



2019 評估報告 中共政軍發展

主編 歐錫富 龔祥生



財團法人國防安全研究院

本頁空白

2019 中共政軍發展評估報告

主編 歐錫富 龔祥生



財團法人國防安全研究院

2019 年 12 月

本頁空白

序

2019 年是財團法人國防安全研究院成立後，第一個完整的年度。本院研究同仁在國安會、國防部、外交部、陸委會等相關部會的協助下，致力於研究國防及安全各項重大議題。2019 年，本院在國內承接委託研究案、辦理研討會、年度國防安全論壇，並赴印度、美國、英國、法國、新加坡、德國等國，出席國際研討會、對話座談及各式專業展覽活動，與當地重要智庫學者及專家，進行深度互動交流。

美國將中國視為戰略競爭者，以自由開放「印太戰略」因應北京的「一帶一路倡議」。部分參與「一帶一路」的國家陷入債務陷阱，並有被迫成為中國海外軍事基地的疑慮，造成該倡議評價不一。中國利用海軍、海警與海上民兵結合的海上力量，頻繁進出東海、南海，與日本、越南、馬來西亞、菲律賓等國對峙，派遣機艦繞台武嚇，這些一連串動作都引起周邊國家關切。中美貿易戰使已經下滑的中國大陸經濟雪上加霜，面臨公司破產、債務偏高、大量失業率與高空屋率等不利因素，加上打壓宗教與維權律師、豬肉價格飆漲、新疆穆斯林集中營、香港「反送中」抗議等，更讓 2019 年中國的國際形象跌入谷底。

我們希望研究同仁都能按照自己的專長，針對相關課題深入觀察，並透過各種研討、座談、拜會及內部討論，與國內外各界學者專家相互學習討論推敲。本院的三本年度報告——「印太區域安全情勢評估」、「中共政軍發展評估」、「國防科技趨勢評估」是本院同仁這一年來的部分努力成果。這三本報告既反映個別同仁的觀點，也是集體討論切磋後的產物。我們希望透過這三本報告，對上述重要議題提出本院的觀點與見解，疏漏與不成熟之處在所難免，期待各界先進不吝指教。

董事長



中華民國 108 年 12 月 6 日

本頁空白

2019 中共政軍年度評估報告作者群

主編

歐錫富（先進科技與作戰概念研究所研究員）

龔祥生（中共政軍所助理研究員）

作者（依姓名筆畫順序）

王綉雯（國防資源與產業研究所博士後研究）

洪子傑（中共政軍所助理研究員）

梁書瑗（中共政軍所博士後研究）

陳穎萱（中共政軍所政策分析員）

曾偉峯（量化分析暨決策推演中心助理研究員）

黃宗鼎（中共政軍所助理研究員）

劉姝廷（非傳統安全與軍事任務研究所政策分析員）

歐錫富（先進科技與作戰概念研究所研究員）

龔祥生（中共政軍所助理研究員）

編輯與校對（依姓名筆畫順序）

周若敏（先進科技與作戰概念研究所政策分析員）

本頁空白

摘要

歐錫富、龔祥生

習近平必須從自中共歷代領導人繼承而來的政治遺產中，汲取有利於自身鞏固權力的政治資產並形成自身路線。習向毛而非鄧的路線積極靠攏的主要原因，可能在於其追求的是更加地個人集權，習近平在 2018 年修憲取消國家主席任期限制後，更證明其追求的是持續掌權。

面對種種內憂外患等風險，在習任內仍將持續援引毛思想作為戰略思考依據，並以政治教育、依法治國和軍隊人事等黨、政、軍三方面著手，藉以取得足以對抗外在壓力的凝聚力，十九屆四中全會的決定象徵習近平領導的黨國體制治理向下延伸至新階段。

2019 年習近平的主要行程內容與中國當前所面臨的挑戰大致相符，在黨務建設上，反腐與高度集中的意識形態造成幹部缺乏積極性與主動性；愛國主義與「紅色教育」在中國新一代的年輕人中缺乏影響力，以及民生經濟問題與香港「反送中」事件皆對「習核心」與中共政權造成壓力。故此，習近平認為必須在社會各階層中強化愛國主義教育，透過持續的「鬥爭」解決上述挑戰。

中共於 2019 年開春提出「黨的政治建設」的任務為實現「兩個維護」的要求，2019 年習近平對內完成並確立「習核心」與黨中央權威的制度安排，其包含：鞏固領導小組在決策過程中的地位、調整幹部組織路線與組織架構。

2019 年習近平之外事工作，可按主、被動性分為方針任務之面向與因應回饋之面向。前者係在「主席外交」暨中共中央外事工作委員會之機制上，推動以說好中國故事為要旨的抗美多邊主義。後者係以中國與亞洲邦誼，為印太戰略挹注不穩定因素，乃至以激進式外交語言，來對抗川普的對華政策。

習在《告台灣同胞書》40 周年紀念會上的發言已定調未來對台政策方針，在兩岸依照中共政治前提回到談判桌之前，無論國際情勢或香港情勢如何發展，中共仍會持續軟硬兩手對台施壓，並配合中共官方發言及官媒宣傳。

影響中共對台措施成效不彰的內外部的主要因素為：兩岸內部因素為台灣主體意識抬頭和中國民族主義狂熱；兩岸外部因素為中美貿易戰和香港「反送中」運動。

2019 年習近平加速推動解放軍軍事政策制度改革，成為解放軍新一階段的改革重點。在軍事政策制度改革的部分，近幾年隨著改革範疇的擴大，政策制度改革項目多元龐雜，2019 年改革重點之一即是將各項規定及制度法條化、法典化，以期望完善體制的健全。軍事政策制度改革目前依不同項目的推動階段不一，但整體而言從法律、條文及辦法上的修改、執行，再到運作順暢，都需要比較長時間的磨合，因此要在 2020 或是 2022 年前達到運作順暢、體制健全的難度很

高。

軍地協作與民兵優化，乃習近平治下軍地關係之主軸。前者係以強化對台灣與周邊區域具威脅性的「擁軍支前（支援前線）協調機制」為要旨；復以各省黨委內參贊軍民融合、國防動員等涉軍事務的「戎裝常委」為核心。後者係在習近平強軍與實戰化等政策背景下，推動民兵轉向支援保障作戰的產物；隨著中國持續提升民兵對陸海空軍作戰之支援保障能力，區域安全亦不斷受到挑戰。解放軍近年仍持續推動軍民融合，儘管各項推動成效至今並未如中共預期，但在吸引民間資金的部分有逐年攀升的現象。未來解放軍推動軍民融合仍有一段路要走。

中國海上力量包括海軍、海警與海上民兵，實施軍警民聯防。北京將島鏈視為障礙、跳板與里程碑，遠海長航是突破島鏈的最佳證據。中國海軍艘數超過美國，但噸位數與質量不及美國。海警改隸武警部隊，利用灰色地帶手段伸張海上主權。海上民兵接受各級政府與相應軍事司令部雙重領導，執行情蒐、救援、外圍巡邏、警戒驅離等任務。

中國經濟在 2019 年因中美貿易戰而發生巨變。除經濟成長率創歷年最低紀錄外，原本結構性問題也因中美貿易戰加速惡化。這些經濟問題主要包括：經濟加速下行、債務危機嚴重、房地產泡沫難解決、國進民退擴大、失業人口增加、資本大量外移。中美貿易戰則再加上全球產業鏈加速分流及美國加強對中國高科技管制。北京政府採取了眾多因應措施，如：轉為內需驅動型經濟、寬鬆財政貨幣政策、推動智慧製造、加速區域經濟佈局等，但恐緩不濟急。我國須對中國經濟下行拖累我國經濟、中國擴大挖角我國人才技術、陸資借殼進入台灣發展等可能性預擬對策，防患於未然。

2019 年是中共建政的 70 周年，也是天安門事件的 30 周年，中國政府加大維穩力度以避免敏感年度引發更大的社會事件。因此，2019 年的社會抗爭報導遠比 2018 年少，更罕見跨地域、跨基層以及大規模串連的抗爭活動，相反地，許多抗爭訴求則是區域性，且強調特定利益訴求。然而，中國政府未能預料到 2019 年的香港「反送中」抗爭，「反送中」抗爭的持續延燒，讓中國政府強力採取各項措施避免抗爭運動影響國內社會穩定。「反送中」抗爭導致香港市民對政府與「一國兩制」的不信任，因此，將來中國政府勢必會頒布更多措施以因應治港困境。2020 年中國將全面啟動社會信用體系，以及驗收數項政策目標如全面進入小康社會與全面脫貧等，由此研判，2020 年中國社會仍將受到政府嚴密管控，其控制力度可能比 2019 年更為加強。

目錄

序.....	ii
2019 中共政軍年度評估報告作者群.....	iv
摘要.....	vi
表目錄.....	x
圖目錄.....	xi
緒論.....	xii
政治篇 習近平之改革深化或倒退.....	2
第一章 習近平的路線、權力與挑戰 龔祥生、陳穎萱.....	3
壹、前言.....	3
貳、習近平政治路線抉擇與權力鞏固.....	3
參、習對毛路線的延續與創新.....	8
肆、從習近平行程觀察中共當前挑戰與風險.....	10
伍、小結.....	16
第二章 習近平主政下的黨建與外事作為 黃宗鼎、梁書瑗.....	20
壹、前言.....	20
貳、2019 年「黨的政治建設」：貫徹「兩個維護」以應對風險.....	20
參、鞏固習近平領導地位與完善黨的領導體制：習近平的「小組治國」.....	21
肆、落實黨中央重大政策的機制.....	25
伍、2019 年習近平外事工作之方針與任務.....	28
陸、2019 年習近平外事工作之因應與反饋.....	32
柒、小結.....	35
第三章 習近平對台措施與成效評估 龔祥生、劉姝廷.....	46
壹、前言.....	46
貳、習近平對台「軟」措施.....	46
參、習近平對台「硬」措施.....	55
肆、成效與評估.....	58
伍、小結.....	63
軍事篇 習近平主政下的軍力擴張.....	65
第四章 解放軍「軍事政策制度改革」發展 洪子傑.....	66
壹、前言.....	66
貳、解放軍政策制度改革的重要性及影響.....	66
參、目前發展重點.....	68
肆、軍事政策制度改革對解放軍戰力影響評估.....	70
伍、小結.....	72
第五章 中國的軍地關係與軍民融合 黃宗鼎、洪子傑.....	77
壹、前言.....	77
貳、習近平治下的軍地關係：軍地協作與民兵優化.....	77
參、軍改後民兵之布局與調整.....	81
肆、軍民融合有關概況.....	85
伍、小結.....	91
第六章 中國全力發展海上力量 歐錫富.....	93

壹、前言	93
貳、中國發展遠洋海軍藍圖	93
參、島鏈的重要性	96
肆、中國海軍快速成長	99
伍、比較美中海軍實力	103
陸、中國海上警察	106
柒、中國海上民兵	109
捌、小結	111
中國社會經濟篇 中美貿易戰之影響	113
第七章 中美貿易戰下中國經濟態勢與政策 王綉雯	114
壹、前言	114
貳、中國經濟發展戰略與經濟問題	114
參、中美貿易戰的新影響及北京之因應	122
肆、中美貿易戰未來對我國之可能影響	127
伍、小結	129
第八章 香港「反送中」抗爭與中國社會維穩 曾偉峯	130
壹、前言	130
貳、香港「反送中」抗爭的爆發	130
參、2019 年中國社會情勢	138
肆、2019 年中國加強社會維穩	140
伍、小結	143
結論	150

第一章責任校對：梁書瑗、廖家豐、黃忠興

第二章責任校對：陳穎萱、廖家豐、黃忠興

第三章責任校對：洪銘德、廖家豐、黃忠興

第四章責任校對：林柏州、劉文泰

第五章責任校對：歐錫富、吳安德

第六章責任校對：周若敏、姜偉文

第七章責任校對：曾偉峯、伍啟逢

第八章責任校對：王綉雯、伍啟逢

表目錄

表1-1、2019年7月31日解放軍上將晉升名單	16
表1-2、2019年中共中央政治局會議召開時間與內容提要	17
表1-3、2019年中共中央政治局集體學習內容	18
表1-4、習近平對毛澤東思想之創新	19
表2-1、習近平主政以來的中國「主場外交」（至2019年11月底）	29
表2-2、習近平2019年外交出訪（至2019年11月底）	30
表2-3、十九屆中央委員會中央外事工作委員會成員	31
表2-4、中國境外主要軍民兩用基礎設施（至2019年11月底）	34
附表2-1、2019年中共中央決策議事協調機構	37
附表2-2、《幹部任用條例》（2019）增修重點	41
表3-1、中共「26條措施」台人「同等待遇」策略內容	48
表3-2、中共「26條措施」台人「同等待遇」政策的拓展與延續	49
表3-3、中共推動「新四通」之政策脈絡	50
表3-4、中共推動「新四通」之具體措施	52
表3-5、中共推動「青年融合」政策	54
表3-6、中華民國友邦斷交（2019/1/1~2019/11/11止）	55
表3-7、中共31條措施與26條措施對照	60
表4-1：軍事政策制度改革重點內容	67
附表4-1、近期中共軍事政策制度改革重要會議內容重點	73
附表4-2、《新時代的中國國防》白皮書與《決定》中有關軍事改革之內容	75
表5-1、2019年中國各省區市「戎裝黨委」	80
表5-2、「民參軍」分類	87
表5-3、擇列2019年發布產品（技術具國際領先地位）	89
表6-1、第一島鏈的主要海峽	94
表6-2、中俄2012年以來海軍演習	101
表8-1、「反送中」抗爭者與國際性	133
表8-2、中國中央電視台CCTV臉書打擊「反送中」宣傳案例.....	134
表8-3、2019年中國大規模抗爭案例	141
附表8-1、香港「反送中」大事記	144

圖目錄

圖1-1、2019年習近平行程統計折線圖	11
圖1-2、2019年習近平行程主要內容分類	12
圖2-1、中共中央領導小組	22
圖2-2、中央領導小組與中共中央政治局的關係	25
圖6-1、現有島鏈與未來可能島鏈	95
圖6-2、中國海上警察組架構圖	107
圖6-3、海上民兵組織架構	109
圖7-1、中國歷年經濟成長率（1978-2018）	115
圖7-2、中國債務對GDP之佔比（1980-2018）	116
圖7-3、中國商業銀行不良債權規模（2010-2018）	117
圖7-4、中國全國平均房價情形（1998-2017）	118
圖7-5、中國民間固定資產投資完成之情形（2005/07-2018/07）	119
圖7-6、中國2018/01-2019/06失業率之變化	120
圖7-7、中國國際收支的「誤差與遺漏」之情形（2005-2019Q2）	122
圖7-8、中國國家集成電路產業基金投資概況	126
圖7-9、中國2019年8月新增6個自貿區發展重點	127
圖8-1、香港市民是否信任香港政府（2018.11-2019.10）	136
圖8-2、香港市民是否信任中國政府（2018.4-2019.10）	137
圖8-3、香港市民對「一國兩制」是否有信心（2018.4-2019.10）	137
附圖8-1、香港反送中重要事件與發展	149

緒論

歐錫富、龔祥生

本報告分為政治篇、軍事篇和社會經濟篇，對於 2018 年 12 月至 2019 年 11 月這一年期間內的中共政治、軍事、社會經濟等三面向分別進行研究。有別於過往總結介紹形式，本次在各篇採取議題導向方式寫作為主軸。第一篇為政治篇，主題為「習近平之改革深化或倒退」，首先從習近平所承接的政治遺產和路線抉擇出發，結合其 2019 年度的實際固權手段、行程以及中共十九屆四中全會意涵，探討習面對「七大風險」、中美貿易戰、香港反送中事件等內外挑戰時，所採取的思維及處理方式。第二章則探究習近平要如何反應或反制相關外部挑戰與衝擊，並說明 2019 年習近平在內政上推動哪些鞏固「黨中央」領導地位的改革？而在外事工作上又有何主、被動作為？第三章在前述基礎上觀察習近平權力相對穩固下進行調整對台方針，從中共持續對台的軟硬兩手策略，評估執行層面的各項措施的成效是否符合其所預設的目標。

軍事篇主題為「習近平主政下的軍力擴張」，包含第四至第六章。第四章探討自 2015 年起의 中共軍事改革，進行了裁軍 30 萬及脖子以上和以下的軍事政策制度改革，成為 2019 年解放軍推動軍改的下一階段重點的概況。第五章則是觀察到中共解放軍逐漸重視與民間的經營與合作，而這樣的轉變，反映在解放軍的軍地關係和軍民融合，故會從此角度進行分析。第六章研究中國的海上力量發展，因 2019 年解放軍海軍建設令人印象深刻，首艘國產航艦、大型驅逐艦、兩棲攻擊艦、大型綜合補給艦以及其他各型艦艇相繼下水，成為世界下水噸位最多最快的國家，但外界對於中國海上力量發展的關切，將重點擺在海軍的擴張，反而忽略中國海警與海上民兵，故應將分析重點放在中國近海維權形成的軍警民聯防趨勢。

社會經濟篇的主軸是「中美貿易戰之影響」，涵蓋第七章及第八章，探討中國社會和經濟層面所受到的衝擊。第七章焦點在於中國經濟因中美貿易戰而發生的巨大變化。除了經濟成長率創下歷年最低紀錄之外，原本的結構性問題也加速惡化。故第七章探究中國經濟在中美貿易戰和經濟下行等內外交迫之下，是否正朝此一方向推進？中共政權對經濟情勢之判斷和處理，是否使原本表現不佳的中國經濟更加雪上加霜？第八章探討 2019 年中國政府社會維穩的態勢，因適逢中共建政 70 周年的重點年度，2019 年的中國社會跟 2018 年相比，有受報導的社會抗爭數量與強度明顯減少，而官方針對社會維穩工作更加強化，來因應中國經濟下行，加上中美貿易戰可能造成的經濟動盪所帶來的社會不穩定。儘管如此，香港「反送中」抗爭無預期的爆發，讓中國更加嚴格控制國內社會，避免反政府運動跨境傳播，造成對內和對港的治理危機。

本頁空白

政治篇 習近平之改革深化或 倒退

第一章 習近平的路線、權力與挑戰

龔祥生、陳穎萱*

壹、前言

習近平身為繼毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤之後的第五代中共領導人，其所繼承的政治路線必來自前人之累積。但中共自 1949 年建政以來，黨內政治菁英對於政治路線及經濟發展模式有過數次重大分歧，曾位居中共領導高層的劉少奇、彭德懷、趙紫陽等人都為此付出了慘痛的代價。而習近平能在中共黨內脫穎而出成為第五代領導人，自有其獨特政治手腕，並能從前人的政治遺產當中汲取有利於自身固權之論述。本文將從政治路線的角度，觀察習近平如何取捨和融合。另一方面，習為了鞏固黨政權力地位，採用了多管齊下的措施，在進入 2019 年後亦有若干具延續性的舉措，特別是 2019 年 9 月習近平在中共中央黨校（國家行政學院）中青年幹部培訓班的開班儀式上提及「鬥爭」58 次，顯示習近平對中共政權存續有高度危機感，必須從黨、政、軍三方面加強控制，鞏固「習核心」。而在 2019 年中美貿易戰正酣之時，習近平於多處考察調研行程重踏中共革命時代的「紅色聖地」，且多種政治會議和講話內容也都與當前中國所面對之內外挑戰相關。

本文從習近平所承接的政治遺產和路線抉擇出發，探討習近平在面對政治風險、意識形態風險、經濟風險、科技風險、社會風險、外部環境風險、黨的建設風險等「七大風險」時，¹所採取的思維及處理方式，並結合習近平所強調的「鬥爭精神」，探討習近平如何回應中美貿易戰不斷升級，香港情勢由「反送中」變成「反中」、「反一國兩制」，中共幹部把私利置於黨與國家的利益之上，國內經濟增長放緩與物價上漲，「一帶一路」受到各國質疑等內外挑戰，並整理習近平實際固權手段與闡述中共十九屆四中全會意涵，增進吾人對於中共領導核心的理解。

貳、習近平政治路線抉擇與權力鞏固

習近平身為中共第五代領導人，必須妥善處理各領導人的政治遺產，尤其是對改革開放前後政治路線的轉換必須有所整合和詮釋，從中汲取有利於克服當前七大風險所需要的政治資源，藉以鞏固習個人和中共全黨的統治權力。

一、中共建政以來政治路線及習近平的抉擇與詮釋

* 龔祥生，中共政軍研究所助理研究員，負責第壹至第參節；陳穎萱，中共政軍所政策分析員，負責第肆節。

¹ 2019 年 1 月 21 日，習近平參加在北京召開的中國各省市自治區黨政軍主要負責人「專題研討班」時提出中共面對的「七大風險」。

（一）毛澤東與鄧小平的政治遺產

自 1949 年毛澤東帶領中共完成建政以來，直到毛澤東逝世結束文革的 30 年間，完成了「以黨領政」和「以黨領軍」（黨指揮槍）的「黨政合一」模式，並奉行「政治掛帥」的左傾路線。雖然中間歷經劉少奇、周恩來、鄧小平等人試圖在中共中央保持客觀平衡，但在毛澤東的強烈意志下仍呈現了越來越左傾的政治和經濟建設路線。毛澤東透過理論和黨政建設完成了「馬克思主義中國化」，但其激進性表現在以民粹動員的模式推動經濟發展，忽略當時的客觀經濟生產條件，又擔心劉少奇等人的務實平衡措施會推翻毛澤東所制定的政治經濟路線，故發動了「文化大革命」掃除與其意見不合的中共黨內菁英。因此，在激進左傾和政治動盪下，導致了中共建政後的前 30 年未能真正完成現代化經濟建設。但毛澤東留下的政治遺產，主要展現在馬克思主義中國化、群眾路線、獨立自主發展等方面。毛澤東在長征過程中致力將馬克思主義中國化，排除中共內部國際派教條主義的影響，奠定了基於中共革命實踐經驗與馬列主義相結合的基礎，並藉帶領中共艱苦生存到最後邁向成功革命建政的歷史功績，完成了中共和毛個人的政治勝利。群眾路線亦是在長征過程中產生，為了使中共存活而必須重視黨和群眾關係，藉以克服不「接地氣」的政治菁英主義。獨立自主發展，則是包含了中國內外政策的跨領域發展，因為 1960 年代中蘇決裂使其在外交上失去蘇聯支持，對內則失去蘇聯經濟援助和計畫經濟指導，故被迫摸索獨立自主的內部發展模式和外交政策。

鄧小平於 1978 年中共十一屆三中全會時取代毛澤東接班人華國鋒，正式掌握中共政權並進行改革開放。1981 年中共十一屆六中全會時，鄧小平藉由《關於建國以來中國共產黨的若干歷史問題的決議》將毛澤東早年的理論貢獻定位為中共的集體智慧結晶，將毛澤東在 1957 年後不斷左傾所造成的大躍進、文革等悲劇評為「一場由領導者錯誤發動、被反革命集團利用，給黨、國家和各族人民帶來嚴重災難的內亂」。在解決對毛的晚年錯誤定調後，鄧必須著手改革開放的路線定位，以廢除「領導幹部終身制」和推動「黨政分開」原則作為對前 30 年過度左傾「政治掛帥」的糾正手段。故在 1982 年中共十二大時致詞提出「建設有中國特色的社會主義」，再到 1992 年「南巡講話」及同年的中共十四大，完成整體「鄧小平理論」的建設。有論者認為，此過程象徵鄧小平透過社會主義為體，資本主義為用的模式，促成了社會主義和資本主義的「聯姻」，將社會主義的本質從階級鬥爭代換為解放生產力，並定位中國的社會主義發展仍處於初級階段，以此在中共黨內左派的「姓資姓社」、「和平演變」等質疑下，力保改革路線得以持續。²「鄧小平理論」的改革開放路線，透過中共黨章和「八二憲法」的修訂得到了最高層級的制度化，使得鄧後的中共領導人皆必須循此基調延伸其政治路

² 李英明，《閱讀中國——政策、權力與意識型態的辯證》，台北：生智文化，2003，頁 11-33。

線。如中共第三代領導人江澤民在 2000 年提出的「三個代表」(中國共產黨始終代表中國先進社會生產力的發展要求、中國先進文化的發展方向、中國最廣大人民的根本利益),即是在此基礎上,更進一步擴大中共所代表經濟社會基礎的展現。而第四代領導人胡錦濤所提出堅持以人為本,全面、協調、可持續的「科學發展觀」則未觸動中國特色社會主義的根本政治基礎,但對於「全面建設小康社會」所要呈現的願景有所描繪,也啟發了習近平對於「生態文明」的重視。

(二) 習近平的路線抉擇與調和

習近平身為中共第五代領導人,充分了解改革開放路線的不可逆轉性,但也不願毛澤東的政治路線因此徹底被揚棄。2019 年 4 月 1 日中共刊物《求是》公開了一篇習近平於 2013 年研討十八大精神研討班上部分講話的文稿,名為《關於堅持和發展中國特色社會主義的幾個問題》(以下簡稱《發展問題》)。習在當中提到:「道路問題是關係黨的事業興衰成敗第一位的問題,道路就是黨的生命」,並以「滅人之國,必先去其史」告誡中共黨內革命史的重要性。由這段話可以清楚理解,這不但關乎中共統治的延續,也是習近平正式成為領導人的初期就念茲在茲的個人掌權關鍵。習近平在《發展問題》提到關於中共建政以來的歷史劃分,特別強調「不能用改革開放後的歷史時期否定改革開放前的歷史時期,也不能用改革開放前的歷史時期否定改革開放後的歷史時期」。³由此可知,習近平藉此對 1949 年中共建政以來,到 1978 年改革開放的前後政治路線大辯論,做出了定調,避免中共黨內在左右路線上持續爭執,並力圖調和毛鄧路線。

習對於當前包含了政治、經濟、外交、軍事等多面向「新時代中國特色社會主義」的詮釋,皆必須回歸至其對於社會主義發展階段的判斷上。在 2018 年 12 月「慶祝改革開放 40 周年」大會上,習近平肯定鄧小平決定實行改革開放是「深刻揭示社會主義本質,確立社會主義初級階段基本路線,明確提出走自己的路、建設中國特色社會主義,科學回答了建設中國特色社會主義的一系列基本問題,制定了到 21 世紀中葉分三步走、基本實現社會主義現代化的發展戰略」。⁴因此,習近平除界定不能用改革後 40 年否定改革前 30 年之外,更進一步肯定中國仍處於社會主義初級階段。依照此階段的定義,其矛盾乃是「生產力與生產關係之間的矛盾」,此時以公有制為主體、多種所有制經濟共同發展仍是社會主義初級階段的一項基本經濟制度。故即便在中共十九大進入習近平所謂「新時代」後,矛盾轉為「人們日益增長的美好生活需要同發展不平衡不充分的矛盾」,習為此推動「精準脫貧」,或是被外界稱為「國進民退」或「新公私合營」的「混合所有

³ 習近平,〈關於堅持和發展中國特色社會主義的幾個問題〉,《求是網》,2019 年 4 月 1 日, http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-04/01/c_1124307480.htm。

⁴ 〈習近平在慶祝改革開放 40 周年大會上的講話〉,《人民網》,2018 年 12 月 19 日, <http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1219/c64094-30474974.html>。

制」改革也就順理成章，並要「使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用」，⁵這也被習近平納入其改革開放 40 周年講話中的重要成就之一。

二、習持續從黨、政、軍三方鞏固權力

習近平從黨、政、軍三方面試圖鞏固權力，藉由各種政治教育、制度安排和人事布局等方法加以實踐，依序分別分析如下。

（一）藉政治教育加強對習近平領導的中共黨國體制忠誠

早在習的 2017 年十九大報告當中，即一再強調：「中國共產黨人的初心和使命，就是為中國人民謀幸福」，並點出要在全黨展開「不忘初心、牢記使命」主題教育。直到中共中央政治局在 2019 年 5 月 13 日召開會議，決定從 6 月開始，在全黨自上而下分兩批開展「不忘初心、牢記使命」主題教育，該會議強調：「開展這次主題教育，要堅持思想建黨、理論強黨」、「要堅持以人民為中心，把群眾觀點和群眾路線深深植根於思想中、具體落實到行動上，不斷鞏固黨執政的階級基礎和群眾基礎」。該會議也訂立主題教育的根本任務是「深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想，錘煉忠誠乾淨擔當的政治品格，團結帶領全國各族人民為實現偉大夢想共同奮鬥」。⁶由此可見該主題除要求加強黨員習近平思想的了解，及對黨的革命歷史和使命加深理解，以增加對黨國體制忠誠，還要求重拾毛時代的「群眾路線」，藉鞏固基層政治基礎以因應內外壓力。

（二）以「依法治國」向下延伸中共統治權

2019 年 2 月 16 日中共黨刊《求是》刊登習近平於 2018 年 8 月 24 日「中央全面依法治國委員會」（以下簡稱：「依法治國委」）第一次會議上講話的部分內容，題為〈加強黨對全面依法治國的領導〉（以下簡稱：〈加強依法治國〉）。內容提到成立「依法治國委」的三項重大意義和十項重點任務。⁷其中第一項任務即闡明：「通過法定程序使黨的主張成為國家意志、形成法律，通過法律保障黨的政策有效實施」，第六項任務還提到「黨領導人民制定憲法法律，領導人民實施憲法法律，黨自身必須在憲法法律範圍內活動」。從這兩項任務可看出，黨意化為法律之目的在於確保政令得以貫徹實行，一切「依法治國」的推動皆在「以黨領政」的範疇下運作，也明確顯示出藉「依法治國」維持中共統治權的工具性原則。

2019 年 10 月 8 日中國人大公布了研擬中的《公職人員政務處分法（草案）》，

⁵ 〈強調鬥爭哲學 習大效老毛自力更生〉，《新新聞》，2019 年 10 月 3 日，<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=&i=TXT20190926114748BNG>。

⁶ 〈習近平主持中共中央政治局會議〉，《新華網》，2019 年 5 月 13 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/13/c_1124488724.htm。

⁷ 習近平，〈加強黨對全面依法治國的領導〉，《求是網》，2019 年 2 月 16 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-02/15/c_1124114454.htm。

該草案第一章第三條規定了所適用的「公職人員」定義，將原本法定的公務員，和法定機關中管理公共事務人員、公有企業、公辦教育、體育、文化、醫療等事業人員，以及基層自治組織人員和其他履行公務者皆涵蓋在內，整合了原本散在各不同法律中的公職人員管理。⁸當《公職人員政務處分法》完成後，配合之前的《中華人民共和國公務員法》、《中華人民共和國監察法》、《中國共產黨問責條例》和《中國共產黨紀律處分條例》，即完成了幾乎對於所有中國黨和政府幹部的全覆蓋，可說是完成了習近平藉由「全面依法治國」鞏固政權的最後一塊制度拼圖。

習近平在黨的建設方面也不斷依循依法治國的方向，加強黨的制度面建設以落實從嚴治黨。2019年7月9日召開中共黨史上第一次「中央和國家機關黨的建設工作會議」，同步梳理中共在國家機器當中的組織制度建設。2019年10月所召開的中共十九屆四中全會，除了維持習的高層人事布局，推翻外界對於習權力不穩的揣測外，更進一步通過了《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》（以下簡稱《十九屆四中決定》），盤點了以黨領政所需的各方面的制度建構，鉅細靡遺的總結了中國特色社會主義現階段建設，諭示下一階段新時代即將展開。習特別撰文說明通過《十九屆四中決定》背景目的有三，一是訴諸鄧小平總結文革教訓的，引述鄧在1992年南巡講話強調需要一套更成熟的黨建制度；二是將習主導的十八屆三中全會與鄧的十一屆三中全會相提並論，為了持續深化改革並堅持「啃硬骨頭」；三是直言「要打贏防範化解重大風險攻堅戰，必須堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化，運用制度威力應對風險挑戰的衝擊」。⁹總結而論，習近平在法政制度的建構面不斷完善，同步滲透進入黨和國家機器當中，完成習向下貫徹行使權力的全覆蓋。

（三）展現中共解放軍高階人事掌控權

習近平自從2012年中共十八大就任中國領導人後，分別從反腐運動、軍事改革和政治思想教育等三方面著手，完成前一任領導人胡錦濤所達不到深度軍改。特別是在軍事改革和鬥爭軍方高層方面，習成功藉由反腐敗拔除掉郭伯雄、徐才厚、房峰輝、張陽等一連串上將級「軍老虎」，試圖擺脫江澤民派系所安插在中共解放軍中的人馬掣肘，使得習成為將最多上將判刑整肅的中共領導人。

因2018年是近十年來中共唯一無晉升上將的一年，故2019年這次大規模的中共解放軍高階將領晉升調動令人格外值得關注。此次中共「八一」建軍節前公

⁸ 〈《中華人民共和國公務人員政務處分法（草案）》面向社會徵求意見〉，《新華社》，2019年10月8日，http://www.xinhuanet.com/2019-10/08/c_1125078748.htm。

⁹ 習近平，〈（授權發布）習近平：關於《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》的說明〉，《新華社》，2019年11月5日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195941.htm。

布人事調整，共晉升 10 名上將（表 1-1）、19 名中將、62 名少將，使目前現任具有上將軍銜者共達到約 26 人。

從習 2019 年 6-7 月間對於中共解放軍高階將領的人事調整觀察，可歸納出以下特點：首先是年輕化以及補足被拉下馬的軍老虎職位，讓過往的中共解放軍中派系餘毒得以被習所親自提拔的新血「淨化」，以打破原本被「東北虎」和「西北狼」把持的將領晉升模式。除對原本被打壓的將領委以重任外，也偏好拔擢出身第 31 集團軍、南京軍區等「東南軍」將領，如這次晉升上將當中有鄭和、安兆慶、朱生嶺等 3 人任職過南京軍區。由此可見高階將領的出身是否遠離過往派系遺毒，已成為一項新的晉升標準。

其次，過往晉升慣例逐漸被打破。以往需在大軍區任職滿兩年，晉升中將滿 4 年的上將晉升標準，在習任內未被完全遵守。例如 2015 年晉升上將的時任海軍政委苗華，當時距離在正大戰區（2014 年升任蘭州軍區政委）佔缺剛滿 1 年，而此前晉升中將（2012 年 7 月）也僅 3 年時間，均不符合上將晉升條件。而本次晉升上將的吳社洲、李尚福、沈金龍、鄭和、安兆慶、朱生嶺等 6 人，從之前中將軍銜到晉升上將的等待時間都僅 3 年以內，故此晉升上將標準已逐漸模糊。從另一方面來看，也顯示出習近平在掃除派系餘毒後，急需補充可信賴的人馬佔據重要軍事職務。

參、習對毛路線的延續與創新

習對於毛澤東所遺留的政治遺產中，最善加利用的當推「群眾路線」和與馬克思主義中國化相關的「長征精神」。習除了配合各項會議、講話、考察行程加以闡述和延續之外，更加上許多符合當代需求的創新延伸。其用意乃是藉由和毛澤東的政治遺產鏈結以承接統治正當性，這也是習近平於文革時代成長過程中所學習到的黨建方式。另一方面，習近平在面對中美貿易戰、香港反送中運動等內外壓力時，訴諸自己熟悉的方式是最為便利且穩妥之道。

一、習重提毛「群眾路線」以深入掌控民心

從中共傳統溯源近期重新強調的階級基礎和「群眾路線」，毛澤東在 1943 年〈關於領導方法的若干問題〉一文中，特別強調此方式的重要性，認為「在我黨的一切實際工作中，凡屬正確的領導，必須是從群眾中來，到群眾中去。這就是說，將群眾的意見（分散的無系統的意見）集中起來（經過研究，化為集中的系統的意見），又到群眾中去做宣傳解釋，化為群眾的意見，使群眾堅持下去，見之於行動，並在群眾行動中考驗這些意見是否正確。然後再從群眾中集中起來，

再到群眾中堅持下去。如此無限循環」。¹⁰毛藉反官僚專業主義式操作，讓中共各級領導和群眾相互學習而互相支持。

自改革開放後至今，中共黨政官僚早已重新自成專業群體的新「階級」，且因不受民間監督使思維和行事風格更與社會民間疏離，故習一再於各政治改革講話中呼籲要克服官僚主義。習近平 2012 年接下大位後，即不斷強調重拾「群眾路線」，希望藉此克服積重難返的官僚主義，但始終成效有限，因此只能一再透過由上而下的政治學習強推。2013 年中共中央政治局會議也曾組織過「黨的群眾路線教育實踐活動」，並設立「黨的群眾路線教育實踐活動領導小組」由時任政治局常委劉雲山擔任小組長，但大張旗鼓運作不到 2 年就未再有其他公開活動。對照當前中共的處境，中國內外部風險帶來政治動盪，若未能重新走入群眾當中，中共將難以掌控基層民意變化，因此強調黨幹部重新走入基層，乃是防微杜漸的最根本之道。例如 2019 年 3 月 22 日，共青團中央印發《關於深入開展鄉村振興青春建功行動的意見》，共青團希望藉此促進知識青年返家治鄉，協助鄉村振興工作，但其用意也可說希望增加基層治理的年輕活力及優秀幹部。雖然輿論擔心如毛時代知識青年被迫下鄉，將成為「新上山下鄉運動」，但習近平仍積極保持中共黨組織在群眾當中的組織力和號召力，並藉此加強基層滲透工作。

然而，在黨國體制的根本未改變下，中共黨政幹部的官老爺心態難以改變，更可從秦嶺別墅案為例，看出其官僚形式主義嚴重到連習近平的多次直接批示都能敷衍以對，突顯習未能將其影響力貫徹到地方基層的窘境。為因應類似狀況，中共陸續於 2018 年 9 月頒布《關於貫徹落實習近平總書記重要指示精神集中整治形式主義、官僚主義的工作方案》、2019 年 3 月頒布《關於解決形式主義突出問題為基層減負的通知》。綜上所述，習再次重提「群眾路線」，也不乏拉攏民心並打破僵化官僚體制的用意，但因官僚所具有的專業性與群眾路線的草根性對於政策平衡各有益處，在實行上仍相互矛盾難解。

二、習喚醒「長征精神」因應中美貿易持久戰

習近平在 2016 年考察江西老區時，於視察中共革命根據地井岡山時說：「回想過去那段崢嶸歲月，我們要向革命先烈表示崇高的敬意，我們永遠懷念他們、牢記他們，傳承好他們的紅色基因」。¹¹習 2019 年再次考察江西也特別造訪長征出發紀念館，強調：「要在中央蘇區和長征途中，黨和紅軍就是依靠堅定的理想信念和堅強的革命意志，一次次絕境重生，愈挫愈勇，最後取得了勝利」。其後在 2019 年 8 月參訪甘肅時，也造訪了與「長征精神」有關的「紅色聖地」，一再

¹⁰ 毛澤東，〈關於領導方法的若干問題〉，《毛澤東基本著作選讀》，北京：人民出版社，2001，頁 495-496。

¹¹ 王政淇，〈習近平考察江西的「紅色足跡」後有何深意〉，《人民網》，2019 年 5 月 13 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0522/c1001-31097938.html>。

強調中共領導長征到成功建政的歷史記憶，並與當下中國所面對處境連結。

究其目的，或與初步達成第一階段協議但尚不見盡頭的中美貿易戰有關。2018 年中美貿易戰開打後不久，於該年 10 月前中共中央黨校進修部副主任楊信禮所著的《重讀《論持久戰》》一書十分熱賣，上市僅 3 個月就印到第 3 版。此現象反映了中共欲借重 1938 年毛澤東《論持久戰》著作中的智慧，與當前中國應付美國發起貿易戰中的劣勢做對比。該著作教導如何從強弱大小、進步退步、多助寡助客觀判斷敵我實力，並指出持久戰是綜合政治、軍事、經濟、文化多層面的犬牙交錯戰爭。其勝敗關鍵在於「戰爭過程中，只要我能運用正確的軍事的和政治的策略，不犯原則的錯誤，竭盡最善的努力，敵之不利因素和我之有利因素均將隨戰爭之延長而發展，必能繼續改變著敵我強弱的原來程度，繼續變化著敵我的優劣形勢。到了新的一定階段時，就將發生強弱程度上和優劣形勢上的大變化，而達到敵敗我勝的結果」，並充分掌握主動性、靈活性和計畫性。爰此，不難發現目前中共當局在中美貿易戰採以拖待變的策略，並時時提醒黨內外做好持久戰的準備，並訴諸民族主義加強心理建設。

肆、從習近平行程觀察中共當前挑戰與風險

2019 年習近平主要行程為外事工作，如會見外國領導人、致電致信與出訪等，約占全年行程的六成（如圖 1-1）。截至 11 月，習近平共出訪 7 次、13 個國家。包含 3 月 21-26 日出訪義大利、摩納哥與法國；6 月 5-7 日出訪俄羅斯，並出席第 23 屆聖彼得堡國際經濟論壇；6 月 12-16 日出訪吉爾吉斯、塔吉克，並出席上海合作組織成員國元首理事會第 19 次會議、亞洲互相協作與信任措施會議第 5 次峰會；6 月 20-21 日出訪北韓，是時隔 14 年後中共最高領導人再次訪問北韓；6 月 27-29 日出訪日本，並出席 G20 領導人第 14 次峰會；10 月 11-13 日，出訪印度與尼泊爾；11 月 10-15 日，出訪希臘、巴西與西班牙，並出席金磚國家領導人第 11 次會晤。國內考察總共 7 次。1 月 16-18 日前往京津冀三省市考察；2 月 1 日春節前夕在北京考察北京冬奧會和冬季帕運會籌備情形；4 月 15-17 日前往重慶考察，出席解決「兩不愁三保障突出問題座談會」；5 月 20-22 日，前往江西考察，並主持「推動中部地區崛起工作座談會」；7 月 15-16 日，前往內蒙古考察，視察「不忘初心、牢記使命」主題教育施行情形；9 月 16-18 日，習近平則前往河南考察；11 月 2-3 日，在中共十九屆四中全會結束後，習近平旋即赴上海考察中共十九屆四中全會精神、城市公共空間規劃建設、社區治理和服務等落實情形。

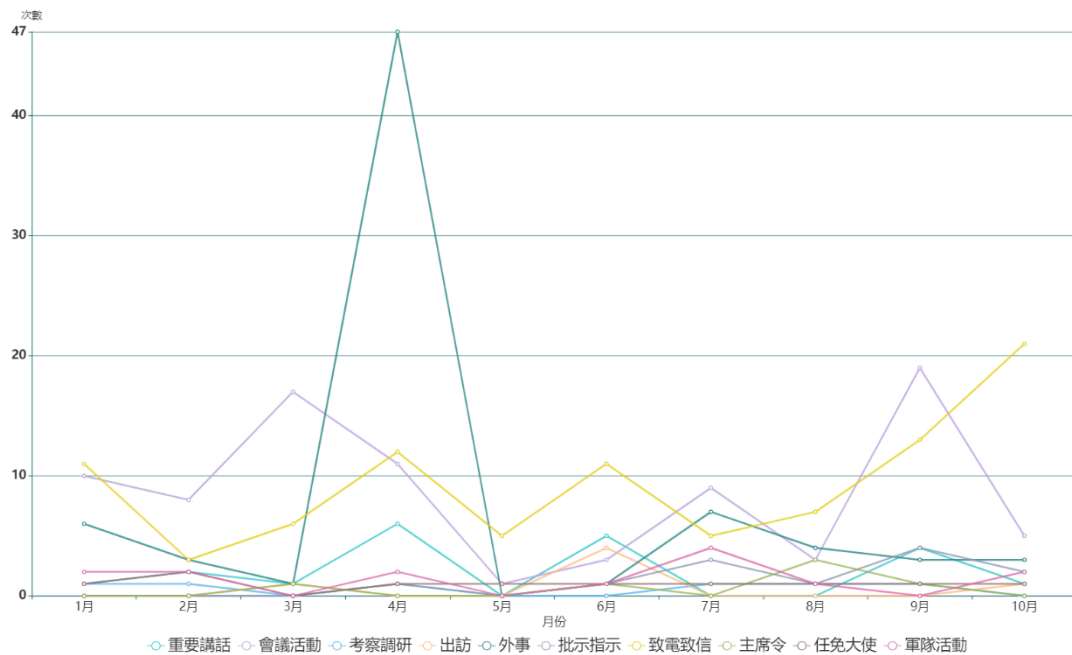


圖 1-1、2019 年習近平行程統計折線圖

資料來源：作者陳穎萱整理自「近平日曆」，
<http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/>。

另外，2019 年習近平出席多項重大會議，包含 1 月 2 日出席《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會；1 月 21 日出席省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班開幕式；3 月 1 日出席中共中央黨校（國家行政學院）中青年幹部培訓班開班式；4 月 26 日出席第 2 屆「一帶一路」國際合作高峰論壇開幕式；4 月 30 日出席紀念五四運動 100 周年大會；5 月 31 日出席「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議；7 月 5 日出席深化黨和國家機構改革總結會議；9 月 23 日參觀「偉大歷程 輝煌成就—慶祝中華人民共和國成立 70 周年大型成就展」；10 月 1 日出席中華人民共和國成立 70 周年大會並檢閱受閱部隊；10 月 18 日出席第七屆世界軍人運動會；10 月 28-31 日，出席中共十九屆四中全會；11 月 5 日於上海出席第二屆中國國際進口博覽會，及 11 月 10 日出席中央軍委基層建設會議。另外，中共中央政治局會議每月皆召開（如表 1-2），並於 1 月、2 月、4 月、6 月、7 月、9 月與 10 月會後召開集體學習會議（如表 1-3）。

綜觀 2019 年習近平出席各類活動的主要內容（如圖 1-2），除占大宗的外事活動外，習近平亦關注政治／黨建活動、科學教育發展與民生經濟，與 2019 年 1 月 21 日提出的「七大風險」，及 2019 年 9 月 3 日，習近平在中共中央黨校（國家行政學院）中青年幹部培訓班開班式發表的講話中提及「中國發展進入各種風險挑戰不斷積累甚至集中顯露的時期，面臨的重大鬥爭不會少，[如]經濟、政治、

文化、社會、生態文明建設和國防和軍隊建設、港澳台工作、外交工作、黨的建設等」所提到的類別與內容不謀而合，顯示習近平認為上述問題已對中共政權的存續形成挑戰，必須透過不斷地「鬥爭」解決。在黨建部分，習近平強化「紅色教育」，2019 年下半年走訪多個紅色景點，宣揚「傳承紅色基因」、「不忘初心」的精神，對幹部發出政治訊號。這波「紅色浪潮」亦延伸到科學、文教與體育等社會各級領域。另外，隨著 2020 年實現小康社會的年限即將到來，且國內經濟成長下滑與物價上漲帶來的壓力，習近平亦重點關注民生與國內經濟領域的問題。

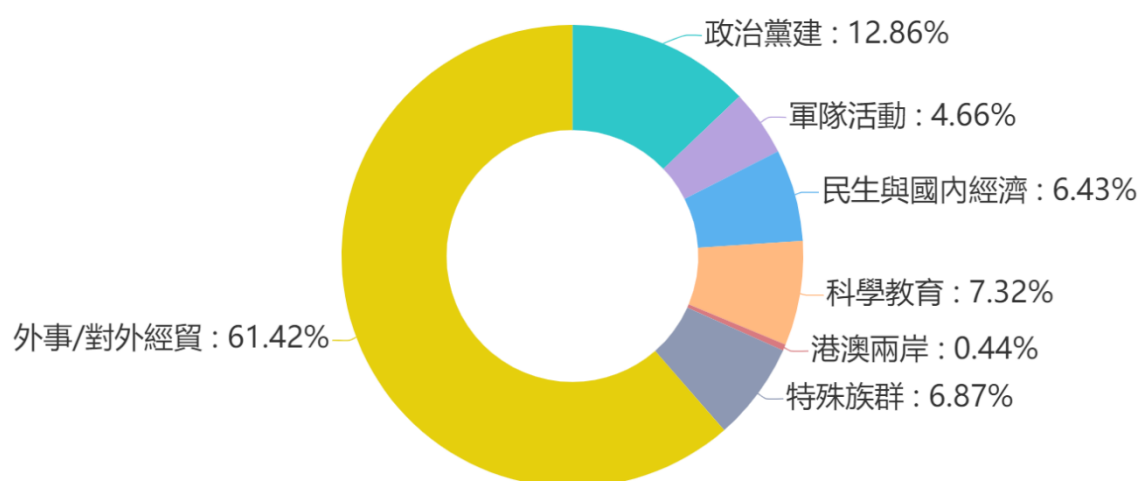


圖 1-2、2019 年習近平行程主要內容分類

資料來源：作者陳穎萱整理自「近平日曆」，
<http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/>。

一、「反腐」後遺症與幹部對黨的認同流失

5 月 20 日，習近平參訪位於江西省贛州市的中央紅軍長征紀念館，並會見紅軍後代時表示，「一定要牢記紅色政權從哪裡來…不能忘記黨的初心和使命，不能忘記革命理想和革命宗旨」。5 月 31 日，習近平在「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議上強調「黨內存在的一些突出問題，從根源上說都是思想上的問題」，6 月 24 日中共中央政治局集體學習上習近平的講話則點名「黨內存在的政治不純、思想不純、組織不純、作風不純等突出問題尚未得到根本解決」，並認為「能打敗中國共產黨的人只有共產黨自己」。另外，習近平分別在 8 到 10 月出席一系列愛國主義色彩明確的會議活動，包括在甘肅省參訪「中國工農紅軍西路軍紀念碑，向革命先烈敬獻花籃」、視察「北京香山革命紀念地」、「鄂豫皖革命根據地」，參觀「偉大歷程輝煌成就—慶祝中華人民共和國成立 70 周年大型成

就展」等，營造舉國上下團結一心的氣氛。

習近平頻繁提及「不忘初心」，其目的在於維護中共的「政治安全」。當前中國面臨內部經濟轉型和外部中美貿易戰的壓力，失業、金融等領域的風險促使北京必須採取行動，避免國內政治環境對共產黨執政地位的威脅。原先在中國經濟下行時，中共允許地方官員以貪腐換取其合作，官員尋找外商投資增加財政收入，並從中牟取個人利益。但反貪腐削弱官員積極性，導致官僚不滿而出現「不作為」、「消極怠工」的現象。同時，基層官員亦承受必須要與「習核心」保持高度一致，不得質疑中央政策的壓力，使基層官員放棄創造性和主動性，僅機械化執行長官交辦任務。故此，習近平一方面多次要求黨員幹部要負起責任，一方面則透過「不忘初心、牢記使命」主題教育，要求黨員與幹部定期閱讀「學習強國」，與「習思想」保持高度一致。這些重回毛澤東時代的「紅色運動」，實質上是為了威嚇官僚系統要貫徹「跟黨走」的改革路線。11月5日，中共十九屆四中全會後發布的《關於堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》顯示，習近平將重建中共基礎制度框架，視為迄今反腐成效持續的保障，將其從「反腐運動」轉化為「常態化制度」，同時向中共政治菁英喊話，表示未來反腐將持續進行，但不會「傷筋動骨」，要求中共高層和習近平站在同一陣線，共同強化中共治理能力，以愛國教育凝聚民心與黨內共識，加強黨內政治監督與黨紀，並處理好民生相關問題，以維護執政基礎。但這種自上而下的強制措施，反而造成基層官員案牘勞形的壓力，各地為籌辦主題教育、撰寫相關報告而增加幹部工作負擔，與中共中央的「初心」背道而馳。

二、「習思想」與愛國主義難獲年輕世代共鳴

2019年4月，習近平在中共中央政治局第十四次集體學習時強調「加強對廣大青年的政治引領，引導廣大青年自覺堅持黨的領導，聽黨話、跟黨走」，8月14日，中共中央辦公廳、國務院辦公廳下發文件，表示「全黨、全社會關心支持思想政治理論課程建設的氛圍不夠濃厚」，必須要完善思政課課程教材體系、建設思政課教師隊伍、不斷增強思政課的思想性、理論性和親和力、針對性與加強黨對思政課建設的領導。顯示習近平認為中國的年輕世代對中共的熱情與忠誠度不足，在內外壓力交迫下，可能成為隱患，必須強化對年輕人的意識型態控制。另外，由於學生獲取訊息的來源很大程度來自於學校與教師，因此，習近平於中國各地教師出席的北京研討會的講話中，呼籲教育工作者要在國家青年人中灌輸愛國主義，拒絕「錯誤的思想和意識形態」，並解聘傳播「錯誤思想」的教師，甚至加以拘留。9月，中共展開第二階段「不忘初心、牢記使命」主題教育，對象向下延伸到中管高校與其他高等學校、市、縣機關與其直屬單位、鄉鎮社區與非公有制經濟組織等。中共中央「不忘初心、牢記使命」主題教育領導小組印發的《關於開展第二批「不忘初心、牢記使命」主題教育的指導意見》中要求各單

位要將「深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想」作為根本任務，並運用「學習強國」等學習平台，針對不同群體採取生動的方式，增加主題教育的吸引力。中共宣傳部門已認識到過往「愛國主義」宣傳手法與網路世代脫節，故近年來致力於發展更多元靈活的宣傳方式，如為慶祝建政 70 周年，中共利用電影電視、報章雜誌等宣傳愛國主義教育，推出電影「我和我的祖國」，觀眾超過 4 成為 25 歲以下的年輕族群。共青團發起「我與國旗合個影」活動，鼓勵用戶在網路平台標註#我和國旗合個影#、#IloveChina#參與活動，拍攝與五星旗合影的照片及影片上傳。中國影片分享網站「Bilibili」(B 站)推出「102 位 UP 主花式演繹『我和我的祖國』」影片，上線 1 個月即獲得 675 萬次點擊。此外，相較於報導領導人的官方行程和治國方略等硬性的洗腦方式，中共官媒近期更致力以商業手法包裝習近平的活動，提供大眾可能有興趣並產生共鳴的資訊，報導內容與敘事方式更強調習近平與一般人共同的生活經驗，如《人民日報》海外版「學習小組」微信公眾號發表〈習近平和他的作家朋友〉、〈習近平的一句話，差點讓他的老師當場落淚〉、〈習近平為啥愛穿軍大衣〉等多篇專文；「學習軍團」發布〈習近平心裡最牽掛的人〉、〈重陽節，品味習近平敬老尊賢故事〉，增進受眾的親切感與中國年輕網路世代對習近平的認同。

中國年輕世代對「愛國主義」看法的轉變，顯示中共的宣傳機器越來越熟悉如何在社群媒體時代，運用符號和象徵手法來吸引公眾注意力。《紐約時報》採訪廣州的部落客表示，在觀看「我與我的祖國後」愛國電影後，他認為國家越來越懂得用民眾喜歡的方式與他們交流，「直到自己喜歡並分享這首歌之前，都沒有意識到自己接受了愛國主義教育」。¹²另外，據中國旅遊網站統計，2019 年「十一」長假期間，「00 後」(2000 至 2009 年出生者)預訂「紅色景點」住宿的數量，較 2018 年同期大增 20 倍；而預訂「紅色景點一日遊」的數量，也成長 8 倍以上。中國的年輕人被官方引導成狂熱的愛國主義者。官方亦放任充滿「愛國情緒」的網民主動攻擊不符合中國利益的網路言論。中共利用無遠弗屆的網軍，成為新一帶的「網路守門員」，藉此達到在他國進行「言論審查」的實質效果。

三、民生經濟問題影響中共政權正當性

中國經濟受到國內基礎建設、房地產等增長動力逐漸疲軟，中美貿易戰影響出口與國內汽車業萎縮，及外資對中國市場興趣減弱，甚至大舉撤資等因素影響，持續下行。中國人民大學國家發展與戰略研究院 10 月 22 日發布《宏觀經濟月度數據分析報告(2019 年 10 月)》表示，若中美矛盾沒有得到解決，中國的通用設備製造業、電氣機械和器材製造業等行業可能會出現較大規模的失業。另外，中美貿易戰亦提高了美國進口食品的價格，再加上非洲豬瘟與豬肉飛漲推高中國的

¹² Li Yuan, "China Masters Political Propaganda for the Instagram Age," *New York Times*, October 9, 2019, <https://cn.nytimes.com/technology/20191009/china-propaganda-patriotism/dual/>.

物價。花旗集團、巴克萊 (Barclays Plc)、中國銀行國際有限公司與貴州華創證券的經濟學家認為，由於豬肉價格飆升，中國 2019 年 10 月的消費者價格指數 (Consumer Price Index, CPI) 上漲已經升至 3.8%，是過去 7 年來的高點，預計 2020 年 1 月下旬中國新年的需求將進一步將 CPI 漲幅推高至 5% 以上，甚至可能達到 6%。¹³ 面對當前嚴峻的經濟情勢，中共除強調「穩增長」、「穩就業」，習近平 2019 年國內考察特別重視中西部內陸城市，9 月 14-16 日考察河南時，特別提到「要把製造業及實體經濟搞上去」。中共亦希望透過優化營商環境吸引外資，且批准多項基建計畫，藉以確保短期就業率與國內生產總值增長率 (GDP Growth Rate)。在物價穩定方面，目前中國已有部分省市嚴控物價，防止商品價格過高影響社會穩定，中共中央亦多次要求各級政府要多管齊下保證豬肉供應，努力穩定菜籃子價格。

此外，由於 2020 年全面實現小康社會的年限即將來臨，中共亦加快扶貧腳步。中國國務院扶貧辦主任劉永富 9 月 27 日表示，預計中國 2019 年底約 95% 現行標準的貧困人口將脫貧，九成以上的貧困縣將脫貧摘帽。10 月 17 日，習近平表示中國脫貧攻堅戰已到了決戰決勝、全面收官的關鍵階段。10 月 24 日，中國國務院宣布成立國家脫貧攻堅普查領導小組，由胡春華擔任小組長，負責協調解決普查中的重大問題。中共大力推動扶貧出於政治考量，欲以經濟補償的方式，從政治上消滅社會底層民眾的反抗意識，換取他們對現政權的擁護，減少他們對地方政權的衝擊。習近平擔心人民對現狀不滿的積累，進而導致對政府產生不信任感。在中國經濟成長趨緩，中美貿易戰升溫引發黨內分歧的情形下，習近平企圖逐步完善頂層設計與法治建設，並且不斷宣示要解決人民最關心、最直接、最現實的利益問題，讓人民產生「獲得感、幸福感與安全感」，確保中共統治的績效正當性。

四、香港「反送中」事件衝擊「一國兩制」

自 2019 年 6 月香港爆發「反送中」大遊行以來，習近平的行程與談話內容並未提及相關問題，但隨著衝突不斷擴大，有報導指出，習近平曾多次派出王岐山、韓正等人赴廣東與香港了解情勢。在國內，中國政府與官媒則將「反送中」定位為暴力事件，著重報導抗議人士的暴力行為與警民衝突。隨著事件逐漸延燒，習近平於 10 月出訪尼泊爾時曾強硬表示「任何人企圖在中國任何地區搞分裂，結果只能是粉身碎骨」，被外界認為是對香港的警告；11 月 4 日，習近平在上海會見出席第二屆中國國際進口博覽會的香港特首林鄭月娥，並對她的工作表示肯定和支持。11 月 14 日，習近平出訪巴西，首次公開就香港局勢表態，認為「止

¹³ Yinan Zhao, "China's Consumer Inflation Could Hit 5% in January, Analysts Say," *Bloomberg*, November 11, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-11/china-s-consumer-inflation-could-hit-5-in-january-analysts-say>.

暴制亂、恢復秩序是香港當前最緊迫的任務」，並認為香港「反送中」事件「嚴重」踐踏法治和社會秩序、「嚴重」破壞香港繁榮穩定、「嚴重」挑戰「一國兩制」原則底線。11月16日，解放軍駐港部隊「自發」前往九龍塘清理香港示威者設下的路障，亦是對示威群眾的警告，表示中國政府有能力且有可能介入香港問題。

從11月初與11月中習近平對「止暴制亂、恢復秩序」的措辭，已經從「最重要的任務」轉變為更具時間性的「最緊迫的任務」。因此，可以推測習近平評估香港問題已經觸及中共當局底線，必須以強硬手段介入。《新華社》解讀習近平的講話認為，香港問題已不是一般挑戰，而是挑戰到「原則底線」，亦即為國家主權安全與發展利益、「一國兩制」的貫徹與反對任何外部勢力干涉香港事務，故必須加重力道、加快腳步處理香港問題。

伍、小結

綜合而言，習成為中共領導人後的行事作風大多仿效毛澤東而來，例如強調群眾路線和鼓吹個人崇拜等方面（詳見表1-4），習近平懂得利用新的網路媒介和媒體，在塑造對習個人崇拜的手法上不斷創新，故能夠比江和胡等前任中共領導人有更多宣傳個人的管道。除了塑造個人崇拜之外，習的政治操作都較之前的江和胡更向毛時代倒退，例如為了推展「不忘初心、牢記使命」主題教育，習極力推動被外界稱為「新整風」的「民主生活會」，要求黨員幹部徹底的批判和自我批判，仿效毛時代「延安整風」的作法，只是程度尚有不及之處。習近平向毛而非鄧的路線積極靠攏的主要原因，可能在於其追求的是更加地個人集權，習近平在2018年修憲取消國家主席任期限制後，更證明其追求超越江和胡領導人任期的持續掌權。因此推動集體領導、黨政分開和廢除中共幹部終身領導制的鄧小平，就並非是習近平的首要仿效對象。

即便面對種種內憂外患，在習任內仍將持續援引毛思想做為戰略思考依據，並以政治學習的方式持續在中共黨內推廣和落實，藉以取得足以對抗外在壓力的凝聚力。然而，毛時代的思想生長於其所相應的時代背景，是否能夠適用於當代仍頗多疑問。未來中共強化和毛連結的重點，可能在於持續探索對習近平個人崇拜的造神新手法，以及持續將毛民族解放和戰略思想，融入對美競爭當中。因2019年10月與美國所達成第一階段的貿易協議即便之後可能完成簽署，但既不代表整體貿易戰的終結，也不代表在國際戰略格局的中美競爭止息。

表 1-1、2019 年 7 月 31 日中共解放軍上將晉升名單

姓名	職務	任職時間	年齡	重要經歷	中將晉升時間
丁來杭	空軍司令員	2017.8	62	空軍福州指揮所司令員、空軍指揮學院院長、成都軍區空軍參謀長、	2013.7

				瀋陽軍區副司令兼瀋陽軍區空軍司令員	
秦生祥	海軍政委	2017.8	62	北京軍區第 38 集團軍機步第 112 師政委、總政治部組織部部長、中央軍委辦公廳主任	2015.7
袁譽柏	南部戰區司令員	2017.1	63	潛艇第 1 基地司令員、濟南軍區副司令員兼海軍北海艦隊司令員、北部戰區副司令員兼北部戰區海軍司令員	2015.7
范驍駿	北部戰區政委	2017.1	64	濟南軍區副政委兼空軍政委、空軍政治部主任	2015.7
李尚福	中共軍委裝備發展部部長	2017.9	61	西昌衛星發射中心司令員、總裝備司令部副部長、戰略支援部隊副司令員兼參謀長	2016.8
吳社洲	西部戰區政委	2017.1	63	廣州軍區聯勤部政委、濟南軍區政治部主任、中部戰區副政委兼中部戰區陸軍政委	2016.7
沈金龍	海軍司令	2017.1	63	大連艦艇學院院長、海軍指揮學院院長、海軍艦艇編隊編隊指揮員兼副司令員、南海艦隊司令員	2016.7
鄭和	國防大學校長	2017.6	61	南京軍區副參謀長、總參謀部軍訓部部長、成都軍區副司令員、訓練管理部部長、軍事科學院院長	2016.7
安兆慶	武警部隊政委	2019.4	62	南京軍區空軍政治部主任、廣州軍區副政委兼廣州軍區空軍政委、南部戰區空軍政委、裝備發展部政委	2016.7
朱生嶺	中部戰區政委	2019.4	62	福建省軍區政委、南京軍區政治部主任、國防動員部政治委員、中國人民武裝員警部隊政治委員	2016.8

資料來源：龔祥生、陳穎萱整理自公開資訊。

表 1-2、2019 年中共中央政治局會議召開時間與內容提要

會議時間	內容提要
1 月 25 日	審議《中央政治局常委會聽取和研究全國人大常委會、國務院、全國政協、最高人民法院、最高人民檢察院黨組工作彙報和中央書記處工作報告的綜合情況報告》、《中共中央關於加強黨的政治建設的意見》、《中國共產黨重大事項請示報告條例》、《黨政領導幹部選拔任用工作條例》
2 月 22 日	討論國務院擬提請第十三屆全國人民代表大會第二次會議審議的《政府工作報告》稿，審議《關於 2018 年中央巡視工作領導小組重點工作情況報告》、《關於中央脫貧攻堅專項巡視情況的綜合報告》和《黨政領導幹部考核工作條例》。
3 月 29 日	審議《中國共產黨黨組工作條例》和《中國共產黨黨員教育管理工作條例》。
4 月 19 日	分析研究當前經濟形勢，部署當前經濟工作；聽取 2018 年脫貧攻堅成效考核等情況彙報，對打好脫貧攻堅戰提出要求；審議《中國共產黨宣傳工

會議時間	內容提要
	作條例》。
5 月 13 日	研究部署在全黨開展「不忘初心、牢記使命」主題教育工作，審議《長江三角洲區域一體化發展規劃綱要》。
6 月 24 日	審議《中國共產黨機構編制工作條例》和《中國共產黨農村工作條例》。
7 月 30 日	分析研究當前經濟形勢，部署下半年經濟工作，審議《中國共產黨問責條例》和《關於十九屆中央第三輪巡視情況的綜合報告》。
8 月 30 日	決定 2019 年 10 月在北京召開中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議，主要議程是，中共中央政治局向中央委員會報告工作，研究堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題。會議審議了《中國共產黨黨內法規制定條例》、《中國共產黨黨內法規和規範性檔備案審查規定》、《中國共產黨黨內法規執行責任制規定（試行）》。
9 月 24 日	審議《新時代愛國主義教育實施綱要》和《中國共產黨黨校（行政學院）工作條例》。
10 月 24 日	研究堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題。

資料來源：陳穎萱整理自《共產黨員網》，<http://www.12371.cn/special/zzjhy/>。

表 1-3、2019 年中共中央政治局集體學習內容

時間	學習內容	習近平講話主軸
1 月 25 日	全媒體時代和媒體融合發展	推動媒體融合向縱深發展 鞏固全黨全國人民共同思想基礎
2 月 22 日	完善金融服務、防範金融風險	深化金融供給側結構性改革 增強金融服務實體經濟能力
4 月 19 日	五四運動的歷史意義和時代價值	加強對五四運動和五四精神的研究 激勵廣大青年為民族復興不懈奮鬥
6 月 24 日	「牢記初心使命，推進自我革命」	全黨必須始終不忘初心牢記使命 在新時代把黨的自我革命推向深入
7 月 30 日	推進軍事政策制度改革	凝心聚力實施改革強軍戰略 把新時代強軍事業不斷推向前進
9 月 24 日	新中國國家制度和法律制度的形成和發展	繼續沿著黨和人民開闢的正確道路前進 不斷推進國家治理體系和治理能力現代化
10 月 24 日	區塊鏈技術發展現狀和趨勢	把區塊鏈作為核心技術自主創新重要突破口 加快推動區塊鏈技術和產業創新發展

資料來源：陳穎萱整理自《共產黨員網》，<http://www.12371.cn/special/lnzzjtxtx/>。

表 1-4、習近平對毛澤東思想之創新

毛澤東思想	創新方式
階級鬥爭	強調階級基礎，在中共中青年幹部培訓班的開班儀式上提及「鬥爭」58 次
群眾路線	頒布《關於在全黨深入開展黨的群眾路線教育實踐活動的意見》加以推展，並成立成立中共中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組
論持久戰	中美貿易戰期間赴調研時刻意造訪「紅色聖地」
個人崇拜	透過全民學「習」APP 和電視節目《新時代學「習」大會》及新媒體塑造習近平領導形象
統一戰線	以「銳實力」方式擴大對外影響力
批評與自我批評	透過民主生活會推展其「不忘初心牢記使命」政治主題教育
馬克思主義中國化	習近平新時代中國特色社會主義思想
民族解放	中華民族偉大復興

資料來源：龔祥生整理自公開資訊。

（責任校對：梁書瑗、廖家豐、黃忠興）

第二章 習近平主政下的黨建與外事作為

黃宗鼎、梁書瑗*

壹、前言

自習近平透過中共第十九屆中央委員會前三次全體會議，陸續完成包含建立「習核心」之領導班子、推動習思想入憲（取消國家主席任期制），以及審議通過《深化黨和國家機構改革方案》以來，「習核心」之法制化進程大抵完成。惟在邁向 2020 年「第一個百年」（全面建成小康社會）前夕，中共內外部情勢交織而成的複雜局面，已使得習近平身陷政權保衛戰的高度風險之中。

相較於江澤民、胡錦濤，習近平深具風險意識。2019 年以降，從習近平每場重要講話中顯示，中共高層認為黨所面臨的局勢並不樂觀，要如何防範內外部風險，使中共得以統籌國內、國外兩個大局，由是成為 2019 年中共的施政主軸。有鑒於此，包含習近平在內政與外交上的既定路線與議程，乃至於習近平要如何反應或反制相關外部挑戰與衝擊，無不成為研究中共問題者密切關注之議題。

本章將說明 2019 年習近平在內政上推動哪些鞏固「黨中央」領導地位的改革？而在此外事工作上又有何主、被動作為？

貳、2019 年「黨的政治建設」：貫徹「兩個維護」以應對風險

2019 年開春，習近平在中共中央黨校 1 月 21 日的「省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班」上發表講話，指出中共目前面臨政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨的建設等七大風險。¹旋即中共中央接連於 2 月、3 月下發〈中共中央關於加強黨的政治建設的意見〉、〈關於加強和改進中央和國家機關黨的建設的意見〉兩份強化黨的政治建設的文件。揭示中共高層欲推動黨的政治建設，以貫徹「兩個維護」這一個根本要求，²確保「全黨制定執行大政方針，要從黨的政治路線出發；部署推進黨和國家事業發展重大戰略、重大任務、重大工作，要緊緊圍繞黨的政治路線來進行」。

10 月 31 日落幕的中共十九屆四中全會再度強調，「黨的領導制度是國家的

* 黃宗鼎，本院中共政軍研究所助理研究員，負責撰寫本章第五節與第六節；梁書瑗，本院中共政軍研究所博士後研究，負責撰寫本章第二節、第三節與第四節。

¹ 〈習近平在省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班開班式上發表重要講話〉，《新華網》，2019 年 1 月 21 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content_5359898.htm。

² 「兩個維護」意指，維護習近平總書記核心地位；維護黨中央權威和集中統一領導。

根本領導制度，它統領和貫穿其他 12 個方面的制度」。³丁薛祥（中共中央辦公廳主任）為文〈完善堅定維護黨中央權威和集中統一領導的各項制度〉，直指「我們（中共）比歷史上任何時期都更接近、更有信心和能力實現中華民族偉大復興，同時面臨的環境更複雜、不確定性更大、風險挑戰更多，堅定維護黨中央權威和集中統一領導必須作為黨的領導的最高原則，貫徹到全黨的一切工作和活動中」。⁴據此可知，其中的要義在於，中共為顧及黨的長期執政，預計以落實維護「習核心」、黨中央權威與集中統一領導的方式，推進「國家治理體系和治理能力現代化」以因應「國內外風險挑戰明顯增多的複雜局面」。

為貫徹「兩個維護」，首要為建立習近平與黨中央在政策上的領導地位；其次則確保中共中央推動的各項重大政策得以被「正確」落實，「令不只可出中南海」，且政策也需「看齊黨中央」。2019 年為完成並確立如何「堅持、完善」黨的領導機制及落實黨中央決策各項政策的一年。

參、鞏固習近平領導地位與完善黨的領導體制：習近平的「小組治國」

習近平在 2019 年 7 月 5 日「深化黨和國家機構改革總結會議」上強調，「要健全黨對重大工作的領導體制，決策議事協調機構重點是謀大事、議大事、抓大事，黨的工作機關要帶頭堅持和加強黨的全面領導」。⁵因中共近年面臨複雜的國內外環境、黨內無制衡習的派系與習個人人格特徵等因素，習近平選擇以削弱政府部門的政策主導權為代價，擴大黨務系統在國家政策上的話語權，改變原有「黨政分工」的體制。⁶

本節將說明習近平如何藉「小組」制度鞏固自身的領導地位，以及完善黨中央對重大政策的領導體制。本節主要探討的「領導小組」是指在中共中央政治局及其常委會領導下開展工作，並對其負責的中共中央領導小組（以下簡稱中央領導小組）。2019 年的中央領導小組如附表 2-1 所示，中央領導小組的上下組織關係如圖 2-1。本節分為兩個部分：第一，說明近年來中央領導小組的變化；第二，闡述中央領導小組如何落實「兩個維護」，以及改變黨對重大政策領導的方式。

³ 江金權（中共中央政策研究室分管日常業務的副主任）於 2019 年 11 月 1 日「中國共產黨十九屆四中全會新聞發布會」上介紹堅持和完善黨的領導制度體系時所言。〈中國共產黨十九屆四中全會新聞發布會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2019 年 11 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/01/content_5447495.htm。

⁴ 丁薛祥，〈完善堅定維護黨中央權威和集中統一領導的各項制度〉，《人民網》，2019 年 11 月 18 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-11/18/nw.D110000renmrb_20191118_1-06.htm。

⁵ 「決策議事協調小組」意指領導小組，此稱呼首見於 2014 年，請詳見第三節「近年中央領導小組的演變」。〈習近平：鞏固黨和國家機構改革成果 推進國家治理體系和治理能力現代化〉，《新華網》，2019 年 7 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-07/05/c_1124716250.htm。

⁶ Kou Chien-Wen, "The Evolution of Chinese Party-State in the Xi Jinping Era: Trends, Cause and Impacts," International Conference on Changes in the Chinese Party-State in the Xi Jinping Era (IIR, National Chengchi University, Taipei), 2019/10/24-25.

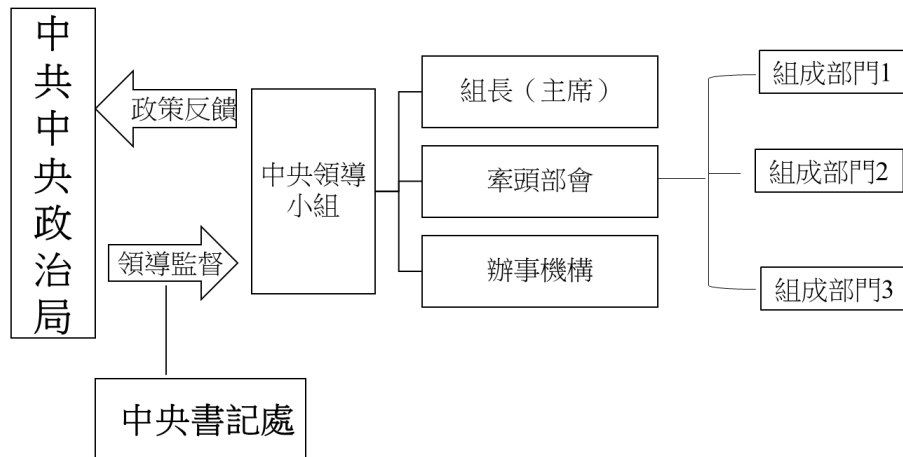


圖 2-1、中共中央領導小組

資料來源：梁書瑗繪製。

一、近年中央領導小組的演變

在中共政治體系中，存在許多跨部門的「領導小組」。⁷這些「領導小組」屬非正式組織，未見於職官名錄中，且組成人員、編制、運作狀況也未正式公開，學者稱之為「存在、運行隱匿化」。⁸隨著改革開放、中國加入國際體系，中共在政治、經濟、社會面臨一系列複雜交錯的改革難題，促黨務系統與政府體系，從中央到地方大量設置各式「領導小組」。不論從功能或組成成員來看，中央領導小組的角色為一跨部會平台，利於凝聚各業管單位的共識、形成政策建議供中央政治局擬定政策時參考。⁹然而，習近平上任後，出現以下兩點轉變。

第一，從精簡整併到數量擴張的領導小組。習近平上任後，於 2013 年年末開始接連在中共中央政治局下新設 9 個領導小組，¹⁰習因此搏得「Chairman of Everything」的稱號。¹¹然而，此舉有違自 1980 年代末期開始，中共整併領導小

⁷ 以中央領導小組為例，1958 年 6 月中共八屆四中全會後，中共中央公告《關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知》，並稱這五個「小組」直屬於中央政治局和書記處。但中央領導小組的歷史可再往前追溯至 1950 年代中期的「中央工作小組」，例如中央對台小組（1954/7）、中央原子能事業領導小組（1955/7）、中央政法小組（1956/1）、中央外事小組（1958/3）等。

⁸ 周望，〈領導小組如何領導？對中央領導小組的一個整理性分析〉，《理論與改革》，2015 年 1 月，頁 97。

⁹ Tsai Wen-Hsuan & Zhou Wang, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," *The China Journal*, No. 82 (July 2019), pp. 1-3.

¹⁰ 1.「中央全面深化改革領導小組」（2013/12）、2.「中央國家安全委員會」（2014/1）、3.「中央網絡安全和信息化領導小組」（2014/2）、4.「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」（2014/3）、5.「中央統戰工作領導小組」（2015/9）、6.「中央軍民融合發展委員會」（2017/1）、7.「中央全面依法治國委員會」（2018/3）、8.「中央審計委員會」（2018/3）、9.「中央教育工作領導小組」（2018/3）。根據 2018 年 3 月中共中央印發的《深化黨和國家機構改革方案》將中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組改為「委員會」。〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《新華網》，2018 年 3 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c_1122570517.htm。

¹¹ "Beware the cult of Xi," *The Economist*, April 2nd -8th, 2016, p. 9.

組的趨勢。

第二，可從以下四點看出習近平欲強化中央領導小組的決策功能。1. 「領導小組」的稱法幾經多變，但自 2014 年開始出現「決策」和「議事協調機構」一說，於 2018 年 3 月確定為「決策」議事協調機構，從名稱上確立決策的名分。2. 相較於以往，習近平任內的領導小組，如中央深化改革委員會、中央財經委員會開會頻率固定，顯示小組的運作益發公開，且趨近為常設型的政策平台。3. 在組織架構上：負責中央領導小組的日常業務、起草與審核文件與行政協調的辦事機構開始單獨設置，而不再掛靠「牽頭部會」（見附表 2-1）。此外，如中央財經委員會辦公室、中央網絡安全和信息化辦公室已具有下級機構的編制。¹²顯見，中央領導小組需承擔固定的業務決策功能大幅上升。4. 從領導小組會後對外公布的通稿中常見「審議通過」一詞可知，領導小組已不只扮演統合各部會、提出政策建議的角色，更進一步也負責決策與監督一系列相關中共黨內指導意見、部會或地方政策實施或試點計畫（方案）及政策實施後的總結評估報告。¹³

二、「小組治國」與「兩個維護」

承上述，在習治下的中央領導小組，不論從組織運作或組織設計的角度觀之，或從官媒釋放的訊息中，均確定習近平運用中共既有的「小組制度」，將領導小組打造為新一代政策平台，達到擴張黨組織決策權的目的。¹⁴習近平得藉「小組制度」貫徹「兩個維護」的機制在於，領導小組屬組長負責制，小組組長肩負凝聚政策的責任，並因為組長一職，而在領導小組中擁有凌駕於其他組員的權威。

¹² 現任中央財經委員會辦公室副主任的廖珉與尹艷林，前者曾任中央財經領導小組辦公室經濟四局局長；後者則曾任中央財經領導小組辦公室經濟二局局長。〈廖珉出任中央財辦副主任〉，《中國經濟網》，2018 年 5 月 16 日，http://district.ce.cn/newarea/sddy/201805/16/t20180516_29153144.shtml；〈尹艷林任中央財經領導小組辦公室副主任 係九江人〉，《鳳凰網》，2017 年 12 月 27 日，http://jx.ifeng.com/a/20171227/6259785_0.shtml。

¹³ 例如：2019 年 9 月 9 日中央深化改革委員會十九屆第十次會議後通稿指出，會議「審議通過了」《關於推動先進製造業和現代服務業深度融合發展的實施意見》；2019 年 2 月 25 日十九屆第二次中央全面依法治國委員會會議「審議通過了」《關於全面推進海南法治建設、支持海南全面深化改革開放的意見》。〈習近平主持召開中央全面深化改革委員會第十次會議強調 加強改革系統集成協同高效 推動各方面制度更加成熟更加定型〉，《新華網》，2019 年 9 月 9 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/09/c_1124979267.htm；〈習近平主持召開中央全面依法治國委員會第二次會議〉，《人民網》，2019 年 2 月 25 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0225/c64094-30901456.html>。

¹⁴ 官媒的報導可詳見：〈領航新時代中國經濟航船——從中央財經領導小組會議看以習近平同志為核心的黨中央駕馭中國經濟〉，《新華網》，2019 年 3 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/31/c_1122619515.htm；〈中財委重磅開局 從領導小組到委員會到底變了啥？〉，《中新網》，2018 年 4 月 14 日，<https://www.chinanews.com/gn/2018/04-14/8490819.shtml>；〈從「領導小組」到「委員會」：全面深化改革進入新階段〉，《人民網》，2018 年 3 月 29 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0329/c40531-29895329.html>；胡言之，〈【專家談】「小組」變「委員會」，既是升格，更是升華！〉，《人民網》，2018 年 3 月 29 日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0409/c363824-29915089.html>。

以下闡述習近平何以透過強化中央領導小組決策功能，進而利於鞏固習近平與黨的領導地位。

第一，中央領導小組改變政府系統主導經濟政策的「分工默契」。改革開放後，由於政府部門被賦予經濟發展的任務，因此為顧及國家經濟發展所需，以及財經領域的專業屬性之故，財經政策的主導權一直掌握在國務院系統的財經官僚手中。¹⁵學者以財經官僚為切入點，進而論述中共政治體制存在黨務系統與政府系統「功能分殊」(functional differentiation)的現象。¹⁶然而，習近平決定出任中央財經領導小組組長一職，改變從 1980 年代延續至十八大後，由國務院總理擔任中央財經領導小組組長的慣例。¹⁷

第二，中央領導小組「頂層設計」的改革模式降低各地方、部門落實改革方案的「彈性」。由於 1980 年代鄧小平引領「摸著石頭過河」的改革模式，中共各地方與各部會與中央政策拉鋸的改革進程，一直是各方探討中共黨政關係、央地關係、中央如何掌控官僚體系等議題。然而，從習近平任內領導小組的運作方式看來，「摸著石頭過河」的改革方式已轉而強調「頂層設計」。¹⁸除此之外，「頂層設計」的範圍擴及各部會或各地方的業管範圍。如中央深化改革委員會第一次會議（2018 年 3 月，十九屆第一次會議）審議通過深化廣東、天津、福建自由貿易試驗區的改革方案，¹⁹也通過《公安機關警務技術職務序列改革方案（試行）》。

第三，維護「習核心」削弱中共中央政治局的決策權。習近平一方面強化中央領導小組的決策功能，另一方面也以此限縮中共中央政治局委員或常委們既有的權限。中央領導小組與中共中央政治局的關係轉變如下圖 2-2。由於中共幹部升遷有嚴格的「年齡劃線」與「職務歷練」要求，故習近平十八大上任後的政治局常委及委員幾乎不可能是習的舊部、親信。習藉由擔任小組組長一職，取得引導政策走向與政策最終拍板的權力，而無需經過與其他「黨和國家領導人」（第五代領導班子的其他成員）妥協、取得共識、再做成決策的程序。今日習之所以可掌握相對於其他「黨和國家領導人」的政策話語權，其主要機制在於：1. 領導小組並不需遵守「集體領導制」，屬組長負責制，繞過「九龍治水」的體制；2. 小組組長有決定牽頭部門與辦事機構的話語權，且每個中央領導小組中僅有 2 至 3 名政治局常委，利於落實組長（習近平）的政策偏好。

¹⁵ 例如：以朱鎔基為首的財經官僚擘劃下，20 世紀末期中國進入改革國企的進程。中國政府透過逐步推動國企在海外或香港上市，利用海外資金的力量，引導國企逐步建立專業化公司治理制度與符合國際標準的會計制度，提升國企的經營效率與產業競爭力。

¹⁶ Zhang Xiaowei, "Technical Training, Sponsored Mobility, and Functional Differentiation: Elite Formation in China in the Reform Era," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 39, No.1 (March 2006), pp. 39-57.

¹⁷ 除江澤民在 1992 年至 1994 年短暫擔任過組長，其他歷任組長均為時任國務院總理的領導人，依序為趙紫陽、朱鎔基與溫家寶。

¹⁸ Tsai Wen-Hsuan & Zhou Wang, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," *The China Journal*, No. 82 (July 2019), pp. 17-19.

¹⁹ 《進一步深化中國（廣東）自由貿易試驗區改革開放方案》、《進一步深化中國（天津）自由貿易試驗區改革開放方案》、《進一步深化中國（福建）自由貿易試驗區改革開放方案》。

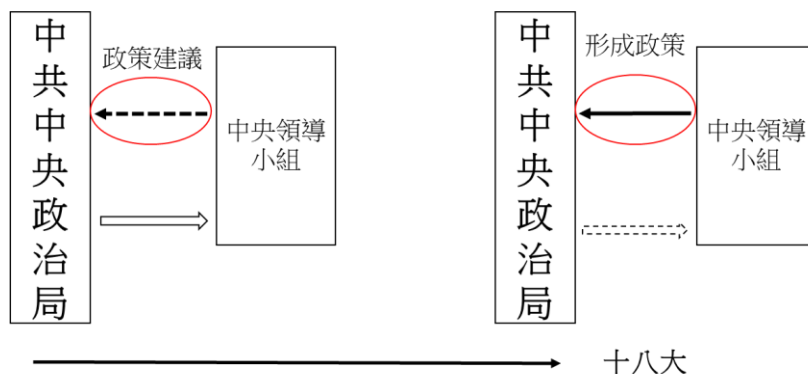


圖 2-2、中央領導小組與中共中央政治局的關係

資料來源：梁書瑗繪製。

肆、落實黨中央重大政策的機制

圍繞 2019 年「黨的政治建設」，如第三節所述中共的工作重點首重，建構一套完善「兩個維護」——維護「習近平總書記核心；黨中央權威和集中統一領導」的機制。中共下一步將思考的是如何讓「政令出中南海」，呼應習近平屢次強調「一分部署、九分落實」的重要性，以及更重要地是讓政策「看齊黨中央」。為保證黨的路線、方針落實，2019 年中共從以下兩個層面緊抓各級官僚體系得忠誠地落實重大政策的機制。

一、調整組織路線：打造具有政治紀律且向黨中央看齊的幹部隊伍

共黨的統治需仰賴從中央到地方各級組織中大量的幹部隊伍，故「黨管幹部」是共黨政權穩固的核心。在「黨管幹部」原則下，中共的組織路線反映在黨委與組織部門識別、甄補、晉升、降調政治幹部的標準與程序，而進一步影響菁英群體的樣貌。同時，組織路線也會激勵政治菁英採取特定的施政方向，從而達到官僚體系向黨中央「看齊」的目標。因而在習近平治下的中共組織路線有三點值得注意的變化：第一，在幹部選任過程中，突出「政治標準」的優先性；第二，幹部「能上也能下」的職務異動方式，塑造幹部在落實政策時向中央看齊的誘因結構；第三，提升組織部門「定向把關」的權限。

（一）、突出幹部選任中「政治標準」的優先性

2019 年 3 月 17 日中共中央公布新修訂的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〔以下簡稱《幹部任用條例》(2019)〕，並發出通知。²⁰中共中央在《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》(1995) 的基礎上，於 2002 年 7 月制定頒布《幹部任用條例》。2014 年《幹部任用條例》首度修訂，近期公布的版本為該條例第二次

²⁰ 〈中共中央印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〉，《新華網》，2019 年 3 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm。

修訂。習近平任內兩次修訂《幹部任用條例》，顯見其重視程度。《幹部任用條例》（2019）相較於 2014 年版增訂的內容如附表 2-2。

從最新一次修訂《幹部任用條例》（2019）可知，中共具體指出政治標準為優先的組織路線，而不再只是強調「突出理想信念」。《幹部任用條例》（2019）第一章「總則」第三條規定「選拔任用黨政領導幹部，必須把政治標準放在首位」。中共中央組織部在《幹部任用條例》（2019）的修例說明中指出，習近平多次強調幹部選任標準須把政治標準放在第一位，故此番修訂再次強化幹部的政治標準與政治要求，而所指涉的「政治標準」是指能否落實「四個意識」、「四個自信」與「兩個維護」。²¹

習近平特意以「政治標準為優先」的思維修訂《幹部任用條例》（2019），將可能對政府部門菁英既有的甄補途徑造成三點影響：第一，將幹部的政治考核標準定義為，「樹牢『四個意識』、堅定『四個自信』、堅決『兩個維護』、貫徹執行黨的理論和路線方針」。第二，在考核的時序上，政府部門的技術官僚將以政治憑證為首要的選任標準，再次才是評比專業表現。換言之，《幹部任用條例》（2019）經過此次修改後，政治標準將成為進入中共幹部群體的前提。

（二）、強化幹部「能上能下」

為實現「兩個維護」，中共除在幹部選任過程中突出「政治標準」外，也必須相應地設計一套引導幹部行為的誘因機制。由於幹部選任程序中的考核、審查機制受中共組織部門啟動選任的時間點所囿，無法達到對幹部日常表現「考核全覆蓋」。因此，中共黨中央欲從「能上能下」的思維切入，建立一套形塑幹部行為的激勵機制。中共幹部流動「能上不能下」是「長期制約幹部工作的難點問題」。在毛時代，中共幹部「能上不能下」，一直到 1980 年代中共才初步建立「能下」的管道。1980 年代初期，因應經濟建設為「一個中心」的需求，鄧小平透過建立幹部退休制度與任期制，逐步解決改革開放後，因啟用大量老幹部而造成幹部年齡結構老化，以及領導階層存在冗員的問題。²²

2019 年新修《中國共產黨問責條例》（2019），以及制定《黨政領導幹部考核工作條例》（2019），均延續 2015 年 7 月中共中央辦公廳下發《推進領導幹部能上能下若干規定（試行）》的立場，一方面拓寬中共組織路線中既有「能下的渠道」——退休制度、任期限制與違法、違紀，進一步建立「不適任幹部」的問責與退場機制。此改革方向為組織部門選任機制應負「提拔」責任解套，利於「促進能者上、庸者下、劣者汰」的機制，解決「為官不正、為官不為、為官不亂」的問題。另一方面，不論是《中國共產黨問責條例》（2019）或《黨政領導幹部考核工作條例》（2019）均強調要「體現問責與考核工作的政治性」，且貫徹落實黨

²¹ 「四個意識」指政治意識、大局意識、核心意識與看齊意識；「四個自信」則是道路自信、理論自信、制度自信、文化自信。

²² 寇健文，中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004（台北：五南，2007），頁 78-82。

中央決策與習近平指（批）示為問責與考核的標準。

（三）、擴大組織部門「政治把關」的權限

中共高層如何保障幹部選任或「能下」的標準被落實？中共選擇擴張組織部門在幹部選任過程中的制度性權力，藉此維持幹部的「政治純潔性」。「黨意」在啟動相關人事程序前便發揮影響力，達到由黨「定向把關」的目標。另一方面，則進一步賦予組織部門在研判幹部人選上新增「了解幹部的日常情況」、「組織部門在人選決定的程序上有初步建議權與幹部資料核查權」等制度權力，以解決部分黨政單位對幹部日常了解不深、研判程序不嚴謹、研判幹部人選不到位等問題。《幹部任用條例》（2019）、《中國共產黨問責條例》（2019）、《黨政領導幹部考核工作條例》（2019），將促使組織部門將工作重心置於幹部選任程序的「初始階段」上，進而達到「政治把關」的目的。

二、深化黨和國家機構的改革：強化黨務系統對政策部署的掌握

當習近平藉調整組織路線，重塑「執行制度者」（官僚系統與幹部）的誘因機制以外，也須在組織架構層面上，確保政府所推動的政策與黨中央路線方針一致。2018年3月十九屆三中全會後，中共中央公布《深化黨和國家機構改革方案》，啟動新一波機構改革，目的在於以理順黨和政府機構職能為由，提升黨務系統政策部署的掌控程度。《深化黨和國家機構改革方案》揭示，預計將：紀律檢查與監察、機構編制與改革、公務員隊伍、新聞出版與電影、民族與宗教事務、海外統戰、計算機網絡與信息安全、海洋權益、政法工作與社會治安、維穩等，原本屬國務院轄下或黨與國務院雙重管理的組織與業務劃歸由黨中央機構與黨中央直屬機構管理。未來中共黨政關係調整的方向為：黨務系統緊抓紀檢系統、編制、公務員管理、宣傳、維穩、內外部統戰工作、網路管理的業務，限縮政府系統在前述業務中既有的話語權。

召開十九屆四中全會表示黨和國家機構改革已告一段落，將進入下一階段提升黨的長期執政能力的制度建設。2019年7月5日習近平出席「深化黨和國家機構改革總結會議」指出，此次改革中央到地方各級、各類機構，理順黨和國家機構的關係，為「系統性地增強黨（中共）的領導能力」提供組織保障。「新型」黨和國家機構關係的關鍵在於，強化中共黨組織對重大工作與改革工作的領導地位。在中共「推進國家治理體系和治理能力現代化」的過程裡，第一步是以「加強黨政機構職能統籌，發揮好黨的職能部門統一歸口協調管理職能，統籌本領域重大工作」。透過此番機構調整，習近平確立黨務系統取得相對於政府部門在決策上的領導地位，因必須在組織層級上確保未來中國的重大政策、改革部署均在黨務系統麾下。

伍、2019 年習近平外事工作之方針與任務

中共慣將外交工作稱之為外事工作。習近平主政下之外事作為，既有推展既定方針與任務的面向，也有因應與反饋外部環境的面向。為檢視 2019 年習近平外事工作之方針與任務，本節擬分段梳理習近平之外交思想、主席外交與中共中央外事工作體制，藉以觀察習近平外交政策之主動性。

一、習近平外交思想

習近平在 2018 年 6 月的「中央外事工作會議」上，提出了「新時代中國特色社會主義外交思想」。一年多以來，習近平的對外政策蓋以此外交思想為依歸。

據此，中共中央嚴控涉外機構機制，厲行「黨管外交」原則；對外塑造全球治理體系改革理念引領者的大國形象，並淡化發展中國家意見領袖的傳統意象；中共銳意修正甚或挑戰與美國等大國之間的既存戰略關係，同時揚棄舊有和平共處的自保戰略，並將「利益維護」範疇由所謂主權公義上綱至「世界和平」；中共試圖以「互學互鑒」、「共商共建共用」等詞藻來修飾「一帶一路」的「擴張主義」輪廓，並將所謂共同體論述由「周邊命運共同體」推升至「人類命運共同體」及「亞洲命運共同體」，藉以說好所謂「民族偉大復興」的中國故事，降低美國等大國在「大國關係盤整期」間反制中國的力道。習近平外交思想的出台，揭示中國已由「戰略機遇期」之守成心態，轉至「歷史交匯期」之進取狀態。²³

值得注意的是，中共在塑造自身全球治理體系改革理念引領者形象之際，乃透過「中國方案」拉攏開發中國家。「中國方案」名義上以「減貧」、「可持續發展」等理念為訴求，實質上是將威權主義以中國治理模式加以包裝後再行對外輸出。²⁴

二、習近平的主席外交：主場外交與外交出訪

（一） 習近平的主場外交

自 2014 年中國外交部長王毅使用「主場外交」一詞以來，中國政府於每年伊始，大抵會將年度主辦之各項「主場外交」公諸於世，據以彰顯中國設定國際議程與秩序之自信與能動性，從而推銷包括中國治理、命運共同體及中國夢論述等習近平外交思想。關鍵是，中國的「主場外交」並不純粹是由東道主辦理之外交活動，中國「主場外交」主要指的是由中國國家主席習近平主持或發表開幕講話的多國外交活動，部分由總理李克強主持的領導人外交活動，也可能被認定為「主場外交」。進一步來說，透過「多邊搭台、雙邊唱戲」的領導人外交，²⁵較

²³ 黃宗鼎，〈從兩次「中央外事工作會議」觀察習近平的外交思想〉，《國防情勢月報》，第 134 期，頁 31。

²⁴ 黃宗鼎，〈中國在東設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第 67 期，頁 3。

²⁵ 劉江永主編，《跨入 21 世紀：世界與中國》，北京：清華大學出版社，2015，頁 213。

能發揮議題協調或改善與特定國家關係之效果，此乃中國推崇「主場外交」的另一項主因。

對中國而言，當前較為重要的「主場外交」，包含推展亞洲共識的博鰲論壇、協調陸上鄰國合作的上海合作組織會議（與成員國輪流辦理），輸出中國治理方案的「一帶一路論壇」，以及營造中國市場開放性的國際進口博覽會。2019 年中國的主場外交有四場：4 月舉辦的第二屆「一帶一路國際合作高峰論壇」，無疑在深化、闡明 2018 年習近平於「推進一帶一路建設工作 5 周年座談會」上的講話，藉由「轉向高品質發展」、「廉潔絲綢之路北京倡議」、「債務可持續性分析框架」、「一帶一路綠色投資原則」及「促進高水準對外開放」等論述，來應處外界對於中國「債務陷阱外交」的相關質疑。至於同樣在 4 月的北京世界園藝博覽會開幕式（宣揚生態文明與綠色發展之路的建構）、5 月的亞洲文明對話大會（強調平等對話交流互鑒），以及 11 月的第二屆中國國際進口博覽會（以主動擴大進口及創造進口便利條件為訴求），一定程度來說，都是為一帶一路旗艦政策服務的配套倡議（表 2-1）。

表 2-1、習近平主政以來的中國「主場外交」（至 2019 年 11 月底）

年分	場次
2014	5 月亞洲相互協作與信任措施會議第四次峰會（亞信峰會） 6 月和平共處五項原則發表 60 周年紀念大會 11 月第二十二次亞太經濟合作組織領導人非正式會議（APEC）
2015	1 月中國—拉共體（拉美和加勒比國家共同體）論壇 3 月博鰲論壇 11 月召開的第四次中國—中東歐國家領導人會晤 12 月上海合作組織成員國政府領袖（總理）理事會第十四次會議
2016	1 月亞洲基礎設施投資銀行開業儀式暨理事會和董事會 3 月博鰲亞洲論壇年會；瀾湄合作（瀾滄江—湄公河合作）首次領導人會議 9 月二十國集團（G20）杭州峰會
2017	5 月一帶一路國際合作高峰論壇 9 月金磚國家領導人第九次會晤
2018	4 月博鰲亞洲論壇年會 6 月上海合作組織青島高峰會 9 月中非合作論壇北京高峰會 11 月首屆中國國際進口博覽會
2019	4 月第二屆「一帶一路國際合作高峰論壇」；2019 年北京世界園藝博覽會開幕式 5 月亞洲文明對話大會 11 月第二屆中國國際進口博覽會

資料來源：黃宗鼎整理自公開資料。

（二） 習近平的外交出訪

與習近平「主場外交」互為補充的，乃是習近平的年度外交出訪。習近平出訪之目的，包含了參加高峰會、他國重要慶典、發展特定關係（如中俄領導例行年度會談、各式戰略夥伴關係及命運共同體關係），乃至於發表演講藉以闡述習思想。據統計，作為中國國家主席之習近平，在夏季出訪次數最多，有 15 次，其他依序是春季的 11 次，秋季的 9 次與冬季的 8 次（迄 2019 年 11 月 12 日）。習的春季出訪，多半都是安排在兩會之後，2018 年概以推動機構改革之故，並未出訪。習近平的長訪（5 日到 9 日），經常是以出席相關國家級領袖會議為主，搭配會議主辦國鄰近或技術性轉機得以中停之國家，來進行國是訪問。如 2019 年春季，習近平便在訪問義大利、摩洛哥後，出席法國全球治理論壇閉幕式。2019 年夏季出訪，可謂習的年度外交重心。習的整個六月幾乎都在國外。習先於月初赴俄出席第二十三屆聖彼得堡國際經濟論壇，將中俄關係提升為新時代中俄全面戰略協作夥伴關係，再於出席吉爾吉斯上海合作組織成員國元首理事會及亞洲相互協作與信任措施會議。該月下旬，習陸續出訪北韓及日本，成為繼 2005 年、2010 年胡錦濤之後，首度訪問該兩國之中國最高領導人。2019 年夏天，習的外交出訪重點無疑是在周邊關係。習的秋季出訪在 2017、2018 兩年較為沉寂，2019 年秋則是先出訪南亞，並繼去年武漢會晤之後，與印度總理莫迪進行了第二次非正式會談。之後又赴巴西出席金磚國家會議（表 2-2）。

表 2-2、習近平 2019 年外交出訪（至 2019 年 11 月底）

季節	習近平外交出訪
春	2019/3/21-26 訪義大利、摩洛哥後出席法國全球治理論壇閉幕式並致辭
夏	2019/6/5-7 出席第二十三屆聖彼得堡國際經濟論壇，將中俄關係提升為新時代中俄全面戰略協作夥伴關係，並出席中俄建交 70 周年紀念大會 2019/6/12-16 出席吉爾吉斯上海合作組織成員國元首理事會第十九次會議並發表重要講話；對塔吉克進行國事訪問並出席亞洲相互協作與信任措施會議第五次峰會 2019/6/20-21 訪問北韓 2019/6/27-29 訪問日本並出席日本二十國集團領導人第十四次峰會
秋	2019/10/11-12 訪印度出席中印領導人第二次非正式會晤 2019/10/12-13 訪問尼泊爾宣布建立中尼面向發展與繁榮的世代友好的戰略合作夥伴關係
冬	2019/11/10-15 訪希臘後赴巴西出席金磚國家領導人第十一次會晤

資料來源：黃宗鼎整理自公開資料。

三、習近平的外事工作機制

2018 年 3 月中共中央將中央外事工作領導小組改制為中央外事工作委員會（簡稱中央外事委），中央外事委乃習近平外事工作體制之核心。綜觀中共中央外事委改制以來，中央外事委成員參與相關外交活動（如習金會、安倍訪中、美中貿易衝突、主席出訪與主場外交）及對外發言情況，可知現行中共外事工作體

制之主角，乃中共中央外事委排名第四及第五之楊潔篪及王毅（表 2-3）。楊潔篪以政治局委員身分入委，具體落實習近平外交思想所要求的黨管外交目標，動輒作為習近平之外交代表，於開展外交戰略及（中美）國安對話領域發揮功能；王毅則以政府外交首長身分，推動外交實務工作。相較於楊，王多於政策執行、政策辯護及主權捍衛等領域工作。楊、王兩人的競爭態勢，很大程度要歸咎於黨管外交的結構性因素。²⁶

表 2-3、十九屆中央委員會中央外事工作委員會成員

中央外事工作委員會	
主任	國家主席習近平
副主任	國務院總理李克強
委員	國家副主席王岐山
委員（辦公室主任）	中央政治局委員楊潔篪
委員	國務委員兼外交部長王毅
委員	中央對外聯絡部長宋濤
委員	中央宣傳部長黃坤明
委員	國務委員兼國防部長魏鳳和
委員	國務委員兼公安部長趙克志
委員	國家安全部長陳文清
委員	商務部長鐘山
委員	國務院臺灣事務辦公室主任劉結一
委員	國務院港澳事務辦公室主任張曉明
委員	中央對外宣傳辦公室主任徐麟
委員	國務院僑務辦公室主任許又聲

資料來源：黃宗鼎整理自公開資訊，同註 26。

美中貿易戰以降，中共領導王岐山（中央外事委排名第三）的角色愈見吃重。經梳理王岐山近期之涉外活動，可以發現有三個階段。第一個階段是 2019 年以前。此間王似欲借重猶太勢力，來突破川普之防線。據此，王岐山陸續向猶太裔芝加哥市長伊曼紐爾（Rahm Emanuel）（2018 年 7 月 11 日）、華爾街金融領袖（2018 年 9 月 16 日）、季辛吉（Henry Kissinger）（2018 年 11 月 10 日）等親中派，乃至於以色列方面進行遊說（2018 年 10 月 22 日）。其次是 2019 年春夏之交，王岐山似開始為中國「後貿易戰之生路」進行探索，此間王既向中亞確認

²⁶ 黃宗鼎，〈2018 年以來中共外事工作體制及運作問題〉，《國防安全週報》，第 51 期，頁 2。

相關國家對於一帶一路之承諾，²⁷更赴德、荷等國家為華為等中企確保未來之歐洲市場。至 2019 年 6 月以來之階段，王岐山則廣泛參與外事活動，不僅頻繁會見部長級以上外賓，並作為習近平特使出訪。²⁸

陸、2019 年習近平外事工作之因應與反饋

為檢視習近平外事工作有關於因應與反饋之面向，本節擬研討美中貿易戰背景之下的中國周邊外交、中國於印太戰略之對抗，以及中國駐外大使之任免與衝突三個標的，藉以觀察習近平外交政策之被動性。

一、美中貿易戰背景之下的中國周邊外交

習近平在 2014 年中共中央外事工作會議的講話，對於大國、周邊及發展中國家三種國際關係重視的程度可謂相當。相對地，習在 2018 年中共中央外事工作會議上的講話，對於周邊及發展中國家的國際關係論述比重顯有下降。此乃早先習近平擬將外交重心置於大國關係之結果。不過這樣的「原始設計」，旋即因為美中貿易戰而擱置，致使習近平轉而尋求周邊外交之鞏固。

（一）探索「亞洲海上治理之路」

2018 年後半以來中國之周邊外交，主要是透過探索「亞洲海上治理之路」與構建「亞洲命運共同體」兩個途徑來開展。2019 年 3 月 29 日至 30 日，時任中國外交部邊海司長易先良於「博鰲亞洲論壇」2019 年年會南海分論壇上發表演講，表示南海的安全應基於秩序與規則，而「南海行為準則」的磋商，將進一步完善亞太和平穩定的制度保障，並探索出一條「具有亞洲特色的海上治理之路」。所謂「具有亞洲特色的海上治理之路」，概以建設 21 世紀海上絲綢之路為名目，從而「建立南海沿岸國合作機制」，將南海導向「半閉海」的周邊外交途徑。²⁹須特別指出的是，由於 2018 年中國於「準則」單一磋商文本草案中，曾建議與東協共同探勘石油、天然氣，並將其他國家排除在外，因此，當《東協對於印度-太平洋之展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)內所訴求之四大合作領域，竟無能源領域，而該領域又是 2018 年美國宣示印太三大投資領域（數位經濟、能源及基礎設施）一環之情況下，更說明東協接受南海「半封閉化」之傾向，以及中國近期周邊外交一定程度之成功。³⁰

²⁷ 2019 年 4 月 8 日會見哈薩克國家安全委員會主席馬西莫夫 (Karim Masimov) 確認「一帶一路」合作。2019 年 5 月 26 日參加中巴學會舉辦的「第二屆絲路論壇」並為華為在巴基斯坦的技術中心揭牌。2019 年 5 月 28 日受邀訪問荷蘭。2019 年 5 月 30 日應邀訪問德國。

²⁸ 黃宗鼎，〈2018 年以來中共外事工作體制及運作問題〉，《國防安全週報》，第 51 期，頁 2。

²⁹ 2016 年 7 月《中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議》文件內包含「建立南海沿岸國合作機制」（第 133 條）、「南海是半閉海」（第一條）等關鍵主張。

³⁰ 黃宗鼎，〈南海仲裁公布以來中國東協南海問題之協商〉，《國防情勢月報》，第 147 期，頁 41-42。

（二） 構建「亞洲命運共同體」

2019 年 5 月 15 日，習近平進而在亞洲文明對話大會上發表《深化文明交流互鑒 共建亞洲命運共同體》的主題演講，強調要加強世界上不同國家、不同民族、不同文化的交流互鑒，夯實共建「亞洲命運共同體」、「人類命運共同體」的人文基礎。為推動前述主張，中國既於 2019 年 4 月底分別與柬埔寨、寮國兩國率先簽署《關於構建中東命運共同體行動計畫（2019-2023）》（4 月 28 日）及《關於構建中寮命運共同體行動計畫》（4 月 30 日），此外，鑒於中國與巴基斯坦、塔吉克兩國已公布聯合聲明，確認將構建中巴命運共同體、中塔發展共同體暨中塔安全共同體，預料中國不久後將與巴、塔兩國，乃至於和其他國家聲明或構建「命運共同體」。所謂「中 O 命運共同體」，係以密切之政治關係、深入之戰略溝通與對接、高度之安全及執法合作（尤一帶一路之保安）等內涵為基石，³¹中國推展「命運共同體」外交，其目的既有推展習近平外交思想之一面，亦有基於美中關係下修，藉此周邊合作網絡確保自身政治安全考量之一面。鑒此，「中 O 命運共同體」可謂北京輸出「中國方案」之一種途徑。

二、中國於印太戰略之對抗

2019 年 9 月 22 日，川普於莫迪訪美期間，連袂宣布美印兩國將於 2019 年 11 月舉行首度之雙邊三軍聯合演習—「老虎凱旋」（Tiger Triumph）。9 月 26 日，美國、日本、澳洲、印度四國安全對話（Quad）更舉辦了第一次的部長級會議。由於印度於印太安全合作素來較為保守，故前述發展相信與中國近期反制印太戰略之強勢作為有關。

（一） 切割「印太鑽石」四國安全架構

中國為使其海軍之延遠與突穿能力獲得提升，自推動一帶一路以來，便著眼於軍民兩用港之建設（表 2-4）。繼 2018 年重啟緬甸皎漂港開發計畫之後，2019 年中國又與柬埔寨、索羅門群島兩國簽署協議，³²一旦民用港移作軍用，包含東國之雲壤港、索國之圖拉吉島，都將成為中國牽制印太國家戰力之威脅。以東國雲壤港來說，其戰略位置接近「印太鑽石」（美、日、澳、印安全架構）中軸，故中國於雲壤設立軍港，實具有「切鑽」（diamond cutting）之意象，除了能夠就近威脅美國在新加坡及泰國之基地及駐軍，³³亦將弱化印度在印尼沙璜（Sabang 於印尼蘇門答臘，扼馬六甲海峽北端出入口）設置據點之效果。³⁴以索國圖拉吉

³¹ 黃宗鼎，〈中國近期陸鄰邊界安全之鞏固〉，《國防安全週報》，第 63 期，頁 9。

³² 東國對於秘密協議一再否認，並指控美國緊迫此案如同在伊拉克尋找大規模毀滅性武器，但中國在東設置基地一事已為美國印太司令部証實。索國總理辦公室雖於 2019 年 10 月 25 日表示中索協議因為不合法必須即時終止，但其真實情況尚待美澳情資確認。

³³ 美國在新加坡駐有太平洋司令部 220 人；於樟宜海軍基地設有一座海軍支援設施；於巴耶利峇（Paya Lebar）空軍基地設有一個後勤支援中隊；另於泰國駐有太平洋司令部 300 人。黃宗鼎，〈中國在東設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第 67 期，頁 2。

³⁴ 2018 年 5 月印尼同意將沙璜提供給印度作為軍民兩用港。

島來說，其戰略位既能監控美國在馬紹爾群島賈林環礁（Kwajalein Atoll）的飛彈基地，亦能損害澳洲東部原有的「後方」優勢。

（二）向特定國家輸出「中國方案」

中國能夠在相關國家租建軍民兩用港，不僅反映中國與該特定國家關係之友好，亦凸顯中國對特定國家施予銳實力，乃至於對特定國家輸出「中國方案」之「成果」。以東國案例來說，東國強人洪森（Hun Sen）不僅協助發行東語版的習近平著作，尚且促該國媒體引用中國官媒文章。就在中東官方持續引介一帶一路進入東國之際，該國民主政治亦屢屢受挫，按自由之家（Freedom House）發布數據可知，東國自由度的總和得分確已從 2016 年的 32 分降至 2019 年的 26 分。³⁵索國為低度開發國家，其政要對於中國的對價交易及一帶一路的潛在利益，似乎更無抗拒能力。無論是 2006 年的大選抑或 2019 年的大選，都有選民以中國商人影響選舉結果而進行激烈抗爭。2019 年 9 月中索兩國建交，無異是中國銳實力作用之註腳。

對於習近平而言，要進一步阻擋美國、日本、澳洲、印度四國安全對話走向「反中同盟」，拉攏印度似乎是一個可行性相對較高的戰略選項。不過中印領導人連續兩年的非正式會晤，看來並未中止印度與前述三國的印太安全合作。³⁶

表 2-4、中國境外主要軍民兩用基礎設施表（至 2019 年 11 月底）

基礎設施	租約起迄
巴基斯坦瓜達爾港（Gwadar）	2015 年起租約 43 年
斯里蘭卡漢班托塔港（Hambantota）	2017 年起租約 99 年
緬甸皎漂港（Kyaukpyu）	2018 年起租約 75 年
柬埔寨雲壤港（Ream）	2019 年起租約 30 年
索羅門群島圖拉吉島（Tulagi）	2019 年起租約 75 年

資料來源：黃宗鼎整理自公開資料，同註 33。

三、中國駐外大使之任免與對外衝突

2019 年截至 11 月底，習近平已任命了 55 位的駐外大使，這是繼 2014 年習召開第一次「中共中央外事工作會議」同年任命 60 位大使以來的高峰。³⁷此一現

“Indonesia likely to give India access to deep seaport in Sabang,” *India Times*, May 17, 2018, http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/64209190.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

³⁵ *Cambodia, Freedom in the World 2016; Cambodia, Freedom in the World 2019*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/cambodia>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/cambodia>.

³⁶ 2018 年 4 月的中國武漢會晤，以及 2019 年 10 月的印度清奈（Chennai）會晤。

³⁷ 2013 年為 38 位、2014 年為 60 位、2015 年為 49 位、2016 年為 46 位，2017 年為 35 位，2018 年為 55 位。

象可說是為迎合黨管外交、推動 2018 年中共中央外事工作會議之目標、因應美中貿易戰以來國際新局，乃至於強化「說好中國故事」等因素之結果。

2019 年較為重大的大使任免，包括：原中國常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表俞建華再度擔任商務部副部長兼國際貿易談判副代表，顯示習近平試圖讓中國商務部主導對美貿易之談判；其次是甫滿 60 歲之前中國外交部亞洲司司長、原副部長，以及中國政府朝鮮半島事務特別代表孔鉉佑，於 2019 年 6 月接任駐日大使，說明習近平在對美關係充滿變數之際，銳意保障中國之周邊環境；其三是外交部副部長之一的張漢暉，接任胡錦濤時代所任命的駐俄大使李輝，使得駐美大使崔天凱成為唯一超過正部級屆退年齡 65 歲以上的駐外大使；其四是原駐印度大使羅照輝轉接外交部副部長，由原政策規劃司長孫衛東擔任新使；另外是原駐加大使盧沙野接任駐法大使，惟盧的離任應與 2019 年初北京拘捕加國前外交官康明凱（Michael Kovrig）使得中加關係一度緊張所致。

為了抑制國際社會對於新疆及香港政策之質疑與批判，抵銷「非中國官方故事」的影響力，中國或策動友邦為其政策進行「護航」，或引導駐外使節以激進言詞執行「說服」工作。前者如中國三十多個友邦大使，於 2019 年 7 月 12 日連署去信人權理事會，支持中國在新疆實施的政策。後者如 2019 年 7 月 13 日駐巴基斯坦大使館臨時代辦趙立堅於推特（Twitter）上抨擊美國種族問題，並引爆與美國前國家安全顧問、駐聯合國大使萊斯（Susan Rice）之舌戰。此外，相關外國政府召見中國大使之案例也在不斷增加。如 2019 年 1 月 10 日，加拿大外交部召見中國駐加大使盧沙野，抗議北京拘捕加國前外交官康明凱（Michael Kovrig）；2019 年 7 月 3 日英國外交部即因香港問題召見中國駐英大使，甚至不排除將之驅逐。³⁸

柒、小結

2019 年時序入秋，習近平參加 2019 年秋季學期中青年幹部培訓班開班式，論及需「發揚鬥爭精神增強鬥爭本領，為實現『兩個一百年』奮鬥目標而頑強奮鬥」。³⁹習近平認為，從現在至「第二個百年」（建國百年）的 30 年間，內外部情勢已交織成深具風險且複雜的局面，中共黨人須具備「鬥爭」精神應對，以捍衛政權。本章認為，可從習近平對內革新決策模式、幹部組織路線、調整組織機構，以及在外事工作中所發展的各項重點舉措等兩個面向一窺習近平預計如何應對不利於「我」（中共）的內、外部局勢。

中共於 2019 年開春提出「黨的政治建設」的任務為實現「兩個維護」的要求。綜觀 2019 年習近平對內完成並確立的各項制度安排，其隱含的思路如下。第一，習近平首重確保己身與黨中央的權威在制度上獲得保障，藉由鞏固領導小組的決策地位，以貫徹「小組長」習近平個人的領導意志。接著為「令出中南海」

³⁸ 黃宗鼎，〈習近平主政下中國駐外大使之任免〉，《國防安全週報》，第 56 期，頁 5-6。

³⁹ 〈習近平在中央黨校（國家行政學院）中青年幹部培訓班開班式上發表重要講話〉，《新華網》，2019 年 9 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/03/c_1124956081.htm。

及貫徹黨中央的路線，則一手抓幹部組織路線，在制度層面上確立「政治憑證」、「向黨中央看齊」為幹部選任與「能上能下」的標準確保黨中央得以控制下級官僚，使之「忠誠地」執行中央的各項政策；另一手則抓組織改革，一方面建立黨務系統的領導地位，確保中國未來的重大政策與改革部署均由黨組織領導。

2019 年為中國落實習近平新時代中國特色社會主義外交思想的第一年，習近平乃設有既定之外交方針與路線圖。首先，中共中央總書記、中國國家主席習近平的「主席外交」，乃「黨管外交」之終極實現。在此基礎上，習近平藉由「主場外交」及其外交出訪，一則為中國塑造全球治理體系改革理念引領者的大國形象，據以輸出威權主義導向的「一帶一路」計畫；一則對外行銷文明互學互鑒與命運共同體等中式和平價值，意圖構建以維護多邊主義為包裝的隱性反美聯盟。其次，為挑戰既存的大國關係、盤整美中關係，或為強化「黨管外交」、說好「一帶一路」故事，中共中央外事工作委員會排名第三到第五之成員，亦即國家副主席王岐山、中央政治局委員楊潔篪，以及國務委員兼外交部長王毅，可謂扮演關鍵角色。特別是王岐山在借重猶太網絡欲突破川普對中貿易戰防線的同時，也開始為中國「後貿易戰之生路」進行探索。

綜觀近一年習近平對外政策之因應與反饋，可知對美關係仍然是中國最重要的一組對外關係。首先，受美中貿易戰之影響，中國之外交重心從早先偏重大國關係之取向，擺盪回兼顧周邊外交之一側。為平抑中美關係之困境，2019 年中國主要透過探索「亞洲海上治理之路」與構建「亞洲命運共同體」兩個途徑來強化周邊關係。其次，受美國印太戰略之衝擊，中國在軍事上，係以境外軍民兩用港之租用與建置，來切割「印太鑽石」四國安全架構。在政治上，係以「銳實力」及「中國方案」之滲透與輸出，來阻礙「反中同盟」之集結，對抗川普之對華政策。為推展前揭外交政策、抵銷「中國非官方故事」的影響力，習近平在任免特定大使的同時，亦誘發中國駐外使節語言之激進化。

附表 2-1、2019 年中共中央決策議事協調機構

名稱	組長/主任 (現任)	辦公室主任 (現任)	辦事機構設置 的方式	備註
中央財經領導 委員會	習近平	劉鶴 (國務院副總 理)	單獨設立	1. 前身為成立 於 1958 年 6 月 的中央財經小 組。 2. 2018/3 前稱中 央財經領導小 組。
中央農村工作 領導小組	胡春華	韓長賦 (農業農村部 部長)	設於農業農村 部	成立於 1994 年。
中央人才工作 協調小組	推測為中 組部部長* (現任部 長為陳希)	中組部人才工 作局局長* (現任局長推 測仍為周仲 飛)	設於中組部	成立於 2003 年 5 月。
中央宣傳思想 工作領導小組	王滬寧	--	設於中宣部	成立於 1988 年 1 月。
中央對台工作 領導小組	習近平	劉結一	與國務院台灣 事務辦事處 「一個機構、 兩塊牌子」	1. 1954 年 7 月成 立時稱中央對台 小組，1978 年恢 復工作後改稱中 央對台工作領導 小組。 2. 1991 年 3 月至 1993 年 6 月改稱 中央對台工作小 組，其後迄今均 稱為中央對台工 作領導小組。
中央港澳工作 協調小組	韓正	張曉明	與國務院港澳 事務辦事處 「一個機構、 兩塊牌子」	成立於 1978 年 8 月。
中央西藏工作 協調小組	汪洋	推測為中央統 戰部	設於中央統戰 部	

		常務副部長* (現任為張喬炯)		
中央新疆工作 協調小組	汪洋	推測為國家民 委主任* (現任為郭衛 平)	設於國家民委	成立於 2000 年。
中央外事工作 委員會	習近平	楊潔篪 (政治局委 員)	單獨設立	1. 前身為成立 於 1958 年 6 月 中央外事小組。 2. 2000 年 9 月成 立中央國家安全 領導小組，與中 央外事工作領導 小組為「一個機 構、兩塊牌子」。 3. 2018 年 3 月前 稱中央外事工作 領導小組委員 會。
中央司法體制 改革領導小組	郭聲琨	推測為中央政 法委副秘書長 *	與中共政法委 建設室「一個 機構、兩塊牌 子」	成立於 2003 年 5 月。
中央密碼工作 領導小組	--	--	與國家密碼管 理局「一個機 構、兩塊牌子」	
中央保密委員 會	--	--	與國家保密局 「一個機構、 兩塊牌子」	
中央黨的建設 工作領導小組	王滬寧	--	設於中共中央 政策研究室	成立於 1988 年 7 月。
中央巡視工作 領導小組	趙樂際	王鴻津 (中央紀委常 委、國家監委 委員)	設於中紀委	成立於 2009 年 2 月。
中央黨的群眾 路線教育實踐	王滬寧	--	設於中組部	成立於 2013 年 5 月。

活動領導小組				
中央文化體制改革和發展工作領導小組	推測為中宣部部長* (現任部長為黃昆明)	--	設於中宣部	成立於2014年3月。
中央全面深化改革領導委員會	習近平	王滬寧	單獨設立	1.成立於2013年12月,截至2018年3月前稱中央全面深化改革領導小組。 2.下設6個專項小組:經濟體制和生態文明體制改革、民主法制領域改革、文化體制改革、社會體制改革、黨的建設制度改革、紀律檢查體制改革。
中央國家安全委員會	習近平	中央辦公廳主任* (現任主任為丁薛祥)	設於中央辦公廳	成立於2014年1月,截至2018年3月前稱中央國家安全領導小組。
中央網絡安全和信息化委員會	習近平	莊榮文 (中宣部副部長)	單獨設立	成立於2014年2月,截至2018年3月前稱中央網絡安全和信息化領導小組。
中央統一戰線工作領導小組	汪洋	--	設於中央統戰部	成立於2015年7月。
中央全面依法治國委員會	習近平	郭聲琨	設於司法部	成立於2018年3月。
中央審計委員會	習近平	胡澤君 (審計署審計長)	設於審計署	成立於2018年3月。

中央教育工作 領導小組	--	--	設於教育部	成立於 2018 年 3 月。
中央機構編制 委員會	李克強	周祖翼***	單獨設立	1. 成立於 2019 年 8 月，據 2019 年 8 月印發的《中國共產黨機構編制工作條例》，屬中共中央決策議事協調小組。前身為 1949 年 12 月成立的政務院及其所屬單位機構編制審查委員會。2. 1991 年改革開放後至 2019 年 8 月，中共中央、國務院決定成立中央機構編制委員會，此時中央機構編制委員會受中共中央與國務院領導。3. 中央機構編制委員會辦公室歸口中組部管理。

說明：1. *無法從公開資料中確認組長人選，本文根據之前曾擔任過該領導小組組長的職務推測之。

2. **根據公開資料僅能確定設立時間早於 2012 年十八大。

3. ***周祖翼於 2019 年 5 月履新，接替卸任的張紀南。

4. 習近平尚擔任中共中央軍事委員會下的中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組（2014/3）與中央軍民融合發展委員會（2017/1）的議事協調機構的組長（主任）。

5. 表格內灰底為習近平任組長（主席）的決策議事協調小組。

資料來源：梁書瑗繪製，整理自公開資料、法規，以及周望，〈領導小組如何領導？對中央領導小組的一個整理性分析〉，《理論與改革》，2015 年 1 月，頁 95-

99 ; Alice Miller, “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups,” *China Leadership Monitor*, No. 26 (September 2008) , pp. 8-26.

附表 2-2、《幹部任用條例》(2019) 增修重點

法條	增修重點	說明
第一章 「總則」	第一條	● 忠誠乾淨擔當的高素質專業化黨政領導幹部隊伍。
	第三條	● 選拔任用黨政領導幹部，必須把政治標準放在首位。 ● 大力選拔敢於負責、勇於擔當、善於作為、實績突出的幹部。 ● 對不適宜擔任現職的領導幹部應當進行調整，推進領導幹部能上能下。
	第四條	● 上列機關、單位選拔任用非中共黨員領導幹部，參照本條例執行。 《幹部任用條例》(2019) 適用的範圍。
第二章 「選拔任用條件」	第七條	● 牢固樹立政治意識、大局意識、核心意識、看齊意識，堅決維護習近平總書記核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導，自覺在思想上政治上行動上同黨中央保持高度一致，經得起各種風浪考驗。 ● 具有共產主義遠大理想和中國特色社會主義堅定信念，堅定道路自信、理論自信、制度自信、文化自信。 ● 有鬥爭精神和鬥爭本領。 規範黨政領導幹部的基本條件。
	第八條	● 職級公務員擔任領導職務，按照有關規定執行。 擔任黨政領導幹部應具備的資格。
	第九條	● 破格提拔的特別優秀幹部，應當政治過硬、德才素質突出、群眾公認度高。 破格提拔的條件。
第三章 「分析研判和動議」	第十一條	● 組織（人事）部門應當深化對幹部的日常了解，堅持知事識人，把功夫下在平時，全方位、多角度、近距離了解幹部。根據日常了解情況，對

		領導班子和領導幹部進行綜合分析研判，為黨委（黨組）選人用人提供依據和參考。	
	第十三條	● 組織（人事）部門綜合有關方面建議和平時了解掌握的情況，對領導班子和領導幹部進行動議分析，就選拔任用的職位、條件、範圍、方式、程序和人選意向等提出初步建議。	
	第十四條	● 組織（人事）部門將初步建議向黨委（黨組）主要領導成員匯報，對初步建議進行完善，在一定範圍內進行溝通醞釀。 ● 對動議的人選嚴格把關，根據工作需要，可以提前核查有關事項。	
	第十五條	● 研判和動議時，根據工作需要和實際情況，如確有必要，也可以把公開選拔、競爭上崗作為產生人選的一種方式。 ● 公開選拔、競爭上崗一般適用於副職領導職位。 ● 公開選拔、競爭上崗應當結合崗位特點，堅持組織把關，突出政治素質、專業素養、工作實績和一貫表現，防止簡單以分數、票數取人。	規定公開選拔和競爭上崗，其內容增修自被刪掉的《幹部任用條例》（2014）第九章「公開選拔和競爭上崗」。
第四章 「民主推薦」	第十六條	● 民主推薦包括談話調研推薦和會議推薦。	
	第十八條	● [第一階段]進行談話調研推薦，提前向談話對象提供談話提綱、換屆政策說明、幹部名冊等相關材料，提出有關要求，提高談話質量。 ● [第二階段]綜合考慮談話調研推薦情況以及人選條件、崗位要求、班子結構等，經與本級黨委溝通協商後，由上級黨委或者組織部門研究提出會議推薦參考人選，參考人選應當差額提出。	規範地方領導班子換屆時，民主推薦的程序，在《幹部任用條例》（2019）新增左欄第一階段與第二階段的內容。
	第二十條	● 個別提拔任職，或者進一步使用需要進行民主推薦的，民主推薦程序	比較《幹部任用條例》

		可以參照本條例第十八條規定進行； 必要時也可以先進行會議推薦，再進行談話調研推薦。 ● 單位人數較少、參加會議推薦人員範圍與談話調研推薦人員範圍基本相同，且談話調研推薦意見集中的，根據實際情況，可以不再進行會議推薦。	（2014）的條文，會議推薦為先在《幹部任用條例》 （2019）是特例，常態下是以談話調研推薦為先。
第五章 「考察」	第二十三條	● 將民主推薦與日常了解、綜合分析研判以及崗位匹配度等情況綜合考慮，深入分析、比較擇優，防止把推薦票等同於選舉票、簡單以推薦票取人。	
	第二十四條	● [第一]違反政治紀律和政治規矩的。 ● [第三]上一年年度考核結果為基本稱職以下等次的。 ● [第六]受到誡勉、組織處理或者黨紀政務處分等影響期未滿或者期滿影響使用的。	規範出現哪些情形不得列入考察。
	第二十五條	● 個別提拔任職或者進一步使用，按照幹部管理權限，由黨委（黨組）或者上級組織（人事）部門研究確定考察對象。	
	第二十七條	● 突出政治標準，注重了解政治理論學習情況，深入考察政治忠誠、政治定力、政治擔當、政治能力、政治自律等方面的情況。 ● 考察地方黨政領導班子成員，應當把經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設和黨的建設等情況作為考察評價的重要內容。 ● 考察黨政工作部門領導幹部，應當把履行黨的建設職責，制定和執行政策、推動改革創新、營造良好發展環境、提供優質公共服務、維護社會公平正義等作為考察評價的重要內	規範考察擬任黨政領導幹部的標準。

		容。 ● 根據實際需要，針對不同層級、不同崗位考察對象，實行差異化考察，對黨政正職人選，堅持更高標準、更嚴要求，突出把握政治方向、駕馭全局、抓班子帶隊伍等方面情況的考察。	
	第二十八條	● 注意了解考察對象生活圈、社交圈情況。 ● 同考察對象面談，進一步了解其政治立場、思想品質、價值取向、見識見解、適應能力、性格特點、心理素質等方面情況，以及缺點和不足，鑒別印證有關問題，深化對考察對象的研判。	規範考察擬任黨政幹部人選的程序。
	第三十一條	● 組織（人事）部門必須嚴格審核考察對象的幹部人事檔案，查核個人有關事項報告，就黨風廉政情況聽取紀檢監察機關意見，對反映問題線索具體、有可查性的信訪舉報進行核實。 ● 考察對象呈報單位或者所在單位黨委（黨組）必須就考察對象廉潔自律情況提出結論性意見，並由黨委（黨組）書記、紀委書記（紀檢監察組組長）簽字。機關內設機構領導職務的擬任人選考察對象，也應當由相關黨組織和紀檢監察機構出具廉潔自律情況結論性意見。	
	第三十二條	● 審核幹部人事檔案、查核個人有關事項報告、聽取紀檢監察機關意見、核實信訪舉報等情況的結論。	考察黨政擬任人選的考察文件須檢附的內容。
第六章 「討論決定」	第三十七條	● 沒有按照規定進行民主推薦、考察的。 ● 擬任人選所在單位黨委（黨組）對廉潔自律情況沒有作出結論性意見的，或者紀檢監察機關未反饋意見	新增。

		的，或者紀檢監察機關有不同意見的。 ● 個人有關事項報告未查核或者經查核存疑尚未查清的。 ● 線索具體、有可查性的信訪舉報尚未調查清楚的。 ● 幹部人事檔案中身份、年齡、工齡、黨齡、學歷、經歷等存疑尚未查清的。 ● 巡視巡察、審計等工作中發現重大問題尚未作出結論的。 ● 沒有按照規定向上級報告或者報告後未經批復同意的幹部任免事項。 ● 其他原因不宜提交會議討論的。	
第十一章 「紀律和監督」	第六十條	● 加強幹部選拔任用工作全程監督，嚴格執行幹部選拔任用全程紀實和任前事項報告、「一報告兩評議」、專項檢查、離任檢查、立項督查、「帶病提拔」問題倒查等制度。	
	第六十三條	● 實行地方黨委組織部門和紀檢監察、巡視巡察、機構編制、審計、信訪等有關機構聯席會議制度，就加強對幹部選拔任用工作的監督，溝通信息、交流情況、研究問題，提出意見和建議。	

資料來源：梁書瑗整理自《幹部任用條例》（2019）。

（責任校對：陳穎萱、廖家豐、黃忠興）

第三章 習近平對台措施與成效評估

龔祥生、劉姝廷*

壹、前言

本章依據中共的政治邏輯，將中共的對台措施定位在執行層次，並針對此層次進行分析。整體而言，中共由其意識形態指導政策，再從政策產出具體行動，可循序歸納形成三個層次。首先，作為最高思想的「一中原則」源自於國共內戰的延續，中共當局自毛澤東時代起，基於大中華思想，將台灣視為「中國歷史上不可分割的一部份」，至今這項原則對於中共對國內外的論述仍具不可動搖性。而其次屬戰略層面的對台政策，主要由歷任領導人講話所構成，成為其對台方向的指導方針。歷經江八點、胡六點，再到2019年1月習近平於2019年《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上提出的「習五條」，¹儼然已成為目前中共對台政策的最高指導方針。

作為戰術層級的對台措施為本章主要分析標的，呈現中共對台軟硬兩手策略的特色。軟的一面持續塑造「讓利」、「惠台」的政策氛圍，將重點指向特定議題與民生需求，積極拉攏台灣人民。硬的一手表現在軍事、政治上，堅決不放棄使用武力作為最終手段，並持續壓縮台灣國際空間，限縮陸客來台觀光，及箝制兩岸影視交流。以下就其實際措施和成效評估加以分析。

貳、習近平對台「軟」措施

2019年1月「習五條」強調「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」、「實現同胞心靈契合，增進和平統一認同」等對台戰略目標，繼2017年10月十九大報告，重申中共對台「融合發展」的政策主軸。中共持續透過「促融」措施，推動對台「促統」目的。就具體措施而言，2018年2月28日中共對台推動《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（以下簡稱「31條措施」），對台釋放多項利誘措施，又於2019年11月4日，發布《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（以下簡稱「26條措施」）。²「26條措施」在「31條措施」基礎上，擴大並持續提供台企與台人「同等待遇」的優待條件，可見中共「融台」策略仍持續進行。值得注意的是，中共對台「軟」措施，不僅單方直接施予台人優惠，更聚焦台人的生命安全與民生必需領域。中共已不再滿足於廣泛的兩岸交流，對台統戰策略更關注於特定性區域及針對性群體。

* 龔祥生，中共政軍研究所助理研究員，負責第壹、參、肆、伍節；劉姝廷，非傳統安全與軍事任務研究所政策分析員，負責第貳節。

¹ 習五條：第一，攜手推動民族復興，實現和平統一目標；第二，探索『兩制』台灣方案，豐富和平統一實踐；第三，堅持一個中國原則，維護和平統一前景；第四，深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；第五，實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。

² 〈國務院台辦、國家發展改革委出台《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》〉，《新華社》，2019年11月4日，http://www.xinhuanet.com/2019-11/04/c_1125189215.htm。

一、凸顯特定議題與民生需求的「26 條措施」

2019 年 11 月 4 日，中共發布之「26 條措施」，有 13 條涉及對台企提供「同等待遇」措施（詳見第七章〈中美貿易戰下中國經濟態勢與政策〉），另有 13 條關注中共對台人的「同等待遇」措施（第 14 條至 26 條），其主要依循「習五條」中「對台灣同胞一視同仁」的精神，並擴大發展「31 條措施」內容，推動台人在中國大陸學習、創業、就業與生活的系列政策。就中共的策略內容而言，「26 條措施」顯示中共對台人統戰更具針對性，有以下三項觀察重點（見表 3-1）。其一為中共對台統戰工作延長戰線至海外。在中共的「融台」、「促統」計畫中，目的除吸引在台發展之台人、攏絡在陸發展的台人，現已進一步擴展至海外地區之攸關台人生命安全與保障的範疇。「26 條措施」第 14 條「台灣同胞可在中華人民共和國駐外使領館尋求領事保護與協助，申請旅行證件」，中共進一步解釋即「為在海外遭遇自然災害、意外事故等突發安全事件的臺灣同胞積極提供幫助，同時受理海外臺灣同胞申請辦理各類旅行證件等事務」。在實際執行層面上，詳列對海外台人提供的保護與協助方式，例如中國外交部領事保護與協助應急熱線、「外交部 12308」App 的「一鍵求助」功能，及中國領事服務網、「領事直通車」微信公眾號等新媒體資訊服務。³11 月 13 日，中國國台辦發言人馬曉光在例行記者會表示，「台灣同胞是我們的骨肉兄弟，維護台灣同胞在海外的合法正當權益是我們義不容辭的責任」，可見中共提供台人在海外的便利或援助，是為擴張並推進其對台的統戰計畫。⁴

其二是中共對台人統戰針對特定區域試點。在「26 條措施」中，第 17 條特別指出，以福建作為先行開辦通訊資費優惠之區域。2019 年 3 月 10 日，習近平赴全國人大福建省代表團審議時，提出「要探索海峽兩岸融合發展新路」，並於「31 條措施」，及《福建省貫徹〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉實施意見》（2018 年 6 月）基礎上，指出「福建要在推動兩岸融合發展上作出示範」，並指示將「福建建成台胞台企登陸的第一家園」。⁵5 月 29 日，福建省台港澳辦發布《關於探索海峽兩岸融合發展新路的實施意見》，進一步在人才培育、政治參與及司法等領域推出措施。由此觀之，福建省在地緣、血緣、文緣、商緣、法緣等五緣背景下，相較於中國大陸其他省，與台灣具更為緊密之關係，因而作為中共對台統戰的重點熱區，而「閩台」間通訊服務與產業的拓展與建設亦是中共所關注的焦點。其三為中共對台人統戰關注特定項目。「26 條措施」中第 25、26 條特別鼓勵兩岸體育交流。以體育人才與競賽而言，其蘊含民族主義象徵意

³ 〈「26 條措施」逐條解讀〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2019 年 11 月 4 日，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201911/t20191104_12214955.htm。

⁴ 〈國台辦：台灣同胞可在我駐外使領館尋求領事保護與協助 維護台灣同胞在海外合法正當權益是我義不容辭的責任〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2019 年 11 月 13 日，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201911/t20191113_12217877.htm。

⁵ 〈福建團談對台 習近平：探索兩岸融合發展新路〉，《中央社》，2019 年 3 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201903100195.aspx>。

義。此次中共藉「26 條措施」介入台灣運動發展，以提升兩岸運動員競技水準為名，加強兩岸運動員交流，對台施行體育統戰。中共主張台灣運動員以內援身份參加中國大陸的職業聯賽，藉鬆綁台人赴陸從事職業運動項目的限制，並以中國大陸廣大的市場與資源作為誘餌，吸引台灣運動人才赴陸發展。值得注意的是，中共目前僅開放足球、籃球、乒乓球、圍棋等職業聯賽項目。根據資料顯示，台灣運動產業中以職業棒球、超級籃球聯賽、全國職業撞球排名賽為主要職業與準職業運動。⁶中共對兩岸棒球與撞球項目的交流考量與未來規劃值得持續關注。

表 3-1、中共「26 條措施」台人「同等待遇」策略內容

策略	主題	「26 條措施」內容
範圍的擴張	領事保護	第 14 條：「台灣同胞可在中華人民共和國駐外使領館尋求領事保護與協助，申請旅行證件」。
區域的試點	通訊資費	第 17 條：「試點在福建對持台灣居民居住證的台胞使用大陸移動電話業務給予資費優惠」。
特定的項目	體育交流	第 25 條：「歡迎台灣運動員來大陸參加全國性體育比賽和職業聯賽，積極為台灣運動員、教練員、專業人員來大陸考察、訓練、參賽、工作、交流等提供便利條件，為台灣運動員備戰 2022 年北京冬奧會和杭州亞運會提供協助」。 第 26 條：「台灣運動員可以內援身份參加大陸足球、籃球、乒乓球、圍棋等職業聯賽，符合條件的台灣體育團隊、俱樂部亦可參與大陸相關職業聯賽。大陸單項體育運動協會可向台灣同胞授予運動技術等級證書。歡迎台灣運動員報考大陸體育院校」。

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

「26 條措施」沿襲「31 條措施」的基礎，提供台人在中國大陸學習、創業、就業、生活等「同等待遇」，持續對台人施以教育、文化、影視產業等社會、經濟層面的統戰（見表 3-2）。在此統戰之網中，中共一方面在民生議題中開拓新路，針對農業、交通、通訊、住房等生活領域，制定優惠措施。例如第 16 條指出，台人在中國大陸可享有在交通服務上的「同等待遇」，在差旅、探親和工作通勤有多種交通服務選擇。此外，第 18 條則主張持台灣居民居住證的台人，在購房資格方面與中國大陸居民享有「同等待遇」。進一步而言，此政策放寬台人在中國大陸的居住條件，表明台人可購房用於自用及自住。另一方面，中共亦延續「31 條措施」的基礎，針對文化產業與教育類別，進一步提出具體、細項措施。例如就「31 條措施」推出 8 項有關文化產業條文，其中針對影視產業有 3 項，如台

⁶ 〈運動產業〉，《2018 運動統計》，2018 年 10 月，<https://www.sa.gov.tw/Resource/Ebook/Files/UnZips/636784912707120019/files/assets/common/downloads/publication.pdf>。

人參與中國電視節目、電影等製作可不受數量限制。此次「26條措施」第20條則進而延伸至動漫產業，藉由吸引台灣動漫人才赴中國大陸發展，企圖影響台灣動漫產業發展。此外，「26條措施」在教育部分亦延續「31條措施」的6項政策，吸收台灣人才的技術與智慧。例如第24條指出在中國大陸高校任教、就讀的台灣教師和學生，可持台灣居民居住證同等申請公派留學資格，便是中共在學術及專業人才上「融台」、「促統」的顯例。

表 3-2、中共「26條措施」台人「同等待遇」政策的拓展與延續

項目	主題	「26條措施」內容
拓展部分	農業	第15條：「台灣同胞可申請成為農民專業合作社成員，可申請符合條件的農業基本建設專案和財政專案」。
	交通	第16條：「台灣同胞可同等使用交通運輸新業態企業提供的交通出行等產品」。
	通訊	第17條：「試點在福建對持台灣居民居住證的台胞使用大陸移動電話業務給予資費優惠」。
	住房	第18條：「持台灣居民居住證的台灣同胞在購房資格方面與大陸居民享受同等待遇」。
延續部分	文化產業	第19條：「台灣文創機構、單位或個人可參與大陸文創園區建設營運、參加大陸各類文創賽事、文藝展演展示活動。台灣文藝工作者可進入大陸文藝院團、研究機構工作或研學」。 第20條：「在大陸工作的台灣同胞可申報中國文化藝術政府獎動漫獎」。
	教育	第21條：「在大陸高校、科研機構、公立醫院、高科技企業從事專業技術工作的台灣同胞，符合條件的可同等參加相應系列、級別職稱評審，其在台灣地區參與的專案、取得的成果等同等視為專業工作業績，在台灣地區從事技術工作的年限同等視為專業技術工作年限」。 第22條：「台商子女高中畢業後，在大陸獲得高中、中等職業學校畢業證書可以在大陸參加相關高職院校分類招考」。 第23條：「進一步擴大招收台灣學生的院校範圍，提高中西部院校和非部屬院校比例」。 第24條：「台灣學生可持台灣居民居住證按照有關規定向所在大陸高校同等申請享受各類資助政策。在大陸高校任教、就讀的台灣教師和學生可持台灣居民居住證同等申請公派留學資格」。

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

二、強化經貿融合與金馬試點的「新四通」

在「習五條」的對台方針中，「新四通」為兩岸經貿融合的重要手段，亦是中共統戰布局的一環。2019年1月2日，習近平於《告臺灣同胞書》發表40周

年紀念會上，提出「新四通」的主張。在「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」的對台方針下，強調「兩岸要應通盡通」。政策包含「提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通」，並提出率先在「金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋」。依此政策指引，1月14日，福建省省長唐登傑於《政府工作報告》中，便強調要「發揮對台特色優勢」，並加速「閩台經濟社會融合發展」。7月19日，福建省委書記于偉國進一步表示，對台工作首重「應通盡通」，包含「大四通」與「小四通」。其以金門與廈門「通橋」為例，指出技術與資金並無太大問題，且地區民眾有強烈意願。⁷由此觀之，「新四通」作為中共推動兩岸融合發展的指標（見表3-3），顯示中共企圖以民逼官、以商圍攻的方式，憑單方決定、藉建設之名，對金馬前線先行統戰攻勢。

表 3-3、中共推動「新四通」之政策脈絡

指導方針	習五條	深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎
政策基礎	大三通	兩岸通郵、通商、通航
	小三通	金門、馬祖與福建沿海地區貨物、人員往來
政策內容	大四通	兩岸提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通
	小四通	金門、馬祖同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

以中共經貿融合手段而言，「大三通」為「新四通」奠定兩岸經貿互通的基礎。1979年中共發表《告台灣同胞書》，提出「三通」主張，即「大三通」的直接通郵、通商、通航。期間經兩岸兩會多次協商，直到2008年12月25日起正式實施，至2019年將屆滿12年。以兩岸飛機直航為例，其大幅減少兩岸來往的運輸時間與成本，進而促成兩岸的「一日生活圈」。然而，因應兩岸發展形勢，就2019年7月以來觀察，中共已對「大三通」政策進行調整。自2019年8月下旬起，中共縮減兩岸班機航線。例如中國南方航空從8月20日起，取消台北-哈爾濱與台北-長春的航線。此外，亦從9月起縮小兩岸航班機型，例如中國國際航空的上海與北京部分航班，從260人座的A330客機，換為約170人座的A321客機。⁸由此顯示，中共除利用「大三通」對台推行利誘、促統措施，另一方面則企圖以此影響台灣的政治與經濟。值得注意的是，2019年11月15日，《中國之聲》微博報導，中國欲延長2020年春節加班機執行時間，允許兩岸航空公司於

⁷ 〈國新辦就「堅定不移推動綠色發展的福建實踐——加快建設高素質高顏值的新福建」舉行發佈會〉，《新華社》，2019年7月19日，<http://www.xinhuanet.com/talking/20190719z/index.htm>。

⁸ 〈陸客不來！陸籍航空開始減班、縮小機型〉，《聯合新聞網》，2019年8月19日，<https://udn.com/news/story/7241/3998028>。

2020 年 1 月 4 日至 2 月 15 日期間安排加班，時間長達 40 天。⁹與 2018 年兩岸航空主管部門同意的春節加班機，自 2019 年 1 月 22 日至 2 月 19 日的 25 天相較，多出 15 天，且除於春節期間開設加班機外，更橫跨 2020 年台灣總統大選，顯見中共的政治意圖。

從中共統戰布局來看，「小三通」為「新四通」確立金馬地區的先行地位。2001 年 1 月 1 日起，兩岸分階段開放金門及馬祖，與福建沿海的貨物和人員直接往來。金馬地區不僅成為兩岸交通往來的中繼站，並作為中共對台推動經貿統戰的重要標的。根據統計，自 2001 年「小三通」試航開辦以來至 2018 年，總累積 4 萬多航次，貨運量進出達 10 億多噸，總累積往返人次約 1,900 多萬。¹⁰以金門小三通為例，2018 年全年人次，創開航以來的新高，達 190 多萬人。此外，中共不僅放寬陸客申請限制，更積極建設「小三通」的通關設施。例如 2019 年 5 月 17 日，馬祖南竿至中國馬尾的新航線首航，中共於琅岐興建「閩江馬尾對台綜合客運碼頭」，大幅縮短「兩馬」的航程距離。6 月 3 日，廈門五通客運碼頭作為中共對台最大的客運碼頭，因應兩岸「小三通」人流的增加，亦啟動新通關大樓。值得注意的是，伴隨兩岸關係情勢變化，中共宣布自 8 月 1 日起，暫停陸客來台自由行，並縮減團客來台配額。然而，經金門縣政府證實，中共自 9 月 20 日起，恢復金門、馬祖、澎湖小三通個人旅遊簽證申請。¹¹由此可見，金馬地區「小三通」在中共的統戰定位可見一般。

就中共具體做法來看，「新四通」試圖大開兩岸融合發展通路（詳見表 3-4）。其一顯示在「大四通」的政策目標上。首先是經貿合作的暢通，中共透過兩岸海關與經貿的合作，試圖打造兩岸共同市場。例如 2019 年為中國浙江與台灣海上直航 10 周年，其中浙江玉環市大麥嶼港作為中國大陸對台灣本島最近之港口，中共積極推動商貿合作協定，促成兩岸貨運、經貿及觀光的進一步合作。其次為基礎設施的聯通，中共藉由海底電纜的鋪設、海空直航的連接，並加強建設對台的開放口岸，推動中國大陸對台的「台海通道」。例如 10 月 13 日，據《央視》報導，福州至馬祖（榕馬）及廈門至金門（廈金）等通橋構想，中共已備有初步方案。¹²再者是能源資源的互通，中共以供應台灣短缺能源，及保護兩岸海洋生態為由，除推動金馬地區通水、通氣與通電等政策，另外亦辦理如廈金海域、環馬祖澳海域的漂流物聯合處置座談會。最後為行業標準的共通，中共欲確立兩岸行業共同標準，例如在「31 條措施」的基礎上，直接採認台灣職業技能資格，並推動台胞與台企在中國大陸享有同等待遇。

⁹ 〈陸欲延長春節加班機 陸委會：慣例能滿足需求〉，《中央社》，2019 年 11 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201911150284.aspx>。

¹⁰ 〈小三通執行情形〉，《107 年度交通年鑑》，2019 年 5 月 17 日，<https://reurl.cc/b6WyYo>。

¹¹ 〈小三通自由行 20 日起恢復〉，《中央社》，2019 年 9 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909160245.aspx>。

¹² 〈大陸推進「新四通」 福州至馬祖、廈門至金門通橋已形成初步方案〉，《香港 01》，2019 年 10 月 13 日，<https://reurl.cc/A19pLE>。

其二落實在「小四通」的推展進程上。第一就通水來說，中共以「共飲一家水」為宣傳，推動金馬的水源互通。繼 2018 年 8 月 13 日，中國福建晉江與金門正式通水，2019 年 2 月 14 日，中共宣布啟動福建官嶺至黃岐鎮區的供水工程。中共投資約 2.45 億元人民幣，分三期實施，一、二期為緊急供水和常態供水，藉船運水至馬祖地區，第三期則是全面供水，透過兩岸通橋鋪設管線，以達成通水目標。¹³其次以通氣來看，據中國石油天然氣集團有限公司指出，中國西氣東輸三線東段的工程，已於福建廈門與福清預留對台的通氣接口。¹⁴中共正進行研擬與磋商，兩岸通氣將可能成為繼通水後，第二項「小四通」開放案例。第三就通電而言，8 月 7 日，中國國家電網公司於廈門召開「福建與金門、馬祖電力聯網研討會」，對於兩岸通電提出具體方案，計劃透過海底電纜，以柔性直流輸電技術，分別自廈門向金門供電及從福州連江縣向馬祖供電，並保證後續施工與營運維護。¹⁵最後就通橋而論，10 月 13 日，中共於福州舉行「台灣海峽暨金馬通橋專題研討會」，針對兩岸通橋興建工程提出技術評估與可行方案，初步確定將以廈門本島為起點，經由海底隧道至廈門翔安區，再從大嶝大橋接上大嶝島，進而聯通金門島。¹⁶總體而言，「小四通」除成功執行通水外，其餘尚處前期規劃階段，尤以通電與通橋不易達成，例如 2019 年廈門至金門之「金嶝大橋」興建安，台灣基於國防安全考量予以否決。中共欲以「小四通」，將民生議題政治化，並先行「金馬方案」，逐步推廣至台灣各地，以達全面統一之政治目的。

表 3-4、中共推動「新四通」之具體措施

大四通	
經貿合作暢通	推動商貿合作協定，打造兩岸共同市場
基礎設施聯通	海底電纜鋪設、建設對台開放口岸。
能源資源互通	供應台灣短缺能源、維護兩岸沿線海洋生態。
行業標準共通	確立行業共同標準、採認台灣職業技能資格。
小四通	
通水	2018 年 8 月 13 日，中國福建晉江與金門正式通水。 2019 年 2 月 14 日，中共宣布啟動福建官嶺至馬祖的供水工程。
通氣	已預留於福建廈門與福建福清的對台通氣接口。
通電	已召開研討會研擬方案，自廈門向金門、從福州向馬祖供電。

¹³ 〈繼金泉之後 大陸將推動向馬祖供水〉，《經濟日報》，2019 年 2 月 14 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/3643583>。

¹⁴ 〈福建與金馬「新四通」提速〉，《人民網》，2019 年 2 月 21 日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0221/c14657-30852226.html>。

¹⁵ 〈福建與金門、馬祖電力聯網研討會在廈門舉辦〉，《人民網》，2019 年 8 月 7 日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0807/c14657-31282077.html>。

¹⁶ 〈兩岸通橋 金門縣府：配合中央政策〉，《中央社》，2019 年 10 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201910140313.aspx>。

通橋	已召開研討會研擬方案，初步以廈門本島為起點，經由海底隧道至廈門翔安區，再從大嶝大橋接上大嶝島進而聯通金門島。
----	--

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

三、強調同等待遇與心靈契合的「青年融合」

「習五條」所主張的「實現同胞心靈契合，增進和平統一認同」中，習近平特別指出「國家的希望、民族的未來在青年」，並強調「兩岸青年要勇擔重任、團結友愛、攜手打拼」。由此可見，青年為中共對台統戰工作的重點。在中共推動「心靈契合」的戰略目標下，不僅要建構「台灣青年來祖國大陸追夢、築夢、圓夢」的認同想像，更藉由推動「同等待遇」的政策措施，達成兩岸青年融合發展的統戰計畫。2019年3月10日，習近平於全國人大福建團發表談話，會議聚焦在「融合發展」，不僅著重「吸進來、引進來」的作法，更直指「要把工作做到廣大台灣同胞心裡，增進台灣同胞對民族對國家的認知和感情」。中共為有效突破台青心防、拉攏人心，利用深入扎根的手段及細火慢燉的方式，企圖漸次改變台青的認同意識。

中共推動兩岸青年融合，是一逐步深化的過程（見表3-5）。第一步為青年交流種子的接觸與發芽，藉由體驗式交流，拉近彼此之互動。兩岸青年短期交流可分為參觀旅遊、實習學習與學術研討等類型，其中尤以實習學習與學術研討的交流為核心項目。中共透過舉辦寒暑期營隊活動，強化兩岸青年的連結，進而建立聯繫管道，吸納台青、掌握意向。例如2019年10月19日，由天津大學主辦的「2019年海峽兩岸青年學生領導力論壇」，共有來自台灣多所大學及天津大學青年參與。¹⁷其直接以「習五條」作為文宣，天津大學提供經費，實為中國國台辦背後贊助，藉由主題論壇、參訪交流、學生聯誼等形式，對台青進行宣傳與統戰。中共對台青統戰的第二步，是由點的接觸逐步將統戰的種子擴散，透過教育機制、同儕社群，甚至是通訊軟體、網路平台等新媒體，加強對台青的統戰佈線。以中共宣傳「31條措施」為例，為掌握與符合台青的閱聽習慣，中共不僅利用新媒體如App、短影音平台擴大宣傳範圍，亦透過精美的影音、動畫等設計強化宣傳作用。例如由中國國台辦旗下的「中國台灣網」列出「青年」主題，並直接連結至「青年公社」。「青年公社」網站除包含兩岸青年交流的相關新聞，亦建立「求學」專欄項目，明列「推薦社團」、「台生圈」等相關社群連結。此外，亦設有「實習就業」、「創業」等專區，提供資訊之餘，並藉由赴陸發展之台青以「職場達人」、「創業達人」發聲，作為中共推動「青年融合」統戰政策之活廣告。

「融合發展」為目前中共對台青統戰之重心，由點的接觸交流，到線的傳播影響，進入到面的社群形成及深層融合。中共對台青的統戰，已逐步拉長戰線，

¹⁷ 〈2019年海峽兩岸青年學生領導力論壇開幕〉，《新浪網》，2019年10月19日，<https://news.sina.com.tw/article/20191019/33008774.html>。

不僅是有來有往的短期式交流，更強化台青只去（中國大陸）不回（台灣）的「青年融合」策略。首先，中共為吸引台青落地，規劃出「一條龍式」的統戰計畫，推出各項優惠措施，吸引台青赴中國大陸發展。推動如從寬優遇就讀、協助畢業找工作，扶持台青在地創業，企圖打造台青就學、實習到就業一系列的養成計畫。其次，中共為促使台青生根，提供台青在學習、創業及就業與生活方面的「同等待遇」，例如「26 條措施」加強台青「同等待遇」便利措施，主張在中國大陸大學任教、就讀的台灣師生可申請公派留學。再者，中共為建構台青社群網絡，促進台青團體就地合法，並納入中國大陸社會團體的管理體系，加強台青對中國大陸社會團體與活動的參與，促使台青更加融入中國大陸的生活，進而形成新的社會群體，加深台青與中國大陸的連結，達成台青「只去不回」的青年融合目標。

表 3-5、中共推動「青年融合」政策

政策目標	習五條	實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。
政策措施	30 條措施	提供青年學習、創業、就業、生活同等待遇。
	26 條措施	建設兩岸青年就業創業基地示範點。
政策計畫	點-接觸交流	體驗式交流、寒暑期營隊參訪活動。
	線-社群傳播	學校、社團、媒體及網路傳播。
	面-認同建構	同等待遇與優惠措施、深度參與。

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

舉例而言，中共力推「兩岸青創基地」，中共不僅對台青創業給予高度的支持，更放寬台青申請資格條件。包含對台青祭出優惠，如機票補助、提供創業資金及辦公室租金減免等。例如「26 條措施」第 13 條指出，中共為支持台青赴中國大陸發展及兩岸青年就業創業基地和示範點的建設，提供房產、土地與相關免徵稅賦之優惠。以國台辦授牌的兩岸青創園區－「福建廈門一品威客创客空間」為例，該園區主要招募台青年創新創業團隊，符合條件的兩岸青年就業創業基地和示範點可申報並享受政策優惠，如前半年可免辦公室租金，前一年可免費入住公寓，另超過上述期限後，辦公室入駐及外出租房方面皆可再享優待等。「兩岸青創基地」名為支持台青創業，實含有政治宣傳與統戰意義，不僅對台青具有示範作用，亦是與台青建立聯繫的方式。台青在看似優惠的創業條件，但較無長遠扶持計畫的創業環境下，實際上背負相當龐大的創業風險。據中共官員私下表示，在「兩岸青創基地」中，高達九成創業失敗實屬正常，有些創業者甚至領完補助金後便撐不下去。¹⁸由此觀之，中共推動「兩岸青創基地」，台青創業成功與否並不為其重點，台青認同與宣傳價值，方是中共對台統戰的重心。

¹⁸ 〈兩岸青創園意在拉攏台青 創業失敗風險自擔〉，《中央社》，2019 年 3 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201903270191.aspx>。

參、習近平對台「硬」措施

一、對台提升外交與軍事壓力

(一) 奪取台灣邦交國

中共對台措施當中，還有從外在環境對台施壓的手段，不斷壓縮台灣的國際空間，並減少所剩不多邦交國。硬的一手用意在於逼迫蔡政府重新回到中共所設定的「一中原則」或「九二共識」。中國政府在 2019 年 9 月當中連續奪取我二邦交國（如表 3-6），加上之前的巴拿馬（Republic of Panama）、聖多美普林西比（Democratic Republic of Sao Tome and Principe）、多明尼加（Dominican Republic）、布吉納法索（Burkina Faso）、薩爾瓦多（Republic of El Salvador）意味著在蔡政府 2016 年上任至今共有 7 個國家與我斷交。而中國外交部幾乎在所有宣布與我國前邦交國建交的記者會中，皆會強調「堅持一個中國原則是國際社會民心所向，大勢所趨」等類似用語，表明中共不斷「挖角」我邦交國的用意。

表 3-6、中華民國友邦斷交（2019/1/1~2019/11/11 止）

國家	斷交時間
所羅門群島 Solomon Islands	2019/9/16
吉里巴斯 Republic of Kiribati	2019/9/20

資料來源：作者整理自公開資料。

我國邦交國的外交關係存續，往往取決於兩岸關係的好壞。在兩岸關係密切的馬英九政府時代，在其八年任期內，僅斷交了甘比亞（Republic of the Gambia）1 國。而再往前回溯至兩岸關係緊張的陳水扁政府時代，在八年內則失去了 9 個邦交國之多，但也完成了 3 個國家的復交。因此，目前蔡政府在第一任的四年任期尚未結束前，已經失去 7 個邦交國的處境，較之前的扁、馬政府在國際上所面對的中共壓力更為巨大。

而近期中共連續以金援搶奪中華民國邦交國，先後造成 2019 年 9 月 16 日索羅門群島（Solomon Islands）、9 月 20 日吉里巴斯（Republic of Kiribati）與台灣斷交，這或與中共近期所面對的內外壓力有關。¹⁹因延燒的中美貿易戰和香港反送中運動目前遲遲不見緩和跡象，香港反送中運動不因特首林鄭月娥宣布完全撤回逃犯條例而落幕，反而在警民衝突的頻率和程度上更加升級；而美國總統川普（Donald John Trump）也在 2019 年 9 月 20 日時表態不急於在 2020 年美國大選

¹⁹ 〈李克強同俄羅斯總理梅德韋傑夫共同主持中俄總理第二十四次定期會晤〉，《新華網》，2019 年 9 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/17/c_1125007089.htm；〈再斷交！傳大陸「台灣介選計畫」全面打壓 總統府：北京干預選舉意圖明顯〉，《ETtoday》，2019 年 9 月 20 日，<https://www.ettoday.net/news/20190920/1539609.htm>。

前達成協議。在無法立即克服來自這兩方面挑戰的困境下，為避免掩蓋掉中共建政 70 周年慶典光芒，中共當局只能從顯而易見的其他外在行動著手，藉對台施壓形塑強硬國家形象，並轉移中國大陸民眾的注意力。這除了逼迫蔡政府接受「一國兩制台灣方案」外，亦有嚇阻台灣介入香港反送中運動的意味（蔡政府已駁斥介入之指控）。

（二）提升軍事壓力

鑒於習近平在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上提到「我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數『台獨』分裂分子及其分裂活動」，中共對於台灣的軍事壓力，主要目的在於恫嚇和防止台灣持續傾往台獨的方向。2019 年以來中共頻頻藉各種軍事實力展示對台施壓，主要展現在軍事演習、軍事行動和武器展示等三方面。

首先是軍事演習部分，2019 年 7 月 14 日中國國防部曾不尋常的主動公告即將於福建、浙江交界處的東南沿海展開大規模的聯合作戰演習，由駐浙江的第 72 集團軍擔任主力，模擬兩棲登陸奪島行動。而以往於 2014 年、2016 年、2018 年夏季期間在東南沿海舉行的例行性演習，多是由媒體率先做出報導，再由官方證實。²⁰雖然後來因丹娜絲颱風的緣故取消演訓，但當時無論是公告的主動性，或是演練項目的敏感性都頗值得注目，故被認為是一種對台的強硬政治表態。（其餘區域軍事演訓可參見本院《2019 印太區域安全情勢評估報告》第二章〈中國的崛起與挑戰〉）。

第二是在軍事行動方面，首先是共機和軍艦繞台常態化，軍艦方面多次派航空母艦「遼寧號」及飛彈護衛艦、驅逐艦、補給艦等，軍機則是分別從東部和南部戰區起飛，出動蘇-35 戰機、轟-6K 戰機、空警 500 預警機、運 8 軍機及殲 11 戰機等不同機種組合編隊繞台。解放軍繞行路徑有時從南部戰區出發，穿過巴士海峽後沿西太平洋轉北，再經過宮古海峽後往西，呈逆時鐘方向繞行回到中國大陸，有時亦會反向從東部戰區出發以順時鐘方向繞台回到南部戰區。²¹中共試圖以常態化繞台的方式框定在第一島鏈的軍事範圍，麻痺台灣軍民的警戒心。在軍事空間上則是壓縮國軍東出西太平洋的戰略縱深，並訓練中共解放軍習慣於此拒止美軍介入台周邊海空域。其次是對海峽中線的試探，2019 年 3 月 31 日中國 2 架從福州基地起飛的殲 11，由北向南飛行後在澎湖西南方「台灣灘」海域上空穿越台海中線，遭我空軍出動 2 架 IDF 及 4 架 F-16 攔截並警告後卻未馬上離開，越界長達 10 分鐘之久後才回返中線以西。²²中共官媒《環球時報》認為動機在於

²⁰ 〈東山島模擬奪台操演遭颱風頓挫 共軍遭嚴厲指責〉，《聯合新聞網》，2019 年 9 月 8 日，<https://udn.com/news/story/10930/4035624>。

²¹ 〈繞台演訓？4 艘中共軍艦穿越宮古海峽駛向太平洋〉，《聯合新聞網》，2019 年 7 月 27 日，<https://udn.com/news/story/7331/3954029>；〈共機繞台方式打破慣例 學者：防備美方干預〉，《自由時報》，2019 年 4 月 16 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2760087>。

²² 〈共軍 2 架殲 11 戰機越台海中線 空軍緊急升空攔截〉，《中央社》，2019 年 3 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903315002.aspx>。

台美關係過於密切，於此之前不但美國通過了《台灣旅行法》還密集派遣美軍艦通過台灣海峽三次，故必須以此作為強硬表態。²³

第三在於武器展示方面，2019年9月25日中共解放軍075型兩棲攻擊艦在上海舉行下水儀式，該攻擊艦最多可搭載30架直升機，排水量達4萬噸，為世界第3大兩棲攻擊艦，僅次於美國同級艦艇。中國官媒立即宣傳指出「如果台獨分子踩了祖國統一的紅線，075型兩棲攻擊艦的下水就是對台獨分子和域外敵對勢力的嚴正警告」。²⁴此即為中共解放軍藉由新武器展示，配合官媒宣傳，試圖恫嚇台獨勢力的明顯例證。

中共在2019年10月1日天安門廣場舉行慶祝建政70周年閱兵時，展示了許多高科技先進武器。²⁵其中東風-41洲際彈道飛彈、巨浪-2型潛射彈道飛彈、東風-17極音速滑翔飛彈都是中共對美核威懾的重要戰略武器，可藉此抗衡美國的核威脅，並以能遠程轟炸的轟-6N威脅美軍於西太平洋的軍事基地。而與對台軍事行動直接相關的可能有：長劍-100超音速岸基反艦巡弋飛彈則可直接對我海軍艦隊造成威脅，並可用以區域拒止美國航空母艦戰鬥群來援；電子對抗偵察機、電子偵察機等會對台空優資訊造成威脅；各武裝直升機將在登岸作戰時發揮作用；匿蹤無人機則可能穿過防空系統，對我重要情監偵雷達和重要基礎設施進行打擊。

二、緊縮陸客來台觀光及影視交流

（一）來台陸客逐漸萎縮

2008年國民黨重新執政後，中國國家旅遊局、國台辦和公安部共同決定自2011年6月28日正式實施中國大陸居民赴台灣個人遊，分5批開放47個城市的中國居民申請來台。但自2016年蔡政府上任以來，因兩岸關係漸趨緊張，陸客來台人次即不斷下降，根據我國觀光局資料，從2016年的3,571,134人次，2017年降到2,732,549人次，2018年再降低至2,695,615人次。目前對兩岸旅遊最不友善的政策係來自於中國文化及旅遊部，2019年7月31日宣布《海峽兩岸

²³ 〈社評：大陸軍機飛越「台海中線」？希望是真的〉，《環球時報》，2019年3月31日，<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnKjreh>。

²⁴ 〈海軍神器075型兩棲攻擊艦今下水 官媒高聲警告台灣與美國〉，《RFI》，2019年9月25日，<https://reurl.cc/GkEnYD>。

²⁵ 包含東風-41洲際彈道飛彈、東風-17極音速滑翔飛彈、東風-100超音速岸基反艦、東風-26核常兼備飛彈、東風-31甲改核飛彈、東風-5乙核飛彈。空警-500、空警-200預警機和運-8指通機，空警-500H預警機、首次亮相的運-8反潛巡邏機、運-20、運-9等國產新型運輸機。轟-6N、運-9通信對抗飛機、運-8遠距離支援干擾機、電子對抗偵察機、電子偵察機6型特種飛機。攻擊-11（以前稱為利劍）和三角形的無偵-8匿蹤無人機、殲-15戰機、殲-20，殲-16、殲-10C戰機。直-9武裝偵察直升機、直-10武裝直升機、直-19武裝直升機、直-20戰術通用直升機、直-8B運輸直升機等武器，請參見〈習近平「十一」閱兵 東風-41洲際導彈首度亮相〉，《聯合新聞網》，2019年10月1日，<https://udn.com/news/story/7331/4078270>；〈習近平大閱兵亮尖端武器 有評指美增了懼怕〉，《RFI》，2019年10月1日，<http://www.rfi.fr/tw/中國/20191001-習近平大閱兵亮尖端武器-有評指美增懼了>。

旅遊交流協會關於暫停大陸居民赴台個人遊試點的公告》，公告自 8 月 1 日起，暫停 47 個城市中國大陸居民赴台個人遊的簽證（G 證）核發。²⁶雖然 2019 年度來台前五大客源，陸客仍居首位，1 至 8 月來台旅客總數近 799.7 萬人次，甚至較去年同期的 712.6 萬人次，成長了 12.2%，²⁷但這批遊客多為自由行禁令開始前最後一批 G 證，故在 2019 年底前消化完之後，可能造成來台自由行陸客人數呈跳水式衰減。

2016 年開始的陸客來台縮減，在初期因減少多的多為旅行團，故影響展現在台灣旅館業、遊覽車、旅行社等就業人口下降，以及有能力從組團、住宿、交通、購物等「一條龍」包攬的個別旅遊業者。而 2019 年宣布自由行的取消，則將進一步造成台灣各觀光景點周邊專收散客的旅館業、計程車業者、零售小賣店的商業損失。從觀光局統計 2018 年陸客帶來 1,369 億元外匯收入來推估，2020 年陸客人數銳減時的相應損失將十分可觀。

而中共當局此次取消陸客自由行的可能用意，在台灣的輿論中有三種看法，首先是作為經濟制裁手段逼迫台灣政府接受「一國兩制」，其次是避免陸客自台灣取得香港反送中資訊來源。²⁸第一種解讀乃是延續對台施壓而來，因為 2016 年蔡政府上任之後即陸續減少陸客團，這已確實造成旅遊經濟上的打擊，故到了 2019 年再宣布限縮自由行，代表施壓階段的再提升，並配合中共譴責蔡政府介入香港反送中運動一併實質表態。而第二種看法則是從中國內部管控切入，因香港反送中運動持續已久，而中共官方媒體則是刻意忽略香港民眾對於保持既有司法獨立和自由民主權利的訴求，反而扭曲定調為美國和台灣等外來勢力煽動的「顏色革命」。而在官方正式定調後就須有相應的內部資訊管控，以免反送中運動的本質被揭露予中國大陸民眾，造成對中國大陸內部產生對民主訴求共鳴的外溢效果，不利於中共持續執政。因此，為了保持訊息封鎖，就必須減少自由行旅客前往使用共同語言文字的台灣。第三種看法在於，正值中美貿易戰期間，為避免外匯持續流失，中共減少觀光客出遊也有助於刺激中國旅遊內需市場。以上解讀皆言之成理，且彼此之間並無互斥，或可理解為三種意涵兼而有之。

（二）為兩岸政治犧牲的影視交流

台港藝人在兩岸情勢和香港情勢皆趨向對立緊張當下，也開始遭受到中共當局對於演藝文化的限制。2019 年 7 月曾一度傳出江蘇衛視發出「限台令」，禁止旗下一切與台灣合作節目、藝人、經濟、民生、旅遊等各方面宣傳。雖然事後江蘇衛視否認其聲明，但從一些台灣藝人的個案可以看出並非空穴來風。例如剛得到 2019 年金鐘獎戲劇節目男配角的溫昇豪，分別在 7 月、9 月被對岸以不同理

²⁶ 〈陸客限縮 自由行大跌 8 成〉，《中時電子報》，2019 年 8 月 21 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190821000145-260309?chdtv>。

²⁷ 〈陸客來台 上月年增 10%〉，《經濟日報》，2019 年 9 月 25 日，<https://money.udn.com/money/story/5612/4068987>。

²⁸ 管嫻媛、韓化宇，〈陸客自由行無預警喊停，卻獨留旅遊團...看懂中國的背後盤算〉，《商周》，2019 年 7 月 31 日，<https://bwnew.businessweekly.com.tw/focus/blog/26470?Type=3>。

由片面取消片約，被懷疑是「限台令」的受害者。²⁹到2019年9月時又有報導中共進一步提升對演藝事業的限制，傳出中宣部向電影局、廣播電視局、網信辦發通知，要求中國大陸所有電視、電台、報紙、雜誌、網站、電影一切涉外內容，包括涉及邀請外國、港澳台的台前幕後工作人員和演出嘉賓，全部需要政治審查。而當中港澳藝人要檢視其政治立場，並表態支持政府，台灣藝人則一律於9月1日後不得參與中國大陸的影視作品製作。³⁰

限台令或政治審查對於正在中國大陸發展的台灣藝人造成了一定程度的影響，雖然以上消息都未獲中共官方的正式承認，但隨後可以看到台灣藝人參加「十一國慶文藝晚會」或增加自主表態。例如在微博上紛紛轉發祝賀中共「十一國慶」，且每年公開表態的台灣藝人數也逐漸上升中，2018年公開表態的知名藝人約有4人，至2019年或許是受到政治審查被迫表態的結果，增加到了10至12名。³¹

除了台灣藝人赴中國大陸發展受到影響外，中國演藝人員來台交流也被迫限縮。起因於2018年行政院新聞局主辦的第55屆金馬獎上，兩岸電影、紀錄片工作者在該屆頒獎台上你來我往的就兩岸政治認同進行了一番交鋒，打破了過往金馬獎不談政治的默契。先是台灣紀錄片導演傅榆在頒獎時表示，「希望我們的國家可以被當成一個真正獨立的個體來看待，這是我身為一個台灣人最大的願望」；隨後中國藝人涂們在頒獎時稱，「特別榮幸再次來到『中國台灣』金馬獎頒獎，我感到了兩岸一家親」。雙方在該次的言語交鋒其實僅能算是意外擦槍走火，但對2019年度的第56屆金馬獎造成了影響。

2019年8月7日中國國家廣播電影電視總局旗下機關報「中國電影報」引述中國國家電影局消息表示，陸方將暫停中國大陸影片和人員參加2019年第56屆台北金馬影展。中國國務院台灣事務辦公室副主任龍明彪在福建被台媒詢問暫停原因時稱，「台灣現在照這種政治情形、政治生態，會帶來很多問題」，但他隨即強調是「暫停」並非中斷，卻不能明確判斷何時能夠回復交流。而在禁令公布之前，即有多部知名大陸導演2019年的新片並未報名第56屆金馬獎，或許與2018年金馬獎的言語交鋒有關，預先嗅到政治風向的改變而自我審查。故此次禁令的公布其來有自，並且已在中國大陸演藝界當中預先發酵。在兩岸缺乏互信的情況下，中共祭出暫停兩岸影視交流的措施，自有其政治考量，而且是兼具2018年金馬獎的遠因，以及2020總統選戰將屆的近因，使得原本堪稱兩岸三地最為開放公正的華語電影獎，因此被迫為政治犧牲。

²⁹ 〈限台令發酵？想拍戲要先查身家 溫昇豪2部戲遭大陸停拍〉，《三立新聞網》，2019年8月30日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=594490>。

³⁰ 〈【政治審查】傳中宣部打壓台灣藝人 舒淇彭于晏等遭殃〉，《蘋果日報》，2019年9月7日，<https://hk.entertainment.appledaily.com/enews/realtime/article/20190907/60020379>。

³¹ 〈紅光罩頂！張鈞甯「發微博賀十一國慶」 陸網：沒愛錯妳〉，《今日新聞》，2019年10月2日，<https://www.nownews.com/news/20191002/3664684/>；〈陸國慶眾星道賀不夠看「台灣男神」表態力道猛到陸網友高潮！〉，《中國時報》，2019年10月2日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191002001693-260404?chdtv>；〈中國稱有台灣藝術家參與十一晚會 結果僅2歌手出席〉，《自由時報》，2019年10月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2936913>。

肆、成效與評估

2018 年 2 月中共推出「31 條措施」後，相隔一年多後於 2019 年 11 月再推出「26 條措施」，號稱是依照中共十九屆四中全會所執行的新對台措施，試圖加速吸引台商和台灣民眾前往中國大陸發展。但從表 3-7 可看出，過往的「對台 31 項措施」頗有不足之處，所以必須靠「26 條措施」進一步補強和延伸。例如針對台商給予參與重大技術裝備和 5G 的研發和建設，就是「31 條措施」中鼓勵台商參與「中國製造 2025」的延伸。而在「26 條措施」當中，既有措施的延伸和此次新創的內容幾乎佔了各半。而以下的民調和經濟數據成效評估，則有助於說明何以「31 條措施」尚不足以達到中共的融台目標，而必須另推出「26 條措施」。

表 3-7 中共 31 條措施與 26 條措施對照

針對台商給予同等待遇	
31 條措施之延伸	可同等參與中國重大技術裝備、5G 研發和建設、資源回收與循環經濟、新型金融組織等投資建設並同等享受融資、青創可申請國家級科技孵化器
26 條措施之新創	可同等參與投資航空業和主題樂園、可獲中國地方政府提供政策支持 and 提供融資、可同等享有貿易救濟、出口信用保險、可參與行業標準制定、台輪陸商品可獲快速驗放模式
針對台灣民眾創業、就業、就學、生活同等待遇	
31 條措施之延伸	可成為農業合作社成員並申請農業項目、可參與文創園區建設和從事研究、可參與各政府文藝比賽、認可專業技術人才的在台取得資格和業績、擴大中西部院校招收台生、台生和教師可申請公派留學
26 條措施之新創	可申請中國外館救難和旅行證件、可使用新型共享交通工具、於福建享受電信資費優惠、可享購房同等待遇、積極提供台灣運動員準備競賽所需賽訓條件、接納台灣運動員以內援身分參加職業聯賽、台生可報考體育院校

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

一、民調顯示對台措施吸引台灣民眾效果不顯著

根據《遠見雜誌》在 2018 年 12 月 17 日所公布的「2019 台灣民心動向大調查」，有意前往中國大陸發展者居冠達 34.4%，遠多於第二名的越南（16.9%）。而在 18 至 29 歲年輕人當中更高達 46.3%，高於 2018 年度平均值，但與 2018 年 1 月同為《遠見雜誌》所做的調查比較，其意願有趨緩現象，當時有 53% 的年輕

人願前往中國大陸發展。³²因此從該數據觀察，「31 條措施」和各地地方政府配合加碼的相關政策，並未增加台灣年輕人前往中國大陸發展的意願。

關於中共對台灣的國際空間打壓，依據 2018 年「31 條措施」後首次公布的陸委會民調（2018 年 4 月），當時近 8 成民眾贊成政府持續爭取國際社會支持臺灣參與的權利（79.2%）。而 2019 年 8 月公布的民調，則有逾 8 成民眾贊成蔡總統主張臺灣 2,300 萬人民本來就有權利參與國際事務，不應該受到任何政治前提干擾（84.8%），較 2018 年 4 月民調增加了 4.6%。³³從前後民調對比可見，台灣民眾對參與國際社會的意志，越受到對岸打壓越有所增強。

而關於上述對台措施實施後，是否如對岸所預期，增加了台灣人民的統一意願，一樣可從陸委會民調看出端倪。2018 年習五點剛公布後的該次陸委會民調，主張廣義維持現狀（包括「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」、「維持現狀，以後走向統一」、「維持現狀，以後走向獨立」、「永遠維持現狀」）的民眾占絕大多數（84.8%）。其中以主張「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」最多（34.1%），其次是主張「永遠維持現狀」（24.2%）。2019 年 8 月公布的陸委會民調中，主張廣義維持現狀的民眾仍占絕大多數（87.3%），其中以主張「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」最多（31.6%），其次是主張「永遠維持現狀」（27.1%）。因此，對於統獨立場而言，台灣民眾穩定傾向維持現狀，並未發生變化。

但相較於統獨立場的穩定發展，對於目前兩岸交流速度則有顯著不同，於 2018 年 4 月公布民調中，認為「太慢」者最多占 43.4%，「太快」及「剛剛好」的民眾分別為 9.3%及 34.7%；而在 2019 年 8 月公布民調中，認為「剛剛好」的民眾有 42.3%為最多，認為「太快」及「太慢」者分別為 11.9%及 28.7%。最為顯著的差異在於比例最多的選項從「太慢」轉成「剛剛好」，這期間「剛剛好」的民眾增加了 5.5%，而認為「太慢」的比例則下降了 6%。可見經過各項對台措施的執行，反而造成台灣民眾對於兩岸交流深化的疑慮，傾向放慢雙邊互動的腳步。³⁴

另根據台灣民意基金會 2019 年 8 月 24 日公布的民調，有 49.3%的民眾對蔡英文總統「處理兩岸關係表現的態度」感到滿意，而不滿意者則有 45.0%，滿意者較多但相差僅為 4.3%。和今年 5 月時同民調相比，不滿意蔡英文總統「處理兩岸關係表現的態度」的人減少 3.2%，而滿意的人增加 4.2%，這也是自 2016 年

³² 〈2019 台灣民心動向大調查〉，《遠見雜誌》，2018 年 12 月 17 日，https://www.gym.com.tw/event/201812_Rankings/。

³³ 〈「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查結果摘要〉，陸委會，2018 年 4 月 12 日，<https://ws.mac.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS8xOTMzZTkYNi01NjdLlTRjOTQYtYTkWni0zMTI5M2Q5NzdmM2MucGRm&n=MjAxODA0MTJf57WQ5p6c5pGY6KaBLnBkZg%3d%3d>；〈「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查結果摘要〉，陸委會，2019 年 8 月 1 日，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/refile/7681/5795/3ef0717f-7a5e-4a76-aab8-1cd860bbd251.pdf>。

³⁴ 同上註。

8月以來首次出現滿意的人超過不滿意的人。³⁵對照陸委會2019年8月的民調，有超過6成民眾贊成政府完成國安五法的修正（兩岸條例涉退將赴陸管理及兩岸政治協議之規範、國家安全法、國家機密保護法及刑法），顯見在前述中共對台強硬措施逐漸釋出的情況下，反有助台灣政府鞏固民眾支持，並採取相對積極強硬的態度應對，達成滿意度的反轉。

故從各項民調顯示，中共對台軟的一手並沒有增加台灣青年前往中國大陸發展的意願，也沒有增進對於中國大陸的族群認同和統一傾向。相反地，因為硬的一手對台措施操作過多，使得原本嫌兩岸交流「太慢」的民眾大幅卻步，也造就了蔡總統的兩岸政策滿意度首度超過不滿意度，顯見至今為止的中共對台措施完全未能掌握台灣民心走向，導致成效不彰。

二、影響對台措施成效之因素分析

本章試圖歸納影響中共對台措施成效的內外部主要因素。內部因素是指來自於中國大陸和台灣兩岸內部主要行為者的影響，而外部因素是指來自兩岸以外的影響，如香港、美國皆屬於此。首先是關於內部因素，台灣內部的主體意識抬頭最為主要。在經過2014年「太陽花學運」之後，台灣民眾開始認真思考與中國大陸的政治、社會、經濟交流步伐，是否適合當前的台灣。另一方面，因兩岸資訊交流方便，能夠明顯區別出兩岸文化的差異，使得台灣和中國大陸民眾之間，「自我」和「他者」的意識逐漸明確，並反映在族群自我認同和前述台灣民眾對統獨的民調立場中。這些都造成中共想要加強單方面吸收融入台灣民眾的難度。而中國民間社會因為民族主義抬頭，對所謂「台獨藝人」、「台獨企業」的網路霸凌，則又屬於引起台灣民眾反感的「他者」標誌之一，成為融台過程中的反向排斥力。

其次，外部因素中最主要的是美國。因川普總統對中國發起中美貿易戰。2018年3月22日美國依據1974年貿易法第301條，宣布對中國進口商品徵收最高500億至600億美元的新關稅，中國商務部隨即反擊宣布對美128種商品加稅，自此展開了中美貿易戰的序幕。而這距離中共發布「31條措施」後還不足一個月，成為中共始料未及的重大事件。中美貿易戰造成了全球產業鏈的重組，迫使許多製造基地設於中國大陸的企業被迫轉出，以避免遭到美國加徵關稅。而台商過往的模式是「台灣接單，中國製造，外銷歐美」，為因應避稅也開始將生產基地轉往東南亞或回台。而我政府也順勢於2019年1月1日啟動「歡迎台商回台投資行動方案」，吸引台商鮭魚返鄉，根據經濟部所設立的「投資台灣事務所」統計資料，截至2019年11月14日為止，該方案共核准了153件申請，總投資金額約6,971億台幣，預估創造台灣就業人口56,294人。³⁶這很大程度上抵銷了

³⁵ 〈台灣民意基金民調「芒果乾」贏「發大財」？蔡英文「兩岸表現」滿意度創3年來新高〉，《風傳媒》，2019年8月24日，<https://www.storm.mg/article/1628304>。

³⁶ 〈投資三大方案－辦理成效〉，投資台灣事務所，<https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPagecht1135?lang=cht&search=1135>。

中共對於吸納台商投資的獎勵措施，使其成效不彰甚至形成負成長。

第三，香港反送中運動使香港徹底成為「一國兩制」負面案例。原本香港、澳門相繼回歸中國，被中共視為是「一國兩制」推展的正面示範。但歷經 2014 年香港「雨傘革命」和 2019 年的反送中運動後，台灣民眾深怕「今日香港，明日台灣」的「一國兩制」模式會成真，因此更加傾向拒絕「一國兩制」。這股民意連同輿論在台灣已成為一股主流風潮，藍綠兩黨的總統候選人也都明確表達不接受「一國兩制」，並都必須對於香港反送中運動表態，深怕影響選情。因此，香港反送中運動將持續作為影響台灣民意和政治人物態度的關鍵因素，也深深影響中共對台措施拉攏台灣民眾認同成效。

伍、小結

中共對台措施的一切目的，皆是為了使台灣無論是政府、政黨和社會，能夠接受「九二共識」、「一個中國」原則，最終促台接受「和平統一、一國兩制」。近期習近平也於「中央政協工作會議暨慶祝中國人民政治協商會議成立 70 周年大會」上除了對港澳重申「一國兩制」，邀其行政首長貫徹並依法行政之外，還堅持要以「一個中國」原則和九二共識團結台灣各黨派和社會人士。加上 2019 年中共「十一國慶」的慶祝大會上，習更強硬表態「實現祖國完全統一，是大勢所趨、大義所在、民心所向，是任何人任何勢力都無法阻擋的」，可見對於港澳台的情勢控制，乃在於其整體布局當中。根據習的發言可研判，在兩岸依照中共政治前提回到談判桌之前，無論國際情勢或香港情勢如何發展，中共仍會持續在各層面對台施壓，並配合中共官方發言及官媒宣傳。

但總結目前中共對台軟硬兩手措施的成效，距離其目標仍十分遙遠，甚至因為內外部因素影響而呈現負面增長的趨勢。即便目前更進一步推出「26 條措施」試圖補救過往措施的不足，但能否抵銷前述影響因素仍待時間觀察，且兩岸的根本問題難以透過良性互動解決，皆使得其措施效果大打折扣。理性而言，要使中共的對台措施發揮好的成效，將必須依托於兩岸關係的良性互動。即兩岸關係良好時，可以合理預測中共推動友台的措施，將能夠較為得到台灣民眾的認同，或至少不至於得到太多的反效果，也能夠有效抵銷上述內外部因素的干擾。因為互動不良會缺乏互信，帶來更多猜忌，也會造成更大衝突，並且在各種不利的議題發酵時相互連結，形成相輔相成的效果。但目前的兩岸關係很不幸的即屬於這樣的冷對抗狀態。兩岸目前的僵局，絕對不是單一方可以片面造成的，但兩岸政府目前卻都只責怪於對方，也因此形成了目前斷絕正式和非正式溝通管道下的唯一共識：「責任在對岸」。

最後，中共當局在成效不彰的狀況下，卻堅持習近平所定調的對台軟硬兩手策略，而不願意根本性改善兩岸僵局，其原因可能有二。第一是找不到改善兩岸關係的台階下。因不願意被認為對「台獨」給予太大彈性，因此只能堅守台灣人民所難以認同的「一國兩制」和「不放棄武力犯台」，其結果是限縮自己的論述空間，綁死自己的手腳。而台灣政府方面，也因為要「捍衛主權」避免被認為是

向對岸屈膝投降，因此也難以提出可替代其所拒絕的「九二共識」，作為新溝通平台的概念。在雙方都自縛手腳的情形下，試問又怎麼伸得出友誼之手和對方互握？第二點來自中共內部問題，習近平必須要在第二任期內做出一番足以服人的政績，藉以證明自己的確符合打破國家主席任期限制的資格，繼續擔任第三任領導人，並在黨內權力鬥爭的過程中保持其戰略制高點。而在對美和對港皆受挫的當下，習只能藉由對台議題展現其強而有力的手段，藉以鞏固習對於內外部的強硬形象。故綜合這兩點原因，兩岸關係難以打破僵局走向友好互動，也使得中共對台措施事倍功半。中共當局應在認知到這點之後，設法改變思維，先循序漸進以兩岸和平友好對話為目標，而非一味對台文攻武嚇；我政府也應積極思維，如何在法律和政策上提防因應中共對台措施之餘，創造新的兩岸良性互動或對話機制。

（責任校對：洪銘德、廖家豐、黃忠興）

軍事篇 習近平主政下的軍力擴張

第四章 解放軍「軍事政策制度改革」發展

洪子傑*

壹、前言

2015 年中共中央軍委主席近平宣布裁軍 30 萬後，解放軍開始進入一系列的改革。第一階段脖子以上的改革，確立「軍委管總、戰區主戰、軍總主建」的原則、中央軍委並由原本的「四總部」改為「多部門制」，包括 15 個職能部門、成立五大戰區、成立火箭軍、戰略支援部隊、軍委聯勤保障部隊等。第二階段脖子以下的改革，則以體制編制的改革為主，包括調整組建 84 個軍級單位、將 18 個集團軍整編為 13 個集團軍、省軍區領導體制變化、將 79 所軍事院校調整至 44 所、武警改革與改隸等。¹隨著解放軍體制上的變革逐步完成後，下一步改革的重點則落在軍事政策制度改革。此一階段改革，將會決定未來解放軍的實際體質及戰力，也因此解放軍軍事政策制度改革成為 2019 年解放軍推動軍改的下一階段重點。

貳、解放軍政策制度改革的重要性及影響

2018 年 11 月 13 至 14 日，中共中央軍委召開「政策制度改革工作會議」，習近平就軍事政策制度改革發表重要講話並強調：「軍事政策制度調節軍事關係、規範軍事實踐、保障軍事發展，軍事政策制度改革對實現中共在新時代的強軍目標、把解放軍全面建成世界一流軍隊，對實現『兩個一百年』奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢具有重大意義。要認清軍事政策制度改革的重要性和緊迫性」。為健全解放軍的體制，實現 2035 年國防和軍隊現代化的目標，中共在領導指揮體制改革和肢體體制編制改革之後，習近平進一步加速推動軍事制度改革。²

一、改革力求解決部隊實際運作問題

政策制度改革內容涉及廣泛，目前聚焦在解放軍內部運作以及相關的配套措施。例如在第一及第二階段軍改後，各單位變動調整造成彼此之間權利義務關係、業務分配、監督機制等問題都需要再進行確認，加上部門間橫向的聯繫機制、舊有的官僚文化、組織運作未必能在軍改後順利運行，因此需要進行政策制度改革。再者，若從習近平過去推動軍改的政治意圖來看，主要為藉由清除江系人馬、打

* 洪子傑為中共政軍所助理研究員，負責本章。

¹ 本章僅著重在解放軍軍事政策制度改革，另有關解放軍第一及第二階段的軍事改革，請詳見歐錫富，〈中國軍事改革〉，2018 中共政軍發展評估報告，<https://indsr.org.tw/Download/中共政軍發展評估報告.pdf>

² 若依照 2013 年的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，軍改的內容分為 3 部份，第一是「深化軍隊體制編制調整改革」、第二則是「推進軍隊政策制度調整改革」、第三部份則是「推動軍民融合深度發展」。

擊貪腐，以收攏軍權、掌握軍隊，但目前人事調整與安排已進入新階段。未來則側重在習近平領導統御的強化、現代化的軍隊體制及聯合作戰指揮體制等項目。³政策制度改革雖然沒有如同外科手術式的體制變動，但因軍事制度改革涉及人事、後勤、訓練、福利等許多軟體建設，其重要性能決定解放軍軍改最後的成敗。

二、軍事政策制度改革範疇擴大

在 2013 年《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，軍改內容對於「推進軍隊政策制度調整改革」的範圍較為狹隘，改革範圍包括完善軍事人力資源政策、軍隊文職人員制度、軍費使用及物資管理制度、軍事法規制度體系、兵役制度、士官制度及退役軍人安置等相關問題。上述項目在過去軍隊的運作上，都產生一些問題，例如軍隊人才培育欠缺制度，進而導致人員素質參差不齊、幹部升遷公平性受質疑、文職人員人事任用標準不一、新進士兵專業不符軍隊需求等。其他在預算管理、採購問題、軍人醫療、保險、住房保障也都是需要調整、改善的項目。

但從 2018 年 11 月的「政策制度改革工作會議」的內容來看，儘管主要內容仍圍繞著 2013 年的「推進軍隊政策制度調整改革」，但亦將其定義內容擴大。當前的政策制度改革工作圍繞 4 大要點，包括「深化我軍黨的建設制度改革」、「創新軍事力量運用政策制度」、「重塑軍事力量建設政策制度」以及「推進軍事管理政策制度改革」(相關內容如表 4-1)。新增內容除強化習近平及中央軍委領導外，並增加了軍事訓練、建構聯合作戰法規體系等項目，軍改完成時間亦因此加以調整。習近平要求改革要在 2020 年前完成各領域的主幹政策制度改革，以完成其軍事政策制度的基本架構；2022 年前健全軍事各領域配套的制度，以完備其政策制度體系。⁴亦即主要時程不變的情況下，增加兩年的緩衝期，以求在二十大前取得階段性成果。

表 4-1：軍事政策制度改革重點內容

深化我軍黨的建設制度改革
內容圍繞黨指揮槍，透過完善政治、思想、組織、作風及紀律建設，形成維護

³ 中共國防部發言人吳謙指出軍事政策制度改革目標為：「通過改革，構建導向鮮明、覆蓋全面、結構嚴密、內在協調的中國特色社會主義軍事政策制度體系，形成維護黨中央權威和集中統一領導，確保黨對軍隊絕對領導的我軍黨的建設制度；形成基於聯合、平戰一體的軍事力量運用政策制度；形成聚焦打仗、激勵創新、軍民融合的軍事力量建設政策制度；形成精准高效、全面規範、剛性約束的軍事管理政策制度」。詳見，〈軍事政策制度改革進入實施階段〉，《人民日報》，2018 年 11 月 16 日，<http://military.people.com.cn/n1/2018/1116/c1011-30403530.html>。

⁴ 依照 2016 年公佈的《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》，規劃「2020 年前，在領導管理體制、聯合作戰指揮體制改革上取得突破性進展，在優化規模結構、完善政策制度、推動軍民融合深度發展等方面改革上取得重要成果...2017 年至 2020 年，對相關領域改革作進一步調整、優化和完善，持續推進各領域改革。政策制度和軍民融合深度發展改革，成熟一項推進一項」。詳見，〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《新華社》，2016 年 1 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2016-01/01/c_1117646695.htm。

黨中央權威和集中統一領導，以確保黨對軍隊絕對領導的制度。核心內涵在於使解放軍軍改後仍維持黨指揮槍的體制並使習近平在軍中的地位無可撼動。解放軍全軍要把落實黨中央和中央軍委關於軍事政策制度改革決策部署作為重大政治責任，有力有序推進。

創新軍事力量運用政策制度

著重在能打仗、打勝仗，創新軍事戰略指導制度；並且著重構建聯合作戰法規體系，調整完善戰備制度，以形成聯合、平戰一體的軍事力量運用政策制度。

重塑軍事力量建設政策制度

強化軍事人力資源制度的設計，建立軍官職業化制度，*優化軍人待遇保障制度，構建完善軍人榮譽體系；統籌軍事訓練、裝備發展、後勤建設、軍事科研、國防動員、軍民融合等方面的制度改革；形成聚焦打仗、激勵創新、軍民融合的軍事力量建設政策制度，更好解放和發展戰鬥力。

推進軍事管理政策制度改革

著重建構軍費管理制度以及加強軍事資源分配問題。此外，推動以法約束軍隊的軍事法規法典化及軍事司法制度改革，以形成具有規範性與約束力軍事管理政策制度，藉此提升解放軍的軍隊運作效能，並透過約束部隊行事符合規範來提升部隊素質。

說明：*解放軍軍官按照職務性質區分為軍事、政治、後勤、裝備和專業技術 5 類。各類軍官的培訓交流、選拔任用，在制度上其實並沒有嚴格的界線。因此共軍推動軍官職業化，期望透過較為完善的軍官分類，區分出專業屬性和作戰要求，並設置各類軍官的職業發展路徑，規定軍官可在哪個領域發展，什麼時候能入校培訓、交流及任職、具備什麼經歷能夠升到甚麼職位，什麼情況下需要退役等，以此提高解放軍的人才培育及使用效益。

資料來源：洪子傑修改自〈習近平：認清推進軍事政策制度改革重要性和緊迫性 建立健全中國特色社會主義軍事政策制度體系〉，《人民日報》，2018 年 11 月 15 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1115/c64094-30401404.html>；〈軍報社論：重塑軍事政策制度體系的戰略部署〉，《解放軍報》，2018 年 11 月 15 日，http://www.81.cn/big5/jmywyl/2018-11/15/content_9345526.htm。

參、目前發展重點

解放軍的軍事政策制度改革雖然不是 2019 年才提出的新內容，但卻是 2019 年的改革重點，其改革速度亦十分驚人。以下僅就 2018 年底至 2019 年相關狀況進行概述。

一、軍事政策制度改革為當前習近平軍改重點

習近平在 2019 年 7 月 30 日主持中共中央政治局第 16 次集體學習的內容即聚焦在軍事政策制度改革，除彰顯現階段習近平對軍事政策制度改革的重視外，習近平亦透過集體學習的機制，使中國各地方政府落實軍事政策制度改革與地方

的結合，例如退役軍人工作、軍民融合以及軍地關係發展等。⁵而中共第 19 屆四中全會後發布的《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》（以下簡稱《決定》）內容，亦強調要建構軍事政策制度體制。從《決定》中有關解放軍的內容有三點強調，包括「堅持人民軍隊最高領導權和指揮權屬於黨中央」、「健全人民軍隊黨的建設制度體系」及「把黨對人民軍隊的絕對領導貫徹到軍隊建設各領域全過程」。其實這三點都屬於軍事政策制度的改革的範疇。⁶也顯現出習近平對軍事政策制度改革的重視程度。

二、解放軍加速落實改革

2018 年 11 月「中央軍委政策制度改革工作會議」後，主要的軍事政策制度改革工作交由許其亮負責推動，並透過 2014 年成立的「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」領導後續改革。在短短 8 個多月內（2018 年 12 月 19 日至 2019 年 8 月 31 日），許其亮即召開了 6 次小組會議（詳如附表 1）。會議內容圍繞與軍隊相關之政策制度並聚焦在領兵、用兵、養兵、管兵 4 個層面。內容雖看似瑣碎，如福利調整、科研、後勤管理、部隊伙食費調整及文職人員調整等多項內容，但亦說明解放軍改革已進入更為細節的各項管理規定、人事福利等問題上。有些規定或法律雖並未透過小組審議，但是仍屬於政策制度改革工作的一環，例如 2019 年 4 月 15 日習近平簽署發布新修訂的《中國人民解放軍預防犯罪工作條例》、2019 年年初中央軍委會批准的《關於進一步激勵全軍廣大幹部新時代新擔當新作為的實施意見》，或是加強落實的「依法軍人優先」等。

三、當前軍事政策制度改革重點內容

若是進一步比較 2019 年公布的《新時代的中國國防》白皮書與《決定》的內容（如附表 2），有關軍事政策制度改革最重要的要項，仍是深化黨指揮槍的機制。因為在軍改的過程中，對解放軍的體制變動大，共產黨為防止有軍隊國家化的聯想，仍需不斷重申唯一的真理是黨對解放軍掌控的正當性及合理性，如同在《新時代的中國國防》白皮書中所強調的「堅決抵制『軍隊非黨化、非政治化』和『軍隊國家化』」。2019 年 11 月 19 日公佈的《關於加強軍隊黨的政治建設的意見》和同年 11 月 21 日許其亮亦在人民日報發表《堅持和完善黨對人民軍隊的絕對領導制度》，也都對強化黨指揮槍機制的概念，顯見習近平對解放軍掌握和控制的一貫立場與堅持。

⁵ 〈市委常委會召開擴大會議 學習貫徹習近平總書記重要講話精神 抓好軍事政策制度改革任務落地見效 陳敏爾主持並講話〉，《重慶日報》，2019 年 8 月 2 日，http://cq.cqnews.net/html/2019-08/02/content_50600353.html。

⁶ 〈（受權發佈）中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定〉，《新華網》，2019 年 11 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm。

其次，政策制度改革的重點則是與解放軍戰力增強有關的聯合作戰、軍事訓練、戰備相關的改革和法制化；軍人待遇保障的優化，包括軍官職業化、待遇提升以及文職人員制度改革等。如同前述有關過去解放軍人員的升遷、文職人員的任用上級主官的權限較大，容易產生弊端，因此，在習近平加強打擊貪腐的軍中大老虎後，有必要針對去除買官文化進行更深度的體制革新。此外，從「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」幾次會議內容來看（詳如附表 1），其他包括前述的軍隊管理法制化、軍人待遇優化、人事制度、退役軍人福利等都是解放軍政策制度改革所要解決的問題。

四、中央軍委會權力透過軍改持續強化

從解放軍的軍事政策制度改革方式可以看出，在廢除四大總部，並改為 15 個職能部門以後，許多原四大總部所行使的權力改由中央軍委會統籌行使。儘管軍事政策制度改革內容包山包海，但許多較為瑣碎、事務性的內容仍透過「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」審議。這樣的做法雖然產生「殺雞焉用牛刀」的疑慮（代表的是各部門的分權行事及職掌可能仍未完善），但亦突顯出中央軍委會集權的意涵、強化了以習近平為首的指揮管理體系。尤其軍事政策制度改革的第一大重點即是針對之前的軍隊派系鬥爭及第一、第二階段軍改後，共產黨指揮槍、習核心的再確認，亦即對軍委領導核心的再次強化。

肆、軍事政策制度改革對解放軍戰力影響評估

如果說解放軍的第一階段軍改是脖子以上改革、第二階段是脖子以下的改革，那第三階段解放軍的政策制度改革就如同為了讓各分層組織能運作順暢的改革。因此如果改革成功，對解放軍整體體制的運作乃至於與軍事相關的產業發展將有助益，對解放軍戰力增長則會更加全面。然而這些改革牽涉廣、關係複雜，且部分需要透過不斷的驗證、修改，因此要能真正達到習近平在 2020 及 2022 年兩階段完成改革的要求，並且運作順暢，預估難度相當大。即使相關規定制定完成，軍事相關條例要能夠落實並且順利運作評估仍要更多的時間。

理論上如果改革順利，則解放軍的軍人社會地位上升、人民願意從軍、部隊規範明確、升遷標準明確公平、軍人薪資福利提升符合期待、部隊運作順暢、預算管理軍品採購最佳化、大幅降低貪腐可能、訓練嚴明有效、聯合作戰效能提升且增加打擊力、軍人退役有保障等，完善的制度將會使解放軍的軍力有十足的成長。倘若習近平的政策改革能夠成功，未來將更有自信應對美軍介入台海戰事，以達到解放軍「反介入／區域拒止」（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）的戰略預期，並成為世界一流軍隊的目標。

從政策制度改革角度來看，要觀察其軍力增長面向多元，因此本章僅就兩個部份進行討論。第一，若考量中遠期能夠增加解放軍軍力的項目，應為增加解放軍單兵的素質。過去解放軍士兵的素質相對低落影響戰力且教育程度普遍不高，一般被認為面對現代化戰爭型態，解放軍的士兵素質將大大影響其戰力。尤其美

方學者在評估解放軍的戰力時，常因其士兵素質低落無法駕馭新型科技武器及其系統、部隊的指揮官和參謀的能力也受到質疑，⁷而將其戰力打折。在當前解放軍軍人的社會地位普遍不高，役男當兵意願低的情況下，中共持續透過改善單兵相關的福利制度、榮譽制度、成立退伍軍人事務部照顧退役官兵以及優化徵兵方式皆為重點。⁸例如目前被視為全中國徵兵樣版——山東省軍區的「山東模式」即透過科學化的「精準徵兵」、增加軍人福利，逐步增加大學生的比例，佔該省入伍新兵的比例從 2014 年的 22.8%，至 2018 年達到 65.2%。⁹此外，加強落實「依法軍人優先」亦為中共所推行另一個的項目，如自 2018 年 12 月 1 日起，全國道路客運領域對軍人提供依法優先服務。然而，要透過全面提升解放軍相關福利等誘因，吸引較高素質的士兵，仍需其他因素配合，例如失業率、軍人形象、榮譽制度是否提升等。

第二，若僅考量短期內最能夠增長解放軍軍力的項目，則應是習近平近年來不斷要求的實戰化訓練。儘管中共長年來均要求解放軍進行實戰化訓練，但囿於過去所進行第二階段改革繁瑣，因此多少拖緩了實戰化訓練的步調，而習近平則是加速推動實戰化訓練的進程，近幾年亦持續透過中央軍委會發布各項訓練相關規定或條例，例如 2016 年中共中央軍委會印發《加強實戰化軍事訓練暫行規定》，內容明定實戰化訓練的內涵；2018 年 1 月 1 日修訂實施的《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》則明確訓練目的、組訓主體、參訓對象、主要內容和實施步驟等，以法落實解放軍的實戰化訓練。在習近平加速推動政策制度改革後，習近平在 2019 年 2 月 12 日簽署發布並於 3 月 1 日開始實施的《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》，重點則在推進「依法治訓、從嚴治訓，提高軍事訓練實戰化水準」，並透過解放軍監察內容和方法的法制化，進一步防止過去解放軍在訓練上偷懶、測考上放水、違紀、不合規定等事發生（訓練缺斤少兩、弄虛作假、形式主義、假把式等不良現象）。目的在規範各部隊實戰化訓練的項目內容、測考方式及評比。惟目前在訓練監察的部分，仍似有不足的地方，例如 2019 年 3 月底解放軍第 79 集團軍的某合成旅進行測考時，訓練考核項目由集團軍擬定，而訓練監察仍由 79 集團軍政治工作部下的紀檢處負責監察，對測考內容進行整體審查及狀況下達，而非由其他單位實施監察。這反映出訓練監察的制度面仍不夠完善（或是訓練監察的落實仍未完成）。

目前解放軍的實戰化訓練，從後勤到作戰部隊皆要求擬定實戰化的訓練及測考方式，亦即演訓時間常不固定、演訓項目及環境像實戰，因此部隊訓練常在不考慮天候因素下，進行長時間的連續密集訓練、夜間訓練，並隨機下達狀況，以

⁷ 〈中國打造「世界一流軍隊」（1）：人的因素成為核心弱點〉，《美國之音》，2019 年 6 月 25 日，<https://www.voachinese.com/a/china-world-class-military-20190624/4972140.html>。

⁸ 解放軍雖然從法律的角度來看屬於徵兵，由於中國役男數遠多於徵兵數，因此在實務上類似募兵制的招募方式。

⁹ 〈大學生參軍數量屢創新高〉，《解放軍報》，2018 年 11 月 25 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-11/25/content_221468.htm。

考核部隊隨機應變能力，並常透過實彈、空包彈、實兵接戰模擬系統等進行實戰化訓練。從近年解放軍推動實戰化訓練的力度以及項目來看，軍隊實戰化訓練持續朝向普遍化及全面化，一般基層部隊亦逐步貫徹實戰化的訓練。¹⁰惟從目前的公開資料來看，當前解放軍所強調實戰化訓練的相關訓練規範或因各部隊、軍種之差異性，似未有統一之標準。平日的訓練內容常由各部隊各自擬定，因此彼此實戰化訓練的程度、標準不一。但不論如何，解放軍的實戰化訓練逐漸增強，目前評估部分集團軍內的特戰旅、陸航旅、合成旅的實戰化訓練強度已達一定的水準，亦是未來健全聯合作戰的基礎。¹¹

實戰化訓練是習近平對解放軍的「做好軍事鬥爭準備」要求的一項利器，¹²亦符合解放軍的「養兵千日、用兵千日」的用兵思維。¹³其意涵就是透過強化其軍力，來成為政治的強而有力的護盾及工具。實戰化訓練對解放軍軍力有直接的影響，雖然強化實戰化訓練也伴隨著風險，包括人員、武器及載具損傷比例增加、相關意外事件也會大幅增加，但針對解放軍訓練的部分亦值得後續密切關注。加上目前實戰化訓練的法制化已逐步完備，且需要磨合的部分相較於其他政策制度改革的門檻較小且較為單純，因此評估解放軍或能藉由其實戰化訓練，在較短的期間能有效逐步提升其戰力。當前中共所面對的安全挑戰及內外因素複雜，解放軍第三階段軍改的深層意涵在於破除積習已久的軍隊文化問題，改變過去守舊思維及作法，讓解放軍在行事及思惟上能脫胎換骨，縮短與世界其他軍事強國的差距。解放軍未來制度的改革、戰力的發展將是美國及其他區域國家需共同面對的安全挑戰。

伍、小結

習近平在 2019 年加速推動解放軍的軍事政策制度改革，目前不同項目的推動階段不一，但整體而言從法律、條文及辦法上的修改、執行，再到運作順暢，都需要比較長時間的磨合，因此要在 2020 或是 2022 年前達到運作順暢、體制健全的難度很高。儘管本章較持保留意見，但若推動制度改革的各項方案真如同解放軍所宣傳，是由下而上、由基層意見反饋給高層制定相關措施的方式的話，解放軍朝向健全的現代化軍隊邁進，只是時間早晚的問題而已。也因此，解放軍政策制度改革的成功與否，實為決定未來解放軍戰力最重要的一項改革，也是判斷

¹⁰ 許多集團軍內的實戰化訓練方式，研判雖然也是近一年才開始確實施訓，但有逐步落實的趨勢。

¹¹ 此外，解放軍透過實戰化訓練強度的增加，也間接造成宣傳成本的降低，使得中共能夠更為快速、便捷的利用解放軍的實戰化相關演訓內容進行影片製作，進而對台灣進行宣傳，以達到軍事威懾及心理戰的目的。

¹² 〈習近平：在新的起點上做好軍事鬥爭準備工作 堅決完成黨和人民賦予的使命任務〉，《新華網》，2019 年 1 月 4 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/04/c_1123949395.htm。

¹³ 邢連傑，〈養兵千日 用兵千日——學習習主席國防和軍隊建設重要論述貫穿的軍事辯證法思想之九〉，《解放軍報》，2017 年 3 月 31 日，http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2017-03/31/content_4777107.htm。

解放軍體制健全、戰力後勤是否完善的重要指標。對台灣而言除應持續關注解放軍改革動態外，亦應加強對解放軍軍事政策制度改革下的實戰化訓練進行更緊密的瞭解，以作為判斷解放軍戰力的因素之一。

附表 4-1、近期中共軍事政策制度改革重要會議內容重點

中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第九次會議（2019 年 8 月 31 日）
會議審議了《關於頒發軍隊院校教學大綱總則及首批目錄（試行）的通知》、《關於公布軍隊有關人員養老保險個人賬戶記賬利率等參數的通知》等。會議強調，政策制度要適應時代要求，持續深化創新，注重以人為本、回應關切。對與其他改革關聯度不大、官兵期待的，要加緊推進、優先落實。要貫徹系統集成理念，政策制度實施後抓緊完善配套措施，確保改革真正落地、取得實效。
中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第八次會議（2019 年 6 月 21 日）
會議審議了《關於改革生長軍官學員畢業分配制度的意見建議》、《關於調整優化生長軍官來源結構的意見建議》、《關於加快推動國防領域國家科技重大專項組織實施的意見》、《國防科技卓越青年科學基金項目管理辦法（試行）》、《軍隊建設項目立項備案審查暫行辦法》等。會議強調，政策制度改革開局良好，緊前出台的政策制度已全部完成，政策制度立項工作進展順利。下步工作中，要以習主席一系列重要指示為根本遵循，敢於創新突破，緊盯部隊突出問題拿出對策措施；加強統籌推進，強化部門協同，搞好政策制度耦合銜接，重視做好評估工作，確保政策制度的科學性可行性；及時搞好宣傳教育，讓每一名官兵理解政策制度的內在考慮和主要改點，形成貫徹執行政策制度的強大勢場。
中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第七次會議（2019 年 4 月 11 日）
會議審議了《關於調整軍人及其家屬醫療保障有關事項的通知》、《關於調整部分被裝供應標準》、*《關於加強軍隊科研誠信建設的指導意見》等。會議強調，要把涉及官兵切身利益的事情做好做實，讓官兵有更多獲得感；緊貼作戰訓練實際需求，不斷加強和改進被裝保障工作；維護科研工作良好生態，為全面實施科技興軍戰略奠定堅實基礎。
中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第六次會議（2019 年 2 月 22 日）
會議審議了《關於做好改革期間作戰部隊部分營主官崗位配備和培養使用工作的通知》、《關於改革期間專業技術幹部職級管理有關事項的通知》、《關於改革期間軍隊科技人才分類評價有關問題的通知》、《關於改革期間調整駐高原、海島部隊相關政策的通知》、《關於做好改革期間自主擇業軍隊轉業幹部安置工作有關問題的通知》、《關於改革期間調整明確原非現役公勤人員生活待遇經費保障有關問題的通知》、《軍隊院校聘請普通高等學校師資管理暫行辦法（草案）》、《軍隊表彰發放獎金獎品暫行辦法》、《關於軍隊全面停止有償服務後進一步加強新聞出版管理有關工作的通知》、《關於改革期間部分類型黨組

組織設置有關問題的通知》、《軍隊演習訓練活動資訊披露管理暫行規定》、《關於調整部隊基本伙食費標準的通知》、《軍隊油料管理暫行規定》、《關於加強和改進軍隊科學技術獎勵工作的意見》等。

會議強調，要認真抓好相關政策制度落實，加強跟蹤指導，紮實細致做好針對性工作，切實發揮政策制度的激勵、規範作用，激發廣大官兵投身強軍事業的熱情動力。

中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第五次會議（2019年1月21日）

會議審議了《中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組2019年工作要點》、《關於調整重大非戰爭軍事行動任務津貼審批發放辦法的通知》、《戰區機關軍官選調交流暫行辦法》、《關於改革期間現役幹部轉改文職人員崗位等級調整等有關問題的通知》、《關於做好改革期間士官參謀人員選拔配備工作的通知》、《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》等。

會議強調，2019年改革任務艱巨繁重，要深入貫徹習主席和中央軍委決策部署，擺布「三大戰役」任務抓統籌，**緊盯深層次矛盾問題求突破，結合年度工作實際定任務，細化形成新年度推進改革的路線圖、施工圖，強化擔當，狠抓落實，堅決完成年度改革任務。

中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第四次會議（2018年12月19日）

會議審議了《政策制度改革組織實施工作安排建議》《政策制度改革項目總體工作計畫建議》《政策制度改革專項組工作規則、各專項組政策制度改革任務清單、軍事法律和重大法規研究起草專門工作班子組建方案》《擬緊前出臺的政策制度清單及工作打算》等，對政策制度改革實施工作的組織領導、機構設置、任務分工及運行機制等作了安排。

會議強調，要認真貫徹落實中央軍委政策制度改革工作會議精神，把落實好政策制度改革任務作為一項政治要求和政治紀律，切實擔起責任，周密籌畫安排，精心組織實施，積極穩妥推進。要嚴格落實立項審查、研究起草、草案審核、呈報審批相關要求，深入調查研究，廣泛聽取意見，搞好諮詢評估，切實提高各項政策制度的品質。要緊前出臺一批政策制度，抓緊解決部隊反映強烈的現實矛盾難題。

說明：

*「被裝」為中國「被服」和「裝具」的總稱，為軍隊裝備的一部分。「被服」包括軍服、帽子、鞋子、棉被、枕頭、蚊帳等；「裝具」包括背包、水壺、腰帶、臉盆、牙刷、鋼杯等。

**一般來說，軍改三大戰役所指的第一大戰役是「領導指揮體制改革」，第二大戰役是「規模結構和力量編成改革」，第三大戰役為「軍隊政策制度改革」。

資料來源：洪子傑整理自公開資料。

附表 4-2、《新時代的中國國防》白皮書與《決定》中有關軍事改革之內容

《新時代的中國國防》白皮書有關軍事政策制度改革之內容	
推進軍事政策制度改革	
堅持戰鬥力標準，著眼調動軍事人員積極性、主動性、創造性，整體設計和推進軍事政策制度改革，建立健全中國特色社會主義軍事政策制度體系。	
深化軍隊黨的建設制度改革，維護黨中央權威和集中統一領導，確保黨對軍隊絕對領導。制定《關於加強新時代軍隊黨的建設的決定》等法規制度，推進完善軍隊黨的政治建設、思想建設、組織建設、作風建設、紀律建設制度。	
創新軍事力量運用政策制度，有效保障全面履行新時代軍隊使命任務。制定《海上護航行動條例（試行）》等法規制度，推進完善軍事戰略指導制度、戰備工作條例、聯合作戰法規等。	
重塑軍事力量建設政策制度，更好解放和發展戰鬥力。制定修訂《國防交通法》《軍事設施保護法》《文職人員條例》等法規制度，頒布實施新軍事訓練條例和軍事訓練大綱。推進建立軍官職業化制度，優化軍人待遇保障，健全軍人榮譽體系，完善軍事訓練、裝備發展、後勤建設、軍事科研、國防動員等方面政策制度，加快推進軍官法、兵役法等立法進程。	
改革軍事管理政策制度，提升軍事系統運行效能，推動軍隊高品質發展。制定修訂《內務條令（試行）》《紀律條令（試行）》《隊列條令（試行）》《軍事立法工作條例》等法規制度，推進戰略管理、軍費管理、軍事司法等制度創新。	
全面停止軍隊有償服務。截至 2018 年 6 月，軍隊各級機關、部隊及其所屬事業單位從事的房地產租賃、農副業生產、招接待等 15 個行業的有償服務活動基本停止，超過 10 萬個有償服務專案按期停止，累計停償專案比例達到 94%，軍隊不從事經營活動的目標基本實現。	
《決定》中有關軍事改革之內容	
堅持和完善黨對人民軍隊的絕對領導制度，確保人民軍隊忠實履行新時代使命任務	
人民軍隊是中國特色社會主義的堅強柱石，黨對人民軍隊的絕對領導是人民軍隊的建軍之本、強軍之魂。必須牢固確立習近平強軍思想在國防和軍隊建設中的指導地位，鞏固和拓展深化國防和軍隊改革成果，構建中國特色社會主義軍事政策制度體系，全面推進國防和軍隊現代化，確保實現黨在新時代的強軍目標，把人民軍隊全面建成世界一流軍隊，永葆人民軍隊的性質、宗旨、本色。	
（一）堅持人民軍隊最高領導權和指揮權屬於黨中央。中央軍委實行主席負責制是堅持黨對人民軍隊絕對領導的根本實現形式。堅持全國武裝力量由軍委主席統一領導和指揮，完善貫徹軍委主席負責制的體制機制，嚴格落實軍委主席負責制各項制度規定。嚴明政治紀律和政治規矩，堅決維護黨中央、中央軍委權威，確保政令軍令暢通。	
（二）健全人民軍隊黨的建設制度體系。全面貫徹政治建軍各項要求，突出抓好軍魂培育，發揚優良傳統，傳承紅色基因，堅決抵制「軍隊非黨化、非	

政治化」和「軍隊國家化」等錯誤政治觀點。堅持黨委制、政治委員制、政治機關制，堅持黨委統一的集體領導下的首長分工負責制，堅持支部建在連上，完善黨領導軍隊的組織體系。建設堅強有力的黨組織和高素質專業化幹部隊伍，確保槍桿子永遠掌握在忠於黨的可靠的人手中。

（三）把黨對人民軍隊的絕對領導貫徹到軍隊建設各領域全過程。貫徹新時代軍事戰略方針，堅持戰鬥力根本標準，建立健全基於聯合、平戰一體的軍事力量運用政策制度體系，構建新時代軍事戰略體系，**加強聯合作戰指揮體系和能力建設，調整完善戰備制度，健全實戰化軍事訓練制度**，有效塑造態勢、管控危機、遏制戰爭、打贏戰爭。堅持以戰領建、抓建為戰，建立健全聚焦打仗、激勵創新、軍民融合的軍事力量建設政策制度體系，統籌解放軍現役部隊和預備役部隊、武裝員警部隊、民兵建設，統籌軍隊各類人員制度安排，**深化軍官職業化制度、文職人員制度、兵役制度等改革**，推動形成現代化戰鬥力生成模式，構建現代軍事力量體系。建立健全精準高效、全面規範、剛性約束的軍事管理政策制度體系，強化軍委戰略管理功能，加強中國特色軍事法治建設，提高軍隊系統運行效能。加快軍民融合深度發展步伐，構建一體化國家戰略體系和能力。完善國防科技創新和武器裝備建設制度。深化國防動員體制改革。加強全民國防教育。健全黨政軍警民合力強邊固防工作機制。完善雙擁工作和軍民共建機制，加強軍政軍民團結。

資料來源：〈《新時代的中國國防》白皮書全文〉，《新華社》，2019年7月24日，http://www.mod.gov.cn/regulatory/2019-07/24/content_4846424_4.htm；〈（受權發佈）中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定〉，《新華網》，2019年11月5日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm。

（責任校對：林柏州、劉文泰）

第五章 中國的軍地關係與軍民融合

黃宗鼎、洪子傑*

壹、前言

習近平主政以來，中國軍地關係在實踐「強軍夢」的背景下，可謂進入了新的階段。軍地關係指的是軍方與地方/民間之關係，乃中國共產黨基於毛澤東人民內部矛盾說，以及應如何正確處理各種社會利益矛盾之認識，而發展出來的概念。職是之故，中共軍地關係之原始論述，主要是在求取軍地之和諧關係，亦即消弭人民解放軍與人民群眾之間的利益衝突，進而強化軍方與地方/民間之團結關係。解放軍在這幾年軍改的過程中，從一個相對封閉的體系，逐步對外開放，亦即越來越重視與民間的合作。如此重大的轉變，使得國際社會十分關注中國軍民融合的問題。就解放軍而言，軍民融合將促使解放軍在戰力、後勤及運用層面大幅改變，對於台灣及中國周邊國家之國防安全，也會造成衝擊。有鑒於此，本章擬針對解放軍的軍地關係和軍民融合進行討論。

貳、習近平治下的軍地關係：軍地協作與民兵優化

習近平主政以來，中國之軍地關係伴隨軍/戰區改制及中央軍委國防動員體制之變革，而產生了不少質變與量變。其中受牽動最鉅之領域，乃在軍地協作及民兵優化兩塊。為闡明習主政近期之軍地協作，茲就習近平主政下之軍地關係、軍地協作之要旨——「擁軍支前」，以及省級軍地協作機制發展等段落予以討論如後。

一、習近平主政下之軍地關係

傳統上，中共係以「雙擁」論述來推動和諧軍地關係之工作。所謂「雙擁」，係指地方「擁軍優屬」與軍隊「擁政愛民」兩個概念。

2019年3月12日，習近平在十三屆全國人大二次會議解放軍和武警部隊代表團全體會議上的講話，曾就「雙擁」予以詮釋。有關「軍隊要積極支援地方經濟社會發展和生態文明建設，勇於承擔搶險救災等急難險重任務，做好定點幫扶貧困村、貧困群眾工作。」等語，係在陳明「擁政愛民」之概念；有關「中央和國家機關、地方各級黨委和政府要支持國防和軍隊建設，做好退役軍人安置、傷病殘軍人移交、隨軍家屬就業、軍人子女入學等工作，配合做好軍隊全面停止有償服務下篇文章，共同把強軍事業推向前進。」等語，則係陳明「擁軍優屬」之概念。

*黃宗鼎，中共政軍研究所助理研究員，負責第貳節、第參節；洪子傑，中共政軍研究所助理研究員，負責第肆節；兩人共同執筆第壹與第伍節，並修改與潤飾全文。

設立於 1991 年的國務院議事協調機構——「全國擁軍優屬擁政愛民工作領導小組」，領導中國雙擁工作，負責研究解決雙擁工作中涉及全國性的問題，並協調處理軍地關係中的重大問題。該領導小組組長，係由國務委員或國務院副總理擔任，2016 年軍改暨 2018 年機構改革以前，七位副組長包含了民政部部長、總政治部副主任、中央辦公廳副主任、中組部副部長、國務院機關黨組成員或國務院副秘書長、中宣部副部長，以及民政部副部長。就當前之公開資料來看，該小組組長應當還是於十三大續任為國務委員之王勇，至於副部長之成員與組成來源，在軍改及機構改革影響之下，全國雙擁工作領導小組之牽頭領銜部門，已從民政部及總政治部替換成退役軍人事務部及中央軍委政治工作部。¹而為媒體唯一披露的小組副組長孫紹騁，現為退役軍人事務部黨組書記、部長，此前係以民政部副部長身分擔任雙擁小組之副組長。此乃 2018 年「深化黨和國家機構改革方案」將民政部退伍軍人優撫安置權責移轉至新組建之退役軍人事務部之連帶結果。

儘管雙擁包羅「擁軍優屬」、「擁政愛民」兩大概念，但就習近平新時代強軍思想及新時代軍事方針要求——「抓好軍事鬥爭準備急需、作戰體系關鍵支撐、國防和軍隊改革配套等重點項目，確保重大建設任務落地、關鍵能力指標實現」等要旨來看，所謂雙擁其實偏重「擁軍優屬」，而在「擁軍優屬」一節，又以擁軍為要。

二、習近平軍地協作之要旨在於「擁軍支前」

擁軍的最高目標乃「擁軍支前」。支前是指支援前線，「擁軍支前」簡單來說就是由地方/民間來服務國防軍事。進一步而言，當前中國軍地關係之主軸，乃是軍地協作之下的「擁軍支前協調機制」。所謂「擁軍支前協調機制」，旨在「把握戰區擁軍支前工作功能特點、職責定位，聚焦平時服務保障、戰時支援打仗的核心任務，創新工作運行模式，……統籌力量資源向打仗聚焦用力」。

自 2016 年習近平將七大軍區改制為五大戰區以來，加速完備「擁軍支前協調機制」，成為中國軍地重要課題。該年 10 月 9 日，東部戰區與江蘇、浙江、安徽、福建、江西、廣東、上海七省市相關部門領導匯聚南京，探索建立平戰結合的擁軍支前軍地協調機制。軍地雙方圍繞服務戰區主戰職能，頒發《東部戰區與七省市建立擁軍支前軍地協調機制的實施意見（試行）》，責成七省市負責協調做好演習場地、海域清理、糧秣水電等保障工作；組織擁軍支前演練，使擁軍支前能夠迅速轉入戰時模式；建立並完善擁軍支前潛力資料庫；便利部隊為建設基礎設施和規劃戰場所需之審批及土地徵用業務。此外又頒布《東部戰區與七省市建立擁軍支前軍地聯席會議制度的實施辦法（試行）》，確認每年組織召開一次擁軍支前軍地聯席會議，每半年進行一次情況通報，每兩年進行一次擁軍支前工作綜合評估。

¹ 2018 年時全國雙擁工作小組新春慰問信是係由民政部、中央軍委政治工作部領銜，2019 年時之新春慰問信則改為退役軍人事務部及中央軍委政治工作部。

為構建軍地聯動，使擁軍支前成為戰區高效指揮鏈路之一環，東部及北部戰區一面在聯指中心為擁軍支前設立專門席位，一面研擬擁軍支前實施細則，構建擁軍支前指揮信息保障系統，引接省市電子政務外網，組織開發和完善擁軍支前潛力、社民情信息系統，並做好基礎數據統計、審核和入庫工作。2017年5月，北部戰區各級指揮員就曾利用駐地某信息化應急指揮平台，藉以探索具有戰區特點軍民融合新模式。此外，北部戰區相關領導深入轄區範圍內多個省市，前往與備戰打仗密切相關的大型企業、軍工廠和科研院所等近百個單位展開調研。2018年4月，中部戰區調研組方根據軍委政治工作部、全國雙擁辦部署和中部戰區首長指示要求，到河南省就建立中部戰區軍地協調機制進行調研。至於南部戰區，則是到2018年12月才召開擁軍支前軍地聯席會議第一次會議，研究戰區六省（區）擁軍支前軍地協調事宜。觀中國各戰區之「擁軍支前協調機制」，確係以鄰近台灣之東部戰區發展較早，加以該戰區所屬之福建省，是全中國唯一保留省、市、縣三級支前辦的省分，在在說明中國持續以對台動武之動作與可能性，來作為威嚇台灣之一種工具。

2019年7月，中國全國雙擁工作領導小組印發修訂的《全國雙擁模範城（縣）考評標準》，進一步對建立「擁軍支前協調機制」、幫助新調整組建和移防換防部隊解決實際問題，城鄉基礎設施建設兼顧國防需求等提出明確要求。足見「擁軍支前協調機制」發展至今仍未成熟，而包含軍民融合發展體系的建構、戰區改制、中央與地方黨國機構改革等變數，仍不斷為「擁軍支前協調機制」及其他軍地協作帶來挑戰與衝擊。

戰區級「擁軍支前協調機制」之參與者，可能有戰區聯合參謀部督導軍事需求局的副參謀長、戰區政治工作部督導群工聯絡局的副主任、國家退役軍人事務部擁軍優撫司有關領導、省（區）政府、戰區部隊、省軍區和武警總隊分管雙擁工作的領導，以及軍地職能部門負責同志和聯絡員。有鑒於最關鍵一級的軍地關係，莫過於省軍區與省委、自治區委之間的軍地關係，故省與自治區級的「擁軍支前協調機制」，無異是習近平推動雙擁工作的緊要環節。

三、省級軍地協作機制之發展

省軍區可說是黨領武裝力量思想的產物。1950年代中共國防部長彭德懷提出辦法，建議省軍區、軍分區應受同級地方黨委領導，並派個別同志列席地方黨委會議，將重要問題提請地方黨委共同討論。自此，省軍區遂成為解放軍在各省、自治區設立的軍隊一級組織，同時是中國各省省委、自治區委的軍事工作部門。

省、自治區級及以下的「擁軍支前協調機制」，原來是以「議軍制度」來運行。內容包羅學習中央、中央軍委關於軍事工作的重要指示，聽取武裝部門的工作彙報，討論和決定有關國防教育的具體問題，研究解決民兵組織建設、軍政訓練、武器管理、新兵徵集、轉業幹部和退伍軍人安置、擁軍優屬等問題。其主要形式則囊括黨委定期召開的議軍會議、各級第一書記到軍事部門辦公，以及省、地、縣人民武裝會議、徵兵工作會議、民兵預備役工作會議等其他形式。

不過隨著 2016 年中共中央推動軍隊和武警部隊全面停止有償服務，以及軍改進入「脖子以下改革」之開啟（約從 2017 年起），中國各省開始就支持並適應軍隊規模結構和力量編成改革，來研究開展相應的體制與建設。由於相關涉軍議題愈趨龐雜，而原有的省黨委政府常委會及年度的省委議軍會亦難以即時回應處理，促使各省黨委政府常委會陸續成立軍地協調領導小組。

不論是在省級議軍會議，還是在省級軍地協調領導小組之內，以省軍區政委或省軍區司令員身分，於各省級黨委領導班子內代表解放軍參贊涉軍事務的「戎裝常委」，可說是軍地協作之核心人物。「戎裝常委」於 2007 年開始出現，至 2016、2017 年間因習近平肅清郭伯雄、徐才厚等派系勢力，「戎裝常委」一度遇缺不補。2018 年至 2019 年 1 月，全中國 31 名省級「戎裝常委」全數補齊到位，習近平一面清除原省軍區內之江派餘毒，一面也在北京衛戍區及上海警備區等重鎮任命了習派人馬，如姜勇、凌希擔任「戎裝常委」。

此外，包含「戎裝常委」概由大軍區時期之中將階降編為少將階（新疆軍區、西藏軍區、北京衛戍區為副戰區級單位，其「戎裝常委」為中將階）（表 5-1），乃至於省軍區已由所轄四部（參謀部、政治工作部、裝備部和後勤保障部）縮編為「一辦四局」（亦即辦公室、政治工作局、戰備建設局、國防動員局、保障局）等發展，皆說明習近平尚且從制度上防止省軍區領導再次坐大。

2019 年 8 月前後，中國各地紛紛召開黨委政府常委議軍會。為了杜絕「會議年年開、難題年年有」的問題，各地黨委政府常委議軍會開始明文軍地黨委領導職責，對黨管武裝運行機制、國防動員、擁軍支前等內容予以規範化，並採行如任務路線圖及指標管制等具體管理措施。惟鑒於新時代之軍地關係牽涉到更為龐大的軍民融合項目、戰鬥基建及國防動員資源，著實難保不再發生「戎裝常委」透過軍地協調事務機會圖利自身、假借雙擁名目而行中飽私囊之事。²

表 5-1、2019 年中國各省區市「戎裝黨委」

所屬戰區	省區市	職銜	姓名
東部戰區駐防省級行政區	江蘇	江蘇省軍區政委	孟中康
	上海	上海警備區政委	凌希
	浙江	浙江省軍區司令員	馮文平
	福建	福建軍區政委	蘇保成
	江西	江西省軍區司令員	吳亞非
	安徽	安徽省軍區司令員	楊征
中部戰區駐防省級行政區	北京	北京衛戍區政委	姜勇（中將）
	天津	天津警備區政委	李軍
	河北	河北省軍區政委	李寧
	山西	山西省軍區司令員	韓強

² 黃宗鼎，〈習近平主政下的中國軍地關係〉，《國防安全週報》，第 45 期，頁 4-5。

	湖北	湖北省軍區司令員	馬濤
	河南	河南省軍區政委	胡永生
	陝西	陝西省軍區司令員	楊志斌
西部戰區駐防省級行政區	四川	四川省軍區司令員	姜永申
	重慶	重慶警備區司令員	韓志凱
	西藏	西藏軍區司令員	許勇（中將）
	甘肅	甘肅省軍區政委	蒲永能
	青海	青海省軍區司令員	曲新勇
	寧夏	寧夏軍區政委	潘武俊
	新疆	新疆軍區政委	李偉（中將）
南部戰區駐防省級行政區	湖南	湖南省軍區政委	馮毅
	廣西	廣西軍區政委	姜英宇
	廣東	廣東省軍區司令員	張利明
	海南	海南省軍區司令員	陳守民
	雲南	雲南省軍區政委	余琨
	貴州	貴州省軍區司令員	王豔勇
北部戰區駐防省級行政區	山東	山東省軍區司令員	趙冀魯
	遼寧	遼寧省軍區政委	王邊疆
	黑龍江	黑龍江省軍區司令員	李雷
	吉林	吉林省軍區司令員	劉維
	內蒙古	內蒙古軍區司令員	冷傑松

資料來源：作者黃宗鼎取自公開資訊，同註2。

註：除三名括號中將者，餘皆為少將。

參、軍改後民兵之布局與調整

針對民兵優化一塊領域來看，儘管民兵數量隨同現役部隊一同下修，但其規模仍屬龐大，尤其在強化應急救援功能與支援保障多兵種作戰等結構優化路線之下，中國民兵之素質似亦不斷提升。本節擬就新型中國國防動員體系下民兵結構之優化、近期中國軍地部門民兵整改之情況，以及跨出陸軍支援保障的中國民兵及其威脅等部分，來闡明習近平主政下之民兵優化現象。

一、新型中國國防動員體系下民兵結構優化

民兵是不脫離生產的群眾武裝組織，是人民解放軍的助手和後備力量。與同為中華人民共和國武裝力量的解放軍與人民武裝員警部隊相較，民兵屬於非現役或預備役之一部。民兵一般而言乃 18 到 35 歲男性，由所在地方兵役機關編入包括鄉、民族鄉、鎮、街道和企業事業單位之民兵組織。

早年的中國民兵僅被賦予參加社會主義現代化建設、執行戰備勤務、保疆衛國等任務，1987 年全國邊海防民兵工作會議之後，開始組建民兵應急分隊。2007 年，原總參謀部批准頒發施行新一代《民兵軍事訓練與考核大綱》，民兵訓練一面新增了森林防火、抗洪搶險、反恐維穩、邊境封控行動等戰技課目，一面突出了專業應急分隊的快速出動與作戰部隊聯訓聯演等，特別強調在數位化條件下的組織指揮能力訓練。2011 年《中華人民共和國兵役法》第三十八條之民兵任務，於是附加了協助維護社會秩序、參加搶險救災任務等內涵。2015 年底，人民解放軍總參謀部動員部改組升格為中共中央軍委國防動員部，負責組織指導新的國防動員和後備力量建設職能。民兵遂為中共中央軍委國防動員部下轄之省軍區、省轄市、自治州、盟之軍分區，以及縣、鄉鎮、企業與院校之各級人民武裝部（人武部）所節制。民兵之運用，無論是救災、應急，乃至於執行準軍事任務，都要經由同級國防動員機構授權，方能啟動相應之動員預案。

2016 年 3 月，首任之國防動員部長盛斌揭示了習近平主政下新型中國國防動員體系的五項重點：一、大力加強國防動員力量建設；二、拓展深化新興動員領域工作；三、推進國防動員軍民融合深度發展；四、完善國防動員基礎支撐；五、狠抓國防動員基本建設。第一點特別強調在優化民兵結構下布局海上民兵、邊海防民兵、應急民兵之重要性，藉以打造平時能服務、急時能應急、戰時能應戰的國防動員力量體系。第二點旨在確保國防動員的高科技含量，藉以應付數位化戰爭下於海洋、航天、網路空間之國防建設，以及在測繪導航、電磁頻譜、氣象水文、戰略投送、高新技術裝備維修保障等領域的深化拓展。第三點旨在充分發揮國防動員在軍民融合中的橋樑紐帶作用，一面為國防動員需求準確掌握國防動員潛力，一面為經濟社會發展考量，在重要基礎設施嵌入動員功能。第四點在於抓緊構建國防動員資訊網路系統，完善平時徵用和戰時動員的法規制度。第五點主要是配套完善邊海防基礎設施、推進軍事設施保護和國防工程軍民共管工作，以及深化普及全民國防教育。

隨著習近平改革強軍路線圖的推展，省軍區系統進入了實戰化練兵的進程。2018 年 2 月，中國《民兵軍事訓練大綱》下發施行。訓練內容由非戰爭軍事行動向支援保障軍兵種作戰轉變，主要增加了北斗手持機操作使用、戰傷醫療救護、識圖用圖、野外拉練，乃至於無人機操作等實戰課目。2018 年 10 月 15 日至 16 日，中共中央軍委國防動員部透過召開「民兵建設形勢分析和工作推進會」提出了中國新時期民兵調整優化的目標，包括：推動民兵黨組織全覆蓋；民兵隊伍走向質量效能型與科技密集型支援保障為主，以及新興領域的戰略性轉變；以及高度投入社會治安、重點工程建設、搶險救災任務、生態保護、沿邊勤務與各類軍事保障活動。該等目標在承繼 2016 年新型中國國防動員體系五項重點之際，也加添了防範政治風險的元素，此與 2018 年下半年習近平遭逢之統治逆境不無關係。

2019 年 7 月 24 日，中國發布《新時代的中國國防》白皮書。該白皮書在「推進國防動員現代化建設」一節，重申理順國防動員組織領導體制，加強後備力量

建設，精簡全國基幹民兵規模，以及深化民兵預備役部隊規模結構、力量編成改革等主張。值得注意的是有關「推進預備役部隊與現役部隊一體建設和運用，加快實現由保障陸軍為主向保障多軍兵種轉變」之論述，可說是將 2016 年之優化民兵結構及 2018 年民兵隊伍走向支援保障兵種作戰等目標予以綜合深化之發展。

綜合相關軍地 2019 年度民兵組織整頓工作安排通知來看，中共中央軍委宣示將於 2019 年底完成民兵力量規模結構調整改革，構建出基礎隊伍強大、基幹力量精實、應急應戰一體的新型民兵力量體系。到 2020 年，將全面完成民兵預備役體制改革任務，基本實現力量結構由機械化戰爭條件下傳統作戰力量為主向數位化戰爭條件下新型保障力量為主轉型，支援保障對象由陸軍為主向諸軍兵種全面覆蓋轉型。

二、2018 年以來中國軍地部門民兵整改之情況

(一) 民兵整改之目標

隨著軍改及中共中央軍委國防動員部於優化民兵結構進程的持續推展，軍地部門整改民兵之具體情況，同樣值得關注。長期以來，民兵組織內存在「編出來一大片，用起來看不見」之沉痾，為杜絕所謂「抽屜兵、牆上兵、紙上兵」（簡稱「三兵」）等問題，進而追求民兵「既紅且專」，目前軍地部門在實編民兵時可以看到其優先挑選退役軍人、黨員、經過軍事訓練、具有專業技術特長、工作穩定，甚至來自於良好形象社會組織的人員，俾使基幹民兵中退役軍人比例、黨員比例、高中以上文化比例、技術崗位專業對口率分別達到 30%、30%、70%、80% 以上。³此外，排以上幹部必須是中共正式黨員。基幹民兵入隊年齡得放寬到 35 歲，具有專業技術的可以放寬到 45 歲。截至 2018 年底，全中國基幹民兵專業保障力量比例突破 50%、退役軍人比例達到 31%；基幹民兵黨員比例達到 33.4%，所有民兵建制連以上隊伍預建了黨組織。

(二) 民兵整改之路線：三種力量之編建

就編建應急力量而言：2018 至 2019 年以來，中國許多省市已經成立民兵應急營，包括在市級建立民兵應急大隊、縣級建立民兵應急分隊、區級建立民兵應急連、鄉級建立民兵應急班排，組建舟橋、通信保障、偽裝防護等專業分隊，提升民兵遂行多樣化軍事任務的能力，並據以降低維穩處突隊伍占應急力量之比重。於此同時，習近平的應急管理團隊已然到位。繼 2018 年 4 月應急管理部成立之後，由原公安消防部隊及武警森林部隊改制為應急管理部中國消防救援隊所屬之

³ 《中華人民共和國兵役法》第四十條有謂，民兵組織分為基幹民兵組織和普通民兵組織。基幹民兵組織是民兵組織的骨幹力量，主要由退出現役的士兵以及經過軍事訓練和選定參加軍事訓練或者具有專業技術特長的未服過現役的人員組成。基幹民兵組織可以在一定區域內從若干單位抽選人員編組。普通民兵組織，由符合服兵役條件未參加基幹民兵組織的公民按照地域或者單位編組。

消防救援局及森林消防局，復於 2018 年 11 月成立。儘管民兵應急單位對於在地天候、地形及人文頗有掌握，但當前民兵在應急力量體系之內，主要還是作為中國消防救援隊的支援保障「配角」。就編建專業力量而言，軍地部門乃循軍民融合及建置黨支部等路徑，於企業、科研院所、行業系統、專業性團體和志願者隊伍中進行民兵編組，藉以確保專業對口率達到 80% 以上，尤其銳意於招攬在民用飛行器、無線電與人工智慧等領域具有專才者。就編建特殊力量而言，主要以網路、情報資訊分隊為主組建，一面在維穩維權任務繁重地區布局深化（如協助查察「邪教」），一面在網絡空間作為戰略支援部隊之支援保障力量。

（三）民兵整改之問題

2019 年是「十三五」時期（2016-2020）民兵工作調整優化的「攻堅之年」，各省軍區多急於在兩年內完成基層武裝部實現達標。以河南省來看，該省軍區要求 2019 年 60% 的基層武裝部實現達標，剩餘的在 2020 年全部實現達標。在此時間壓力之下，下轄之鄉鎮（街道）人武部恐怕又會淪入「三兵」之沉痾。對於包含落實任務打折扣、民兵在外打工致使點驗與教育困難、行業主管部門統計上報社會組織潛力情況不確實等問題，當局除了運用減賦降稅等激勵政策，就是透過相關問責辦法、微信群統一管理調度，以及操作「國防動員」社會信用評等之手段加以因應解決。至於建設標準不規範、專武幹部不專、⁴民兵淪為企業武裝、裝備器材不齊全等問題，同樣是當前民兵整組之障礙。尤有甚者，還是在於許多民間專才在被迫參與民兵組織之下分身乏術的問題，特別是那些身兼數職的基層人武部長。

三、跨出陸軍支援保障的中國民兵及其威脅

1960 年代時，中華人民共和國之民兵一度超過 2 億，近期已減至 800 萬人。在本輪軍改宣示將軍隊由數量規模型向品質效能型轉變優化以來，民兵數量也被責成壓減，並予調整力量布局和編組模式。習近平主政期間，每年組織 20 多萬民兵參加軍警民聯防巡邏，90 多萬民兵參與重大自然災害應急救援，近 600 萬人次民兵參加城鄉社會治安綜合治理，500 多萬人次成建制參加重點工程建設，200 多萬人次參加退耕還林、防風治沙、生態治理和環境保護，150 多萬人次參加搶險救災和脫貧攻堅任務，4.7 萬多個民兵參與創建文明村鎮、文明社區和街道。⁵惟在民兵隊伍同時走向支援保障多兵種作戰路徑之情況下，中國民兵對於周邊國家之威脅性也在不斷提升。

⁴ 專武幹部不屬於現役人員或解放軍預備役部隊，卻是唯一非現役人員可以日常穿著軍裝的群體（類似縣級以下戎裝黨委）。專武幹部空缺，主要從退役大學生士兵中考錄。

⁵ 〈優化結構佈局 加快轉型升級 全國民兵工作在創新驅動中提質增效〉，中國軍網國防部網，2018 年 12 月 12 日，http://www.81.cn/gfbmap/content/2018-12/12/content_222943.htm；〈民兵到底穿什麼服裝？這裡面的講究還真不少〉，2018 年 10 月 22 日，<https://3g.china.com/act/military/62/20181022/34228922.html>。

就空防而言，除了有人民防空系統進行跨區聯演、民兵高砲分隊與現役及預備役進行實戰聯訓聯演以外，還有一些特殊的建置。首先是黑龍江省農墾總局民兵航空應急大隊。該大隊動輒與現役、預備役部隊聯訓聯演，著力提升協同能力。2018 年黑龍江省駐軍某高砲團組織實彈射擊訓練時，該大隊擔負空中拖靶和模擬轟炸任務。隨著參與應急任務的次數越來越多，該大隊的飛行任務區域也從墾區上空、黑龍江省域延伸到其他省市，一旦邊境有事，民兵航空應急大隊極可能立即投入相關支援保障作戰。除了黑龍江省，浙江省則於 2019 年 5 月成立固定翼運輸機的民兵空中運輸分隊。其次是無人機民兵分隊，例如甘肅省軍區在 2019 年 4 月設置無人機專業分隊。此外，中國第一款單兵肩射超低空防空飛彈—紅纓 5 號，因為重量不到 10 公斤，於是被稱為中國民兵的「防空神器」。例如在天津，便針對「低、慢、小」飛行器（如無人機）難防難打問題，專門組建了數十支民兵低空警戒和火力打擊分隊，配備高新技術裝備和肩扛式飛彈，防範低空飛行器來襲。

就海防而言，如 2018 年上海警備區於哨所規範化建設推動「數字海防」、「智慧海防」試點工作。2019 年 3 月，福建軍地首次聯合組織民兵海防哨長集訓，其特別之處，在於邀請省海防辦和廈門市海事局專家就國際國內安全形勢、民兵在新時代海防建設中發揮地位作用等內容進行輔導授課，確保訓練內容對接未來戰場。鑒於 2019 年初美國海軍擬視中國海上民兵為海軍，乃至於美國強化其亞太海岸防衛力量之宣示，可知在習近平主政之下，中國海上民兵之威脅與日俱增。

海上民兵之威脅具體反映在以下幾點：一、海上民兵不時從事攔截或騷擾外籍船隻、破壞外艦拖曳式聲納系統、以雷射光妨礙飛行，乃至於動用大批漁船包圍外船等活動。尤其在 2016 年菲中南海仲裁《判斷》公布前後，北京乃加速推動海上民兵建設。相關省軍區之海上民兵，由是增加偵查、偽裝、佯攻等功能性分隊。二、海上民兵在協力中國海軍執行監控任務的機制與設備，愈趨成熟。如南海三沙警備區內所設立的四個人武部，一面建構軍警民聯防協調與海上綜合執法之機制，一面配備囊括指揮、雷達、光電監視及船舶自動辨識等系統，能夠對近海目標實施全天候監控。三、由「專業對口率」與「轉業退伍兵」等民兵編成指標來看，當前海上民兵至少存在 3 成之海軍退役人員。四、鄰近台灣之中國東部戰區，在北京長年推波挹注下，其海上民兵之活動力及規模高於其他戰區。⁶

肆、軍民融合有關概況

軍民融合雖然層面廣泛，但對解放軍而言，也是另一項對外合作及開放的重大轉變。雖然中共近年不斷表示將加強推動軍民融合，但事實上有關中共推行軍民融合概念已有很長的歷史。從毛澤東提的「軍民結合、平戰結合」，鄧小平發

⁶ 概出於浙江之台州、溫州、寧波、象山，福建之泉州、漳州、廈門、莆田、寧德（所屬之霞浦），以及上海等地。2018 年底時，江蘇即有多位漁民因撈獲「水下可疑裝置」而獲得該省國家安全人民防線建設領導小組辦公室之獎勵。

展的「軍民結合、平戰結合、軍品優先」，江澤民的「軍民結合、寓軍於民」和「兩頭兼顧、協調發展」，胡錦濤的「中國特色軍民融合式發展」皆強調類似概念。當前習近平強調的「軍民融合」，其主要內涵則是分為「軍轉民」及「民參軍」兩個部分，以此發展其科技及軍民兩用品的同時亦促進經濟，包括藉由「軍轉民」進行技術移轉及生產民用品、透過「民參軍」鼓勵民口企業投入國防產業並開放民間資本投資國防相關企業，以利國防產業發展，增加國防產業的經濟效益。⁷軍民融合成為中國實現「強軍夢」的重要基礎。而本章節因著重解放軍的面向，因此著重在民間企業參與國防產業之「民參軍」的部分加以論述之。

一、中共推動民間企業參與軍工科研生產之現況

一般想到「民參軍」最直接的想法就是民間企業參與武器的研發與製造，但是其實中國的「民參軍」涵蓋範圍廣泛。「民參軍」所指的進入國防科技產業主要有三個面向，包括民間企業及從事生產民生用品的國企進入國防產業相關產品和技術市場，如參與軍品及零件的研發和生產；民間資金投入股國防產業，或合資合作建立新公司；最後則是國防產業人才的流通，包括民營科技人才和經營人才的流通。僅從第一個面向來看，目前民口企業進入國防產業的方式主要有四種，包括透過參加中央軍委裝備發展部、中央軍委後勤保障部、中央軍委聯合參謀部、海軍、空軍、軍工集團等機關、企業所列的項目參與招投標和現有的軍工企業合作研製或成為其上游廠商；參與軍用高科技企業的股份制改造；收購或兼併現有的軍工企業。一般民間企業大多是以第一及第二項的方式投入。

在中共的宣傳下，民間企業參與國防產業有幾項好處。例如，民間企業享受部分減免稅的優惠、若取得計畫項目可獲得研發經費、軍用品的利潤較一般民品單價高且軍隊的需求量一般較大、能夠進入國防產業取得「軍工三證」代表企業產品品質佳、能提升企業形象及能夠取得資金補助等。⁸在中國龐大的國防預算下，對於民間企業來說誘因龐大，因此這幾年吸引許多民間企業投入，目前中國超過 3,000 家民間企業已實際投入國防產業從事生產工作。但是由於「民參軍」的範圍廣泛，很大的一部分亦包括非武器類、軍品及非涉密之武器裝備，例如軍服、食勤、軍事基地設施建設等，而主要的武器研發製造生產仍由中國主要軍工集團所主導，故民間企業的投入多僅能從非武器類或軍工集團不能兼顧的項目進行，因此集中在材料類及設備零件等類別上(如表 5-2)。此外，部分民間技術比較成熟的科技，比較佔有優勢而成為「民參軍」的主力，例如資訊相關產業。在中共軍事武器設備更新的過程中，目前對資訊電子產品需求增加，亦使得多數民間企業為資訊相關產業。這都使得民間企業真正投入到武器的研發的數量仍十分有限。

⁷ 民口企業相對於軍口，指的是非國防產業相關企業，因此民口企業包括民營企業以及非國防產業的國營企業。

⁸ 2017 年 10 月 1 日起，兩證合一，軍工四證變為軍工三證。三證分別是「武器裝備科研生產單位保密資格認證」、「武器裝備科研生產許可證認證」、「裝備承制單位資格名錄認證」。

表 5-2、「民參軍」分類*

分類	武器裝備
總體型號	飛機、坦克、衛星、導彈、船艦。機密等級高，目前由各大軍工集團主導。
系統及配套	航電系統、航空機電系統、動力系統、液壓系統、彈射系統等，機密等級高，基本仍由各軍工集團主導。
設備及零件配套	組成系統之設備、零件等。部分產品具有軍民兩用品的特性，因此越來越多的民企參與。
材料類	金屬、合金及複合材料等。依材料之不同由不同的民企或國企參與投入。

* 此表採用中國大陸用語

資料來源：〈2017 年中國軍工行業民參軍簡介分析〉，《中國產業資訊》，2017 年 11 月 21 日，<http://www.chyxx.com/industry/201711/584832.html>。

二、中共推動「民參軍」之問題

儘管習近平在 2015 年才將軍民融合提升至國家戰略層級，「十三五」規畫綱要的重要目標，但民間企業參與軍工科研生產的歷史則要來得更久。但在這過程中，事實上軍民融合一直未達中共的期待，「民參軍」不論在吸引民間資金或是鼓勵民間企業投入，都面臨到不少問題。

「民參軍」的其中一個主要重點在於透過吸取民間資金。在民間資金投入的部分，中共鼓勵民間資本的投入，例如推動「引入社會資本參與軍工企業股份制改造」，⁹但在訊息不對等的情況下，中國目前的做法，無法提供足夠的資訊供投資人判斷是否適合投資的風險。問題包括投資人常關心的產品特性、應用範圍、可能市場和可能利潤等，常因涉及保密而不對外公開；國防產業相關產品從研發時間到量產到裝備整體時程長，代表投資的期程亦長，而容易使部分投資人擔心卻步。例如光啟集團研發的超材料技術號稱其隱身技術具領先地位，如隱形戰機隱身技術材料，但光啟集團 2019 年 11 月 12 日股價在港股及 A 股卻分別以 0.355 元港幣/股、10.1 元人民幣/股收盤，市值分別約合 36.3 億港元和 225 億元人民幣，雖然與 2018 年底差距不大，¹⁰但對比 2015 年 6 月 3 日的 70.57 元，跌幅十分龐大，部分反映出國防科技很難在短期內獲益特性。儘管問題不少，但在中共鼓勵民間資金投入的情況下，目前軍工產業吸引民間資金的部分則是年年攀升，2019

⁹ 〈國務院辦公廳關於推動國防科技工業 軍民融合深度發展的意見〉，《國務院辦公廳》，2017 年 12 月 4 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/04/content_5244373.htm。

¹⁰ 〈揭秘光啟：一家神秘公司進軍國防工業路線圖〉，《經濟觀察報》，2018 年 12 月 16 日，<http://hk.jrj.com.cn/2018/12/16070726747047.shtml>。

年相關軍工業營收獲利皆增加的情況下，也吸收了更多民間資金。¹¹另根據 2018 年的資料顯示，中國軍工產業集團整體的資產證券化百分比低於 30%，¹²但未來隨著相關軍工企業資產證券化的比重增加，應該也能持續吸收民間資金，厚實中國軍工產業後續發展的資本。

民間企業投入國防產業亦面臨不少問題，例如民企相關許可證的審批時間較國企或軍工企業長、民間企業多僅能取得零件或零附件訂單，很難取得成套商品訂單且所獲得之訂單往往是軍工企業挑剩的產品；軍工企業給予民企的產品價格過低跟不上時代，造成利潤極低；加上軍工企業的官僚作風而造成請款困難等。此外，由於中共要求企業必須成立滿 3 年才能申請「軍工三證」中的「武器裝備科研生產單位保密資格認證」，且申請時間長，審批時間從 6 個月到 12 個月不等，而該證又是要申請「武器裝備科研生產許可證認證」及「裝備承制單位資格名錄認證」的必要條件，因此也阻礙了新興企業的投入。這些問題都直接、間接影響「民參軍」的進程。

三、中共現階段推動企業參與軍工科研之重要成果

2017 年底，中國取得「武器裝備科研生產許可證認證」的企業已有超過 3 分之 2 為民口企業。¹³而「民參軍」的企業中，中共推動企業參與軍工科研，以具備初步的成果。已有數個產品、領域被中國媒體列為「民參軍」的重要成果，包括飛機引擎的核心渦輪葉片的研發、便攜式海水淡化器、風冷柴油機、超材料技術等，尤其無人機的技术被認為已成熟。此外，在微小型、無人系統、微奈米等領域也被認為發揮重要作用。但若僅關注載具、武器系統，在個別企業部分，有幾家企業之相關武器、載具常被中國媒體列為「民參軍」的成果而被報導，包括陝西省寶雞專用汽車有限公司、武漢高德紅外股份有限公司、陝西雷神智能裝備有限公司、山東紅旗機電集團、雄鷹投資集團等。

其中最為老牌的民企「陝西省寶雞專用汽車有限公司」，主要生產成套的各類輕型輪式裝甲車。早在 2004 年其生產的多用途甲車便隨著中國的維和部隊進入海地、2005 年生產「05 式輪式裝甲車」及「05A 式輪式裝甲車」，後續生產包括輪式裝甲救護車、輪式防暴驅散車、輪式裝甲廣播車、裝甲運兵突擊車、「虎士」裝甲運兵車、高原邊防巡邏車及政治工作宣傳車等。各類主要裝備在軍隊應急作戰部隊及武警。

「武漢高德紅外股份有限公司」的主要產品則包括單兵、載具、導彈、機載、

¹¹ 〈三季報維持增長高景氣度有望延續，基金持倉水準穩定〉，《中信建設證券》，2019 年 11 月 11 日，http://pg.jrj.com.cn/acc/Res/CN_RES/INDUS/2019/11/11/763a6654-e8be-4dee-8daa-76b004081b4c.PDF。

¹² 杜雨萌，〈軍民融合+國企混改雙輪驅動 軍工企業資產證券化「踩油門」〉，《證券時報》，2019 年 10 月 15 日，http://big5.chinastock.com.cn/yhwz_about.do?methodCall=getDetailInfo&docId=7001682。

¹³ 〈民參軍企業數量不斷攀升 我國一大批軍民技術和產品實現雙向互動〉，《新華網》，2017 年 12 月 6 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2017-12/06/c_1122069759.htm。

艦載紅外線熱成像及整合式光電系統（例如，飛機的地面目標標定、雷射測距導引、夜視系統等），作用在對目標的監控、搜索、偵查及跟蹤。2018 年 11 月 6 日開幕的「第十二屆中國國際航空航天博覽會」（珠海航展）上，推出 QN-506 坦克火力支援車（產品主要重點在導彈發射平台）。此外，該公司目前已獲得「自尋式反坦克飛彈」的訂單。

「陝西雷神智能裝備有限公司」雖然號稱為民間企業，但其實為「中國科學院西安光機所」下的中科創星投資所創立。該公司主要產品包括無人巡邏車、無人鎮暴車等，目前成立兩年的雷神已在 2018 年 8 月展示目前中國唯一一款軍用「地面無人察打一體平臺」而受到注目。「山東紅旗機電集團」原為國營「中國兵器工業集團」下的第五八二三廠，後歷經破產重組而成為民間企業。近期因改裝後的 69 式 40 公釐破甲火箭彈賣到國際而受到注目。位於黑龍江省齊齊哈爾市的「雄鷹投資集團」為國企改制而成，目前則為公安部生產警用防暴槍、配用彈及步槍。2017 年所研製的 XY-7 型 7.62 公釐狙擊步槍被認為十分優異。

2019 年「民參軍」產品雖然被媒體拿來宣傳的成果較少，看似未有重要成果，但從中國「國家軍民融合公共服務平台」的資料顯示，2019 年 15 類軍民融合產品發布中(如下表 2)，仍有許多產品屬於軍民兩用產品，或是與軍備後勤、可用於武器製造相關之產品。目前中國發展軍民融合產品，除了從上而下的推動方式外，亦透過公開訊息及相關平台，直接向民間開出各項需求，例如「民參軍服務網」即公布各項軍事應用技術需求、相關產品需求及各項招標公告，供各企業申請。透過這樣的方式，期望民間企業能夠自行發展其相關產品，以補足解放軍的需求，這也是未來中國可能撇清竊取技術之責任的方式。由於中國竊取外國技術的情況已受到美國等國關注，¹⁴因此利用公開其需求的方式，使得想要賺錢又無相關技術的民間企業，「自行」想辦法獲取外國技術，以淡化國家色彩及責任。

然而值得注意的是，許多已有初步成果的民間企業其實在性質上很難被認定為純民營，許多都有過去國營的色彩或是中科院下面設立的民營企業，實際上從許多層面來說仍受控於官方，這恐使「民參軍」的成效打折。此外，許多媒體號稱具全球領先地位的產品，因驗證困難，外界難以得知其實際技術如何，因此在軍事武器裝備的領域，這些「民間」企業被拿來當作宣傳軍民融合樣板的效果或許要比實質的成果來得大。簡言之，「民參軍」雖然是中共近幾年的重點推動項目，但從相關成效評估，待克服的問題不少，目前整體仍未達到中共推動之目的。

表 5-3、擇列 2019 年發布產品（技術具國際領先地位）

項目類別	產品名稱（以技術具國際領先地位為主）
核	JRSU/JRSE 系列高壓直流 IGBT 保護熔斷器、鈮絲

¹⁴ 〈【中美角力】美參議院憂中國「軍民融合」 促特朗普收緊出口管制〉，《香港經濟日報》，2019 年 11 月 19 日，<https://inews.hket.com/article/2501046>。

航天	「動中通」衛星通信車、太空體驗艙、智慧倉儲、系列探空火箭、高景一號衛星資料
航空	達天飛艇、扭矩校驗裝置、HK-450Z 超輕型無人直升機（國內先進）、無人靶機（國內領先）、HK-20Z 機載共軸雙旋翼無人機（國內領先）
船舶	全海深大長度光纖線團、電力推進系統、多用途無人艇（國內領先）
電子	多單元室外資料纜、微型架空光纜、電動汽車換電系統、無線視覺化排爆機器人（國內先進）、超快速充電器
網路空間 （含軟硬體）	多源衛星遙感資料處理系統（AeroMatrix）、水土保持綜合治理管理系統建設、新能源汽車控制系統、智慧管網、無人機系統、衛星地面站集成建設、無人機資料鏈產品
新能源	航太萬源 1.5MW 電勵磁直驅風機（風力發電機）*
人工智慧	礦用生命保障系統、單軸工業機器人、三軸工業機器人、旋臂式工業機器人、五軸工業機器人、六自由度工業機器人
其他	隨車起重運輸車、光電跟蹤平臺（國內先進）、移動通信車、廣電轉播車、防紅外探測隱身面料（軍服材質，國內領先）
備註	原兵器、海洋、太空、生物、通用設備、新能源、工業基礎零件 6 大類並未有具國際領先地位之產品發布

資料來源：洪子傑整理自「國家軍民融合公共服務平台」網站，
<http://jmjh.miit.gov.cn/jscp/jscp12869448.shtml>。

* 「航太萬源 1.5MW 電勵磁直驅風機」原分類為「航天」，惟應為誤植，故作者調整至「新能源」類。

四、未來趨勢評估

軍民融合為中共一直希望加速發展的重要政策，中國藉由竊取技術、強制技術移轉、千人計畫等方式獲取國外高科技，雖已成為美國所重點防範及關注項目，但對中國而言仍會持續進行。未來中國推動軍民融合發展的腳步不但不會停止，仍將持續發展，中美貿易戰也只能延緩中國軍民融合的部分發展。

（一）未來軍民融合仍將會逐步邁向深度融合發展

目前中國所宣傳的軍民融合相關成果已經具有成效，部分民間企業亦有能力製造出成套的武器裝備及系統，但是目前多數商品仍未量產。在評估中國民間企業投入的部分，實際上仍多在原本民用的相關產品及技術上，而具指標性的新式武器系統較少。從中共對軍民融合的態度來看，目前的進度遠遠不及預期。2017 年以習近平擔任主任並成立的「中央軍民融合發展委員會」，至今開過 4 次會議，從會議的內容重點來看，可以發覺中共對於軍民融合的各项問題，雖然大致都能

夠的掌握，並在從戰略目標、政策法規、體制建立及制度運行等方面訂定相關方案、綱要及意見以求改善，但眾多改善重點也反映了中國在軍民融合發展的不足。未來在實際執行並解決包括降低「民參軍」各項問題之成效亦仍待觀察，因此目前中國透過「民參軍」降低科技研發成本及提升技術能量的程度仍然有限。但是從習近平重視的程度及做法來看，邁向深度軍民融合發展勢在必行，未來 5 至 10 年為中國軍民融合，包括民間企業投入國防產業成效的關鍵時刻。

（二）中國獲取外國技術的項目仍會持續增加

包含中國的軍工企業及民口企業在內的中國企業，過去以來皆十分習慣於山寨其他企業之各項商品。事實上這樣的行為亦非以中國為特例，早在 19 世紀末、20 世紀初，德國為發展自身工業，亦常抄襲英國產品，因此英國通過法案要求所有從德國進口之商品都要註明「德國製造」(Made in Germany)。而對中國企業來說，抄襲商品、模仿技術一直是十分平常且普遍的，並早已習以為常。儘管中國近年受到外國政府的壓力下逐步修正保護智慧產權的相關法律，但中國企業從過去以來的做法及中國政府有意識進行下，對外國的各項技術的竊取、強奪仍不斷在進行，包括強制性技術移轉、非網絡入侵、挖角人才並盜取外國技術。即使 2019 年美中貿易戰開打後，中國透過各種民間企業、人士竊取外國技術用於軍事用途的相關事件的訊息仍然時有所聞，未來中國儘管受限於美國，使得竊取外國技術的進程可能減緩，但可預期的是，中國各家企業仍會利用各種合法或非法管道獲取外國技術。

（三）民間企業的創新能力仍將帶動其國防產業發展

從中國「民參軍」的投入方式來看，民間企業要能擺脫傳統軍工企業的枷鎖及限制，唯有靠新創科技。為了防止過度偏向軍事科技而無法取得足夠的訂單，最終導致公司經營困難或倒閉，這些新創科技亦多有軍民兩用特性，包括無人機及其系統、無人載具系統、資訊科技、網路安全、船舶材料等。這些民間企業的特性對於中國在吸納民間優勢技術及強化國防科研能力是有幫助的。一來可以藉由民間的優勢科技強化並且應用於國防產業上，另一方面也可以緩解軍工產業在軍民兩用相關的新創科技的不足。這也是中共發展軍民融合中強化軍口與民口對接的重要概念。因此民間企業的創新能力評估仍可帶動其國防產業發展。

伍、小結

傳統上，中共係以「雙擁」論述來推動和諧軍地關係之工作。就習近平新時代強軍思想來看，所謂雙擁其實偏重「擁軍優屬」，乃至於擁軍一節為要。擁軍的最高目標，乃「擁軍支前」。觀中國各戰區「擁軍支前協調機制」之輪廓，確係以鄰近台灣之東部戰區發展較早，加以該戰區所屬之福建省，是全中國唯一保留省、市、縣三級支前辦的省分，在在說明中國持續以對台動武之動作與可能性，來作為威嚇台灣之一種工具。隨著 2016 年中共中央推動軍隊和武警部隊全面停

止有償服務，以及軍改進入「脖子以下改革」之開啟，相關涉軍議題愈趨龐雜，使得於各省級黨委領導班子內代表解放軍參贊涉軍事務的「戎裝常委」，成為軍地協作之核心人物。至 2019 年初，全中國 31 名省級「戎裝常委」全數補齊到位。儘管習有意藉（習派）新人清洗江派餘毒，惟鑒於新時代之軍地關係牽涉到更為龐大的軍民融合項目及國防動員資源，著實難保不再發生「戎裝常委」貪瀆情事。

自 2011 年之《中華人民共和國兵役法》修正為民兵附加搶險救災任務等內涵以來，中央軍委國防動員體制不斷為優化民兵結構而頒布相關計畫與配套方案。在 2018 年習近平進一步推動強軍路線與實戰化練兵的伊始，中國民兵轉向支援保障兵種作戰的整改進程，也就此開啟。為優化民兵結構，當前之軍地部門係以編建應急力量、專業力量及特殊力量為要，而在實編過程中，軍地部門概優先挑選退役軍人、黨員、經過軍事訓練、具有專業技術特長、工作穩定，甚至來自於良好形象社會組織的人員。2019 年是「十三五」時期民兵工作調整優化的階段，在此時間壓力之下，各省軍區概浮現了民間專才分身乏術、任務打折扣、民兵點驗與教育困難、動員潛力登載不實、建設標準不規範、專武幹部不專、民兵淪為企業武裝、裝備器材不齊全等問題。在民兵隊伍跨出陸軍支援保障多兵種作戰路徑之情況下，中國民兵對於周邊國家之威脅性也在不斷提升。在空防、海防之中，又以海上民兵之威脅最為顯著。

在解放軍軍民融合的部分，為落實第十九屆四中全會，2019 年 11 月 5 日中共發布《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，¹⁵其中有關軍民融合內容特別提及「加快軍民融合深度發展步伐，構建一體化國家戰略體系和能力」。意即仍將持續加強軍民融合及軍事武器技術的提升。儘管整體而言，軍民融合因範圍廣大，軍事武器的相關發展亦受限於國營的軍工企業且目前成效仍待觀察，但長期下來「民參軍」仍將對解放軍的武器系統、周邊零件、無人機等新型科技等技術有正面的影響，也將使得解放軍戰力再度提升。

（責任校對：歐錫富、吳安德）

¹⁵ 〈（受權發佈）習近平：關於《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》的說明〉，《新華社》，2019 年 11 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195941.htm。

第六章 中國全力發展海上力量

歐錫富*

壹、前言

北京口頭宣稱愛好和平，絕不尋求霸權，其實採取兩手策略，說一套做一套。中國強調和平統一，一國兩制方針，推動兩岸關係和平發展，同時堅持不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，對台打壓毫不手軟。江澤民呼籲互信、互利、平等、協作。胡錦濤強調和平發展。習近平表示中國沒有尋求霸權基因。可是胡錦濤提出和平崛起，與美國平起平坐。習近平的中華民族的偉大復興，建立世界一流海軍的企圖昭然若現。中國發展兵力投射力量，除了併吞台灣，還有將美國勢力踢出印太野心。習近平的中國夢，也就是富國強軍夢，企圖在 30 年內超越美國。

隨著現代化與軍事改革，中國軍隊從國土防衛型向對外投射型轉變。空軍按照空天一體、攻防兼備，海軍按照近海防禦、遠海防衛的戰略要求，2019 年解放軍機艦多次穿梭台灣海峽，宮古海峽(Miyako Strait)與巴士海峽(Bashi Channel)，宣稱突破第一島鏈障礙，前往西太平洋展開實戰化訓練。中國派遣轟-6K 轟炸機、電子作戰機、早期預警機等多種機型，經巴士海峽北上或經宮古海峽南下繞行台灣，甚至 2 架殲-11 殲擊機 2019 年 3 月穿越台海中線，對台進行挑釁。

中國航空母艦遼寧艦編隊自 2013 年 11 月首次進行跨海區訓練以來，共有 7 次中國航艦來回接近台海周邊水域，2019 年 6 月遼寧艦編隊甚至有綜合補給艦呼倫湖艦隨行，航跡直逼關島，再穿越菲律賓南部的蘇祿海進入南海水域。中國機艦頻繁出現東海、台海與南海，顯然向台灣、日本、美國發出政治信號，北京有決心保護其海上主權與權利。除了海軍，中國海上警察與海上民兵頻頻出現東海、南海，形成軍、警、民聯防，在與周邊國家維權衝突中扮演重要角色，亦應密切注意其動向與發展。

貳、中國發展遠洋海軍藍圖

故海軍司令員劉華清曾經勾勒中國海軍發展藍圖。1986 年在聽取海軍裝備技術部彙報海軍裝備發展 15 年設想時，劉華清認為，現在國力不行，要等一段時間，但航艦一定是要建造的，到 2000 年一定要考慮。有了航艦，就可以突破第一島鏈，甚至第二島鏈。¹2008 年 3 月 11 日時任美國太平洋總部司令基廷(Tim Keating)在美國國會參議院聽證會上說，他在 2007 年 5 月 10-14 日訪問中國時，一個中國官員說：「當我們有了幾艘自己的航艦時，咱倆為什麼不達成一個協議

*. 歐錫富為先進科技與作戰概念研究所研究員，負責本章。

¹ 〈中國航母之父劉華清去世 7 年 曾說沒航母死不瞑目〉，《新浪網》，2018 年 1 月 14 日，<http://news.sina.com.cn/c/zs/2018-01-14/doc-ifyqqieu6462916.shtml>。

呢？你來管夏威夷以東，我來管夏威夷以西。咱們來共享信息，我們能讓你們免除在夏威夷以西部署海軍的各種麻煩」。²

一、反介入與區域拒止和島鏈範圍相符

為了對抗美國可能干預，北京發展反介入與區域拒止（anti access and area denial, A2AD）力量，反介入與區域拒止與島鏈概念有相關。中國的反介入與區域拒止承襲蘇聯，蘇聯同樣面臨攜帶核子武器美國航艦威脅。中俄都有距離相關門檻（distance-related thresholds）想法，蘇聯將離岸 200 哩劃為控制（control）海域，控制海域以外到 1,200 哩劃為拒止或對抗（deny or contest）海域。中國將這些海域劃為第一島鏈與第二島鏈。離岸 200 哩涵蓋黃海、大部分東海、台灣海峽、東京灣與南海北部。第二島鏈離岸約為 1,300 哩或 2,400 公里，為美國戰斧巡弋導彈的最大射程。³

表 6-1、第一島鏈的主要海峽

名稱	地理位置	相關海域	寬度（哩）	深度（米）
朝鮮海峽	在韓國與日本間	黃海、日本海	180	50-150
大隅海峽	在日本本州與琉球島間	東海、太平洋	15	80-200
宮古海峽	在沖繩與宮古島間	東海、太平洋	145	500-1,500
台灣海峽	在福建與台灣間	東海、南海	130-230	40-1,680
巴士海峽	在台灣與菲律賓間	南海、太平洋	210	1,000-3,000
巽他海峽	在蘇門答臘與爪哇間	爪哇海、印度洋	26-110	70-1,759
望加錫海峽	在加里曼丹與蘇拉威西間	蘇拉威西海、爪哇海	120-398	1,000
麻六甲海峽	在馬來半島與蘇門答臘間	南海、印度洋	37-370	25-113

資料來源：Andrew S. Erickson and Joel Wuthnow, “Barriers, Springboards and Benchmarks: China Conceptualizes the Pacific ‘Island Chains’” *China Quarterly*, January 2016, p. 10.

² 〈中美平分太平洋謠言源於美國防務新聞網〉，《新浪網》，2009 年 5 月 25 日，<http://news.sina.com/102-000-101-101/2009-05-25/2351586169.html>。

³ Michael McDevitt, “The PLA Navy Anti-Access Role in a Taiwan Contingency,” paper presented at “The 2010 Pacific Symposium on China’s Naval Modernization: Cause for Storm Warnings,” June 16, 2010, pp. 16-19.

二、既存島鏈與未來可能島鏈反

中國黃海、東海、南海等近海被第一島鏈包圍，中間只有數海峽與太平洋通連，容易遭外力封鎖（表 6-1）。中國全力發展海軍，積極向東、向南擴張，企圖控制第一、第二島鏈，甚至更遠的海域。島鏈的形成始於 1950 年代，美國戰略規畫者劃定第一島鏈從日本、沖繩、台灣、菲律賓到東南亞國家。第二島鏈島鏈從日本、馬里亞納群島(Mariana Islands)、密克羅尼西亞群島(Micronesia islands)到印尼。日本與新加坡位於兩條島鏈的南北兩端，而且都是美國的友盟。美國印太戰略拉攏印度，積極與新德里發展友好關係。第三島鏈從阿拉斯加海岸經夏威夷到紐西蘭，重點是夏威夷，這是美中共治太平洋的分界線。隨著中國海軍勢力進入印太地區，北京可能規劃更多條島鏈。第四、第五島鏈位於印度洋，前者從巴基巴坦南部瓜達爾港(Gwadar)，南下經過斯里蘭卡漢班托塔港(Hambantota)到美軍基地迪戈加西亞(Diego Garcia)，主要挑戰迪戈加西亞與印度。後者從中國吉布地基地杜拉蘭(Doraleh)、非洲之角(Horn of Africa)(索馬利亞半島)，向南延伸到非洲東海岸。⁴目前中國海軍活動仍以第一、第二島鏈為主，至於以哪一條島鏈為界，端看美中海上勢力消長而定（圖 6-1）。



圖 6-1、現有島鏈與未來可能島鏈

資料來源：周若敏重新繪製。

⁴ Wilson VornDick, "China's Reach Has Grown; So Should the Island Chains," Center for Strategic and International Studies, October 22, 2018, <http://amti.csis.org/chinas-reach-grown-island-chains>.

三、太平洋足以容納中美兩國

時任國家副主席習近平 2012 年 02 月 13 日啟程訪問美國。行前接受《華盛頓郵報》一個書面專訪。在談到亞太區域時，習近平說，區域的人民追求和平、穩定與發展，太平洋夠大，足以容下中美兩國（The vast Pacific Ocean has ample space for China and the United States）。⁵習近平任國家主席後 2013 年 6 月 7 日在加州陽光莊園（Sunnylands）與美國總統歐巴馬舉行中美元首會晤，以及 2017 年 11 月 8-10 日美國總統川普訪問北京，習近平都重提這段話。

2018 年美國國防戰略摘要（Summary of the 2018 National Defense Strategy），將中國認為是戰略競爭國（strategic competitor）。中國操控軍事現代化、影響力作戰（influence operations）與掠奪性經濟（predatory economics），脅迫鄰國並重塑印太地區。中國將持續追求軍事現代化，短期尋求印太地區霸權，長期取代美國取得全球優勢地位。⁶

參、島鏈的重要性

根據美國國家海洋與大氣局（National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA），太平洋面積 1.55 億平方公里，平均深度 4,000 米，是地球最大與最深的海洋。太平洋佔地表面積 30%，比各大洲陸地面積總和還大，它蘊藏的海水是大西洋的兩倍。⁷由於距離極限（tyranny of range），太平洋上島嶼上的軍事基地具備重要性。從日本群島、台灣、菲律賓、海南島、巴布新幾內亞、夏威夷到紐西蘭，面積超過 1,0000 平方公里的島嶼只有 20 個，南太平洋島所有島嶼面積總和只有 551,913 平方公里。

一、德國最早發現島鏈地緣重要性

德國最早發現太平洋島鏈的地緣政治重要性。德國在 20 世紀初取得馬里亞納群島（Mariana Islands），以及包括帛琉（Palau）在內的加羅林群島（Caroline Islands）。地緣政治學家郝斯佛（Karl Ernst Haushofer）認為，濱海島弧（offshore island arcs）是防備中國、印度大陸國家的保護屏障（protective veil）。日本擁有 6,000 多個島嶼，是天然的海權國家，會有第一島鏈、第二島鏈、阿留申群島等島鏈概念不足為奇。日本在 1895 年取得台灣後，開始注意到島鏈的重要性。一次大戰日本從德國手中奪取密克羅尼西亞群島（Micronesia Islands）的數座島嶼，作為南向基地與戰略緩衝區，並將控制密克羅尼西亞群島視為防備美國從菲律

⁵ Keith Richburg, “Xi Jinping stirs nationalistic sentiments ahead of trip to U.S.,” *Washington Post*, February 13, 2012, https://www.washingtonpost.com/blogs/blogpost/post/xi-jinpings-comments-stir-nationalist-sentiments-on-chinese-twitter-ahead-of-trip-to-us/2012/02/13/gIQADPunAR_blog.html.

⁶ “The Pacific Ocean Is the Largest and Deepest Ocean Basic on Earth,” US National Oceanic and Atmospheric Administration, May 24, 2019, <https://oceanexplorer.noaa.gov/facts/pacific-size.html>.

⁷ “Summary of the 2018 National Defense Strategy,” US Department of Defense, January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

賓、關島（Guam）威脅日本的避險措施。二次大戰日本從美國手中奪取關島、威克島（Wake Island），同時企圖奪取包括索羅門群島（Solomon Islands）、阿留申群島（Aleutian Islands）在內的第二、第三島鏈。日本關切美國在美西戰爭後獲得島鏈，美國同樣擔心日本在島鏈方面有所進展，美國海軍戰爭學院推演包括跳島作戰的橘色作戰計畫（War Plan Orange），後來從日本手中攻佔馬紹爾與加羅林群島（Marshall and Caroline Islands）。戰後日本保有第一、第二島鏈極為重要的沖繩（Okinawa）與小笠原群島（Ogasawara Islands）。⁸

二、中國視島鏈為障礙、跳板與里程碑

中國學者認為島鏈在作戰與戰略重要性包括：一、障礙（barriers）。障礙是外國在島鏈設置軍事基地圍堵中國軍力投射。中國處於半封閉海域，出入深受第一、第二島鏈阻礙，必須加以突破才能取得海上行動自由。北京相信，如果能夠解決台灣問題，島鏈障礙即能迎刃而解，甚至能進而威脅關島。二、跳板（springboards）。任何國家控制島鏈即可作為軍力投射的跳板。二次大戰美國對日本的跳島作戰（island-hopping campaign），以及冷戰時代對中國的封鎖，是最顯著的實例。麥克阿瑟將軍（General Douglas MacArthur）視台灣為不沉的航空母艦，金恩上將（Admiral Earnest King）也把台灣當作塞住南海瓶子的瓶塞，美軍掌控台灣就可切斷日本南海海上交通線，封鎖能源與原料運輸。三、基準（benchmarks）。此一概念將島鏈視為中國由陸向海發展，不同擴張階段的里程碑。北京宣傳海空軍機艦穿越第一島鏈，遠至西太平洋進行遠航長訓；中國媒體報導東風-16 導彈射程涵蓋第一島鏈，號稱關島快車的東風-26 可直接攻擊關島，都是中國認為突破島鏈的里程碑。⁹

島鏈的戰略價值與重要性，可能受到軍事科技發展的影響。中國利用長程反艦導彈、攻陸巡弋導彈與彈道導彈，可能削弱某些島嶼的戰略價值。1980 年代台灣是外國勢力進攻中國的跳板，目前中國長程武器可攻擊台灣機場、港口、指管中心等重要目標，使得台灣因太靠近中國而無法發揮最大地緣戰略價值。但在浩瀚的太平洋中，島嶼仍然存在重要地緣戰略價值。隨著川普政府將中國視為戰略競爭國，台灣再度突顯其在島鏈的重要性。

三、美國與友盟利用島鏈內攻外壓

美國智庫戰略與預算評估中心（Center for Strategic and Budgetary Assessment）以島鏈為基礎，提出群島防衛（Archipelagic Defense）。群島防衛南北兩端是第一島鏈的日本和菲律賓，這兩國與美國簽署共同防禦條約。中間是台灣，兩個側翼南韓與越南，印尼與新加坡則居重要戰略位置。群島防衛除了可能

⁸ Andrew S. Erickson and Joel Wuthnow, “Why Islands Still Matter in Asia” *National Interest*, February 5, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/why-islands-still-matter-asia-15121>.

⁹ Andrew S. Erickson and Joel Wuthnow, “Barriers, Springboards and Benchmarks: China Conceptualizes the Pacific ‘Island Chains’,” *China Quarterly*, January 2016, pp. 11-16.

承受中國第一擊，加強情監偵、強化基地與疏散、飛彈防禦外，主要在拒海（sea denial）、扼制點控制（choke point control）、源頭打擊（striking the source）、封鎖/反封鎖、集中兵力/反集中兵力、因應灰色地帶（gray zone）等作為。例如在穿越島鏈的狹窄海峽部署智慧水雷與空中/水面/水下無人系統，以及陸基防空與反艦飛彈點等。¹⁰

戰略與預算評估中心另提出《收緊島鏈：在西太平洋實施海上壓力戰略》（Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific），建議美國與友盟善用第一島鏈地緣優勢，部署足以嚇阻中國的海上壓力（maritime pressure），這樣不僅克服美國在支援西太平洋的「距離和時間」地緣劣勢，更可降低中國藉發動戰爭造成佔領土地「既成事實」風險。美國與友盟需沿著第一島鏈建立可高度存活的精確打擊網，包括陸基反艦飛彈/一體化防空飛彈防禦系統、海空、電子戰、網路戰等戰力。在中國反介入和區域拒止威脅海域內，作為內部力量的精確打擊網能對解放軍發動攻擊，再由遠方外部力量的海空軍支援。目前外部力量遠征軍模式顯然緩不濟急，需要轉型為跨領域作戰模式（cross-domain operations）。內部力量類似美式足球的防守線鋒（defensive line），外部海空軍則是線衛（linebackers）。內部力量等於是美國友盟版的 A2/AD，以牙還牙的用來反制中國 A2/AD。一旦內部力量 A2/AD 撐住拉長時間，美國可持續從遠方調來海空外部線衛支援。¹¹

中國在南海填海造島，無形中可能受到島鏈障礙與跳板概念的影響，人工島可作為中國的跳板，同時也是他國的障礙。比較美國國防部與中國海軍手冊地圖，五角大廈地圖未將南韓納入島鏈，中國海軍手冊地圖將南韓包括進去。中國將島鏈日本部分從鄂霍次克海延伸到俄羅斯堪察加半島，美國則沒有此段。中國把焦點擺在台灣，認為台灣位居第一島鏈關鍵位置。若能取得台灣東部港口，中國就能一勞永逸突破第一島鏈進入太平洋。¹²

四、海權需要海外基地支援

中國企圖併吞台灣主要地緣戰略目標在取得台灣東部港口，由此可見海外基地的重要性。根據馬漢（Alfred Thayer Mahan）海權論，國家繁榮與國力有賴於海上交通線的控制。誰控制海洋，誰就控制世界。控制海洋除了裝備一支強大海軍外，同時必須擁有海外基地與加煤站。美軍在 80 個國家擁有 800 個海外基地，其中 9 個屬於海軍基地。其他 11 個國家，共有 70 個海外基地。俄羅斯在 9 個

¹⁰ Andrew F. Krepinevich, Jr., *Archipelagic Defense*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, August 2017, https://www.spf.org/jpus-j/img/investigation/SPF_20170810_03.pdf.

¹¹ Thomas G. Mahnken, et al., *Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, May 23, 2019, <https://csbaonline.org/research/publications/implementing-a-strategy-of-maritime-pressure-in-the-western-pacific/publication>.

¹² Christopher P. Cavas, "Power Jockey for Pacific Island Chain Influence," *Defense News*, February 1, 2016, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2016/02/01/power-jockey-for-pacific-island-chain-influence>.

國家設有 26-40 個基地，主要在前蘇聯共和國與敘利亞。¹³

根據 John Harrington 統計，美國在南極洲以外的各大洲，擁有超過 400 個以上的基地。這些基地價值 7,490 億美元，佔地 23 億平方英尺。若以價值 1 千萬美元、佔地 10 英畝以上才列入統計，美國外國基地數量包括：德國（87）、日本（86）、南韓（64）、義大利（29）、英國（16）、巴林（10）、比利時（9）、葡萄牙（9）、土耳其（9）、巴哈馬（6）、荷蘭（5）、希臘（4）、阿曼（4）、澳大利亞（3）、羅馬尼亞（3）、科威特（2）、秘魯（2）、西班牙（2）。保加利亞、加拿大、吉布地、埃及、薩爾瓦多、格陵蘭、宏都拉斯、冰島、肯亞、卡達、新加坡與阿拉伯聯合大公國各 1 處。在環太平洋日、韓、澳大利亞、新加坡，共有 154 處基地，佔全部 362 處的 42.5%。北約國家共有 174 處基地，佔 48.1%。¹⁴

2017 年 8 月中國在吉布地建立第 1 個海外基地，支援其在非洲之角（Horn of Africa）反海盜護航與維和部隊。它的停機坪和機庫看來足以停放各式直升機，但還無法容納像無人機或戰機等固定翼飛機。吉布地駐有海軍陸戰隊，並擴建 450 米碼頭，可同時停泊 4 艘戰艦。¹⁵隨著其海外利益的增多，外界相信中國將在中東、東南亞與西太平洋增加海外基地，可能地點包括巴基斯坦瓜達爾港（Gwadar）、斯里蘭卡漢班托塔港（Hambantota）、柬埔寨暹羅灣雲壤（Ream）與太平洋島國萬那杜（Vanuatu）等。¹⁶

肆、中國海軍快速成長

在成立 70 周年前夕，解放軍海軍實戰化訓練向遠海遠域拓展。從東海、南海到太平洋，從空中、水面到水下，海軍艦艇編隊、航空兵不斷突破島鏈，展開潛艦機攻防對抗、防空反潛、航空兵遠程突擊、海空聯合火力打擊等實戰化課題演練。¹⁷海軍裝備自主建設加速，大型綜合補給艦入列，某型氣墊艇列裝，艦載戰鬥機批量交付，新型戰鬥機整建制改裝，預警機、反潛巡邏機、艦載直升機家庭再添新成員。國產航艦順利試航、萬噸驅逐艦成功下水。解放軍海軍基本完成各型裝備更新換代，海基核力量穩步發展，近海綜合作戰力量多樣，遠海機動力量常態存在，兩棲投送力量蓄勢待發。¹⁸至於海上保障，從近海基地化保障到遠

¹³ Adeel Abbas Mangi, "Maritime race at crossroads of 21st century," *Asia Times*, April 11, 2019, <https://www.asiatimes.com/2019/04/opinion/maritime-race-at-crossroads-of-21st-century>.

¹⁴ John Harrington, "Countries with the Most US Military Bases," *24/7 Wall St*, May 7, 2019, <https://247wallst.com/special-report/2019/05/07/countries-with-the-most-us-military-bases>.

¹⁵ "China's New Military Force Is Expanding Overseas," *Voice of Djibouti*, February 28, 2019, <https://voiceofdjibouti.com/chinas-new-military-force-is-expanding-overseas-2>.

¹⁶ Charles Edel, "Hiding in Plain Sight: Chinese Expansion in Southeast Asia," *War on the Rocks*, May 9, 2019, <https://warontherocks.com/2019/05/hiding-in-plain-sight-chinese-expansion-in-southeast-asia>.

¹⁷ 〈人民海軍 70 年|人民海軍實戰化訓練向遠海遠域拓展〉，《新華網》，2019 年 4 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2019-04/17/c_1210111683.htm。

¹⁸ 〈人民海軍 70 年|人民海軍主要裝備成建制更新換代〉，《新華網》，2019 年 4 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2019-04/18/c_1210112359.htm。

海伴隨保障，再到海外基地化保障，海上保障覆蓋面不斷向大洋延伸。¹⁹

一、中國航艦七次接近台海周邊

最足以展示中國海軍成長的就是實現劉華清的航艦夢。中國改建前蘇聯瓦良格號的第 1 艘航艦遼寧號，2012 年加入海軍服役。第 2 艘國產 002 型已經進行多次海上測試，即將正式服役。中國海軍計畫在 2030 年擁有 4 個航艦戰鬥群，尤其後兩艘將使用彈射方式起飛艦載機，而非前兩艘的滑躍方式。到目前為止，遼寧艦編隊共有 7 次往返接近台海周邊，航跡最遠達關島附近。隨行艦艇也越來越完備。除了導彈驅逐艦與導彈護衛艦，也納入綜合補給艦，甚至還有未公開露面的水下潛艦。遼寧艦編隊 2013 年 11 月 26 日首次進行跨海區訓練，從山東青島南下遠航至南海，11 月 28 日利用夜色掩護通過台灣海峽中線西側，11 月 29 日停靠海南島三亞。遼寧艦由導彈驅逐艦石家莊艦、瀋陽艦；導彈護衛艦煙台艦、濰坊艦護航。這是一次長時間航行訓練，未搭載戰機。12 月 31 日由海南島三亞啟航，經由台灣海峽中線以西北返，2014 年 1 月 1 日進入青島。

遼寧艦編隊 2016 年 12 月 25 日穿越宮古海峽，沿著台灣東部防空識別區外海域，前往南海進行遠海長訓，12 月 27 日傍晚進駐海南島三亞。遼寧艦由 052C 導彈驅逐艦鄭州艦、海口艦；052D 導彈驅逐艦長沙艦；054A 導彈護衛艦煙台艦、臨沂艦護航。2017 年 1 月 11 日自台灣海峽中線以西海域北返，1 月 12 日返回青島。

遼寧艦編隊在 2017 年 6 月 25 日從青島軍港啟航，7 月 1 日自台灣海峽中線以西海域往南巡航，7 月 7 日駛抵香港參加香港主權轉移 20 週年活動。遼寧艦由導彈驅逐艦濟南號、導彈驅逐艦銀川號、導彈護衛艦煙台號護航。7 月 11 日離開香港，7 月 12 日沿台灣海峽中線以西向北航行，7 月 16 日返回青島。

遼寧艦編隊 2018 年 1 月 4 日自青島出發，航經舟山島，前往南海執行遠海長航。東海艦隊導彈驅逐艦鄭州艦與濟南艦，稍早由舟山定海出發，北上青島與遼寧艦會合，北海艦隊也派出 3 艘以上艦艇護航。1 月 5 日清晨進入台灣海峽中線以西海域向西南方航行，21 時駛離台灣防空識別區。遼寧艦編隊 1 月 16 日凌晨進入我西南方空識別區，在台灣海峽中線以西航行，並在 1 月 17 日中午駛離我防空識別區，繼續向北航行。

遼寧艦編隊 2018 年 3 月 20 日 20 時進入台灣東北防空識別區，沿台灣海峽中線以西航行，3 月 21 日 1230 時脫離台灣西南防空識別區向西南航行。包括遼寧艦的 40 艘中共艦艇，參加在南海舉行的海上閱兵。遼寧艦和 052D 導彈驅逐艦廈門艦；052C 導彈驅逐艦長春艦、鄭州艦、濟南艦以及導彈護衛艦煙台艦、臨沂艦在南海閱兵結束後航母編隊立即出航，4 月 19 日通過巴士海峽，20 日 1000 在日本沖繩縣與那國島南方 350 公里向東航行，該海域約在台東、屏東以東一帶

¹⁹ 〈人民海軍 70 年|人民海軍海上保障向遠海大洋延伸〉，《新華網》，2019 年 4 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2019-04/18/c_1210112357.htm。

外海。21 日 0700 在宮古島以東約 120 公里海域，隨後通過宮古海峽，並朝著東海方向航行，4 月 26 日返回青島航母軍港。

遼寧艦編隊 2019 年 6 月 10 日穿過日本沖繩島與宮古島之間的宮古海峽，進入西太平洋。這是遼寧艦大修後首次遠海長航，由導彈驅逐艦石家莊艦、西寧艦；導彈巡防艦大慶艦、日照艦以及綜合補給艦呼倫湖艦護航。由於綜合補給艦呼倫湖艦隨行，在經過台灣東部海域後，並不像過去轉巴士海峽往南海航行，而是持續往東南方航行，航程最東超過沖之鳥礁，距離關島不遠。隨後右轉改向西南，穿越菲律賓南部的蘇祿海，進入南海水域。遼寧艦 6 月 22 日進入三亞整補後，23 日離港向北駛向，25 日上午進入台灣海峽，25 日晚間駛出台灣海峽，返回青島母港。²⁰

中國自製 002 型航艦 2019 年 11 月 14 日駛離大連造船廠南下，在護衛艦伴隨下 11 月 17 日由北向南編隊自東海航入台海，隔日離開台海。期間美國導彈驅逐艦邁耶號（*USS Wayne E. Meyer DDG-108*）與日本導彈驅逐艦島風號（*JDS Shimakaze DDG-172*）隨後跟監，島風號未進入台海，²¹11 月 19 日抵達南海三亞。仍在海試的國產航艦通過台海，中方表示航艦赴南海展開科研試驗和例行訓練，台方表示這反映北京介入台灣 2020 大選動作可能持續升高，政治宣示作用應大於實質軍事意義。²²

二、中俄聯合軍事演習

中國與友好國家舉行聯合軍事演習，也能達到觀摩學習、知己知彼之效，尤其與主要大國聯合軍演。德國國際與安全事務研究所（German Institute for International and Security Affairs）指出，自中國國家主席習近平 2012 年掌權以來，中國與俄羅斯已舉行 10 次海上聯合演習，解放軍海軍在俄國海軍協助下進步顯著，加上政府投入雄厚資源，中國海軍整體實力已凌駕俄國海軍，令俄國對中國軍事野心更加警惕（表 6-2）。²³

表 6-2、中俄 2012 年以來海軍演習

年	日 期	主辦國-演習區域	備 註
2012	4 月 22-27 日	中國-黃海	中國：18 艘軍艦（包含 2 艘潛艦），13 架飛機，5 架直升機

²⁰ 〈美 P-8 偵察機緊盯遼寧號 4 天 25 日追著它進台海〉，《上報》，2019 年 6 月 25 日，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SeriaNo=65988。

²¹ Jesse Johnson, “Beijing confirms new aircraft carrier sailed through Taiwan Strait on way to South China Sea,” *Japan Times*, November 18, 2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/11/18/asia-pacific/china-confirms-new-aircraft-carrier-sailed-through-taiwan-strait>.

²² 〈國產航母過台海專家：恫嚇作用〉，《明報新聞網》，2019 年 11 月 18 日，<https://news.mingpao.com/pns/中國/article/20191118/s00013/1574016590634/國產航母過台海-專家-恫嚇作用>。

²³ Michael Paul, “Partnership on the High Seas,” German Institute for International and Security Affairs, June 2019, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C26_pau.pdf.

			俄羅斯：7 艘軍艦（包含 3 艘補給艦），4 架直升機
2013	7 月 5-12 日	俄羅斯-日本海	中國：9 艘軍艦（包含 2 艘潛艦、一艘補給艦），3 架直升機 俄羅斯：13 艘軍艦（包含 1 艘潛艦），3 架飛機，2 架直升機
2014	5 月 20-26 日	中國-東海	中國：8 艘軍艦（包含 2 艘潛艦），7 架飛機，4 架直升機 俄羅斯：6 艘軍艦，2 架飛機
2015	5 月 11-21 日	俄羅斯-地中海	中國：2 艘護衛艦，1 艘補給艦 俄羅斯：2 艘軍艦
	8 月 20-28 日	俄羅斯-日本海	中國：7 艘軍艦，5 架飛機，6 架直升機，21 輛兩棲車輛 俄羅斯：18 艘軍艦（包含 2 艘潛艦），3 架飛機，9 輛兩棲車輛
2016	9 月 12-20 日	中國-南海	中國：12 艘軍艦（包含 2 艘潛艦），11 架飛機，8 架直升機 俄羅斯：5 艘軍艦（包含 2 艘補給艦），2 架直升機與兩棲車輛
2017	7 月 21-28 日	俄羅斯-波羅的海	共 13 艘軍艦搭載直升機（卡-27）與轟炸機（蘇-24）
	9 月 18-25 日	俄羅斯-日本海與鄂霍次克海	共 13 艘軍艦（包含 2 艘潛艦），搭載 4 架直升機，4 架潛艦作戰飛機（反潛作戰）
2018	9 月 11-17 日	俄羅斯	「東方-2018」演習與海軍戰術演習
2019	4 月 29 日-5 月 4 日	中國-黃海與東海	中國：7 艘軍艦（包含 1 艘潛艦） 俄羅斯：5 艘軍艦（包含 1 艘潛艦）

資料來源：Michael Paul, “Partnership on the High Seas,” June 2019, German Institute for International and Security Affairs, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C26_pau.pdf.

三、中國五年下水艦艇超過七國總和

至於中國海軍硬體成長，倫敦國際暨戰略研究所（International Institute for

Strategic Studies) 指出，2014-2018 年中國下水海軍艦艇共 67.8 萬噸，超過法國、德國、義大利、印度、南韓、西班牙和台灣的總和。根據中方資料，中國船舶工業集團公司在過去 7 年建造 84 艘軍艦，其中 4 艘 055 驅逐艦、8 艘 052D 驅逐艦、60 艘 056 護衛艦。²⁴前美國海軍軍令部長（Chief of Naval Operations）羅福賀（Gary Roughead）2019 年 4 月表示，如果美國和中國為了台灣爆發區域戰爭，美國可能會輸。習近平刻意挑戰美國在亞洲霸權，中國已控制南海大部分區域。中國加強軍事演習對日本和台灣施壓；首次擁有足夠火力防止美國航艦靠近中國海岸；以較美國海軍快一倍的速度生產軍艦；成功升級彈道飛彈潛艦使其具備更可靠第二核打擊能力。²⁵

美軍印度-太平洋司令部前司令戴維森上將（Philip Davidson）2019 年 7 月在科羅拉多州阿斯彭安全論壇（Aspen Security Forum）表示，中國爆炸性的成長，已經改變印太地區的動能。這些成長涵蓋陸、海、空領域，以及日益增強的太空、網戰能力。如果美國未能積極因應，2025 年中國將超越美國。²⁶前美國太平洋艦隊情報主管、退役海軍上校法內爾（James Fanell）2019 年 5 月 14 日在哈德遜研究（Hudson Institute）表示，過去 20 年來中國海軍力量快速成長。中國軍艦身影已經遍布全球，北京顯然在謀求能在全球範圍內展開軍事行動。美國國際評估與戰略中心（International Assessment and Strategy Center）亞洲軍事事務資深研究員費學禮（Rick Fisher）認為，佔領台灣將是中國對外擴張需要走出的關鍵一步。如果中國佔領台灣，中國海軍向外投射軍力將會方便許多。法內爾認為，北京不願國際社會強烈反對在南中國海填海造島、實施軍事化，目的是讓中國軍隊未來在攻打台灣時可從南部進攻，而不必擔心美軍從背後實施反擊。隨著中國快速推進軍事現代化，北京攻打台灣風險正在提高。²⁷

伍、比較美中海軍實力

美國海軍協會指出，中國海軍艦艇數量世界第一，共 335 艘。包括航艦 1 艘，核彈道導彈潛艦 4 艘，核攻擊潛艦 6 艘，傳統潛艦 50 艘，驅逐艦 33 艘，護衛艦 54 艘，巡邏艦 42 艘，兩棲船塢登陸艦 6 艘，坦克登陸艦 31 艘，中型登陸艦 22 艘，導彈巡邏艇 86 艘。²⁸

²⁴ Nick Childs and Tom Waldwyn, "China's naval shipbuilding: delivering on its ambition in a big way," International Institute for Strategic Studies, May 1, 2018, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/05/china-naval-shipbuilding>.

²⁵ 〈中國軍力大增 美前海軍上將：區域戰美可能會輸〉，《中央社》，2019 年 4 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904230358.aspx>。

²⁶ Brian Everstine, "Indopacom Boss: China Close to Surpassing the Command's Capacity," *Air Force Magazine*, July 19, 2019, <http://www.airforcemag.com/Features/Pages/2019/July%202019/INDOPACOM-Boss-China-Close-to-Surpassing-the-Commands-Capacity.aspx>.

²⁷ 黎堡，〈佔領台灣是中國軍隊實施全球擴張的關鍵〉，《美國之音》，2019 年 5 月 17 日，<https://www.voachinese.com/a/taiwan-key-china-military-global-expansion-20190517/4920524.html>。

²⁸ Scott Truver, "A Not-So-Simple PLAN?" *Proceedings* (US Naval Institute), August 2019, pp. 10-11.

一、中國艘數多美國排水量大

根據日本《世界の艦船》統計，目前美國海軍兵力約 32.3 萬人，裝備潛艦 69 艘，約 70 萬噸；航艦 11 艘約 110 萬噸；水面作戰艦（巡洋艦、驅逐艦、濱海作戰艦）105 艘，約 86 萬噸；兩棲作戰艦 34 艘，約 88 萬噸。主要作戰艦共 219 艘，約 354 萬噸。美國海軍另有各型戰機 2,545 架（含陸戰隊）。²⁹中國海軍兵力約 19.7 萬人，裝備潛艦 70 艘，約 26 萬噸；航空母艦 2 艘，約 12.6 萬噸；水面作戰艦（驅護艦）125 艘，約 44 萬噸；兩棲作戰艦 45 艘，約 31 萬噸。主要作戰艦共 242 艘，約 114 萬噸。中國海軍另有各型戰機 447 架。³⁰根據《2018-2019 年詹氏戰艦年鑑》，其統計涵蓋其他運補勤務與噸位較小艦艇，美國海軍戰艦有 333 艘，只達到中國艦船 624 艘的一半。但如果衡量指標變成噸位，美國艦隻的總排水量達到 463.6 萬噸，遠高於中國的 182 萬噸。³¹

從艘數和噸位來看，《世界の艦船》統計顯示，中國主要作戰艦數量是美國的 1.1 倍（242 艘：219 艘）。中國在潛艦（70 艘：69 艘）、水面作戰艦（125 艘：105 艘）、兩棲作戰艦（45 艘：34 艘）領先美國，美國在航艦（11 艘：2 艘）、戰機（2,545 架：447 架）佔絕對優勢。但從總噸位來看，美國卻是中國的 3.1 倍（354 萬噸：114 萬噸）。美國在潛艦（70 萬噸：26 萬噸）、航艦（110 萬噸：12.6 萬噸）、水面作戰艦（86 萬噸：44 萬噸）、兩棲作戰艦（88 萬噸：31 萬噸）都領先中國，每艘美艦平均噸位為中艦的 6.6 倍（31 千噸：4.7 千噸）。根據《2018-2019 年詹氏戰艦年鑑》統計，美國艦艇平均噸位為 1.39 萬噸，中艦平均噸位為 0.29 萬噸。美艦為遠洋攻勢海軍，中國艦艇仍以守勢的近海防禦為主，雖然積極朝向遠洋海軍發展。

二、美國作戰導彈領先中國

Keith Powder Patton 引入作戰導彈（battle force missiles, BFM）概念。作戰導彈指的是有助於區域和局部防空、反水面作戰、反潛作戰等作戰任務的導彈，只能保護載艦的末端防禦艦對空導彈等不算是作戰導彈。美中俄的作戰導彈數量，美國有 11,834 枚，中國是 5,250 枚，俄羅斯是 3,326 枚。³²

從作戰導彈來看，美國海軍作戰導彈數量是中國海軍的兩倍多，如果將艦載機納入統計的話，差距就更大。美國在艦載固定翼飛機數量上有將近 20 倍優勢。艦載機尤其是彈射起飛的艦載機，能夠搭載多枚作戰導彈，而且可在航艦上重新裝彈。美國在作戰導彈數量占有絕對優勢，³³

²⁹ 〈世界の海軍 2019-2020〉，《世界の艦船》，2019 年 4 月，頁 139-158。

³⁰ 〈中國海軍最新情報〉，《世界の艦船》，2019 年 2 月，頁 22-45。

³¹ Keith Powder Patton, "Battle Force Missiles: The Measure of a Fleet," Center for International Maritime Security, April 24, 2019, <http://cimsec.org/battle-force-missiles-the-measure-of-a-fleet/40138>.

³² Ibid.

³³ Ibid.

三、美國艦艇質量優於中國

從質量來看，中國建造大噸位戰艦，大部分艙間被武器裝備佔據，壓縮燃油儲放空間，因而降低其續航力。055 與 052D 驅逐艦最大巡航距離 6,000 浬，比美國同級驅逐艦少很多。³⁴國產第一艘 002 航艦約攜帶 13,000 噸油料，若以 20 節速度航行，每天消耗 1,100 噸燃油，若在戰鬥期間另需 400 噸。殲-15 艦載機中隊，也需消耗相當油料。航艦加上 6-8 艘導彈驅逐艦和護衛艦，只能在海上航行 6 天。伴隨的 23,000 噸 903 型綜合運補艦，只能為其加油兩次。為了解決此一問題，中國建造 901 型快速戰鬥支援艦，目前已服役兩艘。³⁵

美國航艦、潛艦全都核動力化，解放軍要建立一支與美海軍並駕齊驅的遠海海軍，必須在下列領域補強：一、核潛艦。美國潛艦全部核動力化，中國核潛艦僅有 10 多艘，大部分為柴電潛艦。柴電潛艦適合在近海活動，核潛艦利用其隱匿特性以及長程續航力，才可能突破島鏈挑戰美國海軍。一般相信中國核潛艦質量落後美俄，即使其 095 型性能仍無法美國維吉尼亞級（*Virginia class*）或俄羅斯亞森級（*Yasen class*）核潛艦相提並論。³⁶二、空中加油能力。中國只有為數不多的 Il-78 與轟油-6 加油機。海軍已經發展夥伴加油機（buddy refueling），能為殲-15 執行加油任務。由運-20 運輸機改裝的加油機已經首飛成功，能搭載約 70 噸燃油，滿足 6-8 架次殲-11 或殲-20 空中加油需要，解決中國戰機「短腿」問題。³⁷中國要裝備足夠數量的加油機，仍然需要一段時日。三、兩棲作戰能力。兩棲作戰攸關攻台能力，目前中國能夠 1 次運輸 4 萬名部隊，仍然缺乏足夠兩棲運輸載具。中國可執行空降或動員商船，但防禦能力相當脆弱。中國需要建造更多 071 型船塢登陸艦與 075 型兩棲突擊艦，但有待長期經營。³⁸

四、美國專業經驗領先中國

中國海軍在艦艇、武器裝備等硬體迎頭趕上，但在專業與經驗等軟體差距仍然存在。美國操作航艦有上百年歷史，中國才剛起步不久。中國海軍缺乏海上作戰經驗，後勤支援與指管通信仍然不足，尤其作戰理論更是缺乏。³⁹現代化戰爭

³⁴ Minnie Chan, "China's Navy Is Being Forced to Rethink Its Spending Plans as Cost of Trade War Rises," *South China Morning Post*, May 26, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3011872/chinas-navy-being-forced-rethink-its-spending-plans-cost-trade>.

³⁵ "Fuel Constraints Will Limit PLA's 2nd Carrier," *Asia Times*, June 5, 2019, <https://www.asiatimes.com/2019/06/article/fuel-constraints-will-limit-plas-2nd-carrier>.

³⁶ "China's Military Modernization Push Remains a Work in Progress," *Stratfor*, April 11, 2019, <http://worldview.stratfor.com/article/china-military-modernization-push-remains-work-progress>.

³⁷ 〈專家：運-20 加油機可解決殲-20 短腿問題〉，《人民網》，2018 年 12 月 12 日，<http://military.people.com.cn/n1/2018/1212/c1011-30460592.html>。

³⁸ "China's Military Modernization Push Remains a Work in Progress," *Stratfor*, April 11, 2019, <http://worldview.stratfor.com/article/china-military-modernization-push-remains-work-progress>.

³⁹ Liu Zhen, "China Still a Long Way off Closing Software Gap in Military Technology," *South China Morning Post*, May 26, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3020115/china-still-long-way-closing-software-gap-military-technology>.

追求人工智慧、無人系統、高音速武器等先進技術，更需要高素質官兵操作，人才培訓攸關戰力是否充分發揮。一般相信，近年來解放軍官兵素質有所提升，但仍不及先進國家。根據 2010 年一項調查，當時解放軍 230 萬人，約有一半初中畢業，1/4 大學畢業，而美國幾乎所有士兵都是高中畢業。2014 年解放軍 40 萬人入伍，其中有 15 萬大學生，不過留營率是一大挑戰。2019 年 8 月媒體報導，在一個 15 人的單位中，只有 2 人大學畢業，10 人高中程度，3 人初中程度。⁴⁰大國競爭也是人才競爭，習近平 2019 年 5 月到陸軍步兵學院視察，強調全面提高辦學育人水平，為強軍事業提供有利人才支持。⁴¹

五、中國擴展海軍有賴經濟成長

中國大力擴展海軍，國防預算是否能持續支持無疑是個問題。由於經濟成長放緩與中美貿易戰，中國海軍各種建造計畫可能被迫下修調降。未來中國經濟衰敗風險相當高，中共中央軍委認為無法同時發展兩型航母艦載機，因此放棄 FC-31 而選擇殲-20 做為未來艦載機種。建造 1 艘航空母艦約需 500 億人民幣，1 艘 055 型驅逐艦需 60 億人民幣，是 052D 驅逐艦的兩倍。1 支航艦戰鬥群除了航艦外，配備 2 艘驅逐艦、2 艘護衛艦、1 艘綜合運補艦與數艘潛艦。這些建造費用，加起來是天文數字。航艦一年約有半年時間停靠碼頭進行保養維修，維修也是一筆龐大費用。目前中國服役 1 艘航艦，1 艘下水，預定在 2030 年裝備 4 支航艦戰鬥群。未來中國可能需要為航母戰鬥群研發新型艦載機，或者為 075 型兩棲突擊艦裝備類似 F-35B 短場起飛與垂直降落匿蹤戰機，這些計畫都可能隨著經濟成長下滑而作相對調整。

由於美國進行全球軍事部署，限制其在某個特定戰場上可投入的作戰飛彈數量。在第一島鏈內外，中國海軍正縮小與美軍差距。

陸、中國海上警察

中國人民武裝警察部隊海警總隊，稱中國海警局，被視為第二海軍。中國海警是世界上最大的隊伍，數量超過周邊國家總和。中國海警裝備 225 艘 500 噸以上海警船，可在近海活動。另有 1,050 艘較小的海警船，可在接近海岸的近海活動。中國海警共有 1,275 艘海警船，而且建造的新船可以航行更遠海域，停留更久。新型海警船裝備包括直升機、攔截小艇，高性能水砲與艦砲。⁴²中國近年來加強利用海上民兵在周邊海域伸張主權，並以海警船作為海上民兵後盾，這加深

⁴⁰ Kristin Huang, "China's Long Battle to Build a Better Soldier for a Modern Fighting Force," *South China Morning Post*, May 25, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3011794/chinas-long-battle-build-better-soldier-modern-fighting-force>.

⁴¹ 〈鍛造人才方陣聚力強軍偉業〉，《大公網》，2019 年 5 月 23 日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2019/0523/292239.html>。

⁴² David Axe, "China Don't This: The U.S. Coast Guard Just Sailed through the Taiwan Strait," *National Interest*, March 25, 2019, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/china-wont-us-coast-guard-just-sailed-through-taiwan-strait-49077>.

外界對中國有意在傳統戰爭外的灰色地帶挑戰地區安全的擔憂。

一、中國海警改隸武警部隊

2018 年 7 月 1 日原隸屬國家海洋局的中國海警，正式劃歸武警部隊。這是海上維權執法體制的重大變化。原海警屬於行政力量，改制為武警後則是具備執法功能的武裝力量。為了加強海警建設，新組建的武警海警總隊，設北海、東海、南海 3 大海區指揮部（或海警局分局），級別均提升為副軍級。新任海區指揮部司令員、政委，均為副軍級將領。改革前 3 個海警分局的負責人是局級行政官員。海警 3 大海區指揮部，除了在沿海各省設有正師級支隊外，還各轄 1 至 3 支機動支隊，負責機動巡邏，提高海警執法效率和協同。北海海區指揮部下轄遼寧支隊（遼寧海警局）、天津支隊（天津海警局）、河北支隊（河北海警局）、山東支隊（山東海警局）與第六支隊（直屬第六局）。東海海區指揮部部下轄江蘇支隊（江蘇海警局）、上海支隊（上海海警局）、浙江支隊（浙江海警局）、福建支隊（福建海警局）、第一支隊（直屬第一局）與第二支隊（直屬第二局）。南海海區指揮部部下轄廣東支隊（廣東海警局）、廣西支隊（廣西海警局）、海南支隊（南海海警局）、第三支隊（直屬第三局）、第四支隊（直屬第四局）與第五支隊（直屬第五局）（圖 6-2）。中國海警英文為 Coast Guard，這與美國海岸防衛隊一樣。加強海警力量建設，可針鋒相對應對挑戰。尤其在海警總隊 6 支機動支隊中，有 3 支部署在南海海區指揮部，佔總數一半，凸顯南海在維護海權整體布局的重要地位。⁴³

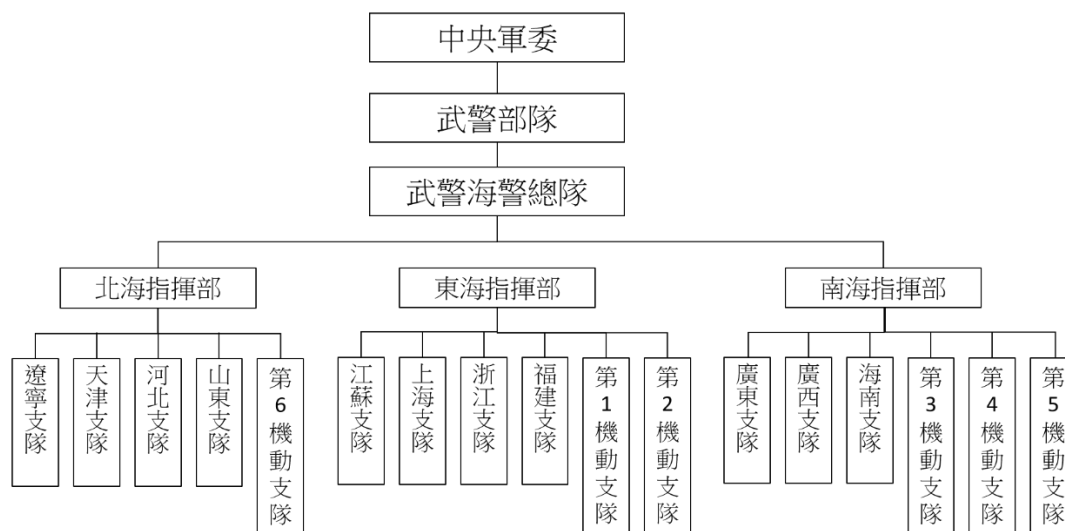


圖 6-2、中國海上警察組架構圖

資料來源：周若敏繪製

二、武警預算不列入國防預算

⁴³ 〈北京觀察\海警組建三大指揮部護海權〉，《大公網》，2019 年 5 月 23 日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2019/0523/292241.html>。

中國海警劃歸武警部隊指揮，國防預算是否包括海警部分。根據財政部公布《2018 年中央本級支出預算表》，過去一年國防支出預算並未將武警劃入其中。武警支出預算和公安、檢察、法院、司法、緝私員警一起，屬於公共安全支出部分。⁴⁴原國家海洋局的中國海警，由國土資源部海監、公安部邊防海警、農業部漁政、海關總署海上緝私警察合併而成。這四支隊伍當初是靠行政力量加以整合，各自體制、身分、職責、事權等都不相同。邊防海警上司是公安部正部級副部長兼海警局局長，比國家海洋局局長高半級，體制不健全讓各路人馬各行其是。大量海監、漁政船被劃歸武警，面臨如何轉型問題，具備實際戰力需要時間磨合。

45

三、武警利用灰色地帶引來美國反制

由於中國利用海警伸張海上主權，利用灰色地帶（gray zones）手段不會升高緊張情勢，使中國巧計得逞，更使美國強烈反彈。美國海軍前軍令部長李察遜上將（Admiral John Richardson）在 2019 年 1 月告知中國海軍司令員沈金龍，美國不會對海警或海上民兵與中國海軍區別對待，因為他們被利用作為推動北京軍事野心。⁴⁶美國海軍警告將以對付中國海軍方式來回應中國海警及海上民兵挑釁，遏制北京在南海的侵略行為。美國海岸防衛隊（US Coast Guard）緝私艦巴索夫號（USCGC *Bertholf* WMSL 750）和海軍導彈驅逐艦柯蒂斯韋伯號（USS *Curtis Wilbur* DDG-54），2019 年 3 月穿越台灣海峽，這是美國海防隊艦艇多年來首次公開穿越台海。⁴⁷

美國海岸防衛隊、日本海上保安廳與菲律賓海巡署艦艇，2019 年 7 月 3 日起在菲律賓南部海域舉行 4 天海上去除油污演練。⁴⁸美國海岸防衛隊司令舒茲上將（Admiral Leo Shultz）表示，我們將支援海軍印太司令部在南海的行動，並與盟國加強聯合演練，促進區域安全。⁴⁹對於美國海岸防衛隊前往亞太海域巡邏，反制中國海警過度執勤做法，中國國防部 2019 年 4 月例行記者會表示，某些域外國家不斷花樣翻新，強化前進軍事存在，推進地區軍事化，不僅損害沿岸國安

⁴⁴ 〈海警開支是否屬軍費？ 國防部：國防費保障包括現役部隊、預備役等〉，《搜狐》，2019 年 2 月 28 日，http://www.sohu.com/a/298312274_161795。

⁴⁵ 〈崔士方：海警劃歸武警 水炮變火炮遇難題〉，《大紀元》，2018 年 6 月 25 日，<http://www.epochtimes.com/b5/18/6/25/n10511358.htm>。

⁴⁶ Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “US Warns China on Aggressive Acts by Fishing boats and Coast Guard,” *Financial Times*, April 28, 2019, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>

⁴⁷ Idrees Ali, “U.S. Navy, Coast Guard Ships Pass through Strategic Taiwan Strait,” *Reuters*, March 25, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan-military-idUSKCN1R50ZB>.

⁴⁸ “Coast guard personnel from Japan, Indonesia and the Philippines take part in oil spill drill,” *Japan Times*, July 4, 2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/07/04/national/coast-guard-personnel-japan-indonesia-philippines-take-part-oil-spill-drill>.

⁴⁹ Richard Javad Heydarian, “US Coast Guard Churns South China Sea Tensions,” *Asia Times*, October 30, 2019, <https://www.aisatimes.com/2019/10/article/us-coast-guard-churns-south-china-sea-tensions>.

全利益，也不利於地區和平穩定，中方對此堅決反對。⁵⁰

柒、中國海上民兵

中國號稱擁有全世界最大的漁船隊伍，其中一部分編組成海上民兵，平時協助海上維權，戰時支援中國海軍作戰，被認為第三海軍。

一、海上民兵接受政府與軍方雙重領導

海上民兵屬於人民武裝部民兵的一部分，民兵有獨立組織體系，接受各級地方政府與相對應軍事司令部的雙重領導。中央軍事委員會國防動員部制定相關政策交由省軍區執行，省軍區將其民兵需求提交省政府/黨部，經同意後給予民兵建設預算。省軍區、軍分區、人民武裝部等各級地方軍司令部接著展開組織、訓練、指揮民兵工作。民兵不隸屬軍方，卻是軍方助手，能夠執行軍警民聯防。在海上，即形成海軍、海警、海上民兵聯防。中國利用海上民兵非軍非警的灰色地位，在各項海上維權衝突中，海上民兵衝鋒陷陣，幾乎是無役不與（圖 6-3）。⁵¹

content/uploads/2017/03/Naval-War-College_CMSI_China-Maritime-Report_No-1_People's-Armed-Forces-Maritime-Militia-Tethered-to-the-PLA_Kennedy-Erickson_201703.pdf.

2009 年 3 月三亞海上民兵，參與騷擾美國偵測船無暇號（*USNS Impeccable* T-AGOS-23）；2014 年 3 月參與馬來西亞航空公司失蹤 370 班機搜救；2014 年 5-7 月參與海洋石油 981 號鑽井平台護航。2018 年 8 月約有 300 艘中國漁船，在南沙渚礁（Subi Reef）與美濟礁（Mischief Reef）周邊海域下錨。2019 年 5 月澳洲皇家海軍坎培拉號（*HMAS Canberra* L02）在南海參與印度洋-太平洋奮進 2019（Indo-Pacific Endeavour 2019）聯合軍演，從越南前往新加坡時艦載直升機遭中國海上民兵以雷射光持續照射，迫使艦載直升機必須臨時返航。⁵²這些漁船 90% 平均長 51 米，排水量約 550 噸，被發現很少在捕魚，而是從事巡邏、監視、補給等任務，支援中國在爭執海域存在事實。中國海上民兵最具體事例是 9 艘粵台漁拖網漁船，編號 18xxx，長 62.8 米，2017 年由廣新海事重工股份有限公司建造。這批漁船造價所費不貲，長年往來沙堤漁港與南沙海域卻不捕魚，不是一般漁民所能負擔，顯然依靠政府大量補貼。⁵³

二、海上民兵執行情蒐救援巡邏任務

海南在三沙、潭門、儋州、三亞等地設有海上民兵連，軍方推動南海海上民兵專業化以及裝備先進化。南海海上民兵使用大噸位、高航速、抗風浪和堅固的遠洋型漁船，它們足以承受在南海爭議水域可能爆發的船隻衝撞事故。這些船隻通常選自在南海作業、對當地海況非常熟悉的漁業企業。被選中漁船會根據維權需要配備相關裝備，包括大功率通信器材、船載電子偵察裝置和防禦型作戰武器。在選人方面，中國南海民兵採用「以船定兵」策略，即根據民兵船隻實際任務需求，為其搭配所需專業人員。南海海上民兵成員，往往是在爭議水域具備豐富作業經驗漁民。他們既熟悉他國安全力量在爭議水域的運作情況和當地海況，同時又精於操控漁船。南海海上民兵另招募有著高軍事素養和作戰技能的退役老兵。他們是民兵漁船上的核心戰鬥人員，並負責對漁船的指揮和對船載各類裝備的操作。從醫療部隊退役的老兵也受到南海海上民兵青睞，他們負責民兵漁船上的醫療救護工作。中國南海民兵漁船上的人員搭配並非固定不變，不同任務會配不同的民兵。和平時期，南海海上民兵主要配合海軍、海上執法力量，實施情報蒐集、

⁵² “Scholar Points to Beijing’s ‘Maritime Militia’ in the South China Sea after Lasers force Australian Navy Helicopter to Land,” *South China Morning Post*, May 29, 2019, <http://www.scmp.com/news/asia/australia/article/3012211/scholar-points-beijings-maritime-militia-south-china-sea>.

⁵³ Gregory B. Poling, “Illuminating the South China Sea’s Dark Fishing Fleets,” Center for Strategic and International Studies, January 9, 2019, <http://amti.csis.org/illuminating-south-china-seas-dark-fishing-fleets>.

緊急救援、外圍巡邏、警戒驅離、海上對峙以及合力逼退外國船隻等任務。⁵⁴

捌、小結

中國企圖發展世界一流海軍，念茲在茲要擁有航艦，並與美國共治太平洋，尋求夏威夷以東的海上霸權。中國地緣戰略位置處於被島鏈封鎖的半封閉狀態，突破島鏈封鎖成為中國海洋強權的一大挑戰。北京將島鏈視為敵我都能互用的障礙、跳板與里程碑，因而有太平洋有三條島鏈與印度洋兩條島鏈的說法。中國反介入與區域拒止戰略分為控制海域與拒止海域，海域劃分與第一、第二島鏈吻合，更加深北京對島鏈概念的重視，尤其把台灣視為突破第一島鏈直接進入太平洋的缺口，非得併吞不可。目前美國將中國列為戰略競爭對手，中國視為跳板的台灣，反成為美國壓制中國的障礙。

中國海軍擴張的標誌是實現劉華清的航艦夢。中國自從擁有航艦以來，已經 7 次往返台灣周邊水域，或經台灣海峽，或經宮古海峽，或經巴士海峽，甚至遠到關島附近水域，向台、日美展示肌肉意味濃厚。中國還在海試的第 2 艘航艦通過台海，政治宣示作用應大於實質軍事意義。由於共同面對美國，中國更與俄羅斯舉行 10 次聯合軍演，以收模擬實戰之效。中國認為下水海軍艦艇如同下餃子一樣，擁有艦艇數量世界第一。不過比較噸位數，美國遠比中國超出甚多。主要原因在美軍為藍水海軍，單艦噸位大。中國剛從黃水海軍向藍水海軍轉變，單艦噸位小很多。若從導彈數量來看，美國是中國的兩倍多。中國海軍缺乏海上作戰經驗，後勤支援與指管通信仍然不足，尤其作戰理論更是缺乏。中國海軍擴張可能面臨國防預算緊縮問題，由於航艦、兩棲攻擊艦、導彈驅逐艦等大型艦艇單艦造價昂貴，在經濟成長持續下滑的情況下，中國龐大造艦計畫可能受到影響。由於美國全球海軍需要面對多個戰區力量分散，中國主戰區域只在第一島鏈內外，美中在西太平洋海軍實力是旗鼓相當。

北京除了發展灰色海軍艦隊，同時發展白色海警力量。再因中國軍隊人民戰爭的傳統，建設海上民兵不遺餘力。中國海警劃歸武警是海上維權執法體制的重大改變，原海警屬於行政力量，改制後武警屬於具備執法功能的武裝力量。在東海主權衝突中，海警船入侵日本釣魚台領海。在南海，頻見海上民兵在前，海警在後，海軍為後盾現象。海上民兵平時協助海警海上維權，戰時支援中國海軍作戰，執行軍警民聯防。中國利用海上民兵與海警在周邊海域伸張主權，這種灰色地帶手法頻頻得逞，導致美國放話警告並派遣海防隊緝私艦前往印太反制。

在美國重新重視的島鏈防衛中，台灣的角色是固守台海周邊。借鏡於美中經驗，台灣海上力量應將海巡納入，與海軍密切整合，妥善因應中國海警船與漁船的灰色地帶干擾。平時海巡在前，海軍在後，處理灰色地帶威脅。戰時海巡在後，海軍在前，擔任作戰支援。除了維持基本戰力，台灣版反介入與區域拒止主要包

⁵⁴ 〈中國南海民兵「以船定兵」策應海軍〉，《每日頭條》，2017 年 4 月 14 日，<https://kknews.cc/military/ae6rekj.html>。

括發展不對稱作戰概念，裝備先進戰力包括導向火箭、大砲、迫砲與飛彈（guided rockets, artillery, mortars, and missiles, G-RAMM）和一體化防空/導彈防禦系統。前者能提高中國占領台灣領土的代價，後者以隱蔽雷達與機動導彈發射車增加解放軍取得空優的複雜性，延遲其作戰時程，使其無法速戰速決。最後研發長程精確反制飛彈，能夠打擊台海對岸解放軍集結的港口、機場、油庫等關鍵設施，破壞其攻台節奏，使其攻台無法成功。

（責任校對：周若敏、姜偉文）

中國社會經濟篇 中美貿易戰之影響

第七章 中美貿易戰下中國經濟態勢與政策

王綉雯*

壹、前言

中國經濟在 2019 年因中美貿易戰而發生巨大變化。除了經濟成長率創下歷年最低紀錄之外，原本的結構性問題也加速惡化。中共官方認為這是中國經濟轉型之必然考驗，民間則認為這是改革開放 40 年來未曾有的大變局。¹

美國川普總統認為，美國在中美貿易戰的種種戰略已造成中國大陸供應鏈崩潰，逼使中共希望達成協議。他指出，美國調高關稅導致中共放手讓人民幣貶值，而中共政府向經濟挹注大筆資金是不想惡化失業潮。中共宣稱其經濟成長率是 6%，但實際上很可能是負數，中國大陸正處於 57 年來經濟發展最壞的狀況。²

然而，也有學者認為中共政權汲取社會資源之能力非常強，中國大陸將會陷入「潰而不崩」的狀態，即中國大陸在政治、生態、社會道德系統方面全面潰散，但是控制政治、經濟等資源的中共政權在今後 10-20 年之內都不會崩潰。中共政權崩潰的唯一可能性，是其處於危機同時多發且共振的狀態，即同時發生內部超大規模的社會反抗、高層統治集團發生嚴重矛盾、財政危機出現，同時還面臨外部壓力。³

中國經濟在中美貿易戰和經濟下行等內外交迫之下，是否正朝此一方向推進？中共政權對經濟情勢之判斷和處理，是否使原本表現不佳的中國經濟更加雪上加霜？抑或在美國調高關稅之後，全世界才總算看清楚中國經濟高度成長背後的真實樣貌？以下將依據現有公開資料加以探討。

貳、中國經濟發展戰略與經濟問題

一、經濟發展策略

中國大陸現今之經濟發展是建立在 1978 年改革開放政策的基礎上，藉著與其他國家之經貿往來而累積資本和經驗。中國大陸在 1980 年代仿效的雛型，正是台灣 1960 年代開始的加工出口區模式。中共仿效台灣經驗，以廣東等經濟特區吸引外資進入生產，之後「出口創匯」並強調私有制，試點成功後才陸續推展至其他地區。東南沿海各省成為帶動中國經濟成長的火車頭，而外人直接投資（Foreign Direct Investment）成為中國經濟發展「引進來」策略之主要目標。

*王綉雯，國防資源與產業研究所博士後研究，負責本章。

¹ 向松祚，〈四十年未有之大變局〉，《YouTube》2018 年 12 月 16 日，<https://www.youtube.com/watch?v=r6offNjTo4c>。

² 〈特朗普稱與中國的貿易談判進展順利〉，《美國之音》，2019 年 10 月 22 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-trade-economy-tariff-deal-20191022/5134183.html>。

³ 參見何清漣、程曉農，2018，《中國：潰而不崩》，台北：八旗文化。

另一方面，中國經濟發展達一定程度之後，中共在 2000 年第十個五年計畫中提出「走出去」戰略，鼓勵中國企業對外投資和跨國經營，發展加工貿易或開發資源。2013 年，習近平更進一步提出「一帶一路」倡議，企圖透過絲綢之路經濟帶和海上絲綢之路，建構屬於中國的國際勢力範圍和架構。

國內經濟發展則以 2015 年中國國務院提出的「中國製造 2025」計畫為藍圖，目的是使中國經濟轉型為「製造強國」。其主要內容是透過資訊化和工業化之結合，提昇製造業的創新能力和工業基礎，建立優質品牌和綠色製造，進一步擴大國際化。重點發展領域則包括：新一代資訊技術、數位控制的工具機和機器人、航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、軌道交通裝備、節能與新能源汽車、核能或再生能源發電、農機資訊整合系統、奈米材料和模組化建築、生物化學醫藥及高性能醫療器械等。

這些經濟發展策略是中共順應全球化而擬出的戰略，卻無一不挑戰由美國主導的現有國際政治經濟體制和科技霸權。因此，中美貿易戰並不是兩強間的經貿或科技「競爭」，實質上是爭奪全球霸權地位的「殊死戰」。然而，中國是否有取代美國而起之實力？是否有持續追求「強國夢」之經濟基礎？我們可從檢視當前中國經濟主要問題而得知。

二、中國經濟之主要問題

（一）經濟加速下行

中國經濟成長率自 2010 年達 10.6% 後一路下滑，2018 年開始的中美貿易戰則使其繼續探底。中國 2019 年第一季經濟成長率為 6.6%，第二季降至 6.2%，第三季繼續降至 6.0%，預估將創下自 1992 年以來的最低紀錄（圖 7-1）。

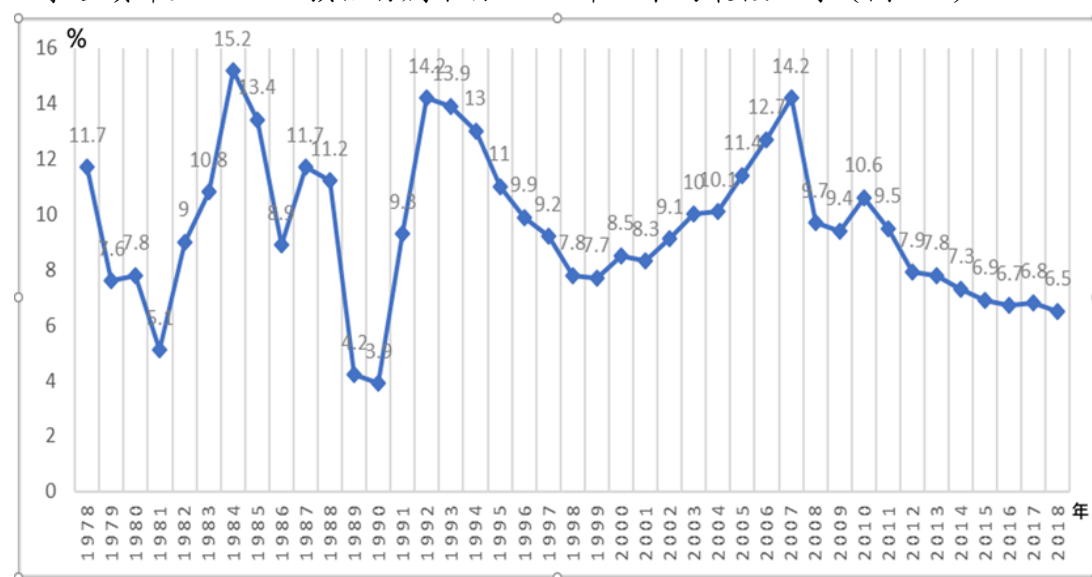


圖 7-1、中國歷年經濟成長率（1978-2018）

資料來源：王綉雯整理重製，〈安邦內部研判 2018 中國經濟涉及 22 個核心敏感問題〉，《鳳凰網》，2018 年 01 月 07 日，
http://finance.ifeng.com/a/20180107/15913514_0.shtml。

（二）債務危機嚴重

中國全國總債務對 GDP 之佔比自 2012 年起快速增加，至 2018 年第 3 季已超過 250%。除了中共中央政府債務增幅較為穩定之外，地方政府、國有企業、私營企業、家計單位之負債都顯著增加，並以地方政府和國有企業增幅最大（圖 7-2）。

中美貿易戰使得中國債務規模更加擴大，依據國際金融協會（Institute of International Finance, IIF）2019 年 7 月報告，2019 年第一季中國企業、家庭和政府三方面債務總額已超過 40 兆美元，佔 GDP 之 303%。⁴

地方政府和國有企業債務大幅增加的主要原因之一，是地方政府配合中共中央之刺激經濟政策，將大量資金投入於投資效益差的基礎建設。另一方面，中共加強「國進民退」政策，或是民間企業因經濟下行、中美貿易戰等因素而紛紛倒閉或破產，由地方政府和國有企業接收，也造成兩者債務加速增長。

據路透社報導，中國 2019 年 1-8 月地方債發行總額已近 4 兆元人民幣，幾近 2018 年地方債全年發行總額。地方債務之嚴峻，使中國大陸數個省級審計單位在 2019 年初，就對所屬地方政府之債務規模發出警告。同時，這也造成中國大陸各地金融機構呆帳問題加速惡化，至 2019 年前半年為止，中國大陸各地已約有 4,000 家小型銀行出現呆帳或倒閉問題。這迫使掌握全國約 40 兆美元資金的中國四大國營銀行（中國銀行、工商銀行、建設銀行、農民銀行）自 2019 年 5 月起不斷對地方小型銀行注資紓困。

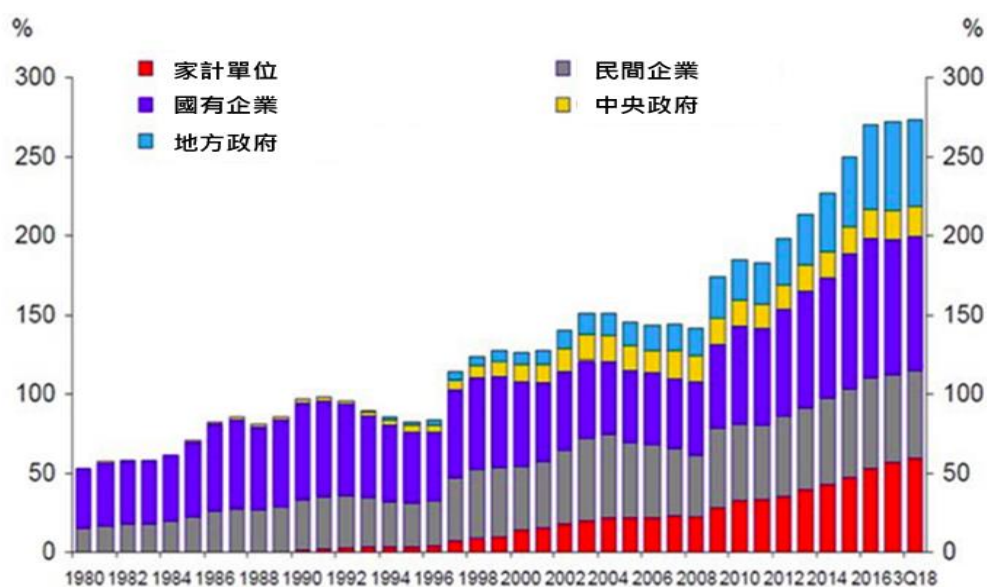


圖 7-2、中國債務對 GDP 之佔比（1980-2018）

資料來源：Torsten Slok, Deutsche Bank, torsten.slok@db.com, April 2019。

⁴ 〈國際金融協會：中國總債務超過 GDP 的 3 倍〉，《美國之音》，2019 年 7 月 18 日，<https://www.voachinese.com/a/china-debt-gdp-20190718/5005295.html>

然而，2019 年 10 月底至 11 月初，中國大陸的河南和遼寧又接連發生地方中小型銀行擠兌事件。河南洛陽的伊川農村商業銀行自 10 月 29 日起連續 3 天被擠兌，經當地政府大力介入才暫時平息；11 月 6 日遼寧營口市的沿海銀行也傳出財務危機而發生客戶大量提款情形，顯見中國地方呆帳問題之嚴重。

未來兩三年之內，中國地方政府將有 3.8 兆元人民幣（5,600 億美元）的債務到期。屆時如果無法清償本金和支付利息，恐將引發中國金融體系動盪，因此，西方社會普遍認為債務問題才是中國經濟最大的風險。

單位：十億人民幣

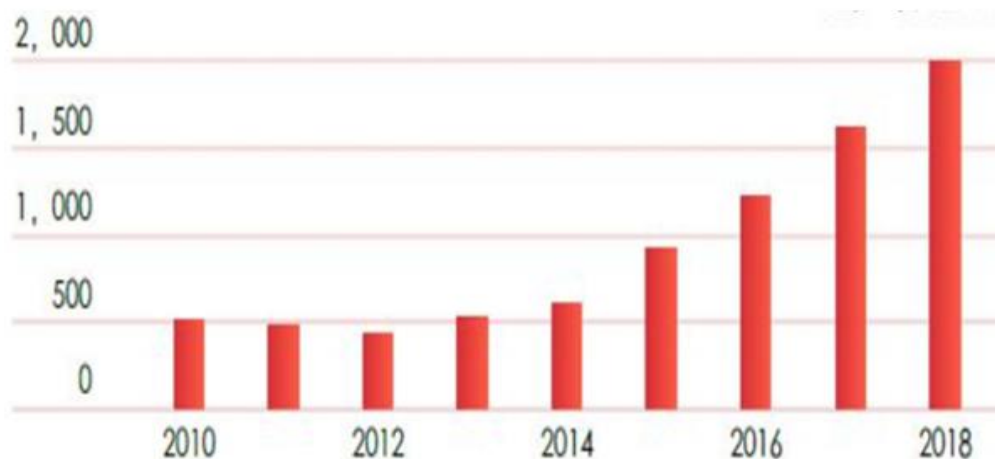


圖 7-3、中國商業銀行不良債權規模（2010-2018）

資料來源：〈不良資產放量，牛資管等金融科技企業崛起〉，《焦點中國網》，2019 年 6 月 27 日，<http://www.fcouschina.com/kuaixun/4136.html>。

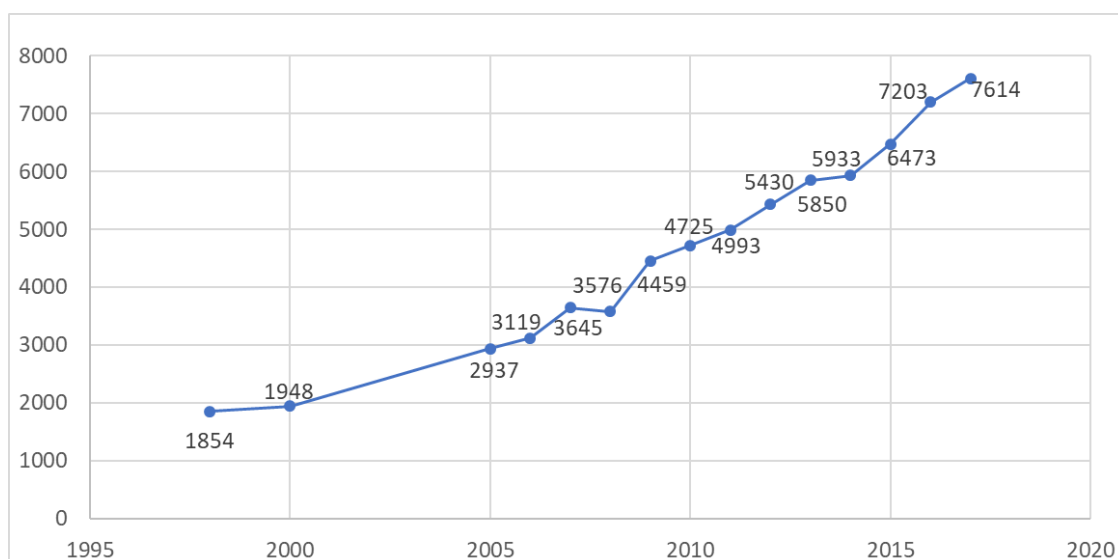
（三）房地產泡沫難解決

中國房市目前總值高達 430 兆元人民幣，被西方媒體稱為史上最大泡沫。房地產向來是中共刺激經濟的主要手段之一，自 2008 年全球金融危機以來，中共持續助長房地產市場，造成全國房價一路上漲（圖 7-4）。各地方競相建屋造成全國空屋數量超過 4,000 萬戶，很多省分出現無人居住的鬼城，但是房價還是繼續上漲。至 2019 年 6 月為止，中國新成屋價格已持續上漲達 45 個月之久。為此，中共中央不得不加強緊縮房地產融資並進行調控。

然而，房市調控政策卻造成房地產業的倒閉潮和大量裁員。依據中國法院公告顯示，2019 年 1 月 1 日到 7 月 27 日，中國大陸宣告破產清算的房地產企業已達 275 家，年增率為 40.4%。不只各地方中小型房地產業者大量倒閉，連中國房地產三大巨頭：恆大、萬科、碧桂園集團也因獲利遽減而大量裁員，人數超過 1.8 萬人。

另一方面，房價一路高漲造成人民消費能力減弱。依據中國國家統計局資料，中國每人每年可支配所得在 2018 年度約 2.8 萬元人民幣，家庭債務佔了 53%，

其中居住支出就佔了 23.4%。⁵換言之，在購屋房貸負擔吃重之情形下，民間家計消費能力受到很大的影響。如何安全消除史上最大房地產泡沫而不影響經濟安定，成為中共政府當前最棘手的問題之一。



單位：人民幣：元／平方公尺

圖 7-4、中國全國平均房價情形（1998-2017）

資料來源：〈2017 年全國平均房價 7614 元 北京等 6 省市房價超 1 萬〉，《搜狐網》，2018 年 11 月 15 日，數據來源：《2018 中國統計年鑑》，
http://www.sohu.com/a/275477389_350221。

（四）國進民退擴大

在共產黨國資本主義下，中國經濟結構之最主要特徵是「國主民從」。國有企業（以下簡稱「國企」）壟斷大部分資源，如：石油、銀行、電信、鋼鐵等，對 GDP 之貢獻卻不到 40%，甚至擠壓民間企業（以下簡稱「民企」）生存發展空間。民企是中國大陸改革開放導入私有制之後，促進中國經濟發展之主要關鍵。民企對中國經濟之貢獻，「貢獻了 50% 以上的稅收，60% 以上的 GDP，70% 以上的技術創新，80% 以上的城鎮勞動就業，90% 以上的新增就業和企業數量」。⁶

然而，民企在中國大陸除了無法與國企競爭之外，又因為中美貿易戰、外資撤退和經濟下行加深其生存和經營難度。由於銀行資金優先流向國企，民企只能向利率更高的影子銀行借貸。為了避免產生系統性的金融問題，中共自 2015 年起加強監管中小企業借貸的 P2P 網貸平台或影子銀行，使得中小型民企紛紛倒閉或裁員。據非官方估計，2018 年中國民企倒閉數量約 500 萬家，佔其總數 3,000

⁵ 〈2018 年居民收入和消費支出情況〉，《國家統計局》，2019 年 1 月 21 日，
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201901/t20190121_1645791.html。

⁶ 此為中共副總理劉鶴於 2018 年 10 月 19 日接受《新華社》記者等採訪之發言。

萬的 1/6。⁷其中，許多以股票高比例質押貸款的民企因資金斷鏈和債務危機，不得不以股償債將股權轉讓給國企或地方政府，且約 60%是以無償轉讓或行政劃撥方式轉讓。

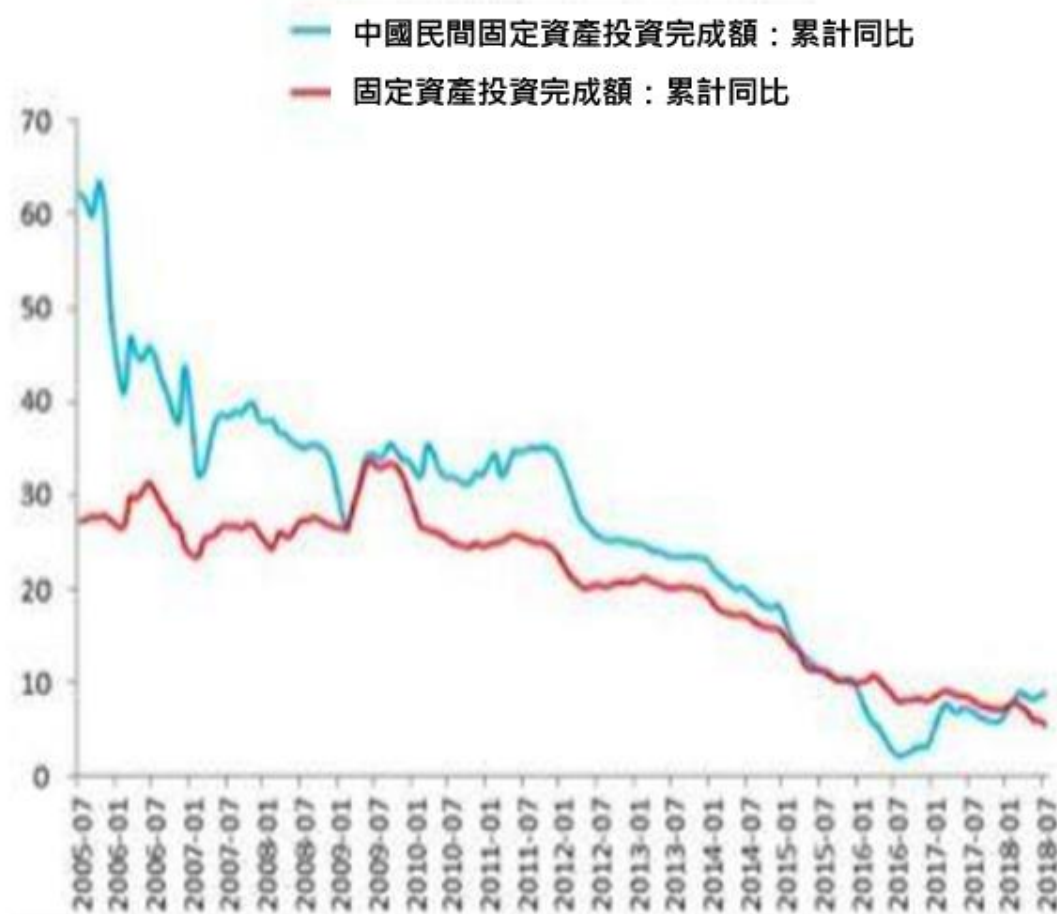


圖 7-5、中國民間固定資產投資完成之情形(2005/07-2018/07)

資料來源：〈劉勝軍：國進民退只是市場行為 並非政策信號〉，《金融界》，2018/09/28，<http://opinion.jrj.com.cn/2018/09/28081725147567.shtml>。

另一方面，中共自 2015 年起推動「混合所有制」改革，也強化了國企接受或併購民企之風潮。中國國務院國有資產監督管理委員會（以下簡稱「國資委」）、地方國資委及中央事業單位，趁機接受民間上市公司的股權轉讓，並聚焦在「國家安全、國計民生、關鍵核心技術」的相關領域。換言之，中共政府趁機針對具國防、經濟和科技發展重要性的民企大肆收購或參股。未來，中共政府還準備將混合所有制推廣至所有大型民營、港澳台資、外資企業等，強烈打擊私有制和民間企業之發展。

此外，在反貪腐大旗之下，中共也加強共產黨在企業內部的領導。中國國務

⁷ 〈國進民退：北京的國企戰略部署〉，《美國之音》，2019 年 2 月 9 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-private-vs-state-owned-businesses-20190208/4778808.html>。

院 2019 年 9 月公布《關於如何加強和規範事中事後監督的指導意見》，在企業等機構內部建立「吹哨人制度」，鼓勵企業內部人員揭露該機構的違法違規行為。同時，中共政府也加強取得民間企業之經營權，例如：阿里巴巴馬雲、騰訊集團馬化騰、聯想集團柳傳志、百度集團李彥宏、京東集團劉強東等大型民企創辦人，都在共產黨加強領導後紛紛放手經營權。在地方層級上，中共則推行「政府事務代表」制，由地方政府派黨政幹部進駐民間企業。例如：杭州市委辦公廳派黨政幹部進駐轄內百家重點企業（如：阿里巴巴、娃哈哈集團、吉利汽車等），河南、廣東、陝西、貴州等地也陸續推行。

由於國企缺乏民企的創新活力和經營效率，長期而言，「國進民退」將逐漸扼殺中國經濟發展之動能。

（五）失業人口增加

「國進民退」的另一個目的是控制失業潮。中國製造業失業率其實在中美貿易戰之前就已經開始升高，主要因為中國經濟正從出口導向朝內需拉動轉型，而且中國製造業也面臨著印度和東南亞國家勞動力低成本的衝擊。中美貿易戰促使外資大量撤離，加上民企倒閉潮，造成大量失業人口。依據中國最大投資機構中國國際金融公司（CICC）報告，2018 年 7 月至 2019 年 7 月這一年內，中國工業部門減少了約 500 萬個職位，失業總人數佔工業就業總人數之 3.4%。其中，因中美貿易戰而喪失的工作職位約有 200 萬個。⁸雖然以中國總勞動人口 2018 年為 7.88 億人來看，貿易戰造成的失業人口只佔總勞動人口的 0.24%，且中共官方公布的全國城鎮登記失業率，過去 15 年來都在 3.5%至 4.5%之間，2018 年甚至只有 3.8%，創 2002 年以來最低記錄。不過，從「穩就業」成為中共今年兩會「六穩」工作目標之首來看，中國大陸實際上的失業問題應該非常嚴峻（圖 7-6）。

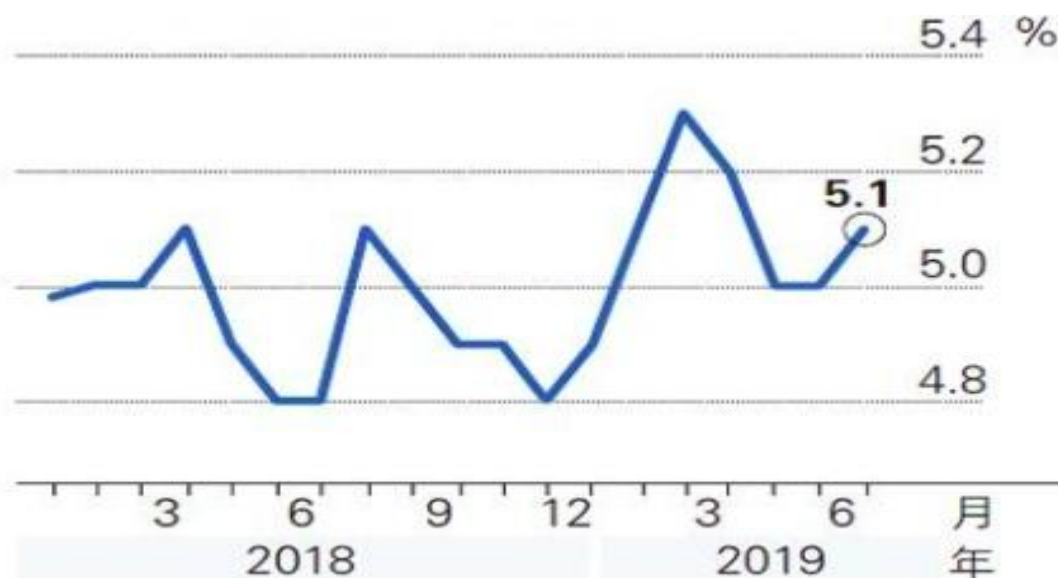


圖 7-6、中國大陸 2018 年 1 月-2019 年 6 月失業率之變化

⁸ 〈中金公司稱貿易戰已使中國損失近 200 萬崗位〉，《美國之音》，2019 年 7 月 25 日，<https://www.voachinese.com/a/china-job-trade-tariff-manufacturing-20190725/5014175.html>

資料來源：〈失業率微升 大學生畢業就業壓力增〉，《明報新聞網》，2019 年 7 月 16 日，
<https://news.mingpao.com/pns/%E7%B6%93%E6%BF%9F/article/20190716/s00004/1563216632615/>。

（六）資本外移造成外匯短缺

美中貿易戰自 2018 年 3 月開打以來，隨著美國逐次擴大品項和稅率，全球產業版圖加速重組。中國大陸以美國為主要出口市場的內外資產業紛紛外移，擴大原本即已因經濟下行和習近平反貪腐等因素外逃的資金規模。再加上中共「一帶一路」計畫在海外到處撒錢，中國大陸民企也配合增加對外投資，造成中國外匯存底快速流失。特別是 2015-2016 年這兩年之內，資本外流總額達 1.28 兆美元，是外匯流失的高峰期。為了防止資本外移，中國央行除了加強資本流動管理之外，更從 2017 年開始緊縮資金匯出。例如：嚴控個人和企業購買外匯、不得用於海外買房或投資股票、限縮境外提款金額、要求金融機構繳交大額交易報告、公布銀行個人非法買賣外匯名單等。

但是，儘管中共政府嚴控外匯流失，資金還是利用間接或非正式管道移出。例如：中國人海外旅遊到處爆買，約 60%是以境外購買金融商品（如：保險）或海外置產等方式將資金轉移至海外；或是由民間企業和外國廠商進行虛假的貿易契約、利用地下錢莊等不同途徑移出资產。

依據中國國家外匯管理局之數據，2019 年上半年中國國際收支平衡表中，「淨誤差與遺漏」項目高達 1,312 億美元，創五年來新紀錄。⁹「淨誤差與遺漏」（Net Errors and Omissions）是指無法解釋的資金流動項目，被視為是反映地下資金流出的指標（圖 7-7）。加上為了平衡美國在貿易戰中調高之關稅，人民幣對美元匯率在 2019 年 8 月跌破 7 元關卡，未來應有更多中國大陸的資產因在國內不斷貶值而加速外逃。

資產外逃造成中國外匯存底大量減少。2015 年中國股市崩潰之後，外資和中國人都試著將資金搬出中國大陸，結果，2015 年~2017 年之間中共賣出約 25% 的外匯存底，總額從原本 4 兆美元急減至 3 兆美元。根據中國國家外匯管理局資料，2019 年 9 月中國外匯存底減少 148 億美元，降至 3.092 兆美元，大幅超過經濟學家原先預期的 60 億美元。¹⁰另，依據學者研究，雖然中國外匯存底之金額仍是全球第一，但是其中有 2 兆美元是外債，且 2/3 是一到二年的短期債務；大約 1/5（約 6 千多億美元）來自外商投資，在外資匯出時必須兌換；剩下約 5 千億美元外匯，必須維持中國經濟之日常運轉，例如：購買石油等。因此中共政府

⁹ 〈逾 4 兆元被偷搬到海外！中國「隱形資金」大出逃，下一個危機是？〉，《商業週刊》，2019 年 10 月 15 日，<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3000449>。

¹⁰ 〈中國 4 兆資金偷渡出國 上半年創新高 民幣重貶加劇外逃〉，《蘋果日報》，2019 年 10 月 13 日，<https://tw.appledaily.com/finance/daily/20191013/38468533/>。

可支配之外匯存底很少，應是到了捉襟見肘的地步，才會不斷緊縮外匯管制。¹¹

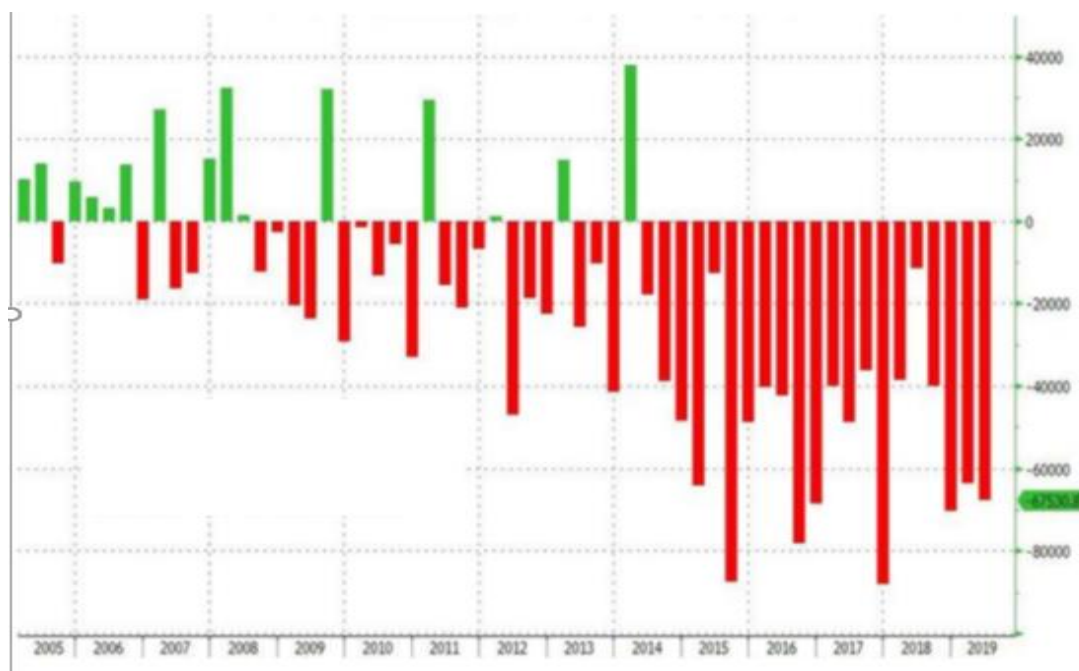


圖 7-7、中國國際收支的「淨誤差與遺漏」之情形（2005-2019Q2）

資料來源：〈IIF：中國「走後門」資金外流創新高 達 1310 億美元〉，《鉅亨網》，2019 年 10 月 16 日，<https://news.cnyes.com/news/id/4396830>。

參、中美貿易戰的新影響及北京之因應

中美貿易戰除了使中國經濟結構內部的原有問題更加惡化之外，也產生不少新的變化，最主要的新影響當屬產業鏈分流造成廠商外移，以及美國加強對中高科技管制。

一、中美貿易戰對中國之新影響

（一）加速產業鏈分流與廠商外移

中美貿易戰對全球和中國經濟最大的影響，當屬全球產業鏈之碎裂與重組。以台商為例，原本的全球化架構中，「台灣出口零組件—大陸組裝—成品銷往美國」的三角貿易模式，逐漸轉為「中國大陸內需市場/非歐美市場取向 vs. 歐美市場取向」的兩大陣營分流模式。台商在美國客戶要求之下紛紛遷出中國大陸或移往印度和東南亞；而以美國為出口市場的陸廠，如：紡織、製鞋等產業也在關稅提高

¹¹ 中國旅美學程曉農之言。〈沒錢了！中共緊收換匯〉，《大紀元台灣》，2019 年 8 月 15 日。
<https://www.epochtimes.com.tw/n289352/%E6%B2%92%E9%8C%A2%E4%BA%86%EF%BC%81%E4%B8%AD%E5%85%B1%E7%B7%8A%E6%94%B6%E6%8F%9B%E5%8C%AF.html>。

和人民幣貶值之壓力下，陸續移至東南亞等薪資更低廉的地區。這樣的產業鏈重組和變動，確實是中國大陸自 1978 年改革開放以來首見，無論中美經濟未來是否「脫鉤」(decoupling)，原有的產業鏈都已無法恢復，對地緣政治也帶來重大的影響。

(二) 美對中加強高科技管制

另一方面，面對「中國製造 2025」及中國大陸在高科技方面的競爭，美國則努力加強對中高科技管制，以遏止中共運用「中國製造 2025」和「一帶一路」計畫，成為下世代全球或區域霸權之可能性。

2018 年 11 月，美國商務部工業安全局 (Bureau of Industry and Security, BIS) 提出對關鍵技術和相關產品出口管制之初步架構，擬列管 14 項對美國國家安全具有重要性的軍民兩用技術，包括：生物科技、人工智慧及自動學習、定位定時導航、微處理器、先進演算、數據分析、量子通訊與感測、物流技術、積層製造 (3D 列印等)、機器人、腦機介面、極超音速、先進材料、先進監視技術等，並開放聽取社會意見。目前可能在 2019 年 11 月宣布第一波技術管制清單，包括量子計算、3D 製造及可指導人工智慧的演算法。¹²

對於中國企業，2019 年 5 月美國將華為及其相關企業列為出口管制實體名單；2019 年 6 月，又以抵觸國家安全和外交政策利益為由，將 5 家中國超級電腦研發產製廠商和機構列入；10 月 7 日，繼續將 28 個中國公安機構與 8 家有關臉部辨識等人工智慧 (AI) 監控技術之企業列入，如：海康威視、商湯科技和曠視科技等。

美國加強對中高科技管制，使中美貿易戰重心從關稅轉移至高科技，也開啟兩國長期爭霸之序幕。

二、北京政府之因應

(一) 內需驅動型經濟

面對經濟下行和中美貿易戰，以及產業結構轉型之需求，中共政府意圖將經濟發展形態由依賴出口創匯轉為內需帶動，並將重點置於促進國內消費。

2019 年 1 月，中共政府公布《進一步優化供給推動消費平穩增長促進形成強大國內市場的實施方案 (2019 年)》；6 月，又公布《推動重點消費品更新升級暢通資源迴圈利用實施方案 (2019-2020 年)》，企圖以汽車、家電、消費電子產品等做為驅動內需之重點。8 月底，中國國務院公布〈國務院辦公廳關於加快發展流通促進商業消費的意見〉20 條，強調重視發展流通、擴大消費，優化消費環境，激發國內消費潛力等。

¹² “Trump Officials Battle Over Plan to Keep Technology Out of Chinese Hands”, *New York Times*, October 23, 2019, https://www.nytimes.com/2019/10/23/business/trump-technology-china-trade.html?_ga=2.193101486.2017600839.1572531272-1606544914.1572531272

然而，中共政府持續打擊私有制、強化「國進民退」，加上外資撤離、資金斷鏈，使民間企業經營困難而紛紛倒閉或裁員。房地產泡沫則導致家庭債務因房貸吃重而排擠消費能力。加上地方政府債臺高築，難以政策補貼來刺激民間消費。此外，中國大陸雖出現一擲千金的土豪或貪腐致富的權貴階級，但是整體社會之貧富不均問題非常嚴重，而且城鄉收入差距很大。依據中國統計局數據，總數 5.6 億、佔總人口 40% 的農村居民，每人平均可支配收入在 2018 年為 14,617 元人民幣，約只為城鎮居民收入的 1/3，實際消費能力更不到城鎮居民的 1/5。

另一方面，2019 年的非洲豬瘟問題造成豬肉價格飆升，帶動中國大陸物價上漲，連帶影響民間消費力道。依據中國商務部 10 月公布之資料，中國大陸 2019 年 1-9 月物價平均上漲 2.5%，9 月份同比上漲 3.0%，其中畜肉價格上漲影響居民消費價格上漲 2.03 個百分點。36 個大中城市之食用農產品價格累計同比上漲 8.4%，9 月份同比上漲 16.6%。同時，汽車和石油製品消費不振，金銀珠寶、通訊器材、建材、傢俱和家電之銷售成長率，也比 2018 年同期降低 8.1、4.3、4.2、4.2 和 2.3 個百分比。¹³ 由此可見，擴大民間消費政策並無成效，且中國現有之經濟和社會結構短期內也難以內需驅動經濟成長，中國經濟轉型所需之時間恐怕還很長。

二、寬鬆的貨幣財政措施

「印鈔票救經濟」是中共政府因應經濟問題的慣用手法。在美中貿易戰和經濟下行之壓力下，中國總理李克強在 2019 年兩會上宣佈減稅 2 兆元人民幣，鐵路投資 8000 億元、公路水運投資 1.8 兆元等等，被認為是新「四萬億計畫」。

2019 年 8 月 5 日，人民幣兌美元匯率跌破 7:1 關卡之後，中共政府在 9 月 16 日全面下調金融機構存款準備利率 0.5%，並宣布 10 月 15 日、11 月 15 日省級商業銀行之存款準備利率再下調 1%，總計釋出 9,000 億元人民幣的銀行資金。同時，中共中央政府也要求地方政府加速發行用於基礎建設之專項債券並增加發債規模。這樣大規模釋出資金、擴大基礎建設投資之刺激經濟措施，極可能重蹈 2008 年「四萬億計畫」覆轍，使中國原本龐大的債務問題更加惡化。

另一方面，中國國務院在 2019 年也開始積極推出加強銀行放貸給中小企業強度等政策，嘗試解決中小企業融資困難之問題。中國人民銀行及銀保監會更在 2019 年 6 月底發布《中國小微企業金融服務報告（2018）》，提出「加強金融科技運用，提升小微企業金融服務效率」之建議。北京政府有意透過物聯網、大數據、雲計算、區塊鏈等新興技術，提升銀行對中小微企業金融服務之效率。然而，此一金融科技創新策略能否確實改善中小企業之情形，恐待後續觀察。

¹³ 〈商務部市場運行司負責人談 2019 年前三季度消費市場運行情況〉，《中華人民共和國商務部》，2019 年 10 月 21 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sjld/201910/20191002906157.shtml>。

三、推動智慧製造

為了擺脫對美依賴、建立高度自主的產業鏈，中共政府在 2012 年提出「工業轉型升級規畫（2011～2015 年）」，2015 年更提出引起世界側目與美國戒心的「中國製造 2025」。其中，以德國工業 4.0 為範本的「智慧製造工程」自 2015 年起開始試點運作，至 2018 年底已建立了 300 種以上、超過 20 種產業領域的中央級示範場域，並加入工業物聯網（Industrial Internet of Things, IIoT）與人工智慧（Artificial Intelligence, AI）等之應用。

另一方面，為了在晶片和作業系統等領域達到高度自主，中共政府 2014 年公布〈國家積體電路產業發展推進綱要〉，並成立「國家集成電路產業基金（簡稱「大基金」），其規模被視為全球半導體業有史以來企圖心最大的投資計畫。¹⁴大基金第一期資金來自中國國內主要廠商，包括：國開金融、中國煙草、北京亦莊國際投資、中國移動通信集團、上海國盛集團、中國電子科技集團、華芯投資等公司，總金額達 1,372 億元人民幣，並投資 23 家半導體公司。主要目標是推動中國大陸晶片技術研發和生產製造之自主發展。其成果也頗為可觀，中國境內半導體產業銷售額 2018 年高達 6,532 億元人民幣，以晶片設計產業發展得最快。第二期大基金進而擴大募資目標至 2,000 億元人民幣，並 5G 和 AI 為主要投資焦點。

但是，中國大陸在人才和技術方面有很大的缺口。以半導體而言，中國半導體的人力缺口目前約 30 萬人，預計 2020 年會成長至 40 萬人，特別是 IC 設計、晶圓代工、記憶體製造及封測領域。另外在技術方面，歐美各國對於中國以併購方式取得尖端科技已有戒心，中國大陸未來如何不靠坑蒙拐騙或抄襲複製等伎倆突破技術研發之關卡，將是決定其半導體產業成敗之關鍵。

¹⁴黃欽勇，2019，《科技島鏈》，（台北市：大橡股份有限公司出版，2019.06），頁 73。

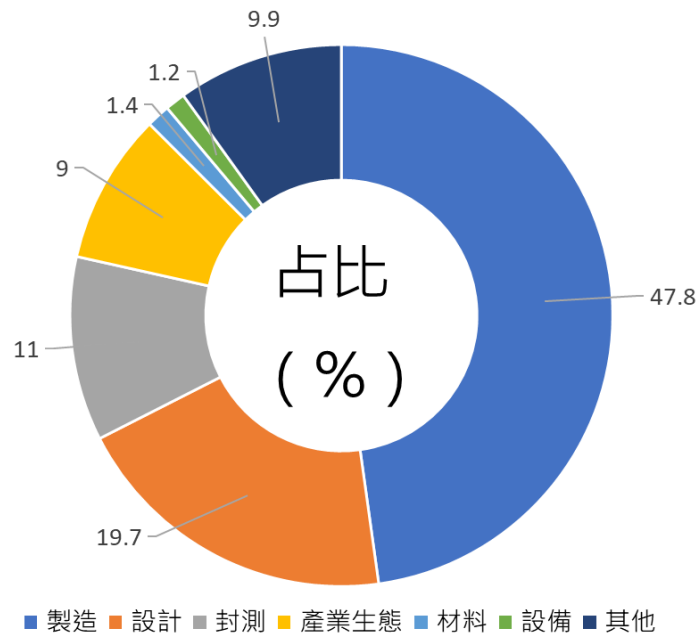


圖 7-8、中國國家集成電路產業基金投資概況

資料來源：周若敏重繪自〈陸半導體大基金 9,200 億到位〉，《經濟日報》，2019 年 7 月 27 日，<https://money.udn.com/money/story/5604/3953503>。

四、加速區域經濟布局

中共在 2019 年 8 月發布新增 6 個自由貿易試驗區，範圍涵蓋黑龍江、河北、山東、江蘇、廣西、雲南、雲南 6 大地理區塊，目的是以差別化推動改革試點，並加強與周邊國家之雙邊關係。

這 6 大自貿區各有不同的重點產業和功能，例如：黑龍江之重點產業為新能源材料、著重與俄羅斯和東北亞之區域合作關係；廣西則注重生醫和創新科技，聚焦和東協國家之合作等。加上此前不久提出的上海臨港新片區和深圳中國特色社會主義先行示範區，以及正在規劃中的「京津冀協同發展」「長三角一體化」「粵港澳大灣區」等區域戰略，顯見中國區域經濟布局已逐漸成型。

同時，各地區為了爭取資源均已提前規劃布局，展開近兆元人民幣之投資計畫。例如：「長三角一體化」戰略將以上海和浙江為核心，串連起散落在長江流域之人工智慧、積體電路等先進製造業聚落，並整合各類創新資源和建立產業平臺，規劃產值和規模可達兆人民幣的未來產業。

而「粵港澳大灣區」戰略則將形成香港國際創新科技中心、粵港澳大灣區國際科技創新中心、珠三角國家自主創新示範區等創新基地，並擴大粵港澳地區之智能化佈局，例如：智慧電網等。廣州和粵港澳大灣區海域則預定將突破 5G 在港口陸地和海域等特殊地形的覆蓋技術，發展成 5G 港口。

河北的京津冀區域則規劃為尖端科技之育成重鎮，預定培育出量子科技、網路空間安全等領域之國家實驗室，並設立基礎材料、光電、高端晶片等重要領域

之新型研發機構。¹⁵

上述規劃顯示中共嘗試以區域經濟布局和加強與鄰國之雙邊合作關係，突破中美貿易戰困境、重新吸引外資，並帶動產業轉型和新形態的改革開放。



圖 7-9、中國大陸 2019 年 8 月新增 6 個自貿區發展重點

資料來源：楊日興，〈陸加速開放 新增 6 自貿區〉，《工商時報》，2019 年 8 月 27 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190827000228-260202?chdtv>。

五、通過《外商投資法》和 26 條對台措施

為了因應中美貿易戰和吸引外資，中共在 2019 年 3 月第十三屆全國人大二次會議中通過《外商投資法》，加強對外開放力度，預計從 2020 年 1 月 1 日開始實施。《外商投資法》共 42 條，除了國民待遇與負面清單、智慧財產權保障、有形資產保障等對外資有利之設計外，也有反壟斷併購、反歧視措施、外商資訊報告、國家安全審查等牽制外商之措施。由於其條文內容含糊，給予中共政府很大的行政解釋空間，特別是強制技術轉讓和智慧財產權保護，無法獲得美國政府信

¹⁵ 〈區域經濟新版圖謀劃萬億級投資〉，《新華網》，2019 年 5 月 14 日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-05/14/c_1210133095.htm。

任。¹⁶

此外，為了鼓吹台灣資金和人才西進，中國國台辦繼 2018 年 2 月發布 31 條對台措施之後，2019 年 11 月 4 日又公布共 26 條的〈關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉（簡稱「26 條對台措施」）。其內容針對台灣企業、台灣民眾各有 13 條，明訂台人能與中國民眾享同等待遇，台資企業可同等參與中國大陸重大技術裝備、5G、循環經濟（資源回收）、民航、主題公園、新型金融組織等投資建設，在融資、貿易救濟、出口信用保險、進出口便利、標準制定等政策享有同等待遇。特別是在 5G 部份，台資企業可按市場化原則參與大陸 5G 技術研發、標準制定、產品測試和網路建設。此外，針對台灣人才，中共除了擴大招收台灣學生和給予同等申請資助等資格之外，也認可在學研機構、公立醫院和高科技產業任職之台灣人士的專業工作業績和專業工作年限。¹⁷換言之，中共企圖以與大陸國民同等待遇等條件，誘使台灣產業、金融業和人才加碼西進。

肆、中美貿易戰未來對我國之可能影響

一、中國經濟持續下行對我國之可能影響

中國經濟下行主要是其結構性問題所致，中美貿易戰則是加速且擴大其惡化。中共政府雖在貿易戰開打後實施寬鬆的貨幣政策，並宣布人民幣 2 兆元的減稅降費計畫和增加中小企業貸款 30%，但目前仍未見成效。中國大陸除非迅速找到新的經濟成長驅動力，否則經濟下行應會持續。然而，中國經濟持續下行對我國並非有利。我國國內手機產業生態為例，有屬於蘋果供應鏈者，也有屬於華為供應鏈者，甚至還有留在中國大陸未回流的台商。因此，中國經濟持續下行甚或香港問題惡化，都會影響我國產業安全和金融安定。

二、中國大陸將加強挖角台灣高階人才和技術

中國大陸無法從歐美先進國家獲得外資、人才或技術時，會加強對日本、南韓、台灣等鄰近國家相關資源之汲取。特別是中國大陸對外併購高科技企業取得技術，已使歐盟和美國等先進國家有所警覺而加強科技管制，因此，中國大陸將轉以高薪向台灣、南韓、日本等亞洲鄰國挖角人才，特別是同文同種的台灣。中國大陸挖角首要目標是台灣產業之高階人才，這些被挖角去大陸的人才，不僅能提供中國大陸在技術面的突破，其多年累積的業界資歷還能提供相關的人脈網絡和關係，協助中國大陸建立產業整合的合作平台和技術團隊。

三、在陸台商與中國國企之關係會更緊密

在中美貿易戰造成全球產業鏈分為「紅色供應鏈」陣營和「非紅色供應鏈」

¹⁶ 王國臣，〈中國大陸《外商投資法》的可能影響〉，《經濟前瞻》第 183 期，2019 年 5 月，第 68-73 頁。

¹⁷ 〈“26 條措施”逐條解讀〉，《國台辦台灣事務辦公室》，2019 年 11 月 4 日，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201911/t20191104_12214955.htm。

陣營，且在中共政府加強「國進民退」之背景下，在陸台商未來勢必更加依賴其與中國國企之關係。另一方面，中國大陸混合所有制改革若持續推廣至所有民間企業，中共黨國資本將更容易隱身在大型民企背後從事活動。其角色將類似控股公司，與海內外民間資本交織於中國民間企業的股本結構中，形成「國有民間企業」(State-Owned Private Enterprise, SOPE)。

四、陸資或大舉入台買台灣

2009年7月我國政府正式開放陸資來台投資之後，陸資合法投資了電動車製造、餐飲業，收購清潔劑和按摩椅品牌；同時也利用人頭或經第三地等方式，設立手機遊戲、房地產公司等。正式申請入台的陸資容易管理，但是隱身於「外資」名義、以海外子公司名義合法申請入台的陸資卻不易發覺。更甚者，陸資若是買下台商在陸子公司而後「回流」台灣，我國政府也很難察覺。陸資來台除了買房地產、買企業之外，購買通訊網路和港口等關鍵基礎設施有國安疑慮，大舉進入股市則使台資和陸資相互交融難以界定，更容易影響我國金融安定。

伍、小結

中美貿易戰造成中國經濟加速下行，並且引發新的結構性變動。然而，中共政府2019年之對應措施，不是因襲舊習以基礎建設和印鈔票救經濟，就是推出緩不濟急的長期政策，甚至企圖將經濟成長責任推給消費力疲弱的民間社會。另一方面，2019年「國進民退」擴大進展，實際上已嚴重損害中國大陸國內外資本對於中共政權保障私有制和民企發展的信任，若要恢復信心可能也需要中共進行大幅的改革和花費較長的時間。因此，雖然中共持續推動智慧製造和強化區域經濟布局，如果美國不改變嚴控技術流出等鎖住中國咽喉般的對抗策略，中國經濟恐難以好轉。

為了汲取經濟發展之資源，中共政府應會加強和台灣的經濟關係。除了大量挖角台灣高階人才和技術之外，也會使在陸台商和大型國企更加緊密結合。混合所有制改革除了使民間股東參與中國國企之外，中國國企也可入股中國大陸境內各種台資或外資企業，讓國企可以隱身在各種民企背後進行活動而不被發覺。另一方面，陸資也可以透過各種間接管道，以「外資」身份入台買下相關企業，甚至參與重要基礎設施，嚴重時甚至可危及國家安全。

本章建議政府要擬定多元政策留住產業高階人才，並提供政策誘因鼓勵在陸人才回流，因為「人才」才是台灣經濟長遠發展之根本。此外，政府也應從資金流動之足跡，追蹤在陸台商和來台外資背後的紅色資本來源，避免中國國企或軍工產業資本進入台灣發展。

(責任校對：曾偉峯、伍啟逢)

第八章 香港「反送中」抗爭與中國社會維穩

曾偉峯*

壹、前言

2019年6月香港大規模「反送中」抗爭的爆發，讓中國嚴加控制國內社會，避免反政府運動跨境傳播，造成治理危機。2019年是中共建政70週年，也是天安門事件30週年，因此是社會維穩的重點年度。中國一直以來小心翼翼地避免「逢九必亂」，香港「反送中」抗爭影響之大，則是2019年中國最顯著的「亂」。也因為「反送中」抗爭，跟2018年相比，2019年中國國內被報導的社會抗爭數量與強度明顯減少，官方針對社會維穩工作更加強化，來因應中國經濟下行、中美貿易戰以及香港動盪可能造成的內部社會不穩定。

2019年的社會抗爭態勢不同於2018年，2018年的中國社會爆發了許多社會抗爭，如退役軍人在鎮江、河南、成都等地發起維權抗爭，全國性的卡車司機集體罷工爭取權益、北京天主教徒控訴政府打壓家庭教會、P2P網貸平台投資者因平台倒閉導致血本無歸上街抗爭、或是廣東佳士科技抗爭運動為工人爭取工作環境與福利之改善。2019年則是中共建政的70周年以及天安門事件的30周年，中國政府因此加強維穩工作，自2019年3月兩會（全國人大與政協會議）召開時加強社會維穩管控，中國社會的抗議的報導在媒體上變得少見，國際上注意的焦點多為新疆集中營的維穩，而到了6月香港「反送中」大遊行後，中國社會的抗議聲音更被噤聲，中國政府加大社會維穩力度，以避免因香港抗爭導致國內動盪。依此趨勢來看，2020年是中國政府數個重要政策驗收與啟動時間點，包含全面進入小康社會以及社會信用體系全面上路等，研判中國社會在2020年將會受到政府更加嚴密的管控。

貳、香港「反送中」抗爭的爆發

一、香港「反送中」抗爭持續擴大延燒

2019年爆發的香港「反送中」抗爭運動，係中國政府未預期發生的社會動盪。「反送中」抗爭源於香港政府保安局於2019年2月13日宣布將提交修訂《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》的草案（簡稱《逃犯條例》，其修訂以下稱為「修例」），允許香港政府行政長官具有引渡逃犯至中國、澳門與台灣的權力。然遭到香港社會大力反彈，擔憂一旦修例成功，中國政府可運用上級政府的權力，任意要求香港政府引渡政治犯或異議人士到中國受審。4月3日香港立法會一讀通過修訂《逃犯條例》，4月28日民間人權陣線（簡稱民陣）發起「反送中、反惡法」大遊行，有13萬人參與，訴求香港政府撤回修例。

* 曾偉峯為量化分析暨決策推演中心助理研究員，負責本章。

2019年6月9日，因香港特別行政區政府立法會擬在6月12日不顧社會反對二讀通過「逃犯條例」的修訂，民陣發起「守護香港反送中」大遊行，訴求香港政府撤回修訂「逃犯條例」，民陣並宣稱超過100萬香港民眾參與本次集會遊行，此數據超越了2003年同為民陣所舉辦的「七一」大遊行的50萬人，當時遊行係反對香港「基本法」第23條的立法，¹最終港府撤回23條立法。6月9日的「反送中」大遊行為香港回歸以來人數最多的遊行抗爭活動，顯示了香港反對修例與追求自由民主的龐大民意基礎。

後續港府與香港市民的互動導致了香港「反送中」抗爭持續升溫。6月9日遊行後抗爭民眾持續衝擊立法會並激烈的警民衝突不斷，立法會於6月12日推遲修例，香港行政長官林鄭月娥在6月15日宣布暫緩修例，但並未因此撤回修例。6月16日，民陣再次發起「譴責鎮壓，撤回惡法」大遊行，並提出五大訴求，包含（一）要求撤回修訂逃犯條例、（二）撤銷暴動定性、（三）要求釋放被捕示威者、（四）要求政府立即停止拘捕示威人士、（五）林鄭月娥下台五大訴求。民陣宣稱此次遊行超過200萬人參與，超越6月9日遊行規模，林鄭月娥並於16日晚間發表聲明回應承認因政府工作不足導致紛爭，但未接受五大訴求。

2019年6月9日之後香港社會進入了抗爭狀態，幾乎每個周末都有抗爭活動，警民衝突更是不斷發生，衝突強度也越來越高。7月1日大遊行抗爭者衝進立法會闖入會議廳抗議，7月21日民陣再次舉辦「反送中」大遊行，警方開始以武力驅離抗爭者，包含催淚彈、橡膠子彈等，中國政府駐港的港澳辦與中聯辦並發言稱示威者挑戰中央權威不能容忍。林鄭月娥在9月4日宣布政府將撤回修例，以及香港保安局局長李家超10月23日在立法會上宣布正式撤回修訂《逃犯條例》，然而此時撤回修例已無法挽回香港市民對政府之信任。

2019年11月8日，一名香港科技大學學生在醫院過世，抗爭者認為其係因為閃避警方且受傷後被阻礙就醫而死亡，激起抗爭者大量反彈。11日，香港市民發起罷工、罷課、罷市的「大三罷」，抗爭在各地開花。各大學也出現抗爭活動，此舉更激化警民衝突，警察甚至進入校園逮捕抗爭者，而在香港中文大學、香港理工大學等知名學校，都爆發了警察與抗爭者對峙的局面，雙方暴力衝突不斷升級，抗爭者採取丟石塊、汽油彈以及弓箭對抗港警，港警則荷槍實彈，發射催淚彈、橡膠子彈，甚至擊發真槍來「攻堅」校園。由於激烈的暴力衝突，香港各大學宣布停課，中文大學則直接宣告學期結束。11月24日，香港舉辦區議會選舉，儘管只是地方選舉，然「反送中」暴力衝突升級的影響，讓民意對香港政府與中國政府更加不信任，最終導致親中的建制派大敗，而泛民派大勝，取得388席。直至2019年11月底，「反送中」抗爭仍然持續進行（見附圖8-1，「反送中」大事記見附表），香港政府仍然無法有效解決社會不信任的問題與社會動盪。

¹ 第23條條文為：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」

二、香港「反送中」運動的跨世代、跨階層與訴求國際支持

2019年中爆發的香港「反送中」抗爭除了是1997年以來的最大規模的抗爭運動，還包含了許多特點。首先，從運動的發展來看，香港各行業各階層都上街響應「反送中」。年輕人與大學生是「反送中」抗爭最活躍的群體，這個群體不僅能量極強，並且展現出恆久持續的耐心，是延續2014年雨傘運動的年輕人精神。這群年輕人目睹了2014年雨傘運動與政府妥協後許多承諾卻未兌現，而許多當時雨傘運動的領袖皆啣噤入獄，更激化年輕人對政府之不信任並採取更多激烈手段。不僅年輕族群與大學生，許多中學生也響應「反送中」運動，運用罷課、手牽手人鏈方式聲援「反送中」。

除了年輕人之外，中產階級也支持「反送中」。抗爭運動中不乏見到律師、教師、或是醫師、護理師等聲援「反送中」運動者。²2019年8月7日，香港法律界就發起了黑衣遊行，動員大批律師上街要求香港政府成立獨立調查委員會，調查此次「反送中」抗爭運動中警察的執法是否過當。9月則香港有許多護理師自發在醫院內集會，醫療界也有人以實名聯署方式批評警方執法過當。³8月份也可見到許多香港機場地勤人員、維修員等加入罷工行列對「反送中」表達支持。此次的「反送中」抗爭顯露出香港社會跨階層跨世代對於中國政府的不信任以及對追求自由、人權等普世價值的正面態度。

「反送中」運動人士訴諸國際支持。2019年6月12日後，有群眾在白宮的請願網站上連署呼籲美國國會撤銷支持香港《逃犯條例》修訂草案的中港官員之美國公民身分並且禁止入境，連署人數超過20萬人，8月12日有超過11萬人再次連署要求美國派遣醫療團隊赴港支援。除此之外，6月、8月、10月，香港人皆成功募資在各地如台灣、日本、韓國、美國、英國等各大報，如紐約時報登聲援「反送中」以及「反極權」的廣告。6月26日，民陣也舉辦G20 Free Hong Kong集會，大批示威者兵分多路前往各國駐港領事館遞信請願，促請各國領袖可以就香港「反送中」議題，在G20峰會上向中國國家主席習近平施壓。9月8日，超過20萬示威群眾遊行至美國駐港領事館呼籲美國國會通過《香港人權與民主法案》草案，該法案要求美國國務院每年審查香港的自治狀況，藉以確認是否給予其貿易優惠以及維護美國以及其他國家在香港的權益（見表8-1）。9月15日，示威群眾前往英國駐港領事館，要求英國實踐《中英聯合聲明》，保護香港居民安全，並允許香港民眾申請英國居住權。11月美國參眾兩院已通過《香港人權與民主法案》，也鼓勵「反送中」示威者持續透過訴求國際支持來延續抗爭來達成其訴求。

² 林祖偉，〈逃犯條例：香港各行各業表憂慮 揭示對中國政府的不信任〉，《BBC 中文網》，2019年6月10日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-48539423>。

³ 〈香港醫護批警察暴力 13間公立醫院靜坐抗議〉，《中央社》，2019年8月13日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201908130197.aspx>；〈香港醫療界實名聯署 重申反送中 5大訴求〉，《中央社》，2019年9月11日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201909110186.aspx>。

表 8-1、「反送中」抗爭者與國際性

年輕示威者掛上「不信任共黨」布條	「反送中」抗爭者跨世代、跨階層
	
示威者抗議「一國兩制」已死	美國駐港領事館代表接受請願書
	

資料來源：曾偉峯整理自公開資料。

三、中國政府控制資訊避免香港「反送中」影響國內社會穩定

香港「反送中」抗爭爆發以後，中國政府採取封鎖消息、事件定調以及政治恐嚇三方面因應「反送中」運動可能造成中國社會仿效而導致社會不穩定之影響。在封鎖消息方面，中國官方針對香港「反送中」運動的事件、數據以及引發的香港政治變化等等，對國內採取封鎖相關資訊，避免持續的報導引起國內群眾關切，造成可能回應香港「反送中」運動的群體性事件，因此，即使香港以及澳門兩地每天的媒體充斥著「反送中」抗爭報導，中國國內的民眾僅能透過翻牆等方式，方能取得完整資訊，否則只能接收到官方的報導以及宣傳，而這些報導與宣傳大多渲染香港「反送中」事件的暴力、反政府、非法等層面，以宣傳「反送中」的

負面影響。

表 8-2、中國中央電視台 CCTV 臉書打擊「反送中」宣傳案例

援引海內外各界說法批判「反送中」		
定調「反送中」暴力與批判「反送中」運動人士		
支持港警與港府採取之補救措施		

資料來源：曾偉峯整理自中國中央電視台 CCTV 臉書，
https://www.facebook.com/CCTV.CH/photos/?ref=page_internal。

舉例而言，中國中央電視台（簡稱央視）就透過微博發布在俄羅斯的一個「香港解密」網站，此網站陳列大批「反送中」運動人士的個人資料，央視微博鼓勵各界轉發這些戴著口罩的「暴徒」的個資。⁴此外，央視的臉書自 6 月以來不停製作反「反送中」的圖片，其中包含了「暴徒」、「違法」、「破壞家園」等用語，並且大力宣傳港府措施，大量引述世界各國政商要角來支持其反「反送中」之立場（見表 8-2）。

針對中國國內聲援香港「反送中」抗爭的人士，中國則是加以逮捕定罪，以避免社會產生效尤風氣。2019 年 7 月 22 日，湖南長沙有以維護愛滋病患權益的 NGO 三位工作人員因「顛覆國家政權」遭逮捕，據報導與其成員曾發表支持「反送中」言論相關。⁵此外，以爭取女權且帶領#metoo 運動的中國獨立調查記者黃雪琴也因在香港參加「反送中」運動且將參與紀錄在網上紀實，在廣州被中國公安拘捕。⁶其他案例包含 2019 年 6 月浙江有民眾因網路轉貼挺香港文章受公安拘留，8 月重慶有人因發送「上街支持東方之珠」的訊息遭中國公安關切。9 月則在湖南有群眾將以手遮眼的照片放上網路表達對「反送中」的支持遭到公安約談。⁷中國政府嚴格控制國內與「反送中」相關消息，並且極力打壓任何聲援的行動，旨在恐嚇國內維權分子對於香港「反送中」「暴徒」的支持，以及避免香港抗爭外溢至中國引起國內社會動盪。

四、「反送中」導致港人更不信任香港與中國政府及「一國兩制」

2019 年 6 月爆發的大規模「反送中」抗爭持續延燒 5 個月以上，其不僅影響香港政治，也衝擊了香港與中國之間的關係，香港民眾對於港府與中國政府的不信任達到了高點。由此研判，「反送中」將會加劇香港國家與社會的矛盾，同時影響「一國兩制」的運作，因此，中國政府也勢必會採取更多舉措來試圖扭轉當前的香港態勢。

首先，「反送中」嚴重惡化香港市民對香港政府的觀感，尤其是對政府與警察公權力的信任程度。根據香港民意研究所的調查資料顯示，從 2019 年 6 月開始，香港市民對香港政府的不信任感攀升，不信任政府者的比例從 2019 年 5 月的 50% 增加到 10 月的 68%，而在其中回答非常不信任香港政府的比例則從 30% 快速增加到 53%。相應地，信任政府的數量則大幅下降，5 月尚有 36%，到了 10 月則僅剩 23%。若觀察一整年趨勢，更可以發現香港市民信任政府者減半，而不

⁴ 〈境外網站曝反送中個資 中國央視鼓勵轉發〉，《中央社》，2019 年 9 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201909190055.aspx>。

⁵ 〈中國 NGO 三人被控顛覆國家政權 香港因素受矚〉，《中央社》，2019 年 7 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201907260195.aspx>。

⁶ Javier C. Hernández, "China Holds #MeToo Activist Who Wrote About Hong Kong Protests," *New York Times*, October 24, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/24/world/asia/china-metoo-hong-kong-protests.html>.

⁷ 〈反送中傳至中國大陸 維權人士遮右眼聲援〉，《中央社》，2019 年 9 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201909070128.aspx>。

信任政府者則增加了 30%，「反送中」可說重挫市民的政治信任感（見圖 8-1）。

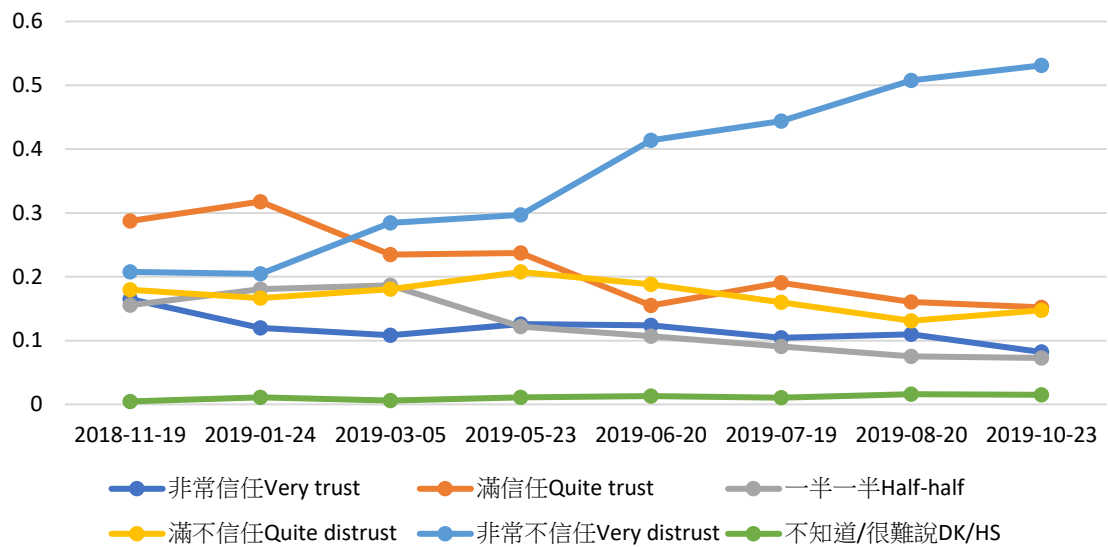


圖 8-1、香港市民是否信任香港政府（2018.11-2019.10）

資料來源：曾偉峯依據香港民意研究所（<https://www.pori.hk/poridataset>）資料製圖。

另一方面，香港市民對中國政府的信任程度也大幅降低，非常不信任北京政府者，在「反送中」爆發後達到歷史新高，2019 年 8 月有 48.6% 表達非常不信任香港政府，遠高於 2014 年 9 月「佔中運動」時的 31.4%。此外，非常信任北京者則降到 12%，即使加上滿信任北京者 10% 也僅有 22%（見圖 8-2）。換言之，香港市民在「反送中」抗爭影響下，也對北京越來越不信任。

在對香港與中國政府不信任程度日益增加態勢下，香港市民對「一國兩制」信心也重挫。從民調資料來看，香港市民對「一國兩制」沒信心者在「反送中」後達破 6 成達到 61.5%（見圖 8-3），也高於 2014 年「佔中運動」的 56.3%，而對「一國兩制」有信心者則僅剩 33.8%，是 1997 年回歸中國以後的最低點。

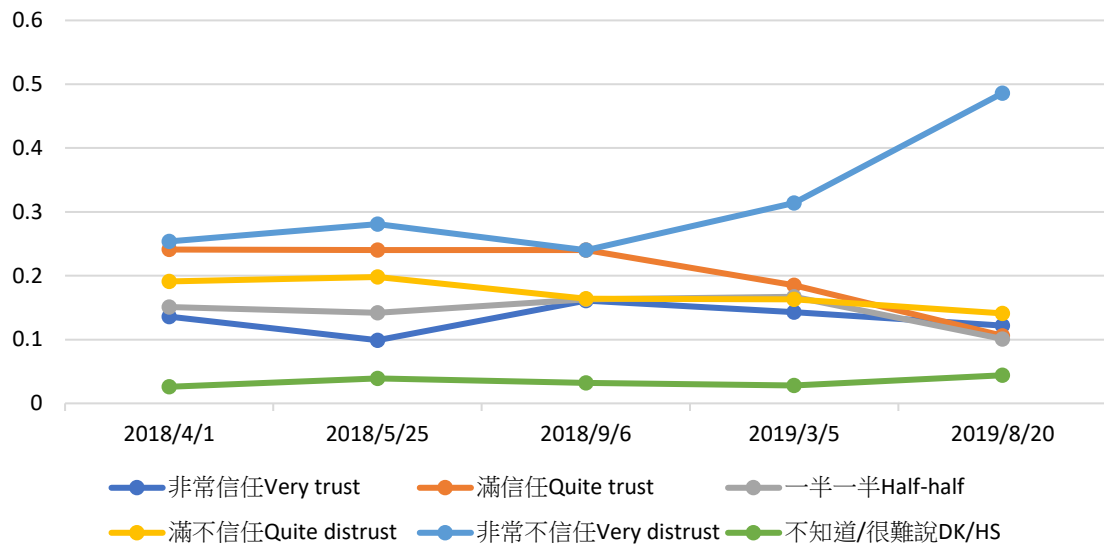


圖 8-2、香港市民是否信任中國政府（2018.4-2019.10）

資料來源：曾偉峯依據香港民意研究所（<https://www.pori.hk/poridataset>）資料製圖。

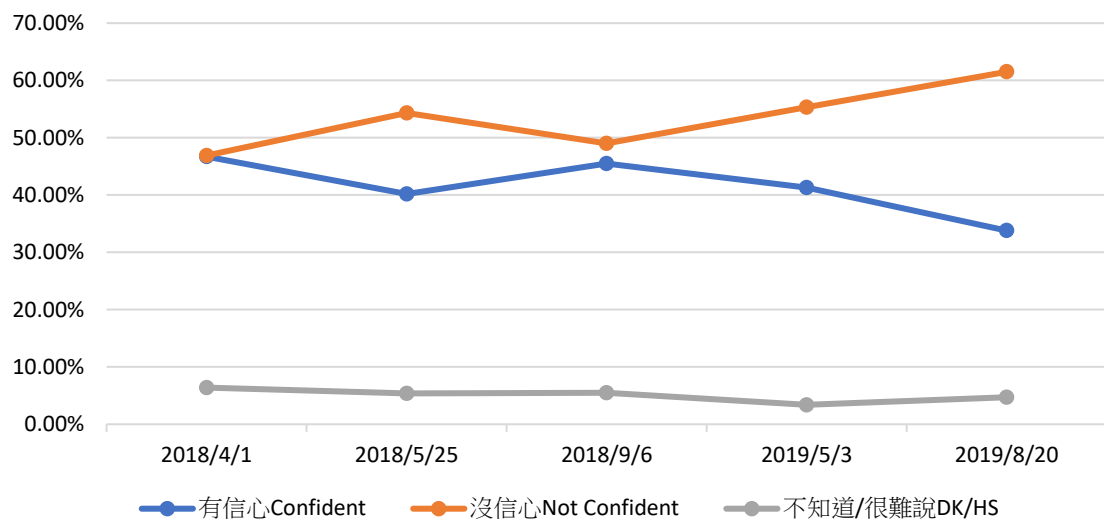


圖 8-3、香港市民對「一國兩制」是否有信心（2018.4-2019.10）

資料來源：曾偉峯依據香港民意研究所（<https://www.pori.hk/poridataset>）資料製圖。

五、中國將強化軟硬策略解決治港困境

綜上所述，「反送中」已顯著影響香港市民對於政府信任感與對「一國兩制」的信心，民調數據也顯示香港社會的劇烈變化以及國家與社會關係的惡化。從目前「反送中」仍然持續進行，警民衝突不斷，衝突日漸升級的態勢來看，香港的政府與民間的矛盾將無法在短期內解決，僅可能在港府與「反送中」運動人士不

斷的來往折衝中逐漸找到兩者皆可接受的協議。截至 2019 年 11 月為止，港府僅接受「撤回修例」一項訴求，而示威者強調「五大訴求、缺一不可」，在缺乏共識的情況下，香港「反送中」將持續並影響 2020 年香港立法會議員選舉。

2019 年 11 月 5 日，中共四中全會對香港提出了要「健全中央依照憲法和基本法對特別行政區行使全面管治權的制度」，6 日又提出「對港 16 條措施」，包含了「便利港澳居民」、「專業界別發展」及「建設國際創科中心」3 類措施，吸引香港民眾赴中居住，香港人才赴中執業，以及香港企業赴中投資等，顯然是將透過制度與民間交流，加強制度性的「軟融合」力度，來配合近年來廣深港高速鐵路香港段通車以及港珠澳大橋開通等基礎建設的「硬融合」。因此，將來中國政府將會推出更多治港新策，來爭取更多香港市民對政府以及「一國兩制」的支持。

此外，中國國家主席習近平也在 11 月 14 日出席巴西金磚領袖會議時定調對「反送中」抗爭之處理態度，強調「止暴制亂，恢復秩序是香港當前最緊迫的任務」，中共解放軍甚至在 11 月 16 日離開軍營協助營區周邊浸會大學清理抗爭者留下的路障、石塊等。幾乎與此同時，11 月 18 日香港高等法院裁定「禁蒙面法」對基本權利的限制超乎合理需要，因此屬於違憲，而 11 月 19 日中國國務院港澳辦對香港法院的決定表示「嚴重關切」，全國人大常委會法制工作委員會也回應只有全國人大常委會可以判斷和決定香港特別行政區的法律是否符合香港基本法。⁸由上述各項措施與回應，可見中共對「反送中」抗爭之姿態在 11 月轉趨強硬。觀察中國政府的治港策略，將來會採取軟硬兼施，透過軟的制度融合、意識形態教育，硬的部分則是持續支持港警鎮壓，以及透過法制強化中央治權，藉以取得治港主導權。

參、2019 年中國社會情勢

2019 年中國社會壟罩在中美貿易戰以及香港「反送中」抗爭之陰影下，儘管尚未出現大規模動盪不安，但仍有許多隱憂。這也使得中國政府更加嚴密管控社會情勢，加強維穩力度，避免國內有任何抗爭影響社會穩定。

一、整體經濟情勢向下

中國與美國的貿易與科技競爭白熱化，2018 年美中貿易戰開打，雙方各自針對對方進口商品加徵關稅，同時進行貿易談判。此外，美國亦就中國科技大廠如中興、華為違反美國技術轉移規定以及盜竊美國重要技術採取制裁行動，中美貿易科技戰牽動了國際貿易經濟與全球電子相關產業之布局，打擊了面臨增長趨緩的中國經濟。2018 年中國 GDP 成長率為 6.5%，2019 年上半年中國 GDP 成長率 6.2%，第 3 季的成長率更是僅有 6%，經濟狀況明顯向下，而根據中國官方評

⁸ 〈禁蒙面法違憲 中國人大指香港無權決定〉，《中央社》，2019 年 11 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201911190029.aspx>。

估，2019 年全年 GDP 成長率可能介於 6.0%-6.5%之間，世界銀行則研判將會落 6.2%，若中國政府經濟發展策略難以奏效，則可能 2020 年經濟成長會降至 6% 以下。2019 年隨著中美貿易爭端持續延燒，在中國投資但以美國市場為主要出口地區的企業因成本考量撤出中國，轉向東南亞或東歐等地相對勞工成本低廉處設廠，再加上中國國內消費疲軟，房產與汽車市場都萎縮，中國政府又長期進行去槓桿管控借貸，在內外資投資力度不足的狀況下，2019 年中國整體經濟趨勢依舊持續向下，未見起色。經濟成長趨緩若再加上通貨膨脹攀升，物價急速上漲，將導致更多社會動盪不安。

二、社會問題隱憂

在經濟下行與美中貿易爭端下，中國政府對於社會風險的評估尚屬樂觀，無論從登記失業率或是調查失業率，中國政府之立場都是研判失業問題仍屬平穩。⁹根據中國政府 2019 年 6 月公佈的官方統計報告《2018 年度人力資源和社會保障事業發展統計公報》，¹⁰2018 年末城鎮登記失業率為近年來最低的 3.8%，連續五年都控制在 4.1%左右。此外，根據中國國家統計局資料顯示，2019 年 1-9 月，中國全國的城鎮調查失業率位於 5%-5.3%之間，儘管因經濟下行壓力，2019 年調查失業率高於 2018 年的 4.9%，但官方評估就業形勢穩定。¹¹

儘管中國官方數據未顯示大規模失業與社會問題，然而中國政府通常會以數據美化整體情勢。從各個面向來看，中國的社會失業問題仍然嚴峻。首先，因為戶籍制度，中國統計城鎮失業率未考量到龐大的農民工就業情勢，若涵蓋農民工失業問題，實際失業率可能攀升，例如倫敦政策諮詢公司 Fathom Consulting 的報告就曾在 2016 年指出中國失業率可能是官方公布的三倍，若照此計算，當前實際失業率可能高達 15%。再者，中國政府 2018 年提出「六穩」，當中「穩就業」為首，而中國國家統計局 2005 年就開始進行調查失業率的數據蒐集，然而到了 2018 年 4 月才正式公布波動變化甚微的調查失業率，¹²隱含了中國對於失業率數據的擔憂，才公布數據釋疑。2019 年 5 月 22 日，國務院辦公廳宣布將成立「就業工作領導小組」，李克強並要求各地各部門高度重視失業問題，要「守住不發生大規模失業的底線」。¹³若失業率平穩，這些大動作似乎顯得諷刺。最後，中國

⁹ 登記失業率係指城鎮有進行待業登記的人口，資料每年由人力資源和社會保障部發布，調查失業率則是中國國家統計局 2005 年開始透過抽樣調查方式，統計城鎮失業人口，惟此數據到 2018 年才首次公布。

¹⁰ 〈人力資源和社會保障事業年度統計公報顯示 第三產業成吸納就業主力軍〉，《中國政府網》，2019 年 6 月 11 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/11/content_5399009.htm。

¹¹ 〈張毅：前三季度就業形勢保持總體穩定〉，中國國家統計局，2019 年 10 月 21 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201910/t20191021_1704279.html。

¹² 〈我國正式發佈城鎮調查失業率資料〉，中國國家統計局，2018 年 4 月 17 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-04/17/content_5283433.htm。

¹³ 〈李克強對全國就業創業工作暨普通高等學校畢業生就業創業工作電視電話會議作出重要批示〉，《新華網》，2019 年 5 月 13 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/13/c_1124488813.htm。

國務院在 2019 年推動的戶籍制度改革允許農民城市落戶以及共青團將推動的青年下鄉政策讓青年進入農村服務等，都帶有「調整」調查失業率的意味，例如農民需在城市有工作與一定收入方能落戶，讓城鎮化可以同時提升就業人口，青年下鄉則可以讓可能失業的畢業大學生不被計入失業人口，並能夠讓勞動人口進入農村服務活絡農村消費與提升生產力等。然而這些政策是否對於經濟下行與美中貿易戰帶來的失業問題，仍可能只是美化數據而難治本。除了失業問題外，中國 2019 年還面臨了許多民生問題，例如豬肉價格因非洲豬瘟問題飆漲，導致民間怨聲載道，11 月又爆發內蒙古多起感染俗稱黑死病的鼠疫而死亡的病例，引發社會恐慌等。¹⁴ 整體而言，中國內部仍然存在許多可能造成大規模動盪的社會問題。

三、民族主義情緒高漲

為了因應美國對中國加徵關稅發起貿易戰，中國政府利用官媒來操弄國內民族主義情緒，藉以動員社會支持中國政府的經濟政策，同時反對美國對中國採取的加徵關稅措施，也向國內宣傳美國對於中國的「霸凌」，以提升群眾對中國政府的支持度。舉例而言，中國政府持續透過官方媒體如《人民日報》、《新華網》、《環球時報》、《北京青年報》等重要媒體上發布對美國川普政府的批判。自 2018 年 6 月以來，中國政府對於中美貿易問題在官媒上的立場就是中國「不怕打」貿易戰，且貿易戰是一場「全民戰爭」。2019 年官方訴諸民族主義去對抗美國的最明顯的趨勢可從 5 月中美貿易談判破局後，官媒大批宣傳反美文章與帶有民族情緒的報導可見一般。此次掀起一波反美浪潮的宣傳戰，中國政府採取 3 個模式：（一）指責美國反悔以及談判「掀桌子」，譴責美方應對未達成協議負全責；（二）穩定社會經濟預期，強調經濟仍然穩定並持續向上，並且將國內消費需求視為對抗美國用貿易當武器的最佳反制力量，（三）將國家與人民放在一起，強調貿易戰不僅是政府的對抗，更是中國人民的戰爭。¹⁵ 民間大規模仇外的情緒蔓延，2019 年 9 月美國職業籃球聯盟（National Basketball Association, NBA）休士頓火箭隊的總管莫雷（Daryl Morey）發布了一則支持香港「反送中」的推特，除了中國政府抗議封殺 NBA 在中國的轉播外，許多中國民眾也揚言抵制 NBA，造成很大爭議，更凸顯出中國挾持民族主義脅迫美國企業對中國讓步的手段。

肆、2019 年中國加強社會維穩

一、2019 年國內社會抗爭聲量明顯弱化

自 2012 年習近平掌政後，中國整體社會管控態勢趨向嚴格，無論在思想教

¹⁴ 〈中國爆發黑死病 內蒙古 2 人確診染鼠疫〉，《中央社》，2019 年 11 月 14 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201911120377.aspx>。

¹⁵ 曾偉峯，〈中國官媒抨擊美國 5 月加徵關稅之觀察〉，《國防安全週報》第 48 期（2019 年 5 月 24 日）。

育上、社會組織與活動、以及對社會維穩與抗爭運動的壓制，都日漸增強。2018 年中國社會抗爭呈現出一些社會局勢與國家控制的不同變化，2018 年爆發了許多跨階層、跨地域且跨世代的社會抗爭。例如 2018 年 6 月鎮江發生的退役軍人抗爭，就動員了來自各地的退役軍人前往鎮江聲援，另外在山東平度、河南漯河、四川中江的退役軍人抗爭接連發生，都採取網路串聯模式號召了大批來自各地的退役軍人聯合抗議。另外，7 月爆發了 P2P 網貸平台大批倒閉事件，使得許多投資者串聯赴北京上訪。跨世代抗爭則有佳士工運，各地大學生前往廣東聲援深圳佳士科技有限公司的工人，這些工人遭受了雇主不公平待遇以及無法自組工會等問題。儘管這些事件接連受到中國政府鎮壓，然 2018 年的中國社會抗爭凸顯出中國社會矛盾以及政府尚未能完全掌控社會聲音。

2019 年社會維穩狀況則不同，儘管仍持續有社會抗爭事件，惟無論是規模力度、延續性以及媒體報導的聲量，都顯著地比 2018 年的抗爭事件低（抗爭案例見表 8-3）。2019 年的中國社會脈動與抗爭事件，大多為區域性、以地方居民需求為主要原因，其中一些典型案例如：（一）房產業主抗爭。2019 年 1 月在山東濟南有一群屋主抗爭居住大樓的建築品質有瑕疵，10 月在北京有上千名業主集會抗議政府強拆房屋。3 月在廣東佛山市的農村也有農民抗議政府強行徵地。（二）環境抗爭。例如在 4 月江西省萍鄉市有大批居民上街抗議政府在附近興建垃圾焚燒場，6 月湖南省華容縣上千名村名上街抗議村內的油脂廠排放毒氣，污染空氣。6 月，廣東省雲浮市鬱南縣也有許多民眾集會抗議政府興建垃圾焚燒發電廠。6 月底湖北省武漢市更爆發了上萬人的大規模抗議，反對政府修建陳家沖垃圾焚燒場，抗議民眾與警察對峙，最終引發了激烈的警民衝突。（三）工人維權。受中美貿易戰與經濟下行影響導致企業經營困境，工人維權也成了 2019 年社會抗爭的重要原因。2019 年 1 月廣東省深圳市有工人因工廠搬遷與雇主發生衝突，參與工人罷工延續好幾個月；3 月河北省邯鄲市國有的天津鐵工廠有數千名工人遊行抗議待遇降低；8 月因中美貿易科技戰，以提供華為零組件的美商偉創力（Flex）因停工導致大批員工失業，數千名職員因此抗爭要求金錢賠償，勞資雙方談判數次未能達成協議。

表 8-3、2019 年中國大規模抗爭案例

日期	地點	事件
1 月 3 日	山東省濟南市	數百名業主抗議大樓工程施工不當影響建築品質
1 月 7 日	廣東省深圳市	歐朋達科技有限公司數百名員工抗議工廠搬遷
1 月 13 日	浙江省杭州市	數百名 P2P 網貸平台「草根平台」投資者前往杭州上訪
3 月 18 日	廣東省佛山市	數百名村名聚集抗議村官強徵土地對外出租買賣

3 月 23 日	河北省邯鄲市	「天津鐵廠」數千名員工遊行抗爭 要求提高待遇
4 月 6 日	廣東省東莞市	P2P 網貸平台「團貸網」暴雷，投 資者聚集抗爭
4 月 13 日	湖南省長沙市	長沙市民上街抗議學校附近設置高 壓電塔並且空中架設高壓線
4 月 16 日	廣東省廣州市	村民抗議地方政府強拆住宅
6 月 5 日	江西省萍鄉市	村民抗議政府興建垃圾焚燒場
6 月 10 日	北京師大珠海分校	家長抗議學校停辦影響學生權益
6 月 22 日	廣東省雲浮市	村民抗議政府興建垃圾焚燒場
7 月 2 日	湖北省武漢市	上萬人上街抗爭反對政府修建垃圾 焚燒廠
7 月 19 日	廣東省深圳市	上千名網約貨車平台「貨拉拉」司 機抗議平台降價導致司機收入降低
8 月 1 日	廣東省珠海市	美商偉創力因美國禁令停止向華為 供應零組件導致員工失業，上千名 員工為全要求賠償
8 月 28 日	四川省廣元市	青溪鎮數百名村民前往鎮政府兒童 醫院使用過期疫苗
10 月 18 日	北京市昌平區	上千名業主集會抗議政府強拆房屋

資料來源：曾偉峯整理自公開資料。

二、中國政府加強政策管控與科技維穩力度

從上述中國 2019 年大多數主要抗爭事件來看，可見多為區域性且較為單一，跨階層、跨地域以及跨世代的串聯抗爭運動相當少見。可見 2018 年中國抗爭的大舉爆發，使中國政府提高警覺，更加嚴控社會。再者，如前所述，2019 年為中共建政 70 周年，也是六四天安門事件的 30 周年，在此敏感且關鍵的紀念年分，中國政府自然對社會進行更嚴格的政治控制，避免任何社會抗爭帶來可能政治風險。從 2019 年 3 月兩會召開，到 8 月份北戴河會議，再到 10 月 1 日國慶大會，都可見中國政府日趨嚴格的社會管控，除了公安部長趙克志持續強調維穩工作，各地方政府、國有企業等單位也啟動「戰時機制」將維穩工作放在首要位置，避免任何群體事件的發生，而 2019 年 7 月 12 日中國社會科學院大學及社會科學文獻出版社發布《社會組織藍皮書：中國社會組織報告(2019)》，其調查結果發現，當前中國社會組織面臨了近 20 年來「前所未有」的監管力度，¹⁶2019 年的社會

¹⁶ 〈報告精讀 | 社會組織藍皮書：中國社會組織報告(2019)〉，社會科學文獻出版社，2019 年 7 月 17 日，<https://www.ssap.com.cn/c/2019-07-17/1079376.shtml>。

管控與鎮壓力度相較於過去又更加增強。¹⁷

2019 年中國政府制定的多項政策藉以強化其對社會之管控，以防止中美貿易科技戰與經濟下行帶來的社會動盪。像是前面提及的，2019 年 3 月，中國共產黨共青團印發《關於深入開展鄉村振興青春建功行動的意見》，預計 2022 年以前，組織動員上萬人次學生黨員「下鄉」服務，包含了創業、參加農村治理、進入村委會服務等工作，在基層學習。4 月，中國國家發改委也頒布《2019 年新型城鎮化建設重點任務》，要求常住人口 100 萬至 300 萬的二型大城市取消農民落戶限制。¹⁸允許農民進城。一方面要求城市大學生下鄉，另一方面允許農民工進城落戶，被認為是為了美化失業率的措施之一。如前所述，中國的失業率計算未計入農村人口，動員具潛在失業風險的學生進入農村服務，並且讓已有工作的農民工擁有城市戶籍，可以增加整體就業率數字，也可以讓流動率大難受政府掌握的龐大農民工族群更容易納入管理。

此外，運用科技管控社會的技術也日益增強。中國預計在 2020 年讓「社會信用體系」全面施行，欲達成此目的，則需更加強化科技管控技術，無論是天眼監視設備，或是個人資訊的蒐集，都是要施行「社會信用體系」的重要條件。根據美國資訊產業諮詢公司「國際數據資訊」(International Data Corporation, IDC) 估計，到 2022 年中國將有至少 27 億個監視器，¹⁹是中國社會管控的重要技術工具，而 2019 年 10 月召開的中共四中全會強調「治理能力現代化」，同時提到要建立「科技支撐的治理模式」，²⁰明顯地強化科技技術做為控制社會以維持中國共產黨統治已是中共政權的發展目標。除了對外，對內基層的管控也持續強化，除了對共產黨員與政府官員持續強化思想教育以外，中國也強化監察機關對於公職人員的治理，來避免體制內的不穩定，2019 年 10 月，中國人大公布了《中華人民共和國公職人員政務處分法（草案）》，其中就包含了「堅持共產黨領導」與規定公職人員不得參與「反黨」活動等相關限制。

伍、小結

2019 年中國社會維穩係延續其針對 2018 年社會動盪之措施，強化對於社會管控之力度，加上 2019 年為中共建政 70 周年以及六四天安門事件的 30 周年，以及中國政府對於逢 9 必亂的擔憂，因此可見中國政府將社會維穩視為重點工作，加強維穩強度，故而相較於 2018 年，2019 年甚少見到跨地域、跨階層以及大規模串聯針對政府的抗爭，而多為區域性且針對特定議題如社區環境、房屋拆

¹⁷ 〈中國兩會將屆 進入維穩機制〉，《中央社》，2019 年 2 月 26 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201902260108.aspx>。

¹⁸ 〈國家發展改革委關於印發《2019 年新型城鎮化建設重點任務》的通知〉，《新華網》，2019 年 4 月 8 日，http://www.xinhuanet.com/2019-04/08/c_1124338737.htm。

¹⁹ “China to install 2.76b video surveillance cameras by 2022: report,” *Global Times*, January 30, 2019 <http://www.globaltimes.cn/content/1137574.shtml>.

²⁰ 〈（授權發布）中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議公報〉，《新華網》，2019 年 10 月 31 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/31/c_1125178024.htm。

遷、薪資福利等。

2019 年 6 月份 2 場香港百萬規模的「反送中」遊行，反對香港政府修訂《逃犯條例》則非在中國政府預期中。也因此，一開始香港政府與中國政府仍採取迂迴戰術，未直接回應民眾訴求，導致爾後政府與示威者衝突升級，警民暴力衝突不斷，抗爭也不中斷的持續在各地舉行，並且形成了跨階層、跨世代的抗爭，且示威者也將之訴求為國際性的事件。在此狀況下，即使 9 月林鄭月娥宣布撤回修例，也無法挽救香港社會衝突態勢。當前香港「反送中」抗爭已是市民追求「自由民主」價值與中國威權政府施加「最高管治權」之爭，這一點從香港市民對於政府信任度大幅降低且對「一國兩制」信心大減可見一般。

綜言之，2019 年中國政府強化社會維穩，而香港「反送中」抗爭的爆發則又讓中國更加強化其國內維穩的力度。短期而言，香港「反送中」將延續下去，而中國政府也將採取更強硬的維穩手段來避免香港抗爭延燒至國內，長期來看，中國政府將頒布更多試圖將香港與中國制度結合的措施，如提高愛國與認同的思想教育、兩地民間交流、經濟讓利等措施，來達到中港民間之實質融合，解決當前其治港之困境。

附表 8-1、香港「反送中」大事記

日期	事件
2019-2-13	香港政府保安局提出修訂「逃犯條例」，允許港府引渡犯人到中國、香港、澳門三地。
2019-3-31	香港泛民主派約 1 萬 2,000 人上街反對修訂「逃犯條例」。
2019-4-3	立法會一讀通過逃犯條例修訂案。
2019-4-28	民間人權陣線（簡稱民陣）發起「反送中、反惡法」大遊行，要求香港政府撤回修例，約有 13 萬人參加本次遊行。
2019-6-9	民陣發起「守護香港反送中」大遊行，要求政府撤回修訂「逃犯條例」，據信有超過 100 萬人參與本次集會遊行，深夜抗爭者仍在立法會外，並與警方產生衝突。
2019-6-12	數萬名抗爭民眾聚集立法會外抗議立法會審議「逃犯條例」的修訂，立法會推遲二讀，警民衝突不斷，警方並向抗爭者使用催淚瓦斯與橡膠子彈。
2019-6-15	香港特區行政長官林鄭月娥宣布暫緩修例，並會聽取社會意見。
2019-6-16	民陣再次舉辦「譴責鎮壓，撤回惡法」大遊行，提出五大訴求，包含（一）要求撤回修訂逃犯條例、（二）撤銷暴動定性、（三）要求釋放被捕示威者、（四）要求政府立即停止拘捕示威人士、（五）林鄭月娥下台五大訴求。林鄭月娥當日晚間發表聲明回應承認因政府工作不足導致紛爭，但未接受五大訴求。
2019-6-18	林鄭月娥召開記者會回應 6.16 大遊行，並「向每一位香港市民真誠道歉」以及稱他「個人需要負上很大責任」，但並未接受撤回修例。
2019-6-25	香港人募資，在台灣、日本、韓國、美國、英國等各大報登刊登「反送中」廣告。

2019-6-26	G20 舉辦前夕，民陣舉辦 G20 Free Hong Kong 集會，號召香港人共同對國際呼籲 G20 參與國向中國施壓。
2019-7-1	香港主權移交中國 22 周年紀念日，香港有數十萬民眾上街參加七一大遊行抗議修例，有抗爭者衝擊立法會大樓，並闖入會議廳抗爭。
2019-7-9	林鄭月娥出席行政會議時，表明「逃犯條例」已壽終正寢
2019-7-20	建制派舉行「守護香港」集會對香港警方表達支持，主辦方稱有 16.5 萬人參與。
2019-7-21	民陣舉辦「721 大遊行」有 43 萬人上街參與「反送中」，此次警方一共開 36 槍，發射 55 發催淚彈、5 發橡膠子彈、24 發海綿彈，數量創新高。中聯辦與港澳辦稱不能容忍示威者挑戰中央權威與一國兩制底線。遊行當天元朗地鐵站有白衣人持棍棒無差別追打市民及示威者，持續兩小時，警方被指坐視不管。
2019-7-27	上萬名香港民眾在新界元朗舉行遊行，抗議元朗襲擊事件。警方並未批准，警民再度爆發衝突。
2019-7-28	上萬名香港民眾在遮打花園舉辦「毋忘上環」示威遊行，預計經中聯辦到中山紀念公園，警方僅批准集會，集會後示威者前往中聯辦集結，與警方發生衝突。
2019-7-29	中國港澳辦首次召開記者會回應香港「反送中」抗爭，國務院港澳辦表示，中央堅決支持林鄭月娥、堅決支持香港警方嚴正執法、堅決支持司法機構審判違法人士。強調部分人士碰觸「一國兩制」底線，絕對不能容忍。
2019-7-30	港警控告 728 遊行中被捕的 45 位抗爭民眾，數百位抗議者聚集葵湧警署外聲援。
2019-8-2	香港公務員發起「反送中」遊行，呼籲港府回應 5 大訴求。
2019-8-3	香港市民發起「旺角再遊行」，黃大仙地區有警方進入地鐵站抓人引發居民不滿，居民包圍警察宿舍，造成警民對峙。
2019-8-4	香港民眾發起「東西夾擊」遊行，再將軍澳與港島西集會，晚間警方與示威者發生激烈衝突。
2019-8-5	香港民間發起全港大三罷「罷工、罷市、罷課」的「不合作運動」，地鐵與機場受影響，上萬名民眾集結金鐘、旺角等處集會，包圍警署，警民發生衝突。林鄭月娥召開記者會稱不會辭職下台。
2019-8-7	香港法律界發起黑衣遊行，要求港府成立獨立調查委員會。
2019-8-11	香港民眾在多處以「快閃」方式進行抗爭，晚間則發生警民衝突，一名女性示威者右眼遭布袋彈擊中，引發抗爭者憤怒。
2019-8-12	中國港澳辦舉行記者會稱「香港開始出現恐怖主義苗頭」，與此同時中國武警在深圳集結和操演。同時有大批群眾集結香港機場要求「黑警還眼」癱瘓機場。
2019-8-13	抗爭者再次集結試圖癱瘓機場。聯合國譴責港警在不到一公尺距離發射鎮暴子彈不符合國際規範，敦促港府立即調查。
2019-8-18	民陣在維多利亞舉行集會要求港府回應五大訴求，據信有 170 萬人參與，全程大致和平。
2019-8-23	香港民眾發起「香港之路」的手牽手築成 44 公里的人鏈活動，

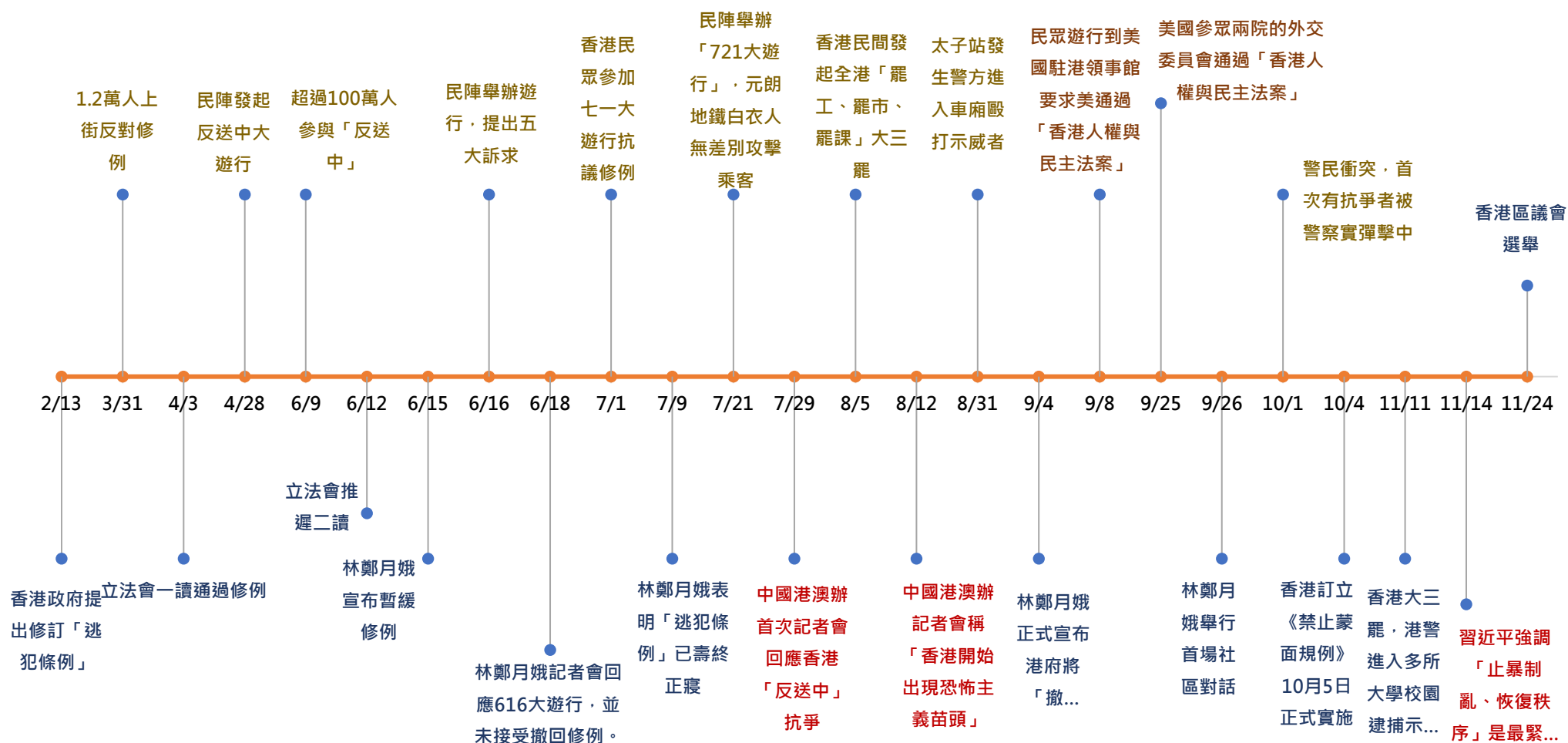
	活動效仿 1989 年波羅的海三國的「波羅的海之路」活動，藉此表達對爭取自由的訴求。
2019-8-24	香港民眾發起 824 觀塘遊行，此次遊行加入了「反對安裝多功能智慧燈柱」的訴求，來反對中國藉此安裝「天網」監控港人，有示威者鋸斷智慧燈柱，此次遊行也爆發激烈警民衝突。
2019-8-25	香港民眾發起「荃葵青大遊行」，警民爆發衝突，港警首次開槍以及出動水炮車驅散抗爭群眾。
2019-8-30	香港警方逮捕大批「反送中」參與者，包括黃之鋒、周庭等被控參與 621 包圍警署行動，並有多位立法會議員被捕。黃之鋒等人後獲保釋。
2019-8-31	民陣發起 831 大遊行遭港警發反對通知，原定活動取消但仍有群眾上街抗爭，當晚太子站發生警方進入車廂毆打被懷疑示威者。
2019-9-1	香港民眾聚集機場，進行「機場交通壓力測試」希望癱瘓機場交通向港府施壓，港鐵機場快線與巴士嚴重受阻，港警關閉機場地鐵，抗爭者徒步回市區，許多民眾與計程車聞訊開車至機場義務載抗爭者離開，被稱為香港版敦克爾克大撤退。
2019-9-2	香港開學日，有 200 所學校學生發起大罷課，香港中文大學學生載百萬大道上集會，要求港府回應五大訴求。
2019-9-3	《路透社》報導林鄭月娥的閉門會議錄音，包含「如果可以，會選擇辭職」。林鄭月娥 3 日記者會並未否認，但表示有信心帶香港走出困境；中國港澳辦召開記者會引用基本法強硬拒絕「真普選」訴求，並放話若香港局勢惡化，不排除宣布進入緊急狀況；抗爭者多次前往太子站旁的旺角警署抗議，晚間與警方對峙，港警首次上巴士搜捕抗議者。
2019-9-4	林鄭月娥正式宣布港府將「撤回」修例，為港府首次回應抗爭五大訴求，然抗爭者普遍不滿，要求「五大訴求，缺一不可」。
2019-9-6	世界最大評級機構之一「惠譽國際」將香港信用評級由 AA+ 下調至 AA，為香港信用評級 24 年來首次下調。
2019-9-8	香港民眾上萬名聚集遮打花園，舉行「香港人權與民主祈禱會」，並遊行到美國駐港領事館，敦促美國國會通過「香港人權與民主法案」。
2019-9-9	香港 200 家中學的學生和校友，合作在上學之前結成人鏈，聲明「五大訴求，缺一不可」。
2019-9-11	「反送中」原創歌曲「願榮光歸香港」上傳到 Youtube 廣為宣傳。
2019-9-13	上千名香港民眾舉辦「和你拖手太平山」中秋登山人鏈。
2019-9-14	淘大商場與砲台山兩處有香港民眾舉辦撐警集會，揮舞中國國旗，高喊「警察加油」，都與年輕市民發聲衝突，警方到場處理。
2019-9-15	民陣預定舉辦的「國際民主日」遊行取消，仍有示威者上街遊行，從銅鑼灣向中環方向，下午 5 點警民衝突再起，同時北角有白衣與藍衣人出動襲擊黑衣抗爭者與記者。
2019-9-18	何韻詩赴美國出席「香港人權及民主法案」國會聽證會，控訴香港已成警察城市。美國眾議院議長佩洛西（Nancy Pelosi 及多名民主共和兩黨議員會見香港眾志秘書長黃之鋒及常委羅冠聰及

	歌手何韻詩等見記者，佩洛西指，美國全力支持香港人追求公義及自由。
2019-9-20	國際特赦組織發布報告譴責香港警方虐待示威者。
2019-9-21	立法會議員何君堯舉辦清潔香港活動。有市民再發起「屯門公園再光復」行動，由新和里遊行至屯門政府合署。
2019-9-22	《人民日報》9月22日發表以題為《香港：何為民主的真正意義》的文章，譴責香港反對派終極訴求為雙普選權，目標是奪取香港最高管治權。
2019-9-25	美國參眾兩院的外交委員會通過「香港人權與民主法案」，將會提交兩院全體會議討論。中國外交部批評此為粗暴干涉中國內政。
2019-9-26	林鄭月娥舉行首場社區對話
2019-9-27	大批香港民眾聚集愛丁堡廣場餐與聲援新屋嶺拘留中心被捕人士。
2019-9-28	「佔領中環」及「雨傘運動」五周年，民陣晚上7點在金鐘添馬公園舉辦集會活動，警方與示威者產生衝突。
2019-9-29	中國「十一」國慶前夕，全球包含美國、英國、加拿大、台灣等24個國家、65個城市共同發起「反極權大遊行」聲援香港「反送中」。香港銅鑼灣的遊行則引起警民衝突。
2019-10-1	中國「十一」國慶，香港民眾發起六區開花，在不同地點舉辦集會，各區都有激烈的警民衝突，有抗爭者被警察近距離開槍，此為「反送中」抗爭以來首次有示威者遭實彈擊中。
2019-10-3	林鄭月娥10月1日致函美國國會議員斯科特（Rick Scott）表達對美國國會審議《香港人權與民主法案》的憂慮。斯科特回應內容空洞，並說林鄭月娥是中國國家主席習近平的傀儡。
2019-10-4	林鄭月娥同行政會議決議根據《緊急情況規例條例》，訂立《禁止蒙面規例》，10月5日正式實施。
2019-10-6	香港多處有民眾示威遊行，有計程車司機撞倒多名路人，司機被多名蒙面人士拉出車外毆打。
2019-10-8	林鄭月娥表示反蒙面法是新法例，目的是嚇阻未成人是蒙面進行違法行為。
2019-10-13	香港民眾持續在各區集會遊行，警民衝突不斷，而在旺角彌敦道與快富街交界的花叢，首次遙控的土製炸彈。
2019-10-16	挪威議員提名香港人競逐諾貝爾和平獎，美國眾議院通過《香港人權與民主法案》。
2019-10-19	尖沙咀爆發抗爭者與警察的嚴重衝突，警方出動水炮車，驅散時曾向清真寺方向射藍色水引發眾議。
2019-10-20	民陣發起九龍大遊行，警方發出反對通知書，但大批民眾仍然上街遊行，入夜後警民衝突不斷。
2019-11-4	習近平在上海會面香港行政長官林鄭月娥，並強調對其採取的措施「高度信任」與「充分肯定」。
2019-11-11	香港市民發起「大三罷」，試圖癱瘓周一香港市區交通。
2019-11-15	港警進入校園逮捕「反送中」示威者，警察與抗爭者在校園對峙，

	暴力衝突升級，警方在校園發射催淚彈、並荷槍實彈入校園「攻堅」。
2019-11-18	香港高等法院裁定港府使用《緊急法》違反《基本法》以及《禁蒙面法》違憲。
2019-11-24	香港區議會選舉，投票率達 71%創新高，泛民派大勝，取得 388 席，親北京的建制派僅得 59 席。

資料來源：曾偉峯整理自公開資料。

（責任校對：王綉雯、伍啟逢）



附圖 8-1、香港反送中重要事件與發展

資料來源：曾偉峯整理自公開資料。

結論

歐錫富、龔祥生

本報告從政治、軍事、社會經濟等三面向，剖析中共的發展和挑戰，綜合各章結論如下。

第一章的分析結果認為，習近平成為中共領導人後的行事作風大多仿效毛澤東而來，除了塑造個人崇拜之外，習的政治操作都較之前的江和胡更向毛時代倒退。習近平向毛而非鄧的路線積極靠攏的主要原因，可能在於其追求的是更加地個人集權，如習近平在 2018 年修憲取消國家主席任期限制後，更證明其追求的是持續掌權。因此推動集體領導、黨政分開和廢除中共幹部終身領導制的鄧小平，就不是習近平的首要仿效對象。然而，在面對七大風險、中美貿易戰和香港「反送中」運動等內外挑戰，仍將持續援引毛思想做為戰略思考依據，並以政治教育、依法治國和軍隊人事等黨、政、軍三方面著手，藉以取得足以對抗外在壓力的凝聚力，並從制度面的建設完善其治理能力。

第二章，2019 年為中國落實習近平新時代中國特色社會主義外交思想的第一年，習近平以其「主席外交」，一面輸出以威權主義為導向的「一帶一路」計畫，一面構建以多邊主義為包裝的隱性反美聯盟。中共中央外事工作委員會，為習近平之外事中樞，包含強化「黨管外交」、說好中國故事，乃至於探索「後貿易戰之生路」，可謂其 2019 年之主要任務。受美中貿易戰之影響，中國一面訴求「亞洲海上治理之路」與「亞洲命運共同體」等論述，據以鞏固周邊外交。面對印太戰略之衝擊，中國一面割裂「印太鑽石」(印太安全合作架構)，一面對外輸出「中國方案」，藉以抗衡川普之對華政策。又為抵銷「非中國官方故事」之影響力，中國駐外使節乃有語言激進化之傾向。

第三章總結目前中共對台軟硬兩手策略的成效，距離其目標仍十分遙遠，甚至因為內外部因素影響而呈現負面增長的趨勢。理性而言，要使中共的對台措施發揮良好的成效，將必須依托於兩岸關係的良性互動。即兩岸關係良好時，可以合理預測中共推動友台的措施，較能夠得到台灣民眾的認同，或至少不至於得到太多的反效果，並有效抵銷前述內外部因素的干擾。因為互動不良會缺乏互信，帶來更多猜忌，也會造成更大的衝突，並且在各種不利的議題發酵時相互連結，形成相乘放大的效果。中共當局在成效不彰的狀況下，卻堅持習近平所定調的對台軟硬兩手策略，而不願意根本性改善兩岸僵局，但兩岸對於目前僵局的唯一共識為：「責任在對岸」，導致未能進行可減少誤解摩擦的良性互動。

第四章，習近平在 2019 年加速推動中共解放軍的軍事政策制度改革，目前不同項目的推動階段不一，整體而言，從法律、條文及辦法上的修改、執行，再到運作順暢，都需要比較長時間的磨合，因此要在 2020 或是 2022 年前達到運作順暢、體制健全的難度很高。儘管本章較持保留意見，但若推動制度改革的各項方案真如同解放軍所宣傳，是由下而上、由基層意見反饋給高層制定相關措施的方式的話，解放軍朝向健全的現代化軍隊邁進，只是時間早晚的問題而已。也因此，解放軍政策制度改革的成功與否，實為決定未來解放軍戰力最重要的一項改

革，也是判斷解放軍體制健全、戰力後勤是否完善的重要指標。對台灣而言，除應持續關注解放軍改革動態外，亦應加強對解放軍軍事政策制度改革下實戰化訓練，進行更緊密的瞭解，以作為判斷解放軍戰力的因素之一。

第五章研究結果認為習近平主政下中國軍地關係的最高目標，是擁護軍隊暨支援前線。為提升對台武嚇之有效性，中國之「擁軍支前協調機制」係以鄰近台灣之東部戰區發展較早，而該戰區所屬之福建省，又是全中國唯一保留省、市、縣三級支前辦的省份。伴隨習近平清洗軍中江派勢力告終，作為軍地協作核心、在各省級黨委領導班子內代表解放軍參贊涉軍事務的 31 名「戎裝常委」，於 2019 年初全數補齊，惟鑒於新時代之軍地關係牽涉到更為龐大的軍民融合項目及國防動員資源，著實難保不再發生貪瀆情事。此外，2018 年為習近平提升強軍路線與實戰化練兵的伊始，民兵轉向支援保障兵種作戰的整改進程於焉開啟。各軍地部門為優化民兵結構，乃展開應急、專業及特殊三種力量之編建。在民兵隊伍跨出陸軍支援保障多兵種作戰路徑之背景下，中國民兵對於周邊國家之威脅性也在不斷提升。在空防、海防之中，又以海上民兵之威脅最為顯著。

第六章研究發現中國企圖發展世界一流海軍，念茲在茲要擁有航艦，並與美國共治太平洋，尋求夏威夷以東的海上霸權。中國地緣戰略位置處於被島鏈封鎖的半封閉狀態，突破島鏈封鎖成為中國海洋強權的一大挑戰。北京將島鏈視為敵我都能互用的障礙、跳板與里程碑，因而有太平洋三條島鏈與印度洋兩條島鏈的說法。中國反介入與區域拒止戰略分為控制海域與阻絕海域，海域劃分與第一、第二島鏈吻合，更加深北京對島鏈概念的重視，尤其把台灣視為突破第一島鏈直接進入太平洋的缺口，非得併吞不可。目前美國將中國列為戰略競爭對手，中國視為跳板的台灣，反成為美國壓制中國的障礙。中國海軍擴張的標誌是實現劉華清的航艦夢，「遼寧艦」成軍以來，已經 7 次往返台灣周邊水域，或經台灣海峽，或經宮古海峽，或經巴士海峽，甚至遠到關島附近水域，向台、日美展示肌肉意味濃厚。北京除了發展「灰色海軍艦隊」，同時發展白色海警力量。再因解放軍人民戰爭的傳統，建設海上民兵不遺餘力。在美國重新重視的島鏈防衛中，台灣的角色是固守台海周邊。借鏡於美中經驗，台灣海上力量應將海巡納入，與海軍密切整合。平時海巡在前，海軍在後，處理灰色地帶威脅。戰時海巡在後，海軍在前，擔任作戰支援。除了維持基本戰力，台灣版反介入與區域拒止主要包括發展不對稱作戰概念，先進裝備戰力包括導向火箭、大砲、迫砲與飛彈和一體化防空／導彈防禦系統。前者能提高中國占領台灣領土的代價，後者以隱蔽雷達與機動導彈發射車增加解放軍取得空優的複雜性，延遲其作戰時程，使其無法速戰速決。最後研發長程精確制導飛彈，能夠打擊台海對岸解放軍集結的港口、機場、油庫等關鍵設施，破壞其攻台節奏，使其攻台無法成功。

第七章，中美貿易戰造成中國經濟加速下行，並且引發新的結構性變動。然而，中國政府 2019 年之對應措施，不是依循舊習以基礎建設和印鈔票救經濟，就是推出緩不濟急的長期政策，甚至企圖將經濟成長責任推給消費力疲弱的民間社會。另一方面，習近平政權 2019 年大力推進「國進民退」，實際上已嚴重損害

中國內外資本對中共政權保障私有制和民企發展的信任，若要恢復信心可能也需要中國進行大幅的改革和花費較長的時間。因此，雖然中國持續推動智慧製造和強化區域經濟布局，如果美國不改變嚴控技術流出等鎖住中國咽喉般的對抗策略，中國經濟恐難以好轉。為了汲取經濟發展之資源，中國政府應會加強和台灣的經濟關係。除了大量挖角台灣高階人才和技術之外，也會使在陸台商和大型國企更加緊密結合。建議政府要擬定多元政策留住產業高階人才，並提供政策誘因鼓勵在陸人才回流，因為「人才」才是台灣經濟長遠發展之根本。

第八章，2019 年中國社會維穩係延續其針對 2018 年社會動盪之措施，強化對於社會管控之力度，加上 2019 年為中共建政 70 周年、六四天安門事件的 30 周年，以及中國政府對於逢 9 必亂的擔憂，因此可見中國政府將社會維穩視為重點工作，加強維穩強度，故而相較於 2018 年，2019 年甚少見到跨地域、跨階層以及大規模串聯針對政府的抗爭，且多為區域性及針對特定議題如社區環境、房屋拆遷、薪資福利等。2019 年 6 月份 2 場香港百萬規模的「反送中」抗爭運動，反對香港政府修訂《逃犯條例》則非在中國政府預期中。在此狀況下，即使 9 月林鄭月娥宣布撤回修例，也無法挽救香港社會衝突態勢。當前香港「反送中」抗爭已是市民的「自由民主」價值與中國威權政府的「最高管治權」之爭，這一點從香港市民對於政府信任度大幅降低，且對「一國兩制」信心大減可見一斑。綜言之，2019 年中國政府強化社會維穩，而香港「反送中」抗爭的爆發則又讓中國更加強化其國內維穩的力度。短期而言，香港「反送中」將延續下去，而中國政府也將採取更強硬的維穩手段來避免香港抗爭延燒至國內，長期來看，中國政府將頒布更多試圖將香港與中國制度結合的措施，如提高愛國與認同的思想教育、兩地民間交流、經濟讓利等措施，來達到中港民間之實質融合，解決當前其治港之困境。

（責任校對：汪炳宏）

