較為嚴謹，希望北韓政權能夠在保證南韓國家安全的承諾下進行互動，但前任保守派總統朴槿惠對中關係良好，其執政時的對北政策就較再前任的李明博總統更留有餘地。同樣地，檢視候任總統尹錫悅選舉過程中的主張可以得知，尹陣營「親美」立場鮮明，當選後的 3 月 10 日凌晨與美國總統拜登 (Joe Biden) 的即時通話中，雙方基本上建構的共識即著眼於未來韓美關係的發展，友善的祝賀與邀訪顯示雙方的意願。其後，忙於建構執政團隊的尹總統陣營由發言人金恩慧表示，於 27 日派遣代表團赴美進行務實磋商，以便就任後針對韓美同盟、

北韓問題、東亞及全球問題，和經濟安全事務交換意見，顯示尹政權積極重建「韓美關係」。但回頭檢視更實際的「經濟需求」，尹錫悅總統必須面對的是占南韓貿易額第一的對中經貿關係。過去5年來，南韓進出口的最大夥伴皆為中國大陸（占比略大於四分之一）。因此，如何親美的同時又不便說出「反中」將成為尹政權的兩難。

過去南韓在美中戰略的地緣邊緣上從沒少過這樣的考驗，文政權在考量「對北政策」的政治紅利大於其他選項時，對中顧慮顯然較其他政府來的高，也造成文政權被批評過於「親中」。然而不可忽略的是，雖然不願意主動配合美國的戰略布局，甚至於跟美國的亞洲重要盟邦日本有著不愉快的外交關係，但韓美關係仍舊透過駐韓美軍的運作及「戰時指揮權」(wartime operational control) 維繫。因此，文政權雖然親中但不反美，或許尹政權也能夠親美但不反中。在親美同時難以親中的前提下，或許可用反對「親中」的立場來說明，也就是親中的積極行為一概不接受，但外交、口頭上不會予以回應。

(三) 重建韓美聯盟與強硬對北政策的軍事作為

北韓透過飛彈挑釁區域的基本狀況在過去一段時間內幾成常態，截至目前為止結果多傾向於北韓當局的設定。例如在北韓成為「麻煩製造者」的初期，美國以單一國家行為者與之進行談判所促成的框架協議，說明北韓在經濟需求大於其他需求的時候，可以透過捨棄核武政策換取經濟援助；其後，在大國政治成為國際政治領域常態的時期，六方會談的多邊安全模式，也說明北韓政權遊走在世界規則邊緣的游刃有餘，透過遵守與退出「核不擴散條約」(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 進行多邊協商與談判，換取其發展核武的時間與空間。在進行多次核子試爆，證明本身擁有發展核武能力後，再透過武器載具（飛彈）的試射威脅域內外國家行為者，進而在世界舞台上獲得更多發展資本。2018年後透過與大國領導人的會面進行外交磋商的結果，讓北韓擁有外交話語權的展演，「半島和平繁榮願景」及「建立持久且穩定的和平機制」等話語，獲得西方國家接納。雖然經濟制裁仍持續，但是否能真正制裁北韓政權，在多年的制裁制度施

行後值得懷疑。

只是如何更為實際地應對北韓尋釁行為，對於各國互動關係及印太區域的可能影響，或許可以觀察區域內國家戰略作為的展現：首先是確認美國印太地區的戰略目標。過去幾年間川普（Donald Trump）政府發動對中貿易戰，期望透過美國的獨霸力量一舉擊潰窮追不捨的中共，接續的拜登政府則透過組建過往民主盟國的聯盟策略對中施壓，藉以延緩、避免中國崛起的影響。這樣的目標與過去「聯中制蘇」（俄羅斯）的最終目標有著明顯差異。因此，位於更次一級戰略目標的半島發展中，美國對透過核武擁有話語權的北韓議題而言，有著戰略方向（政治、經濟）的不同，以及戰略對象（俄羅斯、中共）的改變，美國不再願意接受中共在其他議題上的主張，或將改變北韓政權是否具備扮演「麻煩製造者」角色的可能。2018年後，單獨領導者的個別會面，與過去多方集體協商的勞師動眾，更顯得半島議題的縮小。其次，美國移動其亞太盟國重心，讓美日關係優先於美韓關係。在過去的民主盟國發展中，美日韓幾乎等於亞洲地區西方國家防線的代表，然而自從2016年日韓經貿關係發展陷入矛盾後，美國棄韓投日，讓韓國地位逐步落後於日本之後，讓韓國關切的議題也逐步受到美國忽略。

這是韓國新政府極力希望避免的情況，也是尹政權必須選擇「親美」的重要基本論調，能否力挽頹勢繼續觀察。因此，南韓為表達對於美國戰略目標的回應，必須展現能夠符合美國期許的實際作為，而對北政策轉趨強硬則是在「不反中」立場下，能力與意願兼備的選項。當然，北韓尋釁行為是否代表著「抗擊美國陣營」的系列活動，或許才是代表美國必須選擇是否真正挺身抵抗的最終利益；換句話說，倘若北韓尋釁行為是配合著俄羅斯對美國安全概念的挑戰，或者符合中共抵抗美國經濟模式的舉措，則該尋釁行為將獲得美國的高度重視與抵制，南韓與美國聯合抗擊北韓政權則將成為尹政權對外關係結構的常態。

（四）雙重經濟誘因與國家安全抉擇

現任韓國經濟副總理洪南基 3 月 8 日於對外經濟安全戰略會議

表示「積極考慮加入『印太經濟框架』(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)」。這種由現任政府提出相關協商計畫、繼任政府加入相關框架的執政方針是長期且穩定的，如此具體的作為顯示南韓在經濟戰略的改變，從過去文政府對美國各式戰略要求模糊以待後，再次明朗化其國家戰略目標。需要特別注意的是，這個經濟框架的目的在於由美國主導、掌握區域內經濟發展的狀況，與「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)相比，更具備針對性和戰略價值的經濟互動模式，一旦生效將會把影響外溢到經濟領域之外，必然衝擊現有的外交關係與東亞各國家行為者的互動模式，或許需要特別關注其未來發展。與之相較，截至 2022 年 3 月止，南韓對外貿易仍以中國大陸為重心，並沒有因為尹政權就任受到影響，代表著美中對於南韓政府在經濟層面影響的重要性皆有清楚認知。

另外，對南韓而言，兩韓關係是其對外關係發展的基礎，例如對南韓而言，重建韓美關係的互動即在遏制北韓核武發展，而韓美日關係的發展則視需求而定(沒有非得要發展)，對中關係則可由國民力量黨外交安保政策部長金聖翰宣示過的立場做為代表：「韓美同盟、韓美日安保合作是中心軸，而韓中合作是建立在韓美同盟的基礎之上」。或許韓中關係在這樣的認知上，序位不如韓美、韓美日關係，但以北韓議題而言，南韓難以忽視其與中方關係的特殊性，也不可能能夠完全忽略中共對於外交、經濟的需求。此處取捨向來是韓國保守陣營與進步陣營攻防激烈之處，以本屆總統選舉的得票分配分析，或許還沒有一個多數的定論，顯示未來其內部爭論的可能性仍然存在，政策仍有因應國內政局需求進行短期、快速調整的可能。

拜登將於 5 月 20 至 24 日間先後訪問韓、日並參加「四方安全對話機制」(QUAD) 峰會，除韓國可能調整與 QUAD 成員國的互動模式外，如何回應各成員國在區域內的安全需求，相信將是會議主題。近期北韓尋釁行為將成為應對標的，重建危機的應對模式，以及認清會員國各自安全底線，才能夠在符合各方利益的前提下，快速且精準地回應北韓，抑或是俄羅斯與中共對於西方陣營的挑釁。

五、近期陸港疫情、防疫作為及邊境開放政策觀察

中央研究院社會所研究員林宗弘主稿

- 中共為強調中國防疫模式優越性堅持清零，堅守邊境封控以降低西方對中國大陸民眾的影響，且政策改變恐意味批判黨中央、影響習「二十大」延任，反映威權體制缺乏決策彈性的困境。
- 封控造成失業成政局隱憂；中共將續以防疫為由篩選入境者以限縮國際人士影響力；恐或阻礙我民眾出境返臺，政府宜關注並協助。

（一）中國大陸近期疫情發展與防疫作為

2021年12月1日，中共衛健委主任馬曉偉在記者會上回答新華社記者提問，說明中國大陸疫情已經獲得控制，並首次提出「動態清零」的概念。相較於其他國家逐漸放鬆管控，「動態清零」仍屬強烈控制¹。然而，12月13日天津發現首例 Omicron 變異株感染個案之後²，由於其強大的傳染力，使各地出現大量無症狀感染者。2022年1月至3月之間，廣東、雲南、湖北、黑龍江、四川、廣西、北京、上海等15省市持續新增本土病例，其中，深圳由於大量人流與物流進出，在香港疫情快速擴大下無法置身事外，光是2月份就在跨境口岸檢驗出近200名確診的貨運司機³。因此，在3月13日，深圳市衛健委發布封城通告，並開始全市居民三輪普篩⁴。

香港更是亞洲疫情最慘重的地區。由於香港地狹人稠，缺乏足夠的隔離設施與空間，大多數確診者只能居家隔離，但是香港居民住家多半非常狹小，更缺乏獨立衛浴，以致家戶和社區傳播非常快速⁵。

¹ 「國家衛健委主任：我國疫情防控已進入第三階段」，《北京日報》，2021/12/01，<https://news.sina.com.cn/zx/2021-12-01/doc-ikyamrmy6261995.shtml>，取用日期 2022/04/24。

² 「天津從入境人員中檢出奧密克戎變異株！為中國內地首次檢出」，《天津日報》，2021/12/13，https://tech.gmw.cn/2021-12/13/content_35378344.htm，取用日期 2022/04/24。

³ 「香港日增 5 萬疫情“透水”，協助抓捕偷渡人員最高獎勵 100 萬」，騰訊網，2022/03/04，<https://new.qq.com/rain/a/20220304A04XDI00>，取用日期 2022/04/25。

⁴ 深圳市衛生健康委員會，「深圳：全市公交地鐵停運！開展三輪全員核酸檢測」，2022/03/13，http://wjw.sz.gov.cn/yqxx/content/post_9615675.html，取用日期 2022/04/25。

⁵ 「香港疫情：在每天確診數萬的情況下染疫，BBC 記者親身經歷求驗求診難」，BBC 中文網，2022/03/07，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-60451327>，取用日期 2022/04/25。

根據香港特區政府發布報告顯示，在第五波（2021年12月31日至2022年4月20日）疫情中，死亡人數高達8973人，其中超過95%為60歲以上，年齡中位數為86歲，而且有超過七成沒有接種疫苗⁶。究其原因，是2019年反修例運動與國安法實施後，港人對港府非常不信任，中國自製科興、國藥疫苗的保護力受到質疑，對於施打疫苗猶豫不前，港府配合北京堅持清零的政策，更壓垮醫療量能。因此，彭博社專文指出，香港疫情其實是一場完全可以避免的人禍⁷。

上海從2022年3月28日宣布分區封控，疫情更是全球矚目。封城的時間從3天、5天，到現在已經一個月，範圍越來越大，確診人數從單日五千例，逐日暴增到超過兩萬例。而在中央「堅持清零」要求下，上海市政府倉促興建方艙隔離所，甚至徵用商業大樓及住宅，以容納大量增加確診無症狀患者，結果是醫療量能超載，許多年長及慢性病、急診患者無法及時就醫死亡。長期封城下物資取得困難，更有人趁機發災難財，大小衝突不斷，民怨四起⁸。

（二）堅持動態清零的政治邏輯

從2020年1月23日凌晨武漢宣布封城以來，封城管制人員移動、隔離感染者、關閉邊境防止境外移入，是中共認定最有效的防疫方式，即所謂「動態清零」，由於邊境封控在疫情初期確實獲得相當成效，上海也曾經被媒體評論為防疫成功典範，被中共官方宣揚為中國模式優於西方模式的證明⁹。然而，根據「科學報告」(Science Report)論文指出，境內「封城」對人流的限制，確實與減緩疫情有明確關連，但是邊境關閉對於減緩疫情擴散沒有顯著效果¹⁰。

香港和上海的疫情持續惡化和擴散，均與中共中央要求採取嚴格

⁶ 香港特區政府衛生署衛生防護中心，「2019冠狀病毒病死亡個案報告初步數據分析」，2022/04/21，https://www.covidvaccine.gov.hk/pdf/death_analysis.pdf，取用日期2022/04/24。

⁷ Marlow, Iain and Shirley Zhao, “Hong Kong’s Completely Avoidable Covid Catastrophe.” Bloomberg, 2022/03/24, <https://reurl.cc/p1g53x>，取用日期2022/04/25。

⁸ 本尼，「上海封城下的『外地人』：從焦慮、質疑到自救、憧憬」，BBC中文網，2022/04/19，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61147745>，取用日期2022/04/24。

⁹ 「堅持“動態清零”不放鬆」，《人民日報》，2022/03/31，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0331/c64387-32388519.html>，取用日期2022/04/24。

¹⁰ Shiraef, M.A., Friesen, P., Feddern, L. et al. “Did border closures slow SARS-CoV-2?” *Sci Rep* 12, 1709 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41598-022-05482-7>，取用日期2022/04/24。

的防疫措施有關。中共堅持清零、嚴格管控邊境的防疫措施，在 Omicron 疫情擴大之後引起諸多內部批評。例如曾指揮上海防疫工作的中共國家傳染病醫學中心主任張文宏，以及上海財經大學管理學院院長劉小兵都曾批評大規模集中採檢、集中隔離的堅持清零策略。最近著名的防疫專家鍾南山，與同事關偉傑在「國家科學評論」(National Science Review)發表論文指出，中國大陸需要有序重新開放，不能長期追求清零¹¹，然而前述相關文章在網路上被封禁，張文宏甚至被指為「盲目崇拜西方思想的叛徒」¹²。

北京當局堅持「動態清零」是符合中國國情，最科學且必要的措施¹³，並嚴格管制邊境的理由何在？紐約 Fordham 大學法學教授明克勝 (Carl Minzner) 認為，習近平上任以來打壓民間組織、壓制多元性別認同，都是為了降低西方文化及思想對中國大陸民眾的影響，因此，當歐美、日、韓等國在疫苗接種率提高、逐步採取開放與病毒共存的政策之後，中共為強調中國防疫模式優越性，更加堅守邊境封控，加州大學聖地牙哥分校中國研究專家史宗翰 (Victor Shih) 也持類似看法¹⁴。Omicron 疫情快速擴大，也反映威權體制面對瞬息萬變的疫情時，無法接受民意反饋、缺乏組織決策彈性的困境：一方面隨著疫情變化必須改變防疫作為，另一方面改變防疫作為也意味批判中央政策，可能影響習核心統治威信。為了下半年即將召開的「二十大」，確保習近平史無前例的第三任期沒有雜音，必須宣傳中國優於西方的防疫成就，因此中共不顧邊境管制與強制清零政策是否符合現實，也必須貫

¹¹ Guan, Wei-jie and Nan-shan Zhong. 2022. "Strategies for reopening in the forthcoming COVID-19 era in China," *National Science Review*, Volume 9, Issue 3, nwac054, <https://doi.org/10.1093/nsr/nwac054>.

¹² 吳亦桐、程文，〈「正能量國師」鍾南山文章籲不要追求長期的「動態清零」遭當局封殺〉，自由亞洲電台，2022/04/20，<https://www.rfa.org/cantonese/news/comment-042022105810.html>，取用日期 2022/04/25。

微信公眾號「三上閱讀」，〈全國人大代表劉小兵：關於防疫工作的建議〉，原文已遭查禁，此為中國網友備份存檔，<https://reurl.cc/41aob2>，取用日期 2022/04/25。

¹³ 陳芳等，「堅持“動態清零” 打贏抗疫硬仗」，新華網，2022/04/13，http://sh.news.cn/2022-04/13/c_1310555264.htm，取用日期 2022/04/25。

馬曉偉，「盡快遏制疫情擴散蔓延 堅決鞏固來之不易的防控成果」，《學習時報》，2022/04/18，<http://theory.people.com.cn/n1/2022/0418/c40531-32401363.html>，取用日期 2022/04/25。

¹⁴ Gan, Nectar. "Xi's China is closing to the world. And it isn't just about borders." CNN, <https://edition.cnn.com/2021/11/14/china/china-border-closure-inward-turn-dst-intl-hnk/index.html>，取用日期 2022/04/25。

徹到底¹⁵。

（三）結論與政策建議

根據目前中國大陸的疫情發展及邊境防控措施，我們可以發現三點值得持續關注的重點。第一，在封城期間，物資的取得和人員的流動受到嚴格管控，會影響經濟活動與全國移工的就業，若堅持到下半年的「二十大」，經濟衰退代價甚大。例如北京外圍的河北省廊坊市，由於房租便宜，一直是外來人口集中的區域。然而在廊坊出現確診病患實施封城之後，北京對廊坊採取嚴格管制。即使廊坊已經解封，北京仍然要求通勤者必須持有雇主核發的就業證明才能發通行證，多數打工族、個體戶及派遣工都無法取得北京通行證，這些人也就失去工作、生活無以為繼¹⁶，外來人口失業或者回鄉之後，在主要城市造成中長期的勞動力短缺¹⁷，在農村卻是就業不足，加上即將來臨的大專學生（高校生）畢業潮，經濟衝擊是否影響政治穩定以及「二十大」的政局，值得密切注意。

第二，我們推測中共對海外人口入境仍將持續嚴格管制，直到年底換屆。北京當局意識到上海封城對製造業及總體經濟的影響，列出有條件復工的「白名單」企業。然而，嚴格的邊境管制已經嚴重影響商務人士及外國留學生繼續留在中國大陸的意願，美國商會甚至警告可能爆發西方企業主管出走潮¹⁸。如史宗翰預測的，未來中國邊境即使開放，可能也會利用防疫政策，篩選境外人士身份，以避免國際人士的影響力在中國大陸持續擴大。

最後，我國相關單位可能要留意臺灣民眾出入境困擾。從上海經

¹⁵ 陳煒斯，「奧密克戎與清零：中國還能堅持多久」，BBC 中文網，2022/03/22，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-60819225>，取用日期 2022/04/24。

¹⁶ Chaguan，"China's harsh and elitist covid rules"，*The Economist*，2022/03/23，<https://www.economist.com/china/2022/04/21/chinas-harsh-and-elitist-covid-rules>，取用日期 2022/04/25。

¹⁷ Cheng, Evelyn. "Many factory workers in Shanghai can't get back to work, even after Covid controls ease." CNBC, 2022/04/22, <https://www.cnbc.com/2022/04/22/china-covid-lockdown-workers-in-shanghai-struggle-to-get-back-to-work-.html>，取用日期 2022/04/25。

¹⁸ White, Edward, Primrose Riordan, and Demetri Sevastopula. *Financial Times*. "Departing US business chiefs warn of expat exodus from China." 2021/11/01, <https://www.ft.com/content/53e5c1eb-83ed-468f-a055-dc08f7ede2ca>，取用日期 2022/04/25。

驗可知，邊境管控主要針對中國大陸民眾，外籍人士在取得居委會的通行證及核酸陰性證明之後，離境並沒有太多限制，部分在滬居住、就業的臺灣民眾也已經循此管道回臺。然而，欲離境回臺的臺灣民眾在取得通行證、來往醫院及機場等環節，都有可能受到各種阻礙，此一情況可能會持續到下半年，我國政府及民間組織，如何幫助欲返臺的國人順利出境，恐要了解情況並研擬對策。

六、2022 博鰲亞洲論壇年會觀察

臺灣經濟研究院第九所所長譚瑾瑜主稿

- 會議聚焦疫後合作與共促發展，凸顯中國大陸綠能轉型和「一帶一路」對亞洲經濟的貢獻。
- 全球經濟成長動能在亞洲新興市場，惟須關注美歐縮表升息及能源、糧食價格飆升的影響。
- RCEP 促東亞經濟更加整合，中國大陸與東協成兩大貿易中心，與美競爭數位經濟準規則，是否形成制度之爭值關注。

(一) 前言

2022 博鰲亞洲論壇於 4 月 20 至 22 日舉行，主題為「疫情與世界：共促全球發展，建構共同未來」，因疫情縮減舉辦規模並採取線上線下相結合的方式進行。會中以當前全球共同面臨的三大課題進行討論，包括如何戰勝疫情建設疫後世界、如何促進世界經濟穩定復甦並可持續發展，以及如何減少國際關係中的緊張對立並尋求合作共贏等。除了開幕大會之外，另舉行數十場分論壇和圓桌會議，分就綠色發展、創新發展、包容發展、合作發展等四大議題，針對上述三大課題進行深入探討，同時會中發布「亞洲經濟前景及一體化進程 2022 年度報告」(下稱「亞洲經濟前景報告」)、「可持續發展的亞洲與世界 2022 年度報告—綠色轉型在亞洲行動」(下稱「綠色轉型報告」) 兩大旗艦報告，可以看出此次論壇之重點所在及其思維，即希望把握疫情後時代，並呼籲各國加強合作及共促發展的期待。

(二) 亞洲經濟前景

「亞洲經濟前景報告」提出疫情發展態勢、俄烏衝突後的地緣政治局勢、美歐貨幣政策調整節奏與力度、部分新興市場國家債務問題、關鍵初級產品供應，以及韓國、菲律賓等東亞國家政府換屆等因素，將影響 2022 年亞洲經濟成長。事實上，我們從國際貨幣基金 (IMF) 4 月大幅下調全球經濟預測、從 4.4% 調降至 3.6% 可以看出，因俄烏戰爭俄羅斯 2022 年經濟成長從 1 月預估的 2.8% 大幅下調至衰退 8.5%，

歐洲新興市場下調至衰退 2.9%，先進經濟體則下調至全年經濟成長 3.3%。展望 2022 年，全球經濟成長仍由新興市場經濟體來推動，主要動能為亞洲新興市場，2022 年將成長 5.4%，其中中國大陸 2022 年經濟成長預估下調至成長 4.4%，印度下調至 8.2%，東協五國下調至 5.3%。然而仍須關注於美歐縮表升息對於亞洲新興市場及開發中國家之影響，以及能源和糧食價格飆升帶來的衝擊。另一個重點在於強調區域全面經濟夥伴協定（RCEP）的生效所帶來的效益，認為在疫後復甦及建構制度將扮演重要角色。此報告強調中國大陸與東協為亞太地區兩大貨物貿易中心，並預估亞洲經濟體、RCEP 及跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）成員對亞洲貨物貿易依賴程度將持續增加，認為美中競爭及疫情之衝擊並未大幅影響亞洲工廠的價值鏈穩定，目前並未對零組件出口結構造成太大的衝擊。

在此論壇中雖強調以亞洲視野觀察，然而仍可視為中國大陸對於美中競爭下新情勢之第一階段盤點。中國大陸得益於 2020 年的低基期，以及 2021 年越南、馬來西亞等東協國家飽受疫情侵擾因而回補的訂單，2021 年外貿暢旺，進出口總額首次突破 6 兆美元大關，自 2013 年突破 4 兆美元大關以來，一舉突破兩個關卡，其中出口成長 29.9%，達 3.36 兆美元，進口成長 30.1%，達 2.69 兆美元，雙雙創下歷史新高，成為 2021 年經濟成長的主要支撐力道。2022 年第一季中國大陸出口金額達 8,209.2 億美元，較去年同期成長 15.8%，仍有兩位數成長，優於市場預期。展望未來，在中國大陸與東協已經互為彼此最大的貿易夥伴基礎之下，RCEP 生效將持續強化中國大陸與東南亞國家之間的經貿往來互動，並成為東協成為亞洲次區域製造中心的助力。

除了促進亞洲實體經貿活動之外，「亞洲經濟前景報告」亦提到 RCEP 將可透過降低跨境電商成本，整合區域內的產業鏈和價值鏈，進一步拓展亞洲數位經濟的發展。中國大陸已於 2021 年 11 月 1 日正式申請加入數位經濟夥伴關係協定（DEPA），並提出「全球數據安全倡議」；另一方面，美國亦在美墨加協定（USMCA）、美日數位貿易協定之中推動數位經濟規則，2021 年 10 月美國與東協並進一步簽署數位發展聲明，提出將支持東協建構數位經濟基礎設施、進行網路安全

合作等，可以看出美國與中國大陸從貿易與科技競爭，已擴大至數位經濟準則競爭之態勢。誠如此份報告所言，當前亞洲數位平臺企業及數位經濟規模不可忽略，中國大陸更是其中翹楚，然而近期中國大陸的共同富裕政策，間接影響其電商企業原有的創新與跨域能力，隨著美國印太經濟架構所推動的數位貿易環境及準則，是否對於亞洲既有的數位經濟環境形成制度之爭，值得關注。

(三) 亞洲綠色轉型

另一份「綠色轉型報告」除檢視亞洲在疫情中的脆弱與不足之外，亦討論綠色永續在亞洲的重要性及綠色轉型之作為，除了提出數位經濟發展的不均衡之外，亦可看到亞洲各國及地區之間在衛生健康、基礎設施、綠色永續發展上之不均衡發展及需要協助之處。做為全球第二大經濟體，中國大陸在經濟崛起、成為世界製造工廠的同時，亦成為全球第一大碳排放地區。當前中國大陸已提出二氧化碳排放力爭於2030年前達到峰值，以及2060年前實現碳中和之承諾，亦於2021年10月底公布的「中國應對氣候變化的政策與行動白皮書」，從過往滿足能源需求、發展乾淨能源的作法上，加上控管能源消耗總量、強度的「能耗雙控」政策強迫節能減碳，疫後經濟發展之路上，轉而抑制不合理的能源消費的思維下，重新審視經濟成長及永續發展並存之路；另強調「一帶一路」策略在疫情期間對於亞洲經濟復甦之重要性，並重申堅持多邊主義、攜手合作應對當前疫情挑戰之重要性，亦透過亞洲博鰲論壇為亞洲企業發聲模式，昭示中國大陸在疫情期間對亞洲之貢獻。

(四) 結語

因疫情之故，兩岸企業人士未如往常在參與亞洲博鰲論壇之際進行交流與討論，展望未來，兩岸如何開啟疫後互動交流，乃至恢復兩岸經貿往來正常化，均有賴於多方面之交流開展，應多加思考並加以實踐。