

# 目 錄

## 時 評

- 共產黨怎麼解決貧窮問題？從中共中央農村工作會議角度  
觀察 ..... 歐陽新宜 ..... 1
- 疫情發展與中國大陸疫苗外交評析 ..... 趙文志 ..... 9
- 2021 年中共對臺工作會議評析 ..... 董立文 ..... 16
- 《中國共產黨統一戰線工作條例》評析 ..... 馬祥祐 ..... 22
- 美國總統拜登上臺後的臺美「中」關係 ..... 魏玫娟 ..... 32
- 中國大陸《外商投資安全審查辦法》評析 ..... 鄭紹成 ..... 39

## 專 題

- 中國大陸《十四五規劃》重點及其對兩岸經貿之影響 ..... 高 長 ..... 47
- Beyond U.S.-China Relations: Japan's Indo-Pacific Strategy  
for a Rules-Based Multipolar Order ..... *Tsutomu Kikuchi* ..... 66

## 論 壇

- 歐盟因應東地中海危機的策略與評析 ..... 張台麟 ..... 90
- 2020 年底共軍晉升新上將之意涵與觀察 ..... 林穎佑 ..... 96

# Contents

## News Commentary

- How Does CPC Solve Its Poverty Problem? An Observation  
Based on CPC Central Rural Work Conference ..... *Ou-Yang, Hsin-Yi*.....1
- Epidemic Development and Comments on Chinese Vaccine  
Diplomacy ..... *Chao, Wen-Chih*.....9
- Comments on 2021 CPC Annual Meeting on Taiwan Affairs ..... *Tung, Li-Wen*.....16
- Comments on Regulations on United Front Work of CPC..... *Ma, Hsiang-Yu* .....22
- The Triangular Relations among Taiwan-U. S.-China Under  
Biden ..... *Wei, Mei-Chuan* .....32
- Comments on China’s “Foreign Investment Security Review  
Measures” ..... *Cheng, Shao-Cheng* .....39

## Monograph

- Mainland China’s 14<sup>th</sup> Five-Year Plan and Its Impacts on  
Cross-strait Economy and Trade..... *Kao, Charng*.....47
- Beyond U.S.-China Relations: Japan’s Indo-Pacific Strategy  
for a Rules-Based Multipolar Order ..... *Tsutomu Kikuchi* .....66

## Forum

- Comments on EU’s Strategy in Response to the Eastern  
Mediterranean Crisis..... *Chang, Tai-Lin* .....90
- The Meaning and Observation of the PLA’s Promotion of  
New Generals at the End of 2020 ..... *Lin, Ying-Yu*.....96

# 共產黨怎麼解決貧窮問題？ 從中共中央農村工作會議角度觀察

How Does CPC Solve Its Poverty Problem?  
An Observation Based on CPC Central Rural Work Conference

歐陽新宜 (Ou-Yang, Hsin-Yi)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授

## 壹、前言：「三農問題」是中共政權的壓艙石

關於討論中國大陸（以下簡稱大陸）農業問題（俗稱「三農」問題）的指導會議—中央農村工作會議，在去（2020）年12月28日召開，而會議後的指導文件—「中央一號文件」則通常在中央農村工作會議後不久發布。如果中共此次的「中央一號文件」也是三農問題的話，那就是21世紀以來，中共第17次以「三農」做為「中央一號文件」來發布了。何以「三農問題」如此重要，要做為「全黨工作的重中之重」來處理？

中共中央總書記習近平在「會議」中提到：這次農村工作有四大主題：分別是：1、「第二個百年的奮鬥目標」；2、「鞏固和拓展脫貧攻堅成果」；3、「推進鄉村振興」；4、「推動農業農村現代化」。相較於其他時期的中共領導人，習近平的政策思維毋寧是比較宏觀的。三農問題之所以重要的原因，習近平說：「民族要復興，鄉村必振興」；「要構建新的發展格局，就把戰略基點放在擴大內需上」；而「要從歷史觀來看待農業、農村、農業問題，只有深刻理解了『三農問題』，才能更好理解我們這個黨、這個國家、這個民族」；最後，更重要的是「全面建設社會主義現代化國家，實現中華民族偉大復興，最艱巨最繁重的任務依然在農村，最廣泛最深厚的基礎依然在農村」。

中共建黨即將一百年。從習近平的講話中可以看出：從過去、現在，到未來的一百年，如果「三農問題」沒有處理好，那麼不但這個黨、這個國家、這個民族，還有未來中華民族的偉大復興，都不會有前途。

中共把「三農問題」做為「中央一號文件」已經 22 次了（包含 1982-1986 的五次），「黨的十八大以來，黨中央堅持把解決好『三農問題』作為全黨工作的重中之重，把脫貧攻堅作為全面建成小康社會的標誌性工程」，那三農問題就不僅是習近平主政時期的「重中之重」，而是中共建黨以來，歷任領導人的「重中之重」了。

## 貳、「三農問題」的本質是「剝奪」

中共政權的基礎是農民。中共革命的中心問題是農民問題；而農民問題的核心則是土地問題。早年被毛澤東批評的舊時代三大矛盾：「工業與農業」、「都市與鄉村」、「勞心與勞力」其實都與農民的被剝削有關。中共建政以前，「打土豪、分田地」是農民革命的基礎；建政以後，土地改革，三反五反、三面紅旗也都是環繞在農民問題上。改革開放，農業改革，包產到戶，大陸農業有了較大的發展。直到 2000 年，湖北省監利縣棋盤鄉黨委書記李昌平在給大陸國務院的報告中，提到：「農民真苦、農村真窮、農業真危險」的說法，以致「三農」之說，甚囂塵上，更成為「黨的各項工作中的『重中之重』」。

從當時大陸三農問題的實質數據看，農民絕對貧困的情況雖然是全世界 95 個貧困國家中的第 24 名，跟臺灣比較，大陸 7,000 萬（5%）的貧困人口，是臺灣經濟奇蹟過後的貧困人口的十倍（臺灣貧困人口大約 13 萬人）。細究大陸三農問題的本質，並不是絕對貧窮，反而是因為「以農支工」造成的「三大矛盾」情況比較凸出。以基尼係數看，2004 大陸的基尼係數是 0.447，是全世界 177 個國家中的第 144 名。在「二元經濟、戶籍制度」下造成的城鄉差距情況是：「中國最窮的十分之一人口中有 99.58% 生活於農村，而中國最富有的十分之一人口中則是有 88.12% 在城市」。對大陸社會動亂的許多研究表明，大陸農村抗議事件的主因，不是「貧困」而是因為工農、城鄉、職業收入差距造成的「相對剝奪感」。

大陸農民問題，不起自 21 世紀，而是中共革命和大陸發展的根本問題。據中共自己的看法，大陸農民問題包括兩個互相聯繫的方面：第一是農民解放，第二是共同富裕。從毛澤東開始，中共就高度重視農民問題。以 1949 年為界分為兩個階段：之前透過土地革命，解放農民；之後是通過農村社會主義現代化，實現農民共同富裕。

再往前溯源，大陸的三農問題還具有社會主義革命的「路徑依賴」現象。俄國、特別是列寧，從發生「斯托雷平土地改革」以來，俄國馬克思主義的一支通過平分土地的「民主革命」，再通過集體化建立「社會主義」以解決農民問題的基本理論，是「列寧主義」的基本組成部分。馬克思也是重視農民問題的。馬克思是從「農民的保守性」與「生產規模論」來談農民問題。恩格斯的《法德農民問題》，則強調農民的土地產權與自然消亡的過程。

換言之，農民問題、土地問題、農業生產問題，從馬克思時代開始，就一直是共產主義的「重中之重」。如果沒有農民、沒有貧窮、沒有階級對立，就沒有社會主義，也就沒有共產黨、就沒有中華人民共和國。共產主義 / 社會主義在農民脫貧攻堅問題（解決貧窮問題）上的「路徑依賴」，不只是習近平的偉大理想，也是世界各國共產主義者的「無上命令」！

## 參、中共歷來解決農民問題的方法

除去中共在改革開放以前（包含建政以前）的農民政策，我們從歷次（22 次，見表 1）的第一號文件來看，中共解決三農貧窮問題的方法有以下四個階段：

- 1、體制轉軌問題（1982-1986），包括：聯產承包制的問題、人民公社體制改革問題、促進農村商品生產的發展問題、改革農產品統派購制度問題、擺正農業在國民經濟中的地位等問題。
- 2、提高農民收益（2004-2010），包括：促進農民增收、提高農業綜合生產力、提出新農村建設、積極發展現代農業、加強農業基礎建設、突出農業發展、促進農民增收、穩糧、增收、統籌、強基。
- 3、健全流轉機制、解決農民糾紛（2012-2018），包括：解決土地糾

紛、發展農業科技、尊重流轉、鼓勵合作、破除體制機制弊端、夯實農業基礎地位、農墾系統改革、集體經濟改革、新型城鎮化與新農村建設雙輪驅動、深化農村集體產權制度改革、完善「三權分置」辦法、農業供給側結構性改革、加快農村產權交易市場建設、鄉村振興戰略，制度、政策、結構優化；深入推進農村集體產權制度改革；不得借鄉村振興之名違法違規變相舉債。

4、完善鄉村治理、脫貧攻堅、全面建成小康社會（2019-2021），包括：完善鄉村治理機制，保持農村社會和諧穩定中央統籌、省負總責、市縣鄉抓落實的五級書記抓鄉村振興的制度保障、堅決打贏脫貧攻堅戰、全面建成小康社會、鞏固脫貧攻堅成果、推進鄉村振興、加快農業現代化。

以上四個階段，又可以歸納為以下四個意涵：1、以市場經濟為方法；2、突破農民產權制度的障礙；3、盡量提高農民收入；4、最後消滅社會貧窮。

表 1 歷次中共中央一號文件重點

一號文件	年度	重點工作
	1982-1986 階段任務	體制轉軌
1	1982	解決的是聯產承包制的性質問題
2	1983	解決的是人民公社體制改革問題
3	1984	解決的是促進農村商品生產的發展問題
4	1985	解決的是改革農產品統派購制度問題
5	1986	解決的是進一步擺正農業在國民經濟中的地位等問題
	2004-2010 階段任務	提高農民收益
6	2004	促進農民增收的若干政策
7	2005	提高農業綜合生產力
8	2006	提出新農村建設
9	2007	積極發展現代農業
10	2008	加強農業基礎建設
11	2009	突出農業發展、促進農民增收
12	2010	穩糧、增收、統籌、強基

一號文件	年度	重點工作
	2011	【沒有提出以農為主的一號文件，而是提出水利問題】
	2012-2014 階段任務	健全流轉機制、解決農民糾紛
13	2012	解決土地糾紛、發展農業科技
14	2013	尊重流轉、鼓勵合作
15	2014	破除體制機制弊端、夯實農業基礎地位
16	2015	農墾系統改革、集體經濟改革
17	2016	新型城鎮化與新農村建設雙輪驅動、深化農村集體產權制度改革、完善「三權分置」辦法
18	2017	農業供給側結構性改革、加快農村產權交易市場建設
19	2018	鄉村振興戰略：制度、政策、結構優化；繼續深入推進農村集體產權制度改革；不得借鄉村振興之名違法違規變相舉債
20	2019	完善鄉村治理機制，保持農村社會和諧穩定中央統籌、省負總責、市縣鄉抓落實的五級書記抓鄉村振興的制度保障
21	2020	堅決打贏脫貧攻堅戰；全面建成小康社會
22	2021	鞏固脫貧攻堅成果；推進鄉村振興；加快農業現代化

資料來源：作者自行整理。

從這次農業工作會議的兩個工作重點：「保持脫貧攻堅戰果，全面推進鄉村振興」來看，中共解決三農問題，建立社會主義小康社會的最後目標，似乎即將完成。

## 肆、三農問題全面脫貧的代價

可是達成這個社會主義無上命令的全面脫貧目標的代價是什麼呢？2015年習近平訪問倫敦，回國後允諾要在2020年前讓全部7,000萬貧困人口（占全人口的0.52%）一同邁入小康社會。去年3月6號，習近平在「決戰決勝脫貧攻堅座談會」上強調「農村脫貧是承諾，是社會主義本質，即使疫情未消，也必須如期實現」。

去年12月3日，習近平在中共中央政治局常務委員會議時宣布：「中共

採取許多原創性、獨特性重大舉措，推動人類史上規模最大、力度最強的脫貧攻堅戰，經過 8 年持續奮鬥，如期完成新時代脫貧攻堅任務，現行標準下農村貧困人口全部脫貧，貧困縣全部摘帽，取得了令全世界刮目相看的重大勝利」。

全面脫貧是習近平希望在本世紀中建成「富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」的中程目標。另一方面，脫貧致富也是鄧小平「中國式社會主義思想」的繼承。1984 年鄧接見日本首相中曾根康弘時說：「翻兩番，國民生產總值人均達到 800 美元，就是到本世紀末在中國建立一個小康社會。」40 年過去了，大陸的人均 GDP 達到了一萬美元，比鄧小平期待的 800 美元還多了 15 倍！「新中國」的經濟成就，偉則偉矣！但是「消滅貧窮、小康社會」的目標，卻比鄧小平期待的時間，整整晚了 20 年。大陸作為一個社會主義政權，經濟發展和社會福利孰先孰後？這不僅攸關攸關中共是什麼性質的政黨？更重要的是，大陸在未來將要建立什麼樣的社會主義強國？

什麼是社會主義本質？大陸要建立怎樣的社會主義？鄧小平 1986 年接受美國 ABC 的記者華勒斯（Michael Wallace）時說：「貧窮不是社會主義」；「共同富裕」才是「有中國特色的社會主義」。習近平在 2013 年 1 月 5 日也提出過「兩個不能否定」的說法：「改革開放前的求均目標，和改革開放後的求富目標，彼此不要否定」。在這裡，鄧小平改革後的「共同富裕」和習近平的「兩個不否定」，跟臺灣奉行的民生主義均富思想，若合符節；兩岸在國家目標上的和諧同道，在 1979 年以前是不能想像的。

然而從臺灣角度看大陸的三農問題和脫貧致富成果，卻還是心有戚戚焉。如大陸媒體所說，脫貧攻堅的目標是「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養」，這是中華文化的共同理想。大陸能夠在 10 年間消滅近七千萬貧困人口、解決貧苦群眾吃飯穿衣「兩不愁」、住房、教育、醫療「三保障」；提前 10 年實現聯合國可持續發展（永續發展）議程的減貧目標，的確功德一件、可喜可賀。可是這樣的成果，看在同是中華文化圈臺灣人眼裏，卻有不同的評價。

首先是貧窮的定義：臺灣官方採取相對貧窮的定義（最低生活費用水準皆改為平均每人每月消費性支出的百分之六十），一開始就是要避免「相對

剝奪感」的。在臺灣的有些學者甚至於還採取「每月家庭總收入除以家中人口之最低20%人口」，或「全國最窮的百分之五家戶」作貧窮的定義。簡言之，相對貧窮論的觀點認為：「貧窮是人類永遠存在，永遠必須解決的社會問題」！

可是大陸卻採用「絕對貧窮」定義，其認定最低生活水準是根據人們的基本生存需要（吃飯穿衣「兩不愁」、住房、教育、醫療「三保障」），因此貧窮線是以計算出基本生存需要的費用為代表。即便絕對貧窮的定義的方法也被美國或聯合國所採用（以基本必要的飲食費用的三倍代表貧窮線），但是就像臺灣看待貧窮一樣，美國的貧窮問題是無法達成「貧困人口全部脫貧，貧困縣全部摘帽，取得令全世界刮目相看的重大勝利」的。簡單一句話：要達到「社會沒有窮人，人口全面脫貧」，就像要求人口中沒有矮子一樣的「不可能」！

其次是脫貧的手段。大陸把世界社會普遍存在的貧窮問題，用「攻堅」的方式來解決，是不是符合「實事求是」的鄧小平思想和「科學發展觀」的胡錦濤理論？貧窮問題古今中外都存在。像性別平等、性別認同、色情問題、族群衝突或宗教信仰一樣，貧窮問題是不能靠打仗、政治盤算、嚴刑峻法、或「過硬」的行政幹部績效就能解決的。對脫貧一般採用的方法，要不採用「個人動機論」、「貧窮文化論」、「人力資本論（教育）」、「勞動市場論」、「社會福利論」等，卻是沒有看到「攻堅過硬論」這樣的用詞。況且，限定時日消滅貧窮，跟限定時日用大砲消滅蚊子的一樣的不符常規、更不用說也不符合馬克思在「共產黨宣言」中說的「科學社會主義」原理了。用攻堅的方法脫貧，不是跟「共產主義宣言」裡對「封建的、布施的、小資產階級的社會主義」的批判一樣嗎？蒲魯東寫了「貧困的哲學」，不是就被馬克思的「哲學的貧困」和後來的「科學社會主義」批判得體無完膚了嗎？

## 伍、結論

中共建黨馬上就要一百年，習近平2016年7月1日在北京人民大會堂舉行的慶祝中共成立95週年大會上，提醒共產黨員，「一切向前走，都不能忘記走過的路；走得再遠、走到再光輝的未來，也不能忘記走過的過去，不

能忘記為什麼出發。面向未來，面對挑戰，全黨同志一定要不忘初心、繼續前進」。

什麼是共產黨的初心？從共產黨的字面意思，以及當年號召農民革命的口號來看，就是共產均富。共產黨「初心」在於關注土地、關注財產、關注剝削，本質上就是民生福利。可是 100 年過去了，大陸的農民得到了共產均富的好處了嗎？鄧小平說的「翻兩番，在 20 世紀末在中國建立一個小康社會」，大陸農民真的小康了嗎？攻堅過硬所得到的脫貧，真的可以「維持戰果」嗎？

我們不禁要問：在社會主義陣營中，在解決貧困的核心「剝削問題」上，攻堅脫貧到底是什麼路數？社會主義固然不需要「照搬西方一套」，可是「攻堅脫貧」是社會主義中的「貧困的哲學」還是「哲學的貧困」？是「小資產階級社會主義」還是「無產階級社會主義」？是「科學社會學主義」還是「民主社會主義」？是「資本社會主義」還是「社會資本主義」？在這其中，「社會主義民主」和「社會主義自由」是不是得到了發揮？

最後容我們再問一句：大陸的農民在小康社會中有沒有「一簞食，一瓢飲，在陋巷。人不堪其憂，回不改其樂」安貧樂道的自由？「脫貧攻堅、一胎決勝」速戰速決，勇則勇矣，但是當這些攻堅旗幟插上勝利山頭的同時，攻堅後留下的廢墟，就是財產、生育、認同……和許多個人權利的喪失。「麵包誠可貴，自由價更高」。在中華文明偉大復興的路上，我們不僅要看到秦皇漢武疆域的擴大，同時也要看到「擊壤歌」中「日出而作，日入而息。鑿井而飲，耕田而食。帝力於我何有哉？」的人本價值。

# 疫情發展與中國大陸疫苗外交評析

Epidemic Development and Comments on Chinese Vaccine Diplomacy

趙文志 (Chao, Wen-Chih)

國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授兼所長

## 壹、前言

前（2019）年底在中國大陸（以下簡稱大陸）武漢發生首起新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」）肺炎感染案例，隨後疫情開始向外傳播，導致全球受到重創。雖然每個國家都各自採取相關防範與防疫行動，但始終效果不彰，致使各國的經濟、社會、民生等各項活動都因此受到嚴重影響。許多國家甚至因為疫情日益嚴重，而必須採取封城或是宵禁等減少人群聚集的嚴格作為，讓民眾被迫待在家裡。

根據我衛生福利部疾病管制署的統計數據顯示，截至2021年1月21日止，全球約有9,686萬人感染，207萬人死亡，193個國家/地區通報有新冠病毒案例，其中全球感染人數最多前五名國家，分別是美國2,452萬人感染，41萬人死亡；印度1,059萬人感染，15.2萬人死亡；巴西863萬人感染，21.2萬人死亡；俄羅斯363萬人感染，6.7萬人死亡；英國350萬人感染，9.3萬人死亡。嚴重的疫情引起國際社會（特別是受創很深的西方已開發國家）要對大陸究責的聲浪。大陸除一概否認外，為表示身為國際社會成員，展現對國際社會的責任，體現大陸與世界命運共同體，在疫情方興未艾階段，仍向世界其他國家提供大量防疫醫療物資，包括口罩、防護衣等，也

表達願意建立新冠病毒疫情防範網上知識中心，開放給所有國家。

就在全全球抗疫行動如火如荼進行中，研發新型冠狀病毒疫苗的動作也在加緊腳步中，其中大陸的疫苗研發速度在此波競賽中，並不輸給西方國家大藥廠。大陸在口罩外交跌了一跤之後，也積極希望在此波疫苗研發競爭中脫穎而出，希望透過疫苗外交，為大陸的國家名聲扳回一城。本文主要目的是分析大陸的疫苗外交作為及其戰略意涵。因此，首先歸納新冠病毒疫情發展過程，其次分析大陸如何透過疫苗進行疫苗外交活動，第三則是分析此疫苗外交活動的戰略意義，最後為本文結語。

## 貳、新冠肺炎發展與疫苗外交

### 一、新冠肺炎發展

疫情最早是由大陸傳出，隨後向外擴散。在疫情初期階段，大陸一開始只表示是在武漢市陸續發生不明原因肺炎群聚個案，並沒有以嚴肅認真的態度面對此「不明原因」的疫情。因此，在武漢市衛健委隨後公布有 27 名病毒性肺炎個案後，2019 年 12 月 31 日，大陸官方所公布調查報告中只表示染疫民眾多數與華南海鮮城相關，但「無明顯人傳人」的跡象，也未發現醫務人員感染。到了 2020 年 1 月 3 日，武漢市衛健委再度發布通報，表示不明原因肺炎病例已有 44 例。即使如此，大陸官方仍然表明「無明顯人傳人」證據；同年 1 月 8 日，大陸國家衛健委發布報告指出，新型冠狀病毒為疫情病原，與此同時，大陸開始發生醫院醫護人員被感染事件。1 月 20 日，大陸醫學專家鍾南山在媒體上表示：確定該病毒可以「人傳人」，並有 14 名醫護人員感染，而官方也終於正式承認病毒會「人傳人」，這時距離疫情開始已經將近兩個月。此時，病毒也已經開始快速向外擴散。2 月 15 日，全球病例突破 6.7 萬人，死亡人數達到 1,500 人，29 個國家出現確診案例。2 月 29 日，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）秘書長譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）將新冠病毒疫情全球風險級別，由「高」調整至「非常高」。到了 3 月 9 日，義大利成為除了大陸之外疫情最嚴重地區，確診案例達 9,172 例，有 463 人死亡。5 月 10 日，全球確診

人數正式突破 400 萬人。5 月 29 日，由於美國染疫人數快速增加，致使美國受創嚴重，再加上不滿 WHO 反應太慢又過度偏袒大陸，美國宣布退出 WHO，並表示停止提供資金給 WHO。6 月 28 日，全球確診病例正式突破 1,000 萬人，死亡人數接近五十萬人。8 月 7 日，不到兩個月時間，全球確診人數增加近一倍突破 1,900 萬人，死亡人數達 71 萬人，全球疫情最嚴重國家第一位仍是美國，有 488 萬人確診，第二位是巴西，有 291 萬人確診，第三位是印度，有 200 萬人確診。9 月 18 日，全球突破 3,000 萬人確診。死亡人數達 94 萬人。10 月 1 日，美國總統川普夫婦被確診感染新冠病毒。11 月 9 日，美國突破 1,000 萬人確診，全球也突破 4,400 萬人確診，疫情持續快速蔓延中，至今未見減緩跡象。

## 二、疫苗外交

面對各國疫情日趨嚴重，大陸首先展開口罩與醫療外交。由於過去一直以來，大陸本身即是口罩與相關醫療用品的生產大國，此次疫情雖然大陸是第一個受害國家，受到疫情嚴重影響，但隨著疫情向外國擴散導致其他國家亦陷入嚴重災情，外界不斷對大陸質疑與抨擊其隱瞞疫情。大陸為了扭轉防疫不足飽受外界批評的形象，於是展開對其他國家捐贈醫療口罩與物資的行動。2020 年 3 月 20 日，大陸對外表示：已經向 82 個國家和 WHO、非洲聯盟提供援助，包括檢測試劑、口罩、防護衣等。這其中以「一帶一路」沿線國家為大陸主要捐贈防疫物資對象，包括亞塞拜然、俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、寮國、烏茲別克、蒙古、馬來西亞、孟加拉、緬甸、印尼、泰國、柬埔寨、希臘、菲律賓、法國、烏克蘭、伊拉克等。此外，大陸還表示運送了 150 萬個口罩、155 個呼吸機等抗疫用品給義大利，先後派出 3 批專家醫療隊支援義大利。另外，大陸也跟非洲聯盟、上海合作組織、「大陸—中東歐」合作機制等多邊組織，召開專家視訊會議或外長特別會議，分享其在對抗新冠病毒上的經驗；此外，大陸國家主席習近平也與多個國家領導人通電話表達出願意提供援助，例如與寮國、納米比亞、比利時領導人通電話，表示願提供醫療支援，派遣醫療專家以及提供醫療物資等。大陸更是在美國宣布暫時中止對 WHO 捐款後，隨即宣布捐款兩千萬美元給 WHO 進行相關抗疫活動，藉此凸顯大陸非但沒有像外界指責的情況，同時還用具體行動協助

國際社會抗疫，呼應大陸外交上「人類命運共同體」的訴求。

然而，無論是大陸捐贈或是其他國家向大陸購買的防疫物資，卻屢屢傳出品質不佳的情況發生。大陸製造的口罩被歐洲聯盟「非食品產品快速警示系統」(rapid alert system for dangerous non-food products)公告的警示產品中，歸類屬於「嚴重」(Serious)警示產品中。捷克向大陸訂購的 30 萬劑快篩試劑，被指出錯誤率約 80%，檢測結果呈現偽陽性或偽陰性反應；英國、西班牙與土耳其也向大陸購買的新冠肺炎快篩試劑退貨；荷蘭衛生部則因為口罩無法完好的遮蓋臉部或是過濾層有缺陷，從大陸進口總數 130 萬的 FFP2 等級口罩回收。比利時也表示從大陸進口的 300 萬個口罩品質讓人無法接受。芬蘭國家緊急物資局 (National Emergency Supply Agency) 則是因為向大陸國買到二百多萬個不符醫院使用標準的外科手術用和防護型口罩以及花費 1,000 萬歐元採購防護設備，結果不是不合醫院使用，就是簽了約但對方沒履約，導致該局主管洛內馬 (Tomi Lounema) 宣布辭職。<sup>1</sup>

這一連串事件讓大陸原本要扭轉防疫不力形象的努力功虧一簣。然而，面對全球各國所殷殷期待的疫苗，提供大陸另一次扭轉形象的機會。其利用疫苗大打疫苗外交，在不同場合不斷提出要讓大陸疫苗成為國際公共財，並予發展中國家展開疫苗合作，其疫苗外交大體採取四種方式進行：

一是公開承諾全球共有公共財：從醫學角度來看，面對仍然嚴重的疫情，人類最有效因應的方式是透過疫苗來達到全體免疫進而抑制病毒的效果。目前全球疫苗研發以歐美國家以及大陸研發的進度最快，已經獲得相關政府的批准同意並開始施打。然而，由於價格過高以及生產數量有限，以致歐美醫藥大廠所生產疫苗都被美國、英國等西方國家優先買走。面對同樣嚴峻疫情的發展中國家與低度開發國家，卻因為經濟以及相關運送設備欠缺等問題，仍必須獨自面對疫情，得不到西方國家在此波疫苗施打的協助。此時，大陸卻採取完全不同西方國家自掃門前雪的作法。習近平於去 (2020) 年 5 月世界衛生大會 (WHA) 上宣布，大陸生產的疫苗將做為全球的公共財，要提供給世界其他國家，尤其是非洲國家、東南亞國家以及「一帶一路」沿線國家。

<sup>1</sup> 「大陸防疫產品類出包 各國抱怨一次看」(2020 年 4 月 27 日)，2021 年 1 月 13 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004270147.aspx>。

二是雙邊協議、低價出售：隨著大陸疫苗研發接近完成，大陸也展開跟許多發展中國家簽署提供疫苗的雙邊協定，例如與馬來西亞、菲律賓、印尼等國簽署疫苗協定。此外，大陸也以低於市價的方式提供疫苗給第三世界與發展中國家，例如提供給巴西的疫苗是大陸境內價格的二十分之一，顯然此疫苗是受到大陸政府補貼的結果。<sup>2</sup> 此舉受到發展中國家歡迎，阿拉伯聯合大公國、巴林紛紛批准大陸疫苗上市，匈牙利政府、埃及政府表達出大陸疫苗是安全的，巴基斯坦甚至表示大陸疫苗是最好的選擇，巴西、墨西哥預購了大量大陸疫苗。除此之外，面對沒有經費的國家，大陸也提供貸款援助方式，幫助這些國家購買疫苗。例如提供十億美元做為貸款給拉丁美洲國家，以協助他們購買疫苗，墨西哥政府因此向大陸採購7,000萬劑疫苗。<sup>3</sup> 另外，大陸也承諾向非洲國家、東南亞國家以及其他國家優先提供疫苗。此舉無異是在被西方壟斷的疫苗市場中，提供這些購買不到歐美國家所生產疫苗的國家一線希望。

三是加入 WHO 多邊框架：大陸除透過雙邊協定以及雙邊途徑方式對第三世界國家提供疫苗與援助外，大陸也積極參與 WHO 架構下的全球新冠疫苗保障機制。2020年9月，習近平要求大陸相關部門與企業要發揮「全球抗疫物資最大供應國」作用，「全面深入參與」相關國際標準、規範、指南的制定，要向世界分享「大陸方案、大陸經驗」，提升大陸在全球衛生治理體系中的「影響力和話語權」，共同構建「人類衛生健康共同體」，<sup>4</sup> 大陸隨即在同年10月與全球疫苗免疫聯盟（GAVI）簽署協議，正式加入由 WHO 牽頭成立「新冠疫苗保障機制」（Covax）。顯然這是推動大陸疫苗成為全球公共產品的一個重要舉措，藉由參與多邊機制展現大陸無私與共患難的精神與態度，建立負責任大國的國家形象。

<sup>2</sup> 「疫苗正在成為大陸的外交武器」（2020年12月28日），2021年1月13日下載，《法國世界報》，<https://www.rfi.fr/tw/%E5%B0%88%E6%AC%84%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%B3%95%E5%9C%8B%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%A0%B1/20201218-%E7%96%AB%E8%8B%97%E6%AD%A3%E5%9C%A8%E6%88%90%E7%82%BA%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%9A%84%E5%A4%96%E4%BA%A4%E6%AD%A6%E5%99%A8>。

<sup>3</sup> 戴雅真，「英媒：大陸從疫情發源國搖身一變 展開疫苗外交」（2020年12月16日），2021年1月13日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012160310.aspx>。

<sup>4</sup> 繆宗翰，「全球疫苗起跑／扭轉形象爭話語權 看懂大陸疫苗外交如何走出去」（2020年12月9日），2021年1月13日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012090038.aspx>。

四是技術轉移、就地生產：大陸不僅提供疫苗給發展中國家，甚至在一些國家開設實驗室，對這些國家進行生產疫苗的技術轉讓，讓這些疫苗可以就地生產，解決運輸所需的相關設備不足的問題。<sup>5</sup> 例如，大陸與巴西簽署疫苗技術轉讓協議，將大陸疫苗技術授權與轉讓給巴西，一旦大陸疫苗完成研發，即可在巴西本土生產大陸疫苗。<sup>6</sup>

## 參、疫苗外交的戰略影響

### 一、負責任大國角色的建構

大陸在對外關係與形象上，一直試圖將大陸塑造成為一個「負責任大國」形象。在此次疫情上，雖然在「口罩外交」中因為品質不佳使得這樣的努力成效不彰，但疫情持續高燒不退情況下，疫苗研發為大陸提供另個有利的時機與機會。也因此，習近平在去年五月 WHA 宣布，大陸國產疫苗將會作為全球公共財，以供應外國數百萬人疫苗的方式，提升大陸的形象。此外，大陸亦積極參與由 WHO 建構的多邊機制以及提供疫苗給發展中國家與第三世界國家。這些舉措都在在試圖去凸顯大陸沒有「獨善其身」，而是「兼善天下」的國家形象，大陸不僅透過雙邊協議方式協助個別國家抗疫，其也積極參與多邊架構平臺貢獻大陸經驗與疫苗，試圖建構出大陸「負責任大國」的角色。不可否認，相較於西方國家態度與作為，大陸的行動的確有助於其國際形象的建構，進而強化其「負責任大國」的國家形象。

### 二、對發展中國家國際影響力的提升

面對陸續有疫苗研發完成，西方富有國家開始大量搶購疫苗，以至於初期疫苗幾乎全由西方國家所購買，對於發展中與落後國家來說，由於貧窮、經費和國力不足，致使這些國家幾乎無法獲得疫苗注射。面對西方國家的

<sup>5</sup> 繆宗翰，「新冠疫苗：大陸外交的新武器」（2020年12月20日），2021年1月13日下載，《法國世界報》，<https://www.rfi.fr/tw/%E5%B0%88%E6%AC%84%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%B3%95%E5%9C%8B%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%A0%B1/20201220-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%96%E4%BA%A4%E7%9A%84%E6%96%B0%E6%AD%A6%E5%99%A8-%E6%96%B0%E5%86%A0%E7%96%AB%E8%8B%97>。

<sup>6</sup> 「全球累積確認逾 1212 萬，大陸巴西簽疫苗轉讓協議」（2020年7月9日），2021年1月13日下載，《新浪網》，<https://news.sina.cn/gj/2020-07-09/detail-iircuyvk2792889.d.html?vt=4>。

「自私自利」，大陸向這些發展中國家伸出援手，無疑是「雪中送炭」。大陸不僅承諾提供貧窮國家疫苗，同時還替這些國家提供貸款解決財源問題。<sup>7</sup>此外，大陸也向長期在南海問題上有緊張關係的國家，例如馬來西亞、菲律賓、印尼等國伸出援手，提供大陸國產疫苗。這些舉動都無形中增加了大陸影響力，例如原本和大陸有緊張關係的國家，雙方外交緊張突然緩和，馬來西亞釋放被逮捕的60位大陸漁民，印尼則向大陸遣返3名維吾爾人。<sup>8</sup>這都顯示在大陸疫苗外交下，大陸影響力大幅提升之事實。對發展中國家來說，大陸無異和西方國家形成強烈對比，尤其在面對危難時，積極伸出援手對廣大發展中國家來說自是點滴在心頭，自然增加對其支持與好感，無形中亦增強大陸對發展中國家影響力。

## 肆、結語

事實上，在此波疫情上，西方已開發國家充滿著「自掃門前雪」心態。由於本身始終無法有效對抗疫情，西方國家也無力顧及發展中與低度開發國家嚴重疫情。西方國家挾其優勢與財力，幾乎將所有疫苗壟斷，以至於發展中與低度開發國家只能自力救濟。相較於西方大國自私自利行徑，大陸卻展現出另種不同面貌，不僅承諾提供疫苗，面對財政窘迫的貧窮國家還提供貸款或是直接捐助，這樣雪中送炭行為，自然獲得發展中國家大力感謝與支持，讓其深感在困難與危機之時，只有大陸願意伸出援手，無形之中將會擴大大陸在國際社會領導者的形象與影響力。

總體來說，此次疫情提供大陸展現不同於西方國家面對全球共同災難時國家形象的有利機會。這對大陸來說有助於其在國際社會的領導形象建構；對於西方國家來說，如何擺脫自私自利形象，重新獲得廣大發展中國家的心，則是其未來的挑戰。

<sup>7</sup> 戴雅真，「英媒：大陸從疫情發源國搖身一變展開疫苗外交」。

<sup>8</sup> 「疫苗外交！巴林准大陸疫苗上市 巴基斯坦擬跟進」(2020年12月14日)，2021年1月13日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/120944/5091121>。

## 2021 年中共對臺工作會議評析

Comments on 2021 CPC Annual Meeting on Taiwan Affairs

董立文 (Tung, Li-Wen)

中央警察大學公共安全系教授

### 壹、前言

中共的「2021 年對臺工作會議」於今 (2021) 年 1 月 17 日至 18 日在北京舉行，中國大陸 (以下簡稱大陸) 全國政協主席汪洋出席講話。這個會議的前身從 1990 年的「全國對臺工作會議」開始，一般都由中共中央政治局常委、大陸全國政協主席與會發表重要講話，中臺辦、國臺辦主任作工作報告，中央黨政軍涉臺有關部門和各地有關負責人員出席會議。至於「中共中央對臺工作會議」，則指由中共中央總書記出席的最高領導階層會議。

今年會議仍屬例行，旨在傳達中共中央總書記習近平 (對臺領導小組) 關於對臺工作的指示，包括總結前一年的工作成績、判斷當前兩岸關係形勢與律定新一年度的工作方向等。過去幾年來，關於這個會議的內容，中共都只公布八百字左右的政協主席講話內容，但仍可在其隻字片語中，摸索出中共對臺政策的變化。

整體而言，去 (2020) 年由於我國總統選舉、疫情衝擊、香港「反送中」運動、「港版國安法」的影響與美「中」貿易戰升級、美國總統選舉，使得中共的「三統三論」(和統、武統、買統；一個中國、九二共識、一國兩制) 均遭遇重大挫敗，不但在臺灣內部沒有市場，更在國際社會上引發反作用。

例如美國川普政府推出一系列友臺措施等，在這些因素影響下，尤其疫情讓兩岸交流幾乎陷於停斷狀態，兩岸經社融合止步、兩岸民主協商進度停滯，使得中共對臺政策的重點轉移至「反獨罵戰」，幾無成效可言。於是，中共內部衍生出「和統論」與「武統論」的爭論，乃至於出現「強制統一」或「智統論」等不同主張，一時之間，中共對臺政策似乎處於左右搖擺、方向不明的狀態。

在這種狀況下，中共「2021 年對臺工作會議」如何統一口徑與統一部署，就成為眾所矚目的焦點。本文就會議內容的轉變與會議的意涵二個方面，來解讀此次會議的意涵。

## 貳、會議內容的轉變

首先，會議內容出現最大的變化，是著重強調「外部勢力干涉」，因而才有在「大變局」之下，指控我政府「挾洋自重、謀獨挑釁」，「要準確識變、科學應變，增強風險意識，樹牢底線思維，發揚鬥爭精神」。的確，美國川普政府扭轉了自尼克森政府 50 年來的「中國政策」，使美、「中」關係發生全面且深刻的對抗，相對的美、臺關係則有全方位的突破與發展。又逢百年最嚴重的疫情災變，衝擊全球地緣政治與經濟重組。全球變局讓臺灣的戰略地位越發重要，臺海穩定不只是兩岸關注的議題，更攸關印太區域的穩定，成為全球焦點。在此狀況下，「外部勢力干涉」進入中共對臺工作會議的議程，「挾洋自重」成為對臺工作的挑戰，誠為 40 年來中共對臺工作會議首見。

其次，2019 與 2020 年都提出「貫徹和平統一、一國兩制方針」，但今年汪洋的講話沒提「一國兩制方針」，只講了「和平發展、融合發展，推進祖國統一進程」，汪洋這段講話似乎反映在強制統一立場上的轉折，一方面不提「一國兩制」卻強調「外部勢力」所造成的變局，另一方面既要求中共幹部要「樹牢底線思維」又要求要拿出「對臺工作的效能」。顯然，中共了解其對臺工作所遭遇的問題與挫敗，簡言之，環境出現大變化而工作拿不出效能。

再次，汪洋提出「要打破民進黨當局對兩岸交流合作的限制阻撓」也是

會議首提，所謂「民進黨當局對兩岸交流合作的限制阻撓」所指何為？本文統計大陸國臺辦記者會的發言，約略是指下列五件事情：1. 不接受「九二共識」，破壞了兩岸關係和平發展；2. 強推《反滲透法》與「國安五法」修法，倒行逆施，製造綠色恐怖，禁限兩岸交流交往；3. 藉由新冠肺炎疫情對兩岸交流的阻撓限制和對臺灣民眾的威脅恐嚇；4. 針對海峽論壇提出「三禁」進行限制阻撓，企圖全面禁止兩岸交流；5. 阻撓限制兩岸經濟合作，企圖製造兩岸脫鉤等。

最後，今年會議修改去年「精準施策，提高惠臺利民政策舉措的實效，完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展和保障臺灣同胞福祉的制度安排和政策措施。要大力推動兩岸青年交流，為臺灣青年來大陸學習、實習、創業、就業創造更好條件」，成為「要支持臺商臺企抓住國家構建新發展格局的機遇，積極參與十四五規劃實施、國家區域協調發展戰略，支持福建探索海峽兩岸融合發展新路。持續完善保障臺灣同胞福祉和實現同等待遇的制度安排和政策措施，讓臺胞有更多獲得感」。這個修改應該是為因應疫情對兩岸交流的衝擊，只好把「促融」的工作重點對象，從在臺灣的青年轉移到在大陸的臺商臺企。

## 參、會議的意涵

綜觀本次對臺會議的主軸，脫胎於今年1月11日「習近平在省部級主要領導幹部學習貫徹黨的十九屆五中全會精神專題研討班開班式上發表重要講話」，包括「當今世界正經歷百年未有之大變局，但時與勢在我們一邊，總體上機遇大於挑戰」、「必須增強憂患意識、堅持底線思維，隨時準備應對更加複雜困難的局面」與「心懷國之大者，不斷提高政治判斷力、政治領悟力、政治執行力」等。

簡言之，中共對臺工作方針與部署必須服從於習近平的國家大戰略，所以，汪洋的講話一開始就「要以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，認真貫徹落實黨中央對臺工作決策部署」；結尾時仍強調「把加強黨的全面領導落實到對臺工作各方面全過程，把黨中央相關決策部署不折不扣地落到實處」，恐怕，這是「2021年對臺工作會議」最重要的「二要」。

去年12月29日全國臺灣研究會會長汪毅夫在「2020臺灣政局暨兩岸關係回顧與展望」研討會上公開警告：「我們也絕對不能容忍全面妄議我中央對臺大政方針、全盤否定我對臺工作成績的言論」。一般均認為這是針對「武統論」的管控，避免「妄議中央的鷹派言論干擾對臺工作，並成為敵對勢力乘機攻擊的藉口」。

更重要的是，這一年來「武統論」聲勢高漲，不但點名批判上海東亞所所長章念馳與廈大臺研所前所長陳孔立等老一輩卓有聲望的臺灣專家，甚至直指國臺辦是「跪臺辦」，而對國臺辦主任本人有諸多臧否，表面看來是對國臺辦的不滿，實際上被認為是批判習近平，並動搖了中共中央的對臺政策方針。因此，今年「2021年對臺工作會議」的「二要」別具意涵。相信今年大陸的「武統論」會被壓抑，限縮在「不放棄武力統一」與「樹牢底線思維」這兩個範圍內。

另外值得參考的是國臺辦主任劉結一的兩篇講話，一是去年11月6日「在兩岸領導人歷史性會晤5周年座談會」上的講話，本文認為有四要點：1. 中共中央總書記、國家主席習近平同臺灣地區領導人馬英九會晤。2. 祖國統一是定論，和平統一是最佳方式，「一國兩制」是最佳方案。3. 海峽兩岸同屬「一個中國」，共同努力謀求國家統一，是「九二共識」的核心要義。4. 「中國人」的事要由「中國人」來決定。臺灣是「中國」的一個地區，事關「中國」核心利益和「中國人民」民族感情，是「中國」的內政，不容任何外來干涉。

這篇講話所呈現的兩岸「中央」與「地方」的不對等定位、「一國」與「統一」不容討論、對「九二共識」的定義與「不容任何外來干涉」等，都屬於最強硬的表態，不但民進黨政府無法接受，就連國民黨也很難承認，這些條件顯示兩岸溝通幾無可能。

不過，2021年1月1日劉結一在第1期《兩岸關係》雜誌發表題為《堅定信心 共創新局》的新年賀詞，其內容強調「未來要共謀和平、共護和平、共用和平」與「堅持一個中國原則和九二共識，堅決遏制臺獨分裂活動，完善保障臺灣同胞福祉和同等待遇的制度安排和政策措施，密切兩岸經貿往來，促進兩岸交流合作，推動兩岸關係和平發展、融合發展，推進祖國統一進程」。這樣的表述顯然跟去年11月6日的講話有了大幅度的修飾與柔

和，但不表示劉結一放棄了原有的立場與主張，而是針對 2021 年推動對臺工作的調整。

最後，2027 年兩岸關係的問題，2027 年的問題出現在去年中共 19 屆 5 中全會習近平說要在 2027 年實現「建軍百年奮鬥目標」。海內外媒體開始出現「中共預計在 2027 到 2035 年內統一臺灣」的論調，包括 2020 年 10 月 29 日上海政法學院國際事務與公共管理學院副教授陳道銀指出，當大陸軍隊在 2027 年達到世界一流水平時，已可以不在乎美國因素。不排除 2027 年也是習近平為武統臺灣定出的時間表，剛好 2027 年也是中共 21 大的舉行之年，習近平可能想借第三個百年的實現，加強權威，贏得支持，爭取繼續連任。

2020 年 10 月 30 日香港《南華早報》報導，共軍知情人士表示，2027 年現代化計畫是由中央軍委政治部門制定，已被納入中共的 2049 年建國百年目標；這不僅是這個概念首次公開，甚至許多軍方內部人士也是第一次聽說。大陸的目標是到 2027 年擁有 3 支航空母艦戰鬥群，趕上美國部署在太平洋地區的軍事力量，以阻止一切對武力統一臺灣的干預，迫使臺灣回到談判桌。

2020 年 12 月 8 日《風傳媒》引述北京觀察人士指出，習近平是要塑造他新時代的對臺新戰略，也就是由「反獨」轉向「促統」的新階段。最近一、兩年對臺還不會有太大的動作，而是讓這個新戰略發酵一段時間，習近平的目標應該是到 2027 年中共 21 大時，兩岸政治關係要有重大突破，亦即兩岸必須在「一中框架」下開始統一談判。北京觀察人士指出，大陸很清楚臺灣不願統一的民意，也會努力爭取民意，但不可能太在乎臺灣的民意。至於轉變臺灣民意，只能靠利益誘惑和文攻武嚇，而且不排除以兵臨城下、迫使談判的「和平解決方案」。

2021 年 1 月 4 日新加坡《聯合早報》登出余澤遠的文章「大陸對臺和統還是武統」，聲稱「大陸沒有將統一一列入其今後五年要完成的任務，其優先目標仍是推進自身的現代化進程」。

綜合這些消息，無論出發點是真是假，但本文判斷「大陸預計在 2027 到 2035 年內統一臺灣」可能會越來越成為大陸宣傳重點，因為對「統一時間表」的問題，過去大陸操作的方式為似有若無，講得太明確無疑會搬石頭

砸自己腳，過去鄧小平曾公開把統一一列為「八十年代的三大任務之一」，結果沒有實現。最好的方式是把它推遲到未來的某一段時程，既可對內交代，在此時程中也可以隨機應變。2027 年迫談的門檻很低，只要談起來就可各說各話，到 2035 年那就是下一代的事情。

## 肆、結論

各國對 2021 年的世界局勢與國家發展都不敢樂觀，疫情的對各國政治與經濟的衝擊尚未停止，疫苗能否全面施打與有效控制疫情，也沒有確定的答案。無論美國拜登政府對「中」政策如何調整，全球地緣政治與經濟重組的趨勢不會停止，臺灣戰略地位的重要性不會下降。

若中共仍持續過去四年對臺政策，中斷溝通且打壓封殺臺灣，那麼兩岸關係漸行漸遠的趨勢也不會停止。兩岸關係的穩定與合作，無論從哪一個方面看都對雙方有利。也許北京可以思考，蔡英文總統是中共所能碰到最好的協商對象，她四年來的兩岸政策是穩定與一貫的，是值得信任的談判對手。

就如同蔡總統 2021 元旦談話再次重申：面對兩岸關係，我們不會冒進，也會堅守原則。只要大陸有心化解對立，改善兩岸關係，在符合對等尊嚴的原則下，我們願意共同促成有意義的對話。

# 《中國共產黨統一戰線工作條例》 評析

Comments on Regulations on United Front Work of CPC

馬祥祐 (Ma, Hsiang-Yu)

國立金門大學海洋與邊境管理學系副教授兼系主任

## 壹、前言

毛澤東在 1939 年《共產黨人》雜誌的發刊詞中，提到「統一戰線、武裝鬥爭、黨的建設」，是中共的「三大法寶」。對中共而言，不論是革命階段或者建政後，統一戰線工作都是非常重要的戰略作為。革命階段，統一戰線是「聯合次要敵人，打擊主要敵人」，聯合及團結不同政治團體及社會各界的力量，為奪權建政此一政治目的來共同奮鬥。而建政之後，統一戰線工作一樣受到重視與實踐，是其維持領導權的關鍵手段之一，而「筆桿子保政權」、重視「大內宣」，便是其具體運作的呈現。雖然中共對統一戰線工作一向高度重視，但是直到 2015 年 5 月，才首次發布《中國共產黨統一戰線工作條例（試行）》，讓統戰工作進入「制度化、規範化、程序化」階段，中共中央為此相應成立「中央統一戰線工作領導小組」，讓統戰工作的指揮體系更加具體化，這對大陸統戰工作可謂具「里程碑意義」發展。而試行條例在經過五年多試行後，中共中央在今（2021）年 1 月公布了正式的《中國共產黨統一戰線工作條例》，條文內容從試行條例的 10 章 46 條，擴大到 14 章 61 條，這樣變動調整反映出中共近年來所面臨內外環境激烈變化與統戰工作需求更迭。

而「統一戰線」、「統戰」一詞在臺灣往往與兩岸統一劃上等號，但「統一戰線」在大陸的使用範圍與層面，卻遠遠超過臺灣方面認知，其層面包含對民主黨派和無黨派人士工作、黨外知識分子工作、民族工作、宗教工作、非公有制經濟領域統一戰線工作 新的社會階層人士統一戰線工作、港、澳、臺統一戰線工作、海外統一戰線工作和僑務工作，及黨外代表人士隊伍建設等。本文除將討論新版統一戰線工作條例內容外，也將對新舊統一戰線工作條例條文進行解構、對比分析，藉此掌握統一戰線的具體面向與內容，更進一步掌握其發展脈絡，從而瞭解中共所面對之處境，及其透過統戰工作所欲實現目標。

## 貳、新舊《中國共產黨統一戰線工作條例》比較

茲將試行條例與正式條例內容解構與對比後，筆者加以繪製成「表 1 新舊《中國共產黨統一戰線工作條例》對比表」，從表格分析與對比中發現《中國共產黨統一戰線工作條例》條文內容，凸顯下列特性：

### 一、內外環境丕變，統戰工作需求大幅轉變

新版《中國共產黨統一戰線工作條例》相較於試行版本，在整體架構上新增「第八章 新的社會階層人士統一戰線工作」（31-33 條）及「第十章 海外統一戰線工作和僑務工作」（37-38 條），這兩章分別凸顯大陸目前內外環境轉變所帶來的不同統戰工作挑戰與需求。

從內在環境的變化來看，新增第八章將「新的社會階層人士」界定為：民營企業和外商投資企業管理技術人員、中介組織和社會組織從業人員、自由職業人員、新媒體從業人員等，與「第七章 非公有制經濟領域統一戰線工作」特別做出區隔。這意味著大陸的社會階層分化，在這五年內，隨著經濟的發展已經出現更為明顯的切割。所謂「新的社會階層人士」，從西方的角度來看，或可以歸類為「白領階層」、「中產階級」，這是有別大陸過去「工人階級」、「資產階級」分類範疇的新群體，並不在傳統的統戰工作網絡之中，將其納入統戰工作條例中進行規範，意味著此一群體規模已不可忽視。

除第八章反映大陸內部社會階層變化外，在「第七章 非公有制經濟領域統一戰線工作」的條文調整中，也凸顯大陸內部社會變化帶來的不同統戰需求。在第八章第27條，凸顯要建立「親清政商關係」外，第28條對非公有制經濟人士的引導上做了大幅調整，強調全面貫徹信任非公有制經濟人士、建立健全政企溝通協商制度，並要培育和發展「中國特色」商會組織。第29條則強化工商聯地位，凸顯工商聯對所屬商會履行業務主管單位職責，並對所屬商會主要負責人進行考察考核。這凸顯出商會組織在大陸內部受到正面肯定外，也意味著其影響力不斷擴大，因此在統戰條例中，除宣示要培育和發展「中國特色」商會組織，更強調要發展工商聯的監控角色。

從外在環境變化來看，新增的「第十章 海外統一戰線工作和僑務工作」，其實反映大陸面臨國際格局變化所帶來的統戰需求，在這一章將原試行條例第31條分拆成兩條，分別規範統一戰線工作和僑務工作。其中在第37條海外統一戰線工作的主要任務條文中，主要新增重點為「加強思想政治引領，增進華僑和出國留學人員等對祖國的熱愛和對中國共產黨、中國特色社會主義的理解認同」，以及「發揮促進中外友好的橋梁紐帶作用，營造良好國際環境」。這主要是大陸對美國前總統川普任內形塑的國際「反中」潮流所做出的回應，期望透過海外統一戰線工作的推動，不僅穩住自己的陣腳，也在海外建立對外統戰、進行「大外宣」的支點。

在第38條僑務工作的主要任務上，除原有僑務工作概念外，主要凸顯「保護華僑正當權利和利益，關心華僑的生存和發展，推動和諧僑社建設」以及「保護歸僑、僑眷合法權利和利益」。前者除反映大陸經濟實力提升，更有能力關心僑民與僑社外，也是反映目前推動「一帶一路」建設後，大陸僑民在海外不論數量與資產都在上升的新格局；在保護僑民權利和利益之外，僑務工作要「教育引導華僑遵守住在國法律，尊重當地文化習俗，更好融入主流社會，為住在國經濟社會發展貢獻智慧和力量，充分展現守法誠信、舉止文明、關愛社會、團結和諧的大國僑民形象」，而其最終目標，與「保護歸僑、僑眷合法權利和利益」，都是期望僑民積極發揮他們與海外聯繫廣泛的優勢作用，為海外的統一戰線工作、大陸外交工作發揮宣傳與支撐效果。

表 1 新舊《中國共產黨統一戰線工作條例》對比表

中國共產黨統一戰線工作條例（試行）	中國共產黨統一戰線工作條例	差異點
第一章 總則 1-4 條	第一章 總則 1-5 條	第 1 條，凸顯黨對統戰工作的集中統一領導。 第 2 條，全面建成小康社會修改成全面建設社會主義現代化國家。 第 3 條，凸顯新時代的統戰需求，及習近平的政治主張。 新增第 4 條 統一戰線工作的原則
第二章 組織領導和職責 5-10 條	第二章 組織領導和職責 6-11 條	全部條文重整。 第 6 條，黨對統一戰線工作的集中統一領導。 第 7 條，黨中央成立統一戰線工作領導小組及其權責。（原第 10 條內容擴展） 第 8 條，地方黨委對本地區統一戰線工作負主體責任。（原第 6 條內容移除中央部分） 第 9 條，統戰部職責。（原第 5、7、8 條內容整併） 第 10 條，次級單位應有明確統戰負責人（原第 5 條主要內容） 第 11 條，統戰部門幹部兼任原則（原第 9 條擴展）
第三章 民主黨派和無黨派人士工作 11-15 條	第三章 民主黨派和無黨派人士工作 12-16 條	第 13 條（原 12 條）將無黨派人士納入政黨協商。刪除協商方式。 第 14 條（原 13 條）刪除原對支持民主黨派和無黨派人士監督的具體描述 第 15 條（原 14 條）精鍊民主黨派和無黨派人士監督相關規範文字 第 16 條（原 15 條）各級黨委對民主黨派和無黨派人士的支持
第四章 黨外知識分子工作 16-18 條	第四章 黨外知識分子工作 17-19 條	第 17 條（原 16 條）國家機關和國有企事業單位黨外知識分子工作的重點對象。文字調整。 原 17 條，黨委領導刪除。 第 19 條，黨外知識分子聯誼會成立與管理（原第 18 條後段文字獨立與強化）
第五章 民族工作 19-21 條	第五章 民族工作 20-22 條	第 20 條（原第 19 條），民族工作的根本要求。文字精鍊。 第 21 條，原第 20 條民族地區發展規定文字調整，同時併入原第 21 條的少數民族幹部培養條文。 第 22 條，原第 20 條第二、三段民族認同相關文字調整，但新增反滲透、暴力相關規定。

中國共產黨統一戰線工作條例 (試行)	中國共產黨統一戰線工作條例	差異點
第六章 宗教工作 22-24 條	第六章 宗教工作 23-26 條	<p>第 23 條 堅持和發展中國特色社會主義宗教理論</p> <p>第 24 條 (原第 22 條) 黨的宗教工作基本方針。強調善於用法律規範宗教事務管理、運用法治思維和法治方式處理宗教矛盾和問題。凸顯防範和抵禦境外利用宗教進行滲透。強調用社會主義核心價值觀引領和教育宗教界人士和信教群眾，刪除宗教界促進經濟的作用。</p> <p>第 25 條 (原第 23 條)，文字調整。</p> <p>第 26 條 (原第 24 條)，文字調整。</p>
第七章 非公有制經濟領域統一戰線工作 25-28 條	第七章 非公有制經濟領域統一戰線工作 27-30 條	<p>第 27 條 (原第 25 條)，對非公有制經濟的支持，文字微調。凸顯建立親清政商關係。</p> <p>第 28 條 (原第 26 條)，對非公有制經濟人士的引導，因應時空環境不同文字大幅調整。</p> <p>第 29 條 (原第 28 條)，有關工商聯規定，因應時空環境不同進行文字調整。凸顯工商聯對所屬商會履行業務主管單位職責，並對所屬商會主要負責人進行考察考核。</p> <p>第 30 條 (原第 27 條)，文字調整。凸顯工商聯黨組對所屬商會黨建工作履行全面從嚴治黨主體責任。</p>
	第八章 新的社會階層人士統一戰線工作 31-33 條	<p>新增本章針對民營企業和外商投資企業管理技術人員、中介組織和社會組織從業人員、自由職業人員、新媒體從業人員等進行統戰工作規範。</p>
第八章 港澳臺海外統一戰線工作 29-32 條	第九章 港澳臺統一戰線工作 34-36 條	<p>第 34 條 (原第 27 條) 對有關港澳統一戰線工作的主要任務進行文字精鍊調整，強調「支持港澳融入國家發展大局」，增強香港同胞、澳門同胞國家意識和愛國精神，維護國家主權安全發展利益，維護香港、澳門長期繁榮穩定，確保「一國兩制」實踐行穩致遠。</p> <p>第 35 條 (原第 30 條)，對有關對臺統一戰線工作主要任務進行文字精鍊調整，但突出「發展壯大臺灣愛國統一力量」。</p> <p>第 36 條 (原第 32 條)，文字精鍊。</p>

中國共產黨統一戰線工作條例（試行）	中國共產黨統一戰線工作條例	差異點
	第十章 海外統一戰線工作和僑務工作 37-38 條	新增一章。將原第 31 條分拆成兩條，分別規範統一戰線工作和僑務工作。 第 37 條針對海外統一戰線工作的主要任務進行大幅文字調整，要求增進對中國共產黨、中國特色社會主義的理解認同，鼓勵華僑扮演橋梁紐帶作用，營造良好國際環境。 第 38 條規範僑務工作的主要任務。
第九章 黨外代表人士隊伍建設 33-44 條	第十一章 黨外代表人士隊伍建設 39-50 條	第 39 條（原第 33 條）。 第 40 條（原第 34 條），文字微調。 第 41 條（原第 35 條），文字微調。 第 42 條（原第 36 條），文字微調。 第 43 條（原第 37 條），文字微調。 第 44 條（原第 38 條）。 第 45 條（原第 39 條），文字微調，同時明訂參事室黨外參事、文史研究館黨外館員不少於 70%。 第 46 條（原第 40 條）。 第 47 條（原第 41 條），文字微調。 第 48 條（原第 42 條），文字微調。 第 49 條（原第 43 條）。 第 50 條（原第 44 條），文字微調。
	第十二章 統戰部門自身建設 51-55 條	新增本章。 第 51 條加強黨的政治建設。 第 52 條加強黨的思想建設。 第 53 條加強黨的組織建設。 第 54 條加強黨的作風建設。 第 55 條加強黨的紀律建設。
	第十三章 保障和監督 56-59 條	第 56 條保障規定。 第 57 條表彰獎勵。 第 58 條納入問責範圍。 第 59 條問責
第十章 附則 45-46 條	第十四章 附則 60-61 條	第 60 條（原 45 條）。 第 54 條（原 46 條），文字調整為本條例自發布之日起施行。

資料來源：作者自行繪製。

## 二、凸顯黨對統戰工作集中領導及習近平政策理念重要性

新條例相較於試行條例另一大特色是，進一步將統一戰線工作領導集中在中央，因此在總則第 1 條中便明定，「為了加強黨對統一戰線工作的集中統一領導，提高統一戰線工作的科學化規範化制度化水平，鞏固和發展愛國統一戰線」方制訂此條例。新條例的第 6 條則進一步強調黨對統一戰線工作的集中統一領導，第 7 條則具體規範中央統一戰線工作領導小組的權責。

除強化黨對統戰工作的集中領導外，也強化習近平政策理念重要性。在第 3 條，除歷數各屆中共領導人的政治領導理論外，主要在論述習近平的政策理念，諸如「習近平新時代中國特色社會主義思想」、增強「四個意識」、堅定「四個自信」、做到「兩個維護」，推進「五位一體」總體布局、協調推進「四個全面」戰略布局等，可以說習近平的政策理念是新時代統一戰線工作指導思想核心，而推動統戰工作的直接或間接效果，便是樹立與鞏固習近平的領導地位，這反映出中共近期面臨嚴重的內外壓力下，對嚴控思想與輿論，捍衛與鞏固領導中心的迫切需求。

## 三、新格局下港、澳、臺統一戰線工作調整

新舊統戰條例也凸顯這 5 年來港、澳與兩岸格局變化，從「表 2 新舊港、澳、臺統一戰線工作規定對比」中可以看出，在港、澳統一戰線工作上，增列「堅持和完善『一國兩制』制度體系」、「支持港澳融入國家發展大局，增強香港同胞、澳門同胞國家意識和愛國精神」、「維護國家主權安全發展利益」，「確保『一國兩制』實踐行穩致遠」等文字。這主要反映出「反送中」運動以來，香港內部乃至於臺灣對於「一國兩制」已經破產質疑，強化對「一國兩制」的宣傳，是大陸在找到新個論述或新個制度主張前所必須堅持，同時「反送中」運動以來，也讓大陸意識到香港內部只有兩制而無一國的概念，因此「增強香港同胞、澳門同胞國家意識和愛國精神」、「維護國家主權安全發展利益」，也就成為當前的工作重點。而除了政治意識形態上的鞏固作為外，如何在經濟上穩住香港，也是大陸目前的關注重點，其中粵港澳大灣區的規劃發展，是大陸在經濟上進一步結合香港或者稱之為「協同發展」的重要舉措，但是此一政策在香港內部是有爭議的，而這便是「支持港澳融入國家發展大局」當前的關注重點之一。

而在涉臺部分，值得關注的是增加了「廣泛團結海內外臺灣同胞，發展壯大臺灣愛國統一力量」及「不斷推進『祖國』和平統一進程」，但刪除了「鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎」等文字。「廣泛團結海內外臺灣同胞，發展壯大臺灣愛國統一力量」意味著大陸將對臺統戰工作的範圍擴大到海外，凸顯大陸開始清楚認知到海外臺胞對臺灣民主發展的支持與重要。同時這也意味現行對臺統戰工作的成效低與基礎薄弱，這反映在臺灣民眾認同自己是臺灣人的比重近來快速增長，而一直以來、居主流，認為自己是臺灣人也是中國人的認同比重明顯下滑（見陸委會長期民調），因此必須進一步發展壯大臺灣愛國統一力量。而增加「不斷推進『祖國』和平統一進程」，刪除「鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎」等文字，可以視為吸納與文字的精鍊，讓條文更為簡化與集中。

表 2 舊港、澳、臺統一戰線工作規定對比

第八章 港澳臺海外統一戰線工作	第九章 港澳臺統一戰線工作
<p>第 29 條 港澳統一戰線工作的主要任務是：全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的方針，嚴格依照《憲法》和《基本法》辦事，支持特別行政區行政長官和政府依法施政，發展壯大愛國愛港、愛國愛澳力量，增強香港同胞、澳門同胞的國家觀念和中華民族意識，保持香港、澳門長期繁榮穩定。</p>	<p>第 34 條 港澳統一戰線工作的主要任務是：全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的方針，堅持和完<b>善「一國兩制」制度體系</b>，嚴格依照《憲法》和《基本法》辦事，支持特別行政區行政長官和政府依法施政，<b>支持港澳融入國家發展大局</b>，發展壯大愛國愛港、愛國愛澳力量，<b>增強香港同胞、澳門同胞國家意識和愛國精神</b>，<b>維護國家主權安全發展利益</b>，<b>維護香港、澳門長期繁榮穩定</b>，<b>確保「一國兩制」實踐行穩致遠</b>。</p>
<p>第 30 條 對臺統一戰線工作的主要任務是：貫徹執行中央對臺工作大政方針，堅持「一個中國」原則，反對「臺獨」分裂活動，廣泛團結臺灣同胞，鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，在實現中華民族偉大復興進程中完成「祖國」統一大業。</p>	<p>第 35 條 對臺統一戰線工作的主要任務是：貫徹執行黨中央對臺工作大政方針，堅持「一個中國」原則，<b>廣泛團結海內外臺灣同胞</b>，發展壯大臺灣愛國統一力量，反對「臺獨」分裂活動，<b>不斷推進「祖國」和平統一進程</b>，同心實現中華民族偉大復興。</p>

第八章 港澳臺海外統一戰線工作	第九章 港澳臺統一戰線工作
<p>第 31 條 海外統一戰線工作的主要任務是：凝聚僑心、匯集僑智、發揮僑力、維護僑益，引導華僑、歸僑和僑眷致力於祖國現代化建設及和平統一大業，推進全球反「獨」促統活動，傳承和弘揚中華優秀文化，增進中國人民與世界各國人民的友誼。</p>	
<p>第 32 條 支持民主黨派和無黨派人士，指導相關人民團體以及中國和平統一促進會、海外聯誼會等統一戰線團體，在港澳臺海外統一戰線工作中發揮作用。</p>	<p>第 36 條 支持民主黨派和無黨派人士，指導相關人民團體和社會團體，在港澳臺統一戰線工作中發揮作用。</p>

資料來源：作者自行繪製。

#### 四、法規制訂的規範與文字精簡

相較於試行條例，可以發現正式版的條例更為規範、邏輯清楚、文字精簡，這凸顯出這幾年大陸在法律建設上的具體成長。首先在「第二章組織領導和職責」上，新條例將試行條例的文字與結構大幅重新調整與精鍊。從結構上可看出，依序規範黨、黨中央、地方黨委及統戰部職責，最後才談次級單位應有明確統戰負責人及統戰部門幹部兼任原則，相較於試行條例，正式版本邏輯不僅清晰且層次分明。而在「第三章民主黨派和無黨派人士工作」上，將原散亂、重複出現於試行條例第 13 條、第 14 條及第 15 條，有關對民主黨派和無黨派人士監督支持的相關規定，重新調整與文字精鍊於第 14 條、第 15 條及第 16 條上，讓基本法條回歸到抽象與概括性規定，不再像試行條例中內容重複且著重細節。而在「第四章黨外知識分子工作」上，原第 17 條有關黨委領導相關規範與其他條文高度重複也被刪除。此外，新的條例增加了「第十二章統戰部門自身建設」、「第十三章保障和監督」，從法規制訂嚴謹度而言，相較於試行版本不僅更為嚴謹，涵蓋面也更加完備。

## 參、結語

《中國共產黨統一戰線工作條例》的公布，是歷經5年試點後的總結，也是大陸因應新的境內外格局、港、澳與兩岸趨勢，在統一戰線工作上的因應與調整。然而，從條例中可以清楚看見，現行大陸的統一戰線工作強調中共定於一尊，習近平理念及政策的重要，這是一個基於大陸內部需要，為宣傳當前中共領導人思想而生的條例，這是個單向灌輸、不容挑戰的運作模式，其根本屬性與列寧、毛澤東革命時期的統一戰線概念大不相同。在毛澤東時期，統一戰線是其建政的關鍵法寶，因為統一戰線是透過宣傳與結盟，壯大自身的勢力，其之所以能成功，在於當時中共並未定於一尊，能求同存異擴大勢力。但當前統一戰線工作條例乃是延續建政後的統戰作法，重在建立中共權威與領導地位，是一種單向的灌輸與宣傳作法，用在大陸內部或許仍可以有所成效，但是用在國際格局、兩岸及香港上，這樣的運作模式必然遭到衝擊，尤其是在大陸自身意識形態與普世價值有所衝突時。可以預見，《中國共產黨統一戰線工作條例》雖因應時勢做出調整，然其在海外與兩岸方面，這樣的運作模式短期仍將看不到具體成效。對臺灣而言，面對大陸在統一戰線工作面向與內涵上出現調整，我方仍宜謹慎面對，在國際上應順應國際潮流趨勢，以有限的資源面對大陸漫天的「大外宣」作為，做出有力回應，在國際間彰顯臺灣觀點，如此才能確保我國家利益。而在國內，堅守臺灣的民主價值，強化臺灣的自我意識，並在兩岸關係衝撞與合作之間找出適當平衡點，將會是當前執政者要務之一。

# 美國總統拜登上臺後的 臺美「中」關係

The Triangular Relations among Taiwan-U. S.-China Under Biden

魏玫娟 (Wei, Mei-Chuan)

國立政治大學國家發展研究所副教授兼所長  
應用經濟與社會發展英語碩士學位學程主任

## 壹、前言—從「戰略伙伴」到「競爭敵手」

美國總統大選結果在去（2020）年 12 月 14 日選舉人團投票結果出爐之後，確認民主黨拜登（Joe Biden）與賀錦麗（Kamala Harris）當選美國第 59 屆總統、副總統。在臺灣，各界關注的焦點是拜登上任後的亞太與對「中」、對臺政策是否會「川規拜隨」，主因臺美「中」關係為彼此連動的三角關係—臺美關係熱絡時，美「中」關係即出現緊張；美「中」關係提升時，臺美關係則穩但冷；美國雖不樂見兩岸關係緊張影響美國在東亞區域的利益，但也不願兩岸統一助長中國大陸（以下簡稱大陸）與美國逐霸。

大陸於 2010 年取代日本成為僅次於美國的世界第二大經濟體（以名目 GDP 計算）、習近平於 2013 年成為中共中央總書記與大陸國家主席之後提出以「實現中華民族偉大復興」為目標的「中國夢」論述之後，美「中」之間的關係即不可避免出現轉變，逐漸由原本的「戰略夥伴」關係（strategic partnership）轉變為「戰略競爭敵手」關係（competitive rivalry）。在小布希（George W. Bush, Jr.）、歐巴馬（Barack Obama）執政時，美國即已關注大陸的崛起；歐巴馬上任後的國家戰略「重返亞太」（Pivot of Asia），即顯示美國對大陸崛起後對美國在亞太區域的利益可能造成之影響的關注，但美國對「中」政策仍以「交往」（engagement）而非「圍堵」（containment）為原則。

2017年，川普於訪問北京後一個月，公布了《國家安全戰略》（National Security Report），將大陸與俄國視為與美國所信仰與代表的價值及其利益對立的國家，並認定大陸意欲藉由其日益增強的經濟實力，透過如「一帶一路」倡議的做法，取代美國在亞太地區的霸權地位，建立對大陸有利的新秩序。大陸的擴張主義被視為是美國自1970年代尼克森總統以來所採行交往政策的失敗，美「中」關係自此正式進入「競爭敵手」關係。2018年3月，川普宣稱「中國偷竊美國智慧財產權和商業秘密」，根據《貿易法》要求貿易代表署對大陸進口的商品徵收關稅並設置其他貿易壁壘，以期迫使大陸改變導致美「中」貿易逆差的種種「不公平貿易行為」，如強迫投資大陸的美國企業技術移轉、市場准入自由等。

2020美國總統大選接近的脈絡下，對「中」貿易戰與科技戰成為川普展現其落實2016年競選首任時所提主要政見-美國優先、經濟發展-的主要做法。美「中」在貿易戰中的交手在2020年1月15日兩國簽訂第一階段貿易協議暫告一段落。但2019年底源於大陸武漢並於2020年初迅速傳播至世界各國的新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」），美國的經濟因為肺炎疫情而放緩，且成為全世界疫情最嚴重的國家，這對於以提振美國經濟為競選核心的川普而言是嚴重打擊。在中共、習近平需顧及內部壓力（包括民族主義情緒、經濟表現）情況下，與美國進行貿易談判時所展現的態度雖有所妥協，但更多是顯現與美國「平起平坐」甚至頑抗的姿態，更激發川普在競選期間明確展現抗「中」策略，除了持續對「中」貿易戰與科技戰之外，川普政府更試圖透過提升與臺灣的外交關係如頒布《臺灣旅行法》（Taiwan Travel Act）、《臺北法案》（The Taipei Act）等，進一步防止大陸透過在國際上孤立臺灣、經濟滲透、武力威脅等，而使臺灣海峽成為第一島鏈的破口。

## 貳、「川規拜隨」-美「中」戰略競爭關係的持續

拜登勝選後，各界關心其對「中」、對臺政策是否會出現大幅轉變，回到歐巴馬時期：對「中」為以交往、合作為主的戰略伙伴關係；對臺則是以美「中」自1972以來所簽訂的「三個公報」（《上海公報》、《建交公報》、《八一七公報》）以及《臺灣關係法》為主。川普政府在其任期即將結束

前，採取更多積極友臺、強化臺美關係的行動，除了國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）於今（2021）年 1 月 9 日宣布取消美臺交往限制，並聲稱以往的作法是為了安撫北京、中共政權之外，還宣布美國駐聯合國大使克拉芙特（Kelly Craft）將於 1 月 13 至 15 日訪臺（後因故取消）。各界分析皆認為，川普政府此舉意在為拜登政府的對「中」、對臺政策設下底線，鞏固抗「中」原則及路線。

關於拜登上任後美「中」關係是否會回到歐巴馬時期，若干論者認為因為其國安外交團隊成員如國務卿布林肯（Antony Blinken）等多來自歐巴馬時期，因此在對「中」政策上自然有相當高的可能性採取交往合作的政策指導原則。但這樣的觀點忽略了脈絡的轉變，亦即歐巴馬時期特別是第一任（2008-2012）期間，大陸雖已經厚植經濟實力，如 2010 年成為世界第二大經濟體，並開始以經濟實力提升國防軍事力量，但尚未在亞太展現明顯的擴張主義。2013 年就任時提出「中國夢」論述之後，習近平於 2015 年 9 月、歐巴馬第二任任期內訪美，歐巴馬歡迎習近平的講話中再次強調美國「歡迎一個和平、穩定、繁榮，以及在國際事務中負責任參與者角色的中國崛起。」<sup>1</sup> Graham Allison 於 2017 年出版《Destined for War? Can America and China Escape Thucydide's Trap》一書，<sup>2</sup> 正描述了美國在面對大陸崛起以及比以往大陸領導人展現更強烈外交自信的習近平時的焦慮——既有強權受新興強權挑戰且欲取而代之的焦慮。

美國與大陸的關係已成為「新興強權」挑戰「既有強權」的「競爭敵手」關係，而這種競爭敵對關係也成為框架美「中」互動的結構性因素。美國自 1972 年以來、期待透過國際社會化讓國力快速增長的大陸成為遵守既有國際規範的負責任大國的「交往」政策，在大陸企圖以建立多極國際秩序的論述，意在改變既有美國主導的國際秩序之後，不可避免對美國的利益造成威脅。這也是為何儘管民主黨嚴厲批判川普的多數政策如移民、環境政策，但在面對大陸透過不公平貿易、竊取技術等作法，在國家安全、經貿利益上對美國的威脅，以及大陸在香港、新疆等對侵犯人權議題以及在臺海與

<sup>1</sup> 「注定對抗？令美國不安的中國崛起」（2021 年 1 月 27 日），2021 年 1 月 28 日下載，〈BBC 中文網〉，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150926\\_us\\_china\\_balance\\_carrie\\_gracie](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150926_us_china_balance_carrie_gracie)。

<sup>2</sup> Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Mariner Books, 2017).

南海軍事行動擴張上，具有與共和黨的高度共識。美國跨黨派的抗「中」意識在新冠肺炎疫情爆發且未見盡頭的情況下，也影響更多美國民眾對大陸的認知與觀感，讓「中國因素」成為影響 2020 美國大選的因素，這可從競選過程中川普刻意強調拜登及其家人與大陸的關係看出。美「中」戰略「競爭敵手」的關係在拜登上臺後並沒有改變，這也說明在對「中」政策上，「川規拜隨」是可預期的。<sup>3</sup>

### 參、「戰略耐心」- 拜登對「中」政策指導原則

面對意在建立國際新秩序的崛起中新興霸權「中國」，從美國國家利益的角度來看，抗「中」是維持美國霸權地位及其主導國際秩序所不可缺的意識。但在因應新局勢與大陸強勢外交、擴張主義行動所採取的具體作法上，拜登政府將會以堅定態度，但採取較為緩和和不躁進的方式。「劍指」拜登政府試圖透過多邊主義、修復美國與其盟友關係來共同對抗大陸持續增強影響力與稱霸野心，習近平於 2021 世界經濟論壇視訊會議上強調：「發起新冷戰將會將世界推向更為分裂的狀態」。<sup>4</sup> 外界以「戰略耐心」(strategic patience) 描述拜登政府對「中」政策核心原則。<sup>5</sup>

拜登政府宣稱的「戰略耐心」，或也可從他上任之後已先後與包括加拿大、墨西哥、日本、俄羅斯等國家領袖通電話，但迄今未與習近平通電話看出。「戰略耐心」曾是歐巴馬時期對北韓所採取的戰略，在對北韓進行制裁的同時也不放棄交往。<sup>6</sup> 對大陸對內日益威權、對外更顯強勢的行為採取「戰略耐心」，意味著拜登政府將持續對大陸產業間諜、竊取智慧財產

<sup>3</sup> 拜登在競選期間曾因新疆人權問題稱習近平為「流氓」(thug)。“China unlikely to find Biden a soft touch” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Reuters》, <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-china-biden-idUSKBN27N0XP>.

<sup>4</sup> “China’s Xi warns against ‘new Cold War’” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Aljazeera》, <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/25/chinas-xi-warns-against-new-cold-war-at-davos>.

<sup>5</sup> “Biden to approach U.S.-China relations with ‘patience’” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Reuters》, <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-china-idUSKBN29U28H>.

<sup>6</sup> Daniel DePetris, “Enough Strategic Patience: Time for a New US North Korea Policy” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《The Diplomat》, <https://thediplomat.com/2016/09/enough-strategic-patience-time-for-a-new-us-north-korea-policy>.

等行為進行懲罰，亦即維持川普的做法。這可從美國政府發言人莎琪（Jen Psaki）日前回答媒體時強調，大陸的前述行為仍為拜登政府所關注且擔憂之事看出，且從拜登上任至今在對外關係上將重點放在與其盟友修復關係以及與「敵手」俄羅斯表明捍衛美國國家利益的決心，並未針對川普對大陸發起的「貿易戰」、「科技戰」種種措施進行任何調整，但同時也並未加重對大陸相關行為的「懲罰」來看，拜登政府對大陸所採取的戰略耐心，將在採取必要行為（如持續在臺海、南海巡航）確保大陸感受壓力情況下，觀察大陸是否改變相關行為（除前述經濟貿易、科技相關行為之外，還包括大陸在東亞、南海的軍事行為）、依諾履行其與川普政府所簽訂之貿易協議為主。

## 肆、臺灣戰略價值相對提升、安全風險相對降低

基於前述對拜登政府對「中」戰略的分析基礎上，可預見拜登政府的對臺政策將介於歐巴馬與川普之間的政策，亦即比歐巴馬更重視臺灣在維護亞太區域既有秩序、穩定、安全以及美國在該區域利益上所具之戰略重要性跟價值，但不會如川普一樣採取積極友臺政策。就對臺政策而言，美國長期以來皆以「三個公報」跟《臺灣關係法》為基礎，拜登政府仍將以此為對臺政策核心原則，這可從美國國務卿布林肯於國會聽證會上的發言看出。他於提問回應中表示，拜登政府將會依《臺灣關係法》履行美國對臺灣的承諾，確保臺灣在面對侵略時有能力自我防衛，強調拜登政府將持續美國對臺灣「堅定且長期跨黨派的承諾」，並將審視《臺灣保證法》相關規定擴展、深化與臺灣的交往關係。<sup>7</sup>

在美國認為大陸的崛起，特別是習近平上臺以來大陸對內對外所展現的強勢作為，已構成對美國利益的巨大挑戰跟威脅，對美國而言，臺灣在亞太區域穩定與安全以及美國利益維護上具有更高的戰略價值跟重要性；第二任期的歐巴馬政府已明確認知到這一點，川普上臺後所採取的種種

<sup>7</sup> “Secretary of State Nominee Blinken Sees Strong Foundation for Bipartisan China Policy” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Voice of America》, <https://www.voanews.com/usa/secretary-state-nominee-blinken-sees-strong-foundation-bipartisan-china-policy>. “Taipei Says Joe Biden Backs Taiwan As Blinken Warns China Invasion ‘Grievous Mistake’” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Newsweek》, <https://www.newsweek.com/taipei-says-joe-biden-backs-taiwan-blinken-warns-china-invasion-grievous-mistake-1562887>. “Shift in US-Taiwan Ties Unlikely Under Biden: Analysts” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Radio Free Asia》, <https://www.rfa.org/english/news/china/taiwan-usa-01202021145341.html>.

「抗中」政策更具現這樣的思維，而拜登政府公開表示會確保臺灣面對外來侵略有自我防衛能力、協助臺灣積極參加（非以主權國家身分）國際組織，亦出於在維護美國利益上臺灣所具有之戰略價值的認定。簡言之，就經濟而言，臺灣在半導體產業上對美國相關產業發展的重要性已無庸置疑；就軍事而言，臺灣位處防堵大陸軍事擴張的第一島鏈上；就政治信念與價值而言，臺灣與美國共享自由、民主價值。在這些層面上，臺灣（對美國）的戰略價值是提升的。

川普政府所採取的種種積極友臺措施包括通過《臺灣旅行法》、《臺灣保證法》等，以及前國務卿蓬佩奧於川普任期結束前宣布將取消臺美交往限制、美駐聯合國大使克拉芙特曾計劃訪臺等，的確是臺美關係提升深化的展現，也因此，美國「一中政策」是否出現質變，包括是否可能承認臺灣為主權獨立國家、「臺美建交」等議題，皆出現在相關討論中。但在「臺美中三角關係」中身處兩大國中的小國，加上臺灣被視為大陸的核心利益，川普在對臺政策上的大幅轉變不可避免地增加臺海發生軍事衝突的可能性；不管出於自我或共同利益之考量，在評估這種情勢發展臺灣與美國不可能完全一樣。簡單地說，臺海若發生軍事衝突，對臺灣的風險與影響更為直接且巨大。就此而言，拜登上臺後臺灣面臨的安全風險相對降低。

## 伍、結語

臺美「中」關係深受美「中」互動關係的影響。在習近平主政、大陸對外展現有別於以往的強勢外交與軍事擴張行為因而對美國利益造成威脅的脈絡下，拜登政府的亞太以及對「中」、對臺政策，不可能與小布希、歐巴馬時期（第一任期間）一樣完全或單純以「交往」為核心。但有鑑於川普「美國優先」政策下的外交作為導致美國與盟國關係緊張，試圖以深化對臺關係增加與大陸談判優勢的做法，使美「中」緊張關係持續，加上美國新冠肺炎疫情嚴重、影響國家經濟與人民生活至鉅，拜登上臺後勢必將執政重心放在內政上，這可從他就任後迄今所簽的行政命令以環境保護、移民法規、新冠肺炎疫情相關為主看出。<sup>8</sup> 此外，川普執政時期改變美國以多邊主義主導國

<sup>8</sup> "Here's the full list of Biden's executive actions so far" (January 28, 2021), visited date: January 29, 2021, 《CNN》, <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/here-s-full-list-biden-s-executive-actions-so-far-n1255564>.

際秩序的做法，恰為試圖建立國際新秩序的大陸提供更多空間，以發揮並擴展其國際影響力，且大陸在許多國際組織及「第三世界」國家間的影響力更為明顯，如世界衛生組織（World Health Organization, WHO）在疫情發生之初被各界認為袒護大陸隱匿疫情資訊、在追查肺炎疫情起源面對大陸政府時的弱勢，皆被視為大陸對國際組織影響力的展現。

有別於（舊）冷戰時期美蘇兩大強權以意識形態競爭做為對立的核心，以美「中」競爭關係為內涵的所謂「新冷戰」，雖然美國與大陸被視為分別代表自由民主與威權主義，其意識形態差異並非關鍵。以尊重文化差異為由，大陸主要透過經濟手段擴展其國際影響力—對先進國家主要是以其國內市場為優勢，對第三世界國家則是透過貸款及援助發展等為手段，但並未明顯地意在輸出（大陸）威權主義。「孔子學院」的設置意在展現其軟實力、藉文化交流增加大陸在設有孔子學院的這些國家之政治影響力，雖因「漢辦」其只允許扈從大陸之特定觀點而引發限制學術自由之爭議，但無法斷定其為推廣威權主義意識形態機構。簡言之，大陸的國際影響力主要是植基於其國家經濟實力與表現，大陸的威權主義治理模式之所以具「吸引」力主要也跟其經濟表現有關。也因此，若「新冷戰」成為事實，大陸的「領導」將以「經濟誘因」與「反美情緒」為基礎。

美「中」爭霸已是事實，而在對臺關係上，大陸與美國於內在思維跟外在行為上都是「霸」；只是對臺灣而言，美國是「善霸」、大陸為「惡霸」。相較於川普執政時期「進逼」大陸而讓臺灣在兩岸關係上「被迫」面臨更大的壓力，<sup>9</sup> 拜登政府上臺後以戰略耐心為主的對「中」政策，相對可減輕臺灣這方面的壓力，但只要大陸與美國競逐亞太區域霸權的意圖不變，出於保護美國國家利益，位處第一島鏈、在半導體科技上又深具戰略重要性的臺灣，不可能不受美「中」爭霸之影響。提升經濟實力、強化國防軍事自我防衛能力、與培養堅不可摧的國家意識，是臺灣在臺美「中」這三角關係結構中要維持主體性、生存並永續發展的關鍵。

<sup>9</sup> 對美國而言，在大陸將臺灣視為其核心利益、不放棄武力犯臺情況下，「不統不獨的臺灣」最符合美國利益。川普執政時對臺灣所採取的種種提升關係政策措，曾有論者以「人家要黏過來」形容之；但如若干臺獨主張者所批評，美國如果真的支持臺灣、視臺灣在各方面為重要盟友，在外交上承認臺灣的少數國家中卻不包括美國。

# 中國大陸《外商投資安全審查辦法》 評析

Comments on China's "Foreign Investment Security Review Measures"

鄭紹成 (Cheng, Shao-Cheng)

中國文化大學國際貿易學系暨研究所副教授

## 壹、前言

改革開放是影響中國大陸（以下簡稱大陸）近代經濟發展的最重要政策，源自中共1978年12月18日第十一屆中央委員會第三次全體會議後，大陸開始實施的一系列以經濟為主的改革措施，政策核心簡言之就是「對內改革，對外開放」八字。

大陸對外開放之關鍵手段是吸引外資，當時訂定所謂「外資三法」：《中華人民共和國中外合資經營企業法》、《中華人民共和國外資企業法》及《中華人民共和國中外合作經營企業法》規範外資投資大陸；而後因應經濟發展態勢，大陸研擬新法，去（2020）年1月1日實施《中華人民共和國外商投資法》，同時廢止「外資三法」，大陸對於外資管理進入另一新階段。

去年12月19日，大陸國家發展和改革委員會（以下簡稱發改委）和商務部又發布《外資投資安全審查辦法》（以下簡稱《安審辦法》），主要內容包括建立外商投資安全審查機構及審查範圍，對包括國防安全、重要資訊技術和互聯網產品與服務、重要金融服務、關鍵技術等領域，並取得所投資企業的實際控制權的外國投資人進行審查。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 「外商投資安全審查 下月上路」（2020年12月20日），2021年1月13日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7333/5106375>。

## 貳、外商投資安全審查辦法要點

《安審辦法》係在 2020 年 11 月 27 日大陸發改委第 13 次委務會議審議通過，並經國務院批准，由發改委公布於 2021 年 1 月 18 日起施行。<sup>2</sup>

《安審辦法》第一條明言：「為了適應推動形成全面開放新格局的需要，在積極促進外商投資的同時有效預防和化解國家安全風險，根據《中華人民共和國外商投資法》、《中華人民共和國國家安全法》和相關法律，制定本辦法。」可推知 2020 年的新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」）疫情、大陸內部經濟發展、對外國際情勢（尤其是美國川普對大陸的一連串貿易制裁措施），促使大陸政府必須訂定《安審辦法》，以有效管理外資，確保大陸國家安全。

《安審辦法》的主要法源雖說以《中華人民共和國外商投資法》先於《中華人民共和國國家安全法》，但主要的立法動機應是「國家安全為先」，再延伸到「外商投資」。大陸《中華人民共和國國家安全法》於 2015 年 7 月 1 日頒布，內容共有 7 章，大陸官方媒體稱該法對「政治安全、國土安全、軍事安全、文化安全、科技安全」等 11 個「國家安全任務」進行了明確規範。《新華社》發文認為《中華人民共和國國家安全法》有五大亮點：「（該法是一部）綜合性、全局性、基礎性的國家安全法」、「維護國家經濟安全」、「確保文化安全」、「維護國家網絡空間主權」、「為太空、深海和極地等新型領域國家安全提供法律支撐」。<sup>3</sup>

在基本的國家政治和國土安全之外，經濟安全也列入國家安全範疇，而在改革開放必須吸納外資的原則下，經濟安全（或風險）的來源自然是以外資為主要對象，訂定《中華人民共和國外商投資法》自然是必要之法。《中華人民共和國外商投資法》是在 2019 年 3 月 15 日大陸第十三屆全國人民代表大會第二次會議通過，國務院令 第 723 號，自 2020 年 1 月 1 日起施行。<sup>4</sup> 主要要點有：

<sup>2</sup> 「發展改革委令」（2020 年 12 月 19 日），2021 年 1 月 13 日下載，《中國國家發展和改革委員》，[https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202012/t20201219\\_1255025.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202012/t20201219_1255025.html)。

<sup>3</sup> 「聚焦新國家安全法五大亮點」（2015 年 7 月 1 日），2021 年 1 月 13 日下載，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/01/c\\_1115787097.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/01/c_1115787097.htm)。

<sup>4</sup> 「對外經貿合作」（2019 年 12 月 26 日），2021 年 1 月 13 日下載，《中國國務院》，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content\\_5465449.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm)。

## 一、國民待遇加負面清單管理制度

國民待遇係指「在投資准入階段給予外國投資者及其投資不低於本國投資者及其投資的待遇」；負面清單「是指國家規定在特定領域對外商投資實施的准入特別管理措施。」大陸對負面清單之外的外商投資，給予國民待遇，可視為是外資企業進入大陸的一大利多。尤其負面表列投資方式，等同大幅開放外資企業可以投資項目。

## 二、投資促進法令訂定前徵求外資意見

新法規定與外商投資有關的法律、法規、規章，應當採取適當方式，徵求外商投資企業的意見和建議。此項立法精神代表除官方人員主動議定法律，在擬定階段亦要適度徵求外資企業意見。

## 三、不實施徵收

徵收（expropriation）係地主國政府以發放補償金方式，取得外資企業之資產。新法中明白規定「國家對外國投資者的投資不實行徵收」，此點可讓外資無須擔心國際投資最大的「徵收」政治風險。

## 四、知識產權之投資保護

新法強調要保護外國投資者和外商投資企業的知識產權，保護知識產權權利人和相關權利人的合法權益；同時，也強調對知識產權侵權行為，嚴格依法追究法律責任。

《安審辦法》根據《中華人民共和國外商投資法》而定，主要要點有以下五點：<sup>5</sup>

### 一、設立投資安全審查工作機制

在辦法中設立投資安全審查工作機制，負責組織、協調、指導外商投資安全審查工作。此工作機制辦公室設在國家發改委，由國家發改委和商務部承擔外商投資安全審查的日常工作。因此此項辦法公布，也是由發改委和商務部聯合對外發布。

<sup>5</sup> 「《外商投資安全審查辦法》發佈：為更高水準對外開放保駕護航」（2020年12月21日），2021年1月12日下載，《新浪財經》，<https://finance.sina.com.cn/money/future/indu/2020-12-21/doc-iiznctke7599422.shtml>。

## 二、明定外商投資安全審查範圍

外商投資安全審查範圍在辦法中分為兩類：

- (一) 投資軍工、軍工配套等關係國防安全的領域，以及在軍事設施和軍工設施周邊地域投資；
- (二) 投資關係國家安全的重要農產品、重要能源和資源、重大裝備製造、重要基礎設施、重要運輸服務、重要文化產品與服務、重要資訊技術和互聯網產品與服務、重要金融服務、關鍵技術以及其他重要領域，並取得所投資企業的實際控制權。

## 三、基本申請規範

該法規定向工作機制辦公室申報外商投資，應當提交下列材料：

- (一) 申報書；
- (二) 投資方案；
- (三) 外商投資是否影響國家安全的說明；
- (四) 工作機制辦公室規定的其他材料。

## 四、安全審查分類

外商投資安全審查分為一般審查和特別審查。工作機制辦公室決定對申報的外商投資進行安全審查的，自決定之日起 30 個工作日內完成一般審查；同時在審查期間，當事人不得提早實施投資。工作機制辦公室認為「影響或者可能影響國家安全」的申請案，就會做出啟動「特別審查」的決定。

## 五、附加條件投資

工作機制辦公室審查認為「通過附加條件能夠消除對國家安全的影響」，並且當事人書面承諾接受附加條件的申請案，政府工作機制辦公室可以做出附條件通過安全審查的決定，並在決定中列明附加條件。

## 參、《外商投資安全審查辦法》對於外商之經營意涵

企業經營必須要有全盤性、全面性思考，大陸此次《安審辦法》之制定與實施，對於欲進入大陸投資企業之意義與內涵為以下五點：

## 一、理解大陸領導人施政理念

大陸領導人之施政理念若能被納入《中國共產黨章程》和《中華人民共和國憲法》視為莫大崇敬，江澤民之「三個代表」就是其中之一，「三個代表」是：「中國共產黨要始終代表中國先進社會生產力的發展要求，始終代表中國先進文化的前進方向，始終代表中國最廣大人民的根本利益。」接續江之後的胡錦濤，他提出科學發展觀、社會主義榮辱觀和和諧社會等理論，科學發展觀在中共 17 大上被列入中國共產黨章程，科學發展觀則在中共 18 大上列為黨的重要「指導思想」之一。

而現在的領導人習近平在有可能超越江和胡的兩任十年任期，繼續執政之下，那就更要注意習近平的施政理念為何？習近平 2014 年 11 月在福建調研時，第一次提出「全面建成小康社會」、「全面深化改革」、「全面推進依法治國」；12 月，他在江蘇調研時，又將前一說法改為「全面建成小康社會」、「全面深化改革」、「全面推進依法治國」、「全面從嚴治黨」，之後中共即以此號稱為治黨治國理論的「四個全面」。因此要能「依法治國」，各項法令之制定即不可少，審視此次外投安審辦法之條文，明確寫出依據《中華人民共和國外商投資法》、《中華人民共和國國家安全法》，代表大陸官員貫徹中央領導人的施政理念，也落實在實際執行法令。

## 二、認知大陸法律環環相扣

大陸一條鞭的中央執政，由上而下貫徹領導人理念之外，政府間平行或其他相關部門的搭配和法律規劃也是環環相扣，外資企業必須要能理解和具備聯想能力。以《網路安全審查辦法》為例，該法是 2020 年 4 月 27 日由大陸國家互聯網信息辦公室領頭的 12 個政府機構聯合公布，嚴格審查關鍵信息基礎設施的網路安全。<sup>6</sup> 大陸政府以國家安全為由，將嚴格審查和控制互聯網，限制外國產品和服務的市場進入及大陸市場的壟斷。

從領導人「全面依法治國」和《國家安全法》等的上下一體考量，大陸一向對於網路資訊的嚴格控管做法，《網路安全審查辦法》可以視為就是業務管轄部門所訂出的有關「國家安全」細部辦法。而此次外商投資《安審辦法》，根據媒體報導，中國國際經濟交流中心經濟研究部副部長劉向東表

<sup>6</sup> 「對外經貿合作」。

示：《安審辦法》的發布使大陸外商投資安全審查的制度更加完善，是統籌發展和安全、堅持公平透明開放和投資安全並重的重要舉措。<sup>7</sup> 這毋寧也是與《網路安全審查辦法》相同的以「國家安全」為名，由各個業務管轄部門所擬定的細部執行辦法。

### 三、大陸對於美國未來變局的先期因應

2016 年美國總統川普上任，美「中」兩國領導人互訪之後，僅維持短暫蜜月期。川普發動的美「中」關貿大戰，讓大陸疲於招架。川普對於大陸企業影響資安甚慮，也一再下手制裁大陸企業，如 2020 年 8 月川普封禁微信與海外版抖音（TikTok），雖然兩者在 2020 年均遭聯邦法院裁定暫緩實施；惟川普縱使在卸任前，2021 年 1 月 5 日依舊簽署行政命令，並表示：「為了保護美國國家安全，應對個人資料遭中國蒐集的威脅，禁止使用支付寶、QQ 錢包、騰訊 QQ、微信支付等 8 種中國支付軟體進行交易」。<sup>8</sup>

大陸面對新上任美國總統拜登，未來變化尚不可知。但川普四年來的反「中」政策已經對大陸經濟發展和企業營運造成嚴重困擾。美國的各项政策，尤其資安方面，皆針對大陸高舉「國家安全」大纛聲討之後，大陸對於外資的《安審辦法》發布，正是大陸對於國家安全的一種自保措施，也可視為是大陸為了反制美國四年來貿易制裁採取的一項反制措施。

由以上三個分析可知，大陸在內部「依法治國」和各部門基於「國家安全」考量下必須制定相關國安法令，加上因應國外壓抑大陸企業國際發展，大陸相關「國家安全」法令發布之頻率和數量勢必只增不減，大陸國安相關法令與規範將是外資企業進入大陸市場必須再加考量的重要因素。

### 四、外資企業因應從「嚴」

中國人傳統強調「情、理、法」，將法律置於最下位；改革開放之前的大陸，國外企業普遍認為以人治國，法治觀念微薄。不過歷經數十年與外資企業打交道經驗，大陸已參考國外法律制定許多法令。此次外商投資的《安審辦法》固然有其國家安全考量或相對應的反制美國意味，不過對於外資企

<sup>7</sup> 「《外商投資安全審查辦法》發佈：為更高水準對外開放保駕護航」。

<sup>8</sup> 「川普憂資安威脅 下令禁用支付寶等 8 款中國 App」（2021 年 1 月 6 日），2021 年 1 月 13 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101065002.aspx>。

業的首要意涵，當然就是要了解未來所欲投資大陸企業，是否為此《安審辦法》所規範？

而企業對於「國家安全」的認定標準寧「從嚴勿寬」，根據《安審辦法》第15條規定「有關機關、企業、社會團體、社會公眾等認為外商投資影響或者可能影響國家安全的，可以向工作機制辦公室提出進行安全審查的建議。」換言之，不是企業在投資前先向工作機制辦公室申請，只要大陸的任何「有關機關、企業、社會團體、社會公眾」認為外商投資可能影響國家安全，都可以向大陸政府主管機關辦公室提出進行安全審查建議，「利害關係人」關係維持（一般大眾、社區民眾、公益團體、政府單位）議題，對於未來外資企業投資大陸前後的益顯重要。

## 五、臺資企業一體適用

臺資企業是否一體適用本法？根據《安審辦法》第21條規定「香港特別行政區、澳門特別行政區、臺灣地區投資者進行投資，影響或者可能影響國家安全的，參照本辦法的規定執行。」所以臺港澳企業的投資，也依據此新法進行投資和審查。

而臺資企業進行投資前是否會有不知有無牽涉該法規範投資範圍的疑慮呢？<sup>9</sup>《安審辦法》中分為兩類，第一大類比較容易釐清（投資大陸國防安全領域，以及在軍事設施和軍工施周邊地域投資）；第二大類則是在投資前或許會有困擾的，因為第二大類是投資關係國家安全的「重要農產品、能源和資源、裝備製造、基礎設施、運輸服務、文化產品與服務、資訊技術和互聯網產品與服務、金融服務、關鍵技術以及其他重要領域」，這些列舉投資領域幾乎無所不包，重點在於辦法中的「重要性」定義，這就有待大陸主管單位認定。

## 肆、結論

大陸對於維護國家主權和確保國家安全，一向不遺餘力。《安審辦法》於2021年1月18日起施行，該辦法可視為是大陸由領導人昭示的「全面

<sup>9</sup> 「中國外商投資安全審查模糊 恐令台資企業困擾」（2020年12月21日），2021年1月13日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202012210348.aspx>。

依法治國」下的施政細節辦法，該辦法以《中華人民共和國外商投資法》和《中華人民共和國國家安全法》為母法，據而制定規範外資企業投資，不論採取獨資、併購或其他方式均屬之，惟「國家安全」方是訂法核心動機。

《安審辦法》主要要點有五：一、設立投資安全審查工作機制；二、明定外商投資安全審查範圍；三、基本申請規範；四、安全審查分類；五、附加條件投資。大陸此次《安審辦法》之制定與實施，對於欲進入大陸投資企業之意義與內涵為以下五點：

- 一、理解大陸領導人施政理念，大陸施政由上而下，一條鞭下達貫徹。
- 二、認知大陸法律環環相扣性，各級單位層層而下，相關業務單位互相搭配。
- 三、大陸對於美國未來變局的先期因應，以《安審辦法》為因應美國或其他國家反制措施之一。
- 四、外資企業因應從「嚴」，以最嚴自我標準自行呈送大陸主管機關審查。
- 五、臺資企業一體適用，參酌《安審辦法》進行投資。

《安審辦法》可以視為大陸以「國家安全」為施政目標下具體實施辦法之一，考量美國政府四年來對於大陸之貿易打壓、香港的「反送中」運動群起、2020 年的新冠肺炎疫情蔓延，各種內外情勢對於大陸經濟和國家安全均產生不利影響，因之主動對於投資大陸之外資加強管控，可確保大陸重要國家經濟和民生產業不受外國企業掌控，方可維護中共政權穩定和大陸國家安全，《安審辦法》僅只為針對外商投資之細部執行辦法，惟搭配大陸其他部會之相關辦法，未來大陸對於國家安全事務和議題，勢必加深管理與控制力道，對於外資企業之影響不容小覷。

綜言之，大陸在內部「依法治國」和「國家安全」考量下訂定更嚴格之相關法令，加上反制國外可能對大陸企業之壓抑，大陸對企業相關「國家安全」法令發布之頻率和數量勢必只增不減，法律因素將成外資企業進入大陸市場必須審慎考量之重要層面。

# 中國大陸《十四五規劃》重點 及其對兩岸經貿之影響

Mainland China's 14<sup>th</sup> Five-Year Plan and Its Impacts  
on Cross-strait Economy and Trade

高 長 (Kao, Charng)

國立東華大學公共行政學系榮譽教授

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所兼任教授

## 摘要

中國大陸自 2021 年開始將實施《第十四個五年國民經濟和社會發展規劃》(簡稱《十四五規劃》), 為期五年。《十四五規劃》擬定的戰略主軸, 一是科技自主, 產業發展聚焦在「新基建」、半導體產業鏈、戰略性新興產業, 以及推動「中國標準」; 二是「雙循環」, 前者強調產業創新和科技自立自強, 後者重點在擴大內需、促進民間消費, 開拓國際新市場。《十四五規劃》預擬的戰略目標能否達成, 還有待觀察, 但可以確定的是, 未來與美國之間修昔底德式的競爭不止, 國際地緣政治環境對大陸技術引進和高科技產業發展相當不利。《十四五規劃》執行後或將創造新的商機, 加上大陸對臺政策作多, 形成的「拉力」勢將對未來兩岸經貿發展造成影響。

關鍵詞：十四五規劃、雙循環、科技自主、新基建、半導體產業鏈、兩岸經貿

中共十九屆五中全會審議通過《關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》；該項《第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標建議》（以下簡稱《十四五規劃》），將於今（2021）年春季提交中國大陸（以下簡稱大陸）全國人大、政協「兩會」審議通過後正式頒布實施，成為 2021 年至 2025 年期間大陸國民經濟和社會發展施政的藍圖。

按，「五年規劃」是大陸官方以五年為一時段，對未來提出的經濟願景以及所立下的發展目標，包括重大建設計畫、產業布局、資源配置、區域經濟發展、民生福祉和社會發展等。從 1953 年開始實施第一個五年計畫，迄今共編製了十三個五年計畫，期間只有在 1963 年至 1965 年因故中斷。由於不同時期面對的國內外環境不盡相同，因此，每個五年制定的國家願景計畫和發展戰略，都有很強烈的時代特徵。

《十四五規劃》擬自 2021 年開始執行，為期五年。大陸國家主席習近平曾公開表示，「十四五時期」也就是 2021 年至 2025 年間，是大陸「在全面建成小康社會的基礎上，開啟全面建設社會主義現代化國家新征程的第一個五年」，因此，從長期發展脈絡來觀察，「十四五規劃建議」具有承先啟後的意義。

江澤民執政時期，曾在 1997 年中共 15 大時提出「兩個一百年」的奮鬥目標，<sup>1</sup>嗣於中共 16 大、17 大和 18 大進一步強調和安排。在 2017 年 10 月召開的中共 19 大上，習近平將「第二個百年」分解成兩步，第一階段到 2035 年時，宣稱將「在全面建成小康社會的基礎上，再奮鬥 15 年，基本實現社會主義現代化」；第二階段，「從 2035 年到本世紀中葉，在基本實現現代化基礎上，再奮鬥 15 年，把我國建成富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化強國」。

由此脈絡觀之，「十四五時期」是大陸開啟全面建設社會主義現代化國家、向第二個百年奮鬥目標邁進的第一個五年，相較於 2035 年「基本實現社會主義現代化」、本世紀中葉「全面建成社會主義現代化強國」所定調的

<sup>1</sup> 兩個一百年奮鬥目標，指「在建黨一百年（2021 年）時，使國民經濟更加發展，各項制度更加完善；到二十一世紀中葉建國一百年（2049 年）時，基本實現現代化，建成富強民主文明的社會主義國家」。

中、長期發展戰略目標，《十四五規劃》所涉及的內容，基本上是短期的國家發展戰略藍圖。

## 壹、《十四五規劃》的發展目標與施政重點

在邁向「全面建設社會主義現代化國家」目標的第一個五年，《十四五規劃》籠統地提出六個方面的經濟社會發展目標，<sup>2</sup> 即經濟發展取得新成效、改革開放邁出新步伐、社會文明程度得到新提高、生態文明建設實現新進步、民生福祉達到新水準、國家治理效能得到新提升。而為了達到這些預定的目標，未來五年大陸政府施政的重點，可歸納為下列六大項：

一是優先推進科技自主和產業創新。《十四五規劃》提出，要強化國家戰略科技力量，提升企業技術創新能力，完善科技創新體制；要加快發展現代產業體系，推進產業基礎高級化，提升產業鏈、供應鏈現代化水準；發展戰略性新興產業；加快發展現代服務業，統籌推進基礎設施建設，推進能源革命；加速推進產業數位化、智能化改造，建設成為「製造強國」、「質量強國」、「網路強國」和「數位強國」。

二是推出「雙循環」戰略。所謂雙循環，意指「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」的發展格局。為了因應美「中」貿易戰和新冠肺炎疫情對經濟造成的衝擊，習近平曾多次在高層會議中提出「雙循環」的概念，強調要加快培育完整內需體系，全面促進消費，拓展投資空間，壯大國內市場；加強出口轉內銷和出口市場多元化；實施更大範圍、更寬領域、更深層次對外開放，推動貿易和投資自由化、便利化；也要透過「一帶一路」，使內外循環相互促進；加速新型城鎮化建設，深化改革戶籍制度、土地制度、財稅制度，增添消費成長動能。

三是改善民生福祉，提高社會建設水準。《十四五規劃》強調要提高人民收入水準，滿足人民追求美好生活的需要；從鄉村振興、高素質就業、教

<sup>2</sup> 新華社，《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》（2020年11月3日），2020年11月10日下載，《中國政府網》，[http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm)。

育、衛生、社會保障、收入分配等多方面著力；擴大中等收入群體，確保基本公共服務實現均等化，使城鄉區域發展差距和居民生活水準差距縮小；全面推進「健康中國」建設；加強和創新社會治理。

四是提升綠色發展水準。重點在加快推動綠色低碳發展，促進人與自然和諧共生；改善生態環境，提升生態系統質量和穩定性；深入實施可持續發展戰略，構建生態文明體系，促進經濟社會發展全面綠色轉型；全面提升資源利用效率，廣泛形成綠色生產、生活方式，生態環境根本好轉，實現「美麗中國」建設目標。

五是全面深化改革，擴大對外開放。《十四五規劃》強調指出，要構建高水準市場經濟體制，激發各類市場主體活力，完善宏觀經濟治理，建立現代財稅金融體制，建設高標準市場體系，加快轉變政府職能；要實行高水準對外開放，促進國際合作，實現互利共贏，開拓國際合作共營新局面；共建「一帶一路」高質量發展；積極參與全球經濟治理體系改革。

六是統籌安全和發展，建設更高水準的「平安中國」。回應新冠肺炎疫情衝擊和日趨複雜的國際環境，《十四五規劃》強調要加強國家安全體系和能力建設；把安全發展貫穿國家發展各領域和全過程；統籌傳統安全和非傳統安全，金融安全、產業鏈安全成為重中之重；要突破西方國家對部分關鍵核心技術的壟斷，解決產業鏈布局的「卡脖子」問題，打造關鍵領域全產業鏈的自主格局。

與「十二五」和「十三五」期間的經濟社會發展規劃比較，由於所處的外部環境迥異，《十四五規劃》的政策定位、政策理念、經濟增速目標等都不盡相同（表 1）。《十四五規劃》的政策理念，延續《十三五規劃》的觀點，強調「創新、協調、綠色、開放、共用」等；政策定位則強調「開啟全面建設社會主義現代化新征程、向第二個百年奮鬥目標進軍」。政策制訂方面，《十四五規劃》要求「黨的全面領導、以人民為中心、新發展理念、深化改革開放、系統觀念」。至於經濟增速目標，《十四五規劃》並未具體提出，僅籠統地提出「在質量效益明顯提升的基礎上實現經濟持續健康發展」。

表 1 習近平執政時期五年規劃重點內容比較

重點面向	十二五規劃 (2011-2015)	十三五規劃 (2016-2020)	十四五規劃 (2021-2025)
外部環境	國際金融危機後金融動盪時期	全球經濟欲振乏力，貿易保護主義興起	地緣政治競爭激化、美「中」關係惡化
政策定位	全面建設小康社會，加快轉變經濟發展方式	全面建成小康社會	開啟全面建設社會主義現代化、向第二個百年奮鬥目標進軍
政策制訂遵循原則	堅持「經濟結構戰略性調整、科技進步和創新、保障和改善民生、建設資源節約型和環境友好型社會、改革開放」，確保科學發展顯著進步、轉變經濟發展方式有實質進展	堅持「人民主體地位、科學發展、深化改革、依法治國、統籌國內國際兩個大局、黨的領導」	堅持「黨的全面領導、以人民為中心、新發展理念、深化改革開放、系統觀念」；堅持和完善「黨領導經濟社會發展的體制機制、中國特色社會主義制度」
發展理念	科學發展觀	創新、協調、綠色、開放、共享	延續十三五規劃提出的創新、協調、綠色、開放、共享等理念
經濟增速目標	GDP 每年平均成長 7%	經濟保持中高速成長，2020 年 GDP 較 2010 年成長一倍	在質量效益明顯提升的基礎上實現經濟持續健康發展

資料來源：參考整理自「中國十四五規劃重點，帶來的三大投資機遇」（2020 年 11 月 3 日），2020 年 12 月 30 日下載，《財經 M 平方》，<https://www.macromicro.me/blog/zong-jing-Spotlight-zhong-guo-shi-si-wu-gui-hua-zhong-dian-dai-lai-de-san-da-tou-zi-ji-yu>。

值得一提的是，與《十三五規劃》比較，《十四五規劃》內容有不少新的敘述和新變化。首先，在指導思想的表述上，特別凸顯「習近平新時代中國特色社會主義思想」的指導地位；其次，在經濟社會發展遵循的原則方面，「黨的領導」成為首要原則，且加入了「全面」兩個字；第三，關於經濟社會發展主要目標，「經濟發展取得新成效」、「改革開放邁出新步伐」、「國家治理效能得到新提升」等都是新的提法；第四，將產業鏈和供應鏈放在現代產業體系的核心位置，科技自立自強成為未來發展中最關鍵因素；第五，專篇論述「形成強大國內市場，構建新發展格局」；第六，在建立現代財政金融體制部分出現了許多新的元素，譬如「穩妥推進數字貨幣研發」、

「全面實行股票發行註冊制」、「建立常態化退市機制」等；第七，在全面深化改革部分，對國有經濟的論述大幅縮減，著重「激發各類市場主體活力」的論述，另創新提出要「弘揚企業家精神，加快建設世界一流企業」；第八，關於新型城鎮化建設，強調「以人為核心的新型城鎮化」。

## 貳、《十四五規劃》的核心戰略

從《十四五規劃》的規劃架構來看，有 3 個關鍵詞令人印象深刻，即「雙循環」、「科技自主」，以及「質量」。其中，「雙循環」的重點強調要「充分利用國內國際兩個市場的資源」，更加重視內需（內循環策略）市場；促進消費結構升級，彌補外需不足的缺口。

中共十九屆五中全會公報指出，要「形成強大國內市場，構建新發展格局」，「要暢通國內大循環，促進國內國際雙循環」；從生產、消費、流通、分配等面向（表 2），落實國內大循環戰略，以擴大內需為戰略基點，加速培育完整內需體系；結合供給側結構性改革，透過創新驅動、高質量供給引領和創造新需求；全面促進消費，拓展投資空間。國際大循環方面，主要從制度開放、放寬市場准入和貿易布局兩個構面，進一步融入國際經濟體系，開拓國際市場。

放寬市場准入，旨在提升市場的競爭性。2020 年 6 月，大陸曾修正公布《外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2020 年版）》、《自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2020 年版）》等措施，希望透過擴大對外開放，引進更多外商直接投資，以破除壟斷，增加市場的競爭性。與修正前的版本相比，新版的外商投資准入負面清單進一步縮減，另提高了服務業、製造業、農業開放水準；自貿試驗區負面清單也大幅縮減。

除了縮減外資負面清單吸引外資之外，《十四五規劃》中另一個值得關注的是深化國企改革，以及放寬民間資本進入公共服務領域，鼓勵參與公共建設（Public-Private-Partnership, PPP）。其中，國企改革主要方向包括持續推進混合制改革、完善國有資產監管模式，以及產業結構調整等；主要目

的是希望藉由民間資本進入，促使國有企業朝向市場化經營，以利參與市場競爭。

表 2 雙循環發展戰略的重點內容

		重點內容
國內 大循環	生產	§ 補短板：傳統行業結構優化、新興產業加強科技自主； § 鍛長板：發揮產業鏈規模優勢，建立現代化產業鏈。
	消費	§ 推動新型城鎮化建設、戶籍制度改革； § 擴大內需、促進消費；結合供給側結構性改革，以創新驅動、高質量供給引領和創造新需求。 § 透過免稅商店方式將高收入族群消費留在國內；減少房貸過高對消費的排擠效應；針對低收入族群，擴大財政移轉支付和公共服務保障。
	流通	§ 推動要素市場化改革，包括土地、勞動力、資本、技術、數據等要素。 § 建成高標準市場體系，健全公平競爭制度和環境。
	分配	縮小貧富差距：提高勞動報酬之占比、房住不炒、財稅改革、完善城鄉資源配置。
國際 大循環	制度 開放	§ 放寬市場准入，尤其服務業領域； § 營造環境促進人民幣國際化。
	貿易 布局	§ 拓展「一帶一路」沿線國家市場； § 建設海南自由貿易港，推動大幅度開放性經濟改革； § 加強開拓多、雙邊區域貿易。

資料來源：參考整理自「中國十四五規劃重點，帶來的三大投資機遇」（2020年11月3日），2020年12月30日下載，《財經M平方》，<https://www.macromicro.me/blog/zong-jing-Spotlight-zhong-guo-shi-si-wu-gui-hua-zhong-dian-dai-lai-de-san-da-tou-zi-ji-yu>。

「雙循環」戰略之推出，隱含大陸在長期戰略上已出現變化，與過去四十年改革開放路徑不同的是，「雙循環」戰略更加強調「內循環」，顯示大陸一方面似已體認目前所處的外部環境，在短期內不可能出現明顯好轉，另一方面也認為，國內市場之發展可以支撐未來經濟持續成長。

產業創新和科技自主是《十四五規劃》最核心的戰略主軸，特別強調「高質量發展」與「自主創新」。未來施政將致力於「建構與國際接軌的產業環境，對外打開門戶，形成統一開放和競爭有序的市場體系」；在具體的政策作為上，首先是要實施普惠化產業政策，從建立有序競爭的法規制度

著手，進一步提出具體措施，化解歧視待遇、消除隱形壁壘和促進市場公平競爭。

關於「自主創新」，強調將集中資源克服「卡脖子」領域，尤其針對科技產業。目前大陸產業發展主要面臨三大問題，一是關鍵技術和核心零組件高度依賴進口；二是基礎研究投入不足，尤其大多數的研發偏重在短期性，對長期性基礎研究重視不夠；三是創新動力和能力偏弱；儘管專利不少，但缺乏重大突破性、顛覆性技術創新。因此，《十四五規劃》強調要逐年增加研發投入占 GDP 的比重，以增強基礎研究；加強培育及延攬海外人才；建立專利轉化機制，促進專利商品化；鼓勵「大眾創業、萬眾創新」，提高勞動生產力。

此外，為因應美國的科技圍堵，大陸資本市場在 2019 年間增設科技創新版（簡稱為「科創版」），被喻為大陸版納斯達克（NASDAQ）的科創版，旨在為高科技、具戰略性的本土高科技產業提供直接融資。

## 參、產業發展政策之方向與重點

2015 年 5 月間，大陸曾在「中國製造 2025」戰略中提出未來要發展的 10 大重點行業；不過，在美國制裁和積極圍堵的壓力下，近期大陸已不再公開宣揚「中國製造 2025」，而改以「新基建」取代。

### 一、「新基建」延續「中國製造 2025」戰略

2020 年 4 月下旬，大陸國家發改委首次公開宣布「新基建」的範圍，包括三大方面及七大領域。<sup>3</sup> 其中，七大領域是指 5G、大數據中心、人工智能、工業互聯網、特高壓、新能源汽車充電樁、城際高鐵和軌道交通等。三大方面包括：

（一）信息（資訊）基礎設施、融合基礎設施、創新基礎設施等。其中，信息基礎設施，包括：1、以 5G、物聯網、工業互聯網、衛星互聯網為

<sup>3</sup> 東方瞭望周刊，「新基建，是甚麼？」（2020 年 4 月 26 日），2020 年 11 月 1 日下載，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c\\_1125908061.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c_1125908061.htm)。

代表的通信網絡基礎設施；2、以人工智能、雲計算、區塊鏈等為代表的新技術基礎設施；3、以數據中心、智能計算中心為代表的算力基礎設施等。

(二) 融合基礎設施包括智能交通基礎設施、智慧能源基礎設施等。

(三) 創新基礎設施則包括重大科技基礎設施、科教基地設施、產業技術創新基礎設施等內容；迄目前，已布局建設 55 個國家重大科技基礎設施，在科技創新和經濟發展中發揮引領的作用。

根據大陸工信部所屬賽迪智庫發布的《「新基建」發展白皮書》所述，<sup>4</sup> 預計至 2025 年對新基建直接投資將高達 10 兆元（人民幣，下同）；目前已有 25 個省、區、市發布未來投資規劃，總投資額將高達 49.6 兆元。新基建的經費預算籌措包括三大部分，第一是地方的專項債，其次是引入民間資金參與公共建設，第三是利用抵押補充貸款。

## 二、建立半導體產業鏈

半導體產業為尖端、高資本和技術密集行業，更是未來新興科技領域發展的根基。2014 年間，大陸設立了扶植本土半導體產業的「大基金」，第一期募資人民幣一千三百多億元；2018 年間宣布加碼募資，並已於 2019 年 10 月間完成募集第二期「大基金」2,041.5 億元人民幣。

大陸的半導體產業仍處在「幼稚」階段，建立半導體產業鏈已成為當前大陸最重大的產業政策。2020 年 8 月初，國務院發布《新時期促進集成電路產業和軟件產業高質量發展的若干政策》（「國發 [2020]8 號」文）（下簡稱《若干政策》），從稅收優惠、投融資支持、核心技術研發、推動進出口、加強人才培養、知識產權保護、推廣市場應用、國際合作等八個方面，提出具體的政策和措施；規定凡在大陸境內設立的集成電路企業和軟件企業，不分所有制性質，都可依法享受相關政策。

該項新政策，是繼 2000 年 6 月頒布為期 10 年政策的《鼓勵軟件產

<sup>4</sup> 賽迪智庫電子信息研究所，《「新基建」發展白皮書》（2020 年 3 月 19 日），2020 年 11 月 1 日下載，《工信智庫》，<http://www.miitthinktank.org.cn/aatta/20200324225821366/1-2003231F017.pdf>。

業和集成電路產業發展若干政策的通知》(「國發 [2000]18 號」文)，以及 2011 年 2 月公布的《進一步鼓勵軟件產業和集成電路產業發展的若干政策》(「國發 [2011]4 號」文) 之後，扶植軟件產業和集成電路產業的另一項重大政策。

在《若干政策》中，提出連續 10 年免徵企業所得稅，堪稱是創舉，旨在扶植積體電路線寬小於 28 奈米 (含)，且經營期在 15 年以上的積體電路生產企業或項目。此外，還提出將大力支持符合條件的積體電路企業和軟件企業在境內外上市融資，加速在大陸境內上市的審核流程；鼓勵支持符合企業會計準則相關條件的研發支出可做資本化處理；同時也鼓勵支持符合條件的企業在科創版、創業板上市融資，暢通相關企業原始股東的退出管道等。

此外，《十四五規劃》已將第三代半導體產業發展納入規劃，<sup>5</sup> 擬從教育、科研、開發、融資、應用等各個方面加強政策支持力度，以期實現半導體產業，包括 IC 設計、晶片製造、封測等領域之技術自主。

### 三、發展戰略性新興產業

大陸曾於《十二五規劃》期間 (2011 ~ 2015) 推動戰略性新興產業發展，主要包括節能環保、新一代信息技術、生物、高端裝備製造、新能源、新材料、新能源汽車等七大產業。嗣於 2016 年 12 月間公布實施《十三五國家戰略性新興產業發展規劃》(國發 [2016]67 號)，進一步強調加快建設「數字中國」，推動物聯網、雲計算和人工智能等技術向各行業擴散應用，建構「萬物互聯、融合創新、智能協同、安全可控」的新一代信息技術產業體系。

2020 年 9 月 8 日，大陸國家發展改革委員會等四部門聯合頒布《關於擴大戰略性新興產業投資 培育壯大新增長點增長極的指導意見》(發改高技 [2020] 1409 號，以下簡稱《指導意見》)，提出擴大戰略性新興產業投資、培育壯大新增長點、增長極的 20 個重點方向和支持政策，推動戰略性新興產業高質量發展。茲將八大戰略性新興產業重點投資領域，整理如表 3 所示。

<sup>5</sup> 第三代半導體矽止材料以碳化矽 (SiC)、氮化鎵 (GaN)、及硒化鋅等寬頻半導體為主，有別於第一代的矽 (Si)、第二代的砷化鎵 (GaAs) 之半導體材料。

表 3 新時期戰略性新興產業重點投資領域

重點產業	投資領域
新一代 信息技術 產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>§ 5G 基礎建設投資和商用發展；</li> <li>§ 基礎材料、關鍵芯片等核心技術攻關；</li> <li>§ 工業互聯網、人工智能等技術集成創新和融合應用；</li> <li>§ 新型城市基礎設施建設；</li> <li>§ 中小企業數位化賦能專項行動；</li> <li>§ 數位鄉村發展戰略；</li> <li>§ 互聯網農產品出村進城工程。</li> </ul>
生物 產業創新	<ul style="list-style-type: none"> <li>§ 創新疫苗、抗體藥物等產業重大工程和項目；</li> <li>§ 生物安全與應急領域投資；</li> <li>§ 疫苗品種及工藝升級換代；</li> <li>§ 國家生物安全風險防控和治理體系建設；</li> <li>§ 中藥審評審批機制；</li> <li>§ 生物技術惠民工程。</li> </ul>
高端裝備 製造產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>§ 實施智能製造、智能建造試點示範；</li> <li>§ 建設一批創新中心和示範基地、試點縣；</li> <li>§ 建立高標準工業互聯網平臺。</li> </ul>
新材料 產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>§ 大飛機、微電子製造、深海採礦等重點領域產業鏈供應鏈穩定；</li> <li>§ 在光刻膠、耐腐蝕材料、大尺寸矽片、電子封裝材料等領域實現突破；</li> <li>§ 實施新材料創新發展行動計畫。</li> </ul>
新能源產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>§ 主軸承、IGBT、控制系統、高壓直流海底電纜等核心技術部件研發；</li> <li>§ 智能電網、微電網、分布式能源、新型儲能、燃料電池系統等基礎設施網絡建設；</li> <li>§ 先進燃煤發電、核能、非常規油氣勘探開發基礎設施網絡的數位化、智能化；</li> <li>§ 開展綜合能源服務，推動源 - 網 - 荷 - 儲協同互動、秸稈 (straw) 能源化利用。</li> </ul>
智能及 新能源 汽車產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>§ 公共領域車輛全面電動化城市示範；</li> <li>§ 新能源汽車充 / 換電站建設；</li> <li>§ 智能網聯汽車道路測試和示範應用；</li> <li>§ 自動駕駛運營大數據中心建設；</li> <li>§ 城市道路、建築、公共設施融合感知體系建設。</li> </ul>
節能環保 產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>§ 城市綠色發展綜合示範工程；</li> <li>§ 共用物流集裝化體系示範；</li> <li>§ 多式聯運示範工程建設；</li> <li>§ 農業生產環境自動監測、生產過程智能管理；</li> <li>§ 在超大城市試點建立生態環境新型治理體系；</li> <li>§ 環境治理模式創新；</li> <li>§ 節能、節水環保裝備產業和海水淡化產業；</li> <li>§ 綠色消費示範、積極推行綠色建造。</li> </ul>

重點產業	投資領域
數位創意產業	§ 數位創意產業與生產製造、健康醫療與養老、智慧農業等領域融合發展； § 數位創意產業集羣建設； § 大視聽全產業鏈建構。

資料來源：整理自「關於擴大戰略性新興產業投資 培育壯大新增長點增長極的指導意見」（2020 年 9 月 8 日），2021 年 1 月 1 日下載，《國家發展和改革委員會》，[https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202009/t20200925\\_1239582.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202009/t20200925_1239582.html)。

#### 四、推動「中國標準」戰略

早在 2018 年 3 月間，大陸即已正式啟動標準化戰略的行動綱領—「中國標準 2035」，該項計畫擬由 IC 設計、虛擬實境、智慧健康養老、5G 關鍵零組件等領域的國家標準制定做起；未來將推動物聯網（IoT）、資訊科技設備互聯與太陽能領域的國家標準，進而成為國際標準；主旨除在於擺脫目前依賴國外技術的劣勢，更重要的是為掌握關鍵產業技術標準的話語權。

在實施步驟上，將先在龐大的內需市場建立產業生態體系，然後再推向全世界。受制於美國頻頻祭出各式制裁手段，甚至邀集盟國共同遏制大陸高科技產業發展，未來「中國標準」推向國際，「一帶一路」相關國家可能是最重要的突破口。

「中國標準 2035」是大陸標準化戰略的行動綱領。2020 年 3 月中旬，大陸發布《2020 年全國標準化工作要點》（以下簡稱「工作要點」），<sup>6</sup> 開宗明義的表示，要「充分吸收『中國標準 2035』項目研究成果……，編制『國家標準化戰略綱要』。」這份「工作要點」被視為「中國標準 2035」正式版本的草稿。

「工作要點」從五個方面臚列了 117 點，提出 2020 年大陸全國標準化工作要點，包括：強化頂層設計、提升標準化工作的戰略地位；深化標準化改革，提升標準化發展活力；加強標準體系建設，提升引領高質量發展的能

<sup>6</sup> 國家標準化管理委員會，《2020 年全國標準化工作要點》（國標委發 [2020]8 號）（2020 年 3 月 24 日），2020 年 11 月 1 日下載，《中國政府網》，[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/24/content\\_5494968.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/24/content_5494968.htm)。

力；參與國際標準治理，提升標準國際化水準；加強科學管理，提升標準化治理效能。

檢視該「工作要點」的重點內容，可以發現（如表 4），新時期大陸的產業政策，已不再侷限於「中國製造 2025」裡所提到的高鐵、鑽油平臺等實體經濟，也包括虛擬經濟。而真正的重點是在「建構新一代信息技術和生物技術標準體系」，包括，區塊鏈、物聯網、大數據、5G、雲端運算、人工智慧等所有新興科技領域。

表 4 「中國標準 2035」可能涵蓋的重點

主要領域	項目範疇	備註
加強新冠病毒疫情防 控相關標準系統建設	包括檢測方法、品質控制、社會 管控、防護用品及產業鏈配套設 備、城市管理、農村社區和復工 復產等標準修訂。	新冠疫情防控之背後，代表大陸 一整套可對外輸出的智慧監控系 統，包括「天眼」人臉辨識系 統、手機防疫軟體「健康碼」等
建構新一代資訊科技 和生物技術標準體系	包括區塊鏈、物聯網、大數據、 5G、新型雲端運算、新一代人 工智慧、新型智慧城市、地理資 訊等	此為「中國標準 2035」大戰略 的真正重點，試圖在國際標準尚 未成形的新興科技領域，搶占制 高點
健全服務業標準	包括電子商務、綠色金融、社會 信用、現代物流、物流資訊服 務、現代供應鏈服務等	利用本身在電子支付、電子商務 的領先地位，卡為全球標準

資料來源：引自陳良榕，「三大重點搶先看！中國製造 2025 被川普打趴，但中國標準 2035 來了」，  
天下雜誌，第 699 期（2020 年 6 月），<https://www.cw.com.tw/article/5100525?template=transformers>。

「中國標準 2035」是一個雄心勃勃的 15 年戰略，按目前的規劃，將針對物聯網、雲端計算、大數據、5G、人工智慧等領域，制定國家標準並推向國際標準。值得注意的是，在 5G 領域，華為在 5G 標準不可或缺的專利（即：「標準」必要的專利），申請數量已排在世界首位；在涉足移動通信的民間標準化團體 - 第三代合作夥伴計畫 (3rd Generation Partnership Project, 3GPP)，華為的 5G 相關提案件數也超過歐洲企業和美國高通居於首位。可見華為已是 5G 網絡設備國際上的領頭企業之一，在國際標準制定方面已具有關鍵角色。

## 肆、《十四五規劃》執行成效評析

大陸的《十四五規劃》即將付諸執行，其預期目標能否順利達成，有待觀察。關鍵在於大陸目前所處外部環境並不友善，譬如美國的經貿制裁動作不斷、歐美各國競相提出「再工業化」政策等，不利於人才、資金、技術引進；而境內產業創新能力有限，科技自主的基礎薄弱，尤其高新科技產業發展高度依賴從國外引進技術，《十四五規劃》訂定的戰略目標能否實現，令人質疑。

當前大陸面對的外部環境極為複雜嚴峻，一方面受到新冠疫情蔓延的衝擊，全球經濟成長減緩，同時全球產業供應鏈去中心化（或稱去中國化）輿論甚囂塵上；另一方面，持續超過兩年的美中貿易戰，已演變成科技戰，美國甚至呼籲盟國與大陸「經濟脫鉤」，全球經濟受到拖累，不確定性有增無減；再者，地緣政治環境對大陸也不利，譬如，美國宣布大陸在南海有爭議領土的「主權」非法；與印度關係不睦，邊境衝突再起等等。

國內經濟社會也存在不少問題。中共十九屆五中全會政治報告不諱言的指出，宏觀經濟發展長期存在結構性、體制性和周期性的矛盾；產業創新能力不足，農業基礎不穩固，不平衡、不充分的問題仍然突出；城鄉發展和收入分配差距較大，民生保障不足，社會治理有待加強，因此，《十四五規劃》所定調的戰略主軸，其實在某種程度上是在應對當前以及今後國內和外部環境變化，尤其針對美「中」衝突的戰略調整，以尋求經濟永續發展，綜合國力再提升。

前述國際環境因素對大陸帶來的挑戰，以美國的「經濟脫鉤」計畫最為典型。川普政府從 2018 年開始陸續發動對大陸的貿易戰和科技戰，尤其對大陸高科技產業窮追猛打，先後多次公布「實體清單」，被列入的大陸科技企業已超過 300 家；個別企業中以華為技術公司最受矚目。

有鑑於 5G 是最新一代行動通訊技術，未來結合 AI、IoT 等新科技應用，將帶來第四次工業革命，主導未來至少 15 年科技發展和經濟脈動；而華為在大陸政府傾力支持下快速崛起，與大陸另一家公司——中興通訊合計，迄目前已掌握全球 5G 專利近三分之一，早已完成從規格、市場到成本競爭

的部署，對美國的科技霸主地位造成威脅。因此，美國鎖定華為技術公司，自 2019 年 5 月開始將之列入「實體清單」，以私通伊朗、資安、國安等各種理由，連續發動三波的制裁行動。<sup>7</sup>

在限縮貿易、技術交流和人員簽證往來之後，也有向金融領域擴大的趨勢。譬如川普政府曾要求一檔聯邦退休基金取消對「中概股」的投資；<sup>8</sup> 又如美國參議院通過《外國公司問責法案》，要求在美國證交所掛牌的大陸公司必須公開會計帳冊供稽核審查，並提供股東持股資料。這些措施給在美國證交所掛牌的「中」資企業製造許多麻煩，形成下市壓力。有鑑於「中」方高度仰賴由美國主導的國際金融體系，大陸企業海外融資管道若被切斷，或將對大陸經濟構成嚴峻的挑戰。

大陸製造業經過四十多年快速發展，儘管已成為製造大國，製造業產值在全球所占份額約 30% 左右；聯合國工業發展組織（United Nations Industrial Development Organization, UNIDO）的數據顯示，2012 年以來，在 22 個製造業國際標準工業分類中，大陸有 12 個大類產業的增加值居世界第一名，另有 9 大類製造業的增加值居世界第二位。<sup>9</sup> 然而，不可否認的是，但從全球價值鏈（global value chain, GVC）的角度看，大陸的主要製造業大多仍處於中低端，附加價值大都偏低，呈現大而不強特徵。

前引聯合國工業發展組織的資料顯示，在 22 個製造業行業中，處於 GVC 低端鎖定狀態的行業達 12 個，而居於 GVC 高端的只有 3 個。近年來，戰略性新興產業的發展雖然相當快速，但關鍵材料和零組件仍仰賴進口，且產業低端重複投資問題一向很嚴重。

為促進產業結構轉型和升級，近年來大陸政府展開新時期的進口替代產業發展行動，尤其自《十二五規劃》開始，陸續推出戰略性新興產業、「中

<sup>7</sup> 第一波制裁行動在 2019 年 5 月 16 日公布，主要是禁止美國企業在取得許可前，不得與華為交易，後面兩次分別發生在 2020 年 5 月（9 月 15 日生效實施）、2020 年 8 月 17 日，主要是要求各國晶片製造商在利用美國技術及軟體，替華為或被列入名單的相關企業生產晶片時，都必須取得美國同意。

<sup>8</sup> 聯合新聞網，「中美金融戰即將開打？」（2020 年 5 月 29 日），2020 年 9 月 8 日下載，《遠見》，<https://www.gvm.com.tw/article/72954>。

<sup>9</sup> 整理自中國社會科學院工業經濟研究所，2016 中國工業發展報告：工業供給側結構性改革（北京：經濟管理出版社，2016 年），頁 41。

國製造 2025」，展現強烈的企圖心。在官方政策大力扶持下，近年來人工智能、物聯網、互聯網+（或稱智能+）、積體電路、第五代移動通訊等領域的確取得一些進展，在國際產業圈中逐漸嶄露頭角。不過，卻也因此引來各國關切，尤其美國認為大陸政府對「中國製造 2025」所列目標產業提供大量補貼，並且以公權力強迫外資企業轉讓技術，造成不公平競爭，因而不計代價地對大陸發動貿易戰、科技戰。

大陸的製造業發展，所謂紅色供應鏈之崛起，外商投資企業帶進資金、技術、人才的貢獻厥偉。<sup>10</sup> 有鑑於目前大陸製造業技術水準絕大多數仍都處在中低端，即便具有中高端技術能力的少數冒出頭的企業，如華為技術、中興通訊等，其關鍵零組件和技術其實仍高度仰賴自國外進口，因此，面對美國貿易戰、科技戰的打壓，以及全球去中心化潮流的衝擊，大陸《十四五規劃》預擬的「科技自主」戰略，若無法從歐美先進國家順利引進現代高科技，是否還能落實並達成既定目標？令人質疑。

此外，為應對大陸製造業之崛起，近年來歐美日等國反思「去工業化」的弊端，並紛紛推出「再工業化」和「再平衡」的進程。譬如，美國提出「先進製造業國家戰略計劃」，德國提出「工業 4.0 戰略」，日本提出「工業價值鏈戰略」。歐美各國的再工業化策略，一方面吸引製造業回流，另一方面將從製造業的數位化、智能化和低碳化中尋找技術升級的出路；強調發展高科技、知識導向型高端、先進製造業，以擴大產業技術方面的領先優勢，確保產業價值鏈上的全球主導地位。

受到美國科技脫鉤的遏制，以及歐美先進國家加強發展高科技、知識導向型新興產業，吸引製造業回流的影響，大陸利用外資勢將遭到排擠；從而跨國製造業尤其中高端製造業向大陸轉移的速度或將放緩，技術轉移的內容與速度同受影響。大陸發展現代製造業、現代化產業鏈，依靠先進國家的直接投資和技術外溢的模式無疑將面臨嚴峻的挑戰。此外，未來全球科技產業之競爭將更直接、更激化，尤其後新冠疫情時代，跨國企業為分散供應鏈過

<sup>10</sup> 實證研究發現，大陸工業總產值、對外貿易總值中，外商投資企業所占比重，目前分別約為 22%、45%；過去 30 年，該兩項比重最高曾分別達到 37% 和 59%。參閱高長，「中國大陸紅色供應鏈崛起的國際效應」，遠景基金會季刊，第 20 卷第 3 期（2019 年 7 月），頁 11-19。

度依賴單一市場的風險，產業供應鏈已有逐漸朝向區域性的跡象，短鏈化逐漸成為主流，對大陸製造業升級也將形成制約。

## 伍、對兩岸經貿可能影響

姑且不論《十四五規劃》既定的戰略目標能否順利達成，更值得我們關注的是，其付諸執行後對兩岸經貿關係可能造成的影響。

首先，從政策面來看，近年來大陸對臺政策係以「兩岸社會經濟融合發展」為主軸，從社會、文化、經濟，甚至到政治層面，試圖透過擴大兩岸交流合作，促進兩岸「和平統一」。按照習近平的說法，兩岸融合發展基本上是實現「中國夢」、「中華民族偉大復興」戰略的一部分，因此，可以預見，大陸仍將以各種利誘手段，吸引臺商參與《十四五規劃》有關產業發展和各項經濟建設。

尤其在國際社會「去中國化」的壓力下，大陸為尋求突圍，基於兩岸產業分工與合作長期以來已奠定相當的基礎，爭取臺資企業更多的資源投入，尤其在技術、人才、資金等方面，勢將成為大陸最優先的策略選擇。

從商機面來看，《十四五規劃》提出「雙循環」戰略，以促進消費，壯大國內市場，實施更大範圍、更寬領域、更深層次對外開放為主要訴求，同時強調要深化改革戶籍制度、土地制度、財稅制度，以增添消費成長動能。有鑑於目前大陸年人均 GDP 已超過 10,200 美元，中產階級群體不斷擴大，社會購買力後勢看漲，已成為跨國企業爭相布局的「世界市場」；大陸內需市場的潛力，或將吸引臺商注意。

大陸 14 億人口的市場腹地潛力，令跨國企業垂涎。儘管美國高調宣示與大陸「經濟脫鉤」，並祭出各種制裁手段，試圖迫使跨國企業撤離大陸；然而，現實的情境卻是，大部分跨國企業仍然選擇繼續停留，選擇撤出大陸市場的跨國企業畢竟是部分產能，有部分跨國企業甚至還積極進駐布局。2018 年 6 月，美國最大的電動汽車和太陽能板公司特斯拉（Tesla Inc.）公開宣布在大陸上海建設美國以外首個工廠的計畫，主要就是瞄準龐大的大中華市場。

顯然，川普政府的「經濟脫中」政策，形式意義或將大於實質。臺商做為跨國品牌大廠的合作夥伴，對大陸市場前景的看法與跨國企業比較，基本上並無不同；事實上，臺商配合跨國製造業到大陸，經過幾十年時間，圍繞在大陸的產業鏈上，獲取了可觀的利潤和企業成長，如今要撤離，恐也非短短幾年時間內可以辦到。臺資企業為保住在全球價值鏈中占有重要地位，同時也期待在跨國企業看旺的大中華市場中分到一杯羹，已著手進行多元化的戰略布局，從臺廠和碩、偉創和立訊的整併 / 合作案已可看出端倪。

除了前述新時期大陸實行新的政策可能吸引臺商投入的「拉力」的作用，臺灣廠商面對外部環境變化帶來新的壓力，必須重新思考全球布局的「推力」作用，也不容忽視。

具體而言，受到新冠肺炎疫情的衝擊，全球產業鏈重整已是大勢所趨，包括東協國家、印度等新興經濟體產業鏈逐漸崛起，尤其供應鏈短鏈化，未來國際競爭或將更趨激烈，對積極開拓新市場的臺灣廠商而言，勢將構成新的壓力。

值得一提的是，包含大陸、東協等國家在內的區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP）已正式簽署，其涵蓋的人口數合計 22.7 億、GDP 總數 26 萬億美元、出口總額達 5.2 萬億美元，約占全球總量的 30% 左右，是目前全球量體最大的自由貿易區。RCEP 開始運行，象徵著全球三分之一的經濟量體將整合成為一個大市場，其中關於貨物貿易，最終零關稅產品項目平均將超過 90%，服務貿易和投資准入開放的水準高於原有「東協加一」自貿協定；還納入了較高水準的知識產權、電子商務、競爭政策和政府採購等議題。臺灣未能參與其中，對未來臺灣相關產業拓展 RCEP 所涵蓋地區的市場相當不利；未來臺灣廠商是否會因為競爭力消長，保不住 RCEP 區域內的市場占有，而造成新一波臺灣廠商外移的浪潮，備受關注。

在「拉力」與「推力」的助威下，短期內兩岸經貿交流有可能持續成長，這是因為市場力量主導的結果，幾乎不可能受到人為主觀意志所改變。美「中」貿易戰爆發以來，兩岸雙邊貿易與臺商對大陸投資，先經歷了一段

時間的持續衰退，2020年開始，在嚴重的新冠肺炎疫情衝擊下，卻雙雙呈現逆勢上漲的狀況，與我政府相關政策所期待的方向背道而馳，背後影武者正是市場力量。

大陸在「十四五時期」推動各類產業發展，對臺灣廠商和臺灣經濟而言毋寧是個機會，當然也深具挑戰性。就機會面而言，依過去經驗，由於臺商全程參與大陸改革開放以來的產業發展，過程中兩岸產業分工與合作所創造的規模經濟效益，不只個別企業到大陸拓展了事業的第二春，成果甚至也回饋臺灣經濟。其中，電子資訊產業最具代表性，低階、量產的品項逐步移到大陸生產，複製了臺灣的產業聚落，而在臺灣則著重研發、創新、生產高階品項，產業聚落不斷升級，結果臺灣電子資訊產業在國際市場上的影響力更加擴大。

對臺灣經濟發展的挑戰，主要是因大陸發展經濟形成磁吸效應，造成臺灣資金、人才外流；同時，伴隨產業外移，製造重心移向大陸，不利於臺灣就業創造。長期以來，大陸產業發展政策，從進口替代到出口擴張，逐漸發展成為製造大國、貿易大國，在國際市場上攻城掠地。過程中臺灣產業被大陸同業取代的案例相當多，譬如，從稍早的DRAM、LED、面板及太陽能等四大產業，到電腦及手機市場被大陸業者快速超越；近年來，光學、筆記電腦和手機零組件等供應鏈上產品，大陸同業已逐步蠶食鯨吞臺商全球代工訂單。

兩岸產業進一步融合，對臺灣而言基本上是合則兩利；不過，我們也不能忽視，大陸積極發展先進製造業，中長期來看對臺灣相關產業可能造成更大的競爭威脅。

另一個值得重視的問題是，大陸在美國施展經濟脫鉤、科技制裁高壓下，試圖突圍，臺灣廠商成為大陸積極爭取合作的主要對象，對臺商而言，這樣的機會究竟是禍還是福呢，坦白說很難遽下結論。過去一段時間，臺灣廠商人才被惡意挖角的問題時有所聞，未來可能仍然是臺商將面臨的最大困擾。

# Beyond U.S.-China Relations: Japan's Indo-Pacific Strategy for a Rules-Based Multipolar Order

Tsutomu Kikuchi (菊池 努)

Professor at Aoyama Gakuin University, Tokyo

Adjunct senior fellow, Japan Institute of International Affairs (JIIA)

## Introduction

In recent years, Japan has placed the “Free and Open Indo-Pacific(FOIP) Strategy” as a pillar of its foreign policy.<sup>1</sup> The goal of Japan's FOIP strategy is to maintain and strengthen the free, open, and rules-based order that has underpinned peace and prosperity of the region to date. The implementation of this strategy will require a long-term commitment spanning more than a few decades.

The purpose of this article is to examine how Japan tries to realize this goal, bearing in mind the Indo-Pacific strategies/visions promoted by the United States, India, and Australia, as well as by the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and others.

I argue that Japan's Indo-Pacific strategy consists of three pillars; enhancing alliance with the US, stabilizing the relations with China and advancing southward. Through coordinating three pillars, Japan is aiming for a multipolar, multi-centric regional order that cannot be

<sup>1</sup> Ash Rossiter, “The Free and Open Indo-Pacific Strategy and Japan's Emerging Security Posture,” *Rising Powers Quarterly*, Vol. 3, Issue 2 (August 2018), pp. 113-131.

determined solely by U.S.-China bilateral relations and where Japan could play the substantial role to manage the regional order and keep Japan's maneuverability.

The alliance with the US. and stable relations with China remain important components of Japan's FOIP strategy. At the same time, partnerships with countries in South Asia, Southeast Asia, and Oceania are becoming increasingly important for Japan. Indeed, new alignments among those countries (the US included in many cases) have been underway. An increasing number of overlapping plurilateral groupings are emerging. These new groups will serve as a complement to the network of alliances centered on the United States.

Thus, the US centered "hub & spokes" system is set to change. It would be transformed into a networked one, supported by new overlapping bilateral, trilateral, and quadrilateral relationships among the Indo-Pacific partners, while maintaining key alliances, providing more space for maneuvering and more autonomy to regional stakeholders. The Indo-Pacific will be multipolar and multi-centric, rather than unipolar or bipolar with a firm and consistent engagement of the US as an Indo-Pacific power.

Behind Japan's strategy are both anxieties and expectations about the future regional order. First, the future of the two major powers, the United States and China, is becoming uncertain. China, which had advocated peaceful development, has become increasingly assertive and coercive in recent years.

The future engagement of the United States is also uncertain. Contrary to the general perception of the "US retrenchment," the US has been cultivating a variety of bilateral, trilateral and quadrilateral relations with the countries in the Indo-Pacific. Of concern is, however, that the US has

not yet fully convinced the countries in the region that the US would be a staying power, deeply engaged in the regional affairs.

The domestic consensus that has supported U.S. foreign policy is shifting due to a variety of factors, including a mountain of domestic issues, public opinion's reluctance to be engaged abroad, intensifying partisan divisions in Washington, and the emergence of political leaders who prioritize domestic politics.

Will the U.S. be an Indo-Pacific nation in the future? Will the US continue to be as deeply involved in Japan's defense as it has been in the past? Some sort of uneasiness about U.S. policy is emerging in Japan. The Obama administration's half-baked "rebalancing policy" and the Trump administration's "America First" policy have heightened such concerns in Japan.

Maintaining and strengthening the rules-based order will require continued U.S. involvement in the Indo-Pacific region. For the security of Japan and Asia, it is essential that the US remain engaged in the region. The Japan-U.S. alliance is the primary vehicle for U.S. engagement in the Indo-Pacific, along with Japan's defense, and Japan needs to explore ways to strengthen the alliance to encourage U.S. engagement.

On the other hand, Japan is also worried about the US pursuing its unilateralist policy in Asia. In recent years, the US has imposed high tariffs on imports from China and other countries, and Japan is concerned about this policy that goes against the rules of free trade. While maintaining the US involvement in Asia, Japan must design measures to put some constraint to the US unilateral actions to protect the rules-based order.

Second, Japan's anxiety about the future of US-China relations is growing. On the one hand, there is a concern that Sino-American relations

will become increasingly strained, leading to a serious confrontation. On the other hand, potentially, there is some anxiety about the formation of an order called the “U.S.-China condominium (G2).”

Whether in competition or cooperation, it is undesirable for Japan that a regional order in the Indo-Pacific defined solely by U.S.-China relations. In any case, the degree of freedom and maneuverability in Japan's foreign policy will be constrained.

Another concern of Japan is that the policies of both the U.S. and China towards the Indo-Pacific are becoming derivative of the intensifying U.S.-China competition. There are a variety of issues to be addressed in the region that go beyond the US-China relationship. Too much attention to the U.S.-China competition risks distorting efforts to address them by failing to take into account the unique circumstances of the respective issues. We have already seen the negative effects of this in trade and infrastructure investment, where the perspective of U.S.-China competition has come to the fore.

Third, however, there are new developments emerging in the region that Japan should look forward to. This is the growing resilience of states and regional organizations in Southeast Asia, South Asia, and Oceania, as well as Taiwan. These countries have shown that they are willing to tackle the challenges facing the region.

The Indo-Pacific is more than the US and China, although there are many works that focus on the U.S.-China relationship when looking at the future of the Indo-Pacific.<sup>2</sup> These countries are not just sitting on the sidelines of great power politics. They have the will and the capacity to

---

<sup>2</sup> Hugh White, *The China Choice: Why America should share power* (Collingwood, Victoria: Black Inc., 2012).

actively participate in Indo-Pacific international relations and to shape its future.

They have participated in and benefited from a free, open, and rules-based order for a long time. They have a great interest in maintaining and strengthening the rules-based order. Conflicts will be resolved according to the rules, not power, and protect the interests of small and medium-sized countries.

While they value their relationship with China, they also believe that it is desirable for the United States to remain engaged in the Indo-Pacific in order to check China's behavior and encourage China to act in accordance with the international rules. In fact, these countries are deepening bilateral and trilateral political, economic, and security cooperation, including with the United States.<sup>3</sup>

They are wary that the regional order and the fate of their countries will be shaped only by the dynamics of U.S.-China relations. They are also aware of the risk of entrusting the future of the region to the relationship between the U.S. and China, whose future policy developments remain uncertain.

The principle of "ASEAN Centrality" in the regional architecture claimed by ASEAN reflects a resistance to the formation of regional order based on U.S.-China relations. Southeast Asian countries have high expectations for a multipolar, multi-centric regional structure in which they can also play the constructive roles for regional peace and prosperity.

For Japan, these countries have a common interest in a desirable regional order and can be important partners in promoting the maintenance

---

<sup>3</sup> David Shambaugh, *Where Great Powers Meet: The United States & China in Southeast Asia* (Oxford University Press, 2020).

and strengthening of a rules-based multipolar regional order.

A distinctive feature of recent years has been the new bilateral, trilateral, and quadrilateral alignments among these countries, and with the participation of Japan and the United States, in the political, economic, and security fields.<sup>4</sup> They have begun to make new attempts to respond to the changes facing the region. Japan is also actively involved in these efforts.

Fourth is the relationship with China. In spite of the tensions caused by China's assertive and coercive behaviors, Japan continues to encourage China to act in accordance with the international rules, given China's important role for regional and global affairs.

China's attitude toward the rules-based order is ambivalent. China's development has been realized through its participation in the free, open, and rules-based international order led by the United States. Under this order, China has made maximum use of the free and open political and economic institutions of other countries. China has reaped the greatest benefits from the rules-based order.

However, the rules-based order has taken on an intrusive character, bringing domestic systems and rules into compliance with international rules and principles. Principles such as the rule of law, transparency, accountability and good governance are incompatible with China's political system. China has been uneasy to the rules-based order.

As its power grows, China is trying to downplay or rewrite the international rules that are not amicable to China. China may be called a "revisionist state" in this regard. However, China's attitude toward the rules-based order is "selective". China is not trying to rewrite all the rules.

---

<sup>4</sup> Scott W. Harold et. al., *The Thickening Web of Asian Security Cooperation*, Santa Monica (RAND Corporation, 2019).

What is important is to create a regional environment in which China respects the international rules. Japan's Indo-Pacific strategy is to do so through the collaboration with a number of countries that have a common interest in maintaining and strengthening the rules-based order.

This paper is organized as follows. Chapter 1 explains Japan's approach to the Indo-Pacific order based on the U.S.-China relationship. I would like to depict Japan's concerns about the future of the US-China relationship. This is the background to Japan's Indo-Pacific strategy.

In Chapters 2, 3, 4, I will examine three pillars of Japan's Indo-Pacific strategy. Chapter 2 examines the alliance with the United States. Chapters 3 examines Japan's moving Southward. Japan's approach to South Asia, Southeast Asia, Oceania, and Taiwan will be analyzed. Chapter 4 will refer to Japan's relationship with China, third pillar of its Indo-Pacific strategy. In the concluding chapter, the discussions of this article will be summarized.

## 1. The US-China centered Indo-Pacific and Japan

Characteristic of the U.S. government's Indo-Pacific strategy is its suspicion and distrust of China. "A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision," released by the US Department of Defense in November 2019, expresses a harsh view of China as trying to drive the US out of Asia, to spread a state-led economic model in the region, and to remake the region in its own favor. China is a "status quo changing force" trying to change the existing order.<sup>5</sup>

The report declares that China is a "revisionist state" that violates the values and principles of an order based on the rule of law, and points out

---

<sup>5</sup> *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (US Department of State, November 2019).

that China aims to use its military and economic power to achieve regional hegemony in the Indo-Pacific.

China's Belt and Road Initiative(BRI), the flagship project of Chinese President Xi Jinping, is aiming to build a giant economic zone led by China through the development of infrastructure such as ports, railroads, and roads. Behind this initiative is competition and rivalry with the United States. In recent years, China has been aggressively pursuing "peripheral diplomacy" aimed at strengthening its relations with neighboring countries, but even there, what China has in mind is its concern about the expansion of U.S. influence in neighboring countries.

Both the U.S. and China have a pronounced tendency to view the Indo-Pacific region as a place of competition and confrontation between the U.S. and China, and their policies toward the region are a sort of derivative of their response to the U.S.-China competition.

Reflecting the intensifying competition and rivalry between the U.S. and China, much attention has been paid to the possible regional orders based upon US-China relations. The role of other Indo-Pacific countries is limited in the perspective.

U.S.-China relations are an important factor for Japan's strategic calculation. However, a regional order defined solely by the U.S.-China relationship is not necessarily consistent with Japan's interests. Japan cannot accept that Japan's fate would be defined by the US-China relationship.

How should Japan respond to this situation? Three pillars of Japan's Indo-Pacific strategy will be examined in the following chapters, first, the alliance with the US, second, moving southward, and third, relations with China.

## 2. Japan's Indo-Pacific Strategy and the US-Japan Alliance

One of the pillars of Japan's Indo-Pacific strategy is the strengthening of the Japan-U.S. alliance.

Japan has become more proactive in the area of security in recent years, and its once restrained and passive stance is changing. In particular, under the second Abe cabinet inaugurated at the end of 2012, the constitutional interpretation of successive administrations was changed to allow Japan to exercise the right of collective self-defense, albeit limited. It also enacted security-related legislation to expand the role of the Self-Defense Forces. The guidelines for Japan-U.S. defense cooperation were revised to enable smooth operation of Japan-U.S. defense cooperation in the event of a Japanese emergency.<sup>6</sup>

In the past, the initiatives to strengthen the Japan-U.S. alliance were often taken by the U.S., but a feature of recent years has been the increasing number of initiatives from the Japanese side. What factors are behind Japan's proactive stance?

There seems to be a new element behind the recent moves of the Japanese government. There is a sense of uneasiness on the Japanese side about the U.S. commitment to defense against Japan as well as China's assertive behaviors.

The most pressing issue for Japan is the dispute with China over the Senkaku Islands. The U.S. government has repeatedly stated that the Senkaku Islands are under the administrative authority of Japan, that they are, therefore, subject to Article 5 of the Japan-U.S. Security Treaty, and that the U.S. is therefore obligated to defend Japan in the event of an

---

<sup>6</sup> James J. Przystup, "The Enduring Relevance of the U.S.-Japan Alliance," *Strategic Forum* ( July 2019), pp. 1-12.

incident in the Senkakus.

Of course, Japan trusts the US to fulfill its defense commitments to Japan. The Japan-U.S. relationship is close, and for the U.S., non-fulfillment of its defense commitments would lead to a loss of international trust in the U.S.

However, there seems to be some concern on the Japanese side. For the U.S., fulfilling its defense commitments to Japan over the Senkaku Islands means that the U.S. is going to war with China to protect “a small island with only goats and no human inhabitants.” This is a critical decision with the fate of the nation at stake. Given the divided politics in the U.S. and the inward-looking orientation of its citizens, Japan cannot deny the possibility that the US will show some reluctance to fulfill its defense obligations. The U.S. possesses enormous power, but its political will may be swayed.

How should Japan respond to this situation? This is probably the most important security policy issue that Japan has been facing recently. Until recently, the United States has had overwhelming power, and its political will to defend Japan has been firm.

What is important for Japan is the efforts to make the US government and people more aware of the significance of defending Japan. Today, for the first time since the conclusion of the security treaty with the U.S., Japan is at a point where it must seriously consider a strategy to entangle the US in Japan's conflict.

In the post-war security debate in Japan, the fear of “being entrapped” has been consistently pointed out. The fear that Japan would be drawn into a war engaged by the United States dominated the security debate in Japan. The various restrictions on defense policy (e.g., constitutional interpretation of the right of collective self-defense) were also a kind of convenient

rationale to avoid such entanglement.

Some in Japan have criticized the Abe Cabinet's security policy as "following the US". In reality, however, the opposite is true. Japan's proactive moves to entangle the U.S. in a direction that is desirable for Japan is distinctive.

Enhancing Japan-U.S. alliance is also useful in keeping U.S. engaged in the Indo-Pacific. As we will see later, Japan is strengthening its ties with Asian countries, in part as a way to ensure US engagement in the region. This includes trilateral security cooperation between Japan, the United States, and Australia, and the QUAD (United States, Japan, Australia, India) forum.

U.S. constructive engagement is essential for peace and stability in the Indo-Pacific. Many Indo-Pacific countries share this view. At the same time, however, there is a growing recognition among Indo-Pacific countries that the U.S. is no longer the reliable power it once was. Japan's Indo-Pacific strategy can contribute to alleviating these concerns by encouraging U.S. constructive engagement in the Indo-Pacific.

Will the US accept a multipolar Indo-Pacific? The US is also likely to support such a region. There is an argument within the U.S. government to seek a regional order based on pluralism, encouraging the region's diverse countries to thrive as they wish.<sup>7</sup>

Rather than regaining a dominant position in the Indo-Pacific, the U.S. may adopt a policy focusing on preventing China from regaining regional hegemony. In doing so, the U.S. will work with the countries and regional institutions of the region to address the problems facing the Indo-Pacific.

---

<sup>7</sup> David Stillwell (Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs), "The US, China, and Pluralism in International Affairs," Speech at the Brookings Institution (Washington DC), December 2019.

The U.S. will develop its Indo-Pacific policy as a true regional policy, not a derivative of its policy toward China, increasing confidence of the countries of the region in the U.S.

### **3. Japan's Advancing Southward: Seeking New Partnerships with Indo-Pacific Countries**

Another pillar of Japan's Indo-Pacific strategy is to strengthen ties with Southeast Asia, Indian Ocean, and Oceania countries in multifaceted areas such as economics, security, and infrastructure construction. Progress has also been made in the Track 1.5 dialogue with Taiwan.

This is due to the growing concerns of China's regional policy and uncertainty about the future engagement of the United States. Advancing southward, Japan aims to complement the U.S. role in the region and to ensure more U.S. engagement in Asia by strengthening relations with these countries, as well as contributing to further enhancing national and regional resilience.

On the other hand, Japan is wary of a regional order solely defined by U.S.-China bilateral relations, whether in competition or cooperation. Japan must avoid being drawn into the U.S.-China conflict to the extent possible.

With regard to trade, Japan has worked hard to put together the CPTPP, concluded an Economic Partnership Agreement with the EU, and joined the East Asia Economic Partnership Agreement (RCEP) to maintain and promote the principle of free trade in a world where protectionist trends are becoming apparent.

#### **(1) India and the Indo-Pacific**

Are Japan's policies consistent and resonate with those of the Indo-Pacific countries? Let's take a look at the foreign policies of these

countries. First, let's look at India.

One of the objectives of Japan's Indo-Pacific strategy is to help India become a leading power in Indo-Pacific. "Making India great again" is essential to create the rules-based multipolar order in the Indo-Pacific.

India's political, economic, and security relations with the Asia-Pacific countries had been tenuous, but since the beginning of the 1990s, under the "Look East" policy and the "Act East" policy, India has been increasingly active to become a major power in the Indo-Pacific.<sup>8</sup>

For India, regional hegemony by either the U.S. or China is undesirable. India is also wary of the U.S.-China bilateral relationship becoming the basis for regional order, whether through competition or cooperation. Both of these would constrain India's foreign policy maneuverability and undermine the strategic autonomy that India has long valued.

At the Shangri-La Dialogue held in Singapore in June 2018, Prime Minister Modi proposed the concept of an "open and inclusive Indo-Pacific".<sup>9</sup> His remarks can be understood as follows.

First, by leaving room for China's participation in the Indo-Pacific initiative, he conveyed to both the US and China that India's Indo-Pacific strategy is not entirely in sync with that of the US.

Secondly, to China, which advocates "Asia by Asians" in order to reduce the influence of the U.S. in Asia, the Indo-Pacific Initiative (emphasizing inclusiveness) welcomes the continued involvement of the U.S. in the Indo-Pacific.

<sup>8</sup> C, Raja Mohan, *Modi's World* (Uttar Pradesh: Harper Collins India, 2015).

<sup>9</sup> "Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue" (June 1, 2018), visited date: January 1, 2021, *《Ministry of External Affairs, India》*, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>.

India has deepened its ties with China, Russia, and other emerging nations in an effort to realize a “multipolar world” in a world that has been described as a unipolar structure of the United States since the end of the Cold War. For India, it was hoped that the power of the U.S. would decline and that the power of the emerging countries, which aimed to “democratize international relations,” would increase. The BRICS Forum, which India formed with China, Russia, Brazil, and South Africa, was a forum to challenge the US-led unipolar international order.

The global economic crisis that originated in the U.S. in 2008 and the steady development of emerging economies were desirable developments for India, contributing to creating a multipolar world. However, India recognized that the further decline of U.S. power and its engagement in the Indo-Pacific and the continued rise of Chinese power could result in China's dominated regional order, rather than leading to a multipolar Asia. In fact, China's aggressive foreign actions became more prominent with the 2008 economic crisis in the United States deepened.

In addition, China's expansion into Indian Ocean countries through the “Belt and Road Initiative and expanding economic relations has caused India's concerns about the formation of an “encircling India” by China. India's wariness of China has been increasing.

India is a rising power, but the gap in national power between India and China is widening. For example, about 30 years ago, in 1988, China and India had almost the same GDP. Today, however, China's GDP is more than five times that of India. This situation will not change in the foreseeable future.

It has become difficult for India to deal with China on its own. India has no other choice but to cooperate with other countries such as the

US and Japan to deal with China's power and influence. India's foreign policy still retains an idealism of non-alignment and a desire for "strategic autonomy," but its realistic understanding of this reality is a notable difference between the Modi administration and those before it.

In fact, India has been expanding its cooperation with the United States in recent years, especially in the area of defense. It also encourages and welcomes U.S. and Japanese involvement in the Indian Ocean, as symbolized by India's active response to the Malabar trilateral joint naval exercises between Japan, the United States, and India. India's caution and concern about the expansion of the US into the Indian Ocean has also been greatly reduced.

Today India is seeking to work with the U.S. to prevent China from building its regional hegemony and to realize a multipolar Asia. Although the U.S. and Indian concepts of the Indo-Pacific differ, it is this pragmatism of India, with its eye on power politics, that has facilitated U.S.-India cooperation.<sup>10</sup>

In spite of much progress, India's attitude toward the United States is cautious. India has a concern that India will be drawn into the U.S. strategy against China, thereby worsening its relationship with China and losing its own freedom of action. India has taken measures not to provoke China by deepening relations with the US, and "strategic autonomy" remains the guiding principle of India's external behavior.

In recent years, India has also been strengthening its ties with Japan, Australia, ASEAN countries. India is expanding its bilateral and trilateral cooperation with these countries in the areas of economy and security. India

---

<sup>10</sup> C. Raja Mohan, "India's Pivot to the United States," *East Asia Forum*, Vol.12, No. 1 (May 19, 2020), pp. 6-8.

has also been proactive in recent years in strengthening its relations with its neighbors in the Indian Ocean. India's support for "ASEAN centrality," one of the pillars of its Indo-Pacific policy, is an expression of India's ambition to build an international relationship in the Indo-Pacific that is not defined solely by US-China relations.

## (2) Australia and the Indo-Pacific

The concept of the "Indo-Pacific" has invigorated Australian diplomacy. Australia was one of the first countries to adopt the "Indo-Pacific" concept, and has defined itself as an Indo-Pacific nation since the 2013 Defence White Paper adopted the concept.<sup>11</sup> The country's 2017 Foreign Affairs White Paper also emphasizes this concept.<sup>12</sup>

For Australia, "Indo-Pacific" is a strategic concept. The concept has emerged as a way of thinking about how to respond to the rising tensions between nations in the Indo-Pacific. In the words of Prime Minister Morrison, the concept has been adopted as a response to the "era of great power competition." More specifically, according to the 2017 Foreign Policy White Paper, "China is challenging America's position" and as a result, "stability in the Indo-Pacific region is no longer guaranteed".

One of Australia's responses to the new strategic environment is to further strengthen its alliance with the US. Australia accepted the rotational deployment of US Marines to Darwin in Northern Australia, developing a closer security relationship with Japan, and promoting trilateral security cooperation between the US, Japan and Australia. The review of Australia's defense posture and the increase in defense spending are also part of such a

<sup>11</sup> "Defence White Paper 2013" (May, 2013), visited date: January 1, 2021, 《*Department of Defence, Australia*》, <https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/>.

<sup>12</sup> "2017 Foreign Policy White Paper," visited date: January 1, 2021, 《*Australian Department of Foreign Affairs and Trade*》, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper>.

response.<sup>13</sup>

Although the United States is indispensable for regional stability and prosperity, there is a sober recognition in Australia that it is no longer possible to rely on the United States as much as in the past. Australia recognizes that the United States can no longer maintain the regional hegemony it once enjoyed. Furthermore, given increased uncertainty over the US and China, relying on the US-China relationship for the future of the region carries significant risks. As suggested in the 2017 Diplomatic White Paper, for Australia, international relations in the Indo-Pacific are not reduced to US-China relations alone.

Australia has also been working closely with countries such as Japan, India, Indonesia, and Vietnam to create a situation in which China's assertive actions can be constrained and moderated by demonstrating collective willingness to protect the rules-based order, and to work with these countries to balance China's power when necessary.

A distinctive feature of recent years is that Australia is not only strengthening bilateral relations, but is also aggressively pursuing trilateral and quadrilateral partnerships. It has established a diverse network of trilateral cooperation, including the US-Japan-Australia, Japan-Australia-India, Australia-Indonesia-India, and Australia- France-India. In addition, Australia has become more active on the U.S.-Japan-Australia-India (QUAD) dialogue. Australia is keen to participate in Malabar, a joint naval exercise among Japan, the United States, and India.

Australia is expanding Australia's diplomatic space and preparing for future risks.

Australia's contribution to bringing the Comprehensive and

<sup>13</sup> "2020 Defence Strategic Update & 2020 Force Structure Plan" (July 1, 2020), visited date: January 2, 2021, *Australian Department of Defence*, <https://www1.defence.gov.au/strategy-policy/strategic-update-2020>.

Progressive Trans-Pacific Partnership (CPTPP or TPP-11) negotiations to a final agreement demonstrates its strong will to actively engage in international dealings to enhance the rules-based order.

For Australia, a multi-polar order in the Indo-Pacific that is not defined by the U.S.-China relationship and in which other stakeholders could participate, while maintaining the alliance with the United States, is desirable.

### (3) ASEAN: “ASEAN Centrality” and Multipolar Indo-Pacific

ASEAN countries have been wary of the Indo-Pacific concepts proposed by external powers. One was the concern that it would diminish the role of ASEAN, which had played a major role in shaping the regional architecture, and the other was the fear that the concepts were designed to contain the rise of China, and that Southeast Asia would be drawn into the conflict between major powers.

Indonesia took a leadership in organizing ASEAN's Indo-Pacific initiative. There was a sense of crisis behind Indonesia's initiative. Just sitting on the sidelines and watching the moves of major powers would not only weaken ASEAN's role, but also divide ASEAN under the influence of the major powers.

The relatively stable regional environment (stability in great power relations) that has underlined the nation-building of Southeast Asian countries has been changing. Southeast Asia is becoming entangled in the great power politics. Fragmented by the great powers, ASEAN could be relegated to the periphery of international relations in the region.<sup>14</sup>

Although the response from fellow ASEAN countries was not

---

<sup>14</sup> Evan A. Laksmans, “Indonesia's Indo-Pacific vision is a call for ASEAN to stick together instead of picking sides” (November 20, 2018), visited date: January 1, 2021, 《*South China Morning Post*》, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2173934/indonesias-indo-pacific-vision-call-asean-stick-together>.

necessarily positive, Indonesia finally succeeded in adopting the ASEAN Outlook for the Indo-Pacific (AOIP) at the ASEAN Summit in June 2019.

There are three points that ASEAN emphasizes the most in the AOIP.

First, AOIP attempted to change the narrative surrounding the “Indo-Pacific.” ASEAN’s aim was to transform the Indo-Pacific concept, which reflects the intensification of power politics among the major powers, into one of regional cooperation.<sup>15</sup>

The second is to uphold the “ASEAN Centrality.” Since the end of the Cold War, ASEAN has played a major role in the formation and operation of various regional institutions such as the ASEAN Regional Forum (ARF) and the East Asia Summit (EAS).

The concept of “ASEAN Centrality” reflects the willingness of ASEAN to play a substantial role in building a regional order not solely based on U.S.-China relations, or the formation of institutions in which ASEAN does not participate, such as QUAD.

Third, by creating the AOIP, ASEAN hoped to prevent ASEAN member countries from being divided by the Indo-Pacific strategies of major powers and to enhance the unity of ASEAN.

There is a strong desire for “autonomy” and “independence” among ASEAN countries in great power politics. Whether in confrontation or cooperation, there is a strong sense of caution among the ASEAN countries that their fate will be determined by the politics of the great powers.<sup>16</sup>

As tensions between the U.S. and China intensify, ASEAN countries have expanded its cooperation with countries such as Japan, India and

<sup>15</sup> The AOIP includes maritime security, connectivity (promoting infrastructure development, regional cooperation, and free trade agreements), and promoting regional cooperation to realize the SDGs (Sustainable Development Goals set by the United Nations).

<sup>16</sup> Bilahari Kusikan, *Dealing with an Ambivalent World* (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2017).

Australia to prevent ASEAN countries from being entrapped into the US-China rivalry, making the region more multipolar and multi-centric. With Japan, it is expanding comprehensive cooperation including security. In the area of infrastructure development, Japan provides an alternative for ASEAN countries that want to avoid excessive dependence on China. ASEAN has also held separate summits with India and Australia to secure their support for ASEAN's centrality and to expand the scope of its external relations and avoid the risk of being bogged down in great power politics.

Individual members of ASEAN are also actively promoting new bilateral and trilateral partnerships with countries outside the region to expand their diplomatic and security horizons. Indonesia is seeking new relationships with India, Australia, and France, while strengthening its ties with Japan and the U.S. A new trilateral cooperation framework, such as India-Indonesia-Australia, is also in progress.

Vietnam is also trying to strengthen its partnership with Japan, the United States, India, and Australia. Vietnam's cooperation with these countries in the security field has expanded dramatically in recent years.

Taiwan, too, is developing a Taiwanese version of the Indo-Pacific policy under the New Southbound Policy, and is expanding its partnerships with India and Southeast Asian countries. A review of the supply chain will further facilitate the New Southbound Policy. Taiwan's role in building a rules-based Indo-Pacific is significant, as it is located at a strategic pivotal point.<sup>17</sup>

#### **4. Establishing a Stable Relationship with China**

---

<sup>17</sup> Denny Roy, "Taiwan's Potential Role in the Free and Open Indo-Pacific Strategy: Convergence in the South Pacific," *NBR Special Report #77* (Seattle: The National Bureau of Asian Research, March 2019).

Maintaining a stable relationship with China is one of the key pillars of Japan's Indo-Pacific strategy. This means that Japan firmly stands up against China's coercive behaviors, at the same time, get along with China for common interests.

It is unlikely that China will emerge as a benign power. Unlike in the past, when China promoted friendly cooperative relations with the international community, China seems to have determined to walk the path to global power in a competitive international environment.

China's relationship with the existing rules-based order is complex. Defining China as a revisionist state that changes the status quo is not necessarily consistent with the reality. China has emerged as a major power in the international order created and managed by the US. For China, the expansion of the international order was, on the one hand, desirable for China's development as it liberalized the international flow of people, goods, and money. Under the international order, China has made full use of the open political and economic systems of other countries to achieve its economic development.<sup>18</sup>

At the same time, however, the US-led international order has been intrusive into internal affairs in nature. Some rules and principles that the order embodies, such as democracy, respect for basic human rights, rule of law, and transparency, are incompatible with China's political system. The liberal order is a cause for alarm for China, as it could upset its own system. China has participated in the US-led international order with suspicion and caution.

This suspicion and caution is even more explicitly expressed by

---

<sup>18</sup> Elizabeth Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State* (Oxford University Press, 2018).

China toward the United States, the key promoter of the order. The U.S. is far more powerful than China, and it seemed to be vigilantly trying to transform China into a democratic and free nation by incorporating China into the international liberal order.

However, China had no options but to join the US-led order to increase its national power. Distrusting and concerned about the United States, China has tried to maximize its economic gains while minimizing its impact on its own system of governance.

Discrepancies between the international order and the domestic system, as well as conflicts and tensions with the United States under the unipolar structure, were not serious when China's national power was still relatively small. China's international influence was limited, and concerns about China changing the order itself were still weak in the international community. There was also an expectation, both in the U.S. and in the world, that China would eventually change and “become a nation like ours.”

As China's national power increases, China has been bringing about a transformation in the international order itself. However, China's involvement in the existing international order is “selective.” Generally speaking, China is friendly to rules on trade and other economic matters. In contrast, China is resistant to international rules and institutions related to political values.

While China is utilizing existing institutions and increasing its own influence within those institutions, it is also building a separate China-led institution in parallel. Such examples include the (BRICS) New Bank for the World Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) for

the Asian Development Bank (ADB).<sup>19</sup>

As the AIIB have co-financed development projects with the World Bank and the Asian Development Bank, the relationship between China's newly established international institutions and existing international ones is not always competitive. It is important to expand areas where interests can be shared with China, for example, in promoting free trade and environmental measures.

The conclusion of the RCEP (East Asia-based Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement) in October 2020 is another example of the joint endeavors with China to form a rules-based trade and investment order. China's participation in the CPTPP, which sets more transparent and strict rules on intellectual property rights and state-owned enterprises, would also contribute to enhancing the rules-based order. The Japan's Indo-Pacific initiative aims to encourage China to behave in a manner that respects international rules with many powerful countries ready for taking a joint action against China's deviant behaviors.

## Conclusion

Together with enhancing its alliance with the United States and stabilizing the relations with China, Japan has been strengthening its relations with countries in South Asia, Southeast Asia, and Oceania, which are also actively responding to changes in the Indo-Pacific. Strengthening relations with these countries could be expected to contribute to making international relations in the region more multipolar, beyond the U.S.-China

---

<sup>19</sup> Sebastian Heilmann et.al., "China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order" (October 28, 2014), visited date: January 2, 2021, 《MERICS》, <https://merics.org/en/report/chinas-shadow-foreign-policy>.

centered conception of regional order. This will expand Japan's space for maneuvering, and consolidating the foundation Japan's foreign policy and security policy.

Japan's Indo-Pacific strategy is also consistent with the policy preferences of countries in the region to be actively involved in shaping the regional order. The Indo-Pacific now has an opportunity to build a regional order that includes numerous stakeholders other than the US and China.

For a long time after the war, Japan's peace and prosperity were based on a rules-based order mainly supported by a network of the US-led "hub and spokes" alliances. The network of alliances continues to be indispensable in maintaining the rules-based order in the Indo-Pacific.

At the same time, however, this network is becoming less adequate to cope with the new situation, which includes the rise of Chinese power and its changing external orientation, the increasing uncertainty in US involvement in the Indo-Pacific region, the increased resilience of India, Australia, Southeast Asian countries and Taiwan, and their proactive approach to address regional challenges, and the growing role of ASEAN as a regional organization located in the key sub-region of the Indo-Pacific.

The U.S.-centered "hub and spokes" system would be transformed into a networked one, supported by new overlapping bilateral, trilateral, and quadrilateral relationships among the Indo-Pacific partners, while strengthening key alliances.

# 歐盟因應東地中海危機的策略與評析

Comments on EU's Strategy in Response to the Eastern Mediterranean Crisis

張台麟 (Chang, Tai-Lin)

佛光大學公共事務研究所兼任教授

## 壹、前言

去(2020)年8月10日至9月14日，由於希臘指控土耳其船艦侵犯其領海並進行非法探勘未獲正面回應造成區域緊張。法國總統馬克宏(Macron)不但全力支持希臘的立場，更派遣戰機及軍艦共同軍演並協防，事態似乎難以收拾。所幸在歐盟與北約的表態與調停下，土耳其於10月5日召回最後一艘探勘船及護船艦隊，暫時平息了危機。2020年12月11日歐盟高峰會議的共同結論中再度強調希望與土耳其加強雙邊合作並和平解決紛爭的決心。本文首先探討此次危機的背景，其次就歐盟的策略及影響予以評析。

## 貳、事件緣起

希臘與土耳其兩國的領海範圍自第一次世界大戰以來就從未獲得解決，因而百年紛爭不斷。尤其是土耳其從未承認第一次世界大戰後1923年的洛

桑條約 (Treaty of Lausanne) 以及第二次世界大戰後的巴黎和約 (Treaty of Paris) 中有關領海範圍的界定。再者，土耳其也未簽署聯合國海洋公約 (UNCLOS，亦稱蒙提哥貝公約，Montego Bay)。雖然希、土兩國在軍事上皆為北約盟國，但在此議題上雙方毫不手軟，動輒武力相向 (1978 年及 1996 年皆曾發生)。值得一提的是，當希臘前總理米佐塔吉斯 (Kyriakos Mitsotakis) 和土耳其總統艾爾多安 (Tayyip Erdogan) 兩國領導人在國內皆有著相當程度所謂「民粹主義」、「民族主義」政黨的支持，故一旦爆發衝突則似乎容易造成僵持不下的結果。

在地緣政治而言，東地中海是一個非常複雜的地區，因為其週邊包括希臘、土耳其之外，還有塞浦路斯、土耳其北塞浦路斯、黎巴嫩、埃及、敘利亞、以色列等國，牽一髮則動全局。2010 年自以色列發現此海域儲藏有豐富的石油與天然氣資源以來，週邊國家也積極探勘並陸續發現更多的儲藏量 (次於美、俄)，如此一來，東地中海海域立刻成為兵家力爭之地。隨著國際能源集團的積極探勘，希臘、塞浦路斯與土耳其的海域衝突日益升高。2017 年 7 月間，當時正在附近海域作業的法國委託勘探船 West Capella 號，於距離海岸線 150 公里處遭到土耳其戰艦和戰機的騷擾。歐盟緊急協調並派出義大利、法國和希臘的三艘戰艦與之對峙，局勢一度緊張，甚至驚動美國第五艦隊。2018 年初，義大利能源公司埃尼集團 (Eni) 委託的勘探船 Saipem 1200 號，在塞浦路斯島西部海域進行勘探時，曾被多艘土耳其軍艦包圍，最終放棄勘探任務。2019 年 2 月和 6 月，土耳其軍方還出動上百艘軍艦和百餘架戰機舉行兩次軍事演習，並在短時間內幾乎封鎖整個塞浦路斯海域。2019 年 7 月 10 日起，土耳其兩艘鑽探船 Fatih 號、Yavuz 號以及一艘地質考察船 Barbaros Hayreddin 號，三艘船不顧來自賽普勒斯的抗議警告，大搖大擺地從三方向駛入賽普勒斯專屬經濟區進行鑽探工作。2019 年 10 月的歐盟理事會中雖然決議將對土耳其及非法探勘的公司及人員予以追訴或制裁，但卻不了了之。

當然，土耳其也不是省油的燈，面對戰略孤立與經濟封鎖的疑慮，2019

年 11 月 27 日，土耳其總統艾爾多安與利比亞團結政府主席薩拉傑（Fayey al-Sarraj）簽署了海洋合作協議，不但共同分享海域，同時也聯手共同開發與分享所有資源（不過，這些海域亦和大部分的希臘專屬經濟區重疊）。在土耳其一系列的軍演之下，2020 年 1 月 29 日，法國和希臘共同發表聲明將建立戰略安全夥伴關係。同月間，塞浦路斯、希臘、法國、埃及共同發表聲明嚴正反對此項違反國際法的協議，同時警告不得非法探勘。土耳其不但不予以理會，2020 年 4 月間，也就是新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」）疫情最嚴重的時間，大家都焦頭爛額之際，更進一步地在北塞浦路斯增兵並加強空中部署（包括無人駕駛飛機）。不過，6 月 17 日左右，法、土關係出現空前的緊張，法國一艘拉法葉巡防艦 Le Courbet 號在地中海執行北約的反恐及海上安全任務（盤查商船疑似非法載運武器至利比亞）時卻遭遇到自己人土耳其艦隊的威脅與制衡，法國嚴厲指責土耳其是一項極度的侵略行為。7 月 1 日，法國宣布暫時停止此項北約架構下的任務。8 月 6 日，為了反制土、利的海洋協議，希臘也於 8 月 6 日和埃及簽署海洋合作協議，共同分享海域與資源，並於 8 月 27 日正式經國會通過。

2020 年 8 月 10 日，土耳其拉伊斯號（Oruc-Reis）探勘船在數艘軍艦的護航之下駛入土耳其南邊屬於希臘的卡斯特洛里佐島（Kastellorizo，這個小島面積僅約十平方公里，離希臘 550 公里，離土耳其僅約三公里）附近海域進行探勘任務。此項行動立即引來希臘的抗議與法國的不滿。8 月 13 日，法國宣示派遣 2 架旋風式戰機及 2 艘戰艦（拉法葉巡防艦及兩棲突擊艦）到此區域巡防。8 月 19 日更傳出希、土船隻相撞的意外，土耳其總統指責歐方是一種海盜的行為並宣稱將持續進行任務。8 月 25 日，德國外長馬斯（Heiko Maas）相繼到雅典及安卡拉調停未果。8 月 26 日，法國政府表示土耳其不可以將國內的紛爭轉移到這個國際議題上。27 日，土耳其總統在此同時強硬表示，將不會讓步，除了持續進行各項探勘作業到 9 月 1 日為止之外，同時也在年底籌劃一項在此區域的軍事演習。

2020 年 9 月 10 日，在法國總統馬克宏的主導之下，包括塞浦路斯、西

班牙、希臘、義大利、馬爾他以及葡萄牙等共 7 個國家一同在法國科西嘉島首都舉行第 7 屆歐盟南歐高峰會議（Med 7）。共同宣言中強調，堅持歐盟主權獨立、支持希、塞兩國的領土完整、推動區域各項合作並維持安全及穩定以及經由對話解決爭議等原則。從宣言中可看出，歐盟希望採取一致的立場來對付土耳其。9 月 13 日，希臘政府更宣布將向法國採購 18 架旋風式戰機（Rafale）、4 艘巡防艦以及 4 艘海軍直昇機以加強國防力量。另外將增加招募 1 萬 5,000 名軍人。面對法國及歐盟如此的態度，土耳其總統的立場也開始有所轉變，9 月 13 日宣稱將撤回探勘船。隨著聯合國大會的召開，同時為避免事態擴大，多個國家領導人陸續穿梭希、土加以調停。9 月 16 日，梅克爾與艾爾登安以視訊會議溝通，希望以和平方式解決紛爭。9 月 22 日，梅克爾、歐盟主席米歇爾（Charles Michel）以及艾爾登安舉行三邊視訊會議。9 月 29 日，第 6 次希土軍事交流會議在布魯塞爾舉行，北約秘書長史多登伯格（Jens Stoltenberg）也積極參與調停此項危機。自 10 月以來，此項危機開始平息，各方似都能有所節制。

### 參、歐盟的因應策略

2020 年 10 月 1 日，歐盟高峰會議就此議題提出 7 項處理原則，內容如下：

- 一、東地中海環境的穩定與安全以及和土耳其建立一個基於雙方互利的合作關係是符合歐盟的戰略利益。在此前提之下，土耳其必須要以誠意進行對話並放棄任何違反國際法以及侵犯歐盟會員國的主權的行為。所有的分歧皆需經由和平對話並依國際法規予以解決。因此，歐盟高峰會再次表達對希臘及塞浦路斯的團結且其國家主權與相關權利務必受到尊重。
- 二、歐盟樂見近日希、土雙方所採取的互信措施，特別是雙方願意就大陸礁層界限以及專屬經濟區開發事宜進行對話。此項對話應持續並擴大。

- 三、在此同時，歐盟仍要嚴正譴責任何對塞浦路斯主權的侵犯且應立即終止。歐盟呼籲土耳其應接受塞浦路斯的邀請並就雙方海域問題進行對話以解決雙方歧見。
- 四、歐盟樂見在聯合國架構下，依安理會相關決議以及歐盟的原則來處理及談判塞浦路斯問題。歐盟期待土耳其的加入，歐盟樂意在此議題上扮演積極角色，包括屆時派任一位代表參與聯合國的調停工作小組。
- 五、一旦上述針對希、塞非法行為有建設性的發展與成效，歐盟願意和土耳其提出一項具建設性的政治計畫，特別是依 2016 年歐盟與土耳其共同宣言中有關關稅同盟現代化、加強經貿交流、人員交流、高層互動以及移民問題等加強合作。
- 六、歐盟提醒並重申 2019 年 10 月所做的宣示，倘再有新的片面的且違反國際法的一切行為或挑釁，歐盟將依條約採取所有手段或方式以保障歐盟及其會員國之利益。歐盟將繼續密切注意事件之發展，並加以評估或做出決議，必要時歐盟 12 月的高峰會議中可再決定。
- 七、最後，歐盟呼籲召開一項東地中海多邊會議，並先邀集各方高級代表就其組織予以研商。會議形式、參與人員、議程等皆需所有參與方同意使可舉行。此項會議可就海洋界線、安全、能源、移民以及經濟合作等議題討論並形成多邊解決方案。

## 肆、評析與展望

2020 年 12 月 11 日，歐盟高峰會議的共同結論中再度強調希望與土耳其加強雙邊合作並和平解決紛爭的決心，特別是刻意淡化可能制裁的手段。從相關的內容可以看出此議題的棘手以及歐盟的高度重視。此外，就目前的發展觀察亦顯示出歐盟的侷限與軟硬兼施、以拖待變的策略。綜合觀察，此次歐盟在東地中海危機的策略如下：

- 一、歐盟強調和平角色、國際法、多邊主義並彰顯規範性權力的概念，在面

對英脫歐、對抗新冠肺炎疫情以及推動振興計畫等多重問題之下，歐盟必須展現相當的團結與力量，故強調歐盟與會員國的整體利益，依國際法一致譴責土耳其非法行為。

- 二、近年來，土耳其總統運用「民粹主義」、「民族主義」極欲在外交事務上展現企圖心，利用其地緣政治大玩兩面手法，特別是敘利亞內戰、利比亞問題、庫德族問題以及亞美尼亞與亞塞拜然的軍事衝突（馬克宏總統指責土耳其運用影響力調派 300 名在敘利亞的伊斯蘭國傭兵去亞塞拜然協助亞國對抗卡拉巴赫）議題上皆與歐盟的基本立場有所出入。其次，艾爾多安總統主導修憲，強化中央集權，提升伊斯蘭教的取向等皆與歐洲價值違背。再者，身為北約會員國的土耳其與俄羅斯的持續擴大合作亦造成歐盟的重大疑慮。在此背景之下，以法國為首的歐盟力量在東地中海危機中展現強勢作為，以遏止土國的野心，持續建構歐洲能源市場供應格局並保障南歐海域及邊境的安全。
- 三、歐盟也不可能也不願和土耳其扯破臉，所以在宣言中再表示各方要依國際法舉行對話並以和平方式解決紛爭。一方面土耳其在中東難民潮中扮演重要的「緩衝區」角色，境內有 400 萬難民，可對歐盟形成強大壓力。二方面歐盟在面對中東和平、敘利亞與利比亞問題以及反恐議題上皆需要土耳其的合作始可達成。

綜上評析，就目前的發展觀察，歐盟似仍採取軟硬兼施、以拖待變的策略。此項危機目前雖暫時平息，但由於歷史、政治與人文的錯綜複雜因素，加上東地中海區域又有豐富的能源資源，其在地緣政治與戰略的角色日益重要，勢必成為兵家必爭之地，未來類似衝突將無法避免。

# 2020 年底共軍晉升新上將之意涵 與觀察

The Meaning and Observation of the PLA's Promotion of  
New Generals at the End of 2020

林穎佑 (Lin, Ying-Yu)\*

國立中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授

## 壹、前言

去（2020）年 12 月 18 日，中共於北京八一大樓舉行晉升共軍上將軍銜警銜儀式，此次晉升四位上將分別是：軍委後勤保障部政治委員郭普校、西部戰區司令員張旭東、戰略支援部隊政治委員李偉以及武警部隊司令員王春寧。<sup>1</sup> 其中最值得觀察的就是武警部隊司令員王春寧與西部戰區司令張旭東，李偉與郭普校雖為政治委員出身非兵科軍官出身，但依然可從其背景與本職學能看出其能脫穎而出的倪端。本文嘗試從上述將領的過往資歷與專長結合其現今職務，並做出可能的分析與探討。

\* 淡江大學國際事務暨戰略研究所博士、中華戰略前瞻協會研究員；研究專長：中共軍事研究、資訊安全、印太戰略。

<sup>1</sup> 「中共晉升 4 上將 新武警司令王春寧」（2020 年 12 月 19 日），2020 年 12 月 21 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202012190063.aspx>。

## 貳、武警司令王春寧

### 一、背景經歷

王春寧、1964 年生，山東人，裝甲兵出身，中共第十九屆中央委員會候補委員。父親為前南京軍區副政委王永明，為「根正苗紅」的紅二代。過去軍旅經歷大多在南京軍區，最早在第一集團軍擔任裝甲排排長並一路晉升，值得注意的是其出任陸軍第一集團軍副軍長時，也掛職海軍東海艦隊副參謀長，歷練其聯合作戰概念，特別是其在第一集團軍時對於兩棲機步部隊的了解，再配合海軍的登陸作戰能力研究，都對於其未來養成有相當大的助益，也讓其在 2014 年順利出任前 12 集團軍軍長（正軍級少將），這些資歷都說明王春寧相當了解現今東部戰區要況。雖說如此，但在 2016 年，王春寧卻意外調任北京衛戍區司令（副戰區），於 2017 年晉升中將，2020 年調任武警參謀長，並於年底晉任武警上將司令員。

### 二、未來發展

乍看之下，北京衛戍部隊重要性似乎不同與作戰主力的野戰集團軍，但比起對臺作戰，位於首都的北京衛戍區除指揮保衛中南海的中央警衛團之外，更需具備軍民融合、與在北京蒐集維穩情報的任務。同時，北京衛戍區不同於集團軍與省軍區，直接受軍委會指揮，更是北京首都天子腳下的「御林軍」，更加奠定王春寧在仕途上的發展。除此之外，前中部戰區司令、現任陸軍司令員韓衛國過去也曾任職 12 集團軍；甚至現任軍委政治工作部主任苗華，過去都出身於南京軍區，不論是否直接提拔，但高層有人必定會對其未來仕途有所幫助，這些因素都讓王春寧晉升形成有利條件。

從野戰部隊調任首都衛戍部隊，再擔任武警司令，也突顯了其受中央重視的程度，更是在掌握軍權與擔任「勤王保駕」的重要工作。相較於其他武裝力量，武警在處理中國大陸（以下簡稱大陸）內部事務上更具有彈性，過去武警接受軍委會與國務院的「雙重領導」自然給予有心人士運用的機會，甚至有可能出現跨區執行任務等越權的行為，如在 2012 年發生的王立軍事

件中，重慶武警包圍美國成都領事館，這些事情都代表武警在中共的武裝力量中，逐漸成為一股失控的力量。<sup>2</sup> 因此在 2018 年起，武警部隊統一歸中共中央軍委指揮，不再列大陸國務院序列，並於該年將海警部隊也列入武警的管轄，<sup>3</sup> 這象徵當前的武警部隊是擁有陸上與海上執法艦隊的複合式部隊，中共海警的艦隊實力甚至超越周邊小型國家的海軍，這也代表當前的武警司令員其擁有的權責，並不會輸給其他同為正戰區級別的軍種司令。王春寧未來是否有機會上一層樓（進入軍委會）仍是未知數，但依其年紀尚輕，在 2023 年二十大時未滿 60 歲，必定為習近平確保政權或是尋求第三任期的重要助手。

## 參、西部戰區司令張旭東

### 一、背景經歷

張旭東，1962 年生，遼寧人，步兵科，早期軍旅生涯大多在瀋陽軍區 39 集團軍歷練，擔任過 39 集團軍第 115 師步兵師長、2011 擔任 40 集團軍參謀長，2012 年晉升少將，並於 2013 年回任 39 集團軍並於 2014 年正式晉級為正軍級少將軍長。2016 年調任中部戰區副司令兼任中部戰區陸軍司令員，由於中部戰區司令為空軍出身的乙曉光，且中部戰區具有北京衛戍的任務，這些都可說明中部戰區陸軍司令員職務的重要。2018 年晉升中將，在 2019 年 10 月 1 日中共大閱兵時，張旭東亦出任閱兵儀式副總指揮，最近於 2020 年 12 月晉升上將，並接任年齡屆齡退役的趙宗岐（1955 年生）擔任西部戰區司令，正式擔任正戰區級上將。<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 法國國際廣播電臺，「中央軍委攬權武警 杜絕薄熙來調武警成都圍困王立軍事件重演」（2017 年 11 月 1 日），2020 年 12 月 31 日下載，〈法國國際廣播電臺〉，<http://trad.cn.rfi.fr/中國/20171101-中央軍委攬權武警-杜絕薄熙來調武警成都圍困王立軍事件重演>。

<sup>3</sup> 關於海警整併可參閱：Ying Yu Lin, “Changes of China Coast Guard After Its Incorporation into PAP and Some Observations Thereon,” *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol. 24, Issue 1 (July 2020), pp. 109-153.

<sup>4</sup> 「四名新晉上將簡歷」（2020 年 12 月 19 日），2021 年 1 月 11 日下載，〈大公報〉，<http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2020/1219/533366.html>。

## 二、未來發展

相對於其他四大戰區，西部戰區並無靠海自然就是以陸軍為主，由陸軍出身將領接任戰區司令員並不足為奇，在任務上，西部戰區除了需要專注中亞絲綢之路經濟帶的安全維護任務之外，對印度的防衛也是其關注焦點。特別是印「中」的邊界問題始終未能有效處理的情況之下，從 2017 年的印「中」洞朗事件開始，到近期兩軍的石頭大戰、短兵交接的冷兵器肉搏戰，雖然都在雙方有效克制之下，並未將戰火升級，但也代表印「中」兩國在邊境問題上的寸土不讓。<sup>5</sup> 西部戰區雖然在五大戰區的地緣戰略位置上，未直接與美俄等先進國家接觸，但印「中」邊界問題，在山地複雜地形的限制之下，火力與部隊不一定能有效投射，導致只能回歸傳統作戰模式，在短兵交接的情形之下，共軍不一定占有絕對優勢。

值得注意的是，傳統印「中」的陸上衝突在共軍戰區劃分中是由西部戰區負責。但未來印「中」衝突已不會單純出現在陸上，隨著中共海軍在 2008 年開始的亞丁灣護航行動，共軍開始進入印度洋，對印度而言，是有可能遭遇到來自共軍南北兩方面的夾擊，這也促使印度開始積極與美國合作。除了印太戰略上的合作之外，2020 年印度更與美國、日本、澳洲共同舉辦 2020 馬拉巴爾聯合軍事演習（Malabar），這些行動都針對大陸而來。<sup>6</sup>

然而，這也代表大陸在對印度作戰時，已非只有陸軍與西部戰區負責，屆時在對印戰略上會需要更多跨戰區作戰與跨軍種的合作與協調，中共海軍在印度洋的作戰在指揮上是否歸南部戰區？或是由更高階的指揮層級來負責，仍有待觀察分析，但可以確定的是，未來對印度作戰的複雜程度已非過去單純的陸上邊界問題。張旭東大多數的軍旅經驗都在北部戰區陸軍歷練，並無在聯合參謀部（或前總參謀部）歷練的資歷，即便曾經在中部戰區擔任

<sup>5</sup> 「【中印衝突】打法很原始！互丟石頭不能開槍 起因兩國有特殊協議」（2020 年 6 月 17 日），2021 年 1 月 11 日下載，《蘋果電子報》，<https://tw.appledaily.com/international/20200617/GKBZQ5Z2LHUMJ3RXAJ3RMGMJ6Y/>。

<sup>6</sup> 「美印日澳馬拉巴爾聯合軍演 印度洋練兵著眼中國」（2020 年 11 月 3 日），2021 年 1 月 7 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202011030148.aspx>。

副司令員，但中部戰區並無海軍艦隊的編制，在面對未來複雜的陸海空火箭軍一體化聯合作戰其認識可能有限，但張旭東作為「戰區主戰」的西部戰區司令員，聯合作戰是無可避免的新挑戰，能否勝任此新任務有效整合各軍種，也可能是決定其未來發展能否更上一層樓的原因。

## 肆、後勤保障部政委郭普校

### 一、背景經歷

郭普校，1964 年生，陝西人。曾任中共空軍烏魯木齊指揮所政委，空 37 師政治委員，空降 15 軍政治部主任。2014 年擔任空降 15 軍政委。2017 年出任中部戰區副政委兼戰區空軍政委。2018 年 7 月，晉升中將軍階。2019 年調任後勤保障部政委，並於 2020 年 12 月晉升上將。<sup>7</sup> 過去政委上將並無引起太多的關注，如大多觀察郭普校晉升的最大亮點都只集中在其為共軍當前最年輕上將，以及郭普校的上位也代表前後勤保障部政委張書國可能已經落馬的反貪行動上。但除了這些因素之外，更需注意的是在當前共軍上將中有三位都與空降兵軍有關。<sup>8</sup>

### 二、未來發展

除了郭普校曾在 2014 年擔任空降 15 軍政委之外、現任北部戰區政委范驍駿、戰略支援部隊司令員李鳳彪都分別在空降 15 軍擔任過政委與軍長的職務。空降兵軍在共軍的體系中是在空軍的編制之下，過去後勤保障部從未出現後勤保障部部長與政委同時都不是陸軍背景的情形。現任後勤保障部部長高津出身背景為二砲部隊，軍改後出任新組建的戰略支援部隊司令，並於 2019 年轉任後勤保障部。軍改前的總後勤部一直是貪腐的重災區，軍改後

<sup>7</sup> 「郭普校升任軍委後勤保障部政委，系最年輕上將，曾任空降兵軍政委」（2020 年 12 月 21 日），2021 年 1 月 11 日下載，《中央通訊社》，<https://www.163.com/dy/article/FUD3M0I40535CD6Z.html>。

<sup>8</sup> 「甘若水：解放軍上將中的空降兵將領」（2020 年 12 月 21 日），2021 年 1 月 11 日下載，《思考 HK》，<https://www.thinkhk.com/article/2020-12/21/45918.html>。

共軍後勤體系分為後勤保障部與聯勤保障部隊，在 2020 年共軍對抗疫情的行動中，皆扮演了吃重的角色，但也透露出整合的問題，這也是未來郭普校所需面對的嚴峻挑戰。<sup>9</sup>

在這次晉升的四位將領中，有三位都有中部戰區（北京衛戍區亦在其中）的歷練，這是否代表未來在觀察共軍人事變化時，除了俗稱的「東南軍」（指曾在東部軍事單位與習近平任福建要職時曾有機會互動的將領）之外，<sup>10</sup> 軍改後曾在中部戰區歷練過的資歷是否也可以作為未來晉升的觀察指標，值得持續關注。

## 伍、戰略支援部隊政治委員李偉

### 一、背景經歷

李偉，1960 年生，河南人，軍旅生涯大多於過去蘭州軍區，特別是長期在維吾爾自治區中擔任職務，擔任過前 47 集團軍副政委，2012 年 7 月任南疆軍區政治委員，2013 年 7 月任陸軍前第 21 集團軍政治委員。2014 年底，出任新疆軍區政委，其後也出任新疆維吾爾自治區黨委常委，即為俗稱「戎裝常委」一職，其後在 2020 年 12 月晉升上將，並出任戰略支援部隊政委。

### 二、未來發展

從經歷上看李偉長期在軍地關係複雜的新疆地區擔任政委一職，代表其對於軍隊與地方政府以及軍隊與當地民眾的互動相當熟悉，這也可能是其能順利出線的原因之一。戰略支援部隊成立以來，除整併來自過去總裝備部的

<sup>9</sup> 關於共軍在 2020 抗疫行動中的問題可參閱：Ying Yu Lin, “What the Fight Against the New Coronavirus Tells Us About the Post-Reform PLA” (February 15, 2020), Download Date: January 10, 2021, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/02/what-the-fight-against-the-new-coronavirus-tells-us-about-the-post-reform-pla/>.

<sup>10</sup> 關於東南軍的敘述，請參閱：林穎佑，「解讀共軍 2019 年高階將領人事變化」，*展望與探索*（臺北），第 18 卷第 5 期（2020 年 5 月），頁 88。

航天相關基地與組織外，過去隸屬總參謀部的網路部隊與散布在各處與各軍種的通訊節點基地，如今都在戰略支援部隊麾下，如何有效整合上述單位會是發揮戰力的關鍵。<sup>11</sup> 特別是在來自各不同單位人事相關議題上都是戰略支援部隊政委的一大挑戰。除此之外，上述的基地或是外站中心，都會需要與當地民眾與政府有密切的互動，此種軍地關係的建立正是李偉過去經歷中的亮點，這也可能是其今日能在諸多競爭中脫穎而出的原因。但過去擅長的軍地關係，如今在面對高科技軍種的戰略支援部隊時，缺乏對資訊（信息）科技人才習性了解的李偉，是否依舊能發揮其專長，便仍待時間來證明。

## 陸、小結

有觀察認為此次共軍晉升透露出習近平政權不穩因此需要晉升大批親信的信號，但從中共研究的角度上，若只從人事與高層的表情來做分析可能過於武斷。從過往中共歷史的角度來看，晉升年輕將領的意義在於確保未來發展，以及這些將領是否能在未來發揮保駕護航的作用。特別是對習近平而言，2023 年舉行的二十大若想持續保持對中共決策的影響力，勢必會需要掌握軍權，如江澤民雖然將總書記以及國家主席交給胡錦濤，但仍透過掌握軍委主席此職務來確保權力。其後雖然也將軍委主席交給胡錦濤，但透過徐才厚、郭伯雄兩位副軍委主席以及過去晉升的大批青年將領來掌握軍權，藉此確保政治權力。未來習近平是否也會如法泡製，這都是這幾年習近平在晉升將領時可以觀察的方向，除了專業考量之外，年齡因素以及最重要的與高層的互動關係，都是影響的關鍵因素。畢竟對中共高層而言，槍桿子不只出政權，更是保衛領導人自身政權最有效的工具。

<sup>11</sup> 關於中共戰略支援部隊的討論，請參閱：林穎佑，〈中共戰略支援部隊的任務與規模〉，*展望與探索*（臺北），第 15 卷第 10 期（2017 年 10 月），頁 102-128。